

司法ソーシャルワークと 成年後見制度拡充活動

—「佐渡モデル」からみる

地域支援への発展プロセス—

前 法テラス佐渡法律事務所

(現 法テラス東京法律事務所)

常勤弁護士 水 島 俊 彦

はじめに

司法ソーシャルワーク¹とは、「生活に困難を抱えている方などに対して、司法的支援も含めた総合的な支援を行うことによって、本人、家族、友人・知人、各種施設・制度等、その他周囲の環境などに働き掛けて調整し、その本人がより生きやすい状況を作り出すこと²」をいう。近年は、日本司法支援センター（法テラス）における常勤弁護士の活動の一環として紹介されることが多い³。

本稿は司法ソーシャルワークの分野の中でも特に地域支援（コミュニティワーク）領域が法テラス常勤弁護士の新たな活動領域となる可能性について言及することを目的としている。

第1部では、後見過疎地域における成年後見制度の拡充モデル、いわゆる「佐渡モデル」の形成過程を通じて、司法ソーシャルワークが、個別支援（ケースワーク）を超えて、地域課題の発見、及び制度拡充を含めた地域支援（コミュニティワーク）へと発展した事例を紹介する。

第2部では、「佐渡モデル」を全国各地の後見過疎地域で実施するためのポイントについて解説する。

第3部では、司法ソーシャルワークを法テラスの常勤弁護士が担う意義について言及した上で、地域支援の視点を備えた司法ソーシャルワーカー育成の必要性について検討する。

I 「佐渡モデル」の形成過程

1 個別事案の集積から地域問題の発見へ

（1）法テラス佐渡の日常から

法テラス佐渡法律事務所（新潟県佐渡市。以下「法テラス佐渡」という。）は、佐渡市役所佐和田行政サービスセンターの2階に位置している。同庁舎内には、市役所窓口、社会福祉協議会（以下「社協」とい

う。)、地域包括支援センター(以下「包括」という。)、消費生活センター等があり、行政・福祉機関との距離が物理的・心理的に近いのが特徴である。

2008年の事務所開所以来、筆者は、初代法テラス佐渡の常勤弁護士である冨田さんと弁護士に続く2代目弁護士として、関係機関とともに個別事案の解決に取り組んで来た。その結果として、法テラス佐渡には、一般民事・家事相談に加えて、以下のような行政・福祉機関の職員からの相談が日常的に寄せられるようになった。

- ①最近、一人暮らしのAさんの自宅に高価そうな健康食品や布団が手付かずのまま置いてあるとの連絡がありました。本人は「知らない。わからない。」と言っていますが、消費者被害に遭っていると思われます。判断能力の低下も著しく、このままでは一人暮らしが継続できません。けれど、身寄りがなく、今の年金収入では施設入所も無理かもしれません(ケアマネジャー、日常生活自立支援事業専門員、消費生活センターからの相談)。
- ②認知症が疑われるBさんへの介護サービスを勧めたのですが、Bさんの息子に「そんな金はない。」と拒否されてしまいました。どうやら息子には借金があり、Bさんの年金から返済しているみたいです(包括からの相談)。
- ③現在、症状が安定していて今後退院を予定している統合失調症のCさんがいるのですが、親族はどなたも関係を持とうとしてくれません。このまま在宅生活に戻っても、支援がなければすぐに調子を崩してしまうでしょう。病院代も滞納しています(病院ケースワーカー、地区担当保健師からの相談)。
- ④家族全員が知的障がいや精神障がいを抱えていて、家がゴミ屋敷のようになっています。親族は関わりを拒否しており、親族以外に支援の基点となりうる方が必要です(市障がい福祉課職員、相談支援事業所相談員からの相談)。

このように、法や福祉領域にまたがる複合的な問題に関する相談を受

けた場合には、弁護士も他の支援者が集まる「ケース会議」に参加する。そして、課題を把握するとともに支援の方向性を協議し、役割分担をしながらそれぞれの立場で支援していくのである。前述の各事案についてみると、いずれも、成年後見人、保佐人、補助人（以下「後見人等」という。）によるサポートを必要とする事案であり、かつ、弁護士、司法書士、社会福祉士などの専門職による後見人等（以下「第三者後見人」という。）が、支援者とともに、本人等の環境調整を行っていくことが期待されることが多い。

ところが、筆者が佐渡に赴任した2010年当時、支援者がいつも頭を悩ませていたのは、「いったい誰が、第三者後見人になってくれるのか。」という問題であった。なぜなら、各専門職団体に第三者後見人候補者の推薦を依頼しても、すでに後見人等を受任している専門職が多く、ほとんど手が挙がらないため、結局はコネクションを駆使して候補者をなんとか見つけ出さなければならない状態となっていたからだ。

（２） 地域課題の発見 ―後見過疎問題の顕在化―

ア 成年後見事件の増大

法テラス佐渡においては、特に包括から、後見人等の候補者への就任依頼が多くなされることとなった。包括は高齢者虐待事案なども多く扱うことから、専門職でなければ後見人等の受任が困難なケースも多い。したがって、他の専門職に余裕がなく受任ができない場合には、法テラス佐渡が「最後の砦」として後見人等を引き受けざるを得ない状況にあった。

こうして一時期は、最大15名の後見人等を受任し、もはや法テラス佐渡だけでは、佐渡市内の後見需要を支えきれない状態に至ったのである。

イ 第三者後見拡充プロジェクトチームによるアンケート調査

このままでは支援を必要とする方が成年後見制度を実質的に利用できなくなってしまう。このような状況を打破するため、これまで一緒に仕事をしてきた佐渡市、佐渡市社協、弁護士、司法書士、社会福祉士などの支援者に声をかけ、任意で第三者後見拡充プロジェクトチーム（通称

「後見 PT」) を立ち上げることとした。

最初の壁は、第三者後見人が不足している現状が一般に知られていないという「認識の壁」であった。そこで、後見 PT で協議した結果、現場レベルの支援者だけではなく、行政・福祉関係者、ひいては佐渡市全体でこの問題に関する「危機感」を共有するために、2011年6月に、福祉施設やサービス提供事業所、家庭裁判所、専門職等に対し、佐渡市内の成年後見制度の需要と第三者後見人の受け皿に関するアンケート（以下「初回アンケート」という。）を実施することとなった⁴。

