

東日本大震災被災者への 法的支援の現状と課題

— 法テラス被災者法的ニーズ調査の結果から —

東京大学社会科学研究所教授 佐藤 岩 夫

I はじめに

災害は、多くの人びとの生活に深刻な被害を及ぼす。地域の復興や被災者の生活再建には、息の長いさまざまな支援の取り組みが必要となるが、その一つに法的支援がある。

被災者への法的支援は、大きな災害を契機に徐々に発展してきた。たとえば、1995年の阪神淡路大震災に際しては、当時の法律扶助協会が迅速・大規模な被災者法律援助事業を行い¹、その経験は、2004年の中越地震および今回の東日本大震災にもいかされた。今回の東日本大震災に際しては、①震災直後から、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、各地の弁護士会・司法書士会、日本司法支援センター（法テラス）等の共催による各種電話相談の実施²、②避難所、仮設住宅等への出張相談・巡回相談（アウトリーチ）の実施、③法テラス震災特例法³による民事法律扶助の特例措置の実施、④被災地での法的支援の拠点となる法テラス被災地出張所の開設⁴、⑤仙台弁護士会の「震災 ADR」⁵、原発事故損害賠償問題を解決するための「原子力損害賠償紛争解決センター（原発 ADR）」⁶といった新たな解決手続の創設など、重要な取り組みが行われた。

これらの取り組みが東日本大震災の被災者への法的支援としてどのような効果を発揮したかは、今後それぞれに検証される必要がある。また、その際には、制度設営者側の視点だけでなく、当事者（被災者）の視点からも考える必要がある。この点について、日本司法支援センターが2012年11月に実施した「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、「被災者法的ニーズ調査」）は貴重な情報を提供している。本稿は、この調査結果に基づき、被災者への法的支援をめぐる現状と課題を明らかにすることを目的とする⁷。

Ⅱ 被災者への法的支援の必要性

被災者には、平時の仕組みとは異なる特別の支援が必要となる。その理由をまず確認しておこう。

（１）災害による生活の危機

災害が被災者の生活に及ぼす影響は大きい。第１に、災害は、住民の日常生活のさまざまな側面を同時的・複合的に危機にさらす（被害の包括性・複合性）。第２に、災害は、個々ののではなく、地域の多数の住民に同時的・面的に被害を及ぼす（被害の広域性・一円性）。第３に、災害からの地域の復興、被災者の生活再建には長い時間を要し、また、それぞれのステージで課題が変容する（被害の長期性）。

災害に伴う以上のような被害の特性の結果、被災者は、長期にわたりさまざまな生活上の問題に遭遇し、そしてその中には、（少なくとも潜在的には）法的な性質を持つ多種多様な問題が含まれる可能性がある。被災者に対する法的支援の必要性は、まずもって、このような被災の経験に含まれる生活上のさまざまな危機に端を発している。

加えて、災害時には、特別の法的支援を必要とする事情が加わる。一つは、平時にもある司法アクセスの障害が災害時には一層増幅されることであり、もう一つは、平時には機能する行政や地域・家族等の支援が災害時には機能不全に陥り、それを補う制度的取り組みが必要となることである。

（２）司法アクセス障害の増幅

司法アクセスの障害として、一般的に、「距離のバリア」「費用のバリア」「情報のバリア」「心理的バリア」が指摘されるが⁸、災害はこれらの障害を一層増幅させる。

第１に、「距離のバリア」の点では、今回の東日本大震災の場合、被災地

の多くがもともと司法過疎地域であったことが基礎的条件をなす⁹。加えて、災害時には多くの住民が元々の居住地を離れ、避難所や仮設住宅等での生活を余儀なくされるが、避難所や仮設住宅はしばしば交通の不便な場所にあり、また、各種の交通手段も大きな被害を受けることから、「距離のバリア」が増幅される。

第2に、災害によって被災者は、土地・家屋等の重要な資産を失い、住宅ローン等の残債に苦むことが少なくない。また、就業先企業や自営業の被災によって、日々の収入もしばしば不安定になる。平時にもまして「費用のバリア」が増幅される。

第3に、「情報のバリア」の増幅も重大である。情報の内容の点では、災害時には日常意識されることが少ない特別の法制度（災害法制度）が重要となり、その情報を適切に提供できるかは、情報の提供側（行政・法律家）にとっても、受け手（被災者）にとっても、難しい課題になる。情報の量の点では、被災者への情報提供が少ないことが問題となる一方、逆に、大量の情報の中で重要な情報が埋もれていく危険があることにも注意を要する。被災地では日々大量の情報が流通するが、その受け手である被災者にとって重要度の判断は難しい。日常生活に直結する支援金の支給や救援物資の配布の情報等と比較して、法制度や法的手続に関する情報は、被災者がその重要性に気づかれずに埋もれていく危険がある。

最後に、災害による家族・知人の死亡や長年住み慣れた住まいの喪失などの深刻な被災経験は、被災者に精神的にも大きな被害・ストレスをもたらし、前途への悲観や無力感等をもたらすことがあり、それが「心理的バリア」を増幅させる可能性がある。

（3）行政・地域社会・家族等の日常的支援の弱体化

さらに、災害は、行政・地域社会・家族等の日常的支援にも影響をもたらす。行政は、復旧・復興の膨大な行政課題に忙殺され、被災者の日常的な生活支援にまでは目が届きにくくなる。また、災害によって地域社会・コミュ

ニティ自体も被害を被り、とくに被災者がもともとの居住地を離れて仮設住宅等にはばばらに入居せざるを得ない場合には、地域社会・コミュニティのつながりとそれに基盤を置く支援の仕組みも機能不全に陥る。さらに、仮設住宅での生活はしばしば世帯分離等の変化を家族にもたらし、家族の支援機能にも影響を及ぼす。

