

アメリカにおける法的支援と公的扶助

—法的支援法人と Legal Services NYC—

The Legal Services and Public Assistance in the United States:
Legal Services Corporation and Legal Services NYC

木下 武徳

KINOSHITA, Takenori

Abstract

There are two purposes for this research. The first purpose is to clarify the actual supports provided by the Legal Services Corporation (LSC), which is the main legal support system in the United States. The second purpose is to analyze the actual situation of the Fair Hearings and consider the activities of Legal Services NYC in New York City.

Firstly, through LSC, legal services organizations throughout the country received \$352 million. The organizations also receive additional public and private funds, which are more than twice the amount of LSC funds. The allocation to LSC from the Federal Government, however, is insufficient, and it has not been adequate to respond to all legal needs. In addition, the income of the Staff Attorney is very low, yet it is forbidden to improve the social system through the LSC funds, which consequently leads to a decline in legal services for low-income people.

Secondly, through the New York case study, legal services organizations are introduced to welfare recipients through a notification from the welfare office. The legal services in various fields are being provided with abundant public and private funds by Legal Services NYC. New York City government introduced “the Mandatory Dispute Resolution” and “the Agency Review of Case”. These programs contribute to prompt problem-solving for welfare recipients and welfare offices.

Key words: Legal Services, Legal Services Corporation, Public Assistance, Fair Hearing, USA, New York

1. はじめに

1. 問題の背景

日本では、2000年に入ってから生活保護基準が相次いで切り下げられ、それに対する審査請求、裁判が全国各地で行われている。あわせて、弁護士や司法書士等の法律家の法的支援も活発になってきている。その中で、吉永（2011）は、個別の裁決例の紹介のみならず、日本全国の審査請求の裁決を収集し、詳細にその実態を初めて分析した。

一方、海外の公的扶助における審査請求がどのように行われているか、その研究は不十分であった。例えば、貧困問題が社会問題となっているアメリカで、公的扶助の審査請求はどのように行われているのか。そのような研究はほとんどない。そこで、筆者はアメリカの審査請求のあり方とロサンゼルス郡の審査請求の実態を明らかにした（木下 2017）。しかし、その研究過程で、アメリカの法的支援団体の重要性を認識し、アメリカの法的支援がどのような仕組みで成り立っているのかを明らかにしたいと考えた。そもそも低所得者や公的扶助の利用者は教育が不十分であることが多く、情報やコミュニケーションに問題を抱えがちであり、公的扶助制度もよく理解していないことも多い。一方、公的扶助を運用する行政は制度の内容や運用実態まで精通しており、法律の専門家もいる。低所得者等にとっては、法的支援があつてこそ公正な審査請求が可能となるのである（cf. Johnson（2014）p.925）。

当然ながら、アメリカの法的支援の仕組みは、日本でも法学者によって明らかにされてきた。特に、アメリカの法的支援法人（Legal Services Corporation: LSC）の実態を明らかにした飯島（1997）、山城（1983, 1992a及び1992b）、中村（2010）、西田（2012）などがあり、地域の法的支援団体については、例えば、ニューヨーク州のThe Legal Aid Societyについては舘上（2010）、メリーランド州のMaryland Legal Aid Bureauについては高橋（2010）がそれぞれの活動内容についてレポートしている。しかしながら、近年のアメリカの法的支援法人はどうなっているのか、地域ベースでどのように法的支援が実施されているのか、特に、公的扶助の審査請求（Fair Hearing）にどのように法的支援を行っているのかについての研究は十分ではない。

2. 研究目的と研究方法

以上のような問題意識から、本稿の研究目的として、アメリカの公的扶助における法的支援の現状や課題、審査請求における支援の実態を明らかにしたい。特に、地域での法的支援の具体的な検討を行うために、ニューヨーク（以下NYとする）市の法的支援団体であるリーガルサービス・ニューヨーク市（Legal Service NYC: LSNYC）の事例検討を行う。

研究方法としては、第一に、アメリカにおける公的扶助に関わる法的支援の制度の枠組み、つまり法的支援法人（LSC）の取組を明らかにする。第二に、NY市の審査請求の仕組みやその実施状況について確認をしたうえで、LSNYCの活動内容について検討する。これらを通して日本の公的扶助における法律扶助のあり方について考える際の素材を提供したい。なお、研究方

法の第一については、主に文献調査で明らかにし、第二のNYの事例については、2017年9月LSNYCのマンハッタン事務所にインタビュー調査をした際の入手資料とそのインタビュー結果を基に分析を行う。

II. アメリカの法的支援制度の概観

1. 法的支援の制度化と発展

まず、アメリカの法律扶助の仕組みを概観しておきたい。アメリカの法律扶助の仕組みができる画期は、第一に、1960年代の「貧困との闘い」(War on Poverty)の中心的な役割を果たした「経済機会局」(the Office of Economic Opportunity)に設けられた法的支援プログラム(Legal Services Program)であり、第二に、1974年に創設された法的支援法人(Legal Services Corporation: LSC)である⁽¹⁾。以下、この歴史的な展開について簡潔に確認したうえで、現在の法的支援法人と各地での法的支援の状況を検討する。

アメリカの法的支援は1876年にNY市で設立されたドイツ人移民のための法的支援団体(後のNY法律扶助協会)から始まったと言われている。これを端緒に、20世紀以降、慈善基金や地方政府の資金援助の下、各地で法的支援団体が設置され、活動してきたが、1929年の大恐慌で寄付は激減し、その後、法的支援は停滞した。また、寄付に頼っていたため、離婚や破産、賃金等の道義的に問題になる事件は扱われず、コスト面から裁判は避けられた。

転機となったのは、公民権運動を背景に実施されたジョンソン大統領による「貧困との闘い」であり、1965年から経済機会局が実施した法的支援プログラムであった。この法的支援は基本的には低所得者に裁判へのアクセスを保障するものだった。しかし、個別の案件を解決しても問題の発生は抑制できない。そのため、経済機会局は控訴裁判所、最高裁判所への上訴によって、貧困者のために法制度改革を進める基本方針を策定した。しかし、この取組によって、連邦・州・地方政府を訴える裁判が増え、法的支援に対する政治的圧力が増大した。