初回アンケートの結果、佐渡市では、2011年6月時点で、要支援者⁵ 数延べ1255人のうち現時点で50人が第三者後見人を必要とする一方、最大でも29人分しか第三者後見人の受け皿がないという状況であることが判明した。当時、年間平均15件程度、新規で第三者後見人が選任されている現状であったことから、およそ2年以内には、第三者後見人の受け皿が尽きてしまうことが予想されたのである⁶。

ウ 後見過疎問題の発見

第三者後見人の割合が増加している要因としては、一般に親族間の関係の希薄化、親族自身の高齢化、本人の資産をめぐる親族内紛争の深刻化等が原因であると指摘されている⁷。加えて、佐渡市の場合には、一人暮らしの高齢者が増加する一方（2012年10月1日時点で65歳以上の高齢者の割合は37.9%⁸）、労働人口、特に将来の支え手となりうる若年層の人口流出が著しいことが、第三者後見人の割合の増加に拍車を掛けている。

このようにして、成年後見制度への需要が増大する一方、親族後見人のなり手が不足し、第三者後見人のなり手も極めて不足している状態にあるという問題（本稿ではこのような問題を「後見過疎問題」と呼ぶこととする。）が、佐渡市の地域課題として潜在的に存在しているのではないかとの疑念を抱かせるに至った。

2 地域課題の発見から成年後見制度拡充への動き

(1) 佐渡市への施策提言と佐渡市社会福祉協議会の協力

初回アンケート実施後、後見 PT メンバーの助言を受けて、佐渡市地域自立支援協議会内に成年後見制度プロジェクトチームを設置することに成功した。同チームには、多くの後見 PT メンバーが参加していたため、専ら PT 主導で成年後見制度プロジェクト会議報告書（以下「報告書」という。）をまとめ上げることになった。その後、同報告書を佐渡市に提出するとともに、佐渡市社会福祉協議会の協力を取り付けたことにより、佐渡における成年後見制度拡充の流れは一気に加速していくこととなった。

(2) 成年後見センターの設立

報告書で提言された一つ目の施策は、「成年後見センター（以下「センター」という。）の設立」である。法人（団体）が後見人等の受け皿となること、及び育成研修を実施することで、後見人等のなり手や支援者を少しでも増やすことが狙いであった。

報告書の提出前の段階から、PT メンバーと共に社協上層部に働きかけを行ってきたことが功を奏し、報告書の提出と同時期に、社協はセンターの実施主体の候補者として名乗りを上げた。また、各地のセンターに関する情報収集、設置要綱やサポート体制に関するアイデアの提供役を機動的に動くことが可能な PT が担うことによって、社協が家庭裁判所の後見人候補者名簿への登録を完了するまで、実に約 2 か月半というスピードで事が進んだ。

2012年 4 月 1 日には、佐渡市社会福祉協議会成年後見センターが業務を開始した。センターの後見人等受任件数は、2012年度末には 5 件⁹、2013年12月末日現在で12件¹⁰（加えて、運営委員会審査済で審判待ち案件が 4 件）と増加の一途を辿っている。

(3) 佐渡市成年後見制度利用支援事業の拡充

報告書で提言された二つ目の施策は、「佐渡市成年後見制度利用支援事業の拡充」である。

初回アンケートによると、要支援者数延べ1255人のうち実に4人に1人が月収6万円以下の低所得者であったため、このまま放置すれば、費用面を気にして本人が成年後見制度を事実上利用できないおそれのあることが判明した¹¹。

そこで、報告書の提出を受けて、佐渡市は、2012年4月1日付で第三者後見人の報酬について同事業要綱を改正し、助成対象を拡充した。具体的には、①申立人要件の撤廃と②収入・資産要件の緩和である。①については、市長による後見申立てに限定されていたこれまでの要綱を改め、申立人が本人、配偶者、親族であったとしても助成対象に含めることとしたものである。②については、生活保護世帯等に限定されていたこれまでの要綱を改め、非課税世帯かつ流動資産が350万円以下（世帯員1人増えるごとに100万円加算）の場合には助成対象とすることとしたものである。助成対象者には、月額上限1万8000円（施設）ないし2万8000円（在宅）が助成される。

（４）明日の後見人・支援者のための成年後見連続講座の創設

センターが無事スタートし、2012年8月1日にはセンター開設記念成年後見シンポジウムが行われた。同シンポジウムでは、市民に成年後見制度を身近に感じてもらうため、PTメンバーが中心となって寸劇を行った。その後、佐渡における地域課題である後見過疎問題を提起し、その解決のための第一歩として、市民向けに「明日の後見人・支援者のための成年後見連続講座」の開講を発表した。この講座は、行政や福祉関係機関が、例年実施してきた福祉関係講座の中から成年後見に関連する講座を持ち寄り、成年後見連続講座として市民に提供するというものであった。

連続講座実施後に実施したアンケート¹²によると、回答者のうち約3分の1から「条件が整えば、自分も後見人等になってみたい。」との回答を得ることが出来、2013年度からの市民後見人育成事業に向けて弾みをつけることが出来た。

（５）市民後見人等育成カリキュラムの実施

ア カリキュラム実施の経緯と特徴

第三者後見人のなり手については、2012年４月のセンター設立、及びこれまで後見人等を受任していなかった専門職らの関心の高まり等も相まって、第三者後見人受任可能数は29人（2011年６月）から56人（2012年10月）に増加した。しかしながら、年間15件以上の新件申立が見込まれる現状においては、今後は、専門職、センター、そして市民後見人¹³の３本柱で、佐渡の後見需要を支えていく必要性があった。また、後見業務を支える支援者の確保も不可欠であった。

