

# 高齢消費者被害の発見とその救済(1)

草 地 未 紀

- I はじめに
- II 司法アクセス障害と高齢者
- III 司法制度改革の内容と期待(以上, 本号)
- IV 地域包括ケアへの期待
- V 今後の調査研究について
- VI おわりに

## I はじめに

2005年5月、高齢者を狙った悪質リフォーム被害の悲惨さを伝える報道がなされ、社会を揺るがせた。この事件は、こんにやくゼリー事件やギョーザ事件などと同様、消費者被害救済に関する行政への不満を高め、2009年9月に発足した消費者庁創設の契機のひとつになったと思われる。

これまで、草地(2000)(257)頁などでも指摘してきたように、消費者問題については、どれほど多くの法や制度を用意したからといって、それを実効的に運用する方法を考え、その方法を広報や消費者教育などによって広め、利用を促進していなければ、宝の持ち腐れとなってしまう。消費者契約法で団体訴訟制度が創設されたり、特定商取引法が毎年のように大きく改正されたりしても、利用する側の消費者にその情報が与えられ、誰でも容易に利用することができなければ、悪質商法をなくすことはできないし、消費者被害を減らすこともできない。

ここ数年は、司法制度改革の名のもとに、いわゆるADR基本法が整備されたり、日本司法支援センター(法テラス)が開設されたり、また、消費者庁を創設する議論が高まったりと、従来の「縦割り型消費者行政」が改められ、各種の相談窓口や紛争解決手続も身近なものとなりつつあり、消費者被害救済は大きく前進するのではないかと期待されてきた。さらには消費者が何か問題を抱え

たときに、これまでよりずっと容易に、自己の抱える問題に適した機関にアクセスできるようになるであろうと考えられた。

しかし、悪質リフォーム被害の拡大や、その他高齢者を狙った悪質商法の報道に触れるにつれ、それは楽観的にすぎる考えであったようである。確かに窓口は広がったし、各種の消費者問題に対応できる法整備もなされてきている。広報もおこなわれ、また、小学校からの法教育の必要性も議論され、指導要領にも組み込まれた。それでもなお、高齢者は取り残されている。特に、外部との接触機会の少ない独居高齢者や、日中、ひとりきりになる高齢者で、認知症を患う高齢者は、自宅にやってきたセールスマンのセールストークに騙され、高額な契約を次々と締結させられ、ローンを組まされる。それでも、自己が被害者であるという意識も薄い。なにより、そのような高齢者は、外部との接触が断たれているために、被害を訴えることも救済を求めることもできないから、どれほど多くの窓口や法制度が整備されても、そこまでアクセスできない。そのため、悪質なセールスマンは、さらに高齢者を狙っていくであろう。あとは悪循環が続くのみである。

そこでまず、多くの高齢者が置かれている状況を把握したうえで、高齢者が抱えている法的な問題、とりわけ消費者被害に関する問題をいかにして発見し、救済していくかということを検討しなければならない。たとえ消費生活センターの業務がすでに社会に認められるほどに充実したものであっても、法テラスという新しい窓口が作られたとしても、それらの機関は、高齢者の自宅を訪問して、「何か困りごとはありませんか?」と尋ねてはくれないからである。

本稿は、「高齢消費者被害のための公私協働型リーガル・ネットワークの研究」を開始するにあたって<sup>1</sup>、上述のような筆者がぶつかった最初の問題点を整理するとともに、公私協働型リーガル・ネットワークの出発点となりうる高齢者とのかわり、高齢者に関する問題の発見についての試論を示すものである。

---

<sup>1</sup> 2009年度科学研究費補助金基盤研究(B)の研究課題である。共同研究者は、守屋明(関西学院大学)、仁木恒夫(大阪大学)、一葉幸(琉球大学)である。

## II 司法アクセス障害と高齢者

### (1) 司法アクセス障害について

日本人にとって、裁判をはじめとする司法制度が敷居の高いものであり、利用が敬遠されがちであるとか、そもそも日本人は訴訟嫌いであるということは、古くから論じられてきた<sup>2</sup>ところであるが、「司法アクセス」という言葉を用いて、活発に議論されるようになってきたのは21世紀に入ったあたりからであろう。政府の司法制度改革推進本部内に設けられた司法アクセス検討会が議論を始めたのも、2002年1月からである<sup>3</sup>。

市民の司法アクセスを妨げている要因とは、どのようなものであろうか。

第一に、心理的な問題が挙げられよう。「裁判」は一般市民にとっては敷居が高く、また、「裁判沙汰」という言葉もあるように、市民は裁判を利用することに悪いイメージを抱いている。

第二に、特に民事裁判は、解決までに長い時間がかかるということである。同時に、高額のコストもかかり、「それほど時間もお金もかかるなら諦めよう」と泣き寝入りしている被害者も相当多いと考えられる。

第三に、法律や相談窓口、救済機関などに関する法的な情報が十分に提供されていないことである。市民が何か紛争を抱えたとき、まずそれが法律問題か否かの判断がつかない場合もあるし、ひとくちに法律問題といってもさまざまあるために、それをどこへ相談してよいかわからない場合もある。さらには、勇気を出してどこかの窓口を訪れたとしても、「その問題はウチでは扱っていない」として門前払いされたり、他の機関へたらい回しにされたりということがあつたら、もはやその紛争を解決する気力を奪われることになってしまう。被害者を救済するための法律や窓口をいくら作ったところで、市民に正しい情報が十分に提供されなければ、せっかくの機能を活かすことはできない。

また、次に述べる弁護士へのアクセスと同様、裁判所や紛争解決のための窓口は、県庁所在地や、人口の多い都市部にしかなく、山間部や過疎地といわれ

<sup>2</sup> このことは、法テラスの認知度や利用状況などについて検討する池田(2009)17頁でも触れられている。

<sup>3</sup> 司法アクセス検討会の議事録や配布資料は<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/02access.html>で閲覧できる。

るところにはあまり設置されていないために、身近なところでの相談ができないという問題もあろう。そのため、そういった場所に住む人々は、深刻な紛争を抱えていたとしても、わざわざ費用をかけて都市部へ出かけてまで解決しようせず、泣き寝入りせざるをえなくなってしまう。

第四に、弁護士へのアクセスが容易でないことである。まずは司法過疎<sup>4</sup>といわれるもので、これは都市部に弁護士が集中し、それ以外の土地には弁護士がほとんどいないということである。いわゆるゼロワン地域<sup>5</sup>も存在する。また、都市部に居住している市民にとっても、弁護士は紹介がなければ会ってくれないとか、弁護士費用が高くて容易に利用できないといった認識があり、なかなか利用しにくいと思われる。費用に関しては、さきほど第二の要因で裁判にも高額のコストがかかると指摘したが、司法による救済を本当に必要としている市民の多くは、たとえば消費者金融からの借入れがふくらんで多重債務に陥っているなど、金銭的に問題を抱えている場合が多いと考えられ、そのような市民は、裁判費用や弁護士費用を払えないとの理由で救済を求めることを諦めてしまうであろう。

市民の司法アクセスを妨げる要因としては、以上のようなものがこれまでもさかんに論じられてきたところではあるが、これは「一般的な」市民を想定したものであって、「高齢者」たる市民の場合には、さらなる要因があると考えられる。それらについて、次で検討する。

## (2) 高齢者の司法アクセス

上述の高齢者を狙った悪質リフォーム事件は、次のようなものであった<sup>6</sup>。被害者は、80歳と78歳の認知症の姉妹であり、二人きりの生活を送っていた。被害者が締結したリフォーム契約は、築40年、床面積10坪足らずの自宅について、2002年からの3年間に、19業者との間で締結された約5,000万円にのぼるものであった。そのうち、約4,300万円は姉妹の老後のための貯蓄をすべて出

<sup>4</sup> 「いわゆる司法過疎地域を中心にヤミ金融の被害や消費者被害が集中している」といった問題が生じている」との指摘もある(菊池2004: 3頁)。

