



司法過疎とその対策

檜村, 志郎

(Citation)

CDAMS(「市場化社会の法動態学」研究センター) ディスカッションペーパー, 05/18J

(Issue Date)

2005-12

(Resource Type)

technical report

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/80100020>



CDAMS ディスカッションペーパー
05/18J
2005年12月

司法過疎とその対策

榎村志郎

CDAMS
「市場化社会の法動態学」研究センター

神戸大学大学院法学研究科

司法過疎とその対策

檉村志郎

(神戸大学)

1 近年における司法過疎対策の進展

最近、司法改革、法科大学院等とともに、司法過疎という言葉が新聞等でもしばしば見られるようになった。いわゆる司法過疎とは、ある地域において、法律専門実務家の数が少ないため、住民が法律的サービスを受けられないという状況を言う。司法過疎の主要な源泉は、法律専門実務家の一部地域への集中、または偏在と呼ばれる現象である。

司法過疎という問題は、大都市部に弁護士が集中しているという弁護士集中問題とあまり区別されてこなかった。弁護士の大都市集中は、司法過疎の源泉の一つにすぎない。第1に、今日の制度的条件のもとでは、専門的な法律サービスの提供者たる法律専門実務家としては、弁護士だけではなく、司法書士も考慮すべきである。第2に、司法書士を含む法律専門実務家の所在における集中だけでなく、その効果に着目すべきである。なぜなら、法律専門実務家がある地域に存在しても、適切なサービスを提供していなければ、住民は法律サービスを受けることができないからである。逆に、法律専門実務家がある地域に存在しなくとも、近辺の大都市等へ実務家または顧客が移動することで、法律サービスが受けられることがある。また、電話やインターネットを用いることができれば、地理的遠隔性というファクターをそもそも無視しうる可能性もある。このように、司法過疎現象を構造的にとらえるのみでは不十分であり、法律専門実務家の活動状況、実務家や顧客の移動状況、遠隔地通信技術の普及状況などを考慮して、動的かつ実質的にそれをとらえる必要がある。ここに、法社会学的研究の寄与可能性が大きい。

すなわち、今日の制度的枠組みのもとでは、法律サービスの提供とその質を中心にして、司法過疎問題をとらえなおす必要がある。法律専門実務家の所在（事務所）の有無ではなく、法律専門実務家への接近可能性とその結果としての法律サービス提供と獲得の社会的パターンに注目すべきである。

2 法律サービス提供の枠組みの変化

近年、法律サービス提供のための制度的枠組みは、大きく変動している。2000年から2003年にかけて、弁護士広告規制がゆるめられ、弁護士報酬が自由化された。民事法律扶助法が制定され法律扶助の強化が行われた。法律事務所の法人化と支所開設が可能になり、また、司法書士へ簡易裁判所代理権が付与された。また、それまでに、「市民にわかりやすく、利用しやすい手続の実現」を目標とする民事訴訟法改革での少額裁判手続導入など、個人が裁判所を利用するための条件の整備も進められていた（六本、2004、125頁）。

日本弁護士連合会は、1990年前後から、大阪、札幌等の一部の弁護士会の試みに対応して、法律相談制度の全国展開に関心を高め、協議会を開催して（1989～1996年）、全国の弁護士会が法律相談センターを設置するよう運動してきた（稲田 1994）。その後、司法過疎の問題への意識が高まり、過疎地対策を意識した法律相談センターの設置がなされた。1995年、弁護士が0人であった松江地裁浜田支部管内の島根県浜田市に設置されたものが最初である。さらに、日弁連の資金による常駐型法律事務所の構想が行われるようになり、2000年には、はじめての「公設弁護士事務所」として、浜田ひまわり公設弁護士事務所を設置した。その後継続して、「ひまわり」の愛称を用いる過疎地型公設事務所を通じ、過疎地に弁護士を常駐させるという施策がとられてきた（長岡、2000）。大阪（日弁連）、東京（第2東京弁護士会）に都市型の弁護士不足に対応する公設事務所も設立されている。

2004年5月、政府は、総合法律支援法を制定し、法的サービス提供のための全国的ネットワーク（司法ネットとよばれることがある）を整備しようとしている。この法律にもとづき、2006年度には、民事法律扶助、被疑者国選弁護、弁護士紹介、法律相談案内等の機能を果たすため、契約弁護士、スタッフ弁護士などの新しい工夫を含む組織として、日本司法支援センターが全国に設置されることになる。

総合法律支援法の制定は、裁判員制度の立法の直後に行われた。マスメディ

アの多くの関心は、裁判員制度に向けられたが、総合法律支援法も、おおむね好意的に迎えられたようである（日本経済新聞、2004、読売新聞、2004）。

総合法律支援法は、「民事、刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現すること」を目標とする支援と体制整備を行うことを目的とする（第2条（基本理念））。そして、国は、そのための「施策を総合的に策定し、実施する」責務を負う（第8条）。民事事件は、「民間」の問題であるとして、民事司法についてみるべき政策をもたなかった政府が、民事を含む法律サービスの提供を国の責任と明記したことは、画期的なことではある。それは、法学者、法律実務家の地道な運動を基盤としているほか、裁判員制度、被疑者国選弁護、という新制度を全国的に展開するために必要だったという事情をきっかけとしたとはいえ、民事法律扶助の強化とあわせて、重要な進歩である。

もっとも、その立法思想は十分に明確に表現されているとは言えず、法学者による検討（特集、2004b）は、なお抽象的理念の水準にとどまる。予算措置を含めて、具体的な制度の詳細も定まっていないから、この制度が法律サービス供給システムに大きな影響をもつことは予想できるが、その方向、内容ともに、現時点では、不明であるといわざるを得ない。

実証的研究の領域でも、残念ながら、現在の議論状況では、法律専門実務家がなぜ大都市に集中するのか、地方小都市などではどのような問題がどの程度に生じているか、そして、地域にはどのような紛争処理サービスがありそれらがどのように連携して法律サービスを提供しているのかということについて、事実にもとづく認識と分析が、ほとんど存在しない。

このように、この10年ほどで、地理的条件による専門的法律サービスの入手困難性に対応する施策がとられ、また、司法改革のもとで、一般に、法律専門実務家の法律サービスの普遍的提供のための社会基盤整備が、しだいに重要な政策目標になってきた。日本社会における法の実効性は一般に高いとは言えないので、このことは歓迎すべきことであろう。とはいえ、こうした目標の

達成に向けた変化が持続するかどうかはなお確言できない。

地方自治体からは、自治体の事務を見直す動きの中で、従来の法律相談が公的業務としてふさわしいものかについて疑問の声も出ている。弁護士の増員がはたして地方における弁護士数の増大につながるかどうか、まだわからない。大きな制度的転換のもとで、不透明性が残されている。とりわけ、提供される法律サービスの量と質、専門家的諸価値、法へのコミットメント、顧客への奉仕、国家からの独立性等が、どう変化するかを見極める必要性は大きい。

司法過疎地の法律専門実務家の問題は、このおおきな流れを背景に考えていく必要がある。本稿の以下の部分では、この領域での法社会学的研究課題をいくつか指摘し、また、われわれが行っている調査の知見を紹介したい。具体的には、(1) 司法過疎がいかなる問題なのかを社会学的見地から明確にしたい。(2) 司法過疎地の法律問題発生状況と対処の状況に関する若干の知見を紹介したい。

3 法律専門実務家の人口

司法過疎がいかなる問題なのかを明確にするために、前提として確認すべきことがある。第1は、法律専門実務家の総数であり、第2は、法律サービスが提供者と受領者との地理的近接を必要とすることの有無と程度であり、第3には、法律専門実務家の地理的分布とその変化の現状である。

