

# 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—

佐藤 岩夫

## 概 要

現代日本の地域社会が抱える問題の一つに、大都市と異なり地方では弁護士その他の法律専門家が過少であるため、地域の人びとが必要な法的助言や援助を受けることが困難であるという「司法過疎」の問題がある。そしてその対策として、地方への法律専門家の政策的・計画的な配置や、対策の基本となる法制度の整備が進んでいる。

地方に法律専門家が少ない理由として、しばしば、地方には問題やトラブルが少ないことが指摘される。しかし、地方では本当に問題やトラブルは少ないのであろうか。他方、司法過疎とよばれる地域にも、住民が日常遭遇するさまざまな問題やトラブルに助言や援助を提供する機関がまったく存在しないわけではない。それらの機関の活動はどのようなものであり、また、そこにあえて法律専門家を配置することの意義はどこにあるのであろうか。

本稿は、岩手県釜石市で行った住民アンケート調査および地域の相談機関・法律専門家に対するインタビュー調査の結果に基づき、地域の法律問題および相談体制の実情を明らかにし、あわせて今後の施策において留意すべきいくつかの点を指摘することを目的とする。

### キーワード

司法過疎, 法的サービス, 総合法律支援, 公設法律事務所, 相談者ネットワーク

## 1. はじめに

現在日本では医療や教育・社会福祉など社会生活のさまざまな分野で地域間格差の問題が議論されているが、ある地域において弁護士など法律専門家の数が少ないために住民が法的な助言や援助のサービスを受けられない「司法過疎」もまた注目を集める問題の一つである。

かかる司法過疎地域における住民の法的ニーズにどう応えるかについては、近年、いく

つかの重要な施策が進められている。日本弁護士連合会（日弁連）は、1995年以降、弁護士過疎地域に、近接する都市の弁護士が交代で出張して定期的な相談を行う「法律相談センター」を順次設置し、また、2000年からは、日弁連の独自の基金（ひまわり基金）からの資金援助によって弁護士過疎地域に弁護士常駐型の公設法律事務所である「ひまわり基金法律事務所」を設置する事業を進めている。現在、全国で、司法過疎対応の「法律相談センター」は138ヶ所あり、また、「ひまわり基金法律事務所」も全国で68ヶ所が開設されている（2007年11月現在）。

また、政府は、「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」を今次の司法制度改革の重要な柱の一つとして位置づけ、2004年に総合法律支援法を制定した。同法に基づく「総合法律支援制度」の中核を担うのは新たに設立された日本司法支援センター（愛称「法テラス」）であるが（2006年10月より業務開始）、その業務としては、①法制度や相談機関・団体等に関する情報提供の充実・強化（30条1項1号）、②民事法律扶助（同2号）、③国選弁護（同3号）、④司法過疎地対策（同4号）、⑤犯罪被害者等の支援（同5号）、⑥関係機関・団体との連携の確保・強化（同6号）、⑦日本司法支援センターの業務に関する講習・研究の実施（同7号）、⑧以上の7つの業務に附帯する業務、および、⑨委託を受けて行う業務（30条2項）が予定されている。「司法過疎地対策」が法律の規定で確認されたことはこれが始めてであり、具体的には、司法過疎地域における法的サービスへのアクセスを改善するために、日本司法支援センターのスタッフ弁護士が常駐する「司法過疎対応地域事務所」の設置が進められている（2007年11月現在で14ヶ所）。また、①の「情報提供の充実・強化」の具体的施策として開始されたコールセンターによる無料の情報提供も司法過疎地域の住民の法情報へのアクセスを容易にする意義があり、さらに、これは後にあらためて論じるように、⑥の「関係機関・団体との連携の確保・強化」は、地域の法律相談・問題解決ネットワークの構築と関わり、司法過疎地域においても重要な意義を持ちうるものである。

こうして、司法過疎問題は司法政策上の重要なアジェンダとなり、それに対する対策の法的枠組みも整備されつつある。しかし、法律専門家の政策的配置などさまざまな対策が講じられようとしている、当の「地域」「地方」の法律問題やそれをめぐる住民の行動、地域の相談体制の実情はどうなのであろうか。しばしば「地方には法律問題が少ない、法的ニーズがない」といわれることがあるが、はたしてそうなのか。これまで法律専門家がいなかった地域で、それでは住民は、日々の生活の中で遭遇するさまざまな問題やトラブルにどのように対処してきたのか。そこでは住民の法的ニーズはまったく放置されてきたのか、あるいは、法律専門家の助言や援助を得ることは困難であるとしても、地域のさまざまな機関が住民のニーズに対応してきたのか。後者であるとするならば、それぞれの機

関はどのような活動を行っているのか。そしてまた、そのような地域に政策的に法律専門家を配置することは、どのような意味と効果をもつのか。このような一連の問題の解明が、これまでの司法過疎対策の効果を測定する上でも、また、いまだ緒についたばかりの総合法律支援制度の今後の方向性を考える上でも、不可欠の前提作業となる。

筆者は最近、岩手県釜石市において、住民の法律問題経験および地域のさまざまな相談機関・法律専門家の活動を調査する機会を得た。本稿は、その知見を踏まえて、地域の法律問題および相談体制の実情を明らかにし、あわせて今後の施策において留意すべきいくつかの点を指摘することを目的とするものである。本稿で示される内容を予めまとめるならば、次の点となる。1. 「地方」であっても問題やトラブルは存在する。住民の法的サービスへのニーズは大きく、また、専門の相談機関・団体や専門家の助言を受けることができるかどうかは住民の問題経験の評価（現状の満足度）に影響を与える要因となっている。2. このような地域における法律専門家の政策的・計画的な配置は、住民に実効的な救済を与える可能性がある。3. その際、当該地域にはすでにさまざまな性格と機能を持った相談機関が存在し活動しているのであり、「司法過疎」地域に配置される法律専門家は、それら既存の相談機関のネットワークの中に埋め込まれるものとしてとらえるべきである。むしろ、既存の相談機関との間にどのようなネットワークを構築できるかは、法律専門家配置の効果を決定的に左右する重要な要因である。4. 日本司法支援センターは、今後、「司法過疎地対策」の業務および「関係機関・団体との連携の確保・強化」の業務の遂行を通じて、かかる地域の相談・問題解決ネットワークの充実に大きな寄与をなしうる可能性がある。その際、日本司法支援センターの関与は、全国一律の画一的な枠をはめるものではなく、地域で自律的に展開されているネットワークの特性に配慮し、その適切な発展を支援する方向で行われる必要がある。

以下、調査対象地である釜石市の特徴および調査の概要（第2節）、住民の法律問題経験および法的サービスへの期待（第3節）、釜石市およびその周辺地域の各種の相談機関・法律専門家の活動の実態（第4節）について論述し、最後に、地域の相談機関・法律専門家のネットワークの重要性についてまとめの検討を行う（第5節）。

## 2. 調査地域の特徴と調査の概要

### (1) 調査地域の特徴

岩手県釜石市は、岩手県三陸沿岸部に位置する人口約43,000人（2005年国勢調査では

42,987人)の都市で、伝統的に、製鉄と水産業を産業の基盤とする「鉄と魚の町」として知られている<sup>1)</sup>。

岩手県は全国的に見ても弁護士が少ない県の1つである。日弁連の統計によれば、2007年3月末の数字で、岩手県(岩手弁護士会所属)の弁護士は66人であり、弁護士1人当たりの人口は20,833人となる。弁護士1人当たりの人口が多いほど、当該地域における弁護士の密度が薄い(弁護士が少ない)ことになるが、岩手県は47都道府県のなかで弁護士1人当たりの人口が多いほうから4番目であり、大都市の東京(弁護士1人当たりの人口1,131人)や大阪(同2,888人)とは、弁護士の密度において格段の差がある(日弁連2007:84頁)。

しかも、岩手県内でも、弁護士の大半は裁判所本庁のある盛岡市に集中し、他の市町村では弁護士が少ないというアンバランスが見られる。2007年11月現在の弁護士70人のうち、盛岡地方裁判所本庁の管轄地域に46人が集中し、以下、一関支部管内が8人、水沢支部管内が5人、花巻支部管内が4人、遠野支部管内が3人、宮古支部管内が2人、二戸支部管内が2人で、支部管轄地域の弁護士の数は少ない(表1)。

釜石市は遠野支部の管内であるが、同支部の弁護士3人中2人は日弁連が弁護士過疎地域に開設した「ひまわり基金法律事務所」の弁護士である(2001年8月開設の遠野ひまわり基金法律事務所および2006年11月開設の釜石ひまわり基金法律事務所の弁護士各1人)。2001年に遠野にひまわり基金法律事務所が開設されるまでは、人口9万人強の管轄地域内に1人の弁護士しかいない状態が長く続いていた。釜石は、弁護士が少ない弁護士過疎地域の典

表1 岩手県の弁護士の分布

盛岡地方裁判所本庁・支部	弁護士数 <sup>(注)</sup>	弁護士一人当たりの人口
本庁(盛岡)	46人	10,641人
一関支部	8人	27,429人
水沢支部	5人	29,313人
遠野支部	3人(2人)	30,302人
宮古支部	2人(1人)	49,943人
花巻支部	4人(1人)	51,618人
二戸支部	2人(1人)	66,020人
盛岡地方裁判所管轄全体	70人	19,786人

(出典) 弁護士数は2007年11月1日現在の岩手弁護士会の名簿(ただし、法整備支援で海外赴任中の1人は除いてある)、人口は2005年の国勢調査の結果に基づき作成した。

(注) 支部の弁護士数で( )内はひまわり基金法律事務所の弁護士数(内数)。

1) ただし、製鉄業は、1980年代以降、基幹となる製鉄所の大規模な合理化と縮小が行われた。また、水産業も長期的には困難に直面しており、製鉄と水産業に代わる産業の誘致・創出による地域の活性化が釜石の最重要の課題となっている。また、そのなかで、サービス産業や観光への期待の高まりも見られる。釜石における地域活性化の課題と展望については、前号および本号「釜石特集」の橘川、加瀬、大堀各論文を参照。

型のひとつであるといえる<sup>2)</sup>。

なお、司法過疎の問題は、弁護士過疎の問題であるとともに、裁判所の適正配置に関わる側面も持つ。釜石を含む三陸沿岸部についていえば、住民の生活圏・経済圏と裁判所の管轄に齟齬があるという不都合が見られる。三陸沿岸部の宮古市、釜石市、大船渡市が、それぞれ盛岡地裁宮古支部、遠野支部、一関支部の管轄に分かれており、しかも、遠野支部および一関支部は釜石や大船渡のある沿岸部とは北上山地をはさんで隔てられる内陸部にある。釜石市の場合、独立の簡易裁判所はあるが、地裁事件や家事事件については峠を越えて遠野まで行かなければならず、住民およびその事件を取り扱う弁護士・関係機関にとって大変不便な状況である<sup>3)</sup>。

なお、以下の行論に必要な限りで釜石市の社会・経済的な基礎データを確認しておけば、すでに述べたように人口は42,987人、世帯数は16,994世帯である(2005年国勢調査)。人口は1963年がピークであったが(同年3月で92,132人)、その後は大きく減少し、現在は半減している。人口減少の要因としては、市の基幹産業である製鉄所の合理化・縮小に伴う労働者および家族の転出、魅力ある就業の場の少なさによる若者の市外流出、高等教育機関がないことによる進学者の流出、出生数の低下などが指摘されている(釜石市2006)。地域では高齢化が進んでおり、65歳以上人口の比率は31.2%である(2005年国勢調査)。

住民生活を所得の面で見ると、2005年度の岩手県の人口一人当たりの市町村民所得は、県全体の平均で235万9,000円であるが、県を県央、県南、県北、沿岸の4つの地域に区切ってみた場合に、県央の267万9,000円、県南の232万9,000円に対して、釜石を含む沿岸部は205万7,000円と相対的に所得が低い地域である(県北の183万4,000円よりは高い)。ただし、釜石市だけを見た場合は265万7,000円で、県内の市町村としては、盛岡市、北上市について3番目に高い(岩手県総合政策室2007参照)。

他方、生活保護の状況を見ると、釜石市の2005年度の保護率(人口千人に対する生活保護受給者の割合)は11.69パーミルで、岩手県全体の平均7.71パーミルを大きく上回っている(岩手県総合政策室調査統計課2006)。なお、三陸沿岸部は全般的に保護率が際立って高い。県内13市(2005年時点)のなかで、保護率が最も高かったのは三陸沿岸中部の宮古市の12.80パーミルで、2番目が釜石市、3番目が三陸沿岸北部の久慈市の10.09パーミルである<sup>4)</sup>。三陸沿岸部は全体として所得が伸び悩んでいる地域であり、このことが、

2) 釜石の弁護士過疎の状況については、藤原(1994)(1996)参照。

3) 藤原(1994)は、裁判所(支部)の配置は明治時代の配置を踏襲したものであるが、現在の人口分布や交通事情、経済圏などから社会の実情に合わなくなっていることを指摘する。なお、この裁判所の管轄が不合理である点は、今回の調査(後述)でインタビューした全ての弁護士・司法書士が等しく強調する点であった。

