

第27回司法シンポジウムの総括と展望

法的支援ネットワークと 弁護士役割

- I はじめに
- II 法的支援をネットワークとして捉える背景
- III 法的支援ネットワークに期待できる効果
- IV 法的支援ネットワークにおける課題



桐蔭横浜大学客員教授

吉岡 すずか

Yoshioka, Suzuka

I はじめに

筆者は、第27回司法シンポジウムの第一部「権利の実現に果たす司法の役割」でコメンテーターを務めさせていただいた。本稿では、第一部で報告された個別の実践報告内容を踏まえ、研究者の視点から、個別の実践を理論的知見と関連づけることで¹⁾ 法的支援ネットワークを取り巻く今後の実務及び研究上の課題について全体の見通しをつけることを試みたい。

II 法的支援をネットワークとして捉える背景

連携ないしネットワークについて、ここ数年、広く社会的にその重要性が再認識されるようになっていっているのではなからうか。その一つの契機は、2011年3月11日の東日本大震災・福島第一原子力発電所事故であろう。わが国が想定していなかった未曾有の災害で、有事には弁護士単独による支援が現実として機能しないことや、多職種間連携・協働の体制作りが平時の課題であることはもはや疑う余地がないものとなった。被災地の復興及び被災者への支援活動は長期化を余儀なくされており、再生・復興段階におけるインフラ整備や社会資源の再生・相

1) 以下では、筆者がこれまで公表した論稿(吉岡すずか「法的支援ネットワーク—地域滞在型調査〔エスノグラフィ—〕による考察—」信山社2013年、同「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号103-110頁2010年)、同「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—」(共著)総合法律支援論叢第1号104-145頁2012年、同「サービスの受け手のための『司法ソーシャルワーク』」月報司法書士505号15-20頁2014年、同「連携・ネットワークと弁護士の役割」第27回司法シンポジウム基調報告書51-52頁2016年)を参考にしつつ検討を行う。

互連結強化が進められている。同時に、被災によるコミュニティの崩壊や避難生活での家族離散といった厳しい環境の下、地域・まちづくりに取り組むなかで、人と人との“絆”や社会関係資本の価値が改めて見直されている。

法的支援の文脈において、司法改革の一つの理念たる総合法律支援の実現のため、従来、弁護士会、地方自治体、警察等で縦割りに行われてきたものについてのネットワーク化が可能となったことは（総合法律支援法第30条1項1号で情報提供業務が、同1項6号で連携の確保・強化業務が規定された。）無視できないものである²⁾。総合法律支援法に象徴される法的支援サービス供給における変化は、法的支援供給における、司法型と非司法型のいずれかを強化するというものであるというより、むしろ、両者を結合し総合化しようとするものと考えられる³⁾。

こういった考え方は、大きな枠組みで捉えようとするならば、司法アクセス研究における「正義の総合システム」(小島1989年)⁴⁾の提唱等に理念的起源をもつものであり、近年の司法制度改革においては、事実的かつ規範的概念としての「法化社会」(佐藤2002年)⁵⁾へと引き継がれてきたと見ることができる。

司法制度改革の一つの理念たる総合法律支援の実現を念頭におくとき、法律専門家によって提供される中核的な法的支援供給のみならず、行政あるいは地域に基盤をおく民間的団体によって担われる支援や、ADRに分類されるような周縁的な法的支援供給にも広く目を向け、地域における法的支援供給の実態解明と弁護士の役割についての検討が課題となろう。

法的支援ネットワークに期待できる効果

弁護士がさまざまな支援職や相談機関と連携を図ったり、支援者間でネットワークを構築したりすることにはどのような効果があるのだろうか。第27回司法シンポジウム及びその基調報告書で詳細が紹介されたように、弁護士がさまざまな支援者や社会資源と積極的に接続・連携することで波及しうる効果は大きいものである。ここでは、当事者(被支援者)にとっての利点と司法アクセスの観点から見た利点について確認する。

第一に、トラブルを抱える当事者にとっては、包括的・総合的解決の可能性が開けるということになる。異業種の支援者・専門家が連携することは相互に異なる専門的視角や処理方法を知ることができ、視点の広がりや支援における選択肢の幅を広げ、結果として当事者にとっての包括的・総合的解決が見込める。第27回司法シンポジウムでは、岡山県の権利擁護ネットワークの発展の経緯が詳細に報告された。「岡山高齢者・障がい者権利擁護ネットワーク懇談会」は、2003年に弁護士からの呼びかけで福祉職等の間に自生的に誕生した権利擁護ネットワークで、現在に至るまで活発に活動し、徐々にそのメンバーと機能を拡大してきた(第27回司法シンポジウム基調報告書36-39頁)。その主たる特徴の一つは、多層的に異なる機能から成り、インフォーマルなネットワークを中核としつつ、必要な問題に対してフォーマルなネットワークを用いて、多くの法人を生み出し活動する等、機能の使い分けをうまく行っている点に

