

司法アクセスの拡充に向けて¹

～パネルデータを用いた実証分析～

大阪大学 山内直人研究会 行政分科会

番匠一光 雑古めぐみ 大原真美

王柏方 西野彰

2010年12月

¹本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、山内直人教授（大阪大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

司法アクセスの拡充に向けて

～パネルデータを用いた実証分析～

2010年12月

要約

現在、「国民に身近で、速くて、頼りがいのある司法」の実現を目指した司法改革が行われている。国民にとっての司法アクセス拡充という側面から見れば、司法制度改革によって、日本司法支援センターやひまわり基金公設事務所といった、直接的に国民の法律需要に応える場となる法律相談窓口が、全国に広く設置されたことなどは、非常に画期的なことといえる。さらに、国民が直接する司法サービスの中心的担い手である弁護士の人口増大政策や、直接的司法サービスの新たな担い手として、司法書士が簡易裁判所での訴訟代理権を認められるようになった（認定司法書士）ことも、司法アクセス拡充に大きな影響を与えると考えられる。

だが、改革開始から10年余りが経過した現在でも、国民が法律問題に直面した場合にも、司法制度に頼ろうとしない傾向が強い、法律相談・訴訟制度への満足度が低いなどといった現状が見られる。また、改革によって新たに導入された、認定司法書士や日本司法支援センターの認知度が低かったり、弁護士人口は増加したものの、弁護士の都市偏在は未だ深刻であったりと、本当に司法アクセスは向上したのか疑問である。世間でも、司法制度改革の成果については賛否両論あり、専門家や有識者からも様々な意見が聞かれる。それにもかかわらず、我が国では、司法制度に関する経済学的な観点からの実証研究がほとんどなされてこなかった。そのため、改革の効果についても、計量的検証もなされておらず、その是非については現在も議論の決着をみないままである。

そこで本稿では、第一に、本改革が国民の司法アクセス拡充にどのような効果を与えたのかを定量的に検証すべく、被説明変数に、国民にとっての司法の入り口となる法律相談件数を、説明変数に、本改革で新たに導入された各法律相談主体や、司法書士などを用いた分析を行った。第二に、直接的司法サービスの担い手である弁護士と司法書士の地域分布の特徴に着目し、両者が司法アクセス拡充に果たす役割を明らかにするための実証分析を行った。両分析ともに時系列都道府県別のパネルデータ分析である。

第一の分析結果からは、司法制度改革における施策の中でも、日本司法支援センターとひまわり基金公設事務所数が、国民の司法アクセス拡充に効果があることが実証された。そして第二の分析結果からは、現在地方で満たされていない司法需要を満たし、更なる司法アクセス拡充を図るには、地方で不足している弁護士を利用するよりも、既に地域に分散している司法書士の利用を促進するほうが効率的であることが明らかになった。

このことから、①日本司法支援センターとひまわり基金公設事務所の更なる機能充実と、②直接的司法サービスの新たな担い手となった司法書士の有効活用に向けた提言を行った。①の具体的政策として、日本司法支援センターで働くスタッフ弁護士の有期雇用制限撤廃と、業務範囲拡大を、②の具体的政策として、認定司法書士の法律相談業務における140万円以下という制限撤廃を、さらに①と②を併せた提言として、ひまわり基金設立事務所への司法書士登用を提言した。

目次

はじめに

第1章 現状

第1節 司法制度改革

- (1) 背景
- (2) 基本理念
- (3) 国民的基盤の確立
- (4) 裁判制度等の改革
- (5) 人的基盤の整備

第2節 法律専門職へのアクセス拡充に向けて

- (1) 法律相談センター
- (2) ひまわり基金公設事務所
- (3) 日本司法支援センター

第3節 司法サービスの担い手の増加

- (1) 弁護士人口の増加
- (2) 司法書士の職域拡大

第4節 法律専門職の地域分布

- (1) 弁護士の都市部集中
- (2) 司法書士の地方散在

第5節 国民の司法への意識

- (1) 知られていない司法書士と日本司法支援センター
- (2) 裁判制度の低い満足度
- (3) 法律問題に対する国民の対処

第6節 問題意識

第2章 先行研究・本稿の位置づけ

第1節 先行研究

第2節 本稿の位置づけ

第3章 分析

第1節 司法アクセスの規定要因分析

- (1) 変数選択
- (2) モデル
- (3) 結果と考察

第2節 司法書士の活躍を検証する分析

- (1) 変数選択
- (2) モデル
- (3) 結果と考察

第4章 政策提言

第1節 法律相談窓口の機能強化

(1) 日本司法支援センターの問題点

(1-1) スタッフ弁護士の不足

(1-2) 広く国民の司法の窓口として機能していない

(2) スタッフ弁護士の任期付き雇用制限撤廃および職務範囲拡大

第2節 認定司法書士の法律相談件の確立

第3節 ひまわり基金公設事務所への司法書士の配備

第5章 おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

これまで我が国では、司法は国民にとって遠い存在であった。私人間の法的トラブルに直面したときにも、市町村役場などの行政機関や警察に相談することが多く、裁判所などの司法機関や弁護士・司法書士といった法律専門職に相談することは少なかった。そのため訴訟大国といわれるアメリカをはじめとする欧米諸国に比べ、我が国の民事訴訟件数は非常に少ない。このような日本人の「裁判嫌い」の体質は有名であろう。それに加え、特に過疎地においては、身近に法律専門職がないことも多く、法的トラブルの不公平な処理に泣き寝入りする人も多かった。これは、法の支配をあまねく行き渡らせ、公平な裁判を受ける権利を保障する日本国憲法の理念に反するのみならず、日本人の司法離れを助長してきた。

また、近年の構造改革による様々な分野での規制緩和に伴い、我が国の社会は変容しつつある。事前の規制や指導を通じて個人や企業活動を調整する従来の社会から、国民一人ひとりが自らの責任で自由に行動することを基本とし、ルール違反に対して事後チェックや救済を行う社会へとシフトしてきているのだ。

以上のような我が国の国民を取り巻く司法制度の現状を改善し、社会の変化に対応すべく、1999年から司法制度改革が開始された。

この司法制度改革は、国民にとってよりわかりやすく、より身近な司法の実現を基本理念としている。その施策の例として最も国民に知られているものは、国民が裁判員として刑事裁判に参加し、弁護士とともに評議や評決を行う裁判員制度の導入であろう。そのほか、法曹養成制度改革による法科大学院の設置や新司法試験への移行といった、法曹人口増大政策などをはじめとする様々な施策が実施され、我が国の司法界は大きな変化を遂げている。

だが依然として法律相談や裁判に対しては、時間や費用の面で不安がある、あるいは国民にとっては訴訟がどういった手続きや流れで行われるのかといった仕組みがわかりにくい、といった国民の声が窺われている。司法制度改革後の現在も、我が国の司法制度が利用しやすいものになったとは言い難い。

そこで本稿では、司法制度改革の理念とされていた「市民にとってより身近な司法の実現」という観点から、国民にとっての司法の窓口となる法律相談制度に着目し、司法アクセスの拡充という点における司法制度改革の効果を検証していく。具体的には、過去5年分の都道府県データを用いたパネル分析によって、司法アクセスに影響を与える要因を探る。加えて、法律相談を扱うことのできる職種は弁護士と司法書士の2種が存在するため、彼らの特性を分析によって明らかにし、彼らのよりよい活用についても考慮していく。

なお、本稿における構成は以下の通りである。

第1章では、我が国の司法にまつわる現状について説明し、問題意識を述べる。第2章では、本校の先行研究を掲載し、オリジナリティを掲示する。第3章では2つの実証分析を行う。最後に、第4章では分析結果に基づいた政策提言を行う。

第1章 我が国の司法の現状

第1節 司法制度改革

(1) 背景

司法は、国民の権利の実現を図るとともに基本的人権を擁護し、更には安全な社会を維持するなど、国民生活にとって極めて重要な役割を担っている。それにもかかわらず、国民からは司法が“遠い”存在であると認識されているようだ。

長らく日本人は所謂「裁判嫌い」と言われてきた。

このような法意識を日本人が持つにいたった背景には諸説あるが、まず最初に指摘されるのが我が国の法整備である。我が国の法は明治時代に近代化の象徴として整備されたものであり、社会秩序を維持する道具として、行政法や刑罰法を中心に形成された。そのため、「法」は蛮民統治のための弥縫的手段であって、誠実な国民は法律・裁判所とは無関係であるべきであり、伝来の慣習に従うべきだとされていた²。そのため、我が国における当事者間の「紛争」は調和を乱す「故障」であって、「解決」ではなく調停手続で「解消」されるべきものとされている³。つまり日本人には、「調和の回復」こそが重要であると考えられており、訴訟を忌避する傾向があったのだ。

しかしながら我が国では昨今、社会の複雑化や価値観の多様化、国際化などに加え、規制緩和などの改革に伴い、司法がより一層重要な役割を果たす必要が出てきた。そこで、多様化する社会の法的ニーズに的確に答えることが出来るよう、司法の機能を充実・強化し、国民が身近に司法を利用することが出来る司法制度を構築していくことが急務となっている。

このような見地から、1999年に司法制度改革審議会が内閣に設置され、2001年から司法制度改革に乗り出した。

(2) 基本理念

我が国の司法制度改革は先述のように、司法サービスの充実を目指して実施されている。その改革の基本理念は以下の3つに分かれている。

- I. 「国民の期待に応える司法制度」とするため、司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする
- II. 「司法制度を支える法曹の在り方」を改革し、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保する

² 大木雅夫『日本人の法観念—西洋法観念との比較』東京大学出版会、1983年、10～11ページ

³ R.David, *Traite elementaire de droit civil compare*, Paris, 1950. p1-2

Ⅲ. 「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の理解を高める

それぞれの方向性ごとに具体的にどのような施策が進められているのかを、述べていく。

(3) 国民の期待にこたえる司法制度

1つ目の理念である、国民の期待にこたえる司法制度だが、これは大きく2つに分けられる。裁判の迅速化と、司法アクセスの拡充だ。民事においては、第一審の裁判を2年以内に終わらせる事を目標にし、そのために証拠収集手続きの拡充や、専門的な事件に関しては専門委員制度を導入する事などが盛り込まれている。このほかに、鑑定制度の改善、知財高裁の創設などもここに含まれる。

司法アクセスの拡充に関しても、様々な対応策が行われている。離婚などの人事訴訟を家庭裁判所で取り扱えるようにしたり、国民に最も身近な簡易裁判所が取り扱うことのできる請求の上限を引き上げるなどの機能拡充がその例である。また、アクセスポイントの拡充や裁判外紛争解決手段(ADR: Alternative Dispute Resolution)の拡充・活性化として、ひまわり基金公設事務所や司法支援センターといった施設が新たに設立された。

(4) 司法制度を支える法曹のあり方

次に2つ目の理念である、司法制度を支える法曹のあり方の改革について説明する。現在の日本の人口当たり法曹人口は、諸外国と比較すると極めて低い水準にある。

(表1)

