平成25年12月発行

総合法律支援論叢

（第３号）

付添人の役割と課題
廣　瀬　健　二

裁判員裁判におけるスタッフ弁護士の役割
村　木　一　郎

累犯障がい者の刑事政策的対応に向けた
新たな取り組みと課題
太　田　達　也

緊縮財政下のイギリス法律扶助の変容と
持続性を追求する他国の取組
池　永　知　樹

司法制度改革と法テラス
打　越　さく良

司法書士の活動による総合法律支援の活性化
仁　木　恒　夫

消費者政策と司法アクセス
田　口　義　明

発行　日本司法支援センター　法テラス

総合法律支援論議

（第３号）

発行　日本司法支援センター

巻頭に寄せて

終戦直後の日本の街に、新興の、あるいは休業していた出版社が一斉に立ち上がった勢いは凄まじいもので、戦時統制により約200社に整理されていたのが昭和21年末に2,459社を数え、翌々23年末には4,581社にまで増えた。そんなことを塩澤実信著「戦後出版史」で知りました。

同じころカストリと称する正体不明の密造酒が焼け跡の巷に出回ります。三合も飲んだら酔いツブれるどころか命さえ落としかねない代物が多かったためにたちまち粗悪品の代名詞になったのですが、正規の酒蔵で醸す本物の粕取焼酎は名前のとおり清酒の酒粕を原料にする上等な酒ですから、怪しい方のカストリは高級焼酎の名をかたる紛い物の代名詞でもありました。

戦後の混乱と解放感を感じさせるこのふたつの社会現象が合わさってカストリ雑誌なる新語が生まれます。焼け跡に簇生（そうせい）した出版社が繰り出す本の大部分を占めた、猥雑なエネルギーに満ちた雑誌を一くくりにしてそう呼んだのです。粗悪品とか紛い物とか、そして３号（三合）でツブれるとの蔑みを含意にしています。

しかし３号で休刊してしまうためしが少なくないのは、カストリ雑誌に限った話ではありません。広辞苑にも「三号雑誌＝長続きしない雑誌をあざけっていう語」と載っているくらいで、実績のある出版社が出す定期刊行誌でも、難しい専門誌でも、同好の仲間で発行する同人誌でも、雑誌が第３号を越えて歩み続けるのは大変なことのようです。

財団法人法律扶助協会が第12号（2006年４月）まで刊行した「リーガル・エイド研究」の後を継ぐ本誌は、今回、第３号目を迎えました。有り難いことに、既刊号に掲載した論文を引用していただいた例がすでにいくつか、管見の限りでも、ありました。総合法律支援法に定める様々な事業の実践機関である法テラスが編集・刊行する研究誌はどのような内容であるべきなのかを考えつつ更に号を重ねていきたいと思います。

本誌を手に取られた方々からご意見ご感想、また執筆希望をお寄せいただければ幸いです。

平成25年12月

日本司法支援センター（法テラス）
理事　　安 岡　崇 志

総合法律支援論叢

（第３号）

目　　次

付添人の役割と課題 ―――――――――――――――――― 1

―国選付添人制度拡充にあたって―

立教大学大学院法務研究科教授
日本司法支援センター理事　廣瀬　健二

裁判員裁判におけるスタッフ弁護士の役割 ―――――――― 27

弁護士　村木　一郎

累犯障がい者の刑事政策的対応に向けた新たな取り組みと課題 ―――― 47

慶應義塾大学法学部教授　太田　達也

緊縮財政下のイギリス法律扶助の変容と
持続性を追求する他国の取組 ―――― 69
―2013年 International Legal Aid Group 国際会議を踏まえて―

法テラス総務部調査研究室専門員
弁護士　池永　知樹

司法制度改革と法テラス ―――― 97
―民事法律扶助に着目して―

弁護士　打越さく良

司法書士の活動による総合法律支援の活性化 ―――― 121

大阪大学教授　仁木　恒夫

消費者政策と司法アクセス ―――― 141
―消費者の権利の「実効性」確保を目指して―

名古屋経済大学教授
消費者問題研究所長　田口　義明

付添人の役割と課題

―国選付添人制度拡充にあたって―

立教大学大学院法務研究科教授
日本司法支援センター理事　**廣瀬　健二**

Ⅰ　はじめに

先進諸国においては、少年の犯罪・非行には、成人の刑事手続・処分に対して、保護・教育的な修正を加える等の特則（少年法等）を設ける共通の制度（少年法制）がとられている。しかし、それぞれの制度の内容・刑事手続の修正程度には各国において相当な差異があるうえ、このような保護教育的な修正・運用に対しては各国において批判・異論もあり、歴史的な変遷もみられる。これは、刑事裁判・刑罰制度が有史以来、少なくとも数千年以上の長い歴史を有する確立されたものであるのに対し、少年法制は高々100年余の歴史しかなく未だ流動的な制度であること、少年によるものでも犯罪である以上、被害感情や社会の不安防止という犯罪対策が必要となるので刑事裁判・刑罰制度の差異が少年法制にも反映されること、少年の保護・教育の在り方には、各国の民族・宗教・国民性等を背景にした教育・福祉の制度等の影響を受けること、これらの犯罪対策と保護教育という矛盾しかねない要請のいずれを重視するかによって制度が相当変容することなどによるものということができる[1]。

我が国においては、1922（大正11）年に旧少年法（大正11年法律第42号）が制定されて翌年から施行された後、第二次大戦後の1948（昭和23）年に現行少年法（昭和23年法律第168号）が成立し翌年から施行されている。少年審判の対象としては、犯罪を犯した少年（犯罪少年）のみならず、同様の行為を行った14歳未満の刑事未成年者（触法少年）、問題行動を繰り返し犯罪・触法に及ぶ可能性が高い少年（虞犯少年）も挙げられていること（少年法３条。以下、少年法の表記省略）、少年のために特別な審判手続・保護処分等が規定されていること（22条・24条等）、専門的に少年事件を扱う機関が設けられていることなどは旧法と同様の骨組みともいえるが、現行法では保護教育主義が宣明され（１条）、後述するように、科学調査等が拡充され、その運用も相当に保護優先的なものが貫かれてきている[2]。

付添人は、このような少年審判手続（少年保護手続）において活動するものであり、その役割・在り方については、このような少年法の変遷が反映されるとともに、付添人の活動状況が判例の形成・変化も含む手続運営や制度の改革にも大きな影響を及ぼしてきた。また、付添人の意義・役割等に関する明確な規定がないため、その役割・性格等については解釈・運用に委ねられてきた。この点、弁護人が、憲法に明記され（憲法37条３項・34条）、刑訴法の関係諸規定においてその権限等が詳細に定められ、その役割にほぼ共通の理解が形成されているのとは大きく異なっている。もっとも、2000（平成12）年以降の法改正において、関係規定が徐々に整備され、その選任・活動の状況にも大きな変化が生じている。特に、先駆的な弁護士の精力的かつ熱心な活動、弁護士会の諸活動等によって関連する被疑者国選弁護が創設・拡大されているうえ、国選付添人制度の大幅な拡充を図る法改正が予定されている。そこで、本稿においては、これまでの付添人制度を概観したうえ、今後の付添人の在り方や課題等の検討を試みることとした[3]。

もっとも、私には裁判官としての実務経験（刑事・少年事件）及び法科大学院等での少年法、刑事訴訟法、刑事実務等の研究・教育等の経験しかないので、本稿はそれらを手がかりにしたものであることを初めにお断りしておく[4]。

Ⅱ　付添人制度

前述のように、各国の少年法制には、刑事裁判手続に若干の保護教育的な修正を加えたものから、福祉中心の独立した手続まで、各制度の性格・内容には相当差異がある。このため、各手続で活動する付添人（これに相当する者）についても、各制度の性格等に応じて、刑事裁判的な少年手続では刑事弁護人的なものとなり、福祉・保護的な手続では少年の代理・支援者的なものとなるというように、その機能にも相当な差異が生じている[5]。

1　旧少年法の付添人制度

旧少年法42条ではじめて「附添人」（以下「付添人」と略記）が認められた。この付添人には、少年審判所が職権で付すものと本人、保護者等が許可を受けて選任するものがあったが、いずれの場合も、弁護士、保護事業従事者以外の者には少年審判所の許可が必要であった[6]。附添人に関する規定としては、同法42条のほか、審判期日出席（同法43条３項）、審判における意見陳述（同法44条１項）、少年の訓戒への立会（同法48条２項）がある。少年審判所の職権選任、すなわち国選付添人が認められていたことは注目すべきことといえるが、その活動状況については資料も乏しく残念ながら不分明である。この付添人は、立法経過等からみるかぎり、少年の供述能力の不備を補う補佐人的なものとされ[7]、弁護士が活動する場面は乏しかったようである[8]。

2　現行少年法の付添人

現行少年法では、10条に付添人を選任できる旨の規定が置かれたが、旧少年法の職権による選任（国選）と保護事業従事者に関する部分は削除された。付添人の権限規定については、証拠調べ（証人尋問・検証等）への立会（14条・15条）、保護処分決定に対する抗告・再抗告（32条・35条１項）、審判への出席（少年審判規則（以下「規則」と略記）28条）、意見の陳述（規則30条）、記録・証拠物の閲覧（規則７条２項）、身柄拘束（観護措置）中の少年との立会人無しの面会（少年鑑別所処遇規則39条２項）の規定が設けられたが、その役割・位置付け等に関する規定はおかれなかった[9]。

弁護人と付添人には刑事訴訟と少年審判という手続の差異に伴う権限の差異があるのは当然であるが、それ以外にも以下の差異がある。

①付添人の資格は、弁護士以外の者を選任するには家庭裁判所の許可が必要とされるほかには、特に制限はない。他方、弁護人は、弁護士からの選任が義務付けられ、弁護士以外の者（特別弁護人）の選任は、簡易裁判所・地方裁判所に限られ、裁判所の許可が必要であるうえ、地方裁

判所では他に弁護士である弁護人がある場合に限られている（刑訴法31条）。

②付添人の選任権者は少年及び保護者に限られているが、保護者は少年の意思に反しても付添人を選任でき、少年は保護者の選任した付添人を解任できないと解されている[10]。弁護人については、被告人、被疑者、法定代理人、保佐人、配偶者、直系親族、兄弟姉妹にも独立した選任権が認められている（刑訴法30条２項）。しかし、被告人、被疑者は、弁護人を解任できると解されている。

なお、裁判所の職権による選任（国選付添人）については後述する。

③選任数は、弁護士である付添人（弁護士付添人）が３人までとされ（規則14条１項）、それ以外の付添人には人数制限はないが選任自体、家庭裁判所の許可により、許可の取消も可能である。

被告人の弁護人数には原則制限がなく、特別の事情がある場合に、裁判所が３人までに制限できる（刑事訴訟規則26条）。被疑者の弁護人数は３人までが原則であり、特別な事情がある場合に管轄裁判所の許可を得れば増やすことができる（同27条）。

３　旧少年法と現行法の差異

旧少年法では、少年年齢が18歳までであったこと（旧少年法１条）、死刑、無期・短期３年以上の懲役・禁錮に当たる罪の事件及び16歳以上で犯した事件は検察官が不起訴にして送致した場合に限定されていたこと（同27条。検察官先議主義）、軍人・軍属（同３条）、大審院の特別権限事件（同26条）が除外されており、対象事件が相当限定されていた。このため、重大な犯罪や非行事実の認定に問題がある事件が少年審判所で扱われることは少なかった。そこで、少年審判は相当保護優先的な運用が行われており、弁護士が活躍するような事例は乏しかったようである[11]。

これに対して、現行法では、少年審判が非公開の職権主義的審問構造であることは引き継がれているが、少年の健全育成が法の目的に明記され（１条）、保護教育主義が宣明され、家庭裁判所調査官（以下「調査

官」と略記）が設けられるなど科学調査主義が強化され（７～９条）、保護主義が充実されている一方、少年の年齢が20歳に引き上げられたこと、犯罪少年の事件はすべて家庭裁判所に送致されること（41条・42条。全件送致主義）、刑事処分の選択も家庭裁判所が行うこととなったこと（20条。家裁中心主義）などの重大な変更が加えられ、少年審判の機能が大幅に強化されたのに、そのための規定整備の検討は行われず、抗告（32条）以外は、少年に対する権利保護、非行事実認定手続の整備のための規定も設けられなかった[12]。

４　少年法改正と付添人制度

（１）法改正の提言等

現行少年法は、前述のように、保護教育主義を宣明し、少年の立ち直りのために最適な処分を目指し、科学調査の結果を活用する職権主義的な審問構造がとられ、家庭裁判所が少年のために後見的役割を果たす。このため、刑罰を科し、しかも当事者主義がとられている刑事手続における弁護人とは異なり、付添人は必ずしも必要とは考えられず、旧少年法の国選付添人の規定は引き継がれなかった。

しかし、少年審判おいても適正手続保障の趣旨から、弁護士付添人の選任は重視されるべきである。すなわち、少年は未成熟で十分な判断・表現の能力はなく、保護者もほとんどは法律的な知識は不十分であり、十分な少年の防御は困難である。裁判官の後見的な機能にも自ずから限界がある。非行事実の存否に争いがある事件、少年の保護環境調整のための活動が必要な事件など付添人の必要性が高い事件もある。

1966（昭和41）年以降の少年法改正論議の中でも国選付添人の必要性自体は認められ、1976（昭和51）年の法制審議会少年法部会の中間報告においても①国選の弁護士付添人制度を設けること、②年長少年（18歳・19歳）の死刑・無期若しくは短期１年以上の懲役・禁錮に当たる罪については検察官の審判出席と共に必要的付添事件とすることを提案しており、①の改正は、必要な場合に付添人の援助が得られるようにして

おくことが少年にが望ましいという点では異論はなかった[13]。しかし、この中間報告については保護処分の多様化などで運用上の対応は図られたものの、立法措置はとられないまま推移していた。

（2）2000（平成12）年の法改正

前述のように、家庭裁判所で扱われる少年事件の範囲が大幅に拡大されており、少年・保護者の権利意識の変化、付添人の活動などによって、非行事実の存否が深刻に争われ、その認定に家庭裁判所が困難を感じる事例やその事実認定の適否が批判にさらされる事例が続発したことなどを受けて、一部の裁判官の提案を契機に非行事実認定手続の改革のための法改正が検討され、2000（平成12）年に改正法が成立した[14]。すなわち、故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪（22条の２第１項１号）及び死刑・無期・短期２年以上の懲役・禁錮に当たる罪（同２号）で、非行事実認定のために必要がある場合には検察官を審判出席させることができることとされ（22条の２。検察官関与）、検察官関与決定がされた事件については、検察官に抗告受理の申立て（32条の４）を認める一方、検察官関与決定がされた事件及び抗告受理決定がされた事件で弁護士である付添人（弁護士付添人）がない場合には国選付添人（22条の３第１項・32条の５）が認められた。同時に死刑、懲役、禁錮に当たる犯罪少年の事件で非行事実（動機・態様・結果等密接関連する重要事実を含む）認定に関し証人尋問、鑑定、検証を行う決定をし、または、行った場合に観護措置期間が特別に８週間まで延長できること（17条４項・９項）とされるとともに、付添人には、観護措置決定・観護措置更新決定に対する異議申立（17条の２）、証拠の申出（規則29条の３）、審判での少年への質問（同29条の４）が権限として明記され、また、追送資料受領の付添人への通知義務（同29条の５）も認められた[15]。検察官関与等この改正には異論も多かったが、国選付添人制度の必要性自体には異論はなく範囲をより拡大すべきではないかという議論がなされていた[16]。

（3）2007（平成19）年の法改正

触法少年の重大事件等を契機に、触法少年に対する警察の調査権限が定められ、触法少年の事件の送致手続が整備され、少年院収容の下限の引き下げが行われたのに伴って、その触法少年の事件調査に関しても付添人の選任が認められた（６条の２～６条の５）。また、国選付添人の対象が、犯罪少年の罪及び触法少年の触法行為で22条の２第１項各号にあたるもので観護措置がとられており、弁護士付添人がいない場合であり、事案の内容、保護者の有無等を考慮して必要性が認められる場合[17]にも拡充された（22条の３第２項）[18]。この改正による対象拡大により後述のように選任数も相当増加した。

（4）2008（平成20）年の法改正

犯罪被害者等基本法を受け閣議決定された犯罪被害者等基本計画に掲げられた「被害者等の被害に係る刑事に関する手続への参加の要請」を受けて、2007（平成19）年、刑訴法改正によって、刑事裁判手続に被害者参加制度が創設された（刑訴法316条の33以下）。少年審判に関しても、犯罪被害者等への配慮の充実として、被害者等による記録の閲覧謄写の範囲の拡大（５条の２）、被害者等の意見聴取対象者の拡大（９条の２）のほか、家庭裁判所は、犯罪少年及び触法少年（12歳未満を除く）による故意の犯罪行為または触法行為により被害者を死傷させた罪（22条の４第１項１号）、刑法211条の罪（いずれも傷害については生命に重大な危険を生じさせたとき[19]に限る）の被害者等から申出があり相当[20]と認めるときは、審判期日における審判の傍聴を許すことができることとされた（22条の４）。また、犯罪少年及び触法少年の事件の被害者等から申出があり、相当である場合[21]、家庭裁判所は審判期日における審判の状況を説明することとなった（22条の６）。家庭裁判所が前記傍聴の許可する場合には、あらかじめ弁護士付添人の意見を聴かねばならないこととされ、弁護士付添人がいない場合には国選付添人を付さなければならないものとされた（22条の５）[22]。

５　今回の改正案

（１）提案までの経緯

前記（３）の改正法には３年後の見直し条項が付されていた（附則３項）。これを受けて行われた意見交換会の意見及び2012（平成24）年７月の犯罪対策閣僚会議による再犯防止に向けた総合対策を踏まえて、同年９月法制審議会への国選付添人の拡充を含む少年法改正についての諮問がなされ、2013（平成25）年２月法務大臣に対してその改正を必要とする答申がなされ、検察官関与及び国選付添人の対象事件の拡大が盛り込まれた[23]。なお、併せて、「少年に対する刑事事件に関する処分の規定の見直し」も答申されている[24]。

前述のように、国選付添人を付すことができる事件は、検察官関与決定の対象となる事件と同じ範囲とされており（22条の３第１項・２項）、今回の改正提案は、これを「死刑又は無期・長期３年を超える懲役・禁錮に当たる罪」に広げようとするものである。そこでそれぞれの制度趣旨等を確認すると以下のとおりである。

（２）検察官関与制度の意義

検察官関与の制度は、前述のように2000（平成12）年の改正で創設されたものであるが、その趣旨は以下のとおりとされていた。少年審判においても、事案の真相を解明し、非行事実を的確に認定することは、誤判、冤罪防止という人権保障のために要請されるのみならず、少年の問題性を調査し最適な処遇をして健全育成を図るという少年法の目的達成のために最も基本的かつ重要なものである。そして、大半の事件においては、裁判官、調査官の適切な職権行使によってこれが実現されているが、前述のように全件送致主義の下では、非行事実が激しく争われ、その認定のために証人尋問等証拠調べを尽くす必要がある事件も一定数生じる。このような事件では、裁判官が少年の主張の当否を吟味するため、刑事公判の検察官のような弾劾的な活動を行って少年と対峙する場合が生じる。その結果、少年に不信感をいだかれ保護教育的な審判運営や処分の効果が減殺されるような弊害も生じ得る。また、少年側とは異

なった観点からの証拠の収集・吟味を行うことが真実発見のためには重要であるが、家庭裁判所にはそのための適切な補助機関がない。検察官の少年審判への関与は、このような裁判官の多面的な役割負担の軽減、証拠の収集・吟味における多角的な視点の確保等によって適正な非行事実の認定を目指すものである[25]。

このような趣旨からは、検察官関与の必要性は、事件の性質や証拠関係によるのであって事件の重大性や罪名とは必ずしも関連せず、傷害、強制わいせつ、逮捕・監禁、業務上過失致死傷等でも検察官関与の必要性が指摘されていたため[26]、1999（平成11）年の内閣法案においては、「死刑又は無期・長期３年を超える懲役・禁錮に当たる罪」が対象とされていた[27]。しかし、検察官関与そのものに対する異論も強く、その後の議員提案及びその国会審議の結果、大幅にその対象事件は絞られ、2000（平成12）年の改正法では「故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪」及び「死刑又は無期・短期２年以上の懲役・禁錮に当たる罪」（22条の２第１項）に限定されたものである[28]。

このような経緯をみると、今回の改正提案は、ほぼ当初の内閣法案の罪の範囲[29]に検察官関与決定の対象事件を広げようとするものであり、当初の提案の趣旨が受け入れられることとなったものということもできよう。

（３）国選付添人制度の拡充

前述のように、国選付添人は、①2000（平成12）年の改正：検察官関与決定をした事件で弁護士付添人がない場合及び抗告受理決定があって弁護士付添人がない場合（22条の３第１項・32条の５）、②2007（平成19）年の改正：検察官関与決定の対象事件で観護措置（17条１項２号）が取られており、弁護士付添人がない場合の犯罪少年及び触法少年、③2008（平成20）年の改正[30]：以上の事件のほか、被害者等に少年審判の傍聴を許す場合（22条の４第１項）に、少年に弁護士付添人がない場合（22条の５第２項）と、段階的に拡大されてきている。

国選付添人の対象事件の範囲は、いうまでもなく、その費用・報酬が

国家予算によって賄われるため、必要性が高く国民の納得を得られる範囲に限定されることはやむを得ない[31]。また、前記①の改正では、対象事件の範囲についての議論の解決に時間を要することも考慮して、検察官関与決定事件を対象としたが、前述のようにその対象事件が非常に限定されたうえ、家庭裁判所が検察官関与の必要性を厳格に審査してその決定をしてきたため、国選付添人の選任も非常に限定されることとなった。2001（平成13）年から2006（平成18）年までに検察官関与決定があった少年の人員は、年平均19.3人、国選付添人の選任は、年平均4.2件に過ぎなかった（付添人の選任状況については、後掲第１・２表・第１図参照）。このため、その拡大が求められており[32]、前記②の改正が行われ、非行事実認定の適正化のための検察官関与の範囲を超え、触法事件にまで広げられた。この改正によって、2008（平成20）年から2011（平成23）年では国選付添人の選任数は、342から512に増加したものの、2011（平成23）年の374は、同年の一般事件終局主人員中約0.8％、弁護士付添人選任数の4.7％に止まっており、さらなる拡大が求められてきた。特に、2004（平成16）年に刑事訴訟法が改正され、被疑者については、死刑、無期若しくは長期３年を超える懲役・禁錮に当たる事件で勾留状が発せられている場合に請求による国選弁護が認められた。このため、少年被疑者で国選弁護人が選任されている場合、事件が家庭裁判所に送致されると国選弁護人は地位を失い（42条２項）、非常に狭い範囲の前記国選付添人の対象事件（22条の３第１項・２項）以外では付添人を私選で選任するほかなくなる。その後、その事件が逆送（20条）されて刑事事件になると、国選弁護人の請求が可能となる、いわば国選付添人が谷間となるような事態が生じており、国選付添人の対象事件の拡大による解決が強く求められていた。

今回は、このような要望に応えて、前記①②の要件は変えずに、検察官関与対象の罪を被疑者国選弁護事件（刑訴法37条の２）の罪（必要的弁護事件・同法289条１項）と同じ範囲として、同様の範囲に国選付添人の対象事件を拡大させるものである[33]。

Ⅲ　付添人の選任状況

1964（昭和39）年～2011（平成23）年までの付添人の選任状況は、第１表のとおりである。なお、1998（平成10）年以前は一般保護事件[34]の終局総人員、それ以降は、一般事件[35]の終局実人員による。後者は、通常、審判不開始で終局する簡易送致事件を除いたものであり、少年審判における付添人の活動が必要となる可能性が高い事件の趨勢を検討する資料として有用と思われる。また、ここ10年間の一般事件付添人選任人員の推移については、第１図のとおりである。

付添人選任率は、1964（昭和39）年には1.8％にすぎなかったが、2011（平成23）年には16.8％まで大幅に上昇している。この変化には後述の付添人扶助制度や少年保護事件付添援助制度が大きく寄与しているところである。もっともそれでも、未だ８割以上の事件においては、付添人は付されていない状況にある。

2011（平成23）年度の終局処分と付添人選任に関する状況をみたものが、第２表である。

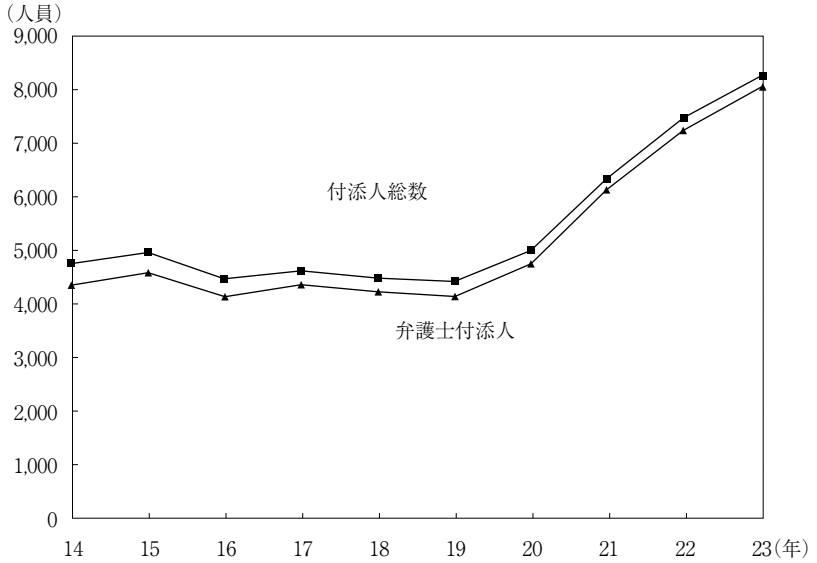
付添人選任に関わる運用上の大きな要因として、家庭裁判所、法律扶助協会、弁護士会の三者協議によって1973（昭和48）年から実施されてきた付添人扶助制度があったが[36]、日本司法支援センター（法テラス）設立に伴って法律扶助協会が解散し、以降、日本弁護士連合会の少年保護事件付添援助制度として引き継がれ、法テラスへの業務委託（日弁連委託援助業務）として行われている[37]。また、2001（平成13）年ころから一部の弁護士会で、家庭裁判所と協議のうえ、当番付添人制度が実施されている。これは観護措置（17条１項２号）がとられ少年鑑別所に収容される少年に、裁判官がこの制度を告知し、少年から弁護士との面会を求める申出があった場合、無料で少年当番弁護士が少年に面会するものであり、少年の付添人選任権を実質的に保障しようとするものである。

第１表　付添人選任歴年比較

年次	総数	付添人の割合（%）	付添人あり							
			総数		弁護士		保護者		その他	
			人員	比率（%）	人員	比率（%）	人員	比率（%）	人員	比率（%）
昭和39年	232,117	1.8	4,181	100	1,984	47.5	1,925	46.0	272	6.5
40年	241,160	1.2	2,888	100	2,044	70.8	690	23.9	154	5.3
41年	231,990	1.2	2,700	100	1,867	69.1	682	25.3	151	5.6
42年	229,362	1.0	2,359	100	1,805	76.5	482	20.4	72	3.1
43年	228,183	0.9	2,065	100	1,693	82.0	295	14.3	77	3.7
44年	233,061	1.1	2,546	100	1,724	67.7	383	15.0	439	17.2
45年	233,804	0.7	1,681	100	1,477	87.9	193	11.5	11	0.7
46年	225,631	0.6	1,244	100	1,204	96.8	32	2.6	8	0.6
47年	205,447	0.5	926	100	891	96.2	29	3.1	6	0.6
48年	195,077	0.5	910	100	870	95.6	31	3.4	9	1.0
49年	195,362	0.4	862	100	835	96.9	20	2.3	7	0.8
50年	196,548	0.4	804	100	746	92.8	41	5.1	17	2.1
51年	206,868	0.4	827	100	734	88.8	72	8.7	21	2.5
52年	203,942	0.4	755	100	694	91.9	39	5.2	22	2.9
53年	226,009	0.5	1,208	100	1,161	96.1	2	0.2	45	3.7
54年	246,139	0.5	1,134	100	1,116	98.4	0	0.0	18	1.6
55年	265,738	0.5	1,397	100	1,364	97.6	2	0.1	31	2.2
56年	284,583	0.6	1,617	100	1,593	98.5	0	0.0	24	1.5
57年	298,896	0.5	1,604	100	1,577	98.3	0	0.0	27	1.7
58年	303,006	0.5	1,510	100	1,469	97.3	3	0.2	38	2.5
59年	294,570	0.6	1,627	100	1,574	96.7	6	0.4	47	2.9
60年	291,789	0.6	1,626	100	1,565	96.2	2	0.1	59	3.6
61年	290,870	0.6	1,639	100	1,583	96.6	5	0.3	51	3.1
62年	293,989	0.5	1,613	100	1,502	93.1	3	0.2	108	6.7
63年	293,785	0.6	1,772	100	1,658	93.6	4	0.2	110	6.2
平成元年	278,874	0.6	1,795	100	1,694	94.4	5	0.3	96	5.3
２年	268,087	0.7	1,975	100	1,872	94.8	6	0.3	97	4.9
３年	250,239	0.8	2,077	100	1,967	94.7	5	0.2	105	5.1
４年	236,994	0.9	2,242	100	2,154	96.1	5	0.2	83	3.7
５年	215,139	1.1	2,383	100	2,270	95.3	14	0.6	99	4.2
６年	203,217	1.1	2,211	100	2,074	93.8	27	1.2	110	5.0
７年	188,409	1.2	2,257	100	2,116	93.8	26	1.2	115	5.1
８年	188,683	1.4	2,675	100	2,477	92.6	47	1.8	151	5.6
９年	204,824	1.5	3,139	100	2,968	94.6	31	1.0	140	4.5
10年	214,304	1.6	3,380	100	3,131	92.6	49	1.4	200	5.9
11年	78,129	4.4	3,443	100	3,149	91.5	61	1.8	233	6.8
12年	76,686	5.1	3,903	100	3,580	91.7	51	1.3	272	7.0
13年	79,928	5.5	4,407	100	4,067	92.3	51	1.2	289	6.6
14年	83,609	5.7	4,745	100	4,346	91.6	99	2.1	300	6.3
15年	81,511	6.1	4,960	100	4,583	92.4	105	2.1	272	5.5
16年	78,916	5.7	4,467	100	4,134	92.5	62	1.4	271	6.1
17年	70,017	6.6	4,623	100	4,358	94.3	56	1.2	209	4.5
18年	63,551	7.1	4,486	100	4,230	94.3	60	1.3	196	4.4
19年	59,636	7.4	4,421	100	4,147	93.8	67	1.5	207	4.7
20年	53,993	8.9	4,826	100	4,601	95.3	43	0.9	182	3.8
21年	54,209	11.7	6,344	100	6,137	96.7	45	0.7	162	2.6
22年	53,569	13.9	7,472	100	7,246	97.0	61	0.8	165	2.2
23年	48,825	16.8	8,216	100	8,032	97.8	35	0.4	149	1.8

（注）１　司法統計年報による。
　　２　平成10年以前は一般保護事件の終局総人員，平成11年以降は一般事件の終局実人員による。

第１図　一般事件付添人選任人員の推移



（出典）家庭裁判月報65巻２号30頁

第２表　一般事件の付添人種類別終局処分別表（平成23年）

区分	終局主人員	検察官送致（刑事処分相当）（%）	保護処分 総数（%）	保護処分 保護観察（%）	保護処分 施設等送致 児童自立支援（%）	保護処分 少年院送致（%）	児童相談所長等送致（%）	不処分（%）	審判不開始（%）
総数	48,231	0.4	32.7	25.6	0.6	6.6	0.4	20.2	46.2
付添人なし	40,091	0.2	21.1	19.3	0.2	1.6	0.4	23.0	55.4
付添人あり	8,140	1.4	89.9	56.6	2.2	31.1	0.8	6.7	1.2
弁護士	7,957	1.4	90.2	56.4	2.2	31.6	0.8	6.4	1.1
うち私選	7,583	1.0	90.3	58.0	2.2	30.1	0.8	6.7	1.2
うち国選	374	9.1	89.6	24.3	2.7	62.6	0.3	1.1	—
保護者	35	—	88.6	80.0	—	8.6	—	11.4	—
その他	148	—	73.6	61.5	1.4	10.8	1.4	20.9	4.1

（注）１　終局主人員による。
　　２　比率は終局主人員に対するものである。
（出典）家庭裁判月報65巻２号56頁

なお、弁護士ではない少年友の会の付添人も同時に運用されているが、2002（平成14）年ころの300件程度をピークに減少傾向にある[38]。

Ⅳ　付添人の役割論

以上の付添人に関する制度・権限・選任状況等の概観を前提として、付添人の役割について、考察を加えていくこととする。

1　少年の保護・後見的な役割

この役割は、諸外国において制度の相違や歴史的変遷等があるにもかかわらず、本質的かつ重要なものというべきである。少年法制が、少年の未成熟性等を理由として保護・教育的な配慮を加えるというものである以上、このような制度の下では、保護・後見的な役割が求められるのは当然のことであるからである。もちろん、それぞれの制度の性格に応じてその発現の形態や程度は相応に異なってくる。

福祉・保護中心の制度においては、この役割が前面に出て、文字通り、中心的なものとなり、それを担う者も弁護士等の法律家に限られず、親・親代わりの者が相応しいことになる。このような場面では、福祉・教育・心理等の専門家や少年の保護・教育に熱意・関心があり、知識・経験等が豊富な人たちなども付添人の適任者となり得る。

他方、少年の権利擁護が重視される刑事裁判の要素が強い手続においては、弁護人的な活動・性格が前面に出ることになり、保護・後見的な役割は背後に退いているような状況となる場合が多いと思われる。しかし、いかに権利保護が重要な機能となったとしても、未成熟で傷つきやすい少年に対応する者である以上、単なる法的代理人・代弁者では足りないはずである。少年の更生・保護・福祉等の観点に基づき、少年の教育・更生改善に資する「最善の利益」を追求する、少年を不当に傷つけないように「情操の保護」に細心の注意を払う（規則１条２項参照）という配慮を欠かすことはできない[39]。

２　少年の権利擁護・手続の監視者的な役割

この役割については、少年の刑事裁判手続における刑事弁護人としての活動がその典型例であろう。他方、その対極ともいうべき保護・福祉中心の手続においては、この役割は背後に退くようにみえるが、このような手続においても、施設収容等の少年の権利に対する重大な制約も行われ得るのであって、それが不当に行われないように活動すること、処分決定に至るまでに少年の希望・言い分等を聴取してそれが手続・処分にできるだけ反映されるように努め、少年の納得を得られるような手続が履践されるように配慮・支援することなど、少年の権利保護・手続監視の側面の活動は、やはり重要なものというべきである。

３　付添人の役割論の意義

付添人の役割について、刑事弁護人とは異なり、少年審判手続・処分等実現のための協力者であるとの協力者論[40]と、少年の権利保護のため、家庭裁判所と対立しても少年の法的代理人として活躍するべきであるとする刑事弁護人に近い少年の権利保護者としてのパートナー論[41]などが戦わされてきたが、権利保護の必要性が意識されるに従って後者の論調が強まってきている[42]。そして、この流れは、前述のような法改正によって、権利保護のための手続関与や権限拡充などの規定が整備されてきている状況[43]をみれば、自然なものということもできると思われる。しかしながら、少年の未熟性や保護・教育的な審判手続の理念・構造等に照らせば、付添人に審判協力者の役割があることは明らかである。これらの議論は、法理的な考究という側面よりも、それぞれの論者が目指すところを強調する実践論としての側面が強く、それぞれ歴史的・機能的な意義は果たしてきたといえようが、問題点も孕んでいるものと思われる。そもそも、少年事件は、調査（触法・虞犯・福祉手続）・捜査（刑事手続）、調査・審判（少年保護手続）、刑事公判（刑事手続）と、それぞれ制度・性格の異なる手続が複合的に交錯して展開されている。このため、各手続の性質やその活動の場面・内容によって、付添

