

充実した総合法律支援を実施するための の方策についての有識者検討会報告書

平成26年6月11日

(目 次)

第 1	はじめに	1
第 2	検討すべき課題及びこれを解消するための方策	3
1	民事法律扶助業務	3
(1)	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
(2)	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	10
(3)	A D R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	14
2	D V・ストーカー等深刻な被害に進展するおそれの強い犯罪被害 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	16
(1)	運用改善で当該類型の犯罪被害者の法的ニーズに応えることの 可否について	16
(2)	法的問題を抱える当該類型の犯罪被害者に対する国の制度とし ての法律サービスの在り方について	16
(3)	当該類型の犯罪被害者支援に精通した弁護士を適切に選任する ための体制整備の在り方について	17
3	日本司法支援センターが実施する受託業務の問題点及びこれを解 消するための方策について	22
(1)	法テラスの能力（インフラやノウハウ）の活用について	22
(2)	法テラスに期待される役割を果たすための受託業務の在り方に ついて	22
4	日本司法支援センターに勤務する常勤弁護士（スタッフ弁護士） がその役割を十全に果たし総合法律支援のセーフティネットとして 活動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	25
(1)	スタッフ弁護士の従来の役割とこれから期待される役割について	25
(2)	(1)の期待される役割をスタッフ弁護士が十全に果たすための方策に ついて	25
5	その他総合法律支援の実施に関連する事項	28
第 3	おわりに	30

第1 はじめに

総合法律支援の実施及び体制の整備を目的とする総合法律支援法が平成16年6月に成立してから10年が、その中核となる日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）が平成18年10月からその業務を開始して8年が経過しようとしている。

この間、法テラスは、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目指し、民事法律扶助業務や国選弁護等関連業務等の国民等に対する法的支援の中心的役割を担ってきたばかりでなく、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に基づく東日本大震災法律扶助事業等により、被災者に対する法的支援の面でもその一翼を担うなど、国民等にとって有用な組織に成長してきた。

他方、民事法律扶助業務等を実施していく中で、高齢者・障害者等については、自ら法的問題を抱えていることを認識することが困難であるなどの理由で自ら積極的に援助を求めることが困難な例が少なからず潜在していることが明らかになってきた。

また、東日本大震災の被災者に対する法的支援を通して、将来大規模災害が発生した際の被災者に対して迅速に法的支援を行うための方策についても検討する必要性が認識されるようになった。

さらに、昨今、いわゆるDV・ストーカー犯罪について、殺人事件にまで発展するなどの大変痛ましい事件が発生して大きな社会問題となっていることを踏まえ、DVやストーカー等の被害者が更に深刻な被害に遭うことを未然に防止するために有効なDV・ストーカー等の被害者に対する法的支援を検討する必要性が高まってきた。

そのほか、法テラスや、法テラスに勤務するスタッフ弁護士に対する国民等の期待が高まり、法テラスが持つノウハウ等を活用する受託業務の在り方や、スタッフ弁護士の役割についても改めて十分に検討する必要が出てきた。

このように、法テラスが成長し、国民に対する法律サービスが量的にも質的にも充実する一方で、様々な検討すべき課題があることが分かってきたところである。

そこで、当検討会は、法務大臣の私的な懇談会として、広く国民等の意見を反映する観点から、法律実務家、学者、有識者を構成員として、関係者・関係機関等からヒアリングを実施した上、運用及び制度の両面から、充実した総合法律支援を図るための方策に関して幅広く議論を行った。議論の結果、委員の共通認識とされたものを枠内に取りまとめとして記載し、これに至るまでの議

論の経緯や、その中で出された意見（委員の共通認識には至らなかった意見）については、枠外に記載している。

本報告書は、このような議論の結果を取りまとめて、法務大臣に提出した上で公表するものであり、政府における今後の検討のみならず、更なる総合法律支援の拡充のため、広く総合法律支援に携わる方々に参考としていただくことを目的とするものである。

第2 検討すべき課題及びこれを解消するための方策

1 民事法律扶助業務

- (1) 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

ア 運用改善（司法ソーシャルワークの推進等）で高齢者・障害者の法的ニーズに応えることの可否について

高齢者・障害者は、心身の状況等により従来の法律相談場所における相談を受けることが困難であったり、認知症や知的障害等により判断能力が十分でない等の事情から、自身が法的問題を抱えていることの認識が不十分である、あるいは、法的問題を抱えていることの認識があっても、法律サービスを受けなければならないとの認識が不十分であるなど、自ら弁護士・司法書士といった法律専門家（以下「弁護士等」という。）にアクセスしてることが期待できない場合が多い。そのため、高齢者・障害者の生活支援に身近に携わっている福祉機関・医療機関・自治体等関係機関（以下「福祉機関等」という。）との連携を強化して、高齢者・障害者が抱えるトラブルを積極的に掘り起こし、出張相談等の手法を通じて、弁護士等の側から積極的にアクセスする（以下「アウトリーチ」という。）ことで、弁護士等が法的問題を、福祉機関等が福祉的問題を取り上げ、全体として総合的な生活支援を継続的に行っていく手法（以下「司法ソーシャルワーク」という。）が非常に有効であり、今後もこれを広く展開していくことが期待される。

このような弁護士等の福祉機関等との連携の実践は、従来から各弁護士会の権利擁護活動の一環として実践されはじめていたが、一般の弁護士等においては、民事法律扶助制度の対象外のためにほぼ無償で行っている状況にある。現在の民事法律扶助制度は、一般の弁護士等が司法ソーシャルワークの担い手として機能するような制度設計になく、持続可能な担い手確保の点から、その運用改善によりその法的ニーズに応えることはできない。

イ 高齢者・障害者に必要な法律サービスの在り方について

- (ア) 法的問題を抱える高齢者・障害者を発見・把握する方策について

本人の判断能力が十分でないこと等により弁護士等とのアクセス障害を有する高齢者・障害者の法的ニーズを早期にくみ上げるとともに、弁護士等を司法ソーシャルワークの担い手として継続的に確保できる制度が必要である。すなわち、弁護士等がアウトリーチ型の法律相談を積極的に実施できるようにするべく、高齢者・障害者については、資力を問

わなない無料法律相談を実施できる範囲を通常の利用者より拡大する方向での検討が必要である。

(イ) 高齢者・障害者に対する代理援助・書類作成援助の在り方について

上記のとおり、本人の判断能力が十分でないこと等を理由に弁護士等とのアクセス障害を有する高齢者・障害者に対する資力を問わない無料法律相談を導入することで、そのアクセス障害は解消できること、高齢者の中には経済的に恵まれているものも少なくないことから、その後の代理援助・書類作成援助については、一定の資力要件を設けるべきである。ただし、その資力要件については、高齢者・障害者の特性に見合ったものを検討する余地がある。

なお、代理援助・書類作成援助の援助対象について、高齢者・障害者は、現在の民事法律扶助制度では対象とされていない各種行政機関への申請行為・不服申立てに関する代理行為、精神保健福祉法上の退院請求や処遇改善請求、病院等の施設から退院等した際の住居調整、虐待行為への対応など「民事裁判等手続の準備及び追行」といえない生活環境等の調整に係る法律サービスを必要としており、これらについては、代理援助・書類作成援助の対象とするべきである。

ウ 関係機関との連携構築活動の在り方について

高齢者・障害者に対する法律サービスに当たっては、高齢者・障害者の法律サービスのニーズを掘り起こす福祉機関等自身が法的課題に気が付くためには、福祉機関等職員への法律相談・法的助言が極めて重要である。また、福祉機関が主催するケース会議に出席して、具体的事件の支援方針を定めるに当たっての事実認定や権限行使の法的根拠等についての法的助言を行うことが有用である。

しかし、現在のところ、このような具体的事件の取扱いを念頭に置いた福祉機関等への法律相談・法的助言やケース会議での法的助言等の連携構築活動は民事法律扶助の対象とされていない。そのため、スタッフ弁護士の活動を推し進めるものになっていない。また、一般の弁護士が各弁護士会の高齢者・障害者支援センター等を通じて行っている上記活動もほぼ無償の活動となっており、そのことが連携促進を持続的かつ広範に促進するに当たっての制約となっている。高齢者・障害者の法律サービスの充実のためには、具体的事件に関する福祉機関等との連携構築活動を、法テラスが弁護士会・司法書士会等（以下「弁護士会等」という。）との連携の下、弁護士等に行わせるような仕組みが必要である。

