

第2章 日本司法支援センター

第1 日本司法支援センター（愛称：法テラス）の設立

2004（平成16）年通常国会において成立した「総合法律支援法」は、「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の提供が受けられる社会を実現すること」を基本理念に据え、国民に対する民事・刑事を問わずに総合的な、国による法律支援業務を定め、その中核組織として法テラスを置いた（同法1条）。これは、司法改革・

扶助改革の到達点といえるものであって、法科大学院及び裁判員制度とともに平成の三大司法改革の一つとして位置づけられ、国民の日常生活に最も大きな影響を持つ改革である。

総合法律支援法を受けて、法テラスが2006（平成18）年4月に設立され、同年10月から業務を開始し、2016（平成28）年に設立10周年を迎えた。

第2 法テラスの業務（組織・業務内容）

法テラスは、①情報提供（アクセスポイント）・連携、②民事法律扶助、③国選弁護士・国選付添人の選任、国選被害者参加弁護士の選定、④司法過疎対策、⑤犯罪被害者援助を主たる本来業務とし（同法30条1項）、そのほかに、業務方法書に定めるところにより、国、地方公共団体その他の営利を目的としない法人等からの委託を受けた業務を行うことができるものとされている（同条2項）。さらに、後述する総合法律支援法改正（2017〔平成29〕年1月24日施行）により、⑥大規模災害被災者援助（他に先行して2016〔平成28〕年7月1日施行）、⑦認知機能が十分でない特定援助対象者（高齢者・障害者）の援助、⑧特定侵害行為（DV、ストーカー、児童虐待）を現に受けている疑いのあると認められる者の援助が追加された。

1 組織形態

法テラスは、独立司法法人ともいうべき法人であるが、独立行政法人通則法を準用するいわゆる準用法人といわれている。独立行政法人については、その改革の議論が行われているが、法テラスにはその議論があてはまらないものも多い。独立行政法人の見直しの動きがあるたびに、法テラスがその影響を受けることに鑑みると、同通則法の準用をしない形での総合法律支援法の改正も視野に入れた議論と運動を継続することが必要である。

2 具体的組織

(1) 本部

法テラスは、東京に本部組織を設置し、理事長には2008（平成20）年4月から寺井一弘元日弁連事務総長が、2011（平成23）年4月からは梶谷剛元日弁連会長が、2014（平成26）年4月からは宮崎誠元日弁連会長が、それぞれ就任していたが、2018（平成30）年4月1からは弁護士ではない板東久美子元消費者庁長官が就任している。また、常勤理事2名、非常勤理事2名のうち、常勤理事として、2017（平成29）年9月末で退任した田中晴雄元日弁連事務次長に代わり、同年10月から丸島俊介元日弁連事務総長が就任しているほか、事務局長、部長、課長職にも、弁護士が就任している。

また「業務の運営に関し特に弁護士（中略）の職務に配慮して判断すべき事項について審議」する審査委員会が設置されることとなっており（同法29条）、同委員会委員の任命は理事長によってなされることとなるが、日弁連会長の推薦する弁護士2名が審査委員として任命されている（同条2項2号）。

(2) 地方事務所等

法テラスは、全国50カ所の地方裁判所本庁所在地に地方事務所を設置し、更に必要に応じて支部（扶助と国選の管理業務を行うフル規格）、出張所（扶助業務の管理業務を行う）が設置され、地方事務所の所長には、全ての地方事務所において弁護士が就任している。

(3) 地域事務所

法テラスには、弁護士過疎地にスタッフ弁護士を配置する法律事務所としての性格を有する地域事務所が設置されている。

法テラスが設置する地域事務所としては、法テラスが有償法律サービス提供業務（同法30条1項7号業務、2015〔平成27〕年改正法が施行されるまでは4号。以下は施行に併せて「7号」と表記する。）を行うことができる地域に設置される「司法過疎地域事務所」と、7号業務対象地域外において弁護士数の不足などの事情により、国選弁護事件や民事法律扶助事件に迅速・確実に対応することが困難な地域に設置される「扶助・国選対応地域事務所」（有償法律サービス業務の提供はできない）の2種類の地域事務所がある。

2020（令和2）年3月31日現在において、37の地域事務所が存在し、内7号業務対応の司法過疎地域事務所が34ヶ所、国選・扶助対応地域事務所が3ヶ所設置されている^{*2}。

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の提供が受けられる社会を実現するという総合法律支援法の基本理念からしても、今後漸次地域事務所を日本各地に設置し、司法過疎の解消を図っていくことが望まれる。

