

超高齢社会の司法アクセス問題

——構造と変革

濱 野 亮

- I はじめに
- II 司法システムと行政システムの構造的関係とその変革
- III 超高齢社会の基本的特質と法的ニーズ
- IV 超高齢社会における司法ソーシャルワークの意義
- V 成年後見制度利用促進基本計画における地域連携ネットワークと司法ソーシャルワークの位置
- VI 新たな形態のサービスの必要性
- VII むすび

I はじめに¹⁾

日本社会が超高齢社会²⁾に突入した今日、司法へのアクセスをより一層拡充

1) 本稿は、2019年11月30日に明治大学において開催された司法アクセス学会第13回学術大会「超高齢社会における司法アクセスについての多角的検討」における基調講演（招待）の原稿に加筆したものである。当日会場において行われた活発な質疑応答から多くの示唆を得た。記して謝意を表す。

2) 「超高齢社会」は日常用いられている語であり、高齢社会、高齢化社会を突破して高齢者の対総人口比率が著しく高い社会という意味で用いられているものの、語の定義と由来は必ずしも明確ではない。例えば、『平成30年版厚生労働白書』（<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/18/dl/all.pdf>, 2020/05/28 アクセス）では369頁と381頁の2箇所ですら「超高齢社会」の語が用いられていることを検索の結果確認したが、定義されていない。人口高齢化をテーマとして掲げる『平成28年版厚生労働白書』（<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/16/dl/all.pdf>, 2020/05/28 アクセス）においても、121頁、217頁、388頁で「超高齢社会」の語が用いられていることを検索の結果確認したが、定義されていない。我が国で65歳以上の人口が21%を超えた2007年について『平成20年版高齢社会白書』（内閣府 2008）では、

する必要が喫緊の課題になっている。本稿は、この超高齢社会の司法アクセス問題について、司法ソーシャルワークと、成年後見を中心とする権利擁護支援のための地域連携ネットワークを手がかりに、超高齢社会における司法アクセスの拡充のためには、福祉関係者と弁護士・司法書士の「顔の見える関係」の形成が重要であると主張する。それを通じて、巨視的には行政と司法の従来との関係を変えていく過程としてとらえる視点を提示する。

政府は、我が国が直面している超高齢化に伴う諸問題³⁾の中で、司法アクセスの拡充を重要な政策課題として位置づけている。そのことは、法テラスによる司法ソーシャルワークの推進(濱野 2016b, 2017a)に見てとれる。また、2016年4月に成立し5月に施行された「成年後見制度の利用の促進に関する法律」(以下、適宜、促進法と略記)に基づいて2017年3月に閣議決定された成年後見制度利用促進基本計画(以下、適宜、基本計画と略記)においても、司法ソーシャルワークと密接な関係を持つ地域連携ネットワーク(濱野 2017a)の強化が提唱されている(内閣府 2017)。

現在、司法インフラが整備されていない市町村が多いという根本問題⁴⁾が露呈しており、早急な対応が必要になっている⁵⁾。これは、「小さな司法」という我が国の伝統的な「構造」に由来している。「小さな司法」は、戦前以来の国の行政を頂点とする縦割りの社会管理システムと一体をなしてきた(Tanase 1990, 濱野 2004)。この行政による管理システムは、今日、変容過程にあり、司法制度改革による司法の拡充は、この変容しつつある行政による管理システムと司法の関係をどのように再構築するかという課題を生んでいる。超高齢社会の司法アクセス問題も、そのようなマクロ的・歴史的な文脈において理解することができる。本稿のサブタイトルの「構造と変革」とは、そのような意味

「今、まさに21%を超え、5人に1人が高齢者、10人に1人が後期高齢者という『本格的な高齢社会』となっている」と記している(第1章第1節1(1))。一般に、「総人口に占める65歳以上の人々の比率が21%を超えた社会」を超高齢社会と呼ぶ例が多いようであるが、管見の限りでは典拠を特定できなかった。

3) 超高齢化に伴う諸問題全般については、厚生労働省(2016)、内閣府(2019)等を参照。

4) 司法制度改革の結果、弁護士が大幅に増えたものの、都道府県内では依然として裁判所の周辺や大都市部に集中し、市町村レベルでは法律事務所へのアクセスが困難な地域が数多く存在している。

5) 司法インフラが整備されていないという構造は、高齢者のみならず生活困窮者、障がい者、子供、外国人などの司法アクセスに支障をきたし、その権利・利益の実現が妨げられているケースが多いという深刻な問題を生んでいる。

で用いている。第Ⅱ章は、超高齢社会における司法アクセス問題の文脈を図式化して整理する。

第Ⅲ章では、我が国の超高齢社会の特質とその法的ニーズを概観し、司法アクセスにとっての最重要課題を明確にする。

高齢者（本稿では65歳以上と定義する）を、本人の資力⁶⁾を基準にして資力に余裕のない層、中間層、富裕層に分けたとき、司法アクセス問題は全ての層に関わって存在しているが、とりわけ資力に余裕のない層において生命・身体・健康に関わる緊急性を帯びる。本稿では、資力に余裕のない層の司法アクセス問題を最優先課題として位置づけ、検討の主たる対象とする。

これら高齢者の司法アクセス問題に正面から取り組んでいるのが法テラスのスタッフ弁護士や一般の弁護士・司法書士による司法ソーシャルワークである。第Ⅳ章で、司法ソーシャルワークの現状と課題について超高齢社会との関係を中心に概観する。

第Ⅴ章では、成年後見制度利用促進基本計画とその全国の実施を取り上げる。これは、超高齢化の中心問題である認知症を含む認知能力が低下した高齢者の「権利擁護」に関する政府の取組みである。成年後見制度そのものの改正ではなく、その運用において、地域連携ネットワークの活用・拡充、成年後見人の供給体制の整備、成年後見人を支援する体制と監督するシステムの整備などを全国的に推進し、成年後見制度の利用を促進しようとする政策である。認知症高齢者の増加は不可避であり、資力に余裕のない層と中間層の高齢者の司法アクセス問題の中核に関わっている。

基本計画では、福祉・行政と司法の連携という、司法ソーシャルワークと共通の手法と課題が提示されているものの、司法ソーシャルワークとの関係は十分に明らかになっておらず、両者の効果的な関係形成が望まれる。加えて、地域連携ネットワークの活用・拡充は、成年後見制度の利用促進にとどまらず、高齢者の様々な司法ニーズの顕在化や、高齢者以外の人々の福祉に関する司法の連携・協働に発展するポテンシャルを持っている。市町村レベルの司法インフラの拡充に向けた第一歩となりうるものである。

第Ⅵ章は、生活困窮者を中心にした高齢者の司法アクセス問題と並んで、生

6) 高齢者本人の資力に加えてその世帯の資力が関わるが、単身世帯が増加する点が問題を深刻化させる。

活に余裕のある層から富裕層にかけての膨大な高齢者ニーズについても、長年の小さな司法という構造に由来して、財産管理・運用、身上監護・権利擁護の双方において、十分なサービス提供体制が未整備であり、制度改革とプロバイダーの確保が不可欠であることを指摘する。

このように、本稿は、第一に、司法ソーシャルワークの現状と課題、第二に、成年後見制度利用促進計画のスキームと課題を論じ、超高齢社会における司法アクセス問題に関する政府の取組みにつき法社会学の観点から評価を試みる。それを踏まえて、長年の「小さな司法」が生み出した構造を改革する手がかりを示唆する。

結論を要約すれば、第一に司法ソーシャルワークを推進するために、特定援助機関、指定相談場所・巡回相談先を増やし、福祉・医療関係者と、法テラスのスタッフ弁護士・職員や地域のジュディケアの弁護士・司法書士との「顔の見える関係」(ホットラインなどを含む)を強化・拡大する必要がある。第二に、地域ごとに、弁護士会、司法書士会、行政書士会、法テラスの役割分担(相談担当者の選任方法の協議・確定、打診・選任システムの構築など)という課題に取り組む必要がある。とりわけ、福祉との連携ができる弁護士・司法書士を育て、確保し、都道府県レベルだけでなく市町村レベルでも供給体制を整備しなければならない。第三に、総合法律支援法のさらなる改正を実現しなければならない。第四に、成年後見制度利用促進基本計画の実施にあたって、また、次期の計画策定にあたって、司法過疎地および弁護士の少ない地域における司法インフラの整備という観点から、法テラス、特にそのスタッフ弁護士が弁護士会、司法書士会、社会福祉士会と協力して中心的役割を果たすべきである。特に、取組みが遅れている市町村において中核機関を立ち上げ、運営する上で、スタッフ弁護士が貢献できる点が多い。スタッフ弁護士には、高齢者問題に実績や関心のある一般の弁護士や司法書士と協力して、日常生活自立支援事業から成年後見や司法利用にスムーズにつなげる役割と、高齢者の権利擁護を支援するための地域連携ネットワークに法律専門職を組み込み、司法ソーシャルワークを進める役割を果たすことが期待される。第五に、生活困窮者以外の高齢者の財産管理・運用、身上監護等権利擁護のニーズも、今後膨大になり、それに対処するための制度改革が必要になる。

高齢者問題、とりわけ生活困窮者の高齢者問題への取組みにおいては、高齢者が福祉を通じて司法につながり、福祉と司法が連携・協働する司法ソーシャ

ルワークと地域連携ネットワークが鍵である。司法ソーシャルワークの推進を通じて、高齢者の権利擁護支援のための地域連携ネットワークを形成・拡充する。それを足がかりに、さらに、障がい者、子供、外国人、生活困窮者ほか社会的弱者の権利擁護・生活支援のための地域連携ネットワークの形成・拡充につなげ、高齢者対応を超えて、福祉と司法の連携・協働を各地域で進めていく必要がある。

法テラスの役割としては、司法ソーシャルワークの推進に引き続いて、司法インフラの整備を位置づけるべきである⁷⁾。スタッフ弁護士のセーフティネット機能⁸⁾も、そのような司法インフラの一要素と考えられる。福祉関係者を含む行政から司法へのチャンネルを広げ、権利擁護のための地域連携ネットワークに法専門職が加わることで、「小さな司法」という構造を改革し、「法の支配」を浸透させていくための着実な戦略である⁹⁾。

II 司法システムと行政システムの構造的関係とその変革

1 構造と変革

超高齢社会の諸問題を政府において所掌するのは、基本的に厚生労働省と地方自治体の高齢者福祉部門である。他方、成年後見制度の利用など高齢者本人や家族の権利・義務に関わる問題が生じたり、家族内や家族外の人々との間で紛争が発生したり（潜在的問題の発生を含む）、高齢者福祉を所掌する国と地方の行政機関の行為（行政処分や行政指導）の違法性を争う必要が生じたり、法律・政省令や条例の違憲性を争う必要が生じた場合には、関係する私人（自然人と法人等の組織体）が司法（弁護士・司法書士等や裁判所）にアクセスする条

7) 法テラスの役割の一つとして、司法インフラの整備を位置づける発想は、司法アクセス学会における質疑応答での法テラス常勤弁護士鍋木信行氏の発言及びその後のメールによるやりとりから示唆を得た。記して謝意を表する。

8) スタッフ弁護士の位置づけに関して、法テラスの業務の「実施に当たって一般の弁護士が実施できない場合にセーフティネットとしてスタッフ弁護士が活動することになる」という観念が、法務省の「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（法務省 2014: 27）で示された。この点について藤井（2015: 27, 31）も参照。

9) 民事法律扶助の報酬水準があまりにも低いと、民事法律扶助への一般弁護士の関わりを妨げ、あるいは、民事法律扶助サービスの質的低下をもたらすだけでなく、法テラスの活動に対する一般弁護士の理解を妨げる危険がある点に留意する必要がある。

件が整えられている必要がある。

このように、超高齢社会の諸問題への公共部門の対応は、行政と司法が役割を分担しており、両者の適切な関係形成・機能遂行が重要になる。しかし、そのことは我が国では広く認識されてこなかったように思われる。あくまでも行政が中心であるという認識が多くの人々の間で持たれてきたのではなかろうか。

行政と司法の構造的関係とその改革は、高齢者福祉領域に限定されない一般的な課題である¹⁰⁾。長期間「小さな司法」と呼ばれる状況が維持されてきた結果、行政による管理システムが非常に広い範囲をカバーし、いわゆる縦割りの(霞が関から都道府県を経て末端の市町村に至る)官僚制システムが堅固に構築された。他方、弁護士や裁判所の機能領域は相対的に狭い。司法制度改革はこうした状況の改善を目指したものであった。

司法制度改革によって、弁護士の増加、法テラスの発足など司法の一定の拡充が実現した。その結果、従来、少数の弁護士や司法書士がプロボノ活動として細々と携わってきた高齢者福祉領域での司法サービスの提供に加えて、より広い範囲の弁護士や司法書士が高齢者福祉領域へ関与する可能性が生まれた。法テラスのスタッフ弁護士や法律扶助を扱う一般の弁護士を重要な担い手とする司法ソーシャルワークの公的政策化と総合法律支援法改正は、それを促すためのものである。また、弁護士の大幅増加と競争の激化を背景として、富裕層高齢者のニーズへの対応をも視野に入れた高齢者法分野の業務を展開する法律事務所、司法書士事務所が出現・発展しうる状況が生まれている。しかし、その現実化は未知数である。制度の整備と政策の推進を伴わないと現実化には限界があるだろう。

超高齢社会の課題は、「法の支配」の拡充を通じた「福祉と司法の連携」である。福祉関係者や福祉関係研究者の思考枠組みは、伝統的な行政による管理システムを所与の前提としがちである。福祉関係者の、司法の役割に関する適切な認識を得て、「福祉と司法の連携」を展開することが課題である。

10) 環境行政に関する近年の経験的研究(平田2017)は、自治体現場の法適用において参照されうる裁判所の判例が欠如しており、判例を参照することが稀である要因を分析している。馬場(2019)は、体罰事故報告書の開示請求に対する自治体教育委員会の対応につき、裁判例に従わない委員会が多いことを示し、その要因を分析している。

2 高齢者福祉領域の現状と課題

我が国の行政と司法の構造的関係とその改革の図式を、高齢者福祉領域に適用することによって、その現状と課題を整理する。

1990年代から2000年代初めにかけて一連の規制改革が進むのと並行して、成年後見に関する民法改正（1999年成立、2000年施行）と、介護保険制度の施行（2000年）があり、2005年の介護保険法改正で地域包括支援センターが発足した¹¹⁾。

これらの制度改革に対応した担い手として、従来の行政による管理システムの延長線上に、厚生労働省のもとで、自治体の高齢者福祉部門、地域包括支援センター（以下、包括と略記する）、社会福祉協議会（以下、社協と略記する）、社会福祉士会が主要なプレーヤーとして位置づけられるのは自然な流れであった。司法は、以前から高齢者福祉に関心を持つ弁護士や司法書士が弁護士会や司法書士会の関係委員会に拠点を置きながら、プロボノ活動として少数が関わる状況であった。但し、司法書士会連合会は、成年後見を新しい有力業務として位置づけ、1999年に社団法人 成年後見センター・リーガルサポート¹²⁾を発足させ、積極的に関与し始めた。

2000年代半ば以降、都市型公設法律事務所や法テラスに勤務する弁護士の中に、福祉領域の潜在的な法的ニーズを福祉関係者、行政関係者と連携・協働して充足し、総合的な生活支援に関わる者が少数ながら現れた。彼らの中には社会福祉のバックグラウンドを持つ者もあり、社会福祉の思想に共感する者が多かった。彼らのこのような活動が「司法ソーシャルワーク」と命名され、日弁連と連携した法務省・法テラスの政策に採用され、総合法律支援法の改正につながったのである（法務省2014、佐藤岩夫2016、濱野2016b）。

過去約20年の展開は、行政による管理システムに綻びが生じ（特に財政要因によって）、改革する過程で様々な問題が噴出しているものととらえられる。司法の側も長年の容量不足に由来して、膨大なニーズに対応できるサービス供給の条件を欠くなかで、少数の先覚者が積極的に取り組み始め、司法政策当局

11) 地域包括支援センターと地域包括ケアシステムについて、厚生労働省のホームページ「地域包括支援センターの手引きについて」(<https://www.mhlw.go.jp/topics/2007/03/tp0313-1.html>, 2020/06/01 アクセス) 参照。

12) 2011年より公益社団法人。リーガルサポートのホームページ (<https://www.legal-support.or.jp>, 2020/05/28 アクセス) 参照。

も制度改革に一步踏み出した。その先には、行政と司法の新たな関係の自覚的構築が求められる。それによって膨大なニーズに応えなければならない。直接的には福祉のニーズに司法が応える過程であるが、それを通じて、私人の権利の実現と「法の支配」の拡充につながりうる意義を持つ。本稿は、この点を明確に意識化しようとする試みである。