エ 高齢者・障害者の有する問題等に精通した弁護士等を適切に選任するための体制整備の在り方について

高齢者・障害者に対する法的支援を拡充するならば、高齢者・障害者の有する問題等に精通した弁護士等が適切に支援に従事できる体制が確保される必要がある。したがって、法テラスと、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会等は互いに連携し、福祉機関等の協力を得るなどして、高齢者・障害者の法的支援につき知見と理解を取得するための研修を継続的に行うなどし、専門性を持った弁護士等の体制整備を図る必要がある。

ア 運用改善（司法ソーシャルワークの推進等）で高齢者・障害者の法的ニーズに応えることの可否について

平成24年10月現在の65歳以上の高齢者の人口は、過去最高の約3079万人であり、総人口に占める割合は24.1パーセントまで増加している。また、平成22年現在認知症高齢者が約440万人、正常と認知症の中間に位置する、いわゆるMCIの方が約380万人いるとされている。高齢者に係る振り込め詐欺等被害、消費生活上のトラブルも依然高い水準にあり、このような高齢者を取り巻く現状に照らせば、高齢者が法的トラブルに陥り、法律サービスを必要とする状況は増加傾向にあると認められる。

しかし、平成24年度の民事法律扶助利用実績における高齢者が占める割合は、法律相談援助で14.9パーセント、代理援助で14.6パーセント、書類作成援助で15.8パーセントと、当時の総人口における高齢者比24.1パーセントと比較して、いずれも10ポイント近く低い値となっている。

一方、障害者については、身体障害者数が約393万7000人、知的障害者数が約74万1000人、精神障害者数が約320万1000人であり、国民の約6パーセントが何らかの障害を有しているとされている。この点、障害者は、防犯に関する通常のニーズを満たすのに特別の困難を有しており、犯罪や事故の被害に遭う危険性が高く、法的トラブルに陥りやすいとの指摘がなされているところである。

このように、高齢者・障害者は、法的トラブルに陥る蓋然性の高い類型の人々であるが、心身等の状況により従来の法律相談場所における相談を受けることが困難であったり、認知症や知的障害等により判断能力が十分でない等の事情から、自身が法的問題を抱えていることの認識が不十分である、あるいは、法的問題を抱えていることの認識があっても、法律サービスを受けなければならないとの認識が不十分であるなど、自ら弁護士等にアクセスしてくることは期待できない場合が多い。しかし、これを放置すれば、その法的トラブルが深刻化し、当該高齢者・障害者の生活そのもの

に決定的な支障を生じるおそれがある。そのため、高齢者等の生活支援に身近に携わっている福祉機関等との連携を強化して、高齢者等が抱えるトラブルを積極的に掘り起こし、出張相談等の手法を通じて、高齢者が法律相談に来るのを待つのではなく、弁護士等の側から積極的にアウトリーチして、弁護士等が法的問題を、福祉機関等が福祉的問題を取り上げ、全体として総合的な生活支援を継続的に行っていく手法、いわゆる「司法ソーシャルワーク」が非常に有効であり、今後も広く展開していくことが期待される。

このような弁護士等の福祉機関等との連携の実践は、従前から各弁護士会の権利擁護活動の一環として実践されはじめていたが、一般の弁護士等においては、民事法律扶助制度の対象外のためにほぼ無償で行っている状況にある。

この点、平成72年には、国民の2.5人に1人が65歳以上、4人に1人が75歳以上と、超高齢社会を迎えることが確実視されていることに照らせば、全国に250名程度しかいないスタッフ弁護士だけで、今後の超高齢社会における法的ニーズを充たすことはできない。

そのため、一般の弁護士等が担い手として機能するような制度設計が必要であるところ、現在の民事法律扶助制度は、事前の資力審査を前提としているが、アウトリーチ型の法律相談を法律サービスの入口とする司法ソーシャルワークでは、アウトリーチする時点で高齢者等に法律相談を受けたいという意欲があるわけではないことから、事前の資力審査を行うことができない。そのため、一般の弁護士等がアウトリーチ型の法律相談を行おうとした場合、自分の活動に報酬が支払われるかどうか分からないまま行わざるを得ず、これでは、採算性を考慮せざるを得ない一般の弁護士等を司法ソーシャルワークの担い手として継続的に確保し、これを制度として持続することは困難である。

そうすると、現在の民事法律扶助の運用により、将来も含めた高齢者・障害者の法的ニーズに応えることはできない。今後到来する超高齢社会の法的ニーズに対応するためには、弁護士等をその担い手として継続的に確保することが不可欠であり、そのためには、弁護士等が適切に司法ソーシャルワークに携わることができる仕組みが必要である。

イ 高齢者・障害者に必要な法律サービスの在り方について

(ア) 法的問題を抱える高齢者・障害者を発見・把握する方策について

法的問題を抱える高齢者・障害者を発見・把握する方策として、アウトリーチの手法による法律相談が非常に有効であることは前述のとおりであるが、認知症や知的障害等により判断能力が不十分な、司法アクセ

ス障害を有する高齢者・障害者が抱える法的問題については、早期にくみ上げて問題が深刻化する前に解決に導くといった予防的観点からも、可及的速やかに弁護士等につなげることが重要である。

そして、その担い手として一般の弁護士等を継続的に確保するためには、一般の弁護士等がアウトリーチ型の法律相談を行う場合に、その報酬が支払われるかどうか分からないという状況を解消する必要があるところ、資力審査を前提とする法律相談制度を維持するのは困難で、資力を問わず、事前に審査を要しない無料法律相談制度を構築すべきである。

資力を問わない無料法律相談の援助対象とする高齢者・障害者の範囲については、高齢者・障害者一般とする意見と、一定の限定を加えるべきとの意見に分かれた。援助対象を高齢者・障害者一般とすべきとの意見については、制度設計を複雑化することで、制度が利用しづらいものになり、援助の必要な高齢者・障害者が支援の対象から除外されたり、利用をちゅうちょすることになりかねないことから、少なくとも法律問題の発見などを目的とする法律相談については広く門戸を開くべきとの理由であった。これに対して、複数の委員から、高齢者の中には、資力を有し、認知力も十分に有しており、自ら弁護士等にアクセスできる者も少なくなく、このような者に対してまで資力を問わず無料法律相談を行うことは、財政的側面から国民の理解が得られないことから、制度の趣旨に立ち返り、アウトリーチ型の法律相談を必要とする高齢者・障害者をもれなく援助対象とするため、本人の判断能力が十分でない等として福祉機関等を経由して持ち込まれた案件に限定して、資力を問わない無料法律相談を実施するのが妥当であるとの意見が出された。

(4) 高齢者・障害者に対する代理援助・書類作成援助の在り方について

上記のとおり、本人の判断能力が十分でないこと等を理由に弁護士等とのアクセス障害を有する高齢者・障害者に対する資力を問わない無料法律相談を導入することで、そのアクセス障害は解消できること、高齢者の中には経済的に恵まれているものも少なくないことから、その後の代理援助・書類作成援助については、一定の資力要件を設けるべきであるとの点で意見が一致した。

ただし、その資力要件については、現行の民事法律扶助の資力要件を維持すべきとの意見が多数を占めた一方、一部の委員から、高齢者・障害者の特性に見合ったものを検討する余地があるのではないかとの意見があった。

なお、代理援助・書類作成援助の援助対象について、高齢者・障害者は、現在の民事法律扶助制度で対象とされていない、生活保護その他各

種行政機関への申請行為・不服申立てに関する代理行為，精神保健福祉法上の退院請求や処遇改善請求，病院等の施設から退院等した際の住居調整，虐待行為への対応など「民事裁判等手続の準備及び追行」といえない生活環境等の調整に係る法律サービスを必要としており，これらについては，代理援助・書類作成援助等の対象とするべきであるとの意見で一致した。