司法過疎と呼ばれる問題の源泉に、法律家の数の過少性があることは間違いない。

もともと、日本では、ヨーロッパや北アメリカの諸国と比較して、弁護士等の法律専門実務家の数が少なく、そのため一般市民や企業が必要ときに十分な法的知識の提供や助言、あるいは法的代理等の法的サービスを利用することに困難があると指摘されてきた。法社会学的弁護士研究は、都市型の新たな弁護士のあり方に集中してきた。そうでなければ、社会全体の弁護士の量に注目されてきた。この結果、弁護士過疎に関する研究そのものが過疎状態を示して

きた(注1)。

後者の研究においては、国民に対して弁護士がどれほど稠密に存在するか、いわば弁護士密度を比較するため、両者の人口比が用いられる。人口比指標を用いて日本と欧米諸国を比較すると、日本の弁護士密度はかなり少ないことが以前からわかっていた。

ただし、日本には、弁護士数の少なさを緩和するいくつかの条件は存在してきた。もっとも重要なのは、国民に対して事実上ある程度一般的に法律サービスを提供しうる職業として、司法書士が存在することである(和田、1991)。だが、司法書士の多くは、登記関係など従来の事務を主として行っており紛争事件の処理を行うものが少ない。総数としても、17,070(2002年。全国青年司法書士協議会・プロボノ活動委員会 2002)と、いまや弁護士(2002年で18,832人)よりも少なくなったと想定される。したがって、司法書士の存在を考慮しても、日本の法律専門実務家密度が、欧米諸国を比較すると、全体としてかなり少ないことは確実である。

1990年代から、司法改革の中で、個人や企業に対する平等で十分な法的サービスの提供を可能にするために、ようやく法律専門実務家を増員するための対策がとられることになった。司法試験制度改革、法科大学院開校等の政策がそれである。これらの改革の結果、今後、法律専門実務家数は増加すると予想される。

4 法律サービスの対面性

司法過疎問題を生み出すもう一つの基本的特徴は、高度な専門性をもつ法律サービスが多くの場合に対面性を要求することである。

法律サービスの中でも、法律の条文や判例のような一般的内容をもつ知識は、専門的法律サービスからは除外してよいであろう。それらは、文字情報として入手が可能であり、インターネットを媒介としても入手できるから、法律専門実務家への接近可能性には影響されないであろう。

だが、法的助言や代理のようなサービスは、専門家と潜在的顧客との間の面談、すなわち法律相談をともなう。これらのサービスは、医療、教育などと同様に、問題と顧客に特有の特徴に応じて提供されるのであり、その提供の有無やそのサービスの質は、法律専門実務家が顧客に対面することにより確保される。

そこで、法律専門実務家の分布と専門家への接近可能性は、一般市民や企業が必要なときに十分な法的知識の提供や助言、あるいは法的代理等の法的サービスを利用することが難しくなると、一応考えられる。ただし、どこまでのサービスが問題や顧客に特殊であるため両者の接近可能性が重要になるかの区別は、困難なこともある。一般的情報であっても、個々の顧客の観点から、特殊的に有益である場合もあり、特定された内容の情報であっても、電話やメールを通じて伝達や交信が可能であれば、接近可能性を必要としない場合もある。全国の消費生活相談センターは電話での相談を受け付けているし、大都市の例であるが大阪府消費生活センターでは委託により住民からの電子メールによる相談を実施している。しかし、一般的には、高度な法律サービスは、法律専門実務家と顧客が、法律相談という対面的な相互行為を行うことを通じて、提供される必要がある。この場合、法律専門実務家への接近可能性は、地域の法的福利のために重要であると考えてよい。

5 法律専門実務家の分布

法律専門実務家の分布の一覧表を掲げる。各都府県（北海道については、4地域）について、地域人口(千人)、総人口に対する地域人口の比（％）、2002年を含む2つの時点での法律専門実務家数(人)、法律専門実務家総人口に対するその地域の法律専門実務家数の比（％）、2つの時点でのその比の増減、総人口比と各法律実務家人口比の差（それがプラスであれば、総人口比に見合う法律実務家人口が存在しないという意味で、過小地域であることを、また、それがマイナスであれば、総人口比よりも大きな法律専門実務家人口が存在するという意味で、過剰地域であることを、意味する。）を、表示している。

表1 国民人口と弁護士人口の分布(2000年-2002年) *1

ブロック *2	弁護士会名	2000年総人口(千人) *3	2000年総人口比(%)	2000年弁護士数	2000年弁護士人口比(%)	2002年弁護士数	2002年弁護士人口比(%)	弁護士人口比における増減(2000-2002年)	2000年国民人口比と弁護士人口比の差
北海道	札幌	3323	2.6	321	1.8	322	1.7	▼	0.8
	函館	542	0.4	24	0.1	24	0.1		0.3
	旭川	803	0.6	26	0.1	30	0.2	△	0.5
	釧路	1023	0.8	24	0.1	26	0.1		0.7
	小計	5691	4.5	395	2.2	402	2.1	▼	2.3
東北	仙台	2347	1.9	213	1.2	218	1.2		0.7
	福島県	2133	1.7	83	0.5	88	0.5		1.2
	山形県	1241	1.0	51	0.3	52	0.3		0.7
	岩手	1421	1.1	41	0.2	45	0.2		0.9
	秋田	1197	0.9	49	0.3	49	0.3		0.6
	青森県	1497	1.2	40	0.2	41	0.2		1.0
	小計	9836	7.8	477	2.7	493	2.6	▼	5.1
首都圏6会	東京3会	11818	9.4	8246	46.4	8949	47.5	△	-37.0
	横浜	8425	6.7	696	3.9	741	3.9		2.8
	埼玉	6898	5.5	297	1.7	308	1.6	▼	3.8
	千葉県	5920	4.7	263	1.5	287	1.5		3.2
	小計	33061	26.2	9502	53.5	10285	54.6	△	-27.3
関東7会	茨城県	2995	2.4	95	0.5	96	0.5		1.9
	栃木県	2003	1.6	96	0.5	95	0.5		1.1
	群馬	2019	1.6	124	0.7	126	0.7		0.9
	静岡県	3764	3.0	218	1.2	220	1.2		1.8
	山梨県	886	0.7	51	0.3	54	0.3		0.4
	長野県	2204	1.7	108	0.6	113	0.6		1.1
	新潟県	2476	2.0	123	0.7	127	0.7		1.3
	小計	16347	12.9	815	4.6	831	4.4	▼	8.3
中部	名古屋	6935	5.5	829	4.7	864	4.6	▼	0.8
	三重	1858	1.5	68	0.4	73	0.4		1.1
	岐阜県	2109	1.7	86	0.5	88	0.5		1.2
	福井	828	0.7	40	0.2	42	0.2		0.5
	金沢	1176	0.9	79	0.4	82	0.4		0.5
	富山県	1124	0.9	50	0.3	49	0.3		0.6
	小計	14030	11.1	1152	6.5	1198	6.4	▼	4.6
近畿	大阪	8628	6.8	2515	14.2	2631	14.0	▼	-7.4
	京都	2563	2.0	320	1.8	338	1.8		0.2
	兵庫県	5537	4.4	397	2.2	421	2.2		2.2
	奈良	1448	1.1	77	0.4	82	0.4		0.7
	滋賀	1334	1.1	43	0.2	47	0.2		0.9
	和歌山	1087	0.9	65	0.4	69	0.4		0.5
	小計	20597	16.3	3417	19.2	3588	19.0	▼	-2.9
中国地方	広島	2872	2.3	266	1.5	271	1.4	▼	0.8
	山口県	1528	1.2	68	0.4	75	0.4		0.8