Ⅲ 超高齢社会の基本的特質と法的ニーズ

1 超高齢化と並行する諸現象

超高齢化を「総人口に占める65歳以上の人々の比率が21%を超える」と定義すれば、我が国は2007年に超高齢社会となった(内閣府2008)。2018年10月1日現在、高齢化率は28.1%(3,558万人)である(内閣府2019)。超高齢化は、随伴する諸現象とともに、司法アクセスにとって無視できない影響を及ぼす。

第一に、超高齢化は、我が国では少子化及び人口減少を伴う。したがって、日本経済の停滞ないし衰退を前提にしなければならない。

第二に、生活困窮と格差の問題がより深刻化しつつ超高齢化が進むことは確実である。そのため、高齢者の権利擁護の必要性に、生活困窮に伴う権利擁護の必要性が輻輳する。

第三に、国と地方の財政的制約はより一層厳しくなる。制約された公的資金(税金)を有効かつ効率的に用いる仕組みを工夫せざるをえない。他の資金調達の方法も開拓する必要がある。社会保険、民間の保険その他のビジネス、寄付を含め、より広く財源を考えなければならない。司法の分野においても官・民の役割分担を理論と実務の双方から考えて制度を論じるため、経済学、財政学、行政学など他分野の専門家の知恵を借りる必要がある。

第四に、我が国の超高齢化は急速かつ世界に先例がないという点で、司法を含む法制度が追いついていない。法律家の数を長年制限してきたツケが各所で現れている。その点を特に留意して対策を講じる必要がある。

以上のように、超高齢化は単に高齢者が増えるというものではなく、生活困窮と財源の制約という問題を随伴するため、行政と司法の負担をより重いものにする。司法アクセス政策においても、限られた人的・経済的資源を効率的・効果的に活用するという視点が不可欠になる。

2 高齢化の意味

高齢者の特徴の中核は、脳を含む心身の機能の低下である。これは、高齢を迎えるまでに亡くならない限り全ての人にとって不可避である。他方で、個人差が非常に大きい。中高年以上の人々は問題共有しやすいものの、個人差に対応したキメの細かい制度と運用が必要になるということでもある。

個人差は、心身の機能だけでなく、経済的・社会的条件に及ぶ。資力（収入と資産）と、家族や身近な人々との関係である。後者、すなわち、独居、社会的孤立、社会的排除といった状況が、問題を深刻化する。

この点で、司法アクセス問題にとって、最も深刻なのは、資力に余裕のない高齢者と、独居高齢者や老老介護をしている高齢者夫婦で、かつ心身の機能が大きく低下した人々である。その数が増加することは不可避である。他方で、平均的な市民にとっても、はたして、「死ぬまで人間らしく生きていくための保障」（井出ほか 2019: 22）がこの国にあるのか、という将来不安は、多くの中高年に共有されていると考えられる。

したがって、まず、高齢者を資力に余裕のない高齢者、中間層、富裕な高齢者の3グループに分けて考え、前二者を優先的な対象とするのが適切である。本稿では、「資力に余裕がない」とは民事法律扶助の資力要件を満たすことと定義する¹³⁾。

重要なことは、第一に、この定義によれば、中間層の中に生活が苦しい人々が相当数含まれる。第二に、我が国の司法アクセス政策は、民事法律扶助において、資力に余裕のない人々を対象としてきたものの、その水準は十分とはいええず、改革の余地がある。第三に、他方で、近年の総合法律支援法の改正により、資力とは別の基準により、民事法律扶助の対象を拡大する方向に一歩踏み出した点を足がかりに、さらに対象を拡大する必要がある。第四に、長年の弁護士数抑制政策を一要因として、豊かな中間層以上に対する高齢者ニーズを満たす弁護士サービスの供給（高齢者の資産管理・運用、資産継承等を中心とする）も未発達であり、早急な市場形成とそのための制度改革が必要である。

以下では、資力に余裕がない層と中間層の高齢者が直面する諸問題とそれへ

13) 2020年3月現在、民事法律扶助の資力要件は、収入が単身者は手取り月収額18万2000円以下（東京都特別区等、生活保護一級地以外）、資産が180万円以下である。日本司法支援センター（2020b: 3-4）。

の対応を、最優先課題として主に論じる。

3 超高齢社会の法的ニーズ

超高齢社会の司法アクセス問題を考える前提として、まず、超高齢社会の法的ニーズについて概観する。問題群を個人と事業者（中小企業の高齢オーナー経営者）に分け、その特徴をまとめる（[図1]）。

(1) 問題群

まず、個人に関して、心身機能の低下と直結するのが、認知症を筆頭とする疾病、身体機能の毀損ないし低下、それに伴う介護と医療の問題である（[図1]の(a)）。

この問題群は、福祉・医療と司法がしばしば交錯し、両者の連携・協働が不可欠になる。総合的な生活支援としてのソーシャルワークの対象として福祉関係者が長年取り組んできた問題群であり、まず、医療と福祉の連携・協働が指摘され実践が進められ、続いて、司法との連携・協働が司法ソーシャルワークとして政策として取り上げられるに至った。[図1]の(b)消費者被害・犯罪被害・虐待、(c)生活困窮の問題群を伴っているケースも多い。

成年後見は、「高齢者の権利擁護」の中心的要素として福祉の分野で位置づけられソーシャルワークの重要な要素とされてきたが、弁護士や司法書士の関与について、国レベルでは十分な議論と制度化がなされていなかった。弁護士が多く存在していたならば、福祉分野で権利擁護が課題として浮かび上がれば当然司法の関わりが重要な論点となったはずであるが、我が国ではこれが非常に遅れた。

2016年（平成28年）5月13日に施行された成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づき策定された「成年後見制度利用促進基本計画」は、この点で、弁護士、司法書士、家庭裁判所の関与を明確に位置づけており注目される。司法と福祉の関係のあり方や連携のベストプラクティスについて、制度面、運用面でさらに研究と議論を進めていくべき段階にある。

また、成年後見制度の諸問題の中には、樋口（2015, 2019: 270-80）、樋口・関編（2019）などが近年積極的に主張しているように、個別の事前プランニング・サービスの未発達という課題が存在する（[図1]の(d)資産管理・相続）。中間層、富裕層には、成年後見制度をできるだけ使わずに、老後の財産管理・運

図1 超高齢社会の問題群と最優先問題群

		資力に余裕のない層	中間層	富裕層
個人	(a) 認知症・介護・医療	○	○	○
	(b) 消費者被害・犯罪被害・虐待	○	○	○
	(c) 生活困窮	○	○	
	(d) 資産管理・相続		○	○
	(e) その他	○	○	○
事業者（オーナー経営者）	事業承継，廃業		○	○

注：ハイライトは、本稿で最優先問題群と設定した問題。

用、介護・医療サービスの利用計画の策定・運用、相続対応を総合的に提供するサービスを求めるニーズがあるが、我が国ではこのサービス市場が未発達であり、制度的にも市場を成立・成長させる条件が整っていない。

もう一つの軸として、高齢者の認知症の程度も副次的に設定すると整理しやすい。認知症の進行の程度により要支援高齢者は様々であるが、多くの人々が成年後見・保佐・補助相当になっていく。概数で見ると、認知症施策推進関係閣僚会議（2019）は、高齢者の4人に1人が認知症ないしその予備群であるとしているので、それに基づけば認知症ないしその予備群は約800万人となる。成年後見制度の利用者は、平成30年（2018年）12月末日現在、21万8142人（成年後見・補佐・補助・任意後見を含む）、これは対前年比3.7%増である。うち成年後見の利用者は16万9583人、任意後見利用者2611人である（最高裁2019: 12）。

したがって、成年後見制度の利用者は、認知症高齢者の数%程度といっていよう。そこで、成年後見人がついてない認知症高齢者や要支援高齢者の財産管理（安藤2017）と身上監護・生活支援をどうするかという大問題が未解決になっている。現状では、統一的なシステムはない。基本的に家族に委ねられており、行政、司法、民間（福祉と金融機関等の企業）それぞれが試行錯誤している（新井編2017c, 特集2020）。

次に、個人に関する(b)の消費者被害・犯罪被害・虐待も高齢者にとって深刻な問題である。これらも、士業・各種相談機関・警察・医療・福祉関係者の連携による対応が必要になる。

先に述べたように、今後、高齢者の生活困窮問題は益々深刻になる。(c)雇用、年金、債務整理、生活保護、住居の諸問題である。(a)の認知症・介護・医療の問題と重なって生じる場合、より深刻になる。他方で、中間層、富裕層にとっても(d)の資産管理・相続の問題がある。個別的事前プランニング・サービスが今後発達すると予想されるが、士業、金融機関、コンサルタント業の競争と協働が生じる。

事業者（オーナー経営者）の高齢化に伴う問題も深刻化している。中小企業の事業承継問題であり、特に第三者承継（M&A）の市場形成を政府が試みており、各種事業承継支援者（士業・仲介業者・アドバイザー）の競争と協働が展開しつつある¹⁴⁾。

以上をまとめると、資力に余裕のない層と中間層が直面する(a)認知症・介護・医療、(b)消費者被害・犯罪被害・虐待、(c)生活困窮をまとめて、超高齢社会における司法アクセスにとっての最優先問題群と考えたい。生命・身体の保護に直接関わり、政府が公的資金を優先的に投入して取り組まなければならないからである。

中間層・富裕層の(d)資産管理・相続問題と、事業者の事業承継・廃業の問題も、ニーズは膨大であり、社会的に重要であるが、政府の関与と公的資金投入という観点からは、優先度は劣後し、民間部門のイニシアチブを活用する政策を進めるべきである。

以下では、主に前者をとりあげて検討を加え、後者については副次的に触れるにとどめる。

(2) 最優先問題群の特徴

いろいろな整理が可能であるが、本稿では以下の4点を特徴として重視する。

(a) 本質的な潜在性とプロバイダー不足による潜在化

高齢者の諸問題を含め福祉領域の諸問題は、そもそも表に出にくい傾向がある（堀田 2009, 吉岡 2013: 107）。近年、変化の兆しが見えるが、生活困窮や障

14) 中小企業庁のサイト「財務サポート『事業承継』」(<https://www.chusho.meti.go.jp/zaimu/shoukei/index.html>, 2020/07/13 アクセス)。

がいは人々の基本権に関わり、当然に法的な権利主張が認められ、公的保護が与えられるべきものであるにもかかわらず、社会的偏見がなお広く残り、明るみに出にくい。

加えて、長年の弁護士不足のため、高齢者のみならず福祉関係者にとっても、弁護士等法律家や司法の敷居が高い（日弁連 2018: 101-19）。弁護士側も、福祉領域を業務として行う弁護士は少ない。プロボノとしてボランティアで熱心にとりくむ弁護士が少数存在したが、高齢者法（Elder law）が業務として発達しているアメリカ（山口 2017: 124）や social welfare law や housing などの分野の民事法律扶助業務が 1970 年代から発展してきたイングランド（濱野 2001）などとは顕著に異なる。司法書士は、成年後見を中心に積極的に取り組んできたと言えるものの、ニーズに比べて絶対数は弁護士と同様、不足している。

介護職員など福祉関係者の数も関係予算支出も十分ではないが、司法においても、福祉分野はニーズに対応したサービス提供体制の発達が非常に遅れている。その結果、この分野の法的ニーズは他分野以上に顕在化しにくい構造になっている。

（い） 被害者になりやすい傾向（vulnerability）

高齢者の大多数は心身機能が低下するため、潜在的な被害者集団になる。親族による虐待も生じやすい。反社会的勢力や犯罪者、悪徳業者のターゲットにもなりやすい。

他方で、高齢者の多くは、vulnerable であるがゆえに、潜在的な加害者でもある。高齢者による自動車事故は近年、社会問題化しているが、その他にも、認知症の人による事故で様々な損害が発生するケースが今後増えることが予想される。

神戸市が 2018 年 12 月に制定した「神戸市認知症の人にやさしいまちづくり条例」は、この点で注目される（手嶋 2017, 2019, 朝日新聞 2019）。市民税超過課税（市民一人あたり年額 400 円）でまかなう事故救済制度（市と保険会社が契約）で、認知症の人に責任が認められる場合は賠償金、そうでない場合は給付金が支払われる。ただし、自動車等の運転中の事故などは除く。

市民均等割の税金と民間損保会社のサービスでまかなうシステムという点が、認知症の人の事故による損害を社会全体で対応するという発想と、保険に

より、個別の損害賠償請求という方法に伴わざるを得ない司法アクセスの取引費用を節約するという点が注目される。

(う) 問題の多重性 (multiple problems, trigger problem)

福祉の問題と法的问题是重畳・一体化している。法的问题自体も単独ではなく、複数の問題が重なる傾向があり、かつ、それらの多重的問題が連鎖する引き金になる問題 trigger problem がある場合が多い (濱野 2016b: 189)。日弁連 (2018: 139) も、包括の職員に対する調査結果で、一人の高齢者が複数の問題を抱えている様子を示している。

したがって、まず、引き金になる問題に対して早期に対処することが重要になる (Genn 1999: 31-36)。それにより社会的費用の節約がもたらされる。

また、総合的な生活支援が必要なケースが多い。法律問題だけを取り出して解決しても真の問題解決にはならない (太田 2013-15)。福祉と司法の連携・協働による総合支援が必要なゆえんである。

(え) 労働集約的な対応の必要性

以上のような問題を抱える高齢者の支援には、様々なサービス・プロバイダーの手間と人手を要する。効率的なサービス提供は容易ではない。その条件のもとで、大量で多様な潜在的ニーズに対して、限られたプロバイダーをどう配置し、顕在化しにくいニーズとプロバイダーをどうつなげるかという難問がある。弁護士や司法書士が少ない地域では、問題は深刻化する。

(3) 複合的なアクセス障害要因

超高齢社会の司法アクセス障害には、高齢者本人の要因と、支援する福祉関係者の要因が複合する。筆者が参加した共同研究 (日弁連法務研究財団 2017) や、日弁連の調査報告書『超高齢社会における高齢者・障がい者の司法アクセスに関するニーズ調査報告書』 (日弁連 2018) 等によって明らかにされていることをまとめる。

(あ) 高齢者本人の司法アクセス障害要因

高齢者本人が抱える司法アクセス障害要因は次の五つに整理できる。生活が困窮している場合はこれに経済的要因が加わる。

第一に、法律問題（法専門家による問題解決が可能である問題）であることを認識しない傾向、認識しても表出しない、あるいは、行動を起こさない傾向である（日弁連 2018: 141）。高齢者に特有ではなく、一般人と共有している要因である（濱野 2018: 116-17）¹⁵⁾。

第二に、認知能力の欠如・低下による法律問題の認知不能・困難である（日弁連 2018: 140-41）。

第三に、社会的孤立に由来する「法律相談の有効性感覚の欠如」（佐藤岩夫 2014: 91, 96）である。特に、生活困窮・疾病・独居などのケースでしばしば見られる。

第四に、弁護士の敷居の高さと高額報酬の不安という心理要因と、どこに行ったらよいかわからないという情報不足である。これも一般人の一定範囲で共有されている条件であるが、高齢者の場合、インターネット情報の利用等、情報探索上の困難があるケースが多いだろう。

第五に、高齢者問題に精通した法律家、高齢者問題を扱う意欲のある法律家にたどりつけないという問題がある。そもそも数が少ない上に、その存在を知る方法に乏しい。法律事務所・弁護士の業務広告などのインターネット情報が近年利用可能になっているが、その情報自体の信頼性と、利用者側のリテラシーの両面で問題がありえる（濱野 2021）。法テラスの情報提供窓口と単位弁護士会・司法書士会の相談窓口が、高齢者に対応できる精通弁護士・司法書士の情報を蓄積し、適切に提供し、つなぐ仕組みを地域ごとに構築することが望まれる。次に述べるように、高齢者やその家族だけでなく、支援する福祉・医療関係者と法テラスや単位弁護士会・司法書士会の窓口が日常的につながる仕組みが重要になる。

（い）身近な福祉関係者を通じた司法アクセスの有効性と障害要因

高齢者本人に以上のような司法アクセス障害要因がある状況で、重要になるのは、高齢者を身近で日常的に支援する福祉関係者を通じて、司法につながる仕組みである（法務省 2014, 濱野 2016a, 2016b: 190, 佐藤岩夫 2017, 日弁連 2018）。身近な福祉関係者を通じて司法ニーズが顕在化し、さらに、司法へつながる仕組みを各地域で作っていくのである。

