**２ 弁護士の過疎・偏在問題**

**（1）意義と現状**

**①　過疎・偏在問題の意義**

弁護士過疎・偏在対策は、憲法32条の裁判を受ける権利、同34条、37条の弁護人依頼権を実質的に保障するために行っているものであり、弁護士法72条により法律事務全般を独占する立場にある弁護士ひいては弁護士会の責務というべきものである。簡裁代理権を持つ司法書士が弁護士過疎地にいたからといって決して代替しきれるものではない。

また、弁護士過疎・偏在対策は、弁護士過疎地が管内に存在する弁護士会がそれぞれの会で責任を持てば足りるというものではなく、都市部の弁護士、弁護士会も等しくその責務を負担すべき課題である。

のみならず、司法過疎対策を平行して推し進め、簡裁単位のゼロワン地域の解消を目標に掲げて簡裁代理権をもつ認定司法書士を全簡裁所在地に配置しようとしている日本司法書士会連合会に、司法過疎対策の主導権を奪われ、ひいては日本司法書士連合会の目標としている無制限の法律相談権、家事代理権等の実現など司法書士の業務範囲のさらなる拡大を招き、人口増加の激しい弁護士業界のさらなる競争激化を招きかねない。弁護士過疎を放置した結果、地方から業際問題を侵食されるような事態が起こらないようにすべきである。

　　「いつでも、どこでも、誰でも」弁護士によるリーガルサービスを受けられる社会をめざすという司法改革の理念からすれば、弁護士の過疎・偏在問題の解消は、日弁連に課せられた重要な課題の一つである。

**②　過疎・偏在問題への取り組みと現状**

　　（ア）これまでの経緯

　　　　　 曰弁連は、1993（平成5）年の業務対策シンポジウムで過疎・偏在問題をテーマに取り上げ（当時地裁支部弁護士ゼロ地域は50、ワン地域は25であった｡）、1996（平成8）年の名古屋における定期総会において「弁護士過疎・偏在問題のために全力をあげて取組むことを決意するとともに、当面の措置として5年以内に、いわゆるゼロ～ワン地域を中心として緊急に対策を講ずべき弁護士過疎地域に法律相談センターを設置するなど、市民が容易に弁護士に相談し、依頼することができる体制を確立するよう最善を尽くす｡」と宣言した。

　　　　　その後､1999（平成11）年9月に「日弁連ひまわり基金」が創設され､翌2000（平成12）年1月から特別会費の徴収が開始されて、ひまわり基金を財源とする日弁連の弁護士過疎・偏在対策の取り組みが本格化した。以後日弁連による取り組みは法律相談センターと公設事務所（ひまわリ基金法律事務所）の全国展開が中心となって進められてきた。

　　（イ）ひまわり基金による過疎・偏在対策の内容

　　　　　法律相談センターヘの支援は、第1種弁護士過疎地域（地裁支部を一単位として弁護士事務所数が3までの地域またはこれに準じる地域）と第2種弁護士過疎地域（同じく事務所数が4から10までの地域）のセンターを分けて、運営費援助額に差を設けるなどして行っている。法律相談センターは全国で約300ヵ所に開設されているが、このうち約140ヵ所に運営費等の援助がなされている。

　　　　　公設事務所（ひまわリ基金法律事務所）は､日弁連､ブロック､単位会が協定を締結して、第１種弁護士過疎地域に設置される。その支援は、500万円までの開設費援助と所得額に応じた運営費援助という経済的支援のほか、公設事務所毎に支援委員会を立ち上げて事務所運営に関しアドバイスを行うなど、物心両面にわたっている。公設事務所は、2000（平成12）年6月の島根県・石見に始まって、2015（平成25）年10月１日まで累計115ヵ所に設置された（定着等を除き稼働中59ヵ所）。これまで概ね経営は順調で、運営費援助を受ける例は少なかったが、過払金返還請求事件の終息とともに、今後については必ずしも予断を許さない状況となっている。

