

地域づくりと司法サービス・ネットワーク

On Community Building and Legal Service Network

大河原眞美、早野貴文、藤本光太郎、中村光央、岩隈道洋

Mami Hiraike Okawara, Takafumi Hayano, Kotaro Fujimoto,
Akihiro Nakamura, Michihiro Iwakuma

<要旨>

本稿は、住民がひとまず安心し、緊急の場合においても障害なく法的なサービスを利用できる機会を日常的に提供することが、地域の重要な課題であるとの認識に基づき、次のとおり論述を行う。

いうまでもなく、地域づくりの主人公は住民一人ひとりである。司法は個人の尊重の論理と適正手続きの手法をもって、自由で多様な個性の共生を目指した住民によるコミュニティ形成を支援する。司法はサービス・ネットワークとして住民に仕えひいては地域に貢献する。とはいえ、地域における司法サービスの現状を顧みると、司法過疎といった量的課題、サービス提供者間の協働や情報の不足といった質的課題があり、これらの課題が利用者である住民の声にもうかがわれる。

おりしも、2004年6月に公布された総合法律支援法により、近く日本司法支援センターが設立され、同センターは住民の法的トラブルの解決・予防に向けた情報提供や紹介サービスを行う予定である。弁護士会などは、同センターの各地域支部への関与を強め、従前から推進してきた地域司法の取組と併せて、地域の実情分析を行うとともにIT技術の活用も模索している。もちろん、利用者である住民を起点として司法サービス・ネットワークを構築するのであれば、地域における司法サービスのあり方とそこで必要となる資源配分を適切に行うため、法曹界だけではなく、住民を中心とする地域の多様な主体を巻き込み、構想と計画策定から実施、評価を行う過程が必要であろう。

< Abstract >

This paper discusses legal service network from the perspective of residents, with the notion that residents should be given the right legal service at the right time in the community.

It is understood that a community resident is the central figure in the activation of his/her own community. On the other hand, through the right legal proceedings the judiciary is a mere assistance for the residents who aim for a symbiosis of various personalities in the community. In reality we have faced the shortage of legal experts in rural areas and the lack of legal information among those concerned.

Under the Integrated Legal Support Act of 2004, Japan Legal Service Center is about to be established and to start a service of providing legal information as well as referral services to community residents. Regional Bar Associations have launched an initiative on the establishment of Japan Legal Service Center with the analysis of the actual condition of the community and the grouping of IT usage. If one expects fully user-oriented legal service network, more attention needs to be paid on the planning, implementation, and evaluation of the network. More concretely, residents must be included together with legal experts from earlier stages of planning to the final stage of evaluation.

I 問題の所在

司法制度改革審議会意見書には、改革の三つの柱として、国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の整備）、司法制度を支える法曹の在り方（人的基盤の拡充）、国民的基盤の確立（国民の司法参加）が謳われている。この中で、「国民の司法参加」の「目玉」となっている裁判員制度に関しては、法曹界の広報活動やマスコミの報道により、国民の間にも知られてきている。「人的基盤の拡充」に関しては、法科大学院と新司法試験等の法曹養成制度のみに関心が向けられ、国民の生活に直接関わりのある弁護士や隣接法律専門職種制度の改革や「制度的基盤の整備」の裁判外紛争解決を含めた民事司法制度改革に関してはほとんど知られていないのが実情である。

しかしながら、今日の我々を取り囲む法的トラブルは、多様化・多発化している。従来のような賃貸、金銭の貸借、土地の境界等のようなコミュニティの住民間のトラブルから、家庭内暴力や高齢者の後見問題など家族間のトラブル、デート商法や展示会商法や訪問販売等の巧妙な悪徳商法、架空請求詐欺や振り込め詐欺やメール詐欺等のような特定困難な相手とのトラブルに至るまで、これまでになく多様化し、その被害も甚大なものになっている。もちろん、自治体や弁護士会や司法書士会等では法律相談の窓口を設けるなどして、住民が抱える法的トラブルの解決を支援してきた。しかし、一方では、住民側に各々の組織間の管轄の法律サービスの内容や費用の把握が求められる

など、各機関の連携が十分とはいえないことも確かである。つまり、トラブルにあって平静さを失った住民がひとまず安心でき、緊急の場合には素早く法律サービスを利用できる、そういった機会とサービスを提供することが、現実の大きな課題である。

このような課題を解決すべく、司法制度改革では「司法ネット」構想が提起され、2004年6月には全国の住民への総合的な法律サービス体制を整備することを目的とする「総合法律支援法」が施行された。2006年度中には、この「司法ネット」の中核的な運営主体として「日本司法支援センター」が設立され、少なくとも各県庁所在地、正確には地方裁判所本庁所在地に支部が設置される予定である。同センターは、上記の弁護士会や司法書士会や自治体等とも密接に連携しつつ、紛争解決の道案内などの法律サービスを提供することになっており、地域社会に貢献していくことが期待される。とはいえ、「司法ネット」を十分に機能させるために政府の施策に依存するのみでは、大きな効果は期待できない。「司法ネット」に呼応して協働する住民、地域からの発信と草の根型の取り組みが不可欠である。言い換えれば、町づくりや村おこしで培われた住民主体の活性力が必要ということになる。住民の誰もが、いつでも、どこからでも簡単に利用できる「司法ネット」構想は、まだ具体的ではないが、法的ビジネス支援や地域企業家支援なども含んでいる。これは、まさに、地域政策学が取り組んできた経済面の活性化とも緊密に関係するところである。

そこで、本稿では、2005年3月26日に開催された日本地域政策学会第1回関東支部研究会のシンポジウム「地域における司法サービスの現状と展望」の報告を基に、地域に貢献する司法サービスとそのネットワークという視点からの地域づくりを論じる。Ⅱの地域づくりと司法サービス・ネットワークでは、早野が「地域づくりと司法サービス・ネットワークの意義」、藤本が「地域における司法サービスの現状と展望」、Ⅲの地域における司法サービス・ネットワークの具体化に向けてでは、中村が「日本司法支援センターと地域司法」、岩隈が「地域司法計画の策定」を分担執筆する。

Ⅱ 地域づくりと司法サービス・ネットワーク —視点と展望—

(1) 地域づくりと司法サービス・ネットワークの意義

地域づくりに司法はどのように関わるのか。司法はどのように役立つのか。これらの問いへの実践的な答えは、二つの変革が相乗したときに得られる。地域づくりと司法——この二つの改革である。前者を革めるキー・ワードは「手づくり」である。後者のそれは「サービス」である。両者を結びつけるのが「支援」という関係性である。その支援を実効あらしめるのが「ネットワーク」である。

a 地域社会とその手づくり

ここで地域とは、地域社会、すなわち、地域という実生活空間における人と人との関係のあり方の

ことである。地域づくりとは、地域社会の現実のありようを形づくることである。

地域づくりという言葉には心地よい響きがある。しかし、何をめざして、どのようにつくるのかは、それだけではわからない。どのような地域の姿を構想するのか。それをどのようなプロセスや態様でつくるのか。それについてしっかりとした共通の認識がなく、ときには同床異夢のまま「地域づくり」が進められている例はないだろうか。

地域づくりは何らかの地域政策を具体化する作業として行われる。地域社会の公共性を形づくるものとして、本質的にそれは政治的なものである。そして、昨今、「ここに『民主政の司法化』ともいべき現象が次第に顕わになりつつある」¹⁾ ことをかんがみると、地域づくりという政治的な営みに、司法的なアプローチが導入されるのはむしろ必然であるように思われる。にもかかわらず、現状では、司法の側も、地域社会の側も、そうした問題意識が希薄なようである。地域づくりと司法との関係を取り上げる所以である。

まず、地域づくりの目的は何かを考えてみる。目ざすのは、自由と安寧のもとで多様な個性が共生することをとおして、豊かな創造性と活力が不断に生まれてくる地域社会である。1999年7月に成立した地方分権一括法は、「生活の質の向上や個性的で多様性に富んだ国民生活の実現に資するシステム」を構築するために、「国は本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねること並びに地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにすることを基本とする国と地方の新しいシステム(への)転換」²⁾を図るものとされている。国と地方自治体との権限分配の文脈で語られてはいるが、このくだりは地域づくりの方向性をも示している。「生活の質の向上や個性的で多様性に富んだ国民生活」という表現を構成する「生活の質」、「個性」、「多様性」。そして「地方公共団体の自主性及び自立性」。これらは地域づくりの営為が培うべき価値であり、かかる諸価値がどれほど豊かであるかが地域社会の質を規定する。個々の住民にとっての「個性」的な生。地域社会にとっての「多様性」の共生。それらを可能にする住民一人ひとりの「自主性及び自立性」、人びとの連帯と支援、地域社会の「自主性及び自立性」とその保障である住民の参加。

