

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（二・完）

——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
 - 二 一九九〇年代末における法律相談の状況
 - 三 コミュニティ・リーガル・サービスの創設（以上前号）
 - 四 コミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ（CLSP）——制度の骨子
- 1 概要
 - 2 対象地域の設定
 - 3 構成主体
 - 4 組織構造
 - 5 任務
 - 6 ニーズの見積もり
 - 7 供給のマッピングとギャップの確定
 - 8 リファール・ネットワークの構築
 - 9 戦略計画

五 リーガル・サービス委員会、広域リーガル・サービス委員会、CLSPの関係

1 リーガル・サービス委員会と広域リーガル・サービス委員会

2 CLSPとの関係

六 コミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (CLSP) —— 具体例

1 Barnet CLSP

2 Tower Hamlets CLSP

3 Herefordshire CLSP

七 リーガル・エイド——旧制度と新制度の特徴

1 旧制度の特徴

2 旧制度の改革をとりまく社会的文脈

3 新制度の特徴

おわりに

四 コミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (CLSP) —— 制度の骨子

1 概要

(1) コミュニティ・リーガル・サービスの実施を実際に担う上で中核的な役割を果たすものとして位置づけられているのが、各地域で形成されるコミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (Community Legal Service Partnership) 以下、CLSPと略称) という組織である。⁽¹⁾

一九九八年二月二日、大法官アーヴィン卿は、ロー・ソサエティで「コミュニティ・リーガル・サービスの確

立」と題する講演を行い、各地域のリーガル・サービスのプロバイダー（質的基準を満たし、フランチャイズを与えられたソリシタ事務所、独立相談機関等）と、資金提供主体（地方自治体、リーガルエイド評議会の広域事務所 regional office [当時]、慈善基金等）とが協力して（パートナーとして）、それぞれの地域のリーガル・ニーズを見積もり、それを最も適切に満足する方法を検討することが、コミュニティ・リーガル・サービスの実施には不可欠であると、その嚆矢として、いくつかのパイオニア・ケースを設け、そこでの実験的試みから得られる情報と経験を、全国的に CLSP を導入する際の参考に資する⁽²⁾という計画を発表した。パイオニアとして、六地域がまず設定され (London の Southwark [テームス川南岸の区 borough], Nottinghamshire, Cornwall, Kirklees, Norwich, Liverpool) 一九九九年三月には、さらに四〇地域が associate pioneer とされ、あわせて、イングランドとウェールズの地方自治体の一割、人口にして一二〇〇万人をカバーする CLSP のパイオニアが展開したのである。⁽³⁾ 政府（地方自治体を含む）とボランティア・セクター（各種 voluntary association, charity 等、非営利団体）との間のパートナーシップという思想は、労働党が野党時代に提示していたもので、ブレア政権下で、様々な分野で追求されている。⁽⁴⁾ CLSP も、この政策を文脈としている。

パイオニアの試みは、ロンドン大学 Institute of Advanced Legal Studies のリチャード・ムーアヘッドによって調査・研究され、二〇〇〇年三月に報告書が公表された。⁽⁵⁾ この報告書の分析と提言は、後に述べる、リーガル・サービス委員会の作成した指針 (Guidance for Community Legal Service Partnership) に直接反映されている。この間、各地で、CLSP 設立の動きがあり、二〇〇〇年三月末の時点で、全国に七〇の CLSP が展開し、全人口の三分の一をカバーした。⁽⁶⁾

これが、二〇〇〇年の四月にコミュニティ・リーガル・サービスがスタートした時点での状況であるが、その後 CLSP は増加し、二〇〇一年一月末で二二四、三月末現在二七〇（三二九の自治体が関係し、全人口の八〇%を

カバー)、最終的には全国をカバーする予定(CLSP数は二五〇程度)とされている⁽⁷⁾。

CLSP設立のための指針となるGuidance for CLSPは、パイオニアの経験と情報をも参考にして二〇〇〇年四月にリーガル・サービス委員会によって、まずドラフトの形で公表され、関係者から意見が求められた。さらに、その後の情報収集に基づいて、改善が続けられ、二〇〇〇年一二月に最終版が公表された⁽⁸⁾。今後も改版、修正が予定されており、CLSPの設立、運営において重要な役割を果たすことになっている。

(2) 法的には、一九九九年司法へのアクセス法四条(6)が、リーガル・サービス委員会の責任として、他の諸組織とのパートナーシップのもとで、リーガル・サービスのニーズを満たすことと、それについて大法官に報告することを規定しており、CLSPの根拠条文になっている。法律上、CLSPの具体的な内容に関する規定はなく、CLSPの形成・運営・機能の実際は、リーガル・サービス委員会の作成するGuidanceその他の原理・準則・指針と、具体的な政治過程に委ねられている。また、大法官府は、CLSPに関してPerformance Indicatorを二〇〇〇年に公表し⁽⁹⁾、リーガル・サービス委員会の責任に基づく個々のCLSPの形成・運営の具体的内容に関して、チェックする体制になっている。

CLSPは、現在なお形成途中であり、試行錯誤の段階にある。以下では、主としてCLSPのための指針Guidance for CLSP(以下、「指針」と略称する)に基づいて、CLSPの骨子を概観することにしよう。「指針」は、拘束力をもつものではなく、そこで示されている具体的な内容の採用はoptionalなものとされ、個々のCLSPの主体性が強調されている。しかしながら、baseline requirements(以下、「最低基準」と呼ぶ)も明示されており、これを採用・遵守しない場合は、CLSPと認めないとされている点に注意する必要がある。

CLSPとリーガル・サービス委員会との権限・責任・任務上の関係は、微妙であり、深刻な対立を含みうる政治的な過程として理解する必要がある(後述、五参照)。CLSPを構成するメンバーに、リーガル・サービス委員

会執行部が参加することになっていく点にさらに事態を複雑にし、かつ、CLS Pのメンバー間にも理念・利害の対立可能性がある。たとえば、資金提供者であるリーガル・サービス委員会、地方自治体、慈善団体間で、また、リーガル・サービス提供主体であるソリシタ、独立相談機関、地方自治体(その部局)間でも、対立が起こりうる。さらにいえば、そもそも、リーガル・サービス委員会と大法官府の関係も、基本的に政策当局としての一体性が見てとれるもの⁽¹⁰⁾、それぞれは、組織内部の力学とリソースに制約された主体として、現実の政治過程において存在している。政治過程の実際に関する情報は、現段階では非常に少ないので、本稿では、この論点にも留意しながら、「指針」に示されている、リーガル・サービス委員会による構想を中心に、新しい制度の要点を概観することにしたい。

まず、CLS Pの対象地域、構成主体(パートナー)、組織構造についてまとめ、次に、任務と責任を見ることにしよう。

2 対象地域の設定

(1) CLS Pは、既に述べたように、「広域region」より下位の区分である「地域」ごとに形成される。すなわち、イングランドとウェールズ合計で一ある広域regionそれぞれにおいて、より狭い地域を対象として、リーガル・サービスの資金提供組織funderとサービス提供組織providerの代表者を中心構成メンバーして結成するグループがCLS Pである⁽¹¹⁾。以下で述べるように、CLS Pにおいては、資金提供組織でもありサービス提供組織でもある地方自治体(複数の場合もある)が、リーガル・サービス委員会(具体的には、その広域事務所 regional officeが担当)とともに、その立ち上げから運営において、主導的な役割を果たすことが期待されている。ある一つのCLS Pに、どの範囲のエリアをカバーさせるかは、CLS Pがうまく機能するか否かを左右する重要な問題

である。最終的には、各CLSPに委ねられているが、「指針」は基本的な考え方を以下のように示している。

(2) CLSPの対象地域のパターンを理解するために、簡単にイングランドの地方自治制度を概観しておく。イングランドとウェールズの地方自治制度は、他の諸制度と同様、体系的整合性より歴史的連続性と漸進的修正を特徴としており、かつ、一九六〇年代以降、諸種の再編成(自治体そのものの廃止・統合を含む)が頻繁に行われているため、非常に複雑であるが、CLSPとの関連では次の諸点を認識すれば十分である。⁽¹²⁾

まず、一九世紀後半(Local Government Act 1888とLocal Government Act 1894)以来、二層制 two-tier systemが基本的に維持されている。すなわち、上位レベルの、カウンティ(イメージとしては日本の都道府県レベルに相当、但し、ロンドンなど伝統的な大都市は、それ以前から、独立した自治体を構成してカウンシル council を持っていた)と、下位レベルのディストリクトないしバラ Borough から構成される二つの層の自治体を基本的単位とした。双方は、選挙された councillor から構成されるカウンシルをもつ。カウンシルは、立法機能と執行機能をあわせもち、後者は、委員会(committee)に委任され、そのもとに、行政部門が実際の執行を担当する。⁽¹³⁾ 具体的には、例えば、ロンドンは、上位レベルの London County Council と、下位レベルの二八のメトロポリタン・バラおよびシティ・オブ・ロンドンから構成されていた。

この基本的形態は、第二次大戦後まで維持されたが、一九六三年にロンドンについて、郊外の都市化に伴って、三二のロンドン・バラとシティ・オブ・ロンドン、それらを包括する大ロンドン・カウンシル(Greater London Council)への再編があった。さらに一九七二年に、一九世紀後半以来の大改革が全国レベルで行われたが(Local Government Act 1972)、⁽¹⁴⁾ 二層制は維持された。その際、ロンドン以外の大都市部について、六つのメトロポリタン・カウンティとその下位自治体として三六のメトロポリタン・ディストリクトが新設された。カウンティの数は三九に減り、その下位自治体は二九六のディストリクトから構成されることになった。

一九七〇年代半ば以降、国家財政の悪化により、地方自治体は権限の縮小と財源のカットを強いられ、組織上も、いくつかの改革を経験した。サッチャー政権は一九八四年から八七年にかけて大ロンドン・カウンスルと六つのメトロポリタン・カウンティを廃止⁽¹⁵⁾、大都市部において二層制が放棄された。さらにメイジャー政権は二層制廃止を推進、一九九〇年代半ばに、ウェールズ全域で二層制が廃止され、一二の単層自治体 unitary authorities に再編された⁽¹⁶⁾。しかしながら、イングランドでは二層制廃止に反対する自治体の意向を無視できず、結局、四六の単層自治体が新しく誕生したにとどまり、大部分の地域は旧来の二層制が維持されている。大都市部は先に述べたように八〇年代半ばに単層制となったが、大ロンドンでは、二〇〇〇年に公選市長制⁽¹⁷⁾および公選議員による議会 Assembly の復活と Greater London Authority の導入とともに二層制が復活した。現在、イングランドでは、二層制をとる伝統的なカウンティが面積上は大部分を占め、そのあいだに、単層制をとる大都市(六つの旧メトロポリタン・カウンティ地域)と、新たに単層制となった四六の自治体が点在するという状況になっている。ウェールズは、全体が単層制である。

(3) 以上のような地方自治体の状況において、コミュニティ・リーガル・サービスでは、全国が一一の広域に区分され、さらにその下位単位として CLSP が形成されるのである。

プロバイダーの多くは行政と商業の集中する中心地に存在すること、および、リーガル・サービスの利用者にとっては、交通機関の利用可能性と日常的な移動パターン(通勤と買い物)が重要であることから、「指針」では、交通網と、行政と商業・ショッピングの中心地を考慮に入れ、その他、地域の特性を考えて、対象地域の設定をすべきことが強調されている⁽¹⁸⁾。

「指針」が示す最低基準は、ロンドン以外では、単層自治体がある地域について、特別な理由(交通のパターンや相談サービスの量)がない限り、それを一つ以上含んだ CLSP を形成すべきであるとする⁽¹⁹⁾。ロンドンでは、原則

として、一つまたはそれ以上のバラを単位としてCLSPを形成するとされている。二層制をとる地域では、できる限り、カウンティの境界に基づいてCLSPを形成し、カウンティ・カウンスルと、全てのディストリクト・カウンスルをパートナーとすべきであるとする(大規模なカウンティで、それが困難なため別の地域区分を採用する場合は、協議を必要とし、かつ、必ず、次の4で述べる執行グループにカウンティの代表者を加えるべきであるとする)。

なお、ディストリクト(大ロンドンではバラ)⁽²⁰⁾よりもさらに小さな区画として、それぞれのカウンスルの選挙のためのwardと呼ばれる選挙区がある。後に述べるように、wardは、リーガル・サービス委員会が採用しているリーガル・ニーズ測定(別の面からいえば公的資金配分)のためのモデルにおいて、ニーズの地理的分布を見積もる際の基本単位として機能している。イングラントとウェールズをあわせると、wardは九五二七存在する。⁽²¹⁾一つのCLSPがカバーするエリアには、複数のwardが存在することになる。以下で示すように、ward単位でニーズが見積もられ、それが積算されて、CLSPごとにニーズを評価するというのがおおまかな構図である。

3 構成主体

(1) CLSPの構成主体は、①資金提供組織、②リーガル・サービス提供組織、③コミュニティ組織と利用者団体などから成る。⁽²²⁾

資金提供組織には、リーガル・サービス委員会(具体的には、広域事務所 regional office が担当)と地方自治体が含まれ、必要に応じて、各種慈善基金その他の資金提供者が加わる。コミュニティ・リーガル・サービスの資金源のうち、リーガル・サービス委員会が直接管理・運営するのはコミュニティ・リーガル・サービスの資金源の大部分はフランチャイジーとの契約を通じて提供されるが、地域によっては、それ以外の、地方自治体から独立相談機関や自治体部局への資金提供の方が額が大きい場合もある。⁽²³⁾従来、ばらばらで総合的計画性を欠いていた

リーガル・サービスへの資金提供 (公的資金および各種慈善基金など) を、CLSP という場を通じて、地域ごとに調整しようというのが新制度の意図である。具体的に、これらの資金提供組織 (リーガル・サービス委員会以外) について、各類型ごとに誰をパートナーとして参加させるかに関して指針が示されている。例えば、地方自治体については、行政部門の責任者か councillor、あるいは双方を参加させるかどうか、参加の態様をどうするか、などが議論されている。⁽²⁴⁾ そのほかにも、ローカルなベースでリーガル・サービスに資金提供をしている団体や全国組織の支部 (宝くじ慈善基金評議会、各種慈善団体、慈善トラスト charitable trusts、銀行や電気・水道など公共サービス事業会社など) があり、参加が期待されている。⁽²⁵⁾

(2) リーガル・サービス提供組織としては、地方自治体 (社会福祉法関連サービス、住居相談サービス、消費者問題を扱う Trading Standards Officer など) 以外に、ソリシタ事務所、各種独立相談機関、および、それぞれの代表団体 (umbrella organisations) が考えられる。指針では、まず、ソリシタと独立相談機関の地域代表団体 (例えば、地域のロー・ソサエティ) にコンタクトをとり、人選を依頼するのが実際的であるとし、個別のソリシタ事務所や相談機関をパートナーに参加させる場合は、代表性が確保されるよう留意する必要があると強調されている。⁽²⁶⁾

さらに、利用者・消費者の代表やコミュニティ団体の参加が念頭に置かれており、連合王国に多数存在する、各種 voluntary associations の参加によって、消費者と地域の声を反映することが期待されている。具体的には、高齢者のための支援組織 (後述の Age Concern など)、女性のための支援組織 (Women's Aid など)、借家人団体、少数民族支援グループ、体の不自由な人のための支援団体、そのほか、例えば、若者の代表など特殊利益の代表団体があげられている。⁽²⁷⁾

地理的範囲を確定後、参加可能性のある団体・組織に、CLSP の進展状況に関する情報を提供し、参加を呼びかけるべきであるとされている。⁽²⁸⁾

4 組織構造

(1) CLSPは、前記の諸主体が形成する緩い連合体組織であるが、立ち上げから始めて、活動を軌道に乗せ、具体的な任務を遂行するためには、分化した組織が必要になる。パイオニアの経験をふまえて、「指針」では、基本的な組織構造として四つの部門が示され、参考にすべきことが示唆されている。すなわち、①執行グループ、②作業グループ、③機能グループ、④より広いパートナーシップ(広域グループ)である。⁽²⁹⁾

(2) 執行グループは、CLSPの立ち上げから、規約 concordatの決定などを含むCLSPの意思決定を行い、個々の任務の執行を促し、戦略のとりまとめ(後に述べるように、戦略報告書の提出がCLSPの重要な任務になっている)を行う中心組織である。人数を絞るべきであるが、⁽³⁰⁾最小限、①エリア内の地方自治体(できれば全て、最低限、過半数)、②リーガル・サービス委員会、③他の資金提供組織、④サービス提供組織、⑤コミュニティ組織または利用者グループ、それぞれの代表を含むべきとされている。⁽³¹⁾「指針」の「最低基準」は、①は過半数(できれば全て)の自治体、③は最低一組織、④は最低二組織(ソリシタと独立相談機関双方)、⑤は最低一組織の参加が必要であるとする。

CLSPの個々の任務を遂行し、その状況を執行グループに報告するのが作業グループである。CLSPの任務は、次の5で述べるが、リーガル・サービス供給者のマッピング(質問票の作成・発送・回収・分析を含む)、ニーズの見積もり(データの分析を含む)、リファーマル・ネットワークの立ち上げとサポート(モニター・メカニズムの企画、リファーマル名簿の作成を含む)⁽³²⁾などである。メンバーには、資金提供組織、サービス提供組織、利用者組織が含まれる。

機能グループは、資金提供組織、サービス提供組織、利用者組織、それぞれについて設けられ、同一機能を果たす組織間での意見交換・集約、利害調整を行い、執行グループへの伝達、作業グループへの協力とモニターを可能

にするものである。⁽³³⁾

なお、これらとは別に、広域リーガル・サービス委員会は、広域 region ごとに資金提供組織のグループを設立する計画であり、各 CLSP の資金提供者グループ (機能グループ) は、これに参加する。また、サービス提供組織が、広域ごとに組織を持っている場合には、その参加もありうる⁽³⁴⁾とされている。

5 任 務

「指針」は、CLSP の長期的目標として、三点、すなわち、①満たされていないニーズ unmet need を減らし、供給とニーズのギャップを縮小させること、②とぎれないサービス seamless service の提供 (以下で述べるが、どのアクセス・ポイントに最初に接触しても、当該ニーズにもっとも適合したサービス提供主体に、迅速に、トラウマなく、リファーされる状況をさす)、③質的に保証されたサービスへ常にアクセスできることの保障、をあげている。⁽³⁵⁾ この目標を短期間で実現することは不可能であるが、将来実現するために当面必要な任務として、九つの具体的な課題が列挙されている。すなわち、①リーガル・サービスおよび相談サービスのニーズの見積もり、②地域の既存サービス (供給) のマッピング、③地域のニーズが満たされていない場合の供給とのギャップの確定、④地域のサービスの利用者・潜在的利用者との間で、彼らの相談行動と、望ましいサービス供給方法について協議すること、⑤サービスに関する戦略計画 strategic planning の策定、⑥資金提供の調整、⑦リファラール・ネットワークの構築、⑧サービス供給者の開拓とサービスの質的保証 Quality Mark の促進、⑨市民に対する教育と情報提供 (法的権利・義務、当該地域におけるリーガル・サービスと助言サービスの利用可能性について)、である。⁽³⁶⁾

6 ニーズの見積もり

(1) まず、CLSPにとって、最も重要な任務の一つとされている⁽³⁷⁾、当該地域におけるニーズの見積もり(現状と予測)を見てみよう。限られた資金を、公正に fairly、無駄なく(効率的に) efficiently、効果的に effectively 使用し、供給とニーズをマッチさせ、満たされないニーズを減らしていくためには、ニーズの確定が不可欠であるという思想が基礎にある。これは、旧制度において、リーガルエイドが、個々のソリシター・レベルでの対応に委ねられていたオープン・エンドの体制においても、そのサービス供給状況を評価するためには、公的資金の配分が関わっている以上、本来、必要な作業であったといえるが(わが国においても同じはずである)、特に、新制度において、公的資金に枠がはめられ、限られた資源を、一定の優先順位に基づいて、重点的に投入する体制に転換したため、資源の割り当て作業をする際、ニーズの見積もりと予測、およびそれが満足されている程度の確定が不可欠になったのである。同時に、コミュニティ・リーガル・サービス基金以外の資金(地方自治体、慈善基金、民間企業など)と総合して、適切な資金配分を実現するという目標も導入されているため、この点からもニーズの見積もりと予測が不可欠になる。すなわち、新制度の根幹に、ニーズの見積もりと予測(および供給とのギャップの確定)があるのである。

しかしながら、第一に、ニーズを見積もり、予測する技術は、まだ十分開発されているとはいえない。さらに、第二に、そもそも、ニーズの確定ということが原理的に可能なのか、ニーズとは客観的に存在しているものではなく、個人と問題・紛争の具体的状況、および、その間の社会的相互作用から生まれる解釈によって形成される要素が強いのではないか、どのようなニーズか(弁護士の助言で足りるか、訴訟提起するか、当事者間で直接交渉するか、ADRで処理するかなど)は、客観的に確定できるものではなく、むしろ、具体的状況における相互作用の中で各人の判断によって規定されるものではないのか、逆にいえば、ある一定の方法によって確定されたとされる「ニ

ズ」なるものは、どのような性格を持っているのか、それに基づいた資金配分と供給の割り当ては、どのような結果を生むのかといった根本的問題⁽³⁸⁾については、各国の法社会学者によってある程度、議論と経験的研究が行われてきたもの⁽³⁹⁾、必ずしも共通の理解が得られているわけではない。

イングランドの政策当局も、少なくとも、第一の技術的未発達については、認めていて、現在、当局が推奨している方法は、あくまでも出発点になる目安であって、その限界に留意すべきであることを強調している⁽⁴⁰⁾。第二の原理的疑問については、政策当局は、その新制度の根幹に関わるだけに、触れるのを慎重に避けているように見えるが⁽⁴¹⁾、リーガル・サービス委員会の研究部門(リーガル・サービス・リサーチ・センター)⁽⁴²⁾は、この問題に触れた報告書(Local Legal Need)を最近公表しており⁽⁴³⁾、さらに、「ニーズ」に関する本格的な調査を実施する予定になっており⁽⁴⁴⁾、今後、より本質的な論点を含めて、議論が進められると思われる。より広く、新制度の実施過程においては、様々な課題が明らかになり、法社会学研究者や実務家による調査・研究が行われ、それが、政策の実施にフィード・バックされることが前提とされている⁽⁴⁵⁾。コミュニティ・リーガル・サービスに限らないが、大法官府は、経験的アプローチを採る研究者に調査を公募し(competing bid)、現在二〇のプロジェクトが進行中であり、その中には、条件付成功報酬契約の実態などコミュニティ・リーガル・サービスに関連する調査も含まれている⁽⁴⁶⁾。一般に、現在、連合王国では、政府が、Modernising Governmentなる標語のもと、証拠に基づく政策 evidence based policy を強調し、経験的研究による実証的データの収集・分析を尊重・重視し、政策にフィード・バックさせる姿勢が強化されている⁽⁴⁷⁾。そのことが、連合王国法社会学会の特別分科会⁽⁴⁸⁾において、大法官府の担当官によって報告され、会場の多数の法社会学者の関心を集めているというのが現状である。

いずれにせよ、政策当局は、ニーズの見積もり・予測を、各地のCLSPが行うことを前提に、そのための方法に関し、各種の提案をしている。具体的には、リーガル・サービス委員会は、これまで述べてきた「指針」に加え

て、特にニーズの見積もりのために、*Guidance on Local Assessment of Legal Need* (二〇〇〇年八月)⁽⁴⁹⁾と *Predicting the Need for Legal Services: Models and Indicators* (二〇〇〇年三月、同年一〇月改訂)⁽⁵⁰⁾を公表し、CLSPに利用を促している。これらに基づくCLSPの活動をも踏まえて、さらに、リーガル・サービス委員会の研究部門リーガル・サービス・リサーチ・センターは、先に述べたように、地域Localレベルのリーガル・ニーズに関する報告書 (*Local Legal Need*) を二〇〇一年一月に公表した。

(2) CLSPのパイオニアの経験を調査したムーアヘッドによれば、ニーズの見積もりには、三つの異なる次元の問題が含まれている⁽⁵¹⁾。第一は、ニーズの絶対的水準の数量化(各種サービスの合計について、または、特定のサービスについて)である。第二は、ニーズの相対的水準の数量化であり、具体的には、異なる地域間、異なるサービス・カテゴリー間、あるいは異なるクライアント・グループ間の、ニーズの違いの数量化である(例えば、債務に関する相談サービスのニーズが、地域ごとにどのように分布しているか)。第三は、ニーズを最も適切に満足するサービス提供方法の確定(ソリシタによるか、相談機関のケースワーカーによるか、電話相談によるか、面接によるかなど)である。それぞれは、公的資金の配分の視点から見れば、必要な予算の額、予算配分の仕方、配分された予算の使い方に対応することになる。

第一の次元のニーズを確定することができれば、CLSPにとって、広域リーガル・サービス委員会での資金配分をめぐる議論において、その主張を根拠づける有力なデータとすることができ、理論的にも、実際的にも多くの未解決の問題を含んでおり、現段階では、信頼できる方法は確立していない⁽⁵²⁾。また、少なくともリーガル・サービス委員会にとっては、上限が設定された資金を配分する際の「客観的」基準が得られればよいのであって、ニーズの絶対的水準を得る必要はないのである。

(3) 現在、ニーズ見積もり作業の中心にあるのは、第二の相対的水準の数量化、とりわけ地域ごとのニーズの

相対的数量化である。既に、リーガルエイド評議会は、大法官府と協力して、この問題に関する数量化モデルの開発に力を注いできた。⁽⁵³⁾ 上限を設定した予算の割り当て (契約制の導入) のためには、各法律問題カテゴリーについて、地域ごとの資金配分を算出するシステムが不可欠だからである。リーガル・サービス委員会はそれを引き継ぎ、「小区域リーガル・ニーズ・予測モデル (CLS Small Area Predictive Legal Need Models)」として公表し、CLSPがニーズ見積もり作業を行う際、「出発点 starting point」として使用するよう推奨している。⁽⁵⁴⁾

既に、イングランドでは、医療と教育について、各地域に資金・資源の配分を行う際、ニーズに関する数量化モデルが参考にされているが、⁽⁵⁵⁾ リーガル・サービス委員会の「小区域リーガル・ニーズ・予測モデル」も、それらの経験を参照したうえで、独自の指標を法律問題カテゴリーごとに設定し、小区域ごとのニーズを見積もるための一つの道具を提供しようとするものである。このモデルの基本的アイデアは、各法律問題カテゴリーのニーズを生み出す諸条件 the conditions which promote a need に関連すると思われる中心的因子 (通常、複数) について、各小区域ごとに、全国的に統一的な方法によって得られるデータが存在する変数に一定の重みづけをした上で合計したものを、ニーズの指標 (代理変数) とする⁽⁵⁶⁾ というものである。但し、指標とニーズの間の相関は相対的なものであり、継続的な再評価の対象となる。⁽⁵⁷⁾ 近年、各種行政データが多数、全国レベルで ward ごとの数値として利用可能になっているため、このようなモデルの構築が可能になったとされている。⁽⁵⁸⁾ 具体的には、現在、五つの法律問題カテゴリー (住居、雇用、債務、福祉給付、精神衛生・コミュニティケア) について、公式が用意されている。⁽⁵⁹⁾ 例えば、住居に関する法律問題のニーズの指標は、三つの変数、すなわち、①修理を要する住居の比率 (借家の条件ごとのデータ)、②居住者数が過剰な住居の数 (一部屋あたりの人数が一・五人を超える住居の数)、③ホームレスの数 (地方自治体にホームレスのための給付の申請をし、認められた者の数) から構成され、これらに一定の重みづけをしたうえで合計したものである。⁽⁶⁰⁾ これにより、ward (ディストリクトまたはバラの councillor の選挙区——前述) ごとの相対

的数値が計算され、それを積算することによって、各エリア（CLSPの対象地域、コミュニティ・リーガル・サービスのビッド・ゾーン〔後述〕や広域）ごとの相対的数値が得られることになる。⁽⁶¹⁾ この数値は、ニーズの絶対的な水準を示すものではなく、各法律問題カテゴリーに関する、地域間のニーズの相対比を示すものであるが、全国で配分されるべき各カテゴリーごとの資金の総量が所与であれば（割当額が設定されれば）、この相対比をもつて、各地域に配分される資金額を計算することができるのである。⁽⁶²⁾

(4) リーガル・サービス委員会のこのニーズ・モデルは、CLSPのパイロットで実際に用いられ、一定の評価を得たが、問題点も指摘され、適用にあたっての留意事項が公表されている。⁽⁶³⁾ また、産業界が地域再開発のために収集した貧困度に関するデータと対照することによって、モデルとしての適切さを吟味する作業が行われており、⁽⁶⁴⁾ 既に述べたように、今後、現場からのフィード・バック、状況の変化、研究の深化にあわせて、随時、改善が予定されている。さらに、リーガル・サービス委員会（およびその研究機関たるリーガル・サービス・リサーチ・センター）自身、このモデルの本質的限界を次のように指摘し、CLSPが使用するにあたって注意を喚起している。⁽⁶⁵⁾

第一に、このモデルは、ニーズに関する最終的な基準を示すものではなく、あくまでも、「出発点」に過ぎない。しかしながら、CLSPには対立する様々な関係者が関与しているものであり、その間の協議と調整のためには、手が必要となる出発点が必要になる。現実には資金を配分するには、関係者間でそれなりの了解に達する必要がある。そのためには、核となる全国统一モデルが有用になる。同時に、各地域の条件に即した論拠によって正当化できる限り、そのモデルから離れることが許されるとされている。

第二に、このモデルは、各法律問題カテゴリーごとの地域間の相対的差異を示すにすぎず、ニーズの絶対的水準を示すものではないのみならず、異なる法律問題カテゴリー間の相対的水準については何も語っていない。例えば、ある地域において、住居問題と債務問題のどちらのニーズが多いかについては、このモデルは関知しない。現

実の資金配分において、これは最も重要な論点の一つであるが、それは、政治的な決定の問題であるとされている。⁽⁶⁶⁾ リーガル・サービス委員会の「指針」(Guidance for CLSPs)では、地域の事情を反映させる余地を前提にして、一般に、CLSPが優先順位を与えることを望むであろうカテゴリーの候補として次のようなリストを示している。⁽⁶⁷⁾ すなわち、九つの法律問題類型Ⅱ住居、債務、雇用、福祉給付、コミュニティ・ケア、差別、移民、精神衛生、消費者紛争であり、これは、大法官の示すCLS基金配分のための優先的分野(司法へのアクセス法六条(1))より広くなっている。民間資金や自治体の資金を含んでいるからである。CLSPは、各法律問題カテゴリーの絶対的なニーズの水準や、新規受任件数の水準を算出できるモデルに強い関心をもっているが、リーガル・サービス・リサーチ・センターの報告書は、そのような計算を可能にするだけの精緻なモデルは当面作り得ないだろうとし、仮にニーズの絶対的水準が算出できるようになったとしても、それと毎年の新規受任件数の算出との間には大きな距離があるとする。ニーズがある、すなわち問題が発生したとしても、それを人々が、どう受けとめ、その処理方法として何を選ぶか(ソリシタの利用を適切と考えるかなど)は、一義的ではないからである。また、ニーズの絶対量は、現実の需要(供給に対応するレベル)をはるかに上回る水準になるはずであるが、毎年配分できる公的資金に上限が設定されている以上、そのような絶対量の算出が、実際の資金配分の決定に役に立つのかは疑問であるとするのが前記報告書の見解である。⁽⁶⁸⁾

第三に、このモデルが示す地理的なニーズの相対的水準に一定の信頼度があるとしても、測定の単位であるward内におけるニーズ分布の偏りは反映しておらず、実際、特に農村部においては貧困者と豊かな者が近くに混住しているケースが多く、ward単位のデータは、ニーズの実態を適切に反映しているとはいえない場合がある。⁽⁶⁹⁾ また、利用者の行動パターンが、プロバイダーの配置にとつては重要になるが、このモデルは、利用者の行動については考慮していない。例えば、利用者は、交通機関を使って、居住地から遠くの(wardを越えた)、職場や

