

司法アクセスの新たな地平

—法テラスの波紋、弁護士業務モデルの刷新、 プロGRESS年次報告—

桐蔭横浜大学学長 小 島 武 司
桐蔭法科大学院教授 小 林 学

I はじめに

司法制度改革による諸施策の多くが実施段階に至り、法科大学院や刑事裁判員裁判にみられるよう、運用の次元で諸課題が浮上している。

改革の成果を実感する局面も少なくないが、司法制度改革意見書にいう「法の精神、法の支配がこの国の血肉と化し、『この国のかたち』となるために、一体何をなさなければならないのか」という根本にさかのぼり、各種の対策が実りあるものとなるよう取り組むべき課題は大きい。

こうした観点からすると、司法制度を織りなす個々の制度や手続などに焦点を合せて、それぞれについて21世紀初頭の司法制度改革の出発点と到達点、そして、その間の道程にある「今」の状況を客観的に把握することは、個人の尊重に立脚した公正な社会の構築というグローバルな目標を見据えてわれわれの歩みを検証するという重要な作業にほかならない。そもそも「国のかたち」を決する大改革が僅か10年余で達成するはずはない¹。明治維新や敗戦といった外在的な激動のエネルギーではなく、内発的な国民的議論と試行錯誤のプロセスを支え続ける情熱と対話の仕組みに支えられた今般の改革は、わが国にとり歴史的な大事業であるといってもよい。公正な社会の実現という究極目標を見失うことなく、そのための手段・方法について柔軟に考えをめぐらす観点を共有し、不断の努力を重ねていくべきであることの重要性を改めて確認しておきたい。

そこで、本稿では、まず司法制度改革のコア・コンセプトのひとつとして、その進捗の程度を測る指標の一つである「司法アクセス（正義へのアクセス）」（Access to Justice）に着目し、その推進に中心的役割を担う法曹、とりわけ、弁護士界における昨今の変容を司法アクセスの進展という観点から眺める。ついで、司法制度全体を射程としたプロセス・レポート研究会の活動について中間報告を行うことにしたい。

Ⅱ 弁護士を取り巻く状況の変化と司法アクセス

ここ数年、弁護士をめぐる環境は著しい変化のさなかにあり、それはかつてチーサムなどの指摘したアメリカの状況²がわが国にも立ち現れてきたともみられる。こうした弁護士を取り巻く状況変化として、普遍的アクセスの基盤構築に向けた「1. 司法ネット構想」（アクセスポイントの整備、法律相談の充実、弁護士偏在の是正、司法ソーシャルワーク）、「2. 弁護士報酬による経済的障害」（報酬規程の廃止、法律扶助、弁護士保険）、そして、「3. 弁護士の職域拡大の動向」に焦点を合わせ、司法アクセスという指標から眺めてみたい。

なお、本稿で取り上げる事柄のほかにも、弁護士会をはじめとして、業務改革に向けた動きは目覚しく、大変革の胎動を感じるには十分であるが、その分析については他日を期せざるを得ない。

1. 司法ネット構想—正義への普遍的アクセスの基盤条件—

（1）アクセスポイントの合理的整備

法の支配の浸透した公正な社会において、実効的な法的装置は紛争解決の場面（対処法務）のみならず、コンプライアンスを意識した予防法務や戦略法務に必須のツールである。この場合、法律専門家である弁護士等による法的サービスが必要になることが多い。そのためには、弁護士等に相談できる体制が構築されていなければならない、最初ステップである相談窓口、すなわち、アクセスポイントが身近なものとして存在していなければならない。

従来から、そのような相談窓口は、個々の法律事務所に加えて、弁護士会、地方自治体、消費生活センター、あるいは、民間のADR機関などに置かれていたが、必ずしも国民一般に身近なものとは言い難く、各窓口相互間の連携も十分ではなかった。

そこで、内閣の司法制度改革推進本部に設けられた司法アクセス検討

会における議論のなかで、「民事・刑事を問わず、全国どの街でも、法律上のトラブルの解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるようにするために、新たに設ける運営主体を中核として、現在ある様々な窓口のネットワーク化を行う仕組み」として司法ネット構想が提唱され³、そのための仕掛けとしてアクセスポイントの整備、民事法律扶助、司法過疎対策、公的刑事弁護、犯罪被害者支援の各事業が挙げられた⁴。2004年5月には、総合法律支援法（平成16年法律第74号）が制定され、2006年4月にはその中核組織である「日本司法支援センター（通称、法テラス）」が新設された。法テラスは、同年10月より情報提供、民事法律扶助、国選弁護人選任、司法過疎対策、犯罪被害者支援等の一般的業務を開始すると同時に、その推進に際して既存の各種相談窓口や弁護士会、隣接法律専門職団体、ADR 機関等と連携・協働して司法ネットを統括する役割を担うことになった。

そこで、法テラスは、法制度に関する情報および相談機関・団体等に関する情報をすべての人に無料で提供するために、関係機関・団体と連携して、全国統一窓口であるコールセンター（サポートダイヤル）を設け、電話・メールでの対応を行うとともに、地方事務所⁵での面談と電話での対応を行い、さらにホームページやリーフレットを利用した情報提供体制を構築した。問合せ件数は、サポートダイヤルが地方事務所の1.5倍近くあり、年間合計60万件程度で安定するかにみえたが、震災の影響か、2011年度および2012年度は約54万件であった⁶。

ちなみに、消費者問題に関して伝統と実績のある国民生活センターおよび全国各地の消費生活センターに寄せられた年度別相談件数は、2004年度の約192万件をピークに減少し、2008年度は約95万件、そして、2011年度は約88万件であったが、架空請求に関する相談を除くと、年間85万件程度で安定ないし微増傾向にある⁷。これらの数値は、アクセスポイントとしての法テラスの機能を検証する素材のひとつとなろう。