15) 潜在的な法的ニーズとその顕在化については、佐藤岩夫（2017）参照。

しかし課題も多い。福祉関係者は、権利擁護に関する教育を受け、基本的知識を持っているにもかかわらず、現実には法律問題を認知できない傾向があり、かつ、司法につながる具体的な方法を知っている人ばかりではない。日弁連(2018: 100-19)の調査結果によれば、弁護士につながりやすい福祉関係者と、法的問題を認識しても弁護士につなげられない人がいる。逆に、福祉関係者から見ると相談しやすい弁護士と相談しにくい弁護士がいる(日弁連2018: 146, 153)。報告書は、「顔の見える関係」を福祉関係者と弁護士の間で作り、何でも気楽に相談してもらえるようにしておくことが肝要であるとしている(日弁連2018: 114-15, 118)。重要な知見である。

筆者の共同研究でも、フットワークが軽く弁護士の敷居を感じることなく、地域の福祉関係者のハブになっているキーパーソンと司法関係者がつながることが重要であることが明らかにされた(濱野2017a: 129)。また、福祉関係者が公務員の場合、一般の弁護士、司法書士に直接つなぐことには、まだ、ハードルがある。その点で、法テラスは国の機関としての公共的性格のために、高齢者やその親族に紹介しやすい。加えて、単に相談先を教示するだけでなく、確実につながる慣行と仕組みを確立することが重要になる。後述の総合法律支援法改正はそのための第一歩である。

(4) アウトリーチと「顔の見える関係」の有効性

複合的な障害要因への対応策として有効であるのがアウトリーチである(濱野2016b: 183-85)。我が国の弁護士は、一般的に、その寡占構造を背景に、法律事務所の外に出て依頼者の所へ赴くことは不適切な行動と解していたと思われる¹⁶⁾。アウトリーチは、高齢者に限らず、障がい者¹⁷⁾、外国人、生活困窮者、子供など、自ら司法へアクセスしない傾向がある依頼者層の潜在的ニーズを顕在化させる手法として、我が国では東日本大震災以後、多くの弁護士の間で認知され、司法ソーシャルワークの公式政策化とともに認知度が高まっている。高齢者の司法アクセス拡充にとっても、重要な手法である。

アウトリーチは、狭い意味では出張法律相談であるが、広い意味でとらえる

16) アウトリーチは、弁護士倫理上「事件の依頼の勧誘」に該当すると解されていたかもしれない。

17) Disabledをどう表記するかは難問であるが(内閣府2010)、本稿では「障がい」とした。但し、法令や引用文で「障害」と表記されている場合はそのままにした。

べきである。自ら司法にアクセスできない人々、アクセスしようとしなない人々に対して、こちらから出向くという要素に加えて、現場の福祉・医療関係者との「顔の見える関係」の形成が、アウトリーチには含まれている（濱野 2016b: 184, 日弁連 2018: 153）。

この「顔の見える関係」について、精神保健福祉士でソーシャルワークの経験が豊かな上原久は、経験的調査の結果を分析した研究を参照しつつ、次のように整理している¹⁸⁾。一般の法律関係者には理解しにくい知見であると思われるので詳しく紹介する。

「顔の見える関係」は、①単に顔がわかる関係ではなく、②顔の向こう側が見える関係＝「人となり」がわかる関係であり、さらに③信頼しあえる関係までを含んでいる概念である（上原 2014: 223-25）。現場の実践では、「『組む相手』を無意識のうちに選定している」という。顔の見える関係が構築されると、「安心して連絡しやすくなる、役割を果たせるキーパーソンがわかる、相手に合わせて自分の対応を変える、同じことを繰り返して信頼を得ることで効率が良くなる、責任を持った対応をする」というような「連携を円滑にする機能」がある（上原 2014: 224）。

具体的には、地域の中にある多職種小集団グループで「話し合う機会を継続的に地域のなかに構築することが有用」とされている。これにより、顔がわかるだけでなく、「考え方や価値観、ひととなりがわかる」ようになる。話し合う機会が重要であるのは、話す「内容」、「態度」、「語調」などから、「相手の『性格』『長所や短所』『仕事のやり方』『理念』『人なり』を判断する場」になるからである（上原 2014: 224-25）。

以上の医療・福祉研究の洞察は、法律家にとっては、敷居を低くし、現場の福祉・医療関係者とチームの対等な一員として、継続的に話し合い、協力し合うことを通じて、人柄を理解してもらい、信頼を得て、気軽に相談してもらえらる関係を作る必要があることを示唆している¹⁹⁾。そのためには、弁護士の人柄が重要であり、コミュニケーション上の繊細な気配りと、報酬に結びつかない相当の時間投入が求められる。

18) 森田達也ほかの研究（上原 2014: 243）の再引用であるが、原典を参照できなかった。

19) 日弁連の調査報告書（日弁連 2018: 114-15, 117-18, 153）も、インタビュー調査の結果に基づいて、「顔の見える関係」を弁護士と福祉関係者が築くことの重要性を強調している。

この広義のアウトリーチは、現場のキーパーソンと弁護士、司法書士が「顔の見える関係」を作ることによって、既に存在する福祉・医療関係者の地域連携ネットワークの問題対応力・生活支援力を強化し、潜在的ニーズの顕在化に寄与し、問題が深刻化する前の早い段階で法専門家とつながる効果を生む。

「顔の見える関係」を作る際、現場の支援者（福祉関係者、医療関係者）に対して、気楽に直接、電話やメールで相談するように伝えておくことが有効である（日弁連 2018: 102-03, 108-09, 111-19）。相談できる事柄について、具体的に支援者に伝えておくことによって（そもそも法律家に相談できることが何かわからない場合が多い）、問題の早期発見が可能になる。仮に法的対応が不要ないし不可能なケースであっても（相談が空振りに終わった場合であっても）、良心的に対応して、関係者を萎縮させない配慮が必要である（高飛車な態度は最悪である）。

現場の支援者と弁護士の直接的な連絡経路は、特に法テラスのスタッフ弁護士の間では「ホットライン」と呼ばれ、活用が試みられている（山口 2015）。一般の弁護士の中には、このような法テラスのスタッフ弁護士による直接的な対応を、法律相談とみなして批判する弁護士もいるようであるが、潜在的なニーズを顕在化させる「情報提供」（これは総合法律支援法上、法テラスの適法な業務である）と理解すべきである。高齢者・障がい者福祉に熱心な弁護士の間でも、このようなホットラインを持っているケースがあると推測され、そのようなネットワークがさらに広汎に広がることが期待される。福祉関係者が気楽に相談できる弁護士・司法書士を全国各地で増やす必要がある。

法律家が、地域連携ネットワークの一員に加わり、その生活支援能力を高め、継続的なソーシャルワークの機能を強化することは、ソーシャルワークの持つ総合的な生活支援＝より生きやすくするための支援に、法律家も社会的資源の一つとして貢献することを意味している。このような認識を持つ福祉関係者が増えれば、現場のニーズに照らして福祉関係者が弁護士を使いこなすことも可能になっていく。

(5) 多職種連携による総合的生活支援

高齢者のなかでも、特に、生活困窮者、認知症者、独居者、疾病を抱えている人に対しては、福祉関係者、医療関係者、司法関係者が連携して、継続した生活支援を行い、状況の変化に迅速に対応できるような見守りをチームで行う

必要がある。例えば、認知症や他の疾病の進行をすばやく把握し、必要な社会資源を見積もり、提供に結びつける対応が求められる。こうした総合的な生活支援について、福祉と医療の連携・協働は以前より研究と実践が進められてきたが（濱野 [2016b, 2017b] で示した文献参照）、司法ソーシャルワークは、そのチームに弁護士や司法書士が加わるものである。

事理弁識能力の低下が進む段階に対応して、日常生活自立支援事業の利用や、成年後見（補助、保佐、成年後見）制度の利用を行うためには、高齢者の身近にいる親族や包括の職員など福祉関係者、医療関係者と弁護士・司法書士・家庭裁判所がスムーズに連携できる条件を整えておく必要がある。

加えて、成年後見において、本人の意思と残存能力を極力尊重し、ある段階までは代行決定ではなく意思決定支援を行うには、日常的に本人を支援している親族や福祉・医療関係者（介護職員、ケアマネージャー、医師、看護師等）からの情報を成年後見人が得る必要がある（内閣 2017: 4-5, 10, 14-15, 佐藤彰一 2018a, b）。

このように、認知機能や身体機能の衰えている高齢者にとって、多職種連携による総合的な生活支援が不可欠になる。福祉・医療関係者に加えて司法関係者が協働するチーム対応と見守りが求められる。成年後見制度利用促進基本計画（第V章参照）も、この思想を中心に据えている。

IV 超高齢社会における司法ソーシャルワークの意義

1 総合法律支援法の改正

(1) 司法ソーシャルワークの定義

司法ソーシャルワークの概念については、別稿（濱野 2016a, b, 2017a, b, c）で詳細に論じたので、ここでは概要を述べるにとどめる。司法ソーシャルワークとは、「高齢者・障害者をはじめ、自らが法的問題を抱えていることを認識する能力が十分でないなどの理由で自ら法的援助を求めることが期待できない者に対し、福祉機関等と連携して働き掛け、そうした者の法的問題を含めた総合的な問題解決を図る取組」である（法テラスの定義²⁰⁾。

20) 「日本司法支援センター中期目標 平成 30 年 2 月 28 日 法務大臣指示」（第 4 期）1 頁、脚注 2（<http://www.moj.go.jp/content/000120535.pdf>, 2019/10/25 アクセス）。

これは、弁護士や司法書士がソーシャルワークを行わなければならないという意味ではない。行ってもよいが（社会福祉士などの資格を持つ弁護士もいるし、ソーシャルワークは我が国では有資格者のみが独占する業務ではない）、伝統的なリーガル・サービス（例えば、債務整理）のみであっても、それを福祉職者などと連携・協働することを通じて、チームとして総合的な問題解決や生活支援を行うことを指す²¹⁾。

現在、法務省と法テラスは司法ソーシャルワークの展開を政策的に進めている。そのための制度整備の第一歩として総合法律支援法の改正も実現した。

(2) 改正総合法律支援法の成立と施行

法テラスの組織・業務に関する基本法である総合法律支援法は、司法ソーシャルワークの推進その他の目的のため、その改正が2016年5月27日に成立し、2018年1月24日全面施行された²²⁾。

高齢者に関する改正は、大きく2点ある²³⁾。第一に、認知機能が低下した高齢者を含む「特定援助対象者」に対する資力の有無にかかわらず無料出張相談の新設（「特定援助対象者法律相談援助」と呼ばれる）である。これは、民事法律扶助の法律相談援助を、資力とは異なる要件を導入して拡大した画期的な意義を有している（佐藤岩夫2016: 20）。また、支援者（自治体、福祉機関等が「特定援助機関」として指定される）からの、法テラスへの申入れに基づき、出張法律相談を実施することを可能にした。司法ソーシャルワークと地域連携

21) 司法ソーシャルワークと呼ぶと、法律専門職者が自らソーシャルワークを行う、あるいは行わなければならないと誤解される恐れがある。また、法律専門職者はソーシャルワークを行う資格あるいは素養と知識があるのかという批判を招く恐れもある。日本司法支援センター神奈川地方事務所が2016年11月16日に開催した平成28年度地方協議会「司法ソーシャルワークとその可能性——高齢者・障がい者への支援と連携のあり方——」において私は基調講演「司法ソーシャルワークと地域連携」を行ったが、終了後の懇親会において、要職にあった福祉関係者は、「司法ソーシャルサービス」と呼ぶのが適切ではないかと語っていた。その方が適切だったかもしれない。用語法が原因となって、福祉関係者との連携・協働が妨げられないことを祈る。

22) 改正総合法律支援法については、法改正の基礎になった法務省「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」の議事録等及びその報告書（法務省2014）、藤井（2015）、濱野（2016b）、特別座談会（2016）、特集（2017）を参照。

23) 改正総合法律支援法による特定援助対象者事業の運用については、ルールとマニュアルが法テラスにおいて作成され、ホームページで公表されている。基本的な解説文献として、日本司法支援センター（2020a）参照。

ネットワークの強化を通じて、福祉と司法の連携・協働を直接サポートする新制度である。

第二に、特定援助対象者が必要とする一定の公的給付に関して、行政不服申立手続にまで法律扶助（弁護士費用等の立替え）の対象が拡大された。これは、訴訟代理等裁判所手続を中心に構築されてきた民事法律扶助において、対象を裁判手続外に拡大したものである。後に述べるように、各種給付金申請手続自体を対象としない点で不十分ではあるが、望ましい方向への第一歩である。高齢者福祉においてニーズの多い、生活保護や介護保険の給付申請に関わる改革である。

前者から見ていく。まず、資力を問わない無料出張相談を、法律扶助の契約弁護士や契約司法書士が行える対象者（特定援助対象者）は、綜合法律支援法（以下、法と略記）30条1項2号イ(1)で「認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等」と定義されている。具体的には、民事法律扶助業務運営細則（平成19年細則第10号、最終改正令和2年5月1日、令和2年細則第2号）6条の2の(1)～(6)号のいずれかに該当する者である。高齢者関係は²⁴⁾、(2)日常生活自立支援事業を利用している者、(3)認知症、高次脳機能障害、発達障害、知的障害又は精神障害その他これらに類する医師の診断を受けたことがある者、(5)長谷川式簡易知能評価スケールの総合点が20点未満である者、および、(6)前各号に掲げる者のほか、前各号に準ずる状態にあると地方事務所長が認める者である²⁵⁾。

これらの対象者が、「近隣に居住する親族がいないことその他の理由により、弁護士等のサービスの提供を自発的に求めることが期待できない」（法30条3項）場合²⁶⁾に、無料出張法律相談が行われる。

24) 高齢者以外の特定援助対象者は、(1)の精神障害者保健福祉手帳又は療育手帳の発行を受けている者と(4)の知能指数が70未満である者である。また、改正法は、これ以外に、「DV・ストーカー・児童虐待」を「特定侵害行為」とし、その被害者を援助するために、被害の防止に関して必要な法律相談援助（資力の有無を問わない、刑事に関する相談も可）を新設した。

25) 特定援助対象者法律相談援助連絡票（<https://www.houterasu.or.jp/kankeikikan/201810292.html>, 2020/05/15アクセス）の裏面に「認知機能要件チェックリスト」があり、14の具体的な事情が列挙され、いずれか2点以上に該当する場合、それをチェックするように指示されている。

26) 以前の「特定援助対象者法律相談援助連絡票」（<https://www.houterasu.or.jp/kankeikikan/201810292.html>, 2019/11/29アクセス）では、①近所に親族が住んでいない、②近所に親族がいても支援を期待できない、③問題解決のため自分で問い合わせ等の行動を起こすことを

この「特定援助対象者」の概念については、第一に、高齢者に限ってみても、「認知機能が十分でない」という定義は絞り込み過ぎている。認知機能が十分でも、身体機能が著しく低下している等の理由により、「自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等」で、かつ、「弁護士等のサービスの提供を自発的に求めることが期待できない」ケースも対象とすべきである。

なお、高齢者・障がい者以外にも、外国人、子供等、支援者を通じたアウトリーチ（無料出張法律相談）が必要な人々が存在するが、今回の改正は、今後、こうした人々も対象とする法改正の可能性を開いたもの位置づけられる²⁷⁾。

また、今回の改正で特定援助対象者については、特定援助機関（支援者）が無料出張相談を法テラスに申し入れすることができるようになった。本人が自発的に弁護士等にアクセスできない以上、その周囲の関係者を通じて出張相談を申し入れる道を開かなくてはならない。親族等を通じた申し入れは認められていないが（日本司法支援センター 2020a: 1）²⁸⁾、特定の援助機関を法テラスが指定し、それらによる申し入れが可能になった。この特定援助機関は、業務方法書²⁹⁾第24条の2で法テラスの理事長が定めると規定され、それを受けて、民事法律扶助業務運営細則（前出）9条の3で7種類が列挙されている³⁰⁾。このうち高

期待できない、の三つの選択肢を挙げ、チェックすることになっていたが、2020年5月15日にアクセスして入手した連絡票のバージョン（前注参照）では、「法的問題を抱えていても、自ら法律相談を受けるために行動を起こすことができない」とシンプルになっていた。法30条3項の「近隣に居住する親族がいないことその他の理由により、弁護士等のサービスの提供を自発的に求めることが期待できない」という文言の解釈・運用に関わるが、近隣に居住する親族がいる場合であっても「弁護士等のサービスの提供を自発的に求めることが期待できない」ときには、適用対象となると解すべきである。

27) また、「DV・ストーカー・児童虐待」という「特定侵害行為」概念の導入により、個人の状況類型とは別に、侵害行為の被害者という基準でアウトリーチ（無料出張法律相談）が認められた。このカテゴリーについても、公的資金投入を正当化できる類型に関しては、対象拡大のためにさらに法改正を目指すべきである。

