

3 日本司法支援センター

(1) 総合法律支援法の成立と日本司法支援センターの設立

2004（平成16）年通常国会において成立した「総合法律支援法」（平成16年法律第74号）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日本司法支援センターを置いた（同法1条）。

これに基づき、日本司法支援センター（以下、「法テラス」という。）は、2006（平成18）年4月10日に設立され、同年10月2日から業務を開始している。

(2) 法テラスの業務内容

ア 本来業務

(ア) 概要

設立当初は、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ていたが、2016（平成28）年の支援法改正で、後述するように、新たに業務が追加された（同法30条1項）。

なお、各業務の件数推移については、末尾の別表（法テラス白書 令和元年度版 p13「2. 主な業務の概況」から引用）参照。

(イ) ①の「情報提供業務」の内容

紛争解決に役立つ法制度情報の提供と関係機関情報をデータベース化し、コールセンター（以下、「Cc」という。）と各地方事務所において情報提供を行っている。

地方事務所でも窓口対応専門職員が電話や面談で情報提供を行っている。

Ccは、当初東京に設置されたが、2011年7月に仙台に移転した。Ccの仙台移転に伴い、従来、弁護士が直接電話に出るTA（テレフォンアドバイザー）制度は廃止して、弁護士は直接電話には出ず、オペレーターへ対応を助言する法律アドバイザー（LA）制度が導入され、現在、常勤の弁護士と仙台弁護士会の弁護士10名程度が非常勤で対応する体制が行われている。また、2013（平成25）年度から通訳サービス業者を介した多言語情報提供サービスを開始し、英語、中国語、韓国語、スペイン語、ポルトガル語、ベトナム語、タガログ語に加え、2019（平成31）年4月からはネパール語、タイ語を追加して9か国語に対応が可能となり、2019（令和元）年度の問い合わせ件数は4725件にも上っている。

また、東日本大震災の発災当初は、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い、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。

(ウ) ②の「民事法律扶助」の内容

民事法律扶助事業は、資力の乏しい者に対する①無料の法律相談援助、②代理援助（民事裁判等手続の準備及び追行（民事裁判等手続に先立つ和解の交渉で特に必要と

認められるものを含む。) のため代理人に支払うべき報酬及びその代理人が行う事務の処理に必要な実費の立替えをする)、③裁判所に提出する書類作成に要する費用の立替の業務である。

これらは、2007(平成19)年3月末に解散した法律扶助協会がそれまで実施してきた事業を引き継いだものである。

(エ) ③の「国選弁護」等の業務の内容

国選弁護人となろうとする者との契約、国選弁護人候補者の指名と裁判所への通知、報酬の支払等の事務を行うものである。

2006(平成18)年10月から開始された被疑者国選と2007(平成19)年11月から開始された少年国選付添人制度も同様に法テラスが行っており、また、2008(平成20)年12月に犯罪被害者参加制度が開始されてからは、国選参加弁護士候補者の指名等に関する業務も行っている。

(オ) ④の「司法過疎対策」の業務の内容

司法過疎地域に、後述の地域事務所を設置し、法テラスに勤務する常勤弁護士(以下、「スタッフ弁護士」という。)を配置している。

(カ) ⑤の「犯罪被害者援助」の業務の内容

犯罪被害者の援助に関する制度や支援団体の活動等について情報提供を行い、必要に応じて地方事務所で精通弁護士を紹介している。一般ダイヤルの外、Ccに専用の「犯罪被害者支援ダイヤル」を設けている。

なお、損害賠償命令制度(犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律23条～)は、民事法律扶助を利用できる。

(キ) 震災法律援助

東日本大震災の被災者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(以下、「震災特例法」という。)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、法律相談援助と代理援助、書類作成援助に関する業務を行っている。

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、震災起因性のある事件の代理援助・書類作成援助について弁護士・司法書士の費用の立替えを行うものである。

民事法律扶助の代理援助は裁判手続に限定されるが、震災法律援助は、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。