一方、日弁連もひまわり基金による公設事務所の設置を継続しており、また、法テラスの運営が弁護士会等との連携の下でこれを補完することに意を用いなければならないとされている（同法32条3項）ことから、ひまわり基金による公設事務所の設置活動は今後も継続されるべきものであり、両者の司法過疎対策が相俟って、司法過疎の解消がなされるよう、両者が連携・協力のもとで効率的な配置を行うことが必要である。

*2 https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhou/kankoubutsu/hakusyo/reiwa1nendohakusyo.files/r1zentai.pdf

司法過疎問題への取り組みは、弁護士ゼロ地域が解消された2008（平成20）年6月以降は、ゼロ地域は発生していないが、ワン地域は出現したり解消したりを繰り返しながら、2020（令和2）年10月1日時点で2箇所存在している状況である^{*3}。引き続き、司法過疎解消に向けた取り組みが必要である。

また、地域事務所の設置は、常勤のスタッフ弁護士の配置が前提となることから、地域事務所の設置・継続の為には、地域事務所の設置数に見合ったスタッフ弁護士の供給が必要となる。なお、スタッフ弁護士が配置されなくなった地域事務所もある。法テラスにおける司法過疎対策実施の為にも、弁護士会はスタッフ弁護士の確保・供給の努力を怠ってはならない。

(4) 東日本大震災被災地臨時出張所

東日本大震災の被災地域には司法過疎地域が多く、被災された方々の法的ニーズに対応するため、被災地の弁護士会との協力のもとで被災地臨時出張所が設置されている。現在、岩手県内の被災沿岸地域に2ヶ所（大槌町・気仙町）、宮城県内の被災沿岸地域に3ヶ所（南三陸町、東松島市、山元町）、福島県内に2ヶ所（二本松市・双葉町）に設置されている。これらの出張所では、東日本大震災法律援助事業による法律相談や代理援助の取扱いを中心に業務が行われている。なお、東日本大震災の被災者に対する援助のための法テラスの業務の特例に関する法律（東日本大震災被災者特例法、2012〔平成24〕年3月29日法律第6号）が2018（平成30）年3月31日に失効する予定となっていたが、さらに3年間延長され、2021（令和3）年3月31日まで震災法律援助業務が継続されている。

*3 https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/resolution/kaso_taisaku/zero_one_map.pdf

第3 今後の課題

1 組織・運営

(1) 理事等、地方事務所所長人事

第2-2で前述したように、法テラス本部には、現在弁護士から理事1名が就任しているのみであり、理事長は弁護士ではない。また、全地方事務所（50ヶ所）の所長には全て弁護士が就任し法テラスの運営の適正化に貢献してきているところであるが、法的サービスの提供を実際に行えるのは第一に弁護士であることからすると、今後も、業務の適切な遂行の上では理事長を含めた役職者が弁護士から選出されるよう働きかけていくことも必要であろう。

(2) 地方事務所の活用問題

現状の法テラスの運営においては、予算の配分、情報提供の方法、具体的業務の手法など効率性を追求する必要から本部を中心とした画一的な管理、運営の色彩が目立つものといえる。地域の状況を生かし、地域の利用者の視点に立脚したきめ細かい運営を指向するためには、地方事務所が自主性や独自性を発揮し得る余地を増やして、地方事務所を活用していくことが必要となる。

そのためには、地方事務所が独自の事業、企画、研修等を実施できるよう、地方事務所長に権限と予算を付与すべきであるとともに、地方事務所の活動が活性化できるよう、職員や地方事務所長、副所長、支部長、副支部長等の待遇改善も検討していくべきである。現状、法テラスもこうした処遇問題等についても改善に取り組んでいるところではあるが、現場のモチベーションを削ぐことのない形での改善がなされることが望まれる。

法テラスが2008（平成20）年2月に実施した認知度調査^{*4}によれば、その認知度は24.3%にすぎなかったのに対し、2018（平成30）年12月に実施した調査では58.0%（「法テラスを知らない」を除く回答割合）に達しており、徐々に国民生活の中に浸透しつつある。しかしながら、「どんなサービスを提供しているか、ある程度知っている（利用したことはない）」「利用したことがある」は、2018（平成30）年でも計16.7%と

