

総合法律支援論叢

(第7号)

被疑者国選弁護制度の今日的課題

岡田悦典

宮城県東松島市被災者調査の結果の概要

佐藤岩夫

地域福祉時代における福祉と司法との連携

山下興一郎

行政機関による高齢者の法的問題発見と
法律相談へのアクセス

山口 絢

スタッフ弁護士の連携活動における倫理問題

石田京子

VS カルテ創設

荒川歩惟 山岡 萌

発行 日本司法支援センター



総合法律支援論叢

(第7号)

発行 日本司法支援センター

巻頭に寄せて

日本の司法制度に新たな一面をもたらす法律案が平成27年の通常国会に提出されました。3年余にわたった法制審議会新時代の刑事司法制度特別部会の審議結果を元にした刑事訴訟法等の一部を改正する法律案と、日本司法支援センター（法テラス）の設置法でもある総合法律支援法の一部を改正する法律案です。

岡田悦典教授の論文は前者のうち被疑者国選弁護制度の拡大にかかわります。後者にはいわゆる司法ソーシャルワークを、萌芽的な段階ではあるが、国費をつかう事業として法定する条項が盛り込まれました。山下興一郎准教授、山口絢氏、石田京子准教授の各論文は、司法アクセスの状況を大きく変える可能性がある、この重要な改正点に関連するものです。なお、本誌を制作する時間的な制約から、法律案の帰趨が明らかにならないうちに原稿をまとめざるを得なかったことを、お断りします。

東日本大震災被災者に対する法的支援の実態調査を佐藤岩夫教授が報告して下さいました。「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律」（法テラス震災特例法。平成30年3月まで時限延長）によって、被災者への法律援助は法テラスの法定事業になっており、平成24年には被災者を対象に法的支援へのニーズ調査を実施し、佐藤教授に分析・評価をお願いしました。今回の調査は平成24年調査のフォロー・アップと位置付けられ、法テラスが被災者支援業務を進めるうえで示唆するところが極めて多いと考えます。

最後に「V S カルテ創設」は法テラス職員による業務改善の自主研究組織で平成26年度の最優秀に選ばれた論文です。詳しくは冒頭に添えた本誌編集委員会事務局の説明をお読み下さい。

平成27年9月

日本司法支援センター（法テラス）

理事 安岡 崇志

総合法律支援論叢

(第7号)

目 次

被疑者国選弁護制度の今日的課題	1
-----------------	---

—逮捕段階の被疑者国選弁護制度を中心にして—

南山大学法学部教授 岡田 悦典

宮城県東松島市被災者調査の結果の概要	23
--------------------	----

—震災から4年目の被災者支援の現状と課題—

東京大学社会科学研究所教授 佐藤 岩夫

地域福祉時代における福祉と司法との連携 ————— 57

淑徳大学総合福祉学部准教授 山下 興一郎

行政機関による高齢者の法的問題発見と

法律相談へのアクセス ————— 73

—自治体への聞き取り調査から—

日本学術振興会特別研究員 PD

東京大学社会科学研究所 山口 絢

スタッフ弁護士の連携活動における倫理問題 ————— 97

早稲田大学大学院法務研究科准教授 石田 京子

VS カルテ創設 ————— 113

—犯罪被害者支援のコーディネーターを目指して—

法テラス本部犯罪被害者支援課 荒川 歩 惟

法テラス東京上野出張所 山岡 萌

被疑者国選弁護制度の 今日的課題

— 逮捕段階の被疑者国選弁護制度を
中心にして —

南山大学法学部教授 岡田悦典

I はじめに

わが国の刑事弁護の歴史では、現行刑事訴訟法の制定により、国選弁護制度が設立されて以降、被疑者国選弁護制度の創設が最大の課題とされてきた。1990年代に始まった弁護士会の自前の運営による、国費が投入されていない当番弁護士制度は、被疑者国選弁護制度の創設のための原動力となっていた。2004年刑事訴訟法改正により導入され、2006年10月から始まった勾留段階からの被疑者国選弁護制度は、重大な事件（死刑または無期もしくは短期1年以上の懲役もしくは禁錮にあたる事件）という限定的な導入であったが、2009年5月から窃盗などの事件（死刑または無期もしくは長期3年を超える懲役もしくは禁錮にあたる事件）にまで拡大された。そして、新時代の刑事司法制度特別部会では、勾留された全被疑者に保障されることで合意を見た。1990年代に至るまで、「刑事弁護離れ」による刑事弁護の担い手不足の問題が囁かれたが¹、各地の熱心な刑事弁護活動により、今日では被疑者弁護は市民権を得て、弁護士による豊富な担い手層も形成されつつある。

しかし、制度が確立されたといっても、十分に運用されているのか、課題は何かを絶えず検証する必要がある。筆者は、かつて被疑者国選弁護制度の将来的な課題として、「財源的基盤に関するプロボノ義務の尊重と国家の責務を果たすことの重要性」、「幅広い層に渡る弁護士の刑事弁護への関与と、刑事弁護の専門性の追求」、「刑事弁護業務の中身の充実」などを指摘し、実質的な弁護権保障へ向けて、理論的、制度的枠組みを検証すべきであると論じたことがある²。これらの側面は、現在も将来的課題と思われるが、被疑者国選弁護制度には、その他にも課題があろう。そこで、今日的課題を改めて検証すると、最も直近の課題は、今回実現しなかった逮捕段階における国選弁護制度の導入と考えられる。本論文は、そのような問題意識のもと、イングランド・ウェールズの状況を改めて敷衍してみたい。そして、これまで論じきれなかった点を中心に、被疑者国選弁護制度の現状を分析するととも

に、その将来像を検討してみたい。

Ⅱ イングランド・ウェールズにおける当番弁護士制度の実践

1 当番弁護士制度の実践

すでに周知の通り、イングランド・ウェールズの警察署段階における当番弁護士制度（Duty Solicitor Scheme）は、1984年警察・刑事証拠法（The Police & Criminal Evidence Act 1984、以下 PACE とする）が制定され、その58条に、逮捕され、警察署に拘禁された被疑者の法的助言を受ける権利が明記されたことを受けて、登場した制度である。この制度を模範に、わが国の当番弁護士制度が実践され、今日に至っている。逮捕段階の弁護権を確保する上では、迅速に、被逮捕者である被疑者の要請に応じて、弁護人を供給できる制度が必要となる。当番で弁護人が待機している制度は、要請に迅速に対応できるため、逮捕段階の国選弁護制度に合致するアイデアであったと言えることができる。

現在の制度は、PACE の実務規範（Code of Practice）に規定されている。すなわち、被拘禁者が無料の法的助言を求めたときは、Defence Solicitor Call Centre（以下、DSCC とする）に、要求が知らされなければならないとされる。この DSCC は、全国的なコールセンターであり³、多くの被逮捕者は、Criminal Defence Service（CDS）Direct によって提供される助言者からの、無料の電話助言を受けることとなる。Defence Solicitor Call Centre と CDS Direct は、それぞれ2008年内に発足し、運用され始めた新しい制度である。次の場合には電話助言に制限される。すなわち、①被拘禁者が非拘禁可能犯罪（non-imprisonable offense）によって拘禁されている、②裁判所に出廷し、証拠提出のために留まることができないことから裁判所令状によって拘禁されている、③飲酒運転で逮捕されている、④警察あるいは裁判所の保釈条件に違反して拘禁されている場合である。ただし、警察が被拘禁者を取り調べること、あるいは目撃証人の同定手続を実施することを望む

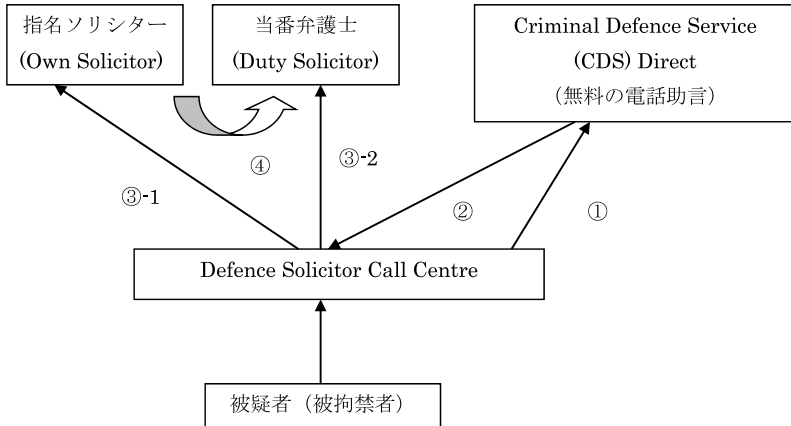
場合、被拘禁者が「適切な大人（Appropriate Adult）」を必要とする場合、被拘禁者が電話で意思疎通できない場合、被拘禁者が深刻な警察による違法行為を申し立てている場合、捜査がリストに含まれていない別の犯罪にも及んでいる場合である。このような場合は、DSCC は弁護人であるソリシターによる助言を調整する（実務規範 C6A、以下実務規範を省略する）。

PACE 実務規範には、さらに一般的な調整方法が記されている。すなわち、無料の法的助言が電話助言に留まらない場合には、被拘禁者は自分の知っているソリシターによる無料の助言を要求することができる。被拘禁者が無料の法的助言を要求した場合、調整するために、警察署は DSCC に電話連絡をしなければならない。ソリシターを知らない場合、あるいは連絡が付かない場合には、当番弁護士（Duty Solicitor）からの助言を受けることができる。DSCC は、法的助言が CDS Direct からの電話助言に限られるかどうか判断する。あるいは DSCC は、被拘禁者の知っているソリシターあるいは当番弁護士が被拘禁者と話すことができるかどうかを判断する。被拘禁者が自分で法的助言の費用を支払うことを望んだ場合には、DSCC は、彼らの選択するソリシターに、彼らに代わって連絡する。無料の助言が CDS Direct の電話のみ利用できる場合には、彼らはさらに自分の選択するソリシターと助言について電話で話すことになる。しかしその場合、ソリシターは法律扶助によって支払われることはなく、ソリシターがその者に助言について支払うことを尋ねることとなる（C6A）。

実際には、DSCC が CDS Direct に繋がれると（図 1 の①）、助言者は被疑者と話す。そして、助言について自分で費用を払いたくないと被疑者が述べた場合には、電話助言によってのみ事件が取り扱われるが、電話助言者が、面会が必要な事件に該当すると判断する事件の場合で、依頼者が指名ソリシターを要求した場合には、DSCC に事件を戻し（図 1 の②）、DSCC がソリシターの事務所に連絡を試みるという（図 1 の③-1）。それ以外の場合には、当番弁護士となる（図 1 の③-2）。また、DSCC が 2 時間以内に指名ソリシターと連絡が付かない場合にも当番弁護士となる（図 1 の④）。その

他、被疑者が自分で払うと言った場合にも、CDS Direct は、DSCC に事件を戻し、DSCC がソリシターに連絡をする（図1の③-1）。ただし、2時間以内に連絡が付かない場合には、当番弁護士に回される（図1の④）⁴。

図1



〔MICHAEL ZANDER, THE POLICE AND CRIMINAL EVIDENCE ACT 1984, 276 (Sweet & Maxwell, 6th ed., 2013) の記述に基づいて作成〕

こうした制度のもと、2013-14年度には、告発前の被疑者について面会（attendance）を果たした事案が616,187件、電話助言のみが20,711件、CDS Direct の電話助言のみが94,627件であった。また、金額としては、面会が154,921,000ポンド、電話助言のみが781,000ポンド、電話助言運営費用が2,650,000ポンド、CDS Direct の電話助言のみが1,490,000ポンドであった⁵。当番弁護士制度は、全国的に作用しており、全警察署をカバーしている。また、2012年7月までに、6400人の当番弁護士がいて、3500人の認定代理人（Accredited Representatives）がいるという⁶。

イングランド・ウェールズの制度の特徴は、迅速に対応できるというだけでなく、広く法律扶助の一環として、刑事弁護サービスが提供されているところにある。特に、警察署段階の法的助言については、資力テスト（merit test）がなく、被拘禁者にすべて無料の法的助言を受けることが保障されて

いる。そして、法律扶助の一環であるので、自らが指名するソリシターにも依頼することができ、自分で払うという場合以外には、国費によってその助言を受けることができる。

また、電話助言の制度が確立されていることも、特徴としてあげることができるだろう。ただ、この制度は、発足当時とは異なり、制度全体の中で、その立ち位置が、徐々に変化を遂げて今日に至っている。これまでも、当番弁護士制度の最大の課題は、コストの削減の問題であった。まず、2007年から、警察署への訪問に対しては、固定された費用が支払われるようになった。この結果、依頼者が実際に取調べを受けるまで、警察署にわざわざ行くという動機付けがそがれてしまい、電話助言が増えていったという⁷。また、重大ではない犯罪には電話助言のみに制限されることになったため、電話助言の比重が益々増えるとともに、その秘密性が十分に確保されていない問題も指摘されるようになったという⁸。電話助言の利用は、コスト削減という側面があるということ、また、イングランド・ウェールズでは、その比重が高まっているということには、注意する必要があるだろう。

その他の特徴は、当番弁護士が待機していて、指名ソリシターとの連絡が付かない場合にも、短時間の間に切り替えて、当番弁護士（扶助を受けるかどうかに関わらず）に連絡する制度が構築されているところである。2時間以内に指名ソリシターが時間内に連絡を付けることができなくなった場合には、当番弁護士に連絡することになるが、そうであるならば、逆にソリシターは必要ないという傾向になってしまうという事態も、批判されるようになったと言われている⁹。

2 法的助言の請求とソリシターの役割

当番弁護士導入後も、制度を実質的に機能させるために、様々な事柄が課題とされ議論されてきた。もっとも参考になるのが、被疑者に法的助言を受ける権利の告知の充実化である。告知がしっかりと、ある一定の段階で行われることが議論されて、現在では、もっぱら次のような制度が確保されてい

る。まず、イングランド・ウェールズでは、法的助言を受ける権利は、警察署という場所が基本となっている。そこで、逮捕された被疑者は、できる限り速やかに、警察署に引致されなければならない（C30）。そして、被逮捕者の取調べは、基本的に、警察署でのみ行われる（C11.1）。逮捕されて、警察署に引致された者、あるいは任意で警察署まで同行し警察署で逮捕された者には、留置管理官は、ソリシターと内密に相談することができる権利、そして、無料で独立した法的助言を受ける権利があること、拘禁期間中、継続的にどの段階でも行使する権利であることを、できる限り速やかに、明確に告知しなければならない（C3.1）。また、この権利と、法的助言を受けることができる措置について、書面によって通知されなければならない（C3.2）。法的助言を受ける権利についてのポスターは、目立つように、すべての警察署の罪を問う場所（charging area）に展示されなければならない（C6.3）。さらに、警察官は、いかなるときも、実務規範に従って、法的助言を受ける権利を享受している者に対して、法的助言を受けることを諦めさせてしまうようなことを述べてはならず、そのようなことのために何かをしてはならない。このことは、その者が逮捕されていたかどうか、拘禁されているかどうかに関わらず、禁止される（C6.4）。

法的助言が要求されると、基本的には、留置管理官は、遅滞なく、助言の提供を確保するために行動しなければならない。被拘禁者が内密にソリシターと話す権利を有していること、その権利を行使することを拒否した場合には、権利にはソリシターと電話で話す権利も含まれていることを、留置管理官は指摘する。そして、被拘禁者がこの権利を放棄し続けた場合には、あるいは、無料の法的助言を受ける権利を CDS Direct からの電話助言に制限される被拘禁者が権利行使を拒否する場合には、留置管理官は、その者にその理由を尋ね、そして理由は留置記録あるいは取調記録に適切に記録される（C6.5）。

その他に、確認のための告知規定がある。すなわち、取調べの開始時及び再開時（C11.2）、拘禁延長の審理時（C15.4）、告発後他者の陳述における

供述を引用するとき（C16.4(b)）、告発後の質問時（C16.5(b)）、同定手続時（D3.17）、一身上の標本（intimate sample）を採取することを要求するとき（C3.17(ii)）である。また、ソリシターが特定の者と会うために警察署に到着したときには、基本的に、その者に対して、取調べを受けているかどうかに関わらず、ソリシターがいることを知らされ、ソリシターと面会したいかどうか、尋ねられる。また、このことは、すでにその者が法的助言を拒否していたとしても、あるいは、法的助言を要求したものの、事後的に、法的助言を受けることなく取調べを受けることに同意した場合であっても、ソリシターと会いたいかどうか尋ねられなければならない（C6.15）。このような法の枠組みは、法的助言の請求率を高めることを狙いとして、制度導入後に、各種調査などを参考に、進展してきたものである¹⁰。そして、放棄をできる限り認めていかないという、厳格化の方向性が目指されてきたのである。

イングランド・ウェールズでは、いくつかの例外があるものの、基本的には取調べへの弁護人立会いが保障される（C6.8）。そして、法的助言を要求する被拘禁者は、例外があるものの、基本的に取調べを受けることがなく、あるいは、取調べを継続されることがない（C6.5）。ソリシターが、被疑者に対して適切な質問をすることができなくなる行為をする場合には、ソリシターは取調べからの立ち退きを要求される（C6.9）。そのため、取調べの立ち合いを捜査側が拒否することは、極めて狭く解釈されることとなる¹¹。具体的なソリシターの警察署における役割は、依頼者の法的権利を擁護し、促進させることが唯一の役割とされる。場合によっては、ソリシターは、訴追側の主張を強めるような証拠を依頼者が与えることを回避する趣旨の助言を提供することを要求される。ソリシターは、明瞭化を求めるため、依頼者への不適切な尋問、尋問が行われる態様に異議を申し立てるため、あるいは、特定の質問には応えることがないように、あるいはさらに依頼者に助言をしたいという場合に助言するために、介入することができる（C6D）。ただし、かつてはソリシターが受動的な役割しか果たしておらず、調査事案のうち66.6%は、ソリシターが何も述べなかったと報告されたりした¹²。そこで、

刑事弁護の質を高める認定制度が導入されるなど、その質の向上が営まれてきた¹³。

最近でも、実態調査が行われていて、いくつか、現状と課題について議論され始めている。44警察署のデータを集計した調査研究によれば、調査した被拘禁者（被疑者）のうち、法的助言を請求する割合は44.9%の被疑者であって、実際に相談を受けたのが、そのうちの81.3%であったと、報告されている¹⁴。そして、法的助言の請求率については、性別、年齢、人種などに差があるかどうか、関心が払われているが、制度施行時から徐々に上昇してきたものの、警察署によって、請求率にかなりの差があることが指摘されている¹⁵。また、請求に至らない原因として、これまで、警察側の策略（play）の問題などが議論されてきたが¹⁶、最近では、さらに、様々な要因が影響していて、民族性、性急さ、犯罪の重大性、自己判断による無罪・有罪の決め込みによる法的助言の否定、以前の留置経験、以前の法的助言者の経験、警察の策略や非公式の会話、法的助言者の利用可能性や経験・能力が指摘されている¹⁷。

3 ユーロッパ人権裁判所の影響

近年では、ヨーロッパ人権裁判所の判例についても注目を集めている。すでに指摘したイングランド・ウェールズの状況とは、直接には関わることはないが、重要と思われるので、簡略に検討してみたい。

特に重要な判例が、*Salduz v. Turkey*¹⁸の事案である。*Salduz v. Turkey*では、ヨーロッパ人権条約6条3(c)項について、警察留置の段階での法的助言の欠落が条約違反かどうか問われた。この事案は、被疑者は、弁護士へのアクセスもないまま警察に留置され、そして供述したという事例である。そして、裁判所は次のように判示した。

「…裁判所は、公平な裁判をうける権利が十分に『実際的かつ効果的』に存在するためには、6条1項は、一般的に、弁護士へのアクセスが、

警察によって被疑者の最初の尋問が行われるときから、提供されるべきであると判示する。ただし、この権利を制限するための抗しがたい理由があるという各々の事案の特定の状況という見地から示される場合には、その限りではない。抗しがたい理由が、例外的に、弁護士へのアクセスの否定を正当化するという場合ですら、そのような制限は—どんな正当化事由があるにせよ—不当に6条の下で被疑者の権利を害するものであってはならない」。「警察の尋問中に、弁護士へのアクセスのないままなされた自己負罪の供述が、有罪判決のために使用されるとき、弁護を受ける権利は、原則として、取り返しのつかないほどに、侵害されるだろう」¹⁹。

裁判所は、被疑者は紛れもなく、弁護士へのアクセスを制限されたことによって影響を受け、被疑者の警察への供述が有罪判決に利用されたとし、さらに、事後的に弁護士による援助が提供されたとしても、あるいは手続の当事者対等的な性質があったとしても、そのことから、警察留置のときの欠陥が治癒されるわけではない、と述べた²⁰。そして、結論として、6条違反であると、裁判所は判示した。

このように、ここでは警察留置、取調べ段階における弁護権の重要性が指摘、意識されていると言える。また、*Dayanan v. Turkey* の事案において、裁判所は、逮捕され、留置されれば、すぐに、弁護人による援助を必要とし、それは尋問中だけではない、と判示した²¹。この事案では、弁護の中身についても言及され、具体的には、弁護人は、主張を議論し、弁護方針を組み立て、被疑者に有利な証拠を収集し、尋問の準備をすること、また、落ち込む被疑者を支援し、拘禁条件を監視するといった基本的な弁護について、裁判所は言及した²²。

このようなヨーロッパ人権裁判所の状況は、各国にも影響を与えている²³。例えば、スコットランドについて、連合王国最高裁判所が出した *Cadder v. HM Advocate*²⁴ 事件の判断が挙げられよう。この事案では、ヨー

ロッパ人権裁判所の *Salduz v. Turkey* の判断が適用された。ここでは、被疑者は、1995年刑事手続（スコットランド）法の14条のもと拘禁された。Cadder の場合は、ここで自白（admission）をしたが、これが有罪判決の獲得のために依拠されたという。拘禁中に Cadder はソリシターとアクセスすることがなく、また、取調べにもソリシターは立ち会わなかった。取調べの前に法的助言を持つ機会も提供されなかったので、請求もしなかった。そして、Cadder はソリシターとの接触を希望するか尋ねられたときも、そのつもりはないと応答し、取調中は、要求もしなかったという。1995年刑事手続（スコットランド）法14(2)条では、ソリシターへのアクセスのないまま、被疑者を6時間まで拘禁できることとされていた。また、15条において、拘禁された者は、ソリシターに、拘禁されていることと、警察署あるいはその他の場所をソリシターに知らせてもらう権利が規定されている。このことは、遅滞なく行われる必要があるが、捜査の利益、あるいは犯罪の予防、犯罪者の拘束のために遅滞が必要である場合には、必要な限り以上の遅滞は許されないとされる（15条1項）。また、この権利は、被疑者が警察署に到着したときに知らされる（15条2項）。このような規定枠組みについては、これまで、違法とされず生き残って来たが、連合王国最高裁は、これを違法と判断した。この判断では、Hope 判事は、ソリシターにアクセスする権利は否定されているわけではないものの、実際上は、ソリシターの立会いがないまま邪魔をされることのない取調べを許容し、取調べの前に法的助言にアクセスする権利はないと指摘した²⁵。また、Rodger 判事は、被疑者の保護をスコットランド法は様々に挙げられているが、それであっても取調べ前に法的助言を受ける被疑者の権利が欠如していることを償うことはできないとし、法の枠組みは、警察による取調べの段階で、弁護士へのアクセスが否定されるということではしないと指摘したのである²⁶。スコットランドでは、2010年刑事手続（法的援助・拘禁・上訴）（スコットランド）法において、被疑者の権利が明確に規定され、告知規定の他、取調べ前と取調中の如何なる時においても、権利を有していることが明確にされた²⁷。

これらの判例の動向については、明確に国選弁護制度に関する事例ではないものの、警察段階の弁護権の重要性を指摘し、それが、法制度の枠組みとして十分ではない場合には違法であると認識されていることに、集約されるであろう。そして、権利保障の視点からすれば、イングランド・ウェールズの場合は、ヨーロッパの中でも先進的なモデルと位置づけることができる。わが国に対しては、このような動向については、黙秘権保障との関係も意識されること、また、その他の手続的保障があったとしても、それが、警察段階の取調べにおいては、弁護権欠如の理由となるわけではないこと、実質的に弁護人へのアクセスができない状況にあるときには、それは権利保障を欠くものであるという理解があることが、重要な示唆に富むものと思われる。

Ⅲ 逮捕段階の被疑者国選弁護制度

1 勾留段階における被疑者国選弁護制度の範囲拡大について

わが国では、「法制審議会・新時代の刑事司法制度特別部会」が開催され、2011年6月から2014年7月に渡る検討会議が行われた。同会議で、被疑者取調べにおける録音・録画制度の導入、刑の減免制度、協議・合意制度、刑事免責制度の導入などが議論される中、弁護人による援助の充実化が項目として挙げられた。被疑者国選弁護制度については、中間の構想で、「被疑者国選弁護制度の対象を、被疑者が勾留された全ての事件に拡大することについて、弁護士の対応態勢、更なる公費負担の合理性や予算措置の可否など、指摘される懸念をも踏まえて具体的な検討を行う」²⁸とされ、最終的に、「被疑者国選弁護制度の対象を『被疑者に対して勾留状が発せられている場合』に拡大する」²⁹ところで、意見の一致を見た。被疑者国選弁護制度の範囲拡大に当たっては、弁護士会の対応態勢、公費投入による合理性と国民の理解が、大きな論点として登場し、また、逮捕直後からの被疑者国選弁護制度の導入の是非が議論された。弁護士会の対応態勢は、かつての被疑者国選弁護制度の導入の段階から議論されてきた経緯がある。また、制度に対する国費

投入の問題は、さらに予算を計上するとすれば、合理的根拠を示す必要性があるという事柄が指摘された³⁰。

さて、わが国の現状は、2013年司法統計年報によれば、通常第一審事件（地方裁判所）の終局総人員52,229のうち、国選弁護人の付いた被告人は44,031（84.3%）、被疑者段階からが29,381（56.3%）である。また、同第一審事件（簡易裁判所）の終局総人員8,109のうち、国選弁護人の付いた被告人は7,554（93.2%）、被疑者段階からが4,881（60.2%）である³¹。また勾留状発付数109,686のうち、国選弁護人が選任された数が70,956（64.7%）であった³²。この数字は、被疑者国選弁護制度が創設される以前から比較すると、多数の被疑者に弁護人が選任されているという事実を明らかにし、被告人段階でも、継続的に弁護人選任権が実現していることを意味する。

わが国の被疑者国選弁護制度は、イングランド・ウェールズの制度と類似しているところがある。すなわち、ある一定の団体と契約して、公的な刑事弁護業務を行うということであり、わが国の場合には日本司法支援センター（法テラス）と各弁護士が契約をするという形態を採用している³³。契約に依存しているということは、ある一定層の弁護士が参加しない可能性もあるということである。しかし、刑事弁護に興味がある弁護士だけが、その契約を確保すればよいという安易な考え方は、好ましくない。刑事弁護は、一定の弁護士のみが担うということではなく、様々な弁護士層がそれを担うことによって、より健全な制度が構築できるものと思われるからである。したがって、全体として、弁護士層のこの種の契約率が低いことは好ましいことでなく、刑事弁護の発展を期するとすれば、より多くの弁護士に契約に参加してもらうことが望ましい。わが国の場合、契約率は年々増加し、2014年4月の段階で、24,055名（契約率68.5%）の契約数であるという³⁴。全体の7割弱の弁護士が、契約に参画しているということ、また、減少傾向にはないということを鑑みると、個人的な事情から活動ができない弁護士もいるであろうことから、まずまずの合格点と言えようか。ただし、全体的な割合は満足できるというのも早計であり、やはり7～8割の契約率の達成が望ましいこ

とに変わりはない。その意味で、より一層の契約率の上昇が望まれる。

また、弁護士偏在問題も視野に入れる必要もある。2014年4月の段階で、契約率の悪い地域として東京(56.8%)、大阪(59.2%)が突出している。試みに2013年度の被疑者国選弁護事件受理件数から2014年4月の段階での契約数を割った値を見てみると、一年間で、東京は一人当たり0.95件、大阪も、2.48件と負担が軽く、契約人数としては十分である。一方、栃木、滋賀などは一人当たり8件ほどとなり、実に東京との格差は8倍を超える。北海道、四国など、やはり大都市以外の地域は、負担の割合が一人6件ほどとなる所が多く、また、東京近郊（埼玉、千葉、茨城）も同様である。全体的にみると、契約弁護士一人につき、被疑者弁護、被告人弁護について、おおよそ3～4件程度を年間に担当していたということになる。また、弁護士が少ない地域では、年間100件を抱える地域もあるようであるが、概ね30件から50件程度を一人当たり担当する地域が、ある程度見られる³⁵。したがって、地域間格差を解消する努力を継続することは重要である。しかし、それでも全体的に見ると人数的には余裕があり、英米の状況と比較しても、被疑者弁護の対象拡大について、あまり支障がない。

なお、これまで弁護士過疎・偏在解消のための取り組みとして、日弁連ひまわり基金による公設事務所と、法テラスの地域事務所が設置されてきた。そのため、2014年10月の段階で、弁護士ゼロ支部はなくなり、弁護士ワン支部が一カ所となるとともに、法テラスの業務として配置されるスタッフ弁護士は、2014年9月の段階で192名になったという³⁶。スタッフ弁護士は刑事専門という例外もあるが³⁷、基本的には民事事件も扱うため、厳密に言えばアメリカ合衆国などにあるパブリック・ディフェンダーとは異なるものである。このようなスタッフ弁護士の充実に注意を払うことが、今後は重要となろう。地域の開業弁護士との関係からその性格付けには議論を要するが、適切な配置と負担について注意すべきである。

総じて現段階では、勾留段階以降の被疑者国選弁護制度については、制度全体の充実度をいかに高めていくかという議論の段階に入ったといつてよ

い。なかでも、刑事弁護制度への財政基盤の確保は、最重要な課題である。そして、今後は、刑事訴訟の本質から眺め、かつ本来憲法で保障されている弁護人依頼権を現実のものとするという観点から、被疑者国選弁護制度を検証することが、より一層求められるべきであろう³⁸。

2 逮捕段階の被疑者国選弁護制度の可能性

充実した刑事弁護制度の構築のためには、どのような視点が必要であろうか。刑事弁護制度が発展してきたアメリカ合衆国では、各州・郡などが刑事弁護制度を構築しているため、基準が設定されている³⁹。近年では、2002年にアメリカ法曹協会（American Bar Association）が、パブリック・ディフェンダー制度についての基準を設定している⁴⁰。

この基準は、パブリック・ディフェンダー制度についてのものであるもので、わが国の制度と必然的には適合しない。しかし、刑事弁護制度のあり方を考える上で、ある程度の普遍性を持つものと理解できる。その中で、特に将来的な展望を見据えて参考になるものとして、①財源（resource）の観点で弁護と検察との間が平等であること、弁護人は、司法制度における等しいパートナーであること、という視点を取り上げたい。すなわち、刑事訴訟という形態が公平性を保ちつつ運営されるべきことへの配慮である。刑事手続は、一般の人々の多くが、あまり関わることのない手続きであるだけに、当事者主義、適正手続といった理念は、一般的に、十分な理解が浸透しにくいという一面がある。だからこそ、法律専門家には、啓発活動などを通じて、専門家として理念を実現させる責務があり、財政的側面では弁護権保障に対する国の責務がより重大になるのである。この視点からすると、例えば、わが国の刑事弁護制度については、十分な国選弁護報酬の担保や刑事弁護のための鑑定・調査のための十分な仕組み作りが必要であろう。刑事弁護制度は、権利保障を実質的に担保するための制度であり、憲法34条、37条で保障されるわが国の弁護人依頼権は、実質的な権利であると理解されているだけに、権利を実質化していくという視点から、一当事者として相手方当事者と

対等になるべく、制度の構築が議論される必要があると思われる。

わが国の問題関心からすると、さらに注目されるのが、②被疑者の逮捕、拘禁の後、あるいは弁護人の請求した後に、できる限り迅速に弁護人が選任されるべきであるという、早期弁護の視点である。わが国では、逮捕段階には、弁護士会の運営による当番弁護士制度が対応している。当番弁護士は、これまで被疑者国選弁護制度の対象事件以外の事件や、勾留請求されていない事件について対応することが可能であり、被疑者国選弁護制度の補完的制度となっていると言えよう。2013年には、45,803件の受付があり、実際に受任した件数が20,310件で、刑事被疑者弁護援助を利用した件数が10,059件と、かなりの数に上っている⁴¹。また、2013年の勾留請求件数（111,476件）のうち、当番弁護士の受付をした割合が41.1%、受任したのが18.1%であり⁴²、逮捕段階の被疑者国選弁護制度の必要性を表している。それゆえ、逮捕段階において、弁護人の助言を必要としない被疑者がある程度存在するから、国選弁護制度の必要性は乏しいということには、なりようがないであろう。しかも、現行法では、逮捕段階の被疑者には弁護人依頼権が保障されている。かりに、権利保障がなされると短い時間での捜査が難しくなるといった懸念が生じるといっても、それが制度の必要性に消極的な指摘をするとするれば、それは、すでに権利が保障されているという事実を棚上げしているに等しい議論である。

むしろ検証されるべきなのは、逮捕段階で、被疑者には弁護人依頼権が保障されているのに、それが実質的に担保されるための制度がないということから、権利が実現しないという場合が多数あり得るのではないか、という事柄である。そして、そのような状態で捜査機関が取調べを行うことができるという枠組みを、現在においても、わが国が維持しているということへの評価こそが、問われているのであろう。ヨーロッパ人権裁判所の議論を参考にとすると、少なくとも、このような状態では権利保障を欠くと思なされてしまい兼ねないことは、想像するに難しいことではないであろう。また、被疑者に権利が等しく保障されるべきであることから、逮捕段階と勾留段階で国選

弁護制度の有無に違いが生じることを説明することも難しいであろう、憲法34条、37条3項の精神からも、逮捕段階における国選弁護制度が保障されることは、むしろ自然ですらある。

わが国の逮捕段階の被疑者国選弁護制度を導入するに当たっては、まずは、人材の確保と、弁護士が24時間待機するなどして迅速に対応できるかどうか制度構築に当たっては検討すべき事柄である。しかし、すでに機能している当番弁護士制度は、十分な資源であるといえ、また、弁護士過疎地域などについても、スタッフ弁護士の充実などで、その下地は十二分にある。イングランド・ウェールズのような実践は、わが国においても、公的制度として、当番弁護士制度を採用することによって、十分実現できるのではないだろうか。

電話接見も、わが国で一部実践されているが、権利として、電話接見による法的助言の提供も視野に入れることは必要であろう。この点で、イングランド・ウェールズでは、電話助言と面会との二本立てになっている。法的助言の必要がなければ、電話助言のみで済ますことには合理性があるものの、その具体的な質の問題については議論がある。また電話助言への比重が高まっている中、面会による法的助言の重要性がこれまで以上に指摘されるようになっていく⁴³。充実化に当たっては、これらの動向も参考になるだろう。

裁判所が資格審査をするとすれば、逮捕段階ではそのことが困難であるといった指摘が考えられよう。この点で、イングランド・ウェールズの制度のもとでは、いわゆる資格基準もなく、すべての被拘禁者に対して、法律扶助制度の一環として法的助言を受ける権利の制度的保障がなされている。近年、財源問題で、イングランド・ウェールズでも資格基準を設けるべきであるかが取り沙汰されているものの、以上のことは、イングランド・ウェールズの特徴といってよい。そこで、わが国の場合には、実際にかかなりの割合の被疑者が勾留段階から、国選弁護を受けているのであるから、イングランド・ウェールズのように、一定の割合を見込んで、資格基準をなしとすることも検討されてよいのではないだろうか。また、勾留段階で審査をして、場

合によっては被疑者から償還する仕組みを検討してみてもよいであろう⁴⁴。

大きな問題は、制度導入による手続の整備と、弁護の質の確保であろう。イングランド・ウェールズのように弁護権について請求法理を貫くとする、告知の在り方を検証すべきであり、かつ、実質的な弁護活動をすべく、質の向上にも努める必要がある。イングランド・ウェールズでは、取調べが警察署以外のところで行われている場合や、被疑者が任意に警察署にいる場合の権利保障も課題となってきた。任意同行という形で、実際に被疑者が取調べを受けることがわが国でもあり得ることなので、被逮捕者だけではなく、任意同行の上警察署にいる者にも、国選弁護制度を保障することは、検討されてしかるべきであろう。

IV おわりに

わが国の刑事手続は、部分的ではあるが、被疑者取調べの録音録画制度の導入や、協議・合意制度の導入、刑事免責制度の導入など議論され、変化の時代を迎えている。当事者である被疑者・被告人の主体性が認識されつつあり、かつ捜査手続の可視化が求められつつある中で、弁護の質を高める努力⁴⁵や新たな刑事弁護実践⁴⁶が求められている。このような時代にあって、弁護人の役割は、益々重視され、また、期待されていると言えるのではないだろうか⁴⁷。その意味で、被逮捕者の国選弁護の保障は、権利保障の実質化という観点から、極めて重要な課題である。そして、被疑者国選弁護制度、さらには国選弁護制度全体にわたって様々な課題が考えられる中、制度を機能させるためには、被逮捕者の国選弁護の保障こそが、喫緊の検証すべき事項であろう。わが国における制度の導入を考えるに当たって、まさに今、イングランド・ウェールズなどの諸外国の実践を学ぶべきときであると思われる。

[注]

- 1 後藤昭ほか編『実務体系現代の刑事弁護 3・刑事弁護の歴史と展望』185頁〔大出良知〕(第一法規、2014年)。
- 2 岡田悦典「被疑者弁護と公的弁護制度の将来的課題」季刊刑事弁護58号101頁以下(2009年)参照。
- 3 MICHAEL ZANDER, THE POLICE AND CRIMINAL EVIDENCE ACT 1984, 276 (Sweet & Maxwell, 6th ed., 2013).
- 4 以上につき、*Id.* at 278.
- 5 LEGAL AID AGENCY, LEGAL AID STATISTICS IN ENGLAND AND WALES 2013–2014, 39–40 (Ministry of Justice, 2014), available on the web site of U.K. government (<https://www.gov.uk/government/collections/legal-aid-statistics>) (参照日2015年5月19日)。
- 6 ZANDER, *supra* note 3, at 280.
- 7 Layla Skinns, *The Right to Legal Advice in the Police Station: Past, Present and Future*, [2011] CRIMINAL LAW REVIEW 19, at 20.
- 8 *Ibid.*
- 9 *Id.* at 20–21.
- 10 岡田悦典『被疑者弁護権の研究』130–32頁(日本評論社、2001年)。
- 11 ZANDER, *supra* note 3, at 289.
- 12 JOHN BALDWIN, THE CONDUCT OF POLICE INVESTIGATIONS: RECORDS OF INTERVIEW, THE DEFENCE LAWYER'S ROLE AND STANDARDS OF SUPERVISION, 28 (HMSO, 1992).
- 13 岡田・前掲注10、175–80頁。
- 14 Pascoe Pleasence, Vicky Kemp & Nigel J. Bulmer, *The Justice Lottery? Police Station Advice 25 Years on from PACE*, [2011] CRIMINAL LAW REVIEW 3, at 10. したがって、調査全体のサンプルの36%が助言を受けたということになる。
- 15 *Id.* at 13. See also Vicky Kemp, “No Time for a Solicitor” : *Implications for Delays on the Take-up of Legal Advice*, [2013] CRIMINAL LAW REVIEW 184, at 192.
- 16 岡田・前掲書10、153–54頁。
- 17 Skinns, *supra* note 7, at 34. 特に、法的助言を受けることによって、留置期間が長くなるので、このことが原因で、法的助言を拒否することについての指摘がある。See Kemp, *supra* note 15, at 198.
- 18 Judgment of November 27, 2008, (Application No.36391/02), available on the HUDOC website. *Salduz v. Turkey* (2008) E.H.R.R. 421. 同判例とその後の展開については、葛野尋之『未決拘禁法と人権』187–92頁(現代人文社、2012年)参照。
- 19 *Id.* at para.55.
- 20 *Id.* at para.58.
- 21 Judgment of October 13, 2009, (Application No.7377/03), available on the HUDOC website, para.32.

