

弁護士偏在問題について

石 川 明

- 一 はじめに
- 二 偏在の実態と弁護士過疎対策
- 三 むすび

一 はじめに

平成五年一月二八日高松市において行われた日弁連第八回弁護士業務対策シンポジウム「弁護士業務の改革を目指す——市民との接近障害を改善するために——」の資料、日弁連編「第二分科会パート1、弁護士偏在問題を考える」および同シンポジウム「資料編（以下本稿においては第二分科会資料パート1を引用する）」および日弁連刊「自由と正義四五巻七号「特集弁護士偏在問題を考える」（一九九五年）」の諸論稿は、弁護士の偏在問題を考察するについて極めて有益な資料である。

いうまでもなく、弁護士の偏在は、弁護士過疎地の市民の法ないし司法へのアクセスを妨げ、裁判を受ける権利の障害になる。すでに昭和三九年の「臨時司法制度調査会意見書」が弁護士大都市偏在の問題点を指摘しているのも同

じ問題意識からである（七七～七八頁）。弁護士法第一条第一項によれば「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」のである。換言すれば、弁護士は法の実現、法秩序維持を目的とするものであるから、弁護士自身がそのための障害を除去するための対策を講ずることが弁護士ないし弁護士会に課せられた責任であることは言うまでもない。そのために、日弁連が右のテーマに正面から取り組んだことは高く評価されてよい。⁽¹⁾

なお、刑事事件については偏在問題に関連して、国選弁護人の確保とか、当番弁護士制等の問題があるが、本稿では特にこれらに言及しないものの、これらの諸問題を意識しないわけではないことをお断りしておきたい。

以下私は、本稿において弁護士偏在の示す問題を右資料を参考にしつつ検討し、私見を披瀝したいと考える。

（1） 東北弁護士会連合会平成五年五月二日定期大会では、福島県弁護士会提案の弁護士偏在問題について前向きに取上げるべき旨の決議がなされ、これに基づき設立された過疎対策委員会が平成六年二月一五日付で答申を出している旨報告されている（堀内政司「東北弁護士会連合会における弁護士偏在問題に対する取組みについて」自由と正義・前掲三三頁）。なお、棚瀬孝雄「弁護士の大都市集中とその機能的意義」別冊判例タイムズ三号（昭和五二年八月）四五頁以下も参照。

二 偏在の実態と弁護士過疎対策

（1） 偏在の実態

平成三年七月一日現在の弁護士総数一四、五五六人のうち東京三会に六、六三七名（四五・五九％）、大阪弁護士会に二、〇〇八名（二三・七九％）、東京大阪の大都市圏に実に全弁護士の五九・三八％が集中しているのである。⁽¹⁾

これに対して、平成二年四月一日現在の地裁支部総数二〇一のうち、管轄区域内に事務所を有する弁護士数〇の支部数五一、同一名の支部数二六、〇および一名の支部（以下「〇～一支部」と略す）合計七七であり、両者で全国面積

の二七・五三%、我が国の全人口の八・〇七%を占めるとされる。平成五年七月一日現在で弁護士数〇の支部五〇、一の支部二四、計七四支部であると報告されている。^②平成五年七月一日現在地裁支部は二〇一あるが、弁護士〇支部は五〇、弁護士一支部は二四であり、〇／一支部の比率は約三七%である。^③加えて、一般的傾向として弁護士が東京、大阪等の大都市に集中し、平成六年五月一日現在日弁連会員は一五、二六名、うち九、一四六名は東京三会と大阪弁護士会所属会員で、約六〇%を占め、残りが四八単位弁護士会に所属している。また地方都市でも、県庁所在地に集中する傾向があることが指摘されている。^④それでは、弁護士数〇／一支部の事件数が少ないのかといえ、そうではない。^⑤係属民事事件総数を上位一〇支部についてみると、一、八〇〇件余以上三、〇〇〇件余にのぼっているのである。^⑥したがって、決して弁護士数〇／一支部における事件数が少ないとはいえず、そのことは弁護士のニーズがあることを物語っているといえることができる。なお、ここでは〇／一支部の総数を取上げたが、大都市集中のため本庁所在地の弁護士数の過疎化現象もないわけではない。

