

司法過疎対策の漸進的変容

—依頼者の QOL 向上のための法サービスに向けて—

飯 考 行

1. はじめに
2. 弁護士・司法過疎対策の沿革
3. 司法アクセス・過疎研究と法実務の展開
4. さらなる司法過疎対策の課題
5. おわりに

1. はじめに

司法関係機関と職は、概して都市部に偏在する一方、地方部で少なく住民が身近に法律サービスを受けにくい。後者の中には、「司法過疎」と称される状況にいたる場合がある。この言葉は、文字通り、司法が過度に疎らな状態を指し、「ある地域において、法律専門実務家の数が少ないため、住民が法的サービスを受けられないという状況」（榎村2005：161）、「地理的距離に由来する困難があり、法律家への相談や法律家に事件を依頼することが困難であるような状況」（榎村2006：425）などと定義されてきた。

上記の定義は、より直接的には、法律家（弁護士、司法書士）に関する「弁護士過疎」「司法書士過疎」を指すと思われる。「司法過疎」の語には、その他の隣接法律専門職（行政書士、弁理士など）や、裁判所や司法関係機関を含める方が適当であろう。自治体（市町村、県）や裁判所（簡易裁判所、地方・家庭裁判所本庁・支部）管轄など、一定地域の面積および住民人口に比して、開業者ないし機関数の少ない場合も、「司法過疎」に該

当しうる。地域に司法書士がいても簡易裁判所代理等関係業務を扱う資格を持たず、裁判所でも簡易裁判所や家庭裁判所出張所しかないなど、取扱案件の制約に起因して住民の必要とするサービスが提供されえない状況も、「司法過疎」にあたるであろう。そこで本稿では、「司法過疎」を、「一定地域内で、面積および住民人口にかんがみて、対応しうる司法関係機関と職の数および種類が十分でないため、法サービスが十分に提供されない状況」とさしあたり定義しておく。

この司法過疎問題の本質は、「共通の問題をかかえる、単一の空間的に拡張された社会の内部におけるサービスの流通の障害」にあるとされる(檉村2006:452)。居住する地域により、法サービスの享受が困難になる点で、司法過疎は、憲法上の裁判を受ける権利、刑事被疑者・被告人の弁護人依頼権、法の下での平等が保障されないという人権問題になりうるため、対策が求められる。

本稿では、1990年から四半世紀の間、認識され、取り組まれてきた「司法過疎」対策を、あらためて検討したい。「司法過疎」は、筆者がこれまで関心を持ってきたテーマであるところ(飯2007a;2007b;2009;2011;2012)、近年の関連する法社会学的研究や司法過疎地等での弁護士の取り組みには、福祉との連携や司法ソーシャルワークなど、地方裁判所支部管轄における法サービス提供の量的な最低限のカバー(弁護士ゼロ・ワン解消)にとどまらない新たな局面が散見される。従来の司法過疎対策は一定の役割を果たしたが、司法アクセスと法サービスに関する理論的、実務的な知見にもとづいて、ポスト「ゼロ・ワン」に留意しながら¹、司法過疎

1 この語は、筆者の関与した平成20-22年度科学研究費補助金基盤研究(A)「ポスト『ゼロ・ワン』時代の司法過疎対策の研究」(研究代表者:上田國廣(九州大学))から援用したものである。同研究プロジェクトの主な研究成果の一部は、法学セミナー673号(特集「ポスト「ゼロ・ワン」時代の司法過疎対策に学ぶ」(2011))にまとめられている。事実上の後継研究として、平成23-25年度科学研究費補助金基盤研究(A)「司法サービスの新たなパラダイムとその展開一質を重視し

対策の漸進的な変化を見出し、今後の課題を検討することが、本稿のねらいである。

以下で、弁護士・司法過疎対策の沿革（2章）、司法アクセス・過疎研究と法実務の展開（3章）、さらなる司法過疎対策の課題（4章）の順に、執筆を進める。主な研究方法と資料は、司法過疎対策に関する文献調査と、2015年に実施した、法テラス東京法律事務所に勤務する弁護士に対するヒアリング調査、ならびに陸前高田市で活動する弁護士による仮設住宅訪問の同行調査ならびに同弁護士に対するヒアリング調査である。結論として、司法過疎は、法サービスの物理的な量にとどまらない意味を帯びており、その対策は、依頼者のQOL向上のための法サービスに向けて漸進的に変容しつつあることを明らかにする。

2. 弁護士・司法過疎対策の沿革

（1）1980年代末まで一弁護士大都市偏在化の指摘と等閑視

弁護士の大都市偏在については、第二次大戦後の比較的早期に、内閣の臨時司法制度調査会（以下、臨司）による1964年の意見書で対策の必要性が唱えられたことが知られる。同調査会は、当時の訴訟遅延と裁判官志望者不足の状況下で、司法制度の運営の適正を確保するため、主として、法曹一元の制度（裁判官は弁護士となる資格を有する者で裁判官としての職務以外の法律に関する職務に従事した者のうちから任命することを原則とする制度）に関する事項のほか、裁判官および検察官の任用制度と給与制度に関する事項に関する緊急に必要な基本的かつ総合的な施策の調査審議を、所掌事務とした（臨時司法制度調査会設置法2条1項）。弁護士の地域分布の平均化等は、法曹一元の制度が実現されるための前提条件の一つ

た司法過疎対策の研究」(研究代表者：米田憲市(鹿児島大学))がある。

に挙げられ、意見書で「全国に一定水準の裁判官を配置することは、わが国司法の運営にとって欠くべからざることであるが、法曹一元の制度の下においてこれを実現するためには、現在のところ、弁護士があまりにも大都市に偏在しているので、この傾向を是正して、地方都市にも相当数の弁護士が存在するようにするとともに、弁護士間の質の格差を縮小し、また、ことに地方都市における弁護士の老齢化の傾向を解消する必要がある」と記された（臨時司法制度調査会1964：38-39）。

