

■研究調査レビュー

【課題ノート】

島嶼における「法＝社会」研究の課題

米田 憲市（鹿児島大学法科大学院）

1, 本稿の目的(1)

本稿は、法社会学という研究視角から島嶼を扱うときどの様なことが研究課題となりうるのかを模索する作業過程を記述したものであり、具体的な研究を行なう上でのまさに「課題ノート」である。ここに述べられることはある種の仮説群であり、これらを足がかりにして、具体的な調査を進める予定である。

2, 「争訟化」する島嶼？

2-1, 地方自治の争訟化

法現象に注目ながら島嶼を研究するとき、地方自治の領域は重要な地位を占めるといえる。

その地方自治という領域に法社会学の視角から切り込んだ最近の研究に大阪市立大学大学院教授の阿部昌樹が著わした『争訟化する地方自治』（勁草書房、2003年）がある(2)。その中で阿部は、1990年代中盤から「透明性」の理念の定着という時代潮流のもとで、地方自治を構成する団体自治（国と自治体の関係）と住民自治（自治体と住民の関係）の双方において「争訟化」という現象が生じていると主張する。その具体例として、団体自治については地方分権改革において法制度が積極的に使われることを企図した制度化が行なわれたこと、住民自治については1980年代から整備されてきた情報公開条例等の制定に伴い住民が自治体を訴える可能性が高まったという状況の下で、市民オンブズマンが情報公開訴訟、住民監査請求、住民訴訟等の法制度を用いた活動を行なうことで、これらの法制度の利用件数が格段に増大したことを挙げ、地方自治がおかれた現在の環境を「争訟化」と

表現するのである。

2-2, 島嶼の争訟化？

これを島嶼についてみると、団体自治については、法制度において一律に国と自治体の間での係争の手續が規定されたという点で、島嶼あるいはそれを抱える自治体においても同様の事情におかれているといえる。

一方の住民自治についてみると、阿部は、現実には全国一様に争訟化が起きているのではなく、自治体により差があることを指摘している。すなわち、1989年12月31日以前に情報公開条例の制定・施行をした自治体について、1990年1月1日以降の自治体ひとつあたりの情報公開訴訟件数に注目し、都道府県と市区町で比較すると都道府県は一自治体当たり6.07件、市区町で0.51件と10倍以上の差があること、さらに細分化すると「東京都と政令指定都市を含む道府県（以下、「東京都等」とする）」「その他の県」「政令指定都市」「区」「その他の市」「町」という順となり、「東京都等」と「町」では、8.89対0.08と100倍もの差があることを示す。阿部の分析によれば、「その他の市」と「町」は、「区」に対するのを除いて、すべて統計的に優位なレベルで、情報公開訴訟の件数が少ないのである。

阿部はこの現象について、二つの説明の可能性を指摘する。その一つは、自治体が所管する人口規模に依存するというものである。もうひとつは、住民の自治体に対する「関係距離」と訴訟の提起・遂行に必要な「法的能力」という二つの要因に依存する、つまり、関係距離が遠くかつ法的能力が高い場合に争訟の提起（法の動員）が行なわれるというのである。

上述の阿部の議論に従って島嶼の争訟化について考察すると、島嶼においては団体自治の争訟化という状況にはあるがまだ具体的な係争はなく、住民自治の争訟化は、二つの説明のどちらが妥当とするとしても、観察される可能性は低いと予想される。もしそうであれば、阿部がいうような団体自治と住民自治、特に後者において具体的な争訟が観察されることが含まれた「二重の争訟化」は（大）都市圏を中心とする現象であって、島嶼においてはそうした仮説は妥当しないということになる。

2-3、島嶼におけるより具体的な法過程研究へ

上述の通りであるとしたら、島嶼における地方自治という研究主題は興味深さを失われるように思われるが、必ずしもそうとはいえない。とくに、法社会学における「法過程」という研究主題を思い起こすと、より具体的な争訟の顕現化／潜在化の社会組織とその動態を明らかにすることは重要な研究主題になるように思われる。