現に、日弁連新聞や各種のアンケートによると、①弁護士の絶対数の不足を訴えるもの、②事件の処理そのものにさしつかえある旨訴えるもの（人口比・面積比で弁護士数が少な過ぎるため、各種法律問題の依頼が滞るといったことの他、自治体における法律相談に応じきれない、国選弁護の負担過重、弁護士会の会務を処理しきれない等々）、③地元から弁護士事務所開設の要請を訴えるもの、④示談屋・整理屋の横行等非弁活動を指摘するもの、⑤弁護士不足が訴訟遅延の原因である旨訴えるもの等々の事情が明らかにされている。そして結論的にいって、一方では法的ニーズが存在しているにもかかわらず、他方では、弁護士総数の不足から弁護士が関与していない事件があるという事実があること、例えば法律問題のうち僅か二・八%しか弁護士の処に相談に来ないという調査結果があり、しかもその法律問題の中には、経済的・商業的紛争のみならず、人権や社会正義に関する紛争もあることが指摘されているのである。^⑦

また平成五年七月日弁連から全国三、二二六のすべての自治体に対してなされた弁護士の適正配置、過疎化問題に

関するアンケート調査の結果は、①弁護士が何らかの意味で不足していると答えた自治体が一八三で六八％⁽⁸⁾、足りていないとした自治体が四六で僅か一六％にすぎなかったとされている⁽⁹⁾。

既述のとおり、現状でも右に述べた通り弁護士過疎化の典型である弁護士〇〇支部において、民事事件係属数が決して少ないとはいえないのである。弁護士過疎を解消したとすれば、今迄潜在化していた事件が顕在化する余地があり得るということをも我々は考慮しなければならない。これら潜在的に存在する弁護士のニーズがあるとすれば、それらは当然に掘り起こされなければならない。前掲資料一八頁によれば、「単純に弁護士がいるかないかと云うことだけでは、弁護士が法的ニーズを呼び起こすとは云いきれない」とされている。弁護士報酬の問題とか、地域社会の閉鎖性の問題その他いろいろな事情が、弁護士がいてもそのニーズを喚起しないということはある得よう。しかしながら弁護士の存在はニーズを喚起するすべての要因ではないにしても、少なくとも不可決の要因であることに間違いないといつてよい。また法律相談の充実は潜在的に存在する訴訟事件を顕在化させる刺激になることも確かである⁽¹⁰⁾。弁護士の偏在の是正は市民と弁護士との距離を縮め、法律相談の充実による市民の弁護士のニーズを喚起する結果につながる一つの要因であることに間違いないものと思われる。かように考えてくると、市民の弁護士のニーズを掘り起こして、法ないし司法へのアクセスを改善する余地は残されており、それをすることが弁護士ないし弁護士会の重大な責任でもあるといえよう。

(1) 前掲資料五頁参照。なお、同資料は合計数を五九・三九％としているが、右四五・五九％と一三・七九％を合計すると本文に記載したように五九・三八％になる。

(2) 前掲資料五頁。

(3) 前掲「自由と正義」四頁。なお、〇〇支部については吉田茂「弁護士〇〇支部について」前掲・自由と正義四一頁以下も参照。

(4) 前掲資料六頁、吉岡良治「弁護士偏在の現在と課題」自由と正義・前掲七頁、臨時司法制度調査会意見書七七七八頁。

- (5) 吉岡良治・前掲八頁。
- (6) 前掲資料六頁、吉岡良治・前掲論文八頁。
- (7) 前掲資料九～一二頁。なお、前掲資料一七～一八頁は○～一支部と本庁における事件数の比較から弁護士ニーズの比較を行っている。
- (8) 回答があったもののうちの数字と考えられる。
- (9) 前掲資料一五頁。
- (10) この点であり明確とはいえない得ない記述ではあるが、前掲資料一九頁参照。