人・弁護人の役割・在り方にも違いがあらわれてくる。少年事件の付添人・弁護人には保護・教育的な手続・処分に対する協力者と権利保護・手続監視者等の両面をもつものであることは否定し難く、時には相反する要請にいかに適切に対応するかが本質的な課題というべきである[44]。従って、付添人の役割についての一元的な理解には限界、弊害があり、各手続の段階・状況等に応じた具体的な利益衡量に基づく分析・検討が重要である。しかし、ここでその詳細に立ち入る余裕はないが、幸い、この点については、三浦透判事の適切かつ詳細な分析があるのでそれに譲り[45]、その後の問題、現在の状況に即した課題等について補足することとする。

Ⅴ　国選付添人拡大に際しての付添人の役割・課題

国選付添人は、既に述べたように、国民の税金によってその報酬・費用等が賄われる制度であるから、そこには国費を投入するに足りるだけの必要性と有効性が認められなければならない。これは、立法成立までの国会審議で必要性・有効性が認められるだけではなく、制度施行後も予算の執行、制度見直し等において検証されていくことになる。運用が不適切であると評価されれば制度の減縮・廃止等もあり得る。まず、このような評価・検証に耐えうる弁護士付添人の適切な活動が求められることを肝に銘ずべきである。

そこで、前述の少年の最善の利益の追求、少年の情操保護への配慮は当然の前提として、以下、その他の留意点について触れる。

1　専門知識・技量の活用

国選付添人は弁護士のみとされている。少年の権利保護、適正な手続実現のために刑事弁護人と類似した活動が求められるが、刑事手続の捜査・公判においても、運用上のものも含む少年事件の特則がある。また、少年事件が家庭裁判所に受理された後は、審判手続が刑事裁判とは

相当異なるうえ、少年鑑別所、調査官等の特別な機関があり、処遇選択も保護処分のほか、審判不開始、不処分、試験観察、児童福祉機関送致、検察官送致など幅広いものがある。それぞれについて十分な理解がなければならないのはいうまでもない。

この点について、前述のような役割論議がなされた背景に、付添人の中に少年審判の制度・目的、刑事弁護との差異等に理解不足な者が少なくないことが指摘されていたが、近時でも同様の指摘がある[46]。また、少年法は、司法試験科目ではないうえ、法科大学院でも選択科目としての開講も少なく、家庭裁判所の実務修習中の短期間以外にはほとんど学ばずに弁護士となる場合も少なくなく、抜本的な制度改革が望まれるところである。当面、付添人活動の蓄積に基づく種々のマニュアル[47]や弁護士会の研修等の活用が有効な対策となろう。

２　秘密保持

少年事件では、少年の情操を保護し、その問題点に即した最適な処遇決定をするため、非公開・非公表の原則がとられているが（22条２項・61条）、これは保護教育主義の少年法の本質的な要請に基づく基本原則であり欧米諸国でも行われている[48]。このため、調査官や少年鑑別所技官により、少年・保護者、少年の保護・教育に資する関係者と厳格な守秘を前提とした調査・分析が行われ、人前では到底述べられないような少年自身や家族等の深刻な情報（例えば、出生の秘密、親子・親族の複雑な関係、病気や遺伝等の負因、性的虐待等）も含む調査結果が少年調査記録（社会記録）に記載されている。付添人には社会記録を含めた秘密情報が開示されるので、法律実務家に守秘は不可欠の素養であるが、少年への伝達の可否・時期・方法等も含めて、その取扱には、調査官や裁判官に助言を求めることも含め、極めて慎重な配慮が要求されることを銘記すべきである。

３　新制度への対応

（１）触法少年の調査

2007（平成19）年の法改正によって触法少年の調査に関する警察の権限、少年院収容下限の引き下げ等とともに弁護士付添人の選任規定が設けられたが、国選付添人は認められておらず、前述の付添援助業務の対象ともされていない。ここで選任される付添人（６条の３）の権限等は、少年保護手続の付添人と同様と解されている[49]。この調査は、基本的には児童福祉手続の前提となるものであり、警察は調査終了後、児童相談所等への事件送致が義務付けられる（６条の６）。しかし、児童福祉手続においても、触法行為の正確な内容等は、児童に対する指導・措置（児童福祉法26条以下）の重要な前提となること、触法事件についても家庭裁判所に送致され、その調査・審判の対象となり得ること、特に、重大触法行為については、児童福祉機関から家庭裁判所への送致が原則義務付けられていること（６条の７第１項）から、少年保護手続における付添人と同様の活動が求められる。また、事情聴取等の任意調査（６条の４）のほか、捜索・押収等の強制調査も認められた（６条の５）ので、警察の調査に対しては捜査段階の弁護人に類似した準抗告等も含む活動が要請されよう[50]。なお、児童福祉手続でも強制的措置許可申請事件（６条の７第２項）については、少年保護事件付添援助の対象となる。

（２）被害者等の審判傍聴

前述のように2008（平成20）年の改正で導入されたが、前述の非公開原則の例外であり少年の萎縮等の弊害も指摘されたことから、傍聴許可には付添人への求意見が要件とされ、付添人がない場合には国選付添人が選任されることとなった（22条の４・22条の５）[51]。家庭裁判所においては、付添人から、少年の心身の状態、被害者と少年との従前の関係、被害者等の状態、被害弁償・慰謝の措置の状況など傍聴の相当性に関する情報を幅広く聴くのみならず、傍聴が許可された場合にも被害者等の一時退室措置の要否、被害者等からの意見聴取の実施方法などにつ

いて意見を聴く運用が励行されているようであるので[52]、付添人においては、調査官や裁判官と積極的に意見交換して、被害者等の審判傍聴の弊害や問題点を率直に伝えて対応措置を求めるべきである。

４　刑事公判

弁護人の活動であり、既に紙数を超えているので、問題点のみ指摘しておく。

少年の刑事公判手続についても、少年法の基本原則は適用があるとされているのに（50条・１条）、取扱の分離（49条）以外には具体的な特則はない。加えて、裁判員裁判、被害者の手続参加は成人同様に実施されているため、課題は多く、しかも、相当深刻である。手続公開の制限、手続への調査官関与など欧米諸国並みの法改正が望まれるところである。しかし、残念ながら、当面、法改正の見通しは立っていない。この分野は、従前、件数も少なく、実務運用の蓄積も学問的な研究も不十分な状況である。現状では、弁護人の働きかけによって運用上可能な改善努力を尽くすほかないであろう。

なお、被告人国選弁護制度が適用されるので、被告人が請求し資力要件等をみたしていれば、国選弁護人が付される。弁護方針等については、既に述べたように、少年の情操保護に配慮し、その最善の利益を追求すべきである。また、55条移送の申し立ては可能であるので、少年の要保護性・保護処分許容性・保護処分相当性[53]についても検討することが必要である。

Ⅵ　おわりに

最初に触れたように、付添人の活躍には目覚ましいものがあり、今回の改正も含む少年法改正の原動力の一つとなってきたことは間違いない。これらは熱意溢れる弁護士の献身的な活動や弁護士会の粘り強い活動の顕著な成果といえ、少年事件に長く関わった者としては、深い敬意

を表したいと思う。しかし、同時に、現状では、前述したような種々の懸念も禁じ得ないところである。

少年の保護教育を目指し、調査官による調査、家庭裁判所の後見的機能が発揮される職権主義的審問構造の現行法では、国選付添人は必要と考えられなかったことに加え、被害者の公的支援との対比も消極の論拠とされている。いずれも一応首肯し得る議論である。しかし、少年事件では、本人の未熟性に加えて、保護者、特に逮捕・勾留されたり、少年院送致が問題となるような少年の保護者には、保護の意思・能力に問題のある者が少なくないこと、自白事件でも審判手続・処分等の理解も不十分で、適切な説明・助言がないと争うことも難しい事例や弁護士がついてはじめて問題点が顕在化する事件も少なくないことから、施設収容等の処分が想定される事件では国選付添人の必要性は認められるといえよう[54]。

今回の国選付添人の大幅な拡大に対して、質・量ともに弁護士側が十分に対応できるのか注目されるところである。2000（平成12）年の改正の際、国選付添人制度拡充への懸念払拭のため、少年審判に適する弁護士の大量養成、付添人活動の充実が提言されていた[55]。この点について、今回の対象事件拡大に際しての弁護士の状況は、量的にはともかく、質的には残念ながら懸念が残されているといわざるを得ない。

弁護士会をはじめとする関係者の一層の努力によって今回の改正の趣旨に沿う運用が実現されることを念じつつ、本稿を閉じることとする。

[注]

1　詳細は、田宮裕＝廣瀬健二『注釈少年法（第３版）』（以下「注釈少年法」と略記）３頁以下参照。

2　14歳から18歳の少年に対しては、刑事手続、少年保護手続、児童福祉手続が併存・競合して対応する複雑な制度となっている。もっとも、14歳未満の少年の事件はほとんどが児童福祉手続、14歳以上の少年の事件は、そのほとんどが少年保護手続で扱われるという保護・福祉を重視した運用がなされている。すなわち、

児童福祉機関から家裁に送致されてくるのは年間数百件程度（触法少年は１万数千人はいるので２％以下）である。また、家裁から刑事裁判に送る犯罪少年の検察官送致は数％（一般事件では１％未満）、児童福祉手続送致は１％に満たないという運用状況が続いており、各手続相互間の移送・連携には非常に消極的な運用が続いている（注釈少年法18頁以下参照）。

3　少年に対する刑事事件の弁護人についても、少年の刑事事件に少年法が適用されることや少年の未熟性などから、成人の場合とは異なった対応・役割が求められること、付添人の活動と連続して影響を与えるものであるので、本稿では弁護人についても併せて検討する。

4　付添人に関する近時の注目すべき論考として、三浦透「付添人の役割について」家月59・４・１（裁判官）、山﨑健一「付添人から見た少年事件実務の課題」家月63・３・１（弁護士）がある。また、付添人活動の蓄積を反映し、弁護士による付添人活動のための実務マニュアルも各種整備され、相当充実してきている（例えば、福岡県弁護士会子どもの権利委員会『少年事件付添人マニュアル（第３版）・少年のパートナーとして』（2013年）、日本弁護士連合会全面的国選付添人制度実現本部『日弁連付添人活動マニュアル』（2012年）、東京弁護士会子どもの人権と少年法に関する特別委員会『少年事件マニュアル（全訂第３版）』（2012年）、第二東京弁護士会子どもの権利に関する委員会『新少年事件実務ガイド（第２版）』（2009年）、大阪弁護士協同組合『少年事件実務マニュアル（改訂版）』（2009年）、横浜弁護士会子どもの権利委員会『少年事件ハンドブック』（2008年）など）。また、刑事弁護については、司法研修所編『平成23年版刑事弁護実務』日本弁護士連合会刊等がある。

5　英、米、独、仏の付添人的な役割の者については、浜井一夫＝廣瀬健二＝波床昌則＝河原俊也『少年事件の処理に関する実務上の諸問題』14頁以下（米）、37頁（イングランド・ウェールズ）、54頁（スコットランド）、71頁（ドイツ）、94頁（フランス）、斉藤豊治＝守屋克彦『少年法の課題と展望第２巻』68頁以下（山﨑俊恵・アメリカ）、同89頁以下（赤池一将・フランス）、同107頁以下（武内謙治・ドイツ）参照。

6　旧少年法42条は以下のとおりであった。

①少年審判所審判ヲ開始スル場合ニ於テ必要アルトキハ本人ノ為附添人ヲ附スルコトヲ得

②本人、保護者又ハ保護団体ハ少年審判所ノ許可ヲ受ケ附添人ヲ選任スルコトヲ得

③附添人ハ弁護士、保護事業ニ従事スル者又ハ少年審判所ノ許可ヲ受ケタル者ヲ以テ之ニ充ツヘシ

7　森山武市郎『少年法』63頁、三浦・前掲20頁参照。なお、この裁量的国選付添人

制度には、審判に当たっての手続の公正の観点からの配慮を払おうとしたものと解されるとの指摘もある（森田明『日本立法資料全集18大正少年法上』38頁参照）。

8　「座談会　少年法50年を回顧して」ケース研究126号17頁、浜井ほか・前掲119頁。

9　付添人規定の現行法制定過程については、三浦・前掲20頁以下。

10　独立の選任・解任の制限は、少年の未熟性が根拠とされている（注釈少年法134頁）。

11　浜井ほか・前掲119頁参照。

12　浜井ほか・前掲127頁・145頁参照。

13　少年法部会での審議経過及び中間報告については、法務省刑事局「法制審議会少年法部会審議経過中間報告の内容説明」家月29巻７号111頁以下。

14　法改正に向けた総合的な検討・提言として、浜井ほか・前掲書のほか、廣瀬健二「少年審判における非行事実認定手続」犯罪と非行108号４頁、猪瀬慎一郎「少年審判制度の現状と展望」ジュリ1087号36頁、守屋克彦『現代の非行と少年審判』295頁、八木正一「少年法改正への提言」判タ884号37頁など参照。

15　他の改正規定として、裁定合議制の導入（裁判所法31条の４）があり、また、議員立法の直接的契機となった処分の在り方の見直し（逆送年齢の制限廃止（20条１項）、原則逆送（20条２項）、刑の緩和の限定（51条２項）等）、被害者への配慮の充実（記録の閲覧謄写（５条の２・３）、家庭裁判所による意見の聴取（９条の２）・審判結果通知（31条の２）、保護者への措置（25条の２）などがある。

16　佐伯仁志「少年の権利保障と付添人」ジュリ1152号70頁以下参照。平成12年の改正については、入江猛「少年法改正の経緯と改正の概要」ひろば54巻４号４頁参照。

17　具体的には、事案の内容としては犯罪・触法行為の動機・態様、行為後の情況等、保護者の有無のほか、保護者の監護能力・意欲・監護の状況（放置・虐待等は積極事由となる）、少年の性格・年齢・能力・環境等が考慮される（注釈少年法263頁）。

18　他の改正として、保護観察中の少年の遵守事項違反に対する保護観察所長の警告及び施設送致申請（26条の４、更生保護法67条）、保護観察所長・少年院長の保護者に対する措置（少年院法12条の２、更生保護法59条）などがある。

この改正の経緯及び概要については、川淵武彦＝岡崎忠之「『少年法等の一部を改正する法律』の概要」ジュリ1341号38頁、川出敏裕「少年法の一部改正に至る議論と背景」ひろば60巻10号４頁、廣瀬健二「改正少年法成立の意義と課題」刑事法ジャーナル10号２頁参照。

19　生命に重大な危険とは、被害者が死亡に至る蓋然性が強い場合、すなわち、危篤に陥ったり、医療措置をやめればすぐ死亡すると考えられる場合で、それが傷

害との因果関係がある場合である（注釈少年法267頁参照）。

20　相当性は、非公開原則が担保してきた適正な調査・審判、最適な処遇選択の実現と審判を傍聴したいという被害者等の心情・要望の尊重の双方の調整判断となる。考慮すべき事項として「少年の年齢及び心身の状態、事件の性質、審判の状況その他の事情」が挙げられている。「事件の性質」として、いじめの被害者による加害者への傷害事件、暴走族や不良集団の抗争事件の場合、「審判の状況」として、被害者の証人尋問が予定されている場合、少年の要保護性判断のため、少年や関係者からプライバシーに深く関わる事情を聴取する場合、「その他の事情」として関連事件の調査・審判の状況、傍聴を求める者の人数等が挙げられている（注釈少年法264頁以下参照）。

21　不相当とされる事例として、被害者等が説明内容をみだりに公表する危険性が高い場合、少年の深刻なプライバシーに関する事情がとりあげられた場合の供述内容等が挙げられている（注釈少年法277頁）。

22　他の改正として、家庭裁判所の管轄であった成人の刑事事件（福祉犯罪）の地方裁判所等への移管（37～39条削除）がある。改正法成立の経緯と概要については、飯島泰「少年法の一部を改正する法律の概要」ジュリ1364号76頁、飯島泰＝親家和仁＝岡崎忠之「『少年法の一部を改正する法律』の解説」家月61巻２号１頁参照。

23　法制審議会への諮問の経緯、同審議会における審議の経過および答申の詳細については、櫛清隆「少年法改正の経緯と概要」刑事法ジャーナル36号63頁参照。

24　この点については、櫛・前掲65頁以下のほか、植村立郎「少年刑の改正」刑事法ジャーナル36号76頁以下等参照。

25　詳細は、浜井ほか・前掲313頁以下参照。

26　注釈少年法（改訂版）230頁。

27　内閣法案では、このほかに、被害者の死亡の結果を含む犯罪で検察官の申出のある場合にも公益的な観点から出席を認める規定も盛り込まれていた。詳細については、甲斐行夫「少年法の整備に関する諮問第43号に係る法制審議会少年部会における審議経過について」現代刑事法５号13頁参照。

28　この点の平成12年改正の審議の経過等については、入江猛「『少年法等の一部を改正する法律』の趣旨及び概要」現代刑事法24号29頁参照。

29　ただし、触法少年の事件が含まれている分、拡張される一方、前記公益的な出席（注27）は含まれていない。

30　この改正については、飯島泰「少年法の一部を改正する法律の概要」ジュリ1364号76頁。

31　浜井ほか・前掲338頁注10。

32　例えば、注釈少年法〔改訂版〕116頁。

33　今回の改正案について、小木曽綾「少年手続における国選付添人および検察官関与の範囲拡大」刑事法ジャーナル36号70頁は、保護教育手続における、正確な非行事実認定の必要性、再犯予防のための弁護士付添人の必要性を認める一方、被疑者国選弁護の範囲の限定、被害者に対する公的弁護士支援の不十分さ、家庭裁判所が責任を負う少年審判の構造を弁護士付添人の範囲限定の論拠としている。

34　一般保護事件は、少年保護事件から道路交通法違反事件及び自動者の保管場所の確保等に関する法律違反事件を除いたものである。

35　一般事件は、一般保護事件から業務上（重）過失致死傷事件及び危険運転致死傷事件を除いたものである。

36　名古屋・東京について、家月25巻11号143頁、横浜について、家月30巻３号141頁、岡山について、家月32巻２号115頁、岐阜・京都について、家月33巻７号184頁、仙台について、守屋・前掲350頁等参照。

37　日本弁護士連合会『法テラス委託援助業務利用の手引〔弁護士用〕』（2012年）参照。

38　荒井史夫「少年事件の付添人」ICHIBEN Bulletin（第一東京弁護士会会報）484号巻頭言参照。少年友の会の付添人活動については、古田浩「少年審判と付添人活動」ケース研究265号43頁、東京少年友の会「少年友の会の付添人活動について」ケース研究287号29頁、守屋・前掲382頁等参照。

39　この点、成人の被疑者・被告人の刑事弁護人が、本人の利益を後見的な観点からの検討も行いつつも、最後は本人の意向に従うべきであるとされていることとは差異があってしかるべきであろう。そして、この差異は少年の弁護人・付添人について、十分に認識・自覚されなければならないところと思われる。この点について、刑事手続化・刑罰化が進み当事者主義が当然とされているアメリカの少年事件の弁護人にも「子どもの最善の利益」追求が大きな課題とされていること（山﨑・前掲84頁）はそのあらわれといえよう。

40　柏木千秋『改訂新少年法概説』66頁、団藤重光ほか『少年法』（森田宗一執筆部分）132頁、司法研修所『三訂少年法概説』42頁、猪瀬慎一郎「少年審判における『法の適正な手続』」『家庭裁判所の諸問題・下巻』100頁、平場安治「少年法における保護主義と適正手続」家月26巻７号12頁等。

41　多田周弘「少年保護事件におけるデュー・プロセスの実現のための覚書（下）」判タ638号37頁、団藤重光ほか『少年法（第２版）』103頁、的場武治「少年手続における附添人制度の検討」判タ287号46頁、高井吉夫「付添人制度と適正手続について」判タ287号58頁、多田元「附添人の役割と活動」自由と正義42巻９号138頁、城戸浩正「少年事件と弁護士の役割」『変革の中の弁護士』307頁等参照。

42　注釈少年法137頁、三浦・前掲26頁以下等。

43　触法調査には弁護士付添人の選任のみ規定（６条の３）が設けられ、国選付添人についても弁護士付添人のみが認められている（22条の３・22条の５）。

44　三浦・前掲33頁以下、収容処分との関係について、守屋・前掲356頁以下参照。

45　三浦・前掲37頁以下参照。

46　高麗邦彦＝岡崎忠之＝内田暁『少年審判の傍聴制度の運用に関する研究』263頁。

47　注１掲記のもののほか、第一東京弁護士会少年法委員会『付添人のための少年院入門』（2011年）なども有用である。今後、このような資料的なマニュアルの整備も望まれるところである。また、スタッフ弁護士の活躍すべき場面ともいえよう。

48　詳細は、注釈少年法230頁、487頁参照。

49　注釈少年法98頁参照。

50　注釈少年法102頁参照。

51　詳細は、注釈少年法264頁以下、運用状況も含めて、高麗ほか・前掲４頁以下、山﨑・前掲５頁以下参照。

52　高麗ほか・前掲260頁以下参照。

53　注釈少年法474頁参照。

54　佐伯・前掲75頁、守屋・前掲352頁参照。

55　佐伯・前掲76頁。

裁判員裁判における
スタッフ弁護士の役割

弁護士　村 木　一 郎

Ⅰ，スタッフ弁護士とは

1，「常勤スタッフ弁護士」（以下，「スタッフ弁護士」と標記する。）とは，後に詳しく述べるように，日本司法支援センターにフルタイムで雇用され，国選弁護や民事法律援助などの法律事務を取り扱う弁護士のことである。

もっとも，総合法律支援法上，明文でその存在が規定されたものではない。

しかし，同法は，事件単位の報酬体系とは別に，給与制とする常勤弁護士を前提とした条項を設けており（同法30条１項２号ロ，同項４号，30条２項），日本司法支援センターに雇用され法律事務を取り扱う弁護士の存在を当然に予定しているということができる[1]。

2，筆者は，1990年４月，弁護士登録した（東京弁護士会，司法修習第42期）。

1993年５月，埼玉弁護士会に登録替えし，浦和地裁（当時）本庁所在地にある経費共同事務所のパートナーとして，刑事事件を中心に，民事，家事，クレサラ事件等，様々な事件をこなした。当時，国選弁護事件を年間60件ほど受任する状況であった。

そして，2006年10月，日本司法支援センターの業務開始と同時に，法テラス埼玉法律事務所に移籍し，スタッフ弁護士として，刑事国選弁護事件のみを担当するという業務形態を取るようになった。

その後，２年間の任期を２回更新し，2012年10月，東京に戻り，東京弁護士会の支援と協力の元に設立された都市型公設事務所に移籍し，刑事弁護のみを担当しつつ今日に至っている。

以下，筆者の６年間に及ぶスタッフ弁護士としての経験を踏まえ[2]，裁判員裁判におけるスタッフ弁護士の役割を考えてゆくこととする。

Ⅱ，裁判員裁判と国選弁護

「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」が施行されたのは，2009年５月21日である。

そして，同年８月，東京地方裁判所で第１号の裁判員裁判が開かれたのを皮切りに，2013年４月末日現在，5245人の被告人が裁判員裁判で判決を受けている。ちなみに，これまでに選任された裁判員は29693名，補充裁判員の数は10214名である[3]。

このように，裁判員裁判は，この国の司法制度に完全に定着したということができる。

裁判員裁判対象事件は，下記のとおり，当然に被疑者国選対象事件であり，また罪名の性質等から，その大半が国選弁護人が就任しているものと思われる。したがって，裁判員裁判は，国選弁護人制度と深く関わりを有しているということができよう。

そこで，まず，現在の国選弁護制度を概観してみることとする。

Ⅲ，国選弁護制度等の概観

１，憲法上の位置づけ

日本国憲法は，身体拘束されるに当たり国民に弁護人依頼権を保障するとともに（憲法34条），刑事被告人には弁護人依頼権に加え，「被告人が自らこれを依頼することができないときは、国でこれを附する。」（同37条３項）としている。

これら憲法上の保障を受け，刑事訴訟法は国選弁護制度を具体化している。

２，被告人国選弁護

被告人は「貧困その他の事由」により弁護人を選任することができな

い場合には，裁判所に対して，国選弁護人の選任を請求することができる（刑訴法36条）。

選任請求に当たっては，資力要件が課され（同36条の２），現在，現金および預金を合わせ金50万円未満とされている。それを超える場合には，弁護士会に対し，私選弁護人選任を申し出る必要があり（同36条の３第１項―私選手続前置），弁護人候補者が見つからない場合，あるいは見つかっても当該弁護士が受任を拒絶した場合には，上記の「その他の事由」に該当することとなり，裁判所は国選弁護人を選任する必要がある。

もっとも，いわゆる必要的弁護事件（死刑，無期，長期３年を超える懲役・禁錮）については，上記の資力要件は不要とされている（同36条の２）。

また，被告人が未成年，70歳以上，聴覚障害等あるいは心神喪失等の疑いなどの場合，裁判所は国選弁護人を付することができるとしているが（同37条），現実問題として，これらのケースにおいて国選弁護人を附さないまま公判を開くということは考えられないものと思われる。

３，被疑者国選弁護

（１），被疑者国選弁護制度前史

日本国憲法が施行されてから気の遠くなるほどの間，この国では被疑者段階における国選弁護制度を設けないという時代が続いた。そして，被疑者段階での弁護人選任について，弁護費用負担の援助等の制度も整備されていなかったことから，憲法上保障されている被疑者の弁護人選任権は，有名無実の状態に置かれ続けた。

しかし，被疑者段階で作成された供述調書が公判の帰趨を制するという現実を前にしたとき，ほとんどの被疑者が弁護人による援助を受けられないというのは許されることのできない異常事態であった。

そのため，全国の単位弁護士会は自らの費用と人員投入により，初回接見無料のいわゆる当番弁護士制度を創設し，法律上の不備に対応して

きた（1992年以降，全国の単位会で実施）。そして，同時に日本弁護士連合会が設立した「財団法人法律扶助協会」[4]の扶助制度を活用することにより，被疑者への費用負担を生じさせることなく継続的な被疑者弁護制度を実現してきた。

このような歴史を踏まえ，漸く刑訴法が改正され，2006年10月，被疑者国選弁護制度が現実のものとなった[5]。

（2），被疑者国選弁護制度の運用

被疑者は，「貧困その他の事由」により弁護人を選任することができない場合には，裁判所に対して，国選弁護人の選任を請求することができる（同37条の２）。この場合，被告人国選と同様の資力要件が課される（同37条の３第１項）。また，資力要件を欠く場合には，被告人と同様に私選手続前置を行う必要がある（同37条の３第２項）。

刑訴法上の被疑者国選弁護制度は，必要的弁護事件該当罪名に限定されている（同37条の２）。また，「精神上の障害その他の事由により弁護人を必要とするかどうかを判断することが困難である疑いがある被疑者」については，職権で被疑者国選弁護人を付することが認められている（同37条の４）。

なお，逮捕から勾留までの間の被疑者，あるいは必要的弁護事件対象罪名以外の事件については，総合法律支援法30条２項の規定により，日本司法支援センターが，日本弁護士連合会からの委託業務の一環として，刑事被疑者弁護援助制度（かつての刑事被疑者弁護扶助制度と同様のもの）を運用しており，法律の不足を補う手立てが施されている。ただ，この場合，資力要件を満たさない被疑者については，自らの費用負担において弁護人を依頼する必要が生じる（被疑者国選弁護におけるような私選手続前置制度がないため）。

このようなことから，被疑者国選弁護について，その対象範囲の拡張は十分に再検討の余地があるものと思われる[6]。

４，国選弁護人の数

（１），被疑者国選弁護人の場合

刑訴法は，死刑又は無期懲役・禁錮に該当する事件については，職権で，被疑者国選弁護人を１名追加して選任することができるとしている（刑訴法37条の５）。しかし，これら以外の事件について，被疑者国選弁護人を複数名選任してはならないという規定も存在しないことから，要は，裁判官の広範な裁量によることとなる。

現在，裁判員裁判対象罪名の被疑事件については，先行して選任された被疑者国選弁護人が要望すれば，裁判官はもう１名を追加して選任するという運用がなされている。

さらには，裁判員裁判の対象外の被疑罪名であっても，将来的に裁判員裁判となり得る可能性のある場合には，２人目の被疑者国選弁護人を選任するという運用が珍しくない。筆者の経験でも，傷害罪で被疑者国選弁護人に選任された後，被害者が死亡した事案，保護責任者遺棄罪で選任された後，被害児童が死亡した事案などについて，裁判官は，１名追加して被疑者国選弁護人に選任している。

（２），被告人国選弁護人の場合

被告人国選弁護人については，上記のような追加的選任の明文規定はない。しかし，これも裁判官の裁量によるものと思われる。

公訴提起前になされた弁護人の選任は，第一審においてもその効力を有することとなるから（刑訴法32条１項），被疑者国選弁護人が２名選任されている場合，同一罪名で公判請求されれば，そのまま複数選任態勢が維持される。

また，裁判員裁判対象罪名で公判請求された場合，国選弁護人が１名であるならば，追加選任を要望すれば，２人目の被告人国選弁護人を選任するのが通常である。

逆に，被疑罪名が裁判員裁判対象であった事件が，起訴段階で裁判員裁判対象外の罪名に変更された場合，複数の被告人国選弁護人がそのまま維持されることもあるが，１名について解任されるケースもある。こ

れも裁判官の裁量による。

筆者の経験では，例えば殺人未遂被疑事件が傷害罪で起訴された事案，殺人被疑事件が嘱託殺人罪で起訴された事案などにおいて，複数選任が維持されている。一方，筆者が担当した被告人の共犯者のケースでは，強盗致死被疑事件が窃盗未遂罪で公判請求されたところ，１名について解任されている。

５，国選弁護人選任の地域制限

（１），刑訴法の規定

国選弁護人（被疑者，被告人）については，「裁判所の所在地を管轄する地方裁判所の管轄区域内に在る弁護士会に所属する弁護士の中から」選任されなければならないとされている（刑訴規則29条１項，２項）。

ただし，「その管轄区域内に選任すべき事件について弁護人としての活動をすることができる弁護士がないときその他やむを得ない事情があるとき」には，「これに隣接する他の地方裁判所の管轄区域内に在る弁護士会に所属する弁護士その他適当な弁護士」を選任することが認められている（同３項）。

「やむを得ない事情」としては次のような場面が考えられる。被疑者国選弁護人として弁護を担当した被疑者が公判請求された後，余罪について別の地方裁判所管轄区域内で勾留された場合，弁護の継続性などの観点から，同一弁護士を当該管轄区域内での被疑者国選弁護人に選任するケースであり，筆者は何度か経験している。

（２），上訴審の場合

刑訴規則は，上訴審において「審理のため特に必要があると認めるとき」は，原審の国選弁護人を上訴審における国選弁護人に選任することを認めている（同３項，４項）。したがって，上訴審においては，「隣接」しない他の地方裁判所管轄区域内にある弁護士会に所属する弁護士が選任される場合がありうることとなる。

ところで，上訴審の場合，原審で複数の国選弁護人が選任されている場合，そのまま複数選任が維持されるのかは事案によって異なる。

例えば，強盗致傷罪は裁判員裁判対象であるから，一審で２名の国選弁護人が選任されるのが通常である。しかし，事実関係に争いがなく，もっぱら量刑不当の上訴理由であるような場合，複数選任が維持されるのかはかなり難しいものと思われる。

他方，死刑求刑事件等重大事案，否認事件，検察官控訴事件などについては，複数選任が維持される傾向が強いということができる。筆者の経験でも，死刑求刑事件やその他重大事件について，高裁，最高裁で複数選任が維持された経験を有している。

６，少年審判における国選付添人

なお，少年法の改正に伴い，少年審判において国選付添人制度が創設された。

一定の重大事件（故意行為で被害者を死亡させた罪，死刑，無期，短期２年以上の懲役，禁固の罪）について，事案の内容，保護者の有無，その他の事情を考慮して，家庭裁判所が付添人の関与が必要であると判断した場合には，国選付添人を付することができるとされている（少年法22条の２，22条の３）。

また，検察官関与決定事件，被害者等傍聴許可事件については，国選付添人の選任が必要的とされている（同22条の２，22条の４）[7]。

Ⅳ，国選弁護制度における日本司法支援センターの関わり

１，概要

総合法律支援法は，日本司法支援センターの本来業務のひとつとして国選弁護人・国選付添人選任業務を規定する（同30条１項３号イ）。その概要は，裁判所もしくは裁判長または裁判官（以下，「裁判所等」という。）からの要請に対し，国選弁護人等契約弁護士の中から，国選弁

護人等の候補を指名し，裁判所等に通知することである。

２，ジュディケア弁護士とスタッフ弁護士

日本司法支援センターは，前項の基本業務を遂行するための前提として，国選弁護人，国選付添人の事務に関する契約約款を定め，法務大臣の認可を受けなければならないとされている（同36条１項）。

そして，弁護士が国選弁護人や国選付添人になるためには，日本司法支援センターとの間で契約を締結する必要があり，日本司法支援センターはこれら国選弁護人等契約弁護士（以下，「契約弁護士」という。）の氏名，事務所所在地等を裁判所および所属弁護士会に通知する（同37条）。

この国選弁護人等の契約には，個々の事件ごとに報酬，費用を定める契約（一般国選弁護人等契約）と，日本司法支援センターに雇用されて給与の支払いを受ける契約（勤務契約）のふたつがある。

前者の一般国選弁護人等の契約をしている弁護士（ジュディケア弁護士）は，日本司法支援センター業務開始時（2008年10月２日）において，全国で8427名であり，その後，増大し，2013年６月現在，22533名となっている。これは全弁護士数の約66.9％に当たる。

一方，後者の契約をしている弁護士が常勤弁護士（スタッフ弁護士）であり，2013年６月現在，236名が全国81か所の法テラス法律事務所に配置されている。

３，国選弁護人等の指名，通知

裁判所等が法律に従って国選弁護人，国選付添人を付すべきときは，日本司法支援センターに対して，国選弁護人等の候補を指名して通知するよう求めるものとされている（同38条１項）。

そして，日本司法支援センターはその求めを受けたときは，遅滞なく，契約弁護士の中から，その候補を指名して裁判所等に通知しなければならない（同38条２項）。

このような流れを経て，裁判所等は，日本司法支援センターから通知された候補者を国選弁護人等に選任することとなる。

４，国選弁護人等に対する報酬，費用等の算定

国選弁護人等は事件終了後から14日内に，日本司法支援センターに対して所定の報告書を提出して，報酬および費用を請求する。

これに対して日本司法支援センターは，報酬等を算定して当該国選弁護人等に回答する。そして，その算定に不服がある場合には７日以内に法テラスに対して不服申立をすることができる。不服申立をうけた日本司法支援センターは，再度算定を行い，７日以内にその結果を当該国選弁護人等に通知する。

この報酬については，被疑者国選については，接見回数を基準に算出し，被告人国選については公判時間，公判前整理手続に付されたかどうか，あるいは裁判員裁判かどうかによってそれぞれ基準を設けている。

５，付記

国選弁護人等と類似するものとして，例えば，心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律（いわゆる医療観察法）に基づく国選付添人（同35条），人身保護法に基づく国選代理人（同14条２項）などがある。

これらは，裁判所等が選任するものであるが，法テラスの業務とはされておらず，従前のように，裁判所等がその管轄区域内にある弁護士会に対して候補者の推薦を求めて，選任するという手続きがとられている。

