

平成 26 年 6 月 7 日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2009～2013

課題番号：21330004

研究課題名(和文) 高齢被害者救済のための公私協働型リーガル・ネットワークの研究

研究課題名(英文) Study on the Possibility of Legal Networks for the Elderly Victims Supported by Coordinated Public and Private Sectors

研究代表者

守屋 明 (MORIYA, Akira)

関西学院大学・法学部・教授

研究者番号：30127592

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 11,400,000円、(間接経費) 3,420,000円

研究成果の概要(和文)： 高齢消費者を取り巻く生活環境は益々悪化しており、消費生活センターも、なりすまし詐欺などの悪質事業者について、高齢者に向けて自衛のための方策を広報することしかできない状況にある。しかし他方で、地域的な高齢者支援の仕組みも整えられつつあり、各自治体も、地域包括支援センターを中心とする高齢者支援体制を整備してきた。また弁護士や司法書士などの法律専門職も、高齢者への支援体制を整えてきている。本研究では、そのような高齢者支援をめぐる多様な試みを総合的に調査・分析・評価し、今後の高齢者の権利擁護のための仕組みを検討した。

研究成果の概要(英文)： Environments surrounding elderly consumers are getting worse in Japan because of rapidly growing numbers of the elderly and some businesses taking advantages of their declining ability to decide properly. Consumer centers are alarming them not to be victimized by tricky businesses but the effects of their activities are still limited and insufficient. On the other hand, local networks for helping the elderly are being built, especially by forming partnerships between staffs of social welfare offices and legal professionals. Our study has examined and analyzed the present state of their efforts and tried to find the possibility for better policies to protect elderly consumers.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・基礎法学

キーワード：法社会学 紛争処理法制

1. 研究開始当初の背景

(1) 北川善太郎教授の構想した『消費者法のシステム』(1980年、岩波書店)の一部として認知された行政的苦情処理の中でも、行政による紛争関与の成功例といわれた消費生活センターおよび国民生活センターは、行政指導や情報公開の有効性への信頼を背景に、対事業者交渉を有利化する消費者援助手続として消費者被害救済に効果的に介入してきた。しかし、既に当時においても、行政の中立性原則と実質的な消費者援助への期待との間の葛藤は、センター職員自身においても強く感じられており、問題をはらんでいたといえる(守屋明「行政による消費者被害救済についての一考察(1)(2)」『岡山大学法学会雑誌』39巻1号、2号、1989年)。しかしながら、その後の豊田商事事件や大和都市管財事件などの大規模消費者被害の発生、あるいは詐欺まがい商法から明確な詐欺行為による被害の大量発生という消費者を取り巻く環境変化に伴い、行政的消費者被害救済の位置づけも変容しつつある。一方で、これは行政の国家賠償責任を認めた大和都市管財事件における司法判断や、消費者犯罪の厳格な取り締まりを要求する世論の圧力を受け、行政のパターンリスティックな干渉を一層強化した。他方、消費者保護基本法から消費者基本法への理念の転換にもみられたように、行政による消費者保護の限界を承認した上で、消費者本人ないし消費者を取り巻く関係者の自主的努力ないし権利追求機能の強化を図りつつ、行政依存を脱した消費者自律型の権利実現メカニズムの確立を図ろうとする傾向もまた強化されてきた(草地未紀『消費者関係法に関する一考察』(学位請求論文、2003)、田中成明他「(シンポジウム)ADR法の評価と課題」『仲裁とADR』1巻、2006年)。

(2) このような二極化は、消費者被害の深刻化・多様化に対応したものであるとしても、

これが消費者政策の理念的な対立をもたらすことは望ましくない。とりわけ高齢者等に生じる消費者被害の場合、より強化された行政サービスないし行政規制と、個別の高齢者を取り巻く各種専門家間の連携による問題発見および当事者支援の双方が必要であり、理論および実態研究の両面において、公私協働のための専門家ネットワークの必要性が認識されていた(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』商事法務、2006年)。

