

『初回法律相談における資力要件の撤廃・大幅緩和』についての中間答申書
(民事法律扶助制度改善プロジェクトチーム) に対する意見書

2011年2月16日

日本司法支援センター
理事長 寺井 一弘 殿

千葉県弁護士会 会長 市川
日本司法支援センター対策委員会
委員長 長谷川



当会は、貴センター民事法律扶助制度改善プロジェクトチームの2010年9月30日付『初回法律相談における資力要件の撤廃・大幅緩和』についての中間答申書』に対し、次のとおり意見を述べる。

第1 はじめに

今回の中間答申書は、貴センター理事長からの6月22日付「初回法律相談の制度改善について(指示)」に対する中間答申であり、その最大の要点は、①「資力にかかわらず利用できる『初期相談』の制度を創設すべきである」とし、②「その実現に向けて、制度内容、相談態勢の整備等について、早急に日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会その他の関係機関と協議すべきである」と提案するところにある。

しかし、答申されている「初期相談」は、以下述べるように法律相談そのものであり、「資力にかかわらず利用できる『初期相談』の制度」は、法律相談援助における資力要件の撤廃に外ならない。

中間答申書による「初期相談」制度を導入することは、当会が2010年1月10日付『法テラス』の飛躍的發展をめざして』に対する意見書において指摘したように、「支援センターの組織と事業拡大の自己目的化」する虞があるものと言わざるを得ず、到底認めることはできない。貴センターは、この構想を断念すべきである。

第2 「初期相談」構想とその問題点

1 「初期相談」構想とは

中間答申書が創設を提案する「初期相談」とは、以下の様なものである。

- (1) 「初期相談」とは、「資力要件を課さない『インテーク相談』の機能をもつ初期的援助」であり、「インテーク相談」とは「問題の早期発見のための初期的援助」とであるとされる。

そして、中心概念である「初期的援助」については、「問題の早期発見のための初期的援助は、法的紛争の整理と今後の見通しを確認する、いわば医師の初期診断と同様の機能をもった『インテーク相談』といいうるもの」とされ、「具体的には、『初期相談』では、法律専門家が相談者から事情を聴いて法的問題を整理し、具体的な解決策を提示するなど、問題の早期解決を図る」とことと説明されている。

- (2) 中間答申書は、「『初期相談』の概要」として以下の7点を掲げている。

- ①相談者 制限を設けない方向で検討する。
- ②相談時間 30分程度とする。
- ③相談回数 同一案件につき、原則として1回とする。
- ④相談場所 地方事務所、指定相談場所、契約弁護士等の事務所とする。
- ⑤相談担当者 契約弁護士等の法律専門家とする。
- ⑥相談費用 法テラスが負担する。
- ⑦受付方法 原則として、法テラスへの申し込みによる予約制とする。

2 「初期相談」の実質

- (1) 以上のような「初期相談」の意義及び内容からみて、「初期相談」は法律相談そのものである。「早期」が強調されているが、「法律専門家が相談者から事情を聴いて法的問題を整理し、具体的な解決策を提示する」との作業が行われるのである以上、相談時期が早かろうが遅かろうが、「法律相談」であることに性質上の違いが生じる訳ではない。

- (2) もっとも、若干の違いがあるとすれば、それはこの相談の中で資力チェックがなされるらしいことである。すなわち、「『初期相談』の結果、更に法律専門家のサービスが必要な場合は、資力に応じ、民事法律扶助あるいは弁護士会・司法書士会等の相談サービス等を案内する」とされているからである。

しかし、これは非現実的な対応と思われる。資力要件を充足しないとして別の機関に案内するとなると、相談者は同じ相談を2度することを余儀なくされる。すると、相談者の負担を軽減するとの名目の下に、これを避けるために別の機関には回さず、同じ相談対応者が引き続き担当することになるだろうし、また、そのことが予定されているものと思われる。

- (3) 結局のところ、「初期相談」は、貴センターが自己の宣伝力で相談者を一手に集め、貴センターと契約した相談対応者がその後も対応することを予定

した法律相談システムとなるのである。

3 「初期相談」構想の目的とその疑問

(1) 「制度改革の基本的視点」とこれに対する疑問について

このような制度をなぜ創設するのか。中間答申書にはその目的が縷々述べられているが、多くの疑問がある。

① まず、「法的紛争解決を求められる専門性と早期対応の必要性」の強調である。

しかし、ここでのべられているのは、要するに実体法や訴訟法が複雑化しているから、法的紛争を解決するためには、早めに法律専門家の関与、つまり相談が必要との一般論に過ぎず、「資力要件の撤廃」を説得的に根拠づけるものではない。