22 *Id.* at para.32.

23 ヨーロッパ人権裁判所の判例の影響について、スコットランドの状況をフランスと比較しながら論ずるものとして、See Dimitrios Giannouloupoulos, “North of the Border and Across the Channel” : Custodial Legal Assistance Reforms in Scotland and France, [2013] CRIMINAL LAW REVIEW 369.

24 *Cadder v. HM Advocate* [2010] UKSC 43.

25 *Id.* at para.23.

26 *Id.* at para.92.

27 Criminal Procedure (Scotland) Act 1995, s.15A. 同規定は、Criminal Procedure (Legal Assistance, Detention and Appeals) (Scotland) Act 2010, s.1. において規定され、挿入された。

28 法制審議会・新時代の刑事司法制度特別部会『時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想』20頁（2013年1月）（<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500012.html> にて参照可能である）（参照日2015年5月7日）。

29 『新たな刑事司法制度の構築についての調査審議の結果【案】』5頁（<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500012.html> にて参照可能である）（参照日2015年5月7日）。

30 法制審議会新時代の刑事司法制度特別部会・第15回議事録など参照（<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500012.html> にて参照可能である）（参照日2015年5月7日）。

31 『平成25年度司法統計』26-7頁。この結果から想像するに、将来的に起訴される被疑者で、逮捕段階から、弁護人を付けることを望むとしたら、かなりの割合の被疑者が「国選」を要求するということの意味するであろう。

32 日本司法支援センター編『法テラス白書〔平成25年度版〕』98頁（2014年）。

33 総合法律支援法と刑事弁護の法的枠組み、および課題については、岡田悦典「総合法律支援法・国選弁護士契約弁護士・スタッフ弁護士」リーガルエイト研究99頁以下（2004年）参照。

34 日本司法支援センター編・前掲注32、99-100頁。

35 法制審議会新時代の刑事司法制度特別部会・第2作業部会・第5回議事録資料（被疑者国選第三段階の対応態勢について）（<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500012.html> にて参照可能である）（参照日2015年5月7日）。

36 日本弁護士連合会編『弁護士白書〔2014年版〕』228頁および266頁（2014年）。

37 刑事専門のスタッフ弁護士の例として、村木一郎「刑事弁護の専門性と法テラス法律事務所」季刊刑事弁護58号94頁以下（2009年）参照。

38 被疑者国選弁護制度の拡充を、権利保障の視点から議論すべきであるとする論稿として、高平奇恵「被疑者国選弁護制度の拡充」川崎英明・三島聡編『刑事司法改革とは何か—法制審議会特別部会「要綱」の批判的検討』192頁以下（現代人文社、2014年）参照。その他、被疑者国選弁護制度の課題について検討する論稿として、春日勉「被疑者国選弁護制度導入と被疑者弁護の課題」季刊刑事弁護58号83頁以下（2009年）、田岡直

博「日本司法支援センターの現状と課題」季刊刑事弁護58号89頁以下（2009年）、国選弁護報酬の課題について、寺井一弘『法テラスの誕生と未来』264－81頁以下（日本評論社、2011年）参照。

- 39 See e.g., AMERICAN BAR ASSOCIATION, AMERICAN BAR ASSOCIATION STANDARDS FOR CRIMINAL JUSTICE, PROVIDING DEFENSE SERVICES (3rd ed., 1992). これまでのいくつかの基準の分析については、岡田・前掲注10、278－91頁参照。
- 40 AMERICAN BAR ASSOCIATION, TEN PRINCIPLES OF A PUBLIC DEFENSE DELIVERY SYSTEM (American Bar Association, 2002). 具体的な基準とその分析及びアメリカの現状については、後藤ほか編・前掲注1、341－42頁〔岡田悦典〕を参照されたい。
- 41 日本弁護士連合会編・前掲注36、113頁。
- 42 日本弁護士連合会編・前掲注36、117頁。
- 43 Skinnis, *supra* note 7, at 36.
- 44 葛野・前掲注18、218頁は、イギリスのジュディケア型公的援護と裁判所選任による国選辩护人制度の併存が目指されるべきであるとする。
- 45 廣瀬健二「法テラスの観点より―被疑者国選弁護の拡大に焦点を当てて―」論究ジュリスト12号108頁（2015年）。
- 46 秋田真志「弁護人の立場からみた『新たな刑事司法制度』―法制化で問われる弁護実践―」論究ジュリスト12号106頁（2015年）。
- 47 三井誠「鍵は刑事弁護」論究ジュリスト12号110頁（2015年）参照。

宮城県東松島市
被災者調査の結果の概要
— 震災から4年目の被災者支援の現状と課題 —

東京大学社会科学研究所教授 佐藤 岩夫

I はじめに

筆者は、2015年2月、宮城県東松島市に所在する仮設住宅および災害復興公営住宅の入居者を対象に、東日本大震災の被災者の法律問題経験および相談行動に関する調査（「被災者の暮らしと法律に関する意識調査（東松島市調査）」）。以下、「本調査」という）を実施した¹。

本調査のねらいは、大きく3点ある。第1は、東日本大震災から4年を経た段階での被災者の法的支援の課題を明らかにすることである。震災から4年を経た現在でも、被災者は震災に関係する種々の法律問題を抱え、支援を必要としている。その実態を明らかにすることは、被災者への法的支援の継続の可否およびその際の課題を考える上での基礎資料となるものと期待される。

本調査のねらいの第2は、2012年11月に実施された日本司法支援センター（法テラス）の被災者法的ニーズ調査（以下、「法テラス2012年調査」という）のフォローアップである。宮城県・福島県の5地域（宮城県仙台市、南三陸町、女川町、福島県相馬市、二本松市）の仮設住宅で実施された法テラス2012年調査は被災者の法律問題経験および相談行動について多くの重要な知見をもたらすものであったが²、その調査実施から2年余りを経て、また、対象地域を変えて、法テラス2012年調査の知見を追試・検証することには学術的・政策的に重要な意義があると考えた。

さらに、この1年、東日本大震災および今後起こりうる大規模災害をめぐるいくつかの重要な政策の展開が見られた。一つは、「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律（震災特例法）」が、当初予定の3年間（2015年3月末）の期限切れを前に、2018年3月末まで延長されたことである。同法に基づく資力を問わない無料法律相談や代理援助等のサービスは東日本大震災被災者への法的支援として大きな効果を発揮し、関係者からはその期間延長が強く求められていたもの

であり、今回３年間の延長が認められたことの意義は大きい。また、総合法律支援制度の一層の充実・発展を目指して法務省に設置された有識者検討会の報告書（2014年６月）では、将来起こりうる大規模災害の被災者に対する法的支援のあり方も検討され、被災者に対して資力を問わず無料で法律相談サービスを提供すること等の提言がなされた³。これは、上記震災特例法その他今回の東日本大震災の被災者に対する様々な法的支援の経験を将来の大規模災害に活かすものであり、その実現が期待される⁴。本調査は、これら震災特例法の延長および総合法律支援制度の拡充との関連でも、最新の実証的知見をもたらす意義がある。

調査結果の詳しい分析は今後の課題であるが、本稿では、本調査の概要およびその主な結果を、速報的に報告することとする。以下、「Ⅱ」で本調査の概要、「Ⅲ」で調査地域の特性を確認した後、「Ⅳ」で主な調査結果を示し、「Ⅴ」で若干の考察を行う。

Ⅱ 調査の概要

（１）調査対象・方法

調査の概要を表１に示した。調査対象は、宮城県東松島市に所在する仮設住宅および災害復興公営住宅に居住している被災者（全世帯）である。

調査単位は「世帯」とし、回答は、世帯主または世帯の状況がわかる方に依頼した。世帯単位の調査では、世帯内で発生する問題やトラブルを拾い上げることの困難が予想されるが、被災地では個人を適切に抽出する資料が不備である状況が続いているため、世帯単位で調査を実施した。

表1 調査の概要

調査名称	被災者の暮らしと法律に関する意識調査（東松島市調査）
調査実施時期	2015年2月7日～同22日
調査対象者	宮城県東松島市に所在する仮設住宅および災害復興公営住宅に居住している被災者（全世帯）
調査方法	ポスティングによる配付、郵送による回収
調査実施数	1,252戸（内訳：仮設住宅939戸、災害復興公営住宅313戸）
有効回収数	250票（内訳：仮設住宅188、災害復興公営住宅62）
有効回収率	20.0%（内訳：仮設住宅20.0%、災害復興公営住宅19.8%）
調査主体	東京大学社会科学研究所佐藤岩夫研究室 ※調査実施は調査会社に委託
調査予算	日本学術振興会・科学研究費補助金
調査報告書	『被災者の暮らしと法律に関する意識調査（宮城県東松島市）基礎集計書』（2015年8月）

（2）回収率

調査は、調査を委託した調査会社の調査員が仮設住宅および災害復興公営住宅の各戸にポスティングし、郵送で回収する方法で行った。

調査票配付期間は2015年2月7日～同22日である。調査会社の報告によれば、同期間中に1,252戸（仮設住宅939戸、災害復興公営住宅313戸）に調査票を配付した⁵。

配付した調査票のうち、2015年3月4日の最終期限までに返送されたのは250票である。配付数に対する回収率は20.0%となる。回収率20%という数字は決して高いとはいえないが、本調査の目的・内容が法律問題やトラブル経験という一般的には回答しにくいものであることを考えるとやむを得ない結果であり、にもかかわらず返送された250票は、被災者の法律問題経験およびそれへの対応に関する貴重な情報を提供している。

(3) 調査内容

調査票では、①震災発生から現在までの法律問題経験の有無および問題の種類、②そのなかで「最も重大な問題」の種類・内容・発生時期・金額への換算、③「最も重大な問題」を解決するための家族・知人、法律以外の専門機関・専門家、弁護士・司法書士（以下、「法律専門家」という）への相談状況、④「最も重大な問題」を解決するための解決制度の利用状況および解決状況、⑤各種制度の認知状況等を尋ねた。そのほか、⑥回答世帯の属性として、震災による被害の状況、現在の世帯構成、世帯員の性別・年齢・就業状況等、震災を契機とする別居家族の有無・人数、主な収入源・暮らし向き、近隣とのサポート関係等を尋ねた。

調査項目は、法テラス2012年調査との比較を念頭に、基本的な質問項目はなるべく共通性を持たせたが、本調査の関心から独自の質問項目を追加する一方、法テラス2012年調査で設けられていた法テラス固有の関心に基づく質問は割愛した⁶。

(4) 本稿の集計方針

次節において調査の主な結果を示すが、以下の集計は、無回答は除外し、「わからない」は含めて集計している⁷。なお、仮設住宅居住者および災害復興公営住宅居住者の回答傾向の異同は興味深い分析課題であるが、基本的な調査結果の速報を目的とする本稿では、両者を区別せず全体の調査結果を示す。調査結果のより深めた分析は後日の課題としたい。

Ⅲ 調査地域の特性

本調査を実施した宮城県東松島市は、県の中部に位置し、広い範囲で太平洋（石巻湾）に面している。東日本大震災による津波で大きな被害を受け、死者・行方不明者は1,154人、住宅の全壊が5,515戸、半壊が5,559戸、一部損壊が3,506戸であった⁸。震災前の人口は42,903人（2010年国勢調査）、調査時

点の人口は39,782人（2015年2月1日現在の推計人口）である。

東松島市の法的環境は次の通りである⁹。震災前には東松島市に事務所を置く弁護士はいなかったが、震災後の2013年9月末に、市内に個人法律事務所（弁護士1名）が開設された¹⁰。司法書士については、現在、同市に事務所を置く司法書士は5名である。東松島市には、2012年2月に、法テラスの被災地出張所（「法テラス東松島」）が開設されている。法テラス東松島には弁護士は常駐しないが、事務所において、弁護士による無料法律相談のほか、司法書士、税理士、行政書士、社会福祉士、社会保険労務士、建築士、土地家屋調査士等の専門家による無料相談が開催され、また、移動相談車を用いた出張相談活動なども行われている。筆者が法テラスに照会した結果によれば、法テラス東松島市の活動実績は表2の通りである（数字は2015年4月末現在）。

表2 法テラス東松島市の活動実績

	2012年度		2013年度		2014年度	
	民事法律 扶助	震災法律 援助	民事法律 扶助	震災法律 援助	民事法律 扶助	震災法律 援助
法律相談	53	1,598	38	1,461	65	1,438
代 理	23	23	22	7	20	2
書類作成	0	0	0	0	0	0

（出典）日本司法支援センター提供の資料による。

（注）2012年度・2013年度の件数は確定値、2014年度の件数は2015年4月30日現在の速報値。

東松島市周辺の法環境としては、東に隣接する石巻市において震災前から一定数の弁護士・司法書士が活動しており、現在石巻市に事務所を置くのは、弁護士11名、司法書士15名である。そのほか、石巻市には弁護士会・司法書士会の法律相談センターが設置されている。東松島市から県庁所在地である仙台市までは車で1時間弱の距離であり（JRも重要な移動手段であるが、震災で被害を受け2015年5月まで一部不通の状態であった）、仙台市に

は多数の弁護士・司法書士（現在は弁護士391名、司法書士187名）が活動しているほか、弁護士会・司法書士会の法律相談センター、弁護士会の紛争解決センター（ADR）¹¹が開設されている。

法テラス2012年調査では、調査地域（5か所）の選定に際して、主として地震・津波による被害を受けた宮城県から3か所（仙台市・南三陸町・女川町）、地震・津波に加えて東京電力福島第一原発事故による被害を受けた福島県から2か所を選び（二本松市〔浪江町〕・相馬市）、宮城県の3か所は、①法律事務所が多数存在する都市部の地域（仙台市）、②法律事務所のない沿岸部において法テラス被災地出張所が設置されている地域（南三陸町）、③法律事務所のない沿岸部において法テラス被災地出張所が設置されていない地域（女川町）という特性を考慮した選定を行った¹²。東松島市は、主として地震・津波による被害を受けた地域で、法テラス被災地出張所が設置されている点で②の南三陸町に近い地域特性を持つ。ただし、震災後市内に法律事務所が開設された点、および、法律事務所が多数存在する仙台市に近い点で、南三陸町よりは通常法律事務所にアクセスしやすい環境にある。そのような環境において、法テラス被災地出張所がはたす役割の実態を確認することも、本調査の結果を見る際のポイントの一つとなる。

Ⅳ 調査の主な結果

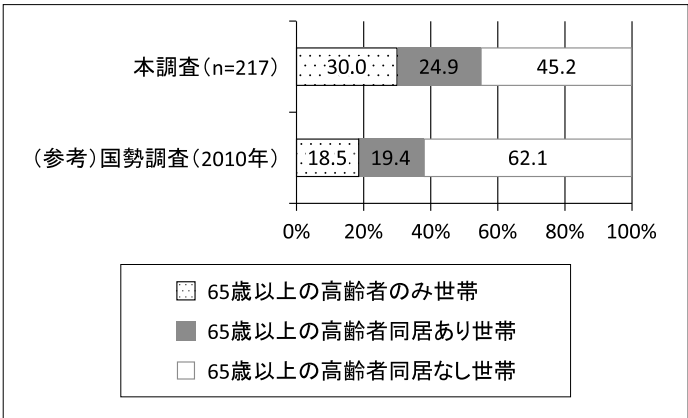
（１）回答者の属性

本調査では250人（世帯）の回答を得た。回答者250人のうち、仮設住宅居住者が188人（75.2%）、災害復興公営住宅居住者が62人（24.8%）である。震災発生当時の居住地は、回答者（244人）のほとんど（96.3%）が東松島市である。震災発生当時の住居は、回答者（246人）のうち、「持家」が74.0%で多く、「民間の賃貸住宅（一戸建て、集合住宅・アパート）」が20.8%、「公的な賃貸住宅」が4.9%、「その他」が0.4%である。震災による住宅被害は、回答者（246人）のうち、「全壊」が90.7%、「大規模半壊」が

7.3%、「半壊」が1.2%である¹³。

世帯の属性を見ると、世帯主の性別は、回答者（228人）のうち、「男性」が76.3%、「女性」が23.7%である。世帯主の年齢では、65歳以上の高齢者である世帯が、回答者（215人）の44.7%を占める。世帯主の就業状況は、回答者（226人）のうち、「有職」が52.7%、「無職」が47.3%である。世帯人数は、回答者（230人）のうち、「1人」が28.3%、「2人」が33.5%、「3人」が16.5%、「4人」が10.9%、「5人」が7.8%、「6人以上」が3.0%である。回答から世帯類型を分類すると、回答者（230人）のうち、「単身世帯」が28.3%、「2人世帯」が33.5%、「3人以上世帯」が38.3%である。高齢者を含むかどうかで世帯の構成を分類すると、回答者（217人）のうち、「65歳以上の高齢者のみ世帯」が30.0%、「65歳以上の高齢者同居あり世帯」が24.9%、「65歳以上の高齢者同居なし世帯」が45.2%である。2010年国勢調査（全国）によれば、65歳以上の高齢者のみからなる世帯は18.5%、65歳以上の高齢者と65歳未満の家族が同居する世帯が19.4%、65歳未満の者からなる世帯が62.1%であるので、本調査の回答者には高齢者がいる世帯（「65歳以上の高齢者のみ世帯」「65歳以上の高齢者同居あり世帯」）が多い（図1）。

図1 回答者世帯の高齢者有無別類型

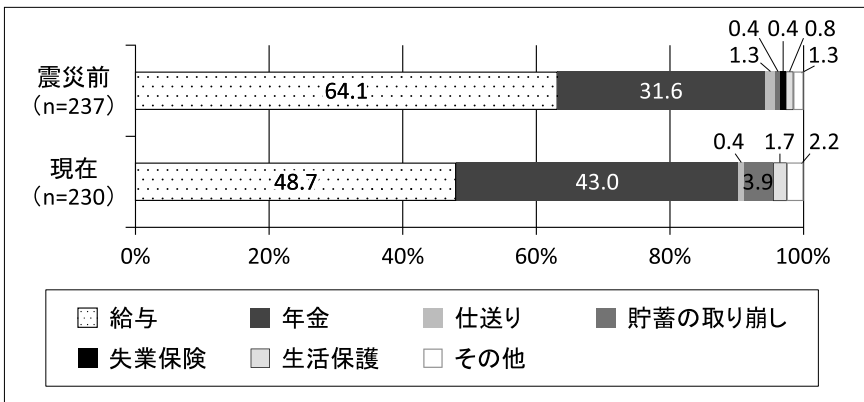


（出所）国勢調査（2010）の数値は総務省統計局『平成22年国勢調査・人口等基本集計』第30表から計算。

震災前に同居していて現在別居の家族がいるかについては、回答者（198人）のうち、「いる」が25.3%、「いない」が74.7%である。

世帯の主な収入源を、震災前と現在で比較すると、震災前（回答者237人）は、「給与」が64.1%、「年金」が31.6%、「仕送り」が1.3%、「貯金の取り崩し」が0.4%、「失業保険」が0.4%、「生活保護」が0.8%、「その他」が1.3%であったのに対して、現在（回答者230人）は、「給与」が48.7%、「年金」が43.0%、「仕送り」が0.4%、「貯金の取り崩し」が3.9%、「失業保険」が0%、「生活保護」が1.7%、「その他」が2.2%である（図2）。震災前と現在を比較すると、「給与」の回答が大幅に減少している一方、「年金」の回答が大きく増え、「貯金の取り崩し」も増えている。

図2 世帯の主な収入源（震災前と現在）



これに関連し、お金の面での暮らし向きが震災前とくらべて変わったかについては、回答者（241人）のうち、「苦しくなった・どちらかといえば苦しくなった」が63.5%、「変わらない」が27.4%、「良くなった・どちらかといえば良くなった」が6.6%、「わからない」が2.5%である。震災前に比べて生計が悪化している状況がうかがわれる。

仮設住宅入居者に現在の仮設住宅からの転居先の見通しを聞いたところ、回答者（179人）のうち、「転居先はすでに決まっている」が65.9%、「見通

しはある程度たっている」が25.1%、「見通しはあまりたっていない」が5.0%、「見通しは全くたっていない」が3.9%である。回答者の約9割の世帯は、転居先はすでに決まっているか、見通しはある程度立っていると回答している。他方、災害復興公営住宅の入居者に現在の住まい（災害復興公営住宅）に長く住み続ける予定かを聞いたところ、回答者（61人）の4分の3（75.4%）が「長く住み続ける予定である」と回答し、「持家の再建・新築・購入を考えており、それまでの『つなぎ』の予定である」（1.6%）、「その他」（1.6%）は少ない。ただし、「今後のことはまだわからない」の回答が21.3%あった。

（2）震災後の法律問題経験

本調査の主要な関心である震災後の法律問題経験について、調査票ではまず、震災発生からこれまでの法律問題経験の有無を、「商品やサービスの欠陥や返品、解約」「借金」等24個の具体的問題および「その他の問題」を選択肢として示し、該当するものはいくつでも選択してもらう形で質問した。これに対する回答を集計すると、回答者（230人）のうち、何らかの問題を「経験した」が65.2%（150人）、「経験していない」が30.9%（71人）、「わからない」3.9%が（9人）であった（図3）。この数字を法テラス2012年調査の数字（「経験した」が40.1%、「経験していない」が53.2%、「わからない」6.7%）と比較すると、「経験した」の比率が25ポイントも高くなっている¹⁴。

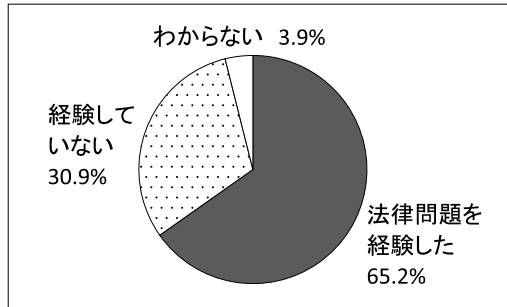
今回の調査で法律問題の経験率が高いことについては、仮説的に、地理的要因と時間的要因の二つが考えられる。前者は、東松島市において、他の地域よりも多く法律問題が発生している可能性である。ただし、一地点の調査にとどまる本調査では、この点をすぐに確認することはできず、調査データのより詳細な分析を必要とする。

他方、後者の時間的要因は、本調査は法テラス2012年調査から2年余り後実施されているため、その間に新たに生じた法律問題が累積的に加算されている可能性である。この可能性は一般的にも推測されるものであるが、後

に見るように、本調査において、震災後に経験した法律問題のうち「主な法律問題」についての回答で、問題が発生した時期が（法テラス調査実施後である）2013年ないし2014年の問題が相当数含まれていることから支持されるように思われる。

震災後に被災者が経験する法律問題は、震災発生時あるいはその直後にのみ集中するのではなく、震災後の日々の生活の中でも新たに問題が発生し累積している。そしてこのことは、政策的には、被災者に対する法的支援が、震災直後だけではなく、その後も長期にわたって持続的・継続的に行われる必要を示唆しているといえる。

図3 震災後の法律問題経験の有無

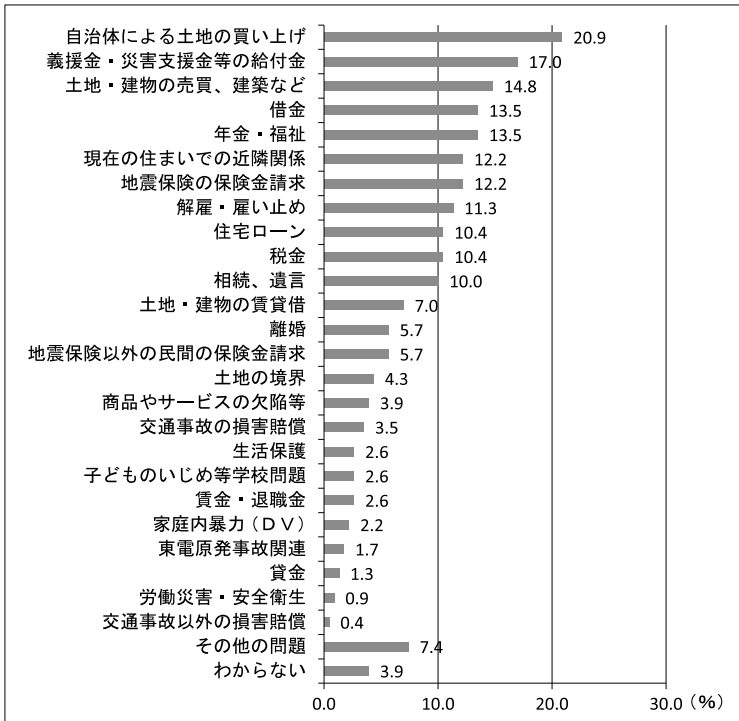


(注) n=230.

上記の震災後の法律問題経験に関する質問は、具体的な問題で当てはまるもの（経験したもの）はいくつでも選択してもらう形をとっているが、震災後法律問題経験者（150人）が選択した問題の総数は455である。一人当たり平均で3.03の問題を経験していることになる。この結果は、被災者が、（同時的あるいは継起的に）複数のあるいは複合的な問題に遭遇していることを意味する。また、この一人当たり平均数も法テラス2012年調査の数字（2.52）¹⁵より、一人あたりの平均で0.5件多くなっている。ここでも、時間の経過とともに新たに発生した法律問題が累積的に加算されている可能性が考えられる。

本調査の回答者が、震災後に経験した法律問題として選択した問題は図1の通りである。震災後に経験した法律問題としてとして最も多く選択されたのは「自治体による土地の買い上げに関する問題」（20.9%）であり、続いて「義援金・災害支援金等の給付金に関する問題」（17.0%）、「土地・建物の売買、建築など」（14.8%）、「借金」（13.5%）、「年金・福祉」（13.5%）、「現在の住まいでの近隣関係」（12.2%）、「地震保険の保険金請求」（12.2%）、「解雇・雇い止め」（11.3%）、「住宅ローン」（10.4%）、「税金」（10.4%）、「相続・遺言」（10.0%）、「土地・建物の賃貸借」（7.0%）、「離婚」（5.7%）、「地震保険以外の民間の保険金請求」（5.7%）などの順である（図4）。全体の傾向は2012年調査と似ており¹⁶、やはり震災による土地・住宅被害や生活再建・復興に関する問題、津波被害等で職場も大きな被害を受けたことを反映して雇用問題、今回の震災では多くの死者が出ていることから「相続・遺言」の問題、また、仮設住宅等での不自由な生活のため「現在の住まいでの近隣関係」の選択が多い。ただし、本調査の結果と法テラス2012年調査とを比較すると、全体に各項目とも選択された比率が高まっている。これは、先に述べたように、時間の経過による累積効果と解釈できる。また、今回の調査では、2012年調査にくらべて「年金・福祉」の順位が高まっている（「年金・福祉」の順位は法テラス2012年調査では上から10番目、本調査では「借金」と同順位で4番目）。震災から時間がたつにつれて、震災に直接起因する問題から、年金・福祉という日常生活に密着する問題への移行が見られるということなのかもしれない。

図4 震災後に経験した法律問題の種類【複数回答】



(注) n=230.

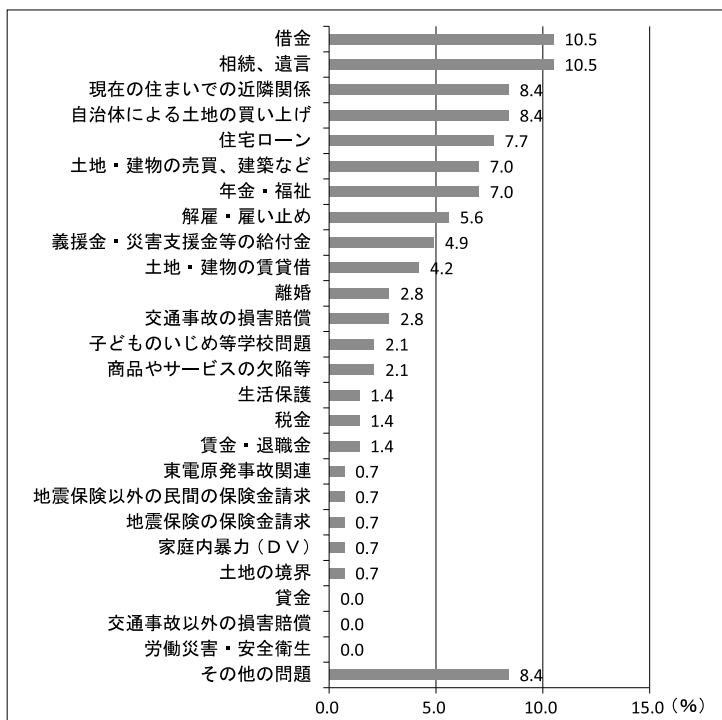
(3) 震災後に経験した「最も重大な問題」

次に、本調査では、前述の震災後の法律問題の中から「最も重大な問題」を一つだけ選んでもらい、それについて相談行動や解決の状況等を詳しく質問した。「最も重大な問題」の回答者は143人である。

「最も重大な問題」として選択された問題の種類を見ると、「借金」および「相続・遺言」がともに10.5%で最も多く、次いで、「現在の住まいでの近隣関係」(8.4%)、「自治体による土地の買い上げに関する問題」(8.4%)、「住宅ローン」(7.7%)、「土地・建物の売買、建築など」(7.0%)、「年金・福祉」(7.0%)、「解雇・雇い止め」(5.6%)、「義援金・災害支援金等の給付金」(4.9%)が多く選択されている(図5)。これと前出図4の震災後に経験し

た問題の種類とを比較すると、全体の傾向は似ているが、「義援金・災害支援金等の給付金」や「地震保険の保険金請求」は、震災後に経験した法律問題（複数回答）での選択率とくらべると、「最も重大な問題」としての順位は低くなっている。別稿で述べたように、被災者が経験する法律問題には、災害につきものの問題類型であり、多くの被災者が経験するが、問題の性質としては比較的軽微ないし解決がしやすい問題類型（義援金・災害支援金等の給付金、地震保険の保険金請求など）と、被災者が頻繁に経験しかつ深刻・重大な問題に発展する傾向のある問題類型（相続・遺言、自治体による土地の買い上げ、借金、住宅ローン、解雇・雇い止め、土地・建物の売買、建築など）との2つのタイプがあるものと解釈できる¹⁷。

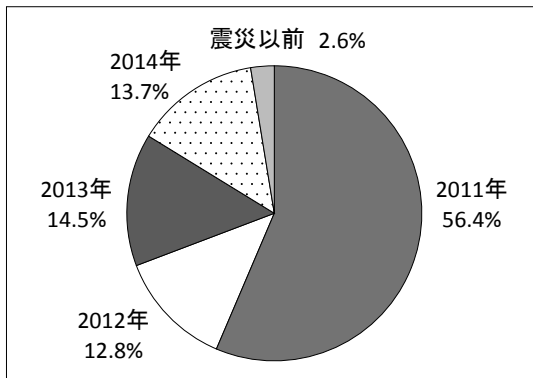
図5 震災後に経験した「最も重大な問題」の種類



（注）n=143.

