

平成 15 年 1 月

民事法律扶助法施行 2 年の実績と課題

財団法人 法律扶助協会

1. 民事法律扶助法施行と制度の整備

日本における民事法律扶助は昭和 27 年、日本弁護士連合会により設立された財団法人法律扶助協会により開始され、昭和 33 年度からは事業費の一部として国の補助金を受けて活動してきたが、その運営は慢性的な資金不足に悩まされており、国の責任のもとでの事業の整備が関係者の永年の念願であった。

平成 12 年 10 月に施行された民事法律扶助法は、民事法律扶助に関するわが国初の立法であり、平成 6 年 11 月から 3 年以上にわたり続けられた法務省の法律扶助制度研究会における検討を踏まえたものであった（研究会報告書は平成 10 年 3 月にまとめられている）。

(1) 法の目的と事業

民事法律扶助法は、民事法律扶助事業が司法制度の充実に寄与する公共性の高いものであることにかんがみ、その整備および発展を図るために必要な事項を定め、もって国民がより利用しやすい司法制度の実現に資することを目的としている（第 1 条）。

この法律では、援助の対象となる人は「裁判所における民事事件、家事事件又は行政事件に関する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ない国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者、又はその支払により生活に著しい支障を生ずる国民等」であり、対象となる援助の内容としては、

民事裁判等手続の準備及び追行（民事裁判等手続に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものを含む。）のため代理人に支払うべき報酬及びその代理人が行う事務の処理に必要な実費の立替え（代理援助）

依頼又は嘱託を受けて裁判所に提出する書類を作成することを業とすることができる者に対し民事裁判等手続に必要な書類の書類を作成を依頼し又は嘱託して支払うべき報酬及びその作成に必要な実費の立替え（書類作成援助）

法律相談を取り扱うことを業とすることができる者による法律相談（刑事に関するものを除く。）を実施すること（法律相談援助）

～ の業務に附帯する業務

がある。

(2) 国及び日本弁護士連合会等の責務

国は、民事法律扶助事業の適正な運営を確保し、その健全な発展を図るため、民事法律扶助事業の統一的な運営体制の整備及び全国的に均質な遂行のために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その周知のために必要な措置を講ずるものとされている（第3条1項）。

また、地方公共団体は、その地域において行われる民事法律扶助事業に対して必要な協力を行うことができる（同条2項）。

日本弁護士連合会及び弁護士会は、民事法律扶助事業の実施に関し、会員である弁護士による協力体制の充実を図る等民事法律扶助事業の適正な運営の確保及び健全な発展のために必要な支援をするよう努めるものとされている（第4条1項）。また弁護士は、その職責にかんがみ、民事法律扶助事業の実施のために必要な協力をするよう努めるものとされている（同条2項）。

(3) 指定法人による事業

民事法律扶助法は、国がその責務を果たすために直接事業を行うのではなく、民間の公益法人を指定して事業を運営させる方法をとっている。すなわち、国は、

- 1 民事法律扶助事業を適正かつ確実に遂行するに足りる知識及び能力並びに経理的基礎を有し
- 2 民法34条の規定により設立された法人であって、その役員及び職員の構成が民事法律扶助事業の公正な遂行に支障を及ぼすおそれがないもの

などの要件を備える者の中から、その申請により、全国に一を限って、民事法律扶助事業を行うものとして指定することができる（第5条）。その法人に対しては、事業の実施に関する業務規程を定め、法務大臣の認可を受けること、事業計画・予算を作成し、法務大臣の認可を受けること、事業報告・決算書等を作成し、法務大臣の承認を受けること、役員を選任・解任について法務大臣の認可を受けることなどを規定し、法人を監督することとしている。

また、国は、予算の範囲内において、指定法人に対し、民事法律扶助事業に要する費用の一部を補助することができる。（第11条）

(4) 民事法律扶助法のもとにおける事業の特徴

このように、日本における民事法律扶助事業の立法化は、民間の公益法人を運営主体として指定し、必要な監督をするとともに補助金を交付して事業を行うものである。また、事業の内容としては、代理援助のほかに書類作成援助と法律相談援助を加えた点で、従来の代理援助中心から一步を進めている。特に業務規程では、相談登録弁護士の制度を設け、法律扶助の申込みが登録弁護士の事務所でできることとなったほか、すべての申込者が支部相談弁護士又は相談登録弁護士の法律相談を受けられることになった。

しかしながら民事法律扶助法による事業は、従来から法律扶助協会によって行われ、国が補助金を交付していた制度の内容と実施方法の点で変わらないばかりか、部分的にはかえって後退するものとなった。すなわち、

代理援助の対象を裁判所における手続に限定した（和解の交渉は「民事裁判等手続に先立つ」もので「特に必要と認められる」ものに限定された。この結果、ADRはもとより、すべての行政手続について、基本的に援助の対象外とされるに至った）。

援助を受けられる者のうち、外国人については「我が国に住所を有し適法に在留するもの」に制限された。この結果、欧州諸国で普通行われている移民、難民への援助は対象外となり、また在留資格を持たないものが交通事故や労働災害に巻き込まれた場合なども、援助の対象から外れることになった。

援助を受けられる人の資力については、業務規程では従前の基準を引き継いだ結果、国民の世帯収入5分位の第一分位（下から20%程度）の人を対象とするに留まっている。なお、英国ではいくつかの手続きについて（未成年者法の特別な手続、精神保健の手続など）資力を要件としない援助を定めているのに対し、民事法律扶助法はこうした援助を予定していない。

