

司法支援センター制度の立法過程

宮 本 康 昭

目 次

1. はじめに
2. 司法支援前史
3. 司法制度改革審議会の論議
4. 司法制度改革推進本部検討会の論議
5. 「司法ネット」と「運営主体」の構想
6. 総合法律支援法の制定
7. むすび

1. はじめに

日本司法支援センターは2004年5月総合法律支援法の制定により制度化され、2006年10月2日、今次司法制度改革の諸立法の中では裁判員制度を除けば（裁判員制度は2009年5月までに開始の予定）一番最後に運用が開始されることになった。

私は長い間携わって来た司法制度改革の最後の、かつ重要な産物の運用に自分でも参加したいと思ったところから、司法支援センターが設置する法律事務所にそのスタッフ弁護士（常勤弁護士）として加わることとした。

従って、創成期の司法支援センターの現場で経験した事柄もあり、遭遇した問題もあり、その意味では司法制度改革の過程の中では私にとっても

っとも最近のことであり、もっとも身近なものでもあるが、本稿ではとりあえず、そのような個人的な経験や感想はさておき、司法支援センター制度の立法過程を客観的に検証することに努めたい。

司法支援センターは「法テラス」を愛称として用いることとしており、このような愛称を用いることは、私自身はいまでも若干の抵抗を感じるが、すでに一般にも汎用されるようになって来ているので、文中、日本司法支援センターに代えて「法テラス」を用いることがある。

さきに私は「司法制度改革の史的検討序説」（『現代法学』第10号所収）および「司法制度改革の立法過程」（『現代法学』第12号所収）で、今次司法制度改革の全体的な流れを点検し、「裁判官制度改革過程の検証」（『現代法学』第9号所収）で改革の各論の一部である裁判官改革を検証した。本稿はこれら拙稿に連なるものとして司法制度改革の各論の一部をなす司法支援制度の立法過程を検証しようとした。

なお、文中原則として敬称を省略した。

2. 司法支援前史

1) 民事法律扶助の現況

(1) 低所得者層に対する民事法律扶助の活動は、救貧思想の観点からは第二次大戦前から存在していたが、国民の裁判を受ける権利の擁護のために組織的に取り組まれるに至ったのは1952年の法律扶助協会の発足によってである。

法律扶助協会は当初弁護士会の委託により扶助を行う、とされたから、実質的には日弁連が行っていた事業であり、1958年から国庫補助金の交付を受けることになったが当初その額は年間1000万円、その後若干増額されたが年間8000万円程度であり、これが20年もつづいていた¹⁾。

そのうえ、この補助金は事業費（弁護士の報酬や事件の実費などの案件

の処理費用)に限定された。

(2) わが国の民事法律扶助は量的にも質的にも戦後一貫して低い水準に止まっており、このことは諸外国との比較において一層明瞭である。

1999年当時リーガルエイドの先進国であるイギリスでは国庫支出額が1967億円、アメリカでも400億円である。イギリスでは紛争の7~8割がリーガルエイドの援助を受けて解決されているといわれる²⁾。

しかし、わが国では司法制度改革が日程に上る1999年の段階でも国庫補助額が6億1000万円でイギリスの300分の1、アメリカの60分の1、一時期は、たとえば破産申立について扶助を付することができるのは生活保護受給家庭に限る、などというきわめて貧困な状況にあり、しかも扶助については原則貸付け、つまり返還を要するものとされており、法律扶助は生活保護世帯からの償還金がなければ運営できない、などという笑えない現実に直面していた。

(3) この事態の改善を目指して、日弁連は1993年法律扶助法の制定を求める総会決議を行ない、法律扶助制度改革推進本部を設置して運動を展開し、また法務省も1995年法律扶助制度研究会を発足させ、制度改革に向けて踏み出した。そして1996年にはじまった自民党司法制度特別調査会は司法制度改革課題の中で法律扶助制度の改革を優先して実行する姿勢を明らかにするに至った。

上記法律扶助制度研究会は1998年3月報告書を提出して新しい法律扶助制度の制定を提案した。

(4) 司法制度改革審議会は1999年に設置されて審議を行なったうえ、2001年6月に最終意見書を提出するが、これに先立つ2000年4月1日民事法律扶助法が成立し、これによって民事法律扶助は国の責務とされることとなった。そして、国庫補助金は2000年が21億6000万円、2005年には45億に達することとなった³⁾。

2) 刑事弁護制度

(1) わが国の刑事国選弁護制度は憲法第 37 条に由来するものであるが、国選弁護人の選任を受ける権利とは、この場合被告人に対する国選弁護人を指すものと解されており、この点、国際的に見て、たとえば国際人権自由権規約が「すべての者」について「自らその費用を負担することなく弁護人を付される」（同規約 14 条）権利を認めているのとは異なっている。そのため、起訴に至る前の段階では弁護士の援助を受ける機会と資力に恵まれない被疑者は十分に自己の権利・利益を擁護することができないままに放置され、そのことが、違法・不当な取調べや虚偽自白に結びつき、ひいては冤罪の温床ともいわれる状況を作り出すものともなっていた。再審無罪の判決によって冤罪であったことが確定しているほとんどすべての事件において、それが被疑者段階での苛酷な取調べと、その際に弁護人がいなかったことに由来していることが明白にこれを示している。

(2) この状況を打開する具体的方策を考え、それを実行したのはほとんど弁護士と弁護士会だけであって、その具体的方策が「当番弁護士制度」である。当番弁護士制度は大分県弁護士会の発案になるもので、福岡県弁護士会が会を挙げてこれを実行に移し、これが全国に広がったもので、いまでは全国のすべての弁護士会が当番弁護士制度を推進している。

当番弁護士制度とは、身柄拘束されている被疑者が弁護士との接見を希望することを表明した場合には、予め弁護士会が作成した名簿に登載されている弁護士（当番弁護士）が、その初回に限って被疑者の経済的負担なしに接見に応ずることとし、当該弁護士に対しては弁護士会がその費用を支弁することを主な内容とする制度である。

そして、当番弁護士はこの接見によって被疑者が抱えている当面の問題の解決に当たり、被疑者への説明や助言、家族や関係者への連絡、調整、そして希望する場合には弁護人への就任や斡旋、弁護費用拠出制度へのアクセスを支援する、などのことを行う。

しかし、この制度は、もちろん直ちに被疑者に対する国選弁護人を実現するものでないだけでなく、制度としてもいくつかの限界を有していた。第1に、被疑者の側から弁護士との接触を求めない限り当番弁護士が接見する機会はないこと、第2に、接見は1回限りであって、それ以後は弁護人選任（それは当然私選弁護となる）がない限り、弁護士との接触の機会を得られないこと、第3に、当番弁護士制度が知られば知られるほど、そして当番弁護士が活動すればするほど、制度運用の費用は拡大し、弁護士会の費用負担が大きくなること、などがその主なものである。

第1の点については、①のちになって裁判所の理解が得られるようになり勾留質問の際に裁判官が被疑者に原則的にこの制度について教示することとなり、勾留質問室に掲示も行われて理解が広がったこと、②重大事件や少年事件については各弁護士会が被疑者の要求を待つまでもなく、弁護士会から当番弁護士を派遣する措置をとるようになった（いわゆる「委員会派遣」）こと、によって是正の方法が取られるようになったことを挙げることができる。

第2の点については、接見を2回以上に拡大した弁護士会はないが、被疑者の側からの弁護人選任を容易にするために、①被疑者から選任依頼があったときは原則として引受けなければならないものとしたり、②弁護士費用について扶助の制度があることを知らせ、これを利用するかどうかの意思確認を義務づけたり、③少年については法律扶助協会が、事実上無審査で扶助決定をすることを表明したり、④これに対応した弁護士会の中にも、少年からの弁護人依頼に対しては受任を義務づける会があったり、ということが行われた。

しかし、第3の点については、弁護士会でも幾度も当番弁護士費用の負担についての特別予算を組み、会員弁護士に対して費用にあてるための寄付を求め、また当番弁護士自身に対して出勤の日当1万円の自主的な請求放棄を求めるなどの方策をとって来たが、いずれの弁護士会の財政をも極

度に圧迫し、弁護士会の手では早晚当番弁護士制度は支えきれなくなる、というところまで至っていた。

3. 司法制度改革審議会の論議

司法制度審議会（以下、審議会という）における、これらの問題に関連する審議を振り返っておこう。

1) 民事法律扶助制度について

(1) 民事法律扶助については、第6回審議会（1999年11月9日）で横山匡輝法務省人権擁護局長と、永盛敦郎法律扶助協会専務理事から法律扶助の制度と運営の現状と問題点についての説明を受けたあと意見交換が行なわれた。

