

民事法律扶助制度の報酬改善を求める意見書
～まずは離婚関連事件から～

2024年（令和6年）2月15日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

日本司法支援センターで「立替基準」として定められている民事法律扶助の弁護士報酬基準は、資力に乏しい者の司法制度の利用を援助する制度として、民事法律扶助を利用しないで受任した場合に比べ、かなり低く設定されている。その水準は弁護士の業務量や労力に見合わないものとなっており、このままでは担い手の確保を含め持続可能な制度として存続させることが困難になりかねない。当連合会がこの間行った調査の結果からもこのことは明らかになっている。

そこで、以下のとおり、早急に改善することを求める。

- 1 (1) 民事法律扶助制度が権利実現のための持続可能な制度となるべく、まずは離婚関連事件の代理援助における弁護士報酬について、業務量に見合うよう抜本的に改善すべきである。
 - (2) 離婚調停事件は、離婚関連事件の中でも基本となる事件であり、かつ、特に業務量に照らして低額であるので、代理援助における着手金について、20万円（税別）を下回らないものとするべきである。
 - (3) 現在離婚関連事件の代理援助において行われている関連事件減額・困難案件加算、離婚等の身分変動が得られた場合の報酬における評価、扶養料等の定期給付金の報酬に関する受任者の直接回収の制度については、受任者の業務量の観点から制度及び運用の検討・見直しを行うべきである。
- 2 弁護士報酬の改善によって利用者の負担が増えないよう、民事法律扶助の立替・償還制から原則給付制への転換、償還免除の抜本的拡大等の措置を講じるべきである。

意見の理由

第1 離婚関連事件の複雑化・高度化

1 家族の在り方の変容

(1) 我が国における家族の変化～総務省：令和2年国勢調査結果から

5年ごとに行われる国勢調査¹の結果によれば、日本の総人口は2015

年に初めて減少し、その後も減少している。一方、年齢別¹の構成は、15歳未満人口が総人口に占める割合は11.9%となり世界最低となった一方、65歳以上の人口の割合は28.6%まで上昇して世界最高水準となり（いずれも2020年）、少子高齢社会が進行している。外国籍の人口増加も著しく、2020年は274万7,137人と2015年の約1.4倍となっている。

(2) 家族関係における価値観の変化

市民的及び政治的権利に関する国際規約は、「家族は、社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有する」とするが、一方、子どもの権利条約、女性差別撤廃条約、あるいは国際家族年における「家族と社会全般の双方において人権、特に子どもの権利、個人の自由、男女平等の促進を支援しなければならない」とする取組などにより、伝統的な家族の在り方が、必ずしも家族構成員全員の基本的人権を保障していないことが明らかにされてきた。

そのような中で、これまで声を上げられずにいた被害者たちが声を上げ、「法は家庭に入らず」とされて家庭内の問題は自治的解決に委ねるとされてきた伝統的な考え方から、家庭内における暴力や虐待について積極的に法が関与する仕組みが作られてきた。

また、女性差別撤廃条約の批准に伴う国内法の整備や男女共同参画社会基本法の制定などにより、女性の就業率の増加（非正規雇用ではあるが）や十分とは言えないまでも男性の家事・育児参加が促進されてきた。さらには、従来の家族観にとらわれない事実婚や法的な婚姻関係にある者と同様の家族の関係を同性のパートナーとの間に持つこと、あるいは離婚を人生の選択肢として積極的に捉える考え方も広がってきた。

2 法制度の改革

(1) 家事事件手続法の施行

2013年から、家事審判法に代わり家事事件手続法が施行された。

従前の家事審判法は、裁判所の後見的役割が重視され、職権探知主義の下、当事者の手続保障が軽視され、裁判所の判断における透明性や予測可能性が不十分であったが、家事事件手続法では、当事者の手続保障、子どもの意見表明権、当事者の使いやすさが重視されている。

特に、当事者の手続保障の規定では、当事者間の主張・立証が重要とな

¹ 令和2年国勢調査 人口等基本集計結果（総務省統計局）

り、またそれらの書面が相手方に送付されることからより対立点が鮮明にされる。代理人には、重要な事実の整理とそれを裏付ける証拠資料の提出が求められることになる。

現在では、訴訟や審判に先立つ調停においても、このような整理が求められており、離婚関連事件の実務、特に家事調停は大きく変化している。

(2) 民法改正

また、離婚後の子の監護に関し、「父又は母と子との面会及びその他の交流、子の監護に要する費用の分担」を定めるよう明記した改正民法が2012年に施行され、離婚に際し、面会交流や養育費の取決めをすべきことが広く知られるようになり、これらをめぐる紛争の解決が求められるようになった。

3 離婚関連事件受任弁護士の業務量の増加と質的变化

上記のような家族関係の変化と法制度の改革の中で、離婚関連事件を受任する弁護士の業務は質・量ともに複雑化・高度化している。

(1) 多様な価値観への対応

離婚調停における離婚原因を見ると、性格の不一致が最も多いことに変わらないが、2012年に21%で3番目に多かった「精神的に虐待する」が、2022年の司法統計では25%で2番目に多くなっている²。どの程度の性格の不一致や精神的虐待が離婚原因になるかは、伝統的な家族観の変化を背景に、婚姻に関する個人の価値観に深く関わる問題であり、それを踏まえて、当事者の心情を理解し、それについてどのように説得的な主張・立証を展開できるか等、代理人の能力・活動の内容が鋭く問われる時代となっている。

(2) 紛争の激化

このような価値観の多様化は、離婚関連事件の紛争の激化にもつながっている。

離婚件数そのものは減少しているが、離婚の種類を見ると、長い間90%前後で推移していた協議離婚が、2020年は88.3%であった³。そして、婚姻関係調停事件において、双方あるいは一方当事者に代理人がついている事件の割合が2006年には26.3%⁴であったのに対し、2022年には

² 令和4年度司法統計（家事編）第19表、平成24年度（家事編）司法統計第18表（最高裁判所）

³ 令和4年度「離婚に関する統計」の概況 人口動態統計特殊報告（厚生労働省）

⁴ 第4回裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（最高裁判所）

64.5%⁵となり、代理人が関与する事件が2.5倍となっている。さらに、平均審理期間も2022年に多少短くはなったものの、一貫して長期化し、2006年には4.2か月だったものが2020年は7か月となっている。弁護士が関与する事件では更に長期間を要しており、離婚をめぐる紛争が激化していることが見てとれる。

また、親権を行う子がいる離婚の割合は少子化を反映して緩やかに減少しているにもかかわらず、子の監護に関する事件はおおむね増加傾向にあり（2006年26,636件→2022年44,163件）、その平均審理期間も長期化している^{3,4}。子をめぐり紛争は、婚姻関係事件における親権争いのみならず、別居時の監護者指定、面会交流、養育費請求と多岐にわたり、代理人は法的紛争の解決のみならず子の福祉に配慮した事実上の支援にもかかわらざるを得なくなっている。

(3) これらの傾向は、当連合会が行った民事法律扶助制度を利用した離婚関連事件に関する業務量調査でも一致しており、激化した紛争に長期間携わり、かつ、審判・訴訟はもちろん調停においても主張整理や立証活動に多大なエネルギーを割かざるを得ない状況となっている。

第2 離婚関連事件の実態と報酬の低さ

1 民事法律扶助制度における離婚関連事件の報酬について

(1) 代理援助立替基準について

現在の民事法律扶助制度における離婚関連事件の代理援助立替基準（以下「立替基準」という。）は、日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）の業務方法書（別表3-1）でおおむね以下のとおり定められている。

事件類型	着手金の基準額（税込）	報酬金の基準額（税込）
(6)⑥ 家事調停事件・家事審判事件のうち家事事件手続法別表第二に掲げる事件	88,000～132,000円 (※2) 調停不調の場合の本訴 165,000円	離婚・認知等請求事件に準ずる
(3)① 離婚・認知等請求	金銭請求を伴わないもの 198,000～253,000円 (標準額231,000円)	金銭その他の財産的給付がない又は当面取立てができない事件の報酬金は66,000円～

⁵ 第10回裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（最高裁判所）

	金銭請求を伴う場合は金銭請求と同様とする。	132,000円とし、標準額を88,000円とする。(※1)
--	-----------------------	--------------------------------

※1 扶養料がある場合の報酬金はいずれも以下のとおり。

扶養料は2年分の10%（税別）を上限として報酬金として計算する。

原則として、計算した報酬金が標準額を下回る場合は、88,000円を法テラスが立替払いし、上回る場合は、標準額の立替は行わず、扶養料の報酬金のみとする。

扶養料・分割払金については、援助者が受け取る都度、その10%（税別）を報酬として弁護士に支払う（以下、このことを「直接取立て」という。）。

※2 既に代理援助又は書類作成援助が行われた事件に関連する案件で、両件の間で争点、資料、弁護活動の共通性が高く、受任者の負担が特に軽い場合は、着手金を基準額欄記載の金額の50%程度まで減額して決定することができる（以下、このことを「関連減額」という。）。

