

意 見 書

2026年（令和8年）10月26日

弁護士・社会福祉士 寺 町 東 子

第8回法テラスの在り方に関する有識者検討会に当たり、利用しやすく持続可能な総合法律支援体制とするための利用者負担、財源及び機構・ガバナンスの在り方について、以下のとおり、意見を申し上げます。

第1 利用者負担の在り方

1 提案

(1) 総合法律支援法第34条第2項第1号の「この場合において、当該報酬は、民事法律扶助事業が同項第二号に規定する国民等を広く援助するものであることを考慮した相当な額でなければならない。」を削除し、契約弁護士及び契約司法書士への相当な報酬と利用者負担とを切り離す。

(2) 利用者負担について、将来的には給付制とすることを目指しつつ、当面の対策として、以下の改善を行う。

ア 新たに設けるべきと思料する、親権者との利益相反がある事案や中立性が求められる事案に関する未成年者の民事法律扶助利用は、給付制とする。

イ 民事法律扶助の終結決定時又はその後に生活保護を受給している者については、全額償還免除とする。

ウ 離婚等関連事件（離婚とその附帯請求・親権及び監護に関する請求・保護命令など）については、一定額以上の財産分与が得られた場合を除き、月額5000円の償還金を36か月（合計18万円）償還した場合には、償還債務残額を免除する。

エ 社会経済状況の変化に応じて、定期的に民事法律扶助の報酬額を見直すため、報酬及び利用者負担に関する協議会を別途設けるべきである。

2 提案の理由

(1) 報酬と利用者負担の切り離し

本検討会において、繰り返し述べてきたとおり、民事法律扶助の報酬が、事案の困難性や高度な法律知識及び訴訟技術といった専門性、あるいはその業務量などに見合わず、低廉に過ぎることから、契約弁護士数が頭打ちとなり、契約率の低下及び契約者における実働率の低下が顕著である。

持続可能な総合法律支援体制を整備するためには、2026年7月30日付で提出した意見書に述べたとおり、報酬を適正な価格に増額することは不可避である。

しかし、民事法律扶助の利用者は、「自己の権利を実現するための準備及び追行に必要な費用を支払う資力がない」者であることから、弁護士その他の法律専門職の業務に見合う適正な報酬を全額償還させることは、経済的理由により、利用者の裁判を受ける権利（憲法第32条）が制約されることを是認するに等しい。

総合法律支援体制を持続可能なものとするためには、弁護士その他の法律専門職の報酬と、利用者の負担とを切り離すことが必須である。

具体的には、総合法律支援法第34条第2項第1号第2文の「この場合において、当該報酬は、民事法律扶助事業が同項第二号（註：第30条第1項第2号）に規定する国民等を広く援助するものであることを考慮した相当な額でなければならない。」を削除し、契約弁護士及び契約司法書士への相当な報酬と利用者負担とを切り離すべきである。

(2) 利用者負担の在り方—将来的な給付制への移行について

ア 利用者負担の在り方は、民事法律扶助制度が、資力の乏しい者¹の裁判を受ける権利を実質化する制度であり、弁護士の代理援助がなければ、自らの権利を法的に実現することは極めて困難であることに照らすと、本来は、給付制を目指すべきである。

すなわち、欧州諸国が採用しているように、資力の乏しい利用者に対しては給付を基本とし、利用者の資力に応じて一定の負担金を支払うこととする制度（負担金制度、例えば全世帯の下から約2割の所得層²については給付、それ以上の層については負担金を課すなど）と、事件の結果、財産的利益を得た場合に一定の限度で償還を課する制度の結合によるべきである。

資力の乏しい者が早期に司法にアクセスできることで、問題の複雑・深刻化を防止し、心身や家庭環境の改善を図り社会的孤立を防ぐ等の効果を得られるのみならず、司法・福祉・医療・矯正機関等へのコスト転嫁を回避し、

¹ 第3回会議資料2の8頁、代理援助・書類作成援助の利用者の世帯収入（月額）は、令和6年度は無収入世帯と月収10万円未満の世帯を合わせて54.9%、20万円未満の世帯を合わせると84.9%を占める。

² 2025年（令和7年）度（令和6年の年収）国民生活基礎調査によれば、下位20%の世帯収入は212万円以下である。

社会と国のコストの軽減を図ることができる。

イ これを具体的に条項にするならば、例えば、法テラスの前身である財団法人法律扶助協会が民事法律扶助事業を担っていた時代に、日弁連法律扶助制度改革推進本部が策定した「法律援助法要綱」（１９９７年２月１７日）が参考になるだろう³。以下、同要綱から給付制と受益者の負担に関する条項を抜粋する。