ここで重要なことは、これら行政・地域社会・家族は、日常的に、住民を法的サービス供給者につなぐ重要な媒介者となっている点である。別稿で明らかにしたように、住民が日常遭遇する問題やトラブルの解決について、当事者が家族や友人・知人・隣人等に相談している場合は、その後に専門の相談機関や専門家に相談している比率が高くなっている¹⁰。災害は、被災者を法律専門家につなぐ日常の仕組みの弱体化をもたらしことになる。

（４）被災者への法的支援における潜在ニーズの掘り起こしの重要性

以上のべた被災者が被る深刻な被害、司法アクセス障害の増幅、行政・地域社会・家族等の日常的支援の弱体化は、まず第１に、法的問題を抱えることを自ら認識し、その解決のために法律家の助言や支援を望んでいる人びとにあって、助言や支援を獲得することが困難な状況を生み出す。それらの（すでに顕在化している）被災者のニーズをどう充足するかが、被災者への法的支援の重要な課題となることはまちがいない。

しかし、被災者が被る深刻な被害、司法アクセス障害の増幅、行政・地域社会・家族等の日常的支援の弱体化といった諸事情は、被災者が法的問題そのものに気づきにくい状況をも生み出している可能性がある。被災者の法的支援を考える際には、顕在化したニーズへの適切な対応と同時に、潜在化しがちなニーズを顕在化させる取り組みもまた重要となる。

このような被災者への法的支援の課題に、今回の東日本大震災における各種の取り組みがどのような効果を持ち、どのような点で課題を残したかを検証する手がかりを与えるのが、法テラス被災者ニーズ調査の結果である。

Ⅲ 「被災者法的ニーズ調査」の概要

日本司法支援センターは、2012年11月から12月の時期に、東日本大震災の被災地である宮城県・福島県の5地域（宮城県仙台市、同女川町、同南三陸町、福島県二本松市〔浪江町〕¹¹、同相馬市）の仮設住宅の居住者を対象に、被災者が抱える法的問題およびそれについての相談状況・解決状況等を尋ねるアンケート調査（質問紙調査）を実施した。回収目標数は各地域330票、合計1,650票であり、実際に回収したのは1,598票である（回収目標数に対する完了率は96.8%）。また、2013年5月から7月の時期に、質問紙調査の回答者のうち許諾が得られた24名を対象に、震災後の法的問題経験をさらに詳しく尋ねるインタビュー調査を実施した¹²。

この被災者法的ニーズ調査の重要な意義は、①被災者の法的ニーズの大規模・系統的調査としては日本で初めてのものである点¹³、および、②量的調査（アンケート）と質的調査（インタビュー）を有機的に結びつけて、被災者の法的問題経験および相談状況・解決状況を立体的・動態的に明らかにしている点¹⁴、の2点にある。

調査の結果からは、被災者への法的支援の効果と課題の両面で、多くの重要な知見が得られた。以下、調査結果から明らかになる被災者への法的支援の効果を「Ⅳ」で、課題を「Ⅴ」で見ることにする¹⁵。

Ⅳ 調査結果にみる被災者への法的支援の効果

（1）震災を契機とする法律問題の経験

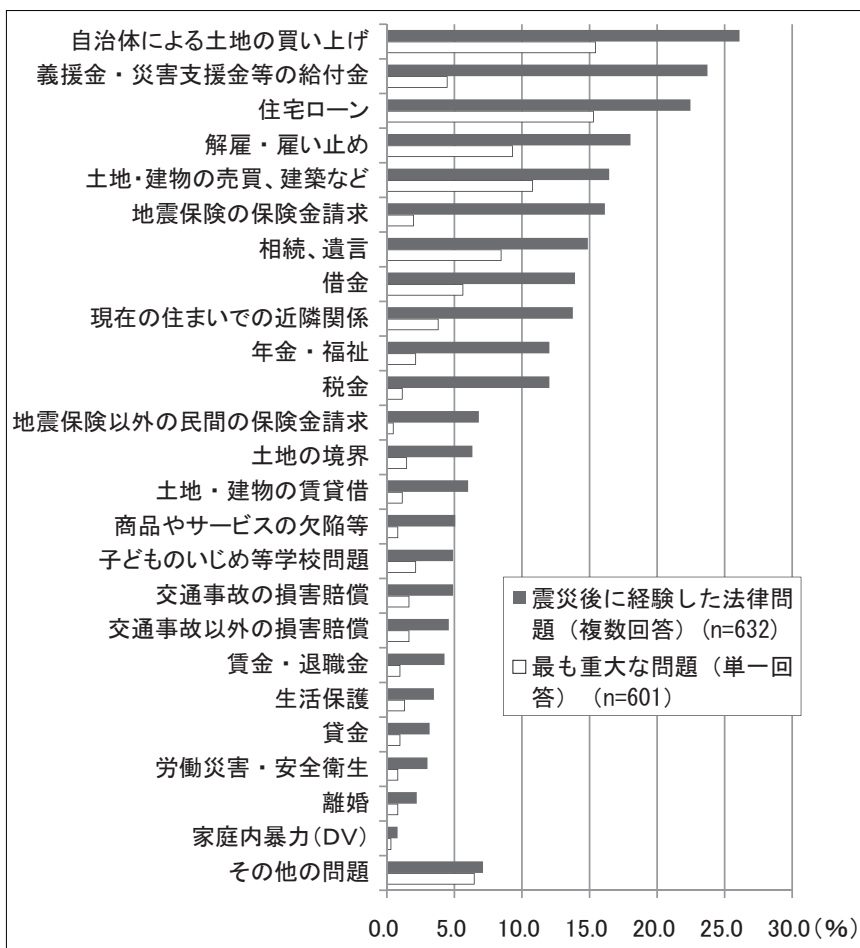
東日本大震災後の法律問題経験の有無について、「商品やサービスの欠陥や返品、解約」「借金」等24個の具体的問題および「その他の問題」を選択肢として示す形で尋ねたのに対して、回答者（1,471人）のうち、何らかの問題を「経験した」が43.0%、「経験していない」が57.0%であった。回答者