立替基準は、後記のとおり、2000年の民事法律扶助法制定時に採用された報酬基準を承継する形で、2006年の法テラス発足当初から利用されている。法テラス発足から17年、民事法律扶助法制定からは23年経過した現在まで、着手金・報酬金や費用の見直しは、消費税率の変更に伴うもの以外なされておらず、制度開始から全く改善されていない。

2 業務量調査から見える実態

(1) 業務量調査の概要

このため、当連合会では、離婚関連事件における民事法律扶助制度の弁護士費用について、業務量に見合った報酬水準であるか検討するため、2019年から2022年にかけて民事法律扶助制度を利用した離婚関連事件に関する業務量調査（以下「業務量調査」という。）を行い、民事法律扶助制度を利用した離婚自体の請求のほか、面会交流等の附帯事項の請求の有無や、事件の処理結果等の概要、更に着手金・報酬金の金額と担当弁護士、事務員の稼働・移動時間等についても調査するとともに、同じ事件を仮に事務所で設定している報酬基準に従って受任した場合の着手金・報酬金の額についても併せて質問し回答を得た。さらに追加調査として、典型的なケースで想定される着手金・報酬金の金額をアンケート調査した。

この結果、離婚関連事件に関する弁護士の業務実態として、以下のとおりであることが明らかになり、2023年6月27日に報告書（以下「業務量調査報告書」という。）としてまとめた。

(2) 業務量調査報告書で指摘した現行の立替基準の問題点

業務量調査を分析した結果、現行の立替基準について、以下の4点が問題であることを指摘した。

① 離婚関連事件の弁護士費用が全体的に低いこと

離婚関連事件において、民事法律扶助制度を利用した着手金・報酬金の総額は、仮に私選で受任した場合に比べて全件で約50.3%と低く、追加調査の結果、特に調停事件の場合の扶助事件の立替基準は、30.6%から50.3%程度にとどまっている。

離婚調停事件において、法テラスが発足した頃と比較して、調停事件が主張・立証及び争点整理を積極的に行う傾向にあり、解決まで長期化したり、書面作成など労力の負担が増大したりしている結果、時間単価が典型的に低くなる傾向がある。

離婚事件においては、離婚に付随する附帯請求（親権や財産分与、慰謝料など）が複数あっても離婚事件1個として扶助の開始決定がなされる。また、離婚に関連する事件（婚姻費用分担請求や監護者指定など）が加わった場合においては、稼働時間が必然的に増加するにもかかわらず、逆に着手金の一部が関連事件として減額されるため、事件数が増えなくても着手金の増加幅は低くとどまっている。さらに、離婚関連事件に関して調停から審判移行した場合には、新たな援助決定がないことから、着手金の加算がなされない。これらの要因から、結果として報酬総額が低く抑えられ、時間単価は低下することとなっている。

なお、受任弁護士としては、法テラスの報酬決定については異議を申し立て、その結果、困難案件加算等される可能性もあるが、加算分は基本的に被援助者の負担となるため、受任弁護士は異議を申し立てること自体を躊躇するという実態もあることから、給付制導入を含めた抜本的改善を求める声も多い。

② 子どもをめぐる争いやDV等の困難事情がある事件については、更に低くなること

離婚事件の中でも、面会交流など子どもをめぐる争いやDV等の困難事情がある事件については、事件の長期化や大きな労力の負担を求められ、弁護士費用が典型的に低くなる傾向がある。特に、弁護士が調査官面接や子どもの面会交流への立会いなどを行うケースでは、弁護士が調停等の期日以外にも労力を要しているだけでなく、調停等期日の回数も多くなるなど事件処理にかかる時間が増大し、結果、時間単価が極めて低くなるケースの割合が多くなっている。

③ 身分変動の報酬と経済的利益に対する報酬の算定について

離婚事件において、養育費等の金銭給付があった場合、金銭給付に関する報酬金が離婚成立の報酬金標準額（8万円（税抜））を超えないときは、離婚成立の報酬金のみとなり、金銭給付に関する報酬金が認められない一方で、金銭給付に関する報酬金が離婚成立の報酬金基準額を超えるときは、離婚成立の報酬金が支払われず、金銭給付に対する報酬金のみが決定されている。このように、離婚成立の報酬金又は金銭給付に関する報酬金のどちらかしか評価されないことによって、扶助の場合の報酬金の額が私選に比べて低く抑えられている。

特に、離婚に関する報酬金がなくなることについては、離婚の成立には金銭給付とは異なる労力が費やされているだけでなく、被援助者にとっても新たな身分関係の形成や経済的利益以外の多くの利益が生じていることが考慮されておらず、業務の実態が反映されていない。加えて、この場合、報酬金の立替払いが得られず、下記④のとおり、直接取立てとなることもあいまって弁護士負担になっている。

④ 定期給付金の報酬を弁護士が直接取り立てる制度について

民事法律扶助事件では、金銭給付に関する報酬金は被援助者から直接取り立てる制度になっているところ、離婚事件では、扶養料の支払いが認められた場合は、扶養料の支払いの都度、その10%相当額を受任弁護士が被援助者から直接取り立てなければならない。しかし、被援助者に支払われる扶養料から弁護士が毎月、直接報酬を取り立てることは、被援助者の生活に直接影響を与えるため、報酬決定があっても弁護士が報酬の受領を事実上辞退する場合があるだけでなく、被援助者の生活のことを考え、報酬算定自体を辞退することにもつながっており、弁護士の報酬を引き下げる要因になっている。

そもそも、扶養料から弁護士が報酬を都度取り立てるということは、扶養料の履行が途絶え、報酬の取立てができなくなるリスクを受任弁護士に転嫁している上、仮に支払われたとしても、支払いの管理が必要であり、事件処理とは無関係に多大な負担を弁護士に課している。

3 時間単価と弁護士の所得について

(1) 時間単価から経費を除いた所得について

① 業務量調査の結果、全件の時間単価の中央値は13,770円であった。

ここで算出された時間単価は、いわゆる収入であって弁護士の所得ではない。弁護士の勤務形態は様々であるが、弁護士として稼働するため

には、少なくとも弁護士会費などの費用や、パソコン等の事務用品が必要であり、事務所単位ではあっても事務員を雇用するケースが多く、また事務所家賃など様々な経費があることから、これらを踏まえて適切な弁護士報酬を検討する必要がある。

- ② 当連合会では、2007年8月、「国選弁護士報酬改善の基本方針」⁶において、2006年弁護士センサスの集計結果を利用し、国選弁護の報酬として、最低限の時間当たり経費8,313円を含む最低基準報酬15,202円の確保が必要であるとした。仮に弁護士の所得を報酬から経費を除いたものとして計算すると、以下のとおり最低基準所得は6,889円である。業務量調査の結果、民事法律扶助制度を利用した離婚関連事件全件の50%以上の事件がこの最低基準所得の8割以下であった。

ア 「国選弁護士報酬改善の基本方針」に示された所得

15,202円(最低基準報酬)－8,313円(経費)＝6,889円(最低基準所得)

イ 業務量調査の全件⁷時間単価の中央値における所得

13,770円－8,313円(経費)＝5,457円(対ア比79.2%)

- ③ 離婚調停のみの援助開始決定を受けているケース⁸の時間単価では、下記のとおり、最低基準所得を上回る。

15,871円－8,313円(経費)＝7,558円(対ア比109.7%)

ただし、このケースは、業務量調査報告書で指摘したとおり、比較的単純、かつ財産給付があった事件の報酬も含めたものである⁹にもかかわらず、最低基準所得との差はわずか669円である。

なお、このケースの弁護士稼働時間の中央値は13時間50分¹⁰であり、弁護士稼働時間に最低基準報酬(15,202円)を掛けると弁護士報酬合計は210,294円である。離婚調停事件は調停が成立しない場合、報酬が得られず、弁護士は最低基準所得すら受け取れないこととなるのである。

- ④ 業務量調査報告書で特に報酬が低くなることを指摘したケース(保護命

⁶ 日本弁護士連合会「国選弁護士報酬改善の基本方針」(2007年8月23日)
<https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2007/070823.html>

⁷ 業務量調査報告書 添付資料3 分類全件

⁸ 業務量調査報告書 添付資料3 分類1(0)

⁹ 業務量調査報告書 第3章第1の1 32頁

¹⁰ 業務量調査報告書 添付資料3 分類1(0)の弁護士所要時間の中央値12:20と弁護士移動時間の中央値1:30を合算した13時間50分

令の開始決定を受けているケース¹¹（時間単価の中央値 7,719 円）、調査官調査の立会いがあるケース¹²（同 7,949 円）、面会交流の立会いがあるケース¹³（同 8,728 円）、面会交流のみの援助決定を受けているケース¹⁴（同 4,488 円）などでは、半数程度が最低基準経費すらまかなえておらず、所得は赤字である。

