

IV 今後の被災者支援を巡る諸課題について —まとめに代えて

1. 東日本大震災被災者が出遭った法的困難の性格と拡がり

東日本大震災は未曾有の大規模地震災害であり、この大震災による死者・行方不明数は18,517人¹、建築物の全壊・半壊は合わせて400,151戸²にも上り、個々の生命並びに生活基盤を崩壊させただけでなく、港湾や事業所等の産業施設、自治体等の公共施設、交通等の各種インフラ、商業施設等地域共同体の基盤そのものを破壊するものであった。

その被害は、岩手、宮城、福島を中心に東日本全域の極めて広範囲に及んでおり、とりわけ、いわゆる司法過疎地である東北の沿岸部に集中するものであった。

このような甚大なる被災は膨大な法的困難を惹起している。困難は住民の物的、精神的な損害はもとよりコミュニティそのものをゆるがしており、東京電力福島第一原子力発電所事故による福島県浜通り地方の住民をはじめ非常に多くの被災者・被害者の方々がいまだに仮設住宅での生活を強いられ、そのことによる生活上の危機も深まっている。

復旧・復興の作業は国をあげて継続されているが、長引く避難生活等による住民の拡散、行政機能の低下等によるコミュニティの再生の困難、地域的連帯の形成の困難等により復旧・復興の著しい遅れが指摘されている。

2. 被災者の法的ニーズと法律専門家へのアクセス

法テラスは、震災発生以降、避難所等への出張・巡回相談や法的支援の拠点となる被災地出張所の設置、「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律（法テラス震災特例法）」（2012年4月1日施行）による各種の支援の実施等、被災者が抱える法律問題の解決を支援する種々の施策を実施してきた。

法テラスは、それらの活動の一環として2012年11月から12月の時期に東日本大震災の被災者および原発事故の被害者の法的ニーズの実態を明らかにし、被災地における法的支援の仕組みやサービスの改善などを図ることを目的としたアンケート調査³を実施するとともに、その調査に際し追加インタビューへの協力意思を確認ができた方のうち24名に対し2013年5月から7月にかけてインタビュー調査を実施した。

今回の調査は、調査対象地域が2県5地域に限定されたものではあるが、このような大災害の被災者の法的ニーズを実証的、総合的に把握する試みとしてはわが国初めてのものであった。

準備から調査の実施、分析に至るまで2年の期間を要したが、今回の調査により弁護士、司

^{1, 2} 警察庁『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置』（2014年3月11日発表）

³ 法テラスは、このアンケート調査の基本集計結果を『東日本大震災の被災者等への法的支援に関するニーズ調査報告書』（2013年3月）として取りまとめ公表している。

法書士といった法律専門家に対する法的ニーズの実態やその利用を妨げている要因などにつき、下記のことが浮き彫りになった。

① 東日本大震災と法的ニーズ—震災後に4割が法律問題を経験

東日本大震災は多大な法律問題を被災者にもたらしている。今回のアンケート調査によれば回答者の約4割(40.1%)が震災後に法律問題を経験している(図表2-2-1)。これは、法テラスが2008年秋に実施した法的ニーズに関する調査の結果と比較すると約17ポイント高い数字となっている⁴。また、回答者1人平均2.5の法律問題を抱えており、2008年調査の1人平均1.8より高くなっている。インタビュー調査においても被災者が複数あるいは複合的な法律問題を抱えていることが報告されている。

このように東日本大震災は、被災者に多大な法律問題をもたらしているが、当初、調査対象者が今般の震災により住まいを失った仮設住宅入居者であることを考慮した場合、大半の被災者が法律問題を経験していると回答するのではと推察する向きもあったのであり、被災者が置かれた状況を踏まえると必ずしも多いものではなかったともいえる。しかし、このことは次に述べる法律問題を意識しない広範な層の存在の可能性につながるものである。

② 法律問題を意識していない層の存在—広範な潜在ニーズの可能性

今回の調査において、法律問題を経験しているにもかかわらず当事者がそれを認知していない層が少なからず存在することが判明した。アンケート調査において法律問題を経験していないと回答したにもかかわらず、インタビュー調査においてはそのようなケースのすべての方が法律問題を経験していたのである(6例中6例)。このことは、被災者の法律問題経験率は実際にはもっと高い可能性があることを示している。