震災特例法は2015(平成27)年に延長されたが、その後、日弁連の再延長に向けた取り組みにより、2018(平成30)年3月末に再延長され、2021(令和3)年3月末まで延長された。

なお、2016(平成28)年4月14日以降発生した熊本地震、2018(平成30)年に発生した西日本豪雨災害、2019(令和元)年に発生した令和元年台風19号被害に関して、改正総合法律支援法に基づき、1年に限り法律相談援助が無償で行われ、東日本

大震災の際の特例法による対応はなされなかった。2020（令和 2）年に発生した令和 2 年 7 月豪雨災害についても同様の対応がなされている。

(ク) 2016（平成 28 年）の総合法律支援法改正法による業務範囲の拡大

まず、高齢者・障がい者のうち、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のある者（「特定援助対象者」という）に対し、①資力を問わない法律相談援助及び②「自立した生活を送るために必要な公的給付に関する行政不服申立手続」が代理援助の対象とされた（30 条 2 項イ(1)）。

次に、大規模災害被災者に対する法律相談について、政令指定により指定日から 1 年に限り資力を問わない法律相談を実施するという規定が創設された。この規定のみ 2016（平成 28）年 7 月 1 日から施行され、前述の熊本地震、豪雨災害、台風被害などの被災者相談に活用された。

また、DV・ストーカー、児童虐待等の「特定侵害行為」の被害を受けている疑いがある者に対する法律相談援助が対象とされた。

特定援助対象者および特定侵害行為の被害者に対する法律援助の拡大については、2018（平成 30）年 1 月 24 日から開始した。これに合わせ、日弁連及び各弁護士会では、各地の対応態勢を整備することが課題となっている。

その他、改正法の概要と問題点については、2017（平成 29）年度の当会政策綱領Ⅱ 2「日本司法支援センター」（3）を参照されたい。

施行後、2 年半を経たが、2020（令和 2）年 10 月 6 日実施分までの速報値では、特定援助対象者の法律相談援助は開始時から累計で 1674 件（昨年 9 月 9 日現在速報値では 897 件）、うち扶助要件該当者が 91.0%（前昨年速報値では 88.3%。以下、本項では同様とする。）を占め、相談類型としても多重債務事件が 30.8%（35.0%）、保佐・補助申立等が 47.6%（42.7%）を占めている。当初、懸念された有資力者からの相談料の回収については大きな混乱はなく、推移しているが、情報提供同意書の徴求や扶助の出張相談との棲み分けなどの課題も浮き彫りとなっている。

他方、特定侵害行為の被害者である DV 等被害者法律相談は、2018（平成 30）年 1 月 24 日の改正法施行日から 2020（令和 2）年 9 月末日まで相談件数は 2277 件（2019（令和元）年 9 月末日現在の累計は 1357 件）で、選任案件 1929 件（その内訳は DV1656 件、ストーカー 240 件、児童虐待 33 件）、持込案件 348 件（その内訳は DV269 件、ストーカー 55 件、児童虐待 24 件）であった。DV 相談が約 85%を占めている。ストーカー、児童虐待に対する利用の拡大が課題であるとともに、対応態勢としての相談担当弁護士を増やし、名簿を充実させることも課題となっている。

イ 2 項の業務（受託業務）

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）。現在、日弁連から委託された法律援助制度と中国・サハリン残留孤児日本国籍取得支援業務を行っている。

日弁連の委託援助業務は、かつて法律法律扶助協会が行ってきたいわゆる自主事業に

ついて 2007（平成 19）年 10 月から財源は日弁連が提供し、法テラスが受託事業として運営している。

その種類は、①刑事被疑者弁護援助、②少年保護事件付添援助、③犯罪被害者法律援助、④難民認定に関する法律援助、⑤外国人に対する法律援助、⑥子どもに対する法律援助、⑦精神障害者に対する法律援助、⑧心神喪失者等医療観察法法律援助、⑨高齢者、障害者及びホームレス等に対する法律援助と多岐にわたる。