- ⑤ また、業務量調査の結果、回答者が民事法律扶助を利用した離婚関連事件にかけている業務時間については、全業務時間の 21%～30%とする回答が最も多く、61%以上であるとの回答も 20%程度あった。すなわち、約 20%の回答者は、全体の業務時間の 6 割を超えて、最低基準所得すら得られない可能性が半分以上ある民事法律扶助を利用した離婚関連事件にかかる業務をしている。

この点、後記民事法律扶助に関するアンケートによると、民事法律扶助制度の利用について、自己破産・債務整理事件は受任するが、離婚関連事件については取り扱わない方針の弁護士も一定数いることが分かった。逆に言えば、やむを得ずこのような事件を引き受けざるを得ない弁護士が存在し、その負担が大きく、時間単価の改善の必要性が高いことが指摘できる。

- ⑥ なお、ここで利用した「国選弁護報酬改善の基本方針」は 2007 年と、16 年前に示されたものであり、現在の状況とは異なるが、他に時間当たりの経費や適切な弁護報酬を示した統計資料がないため、この最低基準報酬等と今回の業務量調査の結果とを比較して検討した。

(2) 関連事件と弁護士の所得

そして、前記のような家族関係の変化に伴い、子の監護に関する事件の件数は増加しており、この中には、離婚後の子どもに関する紛争も含まれる。業務量調査における面会交流のみの援助決定があった類型のケース¹⁵は全て離婚後のケースであり、かつ、弁護士の着手金について、関連事件としての減額がされていたことから、離婚事件を受任処理した後に、同じ弁護士が受任したケースであった。これについて、先に示した最低基準経費（8,313 円）を利用して弁護士の所得を計算すると以下のとおりとなる。

¹¹ 業務量調査報告書 添付資料 3 分類 4 (1)

¹² 業務量調査報告書 添付資料 3 分類 5

¹³ 業務量調査報告書 添付資料 3 分類 5 (2)

¹⁴ 業務量調査報告書 添付資料 3 分類 15

¹⁵ 業務量調査報告書 添付資料 3 分類 15

- ① 離婚事件で面会交流が問題になったケース¹⁶の所得
 12,052 円（時間単価の中央値）－8,313 円（経費）＝3,739 円
 3,739 円×2 3 時間 4 0 分（同類型の弁護士稼働時間の中央値）＝
 88,489 円
- ② 離婚後の面会交流事件のケースの所得
 4,488 円（時間単価の中央値）－8,313 円（経費）＝▲3,825 円（以下▲
 はマイナスを示す。）
 ▲3,825 円×2 5 時間（弁護士稼働時間の中央値）＝▲95,625 円
 ①＋②＝▲7,136 円

すなわち、このような事件経過があると、弁護士は通算して4 8 時間 4 0 分業務を行っても、所得は一切ないばかりか経費分の赤字を発生させている（▲7,136 円）ことになる。いずれも中央値での計算上の金額ではあり仮定のものではあるが、誠実に業務を行って信頼関係を作り、離婚後の紛争に関して引き続いての受任を依頼者が要望し、弁護士が受任して業務を行った結果、所得が全く得られない可能性があるということは、受任する弁護士に多大な負担を生じさせている。また、このような危険性があることを考慮し、生活維持のために、そもそも民事法律扶助を利用した離婚関連事件について受任をしない選択を弁護士がすることもやむを得ない状態であると言える。すなわち、業務に見合った適正な報酬が算定されないという状態があることは、制度の担い手を減少させる危険がある。

(3) 最低賃金上昇などによる経費の上昇について

上記の計算は2 0 0 6 年の弁護士センサスの数値を基に作成された最低基準経費を基に計算しており、事務職員の賃金上昇や光熱費等の物価上昇については考慮していない。

「弁護士業務の経済的基盤に関する実態調査報告書2 0 2 0¹⁷」によると、弁護士1 人当たりの事務職員数は平均で1. 0 1 人であるところ、最低賃金は2 0 0 6 年の673 円（全国平均¹⁸）から2 0 2 3 年の1,004 円（同¹⁹）まで331 円上昇している。弁護士1 人が、事務職員を最低賃金で1 人雇

¹⁶ 業務量調査報告書 添付資料3 分類1 (1)-2-2

¹⁷ 「弁護士業務の経済的基盤に関する実態調査報告書2020」『自由と正義』臨時増刊号第72 卷第8号 43 頁 第3章第2節2 弁護士1 人あたりの事務職員数

¹⁸ 厚生労働省 平成1 8 年9 月1 日 <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/09/h0901-3.html>

¹⁹ 厚生労働省

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimumichiran/index.html

用していると仮定した場合、業務量調査の結果、全件の弁護士業務時間の中央値は20時間02分であるので、業務を行っている時間の事務職員給与の経費は6,631円上昇していることになるが、民事法律扶助の弁護士報酬については引き上げられていないことから、実質的には弁護士の所得がこの分減少していることが指摘できる。すなわち、経費の上昇により、2006年には時間当たりの弁護士の所得が5,788円であったものが、2023年には5,457円まで減少したとも評価できるのである。

4 移動時間と日当について

業務量調査報告書によれば、弁護士の移動時間の総計が2時間以内のケース²⁰は時間単価が17,146円（弁護士稼働時間13時間15分、移動時間40分）であるのに対し、2時間を超えて5時間以内のケース²¹は時間単価の中央値が12,521円（弁護士稼働時間の中央値が21時間02分、移動時間が3時間20分）、5時間を超えて10時間以内のケース²²は時間単価の中央値が9,757円（弁護士稼働時間の中央値が28時間30分、移動時間が7時間50分）と低くなっている。移動時間だけでなく、業務時間も長くなっており、業務量が増加していることがうかがえるが、出張日当等がないために時間単価が下がっている上、1回当たりの移動時間が短くても、調停等の期日の回数が増えれば当然、移動時間も長くなるどころ、これにかかる費用も増大している。

この点、法テラスからの出張日当の支給はなく、遠距離移動における移動実費としては往復4時間を超える移動のみ追加支出されることになっているなど、実費支払いも十分ではない。

一方で、追加調査の結果、私選の場合は往復2時間を超える支部の事件を受任する場合には、日当を受領するとの回答が66.4%と最も多く、調整をしないという回答は10.9%にとどまった。

すなわち、弁護士は移動時間を含めて対応をしているにもかかわらず、民事法律扶助制度においては、長時間移動が報酬に反映されないために、低い時間単価で対応する時間が長くなることに加えて、実費すらも十分に請求できない状態になる可能性がある立替基準となっている。

離婚事件では、一方当事者が別居等で管轄の異なる地域に転居しており、当事者の住所地や事務所所在地の管轄裁判所以外の裁判所で手続が行われること

²⁰ 業務量調査報告書 添付資料3 分類9-1

²¹ 業務量調査報告書 添付資料3 分類9-2

²² 業務量調査報告書 添付資料3 分類9-3

は少なくない。

この点、国選弁護人の旅費については、業務内容等によるが、8 km 以上もしくは25 km 以上の移動で実費や出張日当が支給される基準となっており、業務量を考慮する要素とされている（国選弁護報酬における旅費の算定が十分であるとの趣旨ではない。）ことと異なることが指摘できる。

第3 担い手の持続的確保の困難さ

1 担い手確保の実情

(1) 法律相談援助・代理援助の実情

法テラスが2006年に業務を開始して以降、法律相談援助件数（被災者法律相談援助及び特定援助対象者法律相談援助の実績を含む。）も代理援助件数（開始決定件数）も増加傾向にあったが、法律相談援助件数は、2019年度の315,085件をピークにやや減少ないし横ばいの傾向にあり²³、代理援助件数は、2018年度の115,830件をピークにやや減少の傾向にある²⁴。なお、書類作成援助については、2010年度の7,366件をピークに減少し、2014年度以降は3,300件～4,300件の間で推移している²⁵。

ただし、2020年度～2022年度の件数減少に関しては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響も小さくないと思われ、感染状況が一定程度落ち着いた2023年度に関しては、まだ年度途中の状況ではあるが、法律相談援助件数、代理援助件数ともに前年度より増加している（2023年12月11日現在で、法律相談援助件数が前年度同月比104.9%、代理援助件数が前年度同月比106.9%）²⁶。

(件数)	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
法律相談援助	314,614	315,085	290,860	312,770	309,762
代理援助	115,830	112,237	105,630	103,478	101,549
書類作成援助	3,522	3,309	3,476	3,393	3,258

(2) 担い手たる契約弁護士確保の実情

一方、法律相談援助や代理援助を担う、法テラスとの間で民事法律扶助契

²³ 法テラス白書令和4年度版（日本司法支援センター（法テラス）編著）63頁

²⁴ 同68頁

²⁵ 法テラス白書平成23年度版41頁、同平成28年度版45頁、同令和4年度版68頁

²⁶ 日本司法支援センター（法テラス）による速報値

約を締結している弁護士（以下「契約弁護士」という。）の数（法テラスと間で常時勤務する約を締結している弁護士（以下「スタッフ弁護士」という。）の数を除く。²⁷⁾ 及び契約率（弁護士数（会員数）に占める契約弁護士数の割合）は、法テラスが2006年に業務を開始して以降、増加傾向が続いており、法テラスが通年で業務を行った最初の年度である2007年度の契約弁護士数は10,318人であり（2008年3月31日現在。以下、弁護士数は当年度末である3月31日現在の数をいう。）²⁸⁾、契約率は41.2%である²⁹⁾のに対し、2022年度の契約弁護士数は24,293人であり、契約率は54.0%となっている³⁰⁾。