地域のこうしたあり方を希求する以上、そのつくり方もそれにふさわしいものであるべきである。地域づくりは地域住民による自治の包括的な実践である。であるならば、地域はその主人公である住民によって「手づくり」されるべきである。「地域手づくり」。それは住民が自らの手で質の高い地域社会を生み出すことである。

手づくりの対岸にあるのが既製品のお仕着せである。いや、既製品というより、ここでは官製品というべきであろう。手づくりの道を選ぶということは、住民が、地方自治体に対しても「自主性及び自立性」をもって地域づくりを行うということである。思いつきや短慮、利己、傍観、フリーライド、責任転嫁。「いうだけいって、あとは(地方自治体に)お任せ」。それでは手づくりは覚束ない。それらを克服するのは住民と地域社会自身である。地方自治体への寄りかかりでも、これとの対立でもない、住民の「自主性及び自立性」を基本とした、住民と地方自治体の協働関係が醸成

される必要がある。

自治には責任が伴う。「地域手づくり」においてもそうである。住民が「自主性及び自立性」をもって責任ある地域づくりを行い、司法は、その責任性を保障する役目を引き受ける。

b 司法のサービス

わたしたちのいう司法は、裁判所などの国の機関やその活動のみを指すのではない。むしろそれは司法のごく一部に過ぎない。住民の生活地盤との接地面積がより広い司法といえば、弁護士とその活動である。

思うに、**法を司る**と書く「司法」はそれだけでは無味乾燥な言葉である。わたしたちは**どのよう**に法を司るのかに興味がある。日本語としての司法は、「judicature の訳語。国を治める三権（立法・司法・行政）の一。」³⁾とされている。judicature⁴⁾とは、justice⁵⁾を administer する、すなわち、責任をもって正義が行われるようにすることである。司法とは、この社会で正義が行われるように責任をもって法を司ることである。

このように司法の実質的な内容を問うのは、法は、**およそ**司られるだけでその目的が達されるようなものではないからである。「法律ハ治国ノ重器安民ノ要具タリ」⁶⁾といわれるように、法には、「治国ノ重器」と「安民ノ要具」との二つの側面があり、これを「治国」の論理で司るか、「安民」の論理で司るかで、人びとにとっての法の顔つきは異なる。そして、民主主義社会では、もちろん、法は、「安民」の論理をもって、人びとの福利と正義を实らせるよう司られなければならない。

司法はサービスである。「法の支配」という公益（public interest）——公衆一般の権利、健康、経済的利益におよそ影響を与えるもの⁷⁾——に結びついて提供されるサービスである。上述のとおり、司法サービスを行う機関には、裁判所だけでなく民間事業者たる弁護士も含まれる。この観点からいえば、弁護士業は、一種の public utility である⁸⁾。日本では「公益企業」あるいは「公益事業体」と訳される public utility とは、人が生きていくうえで不可欠なサービスを供給する企業をいう。弁護士を人びとの「社会生活上の医師」と喩えるのは、人びとが健全な「社会生活」を営むうえで不可欠な司法サービスを提供する義務を負っているからである。

司法は、本来、日常的なものである。換言すれば、司法サービスの利用は、特別な、非日常的なことであってはならない。しかし、今日、「司法サービス」という言葉自体が人の口に馴染んでいない。サービス(service)の語源は、ラテン語の seruitium (servitium) あるいは, seruus (servus) とされており、英語でいう slavery, slave である。対等の取引関係ではなく、仕える、奉仕するなどの意味合いがある。公共場面では、公衆の需要に応えるための役務の提供という意味で使われる。現在進められている司法制度改革の背景には、これまで司法はあまりに「**お上**」^{かみ}的・権力的なあり方——サービスという言葉の対極にある態度・姿勢——に傾きすぎていなかったかとの反省がある。司法が住民サービスであるとの認識に立って、仕組みとその運用のあり方をそれに適合的なものへと組み直すことが求められている。そのための司法制度改革である。

c 司法の支援

住民の「地域手づくり」にふさわしい司法サービスのあり方が「支援」である。支援の意味を考えてみよう。

2004年5月26日、支援をその名称に掲げた新しい法律、「総合法律支援法」が成立した。政府の次のような「司法ネット」構想の一具体化である。「司法は『高嶺の花』にとどまらないで、誰にとっても『手を伸ばせば届く』存在にならなければならない。そこで、法的紛争を抱えた市民が気軽に相談できる窓口を広く開設し、きめ細かな情報や総合的な法律サービスを提供することにより、全国どの街でもあまねく市民が法的な救済を受けられるような司法ネットの整備を進める必要がある」⁹⁾。総合法律支援法に基づいて、やはり支援をその名称に掲げた日本司法支援センター（総合法律支援法第3章）が創設される。人びとの自律的な法実践を支援するネットワークを作ろうという構想である。

支援とは、ある人（個人だけでなく、コミュニティを含む）が何かをすることを別の人が支え助けることである。何かをする主体は支援される人である。この場面で、その何かとは法の実践（practice of law）である。法を適切に現実生活に活かして福利と正義をもたらすことである¹⁰⁾。そうした法実践の主体は法律家ではなく、支援されるその人であり、人は、法律家による支援を受けながらも、自らの実践によって法を実現するのである。これが支援の考え方である。

支援は、これを求める人の具体的な事情や要求に応じて行うべきものである。当然、司法サービスは、法実践を試みる人に応じてカスタマイズ・個性化される必要がある。そして、公共サービスでありながら個性化が可能なところに、司法サービスの特性がある。同時に、司法サービスには、普遍的な価値への指向性が組み込まれていることはいうまでもない。個性的にして普遍的。それが司法サービスによる支援である。

もともと司法の固有の機能は、「個人の尊重」（憲法第13条）の論理と「適正手続」（憲法第31条）の手法を駆使して、多様性の中の統一を生み出すことにある。敷衍すればこうである。司法の論理は、「個人の尊重」原理に発する。憲法第13条はその冒頭で「すべて国民は、個人として尊重される。」とする。「個人の尊重」原理は、「日本における個人のための自由」を保障することが「民主主義に欠くべからざるものである」¹¹⁾、あるいは、「個人の市民的自由は、民主主義の真の基盤」¹²⁾であるとの思想に基づいている。「個人の尊重」原理を正面に掲げつつ、憲法第13条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の國政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定する。全体として、憲法第13条は、「個人」は互いに他の「個人」を尊重しながら、自ら「自由及び権利」を行使するとともに、民主主義の主体として「國政」を担い、それらの営みをとおして、「公共の福祉」、すなわち、自らを含むその社会のみんなの^{まった}全き^{さち}幸¹³⁾を築くべきものであると説いているのである。その精神は、「個人」と「公共」の調和、まさに、多様性の中の統一である。普遍性を指向しながら、具体性・個別性から^{ものごと}物事にアプローチする司法は、この精神を実現するのにふさわしい特質を備えている。司法は、人びとの、地域社会の、生の

声に真摯に耳を傾けることから出発し、司法は、課題を正義にかなうかたちで解決することをおおして、そうした声を新たなルール（法）へと昇華させていく。すべての個人が個性を自由に開花させながら安らかに生きていくことができるよう、それぞれの個性に向きあう中で、その奥に、互いに共感・共有しうるもの（本質的な共通性）を見だし、それをもとに多様な個性の共生のルール（法）を組み立てる。ちがいを受け入れ、そのちがいの中におなじものをとらえる。わたしたちはそれを司法の論理と呼ぶ。