Ⅴ，ある裁判員裁判の審理状況から見えてくるもの

１，概要

筆者が関わったある強盗殺人，殺人，詐欺被告事件の裁判員裁判の審理状況を踏まえて，スタッフ弁護士の位置づけを考えてみることとする。

本件は，被害者１名に対する強盗殺人，時期を異にした別の被害者１名に対する殺人，そして詐欺の事案である。

弁護人は被疑者段階から２名が選任されていた（いずれも国選）。うち１名はジュディケア弁護士，もう１名がスタッフ弁護士である。

検察官の求刑は死刑，判決は無期懲役。検察官は控訴することなく，無期懲役が既に確定している。

なお，本事案の性質上，大幅にデフォルメしている。

２，審理状況

具体的な審理状況は次のようなものであった。いずれも午前は10時から，午後は５時までである。

第１回公判（月）午前＝冒頭手続，強盗殺人・詐欺冒頭陳述
公判前整理手続結果顕出，甲号証取調べ
午後＝甲号証取調べ，証人Ａ尋問
第２回公判（火）午前＝証人Ｂ，証人Ｃ，証人Ｄ尋問
午後＝証人Ｅ尋問，
強盗殺人・詐欺につき被告人質問
第３回公判（水）午前＝強盗殺人・詐欺について被告人質問
午後＝強盗殺人・詐欺について被告人質問
第４回公判（木）午前＝殺人冒頭陳述，甲号証取調べ
午後＝証人Ｆ，証人Ｇ尋問
第５回公判（金）午前＝弁号証取調べ，殺人につき被告人質問
午後＝殺人につき被告人質問，情状につき被告人質問
第６回公判（月）午前＝遺族意見陳述，論告，弁論
第７回公判（金）午後＝判決

３，ジュディケア弁護士とスタッフ弁護士

さて，一週間続いた審理期間中，二人の弁護士は他の仕事をこなすことはまったく出来ない状況であった。審理中，電話がけすることなど許

されないから，事務所との連絡は無論のこと，数多くの依頼者との連絡も叶わない。

しかも，本件は複数の事件が併合され，関係者も多数あることから，公判前整理手続に相当期間を要し，その間，三当事者による進行協議，公判前整理手続期日が多数回にわたって開催され，それへの対応も余儀なくされた。

このような裁判員事件の場合，事務所経営という課題を抱えるジュディケア弁護士にとり，集中審理方式が求められる裁判員裁判に関わり続けることは想像以上の重圧である。無論，全国でジュディケア弁護士が懸命に裁判員裁判に取り組み，大きな成果を上げていることは承知している。

しかし，本件のように，スタッフ弁護士を弁護人に投入することにより，ジュディケア弁護士の重圧を些かでも軽減させることが可能となる。

そして，相当長期間にわたる裁判員裁判の場合，国選弁護人をすべてスタッフ弁護士に担わせるということも必要であるし，現にそのような取り組みが全国でなされている。

４，スタッフ弁護士のメリット

刑事弁護を担ってゆく上でスタッフ弁護士の最大のメリットは，完全給与制のもと，事務所運営経費についてあれこれ頭を患わされることがないという点である。

すなわち，法律事務所の賃料をはじめ光熱費その他維持管理費，あるいは事務職員の人件費，什器備品などを含めた諸経費はすべて公費で賄われる。また，刑事記録の謄写費用も枚数に限らず全額公費から支給される。また，スタッフ弁護士の移動に掛かる交通費等の諸費用も全額支給される。

このように，スタッフ弁護士は事務所経営という観点から解放される結果，“儲けを出さなくては”という経済的，心理的な圧力から完全に開放される。

刑事部の裁判官，そして検察官は日々，刑事事件だけを扱っている。そのような存在に対して十分にかつ的確に対抗してゆくには，刑事弁護専門弁護士の存在が欠かせない。

筆者自身，経費分担の共同事務所のパートナーでいた当時，民事事件で稼いだ勢いないし余力に頼って刑事弁護を担ってきたといっていい。その当時，民事事件を一切やることなしに刑事事件だけで事務所運営を支えることは不可能であった。

また，そのころの業務スタイルは，細かな民事の期日が立て込んでおり，裁判員裁判の連日開廷など到底，対応できるはずもなかった。

スタッフ弁護士が刑事専門弁護士としての唯一の姿とは思わない。しかし，刑事弁護に特化し，組織性を持って被疑者，被告人の利益を守りつつ，十分な事前準備のもと連日開廷に耐え得る存在としては，公的資金を投入し，事務所経営から離れたスタッフ弁護士，そしてそれを擁する法テラス法律事務所が刑事弁護の中核のひとつに位置づけられてしかるべきであろう。

なお，現在，刑事弁護専門を謳う法律事務所が複数存在するが，当該事務所のホームページ等限られた情報による限り，弁護士費用体系を含め裁判員裁判を担うことを想定したものとは思われない。

Ⅵ，裁判員裁判におけるスタッフ弁護士の役割

1，裁判員裁判を担う中核に

上記の事例のように，裁判員裁判事件は，濃密な事前準備を踏まえ，連日開廷が原則とされる。

裁判官，検察官と互角に渡り合うためには，刑事事件に特化した弁護士の存在が不可欠であり，そこには上記のようなメリットを有するスタッフ弁護士が取り組むべき十分な理由がある。

無論，スタッフ弁護士なら誰でもという訳にはいかないが，弁護技術の研鑽を重ねたスタッフ弁護士なら，事務所経営の視点を離れて，十分

な公的資金を投入することで，裁判員裁判を担う中核的存在になることは必定であろう。

２，実践を通じた後進の育成

刑事弁護の技量は座学だけでは習得できない。むしろ，実務，すなわち現実の刑事弁護を通じて磨いてゆくべきものである。

裁判員裁判の多くは地裁本庁で行われる。そして，そこにはそれぞれ法テラス法律事務所本所が設置され，複数のスタッフ弁護士が配置されているのが通常である。

このようなことから，刑事弁護に特化したスタッフ弁護士が若いスタッフ弁護士と共に裁判員裁判を中心とした刑事弁護の経験を重ねることで，後進の育成に資するとともに，継続的かつ安定的な刑事弁護を被疑者，被告人に提供することが可能となる。

３，スタッフ弁護士を超えた若手弁護士の育成

刑事弁護に特化したスタッフ弁護士は，相当数の刑事弁護を担い，経験を重ねることが可能である。

そこで得られた経験，技量は，スタッフ弁護士間だけで共有することは適切ではなく，ジュディケア弁護士と共同して弁護に当たることで，技量，経験を拡散させることが可能となる。

また，弁護士会等の研修などでより多くの弁護士に情報提供することも必要であろう。

４，予想される反論への反論

スタッフ弁護士を刑事弁護の中核の一つに据えるという上記の提言に対して，直ちに激しい反発を受けるであろうことは容易に想像できる。

今般の一連の刑事司法改革への反対の一つに国選弁護事件の指名手続を日本司法支援センターが担うことへの反発，しかも激しい反発がある。曰く「法務省の監督下にある法テラスは刑事弁護へ不当な介入をするお

それがある」,「刑事弁護の独立性を犯す」,「権力に迎合するだけの弁護士を増産させる」などなど。

総合法律支援法33条は，契約弁護士の法律事務遂行についての独立性を確認している。日本司法支援センターに反対する立場からは,「法テラスが信用できる組織ならこのような条文を設ける必要はない」,「このような条文を設けざるを得ないところに法テラスの危険性が宿っている」などといった反論が直ちに返ってくる。

しかし，どのような組織であろうと腐敗，堕落の危険性を内包している。だからこそ，それへの制度的な対処は必須である。

筆者の６年間にわたるスタッフ弁護士の期間中，筆者の刑事弁護活動に対して日本司法支援センターが何らかの介入をするようなことは皆無であった。

無論，日本司法支援センターが将来的に刑事弁護の独立性を絶対に犯すことはないなと言い切ることはできないであろう。日本司法支援センターに限らず，弁護士会であっても，そのような危険性は常にあるのではなかろうか。

刑事弁護の独立性が犯されるかもしれないからとして国選弁護契約を控えるという弁護士は少なからずいる。

しかし，もしそのような事態が発生したら，全身全霊を持って闘えばいいと思う。刑事弁護は往々にして権力と対峙する。そのような恐れから国選事件をしないというのは余りに情けない[8]。

そしてまた，上記のような反論は全国で懸命に弁護活動に取り組んでいるスタッフ弁護士に対する侮辱でしかない。

Ⅶ，いくつかの課題

１，スタッフ弁護士の数

当然のことではあるが，スタッフ弁護士は刑事専門としてのみ採用していない。民事扶助，司法過疎も日本司法支援センターの重要が業務だ

からである。

前記のように2013年６月現在，全国で236名のスタッフ弁護士が配置されているが，制度発足当初全国で300名が想定されていたものの，未だにそれに達していない。

裁判員裁判にスタッフ弁護士が適切に取り組むためには，法テラス法律事務所本所に相当数のスタッフ弁護士を配置する必要があり，より一層の増員が求められているということができる。

２，スタッフ弁護士の人材面

スタッフ弁護士の数だけでなく，現実に採用されるスタッフ弁護士がどうしても弁護士登録年数の若い人たちに集中してしまっている面がある。

刑事専門，刑事専門事務所としての期待に応えるには，若手だけでなく，相当程度に刑事弁護の経験を有する人材の確保が不可欠である。しかし，それがなかなかできていない。

その理由はいくつか挙げられるが，やはり待遇面での事情を指摘せざるを得ない。

弁護士経験10年目，20年目ともなれば，相当程度に分厚い民事事件の依頼者層，顧問先などを抱えている。それをすべて投げ打ってまでスタッフ弁護士に就任するのに躊躇を覚えるのは当然であろう。

さらに，スタッフ弁護士の待遇は「同期の判事，検事と同等」と言われているが，それは若年者だけであり，シニア層ではそのようになっていない。

待遇面での思い切った改善，あるいはフルタイム制だけでなくパートタイム的なスタッフ弁護士構想などもなされていいのではなかろうか。

３，組織面の課題

スタッフ弁護士が配属されている全国の法テラス法律事務所には，当然のことながら，事務職員も配置されている。

スタッフ弁護士が裁判員裁判に十分に取り組み，刑事弁護の中核を担ってゆくためには，精神医学，法医学，その他諸科学の専門家，法令・判例のリサーチ，事実面での調査などに従事する職員も組織的に配置する必要が不可欠と思われる。

個々の法テラス法律事務所に配置することが難しければ，地域ごとあるいはブロックごとにこれら専門家等を擁することも検討されていいものと思われる。

４，その他

法曹人口増大政策のあおりで弁護士の就職難は熾烈を極めている。そうしたなか，スタッフ弁護士を希望する弁護士数も増加の一途を辿っている。

昨今の若いスタッフ弁護士希望者を見ていると，刑事弁護を目指すというより，行政機関，福祉機関などと連携して弱者保護に関わりたいとの希望を口にする傾向が極めて強い[9]。そのような希望を述べないとスタッフ弁護士に採用されないと錯覚しているのではないかとこちらが感じてしまうほどである。

もしこれが日本司法支援センターがそのような傾向のスタッフ弁護士だけを望んでいるとしたら悲しいし，杞憂であって欲しいと願うばかりである。

日本司法支援センターは将来にわたっても，刑事弁護の中核を担う人材を育て上げ，刑事弁護のセンター事務所の設置を目指すべきである。

Ⅷ，最後に

日本国憲法37条３項は，「刑事被告人は，いかなる場合にも，資格を有する弁護人を依頼することができる。被告人が自らこれを依頼することができないときは，国でこれを附する。」とある。

この“資格を有する”の部分は，GHQ が最終的に了承した英文憲法

では“competent”となっている。つまり，「適格な」，「ちゃんとした」弁護の提供が憲法上求められている。(「憲法的刑事手続」憲法的刑事手続研究会編，日本評論社，392頁)。

裁判員裁判がこの国に定着したことで，既に４万人以上の市民が刑事裁判を目の当たりにしてきた。そして，その数は今後，ますます増大してゆく。

そのことは同時に，一人一人の弁護士の刑事弁護活動が多くの市民の目に触れることとなり，我々が提供する弁護の質が厳しく問われることを意味する。

刑事弁護の専門性はますます必要度を高めるであろう。

すべての刑事弁護をスタッフ弁護士が担うことは適切ではないものの，スタッフ弁護士を多数配置し，刑事弁護の技量を研ぎ澄まさせること，法テラス法律事務所を刑事専門事務所に近づけること，これらは被疑者，被告人に対しきちんとした刑事弁護を提供することに繋がるものである。そしてそのことは憲法の要請に適うものである。

以　上

[注]

1　池永知樹「常勤スタッフ弁護士の役割―米国の近時の取組から」（ジュリスト1305号23頁）

2　６年間で約350件の国選弁護事件を担当した。うち裁判員裁判対象国選事件は29件であった。

3　詳しくは，最高裁判所が公表している下記データを参照。
http://www.saibanin.courts.go.jp/topics/pdf/09_12_05-10jissi_jyoukyou/h25_4_sokuhou.pdf

4　2006年（平成18年）10月，新設された日本司法支援センターに民事法律扶助事業を引き継ぎ，同年度事業終了をもって解散した。

5　当初は法定合議事件相当罪名から制度を発足させ，その後，必要的弁護事件該当罪名に拡張するという二段階の制度設計であった。

6　殊に，逮捕直後の時点において，弁護人による援助がないまま取調べが実施され，供述調書の作成が行われるというのは，極めて問題である。

7　現在，法制審議会少年法部会において，国選付添人対象範囲の拡大について，検察官関与事件の拡張とともに議論が重ねられている。

8　あらゆる時代，あらゆる地域の反体制団体，革命政党，そしてそこに集う人たちは弾圧を跳ね返して闘うからこそ光るのではないであろうか。

9　彼ら彼女らの口からは，一様に「連携」「アウトリーチ」（Outresch）という言葉が必ず飛び出す。

累犯障がい者の刑事政策的対応に向けた新たな取り組みと課題

慶應義塾大学法学部教授　太田　達也

Ⅰ　精神障がい者の犯罪状況

1　精神障がい者の検挙・受刑状況

刑法犯で検挙された者のうち精神障がい又はその疑いがある者の割合は例年１％程度であるが，放火（22％）や殺人（14％）のように精神障がい者の割合が高い罪種もある[1]。しかし，この統計は刑法犯検挙人員中の精神保健福祉法による24条通報の要件を充足する者を計上したものであるので，「精神障害のために自身を傷つけ又は他人に害を及ぼすおそれ」，即ち自傷他害のおそれがある者に限られていることに留意する必要がある。従って，精神障がいの疑いがあっても，自傷他害のおそれがない者は含まれていない可能性があるほか，境界域の知的障がい者などは，少し変わった被疑者という程度で見過ごされていることも十分にあり得る。起訴前鑑定が行われるのも障がいが重い場合に限られているため，公判で責任能力が争われるようなケースを除くと，犯罪者の抱える障がいに関して詳しい調査が行われるのは，結局，実刑が確定し，刑事施設に入所した後ということになる。

しかし，受刑者の精神障がいの状況についても，かならずしも明確ではないところがある。年末収容人員のうち精神障がいを有する受刑者の割合は，平成23年末で14.9％となっており，障がいの内訳では，統合失調症などの精神疾患その他の精神障がいが13.1％，知的障がいが1.3％，人格障害0.5％とされている[2]。しかし，新受刑者のうち，知的障がいとされる知能指数（CAPAS による相当値）70未満の者が21.7％も見られることから[3]，刑事施設には知的障がいがある者も含めれば２割以上の者が何らかの精神障がいを有していると推測される[4]。

このように刑事施設でさえも，障害の程度が軽い受刑者の場合，厳密な検査や調査が行われているわけではなく，ましてや自閉症スペクトラム（ASD）や注意欠如多動性障害（ADHD）といった発達障害については未調査のままであることが，精神障がい受刑者に対する適切な対応

を取るうえでの妨げとなっており，早急な調査と統計の整備が求められる。

２　精神障がい者の再犯・累犯状況

精神障がい者の前科・前歴状況については，被疑者・被告人段階の統計が作成されていないため，これについても受刑者の入所度数に関する統計が唯一の手掛かりとなる。新受刑者の精神障がいの有無別に入所度数をみると，精神障がいのない受刑者の再入者の割合が56.4％であるのに対し，精神障がい受刑者では66.0％と10％近く再入者の割合が高くなっている[5]。

入所度数別でも，入所歴が３度から５度の者の割合が精神障がいのない受刑者で24.3％であるのに対し，精神障がい受刑者では28.4％，６度以上の割合では精神障がいのない受刑者が14.3％，精神障がい受刑者で18.6％となっている。精神障がいの内容では，統合失調症など精神疾患の受刑者に入所度数の多い者が見られるが，知的障がい受刑者に６度以上の入所歴をもつ者の割合が高い。

また，精神障がい受刑者の釈放後の再犯率は高い。釈放後４年目まで（最大５年）の刑事施設への再入率は，ＭＡ指標の受刑者で28.8％，ＭＢ指標の受刑者で46.8％となっている。M指標とは，受刑者の属性を示す指標の一つで，「精神上の疾病又は障害を有するため医療を主として行う刑事施設等に収容する必要があると認められる者」に付されるものであり，このうち犯罪傾向が進んでいない者がＭＡ，進んでいる者がＭＢとされる。医療刑務所に収容されるM指標の受刑者に限定してではあるが，ＭＡ指標の受刑者の再入率は一般のＡ指標受刑者の再入率23.9％よりも高く，ＭＢ指標の受刑者の再入率は一般のＢ指標受刑者の再入率53.9％よりは低いものの，それでも最大５年以内に約半数の精神障がい受刑者が再犯により再収監されていることは深刻である。犯罪と受刑の繰り返しにより，精神障がいを有する多くの受刑者が刑事施設と社会の中を往復している現実がある[6]。

Ⅱ　精神障がい受刑者の処遇制度

1　刑事施設における矯正処遇

前章で紹介したように，精神障がいのある受刑者のうちM指標の判定を受けた者は，医療刑務所に収容され，投薬や作業療法等の治療・処遇が行われる[7]。現在，医療刑務所は全国に４か所あり，そのうち岡崎医療刑務所と北九州医療刑務所の２つが精神障がい受刑者の治療を行う施設に指定されている。

しかし，こうした精神障がいの治療や処遇を行う医療刑務所に収容される受刑者（M指標受刑者）は，精神障がいのある受刑者のごく一部に過ぎない。平成23年末の時点で全国の刑事施設に収容されている精神障がい受刑者のうちM指標に指定され，医療刑務所に収容されている受刑者は僅か3.8％に過ぎない[8]。統合失調症などその他の精神障害や人格障害の受刑者でM指標がついている受刑者に限ると更に低くて3.0％，知的障がい者受刑者で12.1％である。知的障がい受刑者の方が医療刑務所へ収容されている割合が高いが，このことから逆に，全受刑者の20%近い知的障がい受刑者のうち一部だけが精神障がいとしての知的障がい有りとされていることが推測される。

M指標に指定されなかった大半の精神障がい受刑者は，一般の刑事施設に収容されるか，医療重点施設に指定されている刑事施設に収容され，医学的治療の必要な者については投薬治療が行われている。しかし，懲役制度の残る日本では，精神障がいを有する受刑者もほぼ全てが懲役受刑者であり，余程，寝たきりや重度の障がいでない限り，刑務作業に従事しなければならないため，障がいに応じた処遇より，刑務作業中心の処遇となってしまっている[9]。

新たな試みとしては，民間の資本とノウハウを活用して公共事業を行うPFI方式により４つのPFI刑務所が稼働しているが，このうち島根あさひ，喜連川，播磨のPFI刑務所には精神障がい者と知的障がい者

を収容する特化ユニットが設置され，作業療法や理学療法のほか，集団精神療法，SST 等など様々なプログラムを実施している[10]。但し，これらの PFI 刑務所は，官民協働の刑事施設であるため，企業（特別目的会社＝ SPC）と国との契約により，初入者で犯罪傾向が進んでいない非長期受刑者（８年未満）など極めて厳しい収容基準が定められており，再入者は勿論，犯罪傾向の進んでいる者は対象とならないため（俗にいうスーパーＡ指標）[11]，累入障害者は除外されることになる。

２　釈放と社会での受入体制

精神障がい受刑者については，再入者・累入者が多いことやその障がいの特質から「再犯のおそれがないこと」という仮釈放の許可基準を満たさず[12]，また親族が被害者となっていたり，親族と既に疎遠になっていたりするため，引受人が見つからず，満期釈放となる場合が多い。現在，釈放者の仮釈放率は51.2％であるが，M指標受刑者の仮釈放率は7.1％しかない[13]。M指標以外の受刑者については，統計が作成されていないため，仮釈放の状況は定かでないが，仮釈放は平均よりかなり低い傾向にあるものと推測される。

そのため，精神障がい受刑者の多くは満期釈放となり，保護観察を行い得ない。更生緊急保護についても，これまでは精神障がい者の受入れを躊躇する更生保護施設が多かった[14]。これは障がいに対するケアを行うだけの体制が更生保護施設にないためであるが，精神障がい者の場合，自立の見込みが立たないおそれもあるからである。さらに，近年，地域住民から迷惑施設として見られている更生保護施設に対する風当たりは厳しくなる一方であり，性犯罪者や放火犯と並んで，精神障がい者は近隣住民への配慮から，入所を断らざるを得ないという事情もある。

一方，精神障がい者又はその疑いのある者を刑事施設から釈放させようとするときには，精神保健福祉法の26条通報により，刑事施設長から帰住地の知事に受刑者の身上や症状，釈放の事実を通報しなければならないが，通報が行われても，措置診察にまで至るケースは限られており，

釈放後の社会内での継続的治療には殆ど繋がっていない。

結局，満期釈放となる際，入院が必要な者や寝たきりの者など一部の受刑者を病院や福祉施設につなぐことがある程度で，それ以外の精神障がい受刑者は，釈放後，保護観察も社会的支援も受けることのないまま，再犯に及び，受刑と再犯を繰り返すことになる者が少なくないのである。

Ⅲ　特別調整制度と地域生活定着促進事業

1　特別調整の概要と地域生活定着支援センターの活動内容

こうした状況を解決すべく，刑事施設に社会福祉士や精神保健福祉士を非常勤職員として配置し，帰住調整を行うようになったが，さらに長崎・南高愛隣会が中心となって実施したモデル・プロジェクトの成果を踏まえ[15]，法務省と厚生労働省が協力し，平成21年から特別調整と地域生活定着支援センター（以下，「定着センター」という。）の制度が導入された[16]。

特別調整とは，高齢か心身に障がいがある受刑者で，釈放後の住居がなく，福祉施設等での福祉的支援を必要とする者のうち帰住予定地の調整を希望する者を，刑事施設や少年院を通じて保護観察所が選定し，都道府県に設置された定着センターが帰住先の福祉施設等を確保するものである。定着センターの役割は，刑事施設や少年院から出所・退院する特別調整対象者の帰住予定地となる福祉施設等を確保・調整するコーディネート業務と，福祉施設等に帰住した対象者の状況把握と助言を行うフォローアップ業務を中心とし，この他にも，特別対象者以外の高齢者や障がい者に対する一般調整業務，刑事施設出所者や更生保護施設等に対する相談支援業務を行っている。

障がい受刑者や高齢受刑者のうち，福祉的支援が必要な者に対し，釈放後の福祉的支援へつなげるこうした仕組みができたことは，「司法と福祉の連携」を促すものとして評価することができるが，４年に亘る運用のなかで課題も出てきている。

2　特別調整の対象者

特別調整の対象者は，①概ね65歳以上又は障がいがあること，②釈放後の住居がないこと，③釈放後，福祉サービスが必要と認められること，④本人の同意があること，等の要件を充足する者とされているが，法務省保護局の調査によると，平成21年４月から平成23年末までの特別調整対象者747人のうち高齢者が415人で55.6％を占めており，次に多いのが知的障がい者で226人（30.3％），（その他の）精神障がい者133人（17.8％），身体障がい者110人（14.7％）となっている[17]。知的障がい者を中心に精神障がい者も対象となっているが，高齢受刑者の増加を背景として高齢対象者が多くなっている。今後，高齢受刑者の大幅な増加が予想されるなか[18]，特別調整の体制と受入施設の確保の状況次第では，障がい受刑者に対する支援のニーズに十分対応できない可能性もある。

また，特別調整の対象者は，高齢又は障がいの有無と内容，福祉的支援の必要性と相当性，同意の有無が選定基準となるが，統合失調症などの精神疾患があり，医学的治療が必要な者は，どちらかと言えば福祉的支援が中心の特別調整の対象にはなり難い。特別調整の結果，福祉的支援につながった357人のうち医療機関につないだ者は11.8％に過ぎないことからも，そうした傾向が窺える[19]。

こうした比較的重い精神疾患を有する受刑者は，特別調整の対象にならず，かといって従来の26条通報が必ずしも措置入院などの治療に結びつくわけではないことから，結果として，福祉的支援も医療も受けることなく釈放されるままになっている障がい受刑者が数多く存在する[20]。たとえ措置入院や医療保護入院が行われたとしても，退院後，果たして適切な福祉的支援につながっているのか疑問である。こうした医療と福祉的支援の両方が必要な障がい者の社会復帰をどうしていくかが今後の重要な課題である。

一方，受刑者の罪種や刑期が特別調整の手続にどう影響しているかという問題もある。勿論，特別調整の選定にあたっては，これらは評価の対象外とされており，殺人など重大事件の受刑者が特別調整の対象にな

る例も見られる。しかし，実際問題として，性犯罪や放火の累犯などは福祉施設が受入れを躊躇することがあることから，刑事施設での候補者選定の段階などでスクリーニングがかかっている可能性がないとも言えない。こうした福祉的支援を要する重大犯罪長期（無期）受刑者の扱いも検討課題である。

このほか，特別調整の選定基準に統一性がなく，施設や保護観察所，定着センターごとにばらつきがあることが指摘されている[21]。これは，候補者選定過程における社会福祉士職員等の関与の仕方が刑事施設毎に異なっていたり，当該福祉担当職員の経験や力量に差があるためであるとされる。今後は，特別調整の選定基準を具体化したガイドラインの導入が必要である。

3　同意の問題

特別調整は，受刑者本人が福祉的支援を希望し，且つ，個人情報を定着支援センターや福祉施設等に提供することに同意することが要件となる。福祉はあくまで支援であって，本人と福祉機関との契約に基づいて行われるためである。そこで問題となるのが，重い精神障がいのため同意能力やその前提としての理解能力がない受刑者への対応如何である。

実務では，刑事施設の福祉担当職員や保護観察官ができるだけ平易に福祉サービス等について受刑者に説明し，希望の有無を確認するようにしているとされるが，障がいの程度によっては限界があることも否めない。重い精神障がいのある受刑者が特別調整の対象になり難い背景には，こうした同意を巡る事情もあるように思われる。

一方，理解能力はあるものの，福祉的支援を明確に拒否する受刑者もいる。自分で自由気ままにやりたいとか，生活保護さえ貰えればそれでよいなどというのが，その理由である。家族もいなければ，仕事がみつかる可能性も殆どなく，客観的にどう見ても福祉の支援を受けざるを得ないような受刑者でも，福祉の申出を断るものが少なくない。中には，「刑務所には刑期があるが，福祉施設は無期懲役だ」といって拒否する

受刑者もいるという。保護センターへの入居を希望しないホームレスがいることと本質的に同じ問題であるかもしれない。

本人が福祉的支援を希望していない以上，無理矢理支援するわけにはいかないが，だからといって，障がいのある受刑者が満期釈放になり，再犯に陥るのをみすみす見過ごすわけにはいかない。現行制度では，この種の受刑者は仮釈放になりにくいが，更生保護施設や自立準備ホームを活用して何とか仮釈放に結びつけ，保護観察の過程で働きかけをしながら，福祉に結びつけていくことが考えられなければならないであろう。

４　情報収集とアセスメント

特別調整の対象者に選定されると，定着センターの職員が受刑者との面接や社会調査を通じてアセスメントを行い，必要な福祉的支援を見極め，受入施設を調整することになる。しかし，犯罪歴を除くと，刑事施設や保護観察所が有する福祉や治療歴の情報は極めて限られており，アセスメントに必要な情報が不足しがちである。裁判の過程で鑑定が行われている場合，その鑑定結果でさえ，入手するにはかなりの手間がかかったという経験談も寄せられている。また，刑事施設や保護観察所では受刑者や保護観察対象者の情報を将来の処遇に活用できる形で体系的に管理しているわけではなく，保護観察所などは文書の保存期間も限られている。自治体でも福祉的支援に関する情報を統合的に管理しているわけではないし，さらに，対象者が複数の自治体を跨いで福祉サービスや医療を受けていると，完全に情報が断絶している。こうした行政機関における情報管理の問題は一朝一夕に解決できるわけではないが，少なくとも刑事手続や処遇の過程で得られた情報を体系的に管理し，将来の処遇や処分決定にも行かせる仕組み作りを行っていく必要がある。

５　受入施設の確保

受入先の確保も重要な課題である。受入施設を探すのに苦労する場合があるという話は各地の定着センターで聞かれるし，特別調整の結果，

アパートに帰住させた例が，法務省の統計では21.6％，厚労省の統計では20.7％，犯罪白書では15.3％と極めて多くなっている[22]。都市部では無料低額宿泊所への帰住が多く見られるところもある。

アパートへ帰住するのは，ある程度自立が可能な者の場合であろうとは思われるが，特別調整の対象者をかなり厳選しているなかで，何故，アパートへの帰住者が多くなっているのか，アパート帰住者に対し充分なフォローアップが行われているかなど，事情がよくわからないところがある。もし，受入施設が見つからないため，アパートに帰住させているケースがあるとすれば，今後，福祉施設の確保が優先課題となろう。

福祉施設に入所する前の中間施設を確保するため，特別調整の対象となる高齢者や障がい者の受入れ協力を表明した57の更生保護施設が指定更生保護施設に指定され，また平成24年から設けられた自立準備ホームは２年間で既に200以上の社会福祉法人やNPO法人が登録されている。ただ，特別調整対象者の受入状況は，指定更生保護施設の間でもかなり差があると言われ，また自立準備ホームも平成23年度には800人以上の受入実績があるとされるが[23]，厚労省が公表した統計では，自立準備ホームにおける障がい者や高齢者の受入れは極めて低調である。刑事施設から福祉施設が直接対象者を受け容れることは躊躇する場合もあるであろうから，今後，更生保護施設や自立準備ホームが特別調整における中間施設としてさらに機能することが期待される。

６　フォローアップ業務と再犯防止指導

しかし，自立準備ホームとして登録されているNPO法人の多くがホームレス支援団体や一般の社会福祉法人であり，そこで行われるのは生活支援や生活指導であって，再犯防止指導ではない。出所者の処遇に長年の実績がある更生保護施設が直接自立準備ホームを運営する例は，現時点で全国に２施設しかない[24]。生活支援だけで障がい犯罪者の再犯を防ぐことができるほど楽観的な状況ではないであろうから，定着支援センターにおけるフォローアップと福祉施設における再犯防止をも意識した

指導の充実が求められる。

ただ，こうした「福祉の司法化」とも言うべき事態が進むと，福祉がどこまでかかわるべきかという本質的問題が生じてこよう[25]。「司法と福祉の連携」とは，全てを福祉に丸投げすることでは決してない。出所後，しばらくの間，司法が福祉と「併走」しながら障がい者の社会復帰に向けた支援を行い，徐々に司法が手を引いていって，完全に地域での支援に移行していく段階的な支援が望ましい。かといって，要保護性の高い障がい受刑者の多くが満期釈放となっている現状では，刑期という絶対的制約から，司法が容易に関与することができない。そこで，要保護性の高い障がい者や高齢者については，これを仮釈放の手続にのせられるよう仮釈放基準の見直しを行うとともに，特別調整と仮釈放の連動を図るべきであろう。さらに，数か月から半年と言った限られた期間の保護観察ではなく，完全な地域支援の形に移行するまでのもう少し長い間（２～３年），司法が併走することができるよう，考試期間主義の導入も検討すべきである[26]。

Ⅳ　起訴及び公判段階での支援―いわゆる「入口支援」

１　意義と手続の概要

比較的軽微な犯罪を行った障がい者に対しては，従前，犯罪の軽重，障がいの内容や程度（責任能力），被害者への損害回復等を考慮し，不起訴や起訴猶予にすることも行われてきた。しかし，幾ら障がいがあるとはいえ，責任能力に問題が無く，違法性の意識や故意があり，ましてや常習累犯窃盗や常習詐欺など何度も犯行を繰り返す者を起訴猶予することは難しく，起訴された場合，実刑とせざるを得ないような場合も少なくない。

しかし，そうした障がい犯罪者の中には，自由刑や矯正処遇が改善更生や再犯防止に殆ど結び付かないばかりか，刑事施設への収容によってますます社会復帰が困難となる者がいる。もとより犯行の背景として障

がいが深く関わっており，適切な福祉的支援が行われれば十分に改善更生が期待できる場合がある。そこで，長崎・南高愛隣会での試行を通じ，平成24年度から，長崎，滋賀，宮城の３箇所において，訴追や公判の段階において，障がいのある被疑者や被告人に対する「入口支援」として福祉的支援を行う事業が実施されている。

その手続と内容は，厳密に規定されたものではないが，概ね以下のようなものである。

①被疑者又は被告人に障がいがあり，福祉的支援が必要且つ相当であって，本人も福祉的支援を希望する場合，福祉や心理の専門家等による障がい者審査委員会（以下，「審査員会」という。）が，弁護人等からの申出を受け，定着センターが行った調査や委員による面接を基に福祉的支援の必要性・相当性を判定する。
②福祉的支援が必要且つ相当と判定された場合，審査委員会は弁護人を通じて検察官又は裁判所に審査報告書を提出し，定着センターは受入れ施設の確保に努める。受入施設が見つかれば，定着センターと受入施設が，起訴猶予又は執行猶予となった場合の当該被疑者又は被告人の受入れを確約する確約書を提出する場合もある。
③起訴猶予決定又は執行猶予判決が出た場合，受入施設が当該元被疑者又は元被告人に対し福祉的支援を実施するとともに，定着センターがフォローアップを行う。

正式に審査委員会が発足したのが最も早い長崎でも平成24年６月であり[27]，他の２箇所ではさらにその後であるから，まだ実績も少ないが，既に起訴猶予や執行猶予となり，福祉的支援が行われたケースが出ている[28]。本稿が雑誌に掲載されるときには初年度の報告書が公刊されているので事業の全体についてはそれを参照して頂くとして（※），以下では，制度の評価委員として事業に関わった筆者の個人的見解を述べるに止める。

２　対象者

障がいのある被疑者・被告人が対象である。高齢者も，障がいがある場合にのみ対象となり，この点は高齢者も広く対象としている特別調整とは異なる。将来制度化する際には福祉的支援が必要な高齢者も対象とすることが考えられるが，刑事責任追及の在り方や対象者数の多さが問題となろう。

対象となる犯罪行為は，起訴猶予や執行猶予の対象となり得るような軽微なものに限られる。そのなかには従来の訴追基準や量刑基準でも十分に起訴猶予や執行猶予になるような事案も含まれるが，そうした事案であれば起訴猶予や執行猶予後に任意で福祉的支援を行えばよいのであるから，この仕組みにあって大きな意味を有するのは，むしろ従来の基準によれば起訴するかどうか判断が分かれるような事案や，従来であれば起訴していたような事案であり，起訴事案であれば，執行猶予か実刑か，又は単純執行猶予か保護観察付執行猶予か，判断が分かれるような事案である。

福祉的支援が必要且つ相当で，本人が福祉的支援を希望していることが要件になる点は特別調整と同様である。そのため，本人が，制約の多い福祉施設への入居を拒否するなど，福祉的支援を希望しない場合，幾ら福祉的支援の必要性が認められても，対象とすることはできない。

３　審査機関と審査内容

対象者の障がい内容を確認し，福祉的支援の必要性と相当性を判断するために，長崎，滋賀，宮城の定着センター内に審査委員会が設置された。委員は，心理，福祉，医学の専門家ないし行政経験者である。長崎では，審査委員会の前に，判定委員会と称する類似の審査機関を設置し，試験的に実施していたが，ここでは弁護士も委員に委嘱されていた。しかし，当該被疑者・被告人の弁護人ではなくとも，公判ともなれば，検察側とは対峙する立場にたつ弁護士が関与することの当否が問題となったため，審査委員会では弁護士委員は含まれていない。審査委員会の目