4) 県の地方振興局の管轄でみても、12の地方振興局の中で宮古地方振興局の保護率は18.55パーミルで最も

後述するように、この地域で多重債務問題が深刻であることの一つの背景をなす。釜石市は、三陸沿岸部の中では所得の平均額がかなり高いものの、他方で生活保護率も高いことは、地域内での所得の格差が相対的に大きいことを推測させる。

## (2) 調査の概要

かかる特徴をもつ釜石において、住民は日常生じるさまざまな問題やトラブルをどのように解決し、あるいはいかなる困難に直面しているのか。また、そのような住民の法的ニーズに対して、各種の相談窓口・相談機関や法律専門家はどのように対応しているのか。この点を明らかにするため、筆者は、次の3つの調査を行った。

①住民アンケート調査。釜石市の20歳以上70歳以下の住民から無作為に抽出された1,000人を対象に、市民の法律問題経験および相談行動に関するアンケート調査を実施した（「暮らしと法律相談についての釜石調査」）。調査の時期は2006年8月19日～10月1日、面接調査法の方法で行い、回収票は706通、回収率70.6%であった。

②住民インタビュー調査。上記のアンケート調査の回答者で個別にさらに詳しいインタビューを応諾した市民を対象に、問題経験および相談行動に関するより詳細なインタビューを行った。

③相談機関・法律専門家インタビュー調査。釜石市およびその周辺地域で活動している専門の相談機関および法律専門家を対象に、それぞれの活動の実態および相互の連携等について詳細なインタビューを行った<sup>5)</sup>。

本稿は、これら3つの調査のうち、①の住民アンケート調査の基本的データおよび③の相談機関・法律専門家インタビュー調査の知見をまとめたものである。①のデータのより包括的で詳細な分析および②の結果については、それぞれ別稿を用意している。なお、①の住民アンケート調査については、これに先立ちほぼ同じ内容・方法の調査を全国規模で実施していることから（「暮らしと法律相談についての全国調査」<sup>6)</sup>）、その結果と適宜比較・対照することによって、釜石の特徴をより浮き彫りにすることも試みたい。

---

も高く、2番目が釜石地方振興局の17.69パーミル、3番目に高いのが久慈地方振興局の10.47パーミルである。

5) 以上の一連の調査は、文部科学省科学研究費補助金特定領域研究「民事紛争全国調査」（領域代表：村山眞維）の補助を受けて実施された。なお、調査地の選定および関係機関との連絡その他については、東京大学社会科学研究所「希望学」プロジェクトの支援を受けた。

6) 全国600地点11,000人の20歳以上70歳以下の住民を対象に、2006年3月から5月にかけて実施された。回収票は5,330通、回収率48.5%であった。この調査も、前注で述べた特定領域研究「民事紛争全国調査」の補助を受けて実施されたものである。

### 3. 住民の法律問題経験と相談行動

#### (1) 住民の法律問題経験

##### (a) 問題・トラブル経験の頻度および種類

住民アンケート調査<sup>7)</sup>では過去5年間になんらかの問題やトラブル（調査票では「トラブルや納得できないこと」）を経験したことがあるかどうかを聞いたが<sup>8)</sup>、問題やトラブルを経験したことがあると回答した住民の比率は、有効回答（706人）の37.0%（261人）であった。住民の3分の1が過去5年間に——深刻さの程度に違いはあれ——何らかの問題を経験していることになる。この数字は全国調査（回答者5,330人）における問題経験者の比率36.5%とほぼ同じ水準である。

ところで、司法過疎あるいは弁護士過疎との関連で、「大都市と比較して地方には問題やトラブルが少ない（だから弁護士が少ない、あるいは、少なくてよいのだ）」といわれることがある。そこで、全国調査の結果を都市規模別に分けた数字と釜石を比較したのが、表2である。過去5年間に何らかの問題やトラブルを経験したことがあると回答した住民の比率は、16大市（回答者1,042人）では40.2%、人口20万人以上の市（1,363人）では36.2%、人口20万人未満の市（2,242人）では34.7%、町村（683人）では37.3%である。釜石市の人口は約4万3,000人であるので、全国調査のカテゴリーでは住民20万人未満の市に対応する。この表2からは、確かに大都市では問題やトラブルの経験が多い傾向が見られるものの、しかし他方、非大都市地域の住民もまた現実にさまざまな問題やトラブルを経験していることが読み取れる。

では、住民はどのような種類の問題やトラブルに遭遇しているのか。釜石調査の回答者（706人）で「経験したことがある」（複数回答可）と回答したのがもっとも多かったのは

7) 住民アンケート調査のデータは、全国調査・釜石調査ともデータ・クリーニングが完全には終わっていない。以下の分析においては、2007年10月末段階のバージョンのデータセットを用いた。

8) 調査票では、①商品・サービスの購入（商品・サービスの欠陥、不当に高額、説明不十分等）、②金銭貸借（不要なローン・クレジット、不当金利、暴力的取立て、弁済不可等）、③不動産の購入・売却・リフォーム（欠陥、不当に高額、説明不十分等）、④不動産賃貸借（明渡し、地代・家賃、敷金等）、⑤通信（架空請求、嫌がらせ・迷惑、しつこい勧誘等）、⑥職場（賃金・労働時間、昇格・昇進、解雇・配置転換、セクハラ等）、⑦病院（不適切な治療・投薬、治療代・薬代、言葉の暴力、説明不十分等）、⑧学校（体罰・暴力、事故、いじめ、説明不十分等）、⑨近所づきあい（騒音・悪臭・ごみ、境界、建物建築、ペット、悪口・中傷等）、⑩家族や親類づきあい（離婚・親権、相続、介護、家庭内暴力等）、⑪交通事故・犯罪（暴力、交通事故、泥棒、痴漢・ストーカー、保険金等）、⑫行政（税金、年金、社会保障、警察の活動、各種許認可等）、⑬取引先や顧客とのトラブル（製品の欠陥、債権・債務、信用毀損等）、⑭その他の問題類型を示し、過去5年間に経験したものをいくつでも選択してもらった形で聞いた。

表2 過去5年間に何らかの問題・トラブルを経験した人の比率

	回答者(人)	過去5年間に何らかの「トラブル・納得できないこと」を経験したと回答した人	
		人	%
全国調査	5,330	1,946	36.5
〔都市規模別の内訳〕			
16大市	1,042	419	40.2
市(人口20万人以上)	1,363	493	36.2
市(人口20万人未満)	2,242	779	34.7
町村	683	255	37.3
釜石調査	706	261	37.0

「通信」関係の23.8% (168人)で、次いで「近所づきあい」が6.8% (48人)、「交通事故・犯罪」が6.5% (46人)、「商品・サービスの購入」が6.2% (44人)、「病院」が5.5% (39人)、「行政」が5.0% (35人)、「職場」が4.8% (34人)、「家族や親戚づきあい」と「金銭貸借」がともに3.5% (25人)、「学校」が2.4% (17人)、「不動産賃貸借」が1.8% (13人)、「取引先や顧客」が1.6% (11人)、「不動産の購入・売却等」が1.1% (8人)、「その他」が0.6% (4人)の順であった。最も多かった「通信」関係とは具体的には架空請求や電話・メール等による勧誘であり、比較的軽微なトラブルが多いのが特徴である。

表3は、全国調査と釜石調査において問題・トラブルを「経験したことがある」と回答した人の比率を、問題・トラブルの種類ごとに比較したものである。一番右の欄には、全国調査における問題・トラブル経験の比率を1とした場合の釜石の出現率を計算してある。1を超えれば釜石ではその問題・トラブルが経験される頻度が全国平均よりも相対的に高

表3 問題・トラブル経験と問題・トラブルの類型

(M.A.)

トラブルの類型	「経験あり」と回答した人の比率(%)		全国を1とした場合の釜石の出現率
	全国(n=5330)	釜石(n=706)	
商品・サービスの購入	8.1	6.2	0.77
金銭貸借	2.0	3.5	1.75
不動産の購入売却	2.6	1.1	0.42
不動産の賃貸借	1.9	1.8	0.95
通信	20.9	23.8	1.14
職場	4.6	4.8	1.04
病院	4.4	5.5	1.25
学校	2.1	2.4	1.14
近所づきあい	8.5	6.8	0.80
家族や親類づきあい	3.2	3.5	1.09
交通事故・犯罪	7.0	6.5	0.93
行政	3.6	5.0	1.39
取引先や顧客	2.0	1.6	0.80
その他	0.3	0.6	2.00



く、1を割れば相対的に低いことになる。一般的な傾向としては、全国と釜石であり大きな違いはない。そのなかで釜石における出現率が相対的に高いのは「金銭貸借」「行政」「病院」などであるが、とくに「金銭貸借」をめぐる問題・トラブル経験の出現率の高さが目につく。「金銭貸借」関係の問題・トラブルを経験した回答の比率それ自体は3.5%と他の問題類型と比較して多いわけではないが、しかし釜石と全国の数字を比較した場合、全国を1とした場合の釜石の出現率は1.75ときわめて高くなっており、釜石で「金銭貸借」関係のトラブルが相対的に多いことが示されている。実は、三陸沿岸部では多重債務問題が深刻な問題となっており、住民アンケート調査における「金銭貸借」トラブルの多さもこれを反映したものと考えられる。多重債務の問題は釜石地域の住民の法律問題を考える場合には重要な問題であるので、関係機関へのインタビュー調査の知見も交えて、少し詳しく見ておくことにする。

#### (b) 多重債務問題とその背景

三陸沿岸部で多重債務がとくに深刻になったのは1990年代初め頃からであるといわれる。長引く不況やリストラなどで収入が減り、生活費を補うために借金を重ねるケースが多く見られた。多重債務の重要な相談窓口となっている岩手県消費者信用生活協同組合（以下、信用生協）の担当者によれば、多重債務の原因は、クレジット（物品購入）よりは金銭借り入れが中心であり、その動機は、遊興費などよりは生活費に当てるためであることが多い。具体的に、信用生協釜石事務所の相談事例でみると、借り入れの主たる動機は、2005年6月から2006年5月までの1年間の来談者825人中、①生活費が39.9%（329人）、②遊興・飲食・交際が21.8%（180人）、③賠償・保証債務が9.33%（77人）、④冠婚葬祭・医療が9.1%（75人）、⑤事業資金が8.0%（66人）、⑥借金返済が6.0%（49人）、⑦贅沢品・物品購入が4.5%（37人）、⑧不明が1.5%（12人）である。広い意味での生活費である①④（および⑤）が相当部分（①④⑤で全体の約6割）を占めることから、多重債務問題が日常生活の中に深く組み込まれていることがわかる。また、他人の債務の保証（③）や債務返済のために借り入れを繰り返している状況（⑥）も目に付く。

信用生協担当者および多くの債務整理事件を担当している弁護士等の話を総合すると、釜石を始め三陸沿岸部で多重債務問題が深刻化している原因としては次の点があるようである。まず第一に、基礎的な条件として、地域全体で収入が低く、また不安定であることが大きい。三陸沿岸部の平均所得が県内でも低いことはすでに述べたが、これが生活のために貸金業者を利用する事態を招いているようである。信用生協釜石事務所の来談者の場合、年収200万円以下の人が来談者の47.4%、200万円を超えて300万円以下が23.0%で、年収300万円以下の人が全体の7割を占める<sup>9)</sup>。第2に、「借りたものは返さなければなら

ない」「まじめ」「人を疑わない」といった地域住民の意識もあり、長期にわたって返済を続け、その結果過払い状態に陥っている事例が多い。第3に、伝統的な家族・親戚の支え合いの生活構造・意識がなお存続しているため、しばしば家族・親戚による保証や債務の肩代わりが行われ、このことが逆に、本人の支払い能力を超えた貸し込みを招いているという事情もある。第4に、「世間が狭い」という表現に代表されるような、比較的濃密な社会・生活関係があるため、破産については「近所や親戚の目を気にして」抵抗感があり、法的な清算手続きをとることを躊躇しているために借金が雪だるま式に膨らんでいるという現象も見られるようである。第5に、法的知識の不足もあげられる。法律の規定や過払い金の返還に関する判例など法的知識を欠いているため、法外に高い利息での借り入れや制限利率に引き直した場合にはすでに利息・元本とも完済しているのになお返済を続けている事例も多い。最後の点は、専門の相談機関や法律専門家がはたしう積極的な役割を示唆しており、実際、後に述べるように、信用生協およびそれと連携した法律事務所の活動によって事態の大きな改善が見られる。