の約4割が震災後何らかの法律問題を経験したことになる。ちなみに、法テラスが2008年秋に実施した法律扶助に関するニーズ調査（以下、「法テラス2008年調査」という）では、過去5年間の法律問題経験について、同種の質問を行っており、その結果、過去5年間に何らかの法律問題を経験したとの回答は25.2%であった¹⁶。法律問題の定義および選択肢として示した問題の種類等が完全には一致しないため単純な比較はできないが¹⁷、本調査の結果では、法律問題の経験率が2008年調査より約17ポイント高くなっている。なお、後に触れるように、アンケート調査の追加調査として行ったインタビュー調査では、アンケート調査では「問題は経験していない」と回答していても、実際には法律問題を抱えている事例が少なからずみられた。実際の法律問題経験率はもう少し高めである可能性がある。

上記の震災後の法律問題経験に関する質問は、具体的な問題で当てはまるもの（経験したもの）はいくつでも選択してもらう形をとっているが、震災後法律問題経験者（632人）が選択した問題の総数は1,594である。一人当たり平均で2.52の問題を経験していることになる。この結果は、被災者が、（同時的あるいは継起的に）複数のあるいは複合的な問題に遭遇していることを意味する。

本調査の回答者が、震災後に経験した法律問題として選択した問題は図1の通りである。なお、アンケート調査では、震災後に経験した法律問題として該当するものをいくつでも選択してもらった上で、その中から回答者が「最も重大」と思う問題を一つ選択してもらい、その「最も重大な問題」について法律専門家への相談の有無、解決手続の利用等を詳しく尋ねる形をとっている。図1には、この「最も重大な問題」の選択も合わせて示している。

図1 震災後に経験した法律問題の種別



（注）＜震災後に経験した法律問題＞は震災後に何らかの法律問題を「経験した」回答者（n=632）に対する比率、＜最も重大な問題＞は震災後に経験した法律問題の中から「最も重大な問題」を一つ選択した回答者（n=601）に対する比率。

震災後に経験した法律問題として最も多く選択されたのは「自治体による土地の買い上げに関する問題」（26.1％）であり、続いて「義援金・災害支援金等の給付金に関する問題」（23.7％）、「住宅ローン」（22.5％）、「解雇・雇い止め」（18.0％）、「土地・建物の売買、建築など」（16.5％）、「地震保険の保険

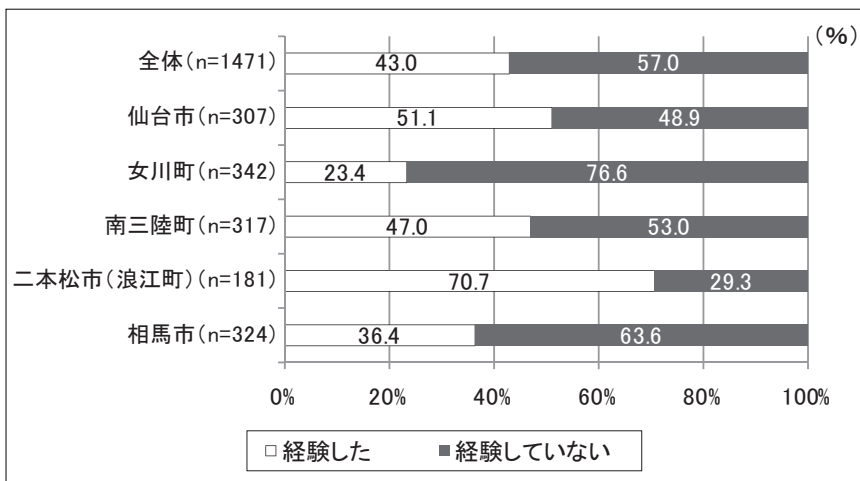
金請求」(16.1%)、「相続・遺言」(14.9%)、「借金」(13.9%)、「現在の住まいでの近隣関係」(13.8%)などの順である。全体としては、やはり、「自治体による土地の買い上げ」「義援金・災害支援金等の給付金」「住宅ローン」「土地・建物の売買、建築」「地震保険の保険金請求」など、震災による土地・住宅被害や生活再建・復興に関する問題の選択が多い。また、津波被害等で職場も大きな被害を受けたことを反映して、雇用問題（「解雇・雇い止め」）も頻繁に選択される問題になっている。さらに、今回の震災では多くの死者が出ていることから、「相続・遺言」の選択も多く、また、仮設住宅等での不自由な生活のため、「現在の住まいでの近隣関係」の選択も多い¹⁸。

なお、震災後に経験した問題の種別とその中で最も重大な問題の種別とを比較すると、全体の傾向は似ているが、「自治体による土地の買い上げに関する問題」「住宅ローン」「解雇・雇い止め」「土地・建物の売買、建築など」「相続・遺言」等は震災後に経験した問題でも最も重大な問題でも多く選択されているのに対して、「義援金・災害支援金等の給付金に関する問題」「地震保険の保険金請求」等は、震災後に経験した問題と比較して、最も重大な問題では選択率が大幅に低くなっている。「義援金・災害支援金等の給付金に関する問題」「地震保険の保険金請求」等の問題は、災害につきものの問題類型であり、多くの被災者が経験するが、問題の性質としては比較的軽微ないし解決がしやすい問題であるということであろうか。これに対して、「自治体による土地の買い上げに関する問題」「住宅ローン」「解雇・雇い止め」「土地・建物の売買、建築など」「相続・遺言」等の問題は、被災者が頻繁に経験しかつ深刻・重大な問題に発展する問題類型と解釈できる。

なお、災害は住民の生活に深刻な影響を及ぼすが、その具体的なあらわれ方は地域によって異なりうる。今回の5つの調査地域について震災後の法律問題の経験率を比較すると、二本松市（浪江町）の問題経験率が最も高い（図2）。のみならず、二本松市（浪江町）は、問題の種類の数でも、「商品やサービスの欠陥等」「土地・建物の賃貸借」「現在の住まいでの近隣関係」「交通事故の損害賠償」「交通事故以外の損害賠償」「賃金・退職金」「解雇・

