

# イングランドにおけるコミュニティ・リーガル・サービスの創設（一）

——法律相談システム統合化の側面を中心に——

濱野 亮

はじめに

## 一 イングランドにおける法律相談の展開

### 1 法律相談の諸主体

### 2 Citizens Advice Bureau (CAB)

### 3 ロー・センター

### 4 法律相談に関するリーガルエイド

## 二 一九九〇年代末における法律相談の状況

### 1 一九九〇年代の諸改革

### 2 経験的データによる現状の概観

## 三 コミュニティ・リーガル・サービスの創設

### 1 司法へのアクセス法

### 2 発足時の状況（以上本号）

はじめに<sup>(1)</sup>

イングランド(本稿においてイングランドとは、特に断らない限り、イングランドとウェールズを指す<sup>(2)</sup>)では、現在、司法制度の根本的改革が進行中であるが、その重要な柱の一つをなすものとして、一九九九年司法へのアクセス法(Access to Justice Act 1999)に基づき、二〇〇〇年四月より、コミュニティ・リーガル・サービス(Community Legal Service)が発足した。

コミュニティ・リーガル・サービスには、以下で述べるように、二つの異なる要素が並存している。第一に、様々な法律相談機関の有機的ネットワーク化、相談・助言のための人的・財務的資源の効率的利用、リファーマル・システムの構築という法律相談システム統合化の要素であり、第二に、戦後一九四九年以来続いてきた民事リーガルエイドの根本的改造(縮小・合理化、資源投入のターゲット化)という要素である。第一と第二の要素は相互に関係を持つが、同時に、その経緯と政策理念には、区別されるべき側面がある。それだけに問題をはらんだプロジェクトであり、特に後者については、民事リーガルエイド制度改革の必要性は広く関係者に共有されていたものの、新制度が示す具体的な姿については、既に、研究者や実務家から批判的見解も多く表明されている。政策当局も、経験的調査によって、新制度の有効性を吟味し、データに基づいてさらに改革の提案を行う方針を明確にしめしている。その意味で、新しい制度とその実施状況については、今後継続して、研究者(とりわけ法社会学者——socio-legal scholars)・実務家による調査・分析をも含めて、我々はモニターしていく必要がある。

いずれにせよ、コミュニティ・リーガル・サービスは、スタートして一年が経過したにすぎず、新制度への各種移行措置もあり、事態は流動的である。本稿は、主として法律相談の側面に絞って、新制度発足時の状況と、新制度発足当初の計画について概観し、わが国より明らかに水準の高いイングランドにおける法律相談サービスの体制

が、新たな統合的システムのスタートによって、どのような革新を試みようとしているのか、また、その背景と帰結について考察するための手がかりを得ようとするものである。

なお、本稿は、民事分野の法律相談システムを主たる対象としたが、法律相談は、いうまでもなく刑事分野においても民事と等しく重要な役割を果たしている。わが国でもイングランドの *duty solicitor scheme* (当番弁護士制度のモデルとなった) はよく知られているが、一九九九年司法へのアクセス法は、刑事分野においても、リーガル・サービス委員会が所管する刑事弁護サービス *Community Defence Service* を創設し、旧リーガルエイドの刑事分野を吸収し、新しい制度を導入している。刑事弁護サービスは、コミュニティ・リーガル・サービスより一年遅く、二〇〇一年四月から発足したが、これにより、刑事分野に関する法律相談システムも大きく変わりつつある。コミュニティ・リーガル・サービスと刑事弁護サービスは、いわば車の両輪として、イングランドにおける公的資金によるリーガル・サービスの新しい提供体制として機能し始めたのである。

(1) 本稿は、一九九九年から二〇〇一年におけるロンドンでの在外研究の成果の一部である。本研究に対しては、財団法人民事紛争処理研究基金より助成を得た。

(2) *Devolution* が進行中であり、また、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの文化的・社会的な独立性と自律性を尊重する意識が広まっている今日の連合王国の社会的・政治的文脈では、イングランドとウェールズを、イングランドという表現で代表させることは許されにくいものがあるが(司法体系は同一であるものの)、本稿では、あくまでも日本語表記上の便宜から、イングランドという表現で、*England* & *Wales* を代表させることにする。

## 一 イングランドにおける法律相談の展開

### 1 法律相談の諸主体

(1) イングランドにおいて法律相談サービスを提供している制度的主体は、主要なものとして、①政府(中央・地方)から独立している様々な相談機関(non-profit agencies)、②行政機関(主として地方公共団体の関係部局)、③ソリシタの事務所、から構成されている。①と②の中には、法律以外の一般的な相談を含めた広い範囲の助言提供を行っているところも多い(また、それが大きな価値をもっている)。③は基本的に有料であるが、資力要件を満たす貧困者は、グリーン・フォーム・スキーム Green Form Scheme と呼ばれるリーガルエイドの対象(公的資金がカバー)となっていた。①と②は通常、無料である(実費を負担する場合もある)。この他にも労働組合による(弁護士を通じた)組合員に対するリーガル・サービスの提供、弁護士以外の主体による有料のリーガル・サービスの提供等があるが、本稿の関心の対象外なので、ここでは扱わない。

(2) イングランドにおける法律相談に関して最も特徴的なのが、①の独立した相談機関の社会的重要性である。連合王国では、キリスト教の背景もあり、古くから、特に一九世紀後半以来、voluntary association と慈善<sup>(1)</sup>団体の設立、それによる様々な社会問題への取り組みが、極めて活発である。連合王国の政治と社会は、キリスト教各派の社会改革活動の伝統と影響力、労働党を含む社会民主主義運動におけるキリスト教の位置(一つの柱としての Christian socialism)、voluntary association と慈善団体の公共的機能<sup>(3)</sup>を充分考慮することなしには理解できない。また、中産階級 middle class については、voluntary association や慈善団体での活動は、コミュニティにおける社会的信用を獲得・維持する重要な機会であった。<sup>(4)</sup>こうした voluntary sector は、サッチャー・メイジャー両保守党政権下で、市場主義が席卷し、福祉国家の解体が進められる過程でも(文化が根本的に変容した)、中産階級

自体が大きく変化・解体しつつあるとはいえず、社会民主主義的な価値を、よく保持し続けているとされている<sup>(5)</sup>。労働党政府は、旧来の福祉国家でも、保守党の新自由主義的市場主義でもない、第三の道 (third way) を追求しているが、voluntary sector は、新しい社会民主主義を模索する上で、重要なパートナーとして位置づけられている<sup>(7)</sup>。本稿で扱うコミュニティ・リーガル・サービス、および、その中核組織たるコミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (後述) も、そのような文脈で提唱され、展開されているという側面があるのである。

イングランドに展開する多様で、かつ、相談サービスの分野で中核的役割を担っている組織・機関も、そのような、私人の自発的かつ倫理的・道徳的な社会意識を基礎にして展開されているケースが少なくなく、あるいは、そのような伝統を文脈にしている。一般的な市民向けの相談を目的とする団体から、特定の人々・地域や問題 (例えば、ホームレス、障害をもつ人々、女性や子供、宗教的・民族的少数者、犯罪被害者、アルコール・薬物中毒者、あるいは家庭内暴力や環境保護といった問題) のための活動を目的とする団体まで、多種多様であるが、その特徴は、独立性 (independence)、非営利 (not-for profit)、任意性<sup>(8)</sup> ボランテニア (voluntary) といった表現で理解されている。

これらの独立した相談機関は、それぞれ独自の沿革と理念を持ち、資金供給源も様々である。現場の必要に即して、政府から距離を保って、民間人のイニシアティブにより、社会のニーズへのアプローチが創意工夫されてきたのであり、その点に大きな価値がある。と同時に、そのような国家・政府から独立した機関 (公的資金の提供とは矛盾しないものと理解されているし、また資金提供が独立性を脅かさないように制度が設計され、運用されるよう努めることが当然の前提となっている) は、市民の自由と social justice を実現するのに必要不可欠なものという認識が自明の前提になっているように思われる。

それぞれの機関・団体は、独自に発達してきたわけであるが、必要に応じて、異なる相談機関・団体相互の間で (ソリシタ事務所との間でも)、案件の紹介ネットワークがある程度展開している。また、例えば、Citizens Advice

Bureau (CAB) のように、全国組織 (National Association of Citizens Advice Bureaux [NACAB]) が存在し、提供サービスの質の確保・維持、情報提供、資金供給、人材育成、政府への司法政策の提案などを実施している場合もある。しかしながら、CABも含め、慢性的に資金が不足しているため、活動が不安定だったり、過重な業務処理圧力に常にさらされている機関・団体が多く、相互の案件紹介ネットワークも必ずしも満足すべき状態ではないとされている。そして、全国的な視野で見ると、サービスの重複・偏りがあり、資金の効率的利用という点からの調整もほとんどなされていない。労働党政権による一九九九年司法へのアクセス法の制定と、それに基づくコミュニティ・リーガル・サービスの導入は、一方でリーガルエイドの根本的編成替えを行うとともに、既存の法律相談機関のネットワーク化と調整による資金の有効利用、それによる Access to Justice の拡大を目指しているのである。もとより、現実導入された制度が、以下で述べるような予算の上限設定という制約のもとで、Access to Justice の拡大を真に実現しているのかは、別問題であって、今後、研究者・実務家を含め関係者によって明らかにされていくはずである。法社会学者も重大な関心を持って経験的研究を続けている。

(3) 第二に、わが国と同様、行政機関にも、法律相談を行っている部局がある<sup>(2)</sup>。例えば、地方公共団体には、消費者法の執行を担当する trading standards department、社会福祉法に関わる social services department、公営住宅の提供を通じて借家法やホームレスの保護法に関わる housing department などがある。これらは、法律相談に特化したサービスではなく、所管行政サービスの提供、法の執行に関連して、住民から苦情・相談を受け、それに対応する過程で、必要に応じて助言を与えるものである。したがって、独立性が保障されているわけではなく、また、紛争解決のための中立的な機関として制度が設計されているものでもない。特に、social services と housing の部局は、しばしば、当該サービスの提供をめぐる、紛争の当事者となるのであり、その点での限界が指摘されている<sup>(9)</sup>。しかしながら、行政サービスは、人々の日常生活の多様な場面に直接関わっており、そ

こから生じる問題の処理において、必要な専門知識と情報を蓄積し、無料で情報と助言を提供できるという点で、他の相談機関では容易に代替できない機能を果たしている。コミュニティ・リーガル・サービスにおいても、各種独立相談機関、ソリシタ事務所と並んで、重要な位置づけが与えられている。

(4) 第三に、ソリシタ事務所における法律相談<sup>(3)</sup>は、わが国と同様、リーガルエイドに限らず、私費の依頼者を含め、弁護士業務の様々な場面で行われている。アクセス・ポイントとしての数は、CABや他の独立相談機関よりはるかに多い(支部を含めたソリシタのオフィス数は一九九七年度「一九九七年四月から一九九八年三月末日まで、年度について、以下同じ」で、一万四〇〇〇をわずかに下まわるレベルである) 支部オフィスを除いた数は一万〇一<sup>(10)</sup>二〇)。また、様々なプロ・ボノ活動による無料奉仕活動によって、法律相談が行われている。CABは当番で地元<sup>(11)</sup>のソリシタが相談を行うセッションを設けているケースが多いが、CAB以外にも、独立した無料相談機関でソリシタが関わっている例が多数ある。わが国と異なるのは、リーガルエイド制度の一環として、一定の所得・資産水準以下のものに対する法律相談が一九七二年のリーガル・アドバイスおよびリーガル・アシスタンス法 (Legal Advice and Assistance Act 1972) によって「グリーン・フォーム・スキーム」として制度化され、巨額の公的資金が投入されてきた点であり、この点は以下で、詳しく述べることにする。

## 2 Citizens Advice Bureau (CAB)<sup>(12)</sup>

(1) Citizens Advice Bureau は、無料 free で、独立性 independence と守秘義務 confidentiality を保障する相談を行う機関で、法律問題に限らず市民の日常直面する問題に関する一般的な相談を標榜している。イングランド、ウェールズ、北アイルランドに合計七〇〇ほどあり、さらに、支部、その他の outreach service の拠点を含めると一〇〇〇以上に及ぶ。近年は、アクセス・ポイントとなりうる場所への相談員の派遣が活発化しており

(reaching out) 開業医ないし医療クリニック (GP=general practitioner) 病院、図書館、裁判所、刑務所などへの派遣が行われている。<sup>(13)</sup> 障害をもつ人々のアクセスへの配慮 (車椅子のアクセス、車椅子による面接設備など) も近年留意されている。

ボランティアによって支えられてきた歴史があり、現在も、全体で約三万人が活動しているが、そのうちの八〇ないし九〇%はボランティアである。<sup>(14)</sup> ただし、最近の傾向として、常勤の職員や弁護士を雇用するところも増えてきた。活動は、助言にとどまらず、相手方 (個人・組織) との交渉や、書面・手紙の作成、また、各種 tribunal (Social Security Appeal Tribunals, Disability Appeal Tribunals, Employment Tribunals, Medical Appeals, Housing Benefit Reviews が代表的)<sup>(15)</sup> や法廷における本人の代理または活動の補助 (本人訴訟支援を含む)、弁護士への referral<sup>(16)</sup> などを含んでいる。合計で、年間六〇〇万件以上の問い合わせを受けている。六〇%のCABでは、英語以外の言語 (ウルドゥ語、パンジャブ語ほか地域住民の少数言語需要に対応している) を話す相談員が準備されている。<sup>(16)</sup>

各ビュローは、それぞれ独立した charity で、その資金は、主として、地方公共団体、地域の企業、charitable trusts、個人からの献金に依存している。全国のビュローを合計すると、資金総額七七〇〇万ポンド (一九九九年<sup>(17)</sup> 度、日本円に換算して一五四億円)、うち、地方公共団体からが六八%、リーガルエイド評議会 (Legal Aid Board) から一〇%、宝くじ慈善基金評議会 (National Lottery Charities Board) から八%などとなっている。<sup>(18)</sup> しかしながら、慢性的な資金不足の状況にあるといわれており、相談員の対応は現状では手一杯とされている。<sup>(19)</sup> 政府が実施しつつあるコミュニティ・リーガル・サービスの重要な担い手の一つがこのCABであるが、資金の手当が重要な問題になる。

(2) CABの沿革は、一九三八年に、世界大戦の勃発を目前にして、政府部内のいくつかの部署のイニシティブで民間のボランティアによって組織されたネットワークであり、当初は、戦時緊急事態のもとで、政府と関係機



関からの情報提供の場として機能した。<sup>(20)</sup>

第二次大戦終了後、しばらく衰退の時期が続いたが、一九六〇年代に全国的なネットワークが National Association of Citizens Advice Bureaux (NACAB) として組織され、さらに、一九七〇年代以降、地方自治体の資金提供が順調に拡大し、地方公共団体と国からの資金提供を得る独立相談機関の中心的地位を確立した。六〇年代半ばから八〇年代半ばの二〇年間で数は二倍になり(一九六六年の四七三から一九八六年には八六九へ)、相談件数も五倍になった(同時期一三〇万件から六八〇万件へ)<sup>(21)</sup>。

(3) 全国組織である NACAB に属するには、一定の条件を満たさなければならない。NACAB の任務は、全国の CAB のネットワーク化、サービスの質の維持、ボランティアの教育・訓練、情報提供・情報集約、調査、政府や関係機関への政策提言 (social policy work と呼んで重要な位置づけが与えられている) などである。

CAB は全国に展開し、かつ現場に密着しており、法が社会において機能する最前線からの情報が、経験的データとして組織的に収集されている。これを分析することによって、法政策の実効性評価、問題点の指摘、改善点の提案に、現場のデータをもって、説得力を与えており、<sup>(22)</sup> 公的な政策形成・実施過程を構成するものとして高い信頼を得ている。

NACAB の資金源は、各ビュローと異なり、大部分が中央政府の貿易産業省 Department of Trade and Industry からとなっており、年間一四四〇万ポンド(二八億八〇〇〇万円)である(一九九九年度)<sup>(23)</sup>。

### 3 ロー・センター

一九七〇年に最初のロー・センターが、ロンドンのノース・ケンジントン(西インド諸島からの貧しい移住者が多数住むコミュニティ)に開設された。<sup>(24)</sup> ロー・センター設立運動は、一九六〇年代後半に一部の弁護士(ソリシタ・パリス

タ)によって始められた。<sup>(25)</sup>リーガルエイドが、開業ソリシタの営業をベースにしているために、その伝統的業務外である、貧困者のための相談・助言、代理(特に、社会福祉給付をめぐる問題、借家法上とりわけ公営住宅関係の問題、入国管理法の問題、労働事件= industrial tribunalでの代理など)、リーガルエイドの分野で社会福祉法 social welfare law と呼ばれている領域)がほとんどリーガルエイドの対象外である状況を問題にし、そのような問題を専門に扱う拠点を、貧困者の多い地域に設立しようとしたものである。

ロー・センターはCABと異なつて、弁護士がヴォランティアで支えているのが特徴である。全国組織としてロー・センター連合(Law Centres Federation)があるが、それへの加盟条件(最低限度)には、独立性、六名のスタッフ(二名の弁護士)、特定の対象地域(catchment area)の設定、非営利、法廷代理の能力、機会均等へのコミットメントがあげられている。<sup>(26)</sup>相談のみでなく、代理までを含むケース・ワークが主眼となっている点がCABと大きく異なる。

一九七〇年代以来、CABと比較して地方・中央政府からの資金提供が得にくく、特に、一九八〇年代の保守党政権下で、保守党が多数を握る地方自治体からの資金は期待できない状況になり、Law Centreの数は八〇年代半ばに六二を記録して後、減少した。<sup>(27)</sup>一九九七年現在、五三(イングランド&ウェールズ)を数える。<sup>(28)</sup>

