

**民事法律扶助の受給資格と
利用者の負担をめぐって**
—日本型リーガルエイドの特質と改善課題—

日本司法支援センター監査室長 大石 哲夫

(はじめに)

本稿のテーマは、民事法律扶助における利用者の負担である。日本では、民事法律扶助は費用の立替制度として観念され、発展してきているが、民事法律扶助の実施方法として、費用の立替制度を採用しているのは、世界の中で日本だけであるといってもよい¹。

本稿では、日本において民事法律扶助の形態として費用立替制度が採用された経緯とその後の制度の発展を概観し、今後どのような方向でこの問題が解決されていくべきかを検討したいが、民事法律扶助における利用者の負担は、その受給資格と密接に関係している。そこで、これから、

- ・民事法律扶助における受給対象者はどのように措置すべきか
- ・受給者には負担を課すべきか、課すとすれば、どのような方法が妥当か
- ・日本の法律扶助がとっている「費用立替制度」及び「立替費用全額償還原則」にはどのような問題があり、改善の方向としてはどのようなものが考えられるか

を念頭に置きながら、利用者の負担について検討してゆきたい。

[1] 日本の現状

1. 日本の民事法律扶助における受給資格と利用者の負担

日本では、日本司法支援センター（法テラス）のもとで、民事法律扶助の援助として、法律相談援助、裁判代理援助と裁判前代理援助（この二つを合わせて代理援助とする）及び書類作成援助を実施している。このうち、法律相談援助は利用者の負担なしに実施されているが、代理援助と書類作成援助は、手続に必要な弁護士・司法書士の報酬を含む費用の立替制度として実施されている。

日本の法律扶助は、「裁判を受ける権利を実質的に保障する」制度と

して位置づけられており²、裁判所における手続が中心となっているが、援助の対象となる手続は、相手方のある訴訟に限られず、相手方のない手続（破産など）や調停など、裁判所における手続全般にわたっており、また民事裁判手続に先立つ和解の交渉は、これにより迅速かつ効率的な権利実現が期待できる、などという制約はあるが、裁判外援助として認められている。そこで、日本の制度は裁判所の手続が中心ではあるが、その制約の中では、対象とする援助範囲はかなり広いといえる。

民事法律扶助制度の利用者の負担を考えるうえでは、それに先立って、誰を援助するのかという問題、すなわち受給資格の問題がある。日本の制度は、民事法律扶助の援助要件として、勝訴の見込み、利用者の資力及び扶助の趣旨に適することという3つを求めている。このうち、資力要件は収入及び資産から構成され、収入の要件としては、3人家族の場合、手取月収が272,000円以下となっているが、これは平成23年度（2011年度）年間世帯収入の標準5分位の第一分位（年収の上限が337万円、世帯人員2.56人）の枠に入るので、この制度は国民の世帯の下から2割程度はカバーしているといえる³。

この資力要件は1997年4月、法テラスに先立って数十年にわたり民事法律扶助事業を運営してきた財団法人法律扶助協会（以下「法律扶助協会」という）のもとで改定されて以来変わっていないが、2006年10月、法テラスの事業開始とともにこの基準も引き継がれた。

法律扶助協会がはじめて全国共通の資力要件を策定した1979年（昭和54年）当時には、資力要件は「国民の世帯収入5分位の少なくとも第1分位（下から20%）はカバーする」という考え方のもとで作られており、対象となる世帯の居住地域、住宅費の負担に対する配慮などを総合すると、具体的な適用としては、案件により20%を超える水準の人も資格がある⁴。とりわけ、長期にわたる不況による世帯収入の低下を反映して、ここ20年では世帯収入は1割近く下がっているので、法律扶助の資力的受給資格は相対的に広がっているといえる。それ以前には資力基準は数年ごとに改定されてきたが、不況による平均世帯収入の低下と

いう事情が、資力基準の緩和を必要としなかったものである。

国民世帯の下から20%という対象世帯の設定には格別の理由はないが、設定当時、全国社会福祉協議会のもとで運営されていた世帯更生資金（資力に乏しい世帯への援助）の資力基準が生活保護の基準支給額の1.7倍程度であり、この基準が参考にされた。国民世帯の世帯収入の下から2割というのはそれよりもやや低い基準であったが、法律扶助の理念からみて、この制度を普遍的制度として機能させるための最低線として、説得力のあるものと理解されていた⁵。

利用者（被援助者）は、援助決定を受けた翌月から、着手金等を含む当初の立替金額を割賦により償還しなければならない。償還月額原則は1万円であるが、資力を勘案して定めることとされており、実態としては月額5,000円が多くなっている。立替金は手続きの進行につれて増加され（追加費用、報酬金など）、事件終結後に確定する。

償還は、生活保護受給者を除くすべての人に課され、利用者には援助決定とともに郵便貯金の口座を作ってもらって、そこから自動引き落としによる償還を受けることとなっている。

償還の猶予、免除についてはそれぞれ厳しい要件があるが、長年の懸案であった生活保護受給者に対する償還の原則的免除は、平成20年度（2008年度）から導入され、運用されている。

2. 立替金償還制度の運用

法テラスでは、本部と地方事務所により、立替金の償還が滞らないための指導や督促が実施され、新たに立替えられる費用の6割以上が償還金によって賄われている⁶。償還金は民事法律扶助の事業における最大の財源となっており、償還金の確保はセンター財政の最重要課題の一つである。

それでは、支出された資金が法テラスに還流され、新たな事業資金に投入されるための償還率はどの程度になっているであろうか。

累計償還率（ある年度に援助決定されて支出された立替金が、その後数年かかって償還される金額の合計額の割合）は、平成18年度（2006年度）援助決定分では立替金52億8600万円に対して41億5900万円（78.7%）となっており、これに対して償還が免除された金額は3億4500万円（6.5%）である。残りの7億8200万円（14.8%）は、償還の見込みが薄く、処分が必要となっている（2013年1月現在）。