(2) 法律相談の充実

法テラスを中心としたアクセスポイントの整備により、法律相談件数は増加したか。ここでは、弁護士アクセスという点、および、アクセスポイントが整備される前後数年度の相談件数との比較可能という点から、法テラス・弁護士会の法律相談件数を眺めてみよう⁸。

1996年度の約27万件が2012年度には2.2倍の約60万件に増加したが、その内実は、法テラスの無料法律相談の増加によるところが大きい(1996年度の約17万件から2012年度の約52万件へ)。有料法律相談は一度増加傾向を見せたが、2008年度より減少に転じ、漸減傾向にある。なお、総務省の実地調査(2011年1月から翌4月)によると、法律相談の窓口数は全体的に増加するとともに、総合的な法律相談に加えて分野別の法律相談(たとえば、女性法律相談や労働法律相談など)が開設されるなど、法律相談活動の充実が図られており、司法アクセスの改善という点で進展がみられるという⁹。IT等により法情報へのアクセスが向上した昨今、とりわけ有料法律相談を魅力あるものとすることは、リーガルサービスのパラダイムシフトにとって試金石の一つとなろう。

さらに、インターネット上では無料の法律相談サービスを提供するサイトが活況を呈しており、新たなアクセス経路が開かれつつある。たとえば、登録弁護士数6,000名超のある法律相談サイト¹⁰は、2005年に弁護士比較サイトとしてスタートし、2007年に登録弁護士による無料法律相談サービス「みんなの法律相談」を開設したところ、多くの利用者を獲得し、相談件数は月間で約8,000件、累計では21万件を超えるという¹¹。ITと消費者目線という近時のビジネスモデルに乗ってリーガルニーズを発掘しようとする弁護士業務の新展開には注視すべきものがある。

(3) 弁護士偏在の是正

アクセスポイントが整備され、弁護士による法律相談体制が整備されたとしても、大都市集中など弁護士の偏在があれば、ユニヴァーサル・アクセスの理想は画餅に帰する。目玉となっていた、地方裁判所支

部管轄で活動する弁護士が1人以下のいわゆる「ゼロワン地域」の解消は、地方志向の新世代弁護士の台頭やそれを支える（ア）弁護士会や（イ）法テラスの努力により着実に前進している¹²。もっとも、この目標達成を手放しで喜んでよいものかは別問題であり¹³、利益相反などの倫理面からも、目標の再設定を検討する必要はあろう。

（ア）弁護士会の取り組み

一日弁連公設事務所・法律相談センターを中心として―

弁護士過疎・偏在対策において先駆的な役割を果たしてきたのは、日弁連公設事務所・法律相談センターである。その活動は、1996年5月のいわゆる名古屋宣言¹⁴により本格始動し、1999年9月の「日弁連ひまわり基金」設置により財政的基盤を整えたうえで、弁護士過疎地域における①法律相談センターの開設資金・運営資金の援助、②公設事務所（「ひまわり基金法律事務所」）の設置と運営の援助、そして、③弁護士過疎地域における開業弁護士（開業予定者を含む）を養成する法律事務所への援助といった3本柱を基軸とする。これらの活動に理解を示し、負担を厭わぬ弁護士の姿勢からは、改革の担い手としての決意のほどを読み取ることができよう。

設置数に着目すると、①法律相談センターは全国305か所であり（2012年7月1日時点）¹⁵、②公設事務所は第1号の石見ひまわり基金法律事務所（島根県浜田市）を開設した2000年6月以降各地に設けられ、累計112か所にのぼる（2013年1月時点）¹⁶。

②公設事務所には、「ひまわり基金法律事務所」のように過疎地型公設事務所のほかに、都市部に設置され、一定の公益的活動や弁護士過疎地に赴任する弁護士の育成などを目的とする都市型公設事務所もある。

いずれの都市型公設事務所も、司法制度改革による最先端の成果を先駆的に実践して弁護士業務モデルの刷新をリードする役割を担って都市部に設置される点で共通するが¹⁷、いかなる分野に特化するかは事務所によって異なる。たとえば、東京弁護士会の開設する4つの都市型公設

事務所を眺めてみよう。2002年6月に第1号として池袋に置かれた「東京パブリック法律事務所」は、福祉事務所など地域の権利擁護機関とのネットワークを作り、アウトリーチの手法などにより地域の法的ニーズを開拓した。2004年4月に第2号として東京拘置所近くに置かれた「北千住パブリック法律事務所」は、被疑者国選の拡大や裁判員裁判制度などの刑事司法の改革を実践している。2004年7月に第3号として渋谷に置かれた「渋谷パブリック法律事務所」は、法科大学院生のリーガルクリニックに加えて、判事補の他職経験者をも受け容れて多様な人材の学び合いの場を提供する。2008年3月に第4号として立川に設置された「多摩パブリック法律事務所」は、開所以来、多摩地域30超の自治体へ出向く所員総出の活動を続け、一時相談機関から法的解決までの流れを途切れずに確保するなどの成果を挙げている¹⁸。かように都市型公設事務所は、司法過疎対策にとどまらない、さまざまな改革の理念を実践につなげる先導的役割を担っており、一般の法律事務所には困難な先進的な試みを積極的に展開することが期待される。

法律事務所は、弁護士会その他の組織の支援によるだけでなく、自ら法人化や総合化などを進めることにより、予想もできない役割を果たし得るポテンシャルを有しているのである。たとえば、シンクタンク的な利用やリーガルサービスの外注など、プロ・ボノ的な側面以外にもさまざまな活用方法の開発・実践に期待が寄せられよう¹⁹。

(イ) 法テラスのスタッフ弁護士制

法テラスは、地方事務所を全国50か所（都道府県庁所在地および函館・旭川・釧路の各都市）に展開したうえで、地方事務所支部11か所、出張所11か所、そして、地方事務所支部出張所1か所に職員を配し情報提供業務等を行うほか、さらに、35か所の地域事務所を設置してリーガルサービスを全国にあまねく行きわたらせるための体制を整えている。地域事務所には、司法過疎対策業務（総合法律支援法30条1項4号）の一環として設置された「司法過疎地域事務所（4号業務対応地域事務所）」