その結果、審議会としての見解を会長談話として取りまとめることを合意した⁴⁾。

(2) 第7回審議会（同年11月24日）で、つぎの趣旨の会長談話を確認して、同日これを公表した。

- ① 憲法32条（裁判を受ける権利）の実質的保障の観点から十分な資力を有しない場合にも自己の正当な権利の実現、保護を図るための支援体制を整備することはきわめて重要である。
- ② 政府において、当審議会の審議と平行して民事法律扶助事業に関して国の責務を明らかにしたうえで、統一的な運営体制を整備し、財政基盤の強化もふくめた必要な措置を講ずることを検討しているところ、当審議会は国民の正当な権利実現のために緊急性があると考えているので早急な実現を図ることを期待する⁵⁾。

そしてこの談話の趣旨は第9回審議会（同年12月21日）で論点整理の中にも取り入れられた⁶⁾。

(3) 第19回審議会(2000年5月16日)、第20回審議会(同年5月30日)でも法律扶助制度について一部審議が行なわれ、ユーザー委員からの提言内容の整理として、裁判費用援助の在り方(山本委員、吉岡委員)、扶助制度の対象範囲(山本委員、吉岡委員)、運営主体・実施体制(吉岡委員)が掲げられた⁷⁾。

現実には民事法律扶助制度に関する論議はそれ以上深められることがなく、先行している政府の法案づくりを見守るという姿勢になったことは否定できない⁸⁾。

(4) その結果として2001年6月の審議会意見書でも、「民事法律援助制度については対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について、更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実すべきである」⁹⁾と抽象的に述べられるにとどまった。

2) 刑事国選弁護制度

(1) 審議会は上記第9回審議会の論点整理で、刑事国選弁護制度については「資力が十分でないなどの理由で自ら弁護人を依頼することのできない者については、現行法では、起訴されて被告人となって以後に国選弁護人を付することが認められているにとどまる。被疑者については、弁護士会の当番弁護士制度や法律扶助協会の任意の扶助事業によってその空白を埋めるべく努力されて来たが、そのような形での対処には自ずと限界がある」という現状認識を示したうえで、「少年事件も視野に入れつつ被疑者・被告人に対する公的弁護制度の整備とその条件につき幅広く検討することが必要である」という方向を明かにした¹⁰⁾。

審議会は被疑者、被告人に対する公的弁護制度導入という点に関する限りでは、かなり早い時期に委員相互間の共通の認識に立ったといえることができるであろう。

(2) 公的弁護制度に関する審議会の検討は事実上、第18回審議会

(2000年4月25日)から始まったが、そこではやや唐突に弁護活動のコントロールや弁護士偏在の問題などが浮上することとなった。

同日、水原敏博委員¹¹⁾は「国民の期待にこたえる刑事司法について(論点整理)」と題する報告を行い、その中で被疑者についての公的弁護制度導入が「現実的な検討が必要な段階」に来ている、としつつ、導入の条件として①弁護士の地域的偏在の解消と集中審理に対応する弁護士の体制②税金投入に見合うだけの弁護活動の水准确保、弁護活動の適正さの確保、弁護士倫理の徹底、問題のある弁護活動に対する是正措置、を挙げる一方、導入の方式については、国選弁護制度、法律扶助制度、公設弁護人事務所制度を列挙するにとどまった。すなわち導入上の論点は事実上すべて弁護士側の条件整備に係らせる、というものであった。

(3) 第25回審議会(2000年7月11日)から本格的な審議に入り、事務局が作成提出した審議用レジюме¹²⁾は、被疑者弁護制度について①導入方式②運営主体、④事件の範囲、とともに③導入に伴う問題ないし条件として弁護士偏在、集中審理に対応し得る弁護体制、弁護士の公的活動参加確保、弁護活動の評価・コントロールシステムを挙げ、ほぼ前記水原報告に副った整理をした。

なお、同日の高木剛委員のレポート¹³⁾は「被疑者国選弁護制度を導入する機は熟しつつある」としたうえで「公的な制度であることや国民感情を理由に過度に弁護人の活動に規制を加えたり、介入したりすることは戒めなければならない」と指摘し、山本勝委員のレポート¹⁴⁾では被疑者弁護制度にはふれられていない。意見交換の中では、上記審議用レジюмеの①、②について散漫な感想的意見が出されたほかは③、④については殆んど意見らしい意見が出されないまま、佐藤会長が「被疑者弁護、少年審判手続きのことも含めてですけれども、方向としてはそういう方向で考える。ただ導入の方式、運営主体、ここで挙げてありますように問題ないし条件あるいは範囲などについて少し考え方を整理していただく」と取りまとめて

終った¹⁵⁾。

(4) 第26回審議会(2000年7月25日)が刑事司法改革に関する第2回の審議で、この日法曹三者からのヒアリングが行なわれた。

法務省はこの中では被疑者弁護制度についての見解を示さず¹⁶⁾、日弁連は「刑事弁護は国家刑罰権の行使をチェックする本質を有する」という観点から「弁護人の職域の独立性、自主性がいささかでも損なわれることがあってはならない」と述べた¹⁷⁾。また最高裁は公費による被疑者弁護制度は「捜査の適正を担保し、適切な公訴権の行使に資する」「弁護活動の充実と裁判の迅速化が図られる」と評価したうえで、①運営主体は中立・公正なものとする、②全国に均質な弁護サービスを提供する体制の整備、③適正な弁護活動を確保する方策、を求めた¹⁸⁾。

意見交換では、この日も掘り下げた論議は行なわれずに終り、弁護士自治といっても、それが弁護活動のコントロールに一般国民の声を反映させることを否定する理由にはならないという意見と、この意見に対して日弁連が「国民の参加・関与を認めるべきだという声があるのは認識している」と述べたのが目立った程度である。

(5) 第27回審議会(2000年8月4日)に事務局からふたたび審議用レジュメが提出されたが、公的弁護制度についてはつぎのとおり水原報告とほぼ同趣旨の項目を掲げていた¹⁹⁾。

(1) 公的費用による被疑者弁護制度について

ア. 導入の意義・必要性

イ. 導入のための具体的制度の在り方

(ア) 導入方式

○国選弁護制度、法律扶助制度、公設弁護人事務所制度等

(イ) 制度の運営主体

○国の直接運営、公的性格を持つ法人(特殊法人、認可法人、指定法人等)

(ウ) 導入に伴う問題ないし条件

① 弁護士偏在、集中審理（充実・迅速化）に対応し得る弁護体制

○公設弁護人事務所制度、公的刑事弁護の運営主体に常勤弁護士を置く制度等

② 弁護士の公的活動への参加の確保

③ 公費投入に見合った弁護活動の評価、コントロールシステムの在り方

の在り方

○評価、コントロールの対象・内容（弁護権の保障との関係）

○評価の基準、評価の主体・構成

○適正を欠く弁護活動への対処の在り方

(エ) 導入の範囲

○導入する事件の範囲（重大事件、身柄事件に限定するかなど）

○障害者、年少者等

(2) 被告人に対する国選弁護制度について

○被疑者・被告人を通じた統一的公的刑事弁護制度の確立の必要性

(3) 少年審判手続きにおける公的付添人制度

○少年審判手続きの構造との関係（検察官の出席等）

○必要的弁護士付添人制度

○家裁の後見的機能との関係

○付添人となる弁護士を確保するための条件整備

しかし、この問題に関する最後の討議となるべきこの日の討議で議論は、導入の方式として①国選型か法律扶助型か、また公設事務所を併用するか、および②運営主体とその監督のありかたに集中し、後者について公費投入についての公的関与の必要性和、それが弁護活動の自主性・独立性に影響を及ぼさないようにする方策の論議にしばられ、その結果この段階での取りまとめ案作成を合意した²⁰⁾。

(6) 第37回審議会（2000年11月14日）に審議会の中間報告案が提

出されたが、その中で被疑者国選弁護の具体的制度のありかたについてはつぎのとおり取りまとめられた²¹⁾。

1. 被疑者段階と被告人段階を通じて一貫した弁護体制を整備する。
2. 運営主体やその組織構成、監督は、公的資金投入にふさわしいものとするとともに弁護活動の自主性・独立性が損われないようにする。
3. 弁護士会は弁護活動の質の確保について重大な責務を負うことを自覚し、主体的に態勢を整備する。
4. 全国的に充実した弁護活動を提供し得る態勢を整備する。
5. 障害者や少年に格別の配慮を払う。

(7) 第55回審議会(2001年4月10日)ではじめて公的弁護の「運用のしかた」についての論議が行なわれた。そこでの発言の中でその後の制度設計との関連で注目すべきものをいくつか掲げるとつぎのとおりである²²⁾。

