

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って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 弁護士過疎・偏在問題への取り組みと現状

(ア) これまでの経緯

日弁連は、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、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24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、弁護士ゼロ・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（いわゆる「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月まで続けられ、「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」による弁護士過疎・偏在対策の内容

- a 「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。
- b そして、法律相談センターへの援助については、第1種弁護士過疎地域と第2種弁護士過疎地域とで、運営費等の援助額（第1種で年間の上限100万円、第2種で年間の上限50万円）や、継続的広報費の援助の有無（第1種で年間の上限20万円、第2種では無し）等の差が設けられている。

ここ数年の傾向としては、弁護士過疎地域にある約140カ所の法律相談センターに対し、運営費等の援助がなされている。そして、2018（平成30）年度までの累計援助額は、約25億円に上っている。

- c 他方、公設事務所（ひまわり基金法律事務所）は、日弁連、ブロック弁連、及び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。

公設事務所は、2000（平成12）年6月の「石見ひまわり基金法律事務所」（島根県浜田市）に始まった。そして、2019（令和元）年10月現在までに、累計120カ所に設置された。うち、77カ所は任期終了後に定着、2カ所は廃止されており、同月現在稼働しているのは41カ所である。

公設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（年収720万円未満の場合）に応じた運営費援助がある。ほかにも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、物心両面にわたる支援がなされている。

2018（平成30）年度までの公設事務所への累計援助額は、約11億8,500万円に上っている。

（ウ）「弁護士偏在解消のための経済的支援」

- a 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、弁護士過疎・偏在対策をより充実させた。

同制度は、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」等と定義付けた上、こうした地区に弁護士が定着することを促進すべく、経済的支援を行うものである。

- b 支援の内容としては、「弁護士偏在解消対策地区」等で開業する弁護士・弁護士法人（偏在対応弁護士等）に対する独立開業支援・常駐従事務所開設支援（上限350万円、7年間無利息の貸付）、当該弁護士等を養成する弁護士・弁護士法人に対する養成費用支援（上限100万円の給付）等のほか、単位会やブロックが当該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（開設資金として上限1500万円の給付）等がある。

- c 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、その後の弁護士過疎・偏在対策の体制が確立された。

- d 開設支援を受けた偏在対策拠点事務所としては、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カ所となっている。ただし、やまびこ基金と東京パブリック三田支所は、現在までに閉鎖済みである。

- e 2019（令和元）年10月1日までに、弁護士偏在解消のための経済的支援等を受けた件数は、累計388件である。また、支援金額は、累計約9億2,000万円（2019年3月31日時点）に上っている。

（エ）法テラスの弁護士過疎・偏在対策

- a 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。そして、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、弁護士過疎地域において、民事法律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「司法過疎対応地域事務所」（7号事務所）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。

- b 2018（平成30）年8月現在、法テラス7号事務所は35カ所に設置されている。

（オ）弁護士過疎・偏在解消の状況

- a 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、鹿児島地裁加治木支部において弁護士ゼロ地域が再び発生したものの、2010（平成22）年1月に再び解消され、現在に至っている。

- b 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。しかし、2012（平成24）年1月に金沢地裁輪島支部において弁護士ワン地域が再び発生し、その後、2013（平成25）年11月に解消された。さらに、松江地裁西郷支部、岡山地裁新見支部、和歌山地裁御坊支部、長崎地裁五島支部において、一時的に弁護士ワン地域が発生し、その後解消されるなど、解消と再発生を繰り返している状況である。

そして、2018（平成30）年3月、岡山地裁新見支部において弁護士ワン地域が再び発生し、現在に至っている。

- c 法律相談センターについては、2019（令和元）年10月現在で、全国302カ所に設

置されている。他方、全国の地裁支部管内地域 253 カ所のうち、法律相談センターの未設置支部地域は 40 カ所であり、うち事務所待機型へ移行した地域が 16 カ所、巡回相談を実施している地域が 2 カ所である。

d 弁護士偏在については、2019(令和元)年 10 月現在、弁護士 1 人当たり人口の最小地域は東京地裁本庁で 494 人、最大は宇都宮地裁真岡支部で 4 万 7639 人と、96 倍以上の格差がある（ただし人口については、2015（平成 25）年 10 月国勢調査時の数字である）。

このように、未だ人口に比べ弁護士が相対的に不足している地域は多い。

なお、2019 年（令和元年）10 月 1 日現在、弁護士 1 人当たりの人口が 3 万人を超える地裁支部管内地域は 26 カ所、また、女性弁護士ゼロの地裁支部管内地域は 61 カ所である。