的からすれば，妥当であろう。

審査の内容と目的は，福祉的支援の必要性と相当性を判断することにある。しかし，審査委員会が今後の制度の在り方を見据えるためのモデル事業的なものであるため，審査の内容や方向性は審査委員会によって異なる。例えば，ある審査委員会では，起訴猶予や執行猶予の決定がなされた場合の対象者に対する中間的な福祉的支援を関係福祉団体の施設において実施することが想定されているために，当該施設における支援の相当性を判断することに主眼が置かれている。そのため，審査後は，審査報告書とともに，定着センターと受入施設による確約書が提出されることになる。

しかし，他の審査委員会では，受入施設が決まっていなければ，特定の施設を想定した審査でもないために，専ら対象者の障がいの内容についての確認が中心となっている。将来，この種の審査委員会を定着センター内に設けることになった場合でも，やはり受入施設を念頭においた審査が難しいことから，障がいの確認と一般的な福祉的支援の必要性・相当性の判断が中心とならざるを得ないように思われる。

しかし，そうなると，起訴前の段階であっても，起訴後の段階であっても，弁護人を通じて検察や裁判所に提出することができるのは障がいの内容と一般的な福祉的支援の必要性・相当性に関する報告書ということになり，具体的な施設で対象者を受け容れるという確約書や誓約書の類を提出することができない。その場合，検察官や裁判所が，福祉支援に対する見通しがないまま，果たして起訴猶予や執行猶予の判断ができるのか疑問無しとしない。

審査委員会による審査という方式を採るかどうかはさておくとして，刑事施設出所予定者に対する特別調整のような受入施設を確定するような作業が同時に行われないと，処分後の福祉的支援を念頭においた起訴猶予や執行猶予が取り辛いように思われる。

４　調査方法と判断材料

障がいの内容と福祉的支援の必要性・相当性だけを判断するとしても，審査委員会の調査と情報収集は容易ではない。

審査にあたっては，対象者の生育歴，福祉歴・治療歴，前科・前歴，精神・心理状況等の情報が必要となる。生育歴は対象者本人や家族から聞き取りをすることで情報は得られるが，家族が疎遠になっている場合，過去の正確な情報を得ることは難しい。福祉歴や治療歴も，個人情報のため行政機関から直接得られるわけではなく，対象者やその家族の情報に依存するほかない。前科・前歴も，本事業では，保護観察所や検察庁が部分的に情報提供を行っているが，これにも本来，個人情報の壁がある。それでも，実際の審査委員会に向けて作成されるフェイスシートは，本人の生育暦や福祉暦等についてなしうる限りの調査が行われており，保護観察での情報収集が見劣りする位である。

最も重要な対象者本人の精神・心理状況であるが，捜査の時点でも公判の時点でも，精神科医による（簡易）鑑定や臨床心理士の検査が行われるケースは殆どないため，唯一の情報源は審査委員会の委員と定着センター職員による対象者の面会である。しかし，面会時間は限られているうえに，回数にも自ずと限度がある。当初，審査委員会の委員は面会を行っていなかった。近時，ある審査委員会では，勾留中の被疑者に対し心理検査を実施した例が出たようであるが，そうした検査や診断がない状態では極めて不足した情報のなかでの審査とならざるを得ない。

しかも身柄事件の被疑者の場合，勾留期間の10日ないし20日の間に調査を行い，審査を行わなければならず，時間的な制約が極めて大きい。そうした意味では，少し時間的な余裕がある公判段階での審査の方がやりやすいと言える。出所予定者に対する特別調整は，出所前６か月前から行うことが求められているが，それでも時間的にはそれほど余裕があるわけではないことを考えると無理もないであろう。

結局，調査の精度や効率は，弁護士のみならず，検察庁や保護観察所が，調査に対しどの程度協力をするかに係ってこよう。審査委員会に法

令上の根拠を与えたうえで，本人の同意をとって行政機関が保有する個人情報を提供する道を考えないと，容易に解消できるものではないであろう。

５　福祉的支援の法的位置付け

入口支援の対象者を執行猶予に処する場合，保護観察に付すことが前提となる。現在の保護観察遵守事項に対する考え方と福祉本来の性質上，対象者に対し福祉的支援を強制することができないものの，保護観察付の執行猶予であれば，一般的な指導監督や補導援護を通じて，本人が福祉的支援を受けるよう助言をしていくことはできるからである。長崎の判定委員会時代の事案では，単純執行猶予の判決となったために，その後本人が福祉的支援を拒否し，如何ともすることができなかったという経験がある[29]。

これに対し，起訴猶予処分の場合，日本における従前の考え方では起訴猶予に何らかの条件を付すことはできないとされており，立法論でさえも否定的に捉えられていることから，あくまで任意の対応を取らざるを得ない。ただ，起訴相当とされるような事案で，福祉的支援を前提に起訴猶予処分にした様な場合，その直後から福祉的支援を拒否したりするなどの著しく不適切な行動が見られる場合，事件を再起し，起訴することは考えられないわけではない。

なお，検察官や裁判所に対して審査報告書や確約書を提出したとしても，起訴されたり，実刑判決となることは充分にあり得る。その場合でも入口支援が全く意味がなかったことにはならず，保護観察付執行猶予の場合は勿論，実刑でさえも，将来，釈放の時点で福祉的支援が必要となる可能性が高いことから，特別調整につなげることで被疑者・被告人段階での調査が活かされることになる。

Ⅴ　障がい者に対する刑事政策的対応と総合法律支援

1　障がいの判定

障がい犯罪者に対する入口支援においては，弁護士による支援活動が重要となる。

まず，被疑者に接見した際，被疑者に精神障がいの疑いがあるかどうかの判断が支援の分かれ目となる。この時点で障がいを見過ごしてしまうと，以後の支援につなげることが全くできなくなってしまう。まずは本人に対し療育手帳，精神保健福祉手帳をもっていないかどうか，障害基礎年金を受給しているかどうか，通院歴や福祉歴がないかどうかを確認する必要がある。家族からの聞き取りも重要である。日弁連の方で障がいの判断ツールのようなものが作成され全国に配布されたとも漏れ聞くが，素人判断は危険であるので，精神科医や精神保健福祉士などに同行接見してもらい専門家の判断を仰ぐことが望ましい。

先の審査委員会を制度化していくことも考えられるが，一定期間毎の開催を前提とすると機動力に欠けるところがあることは否めないことから，審査委員会をどうするかはともかく，精神障がいの診断や検察に詳しい専門家の登録制度を設けて，弁護士の接見に同行してもらう仕組みも考えられよう[30]。

2　地域生活定着センターとの連携

障がい被疑者・被告人に対する入口支援は試験的なものであるので，全国的な取組みがなされているわけではないが，全国の定着センターでは一般相談という形で被疑者や被告人の支援を行ってきているので，地域の定着センターに相談することも有効である。その上で，対象者が入居型の福祉的支援を要すると判断された場合，弁護人は，定着センターと協力しながら，受入施設を確保し，施設の受入確約書を出してもらえるのであれば，それを検察官や裁判所に提出することで，対象者の社会

復帰と改善更生にとって望ましい処分選択がなされるよう働きかけることが求められる。

3　障がい者に対する刑事処分とその後の見守り

なお，障がいのある被疑者・被告人に対する処分選択にあたっては，実務家の発想の転換が求められる。例えば，従来の基準では起訴や実刑が当然であったような事案を起訴猶予にしたり，執行猶予を求刑していくのは検察官にとっては抵抗がある一方，従来であれば単純執行猶予が相当とされる事案で，敢えて保護観察を付けるとなければ，弁護人にとっては賛成しがたい場合もあろう。量刑上，保護観察付執行猶予の方が単純執行猶予より重いことは確かであり，それだけを見れば，被告人にとって不利な量刑と捉えられがちだからである。しかし，福祉的支援を必要する障がい者にとって，最終的な利益とは何かを考えた場合，保護観察付執行猶予という選択肢が望ましいという場合もあろう。障がい者に対する刑事責任の追及と再犯防止の在り方についての実務家の意識改革が求められる。

また，障がい被疑者が起訴猶予となれば，それで万事解決という訳ではない。起訴猶予対象者が処分後間もなく福祉的支援を拒否したり，福祉施設から無断退会したりした場合，事件が再起されるわけではないとしても（可能性はゼロではないが），本人の生活にとって重大な支障が生ずる可能性が高いことは間違いないから，対象者に起訴猶予の意味や更生への決意を正しく理解させ，福祉的支援をきちんと利用していくことができるよう，福祉施設や間に入った定着センター等と見守っていく必要がある。「司法の福祉化」が進む中，弁護士も福祉的対応とは無縁でいられない。

さらに，入口支援の対象となった障がい者は，対象となった刑事事件以外にも，債務や成年後見など様々な法的問題を抱えていることがあるから，こうした法律問題についても法テラスや弁護士会につなぐなどして包括的な対応を図ることが望ましい。

[注]

1　警察庁『平成23年の犯罪』（2012）278頁。

2　法務省『平成23年法務年鑑』（2012）275頁。受刑者全体の傾向がわかる年末収容人員における精神障がいの状況はこの法務年鑑にしか数値の記載がなく，矯正統計年報では新受刑者の精神障がいの状況しかわからない。

3　法務省『矯正統計年報2011年』（e-stat）に拠る。

4　厚生労働科学研究費による田島班の調査結果でも，27,024名の受刑者中，知的障がい者が僅かに410名，1.5％とされたことに対し，割合が低過ぎ，処遇が特に困難な者だけが選ばれているのではないとの指摘がなされている。田島良昭研究代表『虞犯・触法等の障害者の地域生活支援に関する研究』（2007）６頁。

5　法務省・前掲注（３）。

6　山本譲司『獄窓記』ポプラ社（2003），同『累犯障害者―獄の中の不条理』新潮社（2006）が，そうした刑事施設の現状を指摘し，以後の施策の呼び水となった。

7　主藤順也＝吉崎順一「精神障害受刑者の矯正処遇の現状と課題―北九州医療刑務所における医療や処遇をめぐって」犯罪と非行174号（2012）144頁以下等参照。

8　法務省・前掲注（２）275頁。

9　日本の刑事施設における作業中心主義を指摘するものとして，太田達也「刑事施設・受刑者処遇法下における矯正の課題―矯正処遇を中心として―」犯罪と非行146号（2005）24-27頁。

10　鴛田貴宏「障がいを有する受刑者の処遇プログラムと釈放時における保護調整について」更生保護60巻10号（2009）27頁以下，神尾光一「播磨社会復帰促進センターの取組の現状と課題」犯罪と非行167号（2011）167頁以下，光岡浩昌「島根あさひ社会復帰促進センターにおける再犯防止の取組の現状と課題」犯罪と非行172号（2012）94頁以下等。

11　太田達也「アメリカにおける矯正施設の民営化と我が国の PFI 事業―課題と展望―」ジュリスト1333号19-33頁。

12　太田達也「仮釈放要件と許可基準の再検討―「改悛の状」の判断基準と構造」法学研究84巻９号（2011）13頁以下。

13　法務省・前掲注（３）。

14　太田達也「更生保護施設における処遇機能強化の課題と展望」犯罪と非行132号（2002）45頁。

15　田島良昭研究代表『厚生労働省科学研究（障害保健福祉総合研究事業）罪を犯した障がい者の地域生活支援に関する研究（平成18-20年度）』（2009）。

16　「高齢又は障害により特に自立が困難な矯正施設収容中の者の社会復帰に向けた保護，生活環境の調整等について（通達）」平成21年４月17日保観244矯正局長・

保護局長通達。

17　法務省保護局資料（2012年５月19日日本刑法学会第90回大会ワークショップ「精神障害犯罪者の社会復帰―司法と福祉の連携―」における田島佳代子保護観察官報告）。但し，この統計には重複計上があることと，障害者にも高齢者が含まれていることに注意する必要がある。同ワークショップの報告は，太田達也「精神障害犯罪者の社会復帰―司法と福祉の連携―」刑法雑誌52巻３号（2013）516頁以下にある。

18　近藤日出夫ほか『法務総合研究所研究部報告37高齢犯罪者の実態と意識に関する研究―高齢受刑者及び高齢保護観察対象者の分析―』法務総合研究所（2007）25頁。

19　法務総合研究所『平成24年版犯罪白書』（2012）256頁に掲載された平成23年度のデータによれば，医療機関につながった者は5.8％とさらに低い。厚生労働省の統計では，平成22年度と23年度を合わせた735人のうち，病院につないだ者は58人，7.9％となっている。厚生労働省「地域生活定着支援センターの支援状況」（2012）。

20　太田達也「刑事施設における受刑者処遇の課題と展望―刑事収容施設法施行５年を経過して」法律のひろば66巻８号（2012）59頁。

21　2012年５月19日日本刑法学会第90回大会ワークショップ「精神障害犯罪者の社会復帰―司法と福祉の連携―」における中川英男氏の報告参照。太田達也・前掲注（17）517頁。

22　法務省保護局資料・前掲注（17），厚生労働省・前掲注（19），法務総合研究所・前掲注（19）256頁。厚労省の統計では，自宅への帰住も含まれているが，自宅があるにもかかわらず，特別調整の対象になった事情については不明である。

23　板谷充「刑事政策研究会基調報告―社会内処遇の現状と課題」論究ジュリスト５号（2013）183頁。

24　今後，自立準備ホームを設置する更生保護施設が増えることが望まれるが，福祉系・ホームレス支援系の自立準備ホームと，更生保護施設が運営する自立準備ホームないしその更生保護施設自体では，対象者や期待される処遇内容が異なってくることも考えられ，それが望ましいのか否か，両者のそうした役割分担がどうあるべきかが議論されることになろう。太田達也「社会内処遇と更生保護事業の新たな課題―特別調整と地域生活定着支援センターの展望と課題―」東京更生保護施設連盟『東京更生保護施設連盟創立60周年記念誌』（2012）14-15頁。

25　太田達也「刑事政策と福祉政策の交錯―〈司法の福祉化〉と〈福祉の司法化〉―」罪と罰50巻３号（2013）63頁以下。

26　太田達也「仮釈放と保護観察期間―残刑期間主義の見直しと考試期間主義の再検討」研修705号（2007）３頁以下。但し，考試期間主義については責任主義違反

といった批判がなされている。佐伯仁志『制裁論』有斐閣（2009）71頁，金光旭「中間処遇及び刑執行終了者に対する処遇」ジュリスト1356号（2008）147-148頁等。法制審議会被収容人員適正化方策に関する部会でも行政機関が保護観察期間を決定することが問題視されている。法制審議会被収容人員適正化方策に関する部会第12回議事録（2008年２月４日）。

27　田島良昭「罪に問われた障がい者の社会復帰に向けて―「共生社会を創る愛の基金」がめざすもの」罪と罰49巻４号（2012）42頁以下に概要の紹介がある。

28　但し，長崎では，平成22年７月から平成24年３月まで，「障がい者判定委員会」が設置され，試験的に実施されている。また，全国の定着センターでは，それまでも，一般相談という形で被疑者・被告人に対する支援を行った例が数多くある。

29　朝日新聞2011年１月31日朝刊（長崎）29頁。

30　検察庁の方でも，平成23年９月から一部の地検で知的障がい被疑者の取調べの前後において障がいに詳しい心理や福祉の専門家が助言を行ったり，取調べ自体に立ち会ったりすることが試験的に行われ，長崎でもモデル事業が行われている。最高検察庁『知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等に対する取調べの録音・録画の試行について』（2012）22頁以下。これは捜査機関のための助言・立会いであり，今後，どのような形で制度化されるか未知数ではあるが，これまで特別の配慮がなかった障がい被疑者の取調べにおいて，専門家が助言や立会いを行う試みが行われるようになったのは捜査の適正化や人権保障の点で望ましい。また，平成25年１月には東京地検で社会福祉士の非常勤職員が配置されている。読売新聞2013年１月22日朝刊37頁。

（2013年６月５日 脱稿）

後 記

本誌の発刊が大幅に遅れたため，脱稿以後の動きについては全く触れることができなかった。特に，平成25年９月26日，障がい者や高齢の起訴猶予者に対する更生緊急保護を活用した新たな社会復帰支援策が法務省保護局から公表されている。障がい者審査委員会以外の方法による入口支援の可能性と条件付起訴猶予の問題については，本稿脱稿後，「福祉的支援とダイバージョン―保護観察付執行猶予・条件付起訴猶予・微罪処分」研修782号（2013）３頁以下で検討を加えた。本文中の（※）の報告書は，南高愛隣会編『「共生社会を創る愛の基金」2012年度事業報告書』（2013）として公刊されている。

緊縮財政下の
イギリス法律扶助の変容と
持続性を追求する他国の取組

―2013年 International Legal Aid Group
国際会議を踏まえて―

法テラス総務部調査研究室専門員
弁護士　池 永　知 樹

Ⅰ　はじめに

2008年リーマンショックと2009年欧州財政危機は、欧米諸国に深刻な財政危機をもたらした。その後の2010年イギリス総選挙は、労働党政権から保守党・自由党連合政権への政権交代を導き、イギリスの公共サービスは削減時代を迎えることになった。

イギリス（イングランド＆ウェールズ、以下単に「イギリス」と述べる際は、「イングランド＆ウェールズ」の意味である）の法律扶助の領域においては、法律扶助資金投入対象の厳格化および法律扶助運営主体の組織改編等を定める「2012年法律扶助改革法（LASPO：Legal Aid, Sentencing & Punishment of Offenders Act 2012, 以下『2012年法』と略記する）」が成立し、2013年４月から施行されている。同法は、法律扶助および犯罪と刑罰に関する改革法であり、法律扶助については、財政の健全化を図るため民事法律扶助の対象を厳格に制限している点に特徴がある。たとえば家事事件や社会福祉法関連事件については、DV 事件[1]および子どもの保護、ホームレス化の危険があるなどの最も深刻な事件類型を除いて、基本的に法律扶助の対象から除外されている。また、同法は、予算の効率的管理のため、法律扶助の運営主体の法形式について従来の独立委員会方式（Non Departmental Public Body）である法律サービス委員会（LSC：Legal Services Commission）を廃止し、司法省の組織の一部門（LAA：Legal Aid Agency）に組み入れた（同法37条、38条）。

本稿作成時点において2012年法は施行後約半年を経たにとどまり、同法がイギリス社会に及ぼす中長期的影響については不明であるが、同法の評価や法律扶助の国際比較をテーマとした直近の法律扶助国際会議[2]および近年の法律扶助動向に関する海外論考[3]等をもとに、本稿は、特に以下の論点をとりあげる。

第１に、2012年法がイギリスの法律扶助およびリーガルサービスに及

ぼす影響について検討する。

第２に、イギリスとともに連合王国の一国を占め1990年代後半までは近似した法律扶助政策をとりながら、同時期以降に路線を異にするようになり、今日激動期にあるイギリスとの対比において、むしろ法律扶助の安定的運営を維持しているといわれるスコットランドの法律扶助を比較検討する。

第３に、法律扶助の運営主体の独立性の論点について、独立委員会方式から新たに司法省組織の一部門に組み入れられることになったイギリス法律扶助との比較において、イギリスの法文化を継承しているカナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）の法律扶助を検討する。カナダは、公的資金の大がかりな投入を受けながらも法律扶助運営主体の独立性維持のために優れたバランス力を発揮し、その要となる準則を確認してきた歴史がある。

Ⅱ　2012年法がイギリスの法律扶助およびリーガルサービスに及ぼす影響

１　2012年法の影響

2012年法は、DV 事件および子どもの保護、ホームレス化の危険があるなどの最も深刻な事件類型を除いて、家事事件や社会福祉法関連事件を法律扶助の対象から基本的に除外している。同法が施行された2013年４月以降に法律扶助の対象外とされる見込件数については、司法省の試算（2012年６月）によれば、家事232,500件、債務整理105,050件、教育関連2,870件、労働24,070件、住居53,200件、社会福祉135,000件、移民53,290件、その他17,020件、合計623,000件であり[4]、社会的弱者に対する深刻な影響が懸念されている。

法律扶助報酬も削減が予定されている。民事法律扶助のうち子どもの保護に関わる法律扶助については、他分野との比較においては削減率が相対的に少ない10% の削減、一般の民事・刑事法律扶助については最

大35% の削減が予定されている。

刑事法律扶助については競争政策がさらに強化され、政府は、現在の計1600のプロバイダとの間の独占契約（コントラクト）を計400にまで減少させることを計画している。そして、依頼者には、従来のように法律扶助弁護士の選択権が与えられることはなく、ランダムに法律事務所に割り当てられることが計画されている（これに対して、法律扶助の現場からは、依頼人を“人”としてではなく“経済単位”として取り扱っているとの批判が提起されている。）[5]。

上記削減を通じて、2012年法成立前までは過去７年間を通じて毎年平均21億ポンドが投じられてきたイギリスの法律扶助予算であるが、同法成立によって計３億5000万ポンドが削減され、現在、約18億ポンドにまで低下している[6]。

他方、法律扶助削減によって本人訴訟の増加と裁判所の渋滞がもたらされるとの指摘がある。すなわち、今日のイギリスは、法律扶助予算の削減だけでなく裁判所予算も25% 削減に直面しており、裁判所の人的資源も不十分である状態において、法律扶助の対象から外れた本人による訴訟が増加すれば、裁判所業務は著しい渋滞に陥るとの指摘である[7]。

２　法律扶助の代替措置と限界

法律扶助の削減反対を主張する法律プロフェッションに対し、担当大臣（Lord McNally）は、たとえ痛みを伴うものではあっても、法律プロフェッション自らが業界再編と効率的なビジネスモデルを構築することによって、この問題に対処すべきであるとのコメントをしている[8]。

イギリスにおいて、法律扶助の代替措置として提案されているモデルは主に以下の３つであるが、それぞれ後述するとおり、限界が指摘されている。

（１）ABS（Alternative Business Structure）

ABS とは、2007年法的サービス法（Legal Services Act 2007）[9]に基づき新たに導入された非法律職者にも法律事務所の所有とマネジメント

への参加を認めた制度である。法的サービスの消費者に対して、より広い選択、より安い価格、よりよい司法へのアクセス、より大きな利便性と信頼を与える一方、法的サービスの提供者にも資本導入の容易化、リスクの分散、柔軟性の確保、質の高い非法律職の法律事業への参入機会提供などのメリットがあるとのホワイトペーパーの指摘[10]を受けて導入された経緯がある[11]。

ABS のスキームを利用して、リーガルサービスにはじめて進出したイギリスの大規模小売業者が、Consumer-operative（Co-op：生活協同組合）グループ[12]である。イギリスの Co-op グループは、600万人以上の会員を擁する生活協同組合としては世界最大級の団体であり、食料、家電、銀行、旅行代理店、薬局、葬儀、保険、自動車等の広範な分野を取り扱っている。2007年法的サービス法に基づき2012年から法律サービス事業に進出しており[13]、同グループに採用予定の計3,000人の弁護士およびパラリーガルが、消費者に対して廉価な固定価格で家事事件等を提供することが予定されている[14]。

しかし、この制度に対する根本的な限界として、法律扶助の利用者には様々な複合的な問題や薬物依存症等の深刻な問題を抱えている方が少なくなく、このような利用者層に対しては、ABS によるリーガルサービスによっても採算性を見込めず有効に対応することはできないとの指摘がある[15]。

（2）条件付成功報酬契約（Conditional Fee Agreement）

イギリスでは、1990年代中盤以降、法律扶助による資金提供に取って代わる民営化された資金提供、すなわち条件付成功報酬契約が導入され、純然たる金銭事件にとどまらず労働審判事件においても一定の定着をみてきた。この制度をさらに成熟化させることによって、法律扶助の代替策の１つとすることが考えられている。

しかし、法律扶助の利用者は時に、２週間の賃金不払いであるとか数百ポンド程度の賃金不払い問題で深刻に苦しんでいる。社会的弱者にとってはこのレベルの金額であっても死活問題であるが、条件付成功報酬契

約では小額すぎるため、採算性を見込めずカバーできないことになる[16]。

（3）プロボノ

弁護士会（ロー・ソサイエティ，Lucy Scott-Moncrieff 会長）は、法律扶助の一定範囲をプロボノでカバーすることを検討しており、特に大規模ローファームとの連携協働を提唱している[17]。

しかし、プロボノ活動が最も活発であるアメリカの経験が示唆するとおり[18]、プロボノはあくまでも公的制度の補完物（supplement）であって、これによって法律扶助制度を代替（replacement）することはできない[19]。

3　例外条項（Exceptional Cases）の積極活用による法律扶助の射程範囲拡大？

上記のとおり、法律扶助の代替措置に限界がある一方、2012年法が定める例外条項の解釈によって、法律扶助の削減幅は実質的には緩和されるとの指摘がある[20]。

（1）2012年法が定める例外条項

2012年法は民事・家事法律扶助の対象を厳格に制限しているが、同法10条において、例外措置として法律扶助受給を認めるセーフティネット条項が設けられている。

すなわち、同法10条は、法律扶助の援助を行わないことがヨーロッパ人権条約違反になりうる場合には、例外的に法律扶助の援助を認めている。そこでイギリスにおいては、今後、法律扶助の援助を行わないことが同条約違反にあたるとして司法救済を求めるケースが多くなると考えられ、裁判所がヨーロッパ人権条約と同人権裁判所の判例解釈を通じて、2012年法の厳格な規定にかかわらず、より緩やかな法律扶助の援助基準を設定していくことが考えられる。

（2）ヨーロッパ人権条約第６条と Airey 原則

法律扶助に関するヨーロッパ人権条約と同人権裁判所の判例解釈は、ヨーロッパ人権条約第６条と Airey 原則に求められる。

ヨーロッパ人権条約第６条１項は、「すべての者は、その民事上の権利および義務の決定又は刑事上の罪の決定のため、法律で設置された、独立の、かつ、公平な裁判所による妥当な期間内の公正な公開審理を受ける権利を有する」と定める。同条項は、形式文理上は民事法律扶助の権利性に言及していないが、1979年 Airey 事件判決は、一定の要件を充たした場合には、民事・家事についても法律扶助の権利性が認められるとした。すなわち、同事件の申立人は家庭内暴力の犠牲となった女性であり裁判別居を求めたが、これを審理するアイルランド高等法院の手続において、法律扶助を得られなかった。このことが第６条１項の裁判を受ける権利を侵害したこと等を理由として申立を行ったものである。これに対して国は、弁護士の援助がなくとも申立人は自由に裁判所に出廷することができるから、本条項の違反はないと主張した。

上記国の主張に対して、ヨーロッパ人権裁判所は、ヨーロッパ人権条約は実務的（practical）かつ実効的（effective）な権利の保障を意図しているとして、弁護士の援助なく高等法院へ出廷することが実効的であるかどうか、つまり正当（properly）かつ満足に（satisfactorily）申立人が出廷できるのかどうかを確認しなければならないとした。そして人権裁判所は、アイルランドの裁判別居手続は、手続が簡単な地裁では得られず、複雑な手続を有する高等法院においてであることを重視し、またこの種の訴訟は、事実認定が困難であり、さらに感情を伴うことが多いとして、申立人本人が本事件で実効的に出廷できるとはいえないと結論づけ、国家が法律扶助を与えないことによる作為義務違反が生じるとした[21]。

Airey 事件判決は、民事手続についても法律扶助の保障が及ぶことを認めた基礎的判決としてその後の裁判例においても頻繁に引用されているが、主要な考慮要素は、①申立人にとっての事件の重要性、②事案の複雑性、③申立人自身で事案を解決しうる可能性である[22]。

①重要性

多くの場合、訴額は事件の重要性を判断するうえで主要な要素とな

る。しかし、訴額のみが常に事件の重要性を判断する要素であるとは限らず、感情的な側面や個人の尊厳、家族のきずな、自尊心、健康、暴力からの保護のような他の福祉的な価値が関わる場合もある。家事事件の代理では心情的側面等に敏感である必要があるとされる。

②複雑性

事案が法的・事実面において複雑であると個人で事案を処理することが困難になる。

③自己処理能力

複雑性の問題の他の側面は、申立人の事案処理能力である。申立人が事案を適切に処理し法廷で論じる能力を持っていれば、政府は法律扶助の提供を否定すると考えられる。

しかしながら、事件処理に当たって生じる精神的な負担も考慮されなければならない。家庭内暴力の犠牲となった女性の裁判別居が問題となったAirey事件がその一例であり、ヨーロッパ人権裁判所は、この種の裁判においては感情的な関係がしばしば伴い、法廷で要求される客観的な訴訟活動との両立が困難であることを指摘の上、代理人の援助なくして、申立人本人が本事件で実効的に出廷できるとはいえないと結論づけた。

（3）メンタルヘルスの問題を伴う民事・家事事件に対する法律扶助決定の可能性

2012年法施行前までの旧法律扶助運営主体である法律サービス委員会に付設されていた独立の研究所リーガルサービス・リサーチ・センターの調査結果[23]によれば、家事事件依頼者の56.6%がメンタルヘルスの問題を抱えている。このことは、2012年法の厳格な規定にかかわらず、申立人の感情的な側面や精神的な負担を考慮すると、法律扶助の援助を行わないことがヨーロッパ人権条約第６条に違反するという場合が少なからず存在することを示唆している。

2012年法が定める例外条項（Exceptional Cases）にいう例外の範囲は一義的に明確であるわけではない。裁判所がこれを緩やかに解釈し、

メンタルトラブルを抱えている者に法律扶助の援助を行わないことがヨーロッパ人権条約第６条に違反するとの判断を下すようになれば、2012年法のもとでも、なお広く法律扶助が認められる余地がある。

４　2012年法の評価

上記のとおり、2012年法は、最も深刻な事件類型を除いて家事事件や社会福祉法関連事件を法律扶助の対象から基本的に除外する法律扶助削減法であり、法律扶助の基盤整備に関する国家の責務を希薄化し、ヨーロッパ人権条約をはじめとするミニマムレベルの国際準則の要請にのみ応えれば基本的に足りるとする法律である。

ここには、イギリス法律扶助が1990年代中盤以降に築き上げ、世界の法律扶助を牽引してきた戦略的アプローチ（たとえば、社会的弱者は１つの孤立した問題を抱えているのではなく相互に関連する問題群（クラスター：clusters of problem）を抱えていること、これらをターゲットとする包括的戦略が重要であること、問題の連鎖（負のスパイラル：spiral out of control）に入り込む前の早期援助（early intervention）の重視、これらの戦略に裏付けられた統合的（integrated）かつ全体的視野（holistic）に基づくシームレス（seamless）な法律扶助戦略の構築である。）[24]が、もはや失われつつあるとの批判がある[25]。

Ⅲ　イギリス法律扶助の分岐点ースコットランドとの比較

１　イギリスとスコットランドの法律扶助の概要

イギリスとスコットランドはいずれもイギリス連合王国の構成国であり、法律扶助制度についても類似性がある。

たとえば、①ジュディケア制をベースに少数のスタッフ弁護士をミックス、②弁護士だけでなく、特に社会福祉法分野における市民相談所・ローセンター等のNPOセクターを活用した法律扶助、③予算規模も先進諸国中、最も大きいグループに属する等の共通傾向である（人口約

520万人のスコットランドの法律扶助予算が１億5410万ポンド（2011－2012年度）であるのに対し、人口約5500万人のイギリスの法律扶助予算は約18億ポンドであり、顕著な相違はない。）。

しかし、法律扶助の運営主体は別々であり、イギリスは2012年法施行までは独立委員会である法律サービス委員会が担い、現在は司法省の組織の一部が担っている。他方、スコットランドは、政府組織から独立したスコットランド法律扶助評議会（SLAB：Scottish Legal Aid Board）が運営主体となっている。

Ⅱで述べたとおり、イギリスの法律扶助が今日下降傾向を辿っているのに対して、隣国のスコットランドは、相対的に安定した法律扶助サービスを提供しており、むしろ予算コントロールを実現しつつも受給資格の拡大を実現させるといった成功を引き出しているとして、イギリスとスコットランドの比較の視点から、後者の安定的な運営の背景を汲み取ろうとする傾向が国際会議の場でも観察されている。その一端については、著者は別稿[26]で紹介したが、その後の法律扶助国際会議での報告および海外の論考を参考に[27]、イギリスとスコットランドの分岐点を以下検討する。

２　1990年代後半までの経路同一性

イギリスとスコットランドは、いずれもイギリス連合王国の構成国として戦後から1990年代後半までは同一の経路を辿ってきたが、その後の10年間に大きく進路を異にするに至ったとされる[28]。

３　分岐の契機－1999年司法アクセス法と コミュニティ・リーガル・サービスの導入

両国が大きく経路を異にするに至った分岐点は、イギリスにおけるブレア労働党政権（1997－2007年）の登場と、同政権の下で成立した法律扶助に関する1999年司法アクセス法、そして同法のもとで推進されたコミュニティ・リーガル・サービスである。

コミュニティ・リーガル・サービスは、予算コントロールが効きにくい従来のオープンエンド方式ではなく、あらかじめキャップをはめた民事法律扶助資金を各地域のニーズとプロバイダの分布をもとに分配する。具体的には、法律サービス委員会が①各地域におけるニーズの予測と確定、②各地域のプロバイダの評価と確定、③ニーズとプロバイダのミスマッチを是正の上、法律サービス委員会が設定した一定の質的基準を満たしたプロバイダと法律サービス委員会との間に締結される独占契約（コントラクト）を通して、民事法律扶助資金をプロバイダに供給する。また、独占契約締結の際には入札が用いられる。すなわち、1999年法以前の法律扶助制度のもとでは、法律家であれば原則として誰でも法律扶助事件を受任することができ、法律扶助評議会に報酬を請求することができた。これに対して、1999年法のもとでは、上記①ないし③のプロセスのもとで民事法律扶助契約が締結され、契約を締結するか否かを判断するのは個々の法律家ではなく法律サービス委員会である。法律家であれば原則として誰でも法律扶助事件を受任することができるジュディケア方式から入札を活用した独占契約制に転換することによって、予算コントロールの実現、法的サービスの質的基準を設定することによる法律扶助の質の確保、および費用の定額化による効率性の強化を実現することを目的としていた[29]。

コミュニティ・リーガル・サービスについては、1999年司法アクセス法施行当時のイギリスで在外研究をされていた濱野亮教授（立教大学）が、2001年に「イングランドにおけるコミュニティ・リーガル・サービスの創設」[30]を著された。同著においては、「（各地域における）優先順位の確定は、ニーズの測定と予測、そのうえでの優先順位の決定という過程を必要とし、前者の方法論的限界、後者の政治的性格ゆえ、本質的に困難で論議の対象となる要素を多く含んでいる。…（中略）…キャップをはめられた予算を、具体的なプロバイダーごとに割り当てていく作業は、激しい利害の対立をはらんでおり、また、人々の権利行使に直接影響与える深刻な意味を持っている。そこには、個々の広域・地域におけ

るニーズの確定と予測、サプライヤーの確定と評価、そのうえでのサプライとニーズのマッチングという、法社会学的にも興味深い課題が含まれているが、それを現実にシステムとして構築し、運用し、フィードバックする作業は、我々には壮大な実験のように見える。」[31]と述べられていた。

4　コミュニティ・リーガル・サービスの行き詰まり
ー独占契約制（コントラクト）の脆弱性

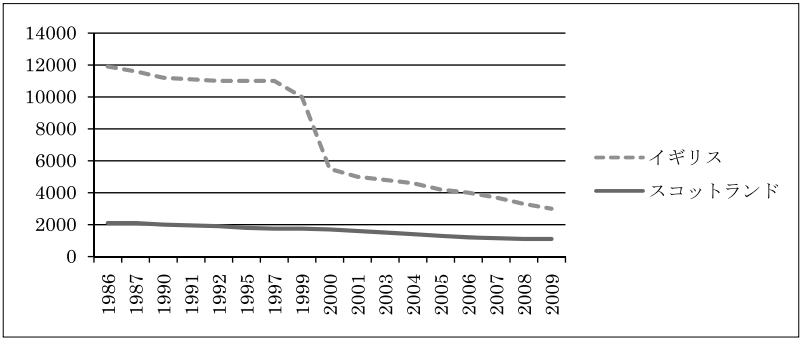
その後、コミュニティ・リーガル・サービスは、その方法論的限界と政治的性格、そして激しい利害の対立によって困難な道を歩むことになった。