本調査では、「最も重大な問題」についてさらに詳しく聞いているが、「最も重大な問題」が最初に起きた時期は、図6のようになる。震災が発生した2011年に多くの問題が発生したことがわかると同時に、その後、2012年、2013年、2014年にも新たに「最も重大な問題」が発生していることが目を引く¹⁸。被災者は、震災直後だけではなく、その後も日々新たな問題に遭遇していることになる。このことは、被災者に対する法的支援が持続的・継続的になされる必要があることを示唆する。

図6 「最も重大な問題」の発生時期の内訳



(注) n=117.

「最も重大な問題」と震災との関連性については、回答者（138人）のうち、「（強く・少し）関係している」が79.7%、「どちらともいえない」が4.3%、「（あまり・まったく）関係していない」が12.3%、「わからない」が3.6%である。問題の発生年ごとに見ると、「関係している」の比率は、震災が起こった2011年に発生した問題（65人）で高く（93.9%）、それ以後に発生した問題では少し低くなっている（2012年〔13人〕が61.5%、2013年〔17人〕が64.7%、2014年〔16人〕が75.0%）。

「最も重大な問題」の回答者に、その問題を金銭に換算すればいくらかになるかわかるかを聞いたところ、回答者（130人）のうち、「わかる」が48.5%、「わからない」が27.7%、「お金には換算できない」が23.8%であっ

た。「わかる」の回答者のうち具体的な金額の回答（62人）は、最大値が1億円、最小値が1万円、平均値が952.2万円、中央値が350.0万円である。

（４）法律専門家への相談

（a）全般的な相談状況

「最も重大な問題」回答者に、その問題を解決するために誰に相談したかを聞いた。

法律専門家以外への相談の質問（複数回答）では、回答者（125人）のうち、「家族・親戚」に相談したが40.0%、「友人・知人・同僚」に相談したが25.6%、「福祉事務所、社会福祉協議会、地域包括支援センター」が12.8%、「その他の国・都道府県・市町村の窓口」が8.0%、「生活支援相談員・民生委員・児童委員」が7.2%、「警察」が4.8%、「行政書士・税理士・社会保険労務士」が4.0%、「その他の相談機関や専門家」が3.2%、「保険会社」が2.4%、「労働基準監督署、ハローワーク、労働局」が1.6%、「金融機関」が1.6%、「ボランティア・民間団体」が0.8%、「消費生活センター」が0%、「どこにも相談していない」が24.0%、「わからない」が4.8%である。

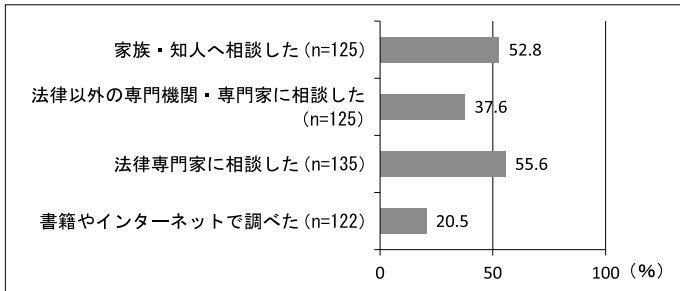
家族や知人等身の回りの近い人に相談した（「家族・親戚」「友人・知人・同僚」のいずれかを選択した）比率は125人のうち52.8%、法律以外の専門機関・専門家に相談した（「生活支援相談員・民生委員・児童委員」「福祉事務所、社会福祉協議会、地域包括支援センター」「消費生活センター」「労働基準監督署、ハローワーク、労働局」「警察」「その他の国・都道府県・市町村の窓口」「行政書士・税理士・社会保険労務士」「保険会社」「金融機関」「ボランティア・民間団体」「その他の相談機関や専門家」のいずれか1つでも選択した）比率は37.6%である（図7）。

他方、「最も重大な問題」を解決するために弁護士や司法書士に相談したかの質問については、回答者（135人）のうち、「相談した」が55.6%、「相談していない」が40.0%、「わからない」が4.4%である（図7）。

また、「最も重大な問題」を解決するために書籍やインターネットを利

用して調べたかの質問については、回答者（122人）のうち、「調べた」が20.5%、「調べなかった」が69.7%、「わからない」が9.8%であった。「調べた」の回答が少ない印象があるが、回答者には高齢者が多く（前出・図1参照）、インターネットを利用している人が相対的に少ない状況が関係していると思われる。

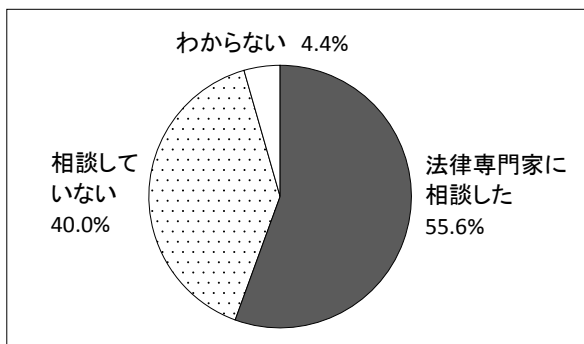
図7 「最も重大な問題」を解決するために行ったこと



(b) 法律専門家への相談

震災後に法律問題を経験した回答者のうち半数以上（55.6%）が、その問題を解決するために法律専門家に相談している（図8）。この数字は法テラス2012年調査の全体の数字（「相談した」が28.0%）¹⁹より大幅に高くなって

図8 法律専門家への相談

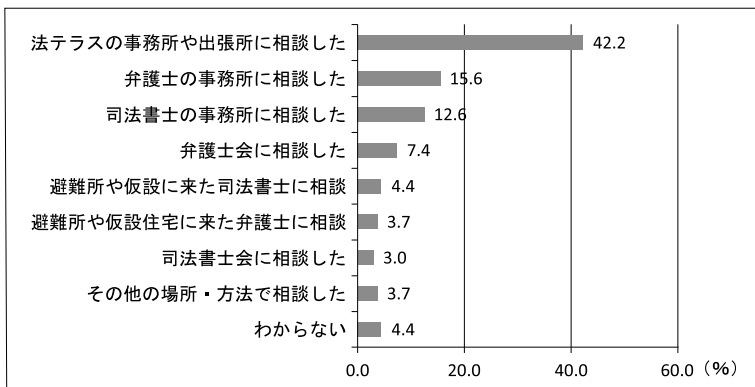


（注）n=135.

いる。ここでも、東松島市に特有の事情（地域的要因）と時間の経過による新たな相談の累積効果（時間的要因）の2つの可能性が考えられるが、前者の地域的要因として重要なのは、2012年2月に東松島市に開設された法テラスの被災地出張所（法テラス東松島）の存在である。

図9は、法律専門家への相談経路についての質問（複数回答）への回答を示したものである。「最も重大な問題」の回答者（135人）のうち、「法テラスの事務所や出張所に相談した」との回答が42.2%、次いで「弁護士の事務所に相談した」が15.6%、「司法書士の事務所に相談した」が12.6%、「弁護士会に相談した」が7.4%の順である。とくに「法テラスの事務所や出張所に相談した」の回答の多さが目を引き、「最も重大な問題」回答者のうち約4割が法テラスの事務所や出張所に相談している。ここで「法テラスの事務所や出張所」は具体的には法テラス東松島を指すものと理解でき、同出張所が被災者の法律相談を促進する効果を発揮していることがうかがわれる。

図9 法律専門家への相談経路【複数回答】



(注) n=135.

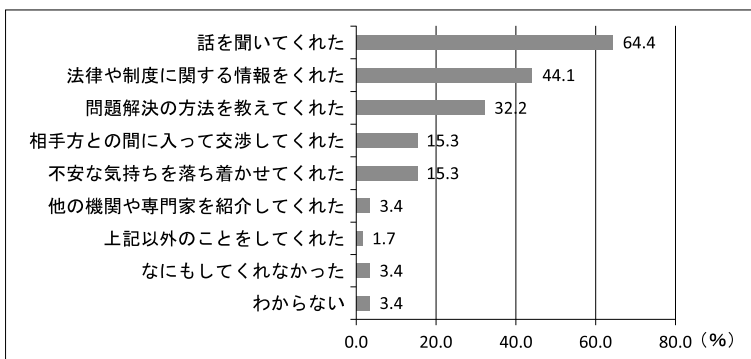
なお、図9の法律専門家への相談経路は複数回答の質問である。法律専門家への具体的な相談先を回答した者が75人であるのに対して、相談先の選択

は125であり、一人あたりの平均では1.67件の相談先を回答していることになる。複数の相談先の重複状況を見ると、「弁護士の事務所に相談した」の回答者（21人）のうち、4人に3人（76.2%）は「法テラスの事務所や出張所に相談した」と回答し、また、「司法書士の事務所に相談した」の回答者（17人）のうち、3人に2人（64.7%）は「法テラスの事務所や出張所に相談した」と回答している。本調査では相談先の順番までは尋ねなかったが、おそらく、法テラスの事務所や出張所（法テラス東松島）への相談を媒介として弁護士や司法書士の事務所にたどり着いた被災者も相当数いたのではないかと推測される。

本調査では、法律専門家への具体的な相談先を回答した者について、相談先の中で「最も役に立った弁護士または司法書士」を一つだけ選択してもらったが、回答者（65人）のうち、「法テラスの事務所や出張所」が55.4%、次いで、「弁護士の事務所」（15.4%）、「司法書士の事務所」（15.4%）、「その他の場所・方法」（4.6%）、「弁護士会」（3.1%）、「避難所や仮設にきた司法書士」（3.1%）、「司法書士会」（1.5%）、「避難所や仮設住宅にきた弁護士」（1.5%）の順である。

その「最も役に立った弁護士や司法書士」は何をしてくれたかについては、回答者（59人）のうち、「話を聞いてくれた」が64.4%で最も多く、次いで、「法律や制度に関する情報をくれた」（44.1%）、「問題解決の方法を教えてくれた」（32.2%）、「相手方との間に入って交渉してくれた」（15.3%）、「不安な気持ちを落ち着かせてくれた」（15.3%）の順である（図10）。

図10 「最も役に立った弁護士や司法書士」がしてくれたこと【複数回答】



(注) n=59.

その「最も役に立った弁護士や司法書士」に満足しているかについて、回答者（59人）のうち、「満足している」が61.0%、「どちらともいえない」が20.3%、「満足していない」が13.6%、「わからない」が5.1%。「最も役に立った弁護士や司法書士」についての質問であったこともあり、全般的に満足度は高い。

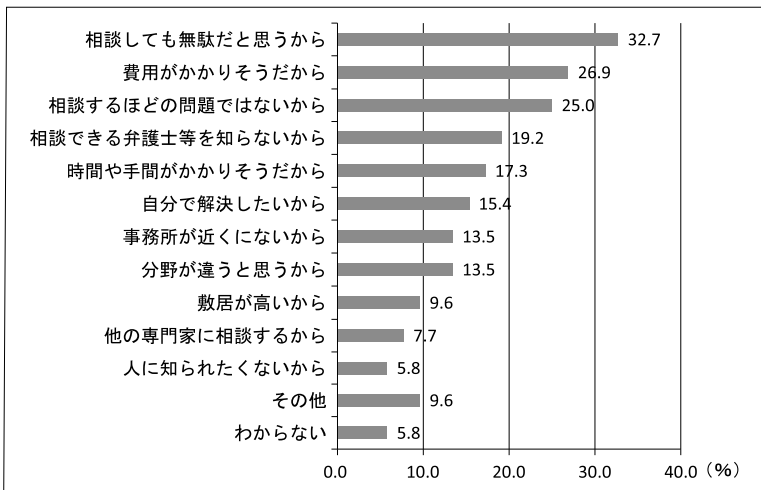
（c）法律専門家に相談しなかった理由

他方、「最も重大な問題」の回答者のうち、その問題を解決するために弁護士や司法書士に「相談していない」の回答が40.0%（54人）いた。それらの回答者に弁護士や司法書士に相談していない理由を尋ねた質問（複数回答）では、回答者（52人）のうち、「相談しても無駄だと思うから」が32.7%で最も多く、次いで、「費用がかかりそうだから」（26.9%）、「弁護士や司法書士に相談するほどの問題ではないから」（25.0%）、「相談できる弁護士や司法書士を知らないから」（19.2%）、「時間や手間がかかりそうだから」（17.3%）、「自分で解決したいから」（15.4%）、「事務所が近くにないから」（13.5%）、「分野が違うと思うから」（13.5%）などの順である（図11）。法テラス2012年調査では、費用や時間・手間等のコスト要因および法律相談の有効性感覚の欠如（「相談しても無駄だと思うから」）が法律専門家に相談しな

い重要な要因であったが²⁰、今回の調査でもほぼ同様に傾向である。調査対象地では震災特例措置により法律相談は無料となっているが、にもかかわらず「費用がかかりそうだから」の回答が多かったことは、震災特例措置の周知に課題があることを示す結果である（後述する震災特例措置の認知度の回答も参照）。

なお、法テラス2012年調査では、インタビュー調査を通じて、被災者自身も気づいていない法的ニーズが多数あること（法的ニーズの潜在化傾向）が発見された²¹。「弁護士や司法書士に相談するほどの問題ではないから」「分野が違うと思うから」の回答が多かったことについては、本当に法律専門家に相談するほどの問題ではなかったのか、分野が違ったのか、慎重な検討を要する。以前別稿で指摘したように、当事者が「相談するほどの問題ではない」「分野が違うと思う」と思っている、実は決して些細とはいえず、また、十分に法律問題の性質を持つ場合がある²²。そのようなケースをいかに法律相談に誘導できるか、そこに重要な政策課題がある。

図11 法律専門家に相談しなかった理由【複数回答】



(注)「弁護士や司法書士には相談していない」回答者について集計。n=52.

（５）解決手続の利用

その「最も重大な問題」を解決するために、どのような解決手続を利用したかについて、「裁判・調停」については、回答者（106人）のうち、「すでに行っている（行った）」が12.3%、「今後行うことを考えている」が2.8%、「今のところ行う予定はない」が59.4%、「わからない」が25.5%である。

仙台弁護士会の「震災ADR」については、回答者（108人）のうち、「すでに行っている（行った）」が2.8%、「今後行うことを考えている」が0.9%、「今のところ行う予定はない」が30.6%、「この制度自体を知らない」が47.2%、「わからない」が18.5%である。

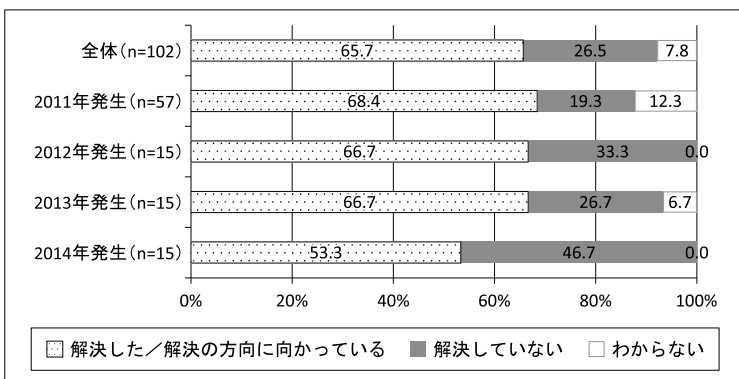
私的整理ガイドラインについては、回答者（95人）のうち、「住宅ローン等の問題は抱えていない」が30.5%、「すでに行っている（利用した）」が8.4%、「今後利用することを考えている」が2.1%、「今のところ利用する予定はない」が30.5%、「この制度自体を知らない」が12.6%、「わからない」が15.8%である。この結果をもう少し解釈しやすくするため、震災後に経験した法律問題として「住宅ローン」を選択した者に限定して集計し直すと、回答者（20人）のうち、「すでに行っている（利用した）」が40.0%、「今後利用することを考えている」が10.0%、「今のところ利用する予定はない」が20.0%、「この制度自体を知らない」が20.0%、「わからない」が10.0%である。法テラス2012年調査では、震災後に経験した法律問題として「住宅ローン」を選択した者に限定した集計で、「すでに行っている（利用した）」が18.3%、「今後利用することを考えている」が28.2%、「今のところ利用する予定はない」が12.2%、「この制度自体を知らない」が22.9%、「わからない」が18.3%であった²³。「すでに行っている（利用した）」が増加していることは、東松島市における法律相談率が高いこと（地域的要因）および時間の経過による累積効果（時間的要因）が働いていると推測されるが、その一方で、時間が経過しているにもかかわらず、「この制度自体を知らない」の比率が2012年調査とあまり変わらないことは、制度の周知の点では課題を示すといえるかもしれない。

(6)「最も重大な問題」の解決状況

その「最も重大な問題」はすでに解決しているかの質問について、回答者(123人)のうち、「すでに解決した」が52.0%、「まだ解決していないが解決の方向に向かっている」が13.8%、「解決していない」が25.2%、「わからない」が8.9%である。「すでに解決した」と「解決の方向に向かっている」を合わせると、約66%が解決したかそのめどが立っている。

問題の解決状況は問題の発生時期に応じて異なると思われるが、問題が最初に起きた時期(前出・図6参照)と解決状況をクロスすると図12のようになる。すでに相当の時間が経過している2011年、2012年に発生した問題は、「解決した」「解決の方向に向かっている」が7割弱ある一方、まだあまり時間が経過していない2014年に発生した問題は「解決していない」が約半分である。全般的な傾向としては、問題発生から時間が経過する中で解決の見通しがついていくケースが多いようであるが、しかし、震災直後の2011年や2012年に発生した問題でも、相当数がまだ「解決していない」問題があることには注意を要する。

図12 「最も重大な問題」の解決状況(発生年別)



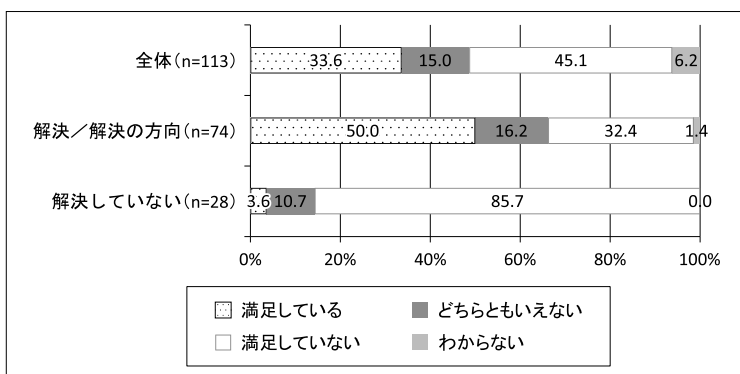
(注) 震災以前の時期を回答した3ケース(本文注18参照)を除いて集計。

その「最も重大な問題」の解決に満足しているか(まだ解決していない場合は、現在の状況について満足しているか)の質問については、回答者

（113人）のうち、「満足しているが」が33.6%、「どちらとも言えない」が15.0%、「満足していない」が45.1%、「わからない」が6.2%である（図13）。

問題の現状をめぐる満足度は問題がすでに解決しているかどうかとも関係していると思われるため、「問題が解決した／解決の方向に向かっている」と「解決していない」に分けて集計すると、「問題が解決した／解決の方向に向かっている」場合は「満足している」の回答が5割であるのに対して、「解決していない」場合では、「満足している」は3.6%にとどまり、「満足していない」が85.7%に達する（図13）。

図13 「最も重大な問題」の現状への満足（解決の有無別）

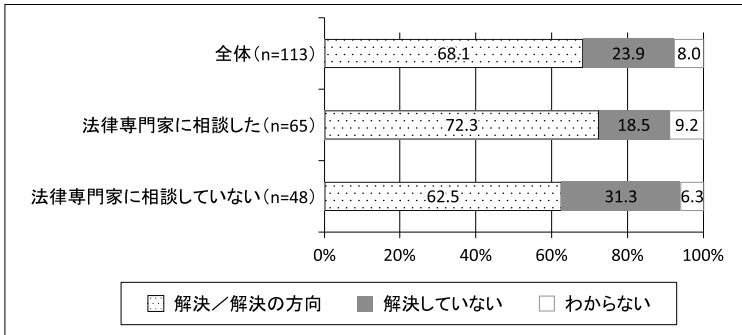


（注）解決状況が「わからない」（10ケース）は表記を省略した。

法テラス2012年調査では、法律専門家に相談している場合に問題の解決率が高いことが確認されたが²⁴、本調査でも同じ結果が得られた。「最も重大な問題」の解決率（「すでに解決した」および「解決の方向に向かっている」の合計）は、法律専門家に「相談した」場合は、72.3%で、「相談していない」場合（62.5%）よりも高くなっている（図14）。前述の「最も役に立った弁護士・司法書士がしてくれたこと」の回答（前出・図10参照）を踏まえるならば、法律専門家は、「話を聞いてくれる」（傾聴）ことを前提に、「法律や制度に関する情報提供」、「問題解決の方法の助言」、「相手方との交渉」、「不安な気持ちを落ち着かせる精神的サポート」などの様々な支援を通じて、

問題解決に促進的な効果を及ぼしていると考えられる。

図14 「最も重大な問題」の解決状況（法律専門家への相談の有無別）



（７）関連制度の認知

制度の認知は制度の利用に影響を及ぼす重要な要因である。本調査では、関連の制度が一般市民にどれだけ認知されているかを確認するため、震災後に法律問題を経験したかどうかを問わず全員を対象に、被災者の法的支援のための各種制度の周知の状況を尋ねた（図15）。

弁護士や司法書士の相談費用を無料とする震災特例措置については、回答者（238人）のうち、「知っていて利用したことがある」が14.7%、「知っているが利用したことはない」が44.1%、「この制度のことは知らない」が41.2%である。

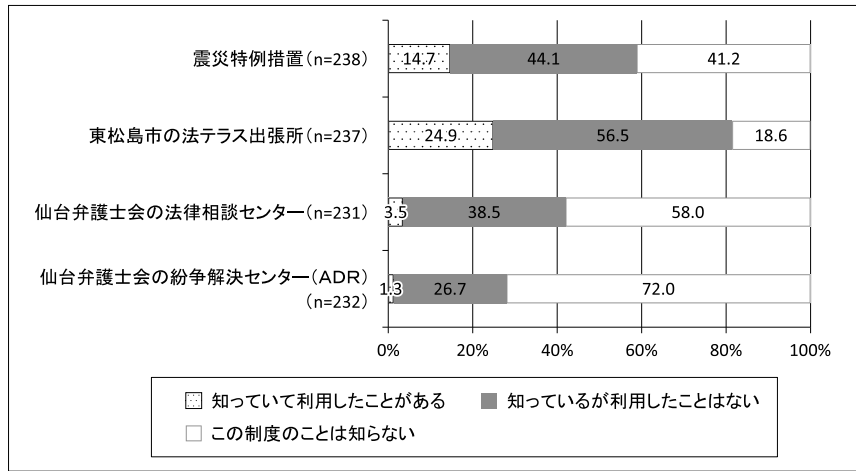
東松島市に法テラスの出張所が設置され法律相談を行っていることについては、回答者（237人）のうち、「知っていて利用したことがある」が24.9%、「知っているが利用したことはない」が56.5%、「この出張所のことは知らない」が18.6%である。

仙台弁護士会が仙台市ほか県内5か所に設置している法律相談センターについては、回答者（231人）のうち、「知っていて利用したことがある」が3.5%、「知っているが利用したことはない」が38.5%、「このセンターのことは知らない」が58.0%である。

仙台弁護士会が仙台市に紛争解決センター（ADR）を設置し、身の回りのトラブルを迅速に解決する援助を行っていることについては、回答者（232人）のうち、「知っていて利用したことがある」が1.3%、「知っているが利用したことはない」が26.7%、「この制度のことは知らない」が72.0%である。

「知っている」（制度の認知）に注目して「知っていて利用したことがある」と「知っているが利用したことはない」の回答を合計した数字をみると、震災特例措置については、回答者の6割弱（58.8%）が「知っている」の回答である。しかし、逆に言えば、4割が「知らない」の回答であり、2015年4月からこの特例措置が延長された効果をさらに活かすためには、制度の一層の周知が期待される。他方、地元 に法テラス出張所（法テラス東松島）が開設されていることは回答者の約8割（81.4%）が知っている。法テラス東松島の認知度の高さがその利用を促し（前出・図9参照）、また、実際に利用した人が多いことがさらに地域全体での法テラス東松島の認知度を高める相乗効果が推測される。

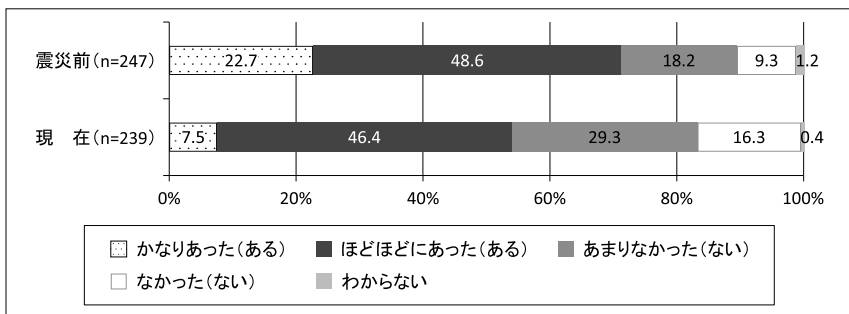
図15 各種制度の認知状況



(8) 近隣サポートの関係・意識

本調査では、近隣とのつきあいやサポートの関係が震災前と震災後で変化しているかを確認するため、「ご近所づきあいで、あなた自身やご家族がものをあげたり、手助けしたり、逆にものをもらったり、助けてもらったりという関係がどのくらいあったか」を震災前と現在（震災後）のそれぞれについて質問した。回答の結果、そのような関係が「(かなり・ほどほどに)あった(ある)」の回答が、震災前には7割を超えていた(71.3%)のに対して、現在（震災後）は5割を少し超える程度(53.9%)にまで減少している(図16)。回答者は、仮設住宅または災害復興公営住宅に入居している人々であり、被災により従来の居住地やコミュニティとは異なった環境で生活している。また、高齢化も進行している。その過程で、近隣とのつきあいやサポートの関係が弱まっている可能性が危惧される。

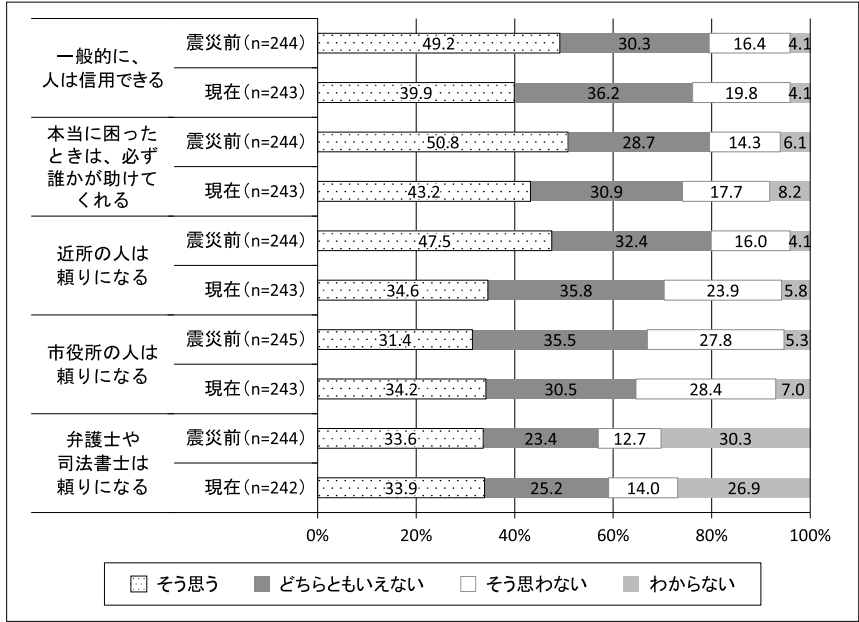
図16 近隣とのサポート関係の有無(震災前と現在)



本調査では、サポート資源についての意識が震災前と震災後で変化しているかを確認するため、「一般的に、人は信用できる」「本当に困ったときは、必ず誰かが助けてくれる」「近所の人は頼りになる」「市役所の人は頼りになる」「弁護士や司法書士は頼りになる」の5項目について尋ねた(図17)。全般的な傾向として、「人は信用できる」「本当に困ったときは、必ず誰かが助けてくれる」「近所の人は頼りになる」という日常的なサポートへの期待については、「そう思う」の回答が低下している。「市役所」については震災前

と現在ではほぼ同じであるが、「そう思う（頼りになる）」の回答がわずかに増加している。「弁護士や司法書士」については震災前と現在ではほぼ同じであり、弁護士や司法書士との接触の少なさを反映して「わからない」が他の項目に比べて多いのが特徴である。

図17 社会的サポートについての意識（震災前と現在）



最後に、回答者に対して、「WHO-5 精神的健康状態表」に準拠して精神的健康度に関する質問を行った。「明るく、楽しい気分で過ごした」「落ち着いた、リラックスした気分で過ごした」「意欲的で、活動的に過ごした」「ぐっすりと休め、気持ちよくめざめた」「日常生活の中に、興味のあることがたくさんあった」の5項目の回答（それぞれについて、「まったくない」= 0、「ほんのたまに」= 1、「半分以下の期間を」= 2、「半分以上の期間を」= 3、「ほとんどいつも」= 4、「いつも」= 5）を合計した素点を求める方法による。素点の範囲は0～25点で、WHOの解釈基準によれば、13点

未満の場合は精神的健康状態が低いことを示し、ICD-10に基づくうつ病のためのテストの適応となると解釈される（http://www.cure4you.dk/354/WHO-5_Japanese.pdf〔日本版は2002年7月〕参照）。

本調査の結果は、うつ病のためのテストの適応となる素点13点を基準に、「良好である（13点以上）」が52.1%、「良好でない（13点未満）」が47.9%であり、回答者の半数弱がICD-10に基づくうつ病のためのテストの適応となる状況である。平均値は11.7である。

V 法テラス2012年調査の結果との比較および政策への示唆

（1）被災者の法的支援の効果と課題

筆者は、法テラス2012年調査の結果を分析した論文で、被災者への法的支援の効果および課題として、以下の点を指摘した²⁵。被災者への法的支援の効果として、第1に、避難所・仮設住宅へ出張相談（アウトリーチ）や法テラスの被災地出張所開設等の取り組みが被災者の法律専門家への相談を促進する効果を発揮していること、第2に、法律専門家への相談が被災者の問題解決を促進していることである。

他方、課題としては、第1に、被災者の法的ニーズは潜在しがちであること、第2に、各種の被災者支援制度の認知が十分とはいえないこと、第3に、法律専門家に相談することについては「法律相談の有効性感覚の欠如」「コスト要因」等が阻害要因となっていること、第4に、震災特例措置や法テラス出張所の開設の時期がもう少し早ければより大きな効果を発揮できた可能性、そして第5に、原発事故被害者が置かれている困難な状況が確認されたことを指摘した。

これらのうち、被災者への法的支援の効果として指摘した2点は、本調査の結果からも支持された。まず、第1点目に関して、本調査の結果からは、震災後に経験した「最も重大な問題」について法律専門家に相談した比率が

55.6%と高いことと同時に、具体的な相談先として「法テラスの事務所や出張所に相談した」が突出して多く利用されていた。本調査の結果からも、東松島市への被災地出張所（法テラス東松島）の開設が被災者の法律専門家への相談を促進する効果を発揮していることが示されたといえる。

また、本調査からは、「弁護士の事務所」や「司法書士の事務所」に相談した回答者の多くは、同時に「法テラスの事務所や出張所」にも相談しているという結果も示された。このことは、おそらく、「法テラスの事務所や出張所」（法テラス東松島）を経由して「弁護士の事務所」や「司法書士の事務所」に到達している被災者が相当数いることを示唆する。法テラス出張所自体が行う法律相談活動と同時に、このような一般の法律事務所への紹介・誘導機能もまた、法テラス出張所の重要な機能であるといえる。

被災者への法的支援の効果の第2点目に関しても、本調査では、法律専門家に相談していない場合とくらべて、法律専門家に相談している場合に解決率が高くなっていることが確認された。法律専門家は、傾聴を前提に、法律や制度に関する情報提供、問題解決方法の助言、当事者の不安な気持ちを落ち着かせる精神的サポート、相手方との交渉など様々な法的支援を通じて、問題解決に促進的な効果を及ぼしていることが、本調査の結果からも確認された。

他方、これは残念ながら言うことになるかもしれないが、本調査の結果からは、法テラス2012年調査が示した課題が、あらためて確認された。とくに課題としてあげた第2点目の、各種の被災者支援制度の認知が十分とはいえないことは、本稿の結果でも確認された。弁護士や司法書士の相談費用を無料とする震災特例措置については、回答者の4割（41.2%）が「この制度のことは知らない」と回答している。2015年4月からこの特例措置が延長された効果をさらに活かすためには、制度の一層の周知が期待される。また、弁護士会が仙台市ほか県内5か所に設けている法律相談センターについては回答者のうち6割弱（58.0%）、弁護士会が仙台市に設けている紛争解決センター（ADR）については7割が「この制度のことは知らない」との回答

である。

もちろん、制度について100%の認知を実現することは実際には困難であり、とくに日常的な生活圏の外に設けられている窓口や解決制度については、当事者から距離が遠い分だけ周知に困難な条件がある。また、別稿で指摘したように、災害時の情報提供の難しさは、情報提供の少なさが問題となる場面もある一方、逆に、大量の情報の中で重要な情報が埋もれていく危険があることにも注意を要する²⁶。被災地では日々大量の情報が流通するが、その受け手である被災者にとって重要度の判断は難しい。日常生活に直結する支援金の支給や救援物資の配布の情報等と比較して、法制度や法的手続に関する情報は、被災者がその重要性に気づかれずに埋もれていく危険がある。

以上のことを勘案するならば、被災地では、なるべく住民（当事者）にとって身近な地元で法的支援の拠点を設置し、法的支援の可視性を高めつつ、住民の相談行動を促し、そしてその日常の相談活動の中で、各種の窓口や制度についての具体的な情報を提供することが、適切かつ効果的な方法といえよう。そして、そのような住民（当事者）にとって身近な相談窓口を拡充する方法として被災地出張所が大きな効果を発揮していることが、本調査の重要な知見であった。

（２）持続的・継続的支援の必要性

最後に、法テラス2012年調査の追試・検証にとどまらない本調査の新たな知見として、法的ニーズが日々新たに更新されている点がある。被災者に対する法的支援というと、震災直後に関心が集中しがちであるが、被災者はその後の生活の中でも日々新たな法的問題に遭遇している。本調査の回答に基づき被災者が抱える問題の発生時期を見ると、震災が発生した2011年だけでなく、その後の2012年、2013年、2014年にも新たな問題が発生している。被災者は、震災直後だけではなく、その後も日々新たな問題に遭遇しているのであり、被災者に対する法的支援は持続的・継続的になされる必要がある。

震災特例法の期限延長はこの点で大きな意義があり、制度の一層の周知を図りつつ、費用の心配で法律相談をためらうことのない状態を実現する必要がある。また、被災者の法律相談の促進に大きな効果を発揮している法テラスの被災地出張所も、さらにその役割を継続することが期待される。