これに対し、平成24年度（2012年度）末の立替金残高は、

一般債権	8,546,672,180円（23.4%）
貸倒懸念債権	16,624,521,931円（45.6%）
破産更生債権等	11,300,533,101円（31.0%）
計	36,471,727,212円

となっており、一般債権の割合（一度も延滞がなく、当初の決定どおりに償還されているもの）が極めて低いことから、ずさんな経営ではないかなどという誤解を与える恐れがある⁷。

一方における、極めて高い償還率、他方における立替金残高に占める「回収に懸念がある立替金」の割合の高さがこの制度の特徴である。民事法律扶助については以前から立替金償還率が低いと指摘されてきたが、おそらくそれはリーガル・エイドの目的や援助対象者の生活への理解を度外視した、「立替金は全額償還されなければならない」という償還制度の要請に忠実な考え方からくるものであろう。その結果、立替金の償還担当部門に対しては常に償還実績最優先という圧力がかかり、民事法律扶助の最重要課題は償還であるかのような理解が業務を支配してきた。どんなに償還実績を上げても、なお改善の余地があると指摘される償還業務は、常に困難の中にあるといえる。

3. 立替金の全額償還制度が取り入れられた経緯と、その後の経過

立替金の全額償還原則は、世界の民事法律扶助における日本の特徴である。資力に乏しい国民を対象としながら、事件の解決により得た財産的利益にかかわらず、支出した資金の全額を償還させることを原則とす

るという日本の制度は、民事法律扶助を社会福祉的な制度として理解する見地からは奇異に感じられるものであるが、これはいつ、どのようにして「制度」となったものであろうか。

1952年（昭和27年）の設立時、法律扶助協会はその扶助取扱規則において、

「受任弁護士は、受任事件の処理により依頼者のために取立て又は取り立てさせた金額から、受任事件につき本協会が負担した費用および予め定めた報酬を本協会のために徴収するものとする。……」（法律扶助取扱規則第22条）

として、取り立てた金額がある場合の費用償還を定めていた。この規定のもとで、昭和27年度（1952年度）から昭和32年度（1957年度）までに支出された費用345万円のうち、131万円（約38%）が償還されている。

初期の法律扶助は国庫資金を予定せず、日弁連や弁護士会、一部企業などの資金を原資として運営されたが、まもなく資金不足のため、運営は危機を迎えた。そこで国の資金を導入するための法律の検討を含む関係者の努力ののちに、昭和33年度（1958年度）から、扶助資金を対象とする国庫補助が開始された。

その補助金交付要領では

「協会は、扶助にかかる訴訟事件が終結したときは、支出した経費をすみやかに被扶助者から協会に償還させなければならない。但し、

- ・被扶助者が災害にかかったとき
- ・被扶助者またはその家族が疾病にかかり、又は身体障害者になったとき
- ・その他前号の事由に類する事情があつて、償還させることが著しく扶助の趣旨に反すると認められるとき

は、法務大臣の承認を得て、その全部又は一部の償還を猶予し、又は免除することができる。」（法律扶助協会補助金交付要領第十）と定め、これにより、立替金の「原則償還」が日本の制度として定着した。

民事法律扶助の基本的制度設計として決定的に重要な利用者の負担が、国庫補助の開始とともになぜこのような大転換をみたのか、については、あまり詳細な資料はない。推量としては、おそらく関係当事者の間でも、この変更の意味するところは意識されてはいなかったのではないかとみられるとともに、財政当局の理解を得るにはこのような転換しかなかったのかとも思われる⁸。

国庫補助の開始の直後から、立替金の償還は早くも制度運営の重要課題とされ、関係者の尽力により国庫補助金が1000万円から一挙に5000万円に増額された昭和39年度（1964年度）からは、それまで事件の終結とともになされていた償還免除決定を直ちに行うことはできなくなり、終結後3年間の「必要的猶予期間」が定められた⁹。

「立替金全額償還原則」は、扶助事件の中心が交通事故のように確実に相手方から金銭の取り立てができたものであった時代にはさして大きな障害とはみられなかったが、1972年ころから増加した家庭事件など金銭の取れない事件では、償還は利用者の大きな負担となるとともに、償還金に頼る事業基盤の弱さを露呈することになった¹⁰。また償還されない事件の管理を含む業務的負担も大きなものになり、法律扶助協会は早い時期から償還免除の適用の改善と、償還も免除もなされない長期未償還事件の整理を法務省に求めていた。このうち、長期未償還事件の整理については、昭和58年度（1983年度）からの「職権免除」及び「みなし消滅」制度の導入により一定の改善が見られたが、「全額償還原則」には手が付けられず、1994年（平成6年）11月から開始された、民事法律扶助法制定を課題とする「法律扶助制度研究会」における最大の論点の一つとなった。

なお、法律扶助協会では、「職権免除」や「みなし消滅」の活用により、利用者からの免除申請のないままに不良債権化していた立替金の整理を図る一方で、償還金そのものの増額、すなわち償還率の向上を図っ

ていたことも記憶されなければならない¹¹。

国庫補助のもとでの事業を含め、法律扶助立替金の償還は扶助協会の発足以来、事件の終結後に初めて開始されるものであったが、交通事故事件など、事件終結とともに確実に相手方からの支払いがなされ、従って償還もなされるというタイプの事件の激減のなかで、法律扶助協会は昭和62年度（1987年度）から、援助決定後ただちに分割償還を求める「進行中償還」を償還の原則として導入した。これは、イギリスの制度における負担金（contribution）や、1980年に制度の大改革があったドイツの「支払い義務のあるPKH」をヒントにしたものであったが、これにより、民事法律扶助は交通事故中心の事件から家庭事件や消費者金融事件が援助の中心となる、事件内容の大激変という条件の中でも、資金を確保し、生き残ることができたといえよう¹²。

