

## 第 8 回会議の検討テーマ及び検討内容

### 【基本的視点を前提とした検討すべき大テーマ①】

#### 持続可能な支援体制の整備に向けた人的基盤・機構・財源の在り方

法テラスには、民事法律扶助、国選弁護、犯罪被害者支援、司法ソーシャルワーク等、多様な役割が求められている。一方で、支援の担い手不足・地域差拡大に対する懸念や、法テラスの人的・財政的体制についての課題（常勤弁護士及び職員の確保、予算の膨張等）が指摘されており、現在の支援体制を将来にわたって維持することができるのかという問題が現実的に表出している。そこで、総合法律支援を持続可能なものとするため、人的基盤、機構・ガバナンス及び財源・制度基盤の在り方について検討する必要がある。

#### 1 人的基盤（担い手・人材）の確保・育成

法的支援を必要とする者に必要な支援を届けるためには、その担い手となる契約弁護士・司法書士の安定的な確保、常勤弁護士の継続的な確保・育成が不可欠である。一方で、担い手等の確保に対しては、例えば、弁護士等の業務の高度化・複雑化や、弁護士・司法書士の地域偏在等が障害要因として挙げられており、また、法曹養成段階からの人材確保の重要性も指摘されるところである。こうした観点から、担い手・人材の確保、育成の在り方について検討する。

##### (1) 担い手となる契約弁護士・契約司法書士の確保について

担い手確保において、契約弁護士・契約司法書士の報酬基準は重要な課題である一方で、それ以外の事情（業務負担や活動環境等）も指摘されている。資料 3 に示すとおり、若手弁護士を中心に民事法律扶助等の契約率が低下する傾向がみられるほか、民事法律扶助契約を解約した理由や積極的に受任しない理由としては、報酬水準のみならず、手続の煩雑さ、処理困難な事件の多さ、他の業務との関係等も挙げられている。また、報酬に関しては、近時の物価高・賃金水準の上昇といった事情から実質的に減少しているとの意見もある中で、これらの事情に対する対応も含め、報酬の在り方を含めた担い手確保の方策に関し、次の事項を検討する。

#### **【検討事項・具体的な施策案】**

##### ① 総合法律支援の担い手を確保するために関係機関等が果たすべき役割を確認する。

総合法律支援に関しては、国がその実施主体として必要な施策を講じ、その適切な実施及び体制整備に責任を負うことが基本である。その一方で、総合法律支援法（以下「総支法」という。）では、関係機関である日本弁護士連合会等についても、弁護士等による協力体制の充実を図るなど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するよう努めることとされている（同法第 10 条）。これは、総合法律支援が国や法テラスのみで完結するものではなく、弁護士・司

法書士その他の関係者の協力の下で実施される制度であることを前提とするものである。

民事法律扶助、国選弁護、犯罪被害者支援その他の総合法律支援の施策については、いずれも、その担い手となる弁護士・司法書士が十分に確保されなければ制度の適切な運営が困難となることから、担い手の確保に関しては、国、法テラス、日本弁護士連合会及び各地の弁護士会、日本司法書士会連合会及び各地の司法書士会その他関係機関並びに弁護士及び司法書士が、それぞれの立場において果たすべき役割について確認する。

## **② 契約弁護士・契約司法書士の報酬基準の検討の在り方について検討する。**

担い手である契約弁護士・契約司法書士の確保に当たっては、報酬水準が重要な課題の一つとして指摘されている。他方で、報酬基準については、その水準や内容のみならず、どのような時期に、どのような過程を経て、どのような事情を考慮して検討を行うべきかという視点も重要である。

例えば、報酬基準検討の時期について、現状は明確な決まりはなく必要に応じて検討を行っているが、これを、中期目標期間ごとといった定期的な検討時期を定めることが考えられる（検討の結果として報酬基準の変更をしないということはある得る。）。

また、報酬基準の検討に当たり、その透明性・公正性等を確保する観点から、関係機関等の意見を聴取する仕組みや、検討過程の在り方についても検討を要する。

考慮事情については、どのような事情を考慮すべきかを整理するとともに、その考慮事情の位置付け（報酬基準に連動する指標とするか、考慮義務として説明責任を課すか、参考事情にとどめるかなど）も検討する必要がある。

以上のような報酬基準の検討の時期、検討過程、考慮事情の内容及び位置付けを検討するに当たっては、これらに関連して、次のような視点についても踏まえることが考えられる。

