

平成15年2月28日

刑事法律扶助事業の現状と課題

(財)法律扶助協会

専務理事 藤井 範弘

1、はじめに

(1) 刑事被疑者弁護援助事業

この事業は、資力に乏しい刑事事件の被疑者に対して起訴前の弁護活動を援助するもので、平成2年より日弁連の要請に応じて開始された。本部では、必要な財源を確保することができないため、実施要綱のみを定め、詳細については支部毎に別途実施要綱を作成するという形で行ってきた。日弁連は、平成7年度から特別基金を創設してこの事業への援助を開始し、現在に至っている。しかし、実績は増えつつあるが、それに対応するだけの財源を日弁連の特別会費の徴収という形で継続的に確保することは困難であり、また実施支部の財政状況も限界にきている。

平成13年度における援助決定は、6,174件(前年度比17.9%増)となっている。

(2) 少年保護事件付添扶助事業

この事業は、少年保護事件として家庭裁判所で審判を受ける少年に対し、弁護士による付添人活動を援助するものであり、昭和47年12月の最高裁判所からの照会に応じて昭和48年度より開始された。本部で資金を用意することができなかったため、当初は東京都支部と愛知県支部の2支部で実施されたのみであった。少年保護事件への弁護士である付添人の必要が理解されるにつれて、この事業は全国に広がり、現在は全支部がこの事業を実施している。しかし、支部の財政状況と取組みの違いにより、実績には大きな違いがある。特に、13年度では家裁送致事件に全件付添人を付けることを目指した福岡や、これに類似する取組みを始めた熊本、仙台において急激に実績が増加した。平成13年度における援助決定は2,429件(前年度比40.7%増)であった。

この事業に対しては、平成10年度から、本部に対する補助とは別に、弁護士会を通じて日弁連の補助金が1件について3万円交付されている。

2、刑事法律扶助事業の現状

(1) 刑事被疑者弁護援助事業の推移

(金額は単位円)

年度	実績件数	支出総額	本部補助金	日弁連補助金	その他
平成2	73	5,472,000	2,010,000		3,462,000
3	317	24,217,000	6,930,000		17,287,000
4	950	76,164,731	13,830,000		52,334,000
5	1,461	114,710,613	26,970,000		87,740,000
6	1,775	136,539,698	27,210,000		109,329,698
7	1,997	165,113,555	57,780,000	44,860,000	62,473,555
8	2,445	204,759,689	71,280,000	67,656,900	65,822,789
9	2,836	238,610,779	81,540,000	85,530,000	71,540,779
10	3,065	263,706,935	91,860,000	89,910,000	81,936,935
11	3,876	313,446,335	112,590,000	112,165,000	88,691,335
12	5,237	411,149,440	153,870,000	157,100,000	100,179,440
13	6,174	472,120,200	182,220,000	185,250,000	104,650,200

本部補助金は決算額、日弁連の補助金は1件ついて30,000円を乗じたものである。日弁連は弁護士会を通じて補助金を支出しているほか、当会の本部に対しても補助しており、平成13年度「本部補助金」として記載された182,220,000円のうち、175,000,000円は日弁連からの補助金である。従って、平成13年度における実績に対する日弁連のこの事業に対する補助金の合計は、360,250,000円となる。

(2) 少年保護事件付添扶助事業の推移

(金額は単位円)

年度	実績件数	支出総額	本部補助金	日弁連補助金	その他
平成5	531	48,023,161	12,690,000		35,333,161
6	548	53,757,399	13,770,000		39,987,399
7	677	64,975,597	20,310,000		44,665,597
8	768	79,026,344	22,440,000		56,586,344
9	973	107,641,276	28,350,000		79,291,276
10	1,102	120,870,348	32,700,000	23,610,000	64,560,348
11	1,274	135,789,710	37,620,000	39,490,000	58,679,710
12	1,726	187,118,831	50,700,000	51,780,000	84,638,831
13	2,429	250,945,486	72,240,000	72,870,000	105,835,486

本部補助金は決算額、日弁連の補助金は1件について30,000円を乗じたものである。

平成13年度における日弁連のこの事業に対する負担額は、弁護士会を通じた72,870,000円と協会本部への補助金66,700,000円の合計139,570,000円であった。

(3) 刑事法律扶助事業の問題点

自主事業の限界

刑事法律扶助事業は、日弁連、弁護士会及び当協会の自主財源に基づき実施しているもので、その財政的基盤は脆弱である。しかし、事業実績の推移からも明らかなように、

事件数は毎年大幅に増加する傾向にあり、当協会は年度途中で日弁連、弁護士会に補助金の追加要望を行いこれに基づき事業を実施しているのが実情である。

したがって、当協会のこれらの事業は財政的にはすでに限界と言わなければならない。

援助要件の変更

の実情から、当協会が増加する事件数に対応するためには年度途中で、弁護士費用を切り下げるか、援助要件を厳格化するか（件数管理）の選択を迫られることになる。

しかし、低額に押えられている弁護士費用を切り下げることがむずかしく、当協会の一部の支部では援助要件をしぼる方向で対応している。その結果、これらの事業の安定的・継続的な実施が阻害されている。