このような問題意識は、消費者被害に関わる法律専門職の紛争解決能力の拡大という側面についてみれば、簡易裁判所の代理権を獲得した司法書士による業務拡大や、成年後見を担う法律専門職による消費者被害への早期対応の可能性という問題意識につながる(仁木恒夫「司法書士の法的サービスの特徴 市民の法使用の実態と課題」特定領域研究『法化社会における紛争処理と民事司法』ワーキングペーパー第1集、2007年)。弁護士もまた、法曹増員時代とはいえ地方では高齢者にまでリーガル・サービスが行き届かない現状下で、どのように業務を効率化すれば稀少なリーガル・サービスを社会的弱者にまで行き届かせることができるかという問題を抱えていた。

2. 研究の目的

(1) 多重債務問題はもとより振り込め詐欺や次々販売などの消費者被害が益々深刻化する中で、消費者行政もまた転換点を迎えている。これまでの省庁別の縦割型で規制中心の消費者行政から、問題類型別に行政と各種専門家がネットワークを構築して行われる統合的な消費者政策への転換が求められている。とりわけ、高齢者などのいわゆる社会的弱者に対しては、潜在的被害者に関与する蓋然性の高い各種専門家が行政と連携しつつ、継続的な被害予防の体制、早期の被害認知の仕組み、また実効的な被害救済のメカニズム

を確立することの重要性が認識されるに至っている。しかしながら、行政が私人間の個別取引関係にどこまで干渉できるかということは根本的な法的論点である。行政による消費者被害の救済手続についても、例えば消費生活センター等による被害者援助の可能性とその限界として、かつてより問題とされてきた。

(2) 他方、法律専門職も、これまで深刻化する消費者被害の解決に向けて、法廷の内外で様々な努力および工夫を重ねてきている。例えば多重債務問題については、利息制限法の規定を上回る利息支払いの有効性を厳格に解釈する 2006 年の最高裁判所判決を機に、立法的対応をも含めて問題解決への努力が積み重ねられている。不当利得返還訴訟の利用はその一つであるが、訴訟を回避しつつ法律専門職を介した自主的交渉もまた問題解決に貢献してきている。とはいえ、被害者がこのような手続を現実利用するかどうかは不確実であり、法律専門職が被害者からの申し出を待って行う司法利用や交渉代理だけでは、なお多くの被害者が取り残されてしまう危険性がある。

(3) 従って、今日の消費者問題に対応するために、行政、法律関連職、その他の各種専門家、NGOなどの私的セクター等がどのように連携し、被害の早期発見および被害救済の実効化を図るかということが、一方で法理論的な検討課題となる。他方で、現実の紛争解決ニーズを見極め、実効的な対応策を考案し提供することは、法社会学的な研究課題である。そこで本研究では、民法研究者、民事訴訟法研究者、および法社会学研究者が共同して、緩やかな意味での公私協働型の消費者被害救済システムの可能性を理論的に考察すると共に、消費者被害の現場にみられる紛争処理ニーズの実態を把握し、深刻化する消費者被害救済にとって実効性のある紛争処理手続を提案しようとした。

3. 研究の方法

本研究は、高齢者を中心とする消費者被害の発生状況とそれへの対応状況を実証的に把握すること、およびそのような被害に対する専門家ネットワークを通じたリーガル・サービス提供の可能性とそのあり方を理論的に検討することを課題とした。

(1) 実態調査

弁護士・司法書士などの法律関係職や、消費者・福祉関連の行政関係者、更に医療関係者などの非法律家である専門職、更には民間の支援機関等に対するインタビュー調査や質問紙調査を通じて、高齢者被害の発生状況についてのデータを取得すること、また法律関連団体や行政、専門団体等がどのような高齢者相談窓口を整備し、また利用されているかについての情報を取得すること、更に法律専門職が個人的レベルで、ないしNGOとして、更には公式の土業間協力としてどのようなネットワークを構築しているかについての情報を得ること、更にはそのような被害発生やネットワーク化に際して大都市、中小都市、過疎地で問題に質的差異が見られるかどうかを確認すること、などを実態調査の課題とした。