ショッピング・センターにあるソリシタ事務所や相談機関を訪れるというパターンがあり（遠くであっても、職場やショッピング・センターにプロバイダーがあれば充分であるともいえ、農村部では近くで相談するのを好まない傾向も指摘され、また遠くであっても都市部に多数存在し競争しているプロバイダーの方がサービスの質が高い、あるいは高いと考えられているという場合もある）、ニーズ・モデルの結果は、当該地域の利用者の行動パターンを考慮に入れて、修正する必要がある⁽⁷⁰⁾。

(5) 以上のような限界にもかかわらず、このモデルは、公的資金配分の権限を持つリーガル・サービス委員会が作成し、かつ、実際、フランチャイジーとの契約締結を通じた公的資金配分決定において、基本的なツールとして用いられているのであり、⁽⁷¹⁾ 実務上、非常に重い位置づけが与えられている。各CLSPが、このモデルによって得られた基本的な資金配分パターンの修正を、各地域の特殊性に基づいて要求するには、同等のレベルのデータによる正当化が求められているのであり、リーガル・サービス委員会の情報処理・調査能力と比較したCLSPのソースの決定的制約は、それを実際には困難にしている。

すなわち、CLSPのパイオニアを調査したムーアヘッドによれば、パイオニア・パートナーシップが、当該地域のニーズの見積もりに用いていた方法は三つの類型に分かれる。第一は、各種行政データに基づく統計的なニーズ代用変数を用いる方法、第二は、プロバイダー（独立相談機関など）から提供された需要・供給データ（例えば、法律問題カテゴリーごとの問い合わせ件数）をニーズの指標として代用する方法、第三は、一般市民を対象に新たに調査を実施するという方法である。第一の方法は、CLSPが全く独自に開発するケース、地方自治体の既存のデータとリーガル・サービス委員会のデータを用いるケース、リーガル・サービス委員会の前記ニーズ・モデルのみを用いるケースがあつたが、リーガル・サービス委員会のモデルに対抗できるレベルの独自モデルの開発は困難⁽⁷²⁾であり、また、委員会のモデル自体について、CLSPが修正を加えることや、モデルから得られた結果を、別の

モデルから得られるデータによって修正することについては、前記報告書は厳しく戒めている⁽⁷³⁾。第二の、現実の需要と供給をもって、ニーズの指標に代替する方法も、それを補助的道具として使うことは許されるし、必要でもあるが(ニーズ・モデルのクロスチェックのため)、ニーズの指標とすることはできない⁽⁷⁴⁾。需要とニーズは一定の関連性を持つにしても、需要は、供給によって規定され(供給ソリシタ事務所や相談機関の所在地は、ニーズに対応するだけでなく、交通の便、コスト、その他の要因にも規定され、また、供給が需要を作り出している面があり、それは現実のニーズの分布と一致するとはいえない)、また、人々の意識、代替的手段へのアクセスなどによっても規定されているからである⁽⁷⁵⁾。第三の、CLSPが独自にニーズ調査を一般市民対象に実施するというのは、方法的に信頼できるレベルで実施するには、調査能力と予算の面でCLSPには制約があり、実際にパイオニア・パートナーシップが行った調査の多くについて、信頼性に疑問があると、前記報告書は評価している⁽⁷⁶⁾。

既に述べたように、リーガル・サービス委員会の「小区域リーガル・ニーズ・予測モデル」は、CLSPがニーズの見積もりを行う際の「出発点」として機能することが期待されている。各CLSPは、利害が対立する関係主体の参加のもとで、見積もり作業を行うとともに、リーガル・サービス委員会の提案する資源配分パターンを変更させる場合には、信頼度の高いデータによって根拠づけられた要求を提示しなければならない。現実には、「小区域リーガル・ニーズ・予測モデル」をたたき台にしなが、地域の事情を証明するデータを援用しつつ関係主体が行う議論によって、各CLSPのニーズ見積もり作業は行われることになるだろう。その舞台は、先に述べた、CLSP内部の各種組織である。見積もりの結果は、後に述べるように、各CLSPの戦略報告にまとめられるのであり、それとともに、作業の舞台は、さらに、各CLSPの戦略報告を広域単位でとりまとめる、広域リーガル・サービス委員会に移ることになる。

7 供給のマッピングとギャップの確定

(1) CLSPは、カバーする地域に存在するプロバイダーとその提供サービスの内容等について、確定する作業を行う。ニーズの見積もりと照らし合わせることによって、供給とニーズのギャップを確定し、また、あわせて、8で述べるリファラル・ネットワークを構築し、利用者が簡単にアクセスできる名簿を作成するためである。⁽⁷⁷⁾「指針」では、まず、リーガル・サービス委員会から質的認証 Quality Markを与えられたプロバイダーと自治体の相談部局などのリスト化、および、それらの提供サービスに関する情報収集を行うことが推奨されている。Quality Markを与えられたプロバイダーとそのサービスに関する諸情報は、リーガル・サービス委員会がルーティーンで収集・管理しており、それに基づいて、名簿とウェブサイトを (JustAsk) が整備されているが、CLSPはそれを利用できる。あわせて、CLSPは、質問票調査により、プロバイダーから情報収集を行い、同時に、リファラル・ネットワーク構築作業も行うのがよいとされている。集められる情報項目は、①住所とキャッチメント・エリア、②依頼者の類型、③スタッフ、④サービスのカテゴリーとレベル(一般的情報提供か、ジェネラリスト・ヘルプか、スペシャリスト・ヘルプか)、⑤相談日時、⑥アウトリーチ(出張・移動サービス)、⑦サービス休止日時、⑧家庭訪問、⑨体の不自由な人のアクセス可能性、⑩コミュニケーション補助設備、⑪外国語通訳、⑫リファラルである。これらの多くは、前記コミュニティ・リーガル・サービスのウェブサイトを (JustAsk) で公表され、利用者の用に供されている。

(2) ニーズの見積もりと供給のマッピングが行われると、ニーズと供給のギャップの分析と、対応策の検討が可能になる。「指針」は、ギャップが生じる次元として、①場所、②法律問題カテゴリー、③特定の依頼者グループへの適合性、④サービス提供方法の四つをあげている。⁽⁷⁸⁾

①と②は容易に理解できる。③は、例えば、当該地域に居住する民族的少数者の言語や手話によるサービス、家

庭内暴力の女性被害者に対する女性スタッフのみによるサービス、高齢者などで体の不自由な人に対するサービス (アウトリーチや、家庭訪問など) の有無が問題になる。⁽⁷⁹⁾

④は、例えば、電話によるサービス (直接依頼者に対するものだけでなく、プロバイダー自身が専門知識を欠いている場合、専門家が電話によってプロバイダーに対して助言を行う second tier services の創設・展開に、リーガル・サービス委員会は力を入れており、専門機関の協力のもとで、いくつかのパイロット・スキームが既に現れている——②の法律問題カテゴリー次元でのギャップへの対応という要素も含んでいる) や、バスによる巡回サービス (若者がアクセスしやすい工夫⁽⁸¹⁾) などの検討が行われている。⁽⁸²⁾ ヨークシャーのイースト・ライディング CLSP では、カウンスルの一一の消費者サービス・センターと、スーパーマーケット内に設置されたビデオ・キオスクと、Citizens Advice Bureaux とをビデオで結ぶシステム (ビデオ・リンク) が実現しており、将来は、住居問題専門のソリシタを擁する事務所とも結ばれる予定とのことである。⁽⁸³⁾ また、リーガル・サービス委員会は、カウンティ・コートにおける不動産明渡訴訟について、被告に対する当番ソリシタ制度 (利用者の資力による資格制限なし) を、いくつかの地域でパイロット・スキームとして二〇〇一年九月から導入することを決定している。⁽⁸⁴⁾

ギャップの確定は、モデルによる見積もりに基づくだけでなく、地域のユーザー・住民に対する調査や、住民との協議によって、きめ細かな情報収集と分析を行うことが重要であると「指針」は述べている。⁽⁸⁵⁾ また、住民との協議は、コミュニティ・リーガル・サービスの存在と内容を、人々に周知させる方法としても重視されている。

8 リファーマル・ネットワークの構築

(1) ソリシタ事務所や独立相談機関においては、既に、自然発生的に、または、個別の政策により、ある程度リファーマル・ネットワークが発達しているが、組織的・網羅的なものではなく、リファーマルの比率も低いとい

われていた。また、リファーマルが行われても、首尾一貫性と適切性の点で問題のあるケースが少なくないとされている。⁽⁸⁶⁾ CLSPは、管轄地域内のプロバイダーをマッピングするとともに、各プロバイダーのサービス内容とスタッフの状況に即して、有効で適切なリファーマル・ネットワークを構築することを任務の一つとしている。そこでめざされているネットワークの特徴は、*seamless referral network*であり、近くのソリシタ事務所のリストを示し訪問を促すというような、従来しばしば見られたやり方ではなく、どのアクセス・ポイントと接触しても、直ちに、最も適切な支援ないしプロバイダーの紹介が行われるようにすること、また、単純な紹介のほかに、必要に応じて、*active referral*という表現で示されるような、初回面接を充分行った上で、紹介されるべきプロバイダーを助言者が判断し、かつ、初回面接で得られた情報を依頼者の同意を得て紹介先に確実に伝達することが可能であるシステムがめざされているのである。⁽⁸⁷⁾ 依頼者にとって、別のプロバイダーへ回されることに伴う不安とトラウマや、前にした説明を繰り返さなければならない場合の徒労感と無駄が深刻であること、また、せっかくアクセス・ポイントにやってきても、リファーマル先に行かず、結局システムの隙間からこぼれ落ちてしまうという問題に対して、正面から取り組まなければならないという認識が基礎にある。

(2) リファーマル・ネットワークの構築は、最初は、社会福祉法関係の諸分野を扱うプロバイダーを中心に可能な範囲で行うことが現実的であるとされている。しかしながら、最終的には、当該地域内の、地方自治体の相談部門と *Quality Mark* を持つプロバイダー(ソリシタ事務所、独立相談機関その他)をカバーし、さらに、リーガル・サービス委員会と契約を結んでいないプロバイダー(コミュニティ・リーガル・サービス基金が対象としない法分野を専門とするソリシタなど)や、各種ボランティア組織、図書館、郵便局、病院、開業医(GP)、労働組合、教会⁽⁸⁸⁾などを含むネットワークを作ることが目標とされている。⁽⁸⁹⁾ また、入国管理・移民問題や精神衛生法・コミュニティケアのように、ロンドンなど一部の地域に専門家が集中している分野については、地域を越えたネットワークを構

築する必要が認識されている。⁽⁹⁰⁾

(3) パイオニアの経験から、有効なリファーマル・システムの構築にはいくつかの障害があることが知られている。⁽⁹¹⁾ 第一に、依頼者を別のプロバイダーに紹介することは、当該相談担当者ないし機関にとって無能力・失敗とみなされるのではないかという懸念と、依頼者を失う不安から、できるだけそれを避けようとする傾向がある(特にジェネラリストのソリシタ事務所の場合、自分のところで処理することによって、依頼者をつなぎ止め、将来の顧客として確保しようとする傾向が強い)。開業ソリシタ事務所にとっては、顧客ベースの維持は経営上の重大な関心事であり、独立相談機関にとつても、自治体等資金供給源の評価が案件数によって左右される場合、他のプロバイダーへのリファーマは、直接的な競争者に依頼者を奪われない場合であつても、躊躇される傾向があるのである。第二に、他のプロバイダーによるサービスの実際に関する十分な理解と信頼が形成されていない場合が少なくなく、特に、ソリシタと独立相談機関の間には、相互に誤解ないし不信感が存在するケースがある。ソリシタの中には、独立相談機関の能力に懐疑的な者がおり、独立相談機関の側には、ソリシタに対して、基本的に営利である点や、依頼者とのコミュニケーション能力の点で不安を感じるケースがあるとされている。

以上を踏まえて、「指針」は、プロバイダー相互間の理解と信頼の形成が枢要であるとし、具体的には、関心を持つプロバイダーの代表から構成される少人数のグループが、リファーマル・システム構築を担当するのが適切であり、それぞれの疑問・懸念を表明しあいながら、相互に教育し、理解を共有し、信頼関係を作っていく必要があるとする。⁽⁹²⁾

(4) システムの具体的な構築作業について、「指針」は、リファーマル・スキーム参加者の間での協約の作成、リファーマルとそのモニターのための手順書の作成、名簿(一般に公表している情報以外に、プロバイダー限りで必要な情報——非公開電話番号、担当者名などを含む)の作成、適切なリファーマルを促し、そのモニターを効果的に行

うための定型書式の作成とその使用、リファアーすべき時期・相手・方法に関して協議し、標準的な基準に関して合意することなどを提案している。⁽⁹³⁾ パイオニアで作成・使用された詳細な定型書式の例が掲げられており、⁽⁹⁴⁾ 案件の内容、日時、当事者、リファアー元担当者、リファアー先など基本的項目だけでなく、案件の最終的処理結果についてリファアー先からリファアー元に報告することを依頼者が同意し署名するための欄や、最終的処理結果記載欄の存在が注目される。この書式を、全てのリファアーラル案件について作成し、毎月集計するためのシートも例示されており、適切にリファアーラルが行われたかを確実にモニターするための方策が追求されている。これらによって蓄積されたデータをもとに、プロバイダー間で議論する場を設け、リファアーラルが適切に行われているか、改善すべき点はどこかなどについて検討し、フィードバックするメカニズムが必要とされている。⁽⁹⁵⁾

リファアーラルは、コミュニティ・リーガル・サービスの質を左右する重要な要素として位置づけられており（サービスの専門化を促し、専門外の問題は、迅速に専門家に委ねることが期待されている）、プロバイダーのサービスを認証する Quality Mark における重要なチェック項目となっている。手順書や定型書式の作成、モニターのための情報の蓄積など、「指針」が示すリファアーラル・システム構築のための仕組みの多くは、リーガル・サービス委員会によるプロバイダーの審査のためにも必要とされているものである。⁽⁹⁶⁾

CLSPの「最低基準」としては、執行グループ立ち上げ後一年が経過した時点で、リファアーラルのための手順書と、定型書式のドラフトについて合意することが要求されている。⁽⁹⁷⁾

9 戦略計画

CLSPは、以上の諸任務の遂行状況とそこから得られた情報・経験を踏まえて、定期的に（あるいは毎年）、戦略計画 Strategic Plan を作成することになっている。⁽⁹⁸⁾ その中心は、満たされるべきニーズの優先順位と、ニーズ

と供給のギャップを埋める方法の確定である。これをもとに、資金提供者間の調整作業を進めることが期待されている。⁽⁹⁹⁾ また、戦略計画は、広域リーガル・サービス委員会に提出することになっている。広域リーガル・サービス委員会は、管轄広域内の各CLSPが提出した戦略計画について検討し、リーガル・サービス委員会の Regional Director による、コミュニティ・リーガル・サービス基金からの各CLSPおよびビッド・ゾーンへの資金配分に⁽¹⁰⁰⁾ あたつて、助言を与えることになっている。

(1) Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999* (The Stationery Office Limited, 1999), p. 6, *id.*, *The Community Legal Service : A Consultation Paper* (May, 1999), pp. 9-17, Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, pp. 69-70, *id.*, *Annual Report, 1999-00*, pp. 52-53, Richard Moorhead, *Pioneers in Practice : The Community Legal Service Pioneer Project* (Lord Chancellor's Department, 2000), Legal Services Commission, *Guidance for CLSPs* (December, 2000) [http://www.legalservices.gov.uk/partners/guidance.htm] 以下 Guidance for CLSPs として引用する。

(2) Lord Irvine of Lairg, "Establishing a Community Legal Service" [Speech to the Holborn Law Society, 2 November, 1998] (http://www.open.gov.uk/lcd/speeches/1998/1998fr.htm).

(3) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, pp. 69-70. associate pioneer は、最終的には四国になったものと見られる。 *Id.*, *Annual Report, 1999-00*, p. 53.

(4) 一九九八年に、政府と、連合王国内の四つの国(イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)のボランティア・セクターの主要な代表は、両者の関係に関する文書 compacts を発表した。これは諸々の社会・公共サービスの供給を、一九七九年までの福祉国家時代における政府に傾斜したパターンから、ボランティア・セクターとの共同というパターンへ移行させるといふ政策過程に位置づけられ、サッチャー、メイジャー両保守党政権が推進した民営化路線、市場原理至上主義に対抗する(といつても)かつての福祉国家に戻るわけではない New Labour の試みの一要素として理解できる。前記文書を、国家の再編成、constitution の変容という視点から分析したものととして、John Morison, "The Government-Voluntary Sector Compacts : Governance, Governmentality, and Civil Society," *Journal of Law and Society*, vol. 27 (2000), pp. 98-132 参照。この論文は、パートナーシップのプロシエクトに、伝統的な福祉国家のエトスから、より経済合理性を追求するエトスへの動きを見てとるとともに、国家と市場を媒介するボランティア・セクターの拡大と機能の強化を、市民社会と国家の関係の変容と⁽¹⁰¹⁾ いう文脈に位置づけている。

Guidance for CLSP, p. 5 でも、現政府のイニシアティブで展開している様々なパートナーシップ(特に地方自治体が関与するもの)という

文脈でのLSCをとりあつかうべきこと、地方自治体が関与する他のパートナーシップ、例えばLocal Strategic Partnership、Consumer Support Networksなどの協力、そこでの経験から学ぶべきことなどが指摘されている。但し、注意すべきは、これらの「公共サービスをめぐる政府と民間主体、ボランティア・センターとのパートナーシップは、責任の分担、さらには責任の分散ないし転嫁という側面がありうるという点である。

- (5) Moorhead, *Pioneers in Practice: The Community Legal Service Pioneer Project*.
- (6) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 53.
- (7) リーガル・サービス委員会のウェブサイトにLSCDのパンフレット (<http://www.legalservices.gov.uk/partners/index.htm>)、CLSP *News*, issue 2 (April, 2001, p. 4), Pascoe Pleasence, Alexy Buck, Tamara Goriely, Jenny Taylor, Helen Perkins & Hannah Quirk, *Local Legal Need* (Legal Services Research Centre, 2001), p. 1 (footnote 3より)。二〇〇一年末には人口の九〇%をカバーするよう期待されている。
- (8) リーガル・サービス委員会のウェブサイトに「Guidance of パフォーマンス」 (<http://www.legalservices.gov.uk/partners/guidance.htm>)。
- (9) *Guidance for CLSPs*, Annex B. 大法官府は二〇〇〇年四月三日のLSCDのためPerformance Indicators に関するパンフレット「メンバーを公表し、関係機関の意見を求めたこと」五九の意見が書かれた。それに基づいて結論をもとめたのが、前記Annex Bである。
- (10) リーガル・サービス委員会の法的地位と権限については、一九九九年司法へのアクセス法一二三条および付録のSchedule 1で規定されている。また、Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999*, pp. 11-14を参照せよ。Legal Services Commission のウェブサイト (<http://www.legal.services.gov.uk/organisation/how.htm>) にも簡単な説明がある。リーガルス・サービス委員会は、executive Non-Departmental Public Body (NDPB) であり、司法へのアクセス法の枠組の中で広範な権限を与えられている。委員は、七名以上二名以下の大法官が任命するが、チャーター各委員は、先に述べたように、現在二二名である。このexecutive membersが二名。職員は、Civil Service のメンバーではないが、public sector employeesとして、政府の制定した規則に服する（リーガル・サービス委員会のウェブサイト: *About us, How the LSC Works* [<http://www.legal.services.gov.uk/organisation/how.htm>])。
- (11) *Guidance for CLSPs*, p. 4.
- (12) イアン・ブルジ、イヴ・クレウ、デイヴィッド・マッケイ & ケン・ニュートン, *The New British Politics*, 2nd Edition (Longman, 2001), pp. 446-474, 169-170より。一九世紀後半以降の「地方自治に関する法律上の根拠については」S.H. Bailey, *Cross On Principles of Local Government Law*, 2nd Edition (Sweet & Maxwell, 1997), pp. 3-7, 41-42参照。
- (13) Budge, Crewe, McKay & Newton, *The New British Politics*, 2nd Edition, pp. 455-457.
- (14) 六つのメトロポリタン・カウンティ（培頓区を中心として）は、Tyne and Wear (Newcastle), Merseyside (Liverpool), Greater Manchester (Manchester), West Yorkshire (Wakefield), South Yorkshire (Barnsley), West Midlands (Birmingham) である。
- (15) 廃止された大ロンドン・カウンシルと六つのメトロポリタン・カウンシルは、いずれも当時労働党が支配していた。成文憲法がなく、議

会主権の原則が支配しているため、地方自治体の廃止・創出は、議会の立法で可能である。Bailey, *Cross On Principles of Local Government Law*, 2nd Edition, p. 1. 大ロンドン・カウンスルとメトロポリタン・カウンスルが持っていた権限と機能は、バラ (前者) またはディストリクト (後者) と Quangos (Quasi-autonomous non-governmental organisations) に移譲された。

(16) この時、スコットランド全域でも二層制は廃止され、二八の単層自治体に再編された。ウェールズ、スコットランドともに保守党の選挙基盤はそもそも微弱であり、そのため保守党政府は、地元の意向を無視しても失うものは少なく、二層制廃止を強行できたとされている (但し、それにより野党の基盤を崩すことはできなかった)。Budge, Crewe, McKay & Newton, *The New British Politics*, 2nd Edition, p. 452.

(17) 首長公選制は二〇〇〇年のロンドン市長選挙 (労働党公認候補選挙に敗れた後、independent [党から除名] として立候補した Ken Livingstone が当選) まづ存在しなかった。ブレア政権は、スコットランド、ウェールズの devolution と並んで、大都市の首長公選制導入を政策として掲げているが、ロンドンを別にして、二〇〇一年初めの段階で、いくつかの大都市のカウンスルの councillor の支持を得ているにすぎない (首長公選制を導入するかを問うレファレンダムが実施されそうなのは、リンプール、バーミンガム、ワットフォード、ルイシヤム、バーウリックである)。Anthony Seldon (ed.), *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001* (Little, Brown and Company, 2001), p. 125. 二〇〇一年六月の総選挙に際しての労働党の公約 manifesto (*Ambitions for Britain*) は、その点に関する政策に変更はない。The Times, 17 May, 2001, p. 16.

(18) *Guidance for CLSPs*, p. 11.

(19) 以下、「指針」における CLSP 対象地域の「最低基準」は、*Guidance for CLSPs*, p. 23 以下。

(20) Bailey, *Cross On Principles of Local Government Law*, 2nd Edition, pp. 313-314.

(21) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 57. 一九九一年制定の ward 区割りによる。コミュニティ・リーガル・サービスにおけるニーズ見直しは資金配分では、現在、一九九一年の ward 区割りが用いられているが、できるだけ早く最新の一九九八年の区割りに移行する必要がある。Legal Services Commission, *Guidance on Local Assessment of Legal Need, Interim Report: Models and Surveys* (<http://www.legalservices.gov.uk/partners/Needs%20Assessment%20Guidance.pdf>), p. 14.

(22) *Guidance for CLSPs*, pp. 5-9

(23) *Guidance for CLSPs*, p. 6.

(24) *Guidance for CLSPs*, pp. 6-7.

(25) *Guidance for CLSPs*, p. 8.

(26) *Guidance for CLSPs*, p. 7.

(27) *Guidance for CLSPs*, p. 8.

(28) *Guidance for CLSPs*, p. 9. *Ibid.*, pp. 11-12 では、CLSP に参加する組織とその代表者を、具体的に決め、働きかける際のノウハウが述べられている。

- (29) *Guidance for CLSPs*, p. 18.
- (30) *Guidance for CLSPs*, p. 23.
- (31) *Guidance for CLSPs*, p. 20.
- (32) *Guidance for CLSPs*, p. 21.
- (33) *Guidance for CLSPs*, p. 21.
- (34) *Guidance for CLSPs*, p. 22.
- (35) *Guidance for CLSPs*, p. 16.
- (36) *Guidance for CLSPs*, p. 16.
- (37) *Guidance for CLSPs*, p. 25.
- (38) Hazel Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law* (Hart Publishing, 1999), pp. 6-11, Richard Moorhead, "Legal Aid in the Eye of a Storm : Rationing, Contracting, and a New Institutionalism," *Journal of Law and Society*, vol. 25 (1998), pp. 365-387, 384, *id.*, *The Community Legal Service : Pioneers in Practice*, pp. 145, 147 : footnote 148, Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. ii, 55-58 参照。
- (39) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 7-32 を参照して要約する。
- (40) 同39' Legal Services Commission, *Guidance on Local Assessment of Legal Need, Interim Report : Models and Surveys*, pp. 7, 11. Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need* を参照する。
- (41) Legal Services Commission, *Guidance on Local Assessment of Legal Need*, p. 47 の 'need 要件' の下で述べられている '継続的なサービス'。
- (42) リーガル・サービス委員会のウェブサイト上の *About us* 中 'Legal Services Research Centre の取組' (<http://www.legalservices.gov.uk/organisation/src.htm>) 参照。
- (43) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. ii-ii, 1-19.
- (44) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 79-80 の 'Genn, Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law を基盤として' 一定の修正を加えた全国的な調査を定期的な実施への計画である (Hazel Genn の *Noble の努力を待てい*)。四〇〇〇年調査を基盤として、過去三年間における回答者の経緯した *justiciable problems* をとりあげた調査を実施する計画が、(Hazel Genn の *Noble の努力を待てい*)。二〇〇〇年と *baseline survey* を実施し、二〇〇四年と *follow-up survey* を行う計画が示されている。そのほか、リーガル・サービス・リサーチ・センターは、コンピュータ・リーガル・サービスの実施に関する調査・研究を継続して実施する計画を公表している。 *Ibid.*, pp. 80-91. 同39のウェブサイトは、リーガル・サービス・リサーチ・センターの研究員 Pascoe Pleasence が、二〇〇〇年四月六日にプリンストール大学で開催された連合王国法社会学会年次大会第III回の special session "Researching the Justice System : the Way Forward" (同

会 Mavis Maclean——彼女は「大法官府 Research Secretariat の adviser (顧問)」として報告を行った。前出 Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need* が「その際配布された」。

(45) 例えば「ニームの見積もり・予測モデルに関する研究者からの貢献可能性について」Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 54-55. Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law* は「ナショナル財団の資金を得て行われた全国規模の本格的な経験的調査に関する報告書であるが、連合王国では、研究者と、大法官リリーガル・サービス委員会の双方において、高い評価を得ている。ウルソフ卿による民事司法改革の効果(所期の目的をどうまで達成できているか、ソリシタへの影響)についても、例えば、ロー・ンサエティと Civil Justice Council からの資金によって、ロンドン大学 Institute of Advanced Legal Studies と ウェストミンスター大学の法社会学者グループ (Tamara Goriely, Richard Moorhead, Pamela Abrams) を調査を行なった。Socio-Legal Newsletter, no. 33 (2001), p. 3. 二〇〇一年一月十六日に、大法官は「一九九六年の Family Law Act, Part 2 の規定を、ポイント・スキームとしてテストされていた、離婚に関する compulsory information meetings が、大きく機能しつづいたため、その他の問題も含め、Part 2 を廃止するよう政府が議会に求めると発表した(高級紙各紙が大きく報道、大法官声明は、http://www.open.gov.uk/lcd/family/press.htm 参照)」。この大法官の決定の基礎となったのは、Newcastle 大学の Janet Walker 教授とそのチームによる実態調査である (Newcastle Centre for Family Studies, University of Newcastle upon Tyne, *Information Meetings & Associated Provisions within the Family Law Act 1996* [September 2000] -http://www.open.gov.uk/lcd/family/fla/flap12.htm)。

(46) 大法官府本部 Research Secretariat の David Watts は「前記」連合王国法社会学者年次大会 (二〇〇一年四月六日) の special session “Researching the Justice System: the way forward” の “The Integration of Research and Policy Work” と題する報告を行う。大法官府において進行中の経験的調査プロジェクトの現状、経験的データが重視される背景・政策的文脈(大蔵省との契約 Department Service Delivery Agreement) 調査と政策の関係などを説明した。Department Service Delivery Agreement は「大法官府のウェブページ http://www.open.gov.uk/lcd/deptobj/sda/lcdsda.htm」より知ることが出来る。

(47) 前記プリストル大学における連合王国法社会学者年次大会 (二〇〇一年四月六日) における David Watts の報告によれば、「証拠に基づく政策」が強調される状況のなかで、大法官府において、例えば「Hazel は (*Path to Justice*) 何と云っているのか」といった発言がしばしばなされていることである。Hazel Genn は極めて多忙であり、それに多くの法社会学者の関与(公募プロジェクトへの competing bid) が分科会では呼びかけられていた。

(48) 前記プリストル大学における連合王国法社会学者年次大会 (二〇〇一年四月六日)。

(49) Legal Services Commission, *Guidance on Local Assessment of Legal Need, Interim Report: Models and Surveys*.

(50) Legal Services Commission, *Predicting the Need for Legal Services: Models and Indicators* (http://www.legalservices.gov.uk/partners/SumNag.pdf).

(51) Moorhead, *The Community Legal Service: Pioneers in Practice*, pp. 145-146.

- (52) ゲンは、全国規模の経験的データに基づいて、一定期間に発生が予測される法律問題 (Justiciable problems) の数 (単位人口あたり) を、問題類型ごとの見積もりのな (Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 30-31) 'これら' コミュニティ・リーガル・サービス基金の配分に用いることかびるモデルだが、また述べている。 Moorhead, *The Community Legal Service: Pioneers in Practice*, p. 147.
- (53) Moorhead, *The Community Legal Service: Pioneers in Practice*, p. 145.
- (54) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need, Legal Services Commission, Guidance on Local Assessment of Legal Need, Interim Report: Models and Surveys*, pp. 8-15, *id.*, *Predicting the Need for Legal Services: Models and Indicators*.
- (55) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 35-38.
- (56) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 38-42.
- (57) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 40.
- (58) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 33-35.
- (59) 本文で述べた五つのカテゴリー以外に、消費者問題と一般契約問題については、人口が指標とされ (調査によれば、これらの問題は、所得水準に無関係に広がっているためとされている) '精神衛生' 教育問題、移民・難民申請については、それぞれ、参照されるべき変数が示唆されている。 Legal Services Commission, *Predicting the Need for Legal Services: Models and Indicators*, pp. 10-18, Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 43-44 (但し、移民・難民申請については触れられていない)。
- (60) Legal Services Commission, *Predicting the Need for Legal Services: Models and Indicators*, pp. 2-3, Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 42.
- (61) 他のニーズ・モデルで用いられている変数は次の通りである (一定の重みづけが行われる場合がある)。雇用問題は、産業ごとの雇用者数と失業関連給付申請者数。債務問題は、失業関連給付申請者数とカウンティ・コートの金銭債務判決数 (二年間になされた債務者に対する判決件数の住所別分布)。福祉給付は、失業関連給付申請者数、母子または父子家庭数 (一六歳以上を一名、一五歳以下を一名以上含む世帯数)、病気または障害をもつ人の数、Income Supportを申請している年金生活者数。精神衛生とコミュニティ・ケア問題は、精神病ニーズ指数 (精神医療で用いられている)、年金生活者数 (資産水準ではなく、退職者の数 [福祉給付と異なり経済水準ではなく年齢と関係するため])、障害関連の給付申請件数。 Legal Services Commission, *Predicting the Need for Legal Services: Models and Indicators*, pp. 4-10, Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 42-43.
- (62) 本文で述べたモデルは、後に述べるように、各法律問題カテゴリー間のニーズの相対的比率については何も語っておらず、リーガル・サービス委員会は、その比率の決定は政治的な性質の問題であるとしている。このモデルに基づいて、各法律問題カテゴリーごとの資金配分額を決定するには、全国レベルでの各法律問題カテゴリー間の資金配分比率をあらかじめ決定しておくか、各地域ないし広域ごとに各法律問題カテゴリー間の資金配分比率をあらかじめ決定しておく必要がある。

- (63) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 44-46.
- (64) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 48-55.
- (65) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 46-48.
- (66) 前記「連合王国法社会学年次大会分科会」の「リーガル・サービス・リサーチ・センター」の Pleasence による報告に対して、会場から、異なる法律カテゴリー間で優先順位がつけられているが、それはどのようなデータで根拠づけられているのかとの質問があった。彼は、政治的決定の問題であり、調査データによって結論が出る性格の問題ではないと答えていた。この問題が関係者の強い関心事になっている様子を示唆している。
- (67) Legal Services Commission, *Guidance for CLSPs*, p. 26. 「指針」は、本文で述べた、法律問題カテゴリー別の優先順位だけでなく、依頼者グループに基づいて優先順位を与えることも可能であること、例として「子供や若者、高齢者、精神病者をあげている。
- (68) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 55.
- (69) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 45.
- (70) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 58-71. この報告書は、今後「コミュニティ・リーガル・サービスの利用者」として、その居住地情報（郵便番号）をキーとして収集し、行動パターンを分析するべきであると述べている。Ibid., pp. 71, 79. 連合王国の郵便番号は、それだけで非常に狭いエリアを特定する手段となる。
- (71) Moorhead, *The Community Legal Service : Pioneers in Practice*, pp. 150-151.
- (72) Moorhead, *The Community Legal Service : Pioneers in Practice*, pp. 152-153
- (73) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 47.
- (74) Moorhead, *The Community Legal Service : Pioneers in Practice*, p. 155.
- (75) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 55-57.
- (76) Pleasence, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, pp. 27-32.
- (77) 冊子の「コミュニティ」の「Guidance for CLSPs」, pp. 28-30 による。
- (78) *Guidance for CLSPs*, p. 31.
- (79) *Guidance for CLSPs*, p. 32.
- (80) 住居問題に関して、ホームレス支援団体の Shelter とリーガル・サービス委員会が共同で「General Civil Contract」を持つボランティア・チームに対して、専門家による second tier 電話相談スキーム（二〇〇〇年四月から二〇〇一年三月までのパイロット・スキーム）を実施した。Shelter に対する「専門家による second tier 電話相談スキーム」は、二〇〇〇年四月から二〇〇一年三月までのパイロット・スキーム（二〇〇〇年四月から二〇〇一年三月までのパイロット・スキーム）を実施した。Legal Action, June 2000, p. 5. また、公法および人権法に関する「Human Rights and Public Law Line」や「Public Law Project（公法専門家による全国組織）」の「Liberty（全国的な人権団体）」による「General Civil Contract」を持つボランティア・チームに対する「パイロット・スキーム」について行なわれている。Legal Action, February 2000, p. 5. 第一線のボランティア・チームでは、専門家が不足しているが、second tier advice/

consultancy service は、待機する専門家と第一線を電話で結び、必要な専門的情報を提供し、ニーズと供給のギャップに対処しようという試みである。

(18) ターリントンCLSPは、CAB、カウンシル、ユース・ワーカー、リーガル・サービス委員会の北東部広域事務所と協力して、若者向けの“Blitz Bus”と呼称によるサービス提供を始めた。これは、ケースワーカーほかを載せたバスを町の貧困地域に走らせ、法律問題をかかえる若者のニーズを容易にしようとする試みである。 *Guidance for CLSPs*, p. 22.