2) 宮本康昭「司法支援制度の立法過程」現代法学第14号185-225頁2007年(216頁)。

3) 例えば、日本司法支援センターが、2006年以降、組織的に展開している連携活動である。総合法律支援の担い手である常勤弁護士が地域内に存在するさまざまな相談・医療・行政機関と積極的に連携を構築する活動について、吉岡(2010年前掲注1)。

4) 小島武司「調停と法：代替的紛争解決(ADR)の可能性」(中央大学出版部、1989年)。

5) 佐藤幸治「日本国憲法と「法の支配」」(有斐閣、2002年)。

ある。この事例は、多職種間連携の展開過程とその意義をよく示したものであろう。

とりわけ認知症や精神の障がいを抱える相談者の場合は、弁護士にとって重要である法的な見立て・判断について、事実誤認を防ぎ、相談者を取り巻く個別状況を正確に把握するためにも、福祉職をはじめ各方面の専門家からの協力を得られるかどうか、つまり連携がとれるかどうかによって、支援結果がかなり異なったものになる場合もある。

また、問題類型の性質上、法律専門家単独の支援が難しく連携が前提となる場合もある。例を挙げるなら、成年後見、児童虐待、DV、高齢者虐待、自死問題等は、実効的な対応のために多職種チームによる協働が特に不可欠となる。

第二に、司法アクセスの観点から、弁護士がさまざまな支援者や社会資源とネットワークを構築することは、どのような効果があるのか確認しよう。まず、弁護士が既存の支援ネットワークに加わることでその支援ネットワークが強化され、活性化される。また、潜在的な支援ネットワークが顕在化することもある。さらに、弁護士が福祉・行政職をはじめ地域で活動する支援者・団体や他士業等と連携を図ることにより新規にネットワークそのものが形成されていく例も少なくない。地域に「固有の」支援形態に弁護士が組み込まれる、あるいは、活発な取組を行っている支援者・団体・組織に弁護士が加わったり、接続したりすることで、地域社会内部の支援の力が総体として拡大する。支援のネットワークの網の目がより緊密・強固になり、人々が司法へアクセスする道が平坦になっていくともみることができる。

第27回司法シンポジウムでは、新潟県柏崎市の法律事務所誘致事業の概要と展開が報告された。柏崎市では、長年、市内に法律事務所がなかったが、2007年に新潟中越沖地震が発生し法律問題が急増したことから、法律事務所誘致を

検討することとなった。2010年に、柏崎市が、市内に法律事務所を開設する弁護士又は弁護士法人に対して事務所の経費の一部を補助する事業を開始し、2016年5月までに、この補助金制度を利用して2つの法律事務所が開設された(第27回司法シンポジウム基調報告書43-44頁)。本事業は、自治体が、住民に対して、生活の場に弁護士が常駐し法的サービスをいつでも供給できる環境を整備した動きと解釈でき、全国的に例の少ない先駆的な取組といえる。その後の当市及び新潟県内での自死問題対策の連携に見る進展は、司法過疎地に弁護士が常駐することによってこれまで成しえなかった支援が可能となり支援ネットワークが総体として拡大したと見ることができる事例である(同報告書40-42頁)。

IV 法的支援ネットワークにおける課題

以上、第27回司法シンポジウム当日及び基調報告書で詳細が紹介されたように、弁護士がさまざまな支援者や社会資源と積極的に接続し、法的支援ネットワークが形成されることで波及しうる効果は大きく、今後、同様の活動への社会的要請はさらに高まると予測される。最後に、法的支援ネットワークに関する今後の課題を整理することとしたい。

1 法的サービス配置事業における支援ネットワークへの配慮

法的支援ネットワークに関するこれまでの調査研究からは、人々による法的支援獲得行動は、孤立的に存在・作用する法的支援供給者(個別のサービス・プロバイダ)ではなく、複数のそれらの供給者からなる相互に関連する支援ネットワークの総体を対象としているということがわかっている。つまり、人々の法的支援獲得行動は、個々の供給者への接近と接触

によって完結するものではなく、その法的支援サービスそのものの獲得に至って完結するものであり、それに対して法律専門家を含めたネットワークの総体が支援しているという知見である。

