

総合法律支援の現状と課題

ー民事司法の観点から

一橋大学教授 山 本 和 彦

総合法律支援の現状と課題

ー民事司法の観点から

一橋大学教授 山 本 和 彦

1 はじめに

本稿は、総合法律支援の現状と課題につき私見を述べるものである¹。総合法律支援とは、「裁判その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にするとともに弁護士及び弁護士法人並びに司法書士その他の隣接法律専門職者（中略）のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援」を意味する（総合法律支援法1条）。このような概念は、司法制度改革の中で初めて日本において明確に位置づけられたものといえる。以下では、前提としてまず総合法律支援法の成立の経緯についてふれた（2参照）後、総合法律支援の意義について一般的に確認し（3参照）、総合法律支援の現状（4参照）及びその課題と期待（5参照）につき検討する。

なお、本稿の射程は、筆者の専門分野との関係で、基本的に民事司法の分野に限定する。したがって、刑事の被告人・被疑者の国選や犯罪被害者の援助等の問題については原則として言及しない。その結果、本稿の対象としては、法テラスの業務との関係では、法律扶助、司法過疎対策、情報提供、法律関係者・ADR等の連携の確保・強化といった点を中心として論じることになる²。

2 総合法律支援法成立の経緯

（1）法律扶助の発展

総合法律支援という概念が登場する前にも、司法アクセスの改善のため様々な試みがされてきたことは言うまでもない。本稿においてそのような試みの全てに言及することはできないが、総合法律支援の先駆として最も重要なものとして、法律扶助に関して簡単に述べておく。

日本の民事法律扶助制度は、1952年の財団法人法律扶助協会の設立に遡る³。当初は、弁護士会や有志の寄付を財源としていたが、1958年度

から法務省の補助金による援助がされるようになった。ただ、その規模は到底十分なものとはいえなかった。例えば、裁判援助決定件数は、1960年314件、1965年1,375件、1970年2,417件、1975年2,169件、1980年2,423件、1985年2,927件、1990年4,072件、1995年5,929件と徐々に増加はしていたが、基本的にその水準は低位に止まっていた。

そのような状況を大きく変えたのが、2000年の民事法律扶助法の制定であった⁴。この法律は、法律扶助制度研究会における長期の検討に基づき、以下のような内容を有するものであった。すなわち、①民事法律扶助事業の内容を明確に規定し、②事業の統一的運営体制の整備及び全国的に均質な遂行を国の責務とし、③事業の適正な運営及び健全な発展の責務を弁護士会に課し、必要な協力の責務を個別弁護士に課し、④事業を担う主体として指定法人を定め、⑤指定法人に対する国の補助金の根拠を定めた。このような法律は、法律扶助制度に対する国の責任を明定するとともに、運営主体として国の監督を受ける指定法人を定め、責任の所在を明確にする点で、画期的な意義を有した。

同法制定後、法律扶助制度は、その予算規模においても対象件数においても、飛躍的な拡大をみた。そして、指定法人として指定を受けた法律扶助協会は、後述の法テラスの母体となったという点でも、まさに同法は総合法律支援法の先駆と言うに相応しいものであった。ただ、司法アクセスの障害となるものは必ずしも費用だけではなく、また費用に起因するアクセス障害の打破という点だけを見ても、同法は完全なものとはいえなかった。そこで、司法制度改革の中で登場したのが司法ネットの構想であった。

(2) 司法ネットの構想

今般の総合法律支援法制定の直接の契機は司法制度改革にあった。2001年6月に公表された司法制度改革審議会意見書においては、司法制度改革の3つの柱の中で「国民の期待に応える司法制度の構築」が挙げられ、そこでは「国民にとって、より利用しやすく、分かりやすく、頼

りがいのある司法とするため、国民の司法へのアクセスを拡充するとともに、より公正で、適正かつ迅速な審理を行い、実効的な事件の解決を可能とする制度を構築する」として、司法アクセスの拡充が最重要目的の1つに掲げられている。そして、個別の項目の中でも、司法アクセスの拡大に関するものとして、（裁判所へのアクセスの拡充に関連して）民事法律扶助の拡充、（裁判所の利便性の向上に関連して）司法の利用相談窓口・情報提供、（弁護士へのアクセスの拡充に関連して）法律相談活動の充実、被疑者・被告人の公的弁護制度の整備などが挙げられていた。

以上のような提言を受けて、内閣司法制度改革推進本部に設けられた司法アクセス検討会及び公的弁護制度検討会で並行してこの点が議論された。そして、その議論の中で、いわゆる司法ネット構想が論じられることになる⁵。すなわち、「民事・刑事を問わず、国民が全国どこでも法律上のトラブルの解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるような仕組み」のことを司法ネットと呼び、そのために解決すべき課題として、相談窓口（アクセスポイント）の整備、民事法律扶助、公的刑事弁護、いわゆる司法過疎対策、犯罪被害者支援が論じられたものである⁶。

このような構想は、2003年2月の司法制度改革推進本部顧問会議における小泉純一郎本部長（内閣総理大臣）の発言に基づくものとされる。すなわち、「司法は『高嶺の花』にとどまらないで、誰にとっても『手を伸ばせば届く』存在にならなければならない。そこで（中略）、全国どの街でもあまねく市民が法的な救済を受けられるような司法ネットの整備を進める必要がある」とされたものである。これによって、上記のような意見書で述べられた各種の課題が司法ネット構想として総合的な制度を目指す方向性が示されたものといえる⁷。

