

法律扶助のトライアングル・システム

——イギリスの法律扶助の現状——

山城 崇夫

はじめに

- 一 法律扶助システムの構造
- 二 受給者と国
- 三 受給者と弁護士
- 四 弁護士と国

おわりに

はじめに

イギリスの法律扶助制度の草創期は、国、弁護士、および受給者が制度の構築という共通の目的を持っていた。誰一人として経済的な理由から法的なサービスを拒否されてはならないという目標の達成が文明の責任として認識された。

しかし、法律扶助制度が成熟し安定してくると、国、弁護士、および受給者は共通の目的を失い始める。すなわち、成熟期の悩みである。この段階では情熱だけで制度を動かすことはもはやできない。完成されたシステムを維持するためにソフィストケイトされた工夫が必要である。現在のイギリスはその試行錯誤を行なっている。

本稿は、完成された法律扶助制度の持つ悩みをイギリスの法律扶助を素材にして考えてみようとするものである。なお、イギリスは1988年に重要な法改正を行なっている¹⁾。将来、変化すると推測させる部分も相当に多い。この機会に整理を試みることもなんらかの意味があろう。

但し、検討の対象は民事法律扶助（裁判援助）と法的助言と援助（グリーン・フォーム・スキーム）に限定する（刑事法律扶助、およびデューティ・ソリシター・スキーム（24時間サービスを含む）については注1を参照）。

1) 以下は、1988年法（Legal Aid Act）に基づく法律扶助制度の概要である。

1988年法については、Legal Aid Handbook 1988 (HMSO) による。

① 提供されるサービスの種類

イ 基本的なスキーム

1988年法の下、現在大きく分けて、次のような三つのスキームが運営されている。

- ・ 法的助言と援助（グリーン・フォーム・スキーム）
- ・ 民事法律扶助
- ・ 刑事法律扶助

各スキームの区別は次のように理解されている。法的助言と援助スキームはイギリス法に関する民事刑事の法律問題に関する口頭の助言や文書の作成、交渉などを対象とするが、原則として裁判所やトライビュールにおける代理は含まない。民事法律扶助と刑事法律扶助は、いずれも裁判所における代理のサービスを対象とするが、両者は事件の内容に基づくのではなく、手続きの生じる裁判所いかんで定まる。したがって、マジストレート・コートにおける有罪判決について法律問題のみを争って（case stated）クイーンズ・ベンチ・デイヴィジショナル・コートに上訴する場合は民事法律扶助を要する。マジストレート・コートは民事刑事の二重管轄裁判所であるが、法律扶助の種類は行使される管轄権で定まる。

ロ 特殊なスキーム

・ ABWOR グリーン・フォーム・スキームの下に、ABWOR (Assistance by Way of Representation) という援助の形態がある。これはマジストレート・コートにおける家庭事件、精神衛生審査トライビュールにおける事件、刑務所の懲戒トライビュールにおいて、弁護士の代理サービスを提供する。

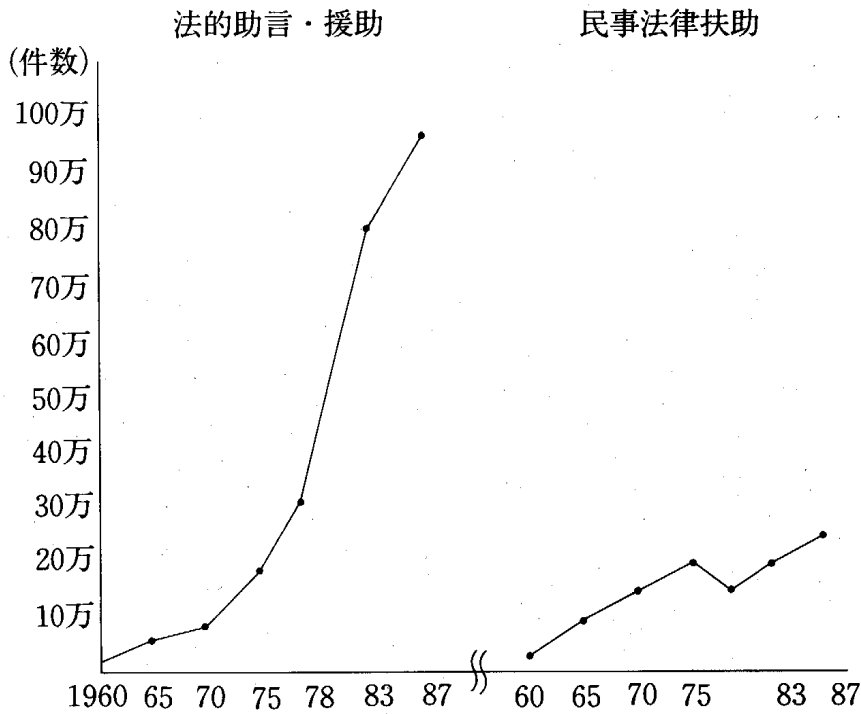
・ デューティ・ソリシター・スキーム デューティ・ソリシター・スキームは、特にこのスキームに参加を登録した弁護士が当番制に基づいて、マジストレートコートの被告人に助言や保釈の申請、刑事法律扶助の申請などのサービスを提供するものである。また警察署における被疑者に対して24時間サービス（助言、身元証明上の保護など）も行なわれている。これらのサービスの内容はグリーン・フォーム・スキームで提供されるものと重なる。

ハ スキームの運営実績

以下は、1987—88年次の実績である（The Report of the Law Society on the Operation and Finance of the Legal Aid Act 1974 for the year 1987—88に基づく）。

- ・グリーン・フォーム・スキーム……………107万7454件
- ・ABWOR……………6万1392件
- ・民事法律扶助……………24万5443件
- ・刑事法律扶助（マジストレート・コート事件）……………40万5088件
- ・デューティ・ソリシター・スキーム
- マジストレート・コート……………16万9250人（援助を受けた被告人）
- 警察署……………27万1848人（援助を受けた被疑者）

民事法律扶助と法的助言と援助の処理件数の推移は次のようになっている。



60年 167万（民事総事件数）
75年 252万（ ” ” ）

ニ 財政

1987—88年次の法律扶助会計は次のようになっている（単位ポンド）。

収入

法律扶助基金	352,840,000	75%
運営費	25,440,000	
法律扶助費	327,400,000	
運営収入	115,051,852	25%
運営収入	17,145	
法律扶助収入*	115,068,997	
合計	467,908,997	100%

*パーティ・アンド・パーティ・コスト (敗訴者負担), 損害賠償金, 拠出金, および雑収入から成る。

支出* 下段は1977—78年次 (Royal Commission 報告書から)

民事法律扶助	220, 108, 536
	24, 426, 912
刑事法律扶助	114, 021, 406
(マジストレート・コート)	20, 053, 314
助言と援助	74, 253, 871
	6, 143, 809
デューティ・ソリシター	28, 061, 757
	0

* 運営費を除く

② 運営の機構

運営面における最大の変化は、ロー・ソサイアティに設置されていた法律扶助委員会を廃止し、代わって独立の法人である法律扶助評議会 (Legal Aid Board) が運営の主体になる点である。その他は、従来の運営の構造から大きく変化はしていない。しかし、過去に重要な役割を果たした大法官法律扶助諮問委員会は、当分の間存続が決められているものの、政府は新しい法の実施が軌道にのったならば、これを廃止する意向である。また政府は、社会保障省の関与 (ミーンズ・テスト) を廃止すること、および刑事法律扶助の運営を法律扶助評議会の管理に移すことなどを将来的な予定としているようである。

・大法官は議会に対して法律扶助の責任を持つ。大法官は大蔵省と協議の上、実施規則 (Regulations) を通じて法律扶助制度の政策を決定する。大法官は法律扶助評議会の構成員を任命する。

・法律扶助評議会は制度運営の全般を管理し、実施の細則 (Note For Guidance) を定める。評議会は、大法官がロー・ソサイアティと協議したうえで任命する最低2名のソリシター、バリスター評議会と協議したうえで最低2名のバリスター、および大法官が任意に任命する非法律家で構成される。現在12名である。

・地域委員会は地域における法律扶助の運営を管理する。現在15の地域に分けられている。委員会の構成は地域のソリシターとバリスターである。法律扶助の申請却下に対する不服申立てを審査する。

・地域ディレクターは法律扶助の申請に関する許否の決定、その他地域委員会の専権とされる事項以外のすべてについて運営上の権限を有する。地域ごとに法律扶助事務所を置いている。