	岡山	1957	1.5	168	0.9	173	0.9	0.6
	鳥取県	617	0.5	24	0.1	26	0.1	0.4
	島根県	762	0.6	21	0.1	22	0.1	0.5
	小計	7736	6.1	547	3.1	567	3.0 ▼	3.0
四国	香川県	1033	0.8	84	0.5	85	0.5	0.3
	徳島	831	0.7	53	0.3	51	0.3	0.4
	高知	817	0.6	49	0.3	53	0.3	0.3
	愛媛	1508	1.2	88	0.5	89	0.5	0.7
	小計	4189	3.3	274	1.5	278	1.5	1.8
九州	福岡県	4979	3.9	571	3.2	610	3.2	0.7
	佐賀県	882	0.7	39	0.2	38	0.2	0.5
	長崎県	1527	1.2	68	0.4	67	0.4	0.8
	大分県	1234	1.0	66	0.4	69	0.4	0.6
	熊本県	1879	1.5	108	0.6	113	0.6	0.9
	鹿児島県	1783	1.4	78	0.4	80	0.4	1.0
	宮崎県	1184	0.9	50	0.3	51	0.3	0.6
	沖縄	1334	1.1	194	1.1	181	1.0 ▼	0.0
	小計	14802	11.7	1174	6.6	1209	6.4 ▼	5.1
全国	計	126289	100.0	17753	100	18851	100.0	0.0

*1本表は、長岡壽一弁護士（「司法過疎と法律サービス」研究会）作成の表をもとに、櫻村が作成した。

*2 弁護士会またはブロック名の網掛けは、その会またはブロックで、弁護士人口比が国民人口比を上回っている(弁護士が集中している)ことを示す。

*3 総人口は2000年10月の国勢調査結果による。

*4 △は、その地域の弁護士総人口に対する弁護士人口比が2000年から2002年にかけて増大したこと、▼はそれが減少したことを示す（2000年弁護士人口比（％）と2002年弁護士人口比（％）との差）。

表2 国民人口と司法書士人口の分布(1998年-2002年) *1

都道府県地域 名 *2	2000 年人口(千 人) *3	人口比 (%)	199 8年司 法書士 数	199 8年司 法書士 人口比 (%)	2002 年司法書 士数	200 2年司 法書士 人口比 (%)	司法書士 人口比に おける増 減(19 88-2 002 年) *4	2000 年国民人 口比と2 002年 司法書士 人口比の 差
札幌	3323	2.6	326	1.9	352	2.1	△	0.5
函館	542	0.4	53	0.3	46	0.3		0.1
旭川	803	0.6	73	0.4	69	0.4		0.2
釧路	1023	0.8	108	0.6	93	0.5	▼	0.3
小計	5691	4.5	560	3.3	560	3.3		1.2
宮城	2347	1.9	296	1.7	261	1.5	▼	0.4
福島	2133	1.7	333	2.0	302	1.8	▼	-0.1
山形	1241	1.0	206	1.2	188	1.1	▼	-0.1
岩手	1421	1.1	189	1.1	176	1.0	▼	0.1
秋田	1197	0.9	180	1.1	156	0.9	▼	0.0
青森	1497	1.2	161	0.9	138	0.8	▼	0.4
小計	9836	7.8	1365	8.0	1221	7.2	▼	0.6
東京	11818	9.4	1983	11.6	2202	12.9	△	-3.5
神奈川	8425	6.7	598	3.5	659	3.9	△	2.8
埼玉	6898	5.5	555	3.3	608	3.6	△	1.9
千葉	5920	4.7	510	3.0	513	3.0		1.7
小計	33061	26.2	3646	21.4	3982	23.4	△	2.8
茨城	2995	2.4	288	1.7	280	1.6	▼	0.8
栃木	2003	1.6	227	1.3	215	1.3		0.3
群馬	2019	1.6	281	1.6	279	1.6		0.0
静岡	3764	3.0	393	2.3	395	2.3		0.7
山梨	886	0.7	147	0.9	140	0.8	▼	-0.1
長野	2204	1.7	405	2.4	357	2.1	▼	-0.4
新潟	2476	2.0	349	2.0	321	1.9	▼	0.1
小計	16347	12.9	2090	12.3	1987	11.7	▼	1.2
愛知	6935	5.5	722	4.2	807	4.7	△	0.8
三重	1858	1.5	282	1.7	263	1.5	▼	0.0
岐阜	2109	1.7	329	1.9	332	1.9		-0.2
福井	828	0.7	145	0.9	134	0.8	▼	-0.1
石川	1176	0.9	196	1.2	187	1.1	▼	-0.2
富山	1124	0.9	159	0.9	154	0.9		0.0
小計	14030	11.1	1833	10.8	1877	11.0	△	0.1
大阪	8628	6.8	1513	8.9	1602	9.4	△	-2.6
京都	2563	2.0	372	2.2	410	2.4	△	-0.4
兵庫	5537	4.4	719	4.2	768	4.5	△	-0.1
奈良	1448	1.1	157	0.9	165	1.0	△	0.1
滋賀	1334	1.1	155	0.9	158	0.9		0.2
和歌山	1087	0.9	169	1.0	162	1.0		-0.1
小計	20597	16.3	3085	18.1	3265	19.2	△	-2.9
広島	2872	2.3	436	2.6	431	2.5	▼	-0.2
山口	1528	1.2	274	1.6	257	1.5	▼	-0.3

岡山	1957	1.5	331	1.9	301	1.8	▼	-0.3
鳥取	617	0.5	131	0.8	112	0.7	▼	-0.2
島根	762	0.6	161	0.9	149	0.9		-0.3
小計	7736	6.1	1333	7.8	1250	7.3	▼	-1.2
香川	1033	0.8	167	1.0	170	1.0		-0.2
徳島	831	0.7	182	1.1	172	1.0	▼	-0.3
高知	817	0.6	131	0.8	133	0.8		-0.2
愛媛	1508	1.2	294	1.7	265	1.6	▼	-0.4
小計	4189	3.3	774	4.5	740	4.3	▼	-1.0
福岡	4979	3.9	691	4.1	703	4.1		-0.2
佐賀	882	0.7	131	0.8	117	0.7	▼	0.0
長崎	1527	1.2	195	1.1	160	0.9	▼	0.3
大分	1234	1.0	207	1.2	179	1.1	▼	-0.1
熊本	1870	1.5	345	2.0	321	1.9	▼	-0.4
鹿児島	1783	1.4	352	2.1	303	1.8	▼	-0.4
宮崎	1184	0.9	207	1.2	175	1.0	▼	-0.1
沖縄	1334	1.1	220	1.3	200	1.2	▼	-0.1
小計	14793	11.7	2348	13.8	2158	12.7	▼	-1.0
計	126280	100	17034	100	17040	100.0		0.0

*1本表は、矢筈原浩介司法書士（「司法過疎と法律サービス」研究会）作成の表をもとに、櫻村が作成した。

*2 都府県または地域名の網掛けは、その都府県または地域で、司法書士人口比が国民人口比を上回っている(司法書士がより集中している)ことを示す。

*3 司法書士については、作成の元にしたデータでは、1988年、1998年、2002年の司法書士数が用いられていたため、2000年に近接した1998年、2002年のデータを用いて、弁護士数と同様の計算をした。