（３）総合法律支援法の成立

以上のような司法ネット構想を前提にして、最終的にとりまとめられ

たのが総合法律支援法である⁸。そこでは、中核となる運営主体として日本司法支援センター（以下では「法テラス」と呼ぶ）を新たに設けることとされた。そして、法テラスが、情報提供業務、民事法律扶助業務、国選弁護士選任業務、司法過疎地域法律業務、犯罪被害者支援業務等を一体的に行うものとされた。さらに、法テラスは、その業務の推進に際して、既存の各種相談窓口や弁護士会、隣接法律専門職種団体、ADR機関等と連携・協力することとし、いわばそのような既存の司法ネットを統括する役割を担うものとされた。

2004年3月、総合法律支援法案が国会に提出され、同年5月26日に可決成立し、6月2日に公布された。総合法律支援法は、まずその基本理念を掲げる（同法2～7条）とともに、総合法律支援の実施・体制の整備に関する国、地方公共団体、日本弁護士連合会等の責務を明らかにする（同法8～10条）。そして、同法の眼目として、新たに設置される法テラスの目的、組織、業務、監督等について詳細な定めが置かれている。このような法律に基づき、2006年4月に法テラスが設立され、同年10月からその業務を開始した。現在（2012年1月）、業務開始から5年余りを経過したことになる。

3 総合法律支援の意義

（1）総論的意義

総合法律支援とは、前述のように、「裁判その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にするとともに弁護士及び弁護士法人並びに司法書士その他の隣接法律専門職者（中略）のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援」を意味する（総合法律支援法1条）。つまり、総合法律支援とは、紛争解決制度及び法律専門職サービスに対するアクセス、すなわち広義の民事司法制度に対するアクセスの改善のための総合的措置ということになる。そこで、総合法律支援の意義を論じる前提として、まず民事司法制度の目的を確認する必

要がある。

筆者は、民事司法の目的は、市民の法的な利益の保護にあると考えている⁹。狭義の民事司法、すなわち裁判制度の目的は市民の法的利益をその侵害から保護することにあると考えられるが¹⁰、それを取り巻く広義の民事司法、すなわちADRや法律専門職のサービスも同様の目的に向けられたものということができる。そのような法的利益の保護が真に図られるような正義の総合システム、すなわち社会における法・正義の総量の拡大が必要とされる¹¹。

さて、上記のような民事司法の目的を達成するためには、民事司法制度（裁判制度、弁護士制度、ADR制度等）を創設維持するだけでは足りず、利用者がその利用を決断した場合にその使い勝手がよいものであること、そのため利用者が実際に制度を利用できる基盤を整備することが必要である。ここに、総合法律支援の意義がある。すなわち、総合法律支援によって、様々なレベルで現実存在する民事司法へのアクセス障害を打破し、実質的な意味で民事司法へのアクセスを改善する必要がある。その意味で、総合法律支援は、国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する基盤を提供するものと評価できる¹²。

ただ、もちろん従来もこのようなアクセス障害の打破の試みがなかったわけではなく、裁判所制度、訴訟制度、法律家制度等様々な場面で、司法へのアクセスを拡充するため様々な努力が行われてきたところである。そのような従前の試みに比べ、総合法律支援が注目される点は、まさにその構想の「総合性」にあると考えられる。法律支援について1つの法律の中に包括的に規定し、組織としてもその中核として法テラスを設置している。そして、法テラスは、いわばコーディネータとなって様々な法律支援の仕組みを調整し、総合的にそれらを機能させるという考え方である。このような総合化によって、従来各制度の孤立や重複によって十分力が発揮できなかった（1 + 1が2にならなかった）ところが、無駄を排して仕組みを効率化するとともに、相互の連携によってパワーを増す（1 + 1が3や4になる）ことを可能にしている。

(2) 各論的意義

以上が総合法律支援の総論的意義であるが、以下では、より具体的にその意義について考える。総合法律支援が、前述のように、広義の民事司法へのアクセス障害の打破にあるとすれば、まず問題となるのは、具体的なアクセス障害がどこにあるのかという点である。現在の日本においては、それは、距離のバリア、費用のバリア、情報のバリア、心理的バリアであると考えられる。

(A) 距離のバリア

日本は一般に中央集権性の強い国であり、東京その他の大都市から離れれば離れるほど様々なサービスの享受に困難を来すことになる。司法サービスもその例外ではない。それでも裁判所等純粹に公的なサービスについては、税金を投じて比較的均等にサービスを提供することが可能であるが、民間ベースとなる弁護士等の法律家のサービスについては特に地方での享受が困難となりやすい。いわゆる司法過疎の問題である。周知のように、この問題については、日本弁護士連合会等の努力によって、法律相談センターや公設事務所など注目すべき努力が重ねられているが¹³、未だ問題の完全な解決には至っていない。その意味で、距離のバリアを打破し、司法アクセスの改善を図る必要は大きい。