・地域デューティ・ソリシター委員会は各地域にひとつまたは二つ置かれる。デューティ・ソリシター・スキームの実施に関する運営を行なう。現在24の委員会がある。

・社会保障省は、民事法律扶助のミーンズ・テストを実施する。

・大法官諮問委員会は法律扶助制度やその運営に関して点検を行ない改善を示唆する。

メンバーの多くは非法律家である。

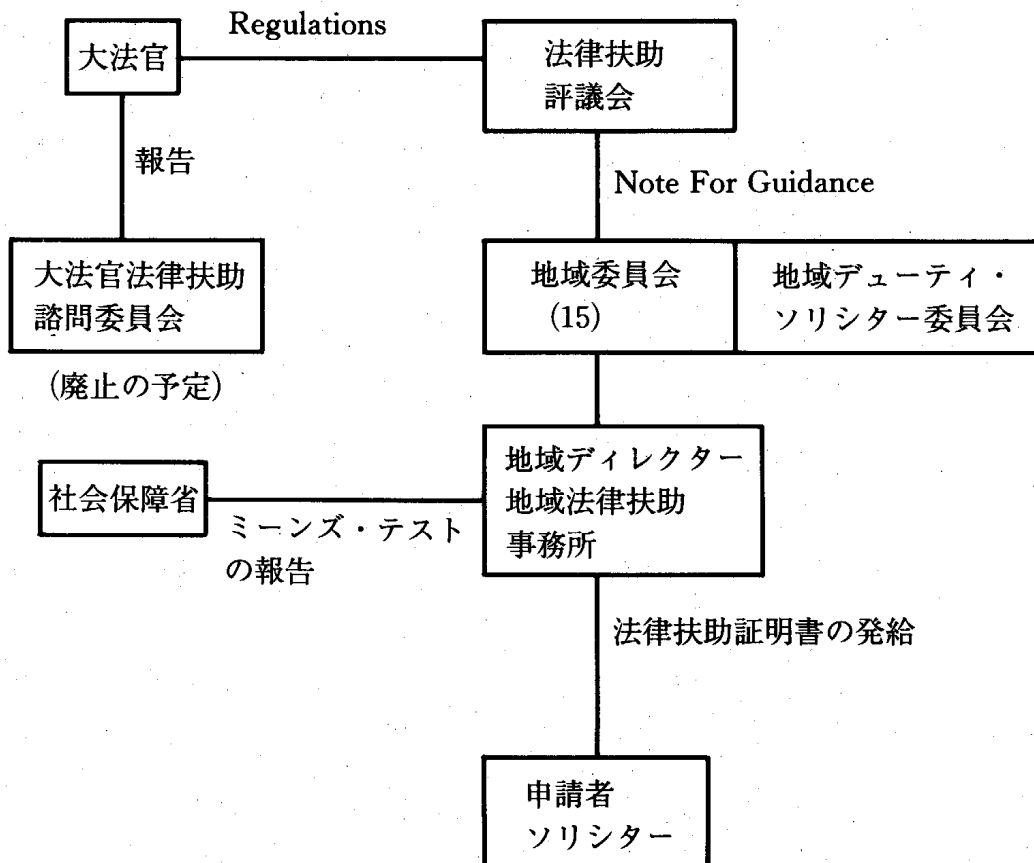
一 法律扶助システムの構造

1 トライアングル・システム

法律扶助の目的は、誰一人として経済的な理由から法的なサービスを拒否されてはならないようにすることである。この目的を達成するために、三つの参加主体が必要である。すなわち、サービスの消費者たる受給者、サービスの提供者たる開業弁護士、および資金提供者たる国である。この三つの参加主体の存在と各主体間の関係が法律扶助をシステムとして機能させる。これをトライアングル・システムと呼ぶことにする。

これらの三つの主体は、システムに参加するに際して、最小限、以下の条件を満足していなければならない。まず、自己の資金で法的サービスを購入

運営の機構を図で示すと次のようになっている。



入できない市民が一定数存在すること（公費による法的サービスのニーズ）。次に、サービスを提供する弁護士が十分に用意されること。そして、国はこれに投入できる十分な資金を持っていること。

三要素はそれぞれシステム参加について固有の利益を有する。参加の利益なくしてシステムは作動しないからである。消費者は法的サービスを無料または低料金で利用できるという利益がある。弁護士はサービスの提供に対する報酬の利益を持つ。問題なのは、国の参加の利益である。国が法律扶助制度に資金を提供する理由は、正義を実現するという国の目的に合致するからである。すなわち、国は権利実効化のために弁護権の具体的保障を用意する責務がある。しかしながら、国の背後には一般公衆が控えている。スローガンとしての正義の実現が制度の構築へのバネになることは否定できないにしろ、一般公衆は直接の経済的な利益を受け取るわけではないため、それだけではシステムとしての持続力が弱いと言わざるをえない。そこで、国が公費を使ってまでシステムを維持するに足るだけの経済的な利益を確認する必要がある²⁾。

法律扶助の問題は、常に、国がどのようにかかわるべきかが論じられてきた。草創期においては、国の責務とする説明が行われる——受給者の権利として。この段階では規模はまだ小さいため、国の資金提供量も小さい。しかし、制度の充実・拡大という当面の目標を達成した後の成熟期においては、国は資金の効率的配分という政策に重点を置くようになる。無駄を省き効果を高める目標は、選別の原理を通じて、制度の縮小化の方針を立てることになる。要するに、成熟期における国の資金提供の正当性は草創期に比べてゆらぎはじめる。したがって、法律扶助を永続させるために、国の正義実現の

2) コストの視点から見ることの必要性について、棚瀬孝雄・「司法運営のコスト」講座民訴1, 191頁。本稿の基本的な発想はこれに負っている。法律扶助の社会的効用を厚生経済学から論じるものとして、ブッシュ・「正義へのアクセスの経済学的意義——公共政策決定および公共利益との関連における紛争処理サービスへの資源配分の分析」カベレッティ編・裁判紛争処理の比較研究下所収151頁（大村訳）。

責務とその社会的効用(プラスの)を絶えず確認するという作業が必要である。

これらの参加の利益がそれぞれ十分に満足できるものである場合は、力学的なバランスが安定し、システムが機能する。しかし、利益が不十分であるなら、システムからそれぞれが脱退する誘因が働く。そもそも法的なサービスが依頼者と弁護士の二者間の取引による場合と異なり、三角関係において行なわれるため、三要素の固有の目的がそれぞれ別でありながらシステムとしてはそれぞれが不可欠の要素になるという洗練された仕組みを必要とする。そして、システムを維持し機能させ続けるために、システムに参加するインセンティブを絶えず供給することも必要である。

2 イギリスにおけるトライアングル・システムと運営主体

① 草創期の法律扶助システム

法律扶助制度の草創期においては、法律扶助システムは不安定であった。不安定要因のなかで最も大きなものは、国が資金を提供する理由づけにあった。従来の古典的な法律扶助は弁護士の無報酬による慈善型であったので、トライアングル・システムを完成させるための不可欠の要素として、国の参加をどのように根拠づけていくかは避けて通れない問題であった。法律扶助を「恩恵」ではなく「権利」とし、法律扶助制度が司法の一部を構成するものという理解を得ることによって基本的な制度が完成した(1949年のリーガル・エイド・アンド・アドヴァイス法)。しかし、受給者に与えられる利益は当初に構想されたものよりはるかに限定的でかつ不十分なものであった。国の当時の財政的な事情が原因であった。このように草創期の法律扶助制度は、規模を小さくしたので、十分に汲み上げることのできない法的ニーズ(unmet legal needs)が残されていた。しかし、トライアングル・システムとしては未熟ではあっても、これを改革するための情熱と活気がみなぎっていた。誰一人として経済的な理由から法的なサービスを否定されてはならず、これはわれわれ文明の責任であるという偉大な目標が、規模を拡大させていく動力になっていた。1949年の法律扶助法の誕生から1974年の

法律扶助法までの歩みがこの時期にあたる（ポロックが言う「25年間」がこれにあたる）³⁾。

② 成熟期の法律扶助システム

一定の改革を経て制度が成熟し安定を迎えると、三要素の利害の対立が目立つようになる。

国は初期の取るに足りない費用から膨大な費用をかけなければならない状態を迎えて、資金提供の必要性に疑問をもちはじめ⁴⁾。民事法律扶助に対する国の投入資金の変化は事件数の変化に相応していないし、むしろ異常なほど単価の伸びが目立つ。国の投入資金は1977年と1987年を比べると約9倍以上の増大を示しているのに事件数は1.2倍の増大である。国がこの状況に警戒を始めるのは当然であろう。慈善による法律扶助から権利としての法律扶助に移行したときから、受給者と非受給者の線引が明確に行なわれ、両者の対立の契機（不公平）がでてくる。制度の利益を受ける者とそうでない者との存在が明らかになってくるに連れて、国のシステム参加の意味が問い直される。効率的な資金配分の達成が必要であるという政策からの点検が開始され、国はいつでもシステムを離脱する準備を用意することになる。1980年代後半における国の法律扶助改革の提案はいずれも規模の縮小であった。

受給者は常に現状よりもより廉価で質の良いサービスを要求する。しかし、成熟したシステムにおいては劇的で飛躍的な利益の拡大やイノベーションは困難である。ところで、民事法律扶助に比べて助言のスキームが格段に多く利用されていることは示唆に富む。1975年から1985年までの両者の

3) イギリスの法律扶助の歴史について、Pollock, *Legal Aid—The First 25 Years* (1975 Oyez), 吉川精一「イギリスの法律扶助制度」(日弁連・司法制度調査会・法律扶助制度研究資料 昭和54年所収) 97頁以下、および拙稿「イギリス」(小島武司編・各国法律扶助制度の比較研究 昭和58年所収) 9頁以下(これは1974年の基本法の枠組みを中心に紹介したものである)。

4) Baldwin & Hill, *Legal Aid: Efficiency Scrutiny*, 5C. J. Q. 283 (1986) (1986年の政府の調査チームの報告書に関して)。および、Baldwin, *Legal aid in England and Wales: New Framework*, 6C. L. Q. 205 (1987) (1987年の政府の調査委員会報告書に関して)。