*4 △は、その都府県または地域の司法書士総人口に対する司法書士人口の比が1998年から2002年にかけて増大したこと、▼はそれが減少したことを示す（1998年司法書士人口比（%）と2002年司法書士人口比（%）との差）。

表1、表2によれば、2002年の時点（ただし総人口は2000年国勢調査）で、弁護士は、東京3会と大阪において過剰であり、それらの地域人口の国民総人口に対する割合が16%強であるのに、弁護士総人口に対するそれらの地域弁護士数の割合は60%を超える。これに対して、司法書士は、近畿以西のほとんどの府県において過剰であり、東海以東では、福島、山形、東京、山梨、長野で過剰である。全体として、総人口比に見合う実務家数が存在しているといえるので、著しい偏在は認められないといえる。東京と大阪を合わせても、司法書士の22%がその地域に存在しているにとどまる。

弁護士は大都会に遍在しているが、地方には司法書士がいるから、司法過疎は実際には存在しない、という意見を聞くことがある。この見解は、地方にも法律問題が存在することを前提にしているので、「田舎は平和で人が良い」という神話の一部ではない。

しかし、第1に、弁護士の偏在はきわめて大きいため、司法書士の分布によっては、法律専門実務家全体の偏在のパターンはあまり変化しないと見るべきであろう。

第2に、地域ごと法律専門実務家数の変動は、弁護士と司法書士で異なるパターンとなっている。まず、2000年から2002年にかけて、弁護士数は、ほとんどの地域において微増しているが、その結果、弁護士総人口に対する地域の弁護士人口の比は、2つの時点の比（%）の差をとると、ほとんどの地域では、1以下の変動にとどまっている。なお、この変動をブロックごとに見ると、首都圏6会と四国を除き、弁護士人口比の変化がマイナスとなり、大阪を除き弁護士数は対人口比で過小であるから、偏在は全体として拡大している。つまりこの時期における弁護士数の増加は、東京一極集中の様相を強め、全体として偏在のパターンを再生産している。これに対して、司法書士の場合は、総数がほとんど増えていず、東京、大阪、京都、兵庫においては、司法書士総人口に対する地域の司法書士人口の比が上昇し、その他のほとんどの過剰地域では、それが低下し、その他の一部の過少地域（札幌、神奈川、埼玉、愛知、奈良）ではそれが上昇している。上昇した過少地域が大都市周辺であることを考慮すると、高齢化などによる引退と新規開業とにより、地方における司法書

士減少が進行している。この傾向は、1998年までにも観察されていた（森本＝塩谷、2000、新堂、2000、55－57頁）。もともと、とくに西日本の諸地方に、司法書士が偏って存在していたといパターンは平準化し、より均等な分布になってきているが、これは、比較的的地方において手厚い司法書士サービスが行われてきたというメリットを消すものであって、法律専門実務家の分布パターンをより平準化するという司法書士分布のメリットは急速に消失しつつある。

また、矢筈原浩介司法書士が、北海道釧路地方等について調べた結果では、司法書士の高齢化と減少傾向が見られる。「司法過疎と法律サービス」研究会の聞き取りによれば、鹿児島県、島根県でも同様の減少が明らかにされている。司法書士の存在を理由にして、司法過疎の存在を軽視し、その解決を司法書士に安易に期待することはできないと言うべきである。

6 法律専門実務家はなぜ地方で開業しないか

表1によれば、弁護士の6割が東京・大阪に集中しており、また司法書士はより平均的に分布しているが、法律専門実務家全体の過疎パターンを変更するには足りない。

ある法律専門実務家が、ある町で開業するかどうか、事務所を開くかどうかを決める際に考慮するファクターにはどのようなものがあるだろうか。

その実務家は、その土地の経済活動の水準を考慮するだろう。また、その実務家自身の仕事の便宜があるだろう。これらの考慮においては、地理的な側面が重要である。たとえば、司法書士は登記所の近くにおり、弁護士は裁判所の近くにいることが便宜である。顧客が訪れ易い繁華街に事務所を構えることも重要である。あるいは、先輩の助言を得易いかどうかもかかわる。これらの決定の結果として、顧客全体の総利益が増大することもある。どこで仕事をするかは、その実務家の仕事のあり方を、かなりの程度まで、決定付ける。

その法律専門実務家は、いずれ家族、友人ももつであろう。そうすると、ど

ここで仕事をするかは、その実務家の人生全体にも、かなりの影響をもつことになるであろう。

以上から、法律専門実務家の地理的分布のパターンに影響するファクターには、法律事務の範囲（司法書士は登記所の近くにおり、弁護士は裁判所の近くにいる）、経済活動の水準（顧客の分布）、人口、法律家自身の価値意識、法律家自身の利害（親の事務所がある、先輩や仲間がいる）等があると想定できる。

こうして見ると、弁護士や司法書士が大都市圏に引き付けられることは、まったく自然なことのように入れよう。そこで、この分布は、法律専門実務家による法律サービス提供の市場が非競争的であって、供給者に著しく大きな権力が保持されていることの結果であるといえよう。法律専門実務家の立場からものを見ると、司法過疎は不可避であると考えざるをえない、というところから出発するべきであろう。司法過疎解消は、法律専門実務家の自然な都市集中傾向に対立する力をもつ必要がある。

7 地方の法律需要

田舎にはクライアントがいるのか、と言われることがある。われわれの研究における聞き取りでも、過疎地に赴任する実務家自身も、それを懸念したという。マスメディア、あるいは専門的論調を見ると、近年は、地方にも満たされない法律需要が存在すること、すなわち顧客が存在すること自体は、疑われなくなったようである。だが、その地方における法律需要の詳細は不明であり、議論はなお具体性を欠いているため、個々の実務家の不安を解消するにはいたっていないといえよう。

まず、さまざまな個別的な報告が、地方における法律需要の存在を証言している。宮城県と岩手県の小都市で開業経験のある弁護士の報告では、地方の弁護士は、業務を成り立たせるために多十分な数の事件を容易に見出せるだけでなく、埋もれた事件が多数あると感じている（千田、1992、204頁）。

同じ感想は、われわれが調査した司法過疎地の弁護士、司法書士から聞かれ

ている。

具体的にはどのような需要が存在するか。その一端と思われるものを、われわれの研究から紹介しよう。2003年夏、われわれの研究グループメンバーが、島根県、京都府、沖縄県の司法過疎地4カ所を、3日から5日程度訪問して、市役所、県の出張所（県民相談窓口）、警察、裁判所、法律専門実務家、NPO等に、聞き取り調査を行った。

聞き取りによれば、これらの地域では、多重債務、ドメスティックバイオレンス（DV）等の問題が大きな被害をもたらしている。

たとえば、沖縄県の多重債務問題のあり方は、地域の伝統的社会組織と法律問題がいかに結合しているかを知るうえで、示唆的である。沖縄県は、特定調停の人口あたり申し立て件数などでみるサラ金の被害額が全国でも高いが、それは、個人に経済力があるから貸し込むのではなく、逆に、返済にあたって親族が援助をするから多額の貸しが出るのだと言われる。これは、一面では親族内の貧困者を相互に扶助しようとする意識、力ともに強いことを示すエピソードだが、同時に、今日では、そのような条件が、多重債務問題を構築する要因になっていることを意味している。親族が援助し合うのは、沖縄では一般的に自然なこと、望ましいことと考えられている。沖縄県民の借財能力が個人としては他の県に劣るとしても、土地柄によって、親族・友人等の扶助によりその能力以上に、借財能力をもつわけである。親族の援助がなければもっと少額で破産にいたるし、個人の経済力があれば、親族からの援助という慣習は消えていく。しかし、多重債務問題は、貸金業者がつねにそのようにして社会的に設定された借財能力を上回って債務を負う可能性を提供することを条件として、生じるのである。