- 専従弁護士を確保して弁護体制を整備する
常勤弁護士を雇用し、その他に個別に弁護士と契約を交わす
- 弁護人が独立して主体的に活動できるようにする
- 対象は身柄拘束を受けている被疑者を念頭に置く
被疑者すべてを公的弁護制度の対象とすることから出発する
- 運営主体を公的弁護制度の中核に位置づける
弁護人の選任、解任を裁判所が行い、それ以外のすべての事務を委ねる
- 行政が運営主体に関わるのは公正といえない
法律扶助協会のような団体
弁護士会が良い
弁護士会と運営主体は区別した方がいい
裁判所が運営主体を介さずに直接に選任する

(8) 審議会が取りまとめた最終意見書のうち公的弁護制度に関する部分はつぎのとおりである。

- 被疑者に対する公的弁護制度を導入し、被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備すべきである。
- 公的弁護制度の運営主体は、公正中立な機関とし、適切な仕組みにより、その運営のために公的資金を導入すべきである。
- 弁護人の選任・解任は、現行の被告人の国選弁護制度と同様に裁判所が行うのが適切であるが、それ以外の運営に関する事務は、上記機関が担うものとすべきである。
- 上記機関は、制度運営について国民に対する責任を有し、全国的に充実した弁護活動を提供しうる態勢を整備すべきである。殊に、訴訟手続への新たな国民参加の制度の実効的実施を支えうる態勢を整備することが緊要である。
- 上記機関の組織構成、運営方法、同機関に対する監督等の在り方の検討にあたっては、公的資金を投入するにふさわしいものとするため、透明性・説明責任の確保等の要請を十分踏まえるべきである。
- 公的弁護制度の下でも、個々の事件における弁護活動の自主性・独立性が損われてはならず、制度の整備・運営に当たってはこのことに十分配慮すべきである。
- 弁護士会は、弁護士制度改革の視点を踏まえ、公的弁護制度の整備・運営に積極的に協力するとともに、弁護活動の質の確保について重大な責務を負うことを自覚し、主体的にその態勢を整備すべきである。
- 障害者や少年など特に助力を必要とする者に対し格別の配慮を払うべきである。
- 少年審判手続きにおける公的付添人制度についても、積極的な検討が必要である²³⁾。

(9) 以上の被疑者国選を中心とする公的弁護制度に関する審議会の論議について、特徴的なところを指摘しておくこととしよう。

- ① 水原委員が被疑者国選弁護制度導入の条件として、弁護活動の水準確保、弁護活動の適正確保、弁護士偏在の是正など、弁護士と弁護士会の体制整備を求めたところから論議が始まった。弁護活動が標的とされており、「被疑者弁護制度とはそんな問題だったのか」という印象を一般に与えた。
- ② 事務局が作成した審議用レジュメが、上記水原報告に副っているところからも、それが被疑者国選導入に対する法務省の姿勢のあらわれであり、「被疑者国選とは弁護士問題である」という明確なメッセージが示された。
- ③ しかし、審議の過程で弁護活動の規制は意外なほどに論点とはならず、却って最終的に弁護活動の自主性、独立性が掲げられる結果となった。すなわち、弁護活動に対する法的規制は掲げられず、弁護士会の主体的な態勢整備が求められるにとどまった。
- ④ 被疑者国選弁護制度の導入自体については、きわめて早い段階に審議会での合意が成立し、被疑者国選弁護の性格やその導入の是非についての論議はほとんどと言っていいほど行なわれず、日々被疑者段階での弁護体制の構築に苦悩して来た弁護士会関係者にとっては、呆気ないほどのものであった。
- ⑤ その一方で、被疑者国選弁護の制度的枠組みをどうするかについては一向に議論が深まらないまま抽象的なレベルで推移し、具体的な制度論に入ったのは最終段階の一回あるいはせいぜい二回の審議になってはじめてであった。それには、この制度を担うのが裁判所か弁護士会か、行政（法務省）か、それともその他の第三の組織かがいずれとも決まらないという実情が反映していたのだと思われる。
- ⑥ それらの事情にもかかわらず、審議会意見書は被疑者国選弁護を

含む公的弁護制度については相当踏み込んで前向きな提言をするに至ったものと評価し得る。

3) 審議会では、そのほか司法に関する情報へのアクセス、犯罪被害者救済なども散発的に取り上げられ、それらも司法支援センターの活動分野につながるものであるが、ここではその論議経過を追うことは省略する。

4. 司法制度改革推進本部検討会の論議

1) 審議会意見書にもとづく司法制度改革立法作業のために2001年11月司法制度改革推進法が制定され、同年12月1日には内閣に司法制度改革推進本部が設置され、2002年3月19日に閣議決定された司法制度改革推進計画にもとづいて立法作業が開始された。

司法制度改革の立法段階での実質的な制度設計を担う機関として10の検討会（のちに11となる）が設けられたが、司法支援に関する課題を担当したのは「司法アクセス検討会」と「公的弁護制度検討会」である。そこでこれら2検討会における論議状況を検討することとする。

しかし、制度設計の具体的な段階になると後述のように各方面からの意見や提案が入り乱れて制度の内容に影響を与えるようになったので、検討会での検討だけにすんなりと論議が収斂していったわけではない。

なお、司法支援の担い手（運営主体）の問題は両検討会で取上げられたので、後に一括して述べる。

2) 司法アクセス検討会

(1) 司法アクセス検討会は、2002年1月30日から2003年12月25日まで22回の検討会を開いているが、その中でのちの司法支援センターに関連する課題は法律相談・司法過疎・司法支援の体制・犯罪被害者等であ

る。

22回のうち前半は民事訴訟の手数料（訴訟印紙）、簡裁の事物管轄（訴額）拡張などを取り上げ、後半は弁護士費用の敗訴者負担に費やしたので、上記の司法支援に関わる実質討議は第11回ないし第13回、第16回ないし第18回にとどまる。なお、司法アクセス検討会は第1回から第11回まで議事録を非顕名（発言者の氏名を示さない）で作成していたので、上記課題についても第11回検討会での発言者は議事録のうで不明である。

(2) 第11回（2002年11月28日）と第12回（2003年1月29日）検討会は司法の利用相談窓口と司法に関する情報提供の現状に関する自由討議で、「現在利用相談の窓口がバラバラである」「これを紛争解決につないでいるのは法律扶助協会と弁護士会だけだ」「民事・刑事一体のサービスセンターを構想すべきだ」などの論議が行なわれ、課題のポイントが3つに整理された。

第1に、民事と刑事を分けるか一緒にするか

第2に、経済的に効率的な仕組みづくり

第3に、運営主体の問題

である²⁴⁾。

また、第12回検討会では公的弁護制度検討会における論点およびスケジュールなどの資料が提出され、同検討会での検討状況が紹介されている。

第13回検討会（2003年3月10日）は、日弁連からその取組状況についての説明を聞いたうえで討議が行なわれ、なかでも弁護士過疎地（ゼロ・ワン地域）での法律サービスについて論議が集中した。

この間2003年6月5日に「司法ネット（仮称）に関する有識者懇談会」²⁵⁾が開かれて司法過疎の問題を中心に司法アクセスについての意見交換がなされているので、第16回検討会（2003年6月20日）は、上記懇談会の結果について報告を受けたうえ同様に司法アクセスに関する討議を継続した。

その際に提出されたのが「司法ネット（仮称）検討資料」である。

ここでは、1. アクセスポイント（①情報提供 ②相談受付）、2. 民事法律扶助、3. 司法過疎対策に分けて、現状と取り組むべき課題および解決方法に関する指摘と意見が要約整理されている。

ここに至って、ようやく検討会における立法作業対象が具体的に姿をあらわして来た。

(3) 事務局は第17回検討会（同年7月23日）に「司法ネットのイメージ（案）」を配布して、リーガルサービスセンター（仮称）という司法ネットの運営主体がその事業内容として①アクセスポイント②民事法律扶助③公的刑事弁護④司法過疎対策を行なう、というさらに踏みこんだイメージを示した。

日弁連および各隣接士業団体は、いずれもこれに対応する意見を出している。とくに日弁連は「リーガルサービスセンター構想に関する方針」²⁶⁾にもとづき「司法ネット構想の必要性」と題するメモを提出した。その中で日弁連は市民の司法アクセス改善に取り組んでいるがその活動に限界がある、として①法律相談センターの設置が全国3,300市町村のうちの53個所にとどまる②ゼロ・ワン地域の解消が未だできていない（ゼロが21、ワンが40）③当番弁護士制度維持のための特別会費が一般会費月額14,000円に対して、月額4,000円で限界に達しているとして公的資金投入による司法ネットの必要があることを是認するものとした。

