

平成25年2月発行

総合法律支援論叢

(第2号)

民事法律扶助の国際的潮流

我妻 学

司法アクセス支援制度の多様な形態と法曹の役割

福井 康太

「法教育」の現状と課題

橋本 康弘

家事事件手続法制定により家事事件の手続は
どう変わるか

杉井 静子

裁判員裁判について

波床 昌則

法律専門家と被災地支援

飯 考行

「被災土地に定期賃借権を設定」の提言

佐々木 篤

発行 日本司法支援センター



総合法律支援論叢

(第2号)

発行 日本司法支援センター

巻頭に寄せて

「鳥瞰と虫瞰」とよくいいます。

瞰の字義を考えると虫瞰は「虫が見おろす」となる、おかしい造語なのですが、それはさておき1960年代後半に生まれた「ベ平連」の活動が当時「虫の目から見た『虫瞰図』の運動と言われた」と故小田実氏が振り返っています。国会図書館の蔵書を調べると、鳥瞰に対する意味合いの「虫の目」や「虫瞰」が題名に入る本は1970年に初めて現れます。

「虫瞰」は40年ほどの間に国語表現にすっかり定着したようです。例えば「物事を考えるときには、鳥瞰と虫瞰つまり鳥の目と虫の目の両方で見ないと正しい理解はできない」などと。

日本司法支援センター（法テラス）の設置法である綜合法律支援法は法テラスの目的を「基本理念」の条文で示し、目的達成の方法を具体的な「業務」として定めています。法律の上では、日々の仕事が目的に達する道筋とされているわけです。

しかし現実にはどうか。法テラスの業務に携わり目の問題に取り組みながら、現在ただ今、組織の究極の目的である「より自由かつ公正な社会の形成」に寄与していると感得するのは、なかなか難しい。

鳥の目が必要とされる所以です。法テラスの業務は社会・経済のありようからどんな影響を受けるのか、司法と国民の関わりの歴史と将来を見通して法テラスの存在意義は何か、諸外国の情勢はどうか——等々、視野を広げた深い考察から生まれる考え方や価値観を、組織が岐路に立つときは勿論、毎日の職務の指針にもしなければなりません。

一方で、虫の目で見つめた報告を、現場から届けたいと思います。実践機関である法テラスが理論誌を刊行する意味は、そこにあります。

「綜合法律支援論叢」が鳥の目と虫の目をともに備えた、思考と意見の交流の場になるように努めてまいります。

平成25年 1 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2号)

目 次

民事法律扶助の国際的潮流	1
--------------	---

—緊縮財政のもとで民事法律扶助が直面する諸問題—

首都大学東京教授 我 妻 学

司法アクセス支援制度の多様な形態と法曹の役割	23
------------------------	----

—オーストラリアの制度を手がかりとして—

大阪大学教授 福 井 康 太

「法教育」の現状と課題	45
-------------	----

—官と民の取組に着目して—

福井大学准教授 橋 本 康 弘

家事事件手続法制定により家事事件の手続はどう変わるか — 61

弁護士 杉井 静子

裁判員裁判について ————— 85

—弁護活動に対する若干の提言—

弁護士元千葉地方裁判所判事 波床 昌則

法律専門家と被災地支援 ————— 105

弘前大学准教授 飯 考行

「被災土地に定期賃借権を設定」の提言 ————— 125

河北新報社編集局報道部主任 佐々木 篤

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—

首都大学東京教授 我 妻 学

- I はじめに
- II 緊縮財政のもとで民事法律扶助が直面する諸問題
- III おわりに

I はじめに

第2次世界大戦後、イングランドおよびウエールズ（以下、「イングランド」と略記する）において、近代的な民事法律扶助制度の原点となる1949年法律扶助および助言法（The Legal Aid and Advice Act1949、以下、「49年法」と略記する）が制定されてから60年あまりの歳月が経っている¹。民事法律扶助は、従来の弁護士による無償の法的サービスといった慈善的な性格から国庫負担による訴訟代理および法律相談などの法的サービスを提供する社会保障的な性格として再構築されている。第2次世界大戦後の社会福祉国家思想を国民が支持し、国民健康保険制度が整備される原動力にもなっている²。

資力が十分でないものに対する裁判を受ける権利を実質的に保障するために民事法律扶助の対象は、裁判手続を中心に発展している。民事法律扶助の担い手の中心は弁護士であり、イングランドの民事法律扶助の対象は、もともと離婚事件および交通事故などの人身傷害事件が中心となっており、我が国では、自己破産および離婚事件が中心となっている。

民事法律扶助の対象は、伝統的な法律相談および訴訟代理だけではなく、情報提供および裁判外紛争解決手続（ADR）に拡充されている。法律扶助の多様化に伴い、その担い手も従来の弁護士による法律相談および訴訟代理だけではなく、市民相談所などの法律家以外の者の役割も重要になっている。

リーマンショック後の長引く不況の下で、失業者の増加、住宅ローンの延滞による住宅の差し押さえなどによって民事法律扶助を必要とする者は増加傾向にある。しかし、ギリシャの経済危機の波及により国家財

政の逼迫からイングランド³をはじめとするヨーロッパの国々では、法律扶助の予算が削減される事態⁴に直面し、法律扶助の更なる効率化が求められている。

他方、我が国⁵、中国および台湾などでは、民事法律扶助事業が拡充している⁶。中でも、ブラジルでは、従来の弁護士によるプロボノから1988年の憲法において国の責務として法律扶助を明文で規定し、公設弁護人事務所が設立され、公設弁護人事務の予算も2007年から2009年の間に1.45倍に増加している⁷。

複雑多様化している社会における民事法律扶助のニーズや財政状況が各国で異なっているので、民事法律扶助の国際的潮流を包括的に論ずることは極めて困難である。そこで、本論文は、2009年から2012年に開催された法律扶助の国際会議における議題⁸を参考に、緊縮財政のもとで民事法律扶助が直面する諸問題として、多様化する訴訟費用の調達手段と法律扶助、裁判紛争解決手続（ADR）と法律扶助および法律扶助の運営主体の独立性を取り上げることにする。

Ⅱ 緊縮財政のもとで民事法律扶助が直面する諸問題

1 多様化する訴訟費用の調達手段と民事法律扶助

（1）多様化する訴訟費用の調達手段

訴訟を提起する際には、弁護士費用を含めた訴訟費用を誰が負担すべきか、が問題となる⁹。当事者本人が自己負担する以外に、当事者に資力が十分になく、勝訴の見込みが認められれば、民事法律扶助が認められる。

法律扶助の他にも労働組合の組合員であれば、訴訟費用を組合が負担する場合、権利保護保険に加入している場合、弁護士との間で成功報酬を締結する場合あるいは弁護士がプロボノで行い、依頼人に弁護士報酬を請求しない場合および第三者が訴訟費用を提供する場合（third party fund）などが考えられる¹⁰。

権利保護保険は、自動車の保有者、自営業者などに対する法的紛争に関し、訴訟費用などを提供するものである。ドイツにおける権利保護保険が普及している要因の一つとして、民事法律扶助事件の場合、勝訴しても敗訴者から償還しうる訴訟費用および弁護士報酬が法律上抑制されている（ドイツ民事訴訟法91条1項・123条、弁護士報酬法49条）ことから弁護士は民事法律扶助よりも権利保護保険を好む傾向にあるとされている¹¹。

イングランドでは、あらかじめ自動車保険あるいは火災保険などに弁護士費用の補償特約を組み込むことによって、弁護士費用などの訴訟費用のほか、敗訴した場合に相手方の訴訟費用をカバーする事前保険（before the event）だけでなく、紛争後に成功報酬と事後保険（after the event）を組み合わせることも普及している¹²。

成功報酬は、アメリカにおける全面成功報酬（Contingent Fee）のように勝訴した場合に認容された賠償額の一定割合を弁護士報酬として当事者に請求するが、敗訴した場合には弁護士報酬を請求しない場合、あるいはイングランドにおける条件付成功報酬（Conditional Fee Arrangements）のように勝訴した場合に通常の弁護士報酬（時間給により算定するのが一般的である）を基準として最大100%まで上乗せを認めるが、敗訴した場合には弁護士報酬を請求しない場合に大別される¹³。

イングランドでは、弁護士報酬を含めて訴訟費用敗訴者負担を採用しているため、敗訴すれば、敗訴当事者は相手方の訴訟費用を負担する危険があるため、条件付成功報酬を締結する際に事後保険に加入し、訴訟の勝敗にかかわらず当事者が訴訟費用を負担しないようにするのが一般的である。事後保険料は当事者ないし弁護士が負担している。

事前保険の場合には、保険会社は予見可能性を重視し、弁護士費用をコントロールして、訴訟費用を抑制しようとする。これに対して、事後保険と条件付成功報酬が組み合わせると、原告は敗訴した場合のリスクを実質上負わないため、弁護士の訴訟活動に関心を持たなくなり、原告の弁護士は過剰な訴訟活動を行い、敗訴被告により多くの成功報酬を請

求し、敗訴被告の保険会社に訴訟費用を負担させる傾向にある。このため、事後保険料は事前保険料よりも高額になっている¹⁴。

第三者による訴訟費用の提供¹⁵とは、その具体的な契約内容によって異なりうるが、当該訴訟と無関係の第三者（個人または団体）が当事者の訴訟費用、弁護士費用、鑑定人費用およびその他の必要経費の全部または一部を支給するものである。当事者が勝訴した場合または和解が成立した場合には、判決の認容額または和解で定められた金額に基づく一定額を第三者の報酬として償還する。当事者が敗訴した場合に、第三者は当事者に提供した訴訟費用の償還をしない。さらに、勝訴した相手方の訴訟費用に関しても一定の範囲で第三者が負担することをあわせて約定している。第三者は、訴訟費用の提供に関して、いつでも解約することが認められている。弁護士は当事者から委任されて、訴訟追行を行うが、和解、訴えの取下げなどの訴訟行為をする場合には、第三者の合意を必要とする。請求金額、勝訴の見込み、具体的な争点、事件の終結までの期間、事件を担当している弁護士の報酬などによって、第三者が負担する訴訟費用の範囲および勝訴した場合に償還する第三者の報酬もそれぞれ異なる。理論的には、第三者は個人の場合も考えられるが、実際上は、保険会社、倒産のマネジメント会社のほか、銀行、投資会社および新たな投資先を模索しているヘッジファンドなどである。収益を確保する必要性、敗訴した場合には、相手方の弁護士費用を含めた訴訟費用を負担することなどからかなりの資金力、専門性および組織力が不可欠だからである。

第三者による訴訟費用の提供は、もともとオーストラリアあるいはイングランドなどのコモンロー諸国において、管財人などが倒産会社の取締役などに対する責任追及訴訟を提起する場合の資金調達手段として定着している。近時は、法律扶助の対象とならない会社訴訟や仲裁事件にも適用が拡げられている。さらに、集団訴訟の原告の新たな資金調達手段として期待されている。成功報酬による場合に弁護士は、弁護士報酬を含めた訴訟費用に関して、訴訟の結果に左右されるのに対して、第三

者による訴訟費用の提供を受ければ、弁護士は、第三者にリスクを転嫁できる。

第三者による訴訟費用の提供と成功報酬制あるいは民事法律扶助は当事者以外の第三者から訴訟費用を調達する点では共通しているが、本論文では、第三者による訴訟費用の提供は狭義の意味で用いる¹⁶。

(2) 多様化する訴訟費用の調達手段と民事法律扶助

一般人が訴訟費用を自己負担することは現実的には困難であるため、第三者から訴訟費用を調達することは、裁判を受ける権利を実質的に保障する上で重要な役割を果たしている。第三者から訴訟費用を調達することは、敗訴リスクを第三者と共有することによって、当事者が敗訴した場合に、訴訟費用を負担するリスクを軽減する役割も果たしている。特にイングランドでは、弁護士報酬を含めて訴訟費用に関して敗訴者負担主義を原則として採用しているため、敗訴した場合の訴訟費用のリスクは我が国よりも高い。ただし、相手方から和解（settlement）の申出があったにも関わらず、それを拒絶したが、結果的に相手方からの和解の申出額よりも判決の認容額が少ない場合には、勝訴しても弁護士費用を含めて訴訟費用を敗訴当事者に請求できない（1998年民事訴訟規則36章）¹⁷。和解の申出は、各当事者が訴訟費用を相手方に転嫁する訴訟戦略として行う側面が強く、我が国における訴訟上の和解のように裁判所による当事者双方の合意形成を図ろうとするものではない。

当事者の資力や社会的地位とは無関係に裁判を受ける権利を実質的に保障するために、イングランドでは民事法律扶助が重要な役割を果たしている。民事法律扶助を受給するには、一定の資力要件および勝訴の見込みが十分にあり、訴訟を迫行するのに合理性が認められなければならない（メリット・テスト）。敗訴した場合にも法律扶助の受給者は、原則として勝訴当事者に対して訴訟費用を負担しない。

イングランドでは、1980年代まで、中間所得層の大部分は民事法律扶助の受給資格を有していたとされるが、法律扶助予算が次第に増大したため、受給資格が厳格化され、1990年代半ばから、中間所得層は民事法

律扶助の受給資格を満たさなくなっている。

そこで、条件付成功報酬を民事法律扶助の代替手段として拡充する政策をとっている。従来は、敗訴者からは通常の弁護士報酬を請求できるが、成功報酬は勝訴当事者が負担していたのを1999年司法へのアクセス法（Access to Justice Act 1999（1999Ch.22）、以下、「99年法」と略記する）により、通常の弁護士報酬だけではなく、成功報酬および権利保護保険料を敗訴当事者に償還できるようにしている（同法27条、29条）。民事法律扶助の代替手段が認められることを理由に法律扶助の受給資格を否定することは禁じられていたが、医療紛争を除いた交通事故類型に関して原則として民事法律扶助の対象から除外している¹⁸。

イングランドでは、戦後の社会保障制度の充実を目指す中で、民事法律扶助の対象や予算規模も拡充していった。しかし、近年では高騰する法律扶助予算を抑制するために、法律相談に対する固定給の導入、民事法律扶助の受給資格の厳格化などの種々の改革の試みが行われたものの、結果的には成果を上げることができなかった。ただし、実際に法律扶助予算が高騰している要因は刑事事件によるものであり、むしろ民事・家庭事件の予算は頭打ちになっている¹⁹。

民事法律扶助の受給資格が著しく制限されているため、司法へのアクセスを実現する手段は、社会福祉国家の理念に基づいた民事法律扶助から権利保護保険、成功報酬あるいは第三者からの訴訟費用の提供などの多様な民間資金の活用への転換を余儀なくされている²⁰。

2012年に成立した法律扶助改革法（Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012（2012 Ch.10）、以下、「2012年法」と略記する）は、財政の健全化を図るため、民事法律扶助の対象を極めて厳格に制限している。金銭請求に関しては、第一義的には成功報酬あるいは権利保護保険によるべきであり、民事法律扶助は例外的にのみ認められるべきであるという立場を採用している²¹。既に、99年法により、医療訴訟以外の人身被害類型に関しては、民事法律扶助の対象から除外していたが、2012年法は、医療訴訟に関しても胎児が重度の脳性麻痺を

発症した事例などに限定し、原則として民事法律扶助の対象から除外している（Schedule 1 para23）。

医療訴訟などのように民事法律扶助から除外されている事件類型に関しては、成功報酬によって代替されるかが問題となる。

控訴院裁判官であるジャクソン卿は、クラーク記録長官²²から訴訟費用の問題に関する調査を命じられ、最終報告書が2010年に公刊されている²³。特に条件付成功報酬が締結されている交通事故や労働災害事件において、勝訴当事者の弁護士と敗訴当事者の保険会社間で、事後保険料および成功報酬（時間給で算定されるのが一般的）が合理的な額であるかをめぐって、多数の訴訟が提起され、事後保険料も上昇しているのを問題にしている²⁴。ジャクソン卿は、99年法の施行前と同じように事後保険料を敗訴者から償還すべきではない、と提言している²⁵。原告は、条件付成功報酬を締結し、敗訴した場合に相手方の弁護士費用を負担するリスクを回避するために事後保険に加入しているが、保険料および成功報酬は敗訴被告の保険会社に償還できるため、勝訴当事者の弁護士には、成功報酬を抑制する要因が働かないからである。成功報酬に関しても、事後保険料と同様に敗訴当事者の保険会社に転嫁することは適切ではないとして、敗訴者から償還すべきではない、と提言している。

敗訴者から、事後保険料および成功報酬を償還できない代わりに、以下の点を認めている。第一に、勝訴当事者が保険料を負担する代わりに財産的損害に関して10%の引き上げを認めること²⁶、交通事故などの人身傷被害類型では、相手方の訴訟費用を支払うリスクを回避するために、被告のみの片面的な訴訟費用敗訴者負担を導入すること²⁷、勝訴当事者に償還できる成功報酬額について、逸失利益などを除外した損害賠償額の25%に制限すること²⁸である。

ジャクソン卿のこれらの提言に対しては、事後保険料および成功報酬を相手方から償還すること自体に合理性がないと判断するなら、代替措置を論ずる必要はないこと、被告のみの敗訴者負担を認めても原告が被告に対して、和解の申出を行うことができること、提訴が不当であるな

ど原告の訴訟活動が合理的であると認められない場合には、裁判所は裁量で敗訴者に訴訟費用の負担を命ずる余地を認めているので、訴訟費用の合理性に関して、原告側弁護士と被告側保険会社間で紛争が生じうるとの批判がなされている²⁹。

2012年法は、ジャクソン卿の勧告を採用し³⁰、原則として保険料の償還を認めず、医療訴訟に関しては保険料の償還を例外的に認める余地を認めている（同法46条）。勝訴した場合に相手方から償還できる成功報酬の上限を設けている（同法44条）ので、弁護士が医療訴訟などの複雑な事件を受任する積極的な誘因を阻害するおそれがある。

民事法律扶助の予算には限界がある以上、権利保護保険、成功報酬および第三者による訴訟費用の提供など訴訟費用の調達手段が多様化していることは、当事者の選択の幅を拡げ、市場競争を促進し、望ましいように思える。たしかに、アメリカでは、弁護士のプロボノ活動³¹あるいは交通事故などの不法行為訴訟の原告が金銭賠償を求める場合に全面成功報酬制度が重要な役割を果たしている³²。しかし、非金銭請求に関して訴訟費用の適切な調達手段があるとはいえず、全ての事件類型に相応しい訴訟費用の調達手段が存在するわけではない³³。

訴訟費用を誰が負担しているかを一義的に定義すること自体も困難となっている。当事者が訴訟費用を自己負担しているかあるいは第三者から調達しているか、両者の区別も相対的となっているからである。例えば、訴訟費用を自己負担する場合も、手持ち資金だけではなく、銀行などからの借り入れる場合がある。法律扶助の受給者も資力要件から分担金を当事者が負担する場合には、国庫からの支出と自己負担が併存している。

特に成功報酬制および第三者から訴訟費用を提供する場合には、当事者だけではなく、弁護士、保険会社などの第三者の役割が重要になる。提訴するのか、和解するのかあるいは裁判外の紛争解決手続による解決を図るかなど当事者と第三者の利害が対立する場合があります、両者の関係をどのように調整するのが問題となる。

2012年法は、家庭内暴力³⁴に関しては、民事法律扶助の優先領域としているが、それ以外の家庭事件はメディエーション（mediation）³⁵を利用する場合を除いて、原則として民事法律の対象から除外している（Schedule 1 paras11-14）³⁶。そこで、裁判外紛争解決手続と民事法律扶助の関係をどのように考えるべきかが問題となる。

2 裁判外紛争解決手続と民事法律扶助

（1）裁判外紛争解決手続

1970年代は、権利救済の観点から裁判が重視されてきたが、現在では、むしろ紛争の迅速で安価な解決という観点からメディエーションなどの裁判外紛争解決手続による解決が重視されている。裁判は弁護士を中心に手続が進められるのに対して、裁判外紛争解決手続は当事者本人が手続に直接参加すること、当事者間の合意形成過程の重要性、当事者の必要性や関心に応じて実際の手続を進めること、謝罪など金銭賠償以外の柔軟な解決が図れることなどから裁判手続と比較して、当事者の満足度が一般に高いとされているからである³⁷。

イングランド³⁸、オーストラリア³⁹などにおける近時の民事司法制度改革では、司法へのアクセスを促進するために裁判手続の迅速化、訴訟費用の抑制とともに、メディエーションなどの裁判外紛争解決手続を積極的に奨励する政策がとられている。

EU諸国内においても国際間の紛争における司法へのアクセスを促進するものとして、民事および商事事件に関して裁判外紛争解決手続の積極的な活用に関する指令が出されている⁴⁰。

司法へのアクセスが十分ではないと批判されながら、無駄な訴訟が増加していると指摘されており⁴¹、一見すると互いに矛盾する要請に応えるものとして、家事事件だけではなく、民事・商事事件においても裁判からメディエーションの積極的な活用へ政策が転換している⁴²。

イングランドにおける1998年民事訴訟規則は、裁判所が裁判外紛争解決手続を促進するために、訴訟手続を休止することができる（14条

(2))。提訴前のプロトコールにおいても裁判外紛争解決手続の利用が奨励されている⁴³。

イングランドでは、メディエーションを促進するために、2003年に民事メディエーション評議会(Civil Mediation Council)が設立され、メディエーションの質を向上し、メディエーションの信頼を高めるためにメディエーションを行っている団体に関して、認証評価を行っている。2005年に当事者および代理人のために、メディエーションの利用相談を設けている⁴⁴。当事者が合理的な根拠なしに相手方からの和解や裁判外紛争解決手続の利用を拒絶し、訴訟を続行し、勝訴した場合であっても、敗訴当事者に訴訟費用を転嫁しないなどの制裁を課することができる(1998年民事訴訟規則26.4条、44条)。裁判外紛争解決手続の利用を拒絶した当事者が勝訴した場合に、合理性が認められるか否かをめぐって裁判上争われている⁴⁵。イングランドのように費用によるサンクションを課すことは、結果的にメディエーションによる当事者の合意形成を阻害する恐れがある⁴⁶。

(2) 民事法律扶助と裁判外紛争解決手続

民事法律扶助の対象は、権利実現の観点から裁判手続を中心に発展してきた。しかし、近時の司法制度改革における裁判外紛争解決手続、特にメディエーションの積極的活用は民事法律扶助の対象の重点を裁判手続からメディエーションに移行させている。

イングランドの1996年家族法は、離婚手続に不合理に高い費用をかけない(同法1条c)のために、訴訟よりもカウンセリングやメディエーションの利用を奨励しており、家庭事件のメディエーションは法律扶助の対象となっている⁴⁷。

この背景には、政府のメディエーションなどの積極政策だけではなく、法律扶助の予算が高騰し、費用を抑制することが急務であることが挙げられる。

Genn教授は、民事法律扶助予算の削減や民事裁判の負担軽減策として、メディエーションを奨励することは、より容易で安価な方法として

メディエーションの促進をしているだけであり、メディエーションの質を向上させることにもつながらないと批判されている⁴⁸。メディエーションは、あくまでも裁判手続を補完するものであり、本来民事裁判手続の適正・効率化を図るべきであるのに、メディエーションの活用を強調し、民事法律扶助予算を削減することは司法へのアクセスを拡充することにはならないと指摘されている⁴⁹。

裁判外紛争解決手続が積極的に活用されるためには、情報の提供や法律相談が重要となる。オーストラリアでは、非営利法人であるコミュニティリーガルセンター（Community Legal Centre）が経済的、社会的あるいは法律的に不利益を受けている市民に対して情報提供、法律相談および代理などの活動をしている。裁判外紛争解決手続が普及するには、コミュニティリーガルセンターとの連携が今後重要であるが、当事者間に格差が存在する場合にどのように裁判外紛争解決手続を公平に行ってゆくのかなど裁判外紛争解決手続への信頼関係が構築されることが必要であると指摘されている⁵⁰。

イングランドにおいても情報提供や法律相談が重要となるが、電話相談やインターネットの積極的な活用⁵¹が強調されている。しかし、従来の対面による法律相談に代替し、適切な助言を行うことができるかが懸念されている⁵²。

3 法律扶助の運営主体の独立性

(1) はじめに

法律扶助の運営主体の独立性をどのように確保すべきかについて論ずる前提としてイングランドにおける法律扶助の運営主体の変遷を概観する。

49年法では、弁護士が提供する訴訟代理および法律相談は、国庫から支払われるが、法律扶助を運営する主体は、弁護士の専門家としての独立性を維持するために、ソリシタの代表機関であるソリシタ協会が行っている⁵³。

サッチャー政権の下で成立した1988年法律扶助法は、法律扶助の運営主体として、独立行政法人である法律扶助評議会（Legal Aid Board）を設け、法律扶助の運営主体と法的サービスの提供主体を分離するとともに、構成員には法律家だけではなく、経済界からも登用している。サッチャー政権の下では、医療、教育などの公共部門においても市場原理の導入が唱えられ、法律扶助の効率性と質の充実を図る必要性があったからである。法律扶助の改革は専ら法律扶助の運営主体の独立性を高めることに主眼がおかれ、他の公共事業のように抜本的な改革を目指していたわけではなかった。法律扶助の運営費や事務作業が増加し、ソリシタ協会だけでは法律扶助の運営を行うことは困難であり、第三者機関に委譲することに異を唱えることはもはやできなかったとされている⁵⁴。

1997年の総選挙でブレア労働党政権が誕生し、法律扶助の抜本的改革が行われている。99年法は、一定の予算の枠内で民事法律扶助事業（特に弁護士による訴訟代理）および費用を政府がコントロールするとともに、地域のニーズと優先性に応じた質の高い法的サービスを事業計画に従って提供するという目標を掲げ、法律扶助の運営組織および対象を抜本的に改革している。一連の改革は、学校、健康保険などの公的部門の効率性と質の維持を重視するnew public managementの強い影響を受けている。法律扶助が機能不全に陥った最大の原因は、弁護士の自己規律、専門家の職業意識が適切に機能しなかったという立場に基づいている⁵⁵。

法律サービス委員会（Legal Services Commission）が99年法に基づいて、新たに設けられ、法律扶助評議会に代わって、法律扶助の運営を行っている。法律サービス委員会は、一定の予算の枠内で、地域のニーズと優先性に応じた質の高い法的サービスを提供することを目指している。法律サービス委員会は、各地方公共団体やコミュニティと協力して、地域および全国的な実施計画の立案、資金提供、実施計画の進捗状況および支出に関する年次報告書を大法官に提出する。法律サービス委員会は、従来の民事・家事法律扶助を統合したコミュニティ・リーガルサービスおよび刑事法律扶助を統合した刑事弁護サービスの運営および予算

について責任を負う。法律サービス委員会は、大法官があらかじめ策定したコミュニティ・リーガルサービスの年間予算および優先領域に従って、具体的な予算配分を行う。2007年から司法省が、大法官に代わって、法律扶助の政策決定および資金提供の責任を負っている。

コミュニティ・リーガルサービスに関する政策決定について、司法省と法律サービス委員会の責任体制が明確に定められておらず、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が有機的に整合していないことなどの問題点が指摘されている⁵⁶。さらに、会計検査院は、法律相談および訴訟代理に関して、受給資格を適切に審査していない、過剰な支払いを行っているなどの不適切な予算執行を指摘している⁵⁷。

2010年の総選挙で保守党と自由党の連立政権が誕生し、再び法律扶助の抜本的な改革が行われている。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の責任の所在が問題となり、両者の関係についてMagee氏によって調査が行われ、2010年に報告書が公刊されている⁵⁸。

民事法律扶助の個別事案に関して、政府が干渉するのは適切ではないが、法律扶助の政策決定をめぐる司法省と法律サービス委員会の関係が不明確であること、このため民事法律扶助および刑事法律扶助の優先領域の決定および法律扶助のガバナンスも不十分であると指摘している。報告書は、①現行制度を維持するが、ガバナンスや責任についてより明確化すること、②政策決定と責任を一体化するために法律サービス委員会を行政機関の一部門に組み入れること、③裁判所に組み入れること、④効率性を高めるために民営化すること、⑤民事法律扶助と刑事法律扶助の予算を分離する、といった選択肢を提案している。

司法省は、法律扶助政策および財政の一元化を図るために、報告書の②案に則して、独立行政法人である法律サービス委員会を廃止し、法律扶助を司法省の一部門に組み込むことを立法で定めることを明らかにしている⁵⁹。

（２）法律扶助の運営主体の独立性

当事者が第三者から訴訟費用を調達している場合には、提訴すべきかあるいは裁判外紛争解決手続による解決を図るのか、提訴後において、和解するのがあるいは判決を求めるのかなどをめぐって当事者と訴訟費用を提供している者との間で利害対立が生ずる場合がある。当事者と弁護士が成功報酬を締結する場合には、弁護士が訴訟の結果に対して経済的利害関係が生ずる⁶⁰ために、もともと成功報酬を禁止する要因となっていた。イングランドでは、1990年裁判所および法律サービスに関する法律58条に基づいて、1995年から条件付成功報酬は、人身被害事件、破産事件およびヨーロッパ人権裁判所事件の3つの領域のみで認められたのが、99年法により、法律扶助に代替するものとして対象が拡充されている⁶¹。

第三者による訴訟費用の提供に関しては、当事者と弁護士だけではなく、弁護士と資金提供者である第三者との間で、訴訟を続行するのか、あるいは和解をするかなどをめぐって利害対立が顕在化し、今後どのように規律すべきかが問題となっている⁶²。

オーストラリアで、第三者による訴訟費用の提供が普及している要因は、訴訟費用敗訴者負担を採用しながら、アメリカのように全面成功報酬が許容されていないからであるとされている⁶³。反対に、成功報酬が法律扶助の代替的機能を果たしているアメリカでは、第三者による資金提供に関して、当事者、弁護士および資金を提供している三者との間で利害対立が生じる⁶⁴として、消極的な意見が強い。これに対して、イングランドでは、当事者間の利害関係に関して十分な議論がなされないまま、成功報酬の普及に肯定的であり、第三者による資金提供も自主規制に委ねる政策を採用している⁶⁵。

このような状況の下で、イングランドにおいて、法律扶助の運営組織と政府との関係を問題にし、2012年法で法律サービス委員会を廃止し(38条)、法律扶助の運営主体を司法省の一部門に組み入れていること(37条)は、法律扶助の運営組織の人的・物的独立性の問題を議論するよりも、

政治的な解決が優先しているように思える。法律扶助の抜本的な改革を行うには、政府の責任の所在を明確にせざるを得なかったとしても、個別の法律扶助案件における独立性・中立性をどのように維持するのかが問題となる。特に2012年法は、行政機関に対する司法審査（Judicial Review）などに民事法律扶助の対象を限定しているため、個別の法律扶助の受給決定の判断における中立性の維持が従来よりも重要となるからである。

Ⅲ おわりに

長引く不況によりイングランドなどのヨーロッパ諸国やオーストラリア、カナダなどの多数の国々で国庫予算が削減される中で、法律扶助の意義が問われている。法律扶助予算に一定の制約がある以上、権利保護保険、成功報酬制、プロボノおよび第三者による訴訟費用の提供など多様な訴訟調達の手段を活用することは不可欠であり、法律扶助の対象をどのように定めるのか、裁判や法律相談に限定するのか、裁判外紛争解決手続に拡充するのかを検討してゆくことが必要となっている。

イングランドにおける2012年法は、民事法律扶助の対象を限定し、成功報酬や第三者による訴訟費用の提供などの民間資金の活用、従来の訴訟代理から裁判外紛争解決手続に重点を移行していること、法律扶助の主体を独立行政法人から政府の一部門とすること、といった抜本的な制度改革を行っている。このような法律扶助の効率性を追求したモデルが果たしてどのように機能するのかを今後注目してゆく必要があろう。

法的ニーズ調査などを継続的に行い、司法へのアクセスを疎外している要因を実証的調査・分析する⁶⁶とともに法律扶助に関する国際会議を15年以上にわたって主催してきたリーガルサービスリサーチセンターも2012年法による法律サービス委員会の廃止とともに解散することになっている。今後も、司法省は、法律扶助事業の検証を行うとしている⁶⁷が、転換期に直面している法律扶助に関してリーガルサービスリサーチセン

ターが担ってきた国際的な比較研究のフォーラムという重要な役割が失われることは極めて残念である。

[注]

- 1 法律扶助の沿革に関しては、我妻学「民事法律扶助の意義と機能」『民事司法の法理（小島武司先生古稀祝賀記念論文集）下巻』（2008）255頁など参照。
- 2 T.Goriely, *Rushcliffe Fifty Years On: The Changing Role of Civil Legal Aid Within the Welfare State, in A Reader on Resourcing Civil Justice* (A.Paterson and T.Goriely (eds.) at 215-216.
- 3 スコットランドでは、刑事法律扶助に関して弁護士報酬の固定化、刑事手続の効率化によって、刑事法律扶助予算が抑制されており、イングランドのように刑事法律扶助予算の高騰の問題が顕在化していないとされている（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）12頁・39頁）。The Scottish legal Aid Board, *Annual Report* 2011-2012 at 7（2012）も参照。
- 4 イングランドでは、2014年度の法律扶助予算の23%を削減することを当初提案されている（*Proposals for the reform of Legal Aid in England and Wales* at 15（2010））。しかし、同年度の法律扶助予算は、17%の削減にとどめられ、他の政府予算の平均削減率が19%であるのと比較して、法律扶助予算に対しては、なおある程度考慮されている（Welcome Address by Sir Callaghan at the 9th Legal Services Research Centre International Conference on 12 September in 2012）。
- 5 我が国における平成22年度の法律相談援助実施件数は、256,719件（前年度比8.1%増）、同年の代理援助開始決定件数は、110,217件（同8.8%増）、同年度の書類作成援助開始決定件数は、7,366件（同8.8%増）であり、いずれも前年度の実績と比べて増加している（日本司法支援センター編著『法テラス統計年報平成22年度版』（2011）15頁参照）。
- 6 中国に関して、Ms G.Jie and Ms. X. Hui, China: The National Report of China prepared for the 2011 ILAG Conference（2011）など参照。台湾に関して、Legal Aid Foundation, *Annual Report*（2011）など参照。日本司法支援センター・前掲注3）71頁も参照。
- 7 C.Alves, The Brazilian National Report prepared for the 2011 ILAG Conference（2010）. 日本司法支援センター・前掲注3）75 頁も参照。

- 8 2009年10月31日～11月2日に台北で開催された法律扶助国際会議「国際的な経済不況下での法律扶助—新たな挑戦と機会」、2010年6月30日～7月2日にダウニングカレッジ（ケンブリッジ）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8回会議「調査を実務へ」および2012年9月12日～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」である。これらの会議に参加するにあたって、日本司法支援センターには大変お世話になった。記して、感謝する次第である。
- 9 訴訟費用および訴訟費用の提供に関する比較研究として、C.Hodges, S. Vogenauer and M.Tulibacka, *The Costs and Funding of Civil Litigation* (2010)、M.Tuil and L.Visscher, *New Trends in Financing Civil Litigation in Europe* (2010) が有益である。
- 10 Hodges et al.,supra note 9 at 20;J.Peysner, *England and Wales* in Hodges et al., supra note 9 at 293.
- 11 B.Hess and R.Hübner, *General Overview and Trends in German Civil Litigation Cost System* in Hodges et al., supra note 9 at 357.
- 12 ドイツとイングランドの権利保護保険に関しては、日弁連リーガル・アクセス・センター『権利保護保険にかかるドイツ・イギリス現地調査報告書』（2010）参照。
- 13 条件付成功報酬に関して、我妻学『イギリスにおける民事司法の新たな展開』（2003）100頁、ニール・アンドリュース著（溜箭将之・山崎昇訳）『イギリス民事手続法制』（2012）162頁など参照。
- 14 W.H.vanBoom, *Financing civil litigation by European insurance industry*, in Tuil et al, supra note 9 at 92.
- 15 我妻学「第三者による訴訟費用の提供」東北学院法学71号（2011）532頁など参照。
- 16 当事者、当事者の弁護士あるいは保険会社ではない第三者による訴訟費用の調達であることを明らかにするために代替的訴訟費用の提供（Alternative Litigation Funding）という用語を用いる場合がある（S.Garber, *Alternative Litigation Financing in the United States* at 1（2010））。
- 17 和解の申出に関しては、我妻・前掲注13）248頁、アンドリュース・前掲注13）8頁、雨宮弘和「英国における和解のプロセスとそこに働く力」NBL975号（2012）49頁など参照。
- 18 1999年司法へのアクセス法に関して、我妻・前掲注13）241頁など参照。
- 19 2011年度のコミュニティ・リーガルサービスの純支出は、977,650,000ポンド、同年度の刑事弁護サービスの純支出は、1,100,702,000ポンドである。これに対して、

- 2010年度のコミュニティ・リーガルサービスの純支出は、962,475,000ポンド、同年度の刑事弁護サービスの純支出は、1,129,337,000ポンドである（Legal Services Commission, *Annual Report and Accounts 2011-12* at 61 (2012)）。
- 20 C.Hodges, J.Peysner and A.Nurse, *Litigation Funding: Status and Issues*, at 35 (2012).
- 21 政府の立場は、医療訴訟を民事法律扶助の対象から完全に除外するものであった（*Proposals for the Reform of Legal Aid in England and Wales*, para 4.25., paras 4.163-4.169 (2010) ; *Reform of Legal Aid in England and Wales: the Government Response*, paras 52-56 (2011)）。
- 22 記録長官は、民事裁判の長であり、控訴院の長官を兼務している。
- 23 中間報告書は2009年に公刊されている（*Review of Civil Litigation Costs: Preliminary Report* (2010)）。
- 24 アンドリュース・前掲注13) 166頁など参照。
- 25 *Review of Civil Litigation Costs: Final Report* at 93, Para 7.1.
- 26 *Review of Civil Litigation Costs: Final Report* at 116, Para 6.1.
- 27 *Review of Civil Litigation Costs: Final Report* at 193, Para 6.1.
- 28 *Review of Civil Litigation Costs: Final Report* at 112, Para 5.3.
- 29 A.Zuckerman, *The Jackson Final Report on Costs-Plastering the Cracks to shore up a Dysfunctional System*, (2010) 29C.J.Q.267.
- 30 *Proposals for Reform of Civil Litigation Funding and Costs in England and Wales*, Cm7947.
- 31 Legal Services Corporation, *Report of the pro Bono Task Force* (2012).
- 32 D.Hensler, *The United States of America*, in Hodges et. al, supra note 9 at 537. 全面成功報酬は、裁判で認容された賠償額を基準に算定されるので、依頼人と弁護士は、賠償額を最大限にしようとする点で利害が一致するとされている（HM Kritzer, *The Justice Broker: Lawyers and Ordinary Litigation* (1990)）。
- 33 Hodges et al, supra note 9 at 111.
- 34 「家庭内暴力」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 (behaviour)、暴力および虐待と広範なものである。
- 35 我が国の調停は、調停委員と裁判官から構成されている。メディエーションは裁判外で中立の第三者が関与するものであるなので、両者を区別して用いる。
- 36 *Proposals for the Reform of Legal Aid in England and Wales*, paras 4.64-4.73; *Reform of Legal Aid in England and Wales: the Government Response*, paras 37-51.

