

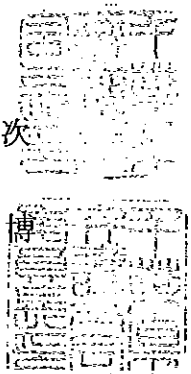
「初期相談制度の創設に関する答申書」(民事扶助制度改善プロジェクトチーム)
に対する意見書

2011年12月22日

日本司法支援センター

理事長 梶谷 剛 殿

千葉県弁護士会 会長 木村 龍 次
日本司法支援センター対策委員会
委員長 長谷川 康 博



第1 はじめに

- 1 「初期相談制度の創設に対する答申書（以下「本答申書」という）」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（以下「本PT」という）作成の2010年9月30日付「『初期相談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（以下「中間答申書」という）において示されていた「法律相談援助における資力要件を撤廃する制度を構築する」という姿勢を、より明確に示すものである。
- 2 中間答申書において創設を目指すとした「初期相談」構想に対しては、当会をはじめとする多くの単位弁護士会等からその問題点の指摘がなされ、徒に組織や事業の拡大を図るのではなく、まず総合法律支援法が定める情報提供業務・民事法律扶助業務等を誠実に行うべきである等として、この構想に対する反対・消極意見が表明されていた。しかるに、そのような意見に耳を傾けることなく、本PTが本答申書を作成したことは、誠に遺憾である。
- 3 貴センターは、直ちに、「初期相談制度」構想を断念すべきである。

第2 「初期相談制度」構想とその理由付けについて

1 本答申書の基本姿勢等

- (1) 本答申書は、中間答申書の基本姿勢を更に推し進めており、「我が国における司法アクセスの抜本的改善のため、資力にかかわらず利用できる「初期相談」制度を法テラスの行う新たな業務として創設すべきである」と結論付けている。

そればかりか、本答申書では、「初期相談制度」創設の必要性について、総合法律支援法（以下「支援法」という）が支援センターの本来業務とし

て定めた「情報提供業務」「民事法律扶助業務」「司法過疎対策業務」は、「支援法制定の段階で必要とされた業務」であって、上記制度は、「国民の多数を占める中間所得層への司法アクセスに対してはあまり配慮されておらず」「『法律専門家の敷居が高い』『サービス内容がわからない』といった心理的なアクセス障害に対する阻害要因にも対応しきれていない」等の主張をする。

- (2) そこでは、支援法が支援センターに認めた業務内容の範囲に対する考え方・枠組みを否定・修正し、支援法を改正することで支援センターの業務内容を拡大すべきであるとの姿勢が、より顕著となっている。

2 「初期相談制度」創設の必要性に対する理由づけ

- (1) 本答申書は、法改正をしてまでも「初期相談制度」を創設しなければならない現状について、概略、次のように整理する。

- ① 支援法は普遍的な司法アクセスの拡充という理念に基づいて制定されているから、支援法に定められた諸業務を実施する唯一の機関である法テラスは、支援法の理念の実現に努めることもその役割である。
- ② 法テラスは、飛躍的に、その業務実績を伸ばしていると言えるが、「ニーズ調査」や内閣府実施の「世論調査」の結果の分析からは、弁護士会の無料法律相談や法テラスの民事法律扶助による法律相談が、法律相談ニーズに十分に応えていると言えない。
- ③ 情報提供は、「情報不足」という司法アクセス阻害要因を解消するために創設された業務であり、資力要件等の条件がない全市民に開かれた業務である。情報提供を利用する市民の中には民事法律扶助の資力要件非該当者も多数いるところ、そのような利用者のニーズとしても、入り口部分でのサービスにおいて法律相談を求める声は多いが、情報提供という枠組みの中では、法律相談は出来ない。
- ④ 民事法律扶助制度が、潜在的ニーズに応えているといえない理由に、資力要件を課していることもある。資力要件があることで、資力要件を満たしている者でも、その判断ができなかったり、申し込み段階において、センシティブな情報を聞かれることを嫌がって申し込みを躊躇するという問題がある。
- ⑤ 福祉救済や医療的救済と法的援助等、多方面からのトータルな支援が必要な場合でも、福祉や医療関係者から、民事法律扶助制度の利用に資力要件があることで法テラスを紹介し難いという声がある。