と弁護士不足などにより国選や民事法律扶助に迅速・確実な対応が困難な地域に設置された「扶助・国選対応地域事務所」がある。

いずれの法テラス事務所も、ジュディケア制²⁰とスタッフ制を組み合わせ（ハイブリッド型）、多様な弁護士サービスを提供しうる体制が構築されている。すなわち、一方で開業弁護士との協働によるさまざまな相乗効果を期待することができ、他方で法テラス業務に専念しうる常勤弁護士（スタッフ弁護士）を全国の事務所に常駐・巡回させることで先進的サービスの開発が可能となるのである。ここに司法制度改革の成果のひとつが実を結びつつある現状を目にすることができよう。

全国に配置された常勤弁護士数の推移は、ここ数年は200人強で安定しており、制度として定着しつつある（2012年度は233名であった。なお、同年度の新人弁護士採用数は49名であった）²¹。なお、各地の法テラス法律事務所には、1名ないし8名の常勤弁護士が常駐している²²。

近隣法律事務所²³を設置した約70年前のアメリカに類似した状況が現在のわが国に現れているとみることもでき、ジュディケア制やスタッフ制の選択いかんなど参考とすべき議論も少なくないが、隣接法律専門職種との連携による重層構造化などわが国独自の環境への目配りも必要である。信頼度の高いリーガル・サービスを提供する弁護士人口が全国各地に存在することはミニマムの要請であり、これに加え、利用者が意味のある弁護士選択行動ができるほどの厚みを弁護士界が獲得することは、司法アクセスに実質をもたせるうえでの不可欠の前提である。

（４）司法ソーシャルワークアウトリーチと

新たな地域支援ネットワークの可能性—

司法アクセスの実質的保障の観点からは、アクセスポイントの整備や弁護士の偏在是正だけでは不十分であり、伝統的なモデルの刷新も要請される。たとえば、1960年代のアメリカで試行された近隣法律事務所のスタッフ弁護士によるアウトリーチとよばれるアクティヴ・アクセスの例はよく知られているが²⁴、近時、わが国でも公設事務所や法テラスの

常勤弁護士を中心に身体的、精神的その他さまざまな障害によって弁護士に辿り着けない人々の生活の場に弁護士側から出向いて法的支援の手を差し伸べる取り組みが実践のなかで定着しつつある。

司法アクセスの双方向的なベクトルに目を開かせるアウトリーチの手法²⁵は、わが国では福祉関係者の影響によるところが大きい²⁶、それは公設事務所や法テラス事務所が地域密着型運営を実践してきたことの帰結でもある。すなわち、地域の人々が抱える問題は、法律だけでなく、福祉、医療、教育、公的扶助など多岐にわたるとともに、それらが複雑に絡み合う場合も少なくないことから、法テラスは、関係諸機関（行政担当窓口、地域包括支援センター、医療機関、NPO 法人、民生委員、ケアマネージャなど）との連携・協働の道²⁷を探るなか、一部の常勤弁護士について「ソーシャルワーカー的役割」ないし「ケースマネージャ機能」が自覚されはじめ²⁸、次第に関係諸機関とともにソーシャルワークを行うチームの一員として他のメンバーとの連携・協働によりアウトリーチを実現する「司法ソーシャルワーク」というスキームが提唱されるに至った²⁹。これは、チーム体制によって問題解決への総合的な支援を行い、そのなかで常勤弁護士が法律問題という表層に深度ある実効的アプローチを試みるものといえよう。

2. 弁護士報酬による経済的障害とその克服

弁護士利用の経済的コストによるアクセス障害については、低所得者層を中心にその克服を目指す法律扶助をはじめ、さまざまな工夫がなされてきた。ここでは、弁護士会の報酬基準廃止後の報酬の現状に焦点を合わせ、さしあたり法テラスの民事法律扶助業務の状況および権利保護保険の展開を眺め、弁護士アクセスの経済的障害とその克服に向けた着想に迫りたい。

（1）弁護士報酬の自由化

2003年の弁護士法の一部改正および弁護士会の報酬基準の廃止によ

り、2004年4月より、弁護士とクライアントは弁護士報酬を自由に定めることが許されるようになったが（「弁護士の報酬に関する規程」参照）、その実態はどうであろうか。

日弁連の調査（2012年2月実施）³⁰によると、弁護士報酬の方式に関して、有効回答中、95.1%が「着手金・報酬金方式」、19.5%が「時間制（タイムチャージ）」、9.0%が「完全成功報酬制」、8.5%が「完全手数料制」、そして、7.1%が「着手金・報酬金方式と時間制の併用」であったという。

「着手金・報酬金方式」が大部分を占めるのは、かつての報酬規程に基づく実務慣行の影響であろうが、今後は自由市場のなかで事件類型ごとに徐々に多様化していくかもしれない。とりわけ、司法アクセスの観点からは、弁護士報酬の後払い、すなわち、弁護士報酬のすべてを勝訴時に相手方からの取得額から支払うとする完全（全面）成功報酬制（contingent fee）の普及も選択肢のひとつといえよう³¹。

ところで、意見書は、司法アクセス向上の見地から、弁護士報酬の一部を民事訴訟費用に組み込む形で弁護士報酬の敗訴者負担制度の導入を検討すべき旨を提言したが、立法には至らなかった³²。