そこで、2013年７月13日から、離島では全国初となる市民後見人等育成カリキュラムを開始した。同カリキュラムにおいては、基礎講座及び実務講座を履修し、センター内部での実地研修を経た後、センター運営委員会の最終審査を経て、適性が認められた者を佐渡市が家庭裁判所に対して後見人候補者として推薦を行う流れとなっている。

なお、初年度の応募者は、市民後見人を目指す「育成コース」が26名、後見業務をサポートする支援者を目指す「支援コース」（基礎講座のみ受講）が30名であり、市民の関心の高さがうかがわれた。

イ 今後の展望 ー市民後見人への信頼を確保するためにー

市民が家庭裁判所から後見人等の選任を受けるためのハードルは依然として高く、全国的には、年間約３万5000件の成年後見等申立に対し、市民後見人が選任されたのはわずか118件¹⁴（2012年最高裁集計）であり、新潟県内では、過去に選任された例は、未だ存在しない。

このような状況の中で、家庭裁判所に市民後見人を信頼してもらうためには、単に養成講座を行うだけでは不十分である。すなわち、行政、センター、専門職が三位一体となって養成に取組み、市民後見人としてふさわしいと思われる人物を客観的かつ適切な選考過程を経て確保すること、及び専門職によるセンターや市民後見人に対する手厚いバックアップ体制（不正防止対策も含む）を構築することが求められるだろう。

Ⅱ 「佐渡モデル」の後見過疎地域への応用可能性

1 「佐渡モデル」の意義

2012年4月1日には老人福祉法32条の2が施行され、自治体には、いわゆる市民後見人の養成を含め、後見業務を適正に行うことのできる人材育成についての努力義務が定められることとなった。さらに、厚生労働省は、認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）において、「将来的に、すべての市町村での（市民後見人の育成・支援組織に関する）体制整備」を掲げており¹⁵、国を挙げて成年後見拡充対策に取り組んでいく機運が高まっている。

その一方で、地方都市、特に後見過疎問題が進行している過疎地域においては、そもそも成年後見に関する課題を認識できていなかったり、仮に認識できたとしても人材不足、予算不足を理由として対策がなされないままとなっている地域が現に数多く存在する。そうした地域の福祉従事者からは、「予算もないし、人材も社会資源もない。ないないづくしの状態でいったい何をどうやって進めよというのか。」との悲観的な声も暗に聞こえてくる。

これまで述べてきた佐渡における成年後見制度拡充に向けた一連の活動については、「佐渡モデル」とも呼ばれている。もっとも、都市部を中心とした先進地域では、同様の取り組みはすでに行われており、決して珍しいものではない。それでも「佐渡モデル」がメディアも含めて市民から高い関心が寄せられるのは、典型的な後見過疎地域である佐渡市において、熱意ある行政、福祉関係者、専門職らが集まり、官民協同で課題に取り組むことによって、一部の先進地でしか行われていないような先端的事業にまで着手することができたという「地域の底力」を発揮した好事例であったからではなかろうか。

先ほどの地方都市の例と比較しても、佐渡市は、3人に1人以上が⁶⁵歳の高齢者という離島の過疎地であり、人材・社会資源・市の財政面い

ずれも不足している地域である。「佐渡モデル」の存在は、佐渡と同様に困難な状況にある地方自治体や後見過疎地域に対し、工夫次第で新規事業への取組みを行うことができるという勇気を与えられるかもしれない。それこそが、「佐渡モデル」の最も重要な意義であるということができよう。

そこで、以下では、「佐渡モデル」を他の後見過疎地域で応用するために必要なポイントについて解説したい。

2 「佐渡モデル」を実践するための7つのポイント

(1) プロジェクトチームを結成する

佐渡で成年後見制度拡充の発端となったのは、法テラス佐渡が任意で立ち上げた後見PTのメンバーとして、行政関係者、福祉関係者（いわゆる「キーパーソン」）が参加したことであった。「非公式」の場面設定であったこともあり、後見PT内では所属する機関の立場を超えて、自由な意見を交わすことが出来た。また、それぞれの機関内部の事情を知ることによって、どのような資料を根拠として、どこに話を持っていき、どのようにアピールすることが最も効果的か、すなわち「制度改革のための最短ルート」を見つけ出すことができた。

このように、まずは、現場レベルで「キーパーソン」となりうるメンバーに個別に声をかけていき、話し合いの機会を持つことが必要となる。任意の後見PTへの参加を関係機関に動機づけるためには、普段から、お互いの仕事や人となりについて理解し、一定の信頼関係を築いておくことが必要である。

(2) 会議のファシリテーターを務める

後見PTメンバーが集まった場合、次は会議の運営に気を配ることになる。会議の運営方法では、「ファシリテーション」技術を活用することが考えられる。

ファシリテーションとは、「人々の活動が容易にできるように支援し、うまく運ぶよう舵取りすること」であるとされている¹⁶。

ファシリテーションの基本技術は、場のデザイン、対人関係、構造

化、合意形成の4つの技術に分かれている¹⁷。本稿のテーマと外れるため詳細には触れないが、いずれの技術も、参加者にとって納得感のある結論を形成するために、議論のプロセスに働きかける技術であるといえよう。

後見PTにおいても、筆者としては、例えば、話しやすい部屋のレイアウトや、会議冒頭でのブレインストーミング、議論の過程を記録するファシリテーショングラフィック（ホワイトボード）の活用、発言者を特定しない議事録メモの作成等の点でファシリテーションを活用していた。特に注意したいのは、様々な団体からメンバーが参加していることから、ともすれば言質を取られるのを恐れて、建前の議論になりやすいことである。そこで、後見PTでは、「PT内ではそれぞれの立場を離れて自由に議論する。」「PT会議でなされた発言の責任は問われない。」ということをあえてルール化して進行することとした。

（3）数値化とプレゼンテーションを行う

特に福祉分野においては、需要や効果を客観的に測定するツールが乏しく、「数値化」が難しいといわれている。しかしながら、行政関係者からすると、新規事業について一定の予算を計上するためには、根拠となる数値が必須であり、単に必要性をアピールするだけでは十分とはいえない。