- 37 C. Menkel-Meadow, *American Report: Informal, Formal and <Semi-Formal >Justice in The United States in Civil Procedure in Cross-Cultural Dialogue* at 99 (2012) .
- 38 1996年のウルフ卿の報告書 (Lord Woolf, *Access to Justice: Final Report*, 1996)、Ministry of Justice, Attorney-General's Department, *Solving disputes in the County Courts: creating a simpler, quicker and more proportionate system*, Cm 8045 (2011) など参照。
- 39 National Alternative Dispute Resolution Advisory Council (NADRAC) , *The Resolve to Resolve: Embracing Access to Justice in the Federal Jurisdiction* (2009)、Australian Government, *A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System*, Chapter 7 (2009) など参照。
- 40 Directive 2008/52/EC of 21May 2008.EU諸国の消費者ADRに関して、詳細に論じたものとして、C.Hodges, I.Benöhr and N.Creutzfeldt-Banda, *Consumer ADR in Europe* (2012) が有益である。
- 41 *Proposals for the Reform of Legal Aid in England and Wales* at para 2.13.
- 42 H.Genn, *Judging Civil Justice*, 78 (2010).
- 43 1998年民事訴訟規則に関して、我妻・前掲注13) 137頁参照。メディエーションに関して、アンドリュース・前掲注13) 255頁など参照。2011年オーストラリア連邦民事紛争解決法も連邦裁判所に提訴する前に裁判外紛争解決手続を利用することを奨励している。
- 44 メディエーションの活用に関して、S.Prince, *ADR After the CPR: Have ADR initiatives now assured mediation an integral role in the civil justice system in England and Wales?*, in *The Civil Procedure Rules Ten Years On* (Ed. D.Dwyer) at 327 (2009) ; N.Creutzfeld-Banda, C.Hodges and I.Benöhr, *The United Kingdom*, in C.Hodges et al, *supra* note 40 at 253など参照。
- 45 メディエーションの活用と訴訟費用のサンクションに関してアンドリュース・前掲注13) 256頁など参照。
- 46 S.Sipman, *Alternative Dispute Resolution, the threat of adverse costs, and the right of access to court*, in Dwyer, *supra* note 44 at 341.
- 47 長谷部由起子「法律扶助とADR—イングランドにおける新たな試み—」リーガルエイド研究1号 (1997) 61頁など参照。
- 48 Genn, *supra* note 42 at 116.
- 49 Genn, *supra* note 42 at 121.
- 50 Dr L.Ojelabi, *Improving Access to Justice through Alternative Dispute*

- Resolution: The Role of Community Legal Centres in Victoria, Australia, presentation at LSRC 9th Conference in 2012.
- 51 *Proposals for the Reform of Legal Aid in England and Wales* at paras 4.270-4.283; *Reform of Legal Aid in England and Wales: the Government Response*, paras 145-149, 152-155.
- 52 A. Patel, Too Far to Call: Comparing face-to-face and telephone specialist advice delivery; C.Denvir, Caught in Web? , presentation at LSRC 9th Conference in 2012.
- 53 我妻・前掲注1) 268頁など参照。
- 54 我妻・前掲注1) 280頁など参照。
- 55 我妻・前掲注1) 282頁など参照。
- 56 Department of Constitutional Affairs, *The Independent Review of the Community Legal Service* (2004) ; A.Griffith, *A discussion Paper, Partnerships and the Community Legal Service*, p.10-20 (2002).
- 57 *Report of the Comptroller and Auditor General to the Houses of Parliament on the Community Legal Service Fund and Criminal Defence Service Accounts for the year ended 31 March 2010*, paras 28-35.
- 58 *Review of Legal Aid Delivery and Governance* (2010).
- 59 *Legal Services Commission move to agency status*, Business Case, version 2 (2012). ニュージーランドでは、法律扶助の運営の効率化を図るため、2010年に法律扶助の運営主体が行政機関に組み入れられている (*Legal Aid Review, Transforming the Legal Aid System: Final Report and Recommendations* (2009))。
- 60 P.Kunzlik, *Conditional Fees: The Ethical and Organisational Impact on the Bar*, 62MLR850 (1999).
- 61 条件付成功報酬の拡充について、我妻・前掲注13) 107頁、アンドリュース・前掲注13) 162頁など参照。
- 62 我妻・前掲注15) 504頁など参照。
- 63 C.Cameroon, *Australia in C.Hodgeset al.*, supra note 9 at 213.
- 64 S.Garber, supra note 16 at 21.
- 65 我妻・前掲注15) 502頁など参照。
- 66 Pleasence, *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*, 2nd ed., 2006.
- 67 Welcome Address by Sir Callaghan at the 9th Legal Services Research Centre International Conference on 12 September in 2012.

司法アクセス支援制度の
多様な形態と法曹の役割
—オーストラリアの制度を手がかりとして—

大阪大学教授 福井 康太

はじめに

本稿は、私が2009年9月から2010年8月末までオーストラリア・ヴィクトリア州のメルボルン大学に滞在させていただいた間に研究したオーストラリアの司法アクセス支援制度の多様な形態について紹介・検討するものである。本来、私は裁判外紛争解決制度の研究をしたいと思ってオーストラリアでの在外研究を希望したのであるが、実際に滞在してみると、オーストラリアには独自の様々な司法アクセス支援制度があり、これを調査研究することがまずもって重要であると確信し、研究の重心をオーストラリアの司法アクセス支援制度の研究に移し替えることにした。研究方法は、2009年の10月頃から2010年の7月まで、ヴィクトリア（VIC）州とニューサウスウェールズ（NSW）州、首都特別地域（ACT）を中心に、リーガルエイド、コミュニティリーガル・センター（CLC）、プロボノ活動に力を入れている大手法律事務所、大学など二十数カ所を訪問し、聞き取り調査を行った。聞き取り調査に関してはオーストラリア国立大学（ANU）法学部のサイモン・ライス（Simon Rice）教授からアドバイスを受けた。すでに在外研究時から2年あまりが過ぎ、オーストラリアの状況も変化してきてはいるが、その後もオーストラリアを数回訪問し、現在の動向についてはフォローしているつもりである。以下では、オーストラリアの司法アクセス支援制度のあり方について紹介し、その上で、多様な司法アクセス支援制度を実現していく上での留意点を法曹の役割と関連づけて考察し、むすびに代えたい。

I オーストラリアの司法アクセス支援制度の概要

1 国・法曹のあり方と司法アクセス支援制度

オーストラリアは6つの州と2つの準州からなる連邦国家であり、それぞれの州、準州ごとに政府がある。連邦政府と州政府、準州政府との

権限関係はオーストラリア連邦憲法（Commonwealth of Australia Constitution Act）¹によって規律されているが、かなり複雑である。基本的に外交、軍事、課税、州際事項については連邦の所轄で、それ以外の事項については州に留保されている。司法制度も各州・準州の裁判所と連邦裁判所の二本立てとなっており、さらに州・準州毎に準司法機関として様々な審判所（Tribunal）が設けられていて、連邦の司法制度と州・準州の司法制度の関係は複雑で分かりにくいものとなっている。司法制度の複雑さゆえ、法曹の活躍する場面は日常生活上も多い。日本の約20倍の広大な国土²に、都市部を中心として約2280万人³が住んでいるということも、司法アクセス支援のあり方に大きな影響を及ぼしている。実際、都市部と過疎地の間のリーガルサービスの格差は大きく、この正は司法アクセス支援を実行する上で大きな課題となっている。

法曹制度は英国式にバリスタ（Barrister）とソリシタ（Solicitor）とに分かれているが、圧倒的多数がソリシタである。ソリシタは、大手法律事務所や企業に勤務する者が多い。Australian Bureau of Statistics（ABS）の統計によると、リーガルサービスないしリーガルサポートサービス事務所ないし組織に雇用されている人数は2008年6月末現在で99,696人とされている（うち法律事務所等に雇用されている者は84,921人 [85.2%]、バリスタは5,154人 [5.2%]、リーガルエイド事務所に勤務する者は2,597人 [2.6%]）とされている。オーストラリアのリーガルサービスの市場規模は大きく、2007/08会計年度にリーガルサービスが生み出した総収入額は180億豪ドル（1ドル80円で計算して1兆4400億円）とされ、オーストラリア市場全体で109億豪ドル（1ドル80円で計算して8720億円）の付加価値を生み出しているとされる⁴。リーガルサービス市場の規模が大きい分、それだけ司法アクセス格差は正の必要性も大きいと考えられ、このこともまたオーストラリアで様々な司法アクセス支援制度が発展してきた一つの理由となっていると理解される。

2 オーストラリアの司法アクセス支援のあり方とその活動規模

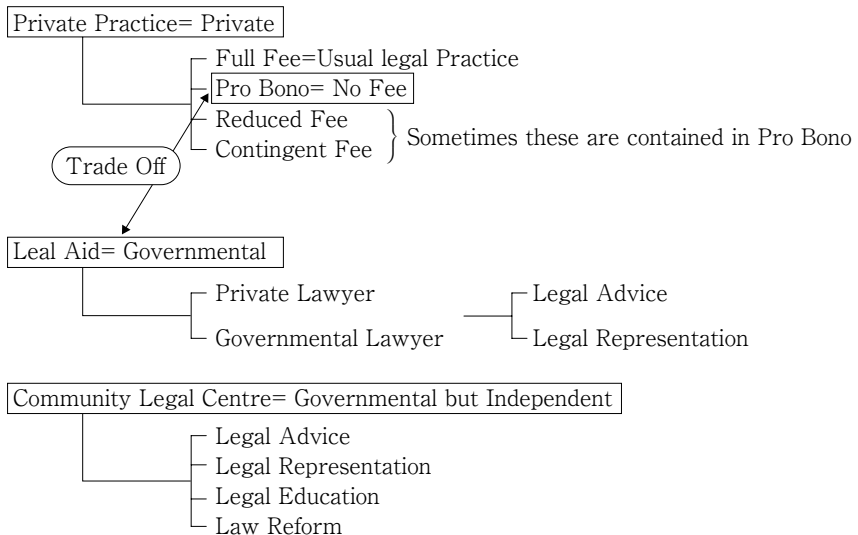
オーストラリアの司法アクセス支援のあり方は多様であるが、その中心となるのはリーガルエイド（Legal Aid）である。ここに言うリーガルエイドとは、政府によって行われる民事・刑事両方を含む法律扶助事業のことである。他方、オーストラリアでは、民間法律事務所・開業弁護士の行うプロボノ活動も盛んである。さらに、地域密着型のコミュニティーリーガル・センター（CLC）の活動も幅広く行われている。ABSの統計によると、2008年6月末現在、オーストラリア全土で、公的司法アクセス支援組織として、8つのリーガルエイド事務所（Legal Aid Commission）、9つのアボリジナル・リーガルサービス事務所（Aboriginal Legal Service）、179のCLCがあり、それらの事務所で5,108人が雇用されている。公的司法アクセス支援セクターの事業収入は7.3億豪ドル（小数点一桁未満は四捨五入。以下同じ。1豪ドル80円で計算して584億円）とされ、この93.3%が政府からの補助金とされる⁵。人口1億2000万人の日本司法支援センターの平成24年度予算の収入総額が459.2億円⁶ということを考えると、オーストラリアでいかに司法アクセス支援が充実しているかが理解される。

他方、民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動の規模も大きい。ABSの統計によると、2007/08年度に弁護士が行ったリーガルエイド業務は推計2,142,400時間とされるが、民間法律事務所・開業弁護士もまたプロボノ活動に推計955,400時間を費やしているとされる。これはリーガルエイドが行っている業務の半分弱の時間規模である。ここから民間によるプロボノ活動もまた、リーガルエイド事業に決して劣らない規模であることが見て取れる⁷。私の聞き取り調査でも、複数の大手法律事務所が年間収入の10%程度をプロボノ活動に費やしているとしていた。いずれにしても、オーストラリアでは、公的司法アクセス支援セクターも民間のプロボノ活動も非常に充実していると理解される。

3 司法アクセス支援のあり方に関する概念区分について

日本では、弁護士のプロボノ活動と法律扶助の概念が、ともすると厳密に区別されることなく使用されることがある。例えば、国選弁護を引き受けることが「プロボノ」と言われたりする。しかし、政府の行うリーガルエイド事業と民間法律事務所・開業弁護士が行うプロボノ活動とは、そもそも基本的性格が異なっている。リーガルエイドの業務には、リーガルエイド事務所所属のスタッフ弁護士が業務を担当する場合と、民間の開業弁護士やCLC所属の弁護士が委託を受けて業務を行う場合とがあるが、いずれも政府の資金で行われるものである。これに対して、プロボノ活動とは、民間の法律事務所・弁護士が原則無償でプライベート・プラクティスを行うことである。たとえその報酬額が低かったとしても、政府がお金を出して行うリーガルエイドの業務と民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動とは混同されてはならない。政府の事業と民間の活動とを混同すると、ともすれば政府の行うべき公的司法アクセス

【図1】 Relation between Pro Bono and Other Professional Activities



*This table is given by Prof Simon Rice at ANU

支援事業の穴埋めを民間のプロボノ活動が行うということに繋がる恐れがあるからである。

もっとも、司法アクセス支援の推進という観点からは、プロボノの概念は、民間法律事務所・開業弁護士の無償のリーガルサービス提供というより、実際上もう少し広く定義される必要が出てくる。そうでなければ、法教育や法改革の取り組みについて、民間法律事務所・開業弁護士に参加のインセンティブを与えることができないからである⁸。オーストラリア連邦司法省（Australian Government Attorney-General's Department）による公式の定義でも、完全に無報酬のリーガルサービスの提供だけではなく、民間弁護士が低報酬で提供するリーガルサービスもプロボノ活動に含まれるとされ、さらに、法教育（Community Legal Education）や法改革（Law Reform）、CLC等への弁護士の派遣（Secondment）もプロボノ活動に含まれるとされている⁹。この場合にも、民間法律事務所・開業弁護士が、政府の補助によらず、自らの負担で司法アクセス支援活動をするということがポイントとなる。

リーガルエイドと民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動以外でオーストラリアの司法アクセスを支えているのは、CLCである。CLCは地域に密着したリーガルサービスを提供することを目的とする非営利組織である。CLCは独立の法人格をもち、独自に寄付金を集めて事業を行うことができる。もっとも、実際上その運営資金のほとんどについて政府の補助金を受け、またリーガルエイド事務所からの委託業務を率先して引き受けている。したがって、CLCは、その独立性に関しては民間法律事務所に近いが、政府の資金に依存しているという点ではリーガルエイドと類似した位置づけにあると言ってよい。CLCの活動もまた、民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動とは区別されるべきものということになる。

4 オーストラリアの司法アクセス支援内容の多様性について

オーストラリアの司法アクセス支援制度は、そのあり方が多様である

ばかりでなく、サービス内容そのものも多様である。民事・刑事訴訟に対して法的助言、代理・弁護のサービス提供が行われるのみならず、当番弁護士、裁判外紛争解決制度（ADR）の利用支援、情報提供、法教育、そしてセルフヘルプのサポートが幅広く行われている。CLCが地域性を特に重視したサービス提供を行っていることも注目される。さらに、すでに日本でも定着してきているが、社会福祉組織や行政との連携が充実しているのもオーストラリアの司法アクセス支援制度の特徴である。歴史的経緯から、先住民（アボリジニ）の人権問題について独自の支援体制が設けられ、National Native Title Tribunalなどでのアボリジニの土地所有権回復活動支援なども活発に行われている。加えて、広大な国土ゆえに都市部以外のほとんどの地域で司法過疎の問題があり、そのような司法過疎地で司法アクセスを保障するための様々な工夫も行われている。電話やスカイプ等を利用した法的助言や情報提供が行われ、また現地の弁護士や行政が協力して、都市部と僻地との司法アクセス格差が少しでも小さくなるような努力が行われている。本稿では一部についてしか紹介することはできないが、可能な範囲でオーストラリアの司法アクセス支援制度のサービス内容の多様性についても明らかにしていきたい。

Ⅱ オーストラリアの司法アクセス支援制度の歴史

それぞれの司法アクセス支援制度の具体的紹介・検討を行う前に、オーストラリアの司法アクセス支援制度の歴史を簡単に振り返っておく。オーストラリアの司法アクセス支援制度の歴史は第二次世界大戦中にまで遡るとされ、1942年に連邦によって軍関係者向けに設置されたCommonwealth Legal Service Bureau、そしてNSW州で1943年に設立されたPublic Solicitor's Office and the Public Defender's Officeがリーガルエイドの萌芽であると見られている¹⁰。もっとも、当初は民間弁護士の顧客を奪い、またこれらに関わる弁護士の独立性を損なうという理由

で弁護士の間には抵抗感があり、長らくこれらの制度はそれほど拡大するにはいたらなかった。

オーストラリアでの本格的な司法アクセス支援制度整備は、1973年の連邦法律扶助局（Australian Legal Aid Office: ALAO）設立以降に進められることになる。アメリカでは1960年代に公民権運動の盛り上がりを経験し、背景としてリーガルエイドの充実化が図られることになるが、オーストラリアもこの影響を受けて労働党のホイットラム政権がリーガルエイドの充実化に力を入れることになる¹¹。ホイットラム政権は、1973年にALAOを設立し、これによってオーストラリアのリーガルエイド体制は飛躍的に充実したものとなる。1974年にはALAOの専任スタッフ弁護士は44名となり、1975年には153名に増員されるにいたる¹²。他方、CLCも1970年代以降大きく成長する。1970年にアボリジニを対象とするCLCとしてNSW州にAboriginal Legal Serviceが設けられ、さらに1972年にはアボリジニを対象とするもの以外ではじめてのCLCとしてFitzroy Legal ServiceがVIC州メルボルン市のフィッツロイ地区に設けられることになる。その後メルボルン市では、Fitzroy Legal Serviceに続く形で、さらに3つのCLCが設けられることになる¹³。もっとも、ホイットラム政権の交代以降、法律扶助など政府による社会的支出は抑制されることになる。1977年には、Legal Aid Commission Act 1977により、連邦が行っていた法律扶助事業は予算権限とともに州レベルのリーガルエイド事務所に移管されることになる¹⁴。この結果、リーガルエイドやCLCに対する財政支援は不安定化することになる。

このような状況のもと、1990年代頃から、少ない公的法律扶助予算を民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動と合わせて効率的に用いるための工夫が行われるようになる。公的法律扶助と民間法律事務所・開業弁護士による司法アクセス支援業務とを効率的に配分するべく設けられたのがPILCH（Public Interest Law Clearing House）である。PILCHは、リーガルエイドやCLCによる公的資金によるリーガルサービスと民間法律事務所・開業弁護士のプロボノによるリーガルサービス

とを利用者に取り次ぐClearing House（情報交換センター）である¹⁵。1992年にメルボルンとシドニーにPILCHが設けられ、公的資金による司法アクセス支援と開業弁護士のプロボノ活動とを利用者に適切に取り次ぐサービスを提供するようになった。PILCHは、多くの大手法律事務所が会員メンバーとなり、また法曹団体のファンドによる補助を受けて、充実した活動を行うにいたっている。

さらに大きな司法アクセス支援制度の変革は、皮肉なことではあるが、小さな政府を標榜する1996年のハワード政権誕生によってもたらされることになる。ハワード政権は、連邦政府は原則として法律扶助には関与しないと方針を転換し、1997年に連邦法の所轄範囲に限定してのみ連邦法律扶助予算を州に付与することとした。連邦レベルの法律扶助諮問機関はすべて廃止された。この結果、各州の法律扶助予算は約22%の減少となり、各州は少なくなった予算をより優先度の高い刑事事件に集中して用いるようになったため、民事事件の法律扶助はほとんど行えない状態に陥った。この連邦の措置によって、1995年から1999年の5年間に法律扶助受給者は約1万人減少することになる。

このような状況を変革するべく、1999年に民間法律事務所・開業弁護士、リーガルエイド事務所、CLCの代表者からなる民間主導のAustralian Legal Assistance Forumが結成され、リーガルエイド、CLCの活動とともに、民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動を強化する方針が打ち出されることとなった。2000年には、連邦司法長官が初の全国プロボノ会議を主催し、民間弁護士も含めた多様な司法アクセス支援が提言された。この後、2000年代半ばにかけて、プロボノ活動による司法アクセス支援は大幅に強化され、冒頭に挙げたような規模で司法アクセス支援が行われるにいたるのである¹⁶。今日では、オーストラリアの司法アクセス支援は、リーガルエイドとCLCによる公的支援に勝るとも劣らない規模の民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動によって担われているが、この体制はハワード政権期の緊縮財政を通じて形成されてきたことが看過されてはならない。このことは、民間法律事

務所・開業弁護士によるプロボノ活動が、しばしば国が行うべき公的法律扶助サービスの穴埋めとされがちであることを意味し、プロボノ活動の活性化が必ずしも司法アクセス支援制度全体の充実化に繋がらない可能性があることを示唆しているからである。

Ⅲ それぞれの司法アクセス支援制度の特性と連携のあり方

以下では、オーストラリアのリーガルエイド、CLC、そして民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動の特性について紹介し、それらがどのように連携し合ってオーストラリアの司法アクセス支援を充実化させているかを明らかにする。

1 リーガルエイド

オーストラリアの最も主要な司法アクセス支援の担い手はリーガルエイド事務所である。先ほどとは異なるデータを挙げると、Australian Legal Assistance Forum (ALAF) のHPによれば、2011/12会計年度の連邦政府法律扶助予算（CLCへの補助を除く）は2億豪ドルであり、州政府予算は2.7億豪ドル、公益基金等による収入が0.9億豪ドル、自己収益0.3億豪ドル、総予算額5.9億豪ドル（1ドル80円で計算して472億円）とされている¹⁷。2011/12会計年度には、リーガルエイド事務所は約857,000件のリーガルサービスを提供している（286,000件の面接・電話相談、337,000件の当番弁護士、134,000件の代理・弁護扶助、7,579件の家族紛争解決サポート）¹⁸。先にも述べたとおり、1996年以降連邦政府は原則として公的法律扶助から手を引き、連邦法に関わる事案にのみ州の資金補助を行っている。そのため、基本的に各州レベルのリーガルエイド事務所が公的法律扶助を担うこととなっている。リーガルエイド予算の分野別の承認件数割合（2008/09会計年度）は、刑事法律扶助（国選弁護に相当）が64.5%、家事事件が26.3%となっており、民事事件は9.2%を占めるに過ぎない¹⁹。これは、刑事法律扶助の重要性が他の事案に比

して高いことにもよるが、家事事件、民事事件については民間のプロボノ活動によって担われるところが多いことにもよる。オーストラリアのリーガルエイド制度はジュディケア・モデルとスタッフ制モデルの混合形態であり、スタッフ弁護士が直接受任する事件と外部の開業弁護士に委託して担当してもらう事件とがある。私自身が訪問したVIC州を例にとると、前者と後者の割合3対7であり、Victoria Legal Aid (VLA)のパネルに登録された弁護士のみがリーガルエイドの事件を受任することができる。

リーガルエイド事務所の事業内容は、VIC州を例にとると、①法教育、②法的助言、③情報提供、④当番弁護士、⑤裁判外紛争解決、⑥代理・弁護への法的扶助となっており²⁰、言うまでもなくその中心は⑥である。もっとも、リーガルエイド事務所は、少ない予算を最大限に活用するべく、⑤裁判外紛争解決に力を入れ、また審判所での紛争解決にも力を入れている。①②③については多言語での法教育、法的助言、情報提供サービスが行われており、英語の他14のコミュニティ言語による法教育、法的助言、情報提供サービスが行われている。④は代理人・弁護人なしで裁判所等に出頭した当事者に対して提供されるサービスで、Magistrate CourtやDistrict/County Courtの刑事事件への法的助言や代理人・弁護人仲介業務が中心であるが、家庭裁判所、少年裁判所、審判所でも必要に応じて当番弁護士サービスを提供している。

オーストラリアのリーガルエイド制度は日本に比べて規模的にも機能的にも充実しているが、予算削減圧力にさらされるなか、CLCや民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動との連携にますます力を入れている。そのような連携の中心にあるという意味でも、オーストラリアの多様な司法アクセス支援を支える中核は、今もなおリーガルエイド事務所であると言える。

2 コミュニティーリーガル・センター

CLCは、法的な問題を抱えている人々に、無償もしくは低報酬でリー

ガルサービスを提供する非営利の司法アクセス支援組織である。政府からの補助を受けつつも、リーガルエイド事務所など政府機関から独立した法人格をもち、企業や法律事務所等民間からの財政的補助を受けることもできる。すでに見たように、2008年6月末現在で179のCLCがオーストラリアで活動している²¹。

CLCは、それぞれ独自の目的をもち、コミュニティーに密着したリーガルサービスの提供を行っている。法的助言、法的代理・弁護サービス提供、当番弁護士、ADRの利用支援、情報提供、法教育、セルフヘルプのサポートなど、リーガルエイド事務所と重なる業務を行うほか、独立した立場から法改革提言を行うなど、独立法人ならではの役割をも担っている。CLCのそれぞれの目的に基づいた、地域に密着した司法アクセス支援は注目に値する。例えば、1970年にシドニーに設立されたAboriginal Legal Serviceは、アボリジニの人権擁護、土地の権利回復などに取り組む独自のCLCである²²。アボリジニ支援のCLC以外でオーストラリア最初に設立されたFitzroy Legal Serviceは、メルボルン市域で特に移民等の多い地区にあって、地域密着のリーガルサービスを提供し、人権、薬物、多重債務、住宅、刑事事件に重点を置いた司法アクセス支援活動を行っている²³。また、メルボルン市にあるYouth Lawは、25歳までの若年層を対象として、不当解雇、青少年犯罪、薬物依存、ホームレス等の問題に取り組み、法的助言や代理・弁護サービス提供のみならず、生活カウンセリングをも含めた複合的リーガルサービス提供している²⁴。キャンベラ市にあるWelfare Rights and Legal Centreは、他のCLCと同様の業務のほか、特に、借地借家、住宅、公的給付、障害者サポートなどの業務を行っている²⁵。サポートを行うに当たっては福祉行政やNPOとの連携に力を入れており、きめの細かいサービスが提供されている。

CLCは注目すべき活動を幅広く行っているが、財政的基盤は決して十分ではない。スタッフの給与も低額である²⁶。多くの場合、学生等のボランティアを活用し、大学の臨床法学教育と連携している。例えば、

Springvale Monash Legal Serviceは、モナシュ大学法学部の臨床法学教育と連携して地域密着のリーガルサービスを提供している²⁷。先ほど挙げたYouth Lawでも、法学部の学生のみならず、心理学の学生など多くの学生ボランティアが現場業務の補助に当たっている。いずれのCLCも、地域における法教育に重要な役割を果たしており、法的トラブルの解決支援ばかりでなく、その予防にも力を入れている。このような取り組みは、地域密着のCLCが得意とするサポートのあり方であると言ってよい。法改革提言もまた、司法アクセス支援の現場の声を独立した立場から州政府等に伝えるという意味で、極めて重要な役割と言ってよい。

先にも触れたが、PILCHもまたCLCの一つであり、弁護士の公益活動を推進するための独立非営利の組織である。公的資金の他、法曹団体等の基金の利息や寄付などによって運営されている。PILCHは、リーガルエイド、CLC、民間法律事務所・開業弁護士への依頼の取り次ぎを主たる業務としているが、リーガルエイドや他のCLCが行わない公益法分野におけるリーガルサービスの提供をも独自に行っている。例えば、公益環境法案件のサポートなど他の組織では扱わない新しい領域の司法アクセス支援を行っている²⁸。

いずれにしても、オーストラリアの司法アクセス支援の多様性を側面から支えているのはCLCであると言ってよい。日本においてもこのような支援組織のあり方が模索される必要があろう。

3 プロボノ

プロボノとは、民間法律事務所・開業弁護士が原則無償でプライベート・プラクティスを行うことであり、先述の通り、民間弁護士が低報酬で提供するリーガルサービスもプロボノに含まれ、さらに、法教育、法改革、CLC等へのセカンドメントの弁護士派遣もプロボノに含まれるとされている²⁹。民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動は、民事・刑事の法的助言、代理・弁護も行うが、さらに、少ない公的資金でまかなうことが難しい家事/少年事件や債務整理等の民事事件の司法アクセ

ス支援を行っている。高齢者問題、失業問題、移民問題、ホームレス問題、先住民問題など、法律がからむ社会的問題の解決支援も行っている。オーストラリアの法律事務所は、大手法律事務所も個人事務所もプロボノ活動に力を入れており、特に大手法律事務所は年間総収入の10%程度をプロボノ活動に当てているとされている³⁰。

民間の法律事務所が利益を生まないプロボノ活動に力を入れるのは何故だろうか。もちろん、多くの法律事務所にとって、プロボノは単なる慈善活動ではない。事務所は、一定の目的をもってプロボノ・プログラムを設け、またプロボノ活動に参加している。まず、法律事務所、特に大手の法律事務所にとっては、様々な社会活動に貢献しているというアピールをすることは、自らの宣伝として有益である。というのも、その法律事務所が特定の企業クライアントの利益ばかり追求しているのではなく、社会の公益活動に貢献しているというイメージを作ることができ、それによって新たな企業クライアントを得やすくすることができるからである。また、法律事務所は、学生向けプロボノ・プログラムを設けて優秀な法学生の参加を募ることで、その機会を新人リクルートに活用することができる。オーストラリアでは、いずれの州・準州でも日本の司法試験に相当するような法曹資格試験がないので³¹、大学の成績と本人の特性をみて新人リクルートを行うことになる。この点、学生向けプロボノ・プログラムに積極的に参加して実践感覚を磨いている学生は、多くの場合に即戦力として使える有能な人材である。そのような人材から特に優秀な者を選んで採用すれば、新人採用リスクを低く抑えることができる。さらに、若手スタッフ向けにプロボノ・プログラムを設け、例えばセカンドメントの形でCLC等の組織に若手弁護士を数ヶ月間派遣して仕事をさせることで、若手弁護士の実務経験の幅を広げることができる。例えば、移民問題を扱うCLCなどに若手弁護士を派遣すれば、この弁護士は移民法など普段は事務所では扱わない法分野の経験をして戻ってくることになる。弁護士の力量が幅広い実務経験に裏付けられているとすれば、若手弁護士のこのような経験は事務所の総合力を高めること

になる。そもそも、プロボノ活動は税制上の優遇措置を受けることができ、これに資金を費やしても無駄になることはない。以上のようなことから、法律事務所は積極的にプロボノ・プログラムを設け、またプロボノ活動に参加し、公益活動を資金的に支援するのである。