また、アンケート調査においては、65歳以上の高齢者のみの世帯の法律問題経験率が他の世帯に比して低くなっている(「高齢者のみ世帯」の問題経験率は24.9%)が、高齢者にとって切実であると考えられる福祉・年金の問題についても他の世代に比し低くなっていることを合わせ考えると、高齢者は自らの問題を法律問題と意識しにくい可能性があることを示唆している(図表2-2-5、2-2-6参照)。

③ 法律問題の地域特性—復旧の度合いや被災の状況による地域差の存在

地域により復旧の度合いや被災の状況が異なるが、このことが法律問題の経験の違いを生んでいる。仙台市は住宅再建に関する法律問題が多いがこれは他の地域に比べ比較的復興が進んでいること、南三陸町では相続に関する問題が多いがこれは津波により多くの死亡者が出たことと関連していると推測される(図表2-2-4参照)。

また、二本松市(浪江町)は、原発関連の損害賠償が多いのは当然としても、一般の問題経験率も非常に高く(63.4%)、原発事故避難者が避難先の日常生活においても多数かつ多様な

⁴ 法テラスが2008年秋に実施したニーズ調査との比較の詳細については本書31～32ページ参照。

問題に遭遇していることをうかがわせている(図表2-2-3、2-2-4、2-8-2参照)。

④ 法律専門家相談へのアクセス—高くない法律相談率と大きな地域差

今回の大震災が多く法的問題をもたらしているにもかかわらず、法律専門家への相談率は「最も重大な問題を解決」するためであっても28.0%にとどまっている(図表2-4-1)。2008年調査(29.7%)と比較してもほとんど変わらない水準となっている。

しかし、これを地域別にみると大きな特徴がある。女川町では法律専門家相談率は48.8%と際立って高いが、これは避難所・仮設住宅への出張・巡回相談が幅広く行われたことによると思われる。また、南三陸町でも34.6%と高いがこれは被災地出張所が設置されたためと考えられる。これらは、被災者の居住地域への出張相談などのアウトリーチや法テラス出張所設置による効果と思われる(図表2-4-2、2-4-6参照)。

⑤ 法律専門家相談の阻害要因—コスト要因と並んで「有効性感覚の欠如」

法律専門家に相談しない理由としてあげた12項目のうち高い順に列挙すると、「相談しても無駄だと思うから」(28.2%)、「費用がかかりそうだから」(26.3%)、「時間や手間がかかりそうだから」(26.3%)、「弁護士・司法書士に相談するほどの問題でないから」(15.9%)、「弁護士・司法書士の知り合いがないから」(12.3%)であった(図表2-5-1参照)。

このうち費用や時間・手間等は、従来から司法アクセスの阻害要因として指摘されてきており、これらはアクセス障害のうちのコスト要因といわれるものである。また、「弁護士・司法書士の知り合いがない」(12.3%)や「事務所が近くにないから」(6.0%)は、地域の「法律資源の不足」を要因とするものでこれも従来から指摘されていたものである。

注目すべきは、「相談しても無駄だと思うから」(28.2%)、「弁護士・司法書士に相談するほどの問題でないから」(15.9%)、「分野が違うと思うから」(12.1%)、「自分で解決したいから」(11.0%)といった理由が高い順位で選択されていることである。これらは法律専門家に相談することの「有効性感覚の欠如」というべきものであり、今回の調査で、これが法律専門家相談への大きな阻害要因となっていることがクローズアップされた。

なお、東日本大震災の被災地で法律専門家への相談が少ない理由として、法律専門家に相談することの心理的障害が高い土地柄であることが指摘されることがあるが、「敷居が高いから」(7.9%)、「他人に知られたくないから」(5.5%)といった、法律専門家に相談することの心理的障害の要因の選択率は今回の調査ではそれほど上位のものとはなっていない。