重要なのは、法的支援供給者が地域社会に存在するか否かではなく、その接触によって、支援ネットワークを構成するさまざまな供給主体からのサービス供給又はその可能性が高まることである。また、司法サービスが乏しい地域に、法律専門家を新たに常駐させることの社会的意味は、その存在自体ではなく、法律専門家の存在によって支援ネットワーク全体の当事者に対するサービス提供可能性が高まることにある。法的支援とは、そうしたネットワークを通じて流通するものと捉えるのが適当だという知見である。

弁護士による司法アクセスを拡充する取組は、1990年代以降、法律相談事業、司法過疎・偏在の解消のための取組において着実に成果を生み出し、それは一定程度の成功を収めたと評価できる。弁護士によるこれらの組織的施策は、法律家がいることや、アクセスポイントを設けることに重きがおかれてきたと言えよう。当初の目標であった地裁支部単位での弁護士ゼロワン地域解消はほぼ達成され、2012年5月の第63回定期総会において、「より身近で頼りがいのある司法サービスの提供に関する決議～真の司法過疎解消に向けて～」(大分決議)が採択され「司法サービスの全国展開と充実のための行動計画」(「新行動計画」)の実施期へ移行した現在、上記の調査知見を勧案しても、司法

アクセス拡充の施策は、アクセスポイント開設から、実効的な連携・ネットワークをより重視する段階へきたと考えられる。今後は、今までの取組を継続しつつも、既に存在するものないし新しく設けたものを有機的に接続し、より実効的な支援ネットワークへとつなげ、利用者がスムーズにその網を円滑に行き来できるよう誘導する取組へのシフトが期待されているようになってきたと考える。

地域における福祉行政職や他の士業と連携を図る取組は、地域社会におけるネットワーク活動であるので、その地域の人口形態や地理的要因をはじめ、法的サービスの状況、地域固有の社会資源の在り方等、地域性に規定されるものである。都市部には都市部での、地方には地方での課題があるといえるであろう。また、裁判所支部問題に代表されるようにもとの司法インフラの整備が十全になされていない地域では、どうしても支援ネットワークに期待する部分が大きくなりがちである。さまざまな地域の既存のネットワークや固有の課題に対する目配りを欠かさないことが肝要である。

2 今後の社会における弁護士・弁護士会への期待

わが国の地域や社会資源と弁護士の関係についての先行研究には、佐藤(2004年)⁶⁾、岡山リーガル・ネットワーク研究会(2006年)⁷⁾があるが、地域社会における専門職として弁護士が果たす役割については、これまで十分には検討されてきたとはいえない⁸⁾。

法的支援ネットワークの重要性が認識されつ

6) 佐藤鉄男「地域社会と弁護士」和田仁孝・佐藤彰一編著「弁護士活動を問い直す」255-271頁(商事法務、2004年)。

7) 岡山リーガル・ネットワーク研究会「地域社会とリーガル・ネットワーク その可能性と現在」JLF叢書vol.11(商事法務、2006年)。

8) かねてからの高齢者・障がい者の権利擁護のための弁護士会の委員会活動、少年司法・更生保護・矯正実務での関係機関との連携、司法過疎地で新規開業した弁護士の積極的なネットワーク構築活動、都市部における都市型公設事務所の開設等に見られる地域との連携を強化しようとする取組は盛んになされてきたが、これら全体を体系的・包括的に整理して、地域社会における専門職としての弁護士の役割を論じることは余りなされてはこなかった。

つも、個別の努力を超えて、総合的な支援ネットワークの構築が進まなかった理由としては、以下のような理由が考えられる。第一に、これまでの法的支援ネットワークが個別問題領域ごとに形成されてきたために新たな問題領域に対する専門職間の機動的連携が図られにくかった点、第二に、複合的な法的支援ネットワークの意義がその提供者に必ずしも十分に認識されていない点、第三に、法的サービスのネットワーク化が、各専門職における付加的サービスとして認識され、また、それぞれの法律関連職の職業倫理が独立して論じられる中でその相互連携への義務は特に認識されることはなかった点である⁹⁾。

他方、法律扶助制度の遅れと法学教育における福祉法分野の軽視もあって、とりわけ民事領域での弁護士等の福祉分野への取組や、福祉・医療関係者との密接な連携が一般的には不十分だったとみる向きもある¹⁰⁾。

もっとも、2000年代半ば以降、弁護士が地域社会における資源と積極的に連携をとる等のネットワークの構築・接続に関する個別の活動が以前にもまして多く報告され、注目もされるようになってきている。特に、最近の変化としては、広く民事領域での活動を含めた形で、弁護士側からの実践報告が増えていることが指摘できる。

また、政策レベルでの司法と福祉領域の連携も活性化している。刑事の分野での更生保護領域での地域生活定着支援、罪を犯した障がい者・高齢者に対する入口支援等の動きである。そして、日本司法支援センターが2014年度から

