

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できる。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。

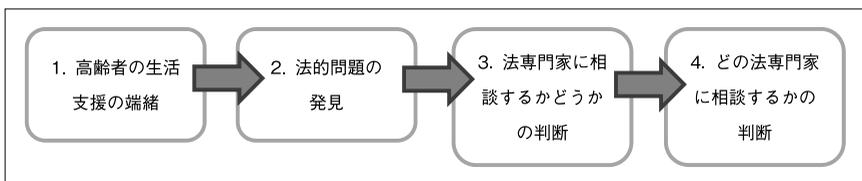
<表1：インタビュー対象者一覧>

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: 本人が困ってっていうよりは、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というのが最近多いんですけど、妄想系のことで、困って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＞が挙げられた（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]であり、[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思われる。

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關係上、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	法に關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というのは、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た]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の判断基準

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の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の判断基準＞

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 ）
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	成年後見で区长申立の場合	（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

と解釈しており、【相談のきっかけとして利用】していた（ただし A₂も相談のきっかけ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

意識を持っておく必要がある。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える。
- 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-Ninchishougyakutaiboushitaisakusuishinshitsu/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。
 - 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—トラブルの社会学的把握の視角をめぐって」樫村志

- 郎・武士侯敦編『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。