

Ⅲ 日本司法支援センターと総合法律支援法

1 民事法律扶助制度の拡充（総合法律支援法の改正）

（1）民事法律扶助制度の実施

民事法律扶助業務（以下「民事扶助」という。）は、総合法律支援法（平成16年法律第74号）に基づき設立された日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）が実施主体となっている。

その実施状況を見ると、2009年度には、法律相談援助件数23万7,306件（前年度17万9,546件）、代理援助件数10万1,222件（前年度8万442件）と、いずれも前年度から大幅な伸びを見せた。以後、伸びは緩やかになっているものの、2017年度は、法律相談援助件数30万2,410件、代理援助件数11万4,770件と増加傾向は続いており、契約弁護士数も2万2,346人と全弁護士の半数以上となっている。

これに対する政府予算からの支出については、民事扶助実施の主たる財源となる法テラスに対する政府からの運営費交付金ベースで見ると、2009年度予算では約104億700万円から2011年度予算で約165億5,400万円まで伸長したものの、その後は頭打ちとなり、2018年度予算では約151億7,900万円となっている。

他方で、民事扶助の償還金については、法テラスの事業報告書によれば、2009年度は約97億3,381万円であったところ、2017年度には112億9,641万円となっている。

（2）民事法律扶助の運用と日弁連の取組

民事扶助については、その発展に伴い、運用の変更がなされてきている。

2010年1月から、生活保護受給者については、原則として法テラスへの償還が猶予され、事件終了後の償還についても免除されるとの運用となった。また、2010年4月から、生活保護受給者の自己破産事件に係る官報公告費の全額が立て替えられるほか、管財事件の予納金についても20万円を上限として、立て替えられる扱いとなった。

そして、DV事件等の代理人弁護士に対する殺傷事件が発生したことを発端として、複数対応の必要

性が強く訴えられるようになり、法テラスとの協議を踏まえ、2012年以降、日弁連では困難案件加算を活用して複数受任をするよう呼びかけを行うなどしている。

日弁連は、この間、民事扶助の担い手の立場から、民事扶助の運用に関して積極的に関与し、法テラスと継続的に協議も実施して、審査基準や運用改善を図るよう努めてきている。

（3）民事法律扶助制度の拡充の必要性

欧米諸国などと比較すると、わが国の民事扶助は、対象事件の範囲、対象者の範囲等が限定的であり、予算規模も未だ小さい。特に、高齢者、障害者、犯罪被害者、生活保護受給者などの社会的弱者が安心して利用できる制度とするためには給付制の導入は不可欠である。国民生活のセーフティネットとして民事扶助が機能するように対象事件及び対象者の拡大を図る必要性もある。

日弁連では、2009年5月29日の2件の定期総会決議において、いずれも宣言本文あるいは提案理由中に民事扶助の拡充をあげた。「司法改革宣言－日弁連創立60周年を迎えて－」では、「容易に司法にアクセスできず、司法救済が受けられない弱い立場の市民が多数取り残される『司法格差』の解消のためには、司法過疎・偏在の解消や民事扶助制度の抜本的改革・・・が必要」とし、「人間らしい労働と生活を保障するセーフティネットの構築を目指す宣言」では、「生活に困窮した人々があまねく法的支援を受けることができるようにするため、民事法律扶助制度の抜本的改革を進め、対象者・対象事件の範囲と現行の利用者負担のあり方を見直し、同制度の一層の充実発展を目指すこと」とした。

また、2011年5月27日の定期総会決議「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」においても、決議主文で民事扶助制度の拡充を述べたうえで、提案理由中では、「民事法律扶助は、経済力にかかわらず法律専門家の支援を受けて法的権利を実現することを保障する制度である。我が国の民事法律扶助については、この間、予算の増額、償還猶予及び免除の拡大、手続の合理化等着実な改善が図られてきた。しかし、法の支配を社会の隅々まで行き渡らせ、民事法律扶助制度を法的セーフティネット

として十分に機能させるためには、以下のことが必要である。」とし、具体的に、①立替償還制をあらため原則給付制とするなど利用者負担の軽減を図ること、②法的援助が必要とされる一定の行政手続を法律扶助に取り込む等、対象事件の範囲を拡大すること、③災害被災者、高齢者、障害者、子ども、在留資格のない外国人等の社会的弱者に対する扶助要件の緩和等特別な対応と配慮、④法律扶助のニーズに応えるための予算の更なる増額、⑤代理援助立替基準の適正化と運用の改善などを挙げた。

