

弁護士と司法をめぐる難問

—ロースクールは貧困者と司法のギャップを埋める助けとなれるのか—

ジェフリー・セルビン

(カリフォルニア大学バークレー校ロースクール臨床教授)

訳 鈴木康文(桃山学院大学法学部専任講師)

はじめに

本稿は、アメリカにおける弁護士と司法をめぐる難問(the lawyer-justice conundrum)について論じるものである。すなわち、これは、弁護士が多すぎるのに司法へのアクセスが少なすぎるという問題である。この問題について考えるのは私がはじめてではないが、最近の景気後退のあおりを受けて以来、この方程式の両辺に関する問題はますます深刻なものとなっている。

アメリカでは、ロースクール卒業後に雇用されないかあるいは不完全雇用の多くの卒業生も含めて、弁護士の供給過剰が顕著である。しかし同時に、民事における貧困者層の法的ニーズのおよそ80%が満たされていないという計算がある。このような需要と供給のミスマッチは、ロースクールにとって課題を投げかけるものであり、そしてまたよい機会を提供している。ロースクールは、学生を実践に向けて準備させる任務を負い、また私の考えでは、司法運営に特別な責任を負っているからである。

本稿では、おおまかにこの点に私たちがどのように取り組んだかということ論じる。また、低所得地域の差し迫った法的ニ

ズに取り組むと同時に、ロースクール卒業生の雇用への期待をどのように向上させることができるかということについても、若干の提案をするつもりである。

まず、特に低所得の依頼者による弁護士の利用に注意を払いながら供給側から始める。次に、アメリカでの民事における低所得者層の法的ニーズについて私たちが知っていることを共有しながら需要側に目を転じる。さらに、低所得の依頼者の法的ニーズを満たす手助けをするなかで、ロースクールとその学生が果たした役割の歴史について説明し、最後にロースクールが今後なしうるということについて、若干のことを述べたいと思う。

1. 貧困者層に法律サービスを提供する弁護士の供給

ワイセルバーグ教授とマーシャル教授は、法専門職(legal profession)とロースクールに起こっている構造上の変化についていくつか述べている。周知のとおり、ロースクールの志願者数は劇的に下降している。それは、ほんの数年前の志願者数の半分に満たないほどである。その数はいまなお下降している。また、ロースクールの

多くの学生は、職を得るために苦勞している。私は、おおまかに民事において貧困者層に法律サービスを提供している法専門職という比較的小さなセクターの発展について説明する。

話を簡単にするために、民事に焦点を当てる。民事では、たいていの場合、資力のない訴訟当事者は、政府が提供する弁護士にアクセスする権利を持っていない。もっとも、50年前に最高裁判所が貧困な刑事被告人は州の費用で弁護人にアクセスする権利をもつというルールを作ったにもかかわらず、刑事司法システムにおいても十分に被告人が代理されていないことが継続し、深刻なものであることに注目するべきであろう。

A. 慈善の時代

民事における法律サービスの歴史の第一段階は、19世紀終わりと20世紀初めの慈善の時代である。この時代の特徴は、ローカルな慈善活動であったことである。それは、弁護士を雇う余裕のなかったドイツ移民を援助するために1876年にニューヨークで法律扶助協会 (Legal Aid Society) が設立されたことに始まる。ヴィクトリア時代の後期、イングランドにおいて慈善家たちが行っていた、いわゆる「貧困者のための弁護士 (Poor Man's Lawyer)」の活動にもとづいて、さらにアメリカのいくつかの都市で法律「診療所」(legal "dispensaries") が開設された。レジナルド・ヒーバー・スミス (Reginald Heber Smith) が1919年に『正義と貧困者 (Justice and the Poor)』——彼が「貧困者に対する司法の拒否 (denial of justice to the poor)」と呼ぶもの

への痛烈な非難——を刊行したとき、アメリカ法曹協会 (American Bar Association) は、法律扶助に関わる委員会を設立した。これは、多くの主要都市で法律扶助協会の設立を援助するものであった。

