

充実した総合法律支援実施を実施するための 方策についての有識者検討会 第4回会議 議事録

第一 日 時 平成26年5月14日（水） 自 午後1時01分
至 午後4時54分

第2 場 所 東京高等検察庁17階第2会議室

第3 議 題 (1) 大規模災害の被災者に対して、適切な法的支援を実施するに当たっての問題点及びこれを解消するための方策について
(2) 高齢者・障害者に対して、適切な法的支援を実施するに当たっての問題点及びこれを解消するための方策について
(3) ADR利用者に対して、適切な法的支援を実施するに当たっての問題点及びこれを解消するための方策について

○伊藤座長 定刻になりましたので、ただいまから充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会第4回会議を開催いたします。皆様方におかれましては、御多忙のところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

早速でございますが、本日の配付資料につきまして事務局から説明をお願いします。

○松井参事官 それでは、お手元に配付しております資料につきまして御説明いたします。本日の資料はデータのものが多くございまして、その内容についても事務局から御説明する関係上、若干お時間をいただきたいと思っております。お手元に資料ありますか。それぞれの右肩のところに資料1とか資料2というふうに番号を振ってございます。資料1から順に御説明を差し上げます。

資料1は法テラスにおける東日本大震災の被災者支援に関する主な取り組みを列記したものです。資料1の中に1, 2, 3, 4, 5, 6と番号を振っておりますが、1については震災直後の対応として法テラスでは日弁連、日司連、それから単位会と共催による避難所等における法律相談、電話相談を実施しております。いずれも平成23年秋ごろまでの措置になりますが、電話相談は合計1万3,284件になりました。

次に、2は、震災法テラスフリーダイヤルの開設についてです。平成23年11月からコールセンターにフリーダイヤルを設けています。開設以降、平成26年3月までに9,076件の問い合わせを受けています。

3は、震災特例法の成立前に被災者を対象とした民事法律扶助の特例措置を導入してございます。内容としては、自己破産事件予納金の立替え、代理援助等の立替金の償還猶予などとなりますが、震災特例法の成立によりその必要性が薄くなったことから、平成26年3月をもって特例措置を廃止しております。

4の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、いわゆる震災特例法による被災者援助と、5の被災地出張所の設置については、別途詳細に御説明いたします。

6は、平成25年4月より日弁連、法務省との連携のもと、常勤弁護士の要望のあった被災自治体等への派遣についてです。法テラスからは宮城県気仙沼市、同県東松島市、福島県相馬市、同県浪江町の4か所に派遣しております。なお、浪江町につきましては、現在法テラスの常勤弁護士を退職しております。これら常勤弁護士は各自治体の総務課等に所属いたしまして、まちづくりのための実施行為、震災対応によって生じる法的問題への対応についての助言、地域によっては原賠訴訟の準備等に従事しています。

次に、資料2でございますが、震災特例法のポイントをまとめた資料でございます。震災特例法は、法テラスの民事法律扶助の特例となる震災法律援助事業を定めたもので、民事法律扶助との相違点は、民事法律扶助が資力の乏しい方に対する援助事業であるのに対して、震災援助は東日本大震災の被災者については資力にかかわらず法律相談、代理、書類作成の援助ができるものです。援助対象となる手続についても、民事法律扶助が民事裁判を前提とした手続に限定されているのに対して、震災援助ではADRや行政不服申立て手続が援助対象とされていることを明記してございます。また、償還についても特例があり、民事法律扶助が援助決定後、償還が始まるのに対し、震災援助は事件終結までの間償還を猶予するものとされています。震

災特例法は議員立法による3年の時限立法であり、平成27年3月31日をもって失効することとされています。

資料3でございますが、震災特例法に基づく震災法律援助の統計資料でございます。法律相談、代理、書類作成につき、それぞれ平成24年度、25年度の県別、事件別の類型件数になります。なお、平成25年度分については速報値になりますので、若干の誤差がある可能性があることを御報告いたします。

内容について御報告いたします。1枚目が法律相談援助、2枚目が代理援助、3枚目が書類作成援助の統計となっておりますけれども、法律相談援助につきましては、全国的に見ますと、平成24年度が4万2,981件、25年度が4万8,415件と増加傾向でございます。被災3県を見ますと、平成24年度が3万5,663件、25年度が3万9,288件と全国と同等の増加傾向にあるところでございます。被災3県の民事法律扶助の件数の推移を見ますと、震災前の平成22年度が1万700件、震災の年がかつ震災特例法がなかった平成23年度が1万7,646件、特例法施行後の平成24年度が4,048件、25年度が4,140件となります。

参考に被災3県における民事法律扶助相談と震災相談の合計数を歴年見ていきますと、平成22年度が1万700件、23年度が1万7,646件、平成24年度が3万9,711件、24年度が4万3,428件になります。被災地の法律相談につきましては、震災により大きくその件数が増加しております。震災特例法により資力要件が撤廃されたことで、通常時の4倍レベルで推移し、震災3年後を経てなお増加傾向にあるということになります。

代理援助につきましては、2枚目になりますけれども、全国的な傾向を見ると平成24年度が2,699件、25年度が2,267件とおおむね横ばいといった状況でございます。ただし、事件傾向については特徴がございまして、平成24年度はADR申し立て件数が2,217件あったものが25年度は1,320件に減少してございます。一方、損害賠償請求訴訟については、平成24年度が51件であったものが25年度は698件に増加しています。その大半は新潟県及び山形県での増加になりますが、そのほぼ全てが原発事故訴訟の申立て代理となります。被災3県の件数動向を見ますと、平成24年度が787件、25年度が414件ということで減少しているところです。民事法律扶助の代理援助と合わせて見ても、平成22年度が5,684件、23年度が4,231件、24年度が5,192件、25年度が4,795件ですので、震災により客観的数値だけから見ると代理援助の数が増加しているとは言えません。

なお、平成22年度の被災3県における代理援助率、すなわち法律相談件数分の代理援助件数というもので計算してみますと、平成22年度が約53%であったのに対して、平成24年度は約13%、25年度は約11%です。震災特例法だけ見ると、平成24年度は約2%、25年度が約1%と低い数値になっています。この数値からは、震災法律相談は民事法律扶助相談に比べて代理援助につながっていないという状況がうかがわれます。ただし、民事法律扶助だけ見ると、平成24年度の代理援助率が約109%、25年度の率が約106%といずれも代理援助件数が法律相談件数を超えているというような状況が認められますので、震災法律相談を受けた方の一定数は民事法律扶助の代理援助を受けているというような状況もうかがわれるところです。このことは震災法律相談においても、震災に起因しない法律相談が相当数取扱われており、このような案件については震災代理援助での援助ができないことから民事法律扶

助を活用していることを意味していると推測されます。

なお、3枚目、書類作成援助でございますが、全国的に見ますと、平成24年度が8件、25年度が13件です。被災3県を見ますと、平成24年度が6件、25年度が8件でございます。

資料4は被災地出張所、岩手県、宮城県、福島県に設置している被災地出張所の開設状況と被災地出張所における法律相談の統計資料でございます。被災地出張所は津波被害を受けた沿岸地域に代表される被害が激しく、かつ弁護士へのアクセスが悪い地域を中心に現在まで7か所設置されてございます。被災地出張所は、被災地における法律相談の拠点と位置づけられ、職員として地元自治体等に勤務していた被災者と身近な方を採用しているほか、各出張所に移動相談車両を配置いたしまして、仮設住宅等にアウトリーチして巡回法律相談を実施するなど被災者に寄り添った活動を実施しております。

平成24年度の震災法律相談の件数は、被災地出張所全体で4,527件、25年度は6,026件になります。この数値は平成24年度で震災相談の全体の約13%、25年度で約15%を占めるものです。

次に資料5ですが、これは復興庁作成に係る東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通しと称する資料でございます。法テラス関係では、「まちづくり（高台移転、区画整理等）」とある部分と、「災害公営住宅」とある部分が参考になると思われれます。まちづくり事業においては、元地の買い取りに際しての金融機関との抵当権抹消に関する交渉であるとか、移転元、移転先ともになりますが、相続、遺産分割、さらにはこれに関する登記の整備等法的な問題が発生する場合がございます。この資料5によりますと、民間住宅等用地の整備は平成28年3月におきましても、岩手県で55%、宮城県で50%の進捗度と見込まれております。災害公営住宅については、岩手県で82%、宮城県で78%ということございまして、平成28年度以降もまちづくり事業は継続することが予測されております。

資料6は、去る5月7日に行われた被災地におけるヒアリングの結果でございます。これは別に時間をとって御説明いたします。

次に資料7でございますが、平成7年に発生いたしました阪神・淡路大震災当時における被災者に対する法律援助の概要でございます。これについては、当時民事法律扶助を取り扱っていた財団法人法律扶助協会に在籍されておりました法テラス佐川特別参与から内容の御説明がございまして。

資料8は、東日本大震災の被災者への法的支援に関するニーズ調査の結果について、本日御報告いただく佐藤委員からの説明資料でございます。

次に資料9でございますが、高齢者・障害者に対する法的支援のテーマに関連して、本日御報告いただく立教大学法学部濱野亮教授の説明資料でございます。

次に資料10でございますが、ADR利用者に対する法的支援のテーマに関連して、事務局作成に係る「ADRの民事法律扶助の対象化に関する検討の経過」と題する資料です。これは第2回検討会において、和田委員から一橋大学山本教授に対して司法制度改革当時のADRと民事法律扶助に関する質疑の中で、山本教授が指摘された文献その他参考情報を事務局にて取りまとめたものです。これについては、ADRについて協議をする際に詳しく御説明します。

次に資料11と12でございますが、高齢者・障害者に対する法的支援に関しまして、本日、田邊委員及び瀨上委員から御提出をいただいた意見書でございます。後にこのテーマの協議を

する際、両委員から御説明があると思います。

資料は以上のとおりでございます。

○伊藤座長 それでは、本日の会議の議題について申し上げます。

お手元にお配りしてございます議事次第でございますとおり、本日皆様に御検討いただきたい主な議題は3つございます。1点は大規模災害の被災者に対する法的支援のあり方についてでございます。2点目は高齢者・障害者に対する法律サービスのあり方について、これは2巡目、二回り目になります。3点目は第3回検討会に引き続きまして、ADR利用者に対する法律サービスのあり方について、これも二回り目、2巡目になります。

それでは、それぞれにつきまして事務局から詳しい説明をお願いいたします。

○松井参事官 それでは、本日の議事につき御説明いたします。

1点目として大規模災害の被災者に対する法的支援のあり方について御協議いただきますが、その前提として幾つか御説明をいたします。

まず、去る5月7日水曜日ですが、佐藤委員を主査といたしまして、淵上委員、細田委員及び和田委員に御参加いただき、被災地である宮城県東松島市において法テラス東松島、東松島市の職員、被災地域の住民、それから被災地で活動されております弁護士及び司法書士などから被災地における法的支援のあり方等につきましてヒアリングを行いました。そのヒアリングの結果について事務局からその概要を報告させていただきまして、引き続き主査をお受けいただきました佐藤委員からコメントいただきたいと思います。

続いて、大規模災害の被災者に対する法的支援のあり方に関しては、阪神・淡路大震災においてどのような法的支援が行われていたかが参考になると思われますので、当時法律扶助協会が行った法律扶助の実施状況について、佐川特別参与から御説明をいただきます。続いて、佐藤委員から東日本大震災の被災者等への法的支援に関するニーズ調査の結果を御説明いただきたいと思いますと考えております。これらを踏まえまして、大規模災害の被災者に対する法的支援のあり方について御協議いただきたいと思いますと考えております。

次に、2点目として高齢者・障害者に対する法律サービスのあり方に関連して、立教大学の濱野教授から司法ソーシャルワークの社会的意義について御説明いただき、これを踏まえて高齢者・障害者に対する法律サービスのあり方についてさらに御協議いただきたいと思いますと考えております。

3点目といたしまして、ADR利用者に対する法律サービスのあり方に関連し、事務局から資料10について御説明させていただいた後、委員の皆様には御協議いただきたいと思いますと考えております。

以上です。

○伊藤座長 ただいま説明がございましたら本日の議事を進めたいと思いますが、よろしゅうございますか。

(各委員了承)

それでは、そのようにいたします。

まず初めに、5月7日水曜日でございますが、この被災地ヒアリングの結果について事務局から報告をお願いいたします。

○松井参事官 それでは、私のほうからヒアリングをさせていただきました6名の方の御発言の要旨につきまして御説明いたします。

一番初めに、法テラス東松島出張所の飛嶋主幹でございます。飛嶋主幹は法テラスの被災地出張所であり、法テラス東松島の責任者になります。法テラス東松島は、平成23年10月の南三陸、12月の山元に続きまして、平成24年2月に開所した法テラス3番目の臨時出張所でございます。今年で設置3年目に入っております。飛嶋主幹の発言内容について御説明いたします。

震災特例法施行前の法テラス東松島における民事法律扶助受付業務に際し、法テラス東松島では申込者の資力要件確認のために「家族構成はどうか、月収はどの程度ですか、預貯金はどの程度ですか」などと確認せざるを得ず、これが非常につらい作業でした。被災者の接遇に非常に気を使わざるを得ず、特例法が施行され職員としても精神的に楽になり、つらい作業から解放されました。特例法は災害救助法適用地域にそのまま適用されましたので、その地域に居住していたかどうかを確認すればよく、利用者の負担も減り、職員の負担も減りました。

利用者の声についても、利用料金が無料で助かるという声を聞きます。「法律相談等を受けたことで精神的に軽くなった、アドバイスいただいたとおりに解決できてよかった」と好意的な評価を受けています。また、移動相談車両を使用した巡回相談等についても、法テラス号でわざわざ来ていただいてありがたいという声もあります。一方で、事務所の開所をもっと早くしてほしいと、震災特例法の1件3回という縛りをなくしてほしいとの不満や出張所の存続期間についてまだ落ちつかないのに、相談したいことがいっぱいあるのといった不満の声がありますというようなものがございます。

なお、被災地ヒアリングにおきまして、飛嶋主幹から法テラス東松島では、設置後震災特例法施行までの間2カ月、平成24年の2月、3月がこの時期に当たりますが、この時期には資力要件を確認の上、資力要件を満たす者については民事法律扶助で、資力要件をオーバーする者については当時弁護士会が独自事業として実施していた震災被災者向けの法律相談に回付していた旨の御発言がありました。そのデータ等について確認したところ、法テラス東松島においては、その時期合計283件の法律相談申し込みがございまして、その全件につき資力要件の確認を行い、197件については資力要件を満たす者として民事法律扶助相談で対応し、うち3割に当たる86件につきましては、資力要件をオーバーする者として扶助の対応ができず、弁護士会の相談に回付していたということです。ここで御報告いたします。

次に2番目ですが、東松島市移転対策部の内海部長の御発言内容でございます。

内海部長は、震災による被災者の集団、個別移転に関する事、移転先地区のまちづくり計画に関する事、用地取得に係る不動産の取得及び処分に関する事などを御担当する東松島市の移転対策部の責任者になります。

内海部長の発言内容ですが、東松島市では、平成24年のうちに集団移転先の用地買収は全て終わり、現在、同所の宅地造成工事を行っているところです。平成26年6月には集団移転先7地区のうち5地区の宅地造成が終わって、引き渡し可能となり家が建てられるようになります。しかし、全体的には最終的な引き渡しは平成29年1月までかかる見込みです。移転対策部では、並行して元地の買い上げも行っています。移転元地のうち60%は買い上げが終わっていますが、買いやすいところから買っているため、残りの40%は買いにくい場所、つまり先祖数代前の登記がそのままにされていたり遺産分割が未了のままなど課題の多い土地が残っています。元地の買い上げについては、対象となる土地に抵当権が設定されている場合は市が買い上げることができないので、それを取り外す必要があります。これに関する相談を市が

受けることがあります。金融機関と協議して抵当を外してもらう話なので、このような場合、市では法テラスに行くように案内しており、その上で私的整理ガイドラインのルートに乗せ、金融機関との相談を行って、抵当権を外すといった作業工程を踏んでいます。

このほか、自治体に住民から持ち込まれるいわゆる民民の法律相談についても法テラスを案内しておりまして、このような対応で住民対応から解放されることが負担軽減につながっています。

東松島市では、現在1,700世帯が応急仮設住宅に住んでおり、みなし仮設、すなわちアパートを借りている人が1,000世帯、合計2,700世帯が仮設に入っています。集団移転も完了は平成29年ころまでかかる見込みで、復旧・復興はいまだ道半ばです。このような中、これまで被災者なら誰でも法律相談を受けられていたのに、一定の収入がある人は法テラスで相談を受けられなくなるというのは自治体としても困る部分があり、自治体としては無料でやってほしいという思いがあります。今後、資力がないその他の理由で集団移転等どうしていいかわからない人たちが残る見込みであり、そういう人たちのためにも法テラスの制度やインフラ、被災地出張所を維持してもらいたいと希望しています。

3番目ですが、東松島市の佐藤法務専門監です。佐藤法務専門監はもともと法テラスのスタッフ弁護士で、昨年3月まで法テラス佐渡に勤務していました。法務省、日弁連、法テラスにおいては、平成24年7月ころから被災自治体への人的支援として弁護士を派遣できないか検討してきたのですが、もともと宮城県出身であり、福島県でも弁護士として活動していた経験のある佐藤弁護士が今回の東松島市への派遣を希望されたことから、このスキームの第1号として東松島市に派遣されたものでございます。

佐藤法務専門監は、総務部総務課に配置され、職員の業務執行に対する法的助言、訴訟、不服申立て対応、条例整備等に当たっています。佐藤専門監の発言内容について御説明いたします。

佐藤専門監は、着任当初、自治体に集まる住民の法的問題への対応とすることを想定していたのですが、公務員として一方的に相談者の立場に立って対応することが困難であることがわかりまして、地域の法律専門職の役割が大きいことを実感しています。その窓口としての法テラス東松島の役割を大きく感じているということです。佐藤専門監は、職員に法的助言をする立場にありますが、一番数の多い登記や相続の問題は今でも継続的に発生しており、また、消費者トラブルや住民トラブル、家族関係、福祉の関係で受けるそういう問題も多く発生しており、問題の質は変わってきているが、量的には変わらない状況が続いています。復興・復旧に関する支援系をめぐるトラブルが多くなっており、復興に関する金を狙った振り込め詐欺もあります。

このように法的問題が継続的に発生している状況、高台移転はまだまだ道半ばである上、日々の生活に追われていた被災者が生活が落ちついてきて初めて相続や抵当権抹消の相談が出てくるというものであって、法的なニーズはこれからという感覚です。時の経過によって法的問題の内容と質は変わってくるし、まだまだ法律相談も出てくると思っています。このような観点から、特例法の継続が必要と考えています。

特例法のメリットについては、自治体から専門家につながりやすいスキームであると考えています。制度がシンプルなものと住民が安心してそちらのスキームに移行してくれます。自治体のほうから住民にそれは民事の紛争だから弁護士に相談に行ったらどうかなどと勧めても、

資力要件があるので援助が受けられるかどうか行ってみないとわからないなどと言うと、ちゅうちょして行くのをやめる人も出てきます。また、ほぼ全ての案件についてどれだけ金がかかるのかという話になるのですが、資力のあり、なしによって異なるなどと言うと、やはり予測がつかないということで、ちゅうちょして行くのをやめる人も出てきます。その点、資力要件がないとつなぎやすくちゅうちょする人もいるので、このような観点から特例法の延長を希望します。