司法アクセス検討会の討議は実質的にはここまでで、第18回検討会は、司法ネットに関するパブリックコメントの結果報告にあてられており、最終の第22回検討会（2003年12月25日）では事務局作成の「司法ネット構想」およびその説明²⁷⁾が提出された。具体的には司法ネットの中核となる運営主体を新たに設けるものとし、その業務内容としては、さきの「司法ネットのイメージ案」にさらに⑤犯罪被害者支援を加えるというものである。

検討会はこの「司法ネット構想」を基本的な方向として了承して、この課題の検討を終了した²⁸⁾。

(4) 司法アクセス検討会での論議の特徴点を挙げるとつぎのとおりである。

- ① 民事訴訟問題と弁護士費用の敗訴者負担、という困難な課題にはさまれて司法支援の課題には6回の検討会しか割くことができず、しかもそれぞれの時間の半ばを他の課題にも取られる、という極めてタイトなスケジュールの中の論議であった。

それ故、当然の結果として論議の内容は深まりを欠き、印象批評的なものに終り、個別の論点を掘り下げるものとならなかった。

- ② 従って最終の結論としての「司法ネット構想」に向けて司法アクセス検討会が主導力を発揮することができず、1つには事務局主導の取りまとめ、もう1つには検討会外の意見や駆け引きの結果として突然持ち出されるといった類いの提案に追随し、それらを承認するものとなった。

- ③ 司法ネットの任務の1つとしてこの検討会がもっとも関与すべき民事法律扶助について、すでにこれに先行して民事法律扶助法の制定が行われていたことが、そもそも検討会の活力を削ぐこととなっていたことも指摘しなければならないであろう。

3) 公的弁護制度検討会

(1) 公的弁護制度検討会は2002年2月28日から2004年7月6日までの間14回の会合のうち第3回から第13回まで、実質的に全てを被疑者・被告人の公的弁護制度の整備の検討にあてている。この点は司法アクセス検討会との大きな違いであるが、この検討会が公的弁護制度に特化したものであるので、その意味では当然のことである。

この検討会は第1回から第6回まで議事録を非顕名で作成しているので、

この間の検討会での発言者は議事録のうえで不明である。

また、この検討会では第3回から第6回までの各回にその回の討議に対応する「論点(案)」が出され、さらに第8回に「公的弁護制度について1」、第9回に「公的弁護制度について2」がそれぞれ事務局から出されてこれを「たたき台」として制度化の検討が進んだのが特徴的な点であった。

(2) 一巡目の討議の順序と経過は次のとおりである。

第3回検討会で公的弁護の対象事件、担い手である弁護士の確保方法(常勤弁護士、契約弁護士など)、第4回検討会で私選と公的弁護の役割分担、公的弁護人の選任方法要件、弁護活動のありかた、弁護報酬、第5回検討会で運営主体、第6回検討会で少年付添人を取り上げた。そして第7回検討会で法律扶助協会、警察庁、日弁連²⁹⁾、法務省³⁰⁾および最高裁³¹⁾からのヒヤリングとこれらに対する質疑が行われた。これら一連の討議を通じて各委員および各機関の見解の違いが鮮明となった。

(3) 第8回検討会(2003年4月1日)から第2ラウンドの論議に入り、そのたたき台として事務局が作成した「公的弁護制度について1」「同2」が出された。

問題となったところは次のような部分である。

① 被疑者に対する公的弁護の対象

身柄を拘束された場合に限ることとするかについては意見が一致したが、全事件を対象とするか(高井委員、浦委員など)、重大事件に限るか(本田委員、酒巻委員など)について意見が分かれた。被疑者の権利保護という理念を重視するか、現実の運用上の実現可能性に着目するかの違いともいうことができ、関係機関でも日弁連は前者³²⁾、法務省は後者³³⁾の立場、そして最高裁は見解を明示しなかった³⁴⁾。

② 弁護人の選任時期

被疑者の逮捕段階か(酒巻委員、大出委員、平良木委員など)、あ

るいは勾留の段階とするか（樋口委員、池田委員、高井委員など）で意見が対立した。これは身柄拘束の最初の段階での弁護の必要性を是認するか、疑問視するかの意見の違いである³⁵⁾

この点についても日弁連の意見は前者³⁶⁾、法務省は後者³⁷⁾、最高裁も後者³⁸⁾の立場である。

③ 常勤弁護士、契約弁護士の位置づけ

たたき台では、(A案)常勤弁護士が中核、契約弁護士が補完、一般弁護士が更にその補完、(B案)一般弁護士が中核、常勤弁護士、契約弁護士が補完、(C案)いずれが中核か補完かという位置づけはしない、という3案が示された³⁹⁾が、C案をとる意見はなく、A案（高井委員、池田委員、平良木委員など）とB案（浦委員、酒巻委員など）が半ばした⁴⁰⁾。

(4) 第12回検討会（2003年10月3日）から第3ラウンドの論議に入り、第13回検討会（同年12月24日）では制度の骨格案として事務局から「公的弁護制度について」が出された。

- ① この骨格案では弁護人選任の対象を重大事件に限定して、これを必要的弁護事件に限るものとし、当面の間（3年程度）法定合議事件に限定するものとされていた。

これは第12回検討会で浦委員から3段階の段階的实施案、すなわち①制度施行時は法定合議事件および少年刑事事件 ②たとえば3年後から、必要的弁護事件 ③たとえば5年後から全事件、という提案が出された⁴¹⁾ことを受けたものである。

論議は主としてこの第1段階に少年の全刑事事件を含めることをめぐって行なわれた⁴²⁾。

- ② 「骨格案」では弁護人の選任時期を勾留の段階としておりその方向での論議がなされた。

むしろ、これまでのたたき台で明示されていなかった裁判所（裁

判官)による弁護士解任事由が明示された⁴³⁾ところから、これをめぐって新たな論議があったが、法制上の問題も考えて更に整備するものを取りまとめられた⁴⁴⁾。

- ③ 常勤弁護士と契約弁護士の位置づけについてはたたき台からも消えており、さしたる論議も行なわれないうで終わった。

結局のところ「骨格案」がほぼ全体的な合意を得られたものとして立法作業をすすめることとなり、これで全部の討議を終了した。そして、第13回検討会での合意が被疑者国選弁護士制度として刑事訴訟法改正案に盛り込まれることとなったのである。

- (5) 公的弁護士制度検討会の論議の特徴としては次の点があげられる。

- ① 公的弁護士制度に特化した検討会であるので論点を整理しやすかったということがあって項目ごとに順序立てて検討が行われた
- ② 検討会の都度、「論点」(3回)、「たたき台」(2回)、「骨格案」が示されたのが論点の整理に与って力があつた。
- ③ 上記の「論点」等がいずれも事務局作成のものであつたところからも、事務局とこれと連携した座長(井上正仁)の主導性を見ることができる。

4) 運営主体の討議

(1) 司法アクセス検討会では、第16回検討会(2003年6月20日)で運営主体を独立行政法人にすることが提起され、第17回検討会に前述の「司法ネット」のイメージ(案)が提出されてここに運営主体として「リーガルサービスセンター(仮称)」が登場し、それを法律扶助協会が担当することの可否、独立行政法人とすることの可否が問題となった。

日弁連はこのとき前記「司法ネット構想の必要性」にもとづいて概ね次のとおりの主張をした。

- ① 司法アクセス、民事法律扶助、公的弁護を担う運営主体の必要性

- ② 運営主体の組織形態については(イ)組織の自主性・中立性(ロ)公的資金投入にふさわしい業務の透明性・効率性・適正さの担保、を考慮する
- ③ これを考慮した場合非公務員型(非特定型)独立行政法人が現実性のある形態である

そして最終回となる第22回検討会(2003年12月25日)で了承した運営主体のありかたは次のようなものである⁴⁵⁾。

- ① 司法ネットの中核となる運営主体を新たに設ける
 - ② その業務は(1)相談窓口(アクセスポイント)(2)民事法律扶助(3)公的刑事弁護(4)司法過疎対策(5)犯罪被害者支援
 - ③ 組織形態は独立行政法人の枠組みに従いつつ司法に密接に関わることを踏まえた形態とする
 - ④ 運営主体は弁護士の個別弁護活動に指揮命令できないものとする
- (2) 公的弁護制度検討会では、第5回検討会(2002年10月29日)で検討を開始し、運営主体についてつぎの各種の構想が出た。