ウ 関係機関との連携構築活動の在り方について

高齢者・障害者に対する法律サービスに当たっては，高齢者・障害者の法律サービスのニーズを掘り起こす福祉機関等自身が法的課題に気が付くためには，福祉機関等職員への法律相談・法的助言が極めて重要である。また，福祉機関等が主催するケース会議に出席するなどの連携構築活動を通じて福祉機関等と連携を密にし，顔の見える関係を作り上げ，また，具体的事件の支援方針を定めるに当たっての根拠に基づく事実認定や権限行使の法的根拠等についての法的助言を行うことが有用である。しかし，現在のところ，このような具体的事件の取扱いを念頭に置いた福祉機関等への法律相談・法的助言やケース会議での法的助言等の連携構築活動は民事法律扶助の対象とされていない。そのため，スタッフ弁護士の活動を推し進めるものになっていない。また，一般の弁護士が各弁護士会の高齢者・障害者支援センター等を通じて行っている上記活動も，ほぼ無償の活動となっており，連携促進を持続的に，広範に促進するための妨げとなっている。高齢者・障害者の法律サービスの充実のためには，具体的事件に関する福祉機関等との連携構築活動を，法テラスが弁護士会等との連携の下，一般の弁護士等に行わせるような仕組みが必要である。

エ 高齢者・障害者の有する問題等に精通した弁護士等を適切に選任するための体制整備の在り方について

高齢者・障害者に対する法的支援を拡充するならば，高齢者・障害者の有する問題等に精通した弁護士等が適切に支援に従事できる体制が確保される必要がある。

弁護士等の福祉分野に対する理解不足は，高齢者・障害者に対する効果的な法律サービスの提供を阻害することから，専門性を持った弁護士等の育成が必要である。そのためには継続的な研修制度が必要であり，法科大学院において専門的なプログラムを組み，司法修習において福祉施設等における実習を行い，弁護士登録した後も，実地職業訓練を含む研修体制を全国均一に整備することが望ましい。法テラスと，日本弁護士連合会，日本司法書士会連合会等は互いに連携し，福祉機関等の協力を得るなどして，高齢者・障害者の法的支援に知見と理解を取得するための研修を継続的に

行うなどして、専門性を持った弁護士等の体制整備を図るべきである。そして、福祉機関等で研修を受け、その理解を得た法テラスのスタッフ弁護士が、その知見を日本弁護士連合会や弁護士会の関連委員会等と共有していくことは、弁護士等の専門性を高める活動に資すると考える。

(2) 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

ア 運用改善で大規模災害の被災者の法的ニーズに応えることの可否について

東日本大震災の例を見ると、法テラスでは、震災直後より、弁護士会等との共催による避難所、仮設住宅等での巡回相談会等を実施しているが、民事法律扶助制度は事前の資力審査を必要としていることから、自宅や家族を失い、避難生活をしている被災者に対し、資産に関する疎明資料を求め、家族構成を尋ねるといった、さらに被災者を傷付けるおそれのある対応をせざるを得なかったこと、同じ避難者でありながら預金額等によって援助を断らざるを得ないなど、極限時において非現実的とも言える対応をとらざるを得なかったことを踏まえれば、運用により今後起こりうる大規模災害被災者の法的ニーズに応えることは困難と言わざるを得ない。

東日本大震災の被災者に対しては、「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。）を別途定め、資力を問わない無料法律相談や代理援助等の法律サービスを行っているが、その施行までには1年以上を要しており、特例法の制定による対応では、即応性が求められる大規模災害被災者に対する法律サービスとしては不十分である。

イ 大規模災害の被災者に対する法律サービスの在り方について

大規模災害は、複合的、広域的かつ長期的な被害を被災者に及ぼすことから、多くの被災者が、借家問題、二重ローン及び相続等、多種多様な法律問題を同時に抱えることとなる。このような被害から迅速に被災者が立ち直り、地域の復旧・復興を果たすには、このような問題を抱えた被災者が災害発生後迅速に弁護士等の法律専門家にアクセスでき、問題解決の道筋を付けられるような制度を設けることが必要であり、今後起こりうる大規模災害に備え、その法律サービスの仕組みを総合法律支援法の中に予め定めておくべきである。

この際、提供すべき法律サービスとして、少なくとも資力を問わない無料法律相談をメニューとすべきである。東日本大震災発生直後のような非現実的な対応を繰り返すべきではないし、法律相談は、特に被災者の極限的な生活環境において潜在化しがちな法律問題を掘り起こす効果を有し、それ自体が問題解決の促進につながっていると認められることから、被災者の立ち直り及び地域の復旧・復興のためにも、その間口を広げるべきである。

また、その対象とする大規模災害の範囲及び援助の期間等については、省令等に委ねるなどして、被災者に対する法律サービスを迅速にスタートできる仕組みにしておくことが必要である。

ア 運用改善で大規模災害の被災者の法的ニーズに応えることの可否について

大規模災害は、複合的、広域的かつ長期的な被害を被災者に及ぼすことから、多くの被災者が、借家問題、二重ローン及び相続等、多種多様な法律問題を同時に抱えることとなる。

これは、法テラスが行った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（以下「震災ニーズ調査」という。）においても明らかとなっており、平時である平成20年に法テラスが行った法律扶助ニーズ調査（以下「扶助ニーズ調査」という。）において「過去5年間に法律問題を経験した」と回答した回答者の割合が25.2パーセントであったのに対し、震災ニーズ調査において「震災を契機に法律問題を経験した」と回答した被災者の割合は43.0パーセントと約17ポイント高く、より多くの被災者が大震災により法律問題を抱えることとなることが明らかとなった。また、1人当たりが抱える法律問題の平均数については、扶助ニーズ調査では1.8件であったのに対し、震災ニーズ調査では2.5件と、被災者が同時に複数の法律問題を抱えることも明らかとなった。さらに、震災ニーズ調査におけるアンケートで「震災を契機に経験した法律問題はない」と回答した被災者の中には、その後の個別のインタビューを通じて、実は法律問題があったことが判明したという例もあり、法律問題の潜在化傾向も明らかとなった。

法律問題を早期にくみ上げ、法律問題が深刻化する前に解決に導くことは、その地域の復旧・復興に資するが、大規模災害の際は、ライフラインが途絶するなど、生活そのものが深刻な危機に陥っており、それが、被災者の司法へのアクセスを、物理的にも心理的にも、一層阻害する要因となっている。また、平時においては、行政や地域社会等が住民を法的サービスにつなぐ役割を果たしているが、被災時においては、行政は復旧・復興のための様々な課題に忙殺され、また、地域社会は住民の避難等により崩壊するなど、機能不全に陥っており、これも、被災者の抱える法律問題の顕在化を阻む重要な要因となっている。

そこで、潜在化しがちな法律問題を顕在化させ解決に導くことが、その地域の災害からの復旧・復興を促進する上で、重要である。

現在、東日本大震災被災者に対しては、震災特例法に基づく震災法律援

助が実施されている。その援助内容は、資力にかかわらず、無料法律相談や弁護士費用等の立替援助を受けることができるというものであるが、これは現行の民事法律扶助が事前の資力審査を要件とするなどの点で、被災者に対し十分な援助を施す観点から特例措置が講じられたものである。

すなわち、民事法律扶助制度の下では、自宅も家族も失い、避難所等で生活する被災者に対して法律相談を実施する場面であっても、被災者の資力を確認し、資力要件を充たさなければ相談を受けないという非現実的な対応を余儀なくされた。しかも、資力要件は家族の数に影響されることから、家族を亡くした被災者に家族構成を尋ねざるを得ず、そのことにより二次被害を生ずる場合もあり、また、そもそも資力を証明する資料が逸失している場合も少なくなく、さらに、義援金等の受給により一時的に資力を有した被災者に対しては援助できないという不都合も生じうる。このような場合、被災者が法的援助を求めることをちゅうちょし、結果として、その地域の災害からの復旧・復興が遅れるおそれもあり、このような不合理を回避するため、震災特例法が定められたという経緯があった。