4番目ですが、矢本運動公園野球場応急仮設住宅、小野自治会長でございます。小野会長は、自治会長としての立場、被災者としての立場、まちづくり協議会会長としての立場の3つの立場から発言されていますが、特に災害時における法的支援の関係で参考になることとしては、被災者としての御本人の法的問題への対処状況が挙げられます。

小野会長は、自宅に関する法的問題を抱えています。5年余りに自宅を建てましたが、土地は小野会長の名義で銀行からの借入れを起し、そのため抵当権がついています。建物は銀行から息子さんの名義で借入れを起し、息子さんの名義で建てました。津波被害により自宅は損壊しましたが、地震保険がおりたときに取扱い銀行は自分のところの債権を先に回収したいので、その分は先に払ってくださいと言われ、言われるままにそれを払いました。地震保険が半額しか出なかったため、今でも借金が残っています。これが今問題になっています。小野会長は事後法テラスの法律相談を受けて、その弁護士から私的整理でやってみたらどうかとアドバイスを受けたことから、今は弁護士にお願いして手続を進めています。その際、小野会長は私的整理ガイドラインの弁護士から地震保険を銀行に払ったのは間違いだったなどと言われました。しかし、地震保険がおり、これを銀行に払う旨言われたときは法テラス東松島も震災特例法もなく、弁護士に相談することができませんでした。小野会長は自己破産するかどうかの瀬戸際にいるとのことですが、こういう状況になる前、震災後半年以内ぐらいに法テラスができていれば、弁護士に法律相談ができていればというふうに思っているとのこと。

5番目、仙台弁護士会、阿部弁護士でございます。阿部弁護士は、平成25年4月から仙台弁護士会副会長を務め、また、仙台弁護士会ADR委員会の事務局長として震災ADRの設立に尽力された方です。

阿部弁護士の発言内容ですが、仙台弁護士会では震災直後の平成23年3月22日から震災電話相談を始め、また、同年4月20日から震災ADRを始めました。また、被災地に出向いての面接相談も実施しました。震災電話相談、震災ADRともに開始当時は仙台弁護士会の独自事業で、震災電話相談については後に法テラスの予算が投入されました。震災電話相談は無料、震災ADRの初期費用も無料としました。立ち上げ当初の平成23年4月から6月ごろ、多数の被災者に利用されました。相談数、申立て件数は徐々に減っているものの、現在に至るまでなだらかにあります。被災地に出向いての面接相談では、特に平成23年4月、5月は混乱していた時期で、スーツを着ていくこと自体がトラブルになる、被災者の心情を傷つけるといった状況でした。このような状況で被災者に年収幾らですかと聞き、要件を満たしていなかったらお断りすることは非現実的です。しかし、法テラスの制度を使う以上は資力要件を確認しなければなりませんので、ざっとしたところだけ聞いてメモして、資力要件を確認していました。大規模災害における避難所などでの法律相談について、資力要件確認は非現実的というのが99%の弁護士の認識かと思えます。

震災ADRについて、これが活用された要因は6つあると思います。1つ目は簡易迅速な申

立ての仕組みをつくったことです。申立てサポート弁護士制度と呼んでいますが、ファクスなどで連絡すると、電話で弁護士が事情を聞き申立書を書いてくれます。2つ目は低廉性です。成立時手数料が通常のADRの半額にしました。3つ目は迅速、機動力、現場主義です。専門家が素早く現地に出向いて判断することにより、当事者を前に進ませることができます。4つ目は弁護士の紛争解決力です。弁護士の民事紛争の解決の力をフルに生かすことができたと思います。5つ目は少額事件にも対応したことです。6つ目は相手方も被災者という視点です。双方ともストレスを抱えており、それを軽減したい、和解解決は相手方の立場にも配慮しなければなりませんから、互いの立場を思いやれる状況をつくった、それが紛争解決につながったと思います。

課題としては、沿岸部からの申立てが少なかったことです。沿岸部の被災が重大なので、たくさん申立てが来るのではと思っていましたが、実際は少なかった。なぜかということは分析し切れていません。震災特例法の延長について、現時点で仙台弁護士会の意見取りまとめがされているとは承知していません。私見としては、震災法律相談援助については延長されるべきものと考えます。また、今後災害が起きたときにすぐ発動できる法テラスの特例措置は絶対必要と考えています。被災地における全ての被災者の法律相談無料化、代理援助の要件を緩やかにする、それを災害発生後に立法するのではなく、政令委任をしておくなどの仕組みがあればいいと思いますということです。

最後6番目、宮城県司法書士会、草野司法書士でございます。草野書士は宮城県司法書士会の副会長を務めています。

その御発言内容ですが、復旧・復興のおくれは登記の遅れが原因ではないかと指摘されています。宮城県司法書士会総合相談センターにおける相談数の傾向について、震災後は震災前の1.5倍程度になっています。相談内容は、平成23年3月から夏ごろまでは、権利書を流した場合の説明など法情報提供レベルのものが大半でした。平成23年6月過ぎからは津波被害に遭い行方不明になった人の死亡届をするのに診断書を必要としなくなり、このころから相続登記が増えたこともあって、相続登記の相談が増えてきました。平成23年秋ごろから移転促進事業に基づく土地買上げの相談が増え、買取りの前提としての相続登記、休眠担保権の抹消の相談が多くなりました。このような登記相談、登記手続の代理には法テラスに援助の枠組みがありません。法テラスの支援がなじむかは問題ですが、これがないことが事業の進まない一原因であると感じています。震災をきっかけとした自死、自殺の問題もありますが、総合法律支援が自死遺族支援にもつながる方策を検討することを希望します。

震災特例法について宮城県司法書士会としての方針が固まったとは承知していません。したがって私見になりますが、震災特例法は延長されるべきと考えています。特例法が延長されず、結果被災地出張所が閉鎖されるようなことになれば、沿岸地域の被災者の相談拠点が失われてしまいます。

また、今後起こるかも災害に備えた法的支援に関する制度については、登記相談における費用面での支援制度があればいいと考えます。被災者の不安を解消するのは、国を背景に持つ法テラスの力は絶大であり、大災害の前にあらかじめ法テラスの制度が準備されていればよかったと思いますということです。

以上でございます。

○伊藤座長 引き続きまして、被災地視察、ヒアリングの主査を務めていただきました佐藤委員

から御報告をお願いいたします。どうぞよろしく。

○佐藤委員 本年5月7日に実施いたしました被災地ヒアリングは、本検討会の審議にとり大変有意義であったと感じました。ヒアリングに応じてくださった方々の個々の発言内容につきましては、ただいま事務局より詳しい報告がありましたので、私からは本検討会の審議にとって特に重要と思われるポイントを3点に絞って簡潔に御報告を申し上げます。

第1点でございますが、今次の東日本大震災に際しまして、関係機関、関係者の努力で被災地出張所の開設、震災ADR、震災特例措置など被災者の法的支援のためにさまざまな積極的な取り組みが行われておりますが、その実績及び効果が被災地の関係者、住民の発言から改めて確認されたこと、これが非常に重要であったと存じます。

ヒアリングからは特に次の2点が明らかになりました。第一に、大災害に際し、被災者は生活全般にわたってさまざまな法律問題を抱え、法律家の情報提供や助言を必要としていること、第二に、被災者にそのような情報や助言を効果的に届けるためには、従来のように法律家が相談を待ち受けるといふ、そういう受け身の姿勢では十分ではなく、被災者のもとに直接出向き、あるいは被災地に法的支援の拠点を設け、あるいは被災者が法律家に相談することの経済的・心理的負担を取り除く積極的な取り組みが必要であること、この2点でございます。これらの点は本検討会におきまして大規模災害の被災者に対する法的支援のあり方を審議する際に、出発点に据えるべき基礎的事実と感じた次第です。

2点目は、民事法律扶助について資力要件を外した震災特例措置の意義についてでございます。

ヒアリングに応じた多くの関係者が激甚な被害を受けた被災者に資力の有無を確認することの非現実性あるいは被災者及び法律専門家の双方にもたらす負担の大きさを強調し、資力要件を外した震災特例措置の意義を強調されました。震災特例措置のメリットとしては、まず何よりも、被災者にとって資力を問わず無料で法律相談を受けることができる点が重要ですが、それと並び法的支援の提供者、プロバイダーの側にとっても精神的負担や事務的負担が軽減され、被災者への支援そのものに専念できる点も重要と感じました。

また、先ほど御紹介がありました、東松島市の佐藤法務専門監から、資力を問わず被災者であれば誰でも無料法律相談を受けられるというシンプルな制度であるがゆえに、自治体等の関係機関も法律家への相談を紹介しやすいとの発言がございましたが、法的支援の仕組みはなるべくシンプルな設計にすることの重要性を示す貴重な御発言と感じました。

震災特例措置の延長問題につきましては、発言者の多くから延長を望む意見が述べられました。この関係では、地元自治体の東松島市の内海部長及び佐藤法務専門監が期せずして現在は復興の道半ばという同じ表現を用いていることが印象的でした。震災復興あるいは住民生活の再建はいまだ道半ばであり、内海部長の発言を引用するならば、そのような中、「これまで被災者なら誰でも法律相談を受けられていたのに、一定の収入がある人は法テラスで相談を受けられなくなるというのは自治体としては困る」との御発言、あるいは、佐藤法務専門監の「ニーズはこれからという感覚で、まだまだ相談は出てくる」との御発言は、被災者の生活実態、法的ニーズに精通している地元自治体の立場から震災特例措置の延長の必要性を指摘する意見として、これも本検討会の審議において十分に考慮すべき事実と感じました。

なお、現在のところ代理援助は少ないことに関連し、その理由としてヒアリングでは、第一に現在のところ相談のみで解決できる比較的簡易な事案が多いこと、第二に弁護士会の震災A

DRが効果的に機能している分だけ裁判の必要が少なくなっていることなどの可能性が指摘されましたが、ヒアリングでは同時に今後土地買い上げの前提としての遺産分割や抵当権抹消、震災に関するお金をねらった詐欺など、相談のみでは解決できない複雑困難な案件が増えてくる可能性も指摘されました。代理援助はむしろこれから利用される可能性があるという点も、本検討会において検討すべき重要なポイントと感じた次第です。

3点目は、今後起こり得る大規模災害に備えた法制度の整備についてでございますが、この点について今回のヒアリングでの多くの御発言が、被災者に対する法的支援の早期の立ち上がりの重要性を改めて感じさせるものでございました。法的支援を提供する側の阿部弁護士や飛嶋主幹からは、震災特例法が成立するまでの間、被災者に資力の有無を確認せざるを得ない状況にあったことが現地の感覚では非現実的であり、非常につらいものがあつたとの御発言がございました。また、法的支援を受ける側の小野自治会長からは御自身の法律問題の経験に即して、もっと早く法テラスの出張所ができていればありがたかったとの御感想を述べておられました。また、阿部弁護士からは弁護士会の震災ADRがよく利用された理由として、すぐに作ったのがよかったと述べ、迅速な立ち上がりの意義を強調されました。

以上の発言に共通するのは、大規模災害が発生した場合の被災者支援は待たなしであり、支援措置の早期の立ち上がりが必要であるということでございます。阿部弁護士は、震災があつた場合にすぐに発動できる制度が必要であると発言しておられますが、この震災があつた場合にすぐに発動できるという視点は、本検討会の審議においても十分に考慮すべき点かと存じます。

以上、今回の被災地ヒアリングの重要なポイントとして、第一に震災特例措置や被災地出張所、震災ADRなど被災者支援のさまざまな取組の実績と効果、第二に被災地の現地の感覚では地域の復興、住民の生活再建は現在まだ道半ばであり、復興事業がさらに進捗し、被災者の生活が安定するまでの間、法的支援の継続あるいは一層の充実を望む声強いこと、そして第三に、それらの被災者支援のさまざまな取り組みが現在大きな効果を發揮している一方、その立ち上がりには時間を要したことへの反省から、今後起こり得る大規模災害に備えましては、災害発生後迅速に被災者に対して充実した法的支援を提供できる仕組みをあらかじめ備えておく必要があること、この3点があつたことを御報告いたします。

○伊藤座長 ありがとうございます。佐藤委員初め御参加いただきました淵上委員、細田委員及び和田委員、皆様方大変御苦労さまでございました。

次に、平成7年1月17日に発生いたしました阪神・淡路大震災に際して、法律扶助協会が行った法律扶助の実施状況につきまして、法テラス佐川特別参与から説明をお願いいたします。

○佐川特別参与 ただいま御紹介を受けました佐川でございます。私は阪神・淡路大震災が発生しました平成7年1月当時、財団法人法律扶助協会の東京の事務局長をやっておりました。大変大震災という不幸な事態にあつて、少しでも被災者救済を迅速にやるということで、地元の法律扶助協会の事務局はもとよりですが、私も援助事業の最先頭に立って担当させていただいたものでございます。

法律扶助協会、当時は完全な民間の団体でございましたが、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の被災者を対象に同年の3月29日の本部理事会で阪神・淡路大震災被災者法律援助を実施することを決定しました。同年の6月には約3億3,500万円の国庫補助金の補正予算措置を受けまして、同年の7月より法律扶助協会、近畿弁護士会連合会、法務省の

共催で、3者共催で阪神・淡路大震災被災者援助事業を開始しました。

資料7のレジюмеにございますが、この事業の対象者は罹災都市借地借家臨時処理法適用地域、具体的に言えば兵庫県や大阪府における被災自治体に居住していた方を対象者とし、対象事件としましては、震災との関連性のある事件ということとされました。この事業におきましては、4の援助内容のところに記載がございますが、4つの事業が盛り込まれました。1つ目は弁護士による無料法律相談の実施です。当時、法律扶助協会では無料法律相談はごく限られた支部において、無資力者に対して行われておりましたが、この事業により被災者であれば誰でも無料で法律相談を受けられることになりました。2つ目は弁護士会の示談あっせん、仲裁手続を含む示談交渉事件などの弁護士費用等の立替えでございます。それまでは民事法律扶助の対象は原則として訴訟、調停事件のみを対象としておりましたが、これを裁判外の示談交渉等にも広げたものでございます。3つ目は弁護士会の行う示談あっせん、仲裁手続に要する費用の立替えでございます。弁護士をつけずに被災者自身が申し立てる場合の弁護士会が徴収する手数料あるいは鑑定料等の立替えを認めたものでございます。費用のみの立替え援助というスキームは当時ございませんでした。4つ目は、これはルーティングの民事法律扶助と内容としては一緒でございますが、訴訟、調停における弁護士費用等の立替えでございます。なお、阪神・淡路大震災の場合、被災した地域に大変多くの弁護士の方が事務所あるいは居住されておられて、自らもまた相当程度の被害を受けたという方が多かったことなどに配慮して、受任者の労力や負担に配慮しまして、一般の扶助事件より着手金を若干増額するなどの措置もなされました。

援助内容の特徴は以上ですが、手続面でも援助の成果を上げるために幾つかの工夫がなされました。例えば弁護士費用の立替え援助に当たっては、その資力要件を緩和し、原則として罹災証明があれば資力証明を不要としたこととございます。また、当時多数の方での援助の諾否を決める審査を行っておりましたが、この事業におきましては、単独の審査を認めたこととございます。また、立替金の償還につきましては、事件終了までの償還の猶予を原則化したことが挙げられると思います。なお、免除につきましては、細かくはこのレジюмеの5の(3)の後段に書いてございますが、被災者生活再建支援法に定めた支援金の受給要件に準じた基準、600万以下云々と書いてある基準がこれとございますが、その支援金の受給要件に準じた基準を設けて処理を行いました。あわせて被災者のアクセスに配慮しまして、国あるいは弁護士会の土地の提供、無償提供を受けまして、西宮市や神戸市などに臨時の法律援助センターを設け法律相談や審査の業務を行うとともに、法務局や弁護士会などの一部においても法律相談や援助の受付が行われる仕組みを作りました。

このように一般の通常の民事法律扶助と異なる援助事業に取り組みましたのは、こういう大震災という平時とは全く異なる状況において法律サービスを受けることを容易にする措置をとることによりまして、被災者が抱える法律問題を早期にくみ上げ、事態が深刻化する前に解決に導くことが復興・復旧の一助となるというふうと考えられたからだと思っております。この阪神・淡路大震災被災者援助事業は、平成7年度の実績、法律相談は1万2,443件、代理援助が1,373件、8年度は法律相談が1万774件、代理援助が994件であったものが平成9年度には法律相談が448件、代理援助が329件、平成10年度は法律相談が50件、代理援助が208件ということで、後半の9年、とりわけ10年は大幅に実績が減少するというので、平成10年6月30日をもってその援助の受付を終了しております。その実質3年

間で行った法律相談の件数はここに書いてございますが、トータル2万3,700件、代理援助が約3,000件ということでございます。立て替えた費用は約8億円に上っております。事業費の大半は法務省からの補助金によって賄われました。

震災以前は兵庫県と大阪支部合わせて毎月100件弱で横ばいであった扶助決定件数が被災者法律援助事業の開始当初は3倍ないし4倍程度になり、その後2倍前後の時期がしばらく続きました。事件の種類は、震災の被害状況を大きく反映し、不動産に関するものが約55%を占めておりました。阪神・淡路大震災は約25万棟の建物が全半壊しております。そういうことから当初は借家関係を中心とした法律トラブルが激増するのではないかと推測されておりました。しかし、実際には、神戸地方裁判所に提起された訴訟件数が震災の前年以上に増加することはございませんでした。早期に法律家に容易に相談できる体制整備を行ったことが法律トラブルの早期解決にやはりつながったのではないかと推察できるのではないかと私は考えております。

私はたまたま平成23年1月から平成25年3月まで法テラス本部の事務局長をしておりました。ちょうどこの時期に東日本大震災が起きてしまったわけですが、このような今申し上げた阪神・淡路大震災における被災者法律援助事業の経験を踏まえて、今回の震災特例法に基づく震災法律援助の制度設計において、法律相談援助における資力要件の撤廃あるいは代理援助、書類作成援助における資力要件の撤廃と震災起因要件の導入、震災ADR申立て事件への代理援助、書類作成援助の導入、事件終了までの償還金の猶予というようなものにつながったのではないかと推察しております。

私の報告は以上でございます。

○伊藤座長 ありがとうございます。引き続きまして、東日本大震災の被災者等への法的支援に関するニーズ調査結果につきまして、佐藤委員から御説明をお願いいたします。

○佐藤委員 それでは、法テラスの被災者法的ニーズ調査の結果について御報告をさせていただきます。基本的にはお手元に配付されているハンドアウトと同じスライドでございますが、二、三、説明の便宜上つけ加えたものもございますので、適宜画面のほうも御覧いただければと思います。

最初に、法テラスの調査についてなぜ私が御紹介申し上げるのかということでございます。私は法社会学を専門とする立場から、司法アクセスに関するいくつかの調査にかかわってまいりました。みずからが調査の実施主体となったとしては、2006年に全国及び司法過疎地域において市民の法使用行動に関する調査を行いました。市民の方々が日常どのような法律問題に遭遇し、どのような専門の機関や専門家に相談し、そして、どのような解決に至っているのかを明らかにする調査でございます。あるいは労働審判制度の利用者調査なども行いました。また、研究者として、時に関係機関の調査にも御協力を申し上げてまいりました。例えば日本弁護士会が10年に一度行っている弁護士業務の経済的基盤に関する調査の2010年調査のお手伝いをさせていただき、そして、このたび日本司法支援センターが行った被災者法的ニーズ調査、これは研究者として大変重要な調査と思いましたので、お手伝いをさせていただき、本日その結果を御紹介させていただく次第です。

さて、大規模災害に伴い膨大な法的ニーズが生じるのではないかと推察されるわけでございます。大規模災害は、その包括的・複合的な被害を被災者に与える点でも、広域的・面的被害を被災者に与える点でも、さらに、長期にわたって被害を与える点でも、被