代理援助・書類作成援助を受けた人からは、原則として支出（立替え）した費用の全額の償還を受けることを予定している。この点は世界各国の法律扶助との比較の中でも特異な点である。日本の法律扶助の特徴であるこの原則償還制を維持すべきかどうかは、立法段階でも激しい対立をみたが、結局この点は従前の運用が踏襲された。

このように、民事法律扶助法のもとにおける制度運営の内容は多くの問題を抱えたものであったが、関係者の間では法律のもとでの事業運営が焦眉の急とされ、制度上の問題点は事後に克服していくべきであるとの共通の認識があり、立法が実現した。

法律扶助協会はこの法律のもとで平成12年10月、指定法人となって今日にいたっている。

2. 民事法律扶助法のもとでの事業の展開

(1) 国庫補助金の増加と代理援助件数の増加

民事法律扶助法施行により、この事業に対する国の補助金は大幅に増額された。すなわち、法施行前の平成11年度では補正予算による追加補助を加えても9億1千万円余にとどまっていた国庫補助金（法務省）は、13年度には28億5千万円と、3倍以上になった。また、法律扶助協会関係者が長い間切望していた事務費に対する一部補助も開始された。

国庫補助金の増加により、援助件数も急速に増加し、平成11年度では12,744件であった代理援助件数は13年度には29,855件と、2.3倍に増加している。事件の種類別では、自己破産事件の増加が最も多く、2.99倍となっているが、その他の事件も、例えば家事事件が1.48倍、金銭事件は1.58倍と、大きな伸びを示している。

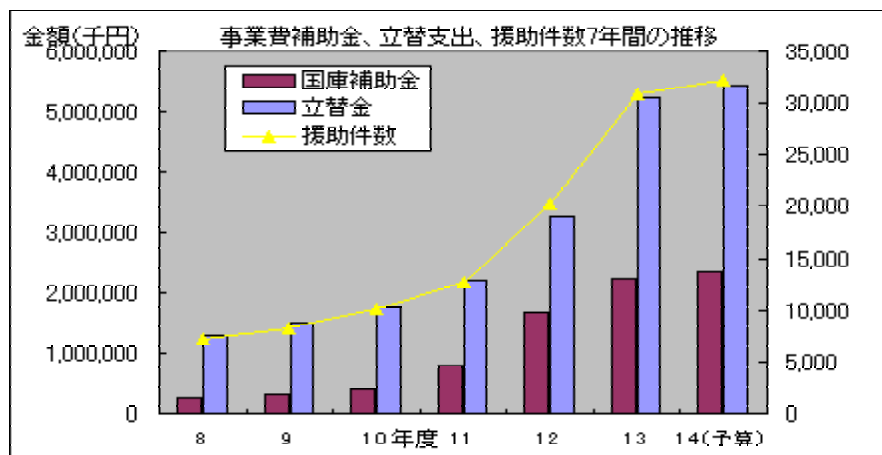
事件の種類別内訳の推移(平成11～13年度)

	11	12	13	増加率
金銭	1,400	2,033	2,216	158
不動産	281	360	341	121
家事	3,125	4,236	4,631	148
労働	176	224	220	125
保全	274	468	456	166
破産等	7,257	12,384	21,725	299
強制執行	91	116	130	143
行政	20	145	37	185
請求異議	21	18	19	90
その他	99	114	80	81
計	12,744	20,098	29,855	234

注 増加率は11年度を100とした場合の13年度の実績

事業費(法律扶助費)に対する補助金と援助件数の7年間の推移(金額の単位 千円)

年度	8	9	10	11	12	13	14(予算)
国庫補助金	271,264	318,277	404,637	801,981	1,662,628	2,229,936	2,341,974
立替金	1,283,372	1,488,824	1,770,989	2,197,875	3,271,525	5,246,838	5,433,400
援助件数	7,265	8,172	10,079	12,744	20,261	30,918	32,200



(2) 相談登録弁護士制度の発足

民事法律扶助法以前には、法律扶助の申込者は、各都道府県の弁護士会の中に置かれている法律扶助協会の支部に直接扶助申込みをしなければならなかった。このことが、援助を必要とする人を扶助制度から遠ざけていたという反省から、法律扶助協会では問題を抱える人が直接法律事務所を訪れ、法律扶助の法律相談を受けることができることとし、その結果訴訟や調停が必要な場合には、相談を担当した弁護士を通じて援助の申込みができることとした。この制度は、イギリスのグリーンフォームを模範としたものである。その結果、平成13年度では全国で5,939人(全弁護士の31.5%)の登録を得て、法律相談援助全体の36.5%(18,180件)が相談登録弁護士により支えられている。