#### 4 法律相談に関するリーガルエイド

(1) イングランドのリーガルエイドは、一九四九年のリーガル・エイドおよびリーガル・アドバイス法(Legal Aid and Advice Act 1949)によって導入された(そのための議論は戦時下の一九四四年に既に始まっている——Rushcliffe Committee<sup>(29)</sup>)。その際、ソリシタとその全国組織(自治団体)であるロー・ソサエティの強力な政治的地位もあり、既存の開業ソリシタ事務所をベースにするシステムが構築されたが、あわせて、簡単な資力審査のもとで定額かつ

低額の法律相談をソリシタが行う制度が規定された(七条<sup>(30)</sup>)。これは、次に述べる一九七二年に制度化されたグリーン・フォーム・スキームに近いものであったが、戦後の困難な財政状況のため実施は延期された。したがって、貧困者のための法律相談は、ボランティアなベースでの開業ソリシタによる無料の相談およびCABによるものが中心であった。ロー・ソサエティや、大法官府のリーガルエイドに関する諮問委員会、CABは、一九四九年法七条の実施を求めて、持続的に圧力をかけ、一九五九年に通称ピンク・フォーム・スキームと呼ばれる制度が導入された<sup>(31)</sup>。この制度は制約が大きかったが、利用件数はしだいに増え、一九七一年には年間一一万一〇〇〇件を数えた<sup>(32)</sup>。

一九六〇年代後半になると、法律相談に関するリーガルエイドの改革が大法官府とロー・ソサエティ、および関係機関の間でさかんに論議され<sup>(33)</sup>、最終的に、一九七二年のリーガル・アドバイスおよびリーガル・アシスタンス法(Legal Advice and Assistance Act 1972)により、グリーン・フォーム・スキーム(用紙の色にちなんだ通称)が導入された(一九七三年四月実施<sup>(34)</sup>)。

(2) グリーン・フォーム・スキームは、リーガルエイドによる訴訟代理(狭義のLegal aid)の場合と異なり、個別のケースにおける申請に応じて発行されるリーガルエイド評議会の証明書(Legal aid certificate)<sup>(35)</sup>なしで、ソリシタは、依頼者の経済状況(可処分資産と可処分所得)に関する要件を規定するmeans test<sup>(36)</sup>をクリアした者に対して、法律相談・助言を行い、その報酬等の費用をリーガルエイド基金から支給されるものである。これには、訴訟提起に至らないもので、電話による交渉、手紙の作成等が含まれる。means testは、最初の面接の時ソリシタ自身が行う<sup>(37)</sup>。一案件ごとに、原則として、二時間に相当する報酬(婚姻関係案件「離婚に伴う財産分与、子供の扱いが中心」は三時間)が支給額のリミットであるが、特別の場合、延長extensionが認められた<sup>(38)</sup>。

依頼者の経済状況に関する要件は、法律相談が公費でカバーされる人々の範囲を規定する重要な条件であるが、

一九九三年まではグリーン・フォーム・スキームについても拠出金 contribution の制度があり、一定以上の所得ないし資産を有する者でも、拠出金を支払うことによつて対象となりえたが、<sup>(39)</sup>一九九三年からは拠出金制度は廃止され、また資力要件の引き下げ等も加わり、大量の人々が対象外となり、グリーン・フォーム・スキームは基本的に、最も貧しい人々に受給資格者が限定される結果をもたらした。<sup>(40)</sup>

means test の具体的な適用は、細かい例外規定を別にすると、一九九六年の時点で、概ね次の通りであった。<sup>(41)</sup> income support, family credit, disability working allowance を得ている者は、可処分資産が一〇〇〇ポンド（一〇万円）を超えていない限り（一定の場合、控除等が認められるため、計算は複雑になる）、自動的に対象となる。また、可処分資産一〇〇〇ポンド以下で、かつ、可処分所得週七五ポンド（一万五千元）以下の者（一定の場合、控除等が認められるため、計算は複雑になる）も対象となる。

一九八六年度と一九九六年度を比較すると、支払われた請求書の件数は九八万件から一五三万件に大幅に増えている。<sup>(42)</sup> 婚姻関係の相談（主として離婚に伴う財産分与と子供の問題）が比率としては高いが（八六年度三六％、九六年度四九％）、伸び率は、社会福祉法関係（リーガルエイドにおいては、一般に、①入国管理・国籍、②福祉給付、③雇用、④割賦販売・貸金、⑤借地・借家・住居、を指す）が高い。<sup>(43)</sup> 件数等の現状については、以下の二でさらに詳しく述べる。

(3) グリーン・フォーム・スキームは、対象となる法分野が限定されず、理論的にはあらゆる法律問題（但しイングラント法に限る）の相談をカバーしていた。また、利用者が選べるソリシタの範囲は、フランチャイズや契約による制限がなく全ての開業ソリシタであり、その意味では、依頼者の選択の幅に制約はなかった（但し、依頼者が適切なソリシタを選ぶ能力と情報を持つていようかどうかは別問題である）。ソリシタの営業的視点からみれば、引き続きさらに、リーガルエイドの代理業務（狭義の legal aid）に発展する可能性をもつという点でメリットがある仕組みであつて、グリーン・フォーム・スキームがカバーするサービス単独で経費をカバーできなくても、その後の訴訟代

理の受任を含めトータルで計算することによって利益をあげることができるケースも少なくなかったわけである (loss-leader)。

グリーン・フォーム・スキームの問題点としては、次の諸点が指摘されていた。<sup>(44)</sup>

第一に、ソリシタ事務所を通じて行われるので、ソリシタ事務所の地理的分布状況や、扱う業務に、基本的に規定されるという制約がある。グリーン・フォーム・スキームが導入された際、貧困者が直面する法律問題 (社会福祉法の領域など) が多く扱われることが期待されたが、<sup>(45)</sup> 現実には、ソリシタの伝統的業務である離婚に伴う諸問題が依然として多く扱われるという状況が続いた (九〇年代に変化した点については、後述)。貧困者にとって (実は、貧困者に限らない)、一般に、ソリシタ事務所の敷居は高く、ソリシタにとっても、それぞれの業務形態 (リーガルエイドを扱う事務所の多くは、不動産譲渡や離婚を中心とする general practice か、ニッチに特化しているかのいずれかである) に対応した分野以外については、相談を積極的に扱うインセンティブに乏しいのである。

第二に、means test によって受給資格が認められる資力水準が非常に低く、事実上、極めて貧困な人々以外は対象からはずれている点である。特に、九三年の改正で、拠出金を条件に対象とされていた中間的な層が対象外となった点の影響が大きかった (但し、それによる節約は現実にはわずかだったとされている)。<sup>(46)</sup>

第三に、このスキームの存在が人々にあまり知られていないという点である。この問題に関心をもつ一部の地方ロー・ソサエティや相談機関の職員の熱意に、情報提供が依存しているという面が強いとされている。<sup>(47)</sup>

第四に、ソリシタによる濫用の可能性である。狭義の legal aid (訴訟代理) を含め、旧リーガルエイドは、ソリシタの自律に委ねられてきた面があり (一九八九年までは運営がロー・ソサエティに委ねられていたのであった)、濫用ないし悪用の危険があったことは否定できない。八九年以降、運営を担当しているリーガルエイド評議会は濫用ないし弁護士過誤・違法行為の存在を厳しく追及する姿勢を示してきた。<sup>(48)</sup> 事柄の性質上、現実の正確な確定は難しい

が、個々のソリシタの自律に委ねられている面が大きく、濫用・過剰利用の可能性をはらむ制度である点は確かであり、事務所経営の状況によっては、非倫理的ないし違法な行動を誘発する契機があったといえる。

(4) なお、グリーン・フォーム・スキームを補うために、一九七九年リーガルエイド法によって導入されたものに、代理による援助 (Assistance by way of Representation, ABWOR) <sup>(49)</sup>がある。これは、グリーン・フォーム・スキームが、各種審判所 tribunals 等における代理をカバーしていないため、代理をカバーする狭義のリーガルエイドとの隙間に落ちる事案に対処することを目的とし、特定の手続における代理を可能にしたものである。大法官の制定した規則に基づき、治安裁判所 magistrates courts における家事事件を含む多くの民事事件、カウンティ・コートにおける本人訴訟で一定の条件を満たしたもの、Mental Health Review Tribunal 等において、原則として means test のクリアを条件に認められていた。

(5) 二〇〇〇年一月一日からは、旧グリーン・フォーム・スキームの助言に対応するものとして Legal Help がスタートしたが、これは、従来の制度を根本的に変えるものである。業務の質的条件を満たすことによってフランチャイズを与えられたプロバイダーのうちで、分野ごとの独占的供給契約をリーガル・サービス委員会(リーガルエイド評議会の後身)と締結した主体のみが扱えることになる点で、また、それを通じて、あらかじめ定められた全体予算の枠内で、新規に受任する相談件数と分野が、リーガル・サービス委員会によってコントロールされる点で、旧来の、需要に応じた(一定の条件下での)オープン・エンドな公的資金提供体制から、予算の枠のもとで資金が中央から割り当てられる体制に変わった。また、従来は、ソリシタ事務所以外の独立した法律相談機関にはグリーン・フォーム・スキームの適用は認められなかったが(但し、一九九〇年代に少数の相談機関に、パイロット・スキームとして認められ、モニターされていた)、新制度では、ソリシタ事務所と同様、質的基準を満たしたフランチャイジーが契約を通じて、相談サービスに対して公的資金を提供されることになった。このような新制度について

は、三で詳しく扱うこととする。

- (1) 今日でも連合王国における voluntary association への人々の参加率は高く、一六歳以上の国民のうち、半数以上が、何らかの voluntary association に参加しているというデータがあり、これは、フランスやイタリアを上回り、ドイツとほぼ同レベルである。Ian Budge, Ivor Crewe, David McKay & Ken Newton, *The New British Politics*, 2nd Edition (Longman, 2001), pp. 260-270. voluntary association の最近の状況については Tony Rees, "Participation and Volunteering," in David ChmPELL & N. Douglas Lewis (eds.), *Promoting Participation: Law or Politics?* (Cavendish Publishing Ltd., 1999), pp. 193-211 を参考せよ。
- (2) 慈善団体の最近の状況については Nicholas Deakin, "Charity and Philanthropy: Towards A New Perspective," ChmPELL & Lewis (eds.), *Promoting Participation: Law or Politics?*, pp. 183-192。
- (3) 一九世紀末以前は、保守党、自由党ともに一般的に国家への不信感強く、民間部門の自律的領域が広いため、わが国で国家が当然果たすものと予期される公共的機能のかなりものは、国家から独立して個人が結成した団体によって担われていたが、その伝統は、戦後の福祉国家政策の展開にもかかわらず、現在でも残っている。サッチャー首相による新自由主義政策が短期間に効を奏した(弊害を伴いつつ)のは、そのような福祉国家ならし collectivism 以前の伝統が寄与しているように思われる。
- (4) BBC 2 TV "Middle Classes: Their Rise and Sprawl" (9:00pm-9:50pm, 30 March, 2001) [英国の middle class の展開の今日までを追うシリーズの最終回]。伝統的な middle class の動揺・解体は、一九六四年のウイルソン労働党首相誕生に端を発し、七〇年代の石油危機で経済的基盤が動揺し、八〇年代のサッチャーによる自覚的な professional middle class に対する攻撃、money making middle class への支持と、ビジネス・カルチャーの席卷により加速したとし、英国社会の中産階級化が言われるが、実は、労働者階級化であるという二人の学者のコメント。今後、経済状況が悪化した時、英国社会に新しい危機が到来する可能性を指摘する言葉で締めくくっている。
- (5) BBC 2 の前掲番組は、激しい競争と不安定な将来のもとにある現在の "middle class" にとって、ヴォランティア団体や慈善団体への参加が、一般に(特にロンドンなど大都市で)困難になりつつある状況を示唆している。
- (6) John Morison, "The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society," *Journal of Law and Society*, vol. 27 (2000), p. 112.
- (7) Morison, "The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society," pp. 98-132.
- (8) Access to Justice Act 1999 は、大法官府 (Lord Chancellor's Department) のロンドン・サート (http://www.open.gov.uk/lcd/index.htm) 参照。大法官府による本法の簡潔な解説書 Explanatory Notes (The Stationary Office Limited, 1999) があり、複雑な本法の構造を理解するのに役に立つ。邦語文献では、我妻学「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)『東京都立大学法学会雑誌』四一卷一号(二)

〇〇〇年) 四九〇九五頁参照。本法における justice とは、狭義の司法にとどまらず、法律相談や、情報提供、ADRなどを含む総合的な意味で用いられており(参照、我妻、同、五〇頁)、また、訴訟手続以外のフリーナへの誘導という思想も含まれているので、「正義へのアクセス法」と訳すべきかもしれないが、司法が中心的テーマであることは間違いない。また、法律名としては日本語として必ずしも座りがよくないの(Justice) という日本語がなじみからである——このこと自体、法社会学的にみて、極めて重要かつ興味深いテーマである)。「司法へのアクセス法」という訳語をあてる。なお、本法が、その名の通り、Access to Justice を促進させることに成功するか否かは、もちろん未知数であるが、それはあらゆる法改正と同様、一般的な法改正の効果の問題であるとともに、本法の場合、審議段階からの関係者からの厳しい批判があり、注目される。本法の名称は sick joke であろうという人権法を専門とするシリシタの言葉もある。Dominic Egan, *Irvine: Politically Correct?* (Mainstream, 1999), p. 216 に引用されている。

- (6) Mark Blacksell, Kim Economides & Charles Watkins, *Justice outside the City: Access to Legal Services in Rural Britain* (Longman, 1991), pp. 120-123.
- (10) Michael Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition (Butterworths, 1999), p. 634.
- (11) S.H. Bailey & M.J. Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition (Sweet & Maxwell, 1996), pp. 489-490.
- (12) この項の CAB に関する記述は、特別な注記を施した箇所以外は、得られる最新の情報として、NACAB (National Association of Citizens Advice Bureaux) のウェブサイト (<http://www.nacab.org.uk>)、および、そのからマンローンにある NACAB の年報に基づいている。簡潔な記述として Bailey & Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 473-476 参照。
- (13) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 5.
- (14) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 3 より、ポランティマは合計約二二〇〇〇人、うち相談員一二五〇三人、運営委員会メンバー七三四二人とされている。但し、相談員は短期でやめる者も少なくない点に注意する必要がある。
- (15) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 5. インタビューの各種 tribunals は、Bailey & Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 39-55 参照。
- (16) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 5.
- (17) 本稿では、一ポンド二〇〇円に計算する。筆者がロンドンで在外研究を行っていた時期(一九九九年〜二〇〇一年)の為替相場は、一ポンド約一六〇円前後から一九〇円前後のゾーンを上下していたが、生活実感からみると、このレートでは円が過大評価されている印象がある。いずれにせよ、日本円換算は目安に過ぎない。
- (18) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 12.
- (19) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 13. 筆者が参加したノッティンガムにおけるロー・ンサエティ主催の会議 (Accessing Justice-Paying the Price: One Day National Conference on the Future of Public Funded Legal Services, 18 May, 2000) は、CAB の現状を一手一杯、相談員の対応を限界とあることが指摘されていた。



- (20) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 473 参照。
- (21) Roger Smith, *Justice: Redressing the Balance* (Legal Action Group, 1997), p. 19.
- (22) NACAB の政策提言は常時行われているが、実態調査に基づいて政策提言し、現場から政策当局へ情報をフィードバックし、法制度やそれが保障する権利の実効性を高める役割を果たしている。例えば、二〇〇一年三月二日に、BBC1 やチャンネル4 のテレビ・ニュース、朝刊各紙は、NACAB の調査報告書について報道し、妊娠した女性と母親としての労働法上の権利が、しばしば現場で保障されていないこと、私法的メカニズムでは権利の実現は期待できないので、特別の法執行機関を設定すべきことを提言していると紹介している。NACAB のウェブサイトに、この件のプレス・リリースがある。それによれば、この報告書 (*Birth Rights: A CAB Evidence Report on Maternity and Parental Rights at Work*) は、最近政府が公表したグリーン・ペーパーについて、評価するとともに提言するもので、近いうちに始まる議会での論議 (maternity leave の拡大と、二週間の有給 paternity leave は既に導入が予定されている) に影響を与える目的がそこにはある。また、例えば、カウンティ・コートの少額手続に関するハ〇ポンドの手数料について、廃止を大法官府に提案し、受け入れられている。NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 4.
- (23) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 12.
- (24) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, pp. 13, 16. ノース・ケンington は、一九五〇年代に西インド諸島から多数が移住し、コミュニティを形成したノッティンガム・コルを含む地域である。Time Out, *London* (Penguin Books, 1999), p. 108. 連合王国の全人口に占める非白人の比率は一九九四年で五・五%、また、Asian と呼ばれるインド、パキスタン、バンラデシ出身者が最も多く、続いて黒人である。ただし、ロンドン (大ロンドン地域) は例外的に非白人の比率が高く、二〇%に及ぶ。Arthur Marwick, *British Society since 1945* (Penguin Books, 1996), p. 458, Table 15. ロンドン (他地域でも) は、ethnic minorities が多数住む地域が相当数あるが、ノース・ケンington もその一つである。
- (25) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 15. 一九六八年に公表されたペンションと Society of Labour Lawyers の *Justice for All* が大きな影響をもち、同時期に Committee of Conservative Lawyers の *Rough Justice* などと同様の提案をした。Ibid. ロー・センターに関する邦語文献は、長谷部由起子『変革の中の民事裁判』(東京大学出版会、一九九八年)七〇頁および同所に掲げられた文献参照。
- (26) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 486 (一九九〇年代半ばのデータ)。
- (27) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 19.
- (28) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 24.
- (29) 一九九九年司法へのアクセス法以前の民事リーガルエイドについては、Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 568-580, Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, pp. 467-500, Roger Smith (ed.), *Shaping the Future: New Directions in Legal Services* (Legal Action Group, 1995), Smith, *Justice: Redressing the Balance*, Susan Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition (Cavendish Publishing, 1996), Tamara Goriely, "Making the Welfare State Work: Changing Concep-