さらに、政府や法曹団体もまたプロボノ活動へのインセンティブ付与のための施策を行っている。まず、法曹団体や公益法人等によって民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動への顕彰が行われている。顕彰を受けることは社会的評価の向上に繋がるので、民間法律事務所・開業弁護士がプロボノ活動を行うことへのインセンティブとなる。また、新聞紙上でのプロボノ・ランキングが行われていて、リスト上位に載ることが民間法律事務所・開業弁護士のステータスの高さの表現だと見られていることも大きい。さらに、一部の州、例えばVIC州では、政府の請負業務を行うためには、事務所の規模に応じて総収入の5～15%のプロボノ活動を行うことが義務づけられており、政府関係の請負業務を大きな収入源としている一部の法律事務所にとっては、仕事を得るためにプロボノ活動を行うことが不可欠の条件となっている。政府機関であれ、民間組織であれ、法務部門が行う法的業務はパラリーガルを除けば法曹有資格者が取り扱うことになっているオーストラリアでは、政府部門の業務を法律事務所が請け負うことは一般的に行われており、このような背景のもとであれば、民間法律事務所が政府関係の仕事を得るためにプロボノ活動に積極的になるということは何ら不自然ではない。以上のようなことから、アメリカ合衆国ほどではないにせよ、オーストラリアでも民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動が積極的に行われているのである。

なお、大手の法律事務所は、オーストラリア法曹協会（Law Council of Australia）³²および連邦司法省（Australian Government Attorney-General's Department）³³の指導のもとに、国際プロボノ活動（International Pro Bono）として、海外の法整備支援活動を積極的に行っている。ベトナムやカンボジア、インドネシア、フィジーの法整備支援

にオーストラリアは積極的に参加しているが、これは支援先国が将来大きなリーガルマーケットになりうることを考慮し、長期的展望に立って行っている支援活動である。国際プロボノ活動は固有の意味でのプロボノ活動ではないが、法律事務所のプロボノ活動の幅の広さを物語る取り組みとして理解できるであろう。

おわりに

以上の紹介・検討を通じて、オーストラリアでは、リーガルエイド事務所やCLCに加えて、民間法律事務所・開業弁護士が、それぞれ異なる観点から、特色を生かした司法アクセス支援活動を行っていることを明らかにした。すなわち、リーガルエイド事務所による公的資金を用いた代理・弁護扶助を中心とする司法アクセス支援を基軸として、CLCがより地域に密着したきめの細かい司法アクセス支援を行い、さらに民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動が少ない公的資金でまかなうことが難しい債務整理等の民事事件の司法アクセス支援を行うという役割分担のもとに、充実した司法アクセス支援が行われていることを明らかにした。司法アクセス支援サービスの内容についてもまた、法的助言、法的代理・弁護サービスに留まるものではなく、当番弁護士、ADRの利用支援、司法アクセス情報提供、法教育、セルフヘルプのサポート、さらには、CLCや民間法律事務所・開業弁護士によるプロボノ活動によって行われているホームレスや若年層、失業者、先住民の権利保護サポートなどについても紹介した。このように充実した司法アクセスを社会の隅々まで及ぼそうとする努力は、わが国も大いに学ぶべきである。

日本と比較してみても注目されることは、CLCのような独立の非営利組織による公的資金による司法アクセス支援が充実していること、そして、民間法律事務所・開業弁護士による積極的なプロボノ活動が盛んなことである。必ずしも経済的に安定しないCLCに多くのソリシタが勤務し、地域のニーズに応えようと努力していること、大手法律事務所ほど積極

的にプロボノ活動に乗り出していることは、大いに注目されてよい。そこには、公益活動に関心をもち、公益活動に積極的にコミットしようとするオーストラリア法曹のモチベーションの高さが明確に見て取れる。私が聞き取りを行った限りで、CLCで働くスタッフ弁護士と、セカンドメントで他の事務所からCLCに派遣されてきた弁護士のいずれも、公益活動を行うことに高いモチベーションをもち、自らの仕事に満足していると答えていた。プロボノ活動に積極的に参加している大手法律事務所も、自らの設けているプロボノ・プログラムを誇りにしているということが窺われた。法曹のモチベーションの高さが、オーストラリアの多様な司法アクセス支援制度を支えているのであり、そのような意味で、司法アクセス支援における法曹自身の果たす役割は非常に大きいと言わねばならない。わが国にも公益活動に情熱をもつ弁護士は多い。そのような弁護士が中心となって、弁護士会等のサポートを得ながら、地域密着の公設法律事務所等の司法アクセス支援組織を充実させていくこと、そして、民間法律事務所・開業弁護士が司法アクセス支援により大きくコミットし、プロボノ活動による司法アクセス支援を活性化していくことが期待される。

もっとも、弁護士による自主的な取り組みによって司法アクセス支援制度を充実させる場合に留意すべき問題点は、I-3で明らかにしたように、しばしば民間の取り組みが政府の公的法律扶助予算削減を埋め合わせるものと見なされ、そのように利用されてしまうことである。オーストラリアの場合には、連邦政府の緊縮財政によって縮小された公的法律扶助予算の不足を埋めるために民間が立ち上がり、プロボノ活動による司法アクセス支援を充実させるにいたったことを見た。これからわが国で、民間法律事務所・開業弁護士による司法アクセス支援体制をより充実したものにしていく場合にも、それが公的法律扶助予算削減の口実にされないとは限らない。

日本の司法アクセス支援制度はまだまだ不十分である。しかも、2006年の日本司法支援センター設立以後、その支援主体が同センター一つに

収斂されてきているように見受けられる。民間の法律事務所・開業弁護士とのイニシアチブで司法アクセス支援制度を充実させていくことが強く求められるところであるが、それが公的法律扶助削減の口実になってしまうようでは、本末転倒である。わが国においては、まだまだ司法アクセス支援制度が充実していないという観点から、より支援制度を充実させる方向で、公的支援と民間支援の結合を図っていくことが必要なのではないだろうか。

[付記1] 本研究の実施にあたっては、大阪大学法学部50周年記念基金から在外研究補助を受けたほか、平成21-24年度日本学術振興会科研費補助金基盤研究(B)「コンプライアンスのコミュニケーションの基盤に関する理論的・実証的研究」(課題番号21330002・研究代表者 福井康太)の補助を受けた。

[付記2] 私のオーストラリアでの研究活動の詳細記録は、科研費研究会HP「法曹新戦域グランドデザイン」(<http://legalprofession.law.osaka-u.ac.jp/event.html>)のEventページ、およびブログ「法理論を語る」(<http://ktfukui.cocolog-nifty.com/>)の2009年9月から2010年8月までの記事として掲載されている。

[謝辞] 2010年2月22日から23日までの2日間、司法アクセス推進協会のメルボルン調査に同行させていただき、多くの貴重な知見を得ることができた。また、その調査報告書である同協会編『グローバル化の中の司法アクセス—多文化主義社会オーストラリアの法律扶助—』(エディックス・2010年)に私の講演原稿を載せていただいた。本稿を執筆するに当たっては、同書からは多くの示唆を受けている。この場を借りて司法アクセス推進協会にお礼を申し上げたい。

[注]

- 1 Commonwealth of Australia Constitution Actは、1900年に英国法として制定された法律である。同法草案は1898年から1900年にかけてオーストラリア各植民地で批准され、1900年7月の英国議会による制定後、1901年1月に発効し、これによってオーストラリア連邦(Commonwealth of Australia)が成立することとなる。

もっとも、その後もオーストラリア連邦は法的には英国植民地に留まり、英国議会の立法の影響を受け続け、この状況は英国法として制定されたウエストミンスター憲章 (Statute of Westminster 1931) を受託するまで継続することになる。その後もオーストラリア連邦最高裁判所 (High Court of Australia) の英国 Judicial Committee of the Privy Council への上訴制度が残り続けるが、これも Australia Act 1986 によって廃止され、この段階で英国議会の影響は完全に払拭されることになる。

- 2 オーストラリアの面積は7,682,300km² (世界第6位)。Australia Government HP : <http://australia.gov.au/about-australia/our-country> (最終アクセス2012年11月17日)。
- 3 Australian Bureau of Statistics. Population Clock page (2012年11月17日現在) による。Population Clock is available at : http://www.abs.gov.au/ausstats/abs%40.nsf/94713ad445ff1425ca25682000192af_2/1647509ef_7_e25faaca2568a900154b63?OpenDocument (最終アクセス2012年11月17日)。
- 4 以上のデータはABSの8667.0 - Legal Services, Australia, 2007-08 pageの Summary of Operationsによる。8667.0 - Legal Services, Australia, 2007-08 page is available at : <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Latestproducts/8667.0Main%20Features12007-08?opendocument&tabname=Summary&prodno=8667.0&issue=2007-08&num=&view=> (最終アクセス2012年11月17日)。ここに挙げられている人数は、あくまでリーガルサービスないしリーガルサポートサービス事務所ないし組織に雇用されている人数であり、弁護士人口とは必ずしも一致していないと考えられる。
- 5 Community Legal Services page. Available at : <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Latestproducts/8667.0Main%20Features12007-08?opendocument&tabname=Summary&prodno=8667.0&issue=2007-08&num=&view=> (最終アクセス2012年11月17日)。
- 6 平成24年度日本司法支援センター年度計画 : <http://www.houterasu.or.jp/cont/100179934.pdf> (最終アクセス2012年11月17日)。
- 7 Pro Bono Work and Legal Aid page. Available at : <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Latestproducts/8667.0Main%20Features12007-08?opendocument&tabname=Summary&prodno=8667.0&issue=2007-08&num=&view=> (最終アクセス2012年11月17日)。
- 8 プロボノ活動は、以下述べるように事務所の宣伝や新人リクルートに有益であるばかりでなく、節税に役立つなど開業弁護士にとって実際上のメリットがある。

- 9 オーストラリアの「プロボノ」の公式の定義についてはCommonwealth Legal Services Directions 2005, Appendix F, Procurement of Commonwealth Legal Work. Available at : <http://www.comlaw.gov.au/Details/F2012C00691> (最終アクセス2012年11月17日).
- 10 Mary Anne Noone and Stephen A. Tomsen, *Lawyers in Conflict: Australian Lawyers and Legal Aid*, The Federation Press, Sydney, 2007, pp. 29-30. 本節の全体につき、司法アクセス推進協会編『グローバル化の中の司法アクセス—多文化主義社会オーストラリアの法律扶助—』(エディックス・2010年) 24-57頁を参照。
- 11 Ibid, pp. 34-38.
- 12 Ibid, pp. 50-57.
- 13 Ibid, pp. 66-72.
- 14 Ibid, pp. 105-115.
- 15 PILCH VIC : <http://www.pilch.org.au/>, PILCH NSW : <http://www.pilchnsw.org.au/> (いずれも最終アクセス2012年11月17日).
- 16 Noone & Tomsen, op.cit., pp. 178-198.
- 17 National Legal Aid, Finance. Available at : <http://www.nationallegalaid.org/home/finance/> (最終アクセス2012年11月17日).
- 18 National Legal Aid, Key Facts: Legal Australia-Wide Survey: Legal need in Australia. Available at : <http://www.nationallegalaid.org/assets/LAW-Survey/Key-Facts.pdf> (最終アクセス2012年11月17日).
- 19 NLA statistics, Case Application Received. <http://www.legalaid.tas.gov.au/nla/reports/20082009/html/Case%20law.html> (最終アクセス2012年11月17日).
- 20 Ex. Victoria Legal Aid Act 1978, S.2, Definitions.
- 21 <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/8667.0Main+Features62007-08> (最終アクセス2012年11月17日).
- 22 Aboriginal Legal Service. Available at : <http://www.alsnswact.org.au/> (最終アクセス2012年11月17日).
- 23 Fitzroy Legal Service. Available at : <http://www.fitzroy-legal.org.au/> (最終アクセス2012年11月17日).
- 24 Youthlaw, Young People's Legal Rights Centre Inc. Available at : <http://youthlaw.asn.au/> (最終アクセス2012年11月17日).
- 25 Welfare Rights and Legal Centre. Available at : <http://www.welfarerightsact.org/> (最終アクセス2012年11月17日).
- 26 CLCスタッフの一人当たりの平均年収は、2007/08会計年度で約5万豪ドル程

度と極めて低い。ちなみに、他の職種の一人当たり平均年収は、バリスタ約28万豪ドル、リーガルエイド事務所スタッフ弁護士約23万豪ドル、法律事務所等約18万豪ドル、ガバメントソリシタ約17万豪ドル、検事局スタッフ約14万豪ドル、アボリジナル・リーガルサービス事務所のスタッフ弁護士約10万豪ドル、全体平均約18万豪ドルである。以上のデータは8667.0 - Legal Services, Australia, 2007-08. Summary of Operations page. Available at : <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@nsf/Latestproducts/8667.0Main%20Features12007-08?open=document&tabname=Summary&prodno=8667.0&issue=2007-08&num=&view=> (最終アクセス2012年11月17日)。

- 27 Springvale Monash Legal Service. Available at : <http://www.smls.com.au/web/contact.html> (最終アクセス2012年11月17日)。
- 28 PILCHは1992年にVIC州とNSW州で設立されたが、現在ではクイーンズランド (QLD) 州、南オーストラリア (SA) 州、首都特別地域 (ACT)、西オーストラリア (WA) 州でも設けられるにいたっている。QPILCH : <http://www.qpilch.org.au/>, Justice Net SA : <http://www.justicenet.org.au/index.html>, ACT Pro-Bono Clearing House : <http://www.actlawsociety.asn.au/community-services/act-pro-bono-clearing-house.html>, SA Law Access Pro Bono Referral Scheme : <http://www.lawsocietywa.asn.au/pro-bono-scheme.html> (いずれについても最終アクセス2012年11月17日)。
- 29 Legal Services Directions 2005, Appendix F, Procurement of Commonwealth Legal Work, Op. Cit. (Fn 9)。
- 30 オーストラリアの民間法律事務所・開業弁護士のプロボノ活動に関する詳細なデータは、National Pro Bono Resource CentreのHPに掲載されている。Available at : <http://www.nationalprobono.org.au/home.asp> (最終アクセス2012年11月18日)。
- 31 ステイシー・ステイール (福井康太監訳) 「オーストラリアにおけるロースクール卒業生の職業選択に関する規則—転職および職業選択における決定要因—」 阪大法学57巻3号 (2007年) 81-123頁を参照。Available at : http://legalprofession.law.osaka-u.ac.jp/pdf/event/handaihougaku/granddesign_l6.pdf (最終アクセス2012年11月17日)。
- 32 Law Council of Australia. <http://www.lawcouncil.asn.au/> (最終アクセス2012年12月17日)。
- 33 Australian Government Attorney-General's Department. <http://www.ag.gov.au/Pages/default.aspx> (最終アクセス2012年12月17日)。

「法教育」の現状と課題

—官と民の取組に着目して—

福井大学准教授 橋本 康弘

I はじめに

「法教育」が日本に紹介されて34年¹、日本で本格的にアメリカ合衆国の「法教育」カリキュラムや単元・授業レベルが紹介されるようになって19年²になろうとしている。この間、日本の「法教育」は劇的に進化した。従来、憲法教育としての「法教育」が実践されてきたが、法の学習はその内容・方法とも拡張・改善されることとなった。本稿では、この間の「法教育」の展開と現状について、法務省、文部科学省、学会、民間諸団体における「法教育」(研究)を取り上げ、まとめるとともに、現在の「法教育」が抱える課題について筆者の私見を述べることにしたい。

II 「法教育」の現状

1. 官による「法教育」の展開

(1) 法務省による「法教育」

① 日本版「法教育」の誕生

法務省による「法教育」の取組は、法教育研究会(2003年設立)から本格始動した。法教育研究会は、司法制度改革審議会意見書に「学校教育等における司法に関する学習機会を充実させることが望まれる」と述べられたことを受け、2003年7月29日に法務省において司法及び法に関する学習機会を充実させるための調査研究等を行うことを目的として、発足した。法教育研究会は、法務省・文部科学省や、法曹三者、司法書士会、法学者、教育学者、学校現場、民間企業、主婦連合会の委員で組織され、そこでは、司法教育といった狭い範囲だけではなく、幅を拡げた議論を行い、最終的に、法教育研究会は、日本版「法教育」の定義を示すことになった。その内容は以下の通りである。

「法教育」とは、広く解釈すれば、法や司法に関する教育全般を指す言葉である。しかし、より具体的には、アメリカの法教育法（Law-Related Education Act of 1978、P.L.95-561）にいうLaw-Related Educationに由来する用語であって、法律専門家ではない一般の人々が、法や司法制度、これらの基礎になっている価値を理解し、法的なものの考え方を身に付けるための教育を特に意味するものである。これは、法曹養成のための法学教育とは異なり、法律専門家ではない一般の人々が対象であること、法律の条文や制度を覚える知識型の教育ではなく、法やルールの背景にある価値観や司法制度の機能、意義を考える思考型の教育であること、社会に参加することの重要性を意識付ける社会参加型の教育であることに大きな特色がある³。

この日本版「法教育」の定義は、従前行われていた憲法条文教育・判例教育といった法的「事実」教育だけではなく、法やルールの背景にある価値観・原則、法的なものの考え方といった、法的「価値」、法的「技能」を射程に入れた教育内容を想定したものであり、従前の法に関する学習における教育内容を広範化する考え方であった。その新しい教育内容の一端を示したのが、法教育研究会が作成した4つの授業例であった。

② 新しい教育内容・授業展開を示した4授業例

法教育研究会の下に法教育教材作成部会が設置され、学校現場の教員や法曹三者などが協同して中学校社会（公民的分野）に該当し、当時の学習指導要領（平成10年版）に対応した授業例を作成した。4つの授業例とは、「ルールづくり」「私法と消費者保護」「憲法の意義」「司法」に関するものである⁴。4つの授業例をまとめたものが、次の表1である。

表1 4つの授業例の概要と教育的意義（筆者作成）

テーマ	ルールづくり	私法と消費者保護	憲法の意義	司法
学習プロセス	地域で発生する可能性のある紛争（ごみ収集に関するもの、マンションで発生する騒音を巡るもの）について、その解決策を考案し、最終的に町内会規約（きまり）を作成する	売買契約書を作成する中で、契約書を作成する意義を学び、また、契約を「解消できるとき」と「できないとき」や、私的自治の原則から、契約の考え方を学ぶ	「みんなで決めて良いこと」「決めるにはいけないこと」について、クラスの様々な出来事を事例にして考察する中で、民主主義と立憲主義の原則などについて学ぶ	話し合いで紛争を解決することの必要性を学んだ後で、話し合いで解決できない場合に裁判を利用できること、また紛争事例を取り上げて、ロールプレイすることで民事裁判や刑事裁判の過程と機能などについて学ぶ。

学習内容	町内会規約を作成する過程もしくは作成した町内会規約を評価する視点（ルールの特長、明確性、目的の合理性と手段の相当性など）	私的自治の原則から契約自由の原則、そして、その例外規定としての消費者基本法	立憲主義、民主主義、個人の尊厳、基本的人権の尊重、民主主義の考え方など	民事裁判や刑事裁判の特徴、裁判員制度の意義
教育的意義	「みんなで合意」することを目的とし、終えていた授業に対して、新たに合意する上で必要なルールを評価するための視点を提示したこと	悪徳商法から自身を守るために消費者法があるといった内容理解に止まっていた授業に対して、私法の原則から例外規定としての消費者法があるといった法の論理で授業が展開していること	憲法的価値を前提化し、「大切である憲法」の内容を教授する授業に対して、政治と権力の視点から、立憲主義、民主主義を読み解き、憲法の存在意義について論理的に授業展開していること	民事裁判や刑事裁判の法廷の図を示し、裁判官や弁護士、検察官などの役割を説明する授業に対して、なぜ裁判が必要になるのかについて理解できるように授業展開になっていること

4つの授業は、従来学校現場で行われている一般的な法授業とは異なるアプローチで作られた授業だったと総括できる。憲法や私法については、法の原則をスタートラインにし、法の論理で授業展開している点、司法は、なぜ裁判制度があるのか、といった裁判の社会的意義から授業展開している点、そして、ルールづくりは、これまでにない新しい法教育内容としてのルールの評価の視点を提示した点、いずれも、法を教える時にどのような授業展開が望まれるのか、現場の教員にとっては目から鱗の授業だったのではないかと考える。

③ 4授業例の学校現場での展開支援と新しい授業開発

法教育研究会の活動が終わり、法務省はその「後進組織」として法教育推進協議会を立ち上げた。法教育推進協議会は、「法教育」の推進を行うために、様々な取組を行ってきた。先述の4授業例について、その授業展開の支援を行うために、学校の教員から出てきた授業を行う上での疑問に答えた書籍等を刊行したり⁵、新たに小学校や中学校、高等学校での授業例の開発を行った⁶。現在は、学校現場における法教育実践の実情調査を行い、今後の「法教育」の発展のための検討を行っている⁷。

（２）文部科学省による「法教育」

① 法教育研究会「報告書」の学習指導要領改訂へ及ぼした影響

「骨太の方針2004」において司法制度改革の推進が謳われ、2005年には関係省庁連絡会議が設置され、文部科学省をはじめ関係省において「法教育」の推進を行うこととされた。2005年には、既に法務省では法教育研究会による最終報告書が出されており、また、2005年は後進の法教育推進協議会が発足した年である。学習指導要領改訂についても、中央教育審議会教育課程部会での議論が本格的に始まったのが2005年であった⁸。法務省法教育研究会での議論は、文部科学省の関係者も加わっており、後の学習指導要領改訂にそこでの議論が一定の影響を及ぼしたと考えても不思議ではない。また、学習指導要領の改訂作業では、従前から重視されてきた「生きる力」に加え、PISA型学力やキー・コンピテンシーの育成の重視に注目が集まった。キー・コンピテンシーの中には、「紛争を処理し解決する」「自らの権利、利害、限界やニーズを表明する」⁹といった能力が取り上げられており、その内容は「法教育」とも直結する。また、司法制度改革の流れもあり、「社会経済システムの在り方の変化の中で社会形成の主体としての子どもたちの養成¹⁰」に関わる教育内容として「法教育」の内容が取り上げられ、最終的には、社会科・公民科で「法や金融などに関する内容の充実」¹¹が図られた。

② 改訂学習指導要領社会科・公民科における「法教育」の概要

改訂学習指導要領における「法教育」は、社会科・公民科、道徳、特別活動など多様な領域で学習することが可能になった。しかし、その中心は社会科・公民科である。その概要を示したのが表2である。

表2 改訂学習指導要領社会科・公民科における「法教育」（筆者作成）

学年・科目等	内容
小学校社会 3・4年	(a)「地域の人々の生活にとって必要な飲料水、電気、ガスの確保や廃棄物の処理」、「地域社会における災害及び事故の防止」の中で「地域の社会生活を営む上で大切な法やきまりについて扱う」（内容（3）（4）の取扱い）
小学校社会 6年	我が国の「政治の働き」の学習の中で「(b) 国会と内閣と裁判所の三権相互の関係、(c) 国民の司法参加」などについても扱うようにすること（内容（2）の取扱い）
中学校社会 （公民的分野）	(d) 社会生活における物事の決定の仕方、きまりの意義について考えさせ、現代社会をとらえる見方や考え方の基礎として、対立と合意、効率と公正などについて理解させる（内容（1）イ）、(e)「法に基づく公正な裁判の保障」に関連させて、裁判員制度について触れること（内容（3）イの取扱い）。など。
高等学校公民科 「現代社会」	(f) 現代社会における諸課題を扱う中で、（中略）、幸福、正義、公正などについても理解させる（内容（1））、(g) 法に関する基本的な見方や考え方を身に付けさせるとともに (h) 裁判員制度についても扱うこと（内容（2）ウの取扱い）、(i) 経済活動を支える私法に関する基本的な考え方についても触れること（内容（2）エの取扱い）。など。
高等学校公民科 「政治・経済」	(j)「法の意義と機能」、「基本的人権の保障と法の支配」、「権利と義務の関係」については、法に関する基本的な見方や考え方を身に付けさせるとともに、裁判員制度を扱うこと（内容（1）の取扱い）。など。

表を一瞥するとわかるように、小学校3・4年生から高等学校まで幅広く、「法教育」に関連する内容が取り入れられた。表2の内容を（a）～（j）に細分化し、その内容を類型化すると次のようになる。改訂学習指導要領社会科・公民科における「法教育」では、幸福、正義、公正といった法的な価値に関わる内容、見方や考え方といった法的な原則に関わる内容、裁判員制度といった法的な参加に関わる内容、そして、三権の相互関係といった法の制度に関わる内容が「法教育」に関わる内容として新たにに取り上げられることとなった¹²。法務省法教育研究会の4授業例との関連で言えば、「ルールづくり」は「効率と公正」といった判断基準を明確にした授業づくりとして従前と比べて改善された形で新学習指導要領に取り上げられたし（(d) に当たる）、「私法と消費者保護」の授業で学んだ内容は、「私法に関する基本的な考え方」（(i) に当たる）

法的な価値に関わる内容	(d) (f)
法的な原則に関わる内容	(a) (g) (i) (j)
法的な参加に関わる内容	(c) (e) (h)
法の制度に関わる内容	(b)

に取り入れられたし、「憲法の意義」の授業で学んだ内容は、「法に関する基本的な見方や考え方」((g) (j) に当たる)に位置付け

可能だし、「司法」の授業で学んだ内容・方法は、学習指導要領の「国民の司法参加」「裁判員制度」((c) (e) (h) に当たる)の学習方法として採用できる。4 授業例の内容・方法は、改訂学習指導要領の中でも生き続けている。

③ 改訂学習指導要領道徳・特別活動における「法教育」の概要

改訂学習指導要領では、社会科・公民科以外でも「法教育」の実践が可能である。本稿では、小学校・中学校における道徳・特別活動における「法教育」について整理しておきたい（表3参照）。

表3 改訂学習指導要領道徳・特別活動における小学校・中学校の「法教育」（筆者作成）

	内容
小学校・道徳	低学年 4 (1) 約束やきまりを守り、みんなが使う物を大切にする
	中学年 4 (1) 約束や社会のきまりを守り、公德心を持つ
	高学年 4 (1) 公德心をもって法やきまりを守り、自他の権利を大切に し進んで義務を果たす (2) だれに対しても差別をすることや偏見をもつことなく公正、公平にし、正義の実現に努めるなど
中学校・道徳教育	4 (1) 法やきまりの意義を理解し、遵守するとともに、自他の権利を重んじ義務を確実に果たして、社会の秩序と規律を高めるように努める。 4 (2) 公德心及び社会連帯の自覚を高め、よりよい社会の実現に努める。 4 (3) 正義を重んじ、誰に対しても公正、公平にし、差別や偏見のない社会の実現に努める。
小学校・特別活動 (中学校も同様)	学級活動を通して、望ましい人間関係を形成し、集団の一員として学級や学校におけるよりよい生活づくりに参画し、諸問題を解決しようとする自主的・実践的な態度や健全な生活態度を育てる（「学級活動」の目標）など (1) 学級や学校の生活づくり ア 学級や学校における生活上の諸問題の解決 など

道徳では、法的な原則のうち、きまりや法の意義をいかに学ばせるのか、そして、実践的態度を養うのかが課題になってくる。また、特別活

動においては、実際に発生する生活上の諸問題の解決を図る際に、その解決策を法的なものの見方を用いて考案するといった実践的な態度を養う必要がある。比較的理論を学ぶ社会科・公民科と比べ、より実践的な態度形成を目指す授業を構想することが想定されている道徳・特別活動は、学級経営などに「法教育」の考えを生かすことが可能になるとの見解もあり¹³、「法教育」を実践することの意義が教員に伝わりやすくなり、現場教員の「法教育」を実践する上での意識付けにもつながることが期待される。

2. 民による「法教育」の展開

(1) 学会における「法教育」研究

「法教育」を直接その研究対象として扱う「議論のフォーラム」である法と教育学会が、2010年9月5日に立ち上がった。本稿では、法と教育学会の学会誌『法と教育』¹⁴で取り上げられている論文・報告について、その内容を整理することで「法教育」研究の動向を把握したい（表4参照）。

表4 『法と教育』掲載の論文・報告一覧と特色づけ（筆者作成）

著者名	論文・報告名（収録号）・特色
中原 朋生	子どもの公正概念発達論にもとづく立憲主義道徳学習－米国キャラクター・エデュケーション教材を手がかりに－（1号）・幼稚園、アメリカ合衆国、カリキュラム研究
後藤 直樹	小学生の発達段階を考慮した法教育プログラム（1号）・小学校、授業研究
窪 直樹	小学校第6学年社会科で行う法教育－国民の司法参加を取り上げた実践－（1号）・小学校、授業研究
神谷 説子	アメリカに観る法廷での法教育（1号）・アメリカ合衆国
渥美 利文	高等学校における法教育の展開－東京都高等学校法教育研究会の議論を手がかりとして－（1号）・高等学校、カリキュラム研究
古家 正暢	法的な見方・考え方を身につける授業づくりをめざして（1号）・中学校、授業研究、教員養成教育
河村 新吾	「ぶどう園の労働者」を考える（1号）・高等学校、授業研究

山下 純 司	シェークスピアで模擬裁判－カナダにおける「法と文学」(1号)・大学、模擬裁判
荒川 歩 他	犯罪被害者に対する理解を深めるための教育ゲーム:開発と実践(2号)・ゲーム、教材開発
今 村 信 哉	学校生活の問題解決を図る法教育－小学生の発達段階に即した特別活動による実践(2号)・小学校、授業研究
井 門 正 美	役割体験学習論に基づく法教育－実践的法教育の理論的枠組(2号)・ゲーム、教員養成教育
飯 考 行 他	裁判員教育の検討(2号)・大学、模擬裁判
鈴 木 隆 弘	労働法教育の現状と課題(2号)・高等学校、授業研究
藤 井 剛	模擬裁判実施による生徒の変化(2号)・高等学校、模擬裁判
矢 吹 香 月	法教育実践における専門家と教師の連携の在り方－岡山における法教育実践例から考える(2号)・中学校、授業研究
太 田 正 行	高等学校における法教育カリキュラムについて－東京都高等学校法教育研究会の活動を通じて(2号)・高等学校、カリキュラム研究
吉 田 浩 幸	ルールから法へ－私的自治の視点から“身近なルール”をとらえる(2号)・中学校、授業研究
上田理恵子	教員養成課程における法教育の担い手養成にあたって－教科専門教育担当教員の視点から(2号)・教員養成教育

校種別では、小学校から大学、教員養成教育まで幅広く研究が進められている。また、研究内容も授業開発や「法教育」授業を設計するための技法に関する研究といった授業研究や、「法教育」のカリキュラム開発を視野に置いたカリキュラム研究、「法教育」独特の模擬裁判に関わるゲームの開発や、模擬裁判授業の改善の方向性を検討する研究といった、模擬裁判教育に関する研究が多くを占めていることがわかる。他方、「法教育」で重要な法曹関係者との連携による授業実践についても報告されている。また、犯罪被害者に対する理解を深めるゲーム研究などは新分野だと言えるだろう。

(2) 民間諸団体による「法教育」

全ての民間諸団体による「法教育」の取組を取り上げることは紙幅上不可能なので、筆者が関わりのある団体と注目している団体を取り上げ、簡単にこれらの団体の取組をまとめることとする。

① 弁護士会による「法教育」

日本弁護士会「市民のための法教育委員会」がこれまでの「法教育」を推進するエンジンであったことは周知のことだろう。「市民のための法教育委員会」は、「法教育」に関連する様々な書籍を刊行している他、現在は、小学校・中学校用の「法教育」教材の開発を行ったり、高校生模擬裁判選手権の取組に関連して、模擬裁判教材の作成や支援弁護士の派遣などを行っている。また、単位会レベルで「法教育」に関する教員研修を行ったり、「出前授業」、模擬裁判ゲームの開発などに取り組んでいる¹⁵。

② 司法書士会による「法教育」

日本司法書士会も「法教育」活動を先駆け的に行ってきた団体だろう。元々消費者教育からスタートしている関係上、「私法教育」に関わる教材開発に鋭意取り組んできた。現在、単位会の85%が「法教育」の取組に関わっており¹⁶、「法教育」に熱心に取り組んでいる団体である。

③ 全国民主主義教育研究会による「法教育」

全国民主主義教育研究会は継続的な「法教育」研究に取り組んでいる。機関誌『民主主義教育21』のVol.2では、「立憲主義と法教育」がテーマに取り上げられている。同研究会は、憲法教育の充実を図ることを主眼として研究を進めている。憲法の価値・考え方を子どもによりわかりやすく教えていくことも大切であり、引き続き、同研究会の取組についても注目していきたい。

Ⅲ 「法教育」の課題－おわりに代えて－

以上、法務省、文部科学省、学会、民間諸団体における「法教育」の取組について概観してきた。これらの概観を踏まえ、今後の「法教育」の課題について思いつくまま列挙していく。

1. 学習指導要領の改訂に合わせた「法教育」教材・授業開発

改訂学習指導要領が施行されて「法教育」の内容がより具体的に示さ

れたが、一方で、新規性のある内容領域、特に法的な価値に関わる「対立と合意、効率と公正」「幸福、正義、公正」の授業化に当たっては、その概念内容の難しさもあり、学校現場での授業開発が課題となっている¹⁷。また、「対立と合意、効率と公正」「幸福、正義、公正」などは、中学校社会（公民的分野）や高等学校「現代社会」の冒頭で学習し、それぞれの内容を理解させた後で、これらの「枠組み」を活用して社会における諸問題を考察することとなる。いわゆる「活用」の授業づくり・教材開発も喫緊に求められるところである。例えば、「一票の格差」の問題は、「機会の公正」「手続きの公正」に関わる問題であり、政治学習の最後で、「公正」概念の「活用」事例として取り上げることが可能であるし、「消費税増税」の問題は「結果の公正」に関わる問題として取り上げることができ、経済学習の最後に位置付けることが可能だろう。いずれにしても、生徒にとっても教員にとっても関心が高い教材を見付け、そして、その問題の解決のプロセスの中で考えるべき法的な視点を明確化すること、その際、その事例であれば、機会の公正は何を指すのか、結果の公正を考える上でどのような視点を持つ必要があるのかといった問いを踏まえて授業を作ることが、「法教育」授業を成功させる上での鍵になる¹⁸。そのためには、「法教育」の担い手でもある法曹関係者と学校教員との協同した教材開発、授業開発が求められる。

2. 特別支援学校の児童・生徒に対する「法教育」

先述の『法と教育』、民間諸団体における「法教育」でも、特別支援学校の児童・生徒に対する「法教育」（研究）がほとんどなされていない。特別支援学校の児童・生徒に対する「法教育」は障害児の多様な状況などを把握した上で実践を行う必要があり、また障害児教育の研究者や特別支援学校の教員との協同でなされることが有効であるので、今後その在り方について検討していく必要があるだろう。

3. 学校教員（教員養成課程学生）に対する「法教育」

教育内容・教材開発研究も大切であるが、一方で「法教育」の重要な担い手である教師教育の在り方についても検討していく必要がある。先述した『法と教育』には、教員養成教育としての「法教育」をテーマとして取り上げられたものがあるが、まだまだこの分野の研究・実践は未開拓と言える。教員養成教育としての「法教育」について、教科内容領域（法学など）との関連を図ったカリキュラム開発研究も重要である。他方、学校教員の「法教育」研修の在り方を検討することも重要である。単に「法教育」の在り方を理論的に学ぶだけでは不十分である。「法教育」の授業を確実に作ることができる教員の養成、それこそが、「法教育」を確実に進めていくためには不可欠である。

4. 社会人に対する「法教育」

これまでの研究は、『法と教育』掲載論文を見てもわかるように、学校教育段階における教育研究がほとんどである。しかし、「法教育」を「法的な素養を持ち合わせた冷静に問題に対処できる市民、法制度を批判的に検討できる市民」を育成する教育として捉えるならば、むしろ、有権者としての市民への「法教育」（研究）も重要ではないだろうか。生涯教育としての「法教育」について、その在り方についてもそろそろ検討していく時期になっているように感じる。

5. 新しい「法教育」領域の開拓

筆者はアメリカ合衆国における法関連教育（Law-Related Education）研究をこれまで積み重ねてきた。いかんせん、教育現場が学習指導要領に縛られる日本においては、改訂学習指導要領下での「法教育」の教材開発が大切である。他方、日本の教育の現状・課題を踏まえた場合、どのような教育内容の導入が日本に必要なのか、そのヒントが外国研究を行うことで見えてくる。筆者は最近、渡米し、ハワイの児童・生徒による「民事紛争処理学習」について調査してきた。ハワイの学校の中には、

先生の推薦等によって選ばれた児童・生徒によるmediator（調停者）がいる場合がある。そして様々な人種・出自で構成されるmediatorが、学校・学級の「無視」「からかい」「お金の貸し借り」などが原因で発生する紛争に関して、対立する両者の「言い分」をopen-endな問い（Yes,Noで答えられない問い）で見事に引き出し、両者の対立の解消の「落としどころ」を両者に探らせる（解決策を策定する支援をする）役割を担っている。児童・生徒によるmediatorを置くことで、学級で発生する（重大な）いじめの防止に結果的につながる、また、mediatorの問題対処能力を上げることになる、(mediator自身が) 怒りを抑えるといった資質を身に付けることが可能になるとmediationに関わる教員が述べていた。このようなpeer mediation（調停教育）を行うことは紛争処理能力の育成を目標の一つとする「法教育」とも関連付けられる。「法教育」領域とも関連する新しい教育内容を開拓すること、そして、その教育可能性を検討すること、そして実験的に導入すること、そうすることが「法教育」の教育的意義を高め、結果的に「法教育」の持続可能な発展につながるだろう。

「法教育」を巡る課題は他にも様々あるだろう。「法教育」（研究）に携わる者は、改訂学習指導要領に位置付いたことを一つの目標を達成したこととせず、引き続き、前述の課題を解決するよう努力していく必要があるだろう。

【註】

- 1 安藤輝次「アメリカ社会科の新傾向：法教育」大阪市立大学文学部教育学研究室『教育学論集』第4号、1978年、pp.45-57.
- 2 江口勇治「社会科における「法教育」の重要性－アメリカ社会科における「法教育」の検討を通して」日本社会科教育学会『社会科教育研究』第68号、1993年、pp.1-17.
- 3 法教育研究会『はじめての法教育』ぎょうせい、2005年、p.2.
- 4 前掲書3）、pp.40-131.