	諸外国の法曹人口との比較(1997年)				日本
	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	
法曹人口	940,508	82,653	111,315	35,695	21,458
対人口10万比	352.5	158.3	135.7	61.3	17
弁護士人口	906,611	80,868	85,105	29,395	16,398
対人口10万比	339.87	154.89	103.77	50.15	13
裁判官数	30,888	3,170	20,999	4,900	2,899
対人口10万比	11.6	6.07	25.6	8.4	2.3
弁護士数/裁判官数	29.35	25.51	4.05	6	5.66
民事第一審訴訟新受件数	15,670,573	2,338,145	2,109,251	1,114,344	422,708
刑事第一審訴訟新受件数	14,124,529	91,110	829,720	425,158	89,634

(裁判所HPの資料より作成)

この人口当たり法曹人口を引き上げる事により、先に述べた裁判の迅速化や司法アクセスの改善にも貢献する事が期待されている。量的改革として具体的には法曹人口の拡充を指し、現在1,500人前後である司法試験合格者数を、2010年頃までには倍の年間3,000人程度まで増加させる事が考えられている。

また、質的改革としては「点」から「プロセス」への法曹養成制度改革が開始されている。これは現在、司法試験といういわば「点」の選抜で決まる制度から、法科大学院、司法試験、

司法修習という相互に関係する包括的な「プロセス」全体において法曹を養成していこうという試みである。

このほかにも、弁護士に対しては適正な競争が行われるよう報酬の透明化・合理化が押し進められている。また裁判官に対しても、人事評価の透明性・客観性を高めるなど、多くの改革が行われている。

(5) 国民的基盤の確立

最後に3つ目の国民的基盤の確立であるが、昨今話題になっている裁判員制度などが代表的な施策である。この裁判員制度は、取り扱う分野を刑事事件に限定されてはいるものの、裁判において国民の感覚をより強く反映させるための制度である。

似たような諸外国の制度と比較すると、陪審制はアメリカで採用されている制度で、市民から無作為に選ばれた陪審員が裁判官とは独立して評決を行うものである。これは戦前の日本でも一時期導入されていた。一方、参審制はドイツやフランスで採用されており、裁判官と一緒に合議体を形成し、事実認定や判決を行う。日本で導入される事が決まった裁判員制度は、後者の参審制に類似した制度である。

このようにして、訴訟に国民が直接参加することで、国民の司法への理解を高めることが狙いである。

以上が司法制度改革の概要である。その具体的な施策については次節で説明する。

第2節 法律専門職へのアクセス拡充に向けて

この節では、司法制度改革によって設置された、法律相談窓口を担う、3つの機関について説明する。

(1) 法律相談センター

法律相談センターは、司法制度改革前から司法サービスを国民に提供する場として、全国各地に設立されている法律相談窓口である。設置数は他の法律相談窓口と比較して非常に多く、2009年度時点で311の法律相談窓口が存在している。

主な業務内容は、法律相談である。法律相談は民事・刑事の違いに関係なく受け付けており、様々な分野に分かれて法律相談を行っている。ただし、料金についてはクレジット・サラ金の返済に関するもの以外、基本的には有料である。そのため、十分な法的アドバイスを受けるためには相談費用も高くなる傾向にある。

また、司法制度改革以後、法律相談センターは、弁護士過疎の解消にも寄与している。弁護士過疎とは、弁護士が非常に少なく、司法サービスへのアクセスに不平等が生じてしまうことを指す。そのような地域を日本弁護士連合会は、地方裁判所の管轄区域内に弁護士が全くいない、もしくは一人しかいない「ゼロワン地域」とし、重点的に相談窓口を設立していた。そのような努力の結果、弁護士がまったく存在しない地域は消失した。

(2) ひまわり基金公設事務所

ひまわり基金公設事務所は、弁護士過疎地域の解消を目指して、1999年から設立された法律事務所で、2009年10月時点で73の事務所が存在している。日弁連ひまわり基金⁴による援助の下、日本弁護士連合会や地元の弁護士会、弁護士連合会からの支援を受けているものの、一定の義務が課されているほかは通常の個人法律事務所と基本的に同じであり、独立して経営を行う。したがって業務内容としては、日本司法支援センターの地域事務所などと同様に法律相談や情報提供を行っているため、詳細は次項の日本司法支援センターを参照されたい。

また、ひまわり基金公設事務所は、2年から3年の任期制である。ただし、任期の延長は自由であり、ごく一般の法律事務所として定着することも可能である。

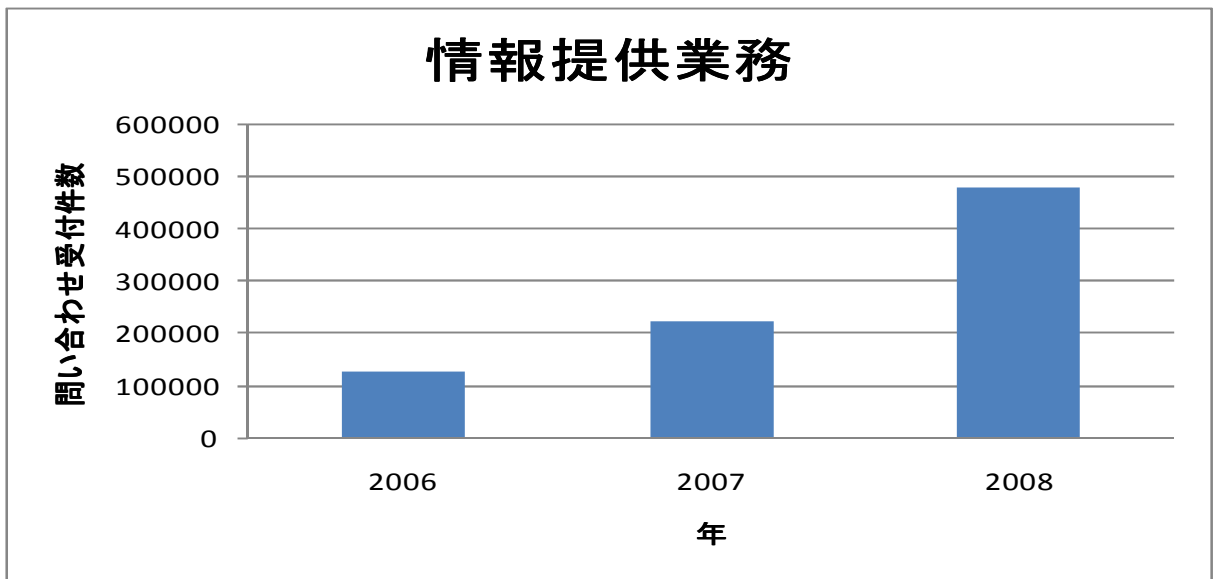
(3) 日本司法支援センター

日本司法支援センター（愛称：法テラス）は、司法制度改革のもと、2001年6月に司法制度改革意見書が発表され、2006年4月2日公布の総合法律支援法に則り、独立行政法人として設立された。その目的は、裁判や法律による紛争を解決する制度の利用を、民事と刑事分け隔てなく、市民が容易に利用できるように手助けをすることである。2009年度時点で全国に67の事務所が存在している。主たる事務所は東京に置かれ、資本金は日本政府が出資している。

業務内容は、主に5つあり、情報提供業務・民事法律扶助業務・司法過疎対策業務・犯罪被害者支援業務・国選弁護関連業務である。とりわけ市民にとって大きな役割を担っているのは、情報提供業務・民事法律扶助業務・司法過疎対策業務である。

まず情報提供業務とは、市民が法的トラブルに遭遇したものの相談する相手に困っている時に、コールセンター等の対応で、弁護士・弁護士法人・司法書士等の専門家に関する情報を無料で提供する業務である。その受付件数は年々増加傾向にあり、2006年の開設当初は128,741件であったが、2008年には476,558件に上る。

(図1)

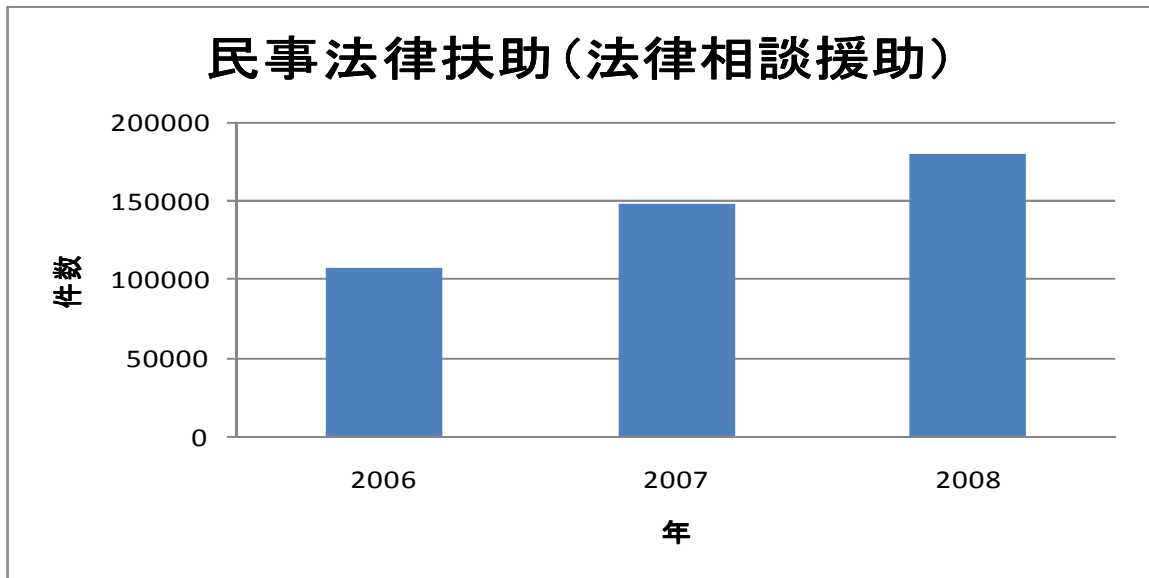


⁴日弁連ひまわり基金とは、弁護士過疎・偏在対策の活動資金に充てるため、2000年より全弁護士から特別会費として徴収された資金である。

(弁護士白書の資料より作成)

次に、民事法律扶助業務では、経済的に余裕の無い国民を対象とし、無料で法律相談を行うだけでなく、司法書士や弁護士にかかる費用のお金の立替え等をも行うといった、総合的な司法サービスを実施している。この業務も非常に大きな役割を果たしており、2006年には法律相談援助が107,395件だったが、2008年には179,546件に増加している。

(図 2)



(弁護士白書の資料より作成)

最後に、司法過疎対策業務では、弁護士過疎地域に地域事務所を設置し、スタッフ弁護士と呼ばれる弁護士を常駐させ、気軽に相談や依頼ができる環境づくりを行っている。業務としては日本司法支援センターと同じく民事法律扶助や国選弁護のほか、一般の開業している弁護士と同様に、有償での司法サービスを提供している。