- tions of Legal Remedies Within the British Welfare State,” Francis Regan, Alan Paterson, Tamara Goriely, and Don Fleming (eds.), *The Transformation of Legal Aid : Comparative and Historical Studies* (Oxford University Press, 1999), pp. 89-109 参照。また、後者のリンク・マン・マン・ボック (Rv Legal Aid Board and The Lord Chancellor ex parte Ian Duncan and Nicola Mackintosh [http://www.courtservice.gov.uk/judgements/judge/home.htm] を参照) についても、戦後のリーガルヘルプの歴史がレビューされている。邦語文献としては、長谷部『変革の中の民事裁判』前掲六五〜八二頁、同「法律扶助とADR」『リーガルエイド研究』一号(一九九七年)六一〜七六頁、我妻等『英国における近時の民事司法改革の動向——ウルフ・レポーターを中心として——』(二)『東京都立大学法学会雑誌』三九卷二号(一九九九年)六〜三三頁、同「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)『東京都立大学法学会雑誌』四一巻一号(二〇〇〇年)五六〜五九頁参照。
- (30) John Baldwin & Sheila Hill, “Research on the Green Form Scheme of Legal Advice and Assistance,” *Civil Justice Quarterly*, vol. 5 (1986), pp. 241-259, 249.
- (31) Baldwin & Hill, “Research on the Green Form Scheme of Legal Advice and Assistance,” pp. 249-250.
- (32) Baldwin & Hill, “Research on the Green Form Scheme of Legal Advice and Assistance,” p. 250.
- (33) Baldwin & Hill, “Research on the Green Form Scheme of Legal Advice and Assistance,” pp. 250-252.
- (34) ブリン・フォーム・スキームについて、Bailey & Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 491-510 (パラグラフがとれた叙述と評価) 文献参照も詳細) 参照。実務的な手続については、Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 9-31 等、実務家向けのハンドブックとして簡潔、明瞭である。また、Baldwin & Hill, “Research on the Green Form Scheme of Legal Advice and Assistance” は、一九八〇年代半ばに、ブリン・フォーム・スキームの担当をソリシタからのCABなどの独立相談機関へ移すべき旨提案する報告書が大法官府から出され論議を呼んだ(結局実現しなかったが、一九九〇年代初め以来のフランチャイズ制の導入や、最終的に司法へのアクセス法に集大成される改革に尾を引いている思想である) 頃の状況をよく示している。Frederick H. Zemans & Aneurin Thomas, “Can Community Clinics Survive? A Comparative Study of Law Centres in Australia Ontario and England,” in Regan, Paterson, Goriely, & Fleming (eds.), *The Transformation of Legal Aid : Comparative and Historical Studies*, pp. 65-88 参照。ブリン・フォーム・スキームとCABと Law Centre の関係については、John Baldwin, “The Role of Citizens Advice Bureaux and Law Centres in the Provision of Legal Advice and Assistance,” *Civil Justice Quarterly*, vol. 8 (1989), pp. 24-44 が経験的調査に基づいて分析を展開している。
- (35) 長谷部『変革の中の民事裁判』前掲六九頁参照。
- (36) Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 14-16, Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 494-495.
- (37) 一九九四年八月にフランチャイズ制が導入され、一定の条件を満たしたソリシタ事務所は、グリーン・フォーム・スキームにおいて、他のソリシタ事務所より有利な扱いを受けるようになったが、means test についても、フランチャイジーは、全て自らの裁量で判断できるように

なった。とはいえず、非フロンチャイジーが、一定の場合を除き、自ら判断せざるべし、グリーン・フォーム・スキームにおけるソリシタの裁量  
は大きかったのだから。Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 491.

(38) 後出、二参照。

(39) 旧リーガル・エッセイの拠出金制度については、Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 14, 67, Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 494, 573-576, 578-580, 長谷部『英法中の民事裁判』前掲70頁、71頁、77-79頁参照。

(40) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 520-521.

(41) Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 15-16.

(42) Smith, *Justice : Redressing the Balance*, p. 22.

(43) Smith, *Justice : Redressing the Balance*, p. 23.

(44) グリーン・フォーム・スキームの欠点については、特に注記した限る、Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 508-510 及び Baldwin & Hill, "Research on the Green Form Scheme of Legal Advice and Assistance" 244号。

(45) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 507.

(46) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 494, 509, Smith (ed.), *Shaping the Future : New Directions in Legal Services*, p. 25, Goriely, "Making the Welfare State Work : Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State," p. 107.

(47) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 509.

(48) Legal Aid Board の Annual Report 参照。例として、Legal Aid Board Annual Report 1998-99, pp. 31-35.

(49) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 495-500, Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 33-50, 長谷部『英法中の民事裁判』前掲六八〜六九頁。

## 二 一九九〇年代末における法律相談の状況

### 1 一九九〇年代の諸改革

(1) 一九九〇年代に入ると、司法制度と法律家（バリスタとソリシタ）をめぐる文化的変容が急速に進行する。

その始まりが、一九九〇年の裁判所およびリーガル・サービスに関する法律 (Courts and Legal Services Act 1990) の制定だったとされている。<sup>(1)</sup> この法律による改革の対象は広いが、<sup>(2)</sup> そのうち、本稿との関係では、①ソリシタの不動産譲渡業務独占権の廃止、それと均衡をとる②バリスタの法廷弁論権 (被聴権 <sup>(3)</sup> rights of audience) の一部解放、③ソリシタの条件付成功報酬契約 (conditional fee agreement) の解禁が重要である。

法律家の特権と独占的地位・競争制限慣行への批判、総じて法律家と司法の保守性とアナクロニズムへの不満は、既に一九六〇年代からあり、<sup>(4)</sup> 特に一九八〇年代のサッチャー政権下で厳しくなっていたが、政治的権力・影響力に基づく二つの法律家階層の抵抗は、いくつもの譲歩を重ねたものの、頑強だった。しかしながら、史上初のスコットランドでの実務生活出身者マカイ卿の大法官就任とともに、ようやく、一九九〇年法によって大きな改革が実現したのである。<sup>(5)</sup> (リーガル・プロフェッションにとって、歴史上最も根本的な改革とも評されている<sup>(6)</sup>—但し、政治学者の中には、不徹底であり、マカイ卿はバリスタ階層に敗れたと評価する者もいる<sup>(7)</sup>)。「特権に安住するエスタブリッシュメント」(これは、事の一面をとらえてはいるものの、全面的に正しい認識ではもちろんなく、イデオロギー性の強い支配的言説を形成したのであるが、こうした状況は今日まで維持されている) に対する攻撃と競争促進・市場原理導入が根本思想であるが、経費の節約 (cost cutting) が諸改革の目的として既に明確に意識されていた点が、注目される。<sup>(8)</sup>

関連して指摘すると、この時期に大法官マカイ卿は、民事司法制度は self-financing であるべしという政策を掲げた。<sup>(9)</sup> 必要な経費は利用者の支払う手数料でカバーされるべし、という思想であるが、当初は裁判官給与はここでいう経費から除外されていた。しかしながら、一九九一年に政府(前年一月に保守党党首がサッチャーからメジャーに交代)は、裁判官給与も含むことに決定、以後、裁判所手数料の大幅な引き上げが続いた(労働党政権でも大法官アーヴィン卿は同一の方針を承継している<sup>(10)</sup>)。

(2) 一九九三年四月は、戦後のリーガルエイドの歴史における画期の一つであるとともに、次に来る大転換の序曲であった。すなわち、既に述べたように、大法官府は、グリーン・フォーム・スキームの拠出金制度を廃止するとともに、リーガルエイド受給資格を大幅に引き下げ、<sup>(11)</sup>これにより、多くの人が民事リーガルエイドの資格対象からはずされた。政府は世帯の八%が資格を失ったにすぎないとしたが、<sup>(12)</sup>一二〇〇〜一四〇〇万人(全人口の約五分の一)が、対象からはずされたとする見方も有力である。<sup>(13)</sup>政府の措置は、Legal Action Group(後出)、National Association of CABをはじめとして、関係者からの激しい批判の嵐にさらされたものの、<sup>(14)</sup>結局、リーガルエイドは、基本的に、最も貧しい層のみをカバーするものになった。また、この頃、スキャンダルとなったホワイト・カラー犯罪の富裕な被告人(Asil Nadir, Roger Levitt, Ian & Kevin Maxwellなど)が、リーガルエイド制度により公的資金から巨額の弁護士費用をまかなう事実が多数発覚し、<sup>(15)</sup>タブロイド紙、高級紙ともに、リーガルエイドの現状を批判するキャンペーンを展開し、その後のリーガルエイド改革の社会的文脈を形成した。<sup>(16)</sup>

大法官マカイ卿が、一九九五年五月に公表したグリーン・ペーパーLegal Aid-Targeting Needと一九九六年に公表したホワイト・ペーパーStriking the Balance: The Future of Legal Aid in England and Wales<sup>(18)</sup>の時期に公表されたウルフ卿による報告書Access to Justice(中間報告書「一九九五年六月」と最終報告書「一九九六年七月」とあわせて、一八七〇年代に行われた司法制度改革以来の、民事司法制度の根本改造の開始を意味する)とともに、一九四九年のリーガルエイド・モデルの死を告げるもの(death knell)とされている。<sup>(19)</sup>グリーン・ペーパーは、契約制度の導入(最初の公式の提案とされている)<sup>(20)</sup>と、効率的なサービス提供者と優先度の高いニーズへの資金の集中(targeting of funds)を打ち出した(競争入札の導入も示唆した)。ホワイト・ペーパーは、グリーン・ペーパーにおける提案をおおむね引き継いだ上で、さらに、裁判所利用手数料の引き上げと、リーガルエイド予算合計額の現状レベルでの凍結の方針を明らかにしたのである。<sup>(22)</sup>この二つの年の四つの報告書は、大法官府と司法部の官僚制

内部における政策のシフトを表現しているものとして理解されている。<sup>(23)</sup>

グリーン・フォーム・スキームを含むリーガルエイド制度全体の改造をめざしたグリーン・ペーパーとホワイト・ペーパーの基本思想のうち、戦後のリーガルエイド制度の性格を根本的に変えるのは、①リーガルエイド支出のキャッピング（上限設定、cash-limited scheme）と、②排他的 exclusive なし強制的 compulsory 契約（リーガルエイド評議会およびその後身と、プロバイダー「フランチャイズを既にもつ」提供サービスの質的基準をクリアした「ソリシタ事務所や相談機関」との間のリーガル・サービス購入契約で、それ以外のプロバイダーによるリーガル・サービスはリーガルエイドの対象として資金提供がなされないという趣旨で排他的・強制的）の導入との結合である。<sup>(24)</sup>

各プロバイダーとの契約で、サービスの内容と態様、単価（ないしコストの計算方法）と年間新規受任件数、および年間総支出額を定めれば（ブロック契約）、リーガルエイド基金からの支出（公的資金の支出）は、各分野ごとの支出額、件数、さらに件数の地理的分布（誰に何を何件担当させるか）までコントロールすることができることになる。これは、プロバイダーの判断に基づき、ケース・バイ・ケースで（実際の需要の変動、またプロバイダーの判断・戦略を基礎に）、リーガルエイドを申請するか否か<sup>(25)</sup>したがって、結果として、全体的に、年間、どの分野の案件が何件リーガルエイドの対象となるか<sup>(26)</sup>が決まり、かつ、年間の分野別および全体の総支出額もオープン・エンドだった一九四九年以来のリーガルエイド制度とは、決定的に性格を異にするものになる。<sup>(25)</sup> 細部についてはいろいろな修正・調整がありうるが、基本的なシステムとしてみれば、一言で言えば、需要およびソリシタ主導で、各ケースをベースにソリシタに支払われるスキームから、支出にあらかじめ枠をはめ、限られた数のプロバイダー（相談機関を含む）との契約に基づいたスキームへの移行<sup>(26)</sup>が提案されたのである。

これは、巨視的に見れば、福祉国家解体政策の一面面であり、より具体的に見れば、公的サービスに私企業経営の発想と要素を注入し、民間の主体による契約（競争入札を伴う場合を含む）を通じた提供に切り替えるという動き

の一齣であつて、これは、他の公共サービス部門においても、保守党政権のもとで強く推進された政策であり、市場原理の導入による効率化の追求という観念（政治的・経済的イデオロギー）に基礎づけられている（他面で、同時に、現実には、官僚制的管理が強化される）。保守党政権のもとで、こうした民間セクターと政府との「契約」は、イデオロギーの地位を獲得していたのであり、その価値と限界を具体的なケースに即して吟味することなしに、無条件に価値あるものとして主張される傾向が強かつたのである。<sup>(27)</sup> マカイ卿による二つのペーパーは、そのような政治的イデオロギー状況を、文脈を構成する重要な要素としている。

確かに、オープンエンド方式が遅かれ早かれ財政的に維持しえなくなることは明白であり、リーガルエイド予算のコントロールが政治的な至上命令であることは、野党労働党も前提としていたが、<sup>(28)</sup> そのための方法として、コスト・キャッピングと排他的・強制的契約の結合だけが唯一の方法というわけではなかつた。影の大法官アーヴィン卿も、総選挙前年の一九九六年九月二十九日における Bar Conference でのスピーチで、コスト・キャッピングは、原理において好ましくないとし、その理由として、次の諸点をあげていた。<sup>(29)</sup>

第一に、リーガルエイドが、資格を有する（＝means test と merit test をクリアした）全ての個人にとっての権利であるという性格を失い、官僚の裁量によって左右されるものになる、すなわち、資金不足のため拒否されたり、優先順位が低いため拒否されることになる。第二に、全国统一基準が失われ、全く同じ案件が、ある地域ではリーガルエイドの対象となり、他の地域では対象外となる現象が起こりうる。この地域間の不平等扱いは、既に、保守党政権下での NHS (National Health Service——国家財政でまかなわれる無料の医療) 改革において、一方で市場原理と入札制度の導入、他面で資源の中央官僚機構による割り当て rationing によって、医療の分野で深刻な問題となつており、<sup>(30)</sup> 同様の弊害が危惧されているのである。第三に、排他的・強制的契約は、ソリシタに、複雑な案件は避け、単純な事件を扱う（いわゆる cherry picking）インセンティブや、争わず和解で落とすインセンティブを生

む。

また、例えば、リーガルエイドおよび司法への平等なアクセスのために積極的な活動を展開している団体 (dependent charity) であるリーガル・アクション・グループ (LAG) は、ソフト・キャッピングを提案し、予算をコントロールしながら、基本的に従来のリーガルエイドの性質を維持する可能性を追求すべきことを主張し、具体的な提案をしていたのである<sup>(31)</sup>。

(3) 一九九二年の総選挙敗北後に労働党党首に就任したジョン・スミスが、九四年五月に急逝すると、トニー・ブレアが党首に就任、次期総選挙勝利にむけて、一九八〇年代から始まった労働党を近代化 modernise する政策を徹底させ、centre left の路線を確立する (New Labour)。一九九五年七月には党の政策文書 Access to Justice を公表し、その年の労働党大会で党の政策として承認された。ここでは、コミュニティ・リーガル・サービス (Community Legal Service) なる概念のもとに、現行民事リーガルエイドが、開業ソリシタの伝統的業務、すなわち、離婚関連問題と人身傷害訴訟に傾斜しているという問題に対処し、同時に、既存の独立法律相談機関のネットワークを高度化し、unmet legal needs を満足させ、Access to Justice を促進するための諸改革に取り組む考えを示していた。

一九九七年五月の総選挙で労働党が圧勝し、ブレア内閣が成立する。その司法政策を担う大法官アーヴィン卿が、いかなる政策を採用するかは関係者が注視するところであったが、民事司法制度改革とリーガルエイド制度改革については、保守党政権とそのもとで大法官府の敷いた基本路線を踏襲することを明らかにした<sup>(32)</sup>。そのことは、政権成立間もない一九九七年六月に、大蔵省の官僚出身 (サッチャー政権下で permanent secretary) — わが国の事務次官に相当 — をつとめ、彼女の意向にそった財政政策を推進したことで知られている<sup>(33)</sup>。でバークレーズ銀行の deputy chairman<sup>(34)</sup>であるピーター・ミドルトンに、ウルフ卿の提案した民事司法改革と、大法官マカイ卿の提案したリーガ



ルエイド改革について、検討を命じた際の terms of reference に現れている。すなわち、そこでは、もっぱらコスト管理の視点が強調されているのである。<sup>(35)</sup> わずか五ヶ月で出されたミドルトンの報告書（一九九七年九月末公表）は、基本的にウルフ卿とマカイ卿の方針を支持し、ここに、民事司法制度改革とリーガルエイド制度改革に関する労働党政権の基本的方向が確定した。<sup>(36)</sup> 翌、同年一〇月一八日のロー・ソサエティの年次総会では、アービン卿は、プロバイダとの契約によって支出をコントロールし、必要なニーズに優先的に資金を投入する方針、さらに、条件付成功報酬契約の適用を、全ての金銭または損害賠償請求事件に拡大することによって、それらの事件をリーガルエイドの対象からはずす方針を表明したのである。<sup>(37)</sup> マイケル・ザンダーは、後者について、マカイ卿より革命的と皮肉をこめて評しているが、多数の関係団体からの激しい批判を招いた。<sup>(38)</sup>

保守党政権下で大法官マカイ卿が着々と準備し、メイジャー政権末期（保守党内の分裂が著しく、スキャンダルも続き、次回総選挙の勝利は危ぶまれていた）<sup>(39)</sup> に、ウルフ卿とともに確立した、民事司法制度とリーガルエイド制度の抜本的改革の基本的路線は、不動のものであり、労働党が白紙の状態から新たな司法政策を展開することは不可能であったとされているが、<sup>(40)</sup> アーヴィン卿はメイジャー政権時代、労働党の影の大法官として、マカイ卿のリーガルエイドに関する二つのペーパーを厳しく批判していたのであり、<sup>(41)</sup> 就任後の豹変は、労働党の司法政策を支持していた法律家の間で不信感を生んだ。<sup>(42)</sup>