臨司では、周知の通り、法曹一元の制度について、円滑に実施されるならば一つの望ましい制度であるが、実現されるための基盤となる諸条件はいまだ整備されていないとして、現段階においては、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら、現行制度の改善を図るとともに、基盤の培養についても十分な考慮を払うべきであるとされた（同48）。また、裁判官制度と裁判官および検察官の給与制度に密接に関連し、法曹一元実現の基盤培養の見地からも不可欠の課題として、弁護士制度などと、関連検討事項として、裁判所の配置などについても提言がなされた。その中で、弁護士の大都市偏在化は、地方における国民の法的生活の水準の向上はもとより、裁判の適正円滑な運営すら阻害されるおそれがあるため、緊急に是正する必要があると考えられ、いかなる方策を講ずべきかが検討されなければならないとされた（同78）。

この問題の審議では、「弁護士の大都市集中の傾向は、わが国の政治、経済、文化等の大都市中心のあり方に起因するものであるから、弁護士の自由職業的性格を考え合わせると、法的な規制手段をとる等の直接に効果的な方策を見いだすことは困難であるとも考えられるが、一方、弁護士の公的性格及び弁護士法の弁護士自治の理念にかんがみるときは、弁護士自身及び弁護士会によつて自主的にこの問題が解決されることが望ましい」とされた。そして、検討の結果、「弁護士の大都市偏在化の実情並びに弁護士及び弁護士会の自主独立性にかんがみ、この偏在化を是正するため、

地元弁護士会及び日本弁護士連合会において、早急に何らかの自主的な方策を講ずる必要があり、また、国においても、この現象を是正する効果的な対策の有無を早急に検討する必要がある」旨が提言された（同81-83）。

臨司では、裁判所の配置等についても検討がなされ、高等裁判所支部の廃止、地方裁判所・家庭裁判所支部の整理統合と乙号支部の原則廃止²、簡易裁判所の整理統合などが、あわせて提言されている。その理由には、当時、地家裁支部は各240、簡裁は570庁を数えたが、交通事情の好転、限られた裁判官数をもって事件数の少ない支部に裁判官を配置することは合理的でないことや、非常駐支部に他の本庁や支部の裁判官が出張することの時間的な損失を無視できず訴訟遅延の原因にもなっていることが挙げられた（同156-158）。裁判官数不足の解消が臨司設置の主目的であったとはいえ、上記の弁護士の大都市偏在の是正とは逆方向の提言がなされたことになる。

これらの臨司提言は、法曹一元制度が時期尚早として棚上げされたことによる弁護士会の反発もあり、即座に実施に移されることはなかった。弁護士大都市偏在化についても、地方弁護士会により関連シンポジウムが開かれるなどしたもの、日弁連として組織的に自主的な方策が講じられることはなく、国による検討も見られなかった。1978年に日弁連に設置された業務対策委員会では、「弁護士過疎対策」の問題が討議研究すべき課題の一つとして委員から提案されたものの、ほとんど討議研究されることなく10年が経過したという（波多野1988：78）。他方、裁判所統廃合は、後年に実施され、裁判所の合理化方針の下に、1988年に簡易裁判所122庁が廃止され、1990年に地家裁支部41庁が統廃合された。

以上のように、1980年代末頃まで、弁護士の大都市偏在化の是正は弁護士会および国によってほとんど取り組まれることはなく、弁護士不在の地

2 乙号支部は、地裁では裁判官単独制の支部を、家裁では少年審判などを取り扱わない支部を指す。

域はかえって広がっていった。裁判所は統廃合が進められて少なくなった。司法合格者は、臨司後の四半世紀に渡り年間500名前後で推移し、同時期の日本の高度経済成長、人口増加と裁判件数の上昇に見合った増員はなかった。法律扶助は財団法人の形式で主に弁護士会の支援で営まれ、国庫補助金は国の「恩恵」として年間1億円に満たない額しか支給されることはなかった。刑事国選弁護の対象は、憲法の字義通りに被告人のみで、被疑者はカバーされていなかった。1980年代末まで、弁護士・司法過疎は、その語さえほとんど意識されない状態にとどまっていたのである。

(2) 1990年代—「弁護士・司法過疎」の認識の芽生え

弁護士・司法過疎対策が議論され、講じられるのは、1990年代に入ってからのことである。周知の通り、日弁連定期総会で「司法改革に関する宣言」が1990年より毎年のように繰り返され、当初の司法予算増額や裁判官増加などの司法機能増強の要望から、市民の司法参加や弁護士偏在対策など、改革対象が弁護士自身を含めて多様化していった。1993年には、日弁連業務対策委員会シンポジウムの分科会「弁護士偏在問題を考える」で、地方・家庭裁判所支部の管轄（203ヶ所）のうち、弁護士がいないか1人しかいない支部管轄（「ゼロ・ワン」地域）が、3分の1以上の74ヶ所を数えることが明らかにされた。その後、1996年開催の名古屋での日弁連定期総会で、「ゼロ・ワン」（当時78ヶ所に増加）に代表される弁護士過疎・偏在を、速やかに解消できるように取り組む旨が宣言され、同年末の理事会で全国地裁本庁支部のすべての法律相談センターを設置する旨が決議されるにいたった。

1990年頃は、当時の検察官不足もあり、法務省主導で司法試験合格者数増加が検討され、財界出身委員を含む法曹養成制度等改革協議会の検討と答申を受けて、司法試験合格者は、1990年代に500人から1000人程度へほぼ倍増した。法律扶助も、法務省で検討が進められ、国民の裁判を受ける