〔付記〕本研究は、科学研究費補助金・基盤研究(B)「被災経験と法的ニーズの社会的構築過程に関する実証研究」(研究代表者：佐藤岩夫、課題番号：25285002)の研究成果の一部である。

〔注〕

- 1 調査報告書として、『被災者の暮らしと法律に関する意識調査（宮城県東松島市）基礎集計書』（2015年8月）参照。
- 2 法テラス2012年調査の結果については、日本司法支援センター（法テラス）編『東日本大震災の被災者等への法的支援に関するニーズ調査最終報告書』（2014年5月）、佐藤岩夫「東日本大震災被災者への法的支援の現状と課題：法テラス被災者法的ニーズ調査の結果から」『総合法律支援論叢』5号（2014年）、74～100頁参照。なお、二本松市の仮設住宅は、東京電力福島第一原発事故に伴い警戒区域に指定された浪江町の住民を対象とするものである。
- 3 『充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会報告書』（2014年6月11日）、「第2」の1（2）参照。
- 4 その後、2015年4月21日に国会に提出された「総合法律支援法の一部を改正する法律案」では、一定の大規模災害の被災者に対し、資力を問わない無料法律相談を行う規定が盛り込まれている。
- 5 なお、事前に東松島市より提供を受けた資料では、同市所在の仮設住宅の入居者数は1,106戸（2014年12月12日現在）、災害復興公営住宅の入居者数は319戸（2015年1月15日現在）である。これと比較すると、とくに仮設住宅で調査票の実際の配付数が167票少なくなっている。その理由は、調査会社によれば、復興事業の進捗に伴い仮設住宅からの転出が進んでいること、および、ポスティングの際の調査拒否などである。
- 6 調査票は基礎集計書（前掲注1）に収録してある。
- 7 日本司法支援センター編・前掲注2）との比較の便宜のため、同書と同じ集計方針をとった。なお、関連する佐藤・前掲注2）は、無回答のほか「わからない」を除いて集計している（同論文98頁注15参照）ことに注意されたい。
- 8 消防庁『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第

- 150報)』(2014年9月10日)。
- 9 以下の弁護士・司法書士の現況については、仙台弁護士会、宮城県司法書士会のウェブサイトを参照(「現在」の数字は、2015年4月28日最終アクセスに基づく)。
 - 10 このほか、2013年4月から、法テラスのスタッフ弁護士1名が東松島市役所の任期付き職員として派遣されている。ただし、市の職員としての活動であり、市民に対する個別の法的サービスは行っていない。
 - 11 仙台弁護士会が東日本大震災に際して開設した「震災ADR」については、仙台弁護士会紛争解決支援センター編『3.11と弁護士：震災ADRの900日』(金融財政事情研究会、2013年)参照。
 - 12 日本司法支援センター編・前掲注2) 5頁参照。
 - 13 住宅の「被害はなかった」が0.8%(2名)いたが、以下ではこれも含めて集計している。
 - 14 日本司法支援センター編・前掲注2) 31頁参照。なお、法テラス2012年調査では、震災後法律問題の経験率に地域ごとに大きな違いがあることも明らかになっている。同調査では、震災後法律問題の経験率が最も高かったのは二本松市(浪江町)で63.4%、以下、仙台市が45.8%、南三陸町が43.8%、相馬市が34.2%、女川町で23.1%の順であった(日本司法支援センター編・前掲注2、34頁参照)。二本松市(浪江町)で震災後法律問題の経験率が高かった理由は原発事故の影響が考えられるが、本調査における震災後法律問題の経験率はそれを上回り、被災の状況としてはよく似ていると思われる仙台市、南三陸町、女川町の数字を大きく上回っている。
 - 15 日本司法支援センター編・前掲注2) 32頁参照。
 - 16 日本司法支援センター編・前掲注2) 33頁参照。
 - 17 佐藤・前掲注2) 81頁参照。
 - 18 なお、2015年の回答はゼロであったが、これは、調査の実施時期が2015年初め(同年2月)であったことの影響もあると思われる。また、震災以前の時期を回答したものが3ケースあった。本当に震災以前に発生した問題であるのか、そうであったとしても震災後にまで継続したり、あるいは震災をきっかけに再燃・深刻化したりした問題ではないかなど、各ケースの精査を要するが、本稿では、とくに断りのない限り、この3ケースも含めて集計している。なお、本調査では、「最も重大な問題」と震災との関連性も質問しているが、「震災前」の3ケースのうち2ケースは「震災と強く関係している」、もう1ケースは「まったく関係していない」の回答であった。
 - 19 日本司法支援センター編・前掲注2) 46頁参照。
 - 20 日本司法支援センター編・前掲注2) 56頁参照。
 - 21 日本司法支援センター編・前掲注2) 32頁、佐藤・前掲注2) 90頁参照。
 - 22 佐藤岩夫「震災と司法：『司法過疎』被災地と法的支援の課題」『世界』2013年1月号、189-96頁参照。
 - 23 日本司法支援センター編・前掲注2) 63頁参照。

- 24 日本司法支援センター編・前掲注2）66－67頁参照。
- 25 佐藤・前掲注2）95－96頁参照。
- 26 佐藤・前掲注2）76頁参照。

地域福祉時代における 福祉と司法との連携

淑徳大学総合福祉学部准教授 山下 興一郎

はじめに

福祉分野では、社会福祉基礎構造改革以降、これからの社会福祉は地域福祉の時代であるといわれ、司法分野では、司法制度改革以降、司法アクセスの進展が目指されている。

その福祉と司法との連携が、近年の日本司法支援センターの法テラス地方事務所のテーマとなり、司法ソーシャルワークの実践、提案も試みられようとしている。そこで本稿は、人々の日常の暮らしを支えようとしている福祉と、法的トラブルの解決を支えようとしている司法が、①何を目的に、②誰にたいして、③どういった支援（福祉的支援、法的支援）を、④誰（あるいは組織）がどのように提供していくのか、⑤その際に行われる福祉と司法の連携ⁱとは具体的にどのように行われ、どのような課題があるのか、⑥今後の福祉の司法との連携を考える際の共通基盤とは何かといったことについて、福祉の側から考察してみたい。

1. 福祉と司法の関係

（1）一般的な印象

できるなら「お世話になりたくない福祉」、そもそも「敷居が高い司法」というのが「福祉」と「司法」に関する一般的な印象であろうか。福祉は経済生活、介護・保育等日常生活に支障がある際に頼るものである。できれば利用せずに暮らしたいというのは本音のところだろう。近年そのニーズは拡大し、ある程度の期間継続して利用する必要がある場合が多い。利用する場合には、民間組織あるいは行政の相談員、ソーシャルワーカー、ケアマネジャー等が相談にのったり、介護福祉士や保育士等によるケアが提供されたり、あるいは福祉事務所のケースワーカーは生活保護の手続きを支援したりする。福祉職には、社会福祉士、精神保健福祉士等の国家資格、社会福祉主

事、介護職員初任者研修など多様な研修制度があり、多くの者が組織に所属して従事している。

一方、司法は、裁判所や法律家によって法律トラブルの解決を必要とする際に頼るものである。継続的というよりは一時的に利用するものである。そもそも、テレビ等以外では弁護士にも会った事がないということがいえるくらい身近ではない。司法は、裁判所や弁護士等の法律家、そして弁護士会、法テラスの地方事務所の弁護士が個人で担う。法律家は人数からみても身近な存在ではないことに加え、かつ敷居が高い存在でもあるというのは多くの関係者が認識しているだろう。弁護士は「法律相談を行うほか、示談交渉や訴訟の代理人などとして紛争解決に関与したり、破産管財人などとして破産・倒産事件の処理に携わったり、あるいは、契約書作成などに際して法的アドバイスをを行うなどの予防法務に従事し（中略）事務所を構えてそのような活動を行うのが伝統的なスタイル」ⁱⁱである。

（２）福祉と司法が連携を必要とする理由

このような中で、国民にとって近くてお世話になりたくない福祉（関係者）と遠くて敷居の高い司法（関係者）が、地域社会に暮らす人々の生活を支援する際に連携を必要とする場面が出てきたのにはそれなりの背景がある。それは、この10年ほどの間に、高齢者医療・介護や住まいの政策の中で地域包括ケアが注目されているように、福祉サービスを利用する人は、可能な限り自宅で、あるいはケア付き住宅で暮らす時代になったということがあげられる。いわゆる入所型の福祉施設や、それまで家の代わりとなっていた病院が一貫して生活を支援するだけではなく、居宅で生活する人や家族が、行政や社会福祉法人に加え、株式会社等様々な組織が提供する福祉サービスを選択・利用し、あわせて、様々な会社等が提供する日常生活に必要なサービスを購入して生活してゆく時代になったのである。さらに、経済的にも余裕がなく、仕事も定着できず、借金をしながら生活を維持する世帯がある。こうした家族関係、借金、近隣とのトラブルなど複合した課題を

福祉課題とあわせてもっている場合、これを一貫して支援できる人や組織がない為連携が必要なのであるⁱⁱⁱ。

2. 暮らしの支援の方向

では、人々の暮らしを、こういった施策の方向の中で支えていこうとしているのかをおさえておきたい。そこで、まず、福祉と司法の接点、地域福祉、地域包括ケア、それを進める組織・機関について述べておくこととする。

（1）福祉サービスの利用における福祉と司法の接点

国民にとって福祉がより身近になったのは介護が必要となった人、あるいは認知症の増加である。介護は、2000（平成12）年の介護保険法の施行により、以降、サービス利用者数と供給量が急増したことは容易に予測がつかだろう。介護サービス利用者の中には、認知症などのもの忘れ等により判断能力が低位な高齢者がいる。そこで財産管理や、契約による介護サービス利用の手続きを補う成年後見制度も同時に開始され、申立や後見人等の法的支援に関する知識も広がった。その他にも、この時期は福祉サービスの利用にあたっての契約書づくりや苦情解決システムの整備等、福祉におけるサービス供給とその手続きである契約や苦情解決といった法的な対応側面が整備されていった。これらの一連の流れが福祉と司法の接点の一つであろう。それまでは、福祉の分野はサービスの利用自体は行政が決めることが基本（措置制度）であったため法的な手続き支援といったことへの関心は極めて少なかったといえるだろう。

（2）地域福祉

1）地域福祉への注目

その時期、社会福祉業界ではもう一つの改革が行われた。それは、社会福祉基礎構造改革^{iv}のことである。この改革は、1990年代後半の当時、福祉を

取り巻く環境が少子高齢化、家族機能の変容、低成長経済時代への突入、社会福祉に対する国民の意識変化や政策設計への期待といった、現在の日本社会が取り組まなければならない福祉課題を暗示していた。つまり戦後から進んだ社会福祉は、戦後の生活困窮者対策を前提とした制度設計であり、今後増大、多様化する福祉需要（具体的には、介護や保育等）には十分に対応できないため、社会福祉の基礎構造を根本的に見直すというものであった。

その理念は7つあり、①サービス利用者と提供者の対等な関係の確立、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉文化の創造とされた。改革後15年が経過したが、この改革の理念は十分に達成しているわけではなく、更に増進が期待されている。

さて、この改革では「地域福祉」が目玉であった。1970年代以降の地域福祉の歴史は、地域組織化、施設偏重政策から在宅福祉サービスの開発と推進、例えば親族の高齢者介護の過重負担を経験した女性や親の介護のため脱サラした男性を中心にした住民参加型在宅福祉サービスの萌芽、阪神淡路大震災以降の福祉NPOの増加等の市民参加といった取り組みが積み上げられていった。その後、住民に身近なエリアの地方自治体で保健・医療・福祉サービスを総合的に提供していくという体制をめざす時代に立ち至ったといえる。この間地方自治体の役割の変化も影響し、社会福祉基礎構造改革では市町村行政計画として「地域福祉計画」を市町村が策定することが法定化された。

2) 地域福祉が特に着目するニーズ

こうしたなかで成立したのが社会福祉法（2000年）である。社会福祉法第1条に「地域における社会福祉」⁴を明記し、地域福祉が法律上初めて用いられた。さらに、社会福祉法第4条では、①地域住民、②福祉サービスを経

営する事業者、③ボランティア等地域活動者、④福祉サービスの利用者の4者が地域社会を構成する者と位置付けられ、これらが相互に協力し、地域福祉を推進することが規定された。

このように、地域福祉は、従来から各法で用意された生活保護、障害者福祉、児童福祉、高齢者福祉といった分野の暮らしのニーズに対応することに対し、特に着目していることは高齢者、障害者、子どもの誰もが「この街（家）で暮らし続けたい」というニーズである。こうしたニーズにたいして、地域福祉の推進を目指す市町村組織で最も期待されるのが社会福祉協議会である。市町村社会福祉協議会は、地縁組織、当事者組織、ボランティア団体、社会福祉事業を経営する法人、民生委員・児童委員といった地域組織化と、福祉総合相談や在宅福祉サービスの開発、実施支援といったことを行う。いわゆる福祉施設といわれる、高齢者、障害者、児童等の分野別社会福祉事業というよりも、地域福祉型福祉の事業化を進める組織である。

（3）地域包括ケア

地域包括ケアシステムとは、厚生労働省によると「団塊の世代が75歳以上となる2025年度目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・介護予防・生活支援が一体的に提供される」ものとされている。また、2005（平成17）年の介護保険法の改正では、地域包括支援センターが創設され、以降、地域の高齢者の総合相談、権利擁護や地域の支援体制づくり、介護予防の必要な援助などを行い、高齢者の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的に、地域包括ケア実現に向けた中核的な機関として市町村が設置（2012年4月現在、全国に約4300か所（ランチ等を含めると7000か所以上））されている。

（4）地域福祉、地域包括ケアを進める組織・機関

このように、地域福祉がこれからの社会福祉の基本方向となるなかで、民

間非営利組織（社会福祉法人）である社会福祉協議会と、自治体が設置（民間団体への委託も可能）する地域包括支援センターがこれからの地域福祉を進めていく組織として展開し始めている。また、福祉施設も地域福祉に着目し自施設を小規模化、多機能化、地域分散化するとともに、地域社会のニーズに対応する相談や直接支援の展開など社会貢献と称した事業を展開する動きも広がっている。

3. 福祉制度で対応できていない問題、 制度対応では難しい問題

（1）制度のはざま

2000年以降、マスコミ等でゴミ屋敷や孤立死の報道が取り上げ続けられる中で、制度では対応できない問題や、制度から漏れてしまう問題が福祉において注目された。実は、これは筆者が学生時代（1980年代終わりから1992年）であった頃より、すでに「隙間のニーズ」ということで現場では言われていた。たとえば、福祉関係各法がその人に加え、家族のもつ生活課題の解決には役立たないという問題である。では、こうした問題は誰が解決していたかというと、従事者個人の愛情や犠牲、隣近所、関係機関との連携による支援の工夫によるものであった。この問題が国レベルで取り上げられたのが、社会福祉基礎構造改革を担った当時に公表された厚生省の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（2000（平成12）年）である。この報告書は、ヨーロッパの社会的排除からソーシャルインクルージョンへという政策目標にも着目し、わが国の社会福祉制度が充実してきたにもかかわらず、支援が人々に十分に届いていないという事実を明らかにするため、実体論からのアプローチを行い、個別具体的な解決方法を導き、総合化していくという検討方法を用いたものである。

この報告書で取り上げられた事例が、現在の地域社会の課題として顕在化したといっても過言ではない。たとえば、貧困かそうではないかに関係な

く、「心身の障害や不安（ストレスや依存）」、「社会的排除や摩擦（路上死、外国人問題）」、「社会的孤立や孤独（孤立死、自死、家庭内虐待や暴力）」といった問題が重なり合って起こっているという指摘である。これらは、この15年間の各虐待防止法制の施行や、生活困窮者自立支援制度の施行等で制度対応が図られているものもあれば、住民同士の支え合いの再構築といった観点で住民活動により支えられているものもある。

（２）制度のはざまの問題こそ福祉と司法の連携が必要

上記報告書では、問題が発生しながらも解決に至らない理由を3つの要因から分析している。一つ目は個人、家庭、地域、職域での自助、共助の希薄化、職域援助機能の脆弱化とされている。二つ目は、行政実施主体の支援が高度化・焦点化するなかで制度の対象を定めざるを得なかった故に、結果として制度から漏れる人を対象としてみるができなかった、三つ目に、行政からの委託という方法でサービスを提供する社会福祉法人等がその事業を着実に遂行し度重なるそれら事業の報酬改定や制度改革への対応に奔走するあまり、地域の生活者ニーズへの積極的な取り組みが行われにくくなったというような背景があると分析している。

付け加えるなら、こうした課題を持つ人々の多くが、債務整理が必要なほどの借金、離婚等の夫婦関係、消費者被害等、福祉的アプローチのみならず法的支援が必要な場合が少なくなく、福祉支援において法律家の助言を必要とする場合が多くなってきたのである。

（３）制度のはざまの問題からの示唆～福祉と法律の連携の原理

さらに、上記報告書は、人々のなかの「つながり」が弱くなってきたことに着目している。社会福祉は、その国に住む人々による社会連帯により支えられるのであるから、つながりも、社会福祉で作り出すものであるというのである。このことが認識できれば、つながりの再構築のプロセスのなかで、社会的排除、差別や偏見といった人間同士の関係性が克服され、共生社会、

多様性を認め合う社会となるのではないか、という基本的考え方に立っている。

現代社会において、社会的排除、差別、偏見を受けている人々へのまなざしを強めるというこの考え方は、福祉社会の創造において重要な視点である。こうした人々は、何らかの生活問題、法律問題があるにもかかわらず、その解決のための制度がなく、問題が複雑化している場合も少なくない。このような問題解決には、担い手側の報酬（給与）保証は十分ではない。人間が人間を大切にし、支え合う社会を実現させたいといった価値観や理念の（報酬保証のないところでの）実践について、福祉関係者と弁護士あるいは法テラス地方事務所は共感し、行動できるのだろうか。福祉と司法の連携の原理、それは一緒に汗をかくことである。大前提は実はここにあるのではないか^{vi}。

4. 連携の実際

さて、具体的に話を進めていく。これまで述べてきたように、福祉と司法との連携の実際は、いまだ一部の取り組みにすぎないと認識するところだろう。

日本司法支援センター（以下、法テラス）では、その根拠法に「連携」が明記されている。先日、筆者が会った法テラス地方事務所スタッフ弁護士の積極的な活動や、いくつかの論文、発表でその取り組みが発信^{vii}されている。たとえば、そこでは、「(中略) 連携の実践について「つなぐ」、「なげかえす」、「バトンタッチ」、「伴走する」や役割を「ソーシャルワーカー的役割」、「ケースマネージャー機能」等、連携の態様について事例ごとにさまざまなパターンがある」(吉岡・2014)^{viii}ことを見出したとされている。

ここでは、そうした取り組みを踏まえつつ、福祉の立場から、司法関係者・団体（団体の主な想定は法テラスの地方事務所のスタッフ弁護士になるのだろう）と福祉関係者・団体等との連携のレベルや実際に必要な双方の知識、姿勢（態度）等について検討する。

（１）対象となる人と問題

福祉と司法の連携において、対象とはどういう人々なのだろうか。先に述べたように地域福祉時代の福祉では「地域住民」が対象となる。さらにここで付け加えなければならないのはホームレス等住民票をもたない住民も含まれる。そして、連携の対象で共通するのは人々の、福祉と法律の両面で抱える複合的な何らかの「生活困難」である。高齢化・核家族化による介護問題、消費者被害、リストラなどが隣り合わせの現代社会において、何が引き金となって生活困難が生じるか予想もつかない。その生活困難（最もわかりやすいのは、お金がないということだろう）を目の当たりにしたとき、どこに（誰に）、何を、どのように相談し、どれくらいの期間で解決するのか見当もつかないというのが一般感覚である。まず思いつく相談先としては行政機関が思いつくであろう。しかし、生活保護は権利ではあってもそう簡単に受給できるシステムではないし、すでに借金や家族内の不調も起きている場合はそれを行政が解決するわけでもない。たちまち、相談機関のたらいまわしが始まりかねないと思われるような複合課題のある事例が対象なのである。

（２）連携の実際とレベル

１）連携の実際

この15年間を振り返ると、比較的わかりやすい福祉と司法の連携例で挙げられるのは成年後見や日常生活自立支援事業だろう。成年後見制度は審判に時間がかかり、かつ、経費もかかると創設当時は言われていたため、厚生労働省では、成年後見制度施行より半年前に、社会福祉分野の権利擁護の仕組みである地域福祉権利擁護事業（1990年10月施行現日常生活自立支援事業）を創設させた。

この事業により、法律家が司法のフィールドのみで仕事をするのではなく、福祉のフィールドのなかで、事例（福祉業界では事案ではなく、事例という場合が多い）を聞き、日常生活上の法律問題を目の当たりにしていったのである。このように、連携は、福祉分野の専門家や当事者組織、法律家が

議論しながら人々の生活問題を考え、支援を分担したりアドバイスをしたりするというかたち（主に都道府県社会福祉協議会や弁護士が存在する市レベルでの権利擁護の取り組みや佐渡モデルという成年後見制度の拡充）で行われた。

これより前、1990年代に都府県の社会福祉協議会等が権利擁護センターを設置し、そのセンターに弁護士が関与する（あるいは、弁護士会が相談に乗る体制を整えた）ということも福祉と司法の連携といえるし、2000年以降は虐待防止等法制（子ども、高齢、障害、DV防止）の整備に伴い法律家がネットワークの一員として加わるというものも出てきた。

2) 連携のレベル

①地域の支援（福祉）のネットワークの一員となるレベル

すでに法テラス地方事務所が展開しているように関係機関への情報提供が連携のための第一ステップである。自治体の各部署、福祉の相談機関では、例えば本年より施行した生活困窮者自立支援制度は各市レベルでの相談が開始されているし、高齢者介護等では地域包括支援センターが、子どもの問題では児童相談所や子ども家庭支援センターが、障害分野でも相談支援事業所が、また地域福祉では社会福祉協議会が福祉総合相談を実施している場合もある。こうした相談機関職員と法テラス地方事務所のスタッフ弁護士がまずは顔の見える関係になることが重要だろう。

②各組織との法テラスの個別連携のレベル

上記①が先か、②が先かは実際の連携のケースによって変わってくるが、個別の事例の関与・解決を通してさらに別の事例でも連携が進むというのはもっとも効果的なものである。一度解決までのプロセスを共有した異職種は、その経験が生かされ、次の場面での連携は経験も助けてスムーズになる場合も多いからである。人的依存とはいえ、この連携が個別の支援において力強いことに変わりはない。

③地域の組織間連携のレベル

②の個別の連携をより組織的にしたものがこれである。地域の関係組織が一堂に会し、各組織が組織的に連携する仕組みがあるということである。この場合は、個別の支援をきっかけにしつつも、その地域での問題解決の仕組みづくりや定例会議による決定など議論のレベルはやや大きめの課題を取り扱う場合のほうが想定しやすいだろう。

3）第3の連携～「対利用者との間における顔の見える関係づくり」

上記のレベルの他に、第3の連携とでもいえばよいのであろうか。住民（組織）との連携というものも重要である。

福祉と司法が連携を必要とする事例では、福祉関係者と司法関係者の協働等が注目される場所である。実はそれだけでは十分ではない。なぜなら、そうした対象は、生活支援そのものをある一定程度の期間継続して必要とすることが少なくないからである。我が国で女性初の高等裁判所長官（札幌）を務めた野田愛子^{ix}は「福祉と法律の架橋」を、田山輝明は各種講演で「（成年後見における支援者と被後見人との間の）顔の見える関係」を何度も強調した。野田は、「成年後見制度について（親族や弁護士等が受任し）、認知症高齢者や精神障害者の推定人口を考慮すると、これら多くの障害があるすべての人に成年後見人を選任するのは現実的ではないし、その必要もないであろう、むしろ、社会福祉協議会等が本人との契約によって預金から日常生活の経費の払い出し、年金の受領などの管理その他のサービスを提供できるシステムを構築することの方が生活支援に役立つ」^xと指摘している。そこで登場したのが地域福祉権利擁護事業（現行の日常生活自立支援事業）であり、専門員というソーシャルワーカーと生活支援員という住民がチームになって支援を展開している。

つまりソーシャルワーカーも実は、日常生活をフィールドとしており日々忙しい。法テラス他司法関係者も日々忙しい。対利用者との関係で「顔の見える関係」が常時可能なのかといえ、おのずから限界がある。それを乗り

越える工夫として、利用者と福祉関係者、司法関係者の顔の見える関係を維持しつつ、さらに最も身近な隣近所など地域住民の協力が人々の生活支援においては極めて重要で、有効なのである。

福祉と法律の連携を可能にするには、実のところ、福祉、司法のみならず、近隣（あるいはその人の関係者）の人（組織）という第3の連携が必要なのである。

おわりに ～これからの生活問題と福祉と司法の連携

リーマンショック、年越し派遣村等に象徴されるように、安定した職業に就けない者が、若年層から50代以上までに広がっていきなかで、景気は回復されているような雰囲気も報道されているが、現実には生活困窮者自立支援の必要性が高まっている。2015年4月に施行された生活困窮者自立支援制度は、先の日常生活自立支援事業の支援事例の実践が明らかにしているように、個人のレベルだけで解決できない家族内での虐待問題や、近隣トラブル、犯罪被害者、DV、多重債務、労働、建物賃貸借、相続、離婚、消費者トラブル等を含んだ複合的な諸問題が支援においてはさらに顕在化していくことになろう。

また、成年後見制度は、親族後見人の就任割合が減少し、弁護士、司法書士、社会福祉士、そして社会福祉協議会等の法人による活動でもその供給量が足りず、市民後見人の養成も進められるなどさらに需要が拡大していく傾向にあるが、その担い手不足を解消する決定打はない。

連携というのは、立場の違う者・関係機関が同じ目標に向かって一つのことを成し遂げる営みであり、そこに登場する人や背景によって結果が左右される。本人を真ん中に置き、関係機関を円の中に入れたり、線でつないだりする、絵に描いた連携の図は、その問題を解決するための平面的なものであるが、実際の連携は、本人を中心に、まるで生き物のように変化していく。満足のいく結果となることもあれば、後味のわるいこともある。冒頭に述べ

たように、司法、弁護士自体が国民にとって敷居の高い、身近ではない存在であるというのは、実は福祉関係者にとっても同じである。まずは、福祉と司法の従事者同士の関係性もフラットにしなければならない^{xi}。

さらに、一つひとつ使う用語の意味やそのニュアンスも共通認識に至っているかどうかとも疑問である。福祉と司法の連携において、使用する言語や支援の型といったものを、実際の取り組みを通して福祉と司法で組み立てていくということも必要だろう。法テラス地方事務所は、そうした地道な取り組みを展開すれば、仮にそれを司法ソーシャルワークと銘打たなくても、自ずと福祉関係者からの信頼が寄せられることに時間はかからないであろう。

[注]

- i 本稿では、福祉分野で主に行ってきた日常生活の支援における司法支援について焦点を当て議論を展開するため、以前より行われている更生保護、司法福祉や矯正施設出所者の地域生活定着支援に関する福祉と司法の連携は中心的に取り上げないこととする。
- ii 小島武司、小林学「司法アクセスの新たな地平～法テラスの波紋、弁護士業務モデルの刷新、プログレス年次報告～」 総合法律支援論叢第4号 日本司法支援センター 2014.3 13頁
- iii もっとも、さかのぼれば、民生委員活動や心配ごと相談といった社会福祉協議会等の取り組み、あるいは行政窓口の法律相談では、その時代を背景にした法律相談は福祉分野でも認識し、存在している。これらは連携ではなく、法律家にお任せといった内容が多かったであろう。特筆すれば、大屋勇造弁護士は、岩手県社会福祉協議会を毎年訪ね、各地域の民生委員が受けた相談のアドバイスや直接解決に物心両面の援助をもって活動し、また、全国や各都道府県レベルの社会福祉協議会に協力を続けたことは社会福祉業界では有名である。
- iv 社会福祉基礎構造改革は、平成9年8月28日に厚生省が「社会福祉事業等のあり方に関する検討会」を設置し、平成9年11月25日に同検討会が「社会福祉の基礎構造について（主要な論点）」を公表したのち、平成9年11月26日に中央社会福祉審議会に「社会福祉基礎構造改革分科会」が設置され、平成10年6月17日に同分科会が「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を公表、平成10年12月8日に同分科会が「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」を公表したのち、平成11年8月10日に「社会福祉事業法等一部改正法案要綱を中央社会福祉審議会に諮問後、国会で法改正に至ったものである。

- v 当時、社会福祉基礎構造改革の担当をした古都賢一氏が編集代表となっている「社会福祉法の解説」(中央法規、2001)では、「地域における社会福祉の推進」について以下のように解説している。以下、引用(58頁～60頁)

「平成12年改正でもう一つ注目すべきことは、「地域福祉」という語が初めて法律上用いられた点である。条文上は「地域福祉」とは「地域における社会福祉」という定義になっているため、そもそも「社会福祉とは何か」、という点について説明が加えられなければならない。「社会福祉」という語の定義については諸説存在しているところであるが、この定義について考えるうえで「社会福祉」というものが、何らかの「手段」(施策等)を指す概念なのか、それとも何らかの「状態」(目標)を指す概念なのか、両方を併有する概念なのか、といった視点でとらえることが有効ではないかと思われる。(中略)「社会福祉とは、自らの努力だけでは自立した生活を維持できなくなるという誰にでも起こりうる問題が、ある個人について現実が発生した場合に、当該個人の自立に向けて、社会連帯の考え方に立った支援を行うための施策を指すと同時に、家庭や地域のなかで、障害の有無や年齢にかかわらず、当該個人が人としての尊厳をもって、その人らしい安心のある生活を送ることができる環境を実現するという目標を指すものである。」

「今日における「社会福祉」という概念は、経済的に発達し成熟した社会においては、国民全体を対象とし、全国どこでも実現されていなければならないという意味での「普遍性」をもっており、このことは日本国憲法においても明らかにされている。「地域における社会福祉」すなわち「地域福祉」とは、社会福祉のこのような普遍性を前提としたうえで、住民の社会福祉に関する活動への積極的な参加の下、地方公共団体による施策の実施、事業者による事業の実施、ボランティア団体による福祉活動の実施等といった、自助、共助、公助が相まって、地域ごとに個性のある取り組みを行うこと、というような意味を有し、また地域福祉の「推進」とは、このような自主的、自律的な取り組みを積極的に行うことを意味するものと解してよいであろう。」

- vi このことについては、濱野は「法テラス東京事務所における地域連携パイロット部門」論文(総合法律支援論叢第5号 日本司法支援センター 2014.9)において「スタッフ弁護士に求められる資質と貢献や報酬請求の対象にならない、あるいはなりにくい活動の重要性」を指摘している。
- vii 例えば、「ほうてらす」(日本司法支援センター広報誌)の、特集記事「法テラス地方事務所と関係機関との連携」(2010.11 VOL.11)では、消費生活相談の複雑高度化により、きちんとした法的解決を望む人が増加、経済的に困窮している人でも民事法律扶助業務で法的解決への道が拓ける(三重県)というように行政や相談機関との連携が紹介され、訪問記関係機関紹介(2013.1 VOL.23)では、地域包括支援センターが法テラスと連携し解決した事例に「認知症の男性に対する「偽装結婚」が疑われる金銭搾取」があり、実際に金銭搾取の証拠が確認できない状況における権利侵害を防止する視点に立った助言が得られたとしている。さらに、水島俊彦弁護士による成年後見制度拡充に

向けた佐渡モデル、太田弁護士／社会福祉士による司法ソーシャルワークといった取り組みなどである。

viii 吉岡すずか「法的支援ネットワークにおける人的依存の克服」 総合法律支援論叢
第5号 日本司法支援センター 2014.9

ix 野田愛子「成年後見法と福祉の架橋」『家庭裁判所とともに』 日本加除出版株式会社 2003年 259頁～275頁

x 同上272頁

xi 法テラスが主催した「平成26年度福祉と司法が連携する社会」シンポジウム（2015.2.7）では、登壇者の町亞聖氏は「こうした（福祉の）問題に取り組む弁護士は特別な人たちのような感じがしている。一部の熱意のある思いがあって、お金ではなくてやっぱり目の前の人を救いたいという思いで取り組んだ人たち。その人たちが福祉の知識にどれだけ精通しているか、より福祉の人たちの思いを理解し、経験を積まなければならない」と指摘する。このこととともに、福祉関係者も、弁護士がどういう仕事をしているのかということを理解していくことも必要である。本学、私のゼミには千葉市の弁護士が出張講義で弁護士の仕事を紹介し学生と交流しながら福祉と司法の連携を考え始めたところである。

行政機関による
高齢者の法的問題発見と
法律相談へのアクセス
—自治体への聞き取り調査から—

日本学術振興会特別研究員 PD

東京大学社会科学研究所 山口

絢

I. はじめに

1. 人々の司法アクセスと行政機関

法的問題を抱えた人々が法律相談¹に行くまでには複数のアクセスルートが存在する。法専門家とのコネクションがある人は直接法律相談に行くことも考えられるが、そうでない人は、何らかの人・機関を通して法律相談にたどり着いている可能性がある²。

コネクションのない人々の「法の主題化」³を媒介する存在の一つとして行政機関がある。行政機関は、人々の法的問題を発見したり、法専門家を紹介する等、法の主題化において重要な役割を担っている。

まず、行政機関が市民による相談の中から法的問題を発見することがある。すなわち、当事者に代わり法的問題を認識する⁴役割を担う可能性がある。日本司法支援センター（以下法テラス）による一般の回答者を対象としたニーズ調査によれば、福祉問題を経験した人のうち、地域包括支援センターに相談した人が17.0%、福祉事務所が5.6%であったのに対し、弁護士・司法書士は2.4%であった⁵。また、2006年に実施された法使用行動調査では弁護士・司法書士事務所だけでなく、自治体担当部署、消費生活センター、自治体法律相談といった自治体関連機関への相談件数も一定数あった⁶。このように、問題を抱えた人々がまずは身近な存在である行政機関に相談に行き⁷、相談事の中から行政機関が法的問題を発見する機会が多数あると考えられる。

さらに、問題を発見した行政機関が、市民に法律相談を紹介することがある。すなわち、人々が実際に法使用に至る、法の主題化⁸のプロセスを媒介する可能性がある。たとえば、2013年度の法テラスの法律相談援助利用者のうち、43.1%が自治体からの紹介であった⁹。また、離婚問題の自治体相談に関する村山の調査によれば、調査対象の自治体相談窓口のうち、97%が対処方法として何らかの機関を紹介することがあると答えていた¹⁰。行政機

関の職員としても、相談窓口の趣旨は、解決策を共に検討することや利用可能な相談機関の紹介であると認識しているようである¹¹。

2. 高齢者の司法アクセスにおける行政機関の機能

それでは、とくに高齢者の司法アクセスにおける行政機関の機能には、どのような特徴があるのか。

第一に、行政機関の窓口は、他世代と比べ高齢の相談者が比較的多いため、職員が高齢者の相談の中で、いわば受動的に高齢者の法的問題に気づく可能性が高い。自治体相談の多くが平日に実施されており、女性や高齢者向けであることから¹²、もともと高齢者が来ることを想定したサービスとなっている。