(2) 理論研究

消費者法に関わる民法解釈学の学説や判例の変遷が高齢者問題への対応にどのような影響を与えてきたか、またADR法の施行に伴う認証ADRをはじめとする各種民間ADRが高齢者保護にどのように寄与するか、更には法律専門職間のネットワークを実質化するためにはどのような仕組みが望ましいか、などを検討課題とした。また、裁判とADRとの役割分担と連携関係についての理論的考察も行った。更には、土業間ネットワークを通じてどのような新しいリーガル・サービスを提供することができるか、

そのようなサービスを継続的に提供するための仕組みはどのような形態となるか、また消費生活センターや法テラス、あるいは地域包括支援センターなどが、その縦割り行政の壁を越えて連携しうるにはどのような問題点が克服される必要があるか、などについても検討を行った。

4. 研究成果

(1) 本研究では、高齢者支援に関わる行政や行政関連の諸機関、また弁護士会・法テラス・司法書士会など多数の関連機関に対するインタビュー調査および質問紙調査を行い、高齢者の権利擁護をめぐる行政・法律専門職・地域社会の現状を調査・分析した。急速に高齢化が進行するわが国において、高齢者の置かれた状況は地域的に多様であり、総合的な高齢者対策を行っている比較的小規模の自治体もあれば、分業化が進み、情報の共有から対策の決定まで、様々な問題を抱えている自治体も存在している。そのような高齢者をめぐる地域的特性の多様性が、本研究において確認できた。

(2) 比較的小規模の自治体においては、医療・福祉・高齢者対策が一体として行われている場合がある。そのような自治体では、顔の見える人的ネットワークを形成して、きめ細やかな高齢者対策が実施されている。地域包括支援センターが自治体直営で行われている場合、物理的にも行政との一体性が維持され、情報共有もスムーズに行われている。しかし、そのような地域では、人員不足が深刻であると共にその業務が非定型的であり、個別高齢者への日常生活への対応が職員の負担となっている場合が少なくない。他方、都市部の地域包括支援センターは民間委託型の場合が多く、地域分散型のサービスが提供されているが、高齢者情報は個人情報であるために行政との情報共有に問題点がある

だけでなく、早急な対応が必要な場合の行政との連携に課題が残っているようである。

表1：高齢者権利擁護のためにもっとも緊急に対応すべきもの

	n	有効%
予 算	23	5.6
人 員	139	33.7
権 限	43	10.4
情 報	64	15.5
広報活動	41	10.0
協力者（協力機関）	92	22.3
職員の能力*	3	0.7
行政の姿勢・能力*	2	0.5
後見人のなり手*	2	0.5
その他	3	0.7
合 計	412	100.0

(*印はアフターコード)

(3) 成年後見などにおいて高齢者の権利擁護機能が期待される司法書士については、各地で組織的な対応が行われていることが確認できた。リーガル・サポートについても、高齢者支援制度として、各地で定着している。但し、一人の司法書士が担当することのできる高齢者数には自ずと限界があり、また、基本的に資産のある高齢者への対応策として位置づけられているため、年金暮らしで身上監護の必要な高齢者に対する支援策としては問題を残している。但し、自治体の支援策等を受けて、地域密着型の高齢者へのリーガル・サービスを提供している司法書士事務所もあり、今後、効率的かつ実効的な高齢者支援の方策が確立される必要がある。なお、高齢者支援のための専門職ネットワークの形成については、年齢の若い司法書士ほど積極的であることが確認できた。

(4) 消費生活センターに持ち込まれる相談・苦情件数は、全体としては落ち着いてきているが、高齢者については増加傾向が続いている。高齢者が蒙る被害額は高額に上る傾向があり、なりすまし詐欺など深刻な問題が続発している。認知症を発症している高齢単身者

世帯の場合、その予防および対策について、行政、地域住民、司法・医療関係者などの連携が重要である。都道府県の消費生活センターは、市町村の福祉担当者と連携しながら高齢消費者の被害発生に対する対策を講じているが、しかしその活動は被害予防への呼びかけが中心であり、一旦発生した被害の場合、有効な手段が見出しがたい状況である。従って、高齢者の日常生活に地域住民および各種専門家がどのように関わっていくかが重要であり、そのコーディネータとして行政が適切な役割を果たすべきこと、およびそのための地域的ネットワークの必要性について確認できた。