第3節 司法サービスの担い手の増加

(1) 弁護士人口の増加

司法制度改革では司法アクセスの拡充として、司法サービスの供給主体にも対策を行った。その一つが法曹養成制度改革であり、質・量ともに充実した法曹を効率的に社会に供給することが目的である。

その先駆けとしてまず、2004年に法科大学院制度が導入され、現在74校が開校されている。法科大学院では、多様なバックグラウンドを持つ法曹の養成を目指し、社会人や他学部の学生にも門戸を広げ、法学部の学生は、既習者として2年間のコースを設け、社会人や他学部の学生には未習者として3年間のコースを設けている。教育内容も筆記などといった受験対策の授業だけでなく、実務家として養成するためのフィールドワークなどの課外授業や実務家教員の採用も行っている。

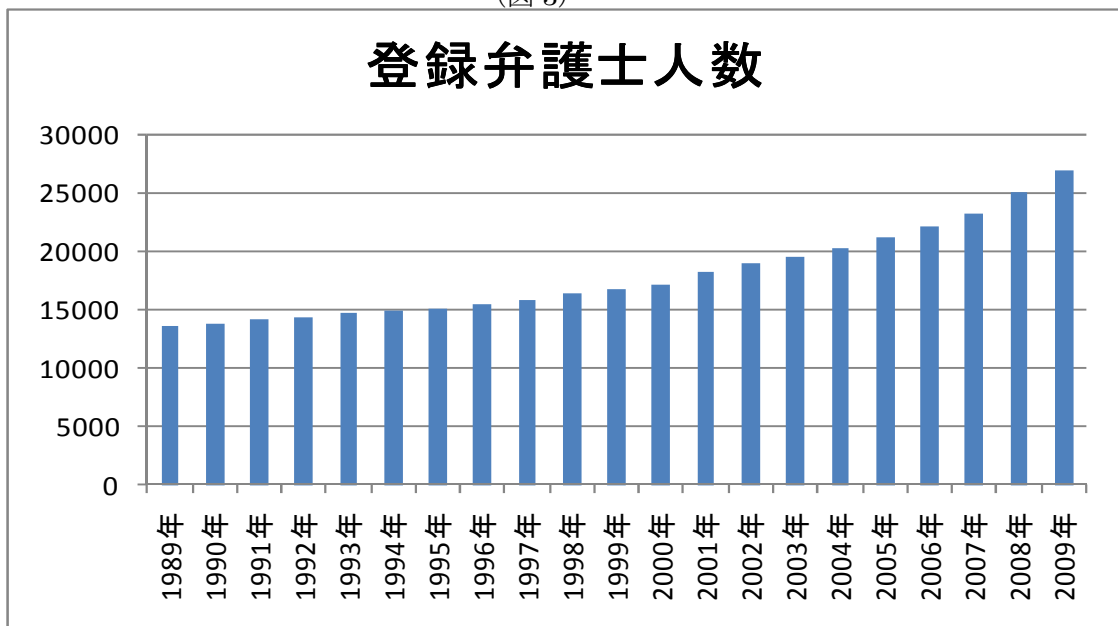
さらに、2006 年には旧司法試験と並行して新司法試験が導入された。新司法試験では法曹の質の低下を防ぐために、受験回数と期間が制限されている。受験回数は、3 回までと決められ、受験期間も法科大学院の修了後 5 年以内と規定された。

司法試験に合格すると、司法修習が行われる。上記のように制度改革によって実務教育を強化しているため、司法修習期間が短縮された。1999 年 4 月までに修習を開始した者は修習期間として 2 年を要したが、2006 年 11 月から開始する者に至っては半分の 1 年で修習が終了する。司法修習制度の最終試験に合格すれば、晴れて法曹としての資格を与えられる。

このようにして、試験にさえ合格すればよい「点」の教育から、法科大学院、新司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」の教育が変わった。法曹人口増加と共に、高度で多様化した訴訟需要に対応した法曹を養成することが期待されている。

実際に、年々司法試験合格者数を増やしており、弁護士人口が増加している。

(図 3)



これらの改革の結果、司法試験の合格率は導入直後の 2006 年度では 47.2% という高い数字となった。

(2) 司法書士の職域拡大

また、直接的司法サービスの担い手は、いまや弁護士だけではない。

司法書士は、日本の近代国家のスタートである明治 5 年に制定された司法職務定制によって定められた「代書人」をルーツとしている。彼らの業務は多岐にわたっており、具体的には、登記又は供託手続の代理・(地方)法務局に提出する書類の作成・(地方)法務局長に対する登記、供託の審査請求手続の代理・裁判所または検察庁に提出する書類の作成などが挙げられる⁵。

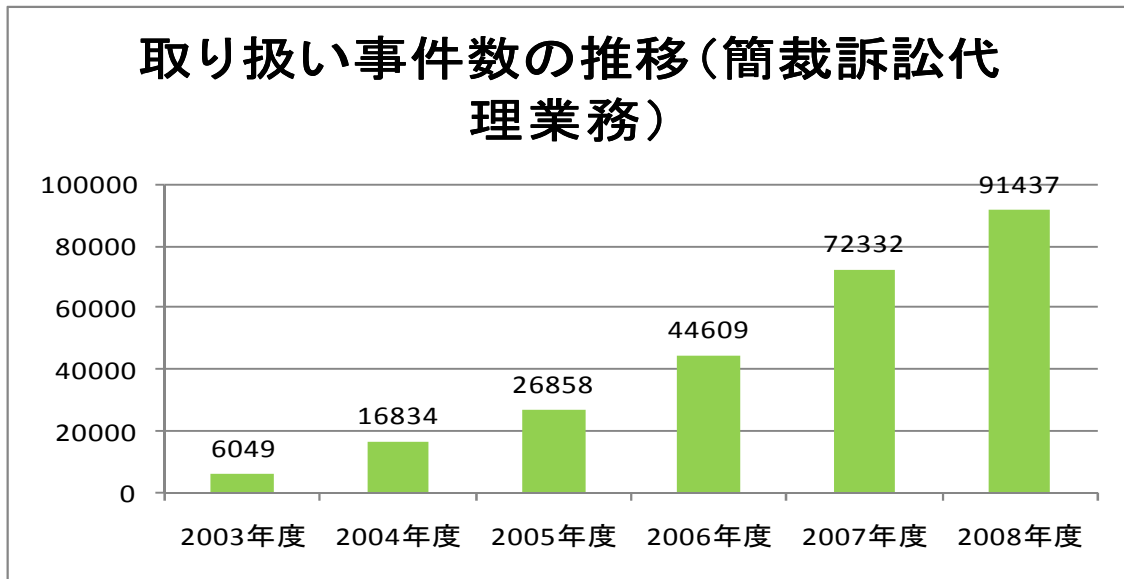
元来裁判所所管であった司法書士は、1947 年に法務省所管となり、さらに高度経済成長の不動産登記事件の増大という時代背景も相まって、司法書士はここ数十年間「司法」という名称からは直接イメージされにくい登記事務を中核とする活動を担ってきた。「登記と言

⁵ 司法書士法第 3 条・司法書士法施行規則第 31 条より

えば司法書士」と言われるようになり、本来裁判所に提出する書類を作成することが業務であったものが、法務局へ登記申請することが業務の大半となった。

ところが 2003 年、司法制度改革の一環として司法書士法が改正され、法務大臣の認定を受けた司法書士には簡易裁判所の訴訟代理権等が認められることとなった（一般に「認定司法書士」と呼ばれる）。現在、全司法書士の 60%以上が認定司法書士として、140 万円以下の民事事件の訴訟代理人となり、また、裁判外での和解交渉を行うなど、市民の身近に起こりうる法律問題の解決やさまざまな相談に応じている。彼らが取り扱った事件数も法改正された 2003 年以降着実に増加している。

(図 4)



(日本司法書士連合会 HP の資料より作成)

このようにして司法書士は、「登記の専門家」から「日常生活に密着した法律の専門家」へと名実共に急速に進化し、司法を国民にとって身近な存在にするという司法制度改革の目標に対し、大きな役割を果たす存在となっている。

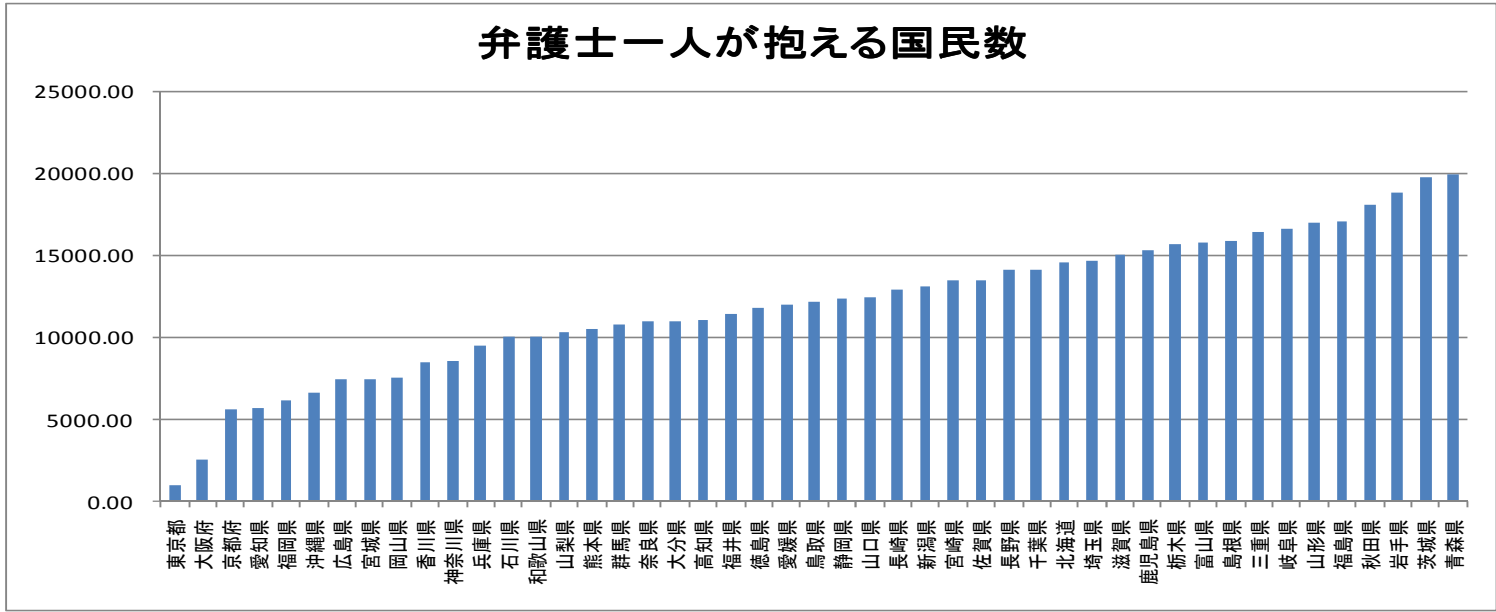
第4節 弁護士・司法書士の地域分布

(1) 弁護士の都市部集中

弁護士の分布は、都市と地方の間でかなり大きな差がみられる。特に東京への一極集中は顕著であり、次いで大阪、愛知、神奈川、福岡などの大都市に多く存在している。人口当たりの弁護士数で比較してみても、弁護士が都市に偏在しているという状況は、司法制度改革後も変わらない。