4. 法律扶助制度研究会における、利用者の負担に関する論争

欧米の制度的充実が伝えられる中で、法律扶助協会では比較的早くから、法律扶助事業が弁護士会の中だけで維持されることには事業の性質上限界があるという認識のもとで、この事業を法律に根拠を持つ、より公的なものにしていこうとする動きがあり、1980年（昭和55年）には扶助協会の基本法研究会による報告書が作られた。これと前後して日弁連でもさまざまな動きがあり、法務省との間でも長期にわたり非公式な折衝が重ねられてきた¹³。その結果、法務省は法律扶助の立法化に向けた研究会の設置を決定した。1994年の11月から開始された法律扶助制度研究会では、法務省はもとより、日弁連、法律扶助協会、最高裁判所の関係者と民事訴訟法学者の参加のもとで、1998年3月にかけて、外国の制度視察を含む民事法律扶助についての大規模かつ包括的な検討が行われ、2000年（平成12年）4月の「民事法律扶助法」の骨格的内容を提供したが、そこにおける論点のもっとも重要なもののひとつが、制度利用者の負担であった。これについては日弁連及び法律扶助協会からの参加者の主張と法務省からの参加者の主張は真っ向から対立した。

利用者の負担について、日弁連、法律扶助協会からの参加者は、

「欧州諸国が採用しているように、利用者の負担としては給付を基本とし、利用者の資力に応じ一定の負担金を支払うこととする制度と、事件の結果財産的利益を得た場合に一定の限度で償還を課す制度の結合によるべきである。」

とした。その理由としては、次のことが挙げられた。

- ・生活保護を要する者等の資力に乏しい者を対象としながら訴訟等の種類やその結果にかかわらず原則的に償還を課している現行制度は、費用の貸付制度にすぎず、裁判を受ける権利を実質的に保障する制度としては不十分である
- ・（全額償還原則は）貧困者の利用を阻害する
- ・先進諸国においても原則償還制を採用している例はない
- ・弁護士費用の敗訴者負担制度がとられないことと償還制の採用に必然的な関連があるとはいえない
- ・敗訴者負担制度の下でも敗訴者から回収する資金が法律扶助事業の主要な財源となっている国はない
- ・我が国の現在の償還率は、関係者の不断の努力と資力に乏しい利用者の負担によって実現されている

これに対し、法務省からの参加者は、償還制度を維持すべきであるとした。その理由は次のようなものである。

- ・我が国は欧州諸国と異なり弁護士費用を訴訟費用の中に組み入れて勝訴者の弁護士費用を敗訴者に負担させる制度を採用しておらず、各当事者が負担することが原則とされていることから、その援助を公的に行う場合でも原則的に償還制とすることが我が国の制度に適合することになる
- ・弁護士費用の敗訴者負担制度を採用していないにもかかわらず、給付を基本とする制度を採用することは、例えば扶助対象者が勝訴しても、事件により財産的利益を得なかった場合には、そのために要

した弁護士費用の全部または一部を紛争当事者である相手方が支払うのではなく、第三者である納税者が支払うことになり、一般国民の公平感から問題がある。

- ・償還制度の下では、いったん投入された資金は原則としてその後償還され、再び他の事件へ活用されていくことになり、資金の効率的利用と財政負担の軽減につながるものであり、現に70%以上の償還率が確保されている。
- ・償還制度のもとでも、償還猶予や償還免除制度によって、利用者の負担の軽減をはかることが可能である。

この論争においては、研究者からの意見は直接には表明されなかったが、法務省が主張した「弁護士費用の敗訴者負担が導入されていないにもかかわらず、給付制度を採用することはできない」とする結論は、おそらく参加したほとんどの研究者が支持していたものと思われる。参加した研究者の全員が民事訴訟法学者であったことも反映されている¹⁴。

5. 現状

民事法律扶助法では、上記「研究会」における法務省からの参加者の意見が採用され、立替金の全額償還原則が民事法律扶助法の下でも維持されて、現在にいたっている。

「研究会」においては、生活保護受給者には負担を求めないとするのが全員の一致した結論であったが、民事法律扶助法のもとではこれは導入されなかった。法律に裏付けを持つとはいえ、民間の法人である法律扶助協会にとっては、事業財源である償還金のかなりの部分を占める生活保護受給者からの償還金は直ちに廃止できるものではなく、また事件内容としても自己破産事件の急増の中では、生活保護受給者とはいえ、負担をさせないことには抵抗感があったことも否めない（多重債務者が、法制度の不備のもとでの被害者であるという認識は、法律扶助関係者の間でも問題の発生からかなり後になって共有されたものである）。

生活保護受給者には申請により償還を猶予・免除するという運用は、総合法律支援法のもとで、平成20年度（2008年度）から実施されている。

〔2〕 各国の民事法律扶助受給資格と利用者の負担

日本の法律扶助の組織的な開始は、1952年、日弁連による法律扶助協会の設立であるが、これはイギリス、アメリカの制度を参考にしつつ導入されたものであった。にもかかわらず、日本では、無資力者を対象としながらも、費用を立替え、立替えた費用の償還を基本とする制度が作られることになったが、その是非を論ずる前に、各国の民事法律扶助の受給資格と受給者の負担について瞥見しておきたい。それにより、各国が法律扶助の内容として何を実現しようとしているかが明らかになり、それとの比較で、日本の制度の在り方を検証することが可能になるからである。

1. イギリス

イギリスでは第二次大戦後に法律扶助および助言法（1949）のもとで制度の整備がなされ、制度の発足時には、国民の80%が受給資格があるものとされていた。当初は上級の裁判所における離婚等の手続きに限られていた援助は、1972年に法的助言・援助（legal advice and assistance）を制度内容に加え、下級裁判所や裁判所外の援助にも広く適用される制度となった。その後、1980年代からの不況の慢性化による援助対象者の増大と国家財政の窮乏化の中で、1986年には初めて受給資格の切り下げがなされ、1990年代では国民の約50%程度、2000年代では30%程度が受給資格を持つものとされて、受給資格の範囲は次第に切り詰められ、普遍的制度から援助対象を絞った制度へと、後退を深めている¹⁵。