災者の生活にさまざまな影響を与え、その結果として被災者は少なくとも潜在的には法的な性質を持つ多種多様な問題に遭遇するものと考えられます。

しかしながら、そのような被災者が抱える法的ニーズが直ちに顕在化するかといえば、それを阻む要因もあるように思います。そのような被災者の法的ニーズの顕在化を阻む要因としては2点あるかと思えます。1つは、生活全般にわたる深刻な危機、被災を契機として被災者が被る生活全般の深刻な危機が、司法に対するアクセス障害を一層増幅するという点です。司法アクセスの障害として一般に指摘される、距離のバリア、費用のバリア、情報のバリア、そして、心理的バリアが、いずれも被災の経験によって一層増幅され、被災者の法的ニーズの顕在化を阻む要因になるように思います。

それから、第2点目に、日常であれば被災者、住民を法的なサービスにつなぐ役割を果たしている行政、コミュニティあるいは家族の日常的なサポートが災害時には機能不全に陥ることも重要です。行政は日々復旧・復興の膨大な課題に忙殺され、被災者の生活支援にまではなかなか手が回らない状況が生じます。また、コミュニティ自体が被害を受け、多くの住民がばらばらに仮設住宅に移り住む状況のもとで既存のコミュニティが崩壊をするということもございます。さらに、今次の東日本大震災でもしばしばみられますが、震災前には同居していた家族が世帯分離をして縮小する、とりわけ高齢者が若い世帯から分離をして生活せざるを得ない、そういう状況が進んでおります。このような、被災者を法的サービスのプロバイダーにつなぐ日常の仕組みの弱体化もまた、被災者の法的ニーズの顕在化を阻む重要な要因となっていると思えます。

このように考えますと、被災者に対する法的支援の課題といたしましては、被災者の顕在化したニーズに適切に対応することはもちろんですが、それと並んであるいはそれ以上に、潜在化しがちなニーズを顕在化させる取り組み重要になってまいります。さらにまた、被害の空間的な広がり、生活再建に至るまでの長期性に対応した面的・持続的な支援も必要と思えます。そのような観点から先ほど御紹介がありましたように、東日本大震災におきましてもさまざまな法的な支援の取り組みがなされました。それらの支援の効果を、支援を提供する側の視点ではなく、当事者、つまり被災者の視点、立場から検証することも重要でございまして、それに取り組んだのが今回の法テラスの被災者法的ニーズの意義ということになります。

この法テラスの被災者法的ニーズは幾つかのユニークな特徴を持っていますが、その一つにアンケート調査とインタビュー調査を組み合わせていることがございます。アンケート調査、つまり量的な調査と、インタビュー調査、つまり質的な調査を組み合わせることによって、被災者が置かれている状況をより立体的・動的に明らかにする、そういう調査となっています。ちなみに、被災者が置かれている法的な状況あるいは法的なニーズを系統的に調査するものとしては、この調査は日本で初めてのものであり、今後起こり得る大震災の被災者への法的支援のあり方を考える上でも重要な調査と思えます。

アンケート調査とインタビュー調査の方法の詳細はお手元に配付されている最終報告書に書かれておりますので、適宜それをごらんいただければと思います。

さて、これから、調査から明らかになった被災者への法的支援の効果と課題について順次説明を申し上げますが、あらかじめ調査から得られた知見を要約的に示しておきますと、次のことが明らかになりました。

まず、被災者への法的支援の効果といたしましては、被災者は震災を契機に平時よりも多く

の法律問題を経験していますが、この被災者が抱える問題の解決にとって法律専門家への相談が重要な効果を発揮している点、法律専門家への相談率は地域によって大きな違いがあり、法律専門家への相談率が高い地域では、その要因としてアウトリーチ、つまり避難所や仮設住宅等への出張相談や法テラスの被災地出張所が効果を発揮している点が、具体的なデータから明らかになりました。

逆に今回の調査からは被災者への法的支援をめぐってさまざまな課題があることも明らかになりました。第一に、先ほど申し上げた点でございますが、被災者の法的ニーズは潜在しがちなそういう特徴を持っていること、第二に各種の被災者支援制度が十分に認知されているかという点、必ずしもそうではない実態があること、第三に、法律相談を阻害する要因として法律相談の有効性感覚の欠如や費用その他のコスト要因の存在が明らかになったこと、そして、最後に、裁判、調停や原発ADRの利用意向を持つ者の中では法律専門家への依頼意向、つまり代理援助の需要は強いわけでございますが、問題はそもそも裁判、調停や原発ADRを利用しようとする人が少ないといった点です。

具体的に図を示しながら確認をしてみたいと思います。法テラスは平時における法律扶助のニーズを明らかにするために、2008年に法律扶助ニーズ調査を行っています。この結果によりますと、「過去5年間に法律問題を経験した」と回答した比率は25.2%ございました。これに対して、今回の被災者法的ニーズで「震災を契機に法律問題を経験した」回答者の比率は43.0%で、約1.7ポイント高いという結果です。ただし、これでも十分にニーズが拾い上げられているかという点、そうではなかったことについては後で申し上げたいと思います。

この震災後の法律問題の経験の質問は複数回答可でございますので、1人で複数の問題に回答している場合があります。そこで、1人当たりの平均問題数を計算いたしますと、2008年調査では1人当たり平均1.8件であったのに対して、今回の被災者法的ニーズ調査では1人当たり平均2.5件です。つまり被災者は同時にあるいは時期を経て複数の問題を経験している、被災者は決して単一の問題だけを経験するのではなく、複数の問題を経験していることも今回明らかになりました。

さて、被災者が震災後に経験した問題について法律専門家に相談しているかどうか、また、その問題の解決状況を5つの調査地域ごとに集計したものが今映し出しているスライドです。このように並べますと、一見して共通のパターンが見られることに気づきます。つまり女川町と南三陸町では、法律専門家への相談率がほかの調査地域よりも高いと同時に、問題解決率もまたほかの地域よりも高い結果です。ここに示唆されるのは、法律専門家に相談することが問題解決の促進につながっているのではないかということです。そこで、法律専門家の相談の有無と問題解決状況とをクロスさせたグラフをつくってみますと、法律専門家に相談をしている場合には、回答者の52.2%が、問題が既に解決したあるいは解決の方向に向かっていて回答しているのに対して、相談をしていない場合には33.0%にとどまるという結果で、法律相談が問題解決を促進する効果を持っていることが確認されました。

それをさらに別の観点から確認したのが次のスライドです。これは仙台市、女川町、南三陸町、二本松市、二本松市というのは二本松市に設置されている仮設住宅に原発避難地域である浪江町の町民の方が住んでおられるということですので、原発避難者の方々の回答というふうにご理解いただければと思います。それから、相馬市の回答です。左側の項目が法律以外の専

門機関の相談率、例えば民生委員、労働基準監督署・労働局、消費生活センター、あるいは自治体の窓口で相談している比率です。この法律以外の専門機関の相談率は、5つの地域で驚くほど近似した傾向を示しています。いずれも25%台の後半から30%にかけて集中していて、地域差はありません。これに対して中央の項目が法律専門家への相談率、そして、右側の項目が問題解決率でございますが、ここには大きく2つのグループがあるということがわかります。つまり法律専門家への相談率が高く問題解決率も高い女川町、南三陸町と、それ以外の、法律専門家への相談率が低く問題解決率も低い3つの地域ということです。

では、この女川町と南三陸町でなぜ法律専門家への相談率が高いのかを、法律専門家への相談経路の点から確認したのが次のスライドです。女川町と南三陸町に注目いたしますと、この2つの地域でよく利用されているのは、女川町におきましては、「避難所や仮設住宅に来た弁護士、司法書士に相談した」が最も高い比率を示しています。これに対して南三陸町では、その1つ上になりますが、「法テラスの事務所や出張所に直接出向いて相談した」の回答が21.4%と非常に高い比率を示します。つまり女川町や南三陸町で法律相談率が高い少なくとも一つの原因は、アウトリーチ、つまり仮設住宅や避難所への弁護士の積極的な出張相談、あるいは、南三陸町には比較的早い時期に法テラスの出張所が開設されていますので、被災地出張所の効果であることが確認されました。

以上の調査結果が明らかにしているのは次のような一連のプロセスです。避難所や仮設住宅へのアウトリーチあるいは被災地への出張所の開設が被災者の相談行動を促進し、そして、相談することが被災者の問題解決に役立っている。法律相談が、例えば情報提供を通じて、あるいは解決方法や解決手続の助言を通じて、あるいは助言による被災者に対する精神的なサポートを通じて、被災者の問題解決を促進している可能性が確認されました。

最後に、各種の解決制度にかかわって法律専門家への依頼意向がどの程度強いのかという点ですが、震災後に経験した法律問題について裁判や調停を「既に行っている」あるいは「今後行うことを考えている」回答者の中では、法律専門家に「既に依頼した」の回答が30.4%、「今後必要があれば依頼しようと思う」の回答が47.8%ですので、約8割弱が法律専門家への依頼意向を持っている。それから、原発事故関連問題について原発ADRへの申立てを「既に行っている」か「今後行うことを考えている」回答者の間でも、「法律専門家に既に依頼した」と「今後必要があれば依頼しようと思う」の回答が7割強ということになりますので、各種解決制度の利用意向を持っている人々の間では法律専門家への依頼意向は強いことが確認されました。

以上が調査結果から明らかになった法的支援の効果ですが、調査結果からはさまざまな課題も浮かび上がってまいりました。先ほど申し上げましたように、震災後に法律問題を経験したという回答は約4割で、平時、つまり2008年の調査よりは高いわけですが、しかし、もっと高い可能性がある。そのことを示唆するのがインタビュー調査の結果でございます。インタビュー調査では、アンケート調査で「震災後経験した問題はない」と回答した方をあえてインタビューの対象に加えしました。それは、これらの人々が本当に法律問題を抱えていないのかを確認するためです。その結果、アンケート調査では「震災後経験した問題はない」と回答した6ケースの全てで何らかの法律問題を経験していることが明らかになりました。また、それ以外のケース、つまりアンケートでは何らかの問題を経験したと回答した回答者の間でも、アンケートでは回答しなかった、つまり丸をつけたのとは別の法律問題を経験していることが、こ

れもインタビュー調査を通じて明らかになりました。いわばインタビューを通じて法律問題が発見された、法的なニーズが発掘されたということです。

さて、このインタビューを法律相談と見立てることが許されるとするならば、この調査結果が示しているのは、法律専門家による助言の機会が適切に開かれていたならば顕在化したかもしれない法的ニーズが被災地や被災者の生活の中には大量に潜在している可能性があるということです。それがたまたまインタビューの対象者になったために発見されたわけですが、それがなければそのまま埋もれてしまったかもしれない。つまり法律相談には、潜在している法的ニーズを発見する掘り起こし機能があることが改めて明らかになりました。

調査から浮かび上がる第2の課題は、災害支援法制度の認知は十分かということです。法律専門家に相談しない理由として、「費用がかかりそうだから」が26.3%で2番目に多い理由でした。先ほど御紹介がありましたように、震災特例法によって法律相談は無料化されていたにもかかわらず、費用がかかりそうだからという理由で相談をちゅうちょした人が法律専門家に相談をしなかった人の4分の1を占めていること、これは重要な結果であると思います。また、私的整理ガイドラインにつきましても、住宅ローンを抱える回答者の中で約2割が「この制度自体を知らない」という回答でした。さらに、原発ADRにつきましても、原発事故関連問題を経験した回答者の中で約1割が「この制度自体を知らない」ということです。震災特例法につきましても、私的整理ガイドラインにつきましても、また、原発ADRにつきましても、広報は活発に行われていたわけですが、一般的・抽象的な広報あるいは情報提供では、被災者の記憶にとどまらない、こういう限界があるのではないかと思います。

また、二本松市(浪江町)の回答では、法テラス出張所への相談が0%でした。二本松市には法テラスの出張所が開設されていますが、それは2012年10月という遅い時期でございました。その2か月後にこの調査が行われたわけですが、早い時期に法テラス出張所が開設された南三陸町ではそれが非常によく利用されているのに対して、開設が遅かった二本松市ではあまり利用されていないということで、被災者支援では早期の対応が重要であることを改めて示しているように思います。

調査から浮かび上がる課題の3点目でございますが、これは御覧をいただければと思います。先ほど申し上げましたように、「時間や手間がかかりそうだから」、「費用がかかりそうだから」が26.3%で同じ第2位でございます。それに増して多かったのが「相談しても無駄だと思うから」です。法律相談によって自分の問題が解決できるかもしれないという、法律相談の有効性感覚を被災者が持ち得ていない課題が明らかになりました。

課題の最後でございますが、各種解決制度の利用意向の少なさということも明らかになりました。先ほど申し上げましたように、裁判、調停や原発ADRの利用意向を持つ者の中では、法律専門家への依頼意向は強いという結果でございましたが、問題は、裁判、調停や原発ADRの利用意向者それ自体の少なさです。震災後に法律問題を経験したと回答した者の中で、裁判、調停の利用意向を示す回答者は1割弱にとどまります。また、原発事故関連問題の経験者の中で原発ADRの利用意向者は約3割にとどまっています。そういたしますと、法律専門家への利用意向が強いかどうか以前に、裁判、調停あるいは原発ADRの利用意向が被災者の間に定着するかどうか重要になってくるように思います。

最後に、今回の調査結果の政策的なインプリケーションについて幾つか述べさせていただきます。

第1に、調査結果から、法律相談、法律専門家の助言の効果が明確に確認されたように思います。法律相談には、当事者自身が気づいていない法律問題の掘り起こしの効果、あるいは一般的・抽象的な広報のレベルにとどまらない、当事者が抱える問題に即して具体的情報を提供する効果があり、それらが問題解決の促進につながっているということです。そういたしますと、まずはこの法律相談の間口を広げ、それを各種制度や解決手続につなげていくことが、被災者への法的支援として効果的であると言えるのではないかと思います。

余計なことですが、この知見は被災者への法的支援に関して重要であるというだけではなく、総合法律支援のほかの問題領域でも一般的に重要な意味を持つインプリケーションではないかと思っております。

政策的な含意の2番目、代理援助との関係でございますが、これは先ほど申し上げた点ですので、簡単に述べるにとどめたいと思います。裁判、調停や原発ADRの利用意向を持つ者の間では、法律専門家への依頼意向は決して弱くはないが、その裁判、調停や原発ADRの利用意向自体が少ないことをどう考えるかということです。そして、この点についてももしも次のようなことが言えるならば、つまり今後の趨勢として裁判、調停であるとか、あるいは原発ADR等の各種の解決制度が利用される場面がふえると予想されるならば、例えば各種の復興事業の進捗に伴う権利調整問題、あるいは原発事故をめぐる賠償問題、それらの問題を解決するために各種の解決制度を利用することがふえると予想されるのであれば、代理援助はむしろ今後必要となってくる可能性がございます。

最後に、面的・持続的な支援の必要性ということです。被災地の法的支援拠点としての出張所の効果が確認をされましたので、これを今後発展させることが必要なのではないか。被災地の復興、生活再建は今後さらに長期の時間を要するプロセスですので、それに応じて被災地の支援も持続的に行う必要がある。そして、将来の大災害に備えては、今回効果が確認されたさまざまな法的支援が早期に立ち上がるような、そういう恒久的な仕組みをつくることが検討に値するのではないかと感じています。

以上で報告を終わらせていただきます。

○伊藤座長 ありがとうございます。それでは、これまで多くの点にわたりまして報告や御説明をいただきましたが、それらに関連する御質問、御意見などを承りたいと存じます。また、御報告がございました震災特例法につきましては、平成27年3月をもってその効力を失うということでございますが、このことについても御意見があれば承りたいと存じます。どうぞどなたからでも御自由に御発言ください。

どうぞ和田委員。

○和田委員 今回検討の対象となっている東日本大震災の法律援助事業特別措置については平成27年3月31日に失効するということですが、特別措置の失効と、各地にある法テラスの出張所を継続するのか閉じるのかということがどの程度リンクしているのかということをお示しいただきたいのですが。

○松井参事官 法テラスのほうから御発言いただいたほうがよろしいですかね。事務局としては、基本的には密接にリンクするものではないという認識でおりますけれども、いかがでしょうか。

○伊藤座長 では、法テラスの方からどなたか。

○相原事務局長 法テラス事務局長の相原でございます。今、松井参事官がお話になりましたように、必ずしも直接リンクするというものではございません。ただ、実際地元の方の御要望だ

とか、各ニーズ調査とかそういういろんな面でどれほど需要があるのかとかということから、現在もいろいろな継続的に件数だとかその状況を見ながら、その推移を見ながら今後のことを考えなきゃいけない立場にあるかなと思っております。震災特例法の延長問題ということと全く無関係ということにはならないとは思いますが、必ずしもそれが直接継続になるというふうなものではないというふうな理解をしております。

以上でございます。

○伊藤座長 和田委員、いかがでしょう。よろしいですか。

それでは、どうぞ菊地委員。

○菊地委員 御質問させていただきたいのですが、阪神・淡路の例で、償還猶予で事件進行中は償還を猶予という項があるんですけども、私が理解しているのは、事件進行中というのは法的な手続が進行中という意味なんだろうと思ったんですが、そうすると、法的な手続が終わってしまえば、その方が通常の生活に戻っていない場合あるいは例えば自営業者の人なんかで通常の収益が戻っていないにもかかわらず、償還を始めなければいけないという状況だったんでしょうか。

○伊藤座長 どうぞ佐川さん。

○佐川特別参与 通常法律扶助では、援助の開始決定をすると、その翌々月ぐらいから毎月5,000円とか1万円とかの償還をしていただくのが通常のルールで、これを事件が終わるまで、事案が終了するまで猶予するという扱いがなされたということです。

○伊藤座長 どうぞ。

○菊地委員 わかりました。特例法延長に関しての意見なんですが、3月11日、私は伊豆市議会の真っ最中だったんですが、テレビ映像を見たときに何の根拠もなく、直感的にこれは3万人の犠牲者だなど、復興まで10年だなど、こう感じた記憶があるんですね。別に根拠がある判断ではございません。やはり復興、通常の生活に戻るまで10年はかかるんだろうなど、こう思っています。そうすると、一般的には仙台市と伊豆市では違いますけれども、いろんな手続がきれいになるまで七、八年、最後工事とかいろんな土建とか建築で二、三年で10年ぐらいいかなという感じがするんです。そうすると、27年3月で現地の被災者の方々の諸問題が終わるとは到底思えない、ここはぜひ延長すべきではないかと、こう思っております。

その延長すべき内容で資料を拝見しますと、無料法律相談と代理援助はまだまだ被災者としてのニーズがあるんだろうと思います。書類作成等は行政的に言えば、制度的にこの数で制度を維持するののかという疑問は当然だと思うのですが、市長という立場で申し上げますと、数の多寡よりも市民の心理が気になるんですね。どんなものであっても一つの制度をなくすということは、被災者とか地元住民からすると、国は姿勢を変えたのかなというやっぱりメッセージにどうしてもなってしまうんですね。ですから、その書類作成援助が膨大な多額の費用を要するとか、多額の予算措置を必要とするというのであれば考えざるを得ないところはあるんですが、そうでないのであれば、この3点セットで延長していただくべきではないかなという感じを持っております。

以上です。

○伊藤座長 ただいま菊地委員からは特例法の延長について、その内容も含めまして御意見ございました。それに関連することでも結構でございますので、他の委員の方からよろしく願いいたします。