- i) 報酬水準を考える上では、総合法律支援が公益性の高い業務であることを踏まえ、一般の法律業務と同様の利益を見込むべきかを含め、どの程度の利益を見込んだ報酬水準とすることが適切か、
- ii) 報酬の見直しを考える上では、事件類型や業務内容等によって報酬増額の必要性が異なり得る中で、見直す対象及びその程度をどのような基準により判断すべきか（資料5では、対象範囲や増額幅に応じた財政的影響を示している。）
- iii) 担い手確保との関係では、資料3では、民事法律扶助契約を継続している理由として「社会的意義」に次いで「収入確保」が多く挙げられているところ、報酬水準が契約弁護士・契約司法書士の確保及び受任意欲にどの程度影響を与

えているのか、  
といった点である。

### **③ 報酬以外の担い手確保に関する課題を分析し、その改善に向けた方策について検討する。**

担い手である契約弁護士・契約司法書士の確保に関しては、契約の締結・継続や事件の受任に当たって、報酬水準の問題に加え、業務負担や活動環境等の様々な事情が影響しているとの指摘がなされている。このため、報酬以外の事情についてもその実態や担い手確保との関係を把握・分析し、必要な改善に向けた方策を検討する。

これまでの議論等を踏まえると、契約の締結・継続や事件の受任を考える上で課題となり得る事情として、次のようなものが考えられる。

- ・事務手続の煩雑さなど、法テラスの制度・運用に伴う負担
- ・処理が困難な事件や、法的業務以外の利用者対応を含む事件処理上の負担
- ・他の業務との競合や、大都市・企業法務等への弁護士の活動領域の広がり
- ・公益的活動に対する弁護士・司法書士の意識・関心
- ・法テラスの制度や業務内容に対する弁護士・司法書士の理解・認知

資料3においても、契約の解約や未契約、積極的に受任しない理由として、手続の煩雑さ、事件処理の困難性、他の業務との競合、法テラスの対応に対する不満等、上記に掲げた課題と関連する複数の事情が挙げられている。なお、「法テラスの対応に対する不満」については、その具体的な内容は必ずしも明らかではないことから、どのような事情が背景にあるのかを把握することも考えられる。

担い手確保に関わる事情について、その実態や担い手確保との関係を分析するとともに、上記に示したものの以外の事情の有無についても検討し、必要な改善又は負担の軽減に向けた方策を検討する。なお、こうした検討に当たっては、担い手確保に影響する個々の事情のほか、複数の事情の関係をどのように捉えるかによって、考えられる方策も異なり得る。

### **④ 地域における担い手不足への対応及び広域的な支援体制の在り方について検討する。**

大都市・大規模事務所への弁護士の集中や、地方における新規弁護士登録の減少といった事情から、今後、特に地方において、民事法律扶助や国選弁護等の担い手となる契約弁護士・契約司法書士が不足する事態が生じるおそれが指摘されている。また、総合法律支援制度の各種施策については、担い手数や利用件数等に地域差がみられるとの指摘もある。資料3に示すとおり、民事法律扶助事件の受任件数別の契約弁護士数の分布も単位会の規模によって異なっており、全国値のみでは、各地域における担い手の状況や特定の弁護士への受任の集中度を十分に把握できない可能性がある。

このため、まず、制度ごとの担い手数や利用状況の地域差について、その実態及び要因を分析する。その上で、地域において担い手が不足する場合への対応として、対象となる制度に応じ、単位会をまたいで別の地域の弁護士・司法書士に法的支援の依頼を行う仕組みについて検討する。

なお、その際には、当該仕組みのメリット・デメリット及び実現に当たっての課題について整理する。

## **(2) 常勤弁護士の確保・育成について**

常勤弁護士については、これまでの議論において、その役割や位置付け等について様々な意見が示された。また、担い手確保の観点から、人材確保や雇用制度の在り方についても課題が指摘された。資料3に示すとおり、常勤弁護士への応募人数は平成26年以降大きく減少し、近年はおおむね50人前後又はそれを下回る水準となっていることから、常勤弁護士に期待する役割の整理と併せて、その確保が可能となる雇用・人事制度やキャリア形成の在り方を検討する必要がある。これらを踏まえ、次の事項を検討する。

### **【検討事項・具体的な施策案】**

#### **① 常勤弁護士の位置付けについて検討する。**

常勤弁護士について、事件処理の担い手としての役割に加え、司法ソーシャルワーク、関係機関連携、地域の法的課題への対応、地方事務所の運営への関与等、法テラスの組織内部に継続的に所属する弁護士として期待される役割を整理する。その上で、一般契約弁護士との関係や地方事務所における位置付けについて検討する。

