

法的支援ネットワークにおける 人的依存の克服

—法テラス高知とスタッフ弁護士の
連携の実践から—

桐蔭横浜大学大学院

法務研究科客員教授

吉岡 すずか

はじめに

日本司法支援センター（以下、法テラス）は、業務開始以降、地域社会のさまざまな相談機関・団体との連携を重視しており（総合法律支援法第30条1項1号、同1項6号）、総合法律支援の担い手である常勤弁護士（以下、スタッフ弁護士）による連携の積極的な取組みが注目を集めてきた。本稿では、高知県で法テラス地方事務所とスタッフ弁護士が展開してきた連携の実践を紹介し、組織的な連携活動の特徴を整理する。また、構築されたネットワークの人的依存の克服策として、地方協議会の開催方式やスタッフ弁護士の連携活動を取りあげ、法テラスが地域社会において関係機関の連携を強化し水平的ネットワークをコーディネートする役割を担う可能性について考察を試みたい¹。

I 法テラス高知の連携活動

法テラス設立運営開始以降、スタッフ弁護士は関係機関との連携に精力的に取り組む、現場からの報告が数多くなされている。スタッフ弁護士らは、自らの関係機関との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も事例ごとにさまざまなパターンがあることを発見し、それらを表現するさまざまなアカウント（実践的説明）を提出してきた。こういった連携の取り組みは、当初はスタッフ弁護士1期生を中心とする先進的で限られた地域の実践であったが、全国の赴任地で状況に応じた取り組みへと拡大し、事例が蓄積していった。

高知県はスタッフ弁護士が積極的に連携活動を行ってきた地域の一つである。2011年当時、高知本庁に2名、県全体で7名のスタッフ弁護士が配置されており、これら複数のスタッフ弁護士が協力・連合態勢を組むことによ

て、扶助・国選事件の処理のほか、障がい者支援、高齢者支援、子どもの支援、DV、犯罪被害者支援、多重債務者・生活困窮者・出所者支援等の分野で、関係機関への積極的なアウトリーチ活動を展開してきた。

具体的な連携事例としては、(a) 母親が子どもを残して失踪した家庭について、スクールソーシャルワーカーらと協働しケース会議を重ねながら生活保護申請を行ったり、(b) 障がいをもつ子どもが家庭内でネグレクト状態にあり、母親がDV被害を訴え避難しているケースにおいて、保健師、児童相談所、民生委員、学校、児童家庭支援センター、障がい者支援の相談担当者、女性相談支援センター等の関係機関と連携し、ケース会議を重ねている。その他にも、(c) 無料・低額診療所及びホームレス支援団体と連携しつつ、生活困窮者の生活保護の辞退届の違法性について争った事例や、(d) 保健師と連携しての知的障がい者のクレジット契約解消事例、(e) 被害者支援センター及び県精神保健福祉センターと連携しての性犯罪被害者に対する犯罪被害者支援等、複数の実践例がある。スタッフ弁護士が関係機関との連携を積極的に図ることを通じて、地域社会に潜在していた法的支援のニーズを顕在化したり、民間の支援団体と寄り添いきめ細かい支援活動を展開するといったことも報告されている²。

こういった法テラス高知における積極的な連携活動は、スタッフ弁護士2期生以降の連携活動の役割についての検討会においても検証の対象となり、2011年1月、県中央部・高知市内、県東部（安芸地域事務所）、県西部（須崎地域事務所、中村地域事務所）への訪問調査が実施された³。当該調査では、スタッフ弁護士を積極的にネットワーク形成活動における最前線に立たせ、地方事務所の理解と支援のもと、ネットワークの維持ないし拡大を推進する活動について実態を把握し、活動を可能にしている要因や背景を探ることが目的とされた。以下では、当該調査でも注目を集めた当地の連携活動について、1. 連携活動の前方支援と後方支援、2. 地方事務所と共同で行う連携活動の特徴、3. 地方協議会の“分科会”スキームというかたちで整理し、特徴をみていくこととする。

1. 連携活動の前方支援と後方支援

法テラス高知のスタッフ弁護士が社会資源と積極的につながる連携活動を展開することができた背景には、地域社会で活発に活動していた支援ネットワークや民間団体の存在等、もともと地域社会の内部で、法律専門家との密接な接続ニーズがあり、かつ新規の受け入れが可能な土壌が醸成されていたことがあると考えられる。他方で、かかる法テラスのスタッフ弁護士の連携活動が可能になったのは、スタッフ弁護士らの熱意と努力の賜物でもあるが、地元弁護士会の寛容さと法テラスへの理解や法テラス執行部の支援があったことも影響しているよう。そして、連携活動について地方事務所や事務局長が積極的に協働したことが大きいと考えられる。