司法の手法は、デュー・プロセスの原理に発する。デュー・プロセス、すなわち、due process of law は、法が、公正の理念を充たす態様・方法——フェア・プレイ（fair play）——で実現されることを要求する原理である。司法の手法は、一口でいえばこのフェア・プレイの仕組みのことである。司法の手法を使うとは、正義・^{むね}衡平・透明の理念を宗とするコミュニケーションの場を設えることである。もちろんそうした場は「法廷」に限られない。司法の手法の場では、当事者は、常に対等平等に遇される。当事者は、正義をめぐる十分に説明を行い、または、説明を受けることが保障される。フェア・プレイが確保されたコミュニケーションは、実のある意思の疎通をもたらし、それをおおして、事実やルールに対する共通の認識を生み出す。経路の正義は目的たる正義を保障するのである。

司法は、こうした論理と手法を内包したサービスをもって、「地域手づくり」が豊かな公共性を生み出すことを手助けする。住民と地域社会は、司法の支援によって、争いごとを予防する力、争いごとを落着させる力、住民相互のたおやかな結びつきを支えるルールを作る力を自ら育みながら、その力を発揮して質の高い地域社会を築くのである。

d 地域指向の司法サービスのネットワークへ

「地域手づくり」を遺漏なく支援するには、司法サービスがネットワーク化される必要がある。司法サービスへの質の高いユビキタスなアクセス環境を整えるためである。

ネットワーク化とは単なる連絡体制の整備ではない。ネットワークの原義は、網（net）状の細工物（work）であるが、現在では、ネットワークを“協働”と訳するのが適切であろう。ネットの一つ一つの結び目がしっかりと仕事をしながら、相互の連携をおおしてネット総体がより大きな仕事をする。個（結び目）としても、全体（ネット）としても、有意義に働くのである。司法サービスのネットワークでは、ネットの一つ一つの結び目（アクセス・ポイント）が個々人の身近にいてきめの細かい司法サービスを提供しながら、相互に連携して、ネットワークの総体も個々人に向きあって質の高い司法サービスを行う。ある一つの結び目の扉を開けた住民は同時にネットワークそのものの入り口に立つ。その結び目の司法サービスにはネット全体の叡智が結びついていて、司法サービスのネットワークは、地域主体で編み上げる必要がある。先に述べた日本司法支援センターは、地域の司法サービス・ネットワークの一部を構成しうるものであるが、それにとどまる。むしろ日本司法支援センターを取り込んだかたちで、地域主体での司法サービス・ネッ

ネットワークを設営すべきである。地域づくりは政治的な行いであり、これに対する司法の支援も——司法そのものがそうであるように——政治的である。司法の支援だけは他からの、たとえば、「中央」からの借り物というわけにはゆかない。「地域手づくり」の地域政策の立案とその具体化は、「地域手づくり」の司法サービスを求めざるをえないのである。

かくして地域の司法サービス・ネットワークには、サービスを担いうる地域の広範な人的・物的な資源が活性化され結集されなければならない。それだけでなく、そうした資源がそれぞれ固有の役割をはたしながらいかに協働しうる仕組みが不可欠である。住民への司法サービスを互いに競い合いながら、相互に支え合う関係である。つまり、司法サービスのネットワーク構築とその運営は、それ自体が地域づくりの実践なのである。

(2) 地域における司法サービスの現状と展望

本節では、地域においてどのような司法サービスが提供されているかその現状を素描し、これを踏まえ、司法改革を契機として地域にどのようなサービスが生まれるか、あるいはどのようなサービスが地域に根をはるかといった観点から、今後の展望について幾つかの先進的な事例を交えつつ概観する。

a 司法サービスの場と構成主体

日常的な通念からすれば、司法という語から連想するのはもっぱら裁判が行われる法廷や裁判所であろう。全国に地方裁判所と家庭裁判所の本庁・支部は 253、簡易裁判所は 483 ある。確かにこれらの裁判所が司法の中核的存在である。ただし、司法を紛争解決・予防の観点から広義に解釈し、行政と同様に一つの公共サービスとして位置付けるならば、そのサービスを提供する場と構成主体は多岐におよぶ。

前節で述べたように、司法サービスはその論理と手法を特徴とする住民サービスであるとすれば、それは裁判にとどまらず、ADR（裁判外の紛争解決手続）、相談や情報提供の各層から構成される総体であり、それぞれが具体的なサービスの場である。構成主体については、各層においてサービス提供機関や窓口が多々あり、それぞれの業務の目的や目標、また、資金、人材そして情報といった資源に基づき、一つ一つの運営体として事業を実施している。

ここでは、紙幅の制限から、裁判、民事および家事調停といった裁判所を中心とする ADR、民間 ADR については対象とせず、以下、主として相談を中心とするサービス形態に焦点を当てることとする。

b 各提供者にみる司法サービスの現状

ア 地域における法律関係相談窓口の設置状況

相談という司法サービスの限定的な範囲であっても、各地域には、自治体の相談窓口、消費生活

センターなどの相談機関、弁護士や隣接法律専門職種が組織的に展開する相談窓口や事務所というように、住民が利用できるサービス窓口が多々ある。

都道府県や市区町村には、一般的に、県民相談や市民相談といった総合相談窓口と、税務相談や健康相談と同様の専門相談の一つとして法律相談窓口が開設されている。総合相談窓口には自治体の施策や事業に対する提案や苦情から、住民間のトラブルに至るまで広く相談が寄せられている。この総合相談は自治体において広報広聴業務の一環と位置付けられ、基本的に窓口の職員が日常業務として対応しているようである。法律相談は、各自治体との契約に基づき、弁護士個人あるいは弁護士会から派遣された弁護士により、役所や公民館などの所定のスペースで、たとえば週1回というように定期的に行われている。

消費生活センターは、都道府県や中核市以上の規模の自治体が消費者行政の一環として位置付け設置、運営するものである。同センターでは、商品やサービスをめぐるクレームや消費者と事業者とのトラブルについて、自治体の委嘱による消費生活相談員が窓口や電話で相談を受け付けている。場合によっては相談員が消費者と事業者との間に立って解決に向けたあっせんを行うこともある。

弁護士、そして司法書士など隣接法律専門職についていえば、個人や事務所単位での相談も当然のことながら、組織的に、クレジット・サラ金、相続や遺言など需要の高い分野に特化した相談窓口、総合的な法律相談窓口を設置し、相談サービスを提供している。弁護士会を例にとれば、各地域の単位会が法律相談センターを独自に設置するだけでなく、自治体と提携した無料法律相談、デパートのお客さま相談室内の法律相談を実施し、近年は民間企業と提携して弁護士紹介サービスを試行する事例もある。

イ 統計資料にみる相談の需給バランス

いずれにしても、これらの地域における相談窓口が、多くの場合無料か比較的低額で利用可能であることから、利用者である住民にとって、司法サービスへの入り口として機能していることは明らかであろう。ここで、これらの入り口が頻度や身近な機会という点で住民のニーズを満たすレベルに達しているかどうかが問われている。

自治体が公表する統計資料などによれば、これらの窓口寄せられる相談件数に増加傾向を読み取ることもできる。消費生活相談についていえば、近年、インターネットの架空・不当請求に関する相談件数が著しく増加していることもあり、全体の相談件数が増加している¹⁴⁾。日本弁護士連合会の2004年7月の調査によれば、全国における有料・無料法律相談の件数は、1998年に約35万件、2000年には約40万件、2002年には47万件、となっている¹⁵⁾。

しかし、当然といえば当然であろうが、この類の公共的なサービスは、提供者側の事情により需給バランスが決定されている感も否めず、一概に相談件数の増加は需要増であると結論づけるわけにはいかない。たとえば、自治体を実施する週1回ないし2回の法律相談は、しばしば予約が容易に取れず満杯であるという。これはサービス供給が顕在的な需要に追いつかないということを示

すが、必ずしも全体的な需要増を意味するとは限らない。また、仮に需要増を意味するとしても、それを見込んで住民サービスを拡充するため、逼迫する財源をおして、法律相談を毎日かつ夜間も行うという積極的な自治体は稀少であろう。逆に総合相談窓口の規模縮小や消費生活センターの統廃合に乗り出す自治体も見られる状況である。