雇い止め」「子どものいじめ等学校問題」「地震保険の保険金請求」「税金」「年金・福祉」など多様な問題が、他の調査地域よりも多く選択されるという特徴を示す¹⁹。原発避難者の法律問題としてはもっぱら損害賠償問題がクローズアップされているが、しかし、避難者は、避難先での日常生活のなかで多様な問題に遭遇している。迅速・適正な賠償の実現が原発事故をめぐる法律問題の最も重要な課題であることは間違いないが、調査結果は、それと並んで、避難住民は日常生活の中でさまざまな法律問題に遭遇しており、それに対する支援の充実も必要であることが示される²⁰。

図2 震災後法律問題の経験率（地域別）



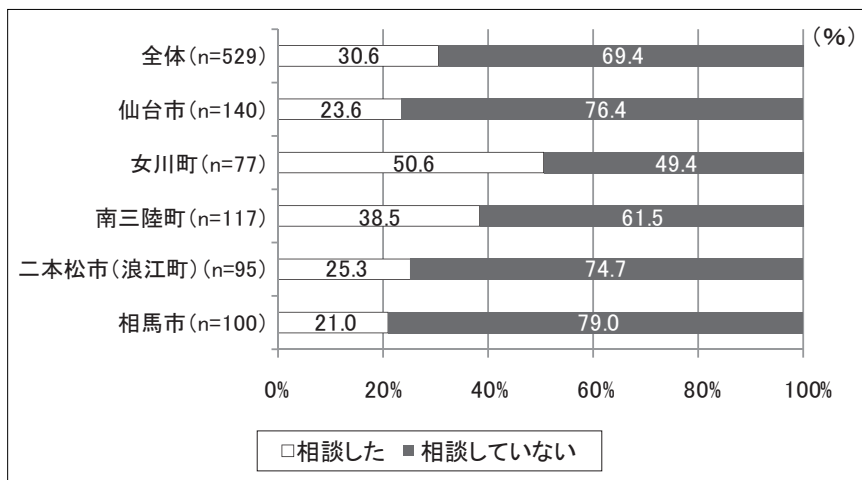
（2）アウトリーチ・被災地出張所開設の効果

「最も重大な問題」回答者（529人）のうち、その問題を解決するために弁護士や司法書士に「相談した」が30.6%、「相談していない」が69.4%である。震災後に法律問題を経験した回答者のうち約3割が、その問題を解決するために法律専門家に相談していることになる。

ただし、調査結果をさらに詳しくみると、法律専門家相談率には地域によって大きな差がある（図3）。女川町では弁護士・司法書士に「相談した」

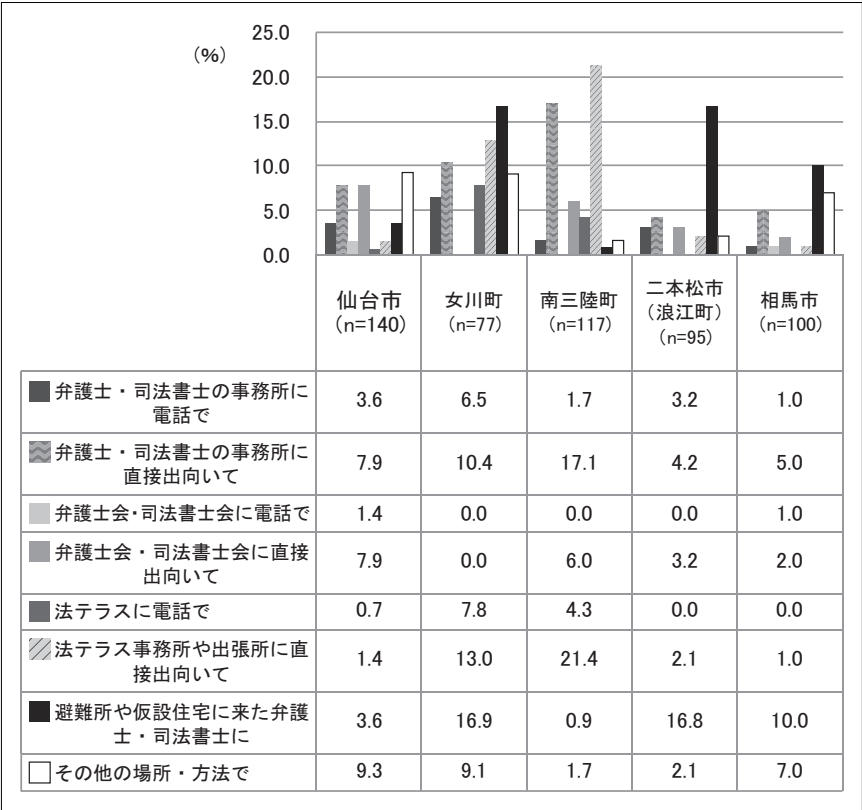
の回答が50.6%、南三陸町では38.5%と高いのに対して、他の3地域（仙台市、二本松市〔浪江町〕、相馬市）では、法律専門家への相談率がいずれも20%代前半と低めとなっている。

図3 法律専門家相談率（地域別）



では、女川町と南三陸町で法律専門家相談率が高いのはなぜか。その理由の1つが、避難所・仮設住宅等へ出張相談（アウトリーチ）と法テラス被災地出張所の効果であることを示すのが、法律家専門家への相談経路を地域別に集計した図4である。