（2）今後の課題

ア 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、それだけでは「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・ワン地域解消状態を維持するとともに、その枠にとらわれず、より実質的な過疎・偏在対策が必要であろう。

イ 「新行動計画」

(ア) 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」（いわゆる「新行動計画」）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、「より身近で頼り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～」（いわゆる「大分決議」）を採択した。

「新行動計画」は、同決議に基づき、今後 10 年間で取り組むべき具体的な行動指針である。

(イ) すなわち、具体的な指針はつきのとおりである。

a I 法律事務所の設置等

①全ての地裁支部管内において、弁護士ゼロ・ワン解消状態を継続する。

②人口 3 万人以上の簡裁管内及び人口 3 万人以上の市町村において、弁護士ゼロ地域の解消を目指す。

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。

④地裁支部管内において、女性弁護士ゼロ地域の解消を目指す。

b II 法律相談サービス提供態勢の整備・確立

①全ての地裁支部管内に、法律相談センターを設置することを原則とする。地域の実情により設置が困難な場合にも、これに代替する制度（弁護士紹介制度、民事当番弁護士制度等）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確立する。

②人口 3 万人以上の簡裁管内及び人口 3 万人以上の市町村において、法テラス・自治体等と積極的に連携し、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。

c III 法律相談サービス等の充実

①全ての地裁支部管内に、法テラスの契約弁護士が 2 名以上常駐する態勢を整備し、かつ、法律相談センターは、原則として扶助相談及び事件受任ができる態勢を整備する。

②人口 3 万人以上の簡裁管内及び人口 3 万人以上の市町村において、法テラスの契約弁護士が少なくとも 1 名常駐する態勢を目指し、かつ、民事法律扶助の事件受任ができる態勢を整備する。

③法律相談センターでは、必要に応じて女性弁護士の相談枠を設けるなどして、

女性弁護士に対する法律相談ニーズに対応できる態勢を整備する。

④できる限り法律相談だけでなく、ADRセンター等を利用して紛争解決が図られるよう態勢を整備する。

d IV 刑事国選弁護事件及び少年付添事件の対応態勢の整備

①被疑者国選弁護制度の全件拡大に対応しうる態勢を確立する。

②逮捕段階における被疑者国選弁護制度、あるいは国費による当番弁護士制度の実現に備え、態勢の確立を目指す。

③全面的国選付添人制度の実現に備え、対応態勢を確立する。その他の付添人が必要な事件についても、全国で確実に対応できる態勢を整備する。

ウ「新行動計画」の中間検証

(ア) 「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開始された。この検証作業は現在も継続中である。

(イ) 「新行動計画」I①(全地裁支部管内の弁護士ゼロ・ワン解消状態の継続)について

前記のとおり、2019(令和元)年10月現在、弁護士ワン地域は1力所(岡山地裁新見支部)存在するのみであり、ほぼ解消されている。もっとも、同支部は、2015(平成27)年以降、弁護士ワン地域の再発生と解消を繰り返していることから、弁護士の定着が容易でない地域であることが窺われる。

今後も、弁護士ワン地域の解消に向け、または弁護士ゼロ地域の再発生に備え、公設事務所の設置や独立開業弁護士の支援等を継続していくべきである。

(ウ) 「新行動計画」I②(人口3万人以上の簡裁管内及び人口3万人以上の市町村における弁護士ゼロ地域の解消)について

a 「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力所であった。その後、2016(平成28)年2月までの間に170力所台まで減少したものの、それ以降は足踏み状態が続いている。

b 2019(令和元)年10月現在、人口3万人以上の弁護士ゼロ市町村は138力所で、うち人口5万人以上の弁護士ゼロ市町村は35力所である。

数字上は弁護士ゼロ市町村が減少したように見えるが、これには、国勢調査により人口3万人以上の市町村が減少した関係で、弁護士ゼロ市町村も15力所減少したという事情がある。

また、弁護士数の調査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企業内弁護士等も、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。

d 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。しかも、日弁連の人的資源及び予算上の制約から、これを直ちに解消することが困難であることも否定できない。

e そこで、市民の弁護士アクセス障害の解消という視点に立ち返り、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域から、順次解消を目指していくべきである。

弁護士過疎度が高く、弁護士の需要が高いかどうかを判断するにあたっては、弁護士1人あたりの人口がより多い地域であるか否かを最大の考慮要素としつつも、当該地域で開業した場合に、その弁護士に委任する可能性のある近隣都市の背景人口数、当該地域の近隣すでに開業している他の弁護士への、住民のアクセスの容易性の有無、交通網の発達程度、その他、昼間人口の動向、地元単位会の積極的意向等も踏まえるべきである。