処理件数伸び率を比較すると、民事法律扶助が1.2倍であるのに対し、助言は5倍であった。明らかに、受給者が求める主要なサービスは助言であることがわかる。それにもかかわらず、国は1986年にコスト節約の観点から助言スキームを廃止し、この領域に民間機関を充実させる方向を提案している。新しい法律はこの案を採用していないが、助言スキームの在り方は今後も検討されることになる。もちろん、法律扶助に競合する廉価なサービスの登場は受益者にとっても利益になる。1970年代には、会計士や銀行などの法的サービス市場への進出によりプロフェッション独占が若干くずれたようである。CABx（市民相談所）は従来から助言を提供しており、また任意の助言センターが各地に誕生している。しかしながら、法律扶助が多様な法的サービスの選択肢の一つにすぎず特に魅力がないという段階を迎えたという評価はできない。

弁護士は草創期こそ情熱を以てサービスの提供に取り組むが、熱が冷めればやはり面倒で割にあわないとして、撤退を決断する。バリスターは別にして、ソリシターの多くは法律扶助システムから事実上離脱している⁵⁾。

③ トライアングルにおける運営主体の位置づけ

さてシステムにはいまひとつの要素がある。それは運営の主体である。運営の主体は、トライアングルの結節点に位置する。その役割は、三要素のそれぞれの利益の後見人として、利害の調整を適切に行なうことによってトライアングルのバランスを維持することである。資金の流れ、サービスの流れ、および法律扶助手続の流れは、いずれも運営の主体を媒介とする。したがって運営の主体がどのようなシフトを取るかはトライアングルのバランス

5) 法律扶助の報酬の支払い額の三分の一は、全体で5%のソリシターが受け取っており、法律扶助業務の集中化傾向が指摘されている。もっとも、バリスターは所得の約半分は公的な資金から得ており、近年、若いバリスターでも一人だちできるようになっている理由は法律扶助事件を専門的に扱うからである。これらについて、Zander, Public Policy for Legal Services, in Blankenburg (ed.), *Innovations in the Legal Services* (OHG 1980), p82. および法律扶助協会・英国法律扶助調査報告(昭和61年) 29頁。

に大きな影響を持つ。

草創期においては、最も進取的な運動母体が主体になることによって、制度発展をリードするという強みがある。しかし成熟期にあつては、三要素の利害の調整に適した者が運営の主体になることが望ましいといえよう。

1988年法は運営の直接の主体を従来のロー・ソサイアティから法律扶助評議会 (Legal Aid Board) という法人に変えた。これは運営の主体として適切な変更であろうか。国が法律扶助制度の統制を強めていく契機になりはしないか。

これまでイギリスの法律扶助の運営は、直接の運営主体の他に大法官、社会保障省、さらに大蔵省も加えて複合的な運営が行なわれてきた。複合的な運営のなかで、これまでロー・ソサイアティは、大法官の決定する法律扶助政策の枠のなかにほとんど拘束され、ほとんど自由な政策の推進はできなかったという評価もある。地域の運営は従来のものを引き継ぐので、ロー・ソサイアティが運営の主体であった当時とあまり変化はでてこないと予想するむきもある⁶⁾。もちろん、近い将来に劇的な変化が起こるとは思われませんが、1980年代後半からの法律扶助を取り巻く環境の変化から推測すれば、新法に現われているように、トライアングルのバランスは微妙に変わっていくであろうと思われる。成熟期になってロー・ソサイアティは法律扶助に対し保守的な姿勢に変化し、確かに後退した印象を受けるのであるが、草創期においてロー・ソサイアティの果たした役割を正当に評価することは大切である。それはシステムを軌道に乗せる功績において大なるものであった。この役回りは、システムを運動させる第一のエネルギーであった。その役回りを法律扶助評議会が果たすことができるであろうか。

これまで見たように、参加主体の固有の利益が曖昧化しつつあるという状況や運営の主体の変更という状況を迎えて、イギリスはいかにしてトライア

6) Hansen, Using Civil Legal Aid 1989 Scheme (2d ed.)(LAG) p4.

ングル・システムを機能させているのであろうか。以下は、システムの各要素の関係を明らかにすることに努めたい。

二 受給者と国

1 受給者と国（非受給者）の対立関係

成熟期の法律扶助にあっては、受給資格者の法律扶助を受ける権利と国の制度設営の責務という関係の把握だけでは不十分である。完成されたシステムにおいては、国は資金の提供を持続させるに足る利益と責務を絶えず確認していく苦役を怠るならば、法律扶助制度は金を食い尽くす贅沢なものという攻撃から守ることができない。

国の固有の利益が単にスローガンとしての正義の実現にとどまるならば、国民的な合意は得られないであろう。社会における極貧困層だけを対象とする特別の政策である場合はまだ慈善の精神で許容される。しかし、特別なものではなく、司法の一般的な制度に組み込んでいくという政策を採るときから、壁に遭遇する。すべての国民に無料あるいは廉価なサービスを提供することは現実的に困難であるし、合理的でもない。したがって受給者と非受給者の区別が行なわれる。しかし、非受給者に不満の空気が広がってくると、それは資金を提供する当局に資金削減の正当化の根拠をより容易に与えることになる。要するに、成熟したシステムは、受給者の拡大による国民的合意が困難であるならば、受給資格者の縮小や法律扶助事件の極端な限定による国民的合意に変わる契機を常に潜ませている。したがって、システムの現状を維持するために、受給者と非受給者に相当きめ細かいバランス維持の工夫を要するのである。

また、イギリスにおいて、法律扶助に対する一貫したアンチテーゼがあり、これは訴訟を奨励することになるというものであった⁷⁾。そこで訴訟社会を

否定したうえで法律扶助制度の構築が決定的に必要なことになる。すなわち法律扶助の受給者や事件の対象を決定する際に法律扶助の必要性を常に慎重に確認していかなければならない。

個別サービスの提供という面では、国と受給者はほとんど直接の関係に立たない。消費者は権利としてサービスの提供を求めることができるが、国は直接に現物（金銭）を支給するのではなく、弁護士にそのサービスの提供に対する報酬を与えるという補助金型の仕組みである。すなわち現場のサービス活動においては、国と受給者は間接的な関係である。しかしながら、実際のサービスの提供前および問題（事件）の処理後に、国と受給者が対立の構図を持つ。すなわち前者は受給資格をめぐる国の統制の局面であり、後者はコストの精算の局面である。これらは法律扶助政策の根幹をなすとともに、国の規制アプローチと受給者の権利拡大要求との厳しい対立を生む。ここでの政策判断の誤りはそのまま一国の法律扶助制度の評価を左右するものであろう。なお、受給者の要求には直接運営主体に対するものもここに含めて論じる。

2 受給者の要求と国の方針

受給者側の要求

- ・ 受給資格の拡大を求めること
- ・ 無料サービスの拡大を求めること
- ・ 拠出制度の撤廃を求めること
- ・ 法定担保の撤廃を求めること
- ・ 除外事件（手続）の撤廃を求めること

7) 法律扶助前史にあたる Poor Person's Procedure の時代に行なわれた政府の調査委員会の報告（1928年）は「市民が健康であるべきというのは国の利益であるが、明らかに市民が訴訟好きであるというのは国の利益ではない」と述べている（未見）。これについて、Jackson, *The Machinery of Justice in England* (7th ed.)(Cambridge 1977) p542,, および Royal Commission on Legal Services Final Report (HMSO 1979) p102. なお、小山昇・法律扶助（日本評論社 昭和29年）42頁参照。

- | | | |
|-------|---|-----------------------|
| 国側の方針 | } | ・運営主体への参加を確保すること |
| | | ・不服申立て方法の整備 |
| | | ・手続きの迅速化を求めること |
| | } | ・法律扶助資金の公平な分配の達成を図ること |
| | | ・できるかぎり効率的な資金の投入を図ること |

3 受給資格基準のあり方

普遍主義に立って、すべての人にそしてすべての法律問題に無差別に無料または廉価なサービスを提供することは不可能である。そこで、法律扶助制度は適正な選別システムを用意しなければならない。まず資力による選別のシステムを要する。さらに、濫用を阻止し真にそれを必要とする者にのみ与えて公平かつ効果的な資金の配分を行う選別のシステムも必要である。前者をミーンズ・テスト、そして後者をメリット・テストというのが一般的である。

① ミーンズ・テスト（資力による線引決定）

過去において、受給資格者人口の減少という問題がしばしば生じた。これを放置すると、法律扶助制度の精神を否定することになる。そこで国民の暮らしの実体に応じた速やかな資格基準の見直しが要求される。現在、民事法律扶助の受給者資格人口は国民の50～60%であるといわれている⁸⁾。1949年法が施行された当時は80%をカバーしたという者もある。1970年代には20%に落ち込んだこともあったので、相当に回復されている。なお、助言と援助スキームの資格者基準は、民事法律扶助に比べリミットを低く設定しているため資格者人口は少ない。サービスの種類によって基準を違える意味は、市場価格の違いを反映させるという面を持っている。低所得者も市場で購入できる限度で国のサービスを与えないという政策の現われである。

つぎに、きめ細かい基準設定が必要である。というのは、無料サービス

8) Hansen, p42 (前注6)。イギリスの失業率は1986年では14.1%、補足年金を受給している者は773万人である。社会保障研究会編・イギリスの社会保障（東大1987）107, 128頁。

