

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、公設弁護士事務所が設立され、公設弁護士事務の予算も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、訴訟を進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、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、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い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つたとされている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つ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年に報告書が公開されている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的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る。

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。メデイ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 メデイ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 メデイ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. Camereon, *Australia in C. Hodges et 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.