その結果、政治的に中立原則に則り法的支援が行われるよう、新たな組織を設立することになった。それが1974年「法的支援法人法」(Legal Service Corporation Act)によって創設された「法的支援法人」(LSC)である。

2. 法的支援法人(LSC)とその活動

1) 法的支援法人(LSC)とは

法的支援法人(LSC)は、政治的中立性を保つために、政府が統制しない組織であるが、連邦法により設立された民間の非営利法人である⁽²⁾。その目的は、苦情の救済を求める個人のために司法制度への平等なアクセスを提供すること、また、適切な法律相談や重要な法的支援プログラムが利用できない人々に質の高い法的支援を提供することなどを通して、政府や法律の信頼を再確認することである⁽³⁾。民間の非営利法人とはいえ、理事会の11人の理事は大統領によって任命され、議会での承認が必要であり、連邦政府より資金が提供されている。なお、LSCには、1960

年代に行われたような裁判による法制度改革を抑制するために中立性原則があり、様々な制約が設けられている。つまり、報酬を生みだす事件や刑事事件、妊娠中絶事件、学校人種差別事件、徴兵義務違反事件、政治活動に係る法律問題は法的支援の対象にできない [山城 (1992) pp.76-77]。

III. 法的支援法人 (LSC) の取組

1. 予算からみた法的支援法人 (LSC) の取組

法的支援法人 (LSC) が何をしているのかについては、表 1 の 2017 年度予算を見て確認をしよう。第一に、基礎的現場補助金 (Basic Field Grants) が 3 億 5,200 万ドルであり、全米 133 の地域の法的支援団体の法的支援プログラムに配分し、低所得者への法的支援を行っている。各団体は連邦政府の貧困対策で利用される「連邦貧困ガイドライン」(Federal Poverty Guideline) の 125% 以下の年収の世帯、2017 年では 1 人世帯で 1 万 5,075 ドル、4 人世帯で 3 万 750 ドル以下の年収の低所得世帯への法的支援を行う [LSC (2017a) p.13]。

第二に、テクノロジー構想補助金 (Technology Initiative Grants) が 400 万ドルであり、モバイル端末のための法的支援のウェブサイトの作成、DV 被害者を援助する英語とスペイン語でのオンライン・インタークの開発などを支援した [LSC (2017a) p.33]。第三に、プロボノ革新基金 (Pro Bono Innovation Fund) が 400 万ドルであり、弁護士のボランティアが活躍するプログラムやそのボランティアを促進するような各地の団体のプログラムに対して助成する [LSC (2017a) pp.30-31]。第四に、ローン返済支援事業 (Loan Repayment Assistance Program) が 100 万ドルであり、低賃金の地域の法的支援団体の弁護士の学生時の借金返済に対して助成を行うことで、優秀な弁護士を確保するものである。弁護士一人につき、3 年限定で合計 1 万 6,800 ドルが支払われる [LSC (2017a) p.36]。第五に、運営及び補助金監査 (Management and Grants Oversight) が 1,900 万ドルであり、コンプライアンス執行室 (Office of Compliance and Enforcement) とプログラム評価室 (Office of Program Performance) を設置し、助成した各地の法的支援団体の監査や評価を行ったり、データ収集・分析のための情報技術の更新を行う [LSC (2017a) p.34]。第六に、監察総監室 (Office of Inspector General) が 500 万ドルである。これは 1978 年の連邦監察官法 (Inspector General Act) により独立かつ客観的な監督機関として監察官 (Inspector General) 制度が設立され、連邦政府の各省にも事務室が置かれており、LSC にも同様に設置されている。これにより LSC における連邦資金の支出の違法性、効率性、成果等がチェックされる [LSC (2017a) p.39]。

さて、上述したように、基礎的現場補助金が法的支援の中心的な活動であり、LSC の収入の 9 割以上を支出している。この資金が、全米各地の法的支援団体に助成され、各団体が法的支援を実際に担っていくのである。

表1 法的支援法人(LSC)の予算 2017年度(単位:ドル)

基礎的現場補助金 (Basic Field Grants)	352,000,000
テクノロジー構想補助金 (Technology Initiative Grants)	4,000,000
プロボノ革新基金 (Pro Bono Innovation Fund)	4,000,000
ローン返済支援事業 (Loan Repayment Assistance Program)	1,000,000
運営及び補助金監査 (Management and Grants Oversight)	19,000,000
監察総監室 (Office of Inspector General)	5,000,000
合計	385,000,000

出典) LSC (2017a) p.2

2. 地域の法的支援団体の財政

ただし、実際の地域の法的支援団体は、LSCの助成金だけで法的支援を行っているわけではない。2016年の各地の(LSCの助成金を受ける)法的支援団体の収入を合計すると10億4,195万8,237ドルであり、そのうちLSCの助成金は3億8,340万8,252ドル(36.8%)で、LSC以外の収入が6億5,854万7,985ドル(63.2%)も占めていた[LSC (2017c) p.12]。

図2で示されるように、このLSC以外の収入の全体の割合については、「州・地方政府資金」が23%、高齢アメリカ人法(Older Americans Act)資金や保健福祉省資金、都市住宅開発省資金、女性暴力対策法(Violence against Women Act)資金等の「他の連邦資金」が11%、「民間資金」が8%、弁護士や法律事務所が依頼人から預かった資金を口座に預けて利息を法的支援等のために活用する「弁護士信託預金口座利息勘定」(Interest on Lawyer Trust Accounts: IOLTA)資金が5%、「料金収入等」が4%、「その他の資金」が13%であった[LSC (2017c) p.13]。すなわち、LSCの助成金は全体の4割弱しか占めておらず、各地の法的支援団体にとって、LSCは重要ではあるが、それ以外の収入を得てより多くの法的支援を行っていると言える。