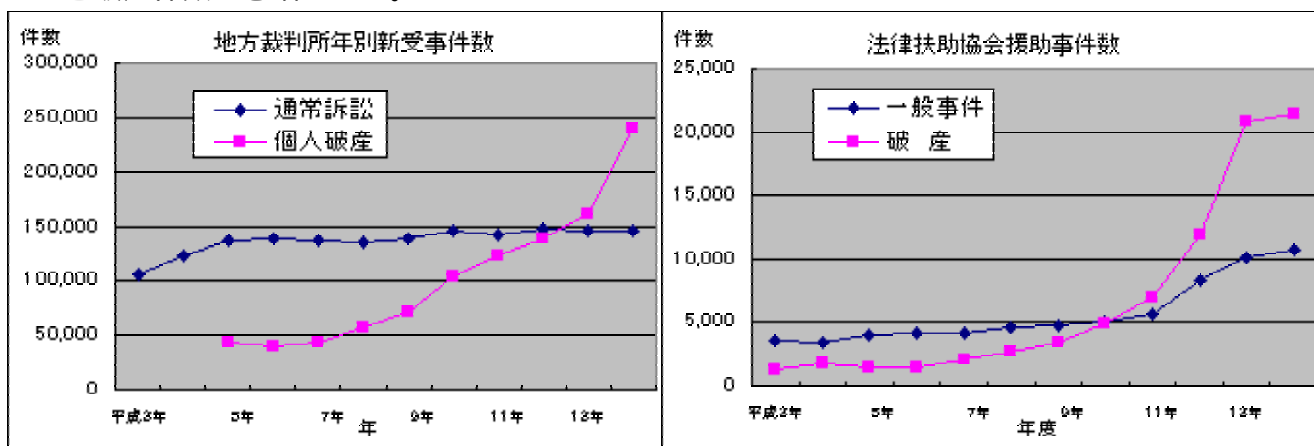
(3) 書類作成援助の開始と司法書士の事業参加

民事法律扶助法の施行とともに、従来は弁護士による代理の費用援助に限られていた法律扶助に書類作成援助が加えられ、弁護士とともに司法書士がこのサービスの提供者となった。平成13年度では、書類作成援助の実績は1,063件で、援助全体の3.4%にとどまり、その内容も自己破産事件が大半を占めているが、今後はその規模とともに多彩な事件への援助へとひろがっていくことが期待される。

3. 法施行後の成果と問題点

(1) 急増する法律扶助の需要

代理援助の援助件数は、国庫補助金の増額もあり、平成11年度以降毎年1万件近い伸びを示してきた。この背景には、長引く不況により、法的紛争に直面しても裁判費用や弁護士費用を支払えない国民が増えていることと、リストラや倒産等による自己破産件数の急増がある。



日本の全国の地方裁判所では平成13年に個人の自己破産申立件数が16万件を超え、地裁の通常訴訟件数を初めて上回った。破産の増加は平成14年に入り一層顕著になり、最高裁の推計では平成14年では22万件を超えたと見られている。法律扶助協会でも平成10年度以降、自己破産事件の件数がそれ以外の一般事件を上回り、その後急増している。平成13年度においては、国の補正予算により国庫補助金の増額を得たが、援助申込みの急増に応えきれず、国会として初めて支部別に決定できる上限件数を設定した。多くの支部では、この上限件数を上回る申込みがあることが明らかとなったため、やむを得ず昨年度末には援助決定を行なうことができない支部が多くあった。

平成14年度の当初予算では、国庫補助金が前年度からわずかに増加したにとどまったため、法律扶助協会では事業計画をほぼ前年度並にとどめ、各支部に3か月毎に決定できる上限件数を設定し予算に基づく事業執行を求めている。このことから、全国の各支部では、自己破産事件の援助の対象を生活保護受給者に限定したり、通常事件の資力基準の8割から5割程度の収入しか得ていない人に対象を限定するなどして対応している。しかし、制限を加えてもなお援助を求める人は増加を続けているため、支部によってはやむを得ず3か月毎に援助の予定枠が一杯になれば援助を停止するなどして対応に苦慮している。14年度は償還金の伸びと国庫補助金の追加により、当初予定よりは増加した援助規模が見込まれているが、協会が直面する事業資金の不足は15年度以降も続くものとみられる。

(2) 法律扶助事件の内訳

平成13年度の代理援助の実績では、自己破産事件が66%を占め、他の事件類型としては離婚を中心とした家事事件が15.5%、損害賠償請求等の金銭事件が7.4%と続いている。地方裁判所での通常訴訟の件数が、近年14万件近くで推移しているのに対し、法律扶助事件では、破産事件以外の件数も年々増加している。破産事件については、昨年度までは増加を続けていたものの、14年度では予算が充分でないために、地方裁判所における破産申立見込件数の伸びとは相反して法律扶助事件数の当初予定は厳しく押さえ込まれている。

自己破産事件の状況

法律扶助事件の大きな割合を占めるに至っている自己破産事件だが、平成13年の地裁における受理件数に対する法律扶助事件の割合は全国でわずかに13%程度に過ぎない。このことは、民事法律扶助事業では、援助の要件を満たすと考えられる非常

に多くの破産申立者のうち、弁護士等による援助を真に必要とする極めて限定された人々を援助しているに過ぎないことがわかる。

法律扶助協会では、自己破産事件を援助するにあたり、借入れの動機が同情に値し、免責が見込め、更に緊急性があり、かつ弁護士又は司法書士により援助が必要であると認められるもの等に限定して援助を行っている。また、財政的制約から、破産の援助の対象を生活保護受給者に限定したり、通常よりも収入の基準を厳格にするなどして対応している支部が多い。