イギリス法律扶助においては、法的助言・援助については利用者に負担は課せられず、そのもとで非営利援助機関による援助や、ソリシター

による訴訟以外の援助について支出がなされてきた。

代理援助は主に上位裁判所の手続きの援助であり、利用者のうち比較的資力のある人には負担金が課されている。負担金は収入からのものと資産からのものがあるが、収入からの負担金が課せられる人は、全体の15%程度にとどまってきた。

イギリスの法律扶助では、負担金のほかに、事件の結果相手方から支払われる訴訟費用（costs）の全額と、損害賠償金（damages）等相手方から取得された金銭や資産からの優先的償還（法定担保）があり、これらが、所要財源の一部をまかなってきた。なお援助を受けた人が敗訴し、相手方の訴訟費用を支払わなければならない場合には、法律扶助から支出される。労働党政権の中盤であった2004年における、援助を受けることのできる人の総収入限度は月額で2,288ポンドで、可処分所得が621ポンドであった。

2005/06年度における民事代理援助（Civil representation）の支出及び収入の内容は次のようなものであった。

（民事代理援助の収支 2005/06年度、単位1000ポンド）

支出

ソリシター費用、カウンシル報酬、実費	774,993
負担金の返還	5,072
敗訴者費用負担	1,685
その他	7
計	781,757

利用者関係の収入

負担金	21,185
回収費用	165,667
損害賠償・法定担保からの回収	60,576
計	247,428

（Lgal Services Commission 2005/06 Annual Report p68,69より作成）

このように、代理援助の支出に対する負担金の割合は、2.7%、回収費用と法定担保からの回収を加えた全体でも、31.7%にとどまっている。イギリスでは、利用者の負担金は、援助を受けられる人の範囲を広げるとともに、資力的な条件のために援助を受けられない人とのバランスをとるために導入されたものと説明されてきた。

2. オランダ

オランダでは憲法により法律扶助を受ける権利が規定されている¹⁶。2005年の改革により、その援助システムはサービス・カウンターと呼ばれる事務所における初期的なサービスと、証明書を受けて開業弁護士に依頼する援助から構成されている。サービス・カウンターにおける援助は1時間までの範囲で資力にかかわらず受けることができる。

サービス・カウンターにおける援助では問題が解決せず、さらなる援助が必要な場合は開業弁護士が紹介されるが、開業弁護士の援助は、3時間スキームとよばれる簡易な援助は月収1,653ユーロ、子を持つ単身者の場合には2,325ユーロが資力的な資格の上限となる。この場合、負担金は一律13.5ユーロである。

それ以上の援助が必要な場合には、年収が23,800ユーロ（単身者）、パートナーのいる場合には合わせて33,600ユーロが収入の上限となる。資産限度は20,315ユーロで、18歳未満の子一人につき2,715ユーロが加算される。この場合の負担金は98ユーロから732ユーロである。援助を受けることのできる人は国民の40%程度とされている（2009年4月 International Legal Aid Group Conference における Susanne Peters 氏ほかの報告より）。

オランダの場合にも、支出に対する負担金の割合はごくわずかであり、その目的は利用者が裁判所に持ち込むことの適否を慎重に考慮し、軽はずみな訴訟を開始させないことにより、法律扶助制度のコストがかさむことを防止することとされている。

3. オーストラリア

オーストラリアでは、援助を受けることのできる基準は連邦により統一されている。そのもとで、例えばビクトリア州では、週の可処分収入が265豪ドル以下の人は負担金なしで援助を受けることができ、265豪ドルを超える場合には、負担金を支払って援助を受けることができる。福祉給付当局による各種手当の満額を受領している場合には、収入基準はクリアしているとされる（2008/09年度）。

未成年者、保護案件、精神保健、退役軍人の手当などに関する事件については、資力テストはなく、負担金も課されない。

負担金には初期負担金と最終負担金がある。収入からの負担金最低額は75豪ドルであり、負担金は総額を月々に分割して支払う。資産からの負担金は一括支払いが求められる。最終負担金は費用が確定した後求められる。相手方から金銭の支払いがある場合には、援助費用の全額の負担が求められるが、子の扶養料、福祉機関などに償還されるもの、援助承認前に発生し、支払われなかった訴訟費用などは除外される。

負担金と総支出の関係では、ビクトリア州の法律扶助の2008/09年度総支出（刑事を含む）は1億299万4000豪ドルであり、これに対し、負担金額は269万2000豪ドル、相手方から回収される訴訟費用133万豪ドルを合わせても402万2000豪ドル（3.9%）にとどまっている。

4. 韓国

韓国の法律扶助の受給資格のある人は月収260万ウォン以下の国民とされ、これは国民の50%程度になるといわれている。また、一般的基準のほか、軍人、農業・漁業者、犯罪被害者など、さまざまな受給資格がある。韓国でも、支出される資金は償還が建前であるが、韓国では、公益法務官を含むスタッフによるサービス提供がなされ、その費用は一般の弁護士の10分の1程度であることが報告されている。また、政府機関を含む数多くの支援機関による無料のサービスが多く整備されているために¹⁷、援助を受けた人の92.5%は負担なしという結果になって

いる（2010年度）。

5. ドイツ

ドイツでは、法律により、訴訟費用を全く払えない、又は一部しか支払えない人がPKHとよばれる訴訟手続きの援助の対象となる。その基準は連邦社会扶助法所定の算定方式による。PKHには、支払い義務のないPKH（訴訟援助）と、支払い義務のあるPKHがあり、単身者の場合、純所得が一定金額に満たなければ費用は支払わなくてよい。たとえば1920ユーロの手取り月収のある人の場合でも家族にかかる控除額によっては支払義務のないPKHを受けることができる（2009年現在）。負担金は所得に応じ、分割して国庫に支払う。