<sup>5</sup> ゼロワン地域とは、地方裁判所支部の管轄区域のうち、弁護士が全くいないか、1人しかいない地域のことをいう。

<sup>6</sup> 宇都宮(2005)、竹村(2006)、五十嵐(2006b)、大村(2008)を参照。

させ、現金による支払いがなされていた。しかし、被害発覚後におこなわれた一級建築士による調査によると、実際に確認できた工事は376万円分で、そのうちリフォームとして有効と判断された工事は、198万円分であった。

実際に相談処理をおこなった消費生活相談員によれば(竹村2006:139頁)、「契約書のないもの、領収書のみのも、倒産した業者の領収書、新聞チラシ広告の裏面に書かれたメモ書き領収書等もあり」、また、ある業者は「僅か三ヶ月で二六〇〇万円もの工事契約をさせ現金で支払っていたにも拘らず、業者の手元には契約書の控えは一切保管されておらず杜撰な経営状況」であった。さらに「調査結果では工事は殆どが不要工事、例えば床下換気扇も三台が適正のところ、契約上は二、三〇台も取り付けられていることになっているにもかかわらず数台しか確認できず……部品や工事代金も市販価格より一〇倍もの高価格で」あった。

非常に悪質な商法であり、消費者契約法の不実告知に該当する点もあろうし(消契4条1項1号)、特定商取引法上の訪問販売における書面交付義務違反(特商4条)<sup>7</sup>などにも該当しうるのである。解決策は種々あると思われるが、「本来なら消費者契約法の実態の不告知、不利益事実の不告知による契約であることは明白」であったが、認知症である「本人からの聞き取りが出来ないため、法定書面不備、過量販売、不要工事で業者と交渉せざるをえ」なかつたということには、強い衝撃を受けた。

消費者契約法の契約締結過程に関する規定については、草地(2002)において、さまざまな問題点を挙げながらも、運用次第で実効性を確保できるとの期待をしてきたが、そこで指摘した問題点は、もっぱら消契4条4項の「重要事項」に関することや、消費者の証明責任に関することであった。要するに、虚偽を告げられたことや、「帰ってくれ」と言ったのに帰ってくれなかった、ということを実証することは消費者には困難である、との認識はあったが、虚偽を告げられたかどうか、消費者自身がセールスマンに「帰ってくれ」と言ったかどうか

<sup>7</sup> ただし、2009年11月30日まで、特定商取引法における規制がなされる訪問販売は、政令に定められた「指定商品」、「指定権利」、「指定役務」のみであったため、本件で契約されていたリフォームのすべてがこれらで解決できるものであるとは限らない。2009年12月1日から施行された改正法においては、「指定商品」と「指定役務」について「指定」が取れ、より適用範囲が広がることとなった。

も、さらには契約を締結したかどうかもわからない認知症の高齢者には「本人からの聞き取り」すらできずに、消費者契約法を適用する余地がないということについては、まったく認識していなかった。

このことに気付かされてから、高齢者の消費者被害を発見することと、高齢者の司法アクセスをどのようにするかということを考えるに至った。

木村(2005)15頁では、高齢者の悪質リフォーム事件を担当する弁護士の立場から、悪質な手口と、高齢者の被害の特徴がまとめられている。すなわち、①被害に遭う高齢者は年金生活者や、独居で孤独な生活をしていること、②かつての豊田商事事件<sup>8</sup>と同様、「セールスマンの服装や言葉使い」、「老人を大切にできる態度」を信用することによって、他人から注意されても次々と契約をしてしまうこと、③築年数が相当経過している古い木造住宅に住んでいることが多く、「どこか修理の必要性はあるため、点検商法<sup>9</sup>になじみ易い」こと、④「このまま放っておくと大変なことになる、大変な被害が出る」とセールスマンに脅され、不安になって契約してしまうこと、⑤「工事価格の相当性・商品知識・工事方法などについての知識がない」ことから、高額な契約についてもセールスマンに言われるままに契約してしまうこと、⑥「騙されているのが分かっても断ると帰ってくれないので根負けして契約してしまう」こと、⑦判断能力が衰えている高齢者の「懐具合につけ込んで、徐々に高額な金額の契約をさせる」ことなどである。⑥に関連していえば、そもそも、判断能力が衰えているために、「騙されている」ということを認識していない、または被害に遭ったという意識の薄い高齢者もいよう(飯田2005:17頁、竹村2006:139頁など)。

このような特徴をみると、独居で外部とのつながりも希薄で、誰にも相談することができず、ある程度の老後の資金を持ってはいるが、自己の財産管理についての判断能力が衰えている高齢者が、訪問販売による深刻な被害に陥りや

<sup>8</sup> 草地(2002)(183)-(184)頁において、高齢者の被害に関する判例を紹介した。

<sup>9</sup> 草地(2000)(260)頁注14でも紹介したが、点検商法自体は、目新しいものではない。悪質リフォーム詐欺商法が大々的に取り上げられたのは、2005年の事件であるが、それ以前、2002年には、国民生活センターがリフォーム被害に関する特別調査を実施している([http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20020821\\_1.pdf](http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20020821_1.pdf))。五十嵐(2006a)141-142頁は、国民生活センターがこれらの実態を把握しながら、悪質業者の手口を公開するのみで、社名を公表しなかったことは、2002年以降も増え続けるリフォーム被害について有効な効果とならなかったと、痛烈に批判している。

すいことは明白であるし、自己の力では問題を解決できなくなったとしても、誰かに救済を求めることが困難であるということは容易に想像できる。すでに述べたとおり、たとえば消費生活センターの職員や弁護士が、高齢者の自宅を一軒一軒まわって、「何か被害に遭っていませんか？」と問題を発見しに来てくれるということは不可能だからである。その結果、荒(2005)19頁でも指摘されているように、「判断能力が不十分になっているにもかかわらず、周囲の人々に気づかれぬまま地域の中で生活を続けている高齢者」に「最初に気づくのが訪問販売業者である」という現実があり、リフォーム以外にも健康食品や布団などの売買契約を次々と締結させて高齢者の老後の資金を奪い、足りない分についてはクレジット契約を締結させるなど、被害は拡大していく。最後には、多重債務に陥った高齢者の自宅が競売にかけられ、高齢者は住むところまでも失うことになるのである<sup>10</sup>。

このように、高齢者の司法アクセス障害は、特に深刻な問題である。高齢者の場合は、すでにみた一般的な司法アクセス障害といわれるものに加えて、被害に遭ったことに気づき、救済を求めようとしても外出もままならないために相談窓口に行くことができないというアクセス障害もある。さらには、認知症などによって判断能力が低下し、そもそも自分が「被害に遭っている」ということに気づかないで、どんどん被害が拡大していくという、司法アクセス以前の問題も存在する。2004年に国民生活センターがまとめた悪質リフォーム被害の相談件数は約8,500件で、そのうち3分の1の契約者が70歳以上であったとの統計がある(宇都宮2005:196頁)。2005年にこれらの被害が大々的に取り上げられてからは、相談件数自体は減少傾向にあるが、なお、判断能力が不十分な者が契約者となっている割合は大きいとの国民生活センターの報告もある<sup>11</sup>。したがって、高齢者が司法アクセスから取り残されていることや、そもそも高齢者が消費者被害に遭っていることを発見するためのシステムが必要であるこ

<sup>10</sup> 宇都宮(2005)197頁においても、同様のことが指摘されている。

<sup>11</sup> [http://www.kokusen.go.jp/soudan\\_topics/data/reform.html](http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/reform.html)参照。「判断不十分者」は高齢者に限られないが、精神障害を患っていることによって判断能力が不十分な者についても、高齢者と同様の保護が必要になる。また、「高齢者への次々販売」に関する相談件数データ[http://www.kokusen.go.jp/soudan\\_topics/data/old.html](http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/old.html)をも参照。

とを考えずに放置したのでは、真の司法アクセス改善や、消費者被害の救済は実現しないと考える。

では、どのように、高齢消費者の被害を「発見」し、それらを「救済」していけばよいのか。以下において、既存の制度をみていくことによって、それらを最大限に活用して高齢消費者被害の発見と救済を実現するための方策を検討したい。

