

第6 弁護士増員と弁護士偏在解消の必要性

1. 弁護士偏在について記載されている地域司法計画の分析

各地で作られた地域司法計画の中で、弁護士過疎、弁護士偏在の問題について触れられているものは多数に上っている。

たとえば、埼玉弁護士会の地域司法計画では、熊谷支部管内の弁護士の増加率が低いこと、特に秩父郡市の弁護士がかえって減員していること、児玉郡市には弁護士がいないことなどが指摘されており、こうした地域に対する、公設事務所の設立、弁護士法人の支店事務所の設置、新規登録弁護士への積極的な勧誘などの施策の必要性が述べられている。

静岡県弁護士会の地域司法計画では、小山、御殿場地域、伊豆半島、遠州地域、北遠地域に弁護士が少ない、あるいはいないという指摘がある。

大阪弁護士会の地域司法計画では、高槻、茨木、吹田の地域、豊中、池田などの地域、枚方、寝屋川などの地域、東大阪、八尾の地域、泉佐野、泉南の地域、富田林、河内長野の地域などは弁護士事務所が少ないことが問題であると指摘されている。

兵庫県弁護士会の地域司法計画では、瀧野支部北部地域、三田市、加西市、西脇市、但馬地方などに弁護士が少ないので、公設事務所の設置を検討する必要があるとしている。

名古屋弁護士会の地域司法計画では、豊橋、半田ではこの10年間弁護士数に変化がないこと、一宮、岡崎支部では激増する法律相談に答えられていないことが指摘されている。

岐阜県弁護士会の地域司法計画では、アンケート結果として、東濃及び中濃地方から、弁護士の偏在による危機を訴える切実な回答があったことが報告されている。

金沢弁護士会の地方司法計画では、小松市内、七尾市内の弁護士数の停滞が際立っていることが指摘されている。

山口県弁護士会の地域司法計画では、岩国、宇部、萩の各支部では弁護士数が少ないことが指摘されている。

岡山弁護士会の地域司法計画では、岡山、倉敷、津山に集中しているとの指摘がある。

山形県弁護士会の地域司法計画では、支部においては増加する可能性が少ないとの指摘がある。

岩手県弁護士会の地域司法計画では、県内の偏在問題が深刻に語られている。

札幌弁護士会の地域司法計画では、札幌市にほとんどの弁護士が集中して

いることが指摘されている。

九州弁護士会連合会の地域司法計画では、多くの偏在地域があること、それを克服するために公設事務所を設置すること、法科大学院の奨学金の整備などが提起されている。

愛媛弁護士会の地域司法計画では、弁護士が松山市に集中していることが問題であると指摘されている。

群馬弁護士会の地域司法計画では、新人が就職する事務所は前橋、高崎地区がほとんどであることが指摘されている。

奈良弁護士会の地域司法計画では、奈良市に約77.5%に集中していること、中南和地域が不足しており、五條、吉野に最低一つの法律事務所の設置が望ましいとしている。

山梨県弁護士会の地域司法計画では、弁護士が54名中、53名が本庁管内に集中していること、都留支部はゼロワン地区であること、また、南部町、富沢町などでは弁護士へのアクセスが困難であることが指摘されている。

和歌山弁護士会の地域司法計画では、弁護士が和歌山市に集中しており、妙寺、橋本簡裁管内、御坊支部管内、串本簡裁管内に法律事務所を設置する必要性があることが指摘されている。

徳島弁護士会の地域司法計画では、弁護士が徳島市に集中していること、それを克服するために公設事務所を設置することが提起されている。

新潟県弁護士会の地域司法計画では、各地区の人口と弁護士数を比較してアクセスが十分ではない地域を特定している他、ここ数年、新潟地区以外の弁護士はほとんど増加していないことを指摘している。そして、新潟地区以外では弁護士不足が深刻であると指摘している。

広島弁護士会の地域司法計画では、尾道・三原地区と呉・竹原地区は人口に比較して弁護士の数が少ないことを指摘し、各地区に必要な弁護士数を試算している。

このように、多くの地域司法計画で、弁護士の偏在問題が議論されている。

2. 弁護士偏在解消のための日弁連の取り組み

これまで、日弁連において弁護士過疎・偏在解消対策の中心となってきたのは日弁連公設事務所・法律相談センターである。この委員会は1991年に法律相談事業に関する委員会として発足、その後、日弁連法律相談センター（委員会）、日弁連公設事務所・法律相談センター（委員会）と改称改組された。

同委員会は、発足以来継続して、弁護士過疎・偏在解消にむけて、問題の

所在を明らかにし、対策を具体的に検討し、さらに問題解決に向けて人・物・金を手当てするという作業に取り組んできた。以下、同委員会の取り組みについて、振り返ってみたい。

同委員会は、まず、弁護士過疎地域に法律相談センターを設置することで司法サービスへのアクセス障害を克服することをめざした。

同委員会の提言を受けて日弁連は、1996年の総会で『名古屋宣言』を採択し2001年までにゼロワン支部地域に法律相談センターを設置するという具体的目標を設定した。

ところで、弁護士過疎・偏在解消のために法律相談センター、さらには公設事務所設置を進めようとした時、問題となるのは財政的基盤であった。

この状況を大きく変えたのは、2000年1月の「ひまわり基金」創設である。

「ひまわり基金」は全国の弁護士が向こう5年間、毎月1000円ずつの特別会費を出し合うことによって運営するもので、これによって年間2億円以上の積み立てが可能になり、弁護士過疎・偏在対策の活動資金に充てられることとなった。

ひまわり基金によって、財政上の問題で滞りがちだった弁護士過疎地域での法律相談センター開設は大きく前進した。それと同時にひまわり基金という財政的基盤ができたことで、日弁連の公設事務所制度の創設が可能になった。

司法アクセスの形としては、単に法律相談ができるだけではなく、必要な場合には弁護士が受任できる体制が必要であるし、また、弁護士が常駐することで住民が「何時でも」法律相談を受けられるようにすることも必要である。

