近年の司法アクセスの国際的状況について -2021年6月国際法律扶助会議 (International Legal Aid Group, ILAG) シドニー・オンライン会議から一

池永知樹

はじめに一日弁連委員会ニュース(2021年10月号)報告記事から

●2021年(令和3年)10月1日発行

総合法律支援本部ニュース(お問い合わせは各委員会へお願いいたします)

經濟度 総合法律支援本部

2021年10月1日 NO.20

コロナ禍の法律扶助と同院 -2021年国際法律扶助シドニ -05岁岁公200

1 国際オンライン会議の開催

2021年6月、司法アクセスとコロナ禍の課題 (Acc ess to justice and the challenge of COVID-19)を主題 とする国際法律扶助会議 (International Legal Aid Group, ILAG)が、オンラインにて、オーストラリア・ シドニーで開催された。

ILAGは、1992年設立の法律扶助及び司法アクセ スに関わる国際ネットワーク団体であり、シドニー 会議主催者は、ILAG及びホスト州の法律扶助実施 団体リーガルエイド・ニューサウスウェールズであ り、スポンサー団体は、ホスト州のローソサイエティ 及びオーストラリア司法省等であった。

内容は、事前提出する共通質問票 (フォーマット) を使用しての各国報告、リーガルエイド・ニューサ ウスウェールズのコロナ禍の取組、そして、IT及 び AIを含む現代論点に関する各セッションであっ

以下、オーストラリアの取組を主とする一部紹介 に留まる。詳細はシドニー会議ウェフサイト(htt ps://www.legalaid.nsw.gov.au/about-us/ international-legal-aid-conference-2021)を参照いた だきたい。

2 各国動向

各国固有の歴史的・社会的・経済的背景があり、 法律扶助と司法アクセスの実現過程と態様は一様で はない。しかし、各国コンセンサスを経ながら形成 されてきた比較ツールとしての共通質問票に基づき、 ①国の基本統計(人口、GDP、弁護士人口等)、② 法律扶助組織の骨格(運営主体・運営方法等)、③ 予算規模、④射程節用(対象事件・対象者の範囲等)、 ⑤質の確保、⑥法教育、⑦代替的サービス(訴訟保 険、訴訟ファンド等)、⑧包括的サービス(福祉サー ビスとの連携)、⑤ SDGsの目標16.3、以上の9項目 に関して、各国動向が比較された。

各項目は関連し合っており、すべての項目でのバ ランスのとれた充足が理想的ではあるが現実には不 可能であり、制度に携わる全ての関係者の協力のも と改善を進めていく必要がある。

前記項目に関し、世界最大の法律扶助大国イギリ スは、緊縮財政下に制定された2012年法によって 戦後法律扶助の最大の危機に直面した。同法は、② をリストラし、③④を削減し、①へのシフトを進め 2018年イギリス政府レビューもこれを認め、運用 改善への徴躁が観察されている。直近では16-17億 ポンド (約2500億円) の支出額で推移しており、過 剰な支出削減は抑えられているようにみえる。

イギリス法律扶助支出額(民事・刑事)の推移



なお、緊縮財政下においても、イギリスは®につ いては現代法律扶助の生命線として一貫して重視し ており、現在、約350の連携サービス拠点を展開中 である。日本における司法ソーシャルワークに相当 する論点であり、福祉サービスとの連携は必須の時 代である。

ILAGは、もともとは欧米中心であったが、近年は、 ボツワナ、ルワンダ、シエラレオネ、ザンビア等の 途上国からの参加も多くなっている。これらの国々 は2000-2010年代に法律扶助法を制定あるいは現在 制定中であり、SDGsの推進力も得て拡充中である。 特に⑥30を重視し、人々の意識改革と連動したイン フラ形成を目指している点に特徴がある。