28) 濫用の恐れ、範囲確定の困難、事務処理の効率性などの観点から親族等、特定の援助機関以外の身近な人々からの申し入れを認めないという立法は理解できるが、現場の運用において、親族等を除外することによって、必要な出張法律相談の妨げになっていないかを検証する必要がある。親族等による出張法律相談の依頼が認められるよう、さらに法改正する余地はあると考える。

29) 平成18年5月25日法務大臣認可、最終変更令和2年5月1日法務大臣認可（https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/hourei_kitei/index.files/gyoumuhousyosyo20200501.pdf、2020/05/15アクセス）。

30) 本文中で省略した5号と6号の特定援助機関は、障がい者・障がい児関係の機関である。な

齢者関係は次の5種類である。(1)地方自治体、(2)社協、(3)包括、(4)介護保険法に規定する保険医療サービス、福祉サービスその他の支援を行う事業者で、地方公共団体から指定又は監督を受ける者、(7)前各号に掲げるもののほか、特定援助対象者の権利の実現を確保する目的でその援助を行う団体で、地方事務所長が相当と認める者である。

後に、これら特定援助機関の数とそれらを通じた申込件数の現状をデータによって見るが、福祉と司法が連携する司法ソーシャルワークの出発点である。特定援助機関の指定とそれを通じた出張相談件数の増加は、地域連携ネットワークの充実強化になる。福祉と司法が連携・協働する足がかりとすべき貴重な新制度であり、福祉と司法の旧来の構造的関係を変えるための制度的基盤になる。関係者による積極的な活用が期待される。

次に、高齢者に関わる第二の新制度として、特定援助対象者が必要とする一定の公的給付に関して、行政不服申立手続が民事法律扶助対象（代理援助、書類作成援助）となった（法30条1項2号イ、ハ）。従来の民事法律扶助が裁判手続の代理に限定した制度であったところ、行政手続の援助に一步踏み出した点で画期的である。具体的には、高齢者関係は、①生活保護法64条に基づく審査請求又は同法66条1項に基づく再審査請求と、②介護保険法183条1項に基づく審査請求が対象になる（民事法律扶助業務運営細則6条³¹⁾である。

既に述べたように高齢者の中でも生活困窮者への対応を最優先にすべきであるところ、生活保護受給対象者のうち現実に受給が認められている比率（捕捉率）が低いことは周知のとおりである。福祉事務所における受給申請窓口で不適切な指導が行われているケースもよく知られている。福祉領域で行政による管理が構造化し、司法の関わりが希薄であることを象徴的に示している。弁護士等が同行する申請の方が適法な対応がなされる確率が高い。他の福祉関係給付等の申請においても同様かもしれない。

お、民事法律扶助業務運営細則9条の3、2項で、特定援助機関の業務に従事する者も、特定援助対象者法律相談援助の実施の申入れを法テラスにできるとされている。

31) 本文で掲げたもの以外に、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律第97条1項に基づく審査請求と、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく精神障害者保健福祉手帳の交付に関する処分又は身体障害者福祉法に基づく身体障害者手帳の交付に関する処分に対する行政不服審査法第2条に基づく審査請求が対象となっており、高齢者がこれに該当する審査請求を行う場合がありうる。

今回の法改正では、受給申請そのものに対する法律扶助は認められなかったが、行政不服申立手続が対象となったのは狭いドアがようやく開いたものである。将来は、受給申請そのものに対する法律扶助を認める法改正を行うべきである(法務省 2014: 4, 7-8, 佐藤岩夫 2016: 23-24, 濱野 2016b: 161-62)。

(3) 改正総合法律支援法の評価

筆者は、既に、改正法審議中に法案についての評価を公表しているが(濱野 2016b)、あらためて、高齢者福祉に関わる法改正について評価する。

まずなによりも、資力の有無にかかわらず出張無料法律相談を導入したことは画期的である。佐藤岩夫(2016: 20)の表現を借りれば、法律扶助制度の「経済要因中心主義からの脱却」の第一歩である。しかしながら、資力基準を超える有資力者の場合には、負担金(5500円)の支払いが求められる。これが、現場で制約とならないかという懸念があり、運用上の工夫が求められる³²⁾。

第二に、支援機関・支援者を法律相談援助の申入れ者として位置づけたことも画期的である。支援者が法テラスを経由して、スタッフ弁護士のみならず、高齢者問題に取り組むジュディケアの契約弁護士、契約司法書士とつながるルートであり、その整備、拡充が必要であり期待される。援助対象者が有資力者の場合には、契約司法書士、契約弁護士以外の一般の弁護士で高齢者支援に関心と経験のある者につながるルートにもなりえる。法テラスに特定援助対象者法律相談援助の申入れが届き、援助実施が適切と判断した場合、3営業日以内に援助者に連絡できるよう、相談担当者の選任に努めるとされている(日本司法支援センター 2020a: 5)。

第三に、公的給付に関する行政不服申立手続への民事法律扶助対象の拡大(代理援助、書類作成援助)については、既に述べたように、更に改正されるべき余地が大きい³³⁾。行政不服申立手続だけでなく、生活保護そのほかの申請

32) 日弁連(2018: 156)も、負担金制度は、新制度が福祉関係者を通じて、法律相談を元来受ける意思を表明していなかった人に金銭の支払いを求める制度であり、福祉関係者に利用を躊躇させる可能性があるとし、支援する福祉関係者を通じて司法アクセスを促進する制度趣旨に照らせば、資力を有する高齢者であっても負担金を求めない制度が総合法律支援法の理念に反するとは言えないとする。

33) 法改正の基礎になった法務省の有識者検討会報告書の提言(法務省 2014: 4)からは後退し

それ自体についても法律扶助の対象とするよう、更に法改正することが望まれる。申請の現場における運用に問題が指摘されているところ、そこに法律家に関わることは各種社会保障給付の適法性の確保＝正当な権利の保障、行政裁量のコントロールにつながる。不服申立に伴うコストの節約にもなる。

第四に、スタッフ弁護士のみならず、ジュディケアの弁護士・司法書士が司法ソーシャルワークに関わるには、ケア会議への出席や、関係者との交渉その他の生活調整活動の重要なものに関しても福祉関係者の協働を容易にする必要がある（濱野 2016b: 172-76, 161-68, 日弁連 2018: 155）。そのためには、報酬の裏づけが不可欠である。運用によって対応できるケースもあるかもしれないが（受任した場合の困難加算など [藤井 2015: 22]）、正面から法律扶助の対象と認めるべく法改正が必要である（濱野 2016b: 162-63, 日弁連 2018: 157）。

2 司法ソーシャルワーク推進政策の現状

(1) 法テラスの取組み

総合法律支援法の改正は、司法ソーシャルワークの全国的展開の出発点にすぎない。今後、法テラス、全国各地の弁護士会、司法書士会、社会福祉士会、地方自治体、福祉・医療関係団体が連携・協働関係を築かなければならない。

その際、司法ソーシャルワークに関わる意欲と素養・経験のある弁護士、司法書士を増やし、育て、組織化するという難しい課題がある。各地の福祉・医療関係者のネットワークに多数の法律家が参加して、そのネットワークの生活支援能力を高めていくことができれば、福祉と司法のサービス向上につながる。

こうした活動において、法テラスがハブ機能を地域で果たすことを期待したい。地域によっては依然として法テラスに非協力的な単位弁護士会が存在するなど、関係諸団体の考え方には差があるが、次章で取り上げる「成年後見制度利用促進基本計画」で提示されたスキームにある中核機関や協議会との間で、地域ごとに法テラスがどのような関係を形成するかが重要な課題になる。

現状では、法テラスはまず、第3期中期目標期間（2014年度から2017年度まで）に司法ソーシャルワークへの取組みに着手し、第4期中期目標期間（2018

た改正であった。

年度から2022年度まで)において、着実に全国で展開する過程にある(法務大臣2018:7)。各地域の特定援助機関等に対して、司法ソーシャルワークと総合法律支援法改正の周知を行っている。

公表データによれば、改正法によって導入された特定援助機関ごとの特定援助対象者相談援助の件数は、2018年度(2018年1月24日開始)で全国570件(11ヶ月の月平均は52件)、うち多い地域順に、大阪37、埼玉36、神奈川34、岡山31、東京30となっている³⁴⁾。年間で数件にとどまる地域も少なくなく、地域差が大きい。本制度の活用の余地は大きい。

特定援助機関ごとの申入れ件数内訳を見ると、初年度(2018年1月24日～6月)³⁵⁾では、包括99(37.9%)、地方公共団体41(15.7%)、社協41(15.7%)、介護保険法上のサービス等支援実施事業者³⁶⁾35(13.4%)などとなっている。初年度から2年目までの(2018年1月24日～2019年3月末日)の実績を合計すると³⁷⁾、包括249(36.0%)、地方公共団体137(19.8%)、介護保険法上のサービス等支援実施事業者105(15.2%)、社協92(13.3%)、その他(医療ソーシャルワーカーが所属している医療機関、地域生活定着支援センター、精神保健福祉センター等)78(11.3%)などとなっている。包括が重要な役割を果たしていることがわかる。

特定援助機関の数の着実な増加がうかがえる。他に、高齢者に関するものとしては、消費生活センター、生活保護法に基づく救護施設・更生施設、宿泊提供施設なども加わった(日本司法支援センター2020a:2)。

地域ごとに、特定援助機関の職員等関係者に新制度の理解度を高めてもらい、実際に活用してもらうことが重要になる。当面は、新制度に関する情報提供がなされた機関の数を増やしていくことが目標だろう。そのうえで、法テラスのスタッフ弁護士や職員、地域のジュディケアの弁護士・司法書士などと、機関の個々の職員との「顔の見える関係」の形成がポイントになる。その場

34) 日本司法支援センター(2019:77,付表2-3)。

35) 日本司法支援センター(2018b:19)。

36) 介護保険法上のサービス等支援実施事業者としては、居宅介護支援事業者、有料老人ホーム、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設などで地方公共団体の指定を受けているものが挙げられている。医療機関(医療ソーシャルワーカーが所属している機関)、精神保健福祉センター、福祉事務所、生活困窮者自立相談支援機関も特定援助機関として挙げられている。日本司法支援センター(2020a:2)。

37) 日本司法支援センター(2019:62)。

合、機関側のキーパーソンと弁護士、司法書士がつながることが特に有効である。また、機関の側、弁護士の側（法テラスや都市型公設事務所の場合）どちらに人事異動があっても、関係が引き継がれるような工夫が不可欠である（水島 2014: 44, 日弁連 2018: 111, 131-32, 133, 135）。福祉と司法が連携するには、個別ケースでの協働の積み重ねと、ケース処理を離れた連携構築活動が等しく重要である。後者は報酬請求の対象になりにくいいため、報酬を度外視できる法テラスのスタッフ弁護士・職員の関与が軸になる。

申入れ対象者やその配偶者の資力を見ると、開始から 2019 年度末までの合計 692 件中、資力基準を超えた人は 12.0% だった（日本司法支援センター 2019: 63）。その場合は負担金を支払うことになるが、資力を問わず弁護士等の出張相談が実現したことは大きな意味がある。また、資力基準内が 8 割を超えているということは、現場における資力要件に関する一定のスクリーニングが機能していることを示唆している。

事案の内容は、一般の法律相談援助と比較すると、成年後見の多さが突出している。一般の場合（2018 年度）、成年後見は 1.0% であるのに対して、特定援助対象者法律相談（導入開始から 2018 年度末までの合計）では 39.3% に及んだ（日本司法支援センター 2019: 63）。成年後見ニーズの大きさを示しており、新制度が一定の成果を早くもあげていることがわかる。

相談の結果、相談のみで終了するものもあるが、代理援助又は書類作成援助の審査に回付されたり、私選（扶助基準を超えている場合）の受任につながるケースがある。初年度（2018 年 1 月 24 日から 2019 年 3 月末日まで）の 261 件中、審査回付は 21.1%、私選受任は 4.6% である（日本司法支援センター 2018b: 19）。

今後件数が増えていくにつれて、案件ごとの相談担当弁護士・司法書士の打診と選任メカニズムが重要になる。各地域の状況に即して、対応を工夫する必要がある。適切な弁護士・司法書士につなげなければ、特定援助機関の信頼を損ね、それ以降、申入れが行われなくなるリスクがある。

打診方法は三つのパターンがあるとされている（日本司法支援センター 2020a: 5）。第一に、法テラス作成名簿、あるいは、弁護士会や司法書士会が法テラスに提出した名簿に基づき法テラスが打診する方法である。第二に、弁護士会・司法書士会が打診する方法で、法テラスから連絡票・同意書を弁護士会、司法書士会に送付する。第三に、援助申入れの際の連絡票に内諾弁護士・

司法書士が既に記載されている場合で、その場合は原則として記載された弁護士等によるとされている。

打診は非常に重要な手続であり、適任者が担当できるよう工夫が必要である。特定の担当者に偏らない公平性にも配慮する必要があるが、機械的な配点によって不適任者が担当する結果となれば、福祉関係者との信頼関係に悪影響を及ぼす。地域によって、法テラスと弁護士会、司法書士会との関係が良好でないところもあり、この点も懸念される。配点后、どのような対応がなされたかのフィードバックも、単純で非公式なものでよいので制度化する必要がある。各地の打診方法が適切に機能しているかは、現場の情報・データに基づいて注視しなければならない。

以上に加えて、法テラスは、指定相談場所・巡回相談の拡充を掲げて、連携対象となる「福祉機関・団体の施設を恒常的な相談場所として指定する」という取組みを進めており、2017年度には185箇所(2014年度の5倍)となった³⁸⁾。アウトリーチの一つの重要な類型である。潜在的ニーズの顕在化という目標にとって、一時的な巡回相談ではなく、恒常的な相談場所の存在は効果的である。なお、一時的な相談場所として包括、福祉事務所、社協などで実施する巡回相談も増えている³⁹⁾。指定相談場所との費用対効果を含めた比較も調査課題である。

(2) 司法ソーシャルワークを推進するうえでの課題

司法ソーシャルワークは、少数の弁護士による先進的な実践を、日弁連、法テラス、法務省が制度化したという点で、注目すべき試みである。すでに一定の成果を挙げ、それをモデルとして全国に普及させる段階にある。特に、①アウトリーチという潜在的なニーズを顕在化させる手法の制度化、②福祉・行政と司法の連携・協働、③法律家の業務としての総合的な生活支援(ソーシャルワーク)という特質のいずれも、日本の法律家、特に弁護士のあり方を革新する意義を持っている(濱野 2016b, 2017b)。

しかしながら、福祉と司法の連携をより強化し、潜在的ニーズを顕在化させるための制度的工夫を更に必要にすると同時に、膨大なニーズに対応するに

38) 日本司法支援センター(2018a: 12)。

39) 同上。

は、司法ソーシャルワークに関わる法律家を量的に確保する必要があり、それは、容易ではない。

さらなる法改正の必要性についてはすでに触れたが、制度運用上の課題を、次の5項目につき整理する。

（あ） スタッフ弁護士の課題

まず、近年、弁護士供給が抑制され需給状況が好転したため、一般にスタッフ弁護士のリクルートが困難になっているようである。加えて、司法ソーシャルワークに適性と経験がある者のリクルートを恒常的に行うという課題がある。また、スタッフ弁護士を受け入れない単位弁護士会が存在する。

次に、スタッフ弁護士全体の業務において、刑事国選、民事法律扶助、過疎地域での有償業務と、司法ソーシャルワークをどう配分するかという課題がある（濱野 2017d）。

日本司法支援センター評価委員会の評価⁴⁰⁾と財務省への対応も、スタッフ弁護士の司法ソーシャルワークを規定する重要な要因である。法テラスは独立行政法人に準じた組織であるため、効率的で効果的な経費支出と説明が求められる。スタッフ弁護士や事務職員には、効率的処理、処理件数の向上、コスト削減の圧力が作用していると思われる。特に、給料制であるスタッフ弁護士には、民事法律扶助代理の件数や過疎地の有償業務を増やすよう圧力がかかる環境にあると推測される⁴¹⁾。

それに対処しながら、司法ソーシャルワークを全国展開していくのは容易で

40) 法テラスの業務運営については独立行政法人通則法が準用され、法務大臣から示された中期目標を達成するために中期計画を策定し、業務運営の結果について、毎年、日本司法支援センター評価委員会によって業務実績評価を受けることが総合法律支援法によって義務づけられている。日本司法支援センター（2019: 8）。