これらは、国選や民事法律扶助の対象外とされているため、現在、日弁連ではこれらの財源を賄うために少年・刑事財政基金会費として月額 1900 円（2020 年 6 月から 1600 円）及びその他の援助事業のための特別会費月額 900 円を徴収し、資力の乏しい人に対する援助を行っている。

(3) 法テラスの組織

ア 法人としての性格

法テラスは、政府全額出資により設立された公的な法人であり、公正中立で透明性の高い運営が求められるため、組織形態としては独立行政法人（以下、「独法」と略称する。）に準じた枠組みで作られている。

法テラスは法務省の所管法人であるが、その業務が司法と密接に関わり、最高裁判所が設立や運営に関与するために三権分立の観点から、独法とはせず、独立行政法人通則法を準用する法人と規定されている。

このように、職務の独立性を重視すべき司法に関する業務にわたるものであるため、いわば独立司法法人とも言うべき法人であり、他の独政と同列に扱うべきでない点が多い。

イ 組織形態

(ア) 概要

本部、地方事務所（本所、支部、出張所）、地域事務所からなる。

(イ) 本部

東京に本部組織を設置し、理事は、理事長 1 名、常勤理事 2 名、非常勤理事 2 名で構成されている。理事長は、2 代目以降、日弁連会長や事務総長経験者が就任したが、現在はもと消費者庁長官が就任している。常勤理事 1 名も日弁連事務総長、事務次長経験者などが就任しており、日弁連とは緊密な連絡・協議を行う態勢としている。

また、裁判官・検察官各 1 名、弁護士 2 名、有識者 5 名からなる審査委員会が設置されており、「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（同法 29 条）。これにより、法律相談援助、代理援助、国選弁護などを担当する弁護士の職務の独立性に配慮する体制となっている。委員は理事長によって任命されるが、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おり（同条 2 項 3 号）、弁護士の職務の特性や独立性への配慮につき弁護士としての立場から意見が反映される体制を取っている。

(ウ) 地方事務所等（2020（令和 2）年 3 月 31 日現在）

全国 50 箇所地方事務所、11 箇所支部が設置されている。

さらに、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弁護士が就任している。

(エ) 地域事務所（2020（令和2）年3月31日現在）

弁護士・司法書士の数が少ないなどの理由で法律サービスが行き届かない地域に設置されるもので、スタッフ弁護士が常駐し、法律事務所としての性格を有する。

地域事務所は「司法過疎地域事務所」（いわゆる「7号業務対応地域事務所」）、
「扶助・国選地域事務所」の2種類がある。

前者は、司法過疎地域と呼ばれる弁護士へのアクセスが困難な場所に設置する事務所で全国に34箇所存在する。この事務所では、一般の開業弁護士の事務所と同じような有償の事件受任や法律相談なども含む法律サービス全般の提供を行う（同法30条1項7号）。これに対し、後者は、司法過疎地域ではないものの、扶助・国選事件、国選被害者参加事件を取り扱う弁護士が少ない地域で、主にこれらの事件を扱うために設置する事務所で、熊谷、下妻、佐世保の3箇所に設置されている。

(オ) 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も多く存在する。法テラスでは、発災後、被災者の法的ニーズに応えるために、被災地の弁護士会との協力のもと、現在、岩手県内の被災沿岸地域に2箇所（大槌・気仙）、宮城県内の被災沿岸地域に3箇所（南三陸、東松島、山元）、福島県内に2箇所（二本松・ふたば）に設置している。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。

(4) 現状と課題

ア 組織・運営

(ア) 理事等、地方事務所所長人事

独法であることから、役員の大半を弁護士が占めることに対する批判がある。法律事務が多様で複雑であること、その法律事務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、実情を理解する弁護士が役員に就任する必要がある。