コロナ禍とオンライン相談

各国でオンライン化が進められ、対面相談との関 係が問われるようになった。

鋭い対立を示したのは、ホスト国オーストラリア であった。オーストラリアは日本の約20倍の面積で あり、コロナ禍でのニーズ調査の結果、面談相談よ りも電話相談の方を積極評価する回答が4割を超え、 片道400kmの面談相談よりも電話相談が優れている との相談ニーズも紹介された。他方、電話相談への

強い拒否が示される1割弱の回答があり、仮に電話 相談が対面相談の削減と連動して進められれば、こ の1割弱の回答者に対する支援は閉ざされることに なる。特にオーストラリアにおいて不利な立場に置 た。しかし、削減の関界に直面し現場は悲鳴を上げ、かれてきた先住民の法的支援に顕著にこの傾向が表 れており、対面相談による深い繋がりが損なわれた 結果、支援に支障が生じているとの報告があった。

> オンライン相談の評価及びコロナ禍・コロナ後の オンライン相談の位置付けは、各国の喫緊の検証課

4 Alサービスの現状と未来

対面サービスへの根強いニーズの一方、ITの革 新は止まることがなく、法律扶助サービスとして現 に利用されている公的な AI紛争解決システムとし ては、世界最先端と思われる、オーストラリアの AI雕婚システム「アミカ (amica)」の紹介と実演 があった。オーストラリア政府の支援のもと、オー ストラリア法律扶助及び南オーストラリア州法律扶 助が主導したシステムであり、オンラインを介して AIが親権及び財産分与の提案を行い、利用料金150 豪ドルで合意書面にまとめる。 amicaは amicable(友 好的な)の略であり、離婚に直面しているが比較的 友好関係が保たれている当事者向けの廉価な法律扶 助サービスとして提供されている。

AIの深化どサービス普及により、近未来において、 敵対的な当事者間にも AIによる法律扶助サービス が提供される時代が到来するのかどうかは、予測不 可能である。

5 多様なサービスの時代

福祉と連携した密な対面サービスから、オンライ ン空間での AI法律扶助サービスまで、現代の法律 扶助と司法アクセスは、公費による法廷内での弁護 士による代理援助の保障という歴史的に形成されて きた定義を超えて、空間軸を縦横する多様なサービ スへと展開している。コロナ禍・コロナ後の各国動 向を注視していく必要がある。

(総合法律支援本部民事法律扶助部会長

池永 知樹)

第2 2021年6月国際法律扶助シドニー・オンライン会議への日本の関与

- 1 日本のナショナル・レポート(阿部理事と池永の共同作成)の提出
- 2 Avrom Sherr教授による各国レポート総括報告の際の日本の紹介 (以下のように紹介)

"Non-lawyer law"

"Japan-Legal Social Work with social welfare organization. (Sounds like Belgium) "

"Mobile Units in Japan" (法テラス南三陸出張所と移動相談車の写真) "Japan: Tsunami 2011"(法テラス白書にも掲載された津波被災後の写真)

3 セッション 5 (Holistic provision: The way of the future?) に水島弁護士がパネリストとして登壇

(パネリストの概要)

- ・水島弁護士:スタッフ弁護士と司法ソーシャルワーク(Legal Social Work)
- Suzie Forell: From the outside looking in: learning about the value of legal help through health justice partnership
- Megan Longley and David McKillop: Canadian examples of Holistic Initiatives focused on racialized minorities
- Steven Gibens: The development of an Integrated-Rights Practice in the Flemish field of socio-judicial services to tackle non-take-up of rights: A Holistic approach to Access to Justice
- · Hazel Genn: Health Justice initiatives in England and Wales
- ※ 以上の日本の関与については、これまでの国際法律扶助会議への定期参加と京都コングレスでのパターソン教授の基調講演及び水島弁護士のパネリスト参加の効果が大きい。
- 第3 ILAG ニュースレターへの寄稿依頼と投稿(阿部理事と池永の共同作成)

