

# 日本型法律扶助事業

福 山 達 夫

## 1 問題の基本的視点

日本の法律扶助の全般像については、三ヶ月章先生古稀祝賀論文集、それに続き日本弁護士連合会の機関誌「自由と正義」に、先に書かせて貰った<sup>1)</sup>。しかし、歳月は流るるが如しというが、それからまたたく間に2年近くの月日が経ってしまった。そこで今回はその後の進展ぶりや、あるいは逆に、その阻害要因となっているもの等に絞ってコメントを加えてみることにしたい。

もとより、問題領域の基本的視点、その対象といったものは、飽くまでも「日本の法律扶助」ということに限定し、いわゆるリーガル・エイドやリーガル・サービス、またはドイツの訴訟費用援助法、助言援助法、さらには権利保護保険ないしは訴訟費用保険(Rechtsschutzversicherung)の諸外国の制度、あるいは保険との比較は、現時点では行わない。その最大の理由は、わが国の法律扶助事業の取り組み方が、基本的に大きく立ち遅れており、国庫補助金が増えているとはいっても、諸外国とくらべて遥かに低いのであり、彼我の格差一つ取り上げても、にわかには信じがたい程の落差なのである<sup>2)</sup>。いくら日本人一般の訴訟を好まない性格とか、裁判所という役所に対する潜在的な遠慮の気持ち、弁護士等との日常生活における非密着性等をあげてみても、果たして我々の何割の人々が現状のままで良いと納得するであろうか。それ故に、こういった問題についても勿論、比較法的考察が不可欠であることはいうまでもない。しかし、そういう学問的掘り下げの以前に、何故に日本だけが、こうまでも一人だけ取り残されてしまったのかを、まず詳しく吟味してみなければ無意味であろう。そもそのスタートラインをどこに敷けばよいのかすらが、始まるまい。また、そうしてこそ言うまでもなく、今までの法律扶助を再検討することが、次の時代の新たな組織の構築へと必然的に結びつくことになるのであると信ずる。そして、さらには、この「法律扶助事業」といってもそこに共通の認識がある訳でもない。そこも埋めてゆかねばならぬのである。

元来、私的紛争は究極的には裁判所へ行き着くものである。無論、そこに行き着く以前に、中には弁護士と個人的に相談する人もあるであろうし、又、今日では多くの裁判外の紛争処理機関が相当程度に備わってきているのも事実である。例えば、公害、建設、消費生活等に関するもの、交通事故紛争処理センター、さらにはADRも論議的のようになってから、すでに久しい。これを裏面から、巨視的にその様子を眺めてみるならば日本特有の事情が糸を引いているのも見逃せない事実である。物的な面での、下級審、とくに地裁支部、簡易裁の量的な不足、そして人的な面での法曹三者の絶対数の不足が、深い影を投げかけているのは誰しも否めないところである。当面、それはさておくことにしても、法的なこうした紛争は、憲法上の権利の立場で、「裁判を受ける権利」として保証されていることとマッチしない。図式的に示せば片方の

1) 三ヶ月章先生古稀祝賀論文集『民事手続法学の革新』(上)「法律扶助の明日を目指して」、および自由と正義42巻12号「日本の法律扶助の展望」。

2) 別図1参照。

端にダイヤモンドがあり、もう一方の反対側の端にサプライがあり、両者をつなぐのが法的なニーズということになる。しかしながらこの法的ニーズを正確にとらえるのは、言うまでもなく容易ではない。それでも無料法律相談を行えば、種々雑多な内容の問題で、実に多くの人々がくるし、もっと早くなぜ来なかったのか、事件をどうして法律の専門家ではない人に任せてしまったのかと、残念な思いをすることが、再三再四である。また、ことに弁護士の大都会集中の反対形相として、地方の小都市では弁護士が皆無という所が、いくらでもある。しかも、一定の専門的知識を有し、登記・供託事務と裁判事務を業務とする司法書士の方は、まず比較的、仕事の性質上、全面的に大体、うまい具合に散らばっておる。それゆえ、ことに弁護士のいない土地では、今後こういった職種の人々の知恵を役立てることも肝要となろう<sup>3)</sup>。しかし、現行法上、地裁以上は訴訟代理人の資格は認められていない。従って地方のこういった所に住む人々の多くは、法的なザルの目からこぼれ落ちてしまわざるを得ない。少なくともそう気軽には適切な助言、対応策はとれない訳である。

ところで、一般論としていえば、次の点は、皆、異口同音に認めるところであると思う。例えば、交通事故、労災事故、サラ金・信販事件、消費者破産事件、土地建物の紛争、家庭内の不平等々、争いの種は、枚挙にいとまがない。それゆえ、これまた当然の如く、そこにはこれらの紛争の解決を望む声を聞き取ることができる。しかしながら、先ほど述べたように肝心の弁護士がいない、ないしは探し出すのが非常に困難である。加えて、頼んだ場合いくら費用が掛かるのか、将又、第一に金銭が手元にない、といった光景が、すぐ頭に浮かんで来るのであろう。

一般人が法律的な紛争に巻き込まれた場合、又は巻き込まれそうになった場合、それに対して的確な専門的助言又は活動を施す手段として、更には、大戦後のわが国の一大支配概念となった「法の支配」(Rule of law) とのかかわりあい<sup>4)</sup>、大上段に構えると、憲法32条、11条、14条、25条等の諸規定とも関連して、最終的には裁判というものを念頭におかねばならぬ筈である。そして、そこでは必然的に在野法曹としての弁護士の存在は、必要不可欠となつてざるを得ない<sup>5)</sup>。

3) 司法書士の現情および弁護士職との関係については、兼子・竹下「裁判法(新版)(1992)」有斐閣307頁、309頁および337頁参照。東京、大阪の二大都市圏に8,000人以上が集中し(六本「法曹人口の現状と問題点」ジュリ825号45頁)、これに反し地方の中小都市にある地裁2号支部は、その内、実に72庁(45.7%)が弁護士が皆無、又わずかに一人の支部は32庁(20.4%)であるという(最高裁判事務総局・地裁及び家裁の適正配置について23頁)。

4) 今年四月に出た日弁連と法律扶助協会の共同による「法律扶助法資料」の中でも、まず扶助運動の基本的理念の中核に『法の支配』をすえることが、高らかに謳われている(憲法11条、97条、31条、81条等、もちろん、これらを具体的に守るためには、国民の不断的努力と責務でもあることが不可欠となる)。故に、こうして「改革原理として働くべき憲法」は、内容的にも安定した担保を得ることになるものと信ずる。

5) 久保哲夫「週刊法律新聞」平成5年6月11日、論説、「国民のために法律扶助法へ」は、腰をすえた検討を強く主張している。

別図1

現在、十数カ国で法律扶助に関する立法がなされているが、そのうち主な国と日本との比較は下記の通りである（1991年度）。

国	イギリス	アメリカ	ドイツ	フランス	韓国	日本
根拠法(現行)	1988 法律扶助法	1974 法律サービス 協会法	1980 訴訟費用援助法 1980 助言援助法	1991 法律647号	1986 法律救助法	なし
実施機関	法律扶助委員会	法律サービス協会	裁判所	法律扶助評議会	法律救助公団	法律扶助協会
実施内容および規模	民事法律扶助 337,301件 法的助言・援助 1,230,402件 代理の援助 67,505件 当番弁護士 174,491件 刑事扶助 477,170件	民事援助 約1,400,000件 (1990)	裁判援助 384,887件 (1988) 助言援助 188,828件	訴訟援助 241,603件	援助処理 21,002件 法律相談 262,832件	訴訟援助 4,896件 法律相談 37,028件
支出額合計	2300億円	646億円(1990)	355億円(1988)	100億円	7億円(1922)	12億円(事業費)
国庫の負担	1900億円	409億円(1990)	355億円(1988) (但し、利用者に 負担金有)	100億円	6億5千万円 (1992)	1億3849万円
人口	5471万人	2億4998万人	6230万人	5655万人	4321万人	1億2361万人
あたり国民一人あたり国費	3473円	164円	570円	177円	15円	1円

(法律扶助協会事務局調べ)

なお、世界全般の動きを知るには、「世界の法律扶助」OUTLINE OF THE MAJOR LEGAL AND SYSTEMS IN THE WORLD 法律扶助協会(1991)、「英国・ドイツの法律扶助」欧州法律扶助視察報告・法律扶助協会(1992)、「リーガル・エイドの基本問題」第一法規(1992)がある。

## 2 わか国の対応策全般

まず、わが国で第一に挙げるべきものとして、いわゆる裁判費用の全領域をくまなく吸い上げるべく予定しているのは、法律扶助協会の「法律扶助」もしくは「裁判費用の立替」においては他にない。このほか、いくつかの地方自治体では、これに類するものを有している箇所もあるにはあるが、国民全般を視野にいたした点ではないので、有効射程には自ずと制限があろう。そうはいつても、一応こうした地方自治体が法律の面でも、援助の手を差し延べてきたということ、それ自体は、誰も異論をさしはさむことはありえまい<sup>6)</sup>。地方自治体が、たとえ限られた一定範囲の住民であれ、法的に援助の手を差し出すということは、本稿で意図している幅広い法律援助像と決して矛盾するものではないし、むしろ、より多くの人々へ救いの手を延べるという点で、網の目を細かくする作業として、そういった地方自治体の努力は高く評価すべきものであろう。