#### **② 常勤弁護士の雇用形態等について検討する。**

常勤弁護士の確保に資する観点から、雇用形態及び人事制度の在り方について検討する。例えば、異動制度について、その必要性和課題を踏まえて今後の在り方を検討する。また、「非常勤弁護士」の採用など、新たな雇用の仕組みについても検討する。

#### **③ 常勤弁護士の配置、業務内容の全国的な統一の要否等について検討する。**

常勤弁護士の配置及び業務内容の在り方について検討する。検討に当たっては、配置されていない地方事務所があることや、有償事件の取扱い、国選弁護事件の受任方針等に地域差がみられることを踏まえ、全国的な統一性をどの程度確保すべきか、是正の必要性を含めて検討する。

## **(3) 将来の担い手となる法曹人材の育成**

公益的な法的支援を将来にわたり持続可能なものとするためには、現在の担い手の確保に加え、将来の担い手となる法曹人材の育成も重要である。このため、法曹養成段階から公益的活動や総合法律支援への理解・関心を高める取組、法テラスにおける経験を生かせるキャリア形成の在り方について検討する。

## 【検討事項・具体的な施策案】

### ① 法曹養成段階における働き掛けについて検討する。

将来の担い手を安定的に確保する観点から、法曹養成段階において司法アクセスや総合法律支援への理解を深めるための方策を検討する。例えば、法テラスが法科大学院等に常勤弁護士を派遣して講義を行うことや、実務体験の機会を提供することなどが考えられる。

### ② 常勤弁護士のキャリア形成について検討する。

法テラスにおける経験を将来のキャリア形成につなげるための方策について検討する。その前提として、法テラスを退職した常勤弁護士との継続的な関係の在り方や、法テラスによるキャリア形成支援の在り方について整理する。

## 2 機構と組織運営の在り方

法テラスに期待される役割が拡大し、支援ニーズが複雑多様化する中で、総合法律支援を持続的かつ効果的に提供するための機構と組織運営の在り方が重要な課題となっている。

司法ソーシャルワークや関係機関連携等の新たな取組を全国的に展開していくためには、本部と地方事務所がそれぞれ果たすべき役割を明確にするとともに、地域で得られた知見や好事例を全国的に共有・活用する仕組みを整備する必要がある。

また、地域における支援体制を強化するためには、地方事務所の組織運営の在り方を見直すとともに、常勤弁護士について、利用者支援のみならず、司法ソーシャルワーク、関係機関連携、地方事務所の運営、関係機関との調整等を含めた役割及び位置付けを改めて整理する必要がある。

このような法テラス内部の機構や組織運営を議論する前提として、委員からは、法テラスは行政（国・地方公共団体）や各地の弁護士会・司法書士会との連携・協働の下で運営されるべきである一方、総合法律支援の実施主体として、利用者本位の観点から主体的に課題を把握し、必要な支援を自ら検討・実践できる組織であるべきとの指摘もなされている。

こうした観点を踏まえ、本部及び地方事務所の役割分担並びに地域における支援体制及び組織運営の在り方について検討する。

### (1) 本部・地方事務所の役割分担

司法ソーシャルワークや関係機関連携等の取組を全国的に展開し、地域での活動を通じて得られた知見を他の地域においても共有・活用していくためには、本部による地方事務所への支援や横展開の仕組みを充実させることが有効である。また、社会情勢や利用者ニーズの変化を捉えて、新たな支援施策の立案や業務運営の改善につなげていく観点からは、施策の効果検証や企画立案等の調査研究機能の在り方

も重要となる。

## 【検討事項・具体的な施策案】

### ① 司法ソーシャルワークの全国展開に向けた本部の役割について検討する。

本部は、司法ソーシャルワークや関係機関連携の全国的な展開や、地域で得られた知見の共有・活用に向けて、積極的な役割を果たす。

例えば、次のような役割を果たすことが考えられる。

- ・中央官庁等の全国組織間のネットワークやプラットフォームに参画することなどを通じて、地域連携の基盤を整備すること
- ・地方事務所における実践や好事例を収集・分析し、全国的に共有すること
- ・司法ソーシャルワークや関係機関連携の拡大に向けたモデルや方針を策定すること
- ・新たな法的ニーズや支援手法について調査研究を行い、施策立案や制度改善につなげること

### ② 地域の実情を踏まえた地方事務所の役割について検討する。

地方事務所は、本部による支援や方針を踏まえつつ、地域の実情に応じて主体的に支援活動及び関係機関連携を展開する。

例えば、次のような役割を果たすことが考えられる。

- ・利用者ニーズや地域の関係機関の実情に応じた支援体制を構築すること
- ・地方自治体その他の関係機関との連携を推進すること
- ・地域において得られた知見や課題を本部に共有し、制度改善等につなげること