- 5 法教育推進協議会『はじめての法教育Q&A』ぎょうせい、2007年
- 6 裁判員教育、私法分野、小学生に対する「法教育」の教材が開発され、法務省のホームページに掲載されている。http://www.moj.go.jp/shingi_1/kanbou_houkyo_kyougikai_index.html
- 7 岡田志乃布「法務省における法教育の推進－法教育推進協議会の活動を中心とした法教育全体を巡る回顧と展望」『法律のひろば』vol.65/No.10、2012年、p.13.
- 8 中央教育審議会『幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申）』、2008年、p.3.
- 9 立田慶裕監訳、ドミニク・S・ライチェン、ローラ・H・サルガニク編『キー・コンピテンシー－国際標準の学力をめざして〈OECD Deseco（コンピテンシーの定義と選択）〉』明石書店、2006年、p.201.
- 10 前掲書8）、p.82.なお、同書では、「社会経済システムの変化」の中で将来の社会を担う子どもたちには、新しいものを創り出し、よりよい社会の形成に向けて、主体性をもって社会に積極的に参加し課題を解決できる力を身に付けさせることの重要性から法に関する学習の充実が図られることになったと整理されている。
- 11 前掲書8）、p.82.
- 12 新学習指導要領社会科・公民科における「法教育」の詳細については、橋本康弘「新学習指導要領における法教育－法教育に関して法律実務家に求められること」、前掲書7）、pp.4-10.が詳しい。
- 13 弁護士フェスタin KANAGAWA（2012年11月18日）におけるパネルディスカッションで、神奈川県茅ヶ崎市立汐見台小学校の山田剛輔教諭が小学校低学年における「法教育」実践について報告する中で、上から目線の「きまり」の押しつけよりも、児童同士で「きまり」を考える「特別活動」等の授業実践を行うことが、学級経営上も有意義であったとの報告があった。
- 14 法と教育学会編『法と教育』vol.1、商事法務、2011年、『法と教育』vol.2、商事法務、2012年より論文・報告を抜き出した。なお、設立準備総会やパネルディスカッションはその内容から外した。
- 15 船岡浩「拡大する弁護士会の取組について」、前掲書7）、pp.30-36.
- 16 高橋文郎「司法書士会の法教育の取組－市民に寄り添う法律家として」、前掲書7）、pp.37-42.
- 17 「対立と合意、効率と公正」「幸福、正義、公正」に関する授業開発をテーマにした公開シンポジウムが法に関する教育教材開発研究会主催で2012年6月17日に開催された。そこでは、授業開発の在り方について法学や経済学の研究者も交えて熱心な議論が行われた。

- 18 先行事例として、「環境税の導入の是非を巡る授業」がある。この授業では、「結果の公正」について考察することが求められる。詳しくは、文部科学省『言語活動の充実に関する指導事例集～思考力、判断力、表現力等の育成に向けて～【中学校版】』2012年、pp.61-62.なお、文部科学省のホームページからも同授業を検索出来る。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/gengo/1306108.htm

家事事件手続法制定により 家事事件の手続はどう変わるか

弁護士 杉井 静子

1. 家事事件手続法の制定（家事審判法の改正）の経過とその意義

（1）非訟事件手続法とセットの見直し作業

家事事件手続法は、2013年1月1日から施行された。家事事件手続法（以下、新法という）は家事審判法（以下、旧法という）の改正ではあるが、全面改正であり、法律の名称そのものも変わった。旧法は1947年（昭和22年）に制定されたが、これまで全面的見直しは一度もなかった。64年ぶりの大改正といえる。

いうまでもなく、家事審判・調停の手続は訴訟とは異なる非訟手続であり、旧法の第7条は特別の定めがない限り、非訟事件手続法を準用するとしていた。非訟事件手続法は、1898年（明治31年）に制定された、今では数少ないカタカナ使用の法律であり、古色蒼然とした古いものであった。ただ、家事の分野以外では借地非訟法、会社非訟法、労働審判等々、その分野毎に個別の特別法が出来ており、非訟事件手続法をそのまま準用する場面も少なくなっていた。しかし、非訟事件においても手続保障を整備すべきであるというのが通説になってきており、非訟事件手続法の全面的な改正の必要性も言われてきていた。そこで非訟事件手続法の見直しと、家事審判法の見直しがセットになって立法作業が始められた。2009年（平成21年）3月に、法制審議会の中に非訟事件手続法・家事審判法部会で審議が開始され、2011年1月に非訟事件手続法改正要綱案と家事審判法改正要綱案がまとまり、同年4月に両法案とも国会に上程された。家事審判法改正案は、家事事件手続法と名称も改められた。そして同年5月19日に両法案とも可決成立し、同月25日に公布された。

いずれも民事執行法（1979年成立）に始まる民事手続法の見直し、即ち民事保全法、民事訴訟法、民事再生法、会社更生法、人事訴訟法、破産法という一連の見直し作業の最終場面といえる。

（2）旧法改正のねらいとその意義

旧法は、前述のとおり1947年に制定されているが、1947年といえば、

少年審判所と家事審判所が合体して、新しい家庭裁判所が発足したのが、1949年（昭和24年）1月1日であるから、それ以前である。旧法は、翌1948年1月1日に施行されたが、家事事件を扱うのは「家事審判所」であり、地方裁判所の支部としてであった。

旧法は戦後の混乱期に急がれて作られたため、手続法として備えるべき規定も不備な法律であった面もいない。旧法自体は31条という極めて簡単なもので、本来法律事項である規定が、家事審判規則（以下旧規則という）に委ねられ、法律と規則を照らし合せてやっと理解できる条項も多々あった。近年の他の民事関係の手続を定めた法令に比べると、手続法として備えるべき基本的な事項や当事者の手続保障という面でも不十分なものであった。

同時にこの約60年の間に新憲法の制定、民法の親族・相続編の大改正もあって、夫婦のあり方や価値観をはじめ家族の実態も大きく変容してきており、家族をめぐる紛争も複雑多様になってきている。それに適合した法律が求められていた。

ところで当事者の手続保障は、家事審判等の手続は職権探知主義をとることから、伝統的に裁判所の後見的役割や広い裁量（合目的裁量判断）の必要性が強調され、比較的軽視されてきた。しかし、職権探知主義であるとしても、裁判所の裁判である以上、その判断結果は当事者を拘束するものであるから、判断経過が当事者にとって透明であり、かつ判断結果が適正であることが求められる。即ち裁判所の判断の基礎となる事実・資料について当事者が意見を述べる機会が保障されなければならない。

以上の経過からして、今回の改正のねらいとその意義は次の4点にあるといえる。

第1に民事手続法として備えるべき事項を整備することにあつた。第2に当事者の手続保障である。市民の権利意識の高まりもあって、裁判所の後見的役割の下に、裁判所の自由裁量に委せ、「大岡裁き」的に判断されることには疑問も出てくる。当事者にとって審理過程がより透明

であること、そのための当事者の手続保障を厚くすることにあった。第3に子どもや障がい者など行為能力を制限されている人たちが、出来るだけ裁判手続に主体的に参加し、自己決定や意見を表明できる機会を確保する内容になったことである。第4に国民にとって家事事件の手続を分かりやすく、利用しやすいものとすることも重要なねらいであった。

こうしたねらいと意義がこめられて誕生した新法をどう実務に生かすかは、裁判所・弁護士をはじめ法律実務家の実践にかかっている。新しい法の解釈・運用は社会の実態と事実に合わせて解釈運用を紡ぎ出していかなければならない。

2. 手続法としての整備

(1) 管轄の規定の整備

管轄については、旧法は旧規則に委ねており、極めて分かりづらかったのが、新法では明瞭になった。

たとえば二つ以上の家庭裁判所が管轄権を有するときは、先に申立を受け、又は職権で手続を開始した家庭裁判所が管轄するという優先管轄を明記した（5条）。

また、従来は規則で定めていた移送及び自庁処理について法律で規定するとともに、移送の申立権を当事者に認めた（9条①）。そして移送の裁判及び移送申立を却下する裁判に対しては、即時抗告権を認めた（9条③）。自庁処理については、即時抗告は認められないが、規則において「当事者の意見聴取」を義務づけた（規則8条）。

各則では、後見開始の審判事件は成年被後見人となるべき者の住所地を管轄する家庭裁判所の管轄であるが、その他成年後見に関する審判事件は全てこの後見開始の審判をした家庭裁判所の管轄とするということで管轄を集中し、一元的に同一の家庭裁判所が担うことになった（117条）。

また婚姻等に関する審判事件（たとえば夫婦間の協力扶助に関する処

分事件、婚姻費用分担に関する処分事件)の管轄は従来は相手方の住所地の家庭裁判所の管轄であったが、新法では「夫又は妻の住所地」を管轄する家庭裁判所の管轄となり、人事訴訟同様、相手方の住所地が遠隔地の場合でも、自分の住所地での審判申立が可能となった(150条)。

これらはほんの一例であるが、当事者にとってどこの裁判所で裁判を受けられるかは、最初の、そして最大の関心事であるので、法律そのものの中に管轄が明記されたことにより、利用しやすく分かりやすいものになったといえる。

(2) 代理の規定の整備(18条～25条)

家事事件の手続における手続上の行為をすることができる能力(「手続行為能力」という)については、総則では民事訴訟法を準用し、民法上の制限行為能力者には手続行為能力はないとしている(17条)。しかし、各則で「意思能力がある限り手続行為能力がある」とされる事件類型が相当数にのぼる。意思能力のある制限能力者の意思をできる限り尊重する趣旨である(詳しくは4で述べる)。

手続行為をしようとする場合、必要であると認めるときは裁判長は申立、又は職権で弁護士を「手続代理人」に選任することができることになった(23条①②)。

次に特別代理人の規定(19条)が新設された。裁判長は未成年者又は成年被後見人について、法定代理人がない場合又は法定代理人が代理権を行うことができない場合において、手続が遅滞して損害を生ずるおそれがあるときは、利害関係人の申立により又は職権で、特別代理人を選任することができるようになった。

未成年者や成年被後見人などの手続行為能力のない当事者は、実体法上の法定代理人(親権者、成年後見人など)や、実体法上の特別代理人(利益相反の場合の民法による特別代理人など)が存在すれば、その代理人により審判・調停を行うことができるが、そのような法定代理人がない場合又はその法定代理人が代理権を行うことができない場合に備えての新設規定である。この規定は審判及び調停に共通に適用される。

(3) 参加の規定の整備(41条、42条)

審判や調停の手續に参加することのできる者の範囲と権限を明確にした。まず当事者となる資格を有する者は当事者として手續に参加できる(41条①)。

また、家庭裁判所は相当と認めるときは当事者の申立、または職権で「審判を受ける者となるべき者」を手續に参加させることができる(41条②)。さらに「審判の結果により直接の影響を受けるもの」等も利害関係人として手續に参加できることになった(42条②)。そして家庭裁判所は職権で手續に強制的に参加させることもできることになった(42条③)。例えば、監護に関する事件、親権者変更の事件等での子は「利害関係人」に該当する。後述するように子どもが家事事件に参加するルートがつくられ、子どもの主体的地位を高めることにつながる。

参加の申出が却下されたときは、即時抗告が可能となる(42条⑥)。手續に参加した者は、原則的に当事者がすることができる手續行為ができる(42条⑦)。

3. 当事者の手續保障の拡充

家事事件は非訟事件であって、家庭裁判所の後見的・職権的な役割が強調され、手續面でも広い裁量が認められるため、従来は当事者(代理人)としても裁判所に「お任せ」という面が多分にあった。

しかし、家庭裁判所での裁判も「裁判」である以上、当事者は裁判の基礎となる資料を提出する、それへの相手方の反論・反証が出されるという過程がある。その過程が透明で、結論としても納得がいく(適正な)判断がなされることが重要である。そのためには、当事者の手續保障が不可欠である。新法は、家事事件の特性からして、非公開、職権探知主義は変えていないものの、上記の意味で、出来るだけ、裁判所の自由裁量の巾を狭め、当事者の納得のいく裁判実現のために、当事者主義的な手續保障の規定が格段に整備された。

(1) 審判手続の通則(別表第一・別表第二いずれにも通じる)

新法では、「家庭裁判所はこの編に定めるところにより、別表第一、別表第二に掲げる事項並びに同編に定める事項について審判する」(39条)とされ、法律の末尾に別表が付いている。

別表第一は旧法の甲類審判事項、別表第二は旧法の乙類審判事項のうち①扶養義務の設定及びその取消し②推定相続人の廃除及びその取消し③夫婦財産契約に基づく夫婦財産契約による管理者の変更及び共有財産の分割を除いた事項となっている。別表第二の事項の審判手続には後述するように特則があるが、別表第一、別表第二のいずれにも通じる通則として以下のような手続保障規定が整備された。尚、別表第二については本稿末尾を参照のこと。

① 調書の作成の義務づけ(46条)

新法は、期日においては原則として調書の作成を義務づけた。ただし、証拠調べ以外の期日で裁判長がその必要がないと認めるときは、その経過の要領を記録上明らかにすることで、これに代えることができるとした。家事事件の期日において作成される調書は、民事訴訟法160条3項のような法定の証拠法則はないが、上級審などで手続の経過を明らかにすることが出来る唯一の資料である。当事者にとって手続が適正に行われたかどうか、双方当事者の主張立証はどのようなものであったのか、裁判がどのような事実を基になされたのかを後日検証するための重要な手がかりであり、当事者の手続保障にとっては欠かせないものである。そのため少なくとも「手続の経過の要領」は記録にとどめることが義務づけられたのである。

② 記録の閲覧・謄写権の保障(47条)

旧法では、審判・調停ともに事件記録の閲覧・謄写を許すかどうかは、裁判所の全く自由裁量であった。従って、不許可となっても即時抗告はできなかった。勿論、自由裁量であるから裁判所によっては許可されたところもあるであろうが、調査官の「調査報告書」など重要なものが閲覧・謄写を許されないこともよくあった。新法では、人訴法の規定と同

様に当事者や関係人のプライバシーを保護するため不許可事由が別記されている。不許可事由がない限り、原則的には記録の閲覧、謄写は許可されることになった。不許可事由（47条④）は次のとおりである。

- 1）事件の関係人である未成年者の利益を害するおそれ
- 2）当事者もしくは第三者の私生活もしくは業務の平穩を害するおそれ
- 3）当事者もしくは第三者の私生活についての重大な秘密が明らかにされることにより、その者が社会生活を営むのに著しい支障を生じ、もしくはその者の名誉を著しく害するおそれ
- 4）事件の性質、審理の状況、記録の内容等に照らして当該当事者に申立てを許可することを不適当とする特別な事情

上記のうち1）～3）については、人事訴訟法35条2項と共通であるが、4）については、家事事件には多種多様なものがあり、DV事案や子どもの虐待事案等で、申立人や子どもの住所や勤務先等の情報もあることから、開示が不相当な場合を想定して設けられたものである。しかしながら不許可事由は出来るだけ厳格に解する必要がある。

③ 当事者の証拠調べ申立権の保障（56条）

旧法においては、当事者の証拠申立権は認められておらず、職権証拠調べのみであったが、新法は当事者に証拠調べ申立権を認め、裁判所は応答義務を課した。これにより当事者から証人申請はもとより、鑑定申請、検証申請もできることになった。

たしかに、新法も原則的には職権探知主義であり、「家庭裁判所は、職権で事実の調査を」する（56条①前段）。しかし一方で「当事者は適切かつ迅速な審理及び審判の実現のため、事実の調査、及び証拠調べに協力するものとする（56条②）」とされている。この当事者の責務は、決して、民事訴訟の主張・立証責任と同一ではないが、当事者にとっても審理の活性化・透明化・適正化のための協力は必要であるとの趣旨からもうけられたものである。当事者の手続保障は、当事者（代理人）の積極的な手続活動が期待されていることの反映でもあろう。

④ 一定の場合における事実の調査の通知（63条）

「その結果が当事者による家事審判の手続の追行に重要な変更を生じ得るものと認めるとき」は家庭裁判所は事実の調査をしたことを当事者及び利害関係参加人に通知しなければならないとされている。事実の調査の通知は、後述の別表第二の事項の審判の手続では「特に必要がないと認める場合を除き」原則的には通知が義務づけられている（70条）ので、この規定は、別表第一の事項についての審判手続においてである。事実の調査の通知があったとき当事者としては裁判所がどんな調査をし、どんな心証を得ているのかを前述したように記録の閲覧・謄写権が認められているので把握することが可能になった。これにより、その後の主張立証活動の手がかりが得られるといえる。

⑤ 抗告審での手続保障

抗告審においては、原則として抗告状の写しの送付がなされる（88条①）。原審判を取消変更する場合においては、当事者の陳述を聴かなければならない（89条①）。当事者が裁判所の判断の基礎となる事実や資料について意見を述べる機会は、各審級において保障されなければならないことの表れである。抗告が棄却される場合であっても、その審理の過程が当事者に明らかにされることが必要であるからである。

（2）調停をすることができる事項（別表第二の事項）についての審判手続の特則

新法では従来乙類といわれていた事項の審判事件のうち一部を除いて別表第二の事項として整理した上で「調停することができる事項」としてくり、特則を設けた。調停することが出来る事項であるから、当然相手方がありかつ紛争性も高い事件という位置づけで、当事者の手続保障をより手厚くしたのである。特則は以下の通りである（尚別表第二の事項は本稿の末尾に掲載した）。

① 合意管轄

旧法では、調停については合意管轄が認められているが、審判については合意管轄は認められなかった。審判は公益的見地から専属管轄とい

うことだったのだが、新法では別表第二に掲げられた事件については、合意管轄が認められることになった（66条①）。

法制審では、審判の対象となる事項が当事者が任意に処分できるものであれば当事者が便利な場所に管轄を認めてもよいではないかとの議論から、別表第二の事項に限って合意管轄を認めたものである。

合意管轄といっても並列的な管轄であり、民事訴訟法11条の専属的合意管轄とは異なる。従って、子の住所地とは異なる地を管轄する家庭裁判所を当事者が管轄合意した場合などは、9条②により家庭裁判所は子の利益を守る観点から、子の住所地を管轄する裁判所に移送することがあり得る。

② 申立書の写しの相手方への送付

別表第二の審判事件は、裁判所は原則として申立書の写しを相手方へ送付しなければならない。ただし「家事審判の手續の円滑な進行を妨げるおそれがあると認められるとき」は「家事審判の申立てがあったことを通知することをもって、申立書の写しの送付に代えることができる」とされた（67条①）。

審判前に調停が継続していて、調停不成立となり審判に移行した場合は、審判申立書が存在しないので改めて審判申立書は送付されないが、後述するように、調停申立の段階で原則的に申立書の写しは、相手方に送付が義務づけられている（256条）ので、調停、審判いずれかの手續で申立書の写しは送付されるため、相手方としては申立の趣旨と申立の理由を期日前に把握することが出来ることになった。

この規定の趣旨は、相手方が期日前に申立書の内容を把握して、それに対する反論や反証を準備することで第1回期日が充実したものになるということであったが、各地の家庭裁判所では（定型書式において）申立の趣旨に加えて、申立の理由はチェック方式の極簡単なものしか送付せず、他に書きたいことがあれば別紙で「事情説明書」として記載し、送付する申立書はごく簡単なものにするという運用が行われているところがあるが、これでは法の趣旨に添わないものとなるおそれがあるので、

少なくとも相手方が防御できる程度の具体的な内容の記載を求めるような定型書式の改善を申し入れる必要がある。

③ 必要的陳述聴取

裁判所は原則として当事者の陳述を聴かなければならず（68条①）、当事者の申出がある場合には、審問の期日においてしなければならない（68条②）。当事者は、審問期日において、主張を述べる権利を有することになったといえる。つまり、裁判所に対して直接口頭で意見を述べる権利を保障したものである。当事者が口頭での意見陳述までは必要ないと判断すれば書面のみで行うことも可能であるが、相手方の手続保障の必要性からいうと審問期日以外で口頭で意見陳述を行うことは予定されていないであろう。

④ 当事者の審問立会権

審問の期日が開かれるときは、原則として当事者は立会う権利がある。ただし、当該の他の当事者が当該期日に立ち会うことにより事実の調査に支障を生ずるおそれがあると認めるときは、この限りではないとされている（69条）。

「事実の調査に支障を生ずるおそれ」とは、DV事案などでDVを受けた妻が夫の立ち会いを拒む場合などを想定したものであるが、立会権の制限は反対当事者の手続保障の重大な制約となるので、ついたてを立てるなど直接顔を合わせないだけでなく、手続代理人がいるときは、手続代理人のみの立ち会いを認める方法、TV会議を活用する方法等の方法を考えるべきである。一方、当事者だけが出席する審問期日は、極例外的な場合に限られると解すべきである。

尚、当事者の立会権を認めるのであるから審問にあたって裁判所からの質問に加えて、当事者からの質問（反対質問も）を認めることも、当然含むと解釈すべきである。

⑤ 事実の調査の通知

家庭裁判所が事実の調査をしたときは、特に必要がないと認める場合を除き、その旨を当事者及び利害関係参加人に通知しなければならない

(70条)。

前述したように、別表第一の事項の審判も含めて通則で家庭裁判所が事実の調査をした場合で、その結果が当事者による家事審判の手続の追行に重要な変更を生じ得るものと認めるときは、当事者らに通知しなければならない(63条)とされているが、別表第二の事項の審判では家事審判の手続の追行に重要な変更を生じない場合も含めて事実の調査をしたことは原則的に通知しなければならないのである。

これにより当事者は、裁判所が事実の調査をしたことを知ることが出来、かつ記録の閲覧・謄写により事実の調査の内容・結果を知ることが出来るのである。当事者からみて透明性のある適正な手続の保障として重要な改正点である。

⑥ 審理の終結

旧法下の審判手続には「終結」という概念がなかったが、新法では家庭裁判所は、相当な猶予期間において審理を終結する日を定めなければならないとされた(71条)。これにより当事者はその日までに、裁判資料の提出を義務づけられ、裁判の判断の基礎となるべき資料もその日までのものということで、資料の範囲も明らかになる。

⑦ 審判日の指定

さらに、審理の終結時には、審判日を定めなければならなくなった(72条)。従来、いつ審判が出されるか明示されず、遺産分割事件等は審判が出るのに何年もかかるといった実情もあったが、こうした事態を避ける意味で画期的な規定である。

(3) 当事者の手続保障のもつ意義

これらの規定は、当事者間での主張・立証即ち攻撃防禦の対象を明らかにし、また、裁判所がそれらの事実の中から何を根拠にして裁判をしたのかを当事者にとっても可視化するための手続保障である。それはまた、法律面・事実面での裁判所・当事者双方間の情報の共有化であり、当事者にとっても納得のいく裁判、適正な裁判の担保でもある。代理人にとっては、従来のように細々とした事情も含めて詳細な事実を書き連

ねる書面ではなく、できるだけ主要な事実を整理し、それを根拠づける資料を提出する、それを審理終結日までに行うことが要求されることになる。また審問についても裁判官による質問にまかせるのではなく、代理人からの積極的な質問が必要になるであろう。

4. 行為能力を制限されている人たちの意見表明・自己決定権の尊重

国際的にも国内的にも行為能力を制限されている人たち（制限行為能力者）にも意思や意見があり、それを出来るだけ尊重し、その人たちの自己決定を支援していこうというのが流れである。それにそった改正の主なものは以下のとおりである。

（１）意思能力ある限り、手続行為ができる審判・調停事件

新法は原則的には民事訴訟法を準用し、制限行為能力者は法定代理人によらずには家事事件における手続行為が出来ないとしつつ（17条①）も後見開始の審判事件、後見開始の審判取消しの事件、成年後見人選任の審判事件等一定の事件類型においては、成年後見人となるべき者及び成年被後見人は、意思能力があれば法定代理人によらずに自ら手続行為をすることができると明記した（118条）。

そしてこの規定は各則で他の種類の事件に準用されている。たとえば保佐に関する事件での被保佐人となるべき者や被保佐人（129条）、補助に関する事件での被補助人となるべき者や被補助人（137条）、そして夫婦間の協力扶助に関する処分の審判事件（財産上の給付を求めるものを除く）における夫及び妻（151条①）、さらに子の監護に関する処分の審判事件（財産上の給付を求めるものを除く）における子（151条②）、親権喪失・親権停止又は管理権喪失の審判事件の子及びその父母（168条③）、親権者の指定は又は変更の審判事件の子及びその父母（168条⑦）等である。

また調停事件でも、①夫婦間の協力扶助に関する処分の調停事件（別表第二の1）の夫及び妻、②子の監護に関する処分の調停事件（別表二

の3)の子、③養子の離縁後に親権者となるべき者の指定の調停事件（別表第二の7）の養子その父母及び養親、④親権者の指定又は変更の調停事件（別表第二の8）の子及びその父母、⑤人事訴訟法第2条に規定する訴え（人事に関する訴え）を提起することができる事項についての調停事件の訴訟行為をすることができることとなる者も同様である（252条）。

以上のように「意思能力がある限り手続行為能力がある」とされる事件類型が相当数にのぼる。

（2）手続代理人の規定の充実

手続行為につき行為能力の制限を受けた者が手続行為をしようとする場合において、必要があると認めるときは、裁判長は申立により又は職権で弁護士を手続代理人に選任することができる（23条①②）。これら裁判所による手続代理人の選任は手続行為に制限をうけた者が自分で手続代理人を委任しない場合に裁判所が手続代理人を選任するものであり、行為能力に制限をうけた人たちに対してその行為能力を補完し、彼らの意思決定を支援する国家としての援助制度であるともいえよう。ある意味、家事事件における国選弁護人制度とも言える。弁護士としても、これらの規定を積極的に活用したい。

5. 子どもの地位の強化、子どもの手続代理人の新設

（1）子どもの意思の把握等

子ども（未成年者）は、手続行為に制限をうけた者であるが、新法は前述した手続行為に制限をうけた者の意思や自己決定権の尊重に加えて、特に「子の意思の把握」を裁判所に義務づけている。即ち、家庭裁判所は、親子、親権又は未成年後見に関する家事審判その他未成年者である子（未成年被後見人を含む）が「その結果により影響を受ける家事審判の手続」においては、子の陳述の聴取、家庭裁判所調査官による調査その他の適切な方法により、「子の意思を把握するように努め」、審判

するに当たり「子の年齢及び発達の程度に応じて、その意思を考慮しなければならない」旨の規定が新設された（65条）。

この規定はいうまでもなく、わが国がすでに1994年に批准している国連の「児童の権利に関する条約」の12条の子どもの意見表明権の具体化である。

同条2項においては「子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる」とある。

この条約を批准するにあたって、さらに批准後も、政府見解は国内法の改正は一切必要ないと答弁してきたが、家事事件という子どもにとって重大な影響を与える手続においてようやく司法的手続における子どもに意見表明の機会を与え、それを尊重するための総則規定が新設されたことは画期的であり、かつ意義深いものがある。

同条は調停手続にも準用される（258条）。一定の家事事件について手続行為ができるのは「意思能力がある」子どもに限られるが、同条は「子の年齢及び発達の程度に応じて」その意思を考慮しなければならないのであるから、言語的表現ができない乳幼児についても何らかの方法で、その意思を把握し考慮することが裁判所に義務づけられているのである。また同条は、親子、親権又は未成年後見に関する事件を例示するが、それだけでなく未成年者である子が「その結果により影響を受ける」審判・調停手続全般に及ぶものであり、審判する裁判所が「子の意思の把握」を怠れば、審判は違法となり、抗告事由があることになる。

（2）15歳以上の子の陳述聴取の義務づけ

旧法下では規則に「子の監護に関する審判をする前に、その子の意見を聴かなければならない」との規定があるだけであったが、新法は、前記総則的規定のほか、たとえば次の規定において、15歳以上の未成年者からの陳述聴取を義務付けている。

子の監護に関する処分の審判（152条②）、子の監護に関する処分の審

判を本案とする保全処分(子の監護に要する費用に関する仮処分を除く)(157条②)、未成年後見人が未成年被後見人を養子とする場合の許可審判、未成年者を養子とする場合の許可審判(161条③)、特別養子縁組の離縁の審判(165条③-1)、親権喪失、親権停止又は管理権喪失の審判、同取消しの審判、親権又は管理権の辞任の許可の審判、親権又は管理権の回復の許可の審判(169条①)、親権者の指定又は変更の審判(169条②)、親権者の指定又は変更の審判を本案とする保全処分(175条②)。

(3) 子どもの手続代理人の新設

① 子どもの手続代理人の枠組み

前述したように未成年者でも意思能力がある限り、法定代理人を通さずに自ら手続行為ができる事件類型が相当数ある。たとえば子の監護に関する処分の審判・調停事件(監護者の指定、面会交流、子の引渡し等の事件)や親権者の指定、又は変更の審判事件での子である。これらの事件において直接の当事者(申立人、相手方)は子の両親であり、従来は子は家庭裁判所の手続の「かやの外」におかれていた。しかし新法では、子は審判・調停の「結果により直接の影響を受けるもの」として家庭裁判所の手続に利害関係参加することができる(42条②)ことになった。

また自ら手続参加しない場合でも「家庭裁判所は、相当と認めるときは、職権で」子を家事手続に参加させることができる(同条③)。このように未成年者でも手続に参加することができる。その上、前述したように裁判長は子ども(未成年者)が、手続行為をしようとする場合に「必要があると認めるときは」「申立て」、あるいは「職権」で弁護士を手続代理人に選任できるのである(23条①②)。

もちろん高年齢の子であれば自ら手続に参加し、親の手続代理人とは別に自らの手続代理人を委任することも可能であろう。しかし多くの場合は、子ども自身が自ら参加の是非を判断することができるとは限らないので、裁判所が職権で強制的に手続に参加させ、必要に応じて職権で弁護士を手続代理人に選任するということになろう。これが子どもの手

続代理人である。

② 家庭裁判所調査官とのちがい

家庭裁判所調査官はあくまでも、審判や調停のための資料収集を目的とする。調査官は裁判官からの調査命令の範囲内での子どもの調査をする。子どもは調査の客体であり、子ども自身が審判・調停に権利主体として参加できるわけではない。従って調査官の方から子どもに手続がどの段階にあって、どのような結論になるかの見通しを話せるわけではなく、子どもから調査官に聞きたいことを聞けるわけでもない。そして何よりも調査は1～2回実施される程度であり、子どもの側に立って子どもを保護する役割は果たせない。これに比し、「子ども手続代理人」は裁判所から独立した地位を有し、子どもの側に立って、手続の現状についての情報を与え、手続の見通しをふまえた助言ができる。その審判・調停事件が係属している間、頻繁に子どもと接触し、子どもと対話する中で、子どもの真意を把握し、子どもの最善の利益にかなう解決方法を探ることができる。子の監護に関する紛争では監護親とは独立した立場で子どもの真意を双方当事者に伝えることにより、当事者の和解を促す役割も担えると思われる。

③ 離婚調停と子どもの手続代理人

ところで、子どもの手続代理人は、離婚調停でも選任され得るものであろうか。前述したように「親権者の指定又は変更」の審判及び調停事件では意思能力のある子は手続行為能力があることが明記されている(168条⑦、252条④)。しかし、252条5項は人事訴訟を提起することができる事項の調停事件(離婚調停事件は当然これに入る)において手続行為能力があるものは「同法(人訴法)第13条第1項の規定が適用されることにより訴訟行為をすることができることとなる者」と規定し、「子」とは明記していない。しかし人訴13条1項は、人事訴訟の訴訟行為能力は民法の適用をうけず、未成年者であっても意思能力があれば訴訟行為能力があるとしているのであるから「子」も当然含まれると解釈すべきである。「親権者の指定」は離婚と同時に決められるべきとされ親権者