人口に対する弁護士の数が最も少ない青森県では、弁護士 1 人が 19,961.7 人を抱えるという状況であり、これでは市民からの相談を十分に吸い上げ、司法需要を満たすことは難しいことが容易に想像できる。実際に、地方にも満たされない法律需要があることは近年多方面の研究・調査で明らかにされている。そのため、弁護士の大都市集中により地方での弁護士の数が不足し、市民が十分な司法サービスを受けない状況が生まれている。

(図 5)



(弁護士白書 2009 年度版の資料より作成)

(2) 司法書士の地方散在

一方、司法書士の地域分布はどうであろうか。

弁護士が 2009 年時点で全国の約 33.2%の市区町村にしか存在していないのに対し、司法書士は約 78.0%の市区町村に存在している。また、全国には 438 の簡易裁判所が存在するが、そのうち弁護士が存在する簡易裁判所数は約 78.5%にあたる 344 であるのに対し、簡易訴訟代理権を持つ認定司法書士が存在する簡易裁判所数は 425 で、カバー率は約 97%にのぼる。このように司法書士は、都市に限らず全国に分散しており、市民にとって身近な法律窓口となっている。

(表 6) 全国の簡易裁判所(438 カ所)単位での各士業数

弁護士が存在する簡易裁判所	344 カ所	78.5%
司法書士が存在する簡易裁判所	433 カ所	98.9%
認定司法書士が存在する簡易裁判所	425 カ所	97.0%

(日本司法書士会連合会の資料より作成)

(表 7) 全国の市区町村(政令市内の区も区別)単位での各士業数

弁護士が存在する市区町村数	650 カ所	33.2%
司法書士が存在する市区町村数	1525 カ所	78.0%
認定司法書士が存在する市区町村数	1264 カ所	64.7%

(日本司法書士会連合会の資料より作成)

日本司法書士連合会からも「司法書士は、地域の市民が頼れる身近な“くらしの法律家”として活躍の場を広げ、司法アクセス充実の一翼を担っています。法律の“掛かり付け医”

のように地域への密着を目指しています。」とあるように、全国的に広く存在している司法書士が市民にとっての司法アクセス拡充に、大きな役割を果たすことが期待できる。

第5節 国民の司法への意識

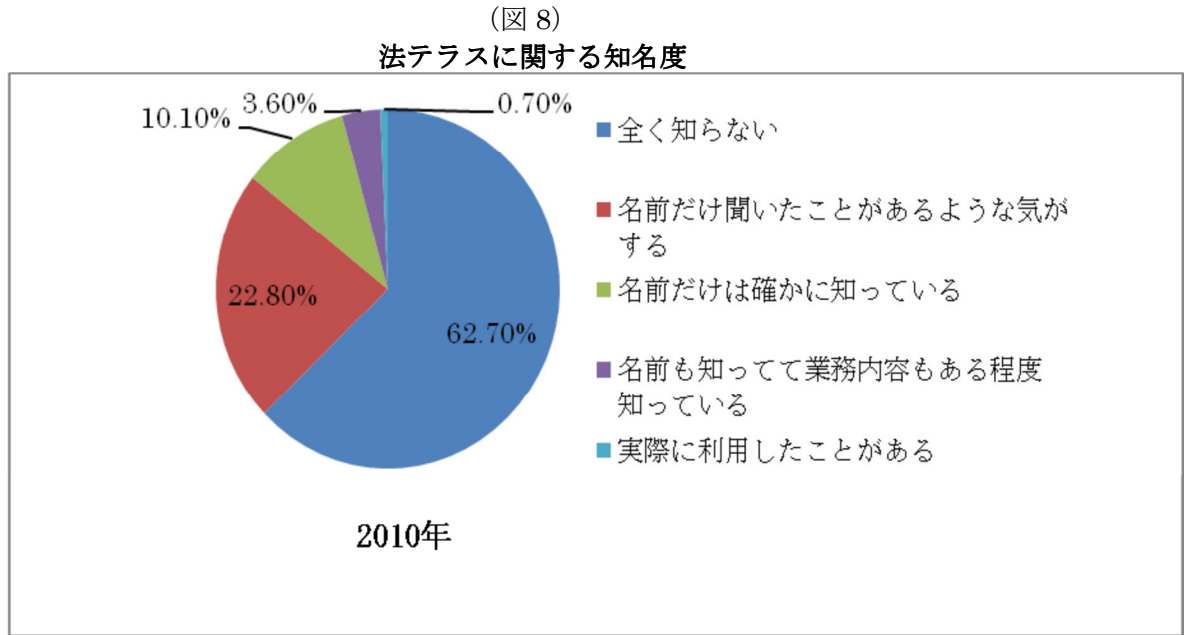
(1) 知られていない司法書士と日本司法支援センター

司法制度改革における施策のうち、国民にとっての司法の窓口と言える分野での取り組みとしては、司法書士に簡易裁判所の訴訟代理権等が認められるようになったことや、法テラスの設置が挙げられる。しかし司法書士に法律相談ができることや、法テラスに対する国民からの認知度はまだまだ低い。

岩井英典(2009)が全国 6,720 人に対して行った司法書士の認知度調査⁶によれば、司法書士に関して、名前を知っている程度と答えた人たちは過半数なのに対し、仕事の内容がだいたい思い浮かぶ程度に知っていると答えた人たちは半数を切り、さらに、仕事の内容を詳しく知っているという人の割合はわずか 4.4%であった。司法書士の名前や仕事内容を知っているという人は一定数存在するものの、具体的な仕事内容への認知度となると全体的にかなり低くなるのが分かる。加えて、登記手続きに対する認知度は高い傾向となっているものの、裁判手続きについての認知度は 20.4%と 5 人に 1 人しか知らないという状況であり、司法制度改革後に広がった業務内容についてはまだ市民レベルに浸透されるまでには至っていないということがうかがえる。さらに同調査から、市民からの司法書士の仕事内容への理解がきちんとなされておらず、他士業との混同や誤認がおきていることも明らかとなった。せっかく全国津々浦々に存在し、市民の身近な司法の窓口としての職務を担っている司法書士であるのに、彼らの存在や職務が市民に知られていないのではその役割を十分に果たせているとは言えない。

また、法テラスに関しても認知度の低さが課題として挙げられる。2010 年 2 月時点で、法テラスを全く知らない人は 62.7%にものぼり、反対に名前とある程度の業務内容を知っていると回答した人はわずか 3.6%に留まる。過去 2 年に比べれば、法テラスの存在自体はわずかに浸透してきている様子がうかがえるものの、それもごくわずかな変化でしかなく、依然として半数以上の市民が法テラスの名前すら知らない。さらにその機能となれば、全く市民からの認知を得られていないといえる。

⁶ 「市民の目線から見た司法書士像」(2009)日司連広報委員会委員岩井英典



(法テラスの資料より作成)

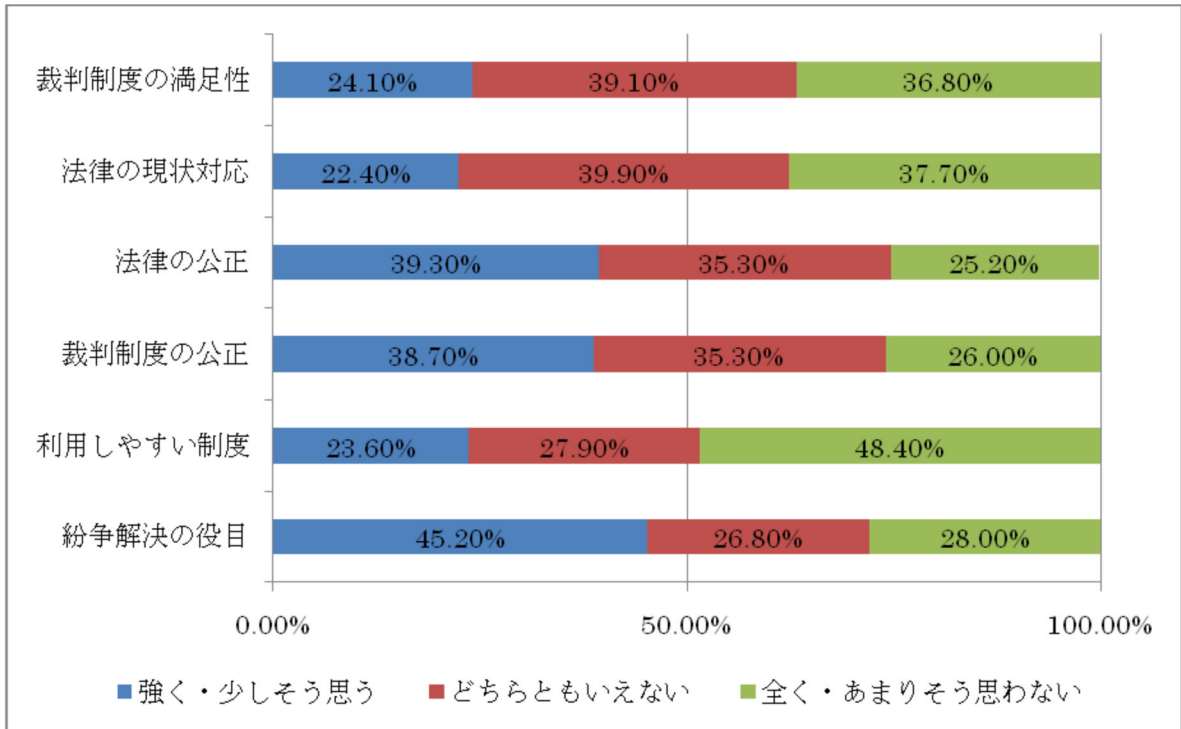
(2) 裁判制度への低い満足度

既述の通り、1999年から司法制度改革の名のもとに、国民にとって身近な司法の実現が図られてきたが、実際に司法の存在が国民にとって身近になったとは言い難い。菅原郁夫(2007)『日本の民事裁判制度についての意識調査』⁷は、訴訟経験者に対し、実際に訴訟を利用して見た感想を尋ねる調査を行っている。

その調査の結果を参照すると、半数以上の人々が裁判に対して大変そうだという認識を持っており(対象者の58.2%が肯定)、訴訟開始においても全体の約半数が躊躇を感じていることがわかる。裁判制度の利用しやすさ・法律が現状に対応しているかという評価それぞれに関しても、肯定評価が20%台に留まり、裁判制度の利用しやすさに関しては否定評価が約半数にも達する。さらに訴訟制度に満足と回答した割合も24.1%であり、国民は現状の日本の司法制度に満足していないといえる。

⁷(財)日弁連法務研究財団民事訴訟制度研究会主任名古屋大学 菅原郁夫「日本の民事裁判制度についての意識調査」

(図 9)

