

IV 司法アクセスの拡充

1 弁護士過疎・偏在対策

当連合会は、1996年5月の定期総会で「弁護士過疎地域における法律相談体制の確立に関する宣言」（名古屋宣言）を採択して以来、「いつでも、どこでも、だれでも」弁護士による良質の法的サービスを受けられる社会を目指して活動を行ってきた。

弁護士過疎・偏在解消に向けての取組は、2000年5月の「司法サービスの全国地域への展開に関する決議」、2001年5月の「司法サービスの全国展開に関する行動計画」の策定により強力に推し進められることとなり、1999年9月の「日弁連ひまわり基金」の創設、2000年1月から始まった特別会費の徴収（2016年3月末まで）をバネにして飛躍的な発展を遂げた。同基金に基づくひまわり基金法律事務所と法律相談センターの全国展開は、弁護士偏在解消のための経済的支援の開始（2008年1月）、日本司法支援センターの司法過疎対策（いわゆる「法テラス7号事務所」の設置）と相俟って、弁護士過疎・偏在解消のために大きな成果を上げてきた。

（1）新行動計画の策定と定期総会決議

より充実した司法サービスの全国展開を目指すため、2012年3月15日の理事会において、「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。）を策定し、さらに同年5月25日大分県で開催された定期総会において、「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—」を採択した。

その決議の中では、「当連合会の弁護士過疎・偏在解消の取組を通じて改めて明らかとなったのは、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、そのみでは真の司法過疎の解消には、なおほど遠いということである。」とされ、そのことから、引き続き地方裁判所支部単位の弁護士ゼロワン地域解消状態を維持するとともに、地方裁判所支部単位に限らず、アクセスの不便性や具体的ニーズを考慮して必要性が高いと判断される地域に必要な法律事務所の設置を進め、法律相談センターをはじめとする法的サービスの提供態勢を更に整備することを謳っている。

当連合会は、この新たな目標の実現に向けて取組を進めてきたところであるが、2018年3月、新行動計画の策定から約6年が経過していることを踏まえ、日弁連公設事務所・法律相談センター（以下「LCC委員会」という。）では、この間の取組の中間検証（以下「中間検証」という。）を行った。

（2）弁護士ゼロワン地域の解消

弁護士ゼロ地域（地裁支部単位で弁護士登録がゼロの地域）は、2008年6月にすべて解消した後、2か所で発生したが、2010年1月に再び解消し、2019年3月31日現在も解消状態が継続している。

弁護士ワン地域（地裁支部単位で弁護士登録が1名の地域）は、2009年3月1日時点で14か所であったが、継続的な取組の結果、2011年12月18日に流水の町ひまわり基金法律事務所が開所したことにより、初めて解消された。その後は再発生と解消を繰り返し、2019年3月31日現在、岡山地裁新見支部がワン地域となっている。

中間検証においては、「弁護士ゼロワン地域が発生した場合には、ひまわり基金法律事務所の設置並びに偏在対応弁護士等経済的支援事業を利用した弁護士又は弁護士法人の独立開業を検討する必要がある」とされ、支部管内に事務所数が1か所であるなどの「弁護士ワン地域に準ずる地域」についても解消するための検討を進めるとされている。

（3）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弁護士ゼロ地域の解消

新行動計画において掲げられた目標であるが、この点については、2019年3月31日現在でも、全国で、人口3万人以上の簡裁管内においては21か所、人口3万人以上の市町村においては142か所の地点で実現できていない。

中間検証においては「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は困難であると思料される」とした上で、「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。」とされている。

(4) 法律相談センター

法律相談センターは、2009年3月31日現在で全国311か所が稼働し、全国の地裁支部管内253か所の内、未設置支部は23か所であったが、2019年3月31日時点では全国303か所が稼働し、未設置支部は40か所となっている。2019年3月1日時点で、このうち、18か所で待機型や巡回型の法律相談を実施する等の代替措置が整備されており、これを合わせると全国の地裁支部管内253か所の内、231か所で法律相談センターの設置又はこれに代替する制度が整備されている。

このように全国の地裁支部管内の9割を超える地域で法律相談及び事件受任ができる態勢が整備された。

なお、法律相談に関する諸活動については別掲する。

(5) ひまわり基金法律事務所

ひまわり基金法律事務所は、2009年1月1日時点では、累計93事務所が設置され、20事務所が定着し、1事務所が廃止となって、72事務所が稼働していたが、2019年3月31日現在で、累計119事務所が設置され、74事務所が定着し、2事務所が廃止となって、43事務所が稼働している。