の指定のない離婚は実務上認められていないため離婚後の親権者指定の審判は実務上あり得ないこと、かつ「親権者の変更」の審判、調停事件での子には手続行為能力を認めることとの均衡がとれないからでもある。そして、「子」は両親の離婚により「直接の影響を受けるもの」であるから、調停に利害関係参加でき、その際弁護士の手続代理人を選任することができることになるのである。

④ 子どもの手続代理人の活用

上記のように子の監護や親権をめぐる事件において、当の子の意思を手続に反映し、子自身が弁護士の手続代理人を通じて手続に主体的に関与する機会が保障されることになった。弁護士としては、「子どもの手続代理人の選任」を促す上申をしていくことが期待されるし、裁判所も事件の解決のためにも積極的に選任すべきであろう。

この制度は意思能力のある子どもが手続に参加する際の手続代理人の制度である。諸外国で採用されている意思能力の如何にかかわらず（0歳児の子どもも含めての）、子どものための独立した保護機関である「子ども代理人（補佐人）」とは異なるが「子ども代理人」の端緒的な枠組みがつくられたことは大いに評価できるであろう。

6 利用者・市民が利用しやすい手続の新設あるいは拡充

（1）電話会議

新法では「当事者が遠隔の地に居住しているときその他相当と認めるときは」「家庭裁判所及び当事者双方が音声の送受信により同時に通話を行うことができる方法によって」期日における手続を行うことができることになった（54条①、258条で調停にも準用）。いわゆる電話会議の採用である。遠隔地でなくとも身体的不自由のため出頭できないときも相当と認められるであろう。電話会議は民事訴訟においてすでに実現しているが、民事訴訟法の場合には当事者の一方は裁判所に出頭していなければならないが、新法での電話会議による審判・調停手続は「当事者

双方」とも出頭しないで、電話での通話で可能となり、民事訴訟よりもより便利になった。

規則によると電話番号、通話者、通話場所を特定する必要があるが（規則42条①②）、代理人がついていない場合にも利用できる。長時間の調停には向かないであろうが、調停条項を最終的に結めるときなど大いに利用すべきである。裁判所としては、小規模な支部あるいは出張所にも電話会議の可能な機器の整備をすべきである。

（２）審判前の保全処分

審判前の保全処分についても、新法は規定を整備した。まず、各則において、その事件類型によって具体的にどのような保全処分ができるかを大変詳細に規定した。

また、法制審では本案（審判）係属の必要性につき最後まで議論がなされたが、結局本案係属は必要とされた（105条）。

しかし、今回の改正で、一定の審判事件については、家事調停の申立てがあった場合には、審判の申立てがなくても、保全処分の申立てをすることが明記された。

この場合、その本案事件は、当該家事調停が審判移行した後の家事審判事件である。

家事調停の申立てでも保全処分の申立が可能となる事件はたとえば次の通りである。

- ① 婚姻に関する審判事件を本案とする保全処分であって、仮差押え、仮処分その他の必要な保全処分
 - ・ 夫婦間の協力扶助に関する処分の審判事件（157条1項1号）
 - ・ 婚姻費用の分担に関する処分の審判事件（同項2号）
 - ・ 子の監護に関する処分の審判事件（同項3号）
 - ・ 財産分与に関する処分の審判事件（同項4号）
- ② 親権者の指定又は変更の審判事件を本案とする保全処分であって、仮処分その他の必要な保全処分及び職務執行停止又は職務代行者選任の保全処分（175条）

- ③ 遺産の分割の審判事件を本案とする保全処分であって、財産の管理者の選任等の保全処分又は仮差押え、仮処分その他の必要な保全処分（200条1項）

（３）高裁での調停が可能に

旧法では、家庭裁判所が出した審判に対し即時抗告がされた場合、高等裁判所で家事調停をすることができなかったのもので、一旦原審の家庭裁判所に差戻してから調停に付されていた。新法では、訴訟または家事審判事件が係属している高等裁判所は自庁でいつでも職権で家事調停に付することができる（274条③）。調停委員会による調停はもちろん、裁判官のみの単独調停も可能となった（同条⑤、247条）。たとえば遺産分割審判事件の抗告審でも、あるいは相続財産確認訴訟の控訴審においても当事者間での合意が成立するときには、調停に付し調停成立が可能となったので、多に活用できよう。

（４）受諾調停の拡大

一部の当事者が調停の内容には納得しながら、当事者が遠隔の地に居住していることその他の事由により出頭することが困難な場合、その当事者があらかじめ調停委員会（単独調停の場合はその裁判官）から提示された調停条項案を受諾する旨の書面を提出し、他の当事者が調停期日に出頭して当該調停条項案を受諾したときは、当事者間に合意が成立したものとみなし、調停を成立させることができる（270条）。但し離婚又は離縁の調停事件については適用されない（同条②）。これは、所謂受諾調停といわれるもので、旧法では、遺産分割調停事件にしか認められなかったものであるが、それが家事調停の手続一般に拡大された。それまでの調停期日には出頭していたが、最終期日に限って病気その他の事情で出頭できない場合などに活用できるであろう。電話会議で、調停を成立させることも可能であるが、意思確認を確実にする意味で調停条項案を示し、それを受諾する書面を提出してもらって調停を成立させるという形で利用できる。

(5) 調停に代る審判

旧法にも調停に代る審判の規定はあったものの、乙類の事件には適用がなかったため、ほとんど利用されていなかったが、新法では、別表第二の事項についても調停に代る審判が可能となった(284条①)。但し、277条1項に規定する事項についての家事調停の手続(即ち人事訴訟を提起することができる事項についての家事調停手続)は、除外される(同項但書)。この規定により、たとえば、婚姻費用や養育費の請求のような事件では、わずかな金額の違いであっても当事者には意地もあって合意はできないが、審判があるのであれば異議は出さないというケースもあるであろう。この審判に対しては異議の申立が出来、その場合には審判はその効力を失うが、当事者が調停に代る審判に服する旨の共同の申出をしたときは異議を申立てることはできない。

(6) 調停はどう変わるか

新法では、調停申立書の写の相手方への送付が原則的に義務づけられた(256条)。その趣旨については前述したとおりであるが、従来調停が申立てられても相手方には期日の呼出し状しか送られて来なかった状況が大きく変わる。

申立書は正本の他に相手方の人数分の写しを用意して提出することになる。また、申立書の内容を相手方が読むことを念頭において記載することが必要になる。いたずらに相手を刺激したり、誹謗中傷する感情的な記載は避けるべきであろう。相手方に対しては、答弁書的な書面の提出も求められることになると思われる。

それ以外は、一見すると調停手続についての大きな変化はそうないようにみえる。しかし、別表第二の事項の調停は、調停不成立の場合には、当然に審判手続に移行する。そして、審判手続に移行したときは、原則として記録の閲覧謄写が認められるのであるから、調停手続で提出した主張書面や資料は、原則的に相手方の目に触れることを念頭において提出しなければならない。従来のように「調停委員限り」の書面の提出はおそらく許されず(調停委員は読むだけは読んでも当事者にその書面を

返し、記録に綴られることはないであろう)。相手方に開示してもらっては困るものについては、提出時に非開示の上申をしておかなければならない。

さらに「調停のできる事項の審判手続」として前述したように、種々の特則で当事者主義的な構造での審判手続が控えている。そうすると、調停段階から相手方を意識し、刺激したり誹謗中傷した感情的な記載は避け、相手方にも伝えたい情報をできるだけ、正確に記載し、主張を裏づける資料をそえて提出することを心がけるべきであろう。そのような調停での主張や立証の整理がされていれば、審判に移行してからも、それらの積み重ねの上での審判ということで迅速な審判が得られるであろう。現に遺産分割調停審判の実務では、すでにこうした運用が相当程度定着していると思われるが、今後他の審判事件でもそうした実務運用がされていくであろう。

しかし離婚調停のように当事者主義的な進行にはなじまないものも多くある。調停委員会としても資料のないものは事実もないものとして扱うというような形式的硬直的な姿勢はとるべきではなく、当事者の言い分をじっくり聞くことが大事であることは言うまでもない。争点にはならなくてもささいな事実の対立が、実は当事者が最もこだわり、感情的対立の原因になっていることもよくあるからである。そのため、新法では調停は審判とは異なる規律をしている。これをふまえた新法の運用を考えるべきであろう。

おわりに 家裁の人的・物的拡充を！

以上概観したように、家事事件手続法は家事手続が当事者にとって利用しやすくかつ納得のいく適正な裁判を保障するように様々な改善と工夫をこらした内容となっている。家庭裁判所が担う役割が、これまで以上に大きくなることもまちがいない。家族の変化に伴う時代の要請をふまえて、家庭裁判所は真に利用者・市民のニーズにこたえ、新法の立法

別表第二

項	事項	関係となる法律の規定
九	債権の順位上の決定及びその決定の変更又は取消法	民法第八百七十八條及び第八百八十條
十	債権の相互又は方について其決定及びその決定の変更又は取消法	民法第八百七十九條及び第八百八十條
十一	破産の場合における数ある所有権者の申立書の優先	民法第八百九十七條第二項
十二	遺贈の分割	民法第九百七十五條第二項
十三	遺贈の分割の禁止	民法第九百七十六條第三項
十四	繼承分を定める処分	民法第九百四十五條之二第二項
厚生年金保険法等		
十五	請求すべき 分割割合に関する処分	厚生年金保険法(昭和二十九年法律第百五十五号)第七十八條之三第二項、国家公務員共済組合法(昭和三十三年法律第二十号)第六十條之三第二項、地方公務員共済組合法(昭和二十八年法律第二十号)第五十二條之三第二項、日本郵政公社職員共済法(昭和二十八年法律第二十号)第五十二條之三第二項において準用する場合を含む。及び地方公務員共済組合法(昭和二十七年法律第五十二号)第五十五條第二項
社会福祉施設等		
十六	扶養義務者の負担すべき費用額の確定	生活保護法第七十七條第二項(シロシロ)生活保護法の改正に関する法律(平成二十年法律第百八十二号)第二十一条第一項において適用する場合を含む。

裁判員裁判について

—弁護活動に対する若干の提言—

弁護士

元千葉地方裁判所判事

波 床 昌 則

I. はじめに

平成21年5月から裁判員裁判制度が施行されている。裁判員裁判は、市民が合議体の一員として審理、評決に関与することから、それまでの職業裁判官による裁判と比較してどのような傾向が生じるのか、注目されてきた。

第1に、自白事件についていえば、量刑が重い方向にシフトした事件類型と、軽い方向にシフトした事件類型がある。性的犯罪は量刑が格段に重くなった事件類型の一つであり、逆に、寝たきりの高齢配偶者を介護疲れから殺めたような事件は量刑が軽くなったと思われる事件類型の一つである。

ところで、例えば、性的犯罪を取り上げて、裁判員裁判になってからの量刑をみると、一般的に、被害者の処罰感情の厳しさや、被告人の傾向性の強さ、再犯のおそれの大きさが重視されているのではないかと印象を受ける。もちろんそれらの量刑事情を軽く扱うことはできないものの、過度に重く評価することは量刑の判断枠組みの観点からは問題がある。

弁護人としてはこのような問題意識をもって裁判員裁判に臨む必要があると思われるが、実際の裁判員裁判ではこのような問題意識をもって主張、立証が工夫されているケースは少ないように感じられる^(注1)。

第2に、否認事件についていえば、弁護人による冒頭陳述や最終弁論については、弁護人の弁論能力が飛躍的に改善されたことをうかがわせるようなものになってきているが、検察官による冒頭陳述や論告に比較すると、分かりにくいとの評価が多く、また、書証や人証を取り調べる証拠調べの段階においては、ポイントを踏まえたインパクトのある立証がなされているとはいいい難い現状があるように思われる。

弁護人としては、冒頭陳述、証拠、最終弁論が太い弁護方針の下で一貫していると感じさせるような弁護活動を行うことが肝要である。

私は、東京地裁で勤務していた当時、裁判員裁判の準備段階に実施された模擬裁判に関与し、平成21年以降は同地裁の裁判員裁判に実際に携わり、平成22年9月に千葉地裁に転勤となってからは、退官した平成24年3月までの間に同地裁で数多くの裁判員裁判に携わる経験をもつことができた。本稿は、これらの経験に基づき、裁判官としての立場でみていた裁判員裁判における弁護活動について感じていた課題とその改善策を若干述べようとするものである。もとより私の経験には限りがあつて安易な一般化は慎むべきであり、また浅学非才の身であつてどこまで正鵠を射た提言ができるか心許ないところがあるが、裁判員裁判においても熱心に弁護活動に取り組んでおられる弁護士の先生方の参考の一助になればと念じつつ、卑見を述べることにする。

Ⅱ. 自白事件における弁護活動

1 最近の量刑傾向とその問題点

裁判員裁判制度が実施されてからの性的犯罪や故意に基づき人の死亡が惹起された殺人、傷害致死、保護責任者遺棄致死、危険運転致死などの罪の量刑は、裁判官裁判の時代に比べて重くなる傾向にある。

この量刑傾向の背後に共通するのは、被害者の保護を重視する市民の裁判員としての感覚であると思われる。かつての裁判官裁判の時代には、一般市民から、性的犯罪や殺人罪などの量刑が軽過ぎるという批判を受けることが多かった。被害者保護の視点は、手続面においては被害者参加制度の採用、告訴期間の延伸・撤廃、公訴時効期間の延伸・撤廃などの形で実現し、実体面においては法定刑の引き上げ、集団強姦罪の新設などの形で実現したが、量刑面においては、裁判官裁判の時代にも徐々に重くなる方向に動いてきてはいたものの、裁判員裁判の時代になってから明瞭な重罰化傾向をもたらしたのである。

ところで、最近の性的犯罪や殺人罪などの量刑をみていると、極めて重い刑が宣告されている事案が散見され、ときには検察官の求刑を上回

る刑が宣告される事案もみられる。市民の感覚が素直に量刑に反映されているという点では、裁判員裁判の制度趣旨に沿っているとの積極評価ができる反面、量刑が本来あるべき量刑判断の枠組みを踏まえて行われているのか、疑問を覚えるようなときもないではない。弁護人においても、これまで、被告人に有利な量刑事情を主張、立証はするものの、量刑判断の枠組みの中で被告人に対する責任刑の枠を前提にしながら個々の量刑事情の評価の方向性や軽重を意識的に論じる姿勢には乏しいものがあるように思われる。

以下においては、まず、弁護人が弁護活動を行うに当たってわきまえておくべき量刑判断の枠組みをまず確認したうえ、それを逸脱した量刑判断がなされることがないように弁護人として採るべき方策を若干提言したい^(注2)。

2 量刑判断の枠組み

(1) 相対的応報刑論と「行為責任の原則」

量刑は、刑罰の目的ないしは正当化根拠に沿うものでなければならない。

刑罰の目的としては、応報、一般予防及び特別予防があるとされている。これらの目的のうち、どれをどの程度重視するかは、犯罪論の体系とも関連していろいろな立場があるが、通説的な立場は、応報刑を基本にしながらも、一般予防及び特別予防を副次的に考慮する相対的応報刑論である。

いうまでもなく、応報は、個別の犯罪行為に対する否定的評価であるから、刑罰論において、応報を基本に据える限り、「行為責任の原則」が帰結されることになる。また、責任は、人が犯罪行為に及んだことに対する非難可能性である。この非難可能性には有無だけではなく程度が存在する。いわゆる責任主義の要請は、故意又は過失がない行為を犯罪として処罰してはならないという形で犯罪論として表れるだけではなく、行為に及んだことに対する非難可能性の程度を超えて刑を量定することは許されないという形で刑罰論としても表れるのである。

ところで、量刑論として問題となる「責任の程度」というときの「責任」とは、一体どういう概念であろうか。

この点については、一方で、量刑論で問題となる「責任」とは、犯罪論で論じられる要件の一つである責任（狭義の「責任」）という概念とは異なり、構成要件該当性、違法性、責任からなる犯罪性（広義の「責任」）を意味するという立場がある^(注3)。この立場からは、量刑における責任の量は、違法の程度と（狭義の）責任の程度を相乗したものとなる^(注4)。

他方で、量刑論で問題となる「責任」とは、構成要件、違法性と区別される犯罪論体系上の「責任」（狭義の「責任」）そのものを意味するという立場もある^(注5)。この立場からは、違法性の程度が責任非難と関係するのは、責任はそもそも実体ではなく行為の属性ないしは評価であって、責任の評価は常に違法行為に関係した判断であるから、結局、責任とは「帰責可能な不法」を意味するにほかならないからであるという説明がなされており、したがって、量刑に当たっては、まず、犯罪行為によってもたらされた違法性の程度を推し量り、次に、当該犯罪行為に及んだ者に対する非難可能性の程度を考慮し、その非難可能性の程度に応じて、違法性の程度が当該行為者に帰責されることになる。

実務上は、量刑における「責任」という概念については、広く理解してこれを用いているのではないかと指摘されている^(注6)。

（２）責任刑と「幅の理論」

応報とは、犯罪行為に及んだ者に対してそれに見合う責任を負わせる考え方である。そして、責任を非難可能性という観点からみた場合、犯罪行為に及んだ人に対してどの程度の非難が妥当するかは、本来、幅をもって捉えられる性質の問題と考えられる。刑が責任相応のものかどうかは、野球に喩えていえば、ストライクゾーンのようなものであって、ストライクゾーンを外れていなければ、刑種においても刑量においても了解できるものとしてイメージできるものであるからである。もし応報が文字どおりの同害報復を意味するというのであれば、被害と同等の内

容の刑罰を、いわば反作用の「点」として科すということも考えられないことはないであろう。しかし、国家が刑罰を科す目的は同害報復にあるわけではなく、かつ、刑罰の内容も同害報復が図れるようなものとはなっていない。もとより国家は被害者に代理して犯罪に及んだ者に対して刑罰を科すわけでもない。ましてや、応報といっても現代では同害報復ではなく、犯罪と刑罰の等価性という高度に抽象化された責任のいわば清算を求めるものであるとすれば、責任非難に対応する刑種、刑量を点で確定することは難きを強いるものといわなければならない。責任非難の程度には本来的に幅があると考えるべきであろう^(注7)。

(3) 犯情と一般情状

それでは、責任刑はどのような事情に基づいて決められるべきであろうか。量刑事情にはさまざまなものがあり得るが、大きくは、犯情に属するものと、それ以外の一般情状に属するものに分けることができる。

このうち、犯情は、被告人の刑を量定する上で、第一義的に重視すべき量刑因子と考えられる。なぜならば、刑罰が目的論的には相対的応報刑として捉えられるべきものであり、かつ、刑の量定に当たって考慮される責任非難の程度が行為責任の原則に基づくべきものであるとすれば、犯罪事実とこれに密接に関連する事項からなる犯情にまず着目すべきことは当然であるからである。

そして、犯情を基に責任非難という観点から画される刑の幅、すなわち責任刑の中で、刑罰の副次的な目的として位置付けられる一般予防及び特別予防という観点から一般情状を考慮して最終的な宣告刑を決める、という思考を量刑の基本的な判断枠組みとすべきである^(注8)^(注9)。責任主義の原則は、犯罪行為の重さとの均衡により刑の公平さを維持するための原則にはほかならないともいわれるが^(注10)、そのような公平性の要請も、犯情を第一義的に考慮して決定された責任刑を枠とし、個別の一般情状はその枠の中での修正要素にとどめることによって、実現できることになる。実務上も、例えば、東京高判平10・4・6判例時報1661号160頁は、「刑の量定は、あくまでも犯罪行為に対する評価を中心

としてなされるべきが原則であり、そのことによって各行為者に対する刑罰の公平さもある程度保たれるのである」と説示している。

もっとも、一般情状は、責任非難という観点から画される刑の幅の中での修正要素にとどまるとはいっても、例えば、強姦致死罪等の傾向犯における被告人の傾向性の程度などは、大きな量刑因子となる場合があり得るし、また、実刑か刑の執行猶予が問題となる事案などにおいては、被害者の処罰感情の宥和や被告人の反省の程度、適切な指導監督者の存否などは、その判断の上で大きな量刑因子となることが多いのであって、一般情状が、犯情と比較して、影響力が乏しい量刑因子であることを意味するものでは決していない。

(4) 量刑傾向の把握

ところで、実務においては、これまでの裁判例の積み重ねによって、量刑相場といわれるものが形成されてきている。この量刑相場の形成が可能となっているのも、量刑が、千差万別の一般情状に重きを置くことなく、犯情が第一義的に考慮されて量刑が決められてきたことの証左と考えられる。

裁判員裁判においては、職業裁判官がこれまで形成してきた量刑相場にとらわれる必要はないものの、これをこれまでの量刑の傾向という程度の意味にとらえ直した上、最終評議においては、裁判員に対しても適切な形でその情報が参考として供されるべきであろう^(注11)。最終評議においては、裁判員量刑検索システムに当該事案で重視すべき犯情に属する量刑事情(項目)を入力して得られる量刑資料を参考にしながら、まず、責任非難という観点から考慮すべき量刑事情を考慮して刑の幅(責任刑)のイメージをつかんだ後に、一般予防ないし特別予防という観点から考慮すべき一般情状を斟酌して宣告刑を決定するという形で量刑評議が進められるべきであると考えられる。

3 適正な量刑判断を得るための弁護活動

(1) 公判前整理手続において責任刑を議論する必要性

性的犯罪や故意に基づき人の死亡が惹起された殺人、傷害致死、保護

責任者遺棄致死、危険運転致死などの罪についての量刑の重罰化が、被害者や遺族の処罰感情の厳しさ、ときには被告人の犯罪性向の強さや再犯のおそれの大きさなどといった犯情に属さない量刑事情によって、大きく影響されており、その結果、宣告刑が責任刑の上限を上回るような事態がときに引き起こされているのであるとすれば、そのような事態は避けなければならないことは、上述したところから明らかであろう。責任刑を逸脱した量刑は違法である^{(注12) (注13) (注14)}。ことに責任刑の上限を上回る刑が宣告されるのを避けるために最善の努力を払うべきことは、弁護人としての当然の努めでもあるはずである。

そのためには、公判前整理手続の中で、責任刑について議論をする必要性のある事件が存在すると思われる。しかしながら、公判前整理手続の中で責任刑について議論されるということは、これまで極めて稀だったのではないかとと思われる。

また、裁判官から最終評議の場で裁判員に対して適切な責任刑についての情報を提供してもらうためにも、公判前整理手続の中で、弁護人は裁判官に責任刑について問題意識をもってもらっておく必要がある。なお、その際、裁判員量刑検索システムは、弁護人も事前にアクセスが可能であるから、最大限、同システムを活用するなどして準備をしておくことが肝要である。

このような準備を行い、実際に公判前整理手続の中で責任刑が意識されていれば、いかに被害者らの処罰感情が厳しい事案であっても、あるいは、いかに被告人の犯罪性向が強い事案であっても、行為責任の原則から導かれる責任刑の幅を逸脱するような重過ぎる量刑は回避できることになると思われる。

(2) 公判において量刑事情の評価につき適切な説明を行う必要性

裁判員裁判では、法曹の間ではこれまでさしたる説明も要せずに通用してきた感覚や思考が、市民である裁判員からは容易に納得が得られないということが起こり得る。

裁判員裁判では、例えば、①被告人が犯行に及んだ際、心神耗弱にま

では至っていなかったにしても、精神の障害により是非を弁別しこれに従って行動する能力が不十分な状態にあった場合に、その精神状態を被告人に有利な事情として評価すべきであるといえるかどうか、必ずしも判然としない。また、②被害弁償がなされた場合に、それが被告人に有利な事情として評価されるかどうか、必ずしも判然としないのである。

まず、①の点についてみると、一般論として、同一の量刑事情が責任的な観点からと予防的な観点からとでは評価方向を異にすることがあり得ることに留意する必要がある。そして、このような二つの観点から、改めて、被告人の上記のような精神状態を評価してみると、上記のような精神状態は、片や被告人に対する責任非難を減輕させる事情であるが、他方で、特別予防の必要性を高める事情でもあるとみることが可能である^(注15)。しかしながら、被告人の上記のような精神状態を特別予防の必要性を高める事情として考慮することは、法的に正しい思考といえるかどうかは疑問の余地がある。ましてや、被告人が上記のような精神状態にあることが、被告人を危険人物として認識することにつながり、社会防衛の観点からできるだけ刑務所に隔離しておくべきであるというような発想になって、責任刑を上回る刑が宣告されるようなことになれば、それは到底是認できないところであろう。

したがって、裁判員裁判では、同一の量刑事情についても被告人に有利にはたらくとともに不利に評価されることがあり得る、その意味で双方向性の評価があり得ることをも念頭においたうえ、弁護人として被告人にとって適正な量刑を実現するために量刑事情について十分な説明を加える必要のあるときがあるのである。

次に、②の点についてみると、被害弁償は、簡単にできるものではなく、弁護人が被害者側の心情に慎重に配慮しながら時期を選んでやることができるものである。しかしながら、弁護人がせっかく尽力して被害弁償に成功しても、裁判員は、もしかすると、被害者が被害弁償を受けることは当然の権利であって、被害弁償されたことがなぜ被告人に有利な事情になるのか理解できないかもしれない^(注16)。

被告人に反省の情がみられることは、特別予防の観点から、被告人にとって有利な量刑事情となる。したがって、被告人が被害者に対して謝罪するとともに反省の意味を込めて自ら被害弁償をしたのであれば、その犯行後の行動は、被告人の反省の情を推認させる間接事実として考慮できることに疑問はないと思われる。

問題は、被害弁償をしたこと自体を被告人に有利な量刑事情として考慮し得るかである。実務上は、例えば、共犯者において被害弁償した事実を被告人自身の量刑判断に当たっても有利な事情として斟酌してきたように、これまで被害弁償がなされた事実自体を、結果の回復とみて、被告人に有利な量刑因子として考慮してきたと思われる。しかしながら、このような感覚は受け入れられない可能性もある。このような発想にどのように接して行くべきかは今後の課題の一つであるが、審理の過程では、少なくともこのような発想があり得ることを前提として弁護人は主張、立証に工夫を凝らす必要があろう。

Ⅲ．否認事件における弁護活動

1 否認事件の立証構造についての確認の必要性

否認事件には、公訴事実に争いがある事件（細分すると、事件性に争いがある事件、被告人と公訴事実との結び付きに争いがある事件、犯行態様等の客観的公訴事実には争いがある事件、故意等の主観的公訴事実には争いがある事件がある。）のほか、違法性阻却・減少事由や責任阻却・減少事由の存否が争われる事件がある。

そして、上記の各争点を要証事実としてみた場合、当該争点を直接証明する証拠がある「直接証拠型」の事案か、間接的に推認する証拠しかない「間接証拠型」の事案かをまず把握したうえ、直接証拠型の事案であれば、当該直接証拠が信用できるものであるかどうか、特に当該直接証拠の信用性を裏付ける補助証拠が十分にあるかどうかを検討することが必要となり、また、間接証拠型の事案であれば、当該争点を推認でき

るだけの間接証拠があるかどうか、すなわち、間接証拠から認定できる個々の間接事実の推認力の大きさを推し量るとともに、それらを総合すると当該争点を推認できるかどうかの判断を行うことが必要となる^(注17)。

弁護人としては、争点についての検察官の立証構造が直接証拠型なのか間接証拠型なのかをまず確認したうえ、以上の観点から反論、反証を準備することになる。

2 否認事件の公判前整理手続

弁護人が、公判前整理手続で行うべきことは、検察官請求証拠に対する証拠意見及び公判において弁護人が予定している主張を明らかにするとともに、証拠調べ請求を行うことである。予定主張は、最低限、上記1でみた争点及び当該争点についての検察官の具体的事実主張に対する意見が述べられていれば足りる。弁護人がこの意見をどこまで具体的に展開できるかは事案による。いつでも積極否認的な詳しい主張が必要とされるわけではなく、ましてや弁護人による別の筋立ての主張が常に必要とされるわけではない。

ところで、否認事件の公判前整理手続は、長期化の傾向がみられる。

その原因は、いくつか考えられるが、証拠開示の遅延が大きいものであることは疑いがない。例えば、弁護人は、類型証拠開示請求をして検察官から証拠の開示を受け、それらの証拠を検討した結果、改めて類型証拠開示請求を行うことがよくあるが、検察官は、そのような場合、当該開示請求に応じるか、あるいは類型証拠開示請求の要件に該当しないとしながらも任意開示に応じることが多いように思われる。そうであれば、検察官は、類型証拠開示の要件にこだわらずに早期任意開示の運用を確立すべきである。なお、検察官による証拠の任意開示の現在の運用については、相当広範囲に行われているとの評価がある反面、検察官にとって不利益にはたらし得る証拠の任意開示は行われていないとの批判もあるところである。

3 否認事件の審理

弁護人による冒頭陳述及び最終弁論については、検察官による冒頭陳述及び論告に比較して分かりにくいとの評価が多く、かつ、書証、人証を取り調べる証拠調べにおいては、弁護人によるポイントを踏まえたインパクトのある立証がなされているとはいえない現状があるように思われる。

その原因は、もちろん主張及び立証上の技術的な問題もあるが、根本的には、争点に対する弁護人の理解が不十分で、主張すべきことを十分主張できておらず、立証上もアピールすべきことを十分アピールできていないからではないかと考えられる^(注18)。

一例として、責任能力が問題となる事案を取り上げてみる。

責任能力の有無、程度が争点となる事案では、まず、責任能力が刑事責任の「前提」ないし「要素」となる理由が説明できなければならない^(注19)。市民である裁判員は、刑法39条の規定を理解しているとは限らず、むしろ市民社会を守るという見地からは、そもそも犯罪行為に及ぶような精神障害者は社会から隔離すべきであると考えているかもしれない。また、医療刑務所があるのであるから、精神障害者を刑務所に収容することに問題はないはずであると考えているかもしれないからである。

次に、心神喪失とか心神耗弱といった概念がどのようなものであるのかも説明できなければならない。判例（大審院昭和6年12月3日判決・刑集10巻682頁）によれば、心神喪失とは「精神ノ障碍ニ因リ事物ノ理非善悪ヲ弁識スルノ能力ナク又ハ此ノ弁識ニ従テ行動スル能力ナキ状態」であり、心神耗弱とは「其ノ能力著シク減退セル状態」である^(注20)。ここには、精神の障害という生物学的要素と、認識能力と制御能力という心理学的要素の二つによって責任能力が構成されていることになる。しかし、認識能力ないしは制御能力が欠如し、又は著しく減退している場合、それが「精神の障害により」といえなくても、論理的には非難可能性がなくなるか、又は著しく乏しくなるといえるのではなからうか^(注21)。人格障害や情動行動についての事案では、このような疑問が

解消されていなければ、裁判員に対する説明はおぼつかない^(注22)。人格障害の一類型である境界型人格障害についていえば、境界型人格障害は、精神病と正常との境にありながらも人格の偏りとして「精神の障害」に当たらないという割り切った理解も可能である。しかしながら、境界型人格障害の場合でも精神病類似の症状が出ることもあり、そのような症状を呈している状態で被告人が犯行に及んだ事案においては、被告人に対して、生物学的要素を満たさないから完全責任能力があったと即断することは相当とはいえないであろう。もともと「精神の障害」の定義がはっきりしていないことにも問題があるが^(注23)、責任能力について生物学的要素と心理学的要素の二つで構成する複合的方法が採用されていることの意味や、生物学的要素と心理学的要素の両者の連関について十分に考えを深めておけば、弁護人としては、境界型人格障害の事案においても、責任能力を説得的に争うことができると思われる。

ところで、裁判員裁判において法律概念について分かりやすい説明が必要となる事案については、まず、裁判所において、争点が煮詰まった公判前整理手続の終盤段階で説明案のたたき台を作ったうえ、検察官と弁護人に対してそれを提案し、双方の意見を聞きながら最終的な説明案を確定させるという手順を踏む場合が多い。しかしながら、弁護人としては、裁判所からの説明案の提示を待つまでもなく、争点に関する法律概念については根本にさかのぼった考察をあらかじめ遂げたうえ、責任能力を争う事案についていえば、責任主義、心神喪失・心神耗弱、精神の障害、認識能力、制御能力といった概念については、当該事案に即した説明案を自ら提案できるまで準備をしておくべきである。

また、公判前整理手続において、公判において証人尋問が予定されている鑑定人との事前カンファレンスの機会が設けられていれば、鑑定人に対して、被告人の疾患名、症状を具体的に確認することはもとより、病状が犯行に及ぼした影響についての医学的知見を慎重に確認することが肝要である。最近では、精神の障害と犯行との関係について、動機の了解可能性、犯行の計画性（突発性、偶発性、衝動性）、反道徳性の認

識（行為の意味・性質、違法性の認識）、精神障害による免責可能性の認識、平素の人格に対する犯行の異質性・親和性、犯行の一貫性・合目的性、犯行後の自己防御行動の7項目で説明しようとする提言が精神科医の側からなされている^(注24)。確かに、以上の7項目は、鑑定人の医学的知見に基づいて説明することができる場合も多いと思われるが、これらの項目は、本来的にはむしろ裁判所が証拠に基づいて認定すべき項目であると考えられる^(注25)。弁護人としては、鑑定人に対して、精神の障害と犯行との関係については、これらの項目にあまりこだわることなく、その医学的機序を確認して咀嚼することに精力を集中すべきであろう。そして、ICD-10（国際疾病分類）やDSM-IV（米国精神医学会診断基準）といった操作性診断基準によって病名が被告人に付されていても、そのことに安んじることなく、病状がいかに犯行に影響を及ぼしたのかを平易な言葉で説明できるようにすることが極めて重要である^(注26)。

このような準備作業を弁護人が積み重ねておけば、公判においても、冒頭陳述、証拠、最終弁論が太い弁護方針の下で一貫していることを感じさせるような弁護活動を行うことができるようになると思われる。

IV. おわりに

以上によれば、裁判員裁判においては、自白事件であっても、被告人にとって有利な量刑事情を主張、立証しただけではならず、あるべき量刑判断の枠組みについての理解を前提としたうえ、当該事案で問題となる量刑事情をこの判断枠組みの中に位置付けて責任刑を把握するとともに、個々の量刑事情の評価の方向性と軽重についても法的な観点から十分に検討しておくべき必要性のあることが明らかになったのではないかと考える。裁判員裁判は、市民の感覚が十分に反映されたものでなければならぬ。その量刑判断は、これまでの職業裁判官のそれと比較すると、その結論においても、量刑事情の取り上げ方や評価においても、事

案の具体的妥当性をより強く指向したヴァリエーションに富んだ内容のものになって行くであろうと思われる。しかし、その判断は、あるべき量刑判断の枠組みを踏まえたものでなければならず、個々の量刑事情についても法的に許されない評価を基にするものであってはならない。弁護人としては、そのような事態が生じないように準備を尽くし、公判でも主張、立証に意を用いるべきである。