(2) 弁護士ニーズの多様性

弁護士のニーズは法律事務の取扱いの他、行政委員会、専門委員、調停をはじめとする各種裁判外紛争解決制度の調停人という面でも認められる。これらの委員や調停人としては、法律的知識の他、弁護士の司法の一翼を担う者としての中立性が重視される。したがって、弁護士の職域はこれらの分野において徐々に拡張されつつあるのが現状である。⁽¹⁾特に近時ADRが数多くさまざまな分野において設けられるようになり、⁽²⁾各種ADRはその中立性・法律性の保障として弁護士、法曹有資格者等を委員として取り込んでいる。弁護士職の本来のものは法律事務の処理にあるが、行政委員会やADRにおける委員ないし調停人としての職務も法律関連的なものとして決して軽視することができないのが今日の社会の現状である。かかる多様なニーズに対処するためにも偏在問題を解決することの必要性が強調されなければならない。

- (1) 行政委員会委員についてこの点を指摘するものとして前掲資料三七頁参照。
- (2) 木川統一郎「石川明編『特集・裁判外紛争処理制度の現状と展望』判例タイムズ七八号（一九九〇年八月）、および石川明「ADR基本法の制定を」判例タイムズ八七九号（一九九五年八月）。

(3) 偏在の原因と対策

社会生活の進展に伴って法的紛争は多発するようになり、これに加えて国民の権利意識の向上という事実があり、さらに訴訟事件が多様化・複雑化し、社会は訴訟社会化し、訴訟代理や法律相談のニーズも増えてきている。弁護士社会がこのニーズに適切に対応しない限り国民の権利を護り、法秩序を維持するという弁護士の責任ないし役割はこれを果たし得ないことになる点既述のとおりである。

地方における弁護士不足の原因を考えた場合次の二点が指摘される。すなわち、その原因は、①弁護士総数が不足していることによること、および②弁護士の偏在があることの双方に求められる。¹⁾すなわち、適正配置策、すなわち偏在防止対策が立てられたとしても、総数が不足していれば弁護士過疎地が生まれるのは必至である。この意味では、総数を増加するための対策が必要とされることは云うまでもない。

「弁護士過疎の問題は、いわゆる弁護士人口増加論とは区別して考えなければならない。なぜなら、この一〇年間弁護士は、二、〇〇〇人以上増えているが、弁護士過疎の問題は少しも解決していないどころか増加している」との指摘もある。²⁾しかし、この論理は誤りであるように思われる。二、〇〇〇人という増え方が中途半端なのであって、より飛躍的に増えていけば事情が変わってくるのが考えられるからである。弁護士過疎地の存在は弁護士の絶対数不足と無関係ではないとするものとして、住田昌弘・前掲論文一六頁がある。住田説を支持したい。勿論弁護士数を増やしたからといってそれで弁護士偏在が完全に解消されるわけではないが、現在以上に相当な程度にまで解消されることは確かであろう。

これに加えて、偏在是正策が総数不足の下でも適正配置に役立つことになる。両者は車の両輪の関係にあり、それぞれ同時並行的に行われる必要がある。ところで、弁護士総数の不足の問題は今しばらくおくとして、偏在防止対策

を講じるためには偏在の原因を訊ねる必要がある。⁽³⁾

この点について前掲資料二八頁以下は、弁護士偏在について特に金沢に例をとって類型的に以下のパターンを挙げている。すなわち、①産業構造型、②交通事情型、③本来的偏在型の三つを挙げて、それぞれについて偏在是正の対策を提示しているのである。①として、商工業、金融・サービス業等が存在する都市部では、法律事務の必要性が認められるものの、これに対して例えば農林業・漁業を中心とする地域では法律事務が少ないし、あったとしても各民事事件の訴額が比較的低く、法律事務を弁護士が引き受けるについて、採算が合わないこと、加えて、市民の所得水準が低くて弁護士の活用がしにくいことなどが指摘されている。②について、弁護士が本庁管内に偏在する原因を、例えば、車社会の発達、道路や交通網の整備等に因る交通事情の改善により、支部地域に法律事務所を設置する必要性がなくなっているという点に求めている。