コロナ禍の日本でのオンライン相談と対面相談(Online and Face-to-Face Advice under COVID-19 in Japan)の掲載



Issue #51

Winter 2021

FOREWORD

PROFESSOR ALAN PATERSON

CHAIR, INTERNATIONAL LEGAL AID GROUP & DIRECTOR, CENTRE FOR PROFESSIONAL LEGAL STUDIES, STRATHCLYDE UNIVERSITY, GLASGOW

Dear Colleagues,

Five months have flown by since the stimulating ILAG conference held virtually at Sydney New South Wales with the tremendous assistance of Legal Aid New South Wales. ILAG is enormously indebted to Brendan, Gina and Wayne (below) for all their help with the conference, and not least for holding all the presentations, bios, national papers and conference papers on the Legal Aid NSW website since then. https://www.legalaid.nsw.gov.au/about-us/international-legal-aid-conference-2021



Although relatively few of those attending were able to complete the feedback questionnaire – it is clear from Ms Eileen Ritchie's summary in this Newsletter that those who responded were highly positive about the conference, its content and organisation. The Newsletter contains updates from two other supra–national access to justice initiatives – the Access to Justice in the Americas project and the Global Access to Justice Project. Roger Smith updates us on Unbundling in a technological

era and we hear from Japan about how they have delivered access to justice in the COVID era. Dr Agne Limante reports on her innovative EU project on user friendly legal aid for children (the final Roundtable is on the 17th November) and one of the earliest ILAG members, Jon Johnsen, alerts us to the fact that the Netherlands and Scotland are not alone in having recent reform reviews of Legal Aid – Norway had its review in 2020. Glasgow being the home of COP-26, maybe our next newsletter will have something on global warming and access to justice. As ever thanks are due to our ever-industrious Newsletter Editor, Peter van den Biggelaar and Paul Ferrie our on-line administrator.

Ever best wish,

Alan

international law, theory of justice, and law and development as increased access to justice implies the effectiveness of the rule of law. In line with this discussion, Adriane Seixas describes the implementation of the United Nations' Sustainable Development Goals related to access to justice in Brazil. Those papers prove how transdisciplinary the subject can be.

The book can be downloaded for free on <u>www.accesstojusticeamericas.org</u>. We are happy to get in touch and learn from your experience in your native language and translate it to the world.

ONLINE AND FACE-TO-FACE ADVICE UNDER COVID-19 IN JAPAN

TOMOKI IKENAGA

Chairperson of the Civil Legal Aid Committee of the Japan Federation of Bar Associations



KEITA ABEExecutive Secretary of Osaka Office of the Japan Legal Support Center

1. Introduction

The International Legal Aid Group Conference in Sydney in 2021 discussed the issue of the online and face-to-face advice under the COVID-19. Legal Aid New South Wales showed the following sharp

contrast on the evaluation of online advice at session two "Approaches to legal aid in NSW" held on 22 June 2021.

Positive: "I was much appreciative of the phone session, as it's an almost 400km trip to an office - Client"

Negative: "Phone was difficult due to limited phone reception and inability to gauge capacity and understanding. Access to services has decreased. Ability to do deep engagement is compromised. Enforcement of fines in remote communities disproportionately affects Aboriginal clients."

Japan is also wondering how we should evaluate the online and face-to-face advice both under and post the pandemic. In this article, authors describe how pandemic hit Japan, how legal aid organization introduced the online advice, how the online and face-to-face advice proceeded as the wave of pandemic fluctuated from the first wave to fifth wave, to what extent online advice was relied on under the pandemic, how managing staff at the legal advice counter evaluated the newly introduced online advice, and where we should place the online advice in the whole picture of legal advice.