(B) 費用のバリア

民事司法を利用するためには、様々な面で費用を要する。裁判所利用の費用（裁判費用）、ADR利用の費用、弁護士等法的サービス提供者の費用などである。十分な資力を有する者はともかく、資力の乏しい者にとっては、このような費用の負担は、民事司法への大きな、時には乗り越え難い障害となる。この点を乗り越えるために従来から様々な努力がされてきた。民事法律扶助制度がその中核にある（同制度の発展については、2（1）参照）。しかし、日本においては、そのような発展は未だ途上にあり、質量ともに満足のいくレベルには程遠い。その意味で、

なお費用のバリアを打破し、司法アクセスの改善を図る必要は大きい。

(C) 情報のバリア

現状では、前述のような距離や費用の障害が相対的に低い都市の中間所得者層等にとっても、民事司法は決してアクセスが容易とはいえない状況にある。その大きな原因はこの情報のバリアにあると思われる。具体的紛争に直面したとき、当事者は、どのような紛争解決のシステムがあるのか、どこに行けばどのようなサービスを受けることができ、どのような費用がかかり、どのような結果が得られるのか等について、必ずしも容易に情報を得られる環境にはない。この点は、インターネットの発達等によって相当に改善されつつあるとの見方も可能であるが、インターネット等による情報が玉石混交であることは周知のとおりであり、そこで示唆された紛争解決方法が当該具体的な紛争や当事者にとって最適のものである保障はない。

ただ、このような点についても従来から解決に向けた努力はされてきた。例えば、種々の法律相談機関が開設され、活動してきた¹⁴。しかし、そのような個別の活動を総合する仕組みはなく、各制度がバラバラに存在し、利用者から見ると、なお情報のバリアは高く聳えている状況にあった。その意味で、情報のバリアを打破し、司法アクセスの改善を図る必要が大きい。

(D) 心理的なバリア

上記のような距離的・費用的・情動的バリアを乗り越えた者がいわば最後に直面するのが、この心理的なバリアである。かつてはもちろん現在の日本においても¹⁵、裁判所や弁護士事務所は依然として近寄り難い場所であり、可能であれば訴訟や法による紛争解決手続を回避したいという思いは一般に強いものがあると思われる。したがって、司法へのアクセスを改善していくためには、このような心理的障害を引き下げていく必要があろう。司法を真に国民に身近なものとするためには、国民の

意識の中で、法への関わりが当然のこととして受け止められるものとなる必要があると考えられる¹⁶。司法や法に関する情報の普及を図れば、訴訟や法の利用を避けるという心理も変わっていくことが想定できるが、なお独自の取組みも必要と思われる。この点は、司法制度改革の議論の中では必ずしも正面から取り上げられているものではないが、総合法律支援の1つの課題として位置づけられるべきものと解される。

4 総合法律支援の現状

以上のような総合法律支援の意義を達成するため、司法制度改革の中で具体化されたものが法テラスである。そこで、上記のような各論的意義との関係での法テラスの活動の現状について、まず確認してみることとする。

(1) 距離のバリアの除去

まず、距離のバリア、いわゆる司法過疎地問題である。総合法律支援法は、その基本理念として、「あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現すること」を挙げており（同法2条）、具体的には、弁護士等が「その地域にいないことその他の事情によりこれらの者に対して法律事務の取扱いを依頼することに困難がある地域において」法律事務を取り扱わせることを法テラスの任務としている（同法30条1項4号）。これにより、法テラスは、いわゆる司法過疎地域事務所を設置するとともに、そこに常勤弁護士を配置することにより、距離のバリアの克服を図るものとされている¹⁷。

以上のような法の趣旨に従い、法テラスは地域事務所の設置及び常勤弁護士の配置に積極的に取り組んでいる¹⁸。まず、司法過疎地域事務所については、法テラス設置当初は全国で6事務所に過ぎなかったが、その後、2007年度15事務所、2008年度22事務所、2009年度26事務所と増加し、2010年度には29事務所となっている。また、常勤弁護士の数について

ても、法テラス設置当初の24人から、2007年度96人、2008年度151人、2009年度200人と増加し、2010年度には217人となっている¹⁹。そして、2011年3月末現在、このうち182名は法テラス法律事務所に配置されており、すべての司法過疎地域事務所に常勤弁護士が1人ないし複数配置されている状況にある。

以上のような法テラスの取組みは、司法アクセスに対する距離的バリアの打破に向けて大きな成果を挙げていると考えられる。筆者はかつて新潟県の佐渡地域事務所の実情を視察させて頂く機会を得たが、そこでは常勤弁護士の方の様々な努力の下で、同地域で過払金返還事件を中心に訴訟事件が大幅に増加したとされ、他の地域事務所でも同様の成果が出ているようである。その意味で、常勤弁護士が当該地域に常在していること自体が距離のバリアを引き下げ²⁰、司法アクセスの改善に繋がることは明らかであり、法テラスが今後とも様々な需要を見極めながら、必要な地域事務所を積極的に開設していくことが期待される。

（２）費用のバリアの除去

第2に、費用のバリアの問題、すなわち民事法律扶助の問題がある。総合法律支援法は、その基本的な考え方として、「資力の乏しい者にも」民事裁判手続の「利用をより容易にする民事法律扶助事業が公共性の高いものであることにかんがみ、その適切な整備及び発展が図られなければならない」とする（同法4条）。そして、「民事裁判等手続において自己の権利を実現するための準備及び追行に必要な費用を支払う資力が無い国民」等及び「その支払により生活に著しい支障を生ずる国民等」を援助するための代理援助業務、書類作成援助業務及び法律相談援助業務を法テラスの事務としている（同法30条1項2号）。このように、法テラスは法律扶助制度を実施運営する役割を担っているものであり、費用のバリアの除去についても中心的地位にある²¹。