しかしながら、近時、契約弁護士の増加数・増加率は減少傾向にある。契約弁護士の数については、2007年度から2011年度までの4年間を見ると、10,318人から16,570人となり、6,252人増えている（60.6%増）が³¹⁾、2018年度から2022年度までの4年間を見ると、23,371人から24,293人となり、922人しか増えていない（3.9%増）³²⁾。契約率についても、2007年度から2011年度までの4年間を見ると、41.2%から51.6%に増えているが³³⁾、2018年度から2022年度までの4年間を見ると、反対に56.8%から54.0%に減少している³⁴⁾。

	2007年度	2011年度	2018年度	2022年度
契約弁護士数	10,318人	16,570人	23,371人	24,293人
契約率	41.2%	51.6%	56.8%	54.0%

契約率は、弁護士会によって多少のばらつきはあるが、小規模な弁護士会において高い傾向（80%超）に、大規模な弁護士会において低い傾向にある（80%に満たない。）³⁵⁾。近時、新規登録弁護士が都市部（特に東京）に集

²⁷⁾ なお、スタッフ弁護士の配置数は近時200名前後で横ばい傾向にある。法テラス白書令和4年度版108頁

²⁸⁾ 法テラス白書平成23年度版42頁、令和3年度版58頁

²⁹⁾ 2008年3月31日現在の弁護士数を25,041人（弁護士白書2022年版24頁）として計算。

³⁰⁾ 法テラス白書令和4年度版62頁

³¹⁾ 法テラス白書平成23年度版42頁

³²⁾ 法テラス白書令和4年度版62頁

³³⁾ 法テラス白書平成23年度版42頁

³⁴⁾ 法テラス白書令和4年度版62頁

³⁵⁾ 法テラス白書令和4年度版76、77頁

中しており³⁶、弁護士会の中には弁護士数が横ばいしないし減少したりしているところも見られるようになってきており³⁷、それに伴い、弁護士会によっては契約弁護士数が横ばいしないし減少しているところも見られるようになってきている³⁸。

当連合会の「弁護士業務の経済的基盤に関する実態調査」のうち、法テラスの業務開始（2006年）以降に行われた第5回調査（以下「2010年調査」という。）及び第6回調査（以下「2020年調査」という。）によれば、経験年数が増すにつれて契約率（回答者に占める回答前年に契約締結をしていたと回答した者の割合）は下がっていく傾向にあり（2010年調査及び2020年調査の両方で見られる傾向である。）、一方、登録年数5年未満の契約率が、他の年代と比較して減少している傾向が見られる³⁹。

以上のことを踏まえると、民事法律扶助の担い手たる契約弁護士の数は、現時点では増加傾向にあるものの、それは都市部など一部の地域においてのみであり、全体としては頭打ちとなっており、いずれは新規に民事法律扶助契約を締結する弁護士の数よりも民事法律扶助契約をやめていく弁護士の数の方が多くなって契約弁護士数自体が減少していく傾向にあると言え、民事法律扶助の担い手の持続的確保が困難となりつつある。

2 アンケート結果から見える民事法律扶助契約の実情

(1) 民事法律扶助契約に関するアンケート調査の実施

近時、民事法律扶助に関して、会員から、業務量に見合った適正な報酬を求める声が多く寄せられている。現状の報酬水準が改善しない場合、民事法律扶助の担い手である弁護士が、社会インフラとなっている民事法律扶助業務から離れていくことが懸念されており、既にその兆候があるとの指摘もなされている。そのため、当連合会は、客観的状況の把握のため、2022年11月1日から2023年1月13日にかけて、会員に対して、民事法律扶助契約の状況や受任状況等について、WEBアンケートシステムを利用したアンケート調査を行った（以下「本アンケート」という。）（有効回答数

³⁶ 2010年度の年間弁護士登録者数2,101人のうち東京三弁護士会の登録者数は967人で全体の46.0%を占めていたのに対して、2020年度の年間弁護士登録者数1,576人のうち東京三弁護士会の登録者数は987人で全体の62.6%を占めるに至っている。弁護士白書2022年版30頁

³⁷ 同30、31頁

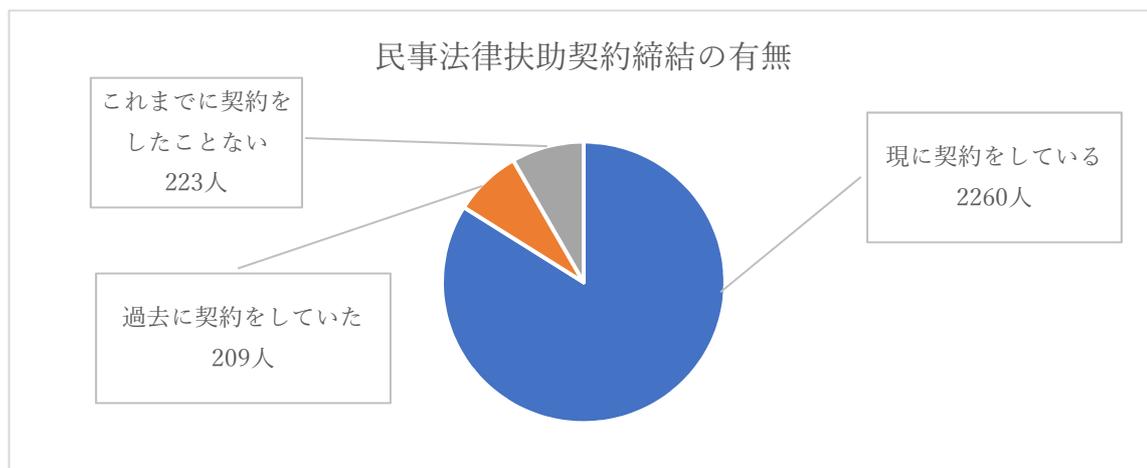
³⁸ 法テラス白書令和4年度版76、77頁

³⁹ 「弁護士業務の経済的基盤に関する実態調査報告書2010」79頁 『自由と正義』臨時増刊号第62巻第6号、「弁護士業務の経済的基盤に関する実態調査報告書2020」81頁 『自由と正義』臨時増刊号第72巻第8号

2,719 件)。

(2) 民事法律扶助契約を締結していない弁護士の実情

本アンケートにおいては、民事法律扶助契約の締結の有無を聞いた上で（「現在契約中である」「過去に契約していた」「これまでに契約したことがない」の3区分）、それぞれその理由を聞いた（回答者数はスタッフ弁護士を除く2,692人）。



① 「これまでに契約したことがない」と回答した者は223人おり

(8.3%)、これまでに民事法律扶助契約を締結していない理由を聞いたところ（複数回答可）、最も多いものが「（私選事件と比べて）報酬が低いため」であり（124人）、次いで「相談票、報告書等の提出などの手続きが煩雑であるため」（104人）、「他の業務の都合により、扶助事件を取り扱う余裕がないため」（94人）であった。

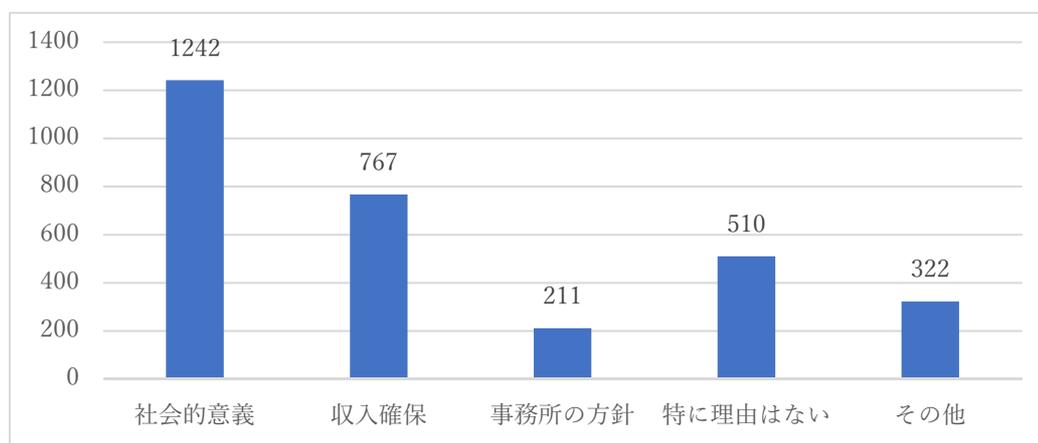
② 「過去に契約していた」と回答した者は209人おり（7.8%）、民事法律扶助契約をやめた理由として最も多いのが「（私選事件と比べて）報酬が低いため」であり（177人）、次いで「相談票、報告書等の提出などの手続きが煩雑であるため」（135人）、「法テラスの対応に不満」（102人）であった。