どうぞ阿部委員。

○阿部委員 遅れて参りまして申しわけありません。いろいろお話を聞かせていただいて、実は私は出身が仙台なんですね。それで、高速道路が波打った状況の中で、通れる状況になって月1回ずつ帰っていました。私は仙台市内なんですけれども、知人・友人が石巻とか女川とかたたくさんおりまして、亡くなった者もおりますし、それで先日もちょっとクラス会等で集まったときに大分よくなったと聞いたら、いやいや、道半ばだと。本当に今からいろんな問題が出てきて、いまさらながら怒りがとにかく込み上げてきて、なかなか行政支援とかそういうものも予算の問題あるけれども、なかなかジャストフィットにこちらのほうまでは届いてこないというようなこともいろいろ聞きました。

やっぱり佐藤先生もおっしゃったし、皆さんそういう思いがあるんだと思うんですが、本当に確たるデータはないんですが、やっぱり仲間とかそういう者の発言から、それこそ菊地市長もおっしゃったように10年はかかるんだろうなと思っております。ですから、さっきも申し上げましたけれども、法律相談から全て、代理援助から書類作成までやっぱり外さないでこのまま続けていくというのがとても大事なことなんじゃないかというふうに思っております。

以上です。

○伊藤座長 ありがとうございます。どうぞ細田委員、お願いします。

○細田委員 あくまで私個人の意見として、司法書士会の意見ではないということで御了解いただきたいんですが、確かに、菊地市長も言われましたし、阿部委員も言われるのは本当にそうだとこのように思います。ただ一方で、ある程度財源が限定されてくるはずでして、今のようにならば全て震災特例で代理援助あるいは書類作成援助も行っていくという形にしてしまったときに、どこまでそれが許されるのかというのを考えるわけです。現実問題として、被災者だから全て代理援助も書類作成援助も扶助的なもので援助していきましようという必要性があるのかどうか。それならば阪神・淡路大震災のときのように、資力要件を緩和する、500万円を600万円にするとかそういう形で民事法律扶助を適用することによって、本当に困っている方を十分に助けられるのではないかという気がいたします。

震災特例で代理援助、書類作成援助をなくしてしまったら、全て何も援助できないのかといえば、民事法律扶助がある。阪神・淡路大震災のように一応資力要件を緩和していくあるいは償還を猶予するというような方式でやれるのではないかなという気がするわけです。現実には相当裕福な方もやはりおられるのは事実ですから、その方たちまで全てというのはちょっと難しいのかなという気がします。本来ならば、司法書士という立場からいくと全て市長や阿部委員の言われるとおりのほうがいいのかなと思いますが、一方で制度全体を考えるとそういう問題が起きるだろうと思います。私はむしろ法律相談のほうをより充実させていくべきだと思います。いかにアウトリーチができるようにするのかということになると、いわゆる情報提供であろうが何であろうが、そういうものをより提供ができていって、皆さんに少しでも法律問題の掘り起こしを行う、先ほど佐藤先生言われたようなものをより充実させていったほうが震災特例としてはいいのではないかと、個人的には思っております。

○伊藤座長 被災者に対する法的支援の充実という点では、恐らく問題意識と申しますか認識は一致しているかと思いますが、それをどういう形で提供するかについてはただいまの意見を伺っておりますと、若干考え方の差異といえますか違いがあるように受けとめました。どうぞ他の委員の方も御発言ください。

和田委員，どうぞ。

○和田委員 今回，私も被災地のほうに御一緒させていただいて，実際に皆さんのお話を伺っていると，まだまだ法的支援に対するニーズはあるのではないかという印象を持っております。その中でも特にこの法律相談については，いろいろな法的解決の入り口として重要性が非常に高いというふうを受けとめておまして，この震災特例法についてはぜひ延長していただきたいと思っております。その中でも特に法律相談延長についてのニーズは根強いものがあると理解しておりますので，こちらについては今，細田先生からも御指摘がありましたように充実させていく，少なくとも今のレベルの支援は必要ではないかと考えております。

一方で，代理援助や書類作成援助については，今のままの仕組みで持続可能なのかどうかという事は，やはり財政的な面も含めて考えるべきではないかなというふうに考えております。ここもやはり細田先生と考え方は非常に近いのですが，震災時点で被災地に居住していたというだけでいろいろな方がこのサービスを受けることができるというのはすばらしいことだと思うんですが，やはりその中には財政的に余裕のある方もいらっしゃるでしょうし，震災によってより深く傷つけられた方々に対する支援を充実させていくためには，代理援助や書類作成援助については今のまま全ての方を無料で支援するという仕組みを維持すべきかどうかは十分吟味する必要があるかなというふうに考えております。

特に資力要件につきまして課すということも阪神の経験も踏まえまして十分考えられることではないかなというふうに考えておりますが，ただ，その資力要件が今の民事扶助の要件と同じでいいのかどうか，若干緩和するという事も当然考えられるかなと思っております。特に被災地の方はこれから生活を再建していくということで，ある程度いろんな備え，貯金とかがあったとしても近々にそれは恐らく支出しなければならないことも十分想定されるわけで，資力要件については見直すことも含めて考えながら，ただ一方で，代理援助，書類作成援助については一定の資力要件を課すということも現実的には考えなければいけないのではないかなと思っております。

○伊藤座長 どうぞ渚上委員。

○渚上委員 まず，私の立場から御報告させていただきますが，私自身は日弁連の災害関連の委員会に長く所属しております。また，東京三会の災害対策の本部のほうにも参加しております。そういう立場から現場の意見で，まず，今回の震災特例法の延長がなぜ必要なのか，私は必要だという立場からお話をさせていただきます。

法律相談に関する必要性につきましては，委員の先生方の御発言のとおりですので，そのまま引用させていただきますが，代理援助の必要性に関しましては，まず今回のヒアリングの中でも出ましたように，これから残っていく不動産問題については，かなり法律問題がふくそうした事案が多いということ，今までは土地の買い上げに関しましても，容易なものが手をつけてこられたという経過がございますが，これからの不動産に関する法律問題は複雑で，法律専門家が必ず関与しなければいけないというふうに認識しております。当然それは岩手でも宮城でも福島でも同様であると考えております。

それにつけ加えまして，東日本大震災の特徴としましては，やはり原発事故でございます。原発事故の現在の状況を申し上げますと，平成23年9月以降ADRが立ち上がりまして，その利用という側面で1年，2年たってまいりましたけれども，まだまだADRの申し立ても続いております。そのADRの申し立てに関しましては，東電が主張するさまざまな損害ごとに分

離して申し立てが行われておりますので、これは今後も続いていくというふうに理解しております。

もう一つは今回避難指示区域等の見直しが行われました結果、月額慰謝料10万円もらっていたところが打ち切られるという状態になります。20キロ圏内とか外とか本当にわずかの違いでこのような事態が生じておりまして、この打ち切られた区域の方々については訴訟における対応ということを今検討中でございます。まず、そういう形での訴訟が今後増えていくということ、もう一つ原発被害者の中では区域外の避難者の問題もでございます。区域外の避難者の方々は、原発を起因する損害の賠償というのを最終的に訴訟で対応するというふうに考えておりますので、そういう意味で区域外避難者、自主避難者に対応する問題もあろうかと思っております。

当然区域内の避難者の方につきましても、ADR等で解決できなかった部分について訴訟を検討中でございます。そういう意味で代理援助にしる書類作成援助にしる、現実に東日本大震災の被災者の方々は今後もこの震災特例法を利用する機会があるというふうに現場からは認識しておりますので、まずはそのことを御報告させていただきます。

震災特例法の延長問題について委員の先生方の御発言に対するものでしたが、もう一つのテーマである恒久法化のほうについてお話をさせていただきたいと思っております。

恒久法化に関しましては、今お座りになっていらっしゃる佐川事務局長と平成23年3月11日の直後から何ができるかということについて御相談をさせていただきました。その中で、まずは電話相談、東日本大震災電話相談が立ち上がったのですが、これは恐らく法律の改正まで必要ではなく、情報提供の枠組みの中で可能かというふうに今は思っております。ただ、その後私も東京三会の弁護士は、東京に来られている避難者に対する避難所相談を組みました。さらには、福島県弁護士会からの要請もあり、福島県下の避難所に対する相談を毎日弁護士を派遣して実施してまいりました。避難所では、被害を受けてそこにいるの方々のニーズを拾い上げるために、まさにアウトリーチ型の相談を行っております。その中で法律扶助のカードを使いますと、必ず資力要件を確認せよということになっておりまして、これがもう最大のネックになっておりました。その扶助のカードを使うということが前提でなければ法テラスの扶助は利用できないとすると、これは利用できないというような観点でおりました。そういう意味で日弁連といたしましては、すぐの段階から少なくとも法律相談について、もちろん代理援助につきましても、被災者に関する資力要件の撤廃を意見書でまとめております。

そういう意味で現場からの声といたしましては、先ほど申し上げました資力要件、被災者に対する資力要件撤廃は不可欠であるというふうに思っておりまして、しかも、これが直ちに適用される、つまり恒久法化された後、激甚災害が発生したら省令等で一定地域に関しては適用がされるような法律がつくられるということがやはりとても重要であるというふうに思っております。

以上です。

○伊藤座長 どうぞ田島委員。

○田島委員 佐川先生に一つ質問と、その後に意見を述べさせていただきたいと思っております。阪神・淡路大震災のときに代理援助の立替えをされた。その償還はどれぐらいしっかりできているものなんでしょうか。返してもらえなかったというようなものがあるのか、ないのか。もしあるとすればどれぐらいの額になっているのかというのを御存じであれば教えていただきたいです。

○佐川特別参与 確かな数字ではないですけれども、立替えそのものは私の報告でもしましたとおり8億円以上の金額を立替えて、数字として残っているのを見ますと、免除になったものが6億ぐらい、そんなぐらいの比率ですね。ざっくりした数字です。

○伊藤座長 どうぞ田島委員。

○田島委員 震災特例法に関しては、他の委員の皆様と同じように延長すべきというふうに考えております。まだまだ復興は道半ばというところで、少なくとも27年で打ち切りということはありませんというふうに考えております。

それと、これも細田委員からも御意見が出ていましたけれども、法律相談についてはやはり資力要件を撤廃して一律無料という形でいいと思うんですが、それ以外はやはり払える方からは払っていただくというような姿勢が必要だと思います。今後恒久法のところで位置づけていくというお話も今、渚上委員のほうから出ていましたけれども、その範囲をどういうふうにするかはまた後で議論ということになると思いますが、その対象にすべきような災害というのは、実は結構毎年のように起こっています。そのことを考えると、そこでしっかり無料相談を行っていくには、やはり相当なお金が必要になってくる。それをどうやって出していくかというのは非常に大事だと思います。

それと、ちょっと議論が非常に飛んでしまうかもしれませんが、一律誰でも無料というのは非常に危険だと考えていまして、震災などで本人の日ごろの行いや努力とは全く関係ないところで被害を被ってしまうというところに手を差し伸べるというのは非常に大事だと思いますが、そうすると一方で、病気になったときには、本人が病気になりたくてなった人は誰もいないんですが、今は医療保険で日本は動いていて3割払っているわけですね。誰も年をとりたいと思っていないですけれども、年をとって介護が必要になったら介護保険で皆さん1割負担をされていて、そのために毎月、毎月40歳以上はお金を払っているという状況で、震災のときだけは全て何でもただというようなところは慎重に考えていくべき問題じゃないかなというふうに考えております。

以上です。

○伊藤座長 どうぞ渚上委員。

○渚上委員 現在の震災特例法の枠組みで全くお金を払わないというのは、法律相談に限ってということでございます。代理援助にしても書類作成援助についても、資力要件を問わなくて法律扶助が使えるということになったとしても、その立替えられた弁護士費用、司法書士費用等につきましては償還が原則でございます。したがって、御本人が全く負担しない、無料だということではございません。

ただ、どうしてそういう形になったかといいますと、資力要件を問わないという形になった理由は、やはり義援金とか生活再建支援金等で一時的に物すごく被害は受けているんですけれども、預金が結構大きかったみたいなことで弁護士、司法書士が使えないというところで資力要件を撤廃して利用ができるようにしたということでございます。したがって、代理援助の場合、償還は最終的にはしなければいけない、免除要件というものに該当した場合には免除ができますけれども、そういう意味で全くの無料というわけではないということを御理解いただければと思います。

○伊藤座長 田邊委員、何か今の点、御発言ございますか。

○田邊委員 代理援助は立替金償還の猶予というだけで償還が原則だということですね。この

点を前提に御議論いただくことが必要だと思います。異なるのは入りの資力要件で、先ほど渕上委員からお話があったお金は、なくなっていってしまうものなので、その辺の考慮が必要だと思います。

震災当時、私も日弁連の法律扶助関係の委員会におりまして、法律相談時の資力要件は、法律上規定があるので確認せざるを得ないのですが、現場とのあつれきが本当に大変なものでしたので、そこは本当に非現実的なんだということを御理解いただきたいと思います。

恒久法の関係では、何を対象にするのかがまだ議論されていない段階ですけれども、規模や期間についてもある程度省令等で柔軟に対応できるような仕組みもあり得るので、まずは大規模震災に対応できるような枠組みを作っていただきたいと思います。今回の特例法ができたのが、震災から1年後だったのは本当に痛恨の極みという思いがありますので、今後は、迅速に対応できるようにしていただきたいと思います。

○伊藤座長 どうぞ佐藤委員、お願いします。

○佐藤委員 何点か申し上げたいと思います。私は、この震災特例法ができたときに3年間の時限措置だということに多少違和感を感じました。この立法の意義自体はもちろん高く評価していますが、被災地を見ておりますと、被災地の復興はとて3年では済まないことは歴然としております。被災者への法的支援は、被災地の復興、あるいは被災者の生活再建のスケジュールに合わせることを基本にしなければならない。そう考えると、3年間の期間は地元のニーズとミスマッチがあるのではないかと感じました。その後この法律が提案されたときの提案者の説明を見ましたら、提案者としては失効が予定されている時期における被災者の状況によっては延長も当然検討されると考えているところだと発言しておられます。今まさにこのことが問われているのではないかと思います。被災地ヒアリングでも道半ばという表現が何度か出ましたけれども、この道半ばの段階で震災特例措置を廃止するのではなく、被災地の復興なり生活再建に伴走する形で被災者への法的支援を延長していくことが必要であると、これは委員の先生方の一致した意見に思われましたので、それは改めて確認させていただければと思います。

その上で相談援助についてもおおむね御意見が一致しているようでございますけれども、先ほどの震災特例措置と被災地出張所は必ずしも直接は結びつかない、セットではないという点は、論理的にはそうであろうと思いますが、被災者への支援の観点からは、ともに効果的に機能している制度であり、機能的には結びついていることを申し上げたいと思います。

震災特例措置の延長の問題に戻りますと、代理援助は、私はやはり必要なのではないかと思います。これも各委員の御発言の繰り返しになりますが、第一にこれから増えていくニーズが予想されます。これまでは情報提供で済んでいた問題が多かったかもしれませんが、今後内容が複雑で難しい案件が増えてくる可能性がある、そうであるとすると、代理援助の真価はむしろこれから問われるのではないかと思います。

次に被災者の資力の問題ですが、これも既に御指摘のとおりで、この制度は立替えであって渡し切りではないことをまずきちんと理解していただく必要があると思います。その上で未償還率がどうなのかについて、先ほど阪神・淡路大震災のときには、8億以上を立て替えて6億免除という形で財政的な負担になったという数字が御紹介されましたが、今回の東日本大震災では未償還率は比較的小さいという話も仄聞しております。必要があれば後ほど事務局かあるいは適当な方に具体的な数字をお示しいただければと思いますが、そういたしますと、財政的な負担という点を余り過度に強調すべきではないように思います。

それから、これも先ほど委員から御紹介があった点と思いますが、現在被災者の手元にあるお金は本当に自由に使えるお金であるのかどうかは必ずしも自明ではありません。これから生活の再建をしていく中で、現在手元にあるお金が非常に貴重な資金になっていく可能性がある。であるとすると、現在あるお金を法的な助言を受けるために使って良いのかどうか、こういう難しい判断を被災者に迫ることに躊躇を感じます。

最後に、被災者への法的支援は、ある種のパッケージであることが重要なのではないかと考えます。法律相談を受けやすくし、そして、その中のある部分は代理援助で支援するということでありまして、法律相談は震災援助であるけれども、その相談の先にある代理援助は民事法律扶助という別の制度になるということを、相談に応じる法律家が被災者に説明することの難しさ、被災者が理解することの難しさにも思いをいたす必要があるのではないかと思います。

相談から代理に至る一つのパッケージとして被災者に対する法的援助を作っておくことが重要だと思います。先ほど御紹介したように、被災地ヒアリングの際の発言の一つとして、シンプルな制度であることが重要であって、シンプルな制度であることによって法的なサービスのプロバイダーも関係機関も柔軟に運用していけるし、それが被災者の役に立つのだと、このような御発言がございました。恐らくこれは、震災援助だけではなく、この後議論される高齢者・障害者に対する援助の問題にもつながっていく論点と思いますが、特別の援助を必要とする類型についてはパッケージとして支援の仕組みを作っておくことの実効的な効果は決して小さくない気がいたします。そのような意味で、代理援助、書類作成援助も含めたパッケージとして震災特例措置を延長することが妥当なのではないかと思った次第です。

○伊藤座長 今の佐藤委員の御発言に関して、何か事務局で補充していただくことはありますか。

○松井参事官 震災特例法の償還率に関しては、この震災特例法ができたときの付帯決議で、毎年国会報告が義務づけられております。去年は報告をしておりますが、今年は未報告でございまして、集計もまだということです。本来であれば2年間のものを見ると実態が明らかになると思います、現時点では平成24年4月1日から平成25年3月31日までの1年間のデータしかございません。そういう意味では、これは震災特例法の全体的な償還率を示すものとまでは言えず、あくまで1年間レベルのものとして御判断いただきたいと存じます。このような前提で、平成24年度1年間のいわゆる未償還率割合というのは5%程度ということでございます。

平成25年度まで含めたものについては、少し時間をいただきまして、次回の検討会で御説明させていただきたいと思っております。

○伊藤座長 わかりました。先ほど菊地委員、何か御発言ございましたら。

○菊地委員 私は先ほど意見を申し上げましたのは、現在実施している特例法の延長ということなので、住民の意識をどうしても市長としては考えてしまい、あのような立場上価値観を持ったわけです。ただ、今やっている法制度をやめるというのは、実はトリガーと同じなんですよね。どういう発動要件を課すかということと、どういう状況になったらやめるかというのは実は同じなので、そこについては恒久法のところでまた意見を申し上げたいと思っております。

○伊藤座長 わかりました。どうぞ細田委員。

○細田委員 確かに佐藤先生も言われたとおり全部パッケージでやるのが一番いいと思うんですが、一定予算規模というのは年度の中で決まっていますよね。震災特例で使える予算規模はこれだけですと決まりますよね。そこに今言われるように所得制限、資力制限とか要件とか

全然なくしてしまっているときに、一気に来たときに物すごく裕福な方が全部使っていて、本当に最後のほうで資力がなくなりたいけれども、予算がないから今年度は無理ですよということが起こり得ませんか。私は多分、今までの民事法律扶助の中で1年間の予算があって、いつも年度末ぐらいになると、本当はいろいろ援助をしたいけれども、もういっぱい今年度はだめなので、次の年度、4月まで待ってくれというような要請が何度かあったという経験をしているんですが、それは震災特例の場合ではなくて、どんどん援助がされるならば言われるように全部パッケージでやっていくのが本当は理想だと思うんです。

