

# 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<sup>1</sup>。

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<sup>2</sup>。

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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>。

## （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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>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

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<sup>7</sup>。

### （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<sup>8</sup>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

で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<sup>9</sup>。

## (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<sup>10</sup>。

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<sup>11</sup>

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」<sup>12</sup>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<sup>13</sup>。

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<sup>14</sup>。

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<sup>15</sup>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<sup>16</sup>。

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<sup>17</sup>。

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<sup>18</sup>。

## 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<sup>19</sup>。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<sup>20</sup>。

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<sup>21</sup>。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。）<sup>22</sup>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かかれ、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<sup>23</sup>、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<sup>24</sup>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<sup>25</sup>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<sup>26</sup>。

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<sup>27</sup>。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<sup>28</sup>、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っている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<sup>29</sup>。

### (2) 外国人

難民認定や在留資格を求める外国人は、綜合法律支援法上、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<sup>30</sup>。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、対応が必要になるろう。

### （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つ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<sup>31</sup>。

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<sup>32</sup>。

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<sup>33</sup>。

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いいがたい。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て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](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。