

司法サービスの全国展開と充実のための行動計画

2022年（令和4年）2月17日

日本弁護士連合会

当連合会は、2012年に策定した「司法サービスの全国展開と充実のための行動計画」を踏まえ、司法サービスを更に充実させるため、今後の10年間で取り組むべき新たな行動計画を、以下のとおり定める。

1 法律事務所の設置等

- (1) 全ての地方裁判所支部管内において、弁護士ゼロワン状態を解消する。
- (2) 人口3万人以上の簡易裁判所管内及び人口3万人以上の市町村において、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、順次、弁護士の過疎・偏在状態の解消を目指す。
- (3) (2)以外で、人口にかかわらず、弁護士に対するアクセスの不便性や地域の要望などを総合的に考慮して、法律事務所の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) 地方裁判所支部管内において、女性弁護士がゼロである地域をできる限り減らし、最終的には解消するための制度設計を行い、地方裁判所支部管内における女性弁護士ゼロ地域の解消に取り組む。

2 法律相談サービス提供態勢の整備・確立

- (1) 全ての地方裁判所支部管内に、法律相談の需要等を勘案しつつ、弁護士会主催の法律相談センター（巡回型の法律相談センターを含む。）（以下「法律相談センター」という。）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、市民の多様な法律相談ニーズに応じた代替制度（事務所待機制度、弁護士紹介制度、Web相談・電話相談等の非対面型相談制度等）を整備するように努めることで、弁護士による1週間以内の法律相談、及び速やかな事件受任ができる態勢を確立する。
- (2) 人口3万人以上の簡易裁判所管内及び人口3万人以上の市町村において、日本司法支援センター（「以下「法テラス」という。）、自治体（都道府県及び市町村）、社会福祉協議会、法務局、商工会議所、多文化共生総合相談ワンストップセンター等の機関・団体と積極的に連携し、弁護士による1週間以内の法律相談、及び速やかな事件受任ができる態勢を整備する。

3 法律相談サービス等の充実

- (1) 全ての地方裁判所支部管内に、民事法律扶助の契約弁護士が2名以上常駐する態勢を整備し、かつ、全ての法律相談センターにおいて、原則として民事法律扶助による相談ができる態勢を整備する。
- (2) 人口3万人以上の簡易裁判所管内及び人口3万人以上の市町村に、民事法律扶助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、法テラス、自治体等と連携して、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（代替する制度においても同じ。）において、できる限り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) 法律相談センターの利用者が、法律相談だけでなく、弁護士会主催のADRセンターなどをできる限り利用して、迅速に紛争解決が図られるような態勢を整備する。

4 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) 逮捕段階の公的弁護制度の実現に備え、対応態勢の確立を目指す。
- (2) 少年鑑別所に収容された少年事件全件を対象とする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。その他の弁護士付添人の援助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。
- (3) 刑事国選弁護事件及び少年付添事件の対応態勢の整備のため、「少年・刑事財政基金」を継続、発展させるとともに「日本弁護士連合会法律援助事業」の充実を図る。

5 犯罪被害者対応態勢の整備

犯罪被害者が、早期の段階から国費によって弁護士による支援を受ける制度（犯罪被害者法律援助事業の国費化）の実現に備え、全国で確実に対応できる態勢を整備する。

行動計画策定の経緯

当連合会は、1996年の定期総会においていわゆる「名古屋宣言」を採択した後、1999年に「日弁連ひまわり基金」（以下「ひまわり基金」という。）を設置し、2000年1月から弁護士過疎・偏在解消のための特別会費を徴収して、ひ

まわり基金による法律相談センターへの援助及びひまわり基金法律事務所（以下「公設事務所」という。）の設置を開始した（なお、現在は、特別会費の徴収は停止し、一般会計からひまわり基金へ繰入を行っている。）。

2001年5月に「司法サービスの全国展開に関する行動計画」を策定して、全国各地で法律相談センターの展開と公設事務所の設置を進めてきたが、2006年に法テラスが業務を開始し、当連合会の「弁護士過疎・偏在解消のための経済的支援」制度（以下「経済的支援制度」という。）が導入された。