本アンケートでは、「過去に契約していた」と回答した者に対しては、民事法律扶助契約をした時期及び民事法律扶助契約をやめた時期についても聞いている。民事法律扶助契約を締結した時期としては、「登録1年目」が最も多く（120人、57.4%）、次いで「登録2～5年目」が多く（54人、25.8%）、「過去に契約していた」と回答した者の8割以上が弁護士登録5年目までの早期に民事法律扶助契約を締結している。一方、民事法律扶助契約をやめた時期としては、「登録6～10年目」が最も多く（86人、41.4%）、次いで「登録2～5年目」（52人、

24.9%)、「登録11～15年目」(43人、20.6%)となっている。過去に民事法律扶助契約を締結していて現に解約している回答者は、弁護士登録から時間が経過し、およそ5年前後から解約する人が増え、6年目から10年目で解約者がピークとなり、15年目までに解約する傾向がうかがえる。

(3) 民事法律扶助契約を締結している弁護士の実情

一方、民事法律扶助契約の有無について「現に契約している」と回答した者は2,260人おり(84%)、本アンケートに回答した者のほとんどが民事法律扶助契約を締結しているところ、民事法律扶助契約を継続している理由(複数回答可)については、「社会的に意義があることだと考えるから」が突出して多く(1,242人)、次いで「収入を確保するため」(767人)の順になった。



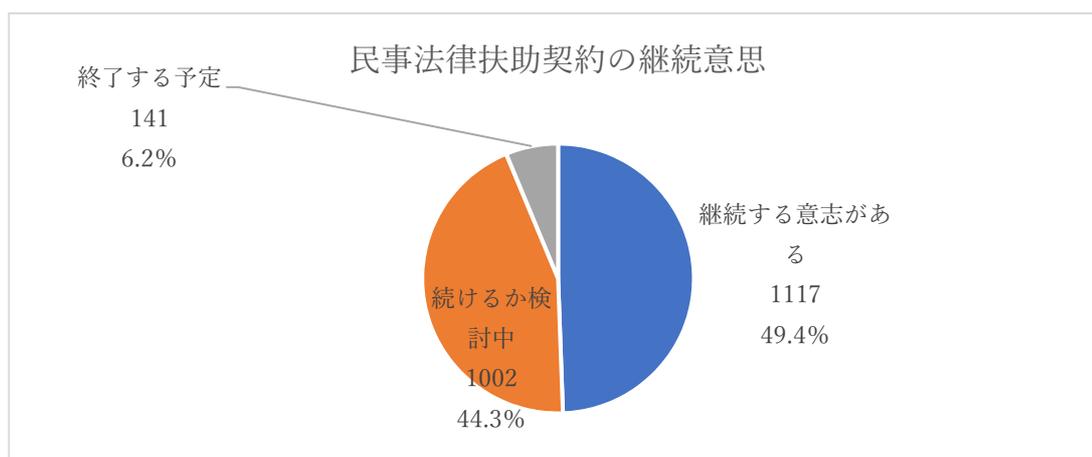
契約を継続している全体的な傾向としては、社会的意義が重視され、続けて収入確保が考慮される傾向が見られるが、弁護士の経験年数(修習期)との関連を見ると、経験年数の少ない「65期～74期」の者は、他の修習期の者と比較して、「社会的に意義があることだと考えるから」を選択せず、「収入を確保するため」を選択していることがうかがわれる。また、選択肢「その他」の回答数が332ケースもあるが、その内容(自由記述の回答)を見ると、生活保護受給者など資力の乏しい方の事件を受任するためには民事法律扶助を利用せざるを得ないなど「やむを得ず」に契約を継続しているといったものも多く見られ、「現に契約している」者であっても積極的に契約状況を維持しているのではない者が一定数含まれているということが判明した。

また、「現に契約している」と回答した者に対しては、民事法律扶助の利用状況も聞いており、2021年度(2021年4月1日から2022年3

月31日まで)の1年間に、法律相談援助を実施していない者(2,260人中348人)や代理援助事件を受任した件数が0ないし1件の者(1,837人中180人)が一定数おり、また、法律相談援助や代理援助事件を受任するに当たり、事件(破産・債務整理事件が多い。)や相談者・依頼者の属性(生活保護受給者などの生活困窮者が多い。)により相談・受任をするかどうかを決めたり、やむを得ない場合にのみ相談・受任するとしていたりする者も一定数おり(「原則法律相談援助は実施していないが、やむを得ない場合のみ実施している」と回答した者は2,260人中489人おり、「やむを得ない場合のみ受任している」と回答した者が2,260人中639人いる。)、民事法律扶助契約を締結していたとしても、人によって利用状況に「偏り」があり、全ての契約弁護士が積極的に民事法律扶助を利用しているわけではないことがうかがわれる。

(4) 今後の民事法律扶助契約を継続する意思の有無及びその理由

本アンケートでは、「現に契約している」と回答した者に対して、今後も民事法律扶助契約を継続していきたいかを聞いているところ、「契約を継続する意思がある」と回答した者が49.4%(2,260人中1,117人)、「契約を続けるか検討中である」が44.3%(同1,002人)、「契約を終了する予定である」が6.2%(同141人)となった。



この結果について、弁護士経験年数(修習期)との相関を見ると、経験年数の少ない弁護士(修習期が「65期-74期」の者)は、経験を積んだ弁護士よりも民事法律扶助契約を継続する意思が少ない傾向にあり、契約を継続するか検討中であつたり終了する予定であつたりすることが多い傾向にあることがうかがえる。

民事法律扶助契約を継続する意思の有無の理由については、「契約を継続する意思がある」と回答した者のその理由は、最も多いものが「社会的に意

義があることだと考えるから」であり（759人）、次いで「収入を確保するため」であるが（458人）、「その他」自由記述回答が154ケースもあり、その内容を見ると、報酬等に不満があるものの、生活保護受給者など資力に乏しい方の事件を受任するためには契約を継続せざるを得ないなど、「やむなく」といった消極的な理由により継続を選択している回答者が一定数見られる。

一方、「契約を続けるか検討中である」と回答した者の理由では、「（私選事件と比べて）報酬が低い」が群を抜いて多く（970人）、次いで「相談票、報告書等の提出などの手続が煩雑である」（803人）、「（私選事件と比べて）処理が困難な事件が多い」（564人）、「報酬体系が不明瞭」（529人）、「法テラスの対応に不満がある」（425人）の順に多い。また、「契約を終了する予定である」とした回答者の理由のうち、最も多いものが「（私選事件と比べて）報酬が低い」であり（133人）、次いで「相談票、報告書等の提出などの手続が煩雑である」（117人）、「報酬体系が不明瞭である」（87人）、「法テラスの対応に不満がある」（79人）、

「（私選事件と比べて）処理が困難な事件が多い」（75人）の順に多い。

(5) アンケート結果から見える民事法律扶助契約の実情

以上の本アンケートの結果からは、民事法律扶助契約を締結するかどうかにかたっては、「報酬が低い」、「手続が煩雑」といった事情が影響を与えており、また、現に民事法律扶助契約を締結していても、「報酬が低い」、「手続が煩雑」といった事情が民事法律扶助の利用状況や民事法律扶助契約を続けるかどうかにも影響を与えていることがうかがわれ、現時点では契約弁護士が確保されているものの、その内実は、必ずしも契約弁護士全てが民事法律扶助を利用し、相談や事件を担当しているとは言い難く、不安定な状況にあると言える（破産事件は代理援助を利用するが離婚事件は代理援助では受任しないという契約弁護士が一定いることも考えると、特に離婚関連事件を担う弁護士が減少する可能性も指摘できる。）。また、全体として、民事法律扶助契約の締結からおおよそ10年前後で契約を継続するか検討する傾向がうかがえ、とりわけ弁護士経験年数の少ない弁護士（修習期が「65期-74期」の者）が民事法律扶助契約を継続していくことに消極的である傾向が見られた。

3 法律扶助先進国の経験及び分岐と我が国への示唆

イギリス（以下、本意見書では「イングランド及びウェールズ」を「イギリス」と表記する。）においては、欧州財政危機を契機に改正された2012年

法下で扶助報酬が低下して契約弁護士の扶助離れ（以下「扶助離れ」という。）が進行し、住民がインフラにアクセスできず、深刻な懸念が示されるようになった。対照的に、欧州財政危機に直面しつつも、制度の持続的安定を維持しており、世界的に成功モデルと評されるスコットランドとオランダにおいては、その背景に扶助報酬の改善に向けた継続的取組がある。両者の対照的な経験及び分岐は、我が国においても参考になる。

扶助離れが進行中のイギリスにおいて、2021年、かつての契約弁護士255名及び現契約中の弁護士1,208名を対象者とした実情調査が実施された⁴⁰。その結果は、当連合会の調査結果と重なり合うものがあった。