高知での連携活動の特徴のもう一つは、地方事務所の事務局長が自らの創意で先頭に立って関係機関との連携を推進していたことである。事務局長の連携に関する活動は、（1）事務局長が自ら日常的に地域の様々な社会資源との関係形成やネットワーク構築に向けた土壌を作るため、前面に出て活動する側面と、（2）スタッフ弁護士の連携活動の後方支援としての側面を有していた。

具体的には、前者では、地域社会に存在するさまざまな行政ないし民間の支援職者・団体といった社会資源のもとへ、事務局長はフットワーク軽く通う。そして、さまざまな支援業務における意見を聴き、法テラスへの要望等を尋ねるのである。それらは、情報収集と関係調整の両要素を含むもので、実効性のある広報活動と捉えることもできる。関係機関との「地ならし」とも表現されるもので、ネットワークを形成する最前線にて、交渉や情報提供を行い、その後の展開可能性を模索するものである。

後者の側面は、スタッフ弁護士の連携活動を後方からサポートするものである。事務局長は、スタッフ弁護士こそが現場の連携活動の要であると考えているため、前者の活動においても、関係機関と法テラスの間でどのような構図が実現すればスタッフ弁護士が動き易くなるか、あるいは、スタッフ弁護士がどういった活動形態をとることができれば、関係機関が法テラスとの

連携の意義を最も強くもつものか、実現が期待される設計を意識しつつ活動の土台作りを行っていた。

こういった前方支援での土台があり、情報やアイデアを得たスタッフ弁護士は、ためらうことなく現場での連携活動の経路を切り開いていくことができていた。そして、連携活動の状況や発見を報告したり、必要に応じて相談を行うことで、地方事務所とスタッフ弁護士がお互いに協力し合いながら連携活動に取り組んでいる状況が観察された。後方支援が可能な背景としては、地方事務所とスタッフ弁護士間で、日常的な交流による意思疎通がなされ、扶助・国選事件の受任を行いつつ進めるなかで、スタッフ弁護士の負担が過重に陥らないよう調整が可能な環境にあった。

事務局長は、法テラスの連携活動を多面的な視角から構想することを得意としており、地域の社会資源やスタッフ弁護士との意見交換を通じて、絶えずアンテナを張り、法テラスが地域の支援ネットワークと効果的に接続し総体として総合法律支援が実現されるよう尽力していた。創造的なアイデアが結実した例としては、犯罪被害者支援センターが法テラスの指定相談場所になったことや、同センターでのワンストップサービスの実現がある。また、無料低額診療所が「暮らしと国保の相談会」を開催する際には、法テラスが全面的支援を行った。いずれの団体においても、継続して、スタッフ弁護士が積極的に連携関係を維持しており、それぞれのアクターが活動し易い土台が整ったことでさらなる連携活動の拡大が観察されている。

2. 地方事務所と共同で行う連携活動の特徴

法テラス高知のように、スタッフ弁護士が地方事務所と共同で展開する連携活動は、スタッフ弁護士個人が個別の事案において実施する連携活動や態様とは異なる性格を有する。ここからは、地方事務所と共同で展開する連携活動の利点を整理したい。

（1）スケールメリット

地方事務所と共に動くことで、スタッフ弁護士個人が実施する連携活動と比較して、よりダイナミックな活動形態となる。また、組織間の連携という側面から、上記でみたようなコーディネートが可能となったりする。そして、連携活動の波及効果という意味においても、インパクトが大きくなることが期待される。地域社会への法テラスの認知度が広範囲において広まったり、連携体制が形成されれば、関与する人員・組織数や活動規模の面からも、その浸透度が高まることを見込めるということである。

（2）人的依存の緩和

スタッフ弁護士は任期制であるため、任期終了に伴う異動や交代によって活動していた地域を離れることがある。一旦形成された支援ネットワークにおいて主要なメンバーの異動は、ネットワークの機能自体の変容や消滅を招くことがあるとしばしば指摘される。スタッフ弁護士の連携活動においても、作り上げた連携体制をいかに引き継ぐか継承の方法について全国各地で試行錯誤がなされているが、地方事務所と共同で行う連携活動では、組織的な取り組みとなるため、連携活動におけるスタッフ弁護士の人的依存度が低くなり、体制を整備することができれば、システムとしての維持ないし安定化の可能性が高まる。