(32) *Guidance for CLSPs*, p. 32.

(33) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 18.

(34) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 23, *LAG members update*, issue 10 (Spring, 2001), p. 4.

(35) *Guidance for CLSPs*, p. 32.

(36) *Guidance for CLSPs*, p. 35.

(37) *Guidance for CLSPs*, pp. 41, 47-48.

(38) 教会のみなさま、以前より、定期的に法律相談の場を提供しているところがある。筆者が住んでいた地域の近くにある英国国教会の St James's Church (Muswell Hill, London) では、毎週、法律相談のセッションが設けられていた。

(39) *Guidance for CLSPs*, pp. 35-36.

(40) *Guidance for CLSPs*, p. 38.

(41) *Guidance for CLSPs*, pp. 39-40.

(42) *Guidance for CLSPs*, p. 37.

(43) *Guidance for CLSPs*, pp. 41-51.

(44) *Guidance for CLSPs*, pp. 75-84, Annex E.

(45) *Guidance for CLSPs*, pp. 48-50.

(46) *Guidance for CLSPs*, pp. 50-51.

(47) *Guidance for CLSPs*, p. 51. リンカーナルのための協約の締結は、CLSPがある程度長期間活動してからにするべきであると考えられている。
Guidance for CLSPs, p. 53.

(48) *Guidance for CLSPs*, pp. 54-55.

(49) *Guidance for CLSPs*, pp. 55-56.

(100) *Guidance for CLSPs*, p. 92, Annex G.

五 リーガル・サービス委員会、広域リーガル・サービス委員会、CLSPの関係

1 リーガル・サービス委員会と広域リーガル・サービス委員会

(1) リーガル・サービス委員会は、コミュニティ・リーガル・サービスに関して、①フランチャイジーが満たすべき質的基準の決定、②個々のフランチャイジーが質的基準を満たしているか否かの審査とその後の監査、③フランチャイジーとの個々の契約および許可(許可業務の場合)を規律する規範(Funding Code)の策定、④個別の契約・許可、を行う権限を持っている。このように、その権限は極めて広範であり、大法官府と密接な関係をもって中央からコミュニティ・リーガル・サービス全体を管理・制御している。他方で、地域と広域の関係主体の参加と、実情の反映を目的として、広域リーガル・サービス委員会とCLSPが重要な役割を果たすことになっている。したがって、広域リーガル・サービス委員会およびCLSPと、リーガル・サービス委員会(特に執行部)との、具体的な活動をめぐる関係が重要になってくる。しかしながら、リーガル・サービス委員会と、広域リーガル・サービス委員会およびCLSPの関係は錯綜している。三者の権限と責任の関係は、必ずしも明確ではない。三者の関係の細部は法律事項ではなく、基本的にリーガル・サービス委員会の判断に委ねられている。同委員会の作成した「指針」は、三者の関係について、活動内容ごとに整理しているが、先に示唆したように、制度立ち上げ時期でもあり、細部については、具体的な政治過程に左右される要素がある。ただ、以下で述べるように、CLSPに重要な任務が委ねられてはいるものの、基本的な構造としては、公的資金の配分の最終的権限はリーガル・サービス委員会執行部とその機関である広域事務所の担当官(Regional Director)にあり、CLSPの運営に関しても、全体として、リーガル・サービス委員会の担当官(Regional Planning & Partnership Manager)が助言を与えることになっており、リーガル・サービス委員会の主導でシステムが構築・運営されている。

(2) まずはじめに、リーガル・サービス委員会と広域リーガル・サービス委員会の基本的な関係について見ることしよう。

広域リーガル・サービス委員会は、リーガル・サービス委員会の前身リーガルエイド評議会時代に、コミュニティ・リーガル・サービス導入をにらんで、フランチャイジーとの契約を通じて優先順位の高いニーズに資源を投入するための戦略計画を作成する際、各地域の事情を反映させるための仕組みとして一三設置された。⁽¹⁾リーガル・サービス委員会が一九九九年二月末までにリーガルエイド評議会に提出した戦略計画は、修正なしでリーガルエイド評議会承認され、大法官の許可を経て、一九九九年四月に一般に公表された。コミュニティ・リーガル・サービスの初年度の資金配分は、基本的に、この各広域ごとの戦略計画を基礎にしている。⁽²⁾

広域リーガル・サービス委員会については、コミュニティ・リーガル・サービスへの移行過程で、新制度において果たすべき役割が、リーガルエイド評議会と関係者との間で協議され、⁽³⁾また、既に述べたように境界の再調整を経て一一の広域に編成替えされた。⁽⁴⁾協議の結果得られた合意によれば、広域リーガル・サービス委員会の役割は、当該広域のリーガル・サービスおよび関連サービスのニーズの性質と程度について、リーガル・サービス委員会に「助言advise」し、それらのニーズを満足するための広域的戦略を「勧告recommend」することである。⁽⁵⁾

しかしながら、広域リーガル・サービス委員会とリーガル・サービス委員会の関係は、必ずしも明確ではなく、ある程度流動的で、また、リーガル・サービス委員会と他の主体（プロバイダーや資金提供主体）との間で、具体的な責務における両者の関係について、いわば綱引きが行われているようであり、具体的な状況に左右される要素が残っていると思われる。しかしながら、基本的には、広域リーガル・サービス委員会はリーガル・サービス委員会の強い影響下にあるものと考えられる。

すなわち、この問題が議論された時、リーガルエイド評議会以外の関係者の間では、広域リーガル・サービス委

員会はリーガル・サービス委員会から完全に独立して機能するべきであるという意見が、広くかつ強力に表明された。⁽⁶⁾しかしながら、リーガル・サービス委員会は、自己の政策の範囲内に広域リーガル・サービス委員会を拘束する方針を明確に表明している。⁽⁷⁾「指針」は、リーガル・サービス委員会が、広域リーガル・サービス委員会とCLSPを「通じて」、コミュニティ・リーガル・サービスに関する諸機能を遂行すると表現している。⁽⁸⁾実際、広域リーガル・サービス委員会の委員長には、全員、リーガル・サービス委員会の委員(但し non executive member)が就任している。⁽⁹⁾さらに、リーガル・サービス委員会のスタッフには、各広域ごとに、そこでのコミュニティ・リーガル・サービス基金の配分決定(契約締結決定)権限を持つ Regional Director (旧制度下での Area Manager の後身)がおり、また、CLSPの展開と維持に責任を持つ Regional Planning & Partnership Manager (RPPM) がいるが、⁽¹⁰⁾前者は各広域リーガル・サービス委員会の委員に自動的にになり、後者も、アドヴァイザーとなる。⁽¹¹⁾もちろん、広域リーガル・サービス委員会の他の委員に誰が任命されるか、また、両者を取りまく具体的な政治過程によって影響を受けるが、旧リーガルエイド評議会とリーガル・サービス委員会がその公表文書で示している限りでは、リーガル・サービス委員会は、広域リーガル・サービス委員会をその強い影響下に置く意思を明確にしており、最も重要な資金配分権限がリーガル・サービス委員会執行部(具体的には Regional Director)にある以上、現実にも、そのような結果になることが多いと思われる。

リーガルエイド評議会の最後の年報(二〇〇〇年七月発行)によれば、各広域リーガル・サービス委員会につき、それぞれ四名の外部委員が一般公募を経て任命された。四名は、次の四分野、すなわち、リーガルエイド開業実務、独立相談機関におけるリーガル・サービス(相談センターまたはロー・センター)、地方自治体の役割と機能、消費者の視点、各々の知識と経験を持つ者から、一名ずつ選ばれたとされている。⁽¹²⁾四名は最低人数であり、今後、状況によって増員の可能性があるとされている。

2 CLSPとの関係

(1) 以上のような関係のリーガル・サービス委員会と広域リーガル・サービス委員会に、さらに、各広域レベルで、当該広域内で設立された複数のコミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (CLSP) が絡むことになる。

まず、人事上の関連性を見ておこう。CLSPのパイオニアの中には、広域リーガル・サービス委員会のメンバーを参加させているところがあった。⁽¹³⁾ リーガルエイド評議会は、広域リーガル・サービス委員会のメンバーは、パートナーシップのアクティブ・メンバーであるべきとは考えないが、その会合にオブザーバーとして参加する必要があるかもしれないとしていた。⁽¹⁴⁾ 「指針」では、CLSPには、リーガル・サービス委員会の Regional Planning & Partnership Manager (RPPM、前述) が key player として参加するとされ、公的資金配分権限を持つ Regional Director も参加する可能性が示唆されている。⁽¹⁵⁾ 少なくともRPPMが、CLSPに参加し、リーガル・サービス委員会、広域リーガル・サービス委員会とのパイプ役になり、また、広域リーガル・サービス委員会の重要メンバーで資金配分権限を持つ Regional Director もCLSPに参加する可能性があるということになる。

(2) リーガル・サービス委員会 (具体的にはその執行部) と広域リーガル・サービス委員会、CLSPの関係は、以上のように錯綜しているが、そのことは、「指針」に示されている、三者の権限と責任に関する具体的な説明に現れている。「指針」は、一二項目にわたって、三者の関係について示している。⁽¹⁶⁾ 実際の政治過程に左右される要素が残るが、「指針」の示すところにしたがって、見ておくことにしよう。

① ニーズの見積もりは、CLSPが行うが、そこで用いられるモデルは、既に述べたように、リーガル・サービス委員会執行部が標準となるものを提供し、データの収集と計算結果の提供まで責任を負う。CLSPは地域の実情に即した見積もりが可能であるが、先に述べたように、標準モデルをベースにし、データによって修正提案を根

抛づけるパターンが多くなるであろう。精神衛生やコミュニティ・ケアなどのように専門家が少ない分野については、CLSPではなく、広域リーガル・サービス委員会がニーズの見積もりを広域レベルで行う。また、広域リーガル・サービス委員会は、各CLSPに対して、資金配分に関する広域全体の視点を周知させる責任を負う。

②サプライ・マッピングは、CLSPが責任を負うが、リーガル・サービス委員会執行部は、フランチャイジーや地方自治体の相談部門に関する組織的情報収集を行い、CLSPに情報を提供する。フランチャイジーおよび契約締結プロバイダーに関する情報は、非常に詳細なものを、リーガル・サービス委員会がコンピュータによって管理し分析している。

③ギャップの分析は、各地域についてCLSPが責任を負い、広域リーガル・サービス委員会は、それらを広域ごとに総合する。また、広域レベルで評価すべきニーズ(専門家の少ない精神衛生、コミュニティ・ケア、入国管理など)については、自らギャップの分析を行う。但し、実際のデータの分析は、リーガル・サービス委員会の執行部が行い、結果をCLSPと広域リーガル・サービス委員会に提供するとされている⁽¹⁷⁾。この非常に重要なポイントについての、広域リーガル・サービス委員会とリーガル・サービス委員会の責任と権限の分担は明確ではなく、状況に委ねられている点が大いという印象を与える。

ギャップが明らかになった場合の、④プロバイダーの調達・展開は、CLSPの執行部門の責任である。但し、リーガル・サービス委員会の地域事務所「Regional Directorが所属する」と「または」地方自治体「場合により他のパートナー」との合意に基づくとされている。進捗状況は広域リーガル・サービス委員会への報告事項である。モデルによるニーズの見積もりを補う重要なものとして、⑤地域住民・利用者との協議があるが、これもCLSPの責任であり、高度に専門化したサービスについては広域リーガル・サービス委員会が責任を負う。

最も重要で、かつ対立をはらんでいるのが、⑥コミュニティ・リーガル・サービス基金からの資金配分である。

これは、各広域への配分と、CLSPないしビッド・ゾーン（リーガル・サービス委員会とフランチャイジーとの契約の申込み・承諾が行われる基本単位で、CLSPが未結成の場合、広域リーガル・サービス委員会がビッド・ゾーンを単位としてニーズと供給のギャップの確定を行う）の配分に区別される。

まず、各広域への配分は、リーガル・サービス委員会が決定権限を持つ。新制度最初の契約（二〇〇〇年度）については、前年度の各広域への支出をベースに、二五％を、所得保障給付 Income Support（年金生活者や病気療養中の人、体の不自由な人、扶養されるべき子を持つ無就業の single parent などで、かつ所得・資産水準が最低限度以下の者に認められている、最低所得を保障する福祉給付の一つ「但し一九九六年以降は失業者は対象外となった」⁽¹⁸⁾）の申請者数分布に即して再配分したとされている。これは、需要の現実のパターン、条件付成功報酬契約導入のインパクト、大法官が指示する全国レベルの優先順位、その他の要因を考慮して、将来見直しがなされる。また、年度途中でも、新規受任件数の状況を広域間で比較して、修正される場合がある。いずれの場合も、影響を受けるRLSCとの協議が保障されている。

先に述べたように、コミュニティ・リーガル・サービス発足にあたって、各広域リーガル・サービス委員会はニーズとギャップに関する戦略計画を作成し、リーガル・サービス委員会は、それに基づいて資金の配分を決定したとされているが、「指針」の記述は、それは白紙からの出発ではなく、前年度実績をベースに、各広域・地域の状況を加味して、資金配分を行ったように読める。根本的に変革された新制度に短期間に移行した（できた）経緯を見れば、実務的には当然の措置と考えられるが、地域・広域レベルのニーズの測定・ギャップの確定なるものが、リーガル・サービス委員会によって、どこまで真剣に受けとめられているのか疑問を感じさせるものがある。また、既存の需要のパターン（それ自体、プロバイダーの分布によって強く規定されている⁽¹⁹⁾）をニーズに擬している（あるいは混同している）要素が大きい。これまで資金が不足していた地域に不利な結果となり、現在資金を得ている者を有

利に扱っていることになる。今後、CLSPと広域リーガル・サービス委員会のニーズとギャップに関する認識と意見が、どこまで資金配分に影響を与えるかが重要なポイントである。

次に、CLSPないしビッド・ゾーン・レベルでの資金配分は、最終的には、リーガル・サービス委員会の Regional Director が決定権限を持つ。初年度の配分は、前年度の支出を基礎にして行われ、広域リーガル・サービス委員会が示した優先順位、ニーズ予測モデル、地域情報と住民等との協議に基づいて一部修正されたとされている。CLSPは、定期的に作成する戦略計画で、CLSPレベルの資金配分の変更を提案できる。CLSPの戦略計画は、広域リーガル・サービス委員会が、Regional Planning and Partnership Manager の助言に基づいて評価し、CLSP間の資金配分の変更、あるいは、広域レベルで優先されるべき専門サービス(精神衛生、コミュニティケア、教育など)への配分水準について、Regional Director に助言する責任を負う。但し、同一法律問題カテゴリ間で、あるプロバイダーから別のプロバイダーに資金を再配分する場合は、Regional Director によって決される。別の法律問題カテゴリ間での、プロバイダー間の資金再配分については、CLSPおよび広域リーガル・サービス委員会と協議の上、Regional Director が決定する。

資金配分は、契約の履行を通じて執行される。そこで、⑦契約のモニターが重要な課題になる。個々のプロバイダーが適切に契約を履行しているか(契約の諸条件を遵守しているか、質的基準を満たしたサービスを提供しているか、予算の限界内にとどまっているか)をモニターするだけでなく、場合によって、年度途中で、資金の再配分が必要になる場合もあるため、CLSPないし広域レベルでのモニターも重要になる。個々のプロバイダーの契約履行状況のモニターは、リーガル・サービス委員会の広域事務所の執行部の責任・権限である。広域リーガル・サービス委員会は、リーガル・サービス委員会の執行部から、新規受任件数と経費支出状況に関する情報を得て、CLSPと広域レベルで契約履行状況をモニターし、必要に応じて資金の再配分を Regional Director に助言する責任を負う。

ている。

⑧ サービス提供方法については、リーガル・サービス委員会が、既に、各種パイロット・スキームを関係主体の協力のもとで実施している。電話相談、second tier services (前述)、アウトリーチ・プロジェクトなどである。これらは、コミュニティ・リーガル・サービス基金や他の資金提供組織との契約で行われ、CLSPや広域リーガル・サービス委員会は、現場の必要に応じて、契約スキームを提案することができる。

⑨ コミュニティ・リーガル・サービスの評価については、一九九九年司法へのアクセス法一条(6) Schedule 1, Paragraph 14が、リーガル・サービス委員会に、年次報告書の作成と大法官および議会への提出を義務づけ、リーガル・サービスの供給と展開への影響について報告することになっている。CLSPにも年次報告書の作成が求められる(怠ると資金が提供されないリスクがある)、広域リーガル・サービス委員会は、各CLSPの提出した報告書を審査し、リーガル・サービス委員会執行部からの情報提供や独自の調査をも踏まえて年次報告書を作成、公表し、リーガル・サービス委員会、関係自治体などに提出する。リーガル・サービス委員会は、広域リーガル・サービス委員会の報告をも総合した年次報告書を作成し、委員会の審議に委ねる。

⑩ CLSPの結成促進と⑪ コミュニティの教育も、これら三機関の重要な任務である。相談・助言サービスの充実は、目標の一つとして、明示的に、それによる高価な訴訟手続の回避が掲げられており、そのためには、コミュニティ・リーガル・サービス自体の存在を住民に周知させるとともに、法的権利と責任についての啓発、情報の提供と教育(紛争の経済的価値に見合った解決方法の教育を含む)に重要な位置づけが与えられている。⁽²⁰⁾既に述べたように、二〇〇〇年四月の発足時に、CLSPは、あわせると全人口の三分の一をカバーしていたが、一年後には、八〇%に達している。広域リーガル・サービス委員会が中心になって結成を促し、間もなく、全人口をカバーする目標が達成されるものと思われる。コミュニティの法教育は、大法官府の示す方針のもとで、リーガル・サービス

委員会が責任を負うが、従来のリーガルエイド評議会時代には見られなかった任務である。

(3) 最後に、コミュニティ・リーガル・サービス資金が、実際に、初年度(二〇〇〇年度)に、どのように支出され、結果として、広域別、サービス・レベル別、サービス分野別に、どのように配分されたかを見ておこう。⁽²¹⁾

まず、初年度のコミュニティ・リーガル・サービスの支出実績は、年度前に組まれた予算より少なくなっている。すなわち、二〇〇〇年度のコミュニティ・リーガル・サービス基金からの支払合計額は、七億八四〇〇万ポンド(一五六八億円)⁽²²⁾で、予算(八億一〇〇〇万ポンド)より三・二%少ない。これは、一九九九年の支出額(七億六九〇〇万ポンド)と比べると、二%増にとどまっている。二〇〇〇年度の支出内訳を見ると、法的支援 Legal Help (相談・助言、手紙作成、電話による交渉など)が二億三二〇〇ポンド(三割)、法的代理 Legal Representation が五億五二〇〇ポンド(七割)である。当初予算と比べると、法的支援は予算(二億二六〇〇万ポンド)を上回っているが、法的代理が予算(五億八一〇〇万ポンド)をかなり下まわっている。これらの状況の背景要因について、リーガル・サービス委員会の Corporate Plan では説明されていない。二〇〇一年四月二七日に開催されたリーガル・アクション・グループ主宰の会議 Facing the Future: Delivering Legal Aid in a Contract Culture⁽²³⁾において、大法官府の Parliamentary Secretary of David Lock は、基調報告で、グリーン・フォーム・スキーム時代に比較すると法的支援は件数が増えていることを成果として強調し、他方、法的代理の件数が増えていない点について、これは、庶民院 House of Commons における議論において、法的支援は訴訟件数の増加につながるので問題であるとする意見があったが、そのような見方が誤りであることを示していると述べていた(訴訟数の増加は社会悪であることが自明視されている)。いずれにせよ、大法官府の設定した予算の総枠の範囲内に、支出額をコントロールするという新制度の中心目標の一つは、達成されているといえよう。

初年度の支出状況に基づいて、二〇〇一年度以降三年間の予算が組まれている。それによると、毎年減額させて

いく計画である。すなわち二〇〇一年度が七億八〇〇万ポンドと約一割減額であり、二〇〇二年度が六億九三〇〇万ポンド、二〇〇三年度は六億八三〇〇万ポンドである。二〇〇一年度が減額予定である理由としては、第一に、条件付成功報酬契約でカバーされうるようになった人身傷害案件などが対象外となること、第二に、過去に受任されたリーガル・エイドによる人身傷害案件で、勝訴したものについて資金が還付されることが、あげられている。大法官府の David Lock は、前記会議の基調報告において、予算額の減少は表見的であって、還付金の存在を考慮し、グロスで見なければならぬと力説していた。但し、還付金は、今後、次第に減少するものと思われる。二〇〇一年度予算七億八〇〇万ポンドの内訳は、法的支援が、前年度実績と同じ二億三二〇〇万ポンド、法的代理が減額され四億七六〇〇万ポンドである。

旧制度のもとで、民事リーガルエイド予算は増額を続け、様々な方法で政府が支出の伸びを抑えようとしていたのと対比すれば、排他的契約制の導入によって支出を完全に制御できる体制に転換しえたことを示している。しかし、予算を減額していくことは、access to justice の拡大という制度目的が達成されるというよりは、むしろ、その達成可能性に疑問を投げかけているというべきである。人身傷害損害賠償事件が条件付成功報酬契約によってカバーされる体制になったため、その分を考慮する必要があるが、条件付成功報酬契約によって、どこまで人身傷害の access to justice が実現しているのかも未知数である。むしろ、対をなす刑事弁護サービスの予算を、毎年増額させていく構想が示されているのであり、⁽²⁴⁾ コミュニティー・リーガル・サービス予算とを合算すると、毎年ほぼ同額の予算が組まれている。⁽²⁵⁾ このことは、司法へのアクセス法が議会で審議された際、貴族院で大法官アーヴィン卿が、「民事リーガルエイドには、ヨーロッパ人権規約 European Convention on Human Rights 上の義務を満たすために、刑事被疑者・被告人弁護の資金を確保した後に残った資金があてられる」と発言し、⁽²⁶⁾ コミュニティー・リーガル・サービスの犠牲によって、刑事弁護サービスの増大し続けるニーズをまかなうことになるという

危惧が関係者から表明されていたが⁽²⁷⁾、その通りの結果となつているといえる。刑事弁護サービスがオープン・エンド予算で、上限が設定されていない点を考えると、今後、コミュニティ・リーガル・サービス予算は、基本的に常に減額の危険にさらされていることを示唆している。全体の枠を拡大するという政府⁽²⁸⁾大蔵省の決定があれば別であるが、公共サービス支出全体における優先順位は、まず、医療、教育であり、続いて交通、警察となっており、リーガルエイドは政治的争点になりにくい点もあり、順位はきわめて低く、全体枠拡大の可能性は当面小さい⁽²⁸⁾。景気が悪くなれば、減額の可能性はさらに大きくなる。二〇〇〇年から二〇〇一年前半にかけては、失業率、インフレ率ともオイルショック以来最低を記録する好景気であったが、それにもかかわらず上記のような予算が組まれているのである。

次に、二〇〇一年度の法的支援 Legal Help 予算が、各広域にどのように配分されるのかを見てみよう。リーガル・サービス委員会の Corporate Plan によれば、主として、前年実績と同じ比率で配分される。但し、移民・難民案件は、柔軟に割り当てられ、また、相談担当者に対する電話による専門的情報提供 (second tier support service contracts) などは、全国レベルなので別枠である。広域内の配分は、CLSPと広域リーガル・サービス委員会によって確定されたニーズと、大法官府の設定した優先順位、他の資金提供主体に由来するサービスの状況を考慮して行われるという原則が掲げられているが、既存の各契約者については、二〇〇一年度に新規受任が認められる案件数は、二〇〇〇年度に実際に新しく受任された件数に基づいて決定されたとされている。但し、大法官府は、二〇〇一年一〇月から法的支援の受給資格 (所得・資産要件) を引き下げるといふ提案をしており (五〇〇万人増⁽²⁸⁾一七%増とされている)、これが既に考慮に入れられているという (もしそうだとすると、予算は増額になつても不思議ではないが、この点に関する詳しい説明に接することはできなかった)。また、既存の各契約者の新規受任わりあて (許容) 件数は、二〇〇〇年度に契約上新規受任が認められた件数の八〇%を下まわらないことが保障されている。な

お、大法官は、家族、社会福祉、移民、精神衛生について報酬額の約一〇%引き上げを提案している。

二〇〇一年度法的支援予算のプロバイダー別内訳は、開業ソリシタが一億七五〇〇万ポンド(七五%)、独立相談機関が三四〇〇万ポンド(一五%)、予備一〇〇〇万ポンド、その他(パートナードシップ支援基金など)一三〇〇万ポンドである。二〇〇〇年度実績と比較すると、開業ソリシタは一六〇〇万ポンド減額、逆に独立相談機関は四〇〇億ポンド増額予算が組まれている。この数字には、相談サービスにおいては、ソリシタ事務所ではなく、独立相談機関を重視し、優先的に予算を配分していくというリーガル・サービス委員会と大法官府の政策が明確に反映している。

さらに、二〇〇一年度法的支援予算の配分を、広域別に見ると、ロンドンへ四五%、他の広域は、四%から七%の範囲内に収まっている。二〇〇〇年度実績と比べると、ロンドンの比率(四七%)が減少、その分、四%だった広域のうち二つが五%に増額されている。広域レベルの配分も、ある意味で見事に制御されているが、それだけに、CLSPによるニーズとギャップの確定がどの程度生かされているのか疑問を投げかけている。

最後に、二〇〇一年度法的支援予算の配分を、法律問題カテゴリー別に見ると、移民・入国管理が四〇%と最も大きな比重を占めており、かつこれは前年度実績(三四%)⁽²⁹⁾に比べ唯一比重を拡大している。既に述べたように、現在、移民、とりわけ、難民(亡命) asylum 申請・上訴⁽³⁰⁾をめぐる大量の滞貨が政治的問題となっており(二〇〇一年六月の総選挙においても重要な争点の一つが asylum の問題であり、滞貨の処理状況は重要な論点であった)、⁽³¹⁾プロバイダーのコントロール(入国審査・難民分野のプロバイダーに関する Office of the Immigration Services Commissioner⁽³¹⁾などによる、質の悪いプロバイダーの排除)と抱き合わせで、大法官府は内務省と協力して、この分野への重点的な資源投入を行っており(迅速な処理、不要な上訴の防止のためには、質の高いプロバイダーによる案件処理が不可欠である)、そのことが数字に直截に現れている。リーガル・サービス委員会は、このような、優先順位の高い緊急的ニ

ズに対する資源の重点的な投入は、新制度で導入された契約制の有効性を端的に示すものとして、その成果を誇示している。⁽³²⁾ 但し、これに対しては、政府が難民申請者を全国に分散させて収容する政策をとっているため、入管法専門家がほとんどいない地域に大量のニーズが発生した状況への対応という側面があるとし、*access to justice* への貢献というよりは、内務省の政策の一要素というべきであるとする評価がある。⁽³³⁾

入国管理・移民以外では、二〇〇一年度の予算に占める割合は、社会福祉法が三〇%、家族が二一%、精神衛生が七%、医療過誤・人身傷害が二%となっている。既に述べたように、一九九〇年代に、グリーン・フォーム・スキームにおいて、社会福祉法や移民問題が増加する傾向が見られ、⁽³⁴⁾ また、新制度における重点領域が *social exclusion* の克服にあり、政策的にも社会福祉法、精神衛生分野などに資源を優先的に配分することが行われており、そのことが、二〇〇一年度の予算には現れている。

しかしながら、以上は、法的支援予算における比重の大きさであって、配分資金の絶対額を見ると、移民・入国管理を除くと、いずれも、減額予算が組まれていることに注意しなければならない。すなわち、二〇〇一年度予算では、移民・入国管理は五四〇万ポンドの増額(七八九〇万ポンドから八四三〇万ポンドへ)となっているが、社会福祉法は一一八〇万ポンド、家族は八二〇万ポンド、精神衛生は二三〇万ポンド、それぞれ減額されている。⁽³⁵⁾

契約制の導入によって、相談・助言サービス(法的支援)への公的資金支出をコントロールすることに成功した様子を如実に示しているが、利用者の側から見れば、減額されている分野のニーズが短期間で減少したとは考えられず、また、サービス提供効率が劇的に向上したとも考えられない。リーガル・アクション・グループが強調しているように、重点分野である社会福祉法についてすら減額されているということは、新制度が、*access to justice* の拡大という所期の目的を達成していない可能性を示唆するとともに、公的資金の配分とそれによるリーガル・サービスの提供が政策当局の時々都合によって左右される危険性を示している。⁽³⁶⁾ 同時に、このような配分は、既

に述べたような、CLSPと広域リーガル・サービス委員会によるニーズの見積もり、ギャップの確定作業によって正当化され（現実にとどの程度反映しているかは別に）、それらが責任を分有するとされるはずであり、実質的な決定権者たるリーガル・サービス委員会に、広域・地域レベルの二つの組織を巻き込んだ新しいシステムの巧妙さを示すとともに（一九七九年以降の保守党政権下で考案され普及し、現労働党政権も継承・多用している手法である）、リーガル・サービス委員会の主導によるニーズとギャップ見積もりの方法と手続、資金配分の方法と手続の是非が、今後、議論の対象となる可能性を示している。

旧リーガルエイド委員会時代、フランチャイズのパイオニア・スキームが開始した時点で、既に、リーガル・アクション・グループは、フランチャイジーの満たすべき質的基準を資金提供主体たるリーガルエイド委員会が設定することの危険性をいち早く指摘していた。例えば、支出を抑制するために、弁護士が専門的裁量を行使する（³⁷）時間を要する）余地をできるだけ制限していくだろうとしていたのである。その後の経過は、この危惧が現実化したということが出来る。³⁸ リーガル・アクション・グループの現会長カレン・マカイは、二〇〇一年四月、あらためて、リーガル・サービス委員会の権限の広さ、とりわけ、フランチャイジーの質的基準の設定権・フランチャイジー自体の認定権と、契約締結に公的資金の配分権の双方を持っている点を問題にし、リーガル・サービス委員会とは別に、リーガル・エイドの運営について監視し、³⁹ access to justice の状況をモニターする、独立監督機関の設置を提唱している。

(1) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, pp. 67-68.