中間検証においては、「法的サービスを全国的に展開すべき必要から、法的需要がある地域においては、当連合会の経済的負担により、今後もひまわり基金法律事務所を維持する必要がある。」とする一方で、「法的需要が乏しい、あるいは、過疎が解消された、いわば司法アクセス障害の解消という目的を達成したと言える地域については」、一定の条件を充たす場合は、「赴任弁護士の任期を考慮して、当該地域におけるひまわり基金法律事務所の今後の在り方を検討することも視野に入れ」る必要があるとしている。

(6) ひまわり基金法律事務所に関する取組

① 公設事務所弁護士協議会

LC委員会とひまわり基金法律事務所(公設事務所)弁護士との情報共有・意見交換を目的として、2003年から毎年、公設事務所弁護士協議会を開催している。ここ数年は、午前の部で研修を行い、午後の部で労務管理などの諸問題についてのグループディスカッションを行うことが通例となっている。

② 全国支援委員長会議

全国各地のひまわり基金法律事務所の支援委員会委員長が一堂に会し、各ひまわり基金法律事務所が抱える問題の共有や、各支部の実情を把握することを通じて、ひまわり基金法律事務所に対する支援の在り方を見直し、一層の充実を図ることを目的として、2009年から毎年、全国支援委員長会議を開催している。

③ 公設事務所弁護士向け赴任後研修

ひまわり基金法律事務所(公設事務所)弁護士が任地で質の高い法的サービスを提供するための知識・技能の習得を目的として、例年、研修を開催しており、2018年度は労働問題及び交通事故に関する研修に加え、ひまわり基金法律事務所の在り方についての意見交換を行った。

(7) 独立開業支援等の拡充に関する取組

① 制度の統合

2008年1月の弁護士偏在解消のための経済的支援制度の創設当初から、「日弁連ひまわり基金」による定着支援と援助要件・内容が類似しているため、両制度の統合について検討が行われてきたが、2010年4月1日より「日弁連ひまわり基金」による特別定着支援が弁護士偏在解消のための経済的支援の特別独立開業等支援として統合された。

② 全国担当者連絡協議会

若手弁護士サポートセンター(旧若手法曹サポートセンター)との共催により、2008年度から2016年度まで「司法修習生の採用問題対策、若手弁護士に対する支援態勢、偏在対応弁護士等経済的支援事業及び新人弁護士等準備・養成等援助事業に関する全国担当者連絡協議会を開催していた。

(8) 都市型公設事務所

① 設置状況

2019年3月31日現在、弁護士会・弁護士会連合会の支援と協力により13か所の都市型公設事務所が開設・運営されている。

このうち、東北弁護士会連合会の「弁護士法人やまびこ基金法律事務所」(2016年3月閉鎖)、九州弁護士会連合会・福岡県弁護士会の「弁護士法人あさかぜ基金法律事務所」、兵庫県弁護士会の「弁護士法人ひょうごパブリック法律事務所」、

神奈川県弁護士会の「弁護士法人かながわパブリック法律事務所」、関東弁護士会連合会・東京弁護士会の「弁護士法人東京パブリック法律事務所三田支所」が「偏在対策拠点事務所開設支援」を利用した。

② 都市型公設事務所等連絡協議会

総合法律支援本部(旧日本司法支援センター推進本部、以下同じ。)との共催により、2004年度から都市型公設事務所等連絡協議会を開催している。

同協議会では、LC委員会から「公設事務所所長の任期と養成計画のあり方」について問題提起して意見交換を行ったり、都市型公設事務所に対する支援の在り方について意見交換するなどしてきた。

③ 都市型公設事務所に対する経済的支援

「弁護士法人あさかぜ基金法律事務所」を設置する九州弁護士会連合会、「弁護士法人やまびこ基金法律事務所」を設置する東北弁護士会連合会及び「弁護士法人すずらん基金法律事務所」を設置する北海道弁護士会連合会からそれぞれ経済的な支援を求める要望書が提出されたことを受け、一定の要件を満たす事務所に対して養成費用の増額援助(第65期の新人弁護士の養成に対して1人当たり200万円の追加援助)を行うための規則を制定し、2015年3月までで4事務所に対して緊急的な経済的援助を行った。

2015年2月、都市型公設事務所がひまわり基金法律事務所の所長弁護士の養成に果たしている役割を高く評価し、恒常的に養成費用の増額援助(被養成弁護士1人当たり200万円を、複数名養成する事務所に対しては更に200万円を追加援助)を行うための規則を制定し、2019年3月現在で6事務所に対して48件の援助を行った。