翌年、一九九八年五月に公表されたコンサルテーション・ペーパー *Access to Justice with Conditional Fees Pt1*、条件付成功報酬契約（Conditional Fee Agreement [CFA]）の広範な適用を打ち出し、人身傷害損害賠償請求は基本的に、リーガルエイドではなく、条件付成功報酬契約によって、必要な経費をカバーさせる方針が示された。条件付成功報酬契約は、労働党の政策——政策文書 *Access to Justice*<sup>(44)</sup> と党大会での承認——<sup>(45)</sup> においては、導入に反対はしないが、問題点が多く、慎重にモニターすべき制度とされていたものである。先に述べた関係団体からの批判

を受けて、医療過誤損害賠償請求訴訟を公的資金給付の対象として残すなど、一部譲歩しているが、<sup>(46)</sup>基本的には方針が貫かれている。これらをあわせて、基本的に、多数のケースをリーガルエイドの対象からはずし、かつ経費を極力削減するという政策に、アーヴィン大法官はコミットしている。条件付成功報酬契約によって、多くの損害賠償請求事件をリーガルエイドの対象からはずす政策は、リーガルエイド予算からの支出削減(経費カット)を、容易に実現できる点で、政策責任者にとって非常に魅力的なのである。<sup>(47)</sup>英国でも、大蔵省(Treasury)の政府内における権力は圧倒的であり、保守党政権以来、増税は政治的ダメージが大きく(一九九二年の総選挙で労働党が敗北したのは、high taxationの党という旧来の労働党イメージを保守党が維持するのに成功したためとされている)、<sup>(48)</sup>経費削減による財政のコントロールという枠組の中で国政は展開している。リーガルエイド予算、さらに司法予算全般はそのような政治的文脈に強く制約されている。とりわけ、労働党は、一九七九年までの政権担当時に、放漫な財政支出で国家財政を破綻させた張本人と一般に目されており、財政支出に対する責任ある態度を示すことは、政権担当の条件であった。<sup>(49)</sup>予算の総枠にシーリングがはめられている以上、新たにコミュニティ・リーガル・サービスを発足させることに伴う経費増は、既存のリーガルエイド予算の節約(条件付成功報酬契約は、人身傷害損害賠償請求事件について、原則として、リーガルエイドに公的資金による弁護士報酬の補填を廃止し、保険のメカニズムをベースに損害賠償の中から弁護士報酬等の訴訟費用を補填する仕組みであり、<sup>(50)</sup>一種の民営化 Privatization——サッチャー・メイジャー両保守党政権下で推進された、国営企業や公共サービスの民営化と共通の思想に基づく——とイングランドでは理解されている)によってまかなわれなければならないことになる。

リーガルエイド予算の上限設定と厳格なコントロール(支出水準の凍結)は、満たされていない legal needs が存在している以上、当然のことながら、司法へのアクセスの拡大、法の下の平等と法の支配へ接近するという目標とはトレード・オフの関係にたつ。まさに、労働党の司法政策に関する一九九五年の公的文書 *Access to Justice* は、

この点に危惧の念を示し、現行リーガルエイド制度と民事司法制度の非効率、無駄、濫用を批判し、その全面改革の必要性を主張しつつも、他方で、経費の削減と管理という視点のみにたつ制度改革の危険性を強調していたわけである。<sup>(51)</sup> 大法官アーヴィン卿が、就任後短期間に示した路線は、経費の削減と厳格な管理という目的を全面的に打ち出したものであり、その意味で保守党政権およびそのもとでの大法官府⇨司法部官僚層の基本方針を承継し、同時に政府の官僚機構 (Whitehall) の権力中枢としての大蔵省の方針に忠実に従うことよって、司法政策実現の政治的障害を除き、自らの権力基盤をいち早く安定させたといえることができる。<sup>(52)</sup>

(4) 一九九八年以降、司法制度とリーガルエイドをめぐる大改革が次々に実施段階に移される。これは、刑事司法システムの諸改革、弁護士制度の改革と並行しているだけでなく、より根本的な Constitutional Reform (スコットランドとウェールズの分権化 devolution、一九九八年人権法 Human Rights Act の制定・施行 [二〇〇〇年一〇月]<sup>(53)</sup>、貴族院改革など) と並行して進められているのであり、連合王国における法システム全体の極めて大きな変動の一環として位置づけることができる。<sup>(54)</sup>

民事の法律相談システムに直接関連する改革としては、一九九九年七月二七日に女王の裁可を得た「司法へのアクセス法 Access to Justice Act」と、それに基づく、二〇〇〇年四月からのコミュニティ・リーガル・サービスの開始が最も重要である。関連して、一九九八年八月二二日に公表された政府のホワイト・ペーパー「司法の現代化 Modernising Justice」が最も基本的な文書である。ちなみに、この間、一九九九年四月二六日には、ウルフ報告書に基づいて根本改正された一九九八年民事訴訟規則が施行されている。

このような大法官アーヴィン卿によるリーガルエイド制度の改革提案は、既に述べたように、リーガルエイドを多く扱っているソリシタ、バリスタや、各種人権団体からの批判を受けた。ロー・ソサエティは「司法へのアクセス法」の審議中に、反対運動を展開した。<sup>(55)</sup> しかしながら、リーガルエイド制度や司法制度改革は、一般市民にとつ

て、その権利・利益への直接的影響を実感しにくい争点であるためもあり、また、法律家に対する批判的姿勢を示す世論ないしメディアの基本的論調を底流とし、アーヴィン卿の強引ともいえる改革は短期間に押し進められている。彼が大法官に就任してからの諸改革の速度に対しては、文献においても、また、筆者が参加したいくつかの会議・セミナーにおいても、関係者からしばしば、問題の重大さに比較した性急性が批判されているが、速度をゆるめる様子は全くない。

「司法へのアクセス法」制定と、それに基づいて導入されたコミュニティ・リーガル・サービスについては、三以降で扱うことにして、次に、一九九〇年代後半における法律相談の状況について、公表されている経験的データに基づいて概観することにしよう。

## 2 経験的データによる現状の概観

(1) まず、リーガルエイドの民事グリーン・フォーム・スキーム<sup>(58)</sup>の対象になった事件(支払われた請求書D3の数で計算)は、一九九八年度で、一一四万件(この他に刑事事件のグリーン・フォーム・スキームが三九万件——以下、民事に限定)であり、リーガルエイド基金から支払われた金額合計は、一億六千万ポンド(三二〇億円)である。このうち、婚姻関係案件(離婚等)ともなうものが中心<sup>(59)</sup>は三八万件(三三%)、四五〇〇億ポンド(二八%)である。<sup>(60)</sup>婚姻関係を除くと、一九九六年度では、七四万五千件、一九九八年度は、七五万三千件<sup>(61)</sup>だった。資力要件によって非常に絞りがかかっており、貧困層のみを対象としている点を前提にすると、相当な件数と公的資金の額である。請求書発給件数合計は、一九九〇年前後から、劇的に上昇した。これは婚姻関係以外の民事案件の件数の急増に由来する部分<sup>(62)</sup>が大きい。既に述べたように、一九九三年にグリーン・フォーム・スキームの資力要件は大幅に引き下げられたため、一九九四年以降、急増はストップし、以後、若干減少したが、一九九八年度には、一九九三年度

の高い水準に戻っている<sup>(63)</sup>。そのなかで、以下に述べるように、特に社会福祉法関係（後述）の相談が急増している点に特徴がある。

グリーン・フォーム・スキームによって、ソリシタが無料で法的助言を与えた案件の内容（一九九八年度）を見ると、婚姻関係が約三割程度を占めるが、それ以外で、分類されているもののなかでは、最も多いのが福祉給付 welfare benefits で一八万件（婚姻関係を含む民事相談全体の一六％、以下、件数比率）、続いて、借地・借家（主として借家）・住居で一二万件（二一％）、入国管理・国籍七万件（九％）、割賦販売・貸金（債務）九万件（七％）、事故七万件（六％）、消費者問題三万件（三％）、雇用二万件（二％）となっている<sup>(65)</sup>。これらのうち、事故を除くといずれも、リーガルエイドにおいて社会福祉法 social welfare law としてカテゴライズされている分野であり、これらが九〇年代に入って急増し、かつて多くを占めていた婚姻関係の相談を上回るようになったのである（合計で四八％）。

まず、福祉給付に関する相談は、従来は、ソリシタがあまり扱わなかった領域であり、それゆえ、C A B やロー・センターが積極的に扱ってきたのであったが、一九九〇年代になると、ソリシタの中にこの分野を多く扱う者が現れてきた。貧困者にとっては、給付を得られるか否かは、生活ないし健康・生命を直接左右するものであり、この分野の助言、また、tribunal における異議申立の代理（これもリーガルエイドの対象となるべきことが以前から指摘されているが、その実現にはほど遠い状況であった<sup>(66)</sup>）は、彼らにとって非常に重要な意味をもっている。

借地・借家・住居も、貧困者にとっては、ただちにホームレスに直結しうる問題であり、公営住宅（カウンスル・ハウス）における立ち退き問題や、劣悪な居住条件の改善（修繕請求等）がここには多く含まれる。また、ホームレスに対しては一定の要件のもとで地方公共団体に対して住居提供義務が法律上認められているが、この分野は彼らの生存に関わっている（ホームレスをめぐる紛争は、イングランドの housing law 分野で最も訴訟の多い領域であると

されている<sup>(68)</sup>

入国管理・国籍問題は、旧植民地（コモンウェルス諸国）からの移民が増加した一九五〇年代以降、次第に重要性を増していった。法規制の強化にもかかわらず、英国への移民・難民の希望者は増加し、一九九〇年代末には、旧社会主義圏や紛争地域（特に旧ユーゴスラビアなどバルカン半島諸国）から大量の *asylum seekers* が流入し（人身売買など違法入国を含む）、その扱いが政治的・社会的争点になっており、日常的にメディアの話題になっている。大法官アーヴィン卿はリーガルエイド評議会に、入国管理の法律相談について調査・提言するよう命じ、一九九九年五月一八日にその提言が公表されている<sup>(69)</sup>。入国管理法も高度に専門化した領域で、特定のソリシタ事務所（ロンドンの特定地域と、他のいくつかの地域）やロー・センターが集中的に扱っている傾向がある<sup>(70)</sup>。

一九九〇年代における、右記、福祉給付、住居、入国管理・国籍などの社会福祉法関係の分野でのグリーン・フォーム・スキームの増加は顕著な傾向であり、リーガルエイド制度改革における論議において必ず取り上げられる論点である<sup>(71)</sup>。一九八六年度と一九九六年度を比較すると、支払われた請求書数は全体で二倍程度への増加なのに對して、分野別に見ると、最も増加率が高いのが入国管理・国籍案件で八・六倍、福祉給付案件が五・七倍であり、突出している<sup>(72)</sup>。

以上の件数の変化は、さらに、一案件あたりにリーガルエイド基金から支払われる額の増加傾向とあいまって、リーガルエイド財政に大きな影響を与えた。グリーン・フォーム・スキームの経費支出は、①タイム・チャージ（移動、アテンド、準備のための時間——記録を要する）と、②ルーティンの手紙・電話の回数（*items*と呼ばれている）に応じた額、および、③必要と認められる鑑定料等の支弁（*disbursement*）から構成されていた。タイム・チャージは時間あたりの単価が毎年決定されるが、一案件の支払いは婚姻案件を除いて、時間単価の二倍（婚姻関係案件は三倍）が上限となっている（但し一定の要件のもとに延長 *extension* は認められる<sup>(73)</sup>）。時間単価は九一年以来ほとんど引

き上げられていないが(九八年度で約五三ポンド<sup>(74)</sup> V A T [Value Added Tax 付加価値税] を含む、約二万円)、一件あたりの所要時間(但し推計値)が増加した。すなわち、全案件(刑事を含む)の平均で、一九九一年度は一・六時間だったのに対して、一九九八年度は二・三時間になった。どのカテゴリでも、より多くの時間がかかるようになっていたが、特に入国管理・国籍案件で異常に増えており、もともと時間を要するものだったが、最近では一件平均八・八時間に及んでいる(但し一九九九年度は初めて所要平均時間が減少し、リーガルエイド評議会は支出管理の成果として<sup>(75)</sup>)。他では、婚姻関係案件(申立人、被申立人双方を含む)が一件あたり約三時間と多くなっている。さらに、経費の支弁(disbursement)を見ると、入国管理・国籍案件と、借地・借家・住居案件が、群を抜いて平均支出額が大きく、一件あたり一五〇ポンドを超えている<sup>(76)</sup>。前者については、血液検査、DNA鑑定の利用が増えたためとリーガルエイド評議会の年報は推測している<sup>(77)</sup>。弁護士への報酬とdisbursement双方を含めて、民事の案件類型別の支払総額を見ると、一九九八年度では、入国管理・国籍が四九〇〇万ポンド(九八億円)で、婚姻関係案件の四五〇〇万ポンドとならび、福祉給付案件が一七〇〇万ポンドで続いている<sup>(78)</sup>。

案件数(請求書数)の増加は頭打ちになったにもかかわらず、支出額合計は急増しているのである。訴訟代理(狭義のlegal aid)を含め、九〇年代のリーガルエイド支出の急増は、国家財政の支出抑制という枠組において、大法官府、リーガルエイド評議会、政府(九七年まで保守党政権)にとって深刻な問題となった。特に一九九〇年代前半は、危機的で、刑事を含めたリーガルエイド予算全体は、九〇年からの三年間で毎年二〇%増となった<sup>(79)</sup>。グリーン・フォーム・スキーム関連の支出増も、この文脈で、政策当局によって論じられたのである。

九〇年代において(途中、受給資格の大幅引き下げがあったにもかかわらず)、これら社会福祉法関係の法律相談(リーガルエイドにかかる)が急増した背景にはどのような要因があるのだろうか。

一般に指摘されているのは、一方で、こうした分野の需要増大があり、他方で、ソリシタが不動産譲渡業務の独

占権を奪われ（一九八九年に公表された政府のグリーン・ペーパーとホワイト・ペーパーを重要な契機とする）、競争が激化し（あるいはそれによる収益低下を予測して）、<sup>(80)</sup>新しい業務分野への進出（開拓）が行われた点である。<sup>(81)</sup>不動産譲渡業務は、比較的単純な業務で安定した収入が得られ、一九世紀以来、多くのソリシタ（特にHigh Streetで開業する小規模の事務所）の業務の基盤であったが、これが競争にさらされるに至ったことは、特に小規模事務所のソリシタに経営上深刻な問題を突きつけた（一九九〇年代前半は居住用不動産市場の低迷も加わり、また、広告解禁は不動産譲渡業務の利益率を低下させた<sup>(82)</sup>）。他方、需要の増大は、移民・難民申請件数増加や離婚増加といった事案それ自体の増加に加え、ソリシタの進出や広告・宣伝による潜在需要の発掘という側面もある。また、法規制や判例の複雑化が、法律相談の必要性や所要時間を増やしているという面も、政策当局は無視しがちであるが、重要な要因として、よく指摘されている。例えば、入国管理・国籍案件の増加は、この時期の法規制の強化と、それに対応するソリシタ・バリスタの法的洗練に由来するという説がある。<sup>(83)</sup>満たされないニーズが多いという前提にたつと、ソリシタの競争の促進が眠っていた需要を発掘したとして評価されうるが、公的資金によって、一定の弁護士の生活を支えているという面も否定できない（Legal Action GroupのRoger Smithは、一九八〇年代後半以降の上記の状況において経営が不安定になった小規模事務所のソリシタにとって、リーガルエイドは、代替的な収入源としてa godsendだったとしている<sup>(84)</sup>）。正確な経験的研究が必要な論点であるとともに、政策的判断がかかわる微妙な論点でもあるが、労働党を含め政府の九〇年代の政策は、財政支出の抑制を第一に優先して展開されている。

件数と支出は、地域間によって差がある。例えば、社会福祉法の諸分野は、ロンドン、南部、東西ミッドランド、マージーサイド（リバプールのある地域）で比較的<sup>(85)</sup>多く。これは、需要が偏っているという要素と、これらの地位で、問題意識のあるソリシタが積極的に、こうした分野に取り組んできたという要素とが、相乗的に作用しているという見方がある。例えば、リーガルエイドをフィールドとする研究者Gorrielyは、新制度でリーガルエイド



予算の重点的配分が実施される場合、社会福祉法の法律相談（グリーン・フォーム・スキーム）が、地域的に偏っている点について、専らロンドンやマージーサイドのソリシタによって需要が創出されたものという理解が通用してしまい、総支出シーリングのもとで、ロンドンなどの支出を減らして他地域にまわされる危険を指摘し、ロンドンなどにおいて、ソリシタが法律相談を、以前から長期間にわたって展開してきたことにより、人々の法意識が変わり、社会福祉法領域の問題について、ソリシタに相談することを当然とする判断ないし行動パターンが広がっているという可能性を強調している<sup>(86)</sup>。

(2) 以上は、公的資金によってカバーされる貧困者に対するソリシタによる法律相談であったが、次に、リーガルエイドの対象外を含め、広く一般市民に対して相談活動を展開している独立相談機関のうち、もつとも中心的な Citizens Advice Bureau (CAB) についてみてみよう。

全国の CAB で一年間に扱われた問い合わせ件数は、CAB の全国組織 (NCAB) の集計によると、一九九六年度において、五二〇万件だった（イングランドとウェールズ合計）。一九九九年度は五九〇万件になっている<sup>(87)</sup>。CAB は全国に約七〇〇存在し、支部を入れると合計一〇〇〇以上の拠点をもち<sup>(88)</sup>。したがって、一拠点あたり単純計算で五千件あまりの問い合わせを一年間に扱ったことになる。