たとえば、ニーズとプロバイダのミスマッチの是正の際に、従前豊富な資金を得ていた地域が、資金不足の地域に資金を積極的に譲渡していくことはあり得なかった[32]。さらに、法律サービス委員会の中央集権的な政策形成および予算配分と地方公共団体の政策および予算配分の有機的な整合性の欠如の問題、コミュニティ・リーガル・サービスの多種多様な機関の利害関係や力関係が異なるため、これを有機的に組織化することが困難であるという様々な問題点が[33]、ニーズとプロバイダのミスマッチの是正をより困難にさせた。

何よりも、1999年司法アクセス法に基づくコミュニティ・リーガル・サービスと、プロバイダの評価と確定の際に用いられた独占契約制（コントラクト）は、予算の効率的管理の強調のあまり、過度に労働集約的（labor intensive）な結果を招き[34]、現場の反発を引き起こした。

次頁の表１は、イギリスとスコットランドの民事法律扶助プロバイダの集約推移をグラフにしたものであるが、スコットランドのサービスプロバイダ数がなだらかな集約傾向を辿っているのに対して、イギリスにおいては、1999年司法アクセス法の導入後、同年を境にサービスプロバイダ数が激減し、1986年時点で約12,000あったプロバイダが、2009年には４分の１の約3,000にまで急速に集約された。

（表１）イギリスとスコットランドの民事法律扶助プロバイダの集約推移[35]



これは、過度に人為的な労働集約政策の結果であって、長年法律扶助業務を担ってきた現場プロバイダの反発を招いた。特に家事事件へのコントラクト導入は、プロバイダに対する深刻な打撃を与えたとされ、家事事件のコントラクトは2010年には従前比46% 減となり、古くからの良質の法律事務所が入札に負けて法律扶助事業から撤退し、未経験の新しい法律事務所が入札を制し、新たにサービスプロバイダとなった。

しかし、その負の側面として、民事法律扶助が、質の有無を問わない「底辺への競争（race to the bottom）」に劣化していく危険があった。イギリス法律扶助は、ピアレビュー（peer review）[36]を代表として法律扶助の質を維持強化するためのメソッド確立に向けて最も積極的であったが、これは、法律扶助が質の有無を問わない底辺への競争に陥ることを可能な限り防ぐための防御策でもあった[37]。

他方、スコットランドは、ピアレビューを採用しつつもコントラクトの導入は見送った。その結果、過度に人為的な労働集約が進められることはなく、前記表１のグラフのとおりプロバイダの極端な減少傾向が観察されていない。もっとも、ピアレビューによって法律扶助業務に関わるプロフェッションの専門性が徐々に進行し、良質のプロバイダが法律扶助市場に残り、法律扶助業務を専門にしていく法律事務所と法律扶助業務から撤退していく法律事務所に自然に分化してきた経緯がある。スコットランド法律扶助は、人為的コントロールではなく比較的自然なプ

ロセスによって良質かつ効率的なプロバイダに徐々に収斂し、その結果、法律扶助の質の維持と予算コントロールの両立に成功した経緯がある[38]。

5　コミュニティ・リーガル・アドバイス・センター（CLAC）／ネットワーク（CLAN）の導入と行き詰まり

かくして、コミュニティ・リーガル・サービスは、その方法論的限界と政治的性格、そして激しい利害の対立によって2005年に廃止された。

しかし、2006年以降の事業計画として、これに代替したのは、より簡略なシステムではありながらさらに論争的なコミュニティ・リーガル・アドバイス・センター（CLAC）とコミュニティ・リーガル・アドバイス・ネットワーク（CLAN）の導入であった。

すなわち、イギリスは、2006年以降の事業計画として、重要な社会保障関係の包括的なサービスを提供するために、人口密度の高い地域にCLAC、人口密度のそれほど高くない司法過疎地域にCLANをそれぞれ設け、ワンストップサービスを提供するようにした。サービス提供者は、市民相談所（CAB）やローセンター、弁護士（ソリシタ）、民間非営利団体であり、ワンストップサービスを通じた包括的解決を目標としている。問題は、ワンストップサービスのあり方として、CLAC（N）の運転資金は法律サービス委員会と設置地域の地方自治体から提供されるところ、法律サービス委員会・地方自治体との間に契約関係を締結できるのは、競争入札に勝ち残れた１つの非営利団体だけであり、CLAC（N）設置前には複数並存していた非営利団体が、競争入札での優位性を確保するために互いに競争しなければならなくなったことである。競争入札では、一部を除き必ずしも入札価格をターゲットとして競争が行われたわけではないが、零細団体は、リスクを回避するために業務から撤退するか、勝ち残るために事業規模を拡大するか、他団体との合併を求めていくかについて、厳しい選択を強いられた。このような競争スキームに対しては、とりわけ古くから法律扶助業務を担ってきた比較的零細のプロバイダに対して法律扶助事業からの事実上の撤退を求めるも

のであって、法律扶助制度の持続可能性を考慮していないとの批判がある[39]。

６　法律扶助運営主体と法律プロフェッションの協働の有無

戦後、イギリスにおいては1949年法律扶助および法的助言法（The Legal Aid and Advice Act 1949）によって、スコットランドにおいては法律扶助およびソリシタ法（The Legal Aid and Solicitors（Scotland）Act 1949）によって、それぞれ弁護士会（ロー・ソサイエティ）が法律扶助の運営主体を担ってきた点で、両国ともに同様の歴史を辿っている。

そして、投入される法律扶助資金の増大に伴い、法律扶助運営の非効率性の指摘と事業運営をサービス提供団体に委ねておくことへの懐疑が強まり、イギリスにおいては1988年に運営主体が弁護士会から非政府法人である法律扶助評議会（Legal Aid Board）に切り替わり、スコットランドにおいても1987年に弁護士会から非政府法人であるスコットランド法律扶助評議会（Scottish Legal Aid Board）に切り替わった点でも、両国の歴史は同様である[40]。

両国の分岐点となったのは、前述のとおり、イギリスにおけるブレア労働党政権の登場と同政権の下で成立した法律扶助に関する1999年司法アクセス法、そして同法のもとで新たに法律扶助運営主体となった法律サービス委員会が推進したコミュニティ・リーガル・サービスである（他方、スコットランドにおいては、1987年に設立されたスコットランド法律扶助評議会が今日に至るまで法律扶助運営主体である。）。

イギリスで推進されたコミュニティ・リーガル・サービスであるが、その理念と戦略には卓越した面があったものの、その最大の問題点は、現実の推進過程において採用された独占契約制（コントラクト）であった。前記表１が示すとおり、独占契約制がもたらしたプロバイダのドラスティックな淘汰は、法律サービス委員会と法律プロフェッションとの間に過剰なまでの緊張関係をもたらし、非生産的な結果を招いた。相互

の信頼関係の欠如は、法律プロフェッションをして、法律サービス委員会との協議を経ることなくダイレクトに政治家に対するロビイング活動を活発化させ、法律プロフェッションによる法律サービス委員会に対する理解および参加がないまま、政治家との直接交渉によって法律プロフェッションの利害を実現しようとしていくものであったとされる[41]。

他方、スコットランドは、イギリスのように独占契約制を導入することはなかったが、一面においては、法律家であれば誰でも法律扶助事件を受任できるという戦後の伝統的ジュディケア制の限界を認識し、弁護士会と法律扶助評議会のパートナーシップのもとで法律扶助の質の維持強化に努めるようになった。もっとも、過度の労働集約政策を推進したイギリスとは異なり、良質かつ効率的なプロバイダが比較的自然なプロセスで（前記表１参照）法律扶助市場において繁栄できるように努力してきており、そのための方法として、スコットランド弁護士会（ロー・ソサイエティ）が設置する法律扶助品質管理委員会（Quality Assurance Committee of the Law Society of Scotland）を通じた品質維持強化のための取組を指摘することができる。同委員会は９名で構成され過半数以上を弁護士が占める必要があり、９名中３名は弁護士会に推薦枠がある。残り６名のうち３名は法律扶助評議会に推薦枠があり、同評議会の推薦を経て弁護士会が任命するが、同評議会が持つ推薦枠３名のうち２名は弁護士である必要がある。そして残りの３名は市民パネルの推薦を経て弁護士会が任命する市民である。このような推薦プロセスを経て構成される法律扶助品質管理委員会を通じて、弁護士会と法律扶助運営主体と市民が協働作業（具体的にはピアレビュー）を行い、法律扶助プロバイダの品質向上と良質プロバイダへの比較的自然な集約化を進めている[42]。

７　法律扶助制度に関わる関係当事者間のパートナーシップの重要性

イギリス法律扶助には功罪あり一面的評価はできない。しかし、その負の側面を振り返るとき、法律扶助予算のコントロールが十分に効かな

かった問題点とともに、制度を担う関係当事者間のパートナーシップ（協働関係）を効果的に機能させられなかったという問題点が指摘される。特に後者について、International Legal Aid Group 議長のパターソン教授（Alan Paterson, Strathclyde University）は、スコットランドと比較の上、以下のように述べている。

「イギリス法律扶助の過去20年間は、法律プロフェッションが法的ニーズと法律扶助制度のあり方を独占的に決めていた時代から、他の様々な利害関係者（政策決定者、財務省、納税者、利用者、政治家）がこれらを決めていく時代へとシフトしていく変遷期にあった。

…アクセス・トゥ・ジャスティスの実現が極めて重要なテーマであり、これを伝統的法律プロフェッションのパターナリズムにのみ委ねておくことができないのであれば、同様に、法律プロフェッションのライバル（法律扶助運営主体、政府、財務省）の手に委ねれば解決する問題ではない。１つの利害関係者の英知のみでは解決不可能な問題であり、サービス提供者と政策形成者が、いかに資金提供者や他の利害関係者とともに協働できるかどうかが重要である。

…（イギリスと異なり）スコットランドにおいて法律扶助制度を着実に運営できているのは、関係当事者間のパートナーシップが効果的に機能しているからである。法律扶助のモラルは明確であり、法律扶助制度は、法律プロフェッションの独占物でないこと、財務省の独占物でもないこと、あらゆる利害関係者のパートナーシップによって担われるものであることが明確になっているからである。」[43]

以上の指摘によれば、21世紀の法律扶助制度を機能させるためには、制度を担う関係当事者間のパートナーシップの構築が特に重要である。

そして、これを効果的に機能させることができなかったイギリスが、関係当事者間の責任の所在および相互の責任関係の不明確、ガバナンスの問題等の様々な問題を生じさせ、2012年法によって、独立委員会であ

る法律サービス委員会が廃止に至り、司法省の一部門へ組み入れられるという法律扶助運営主体の独立性を希薄化させる結果を招くことにもなった。

そこで最後に、法律扶助運営主体の独立性の論点について検討する。

Ⅳ　法律扶助運営主体の独立性
―カナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）との比較

1　イギリスの2012年法と法律扶助運営主体の独立性の希薄化

イギリスは2012年法に基づき、予算のさらなる効率的管理等のため、独立委員会である法律サービス委員会が2013年４月に廃止され、新たに司法省の組織の一部に組織替えされた。組織替えの背景としては、政府が個別案件に干渉することは不適切であるが、司法省による法律扶助政策決定と法律サービス委員会による具体的な予算配分に関する責任の所在および相互の責任関係が不明確であり、法律扶助の優先領域の決定とガバナンスにも問題が生じているため、政策決定と財政の一元化を図るべく、法律扶助を司法省の一部門に組み入れるという点にある[44]。

しかし、改組の際に、新部局における組織の長の独立性は引き続き確保されているとはいうものの[45]、独立組織でないために政治的圧力を受けやすく、特に論争的な法律扶助案件に対する独立性・中立性が損なわれる危険があるとの批判がある[46]。

また、従前は、独立委員会である法律サービス委員会が、サービス提供者・サービス提供団体からの圧力と政府からの圧力との間の緩衝材（buffer）の役割を果たしていたほか、法律扶助政策が功を奏しないときにも、法律サービス委員会が身代わり（scapegoat）となることによって、政府自身が直接の矢面に立つことは少なかった。しかし今後は、法律扶助運営主体が司法省の組織の一部になるために、政府自身が困難な課題を直接引き受けるとともに直接の批判対象になる。政府自身が引き受ける困難な課題としては、たとえば、予算カットと連動する法

律扶助報酬削減がもたらす優秀なサービス提供者の法律扶助事業からの撤退と、これによるアクセス・トゥ・ジャスティス政策の危機であり、また、2012年法が定める例外条項（Exceptional Cases）の困難な解釈、さらに社会福祉関連法を引き受けてきた法律扶助団体の法律扶助事業からの撤退が引き起こす、社会福祉法案件の需要増大に対するプレッシャーなどである[47]。

２　論争的な法律扶助案件に対する介入の危険性
―エバンス事件を題材として

論争的な法律扶助案件をめぐる時の政府の介入の論点について、イギリスで近年問題となりメディアでも大きく取り上げられたのが、次に述べるエバンス事件である[48]。

2001年９月11日アメリカ同時多発テロ事件を契機として、イギリス軍のアフガニスタン駐留の際に同軍に捉えられた捕虜が、当時拷問が行われているといわれていた収容センターへ引き渡されていたことが判明し、被収容者は、拷問被害および収容センターへの引き渡しを行ったイギリス軍の違法性を訴えた。イギリスの平和活動家エバンスは、拷問被害を訴えた被害者を代表して自らが原告となり、法律扶助を利用の上、イギリス政府を被告とする公益訴訟を提起しこれに勝訴した。これに対し、イギリス国防大臣は、このような公益訴訟が今後も続けばイギリスの国益を害することになるとして、原告自身の直接の権利救済とは関わりのない公益訴訟に対する法律扶助を制限すべく法律扶助規則を改訂するよう司法大臣に電子メールを送信した。その後、2010年に法律扶助規則が改訂され、公益訴訟への法律扶助が制限されるようになった。

これに対して、エバンスは、法律扶助規則改訂プロセスの違法性を主張して行政訴訟を提起した。イギリス高等法院は、国防大臣から司法大臣への圧力があったことを認めた上、法律扶助の禁止を通じて国に不都合な訴訟提起を抑制するというやり方は、「法の支配」の原理に反するとして、2011年５月、エバンスの主張を認め、法律扶助規則改訂の違法

性が確認された。

エバンス事件は、時の政府にとっては不人気の法律扶助案件（Unpopular, Unwelcome Client）に対して、法律扶助規則の改訂という方法を通じて法律扶助利用を禁止した近年の政府介入の実例としてメディアに取り上げられている。

イギリス法律扶助の運営主体が、従来の独立委員会方式から司法省の組織の一部門に組織替えされることになった現在、新部局における組織の長の独立性は確保されているとはいうものの、今後のイギリス法律扶助の個別案件の独立性・中立性が真に維持されるのかどうかについては、懸念が示されている[49]。

３　法律扶助運営主体の独立性に関する各国の動向

法律扶助運営主体の独立性については、各国によって濃淡あり、制度的独立性が比較的強いグループとしては、独立性の強い法人形式（Corporation）を採用しているオランダ法律扶助協議会があり、他方、比較的弱いグループとしては、政府組織の一部門（Government Agency）になった2012年法のもとでのイギリスのほか、同じく政府組織の一部局であるフィンランドおよびニュージーランドの法律扶助運営主体等がある。また、両者の中間に、非政府組織（Non Departmental Public Body）であるカナダ（オンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州）およびオーストラリア（ニューサウスウェールズ州）の法律扶助運営主体等がある[50]。もっとも、相対的に独立性が弱いとされるフィンランドの法律扶助運営主体であるが、実際の業務運営の場面においては、独立の権限を与えられた各地域の審査官が個別の法律扶助案件の受給判断をしており、これによって独立性が担保されているといわれる。その意味で、法律扶助組織の独立性については、制度の独立性の視点だけでなく、運営の独立性、財政の独立性、ガバナンスの独立性の４つの視点から総合的に検討する必要があるといわれる[51]。

４　独立性堅持のための
カナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）の経験

以下、本節では、カナダ（ブリティッシュコロンビア州）の法律扶助運営主体を題材として、独立性を維持するための知見とその重要性について検討する[52]。

（１）カナダの法律扶助運営主体の概要

カナダは計10州（province）と３つの準州（territory）から構成される連邦国家であり、法律扶助については、各州の責務として州単位の法律扶助運営主体が設置されているが、1970年代前半からは、連邦政府の資金投入も開始されるようになり、州予算と連邦予算のもとで組織運営がされている。各州が採用している法律扶助運営主体の法形式に関する平均的モデルは、過去20年間に発展してきた、民間企業のスキームを取り入れた非政府型公法人モデルであり、組織が果たすべき基本目標が州及び連邦から与えられた上、具体的な運営（立案、戦略、リスク負担、説明責任）については、州及び連邦から指示を受けることなく、組織が独立して実施するようになっている。これによって法律扶助の個別案件に対する独立性・中立性を守るとともに、組織の効率的・効果的運営を可能にしている。

ブリティッシュ・コロンビア州の法律扶助運営主体は、1979年法（Legal Services Society Act）に基づき設立された、政府から独立した公法人組織であるリーガルサービス・ソサイエティである。

（２）リーガルサービス・ソサイエティの独立性を維持するための知見

連邦及び州から公的資金の投入を受ける一方、法律扶助運営主体の独立性を堅持するためには、いかなる組織運営が必要なのか。リーガルサービス・ソサイエティは、30年以上の組織運営の経験を踏まえ、公的資金投入を受けながら法律扶助運営主体の独立性を堅持するためには、次の６つの準則を踏まえる必要があるという[53]。

①組織の目的の明確性

法律扶助運営主体の目的が明確であり、運営主体の独立性が当該目

的達成のために不可欠の前提になっていることが明文化されていれば、運営主体の独立性の正当性は担保され、時の政府の介入は困難になる。

②説明責任

法律扶助運営主体に公的資金が投入されるのは、運営主体が国の責務（司法アクセスの基盤を整備する責務）を担っているからである。したがって、運営主体は国に対し、同責務を実際に担えているかどうかについて説明を果たさなければならないし、この説明を果たすことができなければ国の運営主体に対する介入の口実を与えることになる。運営主体による説明責任の履行は、運営主体の独立性を阻害するものではなく、むしろそれを強化するものである。

③国の期待の明確化

国が上記責務履行のために抱いている関心事と期待について明確化する必要がある。

これを明確化し、相互理解のもとで業務運営を行うことによって、法律扶助運営主体の活動の独立性が強化される。

④公衆の支持

法律扶助運営主体に対する公衆の支持が強まれば、時の政府が法律扶助運営主体に対して許容する自由の範囲も拡大することになる。

⑤法律プロフェッションの関与

法律扶助運営主体は、法律プロフェッションから独立していなければならず、法律プロフェッション団体と同視されてはならない。しかし、政府の権限行使に対するカウンターバランスとして、法律プロフェッションが運営主体に関わることが必須であるとともに、法律プロフェッション団体からの支持を得ることが重要である。

⑥効果的な業務運営とガバナンスの達成

法律扶助運営主体の目的達成のために効果的な業務運営が遂行されていれば、法律扶助運営主体の独立性は維持されやすい。

このことは、法律扶助運営主体のガバナンスにも通ずる。具体的に

は、事業運営の方向性の明確化、戦略プランの実行と組織の管理監督、業務達成の評価、リスク管理、政府・法律プロフェッション・市民・利害関係者との間の効果的なコミュニケーションが重要である。

（3）法律扶助運営主体の独立性の試金石

リーガルサービス・ソサイエティの独立性が、近年、試金石として問われることになったのが、2010年８月、計492名のタミル人難民が軍艦に護衛されてブリティッシュ・コロンビア州に入港し、大量の難民申請が行われた事例を通じてである[54]。

カナダは従前から多くの難民を受け入れてきた歴史があるが、本件は従来とは様相を異にした。すなわち、カナダの公安担当省は、今回の難民申請がテロリスト主導によって行われている旨主張し、政治論争となった。カナダにおいては、難民申請者が施設収容される例は稀であるが、本件については公安担当省は積極的に施設収容措置をとった。ここにおいて、公共の安全を主張する時の政府の利害と難民申請者の権利が鋭く対立することになった。このような事態のもとでリーガルサービス・ソサイエティが直面した課題は、多数の難民申請者に代理人弁護士を速やかに選任する必要があるにもかかわらず、そのための資金が不足しており90日以内には資金枯渇に追い込まれることであった。これに対し、リーガルサービス・ソサイエティは、連邦司法省と協議の上追加資金を速やかに確保し、滞りなく代理人弁護士が選任された。2013年３月までに、計492名の難民申請者のうち80名が難民として認定され、この間に国外退去処分となったのは僅か25名である。なお、被収容者は僅か２名にとどまっている（また、乗組員と11名の難民申請者がテロリストグループの一員であると認定されている。）。

本事例は、ブリティッシュ・コロンビア州の法律扶助運営主体の独立性と同運営主体の立案する難民法律扶助プランの独立性について、時の政府の利害の影響を受けずに真に独立性が保たれたのかどうか、試金石として問われたケースであり、独立性が堅持された背景には、上記（２）を踏まえた日頃からの堅実な組織運営がある。

Ⅴ　おわりに

本稿は、イギリス法律扶助の近年の下降傾向に対して、1990年代後半まではイギリスと近似の法律扶助政策をとりながら、同時期以降に路線を異にするようになり、今日、むしろ安定的運営が行われているとされるスコットランド、および法律扶助運営主体の独立性が弱くなったイギリスとの比較において、運営主体の独立性を堅持してきたカナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）の２か国をとりあげ、それぞれイギリスとの分岐点を検討した。

イギリス・スコットランド・カナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）ともに、伝統的には、法律プロフェッションが法的ニーズと法律扶助制度のあり方を独占的に決めていた時代があった。しかし今日、法律プロフェッションが独占的に決める時代は既に終了しており、この制度に関わる様々な利害関係者とのパートナーシップのもとで政策を形成し遂行していく時代に入っている。このパートナーシップ（協働関係）の成否において、イギリスとスコットランドおよびイギリスとカナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）との間に、それぞれ分岐点があったことが分かる。

International Legal Aid Group 議長であるパターソン教授の「（アクセス・トゥ・ジャスティスの問題は）１つの利害関係者の英知のみでは解決不可能な問題であり、サービス提供者と政策形成者が、いかに資金提供者や他の利害関係者とともに協働できるかどうかが重要である」[55]との指摘は、わが国の法律扶助事業にも等しくあてはまると考えられる。

[注]

1　DV の概念自体は、（心理的、肉体的、性的、金銭的および感情的に）畏怖する態度（behavior）、暴力および虐待と広範なものとして位置づけられている（我妻学「民事法律扶助の国際的潮流－緊縮財政のもとで民事法律扶助が直面する諸問

題－」日本司法支援センター総合法律支援論叢第２号（2013年）10頁脚注34)。

2　2012年９月12－14日にモードリンカレッジ（オックスフォード）で開催されたリーガルサービス・リサーチ・センター主催の第９回会議「功と罪」および2013年６月12-14日にハーグ（オランダ）で開催されたInternational Legal Aid Group主催の会議「緊縮財政のもとでの法律扶助」である。

3　Alan Paterson, *Lawyers and the Public Good: Democracy in Action?*（2012), Cambridge University Press,

Steve Hynes, *Austerity Justice*（2012), Legal Action Group

4　*Reform of legal aid in England and Wales: equality impact assessment,* updated June 2012, Ministry of Justice p.125-128

Hynes, supra note 3 p.126

5　Steve Hynes, *The National Report of England and Wales prepared for the 2013 International Legal Aid Group Conference*

（http://www.ilagnet.org/jscripts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/The_Hague_2013/National_Report/England_and_Wales_National_Report.pdf）

6　Ibid p.1

日本司法支援センター「公共法律サービスの変容―効率化と多様化への転換―」（2013年）3-4頁

7　Hynes, supra note 3 p.128-129

8　Hynes, supra note 5 p.5

9　2007年法的サービス法は、ロー・ソサイエティおよびバー・カウンシルの規律機能の行使を新設の「法的サービス局」（Legal Services Board〔LSB〕）の監督に服させ、LSBは、弁護士の規律につきロー・ソサイエティ等を戒告し、LSBがロー・ソサイエティ等の規律機能を行使し、場合によっては、ロー・ソサイエティ等から規律機能を取り上げる権限を与えられたものであり、2007年法の下では、ロー・ソサイエティおよびバー・カウンシルの弁護士団体はもはや限定的な自治権しか有せず、他の法律職者団体と同様にLSBの規律に服することになったとして、イギリスの弁護士自治は、2007年法の下において終焉を迎えたとの指摘がある（吉川精一「英国の弁護士制度」（2011年）日本評論社148-149頁)。

10　*The future of Legal Services*：*Putting Consumers First*, Department of Constitutional Affairs（2005), p.40-41

（http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dca.gov.uk/legalsys/folwp.pdf）

11　日本司法支援センター・前掲注６）5-6頁

12　イギリスCo-opグループHP（http://www.co-operative.coop/）

13　Co-op グループのウェブサイトでは、家事事件のほか、不動産、人身傷害、労働事件を取り扱う旨宣伝している（http://www.co-operative.coop/legalservices/）。

14　Co-op 関係者は、従来の法律サービスは、縁遠く、専門用語を伴い難解で、そして費用も不透明であったと批判し、また、社会の中間層は、貧困層のように法律扶助の受給資格があるわけではなく、また富裕層のようにタイムチャージで弁護士費用を支払える経済力があるわけではないため、もっとも法律サービスから縁遠い位置に追いやられていた層であるとして、Co-op が提供する法律サービスは、特に法律扶助受給資格を持たない中間層に対して、法律サービス利用の機会を広く提供することになると述べている。同時に、Co-op グループは、特に若手法曹に対して、新たな雇用機会の提供を与えることにもなると指摘している（Law Society Gazette 24/05/12）。

15　Hynes,supra note 3 p.136

16　Ibid. p.136

17　Ibid. p.137

18　Rebecca L Sandefur,*Lawyers Pro Bono Service and Market Reliant Legal Aid*（2009）, Private Lawyers & Public Interest, Oxford University Press

19　Richard L. Abel, *State, Market, Philanthropy, and Self-Help as Legal Services Delivery Mechanism*（2009）, Private Lawyers & Public Interest, Oxford University Press

20　Hynes,supra note 3 p.139-141

Jo Miles, Nigel J. Balmer, Marisol Smith, *When Exceptional is the Rule: Mental Health, Family Problems and the Reform of Legal Aid in England and Wales*, 10th Legal Services Research Centre International Conference on 30 June-2 July

21　大塚泰寿・戸塚悦朗「ヨーロッパ人権条約と法律扶助」（法律扶助協会「日本の法律扶助」2002年）449-450頁

22　日本司法支援センター・前掲注６）89-90頁

23　Jo miles, Nigel J. Balmer, Marisol Smith, *When exceptional is the rule: mental health, family problems and the reform of legal aid in England & Wales*（2012）, 24 Child and Family Law Quarterly Issue 3

24　たとえば、2012年法施行前までの旧法律扶助運営主体である法律サービス委員会（LSC）に付設されていた独立の研究所リーガルサービス・リサーチ・センターが実施してきた一連の調査研究に基づく戦略的な法律扶助の立案であり、その代表的な調査研究としては、法律扶助ニーズ調査の先駆ともいえる Pascoe Pleasence, *Causes of Action*：*Civil Law and Social Justice, The final report of the first LSRC survey of justiciable problems 2004* があげられる。なお、同著の日本語訳として、法律扶助協会「訴訟の原因：民事法と社会正義」（2004年）がある。

25　Hynes, supra note 5 p.1

26　日本司法支援センター「法律扶助の世界動向―リーマンショック後の各国の多様な試み―」（2012年）39-42頁

27　2013年６月12-14日にハーグ（オランダ）で開催されたInternational Legal Aid Group主催の会議「緊縮財政のもとでの法律扶助」およびPaterson, supra note 3

28　Paterson, supra note 3 p.80

29　我妻学「民事法律扶助の意義と機能―イギリスおよびアメリカにおける法律扶助の草創と変容―」（2008年）『民事司法の法理（小島武司先生古稀祝賀記念論文集　下巻)』282-284頁

30　濱野亮「イングランドにおけるコミュニティ・リーガル・サービスの創設（１)(２)」(2001年立教法学58-59号)

31　同（１）76-77頁

32　Paterson, supra note 3 p.83

33　我妻学・前掲注29）286頁

34　Paterson, supra note 3 p.83

35　Ibid. p.96

36　独立の経験を積んだ実務家パネルが一連の基準とレベルに照らして専門家の仕事の品質を評価する制度であり、サービス提供者が行った事件記録ファイルの検討などが行われる。

37　Paterson, supra note 3 p.96-97

38　Ibid. p.95
日本司法支援センター・前掲注26）41-42頁

39　池永知樹「司法過疎地における公益的リーガルサービスの諸形態と課題」(2012年）日本法社会学会編『法曹の新しい職域と法社会学』有斐閣180頁

40　スコットランド法律扶助の歴史については、スコットランド法律扶助評議会HP（http://www.slab.org.uk/about-us/who-we-are/history/）を参照

41　Paterson, supra note 3 p.122

42　Ibid. p.121
The Law Society of Scotland, Civil Quality Assurance Committee（http://www.lawscot.org.uk/members/legal-aid--access-to-justice/civil-quality-assurance）The Law Society of Scotland, Criminal Assurance Committee（http://www.lawscot.org.uk/members/legal-aid--access-to-justice/criminal-quality-assurance）
なお、法律扶助品質管理委員会の設置運営に関して、スコットランド弁護士会と法律扶助評議会との間に締結された協定として、Memorandum of

Understanding Between the Scottish Legal Aid Board and The Law Society of Scotlandがあり、上記Civil Quality Assurance CommitteeのURLからダウンロードすることができる。

43　Paterson, supra note 3 p.120-121, p.124

44　我妻学「民事法律扶助の国際的潮流－緊縮財政のもとで民事法律扶助が直面する諸問題－」（日本司法支援センター「総合法律支援論叢第２号」2013年）14頁

なお、LSCに組織替えされる前の法律扶助評議会（LAB）の時代にも、LABと政府の親組織との間の政策不一致と、政策遂行が失敗した場合の相互の非難応酬の傾向が観察されていた経緯があった。その後LSCに組織替えされてからは、LSCはLABよりも親組織の政策に接近するようになり、組織としての独立性を強調することも少なくなったとはいわれていた（Steve Hynes and Jon Robins, *The Justice Gap, Whatever happened to Legal Aid?*（2009）, Legal Action Group, p.29-30）

45　Welcome Address by Sir Callaghan at the 9th Legal Services Research Centre International Conference on 12 September in 2012
（http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121002232050/http://www.legalservices.gov.uk/docs/about_us_main/lsrc-speech-sir-bill-callaghan.pdf）

46　Hynes,supra note 3 p.69-70

47　Ibid. p.141

48　Ibid. p.70-71

Daniel Carey, *Torture legal aid case is a triumph of the rule of law*,（12 May 2011）Guardian

49　Hynes,supra note 3 p.72, 我妻学・前掲注44）15-16頁

50　Alan Paterson, *What Now for Legal Aid Commissions: Does Independence Matter?*, presentation at the International Legal Aid Group Conference on 13 June in 2013

51　Ibid.

52　Mark Benton, Chief Executive Officer of The Legal Services Society, *Adding Value Through Independence: Legal Aid Governance in British Columbiaprepared for the 2013 International Legal Aid GroupConference*
（http://www.ilagnet.org/jscripts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/The_Hague_2013/Session_Papers/3.3_-_Mark_Benton.pdf）

53　Ibid. p.5-7

54　Ibid. p.9-10

55　Paterson, supra note 3 p.121

司法制度改革と法テラス

―民事法律扶助に着目して―

弁護士　打 越　さく良

はじめに

総合法律支援法（2004年５月26日成立、同年６月２日公布）に基づき新設された日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）は、総合法律支援の実施及び体制の整備の「中核」（第１条）として、民事法律扶助業務（30条１項２号）のほか、情報提供の充実強化の事務（同項１号）、国選弁護人の選任に関する業務（同項３号）、司法過疎地域等における法律事務に関する業務（同項４号）、犯罪被害者等の支援業務（同項６号）等、まさに多岐にわたる事業を包括的に担う事業主体とされ、司法制度改革が志向した司法へのアクセス障害を解消するための課題に取り組むこととなった。

法テラスのもと、司法制度改革の柱の一つである民事法律扶助の拡充は進展したのか、残された課題は何か。本稿では、筆者の能力不足から、法テラスの業務をすべて網羅することは断念し、主に民事法律扶助の側面から、司法制度改革の成果及びなお残る課題につき検討させていただくことを予めお断わりしておく。

Ⅰ　司法制度改革審議会意見書が掲げた課題

１　司法制度改革審議会意見書以前

（１）民事法律扶助法制定以前

1952年の発足以来民事法律扶助事業を担っていた財団法人法律扶助協会（以下、「法律扶助協会」という。）は、1958年から国庫補助金が交付されることになったが、事業費に限られた。

1995年に法務省が発足させた法律扶助制度研究会は、1998年３月23日、「法律扶助制度研究会報告書」を提出した。

法律扶助制度研究会で中心的な問題であった費用負担については、償還制の維持を支持する見解と負担金制の採用を支持する見解が両論併記

とされた。ただ、法律扶助制度研究会においても、「生活保護受給者に一律に費用負担を求めること、特に原則として、進行中償還を求める運用が行われている現状には、生活保護制度の趣旨に照らして問題があり、原則としては費用負担を求めない方策を検討すること」とされた[1]。

法律扶助制度研究会報告書は、対象事件の範囲につき、「本人訴訟を支援する形態の指導援助」等の実施の必要性と、示談交渉等についてもあくまでも「裁判前」援助の限りで充実させる必要性が高いとするにとどまった。日弁連と法律扶助協会は、刑事被疑者弁護援助、少年保護事件付添援助のほか、当時も扶助協会が事業化していた紛争性のある行政手続も対象化するよう主張したが、報告書ではそのような見解もあったと紹介されるのみで、合意事項とはならなかった[2]。

対象所得者の範囲については、法律扶助制度研究会報告書は、「住居費を考慮して全世帯から約２割の所得層（３人世帯で税込み年収約400万円）まで」をまず充実することを指標とした。日弁連・扶助協会は、４割程度の所得層まで対象とすべきと主張したが、合意には至らなかった[3]。

外国人を対象とすることの当否については、「我が国に適法に在住している外国人」を対象とすることは一致をみたものの、難民認定や在留資格に関する事件等について対象とすべきである等の見解については、意見があった旨紹介されるにとどまった[4]。

（２）民事法律扶助法

2000年４月21日民事法律扶助法が全会一致で採択された。なお、参議院では、「国民に迅速かつ適正に法的サービスが提供されるよう、民事法律扶助事業の対象者・対象層の拡大（略）などについて、司法制度改革審議会の審議結果等を踏まえ、鋭意検討すること。」という附帯決議が採択された。

同年法律扶助協会が民事法律扶助事業を行う法人として指定された。これにより国庫補助金は大幅に増額されたことは、前進であった。

しかし、依然として、弁護士会が管理運営費等資金面、施設面等で法律扶助協会を支えなければならなかった。その結果、依然として、弁護士会の財政状況、取組み姿勢等が法律扶助の実績に影響し、全国的に均質な制度とはなりえなかった。さらに、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方のいずれについても、見直しはなされなかった。

2　司法制度改革審議会意見書及び以後の検討

（1）司法制度改革審議会での検討

司法制度改革審議会でも、法律扶助制度の拡充について十分な議論がなされたとは言い難い[5]。議事録や配布資料からは、ユーザー委員から若干の言及があったことが伺えるにとどまる。