また、もっぱらギャンブルやぜいたく品の購入、レジャー等による無駄使いが原因で破産に追い込まれたような案件は援助の対象とはならない。

平成13年度の代理援助の自己破産事件のうち生活保護受給者の割合は、全国で34.5%を占める。

東京都支部における自己破産事件援助の調査(平成14年6月援助決定)によると、援助を受けた人の状況は、以下のとおりである。法律扶助事件の中の自己破産事件の被援助者は、生活保護を受給して生活していたり、病気、障害、高齢等で再就職が困難であるなど、自己破産申立者の中でも特に気の毒な状況にあり、生活の再建のためには緊急に援助が必要な者であることがわかる。

自己破産事件で援助を受けた人の状況

総数	霞が関		新宿	
	人数	割合	人数	割合
生活保護受給者	33	23.7%	27	37.0%
病気・障害あり	48	34.5%	23	31.5%
高齢(60歳以上)	33	23.7%	14	19.2%
一人暮らし	50	36.0%	33	45.2%
身寄りなし	22	15.8%	17	23.3%
再就職困難	60	43.2%	35	47.9%
幼児を扶養中	12	8.6%	8	11.0%
母子家庭	17	12.2%	1	1.4%

平成14年6月に、東京都支部(霞が関)及び新宿法律扶助センターで代理援助決定を受けた事件の調査結果

離婚事件の状況

自己破産事件に次いで比率が高い離婚事件では、援助が必要な理由として夫からの暴力、生活費を入れない、離婚の話合いに応じないなど深刻なケースが多い。なかには生命や身体の危険にさらされシェルターにかくまわれているドメスティック・バイオレンス事件もあり、緊急な対応が必要なものも多い。離婚事件の援助を受けた人の職業、収入状況では無職・無収入が6割、パート等の低収入しか得ていない方が2割を超え、自らは弁護士費用を負担できない人からの申請である。

結果としては、離婚と親権が認められたものが85.4%であり、金銭的給付を得

たものも40.2%となり、離婚に関する援助のほとんどが被援助者に利益となる解決を得ている。

離婚事件で援助を受けた人の状況と結果

総数(内79人が女性、3人が男性)		82	100.0%
生活保護受給		17	20.7%
職業	無職	50	61.0%
	パート・アルバイト	19	23.2%
要援助理由	相手方が暴力を振るう	39	47.6%
	生活費を渡さない	43	52.4%
	話し合・調停に応じない	33	40.2%
	相手方が行方不明	15	18.3%
結果	離婚/子どもの親権	70	85.4%
	離婚に伴う金銭的給付有	33	40.2%
	別居して婚費の支払を受ける	5	6.1%

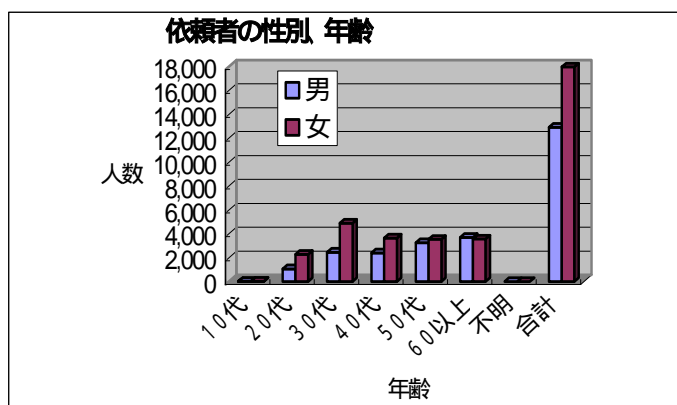
援助を受けた人の状況

法律扶助を受けた人の状況は、性別では女性が58%、男性が42%となっている。女性は離婚事件を中心に20～40代で比率が高く、男性は自己破産等を中心に50代以上の比率が高くなっている。

被援助者に占める生活保護受給者の割合は、平成13年度で27%である。月の収入では、無収入の人が49%、10万円未満の人が17%、10～20万円の人が25%と20万未満の収入の人が全体の91%を占めている。現在の法律扶助制度は、国民の所得層の下から2割層を対象として設計されているが、財政的制約から実際には対象層のさらに下の所得層しか援助できていないのが実態である。

援助を受けた人の性別、年齢

年齢	男	女	計	割合
10代	14	26	40	0.1%
20代	1,072	2,279	3,351	10.8%
30代	2,462	4,905	7,367	23.8%
40代	2,414	3,656	6,070	19.6%
50代	3,267	3,544	6,811	22.0%
60以上	3,702	3,575	7,277	23.5%
不明	2	0	2	0.0%
合計	12,933	17,985	30,918	100.0%
割合	41.8%	58.2%	100.0%	



(3) 深刻な資金不足

民事法律扶助法の施行に伴い、国庫補助金も相当程度増額され、平成11年度には

9億1284万円であったものが13年度では28億5494万円と、3倍を超える伸びとなった。この補助金の裏付けがあってはじめて、援助件数の増加も可能であった。ところが、14年度では当初の国庫補助金は1億4351万円（5%）の増加にとどまった。

平成13年度では、代理援助の当初予定は21000件だったが、各地で援助を要するケースが続いたため、追加補助金2億8000万円を得て事業規模を28,500件に変更した。