問い合わせの内訳は、最も多いのが、やはり福祉給付で一九四万件、続いて、貸金（債務）七九万件、消費者問題・クレジット六二万件、雇用五九万件、法律<sup>(89)</sup>五九万件、住居五六万件、租税一三万件となる。分類の基準は必ずしも明確ではないが、CAB は、福祉給付や貸金（債務）分野では、一般のソリシタより知識と経験が豊かであるという定評があり<sup>(90)</sup>、実際、リーガルエイド分野で社会福祉法と呼ばれる分野が、問い合わせ件数全体の七割程度を占めているとされている<sup>(91)</sup>。これは、資金の制約が大きい中で、近年、最も差し迫った必要を抱えていると判断される貧困者に対する相談に、多くの CAB が活動の焦点を絞っているためでもある<sup>(92)</sup>。その背景には、一九七九年以来

の保守党政権のもとで、貧富の格差が拡大するとともに、貧しい人々、さらに、障害をもつ人々やHIV感染者、ホームレス、人種的マイノリティなど差別的扱いを受けることが多い様々な人々への社会的支援の必要性が強く意識されている状況がある (social exclusionの問題として、人々の日常的な認識となつている)<sup>(93)</sup>。かつて、CABは、消費者問題を最も多く処理していたことを考えると、今日の状況は、貧困層以上の所得・資産をもつものの、リーガルエイドの対象ともならず、自ら弁護士報酬を払う余裕は必ずしもない多くの一般市民が、相談サービスへのアクセスの点で改善されていない可能性を示唆している。

ソリシタの本来的業務で、それへの紹介が必要なケースは直ちにreferするのが普通なので、案件振り分け機能を含めると、CABの重要性がよくわかる。CABには、法律問題を全く含まない問い合わせも数多く寄せられるが、一般市民にとって、そもそも抱えている問題が法律問題であるか否かの判断が困難な場合も少なくなく、また、現実の問題の解決は、法律問題を含んでいても、法的な対応で処理することが望まれない場合も多く、処理するのが適当でない場合も多い。したがって、市民にとって (貧困者に限らない)、信頼できる「よろず相談所」として、政府から独立し、かつ無料のCABは、法システムへのアクセス・ポイントとして重要な機能を果たしている。

他方、慢性的な財政難とスタッフ数の不足という問題 (電話がなかなかつかない、相談時間が限られているといった不満が知られている)<sup>(95)</sup> 以外に、ボランティアを中心とした相談員の能力と訓練の問題が、CABに寄せられる期待が大きくなるのと比例して、対応を迫られている<sup>(96)</sup>。コミュニティ・リーガル・サービスにおいて、CABは、分野によってはソリシタ事務所と同様の能力を期待されており、現在、経験的調査により、CAB等独立相談機関のスタッフによるサービス提供能力とその可能性について明らかにし、政策に反映させる試みが行われている<sup>(97)</sup>。

(3) 次に、ロー・センターを見てみよう。ロー・センターは、前記のように、一九九〇年代後半の時点で約五〇存在しているが<sup>(98)</sup>、長期的に見るとその数は減少傾向にある (一九八六年には五六)<sup>(99)</sup>。資金面で不安定なためであ

る。ロー・センターにはソリシタが所属しているので、グリーン・フォーム・スキームも利用されている。グリーン・フォーム・スキームのためにロー・センターが受け取った資金の合計は、一九九〇年度が約一〇〇万ポンド(二億円)だったのに対し、一九九六年度は一八〇万ポンドである。<sup>(10)</sup>

従来は、地域に密着して、そこでの貧困者が直面する福祉給付、入国管理や住居関係など社会福祉法分野で中心的な役割を果たしてきたが、近年は、ロー・センターから独立して開業したソリシタが、こうした分野を多く扱うケースが増えている(Housing Law Practitioners Association, Immigration Law Practitioners Associationなどが結成され、専門化したソリシタが参加している<sup>(11)</sup>)。また、公法領域のテスト・ケースの提起も、従来、ロー・センターの貢献してきた分野であるが、これも、近年では、問題ごとの全国的な非営利の団体(Public Law Project, Shelter, Child Poverty Action Group, Libertyなど)にとって代わられつつある。しかしながら、ロー・センターは、人種的マイノリティが多いコミュニティでの活動に力点を置いているところが多く、その分野では最も有効な機能を果たしている<sup>(12)</sup>とされている。なお、ロー・センターはそれぞれ特定の地域をcatchment areaとし、その地域内の問題のみを扱えることになっている。

その他の独立した相談機関としては、全国組織(Federation of Independent Advice Centres)に所属する組織が、一九九五年度に七八三存在する<sup>(13)</sup>。これらに対しても、一九九〇年代には、リーガルエイド基金からの資金提供が増えている<sup>(14)</sup>。

(4) 一般市民にとってのアクセスポイントとしての相談機関は、その地理的分布状況が重要になる。大法官府が公表したコミュニティ・リーガル・サービスに関するコンサルテーション・ペーパーでは、一一の広域リーガル・サービス委員会(Regional Legal Services Committee [後述])ごとに、CAB、F I A C所属相談機関、ロー・センター、それにソリシタの分布状況を調べている。それによると、F I A C所属機関、ロー・センター、ソリシタは

圧倒的にロンドンに集中しているが、CABは必ずしもそうではなく、一機関あたりの人口で見ると、むしろ、南東部、南ウェールズ、チェスター&北ウェールズ、マージーサイド、北西部、東部、南部は、ロンドン（八万三千人）より少なくなっている。地方においては、CAB以外の独立相談機関やロー・センターは非常に数が少なく、ソリシタも大都市（地方の内部でも都市部）と一部の地域（富裕な階層の退職者・年金生活者が多く住む地域）に多く分布していることは以前より指摘されていたが、<sup>(105)</sup>そうした状況は九〇年代末においても変わっていない。

大法官府の公表したコミュニティ・リーガル・サービスに関するコンサルテーション・ペーパーは、ソリシタと相談機関を全体としてみると、相談サービス供給がばらばらで、地域的に一貫性がないという、法社会学研究者や相談関係者からの従来の指摘を確認し、コミュニティ・リーガル・サービス導入の必要性を強調している。<sup>(106)</sup>

最後に、予算規模を比較してみよう。グリーン・フォーム・スキームが先に述べたように一億六〇〇〇万ポンド、<sup>(107)</sup> CAB、FIAC所属相談機関、ロー・センターなどへの地方公共団体からの資金提供が少なくとも一億三〇〇〇万ポンド、大ロンドンを構成する自治体（London Borough）からの資金提供が、約二八〇〇万ポンド（これは六五〇のボランティア・グループに配分され、そのうち、半分が相談・情報提供に関与しているとされている）、中央政府からは二〇〇〇万ポンド（一九九七年度）が主としてNACABとShelter（ホームレスのための団体）に提供されている。宝くじ慈善基金評議会（National Lottery Charities Board）からも相当額が相談機関に提供されている。以上から、大法官府は、年額にして、少なく見積もっても、約二億五〇〇〇万ポンド（五〇〇億円）が相談サービスに支給されていると推計している。<sup>(108)</sup> コミュニティ・リーガル・サービスの制度趣旨は、これらの貴重な資金をより効率的に、かつ優先順位の高いニーズに集中的に投入しようというものである。

(1) Alastair Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid* (Pinter, 1999), p. 131.

- (2) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 119-122 注。一九九〇年法による改革に至る過程、社会的文脈、ポイントや簡潔な説明がある。他、Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, pp. 528-531 (条件付成功報酬契約について) *ibid.*, pp. 647-649 (rights of audience について) 邦語文献として、住吉博「学生はどうかして法律家となるか」(中央大学出版部、一九九八年) 七四頁、七九頁、八六〜九六頁、長谷部「変革の中の民事裁判」前掲一〜四一頁、我妻孝「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(二・完)『東京都立大学法学会雑誌』四一巻二号(二〇〇一年)五三〜九七頁参照。
- (3) 住吉「学生はどうかして法律家となるか」前掲六一〜九六頁。
- (4) ハリスタとシリスタの特権と制限的慣行に対する六〇年代の批判的な批評として、Brian Abel-Smith & Robert Stevens, *In Search of Justice* (The Peuguin Press, 1968), Michael Zander, *Lawyers and the Public Interest* (Weidenfeld & Nicolson, 1968) 参照。
- (5) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 121.
- (6) Terence Ingman, *The English Legal Process*, 8th Edition (Blackstone Press, 2000), p. 3.
- (7) Budge, Crewe, McKay and Newton, *The New British Politics*, 2nd Edition, p. 695. 注。この時期のトカーン卿の改革提案に対する裁判官エスタブリッシュメントの反応について、J.A.G. Griffith, *The Politics of the Judiciary*, 5th Edition (Fontana Press, 1997), pp. 53-56.
- (8) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 131, 長谷部「変革の中の民事裁判」前掲六六頁。
- (9) 以下、裁判所手数料引上げについて、Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, pp. 51-52 にもある。
- (10) Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, pp. 51-52. トカーン卿とバーナム卿の裁判所手数料政策に対する批判として、参照。Smith, *Justice: Redressing the Balance*, pp. 98-101.
- (11) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 577-580.
- (12) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 578.
- (13) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 19, 123 注。四〇〇万人が対象外となったこと、労働党の政策文書 *Access to Justice* 注。二〇〇万人とある。 *Ibid.*, p. 268. Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 578, footnote (98) 注。一四〇〇万人とある数字は引用している。
- (14) Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 578.
- (15) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 19. means test の資産要件について、弁護士や会計士の「証明」によつて、apparently wealthy な者がリーガルエイトを得るケースが多数露見した。 *Ibid.*, p. 156. その後、大法官府は「コンサルテーション・ペーパー *Legal Aid for the Apparently Wealthy*」を公表した。
- (16) Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, p. 509.
- (17) Cmnd. 2854.
- (18) Cmnd. 3305.

- (19) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 133.
- (20) グリーン・ペーパーの用いるプロトン契約概念は通常の用法と異なっていると思われる。後出。
- (21) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 142.
- (22) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 133.
- (23) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 133.
- (24) プロトン契約という概念を用いられるが、グリーン・ペーパーが用いているプロトン契約の概念は、通常の理解と異なる用法とされ、むしろ一般に“price and volume contract”とされ、その概念の適用は指摘されている。Tamara Goriely, “The Government’s Legal Aid Reforms,” in A.A.S. Zuckermann & Ross Cranston (eds.), *Reform of Civil Procedure* (Clarendon Press, 1995) pp. 345-369, 357. Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 58. 注意しているように、条件を満たす特定のプロバイダー（フランチャイジー）と排他的・独占的に締結される契約と、プロトン契約とは明確に異なる概念であり、同所では、一般に誤解が残っているとされている。
- (25) Goriely, “The Government’s Legal Aid Reforms,” pp. 347-369, Roger Smith, *Legal Aid Contracting* (Legal Action Group, 1998), pp. 8-10, Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 132-133, Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, pp. 519-525, Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, p. 495.
- (26) Goriely, “The Government’s Legal Aid Reforms,” p. 347.
- (27) Goriely, “The Government’s Legal Aid Reforms,” p. 367.
- (28) 労働党の政策文書 *Access to Justice* (Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 268, 269-271) 参照。
- (29) Smith, *Legal Aid Contracting*, p. 4. 同所用いている。
- (30) NHSでは、さまざま各地域に割り当てられる予算が非常にタイトで、診療のためのウエイティング・リストに登録されている患者が非常に多く、深刻な病気の手術も含め緊急以外の患者は長期間（一ヶ月程度は稀ではなく、急患も、ストレッチャー上で一日以上放置されることが少なくない）待たされるようになって久しいが（冬のインフルエンザのシーズンになると、高齢者など生命に危険のある急患が増えるので、ガンの手術が何度もキャンセルされるといった事例が増え、メディアが頻繁にとりあげている）、各地域ごとに、各医療機関への予算の割り当てが、官僚機構を通じて契約により行われるので、高額な治療などは、場所によって、また、当該年の予算消化状況によって、大きな差が出てくる。これを、マスメディアや political satirist は、NHSの National Lottery (宝くじ) 化として揶揄している。マカイ卿の提案したリーガルエイト改革に対して、ロー・ンサエティは、いち早く、民事リーガルエイトを lottery 化するものと批判していた。Goriely, “The Government’s Legal Aid Reforms,” p. 347, footnote 3 参照。NHSの改革以降に及ぶ internal market *Organisation of the National Health Service*, 4th Edition (Macmillan, 1999) 参照。一九九〇年のNHS改革以降に及ぶ internal market メカニズムの強調について *ibid.*, pp. 41-49 参照 (NHSの契約システムへの移行は、管理運営コストの増加を招いたことを指摘している点が注目される)。

- (32) 保守党のリーガルユニット改革案に対する Legal Action Group (LAG) の代案とその基本思想は、Roger Smith, *Justice: Redressing the Balance* (Legal Action Group, 1997) を参照せよ。本書は、当時のLAG会長 Roger Smith 個人の各々出版されたものであるが、これは、参選後の事態の急展開のため、LAGの公式承認手続きを経る余裕がなかったためであるが、基本的にLAGの政策を表現している。参照 *ibid.*, Preface.
- (33) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 56, 63-71, Smith, *Legal Aid Contracting*, pp. 4-5, 我妻「英国における近時の民事司法改革の動向——ウルン・レポートを中心として——」(一)『東京大学法学会雑誌』三九巻一号(一九九八年)一五二〜二二三頁、一五三頁。労働党政権成立直後の「マーズンによるリーガルユニットに対する厳しい姿勢と、それに対する関係者の失望・反発は、Hudson' 及び Smith の前掲参照箇所を参照せよ。Egan, Irvine: *Politically Correct?*, pp. 204-216 等を参照せよ。
- (34) Brendan Evans, *Thatcherism and British Politics 1995-1999* (Sutton Publishing, 1999), p. 80, Budge, Crewe, McKay & Newton, *The New British Politics*, pp. 599-600.
- (35) 有名なバークレー銀行(イングリッシュ四大銀行の一つ)の chairman と就任したものである。Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 2. 天つりな日本だけの現象でなく、日本は言わば先進国である。
- (36) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 63-66, Smith, *Legal Aid Contracting*, pp. 9-10.
- (37) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 63°
- (38) ヘューズ卿の speech “Civil Justice and Legal Aid Reforms, Keynote Address to the Solicitor’s Annual Conference” (10: 30am Saturday, 18 October, Cardiff) [http://www.open.gov.uk/lcd/speeches/1997/speechfr.html], Smith, *Legal Aid Contracting*, p. 5, Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, p. 495 我妻「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)前掲八二頁、同「英国における近時の民事司法改革の動向——ウルン・レポートを中心として——」(二)前掲二五〜二七頁参照。一九九七年のロー・ンサエティにおけるバーナム卿の speech も同様に、同「英国における近時の民事司法改革の動向——ウルン・レポートを中心として——」(一)前掲二二〇〜二二二頁を参照せよ。
- (39) Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, pp. 495-496.
- (40) John Major, *The Autobiography* [paperback edition] (HarperCollins, 2000) pp. 608, 647, Michael Heseltine, *Life in the Jungle: My Autobiography* (Hodder & Stoughton, 2000), pp. 485-521, Dennis Kavanagh, *The Reordering of British Politics* (Oxford University Press, 1997), pp. 209-215, Evans, *Thatcherism and British Politics 1995-1999*, pp. 163-205.
- (41) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 2.
- (42) Michael Zander, *The State of Justice* [The Hamlyn Lectures Fifty-First Series] (Sweet & Maxwell, 2000), p. 8.
- (43) 例として Egan, Irvine: *Politically Correct?*, pp. 209-216 を参照。労働党を支持していた法律家の受けた衝撃と批判が紹介されている。
- (44) http://www.open.gov.uk/lcd/consult/leg-aid/lacon.htm.