権利を実質化するものへと認識があらためられるにいたり、国庫補助金は1億円を超え、法律扶助協会は2000年の民事法律扶助法により指定法人化された。刑事事件の被疑者には、弁護士会の自主努力により、一回無料で接見を可能にする当番弁護士制度が、1992年より全国展開された。法律扶助で創設された刑事被疑者弁護援助制度の利用とあわせて、資力の十分でない被疑者でも最低限の弁護を受ける道が開かれた。これらの改革は、弁護士増員、法律扶助の支給対象者の増加と、弁護を受ける権利の一定程度の充足をもたらす、市民による司法の利用改善の端緒として評価されうる。

朝日新聞データベースで「司法過疎」の語を検索すると、初めにヒットするのは1990年の記事である。その内容は、同年春に名古屋地方・家庭裁判所支部が廃止されて「いわば「司法過疎地」になったため」、名古屋弁護士会が出張相談を行い、住民との懇談会を開いて司法に対する本音も聞く旨であった³。2件目にヒットするのは10年後の2000年の記事で、それ以降は同時期の司法改革の関係で頻出し、2015年末までに計140件を数える。「弁護士過疎」は、初めて1993年に2件の記事で用いられており、いずれも鍵括弧付きであった。1990年代に計33件、2015年末までに計381件がヒットする。読売新聞データベースでも⁴、「司法過疎」の登場する記事は1990年代に計4件（初ヒットは1991年）、2015年末までに計161件である。「弁護士過疎」は、1990年代に計24件（初ヒットは1993年）、2015年末までに計328件を数える。以上から、上記の同時期の司法改革を受けて、「司法過疎」, 「弁護士過疎」の概念自体、1990年代になって一般に認識され始めたことがうかがわれる。

3 「名古屋弁護士会が出張相談」朝日新聞1990年8月24日名古屋版朝刊記事。検索は、朝日新聞「聞蔵Ⅱビジュアル」データベースによる（検索期間は1879年以降）。

4 「ヨミダス歴史館」データベースによる（検索期間は1874年以降）。

(3) 2000年代—司法制度改革を経た進展と「ゼロ・ワン」解消

日弁連は、全地裁本庁・支部管轄に法律相談センター開設を進め、1999年までに253ヶ所のうち118地域に133のセンターを開設し、うち「ゼロ・ワン」支部72に29のセンターが運営されるにいたった(長岡1999:166)。また、週1回のセンターでの相談では受任による解決にいたらないなど、市民の期待に応えられず、弁護士としての責務を果たしているとは言えないとして、いわゆる公設事務所を設ける構想も検討された。すなわち、日弁連が地元の弁護士会と一緒に、弁護士過疎地に法律事務所を開設し、刑事弁護センター、法律相談センター、法律扶助担当事務所の役割を果たすことになれば、市民サービス面でさらに充実すると期待されたのである(同167)。

この公設事務所構想は、日弁連50周年記念の「ひまわり基金」を財源とする弁護士過疎対策の一環として、ひまわり基金法律事務所と命名され、2000年より開設が始まった。当初、弁護士過疎地で業務が成り立つのか不安視する向きが多かったところ、実際に開設されたほとんどのひまわり基金法律事務所は多忙となり(松本2012:126-134)、いわゆる弁護士過疎地にも法的ニーズがあることが実証された。2015年10月までに全国に累計で115事務所が開設され、うち54事務所の所長弁護士が定着している(他に2事務所廃止、日本弁護士連合会編著2015:218-220)。ひまわり基金法律事務所の開設数増加の背景には、公募制による2、3年の任期制で、開設費用援助、所得が一定額に満たない場合の運営費用補助、支援委員会による運営サポートなど、過疎地で開業しやすい制度面と、とりわけ2000年代はいわゆる多重債務事件と過払い金返還請求訴訟で地方の事件数が多かったことが関係していると考えられる。

2000年代には、法務省の独立行政法人に準ずる日本司法支援センターが開所し、総合法律支援の理念の下に(寺井2011, 山本2012)、民事法律扶助、国選刑事弁護(被疑者を対象に含む)、情報提供、犯罪被害者保護と、

司法過疎対策の業務を担うことになった。ようやく国が司法アクセスと過疎の対策に本腰を入れたことになる。法科大学院が2004年に開設され、司法試験合格者数は2000年代末までに2000人に達し、再び倍増したことで、弁護士数も増大した（裁判官と検察官の採用人員が年間各100名ほどに限られるため大半が弁護士になる）。2016年初の弁護士数は37,659人で、地方部の支部にも弁護士が増えつつある。

「ゼロ・ワン」地域は、いったん2008年6月に「ゼロ」地域が、2011年12月に「ワン」地域が、それぞれ解消した（後に再発生と解消を繰り返している）。上述の名古屋宣言から15年で「ゼロ・ワン」がほぼ解消したことになる。この弁護士過疎の一定の推進には、ひまわり基金法律事務所のほか、上述の司法試験合格者数による地方の弁護士数増加、2000年の弁護士法人化に伴い従たる事務所の開設が可能になったこと（2015年3月末現在、弁護士過疎対策の趣旨による非常駐許可の従たる事務所37ヶ所）、日本司法支援センターの司法過疎地域事務所の開設（2014年度で34ヶ所、日本司法支援センター編著2015：110）などが関わっている。2008年より、日弁連は、弁護士過疎・偏在問題の解決に向けて、「偏在解消対象地区」⁵での開業者などに経済的支援を実施し、2007年のパイロット事業を含めて2015年9月1日までに267件の利用があった（日本弁護士連合会編著2015：222）。

以上の通り、「ゼロ・ワン」地区はほぼ解消し、地家裁支部管内での弁護士2人以上の常駐が実現した。日本司法書士会連合会でも、2000年代に、地域司法拡充基金を原資に、独自の司法過疎地開業支援事業を実施しており、一定の要件の下で、国民の司法アクセスが困難な地域（司法過疎地