（ウ）法テラスの過疎対策と「弁護士偏在解消のための経済的支援」

　　 　2006（平成18）年10月から日本司法支援センター（法テラス）の業務が開始され、総合法律支援法第30条１項4号にもとづき、弁護士過疎地域では民事扶助・国選弁護事件以外の事件を法テラス・スタッフ弁護士が有償で取り扱える地域事務所（いわゆる「4号業務対応地域事務所」）が開設されるようになって、法テラスによる弁護士過疎対策も始まった。2015（平成27）年10月1日現在、法テラスの4号業務対応地域事務所は累計35ヵ所に設置されている。

　　 　さらに、日弁連においては、2007（平成19）年度から「弁護士偏在解消のための経済的支援」の制度を設け､期間5年､10億5000万円の予算（ひまわり基金とは別の「偏在解消事業特別会計」）をもって、過疎・偏在対策のメニューを追加した。この制度は、地方裁判所支部管内弁護士１人当たり人□が3万人超の地域、簡裁管内弁護士事務所ゼロ～ワン地域、市町村内弁護士ゼロ地域等を「弁護士偏在解消対策地区」と定義付けて、こうした地区に定着する偏在対応弁護士の独立開業支援（無利息での350万円の貸付）、偏在対応弁護士を養成する事務所に対する養成費用支援（100万円までの給付）や事務所拡張費用支援（200万円までの給付）、さらには単位会やブロックが偏在対応弁護士等の養成を行うため設置する偏在対策拠点事務所への支援（1、500万円までの給付）などを含んだものである。2015（平成27）年10月までに、偏在対応弁護士として独立開業支援等を受けた弁護士は145人となり、開設支援を受けた偏在対策拠点事務所は仙台、福岡、兵庫、横浜そして東京パブリック三田支所の5ヵ所となっていて、その他の支援と合わせ2015年（平成27年)10月までに、経済的支援合計約8億2046万円が支出されている。

（エ）過疎・偏在解消の状況

　　　 これまでの取り組みの結束、2011（平成23）年12月には、地裁支部管内弁護士ゼロワン地域は一旦解消されることとなったが、2012年（平成24年）1月には再度ワン地域が復活。2013年(平成25年)11月にゼロワン地域が再度解消するも、2014年（平成26年）3月にワン地域が復活、2015年（平成27年7月）にも再度解消したものの、現在ワン地域が１ヵ所(岡山地裁新見支部)復活している。

　　　　 他方で、法律相談センター未設置の支部地域は2015年9月日現在で40箇所と少しずつ増えてきている（ハコモノを用意せず事務所待機で対応する形が増えつつあるため）。

　　　　 弁護士偏在の状況についてみると､弁護士１人当たり人□の最小は東京都で約811人、最大は秋田県で約１万4100人と17倍余リの開きが生じている（人□は2010（平成22）年10月1日現在、弁護士数は2014（平成26）年10月１日現在）。偏在解消対策地区については、2015（平成27）年10月1日現在、弁護士１人当たり人□が3万人を超える地裁支部地域は27ヵ所、人□3万人以上の独立簡裁管内弁護士ゼロ地域は35ヵ所といずれも年々減少しつつあるが、なお人□に比べ弁護士が相対的に不足している地域は多い。なお、下記の「新行動計画」の対象である人口3万人以上の市町村内弁護士ゼロ地域は137箇所、女性弁護士登録ゼロ地裁支部地域は63箇所となっている。

**(2)今後の課題**

地裁支部単位での弁護士ゼロワン地域解消はほぼ達成されたが、もとよりそれだけで「いつでも､どこでも､誰でも」弁護士によるリーガルサービスを受けられる体制が整ったとは言いがたい。今後は、地裁支部単位での弁護士ゼロワン解消状態を維持しつつ、その枠にとらわれず、より実質的な過疎・偏在対策が求められている。