支部実績の格差

刑事法律扶助事業が法律上の制度となっていないこと、各支部の財政状況に違いがあること、弁護士会の規模の相違からその取組みが必ずしも一律でないこと等から、支部の実績には著しい格差がある。

したがって、これらの事業を法律上の制度としたうえで、全国均質なサービスが提供できる仕組みを検討する必要がある。

当番弁護士の負担の加重

各地の弁護士会の規模が異なるため、地域によってはこれらの事業を現場で担う当番弁護士の負担が大きすぎるという問題が指摘されている。

したがって、弁護活動の提供方法の多様化が求められており、スタッフ制、コントラクト制、フランチャイズ制などの導入が検討されるべきである。

（４）刑事法律扶助事業の課題

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。

また、少年事件についても、少年事件の特殊性（少年法は少年の健全な育成を目的としていること、少年は成年と比べ防御能力が劣ると考えられること）及び公的弁護制度の対象に少年の被疑者が含まれることなどから、国は積極的に対応すべきである。

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運営主体は法律に基づき国の事業を実施するに過ぎないからである。

3、公的弁護制度の設計

(1) 被疑者に対する公的弁護制度の対象事件

身柄を拘束された被疑者に対しては、すべて弁護人を付するのが理想と考えられる。しかし、現在の弁護士会の実情から考えて、弁護体制を整備するためには相当の期間が必要となる。

したがって、当面は国費による当番弁護士制度を充実し、一定の事件を対象とすることが現実的と言える。

重大事件、否認事件及び未成年者、高齢者など防衛能力が劣り弁護人の助力を必要とする事件は、職権による選任制度又は必要的選任制度とすべきである。

(2) 公的弁護制度の担い手である弁護士の確保方策

全国の弁護士が公的弁護制度の担い手となるべきである。

しかし、弁護士会の規模、弁護士の過疎・偏在の関係から、補完的にスタッフ制、コントラクト制、フランチャイズ制などの導入を検討すべきである。当協会は、現在、民事に限定されているが一部スタッフ制、コントラクト制を試験的に導入しており、制度設計のうえで参考となると考えられる。

(3) 私選弁護と公的弁護の関係

刑事弁護は、本来、資力のある被疑者・被告人は私選、資力のない被疑者・被告人は国選とすべきである。

したがって、現在の当番弁護士制度を国費による当番弁護士制度に切り替えたうえで、当番弁護士が取調べ状況の確認、刑事手続・今後の見通し等を説明するとともに、被疑者の資力を確認し、国費による被疑者援助に移行できるか私選による被疑者弁護にするかをチェックする機能をもたせたらどうか。

なお、当番弁護士の初回接見は資力にかかわらず無料にすべきである。

(4) 公的弁護制度下での弁護人の選任要件

当協会の「刑事被疑者弁護等援助に関する取扱要綱」では、援助要件（第10条）は

経済的に、直ちに弁護士料及び実費が支払えない者であること
弁護の必要性があり、かつ、相当であると認められること

と定められている。

しかし、当協会の全国の各支部に対する調査では、 の要件は必ずしも実効性のある基準としては機能していない。また、 の基準も「全面的に自白している」「起訴前弁護の必要性がない」などの理由で拒否しているケースも見受けられ、起訴前弁護の重要性を踏まえたうえで再検討が必要である。

(5) 公的弁護制度下での弁護人の選任の始期及び選任の効力の終期

被疑者に対する弁護人の選任の始期 逮捕段階

被疑者に対する弁護人の選任の終期

- a. 公判請求 公判段階の弁護人として継続
- b. 略式命令 略式命令確定時
- c. 釈放 原則として、終了
- d. 家裁送致 家裁での公的付添人として継続
- e. 解任 被疑者・被告人及び弁護人の解任請求権の保障

選任の効力が及ぶ事件の範囲 原則として、他の事件にも及ぶものとする。

(6) 公的弁護制度下での弁護活動の在り方

運営主体が事件管理を責任を持って行うとしても、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。弁護活動の水準・適正の確保については、綱紀・懲戒権を有する弁護士会に委ねるべきである。

(7) 公的弁護制度下での弁護報酬の算定方法

適正な報酬基準の策定が不可欠である。

その策定に当たっては、弁護活動に要した時間及び結果に見合ったものであることが考慮されるべきで、国民代表、有識者、法曹三者等で組織される第三者機関のようなものを設置することも検討されるべきである。