② 次に、「法的ニーズへの対応の必要性」が強調されている。

ここでは、貴センターが実施した「ニーズ調査」の分析を示した上で、「中間所得層を含む多くの国民にとって法律専門家は縁遠いだけでなく、利用経験がない人ほどそのサービスの有効性にも疑問を持っていることが明らか」とし、結論として、「潜在的な法的ニーズを顕在化させ、司法へのアクセスを拡大するためには、なるべく早い段階で法律専門家の相談を経験してもらうことが重要」だから資力要件に関係なく貴センターが広く国民一般に相談の機会を提供すべきとの論が展開されている。しかしながら、「資力要件の撤廃」を根拠づける説得的な事実が主張されていない点は同様である。

そもそも、ここで前提としている「ニーズ調査」の分析は正しいか疑問があると言わなければならない。

中間答申書は、「第2、第2項(2)」で、貴センターが平成20年秋に実施したという「法律扶助のニーズ及び法テラスの利用状況に関する調査報告書」のデータ(以下「データ」)によれば「法律相談の利用経験のある人が再度利用することを示している。」として、これを根拠として、「初期相談」を導入することによって潜在需要の顕在化が期待できると論じている。

しかしながら、データ113頁【表Ⅱ—1—2】「無料法律相談の利用意欲と過去の相談経験の関係」は、「過去に法律相談経験のない者」と「弁護士・司法書士への相談経験ある者」との無料相談利用意欲を調査した結果として、無料相談利用に「積極的」な者が67.3%対71.6%、「どちらとも言えない」と回答した者が21.5%対11.4%、「消極的」な者が7.5%対14.8%、「分からない」と回答した者が3.7%対2.3%であったとしているのである。

これによれば、過去に無料法律相談経験のない者とある者とを比較した場合、無料法律相談利用に「積極的」な者の割合の差は4.3%という僅差に過ぎない。加えて、利用に「積極的」な者に「どちらとも言えない」と回答した者を加えると88.8%対83%と前者（利用経験のない者）が後者（利用経験のある者）を上回る割合となり、むしろ弁護士・司法書士への相談経験ある者の方が無料法律相談の利用に消極的であること示しているとも言えるのである。加えて、無料法律相談の利用に消極的な回答をした者の割合は、明らかに法律相談経験者がその経験がない者を上回っているのである。

答申書の立論は、データを公正・公平に分析しているとは言えないことが明らかであり、答申書の「初期相談」の導入のデータ上の根拠はないと言わざるを得ない。

(2) 「資力要件の複雑さ」の主張とその誤りについて

中間答申書の「制度改革の基本的視点」では、「インテーク相談」との関連から、「問題の早期発見、早期解決」の必要性とその障害となる「資力要件の複雑さ」や「資力確認の障壁」が強調されているが、ここにも多くの疑問がある。

① まず、中間答申書は、「現行制度の問題点」として、「情報提供の制度的限界」について指摘する。

中間答申書は、第1に、「個別の事案の具体的な解決策を示すことは、情報提供の枠組みの中では行われていない」という。しかし、「具体的な解決策を示すこと」は、法律相談業務そのものであって情報提供業務ではないから、情報提供業務の枠組みの中で行われないのは当然のことであり、これを「制度的限界」と評価するのは誤りである。

第2に、中間答申書は、「紛争解決への支援を期待して法テラスにアクセスする多くの利用者にとっては必ずしも十分なサービスとは言い難い」という。しかし、資力に応じてきちんと振り分けを行えば十分なサービスになるし、それをすることに特別な困難があるとはとうてい思われぬ。また、仮に、利用者に不満を持たれている事実があるとすれば、それは貴センターが正確な広報をしていないことに原因するものである。