(2) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, p. 68, *id.*, *Annual Report, 1999-00*, p. 51, Moorhead, *The Community Legal Service: Pioneers in Practice*, pp. 121-123.

(3) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, pp. 67-68, *id.*, *Annual Report, 1999-00*, p. 52.

- (4) 前稿『立教法学』五八号(二〇〇一年)六七頁。
- (5) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, p. 52.
- (6) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, p. 67.
- (7) Legal Aid Board, *Annual Report, 1998-99*, p. 67.
- (8) *Guidance for CLSP*, p. 6.
- (9) リーガル・サービス委員会のウェブページ *How the LSC Works* によれば、同委員会のメンバー二名のうち、委員長と executive member 三名を除く八名中六名で、全ての広域リーガル・サービス委員会 (RLSC) の委員長を占めている。すなわち、Michael Barnes, CBE (独立相談機関への経験が長く、Advice Services Alliance の議長経験がある庶民院議員で、九一年から九七年まで Legal Services Ombudsman) が、東部ミッドランズと西部ミッドランズの RLSC 委員長、Philip Ely (ソリタビロー・ンサエティの元会長) が、ロンドンと西部の RLSC の委員長、Sheila Hewitt (最初、国際金融分野で働いた) 現在、Immigration Appeals Tribunal のメンバーで治安判事 magistrat) が東部と南東部の RLSC の委員長、Juliet Herzog (リンパールのソリタビロー市カウンスル councillor、コミュニティ活動に広く経験を持つ) が、北西部とマーシーサイドの RLSC の委員長、Richard Penn (地方自治体のキャリアを経て、ブラッドフォード市の Chief Executive、現在、機会均等委員会 Equal Opportunities Commission 委員で、同ウェールズ小委員会委員)、また、ウェールズ議会のための Independent Adviser for Standards) が南西部とウェールズの RLSC の委員長、Jim Shearer (ブリテイッシュ・コール出身、現在、石炭産業社会福祉組織の Trustee で、高等教育・マンチェスター評議会の東ミッドランズ委員長) が、北東部とヨークシャー・ハンバーサイド (旧) 地区の RLSC の委員長である (二〇〇一年四月現在)。
- (10) *Guidance for CLSP*, p. 6. RADM の創設、場合によっては、Regional Planning & Partnership Consultants & Regional Planning & Partnership Executives を設立する計画である。Ibid., 24 及び募集に関する http://www.legalservices.gov.uk/old-docs/rppc.htm 参照。
- (11) *Guidance for CLSP*, p. 6.
- (12) Legal Aid Board, *Annual Report, 1999-00*, pp. 53-54. 二二〇名の応募があったとされている。
- (13) Moorhead, *The Community Legal Service Pioneers in Practice: The Community Legal Service Pioneer Project*, p. 35.
- (14) Moorhead, *The Community Legal Service Pioneers in Practice: The Community Legal Service Pioneer Project*, p. 35.
- (15) *Guidance for CLSP*, p. 6.
- (16) 以下は、基本的に、*Guidance for CLSP*, pp. 89-95, Annex G にある。
- (17) キャンプの分析は、ニーズの見積もりにおける標準モデルへの依存度によっては、CLSP が、データの分析レベルでも、ある程度関与できると思われるが、*Guidance for CLSP*, p. 90 は、リーガル・サービス委員会執行部がデータ分析を行うように読める。リーガル・サービス委員会の意図が現れているように思われる。
- (18) Department of Social Security のウェブサイト (http://www.dss.gov.uk) の Publications/2000 Publications にある *The Changing*

Welfare State : Social Security Spending, Appendix A : Trends in spending on principal benefits, 1991/92 to 2001/02, Income Support and JobSeeker's Allowance 参照。

- Income Support とは、Social Security Act 1986 (一九八八年四月施行) により、旧 Supplementary Benefit に代えて導入されたもので、雇用による所得のない個人とその家族 (週一定時間以内のパート・タイマーを含む) に支給される給付であり、Family Credit、Disability Work Allowance と並んで、最低所得を保障する給付として中心的位置を占めていた。一九九六年までは、失業給付とは別建てで、失業者も対象とされていた。一九七九年の時点で、前身の Supplementary Benefit の受給者は約三〇〇万人、一九九二年の時点で、五〇〇万人が支給を受け、その家族を含めると九〇〇万人をカバーしていた。A.I. Ogus & N.J. Wikeley (eds.), Ogus, *Barendt & Wikeley's The Law of Social Security*, 4th Edition (Butterworths, 1995), pp. 450, 463, 450-451. 一九九六年に改正が行われ、失業給付 Unemployment Benefit と失業者に対する Income Support とは、Jobseeker's Allowance for unemployed people と統合されることになった。Ibid., p. 7.
- (19) *Legal Action*, June 2000, p. 3.
- (20) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 8.
- (21) 以下が、本号の、Legal Services Commission, *Corporate Plan 2000/01-2003/04* と *id.*, *Corporate Plan 2001/02-2003/04* による。
- (22) 一ポンド二〇〇Hに換算。
- (23) ロンドンのマンション・ハウスで開催された。
- (24) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 27.
- (25) 二〇〇〇年度が一六億二二〇〇万ポンド (刑事は旧制度)、二〇〇一年度予算は一六億三三〇〇万ポンド、二〇〇二年度は一六億三二〇〇万ポンド、二〇〇三年度は一六億二八〇〇万ポンドであり、インフレを考慮すれば、実質的に毎年ほぼ同額である。Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, pp. 11, 27 から計算。
- (26) Charles Black, "Legal Aid : Past, Present and Future," *Legal Action*, January 2000, pp. 6-9, 8.
- (27) *Legal Action*, November 2000, p. 3.
- (28) 二〇〇一年四月二七日に開催されたリーガル・アクション・グループ主宰の会議 Facing the Future : Delivering Legal Aid in a Contract Culture (本文は既述) での、大法官府 Parliamentary Secretary David Lock の発言。
- (29) 前稿『立教法学』五八号 (二〇〇一年) 五〇頁。
- (30) Immigration Adjudicators と Appeal Tribunal における代理は、一九九九年八月に、大法官がリーガルエイド評議会の勧告を受け入れたことにより、公的資金提供の対象となった。
- (31) OISC は、Immigration and Asylum Act 1999 の第四部に基づいて設置された、入国管理・移民問題に関するアドヴァイザー (ソリシタを含む) を規制する組織で、一定の質的基準を満たさないアドヴァイザーを排除することを目的としている。二〇〇一年四月三〇日以降、ロー・ソサエティなど指定された専門職業団体のメンバーは別として、OISC が登録を認めた団体 (営利) が、OISC または Secretary of

Stateによつて適用除外を認められた団体(非営利)以外に所属する者が、入国管理・移民に関して助言またはサービスを提供すると、刑事罰が課せられることとなった。OISC News, Issue 1 (April, 2001), p. 1.

- (32) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, pp. 14-15.
- (33) *Legal Action*, August 2000, p. 3.
- (34) 前稿『立憲法学』五八号(二〇〇一年)四九〜五三頁。
- (35) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 14.
- (36) Karen Mackay & Nony Ardill, "Time for a New Agenda?," *Legal Action Policy*, April 2001, pp. 1-4, Karen Mackay, "Auditing the Auditors—New Approaches to Quality," *Legal Action Policy*, May 2001, pp. 1-4. 後者は二〇〇一年四月二十七日開催されたリーガル・アクション・グループ主催の会議「Facing the Future: Delivering Legal Aid in a Contract Culture (前掲)」で報告された。これは今後のリーガル・アクション・グループの方向を示唆している。
- (37) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s* (Legal Action Group, 1992), p. 147.
- (38) フランチャイズ化が、リーガルエントリを専門とするソリシタ事務所の業務に大きな、かつ深刻な影響を与えている点について、経験的データと理論的分析からHilary Sommerlad, "Managerialism and the Legal Profession: A New Professional Paradigm," *International Journal of the Legal Profession*, vol. 2, (1995), pp. 159-185, *id.*, "Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales: Bureaucratization, Stratification and Surveillance," *International Journal of the Legal Profession*, vol. 6, (1999), pp. 311-343, *id.*, "I've Lost the Plot: an Everyday Story of Legal Aid Lawyers," (unpublished paper presented at the Socio-Legal Studies Association Annual Conference at the University of Bristol, 4 April, 2001), M. Travers, "Measurement and Reality: Quality Assurance and the Work of a Firm of Criminal Defence Lawyers in Northern England," *International Journal of the Legal Profession*, vol. 1, (1994), pp. 173-189 参照。
- (39) Mackay, "Auditing the Auditors—New Approaches to Quality," *Legal Action Policy*, May 2001, pp. 1-4.

六 コミュニティ・リーガル・サービス・パートナーシップ (CLSP) —— 具体例

既に述べたように、CLSPは、二〇〇一年三月末現在、イングランドとウェールズで一七〇結成され、全人口の八〇%をカバーしている。関係する自治体数は三二九を数える。最終的には全人口をカバーする予定であり、C

LSPの数は二五〇程度に達すると予測されている。大ロンドンについて結成状況を見ると、コミュニティ・リーガル・サービスのウェッブサイト (JustAsk) から知ることができるロンドン広域事務所管轄区域内のCLSPは、二六(二〇〇一年三月二日現在)である。

以下では、ロンドンから、対照的な二つの区BarnetとTower HamletsのCLSPをとりあげ、地方から、興味深い情報入手できたHerefordshireのCLSPを選び、具体像を示すことにしたい。

1 Barnet CLSP

(1) バーネットBarnetは、大ロンドン (Greater London) を構成する三二のバラの一つで、最北部に位置し、Herefordshireに接している (HerefordshireにもBarnetを名称の一部に用いる地域があるので、London Borough of Barnetと呼んで区別されるが、本稿では単にBarnetと呼ぶ)。一九世紀後半までは農村部だったが、二〇世紀初頭から第二次大戦直前までの時期に、ロンドン中心部への通勤圏として宅地化が急速に進んだ地域で、一九六五年に、Herefordshireの一部と旧Middlesexの一部が合併して大ロンドンのバラに組み込まれた。⁽¹⁾ 大ロンドンのバラの中では、最も所得水準の高いグループに属しているが、⁽²⁾ 一部に貧しい階層が集中している区画 (ポケット) があり、次に述べるTower Hamletsのように、一九世紀後半から貧困層に対するソーシャル・サービスの必要性が認識され、戦後もロー・センター運動などにより、貧困者に対するリーガル・サービスの提供が意識的に展開されてきたバラと異なり、中産階層が住民のメインストリームを構成するなかで忘れられがちな、社会福祉法分野のリーガル・サービスの重要性が指摘されている。⁽⁴⁾ 人口は、現在約三三万人で、少なくとも二〇一一年まで増加が続くと見込まれている。人口の二割が有色人種 (例えばインド人が多く人口の七・四%を占める)⁽⁵⁾ で、白人も民族的・宗教的に多様であり (例えばユダヤ人が多い)、合計一二〇以上の言語が話されているとされている。⁽⁶⁾

(2) Barnet CLSP は、二〇〇〇年一〇月に設立され、パートナーは現在一〇、バラのカウンシル、リーガル・サービス委員会、Barnet CAB, Barnet Voluntary Service Council, Age Concern (高齢者の抱える諸問題に対処するためのボランティア団体)⁽¹⁾, Barnet Housing Aid Centre (Barnet の住民に、住居に関する無料で独立した助言を提供する慈善団体)⁽²⁾、四つのソリシタール事務所である。⁽³⁾

コミュニティ・リーガル・サービスのウェブページ (JustAsk!) から知られる、Barnet CLSP が「マッシュルーム」リストアップしたプロバイダーは五四であり、それらを分類すると次のようになる。

狭義の独立相談機関が六 (Finchley CAB, Grahame Park CAB, Hendon CAB, New Barnet CAB, Woodcroft Advice Centre, East Finchley Advice Service)、『問題分野別のボランティア組織・慈善団体 (特定の民族・人種を主たる対象として標榜している団体は次に分類)』が八 (Age Concern-Barnet, Barnet Housing Aid Centre, Barnet Racial Equality Council, Disability Action in the Borough of Barnet, Friern Barnet Voluntary Care for the Elderly, MIND in Barnet, Reachout, Refugee Health Access Project)、『民族・人種別のボランティア組織・慈善団体が八 (African Cultural Association, African Friends of Elderly and Disabled People, Barnet Somali Community Group, Chai Lifeline Cancer Care, Jewish Deaf Association, Jewish Marriage Council, Jewish Women's Aid Helpline, Miyad-National Jewish Crisis Helpline)』、『民間企業が一 (Review-Prospects Careers Services)』、『地方自治体の相談部局が三 (LB Barnet-Trading Standards, LB Barnet Action Point, LB Barnet Homeless Persons Unit)』、『ダイアログン機関が三 (Dialogue Family Mediation, North London Family Mediation Service, Sherringtons-Family Mediation)』、『ソリシタール事務所が二五である。

(3) 民族・人種構成の多様性を反映して、民族・人種別のボランティア組織・慈善団体の多さが一つの特徴である。ロンドンには、少数民族・人種に対して非常に寛容であるが、それでも、差別と対立・抗争は陰に陽に存在し

ている。異文化のもとでの生活に伴う困難の解決には、同胞や当該言語を解する人々によるサポートがきわめて貴重であり、特に、貧しい少数民族出身者にとっては、各種福祉サービス、公共サービスに関する助言、支援が重要になる。連合王国の福祉制度は、福祉国家解体政策にもかかわらず、なお相対的に充実しており、途上国・紛争国からの移民・難民希望者の増大を招いている一因であるが、彼らにとっては、これらの組織・団体や、コミュニティ・リーガル・サービスは、運命・生活・健康を左右する意味を持つている。現労働党政府は、social exclusionの克服を掲げ、社会福祉法分野の相談・助言サービスを、コミュニティ・リーガル・サービスの重点分野としているが、人種・民族別の支援団体・組織は、そのような政策の最前線に位置している。また、豊かな者が多い少数民族のためには、さらに、問題分野別の団体が発達している（前掲リスト中、ユダヤ人のための諸団体はそれである⁽⁹⁾）。

また、人種を問わず、社会的弱者を支援するボランティア組織・慈善団体が多数存在し、コミュニティ・リーガル・サービスに組み込まれているのも大きな特徴である。高齢者のためのAge Concernは既に指摘したが、精神病と診断された人や精神的な困難に直面している人のための全国的な組織（慈善団体）Mind⁽¹⁰⁾の支部や、ホームレスのための支援組織（Barnet Housing Aid Centre）、体の不自由な人のための支援組織（Disability Action in the Borough of Barnet）、家庭内暴力や摂食障害など家族内の問題を経験しその後遺症に苦しむ人、あるいは現在それらを経験している子供達のための支援組織（Reachout）があり、コミュニティ・リーガル・サービスのプロバイダーとなっている。

次に、プロバイダーとなっているソリシタ事務所（現在二五）を見ると、単独ないし小規模事務所もあるが、中産階級やビジネスのための総合的な民事・商事・家事サービスを展開しつつ、貧困者のためのコミュニティ・リーガル・サービスのランチチャイジーになっている中規模事務所⁽¹¹⁾もある。イングランドのソリシタは、シティなど大都市の巨大事務所を別にすると、High Streetにオフィスをかまえ、中産階級を依頼者層とし、不動産譲渡業務

conveyancing や遺言とその検認 probate・離婚を中心業務とするジェネラリストの単独または小規模事務所が一つの典型像だった。⁽¹²⁾ 近年は、競争の激化とともに、合併による規模拡大・専門化またはブティック化が進んでおり、リーガルエイドは、そうした専門分野の一つとなりつつある (リーガル・エイド・ソリシターとして一つのグループ「内部は分化している」を構成している)。この傾向は、九〇年代のリーガルエイド評議会の政策 (フランチャイズ化、質的基準の導入、効率化の要求) とコミュニティ・リーガル・サービスの発足とともに強まっているとされているが、⁽¹³⁾ 上記 Barnet CLSP によりプロバイダーとしてリスト化されている事務所の多くは、High Street に存在し、伝統的な業務形態から進化・発展したものが多く様子をうかがわせる。他方、少数であるが、単独・ないし小規模で、High Street からは離れた場所 (例えば住宅地の中) に事務所を構えているソリシタも見られ、アラビア語・ウルドゥ語による対応可能性を示している例もあり、特定の依頼者層を対象とした活動を行っている様子を示唆している。

(4) CLSP によるニーズの見積もりにおいては、地域の交通網、人々の行動パターンを考慮する必要が強調されている点は、既に見たとおりであるが、Barnet において、現時点でのプロバイダーの地理的分布状況は、どうであろうか。

Barnet には、ロンドン中心部から北に向かう、古くからの幹線道路が二本、東部と西部を走っている。東部を走るのが Great North Road (中世以来の幹線) で、そのほぼ中央にある市街地・商店街 (service centre) が North Finchley である。西部を走るのが、Edgware Road (ローマ人が整備した幹線) で、その北よりにある市街地・商店街が Edgware である。それぞれ市街地・商店街の部分は、イングランドの通例で、High Road High Street と呼ばれている。道路網は良く整備されているが、東京の都心ほどではないにしろ交通渋滞は日常的である。公共交通は、地下鉄ノーザン・ライン (Northern Line) が、二本の支線に分かれて、先の二本の幹線道路の近

くを南北に走っている(終点は、High BarnetとEdgware)。東部と西部を地下鉄で乗り継ぐには、分岐点の Camden Townまで出て乗り換える必要があり不便である。しかし、路線バスのネットワークが整備されており、バスを日常的に利用している人も多い⁽¹⁴⁾。

バラには中心的市街地・商店街がいくつかあり、地下鉄とバスで結ばれている。主要なものをあげると、北東から時計回りに、High Barnet、North Finchley、Finchley Central、East Finchley、Golders Green、Hendon、Edgwareである。カウンスルと行政部門の多くは、バラのほぼ中央Hendonの丘の上にある。カウンティ・コートはFinchley Central(地下鉄駅の近くで、主要道路が交差する地点)にある。

Barnet CLSPによってプロバイダーとして列挙されているものの大部分が、以上七つの中心的市街地・商店街のいずれかにあることがわかる。その中で、民族・人種別のボランティア組織・慈善団体の多くは、当該民族・人種が多く住む地域の近くに存在する。但し、これらのマイノリティは、遠距離であっても、こうしたサービスを利用するために訪れる傾向があるといわれている⁽¹⁵⁾。なお、Finchleyの独立相談機関をみると、Finchley CABは、地下鉄Finchley Central駅から徒歩で一〇分ほどの場所にある、他のボランティア組織(Barnet Borough Voluntary Concil, Barnet Volunteer Bureau, Barnet Victim Support, Community Focus, Mediation Bureau for Black Families)も集まるセンター⁽¹⁶⁾にオフィスがあり、周囲は中産階級の住宅地であるのに対して、East Finchley Advice Serviceは、そこから徒歩で一五分ほどのところにあるが、周囲は低所得者層の住むフラットが並ぶ一角(ポケット)である。後者は、労働党の地区事務所に隣接している。いずれも、近くの幹線道路に案内表示板があり、アクセスしやすい。後者は、少数民族、ホームレス、福祉給付受給者などを主たる依頼者層としている。

地方と異なり狭い地域なので、車を利用しなくても、バス、地下鉄により、バラ内の端から端まで一時間以内で移動できる。住民としての感覚によれば、バスで片道三〇分程度が、気楽に行ける範囲であるが、上記のいずれか

の市街地・商店街は、多くの住民にとって、バスまたは地下鉄で三〇分の圏内にあるといえる。なお、高齢者、体の不自由な者など、移動が困難な人々のために、家庭への訪問を実施しているプロバイダーもある(例えば、African Friends of Elderly and Disabled People, Age Concern)。

提供サービスの量は別にして、アクセス・ポイント自体の分布は、中心街・商店街の展開状況に対応して、分散しており、裁判所と区役所の近隣に集中しているというようなことはなく、この点で、利用者にとって便利である。しかしながら、このような分布状況は、新制度導入直後の現状では、個々のプロバイダーの判断に基づく場所の選択に由来している要素が大きいといえよう。他方、例えば、Family Mediationを行うプロバイダーが三つリストアップされており、その場所を見ると、西部(North Finchley)、中央(Hendon)、東部(Edgware)に一つづつあり、政策当局の意識的な配置であるようにも見える。リーガル・サービス委員会(広域事務所)とCLSPの政策的判断が、どの程度関わっているかは明らかにならなかったが、現在のプロバイダーの配置が、全体として、ニーズの分布に適合的であるという保障はない。他方、既に指摘したように、場所によっては、Barnet内ではなく隣接するバラにある市街地・商店街(service centre)を日常的に利用している可能性があり、勤務先であるロンドン中心部の利用可能性もある。Barnetにおけるニーズと供給のギャップについて、CLSPが現在どのように評価しているのかは、明らかでないが、今後、ニーズの見積もりに基づいて、どのような形で、自覚的にプロバイダーの配置と誘致をCLSPが行っていくかが注目される。

2 Tower Hamlets CLSP

(1) タワーハムレッツ Tower Hamlets は、大ロンドンのうち、内側の Inner London を構成する一二のバラ⁽¹⁷⁾の一つで、金融の中心地シティの東に隣接し、南はテームズ川、東はリー川を境とする地域である⁽¹⁸⁾。いわゆるイー

スト・エンドと呼ばれる地域であり、一九世紀以来、今日に至るまで、連合王国全体で最も貧困な地域を含む自治体として知られている。特に、シティと隣接するホワイトチャペル Whitechapelは、古くから外国からの貧しい移民が多数住んだ場所で、既に、一七世紀末にはユダヤ人が多く住んでいたが、一八世紀の初めにフランスからプロテスタント(ユグノー)が移り住み、一九世紀初めにはアイルランド人とドイツ人が、続いて東欧からユダヤ人が移住した。その後も、一九五〇年代から七〇年代にかけてインドとバングラデシュから多数の移住が行われた。⁽¹⁹⁾現在、Tower Hamlets全体をみると、バングラデシュ出身者の数が多く、人口の二三%を占めている。⁽²⁰⁾ Tower Hamletsは、第二次大戦中、ドイツ軍の空襲による被害を受けた地域を多く含み、戦後は、被災地域を中心にカウンスル・フラット(公営住宅)が多数建設された。一九六〇年代以降、海運の衰退とともに、ドックが閉鎖され、テムズ川沿いの地域(Docklands)は荒廃したが、一九八〇年代以降、再開発が進められている。

一九世紀後半、Whitechapel周辺は、その極端な貧困により、キリスト教関係者や慈善活動家の注目を集めた。例えば、メソヂイストのWilliam Boothは、一八七八年に救世軍 Salvation Armyをここで組織した。⁽²¹⁾ また、オックスフォード大学の学生によるセツルメント活動の拠点としてわが国でも知られるトインビー・ホールが、Whitechapelに一八八四年に開設され(現在でも同じ場所に存在する)、セツルメント運動の発祥の地となった。⁽²²⁾ トインビー・ホールで行われた貧困に関する経験的な社会調査やそこでの経験は、イギリス社会学の発達と社会福祉政策の展開に大きな影響を与えた。第二次大戦直後、福祉国家を建設した労働党政権の首相Clement Attleeと閣僚William Beveridgeは、二〇世紀初頭に、ここで要職を占めていた。⁽²³⁾ 著名な経済史家R.H. Tawneyも、ここで活動した経験を持つ。⁽²⁴⁾ 一八九八年には、トインビー・ホールで、無料法律相談が開始している。⁽²⁵⁾ 一九世紀末から二〇世紀前半にかけては、多数の労働者が住んだテムズ川沿いのPoplarも著しく貧困な地域となり、社会主義者で指導的な地域活動家を輩出した。⁽²⁶⁾

現在でも、Tower Hamlets の平均所得水準は、連合王国中最も低いグループに属している⁽²⁷⁾。一九九一年のセンサスによって世帯主の職業構成を見ると、専門職業 (五・四%)、管理職・技術職 (二四・四%)、熟練非マニュアル労働職 skilled non-manual occupations (一三・三%) の比率が低く、ロンドンの全バラ中、いずれも三〇位前後を占めているのに対し、非熟練労働職 unskilled occupations の比率は、全ロンドン中第一位 (七・七%)、半熟練労働職 partly skilled occupations の比率も第二位 (二七・八%) である。失業率はロンドン全体平均の二倍、居住環境も悪く、一部屋あたりに一人以上が住んでいる世帯の比率は、一一%に及ぶ (ロンドン全体の平均は四・一%)⁽²⁸⁾。

但し、一九九〇年代から、Docklands にある高層ビル群に多国籍企業 (金融、情報・通信分野など)、新聞社ほか多数の大企業がオフィスを構え、それが、この地域に一定の変化を及ぼしている。高層オフィスビル群が Isle of Dogs (テムズ川が蛇行するため南側に突出した部分) 中央部のドックの跡地 (Canary Wharf) に建設され、Isle of Dogs やその北部には新築フラットなど比較的豊かな通勤者用の住居が多数出現している。これに対して、White-chapel を中心とする西部は依然として移民者の多い貧困地域である。

また、一部に、古くから中産階級が多く住んできた地域があり (例えば、東部の Bow)⁽²⁹⁾、従来より Tower Hamlets の所得格差は大きかった⁽³⁰⁾。また、一九九一年のセンサスによると、人口は約一五万人であり、一六歳以下の人口が二五%を越え、その比率は上昇傾向にあり、この点で、全国的傾向と対照的である⁽³²⁾。一九九〇年代の再開発と比較的豊かな層の流入により、今日ではさらに所得格差が拡大している可能性が強い。

(2) Tower Hamlets CLSP は、二〇〇〇年五月に結成され、二〇〇一年三月二日現在パートナー数は一〇である。パートナーには、リーガル・サービス委員会、London Borough of Tower Hamlets の他に、ソリシタ事務所が二、Tower Hamlets CAB、Women's Health & Family Services、Disability Advocacy Network、Wapping Bangladeshi Association などが含まれている⁽³³⁾。

コミュニティ・リーガル・サービスのウェブサイトにリストアップされているプロバイダーは、現在、六八である。内訳は、狭義の独立相談機関が八（CABが三、ロー・センターが一、その他が四）、問題分野別ないし特定の人々向け（例えば、女性・高齢者、子供など）のボランティア組織・慈善団体（特定の民族・人種対象を標榜しているものは除く）が一四、民族・人種別のボランティア組織・慈善団体が六、民間企業が一、地方自治体関係機関および制定法上の組織が七、ソリシター事務所が三一、ミディエイション組織が一となっている。

CABは Whitechapel, Bethnal Green, Bow（東部の住宅地）に一つづつあり、ロー・センターが Whitechapel に一つ、その他の相談機関は、既述のトインビーホール、ドックランド (Isle of Dogs) の Island Advice Centre、Whitechapel の St Hilda's East Community Centre、Bethnal Green の Legal Advice Centre である。貧困者の多い西部に多いが、東部、南部にも一つづつ展開している。

特定の人々・問題向けの組織・団体には、薬物使用者のための支援団体（二）、HIV感染者のための支援団体（一）、Age Concern & Disability Alliance、MIND など高齢者や障害を持つ人々のための支援団体（五）、人種差別・警察官による暴力の被害者のための支援団体（Civil Rights Advice and Support Group）などが含まれる。民族・人種別の団体には、中国、ベトナム、ラテンアメリカ、バングラデシュ、ソマリア、南アフリカ出身の人々を、それぞれ特に対象として明示しているものがあり、多くの場合、移民・難民（申請を含む）分野のサービスを含んでいる。ミディエイション組織は、離婚ではなく近隣紛争を主たる対象としているものである（Tower Hamlets Mediation Service）。ボランティア組織・慈善団体やソリシター事務所では、住居や福祉給付だけでなく、移民・難民を対象の一つとして標榜しているところが比較的多いのが特徴である。Barnet と異なり、離婚を対象としたミディエイション組織は、今のところプロバイダーとしてリストアップされていない。

(3) 地理的に見ると、比較的狭い地域であって、かつ、路線バス、地下鉄、そのほかの鉄道が緊密なネット

ワークを形成している⁽³⁴⁾。ソリシタ事務所、独立相談機関、ボランティア団体は、バラの西半分 (Whitechapel, Bethnal Green, Wapping 周辺) に多く集まっている。東部の比較的豊かな住宅地 (Bow など) にも、プロバイダーは存在するが少数であり、今のところ、CLSPでは、貧困者へのサービスが優先されているように見える。

東部と西部の住民の経済的・文化的差異は、次のような、女性および子供を特に対象としたプロバイダーの対蹠性に、顕著に現れているように思われる。すなわち、女性のための就業・起業相談 (有料) を行う企業組織 (Account 3 Women's Consultancy Service) が、Bow にあり、これは、Whitechapel にある、女性を対象として、ホームレス、受刑者、劣悪な居住環境にある人々のために住居に関する相談とリファール・サービスを行う慈善団体 (Women's Link) とは、ともに女性のみを対象としながら、所在地環境もサービス内容も対照的である。また、一二歳以上二五歳以下の若者を対象としたカウンセリング・相談団体 (Step Forward) が Bethnal Green にあり、基本的に貧困者を対象としているのに対し、⁽³⁵⁾ 学習障害 learning difficulties に苦しむ児童と親のための支援組織 (Tower Hamlets Mencap Society) が Bow にある。

Whitechapel と Bethnal Green は隣接し、Bow とは、Mile End を挟んで幹線道路一本でつながっており、地下鉄で二ないし三駅の距離にすぎない。社会階層と人種に基づいて居住地域が細分化される傾向が強いのは、イングランドの都市部の特徴であるが、Tower Hamlets の以上のような状況は、コミュニティ・リーガル・サービスの展開、とりわけ資金配分決定が政治的性格を強くもつことを示唆するとともに、ニーズの見積もりにあたっては、CLSPの対象地域をさらに細分化して行う必要を示している。同時に、既に、実際のプロバイダーの展開には、それが、どこまでニーズの多様性に対応できているのかは別にして、相当に狭いレベルでの地域特性が反映されていることが分かるのである。

Barnet と Tower Hamlets の状況が示しているように、行政機関や裁判所の周辺に相談のためのアクセス・ポイ

ントが集中するのではなく、むしろ商店街周辺に集まり、また、地域特性に比較対応した分布パターンが見られるのは、私的なイニシアティブによる相談サービス体制主導型の強みである。日本の行政・司法機関主導型相談サービスのパターン（法律事務所の分布も裁判所周辺に集中している）とは顕著な差異であるといえることができる。

3 Herefordshire CLSP

(1) County of Herefordshire は、ウェールズとの境に接するミッドランズ西部の典型的な農村部で、なだらかな平原が広がっている。農業と造園業が中心である。county town の Hereford は、その歴史をアングロ・サクソン時代の七世紀にさかのぼり、ノルマンのイングランド征服直後の一〇七九年に大聖堂が建設された中世の面影を残す古都である。⁽³⁷⁾ サイダーの地場産業でも知られている。County of Herefordshire は、旧 County of Hereford & Worcester が二つに分かれ、一九九八年四月に発足した単層自治体⁽³⁸⁾で、旧来の四つのディストリクト (Hereford & Leominster の一部、Malvern Hills の一部、South Herefordshire) をカバーしている。⁽³⁹⁾ 旧 Hereford & Worcester は、バーミンガム（連合王国第二の人口一〇〇万人を擁する）とウェールズ国境に挟まれた農村地帯で、行政や商業・サービス業は、大聖堂のある古都 Hereford と Worcester に集中していた。⁽⁴⁰⁾ 最も新しい一九九一年のセンサスによつて計算すると、County of Herefordshire に該当する地域の人口は、約一四万人である。⁽⁴¹⁾