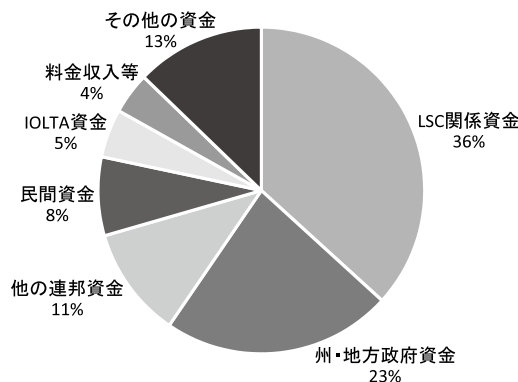


図1 法的支援法人(LSC)資金を得た全米の法的支援団体の収入の内訳 2016年
出典) [LSC (2017c) p.13] より作成

3. 法的支援法人(LSC)の法的支援

では、LSCは具体的にどのような法的支援をしているのか。2016年の利用ケース数(2016年の

終了ケース数)は73万6,404ケースであった [LSC (2017c) p.37]。図2は2016年度の法的支援法人(LSC)のプログラムの支援ケースの分野別割合を示している。ケース数の多いものから、第一に、家族法が32.0%で最も多く、子どもの親権や虐待、DV等への対応等が行われている。第二に、住宅であり、家主と借家人との紛争解決や不当に追い出された借家人の支援等である。第三に、収入維持(Income Maintenance)であり、公的扶助や失業手当等の給付が不適切に拒否された場合にそれらが獲得できるように支援する。第四に、消費者/金融であり、悪質な家主や売人の犠牲にならないように守ることである。これらの4分野で全体の8割を占める。その他、医療、雇用、個人の権利(移民・国籍、市民権等)、青少年(非行、虐待等)、教育などと続いている。

なお、本研究が対象にしている公的扶助に関して、収入維持のケース数の内訳(合計7万8,060ケース、100%)を見てみると、貧困家庭一時扶助(TANF)が8.4%(6,576ケース)、社会保障年金(SSDIを除く)が2.8%(2,195ケース)、食糧スタンプが21.1%(1万6,495ケース)、社会保障障害年金(SSDI)が12.0%(9,361ケース)、補足的所得保障(SI)が29.5%(2万3,002ケース)、失業補償(Unemployment Compensation)が12.7%(9,919ケース)、退役軍人給付(Veterans Benefits)が1.9%(1,494ケース)、州・地方政府の収入維持が6.7%(5,241ケース)、その他の収入維持が4.8%(3,777ケース)であった [LSC (2017c) p.101]。

表2はLSCの法的支援の内容とそれらによって2016年に終了したケース数(合計72万4,521ケース)の割合を示したものである⁽⁴⁾。法的支援団体が行った支援としては、第一に、「相談助言」(Counsel and Advice)が59.5%、第二に、電話や手紙による第三者とのコミュニケーションや簡易な法的文書の作成等の「限定的な支援」(Limited Action)が16.7%、第三に、綿密な調査や複雑な法的文書の作成、第三者との綿密なコミュニケーション等の「広範囲の支援」(Extensive Action)が3.8%、第四に、係争せずに交渉により解決すること(Negotiated Settlement without Litigation)が1.7%、第五に、係争中に実質的に交渉解決すること(Negotiated Settlement with Litigation)が6.2%、第六に、「裁判所の決定」(Court Decision)として「係争」(Contested)が3.7%、「協議」(Uncontested)が5.1%、「上告」(Appeal)が0.1%であった。第七に、審査請求やその他の行政手続きによって行政機関が解決に向けた行動をする「行政機関決定」(Administrative Agency Decision)が3.0%、最後に、「その他」が0.2%であり、上記の分類に当てはまらないものである [LSC (2017c) pp.40 & 94]。

例えば、貧困家庭一時扶助(TANF)をみると、「相談助言」が37.4%(2,457件)、「限定的な支援」が26.9%(1,767件)、「広範囲の支援」が4.7%(309件)、係争せずに交渉により解決することが7.7%(504件)、係争中に実質的に交渉解決することが7.1%(464件)、「裁判所の決定」の「係争」が0.2%(15件)、「協議」が0.0%(2件)、「上告」が0.0%(2件)、「行政機関決定」が15.9%(1,045件)、「その他」が0.2%(11件)であった [LSC (2017c) pp.100-101]。

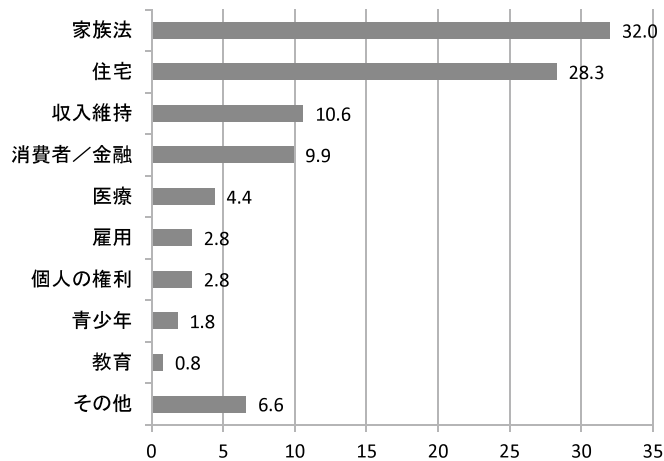


図2 法的支援法人 (LSC) の支援ケースの分野別割合 2016年 (単位: %)

出典) [LSC (2017c) p.39] より作成

表2 法的支援法人 (LSC) の法的支援の内容別に見たケース数 2016年

法的支援の内容	ケース数	%
相談助言	430,781	59.5
限定的な支援	120,955	16.7
係争中に実質的に交渉解決すること	45,062	6.2
裁判所の決定—協議	36,840	5.1
広範囲の支援	27,323	3.8
裁判所の決定—係争	27,113	3.7
行政機関決定	21,605	3.0
係争せずに交渉により解決すること	12,650	1.7
裁判所の決定—上告	429	0.1
その他	1,763	0.2
合計	724,521	100.0