② 現行制度の問題点の2点目として「現在の法律相談援助の資力確認」の問題点について指摘する。以下の諸点が強調されている。

(i) 当初、「確認する事項」が20項目を超えており、その後、若干の改善はされたものの、依然として「負担が重過ぎる」こと。

(ii) 資力要件が複雑なため「援助を受けられる見通しが立たないことに

起因するためらい」が生じること。

(iii) 「申込時にセンシティブな情報を聞かれる心理的負担」が生ずること。

(iv) 資力要件の存在・煩雑さゆえに、「格差と貧困に苦しむ人々」が法律相談をあきらめること。

しかし、これらの指摘はいずれも誤りであると言わなければならない。

(i) については、現在の記入事項に関しては、特段の裏付資料の提出が要求されているわけでもなく、申込者から、家族構成、職業、年収等を聞けば十分なケースが多いと思われ、ほとんどのケースでは、申込者の負担が特に重いとは言えないと思われる。

(ii) については、「資力要件が複雑」というが、決して複雑ではないし、まず、分かりやすく説明する工夫をするべきである。

「申込者自身では要件を満たすかどうか判断しづらい」というが、それは貴センターがその点をきちんと広報していないからであって、責任の放棄である。

(iii) も広報の問題であり、貴センターの制度、具体的には資力要件があること等についてきちんと広報すれば、相談者は、資力について、説明することを予定して来訪するであろうから、心理的負担は軽減されるはずである。

(iv) に該当する者については、資力チェックは、比較的簡単なはずである。資力チェックがあることが相談を諦める理由とは考えられない。

(3) 加えて、中間答申書は、民事扶助の要件に該当しない中間所得層にとって、弁護士等の法律専門家が遠い存在のままであり、総合支援法が実現を目指した社会になっておらず、国民の多くにとって司法アクセスが確保されない状態にあるとする。しかしながら、貴センターが「法改正」をしてまで「資力要件の撤廃」をすべきであると説得的な根拠は何ら示されていないのである。

① 上記は、「縁遠い存在」イコール「司法アクセスの障害」として、「国民の多くにとって司法アクセスが確保されていない状態にある」と結論づけるものであり、余りにも短絡的で乱暴な見解である。また、平成21年1月に内閣府が行った世論調査（トラブルに遭遇した場合に相談できる弁護士がいると答えた者の割合が約19%であったこと）から、直ちに、「国民の多くが弁護士にアクセスしにくい」と結論付けていることも、同様である。

② また、仮に、現在、「司法アクセス障害」があることを否定出来ないとする立場に立ったとしても、「資力要件を撤廃すること」が、即、「司法アク

セス障害の解消」に繋がるものではないことは明らかである。支援センターは、まず、現行制度上、対応可能な情報提供業務を十分に機能させ、相談希望者を法律専門家等に迅速かつ的確に繋ぐシステムを構築することに尽力すべきである。そして、そのために、正確で十分な広報に努めるべきである。

(4) 「国費投入の合理性」について

- ① 中間答申書は、紛争が深刻化してからの解決に動き出す場合、紛争解決制度の維持のための国費を投入せざるを得ず、また、紛争の深刻化に伴う犯罪の発生やその対応へのコストが発生するが、「初期相談」を導入することにより、早期に法律専門家が関与することで紛争の深刻化等を防止でき、社会的コストの低減を図ることが出来る等と言う。

しかしながら、上記帰結は、何ら、具体的な検証が為されていない（そもそも、具体的な検証になじまない）単なる机上の空論であるものと言わなければならない。

- ② 以上の通り、貴センターにおいて、現在の情報提供業務が的確に稼働するための努力を行わないまま、新たに、「初期相談」制度を導入することに十分な理由を見出しがたい。結局、「センターが行える法律相談の枠・対象を増加させること」と、「（本来、支援センターが総合支援法に基づいて行うべき）資力要件の審査という事務手続を撤廃出来ること」以外に、「初期相談」制度を導入する理由は見いだせないものと言わざるを得ない。

4 諸外国の制度との対比について

答申書は、「初期的援助に対する各国の対応」について検討し、「インテーク相談」といいうる初期的援助は、各国それぞれの法律扶助制度の中に、重要性をもって位置付けられているという。

しかしながら、答申書が例示するのはわずか6カ国の制度であるに過ぎない。また、ノルウェー・オーストラリアの例は、1時間程度の法的助言サービス全般を無料化するというものであり、貴センターのような特定の組織・団体による助言サービスだけを無料化するというものではない。加えて、アメリカ合衆国では法的援助に資力要件を課しているというのであるから、結局、ロー・センター等の団体による資力要件を課さない初期的相談の制度があるのは、英国とオランダだけということになる。