ただ、そうやって言っていると、そこには全然資力要件もないので、より早く助けてもらいたい、裕福な人がとにかく行っちゃう可能性がある。もしもそういう状態が起きたときには本当に困っている人を助けることにならなくなってしまうのではないかというおそれもあると思うんですね。そういう意味では、どこかで制限があってしかるべきかなと思います。

○伊藤座長 どうぞ佐藤委員。

○佐藤委員 今回の細田委員の御発言、論理的にはその可能性を排除できないと思いますが、他方でそのことを重視する余り、せつかくの予算が被災者の支援のために効果的に使えないと、そういう危惧もあり得ないではありませんので、今、細田委員が御心配のようなことがもし仮に生じた場合には、柔軟な追加予算措置等を講じる形で対応していただければと思います。

○伊藤座長 特例法の延長に関して、何らかの形で必要性があろうという点の認識、他方その内容に関しましては、提供する法的支援の性質などから考えて現在と同様の内容のものをという御意見と、また、財政、それから支援の受ける人の特質などを考慮して一定の限定を付した上と、こういう御意見両様があるように思います。ただいまの御発言の中にも何人かの委員の御発言に出てまいりましたが、今後起こり得る大規模災害に備えて、被災者に対する法的支援のあり方についても改めて御意見があれば承りたいと思います。民事法律扶助とか情報提供といういわば既存の制度を利用して、今後のそういった大規模災害の被災者に対する援助を提供することで十分とは言えないまでもその必要を満たせるのか、それから、いや、そうではなくて、やはりこの特例法の経験も踏まえて新たな制度を考える必要があるのかどうか、考えるべきだとすればその内容はどのようなものであるべきかと、こういったことにつきましてもあわせて御意見を頂戴できればと存じます。

どうぞ菊地委員。

○菊地委員 私は危機管理が不得手と言われてきた日本にあって、これだけのものを短期間に阪神を見て、東日本を見てやはり恒久法化すべきだと、絶対にすべきであると思っております。最初に法律相談等も広げておけば、後の復旧・復興もやはり容易化、迅速化するということは専門家の皆さんの調査でもはっきりしていると感じられますので、間口は広く、少なくとも今行っている3つの項目はフルセットで危機管理を早く、広くということをお願いをしたいと思います。

そこで、トリガーをどこに持っていくかということについて、激甚災害指定というのがありますので、今すぐに使えるのはそこだと思うのですが、事務局から事前にレクチャーでいただいたときも、どうも私はわからなかったんです。どうして中越地震と阪神大震災と東日本で自分が無意識に線を引いてしまうんだらうと、この2日間ずっとわからなかったんです。阪神大震災のときには、災害派遣に関する法制度が不十分で、自衛隊が非常に動きにくかった。中越地震のときにはその教訓があって、ほとんど法的な問題はなかった。ところが、東日本大震災

は阪神の経験を踏まえて法整備がなされていたにもかかわらず、自衛隊が活動するのに187本の法改正があったと聞いているんです。これは私が確認したわけではなくて、現職幹部自衛官から聞いたんですけれども、政府は自衛隊が普段はできないような民地の立入りだとか遺体の処理だとか一気に187本改正したと。そういったことが本当は非常事態法制が必要だったはずなんですね。もし激甚災害より上にどこか線を引くとすれば、私は今激甚災害しかないと思っているんですが、引くとすればそういった現行法制度では動けないような非常事態、緊急事態というようなものにこれから政府が一本入れるのであれば、そこは一つの選択肢かなと思っております。

以上です。

○伊藤座長 わかりました。どうぞ細田委員。

○細田委員 本来法律扶助協会のときの阪神・淡路大震災のときでも決定が3月29日になされて施行されたのは6月だとお聞きしました。要するに予算上の問題があります。結局それは6か月経ってしまっています。今回の震災特例法を見ると施行まで1年ですよ。扶助協会で行われたときでも6か月かかってしまっているということは、もう事前に制度がきちっと用意がされていないとやっぱり難しいと思います。ただ、最終的には省令等ですぐやれるようにすればいいんですが、一番の問題は多分予算、そのときにうまく予算をとれるような状況をいかに早くやれるかというのが一番大事なんだと思います。

震災特例のときに私どもが一番お願いをしていましたのは、いわゆる民事法律扶助型をそのまま震災特例にしてしまいますと、相談内容等が特定されてしまうということになります。今現在いろんな復興事務所で行っている司法書士や調査士等の相談は、あくまで消費者庁と国民生活センターに基づく委託で相談を行っています。法テラス支援センターでの相談ではないわけです。そういう形でばらばらに分かれていては本当の復興にはつながっていかないと思います。せっかく法テラスという全国組織があって、各地に全部あるわけですから、それが何でもできるような相談の体制に震災特例でもやるべきであるというように考えております。

あと、代理援助と書類作成援助については、これは先ほどから言いますようにあればいいですけれども、佐藤先生が言われたように、確かにパッケージでシンプルがいいんですが、それはやっぱりいろんな予算上の問題があるとなると、とりあえずすぐには相談体制だけでも整えると、そういう用意をしておくべきだろうというように考えております。

○伊藤座長 他の委員の方はいかがでしょうか。どうぞ和田委員。

○和田委員 私も今回、皆さんの議論を伺っていて、恒久化はぜひ必要であると考えております。先ほども皆さんから御指摘があったとおり、早期に被害者の方の法的ニーズをくみ上げて、深刻化する前に解決に導くことが復旧・復興に資するということを先ほど佐川様のほうからも御発言がありましたけれども、それはまさにこのような災害に当てはまると思っておりますので、恒久化することによって対応が迅速にスタートするのであれば、それはぜひ必要なことではないかなというふうに考えております。

そのための仕組みとして、例えば、既にある総合法律支援法の枠組みを使うということも一つのやり方ではないかなというふうに考えておりますが、ではどういうものを対象とすべきかということについては、私もいろいろ伺っていて考えてはいるんですけれども、激甚災害と一口に言って、それが全てに当てはまるのかどうか、そのまま今の基準が使えるかどうかというのは判断が難しいかなと思っております。したがって、どういう自然災害を対象とするかとい

うことについては十分検討が必要だと思えますけれども、その要件を例えば省令等に落としておいて、必要なときにすぐ発動できるようにするとか、あるいは法律の条文の中で、こういう大災害で大臣等が指定するものなど迅速に行政の判断でスタートできるような何らかの仕組みを整え、恒久化するということがあり得るかなと思っております。

恒久化する場合の内容については、まず、できるだけシンプルな制度がいいというのは皆さん御指摘のとおりで、こういう災害の時の法的支援というものは、シンプルな仕組みであればあるほどアクセスも容易になるし、いろんな機関同士の連携も容易になると思えます。そこで、シンプルな仕組みというふうに考えますと、まず入り口の法律相談については無料にするというのがこれまでの経験からいっても非常に有効ではないかなというふうに考えております。ただ、その無料の法律相談をいつまでも恒久化したからといって、恒久的に続けられるものでもないと思えますので、やはり何年間続けるかということは、スタートする時点である程度見極め、例えば今回も3年の時限ということになってはいますけれども、いつまでその無料の仕組みを続けるかということについては適宜期間を置いて見直す仕組みを組み込むべきではないかなというふうに考えております。

代理援助等の法律相談の先にあるいろいろな法的支援でございますけれども、これについては先ほどいろんな先生から御指摘があったように、ニーズが高いということは認識しておるんですが、やはり財政的にできるだけ幅広くいろんな方にこの法律相談の中で解決していただくことを増やしていくことで、代理までいかななくて済むようにできるだけ相談を手厚くし、代理までいかなければいけないようなものあるいは書類作成までいかなければいけないものについては、ある程度資力要件を検討することもあり得るのではないかなというふうに考えております。

それからもう一つ、被災地に住んでいたというだけで対象者とすべきかどうかというのは、やはり私も若干悩んでいるところがありまして、相談内容、事案の内容がどれだけ災害と関連しているかということは、やはり一応メルクマールとしては考える必要があるのではないかなというふうに考えております。

○伊藤座長 ほかに他の委員の方、何か御意見ございましたらお願いいたします。

どうぞ阿部委員。

○阿部委員 感想になってしまいますけれども、私はやっぱり阪神のときは距離感があって、もちろん気持ちはとてもどうにかしなければという思いがあったんですが、やっぱり3.11の場合は非常に自分の距離感が近かったものですから、非常にそういう思いはとても国民の中にはあるんだろうというのが実感なんですけれども、阪神のときの教訓がやっぱり本当にあのときですら6か月だったんですが、1年1か月、あれが生かせていない、確かに法律を改正するのは大変だったんでしょうけれども、もしここで恒久化しておかなかつたらやっぱり同じことの繰り返しになると思うので、もうとにかく切にこの恒久化するというを国民として多分皆さん望まれるんじゃないかなと思えます。

○伊藤座長 どうぞ田邊委員。

○田邊委員 震災の相談のときに震災起因性があるかどうかは、現地に出かけて行って被災者と話をしていく中で初めてはっきりするので、そこを要件にされてしまうと、無料で相談に来てくださいということが難しくなってしまうんですね。現実には佐藤先生の御報告にもありましたが、話を聞いていく中で法律問題が出てくるので、少なくとも相談について要件を課すこと

には賛成できないと思っております。

○伊藤座長 どうぞ和田委員。

○和田委員 少し先ほどの発言に補足させていただきますと、法律相談については無料とすべきと申し上げまして、そこについては震災起因性を求める必要はないと思っております。間口を広くするという事は大事だと思っておりますので、震災起因性とか災害との関連性を求めるのは代理援助以降、代理援助あるいは書類作成業務についてという意見でございます。

○伊藤座長 どうぞ佐藤委員、お願いいたします。

○佐藤委員 恒久法化にかかわっては、適用する場面と、それから適用する内容との両面で難しい問題があるかと思いますが、恒久的な仕組みを作ること自体についてはほかの委員と全く同意見で、早急に手当をすることが重要と思います。適用場面につきましては、恐らくさまざまな問題、考慮すべき要素があって、省令等に委ねざるを得ないと思いますが、そのときに考慮すべき要素の一つとして、災害の規模の大きさと並んで、その災害が起こった地域の法的資源がどうなっているのか、端的に言えば例えば司法過疎地域であるのかどうかといったことも含めて判断していただくのが良いのではないかと思います。災害の規模とそれぞれの地域の法的資源の関数として、制度を適用するかどうかが決まってくると考えます。

先ほどお話のあった、阪神・淡路大震災、東日本大震災と、中越地震との間に線があるのかどうかということの答えもそのあたりにありそうな気がいたします。中越地震の規模は確かに小さくございますけれども、司法過疎地域に起こったことが重要な意味を持つてくるように思いました。

それから、適用すべき制度の内容については、繰り返しになりますので一言だけ申し上げるにとどめますが、やはりパッケージとして震災援助を行うことが重要であること、また、相談援助についてはそのような御議論はないように理解しておりますが、代理援助の場面あるいは書類作成援助の場面についても余り複雑なカテゴリーは設けないのが良いのではないかと思います。複雑なカテゴリーを設ければ設けるほど、そのカテゴリーに該当するかどうかの判断が、制度運用者にとっても、利用者にとっても難しい判断となってまいりますし、ひいては制度を利用すること自体をちゅうちょする事態も招きかねないと危惧します。シンプルな制度を検討していただければと思います。

○伊藤座長 ただいまの御意見を承っております。今後起こり得る大規模災害の被災者に対する法的支援に求められるいわば即応性のようなものを想定いたしますと、何らかの形での恒久化といいますか、新たな制度を設けておく必要があるだろうと。この点については皆様方の認識が一致しているように思います。そのことを前提にした上で、例えばその発動の要件をどのように考えるかとか、あるいは法的支援の内容、端的には法律相談とそれ以外の支援を区別するかどうかというあたりにつきましては、先ほどの特例法の延長の問題と同様にお考えが分かれているように承りました。

今の段階で取り立ててその点を取りまとめるということではございませんので、大体ただいまの問題につきまして御議論が一応出たということであれば、このあたりで10分間休憩をとりまして、次の議事に入りたいと思います。

(休 憩)

○伊藤座長 それでは、会議を再開いたします。

引き続きまして、議事の2番目でございます高齢者・障害者に対する法律サービスのあり方についての協議をお願いいたします。

まず、立教大学の濱野教授から司法ソーシャルワークの社会的意義について御説明をお願いいたします。

○濱野教授 御紹介いただきました濱野でございます。専門は法社会学、佐藤委員と同じ法社会学でございます。

お手元の資料、ちょうどスクリーンと同じでございますので、御覧ください。

それで、まず司法ソーシャルワークという概念につきましては、この会合でも既に太田弁護士、水島弁護士から具体的なお話があったと思いますので、一応有力な学説上の定義はそこに掲げておきました。最初にこれからお話しする報告のもとになっているデータにつきまして、ちょっと限定させていただきます。つまりそこに書きましたけれども、司法ソーシャルワークの担い手というものにつきましては、3類型考えられます。これからお話しする法テラスのスタッフ弁護士が一つ、それから、それ以外の一般の弁護士の先生方がやはり司法ソーシャルワークを担うことが現に担われておりますし、担うことができると。ただ、その場合にそれが法律扶助対象ケースの場合とそうでない資産があるけれども、やはりそういう形で高齢者であるとか障害者の場合のさまざまな福祉職との連携による対応ということがあり得ます。3番目が司法書士そのほかの専門職種による司法ソーシャルワークということも考えられますし、現に行われているんだろうと思います。

そこにデータと書きましたけれども、現時点では文献のデータといたしましては、①の法テラスのスタッフ弁護士による司法ソーシャルワークにつきましては、ある程度ここ数年で文献データが出てきております。それから、これからお話しするパイロット部門における共同研究というものがやはり貴重なデータというものが提供されております。しかしながら、②と③につきましては、文献がまず非常に少ないということでございまして、これは今後の研究課題だろうというふうに考えております。

ちょっと一言だけ今申し上げましたパイロット事務所ですけれども、これは法テラス東京法律事務所の内部にパイロット部門というものが開設されました。これはそこにありますけれども、法テラスと日弁連の共同の検討会の報告書に基づいて提言がされ、平成24年秋からスタートしたものでございます。このパイロット部門の立ち上がりとはほぼ同じ時期に私が主任になりまして、法社会学の研究者、それから弁護士倫理の専門家、それから英米法の専門家を7名、それから、パイロット部門のスタッフ弁護士あるいはそれ以前に法テラスのスタッフ弁護士の経験をされている弁護士の方等9名で共同研究を立ち上げまして、日弁連法務研究財団に申請いたしましたところ、承認していただくことができましたので、平成24年10月から来年の10月までの予定で研究を今続けているところでございます。

したがって、今日の御報告は主にこの共同研究会で得られたデータあるいは知見に基づきまして、研究の途中でございまして、いわば中間報告という形でお話させていただきます。

その中の主なデータとしては、この②ケースシートの作成というところでアンダーラインを引きましたけれども、この部門が立ち上がった直後の10月1日から昨年6月30日までの間にこの部門でスタッフ弁護士をされていた5名の先生方が何らかの形で福祉あるいはそれ以外のさまざまな機関と連携をしていて、かつ受任したケースというものが61件ございました。

ので、これを全数取り上げて、まずケースシートというものを作成した上でそこに入力していただきました。その上で研究者7名が手分けをして、この61ケースにつきまして、まず担当されたスタッフ弁護士の先生方にインタビューするというを行い、同時に幾つかのケースにおきましては、関係した連携された福祉の機関の職員の方とかケースワーカーの方にインタビューも試みております。それを研究会でケース報告というような形で共有し、それから、さまざまな個別テーマについても報告を行って、議論を重ねたものがきょうこれからお話しすることのデータでございます。

それで、その61件、まずどういうものかということについて幾つかの変数について説明いたしますと、まず経路でございまして、つまりその61件が場所は四谷にある事務所ですけれども、この61件のうちの過半数、69%、34県が都内の主に3つの区、それから、それ以外の都内の自治体の福祉関係者からの直接相談、主に電話で現場の福祉の関係者、例えば高齢者福祉の職員の方とか、それから生活保護の場合ですと、福祉事務所のケースワーカーの方とかそういう方から直接ホットラインというふうに明確な名称がついている場合もありますけれども、そうでない場合もありますけれども、直接スタッフ弁護士の方に相談を持ち込まれるというケースが34件、次に多いのが9件でございまして、これは法テラス東京の扶助相談のところに高齢者とか障害者の方あるいは問題を抱えた女性がおみえになって、そこから法テラス、このパイロット部門のスタッフ弁護士に振られたケースあるいは法テラスの他の扶助相談に来たものがまたここに振られたケースというものが9件でございます。

そのほか、隣接県の自治体の福祉関係者からの直接相談というものが8件という形になっております。そのほか女性の方とか、つまり女性を支援するさまざまな団体、NPO等からの直接相談、これもやはり直接にスタッフ弁護士の先生のところ連絡が来る、主に電話が来て非常に困っているという形で連絡があったものでございます。

次に属性、つまりこの61ケースというものでこれはいずれも連携して、つまりスタッフ弁護士を含めた福祉関係者の連携チーム、連携ネットワークで対応しているものですが、その対応されている御本人がどういう方々かということ进行分类いたしますと、これ重複があるわけですが、高齢者が54%、それから、生活保護受給中あるいは申請予定という方が64%、それから、障害を持っておられる方も合計しますと相当の比率になっておりまして、棒グラフにすると次の横の棒グラフということになっております。

つまりこういう方々がこのホットラインのような、これ自体ネットワークですが、スタッフ弁護士の方々と、それから福祉の現場の職員や関係者の方々から持ち込まれたケースであって、その対象になっている方の多くは自分から動けない、それから、支援をする人がいないとコミュニケーションも難しいと、そういった方々だということでございます。

内容は、実はこの61ケースの大部分はさまざまな問題が複合的にそこに含まれている問題ですので、そういう意味で重層的・多層的なトラブルあるいは問題でございますので、法的な観点から分類するのはミスリーディングではありますけれども、一応分類いたしますと、成年後見がそこに含まれているものは3割強、それから債務整理、破産というものが含まれているものが約3割、そのほかそこに掲げております離婚、離縁とか遺産分割、失踪宣告取り消し、損害賠償、貸金請求訴訟の応訴あるいはネゴシエーションといったものが4割弱ということになります。それから、連携機関の数ですけれども、平均2.6で、1つの機関との連携、2つの機関との連携というのがほぼ拮抗しておりまして15、17ぐらいでありまして、それから、

3機関、4機関というものもかなりの数に上っております。6機関というものもございませう。五、六というものもございませう。具体的に言うと、これは大体福祉事務所と、それから自治体の高齢者部門というものが大体トップでございまして、それ以外ですとさまざまな施設ですね。特別養護老人ホームとか障害者の施設の現場の職員の方というものが次に多いぐらいですね。あとは警察というものもございませうし、もちろん他の弁護士、一般の開業弁護士というものもこの機関の中に含まれております。あるいは女性の場合でいきますと、自治体の相談員という方あるいはNPOの職員の方というようなものがここに含まれるわけでありませう。

次に、このスタッフ弁護士の特色ということをおつと、つまり司法ソーシャルワークというものを現に今担っている法テラスのパイロット部門のスタッフ弁護士の特色ということで、これはもう御案内のとおり事務所経営、採算という観点に制約されないということが非常にこの司法ソーシャルワークという仕事を遂行していく上で重要な条件になっております。つまり非常に難しい事件や手間がかかる案件、ペイしない案件を積極的に扱えるということでありませう。