今後起こりうる大規模災害被災者に対しては、通常の民事法律扶助制度で対処せざるを得ないとすると、震災特例法の制定過程で生じたのと同様の問題が生じるおそれが高く、民事法律扶助制度の運用により被災者の法的ニーズに応えることは困難と言わざるを得ない。

一方、今後、大規模災害のたびに特例法を制定して対処するのでは、震災特例法がその施行まで1年以上かかったことに照らせば、迅速な被災者支援ができない。

イ 大規模災害の被災者に対する法律サービスの在り方について

(ア) 大規模災害の被災者に対する法律相談の在り方について

前記のとおり、大規模災害は、複合的、広域的かつ長期的な被害を被災者に及ぼすことから、多くの被災者が、借家問題、二重ローン及び相続等、多種多様な法律問題を同時に抱えることとなる。大規模災害の被災者に対する法律サービスには即応性が求められ、被災者が抱える法的ニーズを早期にくみ上げて法律問題が深刻化する前に解決に導くことが、被災者の立ち直りはもとより、その地域の災害からの復旧・復興に資する。そこで、今後起こりうる大規模災害に備え、その被災者に対する法律サービスを迅速にスタートすることができるよう、その法律サービスの仕組みをあらかじめ総合法律支援法に定めておくべきである。

この際、提供すべき法律サービスとして、東日本大震災発生直後のような非現実的な対応を繰り返すべきではなく、少なくとも資力の多寡を要件としない無料法律相談をメニューとすべきである。

被災者が抱える法律問題の解決には、法律相談が重要な効果を発揮している。震災ニーズ調査においても、法律家に相談をしている場合には、問題が既に解決した、あるいは、解決の方向に向かっていると回答した回答者が52.2パーセントであったのに対し、相談をしていない場合には33.0パーセントにとどまったという結果が出ており、法律相談が法的問題の発見の糸口となり、その解決を促進する効果を有していることが再確認された。

法律相談は、法的解決の入口となるもので、特に被災者の極限的な生活環境において潜在化しがちな法律問題を掘り起こす効果を有し、それ自体が問題解決の促進につながっていると認められることから、被災者の立ち直り及び地域の復旧・復興のためにも法律家の助言が問題解決の促進につながっていると認められ、その間口を広げる必要がある。

なお、一部の委員から、大規模災害発生直後における混乱期には、被災者は、係争性を前提とする法律相談だけではなく、これに至らない法情報の提供を必要としていたところであり、大規模災害発生時の措置としては、法情報提供についてもメニューとすべきとの意見があった。

(イ) 大規模災害の被災者に対する代理援助・書類作成援助の在り方について

代理援助・書類作成援助については、資力を問わない無料法律相談から続く1つのパッケージとして定め、資力にかかわらず利用できるシンプルな制度とすることで、利用者である被災者、担い手である弁護士等及び仲介者になりうる自治体等に対して当該制度を利用できるか否かの判断を容易にし、当該制度の利用が促進され、ひいては被災者の立ち直りや地域の復旧・復興が迅速化するとの意見があった一方、財政的観点等から、まずは法律相談の間口を広げることで弁護士等による法的援助につなげることを先決とし、代理援助・書類作成援助については、現行の民事法律扶助を活用するよう努めるべきではないかとの意見があった。

なお、民事法律扶助を活用すべきとの意見を述べた委員の一部から、資力要件の緩和を検討すべきとの意見が述べられた。

(ウ) 援助の対象となる大規模災害の範囲等

その対象とする大規模災害の範囲及び援助の期間等については、今後の検討に委ねるが、例えば、激甚災害指定を受けたものを基礎とし、更に省令等や法務大臣の指定に委ねるなどして、被災者に対する法律サービスを迅速にスタートできる仕組みにしておくことが必要である。

(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

ア 運用改善でADR利用者の法的ニーズに応えることの可否について

裁判外紛争解決手続（以下「ADR」という。）は裁判手続に並ぶ有用な紛争解決手続であり、その利用を促進するため、民事法律扶助制度を適切に活用できるようにすることは重要である。あっせん型・調停型ADRについては、現在の総合法律支援法においても民事法律扶助の対象となり、運用により、その利用者の法的ニーズに応えることが期待できる一方、仲裁型ADRについては民事法律扶助の対象となっていない。

イ 仲裁型ADR利用者に対する法律サービスの在り方について

法改正により、仲裁型ADRを民事法律扶助の対象とすることについては、そのニーズが高まっているとはいえ、財政的状況に照らせば他に優先すべき法律サービスがあると思われることなどから、現時点においては、相対的にその優先順位は低くなると言わざるを得ない。

ア 運用改善でADR利用者の法的ニーズに応えることの可否について

ADRは、紛争当事者の自主的な解決を促進し、専門的知見を活用できるなどの特徴を有しており、裁判手続に並ぶ有用な紛争解決手続である。そこで、その利用を促進するため、民事法律扶助制度を適切に活用できるようにすることは重要である。

この点、あっせん型及び調停型ADRは、現在の総合法律支援法においても民事法律扶助の対象となるところ、受任者において、その旨の理解不足があったなどの事情により、適切に活用されてこなかったという経緯があり、その旨の周知を行うなどの運用により、利用者の法的ニーズに応えることが期待できる。

一方、仲裁型ADRは、現在の総合法律支援法においては民事法律扶助の対象とならない。

イ 仲裁型ADR利用者に対する法律サービスの在り方について

仲裁型ADRを民事法律扶助の対象とすることについては、平成6年11月から平成10年3月23日まで行われた法律扶助制度研究会及び平成14年2月から平成16年11月まで行われたADR検討会において議論の対象とされた。しかし、いずれの議論の段階においても、財政上の制約や他の法律サービスと比較した場合の優先度等から、その対象とされないという判断がなされたという経緯がある。

仲裁型ADRは、あっせん型及び調停型ADRとは異なった紛争解決機能

を有し、将来的にそのニーズが高まる可能性に備えて民事法律扶助の対象としておくべきとの考えも理解できるが、財政状況に照らせば、民事法律扶助の対象とする法律サービスに優先順位を付けざるを得ない。この点、現段階においては、仲裁型ADRを民事法律扶助の対象とすることのニーズが高まっているとはいえ、当検討会における「検討すべき事項」である他の法律サービス、例えば、高齢者・障害者に対する法律サービス、DV・ストーカ一等の犯罪被害者に対する法律サービス及び大規模災害被災者に対する法律サービスに比べると、その優先順位は相対的に低くなるといわざるを得ない。

2 DV・ストーカー等深刻な被害に進展するおそれの強い犯罪被害者に対して、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

(1) 運用改善で当該類型の犯罪被害者の法的ニーズに応えることの可否について

DV・ストーカー等深刻な被害に進展するおそれの強い犯罪被害者については、早期かつ適切な法的支援をすることで、再被害の防止を図ることが強く望まれている。これら犯罪被害者の生命・身体等の保護は警察その他関係機関との協働によるべきところで、法テラスにおいても、警察をはじめとしたこれら犯罪被害者を保護・支援する行政機関・民間支援機関との連携を強くし、互いに必要な情報を共有できる体制を構築して適切な支援の実施に努めなければならない。しかし、犯罪被害者が警察に支援を求めるのは、事案が進行し、深刻化している場合が典型的であり、事案が深刻化しておらず、比較的解決しやすい初期段階では、被害者が警察へ相談するという考えを持っていないなどの場合があること、心理的な抵抗感等から警察への相談をちゅうちょする犯罪被害者もいることなどから、警察以外の相談窓口が必要である。

警察以外には、弁護士が有効な支援をなし得ると考えられるところ、現時点で利用可能な法テラスの制度は、いずれもこれら犯罪被害者の生命・身体等を守ることを主眼として作られたものではなく、民事の制度を利用するなどしているに過ぎないため、援助を利用するための要件が適切でなかったり、援助のメニューが十分でない上、未成年者が利用しづらいなど、十分にDV・ストーカー等犯罪被害者の法的ニーズに応えきれていない。

