

2023年（令和5年）3月31日

日本弁護士連合会

会長 小林元治 殿

日本弁護士連合会市民会議

議長 北川正恭

副議長 村木厚子

委員 井田香奈子

太田昌克

吉柳さおり

河野康子

清水秀行

浜野京

船渡忠男

湯浅誠

民事法律扶助制度の改善に関する要望書

第1 要望の趣旨

日本弁護士連合会市民会議は、日本弁護士連合会に対し、民事法律扶助の分野におけるひとり親世帯支援に関して、対象となるひとり親世帯の範囲の拡大など更なる施策の拡充を図るとともに、併せて、ひとり親世帯の問題に限らず、未成年者本人による民事法律扶助の利用が困難となっている問題の解決をはじめとして、民事法律扶助制度全般の改善を図るべく、関係諸機関と連携して引き続き検討を進めることを要望する。

第2 要望の理由

1 民事法律扶助制度は社会の基盤を構成するものであること

日本弁護士連合会市民会議は、本年度、民事法律扶助制度の在り方について検討した。民事法律扶助制度は、法的問題を抱えていながら、資力に乏しいがゆえにその解決ができなくなる者が生じないようにするため、法的手続に要する弁護士費用を含む費用の援助を行う制度である。

法的問題を適切な時期に解決することなく放置すれば、新たな紛争を惹起し、

その解決のために更なる経済的、精神的負担をもたらすことになる。このことは、当事者の社会活動の活力を奪うものである上、有限である福祉資源への負荷を増加させる要因になりかねない。

このため民事法律扶助制度の適切な運営は、健全な社会を支える重要な基盤と位置づけられ、このような認識の下、我が国でも、戦後発展をしてきた。その歴史は1952年（昭和27年）の財団法人法律扶助協会設立に遡る。当初は、日本弁護士連合会の資金で運営され、法的問題を解決するための費用を利用者に給付する形式で開始されたが、1958年（昭和33年）からは、国の支援、助成を受けることとなり、このとき、給付制は廃され、利用者が、費用につき無利息で貸付けを受け、後に返済を要することとなる、いわゆる償還制が採用された。その後、民事法律扶助に関わる業務は、2006年（平成18年）、財団法人法律扶助協会から日本司法支援センター（法テラス）に引き継がれ、今日に至っている。

直近では、年間30万件余りの法律相談が民事法律扶助制度を利用して実施され、また、実際の事件処理を弁護士等に委任するための費用を援助する代理援助の件数も10万件を超える数で推移し、この代理援助のために支出された金額も160億円程度（令和2年度は146億円）となっており、制度の定着がうかがえる。

法の支配を促進し、全ての人々に司法への平等なアクセスを提供することは、持続可能な開発目標（SDGs）に含まれる重要なターゲットのひとつであり（目標16のターゲット16.3）、民事法律扶助はその実現を支えるための基本的制度であって、今日ますますその重要性が増している。

2 民事法律扶助制度の利用状況

民事法律扶助制度創設当初は交通事故等に代表される損害賠償事件の取扱いが多かったが、現在、代理援助の事件類型は、離婚等を含む家事事件、自己破産・債務整理事件が全事件数の80%以上を占めている。離婚等を含む家事事件、自己破産・債務整理事件の当事者は、特に長期にわたって経済的苦境に立たされることが多い。

また、現在の民事法律扶助制度利用者の経済的状况をみると、利用者のうち、無収入者が約40%、月次の収入が10万円に満たない者が15%であり、無収入あるいは低収入者が多く占められているが、この中で生活保護等の公的給付の受給者は25%弱に留まっている。このことは、多くの利用者において十分な収入がないにもかかわらず、民事法律扶助を利用するために貸付け（立替）

を受けた費用を返済していることを示している。

3 民事法律扶助制度が抱える喫緊の課題

(1) ひとり親世帯の問題

民事法律扶助制度が抱える喫緊の課題として、ひとり親世帯の問題がある。就学前や就学中の子を抱えて、離婚を選択する場合、離婚、財産分与、養育費、慰謝料等多数の法的課題の解決に注力しつつ、今日の生活の糧を得るための社会的活動、子の養育についても同時に行うことが求められる。