(44) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 266-284 に抜粋。

(45) ロンサルターション・ピーパー Access to Justice with Conditional Fees の題名について Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 145, 232-234, Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition. pp. 529-541, Stella Yarrow, *The Price of Success: Lawyers, Clients and Conditional Fees* (Policy Studies Institute, 1996) [Lord Chancellor's Advisory Committee on Legal Education and Conduct の委嘱に基づいて行われた「条件付成功報酬に関する実態調査による最初の研究の一つ」ソリシタのリスン評価能力に対する疑問「依頼者の知識・判断能力不足、報酬上乘せ分の計算方法への疑問」等を指摘し「さらなる調査し、実務をモニターすべきとするもの」については引用される文献がある]、Robin C.A. White & Rachel Atkinson, "Personal Injury Litigation, Conditional Fees and After-the-Event Insurance," *Civil Justice Quarterly*, vol. 19 (2000), pp. 118-192 [調査に基づいて「条件付成功報酬」それについて発売される保険商品について「いくつかの重要な懸念」問題点を指摘し「慎重にモニターする必要がある」と指摘]、Kerry Underwood, *No Win No Fee No Worries-Conditional and Contingency Fees Explained*, Revised Reprint (CLT Professional Publishing Ltd, 1999) [著者オーストラリアンで成功報酬の効能をインセンティブにキャンペーンしているソリシタで「ロー・ンサエティ主催のネットインガムの会議 Accessing Justice-Paying the Price (前出) でも分科会を主催し」その必要性・メリットを能弁に主張し「会場のソリシタを鼓舞・煽動していた。本書の書評 (Craig Osborne [District Judge], *Civil Justice Quarterly*, vol. 18 (1999) pp. 183-185) は「楽観性と一面性を批判している」我妻「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)前掲八一〜九四頁参照。

条件付成功報酬契約については「二〇〇一年一月三二日」ロンドン大学「Senate House of the Senate Room」*The Society of Advanced Legal Studies (SALS)* 主催のセミナー「条件付成功報酬契約の倫理」が開催され、筆者は出席した。これは「SALSの弁護士報酬契約の倫理に関する作業部会が公表した報告書 *The Ethics of Conditional Fee Arrangements* (January, 2001) をめぐるものである。本報告書の要旨は次の通りである。コミュニティ・リーガル・サービスが実施段階に入り、医療過誤を除く人身傷害訴訟が公的資金の対象からはずれ、条件付成功報酬契約が広い範囲で用いられるようになり、またそのための保険が多数発売される状況になったが、この契約は「深刻な conflict of interests (依頼者、ソリシタ、保険会社の三者間)」を随伴する蓋然性があり、特にこの契約の対象となる依頼者は「知識の不足した素人が大部分であり、かつ事故等のトラウマを負っており、ソリシタと交渉し適切な契約を締結できる状況にはない。依頼者がソリシタをショップ・アラウンドし、また締結した契約が不当であると判断した場合はソリシタと争えばよいとする議論があるが、現状では現実的とはいえない(それらが可能な条件を整える試みは行う価値がある)。弁護士倫理、弁護士教育(例えばリスク評価の訓練)、依頼者への情報提供・開示・理解の徹底(依頼者は普通、条件付成功報酬契約の内容を理解できない)などの面で、様々な方策が必要であるにも関わらず、まだ十分整備されていないわけではないし、必要と考えられる方策について多くの提言をしている。会場の、パネリストやフロアからの発言を総合すると、リーガル・エイドが大部分の人には存在しなくなった状況を出発点にしなければならないことを前提にすると、いたしかたないが、条件付報酬契約以外には Access to Justice を実現する方法はないという意見と、より積極的に、リーガル・エイド改革が必要であったのであり、条件付成功報酬制度の活用をより前向きにとらえるべきであるとする意見があった(後者の方が少数であるように思われた)。前者の意見としては、従来のリーガ



ルエイドを廃止するべきではなかったが(旧制度の方が better)、今となってはどうしようもなく、いかにして条件付成功報酬契約を適切に運用していくかという視点をとる以外にないという Avrom Sherr [ロンドン大学 Institute of Advanced Legal Studies の教授] や、パネリストの一人である Lord Phillips [Liberal Democrat peer のソリシタ]、一九七二年の Legal Action Group 設立時の四人の発起人の一人で初代 Chair、長年 LAG に関わってきた (LAG のウェブページ http://www.lag.org.uk 参照) の発言——条件付成功報酬契約では、比較的少額の案件を扱うインセンティブがなくなり、巨額事件を志向せざるをえなくなるが (cherry picking)、そこでは、莫大な時間を前倒して(ウルフ改革の「成果」) 投資することになりプレッシャーとリスクが非常に大きく、同時に、ソリシタにとって極めて誘惑が大きいものになっている。個々のコストの節約はあるかもしれないが、社会全体としての、新制度のコストを考えるべきである。そして、基本的に保険会社に支配される世界になる——が興味深かった。Lord Phillips は、旧リーガルエイドを廃止すべきではなかったとし、ミレニアム・ドームへの巨額の公的資金の浪費を許す大蔵省と現政府を皮肉りつつ、自分が大法官になったら元に戻すのだが、とジョークを飛ばしていた (Liberal Democrat は第三党であるが、将来労働党との連立政権はありえるものの、彼の大法官就任の可能性は極めて低いといえる)。なお、前記 Kerry Underwood が極めて攻撃的な態度で本報告書を批判し、依頼者の保護が必要とする考え方は、実務経験に照らせば、根本的に間違っているとしたが、会場には白々とした空気が流れた。

(46) 参照 Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, p.496, 我妻「英国における近時の民事司法改革の動向——ウルフ・レポートを中心として——」(一) 前掲一五三頁。

(47) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p.65.

(48) Evans, *Thatcherism and British Politics 1995-1999*, p.179.

(49) 一九九七年の総選挙に向けて、影の蔵相ゴートン・ブラウンは、労働党内閣成立後二年間、保守党の公共支出上限を完全に守ることを約束した。Evans, *Thatcherism and British Politics 1995-1999*, p.201.

(50) イングランドでは、弁護士報酬を含む訴訟費用の敗訴者負担の原則がとられている点に注意しなければならない。

(51) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp.63-69, 266-284.

(52) アーヴィンは、グラスゴー大学で、後の労働党党首ジョン・スミスと会い、以後極めて親しい関係を築いた。アーヴィンは一九七〇年に労働党候補者として総選挙に立候補するが落選。しかし、労働法分野(特に労働組合紛争)のバリスターとして成功し、一九七八年には最年少の QC (Queen's Counsel) に任命される。一九八〇年代から、労働党とは深い関係にあり、労働党が関わる重要な訴訟(党内に浸透しつつあった極左集団 Militant を排除する訴訟など)に関与し、法律顧問の役割を果たした。まもなく、Life Peer の地位が与えられ、また影の大法官となった。アーヴィンは、現首相のトニー・ブレアと、後に夫人になる Cherie Booth が(同じ時期に)バリスタ (pupil) になった際の master であり、ブレアは、そのチェインバド tenancy を与えられた (Cherie はその後の tenancy を得られなかった)。ブレアはアーヴィンにスミスを紹介され、労働党から総選挙に立候補し、一度の落選を経て、当選する。ブレアは、アーヴィンから日常的に助言を受けている。以上は、連合王国では一般によく知られている。なお、アーヴィンに関するジャーナリストイックな評伝として、Egan, Irvine: *Politically Correct* ? 参

照(同書は、批判的な視点が強すぎ、バランスを欠いている点が限界であるが、アーヴィンという現在進行中のイングランドの司法制度改革の中心人物について、貴重な情報を提供してくれる)。アーヴィンは、首相夫妻と非常に近いばかりでなく、ブレア政権のキングメーカーと評されている。Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 69.

(53) 一九九八年人権法施行時、ブローナ・シート各紙は特集を組んだ。例えば、*The Guardian*, 11 September, 2000, "Rights on the citizen power shifts to the judges," "Ministers face policy challenges." 人権法は、スロットマンとウェールズとは、二〇〇〇年一〇月以前に引き早く施行されていた。Lester and Pannick (eds.), *Human Rights Law and Practice* (Butterworths, 1999), pp. 275-85, 313-314.

(54) 裁判官選任過程の改革 (Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 185-187) や大法官府の改革(議会に責任を負う Ministry of Justice の創設は長らく労働党の政策だったが一九九五年に放棄された [*ibid.*, p. 227]) なども、議論されていたが、アーヴィン卿は、いずれにも消極的である。前者については、Egan, *Irvine: Politically Correct?*, pp. 225-227。後者については、*ibid.*, pp. 228-234 参照。労働党政府による Constitutional 改革の諸方針については、Robert Blackburn & Raymond Plant (eds.), *Constitutional Reform: Labour Government's Constitutional Reform Agenda* (Longman, 1999) を、詳細である。

(55) Egan, *Irvine: Politically Correct?*, pp. 215-217.

(56) Egan, *Irvine: Politically Correct?*, p. 217.

(57) 例えば Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 2, Zander, *The State of Justice*, p. 8. コミュニティ・リーガル・サービス発足直後の二〇〇〇年五月一八日にメティンガムで開催されたロー・ンサエイト主催の会議 Accessing Justice-Paying the Price (前出、筆者も参加) でも、様々な改革の short notice を喚ぶ声が聞かれた。

(58) 一九九七年度に solicitors civil contracting pilot が導入されたため、それまでのグリーン・フォームではなく、pilot contract の形式によつて、かなりの量の相談業務(リーガルエイドによる法律相談・支援)が行われるようになった。

(59) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 122.

(60) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service* (CPS/99) (1999) p. 29. 司法へのアクセス法の制定に関連して、大法官府は、一九九九年五月二五日に、コンサルテーション・ペーパー *The Community Legal Service* を公表し (<http://www.open.gov.uk/lcd/comlegser/repindex1.htm> に入手可能)、同年七月三〇日までに、関係団体、関係機関からの意見表明を求めた。このペーパーの中心は、既存の制度の問題点を要約することと、CISsの中核的スキームである、コミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (CLSPs) の具体的な構想を示し、その任務、目標、課題を提示する点にあるが、その立論の基礎として、イングランドにおける法律相談(その他の一般相談をも含む)の現状を、経験的データに基づいて示している。このペーパーに対しては、NACAB や Legal Action Group、Civil Justice Council が厳しい意見を寄せた。参照 <http://www.open.gov.uk/civiljustice/response/htm>, <http://www.nacab.org.uk/poldocs.html>.

(61) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 122. 二〇〇〇年一月からグリーン・フォーム・スキームは、本文で述べるところより

contracting for civil legal help の導入により、新しい段階を迎え、間もなく新しいスキームに完全に取って代わられることになっている。現時点で入手できるデータとしては、Legal Aid Board, *Annual Report 1999-00* があるが、移行期のための旧スキームの駆け込み申請もあつたとされており (*ibid.*, p. 112) 経年変化を見る場合は、一九九八年度のデータを用いた方がよいと思われる。

- (62) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 119.
- (63) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 119.
- (64) ロンサルテーション・ユニバーシティ The Community Legal Service の p. 31, Table 4 は、婚姻関係のタリオン・フォーム・スキーム案件を除外して議論している。図 6 を参照。婚姻関係は、Legal Aid Board の分類では、Divorce and Judicial Separation-Petitioners, Divorce and Judicial Separation-Respondents, Other Family Matters (including advice on the Child Support Act 1991) の三項目を含む。
- (65) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 122.
- (66) Hazel & Yvette Genn, *The Effectiveness of Representation in Tribunals* (Lord Chancellor's Department, 1989), Hazel Genn, "Access to Justice: Lessons from Tribunals," in Zuckermann & Cranston (eds.), *Reform of Civil Procedure*, pp. 413-429, Smith, *Justice: Redressing the Balance*, pp. 71-72, 英語文種について、畠谷隆「裁判の中の民事裁判」 七三頁参照。
- (67) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, pp. 248-252.
- (68) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 248.
- (69) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, pp. 55-57.
- (70) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 73.
- (71) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, pp. 22-23. Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 117.
- (72) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 23, Table 2.
- (73) Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 23-26, 20-23.
- (74) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 121. 単価はロンドンと他地域に分かれてくる (ロンドンは物価が高い) のであり、加重平均である。なお、ロンドンチャイプが導入された後は、ロンドンチャイプの時間単価は高く、有利な扱いになってくる。Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 23-24.
- (75) Legal Aid Board, *Annual Report 1999-00*, p. 112.
- (76) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 122.
- (77) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 118.
- (78) Legal Aid Board, *Annual Report 1998-99*, p. 122.
- (79) Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 22.
- (80) ソリシタの不動産譲渡業務独占と、それが一九八〇年代以降奪われ、profit margin の低下と不動産譲渡業務依存度の低下を招いている状

英訳のZander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition, pp. 670-671 参照。

- (82) Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 40, 執筆「英国における近世の民事司法制度の動向——ロンドン・インナー・センターを中心として——」  
 (一) 前掲「六五〜一六六頁」。
- (83) Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 40.
- (84) Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 22.
- (85) Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 40.
- (86) Legal Aid Board, *Annual Report 1999-00*, p. 135, Goriely, "The Government's Legal Aid Reforms," p. 355.
- (87) Goriely, "The Government's Legal Aid Reforms," p. 356.
- (88) NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 5.
- (89) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service*, p. 32, Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 26. 本誌以外の各種 outreach に関する議論は二〇〇〇年夏に NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 5.
- (90) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service* 及び「英誌」タレントの執筆による NACAB, *Annual Report 1999-00*, p. 10 以下を参照。この「英誌」は「人身傷害補償制度」の「諸手続に関する問題」を扱っている。
- (91) Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, pp. 72-73, Goriely, "The Government's Legal Aid Reforms," p. 365.
- (92) Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 71.
- (93) Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 78.
- (94) Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 7-8. 保守党政権下での貧困の差の拡大については Will Hutton, *The State We're In* (Jonathan Cape, 1995), pp. 106-108 (良くも「わたしたちの国」) 及び Anthony Giddens, *The Third Way and its Critics* (Polity Press, 2000), p. 93 参照。
- (95) Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 78.
- (96) Hazel Genn, *Paths to Justice : What People Do and Think about Going to Law* (Hart Publishing, 1999) p. 256 也。
- (97) Goriely 氏の「一部の」知識とロンドン・インナー・センターを著者として「独立相談機関に大きな期待を寄せるのは、厳しき財政的条件のもとでは、危険である」と述べている。Goriely, "The Government's Legal Aid Reforms," pp. 365-366.
- (98) ロンドン大学 Institute of Advanced Legal Studies の Richard Moorhead による調査を実施した「その成果は」 Socio-Legal Studies Association の年次大会 (二〇〇一年四月四日〜六日) フリストン大学) において報告された (四月五日)。報告書は二〇〇〇年夏の公表の予定とされている。
- (99) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service*, p. 32 及び ロー・ヤンターは「存在する」と述べている。
- (95) Roger Smith, Justice : Redressing the Balance, p. 24

- (90) Roger Smith, *Justice : Redressing the Balance*, p. 25.
- (101) ロイ・ロー・マンターロフの著、ロジャー・スミス著、*Justice : Redressing the Balance*, pp. 24-26 以下。
- (102) Roger Smith, *Justice : Redressing the Balance*, pp. 25-26.
- (103) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service*, p. 32. Smith, *Justice : Redressing the Balance*, p. 26 以下。一九九五年度で九〇〇という数字があげられている。
- (104) Smith, *Justice : Redressing the Balance*, p. 25.
- (105) Ken Foster, "The Location of Solicitors," *Modern Law Review* (1973), vol. 36, pp. 153-166, David Podmore, *Solicitors and the Wider Community* (Heinemann, 1980), pp. 27-29, Royal Commission on Legal Services, *Final Report* (Cmd. 7648-1), para. 16.20-16.21, Blacksell, Economides and Watkins, *Justice outside the City : Access to Legal Services in Rural Britain*, pp. 24-51.
- (106) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service*, p. 33.
- (107) 人身傷害等を含む全ての額である。Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service*, p. 33 は、それらを除いた八三三〇万ポンドという数字をあげている。
- (108) Lord Chancellor's Department, *The Community Legal Service*, p. 34

### 三 コミュニティ・リーガル・サービスの創設

#### 1 司法へのアクセス法

(1) コミュニティ・リーガル・サービスは、労働党の司法政策として一九九五年に公表された政策文書 *Access to Justice* でアイデアが提示され、一九九九年司法へのアクセス法で制度化された。「コミュニティ」への着目と強調は、九〇年代の連合王国で左右を問わず広く見られた思潮であるが、労働党の展開する政策思想の中核的要素の一つであり、保守党政権下で席卷した市場主義を補うものとして（取って代わるものとしてではない）、公正で統合的なコミュニティを構成要素とする社会の構築を理念として掲げ、各分野の政策を提示・追求している。<sup>(1)</sup>

政策文書 *Access to Justice* では、既に述べたように、リーガルエイドの性格を根本的に変える政策にはコミット

しておらず、むしろ、一九四九年リーガル・エイドおよびリーガル・アドバイス法の基本原理、すなわち、“small or modest means”の人々にリーガルエイドの権利を与える（メリットテストその他の要件のもとに）ことにコミットすることが明記されていた。<sup>(2)</sup>

(2) しかしながら、労働党政権誕生後、既に述べたとおり、リーガルエイドを、マカイ卿の示した基本方針に沿って、根本的に変容させる政策が追求され、一九九九年司法へのアクセス法によって、リーガルエイド評議会をリーガル・サービス委員会に改組し、リーガルエイド制度の運営を担当させるとともに、各種法律相談機関のネットワーク化等、政策文書 *Access to Justice* が提示したコミュニティ・リーガル・サービスの構築、運営、モニターの活動を担当させることになったのである。そのことは、リーガル・サービス委員会のコミュニティ・リーガル・サービスに関する主要任務が、二つの要素から構成されているという大法官府の説明（一九九九年司法へのアクセス法に関する Explanatory Notes）に端的に表現されている。すなわち、第一の要素は、従来の、民事および家事のリーガルエイド基金に代わるコミュニティ・リーガル・サービス基金の運営である。第二の要素は、「広義の」コミュニティ・リーガル・サービスの展開（developing the wider Community Legal Service）にイニシアティブを発揮するという任務である。すなわち、各地域の資金提供機関その他と協力して、地域的 local・広域的 regional・全国的 national な計画を策定し、リーガル・サービスの提供を、あらかじめ確定したニーズと優先順位に適合させる任務を果たすというものである。<sup>(3)</sup>

なお、リーガル・サービス委員会は、従来の刑事リーガルエイド・スキーム（および刑事のグリーン・フォーム・スキーム）の後身、すなわち、刑事事件の被疑者・被告人に対する相談、支援、代理サービスの提供・保障業務もあわせて担当するのであり、その領域は、刑事弁護サービス（Criminal Defence Service）と呼ばれ、民事のコミュニティ・リーガル・サービスとあわせて、委員会の二つの主要任務として位置づけられている（一条②）。

## 2 発足時の状況

(1) コミュニティ・リーガル・サービスは二〇〇〇年四月からスタートした(グリーン・フォーム・スキームの新バージョン=Legal Helpは、一足先に二〇〇〇年一月からスタートするなど、若干の前後はある)。まず最初に、その発足時(二〇〇〇年)の状況について、主として、法律相談に係る側面に限定して概観しておくことにしよう。<sup>(4)</sup>