2. Before the Pandemic

Japan Legal Support Center (JLSC), which is a public corporation providing legal aid established in 2006 with funding from the national government provides face-to-face legal advice for low-income person free of charge at either local offices of JLSC or the lawyer's offices contracted by JLSC. JLSC have provided about 310,000 legal advice per year (about 26,000 per month)

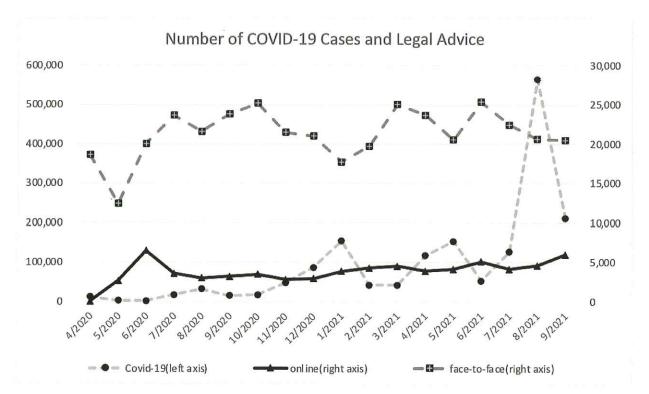
nationwide in recent years before the pandemic. Online advice was not introduced until the pandemic hit. Rather, online had been avoided because important facts are likely to be missing or misunderstandings likely to arise due to the lack of face-to-face communication.

3. Arrival of the Pandemic and Introduction of Online Advice – Not Mandatory Use of Online but Combination of Face-to-face and Online

Japan has experienced five waves so far. The first wave peaked in April 2020. In response to the first wave, JLSC revised the regulation that introduces the online advice in addition to the face-to-face and have it approved by the Minister of Justice on 1 May 2020 and it started on 11 May 2020. Points to note is that forced lockdown with enforcement of fines has not been introduced in Japan so far. Instead, voluntary stay-at-home request to refrain from non-essential and no-urgent outings was introduced, which means face-to-face advice is continuously available even under the pandemic when people are facing legal problems. Therefore, people who are facing legal problems can choose either face-to-face or online at their own will although their choice are affected to some extent by the safety and health policy of each local office of JLSC or the lawyer's office.

4. Wave of Pandemic and Tendency to Increase / Not Increase the Online Advice

When people facing legal problems can choose either face-to-face or online at their own will, do they likely to choose online in proportion to the increase of positive cases? The following line graph shows the number of positive cases of COVID-19 (left axis) and the number of face-to-face advices (right axis), the number of online advices (right axis) per month from April 2020 to September 2021.



5. Preliminary Findings

Japan has experienced five waves so far. The first wave peaked in April 2020 and JLSC introduced the online advice next month in May 2020. The second waved peaked in August 2020. The third wave peaked in January 2021. The fourth wave peaked in May 2021. The most serious fifth wave peaked in August 2021. As above the line graph shows, the number of online advices reached the highest peak of 6,493 (right axis) in June 2020 immediately after the first wave. This is assumed that people feared most at that time in the face of the unknown virus and showed the tendency to rush to online advice. However, it seems people soon realized that online advice would be second-choice, that is, they may go to online under the revised regulation, but most do not. The number of online advices relatively remained sluggish between 3,000 and 5,000 (right axis) even under the attack of the second, third and fourth wave. However, since fifth wave reached the unprecedented highest peak of nearly 600,000 positive cases (left axis) in August 2021, it is assumed that people showed the tendency but slight one to choose online instead of face-to-face. Generally speaking, the tendency to choose face-to-face had been stable in Japan through first wave to fifth wave.

6. How Managing Staff at the Legal Advice Counter Evaluated the Newly Introduced Online Advice

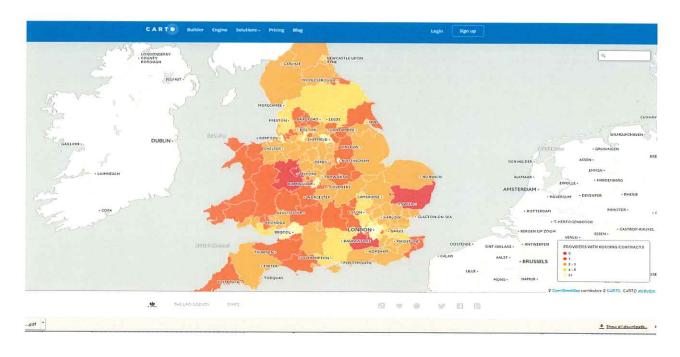
According to the interview from the managing staff at the legal advice counter, people facing legal problems showed the general tendency to choose face-to-face advice instead of online even under the pandemic when they were offered an option to choose one. Exceptions were metropolitan Tokyo office and very few limited offices. Because the waiting room is so small and always crowded in the metropolitan Tokyo office that practicing social distancing is difficult, the managing staff at the legal advice counter took a strategic approach to induce to the online advice consciously instead of face-to-face.