つまり、阿部のいう「争訟化」という概念による仮説の厳密な妥当性は現在の段階で確認されないとしても、制度的な環境の変化に伴う、自治体に関わる島嶼の変化がないとまでいうことはできない。すくなくとも国と自治体との係争を処理する仕組みや、情報公開法等の諸法や行政手続法などは現実の制度として結実しているのであって、都市圏と同様、具体的な争訟の潜在的な条件は整っているということができる。この条件下で都市圏においては争訟が頻発し、島嶼において具体的な争訟が発生していないとするならば、争訟を生み出さない社会組織や争訟を支える社会組織とその動態という「プロセス」に関心を向けることができよう。

阿部は、争訟の発生頻度の説明において「関係距離」と「法的能力」によるものと、

人口規模によるものとの2説を提出している。これに従うと、島嶼では「関係距離」が近く「法的能力」が低いために争訟がおきにくい、あるいは人口規模が小さいから争訟がおきにくいということになる。阿部の目的からすれば「争訟」の頻度の差への説明を与えることが目的であったので、この程度の言及に止められているが、「争訟」の顕在化／潜在化の社会構造を主題とするより具体的な法過程の研究を行なうことが可能であろう。

3、島嶼における法サービス①

3-1、法サービス提供体制の構築

地方自治という場面においても同様であるが、個々の市民のレベルでも紛争解決のために法を動員できたり、また、迷いや疑義のある手続や業務について権威ある法の解釈によりその処理の指針を獲得するためには、法専門職の支援や裁判所の活用が効果的であるという点は疑義のないところであろう。こうした法サービスの調達の実情は、争訟化の顕在化／潜在化の社会構造の研究と関わりを持ちつつ、それとは別の研究主題とすることができる。

常識的な理解に従えば、島嶼において法サービスを提供したり、自治体や住民が獲得するには、島嶼という地理的事情や経済規模などの事情から、様々なコストや困難が伴われるということが推測される。これを助言や代理という法サービスを提供する弁護士と、判決という法制度における枢要なサービスを提供する裁判所に注目すると次のような事実を挙げることができる。

法サービスに関係する業界では、弁護士が不足している地域を「弁護士過疎」あるいは「司法過疎」地域と呼ぶ。鹿児島県の島嶼には、名瀬市に地方裁判所・家庭裁判所の支部、種子島、屋久島、徳之島に家裁の出張所と簡裁、甕島に簡易裁判所がある。このうち、現在名瀬市に2名の弁護士がいるほかは、それ

ぞれの管轄に弁護士はいない。通常、地方裁判所の本庁・支部管内に弁護士が一人以下の地域を「ゼロワン」地区と呼び、その存在が司法過疎の象徴とされる(3)。奄美を中心とする島嶼は鹿児島地裁本庁と名瀬支部に含まれるので、いわゆるゼロワン地区にはならない。しかし鹿児島県弁護士会は、「離島という地理的特性」を考慮し、日弁連ひまわり基金を活用した公設事務所を2004年のうちに開設することを目指すこととし、全国から希望者を募ることとしている(4)。

弁護士ばかりではない。島嶼に赴任する裁判官の確保についても事実上の困難があることが示唆されたことがある。司法制度改革のマスタープランを作成した司法制度改革審議会の審議過程で、現在維持されている判事補制度をやめて弁護士任官制度を原則とした場合について、委員である藤田耕三（弁護士・元広島高裁長官）は、広島高裁において裁判官人事に携わった経験をひきながら、判事補制度によって将来の判事への昇進を背景にできる人事制度が維持できなければ、いわゆる離島においては裁判官のなり手は確保できないという趣旨の発言をした(5)。藤田は、「九州では離島裁判官というと対馬の厳原、五島の福江、奄美の名瀬とありますし、沖縄では石垣、宮古もあるわけでありまして、私のおりました東北管内では、陸の孤島と言われる宮古、釜石、大船渡もあるわけでありまして」と、奄美大島の名瀬支部に言及している。ここでの藤田の発言は、裁判官人事に携わった経験を明示した上でなされた発言であり、裁判官の確保にさえ事実上の困難があることを示唆していると見てよい。