図4 法律専門家への相談経路（地域別）【複数回答】（％）



(注)「最も重大な問題」回答者について集計。

法律専門家の相談経路について各地域はそれぞれ特徴を示すが、法律専門家への相談率が高い女川町と南三陸町についてみると、女川町では「避難所や仮設住宅にきた弁護士・司法書士に」(16.9%)と「法テラス事務所や出張所に直接出向いて」(13.0%)が多い。女川町には法テラスの事務所も出張所も存在しないが、にもかかわらず「法テラス事務所や出張所に直接出向いて」の回答が多かったことの原因としては、女川町の近隣の東松島市に法テラスの被災地出張所が開設されており（開設は2012年2月）、同出張所が女川町の被災者にもよく利用されている可能性が推測される。

法テラスの被災地出張所が地元開設されている南三陸町では（開設は2011年10月）、端的に「法テラス事務所や出張所に直接出向いて」（21.4％）が多くなっている²¹。

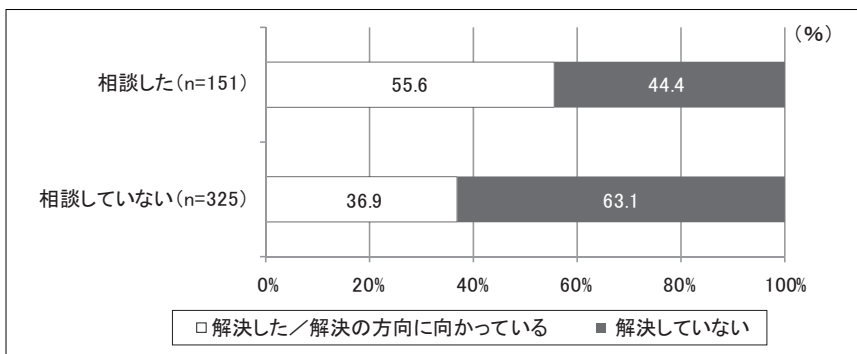
避難所や仮設住宅への活発な出張相談は、今回の東日本大震災後の法的支援の重要な特徴をなす活動であるが、それが女川町では大きな効果を発揮している²²。また、法テラスは、被災地での法的支援の拠点として被災地出張所を開設したが、調査結果は、それが南三陸町および女川町で法律専門家相談を促進する効果を持ったことを示している（なお、今回の調査地では、二本松市にも法テラスの出張所が開設されているが、二本松市〔浪江町〕では利用率が低い。その原因は開設時期の遅れにあると推測されるが、この問題については後にあらためて言及する。後述Ⅴ（４））。

（３）法律専門家相談の有無と問題解決状況（法律相談の効果）

被災者ニーズ調査の結果からは、法律専門家への相談が問題解決にとって促進的な効果を持つことを示すいくつかの手がかりが得られた。

図５は、震災後経験した「最も重大な問題」について、法律専門家への相談と現在の解決状況との関係を示したものである。解決率（「すでに解決した」および「まだ解決していないが、解決の方向に向かっている」の比率の合計）は、法律専門家に「相談していない」場合には36.9％であるのに対して、「相談した」場合には55.6％と大幅に高くなっている。法律専門家に相談することが被災者の問題解決に促進的な効果を及ぼしている可能性が示唆される。

図5 「最も重大な問題」の解決率（法律専門家相談の有無別）



法律専門家相談が問題解決に及ぼす影響をより厳密に測定するため、問題解決（未解決＝0、解決＝1）を従属変数とし、地域変数（仙台市〔参照カテゴリー〕、女川町、南三陸町、二本松市〔浪江町〕、相馬市）、法律以外専門機関相談ダミー（相談なし＝0、相談あり＝1）²³、法律専門家相談ダミー（相談なし＝0、相談あり＝1）、問題類型（日常取引〔参照カテゴリー〕ほか11類型）を独立変数として投入する二項ロジスティック回帰分析を行うと、法律以外専門機関相談と法律専門家相談が問題解決に統計的に有意なプラス効果を及ぼしていることが確認された（表1）。法律以外専門機関に相談すること、および、法律専門家に相談することは、それぞれ問題解決にとって促進的な効果をもつ。そして、オッズ比（Exp(B)）の値をみると、その効果は、法律以外専門機関相談より法律専門家相談のほうが大きい。他方、法律専門家相談と法律以外専門機関相談を統制した場合、地域および問題類型は、問題解決に有意な影響は及ぼしていない。

表1 問題解決のロジスティック回帰分析

	B	有意確率	Exp (B)
地域（参照カテゴリー＝仙台市）		0.385	
女川町	0.219	0.504	1.245
南三陸町	0.418	0.158	1.519
二本松市（浪江町）	-0.035	0.915	0.965
相馬市	-0.175	0.573	0.839
法律以外専門機関相談ダミー	0.407	0.062	1.503
法律専門家相談ダミー	0.696	0.003	2.005
問題類型（参照カテゴリー＝日常取引）		0.032	
債務	-0.298	0.694	0.743
住まい・不動産	0.369	0.631	1.447
近隣	0.131	0.886	1.14
損害賠償	1.159	0.203	3.186
家族	0.539	0.496	1.715
労働	0.598	0.444	1.818
学校	-0.54	0.622	0.583
保険	1.353	0.158	3.868
行政	0.639	0.453	1.894
災害復興制度	-0.343	0.652	0.71
その他	0.038	0.963	1.039
定数	-0.889	0.234	0.411