低く、さらなる認知度向上が望まれる。

2 情報提供業務

(1) コールセンター（CC）の情報提供数

法テラスのコールセンター（以下「CC」という。）の情報提供数は、設立当初の2006（平成18）年度128,741件（半年間）、2007（平成19）年度220,727件、2008（平成20）年度287,897件、2009年度（平成21）年度401,841件に達し、累計数で1000万件を超えた。ただ、2010（平成22）年度の情報提供数は東日本大震災の影響があったとはいえ、370,124件と減少に転じ、2011（平成23）年度は339,334件、2012（平成24）年度は327,759件、2013（平成25）年度は313,488件、2014（平成26）年度は330,738件、2015（平成27）年度は318,520件、2016（平成28）年度は349,599件、2017（平成29）年度は339,344件、2018（平成30）年度は362,709件、2019（令和元）年度は395,100件となっている。予算が削減されたことによる広報活動の減少の影響も指摘されているが、今後とも効果的な広報活動による浸透を継続して行くことが重要と考えられる。

(2) 仙台コールセンター

CCは、2011（平成23）年4月から仙台市青葉区に移転し、東日本大震災の影響で完全な移行は同年7月からとなったが、業者委託体制から直営体制に移行している。

(3) LA制度

従前CC内にテレフォンアドバイザー（TA）として2名の弁護士を常駐させて、オペレーター（OP）では対応困難な電話に対して5分を目安に弁護士が対応して情報提供業務を行ってきたが、CCの仙台移転に伴い、弁護士が直接電話に出るTA制度は廃止し、オペレーターからの質問に応える形の法律アドバイザー（LA）制度が導入されている。

LAには、常勤の弁護士と仙台弁護士会の協力を得て、同弁護士会の弁護士10名程度が非常勤で対応する体制で行われているが、東京CCで蓄積されたノウハウ等の伝達も含めてLA制度の充実発展が望まれる。

(4) 多言語対応

法テラスでは、2013（平成25）年3月から三者間通

*4 https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhyou_jikou/jouhoukoukai/hyoka_iinkai.files/2018gyoumujissekisiryoku.pdf

話システム等を利用した多言語対応（英語・中国語・ポルトガル語・スペイン語・タガログ語）による情報提供を開始した。周知活動とともに、多くの利用が望まれる。

(5) 震災関連電話相談

東日本大震災の発生を受けて、法テラスは、日弁連、各地弁護士会、司法書士会等との共催による震災関連電話相談を設け、被災者に対する情報提供を行った。そして、2011（平成23）年11月1日からは被災者専用フリーダイヤルを設けて情報提供を行っている。

大規模災害等が発生した場合の緊急時対応の先例として、大きな意義を有するものであった。

(6) CCと地方事務所との連携

法テラスの開業当初から、CCにおける情報提供業務と地方事務所における情報提供業務の在り方、役割分担については、必ずしも統一的な認識が得られないまま、今日まできているところがあって、この点に関する議論を尽くしていく必要がある。当初からの制度設計として地方事務所の負担軽減としての「前捌き」機能をCCに担わせることは必要であるとしても、地域における細かな関係機関情報を有する地方事務所の情報をも活用した情報提供が可能となるよう、全国から電話を受けるCCと地方事務所と連携させて相互補完関係をもつ情報提供体制を構築していく必要がある。

(7) 弁護士会側の受け皿対応

弁護士会側においても、CCが紹介しやすい体制（専門相談の充実等）作りを推進するとともに、弁護士紹介制度の充実及び法テラスとの連携強化を進めるなどして、法テラスの情報提供業務との有機的連携関係を構築していく必要がある。

また、CCのデータベース刷新に伴い、新しいデータベースにおいて適正に検索可能な状態とするために、弁護士会での受け皿情報の刷新を行っていくことも検討されている。

3 民事法律扶助業務

(1) 民事法律扶助対応のさらなる充実

最近の民事法律扶助法律相談援助実施件数と民事法律扶助代理援助開始決定件数は、それぞれ表のとおりである。

これまで民事法律扶助予算の大幅増額を目指し、実現してきたところであるが、一方、ここ数年、いわゆ

民事法律扶助法律相談援助実施件数

年度	件数（うち震災法律相談援助）	前年度比
2012（平成24）	314,535（42,981）	12%増
2013（平成25）	322,012（48,418）	2%増
2014（平成26）	333,911（51,542）	4%増
2015（平成27）	341,177（54,575）	2%増
2016（平成28）	351,215（52,995）	3%増
2017（平成29）	355,843（53,433）	1%増
2018（平成30）	369,379（54,765）	3%増
2019（令和元）	366,029（50,944）	0.1%減

民事法律扶助代理援助開始決定件数

年度	件数（うち震災代理援助）	前年度比
2012（平成24）	113,159（2,699）	9%増
2013（平成25）	111,376（2,267）	2%減
2014（平成26）	108,998（1,802）	2%減
2015（平成27）	113,477（2,126）	4%増
2016（平成28）	109,054（471）	4%減
2017（平成29）	114,989（219）	5%増
2018（平成30）	116,046（216）	1%増
2019（令和元）	112,337（100）	3.2%減