### Ⅲ 司法制度改革の内容と期待

#### (1) 司法制度改革の経緯と概要

1999年7月、「21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議する」ことを目的として(司法制度改革審議会設置法2条1項)、司法制度改革審議会が内閣の下に設置された。審議会は全63回開催され、司法制度改革の3つの柱を実現させるための審議を重ねた結果、2001年6月12日に「司法制度改革審議会意見書—21世紀の日本を支える司法制度—」(以下、「最終意見書」という。)を公表した<sup>12</sup>。3つの柱とは、第一に、「国民の期待に応える司法制度」とするため、司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする事、第二に、「司法制度をささえる法曹の在り方」を改革し、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保すること、第三に、「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高めること、である。

第二の柱については、新しい法曹養成制度として、2004年から法科大学院が設置され、2006年からは法科大学院を修了した者を対象とする新司法試験の実施が実現している。

第三の柱については、殺人など重大な刑事事件の第一審に国民が参加して裁判官とともに有罪無罪を判断し、有罪の場合には量刑の判断をもおこなう裁判員制度が導入され、2009年5月から実施されている。

これら2つの柱については、本稿では取り扱わない<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> 全文が『ジュリスト』1208号185-242頁に記載されている。



第一の柱である「国民の期待に応える司法制度」については、国民が司法制度に期待するものは「国民が利用者として容易に司法へアクセスすることができ、多様なニーズに応じて充実・迅速かつ実効的な司法救済を得られるということ、及び公正な手続を通じて犯罪の検挙・処罰が的確かつ適正・迅速に行われることにより安全な社会生活を営むことができるということ」であると指摘する。そのうえで、「民事司法、刑事司法を通じ、21世紀において我が国の置かれる時代環境を視野に入れつつ、法の支配の理念を機軸として、こうした国民の期待に応える司法の制度基盤の整備」をすることが目指されているが、本稿では、刑事司法にかかわるものは取り扱わない。

民事司法制度の改革については、①これまで時間がかかりすぎるとの理由で敬遠されてきた民事裁判にかかる審理期間をおおむね半減させることを目標とする「民事裁判の充実・迅速化」、②医療関係や建築関係などにおいて、専門家の適切な協力を求め、審理期間をおおむね半減させることを目標とする「専門的知見を要する事件への対応強化」、③専門的知見を要する事件でも特に知的財産権関係訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とする「知的財産権関係事件への総合的な対応強化」、④急増する労働関係事件について、審理期間をおおむね半減したり、労働調停を導入したりすることなどを目標とする「労働関係事件への総合的な対応強化」、⑤人事訴訟等の家庭裁判所への一本化、調停委員や司法委員、参与員などの人材確保、簡易裁判所の管轄拡大・少額訴訟手続の上限の大幅引き上げなどを目標とする「家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実」、⑥「民事執行制度の強化」、⑦利用者の費用負担の軽減や民事法律扶助の拡充、裁判所の利便性の向上、被害救済の実効化を目標とする「裁判所へのアクセスの拡充」、⑧「ADRの拡充・活性化」、⑨「司法の行政に対するチェック機能の強化」といった項目が挙げられている。このうちの⑦が、特に司法アクセスの改善に関するものである。

そして、2003年2月6日に開催された司法制度改革推進本部顧問会議(以下、「顧問会議」という。)<sup>13</sup>の第9回会合では、司法制度改革推進本部長であった小

<sup>13</sup> 第二の柱である新しい法曹養成の制度については、弁護士人口の問題と深く関わっており、将来的な弁護士の質や量の確保は重大な論点であると考えるが、法科大学院に関する問題点はすでに多くの指摘や検討がなされている難題であるため、本稿で安易に論じることは避け、それらの論稿に譲る。

泉純一郎内閣総理大臣(当時)が、次のような発言をしている。「司法は『高嶺の花』にとどまらないで、『手を伸ばせば届く』という、だれにとってもそういう存在にならなければならないと思います。そこで、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。」と。ここで初めて「司法ネット」という言葉が用いられ、以後、「民事・刑事を問わず、国民が全国各地でも法律上のトラブルの解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるような仕組み」のことを「司法ネット」というとされた(古口2003: 4頁)。

司法ネットに関する課題としては、「相談窓口(アクセスポイント)の整備」、「民事法律扶助」、「公的刑事弁護」、「司法過疎対策」、「犯罪被害者支援」の5つが挙げられていた(古口2004: 45頁)が、本稿では「公的刑事弁護」と「犯罪被害者支援」については扱わない。以下、それ以外の項目の内容と議論の過程をみておく。

まず、「相談窓口の整備」については、すでに最終意見書においても「裁判所の利便性の向上」の項で取り上げられていた。そこでは、「現在、裁判や裁判外の紛争解決手段(ADR)など紛争解決手続に関する総合的情報をワン・ストップで取得することができる相談窓口(アクセス・ポイント)が十分に用意されていない」ため、「裁判所、弁護士会、地方公共団体、ADR機関などにおいては、現在、既に相談窓口を設置している場合には、その一層の充実に努めるべきであり、また、そのような窓口のない場合には、その早急な設置を図るべきである」とされていた。また、「ホームページ等を活用し、各窓口のネットワーク化・情報の共有を図るべきである」ことも指摘され、裁判所の相談窓口においても弁護士会の法律相談、法律扶助の仕組み、ADRなどに関する総合的な情報の提供をおこなうことや、国民が裁判所外の相談窓口に行った場合でも、裁判所の相談窓口や裁判手続に関する情報を入手できるようにすることが期待された。

次に、「民事法律扶助」についても、最終意見書において、「裁判利用者の費

<sup>14</sup> 司法制度改革推進本部顧問会議の全議事録は<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/komon/kaisai.html>を参照。

用負担の軽減」の項で取り上げられていた。そこでは、2000年に民事法律扶助法が施行されたことにより、「法律上の根拠が与えられ、また国の責務としてその適正な運営を確保し、その健全な発展を図るべきものとされた」が、「欧米諸国と比べれば、民事法律扶助事業の対象事件の範囲、対象者の範囲等は限定的であり、予算規模も小さいため、「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」と指摘されていた。

また、「司法過疎対策」についても、最終意見書において、「弁護士へのアクセス拡充」の項で取り上げられ、「弁護士過疎問題への対応の視点も含め、弁護士会の『法律相談センター』等の設置を進めるべきであり、「その際、弁護士、弁護士会の一層の自主的努力が期待されるとともに、地域への司法サービスを拡充する見地から、国又は地方公共団体において一定の財政的負担を行うことも含め、これからの制度の運営の在り方について検討すべきである」との指摘がなされていた。

その後、2002年11月29日に開催された第11回司法アクセス検討会以降、司法ネット構想の背景となる議論がおこなわれ、相談窓口の整備、民事法律扶助制度、司法過疎対策を中心に検討がなされた(菊池2004: 3頁)。

続いて、2003年4月14日に開催された第10回顧問会議において、議事概要によれば、司法ネットの整備については、「単なる判例や事例の紹介などがインターネットで閲覧できるようにするというだけでなく、基盤整備をしっかりとやらなければならない」という意見が出され、さらに裁判所や弁護士会等の蓄積管理している情報をどの程度提供できるのかということを確認し、地方自治体で行われている法律相談の現状を把握し、連携を検討する必要があるということが指摘された。

これを受けて同年6月5日、「司法ネット(仮称)に関する有識者懇談会」<sup>15</sup>が開催され、「裁判は非日常的で敷居が高い」「弁護士も敷居が高く値段も高いとの意識があって、高級寿司屋に入ると同じような怖さがある」「地方では身近に弁護士がいないのでアクセスできない」「過疎が深刻な地方には相談窓口が少

<sup>15</sup> 議事録は<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/yusiki/030605gjjiroku.html>を参照。