(イ) 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につき、効率性を追求するために、本部を中心とした画一的な管理、運営が行われる傾向にある。しかし、地域の実情はさまざまで、地域の利用者の視点に立った柔軟な運営も必要である。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ること、職員や地方事務所長、副所長、支部長、副支部長等の待遇の改善すること、を検討すべきである。

(ウ) 認知度

2019（令和元）年度調査では、名称の認知度は56.3%（なお、前年度は58.0%）となり、徐々に国民生活の中に一定程度定着しつつあるが、他方、業務認知度は16.3%（なお、前年度は16.7%）といまだ低く、さらなる認知度向上が望まれる。

イ 情報提供業務

(ア) Cc と地方事務所との連携

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、統一的な認識が必要である。効率性の追求や地方事務所の負担軽減のため、前さばきの機能を Cc に担わせることは必要であるが、地域の利用者のニーズに沿った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も必要である。双方の利点を活かすよう Cc と地方事務所の適切な役割分担と連携による情報提供体制の構築が望まれる。

(イ) 弁護士会との連携

Cc の紹介先となる弁護士会においても Cc が紹介しやすい体制（たとえば、専門相談の充実やワンストップ対応）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必要がある。

また、常に新しい情報を提供することができるよう、弁護士会でも受け皿となる相談窓口などの情報の刷新を行っていく必要がある。

ウ 民事法律扶助業務

(ア) さらに利用拡大をめざして

これまで民事法律扶助予算の大幅増額をめざし、実現してきたところであるが、一方、ここ数年、多重債務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。家事事件・労働事件数の増加の中で民事法律扶助が十分利用されているか検討し、一層の利用促進を図っていく必要がある。

また、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もあり、相談体制の整備が必要である。

(イ) 制度改革の必要性

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」ものとされていたが、償還制から給付制への転換など利用者負担の在り方や行政手続の代理援助など対象事件の範囲の拡充、対象者の範囲などについては、抜本的な拡充がなされないまま、今日に至っている。

日弁連では、法務省、法テラスとの協議を重ね、2010（平成 22）年 1 月から生活保護受給者に対する原則償還猶予、免除の取扱いが実現した。また、同年 4 月からは生活保護受給者に限り破産予納金（管財人報酬部分）の立替えも実施された。さらに、生活保護受給者に準ずるような資力の乏しい人（「準生保要件該当者」という。）に対する償還猶予・免除の取扱いに関する法テラスの取扱いの明確化を求め、2011（平成 23）年 4 月から準生保要件該当者に対する償還猶予・免除の取り組みを行っている。しかしながら、必要書類が膨大であり、被援助者による申請が困難であるとの批判が強く、改善に向けた取り組みが不可欠である。財政面からの抑制的な運用だけを考えるのではなく、資力が特に厳しい状況にある準生活保護要件該当者に対する適切な免除による生活再建支援が必要である。

また、対象範囲の拡大については、前述した綜合法律支援法の改正により、一部拡大した部分はあるが、早期かつ簡易な権利救済のためには裁判以外の行政手続などへ全般的な拡大が必要である。

(ウ) 立替（弁護士報酬）基準の適正化に向けた取り組みの必要性

家事事件手続法制定に伴い、家事事件へのさらなる弁護士関与が求められるが、他方、家事事件、特に離婚調停事件に対する立替基準が低額であるとの不満も多く、労力に応じた立替基準の適正化が必要である。ただ、立替基準を増額することは被援助者本人の負担が増大することになり、上記準生活保護要件該当者に対する償還猶予・免除の活用や、将来的には給付制、一部負担制の導入とセットでの解決をめざす必要がある。

エ 国選弁護関連業務

(ア) 国選弁護報酬増額問題

国選弁護報酬が低額に抑えられていることは言うまでもないが、とりわけ、①示談加算の算定方法が不合理であること、②私的鑑定費用が支払われないこと、③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、④特別案件加算がないことなどが指摘されている。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。