このような取組の結果、弁護士過疎・偏在の解消は、2001年の段階と比較して相当程度進捗が見られたものの、いまだ弁護士・過疎偏在が解消されているという実情には至らなかったことから、2012年3月に、更に、「司法サービスの全国展開と充実のための行動計画」（以下「新行動計画」という。）を定め、今後10年間の当連合会の行動計画を策定した。

その結果、地方裁判所支部単位の弁護士ゼロワン地域は解消された後、その後再びゼロワン地域となった支部が出てくるということを繰り返しているものの、現時点ではゼロワン地域はほぼ解消されるに至っている。さらに、公設事務所と、経済的支援制度を利用して設置された法律事務所（以下「経済的支援法律事務所」という。）も加えれば、全国的に弁護士過疎・偏在地域に設置された法律事務所の数も飛躍的に増加してきている。

また、法律相談センターは、地方裁判所支部がある253か所中、2022年1月1日時点で208か所に設置され、また、残り45か所の支部のうち19か所で代替制度が整備されている。

このように、この約四半世紀にわたる弁護士過疎・偏在解消に向けた当連合会の行動によって、全国各地で弁護士を通じての司法アクセスは相当程度改善されたと言えるが、人口の高齢化などにより市民が弁護士にアクセスすることが困難な地域が存在しないと言える状況にはないこと、弁護士の絶対数が4万人以上に増えたものの、現在も登録している弁護士の約3分の2が東京や大阪、名古屋の大都市に集中していること、他方、地方や支部で登録する弁護士の数は減少し、地域住民に対する司法サービスは、質・量ともに十分とは考えられないことからすれば、いまだ弁護士過疎や弁護士の偏在状態が十分に解消されたとは言えず、今後とも当連合会が率先して市民の司法アクセスの充実に向けた行動を展開していく必要性はなお高いと言ふべきである。

そして、弁護士が法律事務を独占していることからすれば、弁護士過疎や弁護士偏在状態の解消は、当連合会に課せられた重要な責務である。

そこで、新行動計画策定から10年余りが経過し、地方裁判所支部単位で弁護士

ゼロワン地域がほぼ解消された現在において、新行動計画策定時と状況が変わった点についても留意しつつ、当連合会の責務等を含めた弁護士過疎・偏在対策の総合的政策に基づき、弁護士過疎・偏在の解消に向け、当連合会は今後10年の新たな行動計画を策定する。

行動計画の策定理由

1 法律事務所の設置等

(1) 2022年1月1日現在、公設事務所は設置累計122か所となり、現在稼働中の公設事務所の数は36か所である。

また、経済的支援制度を利用して法人の常駐従事務所を設置したり、独立開業したりする弁護士も、2022年1月1日現在、累計で201名となった。

その結果、現時点では、地方裁判所支部単位での弁護士ゼロワン地域はほぼ解消されている（2022年1月1日現在、弁護士ワン地域2か所）。

(2) しかしながら、今後も地方裁判所支部で開業している弁護士が廃業し、あるいは何らかの事情で他の弁護士会に登録換えするなどして、地方裁判所支部単位でのゼロワンが更に増える可能性がある。

また、紛争の当事者が最低でも2名以上であることからすると、支部単位で最低2人以上の弁護士が存在することが必要であり、支部単位での弁護士ゼロはもとより、ワン地域についても解消状態を目指していくことが必要である。

そこで、今後とも地方裁判所支部単位で弁護士2名以上が常駐する状態を維持すべきである。

(3) さらに、よりきめ細かく、弁護士による司法サービス提供の必要性が相当程度見込まれる人口3万人以上の簡易裁判所及び市町村単位でも、弁護士が常駐する状態を実現し、弁護士ゼロ地域（2022年1月1日現在131か所）の解消に向けて取り組む。

なお、人的資源及び予算上の制約から、これらを全て直ちに実現することは困難であると思料されるが、基本的な視点に立ち返り、利用者である市民の司法アクセスの観点から、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、順次解消を目指していくべきである。

(4) ただし、人口が3万人に満たない地域であっても、例えば市民からのアクセスが困難で、法的需要が見込まれるような地域については弁護士ゼロの解消を目指すものとする。