41) 日本司法支援センター（2018a: 17）は、「常勤弁護士の事件受任により生じる財政的效果について」と題して、「取扱事件数に必ずしも直結しない活動の業務量を適切に把握するべく、常勤弁護士が取り扱う事件の困難性を評価するための報告制度や、常勤弁護士により情報提供等の活動を把握するための報告制度を導入した上、その後も報告形式を改訂するなどしてその内容を見直した。それとともに、上記の困難性や情報提供等の活動も踏まえた上で、事務所ごとの常勤弁護士の業務量を把握・分析した。（改段落：引用者）以上で把握・分析した業務量、常勤弁護士の役割を踏まえ、常勤弁護士が担当した事件の平均単価及び費用に係るデータを収集し、常勤弁護士が情報提供等の活動を行うことによる財政的な効果を含めた事務所ごとの収支を試算するなど、検討を進めた」と述べている。

はない。件数を基準とする評価方法は標準的ではあるが、それでは、スタッフ弁護士の特性を活かした活動を適切に評価できない。別の指標を加えて、修正する必要がある。第一に、難件（時間と手間がかかる）がスタッフ弁護士に持ち込まれる傾向があるので（セーフティネット機能）、その適切な評価方法を工夫する必要がある。第二に、ケース処理以外の活動（ケース会議への出席、連携構築活動、後に述べる権利擁護支援の地域連携ネットワーク構築のための中核機関の立ち上げ・運営への協力活動など）の適切な評価方法を工夫する必要がある。

(い) ジュディケア弁護士の課題

司法ソーシャルワークを推進するには、スタッフ弁護士だけでは足りず、一般の弁護士で、法テラスと法律扶助の基本契約を締結している弁護士（ジュディケア弁護士）で福祉分野に関心と知識・経験のある者が増え、関わる必要がある。

まずは、高齢者福祉に関心と実績のある一般弁護士が結集する弁護士会の高齢者・障がい者委員会の弁護士を中心に、スタッフ弁護士と役割分担方針を協議し、運用することが課題である。先に述べた出張相談の打診・担当者選任システムの構築を行い、その運用をモニターし、必要に応じて改善していく必要がある。また、扶助対象外の私選ケースの振分システムの構築も重要である。

また、新たに司法ソーシャルワークに関与する弁護士のリクルートと研修制度が求められる。ケース単位では採算が取れない場合が多く、かつ、福祉・医療関係者との連携には適性・知識・経験が必要である。不適合な弁護士の参入は地域の福祉関係者との信頼関係を破壊する。今後、大都市部を中心に、高齢者福祉分野を専門分野として掲げる法律事務所が増える可能性があるが、そのサービス水準の確保のための制度的手当を弁護士会として準備しておく必要がある。

(う) 司法書士と行政書士の課題

日本司法書士会連合会は成年後見制度導入とともにいち早く、成年後見センター・リーガルサポートを立ち上げ実績を積んできた⁴²⁾。成年後見を多く扱

42) 公益社団法人成年後見センター・リーガルサポートについてはそのホームページ (<https://www.legal-support.or.jp/legalsupport>, 2020/05/17 アクセス) を参照。

う司法書士も一定数存在する。司法書士会が弁護士会や社会福祉士会と連携して、成年後見問題に対応している地域も少なくない（大阪市における取組みを紹介する佐田〔2019〕参照）。

地域ごとに状況は異なると推測されるが、司法ソーシャルワークや成年後見に関わる意欲のある適切な司法書士が、弁護士・社会福祉士等と役割分担して関与できる仕組みが各地で作られることが期待される。弁護士会と司法書士会との意思疎通と協力関係が鍵になる。弁護士の少ない地域では中心的な役割を果たすことが期待される。

日本行政書士会連合会も、2010年に一般社団法人コスモス成年後見サポートセンターを設立し、成年後見分野の取組みを強化している⁴³⁾。士業間のコミュニケーションは難しいと考えられるが、成年後見は比較的協力関係を築きやすい分野であるので、公共的観点から協議を進めて地域福祉に貢献することが期待される。

司法書士と行政書士は、弁護士に比べて一般人や福祉関係者にとって「敷居が高い」存在ではないので、その利点を生かすことが期待される。

（え） 法律家と福祉関係者との連携・協働に伴う課題

両者の連携・協働は必ずしも容易ではないし、葛藤を伴う場面が少なくない。

第一に、多くの福祉関係者にとって弁護士は依然として敷居が高い存在である。福祉関係者側に敷居の高さを感じさせないような人柄の弁護士を確保し、対等な協働関係を作ることがポイントになる。潜在しがちな高齢者の法的ニーズを顕在化させるには、先に述べたように、現場の福祉関係者（そのキーパーソン）が、地域の適切な弁護士と何でも気楽に相談できるような「顔の見える関係」を作り、ソーシャルワークの社会資源の一つとして活用できるようになることが重要である。そのような関係を、司法過疎地を含めて全国各地で展開することを目指す必要がある。

第二に、教育及び実務に由来する福祉と司法のマインドセットの違い（濱野2017a: 116-19, 2017b: 11-12）が円滑な連携・協働の妨げになる可能性がある。

43) 一般社団法人コスモス成年後見サポートセンターについてはそのホームページ (<http://www.cosmos-sc.or.jp/about/>, 2020/05/17 アクセス) を参照。

その克服策としては、なによりも、適切な人材による現場での対等な立場での相互理解・コミュニケーションの積み重ねが重要になる。その際、相手の専門職としての思考法や価値観、専門職倫理をお互いに理解しあい、緊張関係は、それぞれの専門的サービスをより豊かにし、価値を高める意味があるところである柔軟で前向きの姿勢が大事になる(濱野 2017b: 17-20)。また、法律家・福祉職者双方の教育・研修において、相互理解と協働を容易にするようなカリキュラムの導入が求められる(濱野 2016b: 159)。関連して、専門職倫理が衝突しうる場面に関して(石田 2017, 濱野 2017b: 12-17)、弁護士・福祉関係者の共同研究と弁護士会・社会福祉士会の協議による倫理規範の制定が望まれる。

(お) 厚生労働省系統の行政システムと司法システムの調整・連携

高齢者福祉は、長年、厚生労働省を頂点とする県から市町村(政令指定都市は県に相当)に降りてくる縦割りのシステムが中心的な役割を果たしてきた。福祉職・医療職も、この厚労省系統のシステムに組み込まれている。

近年、成年後見制度利用促進基本計画が策定される頃までは、この厚労省系の行政的管理システムと司法システム(弁護士、司法書士、最高裁・家庭裁判所、法務省)との関係は、統合的な連携関係を持つように制度設計されていたとは言えない。現場の制度運用においても、司法関係者と福祉・医療関係者(自治体職員を含む)の関係は、例外を除き、密接ではなかった。一方で、福祉関係者は、対応対象者が成年後見制度を利用したり法的権利を主張することができる場合でも、それを認識したり、弁護士・司法書士・裁判所につなげることが難しい傾向があった。他方で、法律家の成年後見人は財産管理に傾斜し、身上監護は注力しない傾向が強いとも言われ(成年後見制度利用促進専門家会議 2020: 3)、多くの場合、成年被後見人の意思の尊重と意思決定支援・生活の質の維持・改善という視点が希薄になりがちであると推測される。

司法制度改革の成果として、弁護士数の大幅増加が実現し、法テラスや都市型公設法律事務所が発足した時期に、包括も設置され、市町村レベルで自治体の福祉部局と連携して高齢者福祉の中核的な役割を果たすようになった。先に述べた司法ソーシャルワークが一部の弁護士によって実践され始めた2000年代後半は、まさにこの時期であり、彼らが自治体高齢者福祉部門や包括、社協などを構成要素とする行政システムに積極的にアプローチし、現場に潜在するニーズを顕在化させ、福祉と司法の連携・協働による総合的な生活支援を実践

する試みを先駆的に展開した（濱野 2016b: 181-82, 2017a: 109）。

このような先駆的な試みを基礎に法務省・法テラス・日弁連が司法ソーシャルワークを政策として取り上げ、総合法律支援法改正に結びつけたことは、現場のニーズと迫り来る超高齢社会のニーズ増加に対処すべく⁴⁴⁾、司法システムの側が厚労省系統の行政システム（関連する民間の福祉職、医療職をも構成要素とする）にアプローチしているものと解することができる。

ほぼ同じ時期に、成年後見を専門とする研究者・実務家の間で現行成年後見制度の規定と運用の問題点が議論され⁴⁵⁾、成年後見制度のかかえる諸問題が社会問題化し（宮下 2016: 101-02）⁴⁶⁾、膨大な成年後見ニーズを充足するための後見人確保が喫緊の課題となるなかで、国連障害者権利条約の批准⁴⁷⁾という状況も背景に、衆議院内閣委員会提出法案として（高山 2017: 24, 権 2017: 183）、2016年に成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成28年法律第29号）が成立した。この法律に基づいて、政府は厚労省に専門家会議を設置し、現行成年後見制度とその運用の問題点を明らかにし、制度と運用の改善をめざしている。成年後見人の多様な給源を確保し、成年後見人を支援するシステムを司法関係者（とりわけ弁護士・司法書士・家庭裁判所）をも動員して構築しようとしている。

この成年後見制度利用促進のための施策は、従来、統合的な連携が実現するように制度設計されてこなかった高齢者福祉行政システムと司法システムの間に、関係諸主体の貴重な実践を踏まえ、現場の止むに止まれぬ必要に迫られて、成年後見ニーズを満たす新しいシステムを構築しようとする試みである。

44) 総合法律支援法改正は認知症高齢者ニーズに限定した改正ではないが、改正目的の一つは超高齢社会への対応である。

45) 膨大な文献があるが、菅（2010）、樋口（2015）、草野・岡編（2016）、新井（2017a）、日本福祉大学権利擁護研究センター監修（2018）を挙げておく。

46) 親族後見人や専門職後見人による横領等不正行為の増加が報道された。また、制度そのものについての不満や批判も目立つ。例えば長谷川・宮内（2018）参照。

47) 2014年に日本も批准した国連障害者権利条約12条2項は、「締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める」と規定しているため、日本の成年後見制度はこの条項に抵触するとして批判される余地がある。佐藤彰一（2016a: 270-78）、岡（2016: 279-80）、稲田（2016: 26）参照。草野・岡編（2016）の第2章（「国連障害者権利条約を踏まえた成年後見制度の再検討——意思の代理・代行から支援へ——」の諸論稿）、金子（2018）[現行成年後見制度は条約12条に違反しているとし、改革案、運用の改善案を提示している]も参照。

その中核にあるのが「権利擁護支援のための地域連携ネットワークづくり」であり、成年後見制度利用促進基本計画で重点施策として提示された。

その全国的展開は容易な作業ではないが、福祉行政と司法の有機的で統合的な関係を作ることができれば、これまでの行政と司法の構造的な関係を変容させ、成年後見制度利用促進だけでなく、他の高齢者福祉関係諸問題への対応や、隣接する障がい者福祉、女性・子供の権利擁護、消費者保護、外国人の権利擁護等にまで施策の効果が及ぶ潜在力を持っている⁴⁸⁾。

そこで、次の章で、基本計画と、厚労省に設置された成年後見制度利用促進に関する専門家会議が2020年3月17日に公表した成年後見制度利用促進基本計画に係る中間検証報告書（以下、中間検証報告書と略記）に即して、超高齢社会における司法アクセスの改善、および、行政と司法の間の構造的関係の改革の可能性について、若干の検討を加える。

V 成年後見制度利用促進基本計画における地域連携ネットワークと司法ソーシャルワークの位置

1 概要

2016年4月に成立し5月に施行された「成年後見制度の利用の促進に関する法律」⁴⁹⁾に基づいて、基本計画が策定された(2017年3月閣議決定)。2017年度から概ね2021年度までを対象期間として、市町村は、国の計画を勘案して市町村計画を策定することとされ、成年後見制度の運用を改善しつつ利用を促進する政策が国レベルで採用されている⁵⁰⁾。そこでは、チーム、協議会、中核機関という3要素から構成されるスキームが提示され、「権利擁護支援の地域連携ネットワーク」の構築が目指されている。2020年3月には専門家会議の中間検証報告書が公表された。

48) 権利擁護支援のための地域連携ネットワークが、成年後見制度の利用促進以外にも、高齢者が直面する様々なニーズ(法的ニーズを含む)の充足に寄与する可能性については、中間検証報告書(成年後見制度利用促進専門家会議2020:13)も言及している。

49) 促進法の制定については、新井(2017a)、高山(2017)、権(2017)参照。

50) 内閣(2017)。2018年4月1日以降、成年後見制度の利用の促進に関する事務は、厚生労働省が所管している。資料等をまとめて閲覧できる厚労省のサイトとして<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000202622.html>(2020/05/18アクセス)参照。

基本計画には、三つの柱が掲げられている（内閣 2017: 7-20）。第一に、「利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善」、第二に、「権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり」、第三に、「不正防止の徹底と利用しやすさとの調和」である。

第一に、現行成年後見制度の問題点を踏まえ、制度そのものの根本的改革は行わないが、主として運用面の改善を通じて、後見人の活動として、財産管理のみならず、意思決定支援⁵¹⁾と身上監護（身上保護）も重視する基本的方針が明示された⁵²⁾。後見開始後の後見人等の柔軟な交代も可能な運用を目指している。

現行制度を維持したまま家庭裁判所の人的条件も大幅に拡充しないで潜在的な成年後見ニーズを顕在化させた場合、容量超過による対応困難に陥る危険がある（佐藤彰一 2018b: 162-63）。当面、団塊の世代が後期高齢者になる 2025 年前後からのニーズ急増期を迎える局面で、運用の改善と制度利用促進⁵³⁾の条件整備を進めた上で、制度そのもの（民法及び関連法、家庭裁判所の手続・人的条件、裁判所を補完する機関・組織）の改革を検討するという戦略であれば現実的である。

第二に、「権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり」である。本稿にとってこれが最も注目される。「権利擁護」⁵⁴⁾は以前から福祉関係者の重要な業務として位置づけられていた。しかし、一方で司法へのつながりが十分でな

51) 意思決定支援の意義については、佐藤彰一（2016b）参照。

52) 代行決定の考え方を基礎にしている現行成年後見制度を改正せずに、意思決定支援を推進することのリスクと問題点については、佐藤彰一（2018b: 148-50）参照。

53) 現行成年後見制度の代行決定原理を前提にして、成年後見制度の利用促進を図ることの問題点と、成年後見の増加が裁判所容量を超過するリスクを指摘する佐藤彰一（2018b: 163）は、代行決定とは異なる意思決定支援の仕組みを考案する必要があると主張し、権利擁護支援のための地域連携ネットワークを構築する上でも、法定後見以外の生活支援の仕組みを視野に入れるべきであるとする。そして、社協の日常生活自立支援事業の意義を評価する。

54) 「権利擁護」概念とその経緯については、佐藤彰一（2016a, 2018a: 39-40）参照。佐藤彰一（2016a: 256 注 1）によれば、我が国における「権利擁護」概念は、advocacy の訳語として 1990 年代以降一般化したものであり、法的な「権利」の擁護にとどまる概念として理解するべきではなく、「法的な権利を超える概念」（佐藤彰一 2018a: 25）である。ここでは、佐藤彰一（同）による「なんらかの事情によって自分の思いや考えを、他の人に伝えることができず（あるいは伝えかたが弱いため）、その結果、日常の社会生活において不利な立場に置かれている人たち（場合によれば動物の生命・生活や自然環境の改善）を支援する活動」という説明を挙げておく。

く、他方で法律専門家の後見人は財産管理に傾斜する傾向があり、被後見人の意思の尊重と身上監護を通じた意思決定支援の面で消極的なケースが多い⁵⁵⁾。この双方に対処するために、各地域に存在する福祉・医療・保健関係者による連携ネットワークに成年後見人も加えたチームによって対応するという方針である。これにより、「権利擁護支援が必要な人の発見と早期からの相談」と「後見人等を含めた『チーム』による本人の見守り」を目指している。これは、福祉・医療・保健関係者の経常的なプラクティスである総合的生活支援のためのチーム形態の個別ケースワーク組織（濱野 2017a: 122）を、成年後見制度利用促進のための地域連携ネットワークの3要素の一つとして改めて位置づけ、そこに司法関係者の関与（多くは後見人として、場合により、それ以外の立場でのアウトリーチなどによる支援者として）という新しい要素を付け加えたものと解される。

また、このチームの活動を支援するためには社会福祉士、弁護士、司法書士などの専門職者の協力・協働が必要になる場合が多くなるので、その円滑化のために、各専門職団体や関係機関が協力・協議する場として「協議会」を設ける。協議会は、福祉・法律の専門職団体や関係機関が協力して個別のチームを支援する仕組みであり、「個別の協力活動の実施、ケース会議の開催、多職種間での更なる連携強化策等の地域課題の検討・調整・解決などを行う」とされている（内閣 2017: 11）。