(イ) 国選弁護報酬算定センター

国選報酬の複雑化に伴い、法テラスでは、国選弁護報酬算定センターを設置している。刑事弁護に影響がない形での適正な運営がされているか注視する必要がある。

オ 司法過疎対策業務

(ア) 日弁連の司法過疎対策との関係

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綜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。

他方、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、この間、弁護士ゼロ地域は解消したものの、ワン地域も解消、再発を繰り返している。

司法支援センター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）ことからすると、両者が連携し、適切な役割分担のもと、司法過疎の解消が継続的になされることが望まれる。

(イ) スタッフ弁護士の確保と配置

地域事務所の設置には、常勤のスタッフ弁護士の配置が不可欠である。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確保・供給が必要である。弁護士会もこの確保・養成・供給の努力を怠ってはならない。

2020（令和 2）年 3 月 31 日現在、スタッフ弁護士は 201 名（なお、平成 30 年度末は 198 名）であり、うち 14 名が養成中である。

しかし、一部の弁護士会の中には、スタッフ配置不要や配置廃止を強く主張する会もあり、再度、スタッフ弁護士の役割・位置づけの確認を行い、我々弁護士が総体と

して、各地の住民に対する法的サービスを十全に提供することができているかを考える必要がある。

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研修など今後も充実させてゆく必要があり、法テラスに研修費の負担などを求めていくことも検討すべきである。

2019（令和元）年度は15期生として23名スタッフ弁護士を採用できたが、2020（令和2）年度もほぼ同程度の採用見込みである。

（ウ）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、その役割は司法アクセスに対する障害の解消で、その基本的役割の重要性に変わりはない。

他方、弁護士人口の増加や日弁連のひまわり公設事務所の設置等の司法過疎の低減に伴い、スタッフ弁護士の役割に対する基本的な位置づけを明確にしていく必要がある。

この観点から、日弁連は、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）年検討会意見書を取りまとめた。

その後、再度、弁護士人口増を前提とした弁護士を取り巻く環境の変化に応じ、2016（平成28）年2月に、1年余の日弁連理事会での議論を経て、スタッフ弁護士の役割等に関する方針を取りまとめている。詳細は、2017（平成29）年度の当会政策綱領Ⅱ2「日本司法支援センター」（2）を参照されたい。

カ 犯罪被害者支援業務

（ア）精通弁護士の紹介体制の充実

さらに、犯罪被害の種別（例えば、DV、児童虐待等）に応じた専門弁護士を紹介できる体制の構築と二次被害を防ぐための研修を含む研修の充実が必要である。

改正総合法律支援法により、特定侵害行為の被害者に対する法律相談援助が新たな業務となった。事案の性質上、早急な援助が必要であるため、弁護士会においても担当する弁護士の確保、研修や名簿の整備など対応態勢を構築する必要があり、法テラス地方事務所との間の密な連絡体制が必要である。

（イ）被害者参加国選制度への対応

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り、それ以外の対応（初期段階の相談・支援、マスコミ対応など）については対象外である。

法廷行為に限定されない、国費による総合的な犯罪被害者支援の実現に向けて積極的な運動を展開すべきである。

(ウ) 特定侵害行為の被害者に対する援助のさらなる拡充を！

前述のように、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、ただし、有資力者は法律相談費用を負担することとなっている。また、援助対象は法律相談だけである。

この種の事案では、むしろ法律相談だけで解決するものは少ないものと思われるので、さらに代理援助への拡充に向け法改正を求めるべきである。

ただ、改正までの間は、日弁連の委託援助事業を活用し、迅速かつ円滑に代理援助につなげる態勢を構築すべきである。

キ 法律援助事業の本来事業化への取り組みと財源の確保

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。

本来事業化へ向けたロードマップを作成し、これを基に着実に取り組みを行う必要がある。

これら事業については、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。

これら法律援助事業は前述のとおり、会員から徴収する特別会費で賄っており、2019（令和元）年12月6日の日弁連臨時総会において徴収期限が3年間延長された。持続可能な事業とするために、さらに公費化への道を切り開くための取り組みが必要である。

以 上