両国（日本及びイギリス）の調査において、扶助契約を継続する動機の最上位は、法律扶助の仕事の社会的意義であった。しかし、両調査ともに、扶助報酬の低さに対する不満が顕著であり、このことが扶助契約継続に対する最大の障害事由になっていた。両調査ともに、扶助事件を積極受任しない理由の最上位が、報酬の低さであり、イギリスにおいては、このことが扶助離れを進行させていた。

そして、イギリスにおいては、扶助離れにより、住民が法律扶助にアクセスできない事態を現実に取り起こしており、ロー・ソサイエティは、イギリス版リーガルエイド・ゼロワンマップを定期改訂し、担い手が現実的に欠乏しており、年々深刻になっていることを警告している⁴¹。他方、我が国においては、住民が法律扶助に現実的にアクセスできていない事態について実情調査が十分には行われていないが、扶助離れの進行はかかる事態を現実に取り起こしていくことをイギリスの経験は示しており、我が国も対岸の火事として傍観していることはできない。

他方、イギリス連合王国の中でも、スコットランドは、イギリスのつまずきを絶えず反面教師としており、扶助報酬改善も含めて改革に取り組み、その持続的安定を維持している。2018年2月、スコットランド政府・独立委員会レビュー「リーガルエイド再考－独立の立場からの戦略的レビュー」⁴²は、戦

⁴⁰ Catrina Denvir, Jacqueline Kinghan, Jessica Mant, Daniel Newman and Sasha Aristotle (2022), *We are Legal Aid Findings from the 2021 Legal Aid Census* (<https://eprints.gla.ac.uk/280946/>)

⁴¹ The Law Society, *Legal Aid Desert* (<https://www.lawsociety.org.uk/campaigns/legal-aid-deserts>)

⁴² Martyn Evans (2018), *Rethinking Legal Aid – An Independent Strategic Review* (<https://www.gov.scot/publications/rethinking-legal-aid-an-independent-strategic-review/>)

略骨子の中に持続性ある扶助報酬の実現を掲げ、低廉な報酬で苦勞している弁護士がおり、増額の必要性があることを確認している。これを踏まえた扶助報酬に関する諮問委員会報告書（2021年7月）⁴³も、適正な報酬の実現を通じて、法律事務所を持続的に経営していくことができるという視点を重視しており、扶助報酬の定期改訂の必要性を確認し、現在、改革が進行中である。

法律扶助大国といわれるオランダにおいても、扶助報酬の改善が定期的に実施されており、2000年及び2002年に大幅な増額を遂げた後、物価指数も踏まえて更に改善が進められ、2020年に増額が図られており、イギリスのような事態は報告されていない⁴⁴。

以上のとおり、扶助報酬が低下すると扶助離れが進行し、住民のアクセスに障害が発生し、他方、改善に取り組むことにより、担い手が維持確保され、制度の持続的安定が図られることを、法律扶助先進国の経験は示している。

4 まとめ

近時、法律相談及び代理援助の件数自体は増加傾向にあるわけではなく、これに対応する契約弁護士の数に不足があるというわけではないが、年数を重ねると契約率が低くなる傾向にあり、新規に登録する弁護士数が法テラスの業務開始当初数年間のように増えていない現状においては、将来的に契約弁護士の数が減少に向かうおそれがある。

現に民事法律扶助契約を締結している者でも、「報酬が低い」、「手続きが煩雑」といった理由で、受け控えや契約をやめていく者も一定数いる。特に、経験年数の少ない弁護士に民事法律扶助契約を継続していくことについて消極的な傾向がある。現に民事法律扶助契約を締結し、これからも継続する意思を有している場合でも、「社会的に意義がある」といった契約弁護士個人々の信念に基づいているものであり、民事法律扶助契約を継続することについて契約弁護士自身にメリットがあるなど必ずしも積極的な理由からではなく、「報酬が低い」、「手続きが煩雑」といった状況が続くようであれば、それらを理由に民事法律扶助契約をやめていくおそれがある。民事法律扶助契約自体はやめていないとしても、債務整理や破産事件については代理援助を利用して受任するという契約弁護士が一定いることも考えると、その他の事件、特に離婚関連事件

⁴³ Legal Aid Payment Advisory Panel (2021), *Legal Aid Payment Review Panel - Report to the Minister for Community Safety* (<https://www.gov.scot/publications/legal-aid-payment-review-panel-report-minister-community-safety/>)

⁴⁴ Legal Aid Board (May 2021), *Legal Aid in the Netherlands a broad outline* (<https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/english/>)

を担う契約弁護士が減少する可能性も指摘できる。

「報酬が低い」、「手続が煩雑」といった問題が解決しない限り、民事法律扶助契約を維持することに積極的な意義を見いだせない現状の不安定な状況下では、契約弁護士の数が減少し、弁護士の間で「扶助離れ」が進み、持続的に担い手を確保していくことは困難である。

第4 弁護士報酬の改善に向けた制度設計

1 検討の視点

- (1) 第2、第3で述べたところから分かるとおり、離婚関連事件における民事法律扶助の報酬を抜本的に増額（改善）すべきであるが、その増額の幅や増額後の金額をどのように設定するかは、様々な考えがあり得る。
- (2) 弁護士が、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命として法律事務を独占し、司法の一翼を担うものであることからすれば、民事紛争の司法的解決を求める資力に乏しい者を援助する制度については、弁護士の職務の公共性及び法律扶助の趣旨にふさわしいものとすべきとは言える。
- (3) しかし、他方で、法律扶助制度を充実・発展させ、担い手の確保を含め持続可能な制度として維持していくためには、その報酬は多くの弁護士が適正な法的サービスの提供を確保できる程度の水準である必要があり、個人のプロボノ精神に依存した水準では、持続可能な制度となることは期待できない。

この点は、「第3 担い手の持続的確保の困難さ」で言及されている。

- (4) そして、離婚関連事件が家族観の多様化に伴う家族関係の複雑化や価値観の相違による高葛藤事件が多くなり、調停手続においても主張や証拠が多く提出され訴訟手続と同等な手続遂行が行われる事件が増加しつつあることから、代理人に求められる事務や調整に要する労力も増加している。

この点は、「第2 離婚関連事件の実態と報酬の低さ」で言及されている。

- (5) 現行の立替基準は、2000年の民事法律扶助法施行規則（以下「扶助法規則」という。）第4条第7号の「報酬等の基準」を承継したものである。2004年に民事法律扶助法から総合法律支援法に変わり、法テラスが設立され、国庫補助も運営費交付金として民事法律扶助法るときより飛躍的に増大したが、立替基準の内容は2000年以降、消費税の税率の変更によるもの以外に改定されておらず、本体額は20年以上も前のままである。
- (6) その結果、特に民事法律扶助を利用した離婚関連事件については、着手

金・報酬金の総額が私選で受任した場合の約半分、特に調停事件の場合は私選で受任した場合の30%~50%にとどまるなど、私選受任の場合との乖離が大きくなっている。また、当連合会が「国選弁護士報酬改善の基本方針」において示した最低基準報酬額から、最低限の経費を控除した最低基準所得と比べても、半数以上の事件がその8割にも満たない報酬水準であり、著しく低額になっている。

(7) そこで、まず、民事法律扶助の弁護士報酬について、現行の立替基準に至るまでにどのような検討がなされてきたのかを概観した上で、どのような水準が妥当なのか、検討する。

2 現行の立替基準が制定されるに至るまでの経過

(1) 前述のとおり、現行の立替基準は、2000年の扶助法規則第4条第7号で定められた業務規程の「報酬の基準」をそのまま承継している。この「報酬の基準」を定めるに当たっての議論状況は、財団法人法律扶助協会（以下「扶助協会」という。）の定期刊行物である「法律扶助だより」などにも記録はなく、つまびらかでないが、扶助協会時代の弁護士報酬の水準をほぼそのまま継承したものとなっている。

(2) 1952年に発足した扶助協会では当初、民事法律扶助は原則給付制（経済的利益を得られた場合等に一部負担金あり。）の制度として実施され、弁護士報酬については、法律扶助委員会細則において、当時の日弁連報酬等基準規程（その後、改正が加えられ、最終改正のものは、2004年4月1日に廃止。以下、最終改正のものを「旧報酬基準」という。）に準拠する謝金と、実費が定められていた。

しかし、間もなく財政的な困難に直面し、1958年に国庫補助金が開始されることとなり、弁護士報酬に関しては、法務省の補助金交付要領において「弁護士手数料および謝金は、日弁連報酬等基準規程で定める基準の範囲内とする」（交付要領第四の二、昭和39年4月27日の改正で、訴訟費用もこれに含められた。）とされた。その趣旨について、法務省の小泉初男総務課長（当時）は、「従来のように、弁護士の経費を扶助であるからといって普通の相場より安くすることは、結局、担当弁護士に奉仕を強いることになり、熱意ある法廷活動を期待しがたく、貧困者救済の趣旨が死ぬ心配があるので、扶助する以上は普通の基準で弁護士に支払い、以って十分な活動を期待したいという意図である」と述べている⁴⁵。しかし、国庫補助金開始と