このニーズに対し、弁護士過疎対策の1つとして、ひまわり基金を利用して、日弁連の公設事務所の制度が創設された。

2000年4月には、この制度に基づいて、ひまわり基金・九弁連対馬法律相談センター(センター拡充型公設事務所第1号)、同年6月には石見ひまわり基金法律事務所(常駐型公設事務所第1号)が開設された。

さらに、2001年5月、同委員会は『司法サービスの全国展開に関する行動計画』を策定し、理事会決議を経て、今後の日弁連の目標とした。

『司法サービスの全国展開に関する行動計画』については、後で述べることにする。

こうした取り組みの結果、2002年12月現在、公設事務所は、法律相談センター拡充型公設事務所が2箇所、常駐型公設事務所が11箇所(年度内にあと4箇所予定)開設された。

また、2002年11月現在、ゼロワン地域のうち、法律相談センターも公設事務所も設置されていない地域は1カ所のみとなった。

一方、弁護士過疎・偏在対策としての、「アピール」と「人材育成」についての取り組みは以下のとおりである。

2002年、2002年と司法修習生及び若手弁護士を対象として「弁護士のあり方を地域から考える」というシンポジウムを開催して、地方における公設事務所の意義や地方で活動する弁護士の生き生きとした姿をアピールした。

さらに、司法研修所の弁護科目として行われている「地方の弁護士」という時間に同委員会と日弁連司法修習委員が協力して講師の推薦を行い、地方の弁護士の実情や生きがいをアピールしている。

また、弁護士過疎地で活動することを希望する新人弁護士を雇用して、実務経験を積ませたうえで、弁護士過疎地域に送り出し、かつ、弁護士過疎地域での業務を支援する協力事務所の制度を作り、公設事務所で業務を行う弁護士を育成している。

次に、日弁連の中で弁護士過疎、偏在問題に取り組んできた弁護士過疎・偏在解消に関する研究会および弁護士過疎・偏在解消問題対策検討ワーキンググループの活動について述べる。

これまで日弁連は、弁護士過疎・偏在対策を進める中で、「強制」によらず、あくまで、弁護士が「自主的に」地方の公設事務所なり法律相談センターに赴く、というやり方をとってきた。

しかし現時点では、地方への弁護士定着は進んでいるとはいいがたく、弁護士過疎・偏在状況は厳然として存在する。これはつまり、今までのような、「任意」という形をとる限り、弁護士過疎・偏在問題の根本的解決はできないことを意味する。

一方、多くの国民世論は、日弁連の現時点での弁護士過疎・偏在対策では不十分であり、日弁連は社会のニーズにできていないとしている。また、日弁連が弁護士過疎・偏在問題を解消できないなら、政府が『公的』なシステムを立ち上げて、弁護士過疎・偏在解消に取り組むという動きも見られる。

このような状況の中で、「弁護士偏在解消に関する研究会」（2001年10月正副会長会決定により設置）は、2002年3月“日弁連は弁護士自身に一定の「強制」を課すという、よりドラステックな形で弁護士過疎・偏在問題に取り組む、弁護士の適正配置を早期に実現すべきである”との趣旨の内容を含む提言を行った。

現在は、同研究会の意見書を受けて発足した「弁護士過疎・偏在解消問題対策検討ワーキンググループ」（2002年4月発足）が弁護士過疎・偏在解消

のための具体的な方策の検討を行っている。

同ワーキンググループが提出した「中間報告書」は、具体的に全国186の都市に237の法律事務所を設置することを提言し、さらに、そのために日弁連は現在展開中の公設事務所方式の他に、副次的に弁護士過疎・偏在解消を目的とする弁護士法人を立ち上げ、必要な地域にその従たる事務所を設置する方式をとるべきであると提言している。

3. 司法サービスの全国展開に関する地方行動計画の作成

先に述べたように、日弁連では、弁護士偏在の解消のために、平成13年5月8日の理事会において、『司法サービスの全国展開に関する行動計画』を策定し、この中で4つの行動計画を定め、実施することを決定した。そして、各弁護士会において、4つの目標について具体的な計画を立てるように指示した。これが司法サービスの全国展開に関する地方行動計画の作成である。

4つの行動計画とは以下のようなものである。

(1) 平成13年度中に日本全国全てのゼロワン地域（地方裁判所支部地域内に弁護士がいないか、または1名しかいない地域）に法律相談センターを設置するとともに、平成14年度までに全ての地方裁判所支部地域に法律相談センターを設置し、独立簡裁地域にも可能な限り法律相談センターを設置する。

(2) 平成14年度中に弁護士過疎地域20箇所以上に公設事務所を設置する。弁護士定着や公設事務所の開設により、2010年度までに、管内人口10万人以上のゼロワン地域に複数の弁護士を定着させるとともに、管内人口が10万人未満のゼロワン地域には同時期までに公設事務所と法律相談センターの充実を図るとともに、弁護士定着を推進する。

(3) 平成13年度中に弁護士過疎地域の公設事務所に協力する法律事務所を各弁護士会に2つ以上、全国で100事務所以上つくり、協力事務所の全国ネットワークを作る。

各弁護士会では、これに応じて、さまざまな議論が各弁護士会においてなされている。

そのうち、弁護士偏在解消や弁護士増員に関係する部分を拾い上げると以下のとおりである。

東京弁護士会では、弁護士過疎地域の公設事務所に積極的に協力する法律事務所の募集と組織化、弁護士過疎地域の公設事務所に参加希望の弁護士を中心とする法律相談センターの開設を検討している。第2東京弁護士会では