とはいえ、法律相談のようなサービスを、地域の政策に責任を持つ自治体ではなく、市場における価格決定類似のシステムにゆだねる、という結論が導き出されるわけではない。むしろ、政策立案の観点では、住民に説明責任を果たしつつ施策や事業の優先順位付けを行うため、住民の要望や傾向を定性的に把握しつつ、かつ定量的にもより正確に需要を見積もるなど、地域における司法サービスの構想と計画に向けて、その根拠となる基礎データを蓄積するという選択肢がある。以下、該当する事例として、2つの調査を紹介したい。

c 住民の声にみる地域の司法サービスニーズ

ア 事例1：札幌弁護士会とニセコ町のアンケート調査

まず、2004年に実施された北海道のニセコ町民を対象としたアンケート調査結果をみてみたい。この調査は、札幌弁護士会とニセコ町との連携により、両者間で継続してきた地域司法の新たな仕組みを模索する協議プロセスにおいて実施されたものである¹⁶⁾。住民間のトラブルだけでなく、住民と町とのトラブルについても対象としていることが特色といえよう。なお、調査母数は3,732人、回答数は1,052(28%)となっている。

調査結果を詳細に分析することはできないが、アンケート結果から読み取れる住民の声について四点整理しておきたい。第一に、住民の約3割が何らかの私人間のトラブルを経験しており、これは、都市圏でなくとも地域において司法ニーズが顕在化しているといえる。第二に、トラブルの種類として金銭、土地、労働に関するトラブルが順に上位を占めており、この点においては、各種の資料を見る限り地域間で大きな格差はなく、全国的な傾向に近いといえよう。ただ、4番目に除雪をめぐるトラブルがあげられるなど、雪国の生活を反映した地域的な特色も現れている。第三に、トラブル経験者が選択した解決手法は話し合いや裁判が中心となるが、その解決に満足していない割合が満足のそれよりも高いということである。同アンケートでは、なぜ満足できなかったかを問う設問はないため、その理由を探ることはできないが、少なくとも、利用者である住民は、解決手段を提供する場にアクセスできることだけでなく、その後のプロセスを重要視しているといえよう。第四に、住民が法律専門家（ここでは弁護士）に期待する役割は、調整役を果たすこと、適切な機関を紹介することが上位を占めている。その意味では、住民は、当事者の間を仲立ちするというADR的な要素、アクセス先の保持する紹介ネットワークの要素で構成される司法サービスを求めていると想定することができる。付言すれば、白黒を判断するという裁判や仲裁に準ずる方式を期待した回答は全体の数%にすぎない。この回答は、弁護士に法的判断を下す役割を期待しないと読めるが、むしろこれは、事実認定から法による解釈・判断という司法の手法を期待するほどに

は、そのプロセスに慣れていないという日常的な感覚に基づく選択かもしれない。

イ 事例2：鳥取県の県民意識調査

次に、鳥取県が2001年に行った県民意識調査の中で、弁護士制度の利用実態を対象としたアンケート調査を取り上げる¹⁷⁾。鳥取県は司法を地域の政策課題として積極的に位置付け、法曹が委員として参加する内水面漁業紛争委員会など準司法機関の創設、中等教育における法教育の実施、住民協議会の設置などを試みている。

同調査は、県が弁護士事務所設置の助成をするかどうかといった質問を最後に設けるなど、調査設計の観点からいえば、政策判断を行うための正当性を住民の声をもって担保するという形態をとっており、地域政策の観点からも意義深いものである。加えて、そこに至るまでの設問が、今後の司法サービスを考えるよい基礎データとなっており、ここではこのデータを題材として検討すべき点として二つ提示したい。なお、調査母数は1,000人、回答数は454人(45%)である。

第一に、回答者のうち約1割が弁護士に相談や事件解決を依頼したことがあると答えている。この数値が統計的に有意であり鳥取県全体についてもはてはまるとすれば、その点では、少なくとも人口の1割の住民は、何らかの法的な紛争やトラブルを抱えた経験があるといえよう。ただし、政策や施策立案のためにはより詳細な分析を可能にするデータが必要になろう。たとえば、現在の鳥取県の弁護士数(24名)と同県人口(約60万人)を比較して、約1割という数字をあてはめても、弁護士1人あたり約2,500人の住民から依頼を受けたことになる、という解釈が困難な答えが導き出されるだけである。むしろ、昨年1年間や直近3年間といった期間を限定して利用実態を問うなどの工夫が必要であろう。第二に、情報の不足と費用の高さが司法サービス(ここでは弁護士)の利用を敬遠あるいは躊躇させるという傾向が示されている。トラブル時に弁護士に依頼しなかった、依頼経験の有無にかかわらず今後も依頼しないと考える人は、その判断の主たる理由として、情報の不足と費用の高さをあげているのである。ここでは、無料法律相談を増加させる、PRを充実させるという施策の優先順位が高まることになる。

d 地域における司法サービスの課題

ア 司法サービスの量的拡充による地域格差の是正

上述のように、相談を中心とした限定的な範囲ではあるものの、地域における司法サービスの現状を総括すれば、各種の窓口が存在してサービス提供がされているものの、上述のアンケートにも示されたように、住民がトラブル解決・予防を図る際に、情報不足などの障害を抱えているといえよう。結果的に、どこに行っても誰に支援を依頼すべきがよく分からない、それならば諦めよう、という事態が生じていると予測することは難しくない。

このような事態を生じさせる理由の一つは、弁護士がいない、裁判所支部がない、自治体などの公的機関の相談窓口が常設でないかそもそも存在しないといった、司法サービス提供者や窓口の偏

在や地域格差である。確かに、これらの事態が司法界でしばしば指摘される「2割司法」や「小さな司法」の主たる構成要因であり、司法改革の一重要施策である司法ネットを構想する時点で、国民の司法アクセス障害という課題認識の主要部分を占めたことは明らかである。その意味では、たとえば、裁判官の増員、弁護士会の法律相談センターのさらなる設置、自治体相談窓口の拡充を進めることが必要である。将来的には、各地の法科大学院からより多くの法曹が輩出され、全国の地域で活躍することを期するべきであろう。

イ 有機的な司法サービス・ネットワークの構築

ただし、むしろ注意深く考慮すべき課題は、地域において司法サービスに関わる各主体が、利用者にサービスを十分にアピールしていない「控えめな」姿勢と、地域に顕在、潜在するトラブルについて知恵や技能を出し合い、紹介し合おう仕組みが足りないという、いわば「独居」状態ではないだろうか。本稿の問題関心である住民を支援する司法サービス・ネットワークの観点から司法を一つのサービス総体として俯瞰すると、各機関内あるいは各層内はともかくとしても、それらを横断して資源を共有する試みについて十分とはいえない状況である。本節では法的な相談サービスに限定したが、それにとどまらず裁判やADRも合わせて、サービス提供主体それぞれが司法で支援すべき住民あるいは利用者のニーズへの応答の体制とルート作りを積極的に推し進めるという点で、多くの改善の余地があるのではないだろうか。

アンケート結果にも示されていたように、住民が情報不足を感じるのは、サービス提供機関が地域に存在する窓口を相互に知らない、仮に知っていたとしても相互紹介のシステムが構築されていないからと考えることもできる。もちろん、この仮説を証明するには、さらに詳しい分析が必要である。しかし、ニセコ町のアンケートで示されたように、適切な機関を紹介するという要望に応えるとすれば、信頼性や迅速さ、案件のフォローなどを担保する紹介ネットワークが必要になる。それを目指すのであれば、サービス提供機関は、自らの地域における司法サービス・ネットワークを構築するべく基本的枠組みを議論し、横断的に活用できる資源、つまり人、情報、資金、について協議すべきであろう。

ウ 司法ネット構想と残された課題

詳細は次節で論じるが、司法改革における司法ネット構想の下、利用者の法的ニーズへの応答の体制とルート作りを行う支援機関として、来年には独立行政法人日本司法支援センターが設立される予定である。これは「いつでも・どこでも・誰でも」司法サービスを利用できることを目指しており、司法改革の目玉である。現在の構想では、各都道府県に支部が設置され、関係機関と協力してアクセスポイントを多々設置し、トラブル解決に役に立つ網羅的な情報を提供することである。地域という観点では、司法関係機関の代表がセンターの運営を協議する場、利用者の声を聞く場が設置される予定である。