沖縄県県民生活センター宮古分室の担当者のお話では、2002年度に受けた相談件数は全467件であり、そのうち426件が苦情相談であった。そのうち186件が、フリーローン・サラ金であり、オンラインサービス、資格取得用教材、布団類などがそれぞれ10～20件であった。同分室には、2名の相談員がおり、相談、啓発活動（地元の高校へのお出張授業など）を行っている。

なお、沖縄県は、長く米国統治下にあったという歴史的な理由等によって、現在の登録弁護士数は、那覇に集中してはいるが、比較的多い。しかし、われわれが訪問した沖縄県石垣市や平良市では、多重債務問題を処理する法律専門実務家は、一般に司法書士である。島根県石見地方では、弁護士と司法書士がネットワークを構築している。京都府丹後地方では、多重債務問題は、ひまわり基金法律事務所の弁護士によって処理されている。地方ごとに、同じ問題を処理する法律専門実務家が異なってくるのは、事件の発生から処理までに専門家のネットワークをどう流れていくかが、時と場所に依存するネットワークの偶然性できまるからである。

DV でも伝統的社会組織と法律問題が関係している。従来、日本の村落等では、夫婦間の暴力は、被害者を親族が預かる等の仕方で処理がなされてきた。ところが、そのような処理をおこなう力が弱まり、DV が親族組織の外にあふれだしてきているのだと解釈できる。親族組織の力は、しばしば、親族内に小企業経営者があることによって、強化されている。しかし、昨今の地方都市では、不況のために、こうした小企業の経営は苦しくなっている。伝統的社会組織が、法律問題の発生を予防している場合には、社会組織の弱体化が、法律問題を発生させる。こうして、司法過疎地のある種の法律問題については、経済活動の水準が比較的低いことのために、伝統的社会組織の力がいっそう弱まり、法律問題が発生しているという事情が見られるのである。

いわゆる司法過疎地に法律問題が存在することを推測させる、もう一つの根拠は、ひまわり基金法律事務所の経営がいずれも黒字であることである。われわれの調査における聞き取りによれば、つぎのような事実がある。

京都府宮津のひまわり基金法律事務所では、2002年10月の開設以来、9ヶ月で251件の事件を受付け、うち相談のみで終了した110件をのぞく141件を受任した。同時期、京都地裁宮津支部では、通常訴訟事件が前年より10件増加し、破産事件が38件増加し、宮津簡裁では調停事件が42件増加した。当地の裁判所事務官の話では、増加した事件は、主にひまわり基金法律事務所が代理する事件であるという。

表3 石見法律相談センターの事件類型(1995年7月～2002年3月) *1

分野	類型	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	合計	割合 (%)
					*2	*3					
金銭請求・取引関係	交通事故損害賠償	10	15	17	16	21	20	28	15	142	2.4
	その他損害賠償	13	40	45	48	33	54	63	65	361	6.2
	貸金請求	19	39	48	54	54	62	47	43	366	6.3
	給与・退職金(労働)	1	7	3	15	6	9	6	7	54	0.9
	売買契約	8	13	10	8	9	14	14	20	96	1.7
	建築工事等請負	3	7	7	10	7	7	8	17	66	1.1
	手形・小切手	1	4	4	3	2	1	2	2	19	0.3
	保証・担保	10	26	25	19	38	22	18	38	196	3.4
	その他	18	24	26	30	44	29	15	62	248	4.3
小計	83	175	185	203	214	218	201	269	1548	26.7	
不動産関係	土地建物登記請求	18	10	6	14	14	10	23	19	114	2
	同 所有権確認等	10	13	14	5	6	10	5	10	73	1.3
	同 明渡・収去	13	26	24	21	26	10	22	22	164	2.8
	境界確認・相隣関係	24	28	39	34	36	52	44	32	289	5
	賃貸借	10	15	25	27	25	33	35	40	210	3.6
	農地・水利	4	6	5	2	6	6	8	0	37	0.6
	その他	13	30	27	14	29	18	22	21	174	3
小計	92	128	140	117	142	139	159	144	1061	18.3	
家事関係	夫婦・離婚	37	94	109	89	89	133	121	114	786	13.5
	親子・扶養	16	18	25	36	29	29	29	40	222	3.8
	遺産分割	38	32	49	54	53	60	67	47	400	6.9
	遺言	12	21	23	20	22	23	23	20	164	2.8
	その他	10	32	26	37	29	44	34	40	252	4.3
	小計	113	197	232	236	222	289	274	261	1824	31.4
その他の民事事件	債務不存在	0	2	1	4	7	5	4	3	26	0.4
	請求異議	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	破産・和議	20	33	33	47	60	58	89	49	389	6.7
	強制執行	2	2	0	4	2	4	2	1	17	0.3
	仮差押・仮処分	1	2	2	0	2	0	2	0	9	0.2
	消費者金融・信販	6	27	56	81	92	58	87	95	502	8.7
	解雇無効・地位保全	3	6	2	9	6	4	10	8	48	0.8
	日照権等生活妨害	2	2	6	2	5	4	10	3	34	0.6
その他	10	30	25	22	16	30	17	31	181	3.1	
小計	44	104	125	169	190	163	221	190	1206	20.8	
行政・刑事・その他	刑事事件	1	6	3	4	5	9	11	12	51	0.9
	税務	1	2	0	0	3	3	1	1	11	0.2
	年金	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0.1
	行政訴訟	0	2	1	0	0	0	1	0	4	0.1
	行政不服	0	2	0	2	3	4	6	3	20	0.3
	その他	11	8	10	5	12	13	8	8	75	1.3
小計	14	21	15	11	23	29	27	24	164	2.8	
計		346	625	697	736	791	838	882	888	5803	100

表3は、1995年7月の開設以来2002年まで、石見法律相談センターが相談を受けた事件を示している。法律相談センターの相談件数の状況は地方によりかなり異なるので、これは一例にすぎないが、多種類の事件が相当数起こっていることは確かであろう。

田舎に法律問題が乏しいという意見は、都会は恐い・田舎はのんびりしているという、古い神話のなごりのように思われる。過疎地にいかなる法律問題があるかは、なお多くの点で未解明である。法社会学研究は、その記述と説明を進める必要が大いにある（注2）。

8 地方社会と法律サービス

司法過疎はなぜ問題なのかを考える第3の観点は、社会システムの観点である。これは、法律専門実務家でもなく、法律問題の当事者たる顧客でもない人の観点である。それらは、法律専門実務家になりうる人でもあり、また顧客になりうる人の視点でもある。こういう人の立場から見て、司法過疎はなぜ問題になるか。

まず、法的サービス利用が法律相談を必要とする限度において、法律専門実務家の偏在は、その利用可能性を阻害するものとなりうる。法律サービス入手は、法律専門実務家数の増加のみによって確保され得るものではなく、法律専門実務家の分布のパターンが変更されることが必要になるが、その変更はまだ生じていない。

しかし、もし、法律サービスを入手するためのコストが全くかからないのであれば、市場を通じて、需要と供給の対応が得られることになろう。もともと法律専門実務家は、クライアントへのサービスを行なうことにより生活をたてているわけである。法律専門実務家の分布の決定においては、本来は、顧客のあるところへ供給が行なわれるといういわゆる自由市場の原理がはたらくはずの問題である。