のリミットの設定や拠出額の決定に際し、できるだけ受給資格者間における公平をはかる必要がある。すでにこの面では相当な経験の蓄積がある⁹⁾。

従来から、国はオープン・エンド方式（制度に提供する資金額を限定することなく、必要なだけの資金を出す）で資金を投入しているので、継続的な基準の見直しと妥当な基準が維持されるかぎり、受給者の不満はでてこない。しかしながら、国は、近年、国の全体の予算との関係で法律扶助の占める割合が著しく増大したことにより（もちろん、これには他の社会保障関係予算との関係も含めて）、あるいは国の財政事情の悪化によって、法律扶助の効率的な運営を図るために抜本的な改革を推進しようとしている。その場合、弁護士団体であるロー・ソサイアティの運営を廃し、より国の統制が可能な団体に運営の主体を移管することや（1988年法）、ミーンズ・テストの過去の水準を維持するとしながら、他方、たとえば、グリーン・フォーム・ス

9) 資力基準は、1989年4月1日では、次のようになっている。Legal Aid Handbook 1989 (HMSO) および Hansen, p23—27, p58—59 (前注6) に基づく。

① グリーン・フォーム

イ 可処分所得

無料 ・所得補助を受給している者または家族 credit の受給者
 ・週の可処分所得が61ポンド未満の者

有料 ・週の可処分所得が61ポンドから128ポンドまでの者

(拠出) 拠出額は所得段階ごとに定められている（5ポンドから70ポンド）

可処分所得は、総所得から税金、国民保険料、被扶養者の生計維持費用などを控除した結果得られた所得部分である。配偶者の所得は原則として合算する。配偶者とは、申請者と生計をともにする異性をいう。

ロ 可処分資産

・890ポンドまでの可処分資産を保有する者

可処分資産は、資産のすべての金銭や価値とする。銀行預金や保険証券の資産価値を含む。しかし債務を返済しなければならないときはこれを控除する。主たる唯一の住居、家具、個人の衣服、仕事上の道具についても含めない。被扶養者についても一定額を控除する。

② ABWOR

イ 可処分所得

グリーン・フォームと同じ基準である。

ロ 可処分資産

・3000ポンドまでの可処分資産を保有する者

キームの切り捨ての方針を提案している¹⁰⁾。

② メリット・テスト

これは民事法律扶助のみに必要なテストである。

これには二つの基準がある。一つは、法的な合理的根拠を欠く請求は法律扶助を与えないというものである。これは法律扶助制度の濫用を防止し、資金の効率的な配分を達成するためである。

いまひとつは、法律扶助を与えることの「相当性」の基準である。これはサービスの単価が結果の利益に比べて多額になるような事件を法律扶助から除外するための基準である。国の効率的な資金の配分を達成するためである。従来「一般依頼者テスト」といわれたもので、一般的に市民が事件処理

③ 民事法律扶助

イ 可処分所得

無料 ・所得補助を受給している者

・年間の可処分所得が2515ポンド未満の者（申請時より12カ月の推定可処分所得）

有料

・年間の可処分所得が2515ポンドから6035ポンドまでの者

（拠出）計算方法

$$\frac{\text{申請者の可処分所得} - 2515}{4} = \text{拠出額}$$

可処分所得は、グリーン・フォームとほぼ同じ考え方である（被扶養者について一定の控除、税金などの控除）が、次のような違いがある。

- a 住居費用を斟酌する。たとえば賃料、税金、モーゲイジ（譲渡抵当）の支払い、修繕費、保険を控除する。
- b ベビーシッター費用、組合費用、通勤費用など労働に必要な費用を控除する。
- c 付き添い看護手当（attendance allowance）などについても控除する。

ロ 可処分資産

無料 ・可処分資産が3000ポンド未満の者

有料 ・可処分資産が3000ポンドから6000ポンドまでの者

（拠出）申請者の可処分資産から3000ポンドを差し引いた部分すべて

例外 6000ポンドを超える可処分資産の場合に事件のコストが異常に高くなると予想される場合に資格を認める。

可処分資産は、グリーン・フォームの場合と同じ考え方であるが、所有の住居の価値を控除すること、被扶養者の控除をしないことという違いがある。

10) 前注4の文献参照。

に要するコストと結果の利益から考えて法的サービスを利用しないと思われる事件については、法律扶助の対象としないというものである。他方で、国は少額事件におけるノー・コスト・ルール（訴訟費用各自負担）や仲裁の導入によって、すべての国民に低廉なサービスを用意する努力を続けている。しかしながら、少額事件は個々の資力いかんによってその重大性が異なり、一律にこのテストを適用することはいたって資力のない者に不公平になる。そこで新しい運営方針は、従来の一般依頼者テストを改めて、申請人の個々の経済的な苦況に照らして、申請人の求めている利益の価値に注意を向ける必要を強調する。実質的な公平をはかるのである¹¹⁾。

さらに、相当性の基準は、別のサービスを利用できる場合は法律扶助を拒否できるという運用が行なわれている。労働組合のメンバーが組合の弁護士を利用できる場合や法律費用保険を利用できる場合に拒絶されている。もちろん、これは国の効率的資金配分政策の現れである。もっとも、完全に拒否するのではない。他のサービスの利用が可能であっても、法律扶助の利益を得る合理的な理由を示せばこれを認める。

メリット・テストの局面では、国と受給者の対立は實際上顕在化しない。個々の事件の法的な根拠に関して国が統制を行なうことはできないし、また、メリットに関して決定権を有する運営の主体（個々の地域委員会のディレクターおよびそのスタッフ）の裁量が大きいといわれているからである。しかしながら、国がサービスの提供主体である弁護士に対して統制を強化することにより（たとえば、事件を受任した弁護士は法律扶助の必要性を法律扶助評議会に報告する義務があることなど）、受給者と国の対立が国と弁護士との関係——統制と独立——の要素として間接的に現われる。

11) Hansen, p50 (前注6)。

4 拠出制度, および法定担保 (statutory charge) 制度

① 拠出制度

拠出制度はいろいろな理解ができる。その本来の目的は、極貧困層は無料でよいが、それよりも資力に余裕のある者は一部負担を要求することで、無料受給者、有料受給者、および非受給者の全体的な公平を維持することにある。そもそも、中間所得層をも法律扶助の射程に取り込むというイギリスの法律扶助政策の帰結であったといえよう。また、この制度は制度の濫用を防止するためにも機能する。そのほか、法律扶助のファイナンスの一つとして、拠出金は敗訴者負担によるコストの回復とともにその一部を構成する。このように、拠出制度について多面的な理解が可能なのがこれに複雑な問題を投げかけている。

拠出制度は利用の一般的な障害になるという調査がある¹²⁾。とりわけ受給者の資格基準の見直しが遅滞しその間の経済の変動が大きいと、その障害は相当に大きなものになる。そこで拠出制度の撤廃を受給者側が要求する。

財政当局たる国は、資金面においては、拠出金に大きな期待をかけてはいなかったし、実際割合的にはわずかな部分を占めているにすぎない¹³⁾。しかし、国は、拠出制度の存在理由としての公平を確保するため、これを維持するであろう。

もっとも、現在、受給者の拠出を条件とすることによって公平が確保されていると単純に言うことはできない。弁護士費用の敗訴者負担制度を前提とした場合の法律扶助制度は受給者敗訴の場合に特別の配慮を必要とする。それは、敗訴した受給者が負担するべき相手方の費用についての責任を限定することである。その結果、デニングやザンダーらが指摘しているように、受

12) Royal Commission, p119, 121 (前注7)。

13) 1987—88年度では全体の3.44%を占めるにすぎない。Thirty—eighth Annual Report (前注1) p75.

給者に有利に働く法律扶助の強みがある¹⁴⁾。受給者の無限の資力（もっとも、現行法では相当にコントロールが行なわれるが）の強みと、敗訴した場合のリスク（パーティ・アンド・パーティ・コスト）が限定されるという保護の強みは、受給者と非受給者の交渉力の不平等性になるというわけである。

拋出制度を維持するかぎり、利用の障害にならず、かつ、非受給者の不公平感を助長しない拋出額を定めるという困難な課題が出てくる。そこで硬直した拋出制度の運用を避ける必要がある。

具体的な取り扱いは次のようになっている。最大拋出金額は社会保障省が、取得については12ヵ月の推定所得に基づいて決定する。しかし、これは実際に受給者が納める拋出額と一致しないことがある。法律扶助評議会が訴訟に必要なコストの見積もりを行ない、これが社会保障省の最大限度額を下回れば、受給者はこの見積もりコストを拋出するだけでよい。拋出金の支払いは、所得からは12ヵ月の分割、資産からは一括とされいてる。将来、12ヵ月の資力に基づく拋出制度を改めて事件終了時までの拋出を要求することになっており、そのための運用規則がすでにできている。これが実施されると、最大拋出限度額は廃止される。

② 法定担保制度

法定担保についても、拋出制度について検討したことがほぼ妥当する¹⁵⁾。これは受給者勝訴の場合、相手方の敗訴者負担部分と拋出金を加えてもなお受給者に与えた利益に不足するとき、回復した訴訟の目的から不足部分を徴収することができるというものである。

受給者側は法定担保を非合理的であるとして撤廃を求めている。しかし、新しい法律は依然としてこれを維持している。その根拠は、仮にこの制度がないとすれば、勝訴の受給者が敗訴した相手の敗訴者負担を求めるインセンティブが失われることである。敗訴者負担は法律扶助のファイナンスの一部

