

司法制度改革の現状と法律扶助

（財）法律扶助協会専務理事 藤井 範弘

1. はじめに

司法制度改革推進本部は、平成14年3月7日、第3回の顧問会議において「司法制度改革推進計画（案）」を発表し、この計画（案）は同月19日の閣議において正式に決定された。

従って、司法制度改革は立法化に向けて動き出したと言えるが、本稿では司法制度改革の現状と法律扶助の関係について、問題点と改革課題を検討したい。

2. 民事法律扶助の改革について

（1）民事法律扶助法の意義

民事法律扶助法は、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の必要な措置を講ずることを国の責務として明記した（3条）。国の責務が初めて法律により宣言されたわけで、その意義は極めて大きい。

しかし、同法の成立によって国の補助金が大幅に増額されたとはいえ、現状では事件数の急激な増加に補助金が追いついていけないのが実状である。

また、民事法律扶助法成立の際の衆参両議院の附帯決議にもあるように、国民に迅速かつ適切に法的サービスが提供されるよう、民事法律扶助事業の対象者・対象層の拡大、法人に対する法的支援制度、少年事件、被疑者段階における刑事事件をも視野に入れた刑事に関する総合的な公的弁護制度の導入など、残された課題も山積していた。

そこで、「司法制度改革推進計画」では、「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（平成16年11月30日）までに、所要の措置を講ずる。」とされたのである。

ところで、ここで言う「所要の措置」の内容であるが、民事法律扶助事業を一層充実させるためには制度改革もさることながら、根本的には国の指定法人に対する補助金の大幅な増額が不可欠と言える。しかし、この問題は民事法律扶助法自体に内在する制度上の限界を検討しないと解決し得ない問題と考えられる。

（2）民事法律扶助法の問題点

指定法人の法的性格

民事法律扶助法は、指定法人という手法を採用したが、その法的性格が行政事務代行型か民間活動活用型か判然としないため、民事法律扶助事業が国の事業か民間の事業か疑義を残す結果となった。そのため、国は事業費の一部を補助すれば足りるとの理解の下、管理費に対する補助が著しく抑制されることとなった。

しかし、この点は法律扶助制度研究会の座長であった竹下守夫教授が指摘するとおり、次のように理解されるべきである。すなわち、「扶助事業を実施する指定法人は、形式上は民間活動活用型に属するとはいっても、事業の公益性の故に国がその助成をするにとどまる趣旨のものではなく（この趣旨なら、民事法律扶助法制定前の状態と同じになる）、むしろ、実質的には行政事務代行型に近似するというべきである。・・・補助金（同法第11条）は、民事法律扶助事業の事業費のみでなく、運営体制の整備、全国的な組織整備に必要な管理運営費（人件費を含む）をも対象とすることが、当然の前提となっているのである。」（竹下守夫「法律扶助の目的と政策」『日本の法律扶助』P.179 [2002年1月]）。

民事法律扶助法は、国の責務とともに弁護士会の責務も規定しているが（4条）弁護士会が行うべき「必要な支援」は会員である弁護士による協力体制の充実を図るなど事業運営に積極的に関与すべきことを意味するもので、少なくとも事業費・管理費の援助は国において行われるべきものと言える。

補助金事業の限界

民事法律扶助法は、上記 のもと事業費を補助金という名目で交付するという形をとったため、指定法人が一般の補助金交付団体と同列で扱われることになり、補助金の増加の足かせとなってしまった。

しかし、指定法人にはさまざまな類型があり、一般の補助金交付と同列に扱うのは問題があると言わなければならない。民事法律扶助法の指定法人は、憲法32条の裁判を受ける権利を実質的に保障する事業を担っている団体であり、事業の公益性のみで国が助成しているわけではなく、指定法人の法的性格に応じた補助の在り方が問われるのである。

裁判手続に特化した民事法律扶助

民事法律扶助法は、裁判手続の援助を中心に構成されていて、対象事件・対象者を限定する結果となっている。従って、指定法人はその他の扶助事業については、独自に財源を確保したうえで自主事業として実施せざるを得ず、事業の発展を制約している。

実施方法の限定

民事法律扶助法は、裁判手続の代理援助の実施方法をジュディケアを中心に構成したため、援助要件を充足する事件については援助決定をせざるを得ず、年間の予算管理が構造的に困難となっている。