第二に、行政機関は、高齢者が直接窓口相談に来なくとも能動的に法的問題を発見することがある。たとえば、高齢者虐待等、高齢者が自分で問題を認知できず直接相談に来られないような場合であっても、介護支援専門員、警察、家族等からの通報にもとづき¹³、行政機関が問題を発見するケースがある。また、地域包括支援センターでも、権利擁護・消費者被害事件を家族や近隣住民等本人以外からの情報提供で知り、積極的に関与して問題を認知したケースが多い¹⁴。

行政機関は、高齢者の法律相談へのアクセスにおいて以上のような機能を果たしていると考えられるが、高齢者の問題発見から法律相談へアクセスするまでのプロセスにおける行政機関の機能に関して、これまで十分に議論されていない。

Ⅱ. 調査目的、調査対象、方法

行政機関は、(1) 高齢の相談者の困りごとのうち、法的ニーズをどのように発見し、(2) どのような基準で法専門家につなぐのか。以上の二点を明らかにするために、本研究では、法テラス東京事務所と連携関係にある4

つの区の職員、1つの区の地域包括支援センターの職員、合計15名（表1）を対象とした半構造化インタビュー調査を実施した。5つの区は、法テラス東京事務所スタッフ弁護士から関係機関への情報提供システム「ホットライン¹⁵」を利用している¹⁶。調査実施期間は2014年2月から5月である。

協力者の了承を得た上で会話を録音し、逐語録を作成した。データはKJ法¹⁷を参考に、一つの発言ごとに内容を要約した発話ラベルを作成した。発話ラベルは原則として一つの発言に一つだが、長い発言の場合はラベルが複数になることもある。

また、共通する複数の発話ラベルをグループ化したサブグループを作成した。さらに、共通するサブグループをまとめた上位概念のグループを作成した。なお、発話ラベルの性質上、グループがサブグループと上位概念グループの二層になっているものと、上位概念グループのみのものがある。発話ラベルの妥当性については、質的研究法を学んだ第三者の確認を得ている。本稿では、煩雑さを避けるため発話ラベルに関しては表に掲載していないが、本文中での説明にあたって発話ラベルについても言及する。なお、本稿では最小単位である発話ラベルの表記に「[]」を、サブグループの表記に「< >」を、上位概念グループの表記に「【 】」を用いる。

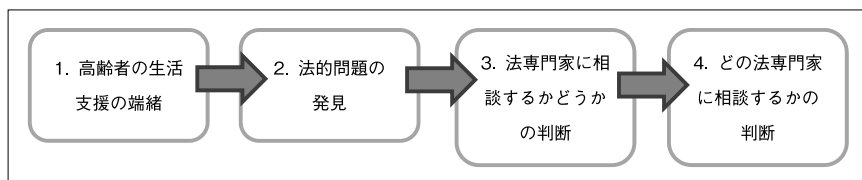
<表1：インタビュー対象者一覧>

区	所属	インタビュー対象者	
A 区	生活福祉関係課 ¹⁸	A ₁	係長。40代、女性。
		A ₂	ケースワーカー。20代、男性。
B 区	生活保護主管課	B ₁	DV のケースワーカー。40代、女性。
	福祉管理課	B ₂	係長。40代、男性。
	子育て支援課	B ₃	係長。婦人相談員 ¹⁹ 。40代、女性。
	生活保護主管課	B ₄	ケースワーカー。50代、女性。
	生活保護主管課	B ₅	係長。50代、男性。B ₄ のスーパーバイザー。
	子育て支援課	B ₆	課長。50代、男性。子育て支援課の前に高齢者支援関係課に在籍。
C 区	地域包括支援センター	C ₁	ソーシャルワーカー。40代、女性。 スタッフ弁護士と個人的につながりがある。
D 区	生活福祉関係担当	D ₁	係長。50代、男性。
	高齢者支援担当	D ₂	係長。50代、男性。
	生活福祉関係担当	D ₃	係長。50代、男性。
	生活福祉関係担当	D ₄	係長。50代、女性。
E 区	生活福祉関係課	E ₁	係長。40代、男性。
		E ₂	ケースワーカー。20代、男性。

Ⅲ．分析結果

高齢者の生活支援の端緒から、実際に高齢者が法律相談にアクセスするまでのプロセスにおける行政機関の関与を以下の四段階として分析を行った²⁰（図1）。

<図1：行政機関による関与のプロセス>



1. 高齢者の生活支援の端緒

＜表2：高齢者の生活支援の端緒に関する発言＞

上位概念グループ	サブグループ(発言者)
本人が相談	本人による相談が多い (A ₁ , A ₂ , E ₂)
	周りに促され本人が相談 (E ₁)
	本当に困ると本人が相談に来る (C ₁)
	本人による相談が増えてきた (C ₁)
地域包括支援センターの紹介	(B ₆ , E ₂)
病院から連絡	(A ₂)
周囲の人が相談	(C ₁)
保健師	(E ₂)

生活に問題を抱えた高齢者は、どのようにして行政機関につながるのか。主に生活保護受給者に対応している A 区、E 区の生活福祉関係課では、生活に切羽詰まっている状態であるため、債務整理や生活保護のことで【本人が相談】に来るケースが多い。稀に【病院から連絡】が来たり、【保健師】から相談が来ることもある。

一方、以前高齢者支援関係課の課長であった B₆によれば、[高齢者が直接、高齢者支援関係課に相談に来るのは意外に少ない] 状況であり、[地域包括支援センター、ケアマネージャー、民生委員が仲介] するケースが殆どであるという。その背景には、民生委員が「困ったら地域包括支援センターに相談に行くように」と指導されていることが挙げられた。

B₆: 直接自らというのは意外と少ないんです。ほとんどの場合が、地域包括支援センターとかケアマネージャー、もしくは民生委員といった、つながりが間に入ってます。

地域包括支援センターの職員 C₁によれば、センターの相談では【本人が相談】に来る場合と、家族等【周囲の人】が高齢者の問題を発見して相談に来る場合とがある。本人が直接相談に来る場合は、[お金がない] といった

切迫した状況であるか、[妄想障害がある場合]が多い。他方、周りが相談に来るケースでは「高齢者の妄想障害に困って」相談に来ることが多いという。

2012年に全国の地域包括支援センターを対象に実施された質問紙調査²¹によれば、職員が権利擁護事例に気付いたきっかけは「知人・近隣住民等からの情報提供」が最も多く、29.7%であった。続いて、「民生委員からの情報提供」が27.5%、「家族・友人からの申し出」が26.0%、「本人からの申し出」が24.0%であった（複数回答）。本人からの申し出に比べ、地域のネットワークから連絡を受けたものが多数であった²²。この調査とC₁の発言を踏まえると、地域包括支援センターには家族・友人・地域住民や福祉専門職等を通じて高齢者の問題が持ち込まれることが多いと考えられる。

C₁：本人が困ってていうよりは、周りが困ってることのほうが多いと思います。本人が困るといときは、もうダイレクトにお金がないとか、食べ物がないとか、認知症が進んじゃってて、ちょっと妄想性障害っていうのが最近多いんですけど、妄想系のことで、困ってるっていう訴えがある場合から介入をしていくってこともありますし、先ほどのゴミ屋敷とか、要は地域に迷惑を掛けるような行為をしてしまっている高齢者、あと、徘徊していたりとか、ちょっと気になるなとかいうのは、やっぱり地域だったり、あと家族が遠方だったりすると、心配だからって言って、連絡したけど最近おかしいんでとかって言ったりとかがあったりとか。

以上のB₆、C₁の発言から、問題に直面した高齢者やその家族はまずは民生委員や地域包括支援センターに相談に行くことが多く、彼らでは対処できないような問題が役所の高齢者支援関係課につながるようである。実際、介護保険制度開始後は地域包括支援センターや介護支援専門員が中心になって高齢者を支援していると言われている²³。したがって、法的問題への早朝対応のためには、法専門家は区役所だけでなく、高齢者を最前線で支援している地域包括支援センターや民生委員らとの連携も強化していく必要がある。

また、高齢者にとっての行政機関へのアクセス障害には、知識不足から問題や解決の可能性に気づかないという司法アクセス障害と共通の心理的障害²⁴がまず挙げられる。さらに、認知症や障がい等により問題に気づかないことも、判断能力の障害²⁵としてアクセスを阻害している。他方、環境要因として、問題に気づいてくれるような家族、友人、近隣の知人、民生委員等周囲の人がいないことも考えられる。とくに独居高齢者や判断能力が低下している高齢者の場合、家族・友人等へ相談することで専門機関への相談につながる可能性があり²⁶、そういった地域のインフォーマル・ネットワークが機能しているかどうか、法律相談だけでなく、行政機関へのアクセスにも影響すると思われる。たとえば、法使用行動調査によれば、一般世帯、高齢者のみ世帯ともに、家族・親族に実際に相談した人ほど専門相談機関に相談する傾向にあったという²⁷。また、家族・友人への相談が、トラブルの認知において重要な役割を果たしうることも示唆されている²⁸。

2. 高齢者の法的問題の発見

＜表3：高齢者の法的問題の発見に関する発言＞

上位概念グループ	サブグループ（発言者）
事件類型で法的問題と判断する	不動産賃貸借・債務整理（A ₁ , A ₂ ）
	高齢者のDV（B ₆ ）
法的問題を発見しやすい タイミング	生活保護開始時（E ₁ , E ₂ ）
	区民からの相談（A ₂ , D ₂ , D ₄ ）
	住所登録変更時（E ₂ ）
	高齢で認知能力が低下している時（E ₂ ）

行政機関が高齢者の生活支援を始めてから、高齢者の法的問題を発見する方法、タイミングとしては、【事件類型で法的問題と判断する】という発言と、【法的問題を発見しやすい一定のタイミングで発見する】という発言とがあった。両者は必ずしも排他的ではなく、たとえば＜生活保護開始時＞に＜債務整理＞の問題を発見する、といったことも考えられる。

事件類型で法的問題と判断する

【事件類型で法的問題と判断する】 場合の典型的な事件類型は担当の課によって異なる。たとえば、生活福祉関係課では典型的な法的問題として＜不動産賃貸借と債務整理＞が挙げた（A₂）。

他方、高齢者支援関係課の課長であったB₆によれば、＜高齢者のDV＞が典型的な事件であるという²⁹。B₆は、[より問題が深いのは親子間DV]で、[扶養義務・相続と関係していて微妙]で、[暴力事件もからむと、加害者への生活支援も視野にいれないといけない]と指摘していた。

ただし、事件類型で法的問題かどうかを判断する場合、潜在的な法的ニーズを見落としてしまう可能性もある。また、個々のケースワーカーが、法的問題なのか判断に迷うようなケースもあるだろう。これらの対策としては、査察指導員³⁰によるアドバイスが重要になってくるとされる。

法的問題を発見しやすいタイミング

【法的問題を発見しやすいタイミング】としては、＜生活保護開始時＞、＜区民からの相談＞、＜住所登録変更時＞、＜高齢で認知能力が低下している時＞が挙げられた。

生活福祉関係課であるE₁とE₂は、＜生活保護開始時＞を挙げていた。E₁によれば、[生活保護開始時が財産状況を一番把握しやすいタイミング]である。問題を発見した場合、[借金があるなら相談したら]と、受給希望者に法律相談を紹介するのが一般的な対応だという。

また、A₂、D₂、D₄は＜区民からの相談＞時を挙げていた。高齢者支援担当であるD₂によれば、[生活の困りごとを聞いている中で法的問題を発見]することが多いという。

さらに、＜住民登録変更時＞に区民の法に関わる課題を発見することがある。E₂によれば[住民登録を地方にしたまま移転してきた人が、住民票を自分で移すことができず、親族とも交流がないという場合もある]という。

とくに高齢者に特有だと考えられるのは、＜高齢で認知能力が低下してい

る時>である。E₂は、普段から接している高齢者の「認知症が進んで判断能力、金銭管理能力が低下したとき」に、介入の必要性を感じていた。

3. 法専門家へ相談するかどうかの判断基準

次に、行政機関の職員が発見した法的問題を、法専門家に相談するかどうかの基準を質問した。なお、B区（B₆以外）およびD区にはインタビュー対象者の業務内容の関係上、高齢者に限定せずに質問している。ただし、一般的な基準は当然高齢者を含むと考えられる。さらに、業務上高齢者の案件を多く扱っている者もあり、その点にも触れながら分析を進める。分析にあたっては、事件類型ごとに分類を行った。

<表4：法専門家に相談するかどうかの判断基準>

事件類型	上位概念グループ	サブグループ（発言者）
不動産トラブル・債務整理	行政機関で対応しかねる場合	行政機関では対応が困難なとき（A ₁ , A ₂ ）
		どう対応したらいいかという話になったとき（B ₃ ）
	債務整理、離婚といった事件類型から判断	（D ₄ ）（E ₂ ）
女性のDV	女性のDVに関する助言・法的手続が必要な場合	安心して生活を送るための助言が必要（B ₁ ）
		法的手続が必要（B ₃ ）
高齢者のDV	危険性がある場合	（B ₆ ）
成年後見	親族関係が複雑であったり、行政内での対処が難しい場合	親族関係が複雑（D ₂ ）
		行政内で問題解決に至らない場合（E ₂ ）
	早期対応が必要な場合	（C ₁ ）
事件類型によらない、一般的な判断基準	法に関係するかを考える以前にとりあえず相談する	（D ₁ ）
	知識経験上判断できない場合	（B ₃ , D ₂ ）
	相談で終わるのではなく、弁護士に動いてもらいたい場合	（C ₁ ）
	所管事項について判断する際、本人の利益になりにくい場合	（B ₆ ）

不動産トラブル・債務整理

不動産トラブル・債務整理については、【行政機関で対応しかねる場合】と、【債務整理、離婚といった事件類型】の問題を発見した場合に法律相談が必要だと判断するという。

【行政機関で対応しかねる場合】は、たとえば、 A_2 によると不動産賃貸者とのトラブルの場合、行政機関は「不動産業者に対してあっせんできない」ため、「強制的に解決できなければ弁護士に相談」するようにしている。

また、 D_4 は「債務整理、離婚の養育費の問題は、一般的な知識として法律相談だと認識」しているため、【事件類型】から法律相談が必要だと判断している。なお、子育て支援課の B_3 、生活福祉関係担当の D_4 には高齢者に限定して質問をしていないため、かならずしも高齢者のみに関する発言ではない。ただし、高齢の生活保護受給者も多いため、世代共通の基準であると考えられる³¹。

D_4 は、職員が法的問題だと認識する範囲が広がれば、法専門家に相談する問題が増えるだろうと述べている。このことは司法アクセスにおける法律問題の認識の問題³²が行政機関に対しても障害となりえ、さらに改善の余地があることを示唆している。

D_4 : 債務整理だとか、離婚の養育費のことだとかっていうのは、やっぱり私たちの一般的な知識の中で、これきっと法律相談だよねっていうふうに思うんで、それが果たしてどうなのっていうのを、法テラスさんのほうにいま聞いているような状況なので、例えば今後、社会的なところで、いや、これも実は法律問題なんですよ、なんていうのが、明らかになってくると、もっと聞く、お願いをする問題が増えてくるかなとは思っています。

女性のDV

女性の相談を多く扱っているDVのケースワーカー B_1 と婦人相談員 B_3 によれば、DVの相談者が＜安心して生活を送るための助言＞および＜法的手

続＞が必要なときに、法専門家への相談を検討するという。

高齢者のDV

以前高齢者支援関係課長であったB₆によれば、高齢者のDV事件では【危険性がある場合】早めに対応するよう職員に指示しているという。厚生労働省の「高齢者虐待の防止に向けた基本的視点」においても、事態が深刻になる前に関係機関と連携をとりながら早期に対応する必要性が指摘されている³³。厚生労働省の調査によれば、行政機関は養護者による虐待ケースのうち半数以上で、虐待の通報があった同日に事実確認をしている³⁴。虐待の深刻度によっても異なると思われるが、行政機関、とくに高齢者支援関係課としては迅速に虐待の事実確認をし、必要なら早期に法専門家につなぐようにしているようである。高齢者虐待に関しては、その範囲や判断基準が明確でない点が指摘されており³⁵、職員も判断や対応に迷うことがあると思われるが、気軽に相談できる法専門家がいれば、早期に助言を得ることができるだろう。

成年後見

成年後見事件では、【親族関係が複雑であったり、行政内での対処が難しい場合】と【早期対応が必要な場合】に法専門家への相談を検討するという。E区生活福祉関係課では、[高齢者支援関係課に相談し、問題解決に至らない場合は法テラスに相談する]ようにしているという（E₂）。E区的生活福祉関係課では、成年後見について高齢者支援関係課と役割分担をしているようである。また、地域包括支援センターのC₁は、[社会福祉協議会の権利擁護事業（成年後見制度の相談窓口）の利用だと対応が間に合わないとき]に、法専門家にアドバイスをもらう（C₁）。C₁は、複数の相談窓口、法専門家を用途によって使い分けていた。

事件類型によらない、一般的な判断基準

これまで、事件類型ごとの判断基準を分析してきたが、事件類型によらない判断基準を有している職員もいた。

D区では、[法テラスから気軽に相談してくださいと言われている]ため、D₁によれば【法に関係するかを考える以前にとりあえずホットラインに相談する】ようにしているという。ただし、気軽になんでも相談してもよいということは、ホットラインの敷居を低くしている反面、相談内容の制限をかけないことで行政と本人とで利益相反する問題の相談が来てしまうおそれもある。行政と顔の見える連携関係を構築するために、困りごと全般を相談できるようにした方がよいのか、行政機関、法テラス双方の職域を明確にしたほうがよいのかについてはさらなる議論が求められる。

他方、婦人相談員 B₃と高齢者支援担当の D₂は、ケースワーカーの【知識経験上判断できない場合】に法律相談の利用を考えると回答している。地域包括支援センターの C₁は、[弁護士の仕事につながる]ケースで、相談で終わるのではなく、受任してもらう等【弁護士に動いてもらいたい場合】に、法律相談をするという。ただし、その判断が適切に行われているかどうかによって、その後の高齢者の司法アクセスに影響をおよぼす可能性がある。

また、元高齢者支援関係課長の B₆は、相談者の年代や事件類型にかかわらず、まずはケースワーカー自身が[所管事項について一義的に判断]し、[本人の利益になりにくい場合は、迷わず相談するように]と職員に指導をしているという。こういった対応は本人にとっては有り難いと思われるが、行政の利益か本人の利益か、福祉職としてのジレンマも抱えていると推測できる。

4. どの法専門家に相談するか判断基準

次に、複数ある選択肢³⁶のうち、どの法専門家あるいは機関に相談するか判断基準について質問した³⁷。これについても、3と同様、B区(B₆以外)とD区には高齢者に限定したかたちで質問していない。なお、そもそ

も法専門家の選択肢があまりないという発言もあった（A₂）。

＜表5：どの法専門家に相談するか判断基準＞

法律相談先の種類	上位概念グループ	サブグループ（発言者）
ホットライン	ケースワーカーが被保護者 ³⁸ に対応する際の困りごとを相談	ケースワーカーが困ったことの相談（A ₂ ） 被保護者への対応についての相談（E ₁ ）
	相談のきっかけとして利用	（A ₂ , D ₁ , D ₂ ）
	特定の事件類型で緊迫性があったり、弁護士による継続したサポートが必要	特定の事件類型（B ₃ , D ₄ ） 弁護士に受任してほしい場合（B ₁ ）
	法関連性、事件性、本人の主体性	（B ₄ ）
	法テラス ³⁹	（E ₁ , E ₂ ）
一般の法テラス ³⁹	法的な問題は、まず一般の法テラスに相談	（E ₁ , E ₂ ）
	経済的な問題がある場合	負債の問題（B ₄ ） 債務整理・成年後見の問題（E ₂ ）
	相談者がすぐに相談に行ける場合	（A ₁ ）
区役所内の高齢者支援関係課	成年後見で区長申立の場合	（E ₁ ）
区役所の法律相談	知識・情報提供を受ける必要がある場合	（E ₁ ）
	法テラスだと敷居が高い場合	（A ₁ ）
	相談者本人にも問題がありそうな場合	（E ₁ ）
東京都の相談機関	知識を得たいとき	（C ₁ ）
社会福祉協議会	金銭管理や成年後見の問題	（E ₁ ）

ホットライン

ホットラインを利用するかどうかの判断基準は、ホットラインの用途に関する認識によって異なっていた。A区、E区ではホットラインを【ケースワーカーが被保護者に対応する際の困りごとを相談】するツールと捉えていた。他方、D区はホットラインを一般的な知識を含めて相談できる電話ライ

ンと解釈しており、【相談のとっかかりとして利用】していた（ただし A₂も相談のとっかかりとして利用すると発言している）。また、DV や債務整理等【特定の事件類型で緊迫性があったり、弁護士による継続したサポートが必要】なときに、ホットラインを利用するという発言もある（B₁, B₃, D₄）。他方、B₄はホットラインのヘビーユーザーであるというが、独自の三基準（法に関連した問題で、事件性があり、本人が主体的に解決に向けて動く必要がある⁴⁰場合）を持ち、それに基づいて判断をしていた。

B₄: もちろん法律に関わることもともに、本人が動かなければ解決できないこと。それは絶対条件かな？ 相続だの何だの絡むこともあるし、民事なのか刑事なのか、事件として取り扱うから、やっぱり司法か事件か、本人が動かなければ解決できない問題、その3点が基準かな。

以上のように、ホットラインの用途に対する認識の差がホットライン利用の判断基準に影響しており、区ごとの利用件数の差にもつながっている可能性がある。本来、ホットラインは本人の問題に関する情報提供を受ける際に利用するものであり【ケースワーカーが被保護者に対応する際の困りごとを相談】するものではない。E 区でホットラインの用途について誤解が生じた背景の一つに、ホットラインの研修体制の問題点が挙げられる。E₁によれば、研修担当の職員が毎年変わっており、それがホットラインを周知しきれていない要因かもしれない。今後、研修のキーパーソンを決めるといった取り組みが求められよう。

一般の法テラス

通常、行政機関が利用できる法テラスの窓口は扶助相談のみである。しかし、インタビュー対象の区は、扶助相談だけでなくホットラインという選択肢もある。それでは、インタビュー対象の区は、ホットラインと扶助相談をどのように使い分けているのか。

E区では、ホットラインを被保護者への対応についての相談する電話ラインと認識していたが、【法的な問題はまず一般の法テラス】を相談者に紹介するという（E₁）。さらに、E₂によれば、債務整理や成年後見事件で、相談者に【経済的な問題がある場合】には、「一般の法テラスを紹介」したり、高齢者本人がなかなか動かないような場合は必要に応じ「ケースワーカーが同行」する。

また、独自の三基準でホットラインの利用を判断していたB₄は、＜負債の問題＞で破産する場合には一般の法テラスに相談をするという。他方、A区では外出に問題がなく、【相談者がすぐに相談に行ける】場合、一般の法テラスを紹介する。

以上から、行政機関がホットラインを「行政職員による相談者への対応の仕方に関する相談ライン」だと誤解してしまった場合、ホットライン利用は限定的になり、法的な問題はまず扶助相談に相談している。

区役所内の高齢者支援関係課

E区では、【成年後見で区長申立】をする場合、区役所内の高齢者支援関係課につないでいる。とくに「生活保護受給者にとって成年後見人への報酬の工面が問題」となるため、高齢者支援関係課につないで区長申立を行っている（E₁）。成年後見の首長申立の件数は、都道府県ごとにばらつきがあり⁴¹、中心となって担当する機関も自治体によって異なっているが⁴²、E区ではまず高齢者支援関係課に相談するようになっている。

区役所内の法律相談

現在では、多くの自治体で弁護士・司法書士等による法律相談が定期的開催されている。インタビュー対象者によれば、【知識・情報提供を受ける必要がある場合】（D₄, E₁）、相談者にとって【法テラスだと敷居が高い場合】（A₁）に、区役所内の法律相談を紹介する。先行研究でも、自治体の法律相談を利用する人は「一般の弁護士への敷居の高さ」、「主催者である自治

体への信頼感」「無料サービスである」ことのいずれかの理由によって相談をしていると指摘している⁴³。また、E₁は「隣家との関係について家主が対応してくれない」といった問題は、「本人にも問題があるのだろうと推測し、区の無料相談を勧める」こともあるという。

他方、B区では、区役所の法律相談の欠点に関する発言もみられた。区役所内の法律相談だと、弁護士が受任できないという問題点である（B₁）。濱野によれば、区役所内の法律相談は以前からあくまで法律情報を区民に提供する「行政サービスの一環」として認識されていることから⁴⁴、区民はもちろん、DV被害者を避難させるケース等、弁護士に受任して対応してほしいと考える行政職員にとっても利用しづらい場面が出てくる。

さらに、毎日開催されているわけでないので相談者を待たせてしまうという問題点もある。B₆は、「福祉事務所に駆け込む人は、待てと言われても今日明日の生活ができない」ことを指摘していた。小佐井によれば、問題経験者が自治体の法律相談を考えたが利用しなかった理由で一番多かったのが「時間がかかりそう」であった⁴⁵。利用者側としても、時間がかかるという同様の懸念を抱いている可能性がある。このように、B区の職員は区役所内の法律相談の限界を認識しているからこそ、積極的にホットラインを活用していると考えられる。また、高齢者に無料法律相談を紹介しても、あまり相談に行っていないという発言もあった（E₁）。弁護士白書⁴⁶でも、地域包括支援センターの職員に法律相談を紹介されても高齢者が実際には相談に行かない傾向が指摘されており、単に紹介するだけではアクセスにつながらない可能性がある。

東京都の相談機関

地域包括支援センターのC₁は、単純に【知識を得たいとき】に東京都の権利擁護センター⁴⁷に相談するという。

社会福祉協議会

E₁は、【金銭管理や成年後見の問題】で社会福祉協議会に相談するという。全国の社会福祉協議会権利擁護センターのほとんどが成年後見制度の相談を受けており、センターが法人後見を担うこともあることから⁴⁸、成年後見についての身近な相談先となっているようである。

Ⅳ．考察—法テラスによる取り組みへの示唆

これまで、限られたデータからではあるが、高齢者の生活課題の発見から実際に法律相談にアクセスするまでのプロセスにおいて行政機関の果たしている機能について分析してきた。最後に、分析結果のまとめとともに、今後の法テラスによる取り組みの課題を提示したい。

第一に、高齢者の生活支援の端緒については、生活福祉関係の課では本人からの相談が中心である一方、高齢者支援関係の課では地域包括支援センターや民生委員からの紹介、地域包括支援センターでは、周囲の人々からの相談が多いという指摘があった。高齢者の初期の相談相手が区役所よりも地域包括支援センターや民生委員であることが十分に考えられるため、法テラスは今後彼らとの連携も強化していく必要がある。

第二に、法的問題の発見については、典型的な事件類型で判断する場合と特定のタイミングで判断する場合とがある。典型的な事件類型かどうかに基づいて行政機関の職員が判断する場合、その事件類型にあてはまらない潜在的なニーズが見落とされる可能性がある。

第三に、法律相談の必要性については、事件類型ごとに判断する場合と、事件類型にかかわらず共通の項目で判断する場合がある。とくに、高齢者のDVでは危険性がある場合、成年後見では親族関係が複雑で早期対応が必要な場合に相談の必要性を検討していた。職員が高齢者の課題の中から法的問題を発見し、必要なときに法的助言を受けたり、区民に法律相談の利用を促す判断を行うには、日ごろから担当部署に関連する法的課題に関しての問題

意識を持つておく必要がある。そのためには、法専門家から行政機関への啓蒙活動が重要になる。

ただし、法的問題の発見や法律相談の必要性の判断を行政機関が行うべきかどうかについては議論の余地がある。ホットラインのような敷居の低い情報提供システムがあれば、法的問題が漠然とした段階で弁護士に連絡・相談し、弁護士が困りごとの中から法的ニーズを発見するということも考えられる。実際、D区では職員が法的問題か悩む前にホットラインを利用するようにしていた(D₁の発言)。この点については今後の検討課題としたい。

第四に、どの法律相談を利用するか判断基準に関しては、法的な問題ではまずホットラインや法テラス扶助相談、情報提供が必要なときや敷居の低さを重視するときは自治体法律相談を利用する傾向にあった。区によってはホットラインの利用方法を誤解している職員も見られた。その原因の一つとして研修担当の職員が確定されていないことが指摘されており、行政機関側のキーパーソンを決め、定期的に研修を実施し、ホットラインの用途や利用方法を周知する必要がある。あわせて、行政職員がケースをホットライン、扶助相談、自治体法律相談へ適切に振り分けられるような支援も求められる。

＊本研究は、『法テラスのスタッフ弁護士による関係機関との連携及びこれを活用した紛争の総合的解決と予防に関する検証調査（日弁連法務研究財団、研究代表：立教大学濱野亮教授）』の成果の一部である。

（謝辞）

インタビュー調査にご協力いただいた行政機関の職員の皆様に御礼申し上げます。

[注]

- 1 本稿で法律相談とは、弁護士・司法書士による法律相談を指す。
- 2 紛争行動調査データ（村山・松村2006）の法律家とのコネクションの有無と弁護士の利用経験の有無の2つの変数を組み合わせて4つのグループを作成し、分析した研究によれば、「弁護士の利用経験がなく、法律家の知人もいないグループ」に属するのは問題経験者の62%で、弁護士や「弁護士関連相談機関」への相談率が相対的に低かった。このグループの人々は、法律以外の相談機関や専門家、身近な人に相談をしている可能性がある。分析結果について詳しくは濱野亮「弁護士へのアクセスの現状と課題」太田勝造・ダニエル・H・フット・濱野亮・村山眞維編『法社会学の新世代』（有斐閣、2009）74-75、83-90頁、紛争行動調査については村山眞維・松村良之編『紛争行動調査基本集計書』（有斐閣学術センター、2006）を参照。
- 3 法の主題化とは、「当事者が、相手方に対して法律に基づく請求ないし主張を行うこと」である。村山眞維・濱野亮『法社会学（第二版）』（有斐閣、2012）63頁。
- 4 村山・濱野（2012）前掲62頁。
- 5 日本司法支援センター『法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査報告書』（2010）40頁。
- 6 樫村志郎編『法使用行動調査基本集計書』（2008）79-84頁。
- 7 阿部昌樹「法と住民の狭間－自治体行政のディレンマ」法社会学59号（2003）39頁。
- 8 村山・濱野（2012）前掲59-67頁。
- 9 日本司法支援センター編『法テラス白書平成25年度版』（2014）78頁。
- 10 村山眞維「離婚問題当事者のための自治体相談ネットワーク」法律論叢82巻2・3合併号（2010）398-399頁。
- 11 田巻帝子「自治体の提供する相談サービスと当事者ニーズ」松村良之・村山眞維編『法意識と紛争行動』（東京大学出版会、2010）219-220頁。ただし、利用者としては解決を求めて相談に来ることが多いため、行政サービスへの不満にもつながるという。
- 12 村山（2010）前掲392-393頁、田巻（2010）前掲215頁。
- 13 厚生労働省「平成25年度高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」（2015）12頁 <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12304500-Roukenkyoku-Ninchishougyakutaiboushitaikusuishinshitsu/0000073465.pdf> 2015/4/8アクセス。
- 14 守屋明・仁木恒夫・草地未紀・一葉幸「高齢者の権利擁護における地域包括支援センターの役割－地域包括支援センターを対象とするアンケート調査結果の基本集計表」駿河台法学27巻1号（2013）132、138頁を参照。
- 15 生活保護担当のケースワーカー等、関係機関の職員が区民・市民の問題に対応する中で疑問が生じた場合、電話あるいは面接でスタッフ弁護士から法的情報提供を受けることができるシステム。その後のスタッフ弁護士の対応としては、職員に対する情報提供のみで終了する場合のほか、当該区民・市民に対して出張法律相談をする場合や、その

- 上で自ら受任する場合、扶助相談を紹介する場合、弁護士（会）を紹介する場合等がある。2014年度は677回の情報提供等がなされた。
- 16 ただし、C 区の C₁ に関しては、機関同士のホットラインではなく、スタッフ弁護士と個人的なつながりがある。
 - 17 川喜田二郎『発想法—創造性開発のために』（中公新書、1967）および川喜田二郎『続・発想法—KJ 法の展開と応用』（中公新書、1970）を参照。なお、川喜田は発話ラベルを「一行見出し」、発話ラベルからなるグループを「島」と呼んでいる。本稿でいうサブグループおよび上位概念グループは川喜田の「島」と同様の意味で用いる。上位概念グループはより大きな「島」に当たる。
 - 18 現在では福祉事務所と区役所が同一組織の構造をとっている自治体も多い。組織が重なっている場合は、大事務所制と小事務所制がある。大事務所制では、福祉部長兼福祉事務所長の下に保護課（さらに保護係・生活支援係）、福祉課（さらに福祉係、福祉支援係）、社会課、国民健康保険課等がある。小事務所制では、福祉部長の下に福祉課長兼福祉事務所長（さらに保護係・福祉係）、生活支援課、障害支援課、こども家庭課等がある。名称や組織構成は各自自治体により異なる。宇山勝儀・船水浩行編『福祉事務所運営論（第三版）』（ミネルヴァ書房、2011）99-100頁。なお、特定を避けるためインタビュー対象者の所属は正確な名称とは異なるものを表記している場合がある。
 - 19 婦人相談員は、売春防止法第35条の「要保護女子」およびDV 被害者（配偶者等からの暴力防止及び被害者の保護に関する法律第4 条）の相談・指導を行う。結城康博・嘉山隆司・佐藤純子・本多敏明編『新・よくわかる福祉事務所のしごと』（ぎょうせい、2013）100-102頁。
 - 20 今回は調査設計上、図の四段階で質問をしたが、実際にはこの順序で法的ニーズが顕在化するとは限らない。たとえば、第二～第四段階が一度に判断されることもあるだろう。このように分けることで横断的あるいは変則的なプロセスを把握することが難しいという側面もある。この点については今後の検討課題としたい。
 - 21 詳細は守屋他（2013）を参照。
 - 22 守屋他（2013）前掲132頁。
 - 23 結城他（2013）前掲84頁。
 - 24 青木佳史・久岡英樹・八杖友一「高齢者の法的支援の最新の展開状況」自由と正義62 巻4号、（2011）34頁および山口絢「高齢者の法システムへのアクセスの問題と解消への取り組み—弁護士および司法書士の認識に関する聞き取り調査から」共生社会システム研究8号（2014）135頁。
 - 25 青木他（2011）前掲34頁、山口（2014）前掲136, 137頁。
 - 26 佐藤岩夫「専門機関相談行動の規定要因」樫村志郎・武士侯敦編『トラブル経験と相談行動』（東京大学出版会、2010）52-61頁。
 - 27 佐藤（2010）前掲57-58頁。ただし、高齢者のみ世帯は統計的に有意ではなかった。
 - 28 高橋裕「家族からみたトラブルートラブルの社会学的把握の視角をめぐって」樫村志