## (2) 住民の相談行動

### (a) 相談行動の全般的傾向と弁護士利用の少なさ

問題やトラブルに巻き込まれた人びとは、どの程度専門の相談機関や法律専門家を利用しているのだろうか。住民アンケート調査では、過去に経験した問題・トラブルの中から最も重大なものを一つ特定してもらい、それについてどのように対処したかを詳しく質問する形で、このことを確認した。それによれば、釜石調査で「最も重大な問題・トラブル」を特定した回答者239人のうち「専門の機関・団体や専門家に相談した」人は26.8% (64人)であった。全国調査(回答者1,851人)では28.1% (521人)であったので、「専門機関に相談した」人の比率は全国平均と釜石でさほど大きな差はない。

もっとも、相談した機関の内訳には微妙な違いもある(表4)<sup>10)</sup>。全国と比較して釜石で

9) なお、職業別で見ると、会社員が44.2%、パート・アルバイトが18.3%、自営業が11.5%、無職が11.2%、年金生活者が6.0%、主婦が3.9%、公務員が1.9%、農林水産業が1.3%、その他が1.7%である。パート・アルバイトや無職者もさることながら、会社員が多いことが目につく。本文で述べた収入の分布と関係させると、会社員のような地域では比較的職業状態が安定している人びとにも、収入が低く、生活に余裕がない人びとがいることが示されているといえようか。

10) 調査票では、表4に示した相談機関・専門家のうち「自治体の法律相談」から「裁判所での相談」までの20の機関・専門家および「その他の相談機関や専門家」を回答カテゴリーとして掲げ、利用した機関をいくつでも選択してもらう形で聞いた。なお、調査結果の再コーディングの作業において、「学校」「住民組織」「医師・病院」「介護専門家」「その他の司法機関」の5つのカテゴリーを追加した。表4の全国および釜石の数字は、いずれもこの再コーディング後の数字である。

よく利用されている機関としては「自治体の法律相談」および「消費生活センター」が目につく。一般に、相談機関の数・種別が限られており、弁護士等法律専門家の数も少ない地方都市では自治体の法律相談がはたす役割が大きいことが知られているが、釜石でも、市が行う無料法律相談が重要な役割をはたしていることが伺われる。他方、消費生活センターの利用率が高いことは、「商品・サービス」関係や架空請求・勧誘等の「通信」関係など消費者絡みの問題の多さによるとともに、釜石市には県の出先機関

(釜石地方振興局)のなかに消費生活相談室が開設されていることと無関係ではないように思われる。住民の生活圏に物理的に近接した相談窓口が存在することが、具体的な相談行動として現れていると解釈する余地がある。釜石市の法律相談および県振興局の消費生活相談室については、後に詳しく見ることにする。

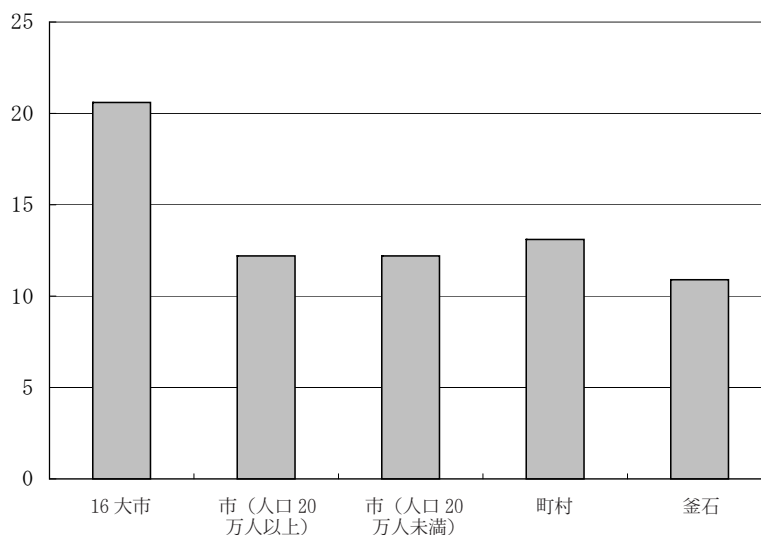
なお、「弁護士・弁護士事務所」の利用率は全国の数字と比較して低くなっているが、この点は、弁護士の全国的な偏在(大都市集中)との関係で分析が必要である。全国調査の結果を市町村規模別に分析すると、大都市(16大都市)とそれ以外の市町村では弁護士の利用率に大きな差がある(図1)。専門機関に相談した人のうち「弁護士・弁護士事務所」を利用したのは、16大都市(107人)では20.6%(22人)であるのに対して、人口20万以上の市(131人)では12.2%(16人)、20万未満の市(221人)も同じく12.2%(27人)、町村(61人)では13.1%(8人)である。弁護士が大都市に集中しているという全国的な状況の下で、非大都市部では押しなべて弁護士の利用率が相対的に低い状況となっている。釜石

表4 問題解決のため利用した専門の相談機関・専門家(M.A.)(%)

相談機関	全国 (n=521)	釜石 (n=64)
自治体の法律相談	8.8	18.8
自治体の担当部署(法律相談を除く)	11.3	4.7
労働基準監督署・税務署・保健所等	5.6	6.3
警察	35.3	34.4
民生委員・人権擁護委員・保護司	2.1	4.7
消費生活センター	12.5	20.3
関連する業界団体・業者	7.5	7.8
保険会社	15.4	6.3
政党・政治家	0.4	1.6
労働組合	1.0	1.6
農業委員会・農協・漁協	1.2	0.0
社会福祉協議会	0.8	3.1
宗教団体	0.0	0.0
NPO・NGO・ボランティア団体	1.5	1.6
弁護士会・法律扶助協会の法律相談	3.3	0.0
弁護士・弁護士事務所	14.2	10.9
司法書士	2.3	1.6
行政書士・税理士・社会保険労務士	1.5	0.0
各種の仲裁機関	0.6	0.0
裁判所での相談	3.1	3.1
学校(*)	1.2	0.0
住民組織(*)	1.5	0.0
医師・病院(*)	1.5	1.6
介護専門家(*)	0.6	0.0
その他の司法機関(*)	0.4	0.0
その他の相談機関や専門家	1.7	3.1

注:(\*)は再コーディングによる追加カテゴリー。

図1 専門機関に相談した人のうち弁護士・弁護士事務所を利用した人の比率 (%)



の 10.9% (64 人中 7 人) という数字は、この全国の一般的傾向にしたがっている<sup>11)</sup>。なお、釜石での住民アンケート調査の実施時期は 2006 年 8 月から 10 月にかけての時期であるが、その後釜石では、同年の 11 月末にひまわり基金法律事務所が開設されている。従来から釜石で開業している弁護士 (1 人) に加えてひまわり基金法律事務所が開設されたことで、現在では状況が若干変化している可能性もある (後掲表 10 の釜石ひまわり基金法律事務所の相談・受任件数の多さがそのことを強く示唆する)。

#### (b) 問題・トラブルの現状の満足度と相談の有無、法サービスへの期待

住民が遭遇した問題やトラブルはさまざまな経過を経て多様な展開を遂げると考えられるが、問題やトラブルの現在の状況 (その問題やトラブルがすでに終わっている人は、終わった時点でのあり方) についての満足度を聞くと、釜石調査の回答者 (215 人) のうち、満足できる (「満足できる」および「どちらかという満足できる」と回答した人は 22.8% (49 人)、 「どちらともいえない」が 23.7% (51 人)、 「満足できない」 (「どちらかという満足できない」 および「満足できない」) が 53.5% (115 人) であった。半数以上の人々が問題やトラブルの現状に不満を持っていることになる。

しかし、これを、回答者が専門の機関・団体や専門家に相談しているかどうかで分けて

11) なお、表 4 をみると、釜石では「弁護士会・法律扶助協会の法律相談」の利用がまったくないことも特徴的であるが、この点は、釜石市と岩手弁護士会の共催で行われている法律相談 (これについては後述する) がもたら「自治体の法律相談」に回答されている結果である可能性がある。

みると、興味深い傾向が観察された。その問題やトラブルを解決するために専門の機関・団体や専門家に相談している回答者の場合、42.4%の人が現状を満足できると考えているのに対して、専門の機関・団体や専門家に相談していない回答者では、現状に満足できると考える人は14.1%にとどまっている（図2）。問題やトラブルを解決するために専門の機関・団体や専門家に相談しているかどうかは、問題やトラブルの現状に対する当事者の評価に重要な関係がありそうである。問題やトラブルは人びとにとって不快な経験であり、日常生活や人生に暗い影を投げかける。そのようななかで多少なりとも当事者にとって満足すべき状況を実現する上で、専門の機関・団体や専門家に相談できるかどうかは重要な意味を持つことが示唆される。

関連して、釜石住民が地域の法的サービスの充実にどれだけの期待を持っているかどうかを、日本司法支援センター（法テラス）の活動への期待に関連させる形で質問してみた。調査時期（2006年8月19日～10月1日）がちょうど日本司法支援センターが業務を開始した時期（同年10月2日）の直前であり、センターの具体的な活動がまだ目に見えなかったためか、センターの認知度そのものは低かった。「日本司法支援センター（法テラス）を知っていたか」との質問に対して、回答者（706人）のうち「知っていた」と回答したのはわずか7.8%（55人）で、残りの92.2%（651人）は「知らなかった」との回答であった。

しかし、日本司法支援センターの業務に対する期待そのものは大変大きい。センターの主要な業務を念頭に置きつつ「(1) 法的トラブルの解決の手続や関係する機関・団体についての情報を無料で提供するサービス（情報提供）」、「(2) 経済力が十分でない人のために

図2 問題の現状の満足度と相談の有無（釜石）

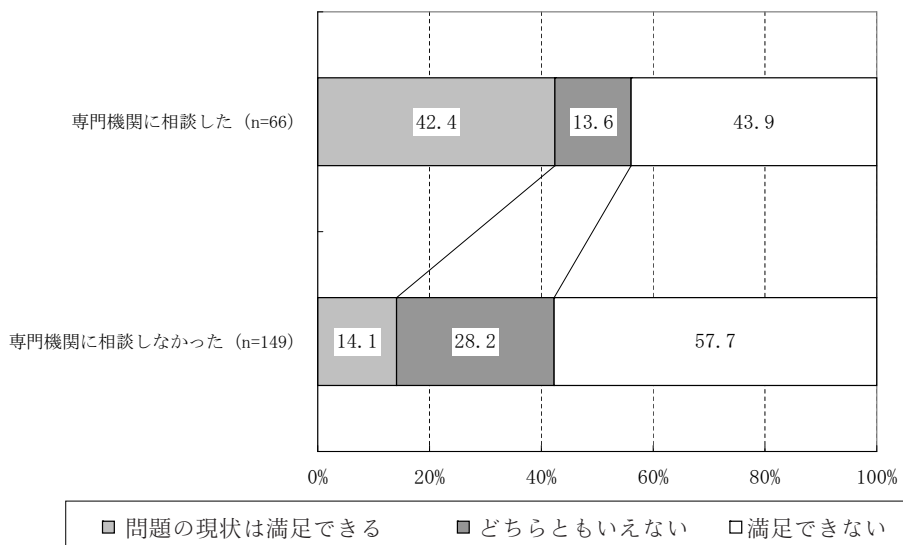


表5 日本司法支援センター（法テラス）への期待（釜石）

		あ る	ぜ ひ 必 要 で あ る	ど ち ら か と い え ば 必 要	ど ち ら と も い え な い	あ ま り 必 要 は な い	ま っ た く 必 要 は な い	わ か ら な い
(1) 法的トラブルの解決の手続や関係する機関・団体についての情報を無料で提供するサービス	人	495	155	28	6	3	18	
	%	70.2	22.0	4.0	0.8	0.4	2.5	
(2) 経済力が十分でない人のために無料法律相談や裁判費用の立替えなどをおこなうサービス	人	507	146	31	3	3	15	
	%	71.9	20.7	4.4	0.4	0.4	2.1	
(3) 弁護士や司法書士が少ない地域において適切な料金で助言や相手方との交渉をおこなうサービス	人	505	152	24	3	0	22	
	%	71.5	21.5	3.4	0.4	0	3.1	

無料法律相談や裁判費用の立替えなどをおこなうサービス（法律扶助）」、「(3) 弁護士や司法書士が少ない地域において適切な料金で助言や相手方との交渉をおこなうサービス（司法過疎地対策）」の3つについて、そのようなサービスが地域（釜石）にとって必要かどうかを質問したところ、結果は表5の通りであった。「情報提供」「法律扶助」「司法過疎地対策」とも、いずれも9割以上の人々が「地域にとって（「ぜひ」または「どちらかといえば」）必要である」と回答している。抽象的に必要かどうかを聞かれれば肯定の回答が多いことはある意味では当然の結果ともいえるが、しかし他方で、「近代化＝都市化」テーゼの裏返しとして、今なお、地方（田舎）では法的な処理が忌避ないし回避されるというステレオタイプな言説が無造作に述べられることがあることを考えれば、回答者の9割以上もの人が法的な問題処理と結びつくサービスの提供に肯定的な回答をしたことは注意しておいてよいであろう。もちろん、後に紹介する相談機関の関係者へのインタビューの中でも示されるように、釜石において、問題を「外」や「世間」に知られることを好まない意識や法的解決を回避しようとする意識がまったくなくなったわけではない。しかし、現在の日本の地域社会は、もはや、かつて川島（1967）が描いたような、地域社会が法的解決を回避する法意識に一面的に塗りつぶされている状況ではないことが、ここでは重要である。釜石住民の地域の法的サービスの充実への期待の高さは、「法にしたがって問題を解決することを紛争解決における価値とみなす人々が、地方社会にも重要な程度に存在している」（樫村 2006:432頁）ことを示しているといえる。