出典) [LSC (2017c) p.94] より作成

4. 法的支援法人 (LSC) 資金を利用して法的支援を受けた利用者の特徴

2016年にLSC資金を利用して法的支援を受けた利用者(73万6千人)の特徴をみよう。人種構成をみると、白人(非ヒスパニック)が最も多く44.5%、次いで黒人/アフリカ系アメリカ人(非ヒスパニック)が27.8%、ヒスパニックが17.6%、アジアが2.7%、ネイティブ・アメリカンが2.5%、その他が4.9%であった。性別でみると、男性が28.3%、女性が71.6%であった。年齢別でみると、0歳から17歳が1.8%、18歳から35歳が34.0%、36歳から59歳が46.0%、60歳以上が18.3%であった[LSC(2017c) pp.65-66]。

5. アメリカの法的支援制度の特徴と課題

さて、LSCが抱えている課題は多いが、ここでは重要な3点を指摘しておきたい。

第一に、法的支援を利用できる低所得者は多いが、実際には利用に至っていないことである。

先述のように、LSCの法的支援を受け取る資格を持つ人は連邦貧困ガイドラインの125%であるが、2016年のその有資格者数は5,893万人（人口の18.6%）を占める。LSCの調査によれば、法的支援を求める有資格者のうち、50%程しか実際に支援を受けていないという [LSC (2017a) p.3]。

第二に、LSCの予算が実質的に低下していることである。連邦政府からLSCへの配分金は2016年に3億8,500万ドルだったが、1980年からほとんど増えていない。実際には物価の高騰があり、インフレ調整後では、1980年には8億ドルも配分されていることになるので、LSCの配分金は実質的に低下したといえる（図3）。

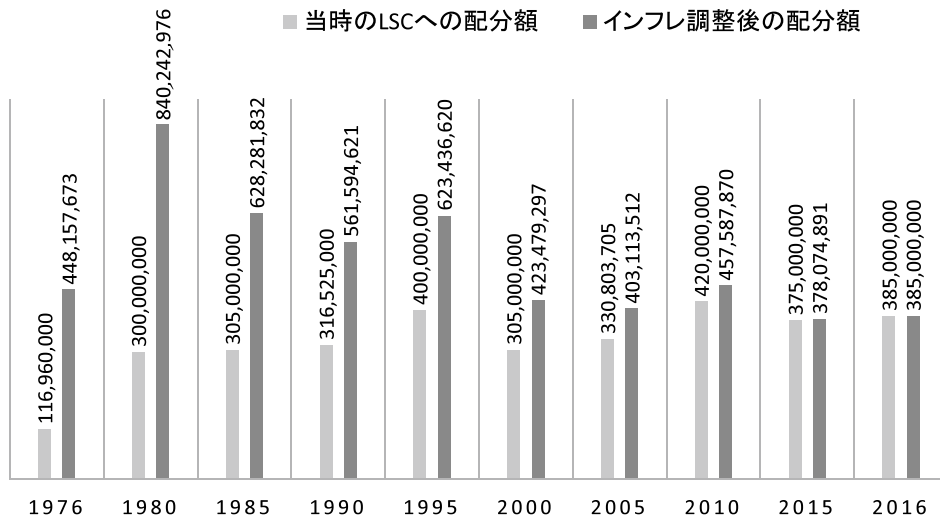


図3 法的支援法人（LSC）への連邦政府からの配分額、1976年～2016年

注）各年の棒グラフの右側は2016年を基準にインフレ調整した金額である。

出典）[LSC (2017c) p.11] より作成

第三に、法的支援を担う専従弁護士（Staff Attorney）の賃金が低いことである。労働省の統計データをみると、全米の弁護士の平均年収は13万9,880ドルであり、特にNYのような大都市では16万1,260ドルと高い [US Department of Labor (2017)]。また、アメリカ弁護士会のデータによれば、女性弁護士の割合は36%であり、男性が64%と過半数を占めていた [American Bar Association (2017) p.2]。一方、法的支援団体の専従弁護士の平均年収は6万1,529ドル（中央値は5万7,993ドル）であり、68.2%が女性であった [LSC (2017c) pp.114-115]。つまり、法的支援を担う弁護士の年収は弁護士平均の2分の1と低く、女性弁護士の割合も高く、男女比が逆転している。特に勤務経験の短い弁護士の給料はさらに低い⁽⁵⁾。

第四に、LSCの法的支援では、政治的中立性原則が求められるが、1996年連邦政府の歳出配分法（Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriations Act）により、LSCの助成金を受けた法的支援団体は、その民間資金による法的支援にも政治的中立原則が課されることになった。しかし、司法制度における表現の自由の問題等からこれを疑問視する声も多い [紙谷 (2002)]。

以上のことから、連邦政府からの配分金は不十分であり、膨大なニーズに対応できていない。法的支援を担っている弁護士の年取にもしわ寄せが生じ、また法的支援を通じた社会制度の改善も難しくなり、低所得層への法的支援の低下につながる可言えよう。以上のLSCの課題を踏まえたうえで、次節ではNY市の審査請求やNY市でLSCの助成を受けている法的支援団体LSNYCについて検討しよう。

IV. ニューヨーク市の審査請求の実態

1. 本節の目的

本節ではNY市でLSCの助成金を受けながら法的支援をしているLegal Services NYC (LSNYC) の公的扶助に関わる支援を事例として取り上げる。注意が必要なことは、公的扶助の制度の多くは、連邦政府の制度の下、州政府によって実施されており、州政府のルールの下で実施されていることである。つまり、NY市はNY州政府のルールの下で公的扶助の運営を担っている。しかし、審査請求は、日本の生活保護と同様に、州政府に対して行う。そこで、まずNY州及びNY市で行われている審査請求の概要を確認したうえで、LSNYCの活動について検討していきたい。

2. NY市における審査請求の概要

1) NY市の審査請求に係る行政機関

まず、NY州及びNY市の公的扶助の審査請求 (Fair Hearing) の仕組みを見ておきたい⁽⁶⁾。NY市で審査請求に係る行政機関として次の3つが重要である。第一に、NY州一時・障害扶助事務所 (Office of Temporary and Disability Assistance: OTDA) は地方政府の福祉事務所 (NY市ではJob Center) の監督や、行政審査 (Fair Hearing) の手続きを監督する。第二に、行政審査事務所 (Office of Administrative Hearings: OAH) が実際の審査請求のスケジュールと運用を行う。第三に、NY市人的資源管理局 (Human Resources Administration: HRA) は、NY市の福祉事務所 (Job Center) を管轄し、公的扶助や食糧スタンプ (SNAP)、医療扶助 (メディケイド) 等の管理運営をしている。