弁護士強制主義を採用するドイツでは、弁護士報酬も訴訟費用の一部を構成するものとして敗訴者負担の原則に従うことになるが、本人訴訟を許容するアメリカでは、日本と同様に弁護士報酬は各自負担とされている（“American Rule” と呼ばれる）³³。もっとも、これに対して、同じく本人訴訟の認められるイギリスでは、弁護士報酬は敗訴者負担とされている（“English Rule” と呼ばれる）³⁴。なお、イギリスでは、1999年の司法アクセス法（The Access to Justice Act 1999）によって法律扶助の対象事件が3類型³⁵に限定されたため、司法アクセスを保障するための代替策として勝訴しなければ弁護士報酬は不要であるが（No win, No fee）、勝訴の場合は通常の2倍までの報酬の支払いを約束する「条件付き報酬特約（Conditional Fee Agreement: CFA）」が導入された。もっとも、弁護士報酬の敗訴者負担を原則としている関係で敗訴者が相手方（勝訴者）の弁護士に報酬（しかも通常の2倍までの金額）を

支払わなければならないことになり、さまざまな問題が提起されているという³⁶。報酬の後払いであっても、基盤条件が異なればアクセスを阻害しかねないことを示す興味深い例といえよう。

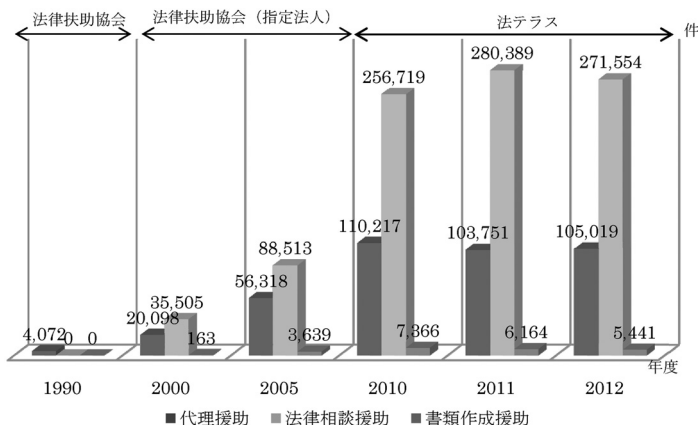
成功報酬制にせよ、敗訴者負担制にせよ、弁護士報酬の負担を訴訟の勝敗にかからしめる点で勝訴の見込みある者にとっては保険の機能を果たしているともいえ、さらなる制度的工夫のしどころであろう。

(2) 民事法律扶助

日本の民事法律扶助制度を長らく担ってきたのは、1952年に日弁連によって設立された「財団法人 法律扶助協会³⁷」であるが、同協会は2000年施行の民事法律扶助法の下で指定法人となり³⁸、2006年より法テラスへ引き継がれた。その3段階を実績件数の推移に重ねたのが下記の図である。

法律扶助協会の登録弁護士数と法テラスの契約弁護士数を比較すると、2000年度には全弁護士数18,243人の31.8%にあたる5,808人が相談登録していたが、2012年度には全弁護士数33,624人の53.1%にあたる

図 民事法律扶助援助実績件数の推移



【注】法律相談援助と書類作成援助は、2000年の民事法律扶助法施行に伴い開始された。

〈出所〉弁護士白書2012版49頁、法テラス白書平成24年版60頁

17,863人が受任予定者契約を締結している³⁹。

司法アクセスの促進にとって法テラスが業務開始後の短期間にあげた実績は、法律扶助協会時代を質量ともに凌駕する⁴⁰。今後は、最も扶助を必要とする人々を十分に支えているのかを常に問いながら、エッジの効いた法律扶助を展開することが肝要であろう。そのなかで感動の物語（ストーリー）が繰り広げられ、人々に共感の輪が広がるならば、必ずや法律扶助は世論の共感による後押しを得てさらなる飛翔を遂げることができよう⁴¹。

（３）弁護士保険（権利保護保険）⁴²

経済面でのアクセス障害は、扶助よりも自助により克服するのが基本である。そうした自助の工夫として、全面成功報酬制のように弁護士との間でリスクを分散するタイプもあるが、ここでは、保険の仕組みを利用して権利者自身がリスク管理を行う弁護士保険を取り上げてみたい。

これは弁護士費用を保険で賄うことに加えて、全国どこでも身近な弁護士を迅速に紹介するサービスを併せ持つのが通常であり、弁護士利用を国民にとって日常的なものとする重要な副次的効果が認められる。

日弁連は、1979年より弁護士保険制度の調査・研究を進め、2000年に導入の方針を打ち出し、損害保険会社との間で協定を結んだうえ、協定の運用を所管し、保険の推進を検討する「日弁連リーガル・アクセス・センター（日弁連 LAC）」を設け、そして、ようやくわが国初の本格的な弁護士保険がデビューした⁴³。これは、日弁連と協定を結んでいる損害保険会社・共済協同組合の加入者が、事故等の損害を被った場合、日弁連 LAC や各地の弁護士会法律相談センターを通じて弁護士の紹介を受けることができ、法律相談料、交渉・調停・訴訟等の弁護士費用および手続費用の一定額が保険金で賄われるというものである。

「小さく生んで大きく育てる」との合言葉通り、当初２社だった協定会社が現在では11社⁴⁴となり、2012年度の取扱件数は年間約１万８千件に至る⁴⁵。その適用範囲も次第に拡がり、自動車保険（共済）、火災保

険、傷害保険の特約（弁護士費用特約など）として販売されている。また、日弁連 LAC のスキームとは別に単独型保険も2013年に商品化されている⁴⁶。

危機管理体制やコンプライアンス体制の確立が叫ばれて久しいが、その傾向は今後ますます強まり、弁護士保険の需要は一層高まろう。司法アクセスの観点からも、経済的障害の除去・軽減⁴⁷や弁護士紹介による距離的障害の克服のみならず、保険会社等によって利用者の煩労や心理的重荷などが緩和されることも、国民一般への広汎な普及を目指すうえでの勘所となろう。