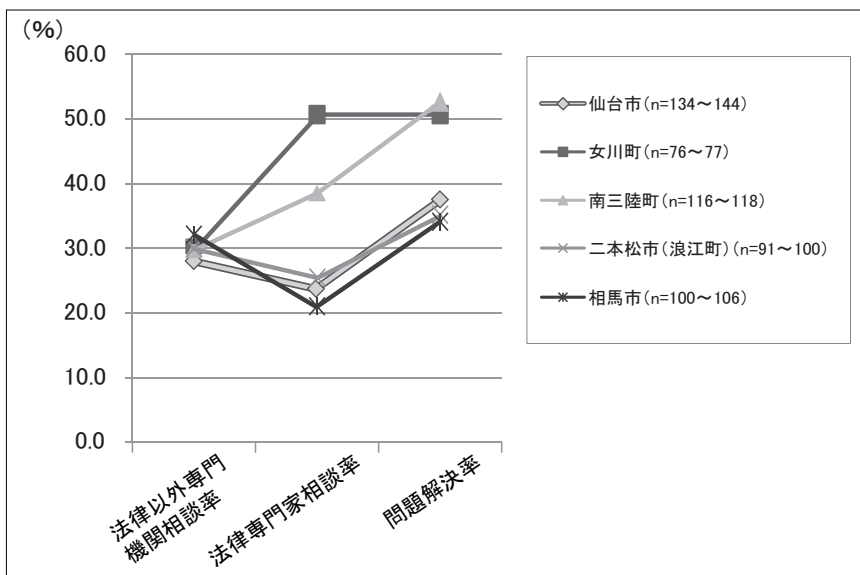
n=451; -2LL=569.096 $\chi^2=46.132$ (df=17, p<.001); Nagelkerke $R^2=.131$.

以上のように、法律以外専門機関相談および法律専門家相談が問題解決率を高める効果が確認されたことから、最後に、法律以外専門機関相談率、法律専門家相談率、問題解決率の3つの関係を地域別に比較できるように集計した結果が図6である。

この図が示すように、法律以外専門機関相談率には地域ごとの大きな違い

はみられない。仙台市、女川町、南三陸町、二本松市（浪江町）、相馬市のいずれでも、法律以外専門機関の相談率はほぼ30%前後で似通った傾向を示している（ただし、相談先の分布は必ずしも同じではない）。これに対して、すでに述べたように、法律専門家相談率および問題解決率には地域ごとに大きな違いがある。その結果、法律専門家相談率が高い地域（女川町、南三陸町）では解決率が高く、法律専門家相談率が低い地域（仙台市、二本松市〔浪江町〕、相馬市）では解決率も低い傾向を示すとの興味深い結果が得られた。

図6 法律以外専門機関および法律専門家への相談率と問題解決率



(4) 小括

以上の調査結果からは、被災者の法的支援の効果について、次の2点が明らかになったといえる。第1に、避難所や仮設住宅へのアウトリーチ、被災地出張所開設などの積極的取り組みが被災者の法律相談へのアクセス機会を拡大している。

第2に、法律相談には被災者の問題解決を促進する効果が確認された。被

災者に対する法律専門家の助言・支援には、各種の情報提供や被災者の精神的支援を通じて、自主的あるいは各種の紛争解決手続を通じた問題解決を促進する機能が期待されるが²⁴、調査結果は、法律相談へのアクセス機会を拡充することが被災者の問題解決にとって効果的な方法であることを示している。

V 調査結果にみる被災者への法的支援の課題

他方、被災者法的ニーズ調査からは、被災者への法的支援の課題も浮かび上がってきた。

(1) 法的ニーズの潜在性

上述Ⅳ（１）の通り、震災後に法律問題を「経験した」の回答は約４割である。この数字は、平時（2008年）の調査よりは高いが、しかし、もっと高い可能性もある。このことを示すのが、インタビュー調査（上述Ⅲ参照）の結果である。インタビュー調査の対象者を選定するに際しては、調査地域ごとに、震災後法律問題の経験の有無、問題の種類、法律専門家への相談の有無、性別・年齢等の特徴が幅広く含まれることに留意したが、とくに重要な対象として、アンケート調査で「震災後経験した問題はない」と回答したケースを含めることにした。それらの回答者が、震災後本当に何の問題も経験していないのか、別言すれば、震災後に何らかの法律問題を経験しているにもかかわらず被災者自身も問題を自覚していないケースはないかを確認するためである。筆者が以前行った調査では、二重ローンの問題や生活保護受給に関する問題、土地の境界をめぐる問題など、法律問題の性質を持ち、決して些細とはいえない問題を抱えている被災者が、それを法的支援が必要な問題とは認知していない傾向が確認されており²⁵、法的ニーズの潜在化の有無を確認することがインタビュー調査の重要な課題と考えた。

このため、インタビュー調査の対象者にはアンケート調査で「震災後経験した問題はない」と回答したケースを加えたが、インタビューの結果、該当

するケース（6ケース）の全部で何らかの法律問題を経験していたことが判明した²⁶。その中にはたとえば、義援金をめぐる家主とのトラブルや私的整理ガイドラインの利用をめぐる問題、津波で被害を受けた事業の再建や借地の問題、復興事業に伴う土地の買い上げや津波で流失した船舶の保険金請求の問題などが含まれている。

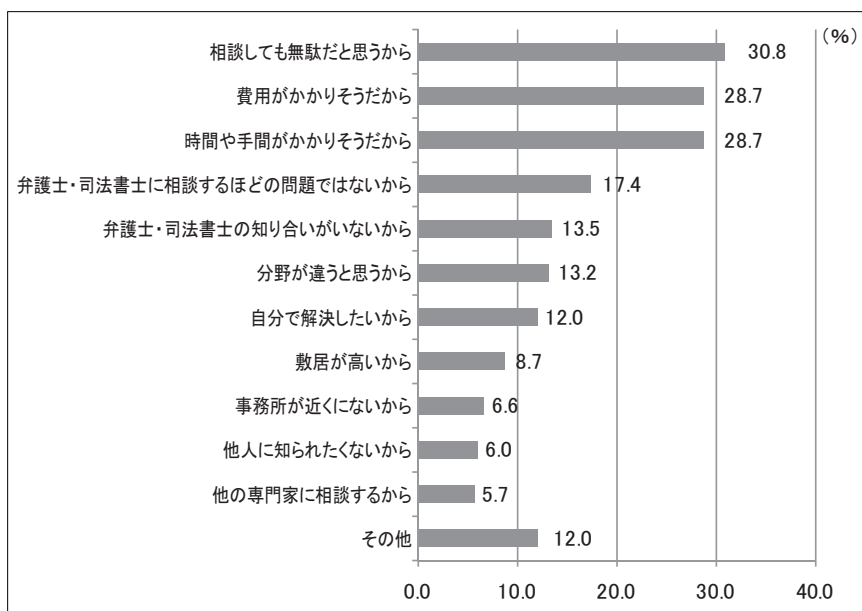
この事実、被災者の法的ニーズの性質を考える上で非常に示唆的である。第1に、被災地では、多くの法的ニーズが潜在化している可能性がある。第2に、インタビュー調査の結果は、インタビューを通じて法律問題が「発見」されていることを意味する。インタビュー調査を行ったのは法テラス本部に所属する弁護士であるが²⁷、震災前の生活、震災時の経験、そして震災後の生活を丁寧に聴き取る中でそれぞれの被災者が抱える法的問題を掘り起こしていった。そして、法的支援の実務において、この任務を担うのは、法律相談である。インタビュー調査を法律相談と見立てるならば、法律相談の機会が適切に開かれていれば顕在化したかもしれない法的ニーズが被災地・被災者の生活の中には大量に潜在していた可能性が示唆され、また、法律相談に来てもらい、法律専門家がそれに適切に対応するならば、当事者自身も気づかなかった法的ニーズが掘り起こされ、適切な解決につながっていく可能性が示唆される²⁸。