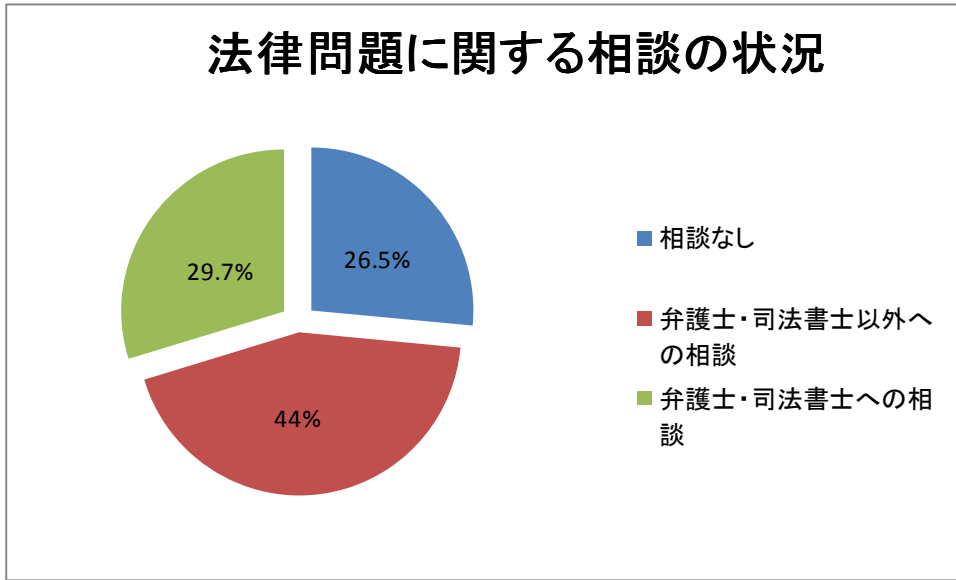


(財)日弁連法務研究財団民事訴訟制度研究会主任名古屋大学 菅原郁夫「日本の民事裁判制度についての意識調査」より)

(3) 法律問題に対する国民の対処

また、国民は法律問題が発生した際にも、弁護士・司法書士に相談しないケースが多い。日本司法支援センターは2008年に日本における民事法律扶助に対するニーズを明らかにすることを目的として、一般市民や路上生活者、司法支援センターで法律相談を行った人を対象にアンケートを行っている。このアンケートによると、過去5年間に法律問題を直面した者のうち、弁護士・司法書士に相談した者は3割に満たず、大半が知人や親族といった弁護士・司法書士以外に相談を持ちかける、あるいは相談さえ行わないことがわかった。

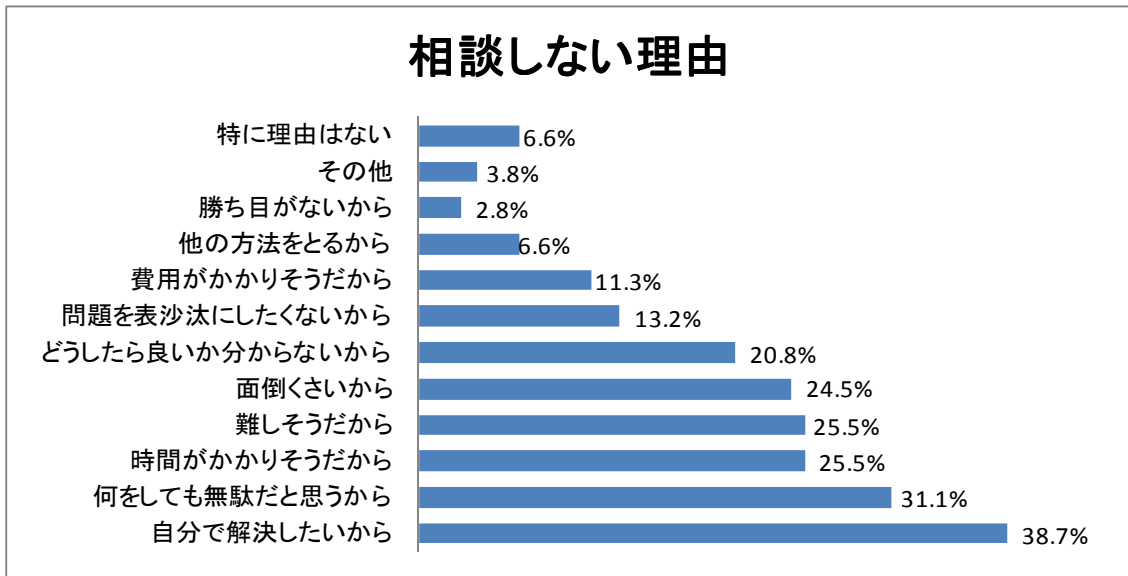
(図 10)



(出典：日本司法支援センター広報誌『ほうてらす』 vol.13 より)

しかも、このように法律相談を行わない理由としては、「何をしても無駄だと思う」「費用や時間がかかりそう」「法律相談は難しそう」「どうしたら良いかわからない」といった消極的な意見が多く見られる。

(図 11)



したがって、我が国では裁判制度や国民に対する司法サービスの周知が不十分なために、法律相談といった司法サービスの第一段階で、既に国民が利用しにくい司法制度となっている。

第6節 問題意識

市民にとって身近な司法実現にむけて司法制度改革の名のもとに、様々な改革が推し進められ、法曹界は大きく変化している。中でも法律相談窓口の設置や、法曹養成制度改革のもとでの弁護士人口増大、司法書士への簡易訴訟代理権付与による認定司法書士の誕生などは、市民にとって、直接の法律相談窓口が大きく拡充された制度改革であったという点において非常に意味のあるものであった。しかし、市民からの裁判制度に対する満足度や利用のしやすさは依然として低い。弁護士人口増大政策に関しても、第5節で述べたように、弁護士の数自体は大幅に増加したものの、その増加した弁護士が都市部に集中しているのが現状であり、これでは市民にとって司法アクセスが向上したとは言い難い。また、法テラスをはじめとする法律相談窓口や認定司法書士に関しては、未だその国民からの認知度が極めて低いためにせつかくのサービスが市民に活用されないままになっている。

そこで本稿では、司法制度改革での施策が実際に市民の司法アクセスに寄与すべく、司法アクセス拡充の要因を把握することが目標である。またその際に、全国に広く分布している司法書士に着目し、彼らが地方の法律相談において、市民に身近な窓口として有効な役割を果たす存在となりうると考えた。そこで、司法書士の法律相談に対する貢献を地域特性という見地から分析する。これらの研究によって、我が国の司法制度が国民にとって利用しやすいものとなることを目指す。

第2章 先行研究

第1節 先行研究

この度の司法制度改革からわかるように、司法サービスの拡充は、国民の安心できる生活基盤を構築する上で重要な役割を担っている。しかしながら、我が国において司法サービスを扱った研究は少ない。その大きな原因は、2点考えられる。まず、先述のように我が国の司法は長らく国民にとって遠い存在であったことが挙げられる。2点目は、データ不足によるものが考えられる。そもそも「司法サービスの充実」というものは、数的に計ることが難しいという性質がある。その上、弁護士費用や裁判期間などはプライバシーの問題のために公表されておらず、普遍的な指標を設定することがほぼ不可能である。

このように司法サービスに関する実証分析が数少ない中で、注目される研究として、東京大学公共政策大学院の『司法制度改革の経済分析－法曹拡大政策は司法サービスを充実させるか－』が挙げられる。この研究の中で川添・菅野・三毛門・吉田（2006）は、医療市場における需要誘発仮説とアクセスコスト低下仮説を司法サービスの市場に応用している。需要誘発仮説とは、人口当たりの弁護士数を増加させることで弁護士一人当たりの顧客数が減少すると想定し、所得低下を防ぐために情報の非対称性を利用して、弁護士が司法サービスの需要を誘発するというものである。実際にアメリカでは、弁護士が情報の非対称性を悪用して、裁判に持ち込む必要のない事件でも訴訟を起こすことを勧めるといった事例が報告されている。続いてアクセスコスト低下仮説であるが、広い意味でコストが低下することによって需要が拡大するというものである。つまり、弁護士の増加に伴い、近隣に司法サービスを行う機関が開設されるため、時間的コストが下がることにより、需要が自然と増加するという考えである。

上記のような仮説の下で川添・菅野・三毛門・吉田（2006）はクロスセクション分析を行い、司法制度改革の是非について2点の結論を導き出した。第一に、弁護士人口の増加が訴訟数・法律相談件数の増加をもたらすことから、それが司法アクセスの拡充につながることを示した。そして第二に、人口当たり弁護士数が少ない、いわゆる司法過疎が深刻であると考えられる地域ほど、人口当たり弁護士数を増加させた場合に訴訟の増加率が高くなるという結果から、弁護士偏在を解消することによって、訴訟数が増加し、司法サービスの充実が促される可能性が高くなることを明らかにしている。

第2節 本稿の位置づけ

しかしながら、川添・菅野・三毛門・吉田（2006）の研究結果にはいくつかの疑問が残る。まず、弁護士人口増大政策の影響を考慮するには、時系列での実証分析を行う必要があ

る。この点において本稿では、2004年から2008年までの5年間のパネル分析を行うことで、より正確な分析結果が得られると考えた。また、仮説においても疑問が残る。確かに司法サービスの市場においても、情報の非対称性という問題は存在するであろう。けれども、弁護士の誘発需要仮説について、我が国における実害は報告されていない。

更に、現状でも述べたように司法サービスの供給主体は今や弁護士だけではない。司法書士が職域拡大に伴い、活躍を開始している。この点を考慮しないままに司法制度改革の影響を正確に分析することは難しくなっている。

そこで、本稿では司法サービスにおいてアクセスコスト低下仮説の観点から、司法アクセスの決定要因についてパネルデータを用いて分析し、司法制度改革の効果を論じていく。その際、司法サービスへの需要を示す指標として法律相談件数のみを使用し、分析を行う。

また、司法書士の活躍を評価するためには新たな分析モデルを追加し、検討していく。

第3章 分析

本章では、本稿の分析手法について説明する。

本稿は、パネルデータによる実証分析を行う。データに関しては、2004年から2008年までをタイムシリーズとし、都道府県をクロスセクションとするパネルデータを用いた。プーリング回帰分析やクロスセクション分析とは違い、パネルデータを用いることの利点の一つは、観察不可能な経済主体間の違いを固定効果として抽出することが可能になることである。観察不可能な個体差を一定であるとして捉えるモデルを「固定効果モデル」と呼び、独立確率分布に従う変数であると捉える場合には「変量効果モデル」と呼ぶ。本稿では使用するデータセットに対して適切なモデルを採択するために各種の検定を行った。

まず、プーリング回帰分析と固定効果モデルとの間のモデル選択として、F検定を行った。F検定の結果、「経済主体別の定数項がすべて等しい」という帰無仮説が1%の有意水準で棄却され、固定効果モデルが採択された。