すなわち、第19回審議会（2000年５月16日）で、山本勝委員が「合理的で節度ある利用を前提とする法律扶助の拡充」「ADR を扶助の対象化」を民事司法の課題のひとつとして掲げた。第20回審議会（2000年５月30日）で配布されたユーザー委員からの提言内容に関する資料[6]には、「法律扶助の充実」が一つの項目として挙げられ、「依然として諸外国にくらべると比較にならないほどの些少な額であり、法律扶助制度の整備が必要」（吉岡初子委員）等の裁判費用援助の在り方、ADR（山本委員）や刑事（吉岡委員）についても法律扶助制度を拡充する等の対象範囲の問題、運営主体・実施体制の問題が掲げられたが、それ以上に議論が深められた形跡はない。また。法律扶助制度研究会では議論になった中間層を対象にすることは議論されなかったようである。なお、ユーザー委員は、裁判利用相談窓口（アクセス・ポイント）の設置についても提言した。

（2）司法制度改革審議会意見書及び司法制度改革推進計画

司法制度改革審議会意見書（以下、意見書という。）は、2001年６月、民事法律扶助について、欧米諸国と比べ、対象事件の範囲、対象者の範囲等は限定的であり、予算規模も小さく、憲法第32条の「裁判を受ける権利」の実質的保障という観点からは、なお不十分と指摘した上で、「対

象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実すべきである。」と提言した。

意見書はまた、裁判外紛争解決手続（ADR）の項目の中で、その総合的な制度基盤を整備する見地から、法律の制定をも視野に入れ必要な方策を検討すべきとし、「その際、例えば、（略）法律扶助の対象化等のための条件整備、ADR の全部又は一部について裁判手続を利用したり、あるいはその逆の意向を円滑にするための手続整備等を具体的に検討すべきである」とも提言した。

意見書を受けて2002年３月19日に閣議決定された司法制度改革推進計画においても、民事法律扶助につき、「対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することと」する旨明記された。

（３）司法アクセス検討会での検討

司法制度改革推進本部事務局に設けられた司法アクセス検討会においては、敗訴者費用負担等の検討に多くの時間が割かれ、第12回ないし第16回で民事法律扶助が取り上げられたが、現状の説明や、運営主体の在り方などの問題に議論が集中するばかりであった。意見書が掲げた運営主体の在り方以外の対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方について、十分な検討がなされたとは言い難い。なお、法律扶助の担い手として、ジュディケアを基本とするものの、一部にスタッフ弁護士を導入することも検討された[7]。

（４）ADR 検討会での検討

司法制度改革推進本部事務局に設けられた ADR 検討会では、民事裁判等に先立つ和解の交渉で特に必要とは必ずしもいえない ADR についてもその代理人費用（弁護士報酬等）を扶助すること[8]につき論点として検討された。しかし、2004年11月30日の「ADR 検討会」座長レポート（座長　青山善充教授）「日本における ADR の将来に向けて」では、「ADR 機関に対する法律扶助も重要な課題の一つである。ADR によっ

ても紛争を適正に解決でき、国民がその利用を望むならば、資力の乏しい者にもそれを利用できるようにすることが国の責務ではないか、将来的には法律扶助の予算の充実が図られた場合には、仲裁も含め、ADR全般に関する法律扶助の拡大について再検討すべきではないかとの指摘もなされた」とまとめられるにとどまった[9]。

（5）司法ネットと運営主体の構想

意見書は、「被疑者に対する公的弁護制度を導入し、被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備すべきである。公的弁護制度の運営主体は、公正中立な機関とし、適切な仕組みにより、その運営のために公的資金を導入すべきである。」との提言もしていたが、公的弁護制度の運営主体と上記の民事法律扶助の運営主体とを一体化するアイディアは表明されていない。その後の司法アクセス検討会において構想が生まれたのでもない[10]。

審議会や検討会の外枠からの提案であった。すなわち、2002年７月５日及び同年10月２日の司法制度改革推進本部顧問会議会合にて、小泉首相（同顧問会議本部長、いずれも当時）が「全国どの町に住む人にも法律サービスを活用できる社会」を実現する方策を講じる必要を説いた。その後この構想は「司法ネット」という言葉で提案された。

これを機に、同年12月25日の司法アクセス検討会で、①司法ネットの中核となる運営主体を新たに設けること、②運営主体が相談窓口（アクセスポイント）、民事法律扶助、公的刑事弁護、司法過疎対策、犯罪被害者支援業務を担うこと、等が了解された。

Ⅱ　総合法律支援法と日本司法支援センターの設立

１　総合法律支援法[11]

司法アクセス検討会、公的弁護検討会により骨子が承認された後、総合法律支援法案は閣議決定を経て国会に提出され、2004年５月26日に成立した。

総合法律支援法は、民事法律扶助事業を含む総合法律支援についての国の責務を規定し（同法４条、８条）、総合法律支援の施策を実施するため必要な「財政上の措置その他の措置を講じなければならない」とし（同法11条）、民事法律扶助について事業費のみならず管理運営費も国が責任を持つものとした。

民事法律扶助事業を国の事業と位置づけ、国がこの事業に必要な事業費のみならず管理運営費も負担することとした総合法律支援法は、民事法律扶助事業の「質的転換」[12]を図ったと評価されている。

全国的に均質な業務遂行の実現に努めなければならないとされたことも（同法32条）、民事法律扶助の全国的な拡充への足がかりともいえよう。

開業弁護士が民事法律扶助を担うというジュディケアでは、全国で均質な事業の実施、とりわけ司法過疎地におけるサービス提供者の確保は、覚束なかった。総合法律支援法には、司法支援センターに所属して法律事務を取り扱う常勤弁護士（常勤スタッフ弁護士）を前提とした条文がある（法30条１項２号ロ、同項４号、39条２項）。スタッフ弁護士制は、比較的、公的弁護制度検討会において公的弁護の導入の文脈の中で検討されていたが、上記の通り、民事面での司法過疎地での役割も期待された。

総合法律支援法によって創設された情報提供業務も、法テラスの業務のひとつとなった（法３条、30条１項１号）。この業務には、各種法的トラブルの解決に役立つ情報を提供するとともに、適切な相談先への振り分けも行うことにより、法的問題の早期解決を促進するというねらいがある。振り分け先は法テラスに限るものではないが、法律扶助への門を広げる出発点とも期待された[13]。

しかし、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方については、依然として先送りとされた[14]。

まず、対象事件・対象者の範囲に関わる問題として、法律扶助協会が実施してきた自主事業[15]につき、刑事被疑者弁護援助業務の一部が法テ

ラスの本来業務とされたものの、大半が総合法律支援法上法テラスの本来事業（法30条１項）とはならなかった。このことは、自主事業が人権救済の観点から必要性が高く公益的な事業であったことからすると、司法アクセスの拡充という司法改革の理念にむしろ逆行するものともいえる。ただし、「[本来の] 業務の遂行に支障のない範囲内で」「業務方法書で定める」ところにより、業務委託を受けることができると規定され（法30条２項）、自主事業が委託事業として存続する余地は残された。

対象者の範囲としては、「必要な費用を支払う資力がない国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者」（法30条１項２号）として、民事法律扶助法（２条）の文言をそのまま継承するのみであった。

利用者負担の在り方についても、給付制ないし負担金制を導入せず、民事法律扶助法（２条１号）の文言をそのまま継承し、立替金の全額償還制もそのまま維持された（総合法律支援法30条１項２号イ）。

なお、「利用者負担のあり方、及び、民事法律扶助の対象と対象事件の拡充に努めること」との参議院附帯決議がなされた。

２　日本司法支援センター

日本支援センター（以下法テラスという。）は、総合法律支援に関する事業を迅速かつ適切に行うことを目的とし（総合法律支援法１条）、具体的には、民事法律扶助業務のみならず、情報提供の充実強化業務、国選弁護人の選任に関する業務、司法過疎地域における法律事務に関する業務、犯罪被害者等の支援業務などの本来事業と、国・地方自治体・公益法人等から委託を受けた事業を実施する運営主体であり（法30条）、独立行政法人の枠組みに従った組織であり、2006年４月10日設立され、同年10月２日より業務を開始した。法律扶助協会は2006年度の事業終了をもって解散した。

法テラスは、2007年10月から、日弁連より委託を受けた法律援助事業に係る業務も担っている。

Ⅲ　日本司法支援センターと民事法律扶助

1　法テラスの現状

法テラスは、現在、全国50の地方事務所、11支部、12出張所と36地域事務所を設置し、全国規模で事業を展開している（2013年３月31日現在、日本司法支援センター「平成24年度業務実績報告書（資料）」）。

民事法律扶助の相談や書類作成援助・代理援助を担当するには、法テラスと契約し（業務方法書19条、38条）、契約弁護士・契約司法書士になる必要がある。契約弁護士は、センター相談契約については15,879名、事務所相談契約は15,939名、受任予定者契約は17,863名。契約弁護士法人数はセンター相談契約については364、事務所相談契約は382、受任予定者契約は400。契約司法書士は、センター相談契約については5,135名、事務所相談契約は6,123名、受任予定者契約は6,151名。契約司法書士法人は、センター相談契約については153、事務所相談契約は197、受任予定者契約は205である。（いずれも2013年３月末日現在、日本司法支援センター「平成24年度業務実績報告書（資料）」）に達している。

法律相談援助は、法テラスの地方事務所、契約弁護士・契約司法書士の事務所、弁護士会の法律相談センター等指定相談場所において行われている。2012年度には、271,554件に及んだが、業務を開始した2006年度は半年のみなので省くとして、2007年度の147,430件に比べて約２倍近くにまで増加したといえる。代理援助件数は、2012年度には105,019件であり、2007年度の68,910件の1.5倍を超える。書類作成援助件数も2012年度5,441件は2007年度（4,197件）に比べると約1.3倍である（いずれも件数は、2013年３月末日現在、日本司法支援センター「平成24年度業務実績報告書（資料）」参照）。

2012年度末までにスタッフ弁護士を配置した支援センターの事務所は合計86か所であり、うち同年度内にスタッフ弁護士を新たに配置又は増

員した地方事務所及び支部は11か所、地域事務所は４か所である。各地の支援センター法律事務所には、それぞれ１名ないし８名のスタッフ弁護士が常駐している。スタッフ弁護士が司法過疎地も含め全国に配置、増員されてきたことからしても、民事法律扶助の重要な担い手となっているものと思われる。

司法過疎地域には、契約弁護士・契約司法書士による巡回相談や、スタッフ弁護士による常駐ないし巡回相談が実施されている[16]。

情報提供業務は、コールセンターや地方事務所、さらにホームページ等で行われている。コールセンターや地方事務所には、金銭の借り入れ、男女・夫婦、相続・遺言に関する問い合わせのほか、民事法律扶助の問い合わせもある。

法テラスは、公益財団法人中国残留孤児援護基金からの委託による中国・サハリン残留日本人国籍取得支援業務と、日弁連からの委託による日弁連委託援助業務を受託している。日弁連委託援助業務は、①刑事被疑者弁護援助（9,059）、②少年保護事件付添援助（8,911）、③犯罪被害者法律援助（895）、④難民認定に関する法律援助（674）、⑤外国人に対する法律援助（1,369）、⑥子どもに対する法律援助（218）、⑦精神障害者に対する法律援助、⑧心神喪失者等医療観察法法律援助（⑦と⑧の合計648）、⑨高齢者・障害者・ホームレス等に対する法律援助（1,386）、である（括弧内の数字は、いずれも2012年度の実績である（日本司法支援センター「平成24年度業務実績報告書（資料）」））。

２　進展

法テラスは、以下の通り、民事法律扶助のサービスの向上や運用の改善に努めてきた。

（１）サービスの向上

①事務手続の効率化、迅速化

事務手続の効率化により迅速に援助開始決定が出る等すれば、利用者にとってはメリットであり、司法アクセスの改善になる。

法テラスの中期計画に盛り込まれている「民事法律扶助の審査手続の効率化」を実施するべく、書面審査や単独審査などの活用により審査が合理化されつつあり、援助申込みから受任者受託者の選任までの期間も短縮している[17]。

また、DV 案件など緊急な対応を要する案件については、相談登録弁護士の法律事務所を紹介して緊急に法律相談援助を実施する対応もしている[18]。

②ニーズ調査とその結果を踏まえた運用の改善

司法アクセスを充実させるためには、市民の法的ニーズを把握し、これによりよく対応するための方策を検討していくことが必要である[19]。その観点から、法テラスが2008年に実施し2010年に「法律扶助のニーズ及び法テラスの利用状況に関する調査報告書」（以下、「調査報告書」という）として調査結果を公表したことの意義は大きい。法テラスでは、調査報告書を踏まえ、民事法律扶助制度も含めた司法アクセス全般の改善について検討を継続しているとのことである[20]。

さらに、法テラスは、調査報告書を踏まえて、専門法律相談の実施を推進している。すなわち、東京地方事務所で従前から多重債務、労働問題、DV、医療過誤、消費者問題、外国人の専門相談が実施されているほか、大阪地方事務所では2011年２月から外国人の専門相談（弁護士会と共催）、埼玉地方事務所では2011年６月から労働の専門相談が実施されているという。犯罪被害者の専門相談として、上記の東京のほか、埼玉地方事務所（2011年８月～）、愛知地方事務所が DV の専門相談を実施している[21]。もっとも、専門分野に真に精通した弁護士を確保し得ているのかは、定かではない。業務実績報告書によれば、弁護士会等が主催する「講習会等への参加を呼びかける」程度の対策しかとられていないようである。法テラスは、弁護士等の職務の特性に常に配慮しなければならないとされていることから（総合法律支援法12条）、弁護士等の専門性を厳密にチェックすることは困難である。反面、専門法律相談に期待するユーザーにとっては、専門性が

確保されていなければ、酷な事態となる。弁護士の職務の独立性への配慮と矛盾せずに、専門性を確実にすることが課題である。弁護士会と協力し、弁護士会が主導して専門性を確実にしていくことが、現実的であろうか（弁護士会自体にとっても難問ではあろう）。

（2）生活保護受給者・準生活保護要件該当者に対する運用の改善

①生活保護受給者に対する立替費用の償還猶予及び免除

2010年１月より、生活保護受給者について立替金の償還猶予、免除が原則となった。同年４月には、生活保護受給者の自己破産事件につき破産予納金について従前本人の直接負担となっていたのを改め、破産予納金については20万円上限とし、官報公告費については全額立替られ、免除されることができることとなった。

上記の通り生活保護受給者からも償還を求める運用は問題であると指摘した法律扶助制度研究会報告書（1998年）から実に11年以上も経過した運用の改善は、あまりに遅いと言わざるを得ないが、それでもなお、司法アクセスの普遍的な保障という民事法律扶助のあるべき姿に一歩前進したといえ、その意義は大きい。

さらに、生活保護受給者に準ずる程度に生計が困難な者（以下、準生活保護要件該当者という。）[22]も、生活が大変困難であるところ、費用償還の猶予免除が活用されなければ、実際のところ、民事法律扶助を利用して、権利救済を実現することに躊躇を覚えるだろう。2011年３月に準生保要件該当者の償還免除について業務運営細則が改正され、免除要領が設けられた。具体的には、資力回復困難要件として、高齢者、障害者、障害者を扶養している等の要件（業務運営細則32条）を充足していれば、立替金の全部又は一部の償還が免除されることとなった（業務方法書59条の３）。

（3）困難案件の取扱い

DV 事件等困難案件については、危険軽減等の観点から、弁護士が単独ではなく複数で受任することにより対応したいという要望が強い。困難案件こそ、救済の必要性が高いにもかかわらず、弁護士が危険回避等

のため受任に消極になってしまえば、司法アクセスの拡充には程遠い。かといって、複数の弁護士がつくことにより、その分費用が増額されてしまえば、資力に乏しい潜在的利用者が利用を控えてしまいかねない。この点からも、現行の民事法律扶助が立替償還制を維持していることの問題が如実に明らかである。

業務方法書上、「事件の性質上特に処理が困難」な案件については、立替金が一定の限度内で増額しうることになっている。2010年10月、法テラスは、地方事務所に対し、DV 事件等の困難事件の取扱いについては、「事件の性質上特に処理が困難」であると受任予定弁護士から報告された場合には、着手金金額を個別に判断することを徹底するものとした。現行の制度のままでの一応の改善策とはなるが、しかし、被援助者が増額分の償還を負担するとなれば、被援助者にとって負担が重い。受任予定弁護士としても、結局遠慮せざるを得ない。せめて、増額分については償還免除されることが必要であろう。

（4）その他

2008年12月に導入された損害賠償命令制度につき、開始当初より、申立人及び相手方となる刑事被告人双方について、民事法律扶助の利用が可能となった。

総合法律支援法（30条１項２号）上、民事法律扶助の対象者は、資力要件に該当する国民等であり、国民につき日本に在住するかどうかは要件になっていないにもかかわらず、海外在住の日本人の利用は事実上断られるという運用がなされていた。2010年10月、法テラスは、受任予定弁護士から海外在住の日本人の事件が持ち込まれた場合の資力確認方法等を定めた。

（5）震災後の被災者支援

2011年３月の東日本大震災及び福島第一原発事故は、被災地の人々に甚大な被害を及ぼした。不動産、二重ローン、相続、損害賠償など、法的問題も多数引き起こされた。

法テラスは、被災地の復旧復興のためには、法的問題の解決も不可欠

だとして、震災・事故発生直後から、情報提供業務及び民事法律扶助業務の中で、弁護士会や司法書士会と協力し、あるいは被災地に出張所を設ける等して、取り組んだ。

2012年３月23日に成立した「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律」（以下､「特例法」という）が成立し、被災者への法的援助が法テラスの業務として定められた。

震災直後から、民事法律扶助として、巡回・出張相談制度を活用してきたが、民事法律扶助である以上、資力要件の確認等が必要であった。この点につき、担当者から、家族を亡くしたり、不動産など資産を失っていたりする被災者に家族構成や資産状況を確認するのは忍びないとの声がきかれ、弁護士会からも一律に民事法律扶助の対象とすべきとの要望書が寄せられた。また、民事法律扶助による費用の立替えは原則として裁判手続が対象になっていることから、原子力損害賠償紛争解決センター（原発 ADR）や個人版私的整理ガイドラインの利用といった手続は原則として対象とはならなかった。

課題が先送りにされていたことの問題が明らかになったものといえるが、特例法はこれらの問題を手当てすべく制定されたものである。特例法により、東日本大震災法律援助事業が法テラスの業務のひとつになった。利用者の条件としては、東日本大震災に際し災害救助法が適用された市町村（東京都を除く）に2011年３月11日に住居や営業所等があった者（特例法２条２項）とされ、資力要件は問われない。対象事件としては、民事等の裁判手続に限定されず、ADR、行政不服審査、各種示談交渉も含まれることとなった（特例法３条１項)。

Ⅳ　残る課題

１　対象事件の拡大

上記の通り、法律扶助の対象事件の範囲については検討課題として繰

り返し掲げられながら、特例法による手当てのほかは、ほぼ裁判手続に限定されたままである。法の支配を社会の隅々まで浸透させるという総合法律支援法の理念からすれば、裁判手続に限定するのは狭きに失するという見解が強く表明されているが[23]、しかし、見直しが具体化する機運はない。

（1）行政手続

現在、労災手続や生活保護、難民認定等に関する行政手続について、代理援助を利用できない。しかし、一定の行政手続については、弁護士による援助が必要であるケースがあるとして、日弁連は高齢者障害者ホームレスに対する法律援助事業（生活保護申請や不服申立等）、難民法律援助事業、精神障害者法律援助事業（退院請求や処遇改善請求等）等を本来事業化するよう、検討しているようである。

上記の通り、特例法では、一定の行政不服申立手続も援助の対象とした。

しかし、特例法が該当する行政手続以外に、民事法律扶助の対象を広げようという動きは、具体化していない。

確かに、一定の行政手続については紛争性があり高い専門性が必要でかつ救済の必要性も高い類型もあるが、しかし限界を確定しないと、際限がなくなる危険もある。専門的な支援が必要性の高い手続を類型化した上で、本来事業化する必要性が説得的に示される必要があろう。

（2）ADR

ADR は、現在でも、あくまでも民事裁判等に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものにおける代理人費用は、民事法律扶助の対象となり得るものとされているが、そうとは認められない場合には、排除される。ADR 検討会でも上記の通り ADR への扶助の拡大については課題として指摘されるにとどまり、検討会を経て、2004年12月公布、2007年４月施行の裁判外紛争解決手続の利用促進に関する法律（ADR 法）にあわせて、民事法律扶助の利用が条文化されることもなく、先送りとなった。特例法は ADR にも代理援助の拡充を認めたが、その余は依然

として対象とはされていない。

ADR が有する訴訟予防的効果に鑑みても、法律扶助の対象化は正当化できるとする見解[24]がある一方、日本の現状からはまだ ADR による解決が裁判手続による解決と同等の価値があるとはいえないとして消極的な見解[25]もある。しかし、裁判とともに ADR による解決をも充実していくことが、様々な法的ニーズの充足につながると考えられ、柔軟に考えてよいと思われる。

2013年２月より、ADR 法附則第２条に基づき，ADR 法に関する検討会（座長・伊藤眞早稲田大学教授）が開催され、同法の施行の状況を踏まえた検討を開始しており、今後民事法律扶助の適用も議論されると期待される。

（３）その他

上記の通り、法律扶助制度研究会報告書は「本人訴訟を支援する形態の指導援助の必要性を掲げたが、未だ本人訴訟支援等の法律相談援助と代理援助の中間領域の援助は制度化されておらず、具体的な検討もされていないようである。

2006年５月、消費者団体に原告資格を付与する消費者契約法の一部を改正する法律が成立し、内閣総理大臣に認定された適格消費者団体に限り不当な勧誘行為や約款などについての差止請求の原告適格が認められることになったが、同種多数被害者の扶助の利用について、扶助の利用をどう考えるかも課題となろう。しかし、現在までに特にこの点の検討もなされていないようである。

法律扶助協会東京都支部で実施されていた（本案事件は扶助対象ではない）保全手続における担保に係る支払保証委託契約に関する事務は、法テラスには継承されなかった。しかし、法律扶助の資力基準をオーバーしても、保全手続における担保を提供できず、保全手続を諦めることになれば、非常に酷な事態である。司法改革が求めたリーガルアクセスの充実にも逆行するものであり、手当てが必要である。

２　対象者の範囲

（１）中間層の援助

民事法律扶助の援助の対象者の資力基準は、業務方法書別表１で定められているところ、現行では、単身者について手取り月収が182,000円以下、２人家族について251,000円以下、３人家族で272,000円以下、４人家族で299,000円等と続く。生活保護法で定める１級地では、上記の基準額に10％を加算した額となる。家賃・住宅ローン、医療費・教育費その他やむを得ない出費等の負担がある場合にはさらに考慮される余地がある。この基準額は、民事法律扶助法の制定以前に法律扶助協会が定めたものを継承し、1997年以降変更されていない[26]。

この基準により、現行の民事法律扶助は国民の所得階層の下から２割程度しかカバーしていない、日本の法律扶助制度は未だに貧困者への救済制度に留まっている、諸外国のように中間層まで取り入れるべきだ、との問題提起がなされてきた[27]。法律扶助制度研究会当時にかかる主張をした日本弁護士連合会からも、その後若干この点につき提言はあったものの[28]、中間層まで拡大することへの具体的な運動展開はみられない。

この点、今一度、法律扶助制度が貧困者の救済制度に留まっていていいのかという民事法律扶助のあるべき姿の議論が再開される必要があるだろう。その際には、日本経済が低迷する中、現行の基準が国民の所得階層のどの程度をカバーしているのか等改めて検証する必要もあろう。

なお、上記Ⅳ１（３）で言及した支払保証事業の限度で、対象者の範囲を拡大するというのは、早急に検討に値しよう[29]。

（２）外国人

難民認定や在留資格を求める外国人は、総合法律支援法上、在留資格がないために民事法律扶助の対象外とされている。

諸外国では、短期滞在者や難民までも法律扶助の対象外とするのは、いわゆる先進国の中で例外的であるという[30]。人道的な見地からも、法律扶助の提供が認められるべきである。

しかし、この点も現在議論が活性化しているとは言い難い。早々に検討が再開されるべきである。

なお、国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）については、日本が批准して国内法が整備され、手続が行われることになった場合、外国在住の外国人親について扶助の利用が必要になるケースもあり、対応が必要になろう。

（3）子どもの援助

子どもが、いじめや体罰を受けても、その解決や損害回復のために、親権者が協力しようとしない場合がある。また、親権者から虐待その他の人権侵害を受ける場合もある。子どもに法的サポートが必要な場合でも、未成年者は民事法律扶助の利用ができないとされている。

現在、虐待、体罰、いじめ等により人権救済を必要とする子どもに対する援助（親権者等の協力があって民事法律扶助が利用できる場合を除く）について、日弁連は子どもに対する法律援助事業として、法テラスへ委託している。しかし、次世代を担う子どもへの法的サポートは、本来、公益的な見地から、公費による援助の対象とされるべきであろう。ただし、この分野の事件は、特に、民事法律扶助の対象化とするというだけでは足りない。現行の民事法律扶助が原則全額立替償還である以上、救済を必要な子どもたちは結局利用を諦めることになるからである[31]。

日本弁護士連合会は、2010年の人権擁護大会において、養育困難家庭の子どもについて、国選代理人制度の導入や給付型の法律扶助制度の導入など、公費で弁護士の法的支援を受けられる制度を導入することを提言した[32]。

家事事件手続法（2013年１月施行）により手続代理人制度が導入されたが、同法は手続代理人の報酬や費用を公費で負担する旨の規定に欠ける。この点も民事法律扶助の利用が可能になるように手当てが必要である。

子どもへの法的サポートこそ、原則全額償還の現行の民事法律扶助の

問題点が明らかであるともいえる。早々に公費による子どもへの法的支援につき、検討と制度化が必要である。

３　利用者負担の在り方

上記の通り、生活保護受給者や準生活保護要件該当者につき、償還猶予や免除の運用が整理されたことは前進である。しかし、原則全額立替償還のもとでの運用の改善では、限界がある。すなわち、結局償還が原則であれば、資力の乏しい潜在的利用者は重い負担を予想して利用を躊躇することになる。それだけではなく、事業の実施者にも、大きな負担となる[33]。

立替償還制度の問題点は、上記の通り、法律扶助制度研究会で既に強く指摘され、給付制ないし負担金制を求める見解も償還制を維持する見解と併記されたが、結局は償還制が維持され、現在に至っている。

総合法律支援法後、日弁連日本司法支援センター推進本部（日本司法支援センターへの期待と課題」2008年７月18日）からこの点の見直しについて提言されたものの、この点の検討も現在活性化しているとは言いがたい。この点についても転換を求めるのであれば、まず議論を再開していかなければならない。

終わりに

以上、法律扶助制度研究会・司法改革審議会等の議論を経て総合法律支援法が制定され、法テラスが運営主体となってから現在に至るまでの、民事法律扶助の状況を、駆け足で概観した。15年前の法律扶助制度研究会当時に議論され、司法改革審議会意見書にも指摘された問題の多く、いや事業主体を除く全て、すなわち、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方は、未だに課題として残されているといわざるをえない。それどころか、法律扶助制度研究会等の熱気あふれる議論すら交わされる場すらなく、議論自体が停滞している。

民事法律扶助のほかにも多数の業務を担って、新たな組織としてスタートした法テラスとしては、草創期、事業を軌道に乗せるだけでも大変なエネルギーを傾注せざるを得なかったことであろう。弁護士会等関係機関も同様であったことと思われる。そしてまた、東日本大震災等思わぬ事態にも、即座に対応する必要があった。司法改革の真の実現といった目標を目指していくことなどには、余力がなかったとしても、やむを得なかったと理解できる。

しかし、業務開始後、満７年を迎えようとしている法テラスは、もはや草創期にあるとはいえない。現状を分析した上で、今一度すべての市民に平等な権利を保障するという民事法律扶助の理念に立ち返って、再度見直しを再開すべきときであろう。すなわち、民事法律扶助とは裁判を受ける権利の平等な保障にとどまるべきか、それとも、裁判を受ける権利の枠を超えて、法的なサービスを受けることを保障するととらえるべきか。貧困層・国民・一定の在留資格を有する外国人への援助のままでいいのか、それともより幅広い市民のリーガルニーズを充足するものであるべきか。今や改革に向けて議論する場もない上、財政状況は一層厳しく、予算の拡大が必要とされる拡充へのハードルは、一層高くなっているといえるかもしれない。改革を達成するには、司法改革当時と同程度、いやそれ以上の熱意で検討されなければならないだろう。

上記の通り、特例法で総合法律支援法では対応できない点を手当てせざるを得なかったことは、総合法律支援法の限界を明白にしたものともいえる。今一度露わになった限界への手当てを、総合法律支援法の再検討さらには改正へと、フィードバックしていかなければならない。そうでなければ、司法アクセスの充実という司法改革を果たせたことにはならないだろう。

[注]

1　法律扶助制度研究会「報告書（平成10年３月23日）」ジュリスト1137号69頁ないし70頁。議論の対立点については、山本和彦「弁護士報酬と民事法律扶助サービス」財団法人法律扶助協会『市民と司法　総合法律支援法の意義と課題』、2007年、337頁ないし338頁、に詳しい。

2　法律扶助制度研究会「報告書（平成10年３月23日）」ジュリスト1137号67頁、亀井時子・前田俊房「新しい法律扶助制度と弁護士・弁護士会の課題」ジュリスト1137号46頁

3　法律扶助制度研究会「報告書（平成10年３月23日）」ジュリスト1137号67頁ないし68頁、亀井時子・前田俊房「新しい法律扶助制度と弁護士・弁護士会の課題」ジュリスト1137号45頁

4　法律扶助制度研究会「報告書（平成10年３月23日）」ジュリスト1137号68頁

5　司法制度改革審議会で民事法律扶助に関する議論は深められることがなかったことは、宮本康昭「司法支援センター制度の立法過程」（『現代法学』第14号、2007年、191頁）、参照。

6　資料名は、「「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」に関するユーザー委員からの提言内容の整理」である。
http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/dai20/20bessi4.html

7　たとえば、第17回（2003（平成15）年７月23日）の会合では、以下のような発言がある。「法律扶助協会では、自己破産事件についてスタッフ制を導入してはどうかと考えている。定型的な事件にはスタッフ制が適している。ジュディケア制を基本としつつ、スタッフ制も入れて効率的にということになるだろう。弁護士の数が少ない地方で、開業弁護士では対応できないという場合は、法律扶助事件を全てスタッフ弁護士が担当することはあり得る。」（司法アクセス検討会（第17回）議事録 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/access/dai17/17gijiroku.html）。

8　民事裁判等に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものにおける代理人費用は、法律扶助の対象となり得るものとされており、和解の交渉がADRによる場合も特に排除されていない。

9　http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kouhyou/041206adr.html

10　宮本康昭「司法支援センター制度の立法過程」（『現代法学』第14号、2007年）は、端的に「「司法ネット」と「運営主体」の性格づけが主なものであるが、これらについては検討会以外の場であれこれの論議のうえで構想がまとめ上げられ、それが検討会にフィードバックされて検討会としてこれを包括的に承認した、というのが実相とみるべきであろう」と指摘する。この指摘は相当であろう。

11　民事法律業務に関する総合法律支援法の意義については、藤井範弘「民事法律扶助法から総合法律支援法への改革」財団法人法律扶助協会『市民と司法　総合法律支援の意義と課題』2007年、佐川孝志「総合法律支援法と民事法律扶助」財団法人法律扶助協会前掲書、亀井時子「民事法律扶助と日本司法支援センター」ジュリスト1305号、ほか参照。

12　藤井範弘「民事法律扶助法から総合法律支援法への改革」財団法人法律扶助協会『市民と司法　総合法律支援の意義と課題』2007年、71頁。

13　亀井時子「民事法律扶助と日本司法支援センター」ジュリスト1305号、41頁。

14　第159回国会参議院法務委員会（2004年５月25日）にて、千葉景子議員がADR等裁判外手続への援助、資力基準、給付制度への転換、行政手続も対象化にすること等について確認したところ、山崎潮推進本部事務局長は、将来課題と答弁するに留まった（http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/159/0003/15905250003019a.html）。

15　刑事弁護被疑者弁護援助、少年保護事件付添扶助、犯罪被害者法律援助、難民法律援助等の本部事業と、精神障害者援助、外国人人権救済事件援助、子どもへの虐待救済援助、ホームレス自立支援援助等の支部事業があった（財団法人法律扶助協会「平成17年度事業支出内訳」、「平成17年度支部主催事業」参照）。

16　民事法律扶助の担い手となる弁護士が特に少ない地域である旭川地方裁判所稚内支部、名寄支部、留萌支部及び紋別支部については、各支部に近接する旭川地方事務所のスタッフ弁護士が合計15回にわたり巡回して民事法律扶助事件等を取り扱った（日本司法支援センター「平成23年度業務実績報告書」・「平成23年度業務実績報告書（資料）」）。

17　2011年度における援助申込から開始決定までの平均所要日数が２週間以内の事務所は、2011年度は50地方事務所のうち47地方事務所であり、2010年度の44地方事務所と比べ３地方事務所の増加となった（日本司法支援センター「平成23年度業務実績報告書」59頁ないし60頁）。

18　日本司法支援センター「平成23年度業務実績報告書」60頁等参照。

19　リーガルニーズ調査の意義については、大石哲夫「リーガル・ニーズの調査と役割　その歴史と現状」（財団法人法律扶助協会『市民と司法　総合法律支援の意義と課題』2007年、123頁ないし141頁）を参照。同書に収められた小堀樹「日本司法支援センターの事業構築とその課題　法律扶助協会の経験から」（54頁）も、法テラスが法的ニーズを多面的に捉える研究の成果を十分に生かすべきと指摘する。

20　たとえば、DVによる離婚等家事事件におけるニーズは多いと想定されるが、現状の利用件数は想定件数より少ないとして、制度改善に向け、事案の収集や関係機関との意見交換を開始したとのことである（日本司法支援センター「平成23

年度業務実績報告書」、58頁）。

21　日本司法支援センター「平成23年度業務実績報告書」62頁、72頁、参照。

22　具体的には、収入が資力基準の70% 以下で、自身及び配偶者の資産を償還に当てることができない合理的な理由があることとの二つの要件を充足しなければならない（民事法律扶助業務運営細則31条）。

23　日本弁護士連合会日本司法支援センター推進本部「日本司法支援センターへの期待と課題」2008年７月18日、等。

24　山本和彦「ADR 基本法に関する一考察　ADR の紛争解決機能の強化に向けて」ジュリスト1207号29頁など。

25　長谷部由起子「法律扶助と ADR 再論」財団法人法律扶助協会五〇周年記念誌編集委員会編『日本の法律扶助―50年の歴史と課題』財団法人法律扶助協会2002年、489頁～502頁、参照。

26　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　法律扶助の法理・弁護士倫理・司法制度改革』三和書房、2012年、102頁。

27　大石前掲26 102～103頁、亀井前掲41頁、永盛敦郎「民事法律扶助サービスの対象と負担」『市民と司法』（財団法人法律扶助協会『市民と司法　総合法律支援の意義と課題』2007年、327頁ないし329頁）、等。

28　日弁連日本司法支援センター推進本部「日本司法支援センターへの期待と課題」2008年７月18日には、「わが国では、資力要件として、国民の所得階層の下から２割程度の国民を援助することとされてきた。」と批判的に言及されているが、中間層まで拡大することと明示はされていない。

29　この点、2013年６月４日の法テラス本部の調査研究室勉強会にて、藤井範弘日本司法支援センター特別参与、阿部圭太情報システム管理課課長より示唆を得た。

30　村越進「基本的人権の擁護と法律扶助　いわゆる自主事業をめぐって」（財団法人法律扶助協会『市民と司法　総合法律支援法の意義と課題』2007年、253頁

31　村越進　前掲30、248頁に同趣旨の指摘がある。

32　日本弁護士連合会人権大会決議「貧困の連鎖を断ち切り、すべての子どもの生きる権利、成長し発達する権利の実現を求める決議」2010年
http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil_liberties/year/2010/2010_1.html

33　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　法律扶助の法理・弁護士倫理・司法制度改革』三和書房、2012年、104頁～108頁に、立替費用の全額償還についての事業者の負担につき詳細に論じられている。