いま、潜在的顧客の人口に応じて、法律サービスへの需要があると仮定すると、人口比で測られる法律専門実務家の大都市集中は、非競争的市場の結果であると考えることができる。非競争的市場では、市場支配力を持つ供給者は、市場価格を高く保つことができる。市場価格を高く保とうとする動機の一つは、サービスを生産したり提供したりすることに関わるコストを顧客に転嫁することである。そのようなコストの中には、サービスを提供するために移動する費用が含まれる。こうして、多くの法律専門実務家は、裁判所や法務局、有力なリピーター顧客が存在する都会や都市部に事務所を構え、継続的顧客を新規顧客より優先したり、遠隔地にある小口の顧客を無視したりすることになる。広告規制、事務所設置規制、固定料金制など、法律サービス提供に関わる近年までの制度的枠組みの多くは、こうしたサービス提供・獲得パターンを前提とし、それを維持する効果をもっていただけと考えられる。

まず、潜在的な顧客としては、法律専門実務家が供給するサービスの質と量が十分あることは、いわゆる生活の質に関係してくるであろう。つまり、もしその人がその地域に住むことを考えれば、その地域の住み易さにかかわる問題であろう。

他方、潜在的な法律専門実務家、候補としては、いわゆる独占や職業選択の自由という問題に関わる。誰でも法律家になりたがるわけではないが、他人を助けてゆきたいという思いをもつ人が社会には一定数いることは、司法試験受験者数をみても理解できる。ある地域に、法律問題があるにもかかわらず、法律専門実務家がないことについて、職業集団による市場の特権的独占や、過度の参入規制が原因になっているとしたら、問題だということになる。

9 司法過疎を考える視点

さて、以上をまとめて、司法過疎という問題を整理してみると以下のようなろう。

A 日本の法律専門実務家の数が少ないのは事実である。しかし、ただやみくもに、実務家を増やせばよいというものではなく、増やした実務家をどのよ

うに配置していくべきか（どう分布していくか）が問題になる。これは、きめ細かく考えていくべき問題と思われる。

B 法律専門実務家は、種々の理由から、自由な職業とみなされている。どこで開業するのも、何を専門とするかも自由である。また、仕事を行なうにあたっては、高度な裁量を認められている。

C 実務家が自由を行使する際には、個人的な利害や意見が優先されることを認めなければならない。今日の社会の人間のあり方を考えると、司法過疎は、非競争的市場における売り手の自由の行使から生じる被害とみなすべき部分がある。法システムの設計に関しては、この被害をどのように解消していくことができるかが、問われる。

D 司法過疎、法律専門実務家の偏在から、被害を受けている人々としては、現実に法律問題を経験している顧客、潜在的な顧客、潜在的な法律専門実務家志望者がいる。大都市では、とりあえず、十分な数の弁護士が見いだせるとすると、地方中小都市に住む、これらの人々が、大都市に住む人々に比べて、不幸にも、法律サービスの供給システムにかかわれずにいたり、著しく高い法律サービスや質の悪い法律サービスしか供給されていないのではないかと疑われる。

以上が、司法過疎から生じる、基本的な問題である。

10 司法過疎対策の効果

つぎに、現在の社会的、制度的諸条件のもとで、大都市から遠い中小都市では、法律サービスの供給構造はいかなるものになっているかを、いくつかの地域の事例調査を基礎として、眺めてみたい。法律サービスの提供と入手の可能性は、法律専門実務家の少ない地域ではどのように確保されようとしているのか。

先に述べたように、1990年代の司法改革を通じて、あらためて、日本社会

における法律家の少数さ、都市圏偏在が問題視されてきた。そして、この 10 年ほどの間に、弁護士会は、法律家の増員の容認へと大きく政治的な舵を切り、同時に、過疎地への弁護士派遣による過疎地型法律相談センターや過疎地型公設事務所の設置等の諸方策をとった（長岡 2000）。

われわれは、2003 年より 2005 年までの予定で、司法過疎地においてどんな変化が生じているかを確認・検証するとともに、地域コミュニティにおける法と法的サービス供給構造について調べる調査を行ってきた。

事例調査は、2003 年夏に行われた。近畿からは、丹後半島地方の峰山町と宮津市（現京丹後市）、中国地方からは、島根県浜田市と益田市（石見地方）、沖縄からは、宮古島（平良市）と石垣島（石垣市）である。いずれも特色ある土地柄をもち風光明媚なところである。いずれも、人口は周辺地域をあわせて 5 万人程度である。弁護士数は、0 から 3 名である。司法書士は、きちんと数えていないが、多くても 20 名前後であろうと思われる。なお、われわれの調査は、主として、個人の経験する法律問題に関心をよせるが、企業の問題を、特に排除する趣旨ではない。

司法過疎地で発生している（潜在的な）個人法律問題には、その地域の住民間のもの（近隣紛争や家族間のトラブル等）と、地域外の相手とのもの（悪徳商法、クレサラ、架空請求等）とがある。

前者と後者とでは、典型的な紛争処理行動のパターンが異なっているように思われる。住民間のトラブルは、表にでにくいという特徴が残っている。その一例は、近隣でのごみ焼却に関する苦情等であり、市役所に苦情がよせられ、地域環境の問題として処理され、住民間の紛争として構成されることがない。他方、地域外を相手とする場合、サラ金、ヤミ金等の被害は、当事者対立型となり、深刻にもなりがちである。後者の類型では、警察や法律が、より積極的に利用されやすいように思われる。

法律問題の中には、地域全体の危機意識をよびおこすものがある。

ひとつのエピソードとしては、浜田市では、ヤミ金の被害について、司法書士や警察、ひまわり事務所の弁護士等が協力して、無料法律相談、防犯展示会とあわせて、地元の芸能たる石見神楽仕立てで、啓発のために劇を上演したという（読売新聞、中国新聞、山陰中央新報、2002年12月23日）。この催しは、浜田警察署、浜田市など近隣市町村などが後援した。

多重債務・DV問題は、主に行政の相談窓口が第1次的には利用される。だが、相談担当者は、法律知識が乏しいことを自覚しているので、法律専門実務家にネットワークを張るか、張りたいと考えている。このとき、身近に適当な弁護士がいないこと、対応能力がある司法書士がいること、司法書士がより地元根付いていることなどの理由から、ネットワークの相手方としては司法書士が選ばれる傾向があるようである。

まず、DVは、住民間家族間のトラブルだが、あまり外に出てこないと言われている。たとえば、沖縄県平良市では、市議会の女性議員が他の機関に先んじて、相談窓口を設置しているという（市に新設された女性問題窓口の担当者の話）。従来、市の市民相談窓口には、ほとんど緊急性のある相談がきていない。しかし、市の担当者は、DV事件は多いはずだと想像し、ひまわり基金法律事務所の弁護士との協力ができるならば、望ましいことだと考えている。

多重債務問題では、平良市の沖縄県支庁の県民相談窓口の話では、住民には、借金問題での相談がはずかしいという気持ちがあるようだが、県民相談から特定の司法書士が紹介され、調停・自己破産の指導が得られる。このように、相談と対処のルートがある程度確立している。

一般に、多重債務事件は、司法過疎地においても、かなり深刻な問題となっている。とくに、地方中小都市特有の問題としては、平均所得が低いために、比較的少額の債務でも深刻な問題となる可能性が高い。

京都府宮津のひまわり基金法律事務所の駐在弁護士の話では、取り扱い事件の半数がクレジットサラ金（借り手）事件である。これは、上記のように地方小都市でも多重債務事件は多数存在することと、この弁護士が自覚的に多重債