次に、固定効果モデルと変量効果モデルとの間のモデル選択として、ハウスマン検定を行う。ハウスマン検定では、「個別主体要因が説明変数と無相関である」という帰無仮説と、「個別主体要因が説明変数と相関を持つ」という対立仮説とを立て、カイ二乗検定を行う。その結果、1%の有意水準で帰無仮説が棄却され、固定効果モデルを採択した。

以上の検定結果より、本稿では固定効果モデルを採択し、分析を行う。

なお、分析の目的は先述のように2点存在するため、2種類の分析を行うが、ともに同様の検定を行い、同様のモデルを採択した。

第1節 司法アクセスの規定要因分析

この分析の目的は、司法制度改革が国民の司法アクセスにどのような効果を与えたのかを明らかにし、司法アクセスに影響を与える要因を把握することである。これに関しては、先に述べた先行研究に、司法制度改革前後のデータを新たに加えてパネル分析を行う。

ここでのオリジナリティは2点ある。まず、被説明変数を法律相談件数に限定し、司法サービスの拡充の第一歩として、司法への接しやすさについて厳密に議論を行う点である。次に、パネル分析を用いることにより、司法制度改革の効果を時系列、クロスセクションの両面から検討し、国民にとって望ましい司法の在り方を検証していくことである。

(1) 変数選択

① 被説明変数

被説明変数には「国民千人当たりの法律相談件数」を用いる。法律相談件数そのものは地域間によって大きな差が生じている。これは人口規模による影響も考えられるため、厳密に地域ごとの需要を表すべく、国民千人あたりに換算した。

先行研究では訴訟件数も被説明変数として使用していたが、本稿では以下の 2 つの理由から法律相談件数のみに限定した。1 つ目は、国民が最初に受ける司法サービスは法律相談であり、司法サービスを受けやすい環境作りのためには司法への第一歩が肝心であると考えたためである。2 つ目に、本稿では訴訟数を増加させることが、望ましい社会に繋がるとは一概には言えないからである。多くの国民が法律問題に対して意識を高く持つのは良いのだが、安易に訴訟件数を増加させることはアメリカのように不必要な争いを過剰発生させることにも繋がりがかねない。これでは国民の幸福な、あるいは安心できる生活に資するとは言い難いと判断した。

② 説明変数

(地域要因)

・規模

地域ごとの規模を表す指標として「面積」を使用した。本稿では法テラスや公設事務所などは司法過疎の対応策として設立されているため、地域面積に関係なく分布していると考えている。

・利用者属性

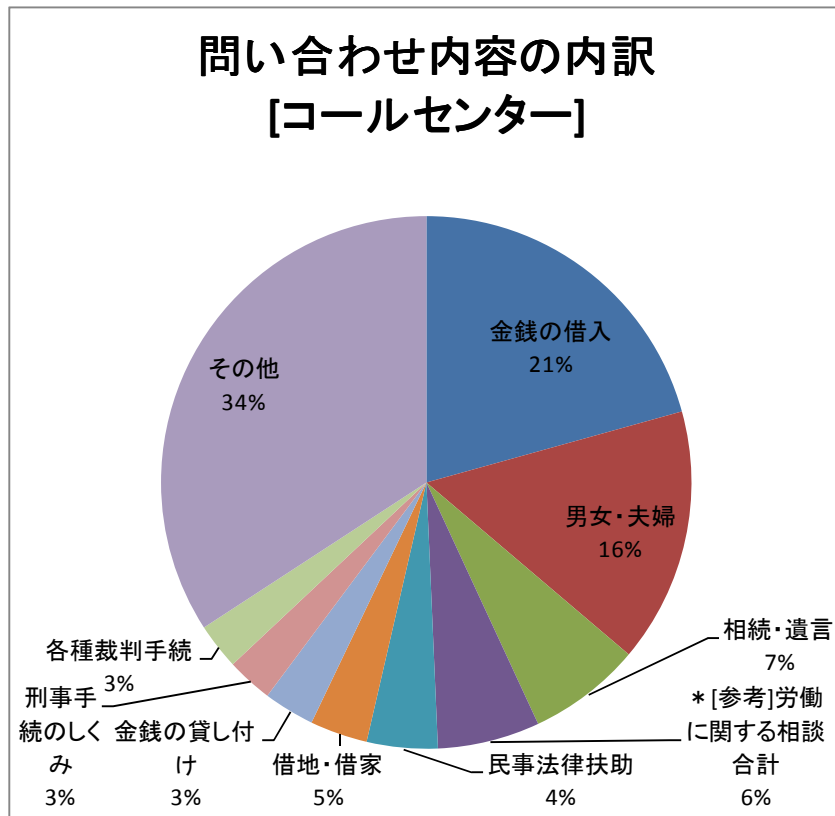
司法サービスの利用者属性として「児童比率」「高齢化率」「離婚率」を用いた。法律相談を受けるにあたっては、金銭面や時間面など、物理的な浪費が多くなりやすい傾向にある。そういった物理的な障害を受けるのはどのような利用者なのかを検証することが目的である。以下に使用した指標を示す。

まず「児童比率」には、その地域の人口に占める 15 歳未満の児童の人口比率を算出して用いた。一般に少子高齢化は地方の指標として用いられることが多いが、この変数は少子化の状況を示すのではなく、児童を持つ世帯の指標として用いている。児童を抱える世帯は一般に貯蓄が少なく、子育てなどに多くの時間を費やさなければならない。そのため、法律相談を利用しにくい環境にあると考えた。

次に「高齢化率」には、その地域の人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合を用いた。近年高齢者を狙った詐欺被害などが増加し、問題となっている。また、高齢化が進む中で、高齢者の判断能力が衰え、代わりに親族が資産などを管理するようなケースも多くなってきている。以上の理由から、高齢者や高齢者を扶養する世帯では法的トラブルに巻き込まれやすい、あるいは法的手続きが必要となる場合が多いのではないかと考えた。

最後は「離婚率」である。これには、普通離婚率と呼ばれる、人口千人あたりの 1 年間の離婚件数を地域ごとに算出し、変数とした。離婚率に着目したのは、法テラスに寄せられる問い合わせ内容で、男女（夫婦）関係に関する相談が金銭問題に次いで多く寄せられているからである。そこで、離婚紛争が多くなれば法律相談も増加するのではないかと考え、変数として使用した。

(図 12)



(出典：弁護士白書 2009)

・ 経済状況

地域の経済状況を示す指標として「労働力人口比率」「平均収入」を使用した。弁護士の大都市集中に見られるように、法律専門職の集中する都市部では法的トラブルが発生しやすく、法律相談が活発に行われていると考えた。以下に詳細を説明する。

「労働力人口比率」は、15歳以上の人口に占める労働力人口の割合である。労働力人口としては、実際に就労している者の人口と、潜在的な労働力として完全失業者数を合計した数値を使用した。

続いて「平均収入」であるが、これには地域ごとの平均年収額を当てた。算出の際には賃金構造基本統計調査のデータより、毎月きまって支給する現金給与額と年間賞与を用いた。

(司法要因)

・ 法律専門職

法律相談を行うことのできる法律専門職として、本稿では弁護士と司法書士の 2 者に言及する。その目的は、法曹養成制度の改革に伴い弁護士人口が増大したことによって、司法サービスを行う主体が増え、アクセスコストが低下し、司法サービスへの需要を増加させたかを検討することである。先行研究では弁護士人口のみでアクセスコストの低下を実証しているが、本稿では司法書士人口も考慮することでより厳密に議論することが可能になると考えた。なお、本稿では法律相談を行うことのできる職種として、弁護士と司法書士を法律専門職と呼ぶ。

以下に使用した変数の詳細と目的を述べる。

弁護士人口の指標としては「住民千人当たりの弁護士人口」を使用した。被説明変数と同様に弁護士人口も地域間で大きく異なっており、人口規模を加味した値を算出した。

司法書士人口の指標も、弁護士の場合と同様に「住民千人当たりの司法書士人口」を使用した。司法書士人口に関しては地域間での格差や大幅な人口増加はさほど発生していないものの、弁護士人口と対比して法律相談への影響を検討することが目的であるため、統一して使用した。

ここで、司法書士人口のデータの扱いに関して触れておく必要がある。本稿では、司法書士白書に掲載されている司法書士人口をデータとして使用した。現状でも説明したとおり、現在、法律相談を行うことのできる司法書士は訴訟代理権の認定を受けた者だけに限定されている。しかしながら現状でも述べたように、制度変更がなされてから現在で 8 年目にもかかわらず、訴訟代理権の認定を受けた者の割合は約 6 割と多く⁸、年々増加している。このことから、訴訟代理権の認定を受けた司法書士数が一定数存在し、司法書士人口に反映されているものと考えて本稿の分析を行う。

・法律相談窓口

法律相談のできる窓口の設置状況として「法律相談センター数」「日本司法支援センター数」「ひまわり基金公設事務所数」の 3 つを指標として使用した。これらはすべて弁護士白書に掲載されている情報に従っている。

まず、司法制度改革により新しく設立された施設の効果を測定するために「日本司法支援センター数」と「ひまわり基金公設事務所数」を使用する。続いて「法律相談センター数」だが、司法制度改革による影響を受けていない、コントロール要因として使用した。これらの法律相談窓口数の集計において、各年度末に建設中、あるいは建設を検討中のものは設置数には含めていない。

本稿では以上に挙げた変数を利用する。しかし、我々が用意した変数はそれらのみではなく、多数の変数を考慮していた。例えば、地域要因として用意していた「人口密度」や「地価」、「失業率」である。これらの変数を使用しなかった最大の理由は、他の変数との多重共線性を排除できないためである。本稿の分析では、変数間の相関関係を考慮した変数を選択し、分析を行った。

(2)モデル

ここでは本稿で使用するモデルを下記に示す。

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + u_{it}$$

y : 住民千人当たりの法律相談件数

i : サンプル数 (47 都道府県)

t : 2004 年～2008 年

α : 個別効果

X_1 : 面積

X_2 : 児童比率

X_3 : 高齢化率

X_4 : 離婚率

X_5 : 労働力人口比率

⁸ 第 4 章の 2 節政策提言参照

- X_6 : 平均収入
 X_7 : 住民千人当たりの弁護士人口
 X_8 : 住民千人当たりの司法書士人口
 X_9 : 法律相談センター数
 X_{10} : 日本司法支援センター数
 X_{11} : ひまわり基金公設事務所数
 u : 誤差項

このモデルにおいて最小二乗法 (OLS) を用いたパネル分析を行い、考察していく。

(3) 結果と考察

分析の結果、「児童比率」が負に有意、「高齢化率」「労働力人口比率」「平均収入」「国民千人当たりの弁護士人口」「日本司法支援センター数」「ひまわり基金公設事務所数」が正に有意であった。