かかる従来特則の施行期限が2019年9月30日までとなっているところ、2018年10月19日に開催された都市型公設事務所等連絡協議会において、従来特則を養成支援補助金の増額、適用要件の緩和をした上で継続すべきとの提言がなされ、九州弁護士会連合会や北海道弁護士会連合会からも強い要望が出されたことを受けて、検討が行われた結果、同年12月に、養成支援補助金は

1人当たり300万円、複数の新人弁護士を雇用したときは更に100万円を加算することとし、適用要件は2年間に1人以上又は5年間に2人以上として緩和した上で、適用期限を5年間延長する旨の規則改正案が成立するに至った(2019年4月1日施行)。

(9) 新人の確保・養成に関する取組

① 新人弁護士等養成事務所の募集

LC委員会では、2007年から、弁護士会を通じて、ひまわり基金法律事務所赴任希望者や偏在解消対策地区での開業を目指す弁護士を養成する「新人弁護士等養成事務所」を募集してきた。

② 定期研修会の開催

総合法律支援本部との共催により、ひまわり基金法律事務所弁護士、偏在対応弁護士及び常勤スタッフ弁護士となるべく新人弁護士等養成事務所で養成中の会員等を対象として、多様な業務に対応するために必要な基礎的知識及びスキルの習得等を目的とした定期研修会を、毎月1回程度開催してきた。

③ 司法修習予定者向けガイダンスの実施

総合法律支援本部との共催により、2001年から毎年、司法修習予定者等を対象とした、常勤スタッフ弁護士・ひまわり基金法律事務所弁護士・偏在対応弁護士に関する採用情報説明会(ガイダンス)を実施している。

④ 法科大学院におけるキャラバンの実施

総合法律支援本部との共催により、法科大学院生を対象として、2016年から、司法試験における合格者数上位校を中心に全国十数校において、ひまわり基金法律事務所弁護士経験者、常勤スタッフ弁護士経験者によるガイダンスを実施している。

(10) 経済的支援を受けて独立開業した弁護士との経験交流会

経済的支援を受けて弁護士過疎・偏在地域に独立開業をした弁護士の実情を更に調査し、座談会方式で、過疎・偏在地域での開業・事務所経営・弁護士業務に関する日頃の悩みや当連合会に対する要望などについて情報を収集するため、2018年6月に仙台弁護士会において経験交流会を開催したところ、

東北全域から10名の経済的支援を受けた弁護士が参加し、非常に好評であった。

LC委員会としては、経済面での援助・免除だけではなく、経済的支援以外の何らかのバックアップ制度を検討すべき時期に来ているのではないかとの問題意識を有しているところである。

(11) ブロック協議会

LC委員会の直面する弁護士過疎・偏在対策、法律相談事業の拡充等の課題について、弁護士会及び弁護士会連合会と問題意識を共有するとともに、問題の解決策を見だし、今後の当連合会の弁護士過疎・偏在対策に資するため、例年全国9ブロック(関東はA Bに二分)で10月頃から2月頃に掛けて順次、協議会を実施している。2008年度から2010年度までは旧日本司法支援センター推進本部(現総合法律支援本部)との共催により開催していたが、2011年度以降はそれぞれが単独で開催することとなった。

同協議会では、LC委員会から活動報告や問題提起を行うほか、各弁護士会や弁護士会連合会からも新たな取組に関する報告や問題提起がなされ、日弁連役員も参加した貴重な意見交換の場として、有意義な時間を共有できている。

(12) 東日本大震災を受けた復興支援活動

東日本大震災の被災地には、法律相談センターや公設事務所、当連合会の経済的支援を受けて開業した法律事務所が点在している。特に被害が大きかった地域では、これらの法律相談センターや法律事務所が復旧しなければ被災地の住民に対し十分な法的サービスを提供することも困難な状況であった。当連合会では、これらの法律相談センターや法律事務所の早期の復旧を目指して、2011年5月6日「東日本大震災に伴う日弁連ひまわり基金支出に関する規則及び弁護士偏在のための経済的支援に関する規則の特例を定める規則」(現「東日本大震災に伴う弁護士過疎・偏在対策事業に関する規則の特例を定める規則」)を制定し、財政支援を行っている。

山村 清治(千葉県)

2 法律相談活動(「ひまわりお悩み110番」「ひまわり相談ネット」の開始等)