(2) 法的問題を抱える当該類型の犯罪被害者に対する国の制度としての法律サービスの在り方について

ア 支援する犯罪被害者の範囲について

生命・身体・性的自由等の重大な法益がまさに侵害されており、その後も同様の法益侵害が継続し、より深刻な被害に進展するような案件について、その生命・身体等を守り、安心・安全な生活を提供するのは国の責務であり、形式的な要件を設け、真に援助が必要な犯罪被害者が援助を受けられなくなるような制度設計をすることがあってはならない。この点、より深刻な被害に進展する典型的な事案は、DV案件（家庭内の配偶者・親子間等の虐待案件等）、ストーカー案件（つきまとい案件）であり、これら案件の犯罪被害者を支援する対象とすべきである。

イ 国の制度として行うべき法律サービスの在り方について

(7) 当該類型の犯罪被害者に対する法律相談の在り方について

被害が深刻化した段階はもちろんのこと、比較的解決しやすい初期段階において法律専門家が適切に介入できる制度設計が必要であり、被害が軽微な段階でも、これら犯罪被害者がちゅうちょなく弁護士にアクセスできるようにする必要がある、この観点から、弁護士へのアクセスの入口となる法律相談については、資力を問わないものとするべきである。生命・身体等を守るとの観点から、資力の多寡はその援助の必要性和関連しないし、資力要件を課すことで、資力の事前審査が必須となり、緊急性が高い犯罪被害者に対して有効かつ臨機応変な支援が行えなくなる。

(4) 当該類型の犯罪被害者に対する弁護士による援助の在り方について

生命・身体等を守り、深刻な被害に進展するのを防止するという観点から、①身体の保護、被害届の提出等に関する捜査機関との調整、②保護命令等の裁判所への申立て、③つきまといに対する抗議や警告等に関する加害者との交渉、④シェルターへの入所等に関する民間支援機関や行政機関との交渉等の場面で弁護士による支援が有効であり、それらの場面において弁護士費用を援助する制度が必要である。この援助制度は、犯罪被害者の生命・身体を守るための制度であって、本来的に国の責務において実施されるべき業務である上、未成年者に対する援助を実施するためにも、特に援助が必要な犯罪被害者については、償還を要しない制度設計を検討すべきである。また、援助の対象とする犯罪被害者の資力要件については、本制度が犯罪被害者の生命・身体を守ることを目的としていることを念頭に検討すべきである。

(3) 当該類型の犯罪被害者支援に精通した弁護士を適切に選任するための体制整備の在り方について

DV・ストーカー等被害に対応できる精通弁護士を全国にまんべんなく確保することが必要である。例えば関係機関の協力の下、実地職業訓練により精通弁護士を養成するとともに、法テラスのスタッフ弁護士を精通弁護士として配置していくことも考えられる。

(1) 運用改善で当該類型の犯罪被害者の法的ニーズに応えることができるかどうか

平成25年中に警察が認知したDV事案は4万9533件、ストーカー事案は2万1089件と、いずれも過去最多を記録し、一方、DVの一時保護件数は低減傾向にあるところ、DV・ストーカー等事案は、深刻な被害に進展するおそれが強く、その被害者について、生命・身体等重大な法

益侵害が生じるおそれが強いことから、その対処はわが国の重大かつ喫緊の課題である。

これら犯罪被害者の生命・身体等の保護は一次的には警察によるところで、法テラスにおいても警察をはじめとしたこれら犯罪被害者を保護・支援する行政機関・民間支援機関との連携を強くし、互いに必要な情報を共有できる体制を構築して適切な支援の実施にも努めなければならない。

しかし、犯罪被害者が警察に支援を求めるのは、事案が進行し、深刻化している場合が典型的であり、事案が深刻化しておらず、比較的解決しやすい初期段階において、そもそも被害者が警察へ相談するという考えを持ち合わせていないなどの場合がある。また、DV事案はもとよりストーカー事案も、大半が配偶者、交際相手等をはじめとする極めて近い関係にある場合で、そのような場合、近親者を警察に訴えることにちゅうちょする犯罪被害者も少なくない。さらに、警察以外の相談窓口が必要である。この点、警察以外の支援主体としては、犯罪被害者の対応等に精通した弁護士が有効と考えられる。

現時点でDV・ストーカー等犯罪被害者が利用できる法テラスの制度としては、民事法律扶助及び日弁連の委託援助事業がある。しかし、いずれの制度も、これら犯罪被害者の生命・身体等を守ることを主目的として作られたものではなく、既に被害が生じた後で犯罪被害者への法的支援を行うことを想定しているため、緊急の法律相談に当たっても資力要件に関する事前審査が条件とされるなど援助を利用するための要件が適切でなかったり、加害者につきまとい等を止めるよう交渉したり、保護や検挙を警察に求める交渉といった援助のメニューが十分でない上、民事法律扶助については、未成年者の行為能力が限定的であることから、扶助契約を受け付けられない運用がとられているなど、未成年者にとって極めて利用しづらいものになっていることなど、DV・ストーカー等犯罪被害者の法的ニーズに応えきれものになっていない。また、日弁連の委託事業については民間の資金により賄われており、継続的に利用できる保証がないなど、現在の各制度の運用を改善したとしても、当該類型の犯罪被害者の法的ニーズに十分応えられるとはいえない。

(2) 法的問題を抱える当該類型の犯罪被害者に対する国の制度としての法律サービスの在り方について

ア 支援する犯罪被害者の範囲について

生命・身体・性的自由等の重大な法益をまさに侵害されており、その後も同様の法益侵害が継続し、より深刻な被害に進展するような案件について、その生命・身体等を守り、安心・安全な生活を提供するのは国

の責務である。この点、より深刻な被害に進展する典型的な事案は、DV案件、ストーカー案件であり、これら案件の犯罪被害者を支援する対象とすべきであることについては、異論はない。なお、ストーカー行為等の規制等に関する法律におけるつきまとい行為は「恋愛感情その他の好意の感情等」を要件としていたり、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律における適用対象は「配偶者（事実婚や生活の本拠を共にする交際相手等を含む）からの暴力」に限定されているが、例えば同居の子供や老人に対する虐待についても、生命・身体・性的自由等の重大な法益をまさに侵害されているにもかかわらず、家庭内等で潜在化し、その後も同様の法益侵害が継続して、より深刻な被害に進展するような案件であることに変わりないことから、これら犯罪被害者についても、その生命・身体等を守り、安心・安全な生活を提供する必要が認められるところであって、DV・ストーカー等犯罪被害者に包含し、援助の対象とすべきである。

なお、一部の委員から、これらと同様に援助すべき類型として、再被害を防止する必要があるいわゆるリベンジ・ポルノ被害、性暴力被害が挙げられた。

イ 国の制度として行うべき法律サービスの在り方について

(ア) 当該類型の犯罪被害者に対する法律相談の在り方について

当該類型の犯罪被害者の生命等を保護するには、早期に法律専門家の支援につなぎ、警察等関係機関の協力も得ながら適切に対応する必要がある。そのため、弁護士につながる入口となる法律相談については特に間口を広げるべく、被害が深刻化した段階はもちろんのこと、比較的解決しやすい初期段階において弁護士が適切に介入できる制度設計が必要であり、被害が軽微な段階でも、これら犯罪被害者がちゅうちょなく弁護士にアクセスできるようにする必要があるため、この観点から、資力を問わない無料法律相談制度が必要である。

生命・身体等を守るとの観点からは、資力の多寡がその援助の必要性に影響を及ぼすものではない上、資力要件を課すことで、資力の事前審査が必須となり、緊急性が高い犯罪被害者に対して有効かつ臨機応変な支援が行えなくなることから、DV・ストーカー等犯罪被害に関する法律相談については資力を問わないものとすべきである。これら犯罪被害者の生命・身体等を守るため、間口の広い無料法律相談制度を構築するに当たっての国費負担については、本制度が自らの権利実現を図るための民事上の援助制度ではなく、国民の安全・安心な生活を守るため、本来、国の責任として取り組むべき事業というべきこ