司法書士の活動による総合法律支援の活性化

大阪大学教授　仁 木　恒 夫

はじめに

わが国において司法へのアクセスを実効化させていく制度枠組として総合法律支援法が制定された。この制度は、多くの関係機関の協力によりその目的を実現することが想定されている。司法書士もまたその関係機関の一つである。司法書士は、総合法律支援体制の充実化の一端を担う重要な法専門家なのである[1]。

総合法律支援法は、日本司法支援センター（法テラス）を政策実施拠点としている。司法書士も、日本司法支援センターに公式に関与し重要な役割を果たしているが、それだけではなくさらに非公式なかたちでの活動が、司法へのアクセス活性化を達成するのに有効にはたらくであろう。特に、総合法律支援の基本的な発想と、司法書士の業務の特徴とは適合的であり、両者が組み合わさることで法的サービス供給体制が広範に整備される可能性をもっている。

他方で、司法書士は、法的サービスの供給者という点からみれば、「不完全な」法専門家であるようにも思われる[2]。司法制度とかかわりを持ちながらも、司法書士には制度的な制約があるのである。しかしながら、そのことは司法へのアクセスにおける司法書士の役割において消極的にしか作用しないのであろうか。むしろ逆に、そうした特徴が、司法書士の強みになっており、利用者の法的支援へのアクセスにとっては力を発揮するということはないだろうか。

本稿では、以上のような関心から、総合法律支援体制のもとでの司法へのアクセス政策に、司法書士がどのような役割を果たしうるのかを検討する。

1．司法制度における司法書士

わが国においては、法に基づいて社会関係を規律する法化の成熟が目指されている。そのためには一般の人々にとって法律家が活用しやすい

条件整備が必要である。司法制度改革において、司法書士はその目的に適合した役割を果たし得る力を強化してきた。

司法書士の主要業務は登記関係業務と裁判関係業務の二つであるが、現実に多くの司法書士が業務の中心を前者の登記においてきた。他方、わが国の司法政策において、歴史的に法曹人口は抑制されており、法的サービスが十分にいきわたらない領域では[3]、司法書士が重要な法的サービスの供給者となってきた[4]。司法書士が提供できる法的サービスは、裁判関係業務においては書面作成に制約されており、公式には弁護士と同じ法的サービスを提供することができるわけではなかった。しかし、不自由な中でも、司法書士が司法制度において現実に果たしてきた役割の社会的意義は大きく、その制約の中で司法書士が作り上げてきた裁判関係業務スタイルの積極的側面に焦点をあてようとする主張が広く影響力を持つようになる。司法書士の裁判関係業務の特徴を本人支援型の関与であるとする議論である[5]。

司法書士の法的サービスは、本来的には訴訟での代理権はなく、裁判関係書類の作成に限定されているため、法廷では依頼者本人が自分で弁論をしなければならない。そのため、本人の話をよく聴き、本人の主張したいことをできるかぎり書面に具体化しようとした。また、本人が法廷でどうすればよいのかを分かりやすく説明しなければならなかった。司法書士のこうした関与の形態は、当事者の主体性を尊重しようとするものであり、自ら紛争処理を担っていこうという当事者の満足も高いといわれていた。また、書面作成にかかる費用が比較的安価であることも、司法書士の利用をうながす要因であった。

現在、司法書士は、法務大臣の認定を受ければ簡易裁判所で代理することが可能になり、司法書士人口の７割近くがこの認定を受けている[6]。このような中でも、次のような理由から、司法書士の裁判関係業務の特徴は依然として本人支援型を維持することに重要な意義があると考えられる。

第一に、司法書士の裁判関係業務には、劇的な制度改革があったにも

かかわらず、やはりまだ制約が残っていることによる。司法書士が依頼を受けるとすれば、第一審の事物管轄が地方裁判所の事件では書面作成に制約されるのはもちろん、簡易裁判所での代理案件であっても上訴があれば、ひきつづき関与するかぎり本人支援型を取らざるを得ない。現実には一審で確定する事件も多いのかもしれないが、少なくとも上訴で関与する可能性を念頭に置いた法的サービスが必要であろう。そうであるならば、簡易裁判所で代理をするさいでも、司法書士の関与には本人支援型の姿勢が必要になってくるのである。

第二に、本人支援型関与の質的な重要性である。本人支援というのは、訴訟において当事者が自分自身で言い分を述べ、主体的に関与していけることを含意する。もちろん、当事者が審理に可能な限り主体的にかかわることは望ましい[7]。しかし、本人が自分の紛争を自分で処理することこそを重視するならば、それは法廷でのやり取りに限定されるわけではない。むしろ当事者にとっては法廷を出てからの時間のほうが多いし、重要でもある。法廷以外で、当事者が紛争を処理するためにどうすべきなのかを自分で考え、適切な行動選択を行っていく。司法書士は、本人支援の関与スタイルによって、この当事者の訴訟外の社会生活での行動選択もふくめてよりよい法的サービスを提供することができるのである[8]。

2．司法書士と法的支援へのアクセス

（1）法的支援ニーズへのネットワークによる対応

法化社会を実現するには、利用者にとって司法制度が利用しやすいものにならなければならない。本来、受動的な司法制度においては、これまで必ずしも利用者からアクセスしやすいものではなかった。総合法律支援法は、こうした司法へのアクセスを容易にすることを企図した制度である。そして、地方では法的支援を受けるのが難しいこと、法的支援の利用には費用がかかること、問題を抱えたときにどこへ行けば適切な法的支援を受けられるのか分からないことが、トラブル経験者にとって

障害になっていることが指摘されている[9]。一般的には、このようなアクセス障害の克服に総合法律支援制度が有効な施策を行うことが期待されている。しかし、ここでは、司法書士が総合法律支援制度にかかわることを意識しつつ、現実にどのような人々にアクセス障害が存在するのかをもう少し具体的に確認しておこう。

法律扶助調査の結果によれば[10]、一般には、法律問題は若年層と高齢者層で発生頻度が相対的に低く、福祉問題は高齢者層で発生頻度が高い。しかし、若年層は、法律問題の経験頻度は低いが、弁護士・司法書士へのアクセス頻度も極端に低く、家族・親族や友人・同僚に相談をする傾向にある一方で、高齢者層は、家族・親族等への相談が低下し、自治体等の相談窓口を経て弁護士・司法書士へアクセスする傾向があるという。また福祉問題の経験者は、問題発生率は法律問題の経験者と同じであるにもかかわらず、家族・親族以外の弁護士や司法書士等の外部機関に相談することはほとんどない。さらに深刻なのは、路上生活者であり、法律問題と福祉問題ともに経験頻度が極めて高く、問題が集中している。しかしながら、特に施設に入居していない現路上生活者は、弁護士や司法書士に相談する割合は非常に低いという。

以上の知見によれば、現に法的支援が必要であるにもかかわらず受けることができない層、そしてまた問題発生頻度が高いにもかかわらず法的支援へのアクセスが閉ざされている層があることがあきらかである。こうした人々ができるかぎり早期に適合的な法的支援に到達できるように、より積極的な施策が必要であろう。このような司法へのアクセスの考え方の基底には、福祉国家的な司法制度の手当ての必要性の認識がある[11]。そして、総合法律支援の構想では、諸機関の連携の確保・強化により水平的な支援のネットワークを作っていくことによって、この問題により実効的に対応しようとするものであるという見解が有力に主張されている[12]。それでは、総合法律支援で構想される、法的支援へのアクセスのためのネットワーク構築において[13]、司法書士はどのような役割を果たしうるのだろうか。

（2）法テラスへの司法書士の関与

司法へのアクセスを実効化するために全国に設置された法テラスは、具体的には、情報提供業務、民事法律扶助業務、国選弁護等関連業務、司法過疎対策業務等、犯罪被害者支援業務、受託業務を担っているが[14]、上記のような問題に対して司法書士が直接携わり[15]、その一端を支えているのは情報提供業務と法律扶助業務である[16]。

第一に、法テラスが担う情報提供業務がある。法的トラブルを抱えた紛争当事者が、当該トラブルについてどこで相談するのが妥当なのかの情報を提供する業務である。これは全国統一窓口であるサポートダイヤルと、全国各地の地方事務所において行われている。それぞれの情報提供場面で司法書士は重要な役割を果たしている。

まず、サポートダイヤルからの転送先としての司法書士会電話相談センターでの対応である。司法書士会電話相談センターでは、法テラスのサポートダイヤルからの転送を受けて、利用者の相談に電話で応じている[17]。

次に、地方事務所での情報提供業務として、多くの司法書士が窓口対応専門職員としてかかわっている。すなわち、利用者からの電話または直接面談での問い合わせに対して、適切な機関を紹介するのである。ただし、ここでの情報提供は機関紹介にとどまるのであり、法的知識をもつ司法書士の専門性が十分に生かされるものにはなっていないといわれている[18]。

そして、この窓口において機関紹介を受けた連携相談窓口としての司法書士総合相談センターも重要である[19]。法テラスから紹介されてくる相談は、各司法書士会の総合相談センターで集中的に受付、管理がなされている。司法書士総合法律相談センターには、サポートダイヤルや司法書士会電話相談センターからも転送されてくることがある。

第二に、法テラスで一定の資力要件に該当する紛争当事者に対してなされる経済的援助である法律扶助業務を、多くの契約司法書士が担っている。

司法書士は法テラスと契約を締結し[20]、法律扶助の対象となる事件を取り扱っている。契約司法書士は、資力基準を満たす利用者に法律相談援助を提供する。その結果、書類作成援助や代理援助が必要と判断される場合は、地方事務所の審査を経て援助開始が決定される。統計では明らかになってはないが、書類作成援助はほとんどが司法書士によるものであるとされる[21]。多重債務が社会問題化した時期に多くの破産申立て書類の作成を担っていた。また認定司法書士は、簡易裁判所での代理業務も受けていることが推測される。

こうした司法書士の法テラスでの活動は、紛争当事者にとって初期の機関探索段階での接触であり、スムーズに適切な紛争処理へと進められていくためには相談内容の的確な把握が必要である。司法書士は、これまで当事者の話をよく聴く本人支援型の訴訟への関与を実践の特徴としており、こうした法テラス関連業務での相談でもその強みが発揮されることが期待される[22]。そのことによって法的支援諸機関による公式のネットワークはより実効的に機能するであろう。

3．司法書士による法的支援ネットワークの活性化

（1）アクセスにおける司法書士の優位性

司法書士の法テラスへの公式のかかわりは先にみた場面にかぎられる。しかしながら、総合法律支援法がより広く人々の法的支援へのアクセスを実効化する方策を講じるものであるならば、司法書士がそのために期待される役割は公式の活動には限定されない。個々の司法書士が、法的支援を必要とする人々に適切な支援を提供できるように固有の役割を果たすことが期待されるのである。そこで、人々の法的支援の獲得については、まず司法制度改革において司法書士に付与された簡裁代理権が通常業務において十分な機能を発揮しているかが重要である。

司法統計によれば司法書士の代理件数は増加し、一定の存在感を示している。しかし、その内実をみると、大半は多重債務事件での不当利得請求事件である。もちろん、この問題について司法書士が大きな役割を

果たしたことはいうまでもない。けれども一般民事事件への関与は低いこと、とりわけ被告事件への関与が極端に低いことが指摘されている[23]。一過性のものではない一般民事事件への関与が十分ではないということは[24]、司法書士に期待されている機能がまだ期待どおりに発揮されているとはいえないことを示している。それにもかかわらず、今後、司法書士の法的支援へのアクセスが高まる可能性が考えられる。

第一に、大量の多重債務事件にかかわったことで司法書士の認知が広まったということである[25]。これまで多重債務事件で接してきた多くの利用者のあいだには、司法書士が裁判関係業務に携わっているということは身をもって体験されている。こうした司法書士利用経験者が、なにか問題に遭遇したときにはまた司法書士に相談することが想起されるのではないだろうか。あるいは、紛争を抱えている周囲の人に司法書士を紹介するということも考えられる。

第二に、司法書士が非紛争的な登記関係業務を広く手がけていることと関連している[26]。司法書士が必ずしも裁判関係業務にかかわらなくてもよいのは、彼らが登記を主要業務としてきたからである。そうした現実があるということは、一般に利用者のあいだにも司法書士は登記の専門家であるという理解が浸透しているということである。そして、登記手続は紛争的な色彩が強くはなく、その専門家である司法書士には日常的な業務の延長で気軽に相談しやすいのではないだろうか[27]。あるいは、登記等の相談に紛争性がふくまれることが司法書士に到達した段階で顕在化することも考えられるのである。

（2）地域基盤のネットワーキング

個々の司法書士は、現状では十分とはいえないものの、制度的には重要な機能拡充がなされ、利用者にとって司法へのアクセスを容易にする役割を担っている。しかし、総合法律支援法の構想をより実効化しようとするならば、個々の司法書士単独での法的サービスの提供に視野を限定するのではなく、むしろ利用者と利用者の抱える問題の総体から司法

書士に求められる役割を考えなければならない。

じつは、司法書士の実務においては、このような発想は従来から比較的なじみのあるものではないかと思われる。それは司法書士が担当できる業務が、従来から限定的であったこととかかわるのではないだろうか。まず、主要業務である登記関係業務では、不動産登記において土地家屋調査士と一緒に仕事をすることは少なくないだろう。また、裁判関係業務では、かつて司法書士は書面作成ができるに止まり、相談段階や審理途中で代理人に依頼したほうがよいということが分かれば、弁護士を紹介することがあった[28]。零細企業の仕事の中では、商業登記や不動産登記についてだけではなく、税金や後継者に対する遺言についての質問等さまざまな相談を受け、専門性の高い内容の場合には税理士や弁護士を紹介することがあるという[29]。成年後見人業務では、自治体や民生委員、地域包括支援センター[30]、医療機関などと連携しながら保護対象者の支援をするのである[31]。

このように、司法書士は主要業務の遂行において果たし得る機能が限定されていることで、そのことを前提として利用者の要望にできるかぎり応えられる業務体制を考えざるを得なかったのではないだろうか。しかも、司法書士は、法律要件にとらわれることなく利用者の話をよく聴く本人支援型関与の特徴をもっている。そうすることで利用者が置かれている状況を総体として把握する中では、伏在する他の専門知識を必要とする問題に気づくこともあったと思われる。このことは、よりよい法的サービスを提供しようとする司法書士にとって、他業種との連携を促すことにつながったと考えられるのである[32]。

また、司法書士は、近年都市部への集中現象がみられるようにはなってきたものの、それでも全国に比較的広く分布している[33]。司法書士の主要業務は不動産登記であるが、不動産の取引慣行や法務局の実務慣行には地域性[34]がある。司法書士が登記関係業務を円滑におこなうには、こうした地域的な特性を熟知している必要がある。司法書士は、業務の性質上、原則的に地域に密着した活動をおこなっているのである。その

ことは、地域の様々な分野の専門機関と連携して業務にあたるさいにも有利なのではないだろうか[35]。もちろん、巡回法律相談やひまわり基金法律事務所など地域の外部から法的支援供給主体が増設されることもあり、そのことが利用者にとって法へのアクセスの機会を高め、ひいては地域の法的支援ネットワークに積極的な効果をもたらすことはあるだろう[36]。しかしながら、状況に応じて多様な専門知識を動員するためには、地域の法的支援ネットワークに有機的に組み込まれていることがより有効性を発揮する場合があると考えられるのである[37]。

このような司法書士の業務の特徴は、総合法律支援法が構想する司法へのアクセスの実効化のためのネットワーク構築を非公式な面でも広く活性化させる[38]可能性を潜在させているといえよう。

（3）利用者の自立促進の支援

法的支援ネットワークは、最初に接触した相談機関から適切な相談機関へ早期につなげ、複合的な問題には各種専門機関が連携して対応することを可能にする。こうした法的支援ネットワークの確立は、多くの専門機関が利用者と接触する機会を増やすことになるだろう。その中で、支援を必要とする人々が、できるかぎり早く必要な支援にたどり着くために、有効に機能することが期待される。そして、そこでは、専門機関は利用者とどのようにかかわっていくべきかということをより強く意識しておかなければならない。

わが国では、伝統的に公権力への依存傾向が強くみられるとされる。また行政的相談窓口でも、利用者を基本的に弱者ないし被害者ととらえて、彼らを保護し救済するという姿勢がみられるという[39]。法的支援ネットワークの働きの中でも、自治体、警察、消費生活センターなどの行政機関の関与が想定されている。福祉国家的な司法へのアクセス政策にこうした行政機関の支援が入るとき、利用者が関与機関から最大限の「支援」を引き出そうとすることに関心を集中させて、依存を強めてしまうことはないだろうか。また、それは行政機関に対してというだけで

はなく、司法書士や弁護士、医療機関などの専門職に対しても向けられることも危惧される[40]。

従来の司法書士の紛争への関与のあり方は、このような法的支援ネットワークに適合的で重要な示唆を与える。司法書士の本人支援型関与では、法廷の内外に渡って、当事者が自分の問題は自分で処理しようとすること[41]を支援する。すなわち、司法書士は関与のプロセスにおいて、当事者自身が自分で考え、自分で行動を担っていくことを奨励し、またこれを可能な形で援助するのであった[42]。法的支援ネットワークを通じたサービス提供においても、このような当事者の自立を促す支援への視点が、それぞれの専門的知見が限定的なものであるという認識と相乗して、適切で有効な諸機関の協働的な関与を実現すると考えられるのである。

支援の目的は、利用者が現在抱えている問題に適切な専門的手当てを得て、生活環境を立て直し、場合によっては継続的に専門的支援を受けながらも、しかしより自立的に社会生活へ戻っていくことに向けられるべきではないだろうか[43]。そのように考えるならば、専門的支援では、過剰にかかわることを控え、当該利用者の全般的な生活状況の中でどのように生かされるかが常に考慮されること、そして本人にその手ごたえが獲得されることが重要になってくる。法的支援ネットワークに携わる専門機関は、それぞれの専門的知見から他の機関と連携して、こうした支援を利用者に提供していくべきであろう。

４．総合法律支援に携わる司法書士の課題

司法書士は、わが国に広く総合法律支援の構想を実現・定着させていくのに、重要で適合的な専門職の一つであることをみてきた。公式および非公式のネットワークでの司法書士の活動は、人々の法的支援へのアクセスを活性化させる可能性をもっているのである。今後、司法制度において、司法書士の役割はさらに重視されるべきであるし、司法書士も自身の果たすべき役割を自覚的に洗練させていくことで、総合法律支援

体制における存在感がいっそう高まるであろう。本論では司法書士の積極的な側面を強調しその可能性に焦点を当ててみてきたが、最後に、現在の司法書士に残された課題について述べよう。

第一に、すでに本論でも指摘したが、司法書士が手掛けている一般民事事件がまだ十分とはいえないことである。大量の多重債務事件の発生と司法書士の積極的な関与により、多くの司法書士にとって裁判所が以前よりもなじみのある場所になったことはまちがいない。これをきっかけに、事件処理においてより個別性への配慮が求められる一般民事事件にも携わる司法書士が増加することが求められよう。ただし、未経験者にとって一般民事事件での代理は決して容易ではない[44]。個々の司法書士が法律家として成熟していくには、司法書士会としての組織的な取り組みを考える必要があるかもしれない。

第二に、司法書士の法律家としての成熟の必要性がある一方で、従来の本人支援型の関与が維持されるかどうかである。本論でみたように、現状でもなお司法書士に固有の本人支援型関与を維持していくことが総合法律支援体制にとって有効である[45]。多くの司法書士が共有するこの業務スタイルに由来する「話を聴く」実践が、法テラスにおいて司法書士に与えられた重要な業務に合致したものであり、総合法律支援の構想を実効的なものにする。司法書士が、代理権への関心から結果志向的になり、この特徴を失うならば[46]、司法書士自身だけでなく総合法律支援体制が機能を大きく低下させることになるだろう。

第三に、司法書士が担う多様な機関の連携分担の中に自身も積極的に携わっている民間 ADR も位置づけていくべきであろう。多くの司法書士が関心を持ち、司法書士会において設置された ADR センターは、残念ながら現時点では十分に稼働し機能を発揮しているといえるものはない。これは、当の司法書士自身のうちに ADR についての理解が浸透していないからではないだろうか。もともと司法へのアクセスの思想の中で ADR は重要な役割与えられていたのであり、司法書士自身が運営する ADR 機関もみずからが担う機関ネットワークの連携の選択肢に積極

的に組み込んでいくべきであろう。

［注］

1　法テラス関係者による司法書士の法テラスへの協力に対する期待や評価に関する記事が月報司法書士に散見する。金平輝子「司法書士会との連携について」月報司法書士411号（2006年）２頁以下、関一穂「法テラスの情報提供業務の概況と司法書士の方々に望むこと」月報司法書士425号（2007年）２頁以下、佐川孝志「民事法律扶助の新たな展開の方向性をめぐって」月報司法書士443号（2009年）20頁以下参照。

2　江藤价泰「司法書士の歩み」月報司法書士431号（2008号）９頁でも、「司法書士は自らを法律家として形成する努力を続けてきたと言うこともできる。しかし、今後ともこの努力を続け、自らを法律家として確立しなければならない」として、いまだ「生成中の法律家」であると性格規定する。また、この司法書士が「生成中の法律家」であるという指摘については、制度改正以前の議論であるが、江藤价泰「序論・司法書士の基本的性格」江藤編『司法書士の実務と理論』（日本評論社、1991年）1-28頁も参照。このことは、現時点では司法書士はまだ法律家としては不完全であるという理解があるということと考えられる。また塩谷弘康「社会の中の司法書士―その実像を探る」月報司法書士431号10-15頁でも、「司法書士は市民に身近な存在か」という面でも「司法書士は『法律家（リーガル・プロフェッション)』と呼べるか」という面でも十分ではなく、現在でも「生成中の法律家」であると評価している。

3　たとえば、三阪佳弘「近代日本の地域社会と弁護士―一九〇〇年代の滋賀県域を題材として」法と政治第62巻第１号（2011年）631頁以下は、明治後半期の滋賀県域での地域社会における法的サービスの需要充足における「非弁護士」層の存在を実証的に明らかにする。

4　大出良知「司法書士は司法制度上どのような位置を占めてきたのか―司法書士史の編纂を通して―」月報司法書士479号（2012年）19-29頁。

5　和田仁孝『民事紛争交渉過程論』（信山社、1991年）第二章61頁以下、和田仁孝「司法書士と紛争処理」和田仁孝・太田勝造・阿部昌樹『交渉と紛争処理』（日本評論社、2002年）322-336頁も参照。

6　日本司法書士会連合会編『司法書士白書2013年版』（日本加除出版、2013年）57頁によれば、2013年１月１日現在の全国の司法書士会員数20,956名のうち、代理権を取得した会員数は14,456名であり全体の69% を占めている。

7　司法研修所編『本人訴訟に関する実証的研究』（法曹会、2013年）では、裁判官へのアンケート調査の結果から、本人訴訟では裁判所の負担が比較的大きいこと、また場合によって弁護士選任率を向上させる必要があることが指摘されている。客観的なデータに基づく興味深い分析であり、現象の一面を明らかにする研究として説得力をもつが、本人訴訟の実相を把握するためには、本人や弁護士の観点もあわせて多角的かつ慎重に検討する必要があると思われる。

8　赤松茂「簡裁代理権活用の実務」月報司法書士482号（2012年）25頁では、論者が代理人として受任する事件でも、本人ができる情報収集、相手方との交渉などは、本人にしてもらうように意識しているという。そのことで紛争解決コストを抑えることができるし、本人訴訟支援の姿勢を保つことができるとする。

9　山本和彦「総合法律支援の理念―民事司法の視点から」ジュリスト1305号（2006年）9-11頁では、具体的なアクセス・バリアとしてこれら「距離のバリア」「費用のバリア」「情報のバリア」に加えて「心理的なバリア」をあげている。

10　菅原郁夫「社会ネットワークの一員としての司法書士―社会始源としての可能性―」月報司法書士469号（2011年）2-9頁、詳細については菅原郁夫「ニーズ調査の結果からみた民事法律扶助の現状と課題」ジュリスト1415号（2011年）27頁以下も参照。

11　Mauro Cappelletti and Bryant Garth,“Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective”, ***Buffalo Law Review*** Vol.27,（1978）pp.181-292

12　樫村志郎「司法改革の原点　司法過疎とその視点」法社会学63号（2005年）161-185頁、濱野亮「地域に密着した柔軟で主体的な司法ネットの展開に向けて―現場で構築するネットワークの重要性について」リーガル・エイド研究12号（2006年）1-21頁、佐藤岩夫「地域の法律問題と相談者ネットワーク―岩手県釜石市の調査結果から―」社会科学研究第59巻３・４号（2008年）109-145頁、菅原・前掲「社会ネットワークの一員としての司法書士―社会資源としての可能性―」、吉岡すずか『法的支援ネットワーク―地域滞在型調査による考察―』（信山社、2013年）など。

13　ネットワークについては守屋明「地域的リーガル・ネットワークの課題―まとめに代えて―」岡山リーガル・ネットワーク研究会編『地域社会とリーガル・ネットワーク――その可能性と現在――』（商事法務、2006年）98-111頁において、部分性、非公式性、任意性という特徴があることが指摘されている。総合法律支援制度に直接かかわる連携・ネットワークをここでは「公式の」ネットワークとして、それ以外の非公式のネットワークと区別して論じているが、法的支援ネットワークの実効性を検討するには、双方を視野におさめつつ、守屋が指摘するよ

うな特徴に焦点を当てて、その問題状況を詳細にみていく必要があるだろう。

14　日本司法支援センター（法テラス）編著『法テラス白書平成23年度版』（日本司法支援センター、2012年）の主要業務の分類に従っている。

15　法テラスの運営面で、各種委員としての関与もあり、重要である。法テラス大阪の副所長の報告として山内鉄夫「地方事務所のいま」月報司法書士425号（2007年）20-24頁があるが、法テラスの副所長に司法書士が就任することは、法テラスの連携先としての重要性と同時に、多角的な観点から法テラスが運営されていくという点でも望ましい。

16　里村美喜夫「希望の星『法テラス』」ジュリスト1360号（2008年）76-79頁。また早川清人「総合法律支援における法テラスと司法書士」月報司法書士425号（2007年）９-13頁。早川清人「『納得』の醸成と法の豊饒化に向かって」総合法律支援論叢第１号（2012年）87-102頁では、犯罪被害者支援事業や自死問題対応についても総合法律支援に関連する司法書士の業務として言及している。

17　詳細については、深沢元「法テラスコールセンターより」月報司法書士425号（2007年）14-16頁および黒川龍「司法書士電話相談センターの相談員になって」月報司法書士425号（2007年）17-19頁参照。なお、司法書士電話相談センターの対応は、全国で13の司法書士会で行われている（2013年７月８日現在）。

18　関・前掲「法テラスの情報提供業務の概況と司法書士の方々に望むこと」6頁参照。

19　中弘「司法書士総合相談センター設置の意義」月報司法書士411号（2006年）14頁以下。

20　日本司法支援センター編・前掲『法テラス白書平成23年度版』によれば、平成19年度以降、契約司法書士数は増加し続けており、平成23年度には6,065名であった。

21　「ドキュメント司法書士ひと輝く」月報司法書士450号（2009年）64-67頁の安河内肇司法書士、船戸雅彦司法書士へのインタヴュー参照。

22　ただし、黒川・前掲「司法書士電話相談センターの相談員になって」18頁では、「「言葉」に対する配慮が求められる」として、電話相談に固有の難しさを報告している。話を聴く実務スタイルでも、対面での相談と電話での相談とでは状況が違い、司法書士会が設置した電話相談センターにはこれまで司法書士が必ずしも強く意識しなかった難しさが顕在してきているのであろう。

23　赤松茂・鈴木修司・山田茂樹編著『司法書士による被告事件の実務―訴訟活動の事例と指針―』（民事法研究会、2013年）第１章が司法統計年報をもとに明らかにしている。

24　近藤哲「簡易裁判所の審理と司法書士関与事件の実情と課題」市民と法81号

20-24頁では、大阪簡易裁判所での認定司法書士の裁判実務について、認定制度後10年を経た現在、「おおむね適切に行われて」いるとする一方で（21頁）、「不当利得（過払金）返還請求事件については、認定司法書士も弁護士と遜色のない訴訟活動を行っているところであるが、それ以外の事件については、なお未知数の部分もある（23頁）」として、司法書士の課題を指摘している。司法書士が関与している決して多くはない一般民事事件での訴訟活動に改善の余地があることを示しているのである。そうした質的な意味でも司法書士の代理機能をより実効化させていく必要があるだろう。

25　赤松茂「簡裁代理権活用の実務」月報司法書士482号（2012年）19頁。

26　濱野・前掲「総合法律支援における司法書士の役割」28頁では、司法書士は、この点とともに敷居が低いこともあげている。

27　仁木恒夫「司法書士の紛争処理機能」樫村志郎・武士俣敦編『現代日本の紛争処理と民事司法２　トラブル経験と相談行動』（東京大学出版会、2010年）167-190頁では、紛争当事者にとって司法書士が諸機関と比べて相談先となる機会は多くはないものの、しかしその中でも取り扱う相談には不動産賃貸借に関係する事件が多いことが明らかになっている。このことから、司法書士は、紛争処理案件においても、不動産関係のイメージを反映した相談を受けることが少なくないのではないかと推測される。

28　これまで実施してきた司法書士へのインタヴュー調査では、そのほとんどが親しい弁護士を持っており、依頼者が弁護士に相談したほうがよいと思われる事件は紹介するという。また、たとえば兵庫県の司法書士へのインタヴュー（2005年４月21日）によれば、同じ建物に入っている法律事務所から保全の書類の作成を依頼されたことがあるという。この司法書士も述べているが、ベテランの事務職員がいれば担当すると思われる仕事で、法律事務所の体制や緊急性などからこのような書類作成依頼も十分ありうる。仁木・前掲「司法書士の紛争処理機能」180頁も参照。

29　須藤貢一「企業法務と中小企業支援業務」江藤价泰編『司法書士の新展開』（日本評論社、2005年）63-71頁。

30　草地美紀「高齢消費者被害の発見とその救済（２・完）」駿河台法学第24巻第１・２号（2010年）121頁以下では、高齢者に司法アクセスの改善には、法テラスやひまわり基金法律事務所だけでなく、地域包括支援センターによる外部機関との恒常的な関係構築が重要であることを指摘する。各機関に同様の理解が共有されることで、法的支援ネットワークの機能はより確実なものになるであろう。

31　古川静男「長野の取り組み―行政や他団体との係わりを中心に」月報司法書士444号（2009年）25-29頁、吉塚正治「司法書士と地域包括支援センター」月報司

法書士444号（2009年）33-35頁など参照。

32　もっとも、個々の司法書士の意識に任せることでこうしたネットワーク形成がすすむと考えるのは楽観的にすぎる。吉岡すずか「弁護士と他士業の協働―利用者ニーズの視点から―」法社会学76号（2012年）205-218頁では、弁護士法人東京パブリック法律事務所が実施した地域における合同相談会で、相互理解がすすみ日常的な協働の姿勢が促進されたとする。意識的にこうした実践的取組みをおこなうことが必要であろう。

33　日本司法書士会連合会編・前掲『司法書士白書2013年版』182-183頁の「全国都道府県別の法律専門職等団体の会員数等」を参照。

34　顕著な例として、たとえば森木田一毅「いわゆる『京都方式』からの決済論」月報司法書士468号（2011年）20-25頁。なお、法務局における手続で、地域により提出を求められる書類が変わってくることがあるようであるが（たとえば、登記名義人表示変更で住所の連続性が証明できない場合に添付が求められている資料が地域により異なる等）、その妥当性は問題にすべきものも当然あると思われる。

35　月報司法書士で「地域」に焦点を当てた特集がたびたび組まれることは、司法書士の業務遂行において地域を基盤とする側面があることを反映しているのではないだろうか。また稲村厚「地域連携からコミュニティの一員へ」月報司法書士452号（2009年）18-21頁は、司法書士の活動を地域における役割という視点からより徹底してとらえて「ソーシャルワーク」という側面の重要性を強調する。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」総合法律支援論叢第１号（2012年）104-145頁で紹介されているような、法テラスのスタッフ弁護士が担う特徴的な業務との親和性がみてとれるものであり興味深い。

36　外部からの法的支援供給主体の増設というとらえ方は樫村・前掲「『司法過疎』の現状と課題―地方社会における司法需要とサービス探索に即して―」５頁の「土着」の主体と「外来」の主体の分類による。なお、阿部昌樹「司法過疎対策がもたらすもの」法学雑誌第54巻第１号（2007年）552-578頁は2004年に６ヵ所の司法過疎地域を対象に実施された調査票調査の結果に基づき、この問題について興味深い分析を行っている。阿部によれば、ひまわり基金法律事務所の設置は、法律相談センターと比較して、地域の既存の相談機関の「法についての語り」を豊富化、活性化し、来訪者にかつてよりも法的な紛争解決を勧め、ひまわり基金法律事務所に行くように促す。そこに地域における法的ニーズの創出を読み解いている。ひまわり基金法律事務所に赴任する弁護士は、必ずしも永続的にではないが、一定期間であっても地域に定住することで生じる波及的な効果を説得的に説

明している。

37　樫村・前掲「『司法過疎』の現状と課題―地方社会における司法需要とサービス探索に即して―」では、地方社会の人間関係のあり方が、その地方の司法需要の内容に影響を与えることを指摘している。また、佐藤岩夫「地域の法律問題と相談者ネットワーク―岩手県釜石市の調査結果から―」社会科学研究第59巻３・４号（2008年）134頁は、2006年時点での岩手県釜石市を対象に地域の相談機関・法律専門家の活動とネットワークを明らかにする中で、司法書士が地元への密着性を指摘していることに言及している。この中には多重債務問題に積極的に取り組んでいる司法書士がおり、岩手県独自の相談機関である岩手県消費者信用生活協同組合（125-127頁）と連携していることが報告されている。

38　吉岡すずか『法的支援ネットワーク』（信山社、2013年）20-21頁では、「法的支援供給者や関連する問題処理のために〈連携〉や協働して問題解決を行う専門的助言者のネットワークを、地域社会の総体的機能ないし現象として〈法的支援ネットワーク〉と把握する」。そして、〈法的支援ネットワーク〉のメンバーが日常的に相互の資源を融通し合う〈ネットワーキング活動〉のうち、「さまざまな程度と仕方で相互協力活動の基盤たる関係性の調整を行う活動」を〈連携〉とする。本稿でも、司法書士の他機関との連携については、吉岡の法的支援ネットワークの発想を下敷きにしている。なお、吉岡の研究は、ある離島を調査対象地として設定し、その地域に固有の特徴をもった人間関係が、近隣に定着する弁護士利用を妨げる一方で、外部にいる弁護士を動員するチャネルにもなっていることを指摘する。また、地域内の弁護士の有料法律相談が、従前から存在する諸機関の無料相談と比較されて利用者から違和感を抱かれているとされる。特定の地域の人間関係のあり方や機関サービスのあり方が、紛争当事者の法律家使用のあり方に影響することを明らかにする重要な知見であり、公式及び非公式の法的支援ネットワークの整備活性化を考えるのに非常に有益である。

39　田中成明『現代日本法の構図［増補版］』（悠々社、1992年）27頁、102-103頁など。

40　専門機関の側からいえば、こうした利用者の依存行動によって、過剰な負担を負う危険性がある。たとえば京都府のある地域で開業する司法書士への、高齢消費被害者問題についてのインタヴュー（2013年４月18日）では、高齢者の問題にかかわることになった当初は、手の抜きどころが分からず被保護対象者の洗濯をしたり、食事を作って持っていくということがあったという。しかし、それをやる人を見つけて、ネットワークを構築するのが司法書士の仕事だという視線でいくと楽に仕事ができるようになるという。なお、この地域には法律事務所は調査当時は二件であった。

41　Lucie E. White“No Exit: Rethinking‘Welfare Dependency’from a Different Ground”, *The Georgetown Law Journal* Vol.81, 1992-1993,pp.1961-2002では、アメリカにおいて広く普及する世代間での「貧困の連鎖」の言説を批判し、事態を単純化せずに、個々の制度利用者の生活の場でのありようを丁寧に見ると、支援を必要とするような人々も、こうした自立を志向する行動をおこすことを指摘する。