6. アメリカ

アメリカの法律扶助は、1964年、“貧困との戦い”を標榜したジョンソン大統領のもとで経済機会局（OEO）による支援プログラムとして再出発し、幾多の激動ののちに、1974年、リーガルサービス・コーポレーション（LSC）が連邦資金を法律扶助の実施プログラムに提供するという形で、連邦資金が使われることになって、今日にいたっている。資金を受けるプログラムは、資力基準を設け、これを3年に1回以上点検しなければならないが、援助の対象となるのは、連邦貧困基準（Federal Poverty Guidelines）の125%以下の収入の人とされている。この水準は大体アメリカ市民の16～17%程度にあたるといわれている。各プログラムはそれぞれの事業目標に基づいて、誰を援助するかを決定するが、援助対象者から負担を求めてはならないとされている。なお、ヨーロッパ諸国の多くが、法律扶助の受給は国民の権利としているのに対し、アメリカの法律扶助にはその権利への言及はみられない。

[3] 立替金償還制度の問題点と、改善課題

これまでみてきたように、各国の民事法律扶助は、

- ・ 制度設計の考え方や、財政状況などのために、援助対象者の範囲としては広狭がある。
- ・ 利用者の負担としては、アメリカを除く国では、利用者の一部について負担金等を課しており、負担金の目的は援助資格のない人との公平を保つため、あるいは軽率な訴訟提起を抑止するため、というものである。

としてまとめられる。これに対して、日本の民事法律扶助は、対象者の範囲としては比較的狭い割には、原則全額償還という形で、利用者に重い負担を課している。そのことがどのような結果を生んでおり、今後どのような対応が求められるかについて考えてみたい。

1. 立替金全額償還原則一二つの問題点

資力に乏しい国民にとって、費用の全額償還を予定する援助は資金の無利息の貸与とおなじであり、重い負担を課す結果となって、手続きの利用を阻害する。特に勝訴しても、あるいは事件が解決しても経済的利益の得られない、

- ・ 金銭の給付を得られない事件（離婚事件など）
- ・ 訴訟事件以外の裁判所の手続き（破産、調停）
- ・ 災害被災者の手続き
- ・ 未成年者の手続き

などの事件では、利用への大きなバリエーとなる。また、立替金の償還に真摯に対応しなければならないと考える人は、償還の見込が立たない限り制度の利用を控えるという結果になる。「無資力者を援助する制度なのにどうして費用全額を負担させるのか」という疑問は、この制度を社会福祉的なものとみる人ならばただちに抱くものであり、各国の例

をみても、日本の制度は特異なものである。

立替金全額償還原則は、民事法律扶助事業の管理としても大きな問題を引き起こす。その一つは、すべての事件の資金について、1件としてはまことに少額であり、担保もついていない債権を管理しなければならず、しかもその管理は、無資力者の法的手続きの支援という社会福祉的な内容を持つ援助制度の趣旨に沿ったものでなければならないことである¹⁸。また、生活保護受給者はもとより、これと同程度の生活水準にある人から償還を求めるのは、制度の理念からみて適切ではない。

もともと資力のない人々を援助したのであるから、日々の暮らしに困窮している人々がはじめに決められたとおりに償還をするのは相当困難である。そこで法テラスでは、本部と地方事務所により、償還が途切れることのないよう、償還に関する案内をしているが、それでも償還のできない人はでてくる¹⁹。そのようなときに、事業の実施主体としては、制度の趣旨を没却させることのないよう、細心の注意を払いながら督促にあたるのであるが、立替金すなわち貸金債権として理解する立場からは、立替金全額が償還されるまでは、償還努力は不十分なものとされることとなる。この管理の困難性と、事業の趣旨・目的にかかわらず「立替金の全額償還」を管理のうえでも求められることが、償還業務の担当者、すなわち事業の実施者の立場をきわめて困難なものにしている。先に述べた、償還実績を巡る誤解もその一つである。

社会福祉的な制度というには今一つ迫力を欠く制度であるとともに、事業の管理上も実施者に大きな困難をもたらすことが、民事法律扶助を費用の立替制度として実施することのデメリットである。その反面、所要資金の多くの部分を、償還金に依存することができることが、この制度のメリットである。

2. 弁護士費用敗訴者負担の導入は、民事法律扶助における立替金全額償還原則の改善の前提条件か

法律扶助制度研究会における、利用者の負担を巡る対立点は、つまる

ところこの制度について、一部利用者の負担を求めつつも、給付を基本とする制度とすべきか、それとも費用は利用者の負担とするものとし、一定の事情のある場合にのみ、償還の免除を認めていくか、であった。この違いは、考え方としてはさして距離はないように見えるが、現実には天地の違いとなる。なぜならば、いったん立替金＝一般の債権として把握された瞬間から、立替金はその成立の事情にかかわりなくすべて回収されるべきものとされるのであり、それと逆行する規定（償還免除など）は、限りなく限定的に運用される結果となるからである²⁰。法律扶助協会の時代を含めて、立替金の償還の免除は、償還制度の存続を正当化する理由として挙げられてきたが、実際の運用は極めて厳しいものであり、生活保護受給者を除いてはほとんど認められていないのが現状である。これは運用の問題というよりは、立替制度として民事法律扶助を設計したことからくる必然的な結果であると思われる。