る過払金請求事件の減少等もあって、民事法律扶助の代理援助件数は横ばい傾向となっている。その中でも、家事事件・多重債務事件（過払金請求事件以外）の増加の中で民事法律扶助が十分利用されているのかの検討を含め、一層の利用促進を図っていく必要がある。

なお、2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染拡大の影響で法テラス業務が円滑に行われていなかったこともあり、法律相談件数・代理援助件数ともに減少している。

また全国的には、申込みから相談まで1～2週間待たされたりする地方事務所があるなど、民事法律扶助の相談体制が未だ十分に整備されているとはいえない地域も存在することから、その体制整備を進めていくことも必要である。

(2) 民事法律扶助制度のさらなる改革の必要

2002（平成14）年の司法制度改革推進計画において、民事扶助制度については、「対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等につき更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することとし、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる」ものとされていたにもかかわらず、対象事件・対象者

の範囲、利用者負担の在り方の拡充がなされないまま、今日に至っている。

諸外国に例を見ない立替・償還制から給付制への見直しを始め、資力基準の緩和、対象事件範囲の拡大、さらには、民事法律扶助予算自体の増額等、事後規制社会化を迎えた社会的インフラとしての民事法律扶助制度の拡充の必要性は極めて高いものであり、「総合的・体系的」な検討を加える議論とともに、立法改正を視野に入れた運動展開が必要となる。

かたや、主に契約弁護士の中で、民事法律扶助の弁護士費用が安すぎるという意見が特に若手の弁護士から高まっているとも言われており、このような意見を集約して報酬増額を求めている弁護士会もある。

ここで問題となるのは、いわゆる償還制の中で、報酬を増額することにより利用者の負担が増大してしまうことである。直ちにすべてを給付制に移行することが困難であるとしても、一部給付制を導入する等により、弁護士報酬の増額を実現し、より充実した代理援助活動ができるように努力していくことが必要である。

また、前述したように、「東日本大震災の被災者に対する援助のための法テラスの業務の特例に関する法律」（東日本大震災被災者援助特例法）が2012（平成24）年4月から施行され、被災者に対しては資力を問わず、また行政不服手続、ADR手続を含めた震災法律援助が行われている。

日弁連は法務省・法テラスとも協議を重ね、生活保護受給者に対する償還免除など、ここ数年大幅な運用改善を実現してきているところではある。

しかしながら、運用改善のみでは改革に限界があることも事実であって、今後はさらに、利用者にとってもその担い手にとっても使いやすい民事法律扶助の実現に向けた、「総合的・体系的」な取り組みの努力を行っていくことが必要である。

なお、2016（平成28）年6月に公布され、2018（平成30）年1月24日から施行された改正総合法律支援法により、特定援助対象者（認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある高齢者、障がい者）の無料相談制度が民事法律時扶助制度のひとつとして導入された。この内容については、以下の(4)で述べる。

(3) 東日本大震災法律援助

東日本大震災被災者特例法の制定により、東日本大

震災及び原子力発電所事故の被災者に対して、震災法律援助が行われている。これは、東日本大震災に際し、災害救助法が適用された区域に2012（平成24）年3月11日に居住していた方等を対象として、資力を問うことなく無料で法律相談を行い、震災に起因する案件については弁護士・司法書士の費用の立替えを行うものである。

民事法律援助の代理援助は裁判手続に限定されているが、震災法律援助においては、原子力損害賠償紛争センターのADR申立てや行政不服手続の代理にも利用が可能である。

被災者支援のためにも積極的な活用が望まれる。

なお、2016（平成28）年4月14日以降発生した熊本地震に関しては、東日本大震災被災者特例法が適用される等という対応は取られておらず、同年7月1日から2017（平成29）年4月13日まで改正総合法律支援法に基づく無料相談が実施された。

(4) 初回相談の無料化（初期相談）

2010（平成22）年10月、法テラス内の検討PTから法テラス理事長宛に『『初期相談』制度を創設すべき』との「提言」がなされた。法テラスの初回法律相談の資力要件を基本的に撤廃しようというものである。

法テラスがこのような問題提起を行った背景には、法テラスが2008（平成20）年秋に実施したニーズ調査（「法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査」）の結果によれば、法律扶助要件相談該当者の法律相談ニーズは年間58万件～83万件と推定され、さらに、一般の法律相談228万件～272万件と推計されるところ、現在の扶助相談実績は、年間約24万件程度にすぎず、一般の法律相談もこれに対応できずにニーズが潜在化している状況にあることがある。