- 郎・武士俣敦編『トラブル経験と相談行動』（東京大学出版会、2010）45－46頁。
- 29 平成25年度の養護者による高齢者虐待に関する自治体への相談・通報件数は、25,310件にのぼる。厚生労働省（2015）前掲12頁。ただし、一般に本人が外部への援助要請を躊躇することが多いため件数はあくまで氷山の一角であろう。McLachlin, Beverley P. C. (2009) “Elder Law: an Emerging Practice,” 3 *The Journal of International Aging Law & Policy*, 7.
- 30 係長レベルの職員で、ケースワーカーの指導・監督を行う職。結城他（2013）前掲6, 7頁。
- 31 65歳以上で生活保護を受給している人は88万人で、65歳以上人口の2.76%にあたる。これは、全世代の1.67%よりも高い数値である。内閣府『高齢社会白書（平成27年度版）』（2015）19頁。
- 32 村山・濱野（2012）前掲62頁、山口（2014）前掲135頁。
- 33 厚生労働省老健局『市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について』（2006）13頁。<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/boushi/060424/dl/02.pdf> 2015/4/30アクセス。
- 34 厚生労働省（2015）前掲13頁。
- 35 延命政之「高齢者虐待対応における現状と課題—法改正にむけて」自由と正義26巻4号（2011）28頁。
- 36 選択肢はインタビュアーがあらかじめ提示したわけではない。
- 37 質問では、区民本人についての相談と職員の困りごとについての相談を区別していない。また、インタビュー対象者の中には、回答の際、両者をとくに区別していない者も複数見られた。
- 38 生活保護受給者のこと。
- 39 一般の法テラスとは、法テラスの扶助相談のことである。インタビュー対象者の中で扶助相談のことを「既存の法テラス」「一般の法テラス」と呼んでいた人が複数名いたため、本稿ではこのような表記を用いる。
- 40 「本人が主体的に動く必要がある」についての著者の解釈は以下のとおりである。判断能力あるいは身体的な理由等により本人が動けない場合は、最初から弁護士等に対応を任せることになる。一方、本人が動ける場合は、本人が主体的に弁護士との相談を継続する必要があるが、中には途中で本人が相談をやめてしまうケースがある。ホットラインを通じて顔の見えるスタッフ弁護士に受任してもらう場合は、ケースワーカーにも進捗報告があるので、ケースワーカーが最後まで問題に関わり、本人に問題解決を促すことができる。
- 41 最高裁判所事務総局家庭局『成年後見関係事件の概況（平成25年1月～12月）』（2014）5頁。
- 42 社会福祉協議会が首長申立の事務手続全般を担当する場合もある。社会福祉法人全国社会福祉協議会・地域福祉権利擁護に関する検討委員会・「地域における権利擁護体制

の構築の推進に向けて」調査研究委員会『「地域における権利擁護体制構築の推進に向けて」調査研究報告書』（2014）76－131, 167頁。

43 田巻（2010）前掲222頁。

44 濱野（2009）前掲94頁。

45 小佐井良太「自治体法律相談の意義と課題—調査の結果を踏まえて」榎村志郎・武士俣敦編『トラブル経験と相談行動』（東京大学出版会、2010）195－196頁。

46 日本弁護士連合会『弁護士白書2013』（2013）67頁。

47 なお、正確には公益財団法人東京都福祉保健財団高齢者権利擁護支援センターを指している。

48 社会福祉法人全国社会福祉協議会（2014）前掲167頁。

スタッフ弁護士の 連携活動における倫理問題

早稲田大学大学院法務研究科准教授 石田 京子

I 問題の所在

平成18年に綜合法律支援法に基づき設立された日本司法支援センター（以下、法テラス）では、常勤の弁護士（以下、スタッフ弁護士）が各地の法テラス法律事務所で勤務し、市民の様々な法律問題の支援を行っている¹。法テラスは地方公共団体や高齢者および障がい者支援団体等との連携を確保し、総合的な法律支援体制を強化することが法律上求められているが（綜合法律支援法第7条）、実際、スタッフ弁護士が地方自治体関係者や医療福祉関係者と連携関係を築きながら依頼者の支援にあたること（以下、「連携活動」と呼ぶ）により、法律専門家や法律サービスに自分からアクセスすることが困難な高齢者、障がい者、DV 被害者等に有効な支援活動を提供していることが既に報告されている²。

もっとも、このような連携活動は、比較的新しい形態の弁護活動であることから³、その倫理問題に関する検討は必ずしも十分に行われていない。2004年に日本弁護士連合会の会規として制定された弁護士職務基本規程（以下、「規程」と呼ぶ）は、スタッフ弁護士にも当然に適用されるが、スタッフ弁護士の連携活動への規程の具体的適用に関する議論は、少なくとも公表されている資料としてはほとんど蓄積されていない。そこで、以下ではスタッフ弁護士との連携活動の特徴を踏まえた上で、連携活動における主要な倫理問題について検討を行う。

なお、本稿は、日弁連法務研究財団の支援を受けた財団研究第101号「法テラスのスタッフ弁護士による関係機関との連携及びこれらを活用した紛争の総合的解決と予防に関する検証調査」（主任：濱野亮立教大学教授）における研究活動において、筆者が得た知見を基礎としている⁴。以下で挙げる具体例も、上記の研究活動の中で実際の連携ケースとして検討対象となったものを抽象化・簡略化したものである。

Ⅱ 連携活動の特徴

スタッフ弁護士の連携活動は、その連携先機関、依頼者、事件の内容によって様々であり、これを一括りにすることは乱暴との誹りも免れないかもしれない⁵。しかし、弁護士倫理の検討を前提としてその主要な特徴をあえて捉えるならば、以下の3つの点が挙げられる。第一に、連携先である弁護士資格を有しない他の資格者や地方自治体職員の活動が、スタッフ弁護士の活動およびその結果にも大きな影響を与える、もしくは与える可能性がある。一般の法律事務所の弁護士も、時として他の資格者等と協働して事件の処理にあたることはあり得るが、その時間的継続性および連携先との関係において、スタッフ弁護士の連携活動とは異なっている。例えば、地域包括センターの職員が端緒となり、消費者被害、親族からの経済的搾取、劣悪な生活環境といった複数の問題を抱える高齢者の事件をスタッフ弁護士が受任したとしよう。成年後見人への就任を含む法的な問題についてはスタッフ弁護士が担当し、生活支援はケアマネジャーが行い、高齢者施設入居のためには地方自治体職員と連携を図りながら依頼者の支援にあたったとする。このようなケースでは、連携先との関係は受任の端緒から、場合によっては依頼者が死亡するまで、長期に渡って継続する⁶。また、連携の目的は必ずしも依頼者の「法的」問題の解決に留まらず、依頼者の生活そのものの改善である⁷。このため、連携先との関係では、スタッフ弁護士はあえて主導権を握ることはせず、「フラットな関係」を築くことがより効果的な連携活動に資するという⁸。結果として、一般の弁護士が他の資格者等と協働で事件処理を行うときよりも、連携先がより強い主導権を持って依頼者の生活全般の改善に取り組むなど、結果として弁護士の活動に対する連携先の活動の影響が大きくなる可能性がある。

第二の特徴として、連携活動を伴う事件では、依頼者自身がその法的ニーズに気づき難い状態に置かれているか、気づいていても自ら法律事務所を訪

ねることが難しい状態にある。それ故、依頼者以外の「誰か」が依頼者のニーズに気づかなければ、当該依頼者の救済は困難となる。弁護士自身が法律事務所の外に出向いて法的支援を実施する（アウトリーチ）必要性や、依頼者の自宅に出向いた連携先が受任の端緒となる理由は、このためである⁹。例えば、寝たきりで認知症の独居高齢者が経済的搾取や消費者被害に遭っている場合、本人は自分の経済的利益に重大な侵害が発生していることすら認識していない場合が多い。また、仮にそのことを認識していたとしても、自ら法律事務所に出向くことはほぼ不可能である。このような当事者をより多く救済するためには、各連携先と密接かつ継続的な関係が維持されることが求められる。法テラス地方事務所が、高齢者や障がい者への対応を専門とする地方自治体の部門や福祉事務所等と電話でホットラインを引いたり、スタッフ弁護士が定期的にこれらの連携先に出向いて積極的に連携関係の維持に努めたりするのは、このようなニーズの掘り起こしに資するためである¹⁰。

第三に、連携活動の対象となる事件では、依頼者の多くが高齢者であったり、知的障がいを抱えていたりしており、しばしば依頼者との意思疎通に困難を伴う。そのような状況では、通常のインフォームド・コンセントのように、十分な説明をした上で依頼者の承諾を得たり、依頼者が優先したいと考える利益が何であるのかを依頼者自身に判断してもらうことは極めて難しい。すなわち、連携活動として複数の関係者が依頼者に接する中で、誰がどのようにして依頼者の意思を判断するのかという問題が、事件の受任から終了までの間、継続して発生している¹¹。

以上のように、スタッフ弁護士の連携活動は、一般的な民事弁護活動ではあまり問題とならない特徴を有している。このため、スタッフ弁護士は、一般の法律事務所に勤務する弁護士が経験しないような倫理的ジレンマに直面する場合がある。例えば、事件処理の過程において、連携先と採るべき対応について意見が対立した場合には、どのように対応すべきか。依頼者がスタッフ弁護士に開示した情報について、連携活動に資するという理由で、連

携先と共有することは許されるのか。依頼者の利益と連携先との利益が対立した場合には、スタッフ弁護士はどのような行動を取るべきか。以下では、弁護士のコアヴァリューと呼ばれる弁護士の独立、守秘義務、利益相反の3つの基本倫理に着眼して、スタッフ弁護士の連携活動における倫理問題を具体的に検討する。

Ⅲ 基本的な倫理問題をどのように考えるか

大前提として、スタッフ弁護士も日本弁護士連合会および単位弁護士会に登録する「弁護士」であるから、規程を中心とする弁護士倫理の規律に服する。弁護士のコアヴァリューと呼ばれる、弁護士の独立（規程第2条、第20条）、守秘義務（弁護士法第23条、規程第23条）、利益相反（弁護士法第25条、規程第27条、第28条）の規律は、スタッフ弁護士にも当然に及ぶものであるが、上に述べた特徴を有する連携活動については、日弁連による規程の解説においても十分な指針は示されていない¹²。連携活動において生じうる倫理問題について、どのように考えるべきだろうか。

1 弁護士の独立（規程第2条）

弁護士はその職務を行うにあたり、専門職として高度に独立した判断が求められる。単なる私権の擁護のみならず、社会正義の実現（弁護士法第1条）という使命を負っている弁護士は、国家権力からも、依頼者からも、そして第三者からも独立して職務を行わなければならない¹³。総合法律支援法第33条はこの趣旨を踏まえ、法テラスの業務を行う弁護士が独立して職務を行うことを規定しており、スタッフ弁護士は具体的な職務活動について法テラスの指揮命令を受けないこととされている¹⁴。

したがってスタッフ弁護士は、国家権力からの独立はもちろん、連携して依頼者の支援活動にあたるとはいえ、第三者である連携先との関係においても、法律専門職として独立を保ち、採るべき方針を自ら判断しなければなら

ない。とはいえ、採るべき方針について連携先と意見が対立した場合に、その対立を解決せずにスタッフ弁護士が自ら正しいと考える方針を一方的に行動に移しても、連携ケースの事件処理としてはうまくいかないであろう。例えば、スタッフ弁護士が連携先に対し、依頼者のためにある行動を取って欲しいと考えているが、連携先としてはその行動は取るべきでないと考えている場合、スタッフ弁護士がその行動を取るよう連携先に強引に求めても、円滑な事件処理にはつながらない¹⁵。連携活動においては、いわばチームとして依頼者の救済を行うが、その構造は、弁護士の独立した判断の下に残りのチーム構成員が従うというものではない。

法律専門職として、弁護士は法の解釈や適用など、法的問題については自ら独立して判断すべきであるが、これを行動に移す際には、自らの意見と異なる考えを有する連携先のある場合には特に、十分な内部での協議と合意形成が必要であろう。また、法的問題についても、その判断には事実の把握や評価が不可欠となるのであり、この過程でも連携者の意見を傾聴すべき場合が多い。例えば、DV 被害者にシェルターを提供している女性支援団体と連携し、DV 被害を受けた女性の離婚事件を受任した場合を考えてみよう。離婚の準備のためには被害者からの聞き取りが不可欠となるが、心身に深刻なダメージを受けている依頼者から今現在それが可能かどうかについては、精神的なケアをしている支援団体職員の意見を聞いた上で判断した方がより適切な行動が選択できる場合もあろう。つまり、実際に法律事務の処理を進めるにあたって、連携先の意見の傾聴や、連携先との協働が依頼者の最善の結果に資することが実際の連携活動では少なくないのであり、これらの行動は、法律専門職としての法的判断をスタッフ弁護士が自らの責任で下している限りは、独立性を害する行為とはいえない。

仮にスタッフ弁護士の考える事件処理の方針について、連携先が反対したとしよう。そのような場合には、ケース会議等において、スタッフ弁護士が正しいと考える方針について各連携先に明確に伝え、弁護士としてなぜそれが正しいと考えるのか、可能な限り分かりやすく説明し、理解を求めるコ

コミュニケーションが求められる。当然のことながら、スタッフ弁護士は連携先の「いいなり」になってはならず、弁護士として常に依頼者の正当な利益を保護するために活動すべきであるが（規程第21条）、事件処理においては、対応にあたる連携先関係者全員が納得できる方針を見いだせるように努めるべきである。

2 守秘義務

規程第23条は、依頼者の秘密の保持義務を定めている。弁護士法第23条もまた、職務上知りえた秘密の保持を義務付けている。現時点では、守秘義務の範囲につき弁護士法と規程の規定が異なっており、議論のあるところであるが、ここでは深く立ち入らずに「依頼者の秘密」の連携先への開示の是非について以下検討する¹⁶。

守秘義務は、弁護士が依頼者から十分な情報の開示を受け、これにより適切な法律事務を行うために弁護士自らに課した義務であり、弁護士の基本倫理である¹⁷。もっとも、弁護士の守秘義務も正当な理由があれば解除されると解されており、具体的には、依頼者の承諾のある場合、公共の利益のために必要のある場合、弁護士の自己防衛の必要のある場合については、依頼者について職務上知り得た情報を開示しても守秘義務違反とはならないと解されている¹⁸。

それでは、連携活動において連携先と情報を共有することは、どのような条件のもとであれば許されるだろうか。例えば、先に述べたDV被害女性の離婚事件でより複雑な連携活動が行われている場合を考えてみよう。依頼者である女性は、DV被害により精神的に不安定な状態にあり、この治療は精神科医が担当しているとする。また、女性支援団体のシェルターに身を寄せる女性の生活再建については、地方自治体の職員が支援している。配偶者からさらなる危害が加えられることがないよう、地元の警察も防犯上の見守りを担当している。離婚事件を受任しているスタッフ弁護士としては、依頼者が離婚裁判に精神的に耐えられるかについては精神科医の見解を聞き、依頼

者の生活再建支援については地方自治体職員と連携し、万一依頼者の身に危険が生じた場合には警察に連絡することを念頭に置きつつ、離婚事件の処理を進めている。このような連携活動においては、各連携先とスタッフ弁護士との間の十分なコミュニケーションは円滑な支援活動のために不可欠となる。しかしながら、依頼者から開示された情報の中には、依頼者が他の連携先には開示して欲しくないと考えられるものも含まれているかもしれない。連携先とのコミュニケーションと弁護士の守秘義務との関係をどのように解するべきか。

まず、連携先の諸機関や担当者を共同受任している弁護士や同一法律事務所内の事務員のように位置付け、これを根拠に全面的な情報の共有が認められると考えることは難しい。共同受任している弁護士であれば、同一の行為規範に服し、同じ水準の守秘義務を負うが¹⁹、連携先は弁護士でない限りは弁護士倫理に服するものではなく、各職業上の規律として守秘義務を負っていたとしても、その解除の理由など、守秘義務の具体的内容が弁護士倫理と同一であるとは限らない²⁰。また、法律事務所内の事務員であれば、弁護士自らが監督義務を負う立場であることを理由に（規程第19条）、守秘義務を遵守させることが理論的には可能になるが、弁護士は連携先に対しそのような監督義務を負うものではない。

従って、チームとして依頼者の救済にあたるとはいえ、依頼者の承諾のない限り、依頼者の秘密を連携先と共有することは許されない。そして、この承諾は、依頼者が連携者間での情報の共有について十分な説明を受けた上での承諾（インフォームド・コンセント）であることを要する²¹。連携活動による事件処理を行うにあたって、スタッフ弁護士は依頼者に対して、連携先とどのようにして問題の解決にあたり、具体的にどのような情報の共有をするのか、分かりやすく説明をし、このことに承諾を得る必要がある。もっとも、承諾は必ずしも明示のものに限られず、依頼者の名誉・信用を守るために必要であり依頼者の承諾が推定されるときは承諾があったと同視してよいとされる²²。依頼者が、弁護士が連携先と協働して事件処理を行うことにつき承諾をしていれば、依頼者の権利保護のために緊急性を要する場合につい

ては、依頼者から明示の承諾を得ていなかった事項についても、黙示の承諾があったと考えて連携先と情報を共有することは認められるであろう。ただし、この場合であっても、依頼者があえて弁護士のみに開示したと推定される情報や、特定の連携機関への開示を望まないことが推定される情報については、依頼者の明示の承諾なしに開示すべきではない。依頼者と弁護士との信頼関係を危険に晒す情報の開示は、連携機関に対してとはいえ、厳に慎むべきである。弁護士が連携機関との共有が必要と考える依頼者の情報については、原則として開示の前に依頼者に承諾を得なければならない。

それでは、依頼者の承諾の意思確認が困難な場合について、どのように考えるべきか。スタッフ弁護士の扱う事件では、精神疾患や認知症を患う依頼者など、通常のインフォームド・コンセントが困難な依頼者の事件処理においてこそ、しばしば連携活動が有効な手段と成り得るのであり、そのような連携活動では円滑なコミュニケーションの前提として、連携先との十分な情報の共有が求められる。規程では、依頼者が意思の表明を十分にできない場合であっても、適切な方法を講じて依頼者の意思の確認に努めるべきことが定められている（規程第22条）。弁護士としては、事件の委任の趣旨のみならず、事件処理の方法についても依頼者の意思の確認に努め、依頼者が情報の共有も含めて連携活動による事件処理を承諾しているか、常に慎重に判断すべきであろう²³。

3 利益相反（規程第27条、第28条）

弁護士は、依頼者の利益が相反する一定の種類の事件について、受任が禁じられている（規程第27条、第28条）。この規律の趣旨は、①当事者の利益の保護、②弁護士の職務執行の公正の確保、そして③弁護士の品位と信用の確保にあると説明される²⁴。弁護士はその職務において本質的に党派的でなければならず、仮に相手方の事情を知ってしまったとして、その守秘義務を遵守しつつ、誰からも公正さを怪しまれること無く、その依頼者のために誠実義務を果たすことは極めて困難である。その意味で、利益相反の規律は弁

護士の中核的な義務である。そしてこの規律は、職務基本規程の規律において、同一の事務所に所属する弁護士にも波及する（規程第57条）。すなわち、一人のスタッフ弁護士にある事件を受任してはならない理由が存在する場合、同一事務所内のスタッフ弁護士全員が、原則として当該事件を受任してはならない²⁵。

一見、連携活動それ自体と、利益相反の規律は無関係のようにも見える。何故なら、スタッフ弁護士が連携活動において受任しているのは依頼者の事件であり、その枠組みにおいて連携先は弁護士が法律事務を提供する対象ではないからである。また、個別の連携活動の中で依頼者と連携先の利益衝突が生じた場合には、スタッフ弁護士の責務を考えれば、当然に当事者の利益を優先すべきであり、そのための連携関係の解消もやむを得ないのであり、少なくともこの点については理論的にはさほど悩ましい問題とはいえない。

より問題とすべきは、規程第28条が、「継続的な法律事務の提供を約している者」を相手方とする事件の受任を原則として禁じていることと（規程第28条3号）、スタッフ弁護士が地方自治体等に出向いて行う継続的な連携活動との関係をどのように考えるかである。既に述べたように、スタッフ弁護士が潜在的な法的ニーズを掘り起こそうとすればするほど、連携先との関係は継続的・構造的なものとならざるを得ない。その形態いかんによっては、連携先が「継続的な法律事務の提供を約している者」の実態や外観を有してしまうことはないだろうか。

例えば、個別の事件の連携活動ではなく、法的ニーズ掘り起こしやアクセス促進のための連携活動の一環として、スタッフ弁護士が地方自治体の高齢者案件を扱う部署に定期的に出張し、その場で職員から個別の高齢者の問題について相談を受ける仕組みを構築したとする。この仕組みの目的は、あくまでも高齢者の法的ニーズの掘り起こしであり、必要な場合に法律事務を提供する対象も高齢者であり、弁護士が出張に出向く地方自治体それ自体ではない。当然のことながら、スタッフ弁護士と当該地方自治体との間には顧問契約も存在しない。しかし、地方自治体の職員の中には、自らの事務処理を

円滑に行うために、日頃問題となっている事柄について法的助言を求める人もいるかもしれない。また、この枠組みにおける弁護士の出張を、外観から判断して「スタッフ弁護士による地方自治体への法律相談」と捉える人もいるかもしれない。仮にそのような状況の継続が、スタッフ弁護士を当該地方自治体に「継続的な法律事務の提供を約している者」にすると解するならば、当該スタッフ弁護士はもちろん、同一事務所に所属するスタッフ弁護士全員が、当該地方自治体を相手方とした事件（例えば、生活保護受給の申請却下に対する審査請求など）を原則として受任できないことになる²⁶。

日弁連による規程第28条2号の解説では、「継続的な法律事務の提供を約している者」とは主として顧問契約を締結している場合を指すがこれには限られず、嘱託として継続的に法律事務の提供をしている場合や企業不祥事の調査委員会の委員として法律事務を提供する場合も含むとしている²⁷。スタッフ弁護士は上記のような活動において、地方自治体から報酬を得るわけではないが、利益相反の規律の趣旨を鑑みると、継続的な地方自治体への法律相談と周囲が捉えるような実態を創り出してしまった場合、それでもなお当該地方自治体を相手方とした事件を受任することは、仮に現実的な不利益を両当事者に与えないとしても、外部から職務の公正に疑念を抱かせ、弁護士の信頼を損なわせてしまう恐れがある。

このことは、スタッフ弁護士の連携活動における深刻なジレンマを意味する。すなわち、より効果的な司法アクセス促進のために講じる手段が、かえってスタッフ弁護士による市民からの事件の受任を阻む結果、すなわち、アクセス阻害要因になるかもしれないのである。このような事態を回避するためにはどのような施策を講じておくべきか。結局のところ、スタッフ弁護士が連携先に対し「継続的な法律事務の提供を約している者」とならないよう、連携先の機関に対しスタッフ弁護士の役割と立ち位置を明確に示し、これを実践することに尽きる。すなわち、継続的な連携活動を行う諸機関に対しては、これを開始するにあたり、その目的が専ら市民の法的ニーズの掘り起こしや法的救済にあり、連携機関への法律事務の提供ではないことを文書

等で明確にした上で、このことを機関職員にも周知徹底させなければならない。加えて、連携機関や職員のための法律相談は受けない姿勢を明確に打ち出す必要がある。継続的に機関に出張していれば、信頼関係のできた職員から様々なことを打ち明けられる可能性は想像に難くないが、スタッフ弁護士がその場に出張している目的と役割を考えるならば、機関や職員の相談を受けることが市民からの事件の受任を阻む危険のあることを職員にも説明し理解を求めなければならない。また、可能な限り、地方自治体への法律相談とならないような外観を作る工夫も必要であろう²⁸。そして何より、そのような実践をより容易にするのは、連携先の機関に独自の顧問弁護士や組織内弁護士がおり、その存在が機関や職員にとって容易に利用しやすい存在であることである。このことについてスタッフ弁護士が現実には限られているが、連携機関に対し、自分ではなく他の弁護士の利用を積極的に進めることはできよう。

IV まとめ

法テラススタッフ弁護士の連携活動は、法的ニーズの存在にすら気づかない当事者に手を差し伸べ、包括的な救済を与える取り組みであり、法テラス設立の理念である普く日本全国における司法アクセスの促進に叶う重要な活動である。もっともその活動は平均的な弁護士の活動とは異なる特徴を具備しており、その特徴を踏まえた上で連携活動特有の倫理問題の克服を検討する作業は未だ不十分である。本稿においては、弁護士のコアヴァリューと呼ばれる弁護士の独立、守秘義務、利益相反というごく基本的な3つの規律について、具体的連携活動の中で生じうる問題を論じた。倫理問題の顕在化を防ぎ有効な弁護活動を行うためには、スタッフ弁護士には弁護士としての倫理的規律の理解を前提として、高度の想像力、判断力、コミュニケーション能力が求められる。

スタッフ弁護士の連携活動において生じうる倫理問題は決して上に述べた

基本的な問題に限られるものではない。より多面的かつ複合的な倫理問題のさらなる検討は、今後の課題としたい。

【注】

- 1 法テラススタッフ弁護士の活動全般については、『自由と正義』第60巻9号（2009年）以降、「スタッフ弁護士奮闘記」として隔月でリレーエッセイが掲載されている。
- 2 スタッフ弁護士による連携活動については、太田晃弘・長谷川佳予子・吉岡すずか「常勤弁護士と関係機関との連携 司法ソーシャルワークの可能性」総合法律支援論叢第1号（2012年）104-145頁、吉岡すずか「法的支援ネットワークにおける人的依存の克服」総合法律支援論叢第5号（2014年）124頁参照。また、連携に関する法社会学的検討として、佐藤岩夫「地域の法律問題と相談者ネットワークー岩手県釜石市の調査結果からー」社会科学研究59巻3・4号（2009年）、109-145頁、太田・長谷川・吉岡前掲122-125頁（吉岡執筆）参照。
- 3 連携活動は、近年、一般の弁護士においても活発に展開されつつあり、時にはスタッフ弁護士と一般の弁護士が協同してこのような活動を行っている。その意味では、本稿の考察は必ずしもスタッフ弁護士のみを対象としたものではなく、連携活動を行う弁護士全般に該当する所もある。
- 4 本研究活動については、濱野亮「法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門」総合法律支援論叢第5号（2014年）101-122頁参照。本稿の執筆にあたり研究会および個別のヒアリングでは研究会メンバーより貴重な助言を頂いた。厚く御礼申し上げる。
- 5 吉岡すずか氏は、「連携は、異業種間で目指される支援の内容とその方向性によって多様なバリエーションをもちうるものである」と述べる。太田・長谷川・吉岡前掲注2、123頁（吉岡執筆）参照。
- 6 研究会において検討したケースの中には、仮に事件として終了したとしても、公式、非公式な形で依頼者を継続的に複数の連携機関で見守っているものが少なからずあった。
- 7 司法ソーシャルワークという言葉が用いられるのも、このような理由からであると考え。司法ソーシャルワークについては、太田晃弘弁護士による法学セミナーでの連載（699号（2013年）～721号（2015年）隔月連載計12回）でその実践が語られている。
- 8 2015年5月7日に首都大学東京で行われた日本法社会学会学術大会のミニシンポジウム「法テラスによる地域連携ネットワーク」においてコメンテーターを務めた太田晃弘弁護士は、連携先との関係において、あえて弁護士が主導権を取らないことが円滑で総合的な依頼者の支援に資するとの見解を述べている。
- 9 スタッフ弁護士のアウトリーチ活動（法律事務所の外に自ら出向いて法的支援を行う活動）については、谷口太規「公益弁護士論ー法と社会のフィールドワーク」（第2回）

法学セミナー666号（2010年）46－49頁参照。

- 10 2012年11月の法テラス東京の広報誌で、法テラス東京事務所が葛飾区のケースワーカーとホットラインを設立したことが都内初のケースとして紹介されている。法テラス 東京 News Letter Vol.5（2012）。<http://www.houterasu.or.jp/cont/100511667.pdf>（2015年6月1日）。
- 11 このような状況の中で、何が依頼者の意思であるかを判断する過程を論じたものとして、太田「現代司法ソーシャルワーク論〔第5回〕 ソーシャルワークとは④見えない真意に一步でも近づく」法学セミナー707号（2013年）31－34頁がある。
- 12 日本弁護士連合会弁護士倫理委員会編著『解説弁護士職務基本規程第2版』（2012年）（以下、「日弁連規程解説第2版」と呼ぶ）。
- 13 規程の解説では、規程第2条の定める「自由と独立」には、①権力からの自由と独立、②依頼者からの自由と独立、③他の弁護士との関係からの自由と独立の3要素が含まれるとしている。日弁連規程解説第2版4頁。しかし、弁護士は他の弁護士だけではなく、事件処理において関係する依頼者以外の第三者全般から独立して職務を行うべきである。そこで、3つ目の要素を「第三者からの独立」と表現した。同趣旨として、永石一郎「弁護士の独立性・廉潔性・品位保持」日本法律家協会編・法曹倫理（2015年）58－64頁。
- 14 この規定は、総合法律支援法の制定時に、国庫による弁護士の雇用が独立性との関係で問題となったために規定されたものである。その意味では、この条文上の独立とは、特に国家権力からの独立を意識したものであると考えられる。古口章『総合法律支援法・法曹養成関連法』（2005年）27頁、39頁。
- 15 筆者が研究会内部でヒアリングを行った事例として、依頼者の同居人の所有物の処理に関連して、スタッフ弁護士はその処理も依頼者のものと同じように連携先に対応して欲しいと考えたが、連携先では見解が異なったというものがあった。
- 16 弁護士法第23条が「職務上知り得た秘密」を漏らしてはならないとするのに対して、規程第23条は「依頼者について職務上知り得た秘密」を漏らしてはならないと規定する。この規定の違いから、弁護士の守秘義務の対象は依頼者の秘密であるとする限定説と、弁護士法の文言通り、依頼者の秘密に限らず広く弁護士が職務上知り得た秘密であるとする非限定説がある。森際康友編・法層の倫理（第2版）「第3章守秘義務」（尾関栄作・松本篤周執筆）45－50頁、塚原英治「弁護士の守秘義務（法曹倫理研究会研究報告4）」NBL 956号100－104頁参照。
- 17 日本法律家協会編『法曹倫理』（2015年）「弁護士の守秘義務」（柏木俊彦執筆）108－109頁、日弁連規程解説第2版49頁、及び森際・前掲注16・39－40頁参照。
- 18 前掲注11、日弁連規程解説第2版56頁以下。
- 19 ただしそれでもなお、一人の弁護士に対して依頼者が特別に打ち明けた秘密について、他の共同受任している弁護士と当然に共有して良いことにはならないであろう。
- 20 公務員の守秘義務については、佐藤英善「公務員の守秘義務論」早稲田法学63巻3号

(1988年) 1-62頁参照。

21 前掲注11日弁連規程解説第2版55頁。

22 日本弁護士連合会弁護士倫理に関する委員会編『注釈弁護士倫理』[補訂版](1996年)(以下、「注釈弁護士倫理」と呼ぶ) 91頁。

23 前掲注10の太田論文では、スタッフ弁護士を含めた連携チームが認知症の依頼者の意思を探る状況が述べられている。優秀な福祉関係者ほど、自分たちの方針が依頼者の真意に沿っているかを常に問い直す姿勢があるという。

24 前掲注11、日弁連規程解説第2版66頁。

25 規程第57条の但し書きでは、職務の公正を保ちうる事由のある場合にはこの限りでないとされる。公正さを保ちうる事由とは、利益相反の規律に照らして、なお弁護士の職務に対する信頼感を損ねるおそれがなく、弁護士の職務執行の公正さを疑われるおそれがないと判断される特別の事由を意味するとされ、そのような事由の存在については個別具体的に判断すべきとされる。前掲注11、日弁連規程解説第2版142-143頁。

26 規程第28条の但し書きに従えば、地方自治体と事件の依頼者の両者から同意が得られれば、受任することができる。また、関連する利益相反の問題として、ある弁護士が国家賠償請求被告事件で国の代理人を務めている場合に、共同事務所に所属する別の弁護士が国を相手方とする他の事件を受任するのは原則として差し支えないとする説がある。前掲注21、注釈弁護士倫理132頁。ただし、国に比べてはるかに小規模な地方自治体においても、このような考え方が妥当するか否かは、やはり個別具体的な検討が必要であろう。

27 前掲注11、日弁連規程解説第2版78頁。

28 具体的な施策の考案は現場のスタッフ弁護士に委ねたいが、職員のための法律相談ではないことが明らかになるような机上のプレートの使用やネームホルダーの着用があるだろうか。

VS カルテ創設

一 犯罪被害者支援の

コーディネーターを目指して一

(法テラス平成26年度事業企画研究会最優秀論文)

法テラス本部犯罪被害者支援課 荒川 歩 惟

法テラス東京上野出張所 山岡 萌

法テラスは毎年度、事業企画研究会と呼ぶ、職員の自主的な勉強の場を本部に設けている。本部、首都圏の地方事務所に勤務する若手職員を中心に数人がグループをつくり、業務の効率を高め、提供するサービスの質を向上させるための方策を探り、一年間をかけて論文などの成果物にまとめるのを例としている。

平成26年度は、「犯罪被害者支援」「民事法律扶助業務」「法教育」「IT 活用」「外国人に対するサービス」「高齢者・障がい者」「関係機関との連携」の7テーマについて、5組のグループに加え、首都圏以外の地方事務所等で働く職員4人が、業務の傍ら研究に取り組み論文にした。

これら計9本の論文の中から法テラス内選考委員会が最優秀論文に選んだのが本稿である。被害者支援の現状を分析し諸外国の事例を検討しつつ、今後の法テラスにおける犯罪被害者業務における新たなサービスの可能性を提案する内容とともに、法テラスの職場の息吹を感じて頂きたいと紹介する。

(総合法律支援論叢編集委員会事務局)

- I はじめに
- II 犯罪被害者支援の現状とニーズ～被害者の立場から～
- III 犯罪被害者支援の現状とニーズ～支援者の立場から～
- IV 法的根拠に関する検討
- V 諸外国のシステム
- VI VS カルテの構想
- VII おわりに

I はじめに

犯罪被害者等基本法（以下、「基本法」という。）が施行されてから10年が経過した。長い期間にわたり犯罪被害者¹（以下、「被害者」という。）としての権利が認められず、十分な支援が受けられなかった被害者の状況は、著しく変化した。様々な支援機関・団体が設立され、行政・司法の分野でも新たな制度が施行されたことにより、被害者は自分が必要とする支援を選択することができるようになった。もっとも、被害者自身が多様な制度・機関を調べてアクセスし、自分の被害を説明しなければならない状況—突然犯罪被害に見舞われ混乱している被害者にとって、最もエネルギーを必要とする状況—が変化したとはいえない。多様な制度がある我が国で欠けているのは、被害者が少ない負担で包括的・継続的な支援を受けられるようなシステムである。

基本法施行後に設立された日本司法支援センター（以下、「法テラス」という。）も被害者支援を法定業務の一つとしている。全国に事務所を構える公的な組織であり、その業務を通じて様々な機関との連携を図るという法テラスの特色を活かし、被害者が容易に支援を受けられるよう被害者支援業務を発展させることはできないか。

本稿においては、被害者支援の現状を分析し、諸外国の例なども挙げなが

ら、法テラスが被害者支援のコーディネーターとしての役割を果たすシステムの創設を提案する。

Ⅱ 犯罪被害者支援の現状とニーズ～被害者の立場から～

本章では、犯罪被害者支援の現状を調査してその問題点を考え、被害者のどのようなニーズが満たされていないのかを検討する。

1 我が国の被害者支援の現状

(1) 現在、我が国には、被害者を支援するための機関・制度が数多く存在している。被害者が最初にアクセスする可能性が高いのは、以下の4つである。いずれも犯罪被害の種類等を問わない一般的な相談窓口として位置づけられている²。

①地方公共団体

関係部局の所管する各支援制度や各種年金や手当、見舞金等の申請補助に関する相談・問合せのほか、関係機関・団体に関する情報提供等にも応じている。自治体によっては、警察署・病院への付添いや家事・育児の援助などを行っている³。