務事件を受任しようとしているという事情があることから、説明できそうである。

伝統的な紛争処理の仕組み（親戚間の相互扶助等）は、沖縄県のようにそれが今日でもある程度機能している地域と、島根県浜田や京都府宮津のように、どちらかというところでない地域とがある。なお、いずれの地域でも、企業の問題が、個人と共通の法律相談窓口にあらわれることがあった。

京都府峰山・宮津では、小規模の伝統産業が盛んであった地域であるからか、親族間の出資による小規模店舗の経営不振をめぐる問題が持ち込まれていた。

さて、司法過疎地においては、法律問題はどのように解決されているだろうか。われわれの質的調査からは、われわれが相談者ネットワークと名付けた現象が見られた。

相談者ネットワークとは、その地域にある、警察、市役所、県の出張所等の機関が、相互にネットワークを組んで問題を処理するという現象である。

司法過疎地は、弁護士や司法書士という法律専門実務家の資源が不足している。しかし、地域の生活から生じて来るさまざまな権利問題、法的問題には、緊急の対処が必要である。また、長期的な啓蒙活動も必要である。法律専門実務家が、県や国から、ある問題への対策を求められることもある。島根県のように、地元の法科大学院が、過疎地間に教育的関心を寄せることもあるようだ。こうしたさまざまな活動も、相談者ネットワークを構築する理由となる。問題分野としては、DV、少年非行、被害者対処などで見られる。

そこで、地域は、かりに弁護士その他の法律専門実務家が不在の場合でも、その地域なりの苦情処理の仕組みを生み出していたのだと考えられる。地域の身近な公的組織である、市役所、社会福祉協議会、警察、駐在所等が、その仕組みの中心となっている。京都府丹後地方でも、2003年当時、警察署等が中心になり、地域に所在する、法務局支局、労働基準監督署、府教育局、地方振興局、各町役場などが、相談者ネットワークを立ち上げる動きがあった。

相談者ネットワークが構築されるには、中心になる人物や組織が必要であったであろう。この点で注目されるのは、近年、各地の警察署が、自らが中心となり、その地域の各地の苦情処理機関をネットワーク化する試みを展開していることである。この警察中心型苦情処理ネットワークの構築は、過疎地においては、苦情処理サービスの統合・円滑化という観点からは意義のある取り組みとなっている。

相談者ネットワークは、警察、県等の上級行政機関のイニシアチブで形成されることが多いが、その具体的なあり方や機能、活発さは、特に統一されておらず、地域ごとに独特のものになっているように思われる。

これに対して、大阪府消費者苦情審査会の担当者の話では、大阪のような大都市でも、同じように、連携のアイデアにもとづく警察からの働きかけがあったようである。だが、大規模自治体の消費者センターには、司法過疎地にくらべれば、十分すぎる人員等の資源がある。このため、連携することにあまりメリットが感じられないようであり、2004年の段階では、ネットワークは構築されていないようである。

他方、司法過疎地たる地方小都市では、とりわけ地域の活動的な年代のリーダーたちの間には、学校の同窓であるとか、共通の知り合いがいるとか、親族であるとかいうきっかけが、かなり重要な程度に、存在する。

沖縄県石垣市では、社会福祉協議会の女性相談担当者と、警察の生活安全課の担当者、サラ金問題について有能な司法書士が、相互に名前で知り合っている。京都府宮津では、われわれが泊まった旅館の経営者と市役所の法律相談担当者が、高校の同級生であることが、わかった。担当者同士の子供が同じ学校に通っていたり、親戚同士であったりすることもある。このため、法律問題の対処の担当者は、容易に相互に顔見知りになることができる。

人的つながりは、過疎地においては、豊かな資源である。地方都市と大都会とは人口が100倍程度に違う。両者は、確かに違った社会である。島根県石見

地方浜田市のひまわり基金法律事務所の弁護士は、こうしたネットワークを自ら構築した。他方、一部の地域でのひまわり基金法律事務所の弁護士は、必ずしも、こうしたネットワークに、公式にも非公式にも組み入れられていない（注3）。

弁護士、司法書士という法律専門実務家は、地域や個人により違った仕方で、相談者ネットワークに組み込まれたり、そうならなかったりする傾向がある。

司法書士、弁護士のような法律専門実務家が、司法過疎地域に定着することにはどのような効果があるか。

ひまわり基金法律事務所のような法律専門実務家が地域に定着するための施策と、法律相談センターのような出張相談プログラムとを比較してみる。

檜村と菅原は、日弁連の委託にもとづき、法律相談センターの設置とひまわり基金法律事務所の設置の効果を測定するために、1999年3月、2000年10月、2002年11月の3回にわたり、京都府峰山町と沖縄県石垣市において、連続してほぼ同一の調査票を用いる疑似パネル調査を行った（檜村＝菅原 2003）。この間、峰山町においては、1999年4月に京都弁護士会法律相談センターが開設された。2002年10月には、近隣の宮津市にひまわり基金法律事務所が設置された。その一方、石垣市においては、1999年4月に沖縄弁護士会法律相談センターが設置され、2001年4月にはひまわり基金法律事務所が設置された。したがって、石垣における2000年10月調査は、法律相談センターの設置の効果、そして2002年11月調査は、法律相談センターに加えて、公設事務所を設置したことの効果を示していると考えられる。峰山における2000年、2002年同の調査は、どちらかという和法律相談センターのみを設置したことの効果を示していると推測できる。意識調査項目としては、法、訴訟、裁判所、弁護士の印象評価を、多数の項目について尋ねた。

一般的傾向としては、1999年から2000年にかけては、多くの項目について評価が低下し、2002年にそれが回復する。そのなかで、石垣市につ

いては、とくに、2002年に訴訟の社会的重要性、公正さ等への評価や利用意志が、峰山よりも高まっている。この結果は、他の要因の作用を十分に統制していないため不明確な点を残すとはいえ、公設事務所の設置の効果が、法律相談センターよりも高いのではないかと推測させるものである。

訪問調査の結果では、公設弁護事務所の設置の結果は、どこでも、裁判が増加している。これらの地域はすべて、公設事務所の設置以前に、市民法律相談、法律相談センターが開設されているので、両者の効果の差をおおむね表現していると考えられる。したがって、弁護士が地域に定着することは、その地域で裁判事件数がふえることを意味する。これは、弁護士の仕事が結局は裁判であること、そして、地方小都市にも潜在的裁判事件が眠っていると推測されることなど、これまで検討してきた司法過疎地の事情から考えると、当然とも言える。要するに、弁護士が町にやってくれば、裁判が生まれる。

司法過疎地の弁護士利用は、一般に、社会階層の効果も示している。地元の市役所の担当者等の話によれば、階層の高い人、お金があったりコネが多かったりする人は、近隣の大都市で弁護士に依頼するようである。沖縄石垣市や平良市では那覇市、島根県石見地方では広島市、京都丹後では京都市に行けば、十分な数の弁護士が見つかる。お金や時間やコネのある人は、弁護士の住む町まででかけていくことができる。

そうすると、ひまわり基金法律事務所の弁護士を利用する人は、これまでは別の町で弁護士に依頼していた人だという仮説も立てられる。この仮説によると、法律専門実務家が町に定着しても、裁判の場所が変わるだけということになる。その場合でも、依頼者にとっては、裁判のための出費が減るという利点がある。

しかし、もう少しすなおに結果を解釈して、ひまわり公設弁護事務所の開設は、これまで裁判にならなかった事件を裁判にした、と見ることもできる。弁護士の存在は、それまで潜在化していた法的サービスへの需要を顕在化させる効果がある。