各支部の援助決定はそれでも増加を続けたため、協会は平成14年1月にはじめて支部別の援助予定限度を設定し、全国の代理援助決定を3万件以内に抑えることとした。

このため、援助予定に達した支部では2月から援助決定を4月に延期し、又3月には受付窓口そのものを閉めざるを得ない支部も続出した。

支部別援助予定限度の設定は50年にのぼる法律扶助協会の歴史上はじめての措置であり、法律扶助協会はこれにより辛うじて財政破綻を免れた。しかしこれにより、関連機関との継続的協力関係は大きな打撃を受け、また法律扶助適格事件の受け入れ窓口の機能を果たしてきた相談登録弁護士等からも強い批判を受けている。

民事法律扶助法のもとで、援助を求める国民が急増しているのに対し、資金、とりわけ国庫補助金の増加はこれに充分に対応するものでなく、平成14年度当初の代理援助補助金は13年度に対して8900万円程度の増加にとどまった。このため法律扶助協会では14年度においてははじめから支部別予定限度を設定し、4半期ごとに厳しい決定制限を行うとともに、特に自己破産事件については支部ごとに優先的援助基準を設定することを求めている。自己破産に対する支部ごとの援助基準は、生活保護受給者以外の人については支部長の裁量に委ねられていることから、支部によっては生活保護受給者以外は援助しないとするもの、一般の資力基準に対してより厳しい資力基準を設けるなど、予定の範囲に実績を収める為に工夫している。又、一部の支部では、今までの援助基準を充たしている申込者に対して援助開始決定をしない場合には、法律扶助事件で予定される所要資金の一定額を用意した人に弁護士を紹介し、以後の支払いについては依頼者と弁護士間で処理してもらうスキーム（準扶助）を実施している。

こうした措置は、資金の窮迫した中での措置としてやむをえないものであるが、もともと国民世帯の下から2割程度しか対象にしていない制度の運用を更に絞り込み、費用リスクを受任弁護士に負わせることは、制度の趣旨から見て望ましいものではない。

4. 事業上の改善課題

(1) 安定的資金の供給

民事法律扶助は、資力要件、勝訴の見込み要件など、一定の要件を充たすすべての国民に対して平等に提供されることにより、制度に対する信頼を獲得するものであるが、需要に対して資金の供給が追いつかない状態では、制度は常に不安定のままに残される。民事法律扶助法の制定はこうした状態を脱し、資金の供給については基本的には国の責務としたものである。にもかかわらず、明らかに予見される需要があっても、資金の限界により事業計画自体を制約することは、制度の安定的運営を極めて困難にし、国民の間にも制度に対する不信感を醸成しかねない。

日本の民事法律扶助は代理援助、法律相談援助のいずれをとっても、欧米各国の規模と比べて、援助件数でも、資金面でも相当に遅れている。これを克服するためには早急に一定の資金規模まで国庫補助金額を増加することが必要である。

この点で、早急に改善を要する問題が二つある。

第一に、要件に適合すれば援助するという要件審査主義をとる以上、必要な資金は確実に確保するよう、国庫補助金の運用上特に配慮しなければならない。例えば、平成14年度において、法律扶助協会は代理援助の所要規模を36,000件と予測して補助金の要望をしているが、交付予定額を内示された結果、当初予定を30,600件として事業を開始せざるを得ないことになった。実際の援助需要は協会の当初の見込みをも上回っており、14年度当初の事業予定が需要に応えていないものであることは明らかであった。このように、当初から予見できる援助需要に対しては、国庫補助金も充分な手当を行うことが必要である。そのためには、民事法律扶助事業の補助金は一般の補助金の査定とはことなり、予算編成の上でも特別な取り扱いを行うべきである。

第二に、償還金は国庫補助金とともに民事法律扶助の大きな財源であるが、ある年度にはいった償還金はそのまま当該年度の民事法律扶助資金として使われることになっている。このために、償還金の実績が当該年度の事業の可能な規模を事実上規定することになり、償還金の実績によっては民事法律扶助は一時的に支払い不能という事態をも、もたらしかねない。そしてそのことが、民事法律扶助事業の運営をことさらに困難なものにしている。これを改善するには、当該年度の償還金は次年度の資金としてストックするとともに、事件の急増に対する準備金としての性格を持たせることが適当である。

(2) 運営費への国庫補助の増加と運営の自立の必要

民事法律扶助事業を全国で充実するためには、その運営経費の中心は国により負担されるべきである。民事法律扶助法の施行に先立つ検討の過程においても、事業費の充実とともに事務費の国庫負担が予定されていた。法律扶助制度研究会報告書（平成10年3月）も、

「国は その責務にふさわしい財政負担を行い、事業費について補助金を増額することはもとより、組織の管理運営費についても負担するなどその財政的援助に努めるべきである。」(報告書38頁)

としている。これにより、平成12年度からは事務費の補助が開始され、その額は13年度では約3億8945万円になったが、その割合は事務費支出の3割強にとどまっている。また、その使用用途としても、法律扶助協会の正規の職員の給与は補助の対象とはなっていない。すなわち、事務費補助金は事務委託費として外部に支払われるもの、及び臨時傭任給に使用することができるが、協会の正規の職員の人件費としては使うことはできない。

先の法律扶助制度研究会報告は、「業務のより効果的实施のために、各支部の事務量に応じ、可能な範囲で順次、専任職員を配置する必要がある。」(38頁)