以上のような趣旨に従い、民事法律扶助は法テラスの下で飛躍的に発展している。まず、取扱件数については、法律相談援助が、2007年度

14.7万件から、2008年度18.0万件、2009年度23.7万件と増加し、2010年度には25.7万件となっている。また、代理援助は、同じく2007年度68,910件から、2008年度80,442件、2009年度101,222件と増加し、2010年度には110,217件に至っている²²。最後に、書類作成援助も、2007年度4,197件から、2008年度5,101件、2009年度6,769件、2010年度7,366件と絶対数は少ないものの、着実に増加している。さらに、金額ベースで見ても、最も重要な代理援助の立替金については、実費・着手金・報酬等の総額は、2007年度106.8億円から、2008年度121.6億円、2009年度148.0億円、そして2010年度には162.0億円まで増大している。次に、法律扶助の対象とされている事件の類型であるが、これも代理援助の事件類型で見ると、自己破産43.7%、多重債務事件等23.7%、離婚等14.3%などとなっている。すなわち、3分の2以上が消費者金融関係の事件であり、離婚を含めると8割以上を占めており²³、事件類型の多様性に乏しい現状が認められる。

以上のような法テラスの取組みは画期的なものであり、法律扶助の事件数・金額のいずれにおいても、法テラス創設前の水準と比較すれば、飛躍的な増大と評価できるものである。また、制度的な面で見ても、民事法律扶助法の時代には実現できなかったスタッフ制が実現されたこと（法30条1項2号ロ・ニ参照）にも大きな意味がある。さらには、狭義の民事手続ではないが、日本弁護士連合会からの受託業務（法30条2項）として、犯罪被害者、難民、外国人、子供、精神障害者、高齢者など特別に法的救済を必要とする対象者に対する援助が実施されている点も、個別の状況に応じたアクセス障害の除去の試みとして注目に値する²⁴。

（3）情報のバリアの除去

第3に、情報のバリアの問題、すなわち訴訟の潜在的当事者が十分な法情報にアクセスできず、結果として民事司法の門前に辿り着かないという問題がある。この点の打破には、法テラスの法情報提供業務が重要な役割を果たすことが期待されている。総合法律支援法によれば、「裁

判その他の法による紛争の解決のための制度を有効に利用するための情報及び資料」や、弁護士、弁護士会、隣接法律専門職者団体の活動に関する情報・資料が提供される態勢の充実強化を図るものとされる（同法3条）。そして、以上のような情報・資料を収集整理し、「情報通信の技術を利用する方法その他の方法により、一般の利用に供し、又は個別の依頼に応じて提供すること」を法テラスの業務としている（同法30条1項1号）。以上のような情報提供業務は、民事訴訟の観点から特に重要な意義をもつ。現在の民事訴訟の問題点として、被告が弁護士にアクセスする時期が遅いという点がある。最近の実態調査によれば、約52%の被告は訴状送達後に弁護士に相談しているとされる²⁵。しかるに、近時の訴訟手続は迅速化・計画化が進んでおり、初動段階で出遅れるとそれが致命傷になりかねない。原告・被告の真の対等性を確保するには、被告の弁護士へのアクセスを改善することは重要な課題であり、そのために法テラスに期待されるところは極めて大きい²⁶。

法テラスは、そのような期待に相当応えていると思われる。情報提供業務は、コールセンターや各事務所で実施されているが、まずコールセンターへの問い合わせ件数は、電話・メールを合せて、2007年度22.1万件、2008年度28.8万件、2009年度40.2万件、2010年度37.0万件と着実な増加傾向にあり²⁷、定着を見せている。さらに、地方事務所の問い合わせ件数も、2008年度18.9万件、2009年度24.7万件、2010年度23.5万件と、やはり2010年度に若干の減少を見ているが、全体として相当の利用に上っている²⁸。ただ、これで日本社会に存在する法情報提供のニーズに十分応えているといえるかには、なお疑問もある。そのような改善余地を示唆するデータとして、法テラスの認知状況に関する調査がある。それによれば、法テラスの認知度は、2007年度22.6%、2008年度24.3%、2009年度37.3%、2010年度38.7%と着実に増加しているが、なお低位の水準に止まる²⁹。

以上のような法テラスによる情報提供は、大変大きな成果を挙げていることは間違いない。コールセンターと地方事務所を合わせて年間60万

件を超える情報提供がされていることは、司法へのアクセスの観点からは画期的なことと言えよう。そして、このような相談から弁護士事務所等の紹介に進むことも多いとされることから、従来は泣き寝入り等に終わっていた紛争の解決に大きな寄与がされているものと思われる。このような恒常的な法情報提供は日本社会で初めての試みであっただけに、法テラスの業務の定着は情報バリアの打破に向けて大きな一歩を刻したものと言って過言ではない。