- (2) 上記(1)の分析結果を前提とした上で、本答申書は、「初期相談制度」創設の必要性について、次のようにいう。

- ① 現在、法テラスの設立理念が十分に実現したと言える段階にまでは至っておらず、現状の制度では一定の限界があることが分かってきた。
- ② 上記(1)で述べた司法サービス利用の障害となっている諸原因を除去し、司法アクセスを抜本的に改善するために必要なことは、支援法による現在の制度を改正して、中間所得層の司法アクセスに配慮した制度を創設することである。そうすることで、「法律専門家の敷居が高い」とか「費用負担への懸念」等という法律専門家への心理的なアクセス阻害要因にも対応できる。
- ③ 本P Tは、上記司法アクセス障害を除去するための方法として、「資力に関係なく誰もが一度は無料で利用できる導入的法律相談が必要である」との結論に達し、この導入的法律相談を「初期相談」と名付けることとした。
- ④ 「初期相談」は、情報提供と法律相談援助の境界に存在するアクセス阻害要因を取り除くと共に、民事法律援助の資力要件に該当しない市民にとっては司法アクセスが確保されているとは言い難い現状を改善するための、利用者の視点からの制度改革を目指すものである。
- ⑤ 「初期相談」は、情報提供業務とも民事法律扶助業務とも異なる「新たな制度」として設計されるべきである。
- ⑥ 「初期相談」を創設するためには支援法を改正する必要があるが、支援法が定める業務の範囲を超えるものであるが、支援法の理念を逸脱するものではなく、同法の理念に合致するものである。

3 「初回相談制度」の理由づけに対する重大な疑問と懸念

(1) 現状分析への疑問

- ① 本答申書は、「支援法は普遍的な司法アクセスの拡充という（基本）理念に基づいて制定されている」とした上で、普遍的な司法アクセスに資するためであれば、支援法を改正し、支援センターの業務拡大を行うことも必要で許されると結論付けている。

しかしながら、これは極めて乱暴かつ非論理的な立論である。支援法が普遍的な司法アクセスの拡充という理念だけに基づいて制定されているものでないことは明らかであるし、仮に、支援法を改正してまで普遍的な司法アクセスの拡充を目指すというのであれば、支援センターの業務を拡大するだけでなく、支援センター以外の機関によって、例えば、支援センターとの契約を希望しない弁護士等が主体となって司法アクセスの拡充を図る制度設計も、当然に検討されてしかるべきはずである。

- ② ニーズ調査や世論調査の分析方法も、極めて恣意的であり、是認することが出来ない。

本PTによるニーズ調査や世論調査の分析方法に問題があることは、当会の2011年2月16日付意見書において指摘した通りである。更に、本答申書のニーズ調査の結果を前提とすれば、次のような指摘も可能である。

- i 本答申書は、「ニーズ調査」によれば、民事法律扶助該当者に限ってみても扶助実績の約4.2倍から6倍の潜在的ニーズがあるという。
 - ii ところで、本答申書が用いたニーズ調査によれば、(ア) 法律相談ニーズは年間228万人～272万人に及ぶと推定されていること、(イ) このうち、民事法律扶助要件該当者の法律相談ニーズは年間58万人～83万人に及ぶと推定される(よって、要件非該当者の法律相談ニーズは145万人～214万人と推定される)こと、(ウ) 平成20年に弁護士会が行った無料法律相談が約64万件であること、うち、民事法律扶助要件該当者の法律相談は約13万8000件であること(従って、要件非該当者の法律相談件数は、50万2000件となる)ということになる。
 - iii そうすると、上記「ニーズ調査」の結果を前提とすれば、民事法律扶助該当者に関しては、「扶助実績の約4.2倍から6倍の潜在的ニーズがあった」のに対し、「資力要件を満たさないものに関する法律相談実績は、潜在的ニーズの2.9倍～4.3倍に留まる」という結果となる。
 - iv 以上によれば、貴センターが、まず検討し実施すべきは、民事法律扶助非該当者に対する法律相談業務を拡充することではなく、その1.5倍もの潜在的ニーズを抱えている民事法律扶助該当者に対する法律相談を実施するよう努めることである。
- ③ 情報提供を利用しに来た市民が資力要件を満たしていない場合、貴センターにおいて、迅速かつ的確に、情報提供業務を行うことが、正に、支援法によって貴センターに課せられた責務である。そして、この情報提供業務を迅速・的確に行うことによって、法律相談を求める市民の要請に答えるべきであって、これを軽視して、自ら直接、法律相談を実施することを図ることは、本末転倒である。
- ④ 民事法律扶助制度が潜在的ニーズに応えられていない理由を資力要件の存在にあると言うのは、貴センターの職責を放棄する無責任な主張である。貴センターは、徒に業務範囲の拡大を図るのではなく、まず、