同センターがサービスを提供することで、本稿で論じている地域における司法サービス・ネットワークに大きな影響があること間違いないが、むしろこれからの論議が重要である。利用者である住民がセンターのアクセスポイントに行くときどのようなサービスを利用できるのか。情報の提供か、親身な相談と解決のアドバイスなのか。地域固有、独自のネットワークを形成できるのか。いずれも自治体や民間組織などを中心に、同センターが連携可能であろう関係機関を巻き込んだ今後の制度設計とその試行錯誤の段階にあるといえよう。

e 今後求められる地域の司法サービス・ネットワーク

その意味でも、司法サービスに関与しうる主体がそれぞれ一住民として、地域の既存の司法サービスをさらに積極的に展開し、結びつけ、より広い視野でアクセスポイントの構築に乗り出す必要があろう。このようないわばネットワーキングへの姿勢が、ひいては、司法サービスの「控えめ」な「独居」状態を発展的に解消させることにもつながる。

萌芽的な事例として、札幌弁護士会とニセコ町の取り組み、鳥取県の司法への取り組みが参考になる。両者に学ぶべきは、第一に、前項で紹介したように、アンケートなどによって利用者の司法サービスに対するニーズを把握しようと試みていること、第二に、前者においては弁護士会と自治体、後者においては多様な地域住民が参画した協議会設立など、自らの組織に限定せず、地域という視点から司法を問い直し、具体的な事業や施策に結実させようとする作業を開始していることである。首長がイニシアティブを発揮するという点も共通しているといえよう。

その他にも、幾つかの法科大学院は地域社会への積極的な貢献を掲げてリーガル・クリニックを設けている¹⁸⁾。また、専門家ネットワーク型のNPOや自発的組織¹⁹⁾が大都市圏中心ではあるものの、活動を開始していることも注目に値する。

今後は、地域政策学やまちづくりの実践などで蓄積された地域づくりの知見と、これらの地域と司法に関する先進事例で得られた経験を複合的に捉え、地域における司法サービス・ネットワークを総体として構想する必要がある。この構想下で、各地域が、利用者の顕在的かつ潜在的ニーズの分析、サービス展開の枠組み、資金調達方法、人材の育成、ネットワーキングやコミュニケーション手段としての情報通信技術の活用²⁰⁾など、論点の整理と合意形成を進めることが求められる。このプロセス自体が地域における司法サービス・ネットワークの具体化に向けた駆動力であろう。

III 地域における司法サービス・ネットワークの具体化に向けて

(1) 日本司法支援センターと地域司法

a 日本司法支援センター

2004年5月26日に「総合法律支援法」が可決成立した。この法律は、司法改革の一環として、いつでも (anytime)、どこでも (anywhere)、だれでも (anyone) 良好な法的サービスの提供が

受けられるようにすることを目指したもので、司法過疎が、地域的にも、経済的にも解消することを理想とするものであり、正義へのユビキタスアクセスの理念に基づくものであるといえる。同法第2条には、基本理念として、「総合法律支援の実施および体制の整備は、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指して行われる」ものと規定されている。そして、この目的実現のために、日本司法支援センターを設立し、全国にその支部を設けて、法による紛争解決制度の有効な利用に資する情報提供の充実、民事法律扶助業務、国選弁護人の選任に関する業務、司法過疎地域における法律事務に関する業務、犯罪被害者に対する援助等の業務、関係諸団体との連携の確保強化業務などを行うこととされている（同法30条）。

b 静岡県地域司法計画

静岡県地域司法計画の第1次案は、2001年1月23日に策定された。これは各地方弁護士会がすべて策定したもので、その内容は各県の実情・特徴から裁判所の適正配置、裁判官の人数、検察官の人数、法曹一元、陪審制（裁判員制）、法科大学院構想、人権司法教育そして弁護士会の法律相談業務の現状と展望および弁護士による法的サービスの拡充など多岐にわたっている。

地域司法計画が策定されるようになった理由と経緯の詳細は、後述(2)を参照いただくこととし、策定するに当たっての基本的考え方は、中央集権的な司法制度から地方分権型の地域司法へ、官の視点から利用する市民の視点に立った制度へ、そして開かれた司法へというものであり、静岡県の地域と市民に根ざした司法へと改革しなくてはならないということであった。

c 地域司法と日本司法支援センター

従来、地域司法に関しては、裁判所検察庁を除くと、その中心は弁護士会であった。しかし、将来の希望を込めた言い方をすれば、これからの地域司法計画は、平成18年に設立される、日本司法支援センターを抜きには語れないのではないかと考えられる。日本司法支援センターの理念は前述したが、地域司法にとって、その大きな特徴は、「法による紛争解決制度の有効な利用に資する情報提供の充実」、「司法過疎地域における法律事務に関する業務」と考えられる。

ア 法による紛争解決制度の有効な利用に資する情報提供の充実

これは、これまで、弁護士会、司法書士会、県市町村などの自治体、商工業者の団体などが連携を持たずにばらばらに運営してきたものを、情報の共有という形で縦割りから横断的なもの、もっと言えば総合的なものにしていこうという試みである。

そして、司法支援センターを支えるのは、その中核は弁護士会であるが、弁護士会だけでなく司法書士会、行政書士会、税理士会、公認会計士会、土地家屋調査士会などの隣接士業種も同様に司法支援センターの一員として、地域司法を支える構成員となることが明記された。この結果、司法

支援センターの提供する法的サービスは質量ともに、従来の相談センター中心のあり方から大きく変容していくものと予想される。

イ 司法過疎地域における法律事務に関する業務

また、これまで十分とは言い難い司法過疎地域（これをどのように位置付けるかは問題があるが）への法律サービスの拡充も明記されており、今後は司法過疎地域の法律サービスは司法支援センターが中核となることが期待される。

以上のように捉えれば、これからの地域司法計画は、司法支援センターを核として、これに弁護士会をはじめとする隣接法律関係士業がこれを取り囲むような形で地域司法を支えていくことが必要になると考えている。

d 静岡県における地域司法の問題（相談とアクセスについて）

前記cのような立場から、静岡県の地域司法計画の試案をどのように、司法支援センターの業務に盛り込んでいくかを検討してみたい。

（なお、裁判所・検察庁・裁判員制度などの問題は割愛し、相談業務とアクセスの問題を中心に説明に検討する。）

ア 現在の状況

i 県内における弁護士・司法書士・周辺士業種の配置状況

静岡県においては、弁護士の人数は231名で、それらのほとんどが静岡市、浜松市、沼津市、富士市に事務所を持っている。司法書士は、409名で、市域で約88パーセント、町村では12パーセントに過ぎない。行政書士は、1,489名でこれも84パーセント以上が市域で、約16パーセント弱が町村である。税理士は、1,621名で、90パーセント以上が市域で、町村には10パーセントにも満たない状況である。

静岡県弁護士会が実施したアンケート調査（以下アンケートという。）によると、弁護士の数が少ないという回答よりも、地域的偏在一特に弁護士のいない地域（いわゆるゼロワン地域）が多数存在するということが問題であるという回答のほうが多数に上っている。

このような都市部集中型は、弁護士・司法書士などの士業が個人事業主であることから、事務所の経営的な観点からするとやむを得ない側面があります。

地域的偏在をカバーする方法として、日弁連が進めている「ひまわり公設事務所」が考えられるが、この設置による地域的偏在の解消は全国レベルでは進んでいるものの、地方レベルでは到底十分ではない。

アンケート調査によっても、公設事務所のような弁護士常駐型を望む声が一番多く、次いで常設の法律相談センターを望む意見が多く、この2つで約80パーセントを占めている。

ii 法律相談所の数と相談件数の状況

静岡県弁護士会の常設相談所は、現在5箇所、静岡市、浜松市、沼津市、掛川市、下田市である。司法書士会も静岡市と、浜松市の2箇所である。相談件数は、2003年度で弁護士会が合計で8,800件余、司法書士会が5,000件余であった。ただし、これ以外に県市町村、社会福祉協議会などが実施している法律相談があり、これは、弁護士会が一括して委託を受け弁護士を派遣する形をとっているが、これらの相談所の相談件数も、2003年には約8,500件に上っている。

しかし、これら常設の相談所では、どこも予約で一杯の状況が続いており、都市部における需要はかなりあることがうかがえる。

一方、法律扶助協会静岡県支部において、年に1回僻地巡回法律相談を実施してきているが、県内20箇所の町村で実施し、相談件数は、年間100件程度である。この件数が多いのか少ないのかは判断が難しいが、年に1回ではなく、少なくとも1ヶ月に2回程度実施すれば潜在的な需要が喚起される可能性が十分ある。