基 本 法	政 令	規 則
第44（給付制） ① 全部援助の決定を受けた被援助者は、必要な法律援助費用の全ての給付を受ける。 ② 一部援助の決定を受けた被援助者は、必要な法律援助費用の内、政令の定める範囲内の割合の金額につき給付を受け、残額については被援助者の負担とする。 ③ 負担金の支払方法については、援助決定のときに審査委員会が決定するものとする。 ④ 前項の規定により負担金の一括支払を命じられた被援助者が、負担金を一括して支払えない場合は、協会は、負担金相当額を立て替えて弁護士に支払うものとする。	（被援助者に対する給付割合） 法第41に基づく、法律援助決定がなされた被援助者に対する法律援助費用の給付割合は、次のとおりとする。但し、地域の実状により基準を修正することを認める。 法律援助費用の割合 一 年収〇万円未満－全額 二 年収〇万円以上〇万円未満－要する援助費用のうち75% 三 年収〇万円以上564万円⁴－要する援助費用のうち50%	
第49（受益者の負担） 訴訟等の結果、被援助者が現		（受益者の負担）

³ 「法律援助法要綱」（『自由と正義』48（9）、1997年）、64～73頁。

⁴ 当時の法律援助法要綱案における援助対象者の上限値。

実に利益を得た場合は、協会の規則の定めるところにより支部審査委員会は第44により給付を受けた金額の全額もしくは一部の負担を求めることができる。		
--	--	--

同要綱においては、利用者の資力に応じて、全額給付の場合と、75%給付（25%利用者負担）の場合と、50%給付（50%利用者負担）の場合の三段階の区分が設定されている。

欧州諸国の中では、フランスも三段階の区分を採用しており、同国では、利用者の資力に応じて、全額給付の場合と、55%給付（45%利用者負担）の場合と、25%給付（75%利用者負担）の場合の三段階の区分が設定されている。

ウ いずれにせよ、区分の在り方及び給付と利用者負担のバランスについては、第10回会議のテーマである「機動的かつ柔軟な支援を支えるデータ活用と調査研究」を踏まえ、定期的（中期目標期間毎が相当であろうか）に見直しを図られるべきである。具体的には、報酬及び利用者負担に関する協議会を別途設けるべきである。

エ 他方で、現実には、令和7年度において、年間11万件余りの代理援助件数があり、法テラスの年間予算のうち償還金等収入が約100億円⁵を占める現状において、一度に全面的な給付制への移行は困難があることから、段階的な移行も検討すべきである。

以下、当面の対策として、私案の提案理由を述べる。

(3) 未成年者への給付制の導入について

2026年7月30日付け意見書で述べたとおり、未成年者の法律行為には法定代理人の同意が必要である（民法第5条第1項本文）ことから、償還制を前提とした民事法律扶助契約を、単独で有効に締結することができない。

しかし、加害者が親権者であったり、家族の中に加害者がいてかばい合いが生ずるなど法定代理人との利益相反がある事案や、親権者指定や監護に関する事件など両親双方から中立の立場で未成年者の意見や利益を代弁する者が必要とされる事案では、未成年者が単独で民事法律扶助を利用できる制度が必要

⁵ 第3回会議資料2の11頁立替金償還実績の推移（令和2年度～令和6年度）

である。

既に、犯罪被害者等法律援助業務で給付制が実現しているように、上述のような親権者との利益相反がある事案や中立性が求められる事案については、総合法律支援法第30条第1項に、給付制による未成年者の民事法律扶助利用類型を法定すべきである。

対象となる事件数は、こうした事件について現在利用されている日本弁護士連合会からの委託援助（子どもに対する法律援助）のうち、子どもの手続代理人類型の利用件数（申込件数）が、令和3年から令和7年までの間、年間78件から111件で推移している⁶。このことから推計すると、令和8年施行の改正民法を受けて子どもの手続代理人の選任が増加する可能性を考慮しても、年間200件程度にとどまると考えられる。1件当たりの援助金額を現行の上記委託援助と同額の24万円（報酬22万円、実費2万円）と仮定すると、必要な予算額は約4800万円である。