(1) 岐路に立つ法律相談センター

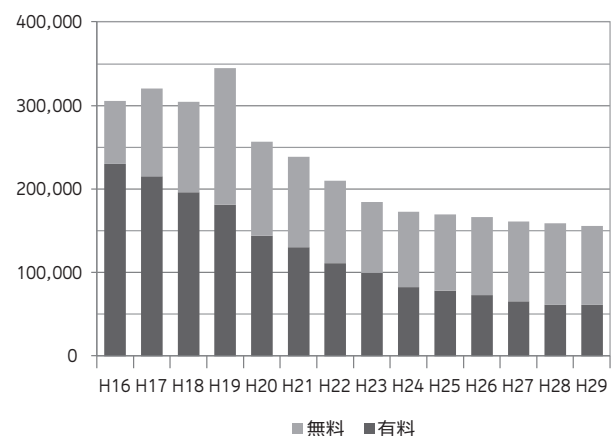
全国法律相談センターの相談件数は、2007年度の34万4,614件をピークとして下降の一途をたどり、2013年度には16万9,742件(2007年度比約49%)となった。

その要因の一つは、クレサラ相談の減少にある。相談件数のピークとなった2007年前後は、過払金返還請求を中心として、破産手続、任意整理等のクレサラ相談が急増していた時期であったが、その後「過払バブル」は終焉を迎え、これと時期を同じくしてクレサラの相談件数は激減した。

もっとも、「過払バブル」がピークを迎える以前の2004年度と2013年度の相談件数の減少を有料相談と無料相談で分けて比較すると、無料相談の件数が増加したのに対して(約22%増)、有料相談の件数は約66%減少しており、法律相談センターの相談件数が大幅に減少した要因はクレサラ相談の減少だけではない。それ以外の要因としては、日本司法支援センターの業務開始(2006年)、他士業の積極的な相談業務への参入、インターネット上での法律相談の無償サービスや法律事務所の大々的な広告活動による集客、弁護士人口の増加などがあげられる。

こうした法律相談を取り巻く社会状況の変化に伴い、市民が気軽に利用できる法律相談等の機会が増えることは歓迎すべきことであるが、弁護士会の運営する法律相談センターが市民に選ばれにくくなった側面は否定できず、憂慮すべき事態である。市民

法律相談センターにおける相談件数の推移



の法律相談に対する潜在的な需要は、各種調査からもまだまだ多く存在していると考えられており、その需要に応えるべき存在として、法律相談センターの役割は失われていない。

こうした中、LC委員会は、2014年6月に法律相談センター再生プロジェクトチームを立ち上げ、2015年5月に法律相談センター再生のための提言をまとめた（「法律相談センターの再生のために」）。再生提言の3本柱は、①法律相談料の障壁を解消する工夫、②専門相談の拡充とより開かれた専門相談の導入、③効果的な広報の強化である。

法律相談センターの法律相談料については、一部の過疎地型の法律相談センターを除き、従来、一般相談を30分5,000円の有償とするのがスタンダードであったが、2013年10月に札幌弁護士会が法律相談料を全面的に無料化し、続いて、2014年4月に千葉県弁護士会が相談料を30分2,000円に減額し、いずれも相談件数を大幅に増加させて大きな話題となった。専門相談については、2015年10月から愛知県弁護士会が、従来の分野別相談によりも要件の厳しい経験年数や研修の受講を相談担当弁護士に課した「相続専門相談」の実施を始めた。

このように、従来、法律相談センターは全国でサービス内容にほとんど差異はなかったが、法律相談件数の大幅な減少を機に、各弁護士会が独自の創意工夫を凝らす時代となった。

(2) 「ひまわりお悩み110番」「ひまわり相談ネット」の開始

① 「ひまわりお悩み110番」について

ア 「ひまわりお悩み110番」の開始

法律相談センターは各弁護士会が運営しているため、法律相談センターの広報も各弁護士会が独自の企画、予算で実施しており、各弁護士会の予算、人員等によって広報活動にばらつきがあった。

そこで、2013年3月、全国規模での統一的な広報活動を実施するため、全国統一の法律相談センター予約番号「ひまわりお悩み110番」を導入した。

イ 「ひまわりお悩み110番」の実績

相当の予算をかけて広報活動を実施した2014年度は通話数10,078件と一定の成果をあげた。

その後、2015年度7,832件、2016年度7,470件と徐々に利用件数は減少していたが、後述する広報活動の成果もあり、2017年度は10,579件に増加した。