(8) 公的付添人制度について

少年事件における弁護士の援助の必要性

少年法では、少年事件について付添人は必要ではなく、また付添人の資格を弁護士に限定していないことから、弁護士による援助を受けることが制度として保障されていない。

しかし、少年事件は、「非行」事実を認定し保護処分を行う手続であるものの、不利益処分であることは成年の刑事事件と異ならず、防御能力の劣る少年こそ弁護士による援助が必要といえる。

少年審判の目的は、少年の成長発達を援助することであり、付添人は少年の成長発達を援助する役割を担う。そのためには、少年自らが審判に主体的に関わり、自らの非行の意味と自己の問題点を自覚し、非行性を克服して家庭、学校、職場、地域社会に復帰することが必要となる。弁護士である付添人には、これらの人的関係や環境調整に対して積極的な役割を担うことが期待される。

公的付添人の対象事件

少年法の理念からすれば「家裁に送致されたすべての少年」とすべきである。

ただし、現在の弁護士・弁護士会の受け入れ態勢を勘案すると、現時点で「家裁に送致されたすべての少年」に対して、弁護士である付添人を付することは困難である。そこで当面は、在宅事件については、法律相談という形式の中で援助を実施するという運用方法を取りながら、今後、弁護士・弁護士会における受け入れ態勢が整備されていくことに伴い、在宅の少年事件についても少年保護事件付添扶助を拡大していくことが現実的である。

なお、少年事件における付添人はあらゆる場合に必要であるというのが原則であるが、特に 観護措置決定を受けた少年、否認事件（犯罪事実自体に限らず、動機、共犯関係、犯罪後の情状等についての争いも含む）、法定合議事件、裁定合議事件は、付添人選任の必要性は高いと言える。

4、公的弁護制度の運営主体

(1) リーガルサービスセンター（仮称）構想

リーガルサービスセンターは、弁護士・ADR機関の紹介を含む司法アクセス機能、民事法律扶助事業、公的刑事弁護、消費者問題・いじめ相談などの相談業務を担当する独立行政法人として構想され、全国に数百箇所の拠点を設置するとされている。

しかし、リーガルサービスセンターは、犯罪被害者援助・外国人への法律援助・難民法律援助・精神障害者への援助など現在法律扶助協会が自主事業として実施している各種事業、さらに、調停・仲裁機関としての機能、公設事務所の設置・運営（都市型公設、過疎偏在型公設を含む）国民への法律情報の提供など、幅広い事業を実施する機関として構想すべきである。

そして、これらの構想が正しく制度設計され実現すれば、国民の民事・刑事へのアクセスは大幅に改善されることになる。

（２）リーガルサービスセンターの留意点

リーガルサービスセンターが、公的弁護制度を担うとした場合、少なくとも次のような問題点に留意する必要がある。

組織の独立性

公的弁護制度は、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とともに、被疑者・被告人の正当な権利を擁護するものであるから、運営主体の独立性が確保されなければならない。

リーガルサービスセンターは、独立行政法人として構想されているが、組織の独立性が最大限尊重されなければならない。

弁護活動の自主性・独立性

公的弁護制度の運営主体は、個々の弁護活動の自主性・独立性を十分に保障することができる組織であることが要請される。けだし、運営主体が個々の弁護活動に対し、直接又は間接的に規制ないし干渉するとなると、弁護人と被疑者・被告人との信頼関係は失われ、被疑者・被告人の正当な権利の擁護すらできない危険性があるからである。

事業費・管理費の確保

公的弁護制度の創設のためには、大幅な予算の確保が不可欠である。しかも、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、年度途中の財源不足を理由とした刑事弁護の拒否は許されない。

したがって、刑事弁護においては、被疑者・被告人に費用の負担を一部求めるとしても、その資金を基礎にした制度設計をしてはならず、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。

弁護人・付添人の費用

現在、被疑者弁護援助が概ね 8 万円（少年保護事件付添扶助は概ね 10 万円）、国選弁

護が概ね 8 万 6400 円の合計 16 万 6400 円が弁護人の報酬として支払われている。

しかし、弁護士・付添人が十分な活動をするうえでは、これらの額は極めて低額であるとの指摘もあり、リーガルサービスセンターが新たにこれらの事業を担うとした場合は、弁護士・付添人の適正な報酬が検討されるべきである。

その他

その他、独立行政法人の組織構成・運営方法、理事長の任命手続、中期目標の作成手続、民事と刑事の区分経理など、事業を実施するうえで具体的に検討しなければならない問題点も数多く残されている。

5、おわりに

民事・刑事を含め法律扶助制度の整備・拡充は、今回の司法改革の議論の中の最も重要な柱の一つであり、法律扶助事業を国民の視点にたって改革するためには何が必要かなどの見地より、抜本的な検討が求められている。

以上