（４）心理的バリアの除去

以上の（１）から（３）までの試みに比して、心理的バリアの打破という問題は必ずしも法テラスの業務として正面から位置づけられているものではない。もちろん上記のような障害の克服が結果として利用者の心理的障害をも除去していく面があることは確かである。以上のような試みによって司法が少しでも国民に身近なものとなり、自分の周囲でその利用が広がっていけば、従来司法に対して感じていた漠然とした縁遠さも少しずつ解消していく可能性があるからである。しかし、日本においては、依然としてこのような心理的なアクセス障害は重要な比重を占めるものと思われ、正面からこの点のバリアを克服していく試みが必要であろう。

そのような試みとして注目されるものとして、前述のように、法教育の問題がある。この点は、法律上明確な形で法テラスの業務とはされていないが、広い意味での情報提供業務に含まれるものと解される。そして、実際、法テラスではこの点の取組みが行われている。例えば、2010年度の法テラスの年度計画では、「情報提供の一環として、支援センターとしての中・長期的な法教育への関与の在り方を検討・企画するとともに、関係機関・団体と連携し、地域社会での法教育の取組に参加し、地域における法教育において適切な役割を担うための取組を進める」とされている。その結果、同年度は、5地方事務所で法教育をテーマに地方協議会³⁰を開催し、また38地方事務所で講演や出前授業への職員の派遣

等の活動を実施したとされる³¹。

5 総合法律支援の課題と期待

以上のように、総合法律支援法の制定及び法テラスによるその運用によって、日本における総合法律支援が大きく前進したことは間違いない。しかし、それによってすべての課題が解決されたわけではない。以下では、総合法律支援の現状における課題とそのような課題の解決に向けた筆者の期待を簡単に示して本稿を終えることにしたい。

(1) 距離のバリアに関する課題

まず、距離のバリアとの関係では、司法過疎地域事務所の質量両面での充実がなお大きな課題と考えられる。まず、量的な面では、やはり地域事務所の数をさらに増設する必要があると思われるし、常勤弁護士の人数についてもさらに拡大していくことが望ましい。確かに法テラスの活動等によっていわゆるゼロワン地区は形式的には解消されたとされるが、なお実働弁護士や交通アクセス等を考慮に入れた実質的ゼロワン地区は残存しているとされる³²。さらに、地域事務所の地域的偏在の問題も指摘できよう。例えば、東日本大震災において大きな被害を受けた東北地方の沿岸地域においては、従来は地域事務所が少なく、僅かに宮古・八戸に設置されていたに止まり、宮城県や福島県には存在しなかった。震災後出張所が設置されたようであるが³³、明らかに恒常的な活動が必要な地域であろう³⁴。また、人員の面でも、現在の200人余という規模の相当性も問題である。複数の弁護士が配置されている事務所も増加しているが、様々な業務や地域ごとの新たな試みを創意工夫に基づき進めるためには、できれば各事務所に複数の弁護士が配置されることが望ましく、また前述のような新規事務所の要請も含めれば、なお相当数の増員が必要と思われる。

さらに、常勤弁護士の数という量の面のみならず、その質の面につい

でも十分な配慮が必要であろう。法テラスの常勤弁護士、とりわけ司法過疎地域事務所におけるそれは、公的な任務を帯びて様々な業務に携わることが想定されるものであるとすれば、やはり一定の実務経験を有している者が望ましい。しかるに、現在の常勤弁護士は、そのリクルートの困難さから、比較的経験の浅い弁護士に集中している傾向にある。もちろん、これら弁護士に対してかなり濃密な研修がされ、また常勤弁護士間でIT等を利用した相互援助の仕組みなどが設けられているようではあるが、なお完全なものではなかろう。処遇の面等で困難があることは容易に想像できるが、相当の経験のある弁護士を常勤弁護士に採用するための様々な工夫がなお期待される³⁵。

（２）費用のバリアに関する課題

次に、費用のバリアに関する点であるが、前述のとおり、法律扶助の発展には刮目すべきものがあるが、なお問題は残されている³⁶。第1次の課題として考えられるのは、事件の多様化の工夫であろう。前述のとおり、代理援助では7割近く、書類作成援助では9割以上が消費者金融事件となっている。もちろん多重債務者の救済は重要な課題であり、自己破産や過払金問題の急増がこのような結果をもたらしている面はあるが、法律扶助に基づく法的救済を必要としている分野がそれに止まるものではないことは当然である。実際、法律相談援助の局面では自己破産・多重債務者等は45.5%に止まり、他の事件類型も相当の割合を占めている。このような事件を代理援助等に繋げていく工夫が期待されよう。

ただ、法律扶助の問題については、制度的な縛りが厳格であり、その課題の多くは、法テラスの運用よりはむしろ制度の側面（つまり総合法律支援法の規定自体）に存するように思われる³⁷。例えば、制度の対象事件や対象者の範囲の問題がある。対象事件としては、ADRを法律扶助の対象とすることが課題となろう。この点は、ADR法制定時にも議論されたところで、様々な理由で見送られたが、ADRが訴訟に代わる適切な紛争解決方法であるとするれば、そのような解決ルートを資力の有

無に関わらず保障することもまた国の責務である³⁸。実際に東日本大震災の関係で一定のADRが正面から適用対象に明示することが検討されたところであり³⁹、そのような発想の一般化が期待される。また、対象者の面では、非営利法人の取扱いが1つの課題であろう。例えば、現在集团的消費者被害救済のための訴訟制度が検討されているが⁴⁰、そこで制度を担う消費者団体などを法律扶助の対象とすることは考えられよう。このような団体の訴訟活動は、明らかに個別消費者の司法へのアクセスを改善する効果を有し、法律扶助の制度目的に合致するからである。