そこで、後見PTにおいては、島内の第三者後見人不足が深刻であるという危機感を数値化するために、初回アンケートを実施することとした。このアンケート結果は、市の管理職や社協役員の説得、報道機関へのアピールなど、最初から最後まで重要な役割を果たした。

加えて、2013年度から新たに市民後見等育成カリキュラムを始めるにあたって、その必要性等について数値化された資料を市に提供する必要がある。具体的には、成年後見制度の活用が市に与える財政的メリット（例えば、税金滞納状態の解消など）や市民後見人の育成目標数に関するシミュレーションなど、工夫を凝らして作成にあたった。

（４）タイミングを意識する

時間をかけて質の高い計画案が作成出来たとしても、説明のタイミングを逃してしまえば、翌年度の市の事業には反映されず、プロジェクトの達成時期が大きく後退することとなる。

佐渡市の場合、①社協が事業計画書を市に提出し、予算要求を行うのは例年10月から11月ころであった。そして、②市の担当課が来年度予算案を作成するのが12月から1月ころ、③市長の了承を得て予算案を議会に上程するのは1月から2月ころであり、③議会では3月ころに翌年度予算の審議が行われていた。それぞれの段階で、①社協会長や担当理事、②市の担当課長、③市長、④議員らへの説得作業が必要であり、タイミングを見計らって、適時に説明の機会を設けるように心掛けた。

（５）予算を意識する

予算が確保できなければ、せっかく描いたプロジェクトも絵に描いた餅となりかねない。

市からの独自予算の計上が困難な場合には、国レベル、県レベルからの事業で予算を確保できるかを検討する必要もある。たとえば、2013年度実施の佐渡市市民後見人等育成カリキュラム実務講座の予算については、厚生労働省が実施する市民後見推進事業の予算から確保している。

どうしても予算が確保できない場合には、他の関係機関に協力を要請するという方法が考えられる。例えば、2012年4月にセンターが業務を開始した当初は、人件費の確保が困難、かつ、後見関連研修を実施するための予算も僅少であったことから、法テラス佐渡が任意で「関係機関等連携会議」を企画し、県（保健所）、市消費生活センター、佐渡市、社協、NPO法人、島内の専門職等に協力を求めた。会議の中で、関係機関が従来から実施していた講座・研修枠に、成年後見の要素を加えて、全体として成年後見連続講座として実施する形が決まり、全12講座の成年後見連続講座をセンター予算ほぼ0円で実施することができた。

（６）膠着状態（デッドロック）を解消する

最後に、数値化で説得を試み、予算の確保先を提示したとしても、最終

的に行政や実施団体が動かなければ、制度拡充を進めることはできない。

佐渡の場合にも、センター設立に際して、市と社協との間で、「事業計画をどちらが提出するのか。」「丸投げになってしまわないか。」「予算はどちらがどの程度負担するのか。」などの疑問が解消されず、膠着状態に陥ったこともあった。そこで、第三者的立場にある法テラス佐渡が仲介役として、お互いの本音の部分を聴き取った上、相互のキーパーソンに趣旨を伝え、説得を重ねていった結果、両者の利害対立を緩和することができた。そして最終的には、社協がセンターの実施主体となり、市がセンターの運営について可能な限り支援をするという形に落ち着いた。

(7) 最後まで諦めない

以上の6つのポイントに加えて、拡充を進めるために一番重要なことは、「諦めないこと」「とにかく行動すること」である。

地域問題の解決を目指す場合、しばしば利害が対立しうる関係機関との間で板挟みに遭い、辛い状況に追い込まれることもある。筆者も、制度拡充の過程において、幾度となく「これはもう無理だろう。」「来年に回すしかない。」と考えたりすることがあった。そのような時でも、別の地域で同じ課題に取り組んでいる人と相談しながら「もう一回やってみよう。」「最後はなんとかなるだろう。」と思い直し行動に移した結果、課題解決に繋がっていくこともあるので、最後まで粘り強く行動することが求められる。

3 全国的に水面下で加速していく後見過疎問題

後見過疎問題は、佐渡のような一部の地域の問題に限られない。この問題は、「後見爆発」とも称される成年後見人の爆発的需要増と表裏一体の関係にある問題であり、全国どこにでも生じうる問題である。

2013年9月、新潟県社会福祉協議会、新潟県、法テラス新潟・佐渡が協力し、成年後見制度実態把握調査を実施した^{18 19}。同調査対象の目的は、成年後見制度に対する需要のみならず、第三者後見人の受け皿を調査することであり、佐渡で行った初回アンケートの目的と共通している。