5 地方裁判所支部の弁護士1人あたりの人口が3万人を超える地区、簡易裁判所管内で法律事務所が2ヶ所以上存在しない地域、法律事務所が存在しない市町村、それらに準ずる地域その他弁護士偏在解消のために特別な対策が必要と認められる地域を指す。

等⁶⁾での開業希望者に、開業及び定着のための支援金を貸与するなど、2015年6月現在、司法書士67名と司法書士法人4つに財政的支援がなされている（日本司法書士会連合会2015：88）。このように弁護士・司法書士過疎に一定の是正がなされた2000年代以降は、他方において、関連する法社会学的研究や過疎地等での弁護士等の法実務も積み重ねられてきた。

3. 司法アクセス・過疎研究と法実務の展開

(1) 司法アクセス・過疎研究

司法過疎対策の進展と同時並行的に、法社会学等の研究者による司法アクセスならびに過疎に関する研究が現れた。総合法律支援の構想に関連して、山本（2006, 2012）は、司法アクセスの4つのバリアを論じた。すなわち、距離のバリア（法手続に対応する実務法律家や裁判所が身近にいる・あるか）、費用のバリア（法律相談や訴訟を行うお金があるか、法律扶助の機能など）、情報のバリア（どこに行けばどのような法サービスを受けられるか分からない）、心理的なバリア（裁判所や法律事務所は近寄りたく、法による紛争解決を避けたいという思い）である。弁護士、司法書士の不足（弁護士、司法書士過疎）、裁判所を含めた司法サービス全般の不足（司法過疎）は、上記の距離のバリアとして、司法アクセスのバリアの一つに位置づけられた。

その他に、海外の民事紛争解決行動調査に比肩しうる全国調査が2005年に行われた（主な成果として、松村・村山編2010、フット・太田編2010、樫村・武士俣編2010）。民事紛争解決行動に関する、問題の発生、問題としての認識、解決のための取組み、相手方との接触（話し合い、交渉）、

6 簡易裁判所訴訟代理等関係業務を行うことのできる司法書士及び司法書士法人の数が原則として2に満たない市町村又はこれに準ずる地域を指す（地域司法拡充基金運営細則2条）。

合意できず・決裂、紛争の発生、第三者・機関への相談、弁護士・司法書士の相談（法律相談）、権利義務関係にもとづく法的主張（本人、弁護士依頼）、裁判所利用（本人訴訟・弁護士代理）の一連の過程を中心とする実証研究で、司法過疎を含む日本の司法アクセスの実情を把握する上で貴重な研究として位置づけられる。

同調査にもとづく日米英の国際比較研究では（村山2008）、私人が生活で経験した問題と対応方法が、同種のアメリカ調査（世帯単位のトラブル、1980年）、イギリス調査（パートナー単位のトラブル、1997-98年）と比較検討された。結論として、問題経験者の割合は日米英でそれほど大きな差はなく、相手に主張を行わない傾向は日本人に強いとは言えないが、日本では英米に比して、弁護士、裁判所の利用が少なく、また英米に比して第三者機関への相談が小さいことが明らかにされた。この結論は、日本で相談を希望する当事者が少ないというよりも、助言を求めたい当事者のニーズが必ずしも十分充足されていないことを浮き彫りにし、司法過疎を含む司法アクセスのバリアを示唆する意味があった。

国内比較では、檜村（2006）が、「司法過疎」状態にあると推測される地方都市6ヶ所の住民から無作為抽出した各1,000人を対象として、2004年12月に質問票調査を実施し、紛争解決と法に関する態度などを質問した。その結果、上記のいずれの地域でも、回答者の約半数は過去5年間に大都市部と同数のトラブルを経験しており、7、8割は、「白黒をつける」に「大いに好ましい」、「弁護士が近くにいてほしいか」に「いてほしい」と回答していることなどが判明した。この調査結果は、「司法過疎地」にも法的サービスの需要があることを明らかにした点で注目される。

司法過疎地の法サービスについては、ひまわり基金法律事務所開設に伴う地域社会での法的規律、紛争解決志向の高まりを含む変化などが注目された。質問票調査、インタビュー調査や滞在型調査など、多様な手法により、地域社会において、弁護士が、行政、福祉関係などの団体や専門職の

連携により、市民への法的サービスを拡充させる機能に着目した研究に、菅原（2005）、檜村（2006）、阿部（2007）、佐藤（2008）、吉岡（2013）などがある。

その他の司法アクセスに関する調査研究として、全国ネットモニター調査（合田他2007）が、全国の20歳以上の男女（インターネットモニター）1,040人を対象に、2005年9月に実施された。この調査では、困ったことや不満を持った問題、相談の有無と相談相手、弁護士の探し方などが質問された。その結果、最近5年間で困ったことや不満をもったことは、「職場における問題」（30.6%）、「親族・家庭関係」（19.0%）、「金銭の貸し借り」（12.3%）の順に多いことが分かった（「困ったことや不満を持ったことはない」も約3割あった）。法律問題を最初に相談したい相手（家族・親族、友人・知人、職場の上司・同僚を除く）は、「行政の法律相談窓口」（36.5%）、「弁護士・弁護士会」（23.6%）、「民間の相談窓口」（16.2%）の順に多かった。この回答結果は、上記の司法アクセスのバリアのうち、行政の法律相談窓口が、比較的、距離、費用、情報、心理の各バリアが低いためと推測される。

回答者の属性に着目した法的ニーズ調査（日本司法支援センター2008、菅原2011）では、法律問題は若年者層と高齢者層で発生頻度が相対的に低いこと、若年者層は、法律問題の経験頻度は低いが弁護士・司法書士へのアクセス頻度も極端に低く、家族・親族や友人・同僚に相談をする傾向にあること、高齢者層は、家族・親族等への相談が低下し、自治体等の相談窓口を経て弁護士・司法書士へアクセスする傾向があることなど、興味深い知見が得られた。また、福祉問題の経験者は、問題発生率は法律問題の経験者と同じであるにもかかわらず、家族・親族以外の弁護士や司法書士等の外部機関に相談することはほとんどないことや、路上生活者は、法律問題と福祉問題ともに経験頻度が極めて高く、問題が集中しているが、特に施設に入居していない現路上生活者は、弁護士や司法書士に相談する割