⁴⁵ 小泉初男「我が国における法律扶助事業について」『民事研修』34・35号、昭和35年2

同時に全額償還制が導入され、弁護士報酬の金額は利用者の負担額に直結することとなった。そのため、国庫補助金の不十分さもあいまって、実際の弁護士報酬は旧報酬基準の水準を相当程度下回るものにとどまった。

その後、扶助協会時代には、弁護士報酬を当時の日弁連報酬等基準規程の報酬基準に近づけるべく議論が重ねられ、実際に何度か報酬基準が改定された経過はあるが、前述のように立替・償還制の下での利用者の負担等が考慮され、抜本的な見直しはなされなかった。

(3) 1994年、我が国の司法制度に適合した望ましい法律扶助の在り方を調査研究する「法律扶助制度研究会」が法務省に設置され、数年にわたって検討が行われた。当連合会は1997年2月、「法律援助法要綱」を策定・公表し、民事法律扶助を原則給付制（資力に応じた一部負担あり。）とすること、弁護士の報酬については旧報酬基準の最下限を下回らないものとする、等を提案した⁴⁶。

(4) 同研究会は1998年、報告書を取りまとめ、「第8 事業内容」の「6 弁護士費用」で次のように記述している。

「弁護士費用（弁護士報酬）について、法律扶助事業費補助金交付要領で「日弁連報酬等基準規程で定める基準の範囲内とする」と定められており、これを受けて、実務上は、扶助費立替基準表が定められ、これに基づき運用されている。

弁護士費用は、利用者の負担に関して、償還制度又は負担金制度のいずれの制度を採用する場合においても、法律扶助事業の財政、利用者の負担の多寡に直接的に大きな影響をもたらすものである。したがって、費用基準は、利用者を始め納税者たる国民及び法律扶助の責務を負担する弁護士・弁護士会等の意見が反映されたものとすべきである。さらに、その基準は、法律扶助制度の円滑な運用を確保するために、法的サービスの種類と内容に応じた明確かつ客観的なものでなければならない。

そして、弁護士が、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命として法律事務を独占し、司法の一翼を担うものであることからすれば、民事紛争の司法的解決を求める資力に乏しい者を援助する制度である法律扶助における弁護士の費用については、弁護士の職務の公共性及び法律扶助の趣旨にふさわしいものとすべきであるとともに、法律扶助制度を充実・発展させるために

月、28～29頁

⁴⁶『自由と正義』第48巻第9号（1997年9月号）

は、弁護士による適正な法的サービスの提供を確保し得る水準とすることが望まれる。

なお、法律扶助における具体的な弁護士費用基準の内容については、原則として日弁連報酬等基準規程に準拠すること及び事件類型によっては定額制や時間制等を採用することの是非などを含め、今後の検討課題とされた。」

また、民事法律扶助の利用者負担の在り方については、原則給付制とし、利用者の資力に応じて一定の負担金を支払うこととする制度とすべきとの意見と、立替・償還制を維持すべきとの意見が述べられ、一致を見なかった。

(5) 同報告書を受けて制定された民事法律扶助法では、利用者負担について立替・償還制がそのまま継承された。報酬の基準については第7条第2項で法務省令に委ねられたが、他方、同項は引き続き後段で、「この場合において、当該報酬は、民事法律扶助事業が同条に規定する国民等を広く援助するものであることを考慮した相当な額でなければならない。」とした（なお、この第7条第2項を含む第7条の規定は、同趣旨で、綜合法律支援法第34条（業務方法書）第2項第1号で規定されるに至っている。）。そして、法務省令として制定された扶助法規則は、第4条第7号で「報酬等の基準となる金額に関する事項」を業務規程の記載事項としたが、業務規程の「報酬の基準」は前述のとおり、扶助協会時代の基準がほぼそのまま踏襲された。

(6) このように、現行の立替基準制定までの間の検討では、原則として旧報酬基準に準拠すべきこととされつつも、民事法律扶助事業の財政状況や民事法律扶助の趣旨、とりわけ立替・償還制の下での利用者負担に対する考慮等の中で、「弁護士による適正な法的サービスの提供を確保し得る水準」に関する具体的な検討がなされることもないまま、旧報酬基準を大きく下回る状況が改善されてこなかった、というのが実情である。

3 弁護士報酬改善の方向性について

(1) 旧報酬基準との関係

既に述べたとおり、当連合会は法務省に設置された「法律扶助制度研究会」での検討に向けて、民事法律扶助を原則給付制（資力に応じた一部負担あり。）とすること、弁護士の報酬については旧報酬基準の最下限を下回らないものとする、等を提言した。「旧報酬基準の最下限を下回らないもの」という基準は、旧報酬基準に準拠することを原則としつつ「弁護士による適正な法的サービスの提供を確保」するために不可欠なものとして考えられたのではないと思われる。

そして、旧報酬基準自体は2004年に廃止されたが、その後の私選にお

ける実務では旧報酬基準に定められていた金額が一つの目安とされており、その実態は今般行った業務量調査の追加調査における私選アンケートの結果からもうかがうことができる。

とするならば、旧報酬基準に定められた最低限の水準を下回らないものとする、という上記の当連合会の提案は、今日、弁護士報酬の改善の方向性、とりわけ「弁護士による適正な法的サービスの提供を確保し得る水準」を考えるに当たっても十分参考とされるべきである。

(2) 当連合会が算定した「最低基準報酬額」との関係

本意見書の「第2、3 時間単価と弁護士の所得について」で述べたように、当連合会は2007年、「国選弁護報酬改善の基本方針」において、2006年弁護士センサスの集計結果を利用し、国選弁護の報酬（時間当たり）として、最低限の時間当たり経費8,313円だけではなく、最低基準報酬15,202円の確保が必要であるとした。

民事法律扶助における弁護士報酬が「弁護士による適正な法的サービスの提供を確保しうる水準」であるためには、少なくともこの最低基準報酬を上回るものであるべきである。

(3) 現行の立替基準に基づく弁護士報酬は、旧報酬基準に定められた最低限の水準を相当程度下回っている。また、業務量調査の結果、離婚関連事件全件の時間単価の中央値は13,770円となっており、50%以上の事件において上記最低基準報酬を下回る、という結果となっている。

したがって、まずは離婚関連事件の代理援助における弁護士報酬を、業務量を踏まえて抜本的に改善すべきである。

4 離婚調停における弁護士報酬について

離婚関連事件の中でも、特に離婚調停における代理援助の着手金・報酬に関しては、私選の場合との乖離が大きく、高葛藤事案が増えて離婚調停における弁護士業務が増大している中で、著しく低額となっており、早急に改善が求められる。少なくとも離婚調停における代理援助の着手金については、20万円（税別）を下回らないものとすべきである。

前記第2の3でも詳述したように、「国選弁護報酬改善の基本方針」で示された最低基準報酬は1時間当たり15,202円であるところ、これに離婚調停のみの援助開始決定を受けているケースの弁護士稼働時間の中央値である13時間50分を掛けると最低基準報酬の合計額は210,294円である。離婚調停事件は調停成立しなければ報酬を得られない。離婚調停の着手金が上記金額を下回ると、比較的単純なケースであっても、弁護士は最低基準所得を下回る可能性

のある事件を引き受けなければならなくなる。これでは、弁護士業務を安定的に継続することが困難となってしまう。20万円（税別）を下回らないものとするは必須である。

また、旧報酬基準では離婚調停の着手金は「20万円から50万円の範囲内の額」とされており、20万円（税別）という金額は旧報酬基準の最低限に当たるものと言える。もともと、旧報酬基準では、依頼者の資力や事案の複雑さを考慮して、さらに適正妥当な範囲で増減額できることとされていたが、他方で、財産給付を伴うときはその実質的な経済的利益の額を基準として適正妥当な額を加算できるとされており、それに対して、現行の立替基準による離婚調停の着手金は財産給付を伴うかどうかで金額は変わらないとされていることを考慮すると、20万円（税別）という金額は実質的には旧報酬基準の最低限に当たると評価し得る。

したがって、少なくとも離婚調停における代理援助の着手金については、20万円（税別）を下回らないものとするべきである。

なお、離婚調停における代理援助の報酬金についても増額が必要であることは言うまでもないが、報酬金に関しては、現行の立替基準において、例えば後述のように離婚という身分変動の効果が評価されていないなど、金額以外の様々な問題があるので、それらも含めた適切な報酬の在り方を検討する必要がある。

5 業務量調査報告書で指摘したその他の課題

その他にも、現行の立替基準については、業務量調査報告書で指摘したとおり、制度上、運用上様々な課題がある。これらについて、以下のような方向性で改善されるべきである。