とから、国民の理解が得られるであろうとの意見で一致した。

- (イ) 当該類型の犯罪被害者に対する弁護士による援助の在り方について生命・身体等を守り、深刻な被害に進展するのを防止するという観点からは、①身体の保護、被害届の提出等に関する捜査機関との交渉、②保護命令等の裁判所への申立て、③つきまといに対する抗議や警告等に関する加害者との交渉の場面で弁護士等法律専門家による支援が有効であるとの点で一致した。また、④シェルターへの入所等に関する民間支援機関や行政機関との交渉等についても弁護士等法律専門家による支援が有効であるとの意見があった。

なお、未成年者に対する虐待事案については、裁判所に対する親権喪失・親権停止等の申立及びそれに続く未成年後見申立を了して、生命・身体等の危険から脱することから、これらに対する支援も必要であるとの意見が複数の委員から示された。

DV・ストーカー等犯罪被害者は、若年の女性が相当数を占めるなど、一般的には資力に乏しいものが多く、弁護士に法律相談をして、弁護士による支援を求めるこれら犯罪被害者がちゅうちょなく支援を受けられる環境を構築するためには、資力が乏しい犯罪被害者に対する法律サービスの提供または弁護士費用等の援助制度が必要である。

この援助制度は、国民の安全・安心な生活を守るため、本来、国の責任として取り組むべき事業というべきであって、本来的に国の責務において実施されるべき業務である。また、DV・ストーカー等犯罪被害者には、少なからず未成年者が含まれるところ、償還を要する制度設計の下では、未成年者の民法上の行為能力が限定的であることが障壁となり、未成年者がこの制度を利用できないという事態が生じるおそれがある。そのような事態を避け、未成年者に対する援助を十全に実施するためにも、償還を要しない制度設計を検討すべきである。

また、援助の対象とする犯罪被害者の資力要件については、一部の委員から撤廃すべきとの意見があったが、多くの委員からは、本制度が犯罪被害者の生命・身体を守ることを目的としていることを念頭に、例えば国選被害者参加弁護士の選定における資力要件等を参考に検討すべきである旨の意見が出された。また、そのうちの一部の委員から、資力要件を援助の可否の要件でなく、給付・償還を区分する指標とすることも検討すべき旨言及があった。

この援助制度は、弁護士が加害者に直接接触することなどを内容とするもので、弁護士の安全性を確保する必要があり、また、精通弁護士と組んで支援にあたる実地職業訓練の効果などが期待されることか

ら、必要な場合、複数の弁護士で支援に当たることができるよう制度設計をすべきとの意見が複数の委員から出された。

他方、生命の安全が確保された後の離婚や貸金トラブル解決については、自らの権利実現を図るための民事上の制度利用であり、その生命・身体等を守るための支援とは認められないことから、現存の民事法律扶助等の制度を利用すべきとの意見が複数の委員から出された。

なお、一部の委員からは、弁護士による援助のみを制度化することでは不十分との指摘がなされ、これら犯罪被害者が、いつでも、どこに駆け込んで、支援にあたるすべての機関、例えば、警察、被害者支援団体、児童相談所、弁護士、医療機関、福祉事務所等につながるという、いわばワンストップの態勢を構築することが必要であり、このような態勢を草の根レベルではなく、組織的レベルで構築していくことが肝要であるとの意見が出された。

(3) 当該類型の犯罪被害者支援に精通した弁護士を適切に選任するための体制整備の在り方について

当該類型の犯罪被害者は心身ともに追い詰められていることも多いため、対応の仕方に一定の配慮が必要な場合もあること、また様々な手段の中から被害の場面や状況に応じて利用する手段を適切に選択する必要があることなどに鑑み、当該類型の犯罪被害への対応については、いわゆる精通弁護士による支援が強く求められる。

この点、弁護士会等の研修により精通弁護士を増やす取組がなされているものの、現状では精通弁護士が相当程度不足しており、さらなる精通弁護士育成等の手段を講じることが急務である。

当該分野での精通弁護士を育成するには実地職業訓練が最も適しているところ、例えば法テラスのスタッフ弁護士について実地職業訓練を行い、精通弁護士として育成した上で各地に配置することで、各地で少なくとも1名以上の精通弁護士がいる状況を確保することも考えられる。

また、当該分野の支援に携わる弁護士は、ジェンダーの視点を持つことも大事であり、そのための教育プログラムを、法科大学院や司法修習の中に組み込むことなども検討する必要があるとの意見も出された。

3 日本司法支援センターが実施する受託業務の問題点及びこれを解消するための方策について

(1) 法テラスの能力（インフラやノウハウ）の活用について

(2) 法テラスに期待される役割を果たすための受託業務の在り方について

現行の総合法律支援法における受託業務の要件は他の独立行政法人との比較として厳格に過ぎるきらいがある。

本来業務に支障が生じることがあってはならないのは当然であるが、さほど大規模でない特定の地方で実施される事業の委託など、事業規模が大きいものや、事業内容が限定的なものについてまで、大臣認可を要する業務方法書の改正まで要するとするのは手続として厳格に過ぎるため、一定規模の事業については、このような作業を不要とすべく要件を緩和すべきである。

また、総合法律支援法の基本理念からすれば、法律事務そのものでないが、それに関連する周縁の業務についても法テラスが受託するにふさわしい事業があると認められ、これについても、本来業務の遂行に支障がない範囲内で、法テラスが受託できるようにすることの検討がなされるべきである。

(1) 法テラスの能力（インフラやノウハウ）の活用について

現行の総合法律支援法における受託業務の要件は、①民事法律扶助業務等の法テラスの本来業務の遂行に支障がない範囲内であること、②業務方法書で定めるところによること、③国、地方公共団体、公益社団法人、公益財団法人、その他の営利を目的としない法人、国際機関の委託を受けること、④委託に係る法律事務を契約弁護士等に取り扱わせること及びそれに付帯する業務であることの要件を全て満たす必要がある。

この点、法テラスは、独立行政法人の枠組みを借りて制度設計された法人であることから、他の独立行政法人における受託業務に関する規定と比較するに、現存する独立行政法人は98法人あり、93の根拠法が存在する。そのうち、法テラスにおける受託業務のような非本来業務を行うに当たり、特段の要件がないものが65、要件を設けているものが28であった。さらに、要件を設けているもののうち、①本来業務の遂行に支障がない範囲であることという要件を設けているものが26（うち、①のみを要件としているものは20）、③委託先を限定する要件を設けているものが4（いずれも①とセットで要件としている）、総合法律支援法の要件にはないその他の要件として「一定の目的を達成するため」などと目的を限定する

要件を設けているものが4（うち、当該要件のみを設けているものは2，①とセットで要件としているものが2），その他の要件を設けているものが1（「外務大臣が適当と認める場合」というもの）であった。このうち、複数の要件を課している根拠法の数は6で、その要件の数は最大でも3つであり、その根拠法の数は1，2つの要件を課しているものの根拠法の数は5であり、法テラスの受託業務に関する規定は突出して厳格である。

そのため、例えば、当番弁護士事業は、刑事司法にかかわる法テラスの本来業務である被疑者国選弁護関連業務と極めて近似した機能を果たしており、手続としても事業に対応する弁護人の体制整備と具体的事案における指名及び報酬支給と共通しているところ、かつてこれを弁護士会から委託されたにもかかわらず、④の要件を満たさないとして、受託できないとした経緯があるが、これでは、法テラスのインフラやノウハウを十分活用できているとまで評価することはできない。

その他、複数の委員から、法令外国語訳、在外邦人や事業主体に対する法律サービスの提供といった涉外分野についても、法律専門職種とのネットワークを有する法テラスのインフラやノウハウを活用でき、法テラスが受託する業務として適しているのではないかとの意見があった。これに対しては、ビジネスの国際化が進む現在において、上記涉外分野の充実是我が国の基本的な法的インフラとして非常に重要であるとの認識は示されたものの、これを法テラスが受託する事業の対象とすることについては、現在の法テラスには、法令外国語訳を行うことができるだけの人材がおらず、現状のインフラやノウハウを活用できる部分は限定的で、本来業務に影響が出るおそれがあるのではないかとの懸念が示された。