（3）維持・再生産の促進

地方事務所と共同で行う連携活動では、事務局のサポートがみこめるため、連携活動に伴い発生する諸活動について役割分担が可能となり、スタッフ弁護士の過重負担・関与を防ぐことができる。例えば、事務連絡、広報、情報提供等を地方事務所の事務局で担ってもらうことにより、スタッフ弁護士が前面に立つ局面が限定される。こういった役割分担の明確化は、それぞれのアクターが過重負担になることを防ぐほか、それぞれが注力すべき活動に従事できるため、無理のない連携体制になり全体構造の維持が容易にな

り、結果として、連携の再生産を促進すると考えられる。

以上の3点は、高知において地方事務所と共にスタッフ弁護士が行っている連携活動の観察からみた特徴であるが、法テラスという組織の強みを生かす連携活動であるとも捉えることができよう。

3. 地方協議会の“分科会”スキーム

このように、法テラス高知は、組織的に連携活動に取り組み、地域におけるネットワーク形成活動の創意工夫を行っているが、その中でも最もオリジナリティがみられるのが地方協議会の“分科会”というスキームである。分科会とは、問題テーマ（例えば、多重債務、矯正、犯罪被害者、児童の問題等）ごとに組織される部会であり、地方協議会が形だけの参加や儀式的な場になってしまいがちなことを防ぐ方策としてスタートしたものである。

“分科会”では、具体的な議論や課題を解決する実践的な連携関係構築の場として機能させるため、以下のような工夫を行っている。第1に、参加するメンバーは、そのテーマに関係する各種団体・機関や支援職者から構成されるが、重要なのは、参加者が、組織代表者や役職者ではなく、そのテーマにおける支援活動に日常的に従事している第一線職員であることである。第2に、分科会は、そのテーマにおける支援者間の問題発見・解決の実効的な力を持つように設計されている。そのため、職能や専門が異なっても共通する課題に対して出席者が当事者意識をもち全員参加することを目的とし、具体的事例を示してディスカッションを行う問題発見・解決型の会議体となっている。

この“分科会”スキームは、上記でもとりあげた地方事務所の事務局長のアイデアにより生まれた。法テラスの公式枠組を活用することで可能な活動がどのようなものか、柔軟な発想力のもとに具現化したもので、日常的に行っている連携活動をベースに、多方面へ働きかけることにより複数のテーマに分かれた分科会が実施されるようになったものである。

法テラス高知では、こういった“分科会”を複数回開催していくなかで、

個別具体的な問題に取り組む支援・相談機関の抱える課題や地域のリーガルニーズに関わる実情を収集するとともに、課題の解決を総体としてはかることを目指している。また、支援の現場で奮闘している第一線職員たちで結集される協議の場に、参加者の一員としてスタッフ弁護士が加わり、法律専門家として重要な役割を担ってきた。

“分科会”の実効性を示す例として、多重債務の“分科会”での議論を通じて、参加している関係機関と問題を新規に公式の支援プログラムを策定するに至ったものもある⁴。このように、法テラスが地方協議会の下位組織体を結成し、その場へさまざまな社会資源から現場の担当者が結集し、地域社会問題に肩を並べて協議し共に活動しているさまは、法テラスが、地域社会において関係機関の連携を強化し支援現場の水平的ネットワークをコーディネートする役割を担っているとみてとれる。総合法律支援において、法テラスがいわばコーディネーターとなってさまざまな法的支援の仕組みを調整し総合的にそれらを機能させるという構想の「総合性」の一つの形態として指摘されているものともいえよう⁵。

Ⅱ ネットワークの人的依存の克服

ところで、地域社会における法的支援ネットワークの経験的研究からは、非公式のネットワークや個人レベルでの連携の取り組みにおいては、形成あるいは強化された連携関係やまとまりをなすネットワークの構造がそれを構成する個体の人員の交代によって変容しうることがわかっている。支援ネットワークを構成する成員（メンバー）の人的資本に変化が生じると、そのネットワーク構造はそのまま維持されるとは限らず、少なくとも部分的に変容する可能性があるということである。例えば、任期の定めのある相談員の交代であるとか、ある個人の団体やグループからの離脱であったりする。特に、主要な役割を果たしているアクターの人員交代は全体構造にも影響を及ぼす可能性が強い⁶。

同様のことは、スタッフ弁護士を中心とする連携活動においても指摘されている。スタッフ弁護士1期生を中心とした積極的な連携の実践について検証した第1次調査（注3参照）の報告は、スタッフ弁護士が地域の関係機関との連携構築とネットワークを活用した紛争の総合的解決に大きな成果を挙げていると評価しつつも、「発足から間もない現在までに形成されたネットワークは、主として、スタッフ弁護士個人の資質や自発性等、契機としては人的関係に依存して進められている側面が強い。」や「人的関係への依存性を超えた、ネットワーク活動の安定的継続と発展のための必要条件については、今回の調査から十分に判明しておらず、今後、さらに検証を深めていく必要がある。」といったかたちで、人的資本への依存が課題であることをしめしていた⁷。