(1) 業務量の観点からの関連事件減額の見直し

民事法律扶助を利用した離婚関連事件の弁護士報酬を著しく低額にしている一因となっているのが、関連事件減額である。

現行の立替基準は、後注3で「既に代理援助又は書類作成援助が行われた事件に関連する案件で、両件の間で争点、資料、弁護活動の共通性が高く、受任者の負担が特に軽い場合は、着手金を基準額欄記載の金額の50%程度まで減額して決定することができる。」とし、いわゆる関連事件における減額を制度化している。たしかに、真に「争点、資料、弁護活動の共通性が高く、受任者の負担が特に軽い場合」であれば、関連事件減額をすることに合理性があることは否定しないが、現状の運用では、当事者が同一であれば機械的に関連事件とされ、「争点、資料、弁護活動」の共通性を精査すること

もなく、「受任者の負担が特に軽い場合」との要件は実質的には考慮されていない。しかも、その減額率がほぼ必ず上限の50%で減額されるという硬直的な運用がなされている。その結果、今回の業務量調査でも、離婚後の面会交流事件のケースなど、最低基準報酬どころか、経費分をも割り込むような状況となっている。

そこで、関連事件減額については、規定に従って受任者の業務量の観点から運用の検討・見直しを行うべきである。

(2) 業務量に応じた報酬等の加算を積極化すべきこと

業務量調査報告書では、面会交流など子どもをめぐる争いやDV等の困難事情がある事件については、事件の長期化や大きな労力の負担を求められ、時間当たりの弁護士費用が類型的に低くなる傾向があることが看取できた。特に、弁護士が調査官面接や子どもの面会交流への立会いなどを行うケースでは、弁護士が調停等の期日以外にも労力を要しているだけでなく、調停等期日の回数も多くなるなど事件処理にかかる時間が増大し、結果、時間単価が極めて低くなるケースの割合が多くなっている。

このような事件解決における労力の評価としては、事後的な形で、費やした労力に応じて報酬金を増額する方が適正さを担保しやすいと言える。

この点、立替基準では、困難案件加算ほか加算できる場合を定め、進行中又は終結時に報酬等の加算を予定してはいる。

しかし、この加算は、出廷回数加算以外は、加算事由が明確でないため、被援助者の償還額の増加をもたらしたり、当初の償還額についての予測や償還の予定を狂わせてしまうことを懸念して、現実には積極的に加算が行われる場合は少ない。

そこで、困難案件加算の加算事由をはじめ、加算事由の明確化、定型化により、積極的に加算を行えるような制度面・運用面での改善を行うべきである。他方で、この点は、被援助者の償還額の負担増や償還の予定についての見通しを誤らせる可能性もあるが、給付制や一部負担制の導入により、負担額をなくしたり、低減することにより解消することが可能である。

(3) 離婚という身分変動の効果に対しての評価の必要性について

立替基準では、離婚事件において、養育費等の金銭給付があった場合、金銭給付に関する報酬金が離婚成立の報酬金標準額（8万円（税抜））を超えないときは、離婚成立の報酬金のみとなり、金銭給付に関する報酬金が認められない一方で、金銭給付に関する報酬金が離婚成立の報酬金基準額を超えるときは、離婚成立の報酬金が支払われず、金銭給付に対する報酬金のみ

が決定されている。離婚の成立には、金銭給付とは異なる労力が費やされているだけでなく、被援助者にとっても新たな身分関係の形成や経済的利益以外の多くの利益が生じている。立替基準は、このことを考慮しておらず、離婚関連事件に費やす弁護士の業務の実態を十分に反映していない。

離婚という身分変動の効果に対する評価を独立して報酬金の算定で行うべきである。

(4) 定期給付金の報酬を弁護士が直接回収する制度について

立替基準での報酬金の直接回収の制度、特に、離婚事件では扶養料の支払いの都度、その10%相当額を受任弁護士が被援助者から直接支払いを受けなければならないことが、報酬決定があっても弁護士が報酬の受領を、報酬算定時点で辞退したり、事実上辞退することにつながり、弁護士の報酬を引き下げる要因になっている。しかも、扶養料の履行が途絶え、報酬の支払いを受けることができなくなるリスクを受任弁護士に転嫁するもので、支払いがあっても、支払管理などで多大な負担を弁護士に課している。

このような報酬金の直接回収の制度自体を改めるべきである。現在、養育費については一部改善が行われているが、養育費に限らず、このような定期給付金については、直接回収の制度を改め、法テラスによる報酬金の立替を行うべきである。

第5 利用者負担軽減の必要性

1 家事事件の仕事量が増加し、業務内容が複雑化、高度化しているにもかかわらず民事法律扶助における報酬基準の見直しがなされず、弁護士の過大な負担が前提となっている民事法律扶助の実態と、それが民事法律扶助の担い手の安定的な確保、制度の安定的な運用を妨げる要因となりかねないことは、これまで指摘してきたとおりである。民事法律扶助を安定的、継続的に運用し、市民のセーフティネットを確保していくためには、適正な報酬水準を実現することが必要である。

2 もっとも、報酬基準の改善が実現した場合、現在の「立替・償還制」を前提とすると、民事法律扶助の利用者の負担（償還額）が増加することになる。

当連合会は、2023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」において、国に対し、民事法律扶助制度の拡大、代理援助における弁護士報酬の適正化と並んで、代理援助費用について立替・償還制を改めて原則給付制・応能負担を採用するなどして利用者

負担を軽減することを求めた。それはまさに、民事法律扶助制度が法的セーフティネットとして十分に機能し、裁判を受ける権利が実質的に保障された社会の実現を目指すものであり、そのためには民事法律扶助制度が原則給付制であるべきことは論を待たない。弁護士報酬の適正化とともに、代理援助費用の原則給付制・応能負担の採用等の利用者負担を軽減させる制度改善を実現すべきである。

- 3 仮に直ちに原則給付制が実現しない場合であっても、利用者負担の軽減を図るべきである。

総合法律支援法第34条第2項第1号は、法テラスの業務方法書に「立替に係る報酬及び実費の基準」（弁護士報酬等）、「それらの償還」等に関する事項を記載することを求めるとともに、報酬については民事法律扶助事業が「国民等を広く援助するものであることを考慮した相当な額でなければならない。」と規定する。また、業務方法書第12条は、報酬及び実費の立替基準について「被援助者に著しい負担になるようなものでないこと。」「適正な法律事務の提供を確保することが困難となるようなものでないこと。」「援助案件の特性や難易を考慮したものであること。」を踏まえて定める基準による、と規定している。

法律扶助研究会報告書において、民事法律扶助における弁護士費用基準の在り方について「弁護士の職務の公共性及び法律扶助の趣旨にふさわしいものとするべきであるとともに、法律扶助制度を充実・発展させるためには、弁護士による適正な法的サービスの提供を確保し得る水準とすることが望まれる。」として、資力が乏しくても利用できるということとともに、民事法律扶助制度を安定的に継続して運用していきけるだけの報酬水準を設定する、ということを示して以来、この視点は変更されることはなく、法テラスへの移管前の、扶助協会が民事法律扶助を担っていた時代には、報酬基準を含む民事法律扶助制度の検討、改正が継続的になされてきた。現在においても、利用しやすく安定的、継続的な民事法律扶助制度の実現に向けた継続的な検討は不可欠である。

- 4 この点、法テラスが民事法律扶助業務を開始した2006年10月以降、2010年1月から生活保護受給者に対する原則償還猶予・免除の取扱い、同年4月からは生活保護受給者に対する破産予納金（管財人報酬部分）の立替え、2011年4月から準生活保護要件該当者に対する償還猶予・免除の取扱い等が開始され、経済的に困窮する利用者の負担の軽減が一定程度実現した。

東日本大震災に際しては、2012年4月に「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」が施行さ

れ、被災者に対する資力を問わない支援が実現した。同法は延長されたほか、2016年には総合法律支援法が改正されて大規模災害被災者に対する無料の法律相談援助が制度化された。

また、利用者の経済的負担の完全な軽減とは言えない面も一部残るものの、2018年1月には、認知機能が十分ではない者（特定援助対象者）に対する法律相談や一定の行政不服審査手続に関する代理援助、DV・ストーカー・児童虐待の被害者に対する法律相談が開始され、民事法律扶助制度が拡充した。

そして2024年4月までには、ひとり親世帯の民事法律扶助利用者に対する、取得した養育費等からの一括即時償還制度の緩和や償還免除に関する資力回復困難要件の緩和等が実現する見込みである。

- 5 安定的、継続的な民事法律扶助制度のための報酬の適正化の実現とともに、仮に代理援助費用の原則給付制が直ちに実現しない場合であっても、立替・償還制度の下における民事法律扶助利用者の負担軽減のため制度の改善により利用しやすい民事法律扶助制度を実現することが必要である。

例えば、上記の準生活保護要件該当者に対する償還猶予・免除の取扱いの運用を改善して、より利用しやすくするほか、現在のように3年で償還できるように償還月額を定めるのではなく、利用者が負担可能な償還月額を設定し、その金額を3年間償還すればその余は免除する、といった改善がなされるべきである。

- 6 このように、利用しやすい、安定的な民事法律扶助制度の実現のために、適正な報酬水準の実現とともに、原則給付制の実現をはじめとする利用者負担軽減策を実現していくことが不可欠である。

以 上