7. Preliminary Conclusion

Since forced lockdown with enforcement has not been introduced in Japan so far, people facing legal problems can choose either online or face-to-face. When they were offered an option to choose one for the first time, people began to choose online in the face of the first wave of the pandemic in April 2020 for fear of the unknown virus. However, after the first wave was over, people resisted change to shift from face-to-face to online. The second, the third, the fourth, and the most serious fifth wave hit Japan consecutively, but people have showed the general tendency to choose face-to-face consistently although the number of online slightly increased during the severe fifth wave. Preliminary conclusions are that people facing legal problems may go to convenient online advice nowadays, but most do not even under the pandemic. Rather many actually resist change to shift to online. The future issue in Japan is how stability to remain face-to-face and global inevitable trend to change into cost-efficient online can coexist after the post-pandemic austerity era.

第4 LASPO 後のイギリス法律扶助の動向

- ・2012 イギリス法律扶助改革法(LASPO)成立コントラクト保有事務所数 民事 3,555、刑事 1,733
- ・2013 リーガルサービス・リサーチ・センターの閉鎖
- · 2014 LASPO 施行(4月)
- ・2019 ローソサイエティが法律扶助のゼロワン・マップを公表(特に過疎地に打撃)



LASPO に対する政府レビュー結果(289 頁)の公表(100 を超える団体(法律家団体、NPO 団体、財団、大学クリニック等)、20 名を超える研究者、裁判官、議会関係者らがレビュー過程に参加)

レビュー結果に基づくアクションプラン(39頁)公表

<政府レビュー報告書序文>

・イギリス法律扶助の支出は長年にかけて増加の一途を辿り、ピーク期には毎年 20 億ポンドの支出が行われた。

しかし限界に直面し、限られた資金を社会の最も困窮した人に投入するために(targeting limited resources at the most vulnerable)、2012 年法が導入された。・法律扶助は、司法アク

セスの実現のために重要な役割を担っている。実際にイギリス政府は、昨年(2018年)にも 法律扶助に16億ポンドを支出した。

- ・しかし、レビュー過程を通じて判明したのは、法律扶助が長きにわたり裁判代理援助に重点 が置かれ、裁判手続に入る前の、問題の複雑化に至る前の、早期段階の援助・早期解決に重点 が置かれてこなかったことである。
- ・法的支援の中心に、「早期介入(early intervention)」政策が置かれるべきである