以上の住民アンケート調査からは、次の点が読み取れよう。司法過疎地域でも多くの問題やトラブルが存在し人びとの法的ニーズは高いこと、そして、現代日本の地域社会の重要な課題は、かかる住民の法的ニーズに十分応えうような社会的・司法的構造を備えているかどうかにあること、である。

## 4. 地域の相談機関・法律専門家の活動と連携

釜石が弁護士の少ない司法過疎地域であることは先に述べたとおりである。そして、住民アンケート調査でも、弁護士の利用が少ないことが示された。しかしこのことは、釜石には、問題やトラブルに直面する住民に助言や援助を与える機関がまったく存在しないことを意味するわけではもちろんない。釜石でも、地域のさまざまな機関が住民のニーズに応える活動を行い、またそこには諸機関の連携の動きもみられる。以下では、関係者のインタビュー調査の結果に基づき、地域の諸機関の活動と相互の連携の状況を明らかにすることを試みよう。

具体的に取り上げるのは、市の無料法律相談、多重債務問題に関する信用生協、消費者問題に関する消費生活相談室、DV（家庭内暴力）問題に関する市と県の相談窓口、個人開業の弁護士・司法書士、そしてひまわり基金法律事務所である。このリストはもちろん釜石で活動する相談機関のすべてを完全に網羅するものではない。しかし、必要に応じて言及されるそれ以外の機関（警察署、社会福祉協議会、政党の法律相談窓口、労働基準監督署など）を含めて、釜石地域の相談機関の重要な部分はカバーしていると考えられる。

### (1) 地域の相談機関の活動

#### (a) 自治体法律相談

一般的に自治体の行う法律相談は地域住民の重要な相談窓口となっているが、釜石市でも、市役所にいくつかの相談窓口が設けられている。法律相談として行われているのは、「釜石市無料法律相談」および「岩手弁護士会共催無料法律相談」の2つである。「釜石市無料法律相談」は、毎月1回、10時から15時の時間帯で開催され、地元の司法書士が輪番で担当している。相談は予め電話での予約を受ける形で、毎回の相談受付数は6人までとなっている。「弁護士会共催無料法律相談」は毎月2回、岩手弁護士会から派遣される弁護士（現在はいずれも盛岡に事務所のある弁護士）が担当している。こちらも予め電話での予約で、11時から16時の時間帯で、毎回それぞれ8人までの枠で行われている。いずれも相談料は無料である。

市役所での聞き取りによれば、この2つの無料法律相談は、毎回の相談者の枠は予約で一杯の状態のようである。「釜石市無料法律相談」の相談件数は、2004年度が92件、2005年度が72件である。また、「弁護士会共催無料法律相談」は、2004年度が175件、2005年度が176件である。事件類型別では、「家事」「不動産」「債権債務」が多い。「釜石市無

料法律相談」の場合、2005年度の数字で、家事事件（「相続」「親子」「夫婦」の合計）が相談件数全体の41.7%、債権・債務事件が22.2%、不動産（「境界」「借地」「借家」「建築」「不動産売買」「袋地通行」の合計）が15.3%となっており（表6）、「弁護士会共催無料法律相談」では、同じく2005年度の数字で、家事事件が45.5%、不動産事件が18.8%、債権・債務事件が10.8%（サラ金・クレジット事件を含めると13.6%）である（表7）。もっとも、相談事件の種別は家事事件・不動産事件・債権債務事件以外の広い範囲に及んでおり、毎回の相談が予約で一杯であること（このことは予約が取れなかったために相談を断念したかもしれない潜在的な需要があることを示唆する）とあわせて考えると、市の行う法律相談事業が市民のニーズに応える役割は大きい。

なお、市役所が果たしている役割としては、実際の相談活動のほか、電話あるいは窓口での情報提供も重要である。市民からの相談に対して、担当部署（調査当時は民生部市民課）の職員が、問題の内容に応じて地元の関係機関の名称や連絡先を紹介することが頻繁になされている。具体的には、クーリングオフ・悪徳商法関係の相談で岩手県の振興局（消費生活相談室）、多重債務・生活相談で信用生協釜石事務所、人権侵害関係で法務局（人権擁護委員）、自動車事故関係で県民生活センター、労災・雇用関係で労働基準監督署、農地・漁業関係で市の担当部署などである。また、後述のように、2006年11月に釜石にも「ひまわり基金法律事務所」が開設されたことで、紹介先の幅が広がったとの期待も示された。

表6 釜石市無料法律相談（2005年度）

	件数	%
相続	15	20.8
親子	6	8.3
夫婦	9	12.5
境界	4	5.6
借地	1	1.4
借家	0	0.0
建築	2	2.8
不動産売買	3	4.2
袋地通行	1	1.4
物権	0	0.0
債権・債務	16	22.2
損害賠償	0	0.0
公害・日照	0	0.0
交通事故	2	2.8
税金	3	4.2
行政相談	0	0.0
その他	10	13.9
合計	72	100.0

（出典）釜石市役所民生部市民課（当時）提供の資料から作成。

表7 岩手県弁護士会共催無料法律相談（2005年度）

	件数	%
家事	80	45.5
不動産	33	18.8
債権・債務	19	10.8
サラ金・クレジット	5	2.8
倒産	0	0.0
損害賠償請求	7	4.0
交通事故	11	6.3
消費者	2	1.1
労働	4	2.3
渉外	1	0.6
知的財産権等	2	1.1
その他民事事件	8	4.5
民暴	0	0.0
刑事	4	2.3
少年事件	0	0.0
合計	176	100.0

（出典）同左。



他方、担当部署のかかえる問題としては、①人員が少ないこと、および、②専門職がいないことが指摘された。

なお、釜石市では、上記の2つの法律相談のほか、人権相談（毎月1回、人権擁護委員が担当、事前予約は不要）、行政相談（毎月1回、行政相談委員が担当、事前予約は不要）が開催されており、そこには法律問題が絡む事件も含まれていると推測される。さらに、市が広報等で市民に宣伝・情報提供を行う相談窓口としては、宮古の公証人による公証相談会（毎月1回）、釜石商工会議所による社会保険相談（月2回程度）、社会福祉協議会による「ふれあいの窓相談所」（平日は毎日、月のうち2週は専門の相談員が対応）がある。

### (b) 信用生協

前節で見たように、釜石をはじめとする三陸沿岸部では多重債務問題が深刻となっているが、この問題に対処するうえで重要な役割をはたしている相談機関が、岩手県独自の組織である「岩手県消費者信用生活協同組合」（信用生協）である。

信用生協は1969年に設立され、相互扶助を基本に、市民（とくに中小の未組織労働者）を対象に低利での生活資金融資と多重債務をめぐる相談業務を行っている。2005年度の数字で、組合員数は17,185人、出資金は10億1479万円、事業高（融資残高）は78億3923万円、事業収入は7億7754万円である。本部は盛岡にあり、そのほか、釜石、北上、一関にそれぞれ事務所が開設されている。

資金融資としては、信用生協と自治体との提携により実施されている多重債務者救済のための貸付制度である「自治体提携消費者救済資金貸付（スイッチ・ローン）」制度が重要である。これは、提携する県内市町村が金融機関に預託金を預託すると、各金融機関は預託金額の4倍までの金額を信用生協に融資する枠を設定し（協調融資）、この融資枠を利用して信用生協が多重債務者に融資を行い、債務者の債務整理と生活再建を支援する制度である。多重債務が大きな社会問題化した背景のもとで1989年度から実施され、2006年3月現在で県内35市町村中33市町村が参加している。市町村の預託金の総額は2004年で約12億4400万円である（その4倍の額が信用生協が運用できる融資枠となる）。なお、債務整理については、弁護士・司法書士との密接な連携が図られ、信用生協の窓口相談に来た人で弁護士・司法書士に債務整理を依頼することが適当と思われる人については、信用生協から釜石および近隣（遠野・宮古等）の弁護士・司法書士に案件の紹介がなされる定型的なルートが確立されている<sup>12)</sup>。

12) ある弁護士事務所での聞き取りによれば、信用生協の担当者が相談の場で弁護士事務所連絡を入れ、弁護士事務所と本人の都合を合わせて日程を決めた上で、その日に本人が弁護士事務所を訪問するという形がとられている。

融資と並ぶ信用生協の活動の重要な柱は、相談活動である。盛岡をはじめとする各事務所で相談窓口を設け、弁護士・司法書士の協力も得ながら多重債務問題や暮らしの相談など幅広い消費者支援活動を展開している。まず県全体での活動を概観すると、相談者数は、信用生協全体で、2000年は2,200人、2001年は2,404人、2002年に3,479人、2003年4,667人、2004年4,704人であり、その数が急速に増加している。また、盛岡では週1回夜間法律相談会を開設し、TV電話を活用し遠隔地からでも相談を受けられる体制を整えるなどして、日中に時間のとれない人びとや複雑な問題を抱えた人びとの相談に応じている（相談者数は、2002年には53人、2001年は58人であったが、その後、2002年に115人、2003年に257人、2004年に342人と急増している）。なお、多重債務の問題は、債務処理など経済的問題にとどまらず、離婚・配偶者暴力・児童虐待などの相談に発展するケースも少なくない。盛岡市には、このような問題を専門に扱う窓口として2002年に「NPO法人いわて生活者サポートセンター」が設立されているが、信用生協はその設立にも深く関わっている。信用生協はさらに、2004年9月から、岩手県精神保健センターとの共催により「ギャンブル依存症問題解決支援事業」を開始し、ギャンブル依存で悩んでいる本人・家族のための支援の活動も行っており、他機関との連携に積極的である。

釜石事務所の場合、法律相談は、盛岡・遠野・宮古の弁護士・司法書士が輪番で、月4回から5回のペースで、信用生協の事務所で行われている（事前予約制）。2005年6月～2006年5月の新規相談件数は825名であった。同期間中に処理されたのは628件（76.1%）、継続処理中の事件は197件（23.9%）であるが、処理済の案件の解決内容を見ると、融資による一括任意整理が134件（825名の16.2%）、自己資金による任意整理（分割任意整理・過払い請求を含む）が178件（21.6%）、一括弁済が30件（3.6%）、自己破産が193件（23.4%）、特定調停が49件（5.9%）、個人再生が28件（3.4%）、その他が16件（1.9%）である（表8）。なお、信用生協が弁護士・司法書士と積極的に連携していることは上に述べ

表8 信用生協釜石事務所相談案件の解決状況（2005年6月～2006年5月）（825人中）

解決内容	件数	%
融資による一括任意整理	134	16.2
自己資金による任意整理（分割任意整理・過払い請求含む）	178	21.6
一括弁済	30	3.6
自己破産	193	23.4
特定調停	49	5.9
個人再生	28	3.4
その他	16	1.9
解決済合計	628	76.1
相談継続中・未解決	197	23.9

（出典）信用生協釜石事務所提供資料。

たが、処理済の 628 件のうち弁護士が受任するに至った案件は 482 件にのぼる。信用生協側で把握している受任の内訳は任意整理が 312 件、自己破産が 135 件、個人再生が 28 件、その他が 7 件である。

なお、信用生協で提供された資料は、信用生協の資金融資および相談活動が大きな成果をあげている要因として次の点を指摘している。①県内市町村の多重債務問題に対する理解、および、行政担当者・相談員と信用生協相談員との間の密接な連携・情報交換、②当事者に対して、単に相談にとどまらず、弁護士によるアドバイスや債務整理資金の融資によって具体的解決が図られてきたこと、③当事者の立場に立ち、カウンセリングを重視し親族などの協力・支援の輪を広げる役割をはたしてきたこと、④集团的被害や事件に対し、弁護士とともにいち早く相談会を開催するなど救済に取り組んできたこと、サラ金クレジット等連絡協議会、消費者救済資金貸付制度担当者会議、弁護士との定期協議会、自治体職員との定期事例研究・学習会等を通し相互の意思疎通と改善を図ってきたこと、⑥関連する行政機関や地域団体、金融機関の理解と協力があったこと、⑦生活の再建に大きく貢献したこと、⑧貸付金の延滞率が大幅に低く事業的に成り立ってきたこと、⑨「夜間法律相談会」「地域相談会」などの消費者生活相談や講演会などの啓発活動に取り組んできたこと、である。この整理は、今回の調査で別に行った弁護士等に対するインタビューの結果ともおおむね符合する。「関係機関との緊密な連携（ネットワーク）」と「実効的な支援・救済」が重要なポイントである。