このほか、法律扶助の制度をめぐる細かい問題点が多くあると思われるが、最大の問題点はやはり償還制であろう。そもそも資力の乏しい当事者に対して、その償還を前提に費用を立て替えることは、必然的に制度の利用を躊躇させる要因になる。もちろん当該利用者が勝訴して一定の経済的利益を獲得する場合にはその利益の一部を償還させることには合理性があるし、またある程度の資力がある当事者には部分的に費用を負担させることにも合理性がある。しかし、資力がなく、訴訟の結果により経済的利益を得ないような当事者についてまで、償還を前提にした制度を仕組むことには疑問が否めない。それは、他方で償還事務に係る大きな負担を法テラスにも課す結果になっている⁴¹。現在でも償還免除の制度があるが、むしろ原則と例外を逆転し、給付制を前提にしながら一定の場合に利用者に負担を求める制度への転換が考慮に値しよう。もちろんこのような制度の採用には解決すべき様々な課題や前提条件が考えられるところであるが⁴²、法律扶助の更なる発展に向けて真剣な議論が必要であると思われる。

(3) 情報のバリアに関する課題

次に、情報のバリアに関する点であるが、前述のとおり、この点における法テラスの存在感は大きさを増している。しかし、やはり前述のように、現状でニーズに十分対応できているかといえ、疑問も否めないところである。この点では、やはり法テラスの知名度を向上させ、アク

セス数をさらに拡大していくことが何と言っても必要であろう。前述のように、その認知度は現在40%近くまで高まっているところではあるが、更なる工夫が必要であろう。例えば、認知媒体として、2010年度の調査では、関係機関28.5%、広報41.7%（そのうちホームページ28.7%）、報道4.0%、その他25.8%となっているが⁴³、関係機関との連携に基づくその更なる活用に期待されるところである。さらに、地方事務所の利用者の地域ごとの分布にも相当の差がある。人口1万人あたりの全国平均件数（18.4件）の倍以上の利用がある県として山梨県や福井県などがあるが⁴⁴、そのような地域では自主的取組みがされている可能性があり、そのノウハウの普遍化なども期待されよう。さらに、「待ち」の情報提供から、より積極的な情報提供を展開していく姿勢も重要ではないかと思われる。例えば、学校問題・高齢者問題・障害者問題など対象事項を絞って、学校や老人ホームなどで情報提供業務を積極的に展開し、隠れたニーズを掘り起こしていくことなども有用であろう。

以上のように、情報提供自体の積極化に加えて、提供される情報の内容の問題も重要と思われる⁴⁵。現在のところ、法テラスからの直接の法律情報の提供は制限されており、一定の段階になると弁護士等関係機関に繋いでいく必要があるところ、最大の問題は、それによる依頼者の「たらい回し感」を防止することにある。その意味で、関係機関との連携の質を高める努力が重要と思われる。そのためには、受けた電話等を可及的にそのまま転送できるような態勢や利用者が同じ話を二重にしなくても済むような態勢を整備していく工夫が望まれる。さらに将来的には、弁護士等の数の増加に伴い、その質に関する情報提供も総合法律支援の重要な役割となるように思われる。ややラディカルかもしれないが、サービス利用者の視点に立てば、弁護士会等が責任ある立場で弁護士の専門性等を評価・認定し、そのような認定等に係る情報を法テラスが提供できるような仕組みも望まれるのではなかろうか。

（４）心理的バリアに関する課題

最後に、心理的バリアに関する点であるが、この点は、既に述べたように、一定の施策によって一朝一夕に解決できるような課題ではない。様々な面での地道な努力が必要であると思われるが⁴⁶、法教育の重要性は疑いなく、この点について法テラスが引き続き積極的にコミットすることが期待される。特に法教育活動に熱心に取り組んでいる各地域の教師、弁護士、司法書士等の連携を図っていく活動拠点として、法テラスの活用が注目される⁴⁷。

さらに、刑事裁判で行われている裁判員裁判は、広い意味で、市民の法に対する見方を変えていく大きな原動力になりうるものと思われる。民事と刑事の差はあるとしても、一般国民の多数が現実の裁判に関与する機会があるということはそれ自体重要な意味をもち、民事裁判のあり方にも変革をもたらす可能性があるように思われる⁴⁸。その意味では、各地域において、裁判員裁判の経験者を中心としながら、裁判のあり方を考え、裁判所に対する「しきい」を低くしていくような試みなどもあってよいように思われる。

6 おわりに

総合法律支援の試みは、ある意味で、日本社会の成り立ちを変えていくという試みでもある。今までは上から押し付けられ、いやいや従うものであった法や裁判を、自らの紛争を解決するために積極的に利用していくものにする、その基盤を整備することが総合法律支援である。法が社会の中で真に生きたものとなるためには、法律という「人形」に「魂」を入れていく作業が不可欠であり、それこそが総合法律支援の営みである。法テラスの設立はそのような営みを画期的に前進させるものであった。法テラスの設立及び運営にあたってこられた関係各位の労苦に心より敬意を表したい。ただ、法テラスが創立５年余を経て挙げてきたその成果の下で、総合法律支援の残された課題が徐々に明らかになってきて