14) 拙稿「法律扶助と弁護士費用負担に関する一考察」山口経済学雑誌38巻3・4号427, 444—45, 456頁。Hansen, p51—52 (前注6)。

15) 拙稿 (前注14) 参照。

を構成しているのので、国はこれを無視することはできない。この制度によって、受給者は訴訟目的物の価値減少を和らげるために敗訴者負担を求めることが必須になる。また、訴訟費用が多くなるとこの制度が働く恐れがあるので、和解の促進になる点も指摘されている。法律扶助全体のファイナンスの面ではきわめて小さな部分を占めるにすぎないが、国は重要な制度として見ている。しかし、利用者にとって、法定担保は不確定的な要素であるから、リスク回避のビヘイヴィアを選ぶこともある。とりわけ、少額請求については実質的に法律扶助の利益が帳消しになりかねず、黙示的に除外事件を設定することと同じになろう。すなわち、事件の予測コストが結果の予測利益を超える場合、障害要因になる。但し、婚姻事件では法定の担保制度を緩和する方策が採られている。

5 除外事件のあり方

法律扶助の利益を与えない事件類型や手続類型が存在する。除外事件の存在理由は、国の効率的な資金の配分政策であると同時に非受給者との公平の維持にある。何を除外するかは慎重な考慮を要する。そして除外する根拠は国民に納得できるものでなければならない。誰でも低料金で利用できる手続類型や事件類型は除外される。低コスト化を実現できない手続類型や事件類型は除外されない。しかし、低コスト化が形式上整えられていても、当事者の相対的な力の格差によって実質的に得られる結果の差が大きいならば、除外政策は不適切なものとなろう。

① トライビュール（行政的審判機関）の事件

トライビュールで処理される事件は年間数十万件になる。これは正式審理に基づくカウンティ・コート的事件よりも多い。これには福祉問題など貧困者に関係の深い法領域が多数含まれている。しかしながら、法律扶助は一二の例外はあるものの（Rent Tribunal, Employment Tribunal）、トライビュールでの事件に民事法律扶助を与えていない。その根拠は、トライビュールが本来弁護士代理を必要としない簡素な手続で行なわれること

に求められている。しかしながら、弁護士代理を禁じていないかぎり、弁護士代理の有無は結果に相当な影響を持つことがたびたび指摘されてきた¹⁶⁾。

そこで、民事法律扶助をすべてのトライビュールに適用することを求めている。しかし、国はこれをなかなか認めようとしない。ひとつの打開策は、助言と援助を統合することにより（グリーン・フォーム・スキーム）実質的にトライビュール事件への援助を提供することであった。さらに、マッケンジーメンの法理¹⁷⁾による実質的な代理（当事者に付き添って助言を与える）を認めることまでサービスの範囲を拡大している。なお、現在、トライビュール事件のアドヴォカシーを提供しているのは、労働組合、CABx サービス、英国移民助言サービス（UKIAS）、Child Poverty Action Group、年金不服トライビュールに限定した Royal British Legion（元軍人とその家族に）、Free Representations Unit（ロンドンの若いバリスターの組織）である。

② 非抗争離婚事件

非抗争離婚事件を民事法律扶助から除外することは離婚制度の改正とともに導入された¹⁸⁾。これによりロー・ソサイアティは、事件負担の重荷を解消でき、法律扶助資金の相当額が他の扶助事件や新機軸に振り向けられるという期待をもった。たしかにこの一時期は事件の減少を見たが、家族関係事件は民事法律扶助の多くを依然として占めている。

非抗争離婚事件は助言と援助スキームによりカバーするというのが国の

16) たとえば Royal Commission, p168 (前注7) (ベル教授の調査を引用している)。

そのほか、Partington, Great Britain, in Zemans (ed.), Perspectives on Legal Aid (Franses Pinter 1979)。

17) マッケンジー・メンと呼ばれる素人アドヴォケイトについては、さしあたりカペレッティ＝ガス（小島武司訳）・正義へのアクセス、133頁とその注356参照。

18) 拙稿（前注3）16頁とその注15。他に、ザンダー（拙訳）「だれが法的サービスを運営するべきか」（カペレッティ編（小島＝谷口編訳）・裁判・紛争処理の比較研究（下）所収）201頁。

基本的な構想であった。実体および手続きの法改革に歩調を合わせて民事法律扶助から除外を決断した主たる理由は、効率的な資金の配分という政策であった。扶養や婚姻財産の処分の取り決めや子の監護などの問題については、非抗争離婚についての法的助言と援助のサービスに含まれ、いわゆる Separate Matters ではない。したがって、付随問題についてあらためて申請をする必要はない。この意味では利用者に配慮がなされている。

しかし、問題は、この助言・援助スキームの限界である。離婚の付随問題で争うことになると弁護士報酬リミットを超える恐れがあり、またリミットを拡大するにしろその申請に時間を要し、また必ずしも認められるとは限らないという問題がある。

③ 集団事件や法改革訴訟

集団的な被害をどのように援助するかは将来の課題である。また、Relator Action (摘発者代行訴訟) は法律扶助の対象外とされている。イギリスの法律扶助は、貧困の撲滅を目的とするものではなく、貧困者や中間所得階層に法的サービスを求める権利を与えるに止まる¹⁹⁾。したがって、法改革を目的とする訴訟に法律扶助は与えられない。これはアメリカ型の法律扶助と決定的に異なる点である。この点をとらえて、イギリス型法律扶助の限界であるという指摘が行なわれている²⁰⁾。

④ グリーン・フォーム・スキームにおける除外事項(遺言と不動産の譲渡)

法的助言と援助は民事刑事を問わずすべての法的な問題を対象とするものとされていた。しかし、1986年の政府の調査チームは、遺言、不動産の譲渡(Conveyancing)、検認、罰金刑事件への助言を排除する提案をした。その

19) カペレッティ＝ガース (前注17) 32頁。小島武司・法律扶助・弁護士保険の比較的研究 116頁以下参照。

20) Pollock, Legal Aid: A Tale of Two Nations, 62 ABAJ 1429 (1976). これによると、イギリスの弁護士は政治的に非党派的であり、また法をアメリカ流の社会的道具として考えることはできない。しかし充足されていない法的なニーズを汲み上げるためにイギリスの国に合った自前のプログラムを作るべきであると考えた。その結果がロー・センター運動であった。

ねらいは、効率的な運営をはかることであり、将来的に助言と援助制度を撤廃することまで構想したものであった。グリーン・フォーム・スキームは家庭問題の処理コストに総コストの約半分を使っており、これを実施すると相当な節約になる（節約部分は多数の助言機関への援助に使うと述べているが）。しかし、新しい法律は、遺言の作成やその助言、および不動産の譲渡だけをグリーン・フォーム・スキームから除外するところで踏みとどまった。また、全面的に排除されているわけではない。婚姻事件の結果として不動産の譲渡の手続きが必要になる場合、権原に関する助言、捺印の不要な短期的なリースの取得処分はスキームの範囲内の業務である。遺言の作成についても、70才以上の者や身体障害者は認められ、遺言の解釈に関する助言は従来どおりスキームの範囲内の業務である。

6 家庭事件への特別の配慮と問題

先に述べたように、家庭事件は法律扶助事件のなかで最大の事件類型になっている²¹⁾。したがって、この処理に不適切があれば法律扶助制度は失敗してしまう。

国はできるだけ効率的な資金の配分を図るため、すでに非抗争離婚を除外した。さらにマジストレイト・コートにおける家庭事件について助言と援助のスキームによる代理（ABWOR — Assistance By Way Of Representation）を認めることで資金の節約を期待している。というのは、上位の裁判所はより大きなコストを要するが、マジストレイト・コートではより安価なコストで事件を処理できるからである。したがって、家庭事件に

21) 1987—88年度では、民事法律扶助事件は24万5443件であり、そのうち婚姻事件は11万3734件であった。約50%が婚姻事件である。過去5年間もこの割合はほぼ一定している。Thirty—eighth Annual Report（前注1）26頁。

法的助言と援助は、1987—88年度では107万7454件であり、そのうち家庭事件（離婚、別居その他）42万8934件であった。ちなみに、福祉4万5138件、住居6万8456件、犯罪24万31件、消費者2万2689件、ハイヤーチェイス6万3872件であった。Thirty—eighth Annual Report（前注1）21頁。

ついて、助言と援助のスキーム、ABWOR および民事法律扶助の三本立てのサービスが用意されている。

助言と援助のスキームでは通常の弁護士報酬レートの三倍までをリミットにしたサービスを提供しており、合理的な必要があればさらにこれを拡大することも可能である。離婚に付随する問題は *separate matters* ではない。

受給者にとっては、ABWOR の導入はマッケンジーメンの限界を克服して助言と援助のスキームで代理を獲得できるという利点がある。しかし、ABWOR はマジストレイト・コートの家庭事件に限定され、上位の裁判所では利用できない。また、マジストレイト・コートにおける民事法律扶助は、グリーン・フォームの資格外でかつ法律扶助の資格の範囲内にある者のみに許される。その場合の拠出金はグリーン・フォームの8倍に上昇する。

家庭事件の民事法律扶助は、離婚の付随事件について実体が一つの命令を要求するよう見える場合（すなわち *separate matters* である）は、それぞれさらに新しく法律扶助の証明書を取得しなければならない。

