

民事法律扶助における利用者負担等の見直しを求める会長声明

2000年に制定された民事法律扶助法によって全国的に均質な民事法律扶助事業の遂行が国の責務とされ、その後、2004年に制定された総合法律支援法によって民事法律扶助事業の実施それ自体が国の責務とされたことに基づき、2006年10月から日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）が業務を開始して16年余が経過した。

法テラスの民事法律扶助制度は、資力に乏しい人でも、費用の援助を得ることによって法律専門家たる弁護士の支援を受け、自己の正当な権利の実現を図ることができようにするための制度であり、憲法第32条の定める「裁判を受ける権利」を実質的に保障するための極めて重要な制度である。

当会でも法テラスの業務開始以降多くの会員弁護士が、法テラスの契約弁護士（ジュディケア弁護士）として民事法律扶助制度を利用し、市民からの相談に応じるとともに、多くの案件を解決に導いてきた。

また、当会では法テラス福岡・法テラス北九州と連携し、県内14自治体（2023年2月現在）と協定を締結して、福祉事務所等における生活保護利用者及び生活困窮者向けの巡回法律相談であるリーガルエイドプログラム（LAP）相談を実施してきたほか、ホームレス支援施設（抱樸館、福岡市就労自立支援センター）における巡回法律相談、福岡刑務所等の刑事施設収容者への出張法律相談等、法テラスの民事法律扶助制度を利用したアウトリーチ活動に継続的に取り組んできた。

当会をはじめ全国の弁護士の取り組みにより、民事法律扶助制度は、現在広く定着しており、経済的に司法アクセスできない者のセーフティネットとしての機能を果たすなど我が国における司法アクセスの確保にとって重要な意義を有している。

一方、民事法律扶助制度には、以下に詳述するとおり様々な問題も生じてきている。加えて、現行の民事法律扶助制度のもとで、その担い手である契約弁護士に過重負担を強いる場面が生じてきており、その傾向は年を追うごとに増してきている。当会は、民事法律扶助制度がより充実し、市民の権利実現のためにますます発展するように、その問題点を指摘するとともに、民事法律扶助制度の早急な改善を求めるものである。

民事法律扶助制度が総合法律支援法に基づく国の制度であることからすれば、以下の問題の改善に向けては、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）における国レベルでの取り組みを求める協議、折衝が必要と思われるが、日弁連の構成員であり、実際に事件に取り組む会員の声が最も届きやすい各弁護士会においても改善に向けて取り組むべき問題である。

1 原則給付制とすべきこと

民事法律扶助が利用される事件類型は、社会・経済の動きとともに変化しており、近時は、自己破産、その他多重債務、離婚等、その他家事事件の4分野で代理援助決定件数全体の約8割を占めている。また、利用者の約40%が無収入世帯、約15%が月額収入10万円未満の低収入世帯となっている。このように、民事法律扶助制度の利用者の多くは、生活保護利用者や

低所得の生活困窮世帯であるにも関わらず、同制度の利用者負担の在り方は制度創設以来まったく議論が進んでいない。

現行制度では、法テラスが弁護士に支払った費用を、その後利用者が法テラスに全額償還すること（原則償還制）が念頭に置かれており、このことによって民事法律扶助の利用を躊躇し問題の解決につながらなかったり、利用後においても生活再建の障害になるという問題が生じている。また、複合的な問題を抱えた多重債務者が、自己破産事件と合わせて他の事件の申し込みをしても、自己破産によって立替金の償還がされなくなることを理由に、扶助の利用を拒否される事態も生じている。さらに、利用者の償還債務の負担を前提とするがゆえに、法的支援の必要性が高い場面においても、未成年者や後見相当の高齢者・障害者が単独では法律扶助制度の利用ができないという問題も指摘されている。

原則償還制の例外として、生活保護利用者や、準生活保護状態の者については、償還猶予・免除が認められているものの、準生活保護状態の者の償還免除は、多くの資料の提出を必要とする等の困難が伴い、必ずしも免除されるとは限らないという実態がある。

低所得者であっても、償還免除申請をしなかった者や償還が免除されなかった者は、何ら経済的利益が得られなかった場合でも、困窮状態の中で立替金の償還をしなければならず、例えば養育費のように、本来は子のために使うべき費用を流用して償還を強いられる場面も生じている。同様の場面で、弁護士が事実上報酬金の受け取りを断念せざるを得ないほど困窮しているケースもあり、困窮状態への対応の点で原則償還性が障害となる場面が増えてきている。

生活保護利用者に限らず、無所得者・低所得者のセーフティネットとして司法アクセスを福祉的に支援する法律扶助の本来の意味に鑑みれば、民事法律扶助制度を原則償還制とする現行制度は、利用者にさらなる負担を課すことになる点や、援助の可否の判断が裁判を受ける権利の実質的保障という観点を離れて経済的合理性に偏りかねないという点で問題がある。

そこで、無所得者・低所得者に対する法律扶助については、これを原則給付することとし、経済的利益があった場合にのみ資力に応じた応能負担とする制度に転換する方向で見直されるべきである。

現行の原則償還制は、社会・経済の変化に伴う民事法律扶助制度の利用実態にそぐわないものとなっており、上記問題点の解消は喫緊の課題である。法律扶助制度の責任主体である国（総合法律支援法第8条）及び制度運用者である法テラスは、上記問題点を率直に受け止め、あるべき方向に転換させるべき時期に来ていることを認識すべきである。