ただし、アンケート調査の結果では、弁護士の事務所が設置されても需要があるかどうかかわからないという回答が町村では1番に多いことから判るとおり、町村においては、紛争・揉め事を避ける傾向があることから、需要の予測は判断が難しい点がある。

イ 都市型相談所と過疎地型相談所

上記のような実態を踏まえて、静岡県弁護士会としては、都市型相談所と過疎地型相談所とは、その制度設計を違うものにする必要があると考えている。

都市型相談所は、常設常駐型相談所であることは従来どおりであるが、今後の課題は、常設の休日・夜間法律相談所の設置ではないかと考えている。景気低迷という経済情勢下で、賃金ベースの上昇は期待できない中で共稼ぎ夫婦は増加しており、また相談に行きたくても仕事を休んでまでは行けないという経済環境にいる人はかなりいるはずである。こうした市民の要望に応えることが求められる司法サービスではないかと考えられる。いくら相談所を増やしても、それが市民の利用しやすいものでなくものでなければ、開かれた司法にはならない。さらに、司法サービスの出前・訪問相談も行ってもいいのではないかと考えられる。これはコストの問題があるが、その点を、場合によっては、度外視する、あるいは何らかの団体ないし組織が援助するような形での運営もあるのではないと思われる。現実には、この方式は、高齢者相談など一部において実施されている。

一方、過疎地方相談所はどのような理念と制度設計をすべきであろうか。これはさまざまな形態が考えられる。ごく一般的なもの、巡回法律相談であろう。1ヶ月に何回か相談所を開くというやりかたで、定期的に開くことが需要の喚起には望ましいであろう。

このほかには、後のアクセスポイントと関連するが、テレビ電話相談も有力な手段である。IT技術の発達により、今では手軽にTV電話の開設が出来る。問題はどこに設けるか、誰が管理するかということである。

さらには、公設事務所のような形態で弁護士を始め隣接士業が共同で利用する複合的な事務所を設ける方法などが考えられる。

アンケートによれば、このような過疎地型相談所の開設に関しては、場所の提供であれば積極的に協力できるという町村が多く、約7割が協力要請があれば応じると答えている。

筆者は、都市型相談所における休日・夜間相談や訪問相談および過疎地型相談所こそ司法支援センターが担うべきものではないかと考えられる。司法支援センター設置の目的もさることながら、休日・夜間相談等の利用者の大半は、所得層でいえば法律援助事件として無料法律相談の対象者に近い所得層であると予想されるし、過疎地相談は司法支援センターが主に担うべき業務と考えられるからである。司法支援センターが各地に援助センターを設け、弁護士・司法書士そのほかの隣接士業種が協力することにより有効な制度が出来るのではないかと期待できる。

なお、司法過疎地域とはどこを指すのかということは、非常に難しい問題であるが、司法過疎地域の選定基準として、静岡県では、以下の4条件を総合して勘案している。

- －弁護士事務所の有無
- －隣接士業の有無
- －アクセス障害—中心都市からの距離および時間
- －需要（エリア人口）

ウ 地域司法の担い手

これまでの地域司法の担い手は、主として弁護士会であり、もう一方では地方自治体であった。しかし、これからは、日本司法支援センターを核として、これに弁護士会をはじめとする隣接法律関係士業がこれを取り囲むような形で地域司法を支え、地方自治体と協力し合っつきめ細かな地域司法サービスを実現していくことが望まれる。このためには、これから法律関係業種間の垣根をなくす努力も必要となる。

エ 地域司法へのアクセス（相談所及びアクセスポイントをどこにおくのか）

このような地域司法のあり方を考えるならば、相談所やアクセスポイントの設置の仕方より、利用者にとって利用しやすいものか否かに決定的に分かれてしまうと思われる。無論、アクセスポイントは多ければ多いほうがいいが、経済合理性とのバランスから需要対応型（人口による潜在需要）距離重視型（最寄の相談センターからの距離）などによることになると思われる。

その場合でも、受付事務が出来かつそこにおいて相談者の話を聞いた上で振り分けが出来ることが望ましく、必要である。従って、従来型の相談所・事務所訪問型（対面型）は基本的に重要である。ただ、今後は、簡単な事項の相談などには電話での対応（コールセンター構想）も活用されることとなる。その他、IT活用型（TV電話・FAX・インターネット）、訪問相談型も活用することになるろう。

オ 他の相談事業（地方自治体・消費者センター・警察・社会福祉協議会など）との連携

地方自治体は、多種多様な相談を実施している。これらとリンクすることは法律的紛争との境界線上に位置する相談には、解決への実効性が高くなる可能性があると思われる。

カ ADR（裁判外紛争解決制度）の利用と運営主体

ところで、日本司法支援センターの構想からはやや外れるが、今後、地域司法サービスの分野で展開される紛争解決制度として、ADRについて少し述べておく。ADRには、紛争解決の迅速化や弁護士を頼まなくても簡単に申立が出来る等々の期待がされているが、現在存在するADRの形態は、建築紛争審査会、交通事故紛争処理センターなど専門分野に特化されている。しかし、少額事件、隣地との問題、消費者事件など裁判所の訴訟手続きではなく、簡便な申立と迅速な解決を求められる紛争は極めて多くある。これらに対応する方法としてADRは有効であると考えられる。そこで、このADRを、機能的且つ実効的に運用するためには、弁護士会単独運営方式だけでなく、弁護士会と周辺士業種との共同運営方式、弁護士会と地方自治体との共同運営方式が検討されるべきであり、日本司法支援センターも、いずれその一翼を担うべきときが来るのではないかと考えられる。

e まとめ

以上、静岡県における司法支援センターを核とする地域司法のあり方を簡単に検討・要約してきたが、最も重要なことは、市民参加型司法を地域の隅々に展開するという視点を失わないことであり、そのためには法曹界に属する者だけではなく、NPO法人など市民の声が反映できるような団体の参加を積極的に考えるべき時期ではないだろうか。

（２）地域司法計画の策定

本節では、地域住民の司法過程への参加を重視する視点から司法制度改革のいくつかの成果を見直し、その問題点を補完するものとして、地域住民からの司法サービスに対するニーズの調査・分析とそこから得られた情報に基づく司法サービス提供とを媒介する役目を果たす「地域司法計画」を取り上げ、いくつかの問題提起を試みるものである。

a 地域司法計画とは何か

医療法²¹⁾第30条の3に定められた「医療計画」は、都道府県が定める当該都道府県の医療提供体制の確保に関する計画を指し、策定主体・対象が都道府県であることから「地域医療計画」と呼ばれることが多い。地域医療計画は「主として病院の病床の整備を図るべき地域的単位として区分する区域の設定」²²⁾を行い、「療養病床及び一般病床に係る基準病床数」²³⁾等を定め、「区域ごとの医療を提供する体制が明らかになるように」²⁴⁾し、必要な医療体制（具体的には病床数・医師数・その他の施設・設備とその適正配置であろう）を割り出すために用いられる。

この計画にヒントを得て、「当該地域の司法の具体的な現状分析から始め、これと地域の司法ニーズがいかに食い違っているか、これを改善するにはどうすべきか、と、実証的司法改革手法が誕生した」²⁵⁾として登場したのが地域司法計画である。平成12年に京都弁護士会が京都地域司法計画第一次案²⁶⁾を策定したのを皮切りに、平成15年までに43弁護士会において地域司法計画ないし計画案が策定された²⁷⁾。

日弁連によると、地域司法計画策定のねらいは、「①司法改革を進めるため ②地域住民の司法アクセス・司法サービスを改善するため ③住民の権利救済の状況を明らかにして、必要な制度にする」²⁸⁾の3つだとされている。①からは判検事の増員や法曹一元制が、②からは弁護士数の増員と司法過疎の解消が、③からは住民から見た権利保護・司法サービス提供の状況の検証がそれぞれ導かれている²⁹⁾。①と②はマクロな視点からの司法サービスの適正配置を目指したものであるといえ、地域医療計画から示唆を受けた地域司法計画としては、当然備えているべきものであろう。③は、むしろよりミクロな視点から、地域住民の求める司法へのニーズを収集することを目指しており、①②の司法サービス適正配置の基礎的なデータとなり得ることはもちろんであるが、司法サービス事業マーケティングの基礎資料と捉え、弁護士その他の法律関係業務従事者の職域開拓につなげてゆくという発想も可能となろう。

