**２．弁護士の過疎・偏在問題**

**（1）意義と現状**

ア　弁護士過疎・偏在対策の意義

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としても、決して弁護士に代替しうるものではない。

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。

　　「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。

イ　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

取り上げ、初めて「弁護士ゼロ・ワンマップ」が作成された。当時、地裁支部管内弁護士ゼロ地域は50カ所、ワン地域は25カ所もあった｡そして、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（「名古屋宣言」）。

その後､1999（平成11）年9月に「日弁連ひまわり基金」が創設された。また、翌2000（平成12）年1月から特別会費の徴収が開始されて、同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的に始動することとなった。

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（ひまわり基金法律事務所）の全国展開を中心として進められてきた。なお、特別会費の徴収は2016(平成28)年3月まで延長され、「日弁連ひまわり基金」の財政的基盤が確保されている。

　　 (イ) 「日弁連ひまわり基金」による過疎・偏在対策の内容

　　　　 「日弁連ひまわり基金」による過疎・偏在対策においては、弁護士過疎地域は「第1種弁護士過疎地域」（地裁支部管轄地域のうち弁護士事務所数が3以下の地域またはこれに準じる地域等）と、「第2種弁護士過疎地域」（同じく事務所数が4以上10以下の地域またはこれに準じる地域等）に分けられる。そして、法律相談センターへの支援については、第1種と第2種とで運営費等の援助額や、継続的広報費の援助の有無等に差が設けられている。2017(平成29)年9月現在、法律相談センターは全国で304カ所に設置されており、年間約140ヵ所に運営費等の援助がなされている。

他方、ひまわり基金法律事務所は､日弁連､ブロック､単位会が協定を締結して、第1種弁護士過疎地域または「第2種弁護士過疎地域」のうち日弁連会長が特に設置の必要ありと認めた地域に設置される。ひまわり基金法律事務所への支援については、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。

ひまわり基金法律事務所は、2000（平成12）年6月の石見（島根県浜田市）に始まり、2017（平成29）年9月までに累計117ヵ所に設置された。うち、66カ所は任期終了後に定着、カ所は廃止されており、現在稼働しているのは49カ所である。また、2016(平成28)年度までに、累計115カ所が開設費援助または運営費援助を受けている。

(ウ) 「弁護士偏在解消のための経済的支援」

さらに、日弁連は、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､過疎・偏在対策をより充実させた。この制度は、地裁支部管内弁護士1人当たり人口が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」と定義付けた上、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、当該弁護士を養成する事務所に対する養成費用支援等、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等を含んだものである。同制度は、当初「日弁連ひまわり基金」とは別会計であったが、2013（平成25）年度から同基金に統合され、今後の弁護士過疎・偏在対策の体制が確立された。

2017（平成29）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個人弁護士は157人に上っている。また、開設支援を受けた偏在対策拠点事務所はやまびこ基金（東北弁連）、あさかぜ基金（九弁連、福岡県）、ひょうごパブリック（兵庫県）、かながわパブリック（関弁連、神奈川県）そして東京パブリック三田支所（関弁連、東京）の5ヵ所となっている（ただし、うち2カ所は現在廃止）。

その他の支援と合わせ2017年（平成29年)10月までに、経済的支援合計約9億5100万円が支出されている。

(エ) 法テラスの過疎対策

　　 2006（平成18）年10月から日本司法支援センター（法テラス）の業務が開始された。また、総合法律支援法第30条１項4号（現行法では7号）に基づき、弁護士過疎地域では民事扶助と国選弁護事件以外の事件を法テラスのスタッフ弁護士が有償で取り扱うことのできる地域事務所（いわゆる「司法過疎対応地域事務所」）が開設されるようになり、法テラスによる弁護士過疎対策も始まった。

2017（平成29）年8月1日現在、法テラスの司法過疎対応地域事務所は累計35ヵ所に設置されている。

(オ) 過疎・偏在解消の状況

　　　 これまでの取り組みの結果、地裁支部管内の弁護士ゼロ地域は、2008（平成20）年6月に一旦解消された。その後、2009（平成21）年1月にゼロ地域が再び発生したが、2010（平成22）年1月に再び解消され現在に至っている。

他方、地裁支部管内の弁護士ワン地域は、2011（平成23）年12月に一旦解消されたが、2012（平成24）年1月に再び発生し、その後ワン地域は解消と再発生を繰り返している状況である。2017(平成27)年8月現在、ワン地域は1カ所（和歌山地裁御坊支部）存在している。

　　　　 法律相談センターについては、2017(平成27)年10月現在で全国304カ所に設置されており、法律相談センターの未設置支部地域は、2017年10月現在で40カ所である。そのうち、事務所待機型へ移行した地域や巡回相談を実施している地域は18カ所ある。