これらの実践として、日弁連においては、日本司法支援センター推進本部が中心となり、前記した運用改善だけでなく、制度の抜本的改善に向けた法テラスやその他関係機関等への働きかけも行ってきた（なお、日本司法支援センター推進本部は、2015年6月から名称を「総合法律支援本部」とあらためた。）。

後記する総合法律支援法改正については、こうした働きかけが一助となったものであろう。

（４） 東日本大震災における民事扶助の対応と法テラス震災特例法の制定

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、被害が甚大かつ広範囲に及ぶことから、その被災者支援にあたっては、法テラスとの連携が不可欠であった。そこで日弁連と法テラスとの間において2011年4月27日、東日本大震災の法的支援における連携に関する基本合意を締結し、被災者向けの扶助相談の在り方や代理援助の態勢等について協議を行った。

その結果、①被災者対象の電話相談（東日本大震災の被災者を対象とした電話相談を東京三会、法テラス、日弁連の共催で2011年3月23日から同年9月22日まで実施）、②被災地における臨時出張所の設置（宮城県3か所（南三陸、山元、東松島）、岩手県2か所（大槌、気仙（大船渡市））、福島県2か所（二本松、ふたば（双葉郡広野町））がなされた。また、③被災者を対象とした民事法律扶助の自己破産事件予納金の立替えについては、2011年10月3日に法テラス業務方法書が改正され、東日本大震災の被災者および原子力発電所事故に伴う避難を余儀なくされた方で一定の要件に該当する方を対象とした民事扶助の自己破産事件の予納金立替えが可能となった。

なお、この運用は、2012年3月31日までの限定措置であったが、後記する法テラス震災特例法の成立により、引き続き予納金の立替えが可能となった。

そして、東日本大震災等の被災者支援のため、資力で被災者を選別しない法的支援事業の創設及び民事裁判に限定されない柔軟な支援の実現などを内容とする特別措置法の制定を求め、日弁連は、「東日本大震災等の被災者への『法的支援事業』特別措置法の制定を求める会長声明」を2011年12月14日に発表し、第180回通常国会での早期成立を目指して取組を進めた。そうした活動の結果、2012年3月23日、「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（法テラス震災特例法）」（平成24年法律第6号）が成立し、同年4月に施行された。

この法テラス震災特例法は、民事扶助に付随する形で「東日本大震災法律援助事業」を創設したものである。そして、従来の民事扶助と比べ、①被災者の資力の状況を問わないものとする点、②裁判外紛争解決手続（原子力損害賠償紛争解決センターへの和解仲介申立てや個人債務者の私的整理ガイドラインに基づく債務整理手続）や行政不服申立手続の準備・追行（民事裁判等手続に先立つ和解の交渉を含む。）を援助の対象とする点、③援助を受ける被災者に係る民事裁判等手続その他の手続の準備・追行がされている間、立替金の償還・支払を猶予とする点について要件緩和等が実現した。

そして、同法については、2015年3月31日、同法の有効期限を3年間延長する改正法が成立し、2018年3月30日には、更に3年間有効期限を延長する改正法も成立して、2021年3月31日までの期限となっている。

（５） 2016年総合法律支援法改正

2014年、法務省に「充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会」（以下「有識者検討会」という。）が設置された。有識者検討会は、学者、自治体、消費者団体等10人の委員で構成され、弁護士委員2人も参加した。有識者検討会では民事法律扶助（高齢者・障害者支援、大規模災害被災者支援、ADR利用者支援）、DV・ストーカー等深刻な被害に進展するおそれの強い犯罪被害

者支援、法テラス受託業務、常勤弁護士の役割等について検討が行われ、同年6月11日に報告書が取りまとめられた。その後、法務省において総合法律支援法改正案の策定作業が進められ、2015年3月24日に閣議決定の上、国会へ提出されたが、第189回通常国会においては審議されず閉会中審査となった。そして、次の第190回通常国会において審議されたうえ、2016年5月27日に成立し、同年6月3日に公布された(平成28年法律第53号)。改正法中、大規模災害の被災者に対する法律相談制度に係る部分は、2016年4月に発生した平成28年熊本地震へ適用するため同年7月1日から施行され、それ以外の部分については、認知機能が十分でない高齢者・障害者及びDV・ストーカー・児童虐待の被害者に対する法律相談の対応態勢等について、法務省及び法テラスと協議を行い、関連する業務方法書等の規程が整備された上で、2018年1月24日に施行された。

(6) 今後の課題

2016年総合法律支援法改正は、認知機能が十分でない高齢者・障害者が福祉関係者等の支援者を介して法律相談を受けられる仕組みを創設し、大規模災害の被災者、DV・ストーカー・児童虐待の被害者についても法律相談を制度化するなど、民事扶助による救済の範囲を広げるものである。従来の民事扶助は、経済的弱者への司法アクセスの面のみから制度設計されてきたが、同改正によって、問題別に対応する法制度が導入されたことは、特筆に値する。

