

## 意見書

2026年3月27日

弁護士・社会福祉士 寺町東子

第1回法テラスの在り方に関する有識者検討会に当たり、以下のとおり、意見を申し上げます。

### 第1 総合法律支援の意義

日本国は、国際協調主義の下、すべての人が、個人の尊厳と法の下での平等を中核とする基本的人権を享受することを普遍的価値とする民主主義国家です。日本にいる人々の権利義務は、日本国憲法以下、各種法令によって定められ、自己の権利の実現の手段として、当事者間での話し合いがつかない場合は、自力救済は許されず、裁判をはじめとした司法制度を用いて、法による紛争解決をすることとされています。

しかし、実際に司法制度を利用するには、専門的知識や法的思考力、証拠収集力など、様々な能力を必要とし、弁護士を中核とした法律専門職の助力無しにこれを利用することは困難です。法律はあっても、実際に相談し、依頼できる弁護士がいなければ、権利は「絵に描いた餅」にすぎません。

特に、社会的・経済的・能力的に困難を抱える人々は、自ら司法制度にアクセスすることに障壁があることから、総合法律支援の提供は、すべての人に、一人ひとりの個人の尊厳を保障するための基盤であると言えます。

### 第2 総合法律支援への日弁連の取組

1952年に日本弁護士連合会及び東京三弁護士会が、民間からの寄付も求めつつも、自ら資金を拠出して法律扶助協会を設立して以来、我々弁護士は、社会的・経済的・能力的に困難を抱え、司法にアクセスできない人々に対して、その権利を実現するため、使命感を持って活動し続けてまいりました。

1958年以降、国庫補助を受け、2000年の民事法律扶助法の成立による国庫補助金の飛躍的増加を経て、2004年に総合法律支援法が成立しました。これを受けて、2006年に日本司法支援センター（法テラス）が設立・業務を開始し、日弁連も総合法律支援の実施及び体制の整備のために必要な支援を行ってまいりました（総合法律支援法第10条第1項）。

2007年に法律扶助協会は解散し、法テラスの本来事業に移行しなかった事業については日弁連から法テラスへの「委託援助業務」として継続してきました。この委託援助業務は、法テラスがカバーしきれていない市民の法的ニーズに対応するために、日弁連が会員から特別会費を徴収して事業を法テラスに委託しているものです。ここから、法テラスの本来事業化され国費化されたものとしては、被疑者国選弁護・国選付添人の対象犯罪の拡大、DV・ストーカー・児童虐待の被害者に対する法律相談援助（DV等被害者法律相談援助）、認知機能の低下により支援が必要な方のための法律相談援助（特定援助対象者法律相談援助）、犯罪被害者等支援弁護士制度などが挙げられます。

また、日弁連は、弁護士過疎・偏在の解消のための取組として、日弁連の公設事務所である「ひまわり基金法律事務所」の設置や法テラスの司法過疎地域事務所に配置されるスタッフ弁護士の確保・養成に尽力してまいりました。その結果、地方・家庭裁判所支部管轄区域を単位として、登録弁護士が全くいないゼロ地域及び1人しかいないワン地域は、1993年7月1日時点では74か所ありましたが、途中でゼロワン解消を何度か繰り返しつつ、2026年3月1日現在ではワン地域が1か所のみとなっています。

### 第3 持続可能な総合法律支援の実現のために

日弁連は、上記のように総合法律支援の実施及び体制の整備のために積極的な役割を果たしてきておりますが、近年、社会経済環境の変化に伴う法的紛争の複雑化、弁護活動の高度化、弁護士の業務量の増加などにより、担い手の確保に困難を生じ、その持続可能性に懸念を生じています。そこで、以下の論点について、本検討会での議論が必要だと考えています。

#### 1 原則償還制から原則給付制（応能負担制）への抜本的な転換

民事法律扶助制度に関して述べると、現在、法テラスは、資力に乏しい利用者を対象としながら、原則償還制をとっており、当事者に制度の利用を躊躇させるとともに、償還義務が免除されない限り、経済的利益が得られない事案（親子の面会交流事件や財産給付を伴わない離婚事件等）でも償還を求められることで当事者の生活が圧迫される状況にあります。このため弁護士が依頼を受けた全ての手続について援助決定を求めることを躊躇したり、困難案件加算を求めることを遠慮するなど適正な報酬を受け取りにくい状況があります。