調査の結果、新潟県内の過半数の地域において、佐渡と同様ないしそ

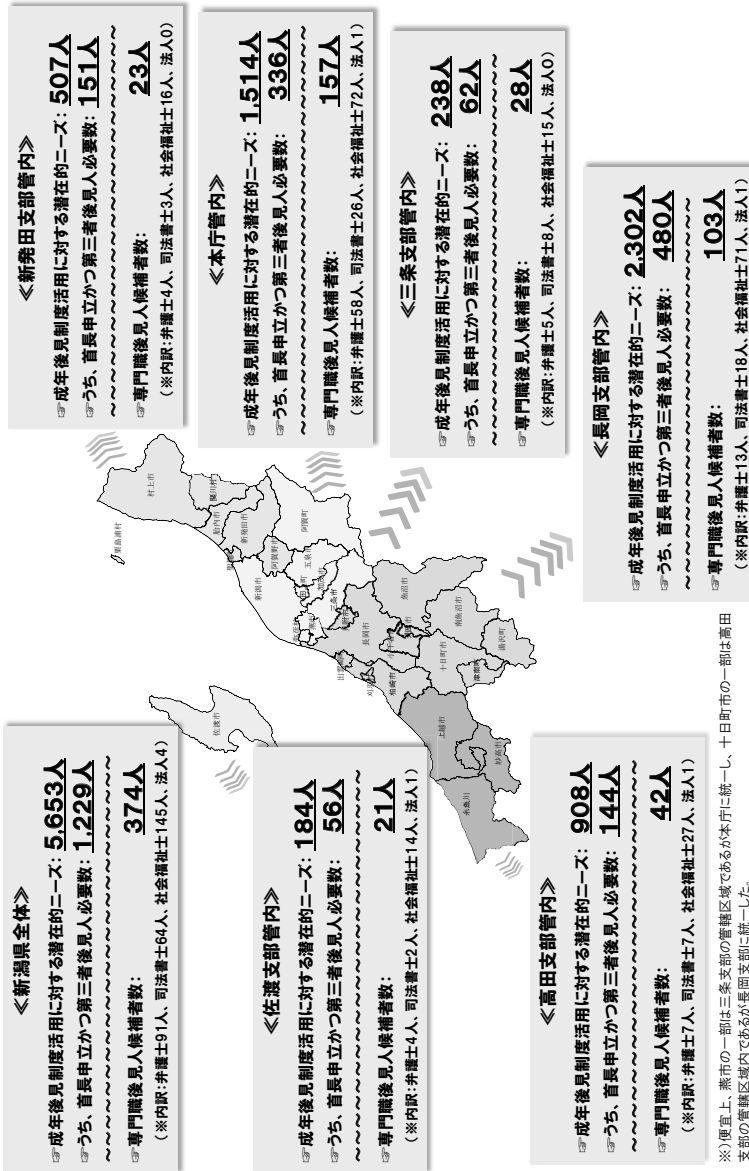
れ以上の後見過疎状態となっていることが明らかとなった。

具体的には、2013年9月1日時点で新潟県内における成年後見制度に対する需要者数²⁰は5653人、そのうち、身よりがないなどの理由で、市町村長による成年後見申立（いわゆる「首長申立て」）が必要であり、それゆえに第三者後見人が必要な者は1229人にのぼった^{21 22}。一方、親族以外の第三者による専門職後見人として、その主たる担い手である弁護士、司法書士、社会福祉士で後見人候補者名簿に登録している数（既受任者数を含む）は合計370人、法人後見を実施している団体は4箇所にとどまっていた（2013年5月1日時点。同年12月末日時点では5箇所）。すでに複数件受任している専門職も多いことに鑑みれば、成年後見制度の需要に対して第三者後見人のなり手が明らかに足りない状況であるといえよう。

このように、後見過疎問題は、全国的に急速な広がりを見せている。

後見的支援を必要とする者の権利擁護を図るためにも、後見過疎問題について早急な全国的規模の調査及び対策（人的、財政的支援）が求められる。

図1 新潟県内における成年後見活用に対する需要と受け皿 (新潟県社協作成)



Ⅲ 司法ソーシャルワークの新たな可能性 ー地域支援への発展ー

1 司法ソーシャルワークの公益性

太田晃弘によれば、司法ソーシャルワークの意義は「これまでバラバラになっていた社会資源²³間のつながりを創出し、そこでの適切な法的援助（訴訟などだけではなく法律の適正な執行を含む）を行って当事者を支援する」こととされている。また、太田は、その結果として作出された「つながり」は、紛争の再発防止や生活確保、コスト削減といった、公共財的な性格もあることから、司法ソーシャルワークは、社会保障・福祉サービスにおいて必要不可欠な要素であるとも指摘している。

筆者の見解もまた太田に同調するものである。すなわち、司法ソーシャルワークは、切れかかった社会のセーフティネットをつなぎ止め、補強するとともに、新たなセーフティネットを構築し、張り巡らせていくという、きわめて公益性の高い活動であるといえよう²⁴。

2 個別支援から地域支援へ

筆者は、「佐渡モデル」形成プロセスを通じて、司法ソーシャルワークの取り組みが、個別支援（ケースワーク）を超えて、その地域が抱える問題へのアプローチ・制度拡充などの地域支援（コミュニティワーク）へと発展する可能性があることに言及した。

社会福祉分野においては、社会福祉援助技術（ソーシャルワーク）は、「直接援助技術」と「間接援助技術」に大別されている²⁵。

前者は、特定の対象者へ直接援助する技術であり、いわゆるケースワークはこちらに分類される。太田をはじめ、司法関係者が福祉関係者等と連携して、複合的な問題を抱える本人に対して直接的支援を行う形の司法ソーシャルワークは、専らケースワークを中心に発展してきたものと思われる²⁶。

他方、後者は、個別事案の集積から地域社会の埋もれていた課題を明

確化し、解決していくことによって、地域全体の支援（ひいては個別支援）につなげていく技術であり、いわゆるコミュニティワークはこちらに分類される。筆者が言及した「佐渡モデル」は、専らコミュニティワークの領域に属する活動であるといえよう。