B. 公民権の時代

法律サービスの歴史における次の主要な段階は、おもに第二次世界大戦後に起こった公民権の時代である。この段階では、サーグット・マーシャル (Thurgood Marshall) のような、活動家でアウトサイダーの弁護士たちが、人種と経済の不平等、すなわち南北戦争とニューディール政策で取り残されたと思われる課題に取り組んだ。この時代の特徴は、多くの州裁判所が公民権のアジェンダに対して敵意を見せていたので、連邦裁判所を頼みとしたことである。そして、この法的活動は、公立学校での人種分離を禁止したブラウン対教育委員会事件における最高裁判決 (1954年) に結実した。

C. 貧困撲滅の時代

公民権の時代の成功と刺激もあって、弁護士たちは1960年代において貧困との闘い (War on Poverty) の中心的なプレーヤーとなった。弁護士たちへの資金提供は貧困との闘いの立法には含まれていなかったが、エドガー・カーン (Edgar Cahn) とジーン・カーン (Jean Cahn) という夫妻の弁護士——またフォード財団の資金提供による試験的なプログラム——が、法律扶助の要素もこれに含めることの重要性を政府に理解させる力となった。これらの弁護士たちは、自分たちのことを貧困との闘いにおける一兵卒だと考え、再配分という

目標を明確に持ち、貧困の終焉をもたらそうとした。彼らは、不遜なまでに自信に満ち、希望にあふれていた。公民権運動の成果と、謙虚な理解ある最高裁判所が、法律による社会と経済の変革を可能にするように思われたからである。貧困撲滅の時代は、ゴールドバーグ対ケリー事件の最高裁判決（1970年）に結実した。それは、福祉給付金を削減あるいは停止する前に公正なヒアリングの機会を求める福祉受給者の権利を確立するものであった。

D. 司法アクセスの時代

しかし、貧困撲滅の時代は、それが始まったのとはほぼ同時に終了してしまい、1970年代初めには司法アクセスの時代に道を譲った。当時の政権と、裁判所での敗北——例えば、最高裁判所は、福祉に関する手続上の保護を越えて、積極的な福祉の権利を与えることを拒んだ——のために、貧困撲滅に取り組んだ弁護士たちは、再配分のアジェンダから徐々に退いていった。ニクソン大統領が1974年の法律扶助法（Legal Services Act）に署名したとき、この変化はほぼ完了した。実際、法律扶助のための連邦の資金提供はカーター大統領の最後の予算では高い水準であったが、レーガン大統領以後は厳しく削減また制限された。今日、法律扶助機構（Legal Services Corporation）は、年間およそ100万人の依頼者にサービスを提供する800の出張所の134のプログラムに資金を提供している。

E. 複雑な混合モデルの時代

ところで、民事法律扶助の提供システムの現在の特徴は、資金提供が脱中央化して

いることである。法律扶助の資金の3分の2以上が、州、地方自治体、および民間の財源である。このシステムはまた、例えば、州裁判所、司法アクセス委員会（Access to Justice Commissions）、そして民間弁護士のプロボノといった新しい関係者たちによって充実したものとなっている。最近10～15年の間に法律サービス提供の革新的なモデルも増加している。例えば、法情報提供と助言のホットライン、本人訴訟の当事者たちを扶助するための裁判所の相談プログラム、またウェブでのサービスである。低所得の依頼者の人口統計とニーズの変化に応じて、活動する法領域も拡大している。いくつか例を挙げると、地域経済開発、移民、犯罪者の更生、そして人権などがある。

II. 貧困者層にサービスを提供する弁護士の需要

民事法律扶助の提供システムの手短な概要は、上記のとおりである。しかし、私たちは、需要側、すなわち低所得者個人や低所得のコミュニティーの法的ニーズや選好についてはなにを知っているであろうか。民事における低所得者層の法的ニーズを説明するために、アメリカの貧困と不平等の状況について若干述べておくことは重要であろう。国勢調査局のごく最近のデータによれば、2012年においては次のとおりである。

人口の15%、つまり4600万人以上が貧困の中で生活している。この割合は、2007年、すなわち大きな景気後退の前年の12.5%という数字から、およそ20%も増えている。

子どもに関していえば、貧困率は21.8%である。これは5人に1人以上の子どもが、貧困ラインを下回る生活をしているということである。カリフォルニアにおいては、この数字は、4人に1人に近いものとなっている。

このような統計上の数字は、地域、ジェンダー、その他の重要な差異、なかでもとりわけ重要な人種や民族という要因を、次のように覆い隠してしまっている。まず、アフリカ系アメリカ人に関していえば、例えば、貧困の割合は、27.2%である。これは、全国平均のおよそ2倍である。また、ヒスパニックに関しては、貧困の割合は、25.6%である。