いるようにも思われる。総合法律支援が日本社会に定着し、更に発展していくためには、立法的課題も含め、そのような残された課題を克服していく必要がある。本稿がそのような作業の一助になることを祈念したい。

[注]

- 1 なお、筆者は、2006年4月以降、法務省に設置された日本司法支援センター評価委員会委員長の任にあるが、本稿の内容は当該職務とは関係なく、すべて研究者としての個人的な見解である。
- 2 以下の叙述についてはまた、山本和彦「総合法律支援の理念」ジュリ1305号（2006年）8頁以下、同「民事司法における法テラスの役割」ジュリ1360号（2008年）60頁以下も参照。
- 3 法律扶助制度の歴史については、兼子一＝竹下守夫『裁判法〔第4版〕』（1999年、有斐閣）248頁以下など参照。
- 4 同法の制定については、山本和彦「民事法律扶助法の評価と今後の課題」ひろば53巻8号（2000年）45頁以下、同「民事法律扶助法について」判タ1039号（2000年）18頁以下など参照。
- 5 その経緯については、古口章『総合法律支援法・法曹養成関連法』（商事法務、2005年）8頁以下参照。
- 6 古口章「司法ネット構想について」ジュリ1262号（2004年）45頁参照。
- 7 司法ネット構想の理念・課題・期待等につき多様な関係者が論じたものとして、伊藤眞ほか「司法ネット構想の課題」ジュリ1262号（2004年）6頁以下参照。
- 8 司法制度改革推進本部におけるとりまとめに際しては、「司法ネット（仮称）に関する有識者懇談会」が設置され、諸外国の状況の検討、関係機関（弁護士会、地方公共団体、隣接法律専門職種団体等）へのヒアリング等の検討作業が行われた。古口・前掲注（5）30頁以下参照。
- 9 このような考え方については、山本和彦『民事訴訟法の基本問題』（判例タイムズ社、2002年）1頁以下参照。このような考え方は、民事訴訟の目的論との関係で「新権利保護説」とも呼ばれる。竹下守夫「民事訴訟の目的」青山善充＝伊藤眞編『民事訴訟法の争点〔第3版〕』（有斐閣、1998年）4頁以下参照。
- 10 その意味で、まさに民事司法制度は社会のインフラストラクチャーを構成するものである。このような司法の位置づけにつき地方自治の立場から、伊藤ほか・

- 前掲注（７）18頁以下〔片山善博〕参照。
- 11 正義の総合システムについては、小島武司『裁判外紛争処理と法の支配』（有斐閣、2000年）6頁以下など参照。
 - 12 既に民事法律扶助との関係でこのような側面が論じられていたが、それについては、山本・前掲注（４）判タ1039号19頁参照。
 - 13 2010年10月現在、日弁連ひまわり基金による公設事務所（過疎地型公設事務所）は全国に72か所あるとされる。日本弁護士連合会編著『弁護士白書2010年版』277頁参照。
 - 14 消費者関係では消費生活センターや国民生活センターが中核的地位を占めるし、一般的には地方公共団体で多くの法律相談が行われている。また弁護士会による法律相談も極めて多数行われている（日弁連編著・前掲注（13）273頁の表によれば、2009年度で有料法律相談130,570件、無料法律相談537,826件が実施されている）。
 - 15 このようなバリアが日本に固有のものであるかどうかについては議論のあり得るところである。近時の広範な国際比較調査については、ジュリ1297号掲載の諸論稿及び大村敦＝山本和彦「契約観・訴訟観・法意識の国際比較」私法68号（2006年）99頁以下参照。
 - 16 土井真一「求められる法教育のすがた－司法ネットとの連携」ひろば57巻6号（2004年）38頁参照。
 - 17 他に司法過疎地対策としては、常勤弁護士が勤務事務所に近接する司法過疎地域を巡回して法律扶助事件等を取り扱う方策も採られている。例えば、島根地方事務所の常勤弁護士が松江地裁西郷支部区域を、旭川地方裁判所の常勤弁護士が旭川地裁稚内・名寄・留萌・紋別・天塩各支部区域を巡回する活動等をしているという（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』（以下「統計年報」という）56頁参照）。
 - 18 なお、情報提供におけるコールセンターによる電話及びメールによる相談も距離のバリアの低減に大きな役割を担っていると考えられるが、この点については、（３）参照。
 - 19 統計年報54頁資料4－2及び55頁資料4－3参照。
 - 20 地域事務所設置前に佐渡に定期的に法律相談に訪れていた新潟弁護士会の方々のお話によると、佐渡にそれほど多くの訴訟事件が潜在しているとは想定できなかったという。
 - 21 このほか、消費者訴訟など特定の分野で費用のバリアを打破する試みとして、集団的消費者被害が生じた場合に、それらの権利の集合的行使を認めることに

よって費用を拡散して権利行使を可能にする試みがあるが、その関係では、2012年通常国会に提出が予定されている集団的消費者被害回復に係る訴訟制度が注目される。この点は、注(40)も参照。

22 2010年度の件数は、1990年の法律扶助協会の裁判援助件数4,072件と比較すると、実に20年間で27倍の水準にある。

23 また、書類作成援助では92.1%が自己破産事件であり、多重債務事件等の3.2%を加えると、実に95%以上が消費者金融関係事件ということになる。

24 このようなものの中には、将来的には国が費用を負担する本来業務に転換すべきものもあろう。なお、2010年度実績で、犯罪被害者628件、難民570件、外国人1026件、子供151件、精神障害者等418件、高齢者等1371件の利用があるされる(統計年報78頁資料6-2参照)。