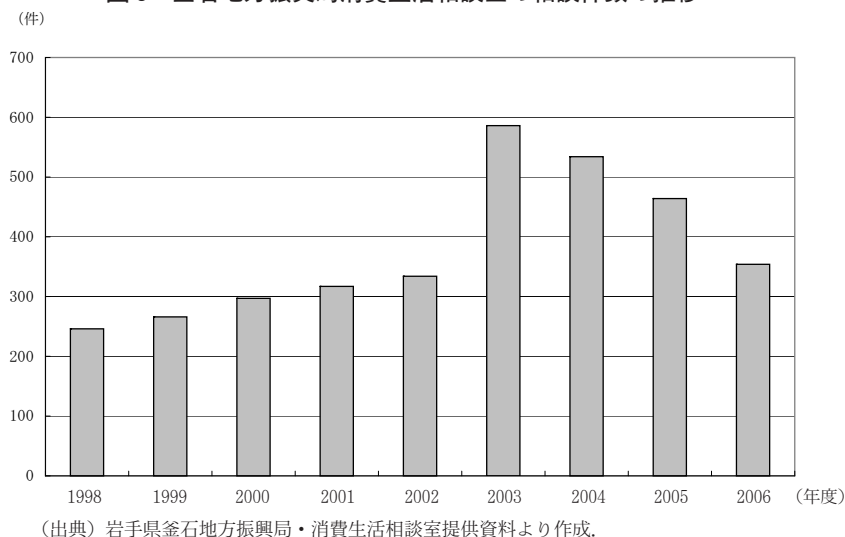
### (c) 消費生活相談室（岩手県釜石地方振興局）

岩手県では盛岡市に県立県民生活センター、盛岡市消費生活センターがあり、盛岡市以外には 11 箇所消費生活相談室が開設されている。各地の消費生活相談室は県内の地方振興局内に置かれており、釜石地区では釜石地方振興局に消費生活相談室がある。

各地の消費生活相談室は、契約や消費者トラブル、買物等、広く消費者問題について、相談業務を行っている。釜石の消費生活相談室の場合、相談件数は、1998 年度が 246 件、99 年度が 266 件、2000 年度が 297 件、01 年度が 317 件、02 年度が 334 件、03 年度が 586 件、04 年度が 534 件、05 年度が 464 件、06 年度が 354 件である（図 3）。2003 年度から 2004 年度に相談件数が突出して多くなっているのは、この時期ちょうど不当請求・架空請求問題のピークで関連の相談が集中して持ち込まれていたためである（表 9 の「金融・保険サービス」「運輸・通信サービス」が架空請求に該当する<sup>13)</sup>）。その後、架空請求問題が一段

13) 消費生活相談室での聴き取りでは、2003 年度頃は架空請求の分類が必ずしも明確でなく、金銭請求ということで「金融」サービスに分類されることもあったが、2004 年度からは分類基準が統一され、架空請求はすべて「通信」に入れられるようになった。

図3 釜石地方振興局消費生活相談室の相談件数の推移



落したところで、件数は通常の水準に近づいているが、しかし、長期的趨勢としては増加傾向にあるとのことである。

相談内容としては架空請求が多いが、最近の傾向として、「工事・建築・加工」（住宅リフォーム）、「保健衛生品」（健康食品・浄水器等）に関する相談が目につき（表9）、販売購入形態では、訪問販売に関する相談が増加傾向にある。年齢的には、40歳代以下の相談が減少し、50歳代以上の相談が増えている。そのほか、「金融サービス」（多重債務）に関する相談も各年齢層を通じて多い。最近のとくに特徴的なパターンは、70歳代以上の女性の訪問販売および次々販売の被害に関する相談が多いことである。高齢者の場合、加齢や病気による判断能力の低下、身近に相談できる人がいない、新しい情報が入りにくいなどの事情があり、悪質商法の被害者になりやすいといわれる。釜石市および周辺地域では高齢化が顕著に進んでおり、高齢者の被害の防止および適切な相談サービスの提供は、長期的に重要な課題を構成する<sup>14)</sup>。

消費生活相談室の対応の中心は当事者の自主的解決を援助する「助言」であるが、その他、業者に直接連絡をとって問題の解決を図る「斡旋」、「他機関紹介」、「その他の情報提供」などの対応も行われている。2006年度の数字を見ると、当年度の釜石地方振興局消費生活相談室への相談354件のうち、「助言（自主交渉）」が302件（85.3%）、「その他情報提供」が43件（12.1%）、「斡旋で解決」が8件（2.3%）、「他機関紹介」が1件（0.3%）、

14) なお、一般的に高齢者が被害にあいやすいという事情のほか、釜石の特殊事情として、「年金生活者でお金を持った人がいて（製鉄所関係の厚生年金はかなり高額である）、狙われやすい」「漁業関係の人は『気前がよい』ので被害にあう」ことが指摘された。

表9 釜石地方振興局消費生活相談室相談受付の内訳（商品分類別）

商品分類	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
商品一般	18	31	127	61
食料品	7	8	13	5
住居品	18	16	18	21
高熱水品	1	1	2	2
被服品	10	8	9	5
保険衛生品	22	17	15	14
教養娯楽品	22	11	18	18
車両・乗り物	3	6	7	3
土地・建物・設備	5	4	4	8
他の商品	0	0	0	0
クリーニング	3	0	1	3
レンタル・リース・賃借	10	11	7	12
工事・建築・加工	4	9	13	13
修理・補修	6	2	3	3
管理・保管	0	0	0	0
役務一般	6	2	1	1
金融・保険サービス	190	65	74	65
運輸・通信サービス	178	286	88	38
教育サービス	1	0	2	0
教養・娯楽サービス	28	12	15	13
保健・福祉サービス	10	3	4	7
他の役務	3	5	4	1
内職・副業・相場	11	4	3	0
他の行政サービス	0	3	4	3
他の相談	30	30	32	58
合計	586	534	464	354

（出典）岩手県釜石地方振興局・消費生活相談室提供資料より作成。

「斡旋不調」「処理不能」「処理不要」がいずれも0件である。なお、「他機関紹介」が1件だけとなっているが、消費生活相談室で必要な助言をした上で他の機関を紹介したような場合は分類上は「助言」に含まれているので、実質的な他機関紹介はかなりの数に上る。その場合の紹介先は、多重債務に関する相談の場合は信用生協、それ以外の相談では釜石市の無料法律相談、社民党の法律相談<sup>15)</sup>、個人開業およびひまわり基金の弁護士事務所などである。なお、消費生活相談室でも、最近、弁護士の出張相談窓口を開始し、2006年度は年2回、各回2名の弁護士が1人9件ずつ担当する形で行われている。回数がまだ少ないこともあり、いつも全部うまる状態である。

なお、前述のように、多重債務の場合には、信用生協から弁護士（とくにひまわり基金法

15) もともとは製鉄所の社員の債務問題などの対策のため開設されたものであるが、現在は市民に開放され、月に一度相談窓口が開設されている。現在は盛岡市の弁護士が担当している。

律事務所)・司法書士へというルートが確立しているが、消費者問題については、個々の案件の処理は別として、法律専門家への明確なルートはまだ確立されていないようである<sup>16)</sup>。

#### (d) 家庭内暴力 (DV) 関係：釜石市婦人相談窓口および釜石地方振興局 DV 相談支援センター

家庭内暴力 (DV) 関係では、釜石市の婦人相談窓口および釜石地方振興局保健福祉環境部 (DV 相談支援センター) が重要な相談窓口となっている。

釜石市の婦人相談窓口 (釜石市保健福祉部地域福祉課児童家庭係) が扱うのは、「売春防止法」「母子及び寡婦保護法」「配偶者からの暴力の防止及び配偶者の保護に関する法律 (以下、DV 防止法)」関係の相談であり、婦人相談員 1 名が配置されている。2006 年度の来談者は実員が 54 人、相談延べ件数 182 件である。相談内容で一番多いのは生活困窮ケース (35 人) で、実質的内容は母子及び寡婦保護法に基づく生活福祉資金貸付の相談である。他方、DV 関係では、「夫等の暴力」を主訴とする相談が 4 人、主訴は暴力以外でも DV が絡むケースが 3 人、合計 7 人の相談があった。インタビューを行った担当者の印象では、「DV は釜石は少ないと思っていたが、最近増えてきている」ようである。

他方、釜石地方振興局保健福祉環境部は、2006 年度から、「配偶者暴力相談支援センター」(DV 防止法 3 条 1 項) の指定を受けて相談・支援活動を行っている。釜石地方振興局の管轄は釜石市および隣接の大槌町であるが、DV 問題については、釜石市民の相談は釜石市の担当部局が担当し、大槌町民の相談は振興局が担当するという役割分担がある<sup>17)</sup>。ただし、釜石市民でも、「人の目」を気にするなどの理由で振興局に相談に来る人はあり<sup>18)</sup>、また、法律上 DV 相談支援センターに固有に認められている機能については振興局が釜石市を支援することになっているので<sup>19)</sup>、両機関の連携は緊密である。

釜石地方振興局担当課 (DV 相談支援センター) の 2006 年度の相談件数は 183 件 (延べ件数) であった。相談者ベースで見ると、2006 年度に始めて相談に来た人は 10 名であり<sup>20)</sup>、それへの対応の内訳は、相談ですんだ (それ以上の関与には進まなかった) ケースが 8 件、

16) ただし、消費生活相談室、ひまわり基金法律事務所の弁護士各インタビューでは、双方から、将来的な連携への期待が述べられた。

17) なお、前述の釜石地方振興局「消費生活相談室」の場合は、居住地域による分担はなく、釜石市から大槌町にわたる管轄地域全体をカバーしている。

18) その場合は、DV 相談は緊急性を有することが多いことから、初期対応は振興局で行う。その際可能ならば釜石市の相談員の同席を求め、相談内容に応じて市の窓口を引き継ぐこともあるとのことである。

19) たとえば、釜石市の窓口は DV 相談支援センターの指定を受けていないため、同センター固有の機能である、保護命令に係る裁判所への書面の提出 (DV 防止法 14 条) にあたっては、市からの求めに応じ振興局のセンターが協力することになっている。

20) 上記の相談件数は、この 10 名のほか、前年度からの継続案件と合わせての相談の延べ件数である。

裁判所の保護命令を申し立てたケースが2件（うち1件はシェルターである盛岡の福祉総合相談センターに避難）である。来談ルートでは、インターネットなどで自分で調べてくる人もいるが、身体的暴力などの場合は、警察からの紹介が多い。被害者が警察に逃げ込み、振興局の相談窓口を紹介されるケースである。

以下、釜石市と県振興局のDV関係の相談機関の活動についてまとめて述べるが、DV関係の相談の一つの特徴は、相談が1回で終わらず、何度も相談を重ねる場合が多いことである。その理由は、第1に、問題が複合的であることである。暴力だけでなく、借金、離婚（調停）、子どもの進学・不登校の問題、さらに児童虐待など、問題は多岐にわたり複合的である。第2に、精神的なケアも必要であることなどから、継続的な対応が必要となるためである。担当者は、「被害者はまず恐怖感が先に立っている。まずは、じっくり話を聞いて安心させる。その後繰り返し相談に乗って、どうしたらよいかを考える」ことなどに留意している。以上の2点から、長期間かかることも多く、2年以上かかったケースもある。

また、問題の複合性を反映して、他機関との連携も幅広く行われている。すでに述べた釜石市の婦人相談窓口と振興局（DV相談支援センター）の連携のほか、警察、岩手県の中核センターであり県内で唯一のシェルター機能を持つ岩手県福祉総合相談センター（盛岡）、法律問題（離婚、親権等）や相手が暴力団メンバーである場合の対応について弁護士事務所、多重債務で信用生協、その他で医療機関や自治体の担当部局などとの連携がある。釜石市の婦人相談窓口が対応したある非常に複雑な案件の場合には、担当者が、市の都市計画課住宅政策係（住居問題）、福祉事務所保護係（生活相談）、信用生協およびひまわり基金法律事務所（多重債務の整理）、教育委員会（学区外通学）、小学校（学校への事情説明および子供の安全確保）、警察署の生活安全課（本人の身の安全の確保）、民生児童委員（地域での生活）、医療機関（治療、カウンセリング）、雇用相談員（就労）、振興局保健福祉環境部（母子相談）、母子寡婦協会（母子家庭日常生活支援）、児童相談所（児童養育不安）、福祉事務所（母子家庭手当）、家庭裁判所（離婚問題）といった多数の機関と連絡・連携し、案件の処理に当たったことがある。

なお、近年他地域でも見られるが、釜石でも、警察署が中心となり関係機関の間でネットワークが作られている模様である。「生活安全相談ネットワーク」とよばれるこのネットワークのメンバーは、警察署、釜石市（地域福祉課、高齢福祉課、生活保護課）、釜石地方振興局（DV相談支援センター、消費生活相談室）、保健所、児童相談室、教育委員会などである。定期的な会合は年1回程度であるが、釜石市の担当者からは、「1回でも会議で顔見知りになっていると、その後何か生じたときに連絡がとりやすい」というメリットが指摘されている。他方、釜石市の婦人相談窓口、県振興局保健福祉環境部、ひまわり基金法律