(5) また、当連合会は、DV・性犯罪被害・離婚等はもとより、あらゆる分野における女性の法的ニーズに応えるため、地裁支部単位の女性弁護士ゼロ地域（2022年1月1日現在63か所）をできる限り減らし、最終的には解消するための制度設計を行う。これは、第三次男女共同参画基本計画第2部第1分野(2)ウ（弁護士における女性の参画の拡大）における当連合会への要請に引き続き応えるものであり、弁護士人口増加に伴う女性弁護士の自然増に委ねるのではなく、当連合会として、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、地域ニーズに応じた、積極的具体的施策を実施する。

2 法律相談サービス提供態勢の整備・確立

(1) 2012年3月に新行動計画を策定した後、過疎地型の法律相談センターの一部が、管内に法律事務所が設置されたこと等により地域の相談需要が満たされて廃止された。また、いわゆる「箱モノ」の法律相談センターを廃止して、相談担当弁護士の事務所で法律相談を実施する事務所待機制度に移行する弁護士会が現れた。さらに、コロナ禍において非対面の方法による相談が増えている。近時、法律相談センターを巡る情勢にこのような変化が生じている。

しかしながら、法律相談は、対面型で現実顔に顔を合わせて行うことで、市民がより安心し、紛争解決により資すると考えられることから、対面型の相談を基本とする法律相談センターの存在価値はなお高いと考えられる。また、当連合会の実施した市民アンケートによれば、法律トラブルについて弁護士に相談しなければならないとする場合に個々の法律事務所よりも法律相談センターを選ぶという回答が78.0パーセントもあり、複数ある法律事務所の中の事務所に相談に行けばよいのか分からない市民や、個々の法律事務所に相談に行くことに心理的に抵抗がある市民にとって、今もなお法律相談センターの有用性は変わっていない。さらに、管内の法律事務所の数が少ない過疎地型の法律相談センターでは、利益相反を回避するためにも法律相談センターが必要である。

したがって、法律相談の需要等を勘案しつつも、全ての地方裁判所支部管内に、法律相談センターを設置する原則は、引き続き維持されるべきである。

なお、現在、一部の弁護士会で実施されている巡回型の法律相談センターは、自治体施設等の複数の拠点で相談を実施することにより、相談者により身近な場での対面型の法律相談を提供するものであり、今後、積極的に整備を検討すべきである。

(2) もっとも、法律相談の需要や地域的な問題のため、法律相談センターを設置

することが困難な場合があり、その場合には、法律相談センターに代替する制度を整備すべきである。この点、コロナ禍において非対面の方法による法律相談が従来相当に多く行われるようになる等、市民の法律相談におけるニーズにも変化が生じている。

そこで、近時の市民の法律相談におけるニーズの多様化に対応するため、新行動計画で代替措置として挙げられていた弁護士紹介制度のみならず、事務所待機制度やWeb相談・電話相談等の非対面型相談制度も含めて、法律相談センターの代替制度を整備することを柔軟に検討すべきである。

なお、2021年7月1日現在、全国の地方裁判所支部管内の9割を超える地域で法律相談センター又は事務所待機制度を実施する等の代替制度が整備されている。

- (3) また、司法サービス提供の必要性が相当程度見込まれる人口3万人以上の簡易裁判所及び市町村単位では、2021年7月1日現在、4割を超える地域で法テラスや自治体委託相談等を活用して相談拠点の整備が進められているが、今後も同様に、整備を進めることとする。

3 法律相談サービス等の充実

弁護士の常駐、法律相談拠点の設置によって、弁護士の偏在を原因とする距離的アクセス障害は取り除ける。しかし、法的サービスへのアクセス障害は弁護士偏在に基づく距離的アクセス障害にとどまるものではなく、経済的、心理的問題などを原因とするアクセス障害も多くある。法的サービスの充実には、これらのアクセス障害にも目を向け、それを取り除いていく努力が必要である。