7 運営の主体をめぐるバランス（受給者の参加）

法律扶助の運営に受給者がどの程度参加できるかは、国と受給者の力学的バランスを維持するために重要である。

1988法は従来ロー・ソサイアティの運営から法律扶助評議会という独立の団体に運営を移管した。もっとも、大法官の一般的な指揮監督に服する点では従来どおりである。法は最低2名のソリシターおよび2名のバリスターを評議会のメンバーにすることを要求しているが（大法官がロー・ソサイアティおよびバリスター評議会と相談したうえで指名する）、その他のメンバーについては大法官が法律や裁判所の仕事に関する十分な知識を有するという条件を考慮して自由に指名することになる。現在12名のメンバーで構成されている。大半は非法律家であるという。

受給者は以前よりも、影響力の行使の面では一層小さくなるのではないかと思われる。1977年から、ロー・ソサイアティの法律扶助委員会に2名の非

法律家が加わるようになっていた。大法官法律扶助諮問委員会は、従来からメンバーの半数が非法律家であった。しかし、これらの非法律家が受給資格者である保障は存在していなかった。それでも、地域の法律扶助委員会に市民の参加を実験的に試みたり、受給資格者の運営への参加を検討する姿勢が見られた（ロー・センター運動の影響があろう）。新しい法律扶助評議会は、独立の法人とはいえ、ロー・ソサイアティに比べれば政府のコントロールがより強まりそうに思われる。ただし運営の下部機構は従来のものをそっくり引き継ぐので、あまり変化はないと予測されている。しかし大法官法律扶助諮問委員会は廃止されることになっているので、この委員会が受給者の立場を汲み上げて改革を提案することはできない。

8 不服申立て制度

まず、法律扶助制度内の不服申立て制度から説明する。法律扶助の申請を却下された場合、地域ディレクターは申請人に理由を示してその旨の通知をしなければならない。資力基準を充たさない場合については、不服申立ては許されない。メリットを理由とする場合は、14日以内に地域委員会に不服を申立てることができる。不服申立てにグリーン・フォームに基づく援助を受けることができる。地域委員会は申請を再考するために新しい資料の提出を求めることができる。地域委員会でさらに却下されても、再び、法律扶助の申請をすることは妨げられていない。但し、法律扶助評議会は反復的に却下されている者について法律扶助の禁止措置をとる権限がある。

法律扶助の制度内の不服申立てが尽きた場合、司法審査の道がある。この場合は資力による判定についても可能である。しかし、司法審査は限定的であり、法の適用に誤りがあったこと、法的な権限のない者が判断を行なったこと、あるいは合理性のない判断であることを証明した場合にのみ判断を覆すことができる。

9 手続きの迅速化

官僚的な統制の行きすぎは手続きの硬直化や遅延の病を招き、運営コストの肥大化に悩まされることになる。これは受給者のみならず一般公衆に対する責任問題になるであろう。

新しい法律が施行される前は、法律扶助証明書の発給にかかる日数は、平均して、拋出が必要な場合は104日間、無料の場合は58日を要した（1987—88）²²⁾。この遅延の主たる原因は社会保障省の行なう資力判定の複雑な手続きにあると推測されている。この遅延を解消することは受給者にとってはもとより、国にとってもコストの節約になる。国は、将来的には社会保障省の判定から担当弁護士の判定にゆだねることを提案している²³⁾。また、できるだけ簡単に判定できるフォームを採用することが望ましい。しかし、資金の公平な分配を図るべきという要求をそこなわない程度にとどめられなければならないであろう。なお、緊急の法律扶助が認められる場合がある。しかし、後に資力基準を充たしていないことが判明した場合、すべてのコストは受給者が負担しなければならないとされている。

また、申請の段階だけでなく、事件の進行中にソリシターが法律扶助評議会に報告義務を果たさなければならないことや、範囲拡大の許可を得るための申請に要する時間も相当に長くかかり、また、たとえ事件が勝訴に終了しても依頼者とのコスト精算に要する時間がかかることなど、一般の非扶助事件に比べて受給者は不利な扱いを受けている（もっとも例外的に、法律扶助評議会が法律扶助ファンドの維持に必要がないと認める場合、弁護士は回復目的物をただちに受給者に引き渡してよい。また離婚事件の結果による回復財産についても同様に扱うことを認めている）。

22) Hansen, p52 (前注6)。

23) Baldwin (前注4)。

三 受給者と弁護士

1 サービスの片面的授受の関係

受給者と弁護士の関係は、トライアングルのなかでは最も直接的な関係にあるが、それは一方通行的なサービスの授受の面に限られる。この関係が、一般の依頼者と弁護士が報酬の授受を伴うことからみて変則的なものであることはいうまでもない。受給者側は、弁護士の提供するサービスの質について、一般の依頼者が利用できるものと同等あるいはそれ以上のものを求める。しかし弁護士側は受給者に求めるものではなく義務だけがある。弁護士は、通常の弁護士依頼者関係に伴う一般的な義務のほかに、法律扶助の手続きについて受給者の利益に関する事項についてしかるべき助言や指導を与えなければならない。なお、ソリシターはすべてその依頼者に法律扶助の利益を受ける資格があるか否かを検討すべきであり、もし該当するならそれを助言する義務があるとされている。この義務に違反すれば、懲戒を受ける。

この法律扶助における受給者と弁護士の関係の片面性は、法律扶助制度の美德を示しているのだが、それは必然的に不効率の一面を伴う。というのは、弁護士は同時に二人の依頼者——すなわちサービスを提供する対象である依頼者と報酬を負担する依頼者たる国（形式的には運営主体である法律扶助評議会）——に気を配らなければならないからである。したがって、弁護士（ソリシター）の参加の意欲はビジネスの面だけを取り上げれば手続的に面倒であるから挫かれる。また参加しても、サービスの質は一般の依頼者に対するものに比べて悪いものになる恐れがある。

民事法律扶助については、法律扶助の与える利益の範囲は運営主体によって許可された範囲に限定されている（法律扶助証明書）。範囲外のサービスは当然報酬の権利はなく、範囲内のサービスも合理的な必要が認められないかぎり、報酬として請求することはできない。もちろん受給者に請求することは禁止されている。また、別の当事者を事件に加えること、反訴の提

起、中間上訴は、あらためて時間のかかる許可を必要とする。結局、どこまで弁護士の裁量の幅を大きくして効率を良いものにできるかが受給者と弁護士のサービスの内容を規定してくるのである。要するに、消費者たる受給者と弁護士の関係は、弁護士と運営主体（国）との関係に規定される面を必然的に持ってくる。このねじれ現象が最も深刻なものになるのは、弁護士に対する運営側の統制が強化されて弁護士倫理が踏み躪られるときである。たとえば依頼者の秘密を保持する義務が弁護士の運営主体に対する報告義務によって危ういものになる（弁護士による秘密漏洩ではないが、露骨なものとして、かつて補足給付委員会のLA資格判定の資料が社会保障給付の払いすぎの情報に役立つという理由から、社会保障省は判定を行う担当官にその情報を他の部局に明らかにせよと指示していたことが発覚した）²⁴⁾。

こうした規定の関係のなかで、受給者の弁護士に対する一方的要求だけが存在する。弁護士の受給者に対する報酬要求は、国に対する要求に転化するのである。

2 受給者の弁護士に対する要求

受給者の要求には大きく二つある。一つは、サービスの質の確保を求めることである。いまひとつは、弁護士へのアクセスの保障を求めることである。

3 質に関する統制

法律扶助は代理の欠如を補うとともに、代理の質を確保しなければならない。サービスを提供する側が仮に二流のサービスに品質を落とすなら、消費者のシステム参加のインセンティブが失われる。そこで質の統制を可能にする仕組みをシステムに組み込んでいく必要がある。

24) Hansen, p 5 (前注6)。

① 一般的な統制

受給者は通常の依頼者と同様に一般的な統制の技法を持つ。

直接の弁護士に対する統制としては、弁護士の過失により損害を被ったとき損害賠償を求めることができることである。

弁護士に対する苦情処理制度がある。たとえばプロフェッションの懲戒機構に申し立てることができる。また弁護士に対する苦情処理活動を審査するために1974年の Solicitor Act により Lay Observer が設けられた。この事務所¹に直接に苦情を述べることもできる。

問題は、まず訴訟は事後的であり費用も時間もかかり、受給者に与える統制の手段としては実効性に欠ける点である。また、一定の機関に対する苦情処理はおおむね弁護士の重大な倫理違反に関係する場合にのみ効果的であることを考えると、事件を注意深く扱ってくれず投げ遣りな態度で接すること、事件の成り行きに関して十分な説明をしてもらえないこと、迅速に処理してもらえないことなど従来の懲戒機構における苦情処理ではなかなか救い挙げることのできないものでかつ法律扶助の受給者に切実な問題をどのように統制すればよいかは実は最大の課題になる。すなわち、法律扶助に特別の統制手段を用意する必要がある。

② 法律扶助苦情処理の技法

弁護士の団体の懲戒トライビューナルに法律扶助の苦情を申し立てることができる。トライビューナルは、弁護士倫理違反に基づく場合と同様に苦情に関する措置（命令）をすること、報酬や経費の減額や取り消しを命じること、法律扶助業務から永久的にまたは一定期間排除する命令をすることができる。

一般の苦情処理も法律扶助の苦情処理もその苦情処理機関の構成に市民参加がどの程度確保されているかが重要であろう。Lay Observer（大法官が任命する）を除いて素人参加は実現していない（刑事法律扶助の弁護士苦情に関する不服審査トライビューナルに素人委員の参加が認められている）。