<アクションプラン骨子>

- I 社会で最も困窮した人々のための法律扶助制度の構築 ・受給条件の見直し ・法的支援制度の周知、広報 ・親子分離した外国人の子に対する受給条件の緩和 ・差別、債務、特別の教育ニーズを抱えているケースについての(2012 年法によって削減した)対面援助の再開 ・例外的援助(援助不開始がヨーロッパ人権条約違反になりうる場合の例外的援助)規定の簡素化による援助拡大 ・ひとり親家庭に対する法的支援の拡充
- □ 早期支援・早期介入の重視 ・早期支援に失敗すると問題が複合化し負の連鎖に陥ることがニーズ調査から実証されており、早期介入が重要である。但し、いつ、どのように、誰に介入するのが効果的かについては、十分な実証的知見は得られていない。 ・早期介入によりコスト(人々・社会・政府)削減がもたらされると指摘されるが、精度を伴ったコストベネフィット分析は未だ示されていない。 ・以上を踏まえ、特に以下のパイロットプロジェクトを実施し、成果を評価する。①オンラインをベースにした早期支援ツールの展開と全体のコーディネート ②(オンラインに加えて)スペシャリストを投入した電話サービスの活用 ③負の連鎖を引き起こしやすい社会福祉法分野の初期段階の対面援助を、パイロット実施 ④(対面援助に加えて)ワンストップサービス(Health Justice Partnership)のパイロット実施 ※裁判に至った場合には、本人訴訟支援の積極活用(支援策に300万ポンドを投入予定)
- Ⅲ 国の機関を横断した構造改革によるコスト削減 ・法律扶助制度の改革限りではもはや限界があり、以下のとおり、国の機関を横断した構造改革によるコスト削減を図る必要がある。①行政手続改革:福祉給付、住居、移民難民等に関わる行政決定の質向上(裁判・審判に持ち込まれる前段階の改革)、行政手続に関わるケースワーカーに対して、より専門アドバイスができる主任ケースワーカーを配置 ②刑事司法改革:再犯防止・社会復帰支援策の推進(再犯ゆえに刑事司法予算が上昇する) ③裁判所改革:手続の簡素化、オンライン申立の推進 ④実体法改革:一例として離婚法における有責主義(法廷での非難応酬)の緩和、法廷外での未来志向的な調整の重視

・2020 コロナ禍でのイギリス最初のロックダウン (3月)

コントラクト保有事務所数 民事 3,555 (2012 年) →2,342、刑事 1,733 (2012 年) →1,174 まで減少

ローソサイエティが法律扶助の改訂版ゼロワン・マップを公表

LASPO で導入された義務的電話相談 (telephone-only service until the gateway) を廃止し、対面援助を再開

コロナ禍によるアクションプランの遅延・実施の不透明性

ローソサイエティが、法律サービス評議会(Legal Services Board)と共同で実施したニーズ調査結果を踏まえ、イギリス成人の 92%が法律扶助制度に支持を与えていることが判明した旨のプレスリリース

・2021 法律扶助の持続可能性と復権を求める超党派レポート(The Westminster Commission on Legal Aid, Inquiry into the Sustainability and Recovery of the Legal Aid Sector)の公表

第5 コロナ後の法律扶助一日本にオンラインコートは導入されるのか?

1 AI 法律扶助の最先端-オーストラリアの AI 離婚調停システム「amica」 オーストラリア政府の支援を得てナショナルリーガルエイドと南オーストラリア州 リーガルエイドが開発した AI 離婚システム

コストを最小限に抑える。

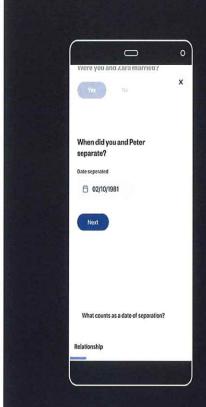
親権や財産分与に関する合意書面作成時に150豪ドルの費用が発生する。

(特徴-ILAG 会議のプレゼンから)

- ・段階的なアプローチによって合意形成を目指し、デジタルプラットフォームに記録する。
- ・当事者のペースを尊重しながら当事者間のコミュニケーションを支援する。
- ・AI が、類似事例での先例判断を考慮しながら、当該当事者の具体的状況を分析し、 財産分与の支援を行う。

amïca

Simple, smart separation.