その次に、民事訴訟法典の中にも、その118条以下、124条までに訴訟法上の救助の規定がある。とはいえ、こちらは、もっぱら訴訟費用のみを念頭に置いている。このような訴訟にかかる費用のうちの一部を、しかも、もし、訴訟費用を支払う資力がない者で、なおかつ、勝訴の見込がなきに非ざる時に限って、いわゆる資金を一時的に、しかも審級ごとに立て替えてくれるに過ぎない性質のものである(民事訴訟法118条、119条、120条等。以下民訴の時は、条文数のみを引く)<sup>7)</sup>。その上、費用の残部とはいえ、訴訟で重要な役割を果たす、弁護士費用は含まれていない。こうした姿勢自体は、立法時における弁護士強制主義を採用しなかった態度からすれば、うなずけないこともない。当事者は、たとえ、最高裁であろうとも本人で対処できる。従って、その論理とパラレルに訴訟費用には入らないと考えたからである。その上に、国の予算で動く司法機関に、弁護士費用まで当然に入れよ、と要求することは、もはや明らかに解釈論の枠を超えた議論としか言いようがあるまい。それゆえ、現行の訴訟上の救助に、今直ちにあまり多くを望むのは土台、無理というものであろう。角度を代えて言うならば、立法論の次元で論ずべき筋合いのものである。

このほか、国選弁護(憲法37条3項後段、刑事訴訟法36条~38条)、それと若干ここで論ずる法律扶助とは、毛色が異なるかもしれぬとは思われるが、必要的弁護(刑事訴訟法289条)が、刑事被告人の権利を守るための手段として用意されている。

ところで法律扶助の受け付けは、全国の扶助協会の支部で行っている<sup>8)</sup>。そこで相談した結果、その者の窮状として(1)自分では裁判の費用を捻出できないこと、(2)しかも訴訟をすれば勝つ見込があること、の要件を一応満たせば法律扶助が付与される。この要件そのものは、先ほどの訴訟法上の救助と、ほぼ同一であるが、実際の運用にあたっては、資金の許す限りにおいてを旨としており、大まかな取らえ方をしており、また事情に従っては、原告、被告等の双方に扶助を与えるのは、118条の場合と同一である。ただし、こちらの法律扶助の方が、決定的に憲法32条等との関係からいつても、手厚い保護手段といえる点は、何といても弁護士費用が加えられている点である。換言すれば、この制度の特色は、最も費用の中で重きを占める、

6) 福山・前掲三ヶ月章先生古稀祝賀論文集(上)290頁註(2)。なお、昨年の第一回法律扶助の日記念日の講演で、鈴木東京都知事が東京においても、同様の方向であることを力説していたのが印象的であった。

7) 菊井・村松「金訂(追補版)民事訴訟法」(1984)日本評論社621頁以下、兼子(松浦・新堂・竹下)「条解民事訴訟法」(1986)弘文堂292頁以下、齋藤・小室・西村・林屋「注解民事訴訟法(第2版)」(1992)第一法規199頁以下、新堂・鈴木・竹下「注釈民事訴訟法(2)」(1992)有斐閣581頁以下。

8) 別図2参照。

弁護士費用を初めからカバーしてあることに眼目がある。即ち、立替費用として、扶助が決定されると、以下の費用が立て替えられることになる。①訴訟費用 ②弁護士着手金 ③弁護士報酬金（ただし、これは事件終結後に立て替えられる）④保全処分等に要する保証金、の四種であり、この法律扶助が決定された翌月から、分割払いの方式で返してゆく。しかも、後で述べるように生活保護を受給しているといった特別の事情があり、返還に困って難しい時には、それに応じた手続が用意されている。なお、各支部の受け付けには、法律扶助申込書が用意しており、申し込みする場合には、具体的な事件の関連書類、印鑑、住民票、収入等の資力を証明するものを準備しておく必要がある点、あらかじめ利用しようとする人々は注意しておかねばなるまい<sup>9)</sup>。

こうした審査基準をパスすると、まず通常の場合は具体的な弁護士が選任される。そして、この弁護士が決まった時点で、その者に訴え等に要する手数料については、まず先ほどの訴訟上の救助を、利用するのが通常である。扶助制度の建前上、これで少なくとも第一次的には国の責任分担として、この部分は解決して貰うことが期待されている<sup>10)</sup>。従って、訴訟上の救助と法律扶助は、その限りでは一応の連係・連動した制度とも言い得る。もっとも、個々の裁判官が決めることであって、最終的に100%常にこの訴訟上の救助が通るとは限らない。その場合には、35万円程度を上限として、貼用額を追加して立て替える処置を取っている。

以上が、現行の法律扶助の大まかな現実の姿である。しかし、この下で実際に矢面に立って働くのは、言わずと知れた弁護士である。彼らの側にたつて、現行の制度を眺めた場合そこに浮かび上がってくる、いわゆる「法律扶助の理想像」あるべき法律扶助とは、一体いかなるものなのかを追求してみることにしよう。その際、繰り返すまでもなく、出発点となるのは、まずもって憲法32条である。この規定を受けて、日常生活を営むのに際し、私法的な形態の紛争は裁判所によって担保されるという形式で、すべての国民に保障されているのである。しかし、無料で裁判所を利用できる国は存在しない。また、観念的に無料化が、たとえ可能だとしても、そこから逆に濫訴とか、裁判所サイドのサービス低下等の多くの弊害が生ずることは、避けられまい。やはり、裁判所という国家的設備を使用するに際しても、いくばくかの代価を利用者に負担して貰うのが、筋というものであろう。それが、納付しなければならない訴訟費用や弁護士の費用等を含めた、いわゆる裁判費用の全体枠というものである。特に、現代の複雑多岐にわたる社会生活の中で、訴訟もまた、到底単独で行い得ないのが通常、いな、ほとんどを占めるであろう。ところが、経済的な理由から、そうした費用を調達できない人々には、先程の憲法上の規定も単なる歌い文句に過ぎないことになる。裁判による権利救済も実質において閉

9) 別図3, 4 参照。

10) 近年の訴訟上の救助の実績

	簡易裁	地裁	(控訴)	高裁	(上告)
平成元年 (1989)	48	789	1	31	0
平成二年 (1990)	44	738	1	34	0
平成三年 (1991)	40	676	0	35	1

(司法統計年報・民事行政編, 最高裁事務総局より)

これ以前の概要は、法務省訟務局内訟務研究会編「訴訟救助決定例及び集計・分析結果集」(平3) テイハン出版, を参照。

じられ、反面そこに、三百代言、高利貸し、取り立て屋、暴力団の民事介入等の暗躍する場所を与えてしまう。こういった司法制度に反する不合理を除去し、武器対等 (Waffengleichheit) の原則より、当事者の経済力に左右されることなく、真に全ての人が法律上の権利を実現するように、公的な資金によって援助し得る制度が、すなわち法律扶助というものの理想像といえよう。そして、それは従来わが国では、主として民事の面のみを指すかのようにややもすると解されてきたが、そのように解釈する必要のないことも、多言を要すまい<sup>11)</sup>。

ところで、この数年わが国においても刑事の分野でも被疑者のときから援助が強く指摘されてきたが、これは既に法律扶助の中に入れられるようになってきた。さらに訴訟、裁判といった枠付けをかぶせることも、弁護士の職域との関係で疑問視されてきたものであった。例えば、当事者間のゴタゴタが全て裁判所へ持ち込まれるとは限らず、示談で丸く納めることも、時間・費用の面で得策であるし、また交通事故、労働災害といったものの損害認定は民間又は行政機関を通して行われることが多いのであるが、それらの際、弁護士の側面的な援助は何よりも非常に心強いものとなろう。そして、このように扶助制度の俯瞰図の裾野を広げると、結局、弁護士の業務一般とほぼ一致することになる。逆に言えば、法律相談も極めて当然のごとく取り入れられてしかるべきものである。弁護士の数居が高く、事があり次第その扉をたたくということ自体、われわれの周囲を見渡しても、余り多いとは言いがたい。しかし、それはニーズの絶対的不足を物語っているのではないと思う。どこに行けば良いのか、あるいはどう相談すればよいのか、また、いくらお金が必要なのか、まず出口のところこういった多くの人々はいわば、無知同然なのである、と考えるべきではなからうか。かくして、逆に掘れば、いたるところに潜在的なニーズは転がっているものであり、それが今日まで正面切って取り上げられなかったと見るのが正直のところであらう。

---

11) 同じくわが国では民事の一部として扱われるが、行政も同じである。ただし、現状では、行政事件にいたっては、法律扶助の統計もないくらい少ないのが実情である。

## 別図2

全国法律扶助協会の所在地は、次のとおりである。

法律扶助協会本部 〒100 東京都千代田区霞が関1-1-1

日本弁護士連合会館内

☎ (03)3581-6941 (代表)