弁護士偏在の状況についてみると､弁護士１人当たり人口の最小地域は東京地裁本庁で約529人、最大は大津地裁長浜支部で16万5501人と、未だ300倍以上の格差が生じている（人口は2015（平成27）年10月1日現在、弁護士数は2017（平成29）年4月１日現在）。また、2017（平成29）年10月1日現在、弁護士１人当たり人口が３万人を超える地裁支部管内地域は25ヵ所であり、年々減少しつつあるものの、なお人口に比べ弁護士が相対的に不足している地域は多い。

**（2）今後の課題**

地裁支部管内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。いかに地方裁判所支部管内に弁護士が存在するようになっても、それのみでは真の司法過疎の解消にはなおほど遠いというべきである。

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。

ア　「新行動計画」

　 　　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）を理事会で承認した。そして、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、法律事務所に関し、①地裁支部管内のゼロ・ワン解消状態を継続すること、②人口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、③②以外で、人口に拘わらず、アクセスの不便性を総合的に考慮して設置の必要性が高いと判断される地域にも、法律事務所を設置すること、④地裁支部管内での女性弁護士ゼロ地域解消を目指すこと、法律相談サービスの提供態勢に関し，⑤法律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、⑥その他、法律相談サービスの充実に関する態勢の整備や**､**⑦刑事国選弁護事件や少年付添事件への対応態勢の整備等を内容としている。

イ　「新行動計画」の中間検証

そして、「新行動計画」策定から５年目にあたる2017（平成29）年、日弁連では、「新行動計画」の達成状況を確認するとともに、その積極的進展に向けた中間検証の作業が行われている。

　　 (ア) 「新行動計画」①について

　前記のとおり、2017（平成29）年8月現在、ワン地域が1カ所存在するのみであり、ほぼ解消されている。

　今後も再びゼロ・ワン地域が発生した場合、ひまわり基金法律事務所の設置または独立開業弁護士の支援を継続してくべきである。

(イ) 「新行動計画」②について

新行動計画策定当時、人口3万人以上の弁護士ゼロ市町村は256自治体であった。

その後、平成28年2月までの間に170台まで減少したが、それ以降は足踏み状態が続いている。2017（平成29）年8月現在、人口3万人以上の弁護士ゼロ市町村は155自治体で、うち人口5万人以上の弁護士ゼロ市町村は40自治体である。

なお、弁護士数の調査にあたっては、弁護士登録を基準になされるため、一般市民への法的サービスの提供を行わない任期付公務員やインハウスローヤー等も形式的に人数にカウントされている。したがって、実質的な弁護士ゼロ市町村の数はさらに増えるものと思われる。

人口3万人以上の弁護士ゼロ市町村が容易に減らない事情としては、法的ニーズ（事件受任等）が相対的に少なく法律事務所の経営が厳しいこと、近隣に本庁や大都市等の弁護士数が比較的多い地域があり、かつ同地域へのアクセスが比較的容易であるなどの事情が考えられる。

もっとも、日弁連の人的資源並びに予算上の制約もあることから、これを直ちに解消することは困難であることも否定できない。

そこで、市民の弁護士アクセス障害の解消という観点に立ち返り、今後は弁護士過疎度が高く、弁護士の需要が高いと考えられる地点から優先的に、解消を目指していくべきである。特に、第1種弁護士過疎地域のうち弁護士1人あたりの人口が多い市町村を弁護士過疎解消の優先地域とし、日弁連の経済的負担にて公設事務所を維持していくことが必要であろう。

(ウ) 「新行動計画」③について

2017（平成29）年2月、旭川弁護士会及び北海道弁護士会連合会から、北海道枝幸郡枝幸町に公設事務所を設置することについて要望書が提出され、日弁連においてその検討がなされている。

枝幸町は人口約8600人、地理的・気候的環境により、周辺地域の弁護士へのアクセスが著しく不便な地域である。枝幸町は法テラス7号事務所の設置を要望したが、予測される事件数が僅少である等の理由から、7号事務所の設置は困難となった。

このような地域であっても、高齢者の割合が高く、潜在的需要が認められること、住民を擁する自治体からの要望が存在する現状等を総合的に考慮すると、法律事務所を設置する必要性は高いというべきである。ここでも市民の弁護士アクセス障害の解消という観点に立ち返り、不採算地域にも積極的に公設事務所を設置し、市民の法的ニーズに応えていくことが望まれる。

(エ) 「新行動計画」④以下について

①②③に比べ、達成状況が遅れていることは否めない。今後はこれらの施策についても、積極的に進めていくべきである。

ウ　最後に

　 　　弁護士アクセス障害の解消は、弁護士・弁護士会の使命であるところ、新行動計画に定められた弁護士過疎偏在対策は、未だ道半ばである。

今後も新行動計画の施策を着実に進めていく必要があるが、それに当たっては、予算上の制約があることも勘案しつつも、あくまで「利用者市民の視点に立つ」という基本姿勢を忘れてはならない。

以　上