また、否認事件については、争点について、法的に根本にさかのぼった検討を加えたうえ、法律概念については事案に即した分かりやすい説明を考え、公判においては、冒頭陳述、証拠、最終弁論が太い弁護方針の下で一貫していることを感じさせるような弁護活動を行うことが肝要である。弁論や尋問についての技量を向上させることももちろん必要であるが、否認事件においては、証拠を十分に吟味し、これまでの法律論も十分に踏まえたうえ、効果的な対処方を自ら工夫することが大事である。

以上に述べたことは、言うは易く、行うは難き事柄である。しかし、このような努力を重ねることによって、我々法曹がこれまで突き詰めずに流してきたような事柄を自覚的に捉え直さなければならないところが多くあることに気付くのではなかろうか。それは、我々法曹にとっても自省と飛躍をもたらすきっかけとなるに違いないと思われるのである（注27）。

[注]

- 1 私がかつて裁判員裁判において適正な量刑を実現するための審理方策についての試論をまとめて、原田國男判事退官記念論文集に発表した（拙稿「裁判員裁判における自白事件の審理の在り方」『新しい時代の刑事裁判』（判例タイムズ社、平成22年）95頁）。本稿中の「Ⅱ. 自白事件における弁護活動」の項は、同論稿と重複する部分があることをあらかじめお断りしたい。
- 2 日本の刑法は、量刑判断の基準を全く明記しておらず、解釈にゆだねている。これに対して、ドイツの刑法には、「総則編 第3章行為の法的効果 第2節刑

の量定」の中に次のような規定がある（法務大臣官房司法法制調査部編『ドイツ刑法典』〔法曹界、昭和57年〕二〇頁、井田良「量刑をめぐる理論と実務」司法研修所論集113号225頁注22〔平成16年〕参照）

「第46条（刑の量定の原則）

① 行為者の責任は、刑の量定の基礎である。刑が社会における行為者の将来の生活に与えると期待しうる効果を考慮するものとする。

② 刑の量定に当たり、裁判所は、行為者にとって有利な事情及び不利な事情を相互に比較衡量する。その際に、特に、次のことを考慮する。

行為者の動機及び目的

行為によって表示された心情及び行為にあたってはたらかせた意思

義務違反の程度

実行の態様及び行為から生じた責めに帰すべき諸結果

行為者の前歴、その一身的及び経済的諸事情、並びに、

行為後の行為者の態度、特に、損害を賠償するための努力及び被害者との和解を実現しようとする努力

③ すでに法律上の構成要件の要素となっている事情は、これを考慮してはならない。」

3 木村亀二「責任主義の意義と問題」『犯罪論の新構造（下）』〔有斐閣、昭和43年〕455頁参照

4 阿部純二「刑事責任と量刑の基準」福田平＝大塚仁編『刑法総論Ⅱ』〔有斐閣、昭和57年〕98頁参照。なお、阿部教授の見解は「量刑論の現状と展望」現代刑事法3巻1号7頁〔平成13年〕参照

5 井田良「量刑事情の範囲とその帰責原理に関する基礎的考察（1）」法学研究55巻10号82頁〔昭和57年〕、同・前掲（注2）「量刑をめぐる理論と実務」217頁参照

6 井田・前掲（注2）「量刑をめぐる理論と実務」220頁参照

7 「幅の理論」については、阿部純二「刑の量定の基準について（中）」法学41巻1号1頁〔昭和52年〕、川崎一夫『体系的量刑論』〔成文堂、平成3年〕37頁、103頁（「責任評価によって認定されるべき責任枠」には「中心領域に接続して流動的な限界領域が存在する」と指摘する。）、原田國男『量刑判断の実際（第3版）』〔立花書房、平成20年〕93頁等参照。これに対して、「幅の理論」に疑義を呈する見解としては、平野龍一「草案と責任主義」平場安治＝平野龍一編『刑法改正の研究（1）』〔東京大学出版会、昭和47年〕22頁、岡上雅美「責任刑の意義と量刑刑事実をめぐる問題点（1）」早稲田法学68巻3＝4号91頁〔平成5年〕、本庄武「刑

- 罰論から見た量刑基準（１）」一橋法学１巻１号192頁〔平成14年〕（なお、同論文は、いわゆる位置価説に対する批判の文脈の中では、現代の応報が犯罪と刑罰の価値的な等価性という高度に抽象的、形而上学的な責任の清算を求めるものであることを指摘しながらも、「点の理論」の方が優れているとする。）等がある。
- 8 量刑判断に当たって、どのような事情を犯情若しくは一般情状に位置付け、それらをどのような方向にどの程度考慮し得るかは、個々の量刑事情に即して一つ一つ今一度検討を加えてみる必要がある。この点に関する比較的詳しい研究としては、井田良「量刑事情の範囲とその帰責原理に関する基礎的考察（１）～（５完）」法学研究55巻10号67頁～56巻２号60頁〔昭和57年～昭和58年〕、同「量刑理論と量刑事情」現代刑事法３巻１号39頁〔平成13年〕、川崎・前掲（注7）『体系的量刑論』211頁、岡上雅美「責任刑の意義と量刑事実をめぐる問題点（２完）」早稲田法学69巻１号12頁〔平成５年〕、原田・前掲（注7）『量刑判断の実際（第3版）』6頁などがあり、拙稿・前掲（注1）「裁判員裁判における自白事件の審理の在り方」105頁も主だった量刑事情について検討を加えている。
- 9 実務上、量刑判断に当たって、犯情が量刑事情として最も重視されており、ついで一般情状が一般予防や特別予防の目的に照らして考慮されていることは、これまでも一般的に指摘されており（松浦秀寿「量刑不当」大阪刑事実務研究会「刑事控訴審の研究」判例タイムズ353号87頁〔昭和53年〕、松本時夫「刑の量定・求刑・情状立証」石原一彦ほか編『現代刑罰法大系（６）』〔日本評論社、昭和57年〕156頁、岡田雄一「量刑－裁判の立場から」三井誠ほか編『新刑事手続Ⅱ』〔悠々社、平成14年〕486頁等）、原田・前掲（注7）『量刑判断の実際（第3版）』53頁、108頁等も、量刑判断に当たっては、犯情によりその大枠が画され、その大枠の中で一般情状を考慮して決めるというプロセスをとっていると指摘する。井田良『講義刑法学・総論』〔有斐閣、平成20年〕561頁注18は、このような実務の量刑判断の枠組みと学説の考え方との間に大きなギャップは存在しないとす。なお、阿部・前掲（注4）「刑事責任と量刑の基準」90頁は、実務上の量刑基準について従前の諸研究の成果を要領よく概説している。
- 10 井田良「量刑理論の体系化のための覚書」法学研究69巻２号297頁〔平成８年〕参照
- 11 裁判員裁判において用いられるべき量刑資料は、「量刑相場」的なものより、「量刑傾向」的なものが相当であると指摘するのは、原田國男「量刑をめぐる諸問題」判例タイムズ1242号73頁〔平成19年〕である。
- 12 責任刑を逸脱した量刑判断には、単なる量刑不当ではなく、法令適用の誤りの違法があると考えられる。

- 13 責任刑の上限を上回る量刑は許されない。内藤謙『刑法講義総論（上）』〔有斐閣、平成13年〕127頁は、一般予防と特別予防の観点から必要とされる刑罰がいかに重いものであっても、刑罰は行為責任の限度を超えてはならないと指摘する。阿部・前掲（注4）「刑事責任と量刑の基準」100頁、城下裕二『量刑基準の研究』〔成文堂、平成7年〕109頁（いわゆる消極的責任主義の帰結であるとする）等も上限を上回することは許されないとかねてより指摘していた。これに対して、井田・前掲（注10）「量刑理論の体系化のための覚書」298頁は、常習累犯者など、判決時に特別予防の必要性が明確に認められる例外的な場合には、責任刑を上回ることが許されるとする。これに対する批判として、本庄・前掲（注7）「刑罰論から見た量刑基準（1）」196頁参照
- 14 責任刑の下限を下回る量刑はどうであろうか。これも許されないと明言する見解としては、川崎・前掲（注7）『体系的量刑論』175頁がある。なお、城下裕二「犯罪後の態度と量刑」松岡正章先生古稀祝賀『量刑法の総合的検討』〔成文堂、平成17年〕136頁は、地下鉄サリン事件に関与した教団幹部のうち、極刑ではなく無期懲役に処せられた被告人に対する裁判所の量刑判断には、消極的責任主義がかなり明確な形で反映されている旨指摘する。東京地判平10・5・26判例時報1648号38頁参照
- 15 川崎・前掲（注7）『体系的量刑論』97頁参照。なお、本庄・前掲（注7）「刑罰論から見た量刑基準（1）」188頁は、「幅の理論」を採用するドイツにおいても、被告人に対して、責任能力の減少を認めながらも、任意的減輕規定（当時）を適用せず、完全責任能力が認められる場合の法定刑の最高刑を言い渡した原審の量刑を是認した判例があることに言及している。
- 16 市民の感覚として、このような意見が根強くあることは、模擬裁判の評議ないしはミニフォーラムの模擬評議の場でもしばしば体験したところである。
- 17 角田正紀「公判前整理手続の運用」前掲（注1）『新しい時代の刑事裁判』126頁は、立証の要否も事案の証拠構造全体の中で判断されるべきことを指摘している。
- 18 杉田宗久『裁判員裁判の理論と実務』〔成文堂、平成24年〕65頁は、裁判員に殺意、正当防衛、共謀、中止未遂等の法律概念を正しく理解してもらうためには、これを単に平易な言葉に置き換えて説明するだけでは不十分であり、やはり、各概念の本質に立ち返った分かりやすい説明が必要であることを痛感させられる、と指摘している。
- 19 犯罪行為に及んだ者に対して、非難可能性の観点から責任を問うためには、その者に他行為可能性があったといえなければならない。逆にいえば、犯罪行為を

- 行うように決定をされており、それを避け得ない者に対しては責任を問うことはできない。責任能力は、責任を問うための「前提」ないしは「要素」とするとすれば、自由意思論における決定論と非決定論の対立は、難問ではあるものの、責任能力を論じる出発点として理解しておく必要がある。法学者の文献として、小野清一郎『刑罰の本質について・その他』〔有斐閣、昭30年〕90頁、平野龍一『刑法の基礎』〔東京大学出版会、昭41年〕3頁を挙げるにとどめる。
- 20 もっとも、最高裁昭和29年7月30日決定・刑集8巻7号1231頁は、認識能力について「行為の違法性を意識する」能力であるとしている。学説にも、精神病患者であっても日常生活についての「事理」や「是非」についてはかなりの程度理解し得ることが多いなどとして、同決定に賛成するものがある（墨谷葵『責任能力基準の研究』〔慶應義塾大学出版会、昭和55年〕226頁参照）。
- 21 心理学的要素に加えて生物学的要素が要請されるのは、犯行時に認識能力や制御能力が備わっていたのかどうかを判断することには困難があり、「一方では、精神の障害という生物学的要素にもとづく場合にかぎって、責任能力がないとするほかないし、他方では、一定の生物学的要素がある場合には責任能力がないと考えるほかないことも多い」からである（平野龍一『刑法総論Ⅱ』〔有斐閣、昭和50年〕285頁）。安田拓人「責任能力の判定基準」芝原邦爾ほか編『刑法判例百選Ⅰ総論〔第5版〕』〔有斐閣、平成15年〕65頁、同『刑事責任能力の本質とその判断』〔弘文堂、平成18年〕33頁参照
- 22 正常人の情動行動について、責任無能力ないし限定責任能力の判断があり得るとする見解として、平野・前掲（注21）『刑法総論Ⅱ』293頁、林美月子『情動行動と責任能力』〔弘文堂、平成3年〕106頁など参照
- 23 ドイツの刑法には、「総則編 第2章行為 第1節可罰性の基礎」の中に次のような規定がある（法務大臣官房司法法制調査部編・前掲（注2）『ドイツ刑法典』一一頁参照）
- 「第20条（精神障害に基づく責任無能力）
- 行為の遂行に当たり、病的な精神障害、根深い意識障害、又は精神薄弱若しくは重大なその他の精神的偏倚のため、行為の不法を弁別し又はその弁別に従って行為する能力がない者は、責任なく行為したものである。
- 第21条（限定責任能力）
- 行為の不法を弁別し又はその弁別に従って行為をする犯人の能力が、第20条に列挙された事由により、行為の遂行に当たり著しく低減していたときは、第49条第1項に従ってその刑を軽減することができる。」
- 24 他害行為を行った者の責任能力鑑定に関する研究班編『刑事責任能力に関する

精神鑑定書作成の手引き〔平成18～20年度総括版（ver.4.0）〕平成18～20年度厚生労働科学研究費補助金（こころの健康科学研究事業）18頁

25 前掲（注24）『刑事責任能力に関する精神鑑定書作成の手引き〔平成18～20年度総括版（ver.4.0）〕』3頁、同追捕（ver.1.1）6頁参照

26 なお、ICD-10やDSM-IVに記述されている病名は、直ちに「精神の障害」に当たるものとはいえないとされている。前掲（注24）『刑事責任能力に関する精神鑑定書作成の手引き〔平成18～20年度総括版（ver.4.0）〕』13頁参照

27 拙稿・前掲（注1）「裁判員裁判における自白事件の審理の在り方」117頁

法律専門家と被災地支援

弘前大学准教授 飯 考 行

I はじめに

災害に対して、法分野では、時々の災害に教訓を得て、立法で、災害救助法、災害対策基本法、被災者生活再建支援法など、救助、予防、復興面での対応がはかられてきたが、統一的な災害法制は整備されず、とりわけ被災者・地の復興を支援する法制は手薄な状態が続いてきた。法学では、民事、行政、社会保障などの分野で、災害後に関連学会や法律雑誌で特集が組まれるなどしてきたが、個別法分野の解釈学が中心で、災害法という分野は確立していない。このように、災害に対応する法規や法理念が十分な展開にあるとは言い難い中、法実務では、関東大震災後の出張調停、阪神・淡路大震災後の法律相談と他士業との連携支援¹、新潟県中越地震後のひまわり基金法律事務所開設など、取り組みが徐々に進行してきた。なかでも、阪神・淡路大震災後、弁護士・会では、1年間で約10万件の法律相談が提供され、法律扶助協会との連携がはかられ、被災者生活再建支援法等にいたる被災者支援の施策や立法提言が行われ、まちづくり支援がなされた²。ただし、災害に対応する法実務は、必ずしも全国に浸透していなかったように見受けられる³。

周知の通り、2011年3月11日に勃発した東日本大震災の地震、津波と原発事故による放射性物質漏洩により、岩手県、宮城県、福島県を中心に未曾有の被害がもたらされた。これらの東北地方の太平洋沿岸部は、住民に十分な法律サービスが行き渡らない司法・弁護士過疎地として知られてきた。それゆえ、法実務の見地からは、東日本大震災という巨大災害に対して、従来の災害に関する法分野の系統的とは言えない蓄積をもとに、司法・弁護士過疎地という法サービスの不足という困難を伴う地で対応することが課題となった。

そこで本稿では、司法・弁護士過疎地が災害に見舞われた東日本大震災で、法的支援において法律専門家が困難に直面したのか、直面したとすればどのような困難であったのかを検討したい。以下で、東日本大震

災の特質を踏まえ、法律相談データ等から被災地の法的ニーズを探り（Ⅱ）、岩手、宮城、福島各県の弁護士・会と日本司法支援センター（以下、法テラス）の活動状況を概観し（Ⅲ）、災害復興における司法アクセスの重要性を論じるとともに、被災地支援の中に実務法律家のあり方への示唆を考える（Ⅳ）。方法は、主に関連データ分析と被災地でのヒアリング調査による。

なお、「法律専門家」の語には、実務法律家のみならず隣接法律職や法学研究者も含まれる。司法書士の被災地における法律相談、登記手続サポート活動や、法学関連雑誌や学会の災害に関する検討には特筆すべきものがあるが、これまでの筆者のヒアリング対象が主に法律事務所であったことと、紙幅の関係で、本稿では弁護士にほぼ限定する。

Ⅱ 東日本大震災の特質と被災地の法的ニーズ

1. 東日本大震災の特質

東日本大震災の地震の規模は、マグニチュード9.0で、1960年のチリ地震（9.5）、1964年のアラスカ地震（9.2）、2004年のインドネシア・スマトラ沖地震（9.1）に次いで、観測史上世界4番目であった。その人的被害は、死者18,131人、行方不明者2,829人、負傷者6,194人、住家被害は、全壊129,391棟、半壊265,096棟、一部破損743,298棟、床上浸水20,580棟、床下浸水15,629棟、非住家被害は、公共建物20,283棟、その他37,645棟で、火災は330件に及んだ（2012年9月11日現在）⁴。震災関連死者数は2,303人に上る（2012年9月30日現在）⁵。避難者数は、原子力災害による避難も含め、震災直後は全国で約47万人、2012年10月4日時点は約326,873人で、うち公営住宅等に29,822人、民間住宅に162,056人、仮設住宅に113,956人が入居する⁶。

上記の被害は、自然災害で戦後最大とされた1995年の阪神・淡路大震災に比しても、総じて大きかったことが分かる⁷。この被害の甚大さは、地震、津波と原発事故の3つが重なったことによる。津波の浸水により、

被災地は広範囲に渡り、多くの住民の住まいや自動車が奪われた。太平洋沿岸部の風景は、瓦礫が撤去された程度で、震災後2年ほどを経てもほとんど変わりがなく、更地や廃墟が広がるばかりで、土地収用や建設工事の関係で、高台移転、土地区画整理や復興住宅建設の本格化にはいまだ時間を要し、復旧・復興の遅さが目につく。福島第一原発事故では、放射性物質が漏洩し、福島県を中心に拡散し、地域により避難を余儀なくされ、とりわけ母子は将来の健康の不安に苛まれている。放射性物質による健康被害は、DNA損傷を通じて将来世代に渡りうるため、回復の見通しすら立たない。以上の被害の甚大さ、幅広さ、復旧・復興の遅さと、将来世代に渡る健康リスクが、東日本大震災の特質と言えよう。

災害リスクは、ハザード（自然災害）と社会的脆弱性の相互作用により規定されるものと解される⁸。日本は海に囲まれ火山の多い島国で、自然災害に遭遇する可能性が高く、社会的脆弱性において、社会的インフラの損害の受けやすさ、自然災害後の対処能力、今後の適応能力などのあり方により、災害リスクが変動しうる。甚大な被害を受けた東北地方太平洋沿岸部の多くは、社会的脆弱性の点で、全国でも損害を受けやすく、対処、適応の困難な地域であると言えよう。すなわち、仙台市を除けば、総じて、司法・弁護士過疎が広がり、第一次産業が主で経済活動は活発でなく、漁港や農地への浸水により災害の影響は仕事に直接及んだ。加えて、農作物や収穫魚の放射性物質含有をめぐって、風評を含む被害を被った。災害への対処と適応の点でも、若者の流出と高齢化により人口過疎が進行し、マンパワーの点で困難を抱えている。

2. 被災地の法的ニーズ

上記のような前例のない特質を持つ東日本大震災後、被災地ではどのような法的ニーズが生じているのであろうか。まず想起されるのは、人的被害と物的被害に関わるニーズである。人的被害では、親族を災害で亡くして、相続をめぐる遺産分割が多発しよう。避難にかかる指示や誘導の結果、死亡または傷害を負った場合は、その任にあたった学校や職

場に対する損害賠償請求もありうる。物的被害では、ローンを組んでいた住宅や自動車が津波で流され損壊し、その支払いが滞る一方、生活再建のために新たにローンを組んで物件を買い直したいという、いわゆる二重ローン問題に伴う債務整理が必要になる。住宅の損壊をめぐる貸主と借主の紛争や、売買等の契約不履行、保険をめぐる紛争の解決も考えられる。その他にも、生活再建支援金の支給や仮設住宅入居などに関わる行政の対応や、放射性物質被害の補償など、様々な法的ニーズが生じることが予想される。

震災から1年半ほどの弁護士会の電話・面談震災法律相談の集計によれば⁹、計40,243件（法律相談につき最大3つの法律相談内容に分類されるため重複あり）のうち、震災関連の相談で件数の多いものから、「原子力発電所事故等」（18.6%）、「震災関連法令」（14.1%）、「不動産賃貸借（借家）」（13.5%）、「遺言・相続」（11.2%）、「工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防）」（8.5%）、「その他」（8.1%）、「住宅・車・船等のローン、リース」（7.6%）などが続く。相談者の被災当時の住所の分布は、宮城県（44.1%）、福島県（30.5%）、岩手県（12.2%）の順に多い。時期別には、2011年5月までの相談でほぼ半数（49.6%）が占められ、次第に相談件数が減少する。

地域により、相談内容には多寡がある¹⁰。県内別に相談比率の高いのは、岩手県内で「遺言・相続」（岩手県25.6%、宮城県12.5%、福島県4.0%）、「震災関連法令」（岩手県24.5%、宮城県15.8%、福島県8.4%）と「住宅・車・船等のローン、リース」（岩手県11.3%、宮城県8.0%、福島県7.0%）、宮城県内で「不動産賃貸借（借家）」（岩手県5.0%、宮城県20.8%、福島県7.5%）、福島県内で「原子力発電所事故等」（岩手県0.1%、宮城県0.6%、福島県55.1%）となっている。

三県の中では、仙台市のように比較的借家の多く密集する大都市を含む宮城県内で「不動産賃貸借（借家）」の相談が多い。宮城県は、賃貸の住宅、店舗の明け渡しや修繕をめぐる紛争を中心に震災ADRが活用されたことでも知られる¹¹。福島県内で「原子力発電所事故等」の相談

が半分強を占めたのは、もちろん同地で福島第一原子力発電所事故が起こり、避難を余儀なくされた住民が多いことによるものであろう。岩手県では、他の二県のような特性がなく、予想通り、「遺言・相続」「震災関連法令」「住宅・車・船等のローン、リース」の相談率が比較的高かった。

他方、全体に、震災の規模のほか、阪神・淡路大震災後1年間約10万件に比して、法律相談件数が予想よりも必ずしも多くないように見受けられる。裁判所の訴訟件数も、震災後、三県の地方裁判所本庁・支部で低下傾向にある。筆者が訪問した法律事務所も、とりわけ岩手県沿岸部では、概して相談が多くて多忙というほどではなく、受任に結びつく案件は少ないとのことであった。この法律相談件数および受任、訴訟件数の少なさの理由は、どこに求められるであろうか。

理由の一つとして、震災後間もなく、抱えている問題に向き合い解決をはかる余裕が、被災者にいまだ十分ないことが考えられる。上記の福島県における「原子力発電所事故等」以外の法律相談の少なさは、福島県内外に避難し生活のいまだ安定しない住民が多いためであろう。相談類型別には、「遺言・相続」は、高台移転や土地区画整理に際して、これまで遺産分割の手続きがなされておらず、土地の権利関係の明確化が課題となっており、相談および受任のニーズは潜在的に高いものと想定される。「住宅・車・船等のローン、リース」、いわゆる二重ローン問題については、震災後に個人版私的整理ガイドラインが策定されながら¹²、その制度が十分に認知されず、金融機関から教示されないまま、リスケジュールリングと称する借金返済期間の組み直しが蔓延し、被災者は手持ちの住宅再建支援金や義援金などを当座の返済にあててきたため、表面化しにくかった。

以上のような時期および個別事情のほかに、震災後の法律相談等の少なさの根本的な理由は、被災地の司法アクセスにあるものと思われる。前述の通り、東北地方太平洋沿岸部は、仙台市といわき市を除いて、住民に比して弁護士数が少なく、裁判所も簡易裁判所を含めて疎らで地域

により裁判官が常駐しないなど人的体制が十分でないなど、司法そのものの物理的なアクセスが困難な司法・弁護士過疎地として知られてきた¹³。そこで次に、震災後の岩手、宮城、福島各県の沿岸部における法律事務所および法テラスの被災地支援活動を概観したい。

Ⅲ 実務法律家の対応

1. 弁護士、弁護士会

東日本大震災後、弁護士および弁護士会で、無料法律相談の実施、震災関連ADR、原発事故等への対応、立法活動、広域避難者支援や復興まちづくり支援がなされ¹⁴、弁護士の法的支援活動はこれまでに増して積極的・能動的であった¹⁵。他方、甚大な被害を受けた東北地方の太平洋沿岸部の弁護士は、仙台市といわき市を除いて、岩手、宮城、福島の各県にそれぞれ10名程度しかおらず、まさに点在していた。北から、久慈、宮古、釜石、大船渡、陸前高田、気仙沼、石巻、相馬、南相馬の各市に、弁護士が数名ずつ開業する。しかも、その多くは30歳代の若手で、弁護士過疎解消目的のひまわり基金法律事務所、法テラス法律事務所に任期付きで勤務し、またはそれらから独立した弁護士である。石巻、相馬、南相馬の各市では、近年の弁護士急増を背景に、若手の独立弁護士が増加しつつある。大船渡、相馬、南相馬の各市には、弁護士法人の従たる事務所が置かれている。

以上のように、東北三県の沿岸部の多くの弁護士は、震災前後の10年間ほどの移入者である。この変化は、同時期の司法制度改革で司法・弁護士過疎対策¹⁶、司法試験合格者増員が進められ、法律事務所の法人化で従たる事務所の開設が可能になったことに起因する。震災前から弁護士が最低限の人数にしろ被災地におり、震災後に避難所等で法律相談活動を行い、その後も法的支援にあたっていることは、司法制度改革の予期しえなかった成果と言えよう。

沿岸部の弁護士は、震災により、自ら被災して自宅や事務所が浸水し

た者、避難所で過ごした者、いったん地元に戻った者や、直接の被災を免れて早期から支援活動にあたった者など、様々であった。しかし、ほとんどの弁護士は3月末までに沿岸部に戻って業務を再開し、避難所や行政機関で、県内外から自主的に赴きあるいは弁護士会から派遣される弁護士とともに災害法律相談にあたった。震災後の事態に対処するため、法に関する情報は被災者のみならず自治体でも求められていた。有用だったのは、弁護士のメーリングリスト（東日本大震災・弁護士情報交換ML）で、震災後間もなく立ち上がり、被災地で相談にあたった弁護士が質問を書き込むと、阪神・淡路大震災等に対応した経験のある弁護士が回答するなど、東北地方に限らない弁護士相互間の支援体制が構築されていた。震災法律法談で、兄弟姉妹が死亡した場合は災害弔慰金が支給されない事例に触れた弁護士が、上記MLに投稿したところ、弁護士の間で反響を呼び、議員への働きかけの結果、法改正で支給が可能になった例は知られている。

とりわけ震災直後は、法律相談というよりも、震災関連法令に関する問い合わせが多かった。釜石市で法律相談を担当した弁護士によれば、震災直後は、緊急性のある、ないしはすぐに気がつく事項の相談が多かった（通帳も印鑑もカードもないが預金を下ろせるか、土地の権利証をなくしたが権利はどうなるのか、手元の生活資金がないがどうしたらいいか、罹災証明とは何か、公共料金の支払いは必要か、生命保険・家や車の保険金が出るのかなど）。震災から1ヶ月前後は、行政による給付（主に生活再建支援金、災害弔慰金の支給について）、雇用関係（失業給付、雇用計画の存続など）、保険関係などが多く、もう少し後に債務関係が現れ始め（住宅ローンを払っていないが大丈夫か、車のローンは残るのかなど）、震災後3ヶ月前の少し前になって相続の問題が現れた（主に相続放棄の要否について）という。

岩手弁護士会では、沿岸部で相談にあたる弁護士の要請に応じて、A3判一枚の「岩手弁護士会NEWS」が大量印刷され、避難所や役場に広く配布されて、被災地でよくある相談に関する情報提供が試みられた。

第1号（2011年3月28日発行）では、生活福祉資金の貸し付け、り災証明書、公共料金、税金、年金や公共料金の支払い、保険・共済、紛失物、その他の問題（免許証の有効期限が迫っているなど）の相談先や解決方法が案内された。第2号（4月11日発行）では、災害弔慰金、労災保険、生活再建支援制度、失業給付などの各種支援制度が教示された。第3号（5月23日発行）は、相続特集で、3ヶ月の熟慮期間伸長の申立てと、相続放棄、限定承認について、裏面に書式付きで掲載された。第4号（11月17日発行）は、無料法律相談案内と、相続熟慮期間の延長、弔慰金・支援金・義援金の差押禁止財産化、民事調停無料化、負債処理方法、税金の減額・免除といった情報が伝えられた。第5号（2012年5月2日発行）は、災害関連死の申請の促し（災害弔慰金の支給対象であること）、被災者生活再建支援金の申請の促し、私的整理ガイドラインのメリット、法律相談無料化が告知された¹⁷。以上から、弁護士会NEWSが、被災者の見地から重要なことがらを、広範にかつ時宜に応じて伝えようとしていたことが分かる。

震災直後は、車のガソリンの調達が難しく、遠隔地の弁護士が沿岸部に赴くことは困難で、現地に弁護士がいることのメリットは大きかった。ある弁護士は、避難所に赴いたところ、弁護士が来たということで喝采を浴び、多数の相談を受けたと回想する。ただし、時の経過とともに、日中は避難所を出てがれき撤去を行うなど生活再建に向けて活動する人が多くなり、また相談する姿が周囲に知られることを避けて、隅に相談ブースを設けてもあまり相談が来ない事態にもいたった。この状態を打開するため、弁護士によっては、待ちの姿勢から転じて、自ら避難所内の被災者に歩み寄り、一人一人を回って、困りごとがないか聞きに回った。後に仮設住宅が建設されると、集会場に赴いて、またはテントを張り、法律相談に取り組んだ。岩手県沿岸部では、弁護士有志による無料出張相談も試みられた。ただし、基本的な業務スタイルは、自身の法律事務所を構えて、依頼者の来訪を待ち、法律相談を受けて、受任し、法律文書を作成し、相手方との交渉にあたり、必要な案件は裁判で紛争解

決をはかる、従来通りの方式であった。

東北地方沿岸部の法律事務所の業務は、ヒアリングによれば、地域により相談・受任件数に開きがあった。岩手県では、概して相談が多くな
く、しかも受任に結びつきにくく、ひまわり基金法律事務所には日弁連
の財政援助を受けるところもあるという。ただし、陸前高田市の同事務
所には、同市に弁護士が不在だったためもあってか、2012年3月の開所
後、比較的多くの相談が寄せられていた。宮城県は、地域にもよるが、
岩手県ほど事件数が少ないという声は聞かれず、むしろ震災後に法律相
談が増加しかつ多様化した法律事務所もある。福島県では、通常事件に
加えて、地震・津波関係と原発補償関係の事件が加わり、多忙化の傾向
にある。ただし、2012年に入り、個人版私的整理ガイドラインについて、
弁護士会等の取り組みで運用改善が進み、広告が増え、また金融庁の指
導で金融機関が被災者に教示するようになったことで、弁護士の登録専
門家としての業務は増加しつつある。

2. 法テラス

法テラスでは、宮城県と岩手県の沿岸部に、2011年度後半に期間限定
の被災地出張所が4ヶ所（北から、大槌町、南三陸町、東松島市、山元
町）に法的支援の拠点として設置された。これらの出張所では、弁護
士の交代制で無料法律相談が提供されるほか（大槌は週3日）、消費者庁・
国民生活センターとの連携事業として、曜日により、司法書士、行政書
士、建築士、社会福祉士、社会保険労務士、税理士、土地家屋調査士に
よる無料相談も行われ（大槌では、行政書士、税理士、社会福祉士、社
会保険労務士のみ）、ワンストップサービスが志向されている。また、
各出張所には、弁護士の送迎（大槌を除く）と移動相談車両を兼ねたワ
ゴンが配備され、仮設住宅等への巡回相談や高齢者等への出張相談も行
われている。夜間、休日相談の取り組みも見られる。2012年9月末には、
福島県二本松市にも出張所が設置され、同年度末までに同県の広野町と
岩手県大船渡市への設置が予定されている。

2012年10月末までに、出張所5ヶ所の法律相談件数は約3,900件に上る¹⁸。「家族」や「住まい・不動産」に関する相談が多くなっており、「事故・損害賠償」に関する相談も増加している。「住まい・不動産」の内訳は、二重ローンに加え、高台移転に伴い被災自治体で進みつつある土地の買い上げに関連したローンや抵当権等の相談で、二本松には、東京電力に対する賠償請求に関する相談も寄せられている。

法テラス大槌の場合¹⁹、岩手弁護士会による同地域の避難所法律相談で件数が少なく、運営が不安視されていたところ、2012年3月10日の開所後、同年8月20日までの弁護士による法律相談が276件と、予想以上の利用があった。内容別内訳は、「家事」36%、「損害賠償・請負契約・売買契約等」13%、「不動産」15%、「自己破産・任意整理等」14%、「行政」10%、「私的整理ガイドライン」5%、「労働」3%、「その他」2%、「行政不服申立手続」1%、「執行」1件であった。来所者454名のうち、大槌町民がほぼ3分の2（66%）で、およそ7割（69.8%）は50歳以上で占められる（3.7%は年齢不明）。

来所者の認知媒体は、「戸別配布チラシ」39%、「市町村」22%、「新聞」14%、「家族友人知人」8%、「報道」5%、「広報誌」3%、「弁護士（会）」3%、「HP」2%、「パンフレット」1%、「裁判所」1%、「その他」2%の順に続く（未回答1）。これは、2012年10月末までに、釜石市と大槌町の全戸と遠野市、山田町の仮設住宅にチラシが計2万枚程度配布され、法テラス本部で地元の岩手日報等で広告されたことや、出張所の事務職員（各3名程度）による仮設住宅等での宣伝活動などの成果であろう。

Ⅳ 復興を左右する司法アクセス

1. 法律専門家のバリア

弁護士の地理的な配置および人員は、司法アクセスの必要条件であるが、十分条件ではない。ヒアリングに応じたある弁護士によれば、弁護士は敷居が高いと思われており、仮設住宅で法律相談と銘打っても人は

来ない。そのため、被災者に呼びかけて仮設住宅の集会場に集まってもらい、自ら出かけて、私的整理ガイドラインに関する紙芝居を上演している。紙芝居自体もいわば「つかみ」で、その後に被災者と膝を交えてお茶を飲み（「お茶っこ」し）、たわいもない話をしている中で、ようやく、何で放っておいたのかという法律問題がぼろぼろ出てくる。敷居を下げて来ようと思ってもらえないので、弁護士の側からアウトリーチをはかり、こちらからある程度行くようにする姿勢がとられている。実際に、岩手弁護士会では、仮設住宅の集会場、談話室の支援担当職員に、私的整理ガイドラインの概要やメリットを伝えて、日ごろ接する仮設居住者に間接的に広まるように取り組んでおり、法律相談に赴く弁護士には被災者との「お茶っこ」が推奨されていた。