⑥ 問題の解決状況と専門家相談の効果—専門家相談の問題解決の促進効果

「最も重大な問題」の解決に目途がたっているのは約4割(37.1%)であるが、法律専門家に相談している場合に「解決」「解決方向」の多い傾向がみられる(図表2-7-1、2-7-4参照)。なお、問題の解決のための法的手続の利用については、裁判・調停の利用(意向)者は1割弱にとどまり、「私的整理ガイドライン」については震災後に経験した法律問題で「住宅ローン」を選択した者の5割弱(46.5%)が利用意向を示すものの、「この制度自体を知らない」との

IV 今後の被災者支援を巡る諸課題について

回答者も2割以上(22.9%)あった(図表2-6-1、図表2-6-4参照)。

なお、原発事故関連問題経験者については、法律専門家相談率は全町避難の二本松市(浪江町)は活発に出張相談が行われていることもあり高くなっているが(45.8%)、相馬市は26.2%にとどまり、解決率も一般問題経験者に比し極めて低くなっている(二本松市16.4%、相馬市7.8%)(図表2-8-6、図表2-8-14参照)。原発事故の被害者については、今後の対応に特別な配慮を要することを示している。

⑦ 法テラスへの期待—低い認知度と法テラスのサービス拡充への強い期待

今回の調査で、アンケート調査では、法テラスの認知度は41.0%にとどまり、特に「高齢者のみ世帯」では27.6%となっている(図表2-9-1参照)。また、インタビュー調査でも、震災特例法の周知が不足していることが明らかになっている。その一方、法テラスのサービス拡充への期待は強く、「弁護士事務所が1つもない市町村には、法テラスの事務所を開設してほしい」「必要ときに無料で、住まいや近くの施設などに出張にきてほしい」「費用の立て替えではなく、返済の必要のない制度にしてほしい」などといったサービス拡充に関する項目のすべてで肯定回答が5割以上を占めている(図表2-9-4参照)。

また、インタビュー調査では、相談時間を長くしてもらいたい、相談だけでなく書類作成などのサービスを加えてもらいたい、日曜・夜間に相談してもらいたいなどの具体的な要望が述べられた。

3 法テラスの被災者支援の課題

法テラスは震災発生以降、電話相談や震災フリーダイヤル等による情報提供の強化、避難所や仮設住宅等へ出張・巡回相談、隣接土業の協力による「よろず相談」、被災地での法的支援の拠点となる出張所の設置、法テラス震災特例法による法律相談の全面無料化と原発ADRへの積極的な適用等の、被災者が抱える法律問題の解決を支援する種々の施策を実施してきた。

しかし、今回の調査により、被災者の司法アクセスを妨げる情報面の障害、費用面の障害、距離面の障害、人的資源面の障害等各種の障害があることが明らかになり、また、法テラスの業務態勢や援助内容などについても改善を検討すべき課題が明らかになっている。

① 情報障害などのアクセス障害の克服に向けて—被災地出張所とアウトリーチの有効性

前述のとおり、アンケート調査時点の法テラスの認知度は被災者においても41.0%にとどまっている。また、法律専門家相談をしない理由として「費用がかかりそうだから」が高順位で回答されており、被災者の法律相談を無料とした震災特例法の周知が十分でないことを示している。今後の被災者支援における各種の法制度や法テラスのサービスに関する広報や情報提供の一層の充実が求められている。

なお、今回の調査で「法律専門家相談の有効性感覚の欠如」が広範囲に存在することが明らか

かになったが、これを克服するには弁護士、司法書士のサービスの有用性と法律相談制度や報酬制度などをていねいに周知することが必要である。南三陸町では、出張所職員が日頃から仮設住宅を一軒一軒訪問して専門家相談の有効性などを地道にアピールする活動を継続している。これにより南三陸町の認知度が他地区と比べ格段に高く(67.4%)、また、法律専門家相談率も34.6%と高く、さらに、問題解決率についても46.2%と高くなっている(図表2-9-1、2-4-2、2-7-2参照)。つまり、南三陸町では出張所の開設により、高い認知度、高い専門家相談率、高い問題解決率というサイクルが形成されていることが伺われるのである。また、弁護士会や法テラスによる出張・巡回相談が広範に行われた女川町でも同様な内容(認知度42.5%、専門家相談率48.8%、解決率48.8%)が確認されており、情報障害はもとより距離面などでの障害を克服するうえで被災地出張所の設置と出張・巡回相談といったアウトリーチの有効性が明確に示されたといえる。