合は非常に低いことなども明らかになった。これらの調査結果は、対象者の属性別に司法アクセスのアプローチを工夫する余地のあることなどを指し示すものであった。関連して、法サービスを受ける主体の属人性に着目する研究も現れている（橋場2015）。

このほかにも類似の調査はあるところ、内閣官房の法曹人口調査（内閣官房法曹養成制度改革推進室2015）は、法律相談者、企業、自治体に質問票調査を実施し、弁護士費用を含めて、潜在的な法的ニーズと対応のあり方を考える上で示唆に富む内容となっている。以上の市民の見方や行動を中心とする司法アクセスに関する調査結果は、従来の司法過疎対策が、主に距離のバリアの軽減を目指してきたところ、費用、情報、心理のバリアを含む司法アクセスの問題も視野に入れるべきことを、あらためて認識させる意義があった。

（2）司法と福祉の連携

ひまわり基金法律事務所の弁護士の中には、現地の社会福祉協議会との連携を試みる例があったが、司法と福祉の連携の模索は、日本司法支援センターの司法過疎事務所を中心とするいわゆるスタッフ弁護士により重点的に行われた。スタッフ弁護士は、総合法律支援の理念と給与制の利点を活かして、各地で先進的な法律業務を展開した（吉岡2010）。その一部は、スタッフ弁護士第一期生自らの手による谷口（2010-2012）、太田（2013-2015）、富田（2012）などの記述からうかがうことができる。富田が「司法過疎対策から司法アクセスの確立へ」を唱えるように、スタッフ弁護士の活動は、司法過疎地での法律業務を通じて、距離のバリアの解消にとどまらず、「落ち葉をめぐれ」を合言葉に、潜在的な依頼者に、福祉職などと連携していかにつながり、依頼者の思いをいかに汲み取り実現するかが、法律業務において地域を問わず重要であることを、身をもって示した。

とりわけ、太田弁護士は、行政の福祉職を経た経験を活かして、福祉の

考え方を法律業務に導入した点で画期的である（太田2013-2015；2015）。東京の都市型公設事務所に入職後、「もっと遠くへ」の思いから、岐阜県可児市の司法過疎事務所スタッフ弁護士を務め、現地で意思疎通困難な住民の法律問題に、福祉職と連携してあたることに傾倒した（橋場2014：162-163）。東京復帰後は、「隣の「遠く」へ」を念頭に、東京の足元に注目し、建築の権利関係、振り込め詐欺や悪徳商法の被害にあう、判断能力の十分ではない高齢の認知症の依頼者などの法的サポートに取り組んだ。自らの弁護士活動を通じて、困っている市民は、困ったことがあっても弁護士のところになかなか足を運ばないことに気づき、福祉関係者と連携してうまく介入する工夫がなされた。太田によれば、地域を問わず、司法への「アクセス障害」があり、いわゆる健常者、高学歴者や中小企業の社長などは、比較的簡単に弁護士にアクセス可能で近い一方、高齢者、障害者は遠い。いわゆる健常者と障害者のボーダーにあり、頑張っただけで地域生活をしている方は、しばしば被害に遭うものの、弁護士を使う発想がなく、使い方が分からず、動けず、意思疎通が困難で、ときに被害意識もないため、弁護士とつながりにくい（太田2015）。

福祉現場職員が、当事者の問題に気づいて弁護士に橋渡しすることも考えられるが、職員も法的問題と気づかず、また弁護士へ困難事案などを紹介することに気を遣う結果、ニーズを拾いきれないこともありうる。弁護士の側から、困難を抱える人にかに手を伸ばし「アウトリーチ」するか、「遠く」とつなげる」ことが、近年のテーマであるという。さらに、「当事者から弁護士へ」だけでなく、福祉現場職員との連携によってなされるアクセスとともに、法律相談で精神疾患が疑われる方には、福祉や行政を紹介するなど、司法からのアクセスもなすべきで、本人をとりまく問題の解決がもっとも重要となる。

判断能力が十分でない方には、家賃未払いや解雇などがしばしばあり、本人の抱える法律問題は、福祉関係者と弁護士のやりとりで解決すること

もあるという。さらに、太田は、「つなげる」ことの意義を唱え、福祉の「ソーシャルワーク」の考え方を援用し、「司法ソーシャルワーク」と称して、弁護士が他の社会資源等との関係を調整して、依頼者がより豊かに生きられるようにすることを模索している（太田他2012, 濱野2014, 吉岡2015）。弁護士業務のやりがいは、粘り強く福祉関係者と一生懸命うまくいくよう取り組むことで、依頼者本人の状態が改善することにより、仕事の上では、本人の意思と価値観が最大限に尊重される⁷。

（3）被災者の法的支援

日本では災害が歴史的に多発しており、被災者の法的支援に向けた法律業務の工夫が重ねられてきた。2011年の東日本大震災は、多くの被災地が司法過疎状態にあたり、法的支援が課題になった。東北地方沿岸部に常駐する弁護士は、仙台市、いわき市、石巻市を除いて、ひまわり基金法律事務所の弁護士やその経験者が多く、避難所や仮設住宅を訪問し、全国の弁護士有志の訪問やメーリングリストを通じての助言を通じて、被災者の対応にあたった（飯2013）。