両者は支援のレベルやアプローチこそ異なるものの、互いに密接不可分の関係にあり、いずれも「司法ソーシャルワーク」の一つの形として捉えられるべきである。

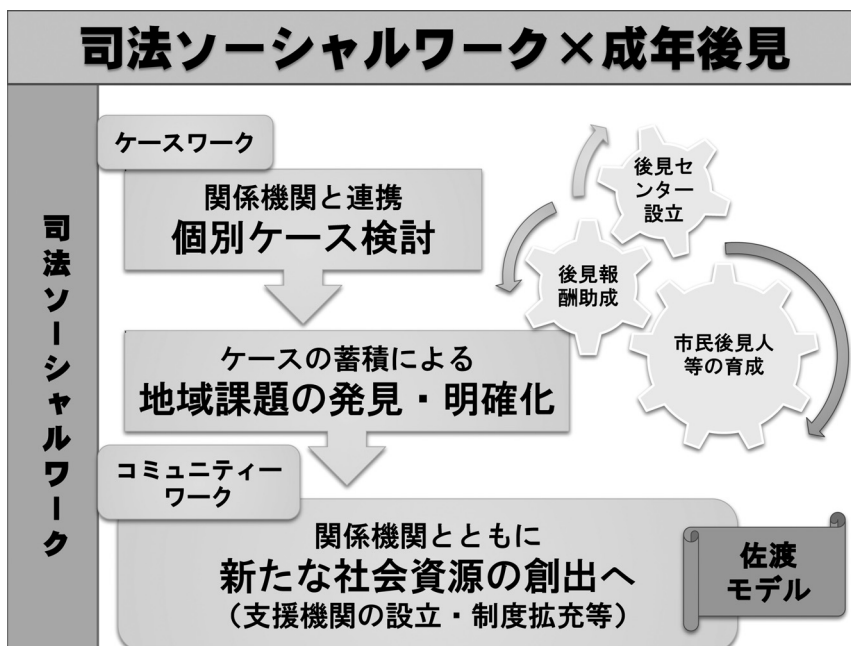
3 個別支援と地域支援の融合—司法ソーシャルワークの再構成—

司法ソーシャルワークの活動領域は、高齢者・障害者・消費者・子ども・外国人・累犯前科者・犯罪被害者・貧困者・自殺念慮者など多岐の領域にわたる。いずれの領域においても当事者が直面している問題は複合的であり、かつ、社会構造上の問題であるともいえる。こうした問題に対する根本的な解決方法を図るためには、個別支援からさらに一步踏み出して、個別事実に共通する地域課題を発見・普遍化し、地域の中でその課題を解決しうる新たな社会資源の創出を試みるなど、脱個別化の視点が不可欠である²⁷。

社会福祉分野においては、個別支援と地域支援を連結・融合して理解しようとする概念として、大橋謙策により「コミュニティソーシャルワーク」（いわゆる「大橋理論」）が提唱されている。大橋理論にいうコミュニティソーシャルワーク²⁸は、「個々の自立生活支援を丁寧に取り組むしながら、個別支援に連動、かつ同時に、生活基盤の整備に向けた地域資源の活用や開拓、社会関係の調整と改善に向けた啓発・教育活動、福祉計画づくり、福祉利用者や広範な市民の組織化、地域における総合的なサポートシステムの構築などを柱とするソーシャルワークの実践の統合的な方法」であるとして評価されており、司法ソーシャルワークが目指すべき方向性を示唆している²⁹。

このように、司法ソーシャルワークは、司法領域における個別支援（ケースワーク）と地域支援（コミュニティワーク）を融合・発展させた概念として再構成されるべきであろう。

図2 司法ソーシャルワークにおける個別支援と地域支援の関係（筆者作成）



4 司法コミュニティワークと常勤弁護士の可能性

(1) 司法コミュニティワークとは

司法ソーシャルワークをコミュニティワークの視点から捉えた場合（以下「司法コミュニティワーク」という。）、その活動は、「①個別支援の実践過程から、生活に困難を抱えている方に共通する課題を、司法的な観点を加えて発見、②地域課題として普遍化し、③行政、関係機関や専門職、地域住民などに働きかけて調整することによって、④新たな社会資源の開設や総合的な権利擁護体制の構築につなげていく活動」であると定義づけることができる。

これを「佐渡モデル」にあてはめた場合には、①関係機関との日常的な連携に基づく個別支援（個別の成年後見案件等）の集積により、司法的な観点から懸念される共通の課題（後見過疎問題）を発見、②アン

ケート等により佐渡市の地域課題（後見過疎問題）として普遍化し、③佐渡市、佐渡市社協をはじめとする福祉機関、第三者後見人活動を行う専門職等で構成される後見PT等を組織し、④後見の支援を必要とする住民に対する権利擁護体制を構築するための諸施策（成年後見センターの設立、佐渡市成年後見制度利用支援事業の要綱改正、市民後見人等育成カリキュラム等）につなげていく司法コミュニティワークということになろう。

（２）常勤弁護士が司法コミュニティワークを担う意義

今回言及した「佐渡モデル」は法テラス佐渡における歴代の常勤弁護士が実践してきた活動であるところ、特に常勤弁護士が司法コミュニティワークを担うことの利点について考察したい。

第一に、法テラス、常勤弁護士の公益性・非営利性、給与制、フットワークの軽快さ³⁰は、コミュニティワークの担い手としての必要な基礎的要素を備えている点である。特に、司法ソーシャルワークが個別支援から地域支援に移行する初期段階においては、地域課題が明確化、普遍化していないことも多く、それゆえに課題解決のための事業予算も計上されていないことが通常であろう。この点、常勤弁護士は給与制であるため、事務所運営の採算性に必ずしもとらわれずに関係機関との連携構築、PTの立上げ・運営などに一定の時間を掛けることができる。また、法テラスの公益性・非営利性からすれば、行政や関係機関等との調整役として信頼を得やすいのではないだろうか。

こうした見解に対し、コミュニティワークは行政や福祉機関、社会福祉士などのソーシャルワーカーが本来担うべきであり、弁護士などの司法関係者の領域とはいえないのではないかとの異論もありえよう。しかし、地方都市や過疎地をはじめ、都市部であっても事案によっては行政や福祉機関の人材、予算ともに不足している地域が多く、一人の職員・ソーシャルワーカーが多くのケースを担当するため、コミュニティワークにまで着手することが困難であるという現状もみられる。そのような状況下において、公益性の高い活動を行う常勤弁護士が、個別支援を超

えて、地域の行政や関係機関等とともに、司法領域における地域課題の解決に向けて地域支援に取り組んでいくことは、「あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現する」（綜合法律支援法2条）担い手としては自然な流れであり、本来業務にも位置づけ可能なものと解しうる。

第二に、法テラスや常勤弁護士は全国規模で配置されていることから、類似の地域課題を抱えている地域において、同時または順次に司法コミュニティワークを展開できる可能性がある点である。

例えば、後見過疎問題は、佐渡市だけの問題ではなく、新潟県内各地にも存在していた。さらには、全国各地で生じている問題であるとも推測される。このように、ある地域の課題が別の地域でも同様に生じていることは決して珍しいことではない。現在、法テラスでは、全国経験交流会などの機会を通じて各地の常勤弁護士同士の情報共有・意見交換を行っている。今後、特定の地域課題解決に向けたプロジェクトチームなどを結成し、問題意識や制度拡充ノウハウを共有することによって各地の関係機関、専門職等とともに課題解決に向けて取り組んでいく活動を、全国規模で展開できる可能性もあるのではないだろうか。