もっとも、認知機能が十分でない高齢者・障害者、DV・ストーカー・児童虐待被害者の法律相談について、資力がある場合には負担金を支払うものとされていること、認知機能が十分でない高齢者・障害者の支援において弁護士費用等の立替援助の対象を一定の行政不服申立手続に限定されていること、DV・ストーカー・児童虐待の被害者支援のための弁護士費用等の立替援助は法改正に含まれなかったこと等、改正法は、有識者検討会の検討結果から後退し、不十分と思われる点も多い。

また、民事扶助一般についても、立替償還制を採用している国はほとんどなく、このままでは真のリーガルエイド制度とは言い難く、給付制導入の必要性

は高い。そのため、給付制導入に向けた努力が引き続き必要である。なお、現行制度においても、国民生活におけるセーフティネットとしての役割を果たすべく、少なくとも生活保護に準ずる生活状況の利用者については、償還猶予及び免除を、運用上、更に広く認めていくべきである。

さらに、弁護士報酬基準(立替基準)については、法テラス設立以前の財団法人法律扶助協会時代の献身的なプロボノ精神を前提とした基準をほとんどそのまま承継して、設立後10年経過した段階でも大きな変更がないままに利用されていることから、社会経済状況の変化にも鑑みて、担い手確保のためにも、適正な立替基準への見直しが必要である。

これら課題を改善し、望ましい民事扶助制度の充実、発展を図るため、日弁連は、運用改善のみならず、業務方法書の改訂や総合法律支援法の更なる改正も視野に入れて、関係機関へ働きかける諸活動も引き続き行っていく必要がある。

高橋 太郎(東京)

2 スタッフ弁護士の役割と活動

(1) スタッフ弁護士の現状

① 2006年10月の日本司法支援センター(以下「法テラス」という。)の業務開始と同時に各地に配置されたスタッフ弁護士(常勤弁護士)は、その数を徐々に増やしていき、2014年度には252名にまで達し、2018年3月31日現在は215名となっている。スタッフ弁護士は、全国89の事務所に配置されており(2018年3月31日現在。ただし、札幌、宮城、山形、神奈川、山梨、石川、岡山、大分には、スタッフ弁護士が配置される法テラス法律事務所がない。)、50の地方事務所本所・支部、39の地域事務所(扶助・国選対応型の事務所が4、司法過疎対応型の事務所が35)に1名または複数名のスタッフ弁護士が配置されている(法テラス法律事務所に配置されているスタッフ弁護士の数は197名である。)。なお、2015年7月に法テラス鯉ヶ沢法律事務所(司法過疎対応地域事務所)が開設されて以降は、新たに法テラス法律事務所は開設されていない。

※ 本誌脱稿後の2019年3月31日をもって法テラス八戸法律事務所及び法テラス松本法律事務所が閉鎖した。そのため、同時点でスタッフ弁護士の配置箇所は87事務所となり、扶助・国選対応型が3事務所、司法過疎対応型が34事務所となった。

② スタッフ弁護士は、法テラスの業務のうち、民事法律扶助業務、国選弁護等関連業務及び司法過疎対策の重要な担い手として期待されて、実際にその役割を果たしてきたが、各地に赴任したスタッフ弁護士は、当初期待されていたこれらの役割以外に、各地においてさまざまな活動を行ってきた。民事法律扶助事件や国選弁護事件の担い手不足が生じている地域ではこれを補ったり、一般の契約弁護士(ジュディケア弁護士)とともに、たとえば依頼者や相手方が対応困難である案件、DVが絡む離婚事件、受刑者からの依頼案件等の困難な事件を積極的に受任したりしてきた。

また、高齢者や障害者など自らの力では弁護士のところにはたどり着けない人々のところに出向いて、埋もれた事件の掘り起こしをしたり(このような活動方法を「アウトリーチ」と呼んでいる。)、法的問題に限らず依頼者の抱えるさまざまな問題を解決するため、福祉機関等の関係機関と連携を図り、包括的・総合的な問題の解決を行ったり(このような活動を「司法ソーシャルワーク」と呼んでいる。)してきた。特に、司法ソーシャルワークについては、スタッフ弁護士の自発的な活動としての位置付けにとどまらず、法テラスの第3期(2014年4月1日～2018年3月31日)中期目標及び中期計画において法務省及び法テラスの組織目標として位置付けられ、推進されるに至っており、第4期(2018年4月1日～2022年3月31日)中期目標及び中期計画においても引き続き全国的な取組として推進するとしている。