在問弁護士は、陸前高田市の唯一の弁護士で、震災後、岩手三陸ひまわり基金法律事務所に入職した。事務所で待っていると相談はあるものの、他方で弁護士がいることを知らない人も多いことに気づき、市内50ヶ所の仮設住宅すべてを、毎年一通り巡回している⁸。この仮設住宅巡回は、陸前高田市の助成を受けており、岩手弁護士会の弁護士有志の応援と、現地NPOの事前のチラシ配布や当日のお茶出しなどの援助を受けている。訪問は、平日の夜や土曜日に行われ、当初は「法律相談」と銘打っていたが、敷居が高く感じられるためか、あまり相談者は来なかったという。そこで、「地元弁護士による住宅・生活再建のための勉強会・無料相談会」に変え

7 太田弁護士へのインタビューにもとづく（2015年12月7日）。

8 以下の記述は現地同行調査にもとづく（2015年8月29日）。

た結果、集まる人は増えている。相談会の直前に、警戒感を解いてもらうため、弁護士自ら、一軒一軒にあらためてチラシを持参して声掛けし、仮設住宅の空き部屋や駐車場に設営したテントの下などで、紙芝居形式で住宅再建の法制度を説明している。その際には、NPO 職員がお茶を用意し、「お茶っこ」と称する気楽にお茶を飲んで語るリラックスした雰囲気が醸し出される。弁護士も、堅苦しい雰囲気になることを避けるため、あえてジーンズなどの私服姿で対応している。

以上の取り組みは、弁護士自ら出向くことにより距離のバリアをなくし、無料で費用のバリアもなく、情報は被災者に伝わりやすく、心理的バリアもできるだけ少なくする工夫がなされているほか、自治体、弁護士会とNPO との協働形式で運営されており、特筆に値する。在間弁護士いわく、弁護士は困っている人の力になることが役割である。依頼者一人一人に多様な価値観と人格があり、弁護士は、その人に合った生き方をサポートする人生の並走者、伴走者であることが望ましいとのことであった⁹。震災を契機にした司法過疎地での法律業務は、距離のバリアの解消を超えて、弁護士の本質的価値の追求につながっているように見受けられる。

次に、以上の司法過疎対策の進展に伴う、司法アクセスのあり方、司法と福祉の連携や、被災地での先進的な法サービスの工夫を踏まえて、司法過疎対策の今後の課題を検討する。

4. さらなる司法過疎対策の課題

(1) 量の拡充

法律関係職や司法関係機関の容量の拡充は、なお求められている。弁護士「ゼロ・ワン」はほぼ解消したが、算定の基準は地方裁判所支部が基準

9 在間弁護士へのインタビューにもとづく（2015年11月30日）。

となっていた。なお、男女比の上では、男性が多く、女性弁護士不在の地裁支部管轄は59地区に上っており（2015年1月1日現在）、女性の「ゼロ・ワン」解消の取り組みは進められるべきであろう。日弁連の偏在解消対策地区の例のように、司法過疎の基準を、簡裁、市町村単位など、さらに細分化する余地がある¹⁰。弁護士は増加を続けているが、「ゼロ・ワン」解消は弁護士・司法過疎対策の取り組みによるところが大きく、自然増に任せていては、弁護士自然増では常駐の見込みにくい地域が残存し、「ゼロ・ワン」地域が復活する恐れが高く、司法過疎対策の継続が求められる。既存の弁護士会、日本司法支援センター、司法書士会による司法過疎対策にも、各種の調整と連携の余地があろう。

これまで進展してきた司法過疎対策は、主に弁護士と司法書士を念頭に置いてきた。裁判所では合理化の観点から統廃合が進められてきた。近時、執行事件や刑事重大事件の地裁本庁集約傾向が見られるところである。各地でニーズの高いと見込まれる労働審判事件や裁判員裁判も、支部ではほとんど行われていない。裁判官非常駐支部は2010年度で50に上る。その他の司法関係機関についても、児童相談所、DVシェルター、検察官（2010年度現在、正検事非常駐支部128、副検事非常駐支部31に上る）、拘留所は、地域により少なく、増設が期待される。

（2）質の拡充

司法過疎地では、住民にとって法サービスの選択肢が少なく、専門的な質の高い法律サービスの提供が求められる。他方で、弁護士等にとっては、研修・研鑽機会が相対的に少なく、弁護士会務が相対的に多く、多様な法的ニーズに対応する必要があるなど、困難も伴う。また、司法過疎地には、

10 弁護士と司法書士のカバー率は、それぞれ、簡裁で約77.8%と99.0%、市区町村で約38.3%と78.5%で、司法書士の分布率の方が高い（2014年4月1日現在の日本司法書士会連合会調べ、弁護士の存在する簡裁数は2009年4月1日現在）。

法と弁護士に相対的に不慣れな依頼者が多いと思われ、その応答も配慮されるべきである。太田、在問弁護士の語るように、依頼者の声の傾聴と意向の尊重や、必要な福祉や行政との連携による、依頼者の法的支援が望まれる。地域常駐、住民との人間関係構築と信頼確保の望ましさは、法律相談センターに比した弁護士常駐の優位性（菅原2005）にも表れている。

（3）方法の拡充

法サービスの提供方法については、主体につき、弁護士（個人、法人）、弁護士会、日本司法支援センター、その他の調整と連携は、地域住民の見地から進展することが期待される。関係機関や職との連携（隣接法律関連職、自治体、福祉、医療、NPO など）、活動領域の拡充（手続一般、成年後見、予防法務、企業内・自治体勤務）、IT技術の活用（法律相談、裁判などで可能性はあるが、他方で依頼者層の属性により効果を発揮しない限界の指摘もある（Hunter et. al. 2007））などが考えられる。静岡市で試行されている自治会ごとにかかりつけ弁護士を割り当てるホームロイヤー制度も注目に値する。他方、司法過疎地での法律業務にあたっては、経済面の考慮（法律扶助、国選など既存の制度活用や、新たな仕組み作り）、今後の日本社会のあり方や、過疎化の考慮（地域の人口減少と特性への対応（増田編著2014）などを念頭に置く必要がある。