Herefordshire CLSP は、County of Herefordshire 全域をカバーする CLSP で、一九九九年六月に Associate Pioneer（前述）として発足し、二〇〇〇年四月に正式に結成された。⁽⁴²⁾ パートナーの数は、一〇（二〇〇一年三月現在）であり、リーガル・サービス委員会、Herefordshire のカウンスルとロー・ソサエティ、CAB が含まれている。⁽⁴³⁾ 広域 region としては、西ミッドランズに属し、現在（同上）七存在する CLSP の一つである。

Herefordshire CLSP は、三つのサブ・ゾーン (Hereford、Leominster、South Herefordshire) から構成されて

いる。それぞれ、旧ディストリクトに対応しており、Leominsterが北半分、South Herefordshireが南半分を占め、面積はほぼ等しい。Herefordは、South Herefordshireのほぼ中心に浮かぶ都市部である。人口(一九九一年)は、Leominsterが約四万人、HerefordとSouth Herefordshireがともに約五万人である⁽⁴⁴⁾。Leominsterの中心部(中世の建物が多く残る市場町)は、Herefordと鉄道で結ばれ、一三マイル北(約二〇キロ)に位置している。

(2) Herefordshire CLSPは、パイオニアの段階で、ニーズの見積もり作業と、サプライ・マッピングを実施した⁽⁴⁵⁾。前者は、リーガル・サービス委員会のニーズ・モデルを基礎に、諸自治体から提供されたデータを補助的に用いた。後者は、質問票調査によって行われた。その結果、予想以上に、法律情報の提供や助言・相談を行っている主体が多いことが明らかになり、その数は五〇〇を越えたとされている。特に、家庭医やカウンスルの councilorが、相談を受け、リーガル・サービスのプロバイダーを紹介する役割の重要性が認識された。村の大部分は、プロバイダーを近所に持たないので、とりわけ彼らの役割が重大になる。そこで、CLSPは、彼らに対して、正確な情報の必要性を周知させ、意識を高めるための場を設け、また、適切な支援と訓練を行う計画を立てているとされている。

マップされたプロバイダーのうち、リーガル・サービス委員会と一般民事契約を締結ずみの主体だけでは、二〇〇〇年三月の、新制度発足直後(同年一月Legal Helpがスタート——前述)の時点では、見積もられたニーズを満たしておらず、対策が必要と判断された。具体的には、契約を有するプロバイダーは全てソリシタ事務所で、各ビッド・ゾーンごと、Herefordが七、Leominsterが三、South Herefordshireが二である。この時点で、CABなど、独立法律機関は、一般民事契約を締結していない(例えば、CABは、本部・支部含めて、Herefordshire CLSP対象地域内に七事務所存在する⁽⁴⁶⁾)。契約カテゴリー別に見ると、「表1」のようになる。表には、CLSPがニーズの見積もり作業に即して判断した各法律問題カテゴリー別の優先順位が、高度・中度・低度に分けて記入し

[表1] Herefordshire CLSP におけるニーズの優先順位と一般民事契約締結状況

ビッドゾーン	契約締結 事務所数	福祉給付	債務	住居	雇用	消費者・ 一般契約
Hereford	7	中度 1	中度 2	高度 1	高度 0	中度 0
Leominster	3	低度 0	低度 0	中度 0	低度 0	中度 0
South Herefordshire	2	低度 0	低度 0	中度 0	低度 0	低度 0
		移民	精神衛生	家族		
Hereford		低度 0	低度 0	高度 7		
Leominster		低度 0	低度 0	高度 3		
South Herefordshire		低度 0	低度 0	高度 2		

註：2000年3月現在。契約は全てソリシタ事務所のものであり、独立相談機関は、この時点では契約を締結していない。上で示したものの以外に、コミュニティ・ケアの契約をHerefordのソリシタ事務所が一つ締結している。複数の法律分野カテゴリーで契約を結んでいる事務所がある。

出所：West Midlands Regional Legal Services Committee, *Regional Report and Review, Draft for Consultation.*

である。⁽⁴⁷⁾一つのプロバイダーが、複数のカテゴリーの契約をリーガル・サービス委員会と締結しているケースもあるが、どのプロバイダーも、家族カテゴリー（主として離婚関係）については必ず契約を結んでいることがわかる。

優先順位が高度とされたカテゴリーは、Herefordでは、家族、雇用、住居、LeominsterとSouth Herefordshireでは、家族のみ（家族は三地区で高度されている）、中度とされたのは、Herefordでは、福祉給付、債務、消費者および一般契約、Leominsterでは、住居と消費者および一般契約、South Herefordshireでは、住居である。他は、全て低度とされている。Herefordでは雇用カテゴリーが高度のニーズが存在すると判断されたにもかかわらず、このカテゴリーの一般民事契約を締結しているプロバイダーは存在しない。Herefordshire CLSPの報告に基づき、西ミッドランズ・リーガル・サービス委員会は、① Herefordの雇用分野と消費者・一般契約分野の相談、② Leominsterの住居と消費者・一般契約分野の相談、③ South Herefordshireの住居分野の相談、について、専門家が全くいないことを指摘し、短期的には、これらは、既

存の契約締結プロバイダーに認められている、カテゴリー外許容制度⁽⁴⁸⁾で対応できるだろうが、長期的な対応は、CLSPでさらに検討するとしている。そして、Hereford市部における雇用分野の契約締結可能性を、広域ディレクターはさらに検討するべきであること、および、CLSPによるプロバイダーの開拓と、広域ないし広域・地域の間レベルで他のプロバイダーと協力すべきことを勧告している。こうした状況に対して、リーガル・サービス委員会は、後述のように、二〇〇一年一月に公表した全国的な電話相談スキームで供給不足に対処する方針を示している。⁽⁴⁹⁾

(3) 以上は、コミュニティ・リーガル・サービス発足時の状況であるが、一年経過後の現在、Herefordshire CLSPのプロバイダーとして、ウェットプサイトで公表されている組織は三四である。独立相談機関が三、ボランティア団体・慈善組織が八、地方自治体部局二、制定法上の組織二、メディアエーション(家族問題)組織一、ソリシタ事務所が一八である。⁽⁵⁰⁾

独立相談機関は、全てHereford CABの本部ないし支部オフィスで、所在地は、Hereford、Leominster、Ross on Wye(南部の小さな町)である。ロー・センターはなく、BarnetやTower Hamletsにあつた、その他の独立相談機関もプロバイダーのリストには見られない。HerefordのCABは週四日(一日五時間)開かれ、面接が行われているが、Leominsterは週二日(他一日は電話相談のみ)、Ross on Wyeは週一日午前のみ(他の四日は電話相談のみ)が面接となつている。リソース不足の状況を示唆している。

地方自治体の部局は、Herefordshireカウンスルの住宅部局と消費者問題部局である。前者は、Housing Actに基づいて、住居に関するニーズの優先順位を見積もり、優先度の高い人(妊婦、子供のいる家族、高齢者・障害があつたり暴力を受けるリスクのある人など特にvulnerableな人)に仮の住まいを提供するサービスを行っている。

次に、制定法上の組織として、Community Health Council と Youth Advice がリストアップされている。前

者は、国民医療サービス (NHS) に関わる情報提供と、苦情・異議申立を代理するサービスを提供しており、コミュニティ・リーガル・サービスの専門的法律問題カテゴリーとして精神衛生分野の一般的支援の提供が掲げられている。後者は、一二歳から二五歳までを対象とした支援・情報提供 (住居、福祉給付、医療、職業訓練、教育、いじめ、妊娠など) を行っている。

ボランティア団体と慈善組織をみると、民族・人種別のものがない点が Barnet や Tower Hamlets と異なっている。少数民族人口がきわめて少ないためであろう。高齢者のための Age Concern が四カ所に展開し、若者と子供向けの団体が一 (肉体的障害または学習障害、慢性疾患に苦しむ子供とその家族に対する支援・カウンセリング・情報提供を行う Family Network)、障害者とその家族を対象に情報提供・カウンセリング (福祉給付、諸設備、レジャーへのアクセス、移動、ケアなど) を行う団体が一、ボランティア団体や地域のセルフ・ヘルプ・グループ、コミュニティ・グループの活動を支援・促進するための組織が二、リストアップされている。

ソリシタは一八事務所がリストに記載されている。所在地を見ると、Hereford 中心街に一一、Leominster と Ross on Wye に各三、Ledbury (東部の町) に一となっている。事務所の規模、取扱業務分野を見ると、少なくとも次の三類型が比較的明瞭に区別できる。⁽⁵¹⁾ 第一は広い範囲の分野を担当する総合的な事務所であり、八つの事務所がこれに属する。第二に、家族と人身傷害を含む中範囲の数の分野をカバーする事務所⁽⁵²⁾で五つ、第三に、特定の狭い専門分野のみを扱うブティック型で、五つ存在する。ブティック型には、刑事事件のみ、家族分野のみ、といった事務所がある。第一と第二の類型は、遺言・検認・不動産譲渡を中心とする伝統的・典型的な地方のジェネラリスト小規模 (ないし単独) 事務所が発展した形態かもしれない。また、現在、合併途中の事務所があり、Ross on Wye の総合型と Hereford のブティック型 (家族と刑事のみ) との合併である。Hereford 中心部に刑事・家族・人身傷害の専門業務を扱う本部をもち、Leominster に家族のみの専門業務を扱う支部をもつ事務所もある。先に述べ

た Hereforsire CLSP によるサプライ・マッピングで、コミュニティ・ケア分野の契約を締結しているプロバイダーがあつたが、これは第一類型の総合型事務所である。

人口一五万人足らずの農村部であるが、主として貧困者を対象とするコミュニティ・リーガル・サービスのプロバイダーに限っても、バラエティに富み、専門分化したサービスの提供が全体として行われている様子がうかがえる。同時に、既に述べたように、ニーズと供給のギャップが、新制度のもとで CLSP の作業により明らかにされ、その対策が検討されているのが現状である。

(1) Stewart Gillies & Pamela Taylor, *Finchley & Friern Barnet* (Phillimore, 1992), Introduction, Barnet Council, *Barnet Online*, Community, History (<http://www.barnet.gov.uk/community/history/index.php3>). なお、筆者は一九九九年から二〇〇一年までの在外研究中、London Borough of Barnet の North Finchley に住んでゐた。

(2) Barnet Council, *Barnet Online*, Community, History. David Gordon & Ray Forrest, *People and Places 2: Social and Economic Distinctions in England* (School for Advanced Urban Studies, 1995) によれば、一九九一年のセンサスに基づくと、イングランド全体の三六六の地方自治体 (District と Borough を含む) 中、Barnet は、中産階級が世帯数全体に占める比率は第一二位であり、世帯主がサービス業従事者の比率は第八位である。より細かな社会階級分類を見れば、professional occupations と managerial & technical occupations の世帯比率が非常に高く、前者が一一・四% (ロンドンの中第五位)、全国平均の約二倍の比率)、後者は四一・六% (同じく第五位)、これに対して unskilled occupations の比率は三・三%、ロンドンの第三二位である。Clare Jones, *A London Atlas: From the 1991 Census-Borough Level*.

(3) Barnet Council, *Barnet Online*, Local Democracy, Community Plan: The Place and The People (<http://www.barnet.gov.uk/local-democracy/community-plan/theplace.php3>).

(4) Helena Wray, "Legal Needs Research in a Local Community," *Civil Justice Quarterly*, vol. 19 (2000), pp. 386-404.

(5) Jones, *A London Atlas: From the 1991 Census-Borough Level*.

(6) Barnet Council, *Barnet Online*, Local Democracy, Community Plan: The Place and The People.

(7) Age Concern は一九四〇年一月七日に、高齢者の直面する問題の解決に関わる二〇の全国的なボランティア組織、三つの関係政府当局、この問題に経験を有する個人が集まって会議を開催し、Committee for the Welfare of the Aged を結成したのを嚆矢とし、戦後、高齢者

- をめぐる政策の展開に重要な役割を果たしてきた。各地の関係ボランティア組織は、高齢者に必要な各種サービスをボランティア中心に提供し、また高齢者に関する政策の提言を行っている。したがって、Age Concernの名称が用いられるようになっていき、全国組織もAge Concern Englandとして活動するようになった。現在、Age Concern Englandは、各地のAge Concernより100以上の団体（ボランティア組織だけでなく、専門職業団体も含む）を統合し、二五万人以上のボランティアが活動している。Age Concern Englandのウェブサイトを <http://www.ageconcern.org.uk/sitearchitek/acesite.nsf/html/4HFLZQ?OpenDocument> 参照。
- (8) JustAsk!のBarnet CLSPの項（二〇〇〇年三月二日現在の情報）。
- (9) Barnetには、Golders Green & Finchleyなど、ユダヤ人移住者が多く住む地域がある。一九一〇年代から二〇年代初めにかけて、ユダヤ人家族がこの地に住み始め、その数は一九三〇年代に急増した。Gilles & Taylor, Finchley & Friern Barnet, Introduction.
- (10) Mindは一九四六年に設立され、イングランドとウェールズに二〇〇の地方組織を持つ。キャンペーンと教育による、平等の権利の実現も、活動目的の一つに掲げられている。Mindのウェブサイトを <http://www.mind.org.uk/about-mind/about-mind.asp> 参照。
- (11) Barnetの北西部の中心的市街地Edgwareにある事務所は、ソリシタ七名、三つの部門（Consumer Credit: Business Law, Litigation and Personal Injury; Family Law）に分かれ、Family LawのHead（女性ソリシタ）は、ミディエーターの資格も持ち、Family MediatorとしてBarnet CLSPのアドバイザーに登録している。この事務所のウェブサイトを <http://www.sherringtons.co.uk/> 参照。
- (12) 例えば、North FinchleyのHigh Road（隣接する大通りBallards Laneを含む）には、銀行の支店（八）、巨大スーパーマーケットの支店（四）、書籍・医薬品・文房具・CD、ファーストフード、パブ、総合量販店などの各全国的チェーン店、レストランなどが並び、典型的な商店街を形成しているが、ソリシタ事務所も多数存在する。不動産会社や旧ビルディング・ソサエティの支店（住宅金融専門会社で近年は一般金融も可能になっている金融機関）に隣接している（あるいはその二階を占めている）ケースが少なくない（不動産譲渡 conveyancing とその関連業務を担当してきたためである）。電話帳（Thomson Local: Barnet Edgware 2001-2002）によると、North Finchleyの中心部（半径徒歩五分程度以内）に所在するソリシタ事務所は一八を数えた。旧リーガルエイドのロゴを入口に掲げている事務所がいくつかあり、二〇〇一年四月からスタートした刑事弁護サービスのロゴを掲げている事務所も既にある。
- (13) 実態調査に基づく Hilary Sommerlad, "The Implication of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales: Bureaucratisation, Stratification and Surveillance," pp. 311-343.
- (14) 私鉄（旧国鉄 British Railが一九九〇年代半ばに民営化したもの）も、地下鉄の外側、バラの西端と東端を南北に二本走り、西に三駅、東に二駅あり、ロンドン中心部に通じている（但し本数は地下鉄に比して少ない）。この他に、さらに地下鉄が、東端のすぐ外側をピカデリー・ラインが、西端のすぐ外側をシユビリー・ラインが走り、ロンドン中心部に通じている。
- (15) Pleasance, Buck, Goriely, Taylor, Perkins & Quirk, *Local Legal Need*, p. 70.
- (16) センターといっても百年以上前に建てられた建物が三棟並び、そこにいくつかのオフィスが居を構えているのであるが、この付近は一九四〇年からしばらくの間、Finchley Council Officesがあった場所である。

- (17) Inner London は、シティと二つのバラで構成されている。
- (18) 筆者が在外研究中、客員研究員として滞在したロンドン大学の Queen Mary and Westfield College は、Tower Hamlets の Mile End (この名は、シティの東端を画するローマ人が建設した門 Aldgate [古い門を意味するサクソン語に由来] から一マイルの地点に由来するといわれている) にある。Queen Mary College (一九八九年に Westfield College と合併) の前身は、一八八七年にヴィクトリア女王によって労働者のための教育機関として創設された。
- (19) Ben Weinreb and Christopher Hibbert, *The London Encyclopaedia* (Macmillan, 1993), pp. 982-983. Time Out, *London* (Penguin Books, 1999), p. 85. など、無政府主義者、共産主義者の亡命者多々、ノーニン、トロツキー、スターリンなども Whitechapel に滞在し、活動したとされる。Winston G. Ramsey, *The East End Then and Now* (After the Battle, 1997), p. 239.
- (20) Jones, *A London Atlas: From the 1991 Census-Borough Level*.
- (21) 一八六五年七月二日、William Booth は、Mile End Road 沿いの空き地 (一七世紀以来のパン Vine Tavern の隣り) で伝道活動を開始した。あわせて、貧しい人々のための社会運動を展開し、既存の教会や周囲の冷笑・攻撃にもかかわらず、しだいに支持者を集め、一八七八年に救世軍を組織し、一ペニーでスープとパンを提供するキッチンや、失業者や住所不定の日雇い労働者のための救護施設、妊婦のためのホーム、学校を設け、貧困者の救済に尽くした。Ramsey, *The East End Then and Now*, pp. 218-221.
- (22) 英国国教会の牧師 Samuel Barnett は、ロンドンで「最悪」の教区 Whitechapel (主な住民は犯罪者——売春婦を含む——といわれた) に一八七三年、Vicar of St Jude's Church として赴任すると、慈善組織を支援することと、evening classes、Sunday schools など文化活動も組織し、さらに、一八八三年に、新しいアプローチとして、オックスフォード大学の学生が Whitechapel の settlement house で生活し、知識を貧しい人々に提供し、コミュニティの指導者として働くというアイデアを提案した。将来の社会的指導者層が、ここでの経験を生かすことを念頭に置いていたのであり (その意図は実現した——本文参照)、一八八一年に若くして亡くなったオックスフォード大学 Balliol College の経済史学者 Arnold Toynbee を偲んで命名されたトインビー・ホールが、一八八四年に開かれた。Ramsey, *The East End Then and Now*, p. 223. トインビー・ホールのウェブページ、歴史の項参照 (<http://www.toynbeehall.org.uk/>)。
- (23) Atlee は、一九一〇年から一九一一年までトインビー・ホールの Secretary をつとめ、Beveridge は、一九〇三年から一九〇五年まで sub-warden をつとめた。二人はその後、トインビー・ホールとの関係を維持したとされている (<http://www.toynbeehall.org.uk/>)。トインビー・ホールでの経験が Beveridge に与えた影響については Jose Harris, *William Beveridge: A Biography* (Clarendon Press, 1977), pp. 44-63, 108-143 が詳しい。セツルメントから、より広く、ソーシャル・ワークと経験的調査に基づく社会政策と制度改革への志向性を変化させた。Beveridge は、失業・貧困といった経済問題は理論からの演繹ではなく、事実の観察によって最も適切に研究するという認識を得、社会学の目的は、経験的研究によって、新理論の提示ではなく、演繹による抽象の誤りを改める点にあるとした。Ibid., p. 65.
- (24) Weinreb and Hibbert, *The London Encyclopaedia*, p. 904.
- (25) <http://www.toynbeehall.org.uk/>.

- (26) Weinreb and Hibbert, *The London Encyclopaedia*, p. 629.
- (27) 一九九一年のセンサスに基づいて計算された、貧困度を示す代表的な指数 Townsend Index を見ると、Tower Hamlets は、イングリッシュ全体の三六六の自治体 (ディストリクト、バラ、レベル) 中、第一位であった。ちなみに Barnet は八六位であった。Gordon & Forrest, *People and Places 2: Social and Economic Distinctions in England*.
- (28) Jones, *A London Atlas: From the 1991 Census-Borough Level*. 一九九一年のセンサスによると、一六歳から六四歳までの可働男性に占める失業者の比率は、全国平均一・三%、ロンドン全体で一三・八%、Tower Hamlets は二六・四%である。
- (29) 一九世紀後半以来、シティへの通勤の容易さ (特に、一九〇二年に地下鉄ディストリクト・ラインが、Bow まで延長され、益々便利になった) のため、Bow (とりわけ、Bow Road の北側) は、シティへ通勤する比較的豊かな人々の住宅地だった。Weinreb and Hibbert, *The London Encyclopaedia*, p. 83.
- (30) Tower Hamlets は、住民間の所得格差を示す指数が非常に高く (一九九一年のデータ)、全国三六六の自治体中、第三位である (Barnet は一五四位)。Gordon & Forrest, *People and Places 2: Social and Economic Distinctions in England*.
- (31) Office of Population Censuses and Surveys, *1991 Census: Key Statistics for Local Authorities* (HMSO, 1994), p. 35ff, Table 1.
- (32) Tower Hamlets Council のホームページの Borough Information, Local Economy の項 (<http://www.eastendlife.net/borough-economy.htm>)。)
- (33) JustAsk! の URL の項 (<http://www.justask.org.uk/public/en/about/partnershipdetail1071.html>)。)
- (34) 地下鉄は五本、そのほかの鉄道は四本通っている。
- (35) 住宅地 Bow は、CAB を中心にした事務所のほか、本文で述べたようなボランティア団体のオフィスがある。
- (36) JustAsk! では、住居、ホームレス、教育、福祉給付に関する相談サービスも提供されている。
- (37) Hereford-index の歴史情報 の項 (<http://www.hereford-index.co.uk/history/index.html>)。)
- (38) 本稿 図 2 (2) 参照。
- (39) Office for National Statistics, *Gazetteer of the Old and New Geographies of the United Kingdom* (1999), pp. 18-19.
- (40) University of Warwick Business Information Service, *The Counties and Regions of the UK: Economic, Industrial and Social Trends in Local Authority Areas* (Gower, 1988), pp. 52-53.
- (41) Office of Population Censuses and Surveys, *1991 Census: Key Statistics for Local Authorities*, p. 35 ff, Table 1. 連合王国では、一八〇一年以来、十年ごとに、全世帯を対象とした国勢調査が行われている。二〇〇一年にも国勢調査が行われたが、結果はまだ公表されていない。
- (42) JusuAsk! (<http://www.justask.org.uk/>) では、西イングリッシュの URL を検索すると情報が得られる。
- (43) その他の「バーナー」は、シトリエイション団体 (Borders Mediation)、ロンドン事務所 (Caldicotts solicitors、Thorpes solicitors)、な

ワンズン団体 (Herefordshire Association of Local Councils) / Herefordshire Council Voluntary Youth Service / Southern Marches Partnership による。

(44) Office of Population Censuses and Surveys, 1991 Census: Key Statistics for Local Authorities, p. 35 ff., Table 1.

(45) 以下、Herefordshire CLSP のパイオニア段階に関する情報は、二〇〇〇年五月一八日にノッティンガムで開催されたロー・ソサエティ主宰の会議 Accessing Justice: Paying the Price (前述) の分科会 Community Legal Service において配布されたリーガル・サービス委員会提供の資料 (West Midlands Legal Services Committee, Regional Report and Review, Draft for Consultation [March, 2000] からの抜粋) による。この資料は、実際に、西ミッドランズスの広域リーガル・サービス委員会が、協議のために作成・公表したドラフトの一部である。なお、この資料が配付された分科会では、あるソリシタが新しい専門分野に進出する場面を仮想的に設定して、CLSP やリーガル・サービス委員会とどう関わっていくことができるかを参加者が議論した。すなわち、Hereford で開業し、家族カテゴリーの契約を既に持つソリシタが、住居と雇用の分野の契約も締結したいと考えているという想定のもとで、地域のニーズやサプライの状況に関するCLSP による分析を参考にし、CLSP やリーガル・サービス委員会に対してどのようにアプローチしたらよいかを議論され、それにより、新制度発足直後のため知識の不足している参加者への情報提供のセッションとされたのである。

(46) Herefordshire Citizens Advice Bureau, Annual Report 1999-2000 (<http://www.herefordshirecab.org.uk/>), Introduction.

(47) 高度の優先順位とは、相談ニーズが高く、かつ、公的資金以外からの供給によって満たされていない場合であり、中度の優先順位とは、相談ニーズが高いものの、公的資金以外からの供給によって部分的に満たされているか、ニーズが中程度で、かつ公的資金以外からの供給によって満たされていない場合であり、低度の優先順位とは、相談ニーズが高いものの、公的資金以外からの供給によって完全に満たされているか、ニーズが中程度で、公的資金以外からの供給によって部分的に満たされているか、ニーズが小さい場合とされている。“Assessing Local Need for Services,” *Legal Action*, July 1999, p. 8. 但し、CLSP が公的資金以外からのサービス供給に関する情報を入手するのは困難であったとされており、これらのニーズの優先順位の認定は厳密ではないと推測される。

(48) これは、contract tolerances と呼ばれる制度である。一般民事契約では、制御業務 Controlled Work (法律相談 [法的支援 Legal Help と法廷支援 Court Help] が中心。前出) について、契約された法律問題カテゴリーごとに、契約期間中に新規受任できる案件 (Matter Starts) の数が定められているが、当該カテゴリー外の案件についても、一定数、新規受任が認められている。これが、tolerance と呼ばれているもので、制度趣旨は、①依頼者に対する全体的・総合的・全人的サービス holistic service を可能にするため、②新しく形成された法分野の案件の処理を可能にするため、③専門サービスの供給がほとんど、あるいは全くない地域におけるアクセス問題に対処するためとされている。Legal Services Commission, *General Civil Contracting, Review of Contracts, Draft for Consultation* (April, 2000) [前記ノッティンガム会議で配布]、p. 1. ソリシタ事務所と独立相談機関でルールが異なっているが、ソリシタ事務所について見ると、許容される件数は契約上定められるが、家族カテゴリーとその他に分けて規定されており (家族カテゴリーの契約は、ニーズに比較的良好に対応して締結されているためとされている)、前者については、当該ヒッド・ゾーンで利用可能な資金額、当該事務所に認められている新規受任件数、当該事務所が得ているフラン

チャイブズの法律問題カテゴリー数を勘案して決められ、家族カテゴリーで認められている新規受任件数の10から100%が追加されるとされている。後者については、当該カテゴリーで認められている新規受任件数の中に含まれ、当面10%以内とされている。Ibid, Legal Services Commission, *General Civil Contracting (Solicitors) Contract Documentation* (<http://www.legalservices.gov.uk/contract/>), p. 19. 但し、この制度は、専門化を推進するというカテゴリー別契約制度の目的と抵触するのではないか、さらには厳しい運用基準(三項目)が付加されている。Legal Services Commission, *General Civil Contracting, Review of Contracts, Draft for Consultation, p. 1*. 新制度導入後、実施状況をみて、見直しの可能性がある。

限られた法律分野カテゴリーに基づく契約制度は、分類が困難な境界のない多面的問題を新しい問題への対応が難しいという根本的問題があり、toleranceによる対応は理想的とはいえないが、一定の柔軟性は不可欠と指摘されている。Legal Action, June 2000, p. 3.

(49) 本稿、七(2)参照。

(50) 以下、Herefordshire CLSPのプロバイダーについては、JustAskのHerefordshire CLSPの項による。

(51) JustAskに示されている取扱法律問題カテゴリーの項と、インターネット上にホームページのある事務所の場合はその情報をも総合すると、少なくとも三類型の存在が明らかになった。但し、境界に属し分類が難しい事務所もある。

(52) Leominsterで開業するソリシタ二名、legal executive (パラリーガル) 一名の事務所は、不動産譲渡と家族法(遺言・検認・財産管理・離婚)を中核とする伝統的な業務類型から、他の分野に手を少し広げている様子が見える例である。この事務所のホームページ(<http://www.caldicotts.com/>)によれば、経営者ソリシタの女性は、一九七二年に資格を取得、七四年からLeominsterで活動、八二年に事務所を設立、不動産譲渡、婚姻・家族問題、遺言・検認、農業問題、刑事(当番弁護士スキームに名を登録)を担当分野として掲げている。もう一人の男性ソリシタは一九六六年に資格を取得、不動産譲渡、遺言・検認、信託の専門家である。legal executiveの女性は、地方自治体に一三年間勤務し、民事訴訟、家族・子供関係の専門家である。伝統的な地方ソリシタの事務所の典型といえるが、コミュニティ・リーガル・サービスにも積極的に関与する政策を採用し、業務をより広い訴訟、争訟業務を含むものに拡張しているように見える。そのことは、訴訟・争訟手続を専門とするlegal executiveの女性の存在がリーガル・サービス委員会との契約締結において大きく貢献したという記述からもうかがえる。この事務所は、もう一つのソリシタ事務所とともに、Herefordshire CLSPのパートナーとなっている。

七 リーガルエイド——旧制度と新制度の特徴

コミュニティ・リーガル・サービスは様々な要素を含んでおり、イングランドのリーガルエイド専門家も、その

複雑性ゆえに、評価の難しさを指摘している⁽¹⁾。既に述べたように、大きな柱としては、民事リーガルエイド制度の根本的改造と、法律相談システムの統合化という二つの要素を含んでいる⁽²⁾。本稿では、主として後者の側面について、制度と現状を概観してきたが、前者と後者は密接不可分な関係にあり、リーガルエイド改造がもたらす諸帰結(成果と弊害)は、法律相談システム統合化の成否とその社会的効果に直接影響を与える。リーガルエイド制度の改造については、二〇〇一年四月に発足した刑事弁護サービス Criminal Defence Service とあわせて、総合的な検討が必要になるが、以下では、民事リーガルエイドに絞って旧制度と新制度とを対比し、重要な諸論点を指摘することによって、コミュニティ・リーガル・サービスをより広い視点から見ることにしたい。

1 旧制度の特徴

(1) 一九四九年の Legal Aid and Advice Act により導入され、一九七二年の Legal Advice and Assistance Act に基づくグリーン・フォーム・スキームによって完成したといえる戦後イングランドのリーガルエイド制度は、どのような理念によって構築されていたのであろうか。

一九四九年法のリーガルエイド制度は、アトリー労働党政権による福祉国家建設のための諸改革の一環であって、各種社会保険制度の拡充、国民医療サービス National Health Service (全ての国民に医療サービスを無料で提供する体制) の発足、公営住宅制度の拡充、無料教育サービスの拡大(全ての国民に secondary education を無料で提供) などとともに導入された。

福祉国家における社会権の意義を示す当時のイデオロギーとしてしばしば引用されるのが、社会学者 T.H. Marshall の図式⁽³⁾である。すなわち、一九四九年の論文 "Citizenship and Social Class" で彼は、市民としての地位 (citizenship) の進化に関する三段階説を提示した。市民としての地位は、所有権など私法上の諸権利 (civil rights)

の保障によって財産を有する階層（かつ家長たる男性）がまず獲得し、続いて選挙権、被選挙権（political rights）の拡大によって労働者階級を含む成人男女にまで及んだ。最後に、彼らに選挙された議員から構成される議会の制定法によって様々な社会法上の諸権利（social rights）が保障され、全ての国民が市民としての地位を享受する可能性を得たというのである。

ところで、紙の上の諸権利は、それを実現する手段を伴ってはじめて現実のものとなる。例えば、官僚による不当な決定を争う方法が現実には保障されている必要がある。それを最終的に保障するのはリーガル・サービスへのアクセスであるが、リーガル・サービスは資力に余裕のある者のみに開かれており、中産階級の多数と労働者階級には無縁である。そこで必要になるのが、自らの費用でリーガル・サービスを利用できない全ての者に対するリーガルエイドであり、それにより初めて、全ての者が真の意味で市民としての地位を得ることができるのである。すなわち、リーガルエイドは、福祉国家を現実化し、全ての国民に市民としての地位を実際に享受することを可能にするために不可欠の制度として位置づけることができる。それは、単にリーガル・サービスの平等な享受という意味にとどまらず、国家が保障する社会権を現実に権利者に享受させることによって、社会的不平等を是正し、social justiceを達成し、just societyに近づくと、より広い価値の実現を可能にするのである。