スタッフ弁護士は、そのプラクティスにおいて、ジュディケアの弁護士と比較して、連携活動に積極的に従事することにより事案の総合的解決をはじめとする可能性を多く有している⁸。しかし、上記まででみたように、スタッフ弁護士は任期制であり異動がつきものである。人的資本への依存を克服するような方策を模索することは急務である。

では、本稿で紹介した法テラス高知における連携のさまざまな取組みにおいては、年月の経過とともに連携によって形成されたネットワーク構造に変化が生じたのだろうか。筆者は、2011年の訪問調査実施以降、キーパーソンであった事務局長の異動後のネットワークにどういった変容が生じるのかについて問題関心を抱き、連携活動の中心となっていたスタッフ弁護士に折にふれ聞き取りを行う等、高知の連携活動状況の把握に努めていた。そして、2013年の9月に、当地のスタッフ弁護士の協力を得て、単独で再訪調査を実施することとなった。

2013年調査では、2011年調査時からの変化、キーパーソン異動後の連携活動への影響等、ネットワーク構造の時間的変容を中心に聞き取りを行うこととし、可能な範囲で前回の調査で聞き取りを実施した関係者に会い、それぞれが変化をどのように受けとめているかを尋ねた。また、スタッフ弁護士や

法テラスがどういった役割を果たしているのか、関係機関・支援者側の期待や問題意識等についても聞き取ったり支援者の会合へ同席する機会を得た。

再訪調査で関係者からの聞き取りから明らかになったのは、事務局長の異動後、一定期間は、それまでプレゼンスの大きかったキーパーソンの不在が意識され、連携の活発な活動が全体として緩やかに縮小していくような様子に感じたということだ。しかし、半年程が経過した頃、連携活動について以前とさほど変わらない状況に戻っていたと、従前の様子についても知るスタッフ弁護士は述べている。

また、後任の事務局長は前任者が作った体制に協力的であり、スタッフ弁護士の後方支援を引き続き進めたこともあり、キーパーソンの異動後も活動していたスタッフ弁護士は、連携活動が展開しやすい土台で経験をさらに重ねることで、地域の支援職者らからの信頼関係を厚くすることに成功していた。その結果、以前は連携活動の契機を探していた子どもの問題について進展がみられ、関係機関との連携活動を多様な形で展開し、多・異業種間支援者で結成する支援プログラムがいくつか生まれていた。具体的には、子育て相談や訪問支援事業に取り組んでいる児童家庭支援センターと連携し、暴力や貧困等の複合的な問題を抱えて孤立しがちな母親や子どもの支援に精力的に取り組んでいた。また、困難事案への取組みを通じて、地域社会で未然に問題を防ぐ仕組みが必要だという問題意識に立つ支援職の有志らとともに、虐待や家庭の貧困といった問題を抱える子どものための安全な居場所や緊急時に避難できるシェルターを作る支援組織の立ち上げや、児童養護施設の子ども達に学習支援を行う団体を結成し、いずれもスタッフ弁護士がその代表をつとめる等、中心的役割を果たしていた。さらに、離婚後や別居中の両親の子どもの面会交流支援センターの設立準備も進行中である等、子どもの問題は、県内のスタッフ弁護士が積極的に取り組む連携活動の一つとなったといえる。

では、なぜ、法テラス高知では、キーパーソンが異動し年月を経過してもなお一旦形成された連携構造を維持・発展することができたのであろうか。

以下、それらの要因を考察してみたい。

第1に、連携活動の要となっていたスタッフ弁護士が、任期延長により留まり活動を継続したことである。当該スタッフ弁護士は、同じ土地でスタッフ弁護士としての連携活動に継続して注力することで、地域社会の支援職者との信頼関係を強固にしていった。培った経験から自信と余裕が弁護士に生まれたことで連携活動が拡大し、上記でふれたように、以前は関係形成の契機をうかがっていた子どもの問題に関する支援活動にも、支援メンバーの一員として携わるようになっていた。他方で、高知県内の地域事務所へと着任した新任のスタッフ弁護士の指導役ないしアドバイザーとして、法テラス高知の連携活動を牽引するようになっていた。

仮に、事務局長のみならず主要なメンバーが同時期に全て入れ替わっていたとしたら、果たして上記のような事態となっていただろうか。事務局長およびスタッフ弁護士の人事異動については、本稿の知見をもとにすれば、本人の希望を含めて柔軟に対応することのほか、場合によってはネットワーク活動での本人の役割を勘案し戦略的な配置を試行したり、若手のスタッフ弁護士の教育効果を重視するスライド方式等を検討することも良いであろう。