FAX (03)3581-6943

〔本部、東京都支部、新宿法律援助センター、  
多摩法律センター以外の支部は各弁護士会。〕

●支部一覧 ※新宿法律援助センターは、平成5年4月1日相談開始。

北海道		栃木県支部 ☎0286-22-2008	中国	
札幌支部 ☎011-281-2428	〒060 札幌市中央区北一条西10-1-7	〒320 宇都宮市小幡2-7-13	広島県支部 ☎082-228-0230	
第百生命札幌第二ビル7階		群馬県支部 ☎0272-33-4804	〒730 広島市中区上八丁堀2-66	
函館支部 ☎0138-41-0232	〒040 函館市上新川町1-8	〒371 前橋市大手町3-6-6	山口県支部 ☎0839-22-0087	
旭川支部 ☎0166-51-9527	〒070 旭川市花咲町4丁目	静岡県支部 ☎054-252-0008	〒753 山口市駅通り1-6-1	
釧路支部 ☎0154-41-0214	〒085 釧路市柏木町4-7	〒420 静岡市追手町10-80	岡山県支部 ☎0862-23-4401	
東 北		山梨県支部 ☎0552-35-7202	〒700 岡山市南方1-8-29	
仙台支部 ☎022-223-1061	〒980 仙台市青葉区一番町1-17-20	〒400 甲府市中央1-10-7	鳥取市支部 ☎0857-22-2171	
ランドメゾン片平3F		長野県支部 ☎0262-32-2104	〒680 鳥取市東町2-223	
福島県支部 ☎0245-34-2334	〒960 福島市花園町5-45	〒380 長野市旭町1108	高根県支部 ☎0852-21-3225	
山形県支部 ☎0236-22-2234	〒990 山形市旅籠町2-4-22	新潟県支部 ☎025-222-3765	〒690 松江市母衣町68	
岩手県支部 ☎0196-51-5095	〒020 盛岡市内丸9-1	中 部		
秋田県支部 ☎0188-62-3770	〒010 秋田市山王7-1-1	愛知県支部 ☎052-221-7096	香川県支部 ☎0878-22-3693	
青森県支部 ☎0177-77-7285	〒030 青森市長島1-3-26	〒460 名古屋市中区三の丸1-4-2	〒760 高松市寿町2-3-11高松九田ビル	
関 東		三重県支部 ☎0592-28-2232	徳島県支部 ☎0886-52-5768	
東京都支部 ☎03-3580-2851	日本弁護士連合会館内	〒514 津市中央3番23号	〒770 徳島市徳島町1-5	
新宿法律援助センター ☎03-5350-2851※	〒151 東京都渋谷区代々木2-13-4	岐阜県支部 ☎0582-65-0020	高知県支部 ☎0888-72-0324	
新中央ビル9F		〒500 岐阜市端詰町122	〒780 高知市越前町1-5-7	
多摩法律援助センター ☎0425-26-2851	〒190 立川市柴崎町2-2-23松村ビル5F	福井県支部 ☎0776-23-5255	愛媛県支部 ☎0899-41-6279	
神奈川県支部 ☎045-201-1881	〒231 横浜市中区日本大通り9	〒910 福井市春山1-1-1	〒790 松山市一番町4-1-5一誠ビル5F	
埼玉県支部 ☎048-863-5255	〒336 浦和市高砂4-7-20	石川県支部 ☎0762-21-0242	九 州	
千葉県支部 ☎043-227-8431	〒280 千葉市中央区中央4-11-27	〒920 金沢市丸の内7-2	福岡県支部 ☎092-741-6416	〒810 福岡市中央区城内1-1
茨城県支部 ☎0292-21-3501	〒310 水戸市大町1-1-38	富山県支部 ☎0764-21-4811	佐賀県支部 ☎0952-24-3411	〒840 佐賀市中の小路3-22
		〒939 富山市西田地方町2-9-1	長崎県支部 ☎0958-24-3903	〒850 長崎市万歳町9-26
		近 畿		大分県支部 ☎0975-36-1458
		大阪支部 ☎06-364-1239	〒870 大分市荷揚町7-15	熊本県支部 ☎096-325-0913
		〒530 大阪市北区西天満2-1-2	熊本市京町1-13-11	〒860 熊本市京町1-13-11
		京都支部 ☎075-231-2335	鹿児島県支部 ☎0992-26-3765	〒892 鹿児島市山下町13-47
		〒604 京都市中京富小路丸太町下ル	宮崎県支部 ☎0985-22-2466	〒880 宮崎市旭2-3-13裁判所構内
		兵庫県支部 ☎078-341-7061	沖縄県支部 ☎098-833-5545	〒900 那覇市楚辺1-5-15
		〒650 神戸市中央区橋通1-4-3		
		奈良支部 ☎0742-22-2035		
		〒630 奈良市登大路町5		
		滋賀県支部 ☎0775-22-2013		
		〒520 大津市京町3-1-2		
		和歌山県支部 ☎0734-22-4580		
		〒640 和歌山市二番丁1		

(法律扶助事業案内、平成5)より

別図3 申込書 (この二枚は一枚綴りになっている)

### 法律扶助申込書

扶助番号	
事件名	訴訟額
事件概要	

平成 年 月 日

(法律扶助協会を知ったところ)

1. 県・市・区役所・役場の相談で
2. 裁判所で (家族・その他)
3. 法務局で
4. 法律事務所・弁護士
5. マスコミ (新聞・テレビ・ラジオ)
6. 電話相談で
7. その他 ( )

ふりがな
〒
TEL ( )
明・大・昭 年 月 日 生 (才)

(代理人)

来会の目的	法律相談を受けたい	現在訴訟・調停中の方はご記入下さい
代理人	あり	弁護士名
弁護士	なし	事件名

現住所	〒		TEL ( )		
本籍					
職業	名前	続柄	年齢 (才)	職業	月収 (円)
月収	同居の家族				
家賃	円	円	円	円	円
住宅ローン	円	円	円	円	円
入院治療費	円	円	円	円	円
生活費	円	円	円	円	円
資産	土地	建物	その他	名	名
	m'	m'			
	その他扶養関係にある者				

現住所	TEL	
氏名	(才)	地 ( ) 建物 ( ) その他 ( )
職業	資産	
現住所	(才)	地 ( ) 建物 ( ) その他 ( )
氏名		
職業	資産	

様式(1)

相談欄		
事件名	訴訟額	
事件概要		
年月日	指示及び指導要旨	弁護士名



別図4

扶助申込に対する決定書である。

# 決 定 書

(開始・中間・その他)

扶助番号	
関連番号	

弁護士会推せん  
 弁護士指定  
 弁護士関連受任  
 弁護士持込

**A 第1次審査**

支部

① 事件概要〔普・特〕

依頼者		事件名	
請求額		管轄	裁判所 支部
処理方針	訴訟 調停 その他		
(特記事項)			

② 審査の結果

決 定	扶 助	再調査	保 留	拒 否	そ の 他
		協 会 立 替 額		依 頼 者 負 担 額	備 考
訴 訟 費 用		円		円	訴訟救助申立却下 の場合は印紙代を 追加立替する
着手金 (手数料)		円		円	
保証金・支払保証		円		円	
報 酬 金	事件終了後、審査委員会にて決定				
償 還 方 法 (進 行 中)	・割賦償還 月額 円,平成 年 月 日より ・猶 予 平成 年 月 日まで 又は事件終結まで				
(特記事項)					
.....					
.....					
.....					

以上の通り決定する。 平成 年 月 日

支部審査委員会 長 (印)

**B 第2次審査**

承認・修正・その他

.....
-------

以上の通り決定する。 平成 年 月 日

地区審査委員会 長 (印)

上記の決定を承諾します。 平成 年 月 日

依頼者 (又は代理人) (印)

### 3 現行の法律扶助制度

具体的な数値をつけて、ここでは取り敢えず、今わが国で行われておる法律扶助の実像を紹介しておきたい。即ち、これが問題像の現状と、打開の出発点となるものに外ならぬからである。幸い、この点については、法律扶助協会より出されたばかりの平成4年度(1992年度)事業報告書を、同協会東京支部のご好意により、他より一足早く入手しえたので、それに従い、順を追って見て行くことにしよう<sup>12)</sup>。

#### (1) 法律扶助事業

法律扶助事業のうち、民事法律扶助は、何と云っても現在の制度の中心をなすべきものであるが、まず、この事業については国(法務省)が、昭和33年度から補助を始め、平成4年度ではこの事業に要した直接費(扶助費)の15.1%に当る部分を補助で賄っている。金額で言うなら、扶助総費約9億9,469万円のうち、1億5,025万円を、これに頼った訳である。さらに平成5年度からは、訴訟(裁判)以前の示談交渉や法律相談にまで使えるようになり、結局、扶助費に占める補助金額は、1億8,049万円となったのである。又、保全処分等の保証金についていうならば、協会資金の節約を計画し、より支障なくはかどるよう、昭和58年度から都市銀行とタイアップして、支払証書を裁判所へ差し入れる方式をとり、平成4年度でいうと23支部でこの方式を活用している。今更、言うまでもないことであるが、この補助を受けるためには、資力要件が必要であるし、また、これをクリアした人は月々一万円を原則として返すこと以外には、他は費用の心配はいらない<sup>13)</sup>。

#### (2) 無料法律相談

法律的な問題で頭を悩ます人々に、打ち解けた気軽な気分で相談に乗り、専門的な知識を提供しようとするものである。扶助協会の本部が日本船舶振興会からの補助金を受けて管理し、定期的には全国の42の支部で行っている。このほか、これとは別個に各支部ごとに定期的に行っている所もある。さらには5月3日の憲法記念日、10月1日の法の日記念、さらには平成4年度から法律扶助の日として、1月24日から定められたことと互いに呼応して、法律相談、扶助適格者についての申し込みの受け付けなどが特別に行われたのが注目を引こう。なお補助金額は5,450万円であった。

#### (3) 刑事被疑者弁護援助事業

この事業のそもそもの発端は、日弁連の音頭取りで始められたものである。始められたのは、平成2年度であったが、狙いは、資力に乏しいために、犯罪をおかした嫌疑で警察に逮捕された者が、起訴前の段階で弁護人と相談したいのにもかかわらず、自分ではつけられない場合に対応しようという趣旨で始められた。必ずといって良い程、アメリカ映画のストーリーなどでは登場する、すっかり定着した一場面である。これはしかしながら、わが国ではまだ始まったばかりであり、まさに、本来なら、これから着実に伸びて行くべき筈のものと思われる。平成2年度73件、3年度317件、4年度950件という数値が雄弁に、それを物語っている。必要な資金源となっているのは、日本弁護士連合会、弁護士会の補助金、その他、法律扶助協会へ寄