(5) 司法支援センター（法テラス）は、司法過疎地でのリーガル・サービスの提供を行っているだけでなく、勤務弁護士（スタッフ弁護士）による多様な地域的サービスを提供している。インタビュー調査においても、各地の勤務弁護士は、事務所経営的には成り立たないリーガル・ニーズに対しても、行政や医療機関などと連携しながら、高齢者の権利擁護活動をしていることが確認できた。但し、法テラスおよび勤務弁護士の公式の役割に含まれない高齢者支援活動については、それぞれの弁護士の意欲と環境に依存するところが大きく、公益的活動の組織的な拡大については今後の課題である。

(6) 高齢者の権利擁護を図るための公私協働システムを実現するためには、公的セクターと私的セクターとの連携関係を安定化させる必要がある。地域社会においては、人的連携を通じて既にそのようなネットワークが形成されている場合があるが、その有効性については今後の検証を待つ段階であり、また大都市については今後の課題となっている。公私協働を図る場合、情報の共有など、法的な制約をはじめとする各種の制度的規制や、専

門職としての倫理など、多くの検討されるべきハードルがある。本研究では、公私協働の必要性和有効性と共に、その限界と条件についての実際的、理論的検討を行った。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 12 件)

守屋 明「高齢消費者の被害救済のための地域的ネットワークの必要性」『仲裁とADR』、査読無、9号、2014年、1-11頁．

守屋 明・仁木恒夫・草地未紀・一藁 幸「高齢者の権利擁護における地域包括センターの役割」『駿河台法学』、査読無、27巻1号、2013年、127-156頁．

仁木恒夫「司法書士の活動による総合法律支援の活性化」『総合法律支援論叢』、査読無、3号、2013年、121-139頁．

仁木恒夫「司法制度における司法書士の役割」『月報司法書士』、査読無、2013年10月号、2013年、14-19頁．

守屋 明「訴訟の提起と和解の成立：再論」『法と政治』（関西学院大学法政学会）、査読無、62巻1号、2011年、61-98頁．

仁木恒夫「集合住宅の近隣紛争と対話フォーラム マンションADRの可能性」『マンション学』、査読無、38号、2011年、58-61頁．

一藁 幸「公私協働に関する知識整理」『流大法学』、査読無、85号、2011年、11-40頁．

草地未紀「高齢消費者被害の発見とその救済(1)」『駿河台法学』、査読無、23巻2号、2010年、75-103頁．

草地未紀「高齢消費者被害の発見とその救済(2・完)」『駿河台大学』、査読無、24巻1・2合併号、2010年、121-139頁．

〔学会発表〕(計 3 件)

仁木恒夫「弁護士ニーズをめぐって」『日本法社会学会』2009年5月9日、明治大

学 .

守屋 明「『訴訟上の和解』の成立における弁護士の役割」『日本法社会学会』2009年5月10日、明治大学 .

守屋 明「地域における法律相談ネットワーク」『司法アクセス学会』2009年11月7日、弁護士会館（東京）.

〔図書〕(計 6 件)

平野仁彦・亀本洋・川濱昇編『現代法の変容』有斐閣、2013年、(守屋 明「訴訟上の和解の理念と現実」)、642(51-96頁).
ダニエル・H・フット他(編)『裁判経験と訴訟行動』東京大学出版会、2010年、(守屋 明「和解の成立要因としての当事者および弁護士の意識」)、265(167-190頁).

榎村志郎他(編)『トラブル経験と相談行動』東京大学出版会、2010年、(仁木恒夫「司法書士の紛争処理機能」)、258(167-190頁).

6 . 研究組織

(1) 研究代表者

守屋 明 (MORIYA, Akira)
関西学院大学・法学部・教授
研究者番号 : 30127592

(2) 研究分担者

仁木 恒夫 (NIKI, Tsuneo)
大阪大学・法学研究科・教授
研究者番号 : 80284470

草地 未紀 (KUSACHI, Miki)
駿河台大学・法学部・准教授
研究者番号 : 80365006

一藁 幸 (ICHIWARA, Sachi)
琉球大学・法文学部・講師
研究者番号 : 20448583