2) 審査請求の手続き

審査請求の手続きについて、まず、公的扶助の廃止や減額等の福祉事務所からの通知内容を確認しよう。ゴールドバーグv.ケリー判決により、公的扶助の廃止や減額等の変更の際には福祉事務所は利用者に文書で事前に通知をしなければならない。通知の実物 (A4サイズ) は4頁にわたる⁽⁷⁾。最初に、廃止理由について10行ほど説明があり、2枚目には廃止の根拠となる法令が抜粋して提示される。3枚目には審査請求の説明がなされ、4枚目で「法的援助」(Legal Help) という説明があり、NY市の代表的な法的支援団体LSNYCとLegal Aid Societyの連絡先が紹介されている。

次に、具体的な審査請求の手続きをみてみよう⁽⁸⁾。審査請求は行政機関の通知が出てから60日以内に申請しなければならない(食糧スタンプのみ90日)。ただし、もし通知がなされなかったり、正しい給付額を受け取っていないならば、いつでも審査請求を申請することができる。NY州では、審査請求の申請方法として、郵送、FAX、電話、WEB、窓口での申請が認められている。

NYでは通常の審査請求以外にも次のような形態の審査請求も認められる。第一に、優先的ヒアリング(Expedited Fair Hearing)であり、緊急時の食糧スタンプや緊急的な住宅問題など緊急時の給付(Emergency Benefit)が拒否された時に異議申し立てをするものである。第二に、在宅ヒアリング(Homebound Hearing)であり、病気を理由に請求人が審査請求のヒアリング会場に参加できない場合、請求人の家でヒアリングを行う。その他、代理人によるヒアリングや電話によるヒアリング、紙によるヒアリングなどがある。第三に、審査請求の日程の再調整であり、請求人が病気になったり、代理人を見つけるのに時間がかかったり、請求人や代理人の日程に不都合が生じた場合に事前に連絡をすれば延期が認められる。しかし、もし請求人や請求人の代理人がヒアリングの場に来なかった場合、ヒアリングは取り消され、後述の給付延長の権利も失われる。ただし、ヒアリングの通知を受け取っていない場合や病気、育児の問題を抱えていた場合、日程は再調整できる。

審査請求のヒアリングが行われ、裁決が出されたら、裁決内容について現金給付と医療扶助は90日以内、食糧スタンプは60日以内に実行されなければならない。請求人が裁決で負けた場合、再審査請求ができる。また、裁決がなされた日から4カ月以内に州裁判所に訴えることができる。なお、NY州の裁決はすべてウェブで公開されている⁽⁹⁾。

3) 請求人の権利

審査請求の請求人には関連した権利も認められている。第一に、請求人は給付拒否について、執行日やその理由、スーパーバイザーとの協議(Conference)、審査請求を要求する権利、利用できる法的支援等について記載した「適切な」(Adequate)通知を受け取ることである。第二に、給付停止等の執行日の少なくとも10日前には郵送で通知しなければならない。第三に、審査請求の裁決を受け取るまでは給付額が変更されず、給付が継続される。これを「給付延長」(Aid Continuing: ATC)という。給付停止の10日前までに申請しなければならない。ただし、公的扶助の給付申請時(受給前)の場合は利用できない。第四に、請求人が要求すれば、NY市(HRA)が所有する審査請求に係わる書類(ケース記録等)、つまり「証拠小包」(Evidence Packet)を請求人に郵送しなければならない。もし審査請求に関する重要な書類を送付していなかったら、NY市は審査請求に負ける。第五に、審査請求のヒアリング時に、①請求人には証言の機会が与えられること、②行政が提出した書類を見ることができること、そのコピーを要求すること、③請求人のための証人を呼び出すこと、④行政の証拠等に対して反論できることなどが権利として認められている(18NYCRR § 358-3.4)。

4) 審査請求の結果

では、審査請求によってどのような結果が出ているのだろうか。表3は2016年のNY州で実施されている公的扶助で、連邦政府の貧困家庭一時扶助(TANF)のNY州版の「家族扶助」(Family Assistance: FA)、FAの5年の期間制限が過ぎた世帯への扶助「セーフティネット扶助」(Safety Net Assistance: SNA)、「医療扶助」(Medical Assistance: MA)、一般に「食糧スタンプ」と言われる「補足的栄養支援」(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)を取り上げ、それらの審査請求の結果を集計したものである。例えば、FAについてみると、審査請求によって、行政が処分を取り消した件数は4,496件、行政処分が追認されたのが4,208件、正式な裁決の通知によらないで行政処分の差戻し(Remand)になったのが6,552件、請求の「取り下げ」(Withdrawing)が8,302件、請求人の取り下げ等を含む「その他」が4,849件、(証拠が不十分な時など)行政処分を取り消さないで行政に修正を求めるもの(Correct when Made)が810件、ヒアリング審査前に解決したものが4万772件であった。またFAの審査請求の対応件数は、2015年の9万1,780件から2016年の6万9,989件へと大きく減少した。これは後述のように、NY市が審査請求の迅速化のために対策をとったことにあると考えられる。

表3 NY州における主な公的扶助の審査請求の結果 2016年(単位:件)

行政決定への対応	FA	SNA	MA	SNAP	合計
取り消し(Reversals)	4,496	2,442	6,258	3,120	16,316
追認(Affirmances)	4,208	2,502	4,867	3,691	15,268
差し戻し(Remands)	6,552	2,576	154	13,901	23,183
請求の取り下げ(Withdrawals)	8,302	4,224	3,778	4,907	21,211
その他(Others)	4,849	2,279	916	2,333	10,377
修正(Correct when Made)	810	461	1,203	353	2,827
(審査前の)解決(Settlement)	40,772	20,957	30	4,690	66,449
合計	69,989	35,441	17,206	32,995	155,631