弁護士過疎地域の公設事務所に積極的に協力する法律事務所を25事務所以上作りネットワーク化すること、弁護士過疎地域で活動する弁護士を毎年5名以上送り出すことを目標としている。大阪弁護士会では、協力事務所について15事務所、16名の応募をしており、目標を達成している。和歌山弁護士会では紀南地域に常設法律相談所を開設することを準備中である。福井弁護士会では、支部所在地にできるだけ多くの弁護士を定着させるために勧誘している。金沢弁護士会では、輪島市に公設事務所を設立することを検討している。島根県弁護士会では、浜田市にもう1箇所、益田市に1箇所の公設事務所の設置を検討している。鹿児島県弁護士会では、支部地域で事務所を開設しやすいように、鹿児島市内に中継型の協力事務所の設置を検討している。また、岩手弁護士会では5箇所公設事務所を設置すべく弁護士を募集中であり、すでに2箇所については開設済みである。旭川弁護士会では、紋別の公設事務所の他、名寄及び留萌での公設事務所開設を検討している。また、会員増加のため、新人弁護士採用計画の策定、修習生や大規模弁護士会に対する情報提供を掲げている。青森県弁護士会では、3箇所に公設事務所を設置すべく弁護士を募集中であり、すでに1箇所については開設済である。釧路弁護士会では、10年間に50名程度の弁護士の定着が必要とし、各支部への配置も検討している。高知弁護士会では、若手会員の増加が少ないことと弁護士の偏在を問題にしている。

このように、多くの弁護士会では弁護士の偏在や若手弁護士の不足を問題にして議論を進めている。前述の地域司法計画と合わせれば、かなりの弁護士会において、弁護士の偏在や若手弁護士の不足を認識しており、その解決に頭を悩ませている姿を見ることができる。

4. 弁護士増員について記載されている地域司法計画の分析

このように、日弁連では弁護士偏在についての取り組みがなされ、各地の弁護士会においてもその地域司法計画の中で、弁護士偏在を問題とする内容が多く見られ、その解消策として公設事務所などの必要性が提起されている。

しかしながら、過疎、偏在のみならず弁護士増員の必要について真正面から取り上げたものは比較的少なかった。初期のものとしては、京都弁護士会の地域司法計画に、将来の法曹一元裁判官候補者である新人弁護士を多数、京都弁護士会に迎え入れられる必要が語られている。また、北丹後地方の弁護士偏在を問題にしている他、住民との人口バランスの見地から南山城地域に弁護士が少ないことを問題にしているものがある。また、名古屋弁護士会の地域司法計画において、市民のニーズに十分に答えていくためには、弁

護士の適正な増員が急務であると語られてはいるが、いずれにおいても、増員すべき弁護士の数については明確に語られていない。

また、それ以外の地域司法計画では、裁判官増員や適正配置について語るものはあっても、弁護士増員を真正面から取り上げたものは少なかった。

ところが、最近になって作成された地域司法計画では、弁護士増員を正面から取り上げ、地域司法計画の目玉に据えているものも現れている。

たとえば、岐阜県弁護士会の地域司法計画では、弁護士がこの13年間で10名しか増えておらず、これでは、多種多様かつ増加傾向にある事件をこの弁護士数でカバーするのは数字から見ても困難であると指摘している。

また、山口県弁護士会の地域司法計画では、現状を相当上回る弁護士数でなければ市民の法的需要に応えられないと指摘している。

さらに、山形県弁護士会の改訂版の地域司法計画では、80名という数的な目標が上げられている。数値目標を明らかにしたものとして画期的である。このように数値目標を明らかにしたものとしては、広島弁護士会の地域司法計画、新潟県弁護士会の地域司法計画、秋田弁護士会の地域司法計画、岩手弁護士会の地域司法計画がある。広島弁護士会の地域司法計画では、現在の約2倍の約540名が必要であるとしている。新潟県弁護士会の地域司法計画では、会員アンケートの平均値から211名という数値目標を掲げ、増員について努力する決意を明らかにしている。秋田弁護士会の地域司法計画では、65名に増員するとしている他、本庁地区とそれ以外の地域ごとに必要数を掲げている。また、具体的な増員策として、修習生に対する情報提供、新人弁護士を受け入れる法律事務所の確保などを上げている。岩手弁護士会の地域司法計画では、81名に増員すると語られている他、その具体的な方策として、岩手県内における法科大学院の設立、弁護士偏在の解決のため、多数の公設事務所の設置などを明らかにしている。

こうした動きは、司法改革審議会最終意見書が出され、政府に司法改革推進本部が設けられて司法改革が現実のものとして進んでいる中で、我々弁護士がまず何を考え、何をすべきかという観点に立って司法改革をとらえていることの現れであると評価することができる。きわめて誠実であり、前向きなとらえ方ではないだろうか。

これまでどちらかといえば、裁判官や検察官の増員、裁判所の適性配置など弁護士のありかた以外の部分に重点が置かれて作られた地域司法計画が多かった中で、弁護士、弁護士会自らの姿から出発して地域司法計画を作ろうという発想は、司法改革を弁護士、弁護士会自らが担っていくのだという姿勢から生み出されているものであって、地域司法計画の進化、あるいは新し

い地平への出発と評価することができるのである。

この他、会員数の不足だけではなく会員の高齢化を問題にした地域司法計画も現れている。これは、最近の新規登録弁護士が都市部に集中し、地方弁護士会への新規登録数が相対的に減少していることを反映しているものである。地方弁護士会の中には会員の高齢化が進んでいるところが少なくないのである。群馬の地域司法計画、岩手の地域司法計画では、こうした観点から計画を立てているのである。

このように、弁護士、弁護士会が自らの足元を見つめ、自らの問題点の改革からスタートして地域司法計画を作成することによって、地域住民に対して説得力ある地域司法計画とすることができるものと考ええる。

5. 法曹養成について記載されている地域司法計画の分析

さらに、どのような弁護士の増員を目指すのかについても議論がなされており、その結果、地域性を考えた法曹養成を検討する地域司法計画も作られている。

法曹養成の新しい制度として2004年から法科大学院がスタートするが、弁護士、弁護士会が自らの改革の問題からスタートして地域司法計画を作成し、弁護士偏在、弁護士増員の課題に行きついた場合、多くの地域司法計画では、その解消策のひとつとして、その地域に根ざした法科大学院によってその地域に必要な法曹を養成するという結論に達している。

たとえば、その先駆的役割を果たしているのが静岡の地域司法計画であり、その後が続いているのが九州・沖縄の地域司法計画であり岩手の地域司法計画である。

これらの地域司法計画では、法科大学院の問題を大学まかせにすることなく、自らの後輩養成の問題であると位置付け、法科大学院の設立目的、理念、教育内容にまで踏みこんで記載されているのである。