ウ 「ひまわりお悩み110番」の問題点

各弁護士会には、「ひまわりお悩み110番」導入以前から利用している各法律相談センター独自の予約番号があるため、独自の予約番号と「ひまわりお悩み110番」とが併用されている状況にあり、全国統一番号の導入による効果は十分発揮できていない。

また、「ひまわりお悩み110番」は、利用者から発信された情報をもとに最寄りのセンターへ電話を繋ぐシステムである、いわゆるナビダイヤルを利用している。ナビダイヤルには、①通話料に加えてナビダイヤル利用料金の負担が生じる、②電話番号から機械的に法律相談センターを選別するため利用者が法律相談センターを選べない、③携帯電話からナビダイヤルを利用した場合、郵便番号等を入力する必要があり手間がかかる、④独自のナビダイヤルを利用している弁護士会の既存ナビダイヤルと接続できないなどの問題点があるが、技術的に今後も改善は難しい。

② 「ひまわり相談ネット」について

ア 「ひまわり相談ネット」の開始

法律相談センターの予約は、電話で受け付けるのが一般的であったが、大阪弁護士会が全国に先立ってインターネットを利用した予約システムを導入したことを契機として、全国統一のインターネット予約システム導入の機運が高まり、2015年10月、インターネットを通じて法律相談センターの予約ができるネット予約システム「ひまわり相談ネット」を導入した。

イ 「ひまわり相談ネット」の実績

後述する広報活動の成果もあり、2015年10月の導入以降、申込件数は増加傾向にあり、2016年度1,940件、2017年度3,240件である。

ウ 「ひまわり相談ネット」の問題点

ネット上で予約が完結するシステムではないため、利用者が希望した日で予約が完了したことを確認できるまでに一定の時間を要する点が問題で

ある。また、少数ではあるが参加していない弁護士会が存在しているため、全国の法律相談センターがネット予約できる環境になっていない。

③ 広報活動

ア 2013年度、2014年度

2013年度は、日弁連公設事務所・法律相談センターが広告代理店と契約して、本格的に法律相談センターに関する広報活動を実施した初めての年である。

2013年3月から導入された「ひまわりお悩み110番」の認知向上のため、全国紙の4コマ漫画下の広告、ラジオ出演、BSミニ番組制作など広報活動を実施した。

イ 2015年度、2016年度

2015年度に広報室が女優の武井咲さんを日弁連イメージキャラクターとして採用したことに伴い、法律相談センターの広報についても、ポスター、クリアファイル、メモ帳、団扇など武井咲さんを活用した広報グッズを製作し、これを配付する広報活動が中心となった。

ウ 2017年度、2018年度

2014年度から3年間実施してきた広報活動が思うような成果をあげられなかったため、2017年7月、広告代理店で長年広告に携わってきた國枝宏之氏(+Marketing(プラスマーケティング)代表)を外部アドバイザーとして迎えた。

2017年度は、弁護士に相談したことのない潜在的利用者に気づきを与えることを目的として法律相談ムービーを制作し、ネット上で配信したところ、広告配信も含め総計100万回を超える再生がなされた。

2018年度は、パワハラ問題を題材として、当事者双方それぞれの視点から描いた法律相談ムービーを制作した。

また、すでに法律相談の需要を抱えている顕在層に対しては、直接ネット予約システムへ誘導すべくリスティング広告を実施した。リスティング広告自体は2013年度から実施していたものではあるが、これを改善して、広告から法律相談予約に至るまでの導線を整備し、利用者がストレスなく、安心して相談予約できるシステム構築を目指

した。

エ 今後の課題

法律相談の需要は、そのほとんどが潜在的なものであり、多くの市民は法律相談すべき事態に直面していない。そのため、これまでの広報活動により一定の成果は得られているものの、広報活動が「ひまわりお悩み110番」、「ひまわり相談ネット」の利用件数増加に大きく貢献しているとは言い難い現状にある。

しかし、当委員会において実施したアンケート結果によると、法律相談センターの認知度は、約30%であり、決して満足のいく数値ではない。より多くの市民に法律相談センターを知ってもらうには、今後も継続的な広報活動が必要であることは間違いない。広報は、一朝一夕で効果が現れるものではなく、何より継続が重要である。改善すべき点は多々あるが、法律相談センターの広報活動はまだ始まったばかりであり、長期的な視点をもって継続していくことが必要である。

廣部 俊介(埼玉)・上相 裕章(広島)