まず、地域要因から考察を行っていく。

「児童比率」であるが、「平均収入」の結果と併せて考えると、児童を持つ世帯では時間的・金銭的に余裕が少なく、法律相談を受けることが困難であることが読み取れる。

次に、「高齢化率」については予想どおり、高齢者ほど法的トラブルを抱えやすく、法律相談への需要が多くみられるということがわかった。

また、「労働力人口比率」と「平均収入」の結果から、経済活動の活発な地域ほど、法的トラブルが発生しやすく、法律相談が多く利用されていることが読み取れる。

続いて、司法要因について述べていく。

「国民千人当たりの弁護士人口」「日本司法支援センター数」「ひまわり基金公設事務所数」の結果から、司法制度改革による司法アクセス拡充への効果が確認された。

(表 13 : 分析結果)

	係数	標準誤差	t値	P値
定数項	6.858788	4.043772	1.696137	0.0916
面積	0.000315	0.000214	1.473569	0.1424
児童比率	-111.773	17.60494	-6.34895	0
高齢化率	19.83673	6.039541	3.284476	0.0012
離婚率	46.31719	47.43091	0.976519	0.3301
労働力人口比率	0.1111	0.039756	2.794579	0.0058
収入	0.000759	0.000304	2.500168	0.0133
弁護士/選任	0.682383	0.178447	3.824015	0.0002
司法書士/千人	6.223969	6.67835	0.931962	0.3526
法律相談センター	-0.0377	0.041583	-0.90663	0.3658
法テラス	0.180764	0.049716	3.635936	0.0004
公設事務所	0.067401	0.036643	1.839406	0.0675

第2節 司法書士の活躍を検証する分析

ここでは、直接的司法サービスの担い手である弁護士と司法書士の地域分布の特徴に着目し、両者が司法アクセス拡充に果たす役割を明らかにするための実証分析を行う。具体的には、都道府県ごとの法律専門職種の割合を用いて、貢献している分野や両職種間の関係について触れていく。

ここで本稿の用いるモデルについて簡単に説明しておく。労働市場における職業間の代替関係について分析を行った論文は多数存在する。その一つである、実証分析を用いて代替関係に言及した西岡の『技能実習生の活用実態と日本人社員との代替関係について』(2004)⁹では、技能研修生と社員の代替関係について量的、質的に分析している。本稿では上記の論文を参考にしたモデルを使用する。

(1) 変数選択

①被説明変数

今回の分析では、被説明変数に地域ごとの司法書士の法律専門職人口に占める割合を用いる。この割合は、各地域における司法書士人口を、各地域の司法書士人口と弁護士人口を合算したもので除して算出した。このような法律専門職の地域ごとの人口配分から、司法書士が弁護士に代わって活躍している地域や分野について評価していく。

②説明変数

説明変数は、先の分析と同様、地域要因と司法要因に二分した。

地域要因としては「面積」「児童比率」「高齢化率」「離婚率」「労働力人口比率」「平均年収」を用いた。司法要因には「国民千人当たりの法律相談件数」「国民千人当たりの弁護士人口」「法律相談センター数」「日本司法支援センター数」「ひまわり基金公設事務所数」を使用した。これらの変数については、司法アクセス拡充の要因分析で使用したものと同様であるため、説明はそちらを参照していただきたい。

なお、今回の分析でも多重共線性を排除するために相関性の高い変数は排除した。

(2) モデル

ここでは本稿で使用するモデルを以下に示す。

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + u_{it}$$

y : 司法書士人口 / 法律専門職人口

i : サンプル数 (47 都道府県)

t : 2004 年～2008 年

α : 個別効果

X_1 : 面積

X_2 : 児童比率

X_3 : 高齢化率

X_4 : 離婚率

⁹西岡 (2004) は技能実習生の活用について、被説明変数に比率をおき、説明変数に社員数や企業ゲームなどを用いて分析している。

- X₅ : 労働力人口比率
- X₆ : 平均収入
- X₇ : 住民千人当たりの法律相談件数
- X₈ : 住民千人当たりの弁護士人口
- X₉ : 法律相談センター数
- X₁₀ : 日本司法支援センター数
- X₁₁ : ひまわり基金公設事務所数
- u : 誤差項

このモデルにおいて最小二乗法 (OLS) を用いたパネル分析を行い、考察していく。

(3) 結果と考察

分析の結果、「高齢化率」「労働力人口比率」「平均収入」「国民千人当たりの弁護士人口」「ひまわり基金公設事務所」が負に有意であった。一方、「児童比率」「離婚率」「国民千人当たりの法律相談件数」「法律相談センター数」「日本司法支援センター」が正に有意であった。以下に考察を述べる。

まず、「国民千人あたりの弁護士人口」と「国民千人あたりの法律相談件数」の結果より、国民千人あたりの弁護士数が少なく、法律相談件数の多い地域ほど、司法書士の法律専門職に占める割合が高いということが明らかになった。つまりこれは、司法書士が、弁護士の少ない地域において法律相談に貢献していることを示唆している。ここで注意しておきたいのは、千人あたりの弁護士人口が負に有意に働いたことについてである。被説明変数の算出方法を考えれば、一見当然の結果と思われるかもしれない。しかしながら、被説明変数には人口規模を考慮しないままの法律専門職人口を使用している。したがって、法律相談における司法書士と弁護士の代替関係を示唆する指標になり得ている。

次に、一般に都市部よりも地方部のほうが、労働力人口比率や平均収入は低い傾向にある。したがって、「労働力人口比率」と「平均収入」から、司法書士の活躍している地域が地方部であることが読み取れる。この結果は先述の弁護士との代替関係の考察と一致しており、弁護士の都市部集中による地方部での弁護士不足を、司法書士がカバーしていることを示している。

また、「児童比率」は「離婚率」と併せて考えると、司法書士は子供を抱える世帯での離婚問題の処理に活躍していると推測される。司法書士は離婚の調停こそは行うことができないものの、財産分与などに関する登記業務や、離婚問題における法律相談は行うことができる。このように司法書士は裁判所で扱うことのできる訴訟の範囲が限定されていても、市民の安心できる生活の維持に貢献していることが見受けられる。

「高齢化率」については予想に反していた。しかしながら先の分析で、高齢者が法的トラブルを抱えやすい点と、法律相談に対する弁護士への需要が高い点を踏まえると、残念ながら高齢者は司法書士を敬遠しているという状況と考えられる。その原因としては、認定司法書士の周知が徹底していないことや、弁護士に比べて認定司法書士への信頼が低いことが考えられる。

最後に、「法律相談センター」と「ひまわり基金公設事務所」の結果についてである。これら 2 つの施設はどちらも弁護士のみが勤務し、司法書士は勤務していない。よって、「ひまわり基金公設事務所」が負に有意であったことは当然と言える。

しかしながら、「法律相談センター」が正に有意となったのは予想外である。この原因については、司法書士の弁護士事務所との提携状況が影響しているためと考えられる。先述したとおり、司法書士と提携する弁護士事務所は年々増え続け、現在は約 6 割が提携関係に

ある。つまり、法律相談センターで弁護士が請け負った案件の多くは司法書士も扱っている可能性が非常に高い。したがって本稿では、「法律相談センター」が正に有意であったことは、司法書士の活躍を間接的に示唆しているものと推測した。

以上の分析結果に基づき、次章で政策提言を行う。

(表 14 : 分析結果)

	係数	標準誤差	t 値	P 値
定数項	0.204902	0.065673	3.120014	0.0021
相談件数/千人	0.001304	0.000656	1.988371	0.0483
面積	4.61E-06	3.42E-06	1.347904	0.1794
児童比率	3.675361	0.285146	12.88938	0
高齢化率	-0.35592	0.090693	-3.9244	0.0001
離婚率	3.713326	1.064643	3.48786	0.0006
労働力人口比率	-0.00377	0.000795	-4.73512	0
収入	-7.60E-06	4.29E-06	-1.77073	0.0783
弁護士/千人	-0.76002	0.005813	-130.742	0
法律相談センター	0.00169	0.00054	3.130389	0.002
法テラス	0.002272	0.00044	5.165039	0
公設事務所	-0.00322	0.000599	-5.3768	0

(表 15 : 記述統計量)

	平均	中央値	最大値	最小値	標準偏差	合計	標本数
住民千人当たりの相談件数	3.527271	3.02349	10.22308	0.455022	2.095393	828.9086	235
司法書士人口/法律専門職人口	0.650593	0.675079	0.849711	0.192951	0.113862	152.8894	235
面積	7751.61	5761.45	83456.58	1862.01	11605.98	1821628	235
児童比率	0.139575	0.139753	0.187646	0.115591	0.009915	32.80022	235
高齢化率	0.226372	0.229013	0.2875	0.156882	0.028073	53.1974	235
離婚率	0.019808	0.0198	0.0272	0.0146	0.002353	4.6548	235
労働力人口比率	0.907875	0.627534	5.348162	0.243892	0.789121	213.3506	235
平均収入	4372.956	4343.8	6149.769	3245.2	563.0604	1027645	235
住民千人当たりの弁護士人口	0.095542	0.066196	0.965025	0.030013	0.124915	22.45234	235
住民千人当たりの司法書士人口	0.144749	0.148861	0.234055	0.082085	0.031493	34.01594	235
法律相談センター数	6.2	6	23	1	3.943836	1457	235
日本司法支援センター数	0.987234	1	8	0	1.272594	232	235
ひまわり基金公設事務所数	1.268085	1	12	0	1.82821	298	235

第4章 政策提言

前章の分析結果から、司法制度改革の政策の中でも、日本司法支援センターとひまわり基金公設事務所の設置及び、司法書士の活用が、国民の司法アクセス拡充に効果をあげることが分かった。そこから本章では大きく3つの提言を行う。

第1節 日本司法支援センターの機能強化

(1) 司法支援センターの問題点

分析結果から、国民の司法アクセス拡充には、日本司法支援センターの有効活用を進めるべきであることが示された。しかしそれに反して、現在の日本司法支援センターには様々な課題が存在する。

(1-1) スタッフ弁護士の不足

まず、スタッフ弁護士と呼ばれる常勤スタッフの不足があげられる。その理由としては、長期的に働けないこと、経験が積みにくいこと、昇給がないことの大きく3つある。以下でそれらを順に説明する。

第一に、日本司法支援センターの雇用形態が「養成終了後、法曹経験10年以下の者は3年任期・2回更新可能（最長9年間）。法曹経験10年を超える者でスタッフ弁護士を指導するにふさわしい者については、2年契約で2回更新が可能（最長6年間）」となっており、継続して勤務できる期間に制限が設けられている。これによって、長期的に働くことができず、日本司法支援センター退職後に不安を感じてしまうことが、日本司法支援センターでスタッフ弁護士になることを敬遠してしまう要因となっている。

第二に、経験が積みにくいことがあげられる。というのも、日本司法支援センターでのスタッフ弁護士としての業務は、資力がない人が破産手続や民事訴訟を起こす場合の民事法律扶助と、刑事事件での国選弁護といった限定的なものとなっているからである。弁護士は、実際の事件処理を通じて、仕事を覚え、日本司法支援センター退職後はその経験を活かして仕事をしていくことになる。そのため、日本司法支援センターの限定的な業務では、一般の弁護士事務所で勤務する場合と比べて、十分な経験が積みにくいと考えられ、様々な経験を積もうという意欲ある若手弁護士をはじめとした、優秀な人材の確保が難しくなっている。