たとえば、静岡の地域司法計画では、将来の弁護士は全国の全地方自治体においてその政策立案などに関与すること、企業において法務・コンサルタント業務に従事すること、地域において福祉・医療・高齢化対策などへの活動に参加することが必要であり、静岡県において、弁護士によるこうしたきめ細かい活動が県内すみずみまで行き渡るようにするためには、ぜひとも県内出身の法曹を県内で養成する必要があるとして、静岡大学に法科大学院を設置すべきであるとしている。

また、岩手の地域司法計画では、司法過疎地域の弁護士増をはかるために、岩手に法科大学院を設立すべきであるとし、その教育理念として、強い公益

的使命感を持ったジェネラリストとしての弁護士を養成することを掲げ、カリキュラム案や教員の構成などについても踏みこんで議論されている。

このような動きは、島根、沖縄、長野、新潟などでも進められており、その地域に必要な法曹をその地域で養成すること、法曹養成の中心を弁護士会が担うという流れが地方弁護士会から湧き上がってきていることを示している。

このように、弁護士の増員をいかに考えるかは、裁判官増員と適正配置とともに今後の地域司法計画の中核的なテーマである。

6. 弁護士数アンケート

前述の地域司法計画あるいは司法サービスの全国展開に関する地方行動計画によって明らかなどおり、各弁護士会では、弁護士の偏在や若手弁護士の不足を問題にし、議論がなされているものの、各弁護士会における現在及び将来の弁護士数について、具体的にシミュレーションがなされるとか、数値目標を掲げての議論がなされているところは少なかった。

しかしながら、続発する消費者事件やサラクレ問題の解決、公的被疑者弁護制度の導入、裁判官改革を実現するために必要な弁護士任官の推進を考えると、各弁護士会において、さらに踏みこんで、弁護士数や弁護士偏在解消について具体的なシミュレーションをし、あるいは、数値目標を掲げて議論し、具体的な解決方法を検討するべき時期に来ている。

そこで、地域司法計画部会では、今回のシンポジウムを前に、各弁護士会に対して、現在及び将来の弁護士数に関する議論状況についてアンケートを行った。アンケートの内容は、項目1が「各弁護士会において、現在及び将来の各弁護士会所属弁護士数についての議論がなされているかいなか。」項目2は「各弁護士会において、各弁護士会内の弁護士偏在について議論がなされているかいなか。」項目3は「各弁護士会において、公的被疑者弁護制度の導入を前提として現在及び将来の各弁護士会所属弁護士数についての議論がなされているかいなか。」である。短期間の照会であったにもかかわらず34弁護士会から回答があった。この場を借りてお礼を申し上げたい。回答の内容は以下のとおりである。

現在及び将来の弁護士数についての議論はなされている弁護士会は、山形県弁護士会、島根県弁護士会、広島弁護士会、兵庫県弁護士会、新潟県弁護士会、茨城県弁護士会、岩手弁護士会、滋賀弁護士会、和歌山弁護士会、函館弁護士会、高知弁護士会、徳島弁護士会（ただし議論はなされているものの、具体的な人数は上げられていない）の12弁護士会である。

このうち山形県弁護士会では、80名を必要数としている。島根県弁護士会では、当面は30名、最終的な目標としては60名を掲げている。広島弁護士会では、現在の倍の540名にさらに裁判官候補者数を上乘せすることが必要としている。兵庫県弁護士会では、159名の増員が必要としており、新潟県弁護士会では、実施した会員アンケートの平均値から211名が必要としている。また、茨城県弁護士会では150ないし200名の弁護士が必要、岩手弁護士会では81名の弁護士が必要、滋賀弁護士会では現在の2倍の弁護士が必要、和歌山弁護士会では2050年には200名程度に増加するのでは、高知弁護士会では80名が必要としている。このように、10の弁護士会ではすでに各地域の特殊性に鑑みて、各弁護士会に必要な弁護士数について数値目標を掲げて議論がなされている。

現在及び将来の弁護士数についての議論はなされていないところは、福島県弁護士会、沖縄弁護士会、鹿児島県弁護士会、岐阜県弁護士会、長野県弁護士会（ただし、会としての正式な議論はできていないが、今後は偏在問題と併せて正式に議論していきたいとしている。）、千葉県弁護士会、東京弁護士会、第二東京弁護士会、横浜弁護士会、栃木県弁護士会、群馬弁護士会、静岡県弁護士会、金沢弁護士会、富山県弁護士会、山口県弁護士会、岡山弁護士会、福岡県弁護士会、長崎県弁護士会、大分県弁護士会、宮崎県弁護士会、仙台弁護士会、三重弁護士会の22弁護士会である。

その理由として、鹿児島県弁護士会では、議論する機会がなかったこと、岐阜県弁護士会では、議論するためには基本となる合意が必要であるが、それがまだないことをあげている。千葉県弁護士会では将来の予測まして適正規模の人員予測はつきかねることをあげている。横浜弁護士会では相当数の増加が見込まれるからとしており、栃木県弁護士会では会員数や偏在問題は複雑で複合的な要因を全体として検討しなければならず、単一の制度あるいは人数的に何人足りないという議論が有効ではないからとしている。また、静岡県弁護士会では検討議論の人的な余裕がなく関心も薄かったから、金沢弁護士会では問題意識が十分ではないため、富山県弁護士会では適正な弁護士数を算出するための具体的な基準がないためとしている。岡山弁護士会では必要な弁護士数は前提とすべき司法制度の内容によって異なり、あまりにも漠然としているため、三重弁護士会では必要人数の根拠が不明であるためとしている。

弁護士数が増加することが明らかな大都市部を含む弁護士会では、弁護士数についての議論がなされないのはある面で当然かもしれない。また、弁護士増加が見込まれるもののその予測が困難な中規模弁護士会では、弁護士数

について議論することが、多くの困難を含むものであることがうかがえる。しかし、そうした中規模弁護士会でも弁護士会内の偏在問題を抱えているところは少なくない。そこで、弁護士偏在についての議論状況を聞いてみた。その結果は以下のとおりである。