（3）民事法律扶助の課題

当面の改革課題

a. 対象事件

裁判所における民事事件、家事事件又は行政事件に対する手続、民事裁判等手続に必要な書類の作成、法律相談（刑事に関するものを除く）に限定されており、裁判所中心の代理援助だけでなく、行政手続、ADR等に対する援助を含めた多様な代理援助・書類作成援助が求められる。

b. 対象者

国民及び我が国に住所を有し適法に在留するものとされており、外国人を含めさらに拡充すべきである。資力要件の下で援助が受けられる国民等の範囲は所得の下から2割層とされているが、拡充すべきである。

また、未成年者、犯罪被害者、障害者など、事件の性質上資力要件を課すべきでない援助も検討すべきである。

c. 利用者の負担

現行の民事法律扶助法は費用の立替制度であり、原則償還制の見直し及び免除制度の改善が求められる。

d. 予算規模

欧米諸国に比べれば、予算規模も小さく、憲法32条の「裁判を受ける権利」の実質的保障という観点からは、なお不十分と考えられる。

e. 管理費

指定法人は、全国的に均質な事業遂行が義務付けられており、支部組織の強化は急務で、管理費の大幅な増額が必要となる。

f. 実施方法

ジュディケアに限定した民事法律扶助の実施にはおのずから限界があり、事件数の増加に柔軟に対応するためには、フランチャイズ制、コントラクト制、スタッフ制などの導入も検討すべきであり、運営団体自らが公設事務所や仲裁機関を設置して事業を実施することなども考えるべきである。

将来の改革課題

前述のとおり、民事法律扶助事業の全国的に均質な遂行のためには、事業費の増額はもとより支部組織の強化が不可欠であり、管理費の大幅な増額が必要となる。

しかし、現行の指定法人・補助金行政の下ではおのずから限界があり、組織の見直しも含めて検討する必要がある。すなわち、指定法人に対しては管理費を交付することが制度上不可能ないし著しく困難であるならば、たとえば独立行政法人のような組織にならないと十分な管理費の確保は望めない。しかし、独立行政法人が民事法律扶助事業を実施することが適切か、公益法人が独立行政法人に組織変更できるかなどの問題もあり、将来の検討課題と言える。

3. 刑事法律扶助の改革について

(1) 刑事法律扶助の意義

刑事被疑者に弁護人を附することは、1.刑事被疑者の権利を正当に擁護すること、2.捜査段階における捜査の適法性を確保し、争点を明確化することによって迅速な裁判の実現に資すること、3.刑事被疑者の多くが、自ら弁護人を選任する資力がない、又は弁護人の知り合いがいがないなどから考えると、公的資金による弁護人制度を被疑者段階にも導入すべきである。

前述の「司法制度改革推進計画」でも

「(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と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)。(2)少年審判手続における公的付添人制度について、積極的な検討を行う。」

とされている。

(2) 刑事法律扶助の問題点

公的弁護制度の運営主体については、さまざまな構想が提起され現時点では必ずしも確定した方向が示されていない。しかし、当協会が何らかの形で公的弁護制度の具体的な事業を実施するとした場合、次のような問題が解決される必要がある。

国の責務

憲法34条、同37条の趣旨から考えると、被疑者段階においても、自ら弁護人を選任できないときは、「国がこれを付する」べきで、公的弁護制度は、被疑者段階においても、本来的に国の業務と明確に位置付けるべきである。

事業費・管理費の確保

公的弁護制度は、事業費についてはオープンエンドと予想され、事業費を確保するためのシステムが制度上確立される必要がある。

また、管理費についても、原則として国が全額負担すべきと言える。公的弁護制度は、本来国の業務であり当協会は法律により委託を受けて国に代わって事業を実施するに過ぎないからである。

事件管理の内容

運営主体が事件管理を責任をもって行うとしても、個々の弁護活動の具体的な内容を審査して個々の弁護士を管理するような制度にしてはならない。弁護活動の独立性・自主性は最大限尊重されなければならない。弁護活動の質の確保については、網紀・懲戒権を有する弁護士会に委ねるべきである。

償還業務

民事法律扶助と異なり、償還業務は困難が予想されるので、運営主体による償還は督促状の発送等の事務手続に限定されるべきである。

報酬基準の策定

適正な報酬基準の策定は、運営主体の外部に設けるかどうかは別として、他の機関が担うべきである。すなわち、国民代表、法曹三者、有識者等で組織する第三者機関によって策定すべきである。

4. おわりに

民事・刑事を含め法律扶助制度の整備・拡充は、国の責務であり、21世紀の在るべき司法をどう制度設計するかとの見地より、総合的に検討すべきと言える。

司法制度の充実・強化のためには、当然財政上の措置が必要となるが、予算の制約を理由として制度が矮小化されてはならない。