答申書の記載は、諸外国の制度を、自らの都合の良いように引用していると言わざるを得ない。

5 「資力要件を課さない『初期相談』の位置付け・内容」について

- (1) 中間答申書は、資力要件を課さない「初期相談」の総合支援法上の位置付

けについて、「3つの手法」を検討したとする。その3つとは、①情報提供の一部とする手法、②法律相談援助（民事法律扶助）の一部とする手法、③新たな『初期相談』という制度を創設する手法であるとされる。

① このうち、「情報提供の一部とする手法」については、「初期相談」は「法律上の問題点を整理したうえで、法律判断を含む具体的アドバイスまで行うものである」から「情報提供の枠内での制度設計は困難」であると結論づけている。

これは、「初期相談」が法律相談であることを認めるとともに、司法支援センターに与えられた情報提供の権能を越えていることを自認するものに他ならない。したがって、このような「手法」を検討すること自体が非論理的であり、中間答申書が貴センターに与えられている権能を越え「初期相談」を無理やり制度化しようとしていることを示すものである。

② 次に検討しているのが「法律相談援助（民事法律扶助）の一部とする手法」であるが、これは「民事法律扶助の枠組みの中にある以上、資力要件の確認は避けられず、結局資力要件を課していることによる弊害を解消できない」と結論している。

しかし、そもそも「初期相談」は資力要件を撤廃する「手法」として検討しているのであるから、民事法律扶助ではないことは自明であり、このような同義反復な「手法」を検討すること自体無意味である。この「手法」も「情報提供の一部とする手法」同様、司法支援センターに与えられている権能を不当に拡大解釈しようとするものであることが明らかである。

③ 3番目に検討し、これを採用するとしているのが「新たな『初期相談』という制度を創設する手法」である。これは「現在の情報提供と民事法律扶助制度の法律相談の中間に、資力要件を課さない『初期相談』を創設する」というものである。

しかし、すでに批判したように、「初期相談」なるものは、情報提供ではなく、また民事法律扶助でもありえないのである。したがって、「初期相談」をその中間に位置付けることが不可能であることもまた明白である。

(2) 答申書は3つの手法を検討したと言うが、①と②は検討するまでもなく、法概念上から無理なことは明らかであって、結局③を引き出すための便法として挙げられていると言わざるを得ず、法律論として不適切である。

「初期相談」をこのような乱暴で不適切な「手法」を用いてまで創設しようとする姿勢は、その真の意図が「司法アクセスの改善を図るため」ではなく、他の目的にあるのではないかとの疑惑を抱かせるものである。

なお、第2の1(2)で述べた中間答申書の「『初期相談』の概要」については、

次のような問題もある。即ち、④で広範な相談場所を想定し、⑦で相談が「法テラスへの申し込みによる予約制」としていることは、司法支援センターを広く法律相談の窓口にしようとするものである。このような構想が、これまで各単位弁護士会が実施してきた法律相談センターの法律相談業務に壊滅的な打撃を与え、さらには法律相談一般の無料化をもたらすことは必定である。

第3 「初期相談」構想は法律相談援助の資力要件撤廃に外ならないこと

1 当会は、「飛躍的發展」に対する意見書において、「資力要件の撤廃」について以下のとおり批判した。

(1) 「飛躍的發展をめざして」は、「司法アクセスを拡充し、民事法律扶助に対する潜在的ニーズを引き出すためには、法律相談援助の制度的改善が必要である」とし、「初回法律相談の資力要件を撤廃ないし大幅に緩和し、制度利用のアクセスを抜本的に改善することが検討されるべき」であるとしている。

(2) しかし、法律相談の資力要件撤廃が民事法律扶助と関係がないことは自明であり、このような構想を総合法律支援法は予定しておらず、法的根拠を欠くものである。しかも、さらに問題であるのは、弁護士人口が急増していく中で、この構想が民事事件について弁護士の貴センター依存を招来させる可能性が大きいことである。

貴センターの業務開始から4年が経過した現時点で、当会法律相談センターの相談件数は大幅に減少しているのが実態であり、貴センターの業務開始が相談センターの相談件数減少の一因になっているこの実態に照らすと、仮に、貴センターで法律相談援助の資力要件の撤廃や大幅な緩和が実施されることになれば、十分な資力を有する者も含め、法律相談の圧倒的多数がそこに流れ、各単位会が行っている法律相談は存続することさえできなくなるおそれが大きいと言わなければならない。