経済的アクセス障害を取り除く手段としては、法テラスの民事法律扶助制度が存在する。

よって、全ての地方裁判所支部管内で民事法律扶助による法律相談・代理援助が利用できる態勢を整備するとともに、法律相談センターでは原則として民事法律扶助制度による相談が受けられる態勢を整備することを目指すべきである。2021年7月1日現在、6割を超える地方裁判所支部管内の法律相談センターで、法テラスの民事法律扶助が利用できる態勢となっている。

なお、心理的なアクセス障害に対しては、広報活動を継続的に行い、法律相談センターが広く市民に開かれた存在であることを周知していくことにより、市民の弁護士に対する心理的障壁を取り除くことが考えられる。

4 刑事被疑者国選弁護事件及び少年付添事件の対応態勢の整備

現在、刑事被疑者国選弁護事件及び少年付添事件の対応態勢はできているが、さらに逮捕段階の公的弁護制度の実現を見据え、対応態勢の確立を目指す。少年付添事件についても、少年鑑別所に収容された少年事件全ての全面的国選付添人制度の実現に向けて対応できる態勢を確立するとともに、その他の弁護士付添人の援助が必要な事件についても全国で確実に対応できるよう、万全の対応態勢を整備する。対応態勢の整備、確立のために「少年・刑事財政基金」を継続、発展させるとともに「日本弁護士連合会法律援助事業」の充実を図る必要がある。

5 犯罪被害者対応態勢の整備

現在、当連合会が法テラスに委託して実施している犯罪被害者法律援助事業（生命、身体、自由又は性的自由に対する犯罪及び配偶者暴力、ストーカー行為による被害を受けた者又はその親族若しくは遺族のうち、一定の資力要件を満たす者を対象に、弁護士による援助の必要性和相当性を要件として、弁護士報酬や費用等を援助する事業であり、当連合会ではその費用を国費負担とすることを求めている。）については、全国47都道府県にて利用実績があるが、統一的な弁護士名簿を作成するなどの対応態勢が確立しているものではない。

犯罪被害者法律援助事業が国費によって運営されることになれば、国選被害者参加弁護士と同様に、一定の要件を満たした弁護士の名簿の作成等、全国で確実に対応できる態勢の確立が必要となると考えられることから、研修の実施等必要な準備を行っていく必要がある。

6 司法基盤整備に向けての働き掛け

司法サービスの全国展開と充実のためには、当連合会が全国の各弁護士会と連携して弁護士過疎・偏在の解消に取り組むとともに、支部の常駐裁判官・検察官ゼロの解消や、法律扶助予算の拡大など司法基盤の整備が不可欠である。当連合会は、自ら行動計画に従って、司法サービスの充実に努めるとともに、地方自治体との連携を深めるなどして、国に対しても司法基盤の整備を働き掛けていく。

刑事弁護に関しては、離島や遠隔地等、地理的、物理的にも速やかな接見が困難な場所において身体拘束された被疑者、被告人にも対応する必要がある、リモート接見の制度が必要である。当連合会は、刑事の分野でも、自らの行動計画に従って対応態勢の確立を目指すとともに、国に対しても必要な制度の整備を働き掛けていく。

7 結論

当連合会は、国民の期待に応え、全国各地においてあまねく、良質な司法サービスが提供できる態勢の整備に、今後も全力を挙げて取り組む。

8 付言

今回の行動計画は今後10年の当連合会の指針となるものであるが、弁護士会員数や法律相談センターを取り巻く社会情勢は今まさに推移しており、今後10年以内に更に大きく変化する可能性も否定できない。

また、地方裁判所支部管内ゼロワンの解消の達成状況、弁護士過疎度が高く、法律事務所を設置する必要があると考えられる地域についての法律事務所の設置状況の達成度や、経済的支援制度を利用した開業の促進等による人口3万人以上の簡易裁判所管内及び人口3万人以上の市町村における法律事務所設置の状況については、地域の現状も踏まえて検証していく必要がある。

これに加えて、その他の施策についても達成状況を検証していく必要があることは言うまでもない。

よって、行動計画策定から5年が経過した時点で、各行動計画の達成状況やその時点の問題点を洗い出し、将来的な課題について検証することとする。

以上