## (2) 地域における支援体制と組織運営

地域における総合法律支援を安定的かつ効果的に提供するためには、地方事務所に必要な人材を配置するとともに、その主体的かつ効率的な運営を可能とする組織体制を整備する必要がある。なお、資料4では、地方事務所における所長、副所長、事務局長、常勤職員、常勤弁護士等の配置や、地方事務所の規模・組織体制について整理しており、地方事務所の運営体制を検討するに当たって参考となり得る。

また、常勤弁護士については、利用者支援に加え、地方事務所の運営、関係機関との調整、地域の法的支援基盤の形成等において果たす役割を改めて整理する必要がある。

さらに、常勤弁護士の役割を見直す中で、常勤弁護士について、法律事務や司法ソーシャルワーク等の個々の利用者に対する支援に加え、地方事務所の運営・管理、関係機関や弁護士会との渉外調整、さらには地域の法的支援体制を支えるための各種の活動や役職を担うことを含め、地域における法的基盤の形成を担う役割を期待するべきかについても検討する。

そこで、地方事務所の運営体制、常勤弁護士の配置及び役割並びに関係機関との

連携の在り方について検討する。

#### **【検討事項・具体的な施策案】**

##### **① 地方事務所における決裁権限の在り方について検討する。**

地方事務所においては、非常勤の所長・支部長を中心に決裁権限が配分されており、法テラス職員である事務局長の権限は限定的であるのが現状であるが、決裁の迅速性や、職員のやりがい・キャリアパスの確保という点で問題が指摘されることがある。

資料4に示すとおり、所長・支部長の事務には、個別事案の法的判断、弁護士の職務・倫理に関する判断、裁判所・弁護士会との調整など法律専門職の判断が必要な事務や、対外的な名義・責任等の観点から事務所代表者として所長等の判断が必要な事務がある一方、一般管理部門の事務や業務の実施運営に関する事務も含まれている。

このように、所長等が担う事務には様々な性質のものが含まれているところ、所長等が担う必要性の高い事務と、事務局長その他の職員が担うことが可能な事務を整理した上で、地方事務所内部の決裁権限の在り方について検討する。

##### **② 地方事務所・常勤弁護士と、地域の弁護士会・司法書士会との関係性の在り方について検討する。**

地方事務所や常勤弁護士が主体的に業務を展開できるよう、地域における支援の担い手を供給する弁護士会・司法書士会の理解を得つつ、その関係性の在り方について検討する。

##### **③ 常勤弁護士の役割及び配置の在り方等について検討する。**

常勤弁護士について、個々の利用者に対する支援等に加え、地方事務所の運営・管理、弁護士会等の関係機関との渉外・調整、地域の法的支援体制を支える各種役職への就任及び活動への参画など、地域における法的基盤の形成に関して果たすべき役割を整理する。その上で、当該役割に応じた配置の在り方及び地方事務所における位置付けについて検討する。

### **3 財源・制度基盤の在り方**

法テラスに期待される役割は拡大しており、民事法律扶助や国選弁護等関連業務の需要が増加する中、司法ソーシャルワークや関係機関連携等の新たな取組も展開されている。また、担い手確保の観点から報酬水準の見直しを求める意見や、支援対象・支援内容の拡充を求める意見も示されている。他方で、人的・財政的資源には限りがあり、これらの施策の充実は新たな財政需要を伴うことから、その全てを同時に実現することは容易ではない。総合法律支援を持続可能なものとするためには、各施策の効果や社会的意義を検証しつつ、限られた資源の下で重点的に取り組むべき施策や資源配分の在り方を検討するとともに、利用者負担の在り方や多様な財源確保の方策を

含め、必要な施策を支える財源及び制度基盤の在り方について検討する必要がある。このため、施策の効果検証、資源配分、利用者負担及び財源・制度基盤の在り方について検討する。

### **(1) 施策と財源の在り方**

総合法律支援を持続的かつ効果的に実施していくためには、法テラスが重点的に担うべき役割を整理した上で、各施策の社会的効果や費用対効果を把握・検証し、その結果を施策の優先順位や資源配分に適切に反映していく必要がある。また、限られた資源の下で必要な支援を拡充するためには、既存施策についても不断の見直しを行う必要がある。このため、施策の効果検証、重点化及び効率化の在り方について検討する。