第2の要因として考えられるのは、“分科会”スキームが、キーマンであった発案者が去った後も、繰り返し使用され、その枠組みを使って連携活動が発展していったことである。この事実は、“分科会”スキームがいかに戦略的に練られて設計され実効力を持つものであるかを証明しているため、下記でやや詳しくみていきたい。

(1) “分科会”スキームでは、開催するにあたり、どの機関がどういった問題に関心があるか、あるいは悩みを抱えているかについて、日常的な情報収集やリサーチを行ってテーマや協議内容を決定していた。参加者は、忙しい日常業務の合間を縫って出張手続を経て“分科会”に参加するわけであるが、発案者が企図したのは、参加者に負担に感じさせないようにするという防衛的な枠組みでなく、参加することのメリットを明確に作り出すという攻めのデザインであった。つまり、参加することで、支援職者の日常業務にお

ける問題が解消したり、業務負担を軽減しうる議題・課題設定を徹底することで、参加者が楽になったり確実に得るものがある場を作ることを目指したという⁹。どういった枠組みや支援のありかたが実現されれば、総体としての支援が実効力をもつのか、そして、それぞれの支援職者・機関の役割がより生きてくるかにつき、水平的に協議する場を法テラスの地方事務所内で開催していったのである。

（2）さらに、参加者が受け身の姿勢ではなく、主体的に“分科会”の場に臨み参与するような工夫も行われていた。例えば、分科会のリーダー（司会や進行役）となる中心的役割を固定せず持ち回り制とし、会議の仕切り方や苦労を経験させることによって、相互協力関係を築くといったことである。これは、“分科会”の参加者に対して呼ばれてその場に來るのではなく、当事者意識を持たせることにもつながる。そして、なによりも、参加者全員に同一の役割を経験させることで、リーダーが不在（異動）になった場合に機能しなくなるということを防ぐ意図があったと、発案者は語っている。

（3）上記の（1）および（2）でみたような“分科会”の開催方式は、参加者に一定の期間、繰り返し使われる（経験される）ことで、スキームの作用や一連のプロセスが浸透していったのだと考えられる。そして、参加者にとって“分科会”はメリットがあるというコンセンサスを獲得し、法テラスの組織が持つ枠組みが、共同して皆が使うことが可能な道具であると認知されていったと解釈できる。事実、発案者であるキーパーソンの異動後、スタッフ弁護士をはじめ、地域の支援職者らから、日常の支援活動において問題を発見すると、「“分科会”で解決しよう」や、「“分科会”を開こう」といった声が自然に起こり、また新たなテーマのもとで一つの“分科会”が立ち上がっていったということからも実証されている。

このことに関連して、守屋明教授は、地域の法的サービスのネットワーク化の研究から、法的サービスのネットワーク化の特徴としての非公式性は、提供される複合的な法的サービスの質がそのサービスの受け手と提供者にも必ずしも自覚的に意識されていないことに問題があると指摘している¹⁰。守

屋教授は、ネットワーク機能の可視化が必要であり、それが達成されれば、利用者はネットワークを通じて提供されるサービスの複合性を認識したうえで選択することが可能となるし、ネットワークの構成員である提供者も複合的な法的サービスの質的高度化を自覚的に追求できるという。“分科会”のスキームは、協議会という公式枠組みを用いているが、発端は、個人のアイデアによるもので、実効力をもたすためにインフォーマルな要素を含んだネットワーク形成の取組みであるとも捉えられる。消滅しなかったという事実は、有用性が大いにいと成員（メンバー）にみとめられ、そして、成員（メンバー）の道具として用いられるようになったことによると考えられるが、守屋教授の知見をもとにすると、“分科会”のスキームは、成員（メンバー）によっていわば明確に可視化されるまでに至っていたとも解釈可能である。

以上、“分科会”スキームを再び詳しくみたが、実践されているアイデアないし戦略は、時間や人事異動による人的ネットワークの変容を想定し、それに対処しようする微に入る工夫が施されていたり、全体としての設計が考慮されている点においても画期的である。ネットワーク分析の見地からみても、示唆に富む実践といえよう。

Ⅲ 地域に応じた実情の把握—地方協議会の効果的実施

総合法律支援法第32条第4項は、地域の実情への配慮のため、地域における業務の運営にあたり、協議会の開催等により、広く利用者その他の関係者の意見を聴いて参考とし、当該地域の実情に応じた運営に努めなければならぬと、法テラスの義務として協議会の開催等を規定している。

平成23年度に全国の地方事務所で開催された地方協議会は合計93であり¹¹、平成24年度は合計104である¹²。地方事務所は、全国に50か所あるが、地方協議会を年度内に複数回開催している地方事務所がある一方、年度内に1回限り開催というところもある。もっとも、地方協議会での議題ないし課