しかしながら、実際に一九四九年法で導入されたリーガルエイドは、いくつかの理由により、限定的な性格を与えられた。⁽⁴⁾ まず、社会福祉給付や住居に関する諸権利など当時新しく保障された社会権は、私人のイニシアティブによる裁判所を通じた実現ではなく、行政機関とその政治的コントロールによって執行されるべきものと一般に考えられた。裁判所と法律家はその階級的偏りと伝統的な機能から、私権の執行者として観念され、当時、法律家の多くは、社会権を規定する制定法は伝統的な法（コモンローとエキイティを中核とする）とは異質のものであり、自分たちの守備範囲ではないと考えていた。他方、福祉国家の建設者たち（Beveridge, Bevan, Morrison）は、弁護士

に対する不信感が強く、かつ、社会福祉法分野の相談サービスは、各行政部局における公務員の対応で十分であり、その適法性の確保は政治的コントロールで足りると考えていたのであり、弁護士福祉国家への関与には消極的ないし警戒的であった。また、当時は、完全雇用政策の実現可能性が前提とされ、かつ福祉給付なども複雑な資産要件を伴わない単純な権利として企画され、行政が情報・相談サービスを提供するだけで足り、権利者が弁護士を用いて行政的決定を争う場面を基本的に想定しないという前提も、それなりに現実的裏づけがあった。

こうした背景のもとで、当時、政治的地位と権力を享受しエスタブリッシュメントの一角を占めていたロー・ソサエティの意向が強く作用し、リーガルエイドには限定的な性格が与えられた。すなわち、リーガルエイドは、開業ソリシタの通常の業務(特に、離婚、人身傷害——不動産譲渡業務は貧困者にとってはほとんど無関係であった)について与えられるという発想が基本的にとられ、社会福祉法領域については、特別の制度的手当(例えばC A Bや組織に雇用されるソリシタの活用)により優先順位が与えられるべきであるという提案があったにもかかわらず、リーガルエイドの対象としての積極的な位置づけは与えられなかった。⁽⁵⁾これには、当時、戦中・戦後の婚姻破綻の急増を背景に、離婚に関する法サービスの広い範囲の市民への提供が緊急の課題だったという事情も作用している。⁽⁶⁾離婚手続は複雑で高価で形式的・争訟的な性格が強く、かつ、その簡略化(カウンティ・コートで離婚を可能にするなど)は、弁護士(特にバリスタ)・裁判官の職業利益のため政治的に困難であった(教会も反対した)。他方、急増する離婚を求める夫婦を、そのまま放置し続けることも同様に困難だった。⁽⁷⁾リーガルエイドによって、高価な離婚訴訟が、資産家・高所得者以外にも可能になったのである。他方、既に述べたように、離婚に限らず相談業務分野一般でのリーガルエイドの実施は財政事情から一九五九年まで後回しにされ、⁽⁸⁾また、訴訟代理案件(民事)も、High CourtとCourt of Appeal(離婚訴訟をカバー)に限定され、それは一九五六年にカウンティ・コートでの代理に拡大されるまで続いたのである。⁽⁹⁾

しかしながら、一九六〇年代に、いわゆる「貧困の再発見」とともに、福祉国家政策の不徹底と限界が認識され、社会福祉法領域へのリーガルエイドの拡大を推進する運動が展開した結果、一九七二年法により、上記の福祉国家理念によるリーガルエイドが制度的に完成した。また、志ある一部の弁護士によりロー・センターの設立が進められ、そこで雇用される弁護士がリーガルエイドを用いて司法により社会福祉法上の諸決定を争うなど、次第に、リーガルエイドは福祉国家の理念を実現する必須の方法としての性格を獲得していくのである⁽¹⁰⁾。完全雇用政策を維持しえず、大量の失業者や貧しい者が、複雑な要件のもとで与えられる福祉給付に依存する状況のもとで、社会福祉法は、法律家の世界でも、伝統的な法分野と並ぶ重要性を次第に獲得していった⁽¹¹⁾。

注意すべきは、イングランドにおいては、リーガルエイドは、本来、貧困者のみのための制度としては位置づけられておらず、“small or moderate means”の人々をもカバーしていた点である⁽¹²⁾。弁護士報酬が高価で、弁護士を利用できる者は中産階級でも一部に限られていたため、彼らをもカバーする制度が構想された。実際、一九五〇年の制度発足時で、リーガルエイドの受給資格者は全人口の約八〇%に及んでいたとされている⁽¹³⁾。リーガルエイドの受給資格は、所得と資産の二つの基準によって定められているが、政府は後者について統計を公表していないので、受給資格者数の厳密なデータは得られていないが、所得基準のみで計算すると、その後、一九七三年に全人口の四〇%にまで減少したものの（主として、基準の引き上げがインフレ率や所得の伸び率に追いつかなかつたためである）、一九七九年、キャラハン労働党政権がサッチャー保守党政権にとって代わられる直前に、大幅に受給資格基準を引き上げたことよって回復し、再び全国民の七九%をカバーするに至っていた（狭義の civil legal aid に関する数字——グリーン・フォーム・スキームの受給資格者は全人口の六六%⁽¹⁴⁾）。資産基準を加味すると、これらの数字はより低くなるが、いずれにせよ、貧困者のみのための制度として設計されていたのではない。同時に、先に述べたように、一九七九年以降、受給資格者数の減少（資産基準の引き上げが、インフレと所得水準上昇にみあわなかったためであ

り、また、さらに、資産基準自体が引き下げられたためである) が続いた結果、一九九〇年代には最も貧しい人々 (come support を得ている者にほぼ相当) に受給資格が限定される状況に至ったのである。⁽¹⁵⁾

(2) このような理念に基づくリーガルエイド制度は、税金 (場合により、依頼者本人による拠出金や statutory charge⁽¹⁶⁾による補填が行われる) によってリーガル・サービス (助言、相談、訴訟前の交渉「グリーン・フォーム・スキーム」から、訴訟等の代理「狭義のリーガルエイド」までを含む) の費用をカバーすることになるが、具体的なサービス提供の方法としては、当時、いくつかの選択肢が存在していた。すなわち、既存の開業弁護士を通じてサービスを提供し、それに対する報酬・実費等の費用を補填する方法 (いわゆる *judicare* 方式⁽¹⁷⁾) と、独立相談機関または政府に雇用された (ないし所属する) 弁護士または非弁護士 (相談員など) がサービスを提供し、給与ないし補助金が政府から支払われる方法である。後者は、戦中のソリシタ不足と離婚件数の急増のもとで、離婚事件について一九四二年にロー・ソサエティに相談機関が設けられ、終戦直後のピーク時にはソリシタと補助スタッフが多数雇用されて、大量の案件を処理していた先例があつた。⁽¹⁸⁾ また、一九三八年に設置された C A B が急速に全国展開をしており、さらに、戦時体制と福祉国家の建設は、公務員による各種社会サービスの提供に対して時代の花形として高い評価を与えていたのであり、⁽¹⁹⁾ 組織に雇用された弁護士などによるリーガル・サービスの提供は現実的な選択肢であつた。実際、一九四九年法では、開業ソリシタによるリーガルエイドと並行して、ロー・ソサエティが運営するアドバイス・センターでソリシタを雇用し相談サービスを提供するスキームが予定されていた。⁽²⁰⁾

しかしながら、ロー・ソサエティの体制内における地位と政治力は、雇用されたソリシタによる相談サービスの導入ではなく、もっぱら *judicare* 制によるリーガルエイド・サービスの提供体制を定着させた。それには、労働党内閣閣僚や官僚の、既に述べた弁護士に対する不信感も作用した。ロー・ソサエティとしては、政府に雇用されたソリシタによるリーガル・サービスの提供体制 (National Health Service と *parallel* の National Legal Service) と⁽²¹⁾

いう彼らにとって最悪の事態を回避し、リーガルエイドを自らのコントロールの下に置くことと、離婚案件などソリシタの重要な職域を守ることに重要な利害関心があり、議会が制定する新しい社会福祉法分野は、伝統的な法のカテゴリーに入るとは観念されず、その分野への進出にはほとんど関心を持っていなかった。⁽²²⁾したがって、復員したソリシタのための業務を確保し、政府による管理ではなく自律的なコントロールを維持できるjudicare制の導入を推進したのである。他方、戦後の混乱期が過ぎると、離婚の件数も減少し、また福祉国家政策・完全雇用政策の展開にもなつて、貧困者に対する法律相談サービスへの関心も薄れていき、一九五九年に法律相談がリーガルエイドの対象となつた際、ロー・ソサエティの意向どおり、もっぱらjudicare制によることになつたのである。⁽²³⁾戦中に発足したロー・ソサエティに雇用されたソリシタによる離婚案件の処理も、一九六二年に廃止された。⁽²⁴⁾

一九七〇年代以降発展したロー・センターは、judicareの限界を克服するため、貧困者の多い地域に拠点を作るとともに、ソリシタを所属させ、組織に属するソリシタによるリーガルエイドという手法を追求したもので、一定の成果を上げたが、既に述べたように財政的制約が大きく、その活動は限定的であつた。また、リーガルエイド案件を多く扱うソリシタ事務所がロー・センターの近くに設立され、ロー・センターで社会福祉法や移民法に関する経験を積んだ相談員を雇用し、そこからの紹介案件を多く扱うというパターンが一九八〇年代から発展し始めた。⁽²⁵⁾ロー・センター運動は、judicare制に反省を迫る貴重な活動だったものの、それにとって代わる程度の存在にはなりえなかつたのである。

(3) 旧制度においては、リーガルエイド予算に上限は設定されておらず、予算を上回る支出が続いた場合、受給資格引き下げなどの制度改革の引き金となつたが(特に、一九八〇年代半ば以降)、基本的にオープンエンドで、支出は公的資金によってカバーされた。貧しい、あるいは中程度の資力の人々に、私費で弁護士を利用する場合と同等のサービスを、公的資金によって提供するというのが基礎にある理念である。これは理念としては素晴らしい

が、公的資金が有限である以上、無理な原則であり、対象サービス分野自体を絞るか、ニーズが限定的な段階であるか、あるいは、潜在的なニーズが顕在化しないことを前提とした理念というべきである。また、開業ソリシタに都合がよい結果をもたらす制度でもある。イングランドではタイムチャージ制が原則であり(リーガルエイドでの定額報酬制の導入は、後になってからで、かつ全面的なものではない)、最善のサービスを提供するという名のもとに、私費の依頼者の場合であっても、報酬額が高額化する危険を内包している。あるいは相手方が徹底して争ってきた場合、早期に和解が成立しない限り、同様である。リーガルエイドのように公的資金によってカバーされる場合、依頼者の懐が痛まないだけに、長時間化による報酬額高騰の危険はさらに膨れ上がる。業務処理効率の悪い弁護士に効率に見合った報酬のみを与え、あるいは淘汰するメカニズムが内在していない(ここに、リーガルエイド評議会が弁護士サービスの質的管理⇨効率化の強制を追求した要因がある)。旧制度には、過剰サービスのインセンティブがあり、過剰な公金支出の危険性が内在していた。

この問題への対応は、旧制度では、個々のソリシタの自律とロー・ソサエティによる規律に基本的に委ねられていた。弁護士がプロフェッションとしての威信と特権を享受し、それなりに責任を果たし得た(と少なくとも見える)古きよき時代である。しかしながら、一九八〇年代のリーガルエイド支出の急増と、不正行為のスキャンダル化、そして、2で述べるサッチャー政権下での社会的文脈の大変貌は、リーガルエイド受給資格者数の削減(要件としての資力水準の据え置き・引き下げ)、拠出金の増額、公的資金提供案件類型の制限、報酬単価の据え置き、定額報酬制の導入、ロー・ソサエティからリーガルエイド評議会への運営・監督権限の移譲という一連の改革を導いた。そして、一九九〇年代には、これらの方策と並んで、抜本的変革をならんだフランチャイズ制の導入が推進され、最終的にコミュニティ・リーガル・サービスの導入によって根本的な改造⇨体制の転換に至ったのである。

judicare制のもとでは、有資格者は、原理的にはどのソリシタを選ぶことも可能であった。現実には、ソリシタ

の存在を知っていても、一般市民にとって（特に労働者階級や lower middle class にとって）敷居が高いのはイングランドでも同じである。⁽²⁶⁾ 身近に利用可能なソリシタがいない場合も少なくなかったであろう。身近なソリシタに、当該問題を処理する能力があるとは限らないし、そのことを依頼者が判断できるとも限らない。依頼されたソリシタが、専門的知識・経験がないにもかかわらず、にわか勉強で処理する場合も少なくなかったようである。とはいえ、既に述べたように、⁽²⁷⁾ 独立相談機関よりはるかに数が多いソリシタ事務所は、アクセスポイントとしては、もつとも高密度に展開しており、特に、排他的契約に基づくフランチャイズ制のもとでフランチャイジーの数が絞り込まれたのと対比すると、⁽²⁸⁾ 受給資格者にとって選択肢は相対的に多く、特に地方においては、最も身近で重要なアクセスポイントとして機能していた。また、ソリシタを通じてバリスタが利用される場合は、原理的に、当該案件の専門家でも能力のあるバリスタを選任することができ、この点でも、*judicare* は優れている。

それにもかかわらず、ソリシタの地理的分布が不均等で、かつ、ソリシタ事務所の取扱い業務にバラエティがある以上、資力の有無を問わず、ニーズが発生したら、それを満足させるという理念は、オープンエンドの資金提供体制であっても、現実のソリシタ事務所の条件によって大きく制約されていたと言わなければならない。リーガルエイドに理念的・思想的にコミットし、プロ・ボノ的精神で、貧困者や社会から排除されている人々のために献身的にリーガル・サービスを提供するソリシタも、特に一九七〇年代に資格を得た世代に多く見られるが⁽²⁹⁾（彼らの士気が、一九九〇年代のフランチャイズ制推進とリーガルエイド弁護士批判の風潮により、きわめて低下し、深刻な問題を生んでいる点は後に触れる）、基本的には、リーガルエイドは、事務所の経営上の観点に基づいて、通常は、短期的ないし長期的に経営上プラスと判断される場合に提供されるというのが現実の姿だったということができよう。⁽³⁰⁾ プロ・ボノ活動として収益を無視して行われたリーガルエイド・サービスがどの程度を占めていたのかは明らかでない。

旧制度が機能するためには、①ニーズの絶対量が少ないか、あるいは多くが顕在化していない段階で、②かつ国家財政に余裕がある（あるいは財政赤字が許容される「完全雇用政策のもとでむしろ必要とされる」——戦後、一九七九年までの連合王国はそうであった⁽³¹⁾）という条件が必要であった。開業ソリシタを通じてサービスが提供されるということは、彼らがゲートキーパーの機能を果たしていたのであり、彼らにリーガルエイド業務を多く扱うインセンティブがない限り、ニーズが顕在化しない体制であったといえる。この条件が満たされなくなったのが一九八〇年代以降であり、そのため最も容易な対策として③受給有資格者数の限定が行われたが (Judicare 制が機能するための第三の条件といえる)、有資格者が少なくなればなるほど、税金でリーガル・サービスをカバーすることへの批判が高まらざるを得ない⁽³²⁾。

それは、旧制度が、貧困者のみではなく中産階級をも広くカバーし、ピーク時には全人口の約八〇%をカバーしていたことを考えると容易に理解できる。特に、そのサービスが私費によるサービスとの同等性を標榜し、実際に高額報酬が補填され、そのサービスを享受している場合、有資格水準に近接する大量の市民にとっては、不公平性を強く印象づけられる。中程度の訴額の訴訟に勝訴しても赤字になる場合が稀ではないほど高額弁護士報酬のもとで、リーガル・サービスを利用できるのは、極めて豊かな者か、リーガルエイドの対象となる貧困者のいずれかであり、大部分の市民には利用できないか、持ち家を手放すリスクを負う類のものになったのである⁽³³⁾。リーガルエイドを得ている者の相手方となった場合、リーガルエイドを得られない市民は経済的に著しく不利な状況に置かれる。民事と刑事の区別も明確に意識しないのが通例の一般市民の観念⁽³⁴⁾において、刑事被告人に Queen's Counsel が選任されるのも稀ではなく、税金で膨大な経費が支払われている日常は、リーガルエイド一般に対する不満を募らせても不思議ではない。例えば、二〇〇一年二月にハイジャックされたアフガン航空機がスタンステッド空港（ロンドンの北に位置）に着陸後、ハイジャック実行犯を含め、大量の乗客が難民申請した事件について、タイムズ

は、ハイジャック犯に関する刑事事件だけでも弁護側は二人の Queen's Counsel を含む二四人のバリスタで編成され(報酬は全員税金でカバー)、通訳や証人喚問の費用などを含め一二〇〇万ポンド(二四億円)の経費がかかる(35)と見積もられていると報じ、投入される taxpayers' money の膨大さを強調する記事を掲載している。こころ一年ほどの一般市民の観念と共鳴しているように思われる。企業や政府その他の組織にとつても、リーガルエイドによる訴訟の被告となる頻度の増大は、税金の使途のあり方として大きな不満を生み、以下に述べるような福祉国家の正統性が急速に失われていく過程で(かつ、アメリカ合衆国のようなリーガリズムの伝統のない、むしろ法律家と訴訟に対する懐疑と嫌悪が一般的なイングランドの状況のもとで)、政府に対する改革要求の圧力を陰に陽に高めていく。加えて、そのような公金によって多くのソリシタ、バリスタが経営を支えるようになったのが一九八〇年代であった。ソリシタ全体にとつてリーガルエイド(民刑事双方を含む)からの収入は報酬総額の二一%を占め(一九八五年度)、バリスタ全体にとつては三〇%程度と推測され、刑事リーガルエイドのみでも二〇%余りを占めていた(一九八五年度)⁽³⁶⁾。バリスタ、ソリシタは一九六〇年代以降、その数が急増したが、リーガルエイド予算の膨張は、それをファイナンスしえた重要な要素の一つである。

一九八〇年代以降、①リーガルエイド・ニーズの増大と顕在化が進み、他方で、②公共支出抑制の政治的圧力が恒常的に存在し、かつ、③受給資格者数の削減がリーガルエイドの正当性に疑問を投げかけるといふ悪循環が始まり、加えて、ソリシタの伝統的職域(不動産譲渡業務)の浸食と競争の激化が、High Street のソリシターにとつてもリーガルエイド業務を扱うインセンティブを強めるに至り、増大するリーガルエイド支出をさらに押し上げ、結局、その制御不能性を誰の目にも明らかにするに至ったのである。このような状況はそれだけで、旧制度の根本的改革の必要性を意識させるに足るものであるが、決定的であったのは、サッチャー政権による福祉国家解体政策と、パブリック・セクター(公共サービス部門)およびプロフェッション階層への総攻撃である。旧制度は、保守党

政権のもとでの社会的文脈の大変貌により、解体への道を転げ落ちていくのである。

2 旧制度の改革をとりまく社会的文脈

(1) サッチャー・メイジャー両保守党政権は、新自由主義イデオロギーのもとに、free marketの機能領域の拡大、国家の市場への介入の抑制を掲げ、減税による私的な経済主体の利潤追求動機の刺激、公共支出の削減、国家財政の均衡を追求し、福祉国家解体政策⁽³⁷⁾を推進した。福祉国家をnanny stateとして否定し、一般市民の国家への依存を批判するだけでなく、公共部門労働者と、公共支出に依存する専門職業(医師、看護婦、教員、大学研究者、ソーシャル・ワーカー、リーガルエイド部門のバリスタ・ソリシタなど)を激しく攻撃した(経済的利益を創出しない中産階級であって、ビジネス部門、特に自営業者と比較して不当に高く評価されているとされた⁽³⁸⁾)。

公共部門については、民営化と外部化(競争入札制による外部企業との契約への切り替え——contract out)を大幅に推進した⁽³⁹⁾。民営化しない公共サービス部門に対しては、民間企業の経営管理技術を導入し、経費の徹底した削減、労働の管理・モニターの強化、サービスの質の外部者による評価とその公表に基づく制御を追求した。これは、医療、教育(大学を含む)など様々な部門に共通して進められ、New Public Management (NPM)と表現されている⁽⁴⁰⁾。“value for money”がキャッチ・フレーズとして用いられ、納税者の支払う金に見合った価値のサービスであるかが厳しく問われることになった。value for moneyは、一九九〇年代の大法官府によるリーガルエイド改革、リーガルエイド評議会によるリーガルエイドの運営、一九九九年司法へのアクセス法を貫く指導原理の一つである。

一九七〇年代までは、社会福祉部門(医療や、ソーシャルワーク)、教育、リーガルエイドなどの公共サービスに関わる公務員や専門職業は、社会正義にコミットした理想主義的な価値ある仕事と見る見方が広く存在したが⁽⁴¹⁾、前

記のようなイデオロギーの変化と社会的評価の低下、給与の抑制と投資不足による労働条件の悪化のため、その士気は著しく低下している。医師、看護師、教員、警察官などでは退職者が大量にあり、リクルートが困難で（医師、看護師、教員は、外国人を多数雇用する状況）、現在深刻な問題になっている。リーガルエイドにコミットしてきたソリシタの士気の低下も後述のように経験的研究に基づいて報告されており、新制度への移行によりさらに今後、リーガルエイド弁護士不足が顕在化する可能性がある。

ブレア労働党政府においても、国家財政の均衡（現在大幅な黒字を達成）、市場原理の強調、公共部門の効率化、value for money の追求は保守党政府の方針を基本的に踏襲している。所得再配分、貧困や social exclusion への取り組み（但し、就業を極力促進する政策が採られ、福祉給付ではなく tax credit など税制により所得を再配分する方針が強化されている⁽⁴²⁾）、公共サービスの充実を重要な政策の一つとして掲げているが、大幅な公共支出拡大はむずかしい（一九九七年総選挙の公約は No. New Tax であり、二年間、保守党政府の緊縮的公共支出水準を維持するという公約を守った⁽⁴³⁾）。但し、公共サービスの貧困は限度を越えており、過去二〇年間の投資不足は誰の目にも明らかである（医療、教育、公共交通の量的・質的水準の低さは、西欧で最低レベルといわれる）。経済が好調なため税の自然増収もあり、二〇〇〇年夏には、翌年度以降の医療、教育、公共交通について大幅な増額予算が公表されている⁽⁴⁴⁾。二〇〇一年六月の総選挙では、労働党は増税にコミットしていないが、より一層の公共部門の効率化を進めつつ（民間部門の活用が強調されている）、医療・教育・公共交通サービスを拡充すると公約している。第二党の Liberal Democratic Party は公共サービスの質の引き上げを含む投資拡大には増税が不可欠と主張し、一般市民の中にも増税は必要とする意見があることをメディアが報道している。保守党は大幅な減税と公共サービスの削減を公約としたが、世論の動きを完全に見失っていた。現在の好調な経済運営が維持できれば、労働党政権が続く限り（保守党への信頼が失われているためもあり、労働党支持率は高い）、公共サービス部門への一定の投資拡大が継続する可能性がある。ブ

レア政権二期目で、サッチャーリズムを払拭し、福祉国家の本格的再編成(但し、一九七九年以前への復帰ではもちろんない)を始めるかもしれない⁽⁴⁵⁾。しかしながら、医療・教育がまず膨大な投資を必要としており、リーガルエイドは高い優先順位を与えられていない。既に見たように、二〇〇三年まで刑事・民事合計額予算は、保守党政権最後の支出水準で上限が設定されたままである。

(2) リーガルエイド改革をとりまく第二の社会的文脈は、法律家批判・攻撃の風潮である。エスタブリッシュメントの一角を近代初期以来占めてきたバリスタ、一九世紀に地位を向上させ、コミュニティの名望家としての社会的地位を獲得したソリシタは、法律家のもつ本質的な胡散臭さ、不人気は別にして、ともに高い社会的威信を享受してきた。しかしながら、現在、その社会的評価は著しく低下している。

先に述べたサッチャー政権下の専門職業批判があり、さらに、リーガルエイドをめぐる不正行為が多数暴露され、また、少数であるが、リーガル・エイド専門家の中に極めて高額の所得を得ている者があり(刑事専門のバリスタなど)、*Fat cat*⁽⁴⁶⁾というイメージがステレオタイプ化している⁽⁴⁷⁾。確かにシティの巨大事務所に所属するソリシタなどは、驚くべき高額所得を得ているし、バリスタ、ソリシタともに平均所得水準は高いが、リーガルエイドを多く扱うソリシタの中には、プロボノ的意識で低所得に甘んじている者もあり、*Fat cat*というイメージはミスリーディングである。しかしながら、マスメディアによって一度作られた法律家像は変わりにくい。政治家も、法律家を批判すれば一般市民の支持が得られることを知っており、*Fat cat image*は、ウルフ卿による民事手続改革や一連のリーガルエイド改革を含め、様々な法制度改革の必要性を根拠づける際の表向きを飾る言説の構成要素となっている。

例えば、離婚案件に関して、現在イングランドでは、ADR (mediation) へ誘導し、弁護士の間与をできるだけ少なくしようとする政策が採用され⁽⁴⁸⁾、コミュニティ・リーガル・サービスにおいても、従来の中心である婚姻案

件（離婚をめぐる子供と金銭の問題）にはほとんど光があてられず、もっぱら社会福祉法分野に優先度が与えられている。そこには、離婚事件によって弁護士は不当な利益を得ている、不必要に紛争を激化させている、という *Fat cat image* が横たわっている。イングランドでは、多くの離婚当事者がソリシタを利用しており、またそのことを当然と考えているが、⁽⁴⁹⁾そこで実現している紛糾した状況の処理、法に従った権利・義務の確定、煩雑な交渉の代理、さらには、多くのソリシタが多かれ少なかれ行っている感情調整・心理的サポートといった価値あるサービスは無視ないし軽視されている。

こうした事態に強い疑問を抱いたオックスフォード大学の法社会学者¹¹家族法学者 John Eekelaar、Mavis Macleanらは、最近、本格的な経験的調査を実施し、離婚に直面した者にとつて、ソリシタが危機的状況を管理し、相手方との交渉を通じて権利を保障するという貴重な価値を、法的能力と経験に基づいて実現している様子を観察と面接により描き出した。⁽⁵⁰⁾離婚問題を専門とする多くのソリシタは、リーガル・エイド案件の場合、低額の報酬で、しばしばプロボノ的に、毎日大量の案件を次々に処理しているのであり、*Fat cat*の対極にある様子がうかがえる。この研究は政策当局に大きな影響を与えると予想されるが、マスメディアといわゆる世論を変えることはできないであろうと思われ、法律家不信・批判の風潮は今後も続くはずである。

(3) こうした文脈において、大法官府、リーガルエイド評議会は、リーガルエイド改革を一九九〇年代初め以来次々に実施してきたのであるが、これに対する、ロー・ソサエティやバー・カウンスル、専門別の弁護士団体（例えば *Legal Aid Practitioners' Group, Solicitors Family Law Association*）の対応は、どちらかといえば、報酬額の維持・引き上げ、職域の確保など、職業利益擁護の観点からの批判、提案に焦点を絞る傾向が強かったといえるだろう。⁽⁵¹⁾支出をカットし、サービスへのコントロールを強化しようとする政府・大法官府・リーガルエイド評議会と、経済的利益を維持し自律性の喪失に抵抗しようとする弁護士団体という図式が成立している。

これに対して、リーガルエイド改革において、大法官府、リーガルエイド評議会と対等といえる立場で政策的提言を行い、むしろ一定の論点について、政策を先取りし、リードしてきたのが、リーガル・アクション・グループや National Association of CAB' ロー・センター連合 (Law Centres Federation)' National Consumer Council (消費者団体の全国組織) などの非営利団体である。例えば、リーガル・アクション・グループは、毎月発行する機関誌 'Legal Action' 一九九〇年代初め以来刊行された一連の書物、⁽⁵²⁾ 各種会議、セミナーを通じて、リーガルエイドや司法制度一般に関して積極的な提言を行っている。新制度で実現した、相談サービスと資金提供の総合的調整システムの導入、ニーズの見積もりと供給の確定に基づくリーガルエイド資金の配分、法律情報提供システムの充実や教育における法律情報の提供などは、リーガル・アクション・グループが以前から提案していたものである。⁽⁵³⁾

大法官府とリーガルエイド評議会 (および後身のリーガル・サービス委員会) は、制度改革に際して、大量のコンサルテーション・ペーパーを次々に公表し、一般からの意見表明を求めてきたが、これらの非営利団体は、公共的観点から、その豊かな現場の専門的経験と継続的研究に基づいた高い水準の意見を提出している。

多数の公共的な非営利団体が、政策決定過程において、当局と相互作用を展開し、当局も、これらの非営利団体の意見を一定程度反映させるといふプロセスは、連合王国ではリーガルエイド分野に限らず広く見られる政治過程であるが、先に述べたリーガルエイドをめぐる逆風の社会的文脈において、制度改革の合理性・建設性を高めるのに、これらの非営利団体は大きく貢献しているといえることができる。

3 新制度の特徴

(1) コミュニティ・リーガル・サービスへの転換は巨艦の回頭にたとえられている。⁽⁵⁴⁾ 一九九〇年代初頭に保守党政権とリーガルエイド評議会が着手して以来、一〇年を経て、リーガルエイド制度の根本的改造が軌道に乗った

のである。

その特徴は、年間予算の上限設定と、その範囲内での公的資金の中央官僚機構による割り当てにある。割り当ては、数が限定されたフランチャイジーとの契約を通じて行われ、それによって、コストが個々のフランチャイジー・レベルで制御される。契約制は、同時に、資金の戦略的配分（優先度の高いニーズへの配分、ニーズ提供方法に関する戦略的投資など）を可能にし、また、サービスの「質」に関する制御も、全ての公的資金提供対象に対して行えるようになった。旧制度ではフランチャイズ制に服していないプロバイダーもリーガルエイドを扱えたが、新制度では、すべてがリーガル・サービス委員会の「質」的統制に服することになったのである。

コストと「質」の管理が中央によって徹底的に遂行される体制である。ただし、リーガル・サービス委員会が設定する「質」の内容については、後に述べるように重大な限界と問題が指摘されており、さらに、深刻な副作用の存在が知られている。また、契約制におけるモニターは、処理された案件の法律類型カテゴリーごとの件数とファイルの管理状況は把握するが、具体的にどのようなニーズがどのように満足されたのかの吟味には及んでいない。プロバイダーの業務体制の規制が主で、実際の提供サービスについては、今のところ、形式的なモニターであるにすぎない。コスト管理の強化が、主として、総予算の上限設定によるサービスの削減に終わっていないという保証もない。

新制度のもう一つの特徴は、狭義のリーガルエイドを超えて、法律相談に関して従来欠如していた総合的視点からの調整、システム化の実現である。すなわち、資金提供面で、コミュニティ・リーガル・サービス基金と、他の資金源（地方自治体、慈善基金、その他）との調整が地域・広域レベルで実施されることが目標とされ、そのための仕組みが制度化されている。また、サービス提供面でも、ソリシタと独立相談機関、地方自治体の相談部局間の調整・協力、リファーマル・ネットワークの構築、効率的配置の実現が目標とされ、そのための仕組みが制度化され

ている。これらは、リーガル・アクション・グループや National Association of CAB⁵⁴ 消費者団体、リーガルエイド研究者が以前より提唱していたものであるが、少なくともその枠組は極めて短時間で制度化され、発足後一年で、ほぼ全国をカバーする状況に至っている。しかしながら、これらの目標が実際にどの程度実現するかは、今後⁵⁵に委ねられている。

(2) 新制度発足後一年にすぎないものの、現在既に、新制度のもたらしている次のような価値が明らかになっている。

第一に、予算の上限設定と支出のコントロールが可能になった。その結果、大蔵省の態度が協力的になった。⁽⁵⁵⁾ まず、法的支援 Legal Help の受給資格 (所得・資産基準) の引き上げを、二〇〇一年一〇月から実施する旨、大法官府は発表した点が重要である。これにより資格対象者は五〇〇万人増加する (二七%増) と見積もられている。⁽⁵⁶⁾ マカイ卿の時代に、フランチャイズ制と契約制の導入のメリットとして、導入を正当化する論拠の一つとなっていたもので、これは実行せざるを得ないものである (大蔵省を説得できたということでもある)。受給資格者数が、今後どのように推移するかが注目されるが (更に引き上げられるのか、あるいは、再び引き下げに向かうのか、インフレ率との関係など)、受給資格者数の引き上げは、新制度の大きな成果である。中間所得層のどの範囲までが対象に復帰するかは、リーガルエイドの性格を規定する重要な要因の一つである。また、訴訟代理 (法的代理 Legal Representation) の受給資格引き上げについては何も発表されていないが、こちらの動きも重要である。