さらに、「中核機関」を設置する。協議会の事務局機能を担い、そのほか成年後見制度の促進に必要な機能を担当し、家庭裁判所とも連携する「地域連携ネットワークの整備・運営の中核となる機関」である。基本的に市町村レベルに設けるとされ、複数の市町村にまたがる広域レベルで設けても良いとされる。成年後見センターなど既存の組織を利用して良く、他の機関と機能分担しても良いとされる。

中核機関の機能は四つ、効果としては一つが掲げられている（内閣 2017: 11-16）。すなわち、①広報機能、②相談機能、③成年後見制度利用促進機能（受任者調整 [マッチング] 等の支援、担い手の育成・活動の促進、日常生活自立支援事業⁵⁶⁾等関連制度からのスムーズな移行）、④後見人支援機能と、⑤不正防止

55) そもそも成年後見に関する現行の法制上、身上監護を適切に行うための仕組みが未整備である点について、佐藤彰一（2016a: 264-65）参照。

効果である。

チームと協議会の関係、協議会と中核機関の関係が重要になると考えられるが、基本計画では十分には明確化されていない。今後、各地域の実情に即して試行錯誤されるであろう。

チーム、協議会、中核機関という3要素から構成される権利擁護支援のための地域連携ネットワークは、各地域の福祉・医療・保健関係専門職者や家庭裁判所を含むネットワークにより、成年後見制度の運用を改善するために必要な諸条件を満たそうとする壮大なプロジェクトである。成年後見制度自体の改革を行わず、それを前提とした運用の改善という現実的な目的にとって、よく考えられたスキームであるように思われる。司法関係者だけでは生み出せない、福祉関係者の実践との研究の成果⁵⁷⁾と言ってよい。

特に、ネットワークによって家庭裁判所の機能を補完することがめざされている点が注目に値する。成年後見制度導入後、家庭裁判所は成年後見業務を進化させてきたが（稲田 2016）、限界と課題も多く、単独での対応は原理的に無理がある⁵⁸⁾。裁判所外の福祉・医療・保健・司法専門職者が協働する地域連携ネットワークの助けを得ながら、中核機関を通じて家庭裁判所が連携し、適切な後見人の選任、後見人の監督と必要に応じた交代を実現しようとする発想

56) 日常生活自立支援事業とは、成年後見制度の導入と並行して1999年に「地域福祉権利擁護事業」として導入されたものを、2007年に改称したもので、判断能力の不十分な人々が各種福祉サービスを利用するための支援の仕組みであり、都道府県と指定都市の社協を実施主体とした国庫補助金による事業である。参照、厚生労働省ホームページ（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/index.html, 2020/05/29 アクセス）、安藤（2017）、小賀野ほか編（2018: 196-208 [金子恵一執筆]）。日常的な金銭管理を契約によって行ってもらうことができる点で、成年後見制度の前段階ないし代替物として機能していると言える。

57) 基本計画策定に先立って公表された、厚生労働省関係の補助金事業としての調査・研究成果である日本社会福祉士会編（2015, 2016）参照。この二つの研究には、社会福祉士会以外に、厚生労働省、日弁連、最高裁事務総局家庭局等が関与している。基本計画の実施過程でも、日本社会福祉士会は厚生労働省の補助金を得て、関係機関向けに体制整備のための手引き（成年後見制度利用促進体制整備委員会 2018）を作成している。手引き作成等、基本計画の実施にあたっての日本社会福祉士会の関わりについて、同会会長の西島（2019）参照。

58) 成年後見人の選任・監督には、司法の要素と行政の要素が混在しており、裁判所単独で対応することには無理がある。参照、稲田（2016: 23-25）、佐藤彰一（2016a: 268-69）。なお、そもそも、成年後見人を主に個人（親族・専門職・市民）に担わせる制度は、需要の量と質の点で無理がある。NPOや行政が運営する機関に中核的な位置づけを与える新制度を構想すべきではなかろうか。

である。行政と司法の連携・協働の試みであり、成年後見という分野が、本質的にそれを必要としている結果、生まれた新しい動きと評価できる。

基本計画の第三の柱は、「不正防止の徹底と利用しやすさとの調和」である。成年後見制度は使い勝手が悪く、利用にメリットを感じさせない。それを改善する一方で、後見人（親族、専門職ともに）による不正行為にも対処しなければならない。裁判所は親族後見人による横領等の不正行為多発に対して、専門職後見人を多用する方針に切り替え、また、後見制度支援信託を導入して、裁判所の監督負担を軽減させつつ（佐藤彰一 2016a: 266）、後見人による不正行為を防止しようとした。しかし、専門職後見人の報酬の高額性（活動に比した）・不透明性、身上監護の軽視が親族の不満や社会的批判を招き（例えば長谷川・宮内 2018）、導入された後見制度支援信託⁵⁹⁾も、財産を塩漬けにする結果、被後見人の意思を尊重し生活水準を高めるための財産使用が困難になる。成年後見制度の利用者が増えない一因であり、それへの対処が「不正防止の徹底と利用しやすさとの調和」として掲げられた。金融機関に成年後見支援預金の導入を促すといった対策のほか、地域連携ネットワークも、この点での活用が目指されている⁶⁰⁾。広報、相談対応等により親族成年後見人に制度理解を深めてもらい、成年後見人をチームに加えることによる監視効果・不正防止効果が期待されている。

地域連携ネットワークと司法ソーシャルワークは別稿（濱野 2016a, 2017a）で論じたように深く関係している。そもそも、司法ソーシャルワークは地域連携ネットワークの存在を前提としている。既存の福祉・医療・保健関係者の地域連携ネットワークに弁護士・司法書士が関わり、連携・協働を通じてネットワークの対応能力を高め、チームとして総合的な生活支援を行い、見守りを続けるというのが司法ソーシャルワークの発想だった。すなわち福祉領域の実践に司法が加わるというものであり、基本計画で提示された権利擁護支援のための地域連携ネットワークは、それを成年後見制度利用促進というスキームにおいて表現したものと言える。チームへの弁護士・司法書士の参加は直接的な司法ソーシャルワークの表現であり、協議会は弁護士会、司法書士会を制度とし

59) 後見制度支援信託については、宮下（2016: 119-21）、澁谷（2017）参照。

60) 任意後見制度の不正防止（基本計画 [内閣 2017: 15-16]）と利用促進（岡 [2016] 参照）についても、地域連携ネットワークの効果が期待されている。任意後見制度の問題点については、佐藤彰一（2016a: 258-60）、新井（2017b: 18）、金子（2018: 81-82）参照。

て司法ソーシャルワークに関与させる試みである。総合法律支援法改正により実現した資力を問わない無料出張法律相談は、チームへの参加をより容易にし、成年後見ニーズの顕在化を促す機会となる。法テラスによる特定援助機関の指定と、その機関への司法ソーシャルワークと法改正の周知徹底は、特に生活困窮者の成年後見ニーズを顕在化させ、生活支援につなげる上で効果的である。

中間検証報告書でも、法テラスの役割については言及があるが、十分な検討はなされていない（成年後見制度利用促進専門家会議 2020: 13）⁶¹⁾。基本構想のスキームにおいては、自治体担当部局、弁護士会、司法書士会、社会福祉士会、社協、家庭裁判所等が地域連携ネットワークの主要な構成要素として位置づけられ、法テラスは、地域の実情に応じて、更に連携すべき機関として、他の隣接法律専門職者団体（行政書士会や税理士会が想定されていると思われる）、消費生活センター、金融機関と並んで一箇所で言及されているに過ぎない⁶²⁾。確かに、全国的なモデルとしては弁護士会、司法書士会がキー・プレイヤーとして位置づけられるのは当然であり、法テラスのスタッフ弁護士の配置は、地域によって手薄なところがあり、弁護士会との関係も地域によって良好ではないので、このような位置づけは理解できる。しかし、特に生活困窮者にとっては民事法律扶助の活用は必須であり、法テラスの役割が重要になる。また、地域の実情に応じた連携をすべきであると記されている点（成年後見制度利用促進専門家会議 2020: 13）は妥当であり、弁護士の少ない地域では、法テラスのスタッフ弁護士が中心的な役割を果たすことができる。スタッフ弁護士の地理的配置において、この点も考慮要素とすることが必要である。

2 現 状

中間検証報告書で示されている現状は、道半ばというべきである。2019年10月1日現在、全1741市区町村中、中核機関（既存の権利擁護センター等を用

61) 稲田（2016: 25）も、法テラスの司法ソーシャルワークが成年後見制度の利用促進に貢献している点につき、いわゆる佐渡モデル（法テラス佐渡のスタッフ弁護士だった水島俊彦氏が実践し提唱したモデル：水島 [2014] 参照）に言及して指摘している。

62) 専門家会議には、水島俊彦弁護士（法テラス埼玉法律事務所）が参加している。第1回成年後見制度利用促進専門家会議、配布資料（委員名簿）（<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000213332.html>, 2020/05/29 アクセス）。

いるのも可とされており、それを含む、以下同じ)が設置されているのは591⁶³⁾自治体(33.9%)にとどまる(成年後見制度利用促進専門家会議2020:11)。中核機関において、後見人候補者を推薦する取組みを行っている市町村は273(46.2%)、中核機関において後見人支援の取組みを行っている市町村は80(13.5%)、協議会等の合議体を設置した市町村は150(25.4%)にとどまる⁶⁴⁾。

例えば大阪市のような先進的地域では、それまでの取組みを基礎に、いち早く国のスキームへの対応を行っているが(特集2019)、多くの市町村では人と資金の制約により難航が予想される。各地域で試行錯誤しているのが現状であろう。

3 課 題

基本計画で中軸に据えられている権利擁護支援のための地域連携ネットワークづくりは、全国津々浦々に存在するニーズに対する政策対応のツールという性格を持っている。そのため統一的・形式的なスキームが設計されている。但し、基本計画では、既存の組織やネットワークを活用し、地域の実情に応じた運用を行って良いとされ、一定の柔軟性が想定されている。

計画の達成度を数値目標で測定するためには統一的・形式的なスキームが不可欠であるが、その形式的達成が主たる目的となってはならない。現場で潜在しがちなニーズを顕在化させて総合的支援を実現し、成年後見人の活動が適切に行われるような支援体制を作ることが目的である。そのためには、各地の実情に即した実質的・効果的な制度の構築・運用が不可欠である。

以上の観点から、いくつかの課題を指摘する。

地域連携ネットワークの第一の要素である「チーム」は、既に各地で存在する福祉・医療・保健関係者のネットワークを基礎に、事案ごとに必要に応じて存在する。それに、成年被後見人本人と成年後見人も加え、かつ、弁護士・司法書士・社会福祉士の支援を得る道筋をつけるというのが基本計画の狙いである。既に指摘したように、この仕掛けのメリットは二つある。福祉医療・保健関係者・本人と司法関係者がつながることを容易にする効果と、司法関係者である成年後見人が、意思決定支援と身上監護をも適切に行えるように福祉・医

63) 中間検証報告書の別紙2では589市町村となっているが、大差はない。

64) 中間検証報告書の別紙2。

療・保健関係者のチームに加わることを促進する効果である。

「チーム」は現場の必要に応じて、非公式的に形成されるのが本来の姿である。公式スキームの一要素になると、誰をメンバーに加えるか、その役割は何かなどの変数が公式化される。その運用が硬直的になされるならば、チームが本来持っていた機能が損なわれ、潜在的ニーズの顕在化を妨げ、迅速な対応を困難にする危険がある。

第一に、チームが形成されないと、中核機関の窓口相談できないという建付けにしたり⁶⁵⁾、現場の福祉関係者、保健関係者が直接、旧知の弁護士・司法書士や法テラスの窓口相談できない運用になってしまうならば問題である。現場の支援者が成年後見制度を含む法制度や司法サービスについて理解が困難であるからこそ、成年後見制度の利用が停滞している面がある。そもそも、チームを組む必要があるかを判断するために法律家に相談する必要があるケースも少なくない。支援者と弁護士・司法書士の間に、既に「顔の見える関係」があって、気楽に相談できるならば、潜在的ニーズが顕在化する可能性が高まる（濱野 2017a: 123-28、佐藤岩夫 2017）。このような現場との直接ルートが、チームの形成を要件とし、チームと他の窓口機関を経由しないと弁護士・司法書士に相談できないような制度になってしまうならば、本末転倒である。

第二に、基本計画のスキームでは、チームは、中核機関の相談窓口相談し、協議会が中核機関に協力して、相談窓口を経由して弁護士・司法書士・社会福祉士の相談・支援サービスを提供するという制度を想定しているようである。公式制度を全ての市町村に着実に設けるという目的に照らせばやむを得ないが、これでは、現場の福祉関係者と司法関係者の「顔の見える関係」を基礎にした自然発生的な地域支援ネットワークの機能を妨げる恐れがある。協議会の運用が各専門職者（士業者）の平等取扱いを原則とするような場合は、特にその危険がある。チームに個別の専門職者が直接参加すること、とりわけ、福

65) 青木（2019）によると、大阪市では、基本計画のスキームに合わせた結果、従来と異なり、チームを形成したうえで区の特定の機関を経由して中核機関につながらないと、弁護士等の専門職の派遣が実現しない制度となった。そのため、現場の福祉職者等支援者から直接、専門職に相談する契機がなくなり、専門職への相談件数が減ったとのことである。また、そもそもチームを形成するか否か、また、誰をメンバーとするかを判断する上で、専門職に相談する必要がある場合も少なくなく、チームの形成を専門職相談の要件とするならば、チーム形成それ自体が抑制される結果となる可能性があるようである。

社等関係者の判断で選ばれた専門職者が参加することを認めないような制度・運用になれば、チームの機能は低下するだろう。

「チーム」の運用は、チームを構成する福祉・医療・保健関係者のイニシアティブが十分発揮されるようになさなければならない。そのためには、既存の「顔の見える関係」の専門職者が自由に参加・支援できるようにすること、および、新しい「顔の見える関係」を自由に形成することを推奨する点がポイントである。チームの形成を形式的に要求したり、特定の窓口の経由を要求したり、協議会の調整を不可欠の要件とするような制度は、非公式の「顔の見える関係」が機能しない場合の補完的な役割に位置づけ、公式と非公式のネットワークの並存と双方の活性化を目指すべきである。

地域連携ネットワークの第二の要素である協議会は、弁護士・司法書士・社会福祉士による相談・支援システムが存在していない自治体においても早急に設置する必要がある。協議会が中核機関に協力しないと中核機関に求められる諸機能（広報、相談、成年後見制度利用促進＝受任者調整〔マッチング〕等の支援、担い手の育成・活動の促進、日常生活自立支援事業等関連制度からのスムーズな移行、後見人支援）の遂行は困難である。ただし、三士業の専門職団体は基本的に都道府県単位であり、かつ、日常業務の合間に行われるプロボノ活動としての関与になる。したがって、十分なマンパワーの提供は容易ではない。対策として、複数の市町村をまとめた広域単位で協議会を設け、法テラスのスタッフ弁護士（給与制のため、採算を度外視して活動できる）や職員が積極的に関与して、三士業との役割分担により、市町村の中核組織の設立・運営に協力すべきである。この点は、後に述べる法テラスによる司法インフラ整備活動の一貫として位置づけられる。

地域連携ネットワークの第三の要素である中核組織は最も重要な機関であり、また、人的・財政的に最もハードルが高いと言えよう。政令指定都市や先進的な市町村では、社協や三士業団体、NPO等の協力により成年後見センター等が既に設立され機能しているところもある⁶⁶⁾。しかし、先に述べたように7割近くの市町村では中核組織はまだ設置されていない。先進事例の紹

66) 例えば、先進的な試みとして紹介されている北九州成年後見センター「みると」について、中野・山崎（2016）参照。また、家事調停委員等を中心とした市民後見人の任意団体である「札幌後見支援の会」について、小沼（2016）参照。

介⁶⁷⁾や研修に加えて、法テラスのスタッフ弁護士による中核組織の立ち上げ・運営支援活動も期待される⁶⁸⁾。

このように、中核組織の立ち上げが遅れている地域の多くは弁護士や司法書士の数が少ない地域である。長期間に及んだ「小さな司法」の時代が生んだ広義の（日弁連や法テラスの定義を超えた意味の）司法過疎地域である。成年後見制度の現状は、こうした地域における司法インフラ整備の必要性を浮き彫りにしている⁶⁹⁾。成年後見制度利用促進計画の実施を足がかりに、司法インフラを整備し、行政と司法の関係を密接で機動的なものに変えていく必要がある。

このほか、成年後見制度の運用をめぐる紛争や、成年後見が必要な状況から派生する紛争が増えることが予想される。この種の紛争は通常の訴訟手続以外に、紛争や関係者の特質に配慮したADRの整備も必要になる⁷⁰⁾。地域連携ネットワークによって蓄積した多職種連携と総合的生活支援の経験を活かした制度設計と運用が期待される。