そして、先進国にしては貧困率が非常に高いことに加え、アメリカにおける不平等は100年前のいわゆる金ぴか時代（Gilded Age）以来、最も高いレベルにある。

不平等を測る基準は数多くあるが、そのひとつによれば次のとおりである。1950年、最高経営責任者（CEO）の平均収入は、労働者の平均収入の20倍であった。今日、CEOの平均収入は、労働者の平均収入の350倍以上である。比較材料として、日本についても同じ基準で見ると、CEOの平均収入と労働者の平均収入は、67対1である。別の言葉で言えば、この基準によって見た場合、アメリカの不平等は、日本の不平等の5倍以上もあるということである。

不平等は、景気後退のあおりから確実に深刻化していると同時に、1970年代初めより拡大してきている。実際、人口の上位1%の税引前所得（pre-tax income）シェアを見てみると、20世紀における不平等

の動向を非常によく映し出している。現在の不平等のレベルは、1920年代に最後に見られたものに相当する。

ところで、これは、民事における貧困者の法的ニーズに関して、なにを意味しているであろうか。以下に示すのは基礎的な統計である。

5人に1人のアメリカ人——すなわち6000万人のアメリカ人——に無料の法律扶助を受ける資格がある（すなわち連邦の貧困ラインの125%以下の年収の人々。連邦の貧困ラインの125%とは、現在、個人では年収14,363ドル、4人家族では年収29,438ドルである）。

しかし、連邦の資金提供による法律扶助事務所からの援助を求める人々の50%が拒否されている。また貧困者層の法的ニーズの80%が満たされていない。

当然、私たちが今見た貧困の人口統計を考慮すれば、依頼者は有色人種に偏っている。また法律扶助の依頼者10人のうち7人までが女性である。

全国的に、法律扶助事件の3分の1以上は家族法に関わっている。次に多い種類は、住宅、福祉、消費者法に関わる問題である。

弁護士による代理は、少し例を挙げるだけでも、子どもの監護権を得る否か、ホームレスになるか否か、またセーフティネットと労働支援にアクセスできるか否かの分かれ目になりうる。

Ⅲ. ロースクールの役割

では、ロースクールおよびその学生は、民事における貧困者層の法的ニーズを満たす手助けをするために、なにをしてきたであろうか。ここで私は、この領域のロース

クールの最初の対応としてロースクールのクリニックに焦点を当てたいと思う。もちろん、このほかの対応もあり、それには後に触れるつもりである。

A. 法律診療所

20世紀初め、比較的少数のロースクールの学生は、彼らが法律診療所 (legal dispensaries) と呼ぶものを作った。それは前述したイングランドのモデルを借り、法律扶助における慈善の時代をまねたものであった。先月100周年を祝ったばかりのハーバード法律扶助事務所 (Harvard Legal Aid Bureau) のように、いくつかのプログラムはいまなお継続している。

B. リアリズム法学と初期の法律扶助クリニック

1930年代と1940年代には、著名なリアリズム法学者たち (legal realists) と法律扶助の主唱者たちが、ロースクールのクリニックを求め、呼び掛けた。まずジョン・ブラドウェイ (John Bradway) が、南カリフォルニア大学とデューク大学でクリニックを開始した。そして、1957年のシカゴ大学を含め、他のロースクールもクリニックを開設した。実験的なクリニック・プロジェクトのためのフォード財団のサポートによって、1950年代の終わりまでに、アメリカのおよそ4分の1のロースクールが、学生にクリニックの経験を提供した。

C. 学生の積極的な行動と現代の活動

しかし、ロースクールの学生は1960年代に当時の政治活動と情熱に合致しない一

世紀前の法学教育のパラダイムにますます不満を募らせた。彼らは、貧困者層、マイノリティー、およびその他の周縁的グループの者たちへの支援と、その主義主張の支援に取り組むことを彼らに準備させる新しい素材と教育方法を求めた。法律扶助サービスに資金を提供した同じフォード財団は、ロースクールのクリニックのためにも資金を提供した。ロースクール内のクリニックおよび地域近隣の法律事務所と共同設置されたクリニックに補助金を提供することによって、フォード財団は法学教育を社会と経済の正義を求める切迫した要求に応えるものとし、また活動家のロースクール学生が弁護士としてのキャリア開拓をすることに結びつけようとした。