事務所の各インタビュー調査の結果では、多重債務問題の場合の信用生協から法律事務所へという流れと比べて、DV 関係については、県や市の機関から法律事務所への連絡・紹介の明確なルートはまだ確立されていないようである<sup>21)</sup>。

担当者のインタビューでは、釜石の地域性と DV 問題との関係について、2つの点が指摘された。一つは、地方の農山漁村における伝統的な人間関係の濃密さが及ぼす影響である。家族・親族・近隣といった伝統的な人間関係が、DV 被害を表に出ないように抑える方向で働いている傾向が指摘された。地元でしばしば聞かれるという「(夫の暴力は) 嫁の責任」、「暴力程度なら我慢したほうが良い」、第三者に相談するよりは「自分たちで何とかしろ」といった発言や、結婚して他県に行ったが DV で実家に戻ってきた娘に対するある父親の「親戚に恥ずかしい」といった発言の背後にある意識である。また、「世間がせまい」「人目がある」ということが、専門の相談窓口への相談を躊躇させている傾向も指摘された。「村中親戚であり、たとえば民生委員さんも親戚であったりする土地柄では、地元で相談することは難しいのでは」として、被害が潜在化している可能性が指摘されている。

他方、釜石のもう一つの特徴として、釜石は、外から入ってきている人が多く、「つながりが薄い」との印象も語られた。これらの人々は、専門の相談窓口に行きにくいこと以前の問題として、周囲に相談できる人がいないという問題にも直面していることになる。釜石では一般的には家族・血縁が重要な相談相手であるが(加藤 2007:118-9頁)、DV の場合には、当の家族がもめごとやトラブルの相手であるだけに、それ以外の相談相手がいない(少ない)ことは、被害者にとって深刻な問題であり<sup>22)</sup>、だからこそ専門の相談機関に相談できることがますます重要であるともいえる。

---

21) ただし、釜石市婦人相談窓口・釜石地方振興局福祉環境部、ひまわり基金法律事務所の弁護士の各インタビュー調査では、双方から、将来的な連携への期待が述べられた。

22) なお、住民アンケート調査では、回答者の社会的属性に関する質問の一つとして、回答者が何らかの社会的グループに加入しているかどうかも聞いている。その結果を見ると、全国と比較して、釜石では社会的グループへの加入が少ないという結果が出ている。すなわち、①「ボランティア・市民活動のグループ」、②「業界・同業者の団体、経済団体」、③「宗教の団体や会」、④「政党や政治家の講演会」、⑤「スポーツ・趣味のグループや会」に加入している人は、全国調査(n=5330)では、①15.4%、②17.7%、③8.6%、④8.7%、⑤31.0%であるのに対して、釜石調査(n=706)では①15.6%、②14.7%、③4.1%、④7.1%、⑤21.1%と、①を除き、グループへの加入率が低い傾向が見られる。かかる社会活動への参加の違いが相談行動に与える影響は興味深い課題を構成するが、この点の分析は、全国調査の地域別の分析、全国調査と釜石調査の回答者の属性の比較などを経て慎重に行う必要があり、現在準備中の別稿の課題としたい。



## (2) 法律専門家：司法過疎地域への弁護士配置の機能

### (a) 個人開業の弁護士事務所・司法書士事務所

次に、釜石および周辺地域における法律専門家の活動を見てみよう。釜石市に事務所を置く個人開業の法律専門家は、弁護士が1名と司法書士が5名（4事務所）である。

個人開業の弁護士は、釜石およびその周辺地域で、長く、ただ1人の弁護士であり、地域の法的サービスの中心的な担い手であった。釜石市はもとより、隣接市町村にも弁護士がいなかった当時では、盛岡地裁遠野支部および宮古支部の2つの管内にまたがり、人口22万人、3市4町4村（当時）、福井県や長崎県に匹敵する広大な地域でただ1人の弁護士であった時期がある。この弁護士は、一般民事事件、家事事件、刑事事件（私選・国選弁護、当番弁護）、破産事件、その他の多種多様な案件のほか、裁判所（民事調停委員、家事調停委員、借地借家等鑑定委員など）、県（公安委員会委員・委員長、地方労働委員会公益委員・委員長など）、市（顧問弁護士、公文書公開審査委員会ほか各種審議会委員）、日本弁護士連合会や県弁護士会の役職などの公的職務もあり、多忙を極める状況にある。この弁護士はまた、釜石市の無料法律相談の立ち上げに関わり、その後も長く相談を担当し、また、盛岡地方裁判所の支部管轄の見直しや、家庭裁判所出張所の釜石への設置など、地域の実態にあった裁判所の配置を求める運動でも主導的な役割をはたした。この弁護士が述べるように、「法律専門家として、公正・中立な立場から、地域の公的職務を引き受けることは、地方の弁護士の重要な責務」であり、この弁護士が地域の唯一の弁護士として長年にわたってはたしてきた役割は非常に大きい。

しかし他方、これもこの弁護士自身が指摘するように、釜石および周辺地域における弁護士数の絶対的な少なさは、明らかに過重な負担をこの弁護士にかけ、また、いくつかの困難な状況をもたらしてきた。弁護士が1人であるために両当事者から依頼の申し込みが重なることも多く、その場合には結局双方からの相談や受任の依頼をともに断らざるを得ない状況や、比較的長い時間を要する家事調停事件では代理人を引き受ける余裕がないなどの問題である。地域の弁護士数の増加（弁護士過疎の解消）はまさにこの弁護士自身が強く望むことであった（藤原1994, 1996）。

弁護士が少ない地域では、司法書士が重要な役割をはたしていることがしばしば指摘される。釜石でも、司法書士が、——もちろん各司法書士の業務の方針により程度はさまざまであるが——伝統的な登記事務のほか、不動産売買、相続、多重債務（クレジット・サラ金問題）、悪徳商法、成年後見など多様な案件について、各自の事務所で相談に応じ、あるいは、交替で市の無料法律相談の担当を引き受ける（前述）などの形で、法的サービ

スを提供する役割をはたしてきた（なお、現在釜石で開業している5名の司法書士のうち、簡裁代理権〔簡易裁判所訴訟代理関係業務認定者〕の資格を取得しているのは4名である）。

聞き取りによれば、何人かの司法書士はとくに多重債務問題に積極的に取り組んでおり、前述の信用生協と連携した活動を行っている。その中の一人の司法書士の例では、以前は登記が業務の9割以上を占めていたが、現在は6割程度に減り、多重債務の比重が大きくなってきている<sup>23)</sup>。相談件数は、業者1社を1件とすれば年間約300件程度、多重債務者は一人で平均3~4社から借りているので人数ベースでは90人程度が、最近の傾向である。相談者のルートとしては、直接来談するケースもあるが、やはり信用生協からの紹介が多い模様である<sup>24)</sup>。この司法書士の場合、多重債務以外の一般民事事件はさほど多くないが、金銭貸借、相続、離婚、遺言状作製、土地問題などを扱った経験がある。地域のリーガル・サービスにおける司法書士の役割について、この司法書士は、地元への密着性（「地元へ根づいた仕事」であり、「相談者も気軽に相談に訪れることができる」こと）を指摘するとともに、個人的な姿勢としては、来談者の話をじっくり聞くことに心がけているという。ある程度話を聞かないと回答ができない面もあるが、「依頼者としては、〔仮に〕私の回答に満足できなくても、話を聞いてもらったことで納得している面もあるのではないかと述べている。

#### (b) ひまわり基金法律事務所（釜石・遠野・宮古）

さて、弁護士過疎地域における法的サービス提供機関としては、日弁連が弁護士過疎対策として設置している公設法律事務所である「ひまわり基金法律事務所」が重要である<sup>25)</sup>。釜石周辺では、まず2001年8月に遠野市に、また、2004年3月に宮古市にひまわり基金法律事務所が開設された<sup>26)</sup>。釜石は盛岡地方裁判所遠野支部の管轄に属することから、遠野ひまわり基金法律事務所は、発足当初から釜石市民にとって重要な相談機関となった<sup>27)</sup>。また、宮古市は釜石市と同じ三陸沿岸部に属し、社会的・経済的な生活圏が重なり合うこ

23) この司法書士の場合、多重債務に取り組むようになったのは、信用生協からの接触がきっかけであった。

24) そのほか、最近増えているのが農協からの紹介である。農協からお金を借りている人がサラ金などからも借り入れて返済不能に陥っているケースであり、農協からの紹介は、広域合併を控えた農協の不良債権処理の一環としての側面があるとのことである。

25) なお、今後は、日本司法支援センターによる司法過疎対応地域事務所も重要な意味を持ちうるが、釜石周辺ではまだ開設の例はない。

26) ひまわり基金法律事務所の弁護士は2年ないし3年の任期制である。遠野事務所では2004年12月に、宮古事務所では2007年4月に、所長弁護士が交代している。

27) 2005年の遠野ひまわり基金法律事務所の相談者310人のうち釜石市からの相談者は82人で、事務所の所在地である遠野市の98人にほぼ匹敵する多さであった。なお、同事務所への釜石市からの来談者は2006年後半期から急速に減少している。これは釜石市へのひまわり基金法律事務所の開設と関係していると考えられるが、この点は後にもう一度ふれる。

とから、宮古ひまわり基金法律事務所もまた釜石市民が多く訪問する重要な相談機関となっている<sup>28)</sup>。さらに、2006年11月に、釜石市にも、待望のひまわり基金法律事務所が開設されている。

この3事務所のインタビュー調査からは、地域の法的サービスにおける公設法律事務所の役割として、次の2つの重要な役割があらためて確認された。

第1は、いうまでもなく、地域住民が日常遭遇するさまざまなトラブルや法律問題の解決にはたす役割である。表10は、釜石・遠野・宮古の3つのひまわり基金法律事務所の活動の概況をまとめたものである。前節で検討した住民アンケート調査の実施時期とあわせるため、遠野および宮古の事務所については2006年のデータを、釜石の事務所の場合は、開設が住民アンケート調査実施よりも後の2006年11月の開設であることから、2007年のデータを掲載してある。一見して明らかなのは、3つのひまわり基金法律事務所とも、相談件数・受任件数が非常に多いことである。いずれの事務所でも相談の問い合わせが多く、予約が1~2ヶ月待ちの状態と聞く。

釜石のひまわり基金法律事務所は開設してまだ1年であるが、開設直後から事件数が非常に多く、これまで充足されていなかった法的ニーズが、ひまわり基金法律事務所の開設をきっかけに一気に顕在化し、事務所に殺到している。他方、すでに開設後一定の期間が経過している遠野および宮古のひまわり基金法律事務所でも継続的に事件数は多く、この地域一帯の法的ニーズは決して一過性のものではないことがわかる。宮古ひまわり基金法律事務所でも最近まで活動していた弁護士が指摘するように、「これまで北東北の住民がまったく司法サービスを受けられず放置されてきた」問題は非常に大きかったといえよう（田岡2005:44頁。なお、北東北地方全体のひまわり基金法律事務所の状況については、飯2007も参照）。

事件類型としては、多重債務（債務整理）関係が多い。多重債務問題がとくに深刻な広がりを見せるといわれる三陸沿岸部にある宮古および釜石のひまわり基金法律事務所では、多重債務関係の相談件数は年間300件を越える。また、多重債務問題が相対的に少ないといわれる内陸部の遠野のひまわり基金法律事務所でも、1年で120件を越える相談が寄せられている。いずれも、民事関係の相談の約3分の2（釜石が68.3%、遠野が61.3%、宮古が79.8%）が多重債務関係である。これら3つのひまわり基金法律事務所の弁護士は、先に述べた信用生協と連携しつつ、債務整理や過払い金の返還請求などの法的手続きを大量かつ実効的に処理し、多重債務問題の被害者の救済に大きな成果をあげている。他方、多重債務（債務整理）事件があまりにも多いためその陰に隠れがちであるが、一般民事事件

28) 2006年の宮古ひまわり基金法律事務所の相談者557人のうち釜石市からの相談者は68人で、事務所の所在地である宮古市の222人、同市に隣接する山田町の89人に続いて3番目に多い。