最後に、基本計画の第2期以降においては、制度改革（民法改正、家庭裁判所の改革・家事事件手続法の改正）が検討課題になると考えられるので、関係者は準備する必要がある。第1期の実績と専門家会議での議論を踏まえ、特に国連障害者権利条約12条が打ち出した意思決定支援のための条件整備⁷¹⁾の観点に照らして、民法や家事事件手続法の改正問題に取り組む必要がある。

67) 厚労省のサイトには、関係機関向けに体制整備のための手引きがアップされている。成年後見制度利用促進体制整備委員会（2018）参照。

68) 成年後見センター立ち上げに向けた、法テラス佐渡のスタッフ弁護士による活動について、水島（2014）参照。

69) 司法アクセス学会における鍋木信行弁護士（日本司法支援センター本部）の発言から示唆を得た。

70) 草野（2016: 11-13）は、高齢者をめぐるトラブルを解決するためのADRとして、行政官庁に付設する「高齢者ADR」、「土業の既存のADR機関に高齢者の紛争解決機能を付加する」、「既存の苦情・相談機関に簡易な調整機能を持たせる」という3類型を提示している。私見では、土業の既存ADRの活用が、最も現実的かつ効果的であるように思われる。稲田（2016: 22-24, 30-31）は、家庭裁判所の既存の資源と経験の蓄積を活かすべく、成年後見関係事件を別一（別表第一）審判事項（調停事項からは除外されている）に属させている現行家事事件手続法のあり方について、再考の余地があることを示唆する。また、家庭裁判所外のADRの活用・新たな制度の導入を示唆する。

71) 国連障害者権利条約12条とそれへの対応問題については、草野・岡編（2016）の第2章（「国連障害者権利条約を踏まえた成年後見制度の再検討——意思の代理・代行から支援へ——」）、稲田（2016: 26-28）、佐藤彰一（2018a, b）や、そこに掲げられた文献を参照。関連してイギリスの成年後見制度改革について、菅（2010）参照。

VI 新たな形態のサービスの必要性

本稿は、高齢者をめぐる司法アクセス問題の中で、生活困窮者である高齢者の問題を最優先課題として、近年の政府の対応策である司法ソーシャルワークと権利擁護支援のための地域連携ネットワークをとりあげて論じてきた。

最優先課題以外、すなわち中間層、富裕層の高齢者の司法アクセス問題も十分な対応態勢が整っているとは言えない。本稿では、問題の所在の指摘にとどめざるをえないが、次のような課題がある。

現在の生活に余裕がある無いかかわらず、自分の認知能力や身体能力が低下したり健康が損なわれる前に、自分の認知能力・身体能力が低下したら、極力、成年後見制度を利用せずに、自分の財産を何にどのように使うか、自分や配偶者（認知症になるかもしれない）の身上を誰にどのような方針で監護してもらいたいかを、家族がいる場合は家族とともに協議し、家族がない場合は専門家を交えて協議し、それを法的に確実に実現できるようなスキームを利用したい人々が多いと思われる⁷²⁾。このようなニーズを満たすサービスを合理的な価格で提供できるプロバイダーが存在するならば、一定の資産を持っている層はそのサービスの購入を検討するだろう⁷³⁾。特に、家族がない者、家族との関係が良好でない者、事業を営んでいる者は、有力な顧客層である。

現在、このようなニーズに対して、信託制度の活用と改革を提唱したり（能見ほか編 2017, 新井編 2017c, 特集 2020）、アメリカの弁護士実務を紹介する動き（樋口 2015, 2019）が活発化しているものの、弁護士、司法書士、金融機関、

72) 高齢者の財産の管理・運用・承継のニーズについて、小林（2017: 75-84）参照。成年後見制度を用いることにならないよう、認知機能の低下に自ら予め対処する市民の姿勢と弁護士の業務について、アメリカの状況を説明する樋口（2015）、樋口・関編（2019）参照。

73) 弁護士が、依頼者が元気なうちから定期的に面談し、事理弁識能力・身体能力の低下に応じて、財産管理、介護、後見の対応を行い、死亡後、葬儀・埋葬等の死後事務と遺言執行を行うスキームとして「ホームロイヤー」制度が日弁連によって提唱されている（https://www.nichibenren.or.jp/legal_advice/search/other/guardian/homelawyer.html, 2020/07/30 アクセス）。小此木（2017: 271）は、平均費用として、月5000～1万円で行動的な相談を実施し、銀行預金引き出しを伴う財産管理（財産管理契約）は月2万円、認知症になった場合（任意後見契約）は月3～5万円という水準を示している。亡くなるまで自分で財産管理ができた場合は、財産管理契約や任意後見は開始せず、月5000～1万円を終了する。また、弁護士会が基準を定めるべきであるとする。一定の財産がある身寄りの無い人々にとっては、有力な選択肢である。

そのほかのプロバイダーが、広く一般人に対して（資産家に対しては別として）、合理的な価格でニーズにあったサービスを提供している状況には至っていない。

司法ソーシャルワークと地域連携ネットワークで実践されている多職種連携による総合的支援は、それが価値を持つ対象が生活困窮者に限らない普遍性がある⁷⁴⁾。適切な価格設定で、認知能力が低下していない段階からの資産管理・運用、遺言書作成、認知能力が低下した段階を想定した任意後見ないし信託による財産の管理・活用と身上監護のアレンジメント、現実に認知能力が低下した段階における資産管理・運用と身上監護の遂行、死亡後の葬儀、遺言執行、相続対応までをワンストップでサービスを提供するプロバイダーが多数存在するようになれば、状況は変わる。そのようなサービスの提供においては、法律家と福祉関係者・医療関係者の協働・連携が付加価値を生む⁷⁵⁾。ある程度豊かな自営業者が事業承継を検討する場合に、あわせて、経営者個人のこのようなニーズに応える態勢を整えることはプロバイダーにとって経営を成り立たせる上で有効な戦略であろう。

この点でも、法曹増員のスピードを抑制する近時の政策は弊害が大きい。信託法等に関する制度の改革に加えて、福祉・医療・金融分野のバックグラウンドを持つ弁護士を増やし、新しい手法により膨大なニーズを満たすサービス提供を試みる法律事務所が誕生し増加する条件を早急に整える必要がある。高齢者の資産管理・運用についても、信託法や弁護士法 72 条の制約が大きすぎるため、創造的なサービス提供を展開するプロバイダーが成長する環境条件を欠いている。弁護士法 72 条を改正するか、特別法を整備して、福祉分野の総合的なサービスを提供するビジネスを許容することも検討すべき段階にあると考えられる⁷⁶⁾。

74) この点は、2016年11月26日に開催された司法アクセス学会第10回学術大会（テーマ：「司法アクセス—ニーズへの多角的アプローチ—」）における筆者の報告「司法サービスのモデル・チェンジ—いわゆる『司法ソーシャルワーク』からの示唆を中心として」において触れた。

75) 弁護士が福祉専門職者や金融機関と連携して総合的なサービスを提供する上では、連携の仕方によっては、弁護士法 72 条、27 条に抵触するリスクがある。総合的な生活支援のニーズに応える条件整備のためには、特に 72 条改正の研究を進める必要がある。

76) 弁護士法 72 条の改正問題は、司法制度改革において先送りされたが（田中 2016: 77）、非弁活動規制の適切なあり方について、立法論レベルで検討を開始すべき状況に至っていると考

Ⅶ むすび

1 「顔の見える関係」の重要性

本稿では、超高齢社会の問題群の中で最優先課題である生活困窮者層・中間層の問題に焦点を当て、先進的な試みである司法ソーシャルワークと地域連携ネットワークについて、特質と課題を中心に振り返り、現在進められている成年後見制度利用促進基本計画との関係について論じた。

最後に特に強調したい点は、次のとおりである。

潜在しがちでかつ生活支援ニーズと不可分一体化している高齢者の法的ニーズを顕在化させるには、現場の福祉関係者が、弁護士や司法書士との間で、何でも気楽に相談できる「顔の見える関係」を形成することがポイントになる⁷⁷⁾。多数の福祉関係者にとって、特に弁護士は依然として「敷居の高い」存在であるため、弁護士への相談は遅れがちになる。法的に対応できる問題が存在していても、そのことに気づく福祉関係者は多くない。少しでも疑問を感じたら気楽に相談できる弁護士を知っていれば、そうした問題を抱える高齢者を救える確率が高まる。弁護士も様々である。高齢者の特性と問題に詳しい弁護士で、かつ、フットワークが軽く、気さくな人柄で、たとえ、相談が空振りに終わっても（出張が無駄になっても）、関係が壊れないようであれば、福祉関係者との「顔の見える関係」を維持することは難しい。

したがって、高齢者問題に精通し、適格性のある弁護士・司法書士を全国各地で育て、弁護士会・司法書士会の委員会等によって組織化し、ニーズに合う人材が現場に出かけやすい制度と条件を整える必要がある。もちろん「顔の見える関係」にはリスクもあるので、その点でも適格な弁護士・司法書士の確保が重要になる。

総合法律支援法の改正によって実現した支援機関による出張無料法律相談申込み制度は、この点で、法テラスのスタッフ弁護士以外のジュディケア弁護士・司法書士（法律扶助契約弁護士・司法書士）が出張法律相談しやすくなった

える。

77) 日弁連 (2018: 102-03, 153) も調査結果に基づき、「顔の見える関係」を築いていることの重要性を強調する。

点で意義がある。しかし、潜在化しがちなニーズを顕在化させるには、この制度の基礎的条件として、あらかじめ「顔の見える関係」が広い範囲で形成されていることが重要になる。それにより、この出張無料相談の支援機関による利用につながりやすくなるのであり、それがないと、一見極めて明白に法律相談が必要なケースのみが出張相談に結びつくという限定的な効果しか得られないだろう⁷⁸⁾。この制度の利用の結果として「顔の見える関係」が形成されることも重要な成果であるが、膨大な潜在的ニーズをこの制度を通じて顕在化させるには、この制度の根底に、背景としての「顔の見える関係」の構築・展開活動が必要である。

同様のことは、権利擁護支援のための地域連携ネットワークの展開においてもあてはまる。

基本計画では、ネットワークの3要素の一つである協議会は、社会福祉士、弁護士、司法書士を現場に派遣したり、現場の相談を受けるための相談窓口を設置・運営する仕組みを全国各地で展開する上で重要な役割を果たしうるスキームである。このようなスキームが全くない市町村も多く、協議会がなければ、膨大なニーズに対応しつつ成年後見制度を適切に運用することは困難である。

しかしながら、仮に、チームの形成を法律家に相談するための要件としたり、現場の福祉関係者が法律家に相談するためには協議会や中核機関の公式ルートを通すことを要件とするような運用になれば、潜在的なニーズを顕在化させる上で支障になるだろう⁷⁹⁾。現場の福祉関係者も気づかない法的ニーズを含む複合的な問題が多いのであり、それへの対応方針やチーム・メンバーの構成を決める上で、まずは、気楽に相談できる弁護士や司法書士と「顔の見える関係」ができていて、彼らに気楽に相談し、現場に出張してもらって、関係者で協議するプロセスが重要なのである。チームの形成はその後になる場合も多いはずである。

78) 日弁連（2018: 142）は、包括の職員と弁護士への調査データの分析に基づき、包括経由で「弁護士に相談が持ち込まれる段階で、過度に絞り込まれており、本来は弁護士に相談されるべき案件が、相談されず埋もれてしまっているのではないか」と指摘する。

79) 権利擁護の取組みでは先進的な地域であると思われる大阪市で、基本計画のスキームに合わせて既存の実務を修正した結果、潜在的なニーズの顕在化が妨げられている可能性について懸念を示す弁護士（日弁連高齢者・障害者権利支援センター長）の青木（2019: 25-27）の指摘は貴重である。

できるだけ早い時期に法律家を呼んで現場で相談・協議することが重要なのである。福祉関係者と行政だけで、法律家に相談するかを含めた対応策の協議を行う場合は、法律家への相談がどうしても遅くなり、法律家へ届くケースが現場レベルでスクリーンされてしまうリスクが高まる（日弁連 2018: 142, 青木 2019: 26-27）。

全国津々浦々で成年後見制度を適切に運用する体制を早急に整えるという政策課題にとって、形式的で一律のスキームを設定し、数値目標を掲げ、達成度を測るプロセスは必要ではあるが、その数値目標の実現を重視するあまり、上記のような実質的な条件の整備を軽視してはならない。公式のスキームと並んで、非公式の「顔の見える関係」の支援ネットワークが各地で活性化し、双方が一体となって効果的な生活支援を実現することが目指されるべきである。このスキームの形成・運営に関わる行政担当者、福祉関係者、法律家は、この点に留意する必要がある。

2 構造と変革

「小さな司法」という戦前以来の構造によって、司法サービスの質量水準の低さと、行政領域の広大さと強い影響力が維持されてきた。司法制度改革は、質量ともに充実した司法の実現を掲げていたが、道半ばで停滞的状况にある⁸⁰⁾。

質量ともに小さな司法は、少なくとも次の三つの局面で、司法アクセスの障害を生んできた。

第一に、法サービスの専門化、高度化の局面である。様々な分野で経済・社会状況に対応した水準の法サービスの提供が実現できなかった（企業法務分野は近年、変化しつつあるように見えるが）。高齢者法の分野もその一つである。ニーズに応える法サービス提供体制が十分発達していない。司法ソーシャルワークの導入や家族信託・福祉信託に関する議論の活況は、高齢者法の実務が発展する萌芽と解されるが、量的・質的にニーズに応える体制を作ることができるかは楽観できない。

第二に、行政と司法の関係という局面である。司法にアクセスすべきケー

80) 司法試験合格者の抑制政策と法科大学院制度の崩壊が、司法制度改革を停滞的状况に追い込んでいる最大の要因である。

ス、司法にアクセスできるケースで、行政に持ち込まれるものが多いのではないかと推測される⁸¹⁾。行政から司法へのチャンネルが適切に存在していたとは言えない。他方、司法の側も、福祉領域において、十分な対応をしてきたとは言えない。福祉領域で「権利擁護」と呼ばれてきた問題は、行政と司法が交錯する領域にあり、「小さな司法」の構造的課題が集約的に表現されている。

法テラスという公的な組織が発足したことにより、行政機関の職員が法テラスの情報提供窓口や法律扶助相談を市民に紹介しやすくなった。司法ソーシャルワークの政策的展開によって、スタッフ弁護士と行政機関の職員や包括の職員等とが「顔の見える関係」を形成することも始まった。スタッフ弁護士が、自治体や関係機関とのネットワークを構築する活動が司法アクセスを促進する効果は大きい。さらに、例えば、消費生活センターと弁護士や司法書士の直接的連携・協働を広げることや⁸²⁾、地方自治体にインハウス弁護士を多数配置することが進めば、行政から司法へのチャンネルが広がるかもしれない。

第三に、司法サービスの消費者と弁護士の関係という局面である。弁護士増加やインターネットによる情報提供の普及とともに、弁護士とのコネがない人も弁護士にアクセスしやすくなっている（普遍主義的経路が拡大している）ことを示唆するデータがある（濱野 2018: 125-28）。しかしながら依然として、弁護士の「敷居の高さ」を感じる人々は少なくなく、それが、司法アクセスの障害要因となり続けている。長年の「小さな司法」の帰結である。アウトリーチや、福祉関係者のキーパーソンとの「顔の見える関係」の形成を通じて、弁護士の敷居を下げていく必要がある。

本稿でとりあげた司法ソーシャルワークと権利擁護支援のための地域連携ネットワークは、「小さな司法」という構造の変革を促し、司法と行政の新しい関係を導く契機となりうると考える。

第一に、司法ソーシャルワークは、これら三つの局面全てにおいて司法の機能拡大と充実を働きかけるもので、超高齢社会の司法アクセス政策の中心に位

81) 地方自治体の福祉部門に配属されたインハウスローヤーの一人（青木 2019: 23）は、日常、弁護士による支援を必要とするケースに多く遭遇すると指摘している。

82) 自治体の消費生活センターは一般市民の認知度も高く、アクセスしやすい重要な機関である。その結果、司法的対応が必要な案件が多数持ち込まれていると推測されるが、行政機関としての旧来のあり方のもとで、弁護士や裁判所へつなぐという発想と実務は依然として浸透していないようである。

置づけられる。そして、高齢者だけでなく、障がい者、生活困窮者、子供、外国人そのほか、司法へのアクセスを構造的に妨げられている人々に対する司法・行政・福祉の連携と協働を進めるうえでも重要な役割を果たすことができる。司法アクセス政策全般においてモデルになる実践である。司法ソーシャルワークを、法テラスのスタッフ弁護士や都市型公設法律事務所の弁護士以外の一般の弁護士や司法書士の間にも浸透させていくことが課題である。