ところで、償還制維持説の有力な根拠の一つは、弁護士費用の敗訴者負担が日本では行われておらず、これを欠いたところで給付制を導入すると、敗訴者が負担すべき費用を国（納税者）が負担することになり、納税者の理解が得られない、というものであった。しかしながら、弁護士費用を含む訴訟費用の敗訴者負担は、日本では今まで行われたことのないものであり、今次司法制度改革でも見送られたものである。弁護士費用の敗訴者負担は弁護士費用の公定化につながるという危惧も弁護士の間には根強く、これを根拠に、民事法律扶助制度全般にわたる制度の根幹として、償還制の維持を主張することは、見方によっては民事法律扶助を人質にして弁護士費用の敗訴者負担を導入するものともとられかねない。また現実には、日本の法律扶助事件では金銭や不動産などを争う訴訟は比較的少ないだけでなく、調停や示談交渉などへの法律扶助の充実の必要も指摘されている。こうした状況のもとで、弁護士費用が敗訴者負担でないことを理由に給付制を否定することは説得力に欠けると思われる。

資力に乏しい当事者に対して、その償還を前提に費用を立て替えるこ

とは、必然的に制度の利用を躊躇させる要因になるだけでなく、償還事務に係る大きな負担を法テラスにも課すことになっていることは、日本司法支援センター評価委員を務めた研究者も認める所であり²¹、現実的かつ説得力のある改善がなされる必要がある。

3. 償還制度改善の方向

(1) 利用主体と問題の性質による負担の設定

償還は法律相談援助については課されず、代理援助と書類作成援助について課されている。償還は事件の種類や問題の性質、利用者が置かれている状況にかかわらず課されており、そのことが震災被災者への援助を含む、制度運用の大きな障害になっている。そこで当面の対処法として、この償還制の建前を維持しながら、それによる不都合を避けていくためには、利用主体—資力に乏しい高齢者、病者、障害者、未成年者など—や、問題の性質—犯罪被害、災害による被害など、利用者に費用の負担をさせることが、社会通念から見て適切でないもの—によっては償還を課さないこととしたり、一定期間償還を果たした人にはその余の償還を免除するなど、制度目的の実現に向けた修正を行っていくことが考えられる。法律扶助協会に対する法務省の初期の補助金交付要領でも、災害、疾病、身体障害は償還猶予・免除の理由となっていたものであり、その趣旨を生かすならば、これらの事情のある人にははじめから償還を課さないものとし、訴訟の結果相手方から金銭の支払い等がある場合にのみ、償還させることとすることが制度としてより合理的なものとなる。ただし、そのためには、法律扶助を利用するすべての人に償還を課すべきものとする認識を一変させる必要がある。

特定の事件や利用者には償還を課すべきでないという提案は以前からさまざまな形でなされてきた²²が、採用されることはなかった。その背後に、多額の償還実績という事実があることは否定できず、日本の民事法律扶助には、その設計時から、利用者に重い負担を課すこと

への疑念が制度に反映されることはあまりなかったといえる。利用者の負担を事業の原資として重視することの制度の歪みが、今一度検証される必要がある。

(2) 「法律扶助」概念の豊饒化と、援助形態の多様化の必要

ア 「費用の援助」から「問題解決への援助」へ—日本的制度観の転換

日本の民事法律扶助は「裁判費用の立替え」として説明され、運用されてきたが、費用立替だけに着目する限り、その実質は無利息の貸与にとどまってきたにもかかわらず、利用者がそれなりに増加してきた背景には、人々の間に、弁護士を依頼する場合に信頼できる情報がなく、かつ費用への不安が大きくあったことが挙げられる。すなわち日本の法律扶助は「費用の立替え」だけではなく、一定の質を保証された弁護士のサービスを、適切な負担によって得られることへの人々の期待と信頼によって、支えられてきたといってもよい。そしてそれは、法律扶助に求められる本来の機能そのものであり²³、法律扶助は、法的問題に遭遇し、援助を求めるすべての人々に対して質の高いサービスを提供する制度として、再構成される必要がある²⁴。

ちなみに法テラスは常勤弁護士の制度を採用したが、民事法律扶助の国際的な流れからいえば、スタッフ弁護士は開業弁護士が手を差し伸べにくい法的サービスの分野について、新たなサービスの開拓を含む活動を軸に構築されるべきである。それにより、法律扶助制度は全体として「費用の援助」から「問題解決への援助」へと、それが本来持っている内容への回帰を果たすことができる契機を持つことができよう。

イ 「貸付制度」と「給付制度」の分離

費用の立替えという面だけに着目しても、日本の制度は独特である。援助の開始時には一定の資力以下の「無資力者」であることが求められ、援助決定と費用の支出後には月々決まった額を遅滞なく

返還する、堅実な生活者（債務者）であることが求められる。一つの制度が、その対象を見るときに、社会福祉の対象である無資力な人々として、そしてまた償還金の負担に耐えられる一般の堅実な市民として二重に把握されている。このことが、償還制度の運用を巡っても、見方の違いを生み、「社会福祉」という観点を重視する人は立替金の原則償還の廃止と給付制の導入を求めるのに対して、「市民への貸付制度」と理解する人は限りなく立替金総額に近い償還を求める結果となる。これが、費用立替＝償還制度に内在する矛盾である。

これまでの経緯は別として、この償還制度の現状をより生産的に理解しようとするならば、この制度は本来別個に整備されるべき異なった制度、すなわち経済的・社会的に弱い立場にある人々への福祉的援助（従って当初の負担は課さず、財産的利益のあった場合にのみ償還を課す制度）と、法的問題解決のために当面の資金の貸与だけが必要な中流層の人々に対する司法アクセス支援制度（従って費用は全額返してもらう制度）が単一の制度の中に混在しているものとみることでもできる。この二つはその目的において、貧困からの脱出など、社会的に弱い立場にある人々への法的支援と、一般の人への司法アクセス利用の促進支援として区別することができよう。このように理解し、運用上も区分することによって、援助のはじめから、償還を課すべきかどうかを含む、メリハリの利いた援助体制を整備することができるものと思われる²⁵。

ウ 司法アクセスへの多様な支援メニューの整備

法律扶助を裁判費用の立替えとしてストレートに理解することは、この制度が本来的に持っている「正義へのアクセス」への民事法律扶助の内容の多面性を一切捨象してしまい、「無利息の費用貸付」としてのみ、制度の枠組みを考えることにつながり、それはすなわち「弁護士への援助」という、誤った制度観につながるものである。