実際に策定された地域司法計画では、概ね①②に基づく司法サービスの適正配置に関する調査が行われている。①については、裁判所の受任事件数の推移と裁判官・検察官数の変化を対照させて必要な裁判官・検察官数を割り出して増員を求め、また副検事のみが常駐する地検支部を明らかにしてそのような支部への検事の増員を求めるなど、判検事の地域ごとの目標数と、適正な地理的配置を合理的な算定基準に基づいて明らかにしている³⁰⁾。

②についても、大都市への弁護士集中と、それに対応する司法過疎を具体的な数字で示し、各地域の住民や企業からのヒアリングやアンケートに基づく司法需要と突き合わせて必要な弁護士数・法律事務所数を割り出している³¹⁾。また、いわゆる「ゼロ・ワン地域」³²⁾の実態が各地の地域司法計画の作成によって浮き彫りになったことは特筆に値しよう³³⁾。これに対応して、ゼロ・ワン地域やその他の弁護士過疎地域に公設法律事務所や、交代で弁護士や弁護士会職員が出張する法律相談センターを設立するなどの動きは既に始まっている。

また、①②に共通する課題として、法曹三者の総数を増加させ、かつ地域による法曹の偏在を解消するために、各単位弁護士会のある地域（＝地裁・地検管轄区域）ごとに法科大学院を誘致する旨の計画が盛り込まれているのも、概ね共通した特徴であるといえよう。

ところが、③については、それほど多くの弁護士会が関心を持っていないように見受けられる。地域内で発生している個別の法律問題・人権問題に関し、件数・実情・司法利用の程度・課題を論じている地域司法計画は神奈川・長野など多くはない³⁴⁾。例として、横浜弁護士会の作成した「神奈川司法計画」と長野県弁護士会の作成した「長野県の地域司法計画」を見てみることにしよう。

b 神奈川司法計画

神奈川司法計画の全体の構成は以下のとおり³⁵⁾である。

- 第1 はじめに一なぜ、今「神奈川司法計画」か
 - 第2 神奈川県歴史
 - 第3 神奈川における司法の歴史
 - 第4 神奈川県民にとっての司法の歴史
 - 第5 県民が置かれている人権状況
 - 第6 神奈川の司法が抱えている問題—裁判官が足りない
 - 第7 私たちの神奈川司法計画—その1 裁判官・書記官増員についての提言
 - 第8 私たちの神奈川司法計画—その2 その他の裁判、裁判所改革
 - 第9 身近な裁判所改革
 - 第10 弁護士、弁護士会改革についての決意
 - 第11 神奈川県や県下自治体への提言
 - 第12 法曹養成と法科大学院
 - 第13 県民の皆さんへ
 - 第14 「神奈川司法計画」の議論と運動の仕方について
- 資料編

となっており、③に関しては、「第5 県民が置かれている人権状況」³⁶⁾において取り扱われている。

- 第5 県民が置かれている人権状況
- | | |
|-----------------|------------------|
| 1、住宅ローンと破産 | 2、自殺者の数 |
| 3、クレサラ—破産事件数の急増 | 4、企業倒産 |
| 5、労働事件 | 6、労働災害 |
| 7、離婚 | 8、相続 |
| 9、交通事故 | 10、犯罪件数 |
| 11、少年事件 | 12、児童虐待と社会的引きこもり |
| 13、まとめ | |

地域住民が関係する法律問題を具体的に取り上げている地域司法計画はそもそも少ないため、これだけの数の問題を採り上げているだけでも特徴的であり、地域司法計画の「法曹適正配置計画」的側面のみならず、地域司法ニーズの掘り起こし、すなわち司法サービス事業のマーケティング・プランとしての側面を重視したい筆者の視点から見ても、先進的な試みとして評価したい。

しかし、個別の法律問題の採り上げ方を詳細に見ていくと、{2(自殺者の数)・4(企業倒産)・5(労働事件)・6(労働災害)・7(離婚)・8(相続)・9(交通事故)}の七項目に関しては、神奈川県内での発生件数を示しているが、このうち過去のデータと比較した上で増減の傾向を示しているのは{2・4・5・6・7}の五項目に減少する。さらに増減傾向の背景まで考察しているのは{5}の一項目のみとなってしまう。残りの五項目{1(住宅ローンと破産)・3(クレサラ—破産事件数の急増)・10(犯罪件数)・11(少年事件)・12(児童虐待と社会的引きこもり)}は、実質的には全国統計や全国紙の示した増減傾向を示すのみで、県内で当該問題の起こる(あるいは増える)可能性・蓋然性の指摘以上の役割を果たし得てはならないと思われる。

上で述べたように、神奈川司法計画は他の地域司法計画と比べた場合、地域住民の抱えるであろう個別の法律・人権問題について、最も詳細に採り上げているものの一つである。にもかかわらず、その採り上げ方は調査枠組みの統一性を欠き、共通の枠組みに基づいて地域の当該個別法律問題対策のニーズを調査・分析して、原因究明と対策を導くようなものとなっていない。個別法律問題に関心を向けている他の地域司法計画³⁷⁾でも、弁護士会の相談件数や裁判所への係属数のカウントにとどまるところが多い。日弁連も、地域の司法ニーズや実情・課題を論じようとしている地域司法計画は「まだ、少ない。弁護士会の活動報告の域を出ていないものが多い」³⁸⁾と述べている。

全ての弁護士会にとって、試行錯誤しながらの試みであったに違いない地域司法計画の作成であり、その努力には敬意を払うものである。しかし、「地方における司法の実情に根ざした視点」³⁹⁾がその原点であったとすると、現状の到達度では、「地域司法計画は、目下のところ弁護士会が中心になって策定しているという点でなお限界も免れない。すなわち、やや理念先行となって、策定過程で地域住民の司法需要を汲み上げる作業が必ずしも十分されていないようにも見受けられるからである。」⁴⁰⁾という意見に頷かざるを得ない。

c 長野県の地域司法計画

長野県の地域司法計画の全体の構成は以下のとおり⁴¹⁾である。

- I はじめに一私たちの考える地域司法計画の理念と目的—
- II 長野県の県勢とその特性
- III 長野県における司法の現状
- IV あるべき司法
- V 長野県における法曹一元
- VI 長野県における陪審制と裁判員制度
- VII 人権と司法についての教育と啓発
- VIII ロースクール
- IX ADR

となっており、③に関しては、「Ⅲ 長野県における司法の現状」⁴²⁾において取り扱われている。

Ⅲ 長野県における司法の現状

1 その1－市民の置かれている権利の現状

交通事故（1）	相続問題（12）
労働災害（2）	離婚問題（13）
公務災害（3）	高齢者の事件（14）
犯罪被害者事件（4）	労働事件（15）
国家賠償（5）	住民訴訟事件（16）
医療事故（6）	行政事件（17）
消費者被害（7）	倒産事件（18）
クレジット・サラ金（8）	刑事事件（19）
民事介入暴力事件（9）	子供の人権（20）
不動産取引紛争（10）	知的所有権（21）
建築紛争（11）	外国人の人権（22）

（＊各項目末尾の通し番号は筆者が付した。）

- その2－弁護士現状
- その3－裁判所現状
- その4－検察庁現状

神奈川司法計画と比べても、更に多くの項目が立てられていることがわかる。個別の法律問題の採り上げ方を見ていくと、{5（国家賠償）・16（住民訴訟事件）}の2項目以外の残り20項目に関しては、何らかの形で長野県内での事件発件数または長野県の他の統計に基づく資料（例えば{9（民事介入暴力事件）}の項目における県下の暴力団構成員等の数など）を示している。このうち過去のデータと比較した上で増減の傾向を示しているのは{1（交通事故）・2（労働災害）・3（公務災害）・6（医療事故）・7（消費者被害）・8（クレジット・サラ金）・10（不動産取引）・11（建築紛争）・13（離婚問題）・15（労働事件）・17（行政事件）・18（倒産事件）・19（刑事事件）・20（子供の人権）・22（外国人の人権）}の14項目である。さらに増減傾向の背景まで考察している項目は{6・7・8・10・11・15・17・22}の8項目あり、ニーズに基づいた地域司法改善プランとしての色彩が神奈川司法計画よりも強く打ち出されている。{5・16}の2項目は、やはり全国統計の示した増減傾向を示すのみで、県内で当該問題の起こる（あるいは増える）可能性・蓋然性の指摘以上の役割を果たしていない。その他の特徴としては、県下の他の公的機関（県庁や消費者センター、警察など）の作成した統計資料を読み解くことで、弁護士活動の現状と現実のギャップがないかどうかを模索したり、現行制度や改革の成果としての新制度が統計に表れている現状にど