こうして各市町村に優先順位をつけた上、公設事務所の設置や独立開業支援を行

うなどして、解消を目指していくことが必要であろう。

f その一例を挙げると、人口3万人以上の市町村である新潟県糸魚川市(高田支部)には、従前弁護士法人の支所(弁護士1名)が所在していたところ、同支所は経営難から2018(平成30)年中に閉所され、弁護士が再びゼロとなる見込みとなった。

もっとも、糸魚川市は、2016年(平成28年)12月の糸魚川大規模火災から未だ復興途上にあり、弁護士の支援が必要である。他方で、同市は本庁から遠く離れ、最寄りの高田支部(上越市)までも在来線で片道1時間以上かかるなど、周辺地域の弁護士へのアクセスも容易でないことなどを考慮すると、公設事務所を設置する必要性は高いというべきである。

そこで、日弁連は、同支所を事実上引き継ぐかたちで公設事務所を設置することを決議し、2018年(平成30年)11月、「糸魚川ひまわり基金法律事務所」として開所され、現在に至っている。

(エ) 「新行動計画」I③(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。)について

a 2017年(平成29年)2月、旭川弁護士会及び北海道弁連から、北海道枝幸郡枝町に公設事務所を設置することを求める要望書が提出され、日弁連においてその検討がなされた。

枝幸町は人口約8,600人、地理的・気候的環境、交通網の未発達等により、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。当初、同町は法テラス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号事務所の設置は見送られた。

b しかし、こうした地域であっても、弁護士へのアクセスが困難と認められ、かつ、地元単位会や地元の自治体からの強い要請があり、さらに高齢者の割合が高いなど、市民から見て相当程度の法的需要があることが明らかであることなど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。

c そこで、日弁連は、同町に公設事務所を設置することを決議し、2019年(平成31年)4月、「オホーツク枝幸ひまわり基金法律事務所」として開所され、現在に至っている。

d 今後も、市民の弁護士アクセス障害の解消という視点に立ち返り、人口3万人に満たない地域であっても、アクセスの不便性等の諸事項を総合的に考慮し、市民の法的ニーズが高いと判断される地域には、積極的に公設事務所を設置していくことが望まれる。

(オ) 「新行動計画」I④地裁支部管内での女性弁護士ゼロ地域の解消について

a 「新行動計画」策定当時、全国の地裁支部管内地域253カ所のうち、女性弁護士ゼロ地域は69カ所であった。その後、2019(令和元)年10月現在までに61カ所まで減少したが、微減にとどかまっている。

b DV・性犯罪被害・離婚等をはじめ、あらゆる分野における女性の法的ニーズに応えていくためには、これまでの施策では不十分である。各地域における女性弁護士に対するアクセス障害の実情を調査しつつ、各地域ニーズに応じた、より積極的具体的施策を実施していく必要がある。

(カ) 「新行動計画」II①地裁支部管内での法律相談センターの設置等について

a 前記の通り、2019(令和元)年10月現在、全国の地裁支部管内地域253カ所のうち、法律相談センターは213カ所に設置されている(84.1%)。

また、法律相談センターの未設置支部地域40カ所のうち、事務所待機型へ移行した地域が16カ所、巡回相談を実施している地域が2カ所あり、%。

これらを合わせると、231カ所で法律相談センターの設置またはこれに代替する制度が整備されているといえる(91.3%)。

b 今後は、こうした態勢の整備がなされていない残りの22カ所について、支障となっている事情を確認・検証しつつ、態勢の整備を進めていく必要がある。

c また、こうした態勢の整備が一応なされている地域についても、法律相談実施日

が1ヶ月に1、2回程度しか設定されていないような場合には、実質的に上記態勢の整備が確立されているのか、さらに検証する必要があろう。

- (キ) 「新行動計画」 II②人口3万人以上の簡裁管内及び人口3万人以上の市町村における法律相談及び事件受任の態勢整備、Ⅲ法律相談サービス等の充実、Ⅳ刑事国選弁護事件及び少年付添事件の対応態勢の整備等について

2017(平成29)年度及び2018(平成30)年度、日弁連は、全国の単位会に対し、「新行動計画」の達成状況等について調査照会をし、多くの単位会から回答を得た。

もっとも、新行動計画の規定が抽象的であることもあって、何をもって上記の態勢が整備されていると評価するのか、単位会によって基準が一定ではなく、上記の調査照会だけでは不十分な検証となっている。

そのため、上記の態勢が整備されているか、さらに検証をする必要がある。

工 総まとめ

弁護士アクセス障害の解消は、日弁連のみならず、当会及び東弁の使命でもあるところ、「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