

第2 司法アクセスの拡充

1 司法アクセスの更なる拡充の必要性

司法アクセスの拡充の必要性については、2001（平成13）年の司法制度審議会意見書以来、かねて指摘されてきたところであり、2004（平成16）年成立の総合法律支援法以降、総合的な司法アクセスの改善を図る体制を整えてきた所ではある。しかしながら、同法に基づき日本司法支援センターが設立された以降においても、我が国における民事司法制度の利用は必ずしも増加してきているとは言い難い状況にある。この事は、我が国の司法アクセスに対する障害が、十分に解消されていない事を意味するものと言える。

こうした状況を受けて、司法アクセスの更なる拡充の為に今後とり取りくむ課題として日弁連の民事司法改革のグランドデザインが掲げるものは、提訴手数料の低・定額化、民事法律扶助制度及び扶助予算の拡充、集合訴訟制度の創設、民事審判制度の創設等簡易な裁判手続の導入、弁護士費用保険（権利保護保険）の拡充、弁護士強制制度の導入と広範にわたるが、日弁連民事司法改革総合推進本部の「民事司法改革総合推進本部の取組について」においては、「民事司法の費用の問題の改革・改善を中心に取り組む。具体的には、提訴費用の低・定額化、民事法律扶助における償還制から給付制への移行、報酬基準の適正化等に取り組む。」とされ、経済的側面からのアクセス障害の解消の必要性が指摘されている。

2 提訴費用の低・定額化

国民の裁判手続へのアクセスを容易にし、司法を利用しやすくするためには、訴訟費用を合理化する必要がある。このうち、提訴手数料は、現在訴訟事件の経済的価値である訴訟の目的の価額に応じて所定の額を順次加算して算出する「スライド制」が取られているところ、スライド制の場合、訴額が大きければ、提訴手数料も大きくなり、裁判手続へのアクセス障害となっていることは、かねて指摘がなされているところであるが、この点に関する改革はいっこうに進展しないまま現在に至っている。従って、手数料体系を見直し、低額化の検討が必要である。また、かねて濫訴の弊害を招くとも言われる定額制についても、イギリス、アメリカ等で採用されている実態や、原子力損害賠償紛争解決センターにおける実情等も検証の上、司法アクセスを制約してまで回避すべき合理性があるのかにつき検討される必要がある。

3 民事法律扶助における償還制から給付制への移行

我が国の民事法律扶助制度は、償還制を採用しており、この制度を利用する被援助者は、訴訟

費用の立替払を受けることが出来る一方において、事件終了後には立替払いを受けた金額を原則償還（＝返還）する必要がある。この制度は、民事法律扶助制度を有する諸外国の中においても極めて異例の制度で、いまや実質的には唯一日本だけが採用している制度であると言える。我が国の民事法律扶助制度がこうした償還制を採用してきたのは、国家予算による支援を受けられない時期、支援が始まって以降も予算規模が拡大しない中で、広く民事法律紛争の解決の為の支援を行うという理念のもとに採用されてきたという歴史的経緯があることも事実であるが、裁判を受ける権利の実質的な保障、法の支配の貫徹した社会実現の為の司法アクセス障害の解消の必要性という観点からすれば、援助金の償還義務の存在が司法へのアクセス障害となっていることは明らかであって、このアクセス障害の解消は急務である。また、援助金の返還の必要が無いいわゆる給付制を採用している諸外国においては、訴訟費用の負担の為に正当な権利の実現が阻まれている者を援助して権利を実現することによって、被援助者の自立を支援することが出来ることによって、そうでなければ負担する必要があったであろう公的給付の支出を削減できることが給付制採用の利点であることも指摘されている。

一方において、全額給付制を採用し、これを現行の扶助対象全てに対して適用した場合に、その予算規模は膨大なものとなることもまた明らかであり（法テラスの法律相談援助、書類作成援助、代理援助の立替金等の2017（平成29）年度実績の総額は約171億円）、法律扶助予算の世界的な削減の時代的潮流の中で、素直に国民の理解が得られるものとは言いがたいところがある。そのため、予算の効率的な配分の見地から、一部給付制（負担金制度）、対象事件の絞り込み、対象者の絞り込み（扶助要件の厳格化）等の要素を加味しながら、どのような制度設計が適正なものかを検討してゆく必要がある。

その際にあわせて検討されるべきなのが、我が国でようやく定着してきた権利保護保険、弁護士費用保険の拡充と積極的活用である。権利保護保険は、高所得でも扶助対象者でもない中間所得層のアクセス障害（いわゆるUカーブ現象）の解消手段というばかりではなく、扶助対象者であっても保険加入者は存在するのであって、そうした場合の扶助予算を節減することが出来るばかりでなく、仮に、扶助の対象を限定するような場合には、そこから漏れ落ちた分野の司法アクセス障害が生じないよう権利保護保険によるカバーが出来る様な検討が一体的なものとして行われるべきである。

ただし、その際には、権利保護保険を原則的なものとして法律扶助制度を補充的なものという形で位置づけるべきではないものとする。それは権利保護保険に相内在する限界として保険制度適用の契機として事件発生が必要とされる為、事件発生前若しくは混沌とした段階での相談、対応には制度適用の限界があることがつとに指摘されているところであって、権利保護保険へのシフトをすすめたスウェーデンにおいてはトータルのリーガルサービスが後退した旨が指摘されていることは注意が必要である。

4 民事法律扶助報酬基準の適正化

現在の総合法律支援法はその第10条2項において弁護士等は「総合法律支援の意義並びに弁護士の使命及び職務の重要性にかんがみ」「総合法律支援の実施」「のために必要な支援をするよう努めるもの」として、かつて民事協会が民事法律扶助を担っていた時代の民事法律扶助法の規定を、民事法律扶助事業の業務となった以降においてもそのまま承継しているとともに、その報酬基準についても、いくつかの改定は経たものの大筋において承継してきたままとされている。

民事法律扶助協会時代の報酬基準は、同協会の少ない予算で広く法律扶助の恩恵を行き渡らせる為に、業務の担い手である弁護士のプロボノ精神にも大いに期待をした制度設計を行っていたものであって、その現れが現行の総合法律支援法10条2項であり、報酬基準であったものであって、民事法律扶助事業が国の業務となった現在においては、もう一度その位置づけは問い直す必要がある。

また、我が国の民事法律扶助制度が償還制を採用している関係から、援助額の決定段階において被援助者の償還による負担を考慮する結果、事件処理の難易度が報酬に十分に反映されずに決定される傾向があることは否めないところがある。

その結果、扶助報酬は手間のわりには報酬額が低いとの声が多くあがる結果となって来ていることは事実である。こうした事態は、将来的な担い手の減少や質の低下を招くことは十分に想定されることであって、そのことは実質的な意味で、国民の司法アクセスへの障害となるものである。従って、この点の改善も給付制の導入検討と同時に早急な課題である。

もとより、給付制の問題と同様限られた扶助予算の中での実現を図る必要がある課題ではあるが、法テラス、弁護士及び裁判制度の改革等における効率化によって、省略・簡素化が可能なものも存在すると思われるので、そうしたものと一体として、業務量に応じた適正報酬額が決定されるよう検討がすすめられなければならない。

友会も取り組むべきである。