今後も弁護士保険は日本の司法アクセスの要の一つとして成長していくであろうが、その際、諸外国の例、たとえば、自動車保険の特約から出発して単独商品に成長させて世界一の普及国となったドイツにおける発展の経験や法律扶助の縮減により訴訟費用保険の普及にスライドしたイギリスの政策、あるいは、企業の従業員に対する福利厚生や退職者の団体サービス、クレジットカードの附帯サービスなどとして浸透しているアメリカのプリペイド・リーガルサービス・プラン（Prepaid Legal Service Plans）やリーガルサービス保険（Legal Service Insurance）の工夫などにもヒントを得ていく環境が整いつつある⁴⁸。そこに飛躍への光が射し込むことを期待したい。

3. 弁護士の職域拡大の動向

これまで弁護士は、法律相談を行うほか、示談交渉や訴訟の代理人などとして紛争解決に関与したり、破産管財人などとして破産・倒産事件の処理に携わったり、あるいは、契約書作成などに際して法的アドバイスをを行うなどの予防法務に従事したりしてきた。事務所を構えてそのような活動を行うのが伝統的なスタイルである。しかし、弁護士がいかなるサービスを提供するかは、法律を中心としつつも、経済・社会・科学の進展との関わり合いのなかで決せられるのであり、法廷外の広い世界へ翼を広げ、絶えずニーズに応答的な業務モデルを開発し、職域を開

拓していかなければならない。このことは法曹人口よりも、むしろ法曹養成に関係するのであり、弁護士像の変容が求められていることを受け止めなければならない。

この点、意見書は法曹人口の増加をのびしろのある人材養成を担う法科大学院構想とともに打ち出したのであるが、とりわけ、弁護士増員の選択は、就職難の深刻化などの現状報告を受けて、法律事務所による新人研修や先輩弁護士の指導などの OJT の機会に恵まれない弁護士によるさまざまな問題を懸念させた。法務省に設置された法曹養成制度検討会議（座長・佐々木毅 前学習院大学法学部教授）の「取りまとめ⁴⁹」は、意見書の掲げた司法試験合格者数を年間3,000人程度とするという政府目標は「現実性を欠く」として撤回したうえで、「当面、このような数値目標を立てることはせず、…法曹有資格者の活動領域の拡大状況、法曹に対する需要、司法アクセスの進展状況、法曹養成制度の整備状況等を勘案しながら、あるべき法曹人口について提言をするべくその都度検討を行う必要がある」としたが⁵⁰、そこに歩きながら考えてゆく姿勢を読み取ることもできよう。

この現状認識からの再出発に際し特段の警戒を要するのは、公正な社会の実現という改革目標を見失い、現状追認に陥ることである。ここで求められる認識は、過去から現在に至る需給関係の分析によるだけでなく、将来の社会的動向を見据えて想定される潜在的ニーズまでも射程に入れた計測に支えられたものでなければならない。客観的なデータに基づく合理的な計算によってこそ、今後辿るべき道筋が多くの人々の目にも明らかとなるのである。

そうした意味で、弁護士の職域拡大の動向を捉え、今後の見通しを付けることが重要である。現在、弁護士は、企業内弁護士（インハウスローヤー）や任期付公務員として特定の組織に所属したり（組織内弁護士）、ビジネスの世界に飛び込んだり（営利業務従事弁護士）、高等教育の一角に身を置いたり（法科大学院実務家教員弁護士）、さらには海外での司法支援に乗り出したり（国際司法支援活動弁護士）、さまざまな

活躍の場に進出しつつある。

確かに、全弁護士数からみれば、そうした動きはほんの一部にとどまり⁵¹、訴訟を専門としない弁護士が大半を占めるアメリカなどの状況⁵²との隔絶感は否めない。

いずれにせよ、職域拡大の歩みは司法アクセス向上の流れと一体化しながら、今後一層の進展を遂げることが期待される。前述の法テラスや公設事務所によって実現された潜在的ニーズの掘り起こしとクライアント確保の動きは、若手弁護士の独立・業務開拓を収入面で支えるとともに、新たな業務モデルを開発する機会を提供し、あるいは、士業間にまたがる競争のなかで新しい協働のあり方を生み出すなど、弁護士の職域開拓の流れを後押しするものとなっている。

さらには新人弁護士をすべて受け容れて育てようとする弁護士界の空気に風穴を開ける大胆さも求められよう。弁護士界の面倒見の良さは、同質性や連帯性の確保、団結力の強化などに向かう合理性に支えられた伝統であるが、そこには退嬰的な風土を醸成し、停滞感の蔓延に陥る危険性が皆無であるとはいえない。近時、変化の兆しを看取しうるものの、アクセス拡充の観点からは、大胆な業務刷新や自由な職域拡大を促進しようとする雰囲気（全方位アウトリーチの気概）が弁護士界全体に充満しているのが望ましい。そのためには、ビジネスその他の舞台へ活躍の場を広げ、弁護士業務を社会のなかに溶け込ませる必要があり、その際に交渉教育⁵³などにより創造的思考力を身に着けた弁護士の役割は大きい。なお、弁護士側のケアにも意を用いるべきであり、そうした角度から、弁護士賠償責任保険の一層の充実や弁護士自身の相談・指導体制（スーパーバイザーやメンターなど）の整備などに新たな眼差しが向けられよう。

Ⅲ プログレス・レポート研究会

1. プログレス・レポートの構想

これまで縷述してきたように、弁護士を取り巻く状況を一瞥しただけで、さらなるアクセス拡充の余地がなお十分にあることは明らかであろう。そして、このことは司法制度全般について妥当しよう。

こうした現状を踏まえて、わが国の司法制度について民事領域を中心に個々のテーマごとにここ数十年の歩みを点描的にまとめたレポートを集め、客観性の高い一覧性のある情報をサイトに掲げたうえ、コメント欄を設けて、対話の呼び水とするなどの仕掛けをもつ「プログレス・レポート研究会」(Institute of research on Progress Report)が司法アクセス学会内に発足した。これは、わが国における司法制度改革の進捗状況の測定に司法アクセスという指標を用いることで、真に実効性のある改革のための推進力を得ようとする試みであり、2013年7月8日、小島武司・代表ほか7名の幹事の態勢で始動した。その後、研究者および実務家(弁護士、元判事、司法書士、行政書士など)を中心に60名ほどが作業に参加している。今後、幹事を含む研究会メンバーを随時迎えて態勢強化を図り、司法アクセス向上への大きなうねりとしたい。