弁護士の偏在について議論がなされているのは山形県弁護士会、島根県弁護士会、広島県弁護士会、岐阜県弁護士会、兵庫県弁護士会、新潟県弁護士会、東京弁護士会、茨城県弁護士会、岩手県弁護士会、栃木県弁護士会、和歌山県弁護士会、金沢県弁護士会、福岡県弁護士会、長崎県弁護士会、仙台県弁護士会（なお、仙台県弁護士会では話題に上った程度であり具体的な検討がなされているわけではないとのことであり、その理由としては偏在地域には法律相談センターの開設によって対応できているためとしている）、函館弁護士会、高知県弁護士会、三重県弁護士会、徳島県弁護士会の19弁護士会である。

山形県弁護士会では、米沢に5名、新庄に5名、庄内に20名が必要としている。兵庫県弁護士会では、支部ごとに必要な弁護士数を算出している。新潟県弁護士会では、地区ごとに必要な弁護士数をアンケートによって集計している。茨城県弁護士会では、土浦に37名、下妻に25名など具体的な数値を上げている。岩手県弁護士会でも、各地域ごとに詳細な数値を上げている。また、和歌山県弁護士会では御坊、新宮に少ないとの議論がなされており、福岡県弁護士会では59名の弁護士が足りないとの具体的な数値が出されている。高知県弁護士会では中村に5名、須崎に3名、安芸に3名が必要、三重県弁護士会では熊野尾鷲地域に必要としている。

このように、弁護士偏在問題に関しては、弁護士会の規模を問わず、多くの弁護士会で議論がなされている。地域司法計画を市民に向けて発信しようとする時、弁護士に対するアクセス障害がまず問題とならざるを得ない。そのことが、多くの弁護士会で弁護士偏在問題が議論されている理由であると思われる。

弁護士の偏在について議論がなされていないのは、福島県弁護士会、沖縄県弁護士会、鹿児島県弁護士会（一部では議論になったことはあるが、全体としては必ずしも議論になっていない。）、長野県弁護士会（ただし、地域的な偏在は問題になっており、今後は正式な検討を行う予定であるとしている。）、千葉県弁護士会、第二東京弁護士会、横浜弁護士会、群馬県弁護士会、静岡県弁護士会、滋賀県弁護士会、富山県弁護士会、山口県弁護士会、岡山県弁護士会、大分県弁護士会、宮崎県弁護士会の15弁護士会である。

その理由として、沖縄県弁護士会では、そのような議論をする委員会などがないこと、鹿児島県弁護士会ではそのような機会がなかったことをあげてい

る。千葉県弁護士会では、弁護士過疎地域については地域法律相談センターの設立などによって対処してきたので現在のところはこの施策で足りているが将来については今後の検討課題であるとしている。

横浜弁護士会では、各支部にどの程度の弁護士が来るか見当がつかないこと、静岡県弁護士会では自治体における法律相談が盛んであり、過疎地域はないとの認識があること、富山県弁護士会では地域的に比較的コンパクトであって偏在問題が強く認識されていないこと、岡山弁護士会では弁護士偏在の問題は常設法律相談所の設置など弁護士に対するアクセスの充実によって解決しようとしているためを上げている。

このように、偏在について議論がなされていないと回答しているところでも、過去にそうした議論が行われ、すでに対策を講じているところが少なくない。ただし、山口県弁護士会のように、議論してもどうなるものでもなく悩んでいるとの回答もあり、解決策が見出せないまま棚上げになっている弁護士会もあるように思われる。

しかし、近い将来に導入される被疑者公的弁護制度の実現に向けて、解決策を見出さないままにしておくことはできない。そこで、この点に関する議論状況についてたずねてみた。結論は以下のとおりである。

被疑者制度の導入を前提として弁護士数についての議論しているのは山形県弁護士会、沖縄弁護士会、島根県弁護士会、広島弁護士会、岐阜県弁護士会、兵庫県弁護士会、新潟県弁護士会、長野県弁護士会、第二東京弁護士会、茨城県弁護士会、滋賀弁護士会、岩手弁護士会、和歌山弁護士会、山口県弁護士会、福岡県弁護士会、仙台弁護士会（なお、話題に上った程度で具体的な数値についての検討がなされているわけではなく、その理由として制度の具体的な有り方がはっきりしないことをあげている。）、函館弁護士会、徳島弁護士会の17弁護士会である。

このうち、山形県弁護士会では、地区ごとに何名の弁護士が必要かを試算している。兵庫県弁護士会では、具体的にどの地区が足りないかを試算しており、その対策についても検討されている。また、岩手弁護士会では地区ごとに具体的な数値を検討している。長野県弁護士会では、刑弁センターが中心になって、本庁、支部の会員間の協力をいかにして行うかについて平成15年1月末までに意見書をまとめる予定であり、その結論によっては、あらためて会員の偏在対策を検討する余地があるとしている。それ以外のところでは、まだ数値を出す議論まではなされていないようである。

なされていないのは福島県弁護士会、鹿児島県弁護士会、千葉県弁護士会

(刑弁センターでは検討がなされている), 東京弁護士会, 横浜弁護士会, 栃木県弁護士会, 群馬弁護士会, 静岡県弁護士会, 金沢弁護士会, 富山県弁護士会, 岡山弁護士会, 長崎県弁護士会, 大分県弁護士会, 宮崎県弁護士会, 高知弁護士会の14弁護士会である。ただし, 東京弁護士会では弁護士の受任率の低さをどう高めるかを中心に検討されている。

議論がなされていない理由として, 鹿児島県弁護士会では, そのような機会がなかったこと, 横浜弁護士会では, 今後どの地域にどの程度弁護士が来るか見当がつかないこと, 栃木県弁護士会では単一の制度について何人足りないという議論が有効でないから, 静岡県弁護士会では被疑者公的弁護制度が静岡県内においてどのように行われるべきかについてこれまで検討議論されなかったから, 金沢弁護士会では公的弁護の将来像が十分把握できていないため, 岡山弁護士会では現在の数では足らなくなるであろうとの認識はあるが具体的な結論に至るまでの議論はなされていないという理由をあげている。