- ① 裁判所に独立機関を付設
- ② 独立行政委員会
- ③ 独立行政法人
- ④ 法律扶助協会
- ⑤ 常勤弁護士と契約弁護士は独立行政法人、一般弁護士は裁判所、と二分する
- ⑥ 国法上の裁判所

そして、第11回検討会(2003年7月8日)では大勢は独立行政法人とすることに傾き、さらに、意思決定の機関の構成やその作業内容について検討した。

検討会の最終取りまとめとしての前記「骨格案」では運営主体のありかたは次のとおりとされた。

- ① 独立行政法人の枠組みに従いつつ司法に密接にかかわることを踏まえた組織形態とする
- ② 公正中立な判断を確保する必要がある事項の審議のため、運営主体に有識者から成る機関を設ける
- ③ 司法ネットの中核として公的弁護に関する業務を位置づける
- ④ 弁護士会は運営主体の業務運営に連携協力する

5. 「司法ネット」と「運営主体」の構想

1) 司法制度改革の立法過程は、「審議会」とその立法提言としての「意見書」、審議会意見書の内容を具体化する立法作業を担う「司法制度改革推進本部」とその各「検討会」が主軸をなし、これがいわば司法改革立法の表通りであって、従って本稿でもこれまでその動きを追って来た。

そして、司法アクセスおよび公的弁護制度のいずれの検討会にあっても2003年12月24日あるいは同月25日の最後の検討会で司法支援の枠組みを全体的に確認して立法作業に委ねた形となっている。そしてそれぞれの検討会が担当している個別課題、つまり司法アクセス検討会では民事法律扶助や相談窓口の整備などの内容について、公的弁護制度検討会では被疑者弁護制度を中心として公的弁護制度の組立てについて、具体的な制度設計までの取りまとめ（民事法律扶助については先行的に民事法律扶助法が成立したので概ねこれを是認することとなったのだが）に至ったことはこれまで見て来たとおりである。

しかし、それらの個別の具体的な仕組みをどのような組織体制で運用していくのか、この点については、各検討会限りで構想したわけではない。「司法ネット」と「運営主体」の性格づけが主なものであるが、これらについては検討会以外の場であれこれの論議のうでで構想がまとめ上げられ、それが検討会にフィードバックされて検討会としてこれを包括的に承認し

た、というのが実相とみるべきであろう。

2) 司法ネットの問題

(1) 司法ネットとは何か。それは国民に対するさまざまな司法サービスの手段やこれを行う部門間の連携関係や、これらを互いに結び合わせつつ統轄する組織のことを指す、と一応定義しておく。

たとえば第11回司法アクセス検討会(2002年11月28日)で「司法の利用相談窓口がバラバラである」とか、「それら相談窓口の運営機関と日弁連の法律相談センターとの間にネットワークがない」、とかの指摘があり、続く第12回司法アクセス検討会(2003年1月29日)ではネットワークの構築、リーガルサービスセンター構想、などに関する発言があった。

この段階では問題意識の範囲は、司法に関する相談窓口と、せいぜい情報提供窓口までのネットワーク作り、あるいはこれを統轄するリーガルサービスセンターづくりまで、であってもちろん「司法ネット」という用語も登場していない。

(2) 「司法ネット」の用語が登場するのは、意外なところからである。

① 小泉首相(同時に司法制度改革推進本部長である)は2003年2月6日同本部第9回顧問会議における挨拶の中で「司法ネットの整備」という発言をした。つぎのとおりである。

「法的紛争を抱えた市民が気軽に相談できる窓口を広く開設し、きめ細やかな情報や総合的な法律サービスを提供することにより全国どの街でも市民が法的な救済を受けられるよう司法ネットの整備を進める必要があると思います」⁴⁶⁾。

小泉首相のこの発言が、司法に関する相談・情報サービス、法的救済を包摂するしくみを「司法ネット」と名づけて言及した最初の例である。

② 小泉首相はこれに先立つ2002年7月5日の第5回顧問会議での

挨拶でも「全国どの町に住む人にも法律サービスを活用できる社会を実現する」と述べていた⁴⁷⁾。

この発言も司法アクセス検討会がはじめて司法の利用相談窓口、情報提供窓口について意見交換をした2002年11月28日（第11回検討会）の遙か以前のことである。

- ③ 検討会で出されていた「リーガルサービスセンター」の用語についていえば、2003年7月30日の第12回顧問会議は小泉首相も出席して開かれたが、その席上前記の「司法ネットのイメージ（案）」が提出されており、司法アクセス検討会の高橋座長が同月23日の第17回検討会での検討にもとづいて運営主体として「リーガルサービスセンター」というものが必要ではないかと考えていると述べた⁴⁸⁾。

これに対して顧問の大宅映子が「リーガルサービスセンター」という名称に異を唱え「リーガルという言葉がそれほど普通の人たちにこなれているとは私は思わないんです」と言うと、小泉首相がこれを引き取って「リーガルは全然わからない。リーガル天才・秀才というのはいたね」と述べ、また「国民にわかるようにしなければだめだよ。リーガルサービスセンターだとわからないよ」とも述べた⁴⁹⁾。

これ以後、運営主体としての「リーガルサービスセンター」の名称はどの検討会でも議論されることがないままに姿を消した。

そして、最終取りまとめとしての前出「司法ネットについて（概要）」では「司法ネットの中核となる運営主体を新たに設ける」となっていた。

- ④ このように見てくると司法ネットの制度づくりの方向性を示して行ったのは実は検討会ではない、と考えられる。

検討会よりも先行して顧問会議に場を借りて、首相が制度のイメ

ージを明らかにし、そしてこの発言は小泉首相が自ら考えたこととは考えられないから（「リーガル天才・秀才」のアドリブは別として）、全体としては官僚の作った仕切りに乗ったものとみられるのである。そして検討会も、これに誘導されつつ設定されたルールの上を走っており、これについて検討会としての独創性を発揮してはいないと見るのが正しいと憶測されるのである。

(3) 司法ネット検討会は第16回検討会（2003年6月20日）に「司法ネット（仮称）検討資料」の配布を受ける。司法アクセス検討会はここではじめて「司法ネット」という言葉に出会うのであるが、そこには司法ネットの取り組むべき課題として、前記のとおり1. アクセス・ポイント（①情報提供②相談受付）、2. 民事法律扶助、3. 司法過疎政策、が挙げられている。

前記小泉首相の「司法ネットの整備」発言は「情報提供や総合的な法律サービスを提供することにより」と言っており、厳密にはその段階では情報提供と法律相談受付を念頭に置いている、と考えられる。上記検討資料では、これに「民事法律扶助」と「司法過疎対策」を加える、というところまで拡がったわけである。

(4) 司法アクセス検討会の最終回第22回検討会（2003年12月25日）に提出された「司法ネットについて（概要）」に至って、上記の検討資料の項目に加えて「公的刑事弁護」と「犯罪被害者支援」の2項目が加わる。のちの司法支援センターの業務内容がここに完成するのである。

公的弁護制度検討会は第9回検討会（2003年5月23日）提出の「公的弁護制度について2」までは「業務内容 運営主体は公的弁護以外の業務を取扱うものとするか」となっており、公的弁護に関する業務が司法ネットの中に位置づけられることになるのかどうか不分明のままであった。同検討会の最終回第13回検討会（同年12月24日）に提出の「公的弁護制度について」において「業務内容 司法ネットの中核となる運営主体の業

務の一環として公的弁護に関する業務を位置づける」として、同検討会でははじめて「司法ネット」が登場し、その司法ネットの中に公的弁護が加わることとなった。

(5) 民事法律扶助を中心とする司法ネットに公的弁護制度が一体として組み込まれる、という結末は、両検討会の討議状況を追っていく限り唐突というほかないが、それにはつぎの事情が作用しているものと認められる。

- ① 自民党司法制度調査会は1997年11月11日の「司法制度改革の基本的な方針——透明なルールと自己責任の社会に向けて」以来、政府与党の立場から司法制度改革を方向づけようとする発言を行ってきたが、2000年5月18日の意見書「21世紀の司法の確かな一歩」さらに2001年5月10日の意見書「21世紀の司法の確かなビジョン」で民事・刑事を包括する総合的法律扶助制度構築を必要とし、これを認可法人に担わせるべきであるとしていた。
- ② 最高裁はかなり早くから公的弁護制度と民事法律扶助との一体的運営を視野に入れていたと思われ、2003年2月28日の意見書でも「今後民事法律扶助制度と（公的弁護制度と）の連携を視野に入れた総合的な法支援制度として発展させるべきである」⁵⁰⁾としていた。
- ③ 法務省は、被疑者・被告人の公的弁護を民事法律扶助と切り離して制度運用をすることを考えていたものと思われ、前記のとおり法律扶助法制定の際にも刑事の問題を見送って「民事」法律扶助法とした、という経緯があった。前記小泉発言のあと「（司法ネット構想は）総合的な法律サービスの提供という点で公的弁護制度にも関連する」⁵¹⁾として司法ネットの中に一体化を図ることとなるのである。
- ④ 日弁連は早くから民事・刑事をふくめた法律扶助の制度的一体化の実現を求め、審議会の遙か前から「当面は民事法律扶助事業とし