一層深刻に考えなければならないのは、このような苦情処理制度を受給者

がはたして利用するのであろうかという疑問である。一般の依頼者さえ、苦情処理の利用は少ないのであまり効果はないといわれている。そこで、通常の業務の基準監視システムを設けることが必要であるとの主張もある。ザンダーによると、公的な調査機関がランダム・サンプルにより弁護士の仕事の質のチェックを行なうことが必要という²⁵⁾。

4 弁護士へのアクセスの保障

イギリスの法律扶助は開業弁護士が提供主体になる。そこで、弁護士事務所の数居の高さ（費用の懸念や気軽に相談に訪れることができない）を解消することと生活の場や職場から地理的に近い場所にある（弁護士の偏在がないこと）ことを確保することが必要である。しかし、ここに一つの問題がある。それは弁護士へのアクセスを容易にする方策の追求が依頼者の弁護士選択の自由を保障することと調和するのであろうかという点である。

① ジュデケア（開業弁護士主体）とスタッフ（専任の弁護士主体）

受給者が自己の選択に基づいて弁護士を選ぶことができることはイギリスの法律扶助の基本的な姿勢をよく示している²⁶⁾。選択制は当番性に比べて、受給者を一般の依頼者と同等に扱う姿勢を現しており、この価値は大きい。しかしながら、弁護士の地理的な偏在や弁護士に関する情報を持たない依頼者にとって選択の自由の価値はあまりないといわざるをえない。また、たとえ弁護士に面接することができたにしろ、弁護士が合理的な理由から法律扶助事件の受任を断るならそしてそれが頻繁に行われるなら、やはりこの自由は意義を失う。法律扶助事件の一部ソリシターへの集中が高くなると（現に高いと指摘されている）、すべての弁護士の参加した法律扶助制度の理想は実質的に達成されない。あるいはまた、貧困者に多い福祉問題や住居問題に習熟していない弁護士はその処理に適確な判断ができないため、貧困者は弁

25) Zander, p91 (前注5)。

26) ジュデケアとスタッフの功罪について、小島(前注19)11頁、およびカペレットィ=ガース(前注17)27頁。

護士よりもそうした種類の専門的な助言機関を利用するようになる。したがって、弁護士が扱う法律扶助事件は類型的な偏り、とりわけ婚姻事件への集中が目立ってくる。

そこで、このような矛盾に対して、貧困専門の弁護士の必要が主張されるようになる。1970年に始まるロー・センター運動はこの必要にこたえようとするものであった。貧困地域に専任の弁護士を擁する任意のセンターを設置し、無料でサービスを提供するというものである。1979年の法的サービスに関する委員会はこの方策に微妙な態度を示していた。委員会は、当番制の方式をとるデューティ・ソリシターについては例外的にこれを認めるとしているが、ロー・センターについての評価は曖昧であった。開業弁護士サイドの利益を考慮した結果であるという厳しい批判も行なわれた。しかし、結果的には、ロー・ソサイアティはこの運動に譲歩を重ねざるをえなかった。

基本的な合意内容は、ロー・センターは開業弁護士による法律扶助を補完するものとされた。具体的には、次のような取り決めが行なわれた。ロー・センターが扱うことを禁止されるサービスは不動産の譲渡、商業の問題、離婚事件、検認問題、500ポンド以上の損害賠償（1977年）、21才以上の刑事被告人の問題である。ただしいずれも緊急性がある場合や開業の弁護士を利用できない合理的な理由がある場合は除外する。要するに、開業の弁護士との競争制限を持ち込むことで折り合いをつけたのである。なお、イギリスでは企業などに雇われたバリスターには弁護権 (right to audience) を認めないというルールがあるが、ロー・センターの専任弁護士には弁護権を認める。

しかし、ロー・センターが一部の地域に集中（ロンドン周辺）し、その結果貧困者間で利用の不平等が生じていること。また、ロー・センターの政策決定者がアメリカ型の法改革活動にロー・センターの使命を求めると、福祉や住居など貧困者に直結した個別の法律問題の行き場はやはり専門的な助言機関にならざるをえないと指摘されている²⁷⁾。

27) Zander, p90 (前注5)。

② 弁護士に至る多角的な導管

弁護士へのアクセスの回路が豊富であることとその回路が円滑に流れることが必要である。イギリスでは、法律扶助制度に市民を運ぶ多様な助言機関があり、これらを通じて開業弁護士に連絡ができる体制がある。

ジェネラリスト・アドバイザーとして全国的最大の組織であるCABxは年間に数百万件の助言を行なっている。福祉や住居などの問題が多数を占めるが、法律問題は相当多数にのぼり、数十万件がソリシターに紹介されている。

このほか借家人協会、労働組合、自動車協会、消費者助言センター(National Consumer Council)、法的助言センター(1970年代に登場した任意的な組織であり、現在100以上ある。)、Justice, National Council For Liberties、ロー・センターなど多角的な導管がある。このような豊富な導管の存在は法律扶助システムを機能させるうえで不可欠のものであろう。

③ 弁護士側のアウトリーチの方法

弁護士側ができるだけアクセスを容易化する努力も行なわれている。

5ポンド定額相談(30分)が行なわれている。潜在的な受給者は拠出金額やコストに不安をもっているのではなかなか弁護士のもとに訪れにくい。そこでCABxなどがこのようなことのないように一定額料金での相談を弁護士側に申し入れていた。これを引き受ける弁護士の名前は、ロー・ソサイアティが毎年発行するSolicitor Regional Directoryに掲載されている。ただし、実績はほとんどない。

Solicitor Regional Directoryは、図書館、市役所、社会的な団体、プロベーション・サービス、CABx、警察、裁判所などに無料で配布されている。個々の弁護士の得意な仕事の種類やファームの詳しい情報はそこで得られる。

法律扶助の一般向けのパンフレットを発行することも行なわれている。

四 弁護士と国

1 弁護士の独立と弁護士に対する統制の関係

弁護士は、国から報酬を受け取る（国は法律扶助制度の運営主体のファンドに資金を提供するという仕組みである）。この資金源に基づく関係が弁護士の独立を損なうのではないかというかつての批判は、法律扶助制度の構築が国家的な事業であるという認識とこれに参加することは開業弁護士の責務であるという普遍的な認識によって、とおい過去の時代に克服されていた。

弁護士の独立うんぬんが再び問題になるのは、1970年代のロー・センター運動の過程で、ロー・ソサイアティ（その背後の開業弁護士）とロー・センターの間の論争においてであった。弁護士が国や地方政府から資金の援助を受けて専任として法律業務を行なうこと（公共部門の法的サービス活動）は、資金のソースから不当な干渉を受けることになりやすく弁護士の独立に反するという主張と、「独立」というのは弁護士が結果を恐れることなく依頼者に対してその義務を遂行する能力のことを言うのであり、他の国（アメリカやカナダなど）においても専任弁護士はこの意味では独立しているのであるという反論が行なわれていた。ロー・ソサイアティ側は、ロー・センターの運営主体の独立が確保されていることを条件として、すでに述べたように、法律扶助の補完的機能をこれに認めるとして、譲歩していったのである。

ロー・ソサイアティのこの譲歩は、法律扶助制度内におけるロー・ソサイアティの地位の低下の始まりであったといえよう。というのは、今とってみれば、開業弁護士なる民間領域の独占から公共部門の法的サービスとのささやかな競合を認めたときから、ロー・ソサイアティの法律扶助制度における役割は相対的に低下したと考えることができるからである。

1980年代にロー・ソサイアティ主導型の法律扶助の運営に矛盾が指摘されるようになった。トライアングルの一つの要素である弁護士の団体が運営の

主体になれば、弁護士サイドに顔を向けた法律扶助政策であるとの疑念がつかまとう。運営主体は、本来トライアングルの結節点にあってそれぞれの利益の後見人であるはずである。したがって、弁護士の団体にこれを当てることは矛盾しているのではないか。このような批判は、法律扶助予算の急激な拡大を見るに応じてじわじわと広がってきた。国の言い分は、納税者の後見人としてかつ報酬を貰う弁護士の代理人として同じ組織が運営することは適切とは考えられないし、ロー・ソサイアティと他の機関との責任分配は複雑で避けがたい問題を生み出しているし、さらに、弁護士が報酬を目当てに過剰なサービスを行なっているというものであった。そこで、独立の組織に運営を任せるべきであると考えた。

1988法は、運営の主体をロー・ソサイアティから法律扶助評議会に交替させた。ロー・ソサイアティの役割は、長い法律扶助の歴史からその主役を降りることになった。

これまで弁護士と国は、協同して法律扶助事業を行なうという建前において、受給者の利益に関する政策や見解の対立は別にして、弁護士の利益と国の利益が表面上対立する契機はなかったといえよう（弁護士側の報酬制限の撤廃や増額の要求はあってもそれは激しい対立を導くというものではなかった）。しかし、上述の展開を経た現在、国は法律扶助に関して弁護士を統制していくシフトに変化していくことが予想されるし、実際、新しい法律は弁護士に対する統制を強化している。法律扶助の歴史において、いまいちど弁護士の独立に関する議論が中身を変えて登場してくるであろう。

