

調査および結果の概要

日本司法支援センター（以下「法テラス」という）は、東日本大震災の発生直後から、被災者への積極的な情報提供、民事法律扶助業務による避難所等への出張無料法律相談、被災地域での法的支援の拠点となる被災地出張所の開設など、様々な方法で被災者の法的支援に取り組んできた。2012年4月からは、「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）」が施行され、被災者の法的支援が法テラスの業務そのものとなり、より一層力を入れている。

この活動の一環として、法テラスでは、東日本大震災の発生から約1年半が経過した2012年11月から12月の時期に、被災者の法的ニーズの実態を明らかにする調査（「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」。以下、「本調査」という）を実施した。被災者の法的ニーズの実情を正確に把握するとともに、その結果を今後の施策につなげることが目的である。本調査は、被災者の法的ニーズを総合的・系統的に明らかにする調査としては、日本で最初の試みとなる。

調査対象地域は、宮城県仙台市、南三陸町、女川町、福島県二本松市、相馬市の5地域である。地域の特性ごとに被災者の法的ニーズにどのような違いがあるかを検証できるように、以下の観点から慎重に選定を行った。

- 宮城県 ①法律事務所が多数存在する都市部の地域（仙台市）
②法律事務所のない沿岸部において法テラス出張所が設置されている地域（南三陸町）
③法律事務所のない沿岸部において法テラス出張所が設置されていない地域（女川町）
- 福島県 ④東京電力福島第一原子力発電所事故に伴い警戒区域に指定されている地域（浪江町）
※浪江町住民が避難する二本松市で調査を実施。以下、「二本松市（浪江町）」と表記。
⑤同警戒区域に指定されていない地域（相馬市）

いずれも、震災により被害を受けていること自体は推測される仮設住宅入居者が対象である。

調査方法は、訪問留置回収法。回収目標数1,650サンプルに対して1,598サンプルを回収した。

以下に、本調査から得られた主な知見を要約する。

被災者の法的ニーズの現状（1）：一般の法律問題

1 回答者の約4割が震災後に法律問題を体験 東日本大震災発生当時からこれまでに何らかの法律問題を体験したと回答したのは、回答者全体の約4割にあたる39.5%である。参考に、法テラスが2008年に実施した市民の法的ニーズに関する調査（『法律扶助へのニーズ及び利用状況に関する調査報告書』[2008年秋実施]）の結果と比べると、2008年調査の結果では、過去5年間に何らかの法律問題を体験した回答者の比率は25.2%であり、本調査の結果はそれより10ポイント以上高い数字を示す。被災者の法的ニーズの大きさを示唆する結果といえる。

2 「最も重大な問題」の地域特性 震災後に体験した問題のうち「最も重大な問題」1つを選択した結果をみると、仙台市および相馬市では「自治体による土地の買い上げに関する問題」が他の地域より多く、女川町では「土地・建物の売買、建築など」と「相続、遺言」、南三陸町では「相続、遺言」、

二本松市（浪江町）では「解雇・雇い止め」と「子どものいじめ等学校に関する問題」が多い。問題の現れ方は、各地域の被災や復興の状況を反映して決して一様ではない。

3 平均値は1,459万円、中央値は487万円 「最も重大な問題」を金銭に換算した額の平均値は1,459万円、中央値は487.5万円である。ただし、「金額がわかる（お金に換算できる）」との回答は約3割（29.1%）であり、「わからない」（41.6%）、「お金には換算できない」（24.8%）の回答も多い。

4 法律専門家への相談は3割弱 「最も重大な問題」を解決するために法律専門家（弁護士・司法書士）に相談したのは、「最も重大な問題」の経験者の27.0%である。

5 法律専門家に相談しない理由 非相談の理由（複数回答）として多いのは、「相談しても無駄だと思うから」（28.1%）、「時間や手間がかかりそうだから」（26.2%）、「費用がかかりそうだから」（26.2%）、「弁護士や司法書士に相談するほどの問題ではないから」（15.8%）などである。2012年4月に開始した「法テラス震災特例法」による東日本大震災法律援助事業によって、被災者の法律相談の無料化がはかられている。にもかかわらず、費用の心配が非相談理由の上位を占めることは、同事業の周知が十分でない可能性を示す。

6 アウトリーチ・法テラス出張所が法律専門家への相談を促進している可能性 南三陸町と女川町は、他の地域に比べて、法律専門家に「相談した」の回答が多い（女川町が48.8%、南三陸町が31.9%）。相談先の内訳（複数回答）を見ると、南三陸町では「法テラスの事務所や出張所に直接出向いて相談した」（17.7%）が他の地域より多く、女川町では「避難所や仮設住宅にきた弁護士・司法書士に相談した」（16.3%）、「法テラスの事務所や出張所に直接出向いて相談した」（12.5%）が多い。被災者の居住地点へのアウトリーチや法テラス出張所の設置が、被災者の法律専門家相談を促進している可能性が推測される。