題、開催方式（講演、業務説明、ディスカッション、意見交換、事例研究）、参加者数等の規模はさまざまであり、開催回数のみで比較することはできないが、地域に応じた実情の把握という地方協議会の本来の趣旨にてらしてどこまで機能しているものだろうか。

公式行事の性質上、参加者が役職者で固められ、フォーマルな儀式的要素が強い場となってしまうことは、一定程度避けられないものかもしれない。また、総合法律支援は、民事刑事を問わずあまねく人々の生活における法的支援を対象とするため、地域において関係機関として該当しうる機関や支援職団体の数は実に多く、関連する領域は多岐にわたる。関係機関を束ね、日常活動の報告を相互に交わすだけでも時間が足りないほどであり、効果的な実施方法については苦慮していることであろう。地方協議会の開催方式をみるに、事前にアンケートを実施して、当日に意見交換する方式を採用しているケースが多いのもそういった状況への対応であると推測される。

地方協議会の中枢性や果たしうる役割の重要性については、法テラス設立段階から指摘がなされていた。濱野亮教授は、地方協議会の役割の重要性をふまえ、「より現場に近い中間組織で協議・集約し、国ないし地方事務所レベルの政策形成へ反映させる仕組みが必要である」として、中間組織の必要性を指摘し、「地方協議会の作業部会」というアイデアを提唱している¹³。本稿で紹介した協議会の“分科会”という実践は、「より現場に近い」、「中間組織」で協議・集約し、現場レベルからの政策形成という意味でも実績を多く出しており、濱野教授が指摘するアイデアが具現化されたものに近いとも考えられる。また、上記までで紹介したその実態は、濱野教授が提案していた司法ネットを各地域の実情に即して持続的に支える基盤の役割を果たすことが期待される「中間組織」の機能として示されていたものと合致しているとも考えられる。濱野教授によって「満たされていないニーズの発見、ニーズと供給のギャップを埋める方法の提案、情報・サービス提供主体間でのベスト・プラクティスの共有」と指摘されているものである¹⁴。

さて、法テラス高知では、地方協議会について“分科会”という取組み以

外にも、以下のような工夫を実施している。

(1) 効果的なタイミングでの協議会の実施

講演、研修会、勉強会を連携の端緒として重視しているとともに、地方協議会を柔軟に開催し、具体的・実践的な連携関係を構築するように努めている。そして、講演、研修会、勉強会の実施後に、タイミング良く、地方協議会の開催をセッティングするといった工夫である。

(2) 協議会に実効性を持たせる工夫

協議会では、初回は挨拶や顔合わせで大半の時間が終わってしまうとしても、2回目からは具体的事例を示してディスカッションを行うなど、意見交換や議論の活性化に努めている。事例検討のテーマや材料については、スタッフ弁護士から提出されることもある。さらに、協議会を、連携の促進によって生じうる丸投げを防ぐための役割としても位置づけていた。例えば、地域定着支援センターとの連携の際には、丸投げで終わってしまわないように、関係機関と協議を進める中で、それぞれが果たすべき役割と活動内容を確認しその認識を共有することで、ネットワークの網の目を丁寧に繋ぐことをおこなっている。

ところで、地方協議会は、上記でもふれたとおり、地域に応じた実情を把握する方法として総合法律支援法に例示されているものの一つである。立法担当者によれば、「支援センターの業務運営は、各地域の実情に応じて適切に行われる必要があることから、支援センターがそのような業務運営に努める義務があることを明らかにする趣旨である。支援センターがこの義務を果たす上では、地域の実情の把握が不可欠であるが、本法では、その手段として、協議会の開催等が例示されている。地域の実情把握のための具体的な方法は、支援センターの自立性の尊重の観点から、支援センターにおいて判断されるべきものであるが、實際上、例示された協議会を開催することなしに

各地の実情を把握することは困難であろう。」と説明されている¹⁵。

上記で例示した高知における地方協議会の効果的实施方法や“分科会”スキーム導入例のように、地域固有の事情に応じてさまざまなあり方が試行されても良いのではないかと考える。また、そういった異なる実践について情報共有し、それぞれの地域に即した施策へと応用可能な体制にしていくのも、全国組織である法テラスが導入を検討してよい選択でないだろうか。

IV まとめにかえて

本稿では、法テラス高知における連携活動を取りあげ、地方事務所と共に行うスタッフ弁護士の連携活動の特徴や、人的依存を克服しうる方策や組織としての連携活動について整理した。“分科会”スキームのような活動は、公式的次元と非公式的次元のネットワークの有する性格が多層的にみられる等¹⁶、ネットワークの性質上興味深い。そして、何よりも法テラスの組織としての枠組みを最大限に生かしているからこそなされる活動を実施していると評価できるものである。