しかしながら、この構想の提示が唐突であったことと、その具体的な内容が必ずしも明らかでなかったために、弁護士会内において、さまざまな意見が出されることとなった。

その後、東日本大震災が起こるなどしたためその検討は停止している状況にある。しかし、国民の法的ニーズに対して、国費を投入して、これに答えようという発想自体は、否定されるべきものではなく、また、制度設計いかんでは弁護士業務への新たな呼び水として活用できる可能性もあり、検討には前向きに取り組むべきものである。実際にも、東日本大震災後も数々

の大災害が発生している状況において、ますます検討の必要性が高まっているともいえる。

ただし、法律相談センターの運営、弁護士の事件導入や法律相談の本質の問題にも関わるものであるから、こうしたことに支障を与えないように、慎重に議論を図る必要があるとともに、財政支出を伴う、法律改正マターとなるものであるから、仮に推進することとなったとしても、財政投入規模の議論の中で、制度が歪曲化されないよう注意をする必要もあると思われる。

特に総合法律支援法が改正され、その中で高齢者・障がい者、DV等被害者の法律相談において、資力を問わない法律相談実施が実施されている。ここでは、相談者に資力がある場合には相談料を負担してもらうことになっているが、これに限らず、資力を不問とする法律相談が実施されれば、市民の法的アクセスにとっては有用である。特に、高齢者・障害者等司法アクセスに障害のある者に関しては、資力はあっても法律相談場所まで赴くことができず法的サービスが受けられないということがあり、福祉機関の者の協力を得てまずは法律相談が実施されるようにするという制度設計自体は重要であると考えられる。ただ、前述したように改正総合法律支援法では、資力がある場合、高齢者・障がい者に費用負担を求めているが、もともと高齢者・障がい者という被援助対象者は自ら積極的に法律相談を受けようとしていない場合が多く、そのような被援助対象者が出張した弁護士への法律相談を受けながら、相談料を支払わないといった場合にいかに被援助対象者に費用負担を求めるかについて対応はされているが完全ではないので、今後の運用により制度の改正も考えられる。

(5) 報酬問題

契約弁護士に対する扶助事件の報酬が安すぎる、という声が、法友会だけでなく、全国の弁護士から上がってきて久しい。特に、離婚関連事件に関してはその声が大きいう話もある。報酬が上がれば、受任した契約弁護士としては望ましいことであるが、逆に償還制を基本としている我が国の扶助制度においては、増額された報酬を利用者が負担することになりかねない。このことと、扶助予算の増大への懸念が、扶助事件における報酬増額を困難にしている大きな理由といえる。

現在、日弁連において、上記報酬のみならず弁護士

の業務全般に関して広く調査するため、モニターを募っての離婚関連事件における業務量調査を実施している（新型コロナウイルスの影響で2022〔令和4〕年3月まで提出期限が延長された。なお、上記期限を徒過しても柔軟に対応することとしている。）。適切な報酬をどのように考えるべきか、等も含め、特に法テラスを利用している会員に、日弁連での調査に積極的に参加してもらうとともに、償還制から給付制への転換を視野に入れながら、さらなる検討が必要である。

4 国選弁護関連業務

(1) 国選弁護報酬増額問題

日弁連の調査によれば、全国の弁護士の平均的な費用補償ライン（弁護士が弁護士業務を遂行する〔事務所維持経費を含む〕のに必要な時間単価。報酬の時間単価がこれ以下だと、費用が弁護士の持ち出しになるということである）は1時間8,313円とされているところ、国選弁護報酬の時間単価は、5,000円程度（国選付添人報酬の時間単価は4,000円程度）であって、費用補償ラインに遠く及ばない。

したがって、日弁連は、基礎報酬の増額を目標にして、さらなる取り組みを続けていかなければならない。

さらに、報酬算定基準が不合理であると会員からの不満が多い項目について、喫緊の改善が図られることが必要である。とりわけ、示談加算の算定方法が不合理であること、私的鑑定費用が支払われないこと、被疑者国選から被告人国選を継続受任した場合の減算があること、実質的一部無罪や公訴棄却に対する加算報酬がないこと、特別案件加算がないことなど、会員からの不満は多岐にわたるので、それらの改訂が急がれる。

(2) 国選弁護報酬算定センター

国選報酬の複雑化に伴い、各地方事務所での算定の困難さやミスの発生等が指摘されていた。そのため、法テラスでは、算定に関する知識豊富な職員による効率的でミスのない算定を行うため、国選弁護報酬算定センターを設置した。

算定センターに対しては弁護士会から刑事弁護への影響を懸念する声も出されていたが、刑事弁護に影響がない形での運営がされているか常に見守り、よりよい国選報酬の算定のために協力をすべきである。