（2）法律相談の阻害要因

法律相談は被災者が抱える問題の解決を促進する効果が期待できる。それだけに、被災者が法律相談を受ける上で阻害要因があれば、それを取り除く必要がある。

震災後の法律問題について「弁護士や司法書士には相談していない」と回答した者にその理由を尋ねたところ、回答者（334人）のうち、「相談しても無駄だと思うから」が30.8%と最も多く、次いで、「費用がかかりそうだから」と「時間や手間がかかりそうだから」が28.7%、「弁護士・司法書士に相談するほどの問題ではないから」が17.4%などであった（図7）。

図7 法律専門家に相談しない理由【複数回答】



(注)「弁護士や司法書士には相談していない」と回答した者について集計。n=334。

この調査結果は、まず第1に、費用や時間・手間等のコスト要因が法律専門家に相談しない重要な理由となっていることを示す。このうち費用の問題に関わっては、2012年3月に成立した法テラス震災特例法によって、被災地での法律相談を無料化する特例措置が講じられている。にもかかわらず、法律専門家に相談しない理由として「費用がかかりそうだから」が2番目に多く選択されていることは、震災特例措置の周知が十分であったかどうか検証の必要を示す結果である。

また、調査結果は、法律専門家相談の有効性感覚の欠如も、法律専門家に相談しない重要な要因となっていることを示している。弁護士・司法書士に相談しない理由で一番多く選択されているのは「相談しても無駄だと思うから」である。今後の政策課題として、被災者・住民に対して、法律専門家相談の有効性を知ってもらう取組みの必要性を示唆する結果といえる。

（３）被災者支援制度の認知不足

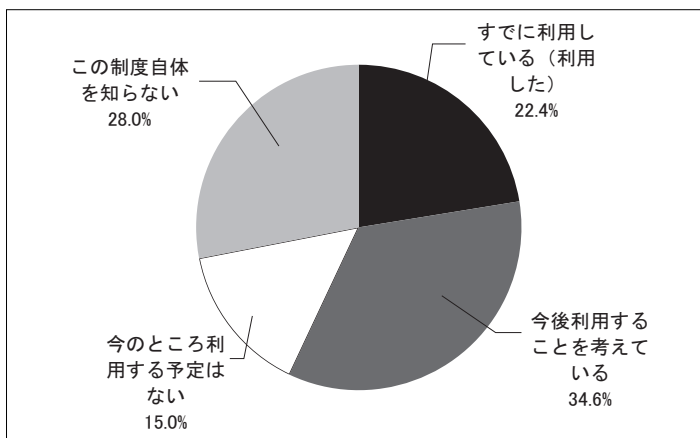
被災者法的ニーズ調査の結果は、随所で、被災者支援制度の認知は十分かの課題を示すものであった。

（２）で述べたように、震災特例措置が実施されたにもかかわらず、法律専門家に相談していない回答者の４人に一人（28.7％）が、その理由として「費用がかかりそうだから」を選択していることは、震災特例措置が十分に認知されていない可能性を示す。

また、私的整理ガイドラインの利用の状況を尋ねた質問では、住宅ローンを抱える回答者（107人）の中で約３割弱（28.0％）が「この制度自体を知らない」と回答している（図８）。さらに、原発ADRについて、原発事故関連問題を経験した回答者（102人）の中で約１割（11.8％）が「この制度自体を知らない」と回答している（図９）。

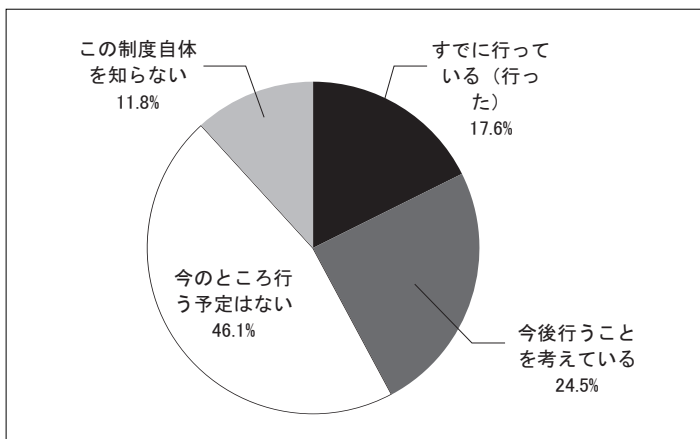
もっとも、これらの制度について、被災地の関係機関や行政が周知活動を怠っているかと言えば、むしろ、周知や広報は繰り返し行われているとも聞く。であるとすれば、ここで問われているのは、せっかくの周知や広報が被災者にとって重要な情報として受けとめられていない点にあることになる。本稿冒頭で述べたように、被災地では日々膨大な情報が流通しており、その中で、重要な法的情報が埋もれる危険がある。別言すれば、一般的・抽象的な法的情報は必ずしも被災者の記憶に残らず、自らが抱える具体的な問題と結びつけられてはじめて有用な情報として意識されるということであろう。被災者が抱える具体的な問題と各種の制度の情報を結びつける重要な場は、各種の相談窓口である。法律相談へのアクセス機会を拡充する取り組みは、このような被災者が抱える具体的な問題と各種の制度を結びつける場としても重要な機能が期待される。

図8 私的整理ガイドラインの利用意向



（注）震災後に経験した法律問題として「住宅ローン」を選択した者について集計。n=107.