2番目は、先ほどから出ていますアウトリーチあるいはケース会議への出席、これは福祉関係者がケース会議というものを定期的あるいは臨時的に開いておりますけれども、そこに弁護士の先生方が出席するというようなことが容易・迅速にできるということでありませう。一般の開業の弁護士の先生方は、なかなかこのアウトリーチというのはしにくいというふうには伺っているわけでありませう。これはもちろんコストの問題ということでありませう。

3番目は、報酬対象にならない活動へのちゅうちょがないということで、これは既に水嶋弁護士のプロジェクトチーム活動の御報告があったかと思っておりますけれども、そのような活動が非常に重要であるということでありませう。その結果、この61件というものは他の弁護士ではとても扱えないあるいは非常にちゅうちょするような案件が多数でございませう。同時に、観察しておりますと、スタッフ弁護士といわゆるジュディケア弁護士、扶助案件を扱う弁護士、外部の弁護士ですね、一般の。それから、扶助に当たらないけれども、このような高齢者や障害者の問題を扱う弁護士との間で次第に、徐々に役割分担が形成されていく過程にあるように思われます。

2番目の特色は、これはもうよく言われていることではございますけれども、法テラスというものが公益性、非営利性というものを持っているために、現場の自治体関係者、福祉関係者にとっては連携を形成するのが非常に容易であると。つまり逆に言えば従来、法テラスがない状況においては、現場の方々には、これはどう考えても弁護士の先生に回したほうがいいと思っても、特定の弁護士に案件を振るということはできない、非常に難しいと。これはつまり弁護士がある意味でビジネスをしているといひませうか、その弁護士の位置づけが法テラスとは違った公共性、非営利性という性格を持たないために、自治体や福祉関係者はなかなか法的なニーズがあると認識しても、それを弁護士につなげることができなかつたという状況がありましたが、法テラスがスタートしたことによって、ここのネックが克服されつつあるということでありませう。

3番目は、このスタッフ弁護士の先生方は、福祉分野への情熱、能力、知識、スキル、感受性というものが非常に高い方々でございまして、これは従来の法学部等の教育は欠如していた部分であるし、法律に限ってみても、この福祉のほうの法律について必ずしも十分教育していたわけではないと思ひませうので、実は他学部出身の方あるいは社会福祉の資格を持っている方の中に含まれておりますし、自己研さんされていひ、そのような弁護士の方々であると。

それから、次は人柄の点なんですけれども、非常に気さくな人柄、フットワークが軽い、敷居が低い、先生ではないという特徴があると言うことができます。つまり現場の福祉関係者と対等な関係を築ける人というのがこの司法ソーシャルワークあるいは連携ネットワークというものをちゃんと機能させる上で非常に重要だということでもあります。私も実際に現場の福祉の関係者にインタビューをしたんですが、やはり現状でも依然として弁護士は敷居が高いということをおっしゃっております。その方自身はよく理解しているんですけども、その方が日常接触されるヘルパーの方に、いやいや、弁護士の先生もそんなべらぼうな報酬をとるわけではないと何回説明しても、結局高いお金をとられるのではと言われてしまうと。このような敷居が高いということが現状では日本中に広がっているんだと思いますけれども、これを克服するためにスタッフ弁護士の先生方は、まず積極的に現場に出向くと。その人柄は今申し上げたような方々でございますので、顔が見える存在になっていくあるいは単に人柄だけではなくて、弁護士は一体何ができるのかということをきちっと説明してあげることが現場の福祉の方々とネットワークを組む上では非常に重要です。そのネットワークを組むことが潜在しているニーズがネットワークを通じて必要な弁護士にたどりつくということになるわけがあります。

実際にそこに言葉を書きましたけれども、ある県の法テラスのスタッフ弁護士がまずアンケートを大量にまくと、その当該県の。しかし、それに反応するのは非常に少数なんですけれども、その少数の反応した担当者の方を通じて、そこにその弁護士の方が行って説明をすると。弁護士というものはどういうことができるかという説明をしてあげる、これによって現場の方々もそれでは敷居が高いけれども、とりあえず一回電話をしてみようかとかという形でやると始まるという状況でございます。そこで、ちゃんとした対応を迅速にとることによってこのネットワークというものが確立するあるいは強化されるということでございます。

そこに書きましたけれども、やはり自治体あるいは担当者によりまして、このようなスタッフ弁護士の活動への理解度とかネットワークを形成する意思というものは大きな差があるようございまして、非常に熱心な担当者あるいは熱心な自治体もありますけれども、必ずしもそうではない自治体もあるということが現状のようでございます。

次に、このような司法ソーシャルワークの社会的意義という形でお話いたします。

まず、1は潜在的ニーズの顕在化に貢献するということでございます。高齢者や障害者や生活困窮者の抱えるトラブルというのは、法の暗黒領域と言われているものであって、要はここにさまざまな権利問題あるいはリーガルニーズが存在しているにもかかわらず、現実には圧倒的に多くのそのようなニーズが弁護士にたどりついていないということでございます。もう一つは問題の隠避傾向があるということで、これは高齢者虐待、つまり家族による物理的虐待あるいは経済的搾取あるいは児童の虐待、あるいはDVといったような家族の中の問題というのはなかなか外に出にくい問題の隠避傾向がありますけれども、そういうトラブルというものは、結局これはそこに最近出された非常に有力な研究からの引用ですけれども、地域社会に密着している福祉の方々、ヘルパーさんとか職員の方とかケースワーカーさんがまずそれを発見すると。そこからロイヤー、法律専門家へ誘導していくということが必要になる。そうしないとたどりつけないという性格を持っているわけですね。具体的に独居老人で体に障害があつて、そこに借金の督促状をケースワーカーが発見したと。この方自身は動けないわけでありまして、このケースワーカーもそこから実は、従来はケースワーカーが督促状を発見しても結局放置さ

れるか自分で何とかするといっても実際にはできませんですね。これがスタッフ弁護士とつながる、さっき申し上げましたような活動で顔が見えてくると、敷居は高いけれども、では電話してみようかというふうに動き始めて、そこに直ちに対応しなければまた信頼関係が築けないということになってしまうわけですがけれどもね。そのほか認知症老人が家族に虐待、搾取されているようなケースで、現場の人々が非常に困っているときにどうしたらいいか、それは分離すると。そうすると、首長申立てで成年後見を弁護士がつく、こういう事件は普通の弁護士の先生方はなかなか引き受けませんが、スタッフ弁護士の先生方であればそういうものを引き受けられる。こういう事案は虐待している親族との交渉、折衝というものが大変な手間がかかるわけでありまして、普通の弁護士の先生方はなかなかやりたがらないような問題であります。あるいはごみ屋敷、そういった問題ですね。

それから、2番目の意義はこれも非常によく実感したんですが、現場の福祉の関係者は日常困ることが非常に多いんですね。例えばおもしろい例は、息子さんが認知症のお父さん、高齢者のクレジットカードを勝手に使っていると。これを止めたいんだけど、クレジットカード会社にそのことを言っているのか、どうやってとめたらいいのか現場の方々はわからないわけですね。そのときに電話一本でスタッフ弁護士の先生に相談して、これはこういうふうにする方がいいですよと言われると、そこに書きましたけれども、道筋がつくとかお墨付きを与えてもらって、自信を持って行動できるようになるということでもあります。

このようなニーズは非常にあると思われるわけですが、恐らく従来はしようがないから試行錯誤で右往左往すると、これは引用ですが、つまりそういう法によるあるいは弁護士による指針あるいは司法書士による指針というものがないと、現場の人々は非常に右往左往するという状況で、ここにスタッフ弁護士がかかると道筋がつけられると、話が非常にスムーズに展開していくということでもあります。

3番目は、既存の地域支援ネットワークの活性化、強化、拡充ということでありまして、現実には既に各地域には支援ネットワークというものが存在しています。これは福祉の方々というのはもうネットワークを組んで高齢者や障害者を支援してきたわけですね。これがソーシャルワークということですが、問題は弁護士がこの支援ネットワークとつながることによって、そのソーシャルワークネットワークというのが非常にポテンシャルが高まるということでございます。つまりこのような高齢者や障害者のニーズというのは、そもそも単独のプロバイダーでカバーされているものではなくて、そもそもが福祉関係者のネットワークによってカバーされているものだと、それはそうですね。包括の関係者であったり病院の関係者であったり、福祉事務所の関係者であるわけです。もともと那些人たちはそれなりのネットワークを組んでいるわけですが、先ほど申し上げましたような弁護士がないことによって困ってしまうことがたくさんある中に弁護士がつながると。弁護士がつながることによって、そのような既存のネットワークというもののサービス提供可能性、ネットワーク全体のトータルなネットワーク総体のサービス提供可能性が非常に高まると。そのことを通じて、法とつながらなかった高齢者や障害者がそのネットワークを通じて弁護士につながっていくと。つまりその人単独では弁護士にはとてもつながるわけがないわけで、そういう既存の福祉関係者のネットワークを通じて司法とか法とか、弁護士や司法書士につながっていくだろうと。これは実際にケーススタディでも観察されました。

もう一つは、既存のものではなくて新しくネットワーク、支援ネットワーク、連携ネットワ

ークをスタッフ弁護士がつくり上げていくということも行われているわけで、これは水島弁護士の紹介されている実践で明らかになっているかと思います。同時にこれも現場の福祉の方に伺って非常に印象的だったんですが、やっぱり現場の方も縦割り機構、自らもその一つの縦割りなんですが、縦割り機構の問題性というものを非常に強く実感されておりまして、行政、警察、福祉関係者それぞれ皆縦割りであると。そこに弁護士が入ってきて、福祉についても理解のある弁護士が入ってくると、それを横断して、縦割りを横断してつないでくれる、交渉してくれると、そういう点で非常にメリットであるということをおっしゃっていただきました。つまり福祉の関係者自身が警察や裁判官やそういった人たちに自分で説得する、自分たちの問題あるいは障害者の抱えている問題を理解してもらうということは現実にはできない。そこに弁護士が入ってくることによって、つまり福祉の問題に理解ある弁護士が入ってくることによって、いわば縦割りを超えてくれるあるいは翻訳してくれる、法の言葉につないでくれるということが非常にありがたいということをおっしゃっていただきました。

あとは、いわゆる包括的・総合的解決ということが行われている、あるいは目指されています。つまりこういう方々の大部分はそもそも経済的生活基盤がないわけですから、まずこれを確保する。生活保護あるいはそれに類するようなことが必要。同時にごみ屋敷が典型ですけれども、そのほか障害を持っておられたり、精神疾患を持っておられたり、認知症であったりということで、そもそも特に独居の場合には生活環境自体が最低限でもクリアされていないので、それも確保する必要があると。同時にさまざまな問題を抱えておりますから、これを弁護士と福祉の関係者でチームを組んで対応していく、そういうことが実際にこの61のケースではさまざまな形で、つまりスタッフ弁護士自身が法律の対応以外のいわばコンプリヘンシブ、総合的なケアもされている場合もあります。あるいは法の対応に弁護士は限定する、でも、チームとして他の福祉の関係者の方々がここに挙げたような総合的・包括的な解決、対応をしているというパターンもあります。両方61ケースの中には存在しました。

それから、これはまだ研究が進んでいないんですけれども、このスタッフ弁護士の先生のところにはいわば最前線と直結している、要するにフロントラインですので、ジュディケアの先生が扱ったほうがいいのかあるいは扱えるような案件も持ち込まれます。あるいは扶助要件を満たしていない案件、しかし、高齢者の問題というものも持ち込まれます。そうすると、せっかくそこに来たのに、ではスタッフ弁護士は扱わないというのでは困るわけですが、そこからジュディケアの弁護士や一般弁護士、場合によっては他地域の法テラスのスタッフ弁護士へつないでいくということが行われているようでありまして、これはそういう福祉について非常に造詣の深い弁護士に案件が持ち込まれることによって、初診と振り分けというものが適切に行われる可能性が高まるという意味を持っていると思います。

それから、7番目はプロアクティブと書きましたが、これはリアクティブに対する語でありまして、要するに個別のケースの処理だけではなくて、個別のケースをきっかけにして、そこに3つ類型を挙げましたけれども、プロアクティブな活動というものを行う可能性がある、現実に行われている場合もありますけれども、可能性があるということにとどまっているケースも61件の中にはありましたが、①は制度や実務慣行の問題点を一つのケースから探知し、それが一般的な性格を持っているので、制度改革へつなげていく、2番目は水島先生がおっしゃったと思いますけれども、個別のケースワークだけではなくて、同様の問題がその地域に多数存在しているのであれば、コミュニティワークという形で発展拡大させていく、3番目は問題

発生の予防、萌芽段階で取り組むことによって問題の発生、深刻化を防ぐということで、要は認知症が進んでいけばさまざまな問題がどんどん膨らんでいくわけですので、初期の段階で取り組む、ネットワークで取り組むあるいは家族内の虐待につきましても初期の段階で取り組む、これは放置しておけば犯罪とかそういうものにつながり得ることが初期の段階でケアする、チームでケアすることによって深刻化を防ぐことができるんじゃないかと。

最後にまとめですけれども、このようなネットワークが機能し始めますと、どうも非常に重い案件がスタッフ弁護士の先生のところに持ち込まれていくというメカニズムがあるように思われます。つまり現場で何とかできるものは処理する、あるいは一般の弁護士の先生や司法書士の先生に扱ってもらえるものは、福祉の方々はそちらに回しているということもあるようです。逆にもう誰にも扱ってもらえないような案件を最後の救い手としてスタッフ弁護士の先生のところに電話をする、持ち込むということがどうもあるように思われます。つまり現場が困り切っているようなケースあるいは緊急対応を要するケースが多いように思えます。

したがって、常に手持ちケースに一定の余裕を持って、突発的な重いケースの依頼に即座に対応できる体制を整える必要があるように思います。というのは、そういう案件に即座に対応しないと、ああ、やっぱり弁護士の先生はそういうことなのかというふうにして、現場の方々は昔の状態に戻ってしまうわけですね。これはある福祉事務所のケースワーカー、これ具体的な例なんですけれども、例の説明は省きますけれども、非常に難しい案件で現場の福祉事務所のケースワーカーの人ではとても対応できないことなんですけれども、これをホットラインで電話をしたところ、すぐにスタッフ弁護士の先生方は、これちょっと四谷から離れた下町のほうですから、相当時間がかかるんですけれども、1時間、1時間半ぐらいかかるかもしれません、片道で。そこに駆けつけて、そこに書いたような活動を行った。そのケースワーカーの感想はこういうことでした。やってくれるかわからないけれども、電話をしたところ非常に困難な案件を丁寧に対応してくれたので、信頼関係ができた。ここまでやってくれるのかと思った。同じくらい困難な案件はほかにもたくさんあるので、お願いしたい。この案件では、弁護士さんも区の職員もみんなで長靴を履いてごみ屋敷の掃除をした。つまりこれは多分報酬請求の対象にはならないかもしれないけれども、こういうことをすることで現場の福祉の方の信頼あるいは敷居が低くなって、それを通じて現場のニーズという潜在的なニーズが顕在していくというメカニズムでございます。

したがって、ここに2番目ですが、報酬請求の対象になりにくい活動というものが実は非常に重要であるということで具体例を6つほど挙げてみました。

それから、3番目は先ほどもちょっと申し上げましたが、法テラスの扶助相談というものがあって、そこには実は61件の中には1回扶助相談には行っているんですね。行っているんだけれども、その担当の弁護士の先生が必ずしも本人から見れば思わしい対応ではなかったもので、一応諦めて帰ったんだけれども、やっぱり来た。そのときにスタッフ弁護士につなぐことができたので、いい形で展開していったというケースがありました。ですから、恐らくそういったケースは全国の法テラスの扶助相談の現場でも起こっているのではないかと思いますので、せっかくそこまで来ておいてスタッフ弁護士につなぐべき案件が繋がれないというのは非常にもったいない話でありますので、そういう同じ法テラスの中の連携構築ということでございますので、そういうものを強化する必要があるのではないかと。同様のことが法テラスの情報提供との連携あるいは単位弁護士会、あるいは日弁連の法律相談との連携、あるいは行政の法

律相談との連携ということも非常に重要ではないかと思われます。

それから、4番目は各地域には既にこのような活動をされている弁護士はもちろん、あるいは司法書士の方々はおられるわけでありませうけれども、そういう先生方は福祉関係の委員会という形で活動されておられます。先ほど申し上げましたように、スタッフ弁護士のところに届いたものであっても、扶助要件を満たしていないものもありますので、そういう場合にはその地域の福祉関係委員会の弁護士の先生と連携をあらかじめ築いておいて、迅速にネットワークからせつかくそこに来た方がまた諦めてたどりつけないということがないように連携していくという体制、私は必ずしもまだ十分ではないのではないかと思いますけれども、そういう課題があるのではないかと思います。

同時にそこに書きましたけれども、現場の福祉関係者は既に存在しているネットワークというのがあり、そこにはもう一般の弁護士が参加している場合もあります。そうなってくると、法テラスのスタッフ弁護士とそういう既に実績がある一般の弁護士の先生方とのいわば調整・協議というものも必要になるのではないかと思います。あるいは司法書士や行政書士の方々もこういう問題には実績を持っておられますので、そういう方々とスタッフ弁護士の協議・調整というものも必要ではないか。

最後ですけれども、このケーススタディは東京でございまして、東京と地方というものはかなり違いがあるだろうということで、1番目は、大都市には大都市特有の難しさがあるようです。関係主体が非常に多数で、これは福祉関係者も多数ですし、弁護士も司法書士も行政書士も多数だと。そうしますと、方針や利害が錯綜しているわけですね。逆にスタッフ弁護士の姿も簡単には見えにくい。例えば地方の過疎地に行けばスタッフ弁護士が例えば新聞で報道されれば、たちまちそれで可視性というものは確立するわけですが、東京はそういうことがない。それから、先ほど言いましたけれども、自治体、それから担当課長あるいは現場の職員あるいはヘルパーによって方針や熱意というものが違います。ですから、よく言われるのはそのキーパーソンが誰かと。そのキーパーソンとスタッフ弁護士がつながることが重要であるということでもあります。

それから、2番目は先ほど申し上げましたキャパシティ問題ということでありまして、余裕を持っていないと、緊急の対応をしないと信頼を損ねるということになってしまいます。

最後に、このような非常に貴重な先進的な試みなんですけれども、スタッフ弁護士も任期制でありますし、現場の職員も任期がある。そうしますと、メンバーが入れ代わってもシステムとして安定化させる方策が必要不可欠でありまして、新しく来たスタッフ弁護士をどうやって周知させるかあるいはネットワーク構築方法をどうするか、この経験、ノウハウというものを蓄積、共有して組織的に伝えていく必要があるのではないかとこのように思われます。

以上でございます。

○伊藤座長 ありがとうございます。濱野教授からスタッフ弁護士の役割を中心に司法ソーシャルワークのあり方について詳しい御説明をいただきましたが、どの点に関しましても御質問、御意見をお願いいたします。いかがでしょうか。

どうぞ田邊委員。

○田邊委員 御報告いただき、ありがとうございます。東京のパイロット事務所という先進的なスタッフが集まっているところで実践されていることを対象に、今回の御研究をいただいたものだと思っております。司法ソーシャルワークの重要性はこれまで何回も確認されてきたと思っております。

が、高齢者・障害者のニーズが今後も増えていって、その対応が必要だというときに、スタッフ弁護士だけではなくジュディケアの弁護士も一緒に、全体として法的支援を担うことが極めて重要であると考えています。そのためにどういう制度が必要かという点は、この後から議論することになると思いますが、先生のまとめで地域の弁護士、特に福祉関係委員との連携の重要性を御指摘いただいています。ジュディケアでも手弁当でやってきた人はたくさんおられて、その活動もあって現在のレベルにつながっていると思いますが、この地域との連携について、その実態や必要性を敷衍してお聞かせいただければと思います。