② 潜在的ニーズの掘り起こしに向けて—待機型サービスの限界と司法ソーシャルワークの必要性

今回の調査で、法律問題を抱えながらそれを法律問題と思っていなかったり、相談をしても無駄だと思ったり、法律専門家に相談するほどの問題ではないと思っている層が相当程度存在することが明らかになった。この掘り起こしには、一般的な情報提供サービスだけでなく、当事者にニーズを気づかせるような積極的な働きかけを含む活動が必要である。被災地においては、従来の待機型サービスだけではニーズを掘り起こせず、被災者に近接し身近な存在として活動する被災地出張所や出張相談のようなアウトリーチの活動が極めて重要である。また、今回の調査は、潜在的なニーズを顕在化させ解決に導いていくには福祉や行政などの関係機関と連携した司法ソーシャルワークのような包括的アプローチが必要であることを示唆している。特に、高齢者の法的ニーズは意識されにくい傾向があり、この点においても関係機関と連携した司法ソーシャルワークの重要性が確認されなければならない。

③ 法律相談等の援助内容の改善について—「身近」で、「ニーズ」に沿ったサービスを

法テラスは震災発生以来、各種の情報提供サービスや無料法律相談をはじめとする法的支援を展開してきたが、相談からその後の問題解決に向けた代理援助や書類作成への連動は十分なものになっていない。アンケート調査によれば、法律相談後の援助であるADRや訴訟等の利用意向は決して高くなく、問題解決率も十分でないことが明らかになっている。ところで、今回の調査においては弁護士が身近にいつでも利用できるようにしてほしいという声が多数寄せられており、地元に着した法律専門家の継続的支援が求められているといえる。また、多くの被災者から法テラスの法律相談などの法的支援の在り方につき、さまざまな要望が出されている。具体的には、被災地出張所の事業継続、出張・巡回相談の充実、法律相談時間の延長、休日・夜間相談の実施、カウンセラーの同席、法律相談への書類作成サービスの付帯や、法律相談への私的整理ガイドラインの受付的な機能の付与、ワンストップサービスの充実、登

IV 今後の被災者支援を巡る諸課題について

記手続などを援助類型に加えること、給付制の導入などである。これらはいずれも被災者ニーズに沿った法的支援という観点からは意義のあるものであり、今後十分な検討がなされなければならない。

④ 今後の政策課題について—迅速な被災者支援のためのインフラ整備に向けて

被災者支援においては、問題が複雑かつ深刻になる前の迅速で効果的な問題解決が特に求められている。

現在の総合法律支援法は、基本的には「平常時」を前提にしたものである。今般、震災発生から「法テラス震災特例法」の施行までに約1年の期間を要した。それまでの間、避難所や仮設住宅などでの相談においてさえ、家族や住居の状況を聴取して資力を確認せざるを得ず、また私的整理ガイドラインなどのADRについても民事法律扶助の適用には制約があり、その間の被災者支援活動の大きな障害となった。

わが国においては、近い将来にも大震災・大災害の発生が予想されている。大震災、大災害が起きてから対応策を策定するのではなく、平時からこれを予測して立法措置を含む対応策を検討しておく必要がある。

また、今回、被災者に身近で寄り添ったサービスを展開する被災地出張所の有効性が確認されたが、その設置を終えるまでには2年を要してしまった。このような今回の経験からは、より早期に被災地出張所を開設することができなかったかという反省とともに、司法過疎地域への地域事務所や公設事務所の設置を引き続き推進すると共に、司法過疎地域で震災が発生したときに迅速に法的拠点を構築できるよう法テラス、弁護士会、司法書士会、法務省等の関係機関が平常時から地域における「司法ネットワーク」を構築していくことが必要であろう。

以上