（4）目的の拡充

司法過疎対策は、量的に全国をカバーすることを目的に推進されてきたが、司法過疎対策はあくまで手段である。地域の隅々に司法、弁護士を行き渡らせる意味は何か、目的の再考と拡充が求められている。地域住民の法的ニーズへの対応、ニーズの発見、人権保障、社会の法的規律、法による紛争解決の保障、生活再建、地域・まちづくり、災害対応の法的援助（地区防災計画への関与を含む）、さらに貧困撲滅や社会的排除の減少への

貢献など、様々な目的が検討に値する。太田、在間弁護士の業務姿勢と言葉からは、市民の QOL（生活の質）拡充の一助（飯2012）に法サービス提供の目的を位置づけることが可能で、望ましい方向性と思われる。依頼者一人一人の人生をより豊かにするための手助けは、司法過疎対策、ひいては法サービスの根源的な目的であろう。

5. おわりに

本稿では、主に1990年代からの四半世紀にわたり提唱、実践されてきた「司法過疎」対策を検討する目的で、弁護士・司法過疎対策の沿革、司法アクセス・過疎に関する研究および法実務の展開と、さらなる司法過疎対策の課題の順に論述を進めてきた。その概要をまとめれば、以下の通りである。

1960年代より弁護士の大都市偏在化は問題視されてきたが、国や弁護士会による組織的な対策が講じられることはなかった。その後、弁護士会を中心に1990年代より弁護士・司法過疎対策が提唱、実践され、2000年代に入り、ひまわり基金法律事務所、法テラスの開設や、同時期の司法試験合格者増加および弁護士増員などにより、2011年までに弁護士「ゼロ・ワン」地域はほぼ解消した。

他方、上記の司法過疎対策の進展とともに、「司法過疎」「弁護士過疎」の語は、1990年頃からマスメディアに登場し、2000年代以降に多用された。2000年代から、司法アクセスと過疎に関する法社会学的な研究が続々と現れ、司法過疎は、司法アクセスのうち法サービスの距離に関わるバリアの一つに過ぎず、その他のバリアや留意事項もあることが明らかにされた。あわせて、法テラスのスタッフ弁護士などによる司法と福祉の連携や、東日本大震災後に仮設住宅を訪問しての被災者の生活再建にかかる法制度の勉強会など、法実務において、「司法過疎」地か否かを問わず、依頼者の

意向を尊重しその状態改善を重視する法実務の工夫が見られるようになった。そして、これらの「司法過疎」のとらえ直しを踏まえて、量、質、方法、目的の4点の拡充が、さらなる対策の課題として見出された。

以上の検討から、「司法過疎」「弁護士過疎」は、1980年代末まで、言葉として人口に膾炙しておらず、意識されていなかったことがうかがわれる。そもそも、当時、弁護士や裁判所は、住民の利用しうるサービスとみなされていなかったのではなからうか。事態が変わるのは、1990年代に、日弁連の司法改革宣言、当番弁護士制度の全国展開、弁護士「ゼロ・ワンマップ」公表や、法律相談センターの増設により、「弁護士過疎」の語が一般に語られ始めてからである。国でも、法律扶助制度が「措置」から「裁判を受ける権利」を実質化するものへと位置づけられ、司法試験合格者増加や民事訴訟制度改革が進行した。2000年代は、司法制度改革で国民の利用しやすく参加する公正な司法が目指され、ひまわり基金法律事務所と法テラスの新設のほか、引き続き司法試験合格者増員と法科大学院制度の開設で実務法律家の質と量の増加が企図され、司法書士の簡裁代理権等の取得や、裁判員制度の導入などが実現した。この一連の経過に伴い、2000年の弁護士広告自由化とあいまって、弁護士や裁判所は、住民の利用しうる法サービスとして、住民、研究者、司法関係機関と職に、徐々に認知されていった。

すなわち、「司法過疎」は、1980年代までの弁護士偏在や裁判所統廃合を背景にした、地方部の弁護士や裁判所の物理的な不足を問題視する造語であった。しかし実際には、住民の法サービス利用に関わる潜在的なあらゆる問題が、「司法過疎」の語に託されていた。その後、1990年代、2000年代の弁護士会と国による司法・弁護士過疎対策と司法制度改革の中で、法サービスの利用実態が研究と法実務により顕在化した。それに伴い、「司法過疎」は、司法アクセスの距離のバリアとして、費用、情報、心理のバリアなどと分離され、対策もそれらを総合的に考慮して工夫されてき

た。この「司法過疎」の解きほぐしに四半世紀ほどかかったことから、全体像の究明と抜本的な対策にはいまだ時間を要するであろう。

司法過疎地の弁護士からは、「自分が病院や図書館のように社会のインフラなのだ」（飯2009：118）という声が聞かれることがある。法と実務法律家は、Garth（2009）によれば、経済的、政治的、社会的権力の諸関係に深く埋め込まれており、法的権利と救済は、一般に、恵まれる境遇にある者の問題と密接に結びつく。しかし、法システムの合法性は、法サービスを享受する余裕のない者にも法的権利と救済へのアクセスが提供されるべきであることを要求する。それゆえ、権力に近い実務法律家の位置と、平等なアクセスを促進するイデオロギーの間には矛盾が生じる。司法過疎地における法律業務は、いわば極限状態で行われるが、法実務家の本質への接近、やりがい（梅本2011）への発見にもつながりうる。司法過疎対策の進展により、法サービスと市民の応答のあり方が問われているのである。