第二に、関連して、移民・難民申請分野への重点的な資金配分が実現している。これも大蔵省の態度が変化した成果とされている。⁽⁵⁷⁾ 難民申請の滞貨処理は、既に述べたように、総選挙の最も重要な争点の一つ (難民政策) と関連する問題⁽⁵⁸⁾であり、ブレア政権にとって迅速な処理は政治的な緊急課題であった。新制度の契約制によって初めて可能になったといえる。但し、高い優先順位が指定された他の社会福祉法分野の多くは、既に見たように資金配分

額が増加しておらず、難民申請への優先配分は、新制度が、政治的便宜によって運用を左右される可能性を内在させていることをも示している。

第三に、C A Bなど従来慢性的な資金不足に陥っていた独立相談機関に、一定の資金が供給されるようになった。⁽⁵⁹⁾ ロー・センターが Plymouth と Wales に新設される計画も公表されている。⁽⁶⁰⁾ 独立相談機関の資金不足への対応は長年の懸案で、資金提供は、厳格な予算管理が可能になった結果もたらされた成果といえる。

第四に、ニーズの見積もり、供給のマッピング、ギャップの確定作業を、各地域の CLSP レベルで、全国的に導入した点があげられる。但し、現状では、リーガル・サービス委員会の主導で行われており、各 CLSP は独自の作業を行うだけの資源に乏しい。今後の研究と試行錯誤の余地が大きいといえる。

第五に、リファール・ネットワークの構築が自覚的に展開されている。その実施状況については今のところ情報が少なく、明らかでないが、理念を実現するための組織として CLSP が整備されており、プロバイダー間の協議の場も設けられており、新たに投入を必要とする資金も多くないと思われるので成果が期待される。

第六に、サービス提供方法に関して、いくつかの革新が導入ないし計画されている。

旧制度時代からリーガルエイド評議会は、サービス提供方法の革新とその評価についてパイロット・プロジェクトを実施、研究者に調査を委嘱し、成果が公表されていた。⁽⁶¹⁾ 新制度においては、それを踏まえて、提供方法パイロット Methods of Delivery Pilot として資金の手当のもとに二〇〇一年一月以来、三つの類型のスキームが展開している。⁽⁶²⁾ まず、専門家サービスの不足を補うために、専門家のパネルと現場のプロバイダーを電話で結び、必要に応じて専門的な教示を現場の相談員やソリシタに行ったり、リファールのための専門家プロバイダーを紹介するスキーム (second tier advice) である。住居と公法・人権法分野について、専門家組織と提携して実施されている。次に、アウトリーチ・サービスも奨励され、相談機関やソリシタのオフィスから離れた場所でのサービス提供

スキームに資金が提供されている。既に指摘したように、貧困地域を巡回する若者向けの“Blitz Bus”、ビデオにより消費者サービスセンターとスーパー・マーケットを結ぶビデオ・リンクなどがスタートしている。

最後の類型が、一般市民に対する電話相談・リファラール・スキームである。⁽⁶³⁾これは、広域リーガル・サービス委員会レベルで確定されたギャップ (unmet legal needs) に対処するためのパイロット・スキームである。リーガル・サービス委員会は、二〇〇一年一月、八つの広域について、当該広域でプロバイダーが不足している法律問題カテゴリーを提示し、それぞれについて、電話による専門的助言サービス提供契約の申込みを全国的に募集した。対象組織は、専門家の Quality Mark を持っている組織で、独立相談機関、ソリシタ事務所の他に、民間の電話相談会社も応募できる。組織の所在地は問わない。例えば、本稿でとりあげた Herefordshire CLSP では、ギャップの確定作業によりプロバイダーがいないカテゴリーが示されていたが、このスキームで、消費者問題、教育、雇用、住居について、公募されている。⁽⁶⁴⁾これは、全国的なニーズ・供給・ギャップの確定作業によって初めて可能になったという意味でその成果でもあり、プロバイダーの総合的調整、リファラール・ネットワークの構築という側面での成果でもある。

このほかに、不動産明渡訴訟について、裁判所で待機する当番者が、被告本人に助言と代理のサービスを提供する housing possession court duty scheme が、リーガル・サービス委員会から提案されている (二〇〇一年二月)⁽⁶⁵⁾。これは、資力による受給資格制限なしで、いくつかのカウンティ・コートについて導入が予定されているパイロット事業である。以前から、Civil Justice Review やウルフ報告書で提唱され、リーガル・アクション・グループも積極的に導入を主張していたものであり (ウルフ卿による民事手続改革は本人訴訟の増加を誘導するが、それは本人訴訟支援システムの拡充を政策課題とせざるを得ない)⁽⁶⁶⁾、既に一〇〇〇あまりのカウンティ・コートで、地域の CAB などのイニシアティブで実施されていたが、資金の手当がほとんどなく、大きな限界があった。⁽⁶⁷⁾新制度になって、公的

資金の手当が可能になるとともに、ニーズとギャップの確定を踏まえて、実施に向けて動き出したものである。

第七に、問題・紛争の予防、発生した場合の適切な対応にとって、正確な知識と情報を多数の市民が共有していることの重要性が認識され、法と法制度に関する教育、一般的情報提供が、コミュニティ・リーガル・サービスの重要な任務とされている。⁽⁶⁸⁾ ainda 教育面への資源の投入、具体的なプロジェクトの立ち上げにまでは至っていないが、一般市民の法と司法制度に関する知識は、イングランドでも正確とはいえず、⁽⁶⁹⁾ access to justice にとって、重要な要素の一つであり、この面についてのとりくみが、公式に課題・任務として設定されたのは注目し値する。既に、コミュニティ・リーガル・サービスのウェブページ (JustAsk) が設置され、詳細な情報を提供している。高齢者や貧困者、少数民族出身者はもちろん、一般市民にとっても、十分使いこなせるかどうか、また、どこまで、最も適切なプロバイダーの選択などに貢献できるかは楽観できないが、⁽⁷⁰⁾ 少なくとも補助的な情報として非常に有益である。

(3) 新制度の評価の中心は、コミュニティ・リーガル・サービスが、各地域のニーズを、実際に、どの程度、どのように満たしているのかという点に求められなければならない。しかし、旧制度との比較を含め、現状ではまだ未知数である。今後、CLSPと、リーガル・サービス委員会が行うモニターの結果が公表されることになっており、また、後者の研究部門であるリーガル・サービス・リサーチ・センターが、既に述べたように全国的な調査を実施する計画を公表している。法社会学者の関心も強く、経験的研究の実施とその成果の公表が続くはずである。

しかしながら、一年経過した現在、既に、少なくとも次のような新制度の限界ないし問題点が明らかになってい

る。第一に、予算と資金配分が、政治状況に左右される危険性が高まった。これは、予算の増額の方へ向かう可能

性も含んでいるが、今のところ、コミュニティ・リーガル・サービス予算の減少（少なくとも二〇〇三年度まで）という結果をもたらしている。オープンエンドの体制から、予算上限が設定された割当制（かつ全ての支出を基本的に契約でカバーする体制）への転換がこれを可能にしたのであり、ある立場から見れば、新制度の成果であるが（刑事弁護サービスへ資金を振り分けることができる）、*access to justice* の拡大という目標の実現には大きな疑問を残している。このことは、リーガルエイドのプロバイダー（利用者にとってはアクセス・ポイント）の数が、一万前後から五〇〇〇前後に半減したことを考えあわせると、より鮮明になる。リーガル・サービス委員会と大法官府が、プロバイダーの減少に対して、具体的にどのような方策を採る方針なのかを、例えば、リーガル・アクション・グループは問うているが、今のところ応答はないようである。⁽⁷¹⁾

一九八〇年代から、リーガルエイド案件が業務の多くを占めるリーガルエイド専門事務所が現れ、その傾向は、一九九〇年代にフランチャイズ制が導入されるとともに加速した。⁽⁷²⁾ 旧リーガルエイド評議会は、フランチャイズ制の導入により、サービスのコストと「質」の管理を目指した。その際の理想的事務所像は、スーパーマーケットであって、徹底したコスト管理（業務を細分化し、各パーツごとに、最もコストの安い——パラリーガルまたはジュニアのソリシター——労働力を投入）と薄利多売（大量処理）を実現できる業務処理体制の確立を誘導した。⁽⁷³⁾ 実際、そのような工場型ソリシタ事務所が出現し、リーガルエイド専門事務所の一つの典型となっている。⁽⁷⁴⁾ このような旧リーガルエイド評議会とその後身たるリーガル・サービス委員会の政策の根底には、リーガルエイドには最高のサービスは不要であり（質の重視といえながら）、資金の制約に見合ったサービスで足りるという思想がある。⁽⁷⁵⁾

旧制度下では、排他的契約制ではなかったため、フランチャイジーでなくてもリーガルエイドを扱えたのであり、既に述べたように、リーガルエイドを大量に扱う少数の事務所と、少数ないし相当数のリーガルエイド案件を扱う多数の事務所とが存在していたわけである。⁽⁷⁶⁾ しかしながら、新制度においては、後者のうち約五〇〇〇事務所

がフランチャイジーとならず、リーガルエイドのプロバイダーであることをやめている勘定になる。その中には、フランチャイジーとなる条件を満たせなかった事務所もあるが、リーガルエイドを扱う意思を喪失したソリシタの存在も様々な場面で指摘されている。⁽⁷⁷⁾ また、競争の激化のため合同化・業務処理体制の合理化が以前より進行していたが、新制度を契機に、合同化によりフランチャイジーとなった事務所もあり、それによるプロバイダー数の減少もあるだろう。⁽⁷⁸⁾

リーガルエイドのプロバイダー数の減少は、単なるアクセスポイントの減少を意味するだけでなく、プロバイダーの業務処理類型や価値観に関する変化を伴っているとされ、それを通じて、リーガルエイドの質の変容がもたらされている可能性が強い。フランチャイズ制の導入が業務処理類型とソリシタの価値観に与えている影響については、既に、経験的研究が公表され、次のような問題点が指摘されている。⁽⁷⁹⁾ すなわち、業務の効率化・合理化・大量処理化のため、同一のソリシタによる一貫したサービス提供が困難になり、複数のソリシタないしパラリーガルによる細切れ処理が優越しつつある状況、サービス内容の細部にわたる案件類型ごとの仕様（リーガル・サービス委員会による指示）⁽⁸⁰⁾ が、ソリシタや相談員の自律的な判断能力行使の余地を狭め、むしろ形式遵守で事足りりとする風潮を生む危険があるという問題、貧困者の救済・social exclusionの克服・社会正義の実現という価値にコミットしたソリシタの士気の著しい低下、大量の文書作成・チェックリストの点検・モニター活動などによる管理事務の肥大化、コンピュータ等必要な投資の増大といった弊害である。現状では、モニターは、必要なレターの類型が示され、それを適時に送付したかといった、一定の指標についての審査が中心であるが、それは、形式的な遵守を日常化させることにより指標としての適切さを失わせる傾向があり（Goodhartの法則）⁽⁸⁰⁾、また、監査のためにリーガル・サービス委員会から定期的に人が派遣されるが、その場だけ体裁を整えたり、ファイルの日付を書き換えたりする不正行為が生じがちな点も報告されている。⁽⁸¹⁾ 新制度導入がリーガルエイド業務の質に与えている影響に関する

経験的研究を、今後さらに注視する必要がある。

新制度は、また、資金面での総合的調整、すなわちコミュニティ・リーガル・サービス基金で不足する分について、地域・広域レベルで、他の資金による補充を実現することがめざされており、そのための仕組みとしてCLS Pが組織されている。しかしながら、地域レベルで金額的に最も大きな比重を占める地方自治体からの資金提供について、法的になんらの義務もなく、リーガル・サービス委員会が指示・命令する権限もない点について、問題視されている⁽⁸²⁾。実際、コミュニティ・リーガル・サービス基金からの資金提供がCABなど独立相談機関になされるようになったため、従来、資金を提供していた地方自治体の中に資金の引き上げを検討しているところがあると報告されている⁽⁸³⁾。

第二に、予算の上限設定の導入は、優先順位の高いニーズへの有限資源の戦略的投入という原則とワンセットでない限り正統性を欠くわけであるが、新制度における優先度の高いニーズへの重点的資源投入のあり方について、既に問題点が指摘されている。

まず、根本的な政策として、訴訟など法的手続における代理 (Legal Representation) ではなく、相談・情報提供 (Legal Help) を重視している点である。これは、訴訟を回避し、ADRを推奨する政策と軌を一にしており、情報提供と相談サービスにより当事者が弁護士を使わずに問題を早期に解決するのが望ましいという思想が基礎にある。しかしながら、ゲンの調査結果も明らかにしているように、単なる相談だけでは問題の解決に至らないケースが非常に多い⁽⁸⁵⁾。法的手続による正当な威嚇可能性を背景にした専門家による電話ないし手紙による相手方との交渉 (active assistance)⁽⁸⁶⁾、そして相手が応じない場合の提訴など公式手続の使用が、紛争解決にとって重要である⁽⁸⁷⁾。情報提供によってempowerされた市民自身による法律家を介さない自律的問題解決という観念は、イングランドでも近年ファッショナブルなイデオロギーであるが、ゲンは経験的データに基づいて、教育程度が高く、知識と表

現・交渉能力のある者(かつ紛争によって精神的に疲弊していない場合)は別として、多くの人々はempowerされることを求めている、助けてもらうこと、問題を解決してもらおうことを求めているという事実を強調している⁽⁸⁸⁾。面接調査から明らかになったことは、「必要とされているのは、問題を自分に代わって処理してくれる人、難しい電話をかけたり、難しい手紙を書いてくれる人なのである⁽⁸⁹⁾」。ゲンもリーガル・アクション・グループも、新制度が、訴訟代理を相対的に軽視していることに危惧の念を示している⁽⁹⁰⁾。法律分野間でも、離婚に関わる諸問題は、社会福祉法分野より優先順位が低く、かつ、できるだけ弁護士を使わない方向に誘導する政策がとられているが、既に述べたようにイクラーとマクリーンらは、調査結果に基づいて、根本的な疑問を提起している。

他方、大法官府は、Legal Helpのいくつかの特定のなカテゴリーについて優先順位を与えたが、その一部は、まだ実際には十分優先的な扱いを受けていない。そもそも、優先順位の高いニーズだけでなく、およそニーズがどの程度満たされているか、ギャップはどの程度縮小しているのかをモニターする独立した機関が設けられていない⁽⁹¹⁾。基本的にリーガル・サービス委員会に評価が任されており、監査はその報告書の大法官府への提出、大法官府による議会への報告というメカニズムだけであり、資源配分決定権を握っている大法官府とリーガル・サービス委員会自身がその成果を評価する仕組みになっており、制度としての欠陥がある。また、従来より強く主張されていた、tribunalでの代理に関するリーガルエイドは、移民・難民申請分野を別にとすると、拡大されておらず、大部分のtribunalについて対象外となっている。社会福祉法を重点分野とするならば、認められない限り不徹底であるが(代理人なしの本人のみによるtribunalでの審理は、ソリシタが代理する場合と比較して本人側に不利であることが、一〇年以上前に経験的データによって示されており⁽⁹²⁾、しばしば引用されている)、tribunal案件数は膨大であり、政策当局にはパンドラの箱と映っているであろう。

関連して、人身傷害訴訟におけるaccess to justiceの問題がある。医療過誤を除く人身傷害訴訟は、公的資金提

供の対象から原則としてはずされ、条件付成功報酬契約 conditional fee agreement に委ねられることになった。それにより、少なくとも、旧制度下と比べて access to justice が同程度に実現しているか、また、大法官府主張のように、より一層実現する結果となっているかがポイントになる。保険会社による商品の急速な開発、実態調査に基づく研究と提案の公表など、事態は短期間で急速に動いているが、本格的な評価はまだなされていない。ただ、非常に複雑な制度であり、多くの利用者にとって理解が難しい点、ソリシタと依頼者および保険会社間で深刻な利益相反をはらんでいる点、保険会社によってリーガル・サービスの提供が支配される結果となる点など、大法官府が単純な経済理論に基づいて描き出したようなバラ色の制度ではなく、未解決な問題が多いことだけは確かであり、制度のメリット・デメリットを慎重に吟味せず、性急に(予算の現状レベルでの凍結を実現するために)導入された観が強い⁽⁹⁴⁾。

第三に、契約制に内在する問題がある。フランチャイズ制と同様に、契約には、その実施と履行に関して、リーガル・サービス委員会が定める膨大な規則とマニュアルがある。また、履行のモニターのために官僚制的監視システムが構築されている。その管理コストは非常に大きい。また、規則とマニュアル遵守のためにプロバイダーが割く時間が馬鹿にならない。例えば、タイムキーピングは、CABでは従来無縁であったが(無料だったため)、契約を締結した場合、その必要が生まれ、それに費やす時間は、ただでさえ不足するアドバイスのための時間をさらに逼迫させているという不満がある⁽⁹⁵⁾。

新制度の契約制は、計画統制経済下の配給に似ている。このようなシステムは、ニーズと需要の現状と変化をできるだけ正確に反映するという目標を容易に達成するというよりは、硬直的で非効率的な供給を構造化し、官僚制に伴う資源の浪費と非効率を帰結する可能性が強いと考える方が常識であろう。そのことは、少なくとも現状では、例えば、先に示したCLSPによる、ニーズおよび供給とのギャップ確定の水準から見ても明らかである。

契約の基本的基準である法律類型カテゴリーが、新しい問題や境界例をカバーしにくく硬直性を内在させている点は既に指摘した。依頼者に対しては、法律上のカテゴリーに基づいた細分化されたサービスではなく、彼らが抱える問題をトータルにとらえ、総合的な視点から解決に導くことが望まれるが、契約制は、そうした holistic approachではなく、カテゴリ限りの形式的・機械的なサービスに陥る危険があると指摘されている。例えば、法律専門家でないボランティアによる holistic な approach を特徴とする CAB は、新制度により契約制度が導入された結果、そうした価値ある approach が妨げられる傾向と、相談員が on the job で蓄積する知識や経験が当該カテゴリーに限定され、総合的な視点・能力を育めない危険性を報告し、注意を喚起している⁽⁹⁶⁾。

また、契約は、プロバイダーごとに、制御業務 Controlled Work (法的支援 Legal Help など相談・助言が中心) について、年間の新規受任件数を定めており、この面でも硬直的である。すなわち、契約上定められた新規受任件数は、一方でノルマであり(一定の余裕は認められているが)⁽⁹⁷⁾、それを達成しないとペナルティが課せられる⁽⁹⁸⁾。実際に、このノルマがプレッシャーになっているケースがあることは、CABの担当者の感想として紹介されている⁽⁹⁹⁾。他方、この新規受任件数は、それ以上受任しても原則として報酬が得られないという上限でもあり、プロバイダーは、やって来た依頼者について、この年間受任可能件数の枠をにらんで、受任するか否かの判断をすることになる。年度末が近づくと枠を超えたため、深刻な案件でも受任できないことがおこりうる。逆に言えば、その可能性をにらんで、事件の内容、依頼者の特色を考慮し、受任しないで枠をとっておくという処理をする場合もありえる。契約制の硬直性を緩和するための工夫は可能であり、リーガル・サービス委員会は関係者の意見を参考に対応しているが、原理的にこのような硬直性を内在させている。さらに、プロバイダー、とりわけソリシタ事務所では、経営上の視点が作用し、利益率の高い事案(例えば、給与の安いパラリーガルやジュニア・ソリシタが処理できる案件)を選ぶというインセンティブが働く(cherry picking)。この点では、judicare制と同じく、各プロバイダーの

自律 (良心と倫理観) に委ねられる要素が大きくなるが、新制度は、そうした事案を大量に処理するので甘んじることを前提にしているといえるべきかもしれない。

- (1) Karen Mackay, "Evaluating the Community Legal Service," *New Law Journal*, April 27, 2001, pp. 615-616, 615.
- (2) 前掲『立憲法誌』五八号 (二〇〇一年) 二二頁。
- (3) T.H. Marshall (ed.) *Class, Citizenship and Social Development* (Doubleday & Co, 1964), pp. 71-72.
- (4) 以下一九四九年法をめぐっての状況については、Tamara Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," *International Journal of the Legal Profession*, vol. 3 (1996), pp. 215-248, 222-226, *id.*, "Rushcliff Fifty Years On: The Changing Role of Civil Legal Aid Within Welfare State," *Journal of Law and Society*, vol. 21 (1994), pp. 545-566, 546-551, *id.*, "Making the Welfare State Work: Changing Conceptions 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. 94-98 以下。
- (5) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s* (Legal Action Group, 1992), p. 5. Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," p. 223, *id.*, "Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State," p. 93.
- (6) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," pp. 222, 226, *id.*, Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State," p. 97, Richard O'Dare, *Legal Ethics: Text and Materials* (Butterworths, 2001), p. 366.
- (7) Goriely, "Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State," pp. 97-98.
- (8) 前掲『立憲法誌』五八号 (二〇〇一年) 二二頁。
- (9) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," p. 225, *id.*, "Rushcliff Fifty Years On: The Changing Role of Civil Legal Aid Within Welfare State," p. 551, Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 5.
- (10) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," pp. 228-232.
- (11) 今日多数存在する社会福祉法の諸分野の教科書が出版され始めるのは、一九七〇年代である。

- (12) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 4.
- (13) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 4.
- (14) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 8. 受給資格者数の推定について *Ibid.*, pp. 24, 157-161 (LISAの研究がよる見積もりが示されている) は、所得基準と資産基準について論じている。
- (15) 一九九〇年の時点での推計では、狭義の civil legal aid の受給資格者は全人口の四五%、グリーン・フォーム・スキームは三七%にまで落ちた。Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, pp. 160-161. また、既に述べたように、一九九三年の改革により、さらに大幅に受給資格者数は減少した。前稿『立教法学』五八号(二〇〇一年)三二頁、四一頁。
- (16) リーガルエイドにより訴訟を提起し勝訴した場合、弁護士費用敗訴者負担の原則により、相手方から費用を回収できるが、全額が回収できない場合、残額につき拠出金 contribution を充当してもなお不足分がある場合、リーガルエイド基金は不足分を依頼者(原告)から回収することができる。この限りで、すなわち、勝訴した場合、イングランドのリーガルエイドは、費用の貸与という性格をもっていることとなる(敗訴の場合は給付がない)。参照 Susan Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition (Cavendish Publishing, 1996), pp. 97-108, Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, pp. 5, 34, 36, 68' S.H. Bailey & M.J. Gunn, *Smith & Bailey on the Modern English Legal System*, 3rd Edition (Sweet & Maxwell, 1996), pp. 574-576, Michael Zander, *Cases and Materials on the English Legal System*, 8th Edition (Butterworths, 1999), pp. 499-500. 日本語文献として長谷部由起子「法律扶助」『マンスリー』一一七〇号(二〇〇〇年)八二〜八七頁、八四頁。グリーン・フォーム・スキームに関する同様のメカニズムについて Spencer, *Legal Aid*, 2nd Edition, pp. 26-29 参照。
- (17) アメリカ合衆国で用いられていたチャータードソリシターズ。Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 5.
- (18) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," p. 222.
- (19) Goriely, "Rushcliff Fifty Years On: The Changing Role of Civil Legal Aid Within Welfare State," pp. 546-548.
- (20) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," pp. 224-225.
- (21) *judicare* 制を廃止して、政府に雇用された弁護士によるリーガル・サービスの提供体制へ転換する提議は、その後、特に左翼陣営から行われた。Alastair Hudson, *Towards a Just Society: Law, Labour and Legal Aid* (Pinter, 1999), pp. 220-225 参照。また、*judicare* 制の政府雇用弁護士制の併用は、現実的ではないとロケットの二〇〇一年四月からの刑事弁護サービスで導入された。まず、四カ所 (Middlesborough, Swansea, Birmingham, Liverpool) で Public Defence Service の事務所がスタートしている。このパイロット・スキームの実施状況については、研究者チーム (Lee Bridges, Avrom Sherr, Ed Cape) が調査し報告するリポートがある。LAG Members Update, Issue 10 (Spring, 2001), p. 2.

刑事分野では、既に一九八〇年代に導入された Crown Prosecution Service によって、まず訴追側の機能の一部について、政府雇用弁護士でカバーする体制に先鞭がつけられた。さらに、スコットランドにおける Crime and Punishment (Scotland) Act 1997 の制定によって導入された pilot Public Defence Solicitors' Office (PDSO) のインパクトが大きいと思われる。現在、民事リーガルエイドについても、雇用弁護士制の併用がリーガル・アクション・モデルなどによって有力に主張されており、合理性があるため、今後導入の可能性が高いと考えられる。いうまでもなく、雇用された弁護士によるリーガルエイドについては、その独立性が確保されるかが中心的論点になるが、一方で *judicare* 制の下での弁護士のサービスについての最近の経験的研究は、そのサービスの質について大きな疑問を投げかけており (刑事リーガルエイドに関する代表的な研究として M. McConville, J. Hodgson, L. Bridges and A. Pavlovic, *Standing Accused: The Organisation and Practices of Criminal Defence Lawyers in Britain* [Clarendon Press, 1994] 参照) 他方で、政府に雇用されると独立性が喪失するというのはイデオロギー的主張にすぎず、様々な制度的工夫によって独立性を維持することは可能であるという見解が経験に基づいて示されているのが現状である (例えば、スコットランドの経験に基づいて Alistair G Watson, "The Provision of Criminal Legal Aid Services by Public Service Solicitors" [paper presented at the Legal Action Group Conference, Facing the Future: Delivering Legal Aid in a Contract Culture, 27 April, 2001])。

(22) Goriely, "Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State," p. 94.

(23) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," pp. 227-228.

(24) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," p. 228.

(25) Goriely, "Law for the Poor: The Relationship between Advice Agencies and Solicitors in the Development of Poverty Law," p. 236.

(26) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 80-82, 233-239. 但し、不動産の売買、事故、離婚など伝統的な分野については、むしろソリシタに相談する行動パターンが広く市民の間に定着している。 *Ibid.*, pp. 115, 128, 253.

(27) 前稿『立憲法学』五八号 (二〇〇一年) 二七頁。

(28) イングランド南西端の二つのカウンティ Cornwall と Devon における一九八〇年代半ばのリーガル・サービスの状況を、経験的データに基づいて詳細に分析した Blacksell, Economides and Watkins, *Justice outside the City: Access to Legal Services in Rural Britain* 参照 (特にこの地域のリーガルエイドの取扱い状況については、pp. 83-85)。Devon と Cornwall のソリシタにとっては、依頼者についてリーガルエイドの利用可能性をチェックする作業はルーティーンとなっており、大多数の事務所がリーガルエイド案件を扱っていた。特に農村部の事務所ではリーガルエイド案件が多く扱われ、所得に占めるリーガルエイドの比率も高い。Devon の農村部のソリシタ事務所の三八%は、所得の三〇%ないしそれ以上がリーガルエイドからとされ、Cornwall でも、そのような事務所の比率は二八%となっていた。 *Ibid.*, p. 84 但し、地方におけるソリシタは、一般に、社会福祉法に関する経験と知識に乏しく、この点が大きな限界である。 *Ibid.*, pp. 81-83, 85.

(29) Sommerlad, "Managerialism and the Legal Profession: A New Professional Paradigm," pp. 159-185, *id.*, "Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales: Bureaucratisation, Stratification and

Surveillance,” pp. 311-343, *id.*, “I’ve Lost the Plot’: an Everyday Story of Legal Aid Lawyers.”

- (36) Legal Action Group, *A Strategy for Justice : Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 20.
- (37) Ian Budge, Ivor Crewe, David McKay & Ken Newton (eds.), *The New British Politics*, 2nd Edition, p. 69.
- (38) Tamara Goriely, “The English Legal Aid White Paper and the LAG Conference,” *International Journal of the Legal Profession*, vol. 3 (1996), pp. 353-360, 355-356.
- (39) ヤン・トルンズワルチのインタビュー。東京大学法学部で迎った市民の証言。Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, p. 236. トム・ワルチのインタビュー。参照：Lord Wolf, *Access to Justice : Final Report* (HMSO, 1996), pp. 2, 350-362, *id.*, *Access to Justice, Interim Report* (Lord Chancellor’s Department, 1995).
- (40) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, pp. 230-233.
- (41) “Hijack Afghans face retrial as case collapses : The legal costs, including flying witness from Afghanistan, are estimated £12 million,” *The Times*, 19 April, 2001, p. 3.
- (42) Legal Action Group, *A Strategy for Justice : Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 8.
- (43) 聯合王国の「福祉国家」が「福祉に関する様々な分野の」国家の政策と組織の構造に関する観念の総体であり、社会的に構築された主導的・統合的概念として、公的・政治的言説において重要な役割を果たして来たが、サッチャー・メイジャー両政権の福祉国家解体プロジェクト「福祉」の問題を政策と組織構造の両方から「福祉」と「国家」の概念そのものの作りかえを意図していた。参照：John Clarke, Sharon Gewirtz & Eugene McLaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare ?* (SAGE Publications, 2000), p. 3. 本文は Clarke, Sharon Gewirtz & Eugene McLaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare ?* の 54-55 頁を参照。
- (44) Brendan Evans, *Thatcherism and British Politics 1975-1999* (Sutton Publishing, 1999), Dennis Kavanagh, *The Reordering of British Politics : Politics after Thatcher* (Oxford University Press, 1997), 並びに 公衆議院の野党議員が打ち出した議論として pp. 122-124 参照。
- (45) Evans, *Thatcherism and British Politics 1975-1999*, pp. 85-88, Kavanagh, *The Reordering of British Politics : Politics after Thatcher*, pp. 123-124, 126-127.
- (46) New Public Management について Clarke, Gewirtz & McLaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare ?*, 並びに *id.*, “Reinventing the Welfare State” (pp. 1-26), Janet Newman, “Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services” (pp. 45-61) を参照。トーマス・トルンズワルチの New Public Management の歴史とその発展について Sommerlad, “Managerialism and the Legal Profession : A New Professional Paradigm,” *id.*, “Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales : Bureaucratization, Stratification and Surveillance” 参照。
- (47) トーマス・トルンズワルチのインタビュー。市民の証言。Sommerlad, “Managerialism and the Legal Profession : A New Profes-

sional Paradigm," pp. 174-179, *id.*, "I've Lost the Plot": an Everyday Story of Legal Aid Lawyers." (unpublished paper presented at the Socio-Legal Studies Association Annual Conference at the University of Bristol, 4 April, 2001) などあれば、一九七〇年代までの状況とその後の大きな変化を示唆している。

(42) Seldon (ed.), *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, pp. 383-403.

(43) Seldon (ed.), *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, p. 194.

(44) Seldon (ed.), *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, p. 186.