としているが、そのために最も必要な職員の人件費は、現状では国庫補助の対象とはなっていない。その結果、法律扶助協会の業務は専任職員を置く本部と東京都支部、及びわずかの支部を除いて各地の弁護士会に依存しており、また業務スペース、設備も日本弁護士連合会と各地の弁護士会に全面的に依存している。

このままでは、関係者が法律扶助法の制定を目指した最も大きな課題の一つである、国による運営費の確保による事業運営の自立は、その根本で行き詰まってしまう危険がある。

現状について、指定法人という運営主体の形式では人件費の補助は困難であるとの指摘もなされているが、事業費とともに運営費の十分な確保は、国民の期待に応える法律扶助制度の構築のためには不可欠の条件である。

(3) 事業内容の充実

裁判外手続への援助の必要

民事法律扶助法は、その目的を「国民がより利用しやすい司法制度の実現に資すること」と、比較的広くとったにもかかわらず、民事法律扶助事業の範囲を基本的に裁判所における手続きに限定し、このために、ADRや行政内の手続きにおける援助は、民事裁判等手続に先立つ和解の交渉で特に必要と認められる場合を除いては、対象外

とされている。この結果、例えば英国の1999年法のもとのコミュニティー・リーガル・サービスが対象としている精神保健、移民・難民、労働事件の裁判外援助などは原則としてすべて事業の枠外に置かれている。

国民にとって、ある手続きが裁判所のものか、裁判外の審査手続きかは、問題にかかわる当事者としての困難性は変わらず、専門家である弁護士等を必要とする度合いも、裁判所の手続きか、それ以外の手続きかで変わるものではない。従って、これらの援助のために、必要があれば法を改正して対処すべきである。労災保険審査手続、介護保険審査手続、精神保健審査手続をはじめ、社会保障給付、家庭内暴力、雇用問題、犯罪被害、学校生活など、国民生活のあらゆる場面において、弁護士と司法書士の具体的援助を保障する制度にしていくことが必要である。

法律相談充実の必要

民事法律扶助法は法律相談援助を事業の一つとして規定し、そのもとで平成12年度では35,505件、13年度では49,802件の法律相談援助が実施された。14年度では61,650件が予定されている。

法律相談はすべての個々の法律サービスの出発点であり、紛争の予防と早期解決のための不可欠な制度である。そこで、法律相談援助は今後も規模的にも、実施内容においても充実していくことが必要であるが、現状の問題としてはさしあたり二つの課題がある。その一つは、せっかく相談登録弁護士制度を設けても、登録弁護士が自由に相談を実施することを裏付ける予算が不足しているために、十分な広報もできず、相談窓口の規制を行わざるを得ない状況にあることである。協会は自己資金も含め、法律相談援助にはできるかぎりの資金をあてているが、現状では法律扶助の相談を受けようとする人は資力要件に合致していても登録弁護士の事務所まで相談を断られるおそれがある。5000人を超える相談登録弁護士と、15年度から参加が予定される相談登録司法書士が資金の心配なく、該当ケースの相談に応じられるような資金手当が必要である。

第二に、法律問題の専門化にともない、相談提供者の専門化も求められている。消費者被害、労働事件、外国人、犯罪被害者への相談、精神障害者への援助など、相談のジャンルと必要なケアに応じた相談担当者確保するとともに、専門相談弁護士のネットワーク、関連相談機関のネットワークを通じた適切な相談態勢を準備していく必要がある。

資力基準の緩和

民事法律扶助を利用することのできる人の資力は法務大臣の認可事項であり、現状は国民の全世帯の下から2割程度の資力の人を対象としているが、自己破産事件の急増により、自己破産事件の援助は原則として生活保護受給者とし、それ以外の者については一般の資力基準に比べても極めて厳しい資力要件を課している。これは資金の不足にともなうやむを得ない措置であるが、その結果、民事法律扶助の利用者の半数以上が収入のない者となっている。

資力基準の設定は利用者の負担とともに法律扶助の基本的問題であるが、制度の趣旨からは、自分では訴訟等のための費用を負担できないすべての国民がこの制度を利用できるものとしてゆくことが必要である。特に、現行制度は費用の立替えを原則としているのであるから、立替金が償還されるという見込みが確実である限り、援助を受ける資格のある人は相対的に広くしても差し支えない。現状では、法律扶助の受任報酬は一般の報酬に比べて低額であるために、資力基準を緩和することにはサービスの提供者である弁護士の理解を得にくい面もあるが、報酬基準の改善とともに、資力基準を緩和することも検討すべきである。

利用者の負担の軽減

法律相談援助を除いて、現行の法律扶助はそのために支出した費用の全額償還を原則とする、無利息のローン型である。民事法律扶助法のもとにおいてもこの償還型を維持する理由として、法務省関係者は、日本では訴訟費用の敗訴者負担が法定されており、そのために、たとえ援助された当事者が勝訴した場合でも相手方から費用の償還を受けることができないために、もしも法律扶助制度において給付制を導入するならば、本来相手方が負担すべき訴訟費用を国庫が負担することになり、国民に理由のない負担を招来することを挙げていた。