この法律専門家のバリアは、アンケート調査結果にも現れている。釜石市の瀧上弁護士が2011年8月から10月にかけて敢行した釜石市と大槌町の仮設住宅を対象とした調査によれば²⁰、弁護士に相談したい件がある人は46.1%であった。弁護士相談の潜在的需要は高いことが分かるものの、実際に相談する人は極めて少ない²¹。同回答の費用面の内訳は、「無料なら相談したい」42.6%、「有料でも相談したい」3.5%であった。弁護士アクセスの障害となる事項のトップスリーは、「費用が高い」41.9%、「自分の周りに弁護士を利用したことのある人がいない」18.2%、「敷居が高い」19.3%で、お金がかかりそうだし、よくわからないし、近づきにくいイメージなので利用しないという傾向が見られ、弁護士が住民から縁遠い存在であることが窺われる。そもそも、法が身近ではなく、法的解決になじむ問題が理解されておらず、「どの程度の問題を相談して良いのかわからない」という自由記載が見られ、実際に被災者からしばしば聞かれるという。

相談したい件は、債務整理を除き、不動産関係（登記所有権）、税金問題（税の軽減・免除）、高齢者問題（財産の管理、介護、医療、その他）、相続問題、借地借家などの問題が多かった。借金がある人は、全体の33.8%、うち完済できそうにない人は35.7%（全体の12.0%）、住宅ロー

ンが残っている人は、全体の14.5%、うち借金を完済できそうにない人は45.7%（全体の6.6%）と、一定の割合でいた。住宅ローンが残っている人の中で、私的整理のガイドラインを知っている人は23.2%にとどまる一方、利用を希望する人は68.2%で、関心自体は高いが知っている人は少なかった。

司法アクセスには、距離のバリア、費用のバリア、情報のバリア、心理的バリアがあると言われる²²。以上のアンケート調査結果から、被災地を含む以前から弁護士が周囲にいないか非常に少なかった地域で、弁護士および法になじみが薄く、距離のバリアのみならず、それとあいまって、費用、情報、心理的バリアのいずれもが高いことが窺われる。バリアを下げるためには、法律専門家を各市町村単位で配置し、法および法律専門家によってどのような問題が予防、解決できるのかと、費用の見通しについて、情報を行き渡らせることで、住民の心理的な距離感を縮めていく、地道な取り組みが必要であろう。

しかし、災害時で応急対応を要する案件では、時間の制約により、法も法律専門家も介在することなく、場合により法的に解決しうる問題と気づかれないままに、被災者・地の利益が奪われ、復興・復旧が遅れ、または部分的に回復しえない事態も生じうる。前述の通り、災害には社会的脆弱性が関わり、社会的インフラとして地域司法が整備されているかどうかで、災害への対応が左右され、その規模や回復の度合いが変わりうる。東日本大震災の東北地方太平洋沿岸部で活動した弁護士の多くは、被災者・地支援に尽力し、その努力は賞賛されるにせよ、個人的な努力では、司法・弁護士過疎と法律専門家のバリアを崩すことは困難であった。災害の応急処置として、法テラスの被災地出張所は、被害の甚大な司法・弁護士過疎地に展開し、弁護士等の非常駐を交代勤務でカバーし、法律扶助の活用により費用面のバリアを下げ、弁護士等の相談の機会を宣伝し、震災の法律問題に関するQ&A集の作成と無償配布を通じて情報を行き渡らせた²³。これらの活動は、被災者の心理的バリアの軽減につながり、相談件数の伸びに寄与したものと考えられる。

ただし、心理的バリアの除去は容易ではない。ある法テラス被災地出張所の職員に対するヒアリングによれば、弁護士相談に臨む来所者は固まって（緊張して）いる。これは、もともと弁護士のいなかった地域なので、住民が弁護士の顔を直接見ることがなかったことによる。弁護士は日替わりで担当するが、相談者がブースから出てくるときの顔で、その弁護士が当たりの良い人かそうでない人か、判断がつくという。怒って「もう来ない」と言い捨てて帰る相談者の担当弁護士は、頭ごなしに「だめ」と法律で割り切って言明する傾向がある。弁護士もサービス業なので、優しい弁護士であって欲しい、優しい言葉をかけて「こういう方法もある」などと説得のし方を工夫してもらえれば、とのことであった。「当たりの良い」弁護士の担当する回は、口コミで広まるのか、相談件数が多く入る傾向にあるという。バリアの軽減には法律専門家の姿勢も関わると言えよう。

2. 被災地支援と法律専門家

被災地支援は、災害という緊急事態への対応である。しかし、東日本大震災後の法律専門家の取り組みを振り返ると、平時への還元に適するものが多々あるように見受けられる。すなわち、法律事務所で依頼者を待つのではなく弁護士が被災者に近づくアウトリーチの姿勢、メーリングリストでの最新情報の共有と還元、仮設住宅支援担当職員のような関係職と弁護士の協働、法テラス被災地出張所の夜間・休日相談、ワゴンによる移動法律相談や、法律相談の無料化などである。

震災時は、復旧・復興に向けた応急的な法的ニーズが増大する。そのため、法律専門家に相談、依頼する機会も平時より多くなり、その対応によっては、司法アクセス改善につながりうる。法的ニーズの大きい震災で、弁護士の法律相談を受けたことで、その人となりが分かり、何かあったら弁護士のところへ行こうという考えにいたるであろう。

米英との民事司法過程の法社会学比較研究によれば、日本で弁護士を含む第三者相談機関への相談が少なく、弁護士利用は、公式法制度を利

用した過去の経験とコネを持っている人々によってより多くなされている。弁護士などの法律助言機関との接触は、自己の問題を法に関わる問題として理解する重要なきっかけになるだけでなく、人々の間で、法的な認識枠組にもとづいて自己の経験を認識することの促進に資するものと期待される²⁴。東日本大震災、わけても被害者の増加が危惧される福島原発賠償問題で、弁護士が適正な解決へ導く媒介になるかどうかは、今後の日本社会の法化のあり方を左右するものと考えられる。

また、法律専門家の職域の点で、東日本大震災では、阪神・淡路大震災と同様に、弁護士に、ADR、立法やまちづくりへの参画など、裁判による事後的紛争解決にとどまらない多様な活動が見られた。この方向性は、「法曹が、個人や企業等の諸活動に関連する個々の問題について、法的助言を含む適切な法的サービスを提供することによりそれらの活動が法的ルールに従って行われるよう助力し、紛争の発生を未然に防止するとともに、更に紛争が発生した場合には、これについて法的ルールの下で適正・迅速かつ実効的な解決・救済を図ってその役割を果たすことへの期待は飛躍的に増大するであろう」として、司法制度改革で法律専門家に期待されたことでもある²⁵。

アメリカのハリケーン・カトリナ災害とBPオイル流出事故の法的対応には、現地のコミュニティ・ディベロップメントを志向する公設法律事務所が、地域の貧困対策などと平行して、関係NPOや団体と連携してあたる例が知られ、立法への提言活動も積極的に行われている²⁶。日本では、立地上、災害に見舞われることが半ば日常化しており、災害の予防、救助、復興は、地域司法充実の一環として取り組まれるべきであろう。

V おわりに

本稿では、東日本大震災で、法的支援において法律専門家が困難に直面したのか、直面したとすればどのような困難であったのかという問題

意識の下に、東日本大震災の特質と被災地の法的ニーズ、実務法律家の対応と、司法アクセスを検討してきた。その結果、震災後の法的ニーズは大きいと予想されたにもかかわらず、東北地方太平洋沿岸部では多いとは言えない実務法律家により対応されたこと、相談、受任件数は予想に反して多くなかったことと、背景に司法・弁護士過疎と法律専門家アクセスのバリアがあることが明らかになった。上記の問題意識に即せば、東日本大震災で、法的支援において法律専門家は困難に直面していた。そして、直面した困難は、震災の復旧・復興にかかる法的ニーズが、潜在的にあるにもかかわらず、長期的に継続した地域司法という社会インフラの不十分さゆえ、地域により多少の異同はあるにせよ、部分的にしきか表出してこないことにあった。

東日本大震災の復旧・復興の遅れの一因は、法律専門家に求められるのではなかろうか。東北地方太平洋沿岸部の風景の変わらなさの背景には、区画整理や高台移転の前提となる土地の権利関係が明確でないため、自治体の収容がままならない事情がある。法律専門家が少なかった影響によるのか、土地の登記が現状を反映していない場合がしばしばあり（名義が亡くなった祖父のままになっているなど）、遺産分割の手続をとる必要があるものの、時間の経過が長期に渡ると関係者が数十名に上り、連絡、確認が困難で時間も要する。また、抵当権が残っていると行政の買い上げ対象にならないため、個人版私的整理ガイドラインの活用を含む債務整理が重要になるが、その利用件数は予想よりもはるかに少ない。

個人版私的整理ガイドラインの利用は、比較的少数（2012年11月9日現在で債務整理成立126件（準備中870件））にとどまっており、登録専門家は被災地の弁護士で担当できたが、当初の年間1万件の利用目標が実現していれば運用は滞ったであろう。同様の弁護士のマンパワー不足の恐れは、原子力損害賠償紛争解決センター（いわゆる原発ADR）の解決の遅れの一因に挙げられており（2012年11月9日現在で和解成立1,131件（現在進行中3076件））、今後の申立件数の増加によりいっそう問題化しうる。甚大な災禍をもたらした東日本大震災には、本来、相応

の法律専門家の質量の増強が望まれるところ、司法・弁護士過疎に起因する法的ニーズの部分表出により、現在は、経営困難な法律事務所もある皮肉な状況が生じている。いずれにせよ、災害の円滑な復旧・復興の上で、地域司法を社会インフラと解するのであれば、法的ニーズの顕在化を視野に入れながら、被災地の法律専門家の活動を持続化させるための金銭面を含むサポートを考える必要があろう。

東日本大震災後に、法テラス被災地出張所は大きな役割を果たしているように見受けられる。相談件数を伸ばしていることで、周辺の弁護士から商売敵と見られているかもしれないが、相談から弁護士の受任に結びつく案件はあり、弁護士バリアの解消にも資する。ヒアリングを行ったある法テラス被災地出張所の職員によれば、法テラスは弁護士の垣根を低くしていると考えて、弁護士との共存を望んでおり、住民が弁護士に相談しやすくなる役に立てれば嬉しい、とのことであった。震災の復旧・復興の上で、法律専門家は、被災者・地の救済と支援を最重要視して、必要があれば弁護士会の枠を越えて、同業者間、異業種間、市民団体、自治体、関係機関との連携をはかるべきであろう。災害に対応する質量を備えた地域司法をいかにして形成しうるのかが問われている。

参考文献

- Belle, Torsten et al. (2012), WorldRiskIndex 2012: Concept, Updating and Results, in Alliance Development Works, *WorldRiskIndex* 2012, pp.11-25.
- 法律扶助協会兵庫県支部編（2003）『法律扶助事業への展望—阪神・淡路大震災被災者法律援助事業の分析から』。
- 兵庫県弁護士会、財団法人法律扶助協会兵庫県支部編（2000）『阪神・淡路大震災 From '95.1.17 被災地弁護士の活動の軌跡』。
- 飯孝行（2007）「北東北の弁護士業務と法的ニーズの間」法社会学67号91-108頁。
- （2011）「ゼロ・ワン政策と司法過疎対策の現在」法学セミナー 673号 4- 6 頁。
- （2012a）「災害後の実務法律家の役割—東日本大震災とアメリカの近時の災害を比較して」法文化学会第15回研究大会報告（2012年11月4日、法文化叢書11巻掲載予定）。
- （2012b）「災害に対応する法、司法、法学のあり方—東日本大震災を通じて」

- 民主主義科学者協会法律部会2012年度学術総会全体シンポジウム「東日本大震災・福島原発事故は法と法学に何を問いかけているか」報告（2012年11月18日、法の科学44号掲載予定）.
- 一・瀧上明（2012）「東日本大震災後の岩手県沿岸部における弁護士と法の役割－釜石・大槌地区仮設住宅アンケート調査結果を交えて」人文社会論叢人文科学篇 27号11-35頁.
- 北原糸子他編（2012）『日本歴史災害事典』吉川弘文館.
- Morse, Reilly（2011）, Come On in This House: Advancing Social Equity in Post-Katrina Mississippi, in Liu, Amy et al. (eds.), *Resilience and Opportunity: Lessons from the U.S. Gulf Coast after Katrina and Rita*, Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- モース・ライリー（2012）「カトリーナ災害と弁護士の活動」村山眞維編『災害と法－複合災害から私たちは何を学ぶことができるか？』明治大学国際連携本部（2012年3月17日国際シンポジウム記録集）26-30頁.
- 村山眞維（2009）「わが国における弁護士利用パターンの特徴－法化社会における紛争処理と民事司法：国際比較を交えて」法社会学70号23-46頁.
- 永井幸寿（2005）「災害時における弁護士の役割」NBL820号51-61頁.
- 一（2012）「東日本大震災での弁護士会の被災者支援活動」NBL974号12-20頁.
- 日本司法支援センター編著（2012）『法テラス白書 平成23年度版』.
- 岡本正（2011）「東日本大震災 法律相談の傾向と対策～被災地域に対する集中的リーガルサポートの必要性を訴える」自由と正義62巻9号65-70頁.
- 佐藤岩夫（2012）「被災地の法的支援をめぐって－研究者の視点から」第一東京弁護士会・第二東京弁護士会第25回司法シンポジウム・プレシンポジウム「震災と弁護士・弁護士会の役割」（2012年7月3日）報告.
- 司法制度改革審議会（2001）『司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度』.
- 渡辺洋三（1977）「現代と災害」法律時報臨時増刊『現代と災害』日本評論社 2-5頁.
- 山本和彦（2006）「総合法律支援の理念－民事司法の観点から」ジュリスト1305号 8-15頁.
- 一（2012）「総合法律支援の現状と課題－民事司法の観点から」総合法律支援論叢 1号1-23頁.

[注]

- 1 概観として、兵庫県弁護士会、財団法人法律扶助協会兵庫県支部編（2000）参照。
- 2 永井（2005）51-52頁。法律扶助でも、阪神・淡路大震災被災者法律援助事業で、立替金の原則償還制度の緩和、資力基準の緩和等がなされ、簡便・迅速な審査手続が採用された（法律扶助協会兵庫県支部編（2003）参照）。
- 3 詳細は、飯（2012b）参照。渡辺（1977）は、災害法は統一的な法原理に支えられた固有の法体系を構築しえておらず、国民の生存権の保障の観点から新しい災害法理を生み出すべく努力しなければならない旨を説いており、現在でも傾聴すべき内容と思われる。
- 4 消防庁災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第146報）（2012年9月28日）」4頁による。
- 5 復興庁「東日本大震災における関連死の死者数」（2012年11月2日）1頁による。
- 6 復興庁「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」（2012年11月）3-4頁による。
- 7 阪神・淡路大震災の被害は、死者6,434人、行方不明者3人、負傷者43,792人、住宅の全壊104,906棟、半壊144,274棟、一部損壊390,506棟、避難者30万人以上に渡った（北原他編2012：689頁）。
- 8 See Belle et al. 2012: p.14.
- 9 日本弁護士連合会「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第5次分析）」（2012年10月）による。法律相談のうち、日本弁護士連合会及び各弁護士会が日本司法支援センターと協力して実施したもの、弁護士個人が実施したもの、弁護士が他の組織やボランティアと連携して実施したもの等が含まれている。
- 10 震災直後の相談分析結果につき、岡本（2011）参照。
- 11 仙台弁護士会での震災ADRの申し立て（2012年3月末現在）は396件で、解決率は約60%であった。他方、阪神大震災後に近畿弁護士会連合会に設けられた「震災都市臨時示談斡旋仲裁センター」は、開設から3年で申し立てが385件、解決率は約47%であった（河北新報2012年6月29日朝刊記事）。
- 12 正式名称は「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」で、政府の「二重債務問題への対応方針」（2011年6月17日関係閣僚会合）を受けて、金融機関等が、個人である債務者に対して、破産手続等の法的倒産手続によらず、私的な債務整理により債務免除を行うことによって、債務者の自助努力による生活や事業の再建を支援する、当事者間の自主的ルールとして、同年7月に研究会でとりまとめられ、翌月施行された。
- 13 2000年代中盤までの北東北の法律サービス事情につき、飯（2007）参照。

- 14 概説として永井（2012）、岩手の弁護士・会の対応について飯・瀧上（2012）12-14頁参照。弁護士会の災害対応活動は、日本弁護士連合会第25回司法シンポジウム「震災復興と司法の役割」（2012年9月15日）資料にまとめられている。
- 15 佐藤（2012）で指摘され、その背景として、①災害時の法的支援の経験・知識の蓄積、②弁護士の量的拡充、③弁護士の意識の変容（「現場主義」と柔軟で能動的な「プロボノ」意識）が挙げられている。
- 16 飯（2011）参照。
- 17 2012年4月1日施行の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により、被災者の法律相談無料化や、法的手続の代理や書類作成の対象範囲拡大（裁判外紛争解決手続又は行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に関する不服申立ての手続であって、被災者を当事者とする東日本大震災に起因する紛争に係るものの準備及び追行）が実現した。3年間の時限立法である。なお、立替金償還は事件終了後とされたが、阪神・淡路大震災被災者法律援助事業と異なり、返済困難な場合の免除・猶予制度はない。
- 18 「法テラスPress Release」（2012年11月20日）による。2012年7月までの各被災地出張所の月別法律相談件数と内訳は、日本司法支援センター編著（2012）15頁参照。
- 19 法テラス大槌訪問時（2012年10月31日）に受領した説明資料による。
- 20 飯・瀧上（2012）14-17、23-35頁参照。
- 21 2011年8-9月と10-11月に釜石市の弁護士2名によって行われた釜石・大槌仮設住宅90ヶ所巡回無料法律相談で、うち弁護士1名が受けた相談（全体の3分の2程度）は89件にとどまった（内訳は、相続30件、個人版私的整理ガイドライン30件、行政関係10件、不動産関係8件、その他（地震・生命保険、会社、不法行為等）7件など）（瀧上明「仮設住宅巡回無料法律相談の結果等に基づいて検討した岩手県沿岸被災地における相談需要について」（2012年4月9日付）による）。
- 22 山本（2006、2012）参照。
- 23 日本司法支援センター編『～相談者の声から作った～法テラス・東日本大震災相談事例Q&A集』を指す。被災者・被害者支援活動の一環として企画され、法テラスコールセンター及び共催の弁護士会、司法書士会の電話相談に寄せられた相談事例を中心に、分かりやすく編集されている。
- 24 村山（2009）42頁。
- 25 司法制度改革審議会（2001）7頁。
- 26 詳細は、Morse（2011）、モース（2012）、飯（2012a）参照。

「被災土地に定期賃借権を設定」 の提言

河北新報社編集局報道部主任 佐々木 篤

1 はじめに

河北新報社（仙台市）は、2011年3月11日に発生した東日本大震災からの復興に向けて東北が歩むべき針路として3分野11項目からなる独自の「提言」をまとめ、12年1月1日付の河北新報朝刊に掲載した。まちづくり、産業などにまたがる具体的な提言のうち「高台移住の促進・定着／被災土地に定期賃借権を設定」は、数百年に1度とされる巨大津波の襲来によって、一瞬にして住まいを失った被災者の生活再建を支援する本格的な救済策である。約半年間に及んだ提言の取りまとめ、提言を実現に導くための企画特集記事の取材を通じて分かったことは、国の「防災集団移転促進事業」をはじめとする現行の法制度だけでは、広大かつ多様な被災地・被災者を救済することはまず不可能という現実だった。提言の実現に向けては、従来の法体系に縛られない新しい法制度の誕生が待たれる。本稿では、提言の策定経過を振り返りながら定期賃借権の設定について詳細な解説を試みるとともに、河北新報が震災からの約1年半の間に報じた関連記事を通して被災地の今を伝える。

2 提言の経緯

河北新報社は東日本大震災で被災した仙台市に本社を置き、東北6県を主な取材・発行エリアとする新聞社である。12年11月の発行部数は朝刊約44万4000部、夕刊約7万6000部となっている。

東日本大震災の発生からちょうど3カ月がたった11年6月11日付で、一力雅彦社長を委員長とする「東北再生委員会」【表1】を設置した。被災地の言論機関が果たすべき責務として、これからの東北の地域像を読者・被災者とともに考える必要があると判断したためだ。同日付の朝刊1面に掲載した社告【記事1】には「大きな被害を受けた岩手、宮城、福島3県の復興を中心に、東北全体の振興を視野に入れた多角的な議論

表1 東北再生委員会の構成（敬称略、五十音順）

【委員長】		
一力	雅彦	河北新報社社長
【委員】		
伊東	豊雄	建築家
黒田	昌裕	東北公益文科大学長
今野	秀洋	元経済産業審議官
首藤	伸夫	東北大名誉教授
藤原	作弥	元日銀副総裁
増田	寛也	元総務相
【専門委員】		
阿部	重樹	東北学院大教授
大滝	精一	東北大学院経済学研究科長
小野田	泰明	東北大学院教授
数井	寛	東北大理事
神田	玲子	総合研究開発機構研究調査部長
小松	正之	政策研究大学院大教授
鈴木	貴博	日本政策投資銀行東北支店長
鈴木	素雄	河北新報社論説委員長
須能	邦雄	石巻魚市場社長
松澤	伸介	東北経済連合会副会長
宮原	育子	宮城大教授

を進め、その成果を発信していきます」とある。

委員会は地域経済や産業、防災、まちづくりなどの専門家を中心に、いずれも東北にゆかりのある委員6人、専門委員11人を委嘱した。同年6月21日の第1回委員会を皮切りに12月までの約半年間で委員会3回、専門委員会6回、被災地での現地調査3回を繰り返した。そこでの議論を基に事務局による取材を加味し、河北新報社の責任で提言としてまとめ、12年1月1日付朝刊1面【記事2】と特集面の計5カ面を割いて公表した。

3 被災地起点

提言は、全体の考え方や基本理念を表した序文と、「安全安心のまちづくり」「新しい産業システムの創生」「東北の連帯」の3分野に振り分けられた11項目の具体的プロジェクトからなる【表2】。

東北再生委員会を設置

被災地の復興へ提言

河北新報社は昨日付で、東日 報社代表取締役社長が務める東北の復興に向けたシンポジウムを、委員と専門委員は復興し方が、被災地調査や地味関係者と意見交換会を行っていきま

本報記者は昨日付で、東日 報社代表取締役社長が務める東北の復興に向けたシンポジウムを、委員と専門委員は復興し方が、被災地調査や地味関係者と意見交換会を行っていきま

委員会は、学識経験者を中心とし、いすれも東北にゆかりのある委員一人と専門委員一人で構成。委員会は、一力野村河北新

東北再生委員会
 (敬称略、五十音順)
 【委員】一力雅彦(河北新報社代表取締役社長) 伊東豊雄(建築家) 黒田昌裕(東北公益文科大学長) 今野典洋(三菱商事取締役、元経済産業省議員) 宮藤伸夫(東北大名堂教授) 藤原作弥(元日銀副総裁) 増田寛也(元総務相、元岩手県知事)
 【専門委員】河部重樹(東北学院大経済学部教授) 大塚晴一(東北大学大学院経済学研究科長) 小野田泰明(東北大学大学院工学研究科教授) 数井寛(東北大理事、前東北経済産業局長) 神田裕子(総合研究開発機構研究調査部長) 小松正之(政策研究大学院大教授) 鈴木貴博(日本政策投資銀行東北支店長) 鈴木素雄(河北新報社編集委員長) 須藤邦雄(石巻魚市場社長) 松沢伸介(東北経済連合会副会長) 富原寛子(宮城大事業構想学部教授)

2011年6月1日 河北新報社

各項目を貫く基本理念は「おこす」「むすぶ」「ひらく」の三つ。「おこす」はゼロからの創造的発想、「むすぶ」は人や地域の絆、「ひらく」はグローバルな視野をそれぞれ意味している。序文では「東北の、東北による、世界のための復興」というキャッチフレーズも明示した。これは、委員の1人で野村総合研究所(東京)の顧問を務める増田寛也氏(元総務相、前岩手県知事)からお知恵をいただいた。

提言の取りまとめに当たっては、既存の法制度や先例にとらわれず、柔軟な発想で「災後」の東北像を描くよう努めた。自治体が策定する復興計画のように網羅的なものとはせず、あえて重点的な課題設定にとどめているのが特徴だ。

そして何より、被災地に本社を置き、東北をエリアとする新聞社であるからこそ「被災地起点」と「東北の一体性」の視点を強く意識した。政府が設置した東日本大震災復興構想会議をはじめ、多くの研究機関や業界団体などから提言が相次いで出されている中で、あえて河北新報社が提言を世に問う意義はこの2点に尽きると言ってい

新聞社であるからこそ「被災地起点」と「東北の一体性」の視点を強く意識した。政府が設置した東日本大震災復興構想会議をはじめ、多くの研究機関や業界団体などから提言が相次いで出されている中で、あえて河北新報社が提言を世に問う意義はこの2点に尽きると言ってい

記事 2

東北再生へ 新産業を創生

6県の連帯強化

河北新報社 自立的復興人提言

[illegible][illegible][illegible][illegible]

謝安は、東晉の政治家、名士。字安石、琅邪陽都（現在の山東省済南）の人。少時、叔父謝太傅の養子となり、その門下で学んだ。元帝が太子に立ったとき、安石は尚書左僕射に任ぜられた。安石は、清静无为の政治を主張し、名士としての風流を重んじた。その政治手腕と名士の風采は、後世に大きな影響を与えた。

表 2

東北の連帯	新しい産業システムの創生	安全安心のまちづくり	〇河北新報社の提言
①交通・物流ネットワークの強化 ②東北は同復興債により資金調達 投資、経営支援のための再生機構設立 東北一体のバックアップ体制創設	③自立的復興へ東北再生共同体を創設 ④地域再生ヒジタース産業の創出 ⑤仙台平野の先進的な農業再生 ⑥地域に密着し再生可能エネルギー戦略 ⑦世界に先駆けた減炭産業の集積 ⑧地元密着の復興庁実現	⑧新たな共助の仕組みづくり ⑨自治体相互支援の制度化 被災土地に定期賃借権を設定 仙台に大学医学部新設	

4 高台移住の促進・定着

提言の取りまとめに至った経緯を振り返ってみたい。

委員会・専門委員会の議論が進むにつれて、被災地では待望の仮設住宅が建設ラッシュを迎え、被災者は混乱を極めた避難所生活からようやく脱出できた。それと同時並行で被災自治体はそれぞれ復興計画の策定を進め、災後の新しいまちづくりの青写真を被災者に順次提示した。

各自治体の復興計画は被災程度などによって若干の個性は認められるものの、1万8000人を超える死者・行方不明者を出した津波被害をどう「減災」するかという視点から、高台移住の原則に立っている点でほぼ共通している。各自治体は復興計画をまとめるに当たり、やはり減災を前面に打ち出した東日本大震災復興構想会議の「復興への提言／悲慘のなかの希望」を下敷きにした。

「復興への提言」は被災地からの移住を促す現行の枠組みとして、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の二つを例示している【表3】。しかし、集団移転は地域の合意形成が難しく、区画整理は事業完了までに長い時間を要するなど課題が多い。現行制度に頼るだけの高台移住の

表3 事業制度の目的と主な適用イメージ

【防災集団移転促進事業】

災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適当でない区域内にある住居の集団的移転を目的とした事業。被災地域内の区域を非居住系の土地として利用する場合や、住宅について想定浸水深を前提に建築制限を行う場合に適用が考えられる。

【土地区画整理事業】

被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備できる事業。原位地での復興を基本とする地区や、移転の受け皿となる市街地の整備への適用が考えられる。防災上、安全な土地を確保する観点から隣接する丘陵地と一体的に整備したり、市街地のかさ上げ（盛り土）を行ったりすることができる。

※国土交通省「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について」より

促進は、当初から難航が予想された。

総務省がまとめた「防災集団移転促進事業実施状況」【資料１】によると、集団移転は東日本大震災の発生以前に、1972年の集中豪雨に伴う秋田県河辺町（現秋田市）の11戸から新潟県中越地震（2004年）に伴う小千谷市の63戸まで、延べ35の自治体で実施された実績がある。しかし、移転戸数は329戸が最も多かった。35自治体を足し合わせても1834戸にとどまる。全壊だけでも13万戸近い東日本大震災とは、とても比べもの

資料 1

防災集団移転促進事業実施状況

実 施 年 度	団 体 名		移 転 戸 数	原因となった災害
	都道府県名	市町村名		
昭和47～48	秋田県	河辺町	11	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
"	宮崎県	えびの市	23	S47. 7 集中豪雨による山腹崩壊
48	"	北郷町	14	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
48～49	熊本県	倉岳町	50	S47. 7 九州大雨
"	"	姫戸町	176	S47. 7 九州大雨
"	"	龍ヶ岳町	329	S47. 7 九州大雨
"	滋賀県	愛東町	59	S47. 9 台風20号
"	愛知県	小原村	22	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
"	"	藤岡村	27	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
"	島根県	益田市	11	S47. 7 の豪雨による崖崩れ
49	山形県	平田町	16	S49. 3 地すべり
49～50	"	大蔵村	20	S49. 4 山崩れ
"	徳島県	神山町	25	S49. 7 台風8号
50	青森県	佐井村	20	S50. 7 集中豪雨
50～51	"	岩木町	16	S50. 8 集中豪雨
51	"	黒石市	44	S50. 8 集中豪雨
52～53	兵庫県	相生市	23	S51. 9 台風17号
"	徳島県	穴吹町	70	S51. 9 台風17号
53～54	福島県	熱塩加納村	13	S53. 6～7 の豪雨による地すべり
54	宮城県	仙台市	27	S53. 6 宮城県沖地震
56～57	北海道	虻田町	21	S52. 8 有珠山噴火に伴う地盤変動
"	新潟県	守門村	21	S56. 1 雪崩
"	"	長岡市	15	S55.12 地すべり
"	青森県	三戸町	12	S56. 6 集中豪雨
58～59	東京都	三宅村	301	S58.10 三宅島噴火災害
"	熊本県	松島町	10	S57. 7 地すべり
平成5～7	長崎県	島原市	90	H 3. 6 雲仙岳噴火災害
6	鹿児島県	溝辺町	12	H 5. 8 平成5年8月豪雨災害
6～7	北海道	奥尻町	55	H 5. 7 北海道南西沖地震災害
"	長崎県	深江町	15	H 3. 6 雲仙岳噴火災害
8～10	"	島原市	19	H 3. 6 雲仙岳噴火災害
13	北海道	虻田町	152	H12. 3 有珠山噴火災害
平成17～18	新潟県	長岡市	27	H16.10 新潟県中越地震等
"	"	川口町	25	H16.10 新潟県中越地震
"	"	小千谷市	63	H16.10 新潟県中越地震
計	延べ35団体		1,834	

表4 東日本大震災の被害状況

人的被害（人）		建物被害（戸）	
死者	行方不明者	全壊	半壊
15,875	2,725	129,656	266,834

※2012年12月5日現在、警察庁まとめ

にならない【表4】。

規模の小さい集落が高台移住するのに向いている集団移転に対し、人口が多い中心市街地の復興には区画整理を適用する被災自治体が多いようだ。区画整理は戦災や1995年の阪神大震災でも活用されたが、現実には厳しい。兵庫県がまとめた「復興土地区画整理事業の進捗状況」【資料2】によると、阪神大震災の後に県内20地区で進められた区画整理が最終的に完了したのは2011年3月末。震災発生から実に16年もの月日を要した。しかも実施面積は20地区を合わせても255.9haにすぎず、例えば白砂青松で知られる高田松原が失われた陸前高田市内で区画整理が計画されている621haの半分にも満たない。

東北の被災地の多くは、震災が発生するしばらく前から少子高齢化、人口減少に伴う活力低下が深刻化していた。高台移住が難航して実現までに時間がかかればかかるほど活力低下に拍車がかかり、復興どころか復旧さえおぼつかない。将来の首都直下地震や南海トラフ巨大地震などに備える観点からも、提言の柱の一つである「安全安心のまちづくり」に「高台移住の促進・定着」を盛り込むことにした。

5 埋もれた提言

では、具体的にどんなプロジェクトを提言すべきか。東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」のたたき台となった検討部会【表5】の議事要旨を読み進めるうちに、ヒントになりそうなキーワードが目飛び込んできた。

11年4月20日、首相官邸で開かれた第1回会合だった。検討部会の専

資料2

復興土地区画整理事業の進捗状況

H24. 4. 1

都市名	地区名	施行者	面積	都市計画 決定年月	事業計画 決定年月	仮換地指定 開始年月	工事着工 年月	換地処分 完了年月
神戸市	森南	市	16.7 (6.7)	H7.3	H9.9 (第一地区)	H10.3	H10.4	H15.2
			(4.6)		H10.3 (第二地区)	H10.11	H10.12	H15.2
			(5.4)		H11.10 (第三地区)	H12.5	H12.6	H17.3
	六甲道駅西	市	19.7 (3.6)	H7.3	H8.3 (西地区)	H8.11	H8.12	H13.7
			(16.1)		H8.11 (北地区)	H9.2	H9.3	H18.3
	松本	市	8.9	H7.3	H8.3	H8.11	H8.12	H16.12
	御菅	市	10.1 (5.6)	H7.3	H8.11 (東地区)	H9.10	H9.10	H15.4
			(4.5)		H9.1 (西地区)	H10.1	H10.1	H17.3
	新長田・鷹取	市	87.8 (59.6)	H7.3	H8.7 (新長田駅 北地区)	H9.1	H9.1	H23.3
			(8.5)		H7.11 (鷹取東 第二地区)	H8.8	H8.9	H13.2
			(19.7)		H9.3 (鷹取東 第二地区)	H9.9	H9.9	H20.3
芦屋市	湊川町1・2丁目	組合	1.5		H8.11	H9.5	H9.5	H14.9
			0.5		H8.12	H9.9	H9.9	H12.12
	芦屋西部	公団	21.0 (10.3)	H7.3	H10.5 (第一地区)	H11.8	H11.8	H15.5
		市	(10.7)		H10.3 (第二地区)	H11.3	H11.3	H17.2
	芦屋中央	公団	13.4	H7.3	H8.6	H9.8	H9.8	H14.5
西宮市	森具	市	10.5	H7.3	H8.2	H8.11	H9.1	H13.10
	西宮北口駅北東	市	31.2	H7.3	H8.11	H9.10	H9.10	H20.10
尼崎市	築地	市	13.7	H7.8	H7.12	H9.2	H9.3	H19.11
淡路市	富島	市	20.9	H7.3	H8.11	H9.12	H10.1	H21.10
被災市街地復興推進地域 13地区 土地区画整理事業地区数 20地区			面積計 255.9ha	換地処分完了地区数：20地区				