被疑者公的弁護制度の導入を前提とし, 弁護士数, 弁護士配置についての議論がなされている弁護士会は17会に上っているが, 議論されているところでも, 多くの弁護士会では具体的な対応策を検討するところまでには至っていないのが現状である。

7. まとめ

平成14年12月末時点で, かなりの弁護士会において地域司法計画が作成された。

これまで, 地域司法計画は, 主に各弁護士会内部の議論によって作成されてきたが, 今後は出来上がった地域司法計画について, その地域の市民と議論を進めなければならない。

大阪, 静岡, 島根, 岩手など多くの地域で司法改革あるいは司法に関する地域懇談会が作られており, 議論されている。このように, 弁護士会がその地域の市民とともに地域司法計画を議論する場合, 市民の側からまず求められるのは, 弁護士に対するアクセスの問題であり, 弁護士の質, 量の問題である。このことに真正面から答えられない限り, 今後の地域司法計画の発展はありえないし, 地域に根付くことはない。

弁護士の偏在解消や増員の問題は, 弁護士会にとって議論百沸のテーマではあるが, 公的被疑者弁護の実現, 弁護士任官の推進など今後の司法改革の課題を考えると, 避けてとおることはできないテーマである。日弁連公設事務所・法律相談センター委員会での議論や弁護士過疎・偏在解消に関する研

研究会および弁護士過疎・偏在解消問題対策検討ワーキンググループの提言をも踏まえて、各弁護士会において早急に議論を進めていかなければならない。

公的被疑者弁護制度の導入は極めて現実的な問題となっており、公的被疑者弁護をいかにして支えるかは、各弁護士会にとって焦眉の問題である。弁護士偏在地域の公的被疑者弁護にいかにして対応するか、必ずしも全弁護士が当番弁護に携わっていない現状をどうするか、仮に全弁護士が携わったとしても負担が多すぎる点をどうするかなど、各弁護士会で早急に議論しなければならない。公的被疑者弁護導入に関わるこれらの事情は、各弁護士会、各地域によって異なっており、弁護士会、地域ごとの議論なくして解決できる問題ではない。

また、裁判官制度改革の上で、弁護士任官は焦眉の問題である。しかしながら、小規模単位会では基盤的な弁護士数が少ないために、容易に任官者を出すことができない状況にある。しかし、法曹一元につながるような裁判官制度改革を進めるためには、全国全弁護士会において弁護士任官が可能になる態勢を作らなければならない。このためには、現在の弁護士数のままでいいのか、裁判官任官者を出していくためにはどのような支援態勢が必要なのかなどの議論を全弁護士会において議論する必要がある。

これら弁護士増員の柱の一つと考えられるのが法曹養成の中核をなす法科大学院である。

今後、地域における司法改革を進めていくためには、その地域に必要な資質を持った弁護士を養成する必要がある。これは司法過疎地域だけではなく、大都市部についても同様である。この観点に立てば、法曹養成を大学まかせにすることはできない。各弁護士会は、各地域の法科大学院に積極的にかかわり、その地域に必要な弁護士を養成していく必要がある。このためには、各地域の法科大学院の教育内容にいかにか各弁護士会が関わるのか、教員派遣をいかにして行うか、研究者教員の実務研修をいかにして行うかなど、各弁護士会で早急に議論していく必要がある。

このように、今後の地域司法計画は、弁護士、弁護士会のこれからのあり方について、その地域の市民とともに議論していくことが求められるのである。

第7 地方自治体と司法

(住民のための司法サービスの支援と司法の利用について)

1 これまでの地方自治体と司法

(1) 司法は国が行うこと—これまでの通念

従来、司法は国家権力の一つとして位置づけられ、司法は最高裁判所を頂点とする国家の司法機関すなわち裁判所が独占するものと考えられてきた。法律上も、司法は、刑罰、郵便などと並んで国の事務とされ、地方自治体が扱うことはできないという明文の規定があった（旧地方自治法2条10項）

そして、地方自治体は、条例制定権という立法権の一部と、法律と条例に基づく地方行政を担当するものであり、紛争の防止や解決という司法的機能については、一部、個別の法律の定めにより、地方労働委員会（労働組合法）、開発審査会（都市計画法）、公害審査会（公害紛争処理法）、建築審査会（建築基準法）など特定の準司法審査機能及び調停機能を担ってきたにとどまる。

(2) 法律相談事業

もっとも、地方自治体が司法と関係が全く無かったのではなく、住民に対する行政サービスとして、地元弁護士会等に委託して、住民のための無料法律相談を行ってきた。全国に広がっており、市民の身近な法律相談場所として極めて大きな役割を担うようになっている。

また、住民における多重債務や消費者被害の増大に対して、都道府県をはじめ多くの地方自治体は、消費者センターなどで消費者の相談活動を実施してきた。

(3) それ以外は遠い関係

地方自治体における司法との接点は、これまでは法律相談の程度にとどまり、地方自治体が司法に関する関心をそれ以上に持つことはなかった。そして、地域の住民が、種々の紛争、事件、被害などに遭遇したとき、裁判を使い、あるいは法律家に相談するなどして、適切で迅速な法的サービスを受け、それによって諸問題を解決し、安心を得ているかについて、地方自治体は自らと関係が無い事柄とみなし、関心を払ってこなかった。

自治体には市民相談窓口の担当者がいる程度で、それ以外に司法サービスに関係する部署はなかった。弁護士会が司法制度のあり方や司法改革について自治体と意見交換を求めても、それに対応する部署がないという理由で、懇談が実現しないこともあった。

近時の地方分権推進法，地方分権一括法などの制定を受けて，昨今の地方自治体は，福祉政策，環境保全対策，生活環境対策，国際化施策など，地域の実情に応じた，あるいは地域の将来を見据えた独自の地域計画（社会福祉法による地域福祉計画など）を立案し，実施しつつあるが，司法サービスに関する調査や対策は無かった。