ところで、ひとたび形成された支援ネットワークは、どのような時間的変容をみせていくのか。ネットワーク形成や変容のプロセスを測定することは、もともとネットワークの性質が動態的であるがゆえに困難であると指摘されている¹⁷。成功事例が少ないことも影響しているのか、人員の異動があってもなお支援ネットワークがうまく機能している場合はどういった要因があるのか、人的依存の克服についての分析的記述は多くはない。そういった意味からも、地方事務所を中核とする法的支援のネットワーク構造を追跡的にみていくことは有益である。法テラスは、全国組織であるため各地の状況の経年変化を観測する事も可能である。さまざまな地域の事情に応じた実践例を集約し、蓄積したノウハウを公開したり、モデルを開発する等して、地域社会において関係機関や支援プログラムとのネットワークをコーディネートしていく可能性も考えられよう。

わが国では、弁護士の都市部への集中と偏在が、さまざまな解消施策が実施されているとしてもなお現象としてあり、裁判所支部問題をはじめ、リーガルサービスにまつわる事情は地域によって異なる。50か所ある地方事務所によって、その課題がさまざまであることは当然のことであり、高知以外の地方事務所においても独自の取組みを実施していると推測される。地方事務所の取組みについて、相互に情報交換できるような体制が期待されるし、成果をあげている実践については、ベストプラクティスの共有ということがなされてもよいであろう¹⁸。

本稿では、ネットワークにおける人的資本への依存を克服するという角度からその負の要素をとりあげるかたちとなったが、人的資本から派生する効果はネットワークの形成・維持・再生産において欠かせないものであり、ポジティブな側面として考慮すべき部分もある。つまり、法的支援供給ネットワークの連携構造がその行為者の私的な人間関係や資質に少なからず影響を受けるということを否定的に捉えず、むしろ肯定的に捉えるべき側面もあるということである¹⁹。

スタッフ弁護士についても、同様のことがいえる。法律専門家としての職能とは別に、スタッフ弁護士個人がそれぞれに個性や経験を有しており、得意分野や支援における問題意識を持っている。連携活動は、研修やマニュアルで画一的に学習し習得できるものではない。また、それは、それぞれの赴任地や配属先の事情に応じて、OJTにより各自の実践となるものが形作られていくものであり、言うなれば生ものである。連携の実践の一つとして同一のものではなく、それぞれの実践にはさまざまな角度から学ぶことがあると考える。困難な状況や試行錯誤の末で生まれた活動スタイルをみとめ、法テラス内部で広く共有していくことが期待されよう。さまざまな地域における運用について情報交換やスタッフ弁護士間でスキルの伝授が可能であることも、法テラスが全国組織である強みである。

そして、法テラスが、現場の職員とさまざまな出身母体からの出向者によって運営がなされている組織であることは、独創的なアイデアを生み、

豊富な経験やノウハウの蓄積が見込める環境でもあるということである。人的資本がもたらすプラスの部分も多いに活用し、組織としての強みを生かす支援の枠組みを、法テラス内部のネットワークも駆使しつつ構築していくことがのぞまれる。

*本稿は、科学研究費補助金若手研究（B）25870316「司法と福祉支援職の連携・ネットワークの諸要因に関する研究」の助成を受けた研究成果の一部である。

[注]

- 1 本稿は、筆者が2013年9月に、法テラス高知のスタッフ弁護士の協力を得て単独で実施した再訪調査の結果をもとに考察し論じるもので、提示される知見はすべて筆者個人の見解による。
- 2 スタッフ弁護士からの報告例としては、鎌田毅（2011年）「司法過疎対策の現場と課題」ジュリスト1415号38-42頁、中島香織（2009年）「つながる支援、つなげる支援」自由と正義60巻9号64-65頁等がある。
- 3 スタッフ弁護士の役割及びパイロット事務所の設置等に関する検討会（2011年）「スタッフ弁護士の役割及びパイロット事務所の設置等に関する検討会2010報告書」。スタッフ弁護士の連携活動については、法テラスおよび日弁連のメンバーから構成される「スタッフ弁護士の役割等に関する検討会」が1期生を中心とした連携活動を検証および連携構築に関わる要因を探るために、2009年8月末から12月にかけて法テラス法律事務所（佐渡、可児、埼玉）について訪問し調査を実施している（第一次調査）。筆者は、上記いずれの検討会でも委員として調査に参加した。
- 4 例えば、「リカバリーサポート事業（多重債務者等生活再建プログラム）」は、多重債務や生活全般についての相談団体が主体となって実施するもので、高知県が行う地域自殺対策緊急強化事業の補助を受け相談体制を拡充し、要支援者に対する生活保護の支給決定で終わりとなる支援ではなく、生活保護からの自立を支援する仕組みの事業である。法テラスの分科会（多重債務部会）において、支援職者間で、日々の支援の実践から、借金の整理だけでなく借金が出来た原因まで解決する仕組みが必要であるという問題意識が共有され、具現化に至った。実際の支援においては、「リカバリー・サポーター（多重債務者等生活再建コーディネーター）」が、家計管理を担当する消費生活センター相談員、要支援者が多重債務処理を委託した弁護士、司法書士、法テラス高知等と協力しながら、要支援者の生活再建に必要な総合プログラムを策定し（使える社会資源一覧にチェックを入れながら、リカバリー・サポーターが一緒になって、社会資源と繋がっているかどうかの確認をしていく等）、生活再建を図っていく。地域定着支援セン