注) FAは家族扶助(Family Assistance)、SNAはセーフティネット扶助(Safety Net Assistance)、MAは医療扶助(Medical Assistance)、SNAPは補足的栄養保障(Supplemental Nutrition Assistance Program)である。

出典) NY州データをPeople Organized for Our Rights(POOR)が集計したものより作成。

3. NY市の法的支援

1) NY州における法的支援

2016年の法的支援を利用可能な貧困ガイドラインの125%以下の人口は381万7,120人(NY州人口の19.8%)であるが、実際にLSCの法的支援を利用した人は13万4,260人であった。NYの法的支援のケースで最も多かったのは、住宅で39.3%、次いで、収入維持が22.1%、家族法が17.2%、消費者/金融が5.5%、医療が5.2%と続いた。法的支援の実情を見ても、NYの住宅問題や貧困・低所得の深刻な問題が如実に表れている[LSC(2017a) p.A-34]。

LSCの法的支援について、NY州は7エリアに区分され、それぞれにLSC助成金対象の法的支援団体がある(図4)。NY市については、Legal Services NYCが担当している。NY市はNY州最大の都市である。NY州では54万人が公的扶助を受けるが、そのうち35万人がNY市に住む。

そこで、NY市のLegal Services NYC（以下LSNYCとする）を取り上げ、法的支援の実際を見ていこう。

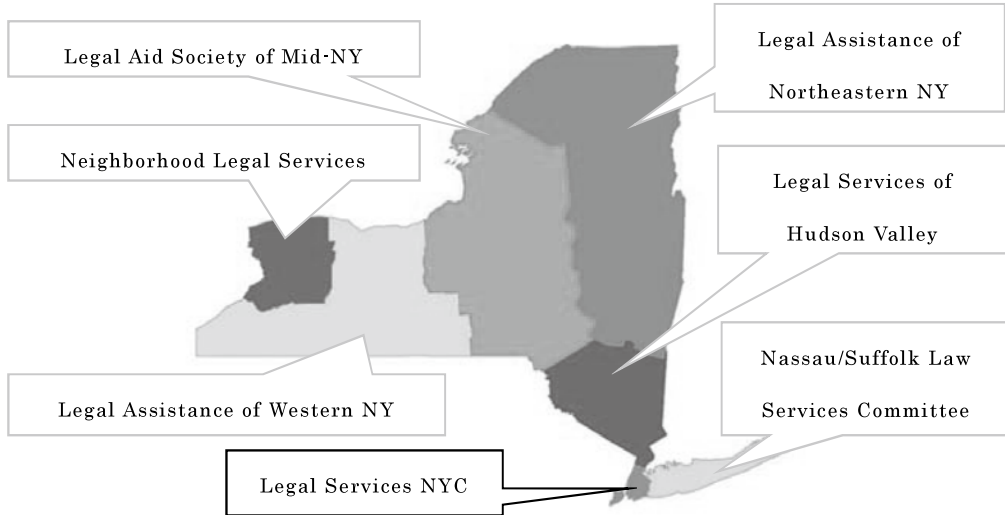


図4 NY州における法的支援法人（LSC）助成金対象の法的支援団体 2016年
出典）[LSC (2017a) p.A-34] より作成

2) NY市のLegal Service NYC

LSNYCの活動については、2017年9月6日に行政給付（Government Benefits）部門の部長をしているタニヤ・ウォン（Tanya E. M. Wong）弁護士と住宅部門を担当しているサミュエル・ルイ（Samuel Lui）弁護士にインタビュー調査を行った。このインタビューの内容と、当日いただいた資料およびLSNYCのホームページ等を参考にし、LSNYCの法的支援、とりわけ所得維持、つまり公的扶助等における法的支援について検討する。LSNYCは法的支援を行うNPOであり、その使命は「貧困と闘い、低所得のニュー Yorker のために人種的、社会的、経済的正義を追求する」ことである。NY市はマンハッタン、ブルックリン、ブロンクス、クイーンズ、スタテンアイランドの5つの行政区（Boroughs）に分けられているが、LSNYCはそれぞれの区に事務所を置いて年間約10万人に法的支援を行っている⁽¹⁰⁾。職員は約500人である。2016年のLSNYCの収入をみると、LSCから1,435万7,679ドル（17.9%）、LSC以外の収入が6,582万1,599ドル（82.1%）であり、合計8,017万9,278ドルであった [LSC (2017c) p.19]。

さて、LSNYCがどのような法的支援をしているのか。例えば、マンハッタンでは、次のような法的支援プログラムが実施されている⁽¹¹⁾。Access to Education（移民や障害児等の教育の法的支援）、Civil Rights & Language Access、Consumer Rights、Disability Advocacy Project、Disaster Recovery（ハリケーン被災者への法的支援）、Elder Law（低所得高齢者への法的支援）、Employment Law & Workers' Rights、Family Law & Domestic Violence、Government

Benefits (行政給付の法的支援)、HIV Advocacy、Housing & Tenants' Rights、Immigration & Immigrants' Rights、LGBT Advocacy、Reentry (犯罪歴がある人への就職支援等)、Veterans Justice Project (退役軍人への法的支援) である。

3) NY市における公的扶助の審査請求の現状と課題

ここで、公的扶助にかかわる審査請求の実態についてインタビュー調査のなかから明らかになった3点を示しておきたい。第一に、福祉事務所の言語の対応である。5年前までは、公的扶助の通知を翻訳せずに利用者に渡していたが、その通知を利用者が理解できないために不利益を被ったとして、LSNYCはNY市を裁判で訴えた。その裁判の和解の結果、NY市では公的扶助の利用に際して、6つの言語で対応することになった。つまり、ロシア語、中国語、韓国語、スペイン語、ハイチ語、アラビア語については、福祉事務所では書類や面接等で翻訳や通訳が義務付けられた。ただし、現在福祉事務所では実際には11言語で対応がなされている。多言語に対応するために、電話通訳サービス等が利用されている。ヒアリングの裁決の通知については、裁決自体は英語で書かれているが、文書の最初のサマリーは利用者の言語で書くことになっており、裁決内容は利用者に伝わる。また、その通知文書には、電話番号が書いてあり、電話で裁決内容の説明を聞くことができる。ただし、通知内容や説明内容が難しく、通訳をしても内容が利用者に伝わっていないことも多いという。