て立法化するとともに、将来は刑事被疑者弁護援助、少年保護事件付添扶助などを事業対象とする総合的法律扶助制度を実現することが必要です⁵²⁾と述べていたから、司法ネット構想には当然賛同していたものとみられる。しかし検討会に先んじて政府が小泉首相発言などでこの構想を打ち上げ、新聞にも報道された⁵³⁾ところから政治主導ではないかとの懸念も指摘された。そこで改めて2003年2月21日日弁連理事会はリーガルサービスセンターについての当面の基本方針を採択し、これに向けての積極的な取り組み方向を確認したのである⁵⁴⁾。

3) 運営主体の性格づけ

(1) 運営主体をめぐることは、最高裁、法務省、日弁連の法曹三者の間に意見の違いがあり、それは典型的には第7回公的弁護制度検討会(2003年2月28日)に提出された前記各意見書にあらわれている。

最高裁は、運営主体は公正中立な機関でなくてはならないとし、弁護人の選任・解任は裁判所が行うが、それ以外の運営に関する事務は運営主体が担う、という審議会意見書の趣旨を援用した⁵⁵⁾。

法務省は、一般弁護士に対する報酬支払の部分は現行同様裁判所が担い、常勤弁護士と契約弁護士についてのみ運営主体に委ねる、という併立論を唱えた⁵⁶⁾。

日弁連は被疑者・被告人段階の一貫運営とするが、運営主体を裁判所自体でなく、①裁判所に付設する独立機関とするか、②独立行政委員会とすることを求めた。また、それらが困難である場合には③裁判所、④独立行政法人(ないしは法律扶助協会)をも検討対象とする、とした⁵⁷⁾。

(2) これらの提案の中には、法曹三者のそれぞれの思惑がこめられている。

最高裁には運営主体を自ら担う考えは当初からなかった。被疑者段階す

なわち捜査段階について裁判所は何も知らないし、関与すべきでもない、という表向きの理由のほかに、予想される膨大な事務量に割ける人員の手当てがつかないということもあった。じじつ被告人国選の運用も、多くのところで実際の事務の大半は弁護士会に依存していたのである。

法務省は本来は最高裁が担うのが相当と考えており、部分的にでも、すなわち現在の被告人国選の部分だけでも担当できないかとしていたが、最終的には法務省自身で引き受けることもやむを得ない、と考えており、その場合には、登記事務集約後の全国の地方法務局・支局・出張所を受け皿にすることも視野に入れていた。

(3) 日弁連は法務省が運営主体となるという事態はなんとしても避けたいと考えていた。それは①行政機関が管理する司法サービス、という矛盾した事態を避けたい、ということのほか ②司法サービスに参加する弁護士が法務省の指揮・命令下に行動するのは好ましくないこと、さらに③法務省は人的にも検察庁と一体に運営されているところ、検察官は弁護活動において弁護人と対立・敵対する関係にあるから、法務省が運営主体となることによって弁護活動も制約を受けることになり兼ねない、というにあった。

そこで日弁連は第一義的には日弁連自身が法律扶助協会の組織を運営の窓口としつつ担うのが相当と考えていたが、その実現の可能性がないところから①裁判所に検察審査会のような独立の機関を付設する、あるいは②公正取引委員会や海難審判所のような行政組織法上の独立行政委員会とする、という案を考えた。

しかし、運営主体は検察審査会のように司法的な機能を果すのではなく、行政的あるいは業務運営的機能をはたすので独立機関とするのは不相当という批判などから、①、②の実現が困難とすればやはり③裁判所を適当とし、最後の選択としてのみ④独立行政法人を考えた。法人には必ず監督官庁がある（日弁連は例外的存在である）ので、行政官庁の監督を受ける業

務主体という存在を避けたかったのである。

(4) 法曹三者間のこのような意向については運営主体問題が浮上する相当以前から法曹三者間では非公式に打診し合っていたが、公的弁護制度検討会で運営主体問題を取り上げる機会に明確な形で問題の所在を示すこととなったのである。

その後、法務省は最高裁の態度が強固なところから最高裁と運営主体との併立の構想を諦め、運営主体に一元化することを表明するに至った。

また、日弁連は上記の①、②については法理論上の難点を克服できないところからこれを取下げ、③については法務省同様にこれを諦めることとした。すなわち前記のとおり2003年6月21日日弁連理事会で「リーガルサービスセンター構想に関する方針」を承認し、非公務員型（非特定型）の独立行政法人の形態をとることを提案することとし、第17回司法アクセス検討会（同年7月23日）で報告したのである⁵⁸⁾。

6. 総合法律支援法の制定

1) 司法アクセス検討会の最終回（第22回）が、2003年12月25日（但し、実質的には第17回同年7月22日までであることは前述のとおり）、公的弁護制度検討会の最終回（第13回）が同年12月24日であるので、その後は事務局がそれら検討会の意向をふまえて法律案を策定する作業に取り掛かることになる。

その際、運営主体の組織とその活動内容の規定が主要な課題となるので、日弁連、法律扶助協会等はこれに向けて強力な活動を展開することになった。

日弁連は運営主体としての独立行政法人の組織に概ねつぎのものを盛り込むことを目指すことを表明した⁵⁹⁾。

① 理事会を設置すること

司法支援センター制度の立法過程

- ② 理事に相当数の弁護士を任命すること
- ③ 代表者の任命や中期目標の決定に弁護士会が意見を述べること
- ④ 役員人事を法務省・検察庁の影響下に置かないものとする
- ⑤ 運営主体には弁護活動への指揮権がないものとする
- ⑥ 重要事項の決定について第三者ボードを設置すること

法律扶助協会は2003年12月15日司法制度改革推進本部へのパブリックコメントとしてつぎのとおり要望した⁶⁰⁾。

- ① アクセスポイントを増加すること
- ② 中央集権的、画一的な運営を避け、市民の需要に応じた柔軟なネットワークを整備すること
- ③ 徹底した民間組織を追求し、個々の弁護士の弁護活動、訴訟活動の自主性、独立性を保障すること
- ④ 基盤整備と財政的支援を行うこと

2) 総合法律支援法案は2004年3月2日閣議決定のうえ、159国会に提出された(同年5月26日に成立、衆議院、参議院の各法務委員会の採決の際に、いずれも附帯決議が行われた)。

(1) 同法案に盛り込まれた司法支援制度は概略つぎのとおりである

① 基本理念

総合法律支援は、民事・刑事を問わず全国で法による紛争解決に必要な情報とサービスが受けられる社会の実現を目指す

② 運営主体

名称を日本司法支援センターと呼び、独立行政法人の枠組みの中で組織する(独立行政法人通則法の規定を準用)。

③ 役員

1. 支援センターの代表者を理事長とし、法務大臣が任命する(裁判官・検察官の現職にある者または任命前2年間にその職にあつ

た者は就任できない)

2. 理事3名以内、非常勤理事1名を理事長が任命する(裁判官・検察官経験者の欠格は理事長と同じ)

理事会は設けない

3. 監事2名を法務大臣が任命する

④ 審査委員会(いわゆるボード)の設置

弁護士等の事務の特性に配慮して判断すべき事務について審議、その事項について理事長が決定するときは委員会の議決を要する。

(弁護士2、裁判官・検察官各1、有識者5、で構成)

⑤ 業務内容

国民の司法アクセスに関する民事・刑事の全事業

1. 情報提供
2. 民事法律扶助
3. 国選弁護人(被疑者・被告人)の選定・確保
4. 司法過疎対策
5. 被害者援助

⑥ 委託業務

国・地方自治体・法人の委託を受けた業務

⑦ 主たる事務所を東京に置き、必要な地域に事務所を置く

(2) 大きな論点であった運営主体に関しては、行政官庁＝法務省による国民のための司法充実、という皮肉を回避したい、という日弁連の願望にもかかわらず、既定の事実のごとく独立行政法人となった。

日弁連は旧国立大学の例を挙げて独立行政法人であっても一定の主体性を有するものを求めたが、国立大学法人に対する文部科学省の対応に照らして、大学の自治も教授会の自治も一層遠くなったような状況を見ると、国立大学並み、という願いもあまり意味のあるものではなかったかもしれない。