2 弁護士の要求と国の方針

弁護士側の要求

- ・裁量の拡大を求めること
- ・報酬（および経費）の適正・迅速な確保を求めること

国側の方針

- ・統制を強化すること
- ・報酬の合理化をすすめること

3 弁護士の報告義務

ソリシターは、以下の場合に該当するときは法律扶助評議会に報告する義務がある。

- a 受給者が事件の運営に非合理的な要求をするであろうと思われる場合
- b 受給者が regulations で要求されている情報の提供を拒んだり、誤った情報を提供していると信じるにたる理由がある場合
- c 訴訟を続けることが妥当かいはっきりしないとき
- d 事件を断念している場合
- e 地域ディレクターの求めに応じて、法律扶助の受給を継続することの根拠を明らかにするとき
- f 受給者が和解の申し入れやペイメント・インツウー・コート (payment into court) を拒否する場合
- g 事件の受給者以外の者が法律扶助の発給を受けている場合
- h 受給者の死亡、破産宣告の場合
- i 事件がなんらかの理由で終了できない場合
- j 受給者が金銭や財産を回復したとき、そして婚姻事件における回復の場合はそれが住宅の購入に利用することを予定した不動産や金銭であるかいか
- k 法定 (Statutory charge) の実行を延期する場合
- l 回復した金銭の正当な受取人は法律扶助評議会または受給者の弁護士であるが、これを回避する企てがあると信じるにたる理由がある場合

バリスターは a から d について同様に義務がある。1988年法で新しく加えられた義務は e, f, g, h, k, および l である。

4 事件の運営における弁護士の裁量の幅

事件は法律扶助証明書の範囲のなかで遂行しなければならない。それは通常、Pleading のすべての段階に制限され、書面の準備、証拠や本案につい

てカウンセルの助言を得ることを含む。証明書の範囲内にあたる活動は勝訴に導くために合理的必要がある場合は報酬の保障がある。カウンセルの利用について、政府はできるかぎり制限する方向で考えていた。新法は、カウンセルの利用は「必要なかぎり」法律扶助の範囲内であるとした。必要な限りとは、事件の予備的なあるいはすべての段階で通常提供されるすべての援助、そして事件の和解やその他終了させるために通常提供されるすべての援助を含むとされているので、実質的には制約はないと考えてよいであろう。

範囲外の事項については、弁護士は報酬を保障されない。したがって、あらためて許可を得ておかなければ報酬は確保されない。

5 弁護士報酬の基準について

法律扶助の弁護士報酬をいかなる基準で定めるかは難しい。弁護士の報酬が低いなら、参加の意欲もサービスの質も低下するであろう。これまで法律扶助を扱うソリシターの一部集中化の傾向がたびたび指摘されている。そこで、報酬が一般の依頼者に対するのと同じレベルに設定されることが望ましい。しかし、弁護士報酬は原則として公費で負担するのであるから、なんらかのコントロールは必要である。しかしまた、統制が過剰になればそれだけ弁護士の参加のインセンティブが失われる。法律扶助の弁護士報酬の決定はなかなか難しいのである。

もっとも、報酬を一般の依頼事件と同じレベルに置いても、参加のインセンティブはそれほど大きくならないとも考えられる。法律扶助事件が一般の事件に比べて手続的に面倒であるからである。また、反対に、報酬の魅力によって大量の事件を引き受けることになれば、結局は弁護士自身が質の管理に自信を持てなくなり、あるいき二流のサービスでお茶を濁すこともありうる。

① 民事法律扶助の弁護士報酬

イギリスでは、弁護士報酬（訴訟費用）は敗訴者負担が原則である²⁸⁾。弁護士報酬額の算定は原則として時間による。裁判所は敗訴者が負担する額を

裁定する。これをパーティ・アンド・パーティ・コストという。これは敗訴者が勝訴者に支払うコストであり、依頼者が弁護士に実際に支払う額とは異なる。依頼者が弁護士に支払う報酬をクライアント・ソリシター・コストという（これには弁護士報酬の計算を行なうコスト・ドラフトマン（専門家）の費用を含んでいる）。後者は前者よりも多額になる。

法律扶助事件も敗訴者負担原則に従うので、弁護士は勝訴の場合は敗訴者負担を求める申し立てを行なう必要がある。裁判所は合理的と考える範囲で敗訴者負担額を査定する。ここで査定された額と実際に弁護士が基金から受け取る報酬額とは一致しない。法律扶助事件としての遂行に必要な費用が加算されるからである。この部分は基金が負担することになる。このような裁判所の査定を通じて報酬を取得するためには一定の手続きを踏むことが必要であり、これを怠ると報酬を認められなかったり支払いが延期される。一般に事件終了後報酬を得るまでに相当の時間がかかる。そこで、迅速に報酬を得る方法も認められている。それは、地域デレクターの査定を得る方法である。但し裁判所の査定を通じて取得する報酬に比べて低額である。敗訴の相手方と合意をした額だけで報酬として満足しなければならない。

本来の建前からは、弁護士は事件の終了後に報酬の支払いを受ける。しかし報酬の一部について前払いが認められている。1986年10月10日以後に発給された法律扶助証明書については、その発給日から18ヵ月後、30ヵ月後、および42ヵ月後である。ただし請求額全額を認めるのではない。1989—90年度は請求額の38%、そして段階的に上昇し1994年—95年度以後は75%に定められている。

そのほか、地域委員会は、事件が12ヵ月以上続いている場合、裁判所の裁定が次の12ヵ月以内に行なわれそうにない場合、報酬支払いの遅れが弁護士を経済的に苦境に立たすことになる場合、報酬の一部を支払う。

報酬の一部の支払いが先に行なわれている場合も、最終的には査定をうけ

なければならない。すでに支払われた部分は差し引かれる。仮に既払い分よりも査定額の方が少ない場合は差額をファンドに返還しなければならない。

② グリーン・フォーム・スキームの弁護士報酬

グリーン・フォーム・スキームの受給リミットは、基準レートの2倍、婚姻問題については3倍を最初の上限としている。基準レートは現在、時間当たり36,50ポンドである。したがって一般の問題はその2倍（改正前は50ポンドをリミットとした）、婚姻問題はその3倍（改正前は90ポンド）が最初のリミットである。ただしこれは必ず2時間または3時間の仕事のリミットになるというわけではない。このリミットには経費も含まれるのである。短い文書の作成や電話については一項目について2.85ポンドを、長距離電話や手紙はタイム・ベースで計算される。弁護士は問題処理が終了した場合や最初のリミットに達した場合は法律扶助評議会に報酬の請求を行なうことができる。計算はきわめて容易になっているのでそれだけ運営のコストの節約になっている。弁護士報酬基準レートは実勢の変化に応じてこれを変えることになっている。なお、デューティ・ソリシターについては910ポンドをリミットにしている。

6 経費について

グリーン・フォーム・スキームにおける経費について、回復が認められる費目とそうでないものが明らかにされている。回復を認められる費目でさえ、ソリシターが経費を負担することが合理的であり、かつ、額が合理的な場合に限定される。リストにない経費については地域委員会オフィスに助言を求めることを要請されている。1988法において弁護士の旅費についての距離制限が実施される恐れがあったが、これは実現しなかった。弁護士の地理的な偏在という状況が解消されないかぎり、このような政策は受給者間の不平等になろう。なお、受給者の旅費は回復されない費目である。

法律扶助事件の経費については、一般の事件と同様に裁判所の査定を受ける。さらに普通、法律扶助評議会の査定を受ける。

おわりに

外国の一研究者にとって、複雑な政策上の措置の網に惑うことなく、全体的な評価を行なうのには、トライアングルのバランスを見定めることが必要であると考えたわけであるが、具体的な政策一つ一つの根拠を確かめながらバランス評価を行なうことは難しい。新法律の施行後間もない現在、総括は留保するべきであろう。ただし、まとめにかえて若干の指摘をしておきたい。

トライアングル・システムのなかで国の力が強化されつつあることは確かである。近年の効率的な運営に比重を置く傾向は、受給者の利益になる面もあるが、受給者のシステム参加の利益を奪う恐れもある。国が法律扶助を周辺の法的サービス機構を含めた全体的な立場から相対化していこうとする気配は濃厚である。受給者のシステム参加へのインセンティブを小さくしていく方針を模索しているのが現在の国の立場であるとみてよい。

国側のアプローチが強化されると、弁護士と国のバランスの変化、すなわち弁護士の力の低下が生じるであろう。それが弁護士のシステム参加のインセンティブを弱める可能性は大きい。しかしながら、弁護士制度を取り巻く環境の変化から、将来、弁護士が法律扶助を所得の観点から重視するようになるという予測も行なわれている²⁹⁾。

これらの要素を考え合わせると、弁護士が法律扶助に対してどのような姿勢を保持するかはシステムの機能を持続させる重要な要素になろう。法律扶助制度の草創期に弁護士が持っていた慈善の精神はシステムが完成されると無用になる。それは制度の成熟の証である。しかし、システムのバランスが失われ不協和音をかなではじめたとき、いま一度法律扶助の精神を鼓舞して機能を回復させる役割を弁護士が担わなければならない。イギリスの法律扶助の歴史は弁護士の歴史でもあったといえるのであり、絶えず弁護士は法律扶助の精神を確認していく役割を担う責任があるに違いない。このような観

29) 上原正夫「内外から改革を迫られているイギリスの弁護士界」判タ579号24頁(1986)参照。

点において、ロー・ソサイアティの法律扶助制度における地位の喪失が重大な問題を引き起こす遠因にならないという保証はない。もちろん、運営の主体にはだれが適切かという問いに対する解答は別にしてだが。