○濱野教授 ありがとうございます。冒頭に申し上げましたように、まだこの部分についてはデータもありませんし、我々の研究もしていないんですが、ただ、法テラスのパイロットのスタッフ弁護士の先生方にお伺いしますと、結局まだ組織的に法テラスと東京の場合には東京の弁護士会との間あるいは委員会との間で連携のための協議とかが行われている状況ではないような印象を持ってまして、むしろ個人的な、パーソナルな関係であるところの委員会の委員長の先生とかと親しい場合に、ではあなたがこのスタッフ弁護士である間に協議をして、何とか関係を構築しましょうねという話を聞くと。でも、現実には忙しくてできていないというようなケースがあったり、あるいは別のところはむしろ非常にうまく単位弁護士会の委員会と、それから、法テラスのスタッフ弁護士の間で連携ができていているという印象を持っている自治体もあります。

ただ、それ以外を私知らないんですけども、一番大事なポイントだと思うんですが、現状は必ずしもそういう連携がうまく、特に組織的にうまくいっていないんじゃないかなという印象を持っているわけでありまして。

○伊藤座長 どうぞ淵上委員。

○淵上委員 日弁連の高齢者・障害者の権利に関する委員会とか日弁連の高齢社会対策本部（平成20年からできているところ）などの日弁連の各委員会におきましては、電話相談、出張相談を全国的に実施するという標準事業案を立ち上げまして、今かなりの数の相談を弁護士会で実現してきているという状態です。しかも、高齢者・障害者と法テラス本部とのライン協議というものを始めておりまして、例えば電話相談から出張相談へのつなぎというようなものを行うというふうにするかが具体的に協議が整ってきておりまして、また、そういう状況については御報告を先濱野生にもさせていただければというふうに思っております。

○濱野教授 1点感じたことは、ジュディケアの先生の中でもやっぱり出張は難しいという、現実にはそういう方もおられるわけですし、そうすると、先ほど申しましたけれども、どうやってスタッフ弁護士と、それからジュディケアの先生との間で分担をするかという論点があって、非常に難しいと思いますし、それから、ある意味で形式的というか組織的に分担を決めても、現実には顔が見える形じゃないと事件は触れないということをやっぱり先生方はおっしゃいますし、現実にはそうだと思うんですね。

つまりこの案件はこの先生に振ればやってもらえると。つまりすごく難しい事件がスタッフ弁護士のところは多いので、本当は私が思うには、個別の先生に振れるような仕組みがないと難しいと思うんですけども、なかなかそういう特定のジュディケアの先生にある案件をいわば指名してつなぐというのは難しい面があるような印象は持っているんですけども、ぜひこのところを仮に組織的に協議しながら構築する場合でも、ある意味機械的に振り分けるのではなくて、案件に即したつなぎといいますか、そういうものが実現できるように制度設計して

いただければというのが私の率直な感想です。

○**淵上委員** おっしゃるとおりだと思ひまして、先駆的な取り組みを行われている弁護士会では、先生のおっしゃっているようなことが実現できてはいると思うんですけども、そうではないところもあるので、全国的に質が上がっていくようにしたほうが良いとは思っております。

○**濱野教授** はい。

○**伊藤座長** 他に御質問などございますか。

どうぞ、では佐藤委員からお願いします。

○**佐藤委員** 大変興味深い御報告ありがとうございました。御報告に関連して2点お尋ねをしたいと思ひます。1つは司法ソーシャルワークの重要な機能が潜在ニーズの顕在化だということ、これは全く同感でございまして、やはり今日の総合法律支援制度で問われている重要な課題は、既に顕在化したニーズにどう対応するかもさることながら、潜在化しがちなニーズをどのように掘り起こしていくか、それが先ほどの被災者への支援の場面もそうでしたし、ただ今の司法ソーシャルワークの場面でも問われている。これからの総合法律支援制度の充実を考えるとときにやはりこの点が、つまり潜在ニーズを顕在化させる仕掛けが重要であることを改めて感じた次第です。

その上でお尋ねをしたいことの1つは、濱野教授の御研究からすると、高齢者や障害者という一般的なカテゴリーをニーズが潜在化しがちなグループとして理解して良いのか、それとも、高齢者なら高齢者の中で、障害者なら障害者の中でももう少し細分化して絞り込んでいくことになるのか、御研究の中で何か御示唆があれば教えていただきたいと思ひます。

このことをお尋ねする問題関心として、高齢者一般、障害者一般で良いのではないかという考えがあります。逆に高齢者の中にさまざまなカテゴリーを設けて、あるカテゴリーは支援し、あるカテゴリーは支援しないとか、あるいは障害者の中にもカテゴリーを設けて、あるカテゴリーは支援し、あるカテゴリーは支援しないことにした場合、このカテゴリー分けを失敗いたしますと、制度のはざまに落ちる人々がたくさん生じるのではないか、このような危惧があり、実際のデータに基づいて御教示をいただければと思ひました次第です。

もう一つのお尋ねは、今日のお話を聞いていて、やはり司法ソーシャルワークという活動についてはスタッフ弁護士が非常に効果的である、スタッフ弁護士向きであるとの印象を受け、その点は私も全く同感ですが、他方で先ほど田邊委員あるいは淵上委員からもお話があったように、スタッフ弁護士と並んでジュディケア弁護士もこのような活動を担える条件を整えることは、社会の中での法的支援のネットワークの厚みを増すという点で重要であると思ひます。

その場合に難しいのは、スタッフ弁護士であれば、いわば日常の活動の中に落とし込められるさまざまな活動の一つ一つを法律扶助に該当する活動として、つまり報酬をつけられる活動として個別に制度的な手当をしていかなければならないことです。例えば法律相談を無料化する、あるいはケース会議に出席する際に、そのケース会議に参加するさまざまな関係機関や専門家に対するセカンドティアの助言として報酬をつけるということが必要になります。従来民事法律扶助の対象にならなかった様々な活動について、報酬支払いの対象とする工夫を施すことによって、ジュディケアもまたこの社会における総合法律支援の担い手あるいは司法ソーシャルワークの担い手になる条件を整えることが重要だと思ひますが、この点について、先ほどの淵上委員の御意見にも関連をしますが、改めて濱野教授のお考えを伺えればと思ひます。

○**伊藤座長** では、よろしくお願いします。

○濱野教授 ありがとうございます。まず、最初の点ですけれども、高齢者や障害者というカテゴリーをさらにブレイクダウンしてということ、それはどうかという御質問だったんですけども、つまりそれはある意味で制度をこれから設計するときに細分化したカテゴリーごとに資金を投入するかしないかの線引きをするかどうかという御質問ですね。これは、先ほども出てきましたけれども、制度はシンプルなほうが良いというのがまず第1点にありますよね。それから、これは昔イギリスを研究したことがあるんですけども、そういうふうな形でカテゴリーを分けるというのは、いろんな意味でマイナスが多いというふうには一般的には言われていたと思います。つまりそのカテゴリーが今度は報酬をとる、とらないということに直結してくるので、さまざまなマイナスが発生するというようなことはもう既にイギリスの文献などでは言われているんですね。では、その障害者・高齢者というカテゴリーだけでいいのかと言われると、今初めて伺った論点なのですぐにお答えしないほうが良いと思いますけれども、細分化するというにはそういうリスクがあるということは押さえておいたほうが良いんじゃないかというふうに思います。

それから、2番目の御質問ですけれども、ジュディケアの先生方の活動において、つまり一番のポイントはスタッフ弁護士であれば報酬請求とか事務所経営を考えなくてもさまざまなことができるけれども、ジュディケアの先生方はそういうわけにはいかないと。そうすると、どこをファイナンスするかという話で、そのファイナンスするときどういうカテゴリーを立てるかという論点ですけれども、これも一つには今お話ししましたように、カテゴリーを細分化するということは、ではそれに入るか入らないかということがまた一つの活動を左右することになってしまいますから、それは非常にマイナスということは一般的にイギリスでも言われていますね。

でも、しかし他方で、では無制限にお金は出せないわけですし、逆にお金が出せないとなると、では事務所経営があるので例えば報酬請求できないことはしないという話になると司法ソーシャルワークにならないわけですので、そこでどう制度設計するかという論点でございますけれども、ある程度抽象的なカテゴリーを立ててもう少し司法ソーシャルワークの中核的な活動はやらしてもらえというような制度設計を工夫していただいて、カテゴリーの細分化に伴うマイナスをできるだけ減らしながらジュディケアの先生も経営とは別の観点でお仕事をしていただけるような、そこにファイナンスされるような仕組みをつくるしかない、ちょっと非常に抽象的なんですけども、多分どこの国でも試行錯誤しているのかなとは思っていますけれども、少なくともそういう難しさ、危険性はあるんじゃないかというふうに思います。

○佐藤委員 ありがとうございます。

○伊藤座長 では、どうぞ和田委員。

○和田委員 実際の現場のお話を伺っていると、やはり今まさにお話にも出てきましたけれども、報酬請求の対象にならないような活動をすることによって、お互いに信頼が得られたり、さらにソーシャルワークの効果が上がるという御指摘はごもっともだと思うんですけども、かといってそれを広げていって本当に持続可能なのかというのがちょっと若干悩んでいるところです。例えば今回の御説明の中でもごみ屋敷の掃除をした先生ですとか、ネズミの駆除をやられた先生もいらっしゃるということなんですけど、それによって得られる信頼も大事だと思うんですけども、本来弁護士としてやらなければならない、法律的な知識を生かして担うべき他の業務があるのではないかなと思うんですね。

信頼を得ることも大事ですが、弁護士としてなすべき仕事との区分けが必要だと思います。ジュディケアの方に報酬を払えないので、ではスタッフ弁護士の方だったらそういうことを余り意識せずに気軽にお願ひできるからということで、何でも頼んでいくとなると、本来スタッフ弁護士としてやるべき法律家としての仕事が十分できないということになると思います。そのあたりの切り分けなどについて、どこまでを弁護士としてやらなければいけないことで、どこから社会福祉の方に頼むべき事柄であるとお考えなのか、やはりきちんと線引きしないと法テラスの業務としてできるかとかジュディケアの方に頼めるのかという線引きがなかなか議論できないと思うものですから、そのあたりについて先生から御示唆をいただければと思います。

○濱野教授 研究会でも議論になって、重要な論点であると。難問なわけですし、これから報告書を書く段階で必ず触れなくてはいけないことなんですけれども、先ほど申しました線引きすることがやはりいろいろ問題を生むという面があって、本当はやはりケース・バイ・ケースで判断して、そこで分担していくというのが一番いいことだと思うんですね。つまり役割分担、ネットワークとして、チームとしてやっているわけですから、そこで一番本人、対応対象者の福祉、その方が一番幸福になる、それは法律で対応するということの視点というのはやっぱりちょっと狭いわけで、要するにソーシャルワークというのはロイヤーとそれ以外の人たちが一緒になって、独居で認知症の方がどうやって最低限の生活を実現するかということを含めて考えてやっているということなので、そこで保護的であるか、ではネズミの駆除はだめか、つまりネズミの駆除をどちらがやるかというのは難しい問題なんですけれども、成り行きで、では私がやっておきますよと言ってやっているわけなので、それは法律家がやることではないのでやるなというふうな制度設計は、もちろんそれに報酬をつけるというのは問題なので、そこを何とかまいぐあいに法務省の方々に文書をつくっていただきたいんですけれども。

つまりそういう少なくともケース、話を聞いていますと、きちっとカテゴリー分けしたいのは法律家の常ですけれども、それはなかなか阻害、逆に言うと、福祉の方から見ると、何だ、それはやってくれないかという話になってくるわけで、それは基準が法か法でないかを基準にするのであると非常に福祉の方から見ると、結局そうなのねという話になってしまうので、そこら辺は現場の実態を踏まえた制度設計をしていただければいいかなと思うんですけれども、それは研究をしていい提言ができればというふうに思っているわけでございます。

○伊藤座長 これは私ども自身の検討課題ということで、そこで、ただいまの御報告と、それから質疑応答を踏まえまして、前に第2回の検討会では若干の議論をいたしましたけれども、それを受けまして高齢者・障害者に対する法的支援の方策についての議論をお願いしたいと存じます。

本日は、田邊委員及び淵上委員からそれぞれ御意見をいただいておりますので、その点補充して何か説明ございましたら、お願いいたします。

○田邊委員 まず、田邊から申し上げます。資料11で意見書を提出させていただいております。

高齢者・障害者支援で弁護士がこれまで行ってきた活動、裏返せばニーズの実績がある活動、その中で法律扶助の対象外となっているものに行政手続の代理申請や審査請求等の不服申立ての手続がございます。具体例を挙げますと、生活保護の法的要件があるにもかかわらず車があるとか、売れない不動産があるとかホームレスである等々の事由で保護受給が認められない、こういう場合に弁護士がついて受給につなげていくという必要があります。

また、精神病院に強制入院をさせられた方、本人の意思にかかわらず入院をさせられてい

る方の退院請求や病院内での処遇改善請求、これを精神保険審査会に申し立てるという仕組みがありますが、これは患者さんの権利擁護のために大変重要な制度です。そこに弁護士が関与していかないと、その権利の実現につながりにくい。本来通院で足りる病状であるのに入院が続く、いわゆる社会的入院の解消のためにも退院後の環境調整を福祉関係者や家族の方と弁護士が図りつつ進めていく活動も含めて、弁護士の関与が必要であると考えています。

そのほかにも、障害者年金の受給や等級について争う裁定請求や審査請求の手続、障害者の福祉サービスの支給量を争う審査請求等々の手続についても支援を十全なものにするためには、やはり弁護士の関与が必要です。現在の制度では対象外であるこれらの行政手続にも法律扶助を広げていただきたいと考えております。

○伊藤座長 淵上委員から何かございますか。

○淵上委員 私のほうは資料12で出させていただきました。行政手続関係は今、田邊委員のほうがお話されましたので、それ以外の支援業務についてまさにジュディケア弁護士が担ってきた活動の一部を御紹介させていただいております。

まず、高齢者の消費者被害の関係で、さらに付加して行うようなもの、例えば社会福祉協議会の行う日常生活自立支援事業とかあるいは成年後見の利用とか、これは市町村申立を促すという部分というもの、あるいはいわゆる先ほど出ておりますごみ屋敷等で親族とか家主からの相談というように、民事扶助も前提としてあるようなケースについて附随的に生活環境調整を弁護士が行うということがあります。

そのほかにも4、5、6ということで、4つ目は介護サービスや福祉サービスでのトラブルで、民事扶助の損害賠償とかにはならないまでも調整が必要な場合があります。高齢者・障害者虐待につきましても、施設などとの関係を調整する必要が出てきたりいたします。もちろん障害者のいわゆる職場における差別事案等の問題もあろうかと思えます。これらの活動をジュディケアの弁護士でも今まで担ってきているわけなんですけれども、これらの附帯的な業務をどこまで高齢者・障害者支援事業という新たなカテゴリーの中に取り込むのかというようなところをやっぱり検討していく必要があろうかというところでの、一つの私の意見でございます。民事法律扶助が前提となる部分につきましては、生活環境調整の附帯的なものを一定のここに書かせていただいたような内容について付加する形で高齢者・障害者支援事業というのがあるのではないのでしょうかと、まず前提として民事扶助があるケースのことを申し上げております。

前提に民事扶助ケースがない場合でも、やはり射程範囲の中に入れてもいいのではないかと、いうことを後半では申し上げております。特に本人の立場から考えるというところでございます。本人にとってはサービス事業者との関係あるいは虐待を受けている関係の中で、自ら声を上げることが難しいという場合に弁護士が支援するというのも多々ございまして、この関係で福祉機関あるいは行政機関、施設等も含めまして交渉を行うという部分での弁護士等の活動に対しても、新しい業務分野として代理援助の対象とすべきではないかというような意見を今回まとめさせていただいております。

以上です。

○伊藤座長 ありがとうございます。田邊委員、淵上委員からは行政手続との関係、それから、生活環境調整業務などとの関係で高齢者・障害者に対する法的支援の新しい姿について御意見がございましたが、先ほど来の濱野教授との質疑も踏まえまして、皆様方からさらに御意見を

頂戴したいと思います。

どうぞ菊地委員。

○菊地委員 現時点でもこういったニーズはあるので、この制度はお願いをしたい、法律専門家のアウトリーチをお願いしたいということなんです。さらに近い将来を見据えると、障害者施設は既にもう入所施設は作らずに自立しなさいという傾向がはっきり打ち出されていて、我々正直言って現場にいるものとして不安なんです。さらに、医療、介護の一括化で今度在宅介護、在宅医療が進めるとなると、今までは施設で一応入所者を管理できたものが在宅になるともちろん法律の専門家だけではありませんけれども、チームを組んでやはりしっかり見守っていただくというシステムが必要なんだろうと思うんです。

市は、伊豆市の場合には月に1回だったと思いますが、無料法律相談の日がありますので、そこをうまく活用するという選択肢もあるにはあると思うのですが、しかし、やはり民生委員とか福祉関係者とかが随時相談できるシステムというのは必要だと思いますし、可能であれば電話を受けた先生方から「それはちょっと聞きに行くよ」という形で出張もしていただければありがたいというより、これからはそういうシステムがやはり社会的に必要なようになってくるのではないかと考えております。

少なくとも最初のところであれば、無料の相談制度というものはつくっていただきたい。ただ、そこから先は当然資力に応じてという費用負担は、私は当然だと思うのですが、その際にも先ほどの報告にもありましたけれども、本当に田舎の土地とか家は売れないんですよね。やはり資力要件のところは現金収入か貯金かというところに限定をしていただきたいというのが一つ要望としてはあります。

その方向は多分ほかの委員さん方と基本的な考え方は変わらないと思うのですが、唯一不安があるのは、高齢者・障害者、特に障害者の線の引き方で、障害者手帳がない場合に漏れては困るなど。実際に残念ながら市長としても経験してしまったんですが、生活保護を伊豆市に申請していたら、やっぱり土地、家屋があったので生活保護は受けられなかった。そこに厄介者の親戚が転がり込んできて、どうにも判断ができなくなってしまって首をつってしまった。実はやはり知的に問題があるんです。知的な障害者手帳は持っていないけれども、知的にはやはり明らかに障害があるんですね。そういうケースは多いんです。ですから、何歳以上とか障害者手帳を持っているとかいう条件で強い線引きがなされないような制度設計というものは難しいとは存じますけれども、お願いをしたいと思います。

○伊藤座長 わかりました。どうぞ細田委員。

○細田委員 若干話が変わると思うんですけども、前回のときに、いわゆる支援機関に中でのきちっとそういう方たちの相談を何とか対応する必要があるだろうということを皆さんが言っておられます。私もそのように思います。ただ、具体的にどうやってやっていくんだというのがどうも見えていないんですね。できることならばきちっとしたものがある程度考えなきゃだめなんだと思います。私自身は、2回目の会議でも言いましたが、地域包括支援センターには、菊地市長が言われるようにいろんな社会福祉関係の方はたくさんおられるんですが、法律専門家が一人もいない。そこに委員として一人でもいれば大分違うんじゃないかという思いがしています。ただ、法律で正職員は決まってしまうので、その中に弁護士や司法書士や法律専門家を入れるという要素はないんですが、反対に非常勤職員として弁護士なり司法書士なりを採用することによって、月の1回か2回ぐらい、各市町村に地域包括センターがある