償還猶予・償還免除の範囲は徐々に拡大していますが、確実性が無く、一旦償還義務を負担させることから利用を躊躇させることには変わりありません。

原則償還制から、原則給付制（応能負担制）への抜本的な転換が図られるべきです。

## 2 報酬を見直し、適正化する必要性

民事法律扶助契約も、国選弁護人契約も、そもそも契約しない弁護士や、契約を解除する弁護士、契約していても実働していない弁護士が増えています。報酬が低廉であることが最大の理由です。

民事法律扶助制度においても、国選弁護制度においても、基本的な報酬について長年目立った改善はなく、特に、民事法律扶助制度については、2000年の民事法律扶助法制定時から、消費税率の変更に伴う加算を除き、約25年間、据え置かれています。これまで個々の契約弁護士は、使命感から総合法律支援業務を担ってきていますが、法的紛争が複雑化・高度化し、弁護士の業務量が増加しているにもかかわらず、また昨今は人件費や物価が高騰する中、低廉すぎる報酬を放置すれば、制度を維持することができなくなります。さきに述べた民事法律扶助の原則償還制の見直しと同時に、報酬を見直し、適正化する必要があります。

## 3 特に、離婚関連事件についての報酬適正化

離婚のうち約88%は協議離婚であり、裁判所を利用するのは約12%です。調停段階で約60%のケースで弁護士が代理人に就いています。

2013年の家事事件手続法の施行により調停段階でも争点整理がなされるようになったことや高葛藤事案の増加による審理期間の長期化・期日回数の増加、DV虐待事案での安全確保のための共同受任など離婚関連事件の負荷が増大しています。法テラス利用の報酬額は、一部の類型では私選の報酬額の約30～50%と、乖離が大きくなっており、「扶助離れ」の傾向が生じています。

2026年4月1日の改正民法の施行により、選択的共同親権制度が導入され、更なる紛争の複雑化・激化が懸念されます。担い手確保を含め持続可能な制度として存続できるように、報酬の適正化が必須です。

## 第4 援助対象の拡大について

2016年の総合法律支援法の改正により、民事法律扶助事業の対象者が「資力の乏しい者その他の法による紛争の解決に必要なサービスの提供を求めることに困難がある者」（第4条）とされ、高齢者、障害者で認知機能が十分でない者（特定援助対象者）や一定の非常災害の被災者に適用が拡大されました。しかし、「法による紛争の解決に必要なサービスの提供を求めることに困難がある者」は、こ

れらに限られません。以下の論点について、本検討会での議論が必要だと考えています。

## 1 未成年者

子どもの意見を反映させる必要性のある手続が増えています。具体的には、離婚における親権者指定、監護者指定、親子交流などの際に、子どもの意見を聴取したり、子どもが利害関係人として参加したりする場面や、虐待事案などで子ども自身が親権者変更、親権喪失、親権停止の申立てをする場面です。これらの場面では、子どもの手続代理人制度の活用が有用ですが、報酬が国費化されておらず、ほとんど活用されていません。

特に、選択的共同親権制度の導入を含む2026年4月1日施行の民法改正の衆議院及び参議院の附帯決議において、「…子自身の意見が適切に反映されるよう、…弁護士による子の手続代理人を積極的に活用するための環境整備」の検討が求められました。

しかし、未成年者は、民法上、単独での法律行為が制限されており（民法第5条第1項）、償還義務を負う現行の民事法律扶助制度の下では、法定代理人の同意なしに民事法律扶助の利用が難しいことから、未成年者に関しては給付制を採用し、単独で利用を可能にする必要があります。

## 2 被災者

一定の非常災害の被災者について、発災から1年を超えない範囲内で、被災者法律相談援助が実施されています（総合法律支援法第30条第4項）。しかし、発災後1年を経過してもなお法律相談の需要は多く、1年間で別途の立法措置を整えることも難しいことから、被災者の生活再建のための支援には少なくとも2年の期間が必要です。

## 3 今後の民法改正による被補助人の制度

2026年2月に法制審議会が取りまとめた「民法等（成年後見等関係）の改正に関する要綱」によれば、「辞められる後見」として、個別課題ごとに補助人を選任する制度改正が見込まれています。被補助人が無資力で、市町村からの助成もない無報酬事案の補助人に選任された場合に、自己破産や離婚を求められる事件など経済的利益が伴わない民事裁判等手続を処理する際に、報酬の手当てがなされるように検討すべきです。

以 上