2. プログレス・レポート研究会の活動

プログレス・レポート研究会による第一次作業は、これまでのアクセス改善に向けた歩みを客観的に把握するために、①制度、②情報、③費用、④距離、⑤土業、⑥心理(イメージ)、⑦その他の7つの領域に分けて、具体的なテーマを配した一覧表を作成し、各メンバーが個々のテーマについて、司法アクセスを指標としてこれまでの歩みを統計等の客観的データを踏まえて描いたプログレス・レポートを作成することである。

その狙いは、国民にとって「より利用しやすく、分かりやすく、頼り

がいのある司法」を実現するために「国民の司法へのアクセス」の拡充を標榜した司法制度改革の進展状況を明らかにすることを通じて、現状打開の効果的な手掛かりを見出すことである。国民一般に理解され、外国人にもよく見える形でアクセスの進捗状況を発信して、反応を得て、意見交換することで一段と高いアクセスへの指針を得るとともに、理論的深化に備えることを目指す。なお、レポートのテーマ一覧は、今後も不断の見直しを行い、完成度を高めていきたい。

こうした各論的なレポートを前提とした第二次作業として、司法制度について深度ある理論的分析を加える予定である。これと併行して、または、引き続き、諸外国における司法アクセスの現状と理論を把握する第三次作業も予定されている。たとえば、財政難を抱えながらも、司法アクセス拡充への姿勢を貫いてアイデアを豊穰化させているイギリスの経験など、諸外国の実践に学ぶところは大きい。また、近隣アジア諸国やアメリカ、オーストラリアなどの諸外国とも情報交換しながら、学術交流・実務交流の気運を醸成してゆくことにも努めたい。これは、現在、民事訴訟法の領域で進行中のモデル提示による世界的なハーモナイゼーションへ向けた各国の自主的な取組みを促進しようとする試みとも重なり、各国の民事訴訟手続の共通化の仕組みを示すことにより、トランスナショナルな事件についての司法アクセス向上を後押しするものといえよう⁵⁴。

学術的な観点から、各士業の立場からの意見を反映しつつも、中正で自由なフォーラムを提供することにより、国境を越えて響き合う理論の深化が期待される。そうした活動を通じて、司法アクセスの基本的枠組みとなる標準理論の構築を目指したい。

かくして、実効的な司法アクセスの進展に向けた多様な試みを通じて、社会的信頼のシステムの確かな基盤を築き上げ、21世紀社会の理想追求に貢献できればと思う。

[注]

- 1 「国のかたち」はおろか、「司法のかたち」についてさえもコンセンサスが形成されているとは言い難いのが現状であろう。滝井繁男「司法のかたち—これからの司法」法セ700号（2013年）31頁以下参照。
- 2 E.E. チーサム著〔渥美東洋＝小島武司＝外間寛 訳〕『必要とされるときにの弁護士—現代社会における弁護士の使命と役割—』（中央大学出版部、1974年）1頁以下。
- 3 古口章『総合法律支援法・法曹養成関連法』（商事法務、2005年）8-31頁。
- 4 古口・前掲注3）13頁、古口章「司法ネット構想について」ジュリ1262号（2004年）45頁、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/pc/1201net/siryou2.html>（最終アクセスは脱稿時〔2013年12月26日17時〕である。以下。同じ）など参照。
- 5 法テラスの地方事務所は、地裁本庁所在地50か所に置かれるが、窓口に関しては、支部を含めた全国61か所に窓口対応専門職員を配置し、地方事務所職員とともに面談・電話による問合せに対応しているという（法テラス白書 平成23年度版29頁）。
- 6 法テラス白書平成24年度版44-45頁。
- 7 独立行政法人国民生活センター「PIO-NET にみる2011年度の消費生活相談—全国のデータから—」（平成24年9月6日）2頁（http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906_2.pdf）。
- 8 統計は、日本弁護士連合会「日弁連・弁護士会によるリーガルサービスの実態」（2003年3月）、弁護士白書2010年版・2011年版・2012年版・2013年版による。
- 9 総務省「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価書」（平成24年4月）25頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000156955.pdf）。ちなみに、同調査によると、法律相談の充実を法曹人口の拡大によるものと評価する弁護士会もあるという。
- 10 これは、「弁護士ドットコム」というサイトである。2013年8月22日時点で登録弁護士数は6,100名を超えるという。<http://www.bengo4.com/>
- 11 2012年10月5日 ITmedia ニュース「ネットで広がる法律相談サービス『弁護士の“食べログ”に』」（<http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1210/05/news042.html>）など。
- 12 地方裁判所支部単位でのゼロワン地域は、2011年12月18日の「流水の町ひまわり基金法律事務所」（旭川地裁紋別支部管内・北海道紋別市）開所により一旦解消した。その後、ワン地域は再発し（まず、金沢地裁輪島支部で再発し、これに大分地裁杵築支部も加わったが、2012年12月に前者は解消し、大分地裁竹田支部の1か所となっていた）、2013年11月26日に再び解消した。引き続き対策を要する状況に変わりなからう。日弁連 HP（http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/