12) 法律扶助協会東京都支部事務局長の佐川孝志氏による特別のご計らいで平成5年夏発行予定のものを特別に早くお送り頂いた。いつもながらの御好意に対し深甚の謝意を表したい。

13) 福山・前掲三ヶ月古稀祝賀論文集(上)308頁註(28)参照。なお、くわしくは「法律事業要覧」(昭和61)法律扶助協会を、ぜひとも進めたい、ただ、同書は現在改訂中とのことである。また、「改訂法律扶助の手引」(平成3)法務省人権擁護局が非常に有益である。なお、実務上のマニュアルである「審査業務ハンドブック」(平成5)も参照。

せられた寄附金であり、これをもとに各弁護士会が当番制で割り当てている。予算総額は、平成4年度約7,600万円であるが、残念なことにまだ全国津々浦々をカバーするには至っていない。やっと48支部にまで漕ぎ着けたところであるが、さらに拡大できるかどうかは、正直言って苦しいところである<sup>14)</sup>。

#### (4) 少年保護事件付添援助

たとえ犯罪を犯したとしても、ただちに、これを通常の成人と同じ手続で判断することは無理であるし、また好ましくない。同該少年の付添人として、権利を守り、かつ適宜、少年の将来を確保すべく必要な援助を行うよう、昭和47年の最高裁家庭局の要請に従い、翌年度から始められた制度である。一般の刑事弁護とは異なり、あくまで少年個人に希望の芽を摘むことのないように、力点をまず、ここに集中させる必要にあった。それでも何よりも財源の点から、当初は東京、愛知などの一部でのみ行われていたに止まっていた。近年、人権擁護への社会的な気配りも手伝って、少年問題もどのような措置が必要なのかを吟味しつつ適正な援助せねばならぬ点が指摘され、活動も、それに添った形式で行われている。支部の中には一部であるが自治体の補助金を受けているところもあるが、原則として実施を行う支部が必要な資金は調達することとし、本部では1件につき3万円、それも25件を限度として補助することになっている。平成4年度では、40支部で実施された。

#### (5) 中国残留孤児国籍取得支援活動

終戦時の混乱で、自己の意志とかわりなく、中国に残ってしまった孤児に対して、国家が知らん顔をしていてよからう筈がない。自分の命すら守るのが困難な極限状況が正にあったのである。あるいは親を見失い、こうして肉親が判明せぬまま、故国・日本において新たな人生を再出発させようと決意した人々に、家庭裁判所での国籍の確認、戸籍への就籍といった審判手続を法律的サイドから弁護士の手助けを借りようというものである。これは、確認作業一つを取ってもなかなか簡単に行く筈もないし、しかも、終戦時より早くも約50年になんなんとしていることにより、困難さは増すばかりである。ちなみに昭和61年度依頼の総援助件数は806件、その内訳は、国籍確認・就籍678件、とりさげ23件、却下4件である。このうち平成4年度の実績は終結件数92件、国籍確認・就籍86件、とりさげ5件、却下1件であった。なお、この作業自体序々に時間の経過と共に確実に減ってきており、平成5年度は、60件を予定しているに過ぎないという。平成4年度は、事業経費1,000万円、このうち約800万円を日本船舶振興会からの補助金で賄ったとされている。

#### (6) 難民法律援助

昭和58年12月、国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）の委託により開始せられた扶助事業であり、主として日本で難民の確定を求める人のために、申請手続を行うほか、日本に定住したインドシナ難民を対象に必要な法律知識の広く行き渡らせること等を業務としている<sup>15)</sup>。このために使われた資金は、大部分UNHCRより交付された、1,371,950円であった。

14) 6の註(2)で、触れる。これに関連して「被疑者国（公）選弁護制度の実現に向けて」自由と正義44巻7号が様々な問題点を洗い出している。

15) アムネスティ・インターナショナル調査報告書「日本における難民の保護」アムネティ日本支部難民チーム；チーム翻訳（1993）日本評論社は、難民認定と名の国際貢献に、なぜ日本政府は消極的なのであろうかと疑問を投げかけている。なお、これら外国人の基本的な人権の擁護に有益なものとして、「18言語の外国人権ハンドブック — HUMAN RIGHTS HANDBOOK FOR FOREIGNERS IN JAPAN IN 18 LANGUAGES」（1992）明石書店から、大阪弁護士会の手で発行されている。同じく「弁護士による外国人権救済実例」（1993）明石書店、東京弁護士会外国人権救済センター編参照。

こうして難民認定を受けた者の昨年度の実績は、以外と少なく4件であり、残りの6件は結局効を奏しなかった。ただ法律ガイドの方は9回、257人に及んだ。

#### (7) その他の事業・及び調査・研究活動

東京都支部及びいくつかの支部で、外国人労働者法律援助、精神障害者法律援助など、各支部の実績の事情にあわせて、いろいろな活動が行われた。また、それらと並行して調査室を扶助協会の中に設置し、実際に運営が開始される運びとなった。この活動の一環として同時に法律扶助需要調査も行われることとなった。この需要調査と日弁連委員会の合同調査の報告は、平成5年中にまとめられるという。この方面でのいわゆるソフト・ウェアは、前々から望まれていたものであった。ぜひとも日の目をみせて欲しいものである。法務省の司法法制調査部、同じく同省の人権擁護局、日弁連等と共に、主として事務レベルの研究会および法律扶助検討会も、今後をにらんで基礎的な研究会を重ねている。

このように以上を一言でいうなら、やっどこまでできたのか、よくもここまできたなあと、始めの時期と比べて感慨にも似たものを覚える。内容的にも、多種多様なことをやっているのは事実である。この点は立場のいかんを問わず評価せざるをえない積極的な面である。しかし、残念ながら、ことを法律扶助事業の本体とされている、民事訴訟の援助の局面に限定した場合であっても、まだまだそこから外れた人がたくさんいないことはなからう。実に裁判所とは、逆に言えば、一般人にとっては今日でもまず行くこと自体、敬遠される場所なのである。よもや、裁判所の中へ入っただけでも、一般人は通常の冷静さを維持することは、なかなかむずかしいのである。一種の独特の緊張感にさいなまれるのが、極めて普通であろう。こういった人々には、安心し、かつ頼る機関としては、まずもって、また、そのためにこそ法律扶助協会の存在意義が求められるべきなのである。

## 4 法律扶助事業上の諸問題

こと、わが国の法律扶助事業を論ずる際に、何はさておきまず大きくぶち当るのは、冒頭で触れた資金の問題である。しかも、それに取って替るような民間の権利保護保険ないしは訴訟費用保険、といった制度も存在していないのである。従って、まず第一に考えるべき問題は、現行の抜本的解決を図るには、国の補助金を相当程度、思いきって増大させるほかない。諸外国と比べると何かよどんだ下水のような、この扶助事業の目を覆いたくなるような実態は、この点においては他にありえない。従って緊急の課題となっている、最大の難問はこれである。扶助資金（事業資金）と運営資金の慢性的硬直化した不足を解消するためには、これを素通りしては解決すべき道は存在しまいと言える。この国の資金量を増やすことが、結果において全体の事業を円滑にし、又、組織の拡大につながるものであることは、別の機会に指摘した通りである<sup>16)</sup>。とはいえ、このように言ったからといって、国の投入する資金量が一挙に、現在の十倍にも百倍にも飛躍的に増えよう筈はない。根気よく法律扶助の基本的理念を諄々と解き明かすのが、最も大切かつ賢明なことであろう。

そこで現在の組織と運営について、次に若干説明を加えておくことにする<sup>17)</sup>。寄附行為4条によって「正義を確保する」ことを目的に、法律上の扶助を要する者の権利を擁護するため、

16) 福山・前掲三ヶ月古稀祝賀論文集(上)314頁。

17) 法律扶助協会規則集(平成3)および「審査業務ハンドブック」(平成5)を参照。

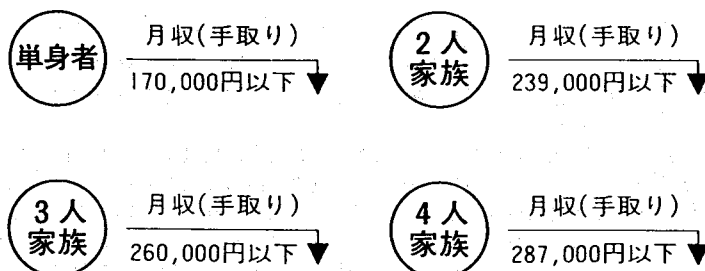
その具体的手段として、①資力の乏しい者に対する訴訟費用等の立替、②弁護士の紹介、③弁護士による法律相談、④民事訴訟の保全処分に関する支払保証、⑤法律扶助に関する調査・研究、⑥法律に関する知識の普及、広報および出版物の刊行、⑦その他、協会の目的達成に必要な事項を積極的に達成することとなっている（寄附行為5条）。それを受けて、現在、協会が行っている諸扶助活動については既に前節で触れた通りである。