また、給付廃止等の決定をするのはNY市であるが、公的扶助は州政府のプログラムであり、州政府のコンピューターを使うが、そのコンピューターは英語とスペイン語にしか対応しておらず、通知もその2言語しか出力できない。したがって、利用者の状況に合わせて多言語で対応するには、コンピューター・システムを更新しないと行けない。しかし、システムを更新するには、州全体の福祉事務所のコンピューターを変える必要があり、巨額の費用がかかるので、その更新は延期され続けているという。

第二に、コンピューターの問題に関連して、審査請求のヒアリングでは、アイパッドのようなコンピューター画面で証拠を確認するようになってきている。しかし、コンピューター画面では内容を理解しにくく、報告者(操作者)が早く頁を繰ると、聞いている方はいけなくなる。そのため、紙でも書類を渡す必要があるという。紙ベースであれば、通知の日付が間違っていること等も確認しやすい。

第三に、ケースワーカーの問題がある。例えば、元夫から子どもの養育費を強制的に徴収する「児童扶養強制」(Child Support Enforcement)に関して、その母子世帯の元妻が元夫の居場所等を福祉事務所に伝えないと公的扶助の現金給付が停止される。しかし、多くの元妻はDVを恐れて伝えられない。そのため免除規定もあるが、その免除規定をケースワーカーが知らず、給付を打ち切るケースがある。また、妊婦には公的扶助の追加的な特別給付50ドルがあり、また、アパートに台所がない人のためにレストラン給付もあるが、ケースワーカーがそれを知らなかったり、あえて支給しなかったりすることがある。書類の仕事を減らしたいために、手続きをしない

ワーカーもいるという。問題の根本的な原因は、ケースワーカーの人手不足であり、一人一人の個別の書類をみている時間がないために、間違いが起きている。そのため、審査請求をすると利用者が勝つ割合もかなり高いという。

4) NY市における審査請求の改善のための取り組み

以上のように公的扶助の審査請求にも課題が示されたが、NY市の審査請求について、興味深い取り組みもあった。2014年に民主党からNY市長になったビル・デブラシオ (Bill de Blasio) 氏は、先述のNY州を代表する法的支援団体の一つ、Legal Aid Societyに33年務め、事務局長をしていたスティーブン・バンクス (Steven Banks) 氏をNY市の福祉部門 (HRA) の最高責任者 (Commissioner) に任命し、いくつかの改革が行われた⁽¹²⁾。

第一に、これはバンクス氏の就任以前に導入されたものであるが、「義務的紛争解決」 (Mandatory Dispute Resolution: MDR) がある。NY市では現金給付の拒否、減額、廃止等の問題について審査請求があれば、福祉事務所で「義務的紛争解決 (MDR)」を行う。これにより、NY市では、審査請求のヒアリングが実施される前に、福祉事務所でまず問題の解決に向けた交渉が行われることになった。ただし、導入当初は請求人がこの交渉を欠席すると給付が打ち切りになる問題があった。しかし、バンクス氏になってから、その制裁的な措置はなくなった [Acron (2017) & NYSBA (2016) p.12]。これに関連して、第二に、バンクス氏が導入したのは、「福祉事務所によるケース再調査」 (Agency Review of Case) であり、ヒアリング前にケース検討を福祉事務所で念入りに検討を行うことである。このことがヒアリングの前に問題を解決するきっかけとなっているという。

第三に、ヒアリングをする前に福祉事務所が法律担当部署 (Office of Legal Affairs) にヒアリングの問題の解決の支援をしてもらうことができるようになった [NYSBA (2016) p.11]。第四に、ヒアリング証拠マネジメント・システム (Fair Hearing Evidence Management System) があり、審査請求で必要なケース記録等の証拠小包 (Evidence Packet) を、NY州および市 (OTDA / HRA) のデータベースから電子データで提供することができるようになった。また、登録された法的支援団体に対しても特別な仕組みを通じてEmailで提供することもできるようになった [NYSBA (2016) p.10]。

以上のような取り組みを通じて、州政府とは別に、大都市NY市では、公的扶助の利用者の不服申立の効率的、円滑な対応に取り組んでいるのである。

V. おわりに

本研究を通じて次のような点が明らかになった。まず、全米各地の法的支援団体は法的支援法人 (LSC) を通じて3億5,200万ドルもの配分を受け、かつその二倍あまりの州・地方政府の公的資金、民間資金も受けて、法的支援を実施している。しかし、連邦政府からの配分金は不十分であり、膨大なニーズに対応できていない。また、法的支援を担っている弁護士収入にもしわ

寄せが生じ、法的支援を通じて法制度改革をすることが抑制され、低所得層への法的支援の低下につながっている。これらの根本的な原因は、日本と同様、法的支援が「権利」と位置づいていないことにある [Johnson (2014) p.893]。そのため、法的支援の権利性が追求されなければならないだろう。

一方、NYの事例を通じて、行政通知にも法的支援のみならず、代表的な法的支援団体の紹介がなされ、実際の法的支援につながる工夫があること。また、潤沢な民間資金等を合わせて様々な分野の法的支援が行われていること。さらに、NY市では公的扶助の審査請求に迅速に対応するために、義務的紛争解決 (MDR) や福祉事務所によるケース再調査等が行われていることなどが明らかになった。これらのアメリカの法的支援制度とその支援の実態と、日本の法律扶助制度 (法テラス) との国際比較研究をすることで、日本の法的支援の課題を明らかにすることを今後の研究課題としたい。

謝辞

本研究に協力をいただいたLegal Services NYCのタニヤ・ウォン (Tanya E. M. Wong) 弁護士とサミュエル・ルイ (Samuel Lui) 弁護士に感謝します。また、本研究はJSPS科研費 (課題番号15K03942) の助成を受けたものです。重ねて感謝申し上げます。