当然のように、司法支援センターは法務省の監督の下におかれ、理事長と監事は法務大臣の任命、支援センターの業務実績評価をする評価委員会が法務省に置かれることとなった。

(3) 民間主導型の組織形態は実現し、役・職員はすべて非公務員とされた。裁判官、検察官の現・元職の役員就任は禁じられた（発足後初の理事は4人中2人が弁護士から任命された）。

しかし、理事会の設置は実現しなかった。つまり、業務執行における合議制は排され、理事長にのみに権限が集中することとなった。

(4) 国民の司法アクセスのために必要性が論じられていた業務は事実上、すべて支援センターに集中することとなった。

- ① 市民に対する紛争解決に有用な情報提供を充実・強化すべきこととなった（いわゆる1号業務）。

これまで弁護士会、裁判所、地方自治体、警察などで縦割りに行われて来たものについてネットワークが可能となった。

- ② 法律扶助協会が行って来た民事法律扶助業務を引き継ぐこととなった（2号業務）。

これにより民事法律扶助法は廃止され、法律扶助協会は解散することとなった。民事法律扶助法が民事法律扶助について国の努力義務（同法3条）にとどめ、事業費についての国庫補助金という位置づけであったのに対し、総合法律支援法はこれを国の責務（同法8条）とし、事業費のほか管理運営費についても国が全額負担することとなった⁶¹⁾。

- ③ 新たに制度化された被疑者国選をふくめ、従来からの被告人国選についても、国選弁護人の選任・解任命令をのぞいて、国選弁護人の推薦、確保、報酬計算・支払などの事務はすべて裁判所から支援センターに移ることとなった（3号事務）。

従来、弁護士会が運営する当番弁護士制度に頼るしかなかった被

疑者弁護に国選弁護が導入されこれを支援センターが担うことになった意義は大きい、この制度の対象が法定合議事件（2009年から必要的弁護事件）に限られること、当然ながら私選対応はしないこと、などから、弁護士会の当番弁護士制度は平行して存続することとなる。

- ④ 弁護士過疎・偏在地域で弁護士に有償で法律事務を取扱わせることができるものとした（4号業務）。

従来弁護士会がひまわり公設事務所の設立に努力して来た地域で、ひまわり公設と併行してゼロ・ワン地域解消をめざすこととなる。

- ① 犯罪被害者の援助（5号業務）

法律扶助協会が独自の事業として展開していたものを取り入れる形で、制度設計の最後の段階で業務化された。

(5) 以上の本来業務のほか、国や地方自治体等から委託を受けて業務を行うことができる余地を残した。

これは、現実には法律扶助協会が自主事業として実施して来たつぎの事業を支援センターで取扱うことができるようにしようとしたものである。

- 1 刑事被疑者弁護援助事業
- 2 少年保護事件付添援助事業
- 3 犯罪被害者法律援助事業
- 4 難民認定に関する法律援助事業
- 5 外国人に対する法律援助事業
- 6 子どもに対する法律援助事業
- 7 精神障害者に対する法律援助事業
- 8 心神喪失者等医療観察法法律援助事業
- 9 高齢者、障害者及びホームレスに対する法律援助事業

のちに、法律扶助協会の解散に伴い、これらの事業が日弁連に移管され、これを支援センター発足1年後の2007年10月1日から日弁連が支援セン

ターに委託する旨の契約が成立したのである。

7. むすび

本稿は、新しい司法支援制度成立の過程について、司法制度改革審議会での論議と司法制度改革推進本部のもとに設けられた二つの検討会（司法アクセスおよび公的弁護制度検討会）における制度設計論議を中心に、その経過を辿った。そして司法支援の制度枠組みが形づくられ、総合法律支援法案として取りまとめられる過程に焦点をあてて検討してきた。

本来であれば、さらに国会審議の段階での与・野党あるいは関係諸機関・団体間での攻防と法案成立後 2006 年 10 月 2 日の業務開始に至るまでの態勢づくりの状況を取上げて検討することが重要である。とくに司法支援制度実現の態勢作りについては、その後直ちに内閣に司法制度改革推進室、法務省に総合法律支援準備室が設置されており（いわゆるポスト推本）、日弁連にも日本司法支援センター推進本部が設けられ、同本部は 2005 年 5 月 6 日「支援センターの制度設計に関する基本的方針」を発表して取り組みをはじめているからである。しかし、法案作成以後の動きについてはの分析、検討は、他日を期することとしたい。

そこで、司法支援センターの業務開始後 10 ヶ月の動きを法テラス多摩法律事務所のスタッフ弁護士として間近に見た印象と知見にもとづく支援センターの評価を、その構造と機能とに分けていくつか述べて、本稿の結びとする。

まず、司法支援センターの制度・構造についてどのように評価できるであろうか。

第一に、執行体制が完全民間主導型となったことは評価に価すると考える。理事の半数を弁護士が占めたほか理事相当の本部長と事務局長が弁護

士、事務局次長3人中1人が弁護士（他は法務省1、法律扶助協会1）、となった。

合議制（理事会制）は取り入れられなかったとはいえ、現実には執行部会で決定していくしくみとなったことなどで、一定程度民主的な運営が図られる体制となったとみることができる。

第二に、監督官庁としての法務省による直接の権限行使は、発足前の一部役員人事以外には認められないが、法務省から本部に出向した現職検事らが実力官僚として本部機構の要衝を占めた。事務局次長、財務会計課長、情報提供課長、事業企画本部員等、である。そこに持ち込まれた行政官庁流の運営管理が当初の間支援センターの運営を官僚支配のように映じさせるものとなったことは否定しがたい。

民間主導型の独立行政法人という性格が現場においては生かされず、日弁連が懸念していた「法務省による法テラス」という図式が現実化し兼ねない事態であった。

しかし、2007年4月12日部内に提示された「日本司法支援センターの現状と課題」⁶²⁾によって問題点が的確に指摘され、その是正が図られることとなったのは、民主的な気風が存在している証しとして歓迎すべきことであろう。

第三に、スタッフ弁護士についていえば、民事・刑事の弁護活動への法務・検察や法テラス本部その他法テラスの組織からの支配介入や、スタッフ弁護士がこれに配慮した動きをするようなことは、存在しない。それは当然のことである。

しかし、たとえば弁護士活動に伴う費用支出について法テラス本部や地方事務所から細かいチェックが行われるようなことはある。これまで問題になったのは、記録謄写料、接見のためのタクシー代、交通経路、運送料、通訳人の交通費、などである。弁護士活動のためのタクシー代支出に利用の理由記載を求める、というのもあった。多くは改善されているが、これ

らは財務省等への配慮を理由とされていた。余りに口うるさく、煩雑になって「それではやめておこうか」ということになる、その面から弁護士の活動を害することにつながり兼ねない。

第四に、これらのことから改めて思うのは、運営主体の論議のときに、「独立行政委員会」の方式への追究を諦めるのが少し早過ぎなかったか、ということである。理論的に越えられない難問があれば格別、行政改革の進行中での新規機関創設の困難など決定的な阻害要因とは考えられない。独立行政委員会であれば予算の制約がなくなるとか、官僚的な仕切りがなくなる、などという空想をしているわけではないが、公正取引委員会（独禁法 28 条）、会計検査院（会計検査院法 1 条）、海難審判所（海難審判法 11 条）のような「独立」の法律規定は、ときに権力に抗してでも国民の権利擁護にあたる司法支援センターに似つかわしかったのではなかろうか。

五番目として、法テラスの地方組織は全国に 50 の地方事務所、11 の支部、6 個の出張所が設置され、司法ネットを地域にひろげる拠点ができたとすることができる。そして、地方事務所の所長は現在はずべて弁護士から任命されているので、民間主導はその点でもいまのところ貫徹されているといえるであろう。

しかし、これら地方事務所と各地の弁護士会の間はギクシャクしているところが少なくない。弁護士会の側からすれば、①法テラスが他人の領域に割り込んで来た、②法テラスの業務が地域の弁護士の職域を侵す、③そもそも法テラスに反対（あるいは、そもそも司法制度改革に反対）、などのどれかあるいはそれらの錯綜した理由があり、それらいずれも誤解にもとづくものとは思いますが、容易にそれらが解消することはないであろう。とりわけ、こと弁護士の業務にかかわることになると、弁護士会の偏狭なセクショナリズムが幅を利かせて来るのは遺憾なことである。