ない」などの現状が紹介され、司法ネットの必要性が確認された。

同年7月23日の第17回司法アクセス検討会では、日弁連から、「リーガルサービスセンター」との名称で、「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」が指摘されている。これは「司法アクセス窓口業務を行うほか、法律扶助協会が行っている各種業務を発展継承するものと位置づけ」られており、これがのちに「法テラス」の創設へつながったと思われる。そして、「窓口の設置にあたっては、利用者の利便性の確保のため、極力ワン・ストップ機能を目指して、隣接士業の各職能に応じた適切な協力関係を築くこととし、これに必要な制度・運用を整備する」ことや、「公正中立の立場を維持するためには、組織の自主性・中立性が不可欠」であることが求められた。

この内容が同年7月30日の第12回顧問会議において報告され、司法ネットの運営主体に関する基本的構想については賛成意見が出されたが、さらなる議論が必要であること、また、「リーガルサービスセンター」という名称については、「リーガル」という言葉が一般に浸透しているとはいえないことから日本語を使うことが望ましいことが指摘された。さらに、司法ネットの整備については、「効果的に紛争が解決されるのみならず」、「紛争の発生自体が抑止され、国民の不安が解消されるということもある」が、「初めから大がかりに全国津々浦々につくるのではなく、国民や地域の司法に対するニーズ等を勘案しながら、必要となる特に司法過疎地域の対策を中心に進めていくこと、予算はある程度必要だと思うものの、国が大規模な予算をつける前に既存の地方公共団体や弁護士会等の活動を支援していくことが必要ではないか」ということが指摘され、また、司法ネットの機能については、「訴訟だけではなく法律相談、苦情処理、ADR等を含め包括的・総合的な情報サービスを迅速に提供すること、法律サービスの提供機関の間でたらい回しがされることのないようなネットワークを構築すること」が期待された。民事法律扶助については、「ジュディケア制度に加え、運営主体自らが、弁護士、隣接法律専門職種を雇用することが必要」とされた。

同年12月26日には、最後の司法アクセス検討会が開催され、司法ネットの骨格が示されるに至った。司法ネットの趣旨は「新たに設ける運営主体を中核として、民事・刑事を問わず、国民が全国どこでも法律上のトラブルの解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるような総合法律支援の体制を整備す

る」ことであり、設置される運営主体については、「利用者が必要とするサービスを手軽に受けることができるようにし、かつ効率的な業務運営をするためには、民事・刑事のサービスの提供を1つの組織が行うのが最も適切である」ことから、「(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」を業務とすること、「公正中立で、運営責任の明確性及び経営内容の透明性が図られ、かつ、提供するサービスの質及び効率の向上を図る仕組みを備えた法人とする」ことが適当であるとともに、「運営主体の行う業務が司法に密接に関わるものであること等を踏まえた適切な組織形態とする」ことであるとされた。

以上のような議論を経て、2004年の通常国会において総合法律支援法が成立し、同年6月2日に公布と同時に施行された。

## (2) 日本司法支援センター(法テラス)について

総合法律支援法は、1条において、「内外の社会経済情勢の変化に伴い、法による紛争の解決が一層重要になることにかんがみ、裁判その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にするとともに弁護士及び弁護士法人並びに司法書士その他の隣接法律専門職者の「サービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援」の「実施及び体制の整備に関し、その基本理念、国等の責務その他の基本となる事項を定めるとともに、その中核となる日本司法支援センターの組織及び運営について定め、もってより自由かつ公正な社会の形成に資すること」を目的として掲げている。そして、「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を目指して」総合法律支援の実施及び体制の整備をおこなうことを基本理念としている(2条)。

具体的な法律支援の実施内容としては、「情報提供の充実強化」(3条)、「民事法律扶助事業の整備発展」(4条)、「国選弁護人等の選任及び国選被害者参加弁護士の選定態勢の確保」(5条)、犯罪による「被害者等の援助等に係る態勢の充実」(6条)が挙げられている。

これらの業務を担い、司法制度改革の議論の中で「司法ネット」の中核的な運営主体として必要とされた機関を実現するものとして、日本司法支援センターが設立され(13条以下)、2004年10月1日から業務を開始している。日本司法支

援センターは「法テラス」との愛称で呼ばれる<sup>16</sup>。

法テラスは、国の資本で運営される法人であり(15条, 17条), 本部が東京に置かれている(16条)。その業務の内容としては、法律支援の内容(3条ないし6条)を具体化するものとして、裁判その他の紛争解決手続や法律専門家に関する情報を収集し、一般の利用に供し、または個別の依頼に応じて提供すること(30条1項1号)、自己の権利実現のために必要な費用を支払う資力のない国民のために民事法律扶助をおこなうこと(30条1項2号)、国選弁護士や国選付添人の選任、国選被害者参加弁護士の選定に関する業務をおこなうこと(30条1項3号)、司法過疎問題に対応するための業務をおこなうこと(30条1項4号)、犯罪被害者援助のために情報を収集して提供したり被害者援助に精通した弁護士等を紹介したりするなどの業務をおこなうこと(30条1項5号)などが定められている。

これらの業務のうち、情報提供業務、民事法律扶助、司法過疎対策についてみておく。

まず、情報提供業務については、東京にコールセンターが設けられている。全国どこからでも統一の番号<sup>17</sup>でコールセンターにつながり、固定電話からならば3分8.5円(税抜)の通話料のみで、平日の午前9時から午後9時まで、土曜日も午前9時から午後5時まで情報提供を受けることができる。電話の場合は日曜祭日や年末年始は休みであるが、メールの場合は24時間365日受け付けられており、また、法テラスのホームページにおいては、FAQ(よくある質問と解答)や最新の法的トラブル事例集、各種相談窓口に関する情報<sup>18</sup>が、いつで

<sup>16</sup> この「法テラス」という愛称は、「法律によって解決へと進む道を指し示すことで、相談する方々のもやもやとした心に光を『照らす』場所という意味と、悩みを抱えている方々にくつろいでいただける『テラス』のような場所でありたいという意味を込めた造語」とあるという(小倉2006:129頁)。なお、「ロゴマークは太陽の傘を模したもので、相談する方々を明るく照らし、守りたいという願いを太陽の傘で表現したものであり、困っている人に傘を差し掛けて支援するという意味も込められている」(小倉2006:129頁)。

<sup>17</sup> この統一番号は0570-078374で、「おなやみなし」との語呂合わせで広報されている。法テラスのHPである<http://www.houterasu.or.jp/>参照。

<sup>18</sup> 2008年3月現在で、FAQとして用意されている質問等は約730問、日常的に連携・協力関係を構築した関係機関や団体は約7,000、窓口数は約2万4,000となっている(佐川2008:40頁)。

も検索できるようになっている。コールセンターで応対する専門オペレーターには、法的トラブルに関する多様な問い合わせを受け止め、その解決に有益な相談窓口を紹介するという高度なスキルが必要とされるため、消費生活相談資格者などの法律に関する専門知識や相談業務の経験者が配置されている。さらに、2007年7月からは、「コールセンターの情報提供の内容を充実」させるために、弁護士による情報提供(TA制度)も開始されている(佐川2008:40頁)。また、東京のコールセンター以外に、各地方事務所の窓口においても、同様の情報提供を受けることができる。

この情報提供業務は、「アクセスポイント」と呼ばれている。これは、「機能の面でいえば、相談者に対し適切な相談を受けられるよう情報提供をして、各相談機関等に振り分ける機能」を意味し、「拠点としてのアクセスポイントとは、情報提供業務、相談振り分け業務を実際に担う窓口」を意味するものである(伯母2006a:38頁, 伯母2006b:60頁)。この情報提供業務の意義は、「法律問題を抱える市民の誰もが最適な相談機関について情報提供を受けることができるようにする」ことであり、「法律問題を抱える市民の潜在的なニーズの掘り起こし」が目指されている。ただし、あくまでもここでおこなわれる情報提供業務は、法的なトラブルを抱えながら、どこに相談したらよいか分からない市民のために「解決への糸口として適切な法制度情報を提供するとともに、適切な相談窓口へ橋渡しをすること」であり(佐川2008:38頁)、法律相談に応じることは想定されていない。この点に関して、利用者からは「相談ができると思った」「弁護士が対応すると思った」との声が上がっているため(佐川2008:40頁)、アクセスポイントとしては法律相談には応じられないということをしっかり広報する必要がある。また、コールセンターのスーパーバイザーの立場から、深沢(2007)16頁では「法制度のご紹介をする際、利用者の個別事情にどこまで踏み込んでよいかの判断が非常に難しく、「利用者のニーズを考えると具体的に踏み込みたいところだが法律相談になってしまうことは許されない」が、「かといって淡白な法制度紹介では利用者の満足度は下がってしまう」とのジレンマが示されている。実際に、「そんな制度は知っているし、ただ相談窓口を案内するだけなら電話番号案内でも聞くことができる」という利用者からの苦情もあったようである。