5 司法過疎対策業務

(1) スタッフ弁護士の確保と配置

スタッフ弁護士は、2020（令和2）年3月31日現在、201名である。しかし、弁護士会の中には、民業圧迫等を理由にスタッフ配置不要とする意見も根強くあり、また配置廃止の意見も聞かれるようになってきている。スタッフ弁護士の役割を検討、確認を行い、また、スタッフ弁護士の活動が本当に民業圧迫になっているか等検証したり、住民に対する法的サービスの確保の観点から、今後にも必要な配置を行う必要がある。

また、スタッフ弁護士の質を確保する為の選抜、研修等の体制については、現在日弁連が実施している選考、推薦の体制や毎月年間を通して行う集合研修など今後も充実させてゆく必要があり、法テラス側にも研修費支出など一定の負担を求めてゆくことも検討されなければならない。

(2) スタッフ弁護士の処遇

スタッフ弁護士の給与、事務職員、備品購入、弁護士会費負担等については、スタッフ弁護士の初配属後徐々に改善されてきているところではあるが、多くの点でさらなる改善が求められているところであって、現場で奮闘しているスタッフ弁護士の意見を汲み上げ、きめ細かな対応を求めていく必要がある。

(3) スタッフ弁護士の役割

スタッフ弁護士の配置場所は、これまで①2009（平成21）年体制に備えて、刑事弁護態勢を整備する必要のある地域（地方事務所の本庁、支部、扶助国選対応地域）と、②過疎対策の必要のある実働弁護士ゼロ・ワン地域（いわゆる7号地域）であり、その役割が司法過疎地域におけるアクセス障害の解消であって、その基本的役割の重要性には変わりはない。

一方、日弁連のひまわり公設事務所の設置等の司法過疎対策と相まって、今後の司法過疎対策のグランドデザインの議論を深めるとともに、スタッフ弁護士の役割に対する基本的な位置づけを行っていく必要がある。

この観点から、日弁連と法テラスの共同で、2009（平成21）年から、スタッフ弁護士の役割検討会を設け、2010（平成22）年3月に、スタッフ弁護士の役割等に関する検討会意見書において、「スタッフ弁護士が、関係機関と連携しながら法的セーフティネットを構築し、それを活用した紛争の総合的解決を図っていくこ

とを、その積極的役割として位置づけるべきである。」との結論が明らかにされている。ただし、役割を位置づけることが、直ちに法律で規定することにつながるわけではない。総合法律支援法改正の議論の中で、スタッフ弁護士の位置づけを法律で規定することが提案されているが、法テラスが国の機関ではなく準用法人であること、スタッフ弁護士が刑事弁護等で国（検察）と対峙する立場にあること等から、むしろ国の支配を受けることにつながり、その本来の職務に支障が出るおそれがある点には十分留意が必要である。

司法過疎対策としての役割とともに、必ずしも収支にとらわれないことや、関係機関との連携も取りやすいというスタッフ弁護士としての特性を活かして、これまで法的救済の光が届き辛かった案件に対する対応やネットワーク構築といった司法ソーシャルワーク（SW）のための活動を積極的に位置づけて、スタッフ弁護士の存在意義を高めて行くことも推進していく必要がある。

法テラスでは、関係機関との連携を中心とした活動を行うパイロット事務所を東京に設置して検証を行うこととなっている。

また、スタッフ弁護士が総合法律支援のセーフティネットとしての役割を期待されており、総合法律支援法改正議論の1つのポイントとなっている。もちろん、これ自体は否定するものではないが、スタッフ弁護士のみならず、ジュディケア弁護士含め、全弁護士がセーフティネットとしての役割を分担する必要があり、この視点に欠けることは、ジュディケア弁護士の反発を招き、かえって総体としてのセーフティネットとしての役割低下につながりかねない。

スタッフ弁護士は、誕生当初は、ジュディケア弁護士のみならず弁護士全体の数的補完をする役割があった。ここでは、被疑者国選弁護、民事法律扶助、困難事件等の担い手としての役割等があった。これが、現在では、多様な機能的補完（質的補完ではない）として、公的な立場、組織性を生かした対応、収入に結びつかない事件対応、司法SWの担い手としての役割を有している。このようなスタッフ弁護士の役割を十分認識した上で、相互協力の上で、全弁護士が市民のセーフティネットとしての役割を果たしていくのが理想であると考えられる。

6 犯罪被害者支援業務

(1) コールセンターと地方事務所の連携

関係機関の地域的特性の強い犯罪被害者支援業務においては、地方事務所における関係機関とのネットワークを構築し、コールセンターで受けた案件を、地方事務所に回して、きめ細かい関係機関紹介を行う試みを行っている。こうした試みを全国的に展開し、さらに充実させていくことが求められている。