#### **【検討事項・具体的な施策案】**

##### **① 法的支援について、社会的効果を踏まえた不断の見直しについて検討する。**

法テラスが展開する法的支援について、その社会的効果（費用対効果を含む。）や利用実態を適切に把握・検証し、限られた資源の下で必要な支援を拡充していく観点から、より効果的な支援への重点化や支援手法の効率化を図るとともに、効果が認め難い施策については縮小・廃止も含めて不断に見直すことを検討する。

そのため、社会的効果の把握・検証の手法や、法テラスの役割に照らして重点的に取り組むべき業務について検討するとともに、既存施策についても、検証結果や利用実態を踏まえ、支援対象・支援手法・資源配分等の見直しを進める。例えば、代理援助件数の過半数を占める自己破産事件に対する法的支援について、書類等作成援助の積極的な活用や管財予納金支援の在り方等を含め、より効率的・効果的な支援手法を検討する。

また、こうした検証・見直しを進めるに当たっては、制度の見直しが行われるまでの間も、司法ソーシャルワークや関係機関連携を通じて築かれてきた支援ネットワークが途切れることのないよう、関係機関との連携の維持・強化にも十分配慮する。

### **(2) 利用者負担の在り方**

民事法律扶助における利用者負担については、司法アクセスの確保を図る観点から、その軽減や給付制の拡充を求める意見が示されている。利用者負担の議論においては、一方で、資力が十分でない者に対しても司法アクセスを開くという総合法律支援制度のそもそもの理念との整合性といった観点があり、他方で、利用者負担の軽減に要する新たな財政負担のほか、民事紛争における費用負担の在り方、扶助の対象となる者とならない者との間の公平性及び制度の適正な利用の確保といった観点があつて、その両面に留意する必要がある。このため、司法アクセスの確保、制度の持続可能性及び公平性の観点から、利用者負担の在り方について検討する。

## 【検討事項・具体的な施策案】

### ① 利用者負担の在り方について検討する。

民事法律扶助における利用者負担について、司法アクセスの確保及び制度の持続可能性の観点から、その在り方を検討する。その際、完全給付制、応能負担制、一部免除の導入、償還額の上限設定、免除対象者の拡大等の方策が考えられる。なお、資料5では、これらに関して、制度の仕組みのほか、利用者負担、国庫負担、事務負担、制度利用への影響等、制度設計に関わる事項について整理している。

利用者負担の在り方については、制度利用のインセンティブへの影響のみならず、制度の公平性及び適正な利用の確保の観点からも検討する。特に、民事紛争については当事者が一定の費用負担の下で解決を図ることを基本としていること、資力基準等により扶助の対象となる者と対象とならない者との間の公平性、制度の適正な利用を確保し、必要性を欠く利用を招かない観点等を踏まえ、適切な制度設計の在り方を検討する。

### ② 他の給付制度・支援制度との連携を検討する。

利用者負担を軽減するために、他で展開されている給付制度・支援制度との連携を検討する。例えば、これまでの議論においては、こども家庭庁が実施する離婚前後家庭支援事業における弁護士費用等支援施策との連携等、福祉的な施策との連携の必要性・有効性が指摘されており、このような視点での検討を進めることも考えられる。

### ③ 経済界を含む民間資源等の活用・連携の方策

法テラスが担う業務や役割の拡大に対応し、総合法律支援を持続的に提供していくためには、国費を基盤としつつ、他府省庁の施策、地方公共団体の取組及び民間の支援も含めた多様な財源の活用を検討することが重要である。特に、司法ソーシャルワーク、関係機関連携、被災者支援及び犯罪被害者支援等については、法務省の枠組みのみではなく、施策の目的や性質に応じた財源の活用も考えられる。このため、官民の多様な主体との連携を含め、総合法律支援を支える多元的な財源基盤の在り方について検討する。

## 【検討事項・具体的な施策案】

### ① 法務省以外の予算等の活用について検討する。

法務省以外の予算等の活用に関して、次の点を積極的に検討する。

- ・他府省庁において、法律専門職の利用に対する金銭支援を行う施策に、法テラスが関与・連携することやその方策その他公的な資金調達手法の活用可能性
- ・法的支援事業を展開する地方自治体との連携。特に、地方自治体から法テラスへ、法的支援事業のアウトソースを求められた場合の対応（総支法第30条第

2 項の改正の要否も含む。 )。

- ・ 法テラスの法的支援のうち、福祉的支援の性格を伴うものについて、福祉側の予算を活用すること及びその方策

**② 法テラスを社会全体で応援してもらうための方策について検討する。**

民間企業等からの寄附金等を得ることを含め、法テラスを社会全体で応援してもらうための方策を検討する。特に、法テラスの活動の意義と経済活動への影響をどのように整理して理解してもらうか。