相談件数に関する実績<sup>19</sup>については、開業から1年間でコールセンターの受

電件数は約23万件であったが、これは当初の予定を相当程度下回った数のようである。これについては、「潜在的なニーズはあるが、周知度が低く、「何といても、重要なのは広報であり、これをいかに効果的に行うかである」との指摘がある(岩瀬2008:18頁)。田中(2009)14頁も、2008年「2月から3月にかけて実施した認知度調査<sup>20</sup>の結果によれば法テラスの認知度は2割程度という結果が出た上、法テラスの利用度の指標の一つというべきコールセンターにおける情報提供件数も」2007年度においては「1か月平均1万8,000件程度と決して十分とは言えない状況にあった」と指摘する。

次に、民事法律扶助業務については、財団法人法律扶助協会の業務を引き継いだものである。法律扶助協会は、1952年に日弁連によって「弁護士会の事業」として設立され、1958年からは法務省を所管とした国庫補助金制度も開始されて裁判費用立替金など事業費の一部が交付されたが、管理運営費は交付されなかったため、常時資金難となっていた。2000年4月、民事法律扶助法が制定され、法律扶助協会は法務大臣の指定を受けた指定法人となったが、総合法律支援法の制定に伴い、法テラスがその業務を受け継ぐこととなったため、2006年度の業務を終了して後、2007年3月に解散した(亀井時子2006:45頁)。法テラスによる法律扶助業務では、事業費のみならず管理運営費についても国が負担することとなった。

法律扶助業務の内容は、法律扶助協会のおこなっていたものと同様である。援助する内容としては、民事裁判などの手続またはそれに先立つ示談交渉における弁護士・司法書士費用、実費の立替をおこなう「代理援助」、裁判所提出書類の作成費用の立替をおこなう「書類作成援助」、弁護士・司法書士による無料法律相談をおこなう「法律相談援助」である。これらの援助を受けるためには、以下の要件を満たしていることが必要である。それは、国民所得層の下から2割程度までという「資力の乏しい者であること」<sup>21</sup>、「勝訴の見込みがないとはい

<sup>19</sup> その後の実績データは、佐川(2008)39-40頁、田中(2009)5-13頁、池田(2009)16-27頁も参照。

<sup>20</sup> 法テラスが発行する機関紙『ほうてらす』(2008年秋)6号8頁。[http://www.houterasu.or.jp/content/htrs\\_vol06.pdf](http://www.houterasu.or.jp/content/htrs_vol06.pdf)でも閲覧できる。

<sup>21</sup> 詳しい資力要件については、<http://www.houterasu.or.jp/service/hiyoutatekae/>を参照。



えないこと」,「民事法律扶助の趣旨に適すること」である(佐川2009:68頁)。

法律扶助業務の今後の課題としては、先進諸国が給付制を原則とし、中所得者層には負担金を貸す制度を採っているのに比べて、援助が給付制ではなく、立替制が維持されていること、外国人の対象範囲も広げていかなければならないこと、法律相談援助の件数が増えるにつれて予約してから法律相談までの待ち日数が長くなりつつあること、弁護士の報酬が低額であるため、より適正な報酬を目指さなければならないこと、事業費も管理運営費も公費で賄われていることから、業務のすべてにおいて明確なルールに基づいた透明で公正な運営をおこなうことが挙げられている(亀井時子2006:46頁, 外山2008:43-44頁)。

最後に、司法過疎対策については、司法過疎地において司法過疎地型の法律事務所(法テラス法律事務所)<sup>22</sup>を設置して常勤の弁護士(スタッフ弁護士)を赴任させ、民事法律扶助にかかる業務だけでなく、一般の弁護士業務にもあたらせることによって司法過疎の解消を図るものである。スタッフ弁護士とは、「支援センターの職員であり、支援センターと雇用類似の契約をした、給与制・任期制の弁護士」である(松本2008:54頁)。上述のとおり、アクセスポイントでの情報提供業務においては法律相談までおこなわれることが想定されており、実際に訴訟を起こさなければならないような紛争を抱える相談者は、さらに弁護士等に依頼するほかにないが、司法過疎地に住む相談者は都市部の弁護士に依頼をすることができない。そこで、そのような相談者が身近で弁護士に依頼をすることができるように、この法テラス法律事務所が設置されている。

具体的には、法務大臣が定める中期目標(40条)にしたがって、2010年3月31日までに「地方裁判所支部管轄単位で実働弁護士がいないか1名しかいない地域の解消に優先的に取り組むこととし、実働弁護士が複数いる地域との距離・交通の便、法律サービスの需要の程度等を考慮しつつ、日弁連等とも連携協力しながら、必要な地域において支援センターの常勤弁護士による法律サービスの提供体制の整備を図る」こととなっている<sup>23</sup>。

さらに、その業務を円滑におこなうために、「スタッフ弁護士には、地方の

<sup>22</sup> 全国之法テラス法律事務所一覧は[http://www.houterasu.or.jp/staff\\_bengoshi/staff\\_bengoshi\\_zenkoku\\_ichiran/](http://www.houterasu.or.jp/staff_bengoshi/staff_bengoshi_zenkoku_ichiran/)を参照。

<sup>23</sup> 中期目標については<http://www.houterasu.or.jp/content/02tyuuki-mokuhyou.pdf>を参照。

総合法律支援の核として、能動的に地域関係機関とのネットワークを形成していくことが求められて」いる(松本2008:54頁)。地域関係機関には、弁護士や司法書士といった法律専門家だけでなく、行政、福祉、医療などさまざまな業種の団体や個人が想定されている。

法テラス法律事務所の今後の課題としては、司法過疎対策の担い手であるスタッフ弁護士の確保と、質の向上が挙げられる。2007年からは、法テラスが司法修習を修了したばかりの新人弁護士をスタッフ弁護士として採用し、研修をおこなって、あらゆる事件に1人でも対応できるようなスタッフ弁護士として養成していくという制度(新スキーム)が導入されている(松本2009:54-55頁)。過疎地での勤務を志望する者をコンスタントに確保することは容易でないように思われるが、法テラス法律事務所です実際に勤務する「スタッフ弁護士の存在が浸透してきたこと、配置されたスタッフ弁護士達の労を厭わない活躍が評価<sup>24</sup>されるようになってきたことなどから、スタッフ弁護士の応募者数は徐々に増加して」いるようであり(松本2009:55頁)、今後の志望者の増加が期待される。

### (3) ひまわり公設事務所について

ひまわり公設事務所は、日弁連が弁護士のゼロワン地域に開設する法律事務所であり、司法制度改革と直接関わりのあるものではないが、司法制度改革前から司法過疎に取り組んできた重要な制度として、また、今後、法テラス法律事務所と連携していくことが期待される制度として、ここで取り上げておく<sup>25</sup>。

まず、弁護士会の法律相談センター活動についてみておく。これは、弁護士は数居が高いとか、弁護士の知り合いがいないといった理由で弁護士を依頼することができない市民に対して、「誰でも法律相談ができる」体制を整えることを目標として始められ、「当初は首都圏や近畿圏、札幌、福岡などのごく一部の大都市で弁護士会館に法律相談センターを設けただけ」であった(伊東2003:

<sup>24</sup> スタッフ弁護士の活動を紹介するものとして、本林=大出=土屋=明賀(2008),『法学セミナー』628号(2007)から651号(2009)までの連載「日本司法支援センター現場レポート」,『自由と正義』58巻9号(2007)からの連載「スタッフ弁護士草創記」 「スタッフ弁護士奮闘記」(連載中)などがある。