(2) 法テラスに期待される役割を果たすための受託業務の在り方について

本来業務に支障が生じることはあってはならないのは当然であるが、例えばさほど大規模ではない特定の地方で実施される事業の委託など、事業規模が大きくないものや、業務内容が限定的なものについてまで、②大臣認可を要する業務方法書の改正まで要とするのは手続として厳格に過ぎるため、一定規模の事業については、このような作業を不要とすべく要件を緩和すべきである。

また、特に④受託業務を法律事務に限定する要件は厳格であり、この要件があるため、例えば、当番弁護士制度の受付けや連絡に関する事務等といった、法テラスが受託するにふさわしい法律事務の周縁領域の業務を受託することができないのは、法テラスが果たすことを期待される役割からみれば、十分な合理性を有しないとも考えられる。

したがって、法律事務そのものではなくても、「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を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すれば、社会のニーズの変化に応じて、法律事務及び法律事務に関連する周縁の業務については、本来業務の遂行に支障がない範囲内で、法テラスが受託できるようにすることの検討がなされるべきである。

なお、これに対して、一部の委員から、具体的な業務受託の是非に当たっては、法テラスがその役割を超えて無限定に拡大することのないよう、慎重に検討すべきとの意見があった。

4 日本司法支援センターに勤務する常勤弁護士（スタッフ弁護士）がその役割を十全に果たし総合法律支援のセーフティネットとして活動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

(1) スタッフ弁護士の従来の役割とこれから期待される役割について

立法当時から期待されていた民事法律扶助，裁判員裁判等の刑事国選弁護への対応，被害者支援及び司法過疎の解消等の本来業務に加え，司法ソーシャルワークをはじめとする時代に応じた新たな法的ニーズへの対応についても，公益的かつ組織的なセーフティネットとしての役割を担うべきスタッフが，一般の弁護士等と協働して対応していくことが期待される。

(2) (1)の期待される役割をスタッフが十全に果たすための方策について

スタッフ弁護士については，配置や業務に関して一部の弁護士会との間で理解不足が生じていることや，法テラス内における支援体制の不十分や短期契約による将来への不安感等から，スタッフ弁護士に期待される役割を十全に果たせていない場合がある。

また，スタッフ弁護士に期待される役割に照らせば，スタッフ弁護士の全国的展開が必要とされるところであるが，現実としては，未だスタッフ弁護士が配置されていない地域も少なくなく，配置されている地域の配置員数も十分でない地域もあり，この観点からも総合法律支援の実施が十分であるとはいえない懸念も存在する。

スタッフが十全に機能するためには，スタッフ弁護士の業務活動の有用性及びセーフティネットとしての役割等を関係機関の共通認識するとともに，ここから導かれるスタッフ弁護士の任期，配置，異動についての問題があることを認識し，検討することが必要である。

(1) スタッフ弁護士の従来の役割とこれから期待される役割について

総合法律支援法制定当時，スタッフ弁護士については，裁判員裁判をはじめとした刑事事件に対応するとともに，民事法律扶助業務等では一層効率的な援助の実施に資するものと位置付けられていたほか，法テラスの業務全般につき一般の弁護士を補完することを役割とするものと位置付けられていた。

そのような役割は現在でも妥当するところ，これに加えてスタッフ弁護士は，自発的に司法ソーシャルワークのような取組を始めているが，このような活動も総合法律支援のセーフティネットを構成するものとして，スタッフ弁護士の新しい役割として肯定的に理解すべきである。

本年2月28日に発出された法テラスの中期目標によっても、スタッフ弁護士は法テラスの主要業務である民事法律扶助業務及び国選弁護等関連業務を適切に運用するためのセーフティネットとしての役割を引き続き担うとともに、司法ソーシャルワークの手法を駆使しての高齢者・障害者の法的支援といった新しい役割が期待されている。

国選弁護事件については、スタッフ弁護士が裁判員制度の担い手として活躍することが想定されていた。現在は、スタッフ弁護士はジュディケア弁護士とともに裁判員裁判を担当しているほか、獲得したノウハウ等を他のジュディケア弁護士と共有するなどして、裁判員裁判に適切に対応できる国選弁護人の確保に資する存在となることが期待されている。

なお、スタッフ弁護士がセーフティネットとしての役割を果たすべきことには異論がないところ、特にスタッフ弁護士による司法ソーシャルワーク等のこれまで弁護士の手が届きにくかった分野への取組については高く評価されているところであり、今後生じてくるであろう多様な法的ニーズに応えるに当たっても、スタッフ弁護士がそのパイロットを担うなど一定の役割を果たしていくことが期待される。

ただし、人数が限られており、現状は経験が浅い弁護士が大半であるスタッフ弁護士のみで法律サービスの全てを担うには限界があると考えられ、一般の弁護士等とスタッフ弁護士がそれぞれの特質を生かしつつ、協働して対応できる体制を整備していくことが望ましい。

(2) (1)の期待される役割をスタッフ弁護士が十全に果たすための方策について

スタッフ弁護士については、現状、一部の弁護士会または一般の弁護士が法テラスやスタッフ弁護士に協力的ではないなど、理解不足等に起因して、スタッフ弁護士の業務遂行を阻害するような場合があると指摘されている。また、スタッフ弁護士の地位や役割等が不明確な上、契約期間3年ごとの更新制度をとっているために、自らの将来をイメージすることができず、スタッフ弁護士として働くことに不安を感じる場合もあり、それ自体が優秀な人材の確保を阻害するとともに、確保した人材の流出を食い止められない現状がある。

さらに、複数の委員から、スタッフ弁護士の配置に関し、配置ゼロの都道府県がある現状に疑問が呈され、特に高齢者・障害者など民事法律扶助の拡大の局面における全国的ニーズへの対応、国選弁護の一層の充実、さらに司法ソーシャルワークを始めとする多様な法的ニーズ等に応えるなど、スタッフ弁護士が全国的にセーフティネットとして機能するための体制整備を整えるためには全国にスタッフ弁護士を配置することが有用である旨の意見が述

べられた。

これらの問題を解消し、スタッフ弁護士がその能力を十分発揮しながら期待されている役割を担えるよう、スタッフ弁護士の位置付けや体制整備（任期・配置等）を再検討するとともに、スタッフ弁護士と一般の弁護士等が円滑に連携・協働できるよう、関係調整が必要であるという点については大筋で意見が一致した。そのための方策として、複数の委員から、スタッフ弁護士が十全に機能するためには、スタッフ弁護士のセーフティネットとしての役割及び位置づけを明確にすることが必要であるとの意見があった。そして、これに関して、スタッフ弁護士の職務、任期等については、現在、法テラスの内規で規定されているに過ぎないところ、スタッフ弁護士のセーフティネットとしての役割及びここから導かれる異動や業務上の責務、さらにはこの責務を全うするための配置の根拠等に関する明文規定を綜合法律支援法に設けることにより、スタッフ弁護士の位置付け、役割及び責務が明確になり、スタッフ弁護士がその役割を十全に果たすきっかけになりうるとともに、弁護士会との関係調整にも資するとして、その旨の法改正が必要であるとの意見が出された。ただし、委員の一部から、スタッフ弁護士の業務について、時代に合わせて変化する法的ニーズに柔軟に 대응されるよう一定の幅を持たせた規定とするなど慎重な配慮が必要であるとの意見が出された。

一方、一部の委員からは、法律に規定を設けることが、スタッフ弁護士を巡る問題解決に直接つながるものではなく、かえって規定をおくとスタッフ弁護士と一般の弁護士とが異質であるように見えかねないなどスタッフ弁護士の機動的な活動を妨げるおそれもあるところで、法改正については慎重に対処すべきであり、例えば、法テラスの業務を実施すべきと位置づけることによって、その実施に当たって一般の弁護士が実施できない場合にセーフティネットとしてスタッフ弁護士が活動することになるという点で、こうした有用性が広く認識されるよう地道な努力を継続していかなければ実効性がないとの懸念及び意見が示された。

以上のとおり、スタッフ弁護士の位置付け、役割を明確にし、スタッフ弁護士を取り巻く問題についても検討が必要であるとの限度で委員の間に共通認識が形成されたものの、その方策については、意見の一致には至らず、引き続き検討していくべき課題とされた。