「すべての人々が平等に法の保障する権利を享受することができるための制度」

としての法律扶助は、経済的障壁に限らず、心理的、地理的、社会的障壁を除去することにより、アクセスを容易にして問題解決を促進するものであり、訴訟手続きの援助はもとより、法的支援が必要なすべての分野と領域に及ぶべきものである。またその方法も、専門家による代理だけでなく、情報提供や法的知識の教授、法教育など、広範かつ多様なものとして把握、整備してゆくべきものである。

法テラスの事業を規律する法律はたまたま「総合法律支援法」と名付けられたが、それこそが、法律扶助のあるべき本来の姿—司法アクセスの普遍的支援—そのものを示しているといえよう。

(3) 利用者の負担軽減への検討課題

民事法律扶助に関する利用者の負担は、これまでみてきたように、制度目的とかがわかるものである。日本の場合には、この制度は、無資力者を対象とするにもかかわらず、費用の原則全額償還制を採用していることにより、司法アクセスをすべての人に平等に保障する（「裁判を受ける権利の実質的保障」とは、訴訟をその中核におく法的紛争の予防・解決システムを包括的に表した言葉と理解すべきである）、という目的に対しては不十分なものである。

近年こうしたことが指摘されながら、利用者の負担軽減が実現にいたらないのは、私見では、民事訴訟において弁護士費用の敗訴者負担を採用しないことに障害があるのではなく、この制度の本格的整備に向かうことによる財政負担の増加への財政当局の警戒心や、制度充実により実現される成果への疑問、及び社会的に富裕層とみられている、弁護士の報酬の支払いを中心とする制度の運営の透明性への懸念（「弁護士のための制度ではないか」という疑問）があるためではないかと思われる。本稿でこれらについて詳述する余裕はないが、民事法律扶助は、その目的がすべての国民の司法アクセスの平等な保障

という高度に公的なものである反面、そのためのサービスが、開業弁護士・司法書士にゆだねられる場合（いわゆるジュディケア）には、こうした民間人の専門家により担われることからくる、資金の使用方法的の適正性、すなわち受任者の報酬の適正な水準の設定と事件・資金の管理という課題を持っている。この問題を解決するための方法として、例えばドイツでは制度自体の運営を裁判所が行い、費用の支出基準も法律で定めている。こうした制度を日本でも導入することは現実的とは思われないが、少なくとも、この制度はサービス提供者のためのものではなく、法による問題の公正な解決を支援する制度として、国民の生活に不可欠なものであることを、関係者だけでなく、すべての国民に理解してもらう必要がある。

民事法律扶助の成功の鍵は、これを市民が合理的な価格で質の高いサービスを受ける公的制度として整備することであり、そのためには、ニーズにあったサービス・メニューを豊富化するとともに、サービス単価の明示と、サービスの質の保障が必要である²⁶。

実は、これらは法律扶助だけでなく、弁護士のサービスについて長い間求められてきたものであり、これらを制度としてどのように保障するかは、民事法律扶助を含む弁護士のサービスの喫緊の課題である。なぜならば、弁護士のサービスを利用しようとする階層が、かつてのように企業と富裕層に限られていた時代は終わり、一般の市民の平穏な日常生活に突然予期しない法的問題が生まれることは今日では全く普通の出来事になっているからである。

民事法律扶助における利用者の負担を考えることは、その反面の公的負担＝公的資金の負担許容性を政策として考えることである。今日、グローバル化のもとでの国家財政の逼迫という事情の中で、民事法律扶助の前途にはきわめて厳しいものがあり、制度改善は容易ではないが、この制度が国民生活にとって有用であり、制度として不可欠なものであるという理解を広げることができれば、この制度をより利

用しやすく、利用者の負担としても軽減していける道は、つなげることが出来るものと思われる。

(この論考は、2013年4月22日、日本司法支援センター調査研究室における報告に加筆・修正を加えたものである。)

[注]

- 1 韓国の制度も基本は立替制度ではあるが、多くの支援制度により、対象者の9割が負担のない援助を受けている(2011年11月14日、法テラス第16回事業企画研究会における大韓法律救助公団、林裁昊氏の報告)。
- 2 「民事法律扶助法」を基礎づけた法務省の法律扶助制度研究会「報告書」(1998年3月)は、「……民事法律扶助制度は、民事紛争の当事者が資力に乏しい場合であっても法律専門家である弁護士による援助を得て民事裁判等において自己の正当な権利の実現等を図ることを実質的に保障する制度である。なお、諸外国の中には、法律扶助制度の一環として、単に資力に乏しい者だけでなく、それ以外の理由によって法的救済へのアクセスが困難である者等をも対象としている国もあり、我が国もそのような制度を採用すべきであるという意見、紛争の予防及び早期解決のため、法律扶助の内容として法律に関する知識の普及・啓もう、法情報の提供等も含めるべきであるという意見、今後、民事・刑事を含む総合的な法律扶助制度を目指すべきであるという意見も述べられた。」としている。「報告書」6頁(1998年3月23日)
- 3 世帯の属性別1世帯当たり1か月間の支出(二人以上の世帯)(平成23年)中、年間収入10分位階級別。「日本の統計」(2013)268頁。
- 4 業務方法書別表1「資力基準」では、家族1名増加する毎に基準額に30,000円を加算する、としているほか、申込者が生活保護法に定める保護の基準の一級地に居住している場合には、基準額に10%を加算した額をもって基準額とするとしている。また家賃又は住宅ローンを負担している場合には、基準額に一定額を加算できることとしている。医療費、教育費、その他やむを得ない出費の負担も勘案して援助決定できるものとされている。
- 5 ヨーロッパ諸国の援助対象からみると、日本の世帯収入の下から2割という対象設定は狭い。前出「法律扶助制度研究会」においては、負担金を課すことを前提に、4割程度を援助対象とすることを求める意見も強かった。前掲「報告書」27頁。