子どもの生育環境は、親の離婚という事情に左右されることなく、従前の環境と同じ程度が維持されるべきことが理想とされるが、実際には困難な場合が多い。2018年（平成30年）の全世帯とひとり親世帯の等価可処分所得の分布を見ると、ひとり親世帯は低額に留まっており、相対的貧困を示す指標である貧困線（全世帯の等価可処分所得の中央値の半分の額。2018年（平成30年）時点では127万円）近辺の収入帯に相当数の世帯があることは、ひとり親世帯の生活の困窮度を裏付けるものであり、注視すべきである。

市民会議において、ひとり親世帯の実情について、当事者や代理人から実情を聴取する機会を得た。その主な内容は以下のとおりである。

- ① 「子どもたちの習い事は全てやめ、進学、進級に必要なものはできるだけお下がりを探し、暑くても寒くても家族3人で同じ部屋で過ごし、光熱費を節約し、通勤は毎日自転車で行っている。」
- ② 「離婚前から長年続けていた習い事はやめることになりました。母子家庭にとって、習い事は贅沢かもしれませんが、多くのお子さんは複数の習い事をされることは珍しくありません。また、普段は学校があるのでお昼ご飯は給食がありますが、夏休み、冬休み、春休みなど、長期休暇は食費が跳ね上がります。お金の不安はいつもありました。」
- ③ 「DV被害者の場合、夫の知らないところに夫の暴力から逃げるために避難しなければなりません。そうしますと、もちろん住居を新しく手に入れなければいけない。それから、それに伴って子どもを同じ学校に通わせると、今度は子どもをさらわれるという危険がありますので、そこも変えなければいけない。」「(学校の) 制服が変わります。少なくともいろいろなものが変わります。例えば、私の経験では、中学入学時、制服代プラス体操服だけで10万円かかりました。それ以外にもいろいろと新しくしないといけません。家具なども一緒に引っ越しできる被害当事者の人は、非

常に少数です。身一つ、着の身着のままの方も結構いらっしゃいます。そういう状況から立ち上がることの大変さというのを是非知っておいていただきたいと思います。」

これらの声は、いずれも前記統計資料の内容を実際の生活状況から説明するものであり、胸に迫るものである。我々は、次代を担う子どもの生育環境を十全なものとし、子どもの貧困が更に次代の子どもに連鎖をすることがないようにする必要がある。

(2) ひとり親世帯に関する制度改善

このようなひとり親世帯の問題については、法務省、日本司法支援センター及び日本弁護士連合会においても、かねて課題として認識されていた。そのため、2022年（令和4年）6月に始まった、これら三者による民事法律扶助制度に関する勉強会においても、まず早急に対処すべき課題としてひとり親世帯の問題が取り上げられた。その結果、2023年（令和5年）1月31日に支援の方向性が取りまとめられたとのことであるが、主な内容は以下のようなものである。

① 一括即時償還制度の改善

事件の相手方から過去分の養育費等の支払いを受けた場合、現在の制度では支払いを受けた養育費等を日本司法支援センターの立替金の一括即時償還に充てなければならないとされている。しかし、制度改善後は、一定額までの養育費等について一括即時償還に充てる必要がなくなり、養育費等を利用者の手許に残しておくことが可能となる。

② 償還免除範囲の拡大

生活保護を受給していないひとり親が立替金の償還免除（準生活保護免除）を受けるためには、将来にわたって資力を回復する見込みが乏しいとの要件（資力回復困難要件）や収入が一定額以下であるとの要件（収入要件）、その他の要件を充足する必要がある。このうち、資力回復困難要件については、従前認められることが少なく、問題が指摘されていた。しかし、今回の制度改善により、養育費請求が含まれる案件に関しては、義務教育対象年齢までの子を養育しているひとり親は、一律、資力回復困難要件を満たすものとされる。さらに、これまで収入要件の判断に際しては養育費も収入に加えて計算するものとされていたが、この点に関しても、児童手当、児童扶養手当及び特別児童扶養手当のほか、一定額の養育費を収入に加算する必要がなくなる。