のような影響を与えるかについての考察を試みている項目があるなど、先進的な試みが為されているとよい。一方で、各項目において利用している統計の性質や分量がまちまちであり、分析枠組も定型的な評価基準があるわけではなく、項目により分析・考察の方法や深みに大きな差があることは否めない。

しかし、県下の統計を利用できなかった項目についても、対象となる司法サービスに関わる統計が存在しない旨明記されており、今後の弁護士会その他の機関による調査を促しているようにも読むことができる。このように、長野県の地域司法計画は依然として不十分な点はあるものの、地域における司法サービス改善のニーズを実証的に解明する資料として、現時点ではもっとも優れたものと評価することができよう。

d 結び

現状の地域司法計画は「第一次案」、すなわちこれから自治体や住民などと協働を始めるためのたたき台であるという位置づけをしている弁護士会も多い。その意味では、正に現在「地域住民の司法需要を汲み上げる作業」が行われている最中だという弁護士会・地域もあろう。それらの試みを拝見する機会は遠からず来るであろうが、その評価は稿を改めて行うこととしたい。また、地域の司法ニーズを地域司法計画に取り入れるための手法について考える機会も改めて持ちたい。地域司法計画の作成には、病床適正配置を目的とした医療計画の他にも、地域福祉計画や保健計画など、既に実践的な蓄積のある複数の作業モデルが有効だと考えるからである⁴³⁾。

(おおかわら まみ・高崎経済大学地域政策学部教授)

(はやの たかふみ・弁護士 東京弁護士会)

(ふじもと こうたろう・(株)富士通総研公共コンサルティング事業部コンサルタント)

(なかむら あきひろ・弁護士 静岡県弁護士会)

(いわくま みちひろ・杏林大学総合政策学部専任講師)

(Endnotes)

- 1) 小島武司 (2005)「司法アクセス・フォーラムの発足」判例タイムズNo.1176、判例タイムズ社、31頁
- 2) 1999年6月14日、野田毅自治大臣「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」趣旨説明
- 3) 鎌田正・米山寅太郎 (1992)「大漢語林」大修館書店 218頁
- 4) judicature は、“the administration of justice”あるいは、“administering justice”のこととされている。
- 5) justice は、法の世界では、“The fair and proper administration of laws.”と定義される。Bryan A. Garner (editor in chief) (2004), Black’s Law Dictionary [Eighth Edition], West, a Thomson business.p.881
- 6) 穂積陳重「法典論」(哲学書院、1890)(明治23年)で、「明治9年1月、司法卿大木喬任氏刑法改修の議を奏す、其表に曰く」として紹介された文章の冒頭部分。同書は、「明治文化全集」第13巻/法律篇〔改訂版〕(日本評論新社、1957)に収められている。引用は後者558頁
- 7) The Guide to American Law, 1984, Vol.8, West Publishing Company, p.351
- 8) Geoffrey C. Hazard, Jr., Angelo Dondi (2004) Legal Ethics — a comparative study —, Stanford University Press, P.247
- 9) 2003年2月6日、司法制度改革推進本部顧問会議での本部長発言。

- 10) 法の実践とは、法の科学の実社会への応用・適用によって法・正義の実現を図ることをいう。およそ法を使うことではなく、科学の応用としての合理的・合目的なそれではなければならない。
- 11) 連合国総司令部民政局（小島和司、久保田きぬ、芦部信喜共訳／宮澤俊義解説）（1948）「アメリカがわから見た日本国憲法の誕生」清水伸編著「逐条日本国憲法審議録 第四巻（解説・資料・総索引）」有斐閣 670 頁
- 12) 同前（注 11）
- 13) public welfare の語義を踏まえて訳してみれば、このようになろう。早野貴文（2004）「正義へのユビキタス・アクセス—その理念と技術的基盤」『自由と正義』55 巻 10 号、日本弁護士連合会 14 頁
- 14) 国民生活センターが 2004 年 8 月に発表した統計によれば、「全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET）が収集した、2003 年度の消費生活相談情報は 1,371,316 件（前年度比 57.0%増加）となっている。同センターHP内、http://www.kokusen.go.jp/cgi-bin/byteserver.pl/pdf/n-20040804_4.pdf を参照のこと。
- 15) 日本弁護士連合会の提供資料による。
- 16) アンケート詳細は、札幌弁護士会司法改革推進本部『地域司法計画（ver.2）』2004 年 7 月、巻末資料 4 に掲載されている。
- 17) 鳥取県ホームページ、県民意識調査、<http://www.pref.tottori.jp/soumu/kenminshitsu/page52.htm> を参照のこと。
- 18) たとえば、藤川宏宏「キャンパスを飛び出すリーガル・クリニック」（『法律時報』日本評論社、2005 年 5 月、102-107 ページ）に、詳しい。
- 19) 弁護士を中心とする専門家ネットワークとして、たとえば、「まちかど法律ネットワーク（通称まちNET）」や特定非営利活動法人の S O S 総合相談グループなどがあげられる。また、市民主体の対話と合意と、傾聴の技法に基づき、メディアエーションを実践する特定非営利活動日本メディアエーションセンターの活動も注目に値しよう。これらの活動が地域を問わず、司法サービス・ネットワークとして面としての広がりを持つことを期待してやまない。
- 20) この点に関しては、『法律時報』（日本評論社、2004 年 3 月）の特集「情報技術と司法制度改革—正義へのユビキタスアクセスと IT 革命」に詳しい。
- 21) 昭和 23 年法律 205 号
- 22) 同法第 30 条の 3 第 2 項第 1 号
- 23) 同法第 30 条の 3 第 2 項第 3 号
- 24) 同法第 30 条の 3 第 3 項
- 25) 佐藤鉄男「地域社会と弁護士」和田・佐藤編『弁護士活動を問い直す』商事法務（2004）,260～261 頁
- 26) 京都弁護士会「京都地域司法計画 第一次案」（2000）
- 27) 松森彬「『地域司法計画』が明らかにした司法改革の方向」Causa 第 6 号（2003）
- 28) 地域司法計画シンポジウム報告書「私たちのまちに十分な司法サービスを」日弁連（2003）,2～3 頁
- 29) 同上
- 30) 各地域の地域司法計画の割り出した判検事数とその算定方式をコンパクトにまとめたものとして、同上,63～116 頁
- 31) 同上,117～130 頁
- 32) 弁護士がまったくいないか、一人しかいない地裁・家裁支部の管轄区域を指す。
- 33) 佐藤前掲注 15,261 頁
- 34) 日弁連前掲注 18,3 頁。
- 35) 横浜弁護士会「神奈川司法計画（一次案）」（2001）
- 36) 同上,31～39 頁
- 37) たとえば、三重弁護士会「地域司法計画（第一次）」（2002）には倒産と家事審判調停についての発生件数・受任件数等の調査データが、奈良弁護士会「奈良地域司法計画（試案）」（2001）には弁護士会主催の法律相談の内容別分類・件数や法律扶助事件の内容・件数等のデータが挙げられている。
- 38) 日弁連前掲注 18,3 頁
- 39) 横浜弁護士会前掲注 25,1 頁
- 40) 佐藤前掲注 15,262～263 頁
- 41) 長野県弁護士会「長野県の地域司法計画」（2002）
- 42) 同上,15～35 頁。
- 43) 岩隈道洋「地域司法計画の現状と課題」杏林社会科学研究第 20 巻 3 号（2004）,pp36-41 参照。また、本節 a,b は同稿 pp31-36 に拠っている。