③については、①、②のような事情の存在が認められないにもかかわらず、弁護士数が少なく弁護士過疎化が見られる地域が挙げられている。そして本来偏在型といえるためには、(イ)当該地域に弁護士のニーズがあること、(ロ)当該地域に弁護士事務所を開設して業務として成り立つこと、(ハ)当該地域および近接地区に弁護士の人数が極端に少ないこと等が指摘されているのである。そして、偏在の現状をみると、原因としては、(イ)ロ型が多く、(ハ)型は少ない旨の分析がある。⁽⁵⁾要するに、(イ)はニーズがあるが弁護士業が業務として採算に合わないこと、(ロ)は必ずしもニーズがないわけではないが、本庁所在地に事務所を開設したほうが採算的にプラスになることを意味し、いずれも業務ないし事務所維持の採算性の問題に帰着するように思われる。(ハ)の要件は、弁護士総数の増加によって解決し得る問題である。これに対し(イ)(ロ)の事情は共に、弁護士数の増加のみによっては容易に解決し難いタイプの問題ではあるが、弁護士総数が増加すれば、それに伴って(ロ)のタイプの偏在は解決の方向に進む可能性がないわけではない。前掲資料三三頁も(ロ)型の場合、「できるだけ支部管内に法律事務所を開設するよう会員または新入会員に勧めてもらうしかないであら

う」としているのは、まだ解決の余地のある問題とみているからであると思われる。これに対して、(イ)型は、弁護士会ないし所属弁護士の巡回的法律相談等による問題解決をせざるを得ないのではないかと思われる。⁽⁶⁾ 因みに、全国自治体中、六八・九%の自治体が法律相談を実施しているが、この内弁護士による相談は五一%に過ぎないし、弁護士以外のもののみによる法律相談を実施している六一六自治体の二一・一%にあたる一三〇自治体は、相談を頼める弁護士がいないので止むなく弁護士による法律相談ができずにいる旨報告されている。⁽⁷⁾ いずれにしても、弁護士過疎が認められる地域にあつては、①定期的な巡回法律相談、簡単なものであれば、地方自治体、商工会議所、弁護士会等による電話による相談、②弁護士会が法律事務所を開設して、嘱託弁護士を置く、⁽⁸⁾ ③第二事務所の開設の例外的承認、⁽⁹⁾ ④常設法律相談所の設置等が提唱されている。⁽¹⁰⁾ いずれの方法も弁護士総数を増やさない限り無理があるように思われる。あるいは可能であるにしても国又は地方公共団体等による相当な経済的援助が不可欠であろう。加えて、弁護士によるその職務の公共性の認識、弁護士会自身の自助努力が強く要請される。⁽¹²⁾ 右の自助努力のために、不可決なのは、弁護士職が市民のための法律家・法治国家における法秩序維持のためにその責任の一翼を担う公職である旨の自覚である。

(1) 前掲資料一六頁。

(2) 吉岡良治・前掲論文一二項。

(3) 弁護士偏在の原因分析と対策を論じるものとして、前掲「自由と正義」の各論文がある。吉岡良治、吉田茂、堀内政司の各前掲論文の他、森田正剛「弁護士偏在の原因に関する一考察と金沢弁護士会の対応」二六頁以下、住田昌弘「自治体法律相談アンケート分析から弁護士過疎と法曹人口問題を考える」一四頁以下、森竹彦「弁護士偏在問題解決への試論」四四頁以下、藤原博「弁護士適正配置を求めて」五二頁以下、千田実「小都市における一弁護士の偏在（過疎）に関する体験的一考察」五六頁以下、岡崎由美子「弁護士偏在問題」六五頁、原幸夫「長崎県における弁護士偏在問題」七四頁、および山根二郎「弁護士偏在問題と変質する日弁連の危機」八〇頁および小野寺康雄「たかが弁護士、されど弁護士」三八頁以下等がある。