資力要件や申込書の記載内容について、的確な広報や説明等を行うこと等によって、問題解決を図るべきである。

- ⑤ 福祉や医療関係者から、民事法律扶助制度の資力要件があることによって、支援センターを紹介しづらい等という意見が本当に出ているのか、はなはだ疑問である。加えて、福祉や医療関係者等は支援者の資力状態等を把握しているはずであるから、仮に、一部で、資力要件が分かりづらい等という声があるとしても、それは専ら、貴センターが、関係機関に対する的確な広報・説明を行っていない結果である。

(2) 「初期相談制度」創設の必要性に対する疑問と重大な懸念

- ① 支援法は、その目的に関し、「裁判等の紛争解決のための制度の利用をより容易にするとともに弁護士等のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援（総合法律支援）の実施及び体制の設備に関し、その基本理念、国等の責務及びその他の基本となる事項を定める」とした上で（法1条）、基本理念として、「総合法律支援の実施及び体制の設備は、次条から第7条までの規定に定めることにより、民事刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスを受けられる社会を目指す」（法2条）と規定している。

即ち、支援法は、「法による紛争の解決に必要な情報やサービスを受けられる社会を目指す」とする一方で、その実施や体制の設備を巡っては、貴センターが果たすべき役割や業務等に関し、「次条から第7条までの規定に定めることにより」と列記し、その果たすべき役割・業務等が限定的であることを明確にしているのである。「司法アクセスの拡充」と言う抽象的・一般的な理念だけで、貴センターの組織や運営を拡充することは全く予定されていない。

- ② 貴センターは、ニーズ調査の分析結果によって、民事法律扶助該当者に関し、「扶助実績の約4.2倍から6倍の潜在的ニーズがある」と結論付けている。仮に、そのような現状があるとなれば、貴センターが限られた人員と予算の中で、法律相談に関し、まず行うべきことは、民事法律扶助該当者の法律相談ニーズに誠実に応えていくことであり、「初期相談制度」を創設することではない。
- ③ 以上に加え、本答申書が指摘するような「法律扶助相談の資力要件を満たさない、中間所得者層に対しての司法アクセスの障害」があったとしても、貴センターが情報提供業務を迅速かつ的確に行うことによって、解消することが十分出来るものと言わなければならない。
- ④ 他方、仮に、貴センターにおいて、資力要件を問わない初期相談が行われるようになった場合、法律相談を希望して初めて貴センターを訪問

した市民に対し、他の機関を紹介するとは考えられないから、市民からの初回法律相談は、事実上貴センターにおいて独占する可能性が極めて高いと言わなければならない。

- ⑤ さらに、「初期相談制度」構想では、「初期相談」を受けた民事法律扶助要件非該当者に関して受任が必要となった場合には、初期相談担当者は、相談者から「直受」受任ができるとされているのであるから、「宣伝→集客→受任→終了」という、事件処理サイクルが貴センター内において自己完結することになると言わざるを得ない。
- ⑥ 上記によってもたらされるのは、貴センター（及び貴センター登録弁護士・司法書士等）による新規民事事件受任の寡占化であり、これはそれ以外の法律相談システムの排除に他ならない。

4 「初期相談制度」の概要及び効果に対する疑問

(1) 「初期相談制度」の概要に対する重大な疑問

- ① 本答申書による「初期相談制度」とは、概略、（ア）相談者は本邦に居住する法人以外の者全般であること、（イ）予約受付は支援センター（コールセンター及び地方事務所）のみに限定すること（よって、いわゆる「持込相談」は除外される）、（ウ）相談担当者は支援センターと新たに「初期相談登録契約」を締結する必要があること、（エ）相談者への負担（償還）は求めないこと、（オ）初期相談後の流れとして、民事法律扶助要件該当者に対しては、初期相談担当者に事件受任の努力義務を課し、また、民事法律扶助要件非該当者に対しては、弁護士会等のルールに従って「直受」することが出来るというものである。
- ② 上記①の制度が構築された場合の問題点に関しては、すでに3(2)③乃至⑥で述べた通りである。

特に、初期相談担当者が民事法律扶助要件非該当者の事件を「直受」することを容認することは、弁護士が不特定多数の一般市民から事件を受任するためには、貴センターと初期相談登録契約を締結することを事実上強制されることとなると言わざるを得ないのであり、当該制度は、貴センター（及び貴センター登録弁護士・司法書士等）による新規民事事件の相談・受任の独占化をもたらすものと評価せざるを得ない。