このような見解に対し、通常3年での異動を前提とする常勤弁護士は、基本的に外部の人間であり、地域住民をまきこんだコミュニティワークを行うには不適任ではないかという疑問もありえよう。しかしながら、そもそもコミュニティワークの目的は、地域の住民主体で課題の解決を目指すものであるから、その担い手となる個人が一時的に地域支援のカンフル剤的役割を果たすとしても、常に最前線で活動し続けることは、結果として個人への依存度を高め、かえって地域住民力を低下させることにもなりかねない。むしろ、限られた期間の中で、プロジェクトチームを発足させ、一定期間後は、同チームメンバーである地域内の関係機関、専門職、後任の常勤弁護士へ引き継いでいくことの方が、住民主体の継続的な地域支援に繋がりうるのではないだろうか。

そのような意味では、異動を前提とする常勤弁護士の立場は、むしろ

司法コミュニティワークの担い手として適任ではないかとも解しうる。

5 司法ソーシャルワーカー養成に向けて

これまで、常勤弁護士が行う司法ソーシャルワークは、常勤弁護士の個人の資質や意欲によるところが大きいといわれていた。しかしながら、今後、法テラス全体として司法ソーシャルワークを幅広く展開するためには、同活動を行いうる人的体制の確保とともに同活動を展開するためのスキル、実践力を養成する必要がある。

まず、人的体制の確保にあたっては、司法ソーシャルワークは、司法領域と福祉領域双方にまたがる分野であることから、常勤弁護士だけではなく、常勤の社会福祉士や精神保健福祉士などを雇用して法テラスの各事務所に配置し、チームとして司法ソーシャルワークを展開していくことが考えられる。

また、養成方法については、司法ソーシャルワークを実践している常勤弁護士、法テラス職員等による実践的トレーニング、社協職員、NPO構成員などを講師とするファシリテーション、コミュニティソーシャルワーク研修会などを通じた技能取得の機会を確保する必要がある。

さらに、地域ごとに人口規模や地理的要因、関係機関との連携状況、社会資源等は異なることから、司法ソーシャルワークを全国各地で実践するためには、常勤弁護士等が孤立しないよう、個別のフォローアップ体制が不可欠となる。他方で、全国的に類似又は共通する地域課題がみられる場合には、該当する地域の常勤弁護士等で構成されるプロジェクトチームを結成し、課題解決に向けたアプローチ方法について情報共有・意見交換を促進するようなシステムの構築が必要となろう。

終わりに

後見過疎問題は、ここ数年のうちに顕在化し、問題を抱える自治体が激増すると予想される。その際に、「佐渡モデル」が、人員も予算も乏しい地域の自治体においても、制度拡充に繋げられるスキームとして、

全国の自治体において活用されることを期待したい。

これまで述べてきたように、司法ソーシャルワークは、司法領域における個別支援（ケースワーク）と地域支援（コミュニティワーク）の連結的・融合的な概念であり、特に法テラスの常勤弁護士や職員の場合には、司法ソーシャルワークを全国規模で展開できる可能性も十分にある。今後、常勤弁護士等が司法ソーシャルワーカーとして活動することを通じて、制度の谷間にあるさまざまな問題を可視化し、関係機関や専門職、地域住民とともに地域の新たな社会資源を創出していくことは、地域社会のセーフティネット体制のほつれを補修し、強化していく上で大きな力となるのではないだろうか。

最後に、後見 PT メンバーの佐渡市職員からいただいた 1 通のメールを紹介して末筆に代えることとしたい。

「『協働』という言葉がありますが、まさにこの事業のプロジェクト体制を表現するものだと思います。PT メンバーが手弁当て夜の 10 時を過ぎるのに白熱した議論を展開している、そういう場面、そういう景色を私はこれまで見たことがありません。みんながそれぞれできる支援を惜しまない、みんなが汗をかく、これが、壮大な事業を動かす力となりました。一番最前線で市民に寄り添っておられる支援者の声、これに優るプレゼンはないということです。行政としましても、今後も引き続き『協働』意識をもって誠実に取り組んでまいりますことをお約束します。」

[注]

- 1 常勤弁護士と司法ソーシャルワークの可能性については、太田晃弘・長谷川佳予・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
- 2 太田晃弘「司法ソーシャルワークとは何か」『法律のひろば』2013 年 3 月号、25 頁、拙稿「成年後見制度拡充に向けた『佐渡モデル』の提案」『法律のひろば』2013 年 3 月号、31 頁
- 3 常勤弁護士による司法ソーシャルワークの取組み状況については、「スタッ