このように、法的な助言や代理を行なう弁護士はもちろん、判決という最も枢要と思われる法サービスを提供する裁判官の確保についてさえ、制度的な配慮が必要と考えられるのが島嶼である。

3-2、法役務提供機関のパフォーマンス

そうした事情であるとしても、さらに現場で果たしている裁判所のパフォーマンスや、弁護士会としての活動を含む弁護士の活動、あるいは司法書士などの隣接職の活動に注視する価値がある。なぜなら、争訟化の顕現化／潜在化の社会組織と同様、法サービスの提供機会の存在／不存在を生み出す社会組織や社会過程は、やはり法社会学の重要な研究主題となりうるからである。

裁判所のパフォーマンスについては、手持ちの資料として平成15年の種子島簡易裁判所と家庭裁判所の出張所の新受事件数の資料があるが、これを見ると、種子島簡裁では平成15年には868件の新受事件があった。このうち最も多いのは特定調停であり320件（うち特定貸金業236件、特定信販関係81件）、次いで督促232件となる。これら、金融関係に関わりの深い手続で、全体の63.6%を占める(6)。簡易裁判所の管轄事件は、その訴額が90万円までから140万円までにあげられてきた経緯があるが、ここで取り上げた種子島簡易裁判所の場合は、規定されている訴額を超えると鹿児島地裁本庁の管轄となることなどの事情を踏まえ、島嶼における裁判所の訴額限度の変化と事件数の推移や、本庁での島嶼に住所をもつ訴訟当事者の数や他の支部・簡裁等の状況を調べることで、その役割を把握することができるであろう。ちなみに、種子島簡裁では、屋久島簡裁との兼務で一人の裁判官が配置されているが、裁判官配置の歴史も興味深いところである。

また、弁護士についていえば、先に述べたとおり、2名が名瀬市で開業している。そして、公益事務所の開設が準備されているのは上述の通りであるが、現在は、名瀬市に鹿児島県弁護士会と名瀬市をはじめとする4市町村で運営する奄美法律相談センターがあり、月2回（定員6人）の面談による相談と、月1回（定員4名）の面談による相談が行なわれている。ここの電話相談は、1月よりAD

SL回線を通じたテレビ電話システムを利用し、顔が見える状態での法律相談が可能になっている(7)。名瀬市では、平成14年からの「名瀬市総合計画」で市の方針としてこの利用の広域化を掲げ、司法改革の状況を見極め、問題解決への迅速化と相談者の負担の軽減等に取り組むことを謳っている(8)。鹿児島県弁護士会は、このほかにも無料法律相談などの活動を実施しておりこれらの活動を支える事情や利用状況も注目すべきことになろう。

また、弁護士過疎の地域は司法書士等の隣接職といわれる人々の活動が法サービスの不足を補っているといわれることがある。司法書士は、従前より少しずつその職掌を広げてきたが、司法制度改革の機運の下でさらに大きな役割を担うようになり、従来の登記手続・供託手続・裁判書類作成などの業務に加え、法務大臣の認定を受けた司法書士が「簡易裁判所における訴訟代理（いわゆる簡裁代理）」「民事調停代理」「裁判外の和解代理」

「法律相談業務」などを行なうようになった。司法書士会のHPによれば、2004年7月現在で、島嶼に関係する支部である名瀬支部（名瀬市・大島郡）に23名の登録があり、そのうち9名が簡易裁判所の代理を受任する資格を持っている。また、熊毛支部（西之表市・熊毛郡）には10名がおり、うち5名が簡裁代理資格を取得している。鹿児島県司法書士会も、島嶼における組織的な法律相談や法的啓蒙活動を行なっており、こうした活動の社会組織にも注目する必要がある。

4、島嶼における法サービス②

4-1、自治体による法サービスの獲得

法サービスを提供する側の事情の研究課題や注目事項の概観が上述の通りであるとする、この逆の側からみた、島嶼での紛争や諸手続・諸業務における法サービスの獲得がどの様に行なわれているのかという点が課題として浮かび上がってくる。