(3) 法律相談援助の初回無料化や資力要件の大幅緩和は、弁護士独自の経済的自立を妨げ、弁護士自治の基盤を崩す虞があるものであり、到底、認めることはできない。

2 先に述べたように、中間答申書の「初期相談」構想は、法律相談援助の資力要件撤廃に外ならないことは明らかである。

3 加えて、「初期相談」構想は、民事扶助と国選弁護を柱とする総合法律支援法の理念を根本的に変更することになる虞が強いと言わなければならない。

(1) 総合支援法は貴センターが行い得る業務に関し、「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等」または「その支払いにより生活に著しい支障を生ずる国民等」を援助するために「弁護士法その他の法律により法律相談を取り扱うことを業とすることが出来る者による法律相談を実施すること」と明記しているのである（第30条1号ホ）。そこでは、貴センターにおいて、資力要件を満たさない法律相談が無条件で実施されること、言い換えれば、十分な資力があり、独自に、自己の権利を実現するために必要な費用を負担する能力がある者に対してまで、公費負担による法律相談を実施することなど、全く想定されていないことは明らかである。

- (2) また、実質的に見ても、限られた予算の中で実施される無料相談に関し、優先順位や条件を付けないまま実施された場合には、決して社会的な弱者ではなく、資力要件を満たしていない者が、優勢な行動に任せて、貴センターでの無料法律相談の枠を占有してしまい、本来、優先的に司法アクセスが確保されなければならないはずの社会的弱者が、無料相談枠から排除されてしまう虞さえ、あると言わなければならないのである。
- (3) 更に、独立行政法人は、往々にして、組織や業務を拡大することが自己目的化し易いとの指摘がなされている。独立行政法人である支援センターが行う業務に関しては、限定的な解釈・運用を図ることが必要であると言わなければならない。

貴センターが自己増殖を続け、法律相談業務を独占し続けた場合、弁護士会が独自に行っている法律相談等が制度として破綻する虞は極めて大きいものと言わなければならない。そして、仮に、そのような事態に陥った場合には、一般市民は、独立行政法人である貴センターの統制下にある法律相談しか、受けることが出来なくなってしまう虞さえあるのであって、市民の権利保障の観点からも重大な疑義があると言わざるを得ないのである。

第4 時間制相談・継続相談等の新設について

1 貴センターと弁護士会等との連携について

- (1) 中間答申書は、「初期相談」制度を導入した場合、利用件数が大幅な増加が予想され、貴センターは相談体制を整備することが求められるとした上で、「法テラスの認知度が向上しつつあること等により弁護士会法律相談センターの相談者が減っているとの報告を受けている」として、「このような時期にこそ、弁護士会や司法書士会の相談センターが長年培ってきた相談ノウハウと相談スタッフを法テラスにも生かしてもらうことを期待したい」等と言う。
- (2) 上記(1)の構想では貴センターが独自に行う法律相談業務に関し、言わば、

その下請けとして弁護士会の法律相談センターを組み込もうとする姿勢が顕著に表れているものと言わざるを得ず、到底、受け入れることが出来ない。

2 時間制相談や継続相談等について

- (1) 同一事案について30分程度の法律相談を3回まで受けられるとする現在の法律相談援助のスキームを再検討して、相談者の希望にそった、他の法律相談制度を導入することを検討すること自体は、否定されるものではない。
- (2) しかしながら、それらは、現在の総合支援法の枠組みの中で、法律相談援助として実施されるべきものとする（法30条1号ホ）

第5 結語

- 1 当会は、先に、貴センターが発表した『「法テラス」の飛躍的發展をめざして』に対して、2010年11月10日付意見書で「巨大な法律事務所」を構想するものである旨指摘して批判した。
- 2 今回、中間答申書において明らかとなった「初期相談」構想はまさに貴センターの巨大な法律事務所化をもたらすものであり、総合支援法の立法趣旨・制度趣旨を逸脱することが明らかであって、到底認めることが出来ない。繰り返しとなるが、貴センターは、「初期相談」概要を直ちに断念すると共に、その本来の業務である情報提供業務等の充実・適正化を図ることに集中すべきであろう。

以上