- ターやパーソナルサポートの先駆的事業ともいえるものである。
- 5 山本和彦（2012年）「総合法律支援の現状と課題」総合法律支援論叢第1号2頁-23頁：5頁。
 - 6 各法的支援供給者の現場の担当者・窓口の職員が別の者に交代することは、ネットワーク全体構造の少なくとも一部について確実に変化をもたらす。相談を提供する者が何者であるか、その者の人的資本や社会関係資本によってネットワーク内の当事者間相互関係、〈連携〉の諸態様、情報共有（頻度と範囲）のそれぞれが決定され、そのまともりとして全体の法的支援供給者ネットワークが再編成されるからである（吉岡すずか《2013年》『法的支援ネットワーク』信山社2013年：120-121頁）。
 - 7 スタッフ弁護士の役割等に関する検討会（2010年）「スタッフ弁護士の役割等に関する検討会報告書」11-12頁。
 - 8 スタッフ弁護士のプラクティスが、公営性、機動性、接近可能性、トラブル抑止性、地域社会問題への志向性といった機能を持つゆえに、関係機関との連携構築を促進する可能性があると考え（吉岡2010年「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：108-109頁）。
 - 9 悩みを率直に語り合い、改善するためには何ができるかを皆で話合うといったことである。専門や職能が異なる支援者が結集し、それぞれの問題意識や、抱えている困難あるいは業務上のジレンマを分かち合うということ自体が、異業種間連携において、形成された連携体制を維持あるいは再生産することがわかっている（吉岡2010年前掲：107頁）。
 - 10 守屋明（2006年）「地域的リーガル・ネットワークの課題—まとめにかえて—」岡山リーガル・ネットワーク研究会編『地域社会とリーガル・ネットワーク—その可能性と現在』商事法務98-111頁。
 - 11 日本司法支援センター（2012年）『法テラス白書平成23年度版』135-137頁。
 - 12 日本司法支援センター（2013年）『法テラス白書平成24年度版』158-161頁。
 - 13 濱野亮（2006年）「地域に密着した柔軟で主体的な司法ネットの展開に向けて—現場で構築するネットワークの重要性について」リーガルエイド研究12号1-21頁：17頁。さらに、濱野亮（2007年）「日本における司法ネットのあり方」法律扶助協会編『市民と司法—総合法律支援の意義と課題』143-177頁では、横断的中間組織の構想が発展的に展開されている。イングランドのコミュニティ・リーガル・サービスパートナーシップの組織的特徴と機能から得た示唆等をまじえ、中間組織の形態、効果、機能等について具体像が示されており、法テラスが運営開始から8年目をむかえる現在の状況においても多くの政策的インプリケーションを得ることができる。
 - 14 濱野（2007年前掲：144頁）。「分科会」の機能を適切に説明しているともみることができる。
 - 15 古口章（2005年）『総合法律支援法／法曹養成関連法』商事法務68-69頁。
 - 16 吉岡（2013年前掲：109-125頁）。

- 17 例えば、平松闊・鵜飼孝造・宮垣元・星敦士編著（2010年）『社会ネットワークのリサーチ・メソッド―「つながり」を調査する―』ミネルヴァ書房。
- 18 地域に応じた支援モデルの提唱と具体的な方策を、支援の現場において常勤弁護士として活動しながら分析的に提言しているものとして、水島俊彦（2014年）「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―」総合法律支援論叢第4号26-49頁。
- 19 例えば、相談担当者の個人的能力や熱意と社会関係が、地域社会の総合相談での事件の振り分けにおいて効率的に機能し、全体のネットワークでも重要な役割を果たすといったことがある（吉岡2013年前掲：121頁）。