　 日弁連は、2012（平成24）年3月、「司法サービスの全国展開と充実のための行動計画」（「新行動計画」という）を理事会で承認し、同年５月大分での定期総会において、「より身近で頼リがいのある司法サービスの提供に関する決議～真の司法過疎解消に向けて～」（大分決議）を採択した。「新行動計画」は、今後10年間で取り組むべき行動計画として、①法律事務所に関し、地裁支部管内のゼロワン解消状態を継続すること、人□3万人以上の簡易裁判所管内及び市町村での弁護士ゼロ地域の解消を目指すとともに、地裁支部管内での女性弁護士ゼロ地域減少を謳い、②法律相談サービスの提供態勢に関し相談センターの全支部設置を原則とし、これが困難な場合でも代替する制度を整備し、１週間以内に法律相談及び事件受任ができる態勢を整備することを求め、③そのほか、法律相談サービスの充実に関し、民事法律扶助事件の対応態勢の充実、女性弁護士に対する相談ニーズヘの対応態勢やＡＤＲでの紛争解決態勢の整備を求めるとともに､刑事国選弁護事件や少年付添事件への対応態勢の整備を求めている。また､大分決議は、「新行動計画」を踏まえて、曰弁連の取り組みに止まらず、国に対して、司法基盤整備とその充実のために、支部機能の強化と法律扶助の拡充を求め、地方自治体に対して、地域住民に対する法的サービスの実施等に関し必要な措置を講ずることを求めるとともに、曰弁連と連携して国に司法基盤整備の充実を強く働きかけることを求める内容となっている。

　その上で、日弁連は、2012（平成24）年12月の臨時総会において、2013（平成25）年4月以降のひまわり基金特別会費の徴収延長を決議するとともに、「弁護士過疎・偏在対策事業に関する規程」を制定し、「日弁連ひまわり基金」と偏在解消事業特別会計の統合を決議して、今後の弁護士過疎・偏在対策の体制を確立し、2016(平成28)年3月までの3年間についての財政的基盤を確保することとなっていた。さらに会員負担軽減のため、「今後の日弁連の財政課題に関する取組方針」として、2015年3月19日の理事会において、2016年（平成28年）4月以降の弁護士過疎・偏在対策のための特別会費（月額600円）の徴収期間を延長せず、一般会計から必要額を繰り入れることが決議された。（会館特別会計への一般会費からの繰入額を月額500円引き下げることで対応。）これにより上記の「新行動計画」を今後も継続して遂行していく財政的基盤が確保されている。

　 この点、司法過疎解消について国家予算の裏付けを伴った法テラスができた以上、特別会費を負担してまで司法過疎対策を継続する必要性はないという声もある。

しかし、司法に向けられる国家予算自体が非常に不安定な状況に立たされてきたこと自体、裁判所や法律扶助協会の予算の歴史を見れば明らかであり、未だ弁護士過疎・偏在対策を全て任せられる存在には法テラスはなりえていない。このような現状において、国家の介入をさせない弁護士自治が認められた弁護士会において、弁護士過疎・偏在対策を自ら会費を負担してでも継続していく意義はなお十分にあるというべきである。

また、若手会員の増加による自然増に任せれば弁護士過疎は自然に解消するという声もある。

しかしながら、現状を見れば、県庁所在地や県内でも背景人口が大きい地域については弁護士人口が増えているが、県庁所在地から離れ背景人口がさほど大きくはない地域については、社会的経済的環境、子供の進学等のライフスタイル等の様々な要因により、日弁連の経済的支援策等と無関係に弁護士人口が増えていることはなく、弁護士人口が増加すれば、自然増により弁護士過疎が解消されることまでは到底期待できないというのが現状であり、積極的に予算を投下して政策的に弁護士過疎地への誘導をしていかない限り、弁護士過疎の解消ないし解消状態の維持は非常に困難である。

さらには、多数の弁護士がいる本庁から弁護士が車で高速道路で短時間で行けるので、支部まで相談に赴けるから、支部には常駐の弁護士事務所はいらない、との声も一部ある。

しかし、受任した後の依頼者との打合せに大きな負担が伴うのみならず、支部裁判所のある支部中心地に来るまでに１時間以上かかる地域も多数あり、そのような相談者・依頼者からすれば、本庁に事務所がある弁護士というだけで心理的に遠い存在となり、物理的アクセスの障害以上の影響を地域住民にもたらすことは必然である。