仮に、日弁連からの委託援助（子どもに対する法律援助）の全てを対象とした場合でも、令和2年から令和6年までの間、年間379件から490件で推移しており、こうした実績を踏まえると、最大でも500件程度にとどまると考えられ、同様に1件当たり24万円と仮定すると、必要な予算額は約1億2000万円である。

(4) 生活保護受給者の償還免除について

現状において、民事法律扶助の終結決定時又はその後に生活保護を受給している者については、立替金について償還免除できるとされているが、過払い金や財産分与などの金銭給付を受けた場合には、得られた利益の25%に相当する金額を償還しなければ免除しないものとされている。

しかし、生活保護受給者から償還を求めなくても、生活保護法第63条により生活保護費を返還するとともに、更に余剰があれば同第26条により生活保護が停止又は廃止されることになる。

このように生活保護受給者からの償還は、生活保護法により国庫に入るものを、法テラスの事務負担において償還債権の管理をしているものであり、法テラスの事務の簡素化の観点からは、自動的に全額償還免除とすることが相当である。

⁶ 第3回会議資料2の17頁の日本弁護士連合会からの委託援助（子どもに対する法律援助）のうち、「子どもの手続代理人」類型に関するもの

そもそも、生活保護受給者に対しては、医療扶助、介護扶助など必要なサービスを現物給付し、厚生労働省がその費用を負担するのが原則であるにもかかわらず、民事法律扶助についてのみ、一旦、生活保護受給者が償還債務を負担することとするのはバランスを欠いている。生活保護受給者の民事法律扶助についても、生活保護法による現物給付の制度（医療扶助の例（生活保護法第52条及び第53条））とすることも視野に置くべきである。

(5) 離婚等関連事件の負担上限について

2026年7月30日付け意見書でも述べたとおり、日弁連が実施した離婚等関連事件に関する業務量調査によれば、民事法律扶助報酬は私選で受任する場合の50%以下であり、事件の複雑化、高葛藤事案の増加、業務妨害を受ける危険などに照らした報酬の適正化が急務である。

他方で、実際に法テラスを利用した者に対する利用者調査（第3回、橋場典子氏ヒアリング）において、法テラス利用を躊躇した理由としては男女とも6割前後が「費用がいくらかかるかわからない」を挙げ、特に、女性において法テラスを利用する際に躊躇を感じている傾向が示された。なお、女性では「離婚・家族関係」「家庭内暴力」で法テラスを利用する傾向が比較的強いことが指摘されている。

これは、債務整理の事案（男性6割、女性4割）では、借金が免責になるメリットの方が償還制による費用負担よりも大きいのに対し、離婚等の事案では経済的利益がない事案も多く、その場合、費用償還が丸ごと新たな生活に押し掛かること（マイナスからのスタート）になり、負担感が大きいことの反映であると思われる。

かかる利用障壁を除去するためには、負担総額の予測が立つ制度とする必要がある。

例えば、離婚等関連事件（離婚とその附帯請求・親権及び監護に関する請求・保護命令など）については、婚姻費用と養育費を除く財産的給付が得られた場合を除き、月額5000円の償還金を36か月（合計18万円）償還した場合には、償還債務残額を免除することとしてはどうか。上限を明らかにして予測可能な制度とするとともに、3年間支払えば償還免除となるというインセンティブを提供することにより償還の確実性を高める趣旨である。

第2 財源の在り方

1 償還金に依存した民事法律扶助の予算構造

(1) 第3回会議資料2「代理援助立替金実績の推移(令和2年度～令和6年度)」(9頁)によれば、近年は年間150億円前後で推移しており、令和6年度は156億円余であった。他方、同資料2「立替金償還実績の推移(令和2年度～令和6年度)」(11頁)によれば、民事法律扶助の年間予算のうち償還金等収入が約100億円を占める。実に代理援助立替金の3分の2に相当する金額を償還金収入が占めているのである。

(2) しかし、償還金収入は社会経済状況により変動する。

国全体の経済動向(円安・物価高・金利上昇)により、民事法律扶助の内訳における債務整理・自己破産の割合は変動する。自己破産の件数割合が増えると、予納金などで援助単価が上がる一方で、生活保護受給者などの償還免除により法テラスとしては償還金収入が減ることになる。令和2年度～令和6年度の推移をみると、令和2年度は114.9億円であったところ、令和6年度は98.5億円であり約15%も減少している。これでは新たな援助申込みに対して十分な予算が確保されず、一般経費を削るなどして捻出するとしても、予算上の制約により援助件数が頭打ちになるという状況になりかねない。