こうした見方は、援助事件がすべて民事訴訟事件であり、かつ援助終結のあかつきにはその多くが相手方に訴訟費用の負担を求めるべきケースであることを予定している。しかしながら今日では、実際には法律扶助事件の半数以上が自己破産事件であり、その他の事件の多くが、勝訴しても相手方からは金銭の支払いが期待できないケースである。このような現状のもとで、あえて立替金全額償還を原則とする制度を維持しようとするのであれば、むしろ訴訟の結果相手方からの金銭の支払いの期待できるケースだけをはじめから立替えとし、その他の事件については資力に応じて負担金を課すものとするのが妥当である。そして、生活保護受給者など、裁判費用の負担に耐えられない人には、はじめから費用の立替えではなく、負担なしの援助を提供していくことが制度の趣旨に合致する（この場合でも、訴訟等の結果、相手方から支払いが

なされる場合には、その中から支出された資金の償還を受けられるものであることはもちろんである。

利用者の負担は、民事だけでなく、刑事法律扶助においても重要な検討課題であるが、援助の必要な人が負担のバリアーのために援助を受けることを躊躇したり、法律扶助の運営が償還金の実績をあげることに追われるだけで終わってしまうような事態にならないような、慎重な制度設計が必要である。

外国人への援助

民事法律扶助法は外国人への援助については、「我が国に住所を有し適法に在留する者」に限定している。そのために、難民認定を希望する人など、在留資格を持たない人は、受給資格の要件により、あらかじめ除外されている。この結果、例えば在留資格をもたないで雇用され、労災にあった人や賃金不払いにあった人、あるいは交通事故にあった人も、援助を受けることはできない。外国人についてこのような除外を設けることは、近代国家のあり方としては公正ではない。財政上の制約や、要件審査の困難性などの問題はあるとしても、日本法が適用される手続きについては、日本国籍をもつ者と同等の権利を保障することが国際人権法の要請である。最近の調査によっても、欧米各国の制度は法律扶助の適用につき外国人に対して制約を設けているものは少数であり、日本の制度も国際的潮流の中で抜本的に再検討される必要がある。

全国民を対象とする法律情報の提供と、法教育

近時、不況の長期化の中で、国民生活はさまざまな法的問題を抱えている。そこで、国民すべてを対象とする包括的な法律情報の提供が求められている。雇用、住宅、売買、債務、社会保障など、国民生活に密接にかかわる法律情報は、関係省庁によっても提供されているが、これを総合する包括的情報提供機関はない。法律扶助協会は、少なくとも都道府県に1箇所以上の法律援助センターを設けて乏しい人に対する個別的な相談体制を一段と充実するとともに、そうした相談を通じて得られた法律情報を随時的に国民に提供していくことが求められる。悪徳商法、詐欺的商法の多くは早期、広範な情報提供によりかなりの被害が防げるものとみられる。またこれとともに国民生活センターなどと随時提携した情報提供を行っていくことが国民の法的紛争の予防と早期解決に役立つものである。

情報社会の中で、国民の間に以前とは比べものにならない法的関係が形成され、消費生活、雇用、公的給付、年金、家族関係、扶養等々、あらゆる分野の法的問題が日常生活を取り巻いている。業者に対して情報量において圧倒的に不利な立場にある消費者がトラブルに巻き込まれる危険は、以前と比べて格段に増えている。こうした被

害を未然に防ぎ、法に基づく問題の処理と紛争の予防をはかるためには、学校や職場、地域における法教育が有効である。民事法律扶助事業の一環としてコミュニティー法教育を位置付け、教材の製作・配布、セミナーへの講師派遣など、地域をカバーする活動が必要である。

5. 事業運営上の改善課題

(1) 司法へのアクセスの総合的援助制度としての民事法律扶助の位置付け

民事法律扶助は、ともすれば弁護士や司法書士による、個々の国民に対するサービスだけに関心が集中されがちであり、そのために、この制度が持つ全体としての社会的意義が看過されやすい傾向がある。この制度は資力や社会的地位にかかわらず、すべての国民に対して司法的問題（司法システムが解決の可能性を持つ問題）について専門家の援助を保障することにより、紛争の予防と迅速・確実な解決を通じて社会生活における公正と平等を実現する目的をもつものであり、本来司法制度の中心に位置すべき制度である。このことから、この制度の対象となる援助の範囲は訴訟や調停などの裁判所の手続に限られず、各種のADR（代替的紛争解決）や法律相談、国民に対する一般的法律情報の提供に及ぶべきものである。そこで、この制度を全体として構想するうえでは、社会的紛争の予防と迅速・確実な解決を図るための総合システムとしての民事法律扶助が、まずイメージされる必要がある。

こうした民事法律扶助の全体的構図は、同様の目的をもつ他の制度、とりわけ行政システム内に設置される各種の救済制度との役割分担と連携により調整される必要がある。また民事法律扶助の各種のサービスは限られた国の資金という制約の中で効率的・効果的に実施される必要がある。

民事法律扶助法は、「地方公共団体は、その地域において行われる民事法律扶助事業に対して必要な協力をすることができる。」（第3条2項）と規定しているが、これはこの事業が地方自治体の住民サービスとしても重要な位置を占めていることを示している。民事法律扶助は国の司法政策の一環であるとともに、地方自治体の政策としても極めて重要なものである。

民事法律扶助法はその事業内容を基本的には民事裁判等手続の援助及び法律相談に限定しているが、事業内容は時代とともに変わるものであり、今後は現行法の予定する枠組みを超えた総合システムとしても整備を目指す必要がある。