リーガルエイド評議会は、リーガル・サービス委員会に改組され、<sup>(5)</sup>リーガル・エイド基金は、民事分野については、コミュニティ・リーガル・サービス基金(刑事分野は刑事弁護サービスCriminal Defence Serviceとして分離)に改められた。委員会は、現在、大法官が任命した一二名の委員から構成されている。委員は、executive members(現在三名——後述のChief Executive, Director of Resources and Supplier Development, Operations Director)と、非常勤のnon-executive membersから構成されている。執行部門は、Chief Executiveが主宰するExecutive Boardが統括する。<sup>(6)</sup>他のExecutive Boardのメンバーは、Director of Resources and Supplier Development, Operations Director, Policy and Legal Director, Business Systems Directorである。現在のChief Executiveは、Steve Orchard氏で、彼は、リーガルエイドの運営主体が、一九八八年のリーガルエイド法によって、ロー・ソサエティの手を離れ、新設のリーガルエイド評議会に移った時以来、chief executiveを勤めている実力者であり、一九九〇年代のリーガルエイド評議会と大法官府の二人三脚によるリーガルエイド改革を精力的に推進した中心的人物である。<sup>(7)</sup>

全国が、一一のエリア(region)に分けられ、それぞれに、広域リーガル・サービス委員会(Regional Legal Services Committee)が設置されている。旧リーガルエイド評議会時代は一三のエリアに分けられていたが、新制度に向けて一一エリアへの編成替えが進められた。<sup>(8)</sup>一一のエリアとオフィス所在地は次の通りである。<sup>(9)</sup>ロンドン、南東部(ブライトン、レディング)、南西部(ブリストル)、ウェールズ(カーディフ)、西ミッドランズ(バーミンガム)、

北西部(マンチェスター)、北東部(ニューカッスル)、ヨークシャー&ハンバーサイド(リーズ)、東ミッドランズ(ノッティンガム)、東部(ケンブリッジ)、マージーサイド(リバプール)。

委員会全体の組織(ロンドンの本部と全国の広域事務所を含む)は、総勢一六〇〇名の職員から構成される巨大な官僚機構である。<sup>(10)</sup>

(2) リーガル・サービスのサプライヤーについては、その提供サービスの質的基準を確保・コントロールするために、既に一九九三年以来フランチャイズ制が導入され、フランチャイズのないサプライヤーと並んで、フランチャイズを得た主体が(時間単価が割り増しされるなどの特典を与えられて)、リーガルエイドを担当していたが、新制度のもとでは、コミュニティ・リーガル・サービス基金から資金提供を受けるサービスの提供は、質的基準を満たしたフランチャイジーのみに限定され、かつ、リーガル・サービス委員会との間で締結する契約(法分野のカテゴリ「後述」)ごとにbidを募り、bidしてきた主体について、審査し、かつ需要、予算等を総合的に勘案して、カテゴリごとに契約を締結する)を通して行われる(下記のように、二〇〇〇年一月から、まず、法律相談について、契約制がスタートし、訴訟代理も含め、最終的に二〇〇一年四月から、全て、契約制になった)。

フランチャイズは、現在、一五の法分野別カテゴリに分かれ<sup>(12)</sup>(実施状況からフィードバックを得て、新しいカテゴリが新設されている——一九九九年度には四つ新設<sup>(13)</sup>、二〇〇〇年三月末日の時点で、四〇一〇のサプライヤー(組織単位、ソリシタ事務所以外に独立相談機関を含む)が、合計一二二〇〇以上のカテゴリのフランチャイズを持つに至った(さらに二二三〇の主体がフランチャイズの申込みをし、審査を待っていた)<sup>(14)</sup>。新制度発足直前に、フランチャイズ申込み数は急増した<sup>(15)</sup>。フランチャイズの審査は、今のところ、多くの申請主体が合格している<sup>(16)</sup>。

なお、カテゴリに分けて、それを単位として契約を締結し、提供サービスを管理するということは、サプライヤーの専門能力単位で管理することができる反面で、日常発生する紛争・問題は必ずしも特定のカテゴリに分類で



きるものではなく、カテゴリー間の隙間に落ちるものが出てくる危険があること、また、新しい紛争・問題類型をカバーできないという難点がある。この点は実務家から批判されており、<sup>(17)</sup>当局も、一定の配慮を示しているようである。<sup>(18)</sup>

(3) 契約については、相談案件に関する新制度（グリーン・フォーム・スキームの後身で、Legal Helpと呼ばれる）が、一足先に、二〇〇〇年一月からスタートした（同年四月までは、法的にはリーガルエイド法の適用になる）。すなわち、民事の相談は、全て、フランチャイジーとの一般民事契約 General Civil Contract（カテゴリーごとの、新規に扱うことのできる件数「予測の困難性を考慮し、一定の余裕が認められてはいる」、支払限度と毎月支払われる標準金額を規定）を通して行われることになった。<sup>(19)</sup>なお、訴訟代理については、既に、医療過誤 clinical negligence 訴訟の代理について一九九九年二月から契約制が実施されていたが、二〇〇〇年一月一日からは、家事 family と入国管理 immigration について契約制が導入された。<sup>(20)</sup>他方、人身傷害 personal injury 訴訟の代理（医療過誤は別扱い）については、同年四月一日からは、条件付成功報酬契約によってカバーされることとなり、原則として、コミュニティ・リーガル・サービス基金からの支出対象とならなくなった。<sup>(21)</sup>そして、最終的に、二〇〇一年四月からは、残されていた分野の訴訟代理を含め、コミュニティ・リーガル・サービス基金から資金提供を受けるサービスの提供は、全て、質的基準を満たしたフランチャイジーとの間で締結された契約によって行われることになったのである。新制度移行に伴い、旧制度でスタートした案件の処理が二〇〇〇年四月以降に継続している場合を除き、次第に、新制度による処理が支配的となっていく。

旧制度のもとでは、民事のリーガルエイド案件を扱うソリシタ事務所の数は年間一〇〇〇〇前後だった（一九九八年度のデータで約九〇〇〇）。先に述べたように、全国のソリシタ事務所数は、支部オフィスを除く本部のみだと約一〇〇〇〇であり、多少ともリーガルエイド案件を扱っている事務所の数が、全体の大部分を占めている。しか

しながら、各事務所のリーガルエイド担当件数には大きなばらつきがあり、婚姻・家族案件では、支払われた総額の四六%が九%「八〇〇事務所程度」の事務所に集中、それ以外の案件では、総額の四四%が五%「約五〇〇事務所」の事務所に集中、他方で、ごく少数しか扱わない事務所も多く、婚姻・家族案件では、全体の約半数の事務所への支払額合計は、総支払額全体の六%を占めるにすぎず、それ以外の案件でも、六割の事務所への支払額合計は、総支払額の九%を占めるに過ぎなかつた。<sup>(22)</sup>当初、リーガルエイド評議会は、フランチャイジーを二五〇〇程度に絞り込むという考えを示して、関係者からの批判を招いていたが、今のところ、その数は、それをかなり上回っている。前記のように、二〇〇〇年四月末で四〇一〇オフィス(少数の独立相談機関を含む)であり、さらに二一三〇オフィスがフランチャイイズ申請をしていた。<sup>(24)</sup>もちろん、フランチャイジーの全てがリーガル・サービス委員会と契約を締結できるわけではなく(他方で、フランチャイジーが、契約を望まなくなるケースもありうる)、法分野カテゴリーごとに、以下で示すような需要予測、大法官からの優先的分野に関する指示その他の要因に基づいて、契約の申込み・承諾が行なわれる。今後の運用に左右される要素が大きい。

(4) リーガル・サービス委員会とプロヴァイダーとの契約の締結、および、それを通じたコミュニティ・リーガル・サービス基金からの支出については、一九九九年司法へのアクセス法八条に基づいて旧リーガルエイド評議会によって作成されたファンディング・コード funding code が一九九九年一〇月に公表され、二〇〇〇年一月に大法官によって承認、三月に両議院において承認、二〇〇〇年四月から施行されている。<sup>(25)</sup>ファンディング・コードはリーガル・サービス委員会によって適宜改正が予定されているが、契約と、基金からの資金提供を支配する基本的準則として機能している。具体的な契約締結過程に関しては、詳細なマニュアルが、ソリシタ用と非営利相談機関用に分けて作成され、公表されている。<sup>(26)</sup>

細部は随時変更の可能性があるが、新制度の基本的構造を理解する上で重要なのは、サービスを分類するため

の、次の二つの次元である。

まず第一に、基金の支出対象となるサービスは、その「レベル」を基準に、七つのカテゴリに区別されている。<sup>(27)</sup>

すなわち、①法的支援 Legal Help、②法廷支援 Help at Court、③承認された家事支援 Approved Family Help、④法的代理 Legal Representation、⑤補助基金 Support Funding、⑥家事調停 Family Mediation、⑦大法官によつて特に認可されたサービスである。うち柱となるのは、①と④である。

従来のグリーン・フォーム・スキーム（法律相談）に相当するのが①の法的支援（Legal Help）の訳は難問だが、法的支援と訳しておく）であり、従来の狭義のリーガルエイド（訴訟代理）に相当するのが④の法的代理である。離婚に伴う諸問題の処理を含む家事案件は、より長い時間を処理に要することもあり、また、調停（mediation）に誘導する政策が採用されているため、別カテゴリーが設定されている<sup>(28)</sup>。②の法廷支援は、①と④の中間形態といえ、④に至らないが、訴訟など法的手続に関する助言、支援、弁護を指す。基本的に、①（および②）の法律相談・助言と、④の法的代理の二つが、大きな柱であると考えてよい。

①の法的支援 Legal Help には、法律や法手続に関する一般的な情報提供やリーガル・サービスの入手可能性に関する情報提供は含まれないが、具体的な案件に付随した、これらの一般的な情報の提供は含まれる。<sup>(29)</sup>

④の法的代理 Legal Representation は、*advocate*、調査支援 Investigative Help と完全代理 Full Representation に区別される。前者は、請求の強さ strength の調査に限定される<sup>(30)</sup>。後者は、それ以外の法的代理業務である。なお、法的代理がカバーする手続は、基本的に、調停 mediation と仲裁 arbitration を含まない<sup>(31)</sup>。なお、⑤の補助基金は、条件付成功報酬契約で処理されるべき代理案件で、経費が高額な場合に、例外的に、経費の一部を支給するものである<sup>(32)</sup>。

以上の分類と並んで、新制度下で、基金からの資金提供の対象となるリーガル・サービスの基本的特質を分類す

る第二の次元は、リーガル・サービス委員会によるプロバイダーの管理方法、プロヴァイダーからみれば、業務処理にあたって委員会に対してとるべき手続に基づくものである。これは、次の四つの類型に区別されている。a 制御業務 Controlled Work、b 許可業務 Licensed Work、c その他の契約業務 Other Contracted Work、d 非契約業務 Non-Contracted Work<sup>(33)</sup>である。このうち、中心は、a と b である。

a 制御業務は、リーガル・サービス委員会との一般民事契約 General Civil Contract (前述) に基づいて行われるもので、この契約によって、プロバイダーが当該期間中に新規に受任するケースの数が制御 (コントロール) される。ただし、b と異なり、個々のケースの受任時に、審査のための申請 application をする必要はない<sup>(34)</sup>。第一の次元による分類とクロスさせると、この制御業務の対象となるのは、全ての①法的支援、全ての②法廷支援、および、④の法的代理のうち、三つの類型 (精神衛生審判所 Mental Health Review Tribunal、入国管理裁定官 Immigration Adjudicator、入国管理上訴審判所 Immigration Appeal Tribunal における代理) である<sup>(35)</sup>。おおむね、旧グリーン・フォーム・スキームに対応している。

b 許可業務も、委員会との一般民事契約に基づいて行われるが、個々のケースごとに、委員会に対して許可の申請を行う必要がある。第一の分類とクロスさせると、ここには、次の三種類のサービスが含まれる。すなわち、④の法的代理のうち、先の a 制御業務と c その他の契約業務に含まれないもの、③承認された家事支援 Approved Family Help の全て、および、⑤補助基金 Support Funding の全て (但し、c その他の契約業務は除く) である<sup>(36)</sup>。④の法的代理で、b 許可業務に含まれるもの (個々のケースごとに申請が必要なもの) は、具体的には、家族に関する諸手続 Family Proceedings<sup>(37)</sup>、医療過誤手続 (損害賠償に関するもの) — 条件付成功報酬契約でカバーする原則の例外<sup>(38)</sup>、他の人身傷害手続で、一九九九年司法へのアクセス法がカバーするもの、国籍、移民、難民申請に係る司法審査 Judicial Review 手続<sup>(39)</sup>、入国管理上訴審判所から、控訴院または貴族院への上訴の五種類である。おおむね、旧

リーガルエイドの狭義の legal aid に相当するものだが、医療過誤を除く人身傷害損害賠償請求訴訟は、基本的に対象からはずれ、依頼者とソリシタが条件付成功報酬契約を締結すれば、それでカバーされることになった。

なお、c その他の契約業務は、委員会の一般民事契約以外の契約に基づいて資金が提供されるサービスであり、多数当事者訴訟契約 Multi-Party Action Contracts<sup>(40)</sup>、高額事件契約 High Cost Case Contracts<sup>(41)</sup>、家事調停 Family Mediation、大法官の特別の命令等で認められたサービスから構成される。d 非契約業務は、契約に基づかない資金提供によるサービスであり、a、b、c でカバーされない法的代理が対象である<sup>(42)</sup>。

以上の基本的仕組みによって、リーガル・サービス委員会は、コミュニティ・リーガル・サービス基金からの支出を制御し、プロバイダーによるサービスの提供をモニターする体制を構築したのである。

(5) 新制度発足にあたってリーガル・サービス委員会は、業務実施計画を公表した<sup>(43)</sup>。移行期であり、また、試行錯誤を前提としており流動的であるが、初年度の計画と、二〇〇三年度までの中期的な計画が示されているので、発足時の実施計画に関して公表されつつある資料によって補足しながら、概観する。

一九九九年度のリーガルエイド基金からの支出額(民事のみ)は、七億九六〇〇万ポンド(二五九二億円)であった<sup>(44)</sup>。旧体制では、リーガルエイド基金からの支出は、需要に応じたオープン・エンドだったが、新体制のもとでは、毎年、大法官がリーガル・サービス基金に一定額を予算として割り当てる仕組みに変わった(一九九九司法へのアクセス法五条<sup>(45)</sup>)。

二〇〇〇年度(初年度)のコミュニティ・リーガル・サービス基金(刑事は分離、民事のみ)からの支出予算額は八億一〇〇〇万ポンド(二六二〇億円)であり、わずかな増額予算が組まれたが、以後、毎年、減額していく計画(二〇〇三年度まで)が提示されている。すなわち、二〇〇一年度七億三二〇〇万ポンド、二〇〇二年度七億一一〇〇万ポンド、二〇〇三年度六億八六〇〇万ポンドである。これに対して、刑事の方は「刑事弁護基金 Criminal

Defence Fundとして二〇〇一年四月から発足」、毎年わずかながら増額が計画されている。<sup>(46)</sup> 刑事の方は、ヨーロッパ人権規約 European Convention on Human Rights、それを一定の意味で国内法にとりこんだ一九九八年人権法 (Human Rights Act 1998) との関係から、被疑者・被告人に対する弁護についての公的資金支出を財政的見地から国家があらかじめ制限することができないと政府は判断している。<sup>(47)</sup> 民事分野のリーガルエイド支出をシーリングする必要性は、政府支出の抑制という政治状況に加えて、刑事リーガルエイドに関する憲法上の制約によって強く規定されているのである。

二〇〇〇年度にコミュニティ・リーガル・サービス基金支出の増額が予定された理由としては、移民・難民申請案件の費用の増加、ケースあたりの平均費用の増加、前年度にリーガルエイドの許可件数が増加したことともなうものがあげられており、以後、減額を計画する理由として、新体制への移行効果、すなわち、大部分の人身傷害事件と会社事件の適用外化、ファンディング・コードの適用開始、契約管理、一二万五〇〇〇ポンド (五〇〇万円) 超のケースに関する個別的<sup>(48)</sup>管理、<sup>(49)</sup>をあげている。

初年度の八億一〇〇〇万ポンドは、先の分類に従って、次のように支出することが計画された。<sup>(50)</sup> まず、法的支援 Legal Help に二億二六〇〇万ポンド (二八%) があてられ、契約によって、各プロバイダーに割り当てられた。二万五〇〇〇ポンド以上の高額ケースに一〇〇万ポンド、一般的な情報の提供のために二〇〇万ポンドが割り当てられた。許可業務は、家族案件が三億七一〇〇万ポンド (四六%)、その他の民事案件が二億一〇〇〇万ポンド (二六%) と予測された。<sup>(51)</sup>

委員会が資金を配分するにあたっては、まず、大法官の指示 Direction が示す優先順位にしたがって行うことになっている (一九九九年司法へのアクセス法六条)<sup>(52)</sup>。二〇〇〇年二月一日に出された大法官の指示は、最優先 top priority と優先 higher priority than others に分かれる。<sup>(53)</sup> 前者は、①一九八九年子供法 the Children Act 1989 上の手

続、②依頼者の生命または自由の喪失が、現実的かつ差し迫った危険にある民事手続、であり、後者は、① social exclusion の回避または脱却を可能にする社会福祉問題に関する支援 help、②家庭内暴力手続、③子供の福祉に関する諸手続、④公的機関に対する手続で、深刻な非行、地位ないし権力の濫用、または、人権の重要な侵害を申し立てるもの、である。また、地域の優先順位を反映させる必要があるため、各広域リーガル・サービス委員会は、一九九八年度に、ニーズと供給の調査を実施し、それぞれの広域 region について、さらに下位の地域区分である bid zone に即して、法カテゴリーごとの優先順位を設定、これは、各広域で関係者の協議の対象となり改正を経て、旧リーガルエイド評議会に提示、一九九九年二月に承認された<sup>(54)</sup>。これに従って、一九九九年度に、コミュニティ・リーガル・サービス基金の二〇〇〇年度の予算が、広域 region ごとに配分され、各広域 region において、広域事務所が、bid zone ごとに配分、さらに個々のサプライヤーに資金の割り当てを行った<sup>(55)</sup>。