- 6 平成24年度では、扶助費立替支出は代理援助が15,104,359,210円、書類作成援助が511,593,505円の合計15,615,952,715円、これに対し償還金は9,982,361,203円となっている（いずれも常勤弁護士関係の想定支出、負担金収入を含む）。立替支出に対する償還金収入の割合は63.9%にのぼっている。
- 7 「貸倒懸念債権」には、償還猶予中の立替金も含まれている。
- 8 法務省の文献によると、法律扶助事業の助成に関する法律の検討の過程では、資金の支出としてははじめから「立替」が予定されており、法律扶助協会側から、「当座の3、4年は面倒をみてもらわないと立替は不可能である。その後は償還できるから不都合はない。」との説明がなされている。
- 9 1964年（昭和39年）の補助金交付要領の改正では、償還については別途立替金償還・猶予・免除要領が定められるとともに、災害、疾病、身体障害などによる免除が削られた。また事件終結後3年以内の猶予期間を置かなければ免除申請ができないこと、相手方から給付を受けた金員等の2割5分は免除できないことなどが定められた。
- 10 事件構成としては、昭和43年度（1968年度）に1,061件と、全体の54.4%を占めた交通事故事件は、50年度（1975年度）には281件（13.0%）になったのに対し、離婚事件は昭和43年度に195件（9.9%）であったものが50年度では457件（21.1%）になっている。
- 11 「職権免除」と「みなし消滅」は、不可避免的に発生する長期未償還の立替金について、利用者の申請を待つことなく、事業主体による調査に基づく判断で立替金債権を処分するものであり、長期未償還立替金を最終的にゼロにする、管理上画期的な制度であった。
- 12 資金がなければ事業はできないという意味で、当時においても償還金の確保は事業の生命線であった。立替金に対する国庫補助金の割合（国庫補助率）は、補助金が前年度の4.5倍に増加された昭和39年度（1964年度）では81.0%を記録したが、その後約25年間にわたって、補助金はほとんど増えず、補助率は漸減を続けて、昭和63年度では15.7%となっている。他方、昭和61年度に2億8884万円であった償還金は、5年後の平成3年度では6億225万円と、2倍強となった。「進行中償還」が償還金の確保にいかに貢献したかが示されている。
- 13 1988年（昭和63年）11月、法務省と法律扶助協会の担当者間で、法律扶助事業について主として実務を中心として共通認識を深めようとする会合がはじまり、間もなく日弁連の参加者を加えて月1回程度の頻度で1993年3月まで続けられた。以降は法律扶助制度研究会の発足を前に資料の整備が進められた。
- 14 竹下守夫「法律扶助の目的と政策」『日本の法律扶助』法律扶助協会2002年185頁参照。なお竹下教授は「…今後の方向として、一応、償還制を原則としながら、

まず生活保護受給者及びこれに準ずる者については、事前の償還免除制（実質上の給付制）とし、これ以外の者については、個別のケースごとに、償還猶予、償還免除の制度を活用して具体的妥当性の確保を図るべきように思われる。」とされる。傾聴に値する提言である。

- 15 イギリス法律扶助の生成、発展、そして近年の変容を紹介するものとして、Steve Hynes、*Austerity Justice*, Legal Action Group, 2012.
- 16 オランダ憲法は次のように規定している。—第17条 何人も、その法律上の権利につき、裁判所の審理を妨げられることはない。—第18条（1）すべて人は司法的、行政的手続において法的に代理されることができる。—（2）資力の乏しい者に対する法律扶助の提供の基準は議会の定める法律による。2009年4月、International Legal Aid Group ConferenceにおけるSusanne Peters氏ほかの報告より。
- 17 支援機関としては、雇用労働部、女性家族部、農協中央会、中小企業庁など11がある。前出、法テラス第16回事業企画研究会における林裁昊氏（大韓法律救助公団）の報告による。
- 18 平成23年度（2011年度）、代理援助の1件当たり平均支出は約14万5000円程度である。これに対し、例えば日本学生支援機構による大学生に対する奨学金の最低額（月額）は3万円であり、4年間では144万円になる。
- 19 自動引落の入金率は、2012年4月～5月の実績では、件数では43.64%、金額では41.03%であった。
- 20 法テラスが適用を受ける独立行政法人通則法のもとで、立替金回収への圧力は年ごとに強くなっているように見受けられる。
- 21 山本和彦「総合法律支援の現状と課題」総合法律支援論叢第1号、16頁 2012年3月、日本司法支援センター。
- 22 前出注14、竹下氏の提言もその一つである。
- 23 民事法律扶助法以前には、法律扶助協会は、目的達成のための事業として、法律扶助を「資力に乏しい者に対する法律問題に関する扶助」とし、一般には「裁判費用を立て替え、弁護士を紹介して援助する制度」などと紹介してきた（財団法人法律扶助協会寄附行為第五条一、昭和48年当時）。
- 24 法律扶助（legal aid）は本来すべての人に法への平等なアクセスを保障するのであり、貧困者に対する慈善的救済ではない。ただ日本では法律扶助＝裁判費用の立替という観念が長い間支配したために、その持つ本来的な理念はむしろ「総合法律支援」という包括的的制度により、初めて具現化されたといってもよい。
- 25 またこのように理解することによって、弱い立場の人々への援助の充実とともに、リーガルサービスの基盤としての、一般の人々を対象とする訴訟費用保険をはじめとする多様なファイナンスの展望を持つ制度として、総合法律支援を充実

していくこともできよう。

- 26 弁護士報酬の公定化とは異なるが、法律扶助の費用に関する支出基準が明確に規定され、運用されることは制度に対する国民の信頼を得る基礎であり、この意味では、法律扶助事件報酬の「公定化」と、明快な運用は、制度の重要な前提である。