②都道府県警察

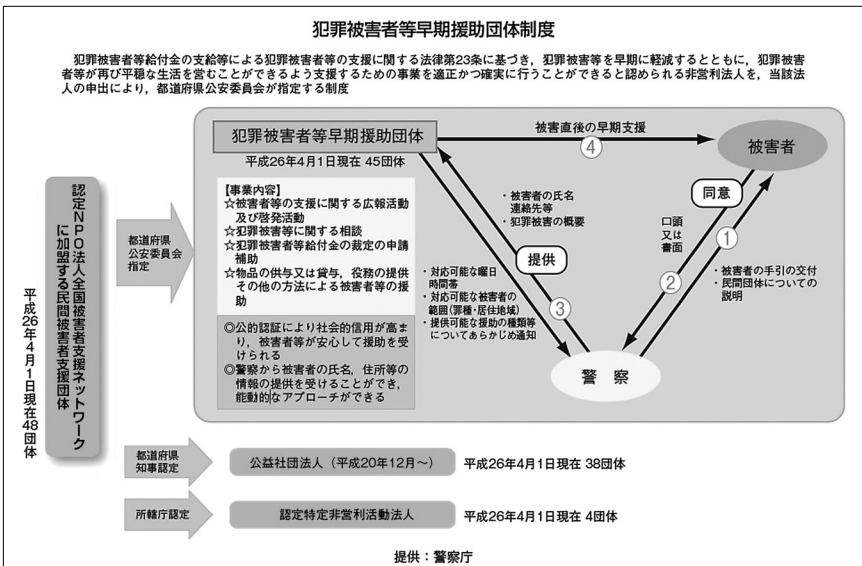
被害者やその友人等からの様々な相談のほか、被害者の要望を踏まえ、相談・支援や民間被害者支援団体を通じた自助グループの紹介などを行っている。また、専門的な被害者支援が必要な事件については、捜査員とは別の警察官が事件現場や病院、裁判所などへの付き添いや自宅送迎、心配事の相談受け付け、警察及び検察庁での事情聴取の際の補助、家族や会社、学校などに対する説明や連絡などを行う指定被害者支援要員制度、被害者の希望により、事件を担当している捜査員や被害者連絡員に指定された捜査員等が、捜査状況や被疑者の情報を連絡する被害者連絡制度、再被害を防止するための訪問・連絡活動を行っている⁴。

③犯罪被害者等早期援助団体⁵

犯罪被害者等早期援助団体とは、「犯罪被害等を早期に軽減するとともに、犯罪被害者等が再び平穏な生活を営むことができるよう支援することを目的として設立され、犯罪被害者支援に関する事業を適正かつ確実に行うことができると認められる営利を目的としない法人」であって、その事業を行う者として、都道府県公安委員会から指定を受けた団体をいう（犯罪被害者等給付金支給法の一部を改正する法律23条第2項）⁶。具体的には、犯罪被害等に関する相談、警察や検察庁、裁判所、自治体等への付添い支援、物品供与又は貸与その他の方法による犯罪被害者等の援助、犯罪被害者等給付金の申請手続に関する相談や問合せに応じている。

また、被害直後の被害者の心身の状態を考慮し、犯罪被害者等早期援助団体から被害者に対して能動的にアプローチして援助を行うことができるよう、警察本部長等は、犯罪被害者等早期援助団体の求めに応じ、犯罪被

図1 犯罪被害者等早期援助団体制度の概要



出典：内閣府「平成26年版犯罪被害者白書」（2014年）P.5

害者等早期援助団体に対し、被害者の同意を得て、当該被害者の氏名及び住所その他当該犯罪被害の概要に関する情報を提供することができるとされている⁷。

④法テラス

刑事手続への適切な関与や損害・苦痛の回復・軽減を図るための法制度に関する情報の提供、犯罪被害者支援を行っている機関・団体の案内、犯罪被害者支援の経験や理解のある弁護士の紹介、被害者参加人のための国選弁護制度に関する業務、被害者参加旅費等の支給業務を行っている。

犯罪被害者支援ダイヤルを設け、生命・身体犯被害、配偶者等からの暴力（DV）、性被害、ストーカー被害等の問合せに対して、犯罪被害者支援の知識や経験を持った専門の担当者が情報提供を行っている。

- （２） 以上に紹介した機関のほか、犯罪被害の類型や被害者が抱える様々な問題ごとに対応した支援機関が存在し、具体的な問題解決に向けた支援が行われている⁸。被害者支援を事業内容とする公的・民間団体は、全国で約7,500団体あるともされているところ⁹、被害者はこの中から自分の必要とする支援を提供している機関を調べ、事件内容や求めている支援を自ら説明して支援を受けているのである。

２ 被害者のニーズ分析

- （１） では、現状の支援制度で被害者のニーズは満たされているといえるのか。ここでは、京都市が社団法人京都犯罪被害者支援センターを通じて2010年に行った被害者のニーズ調査の結果¹⁰を分析し、ニーズの充足度と問題点を検討する¹¹。

この調査は、被害者が抱える問題が多岐にわたることから、関係機関・団体が相互に連携し、幅広い分野での支援を進めていく必要があるとして、事件直後から調査時に至る各段階において、被害者が必要としている支援等を把握する目的で行われたものである。調査方法は、京都被害者支援センターでの支援対象者に対する、自由記述を含む全15項目についての

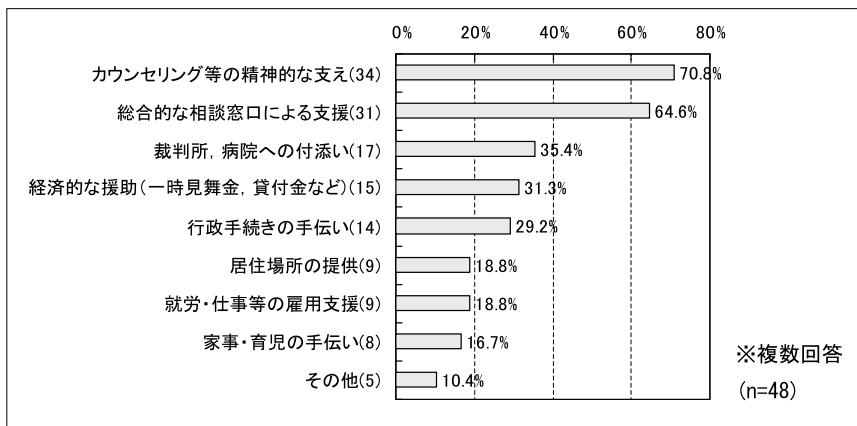
アンケート調査である¹²。

以下では、被害者が「必要とした支援」及び「必要としたが受けられなかった支援」の各項目について検討する。

(2) まず、被害者が「必要とした支援」については、「カウンセリング等の精神的な支え」(70.8%)、「総合的な相談窓口による支援」(64.6%)の2項目が圧倒的に高い数字を示した(図2)¹³。

被害者は、犯罪被害に遭うことにより心身に大きな傷を負う。特に、精神的な損傷は大きく、感情・感覚の麻痺や記憶力・判断力の低下など様々な症状が現れる¹⁴。「カウンセリング等の精神的な支え」が高い数字を示したのはその表れである。また、犯罪被害に遭うことは通常予期し得ず、被害者は犯罪被害遭遇後に自分がどのような経過を辿るのか、どこに助けを求めれば良いのかという知識を持っていない。そのため、「総合的な相談窓口による支援」も高い数字を示したと考えられる。

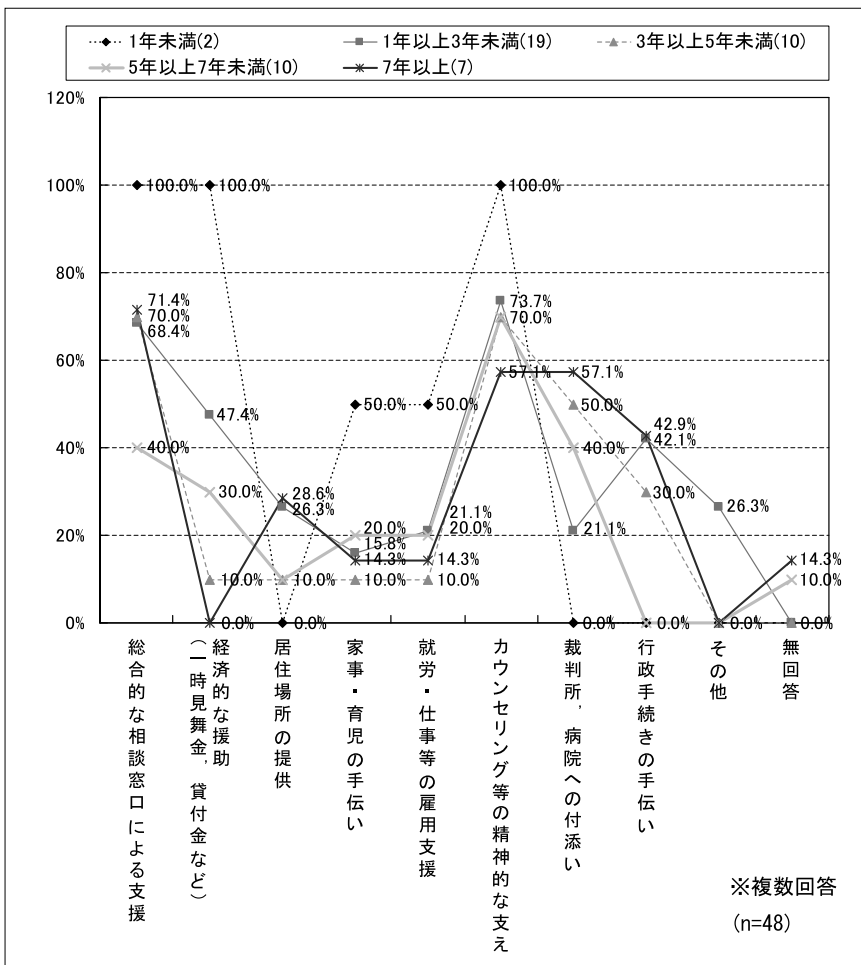
図2 被害者が必要とした支援



出典：(社) 京都犯罪被害者支援センター「犯罪被害者等のニーズに関するアンケート調査分析結果報告書」(2010年) P.25

(3) では、被害からの経過年数によって、被害者のニーズはどのように変化するのか。被害からの経過年数と必要とする支援の関係を見ると「カウンセリング等の精神的な支え」及び「総合的な相談窓口による支援」は、経過年数の長短を問わず高いニーズがあることが読み取れる（図3）。他方、その他の支援については経過年数によりばらつきがあり、その時々

図3 被害からの経過年数と必要とした支援



出典：(社)京都犯罪被害者支援センター (2010年) P.29

よって必要とされる支援内容が異なるということが読み取れる¹⁵。被害者の精神的な損傷は、長期的な症状となって現れることが多い。特に、被害前の生活に戻ることを困難にする PTSD や鬱病等の重篤な症状については、専門的な治療を長期的に受ける必要がある。また、それ以外にも自助グループへの参加により、被害者が自らの精神状態に向き合うこともある。そういった状況を「カウンセリング等の精神的な支え」の数字はまさに表している。

また、被害者が被害から回復するには、非常に長い時間を要する。刑事手続・民事手続の進捗や被害者の状態によって、被害者が必要とする支援や手続は変化していく。そのため、被害から数年が経過したとしても、その時々ニーズにこたえる相談窓口は必要となる。このことからすると、被害からの経過年数を問わず「総合的な相談窓口による支援」が高い数字を示したのも当然の結果といえる。

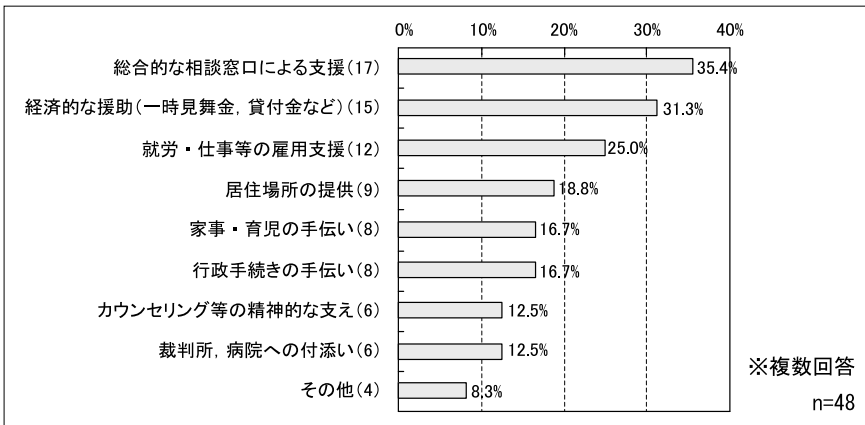
- (4) 次に、被害者が「必要としたが受けられなかった支援」のデータを見ても、すべての被害者において「総合的な相談窓口による支援」が35.4%と最も多いのに対し、「カウンセリング等の精神的な支え」は12.5%と低い割合を示している（図4）¹⁶。

これは、被害者支援における精神的なケアの重要性が早くから認識され、対応する機関がある程度明確になっているのに対し、総合的な相談窓口については、対応する機関が明確になっておらず支援機関が分散しているため、被害者が求める支援を受けられなかったことが理由であると考えられる。また、被害からの経過年数による分類においても、「総合的な相談窓口による支援」の割合が全体的に高くなっている（図5）。

「総合的な相談窓口による支援」は、上記（2）（3）でも述べたとおり、あらゆる被害者においてニーズのある支援である。それにも関わらず、支援制度を利用する被害者において「受けられなかった」と評価されている以上、「総合的な相談窓口」そのものが不足しているか、提供され

ている支援の内容が不十分であると考えられる。「総合的な相談窓口による支援」は、その他の具体的な支援の起点ともなる支援であることから、相談窓口での支援が不十分であることはすなわち、被害者が多様な支援を受ける機会を失わせ、被害者の回復を阻害していると言わざるを得ない。

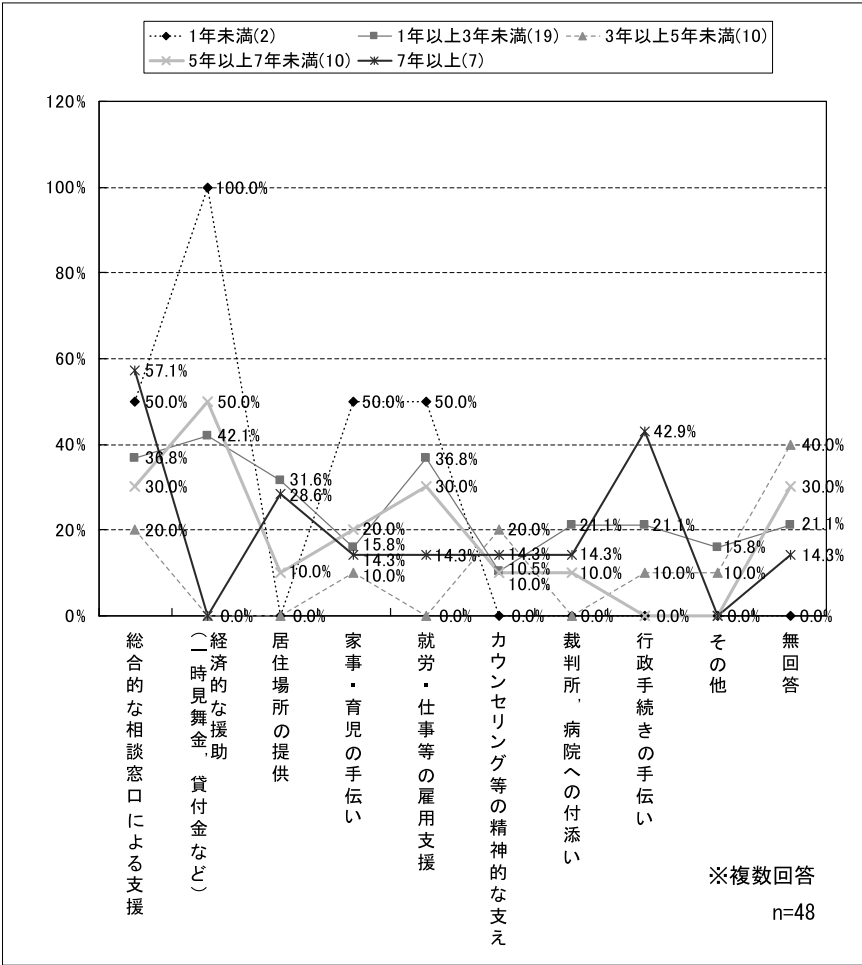
図4 必要としたが受けられなかった支援



出典：(社)京都犯罪被害者支援センター (2010年) P.31

「総合的な相談窓口による支援」以外の項目については、経過年数ごとに異なる数字を示しており、7年以上経過した被害者においては「行政手続きの手伝い」、5年以上7年未満及び1年以上3年未満の被害者においては「就労・仕事等の雇用支援」、3年以上5年未満の被害者においては「カウンセリング等の精神的な支え」、1年未満の被害者においては「経済的な援助」が高い数字を示している。各経過年数の被害者のニーズは、被害者が生活を営むためにその時々に必要な支援を反映していると読むことができる(図5)。

図5 被害からの経過年数と必要としたが受けられなかった支援



出典：(社) 京都犯罪被害者支援センター（2010年）P.35

3 小括

上記1でも述べたように、現在の我が国においては被害者支援の多くの制度・機関がある。しかし、今回のニーズ調査結果の分析からすれば、「総合的な相談窓口による支援」が不足しており、被害者が多様な支援制度・機関にたどり着いていない、もしくは必要な支援制度・機関にたどり着くまでに

大きな労力を要する状態になっているといえる。

本章でのデータ分析から、「総合的な相談窓口」や長期的な支援、被害者の多様なニーズに応え得る制度の構築の重要性を導くことができる。

Ⅲ 犯罪被害者支援の現状とニーズ～支援者の立場から～

1 支援機関・団体の情報提供に関する分析

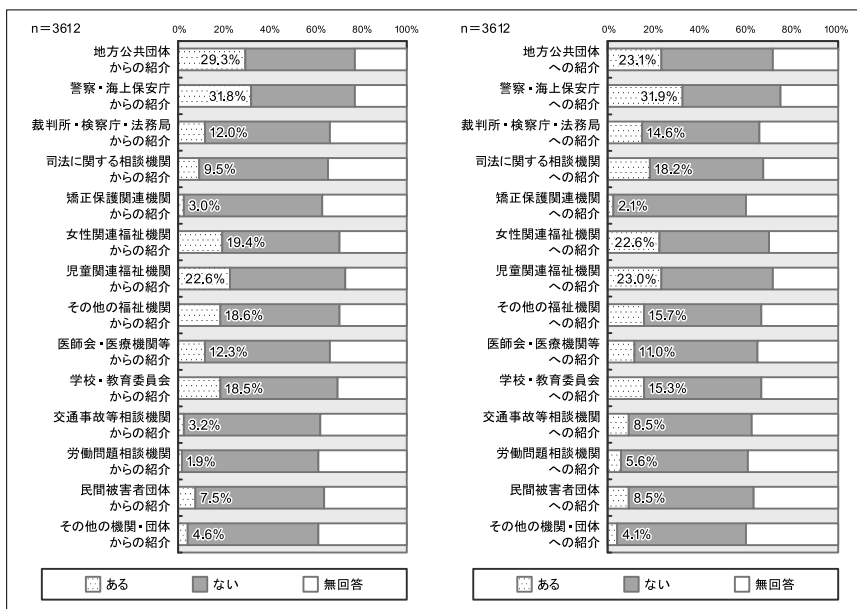
- (1) 上記Ⅱで述べたとおり、被害者に必要な支援は多分野にわたる。被害者が充実した支援を受けるためには、各機関が連携を図ることが第一と考えられるが、次に見るように各機関の連携がなかなか進まないのが現状である。

ここでは、内閣府が2006年に行った「犯罪被害者等の支援に携わる関係機関・団体の連携に関する現状把握調査」のデータから、支援機関・団体の連携状況や問題点について述べる。この調査では、他機関・団体から被害者が紹介されてくるケース、他機関・団体へ被害者を紹介するケースに分け、現状把握のための設問をしている。なお、この調査は、内閣府が被害者支援機関・団体の連携に関して唯一行ったものである。その後、同じような規模・内容の調査が行われていないことから、調査年月日が古いものの、その結果を今回の検証対象とした。

- (2) まず、全般的な連携の状況として、他機関・団体から被害者が紹介されてくるケースは、高いものでも「警察・海上保安庁からの紹介」「地方公共団体からの紹介」が3割程度であり、それ以外の機関・団体については2割以下となっている（図6）。

次に、他機関・団体への紹介についても、他機関・団体からの紹介の場合と同様、多くても3割程度しかケースがないといえる。そして、その紹介先についても、地方公共団体や警察・海上保安庁が多く、その他の機関・団体への紹介は2割を下回ることがほとんどである（図6）¹⁷。

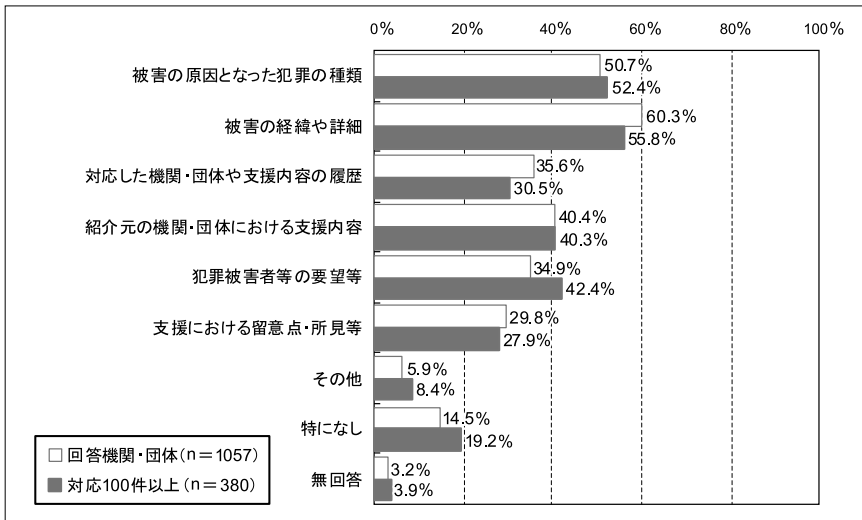
図6 関係機関間での被害者の紹介状況



出典：内閣府「犯罪被害者等の支援に携わる関係機関・団体の連携に関する現状把握調査」（2006年）P.5

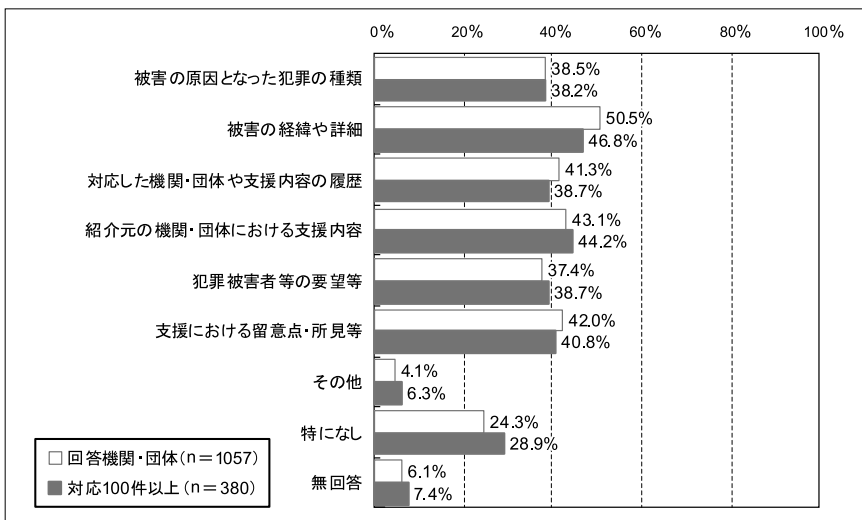
(3) また、他機関・団体からの紹介に際しては、ほとんどの場合において「被害の原因となった犯罪の種類」や「被害の経緯や詳細」の情報が提供されるが、「対応した機関・団体や支援内容の履歴」、「紹介元の機関・団体における支援内容」、「犯罪被害者等の要望等」といった情報については、3割程度しか提供されていない（図7）¹⁸。これに対し、紹介を受ける機関としては、「対応した機関・団体や支援内容の履歴」、「紹介元の機関・団体における支援内容」、「犯罪被害者等の要望等」、「支援における留意点・所見等」といった内容の情報提供を受けたいとの要望が強い（図8）。すなわち、被害者の基本的な情報はもちろんであるが、継続的に支援を行う機関・団体として、被害者がどのような支援を受けてきたのか、どのような目的で自らの機関・団体を紹介されたのかといった視点から、より有効な支援を行うための情報が必要とされているといえる。

図7 紹介時に提供される情報の種類



出典：内閣府（2006年）P.27

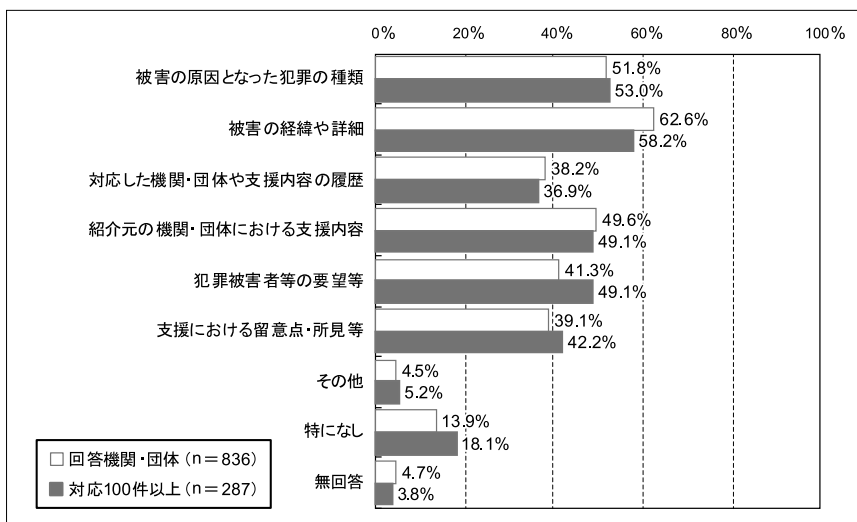
図8 紹介時に提供を要望する情報の種類



出典：内閣府（2006年）P.30

他方、紹介元の機関・団体としては、「被害の原因となった犯罪の種類」や「被害の経緯や詳細」の情報だけでなく、「紹介元の機関・団体における支援内容」、「犯罪被害者等の要望等」、「支援における留意点・所見等」の情報も提供しているとの実感を持つところが4～5割程度見られる（図9）¹⁹。紹介先の機関・団体と、紹介元の機関・団体の感覚には差異が見られるところ、紹介先の機関がどのような情報を求めているのかが不明瞭なまま情報提供をしているため、紹介先の機関でその情報を有効に活用できていないと分析をすることができる。この点、支援機関・団体同士で共有する情報がある程度画一化される必要があるところ、それができていないために生じたと考えられる。

図9 紹介時に提供している情報の種類



出典：内閣府（2006年）P.126

（4） さらに、情報提供の手法としては、ほとんどが電話によると回答している²⁰。たしかに、電話による情報提供であれば、センシティブな被害者の情報をメールやFAXのように誤送信する危険はない。しかし、口頭での情報伝達は誤りを含む可能性が多分にあり、またそれが記録としても残

らない。被害者の負担軽減や二次被害の防止という観点からすれば、書面等の文字情報によって正確な情報提供が行われる必要があるといえる。

2 関係機関・団体のネットワークと問題点について

- (1) 調査時点における関係機関・団体のネットワークや連絡会議等への参画状況については、44.9%の団体が何らかのネットワークに参画していると回答した。特に、民間団体の参画割合は85.1%と非常に高く、警察・海上保安庁の79.7%を上回る結果となっている²¹。

ネットワークの運営主体は、都道府県警察（警察署を含む）の52.7%が最も高く、次いで都道府県（38.6%）、市区町村（32.1%）と地方公共団体の高い割合を示しており、公的機関が運営主体となる場合が多い。

また、個々のネットワークへの参画機関・団体の内訳としては、地方公共団体（85.0%）及び警察・海上保安庁（78.1%）が特に高い割合を示している。次いで、児童福祉関連機関や女性福祉機関が高い割合を示した。ここでも、公的機関の存在の重要性を読み取ることができる²²。

- (2) では、支援ネットワークに関してはどのような問題点があるのか。アンケートの回答では、次のような問題点が挙げられている。第一に、支援ネットワークの存在自体に関しては、「人員不足でネットワークの立ち上げが困難である」、「行政と民間でネットワークが別々に分かれている」などの問題点である²³。上記Ⅲ－２－（１）で述べたとおり、運営主体と参画機関・団体の内訳がともに公的機関に占められており、民間団体の参画割合が高いにもかかわらずその姿が見当たらない。これは、行政と民間のネットワークが分かれていること、一定の予算がつく公的機関と助成金や寄付金で運営する民間団体では財政・人員に差異があり、民間団体は支援業務以外に活動を広げることが困難であることが原因といえる。

次に、ネットワークの内容について、「連携のあり方等の協議がなされない」、「他機関の具体的役割を把握できていない」、「中心となる機関が不明なため情報の共有化が難しい」といった意見が挙げられている。これら

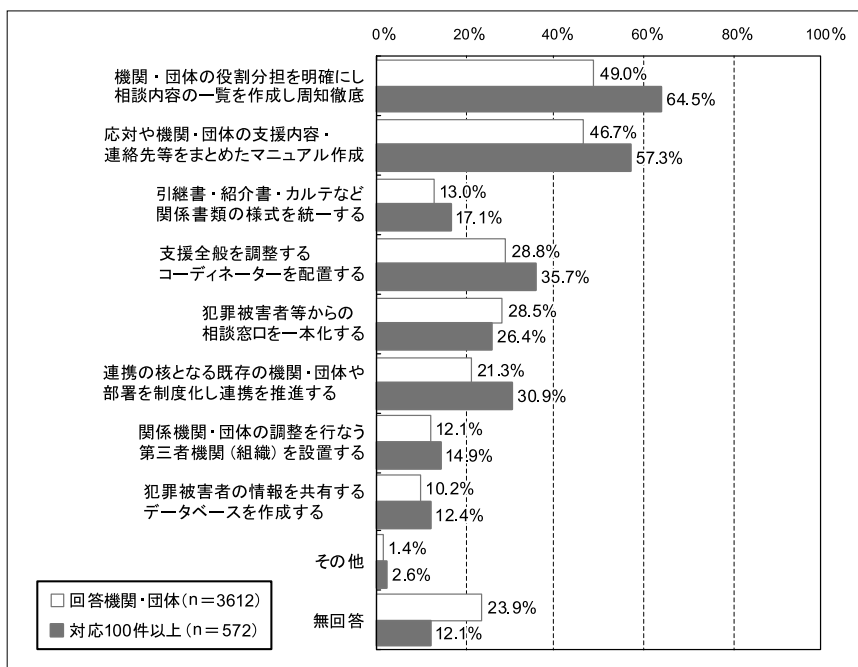
の意見は、上記Ⅲ－1で検討した連携状況と表裏の関係にあるといえる。現在の支援制度では、被害者の支援内容や関係機関・団体間の調整をする機関が存在しない。この状況こそが、ここで挙げられた問題点の起点となっていると考えられる。

3 今後の連携のあり方について

では、支援機関・団体は、今後どのような連携のあり方が必要だと考えているのか。この調査においては、①機関・団体の役割分担を明確にし、相談内容の一覧を作成し、周知徹底することや②応対や機関・団体の支援内容・連絡先等をまとめたマニュアル作成が高い割合を示した。この他、③支援全般を調整するコーディネーターの配置や④被害者からの相談窓口の一本化も関係機関・団体の3割程度が「必要」と答えた（図10）²⁴。具体的な提案としては、「被害者に合った機関・団体を迅速に紹介できるシステムの必要性」、「被害者のニーズを考えた上での連携方法の検討の必要性」、「連携する関係機関・団体をコーディネートできる機関の必要性」などが挙げられている。調査において高い割合を占めた①②については、コーディネーターを設置することで様々な機関・団体の役割を集約することができ、実現することが可能となる。また、④についても、コーディネーターの設置により、窓口の一本化を図ることができると考えられる。

したがって、コーディネーターを設置することで、支援者側が必要と考える連携のあり方を実現することができるといえる。

図10 今後の連携のあり方



出典：内閣府（2006年）P.234

4 小括

以上のとおり、被害者支援においては、多分野にわたる支援が必要となる
ところ、実際には各分野の支援を担う機関同士の関係が、有効な連携をとれる
段階に至っていないケースが多いと考えられる。被害者への情報提供と同時
に、連携する関係機関・団体をコーディネートできる機関の存在は、まさに
に被害者と支援機関・団体双方の負担を軽減し、有効な支援を行うのに欠か
せない存在だと考えられる。

Ⅳ 法的根拠に関する検討

1 法テラスの業務

法テラスは、総合法律支援²⁵に関する事業を迅速かつ適切に行うことを目的とした法人であり（総合法律支援法14条）、その業務は業務方法書その他の規定に基づいて行われている。

そこで、本章では、被害者支援の分野において法テラスがコーディネーターとしての役割を果たすことについての法的根拠を検討する。

2 総合法律支援法・業務方法書

まず、総合法律支援法では、被害者支援業務の実施・体制の整備に関し、情報提供だけでなく被害者が多様な支援制度を十分に利用できるような体制を築くこと及び関係機関との連携確保・強化が求められている（同法5条、6条、7条）。これらの要請は、総合法律支援法の各業務に関する規定（同法30条1項5号）及び業務方法書（80条4項）の中においても具体化されている。特に業務方法書80条4項は、「センターは、第1項に規定する業務（筆者注：被害者等に対する情報提供、精通弁護士紹介）を行うに当たり、前項に規定する関係機関・団体（筆者注：警察庁、日本弁護士連合会、被害者等の援助を行う団体その他関係機関・団体）と協力してネットワークを構築し、犯罪被害者等の相談内容に応じた最適の専門機関・団体や犯罪被害者等の援助に精通した弁護士を紹介するコーディネーターとしての役割を果たすよう努める。」と規定しており、被害者支援において法テラスがコーディネーターとしての役割を果たすことを明文で規定している。

3 被害者支援関連法規

- （1）基本法においては、第3条で基本理念が謳われている。同条2項及び3項では、被害者のための施策について被害者の状況及び原因等に応じて

適切に講ぜられるべきであること、被害から回復するまでの間、必要な支援等を途切れなく受けることができるよう講ぜられるべきであると規定されている。

そして、第7条においては、国・地方公共団体・法テラスその他関係機関が、被害者のための施策が円滑に実施されるよう連携を図るべきであるとされている。

以上の規定からは、同法7条に挙がっている全ての団体が連携を図り、被害者の個別具体的な状況に応じた支援が継続的に行われるべきであるとの立法者の姿勢が読み取れる。

- (2) さらに、2011年3月に策定された「第2次犯罪被害者等基本計画」では、被害者の誰もが必要ときに必要な支援を受けられるよう、民間の支援団体とともに支援体制を構築することを国の重点課題のひとつとしており²⁶、その課題に取り組むために、法テラスは司法・行政・被害者支援団体等の専門機関・団体との間でネットワークを構築し、コーディネーターとしての役割を果たすよう努めるべきとされている（第4支援等のための体制整備への取組－1相談及び情報の提供等（基本法第11条関係））²⁷。