第三は、勤務の忙しさに対して、給与が少ないことである。これによって、勤務内容に加えて金銭面でのインセンティブも小さくなっている。

(1-2) 広く国民の司法の窓口として機能していない

また、日本司法支援センターの地方事務所では、法律相談の依頼者は資力が一定額以下であるという制限がある。そのため定められた額以上の資力を有する市民が法律相談に訪れても、それを理由に日本司法支援センターでは相談に応じられず、一般の弁護士事務所へたらい回しにされるというケースもある。資力基準を満たさないことを理由に、法律相談を一切受け付けないという運用では、国民にとっての司法の駆け込み寺としては機能せず、日本司法支援センターが、今後より多くの国民の司法アクセス拡充において十分な役割を果たすことは難しい。

(2) スタッフ弁護士の任期付き雇用制限撤廃及び、取扱業務範囲拡大

以上の現状を踏まえ、日本司法支援センターが更なる機能充実を果たすために、まず日本司法支援センターで働くスタッフ弁護士の任期付き雇用という制限の撤廃と、日本司法支援センターでの取扱い法律相談業務範囲の拡大を提言する。

雇用期間の制限を撤廃することによって、スタッフ弁護士を敬遠する要因である、日本司法支援センター勤務終了後の将来への不安を解消し、新たな人材確保の促進に繋げる。さらに、従来よりも長期で勤務する弁護士が増えれば、必然的に常勤するスタッフ弁護士の数も増えると考えられる。

次に、取扱い業務範囲の拡大に関してだが、具体的には現状の資力による法律相談業務の制限を撤廃することを提言する。この制限撤廃によって、スタッフ弁護士側の問題点として既述した、限定的な業務経験しか得られない現状の改善を図り、スタッフ弁護士数の確保に繋げる。同時に、これまで資力条件を満たさなかった多くの国民は、情報提供サービスしか利用できなかったが、日本司法支援センターから法律相談サービスも受けられるようになり、国民側にも、より充実した司法サービスを楽しむことができるようになるという効果が期待される。実際に、同センターの「情報提供業務」についてどのようなサービスがあれば良いと思うかを尋ねた内閣府大臣官房政府広報室の調査結果¹⁰でも、情報提供業務だけでなく法律相談業務も行ってほしいという意見が約半数を占めており、資力条件撤廃による国民の司法アクセス向上への影響は大きいと考えられる。

第2節 認定司法書士の法律相談権の確立

司法書士の活躍を評価する分析の結果より、相談件数の多い地域では、弁護士よりも司法書士の割合が多いことがわかる。つまり、地方の法律相談を吸い上げ、更なる司法アクセスの拡充を図るためには、現状で不足している弁護士を利用するよりも、司法書士の利用を促進させることのほうが効率的であると考えられる。

そこで我々は、認定司法書士への法律相談権の付与を提言したい。現在、認定司法書士が行える法律相談の範囲は、簡易裁判所における訴額が 140 万円以下のものに関してだけ認められている。民事に関する訴訟でその訴額が 140 万円を超える場合や不明な場合、あるいは業務と密接に関連するとまではいえないような周辺領域の相談について、司法書士自らの意思決定により自らの判断をもって意見を述べることについて規定が整除されていない。国民からしてみても、司法書士が法律相談に関してそのような制限が設けられていることはあまり知られておらず、相談する際にもそれが業務範囲内かどうか、業務に密接関連する範

¹⁰ 総合法律支援に関する世論調査 (2009)

圏内かどうかといった判断をすることは難しい。また弁護士過疎地域においては、周りに法律相談を行うことができる司法書士がいるにもかかわらず、利用者自身にはその法律相談の範囲が司法書士の業務範囲かどうかの判断が難しい。そのため、弁護士が身近にいないからという理由で、法律相談を抱えたまま問題を未処理・未解決のままにしてしまうようなケースも生じている。よって、認定司法書士の法律相談権を業務範囲の制限から解放し、法律相談の窓口を増やすべきであると考えている。

もちろん代理訴訟権は、その業務範囲を超えることのないよう制限は課したままで、その範囲の拡大はあくまで法律相談に限る。紛争の予防・回避であれ解決であれ、当該相談に対して法律判断をすることと、当該事案における最終的な処理に関与することは別個の問題である。したがって、当該事案が140万円を超える民事訴訟であったとしても、最終的な処理において業務範囲を超えて司法書士が関与しないという、今までの枠は残したままにする。そうすることで、法律相談に関しては弁護士・司法書士両者が行き、裁判に移行した際には司法書士は弁護士へ依頼者を紹介するといった連携体制を整えること可能となる。つまり国民にとっても弁護士・司法書士にとっても、よりスムーズかつシンプルな司法体制の実現が期待される。

第3節 ひまわり基金公設事務所への司法書士の配備

第一の分析より、ひまわり基金公設事務所は司法アクセス拡充に効果があることがわかった。一方、第二の分析から司法書士の地方における活躍が示された。また、ひまわり基金公設事務所に関しては、司法書士が勤務していないために、司法書士の法律専門職に占める割合に対しては負に有意であった。しかしながら、両者ともに地方の司法アクセス拡充に貢献する要因であるため、協働することでより効果的になりうると考えた。この考えに基づき、以下に政策提言する。

市民が抱える法律問題はさまざまであり、どの法律専門家に相談したらよいか判断が難しい場合も考えられる。司法書士事務所に持ち込んだ相談内容が、その業務範囲を超えていた場合、相談者は弁護士事務所を紹介されることとなるが、その際に生じる経済的・時間的負担は、国民の司法アクセスを妨げる原因となりうる。

そこで提唱されているのが弁護士と司法書士とが同一の事務所に所属することである。そうすれば、法律相談を抱える依頼者が1ヶ所にアクセスするだけで、弁護士のみならず、その他の専門家にも自己の抱える一連の問題の解決を相談し、依頼できるような体制（ワンストップリーガルサービス）を整えることである。

現状として、弁護士が事務所外で隣接士業（司法書士、行政書士、税理士、行政書士など）と提携し、紹介などを行っているケースは62.8%（2008年）¹¹であるが、弁護士事務所内に隣接士業が所属しているケースは14.9%（2008年）¹²にとどまっている。

そこで我々は、弁護士と司法書士とが共同で事務所を運営していくための政策を提言したい。ここで利用できるのが、ひまわり基金公設事務所である。ひまわり基金公設事務所とは前述したように、弁護士過疎の解消のために、日弁連や地元弁護士会、弁護士会連合会からの支援を受けて運営される法律事務所である。この事務所ですべて司法書士会と提携を結び、司法書士のひまわり基金公設事務所への出向などを図ることで、ワンストップリーガルサービスの実現を目指し、司法アクセスの改善を促すべきであると考えている。これにより、その地

¹¹ 弁護士白書（2009）

¹² 同上

域の司法アクセスが改善され、ひまわり基金公設事務所の評判も上がれば、各地での弁護士・司法書士の連携も向上し、利用者にとってもよりよい司法サービスを楽しむことができるのではないかと予想される。

第5章 おわりに

司法は、国民の権利の実現を図るとともに基本的人権を擁護するなど、全国民にかかわる極めて重要な役割を担っている。それにもかかわらず、その司法は長らく国民にとって利用しにくいものであった。そのような状況を打開すべく、司法制度改革が現在も実施されている。司法制度改革は国民が安心して生活できる社会の維持に寄与することが求められている。

そこで本稿では、アンケート調査から明らかになった司法へのアクセスの悪さに着目し、司法アクセスを規定する要因と司法書士の活躍を検証することで我が国の司法サービスを向上する方策について検討を行った。特に分析において、司法制度改革によって新たに活躍を開始した司法書士や、新たに導入された法律相談を行う公的施設を説明変数に取り入れたことは、司法制度改革の効果を正確に評価するために重要な研究であったと考えられる。

しかしながら、本稿にはまだ不十分な点も存在する。分析ではパネルデータを用いて司法アクセスを規定する要因の実証を行い、さまざまな要因が影響を与えていることを示した。だが、司法アクセスに重要な影響を与えると思われる費用や時間を考慮することが出来なかった。この問題を解決するにはデータの制約が非常に大きいため、この先データの整備や公開が進み、多くの研究が行われることを期待する。特に司法サービスは多岐にわたるため、概括的な目安を提示するよりも、今後は分野別に詳細なアンケートを行うなどの実態調査を行うことが重要であると考えられる。また、司法サービスの質が司法アクセスにどのような影響を与えているのかについては言及することが出来なかった。今後はサービスの質的側面も考慮した研究がなされることを期待する。

最後に、本研究が我が国の司法アクセスの拡充の一助となることを願って、本稿を締めくくる。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

川添南都子、菅野早紀、三毛門豪、吉田真矩（2006）『司法制度改革の経済分析～法曹拡大政策は司法サービスを充実させるか～』マクロ事例研究

《参考文献》

Feldman,R and Sloan,R(1988)“Competition among Physicians,Revisited”,Journal of Health Politics and Law,vol.13,p239-261

岸田研作（2001）『医師需要誘発仮説とアクセスコスト低下仮説』季刊・社会保障研究

西岡由美（2004）『技能実習生の活用実態と日本人社員との代替関係について』日本労働研究雑誌

檜村志郎（2005）『司法過疎とその対策』

木下富雄（2007）『わが国における司法書士制度の史的展開』武蔵大学論集

宮下修一（2009）『司法過疎地域における司法サービスの現状と課題～静岡県内法律ニーズのウェブ調査および司法過疎地域における 2 つのヒアリング調査を受けて～』静岡法務雑誌

湯浅壘道（2003）『司法制度改革と裁判所へのアクセス』NUCB JOURNAL OF ECONOMICS AND INFORMATION SCIENCE VOL.47 NO.2 p337~p343

佐藤岩夫・菅原郁夫・山本和彦(2006)『利用者から見た民事訴訟～司法制度改革審議会「民事訴訟利用者調査」の二次分析』日本評論社

田中正弘（2007）『法科大学院の理想と現実 法学教育の発展を阻害する既得権益保護の姿勢』広島大学高等教育研究開発センター大学論集第 38 集 p159~p170

川島武宣（1967）『日本人の法意識』岩波新書

『司法書士のことがよくわかる本』（2010）日本司法書士会

《データ出典》

日本司法書士会連合会ホームページ <http://www.shiho-shoshi.or.jp/index.html>

裁判所ホームページ <http://www.courts.go.jp/>

政府統計ホームページ <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>

日本司法支援センターホームページ <http://www.houterasu.or.jp/>

法務省ホームページ <http://www.moj.go.jp/>

日本弁護士連合会ホームページ <http://www.nichibenren.or.jp/>

弁護士白書（2004~2009）

司法書士白書（2009）

司法統計

厚生労働省 賃金構造基本調査（2004~2008）