42　ただし、このことは司法書士に特徴的な「話を聴く」本人支援型関与だけでは十分とはいえない。少なくとも法律家は、むしろ依頼者の不適切と思われる要望とは対立することも必要になってくる。弁護士の依頼者との対立については仁木恒夫「法律相談過程における弁護士と依頼者の対立」立教法学70号（2006年）465-486頁参照。

43　座談会「民事紛争解決システム　理論の新しい風―これからの裁判実務と法律家」井上治典・佐藤彰一編『現代調停の技法～司法の未来～』（判例タイムズ社、1999年）328頁以下、特に349頁、377-384頁の井上正三発言。

44　簡裁代理権認定制度が導入された当初の司法書士の苦労として藤田貴子「司法書士が『代理』に踏み込むということ」江藤編『司法書士の新展開』（日本評論社、2005年）164-175頁参照。また、制度改正以前の議論であるが新堂幸司「明日の司法書士像」同『司法改革の原点』（有斐閣、2001年）52-69頁は、司法書士の通常業務である登記や書面作成の執務態様が訴訟代理行為となじまない面があることを指摘しており、現在でも簡裁代理権を取得していない司法書士が多数存在することや、司法書士の中心的業務が登記であることをふまえると、司法書士の裁判関係業務の能力向上は各自の努力のみで達成するのは難しいのではないかと推測される。

45　佐川・前掲「民事法律扶助の新たな展開の方向性をめぐって」では、法律相談援助の拡充について述べる中で、「本人による紛争解決を支援する援助類型が考えられないか（23頁）」とし、法律相談援助と代理援助の中間領域の援助として「相談後の①関係機関等への取次ぎ・紹介、②関係機関等への相談者との同行、③相談後の簡易な交渉などのフォローサービス、④相談者の問題が複合的な場合のケースマネージメント等（24頁）」の公的支援についても検討を要する課題であるとする。司法書士の本人支援型関与に合致した法的支援の必要性を指摘するものといえよう。

46　菅原郁夫「司法書士による法律相談」月報司法書士411号（2006年）6-13頁。

※本稿は文部科学省科学研究費補助金基盤研究Ｂ「高齢被害者救済のための公私協働型リーガル・ネットワークの研究」（代表：守屋明）の成果の一部である。

消費者政策と司法アクセス

―消費者の権利の「実効性」確保を目指して―

名古屋経済大学教授
消費者問題研究所長　**田 口　義 明**

Ⅰ．我が国における消費者政策の潮流

１．消費者問題の顕在化と消費者政策

我が国において消費者問題は、戦後の高度成長の過程で顕在化した。大量生産・大量消費の広がりに伴い、1950～60年代には、欠陥商品により多数の消費者の生命・身体に対して重大な被害を引き起こす事件・事故が続発した。森永砒素ミルク中毒事件（1955年）では、乳児約12,000人が砒素中毒にかかり、うち約130人が死亡した。サリドマイド薬害事件（1959年頃～1963年）では、睡眠・鎮静剤を服用した妊婦に奇形障害を持った子が多数生まれた（出生障害児数約1,300人）。キノホルム薬害事件（スモン事件、1955年頃～1970年頃）においても、整腸剤としてキノホルム剤を服用した約２万人が、その副作用により、激しい腹痛・下痢、神経障害等の被害を受けた（死者約500人）。さらに、カネミ油症事件（1967年頃～69年）では、西日本を中心にPCBの混入した米ぬか油を摂取した人々が吹き出物、内臓疾患等の油症に罹患した（届出患者数約14,000人、死者120人余）。これら欠陥商品事件では、いずれも多数の被害者等より、製造者や国を相手として損害賠償請求訴訟が提起された。

また、不当表示事件の嚆矢ともいえるにせ牛缶事件（1960年）では、牛肉大和煮やコンビーフと表示された缶詰の中身が牛肉ではなく、馬肉や鯨肉だったことが判明した。東京都の調査によれば、牛肉を100％使ったものは全体の１割ほどしかなく、大きな社会問題となった。

これら高度成長期の事件を大きな契機として、我が国の消費者政策は本格的に形成されていくこととなった。

２．草創期の消費者政策（1950～70年代）
―行政を中心とする消費者「保護」政策

（１）消費者保護基本法の制定（1968年）

大量生産・大量消費の仕組みが広がる中で、欠陥商品による事故や不

当表示事件が発生し、消費者問題への本格的な取り組みが始まった。当初は、薬事法（1960年）、割賦販売法（1961年）、景品表示法（1962年）など消費者保護のための個別法が制定されるとともに、消費者行政の実施体制も整備され始めたが、消費者政策全体の基本的枠組みが定められたのは、1968年に制定された消費者保護基本法による。

当時、アメリカでは、消費者問題が既に重要な政策課題となり、1962年にケネディ大統領が連邦議会に送った「消費者保護に関する特別教書」において、消費者には、①安全を求める権利、②知らされる権利、③選ぶ権利、④意見を聞いてもらう権利、の４つの権利があり、その実現は連邦政府の責任である旨を宣言していた。我が国の消費者保護基本法制定時においても、消費者の権利を明文化すべきとの議論が提起されたものの、同法では消費者の権利が規定されるには至らなかった。同法の基本的な考え方は、消費者は事業者に比べ弱い立場にあることから、行政による保護の対象であるというものであった。権利を持たない弱い消費者を政府（行政）がいわば恩恵的に保護するという考え方であったといえる[1]。

消費者を保護する方法としては、相対的に強い立場にある事業者に対する「規制行政」と、相対的に弱い立場にある消費者に対する「支援行政」とから組み立てられた。同法第２章では「消費者の保護に関する施策等」が定められたが、第７条（危害の防止）、第８条（計量の適正化）、第９条（規格の適正化）、第10条（表示の適正化等）、第11条（公正自由な競争の確保等）が主として規制行政を、第12条（啓発活動及び教育の推進）、第13条（意見の反映）、第14条（試験、検査等の施設の整備等）、第15条（苦情処理体制の整備等）が主として支援行政の内容を示すものと考えられる。

当時の消費者行政の実施体制としては、対事業者の規制行政は、それぞれの事業所管官庁が縦割りにより実施する体制がとられた。また、対消費者の支援行政は、国では経済企画庁の国民生活局消費者行政課（1965年設置）と国民生活センター（1970年に特殊法人として設立）が

担うとともに、地方では、各地方公共団体で設置し始めた消費生活センター[2]において相談、啓発、商品テスト等の業務が実施された。

（2）消費者政策の体制・法制の整備

消費者保護基本法の制定により、1960年代後半から1970年代にかけて、我が国において消費者政策の第一次的・基本的な枠組みが構築されることとなった。消費者政策の体制面では、国において各省庁に消費者行政の担当課又は窓口課が置かれるとともに、実施機関として特殊法人の国民生活センターが設置された。また、地方公共団体においては、都道府県や主要な市区に担当課（いわゆる本課）と消費生活センターの設置が広まった[3]。事業者サイドでも、消費財の製造・販売事業者等を中心に、徐々に消費者相談窓口の設置が広まっていった。一方、法制面においては、安全、表示、訪問販売・通信販売、マルチ商法・ねずみ講などに関する様々な法律の整備が進むこととなった。

3．安定成長期以降の消費者政策（1980年代～2000年代初）
―行政規制中心から民事ルール整備へ―

二度の石油危機を経て我が国経済が安定成長期に入る1980年代以降は、経済の情報化、サービス化、国際化等の動きが加速したほか、クレジットカードの普及等に伴い消費者による金融サービスへのアクセスが容易になった。消費者問題の実態も多重債務に係る問題が深刻化したり、豊田商事の「金まがい商法」など資産形成取引に係る問題が増加するなど、その内容が複雑化した。

こうした状況に対し、消費者政策の面では、消費者信用取引の適正化（貸金業規制法の制定（1983年）等）や資産形成取引に係るトラブルへの対応（いわゆる預託法の制定（1986年）等）が進められた。また、特に1990年代に入ると、広範な産業分野で規制緩和が進展し、IT 化や国際化も急速に進む中で、消費者政策は、それまでのように行政による事前規制を中心とする手法に頼ることが困難になってきた。このため、事業者に対する行政規制を中心とした手法から、消費者と事業者が市場に

おいて自由で公正な取引を行うためのルールを整備する手法へと政策の重点が移っていくこととなった。これに伴い、悪質事業者の監視・取締りや被害を受けた消費者を救済する、いわば事後チェック機能の重要性が高まった。

こうした中で、それまでのような行政規制の強化というアプローチではなく、消費者・事業者間の公正な民事ルールとして、いくつかの基本的な法律が制定された。消費者安全の面では製造物責任法（1994年）であり、消費者取引の面では消費者契約法（2000年）、特定商取引法（2000年、民事ルールも取り込んで「訪問販売等に関する法律」から改称）、金融商品販売法（2000年）、電子消費者契約法（2001年）等の諸法律である。

Ⅱ．「21世紀型消費者政策」の構築

１．消費者政策の枠組み刷新への取組み

我が国の消費者政策は、Ⅰ．でみたように、1968年に制定された消費者保護基本法で大枠が定められ、それ以後、様々な消費者関連法の制定等を通じて逐次整備が図られてきた。しかし、基本法制定から30年余を経た2000年頃より、全国の消費生活センターに寄せられる消費者トラブルの相談は大幅に増加し[4]、その内容も契約・解約、販売方法など多様で複雑なものが多くを占めるようになった。また、食品の偽装表示、自動車のリコール隠しなど企業の不祥事が相次ぎ、事業者に対する消費者の信頼が大きく損なわれる事態となった。

こうした状況は、現実の消費者政策が消費者を取り巻く経済や社会の実態に十分対応できなくなったことを示すものといえる。そこで、消費者が安全で安心できる生活を送ることができるようにするためには、経済社会の大きな変化を踏まえ、消費者政策の基本的な考え方や施策の内容を大胆に見直し、時代にふさわしい消費者政策を再構築することが求められた。

このような認識の下で、内閣総理大臣の諮問機関である国民生活審議会の消費者政策部会において、2002年６月より、21世紀にふさわしい消費者政策の在り方が検討され、2003年５月に報告書（「21世紀型の消費者政策の在り方について」）が取りまとめられた。同報告書では、消費者政策の理念として、消費者の権利を明確に位置付けるとともに、想定する消費者像として、従来のように受動的な「保護される者」から「自立した主体」へと転換すること、また、消費者の権利を実現するために、行政、事業者、消費者がそれぞれの責務や役割を果たす、という姿が提示された。こうした考え方を基本とした消費者政策に転換するために、国民生活審議会の報告書は、その突破口として、消費者保護基本法を抜本的に改正することを提言した。

２．新しい「消費者基本法」の制定（2004年）

国民生活審議会報告書に示された考え方を基本としつつ、2004年５月に、議員立法により、それまでの「消費者保護基本法」が抜本的に改正され、新たに「消費者基本法」が制定された。

新しい基本法においては、まず消費者政策の基本理念が明記された。消費者と事業者の間には情報の質・量や交渉力等で格差があることを改めて明らかにするとともに、消費者政策は、「消費者の権利の尊重[5]」と「消費者の自立の支援」を基本とすべきこと、同時に、消費者の自立支援に当たっては、消費者の安全確保の分野や、高齢者、障害者等を狙った悪質商法などにみられるように、行政の積極的関与（＝保護）が必要な分野があることに配慮すべき旨などが明記された。

それまでの、単に「弱い」立場にある消費者を行政がいわば恩恵的に「保護」するという考え方から大きく転換し、消費者を「権利の主体」として位置付け、それら権利を実現するための行政に切り替わったといえる。この基本法改正は、その後、消費者団体訴訟制度を導入するための消費者契約法改正（2006年）、特定商取引法・割賦販売法の大幅改正（2008年）など個別消費者法の強化改正を実現させる大きな「推進力」

の役割を果たした。

３．消費者庁の設置と地方消費者行政の強化

（１）消費者庁設置による消費者行政一元化

時代に即応した「21世紀型消費者政策」を構築するための法制面の中心的対応が「消費者保護基本法」から「消費者基本法」への抜本的改正であるのに対し、行政の体制面から21世紀型消費者政策への転換を実現させたのが消費者庁等の設置と地方消費者行政の強化であるといえよう。

それまでの消費者政策においては、対事業者の規制行政の面では、事業毎の各省庁縦割りによる行政体制であったことから、どうしても産業の保護・育成にウェイトが置かれがちであったことは否定できない。そこで、この仕組みを見直し、消費者の視点を中心に据えて、規制行政と支援行政の両面を通じて、できる限り一元的に国の政策運営ができるよう行政体制の抜本的な刷新に着手することとなった。すなわち、2007年９月に成立した福田康夫内閣において、「生活者・消費者が主役となる社会への転換」が標榜され、消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の発足を目指すこととなった。翌2008年９月には、麻生内閣の下で召集された臨時国会に消費者庁設置関連３法案が提出された。これら法案は、その後2009年５月に至り、一部修正の上で、最終的に衆議院・参議院ともに全会一致で可決成立し、同年９月に消費者庁及び消費者委員会[6]が発足した。

新たな体制においては、消費者庁が消費者政策全体の司令塔・エンジン役を果たすこととなった。消費者に身近な約30本の法律が各府省庁より移管され（一部は共管）、消費者庁自らそれら法律の執行に当たるとともに、どの省庁にも権限がない、いわゆる「すき間事案」については、消費者庁が事業者に対し改善措置を勧告・命令することができることとされた。これらの措置による政策の立案や規制行政の面での一元化と並んで、消費者庁関連３法のひとつである「消費者安全法」に基づき、「消費者事故等[7]」や「重大事故等[8]」の情報を集約する情報の一元

化が図られることとなった。

（2）地方消費者行政の強化

消費者庁等の設置により国の消費者行政体制が強化されると同時に、地方の消費者行政の体制強化が図られた。地方自治法上、消費者相談や啓発など身近な消費者行政は地方の事務（「自治事務」）と位置付けられており、消費者政策を全体として強化するためには、地方消費者行政の強化が不可欠であったからである。国と地方はまさに車の両輪といえるわけである。

しかしながら、当時、地方の消費者行政は、厳しい地方財政事情の下で、人員や予算の面で弱体化が進む傾向にあった。このため、消費者庁の設置を契機として、まずこれに歯止めをかけ、さらには強化・充実の方向に向けていくために、国としても地方消費者行政の強化を支援していくことが求められた。そこで、法律と予算の両面からテコ入れが行われることとなった。法的側面からは、消費者安全法において、消費生活センターを位置付けて規定し[9]、都道府県はこれを設置しなければならないとする必置義務を、また、市町村はその設置に努めなければならないという努力義務を課した（10条１項、２項）。

これと並んで予算面からのテコ入れが図られた。国は、2008年度と2009年度の補正予算で「地方消費者行政活性化交付金」を措置し、これを活用して47都道府県に「地方消費者行政活性化基金」が造成された（総額223億円）。これら基金を活用して、３年間（2009～2011年度）の短期集中（「集中育成・強化期間」）で地方消費者行政の底上げを図ることとなった。これら基金は、その後、約80億円積み増されるとともに、その使用可能期間も2013年度まで延長されている。

これら法律・予算の両面からの支援を得て、地方消費者行政の体制は、この「集中育成・強化期間」とその延長期間において、全国の消費生活センター数や消費生活相談員数が増加するなど一定の成果が得られている[10]。しかし、人口１万人未満の町村では依然として約２割で消費者相談窓口が未設置であるなど、なお課題も多い。

Ⅲ．司法アクセスの視点からみた消費者政策の課題

１．消費者の権利の「実効性」確保

我が国における消費者政策は、大量生産・大量消費の仕組みが一般化した1950年代以降約半世紀の間に、国・地方を通じて、また、法制面や行政体制面で、一定水準の整備が図られてきた。しかし、消費者のトラブル・被害はなお絶えず、新たな手口等による問題も次々に発生している。消費者の安全や選択機会が確保され、被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される等の「消費者の権利」が確実に実現できるようにすることは、今日なお消費者政策の中心的課題であるといえる。すなわち消費者の権利の実効性確保の問題である。

消費者の権利の実効性を高める上で特に留意しなければならないのは、まず基本的に消費者と事業者の間には情報力や交渉力の面で構造的な格差があること、また、消費者トラブルによる被害は個々にみれば必ずしも高額ではないものの同種の被害が多数発生するという特性を有すること（少額・多数性）である。このため、消費者被害の救済を個々の消費者の対応に委ねるならば、費用、労力の問題や格差の面から実際の被害救済が困難となり、消費者の権利は、絵に描いた餅になりかねない。

このため、これまで消費者の権利の実効性を高めるために様々な取組みが行われてきたところであるが、そのアプローチは大きく２つに分けられよう。その第一は、訴訟によらずに、消費者が簡易・迅速に被害の回復を図ることができるルートの整備である。具体的には消費生活センター等による簡便な相談システムや裁判によらない紛争解決手続（ADR）による被害救済である。第二は、紛争の最終的な解決手段である司法の役割を重視して、消費者被害の特性に即した形で司法アクセスを高め、被害の救済を図るアプローチである。以下では、これら２つのアプローチによる仕組みと運用状況を概観することとする。

２．行政による消費者相談制度と裁判外紛争解決手続（ADR）

（１）消費生活センター等による相談制度

消費者相談の受付・処理等を行う消費生活センターは、1965年の兵庫県立神戸生活科学センターの設置に始まり、その後各地に続々と設置されるようになった。1973年には全都道府県に最低１箇所は消費生活センターが設置されるに至った。現在では、Ⅱ．３．（２）で述べたように、消費者安全法で都道府県には必置義務、市町村には設置の努力義務が課されたこと等もあり、全国で724箇所のセンターが設置され（都道府県110箇所、政令市31箇所、市区町村等583箇所）、消費者の広範な苦情相談に対応している。

消費生活センターによる相談制度の特徴の第１は、消費者は誰でも電話１本で個別の相談ができることである。また、2010年１月には、「消費者ホットライン」の仕組みがスタートし、全国共通の電話番号（０５７０－０６４－３７０（守ろうよ　みんなを））にかければ身近な消費生活センター等[11]を案内する仕組みが導入された。

特徴の第２は、これら消費生活センターについては、人々の間での周知度が極めて高いことである。国民生活センター「第40回国民生活動向調査」（2012年10月～11月調査）によれば、消費生活センターの周知度（「業務の内容を知っている」と「名前は知っている」と答えた人の合計）は73.6％に達している。

消費者から商品やサービスに関し相談が持ち込まれると、消費生活センターでは、消費者・事業者間の自主交渉によるトラブル解決を基本としつつ、相談者である消費者に対してトラブル解決の支援が行われる。多くの場合、情報提供や助言で対応される（約８割）が、医療過誤や具体的な債務整理など専門度の高い問題については、他の適切な機関を紹介することもある（約１割）。また、当事者間では自主的な解決が困難と思われる事案については、消費生活センターの相談員が両者の間に立って、トラブル解決のためにあっせんが行われることとなる（全体の数％程度）。

なお、全国の消費生活センターで受け付けた消費者相談の情報は、国民生活センターが運営する PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワーク・システム）によって集約され、調査・分析の上で広く情報提供されるとともに、全国の消費生活センターでの相談解決等のために役立てられている。

（２）裁判外紛争解決手続（ADR）の整備

①都道府県等の苦情処理委員会と民間型認証 ADR

近年、様々な紛争を裁判によらずに簡易・迅速に解決するために、裁判外紛争解決手続（ADR）の整備が進められているが、消費者被害救済の分野においても ADR の仕組みが活用されるようになってきている。

第一次石油危機後の1970年代半ば頃に、多くの都道府県や政令指定都市においては、それぞれの地域の状況に応じた消費者政策を行うため、いわゆる消費生活条例が相次いで整備されたが、その中で、消費者紛争を公正な第三者が関与して適切に解決するための仕組みとして、苦情処理委員会、消費者被害救済委員会等の名称の ADR 機関の設置が規定された。

これら機関においては、消費生活センターによるあっせん等では解決が困難な事案を対象として、あっせん、調停等による紛争解決を行うこととされた。しかし、これら地方公共団体の ADR の仕組みは、これまでのところ全国で年間数件程度の利用にとどまり、必ずしも十分な活用がなされてこなかった。これは、これら苦情処理委員会等では、紛争当事者である消費者が自ら申し立てて手続が開始されるのではなく、消費生活センターによる苦情処理の前置が要件とされ、かつ、当該都道府県等の知事・市長が事案の公益性に鑑みて委員会に付託するという仕組みがとられたこと等によるものと考えられる。

一方、2004年には、司法制度改革の一環として、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（ADR 促進法）が制定され、2007年４月から施行された。同法は、紛争分野を問わず、民間主体が運営す

るADR機関を広く対象として、法務大臣による認証制度を設けるとともに、認証を受けたADR機関による解決手続には時効の中断等の法的効果を付与するものである。消費者紛争の分野においても、家電や自動車の製造物責任紛争等に対応するためのPLセンターや証券・金融商品あっせん相談センターなどの機関が同法による認証を受けて活動しているが、消費生活の各分野で十分な広がりを持ってこの仕組みが利用されているとは言い難い。

②国民生活センターのADR

こうした中、消費者紛争全般を簡易・迅速に解決するための行政型ADRとして導入されたのが国民生活センターによるADRの仕組みである。これは、2008年５月の独立行政法人国民生活センター法改正により導入され、2009年４月より施行されたものである。

国民生活センターのADRでは、同センター内に設置された「紛争解決委員会」によって、中立・公正な立場から紛争解決手続が進められる。取り扱う対象は、消費者・事業者間に生じた民事上の紛争のうち、同種多数性、被害の重大性、事案の複雑性などに照らし、その解決が全国的に重要な紛争（「重要消費者紛争」）である。

委員会が実施する手続には､「和解の仲介」（あっせんや調停に相当）と「仲裁」（当事者間の仲裁合意に基づき第三者の判断に委ねるもの）の２種類があり、いずれも当事者の双方又は一方の申請により手続が開始される。手続は、委員会の委員長が委員・特別委員の中から指名する一人又は二人以上の仲介委員又は仲裁委員によって非公開で行われ、申請の日から４ヶ月以内に終了することを目指して実施される。仲介委員等は、当事者に手続への出席や関係書類等の提出を求めることができる。なお、委員会によるこれら手続には時効の中断や訴訟手続の中止といった法的効果が付与されることは、前述の認証ADRと同様である。

国民生活センターのADRで特徴的な点は、結果概要の公表制度である。一般にADRでは、紛争の柔軟な解決を図るために手続は非公

開とされており、この点は国民生活センターのADRでも共通であるが（国民生活センター法第23条、第32条）、同センターのADRでは、その対象が重要消費者紛争であり、その背後には多数の同種紛争が存在していることが多い。このため、紛争解決委員会で手続が終了し、国民生活の安定・向上のために必要があると認められるときは、結果の概要を公表することができる仕組みが設けられている（同法第36条）。これによって各地消費生活センターで対応する同種事案の苦情処理等に一定の解決指針を提供することを目指している。

本制度がスタートして４年が経過した。これまでの実施状況は表にあるとおりであり、全体として積極的な活用がみられる。申請件数は毎年度100件を超え、かつ、増加傾向にある。紛争内容をみると、金融・保険、情報・通信等に関する事案の申請が多い。手続の結果としては、実質的に手続を行った事案（却下・取下げを除く）のうち約２/３について和解が成立しており、その紛争解決率は概して高いといえる。また、手続終了事案のうち約３/４について結果概要が公表されており、そのうち一部は事業者名も含めて公表されている。同種紛争に対する解決指針の提示機能が強く意識されて運用されていると考えられる。

（表）国民生活センターADRの実施状況

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
申請	106件	137件	150件	151件
手続終了	57件	103件	179件	159件
（うち和解成立）	（26件）	（53件）	（122件）	（84件）
（　　.和解不成立）	（20件）	（37件）	（45件）	（46件）
結果概要の公表	31件	76件	147件	120件
（うち事業者名を含む公表）	（11件）	（17件）	（17件）	（17件）

なお、国民生活センターのADRにおいては、訴訟との間で一定のリンクが試みられている。すなわち、和解の仲介によって紛争の解決がな

されず消費者が訴訟を提起する場合には、国民生活センターは、訴訟の準備等を支援するための資料（和解の仲介で当事者が提出した資料は除く。）を提供することができる仕組みが設けられている。

３．司法アクセスを高める制度の創設

（１）消費者団体訴訟制度

①制度の必要性

全国の消費生活センターに寄せられる消費者の苦情相談は、近年では年間90万件程度と、2004年頃に比べると減少しているものの、なお高水準で推移している。これらのうち70万件超が取引・契約に関するもので、苦情相談全体の８割以上を占めている[12]。近年の消費者トラブルにおいては、消費者・事業者間で締結される契約（消費者契約）に係るものがまさに太宗を占めているといえる。

こうした状況の下、消費者と事業者の間には情報力や交渉力の点で格差があることを踏まえ、消費者を契約被害から守るために、2000年４月に消費者契約法が制定された（2001年４月施行）。同法は、商品やサービスの種類を問わず、あらゆる消費者契約に適用される民事ルールとして、契約の締結過程で事業者による不当な勧誘があった場合に消費者はその契約の取消しができることや一定の不当契約条項の無効を認めるものであり、民法の特別法としての性格を持つものである。

消費者契約法の制定により、事業者の不当な行為によって被害を受けた消費者については、個別的・事後的に救済することが一定程度可能となったといえるが、消費者契約に関連した被害は、同種の被害が多数の消費者に及ぶという特徴を有する。こうした消費者被害に関し、個々の消費者が自ら訴えて、その被害を回復するには多くの費用や労力を要し、また、そもそも消費者・事業者間には構造的格差があることを踏まえると、同種・多数の消費者被害を効果的に救済したり、さらには未然に防止することは極めて困難といえる。横断的な民

事ルールの制定は、それ自体大きな意義を持つとはいうものの、現実の消費社会の中で、その「実効性」をいかに確保するかが大きな課題となる。

②制度の概要と意義

そこで、消費者全体の利益を守るために、2006年に消費者契約法が改正され、一定の要件[13]を満たして内閣総理大臣により認定された消費者団体（「適格消費者団体」）に、事業者の不当な行為[14]に対する差止請求権を認める制度（消費者団体訴訟制度）が導入された。適格消費者団体は、不当な行為を行っている事業者に対し、あらかじめ、書面によって差止請求（裁判外の事前請求）を行い、事業者がこれに応じないときに差止めの訴えを提起することができるという仕組みである。

本制度は、事業者の不当な行為による消費者被害の発生や拡大を実効的な形で防止するために、消費者契約法の民事ルールという性格を一歩進めて、直接の被害者ではない第三者たる適格消費者団体に請求権を付与するものであり、我が国の法制度としては類例のない画期的な制度であるといえる。

③制度の実施状況

本制度は2007年６月に施行され、以来約６年が経過した。これまでに全国で11団体[15]が内閣総理大臣の認定を受け、適格消費者団体として活動を行っている。各団体とも、事業者の不当行為に対し裁判外で差止請求活動を行うとともに、これに応じない事業者に対しては差止請求訴訟を提起しており、これまでに約30件の訴訟が提起されている[16]。

本制度導入前は、一般の消費者団体が事業者に不当行為の中止等を申し入れても、事業者がこれに対応することは少なかったが、本制度導入後、適格消費者団体が改善措置等を申し入れると、事業者側が話し合いに応じて相応の改善策をとることが多くなったといわれる。また、こうした適格消費者団体の活動を契機として、違法行為を繰り返

す事業者に対しては行政処分等の法執行がなされるなど行政と適格消費者団体等との間で協働的な取組みもみられるようになった。

（2）集団的な消費者被害救済制度創設への取組み

消費者団体訴訟制度の導入により、事業者の不当な行為をやめさせる、すなわち、将来に向かって消費者被害を「防止」する面では一定の成果が得られたものの、既に発生している多数の消費者被害を効果的に「救済」することはなお困難な状況にある。このため、集団的な消費者被害の救済をより「実効性」のあるものとするための仕組み作りが消費者政策において重要な課題となっている。こうした中、2009年に制定された消費者庁等設置法の附則第６項に「多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益を剥奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずる」旨が盛り込まれた。

こうした状況を踏まえ、消費者庁では、多数の消費者に生じた被害を一括して回復するための集団的消費者被害救済に係る訴訟制度について法制化を目指した検討を進めてきたところであり、2013年４月に消費者被害集団的回復特例法案（「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案」）が取りまとめられ、国会に提案された（現在、審議中）。

同法案における消費者被害救済のための新しい仕組みは、次のような二段階型の訴訟手続きとなっている。

①まず一段階目の手続きで、適格消費者団体のうち内閣総理大臣の認定を受けた「特定適格消費者団体」が訴えを提起して、多数の消費者と事業者との間に共通する金銭支払い義務（共通義務）があるかどうかを裁判所が判断する。

②一段階目で特定適格消費者団体が勝訴した場合には、個々の消費者が二段階目の手続きに加入し、簡易な手続きによって、それぞれの請求権の有無や金額を迅速に決定する。

③本制度の対象となる事案は、事業者が消費者に対して負う金銭支払義務であって、消費者契約に関するものとする。具体的には、契約上の

債務履行請求、不当利得の返還請求、債務不履行や不法行為に基づく損害賠償請求などである。

消費者被害の集団的回復制度の創設は、多数の消費者の請求権を束ねることにより権利実現の実効性を高めるとともに、紛争の一回的解決を図ろうとするものであり、消費者・事業者双方にとって大きな意義を有するものといえる。また、被害を受けた当事者以外の者によって被害回復の訴えが提起され、かつ、訴訟の途中から被害者が参加してくるという点で、我が国の民事訴訟制度の中にあっては大きな例外を設けるものであり、極めて画期的な制度といえる。

本制度については、制度の対象範囲、消費者の加入を促す仕組み、特定適格消費者団体への支援の在り方など個別には様々な論点があるものの、集団的な消費者被害をめぐる現状に鑑みると、まずは制度の早期導入・実施を図り、被害救済の実効性を高めることが肝要と考えられる。できる限り早期の法案成立が期待される。

むすび

我が国における消費者政策は、1960年代に本格的にスタートして以来、約半世紀が経過する。この間、消費者政策の草創期にあっては、安全、表示、取引等の面でさまざまな消費者問題が顕在化・深刻化する中で、これに対応するために、国や地方における消費者政策が整備され始め、その後、法制面、体制面の整備が進んだ。大局的にみると、1960年代から1980年代にかけての時期が我が国消費者政策の第１期といってもよいであろう。

その後、1990年代頃より、消費者を取り巻く環境が大きく変わってきた。経済社会の各面で規制緩和が進み、また、情報化、グローバル化、少子高齢化など大きな変化がみられる中で、時代にふさわしい「21世紀型消費者政策」を構築しなければならないという大きな課題に直面した。法制面では、行政規制のみならず、広範な事業に横断的に適用され

る民事ルール（製造物責任法、消費者契約法など）の整備が進み、「消費者保護基本法」も抜本的に改正され「消費者基本法」となった（2004年）。また、行政体制面では、各省庁による事業分野毎の縦割りの仕組みを見直して、消費者庁等が設立される（2009年）など、消費者政策の一元的実施体制が整いつつある。近年におけるこれら様々な進展をみると、現在、消費者政策は、新しい局面（第２期）を迎えているともいえよう。

こうした中にあって、今日の消費者政策は、地方消費者行政の充実・強化、消費者紛争を裁判によらずに簡易・迅速に解決する仕組みの確立、集団的消費者被害救済制度構築による司法アクセスの改善など重要な政策課題が大きく動こうとしている。これらの課題は、これまで長年にわたって築かれてきた消費者政策のルールや仕組みの「実効性」を高めるという共通の視点で捉えることができよう。

今後の消費者政策においては、裁判外の仕組みとともに、司法アクセスの改善を図り、制度・ルール・政策の「実効性」を格段に高めることによって、広範な消費者の権利が確実に実現することに主眼を置いて積極的な展開を図っていくことが求められているといえよう。

[注]

1　及川昭伍「日本の消費者行政の歩みと課題―消費者の権利のための闘い―」（「消費者法ニュース」第83号、2010年４月）

2　1965年に我が国で初めて消費生活センター（「兵庫県立神戸生活科学センター」）が設立された。

3　1973年度までには全都道府県に担当課及び少なくとも１ヵ所の消費生活センターが設立された。

4　独立行政法人国民生活センター「国民生活年報」によれば、全国の消費生活センター等へ寄せられる消費者の相談件数は、1990年度に16.5万件であったものが、その後、1995年度27.4万件、2000年度54.7万件、2005年度130.4万件と急増した。なお、2003年度から2005年度頃は、身に覚えのない架空請求に係る事案の急増という特殊事情も加わっている。

5　消費者基本法２条１項においては、消費者の安全が確保され、商品・役務に関し自主的・合理的な選択の機会が確保されること、さらには情報や教育機会の確保、意見の反映、被害の救済等が消費者の権利であると明記された。

6　国家行政組織法のいわゆる８条機関として内閣府に置かれ、消費者政策全般に対する監視と提言の役割を担うこととされた。

7　消費者安全法において「消費者事故等」（２条５項）とは、①事業者が供給する商品や役務の消費者による使用等に伴い生じた事故であって、消費者の生命・身体について政令で定める被害（死亡、１日以上の治療を要する負傷・疾病、一酸化炭素中毒等）が生じたもの（同条５項１号）、②消費者安全性を欠く商品や役務の消費者による使用等が行われた事態であって、①の事故が発生するおそれがあるもの（同項２号）、及び③虚偽・誇大広告その他の消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為であって政令で定めるものが事業者により行われた事態（同項３号）をいう。

8　消費者安全法において「重大事故等」（２条６項）とは、上記注７の①の事故のうち、その被害が重大であるものとして政令で定める要件（死亡、30日以上の治療を要する負傷・疾病、内閣府令で定める後遺障害の発生、一酸化炭素中毒等）に該当するもの（同条６項１号）、及び②の事態のうち、消費者の生命・身体に重大な被害を生じさせる事故を発生させるおそれがあるもの（同項２号）をいう。

9　消費者安全法では、消費生活センターの基準として、①消費生活相談について専門的な知識・経験を有する者（消費生活相談員）を配置していること、②電子情報組織その他の設備（PIO-NET）を備えていること、③１週間に４日以上相談の窓口を開所する等政令で定める基準に適合していることが規定された（10条１項、２項）。

10　2009年度から2012年度にかけての３年間で全国の消費生活センター数は501箇所から724箇所へ、消費生活相談員数は2,800人から3,391人へと増加した。また、消費生活センター又は消費生活相談窓口をまだ設置していない市区町村数も全体の22％から７％へと減少した。

11　消費生活センターの基準には達しない消費者相談窓口を含む。

12　国民生活センター「消費生活年報2013」p.16。

13　適格消費者団体の認定要件は、①特定非営利活動法人又は一般社団・財団法人であること、②不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を主たる目的とし、相当期間、継続的な活動実績があること、③組織体制や業務規程を適切に整備していること、④消費生活及び法律の専門家を確保していること、⑤経理的基礎を有することなどである。

14　消費者契約法に違反する不当な勧誘行為（不実告知、断定的判断の提供など）

及び不当な契約条項の使用。なお、2008年改正により、景品表示法上の不当表示及び特定商取引法上の不当行為が、また、2013年制定の食品表示法により、消費者が食品を選択する上で特に重要な事項に関する偽装表示が差止対象に追加された。

15　消費者機構日本、消費者支援機構関西、全国消費生活相談員協会、京都消費者契約ネットワーク、消費者ネット広島、ひょうご消費者ネット、埼玉消費者被害をなくす会、消費者支援ネット北海道、消費者被害防止ネットワーク東海、大分県消費者問題ネットワーク、消費者支援機構福岡。

16　2013年11月現在。

総合法律支援論叢

（第３号）

平成25年12月　初版発行

発行　日本司法支援センター（法テラス）

東京都中野区本町1-32-2

ハーモニータワー８階

電話050-3383-5333

http://www.houterasu.or.jp

印刷・製本　株式会社 報　光　社