仮に、原則給付制への転換に時間を要する場合には、現行の原則償還制のもとで償還猶予・免除の範囲を大幅に拡大し、生活保護利用者、準生活保護者に限らず、免除又は一部免除を受けられる利用者及び事件類型の幅を拡大するよう直ちに新たな制度を整えるべきである。

2 対象事件の範囲が拡大されるべきであること

裁判を受ける権利の保障の究極の目的は、権利の救済を図る手段を提供することによる憲法第13条に定める個人の尊重、幸福追求権の実現であり、

そのために法的支援が必要になる場面は「民事」紛争に限られるものではない。

ところが、現行の民事法律扶助制度においては、原則償還制となっていることの影響もあり、法的支援が必要というべき、子どもに対する援助、高齢者・障害者・ホームレス等に対する援助、犯罪被害者に対する援助、外国人に対する援助、難民認定等に関する援助など、人権救済の目的等から日弁連が法律援助事業の対象としてきた分野について、いまだ扶助制度の対象となっていない。また、国民年金法や労働者災害補償保険法に基づく処分等に対する審査請求など行政に対する不服申立手続についても対象となっていない。さらに、法律相談に関しても、高齢者・障害者支援等のために行政職員を中心とする支援者からの相談に対応する場面に関して、そのニーズの高さから「ケース会議援助プログラム」として法テラスが費用を負担する制度があったものの、福岡県では当該制度は2022年3月をもって廃止されるに至っている。

現在、これらの事件の多くは、多数の弁護士の理解と協力のもとで、日弁連の自主事業（法律援助事業）として、弁護士の会費の中からその費用が支弁され、人権擁護活動として低額な費用で担われている現状にある。しかし、「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」（第2条）を目指す総合法律支援法の基本理念からすれば、これらの事件についても、国費・公費による援助が果たされるべきである。時代の変化に応じて、民事法律扶助制度の対象は、DV被害者援助、犯罪被害者援助、特定援助対象者事業等、一定程度の拡大はしてはいるもののいまだ不十分である。

そこで、現に社会において必要とされている上記日弁連の自主事業（法律援助事業）の対象分野について、法律扶助制度の対象とすることを早急に検討すべきであり、そのために国は、法律扶助関連予算の大幅な増額を図るべきである。

3 報酬基準の適正化を図るべきであること

民事法律扶助の弁護士報酬基準（立替基準）は、民事法律扶助法が制定された2000年以降20年余を経た現在も、消費税の導入や税率の変更に伴う改定を除き実質的には改定がなされていない。

民事法律扶助のニーズの高い、離婚、婚姻費用、子の監護を巡る案件や、自己破産申立事件、個人再生申立事件等は、時代の変化とともに、処理の複雑化、困難事案の増加、手続の長期化がみられる一方で、弁護士報酬基準は不相応に低額な水準にとどまっている。また、例えばインターネット上の名誉棄損表現の削除要請等、時代の変化に応じた新たに発生してきた紛争類型についても、実際の業務量に比して相当低額な水準にとどまっているといえる。加えて、報酬の支払い方法に関しても、例えば養育費等将来に支払われる金員については2年にわたって受任弁護士が扶助利用者から直接報酬を回収するよう求められるなど、業務量や労力の過重負担に加えて、回収リスクまで受任弁護士に負担させる制度となっている。扶助利用者の生活困窮への配慮等から、受任弁護士が養育費からの報酬回収を事実上断念せざるを得ないケースも見られ、受任弁護士の負担は年々過重化してきている実態がある。

民事法律扶助制度は、これまで弁護士の献身的な活動によって支えられてきているものの、時代の変化、社会・経済の変化に対応しないままでは、民事法律扶助を担う弁護士の減少は免れず、制度の存続そのものさえ危惧される事態に陥りかねない。民事法律扶助制度は、今や社会に日々生起する法的問題解決に不可欠な社会的インフラであり、その整備、発展は国の責務である。

そこで、民事法律扶助制度の運用を将来にわたって持続的に維持発展させるため、制度の担い手である弁護士の労力や業務量に見合う報酬基準を実態に即して検討し、弁護士報酬を適正なものに見直す必要がある。ただし、民事法律扶助の報酬基準の適正化が、利用者である市民の単純な負担増につながってしまえば、司法アクセスの確保の理念に逆行しかねない。そのため、報酬基準の適正化は、利用者である市民の利便性との調和を図る観点から、民事法律扶助を原則給付制に転換することと一体的に改革することが求められるところである。

4 結論

2015年に国連総会で採択された持続可能な開発目標（SDGs）ゴール16では、「すべての人に司法への平等なアクセスを確保する」ことが掲げられている。

当会は、国（法務省及び財務省）に対し、現行の民事法律扶助制度に関する上記問題点を踏まえ、すべての人に司法への平等なアクセスを確保することを実質的に保障するため、次の事項について、速やかに検討し実現するよう強く要望する。

- ① 立替金の原則全額償還制度を、原則給付制に改めること。
- ② 現在日弁連の委託法律援助事業の対象となっている事件等を中心に民事法律扶助の対象事件の範囲を拡大すること。
- ③ 民事法律扶助の弁護士報酬基準（立替基準）を、時代の変化に即し、弁護士の業務実態に見合った適正な額に見直すこと。

2023年（令和5年）2月8日

福岡県弁護士会

会 長 野 田 部 哲 也