7 「裁判・調停」の利用（意向）者は1割弱、「私的整理ガイドライン」は2割弱 「最も重大な問題」の解決するために「裁判・調停」をすでに行っているか、今後行うことを考えているのは8.1%、住宅ローン問題を解決するための「私的整理ガイドライン」をすでに行っているか、今後行うことを考えているのは17.0%である。「裁判・調停」を「行う予定はない」と回答した者が、手続非利用の理由（複数回答）としてあげるのは、「裁判・調停を行うほどの問題ではないから」（24.3%）、「時間や手間がかかりそうだから」（20.1%）、「分野が違うと思うから」（18.3%）、「費用がかかりそうだから」（17.7%）の順である。

8 問題解決のめどがたっているのは約3分の1 「最も重大な問題」について「すでに解決した」が19.0%、「まだ解決していないが解決の方向に向かっている」が17.1%、「解決していない」が50.4%である。回答者の約3分の1（36.1%）が解決または解決方向にあるのに対して、約半数は解決のめどがたっていない。

9 法律専門家に相談している場合に「解決」「解決方向」が多い 法律専門家への相談と解決状

況をクロスすると、法律専門家に相談している場合に、「すでに解決した」「解決の方向に向かっている」の回答が多い傾向が見られる（「すでに解決した」「解決の方向に向かっている」の合計の数字は、法律専門家に相談している場合は 51.8%、相談していない場合は 32.7%。）。

10 女川町と南三陸町で「解決」「解決方向」が多い 対象地域別にみると、「すでに解決した」と「解決の方向に向かっている」を合わせた数字が、女川町（48.8%）と南三陸町（43.3%）で、他の地域に比べて多い。女川町と南三陸町は他の地域に比べて法律専門家への相談が多い地域であり（上述 6）、女川町と南三陸町で「解決」「解決方向」が多いことは、9 で指摘した法律専門家相談の効果と結びついていると考えられる。

被災者の法的ニーズの現状（2）：「原発事故に関連する損害賠償等の問題」

11 原発事故関連問題の経験者は 25%、二本松市（浪江町）では 35% 二本松市（浪江町）および相馬市の在住者を対象に、「原発事故に関連する損害賠償等の問題」（以下、「原発事故関連問題」という）について一連の質問を行った。二本松市（浪江町）および相馬市の在住者が、原発事故に関連して経験した問題（複数回答）は、「損害賠償（慰謝料以外）の請求」が 19.8%、「慰謝料の請求」が 8.1%、「原発事故に関連するその他の問題」が 5.8%である。これらの問題のいずれか 1 つでも経験した回答者の比率は 25.2%である。二本松市（浪江町）と相馬市を比較すると、「損害賠償（慰謝料以外）の請求」「慰謝料の請求」「原発事故に関連するその他の問題」のいずれか 1 つでも経験した回答者の比率は、二本松市（浪江町）で 34.5%、相馬市で 19.1%である。二本松市（浪江町）では約 3 分の 1 が原発事故関連問題を経験したと回答している。

12 平均値は 1,913 万円、中央値は 135 万円 原発事故関連問題を金銭に換算した額の平均値は 1,913.1 万円、中央値は 135.0 万円である。ただし、「金額がわかる（お金に換算できる）」の回答は 1 割弱（9.9%）にとどまり、「わからない」（35.2%）と「お金には換算できない」（48.5%）が多い。とくに「お金には換算できない」が半数近くあり、3 の一般の法律問題経験者の場合（24.8%）と比べても非常に多い。原発事故関連の問題は金銭には換算できないという被害者の複雑な心情が窺われる。

13 法律専門家への相談は 35%、二本松市（浪江町）では 4 割以上 原発事故関連問題を解決するために法律専門家に相談したのは、原発事故関連問題の経験者の 35.2%である。相談率は、4 の一般の法律問題経験者の場合（27.0%）より高い。とくに二本松市（浪江町）では原発事故関連問題の経験者の 43.4%が法律専門家に相談している。

14 法律専門家に相談しない理由 非相談の理由（複数回答）として多いのは、「時間や手間がかかりそうだから」（44.1%）、「費用がかかりそうだから」（35.3%）、「相談しても無駄だと思うから」（29.4%）、「自分で解決したいから」（14.7%）の順である。5 の一般の法律問題経験者の回答と比較すると、「時間や手間」「費用」の選択率が高いほか、第 4 位に、「弁護士や司法書士に相談するほどの問題ではない」の代わりに、「自分で解決したいから」が入っていることが目につく。原発事故被害者の積極的な自力解決意向を表すのか、法律専門家や各種公的制度に対する失望や不信の裏返しであるのかは精査を要す