*本研究は、JSPS 科研費15K03250、日本弁護士連合会法務研究財団113号研究の助成を受けている。

文献

- 阿部昌樹（2007）「司法過疎対策がもたらすもの」大阪市立大学法学雑誌54巻1号 578-552頁。
- フット・ダニエル・H・太田勝造編（2010）『裁判経験と訴訟行動—現代日本の紛争処理と民事司法③』東京大学出版会。
- Garth, Bryant G. (2009) Comment: A Revival of Access to Justice Research?: in *Access to Justice* (Rebecca L. Sandefur ed.), Emerald, 255-260.
- 合田俊文他（2007）「利用者起点の司法アクセスに向けて」小島武司編著『日本法制の改革—立法と実務の最前線』中央大学出版部42-91頁。
- 橋場典子（2014）「社会的排除と法システム—システム作動要因としての属人性」（博士論文）1-187頁。
- （2015）「社会的弱者による「法拒絶」とその克服の可能性について—アクセス阻害要因の心理的障壁を打破するための「属人性」への着目」日本法社会学会関東研究支部研究会報告（12月19日、早稲田大学）。

- 濱野亮 (2014) 「法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門」 総合法律支援論叢 5号101-122頁。
- 波多野二彦 (1988) 「弁護士過疎対策の中の法律相談保険」 ジュリスト908号78-79頁。
- Hunter, Rosemary et al. (2007) Technology is the Answer... But What Was the Question?: Experiments in the Delivery of Legal Services to Regional, Rural and Remote Clients, in *Transforming Lives: Law and Social Process* (Pascoe Pleasence et al. eds.), The Stationery Office, 133-160.
- 飯考行 (2007a) 「北東北の弁護士業務と法的ニーズの間」 法社会学67号91-108頁。
- (2007b) 「地方のリーガル・サービス—青森県の事例から」 法学セミナー636号16-20頁。
- (2009) 「弁護士過疎地の市民事件における依頼者・弁護士関係と弁護士倫理」 法社会学70号114-128頁。
- (2011) 「ゼロ・ワン政策と司法過疎対策の現在」 法学セミナー673号4-6頁。
- (2012) 「地域司法論に向けて」 法社会学76号116-124頁。
- (2013) 「法律専門家と被災地支援」 総合法律支援論叢 2号105-124頁。
- 櫻村志郎 (2005) 「司法過疎とその対策」 法社会学63号161-185頁。
- (2006) 「『司法過疎』とは何か—大量調査と事例調査を通じて」 林信夫・佐藤岩夫編『法の生成と民法の体系—無償行為論・法過程論・民法体系論』 創文社 418-462頁。
- ・武士俣敦編 (2010) 『トラブル経験と相談行動—現代日本の紛争処理と民事司法②』 東京大学出版会。
- 増田寛也編著 (2014) 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』 中央公論新社。
- 松本三加 (2012) 「ひまわり基金法律事務所の実践—弁護士過疎対策の10年」 法社会学76号125-140頁。
- 松村良之・村山眞維編 (2010) 『法意識と紛争行動—現代日本の紛争処理と民事司法①』 東京大学出版会。
- 村山眞維 (2008) 「問題経験と問題処理行動の国際比較—日米英のデータから」 伊藤眞ほか編『民事司法の法理と政策 下巻』 商事法務1119-1149頁。
- 長岡壽一 (1999) 「弁護士過疎地対策事業の展開—法律相談センターと公設事務所の設置」 自由と正義50巻7号166-167頁。
- 内閣官房法曹養成制度改革推進室 (2015) 『法曹人口調査報告書』。
- 日本弁護士連合会編著 (2015) 『弁護士白書2015年版』。
- 日本司法支援センター (2008) 『法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査報告書』。
- 編著 (2015) 『法テラス白書 (平成26年度版)』。
- 日本司法書士会連合会 (2015) 『司法書士白書2015年版』。

- 太田晃弘 (2013-2015) 「現代司法ソーシャルワーク論—つなげる司法へ (1-12回)」
法学セミナー699号-721号 (隔月連載).
- (2015) 「司法アクセスに対する法曹の責務」 専修大学法学部「法社会学Ⅱ」特別講義 (12月7日).
- 他 (2012) 「常勤弁護士と関係機関との連携—司法ソーシャルワークの可能性」
総合法律支援論叢 1号103-148頁.
- 臨時司法制度調査会 (1964) 『臨時司法制度調査会意見書』.
- 佐藤岩夫 (2008) 「地域の法律問題と相談者ネットワーク—岩手県釜石市の調査結果から」
社会科学研究59巻3・4号109-145頁.
- 菅原郁夫 (2005) 「弁護士過疎地における法律相談センターおよび公設法律事務所
の機能に関する実態調査」 名古屋大学法政論集207号27-96頁.
- (2011) 「ニーズ調査の結果からみた民事法律扶助の現状と課題」
ジュリスト 1415号27-32頁.
- 谷口太規 (2010-2012) 「公益弁護士論—法と社会のフィールドワーク (1-12回)」
法学セミナー664号-685号 (隔月連載).
- 寺井一弘 (2011) 『法テラスの誕生と未来』 日本評論社.
- 富田さとこ (2012) 「法テラス法律事務所の実践—司法と福祉の連携可能性」
法社会学76号141-157頁.
- 梅本英広 (2011) 「過疎地域の活動こそ弁護士の醍醐味—すずらん基金法律事務所開
所から過疎地域での定着」 北海道弁護士会連合会編『弁護士を生きる Part2—社会
の隅々に法の光を』 民事法研究会65-75頁.
- 山本和彦 (2006) 「総合法律支援の理念—民事司法の視点から」
ジュリスト 1305号 8-15頁.
- (2012) 「総合法律支援の現状と課題」
総合法律支援論叢 1号1-23頁.
- 吉岡すずか (2010) 「スタッフ弁護士の可能性—関係機関との連携における実践」
自由と正義61巻2号103-110頁.
- (2013) 『法的支援ネットワーク—地域滞在型調査による考察』 信山社.
- (2015) 「法的支援におけるアウトリーチとは—法テラスの原発被害への実践か
ら」 法政策研究会編『法政策学の試み (法政策研究第16集)』 信山社29-49頁.