4 小括

以上のとおり、いずれの法令等においても、法テラスには「関係機関との連携強化」及び「コーディネーターとしての役割」が求められている。このような役割が求められているのは、総合法律支援の実現を目的とし、公的・民間問わず様々な機関との間の連携確保・強化を図ることを法定業務のひとつとする法テラスの組織の特性によるものであると考えられる。

したがって、今後の被害者支援業務のあり方としては、このような法令等の要求と法テラスの組織の特性を活かした方向で検討されるべきといえる。

V 諸外国のシステム

ここでは、警察と民間支援団体の連携が進んでいるイギリス、情報共有システムが確立しているアメリカ、一つの機関が連携の要となっているフランスの例を挙げ、情報共有と連携による支援のあり方を紹介する。

1 イギリス（Victim Support）の被害者支援システム²⁸

(1) イギリスでの犯罪被害者支援の始まりは、1964年に犯罪被害者補償局の設置にあり、1973年に民間の被害者支援団体である VS（Victim Support）が設立された。

VS の組織は、本部及び約400か所にも及ぶ地方組織からなる。被害者に対する直接的な支援を行うのは地方組織であり、1つの警察署に1つの地方組織が対応するように設置されている。

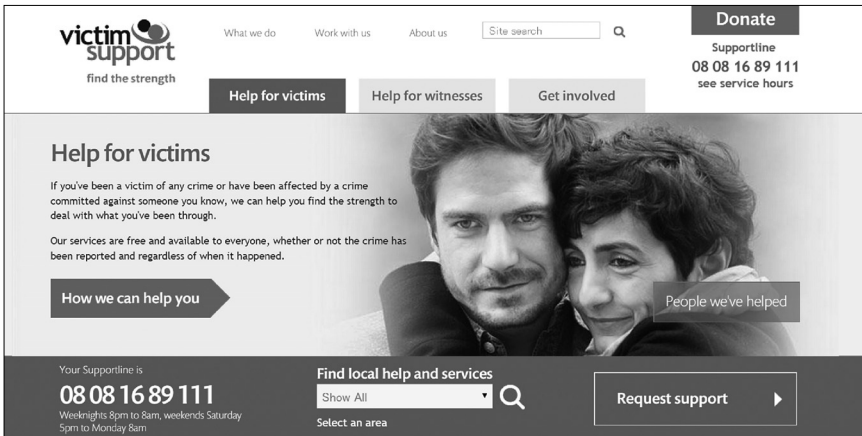
(2) VS の事務所には、警察から前日の事件の被害者情報が提供される（自動付託制度）。警察が VS に直接リストを提供するのは比較的軽い罪の被害者に限られ、殺人や性犯罪などの重罪の場合は、被害者に VS の概要を説明し、当事者の希望に応じて紹介するというシステムとなっている。他方、被害者が直接あるいは警察以外の機関等から紹介されて VS に連絡してきた場合には、必ずしも警察に通報しなければならないとはされていない。

また、サポートラインという相談窓口を開設しており、月曜日から金曜日の夜8時から午前8時まで、土曜日の午後5時から月曜日の午前8時までスタッフが対応している。サポートラインが提供する支援は、電話をかけてきた被害者に対する直接サポート及び被害者の居住する地域の VS 事務所への連絡である（VS 事務所への連絡に際しても、本人の同意を要するとされている）。

VS が初めに行う支援は、警察や被害者から得た情報に基づいてボラン

ティアの手配をし、被害者への連絡を取ることである。手紙による連絡を原則としているが、電話や訪問をすることもある。ボランティアは、被害者の話し相手になるだけでなく、被害者補償制度等の様々な手続を説明し、代行する。また、被害者がより専門的な組織（レイプクライシスセンターなど）の紹介を望む場合には、希望する専門組織を紹介することもある。

図11 Victim Support の HP



出典：Victim Support ウェブページ (<https://www.victimsupport.org.uk/>)

(3) 本稿との関係で最も注目すべきは、前述の「自動付託制度」である。イギリスで行われている自動付託は、比較的軽い罪の被害者に限り、本人の同意なく VS に情報提供が行われるというものである。

VS は、民間の被害者支援組織ではある一方、イギリス内務省が発表した「被害者憲章」の中でその活動内容が明記されている点で公的な側面も有している。この「被害者憲章」には、「犯罪被害者のためのサービスの基準声明書」という副題が添えられており、様々な機関から受けられる支援について定めている。その中において、VS については次のように書かれている（以下、一部抜粋）。

- VS は政府から財政的支援を受けているチャリティ団体である。サービスは無料で、秘密は厳守される。

- 警察は、多くの犯罪の場合、被害者が拒絶しない限り、2日以内にVSに被害者情報を通知する。性被害、家庭内暴力、殺人の場合は被害者の同意があってから通知する。
- VSは、通知を受けてから4日以内（休日を除く）に、手紙や電話や訪問により被害者と連絡をとる。

このように、イギリスにおける自動付託制度については、情報提供が政府の政策指針に規定され、VSの活動を国民が理解していることをもって国民の同意を得ていると評価することができる。

2 アメリカ（Safe Horizon）の被害者支援システム^{29/30}

(1) アメリカでは、直接支援を行っている非営利団体である Safe Horizon において、効率的な被害者支援ができるよう個々の被害者の情報を一括管理するケースマネジメントシステムが導入された。

Safe Horizon は、1978年に設立された Victim Service Agency を前身とする被害者支援団体である³¹。Victim Services Agency は、設立当初から24時間対応の被害者ホットラインを開設した。その後、年々被害類型に応じた支援プログラムや被害者対応施設を増やしてきた。具体的には、刑事裁判所内での Children's Center の開設や警察との協力の下で対応する DV 警察プログラムの開始、ニューヨーク市住宅局の支援を受けた Emergency Housing Transfer Program の開始などが挙げられる。2000年には、団体の使命及び幅広いサービスをより正確に表すため、名称を Safe Horizon へと変更した。

現在、Safe Horizon では、24時間ホットラインや被害者の立ち直りを援助するための職業訓練、安全確保のためのシェルタープログラム、暴力による被害発生を未然に防ぐための青少年指導者養成プログラムなど80種類を超えるプログラムの提供だけでなく、独自のシステムでボランティア・コーディネーターの育成を行っている。

図12 Safe Horizon のホットライン案内ページ

moving victims of violence from crisis to confidence

Call for help (llámenos para ayuda) 1.800.621.HOPE (4673)
[Home](#) | [Jobs](#) | [Contact Us](#) | [Sitemap](#) | [Safe Horizon en Español](#)

search site

GET HELP About Us What We Do Newsroom Publications Donate Events Get Involved

Get Help
Call Our Hotlines
 Domestic Violence: Get Help
 Stalking
 Rape and Sexual Assault
 Child Abuse
 Homeless Youth
 Trafficking Survivors
 Families of Homicide Victims
 Counseling
 Court & Community Services
 Practical & Financial Support
 Legal Services
 Additional Resources

Call Our Hotlines
 You can call Safe Horizon's hotlines 24 hours a day, 7 days a week. The calls are free, and counselors are able to help you no matter what language you speak. Counselors provide crisis counseling, safety planning, assistance with finding shelter, referrals to Safe Horizon programs or other organizations, advocacy with the police, and other crucial services.

Safe Horizon's Domestic Violence Hotline:
 800.621.HOPE (4673)

Safe Horizon's Crime Victims Hotline:
 866.689.HELP (4357)

Safe Horizon's Rape, Sexual Assault & Incest Hotline:
 212.227.3000

DONATE NOW »
 Give to families in crisis

NEED HELP?
 Call our hotlines

SIGN UP »
 Get news and updates on Safe Horizon
 sign up for emails / news

Social Media
 f t i y in

Tweets
 Follow

Safe Horizon @SafeHorizon 14h

出典：Safe Horizon ウェブページ

(<http://www.safehorizon.org/page/call-our-hotlines-9.html>)

(2) ケースマネジメントシステムは、2003年に導入されたもので、被害者の被害内容やこれまでの支援内容といった被害者情報を一括して管理・共有することを目的とするシステムである。このシステムを導入する以前は、プログラムごとにバラバラの様式を使用して管理していたが、システム導入以後は、同じ被害者が他のプログラムも受けていることが分かるようになり、プログラム間の調整が可能になった。

他方で、連携をとっている他の関係機関・団体が行う支援の内容を取り込むために、他機関・団体がそれまで独自に作成してきた様式などを標準化する必要性があったとの報告がある。

3 フランス (INAVEM) の被害者支援システム^{32/33}

(1) フランスでは、関係機関の間で連携を確保するための仕組みが発達

している。その中心となるのは、フランスの全国被害者支援団体である INAVEM（Insutitut National d’ Aide aux Victimes Et de Mediation、全国被害者支援調停協会）である。

INAVEM は、政府が1986年に設立した組織であり、情報提供・心理的支援・社会的支援を行うことを内容としている。INAVEM は、被害者支援を行う団体が加盟する連盟組織であり、被害者への直接支援は電話による相談を除き行っていない。INAVEM の目的は、被害者が必要とする様々な支援（刑事手続、心理的支援、経済的支援、家族の支援、手続に関する支援）を行う専門機関へつなぐためのワンストップサービスを行うこと及びそのための連携を確保することにある。

（2） INAVEM の具体的なシステムは以下のとおりである。

ア 関係機関による連携を担保するためのシステム

加盟機関において裁判所、警察、病院、学校などの関係機関等との密接な連携を図り、被害者への情報提供や助言、心理面のケアなどの支援を実施している。また、多くの加盟機関において、警察と協定を結んで交番に担当窓口を置いている。ただし、事件直後に警察から被害者に関する情報が加盟機関に提供されるようなシステムにはなっていない。

イ 加盟機関間の連携を促進するための取組

被害者が被害に遭った地域から別の地域へ引っ越した場合には、元の住居地と転居先の加盟機関の間で連絡体制が作られるよう INAVEM が仲介をし、支援が途切れないように取り計らう。また、1つの事件で多数の被害者が出たような場合には、被害者が分散することから、被害者の氏名・住所のリストに基づき、INAVEM から地元の加盟機関に対し支援を行うよう連絡することになっている。

このように、INAVEM を中心として、被害者が継続的な支援を確実に受けられるようなシステムと連携が構築されている。

ウ 全国電話相談

相談員は、被害者の意向を確認した上で、紹介（対応可能な関係機関・

団体を説明した後、連絡先を教示)、付託(内容の重大性、緊急性、相談者の様子等に応じ、被害者が拒否しない場合に名前や連絡先を聞き、被害者の氏名・連絡先を記録して適切な関係機関・団体にFAXし、関係機関・団体から連絡を取るよう手配)、電話転送(被害者からの電話を適当な関係機関・団体に転送)といった対応を取ることとなっている。

また、加盟機関及び加盟機関以外の関係機関に関する情報は、データベース化されており、相談員は必要な情報をパソコン上で閲覧しながら、電話相談に対応している。

なお、加盟機関以外の関係機関については、定期的に情報交換を行うとともに協定を結び、INAVEMを通じて被害者と関係機関を適切に橋渡しできるようにしている。協定は現在、50余り結んでおり、増加傾向にある。

Ⅵ VS カルテ創設の提案

1 VS カルテ創設の提案

ここまで、我が国の被害者支援の現状、被害者・支援者のニーズ、諸外国のシステムについて見てきた。我が国の被害者支援をより充実させるために、被害者の負担軽減と支援者の連携強化等が重要となることは前述のとおりである。そして、諸外国においては、各国の支援状況に合わせ、合理的な支援を実現するための様々なシステムが構築されている。

本章では、我が国の状況に沿った形でこれを実現するため、法テラスをコーディネーター役とし、被害者情報の一括管理等を行うためのシステムであるVS(Victim Support)カルテの創設を提案する。

2 VS カルテの概要

VSカルテとは、被害者の基本情報・被害者が必要とする支援・被害者が受けた支援の内容等を一括管理し、被害者及び支援者の負担を軽減するシステムである。VSカルテの利用を希望する被害者の基本情報を医療機関や支

援機関・団体から取り寄せてシステムで管理し、支援団体等からフィードバックを受け支援履歴を記録するとともに、同じ被害者を支援する他団体から請求があった場合には、システムに登録されている被害者の基本情報及び支援履歴を同団体へ提供するものである。

3 VS カルテの目的

VS カルテの目的は、被害者の負担を軽減すること及び支援者がより合理的な支援を行う一助とすることにある。

被害者は日々新たな支援を必要とするが、VS カルテを利用することによって、法テラスに問い合わせるだけで適切な支援機関・団体の紹介を受けることができる。そして、紹介先の機関・団体は、法テラスから被害者の基本情報の提供を受け、これまでの支援内容等に鑑みて適切な支援を受けることができるよう取り計らうことができる。

被害者としては、被害内容や必要とする支援も紹介先の機関・団体に引き継がれていることから、同じ説明を繰り返すストレスから解放される。他方、支援者側にとっては、必要に応じて他の支援を行っている機関・団体との連携を図ることも可能となり、より充実した支援に繋げることができる。

なお、VS カルテ内で管理する被害内容等は、訴訟対応を前提とするものではないため、弁護士や捜査機関による聴取が別途行われることはやむを得ないとする。もっとも、訴訟代理人が予め被害内容の概略を把握していることで、被害者がより詳細な被害内容を語るハードルを低くすることは可能であり、弁護士への情報提供も有効であるとする。

以下では、VS カルテの利用開始から情報提供・フィードバックまで、具体的な構想について述べる。

4 前提

VS カルテの具体的な構想を述べる前提として、VS カルテの制度的位置付け、対象者、共有する機関・団体といった基本的な事項に言及しておきたい。

(1) まず、VS カルテの制度的位置付けについては、現在法テラスで行っている被害者に対する情報提供業務とは切り離された独立の制度とする。なぜなら、後述のとおり、VS カルテでは利用者の詳細な情報を長期にわたり管理・利用するものであることから、具体的な被害者の情報まで収集せず、その場限りで情報を提供する情報提供業務とは根本を異にするためである。

(2) 次に、対象者については特に資力要件等を設けず、利用を希望する全ての被害者を対象とする。その理由は次の3点である。

第一に、長期的な支援・総合的な相談窓口の需要は資力によって異なるものではなく、あらゆる被害者にとって高いニーズのあるものであること、第二に、民事法律扶助等の具体的な制度を利用する段階で資力による制限がかかること、第三に、Ⅳで検討した関連法規中において、支援の対象について限定がなされていないことから、あらゆる被害者についてサービスの提供をすることが求められていると解釈することができることである。

Ⅱでも述べたとおり、総合的な相談窓口への道を閉ざすことで、被害者は多様な支援を受ける機会を喪失しかねず、大きな不利益を受けることとなる。したがって、総合的な相談へのアクセスは、資力の有無に関わらず確保されるべきである。

(3) また、VS カルテを用いて情報を共有する機関・団体については、VS カルテで取り扱う情報が秘匿性の非常に高いものであることから、法テラスとの間で協定を結んだ機関・団体に限るものとする。なお、支援機関の性質等に鑑み、システムへのアクセス権限や提供される情報については適宜制限されるものとする。

5 情報を共有する機関・団体との協定

上記4(3)で述べたように、VS カルテで取り扱う情報の性質に鑑み、VS カルテを利用して情報を共有する機関・団体は、法テラスとの間で協定を結んだ機関・団体に限る。

協定の内容としては、①目的、②VSカルテの内容（対象者・VSカルテの機能）、③法テラスの役割、④機関・団体の協力内容（義務的・準義務的行為を含む）、⑤協定違反の場合の措置に関する規定を定める。①目的、②VSカルテの内容は、本稿で述べた概要どおりのものとなろう。また、③法テラスの役割としては、被害者に対する支援の内容だけでなく、機関・団体同士のコーディネートも行うことを明示する必要がある。そして、④機関・団体の協力内容としては、義務的行為として、個人情報保護及び万全の情報セキュリティ対策を取ること、情報収集の制限を規定する必要がある。また、準義務的行為として、支援履歴・内容を法テラスへフィードバックする行為を規定する。

6 VSカルテに登録する情報

VSカルテで登録・管理する情報は、①被害者の基本情報及び②支援履歴の2つに大別される。

まず、①被害者の基本情報としては、被害者の氏名や住所等に加え、被害の概要も含むものとする。また、公訴提起、民事訴訟が提起された場合等については、当該手続の進行状況もこれに含む。次に、②支援履歴については、被害者がどのような支援機関・団体にアクセスし、どのような支援を受けたかをその内容とする。ここでは、差支えない範囲で当該被害者の支援の担当者名も記録することとし、支援者同士の情報共有が円滑に行えるようにする。②支援履歴の内容は、上記4（3）で述べた法テラスとの協定を結んだ支援機関・団体からのフィードバックもしくは被害者本人からの申告によるものとなる。

なお、これらの情報は非常に秘匿性の高いものであり、法テラスの情報セキュリティ対策基準に基づく十分な情報セキュリティ対策が必要となる。以下で述べるとおり、VSカルテは法テラスの外部からもインターネットを通じてシステムにアクセスして利用するため、不正アクセスの危険に常に晒されている。したがって、VSカルテの登録情報の暗号化は必須であり、電子署名

の利用やシステムへのログイン過程を２段階にする等の措置が必要となる。

7 VS カルテの利用開始

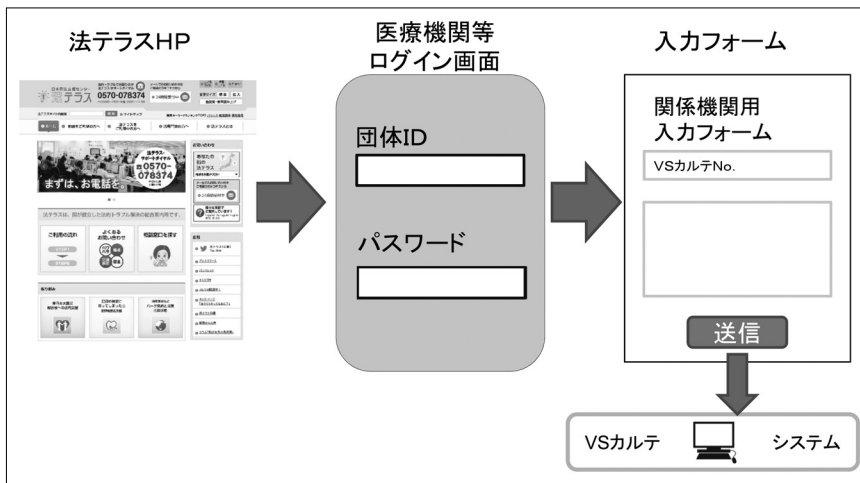
- (1) 被害者がVSカルテの利用を開始するまでの道筋としては、①警察や被害者支援団体等を通じて利用申込みする場合と、②被害者自らが法テラスへアクセスする場合の大きく２つのケースが考えられる。利用開始に際しては、法テラスの職員もしくは支援機関・団体等を必ず通すことが必要となる。これは、被害状況等を客観的に把握し、VSカルテの利用対象者を絞り込むためである。

以下、具体的な方法を述べる。

- (2) まず①について、被害者が被害を明かすことが考えられる機関としては、警察、被害者支援団体・機関、医療機関が考えられる。被害が明らかになった場合、諸機関においては被害者の基本情報及び被害の概要についてのヒアリングが行われる。よって、VSカルテに登録する基本情報と重なる部分については、ここで得られた情報を活かすことが理想といえる。

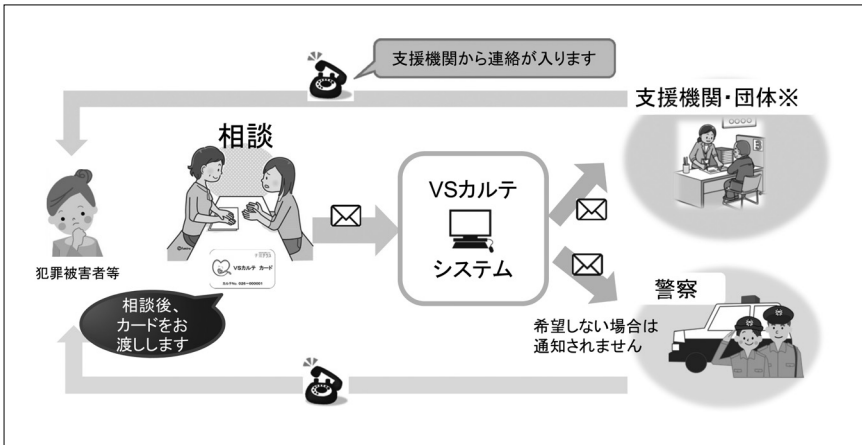
そこで、警察や被害者支援団体・機関、医療機関に聞き取った基本情報を所定のフォームに入力してもらい、それをシステム宛に送信することで基本情報の登録が完了する仕組みが効率的であると考ええる。諸機関には、法テラスとの間で協定を締結する際に法テラスホームページからVSシステム関連画面にログインするためのID・パスワードを配布しておき、被害者から被害の申告があった場合には、その画面上のフォームへ入力してもらう。

図13 VS カルテ入力フォーム画面



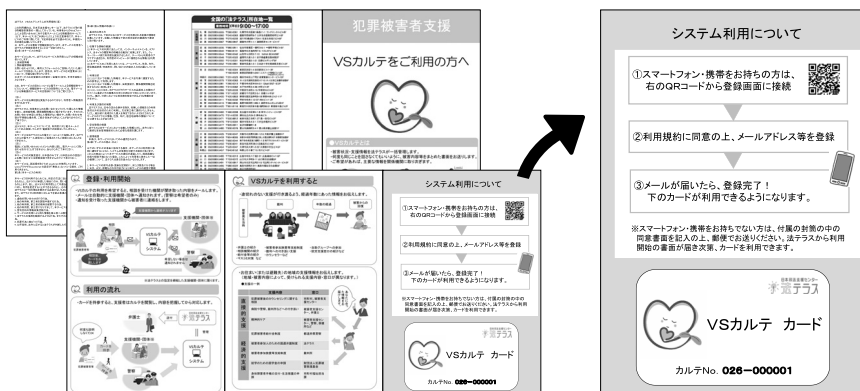
フォームに入力された情報は、法テラスのシステムへ登録されるとともに、直接支援を行っている支援団体にメールで送信される（ただし、送信する機関については、被害者の要望により変更することができるものとする。）。当該メールを受信した団体職員が、24時間以内に被害者へ連絡し³⁴、希望する支援を開始する³⁵。対応した団体からは、法テラス及び同じメールを受信した他団体に対応済みであることを報告する³⁶。このようなシステムを取ることで、被害者が自ら支援団体等にアクセスする労力を軽減することができる。また、支援機関においても、被害者の情報を見て最も支援に適していると考えるところが活動を開始することによって、効率的な支援を始めることができるようになる。

図14 VS カルテ利用開始時の流れ



もっとも、当該情報を VS カルテのシステム及び支援機関・団体に送信するに際しては、本人の同意が必要となる。そこで、本人の同意を次の方法で確認する。まず、法テラスから諸機関に対し、VS カルテのリーフレット（図15）を配布しておく。このリーフレットには、(a) 被害者の識別ナンバー、(b) 情報提供に関する同意画面にアクセスするための QR コードを掲載し、(c) 同意書を添付する。支援機関等から送信された情報と被害者からの同意の有無は、(a) 被害者の識別ナンバーで紐づけられる。被害者はスマートフォン等を利用して (b) QR コードから同意画面にアクセスして同意をすることも可能であるし、それが不可能な被害者については (c) 同意書面を郵送することで同意することも可能である³⁷。

図15 リーフレット（イメージ）



(3) 次に、②については、サポートダイヤルもしくは地方事務所に被害者から直接申込みを受けることとなる。

具体的な方法としては、職員が聴取した内容をフォームへ入力するという形をとることとなる。これ以降の流れは上記(2)と同様である。

8 支援機関・団体からのフィードバック

VS カルテでは、被害者の支援履歴も管理することから、支援者側からのフィードバックが不可欠となる。ここでは、その具体的な方法について提案する。

支援内容のフィードバックにおいて重要となるのは、各支援機関・団体の支援情報等をいかに画一的に取得するかという点である。そこで、フィードバックに際しては、利用開始時と同様、法テラスホームページからログインし、フィードバック用のフォームから支援内容を報告してもらうこととする。

また、支援機関・団体の任意によるものとする、十分な情報が集まらない可能性がある。したがって、フィードバックについては、協定の内容に含め、支援機関・団体等の準義務的行為として位置づける。

このように、フィードバックの位置づけを準義務的行為とし、画一的なフォームでの報告を可能にすることで、次に必要な支援や現状で不足してい

る支援、当事者に合わなかった支援について情報共有ができ、次の支援に活かすことができる。

9 支援機関・団体への情報提供

支援機関・団体等への情報提供についても、協定を結んでいる支援機関であれば、ID・パスワード・被害者の識別番号を組み合わせることによって当該被害者の登録内容にアクセスできるようにする。ただし、協定を結んでいる支援機関等であっても、医療機関等その団体の性質によってはアクセス制限をかける。支援機関は、自らが行った支援内容等について追加・修正ができることとする。

なお、VS カルテ上で管理されている情報のうち、被害者が提供を希望しない情報については、その提供を行わないこととする。支援者の円滑・有効な支援という VS カルテの目的は一部達成されないこととなるが、被害者支援においては被害者の意思が第一であることから、この点については被害者の意思が優先する。

10 VS カルテ利用者にできること

(1) 上記リーフレットには、識別番号が記載されたカードを添付する。被害者は、当該カードを支援機関等に持参し、自らが VS カルテ利用者であることを表示して支援を受けることができる。また、法テラスホームページ上の VS カルテ利用者ページにアクセスし、登録情報の確認や基本情報の追加・修正ができる。

被害者にとっては、自らの情報が長期的に保管されていること自体が負担になる場合が考えられる。そこで、本人の希望があれば、登録情報を削除することもできることを明らかにしておく。削除希望についても、VS カルテ利用者ページもしくは書面にて意思表示が可能とする。そして、利用者ページにアクセスすることによって、自らの情報が削除されたこと自体も確認できるようにする。

（2） なお、法テラスからは年1回程度、状況確認及び今後の支援の提案等を内容とするメールや手紙を送付する。被害者の中には、自分のこと、事件のことが忘れられているのではないかと考える者もあり、そういった感情が被害回復を遅らせることもあるためである。また、被害からの経過年数や支援履歴を参照し、居住地で提供されている支援の案内をすることで、被害者本人が気付いていなかった問題への気付きを与えるきっかけにもなり得る。

Ⅶ おわりに

犯罪被害に見舞われたとき、被害者は混乱の中で複雑な制度の間を渡り歩くこととなる。被害直後から自身の心を落ち着ける暇もないまま手続きを行わなければならない、その過程で辛い記憶を何度も掘り起こさなければならない。その中で、被害者は疲弊しさらに深く傷ついてゆく。

VS カルテは、そのような被害者の負担を軽減することができるシステムである。被害直後に支援者からの連絡を受けられるため、支援の入り口を探す労力が軽減される。また、被害類型や被害後の経過期間に応じた支援の提案・提供がされることから、複雑な制度を調べて窓口にアクセスするための労力も不要となる。

他方、現在まで連携が進んでこなかった支援機関・団体に対しても、広くネットワークを構築するきっかけを与えることができる。支援履歴等の共有により、支援機関・団体がより良い支援を提供できるようになるのはもちろんのこと、他機関と連携する機会が格段に増えるため、実際の支援以外の場で様々な問題共有が可能となり、犯罪被害者支援自体の発展にも貢献できる。

もっとも、VS カルテを実現するにあたっては、コストの問題のほかに、後発組織である法テラスがどこまで主体となれるかという課題がある。この点については、犯罪被害者支援業務や他機関・団体との連携強化などの面で

実績を積み重ねることによって克服を図る必要がある。

また、中長期的な展望として、被害者が民事法律扶助制度を利用する際の資力要件の撤廃や弁護士費用の負担金制の導入等も検討されるべきである。前述のとおり、VS カルテには刑事・民事の訴訟手続の進行状況も記録することから、損害賠償請求等の相談をしていない被害者には、支援者からしかるべき段階で相談を勧めることが考えられる。そのような場合に、被害者が躊躇なく損害賠償請求等を検討することができるよう金銭面でのハードルを取り払う必要がある。また、加害者に対する損害賠償請求権に係る債務名義を取得したとしても、実際に回収できることは少ない。そこで、実際に回収できた場合にのみ弁護士費用の負担を求めるといった負担金制度を導入することで、代理援助の利用に対するハードルを低くすることができる。これらを実現するためには法改正の必要があることから、VS カルテを運用する中でそのニーズがどれ程認められるのかといった観点から調査を進めていく必要がある。

以上

[注]

- 1 本稿においては、犯罪により被害を被った者及びその家族又は遺族をいう（犯罪被害者等基本法第2条第2項参照）。
- 2 内閣府『平成26年版犯罪被害者白書』、2014年、4～6頁。
- 3 東京都中野区は犯罪被害者等緊急生活サポート事業として、一定期間無料で生活支援を利用することができるとしている（他の自治体でも同様の支援を提供しているところがある）。
http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/401500/d001838_d/fil/kinkyu-support-A4.pdf
（2014年9月18日）
- 4 警察庁『警察による犯罪被害者支援（平成26年度版）』、2014年、16頁。
警視庁は、これらの活動を「指定被害者支援制度」として運用している。<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/soudan/hanzai/hanzai4.htm>（2014年9月18日）
- 5 2014年4月1日現在、全国で45団体が認定を受けている。
- 6 犯罪被害者等早期援助団体の指定は、各都道府県公安委員会が行う。

- 7 犯罪被害者等早期援助団体は、警察に対し、対応可能な時間帯や被害類型・提供可能な援助の種類を予め通知しておく。警察は、被害者に対して民間団体についての説明をして情報提供に関する同意を得る。被害者の同意を得たら、犯罪被害者等早期援助団体に対し、被害者の氏名・連絡先等・犯罪被害の概要を提供する。内閣府、前掲注2、5頁。
- 8 内閣府、前掲注2、2～3頁には、公的な支援機関の一覧が掲載されている。
- 9 内閣府、「犯罪被害者等の支援に携わる関係機関・団体の連携に関する現状把握調査」<http://www8.cao.go.jp/hanzai/report/h18/index.html>（2014年6月10日）
- 10 社団法人京都犯罪被害者支援センター「犯罪被害者等のニーズに関するアンケート調査分析結果報告書」<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000092284.html>（2014年6月8日）
- 11 なお、2013年3月～5月にかけて、神奈川県庁安全防災局安全防災部くらし交通安全課において被害者へのアンケート調査が行われている。このアンケートにおいても、被害者支援を進めるうえで特に必要な取り組みとして、①カウンセリング等の精神面でのケア、②事件に関することや受けられる支援についての情報提供、③裁判などに関する手続についての法律相談の3項目が高い割合を占めていた。よって、現在においても、これらの支援について被害者のニーズが高いといえる。
神奈川県、「第2期神奈川県犯罪被害者等支援推進計画全体版」（資料編）36頁 <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f4181/p12649.html>（2014年9月14日）
- 12 （社）京都犯罪被害者支援センター、前掲注10、1頁。
- 13 （社）京都犯罪被害者支援センター、前掲注10、25頁。
- 14 小西聖子著『トラウマの心理学』NHK出版、2012年、53頁。
- 15 （社）京都犯罪被害者支援センター、前掲注10、29頁。
- 16 （社）京都犯罪被害者支援センター、前掲注10、31頁。
- 17 内閣府、前掲注9、5頁。
- 18 紹介元の機関の性質によって、これらの項目の提供状況は異なる。ここでは、他機関・団体への紹介、他機関・団体からの紹介が多い地方公共団体や警察・海上保安庁の場合を念頭に置いた分析となっている。内閣府、前掲注9、27頁。
- 19 内閣府、前掲注9、126頁。
- 20 内閣府、前掲注9、28頁・127頁。
- 21 内閣府、前掲注9、224～225頁。
- 22 内閣府、前掲注9、226頁。
- 23 内閣府、前掲注9、228頁。
- 24 内閣府、前掲注9、230～231頁。
- 25 『裁判その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にするとともに弁護士及び弁護士法人並びに司法書士その他の隣接法律専門職者（弁護士及び弁護士法人以外の者であって、法律により他人の法律事務を取り扱うことを業とすることができる者をいう。以下同じ。）のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な

支援』をいう（総合法律支援法1条）。

- 26 第2次犯罪被害者等基本計画 Ⅲ-④「被害直後から様々な困難に直面する犯罪被害者等が、再び平穏な生活を営むことができるようになるためには、犯罪被害者等の誰もが、望む場所で、必要なときにいつでも、情報の入手や相談ができ、専門的知識と技能に裏付けられた支援が受けられるような、継ぎ目のない支援体制を民間の支援団体とともに構築していく必要があり、支援等のための体制整備への取組を行わなければならない。」
- 27 第2次犯罪被害者等基本計画 V第4-1(32)ウ「日本司法支援センターにおいて、国（捜査機関、裁判所を含む）、警察、地方公共団体、弁護士会、犯罪被害者支援団体等の種々の専門機関・団体と連携・協力してネットワークを構築し、犯罪被害者等の相談内容に応じた最適の専門機関・団体等を紹介するコーディネーターとしての役割を果たすよう努める。」
- 28 Victim Support HP：<https://www.victimsupport.org/>（2015年6月14日）
- 29 Safe Horizon HP より“SAFE HORIZON: At a Glance” <http://www.safehorizon.org/page/safe-horizon-at-a-glance-44.html>（2014年10月3日）
- 30 内閣府「支援のための連携に関する検討会及び民間団体への援助に関する検討会」第6回合同会議 議事録 <http://www8.cao.go.jp/hanzai/suisin/kentokai/kentokai2/gjiroku2-6.html>（2014年9月28日）
- 31 Victim Services Agency は、1975年に Vera Institute of Justice（ヴェア正義協会）によって設立された The Victim Witness Assistance Program を発展させたものとして位置づけられている。
- 32 INAVEM HP：<http://www.inavem.org/>（2014年10月3日）
- 33 内閣府、前掲注29
- 34 24時間以内の対応は協定で努力義務として定める。もっとも、支援機関・団体の体制等によって対応の可否が決まることから、対応するまでの制限時間については実際に対応する支援機関・団体に委ねることとする。
- 35 支援機関からの連絡は、被害者の同意があつて以降行うこととする。
- 36 支援内容のフィードバックと同様、最初に対応した支援機関・団体はその旨のフィードバックを行う。
- 37 QRコードを使用して同意確認を行った被害者に対しては、メールでシステム利用開始の通知を行う。同意書を郵送した被害者については、法テラスからも郵送で利用開始の通知を行う。

総合法律支援論叢

(第7号)

平成27年9月発行

発行 日本司法支援センター(法テラス)

東京都中野区本町1-32-2

ハーモニータワー8階

電話0503383-5333

<http://www.houterasu.or.jp>

印刷・製本 株式会社 報 光 社

 **法テラス** 日本司法支援センター(法テラス) 平日 9:00-21:00 土曜日 9:00-17:00

法的トラブル
解決のための情報は…

お な や み な し



0570-078374

(IP電話からは 03-6745-5600)

犯罪被害者支援ダイヤル

な く こ と な い よ



0570-079714

(IP電話からは 03-6745-5601)

震災 法テラスダイヤル

お な や み レ ス キ ュー



0120-078309