その際、協会についての意思決定は理事会を通して行われるが、ただし、この理事会の会長や役員は無報酬であることを忘れてはならぬ点であろう、この下に、地方の組織として全国8個の高等裁判所の管轄に仕切って地区協議会、更にその下に50個の地方裁判所の管轄（このうち、いうまでもなく北海道は4個である）に対応する支部から構成されている。もっとも支部は、ほとんど裁判所の一室を借りている地方弁護士会の片手間程度に、概ね秘書の人が、それも週の特定の日を決めてやっているのが実情である。従って、最も見方によってはキメの細かいサービスの望まれる窓口でさえ、この有様なのである。かくして、専ら弁護士会によって育まれ、その好意におんぶに抱っここの状態で支えられ、義務の中核となる人員の数を取っても、本部と東京都支部を合わせても、わずか20数名という実数なのである。このような人的な面にも資金の絶対投入量の少なさは、わが国の場合一層ぬきんでて目立っていよう。

次に運営の概況であるが、対象が資力の乏しい人であることは、2で書いたが、より具体的に言うならば、次の通りである。この扶助を受けるに適格者となるのは、（イ）生活保護法で定めた要保護者（ロ）訴訟・調停などを行うことにより、その出費で生活に困窮をきたすもの（ハ）これらと同様なもの、である。扶助協会の作った審査規準では、大略のところ月収が4人家族で28万円程度を基準とされている。目下のところ日本人の総収入を5段階に分けて、下から2割の範囲に属する最下位の人々を救済することを目標としている<sup>18)</sup>。

昨年度の統計でいえば、収入がなかった者が約45%、また生活保護法を受けている者は約26%に上った。資力審査は「勝訴の見込み」とともに委員会で総合的に見分けて定められ、扶助の決定ができる。そこで実費を含んだ訴訟費用、着手金といった弁護士に払い渡す額を決めて、実際に弁護士を世話をする段階に入る訳である。もっとも全体量からいえば極めて少数ながら、いわゆる持ち込み事件と呼ばれるものがある。例えば既に申し込み者が、ある弁護士を知っているとかの事情のあるときは、その弁護士に無論、依頼することになる。通常の事件の場合とは異なって、この扶助事件の際に弁護士の受け取れる着手金は、上限が18万円を原則としており、その上、世にいわれる寄附金つきの事件とも呼ばれておるもので、一考を要する点の一つであることは間違いない。

18) 自分で費用が負担できない資力基力は、一応、下の図を基準とする。



以下1人増につき30,000円増（'92年度基準、特に定める大都市ではこれに10%を加えた額）これを上回る場合でも、家賃・住宅ローン・医療費等の出費がある場合は考慮されることとなっている（法律扶助審査基準（平成5））。

事件が終結すると、扶助協会にその旨報告がなされ、事件の結果と比べ合わせて実際の報酬が定められる。この際、経済的に苦しくて支払うことの困難な場合、それも協会が立替払いを行う。特別な場合を除き被扶助者は事件の進行と併行して、月賦で1万円を基準程度とする金額を返還せねばならない。また、普通の場合、事件の終結時には立替金を一括して返還しなければならないことになっている。しかし、その者の具体的事情等を考慮して、償還の例外的処置として、次の三つを設けている。まず、事件の終了時において、めぼしい返済の余力が全て立たぬときには、その金額の返還の猶予をうけることができる。次に終了後、3年を経過したにもかかわらず、生活状態が苦しく、例えば要保護者などを念頭にあげばよいであろうが、その者は最終的には返還を免除される。これと類似の方式で、審査基準の適用を緩めて、生活保護法の適用者である依頼者に限って、一定の要件のもとに即時免除を認めるということになった。これは、平成5年度の補助金の受渡に際し作られた「法律扶助事業費補助金交付要領」及び「法律扶助立替金の償還並びにその猶予及び免除に関する取扱い要領」の改正によるものであるが、従来の線より、更に積極性の感じられる点であろう。そして最後にあげるのが、みなし消滅という方法である。要するに督促手続等も何の効き目もなかったとか、あるいは依頼者が法の規定にのっとって、返還の義務がもはやないと判断された場合に打たれる手段である。このように以上、三つの例外処置が残されていることを忘れてはならぬであろう。

平成4年度中の事件実績の中で特に目を引くのは、何といても多重債務の消費者金融事件を主とする件数の伸びであろう。前年度も第一位を占めていたが、第二位の離婚事件との差は、1,324件と1,302件とわずか22件の差しかなかった。それが新聞・テレビ等で報道せられるように、信販会社をも巻き込んだ形のしかも、かつてのサラ金事件と比べると更に複雑さも一段と増した、一人の人間がクレジットカード利用による四方八方から金を借りて苦境に陥っているという、消費者の姿がここに如実に写し出されている。「消費者は王様なり」との言葉は随分と昔からある。しかし、この反面、返済能力を絶えず頭に入れておかぬと、大量消費で自分自身をがんじがらめに巻きつける、極めて危険な要素を含んだものであることを、我々に計らざるも教えてくれている。なお、付言しておく、どうしても払えない場合、最後の手段としては、自己破産（破産法132条1項）と免責申立て（破産法366条の2の1項）という手段に頼らざるを得ない。けれども免責が認められたとして、同時廃止決定を得ての破産免責の決定には多くの拘束がついている。このことから、決して安易に選ぶべき道でないことはいうまでもない<sup>19)</sup>。

ここで、さらにつけ加えていえば、かつて訴訟の場に殺到した交通戦争と呼ばれた事故を巡っての扶助は、任意保険が広く行き届いた結果、近年では極く少数にしか止まっておらず、昨年度は約4%であった。

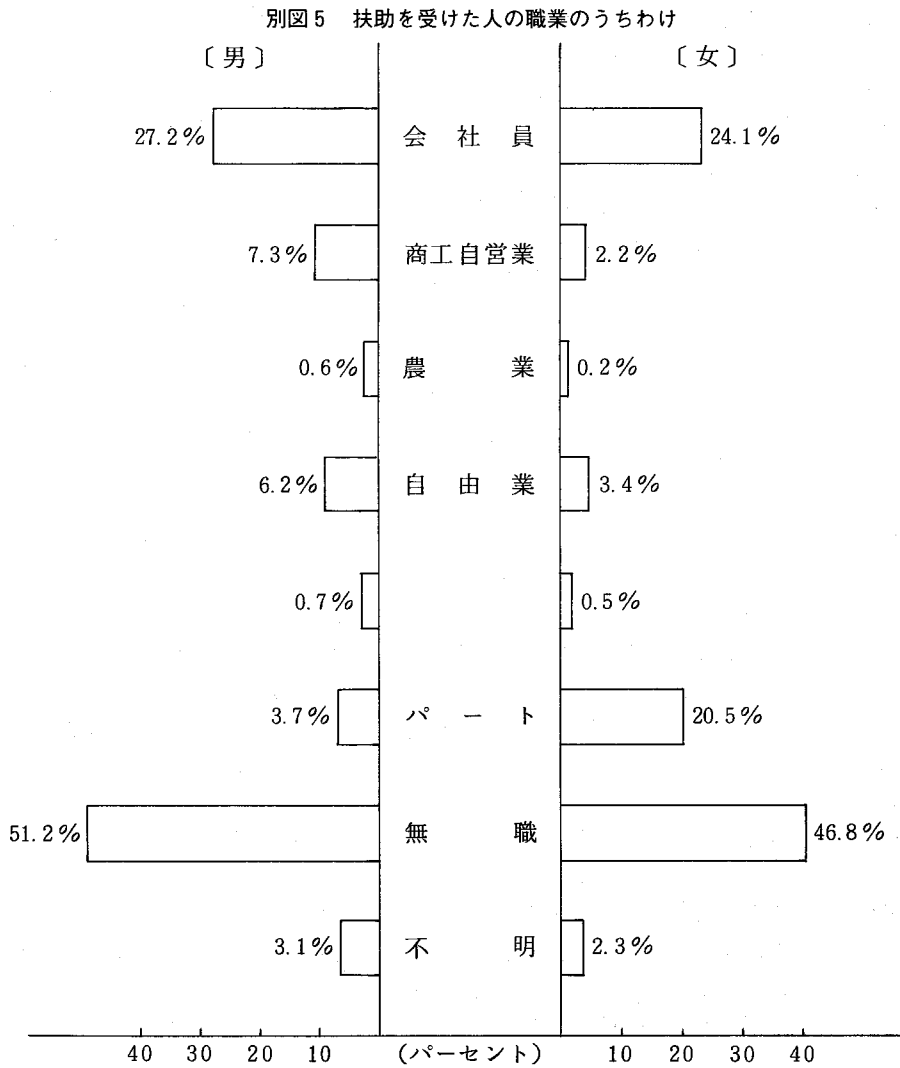
扶助を受けた事件の結末をみてみると、次のようなものである。まず全体の47%が勝訴、22%が和解、14%が調停、6%が示談で、残り2%が調停不調、9%が敗訴ということであった。こうはいうものの、当事者の熱意不足や、弁護士との打ち合わせに姿を見せなかったり等の事

19) 自己破産を申し立て同時廃止決定がなされ、最終的に裁判所が免責決定を下せば、税金や罰金等の例外を除きそれまでの債務の支払義務もなくなるし、資格制限もまたなくなるが、原則として10年間は、再び多額の借金をして自己破産申し立てをしても、もはや免責決定を得ることはできない（破産法366条の9、4号）。さらに、銀行、信金、サラ金からの融資やクレジット会社からのカードの発行も、事実上、できなくなる。というのは破産宣告を受けることは、信用情報機関によって、ブラック情報、ブラックリストに登録され、その期間は、5～7年ぐらいで、少くともこの期間は、まず一銭も貸してはくれない。従って経済的、社会的信用は失い、日常生活や取引を含め、結局自己の生活を非常に厳しく管理してゆかねばならぬこととなる。