2 Richard Susskind 教授の最近の書籍(Online Courts and the Future of Justice, Oxford University Press 2019)から

(1) 基本的な認識と方向性

OECD 調査では、人類の 46%は「法の支配」の保護下にあるが、残りの半分超が「法の支配」の保護下にない。

他方、人類の半分強がインターネットユーザーである。

物理的環境を整えた従来からの裁判システムは、高価で手続も遅延する。

「完全:perfect」(地球の隅々にまで物理的な裁判の環境を整備し、十分な法律扶助資金を投入する)を目指すよりも「改善:improvement」(オンラインコートの整備)を目指すべきである。

伝統的な裁判所と法律家は未来にも残るであろうが、それだけでは不十分である。

従来からの物理的な裁判システムとオンラインコートのブレンド方式が妥当である。

(2) オンラインコート導入の条件

① 三層方式

一層	オンラインを通じて、当事者に、自らが置かれている法的な立場、権利
	と義務、選択肢、救済手段等について認識をしてもらう。
二層	オンラインを通じて、交渉・調停を行う。調停委員が関わる。
三層	オンラインを通じて、証拠調べと判決をする。この段階から裁判官が関
	わる。

② 物理的な裁判への移送

オンライン裁判官は、手続のどの段階でも、必要であれば事件をオンライン法廷から通常の法廷に移送できるものとする。

③ オンライン対応できない当事者に対する物理的裁判の保障 オンライン対応できない当事者に対しては、物理的裁判を保障するが、「対応できない (unable)」ではなく「対応したくない(unwilling)」当事者に対しては、オンラインコートの利用を義務づけるものとする。

④ 少額民事事件から開始

少額民事事件から開始し、経験を蓄積した上、家事事件や刑事事件に広げていく。 刑事事件についても、軽微事件では適用の余地がある。

(3) オンライン裁判のイメージ

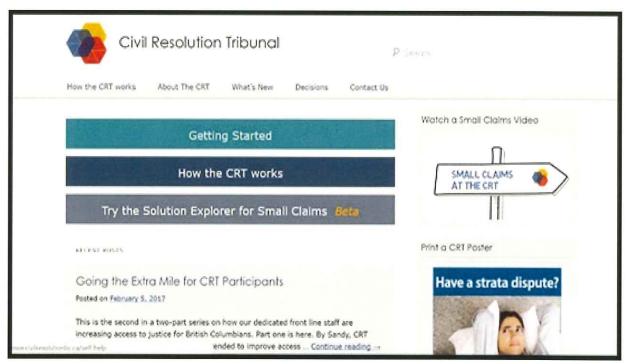
すべての当事者が同一時間帯にオンラインにアクセスしている必要性はない (オンラインコートのメリット)。

基本フォーマットに各当事者が、それぞれの主張を書き込んでいく。

裁判官は、当事者主義的アプローチではなく、職権主義的アプローチで臨み、争点を設定して、当事者が争点に沿って書き込んでいけるようにする(従来の裁判官像とは異なるので、裁判官に対するトレーニングが必要である。)。

(4) 先行導入例

① カナダ・ブリティッシュコロンビア州の少額民事オンライン法廷(CRT: Civil Resolution Tribunal)



<四層方式の採用>

一層	オンラインを通じて、当事者に、自らが置かれている法的な立場を診断・
	認識してもらう。そのためのソフト(Solution Explore)が提供されてい
	る。
二層	オンラインを通じて、当事者間で交渉を行う。

三層	交渉がまとまらない場合、ケースマネージャーが参加して、合意形成ま
	での支援を行う。
四層	合意がまとまらない場合、審判官が審判をする。

② イギリス (イングランド&ウェールズ) パイロットプロジェクトが進行中

i) 民事

2018年3月以降、1万ポンド未満の本人訴訟事案でパイロットプロジェクトを 実施中

2万5,000件を実施し、利用者の満足率は90%



Money Claims

My account Sign out

BETA This is a new service - your feedback will help us to improve it. (opens in a new window)

◆ Back

How do you respond to the claim?

- Find out what each response means
- I admit all of the claim

You agree you owe the full amount claimed

I admit part of the claim

You agree you we some money but not the full amount claimed

I reject all of the claim

You've either paid what you believe you owe or you reject the claim

ii) 刑事

軽微事件であること、懲役刑対象事件ではないこと、情状酌量について裁量性の ない事件であること等の要件を充たした場合に限り、オンラインで被告が有罪答 弁をできるものとする。

週に約500件が処理されている。