次に司法支援センターの機能の面ではどのように評価できるであろうか。

第一に、支援センターの発足後、法律扶助協会の時代に比べて法律相談

は52%増、民事法律扶助件数は15%増となった⁶³⁾。法テラスの相談登録弁護士も法律扶助協会における6426名から7772名となって21%増である⁶⁴⁾。

しかし、扶助基準の運用は厳格で、法律扶助協会の時期に比べて明らかにフレキシビリティに欠けている。資力基準についてはもちろんのこと、「勝訴の見込」という要件についても、たとえば不法行為の加害者には援助決定をしない、などということが公然と言われる。加害者であっても過大請求に対応する利益はあるはずで、そのようなことを言っていたら行政訴訟、国賠訴訟、政策形成訴訟、などといったものはすべてできなくなるであろう。訴訟援助がすべて立替方式で、給付制度がないことも問題である。これも財務省や会計検査つまり予算額へのはね返りや、低所得者への保護拡大に対する政治的風当たりへの配慮がある、というが、司法ネットを厚く大きくしようとして来た司法制度改革の理念からすると発想が逆転しているといわなければならない。

第二に、他方、国選弁護については、とくに被疑者国選弁護が現に動き出しているのを見るのはよろこばしい。被疑者の勾留のその日に国選弁護人が選任されるのを目の辺りにすると、これが長い間の夢だったのだ、という思いがする。国選弁護の弁護士料や実費（交通費、記録騰写料など）がこれまでの、裁判所による算定・支払の場合より低く抑えられている、というのが当面の課題である。これは上記の第一点と同根の問題である。

これとの関連で第三に、国選弁護の担い手を（民事法律扶助も同じである）常勤弁護士（スタッフ弁護士）と契約弁護士に限定したのが正しかったか、という思いがある。

公的弁護制度検討会で常勤弁護士、契約弁護士、一般弁護士、の位置づけについて、常勤弁護士が中核であるとするA案と一般弁護士が中核で契約弁護士、常勤弁護士が補完であるとするB案が拮抗したことはさきに紹介したところであるが、これがいずれとも取りまとめられないまま常

勤弁護士と契約弁護士だけを司法支援の担い手として一般弁護士を排除した形での制度化が行われた。

しかし、現実はそのように一本調子には進まないもので、法テラスと契約関係のない弁護士が当番弁護士から国選弁護人受任に至るようなときは、その1件に限り法テラスと契約を結ぶという便法でしのいでいる。そのようなことなら、契約をしなければダメ、つまり一般弁護士には担わせないという仕切りがどれほどの合理性があったのか考えてみる必要がある。この垣根がなければ国選弁護は今よりもっと活性化するかもしれないと思うからである。

最後に、以上のようなさまざまな問題を抱えながらも、法テラスはいまだこの現場でも燃えている、というのが私の率直な印象である。法の光を社会の隅々にまで届かせるためにどうしたらいいか、試行錯誤しながらその理念をでき得る限り現実のものにしようと努めている。

勾留質問の日に国選弁護人が選任されて接見にあらわれるということが現実のものになったことを述べたが、そのほか高齢者・障害者や遠隔の人のために弁護士がその地域や場合によっては自宅まで訪問して相談に乗るシステム、弁護士過疎地・偏在地に法律事務所を開設して地域の司法アクセス障害を解消する4号事務所の開設、など司法にはかつてない新しい光景が広がりはじめているとあってよい。法テラスが司法を市民に近づける努力をし、かつ、それが日々現実のものになり、充実したものになろうとしていっていることを私は期待をこめて実感しているのである。

註

- 1) 亀井時子「民事法律扶助と日本司法支援センター」(ジュリスト 2006年2月1日号 39頁)

- 2) 日本弁護士連合会「司法を変える ― 司法改革ビジョン」(1999年4月)による
- 3) 阿部圭太「法律扶助制度の充実と司法アクセス」(ジュリスト 2004年2月15日号)によると、2002年の民事扶助国庫負担金(わが国では33億0345万円)に対し、イギリスは1,626億円、アメリカは533億円である
- 4) 第6回審議会議事録
- 5) 1999年11月24日司法制度改革審議会会長談話
- 6) 1999年12月21日論点整理に関する会長試案「司法制度改革に向けて ― 論点整理 ―」
- 7) 第20回審議会議事録
- 8) 2000年10月1日民事法律扶助法(平成12年法律第55号)として施行
- 9) 司法制度改革審議会意見書 30頁
- 10) 前註6)
- 11) 水原委員は法務省推薦の委員で元名古屋高等検察庁検事長
- 12) 国民の期待に応える刑事司法(審議用レジュメ)
- 13) 「国民の期待に応える刑事司法の在り方に関するレポート(レジュメ)」高木委員は連合副会長
- 14) 「国民の期待に応える刑事司法の在り方について(骨子)」山本委員は東電副社長
- 15) 第25回審議会議事録
- 16) 法務省「国民の期待に応える刑事司法の在り方について」
- 17) 日弁連「国民の期待に応える刑事司法に関する意見」
- 18) 最高裁「国民の期待に応える刑事司法の在り方に関する裁判所の意見」
- 19) 「国民の期待に応える刑事司法(審議用レジュメ改訂版)」
- 20) 第27回審議会議事録
- 21) 司法制度改革審議会中間報告(案)
- 22) 第55回審議会議事録
- 23) 司法制度改革審議会意見書 46頁
- 24) 司法アクセス検討会(第12回)議事録 高橋座長の発言
- 25) 司法ネット(仮称)に関する有識者懇談会参加者 片山善博(鳥取県知事)

司法支援センター制度の立法過程

松本三加（弁護士 前紋別ひまわり基金公設事務所弁護士）

鈴木晴男（司法書士 山形司法書士会員 天童市で開業）

高峰 武（熊本日々新聞編集局次長）

他に内閣司法制度改革推進本部顧問 5 名、副本部長（森山法務大臣）事務局長ほか出席

- 26) 2003 年 6 月 21 日日弁連理事会承認
- 27) 2002 年 12 月 25 日「司法ネットについて（概要）」
- 28) 司法アクセス検討会（22 回）議事録
- 29) 平成 15 年 2 月 28 日「公的弁護制度に対する日弁連意見」
- 30) 同日付法務省刑事局「公的弁護制度検討会における当面の論点に関する意見」
- 31) 同日付最高裁判所事務総局「公的弁護制度について」
- 32) 前註 29) 1 頁
- 33) 前註 30) 1 頁
- 34) 前註 31) 4 頁
- 35) 公的弁護検討会（第 9 回）議事録
- 36) 前註 29) 3 頁
- 37) 前註 30) 5 頁
- 38) 前註 31) 4 頁
- 39) 「公的弁護制度について」(2) 1 頁
- 40) 公的弁護制度検討会（第 10 回）議事録
- 41) 浦 功「被疑者に請求権を与える事件の範囲についての段階的実施案」
- 42) 公的弁護制度検討会（12 回）議事録
- 43) 「公的弁護制度について」3 頁
- 44) 公的弁護制度検討会（第 13 回）議事録
- 45) 平成 15 年 12 月 25 日付「司法ネットについて（概要）」
- 46) 第 9 回顧問会議議事録
- 47) 第 5 回顧問会議議事録
- 48) 第 12 回顧問会議議事録
- 49) 第 12 回顧問会議議事録
- 50) 前註 31)

- 51) 前註 30)
- 52) 1998年11月日弁連「司法改革ビジョン——市民に身近で信頼される司法を目指して」
- 53) 朝日新聞朝刊(2002年11月4日)など
- 54) 2003年2月21日 日弁連理事会承認「リーガルサービスセンターについての基本方針」
- 55) 前註 29)
- 56) 前註 30)
- 57) 前註 31)
- 58) 前掲第17回司法アクセス検討会議事録
- 59) 2003年6月21日 日弁連「リーガルサービスセンター(仮称)構想に関する方針」
- 60) 法律扶助協会「リーガルサービスセンター(仮称)構想に関する要望書」
- 61) 藤井範弘「司法ネットにおける法律扶助の展望」(法律のひろば2004年6月号32頁)はこれを「民事法律扶助事業の質的転換を意味する」と位置づけている
- 62) 法テラス本部業務推進特別本部「日本司法支援センターの現状と課題」
- 63) 業務概況報告「法テラス」第2号4頁
- 64) 日弁連司法支援センター推進本部「司法支援センターだより」215号(2007年8月10日号)

追記

司法支援センターの立法過程については、すでに打越さく良「総合法律支援法の成立に至る経過と今後の課題」(日弁連司法改革調査室「司法改革調査室報」第5号156頁)、木下信行「公的弁護制度の到達点」(同号120頁)があり、いずれも詳細なデータを提供し、鋭い分析を行ったすぐれた論稿である。

具体的に注記することは省略したが、しばしば参照させていただいたことを記しておく。