情で結果の不明な取り下げ、扶助打ち切りは除いてあり、せっかくまわりが努力しているのに、何とも気心の知れぬ者もあるものかと、半分あっけにとられてしまう残念な点である。

ともあれ、被扶助者に何等の形でプラスに作用したと考えられるのが、全体の90%近い数も占めているのは大いに誇りとして良いであろう。これら被扶助者の職業別という点でみると、男性の実に51.2%、女性の46.8%が無職であった。次に多いのが会社員で、男性27.2%、女性24.1%を占めていた。また、女性にはパートというのが20.5%も示しているのが、興味をひこう。その他は、自営業、農業、自由業、学生等であった<sup>20)</sup>。

このほか、無料法律相談、刑事被疑者弁護の援護、巡回ガイド等、触れねばならぬ問題も多々あるが話題を次に移すこととする。



(平成4年度(1992年)事業報告書より)

20) 別図5。

## 5 今後の法律扶助事業の課題

憲法上の規定である「裁判を受ける権利」とは、国民の誰もが資力の有無に関係なく、必要な時にいつでも、裁判所の門をくぐることを可能とすることである。

それと同時に困った時には、弁護士在所へ行って相談できる制度的な裏付けも当然なくてはならない。そうでないことには、弁護士を自分の側につけられるのは、富める者のみで、結果的に実際に損害を受けたり、もしくは実体法上いくら権利を有していても、所詮、画餅にしか過ぎなくなる。

また、いうまでもないことであるが、釈明権(127条)あるいは釈明処分(131条)があるとはいっても、対等な当事者を大前提とする訴訟法の基本的枠組みを捨て去ることはできない(37条参照)。そもそも、この釈明権あるいは釈明処分は、ドイツのように弁護士強制主義下で両当事者に弁護士がついているところで機能しているのであって、決して法律扶助を否定する理由とはならぬ。むしろ、弁護士がついていてこそ、こういった訴訟上の処置も、もてる力を充分遺憾なく発揮できているのである。従って、この制度と何等矛盾するものではないし、また一向に妨げになるものでないことは言うを待たぬ。これは、法律扶助とは完全にレベルの違う、いわゆる純粹の民事訴訟法の理論の一つ協同主義(Kooperationsmaxime)の問題である。かくて、極論すれば裁判所は金のある者にとって、有利にしか働かぬ場となりかねない。わが国では、法律扶助全体に対する共通の理解が全くといって良い位、長いこと顧みられなかった。そうした中で少ない人数の民間団体まかせの態度へ対する風当たりが、この2、3年の間に強くなってきたのは、言うまでもない。そして法務省の補助金も増えてきたのも、まぎれもない事実である。しかしながら、冒頭で記したように、その台所は、なおまだまだお寒い限りなのである。現在の法律扶助制度の課題は一にも二にも、事業資金(扶助資金)と運営資金の大幅な改善をおいてはない。現在、運営に当たっている扶助協会も、もし十分な資金が投入されたなら、無論くらがえをまぬがれないであろう。それなりに応じた大掛かりな組織の編成も避けられまいこと当然である。土台、今のような少人数で賄っていればよい、との考え自体、改めなければならぬ筈である。このような点に配慮しつつ、当面の法律扶助事業を見てゆきたい。この現在の扶助協会を改正してゆくということは今、直ちにイギリス式の高度の法律扶助を採用せよと主張することではない。国情にあった方式というものが当然、大前提になるものである。ただし、それにしてもわが国の場合は、一人ずば抜けて桁外れの低さに、あえいでいる姿があまりにもひどい。外国と比べた場合の一大特徴でもあるので、それを少しでも現代国家らしく改めようというものである。

### 日本型法律扶助事業の模索

扶助制度を今、抜本的に改正せねばならぬ必要性がある点は、誰も認めざるをえない点であろうが、それは先に述べたとおり、取りも直さず飽くまで日本型の法律扶助事業の策定ということになる。この作業に当たっては、最低限、次の4つの点を取り敢えず基本的視点となると思われる。ここで順を追って瞥見してみよう<sup>21)</sup>。

21) 詳しくは、法律扶助事業資料②法律扶助法案資料(平成5年)を参照。



### (イ) 扶助制度の基本像

いうまでもなく、すべての制度には、それを支えている理念というものがある。法律扶助の場合、現在の複雑多様化した生活の法律面においては、弁護士は、あたかも医療の分野に医師が不可欠なのと同じように、絶対に必要な筈である。そしてその必要な度合いは、裁判前、裁判後を問わない。同様に事業内容においては、単なる訴訟援助に止まらず、金のない人々が必要とする民事事件（行政事件も無論含む）、刑事事件等、法律全般を予定して勿論であろう。彼等の守備範囲は、究めて広いことから当然の帰結である。在野の法曹として、あらゆる部門を予定して司法試験も裁判官、検察官と共に一本化している根本的意味は、ここにもその一端はあるはずである。また、われわれの権利を行使する際、実際上は行政官庁を相手にすることが多いのも枚挙に遑がない。要は、こと、権利に関するものである限り、在野からそれを鋭く監視するのは、まず、弁護士に課せられた社会的責務なのである（弁護士法第1条、2条）。だが、経済的、社会的等、様々の理由から、そしてわが国での特有の事情たる弁護士の大都市近辺の偏在により、法的に無知である人を救うことは事実上、不可能なことが多い。こういった人々を放っておくことは、一方において国民の権利に目をつぶることである。それは何よりも国の責務である。憲法32条、25条、14条等を見ても明らかなおりである。それゆえ、真に国民の自由と正義を確立すべき意味からも、国家はこれらの人々の声に耳を傾け、具体的な実行に一刻も早く移るべきなのである。これが即ち、わが法律の基本理念たる出発点なのであると考える。

### (ロ) 公的資金の裏付け

法律扶助がわが国において始まったのは、もうかれこれ40年以上の昔の事である<sup>22)</sup>。初めは、日本弁護士連合会が首唱者となって、財団法人としての扶助協会を作ったのに始まる。この当時は、なによりも期待していた国民全体からの寄付金等が集まらず、空振り状態で極めて低調な滑り出しで始まった。こうした、どうしようもない事業資金の不足のため、昭和33年から国（法務省）の国庫補助金を受けるようになった。この補助金を受け入れるに際し、日弁連の中には色々な議論もあったと聞かすが、昨年度平成4年度では、1億5,000万円に達している。ところが3で記した如く、並列的に各種の事業をしておるが、それでも事業費額の合計は11億8,300万円、年間支出総額は17億8,100万円であった<sup>23)</sup>。しかも、この年以降は若干緩和されたというものの、本体は民事法律扶助の事業に限られているため、結果として平成3年度の民事法律扶助支出総額8億8,700万円のうち、国庫補助金はわずかに、14.3%の範囲しか占めるに過ぎなかった。残りは元来償還金たる国庫補助金の累積分、6億2,000万円（これは、いうまでもなく償還金たる性質のものである）を投入しても、結果的には1億5,800万円足りなかった。とどのつまり法律扶助協会の得る一般の寄附、受任弁護士の寄附、刑事贖罪寄附、基金への寄附等の自主財源を、国庫補助の対象外とされる費目と共に割当てている状況である。このほか、地方公共団体、弁護士会等の寄附は勿論、扶助事業費、運営費に全部これを当てている。こうして法律扶助協会自体の財政状態は、いわば風前の灯のように心もとない。弁護士もこうした窮状をみかねてもともと扶助事件は、低額に頭打ちの報酬のところへ更に貰った報酬の一部寄附するなどして、側面的にバックアップしてきてはいる。果たしてこれで良いのであろうか。このようなコスト・ベネフィットの問題まで目を向けずにいたのでは、事態はますます

22) 岸盛一「法律扶助協会設立の経緯」法律扶助の歴史と展望・第一法規（1982）28頁以下にくわしい。

23) ただし、ここに掲げる数字は、平成3年度の数字である。

平成4年度の数字は、まだ公表されていない（法律扶助法案資料）。

肥大化するばかりではなかろうか。個人的な努力と国が運営する本来の制度としては、全く別物である。そして何よりも、個人的な力には自ずと限界があるといわざるを得まい。現状のまま進めば遅かれ早かれわが国の扶助事業は、破れほころびてしまうこと、火を見るよりも明らかであろう。近年の多重債務者事件、刑事被疑者弁護事業、どれをとっても手を広げてゆこうとすると、たちまち先立つものが底をつく、といった公式が頭をもたげるのである。