2 司法サービスについて自治体の支援の必要性

(1) 地方自治体は住民の司法サービスの状況に無関心，無関係でよいか

住民にとっては，良好な環境や医療サービス等が重要であるのと同様に，民事，家事，商事，刑事，行政，労働など様々な法的問題に遭遇したときに，容易に司法サービスを容易に受けることができるかどうかは極めて重要な事柄である。裁判自体は，本来，国が行うものであり，財政の負担や改善の責任は最終的には国にあるが，地方自治体にとっても，住民の福祉という観点で，可能な範囲での支援や施策を講ずるべきではないかと考えられる。法律相談の事業は，それが住民のために必要であると考えられたからであろう。司法のあり方や司法サービスの状況を自治体に関係がないこととするのではなく，地域住民のための積極的な支援が求められている。

1997年ころ，全国の弁護士会が裁判官の不足を解消するため，各地で地方議会に裁判官の増員決議を要請した。東京都議会，大阪府議会，大阪市議会など全国で多数の地方議会が裁判官の増員を求める決議をしたが，地方議員にとって，裁判の遅延を解消するために地元裁判所の裁判官の増員を求めることは，住民の福祉につながる地域の問題であると捉えられたからに違いない。

(2) 医療の場合（へき地医療と地域医療計画）

アクセスの整備については，医療の分野が先行している。住民の医療へのアクセスは，古くから地方自治体の課題とされ，医療法は，都道府県に「医療計画」の策定を義務づけている。また，過疎地対策についても，過疎地活性化特別措置法により，へき地医療事業は国家予算の裏付けのもとに実施されている。へき地の医療の担い手を養成するために自治医科大学が設けられているが，47都道府県は一律に各1億2700万円（02年度）の負担金を拠出して，これを支えている。

このように，地域に医師がいない問題あるいは適正配置になっているかどうかの問題などは，自治体の課題として対策が取られているのであり，当該地域に裁判所がないとか，弁護士がいないので相談ができないというときは，その改善について自治体は積極的に手当をするべき時期にきてい

ると考える。

(3) 住民のための司法サービスの支援

最近、一部の先進的な自治体は、住民の司法サービス確保、改善のために支援をするようになってきている。過疎地に日弁連と地元弁護士会が設立する法律相談センターには市町村や県が費用を支出している。もちろん、過疎の問題を地域にだけ負担させるのは相当でなく、国民の権利保護の機会を均等にするため国の責任は大きい。

(4) 自治体の紛争解決などの機能

司法は地方自治体が扱うことはできないとされていた地方自治法2条10項が削除されたこともあり、地方自治体に司法的機能を担う第三者機関を設け、自治事務に関する紛争（民事・刑事に関する紛争は扱わない）を扱わせるという提案（PHP総合研究所「地方公共団体における司法的機能の拡充—地方政府の確立と司法分権をめざして」）などもなされている。

わが国の行政訴訟が全く機能していない問題を取り上げた点で評価する意見がある一方、第三者機関の独立性、決定の効力、コストなどの問題があるとの指摘もある。今後検討されるべき課題である。

また、横浜市は、最近、美容機器のトラブルについて、消費生活条例により設けられている消費者被害救済部会で調停を行うことにしたとの報道がなされた。このような自治体の調整、調停は多くの例がある。小額な消費者被害などでは簡易迅速な解決がはかれる利点があるが、利用状況、課題などの検討が必要である。

留意しなければならないのは、自治体も行政であり、権力機構であることである。人権擁護法案などでも問題になったが、行政の司法的作用については、法の支配や人権の救済をはかるうえで問題がないかに注意しなければならない。なお、自治体などの紛争解決機能に重きを置くあまり、行政訴訟制度など司法制度の充実が遅れてならないのは言うまでもない。

(5) まとめ

① 地方自治体は、第1には、住民のために紛争防止機能の充実が必要である。すなわち、自治体が主催する無料法律相談、消費生活相談等各種法律相談センターの拡充や、消費者教育の充実が必要である。学生などに対する法教育も重要である。

② 第2に、さらに進んで住民の置かれている司法サービスの実情に応じ、弁護士会の策定する地域司法計画に沿って、過疎地の法律相談センターの設置、公設事務所の設置、地元の法曹を養成する法科大学院の設置などについて支援することである。また、経済的に余裕のない住民が相談、裁判

をするときの法律扶助制度の充実である。この点では現在の民事法律扶助法が法律相談を除いては償還制を取っていること、代理・文書作成援助対象を裁判所を活用した紛争解決に限定している点は早急に改善される必要がある。

③ 第3に、各種のADRなど、紛争解決機能の拡充である。地方労働委員会等が行っている労使あっせん、不当労働行為救済制度をはじめ、公害審査会、建築審査会など準司法的審査機関が従来行ってきたADRの活動に加え、さらに多重債務者の救済をはじめとする日常生活における紛争種別に応じた仲裁、解決制度の拡充など、裁判所以外の、地方自治体が主宰する紛争解決制度を検討する必要がある。

④ 第4に、これらの拡充強化を画餅にしないためには、何よりも財政的措置の充実が図られなければならない。そして、地域に応じた必要な量の相談所等の開設や人員・設備の配置、土日・夜間の時間帯での活用をなし得るものでなければならない。

⑤ このように、地方自治体は、住民が司法サービスを充分に受けることができるように、法律相談事業の充実、法律相談センターや公設事務所の設置に対する援助、法律扶助制度の充実、ADRの運営などを積極的に進める必要がある。

3 自治体の法に基づく行政

(1) 地方自治体の行政の実情

地方自治体は、これまで、行政は自治体組織、言い換えると、地方公務員によって遂行されるものとの認識のもとに、住民参加を頑なに拒んできた。

近年、情報公開制度の創設やオンブズマンの活動等により、地方行政が一定透明化され、あるいはその是正が一部図られるようになってきたが、司法チェックが十分に働いている状況にはない。