(45) タイムズのコラムニスト Anatole Kaletsky は、二〇〇一年六月七日の選挙当日の記事で、一週間前に行われたブレアとのインタビューに基づき、自らの投票について、棄権による労働党批判から労働党への投票に変えたとするコラムを寄せ、そこで、ブレア政権二期目の使命に関する首相自身の考えについて次のように要約している ("Blair's campaign has changed my mind," *The Times*, 7 June, 2001, p. 18)。

「ブレア氏の信じているところによれば、ニュー・レイバーの使命は、a new post-Thatcherite settlement を確定することにある。それは、社会と個人の間、国家と私的領域 the private sphere の間、利潤動機と公共サービスの間のどこで線を引くかという問題である。この新しい settlement は、市場の力を認めるとともに、場合によっては、市場の力をオーバーライドする政治的決定の必要も認めるものでなければならぬ。富を許すものでなければならぬが、貧困を防ぐものでもなければならぬ。個人がその必要を自らで満たすのを促さなければならぬが、集団的に対処すべき重要な領域は維持しなければならない」。戦後、保守党と労働党の間で福祉国家の建設について、settlement が成立し、それは一九七九年まで維持された (post war consensus) が、サッチャーリズムはそれを否定し、福祉国家の解体政策を展開した。しかし、もちろん解体しつくし消滅させたわけではない。ブレア政権第一期は、経済運営能力を中心に政権担当能力に関する信頼を、ビジネス界やいわゆる Middle England といった伝統的な保守党の支持基盤からも獲得することに重点が置かれたということが出来る。前記の a new post-Thatcherite settlement とは、それを踏まえた、今後長期的に維持されるべき新国家構造の確定 (政権交代があっても継承されざるを得ないレベル) を含意しているのである。保守党に代わって労働党が one nation party の地位を獲得するというのがニュー・レイバーの戦略である。二〇〇一年六月の総選挙では、史上初めて *The Times*, *Daily Express*, *Sunday Express* が労働党支持を表明し、平日全国紙一〇紙中九紙、日曜全国紙九紙中七紙 (いずれも高級紙、タブロイド紙を含む) が保守党への投票に反対した。Brian MacArthur, "Fleet Street's editors write off the Tories," *The Times*, 7 June, 2001, p. 14. *The Times* など保守系紙の労働党支持は、積極的支持というより、ウィリアム・ヘイズ率いる保守党に対する不信に由来するものである。

六月七日の総選挙の結果は、メディアの一致した事前予想どおり、一九九七年に続き労働党の地滑り的大勝利となった。同一政党が二期続いて一〇〇議席以上のマジョリティで地滑りの勝利を得たのは一八三二年以降初めてとされている。但し、投票率が大幅に低下している (一九九七年は七一%だったのに対し六〇%を下まわり、一九一八年第一次大戦終了直後の総選挙以来最低を記録)。保守党党首ヘイグは八日直ちに辞任を発表した。公共サービス政策とその成果如何が、ユーロ (通貨統合) 問題の処理、保守党の巻き返しと並んで、第三期労働党政権の成立を左右する重要な要因であるといえる。

- (46) 税金で丸々太った猫というイメージであるが、fat cat という表現は、様々な大企業を渡り歩く経営者階層などについても用いられ、マスメディアでしばしば登場している。Concise Oxford Dictionary, 10th Edition (OUP, 1999) は、derogatory expression として、"a wealthy and powerful businessman or politician" としての説明を与えている。
- (47) グレンによる調査でも、メディアによるリーガルエイトをめぐる不正行為の報道が、一般市民のイメージ形成に大きな影響を与えている様子が示唆されている。Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 235-236.
- (48) John Ekelar, Mavis Maclean & Sarah Beinart, *Family Lawyers: The Divorce Work of Solicitors* (Hart Publishing, 2000), pp. 1-29. 一九九九年司法へのアクセス法第八条 (3) は、「多くの家族紛争では法廷手続 court proceedings より調停 mediation の方が適切であるという原則」をフアンディング・ロードは反映しなければならぬとある。Lord Chancellor's Department, *Explanatory Notes, Access to Justice Act 1999* (Stationary Office, 1999), p. 18 参照。
- (49) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 113-118.
- (50) Ekelar, Maclean & Beinart, *Family Lawyers: The Divorce Work of Solicitors*. Ekelar と Maclean は、二〇〇一年四月五日、ブリストル大学で開催された連合王国法社会学会年次大会 (前述) で、「Family Lawyers-what do they do?」と題する報告を行い、調査対象となったソリシタの多くは fat cat ではなく、そうしたイメージがいかほど深刻な問題をもたらしているかを強調していた。
- (51) ソリシタはもともと一枚岩でなく、シティの大ローフームを中心とする corporate lawyer と High Street lawyer が明確に分かれ、またリーガルエイトについても、大量に扱った大規模化・効率化・内部分業化を進めている事務所と、小規模の事務所では利害が一致しない。こうした状況で、リーガルエイト改革が進められた一九九〇年代には、ロー・ンサエティの会長選挙をめぐる対立が表面化した。
- (52) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s* (Legal Action Group, 1992), Roger Smith (ed.), *Shaping the Future: New Directions in Legal Services* (Legal Action Group, 1995), id. (ed.), *Achieving Civil Justice: Appropriate Dispute Resolution for the 1990s* (Legal Action Group, 1996), id., *Justice: Redressing the Balance* (Legal Action Group, 1997), Roger Smith, *Legal Aid Contracting* (Legal Action Group, 1998).
- (53) Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, pp. 113-115, 130-133, 133-153.
- (54) Mackay & Ardill, "Time for a New Agenda?" p. 2.
- (55) リーガン・マンシオン・ネルソン社長の公議 (Facing the Future: Delivering Legal Aid in a Contract Culture' 二〇〇一年四月二十日) で Steve Orchard (リーガン・チャウス委員会 Chief Executive) が強調していた点である。難民など重点分野への投資が容易になったのも、大蔵省の態度の変化によっても述べた。
- (56) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 13.
- (57) 前出' Steve Orchard の発言。
- (58) 保守党は、難民申請手続の滞りを政府批判の一つの材料としている。

- (59) 独立相談機関は、二〇〇〇年度に、Legal Help に関する契約をリーガル・サービス委員会と締結し、三〇〇〇万ポンドの公的資金の提供を得ている。Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, p. 13. リーガル・アクション・グループ主宰の会議 (Facing the Future : Delivering Legal Aid in a Contract Culture' 二〇〇一年四月二十七日) で、CAB に所属するボランティアの女性は、新制度について、ソリシタンのインパクトはわかるとは、と断った上で、新しい資金がCAB に提供されるようになった点は、新制度のメリットであると筆者に述べた。
- (60) Plymouth CLSP は、移民・難民申請の潜在的ニーズが、内務省の難民申請者分散政策のため非常に大きいと判断し、Bristol 広域リーガル・サービス委員会、ロー・センター連合と協力して、Plymouth にロー・センターを新設しようとしている。これは、Devon と Cornwall をカバーする予定とされている。CLSP News, Issue 2 (April, 2001), p. 2. Wales のロー・センターを新設する計画については、Sara Chandler (Vice Chair, Law Centres Federation), "Impact of the Contract Culture on the Voluntary Sector" (paper presented at the LAG Conference on 27 April, 2001).
- (61) Gillian Bull & John Seargeant, *Alternative Methods of Delivering Legal Services* (Policy Studies Institute, 1996), Jane Steele & John Seargeant, *Access to Legal Services : The Contribution of Alternative Approaches* (Policy Studies Institute, 1999).
- (62) Legal Services Commission, "Legal Services Commission Invites Tenders for Telephone Specialist Legal Advice Services." (Press Release, 8 January 2001) [LSC, website].
- (63) Legal Action Group, *A Strategy for Justice : Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, p. 4.
- (64) Legal Service Commission, "Invitation to Tender : Telephone Legal Services." *Legal Action*, January 2001, p. 39.
- (65) Legal Service Commission, *Housing Possession Court Duty Scheme Pilot-Proposals, For Consultation* (February, 2001) [http://www.legalservices.gov.uk/old-docs/lsc/pdf/Housing-Proposal.pdf].
- (66) Roger Smith (ed.), *Achieving Civil Justice : Appropriate Dispute Resolution for the 1990s* (Legal Action Group, 1996), pp. 195-196.
- (67) Editorial "Better Late Than Never," *Legal Action*, April 2001.
- (68) Legal Services Commission, *Corporate Plan 2001/02-2003/04*, pp. 16-17.
- (69) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, pp. 102, 230-233, 255-258, 260.
- (70) 実際に、JustAsk にアクセスし、具体的な問題についてのアクセス・ポイントを探そうとすると、身近なプロバイダーの数だけでなく、かなりの数がリストアップされ、その特性に関する情報を入力できるが、その中からいずれれを選択するべきかの判断は容易ではない。インターネットを自由に使いこなせたとしても、この種の情報が、どこまで、アクセスすべきプロバイダーの決定と問題の処理に貢献しえるかについては、過大な期待はできない。いずれにせよ、インターネットなど情報技術革新が一般市民の access to justice にどこまで貢献し得るかは、具体的な場面とシステムに即して、経験的研究によって明らかにされる必要がある。
- (71) Editorial, "Papering over the works," *Legal Action*, June 2000, p. 3.

- (72) Sommerlad, "Managerialism and the Legal Profession : A New Professional Paradigm," pp. 167-185.
- (73) Avrom Sherr, Richard Moorhead & Alan Paterson, "Assessing the Quality of Legal Work : Measuring Process," *International Journal of the Legal Profession*, vol. 1 (1994), pp. 135-157, Fiona Bawdon, "The Birmingham Pilot," *Legal Action*, May 1993, pp. 7-8, Roger Smith, "Transaction Criteria : The Face of the Future," *Legal Action*, February 1993, pp. 9-11, Sommerlad, "Managerialism and the Legal Profession : A New Professional Paradigm," pp. 162-185.
- (74) Sommerlad, "Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales : Bureaucratisation, Stratification and Surveillance." 大量のリーガルエイド案件を細分化した処理体制で扱うリーガルエイト専門事務所は、批判者からソーセージ工場、ソーセージ製造器と揶揄されているが、他方、従来の、多数の非専門事務所が少数のリーガルエイト案件をアドホックに処理する体制は、フルーツ工場、フルーツ製造器と揶揄されている。Goriely, "Debating the Quality of Legal Services : Differing Models of the Good Lawyer," p. 163. 後者では、優れたソリシタにあたる場合もあれば、劣悪なサービスにつながる可能性もあり、サービスの質が不均一であったのは間違いない。
- (75) フランチャイスの審査の際用いられる transaction criteria の思想は、最低基準の設定・審査であるが (Sherr, Moorhead & Paterson, "Assessing the Quality of Legal Work : Measuring Process")、これは他の審査基準と補わない限り、最低基準で足りるといふ結果になりがちである。コミュニティ・リーガル・サービスに関するロー・ンサエティ主宰の会議 (ノッティンガム) で、リーガル・サービス委員会関係者は、万引きの弁護に Queen's Counsel は不要であると発言していた。
- (76) 前稿『立教法学』五八号 (二〇〇一年) 六九〜七〇頁。
- (77) Sommerlad, "I've Lost the Plot : an Everyday Story of Legal Aid Lawyers." リーガル・マクシモン・グループ主宰の会議 (Facing the Future : Delivering Legal Aid in a Contract Culture' 二〇〇一年四月二十日) の Discussion Panel 3, Funding cases-winners and losers (Chair : Tamara Goriely) で報告したソリシタの Bill Montague も、リーガルエイトを扱うのを止め、条件付成功報酬契約による人身傷害案件を多く扱う戦略をとっていると述べていた (リーガル・サービス委員会と何の関係もなくなったのが大きなメリットと語り、同席の同委員会 Policy Development Manager の言葉を誘った)。
- (78) Charles Blake, "Past, Present and Future," *Legal Action*, January 2000, p. 9.
- (79) Sommerlad, "Managerialism and the Legal Profession : A New Professional Paradigm," *id.*, "Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales : Bureaucratisation, Stratification and Surveillance," *id.*, "I've Lost the Plot : an Everyday Story of Legal Aid Lawyers."
- (80) "Goodhart's Law" とは、公共サービスの質を測定する指標 (Performance Indicators) として、代用変数 proxy を用いる場合に生じがちな現象を指し、「異なる二つの変数間に一定の関係が観察されても、一方だけ望ましい結果を達成する目的で他方が目標にされると、その関係は消滅する」といふことである。Ian Harden, *The Contracting State* (Open University Press, 1992), p. 65. "Goodhart's Law" は、

ランチャイズ制におけるリーガル・サービスの質の測定・保証が論じられる際、Performance Indicatorsを用いる手法の限界と危険性を示すものとして、よく指摘されている。例えば、Gorley, "Debating the Quality of Legal Services : Differing Models of the Good Lawyer," p. 167 参照。リーガルエイドに限らず、指標により公共サービスの質を監査する体制が広まっている連合王国では、医療、教育などでの経験が先行し、そこでの不条理な現象の発生が広く一般にメディアを通じて知られている。救急医療では病院の入口で長時間放置されるケースが多いため、患者が短時間にスタッフに引き渡されたかを、医療サービスの質を測定する指標の一つにすると、受入専門の係りが置かれ、ただ患者と接触するだけで放置されるという現象が広まる、あるいは、手術のウェイトリング・リスト上の件数を指標にすると、簡単な手術を優先し、数こなす傾向が生まれるといった例が知られている。二〇〇一年六月の総選挙をめぐるメディア上の討論でも国民医療サービスの深刻な状況を示すエピソードとしてよく指摘されていた。

(81) リーガル・アクション・グループ主宰の会議 (Facing the Future : Delivering Legal Aid in a Contract Culture' 二〇〇一年四月二十日) で指摘されていた。

(82) Mackay, "Evaluating the Community Legal Service," p. 616, Editorial, "Partners in Practice," *Legal Action*, April 2000, p. 3.

(83) Mackay, "Evaluating the Community Legal Service," p. 616.

(84) ゲンの研究においては、問題の「解決 resolution」とは、当人が内容に満足しているか否か、結果が適切か否かを問わず、公式手続における裁定または当事者間の合意に到達したことを指している。Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, p. 145. なお、ゲンの調査においては、「問題」とは、法的救済方法が存在しない問題 = justiciable problems を指している。Ibid., p. 5.

(85) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, pp. 96-103, 255-256.

(86) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, pp. 101, 178.

(87) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, pp. 99-100, 101, 178, 256.

(88) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, p. 100.

(89) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, p. 100.

(90) Genn, *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*, pp. 103, 178, 255-257, 258-263, Editorial, "Beware of Dumbing Down Legal Aid," *Legal Action*, November 2000, p. 3.

(91) Mackay, "Evaluating the Community Legal Service," p. 616, *id.*, "Auditing the Auditors—New Approaches to Quality."

(92) Hazel & Yvette Genn, *The Effectiveness of Representation in Tribunals* (Lord Chancellor's Department, 1989).

(93) The Society of Advanced Legal Studies, Ethics and Lawyer Fee Arrangements Working Group, *The Ethics of Conditional Fee Arrangements* (SALS, 2001).

(94) 条件付成功報酬制度の導入について、慎重なパイロット研究を継続すべきことを主張していた文献として、Stella Yarrow, *The Price of Success : Lawyers, Clients and Conditional Fees* (Policy Studies Institute), 特記 pp. 93-94 参照。

- (5) National Association of Citizens Advice Bureaux, "Contracting : The Experience on Bureaux," (NACAB Information Note 57, Legal Services, March 2001), pp. 5-7.
- (6) National Association of Citizens Advice Bureaux, "Contracting : The Experience on Bureaux," pp. 6-7.
- (7) Legal Services Commission, *General Civil Contract (Solicitors)*, *Contract Documentation* [http://www.legalservices.gov.uk/contract/contract.htm#ローズ可読], pp. 116-117, 122-123, *id.*, *General Civil Contract (Not for Profit)*, *Contract Documentation* [http://www.legalservices.gov.uk/contract/contract.htm#ローズ可読], p. 9 (Tolerances and Payment for Extra Work) 等々。
- (8) Legal Services Commission, *General Civil Contract (Solicitors)*, *Contract Documentation*, pp. 62-63, *id.*, *General Civil Contract (Not for Profit)*, *Contract Documentation*, pp. 11, 27, 59-60.
- (9) National Association of Citizens Advice Bureaux, "Contracting : The Experience on Bureaux," p. 7.
- (10) 但し、契約上の新規受任件数上限を越えて、例外的に受任できる場合が、Legal Services Commission, *General Civil Contract (Solicitors)*, *Contract Documentation*, 2.20 (p. 116) ほかの規定されている。主として、大法官が指定した優先分野に該当する場合である。

おわりに

文脈を異にするイングランドの制度に関する知見から、日本にとっての教訓を得るには慎重でなければならぬ。合理的に見える法制度であっても、異なる社会に移植すると、その社会の歴史と諸システム連関という文脈における現実の機能は、所期の目的としばしば齟齬を来す⁽¹⁾。母国で論じられている理念が、制度を移植しただけで実現すると錯覚するのは、我々にとって日常的であった。いうまでもなく、母国においてすら、改革された新制度が旧制度より優れているとは限らない。所期の目的が母国で達成されたとしても、副作用を伴っているのは通例である。hidden agenda は探知しにくい。

他方、法制度（および法的コミュニケーション）の特色は、文脈と切り離して、合理性を内在させているシステムとして議論し、その限りで結論を得ることができると了解されている点にある。かつ、異なる社会においても、法

制度が対象とすべき共通の問題が存在し、その共通性は、差異の捨象を正当化できる程度のものであると了解されている。少なくとも、この二つの意味で、文脈を異にする制度にも普遍性があることを前提とした法律制度研究は有益でありうる。

本稿は、前者の認識を重視した上で、後者の視点にたつて、イングランドの法律相談と民事リーガルエイドに関する新制度——コミュニティ・リーガル・サービスについて、その初年度の状況を中心に概観したものである。

最後に、法律相談とリーガルエイド（法律扶助）に関して、今後検討すべき重要な論点を指摘しておきたい。

第一に、初等・中等教育における法教育の必要性である。法律相談の充実だけでは不十分であり、それ以前に、正確な基本的法情報を一般市民が共有することが大切である。ゲンの研究によれば、マスメディアの一面的な情報提供に基づいて法に関するイメージを形成している市民が非常に多い。⁽²⁾ わが国でも同様かもしれない。裁判所・法律家・民事手続きなど基本的法律制度、法的権利・義務の基本概念（身近に発生する問題・紛争や少数者の権利に即して具体的に）、法律相談とリーガルエイド（法律扶助）の仕組みに関する正確でバランスのとれた情報を、初等・中等教育で提供する必要がある。公式法律制度の価値だけでなく、限界についても適切に伝えなければならない。コミュニティ・リーガル・サービスでは、一般的な法情報の提供とならんで、法教育の拡充が目標の一つとして明確に設定されている。

第二に、法律相談における積極的な行動（支援）の重要性である。イングランドの概念を用いれば、法律相談から法的代理までの連続体は、*legal advice, legal assistance, legal representation* に区別できるが、⁽³⁾ ゲンは、単なる *legal advice* のみでは、紛争・問題の解決には至らない場合が多い実態を調査によって明らかにし、*assistance* とりわけ *active assistance* の重要性を関係者が認識すべき点を強調している。⁽⁴⁾ 裁判所等の法機構の使用可能性を念頭においた上で（ということとは法機構使用能力を持つ相談担当者であることが重要になる——あらためて法律事務所な

どにリファアするものはユーザー・フレンドリーでないばかりか、しばしば問題が未解決のまま放置される結果となる、相手方に相談担当者自身が電話をかけ、あるいは法的に有意義な手紙を書くというのが最小限度の基本的作業である。助言のみで、本人自身に電話や手紙を書くよう示唆するというのは、多くの市民の能力を無視している。ましていわんや、単に、こういう権利があるというだけの助言や、弁護士事務所のリストを示すだけの対応は、わざわざアプローチした人々を落胆させる不適切なプラクティスである。多くの人は自分で解決する努力をある程度した上で相談しているのである。この点で、イングランドのCABは、その長年の功績にも関わらず、現状では一般的に限界があることが示唆されている。⁽⁵⁾ また、コミュニティ・リーガル・サービスが、法的代理ではなく、法律相談を重視する政策をとり、かつソリシタではなく、独立相談機関を重視している点に、既に述べたように危惧の念が示されている。active assistanceの価値についての指摘は、わが国の法律相談のあり方を検討する上でも参考になるだろう。

第三に、holistic approachの必要性である。依頼者の問題をトータルな視点から扱い、必要なサービスを総合的に提供し、場合によって、法的対応に視野を限局しないで、最も適切と判断されるサービスを提供することが重要である。法律家には、法的枠組によって依頼者の話を整理し、視野を限局する危険がある。専門化が進んでいる場合は特にそうである。イングランドの新制度のように、フランチャイズと契約が細かな法律問題カテゴリー単位で構成されている場合、その危険は強まる。しかしながら、人々が直面する問題や紛争は本質的に多面的であり、当事者の個別的条件と、当事者間の相互作用の歴史に埋め込まれている。また、問題は、単発で生じる場合もあるが、一つの問題が関連する複数の問題を連鎖させ、クラスターとして発生する場合も多い。⁽⁶⁾ 離婚に直面した者は、それに伴う金銭と子供の問題だけでなく、住居、福祉給付、雇用の問題の解決にも迫られることが多く、家庭内・夫婦間暴力、精神衛生の問題を随伴することも少なくない。感情調整、精神的支援は欠かせない。一見一つの問題

で相談に訪れたようにみえても、背後に、解決のための支援を必要とする絡み合った複数の問題が潜んでいることが多く、それらを、まず最初に解きほぐす必要が指摘されている。⁽⁷⁾ holistic approach を妨げず、むしろそれを促す制度とシステムの構築が重要になる。

第四に、リーガル・サービスに関する、資金提供、サービス提供双方の次元での調整・合理化の重要性である。わが国では、独立相談機関はほとんど発達していないが、行政機関による各種相談に投入されているリソース(資金・マンパワー・施設)は相当のレベルに達している。弁護士や司法書士によるプロボノ的サービス提供も近年拡大している。法律扶助の拡充も約束されている。法曹増員は、法律扶助へ関与する弁護士の数を増大させるだろう。これらに関わる公的資金は、多数の所管官庁、自治体、弁護士会、司法書士会などが独自に予算を組んでいるが、法律相談や法律扶助への予算の大幅な拡大は今後も期待できないのであり、限られた資源の有効、公正、効率的な利用のために、総合的に調整する視点を導入して、協議する場を設けるのがよいと考える。サービス提供の次元については、より一層調整の必要が感じられる。⁽⁸⁾ ローカルな現場のレベルで、実務担当者の直接的な情報交換・共有、相互啓発、信頼関係と協力的体制の形成が不可欠である。この点で、イングランドのCLSPは、非常に参考になる。利用者が、最も適切なサービス・プロバイダーにできるだけ速く確実に到達できるようなりフアーラル・ネットワークの構築と、ニーズと供給のギャップに対応するためのサービス提供方法の新機軸(アウトリーチ出張・巡回・家庭訪問、ビデオやインターネットによるリンク、電話相談と面接との連結、裁判所構内での相談員・弁護士によるサービス提供、裁判所職員の相談機関への出張、巡回など)は、わが国でも試みるに値する。

第五に、法律相談・法的代理を問わず、税金(公的資金)によるリーガル・コストの補填に対しては、サービスの経費効率と質を厳しく問う姿勢が不可欠になる。私費による場合であっても、報酬水準とサービスの質は、リーガル・サービスが社会的にマージナルな存在でなくなり、依頼者層の拡大、法律家数の増大と競争の促進、依頼者の

消費者としての意識の高まりとともに、厳しく問われるようになる。税金が投入される場合には、より一層厳しい目で見なければならぬ。投入額がわずかで、救済的感覚によるサービスにとどまっている段階では問題は顕在化しないが、投入拡充とともに、政府は、経費の削減・コントロールを厳格に追求するようになるだろう。他方、サービスの質の面でも、経費が政府にコントロールされにくい場合は（例えば、イングランドの旧制度）、効率化が追求され、投入された資金にふさわしいサービス内容が厳しく要求される。定額報酬制や契約制などにより経費が政府に厳格にコントロールされる場合は、質の悪いサービスが問題化する。いずれにせよ、公的資金によるリーガル・コストの補填は、サービスのコストと質を政府が管理する方向に強い力が作用する。それは、伝統的に保障されてきた弁護士⁽⁹⁾の自律——団体の自律と個々の弁護士の自律——を何らかの形で制限する結果となる。公的資金投入拡大とともに強化されるサービスのコスト・質の制御メカニズムを、どのようなものとして制度化するか、自律と外的制御のバランスをいかなる形で達成するかが重要な論点になるのである。

第六に、関連して、公的資金によるリーガル・コスト補填方法として、どのようなシステムが適切かという問題がある。広義のリーガルエイドの方法論といってもよいが、各国の試みを総合すると、その方法としては、少なくとも、次の三類型がある。すなわち、①開業法律事務所による通常の業務において、対象となったケースの経費を、ケースごとに公的資金で補填する *judicare* 制（例えばイングランドの旧制度）、②開業事務所あるいは相談機関と、政府（ないしそれと一定の関係を持つ機関）とが契約を結び、それに従ってサービスを提供し、公的資金が支払われる制度（排他的・独占的契約制、例えばイングランドのコミュニティ・リーガル・サービス）、③政府またはその他の組織に雇用された弁護士などがサービスを提供し、給与などの形で公的資金が提供される制度（雇用制）である。これらはいずれか一つの制度を全面的に採用する場合と、いくつかの類型をミックスさせる場合があるが、現在、後者、すなわち、それぞれの欠点を補いあうシステムの構築が模索され始めている。⁽⁹⁾ イングランドの新制度でも、

刑事弁護サービスは、②と③の併用制であり、リーガル・アクション・グループなどは、コミュニティ・リーガル・サービスについても、②と③の併用制のメリットを強調し、導入を提唱している。⁽¹⁰⁾ ①、②、③については、イングランド以外の各国でも長い経験があり、利害得失について比較研究が進められている。⁽¹¹⁾

第五のコストと質の制御方法と、第六のリーガルエイドの方法論については、イングランドの戦後の歴史は現場における試行錯誤であつて、そのほかの国の経験を含め、われわれは多くを学ぶことができる。

第七に、サービス提供主体に関するわが国の現状の根本的限界である。わが国では、ボランティア組織や慈善団体による独立相談機関は、きわめて未発達である。こうした状況に対する英国人の感想は“dangerous”⁽¹²⁾ といふのである。行政機関による相談サービスは、無料であり、専門性という点で優れているケースも少なくないが、依頼者とサービスへのコミットメント、独立性という点で限界があると考えられ、守秘という点でも依頼者に不安が残るだろう。active assistance⁽¹³⁾ は難しい。少なくとも、行政機関による相談と並んで、独立した民間の非営利的な支援・相談組織が、様々な専門分野の相談と一般的な「よろず」相談の双方で、多数存在することが理想である。現在の日本社会の状況は、こうしたボランティアによる市民のための支援、情報・相談サービスの発達する条件が、少なくとも潜在的に整いつつあるように思われる。その発達を顕在化させるための制度を検討する必要がある。

また、いうまでもなく弁護士数の長期間に及ぶ人為的な制限は、分野を問わず過少な弁護士を前提条件にシステムが形成される結果をもたらしたが、今日、ようやく法曹増員が合意されるに至った。しかしながら、開業弁護士の業務に委ねたサービス提供体制では限界がある貧困者や少数者のための社会福祉法分野における満たされないニーズへの対応は、わが国では、弁護士供給全般の不足の陰に隠れて、ほとんど意識されていない。だが、例えば、精神衛生やコミュニケーションケア、ホームレス、入国管理といった分野だけをとってみても、どれだけの専門弁護士が存在しているのか。これらが行政だけで適切に解決できる状況でないのは、日々発生している異常な事件の背

景を考えてみるだけでも明白である。厳しい批判と吟味を現場から突きつける法律家を欠く行政システムに進化は期待できない。社会の病理を、同胞の問題として受けとめ、その解決のための活動に力を貸す人々が少ない社会は、既に限界に達している。⁽¹⁴⁾ 国家に求心しつつ同調性を強いる組織構造が異常に強力な日本社会における少数民族は、きわめて過酷な状況に追い込まれがちである。精神的な疾患ないし苦悩を背負う者、失業者、ホームレスの状況にある者、民族的・宗教的少数者、外国人、刑事被疑者・被告人、犯罪被害者など少数民族の権利は、弁護士のプロボノ的活動だけでなく、ボランティア団体による支援を含め、公的資金の投入されたサービスによって対応するという明瞭な政策を政府は採用するべきである。そのためには膨大な数の弁護士が必要になるが、弁護士数を、修習・教育システムのキャパシティとか欧米並といった外在的基準で割り当てるのは、原理的にみて本末転倒であり、プラクティカルな理由以外の正当化は難しい。

最後になったが最も重要な点は、法曹数の人為的割り当て制を維持するのか、イングランドそのほか多くの国のように司法試験を完全に資格試験にして人為的制限を撤廃するかを問わず、リーガル・サービスのニーズ・供給ギャップを、その質と量の両側面について、全国的にミクロのレベルで、調査・分析し、制度の評価・改革にフィードバックすることの必要性である。法の支配の価値をリップサービスでなく、本気で社会に浸透させ、同時に、法の限界を真に見きわめるつもりが政策当局にあるのであれば、必要不可欠な作業である。その方法は経験的データによる以外にない。この点でも、イングランドのコミュニティ・リーガル・サービスにおける様々な試みは知るに値する。今後の進展を注意深く追いかけていきたい。

(1) 法制度の移植の結果生じる法と社会との間の齟齬から何がもたらされるかに関して、システム理論の枠組に基づいて興味深い視点を提示している Gunther Teubner, "Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences," *Modern Law*

Review, vol. 61 (1998), pp. 11-32 参照。

- (2) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 230-243, 247.
- (3) 新制度は「legal advice」の legal assistance とは異なるが「legal help」という概念は統一しているが、前者に傾斜した統一概念として運用される危険がある。
- (4) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 101-103, 172, 176-178, 263.
- (5) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 97-103, 154-155, 172, 178, 256.
- (6) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, pp. 31-36.
- (7) Genn, *Path to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, p. 36.
- (8) 首都圏における少額事件相談の現状に関する共同研究の結果について、濱野亮「少額紛争解決システムのマンセス・ポイント——少額訴訟制度を中心として——」日弁連法務研究財団編『法と実務』第一巻(商事法務研究会 二〇〇〇年)六三—一二〇頁参照。
- (9) Tamara Goriely, "Revisiting the Debate over Criminal Legal Aid Delivery Models: Viewing International Experience from a British Perspective," *International Journal of the Legal Profession*, vol. 5 (1998), pp. 7-28, 24.
- (10) Mackay & Ardill, "Time for a New Agenda?," p. 3. リーガルヘルプを専門とする研究者 Goriely の契約制ではなく「judicare 制」の併用を支持している。Goriely, "Revisiting the Debate over Criminal Legal Aid Delivery Models: Viewing International Experience from a British Perspective" (刑事リーガルヘルプについての分析であるが、原理的に民事にも妥当である)。
- (11) 連合王国の公表された「レポート」Francis Regan, Alan Paterson, Tamara Goriely, and Don Fleming (eds.), *The Transformation of Legal Aid: Comparative and Historical Studies*, Legal Action Group, *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, pp. 73-107, Roger Smith (ed.), *Shaping the Future: New Directions in Legal Services*, pp. 124-170, id. (ed.), *Achieving Civil Justice: Appropriate Dispute Resolution for the 1990s*, pp. 33-62, 89-141, id., *Legal Aid Contracting: Lessons from North America* (Legal Action Group, 1998), pp. 13-61.
- (12) ある CAB の相談員 (ボランティア) から得たコメントであるが、多くの英国人も同様の感想を持つと推測される。
- (13) 「行政の中立性」は、依頼者に強くコミットした助言、支援の制約になりうるが、例えば、消費者相談部門などでは、消費者側に立った具体的な支援(相手方企業に対する指導、勧告など)を行っている場合もあることはよく知られている。しかしながら、行政機関における一般的な法律相談においては、一方当事者にコミットした党派的な助言、支援は難しいように思われる。いずれにせよ、実態については経験的データによって明らかにされなければならない。
- (14) 様々な次元に存在する「内」と「外」の区別に基づき、相互に依存・扶助しあう「内輪」に「甘く」、「余所者」に「無情」な空間としての日本社会を、自覚的に解体し、新しい構造の空間を明示的・政策的に創っていく時期に来ているように思われる。そのビジョンを示すのは、社会科学と政治の役割である。福祉国家建設の経験を持ち、自由主義勢力と社会民主主義勢力が依然として拮抗している連合王国の政治・社会状

況を実感し、とりわけ civil society と community との概念の日常性を体験して得た認識である。

(二〇〇一年六月一二日脱稿、完)

前稿『立教法学』五八号の訂正

誤

正

二三頁 六行目

Community Defence Service

Criminal Defence Service

五二頁 後ろから三行目

比較的多く

比較的多い

同 後ろから二行目

地位

地域

五九頁註(33)、同(34)、六一頁註(48)、同(49)

1995-1999

1975-1999

六四頁註(97)

二〇〇〇年夏に公表の予定

二〇〇一年夏に公表の予定