なお、事件の直受を巡って、本答申書は、「弁護士会等に事件を紹介し、紹介先で代理人・受託者を斡旋することもできる」等として、貴センターと契約しない弁護士にも事件受任の余地があるかのようにいう。

しかしながら、初期相談を行った担当者が、直受が認められているにも拘らず、敢えて直受せずに弁護士会等に事件を紹介することは、通常

考えられず、全く実効性を欠く議論であると言わなければならない。

(2) 「初期相談」がもたらす効果に対する疑問

本答申書は、初期相談がもたらす効果として、「司法アクセスの抜本的改善」「民事法律扶助の利用促進」「関係機関との有機的な連携構築の促進」「社会コストの削減」「司法サービス利用全体の活性化」等の効果が見込まれるという。

しかし、既に詳細に述べたように、資力要件を撤廃して「初期相談制度」を創設することによっては上記効果は見込まれないだけでなく、予算の制約等のある中で「初期相談制度」を導入した場合には、かえって、より援助が必要とされる民事法律扶助要件該当者の司法アクセスを阻害してしまう虞さえあるのである。

5 「初期相談制度」の実現に向けた貴センターの姿勢等について

(1) 現在の議論状況に対する認識について

- ① 中間答申書等による「資力要件を課さない初期相談構想」に対しては、多くの弁護士会等から、重大な疑問や懸念が表明されてきた。しかしながら、貴センターには、上記意見等に対し、真摯に耳を傾けるという姿勢が乏しいことは、極めて残念である。
- ② 支援法の理念に従えば、まず貴センターが取り組むべき課題は、現在の不完全・不十分な情報提供業務を放置したまま、法改正を行ってまで中間所得者層の法律相談や事件受任を独占的に取り込むことではなく、支援法の枠組みの中で、情報提供業務を充実させ国民の司法ニーズを充足することにある。
- ③ 国税による予算措置が講じられている貴センターが、広告宣伝活動を行うことで一般市民からの法律相談を取り込んでいること、貴センターが取り扱う法律相談件数の増加に対し、各弁護士会の法律相談センターへの法律相談件数が大幅に減少していることは、客観的な事実である。
この状況下において、更に、「初期相談制度」が導入され、貴センターによる法律相談の独占化がより進行した場合には、今後弁護士の登録人数が激増してゆく中で、特別の事件受給ルートをもたない多くの新規登録・若手弁護士らにとっては、一般市民からの法律相談を独占的に取り扱うだけでなく、民事扶助対象外の事件の直受さえ可能となる貴センターへの依存度を深めていくことは明らかである。
- ④ 本答申書では、弁護士自治が侵害されることはない理由として、支援法が、契約弁護士は職務に関する独立性を有することを規定していることや独立性確保のための審査委員会制度を定めていることを挙げる。

しかしながら、上記③の状況下において、貴センターへの依存度を高めた契約弁護士が、毅然として、貴センターに対し、職務の独立性を維持し続けられるかは疑問がないとは言えないことに加え、審査委員会制度の委員構成から見て独立性確保の制度足りえていないとは言えないし、さらにその活動状況等についての十分な情報開示が為されていない現在、制度の実効性を検証することも困難である。

以上によれば、「初期相談制度」を創設した場合の弁護士自治への侵害に対する危惧は、払拭されていないと言わざるを得ない。

(2) 「初期相談制度」の創設に向けて検討すべき課題等について

- ① 貴センターには、「初期相談制度」創設に向けた課題を検討する以前に検討・改善すべき多くの課題があることは既に述べたところである。
- ② 法律相談援助について、現在の法律相談援助のスキームの中で、相談者の希望に沿った実効性のある相談制度が検討されることを、当会は何ら否定するものではない。貴センターは、まず、支援法の枠組みの中で、より効果的で実効性のある相談制度の導入を検討すべきである。

第3 最後に

- (1) 当会は、2010年11月10日付意見書及び2011年2月16日付意見書において、貴センターによる初期相談構想は、貴センターによる「巨大な法律事務所」を創設することを目指すものであると指摘した。
- (2) 今回、本PTが作成した本答申書は、上記姿勢がより一層顕著となったものであって、容認することが出来ない。
- (3) 貴センターの業務は、法律相談や代理援助等の実務を担当する弁護士会、弁護士等の理解と協力なしには遂行することが出来ないことは明らかである。貴センターは、弁護士会等から寄せられた多くの意見に真摯に耳を傾け、直ちに、「初期相談制度」の創設を断念すると共に、その本来業務である情報提供業務等の充実・拡充を図ることに専念すべきである。

以上