表 10 釜石および周辺地域のひまわり基金法律事務所の相談・受任件数

事務所		遠野		宮古		釜石	
開設		2001年8月		2004年3月		2006年11月	
データ年		2006年		2006年		2007年	
事件の分類		相談	受任	相談	受任	相談	受任
1. 民事：一般							
家事	離婚，親権・扶養・認知，相続，成年後見等申立，その他家事関係	37	5	34	23	58	7
不動産	売買，借地借家，境界・相隣関係，登記請求，競売，その他不動産関係	13	4	21	12	23	5
損害賠償請求	傷害，医療過誤，公害，その他損害賠償請求関係	7	2	6	4	10	2
債権・債務	金銭貸借（クレサラ事件除く），売買，請負，手形・小切手，その他債権・債務関係	9	3	14	8	48	9
交通事故	被害者側・加害者側問わず	3	1	6	4	9	2
消費者	証券・保険・銀行・先物取引契約，製造物責任，欠陥住宅等，不当販売，マルチ商法等，電子取引，インターネットトラブル，その他消費者関係	3	2	3	7	2	0
その他	行政，税務，会社・商事関係，知的財産，涉外，DV・ストーカー，労働事件，その他	5	0	7	2	5	0
裁判所依頼事件	破産管財人	/	1	/	4	/	5
	成年後見，保佐人等		0		1		0
	相続財産管理人		0		0		0
	その他（再生委員等）		0		0		1
小計		77	18	91	65	155	31
2. 民事：クレジット・サラ金・その他倒産処理							
債務整理	自己破産	122	62	360	37	332	309
	任意整理（ヤミ金含む）		35		302		
	個人再生		2		12		
	会社破産・再生等		5		5		
関連手続	債務不存在・過払い金請求訴訟	/	117	/	632	/	—
	業者貸金請求（保証債務を含む）訴訟		0		3		—
	クレジット・サラ金関係の保全・執行		0		7		—
	特定調停		0		0		—
小計		122	221	360	998	334	311 <sup>(注1)</sup>
3. 刑事事件							
当番弁護出動件数	刑事事件相談	/	0	/	2	/	0
	被疑者弁護受任（少年被疑者弁護も含む） <sup>(注2)</sup>		7		17		5(2)
	起訴弁護受任 <sup>(注2)</sup>		9(8)		31(30)		21(20)
	少年事件（家裁送致されたもののみ）		2		0		0
	小計（当番弁護を除く）		0		18		2

出典：各事務所提供資料から作成。

注1) 関連手続は含まない数字。

注2) カッコ内は国選弁護の数（内数）。

の相談および受任も相当の数に上ることを忘れてはなるまい。家事（とくに離婚や子の引渡し）、不動産、損害賠償など多岐にわたる事件が扱われている。一般の民事事件には比較的少額の事件も多いようであるが、各事務所は、法律扶助制度の利用や、報酬基準を低めに設定するなどの工夫と努力で、少額の事件も積極的に引き受けている。加えて、各ひまわり基金法律事務所の弁護士は、当番弁護や国選弁護も多く引き受けており（表11の「3」）、ひまわり基金法律事務所は、開設直後から、地域社会で重要な役割をはたしている。

今回の調査で確認されたひまわり基金法律事務所のもう一つの重要な役割は、地域の相談者ネットワークの構築に積極的に取り組んでいることである。ひまわり基金法律事務所の活動については、全国各地で、ひまわり基金法律事務所の弁護士がイニシアティブをとり地域の相談機関と積極的にネットワークを構築する動きが紹介されている（たとえば、松本2004）。今回の調査対象地域でも、宮古ひまわり基金法律事務所の弁護士が、関係機関とのネットワークの構築に力を注いでいる（田岡2005：46頁）。多重債務については、信用生協釜石事務所、宮古市役所（市民相談室、福祉課、介護保険課）・地域包括支援センター、福祉事務所、民生児童委員、宮古地方振興局（福祉課）、宮古社会福祉協議会、他の弁護士・司法書士との間で日常的な連携のネットワークを構築しており、また、従来宮古にはDV被害者の相談機関がなかったが、この弁護士が宮古市の男女共生推進委員会の委員になったのをきっかけに、男女共同参画に関する総合的施設を設けることを提言し、発足した機関（宮古市男女共生推進センター）が、面接または電話での相談に応じる体制ができたことなどである<sup>29)</sup>。

また、遠野ひまわり基金法律事務所の弁護士も、社会福祉協議会などの関係機関と協力しつつ「市民のための心配・悩みごと相談研修会」を企画・開催し、これに参加した行政相談員、人権擁護委員、警察署の生活安全係、税理士、行政書士、司法書士、土地家屋調査士、地域雇用相談員、信用生協、社会福祉協議会、母子寡婦福祉協議会、民生児童委員協議会、民生児童委員、児童委員、市役所の福祉関係や無料法律相談関係の担当者など、地域の主要な相談機関・相談員との間の連携を試みている。この弁護士はその他、地元遠野市の市役所の担当者との間で多重債務に関する学習会や、弁護士がいない隣接の陸前高田市で、他の弁護士や司法書士、消費生活相談員、人権擁護委員と共同で電話相談会を開催したりしているが、後者における経験として、電話相談の合間に相談員相互が情報交換をしており、このことが地域の相談機関相互の横のつながりを強化することにつながったことなども述べている。

29) 同センターでは、自主事業として男女共同参画社会の意識醸成等に関する講座を行っており、そのなかで、DV（背景と実態、被害者支援）や家族の法律（家族をめぐる法律、「家」・「家族」のイメージと実像など）に関する講座なども行われている。

ひまわり基金法律事務所に赴任する弁護士の多くは他地域の出身者であり、それまで何の関係もなかった土地で直ちに他機関との間のネットワークを構築することは必ずしも容易なことではない。とりわけ今回の調査地域のひまわり基金法律事務所は、例外なく多くの事件を抱え、日常の案件の処理に忙殺される状況にある。しかし、日常の相談業務や案件の処理を軌道に載せるのと並行して、他機関との連携やネットワークの構築に積極的に取り組む傾向が見られる。もちろん、そのネットワークの広がりや密度は、さまざまである。しかし、程度の差はあれ諸機関の連携のネットワークが構築されれば、その連携と相互信頼の関係が地域の重要な問題解決資源となっていくのであり、公設事務所としてのひまわり基金法律事務所には、かかるネットワーク構築のプロモーターとしての大きな役割と可能性が感じられる<sup>30)</sup>。

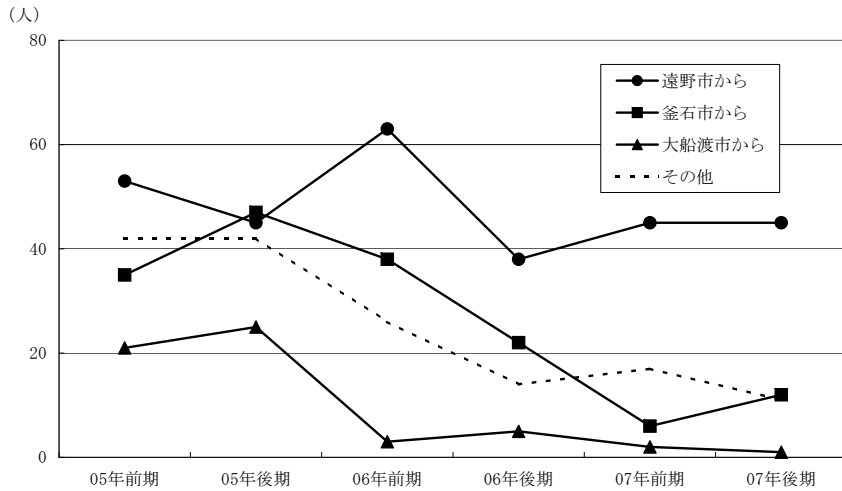
### (c) 来談者の地理的分布からみた弁護士常駐型法律事務所設置の効果

なお、司法過疎地域への弁護士の配置の効果については、遠野ひまわり基金法律事務所の聞き取りの中で大変興味深い傾向が確認された。先に述べたように、遠野ひまわり基金法律事務所は、開設以来釜石市民にとって重要な相談機関である。また、遠野市の南に位置する大船渡市には従来弁護士事務所がなかったため、遠野ひまわり基金法律事務所には大船渡市からの来談者も多かった。同事務所の来談者の地理的分布を見ると、2005年の場合、来談者310人のうち、事務所の所在地である遠野市の来談者は98人（相談者全体の31.6%）、釜石市からが82人（26.5%）、大船渡市からが46人（14.8%）、大槌町からが28人（9.0%）、住田町からが15人（4.8%）、陸前高田市からが9人（2.9%）などとなっている。

しかし、この1、2年の間に、同事務所の来談者の地理的分布には大きな変化が生じた。図4にみられるように、地元の遠野市の来談者数は平均的にはほぼ横ばいで安定した傾向であるのに対して、釜石、大船渡市からの来談者は大きく減少している。大船渡市からの来談者は、2006年前半期に、それ以前と比較して劇的に減少し、その後一貫して少ない状態が続いている。また、釜石市からの来談者も、2006年後半期から2007年前半期にかけて急激に減少し、2007年後半期には若干増加傾向がみられるとはいえ、2006年前半期

30) なお、開設後まだ1年しかたたない釜石ひまわり基金法律事務所でのインタビューでは、担当弁護士は、「手持ちの事件の負担が重く、それを処理するのに手一杯である」とのべる一方、「この地域には、もっと法律事務所が必要な人がいるはずなのに、流れができていない。どこかで止まっていて、ここ（＝法律事務所）まで流れてこない」「（信用生協との連携が確立している）多重債務とその他の問題とのギャップが大きい」との認識を示し、事件の処理が軌道にのれば他の機関との連携を模索したいとの意欲を表明している。同事務所の取扱い件数が尋常でない多さであることはすでに述べたとおりであるが、将来に向けてネットワーク構築の可能性が示されている。

図4 遠野ひまわり基金法律事務所の来談者の地理的分布の変化



(出典) 遠野ひまわり基金法律事務所提供資料から作成。

までの水準と比較すると非常に少ない数である。

これらの変化は、いかなる原因によって引き起こされたのであろうか。考えられる有力な理由は、大船渡市および釜石市における新規の法律事務所の開設である。大船渡市の場合、盛岡市に本拠を置く弁護士法人が、2005年8月末から大船渡市に事務所を開設した。当初は同法人の弁護士4名が交替で週2日ずつ業務を行う体制でスタートし（なお、事務員2名が常駐）、2007年4月からは弁護士1名が常駐する形となった。発足当初は完全には弁護士常駐の事務所ではなかったとはいえ、大船渡市の中心部に常設の事務所を設け、事務員も常駐し、住民の問合せや依頼には常時対応可能な体制であったので、弁護士常駐にかなりの程度近い状態が2005年8月末に実現されたといえる。その後、同年末から翌2006年初めの時期には、この弁護士事務所の存在は住民に認知され、地域に定着していったものと考えられる。また、釜石の場合には、従来からの個人法律事務所に加えて2006年11月末に釜石ひまわり基金法律事務所が開設され、同年末から翌2007年初めの時期にかけて、その存在が住民に認知され、地域に定着していった。大船渡から遠野ひまわり基金法律事務所への来談者が大きく減少した時期は準常駐的な法律事務所の開設の時期とびたりと重なり、釜石からの来談者の場合には、大船渡の場合ほど明確ではないが、釜石へのひまわり基金法律事務所の開設が釜石からの来談者の減少傾向を決定的なものにしている。すなわち、以前は、地元では十分な相談の機会がないため、遠隔地にもかかわらず、釜石市や大船渡市の住民が、遠野の事務所まで足を運んでいた。しかし、釜石市と大船渡市にそれぞれひまわり基金法律事務所および（準）常駐型の事務所が開設されたため、両

地域の住民は遠野まで足を運ぶ必要が少なくなった<sup>31)</sup>。他方、遠野市の住民にとっては遠野の事務所が最寄りの事務所であるため、遠野市の来談者数には大きな変化は見られないのである。

法律事務所が遠隔地にあることは、そこに行くことが住民にとって時間的・経済的に大きな負担を意味するだけでなく、おそらくは、その負担ゆえに遠隔地の法律事務所を利用することができなかった人びとが少なからず存在したことをも推測させる。来談者の地理的分布の変動に関する上記の事例は、住民生活に近接した地域（地元）への法律事務所の開設が住民の利便性を大きく高める効果があることを明確な形で示している。

## 5. 地域の相談機関・法律専門家のネットワーク

### (1) 相談者ネットワークの意義

以上、釜石市およびその周辺地域における各種の相談機関、法律事務所の活動をみてきた。必ずしも悉皆的・網羅的ではないが、地域の相談機関の活動の一端は示しえたのではないかと思う。ところで、樫村（2004, 2006）は、地域にある、市役所・町村役場、社会福祉協議会、福祉事務所、警察、法務局支所、労働基準監督署、県の出張所・出先機関、近隣市町村の機関、中核病院等が、相互にネットワークを組んで問題を処理する現象を、「相談者ネットワーク」の形成という角度からとらえている。前節で明らかになったのは、そのような相談者ネットワークが釜石およびその周辺地域でも問題類型ごとに形成される現象が見られること、そしてそこでは公設事務所としての性質を持つひまわり基金法律事務所が固有の重要な役割をはたしていることである。

以下では、この点をさらに敷衍し、地域における相談者ネットワークの一般的意義、および、相談者ネットワークにおける地元の諸機関と法律専門家の相補的・互酬的役割分担について考えてみたい。