- フ弁護士の活動から：ご存知ですか？司法ソーシャルワーク」<http://www.houterasu.or.jp/news/houterasu_info/shihou_social_120717-1.html（2014/03/01アクセス）>、拙稿「司法ソーシャルワークの可能性～成年後見センターの設立と後見制度拡充への道のり～」『法務省大臣官房司法法制部季報』131号、2012年10月、78-87頁、拙稿「論点・社会福祉：『後見過疎問題』への処方箋～成年後見制度拡充に向けた『佐渡モデル』と司法ソーシャルワークの展望」『月刊福祉』2014年4月号、56頁等を参照。
- 4 法テラス佐渡法律事務所「成年後見等拡充のためのアンケート結果のご報告」2012年3月<<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20120615/chosa.pdf>（2014/03/01アクセス）>
 - 5 前掲（注4）。本アンケートでは、「要支援者」を「判断能力が不十分であり、かつ、生活に支障が生じている者」と定義づけている。
 - 6 前掲（注4）。「今後、最大何件まで成年後見人等を受任できるか。」との質問に対する専門職らの回答総数である（但し、所属団体による職員の個人受任制限の状況を考慮していないため、実数はさらに少なくなる。）。
 - 7 成年後見制度研究会「成年後見制度の現状の分析と課題の検討～成年後見制度の更なる円滑な利用に向けて～」2010年7月、8頁<http://www.minji-houmu.jp/download/seinen_kenkyuhoukoku.pdf（2014/03/01アクセス）>。
 - 8 新潟県「平成23年高齢者の現況」2012年10月<http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/683/474/a.pdf（2014/03/01アクセス）>
 - 9 佐渡市社会福祉協議会「平成24年度佐渡市社会福祉協議会成年後見センター事業報告」2013年、6頁<<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/kenri.php>（2014/03/01アクセス）>。
 - 10 佐渡市社協成年後見センターへの聞き取りによる。
 - 11 第三者後見人が就任した場合、通常であれば後見報酬が一定程度発生しうる。そうすると、低所得者の場合、本来は後見制度が必要だとしても、費用面を気にして本人や親族が申立てを控える可能性がある。他方、仮に専門職がその者の後見人を引き受けたとしても、後見報酬を放棄せざるを得ないこととなり、新たな候補者の確保において重大な支障となりうる。
 - 12 佐渡市社会福祉協議会「成年後見制度拡充に関する市民アンケート」5頁<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20130606/h24_survey.pdf（2014/03/01アクセス）>
 - 13 市民後見人の定義は未だ確立していないが、日本成年後見法学会によると「弁護士や司法書士などの資格はもたないものの社会貢献への意欲や倫理観が高い一般市民の中から、成年後見に関する一定の知識・態度を身に付けた良質の第三

- 者後見人等の候補者」とされている（日本成年後見法学会「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」2007年3月、11頁 <<http://jaga.gr.jp/pdf/H18kenken.pdf>（2014/03/01アクセス）>）
- 14 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24年1月～12月—」2013年、10頁 <http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20131101koukengaikyou_h24.pdf（2014/03/01アクセス）>
- 15 厚生労働省「認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）」3頁 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002j8dh-att/2r9852000002j8ey.pdf>（2014/03/01アクセス）>
- 16 日本ファシリテーション協会「ファシリテーションとは」 <https://www.faj.or.jp/modules/contents/index.php?content_id=23（2014/03/01アクセス）>
- 17 前掲（注16）
- 18 新潟県社会福祉協議会「成年後見制度に関する実態把握調査結果」2013年11月 <<http://www.fukushiniigata.or.jp/reports/#seinen>（2014/03/01アクセス）>、なお、本調査実施の経緯については、同協議会「人と人をつなぐ実践4：成年後見人が足りない！—新潟県域・佐渡市域における成年後見制度拡充活動から」『月刊福祉』2014年4月号、84頁
- 19 成年後見ニーズ調査対象は、県内の福祉施設・事業所等の一部（118カ所）及び日常生活自立支援事業における基幹的社会福祉協議会及び新潟市社会福祉協議会（8カ所）。受け皿調査対象としては、新潟県弁護士会、新潟県司法書士会、新潟県社会福祉士会、県内の社会福祉協議会。
- 20 前掲注4の法テラス佐渡で実施した初回アンケートにいう「要支援者」と県社協実施の成年後見制度実態把握調査における「成年後見制度活用に対する潜在的ニーズ」とは、同一の指標で測定したわけではないことに注意を要する。前者は、要支援者を「判断能力が不十分であり、かつ、生活に支障が生じている者」と定義し、その評価及び該当数を回答者に委ねていたのに対し、後者は、成年後見制度（特に第三者後見）が必要とされるようなケースを質問者側で類型化した上で、そのケースに該当する事実の有無を回答者に問うており、客観性を高めている。
- 21 本来、市長申立が必要とされる要支援者が1229人に達しているのに対し、2012年における新潟県内の市長申立数はわずか44件にとどまっている。後見過疎問題への対応と同時に、埋もれた成年後見ニーズの掘り起こしも必要であろう。
- 22 第三者後見人必要数1229人とは、最低限必要とされる第三者後見人数であることに留意する必要がある。すなわち、新潟家庭裁判所の回答結果によると、新潟県内における2013年1月から7月末時点の親族後見人と第三者後見人の選任者数はほぼ同数（205対204）であることからすれば、後見ニーズ5653人のうち少なく

とも半数程度は、(仮に親族がいたとしても) 第三者後見人が選任される可能性が高い。また、本アンケートは新潟県内全ての機関を対象としておらず、かつ、アンケート回収率は約56%とやや低めであることから、実際には、数字以上の需要が存在しているものと推測される。

- 23 「社会資源」とは、利用者のニーズを充足し、問題を解決するために活用される各種制度、施設、機関、資金、制度、情報、知識、技術等のすべてをいう。
- 24 第百八十五回国会参議院法務委員会において、谷垣禎一法務大臣は、「法テラスでは、自治体・福祉機関等と連携して、高齢者・障害者等特に手厚い援助を要する方への法的ニーズを汲み上げ、総合的な問題解決を図るといった取組み、いわゆる「司法ソーシャルワーク」を展開しているところですが、近い将来超高齢化社会が到来することに鑑みれば、極めて重要な取組であり、その充実が期待される」と評している。
- 25 新版・社会福祉学習叢書編集委員会編『新版・社会福祉学習双書2004：社会福祉概論』第1巻、全国社会福祉協議会、2004年、160-173頁を参照
- 26 個別支援に関する司法ソーシャルワーク理論については、太田晃弘「現代司法ソーシャルワーク論：つなげる司法へ（第1回－第5回）」『法学セミナー』no.699-707（2013年6月号-12月号）が詳しい。
- 27 田中秀樹「コミュニティソーシャルワークの考え方」社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士養成講座：地域福祉の理論と方法—地域福祉論』第9巻、中央法規、2009年、122頁
- 28 コミュニティソーシャルワークの定義については、大橋謙策「コミュニティソーシャルワークの展開過程と留意点」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版、2006年、22-23頁
- 29 前掲（注27）121頁
- 30 吉岡すずか「スタッフ弁護士の可能性—関係機関との連携における実践—」『自由と正義』61巻2月号、2012年、205-218頁