わけですから、市町村に行き、そのときどきに対応する相談を受けるということになれば相当いろんな法的サービスができるのではないかと思いますし、それによって時には高齢者・障害者の方の具体的な相談にも乗ることができるのではないかと思います。そういうふうに思うわけです。

そういうシステムが何とかそういう地域包括センターの中で取り入れられないのか、その費用は大変失礼ですが、厚労省のほうの予算の中でできないのかという思いがします。仮に今の法テラスの方のスタッフ弁護士の報酬というのを見ますと、大体1カ月35万円程度であると考えると、月一、二回なら多分三、四万の費用で済むはずなんです。何とかそういう形でできないのかと思っています。

それともう一つ、そういうことになれば菊地市長にお伺いしたいのは、伊豆市だけでは弁護士さんを1人面倒見ると、それだけの負担はできないんだと言われておりましたけれども、三、四万円なら何とかなるんですよね。

○菊地委員 そうです。まさにそこなんです。私まさに申し上げようと思ったんですが、うちは危機管理調整官を2市1町で、伊豆市、伊豆の国市、函南町で採用したんですね。年収800万ぐらいかな。今法テラスからおいでいただいている研修生も1年目は伊豆市で受けさせていたんですが、今は同じように伊豆市、伊豆の国市、函南町でやらせていただいています。

今、細田さんから御指摘のあった地域包括支援センターあるいは社会福祉協議会も弁護士が毎日必要とは思いません。一定の生活圏とか地域圏を共有する市町で合同でやっていく、これ私は有力な選択肢だと思っています。

○細田委員 結局そういうものをきちっと用意する、そういう法律家を用意するのが法テラスの役割だと思います。法テラスの中で契約弁護士であるとか、あるいはスタッフ弁護士であるとか、極端なことを言えば私ども司法書士でもいいと思います。最初の情報提供の段階までは司法書士でもできます。それ以上具体的な法律相談になれば、それは司法書士でできる所と弁護士さんにやってもらうことを分けられるわけです。法律専門家が一番最初の段階で何らかのかかわりを持っていく、そのためには法テラスが中心になって契約をしていく等々で派遣していくという方法が一番いいのではないかと思います。そういう形態を本当に考えないと、ただ単にそうあるべきだと言っているけれども具体的に何もできない可能性があるのです、この機会ですので、そういうことをぜひとも考えていただきたいというふうに思います。

○伊藤座長 では、どうぞ田島委員からお願いします。

○田島委員 先ほどから相談のところは一律間口をどんどん広げて、できるだけ潜在的なニーズを拾うということは皆さん共通されているんだと思います。それと、私は医者でもあるので、その視点でも今後潜在的なところのニーズを拾い上げていくところをメインに考えると、結局高齢者・障害者、特に障害のところは障害者という枠でくくる一さっきカテゴリーの話がありましたけれども一のは、かなり非現実的だと思っています。というのは、私たち医者が例えばアウトリーチをしていくときの一番の目的は、その人はそもそも病気なのかそうじゃないのか、精神障害なのかそうじゃないのかと見分けるというのが一番の仕事になるんですけれども、それが実際ほとんどできていないです。私がいる諫早市でもそういうことをやっている医者というのは大変少ないです。精神科領域では、私一人やっていて、そこに依頼が集中する。当然受け切れないというのが現実ですので、なかなかそれは難しいと思います。

今いろいろな障害のところでも福祉サービスは非常に充実してきていますけれども、それはあくまで、「この人は障害者だ」という認定を受けたある意味恵まれた人たちなんです。そ

こからこぼれ落ちている人がたくさんいて、法テラスは特にそういったこぼれ落ちている潜在的なニーズを拾うというところでしょうから、そこは障害で区切るというよりも例えばアウトリーチするのであれば、自分で来られないような自己アクセス能力がない人という形で切るというほうが障害者とか例えば認知症とかで切るよりも非常に有効なのかなというふうに感じてお話を聞かせていただきました。

○伊藤座長 では、どうぞ和田委員。

○和田委員 まず、今ちょうど田島先生がおっしゃったことと全く同じことを私も考えていたのですが、そのことについて先に申し上げたいと思います。法律相談の入り口ののところですが、司法ソーシャルワークの間口をできるだけ広げるという観点から考えると、やはり法律相談については資力要件を外してできるだけアクセスを良くすることが大事だと思います。ただ、かといって全ての高齢者を全部無料にすべきなのかということ、やっぱりそこは違うと思います。そこで今、先ほど障害者手帳の有無の話とか自分で来られない人にしたらどうかということがあったのは、まさに私も同じようなことを考えていて、障害者手帳を持っていないことが様々な問題の原因となっていて、これから手帳をもらうために法テラスに来るといふ人もいるかもしれませんが。そうすると、自分で来られる人についてはむしろ普通の民事法律扶助の対象となるかどうか、つまり普通の条件の中で資力要件を課して考えた方がいいと思います。一方、社会福祉関係のいろんな関係機関を経由して、その関係機関で問題が発見され、その方は何らかの法的サービスが必要じゃないかということで、そういう関係機関を経由して来た方については無料で、無条件で法律相談を受けられるという形にするというのも一つのやり方かなというふうに思っております。

それから、そもそも、こうした高齢者・障害者の方に対する福祉の分野に携わる弁護士の方が増えていかなければ、この分野はなかなか充実していかないのではないかと思います。今の司法制度改革の議論の中でも、法曹有資格者の活動領域をどのように広げていくかという議論をしているのですが、その議論の中でも、ニーズが高いにもかかわらず、弁護士さんがそのニーズの高い分野に入ってこない理由の一つにやはり費用対効果が挙げられております。つまり、弁護士さんがそれで弁護士として生活をしていかなければならないにもかかわらず、ボランティアとして働かなければいけない部分が多くて、なかなか事務所も経営が立ち行かないということになると、社会福祉分野を専門として弁護士をやっているという方がなかなか増えていかないと思うんですね。

やはり社会福祉分野を積極的にやりたいという弁護士さんを増やしていくためには、ある程度採算性の問題を解決する必要があると思うので、やはり何らかの制度的な枠組みを作って、司法ソーシャルワークに携わる弁護士の方の法律サービスの提供について報酬がつくような仕組みを考えていく必要があるのではないかなというふうに考えております。

とはいえ財源にはやはり限りがあるので、何を以てその対象とするのか、先ほどちょっと先生に御質問の中でも触れさせていただきましたけれども、何がその対象となるのかとか、あるいは報酬体系、どの程度の額の報酬が支払えるのか、やはり低額あるいは一定の定額ということもある程度頭の中に置いて考えていかないと、持続可能な仕組みは作れないのではないかなというふうに考えております。

あと、切り分けの問題について、先ほどケース・バイ・ケースで判断せざるを得ないという御指摘があり、それはまさにそのとおりだと思うのですが、そうやっていくと、先日、犯罪被

害者の議論のときにも出てきたんですけれども、この先生は頼むと何でもやってくれる、だから使える、そうするとその先生にばかりお願いが行って、その先生がパンクしてしまって、もうボランティア精神だけでは続かないような状況になってしまうということもあるかもしれません。やはり報酬がつく対象として、その法律家の方が提供するサービスの、どこまでが対象となるのかということはやはり一定の基準は作っておくべきで、やってはいけないということではないと思うんです。その方に時間の余裕があって、金銭的にも余裕があって、ボランティアにやることは誰も止める必要はないと思うんですけれども、やはりその仕組みの中で考えるサービスはどこまでかということは、ある程度基準は考えておく必要があるのかなと思っております。

○伊藤座長 どうぞ田邊委員。

○田邊委員 社会的支援者への法的援助を法テラスにどう取り込めるかが課題の一つであると思えますが、社会的支援者が担当する個別事案についての法律相談、個別事案を前提とする法律相談という区切り方があるのではないかと思います。本人や家族が法律相談の必要性を感じていない、そういう方のための相談は必要になってきますし、社会的支援者の個別事案についての悩みに対する法的助言もやはり必要だと思いますので、そういう縛りを設けた上で社会的支援者への法的援助、相談の仕組みを考えるべきではないかと思います。法テラスの仕組みとどう融合するかという課題は、利用者本人の相談に準ずるといえないものかと考えています。

ケース会議への出席も現実の必要性としてはあるのだと思いますが、その全てを扶助に取り込む仕組みはなかなか難しい。少なくとも個別事案についてのケース会議に一定の体制を組んだ弁護士が呼ばれる場合には、先ほど話が出ましたが、日当制のような仕組みで資金を出す工夫が必要なのではないかと思います。

また、社会的支援者の範囲をどう区切るのかという点は、使う側からすれば広ければ広いほうがいいのですが、例えば高齢者虐待防止法とか障害者虐待防止法の虐待対応連携協力者の定義、虐待対応で言うと、国及び地方公共団体の障害者の福祉に関する事務を所掌する部局その他の関係機関は、障害者の虐待を発見しやすい立場であることに鑑み、相互に緊密な連携を図りつつ、障害者虐待の早期発見に努めなければならないであるとか、障害者福祉施設、学校、医療機関、保健所その他についても同様の義務を課すという縛りがありますので、支援者についてもそういう形で一定区切りをつけることも可能ではないかと考えています。

○伊藤座長 どうぞ濱野さん。

○濱野教授 1点だけ、カテゴリー化の話で自分で来られない人という概念がありまして、仮にそのような概念を使うとすると、パラレルにもう一つ研究して明らかになったのはコミュニケーションがとれない人という概念がありまして、つまり私が思うには、この二大類型ですね。つまり来られない人ももちろん何らかの形でこちらが行かなくちゃいけないんですけれども、コミュニケーションがいろんな方でとりにくい方がおられて、そういう場合に通常の弁護士の先生方はなかなかそういう事案を扱いたがらないという表現がいいかどうかわかりませんが、難しいと。そういう場合にスタッフ弁護士の先生ですら、例えばそれを解除してくれる親族の人がついてくるとか条件がないとなかなか難しい。つまり統合失調の方もそうですし、発達障害の方もそうですし、それからもちろん認知症の方もそうですけれども、来られるけれども非常に大変だという事件がありますので、先ほどの自分が来られないという概念がありましたので、仮にそれとパラレルということであれば、やはり表現はともかくとしてコミュニケ

ーションが非常に難しい方というがおられて、こういう方はやはりなかなか法にたどりつけないという現状があるように思います。

○伊藤座長 おっしゃるとおりだと思います。どうぞ田島委員から。

○田島委員 今回のコミュニケーションの問題というところは非常に大きなところだと思います。特に精神障害の方等は、一方で、何のアナウンスがなくてもどんどん来る人というのが一方でいらっしやると、これは事実です。ただ、やはり精神障害の方で病状が重くなってしまうと来られなくなるんですね。それは単に移動手段というのもありますし、今のコミュニケーションの問題というのも大きくなってきて、自分は全く援助自身は要らないんだというふうになってしまう方が多いので、そこは一つ問題だと思います。ただ、そこは医療の領域でも、そこに切り込む試みというのは随分昔に比べると進んできていますので、そのときに一緒に法律家の方も来ていただく、あるいは少し医療のところでも先に関係を少しでも作っておいて、ある程度これは法律的なものが必要だなというときに法律家の人と一緒に来てもらうというようなことは非常に有効かなというふうに考えます。

○伊藤座長 どうぞ佐藤委員。

○佐藤委員 先ほど来、例えば自己アクセスができない人を区別してはどうか、あるいは福祉機関を経由した場合はどうかと、こういう御意見があつてなるほどと思いました。ただ、すぐに思いましたのは、自己アクセスができないとは一体どのような場合を指すのか、自己アクセスができないことの判断が難しいということもありますし、また、自己アクセスをしないほうがいいんだという方向に誘導する結果になりますと、かえって自立を阻んでしまう可能性もあるような気がいたしました。福祉機関を経由することにつきましても、福祉機関とは何を指すのか。福祉機関の定義であつたり、要件の当てはめの問題、例えばNPOの場合はどうなのか、いろいろな問題が生じてきそうでありまして、先ほど来申し上げていることですが、カテゴリーを細分化するほど適用問題が現場で難しい判断になる気がいたしました。

コミュニケーションがとりにくいという場面も同様でございます。恐らく濱野教授がおっしゃったのは、個人レベルでコミュニケーションがとれないとか、あるいは自己アクセスが難しいということに着目する御意見ではなく、コミュニケーションがとりにくいとか自己アクセスが難しいという特性を持つ一定のカテゴリー、グループがあることに注目すべきとの御意見と私は受けとめました。そのような意味では、自己アクセスが難しい人が多く含まれるグループ、コミュニケーションをとることが難しい人が多く含まれるグループとして、高齢者とか障害者という一般的なカテゴリーで考えていくことが重要であると思います。高齢者や障害者の中にもさまざまな個人がいるという点に注目していきますと、実際の適用問題が非常に難しいし、複雑な制度になって結局ワークしない、そういう制度になってしまうのではないかとことを危惧いたしました。

○伊藤座長 第2回に引き続きまして、高齢者・障害者に対する法的支援の充実の方向で検討すると、この点は恐らく認識の一致があるものと思われませんが、対象者についてどういう基準で考えるか、それから、支援の内容をどうするか、さらに支援の対応、どういう形で支援を提供するか、このあたりについては必ずしも委員各位の御意見が一致してはおりませんが、前回に引き続いて時間をとりましたので、大分議論が深まったように感じております。引き続きましてまたこの点についてはしかるべき機会に御意見を伺いたいと思います。どうもありがとうございました。

それでは、どうも御苦労さまです。

○菊地委員 ここで中座させていただきます。申しわけありません、田舎なものですから。

○伊藤座長 どうぞ3番目の議題でございますADR利用者に対する法律サービスのあり方について協議をいただきたいと思います。これにつきましては、第2回検討会におきます和田委員から山本教授への御質問に関連して、事務局で資料を用意しておりますので、これについて事務局から説明を受けた後に委員の皆様で協議をいただきたいと思います。どうぞよろしく。

○松井参事官 第2回の会議におきまして和田委員から仲裁型ADRの扶助適用に関し、総合法律支援法制定当時と現在とで立法事実について違いがあるのかという御質問がありました。これに対して、一橋大学の山本教授のほうから総合法律支援法制定よりさらに前の話になりますが、民事法律扶助立法案に係る法律扶助制度研究会での議論状況について御説明がありました。その際、山本教授から文献として判例タイムズの記事の御紹介がありまして、この記事のほうは後の会議で事務局のほうで準備するというようなことで御説明させていただいております。

今回、その文献を御用意いたしました。資料10の後ろに添付されておりますものがそうでございます。民事法律扶助法についてという判例タイムズの文献でございます。今回はこの文献をもとにし、また、これだけでなく総合法律支援法の立法過程におけるADRの扶助適用に関する議論を取りまとめました。取りまとめましたのがこの資料10の表裏1枚紙ということになりますので、この要旨につきまして御説明いたします。

まず、法律扶助制度研究会におけるADR扶助適用に関する議論については、山本教授御指摘の文献によりますと、ADRを利用する場合に要する費用を扶助の対象にするかについては、①ADRを利用する場合のうちどのような場合をどのような理由で扶助の対象とすべきか、②裁判となる前に際限なく国が費用を負担するという事態にならないか、③ADRにおける費用負担のあり方については、その特殊性や専門性を踏まえて、当該ADR自体あるいは関係当局において別途検討されるべき事柄とはいえないかなどの問題点があり、ADRの実態などを踏まえ、今後慎重に検討されるべき問題であるとされまして、平成12年に成立した民事法律扶助法におきましては、現在と同様、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）が対象とされています。

次に、総合法律支援法の立法過程におけるADRの扶助適用に関する議論については、仲裁型ADRを扶助対象とすることについては積極的な意見もあり、決して強く否定されたものではなかったものの、ADR自体を独立して民事法律扶助制度の対象とするということについては、同制度をめぐる最近の状況を十分踏まえるとともに、①同じ自主的紛争解決手段の中で訴訟に先立つとは言えない相対交渉をせず、訴訟を離れてADRのみ対象とする根拠や、②民間型ADRに対する国の支援のあり方との関係についても十分に整理する必要がある。少なくとも国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する意義を有するものという現行の民事法律扶助の枠組みを前提とすれば、現時点でさらに法制上の措置を講ずる必要は乏しいのではないかと考えられる。他方、国民の紛争解決のニーズの多様化を踏まえると、仲裁を民事法律扶助の対象とすることも含め、必ずしも現行制度の枠組みにとらわれない検討を行うことも必要ではないかという意見もある。いずれの立場からも、裁判代理援助でさえ増加する援助申し込み件数に十分対応し切れていない現状を勘案すると、直ちにADRに係る法律扶助を拡充し得る状況にはないのではないかという指摘があるとされまして、現行の規定に落ちついております。

過去の議論状況についての御説明は以上のとおりでございます。

○伊藤座長 和田委員、ただいまの事務局からの説明を踏まえまして、何か御発言があればお願いいたします。

○和田委員 質問に対してこれだけ丁寧な資料を御準備いただきまして、ありがとうございます。経緯については御指摘のとおり、長年にわたって課題とされ続けていながらも、なかなかそれぞれの議論の段階においては対象としないという判断がされてきたというふうに理解しておりますけれども、前回の山本先生の御説明にあったように、仲裁型ADRについても対象にするということは考え方としてあり得るのではないかなと思っております。

ただ現段階では、ニーズがそれほど高まっていないような状況ですし、そのほかにも、この総合法律支援法の議論の中で高齢者・障害者に対する法律支援を拡充すべきであるとか、犯罪被害者に対するサービスを拡充しようとか、あと震災の特例措置を延長しようとかいろんな議論をしていて、いずれもニーズを伺っていると、どれも拡充すべきということで予算が十分とれる、財政的に余裕がある状況であれば、いずれにも私は支援をすべきだと思うんですけども、何もかもというのはやはり今の日本の財政状況を考えると難しいのではないかなというふうに考えております。そのように比べたときに、今議論になったような高齢者・障害者に対するアウトリーチの必要性ですとか、犯罪被害者に対するサービスと比べて今回提案されている仲裁型ADRについて、今回そこまで予算措置ができるのかどうかは正直お財布次第という感じではあるんですけども、やはり優先順位をつけるとすると、私の中では今回議論した高齢者・障害者、震災被害者、それから犯罪被害者に対するものと比べるとちょっと下がってしまうのではないかなというのが率直の私の個人的な印象でございます。考え方としては仲裁型ADRも対象に入ることは十分あり得ると思っております。

○伊藤座長 わかりました。他の委員の方、いかがでしょうか。和田委員から御発言があったような認識がこの場でも多くの方々によって共有されているというふうに承ってもよろしいですか。総体的な問題ではあるんですけども、それでは、特にほかに御発言がないようでしたら、大体予定の時間でございますので、よろしいですね。

(各委員了承)

○伊藤座長 本日の第4回検討会はこれで終了したいと存じます。

そこで、事務局から今後の日程等についての説明をお願いいたします。

○松井参事官 次回、第5回の検討会になります。日にちは5月22日でございます。13時から15時30分に東京地検の第1会議室で開催いたします。この会につきましては、法テラスのスタッフ弁護士のあり方について御検討いただきたいと考えております。

また、今回の議事録の作成ですが、事務局において原案をつくりまして、委員の先生方に御確認いただいた上、委員長に全体を御確認いただいてから公表するというようにしたいと思います。

○伊藤座長 それでは、本日は何人かの方に大変詳しい説明をいただきました。佐藤委員はいわばこの検討会の内輪の方でございますが、濱野さん、佐川さんにはわざわざ説明のためにいろいろ準備をしていただきまして、心より御礼申し上げます。

以上をもちまして、第4回の有識者検討会を終了いたします。長時間ありがとうございます。

—了—