③ 日弁連は、制度開始当初よりスタッフ弁護士の確保・養成に努めている。具体的には、法科大学院生、司法試験合格者及び司法修習生向けのガイダンス並びに採用情報説明会等を開催しており、特に近年では、司法試験合格者数の減少や就職状況の改善などの影響によりスタッフ弁護士の応募

者も大きく減少しているため、法テラスと共同で全国の法科大学院に赴き、法科大学院生などに向けてのガイダンスなどを開催している。また、養成中のスタッフ弁護士を対象とした定期研修会の開催などを行ってきた。なお、いずれもひまわり基金法律事務所に赴任する弁護士及び過疎偏在地域に独立開業する弁護士についても対象として合同で開催している。

また、スタッフ弁護士の活動を会員に広く周知する観点から、『自由と正義』において、各地に赴任したスタッフ弁護士の活動報告として「スタッフ弁護士奮闘記～道しるべになりたくて～」を隔月で連載しているほか、スタッフ弁護士の各地での経験を共有するものとして日弁連と法テラスとの共催で「全国経験交流会」を年1回開催しており、そこでのスタッフ弁護士の活動報告を日弁連において報告書にまとめ、各弁護士会のほか関係各所に配布している。

(2) スタッフ弁護士の役割

① 2014年3月より法務省に設置された「充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会」では、スタッフ弁護士の役割についても検討がなされ、その結果である2014年6月11日付け「充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会報告書」において、スタッフ弁護士の役割について次のように指摘がなされた。「立法当時から期待されていた民事法律扶助、裁判員裁判等の刑事国選弁護への対応、被害者支援及び司法過疎対策の解消等の本来業務に加え、司法ソーシャルワークをはじめとする時代に応じた新たな法的ニーズへの対応についても、公益的かつ組織的なセーフティネットとしての役割を担うべきスタッフ弁護士が、一般の弁護士等と協働して対応していくことが期待される。」「スタッフ弁護士については、配置や業務に関して一部の弁護士会との間で理解不足が生じていることや、法テラス内における支援体制の不十分や短期契約による将来への不安感等から、スタッフ弁護士に期待される役割を十全に果たせていない場合がある。」「また、スタッフ弁護士に期待される役割に照らせば、スタッフ弁護士の全国的展開

が必要とされる場所であるが、現実としては、未だスタッフ弁護士が配置されていない地域も少なくなく、配置されている地域の配置員数も十分でない地域もあり、この観点からも総合法律支援の実施が十分であるとはいえない懸念も存在する。」「スタッフ弁護士が十全に機能するためには、スタッフ弁護士の業務活動の有用性及びセーフティネットとしての役割等を関係機関の共通認識とするとともに、ここから導かれるスタッフ弁護士の任期、配置、異動についての問題があることを認識し、検討することが必要である。」

- ② 会内においても、上記報告書の指摘などを踏まえ、2015年度の日弁連理事会において、スタッフ弁護士の役割等について議論がなされ、2016年2月19日、以下のような内容を含む方針を、「スタッフ弁護士の役割等に関する方針」として取りまとめた。すなわち、法テラスが総合法律支援に関する事業を迅速かつ適切に行う上で、法律業務の提供はジュディケア弁護士が担うことを基本としながら、スタッフ弁護士がこれを補うことにより、総合法律支援の理念の実現を図るべきものとの理解を前提として、スタッフ弁護士が各地の実情に応じて地域で果たしている役割として、(ア) 国選弁護人、国選付添人、国選被害者参加弁護士及び民事法律扶助事件担当弁護士等の担い手、(イ) 上記事件のうち、採算性等の点でジュディケア弁護士が受任しにくい困難案件等の担い手、(ウ) 司法過疎地域における法的サービスの提供の担い手、(エ) 公益的な立場及び組織性を生かした対応の担い手(その具体的内容として、(i) 関係機関に対する電話での情報提供(いわゆるホットライン)、(ii) 遠隔地間の事件における共同受任、(iii) 裁判員裁判弁護技術研究室を利用した裁判員裁判事件への対応)、(オ) 司法ソーシャルワークに代表されるような、アウトリーチと地域の関係機関や団体等との連携を活用しながら、司法へのアクセスが妨げられている人々の権利を救済し、総合的な問題解決を図る活動の担い手であることを確認し、スタッフ弁護士が、今後ともジュディケア弁護士に対する補完の役割を担いながら、社会的弱者の権利の救済と法的需要の掘り起こしを

通して、弁護士の活動領域の拡大及び弁護士会活動の発展に貢献することを期待する旨の方針を明らかにしている。

鶴森 雄二(第二東京)