(2) 諸外国の制度の研究と国際的制度への指向の必要

法律扶助制度はいうまでもなく20世紀後半から各国で整備されはじめた、比較的新しい制度であり、各国ともそれぞれの経験の中で制度内容と運用をダイナミックに変更しながら充実を図っている。この動きは欧米だけでなく、韓国、中国、フィリピンなどのアジア諸国でも極めて活発に進められている。

日本の法律扶助は平成12年(2000年)の民事法律扶助法によってはじめて国家の責務として位置付けられたものであり、今後の充実には法律扶助先進国の経験を学び、日本に定着させていく努力が不可欠である。法律扶助に対する国の責務、資金の提供、法律専門家の協力、援助の提供形態、運営のあり方などすべてにわたって、交流の成果を制度運営に反映していくべきである。

(3) ニーズ調査に基づく事業の計画的実施の必要性

これまでの民事法律扶助は、支部に対する申込みについてその要件を審査する方式で実施されてきた。その意味で、日本の法律扶助も、ある意味では需要主導的なものである。しかしながら、経済的・社会的変動の激しい時代に、資金を最も必要な援助分野に向けていくためには、法律扶助のニーズがどの方面にあり、どのようなサービスが求められるかを調査しながら事業計画を作成してゆく必要がある。

ニーズ調査の最終的な目的は、全国の法律扶助ニーズの状況を点検するとともに、それぞれの地域により異なるニーズ分布に対して適切なサービスと資金を準備することにある。

先の研究会報告は、平成8年当時、法律扶助を要すると考えられる事件に出会いながら、弁護士による援助を受けられなかった件数は、年平均では42,000件あったと推定しているが、最近の自己破産申請件数をとってみても、弁護士による援助を必要とするケースは数万件にのぼるものとみられる。それ以外の事件についても、それぞれの事件類型と必要なサービス内容を前提とした緻密な積算が求められる。

ニーズの存在は社会経済的・文化的背景を持つとともに、ニーズの存在が確かめられたとしても、財政的制約、供給者の制約などにより、直ちに全国的に対応することは困難であるが、民事法律扶助のバランスのとれた発展を構築する上では、定期的なニーズ調査に基づく政策決定が求められる。

(4) サービスの提供形態

日本の法律扶助は、一般の弁護士が他の私的受任事件と同様の方法で法律扶助事件も受任し、法律扶助協会が1件ごとに費用を支出する、いわゆるジュディケアを採用

してきた。ジュディケアの利点は一般に利用者が弁護士を選べることとされてきた。この方式は弁護士会や司法書士会の支持を集めやすく、運営上も協力を得やすいという利点がある。一方、アメリカを中心に採用されているスタッフ制は、スタッフの専門性、目的に対する戦略性という点で優れている。日本においても、今後法律援助センターを拠点とするサービス網を整備する場合には一定の範囲でスタッフ弁護士制を採用し、相談、調査、受任などについて、一般の弁護士によるサービスと並行して採用することが有益である。

また、ADRの促進にともない、今後ADRの手続きにおける専門家の援助について、法律扶助の適用を求める意見もでてくるものと見られる。適切・必要な手続きについて、援助を広げていくことも検討すべきである。

(5) 事業運営の自主性・独立性の確保

民事法律扶助が国民に信頼され、利用を広げていくためには、運営主体が資金の提供者、サービスの提供者、利用者のいずれにも偏することなく、ニーズに応えた効率的・効果的な事業を展開していくことが必要である。そのためには、事業計画等事業上の主要な決定に関する自主性と運営の独立性は不可欠である。また、受任者の事件処理については、資金の効果的・効率的運用と利用者の利益への配慮を超えた干渉がなされてはならない。

他方、事業運営が社会情勢に柔軟に対応し、国民のニーズに対応していけるためには、運営の開放性と資金に関する適正なコントロールは必要である。更に、弁護士や司法書士の受任報酬の基準など、サービス提供者と資金提供者、利用者の利害が異なる問題については十分な情報交換を基礎とする、公開の審議機関により基準を定めていくことが適切である。

自主性・独立性と、適切・健全な運営方針の確保は、民事法律扶助運営の基本であり、今後とも開かれた事業運営を目指してゆくことが求められている。

(6) 今後の運営主体

平成14年3月に閣議決定された司法制度改革推進計画は、民事法律扶助の拡充について、

「民事法律扶助制度について、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等につき更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することとし、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。(本部及び法務省)」

とし、また被疑者・費被告人の公的弁護制度の整備については、

「(1) 被疑者に対する公的弁護制度を導入して被疑者段階と被告人段階を通じ一貫し

た弁護体制を整備することとした上、その運営主体は公正中立な機関とし、適切な仕組みによりその運営のためにいわゆる公的資金を導入することとして、所要の法案を提出する（平成16年通常国会を予定）。（本部）

（2）少年審判手続における公的付添人について、積極的な検討を行う。（本部）」としている。

民事法律扶助の運営主体をどのようなものにするかについては、法律扶助制度研究会においても特殊法人、認可法人などの検討がなされたが、最終的に指定法人の形が採用された背景には、被疑者弁護援助を中心とした刑事法律扶助を制度整備の対象にすることに消極的な法務省の姿勢があった。あれから数年を経て、刑事被疑者弁護援助制度の整備の必要につき、関係者の合意が得られている現在では、民事、刑事の法律扶助の運営主体をどのようなものにしていくべきか、改めて検討する時期に来ているといえる。

（以上）