<sup>25</sup> 伊東(2003), 亀井真紀(2004), 太田(2007)を参照。

8頁)。その後、需要が拡大したことで他の地域にも拡大し、1980年代からは、弁護士会館ではなく繁華街の中に法律相談センターが設けられたり、1990年代からは、全国すべての弁護士会に法律相談センターを作る運動が開始された。しかし、「いつでもどこでも誰でも」とのスローガンのもとにこのような活動が展開されたが、弁護士は、裁判官や検察官とは違い、自営業者であるために、弁護士偏在が生じることはやむをえないことであり、「どこでも」の実現は困難であった。

日弁連による過疎地対策として最初のものは、1995年9月に開設された島根県の石見法律相談センターであった。もちろん、それまでゼロワン地域でまったく法律相談がおこなわれていなかったわけではなく、市町村や社会福祉協議会等が主催する法律相談がおこなわれていた。しかし、それらの法律相談は、おおむね無料相談であるというメリットがあり、需要は大きいにもかかわらず、「相談回数が少なく一人あたりの相談時間が短い、相談を担当した弁護士が事件受任することが禁じられている場合が多く相談を受けた市民が事件解決のために弁護士に依頼できない、実施している自治体以外の住民が相談しにくい場合がある、自治体が相手の事件は相談しにくい、自治体の予算の都合での打ち切りや減枠があり得る等の問題」(伊東2003:21頁)<sup>26</sup>がある。そこで、「弁護士会が主体となって法律相談センターを設置運営することにより、需要に応じて機動的に相談回数を増やしたり、市民が希望すればその場で事件解決のための事務の依頼までできる等の市民のニーズに対応できる」ように、法律相談センターの設置が必要とされたのである(伊東2003:21頁)。

翌1996年5月には、日弁連の定期総会で、いわゆる名古屋宣言<sup>27</sup>がなされた。

それは、「今なお、全国の地方裁判所・家庭裁判所の支部管轄区域において法律事務所が全くないか、または1か所しかない、いわゆる0～1地域は極めて多数に及んでおり、弁護士の過疎・偏在は厳然として存在している」とした

<sup>26</sup> 自治体法律相談の問題点については、安藤(2003)も参照。たとえば、相談を担当した弁護士がなぜ弁護の依頼を受けることが禁止されている場合が多いかということについて、「自治体の立場からは、住民と弁護士間のトラブルを自治体に持ち込まれることを避けるため、住民への行政サービスとしては法律相談の提供のみにとどめたいとの意向」があるためと指摘する(安藤2003:39頁)。

<sup>27</sup> 名古屋宣言の全文と提案理由は、[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/ga\\_res/1996\\_3.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/ga_res/1996_3.html)に掲載されている。

うえて、「弁護士過疎・偏在問題の解決のために全力をあげて取組むことを決意するとともに、当面の措置として5年以内に、いわゆる0～1地域を中心として緊急に対策を講ずべき弁護士過疎地域に法律相談センターを設置するなど、市民が容易に弁護士に相談し、依頼することができる体制を確立するよう最善を尽くす」ことを表明したものであった。

この宣言時、ゼロワン地域は、全国203の地方裁判所支部の管轄区域のうち、78カ所あり、その中で法律相談センターが開設されていたのは、石見と、宮城県登米法律相談センター(1996年4月開設)のみであった。宣言後、日弁連はゼロワン地域だけでなく、すべての地裁支部や、独立簡裁などのより小さな地域にも、必要に応じて法律相談センターを開設する運動を展開した。

しかし、弁護士過疎地への法律相談センターの開設には、たくさんの問題が残されていた。ひとつは予算の問題であり、もうひとつは法律相談を受けた後の対応の仕方についての問題であった。

石見法律相談センターは、浜田市と日弁連との共催によるもので、施設は浜田市から提供され、常勤職員を置くことができ、また、弁護士過疎地で初の法律相談センターであったことから、出張相談費用等のために年間1,000万円規模の予算が組まれたが、各弁護士会が自前の施設を確保し、職員を常駐させることができる大都市の法律相談センターとは異なり、実際にはどの程度、市民からのニーズがあるか分からない地域で、センターの設置場所を確保し、常勤職員を置くことや、必ず週に1回以上の法律相談を実施することは現実的には困難であると考えられた。

さらに、センターで法律相談にあたる地元弁護士会から提起された「相談者から事件解決のための事務を依頼したいと言われたら実際にはどうするのか」という大きな問題があった(伊東2003:22頁)。確かに、相談者は、身近な場所で法律相談を受けることができるようになり、軽微なものについてはその場で解決できるようになったとしても、地元には弁護士事務所がなく<sup>28</sup>、県庁所在地などの都市部から相談担当の弁護士が派遣されてきているだけでは、訴訟を起こすことになるような事件の場合に、結局のところ、訴訟の打ち合わせなどのために都市部へ交通費をかけて何度も出かけなくてはならず、相談者にとっては身近な場所で法律相談を受けた意味がなくなってしまうのである。

このような問題に対応するために創設されたのが、「ひまわり公設事務所」で

ある。名古屋宣言により、各弁護士会に法律相談センターの設置が促されたが、財政的な手当てはなされなかったために、東京弁護士会からの寄付1億円と、日弁連の一般会計からの繰入金3,000万円によって「日弁連ひまわり基金」が創設され、2000年1月以降、日弁連の全会員から月1,000円の特別会費を徴収して弁護士過疎対策にあてたことから、法律相談センターと公設事務所の設置が急速に進み、2009年10月現在、ひまわり公設事務所は全国に73カ所設置され、ひまわり公設事務所がそのまま定着した事務所も23カ所となっている<sup>29</sup>。その結果、名古屋宣言時に78カ所であったゼロワン地域も、2009年12月現在、ゼロ地域が1カ所、ワン地域が12カ所<sup>30</sup>となり、大幅な減少という成果が出ている。

とはいえ、ひまわり公設事務所には限界もある。

まず、やはり弁護士は自営業者であるという点に関連して、「弁護士派遣の任意性」という問題がある。それは、「公設事務所の設置自体が、各単位会や弁護士会連合会の裁量に委ねられて」おり、「さらに設置を決めたからといって、すぐに公設事務所が開設されるわけでもな」という問題である。なぜなら、公設事務所に行くことを考える弁護士の中でも「赴任地にこだわらない人間は極めて少数派である」うえ、ひまわり公設事務所は個人の開業を日弁連が支援するという方式であるため、弁護士過疎地に赴任することを義務づけることもできないからである(亀井真紀2004:55-56頁、櫻井2006:37頁)。

さらに、「ひまわり基金の有限性」という問題がある。全国に公設事務所を設立し、さらには任期を終えた弁護士の交代弁護士を2、3年おきに派遣するとすれば、「日弁連会員から集めているひまわり基金が枯渇してしまうことは目

<sup>28</sup> 伊東(2003)22-23頁は、「これを解決するには、結局は弁護士過疎地域に弁護士が常駐するしかないということになり、「弁護士の数を増やすことで弁護士過疎地域にも弁護士が開業するようになるという考えもあるが」、それは正しいとは思えず、「少なくともこれまでの増員で見える限り、地方の弁護士の数は、弁護士全体を増員しても絶対数ではほとんど変わらず、比率でいえば減少しており、増員によって増えた分はほとんど東京、大阪に行き、増員は弁護士偏在傾向を拡大している」ということを、データを基にして指摘する。

<sup>29</sup> <http://www.nichibenren.or.jp/ja/committee/depopulation/syoukai.html>参照。

<sup>30</sup> [http://www.nichibenren.or.jp/ja/special\\_theme/data/zero\\_one\\_map2009\\_12.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/special_theme/data/zero_one_map2009_12.pdf)参照。なお、[http://www.nichibenren.or.jp/ja/special\\_theme/kaso\\_henzai.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/special_theme/kaso_henzai.html)では、日弁連が取り組む弁護士偏在問題についてまとめられており、ゼロワン地域の数の推移なども閲覧できるようになっている。