る。

15 「東京電力への直接請求」の実施（意向）者は6割弱、「原発ADR」は約3割 原発事故関連問題の解決のために、「東京電力への直接請求」をすでに行っているか、今後行うことを考えているのは56.3%である。同じく、「原発ADRの申し立て」は30.3%、「裁判・調停」は9.8%である。

16 「原発ADR」を利用しない理由 「原発ADRの申し立て」の非利用理由（複数回答）で多いのは、「時間や手間がかかりそうだから」（53.2%）、「申し立てを行っても無駄だと思うから」（38.3%）、「費用がかかりそうだから」（21.3%）の順である。「時間や手間」「費用」の負担感のほか、「無駄だと思う」が上位を占めている。

17 「直接請求」と「原発ADR」の利用の重なり 「東京電力への直接請求」と「原発ADRの申し立て」の利用状況をクロスすると、「直接請求」を「すでに行っている」（あるいは「今後行うことを考えている」）と回答する者は「原発ADRの申し立て」についても「すでに行っている」（あるいは「今後行うことを考えている」）の回答が多く、逆に、「直接請求」を「今のところ行う予定はない」と回答する者は「原発ADRの申し立て」についても「今のところ行う予定はない」の回答が多い傾向が見られる。原発事故被害者の間で、各種の解決制度を利用する（できる）グループと利用しない（できない）グループとの分岐が進んでいる可能性がある。

18 解決のめどがたっているのは1割程度 原発事故関連問題については、「すでに解決した」と「解決の方向に向かっている」を合わせても1割程度（11.2%）であり、8の一般の法律問題の場合（「すでに解決した」と「解決の方向に向かっている」を合わせて36.1%）と比較して、著しく少ない。原発事故関連問題は現在進行中の問題でもあり、回答者の多くにとって今なお解決のめどがたたない状況にある。

法テラスの認知状況および制度の利用意向

19 法テラスの認知率は4割 法テラスについて、本調査実施前から「知っていた」が40.4%、「知らなかった（この調査で初めて知った）」（58.1%）が6割近い。

20 南三陸町で際立って高い認知率 南三陸町在住者の66.4%が、法テラスのことを「知っていた」と回答しており、他の地域に比べ認知率が際立って高い。同町への法テラス出張所の開設が、法テラスの認知度を高める効果を発揮したことが推測される。

21 「無料の法律相談」「弁護士や司法書士の費用の立て替え」の利用意向は3割と2割 法テラスが行う「無料の法律相談」および「弁護士や司法書士の費用の立て替え」を「利用しようと思う」の回答は、それぞれ31.0%と19.1%である。回答者の利用意向は必ずしも高いとは言えない。ただし、法テラスの認知状況とこれらの制度の利用意向をクロスすると、法テラスを「知っていた」と回答する場合に、これらの制度を「利用しようと思う」の回答が多い傾向が見られる。

22 法テラスのサービス拡充への期待：6項目すべてで肯定回答が5割以上 法テラスのサービス拡充への期待は大きい。ア)「弁護士事務所が1つもない市町村には、法テラスの法律事務所を開設してほしい」、イ)「弁護士や司法書士に、必要なときに無料で、住まいや近くの施設などに出張に来てほしい」、ウ)「女性が相談しやすいように、女性の弁護士や司法書士が担当する窓口を設けてほしい」、エ)「震災のときだけでなく、いつでも、誰でも、無料で弁護士や司法書士に相談できるようにしてほしい」、オ)「震災のときだけでなく、いつでも、誰でも、『弁護士や司法書士の費用の立て替え払い』の制度を利用できるようにしてほしい」、カ)「資産や収入が少ない場合には、『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」の6項目すべてで「強くそう思う」「少しそう思う」の肯定回答が5割以上であり、とくにエ) およびカ) でそれぞれ6割に達する。また、女性の回答者ではウ) の肯定回答が57.8%を示し、男性(44.3%)に比べて高くなっている。女性のニーズに配慮した法的支援のあり方にも留意が必要である。

23 法テラス出張所の効果 法テラス出張所が開設されている南三陸町はいくつかの点で特徴的な傾向を示す。1) 法テラスの認知度が他地域より際立って高い。2) 南三陸町では法律専門家に相談したとの回答が多く(31.9%)、その相談先の内訳を見ると、「法テラスの事務所や出張所に直接出向いて相談した」が17.7%と他の地域より際立って多い。3) 震災発生後の「最も重要な問題」の解決状況について、「すでに解決した」と「解決の方向に向かっている」を合わせた数字が、南三陸町では43.3%を示し、他の地域よりも多い。2) 3) の結果は、法テラス出張所の開設が法律専門家への相談を促進し、それを通じて被災者の問題解決につながっている可能性を示唆する。

本調査の意義と今後の課題

24 本調査の結果は多くの貴重な知見をもたらした。今後、本調査の結果をさらに分析し、より正確な知見を得るとともに、その結果を具体的施策に結びつけていくことが必要である。