(2) 精通弁護士の紹介体制の充実

業務開始当初、とりあえず整えた精通弁護士の紹介体制も、ようやく人的に対応可能な状況となりつつあるが、今後は、犯罪被害の種別（例えば、DV、ストーカー、児童虐待等）に応じた専門弁護士を紹介できる体制を構築していくことが必要である。

(3) 被害者参加国選制度への対応

2008（平成20）年12月から、犯罪被害者の参加制度が実施され、同時に資力に乏しい（150万円以下）犯罪被害者参加人については、国の費用で、国選参加弁護士が付される制度が実施されている。

また、国選被害者参加制度は、犯罪被害者に対する弁護士の支援行為のうちの公判への出席、検察官権限への意見、情状証人質問、被告人質問、事実法律適用意見の5項目の法廷行為に限定された制度であるが、その前段階での国費による法的支援体制は整備されていない。

日弁連は、国費による犯罪被害者に対する法律相談を行うことを提言しているが、その実現に向けて積極的な運動を展開すべきである。

(4) DV・ストーカー等被害者保護の拡充

被害者保護のための拡充、さらに、DV・ストーカー等の被害者に関しては、民事法律扶助では民事の代理人活動に対する報酬の立替にしか利用できず、被害救済において不十分さが指摘されていた。

このような中で、改正総合法律支援法では、資力を問わない法律相談を受けられる制度が設けられたが、今後も法律相談だけでなく代理援助についても資力を問わないとすることができるか、また、いわゆるリベンジポルノのような事案についても支援できるか、等について積極的に検討すべきである。

7 法律援助事業

(1) 法律援助事業と法テラスへの委託

法律援助事業は、日弁連が行っている被疑者弁護援助、少年事件付添援助その他の人権7事業（犯罪被害者支援、外国人に対する人権救済、難民認定申請の援助、虐待された子ども等の法的援助、生活保護申請の同行支援、精神障害者・心神喪失者等への援助）である。

財源は、会員からの特別会費（刑事・少年関係月額4,200円、その他人権救済関係月額1,300円）及び贖罪寄付である。日弁連は、2007（平成19）年10月から総合法律支援法第30条2項に基づき、法テラスにその業務を委託している。

(2) 本来事業化への取組みと財源の確保

法律援助事業はいずれも人権救済の観点から公益性の高いものであり、本来公費を投入して法テラスの本来事業とすべきものである。

被疑者国選弁護制度の対象範囲の拡大、全面的国選付添人制度の実現が急務である。国選付添人制度の拡充については、法制審が2013（平成25）年3月に、対象事件拡大を含む少年法改正案の答申をし、2014（平成26）年4月に、国選付添人制度の対象事件が長期3年を超える懲役・禁錮の罪の事件まで拡大する改正法が成立した。

さらにその他の人権事業についても、本来事業化へ向けたロードマップを基に取組を行う必要がある。これらの事業については、援助活動の実績が少ない地域も多く、まずは全国での援助活動を充実させての実績作りが不可欠と考えられる。

そのためにも少なくとも年間5～8億円もしくはそれ以上の事業費及び事務費が必要と考えられる。

しかし、贖罪寄付は、単位会が受け入れた寄付の半額がこれら人権救済事業の財源として充てられているが、発足当時は年間寄付額4億円（法律援助事業の財源分2億円）を期待していたが、2017（平成29）年度の実績は、1億6661万円余りとどまっている。

その他人権7事業については、特別会費1,300円により財源確保を行っている。

少年・刑事関係の特別会費及びその他人権7事業に関する特別会費の徴収期間は2014（平成26）年5月までの時限となっていた。しかし、事業存続の必要があることから、2013（平成25）年12月6日の日弁連臨時

総会にて、徴収期限の延長（特別会費値下げも含む）が決まった。

(3) 援助事業の本来事業化

さらに、国民の法的アクセスを充実させるためには、これまで民事法律扶助の対象外であったり、対象となるかが不明確であったりしたものについて、積極的に扶助が利用できるように改めるべきである。

例えば、高齢者・障がい者に関して、生活保護等の

行政手続の代理申請等はこれまで民事法律扶助の対象外であったが、これらが対象となるように広げていくことが重要であり、積極的に意見を述べていく必要がある。また、親から虐待を受けた子どもの代理人活動には法律扶助に関しては拡充されたが、未だ民事法律扶助制度が使えない点も問題である。給付制の導入により、行為能力に制限のある未成年者にも使える制度へと改める必要がある。