第二に、基本計画に基づく権利擁護支援のための地域連携ネットワークの強化は、成年後見制度の利用促進を主たる目的としているが、障がい者の権利擁護支援とも連続しており、さらに、生活困窮者、子供、外国人そのほかの権利擁護と司法アクセス拡充にも容易にウイングを広げうるものである。行政から司法への経路が開かれ、成年後見以外の法的ニーズや福祉と司法の連携・協働ニーズへの対応基盤にもなる。弁護士・司法書士にとっても総合的生活支援を経験することによる視野の拡大、業務の福祉領域への拡大の契機となる。

法テラスは、スタッフ弁護士を司法過疎地域や弁護士の少ない広域に戦略的に配置することによって、単位弁護士会、司法書士会、社会福祉士会、家庭裁判所と協力して、地域連携ネットワークの中核機関の設置と運営に寄与することができる。協議会は都道府県レベルに設けられるが、中核機関は市町村レベルで設ける必要があるため、単位弁護士会等、都道府県単位で設置されている専門職団体が市町村の全てに関わるスキームを運営するのは容易ではない。複数の市町村をまとめた広域単位で設置する場合も含めて、市町村の高齢者福祉担当者や包括職員とともに、協議会・裁判所・社協と連携しながら中核組織を立ち上げ、その諸機能を遂行する役割は、法テラスのスタッフ弁護士にふさわしい業務である。スタッフ弁護士は、採算に縛られないという特質を活かして、協議会に関わる社会福祉士・弁護士・司法書士のプロボノ活動と役割分担することができる。成年後見制度利用促進のための基本計画を足がかりに、成年後見分野以外の法的ニーズをもカバーする、市町村レベルでの司法インフラ整備の推進役を期待したい。

超高齢社会の司法アクセス問題は「格差」問題と分かちがたく結びついており、社会全体の安定を脅かすリスク要因である。政府が取り組むべき優先度の高い領域の一つであると考えられる。

[文 献（アルファベット順）]

- 安藤朝規（2017）「信託を利用した高齢者の財産管理システム」新井 誠編『高齢者における信託制度の理論と実務——金融・信託業から医療・福祉・看護までの役割と機能』日本加除出版，215-34 頁。
- 青木志帆（2019）「（福祉分野）福祉行政と地域福祉にコンプライアンスを」自由と正義 69 巻 5 号 23 頁。
- 新井 誠（2017a）「成年後見制度の現状と課題」法律のひろば 70 巻 2 号 4-13 頁。
——（2017b）「高齢社会における個人信託制度の必要性」新井 誠編『高齢者における信託制度の理論と実務——金融・信託業から医療・福祉・看護までの役割と機能』日本加除出版，1-31 頁。
- 新井 誠編（2017c）『高齢者における信託制度の理論と実務——金融・信託業から医療・福祉・看護までの役割と機能』日本加除出版。
- 朝日新聞（2019）「認知症の事故補償 広がる 39 市区町村 自治体，保険料肩代わり」朝日新聞 2019 年 11 月 26 日朝刊 14 版 1 頁。
- 馬場健一（2019）「行政は司法判断に従うか？——情報公開請求からみる日本の法治行政の実情——」法社会学 85 号 151-80 頁。
- 藤井範弘（2015）総合法律支援法の改正とその方向性——有識者検討会の報告書の提言を受けて——」総合法律支援論叢 6 号 19-31 頁。
- Genn, Hazel (1999) *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*, Hart Publishing.
- 権 奇法（2017）「成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成 28 年 4 月 15 日法律第 29 号）」（http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/121/No.121_183-205.pdf, 2020/05/18 アクセス）。
- 濱野 亮（2001）「イングランドにおけるコミュニティ・リーガル・サービスの創設——法律相談システム統合化の側面を中心に——（1）（2・完）」立教法学 58 号 21-82 頁，59 号 45-158 頁。
- （2004）「日本型紛争管理システムと ADR 論議」早川吉尚 = 山田 文 = 濱野 亮編『ADR の基本的視座』（不磨書房）41-59 頁。
- （2016a）「司法ソーシャルワークと地域連携」総合法律支援論叢 8 号 59-79 頁。
- （2016b）「司法ソーシャルワークによる総合的支援」立教法学 93 号 155-94 頁。
- 他（2017a）「地域連携と司法ソーシャルワーク」日弁連法務研究財団編『法と実務』第 12 巻 2-270 頁。
- （2017b）「司法ソーシャルワークにおける多職種連携の価値」上石圭一・大塚

- 浩・武蔵勝宏・平山真理編『現代日本の法過程——宮澤節生先生古稀記念』信
山社, 339-60頁.
- (2017c)「司法ソーシャルワークと司法書士の役割」月報司法書士 542号
4-12頁.
- (2017d)「スタッフ弁護士とジュディケア弁護士の役割分担」日弁連法務研
究財団編『法と実務』第12巻 246-68頁.
- (2018)「司法アクセスに関する論点」立教法学 98号 144 (177) -93 (228)
頁.
- (2021)「弁護士相談の現状——コネと過去の利用経験の影響を中心に」立教
法学 104号.
- 長谷川 学・宮内康二 (2018)『成年後見制度の闇』飛鳥新社.
- 樋口範雄 (2015)『超高齢社会の法律, 何が問題なのか』朝日新聞出版.
- (2019)『アメリカ高齢者法』弘文堂.
- 樋口範雄・関 ふ佐子編 (2019)『高齢者法——長寿社会の法の基礎』東京大学出
版会.
- 平田彩子 (2017)『自治体現場の法適用——あいまいな法はいかに実施されるか』
東京大学出版会.
- 廣瀬健二ほか (2016)「総合法律支援・司法アクセスの拡充の展開と課題」論究ジ
ュリスト 18号 198-221.
- 堀田 力 (2009)「法曹有資格者活用の意義」法律のひろば 2009年8月号 4頁.
- 法務大臣 (2018)「日本司法支援センター 中期目標」(法務大臣指示, 平成30年
2月28日) (https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhyou_jikou/sienhou/index.files/100863008.pdf, 2020/05/16アクセス).
- 法務省 (2014)「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) (<http://www.moj.go.jp/housei/sougouhouritsushien/shingi03700023.html>, 2019/10/25アクセス).
- 井手英策・柏木一恵・加藤忠相・中島康晴 (2019)『ソーシャルワーカー——「身
近」を革命する人たち』筑摩書房.
- 稲田龍樹 (2016)「成年後見制度施行15年の家庭裁判所の役割について」草野芳
郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社, 14-33頁.
- 石田京子 (2017)「スタッフ弁護士の連携活動における倫理問題」日弁連法務研究
財団編 (2017)『地域連携と司法ソーシャルワーク』法と実務 13巻 172-84頁.
- 金子 玄 (2018)「障害者権利条約と成年後見」小賀野晶一・成本 迅・藤田卓仙
編 (2018)『認知症と民法』勁草書房, 80-91頁 (第3章3).
- 小林 徹 (2017)「高齢者財産管理承継における『家族のための信託制度』と『成

- 年後見制度』新井 誠編『高齢者における信託制度の理論と実務——金融・信託業から医療・福祉・看護までの役割と機能』日本加除出版, 73-94 頁.
- 小沼肇子 (2016) 『札幌後見支援の会』の活動と地域で求められる後見人像の分析』草野芳郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社, 203-25 頁.
- 厚生労働省 (2008) 『平成 20 年版厚生労働白書』 (<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2008/zenbun/20index.html>, 2019/11/10アクセス).
- (2016) 『平成 28 年版厚生労働白書』 (<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/16/dl/all.pdf>, 2020/05/28アクセス).
- (2019) 「成年後見制度利用促進専門家会議第 1 回中間検証ワーキング・グループ」 (https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_07075.html, 2019/11/12アクセス).
- 草野芳郎 (2016) 「ADR の活用の可能性—— ADR を活用した高齢者支援の連帯の輪」草野芳郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社, 3-13 頁.
- 草野芳郎・岡 孝編著 (2016) 『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社.
- 宮下修一 (2016) 「後見監督制度の現状と将来像」草野芳郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社, 101-23 頁.
- 水島俊彦 (2014) 「司法ソーシャルワークと成年後見制度拡充運動——『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 4 号 26-49 頁.
- 内閣 (2017) 「成年後見制度利用促進基本計画について」 (<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyok>).
- 内閣府 (2008) 『平成 20 年版高齢社会白書』 (<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2008/zenbun/20index.html>, 2020/05/28アクセス).
- (2010) 『「障害」の表記に関する検討結果について』(障がい者制度改革推進本部, 障がい者制度改革推進会議, 「障害」の表記に関する作業チーム, https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_26/pdf/s2.pdf, 2020/07/29アクセス).
- (2019) 『令和元年版高齢社会白書 (全体版)』 (<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2019/html/zenbun/index.html>, 2020/05/28アクセス).
- 中野昌治・山崎裕一 (2016) 「北九州成年後見センター『みると』の発足の経緯と現状」草野芳郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社, 233-40 頁.
- 日弁連法務研究財団編 (2017) 「地域連携と司法ソーシャルワーク」法と実務 13 卷 1-270 頁.

- 日本弁護士連合会(2018)『超高齢社会における高齢者・障がい者の司法アクセスに関するニーズ調査報告書』.
- 日本福祉大学権利擁護研究センター監修(2018)『権利擁護がわかる意思決定支援——法と福祉の協働』(平野隆之・田中千枝子・佐藤彰一・上田晴男・小西加保留編著) ミネルヴァ書房.
- 日本社会福祉士会編(2015)『認知症高齢者に対する意思決定支援としての成年後見制度の利用促進の政策的課題と活用手法に関する実証的研究報告書』(平成26年度老人保健事業推進費等補助金)(https://www.jacsw.or.jp/01_csw/07_josei/2014/index.html#hojo03, 2020/05/29アクセス).
- 編(2016)『権利擁護人材育成・活用のための都道府県の役割と事業化に関する調査研究報告書』(平成27年度老人保健事業推進費等補助金).
- 日本司法支援センター(2018a)『第3期中期目標期間 業務実績報告書(自平成26年4月1日 至平成30年3月31日)』(https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhyou_jikou/jouhoukoukai/hyoka_iinkai.html, 2019/10/25アクセス).
- 編著(2018b)『法テラス白書 平成29年度版』日本司法支援センター.
- 編著(2019)『法テラス白書 平成30年度版』日本司法支援センター.
- (2020a)『特定援助対象者事業の概要——弁護士・司法書士の方々へ』(2020年3月版)(<https://www.houterasu.or.jp/housenmonka/fujo/index.files/20200327.pdf>, 2020/05/15アクセス).
- (2020b)『民事法律扶助のしおり』(https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhou/kankoubutsu/leaflet/index.files/fujyoshiori202003.pdf, 2020/05/28アクセス).
- 認知症施策推進関係閣僚会議(2019)「認知症施策推進関係閣僚会議の推進体制等について(平成30年12月)」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ninchisho_kai gi/dail/siryoul.pdf, 2020/05/28アクセス).
- 西島善久(2019)「成年後見制度利用促進に向けて」月報司法書士565号2-3頁.
- 能見善久・樋口範雄・神田秀樹編(2017)『信託法制の新時代』弘文堂.
- 小賀野晶一・成木 迅・藤田卓仙編(2018)『認知症と民法』勁草書房.
- 岡 孝(2016)「国連障害者権利条約を踏まえた日本の成年後見制度の再検討——任意代理権の活用——」草野芳郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな枠組みを求めて』白峰社, 279-93頁.
- 小北木 清(2017)「後見と信託の融合による安全低コストなホームロイヤールービス実現のための組織の構築」新井 誠編(2017c)『高齢者における信託制度の理論と実務——金融・信託業から医療・福祉・看護までの役割と機能』日本

- 加除出版, 263-80 頁.
- 太田晃弘 (2013-15) 「現代司法ソーシャルワーク論 (第1回)～(第12回・完)」
法学セミナー 699号 56-59 頁, 701号 40-43 頁, 703号 57-60 頁, 705号 26-29
頁, 707号 31-34 頁, 709号 40-43 頁, 711号 65-69 頁, 713号 53-56 頁, 715号
76-79 頁, 717号 47-50 頁, 719号 44-47 頁, 721号 46-49 頁.
- 最高裁判所事務総局家庭局 (2019) 『成年後見関係事件の概況——平成30年1月～
12月』 (http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20190313koukengaikyoku-h30.pdf, 2019
/11/12アクセス).
- 佐田康典 (2019) 「司法書士に求められているもの」月報司法書士 563号 35-40
頁.
- 佐藤岩夫 (2014) 「東日本大震災被災者への法的支援の現状と課題」総合法律支援
論叢 5号 73-100 頁.
- (2016) 「総合法律支援法改正の意義と課題」自由と正義 67巻 10号 19-24
頁.
- (2017) 「ニーズ顕在化の視点から見た地域連携ネットワーク——『法的ニー
ズ』概念の理論的再構成をかねて——」日弁連法務研究財団編『法と実務』第
12巻 141-59 頁.
- 佐藤彰一 (2016a) 「日本の成年後見制度の現状と変革の方向——意思決定支援へ
のパラダイム転換に向けて——」草野芳郎・岡 孝編著『高齢者支援の新たな
枠組みを求めて』白峰社, 255-78 頁.
- (2016b) 「『意思決定支援』は可能か」日本法哲学会編『ケアの法 ケアから
の法』(法哲学年報2016) 有斐閣 57-71 頁.
- (2018a) 「権利擁護とは何か 意思決定支援とは何か」日本福祉大学権利擁
護研究センター [監修] (平野隆之・田中千枝子・佐藤彰一・上田晴男・小西加
保留 [編著] 『権利擁護がわかる意思決定支援——法と福祉の協働』ミネルヴァ
書房, 24-40 頁 (第2章).
- (2018b) 「意思決定支援を法学的視点から解説する」日本福祉大学権利擁護
研究センター [監修] (平野隆之・田中千枝子・佐藤彰一・上田晴男・小西加保
留 [編著] 『権利擁護がわかる意思決定支援——法と福祉の協働』ミネルヴァ書
房, 141-66 頁 (第6章).
- 成年後見制度利用促進専門家会議 (2020) 『成年後見制度利用促進基本計画に係る
中間検証報告書』 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000609007.pdf>,
2020/5/9アクセス).
- 成年後見制度利用促進体制整備委員会 (2018) 『地域における成年後見制度利用促
進に向けた体制整備のための手引き』 (<https://www.mhlw.go.jp/content/00050>

3081.pdf, 2020/05/28アクセス).

- 澁谷彰久 (2017) 「後見制度支援信託と専用口座について——預金口座の法的機能からの考察——」新井 誠編『高齢者における信託制度の理論と実務——金融・信託業から医療・福祉・看護までの役割と機能』日本加除出版, 33-53頁.
- 菅 富美枝 (2010) 『イギリス成年後見制度にみる自立支援の法理——ベスト・インタレストを追求する社会へ』ミネルヴァ書房.
- 高山善裕 (2017) 「『成年後見制度の利用の促進に関する法律』の概要」法律のひろば70巻2号24-30頁.
- 田中成明 (2016) 「今次司法制度改革と『法の支配』」法の支配180号69-79頁.
- Tanase, Takao (1990) “The Management of Disputes: Automobile Accident Compensation in Japan,” 24 *Law and Society Review* 651.
- 手嶋 豊 (2017) 「認知症の影響下にあつて生じた事故の損失への対処——考えられる制度設計」法律時報89巻11号98-103頁.
- (2019) 「神戸市における認知症の人に対する事故救済制度の意義と課題」ジュリスト1529号68-73頁.
- 特別座談会 (2016) 「総合法律支援・司法アクセス拡充の展開と課題」論究ジュリスト18号198-221頁.
- 特集 (2017) 「総合法律支援法本格施行10年を迎えて」自由と正義67巻10号8-36頁.
- (2019) 「新・成年後見 (大阪市の取組み)」月報司法書士563号7-40頁.
- (2020) 「民事信託の積極的な活用への手引き」自由と正義71巻3号8-34頁.
- 上原 久 (2014) 「連携の概念と関係性」野中猛・野中ケアマネジメント研究会『多職種連携の技術——地域生活支援のための理論と実践』中央法規, 219-43頁.
- 山口 絢 (2015) 「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」法律支援論叢7号73-95頁.
- (2017) 「アメリカにおける高齢者法の動向」法と社会研究3号119-33頁.
- 吉岡すずか (2013) 『法的支援ネットワーク——地域滞在型調査による考察』信山社.

* 本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金「超高齢社会における紛争経験と司法政策」(基盤研究(S), 2016年度~2020年度, 課題番号: 16H06321, 研究代表者: 佐藤岩夫)の支援を受けた研究の成果の一部である。