に見えている」が、「ひまわり基金が全弁護士から強制的に徴収して成り立つものである以上、値上げにも限界があるのは当然」と指摘される(亀井真紀2004:56頁)。また、北海道などでは、たとえ公設事務所が開設され、弁護士が1人派遣されたとしても、1人で担当する範囲が広すぎて移動等に時間がかかり、十分な相談件数をこなせないことから、実質的な弁護士不足の解消にはなっていないとの問題もある<sup>31</sup>。

そこで、この「ひまわり公設事務所」と、「法テラス法律事務所」とが連携していくことが必要であろう。ひまわり公設事務所には派遣される弁護士の任意性の問題があるが、他方、法テラス法律事務所は、司法過疎が深刻な地域に、法テラスと雇用類似の関係にあるスタッフ弁護士を派遣して、「過疎地対応型の法テラス法律事務所」を計画的に開設する事業であるため、ひまわり公設事務所の開設予定がない地域に弁護士が常時勤務できることになる。逆に、法テラス法律事務所にも、国の財政上の制約があるため、スタッフ弁護士の養成が追いつかないことはもちろん、1年に十数カ所、3～4年間で40～50カ所の開設が限界であると考えられている(石田2006:49頁)。

したがって、ひまわり公設事務所と法テラス法律事務所のどちらかではなく<sup>32</sup>、両方の事業が並行的に進められることによって、より早く司法過疎問題が解消することになる。そのために、「開設準備作業を進める際には、可能な限り両者の計画が無用につぶれ合うことを避けて、必要度の高い地域には優先的に開設されるように、全国各地のどこに、どのような順序で開設を進めるかのリストアップを行い、開設準備の情報を交換し、必要な調整を行う」ことや、「相互の移籍が容易にできるような人的交流のシステム」を作り出すことが期待されている(石田2006:50頁)。

<sup>31</sup> 亀井真紀(2004)57頁は、北海道紋別ひまわり基金法律事務所での経験から、「ヤミ金業者はほとんど東京の者であるが、北海道の小さな町に住んでいる多重債務者が、他人の目や物理的アクセスの問題もあって容易には警察や弁護士に相談に行けないことを熟知した上で、あえて狙っているふしさえあるのである」という。

<sup>32</sup> 阿部(2006)57頁でも、同様の指摘がなされている。また、総合法律支援法10条においても、日弁連や弁護士に対して、法テラス業務への協力が求められている。

《参考文献》

- 阿部圭太(2004)「特集 司法ネットの整備 法律扶助制度の充実と司法アクセス」ジュリスト1262号59-64頁。
- 阿部昌樹(2006)「法テラスの設立に向けて第四回 司法過疎の解消に向けて」法律のひろば59巻8号56-57頁。
- 赤堀彰治(2009)「特集 地域司法拡充のいま 司法過疎地で司法書士を開業して」月報司法書士449号26-28頁。
- 安藤建治(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 自治体法律相談の役割と問題点」法律のひろば56巻8号38-41頁。
- 荒中(2005)「特集／高齢者被害 高齢者被害の現状と救済」消費者法ニュース65号19頁。
- 深沢元(2007)「特集 法テラスと司法書士 法テラスコールセンターより」月報司法書士425号14-16頁。
- 濱野亮(2007)「特集 法テラスと司法書士 総合法律支援における司法書士の役割」月報司法書士425号25-30頁。
- 長谷部由起子(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 『司法ネット』に求められるもの—イングランドの実例を手がかりとして—」法律のひろば56巻8号12-19頁。
- (2008)「特集=民事司法アクセスの現状と展望 民事司法アクセスの充実に対する評価と課題」法律時報80巻2号26-30頁。
- 早川清人(2007)「特集 法テラスと司法書士 総合法律支援における法テラスと司法書士」月報司法書士425号9-13頁。
- 林勝博(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 司法ネットにおける司法書士の果たす役割」法律のひろば56巻8号25-29頁。
- 林和宏(2007)「特集 田舎で開業しよう 過疎地の司法アクセスと司法書士」月報司法書士419号24-26頁。
- 日笠山繁樹(2004)「特集 司法アクセスの拡充へ 日司連の目指す『司法書士ADR』その取り組みと課題」月報司法書士384号24-27頁。
- 廣澤英幸(2009)「特集：法テラスの現状と寄せられる期待 消費者庁構想と法テラスとの連携・協力」法律のひろば62巻2号34-37頁。
- 一木剛太郎=安藤信明=菅原郁夫=山本克己=山本和彦=笠井正俊(2008)「特

集=民事司法アクセスの現状と展望 《座談会》民事司法アクセスの現状と展望」法律時報80巻2号4-25頁.

五十嵐洋二(2006a)「セミ特集●高齢者とりフォーム詐欺預金者保護 社名を公表しない国民生活センター—住宅リフォーム訪販トラブルの背景—」(シリーズ6/欠陥住宅・悪質リフォーム)消費者法ニュース66号141-142頁.

————(2006b)「セミ特集●高齢者とりフォーム詐欺預金者保護 加盟店の総点検結果を公表—住宅リフォームトラブル契機に—」(シリーズ6/欠陥住宅・悪質リフォーム)消費者法ニュース66号146-147頁.

飯田 修(2005)「特集/高齢者被害 サミンググループ被害対策弁護団の結成」消費者法ニュース65号17頁.

池田辰夫(2009)「特集 リーガルエイドと法律相談 法テラスの挑戦とこの国のカタチ」月報司法書士443号16-19頁.

井村華子(2009)「特集 地域司法拡充のいま ひまわり基金法律事務所へ赴任して」月報司法書士449号18-20頁.

石田武臣(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【各論】司法過疎対策における日本司法支援センターの役割・ひまわり基金公設事務所との関係」自由と正義57巻4号48-50頁.

伊藤 眞(2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ II 法テラスの役割と各界の期待 司法による消費者被害の救済と支援の在り方—消費者問題と法テラスをめぐる一試論」ジュリスト1360号63-68頁.

伊藤 眞=市川茂樹=岡田ヒロミ=片山善博=酒巻 匡=高峰 武=都村忠弘=山本和彦(2004)「特集 司法ネットの整備 [座談会]司法ネット構想の課題」ジュリスト1262号6-43頁.

伊東良徳(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 日弁連による法律相談センター、公設事務所の展開と今後の方向性」法律のひろば56巻8号20-24頁.

岩崎 整(2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ I 法テラスの現状と課題 受託業務の現状と課題」ジュリスト1360号56-57頁.

岩瀬 徹(2008)「時の問題 法テラスの現状と課題」法学教室330号17-22頁.

亀井真紀(2004)「特集 司法ネットの整備 司法過疎解消の必要性和制度の課題」ジュリスト1262号54-58頁.



- 亀井時子(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【各論】日本司法支援センターにおける法律扶助事業」自由と正義57巻4号45-47頁。
- 樫村志郎(2007)「特集 田舎で開業しよう 過疎地の司法アクセスと司法書士」月報司法書士419号4-13頁。
- (2009)「特集 地域司法拡充のいま 『司法過疎』の現状と課題—地方社会における司法需要とサービス探索に即して—」月報司法書士449号2-10頁。
- 片山善博(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【支援センターに期待するもの】司法制度改革と日本司法支援センターへの期待」自由と正義57巻4号55-57頁。
- 禰久孝一(2009)「特集：法テラスの現状と寄せられる期待 奄美の現状と法テラスへの期待」法律のひろば62巻2号26-29頁。
- 菊池 浩(2004)「特集 司法アクセスの拡充へ 司法ネット構想の概要と検討状況」月報司法書士384号2-7頁。
- 木村達也(2005)「特集／高齢者被害 高齢者のリフォーム被害」消費者法ニュース65号14-15頁。
- 木佐茂男(2009)「特集 リーガルエイドと法律相談 司法改革と司法制度改革—『制度』という言葉があった意味」月報司法書士443号7-15頁。
- 小林元治(2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ II 法テラスの役割と各界の期待 法テラスへの期待と課題」ジュリスト1360号72-75頁。
- 古口 章(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 『司法ネット』の検討状況」法律のひろば56巻8号4-11頁。
- (2004)「特集 司法ネットの整備 司法ネット構想について」ジュリスト1262号44-49頁。
- 黒川 龍(2007)「特集 法テラスと司法書士 司法書士電話相談センターの相談員になって」月報司法書士425号17-19頁。
- 草地未紀(2000)「消費者保護政策の今日的展開—消費者契約法の成立と消費者の『自立』をめぐる—」岡山大学大学院文化科学研究科紀要10号(243)-(264)頁。
- (2002)「消費者契約法と従来の消費者取引判例—契約締結過程における問題点を中心に—」岡山大学大学院文化科学研究科紀要14号(173)-

(192)頁.