- (4) この点について森田正剛・前掲論文三二頁参照。
- (5) 前掲資料三二頁。
- (6) 前掲資料三二頁はこの点を指摘している。
- (7) 住田昌弘・前掲論文一五頁。
- (8) いわゆる公設弁護士事務所の発想であり、弁護士会のみならず、法律扶助協会、地方自治体、商工会議所等の協力によることも考えられる。住田昌弘・前掲論文一七頁。なお、偏在解決策として法律事務所の開設と弁護士会による法律相談活動の充実を提唱するものとして吉岡良治・前掲論文一二頁がある。
- (9) 堀内政司・前掲論文三六頁も参照。
- (10) 前掲資料四二頁。
- (11) 堀内政司・前掲論文三六頁も、弁護士過疎地に法律事務所を開設する会員に対する優遇措置の必要性を説いているが、具体的に如何なる措置を講ずるのかは明示されていない。
- (12) 前掲資料三二頁以下参照。

三 むすび

以上に述べたように弁護士偏在のは正策として最も重要なものの一つは、弁護士人口を増やすことである。そのためには司法試験の合格者数を増やすことが必要である。私はかつて、拙稿「弁護士と司法書士の役割分担——いわゆる司法書士会埼玉訴訟第一審判決を契機にして——」⁽¹⁾法学研究六八巻一〇号一頁以下において市民の法および裁判所へのアクセスの保障にとり弁護士人口の増加が最善の策である旨説いた。弁護士人口の飛躍的増加の近い将来における実現が不可能であるとするならば、当面の改善の策として司法書士に簡裁事件に限って一定の範囲で訴訟代理を認めることも考えるべきであるとも説いた。少なくとも弁護士過疎地については、市民の法へのアクセスの保障という

観点から法律相談も一定の範囲で司法書士に認めることも必要な場合がでてくるであろう。司法書士は簡裁管轄地域にいたるまで万遍なく事務所を開設しており、東京・大阪でもそれ以外の都道府県でも司法書士一人当たりの住民数では開きがないといわれている⁽²⁾。

私の右の結論は法学研究の私の前掲論文と変るものではない。本稿では、弁護士士の偏在問題をやや詳細に取上げることによって、右の結論の若干の補強をすることができたように考える。もちろん、問題を正確に論証するためには、なお弁護士過疎地における司法書士の配置状況を的確に調査する必要があるものと思われるが、この点の調査は今後の課題としたい。しかしながら、弁護士過疎地の問題を指摘することによって、少なくとも弁護士だけでは必ずしも市民の法的ニーズに十分に答えきれないのが現状であることは論証し得たものと考えてる。

既述のとおり、地方自治体の法律相談担当者に弁護士を得ることができず、非弁護士が担当しているケースがあるというのが現実である。これを非弁護士活動として非難するよりは、弁護士偏在の解消にこれまで法曹界が怠慢であったとの批判を受けても止むを得ないといえるのではないか。法曹界はこれを非弁護士活動として非難する以前に自らの怠慢を反省すべきであろう。日弁連をはじめ各地の弁護士会自身が偏在問題の解決に向けて努力していることは評価されてよいが、未だその対策が不十分であることは認めざるを得ないというのが私の率直な感想である。

なお偏在是正の一対策としてドイツにみられる弁護士の各裁判所への分属性（Zuweisung）の問題があるが、これについては稿を改めて論じたい。

（1）判例タイムズ八八一号二頁も同様。

（2）吉岡良治・前掲論文六頁。