#### (ハ) 運営主体

今まで法律扶助の事業の主体—現行の財団法人そのもの—である点にも、当然の如く目を向けなくてはならざるを得まい。もし、法律扶助の理念といったもの、それから抜本的な資金量の増大といったものを想定してゆくなら、その受け皿となる態勢も到底、今のままではもはややってゆけない。資金量だけにおいて貧弱なのではなくして、制度の在り方自体もこれまた貧弱極まりないのである。極端な言い方をしてしまうと、わが国には、法律扶助制度はあるにはあるが、とてもとても人様の前には、出せたものではないというのが正直のところであろう。新聞・テレビでは、よく外圧として日本の黒字減らしの努力がたりぬとか、ジャパン・パッシングとか悪口をたたかれている<sup>24)</sup>。けれども、その同じ日本は司法的側面から眺めると、いわゆる発展途上国と大差ない姿をさらけ出すのである。それであるから、端的に言って足りない運営資金、事業資金を国あるいは地方公共団体などにも、どうしても仰がねばなるまい。だからといって、これらの出資者の意見や、その構成分子の天下り先にならぬような工夫をもちせねばなるまい。何と言っても法律扶助は貧しい人々、一般を対象としたサービス業務なのである。故に、その構成員は今とは、比喩物にならぬ程に大きな広がりをもったものでなければなるまい。従って、組織自体も変わる事は自前のことであろう。いふならば、法律の面で広いサービスといったものを、他の国の例を見ても判るように予想している訳である。国民法律保険といったものも良いであろうか。こういった広がりを持ったものとなると、その意思決定に加わる者も資金提供先となる国（特に法務省）、地方公共団体に限らず、少なくともこれ以外にもサービスの利用者である一般人、そして業務に携わる弁護士及び、その集合体である弁護士会等といったものを予想せねばなるまい。言うまでもなく、学識経験者の声も正しく反映するよう、これらの者も加えることは是非ともせねばなるまい。博く之を学び、審らかに之を問い、慎んで之を思い、明らかに之を弁じ、篤く己れを行うとの「中庸」の言葉、そのものと正にいえよう。

とにもかくにも、今のままでは動きが取れぬのであり、そのためにも組織の拡充は強化のもう一本の柱である。もとより今すぐにこのような、体勢作りは無理としても、早晚、取り組まねばならぬであろう。この動きの根底には国民の声、いふならば司法が今国民に果たすべき役割との間で正に国民的な土台として、声を結集させてもってゆくのが本来の筋道というべきではなかろうか。裁判の場で実際に働くのは、弁護士である。しかし、在野法曹である弁護士が法律扶助の組織形式を換えても、職務の根本基準とすべきもの、あるいは弁護士自治といったものを無論阻害することにはなるまい。要は、通常の業務を受けられることの保障を完全に制度的に後援・支持する点が、出発の基本だった筈である。

#### (二) 根本法規の制定

何と言っても、正面から法律扶助を活性化させるためには、その要となる法律が必要である。

24) 外国人弁護士に関する取り扱いを見ても、それは良く判るであろう（昭和61.5.23法律66号）。

これすら、まだわが国では存在しない。立法についての技術的な面での基本的な話もひっきりょう、今日の法律扶助を現実に国の責務と謳いあげることで、弁護士側の行動を、今のような拘束されたものから、通常のサービスと変わらないものにしてしようという狙いがある。ただし、これは予算を伴うものであり、従って、そう簡単に一筋縄では行かない。有識者の知恵と平行させながら、この法案の叩き台を作るべく諸関係の法面とできるだけ、早急に政府部内に働きかけているという。既に各種の立法構想が公表されている<sup>25)</sup>。現在の実状を知る者としては、一日千秋の思いで、法律の通る日を待ちこがれる。主なものだけでも、これに関する法案や要項といったものは、公表されているものだけで4種類程度ある<sup>26)</sup>。これらの細部に渡る比較・検討は、他日機会を改め、今回は行わない。何よりも特色として目立っているのは、ある案によれば既に十数年も以前の法案で国の責務として資本金200億円ということが謳われている点である。この段階で国、特に法務省、なかんずく大蔵省といった財務当局が具体的に、どういう態度をとったのかは、定かではない。しかし、今日なお法律ができていないことから、逆にその一端をうかがい知ることができるのではあるまいか。昭和60年のいわゆる冬紫試案においても、この国の資本額は同一とされている。英国の2,300億円には程遠いのは言うまでもないが、アメリカやドイツ等にも絶対額で議論の余地がなく、人口比で日本の半分に満たないフランスにも、実質足りない額である。昭和62年の日弁連の立法決議では、事業費、運営費、更に法律扶助構想の原案となったとされる、先の冬紫試案では、より实际的に基金の長期借入金の保証や資金の無利息貸付を盛り込んでいる。このほか、立法の趣旨、弁護士（会）の責務、事業の内容と対象者、役員、事務局の性格、被扶助者の負担内容等、言及したい点は山ほどあるが、それらは新たに適当なおりに述べることにするが、立法の準備についていうならば外堀は埋められたとあってよいであろう。残るハードルはいよいよ第二段階目の対外的折衝へ具体的な活動を起こすことであろうし、今は正にその時期であろう。こういう運動は、当然の如くにタイミングというものが大事なのである。一度取り逃がしてしまうと、この次はいつになるか分からぬ危険性が、つきまとっているものなのである。そのためには、まずもって裁判所、法務省との連携を軸に必要なに応じて大蔵省、法制局、総理府、総務庁といった諸官庁、それと同時に与野党を問わず、広い国民的支持を不動のものにしてゆかねばなるまい。この意味からしても、一層の法律扶助の全国的な宣伝といったPR（媒介方法）も、真剣に考えてゆく必要がある<sup>27)</sup>。

25) 詳細にわたっては、(1)であげた資料を見よ。

26) 法律扶助事業案内（平成5）別図6、7参照。この外、社会党の法案もあったが（「週刊法律新聞」平成5年4月23日）、これは先の政局絡みで結局、廃案となってしまった。

27) 扶助立法へ国も始動の兆しを見せ「調査費」を予算化するにつき法相（当時は後藤田氏）も、この申し合わせの趣旨を尊重する旨、答弁した（「週刊法律新聞」平成5年6月11日）。その後、承知の様に政権がかわったが、何と法務大臣には三ヶ月草博士がつかれた。是非とも、この法律扶助に対しても、今までとは一味も二味も違うお力添えをお願いしたい。

別図6 各種の法律扶助立法案

名 称	法律扶助法案要綱 (S 55. 11)	法律扶助基本法案要綱 (S 59. 5)
作 成 者	法律扶助協会基本法研究委員会	日本弁護士連合会法律扶助制度委員会
立 法 目 的 (趣旨)	何人も法の保護を必要とするときは、弁護士に相談し、示談、その他の交渉を依頼し、又は、弁護士によって訴訟を遂行し、その正当な権利を実現することにより、法の支配を徹底させ、もって健全な民主主義の発達に寄与する。	経済的、社会的理由により法の適正な保護をうけられない者に対し、必要な法律援助を行い、もって国民の権利行使、並びに裁判を受ける権利を実現する。
「法律扶助」 (法律援助)の 定義	資力の乏しい者のために弁護士による法律相談、裁判上の代理その他の法律事務に関し援助を行うこと	要援助者の権利を実現又は擁護するため弁護士による裁判上の代理、示談その他の法律事務及び書面又は口頭による法律鑑定、法律相談等（政令で定める事項を除く）に関する援助
国 の 責 務	資本金200億円の出資 資金の負担	事業を日本法律援助協会に委託し、これに要する資金を負担する。（事業費、運営費）
弁護士・弁護 士会の責務	法律扶助事業に協力し、その職務を確実に遂行する。	事業に協力する
事 業 の 組 織	日本法律援助公団（公団）	日本法律援助協会（認可法人）
事 業 の 内 容	法律扶助（内容は規則で定める）	法律援助等
事業の対象者	生活保護法による被保護者並びに別に規則で定める所得に該当する自然人	要保護者（弁護士による法律相談及び弁護士による裁判上の代理、その他法律事務を受けることにつき、経済的、社会的に障害のあるものとして政令で定めるもの）
設 立 ・ 資 金	資本金200億円、政府が支出	発起人7人（日弁連5人、学歴経験者2人）
役 員	総裁、副総裁、専務理事各1人、その他の理事6名、監事2名 理事は内閣が任命 9名中5名は日弁連会長推薦の弁護士	理事長、理事、監事 理事長、監事は法務大臣が任命する 理事の3分の2は日弁連の推薦するものの中より
地方組織・事 務局	法律扶助委員会・事務局 事務局は弁護士会に	支部、法律援助委員会・事務局
扶助（援助） を受けた人の 負担	原則として立替え、償還不能とされたときは免除できる	負担金を課す
予 定 する 財 源	国庫金	国庫金
そ の 他	申込は嘱託弁護士、扶助登録弁護士、法律扶助委員会のいずれかに 嘱託弁護士は無弁護士地域の事件、少額事件を受任する (財法律扶助協会からの事業引継ぎを予定)	(財法律扶助協会からの事業引継ぎを予定する)
備 考		

別図7

法律扶助法案（S59. 5）	法律扶助基金法案要綱（S60. 5）
法律扶助協会	冬柴鐵三弁護士
資力に乏しい国民のために法律扶助をなしてその人権を援護し、社会正義の実現に寄与	資力に乏しい者に対して弁護士の紹介、弁護士による法律相談等の援助及び裁判上の手続等に関する援助を行うことが必要であることにかんがみ、法律扶助団体が当該資料の乏しい者に対して行う法律扶助資金の給付又は貸与の事業に要する資金を当該団体に交付し、または貸し付けることその他法律扶助の振興に必要な業務を総合的かつ効率的に行い、もって国民の権利行使及び裁判を受ける権利の実現に寄与
資力に乏しい国民のために、弁護士による法律相談、裁判上の代理、その他の法律事務に関し、経済的な援助を行うこと	被扶助適格者のために、弁護士の紹介、弁護士による法律相談、調査、鑑定を行う裁判外の交渉並びに裁判上の手続（刑事事件の裁判上の手続を除く）及び民事執行上の手続に関し援助すること
事業の推進に努めなければならない。 法律扶助に要する費用（調査・処理に必要な弁護士の報酬、訴訟費用及び訴訟遂行上必要な弁護士の報酬に要する費用、法律相談に要する費用）の全額、及びその事務の執行に要する経費の2分の1を補助する。	資本金200億円の出資 基金の長期借入金の保証 資金の無利息貸し付け
事業の実施について協力する	日本弁護士連合会及び弁護士会は「法律扶助団体」となる
法律扶助協会（財団法人）	法律扶助基金（公法人）
法律扶助	法律扶助団体が法律扶助資金の給付及び貸し付け、事業の執行に要する資金の交付 寄附の募集、交付 調査、研究等
自己の権利を援護するために必要な弁護士費用を支出する資力を有しないもの	法律上の争訟に関し弁護士に相談し又は依頼するために必要な資力を充分に有しないもの
—————	資本金のうち200億円は政府が支出
—————	理事長1人、理事3人以内、 理事長、監事は法務大臣が任命する
支部・地区協議会・法律扶助審査委員会・事務局	法律扶助団体（日弁連・弁護士会・法務大臣が指定する公益法人）の事業への資金交付・貸し付けを業務とする
原則として立替え、償還不能とされたときは免除できる	給付の事業と貸与の事業をおこなう 貸与の事業においては原則として立替え、償還不能とされたときは免除できる
国庫補助金、自治体、弁護士会等補助金寄附金	国庫金 寄附金
昭和62年5月日弁連の立法決議における参考案の原案となった	平成2年1月公明党の「法律扶助構想」の原案となった