(2) 地方分権一括法と弊害の可能性

平成12年4月のいわゆる地方分権一括法において、地方自治法をはじめ、地方財政法、地方税法などわが国の地方自治制度の基本をなす法律の改正が行われた。とりわけ地方自治法については、機関委任事務制度の廃止、事務の再構成、関与のあり方の抜本的見直しなど、その核心的部分についても大きな変更が加えられた。地方公共団体が自ら決定し遂行できる行政範囲が広がり、従来の国の規制を外れて自己決定裁量の幅とそれに伴う責任が増大するとされている。

地方分権改革は、より広く多面的な住民サービスが可能となるという点で積極的な側面があるが、他方、行政範囲と自己決定裁量の範囲の拡大によって、地方自治体間における格差や不平等のみならず、一地方自治体内における不公正・不公平行政を招来するおそれをも内包している。

(3) 不可欠な司法チェック制度

地方行政に対する司法チェック機能の大幅強化が必要である。すなわち、地方分権改革は、地方自治体の自主性・自立性を広く認めようとするものであるが、それは法律に具体的根拠を必要としない行政行為の白紙委任でもある。にもかかわらず、実質的に地方行政を「法の支配」に服させる担保制度は示されていない。従来、機関委任事務をはじめとして多くの行政に国の監督が働いていた時代においても、地方行政における違法な行政あるいは不正腐敗は多かった。このような実情に鑑みると、地方分権改革の遂行には強力な司法チェックをもって対処しなければ、地方行政は「自主性」、「自立性」の名の下に利権がはびこるおそれがある。

従来も顧問弁護士による指導や法務部の設置など一部で内部的チェック制度を行ってきたところもあるが、ほとんど実効性を有しなかった。

そこで、実効的な司法チェック制度の全般的拡充・創設が必要である。その基本的視点は住民参加制度の抜本的改革である。外部監査制度の拡充、法務部における弁護士の採用に加え、政策決定において市民の熟慮、討議の場を提供する市民陪審（citizens' jury）制度、滋賀県、福井県などで制定されているパブリック・コメント制度（意見提出手続）、正規のオンブズマン制度等の創設や導入が図られなければならない。大阪では、弁護士会に行政法に詳しい弁護士の名簿を用意しており、自治体の要請に応じて派遣するシステムを検討している。

そして、こうした制度の発案、創設、実施、運用等すべてのプロセスにわたって弁護士と弁護士会が積極的役割を担うことが求められている。

4 地域司法計画を現実のものにするために

従来、地方自治制度にあっても、地域の濃淡はあれ、弁護士と弁護士会は一定の役割を担ってきた。しかし、その役割は主として自治体の無料法律相談と一部の審議会・審査会委員等の職務に限定され、広く自治体行政に関与するまでには至っていない。私たちは、まず、この点での不十分さを正しく認識すべきであろう。その是正のために地方自治体との新たな協働、連携を進めることが求められている。しかし、今、さらに必要なことは、新たな地方分権の時代にこそ対応すべき司法の役割があることを私た

ちが声を大にして訴え、自治体自身に認識して貰い、その認識に基づいて、新たな司法サービスを提供することである。

そのために地方自治体と弁護士会が提携して行う活動として、各地で行われている取り組みや提言を参考にして、次の活動を提案したい。

- ① 「地域司法計画」をめぐる協議
地域司法計画の自治体、地方議員に対する説明会の開催、アンケート実施、地域の司法についての協議。弁護士会は計画を更新する。
- ② 「法律相談」の拡充
自治体の法律相談担当者との協議会を定期化し、法律相談を拡充、改善する。
- ③ 「法律相談センター」、「公設事務所」の拡充
県、市町村の補助の充実
- ④ 「法律扶助制度」の充実
各地の実情を基に国へ働きかける。自治体の負担も拡充をはかる。
- ⑤ 裁判所の配置、法律事務所の偏在について協議
裁判官の常駐化、地元弁護士の増員、偏在解消などについて協議
- ⑥ 「法教育」の実施
中学生、高校生などへの法教育。市民講座、職員研修の充実。
- ⑦ 自治体法務に関する勉強会の実施
自治体の法務を強化し、支援する課題がある。弁護士も行政訴訟、行政実務を勉強し、行政問題に詳しい専門家を養成する。
- ⑧ 弁護士の任期付公務員としての採用
法務部などで条例案の作成などに関与。
- ⑨ 住民参加制度の創設、拡充について協議
外部監査の拡充、オンブズマン制度等。
- ⑩ 審議会委員の増加と推薦方法の改善
各審議会、審査会等の弁護士委員の増員。推薦制度の透明化。
- ⑪ 「国民の司法参加制度（裁判員制度）」設計について地方自治体などとの定期的な懇談会
国民の司法参加制度のあり方、設計について定期的な懇談会
- ⑫ 地元の法曹養成、「法科大学院」の設置などについて協議
法曹、自治体、各種団体等による協議
- ⑬ 弁護士会と自治体各関係部局との勉強会・学習会
地域の行政、司法を改善するためテーマ毎に意見交換。

おわりに

ほぼ全国の地域司法計画がそろいました。これまで全国交流集会や実務担当者会議などを開き、多くの学者、マスコミ関係者、自治体関係者、市民の皆様にご教示をいただきましたが、この場を借りて厚くお礼を申し上げます。これからも、よろしく願いいたします。

また、今回のシンポジウムは、次に記した委員会、部会から推薦された委員で準備にあたりました。

日弁連司法改革実現本部 地域司法計画部会
同 国民運動部会
同 検察官制度特別部会
日弁連公設事務所・法律相談センター
日弁連弁護士過疎・偏在解消問題対策検討ワーキンググループ
東京三会地域司法計画連絡協議会

ご参考までに、地域司法計画に関する主な文献をご紹介します。

地域司法計画に関する主な文献

「自由と正義」 2002年6月号 特集「地域司法計画」所収の論文
脇田喜智夫「地域司法計画について」月刊司法改革2000年10月号所収
木佐茂男編「地方分権と司法分権」(2001年7月刊)所収の論文
月刊「司法改革」2001年6月号 特集「地域(まち)づくり、司法(みち)づくり」所収の論文
ジュリスト増刊「あたらしい地方自治・地方分権」(2000年5月刊)所収の論文

日弁連司法改革実現本部 地域司法計画シンポジウム実行委員会