第4 報酬問題と新型コロナ法テラス特例法

1 問題の所在

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、新型コロナウイルス起因の紛争解決に法律扶助を受けられるようにするための、「新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた国民等に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律案」が野党共同会派から衆議院に提出されたことに関して、日弁連が関与したとされる件について議論がなされている。

新型コロナウイルス感染症対策として法テラス業務の特例法を制定して、新型コロナにより影響を受けた市民（個人）を対象とする援助事業を開始すれば、対象者が全国に拡がり財政負担の増大を招くこと、また業務量に見合わない低廉な扶助報酬のままだでは民事事件の扶助化を招くとの危惧から、特例法制定に慎重乃至消極的な意見が多い。

この背景には法律扶助制度発足から償還制を採ってきた日本の扶助制度の根源的問題（費用の被援助者負担と報酬基準の低廉さ）が存在する。

2 報酬基準の課題

1952（昭和27）年、財団法人法律扶助協会が設立された当初、弁護士手数料（費用）は、日弁連報酬基準に準拠して定められ、事件の結果、経済的利益を得た場合は費用の償還を求めることとして、それ以外では給付制を取っていた。ところが、少ない基金（100万円）と寄付（東弁80万円、一弁・二弁各40万円の合計160万円）でスタートした協会の運営はたちまち資金難に陥った。

その後、1958（昭和33）年から補助金交付要領により国による補助金を投入することになったが、そこで

は訴訟の結果に拘わらず原則、経費全額を償還させる立替・償還制度に変更されることになった。同交付要領では弁護士報酬は、「日弁連報酬等基準規程で定める基準の範囲内とする」とされていたが、実際には大部分の運用基準は日弁連報酬等規程で定める基準をかなり下回る扶助立替基準が定められ運用されてきた。「法律扶助制度を充実発展させるためには、弁護士による適正な法的サービスの提供を確保し得る水準とすることが望まれる」としつつも、「弁護士の職務の公共性及び法律扶助の趣旨にふさわしいものとすべき」とされ償還制の下では低く抑えられることがやむを得ない状況になっている（法律扶助制度研究会報告書31頁参照）。

現在は、総合法律支援法の下で業務方法書のなかで代理援助立替基準評が法務大臣により認可されて運用されているが、①被援助者に著しい負担になるようなものでないこと、②適正な法律事務の提供を確保することが困難となるようなものでないこと、③援助案件の特性や難易を考慮したものであることとされている（業務方法書12条）。

これらからわかるように、わが国では弁護士報酬（費用）が被援助者負担となる償還制を採用していることが報酬を低くせざるを得ない要因となっており、報酬と費用負担問題を切り離し、資力のない被援助者には給付制とし、負担に耐えられるものには収入に応じて一定額の負担金を払って貰うという原則給付制が望ましい。

3 報酬基準の運用例

現在の立替報酬基準の運用では、事件数の多い家事

事件のうち、例えば離婚調停申立てでは着手金10万円（税別：別途実費2万円）であり、日弁連会員の同事件の着手金目安の金額が20万円（45%）、30万円（42%）となっていることからすれば2分の1乃至3分の1となっている（但し、困難加算5万円の可能性あり。また、婚費、面会交流が付加されると別途加算はある）。

4 新型コロナ法テラス特例法

特例法で援助の内容は、代理援助、書類作成援助、法律相談であるが、現在わが国で起きているコロナ禍に対して弁護士・弁護士会がコロナによる法律問題を抱える市民に何らの救済策を採らないというのは弁護士の使命を考えれば望ましいことではない。他方、低廉な報酬基準の下で民事事件の扶助化の懸念があるなか、現状の報酬基準のままで代理援助までに拡充することで適正な法律事務の提供が困難となることは避ける必要もある。

かかる状況を考えれば給付制に向けた制度改革と報酬基準の改定を目指しつつ、当面の対策としては、弁護士による法律相談を実施してコロナ禍による法律問題を抱える多くの市民の法的ニーズに応えるという選択肢はあると考えられる。この点、東弁においても2020（令和2）年3月17日の「新型コロナウイルス感染拡大の影響を受ける市民及び事業者の皆様への支援を表明するとともに、法テラスによる無料法律相談に関する支援を求める会長声明」により、同様の意見を述べている。

なお、法律相談限定の新型コロナ法テラス特例法制定にあたり財政負担の参考になるのが東日本大震災特例法であるが、同法実施の震災法律相談の実績は、2012（平成24）年～2018（平成30）年の7年間で、相談件数35万8,709件、法律相談費17億9,454万5,000円となっている（年平均約2億5,600万円）。