25 民事訴訟制度研究会編『2006年民事訴訟利用者調査』(商事法務、2007年)34頁参照。このような傾向は、2011年調査でも(若干の改善は見ながらも)基本的には維持されている。例えば、個人の被告では、弁護士への相談時期が、提訴後最初の審理前の割合が35.7%、最初の審理後の割合が10.7%に及び、依然として半数近くは訴訟開始後に弁護士にアプローチしている。

26 また、司法ニーズの把握との関係での法テラスへの期待についても、山本和彦ほか「2006年民事訴訟利用者調査の分析」ジュリ1348号(2008年)224頁〔山本〕参照。

27 統計年報4頁資料1-3参照。ただ、2009年度から2010年度にかけての若干の減少は気になる点である。その原因の探求も含め、今後の動向をなお慎重に見極める必要があろう。

28 統計年報5頁資料1-5参照。

29 統計年報88頁資料7-2-1参照。特に、認知しているとする者の中でも、実際に利用したことがあるか業務内容まである程度分かるとする人の割合は、2010年度でも合計6.3%に止まっており、多くは単に名前を知っているに止まる。

30 関係機関・団体との連携の強化を目的に全国の地方事務所で行われている会合であり、関係機関・団体の代表者の参加により、法テラスの業務に関する具体的情報を周知するとともに、法テラスの利用者等のニーズを把握する目的を有する。

31 実施件数は合計283件とされ、学校を対象としたものが37件、学校以外の社会人を主な対象としたものが246件とされる。さらに、法教育関係者を集めたシンポジウムなども開催されているようである。

32 加えて、前述のような広範な役割(例えば法教育への寄与等)が法テラスに期待されているとすれば、単に弁護士が当該地域に2人以上いれば法テラスの活動

- が不要になるというものでもなかろう。
- 33 2011年10月から2012年2月にかけて、宮城県の南三陸町、山元町及び東松島市に開設されたようである（さらに、2012年3月には岩手県大槌町に開設予定という）。ただ、原子力発電所事故及びそれに基づく損害賠償が大きな法律問題となっている福島県での法テラスの活動はなお十分とは言い難い。
- 34 そのほか、北海道も現在、地方事務所4か所のほか、地域事務所としては江差事務所しかない。その広範な地域性を考慮すれば、なお追加的な事務所の設置が望まれる。
- 35 理想的には、各事務所には、十分な経験のあるベテラン弁護士と創意工夫に富んだ若手弁護士とがペアになって配置されることが望ましいのではなかろうか。
- 36 いわゆる「格差問題」の深刻化は、費用バリアの問題を今後より先鋭にするおそれがある。
- 37 民事訴訟を当事者主義的なものとするという観点から法律扶助の制度的問題につき論じたものとして、山本和彦「当事者主義的訴訟構造の在り方とその基盤整備について」民訴55号（2009年）82頁以下参照。
- 38 この点は、施行5年後に行われるADR法の見直しに際して再検討が不可欠であり、それが実現すれば、法律扶助業務実施の過程で法テラスとADR機関の関係も強化されよう。
- 39 被災地に住所・事務所等を有する者から、原子力損害賠償紛争解決センターの和解仲介手続やいわゆる個人版私的整理ガイドラインに基づく債務整理手続の申立てがあったときは、代理援助の対象となるものとする案が検討された。
- 40 これについては、2011年8月の消費者委員会集団的消費者被害救済制度専門調査会の報告書及び同年12月に消費者庁消費者制度課から公表された「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」参照。
- 41 現行制度を前提にすれば、立替金償還に努力することが法テラスに強く要請され、督促など様々な努力が現にされているところである。しかし、そもそも法テラスに対して、このような任務を課すこと自体の制度的相当性については再検討が必要であろう。
- 42 とりわけ弁護士費用の敗訴者負担制度との関係が重要と思われる。この問題については、山本和彦「弁護士報酬と民事法律扶助サービス」財団法人法律扶助協会編『市民と司法—総合法律支援の意義と課題』（法律扶助協会、2007年）335頁以下参照。
- 43 統計年報10頁資料1-15参照。
- 44 統計年報12頁資料1-19参照。

- 45 ADRに関する情報の提供の活性化も重要な課題であると思われる。この点の詳細については、山本・前掲注（2）ジュリ1360号61頁以下参照。
- 46 そのような心理的バリアがどのあたりにあるかを学界と共同して探求していくような作業も重要ではないかと思われる。例えば、訴訟制度の実際の利用者が現在の訴訟のどの点に不満を感じているかなどを調査研究することは、訴訟の利用に対する国民の心理的バリアを除去していく活動に寄与しうるのではなかろうか（訴訟利用者調査については、民事訴訟制度研究会編・前掲注（25）参照）。
- 47 地域において法教育推進協議会等の事務局的な役割を法テラスが果たすこともあるとされる。さらに、先般法と教育学会が創設されたが、このような学会と法テラスの連携も期待されよう。
- 48 このような認識につき、山本和彦『ブリッジブック民事訴訟法入門』（信山社、2011年）238頁以下参照。