- (1) アメリカの法的支援の歴史を概観した文献として、山城 (1983) やベロウ (1987)、藤倉 (1992) 等がある。ここでは断りが無い限り、これらの文献を参照している。
- (2) LSCについては、山城 (1992a及び1992b)、西田 (2012)、Johnson (2014)、LSC (2017a及び2017b) とHouseman (2017) 等を参照。
- (3) Legal Services Corporation Act, § 2996冒頭を参照。
- (4) ここでのケース割合は、「農業労働者」「ネイティブ・アメリカン」を除いた数値である。LSCではこれらは別途集計されている [LSC (2017c) p.94]。
- (5) 勤務経験7年目までは年収は6万ドルに届かず5万ドル台である [LSC (2017c) p.118]。
- (6) この節では、Acron (2017) を参考に記載している。
- (7) LSNYCのインタビュー調査の際、実際の通知文書を見せていただいた。
- (8) Acron (2017) を参照。また、対象となる問題の一覧はNY州の行政管理規定 (New York Codes, Rules and Regulations: NYCRR) の18NYCRR § 358-3.1に詳しい。 <https://otda.ny.gov/policy/tanf/TANF2009-Attachment-B.pdf>
- (9) OTDA, "Search for Fair Hearing Decisions", <http://otda.ny.gov/hearings/search/>
- (10) 事務所は、マンハッタンは5か所、ブルックリンは4か所、ブロンクスは1か所、クイーンズは1か所、スタテンアイランドは1か所の合計12か所を設置している。
- (11) LSNYC "Manhattan Legal Services", <http://www.legalservicesnyc.org/our-program/manhattan>

(12) NY City Human Resources Administration “Meet the Commissioner”, <https://www1.nyc.gov/site/hra/about/meet-commissioner.page>

参考文献

- Acron, Denise (2017) *Fair Hearing*, unpublished manuscript, Manhattan Legal Services
- American Bar Association (2017) *A Current Glance at Women in the Law, January 2017*, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/marketing/women/current_glance_statistics_january2017.authcheckdam.pdf
- Houseman, Alan W. (2017) *Civil Legal Aid in the United States: An Update for 2017, A Report for the International Legal Aid Group Consortium for the National Equal Justice Liberty*, Georgetown University, http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/ILAG_2017_National_Report_-_USA_-_Mr_Alان_Houseman.pdf
- Johnson Jr., Earl (2014) *To Establish Justice for All: The Past and Future of Civil Legal Aid in the United States*, Volume 1/2/3, Praeger
- LSC=Legal Services Corporation (2017a) *Fiscal Year 2018 Budget Request*, <https://www.lsc.gov/sites/default/files/LSC-FY2018-BudgetRequest-Digital.pdf>
- LSC=Legal Services Corporation (2017b) *LSC 2016 Annual Report*, <https://www.lsc.gov/media-center/publications/2016-annual-report>
- LSC=Legal Services Corporation (2017c) *By the Numbers: The Data Underlying Legal Aid Programs*, <https://www.lsc.gov/media-center/publications/2016-lsc-numbers>
- NYSBA=New York State Bar Association (2016) “Fair Hearing Advocacy in 2016: Due Process, Clients’ Rights, and Best Practices”, <http://www.nysba.org/fairhearings/>
- US Department of Labor (2017) “Lawyers”, Occupational Employment and Wages, May 2016, Occupational Employment Statistics, <https://www.bls.gov/oes/current/oes231011.htm>
- 飯島澄雄 (1977) 「各国法律扶助の諸法制について—アメリカの場合」『自由と正義』日本弁護士連合会、28 (1)、pp.40-44
- 紙谷雅子 (2002) 「政府の資金補助と司法制度における表現の自由—Legal Services Corporation v. Velazquez, 121 S. Ct. 1043 (2001)」『ジュリスト』有斐閣、1220、pp.115-118
- 木下武徳 (2017) 「アメリカにおける公的扶助の行政不服審査—日本との比較の視点から」『国学院経済学』65 (3・4)、pp.391-412
- 小島武司編 (1983) 『各国法律扶助制度の比較研究』(日本比較法研究所)、中央大学出版部
- 高橋太郎 (2010) 「Maryland Legal Aid Bureau (メリーランド・リーガルエイド・ビューロー) 訪問」『自由と正義』日本弁護士連合会、61 (2)、pp.62-66
- 中村良隆 (2010) 「法律扶助機構 (Legal Services Corporation) —アメリカ合衆国における民事法律扶助制度の財源をめぐる問題」『自由と正義』日本弁護士連合会、61 (2)、pp.56-61
- 西田俊一 (2012) 「アメリカの民事法律扶助制度—リーガル・サービス・コーポレーションの2013年度予算要求書を題

- 材にして」『司法法制部季報』法務大臣官房、131号、pp.96-104
- 藤倉皓一郎(1992)「アメリカにおける貧困者のための法的サービス」法律扶助協会四〇周年記念誌編集委員会編(1992)、pp.119-138
- 測上玲子(2010)「The Legal Aid Society ニューヨーク訪問」『自由と正義』日本弁護士連合会、61(2)、pp.67-69
- ペロウ, G. 著・山城崇夫訳(1987)「貧困者への法的サービス—アメリカの状況」マウロ・カベレッティ編・小島武司・谷口安平監訳『正義へのアクセスと福祉国家』中央大学出版部、pp.63-92
- 法律扶助協会四〇周年記念誌編集委員会編(1992)『リーガル・エイドの基本問題』第一法規
- 山城崇夫(1983)「アメリカ合衆国」小島武司編『各国法律扶助制度の比較研究』中央大学出版部、pp.37-76
- 山城崇夫(1992a)「リーガル・サービス・コーポレーションの事業と課題—アメリカの法律扶助の現状」法律扶助協会四〇周年記念誌編集委員会編(1992)、pp.139-174
- 山城崇夫(1992b)「アメリカ合衆国における法律扶助—その基本的な仕組みと現況」『法の支配』日本法律家協会、88、pp.71-94
- 吉永純(2011)『生活保護の争点—審査請求、行政運用、制度改革をめぐって』高蒼出版