- data/zero_one_graph_2013_12.pdf) など参照。
- 13 ちなみに、女性弁護士ゼロ支部は、2012年7月1日時点で67か所あるが (<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/depopulation/data/tihoudekatuyaku.pdf>)、日弁連は、その解消を目指した取組みを指導するという（弁護士白書2012年版 52頁）。
 - 14 正式には、第47回定期総会「弁護士過疎地域における法律相談体制の確立に関する宣言」（1996年5月24日）という。http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/assembly_resolution/year/1996/1996_3.html
 - 15 なお、未設置支部は31か所であるという。<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/kasohenzai/kasohenzaikatudoukeika.pdf>
 - 16 112か所のうち、任期終了後の一般事務所化41か所と廃止2か所を除く、69か所が稼働中であるという。http://www.nichibenren.or.jp/activity/resolution/counsel/kaso_taisaku/himawari.html
 - 17 若旅一夫「東京弁護士会・都市型公設事務所の歩み」LIBRA12巻2号（2012年）3頁。
 - 18 若旅・前掲注17）3頁以下。
 - 19 ちなみに、オーストラリアでは、政府機関であれ民間組織であれ、法務部門の行う法的業務はパラリーガルを除き、法曹有資格者が取り扱うことになっており、政府部門が法律事務所にアウトソーシングすることも一般的に行われているという（福井康太「司法アクセス支援制度の多様な形態と法曹の役割—オーストラリアの制度を手がかりとして—」総合法律支援論叢2号（2013）14頁）。
 - 20 ジュディケア制のメリットとしては、法テラスにとっては社会各層に深く分け入った開業弁護士によって、電話やメールなどの一般的なルートには乗らないリーガルニーズの汲み上げが可能となることであるといえ、開業弁護士にとっては法テラス業務によって生成・発展しうるリーガル・サービスのイノベーションや各種関係機関等とのネットワークなどが開業弁護士各自の日常業務のなかに波及することであるといえよう。総じて弁護士サービスの底上げが期待されようか。
 - 21 法テラス白書平成24年度版108頁。
 - 22 法テラス白書平成23年版88頁。
 - 23 アメリカの近隣法律事務所については、さしあたり、小島武司『法律扶助・弁護士保険の比較法的研究』（中央大学出版部、1977年）295頁以下など参照。
 - 24 小島武司編『各国法律扶助制度の比較研究』（中央大学出版部、1983年）48頁以下〔山城崇夫〕、小島武司『弁護士—その新たな可能性—〔新装補訂版〕』（学陽書房、1994年）40頁など。
 - 25 太田晃弘「司法ソーシャルワークの可能性」司法アクセス学会第5回学術大会

『地域ネットワークと司法アクセス（報告書）』（2011年）42頁、大川真郎「総合法律支援の6年—一法テラスの直面する課題—」司法アクセス学会第6回学術大会『司法アクセス・パラダイムの転換—求められる法的サービスへ—（報告書）』（2012年）11頁など。

26 太田晃弘＝長谷川佳予子＝吉岡すずか「常勤弁護士と関係機関との連携—司法ソーシャルワークの可能性—」総合法律支援論叢1号（2012年）112頁〔太田〕。

27 司法アクセス学会の第5回学術大会（2012年12月8日）は、「地域ネットワークと司法アクセス」という全体テーマを掲げ、地域社会に存在するさまざまな支援ネットワークを束ねたメタ・ネットワークの形成を目指して、地域コミュニティとの連携のあり方を模索し、司法アクセスを下支えする多様な地域ネットワークとの協働に関する各種の実践レポートに基づいて、さまざまな議論がなされた（前掲注25）報告書 参照）。

28 実践例につき、本林徹＝大出良知＝土屋高明＝明賀英樹編『市民と司法の架け橋を目指して—一法テラスのスタッフ弁護士—』（日本評論社、2008年）10頁以下など。なお、すでに指摘したアメリカの近隣法律事務所では、スタッフ弁護士が医師や心理学者、ソーシャル・ワーカーと協働していたことにつき、小島編・前掲注24）48頁〔山城〕など参照。

29 http://www.houterasu.or.jp/news/houterasu_info/shihou_social_120717-1.html、太田・前掲注25）40頁、太田ほか・前掲注26）103頁、水島俊彦「司法ソーシャルワークの可能性」司法法制部季報131号（2012年）78頁など。

30 調査対象者は、経験年数5年毎の層化抽出方式にて抽出した弁護士経験5年から50年の弁護士2030人であり、有効回収数は266件、回収率13%であったという。弁護士白書2012年版196頁。

31 小島武司『弁護士報酬制度の現代的課題』（鳳舎、1954年）174頁以下。なお、わが国においても、昭和40年代に、報酬規程にもかかわらず謝金のみの報酬契約が行われていた事実が確認されている（伊藤彦造「職業倫理からみた弁護士実務の具体的検討」石井成一編『講座現代の弁護士Ⅰ—弁護士の使命・倫理—』（岩波書店、1970年）298頁など参照）。

32 具体的には、当事者双方が訴訟代理人（弁護士、司法書士または弁理士）を選任している場合に当事者双方の共同申立てがあるときに限り、代理人の報酬を訴訟費用として敗訴者負担とすると同時に、その負担額を訴訟の目的の価額に応じて算出するという改正案（民訴費法改正案28条の3第1項）が、第159回通常国会に提出されて継続審議とされていたが、第161回臨時国会の閉会とともに廃案となった。そのため、同法の2004年改正ではこの点は見送られ、その後の立法作業に進展はみられず現在（2013年12月脱稿時）に至る。