- 間部俊明(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【総論】地域司法計画から見た日本司法支援センター」自由と正義57巻4号27-31頁.
- 松本 麗(2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ I 法テラスの現状と課題 司法過疎対策業務の現状と課題」ジュリスト1360号53-55頁.
- (2009)「特集 地域司法拡充のいま 日本司法支援センターによる司法過疎対策業務」月報司法書士449号11-12頁.
- 松崎 隆(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【総論】日本司法支援センターと日弁連の使命」自由と正義57巻4号20-22頁.
- 宮本康昭(2007)「【法律時評】法テラスの趣旨と現状,そして展望」法律時報79巻1号1-4頁.
- 宮崎 誠(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【総論】日弁連の準備状況と予算・地方自治体との連携」自由と正義57巻4号23-26頁.
- 本林 徹=大出良知=土屋美明=明賀英樹編(2008)『市民と司法の架け橋を目指して 法テラスのスタッフ弁護士』日本評論社.
- 武藤 元(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【総論】日本司法支援センターの登場で弁護士の業務はどう変わるか」自由と正義57巻4号32-34頁.
- 直井道子=中野いく子=和気純子編(2008)『高齢者福祉の世界』有斐閣.
- 日司連司法アクセス対策ワーキングチーム(2004)「特集 司法アクセスの拡充へ 司法書士会の取り組み 司法書士法律相談支援センター—現状と課題—」月報司法書士384号14-17頁.
- 小倉真樹(2006a)「日本司法支援センター『法テラス』について」都市問題研究58巻4号125-140頁.
- (2006b)「みんけんプラザ 日本司法支援センター『法テラス』について」みんけん591号62-80頁.
- 及川健二(2008)「特集=民事司法アクセスの現状と展望 法テラスの現状と展望—民事司法アクセスを中心に」法律時報80巻2号31-35頁.
- 大場亮太郎(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【法務省の準備態勢】日本司法支援センターの設立準備状況について」自由と正義57巻4号51-54頁.

- 大石哲夫(2004)「特集 司法アクセスの拡充へ 司法ネットと法律扶助制度、そして司法書士会の果たす役割」月報司法書士384号 8-13頁。
- 大村敦志(2008)「第3章 高齢化社会と消費者問題・成年後見——リフォーム商法を素材に悪質商法への対応策を考える」岩村正彦編『高齢化社会と法』有斐閣61-88頁。
- 太田治夫(2007)「特集 田舎で開業しよう ひまわり基金と公設法律事務所」月報司法書士419号14-19頁。
- 佐川孝志(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 民事法律扶助の現況と課題」法律のひろば56巻 8号30-37頁。
- (2006)「法テラスの設立に向けて第三回 法テラスにおける民事法律扶助業務」法律のひろば59巻 7号68-69頁。
- (2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ I 法テラスの現状と課題 情報提供業務の現状と課題」ジュリスト1360号38-41頁。
- (2009)「特集 リーガルエイドと法律相談 民事法律扶助の新たな展開の方向性をめぐって」月報司法書士443号20-25頁。
- 櫻井光政(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【各論】法テラススタッフ弁護士の役割」自由と正義57巻 4号35-37頁。
- 里村美喜夫(2007)「特集 田舎で開業しよう 田舎に行こう」月報司法書士419号20-23頁。
- (2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ II 法テラスの役割と各界の期待 希望の星『法テラス』」ジュリスト1360号76-79頁。
- (2009a)「特集 リーガルエイドと法律相談 『法テラス』って、なに？」月報司法書士443号26-32頁。
- (2009b)「特集 地域司法拡充のいま 司法書士による地域司法アクセス事業の現在と将来」月報司法書士449号21-25頁。
- 佐藤幸治(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて 『司法ネット』実現への課題—日本人と法—」法律のひろば56巻 8号46-50頁。
- 沢田登志子(2003)「特集 司法アクセスの充実に向けて ADRの活用を促進するために—ADRポータルサイト“ADR Japan”の試み—」法律のひろば56巻 8号42-45頁。
- 関 一穂(2007a)「特集：裁判外紛争処理手続の利用の促進に関する法律の施行

- ADR周知のための法テラスとの連携」法律のひろば60巻3号42-49頁。  
——(2007b)「特集 法テラスと司法書士 法テラスの情報提供業務の概況と司法書士の方々に望むこと」月報司法書士425号2-8頁。
- 鈴木晴男(2004)「特集 司法ネットの整備 司法書士の立場から」ジュリスト1262号50-53頁。
- 鈴木浩一郎(2008)「特集=民事司法アクセスの現状と展望 簡易裁判所の訴額拡大・審理充実」法律時報80巻2号36-40頁。
- 竹村幸子(2006)「セミ特集●高齢者とりフォーム詐欺預金者保護 埼玉県富士見市の認知症姉妹悪質りフォーム工事事件その後」(シリーズ6/欠陥住宅・悪質りフォーム)消費者法ニュース66号139-140頁。
- 田中晴雄(2009)「特集 法テラスの現状と寄せられる期待 法テラスの今 裁判員制度施行を目前に控えて」法律のひろば62巻2号4-17頁。
- 寺井一弘(2007)「弁護士過疎問題の現状と課題—その克服に取り組むスタッフ弁護士」龍谷法学40巻3号(791)-(817)頁。
- 富田さとこ(2009)「特集 地域司法拡充のいま 過疎地での業務」月報司法書士449号12-17頁。
- 外山太士(2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ I 法テラスの現状と課題 民事法律扶助業務の現状と課題」ジュリスト1360号42-44頁。
- 角田真理子(2004)「特集 司法ネットの整備 消費者被害救済の観点から」ジュリスト1262号65-69頁。
- 伯母治之(2006a)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【各論】日本司法支援センターの情報提供機能(アクセスポイント)について コールセンター構想を中心として」自由と正義57巻4号38-41頁。
- (2006b)「法テラスの設立に向けて第二回 日本司法支援センターの情報提供機能(アクセスポイント)について—コールセンター構想を中心として—」法律のひろば59巻6号60-61頁。
- 宇都宮健児(2005)「高齢者をねらう悪質りフォーム被害の実態と対応策」前衛794号196-201頁。
- 和田英子(2009)「特集：法テラスの現状と寄せられる期待 高齢者・障がい者の相談現場での民事法律扶助への期待 相談者を援助し法律扶助を利用し救済を行っている立場から」法律のひろば62巻2号30-33頁。

- 山田 文(2004)「特集 司法アクセスの拡充へ 司法書士に求められるADRについて」月報司法書士384号18-23頁.
- (2008)「特集=民事司法アクセスの現状と展望 民間型ADRの現状と展望」法律時報80巻2号41-48頁.
- 山本和彦(2008)「特集・総合法律支援構想のゆくえ II 法テラスの役割と各界の期待 民事司法における法テラスの役割——ADRの視点を中心に」ジュリスト1360号60-62頁.
- 山内鉄夫(2007)「特集 法テラスと司法書士 地方事務所のいま」月報司法書士425号20-24頁.
- 安岡崇志(2006)「特集いよいよスタート日本司法支援センター【支援センターに期待するもの】テラス? ネット? 問題は『名より実』——社会変革の成否かかる支援センター」自由と正義57巻4号58-60頁.