(1993年法律扶助事業案内より)

## 6 結語に代えて

ひるがえって考えると、何故こうまでに法律扶助という問題を、くくだとうるさく取り上げるのだろうかとの疑問を、人によっては抱くかも知れない。日本では、例えば高齢化社会の医療サービス像を巡っての分野でさえ、その不十分な点は、各論者が口を酸っぱくして論及している。しかし、ともかくにも、こういった人間の体と掛り合う医療の分野では、少なくとも基本的な法律は出来ている。それに引き替え法律扶助は、生まれてこのかた40数年、正に未認知の状態が続いている。頼りとすべき基本となる法律すら存在しないのである。今更なぜ法律が必要なのかはくり返さない。確かに毎日毎日の生活に追われている人で、しかも、多重債務や消費生活の問題など、そしらぬ次元で生きている人々も勿論、多くいることは事実である。我々の周囲を見回しても、一生の間に一回でも訴訟を経験した人が何人いるかを考えてみても判ることである。そもそも、その様な人にとっては、医療と違って余り身にしみて痛痒事としては感じぬことであろう。しかし、かくいう人々で、法的に完全に安心して生活しうる人はどれだけいるであろうか。いやむしろ、ひとたび法的な面でトラブルに巻き込まれた場合、まず右往左往してしまい、どこに出ても、相手ととことん争うという固い決心を有している人が、一体全体の何割を占めるであろうか。いうまでもなく、法治国家である以上、我々の生活は何らかの法的側面によって支えられているのは勿論である。それだけに一旦いざ自分事となると、全くといって良い位、お手上げの状態に置かれるのである。ところが良くいわれる二割司法という言葉が示すように、日本で現実に司法にコンタクトを持つ人の割合は、全国民の二割に過ぎない<sup>28)</sup>。「では、あなたは裁判所に行きますか。」と調査をしても、八割以上は尻込みをしてしまう。医療というサービスであれ、法律扶助というサービスであれ、「ありとあらゆる人間は平等である」という根本思想は同一である。「法の支配」は、人権不可侵の原則、それを最高裁判所を頂点とする裁判所による司法審査権という手続きにより、确实なものにするとされている。その現れの一態様に法律扶助は過ぎぬ点、我々は思いをいたさねばなるまい。実際、この分野で手をつけたのは、「国王といえども神と法の下にある」との法諺の国、イギリスであることを思えば、答は自ずと明らかであろう。無論のこと、この原理とは異なる「法治主義」の下に国家体制を造り出したドイツにおいても、制度的な欠点に気づき、世にいわれる「権利保護保険」なるものをずっと以前から開発してきたことも、歴史をひもとけば明らかなのである。

ところで、この法律扶助は一にも、二にも優れて現実的な問題であるものと思う。第二次世界大戦後、日本国憲法がその指導理念として「法の支配」を取り入れた点は、明白な事実である。又、単なる理念としてのイデア的性格に止まらず、この法律制度においては、はっきり国の責務であり、司法制度の重要な課題として国民一丸となって取り組むべきものなのである。現状のまま移り進めば、弁護士に過度の負担を強いることであり、これ以上要求すること自体、不可能なことである。それを単に傍観していたのでは、いずれ破綻の危機に遭遇するといった状況にあっては「法の支配」も何もあったものではない。しかも、ボランティアの手に頼ろうなどというのは、筋違いも甚だしい。現に刑事被疑者弁護援助は、発足して2年たらずで財政難に陥ってしまった<sup>29)</sup>。状況は見ていてハラハラするのである。いうまでもなく国の援助が皆無だからである。たとえ仮に犯罪者であっても罪に釣り合った限られた罰かどうか、また全

28) 自由と正義42巻12号「司法改革について中坊公平会長に聞く」130頁以下、および「日本型法律扶助の再構築のために」117頁参照。

29) 3の註(3)でいった苦しきとは外ならぬこの資金不足であり、それが端的に現われている。

く身に覚えのない者の場合、社会的にも正に弁護人が適正な捜査、さらには真実発見にも寄与すべき大きな場所なのである。国庫補助金が絶対的に足りないし、民事扶助事件も基本的構図は、又然りである。この場合、公益のためにも国庫支出が向けられてしかるべきだろう。世界各国との具体的比較は、今回は、せぬ旨、冒頭に書いた。その理由は保護の手厚さが、誠に桁違いに大きいのであるからと記した。イギリスを例にあげるなら、1988年に法律改正があって、更に保護の手が増したが、元々の幕開けは1949年であり、1952年のわが国とさして差があるわけではない<sup>30)</sup>。それなのに、わが国がひとりだけ大きく立ち遅れてしまったのは、肝心の「法律扶助法」がないために由来することも、もう既に書いた。吐露すれば、いい加減もう恩恵的な施しによる、まやかしは止めにして貰いたいというのが偽わがる心境である。出すところには、きちんと処置し国庫金を出すようにして、民事・刑事のいずれの事件も、たとえ富のない国民でも安心して裁判、調停、和解、法律相談、刑事事件の相談等が受けられるような、手続、法的・訴訟法的な側面の制度的バックアップを作らねばならないと思う。「法の支配」の具体的現れとは正にそうしたものであろう。

国民医療保険に対峙する国民法律保険に真に輪廻転生、いわゆる生まれ変われるか、今その正念場を迎えているのである。そのためには何にも増して国、なかんずく関係省庁の責任は大きい。もう、この辺で頭を180度切り替えて貰わねば困ろう。言うまでもなく、再度、反復になるが、今日、明日に欧米型と肩を並べるタイプのを要求しようとは誰も思っていない。ともあれ現状を良く理解し、承知し、一日も早く次のステップへ足を踏み出さねば益々置いてきぼりを喰う。動きのとれなくなった泥沼の中で喘いでいる、現在の有様をとくと見て、それでも十分で満足しているとは誰が考えるであろうか。そんな筈は、よもやなかろう。法的な環境重視の生活へ目を向けること明らかな時代に、我々は日本でも、最早、入ったことを認識すべきではなかろうか。いつまでも国民にこういった事情を知らせずにおくことは、その場限りの取り繕いは何とかできて長続きはせず、早晚ついには全貌が明らかになってしまう。しかも、その結果、割を食うのは国民なのである。わが国にはまだまだ「法の支配」というものが貫徹していない。まして、法律的素養すら社会の中で独り立ちして歩いているとは、到底言いがたい。しかし、こういった社会的背景の中でも法律扶助制度が、国民の平等、そして、とどのつまりは、憲法上の権利としての裁判を受ける資格は、各自の平等な権利実現の機会を実質的に保障する際、必要不可欠な制度であることは、改めて論を待たぬこと明らかなことであろう。

国民主導の形でこういった制度改革の声が起これば一番良く、また理想的でもある。だが、政治的には西欧諸国と違って、自らの手で主権を取った経験のない国民としては、こうした点どうしても霧のかかった状態になってしまう。国際的には優勢な力が、国内的にはその実感が伴わないと良くいわれる。法律の分野ではそれが著しい。要は、一刻も早く真の法律扶助が出来上るよう、関係当局者に責任をもって処置して貰えるよう、そして広く法律を学問する私達の一人一人が、真剣に取り組まねばならぬ課題を負っているものであろう。日本の法律面における福祉国家の礎の完成の一日も早からんことを祈りつつ、一応、筆を擱くこととする。

30) イギリスの問題状況については、前掲三ヶ月章先生古稀祝賀論文集(上)、「訴訟に要する費用の調達—Why and How Litigation Should be Financed—」261頁以下、および『リーガル・エイド69頁以下(1992)第一法規の基本問題』の「イギリス(イングランド)法曹制度改革とリーガル・エイドの現状」を書かれた長谷部由起子助教授の論文が非常に役に立つ。この外、世界の法律扶助(平成3)、英国・ドイツの法律扶助(1992)、共に法律扶助協会発行も、特に民訴学界の泰山北斗、中野貞一郎博士を中心した視察団の詳しい現状分析が示唆に富む。

(本稿は、去る7月24日、東北大学で行った報告に加筆したものである。小生をお招きくださった林屋礼二教授、また列席くださった、仙台地方裁判所裁判官等の実務家の諸先生、そして助手の山田文さん等の方々に、心からこの場を借りてお礼の言葉を述べたい。)

(1993年8月30日受理)