組織的な施策として本格的に進めている「司法ソーシャルワーク」等、弁護士が行政・福祉領域をはじめ地域社会のさまざまな社会資源と接続することの重要性の認識が以前にも増して社会的に広く浸透しつつあり、その役割への期待が高まっている。

これらの新しい動きが、従来、弁護士や弁護士会が取り組んできた活動と、どういった点で連続しており、新しく異なっている活動であるかを、地域社会において弁護士が果たすべき役割という観点から、明確に整理することが焦眉の急を要する研究の課題である¹¹⁾。

災害大国であることを考えれば、これまでの教訓を生かし日常での多職種間連携・協働を進めていく必要があるが、わが国には、超高齢社会で人口が減少していくという現在進行形の問題があることも忘れてはならない。今後、社会保障が削られることも危惧されており、セーフティーネットからこぼれ落ちる人々が現在以上に増えると予測される¹²⁾。

上記でも述べたように、法的な支援からもっとも遠い人々は、自ら、法律専門家へとたどりつくことができない。法律専門家は、孤立する高齢者の増加、貧困をはじめ、社会的、経済的弱者の法的支援を行うためにも、地域の福祉・行政職をはじめ、民間の支援団体、グループや、他士業と積極的に連携する必要がある。

社会福祉の領域においては、地域における福祉を推進するなかで関係機関との連携の取組が強化されてきた。社会福祉職者は、支援において、誰と、あるいは、どの機関と、何をすればいいか、ということを考えて援助計画を立て

9) 法的サービスのネットワーク化の必要性とそれに対する法律家の積極的関与を論じている、守屋明「行政と連携すべきリーガル・サービス」法学セミナー636号32-36頁2007年で整理がなされている(35-36頁)。

10) 濱野亮「司法ソーシャルワークと地域連携」総合法律支援論叢第8号60-79頁2016年(61頁)。

11) 吉岡(2014年前掲注1)。

12) 今後の人口減少でたどる未来図として想定される社会では、インフラの見直しはなされ、ダウンサイズする社会となることが予測されている。そこでは大きさよりも質が重視される傾向が強まるとみられており、社会関係資本としての紐帯・ネットワークの価値自体もより高まっていくことも推測されよう。

る。そこでは、社会資源の利用という考え方をとることが多いようであるが、これまでは利用可能な社会資源の一つとして、法律専門家が組み込まれてはいなかったということが、一般にいえるのではないか。上記までで見たように、今後の社会では自らの職能を、地域社会に生かすという視点を持つことがますます重要になると予測される¹³⁾。

今回の司法シンポジウムで取り上げた連携やネットワークングの実践は、インフォーマルなものからフォーマルなものまでがありその規模も多様であるが、日常業務レベルで既にいづれかに関係する取組を少なからず行っている弁護士が大半ではなかろうか。むしろ、どの程度それを意識的に行っているかはさまざまに異なる。それゆえに、個別の取組が権利の救済や司法アクセス障害の解消といった大きな効果とも結びついていることについて、より多くのあらゆる地域の弁護士がこれまで以上に自覚することが望まれる。

また、弁護士会に対しては、組織的な連携の取組ということで、スケールメリットから財政

面も含めダイナミックな活動が期待できるが、システムとしての安定性が要請されることから、コーディネートに手間暇がかかるなど、おのずと難易度が高い連携活動が必要になってくる。士業間連携にみるように、筆者は、もともと連携は難しい営みであると考えている¹⁴⁾。弁護士会と自治体との連携に見られるように、近年、難易度の高い組織的連携への取組が進みつつあるが、これまでの実績を踏まえて自信を持って推進していただきたいということと、期待をこめてあえて厳しいことを申し上げるなら、これからの社会では過度なセクショナリズムは通用しなくなるだろう。そして、パターナリスティック、権威主義に陥らないようにするということである。民事・刑事を問わず、あらゆる法的問題を処理し、人権救済を目指す、高い倫理性を備えたプロフェッション専門職能団体として、リーダーシップを発揮していただきたい。弁護士がさまざまな支援者や団体・組織とつながり、専門職能を広く地域社会に生かすことで、支援の総体としてのネットワークが広がっていくことが期待される。

13) この点について、統合的サービスを求める利用者ニーズに応えるために、各専門職間の垣根を越えたネットワーク化の推進を図ることを、プロフェッションとしての法律家にも職業上の義務として位置づける必要性が指摘されている(守屋2007年前掲注9)。

14) 連携構築に正負に作用する諸要因については、吉岡すずか「連携構築の促進要因・阻害要因」日弁連法務研究財団編『法と実務』第13巻(商事法務、近刊、掲載頁未定)も参照されたい。