同じ効果がなぜ相談センターの設置ではもたらされないのか。京都府峰山の法律相談センターでは、裁判になる場合には、福知山など近隣に住んでいる弁護士を紹介するのがもっとも一般的な対応である。交代制のため、相談センターに出張する弁護士は一定していないので、受任することは困難である。地理的遠隔性に変化が生じないので、出張方式の相談センターでは、裁判は増えないと思われる。また、これまで近辺の大都市で裁判を起こしていた人々は、相談センターがなくともそうしていたとも考えられる。裁判が起こるためには、法律知識だけでなく、人的な手当て（代理サービス）が必要だと言うことを、これは意味している。司法書士もまた、代理権をより活用する条件が整うならば、多くの事件を地域からほりおこすことが、潜在的には可能だが、浜田市の司法書士の話では、2004年現在では、裁判事件は、手間と収入の観点からみて、まだ司法書士の主要な仕事にはならないという。

地方自治体の法律相談としては、地元の市町村が行うもののほか、県・府などが行うものがある。県などの地元以外に拠点をもつ相談はしばしば巡回で行われる。県などの巡回相談は、一般に、市町村や社会福祉協議会、弁護士会などの相談と調整されていないため、しばしば中核都市において密になり、周辺地域において疎となる。たとえば、2003年は、京都府の府民法律相談（京都弁護士会に委託）は、京都市内では週1回行われる（休日をのぞき前日に電話予約が必要）が、各地方振興局管内では舞鶴、宮津などでは月1回、福知山、木津、宇治などでは2ヶ月に1回、峰山のみは年4回になる。このため、司法過疎を緩和するよりは、それを強化する結果となっている。

このように、公設弁護士事務所や法律相談センターの開設は、それ以前にその地域に存在していた苦情処理機関のネットワークに変化をもたらすが、そのインパクトは、公設事務所の弁護士の業務政策と地域社会のネットワークのあり方によって異なると思われる。公設弁護士事務所や法律相談センターが苦情処理機関のネットワークに組み込まれることにより、他の苦情処理機関の相談者への対応のパターン、機関相互間の連携パターン、最終的な苦情処理のパターン等に変化が生じるが、その変化のあり方、強さには、なお多様な発展の可能性がある。

本稿では、法律専門実務家の分布、法律サービス市場のあり方、地域社会における問題解決ネットワークのあり方を概観して、司法過疎という問題の現在の様相とその対策のあり方、その効果を検討してみた。地域の法律サービス供給のパターンを規定する社会的要因については、法律事務所が大量定型の事業モデルをとることの有無や程度にかかわるもの、地域住民の日常的移動パターン、インターネットなどの遠隔通信手段の普及など、本稿で十分検討できなかったものもある。より進んだ研究を行う余地と必要が、この領域には十分ある。

付記： 本稿のもとになった研究には、「『司法過疎と法律サービス』研究会」（共同研究者、矢筈原浩介、長岡壽一ほか）について、神戸大学21世紀COEプログラム「『市場化社会の法動態学』研究教育拠点」の、「弁護士過疎地域における法律相談センターおよび公設事務所の機能に関する実態調査」（共同研究者、菅原郁夫）について、日本弁護士連合会の、「弁護士過疎地における法律サービス提供の構造－事例調査と質的調査を通じて－」（共同研究者、阿部昌樹、菅原郁夫、大塚浩）について、日本学術振興会科学研究費補助金（代表者：檜村志郎、課題番号15330004）の、「市民の法使用の実態と課題－司法型、行政型、民間型ADRの使用－」（共同研究者、阿部昌樹、馬場健一、高橋裕、鹿又伸夫）について、日本学術振興会特定領域研究計画研究（代表者：檜村志郎、課題番号15084206）の各資金の援助を受けた。

注

注1 日本の法社会学における弁護士研究の概観として、濱野、1998。最近の研究の概観として、特集『弁護士論の現在・日本法社会学会誌』61号がある。また、特集『地域の法社会学・日本法社会学会誌』59号には、非都市の弁護士に関する研究はない。ただし、弁護士が本質的に都市型職業であることは間違いがないから、この研究動向はとくに批判すべきものではない。海外においても、司法過疎研究は少ない（

Blacksell, Economides & Watkins, 1991, London, 1990, Seron, 1996）。

注2 現在、全国の個人サンプルおよび司法過疎地6ヶ所について、若干の量の調査を完了または実施中であり、その結果の分析は近く公表される予定であ

る。全国サンプルによっては、必ずしも司法過疎の状況を詳細に検討することができないが、これまでの分析では、司法過疎地において、法律需要が少ないという結果は見られていない。また、司法過疎地6ヶ所における量的調査は、現在分析中である。

注3 地域社会における法律専門実務家の定着の問題をより深く追及するために、われわれの研究グループの一員の吉岡すずかは、石垣市に長期滞在し、参与観察調査を行った。その成果の暫定的な報告は、吉岡、2005として報告された。

文献

稲田堅太郎 1994 「弁護士会の相談事業の現状と課題」『自由と正義』（日本弁護士連合会）、12-20頁。

樫村志郎＝菅原郁夫 2003 『弁護士過疎地域における法律相談センターおよび公設事務所の機能に関する実態調査報告書』（日弁連委託調査報告書、2003年9月30日提出）。

新堂幸司 2001 「明日の司法書士像」『司法改革の原点』有斐閣、52-69頁。

千田實「小都市の弁護士業務に関する体験的一考察」宮川光治編『変革のなかの弁護士』、1992年、201-234頁。

全国青年司法書士協議会・プロボノ活動委員会 『法律実務家01マップ・2002年度版』（CDROM・全国青年司法書士協議会）ウェブ版は下記urlから閲覧できる。

<http://www.zen-sei-shi.org/Olmap/onWeb/index.html>

特集 2003 『地域の法社会学・法社会学』59号（日本法社会学会）

特集 2004a 『弁護士論の現在・法社会学』61号（日本法社会学会）

特集 2004b 「司法ネットの整備」『ジュリスト』1262号（2004年2月15日）

長岡壽一 2000 「法律相談センターの展開と弁護士・弁護士会の変容」日本弁護士連合会編『21世紀弁護士論』有斐閣、321-333頁。

日本経済新聞 2004 「社説 広くて強い司法ネットを」（2004年5

月30日)

濱野亮 1998 「弁護士の法社会学的研究—その動向と課題—」 日本法社会学会編『法社会学の新地平』(有斐閣) 96-105頁。

森本敦司=塩谷弘康 2000 「調査報告 福島県・神奈川県における司法書士の実態調査報告(2完)司法・行財政改革と21世紀の司法書士像」『福島大学地域研究』12巻(2号) 4241~4266頁。

吉岡すずか 2005 「司法過疎地における法的ニーズとサービス供給システム—沖縄県I市滞在調査より—」2005年度日本法社会学会学術大会報告(2005年5月14日、東京:専修大学)

読売新聞 2004 「社説 円滑な運用へ法曹界が負う責務」(2004年5月31日)

六本佳平 2004 『日本の法と社会』有斐閣。

和田仁孝 1991 「少額事件・本人訴訟と裁判手続」『裁判の法社会学(2)・法社会学』43号(日本法社会学会)

Blacksell, M., K. Economides, & Ch. Watkins, 1991 Justice outside the City. Harlow, Longman Scientific & Technical.

Landon, Donald D. 1990 Country Lawyers: The Impact of Context on Professional Practice. New York: Praeger.

Seron, C. 1996 The Business of Practicing Law: The Work Lives of Solo and Small-Firm Attorneys. Philadelphia: Temple University Press.

*本論文は、檜村志郎「司法過疎とその対策」『法社会学』63号(2005) 161-185 頁として、公表された。