(6) なお、資金の割り当てと個々のサプライヤーとの契約の締結に関連して、精神衛生 mental health とコミュニティケア法を専門とする南ロンドン (Southwark) のソリシタ事務所から、リーガルエイド評議会と大法官を相手に司法審査 judicial review を求める訴えが一九九九年一月に提起された。この訴訟は、ロー・ソサエティが支援し、原告二名が経営するソリシタ事務所名から、マッキントッシュ・ダンカン事件として知られているが、新制度の基本的原則と、資金配分計画・契約締結実務の適法性について、裁判所が詳細に吟味し、一定の注目を、大法官府とリーガル・サービス委員会につけた点で、大きな意味を持っている。

マッキントッシュは、判決によれば、広く一般人にも知られている精神衛生法とコミュニティケアの専門ソリシタであり、当時、一日約五人の新しい依頼者が refer されていると彼女は述べている。原告は、リーガルエイド評議会から提示された契約では、新規に受任できるケース数が極めて少ないとした。すなわち、この契約は、有効期間一五ヶ月中、雇用法分野 (ダンカン) はリーガルエイドによらない雇用法を専門とするが、障害者差別法という新しい分

野に進出を計画していた)で二件、精神衛生法分野で一〇件、コミュニティケア法分野で二三件の新規受任 (matter starts) しか得られないと解釈し、これでは、業務を続けられず、精神障害者等の司法へのアクセスも阻害されるとしたのである。二〇〇〇年二月一六日に、the Supreme Court of Judicature of Queen's Bench Division, Divisional Courtにおいて、三人の裁判官によって詳細な判断が示された<sup>(56)</sup>。原告は、legal advice and assistanceに関する新制度の違法性、および、精神衛生審判所 Mental Health Review Tribunalにおける代理に関する公的資金提供の仕組みの違法性を主張、新制度は、精神衛生法を専門とする小規模のソリシタ事務所に、過度の悪影響を与えるると論じたのであるが、裁判所は、新制度の契約スキームを精査した上で、訴えを退けた。しかしながら、新制度の問題点を指摘し、特に精神障害やその他の障害を持つ人々の justice へのアクセスを妨げないよう配慮すべきであるとした。リーガル・サービス委員会は、新制度が基本的に裁判所によって認められたとしながらも、その批判を一定範囲で受け入れている<sup>(58)</sup>。大法官府とリーガル・サービス委員会の今後の運営いかんによっては、さらに訴訟が提起される可能性が示唆されており、この判決は、コミュニティ・リーガル・サービスの実施過程に影響を与えている。

一一の広域 region、および、より下位の地域 (以下 region 内部の local な領域 [先の bid zone のレベル] については地域と表現する) における優先順位の確定は、ニーズの測定と予測、そのうえでの優先順位の決定という過程を必要とし、前者の方法論的境界、後者の政治的性格ゆえ、本質的に困難で論議の対象となる要素を多く含んでいる。リーガル・サービス委員会は、一方で、次に述べるコミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップに、広域および地域ごとの具体的な資源配分に関する重要な役割を委ね、その体制を構築するとともに、他方で、パートナーシップを通じた情報収集や独自の調査・研究に基づいて、ニーズの確定・予測、サプライヤーの状況のマッチング、優先順位の設定を修正していく方針を明らかにしている<sup>(60)</sup>。



マッキントッシュ・ダンカン事件からも明らかのように、キャップをはめられた予算を、具体的なプロバイダーごとに割り当てていく作業は、激しい利害の対立をはらんでおり、また、人々の権利行使に直接影響を与える深刻な意味を持っている。そこには、個々の広域・地域におけるニーズの確定と予測、サプライヤーの確定と評価、そのうえでのサプライとニーズのマッチングという、法社会学的にも興味深い課題が含まれているが、それを現実システムとして構築し、運用し、フィードバックする作業は、我々には壮大な実験のように見える。そこで、次に、具体的なシステムの中核にすえられているコミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップについて見ることによりしよう。

(1) Joel Krieger, *British Politics in the Global Age: Can Social Democracy Survive?* (Polity Press, 1999), pp. 25-32, 143-145. トーマスに影響を与えていられるブレンニ・ギブンスのコメントを論じて、Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Polity Press, 1998), pp. 78-98, 104-111, *id.*, *The Third Way and its Critics* (Polity Press, 2000), pp. 55-65 が簡潔である。九〇年代後半の連合王国の状況を踏まえた論稿を集めた論文集として、David Chmbeil & N. Douglas Lewis (eds.), *Promoting Participation: Law or Politics?* (Cavendish Publishing Ltd, 1999) 参照。

(2) Hudson, *Towards A Just Society: Law, Labour and Legal Aid*, p. 268.

(3) Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999* (The Stationery Office Limited, 1999), p. 5.

(4) コミュニティ・リーガル・サービスは制度立ち上げ時期でもあり、状況の進展が速く、また流動的であるが、最新の情報源としては、リーガル・サービス委員会と大法官府のウェブサイトで便利である (<http://www.legalservices.gov.uk> 及び <http://www.open.gov.uk/>)。邦語文献としては、我妻「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)前掲四九〇九五頁、(二・完)前掲五三〇九七頁、長谷部由起子「イギリスの民事法律扶助制度」『法律のひろば』(二〇〇〇年、八月)二八〇三七頁参照。

(5) リーガル・サービス委員会の組織、権限、大法官との関係等については、一九九九年司法へのアクセス法一〇一八条(特に一〇四条) Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999*, pp. 11-14, Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04* ([http://www.legalservices.gov.uk/old/docs/pdf/corp\\_plan.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/old/docs/pdf/corp_plan.pdf)), p. 7, Legal Services Commission のウェブサイトで *About us* (<http://www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm>)、我妻「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)前掲六七〇六頁、長谷部「イギリスの民事法律扶助制度」前掲二八頁参照。

- (9) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04* ([http : //www.legalservices.gov.uk/old docs/pdf/corp plan.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/old docs/pdf/corp plan.pdf)), p. 7, Legal Services Commission のホームページ *About us* ([http : //www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm](http://www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm)).
- (10) Roger Smith, *Justice : Redressing the Balance*, p. 33. ローランド・ヘンリーの著「英国における民事裁判」前掲七四〜七六頁、八〇〜八一頁。
- (11) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, pp. 67-70, Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, pp. 50-51, Legal Services Commission のホームページ *About us, LSC Offices* ([http : //www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm](http://www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm)), 我妻「英国における民事裁判法改革の動向」(一) 前掲二二〜三〇頁。
- (12) Legal Services Commission のホームページ *About us, LSC Offices* ([http : //www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm](http://www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm)).
- (13) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04* ([http : //www.legalservices.gov.uk](http://www.legalservices.gov.uk)), p. 2, Legal Services Commission のホームページ *About us* ([http : //www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm](http://www.legalservices.gov.uk/organisation/how.htm)).
- (14) フランチャイズとそれを通じたサービスの質的コントロールについては、リーガル・エイド評議会の採用する一つの基準・方法 (transaction criteria と呼ばれる) をとりまとめた研究者でもある Paterson と Sherr の次の文節が参考となる。Alan Paterson & Avrom Sherr, "Quality Legal Services : The Dog That Did Not Bark," in Regan, Paterson, Goriely, & Fleming (eds.), *The Transformation of Legal Aid : Comparative and Historical Studies*, pp. 233-258. 我妻「英国における近時の民事司法改革の動向」(二) 前掲一三〜一五頁、同「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一) 前掲七二〜七三頁参照。いうまでもなく、サブライヤーが提供するサービスの質的基準の審査、および、その制御は容易ではなく、インテグラントでも様々な議論がなされている。リーガル・エイド評議会は、前記のように、研究者の協力を得て (Sherr, Moorhead, Paterson) 'transaction criteria と呼ばれる事務所の案件管理のプロセス (フマール管理状況等) を基準とする方法を導入した (A. Sherr, R. Moorhead & A. Paterson, *Lawyers : The Quality Agenda* (HMSO, 1994), Bailey and Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition, p. 492)。これに対しても、当然批判がある。例えば、機械的かつ実際のサービスの内容と結果に依頼者へのケアとよじた実質的なサービスの質と関連性が薄いと主張する Goriely, "The Government's Legal Aid Reforms," pp. 360-363, Alan Paterson & Avrom Sherr, "Quality Legal Services : The Dog That Did Not Bark," pp. 244-245. この問題については、一九九〇年代後半に、大法官府、リーガル・エイド評議会が中心になって、実験的な試みと調査・分析・議論が集中的に行われ、コミュニケーション・リーガル・サービスの Quality Mark と呼ばれる、サービスの質的基準の審査・確保および表示システムが導入された。参照 [http : //www.legalservices.gov.uk/qmark](http://www.legalservices.gov.uk/qmark).
- (15) Legal Services Commission, *Franchise Application* ([http : //www.legalservices.gov.uk/contract/LAFQAS/Franchise%201%20Feb-ruary%202000.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/contract/LAFQAS/Franchise%201%20Feb-ruary%202000.pdf)), p. 2 参照。

- (13) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 37. 新設されたカテゴリは、教育、コミュニティ・ケア、警察に対する行動、公法である。
- (14) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 35.
- (15) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 35.
- (16) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 36. 一九九九／二〇〇〇年の一年間でフランチャイズ申請に対する審査は合計(予備審査等を含む)三三五〇件行われ、majorityがパスしていると思われる(事後改善後パスのケースを含む)。不服申立は一三件(うち一一件は却下)となっている。 *Ibid.*
- (17) 筆者が出席したノッティンガムにおける会議(前述)で、会場のソリシタから疑問が提起されていた。
- (18) 二〇〇一年四月から最終的にスタートした法的代理(訴訟代理など)では、家族、入国管理、人身傷害、医療過誤の四カテゴリ以外の分野の事件について代理するために許可 certificate を申請する場合は、当該事件のカテゴリの契約を持っていないとしても、少なくとも一つの民事カテゴリの契約を持っていれば、申請できると思われる。但し、前記四カテゴリの事件については、当該カテゴリの契約を持っていないと申請できない。 Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04* (<http://www.legalservices.gov.uk/organisation/plans.htm>), p. 17.
- (19) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, pp. 38-41.
- (20) Legal Services Commission, *A Practical Guide to Community Legal Service Funding* (<http://www.legal-services.gov.uk/leaflets/cfs-fundingAt.htm>, 2000), p. 1.
- (21) 人身傷害事件(医療過誤を除く)で、例外的に高額な事件については、Support Funding により、公的資金が提供されることがある。これは multi-party action の場合のみ認められる場合である。 Legal Services Commission, *A Practical Guide to Community Legal Service Funding* (<http://www.legal-services.gov.uk/leaflets/cfs-fundingAt.htm>, 2000) 6.1-6.2.
- (22) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, pp. 134-135.
- (23) Roger Smith, *Justice: Redressing the Balance*, p. 29.
- (24) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 35.
- (25) *The Funding Code* (The Stationery Office, 2000). <http://www.legalservices.gov.uk/stat/fc-criteria.htm> を参照すべし。
- (26) Legal Services Commission, *General Civil Contracts (Solicitors) Contract Documentation*; Legal Services Commission, *General Civil Contract (Not-for-profit agencies) Contract Documentation* (<http://www.legalservices.gov.uk/contract/g-civil.htm>).
- (27) *The Funding Code*, 1.1, 2.1.
- (28) 参照: John Eekelaar, Mavis Maclean & Sarah Beinart, *Family Lawyers: The Divorce Work of Solicitors* (Hart Publishing, 2000) pp. 24-25.
- (29) *The Funding Code*, 2.1.

- (30) *The Funding Code*, 2.1. 調査支援には、情報開示に必要な手続上の措置が含まれる。
- (31) *The Funding Code*, 2.1.
- (32) *The Funding Code*, 2.1.
- (33) *The Funding Code*, A1.-3.
- (34) *The Funding Code*, A2.
- (35) *The Funding Code*, A3. Immigration Adjudicator, Immigration Appeal Tribunal 及び Immigration and Asylum Act 1999 の第四節に規定されたことに関する。
- (36) *The Funding Code*, A3.
- (37) *The Funding Code*, 2.2 は定義がある。離婚はともなう財産・子供の扱いに関する手続を含む。
- (38) *The Funding Code*, 2.2 は定義がある。
- (39) *The Funding Code*, A3.
- (40) *The Funding Code*, 2.4 は定義がある。多数の依頼者が、共通の事実上または法律上の争点をもつ訴訟原因を含む訴訟を指す。なお、旧制度上の multi-party litigation と異なるリーガル・サービスの問題については Don Fleming, "Responding to New Demands: Legal Aid and Multi-party Actions," in Regan, Paterson, Goriely, & Fleming (eds.), *The Transformation of Legal Aid: Comparative and Historical Studies*, pp. 259-274, 及び論文『裁判中の民事裁判』前掲ヤ三二〜三四頁参照。
- (41) *The Funding Code*, A2, A3.
- (42) *The Funding Code*, A2, A3.
- (43) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04* (<http://www.legalservices.gov.uk/old docs/pdf/corp plan.pdf>). 11  
○○○年度については、制定法上のリーガル・サービス委員会は計画を公表する義務はないが、大法官と合意の上、公表したものである。 *Ibid.*, p. 7.
- (44) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 25
- (45) Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999*, p. 15.
- (46) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 25.
- (47) Zander, *The State of Justice*, pp. 12-13.
- (48) 法的代理などに関する certificate の申請がなされたとき、審査を担当する Regional Director が、経費が二万五〇〇〇ポンドを超えると予想される場合は、特別案件の Special Cases Unit に回せられる。 *The Funding Code*, C23-C26.
- (49) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 14.
- (50) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 14.

(51) 大法官は、一九九九年司法へのアクセス法五条(6)により、基金中の特定額を、特定のサービスの提供に用いるよう指示 direct する権限を与えられているが、その目的の一つは、大法官が、予算を二つの主要領域、すなわち家族案件と他の民事案件に分け、そのうえで、リーガル・サービス委員会には、この二つの分野間の予算の移動について、一定の弾力性を認めるという点にある。Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999*, p. 15.

なお、本稿脱稿直前の二〇〇一年三月三〇日にインターネット上で公表された二〇〇一年度～二〇〇三年度の Corporate Plan (Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, <http://www.legalservices.gov.uk/organisation/plans.htm>) によれば、二〇〇〇年度におけるコミュニティ・リーガル・サービス基金からの支出額は、七億八四〇〇万ポンドで、本文で述べた当初の計画(八億一〇〇〇万ポンド)よりかなり額が少なくなっている。それにあわせて、二〇〇一年度以降の支出計画も減額され、二〇〇一年度が七億八〇〇万ポンド、二〇〇二年度が六億九三〇〇万ポンド、二〇〇三年度が六億八三〇〇万ポンド(これは当初計画とほとんど同じ)となっている。Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 11. 二〇〇〇年度の法的支援 Legal Help の支出は二億三二〇〇万ポンドで、当初の計画より若干少なくなっている(但し統計の取り方が整合的でない)ので、両者の厳密な比較はできない)。この新しい *Corporate Plan* は、議会の承認を得ることになっているが(昨年度の *Corporate Plan* は議会の承認を必要としていない)、本稿執筆最終段階で公表されたため、また、初年度の実施状況については、二〇〇一年七月刊行予定のリーガル・サービス委員会の年報において正式に公表されるはずなので、本文では、基本的に、初年度の実施計画について概観するにとどめた。

(52) Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999*, pp. 15-16.

(53) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 15.

(54) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 15.

(55) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 16. 広域 region としての割り当てにあたっては、家族案件と移民・難民案件は過去の支出水準が参考にされたとされ、広域ごとの、当該広域内ベッド・シーンの割り当てにあたっては、過去の支出水準と広域リーガル・サービス委員会の勧告が参考にされ、個々のサプライヤーへの割り当てでは、サプライヤーの過去の活動状況、今後の活動計画に基づいたとされているが、具体的な作業については必ずしも明確ではない部分が多い。こうした、過去の実績に支出水準を主たる基準とする方法は、容易かつ客観的ではあるが、顕在化した需要とニーズとを混同しているとして批判される余地がある。

(56) Rv Legal Aid Board and The Lord Chancellor ex parte Ian Duncan and Nicola Mackintosh ([http://www.courtservice.gov.uk/judgements/judg\\_home.htm?text=case可能](http://www.courtservice.gov.uk/judgements/judg_home.htm?text=case可能))。この事件については、*Legal Action* (March, 2000), pp. 6-7 に解説があり、我妻「英国における一九九九年司法へのアクセス法」(一)前掲七九頁註(12)でも触れられている。

(57) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04*, p. 17.

(58) 大法官は、二〇〇〇年四月三日に法的支援 Legal Help に関して、初年度につき、さらに四六〇〇万ポンドを追加支出する旨発表した (Legal Help Package)。その目的は、主として、優先的なニーズをもつ社会的弱者(特別の教育を必要とする子供、身体および精神障害をも

つ人々、移民・亡命(難民)申請者など)をターゲットにしたもので、これらを専門とする少数のプロバイダー事務所へ各地の依頼者が赴く際必要な旅費の補助、これらのプロバイダーが各地の依頼者に面接する際の旅費の補助、これらの依頼者の問題を扱うプロバイダーとの契約に関する支払の増額などを含んでいる。筆者が出席したロー・ソサエティ主宰のノッティンガム会議(Accessing Justice、前出)において、リーガル・サービス委員会の関係者は、会場におけるソリシタからの批判的コメントに対して、前記マッキントッシュ・ダンカン判決を受けて、旅費等について十分配慮する旨、強調していた。

(59) *Legal Action* (March, 2000), pp. 6-7.

(60) リーガル・サービス委員会は、地域のニーズの測定のための指針として、*Guidance on Local Assessment of Legal Need*を二〇〇〇年八月に、ニーズの変化を予測するために、*Models and Indicators for Predicting Need for Legal Services*を二〇〇〇年三月に公表している(同年一〇月修正)。

(二〇〇一年四月八日脱稿、未完)