今日、アメリカのどのロースクールも、なんらかの形で、学内の (in-house) クリニックによるトレーニング、学外のエクスターンシップ、あるいはその両方を提供している。法律サービス提供の面では、ほとんどのクリニックが、一般弁護士によって十分に代理されていない依頼者や訴訟を支援し、民事事件において毎年およそ9万人の依頼者のために100万時間を越えるサービスを提供している。教育の面では、クリニックは、公的サービスへの学生のコミットメントを後押ししているように思われ、そしてそれは学生の職業選択に良い影響を与えている。

IV. 次になしうること

法律サービスの現在の提供モデル、民事における低所得者層の依頼者の明白な法的ニーズ、またロースクールのクリニックが果たした役割の歴史について知ったところ

で、法実務に向けてロースクールの学生に準備させ、また民事における貧困者層の法的ニーズを満たすために、私たちはなにをすることができるであろうか。

A. 基本的価値観への再コミット

一つ目として、私たちは、正義の基本的価値観 (core justice values) に再び真摯に向き合い、現代の法律扶助とクリニック教育活動に駆り立てた、改革に対する熱意を再燃させる必要がある。改革への熱意から、最近数十年の間、法律扶助を提供する弁護士とロースクールの臨床教員 (clinicians) は、後退してきている。異なる制度上の理由のために——すなわち、法律扶助を提供する弁護士の場合には政府からの資金獲得と引き換えに、また臨床教員の場合には大学からの報酬との引き換えによって——これらの人々は現状順応主義者 (assimilationist) になってきている。正義をまずもって手続的な意味で考えるにせよ、また実体的な意味で考えるにせよ、不平等と、貧困者と司法のギャップという問題は、私たちに貧困者層に懸念を抱くことを法学教育の中心に置き続けることを要求する。

B. さらになすべきと思われること

二つ目として、私たちは、現実を直視し、なすべきと思われるより多くのことを行う必要がある。ここではそれらについて簡単に言及するだけにしよう。

まず、学内の経験主義学修の機会を拡大しなければならない。全国的にみて未だにすべてのロースクールの学生のうちの半分に満たない学生だけしか、これを利用することができていない。これらには、クリニッ

ク、エクスターンシップ、プロボノのプロジェクトがある。

また、さまざまな方法によってロースクール修了生のための機会を拡げなければならない。これには、貸与奨学金の返還免除、フェローシップ、独立開業支援 (incubator)、研修制度、ローファームでの指導などがある。

さらに、法律扶助事務所、公設弁護人プログラム、また民間弁護士との協力関係を常に新たにしていかなければならない。

C. 証拠に基づいたモデルの構築

最後に、私たちの活動の影響を測定し始める必要がある。私たちが重要な資源の配分を決めているのは、仮想データの空間においてである。私たちは、意外にも、さまざまな指導方法やサービス方法についての証拠をあまり持っていないからである。そもそも、法的紛争とその公正な解決——私たちが正義と呼ぶもの——は、固定されたものでは決してない。ある問題を法的なものとして認識し、公式のチャンネルを通じてそれを解決することの意味は、弁護士へアクセスすることばかりではない。それは、多様な制度のなかで多様な当事者にとって社会的意味を持つものとなる。

なぜこれが問題なのか。例えば、法律扶助を受ける資格がおよそ国民の半分にまで及ぶ広範な民事法律扶助制度を持つイングランドでは、実際に問題を抱えて弁護士にアクセスしようとする人は、アメリカのように法律扶助を受ける資格が人口のわずか5分の1にしか及ばない国よりも少ない。イングランドには、民事の問題に関して助言と援助を与える非弁護士による支援があ

る。制度の多様性が、こういった現象をおそらくよく説明してくれるであろう。たしかにまだ私たちは、依頼者が誰からどのようにして最大の助力を得ることができるかということに関して、彼らのニーズと選好について学ぶべきことがたくさんある。

このように、私の考えるところでは、明

確な価値観および確かな証拠と結びついた経験主義学修の機会を拡大することが、アメリカのロースクールに、日々変化し多様な需要に直面している法専門職につくために学生を準備すると同時に、貧困者と司法のギャップを埋めるための最大の希望を提供するように思われる。