国全体の経済動向の歪みによる支出と収入の変動を、法テラスの自助努力とすることは相当ではない。十分な予算的手当てがなされていないことが、「利用件数が長期的に大きく増加していない要因」であると指摘できる。

(3) 本来、憲法上保証された裁判を受ける権利(第32条)を実質化するのが民事法律扶助であり、いわば義務的経費であることに照らせば、司法アクセスの確保の観点から、償還金に依存しない財源の確保、予算措置が必要である。

2 他の省庁との予算の分担

利用者の属性により本来の所管省庁がある場合には、その本来の所管省庁の事業予算として手当てすることを検討すべきである。

具体的には、生活保護受給者の民事法律扶助利用に関して、医療扶助や介護扶助と同様に現物給付とすることが考えられる。生活保護法第11条に民事法律扶助を位置付けたうえで、医療扶助が通常の国民健康保険の診療方針及び診療報酬の例によって、医師等が社会保険診療報酬支払基金に対して請求する(同第15条、第15条の2、第34条、第34条の2、第52条乃至第54条の2)のと同様の制度とすることが考えられる。

あるいは、未成年者の扶助利用に関して、子ども家庭庁の児童虐待対策予算や、離婚前後家庭支援事業予算から手当てすることが考えられる。

さらに、司法ソーシャルワークに関しては、厚生労働省の重層的支援体制整備事業や地域ケア会議、消費者庁の消費者安全確保地域協議会など、既存のプラットフォームに法テラスや弁護士会などを構成員として位置づけて日当などを手当てすることが考えられる。

第3 機構・ガバナンスの在り方

1 独立行政法人制度と法テラスの特殊性

法テラスは、法人の総収入に対して国からの運営費交付金が大部分を占めることから、独立行政法人の枠組みに則しつつ、司法にかかわるサービスを提供することを踏まえ、その政府からの独立性が厳守されなければならない。そのため、一般の独立行政法人とは異なる独自の組織形態をとる。

具体的には、法務大臣による中期目標の設定とこれに対する中期計画の策定、事業終了後の評価委員会による評価など、独立行政法人と同様の規制のもとにおかれている一方で、総合法律支援法は、①中期目標を定めるにあたってはあらかじめ最高裁判所及び評価委員会の意見を聞かなければならないこと（第40条第3項）、②業務方法書、法律事務取扱規程、国選弁護人の事務に関する契約約款、法務大臣による中期計画の認可についてもあらかじめ最高裁判所及び評価委員会の意見を聞かなければならないこと（第34条乃至第36条、第41条第3項）、③弁護士や司法書士が提供するサービスの独立性を損なうことがないよう、契約弁護士等の職務の独立性（第12条、第33条）を規定している。さらに、④弁護士及び隣接法律専門職者の業務の特性に配慮して判断すべき事項について最高裁判所が推薦する裁判官、日弁連会長が推薦する弁護士、有識者等で構成する審査委員会を置き、法律事務取扱規程の作成及び変更、契約弁護士等の法律事務についての苦情（軽微なものを除く）があった場合の措置等については審査委員会の議決を経なければならないとしている（第29条）。

また、最高裁判所の意見を聞かなければならない事項については、法テラスが提供するサービスの実務を主として担う弁護士の観点から、日弁連にも意見を聞く運用がなされてきた。

さらに、組織構成上も、法テラスの役員には、慣例上、法曹三者、隣接法律専門職、省庁及び民間の各出身者が就任し、司法の独立性を尊重した運営がされている。

地方事務所長についても、事実上地域の単位弁護士会の役職経験者が就任し、地域の司法アクセスを単位弁護士会と連携協働しながら担っている。また、地方法律扶助審査委員は「法律と裁判に精通している者」として弁護士及び司法書士

が選任されており、それぞれの業務内容を理解しうる同業者が審査を担うことで、業務の独立性を保障している。

このように、法テラスが司法に関わるサービスを提供する主体であることに鑑み、行政からの独立性を担保する制度・運用は今後も維持されなければならない。

2 手続の簡素化等について

法テラスの設立から20年を経て、様々な業務が拡大・接ぎ木されてきたことから、各種規程や業務プロセスが複雑化していることは否めない。一般論としては、手続の簡素化・業務プロセスの合理化には同意するものである。

他方、それぞれの規程等が置かれた趣旨を検討し、上述したような法テラス及び契約弁護士等の職務の独立性が確保されること、日弁連がプロセスに関与することが必要である。

以 上