まず本節の見出し挙げた行政による法サービスの獲得という表現は、ややなじみにくいかもかもしれないが、行政実務においては、「法律による行政」の原理の下で、その活動の権原が法令によって規定されていなければならないし、条例の制定のための条文作成作業をはじめ個別の業務のレベルでは法律の規定の解釈についての疑義が生じた場合に、権威ある解釈を求めることが行なわれている。また、訴訟になった場合には弁護士に依頼することが行なわれるし、また、隣接職種の利用が行なわれているかもしれない。

通常の行政実務において権威ある法解釈を得ようとする場合、（阿部の言葉を借りれば）分権改革後はそれが「推奨」にすぎないことが明確になったとはいえ、国の関係機関に問い合わせることがよく行なわれている。例えば、本プロジェクトのメンバーである法文学部助教授の西啓一郎は、家電リサイクル法の施行による離島であるが故に住民の負担額が過重になることへの対処を検討する中で、「奄美大島リサイクル特区」の提案を通じて環境省・経済産業省から「特区」によらなくても同様のことを実現できるという新たな制度的な枠組みの情報を得たことや、さらに内閣構造改革特区推進室を通じて関係官庁への再検討を要請し、関係法令についてのさらに詳細な解釈を引き出すことで、具体的な対応策を構築つつあるというエピソードを報告している(9)。これはやや大きな事案ではあるが、日々の細々とした事案においてもこうした国の関係機関から法サービスの提供を受けることがあるといわれている。

また、自治体が訴訟の当事者になった場合に弁護士に依頼することになるが、そうした弁護士の選任過程も興味深いところである。例えば、本プロジェクトのメンバーで現在法科大学院教授である采女博文が取り上げている瀬戸内町網野子の一般廃棄物処理場の建設をめぐる訴訟では(10)、公表されている判決文

(決定)に記載されている瀬戸内町側の弁護団は島外の弁護士で構成され、鹿児島県弁護士会以外の弁護士も見受けられる(11)。こうした弁護団の構成となった事情は、島嶼における法サービスの獲得という観点から極めて興味深いものであるといえよう。むしろ、こうした著名事件の事情だけではなく、顧問の附置など、弁護士や司法書士等の隣接職種との関係がどの様なものなのかというのも重要である。

ここで指摘しておきたいのは、上述の事柄が、自治体という組織体の内部過程を含めた法サービス獲得の社会組織に注目しているということである。神戸大学大学院教授の檜村志郎は、損害賠償交渉の相手方となった企業・自治体の法務担当者が原局中心主義という傾向を持ち、交渉自体への関与を積極的に行わないという姿勢が見られることを指摘している(12)。また、以前私は、企業組織体における法サービスの動態を研究する中で、案件への関与者の確定過程に注目し、企業法務部門を成立させるプロセスと同時に、それに抗するモメントが働く構造を明らかにしたことがある(13)。この両者が注目したのは、紛争過程における組織内の関与者の動態であり、組織内の法務処理の動態である。島嶼という事情の下での自治体の法サービスの獲得過程の研究は、これらの研究の延長線上に位置付けることができるだろう。

4-2. 住民による法サービスの獲得

上述した弁護士過疎といわれるときに、最も意識されているのは住民による法サービスの獲得である。阿部の言葉を借りて、争訟という概念をここに持ち込むとするならば、都市部に比べそうでない地域、ましてや島嶼においては争訟が起こりにくいと一般に考えられ、その理由として住民のおかれた身近な人々との共同という環境と相談すべき法の専門家の不在が挙げられることが多い。

これについて種子島の西之表市で司法書士を開業している中久保正晃は、過疎地におけるもめごとの解決にはその土地の事情に通じていることが望まれるが、もめごとを抱える者は、地元には知られたくないという意識から身近で行われる法律相談を避ける傾向がみられ、相談の受け手が地域に密着しているがゆえにもめごとを潜在化させてしまう可能性があるという。つまり、法サービスの共有体制として最も望ましいと思われる定着は、法サービスを獲得したい住民にとってはアンビバレントであるというのである(14)。