この結果、償還免除の対象となるひとり親世帯が相当程度増加することが見込まれる。

これらの施策が実施されれば、ひとり親家庭に対する一定の支援となることは確かである。

(3) 支援拡大の必要性

今回のひとり親世帯に関する取りまとめは、ひとり親世帯に対する民事法律扶助の分野における支援として評価できるものである。

しかしながら、対象となるひとり親世帯が義務教育対象年齢までの子を養育するひとり親世帯に限られていること、支援の対象が養育費請求の含まれる案件に限られていること、免除要件における資産要件については従前のままとされていることなど、課題も残されている。前述のようなひとり親世帯の置かれた厳しい状況に鑑みれば、対象世帯、対象案件の拡大、免除要件の緩和等、ひとり親世帯の支援をより充実させることが検討されるべきである。

4 その他の課題への対応

三者の勉強会で今回取り扱われたひとり親世帯の支援の問題以外にも、民事法律扶助制度に関しては様々な問題がある。

例えば、現状では、未成年者は、契約を親権者の同意の下でしか締結できないが、親権者から虐待を受けているケース等では、たとえば親権者変更のための手続に民事法律扶助を利用しようとしても、必要な契約の締結について虐待の当事者である親の同意は望み得ず、未成年者本人が民事法律扶助を利用することはできない。

また、高齢者の自己決定権の尊重という観点からは、高齢者自らが後見開始の申立てをすることも幅広く認められるべきであるが、自ら後見開始の申立てをする程度の法的能力を有する場合であっても、立替金の返還債務を負担する契約を締結する能力までは認められないとして、民事法律扶助制度の利用を拒絶される事例の存在が指摘されている。我が国では、65歳以上の高齢者の割合である高齢化率が30%近くに達しており、今後も上昇していくことが見込まれるが、後見制度という高齢者自身のための制度の利用が阻害される状況は、やはり改善が急務である。

5 日本弁護士連合会の総会決議

日本弁護士連合会においては、2023年（令和5年）3月3日、「民事法律扶助における利用者負担の見直し、民事法律扶助の対象事件の拡大及び持続可

能な制度のためにその担い手たる弁護士の報酬の適正化を求める決議」が臨時総会において可決されたとのことである。この決議にも示されているように、民事法律扶助制度に関しては、現在の償還制が民事法律扶助制度利用の阻害要因となっていないか、償還月額の高額化や償還期間の長期化といった問題がないかなど、償還制が抱える問題の有無・内容、対応の要否・内容等についても議論することが必要であろう。加えて、民事法律扶助の対象範囲の拡大の要否・内容や、弁護士の報酬の適正化を含め、民事法律扶助の担い手確保のための方策の要否・内容等についても検証を進めることが必要となろう。さらに、情報発信に努めることにより、民事法律扶助に関する課題を社会全体と共有することも肝要である。

6 結語

今回、法務省、日本司法支援センター及び日本弁護士連合会の三者による勉強会が進展し、ひとり親世帯の支援について取りまとめに至ったことは大きな前進と考えられる。この成果を踏まえつつ、今後も三者が十分に協議・連携して、民事法律扶助制度の更なる改善を目指すことが重要である。

よって、日本弁護士連合会市民会議は、要望の趣旨のとおり、日本弁護士連合会に対し、民事法律扶助の分野におけるひとり親世帯支援に関して、対象となるひとり親世帯の範囲の拡大など更なる施策の拡充を図るとともに、併せて、ひとり親世帯の問題に限らず、未成年者本人による民事法律扶助の利用が困難となっている問題の解決をはじめとして、民事法律扶助制度全般の改善を図るべく、関係諸機関と連携して引き続き検討を進めることを要望する。

以 上