5 その他総合法律支援の実施に関連する事項
(震災特例法の失効及びこれに対する対応について)

震災特例法は、平成27年3月31日に失効することとされているが、東日本大震災からの復旧・復興が未だ道半ばであり、今後も各種の復興事業の進捗に伴う権利調整問題や原発事故を巡る賠償問題を解決するための制度の必要性はいささかも減じることはないことから、震災特例法を延長して被災者に対する援助を継続すべきである。

震災特例法による援助中、資力を問わない無料法律相談については、極めて活発に利用されている上、現在でもその件数は増加傾向にあり、今後もその必要性は高いものと認められ、その期限を延長すべきである。

代理援助及び書類作成援助についても、今後、不動産問題や原発問題等において、法律家の関与が必須となるものが増えるとの認識等から、その援助を継続すべきである。

- 震災特例法は、平成27年3月31日に失効することとされているが、東日本大震災からの復旧・復興は道半ばである。その見通しにつき、平成26年3月現在、震災特例法が失効する予定の1年後に当たる平成28年3月時点においても、「まちづくり（高台移転、区画整理等）」の進捗度は、岩手県で55パーセント、宮城県で50パーセント、また、「災害公営住宅」の進捗度は、岩手県で82パーセント、宮城県で78パーセントと見込まれており、平成28年度以降も、まちづくり事業等は継続することが予想される。実際、集団移転先の用地買収が比較的スムーズに進んでいる東松島市においても、宅地造成が終わり最終的な引渡しに至るまでには、平成29年1月まではかかる見込みであり、ヒアリングを行った平成26年5月現在においても、未だ応急仮設住宅に居住する被災者が1700世帯、いわゆるみなし仮設住宅に居住する被災者が1000世帯存在する状態であって、復旧・復興が道半ばであることは事実としても裏付けられている。

震災特例法の法案提案者は、提案当時、国会での審議において、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期限の延長も当然検討されるべきものと考えている旨述べているが、前記復旧・復興の現状やこれを踏まえて被災自治体や被災者が同法の延長を希望していることなどに照らせば、当然、同法の期限を延長して、被災者の援助を継続すべきである。

- 震災特例法による援助には、資力を問わない無料法律相談、代理援助及び書類作成援助の3つがある。

法律相談は潜在化しがちな法律問題を掘り起こす効果を有し、法律家の助

言が問題解決の促進につながっていると認められ、資力を問わずに行う無料法律相談は、その法的解決の入口を広げ、ひいては、被災地の復旧・復興に資するものであることから、非常に有用である。その利用実績も、平成24年度は4万2981件、平成25年度は4万8415件と、高い水準で増加傾向にあり、引き続き非常に高い需要が認められ、延長の対象とするべきである。

代理援助及び書類作成援助について、その利用実績は、代理援助につき、平成24年度が2699件、平成25年度が2267件とおおむね横ばい、書類作成援助につき、平成24年が8件、平成25年度が13件であった。

この点、高台移転等に係る不動産問題については法律問題が輻輳したものが多いたるところ、より容易なものから着手されたという経緯があり、今後の不動産問題は、より複雑で、法律家の関与が必須なものとなると予測されること、また、原賠ADRの申立て、同ADRで合意できなかった事案、避難指示区域指定の見直しに伴う慰謝料支払の打切りに対する訴訟対応等、原子力災害に対する損害賠償請求に係る紛争は今後も続く見込みであり、むしろ、今後代理援助等のニーズが増えることが予想されることから、法律相談援助から代理援助等までを1つのパッケージとし、被災者にその利用をためらわせることのないようシンプルな制度にしておくことが重要であることから、代理援助及び書類作成援助も震災特例法を延長して援助を継続すべきであるとの意見が大多数を占めた。

これに対し、複数の委員から、財政的側面から、今のままの援助の仕組みで持続可能かどうかにつき十分に吟味する必要がある、経済的に余裕のある被災者より、震災により、より深く傷つけられた被災者のための支援を充実させるべく、代理援助及び書類作成援助については民事法律扶助で対応することも検討する余地があるとの意見があった。ただし、そのような委員でも、その資力要件については、阪神・淡路大震災における法律援助事業の経験を踏まえるなどして、通常の民事法律扶助制度より緩和するということを検討すべきとの意見であった。これに対しては、代理援助等は立替援助であり、一定の資力を有する層については貸倒率も低いと考えられることから、財政的側面を過度に強調するのはいかがか、また、被災者の手元にある金銭は、生活再建のための貴重な財源であることから、これを弁護士費用に充ててよいかとの難しい判断を被災者に迫るのはいかがかと反論がなされた。

第3 おわりに

当検討会は、総合法律支援の在り方に関する検討課題について、充実した総合法律支援を図るとの観点から、運用上、制度上の多岐にわたる論点について、極めて短期間に集中して、各委員が真摯かつ熱心に議論を重ねたもので、本報告書はその結果を取りまとめたものである。

法テラスは、国民等に対する法的支援の中核として設けられ、昨今では東日本大震災被災者に対する支援においても一翼を担うなど有用な組織に成長してきた一方、我が国の法的支援の分野では、高齢化の急速な進行による高齢者層の法的ニーズの増加予測や、東日本大震災を経て、今後発生しうる大規模災害に迅速に対応できる法的支援体制の整備が必要とされるなど、社会情勢の大きな変化に伴う、国民等に対する適切な法的支援を実施するに当たっての問題点も明らかとなってきた。

当検討会では、司法が国民等にとって、より身近で、より利用しやすい存在となるよう、これら問題点への対応や、それに必要な体制整備に関する方策について検討を重ねてきたものである。

その議論の詳細は既に記したとおりであるが、現行制度の中で必ずしも十分な支援が行えていない類型として、高齢者・障害者、大規模災害被災者及びDV・ストーカー等犯罪被害者に対する法的支援の在り方を議論した。いずれも、それぞれ特有の事情で弁護士等法律専門家とのアクセスに支障を来しており、その支援を適切に行うためには弁護士等側からのアウトリーチが必要とされるなど、現在の制度下では十分な支援ができない点で委員の意見が一致し、それぞれの分野に適した支援メニューを内容とする総合法律支援法改正が必要との意見で取りまとまった。

さらに、これら新しい法的支援を実施していくに当たっては、それぞれの分野に精通した弁護士等の担い手の確保と体制整備が必要であり、公益的かつ組織的なセーフティネットとしての役割を担うべきスタッフ弁護士が、一般の弁護士等と協働して対応していくことが期待されるとの点でも一致した。

その他、仲裁型ADR利用者に対する法律サービスの在り方、法テラスの受託業務の在り方等法テラスの活用方策について広く検討した。その中には、将来的課題とされたものもあるが、テーマとされた題材については、いずれもその重要性は首肯されているところで、必ずしも消極的な評価のみがなされた結果ではないことを注記しておきたい。

なお、平成27年3月31日に失効することとされている震災特例法については、東日本大震災からの復旧・復興が道半ばであることなどから、その期限を延長して被災者援助を継続すべき点で一致したことについても付言する。

総合法律支援のあるべき姿については、政治の関心も高い。公明党の法曹養

成に関するプロジェクトチームでは、国民の司法アクセスの改善の担い手としての法曹育成の重要性が指摘され、高齢者・障害者、大規模災害被災者及びDV・ストーカー等犯罪被害者に対する法的支援を充実させるとともに、これに係る弁護活動の担い手を育成・確保すべき旨の提言がされた。また、自民党司法制度調査会においても、海外で活躍する国際感覚を持った有為な法曹人材確保のため法テラスの活用を検討する旨の提言がされているほか、国内の総合法律支援についても議論されていると耳にしている。

当検討会は、このように今後の我が国の司法や法曹の在り方にも大きな影響を及ぼす重要な分野について、司法が国民にとって、より身近で、より利用しやすい存在となるよう、国民に適切な法的支援を実施するに当たっての問題点を解消する方策を模索してきたものであって、本報告書が、今後の制度設計の検討における一助となれば幸いである。

最後に、当検討会の審議に当たり御協力いただき、あるいは御意見を賜った関係者の方々に対して、この場を借りて謝意を表したい。