このこととの関連で、やはり目をひくのは奄美を舞台に提起された二つの有名訴訟、「アマミノクロウサギ訴訟」と「瀬戸内町一般廃棄物処理施設訴訟」における住民側の弁護士は、やはり、島外の弁護士によって構成されているという点である。こうした弁護団の構成になる社会過程は、自治体側の弁護団の形成にめくばせしながら、明らかにすべき課題となろう。

このほかにも、奄美や屋久島におけるオンブズマンの活動や、より素朴な市民レベルでの紛争解決の過程における法サービスの獲得にも目を向けることが求められよう(15)。

注

- (1) 本稿では詳細な引用注と本文中の敬称は省く。
- (2) 阿部の著作は、「争訟化」というトレンドを提示するにとどまらず、その下でのオンブズマンや行政担当者の果たすべき役割や相互の認識の仕方、国と自治体のあるべき関係の在り方などの啓蒙にも紙幅をさいているが、本稿では、研究課題との関わりの範囲で分析対象となる社会現象にのみ注目して要約する。
- (3) 「ゼロワン地区」とは、紛争は、二人以上の人間関係において発生するので、0はもちろん、1人だけだとしても、片方にしか

法律家が見つけないということになるので、少なくとも裁判所本庁支部の管轄ごとに弁護士が2名以上は必要であるということを示した表現である。なお、弁護士が、ある顧客から相談を受けてアドバイスをしたり代理している事案について、その紛争の相手方に助力したり、ましてやその依頼を受けることは、専門職への信頼に反する行為として禁じられている（弁護士法25条第1項）。

- (4) 南日本新聞6月18日
(http://373news.com/2000picup/2004/06/picup_20040618_7.htm)
- (5) 第48回司法制度改革審議会議事録 平成13年2月19日（月）
(<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/dai48/48gijiroku.html>)
- (6) 神戸大学法学研究科での「司法過疎と法律サービス」に関する研究会で報告者の中久保正晃氏から提供された「平成15年度鹿児島痴呆裁判所管内簡易裁判所新受事件数速報」による。
- (7) 南日本新聞2004年1月16日
(http://373news.com/2000picup/2004/01/picup_20040116_4.htm)
- (8) 名瀬市総合計画第4章
(<http://www.city.naze.kagoshima.jp/plan/totalplan6.htm>)
- (9) 西啓一郎「島嶼部における環境ガバナンス－廃家電の収集運搬費用軽減に向けた取り組み」AMAMI NEWS LETTER No.5 pp. 12-17
- (10) 采女博文「全会一致原則の機能と限界－奄美諸島の入会権を素材に－」AMAMI NEWS LETTER No.3 pp. 4-9
- (11) (株)TKCが提供するLEX/DBで検索できた、鹿児島地方裁判所平成13年（モ）第958号平成14年6月19日決定、鹿児島地裁名瀬支部平成一三年（ヨ）第一号平成13年5月18日決定の2件による。

- (12) 檜村志郎「組織体の交渉行動と『原局中心主義』」神戸法学年報第5号pp. 107-131 (1989年)
- (13) 米田憲市「企業法務部門の展開過程－組織体のディセントライジング・メカニズム」日本法社会学会編『「日本的」取引慣行と法社会学』法社会学第47号pp. 152-156有斐閣 (1995年)
- (14) これは、神戸大学法学研究科が21世紀COEプログラムの一環として開催している「司法過疎と法律サービス」に関する研究会（第3回）での報告における発言の概要である。同会の報告として
<http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/20040410.htm>がある。
- (15) 市民オンブスマン奄美は、
<http://homepage2.nifty.com/ombz/>,
屋久島オンブズマンは、
<http://www5.biglobe.ne.jp/~yakuonbu/>
にHPを持っており、また、沖永良部における紛争経験を報告するHPとして、
<http://nagararich.com/jituroku/7.17.html>
がある。
(URLは、2004年9月9日現在)