表5 東日本大震災復興構想会議検討部会（敬称略、五十音順）

【部会長】		
飯尾	潤	政策研究大学院大教授
【部会長代理】		
森	民夫	長岡市長
【専門委員】		
五十嵐	敬喜	法政大教授
池田	昌弘	NPO法人全国コミュニティライフ サポートセンター理事長
今村	文彦	東北大大学院教授
植田	和弘	京都大大学院教授
大武	健一郎	大塚ホールディングス副会長
玄田	有史	東京大教授
河野	龍太郎	BNPパリバ証券チーフエコノミスト
西郷	真理子	都市計画家
佐々木	経世	イーソリューションズ社長
莊林	幹太郎	学習院女子大教授
白波瀬	佐和子	東京大大学院教授
神成	淳司	慶応大准教授
竹村	真一	京都造形芸術大教授
團野	久茂	連合副事務局長
馬場	治	東京海洋大教授
広田	純一	岩手大教授
藻谷	浩介	日本政策投資銀行参事役

門委員で法政大教授の五十嵐敬喜氏（公共事業論）が「定期借地権的な発想で何年か政府が借り上げて、要は地代を払いながら生活再建を援助していくということと、個別所有権に基づいた個別土地利用ではなくて、全体的な土地利用、みんなで考える総有概念に基づいて、全体的にみんなでその土地、空間を共同利用することによって、新しいまちづくりをしていくというようなしくみを、大幅に導入しないといけない」と声を上げた。

都市計画家の西郷真理子氏も「土地の利用と所有を分けて、利用権を共同化することによって、難しいと言われているコンパクトシティが実現できるのではないか」と五十嵐氏のアイデアを補足した。効率的な土地利用と流動化を促す意見は、他の専門委員からも相次いだ。定期借地権を活用した新たな枠組みの創設はこうして、検討部会の主要な論点の

一つになったかに見えた。

しかし政府は終始、慎重な姿勢を崩さなかった。6月25日に取りまとめられた「復興への提言」には「なお、地域住民のニーズを汲み取りながら、適切な主体が、土地所有者の総意を受け借地権を設定するなどの土地利用方式も、今後の地域の将来ビジョンを実現していくためには有用である」と、わずか数行の文章が添えられるにとどまった。借地権の文言こそ盛り込まれたが、国の一括借り上げの手法や土地所有権の在り方には踏み込んでいない。それは、既存の枠を超える制度創設の見送りを意味していた。

6 単独移転の限界

一方で、被災地では集団移転の問題点が日に日に顕在化していた。仙台市宮城野区では被災した集落が集団移転を希望したが、市が災害危険区域の指定を見送ったため防災集団移転促進事業の適用を受けられないケースが出てきた。100m先の市道から向こう側は移転対象となったのにもかかわらずだ。気仙沼市など他の被災地でも、同様の問題が続々と浮上した。

防災集団移転促進事業には「災害危険区域の指定」に加え、「5戸以上の合意」などの条件が付く【表6】。宮城県の粗い試算によると、津

表6 防災集団促進移転事業の要件（東日本大震災の場合）

【移転促進区域】

東日本大震災の被災地の中で、住民の生命、身体および財産を津波などの自然災害から保護するために、住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域。

【住宅団地の整備】

「①5戸以上」かつ「②移転住戸の半数以上」の住宅が集団的に建設できる規模でなければならない。

※国土交通省パンフレットより

波で全壊した県内の住宅約6万戸のうち集団移転の対象となる災害危険区域内にあるのは約1万6600戸。さらに災害公営住宅への入居が想定される約1万2300戸を差し引いても、なお3万戸以上が残る計算となる。県は、この少なくとも3万戸が防災集団移転促進事業によらない単独移転を迫られる可能性があるとみている。3万戸を被災市町別にみると、特に津波被害が甚大だった石巻市が約1万4000戸と半数を占める。

もちろん災害危険区域内であっても5戸以上の合意形成に至らなかったり、自治体に移転先として確保、整備する住宅団地や災害公営住宅以外への移転を希望したりする世帯は、防災集団移転促進事業の適用対象外となる。これらの事情を考慮すると、東日本大震災の被災者の住宅再建は【図1】のように整理される。現行制度の防災集団移転促進事業と土地区画整理事業だけでは、広大かつ多様な被災地全体を網羅的に救済することは不可能だ。

単独移転でも、阪神大震災を契機に制定された被災者生活再建支援法によって1世帯当たり最大300万円の支援金を受け取ることができる。しかし、集団移転の対象世帯に国が行う被災土地の買い取りや、708万

図1 被災者の住宅再建

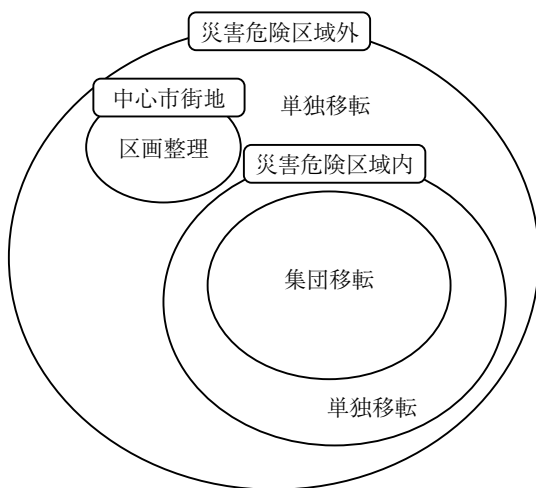


表7 住宅再建の支援策

	単独移転	集団移転		
		災害公営住宅に入居	住宅を建設または購入	
			宅地を借地	宅地を購入
被災者生活再建支援金 (基礎支援金)	○ 100万円	○ 100万円	○ 100万円	○ 100万円
被災者生活再建支援金 (加算支援金)	○ 200万円	×	○ 200万円	○ 200万円
土地買い取り	×	○	○	○
土地の譲渡所得特別控除	×	○	○	○
引っ越し代補助	×	○ 最大78万円	○ 最大78万円	○ 最大78万円
災害復興住宅融資	×	×	○	○
住宅ローンの 利子補助	×	×	○ 最大444万円	○ 最大708万円
住宅ローン減税	×	×	○	○

※国土交通省パンフレットなどより

円が上限の住宅ローン利子補給といった支援策は受けられない【表7】。

7 定期賃借権

そこで河北新報社は現行制度の隙間を埋める施策として、五十嵐氏らのアイデアを取り入れた新たな制度を「高台移住の促進・定着」の具体的なプロジェクトと位置付けることに決めた。なお、この段階では借地借家法に基づく既存の定期借地権の枠組みをそのまま活用できるかどうか判断できなかったため、新しい制度の名称については五十嵐氏のアドバイスも踏まえて「定期賃借権」とした。

河北新報社が提案する定期賃借権の設定は、①移住を希望しながら地域で合意形成に至らなかった世帯②自治体が確保する宅地以外への移住を希望する世帯一などが対象となる。沿岸部の津波被災地から、高台や内陸部への移住に適用できる。

自治体が事業主体となり、被災土地を30年、50年などの一定期間借り上げる。防災集団移転促進事業は国が土地を買い取るが、定期賃借権では買い取り価格を参考にした妥当な額の地代を土地所有者に分割して支払う。

被災者は、自治体に土地の所有権を預ける代わりに地代を受け取る形になる。地代には被災者救済のための生活補償の意味が含まれており、移住先の住宅建設費や公営住宅の家賃の足しにすることが可能だ。

制度設計は柔軟であるべきで、必要な予算は国費に限定しなくても、全国や海外からの投資を呼び込めば可能性はさらに広がる。自治体はこれらの国費・投資を資金源として地代支払いや移住先の土地造成、公営住宅建設に充てる。被災土地を再開発する自治体にとっては、面的で一体的な青写真を描きやすいというメリットがある。

五十嵐氏は「人口が著しく流出している被災地は、人口減社会と状況が似ている。地域の意向を受けて自治体などが土地全体を所有し、集団的または計画的に利用する在り方を被災地に活用できないか」と指摘する。

河北新報社は3分野11項目の提言を受けて、12年1月下旬から12月下旬まで「東北再生 あすへの針路」と題し、提言に至った背景や実現に向けた課題を探る企画特集記事を連載した。2月22日から29日までの第2部では「高台移住の促進・定着／定期賃借権の設定」を取り上げ、現地ルポを交えながら計8回にわたって提言の意義とその効果を詳しく掘

記事3



り下げた（12年2月24日付「③もう一つの選択肢」、【記事3】など）。

8 「総有」とは？

政府が「復興への提言」に定期賃借権を明記するのをためらったのはなぜか。東日本大震災復興構想会議で五十嵐氏らは、定期賃借権を設定して国と自治体が被災土地を借り上げ、震災復興のための公共的利用を促すべきだと訴えた。霞が関の官僚は、この「公共の福祉」の概念が、絶対的な個人の土地所有権を侵害することになりかねないと受け取ったようだ。

日本の法制度は、所有権や財産権の尊重を大前提としている。土地の所有や利用の在り方に踏み込もうとする五十嵐氏ら専門委員の意見に対し、内閣法制局、法務省サイドが中心となって「土地収用と同じく私権制限に当たる」などと難色を示した。

河北新報社の取材に、復興庁の担当者は「そもそも土地の収用などは厳密な手続きが必要で、法体系に与える影響が大きすぎる」と説明した。担当者は「復興特区などで扱える問題ではなく、東日本大震災復興構想会議の2カ月ほどの短時間で結論を出すのは無理だった」と明かす。

五十嵐氏は検討部会で、絶対的な土地所有権に対置する概念として「総有」という考え方を持ち出した。震災前に公表していた「現代総有論」(10年9月、季刊まちづくり28号)で、五十嵐氏は「現代の都市問題を解決するために総有的所有・利用という新しい所有権概念を構築する」と宣言していた。

バブル経済に伴う地価高騰の局面では、土地は最大の商品であり、土地でさえあれば山や森でも買い占められた。日本では絶対的な権利とされる土地所有権そのものが商品になったわけだ。

しかし、近年は当時と正反対の現象が目立つようになってきた。まず林業の衰退などに伴い山林が荒れ放題となり、その傾向は農地へ波及した。いわゆる「耕作放棄地」の拡大だ。それがさらに居住地にも及んだ

のが「限界集落」と言えよう。限界集落は、集落全体の所有権放棄とみることもできる。

限界集落は、地方の沿岸部や中山間地に限った話ではない。五十嵐氏によると、東京都新宿区の戸山団地（総戸数2300）は住民の半数以上が65歳以上。北九州市門司区の後楽町団地の高齢化率は実に90%近くに達する。マンションの老朽化も深刻だ。02年にはマンション建て替え円滑化法が成立したが、住民同士の利害関係や思惑が入り乱れ、合意形成はなかなか進まないという。

こうした問題を解決に導くための概念が、総有である。総有では、村落共同体などの主体が土地全体を所有し、その構成員が集团的に利用する。得られた利益は構成員に配分されるが、土地に対する総有的な権利を共同体の外部に売却することはできない。共同体からの離脱は権利の放棄とみなされる。「入会権」「共同漁業権」などを思い浮かべれば分かりやすいだろう。

現代において総有の主体はかつての村落共同体ではなく、会社や法人、組合、さらには自治体やNPOなどがふさわしいという。五十嵐氏は「日本の都市政策は、今日まで一貫して『都市の膨張』を前提にして作られてきた」「都市計画、すなわち『土地所有権に対する規制』は、土地所有権が活発である場合には有効だが、逆に不活発、あるいは死を迎えつつある場合には意味をもたない」と指摘する。

9 小笠原に学ぶ

特別措置法などによって定期賃借権をより弾力的に運用し、復興を急ぐべきだとの声は震災後、官僚OBからも上がっていた。元自治事務次官の松本英昭氏は「市街地、農地、森林など各種土地規制をいったん白紙にして、新たに市町村に特別の賃借権を認めるべきだ」と訴える。

松本氏がこう主張する背景には、1968年に小笠原諸島が日本に復帰した際、特措法づくりを担った経験がある。松本氏は河北新報社の取材に

「防災集団移転促進事業で復興をすべて進めるのは難しい。他地域へ行きたいという人もいる。それを許す仕組みにならないと意味がない。特措法なら自由度が広がる」と話した。

松本氏の主張は「新しい日本をつくる国民会議」(21世紀臨調)が2011年4月に出した緊急提言「復興の道筋を早急に定めよ」にも盛り込まれた。21世紀臨調共同代表の西尾勝氏は12年9月に宮城県であったセミナーで、国が長期にわたって土地を借り上げ、賃料を被災者に支払う法定の賃借権導入を提唱し「被災者の生活支援と復興計画策定の時間確保を両立できる」と述べた(12年9月11日付、【記事4】)。こうした背景は、企画特集「④埋もれた提言」で詳しく報じた(12年2月25日付、【記事5】)。

記事4



記事5



10 市街地再開発のツール

五十嵐氏が主張する総有をツールとし、市街地再開発を成功させた事例が高松市にあった。高松丸亀町商店街は、商店街や地権者が設立したまちづくり会社が定期借地権を設定して土地を借り上げ、再開発を行った。「コミュニティ主体の開発」の輝ける成功事例として、全国から年間約1万3000人の商業者や行政関係者が視察に訪れる。企画特集では「⑤市街地再開発のツール」（12年2月26日付、【記事6】）と題して取り上げた。

全長470mの商店街は7区画に分けて再開発が進められ、最初の区画「壺番街」は06年12月に完成した。8階建てと10階建てのビルは上層階が分譲マンション。空洞化が進んでいた再開発前と比べ、売上げは3倍の約33億円に増えた。

高松丸亀町商店街振興組合のホームページによると、地権者は再開発後もそれぞれ土地を所有し続け、定期借地権契約を結んでまちづくり会社に貸し出している。建物は最初からまちづくり会社が所有、運営している。まちづくり会社は家賃収入から、建物の管理コストなど必要経費を除いた利益を地権者に分配している。

つまり、地権者は再開発事業に対して土地を投資し、地代として配当を得るスキームとなっている。土地

記事6



の所有と利用が分離されているため、まちづくりの観点から土地を合理的に利用することができるだけでなく、建物を一体的に運営できるというメリットもある。

高松丸亀町商店街の再開発に携わった都市計画家の西郷真理子氏は、高松の成功事例が「被災した商店街の再生にも必ず役立つ」と確信する。11年8月から東日本大震災最大の被災地・石巻市を度々訪れ、商店街再開発のノウハウを復興に生かそうと奔走している。

11 苦悩する自治体

11年11月18日付の河北新報【記事7】は、集団移転の対象外となる被災者を救済する仙台市独自の支援策についてまとめた。市は災害危険区域内（約2000戸）から集団移転先以外へ単独移転するケースや、区域外でも津波による浸水が想定される地域であれば、防災集団移転促進事業の適用と同等の利子補給や引っ越し費用などの助成を行うことにした。

記事7



集団移転と、集団移転の適用外となる自力再建との格差を改善できないか―。企画特集「⑥自治体の工夫」（12年2月27日付、【記事8】）では、いち早く独自策を打ち出した仙台市などを事例に、同じ被災者なのに支援の厚みが異なる現行制度の矛盾を浮き彫りにした。独自支援は財政規模の大きい自治体や、被災規模が比較的小さかった自治体に限られる。

自治体の苦悩は企画特集の連載が終了した後、12年夏ごろから各自治体の集団移転計画が前進するのに伴いより顕在化した。石巻市の試算によると、集団移転の対象区域外の全壊世帯約1万5000戸に仮に仙台市並みの支援策を講じるとすると、約550億円もの膨大な財源が必要になることが分かった（12年7月5日付、【記事9】）。

全壊世帯が約8400戸に上る気仙沼市も同様だ。市は、災害危険区域内から早期移転して住宅を再建したため集団移転の適用外となった世帯約300戸、災害危険区域から外れた約2100戸、これら2つのケースに該当しない約2000戸を対象に独自の支援策を打ち出した。住宅を再建するすべての世帯に何らかの支援が行き渡るよう制度設計した結果、財源は総額約35億円に達した（12年8月30日付）。

平地の少ない宮城県女川町は、中心部の住宅再建に土地区画整理事業を導入する。宅地の約44%を10m前後かさ上げし、現地再建を希望する約500世帯が対象となる見通しだ。町は、区画整理は集団移転で高台を造成するのに比べ時間も費用も大幅に節減できるとみているが、利子補給や引っ越し費用の支援はない。同じ被災者なのに不公

記事8



平が生じるのは避けた
いが、町内での自宅再
建に最大200万円を補
助する総額20億円の独
自支援策を既に打ち出
しており、これ以上の
独自策は財政を破綻さ
せかねない（12年7月
22日付）。

記事9



12 政府の反応

苦悩する被災自治体に対し、政府の反応は冷や
やかだった。初代復興相を務めた平野達男氏は復
興庁発足から半年近くが経過した12年8月に河
北新報社のインタビューに応じ、独自の支援策を
打ち出した自治体への財政措置について「土地区
画整理事業や防災集団移転促進事業はかなり充
実した制度に見直した。一方、個人の住宅再建に
対する国の支援は慎重にならざるを得ない。今後
の災害への先例になるため議論が必要。自治体が
独自でやるのは建前上、何も言えない。ただ地域
間で生まれる差は難しい問題でもある」と述べる
にとどまった（12年8月10日付）。

独自支援策の原資として取り崩し型の復興基金の拡充などを求める声
が自治体から出ていることに対しては、平野氏は「どう使うかは自治体
の考え方だが、基金は100%が国の交付金。個人に充てるのは慎重であ
るべきだとのスタンスは変わらない。支援への知恵がないわけではない
が、現段階ではまだ明らかにはできない」と答えた。

宮城県と被災した沿岸市町は12年10月の復興交付金第4次申請で、災害危険区域外の住宅再建に対する市町の独自支援に関する要求を見送った。国が「個人資産の形成につながる」と交付金活用に否定的な姿勢を崩さないためだ。県は交付金による市町間格差解消の次善の策として、県の取り崩し型復興基金を積み増し、これを財源に市町の独自支援が可能になるよう国に働き掛けざるを得なくなった（12年10月23日付）。

こうした働き掛けが実ったのか、平野氏は翌23日の閣議後の記者会見で、市町の独自支援について「自治体財政への影響を考えなければならない。遅くとも来年度予算には何らかの形で盛り込みたい」と述べ、財政措置を講じる考えを明らかにした。平野氏は「被災自治体は相当覚悟を決めて独自での支援を考えている。対象の家屋数はものすごい数に上るため、何ができるかを検討している」と説明した（12年10月24日付、【記事10】）。



13 原発災害との接点

五十嵐氏が主張する総有の概念は、福島第1原発事故によって避難生活を余儀なくされている住民の救済策としても大いに力を発揮しそうだ。福島県飯館村で避難住民の支援活動に取り組んでいるNPO法人「エコロジー・アーキスケープ」理事長で日本大教授の糸長浩司氏らは、定期借地権を活用して村民の村外移住を促す新たな法制度の制定を提案している。

飯館村は11年4月22日に計画的避難区域に指定され、全村民約6000人が村外で避難生活を送っている。12年7月17日には避難区域が見直され、村内の20地区は「帰還困難区域」（年間放射線量50ミリシーベルト超）、

記事11

立ち入りは自由にできる「居住制限区域」(20ミリシーベルト超50ミリシーベルト以下)、早期帰還を目指す「避難指示解除準備区域」(20ミリシーベルト以下)の三つに再編された。

帰還困難区域は、村の南端に位置する長泥地区(74世帯276人)のみで、制限区域は15地区(1662世帯5262人)、準備区域は4地区(208世帯795人)。帰還困難区域は午前8時から午後5時までに限って立ち入りできるが、宿泊はできない。長泥地区には外部と結ぶ道路6カ所にバリケードが設置され、住民は暗証を使って鍵を開けて立ち入りする(12年6月16日付、【記事11】)。

飯館村が12年7月にまとめた復興計画(第2版)によると、村民の3割が仮設住宅や公営宿舎に居住し、残る7割が借り上げの民間住宅に住んでいる。また、村民の8割が県庁所在地の福島市、隣接する伊達市と川俣町の3市町に避難している。町は、住民の帰還を促す避難指示解除の時期を15～17年と見込んでいる。

糸長氏らは12年6月、長泥地区の住民を対象にアンケートを行った。90人のうち33人が「将来的にも、長泥に戻らない公算が高い」と回答し、放射線量が「国が平時の安全基準としている水準(年間1ミリシーベルト未満)を下回る」ことを条件に戻ってもいいと考えている29人を上回った。

飯館村は復興計画(第2版)で避難生活が続く村民を、帰還の条件さえ整えば村に帰る「戻りたい人」、子どもの健康を考えてしばらく様子を見たいなどと考えている「戻りたくとも戻れない人」、村外でいいか



ら早く通常の生活を再開したいとする「戻らない人」の三つに分類。多様で複雑な村民一人一人の思いに寄り添い、きめ細かな支援策を展開する方針を示している。

しかし、具体的な支援策は村内の徹底除染、村外への公営住宅整備、借り上げ住宅制度の延長と家賃補助などにとどまり、従来の枠組みを大きく超えるものはない。「避難住民が30年、あるいは50年安心して暮らせる場所を作り、そこで1世代か2世代生活する。放射線量が確実に下がったら、村に帰ることを考える。そうした二つの住み方を認めてほしい」と糸長氏は訴える。

14 二拠点居住促進法

こうしたアイデアを新しい法制度として端的に表現したのが、糸長氏のNPO法人が12年3月に公表した「原発災害二拠点居住促進法」の法案だ。その骨子によると、新法は原発事故で避難を強いられた住民に①避難の権利②移住の権利③帰還の権利—の三権を保障。国は、除染が必要な土地に定期借地権を設定し、避難住民に借地料を支払う。移住の対象は5戸以上のコミュニティー単位とし、除染によって元の自治体に帰れる条件が整ったら住民に権利を戻す。

避難住民の意向を尊重して選定した低線量の土地に新しい定住環境を整備し、宅地や農地、教育施設、商業施設、工場などを配置する。借地料や宅地・農地の造成費、施設の建設費も国、東京電力の負担とする。定期借地期間でも、避難住民は自宅の管理や墓参、祭りなどの行事への参加の際にはいつでも戻れる一時帰宅権を認める。糸長氏は「日本の法体系は『公』と『私』だけで、『共』へのまなざしが抜け落ちている。自治体ではない、集落や集団への支援があってしかるべきだ」と話している。

福島県内では原発事故から1年半以上が過ぎた今になっても、16万人を超える県民が長期の避難生活を強いられている。12年9月22日には、

住民の長期避難が続く双葉郡 8 町村と南相馬、田村、川俣、飯舘の 4 市町村と受け入れ側の自治体が、避難者の新たな生活拠点となる「仮の町」の在り方を話し合う協議会が発足している（2012年 9 月 23 日付、【記事 12】）。

仮の町は事実上、一つの自治体の中に別の自治体を置くことになる。この機会に自治体と住民の関係につ

いて新たな制度設計に乗り出すことが望ましく、例えば土地と人の一体性が損なわれていても、特例として自治体と住民の関係存続を認める手続きなどが必要だろう。そうした議論を深める上で、糸長氏らが提唱する二拠点居住促進法は示唆に富む足掛かりとなり得る。

15 おわりに

宮城県南部の山元町が被災した2629世帯を対象に実施した意向調査によると、4 世帯に 1 世帯近い23.9%が集団移転に参加せず、町外での自力再建を希望していることが分かった。町が町内の 3 カ所に整備する新市街地内への集団移転を選んだ世帯は42.6%と半数以下にとどまった。町は、壊滅的な被害を受けたJR常磐線の復旧や、住宅団地の整備に時間がかかっていることが原因とみている（12年 9 月 13 日付）。

記事12



被災地の多くが今、人口流出によりかつての地域コミュニティを維持できるかどうかの瀬戸際に立たされている。復興への道のりは、長くて曲がりくねっていると覚悟を決めたつもりだった。現実はしかし、被災地に身を置いているわれわれでさえ想像が及ばないほど厳しい。

被災地復興に向けた提言に「定期賃借権の設定」を盛り込むべく調査に着手し、引き続き企画特集の取材に取り掛かった11年中から12年初にかけては、各自治体の集団移転計画策定の遅れがようやく指摘された時期だった。その大きな理由としては、平地の少ない三陸のリアス式海岸では用地の確保が難しい上、自治体の担当職員も被災したため極度のマンパワー不足に陥っていたことなどが挙げられる。

それ故に当時はまだ高台移住の具体的な青写真を描いている被災地・被災者はごく少数に限られ、提言や企画特集に対する読者の反応もこちらが期待していた通りとは決して言えなかった。事実、岩沼、石巻両市の事業計画が全国のトップを切って国の同意を得たのは企画特集の連載終了後、震災から1年以上がたった12年3月29日のことだった。集団移転の動きが各地でようやく本格化したのは、12年の春から夏にかけてとさらにずれ込んだ。

河北新報社の集計では、防災集団移転促進事業は岩手、宮城、福島3県の26市町村の計337地区で合わせて約2万8000戸を対象に計画されている。このうち、震災から約1年半が経過した12年9月1日までに国の同意が得られたのはおよそ半数の162地区に過ぎない（12年9月11日付、**【記事13】**）。国土交通省の「集団移転促進事業計画策定済み地区について」**【資料3】**によると、12年11月30日現在の計画策定済み地区数は151、対象世帯は2万3872戸にとどまっている。

高台移住をめぐる現行制度の壁については、最近是全国紙もかなり注目しているようだ。「被災住宅 再建に明暗／集団移転対象外、国助成なし／市町村の補助に格差」（12年9月7日付、朝日新聞）、「独自移転に重い負担／工費は自腹、手続き複雑／国の支援策なし」、（12年10月1日付、朝日新聞）、「街の復興 制度に限界／難航する集団移転／住民・

地権者 合意進まず」
(12年10月7日付、毎日新聞)などと、各社は1年半の節目にだいたい紙幅を割いた。

巨大津波や地盤沈下で危険が増大した低地から高台への移住は、時に猛威を振るう自然から地域住民の命を守り、子々孫々にまで被災の教訓を伝える最も有効な手段の一つである。しかし、これまで繰り返し述べてきたように高台移住をめぐる現行の法制度は十分ではなく、移住したくてもできない不平等が生じる可能性が高まっている。

被災世帯に最大300万円を支給する被災者生

活再建支援法は、1995年の阪神大震災をきっかけに法制定の必要性が指摘され、98年に制定された。当時はコミュニティー維持に必要最小限の公助としての性格が強く、支給限度額が100万円だった上に用途は家財道具などに限られていた。

その後、2000年の鳥取県西部地震で鳥取県が住宅再建に最大300万円を支給する独自の支援策を講じたことが契機となり、07年に現行のような渡し切り方式の支給へと改正された経緯がある。つまり、現行の法制

記事13



資料3

集団移転促進事業計画策定済み地区について(平成24年11月30日時点)

県名	市町村名	地区名	移転促進区域(移転元)からの移転戸数(戸)※	事業期間	県名	市町村名	地区名	移転促進区域(移転元)からの移転戸数(戸)※	事業期間
宮城県	野田村	城内・米田・南浜地区	109	平成24年度～27年度	仙台市	大宮地区	大宮地区	114	平成24年度～26年度
		花露辺地区	17	平成24年度～25年度			舞鶴2地区	39	平成24年度～26年度
		根沢地区	48	平成24年度～26年度			鶴上・長瀬浜地区	78	平成24年度～27年度
		荒川地区	19	平成24年度～26年度			登米沢地区	5	平成24年度～26年度
		森ノ浜地区	29	平成24年度～26年度			小泉町地区	123	平成24年度～27年度
		荒浜地区	79	平成24年度～26年度			以越地区	31	平成24年度～26年度
		鶴崎地区	105	平成24年度～26年度			小瀬地区	41	平成24年度～26年度
		本郷地区	38	平成24年度～26年度			舞鶴1地区	40	平成24年度～27年度
		宮崎白浜地区	30	平成24年度～26年度			横ノ瀬地区	33	平成24年度～26年度
		荒石地区	110	平成24年度～26年度			小ヶ谷地区	26	平成24年度～26年度
	山田町	荒崎白浜地区	16	平成24年度～26年度			大瀬地区	80	平成24年度～27年度
		唐丹地区	177	平成24年度～26年度			浪越2地区	36	平成24年度～27年度
		雄雄地区	389	平成24年度～27年度			渡路上内田地区	6	平成24年度～26年度
		船越・田の浜地区	432	平成24年度～27年度			渡路上村の下地区	5	平成24年度～26年度
		小瀬浦地区	10	平成24年度～25年度			松崎前浜地区	24	平成24年度～26年度
		門之浜地区	21	平成24年度～25年度			松崎浦田地区	46	平成24年度～27年度
		田浜地区	18	平成24年度～25年度			赤岩石兜地区	8	平成24年度～26年度
		泊地区	20	平成24年度～25年度			赤岩小田地区	5	平成24年度～26年度
		崎川地区	46	平成24年度～26年度			蔵知1地区	7	平成24年度～26年度
		赤崎地区	46	平成24年度～25年度			大谷山山地区	11	平成24年度～26年度
宮城県	大船渡市	浦里地区	21	平成24年度～26年度	宮城県	大宮地区	本宮青谷地区	5	平成24年度～26年度
		浦里南地区	24	平成24年度～26年度			小泉浜地区	6	平成24年度～26年度
		小沢原地区	155	平成24年度～26年度			小泉東地区	13	平成24年度～26年度
		長都地区	228	平成24年度～27年度			鶴立地区	63	平成24年度～27年度
		米崎地区	307	平成24年度～27年度			宿地区	27	平成24年度～27年度
		小友地区	213	平成24年度～27年度			浪根一區	27	平成24年度～27年度
		広田地区	74	平成24年度～27年度			浪根一沢沢地区	14	平成24年度～27年度
		赤浜地区	140	平成24年度～27年度			皆が睡地区	8	平成24年度～26年度
		浪板地区	45	平成24年度～27年度			松崎久盛地区	5	平成24年度～26年度
		青里・青里地区	177	平成24年度～27年度			鹿島地区	72	平成24年度～27年度
	陸前高田市	小沢・神松地区	80	平成24年度～27年度			蔵知川原新立地区	20	平成24年度～27年度
		安達地区	462	平成24年度～27年度			大宮地区	132	平成24年度～27年度
		町方地区	816	平成24年度～27年度			大谷瀬橋地区	5	平成24年度～26年度
		崎山地区	20	平成24年度～27年度			津谷大沢地区	7	平成24年度～26年度
		赤前地区	245	平成24年度～27年度			田尻地区	18	平成24年度～27年度
		法之脇地区	27	平成24年度～26年度			鬼山地区	2,541	平成24年度～27年度
		高浜・金浜地区	136	平成24年度～27年度			仙台市東部地域	1,545	平成24年度～27年度
		玉浦西地区	471	平成23年度～25年度			馬場・中山地区	59	平成24年度～27年度
		熊立浜地区	11	平成24年度～26年度			寄木・堤の浜地区	69	平成24年度～27年度
		小室地区	18	平成24年度～25年度			藤沢地区	10	平成24年度～27年度
宮城県	岩手市	桃瀬地区	24	平成24年度～26年度			港地区	27	平成24年度～27年度
		竹浦地区	10	平成24年度～26年度			田の浦地区	40	平成24年度～27年度
		小瀬浦・清水田地区	46	平成24年度～26年度			西田・雄津地区	47	平成24年度～27年度
		給分浜地区	45	平成24年度～26年度			青見地区	27	平成24年度～27年度
		十八浜地区	77	平成24年度～26年度			平瀬地区	21	平成24年度～27年度
		鈴浦地区	22	平成24年度～25年度			津の宮・瀧浜地区	40	平成24年度～27年度
		前網浜地区	15	平成24年度～25年度			清水地区	106	平成24年度～27年度
		名巻地区	64	平成24年度～26年度			志津川地区	1,321	平成24年度～27年度
		船越地区	74	平成24年度～26年度			保原・田沢低地区	47	平成24年度～27年度
		熊沢・大湊地区	11	平成24年度～25年度			泊浜地区	50	平成24年度～27年度
	石巻市	小指地区	20	平成24年度～25年度	南三陸町	津の宮・瀧浜地区	伊里前地区	236	平成24年度～27年度
		萩浜地区	19	平成24年度～26年度			橋浜地区	13	平成24年度～27年度
		泊浜地区	21	平成24年度～25年度			渡辺谷地区	69	平成24年度～27年度
		幸浜浜地区	23	平成24年度～26年度			長瀬・寺浜地区	26	平成24年度～27年度
		大沢地区	10	平成24年度～26年度			安川町	1,919	平成24年度～27年度
		渡板地区	12	平成24年度～25年度			亶理町	576	平成24年度～26年度
		白・長巻谷地区	44	平成24年度～26年度			東松島市	2,418	平成24年度～26年度
		釜谷崎地区	12	平成24年度～25年度			花沢岩山山地区	378	平成24年度～27年度
		月浦地区	13	平成24年度～25年度			喜瀬田中田地区	62	平成24年度～25年度
		大谷川浜地区	26	平成24年度～26年度			松ヶ浜西浜地区	61	平成24年度～25年度
宮城県	大宮地区	羽根・長瀬地区	5	平成24年度～25年度			下増田地区	157	平成24年度～25年度
		小泊・大宮地区	80	平成24年度～26年度			港戸地区	69	平成24年度～27年度
		佐々地区	24	平成24年度～26年度			山元町	1,575	平成24年度～27年度
		佐々地区	27	平成24年度～26年度			相馬市	826	平成24年度～27年度
		小瀬浜地区	105	平成24年度～27年度			安地区	18	平成24年度～27年度
		船川浜地区	176	平成24年度～27年度			金ヶ沢地区	13	平成24年度～27年度
		谷川浜・祝浜地区	45	平成24年度～26年度			鶴町安賀地区	39	平成24年度～25年度
		立浜地区	18	平成24年度～25年度			志出地区	21	平成24年度～27年度
		小島地区	42	平成24年度～26年度			新地町	358	平成24年度～27年度
		明神地区	18	平成24年度～25年度			南相馬市	1,037	平成24年度～27年度
	大宮地区	雄勝中心部A地区	26	平成24年度～26年度	福島県	いわき市	新地町	358	平成24年度～27年度
		雄勝地区	19	平成24年度～25年度			南相馬市	1,037	平成24年度～27年度
		水沢地区	91	平成24年度～26年度			計	23市町村151地区	23,872
		分沢地区	19	平成24年度～25年度					
		横川地区	18	平成24年度～26年度					
		月浜・青浜地区	18	平成24年度～26年度					
		にっこり田地区	54	平成24年度～26年度					

※移転促進区域からの移転戸数には、本事業で整備する住宅団地以外へ移転する戸数も含む。

度も災害を教訓にその都度見直され、進化を遂げたと言える。

首都直下地震や南海トラフ巨大地震の発生想定域は、国内では人口や産業、国家機能が最も集中している地域にほど近い。そこで予想される被害の規模は、東日本大震災の以前から過疎が進んでいた三陸沿岸の比ではない。

今こそ東日本大震災で得られた知見を生かし、高台移住の促進につながる新たな法体系の構築を急ぐべきではないか。安全安心のまちづくりは、震災による多くの犠牲に報いることにもなる。

(了)

総合法律支援論叢

(第2号)

平成25年2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/>