- 33 アメリカでは、当事者は勝訴のときにのみ弁護士報酬を負担するという完全成功報酬制（contingent fee）を採用することで、勝つべき者（勝訴の自信がある者）のアクセス障害を除去する。
- 34 これは、不必要な費用を生じさせた敗訴者に対し結果責任を問うことに加えて、タイムチャージ制で高額となりがちな弁護士報酬が勝訴の見込みのある当事者のアクセスを阻害するおそれがあるため、これを回避しようとしたものとみられる。
- 35 法律扶助の対象が①家事事件、② EU 人権事件、③医療過誤事件の3類型に限定された。
- 36 中村良隆「イギリスにおける成功報酬制と弁護士保険」自正60巻6号（2009年）138頁以下など。
- 37 法律扶助協会は、その財源を、当初は弁護士会や有志の寄付に、1958年度からは、国家（法務省）からの補助金によっていたため、事業内容には限界があり、①扶助対象が裁判援助のみとされ（法律相談などを含まず）、②対象者が生活保護受給者またはそれに準じる者とされ、③扶助の方法が立替金の支出であって、受給者には償還義務が課され、④ジュディケア制のみが採用されていた。小寺一矢「日本型法律扶助の成立要件」自由と正義46巻6号（1995年）33頁、小林元治「法律援助立法をめぐる主要論点」自由と正義48巻9号（1997年）37頁など参照。
- 38 民事法律扶助法（平成12年法律第74号）は、法律扶助の実施体制の整備を国の責務として明確化したうえで（同法3条1項）、「法律扶助協会」（指定法人）に対する国庫補助金支出の根拠を明定し、また、扶助対象を法律相談にまで拡充した（同法2条3項）。ただし、扶助の基本的性格としての立替払い制度は、従来のまま踏襲された（同法2条1項2項）。
- 39 法テラス白書平成24年度版62頁。
- 40 小島武司「司法アクセスの意義とその内容」『市民と司法—総合法律支援の意義と課題—』（財団法人法律扶助協会、2007年）11頁および35頁注11掲載の諸文献、そして、山本和彦「総合法律支援の現状と課題—民事司法の観点から—」総合法律支援論叢1号（2012年）2頁以下などを参照。
- 41 たとえば、批判のある現行の償還制（大石哲夫「立替金償還制度をめぐって—民事法律扶助の受給資格と利用者の負担—」司法アクセス学会編集委員会編『司法アクセスの理念と現状』（三和書籍、2012年）97頁以下など。なお、山本・前掲注40）16頁は給付制を前提として一定の場合に利用者負担を求める制度への転換を示唆する）を見直すうえでも、世論喚起のために感動が語られることの意義は少なくあるまい。
- 42 当初はドイツの影響により「権利保護保険」と呼ばれ、日弁連は特許庁に商標

- 登録をしていたが、その後、「弁護士保険」という呼称が用いられるようになった。
- 43 秋山清人「動き出す弁護士会の権利保護保険制度（リーガル・アクセス・システム）」自正51巻9号（2000年）84頁、堤淳一「リーガルサービス伝達の構図―日弁連弁護士業務改革委員会の取り組みを中心として―」小島武司先生古稀祝賀『民事司法の法理と政策・下巻』（商事法務、2008年）791-793頁、高橋理一郎「なぜリーガル・アクセス・センターなのか」自正59巻1号（2008年）45頁、佐瀬正俊「権利保護保険の歴史とその将来像」自正64巻7号（2013年）8頁など。
- 44 具体的には、①あいおいニッセイ同和損害保険株式会社、②エース損害保険株式会社、③au損害保険株式会社、④SBI損害保険株式会社、⑤株式会社損害保険ジャパン、⑥全国自動車共済協同組合連合会、⑦ソニー損害保険株式会社、⑧日本興亜損害保険株式会社、⑨富士火災海上保険株式会社、⑩三井住友海上火災保険株式会社、⑪三井ダイレクト損害保険株式会社である（50音順）。
- 45 佐瀬・前掲注43）11頁。
- 46 これは、プリベント少額短期保険株式会社の売り出した弁護士費用保険「MIKATA」である。単独型ゆえに、労働、美容医療、子供のいじめ、離婚、遺産相続、金融商品、ネット、貸金など幅広い範囲の法的トラブルについて弁護士費用を補償することができることに加えて、①弁護士ドットコム「プレミアムサービス」、②24時間いつでも悩みごと相談ダイヤルなどの付帯サービスの点でも注目される。<http://prevents.co.jp/product/>、インシュアランス損保版4523号（2013年6月20日）1,9頁など参照。
- 47 中小企業の調査である日弁連弁護士業務総合推進センター・みずほ総研編「中小企業の弁護士ニーズ全国調査報告書」（2008年）47頁は、弁護士以外の専門家に相談し、弁護士に相談しなかった人の34%が弁護士費用を理由に挙げる。また、個人としての市民への調査である日弁連弁護士業務総合推進センター編「市民の法的ニーズ調査報告書」2008年82頁によると、弁護士の法律相談に躊躇を感じた理由に費用が分からない点を上げたのは、約60%であるという。
- 48 たとえば、日弁連LACの海外現地調査につき、佐瀬正俊「海外調査における総括」自正64巻7号（2013年）30頁など参照。
- 49 「法曹養成制度検討会議取りまとめ（平成25年6月26日）」につき、<http://www.moj.go.jp/content/000112068.pdf>を参照。
- 50 「取りまとめ」7頁。
- 51 急増が伝えられる企業内弁護士においても、その数は2012年度で771名、2013年度で965名にすぎない（弁護士白書2012年版185頁、同2013年版180頁）。
- 52 チーサム・前掲注2）119頁以下、川村明「日本の法曹養成改革と国際通商政策―2014年IBA東京大会の課題―」法の支配169号（2013年）28頁、同「〈講演〉

法曹養成教育とリーガル・プロフェッション—ローヤリング・スキル教育再考—」
法曹養成と臨床教育 6号（2013年）1頁以下など。

- 53 法曹養成・研修において交渉教育は、プレゼンスを高めつつあり、文献数も増えている。たとえば、森下哲朗「法曹養成における交渉教育—ハーバード・ロースクールでの教育を参考に—」筑波ロー・ジャーナル 6号（2009年）31頁、原和良『弁護士研修ノート』（レクシスネクシス・ジャパン、2013年）67頁以下など。
- 54 ALI /UNIDROIT, “Principles of Transnational Civil Procedure” (Cambridge University Press, 2006)、ジェフリー・C・ハザード,Jr〔三木浩一 訳〕「手続法における国際的調和」民訴44号（1998年）70頁以下、小島武司＝清水宏「ALI / UNIDROIT 涉外民事訴訟手続の策定」小島武司編著『日本法制の改革：立法と実務の最前線』（中央大学出版部、2007年）816頁以下など参照。