地域の相談機関・法律専門家のネットワークは、次の2つの理由から、問題やトラブルを抱えた住民に対して実効的な助言・援助を与える上できわめて大きな意味を持つと考えられる。一つは、問題やトラブルを抱えた住民が最初にコンタクトする機関や窓口が、常にその問題の性質や当事者のニーズに最適の機関とは限らないからである。住民は、さま

31) なお、図4では「その他」からの来談者も減少傾向にあるが、「その他」は大槌町、陸前高田市、住田町などであり、それぞれ隣接する釜石あるいは大船渡の事務所に相談に行くようになったためと考えられる。



ざまな情報を集める努力を重ねながらも、しばしば「たまたま知っている」「親類や知人に教えられて」「なんとなく」といった偶然的な事情にも促されて、各種の相談機関や相談窓口を訪ねることになる。当該機関・窓口が、問題の性質や当事者のニーズに適切な機関であればよいが、必ずしもそうでない場合には、その機関が来談者に対して、他のより適切な相談機関の正確で具体的な情報を提供できるかどうかが重要となる。この点、相談機関相互や相談機関と法律専門家との間に日常的に情報提供や相互支援のネットワークが張りめぐらされていれば、関係機関が相互に適切な機関を紹介することが可能であり、住民の立場に即していえば、相談者ネットワークを構成する窓口のどこかに接触しさえすれば、そのネットワークのつながりを通じて、適切な資格と能力を持った機関に到達することが可能になる。インタビューのなかで、関係者はしばしば、このような可能性を「流れを作る」と表現している。問題やトラブルを抱えた人びとが、効果的に適切な相談機関に到達できる「流れを作る」ことは、相談者ネットワークの重要な機能である。

地域の相談機関・専門家のネットワークが重要であることの第2の理由は、住民が抱える問題やトラブルは、必ずしも常に単純ないし単一論点の問題ではなく、しばしば複雑で多面的であるからである。たとえば、ひとくちに多重債務問題といっても、そこには、債務整理だけでなく、長期的にその人の生活を将来に向けてどう再建できるかという問題があり、そのためには生活再建に向けた提案、資金の融資、カウンセリング、親族などとの連絡といったさまざまな対応が必要となる。債務整理については弁護士や司法書士が対応できるとしても、生活再建に向けた資金の融資、カウンセリング、親族を交えた協議については、他機関との連携が必要となる。同様に、DVの場合にも、暴力それ自体への対応は言うまでもなく、しばしば、借金、離婚（調停）、精神疾患、児童虐待など複合的に連動する問題のそれぞれについて対応が必要となる。住民が抱える多面的・複合的には、地域のさまざまな相談機関・専門家が、相互に役割を分担しつつ、その連携を図って対応していくことが必要となり、このことが必然的に地域の相談機関・専門家のネットワークを要請するのである。

釜石での調査の結果は、このような役割分担と相互連携のネットワークが、ある場面では形成され、ある場面では形成途上にあることを示している。相談者ネットワークの形成が最も明瞭に観察されるのは多重債務問題であり、ここでは、信用生協と法律専門家、その他諸機関との間の緊密な連携と円滑な案件処理の流れが作られている。他方、消費者問題やDV問題についても、市や県の担当機関相互、担当部署と関係部署、さらに地元の警察署の間に、相談と問題解決のネットワークが形成されている。ただし、多重債務の問題と比較した場合、相談者ネットワークへの法律専門家の明確な形での組み込みはまだ実現しておらず、双方の関係者から今後の連携の期待が表明されている段階にとどまってい

る。今後、法律専門家をも巻き込んだより包括的なネットワークが、地元の機関、弁護士のいずれか、あるいはその双方の働きかけによって、形成されることが期待される。

## (2) 相談者ネットワークの相補性・互酬性

ところで、弁護士過疎対策としての弁護士の計画的・戦略的配置は、地域の相談者ネットワークに弁護士を組み込む可能性を開く。このことは、地域の各種相談機関と弁護士の双方に、次のようなメリットをもたらすように思われる<sup>32)</sup>。

まず地元の相談機関にとっては、第1に、個別案件の処理の選択肢が拡大する。地域の各種機関が対応を迫られる問題のなかには法的な専門知識や能力が必要な場合もあるが、近隣に弁護士がいない場合には、それは現実的意味合いを持たない。弁護士が相談者ネットワークに参加することは、法的専門知識・能力を必要とする問題解決の現実的選択肢を地域の相談機関に提供するメリットがある<sup>33)</sup>。第2は、相談機関自身の相談先の獲得である。地域の各種相談機関は、それぞれ日常の相談業務の遂行を通じて独自の経験やノウハウを蓄積しているが、相談機関として必要な法律知識、組織運営、窓口対応などについて、個別案件を離れて情報や助言を必要とする場合も考えられる。地元には弁護士事務所があり、しかも日常的に連携が保たれている場合には、地域の相談機関は、より気軽に、そして地域の実情に密着した形で、弁護士からの情報提供や助言を受けることが可能になる。地域の各種相談機関に対する助言と情報提供を行う「メタ相談者」としての役割は、地域の相談者ネットワークの中で弁護士（とくに公設事務所の弁護士）がはたしうる重要な役割であり、地域の相談機関にとってのメリットである<sup>34)</sup>。

他方、地域で新たに活動を開始する弁護士にとっても、地域の相談者ネットワークへの参加はいくつもの重要なメリットがある<sup>35)</sup>。第1は、地域社会への定着の促進である。市役所、消費者センター（消費生活相談室）、福祉事務所、社会福祉協議会など既存の相談機関とのネットワークを形成することによって、それらの窓口から法的助言を必要とする人びとを弁護士につなぐ円滑な流れができ、地域社会への定着が促進される。第2は、業務の効率化である。地域社会に生じるすべての事件を弁護士が引き受けることには当然限界があり、あらゆる事件が弁護士事務所に集中するならば、当然事務所はパンクし、本来弁

32) 以下ではさしあたりひまわり基金法律事務所を念頭に置くが、日本司法支援センターの司法過疎対応地域事務所についても同じことが妥当する。

33) このことを阿部（2007）は、「地域の『法に関する語り』を活性化する」という角度から分析している。

34) 地域の相談機関への助言や情報提供など後方支援の機能は、たとえば日本司法支援センターに期待される重要な役割であるが（濱野 2006：35頁）、地域の中で弁護士がはたす役割としても重要であると思われる。

35) この点につき、松本（2004）、田岡（2005）なども参照。

護士の助言と援助が必要な当事者が適時の助言や援助を受けられなくなる可能性も生じる。関係機関の窓口で適宜スクリーニングしてもらい、あるいは、他機関でも十分適切に対応できる案件であれば他機関を適宜紹介することによって、弁護士は、効果的に事件を処理できるようになる<sup>36)</sup>。第3は、すでに指摘した点であるが、法的問題処理の限界である。地域社会で法律専門家としての弁護士がはたしうる役割は大きいですが、しかし、法律専門家は万能ではない。むしろ、法律専門家が処理できるのは多面的で複合的な問題の一つの側面（「法的」問題）に過ぎない。問題の他の側面については、あるいは問題をより包括的に扱うためには、他の機関の関与が不可欠な場合が少なくない。この点でも、関係機関との間で連携と役割分担のネットワークが構築されていることが有益である。

以上のように、地域の相談者ネットワークへの弁護士の組み込みは、地域の相談機関と弁護士の双方にとって、大きなメリットがある。なお、ここであらためて注意しておきたい点は、この関係は相補的・互酬的である点である。一般に弁護士過疎対策として弁護士の計画的・戦略的配置が議論される場合には、弁護士がいないために大きな問題を抱える地域に弁護士事務所を開設することによって地域に貢献する側面が強調される。そこでは、もっぱら弁護士が地域の問題を解決するための切り札であるかのようにとらえられることもある。しかし他方で、弁護士過疎地域で活動を始める弁護士がその役割を適切かつ効果的にはたしうるかどうかは、地域の他の相談機関との関係に依存する側面も看過してはならないであろう。地域の関係機関から孤立した弁護士は、それ自体としては優れた役割をはたしたとしても、地域住民のニーズを広くカバーするものとはなりえないかもしれない。その意味で、弁護士もまた地域の相談者ネットワークに埋め込まれるものとして捉える視点が重要である。その上でこそ、地域の相談者ネットワークにおける弁護士固有の役割や、当の弁護士自身がこのネットワークの構築・発展の推進者となる意義を、より積極的な文脈の中に位置づけることが可能になるように思われる。

### (3) 総合法律支援制度と地域の相談者ネットワーク

本稿の以上の分析は、今後展開が期待される日本司法支援センター（法テラス）の業務についても一定の示唆を与える。最後にこの点に簡単にふれて、結びとしよう。

日本司法支援センターは、「関係機関・団体との連携の確保・強化」をその重要な業務

36) ただし、田岡（2005：46頁）は、他の相談窓口を紹介するだけでは「たらいまわし」になってしまう恐れがあり、きめ細かな対応が必要であることを指摘する。また、事前のスクリーニングが不適切に行われる場合には、本来弁護士に届くべき事件が事前に抑制されてしまう危険もあるので、スクリーニングの方針や運用のモニタリングもふくめた関係機関との緊密な連絡・協議も必要となろう。

の一つとしている。総合法律支援法 30 条 1 項 6 号によれば「国，地方公共団体，弁護士会，日本弁護士連合会及び隣接法律専門職者団体，弁護士，弁護士法人及び隣接法律専門職者，裁判外紛争解決手続を行う者，被害者等の援助を行う団体その他の者並びに高齢者又は障害者の援助を行う団体その他の関係する者の間における連携の確保及び強化を図ること」である。その具体像はいまだ十分に明確なものにはなっていないが，地方においては，都道府県単位で設置される「地方事務所」が重要な役割をはたすことが予定されている。

地域の法律相談・問題解決体制の整備にとって，今後この地方事務所の役割は非常に大きいものと考えられるが，その際，この地方事務所が全国画一的な連携の地方への押し付けではなく，各地域の実情に応じた連携の確保・強化の施策を講じることが重要である<sup>37)</sup>。本稿もその一端を明らかにしたように，地域にはさまざまな相談機関や問題解決機関の展開が見られる。また，先行して行われているひまわり基金法律事務所は，全国の各地域でさまざまな実験の試みを行い，成果をあげつつある。もちろん，そこにはさまざまな課題や利用できる資源の限界があるが，日本司法支援センターに期待されるのは，まさにそのような課題や限界を解決する上で必要な情報や資源を適切に提供しつつ，地域の実情に応じたネットワークの形成を支援することであろう。

筆者の所属する機関では現在，「希望」を社会科学적으로考察する共同研究プロジェクトを進めている（東京大学社会科学研究所「希望学」プロジェクト）。問題やトラブルに巻き込まれた人びとが適切な助言や援助を得るチャンスが開かれていることは，地域の人びとが希望をもって生活するうえで一つの重要な基礎条件である。各種相談機関や法律専門家の緊密で効果的なネットワークは，地域住民の「希望」を繋ぐ社会的制度にほかならない。

【謝辞】 本稿の基礎となった調査にご協力いただいた釜石市民および関係の相談機関・法律専門家の皆さまに，厚くお礼を申し上げます。

#### 参考文献：

- 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，1-27 頁。  
飯 考行（2007）「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。  
岩手県総合政策室（2007）『平成 17 年度岩手県の市町村村民所得推計の概要』。  
岩手県総合政策室調査統計課（2006）『平成 18 年度岩手県統計年鑑』岩手県統計協会。  
樫村志郎（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』創文社，417-462 頁。

37) 総合法律支援制度が，支援センターの地方事務所を中核とする一点中心型のネットワークとなることに警鐘を鳴らし，地域社会に根ざした分散的で水平的ネットワークを起訴とすべきことを強調するものとして濱野（2006）参照。その視点は，本稿が共有するものである。

- 加藤裕子（2007）「地方都市における社会関係」中央大学社会科学研究所編（2007），109-126 頁。
- 釜石市（2006）『釜石市の概要（平成 18 年版）』。
- 川島武宜（1967）『日本人の法意識』岩波書店。
- 田岡直博（2005）「公設事務所のこれから：宮古ひまわり基金法律事務所」自由と正義 2005 年 4 月号，42-48 頁。
- 中央大学社会科学研究所（2007）『地域社会の変動と社会計画：釜石社会と釜石製鐵所』中央大学出版部。
- 日弁連（日本弁護士連合会）（2007）『弁護士白書 2007 年版』日本弁護士連合会。
- 濱野 亮（2006）「アクセス拡充における日本司法支援センターの役割」ジュリスト 1305 号，29-37 頁。
- 藤原 博（1994）「弁護士適正配置を求めて」自由と正義 1994 年 7 月号，52-55 頁。
- （1996）「弁護士過疎地における日々」自由と正義 1996 年 2 月号，14-20 頁。
- 松本三加（2004）「弁護士過疎地域におけるリーガルサービスの現状と課題」リーガル・エイド研究 9 号，17-35 頁。