図9 原発 ADR への申し立て



（注）原発事故関連問題経験者について集計。n=102.

（４）法テラス出張所の開設時期

Ⅳ（２）で見たように、南三陸町および女川町の回答では、法テラス出張所が被災者の法律相談を促進する効果が確認された。南三陸町では、震災後に経験した「最も重大な問題」について21.4%の人びとが、女川町では同じ

く13.0%が法テラス出張所を利用している（前掲・図4参照）。

ところで、今回の調査地ではもう1か所、法テラスの被災地出張所が開設された場所がある。福島県二本松市である。ところが、この二本松市（浪江町）の回答では震災後に経験した「最も重大な問題」について「法テラスの事務所や出張所に直接向いて相談した」の回答はわずか2.1%にとどまり（前掲・図4参照）、原発事故関連問題では0%²⁹であった。

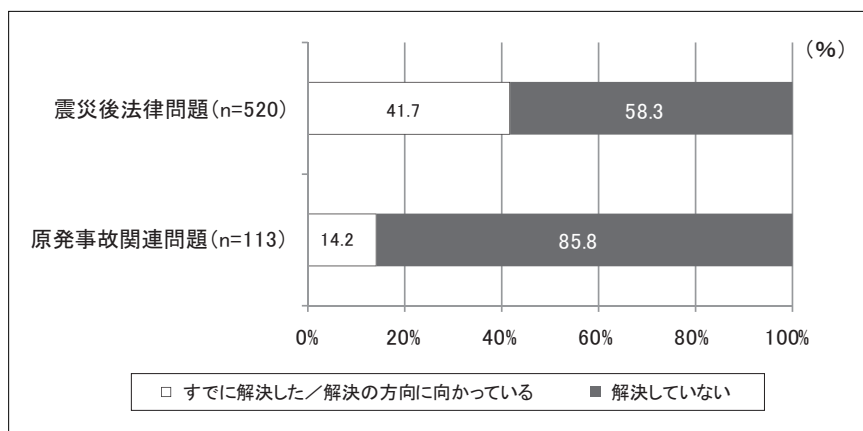
南三陸町・女川町の回答と二本松市（浪江町）の回答の間に見られる法テラス出張所利用率の大きな違いの原因の一つとして考えられるのは、各地域の法テラス出張所の開設時期の違いである。「法テラス南三陸」は、震災後半年の2011年10月にいち早く開設され、また、女川町に隣接する「法テラス東松島」も震災後1年の2012年2月に開設された。これに対して、「法テラス二本松」の開設はだいぶ遅れて2012年9月である。南三陸町・女川町と二本松市（浪江町）の法テラス出張所利用率の違いは、直接的には、出張所開設から調査実施時期（2012年11月～12月）までの期間の長短と関係しているが（出張所開設から調査実施時期までの期間が長ければ法テラス出張所に「相談した」の回答が多くなる傾向が推測される）、そこから一步議論を進めれば、二本松市への被災地出張所の開設がもう少し早くなされたならば、被災者（原発事故被害者）の法的支援としてより大きな効果を発揮した可能性も考えられる。被災地出張所の開設時期は適時であったか、検討すべき課題の存在を示唆する結果である³⁰。

（5）原発事故被害者の困難な状況

東日本大震災は被災者の生活に大きな影響を及ぼし、種々の問題を発生させているが、中でももっとも深刻な影響を被っているのが東京電力福島第一原発事故に伴う被害者である。被災者法的ニーズ調査の結果は、2つの角度からこの点を浮き彫りにしている。第1は、すでに述べたように（上述Ⅳ（1）参照）、今回の5つの調査地域のなかで震災後の法律問題経験率が最も高かったのは、二本松市（浪江町）であったことである。二本松市（浪

江町)の回答者は、問題の種類・点でも、他の地域よりもさまざまな法律問題に遭遇していることが示された。もう一つは、原発事故関連問題の解決率の低さである(図10)。原発事故関連問題について現在の解決状況を聞くと、解決率(「すでに解決した」と「まだ解決していないが、解決の方向に向かっている」の比率の合計)は14.2%にとどまる。この数字と、被災者が震災後一般に経験している法律問題の解決率(41.7%)とを比較すると、原発事故関連問題の解決率はかなり低くなっている。原発事故とその後の長期の避難生活に起因する損害賠償等の問題は調査実施当時に(そして基本的には現在も)進行中の問題であり、その解決に至るまでにはなお長期の時間を要することが示されている。

図10 震災後法律問題と原発事故関連問題の解決状況



Ⅵ むすび

以上、被災者法的ニーズ調査の結果から、被災者への法的支援の効果と課題について以下の点が明らかになった。

まず被災者への法的支援の効果としては、第1に、避難所・仮設住宅への出張相談(アウトリーチ)や法テラスの被災地出張所開設等の取り組みが被

災者の法律専門家への相談を促進する効果を發揮していること、第2に、法律専門家への相談が被災者の問題解決を促進していることである。

他方、課題としては、第1に、被災者の法的ニーズは潜在しがちであること、第2に、各種の被災者支援制度の認知が十分とはいえないこと、第3に、法律専門家に相談することについては「法律相談の有効性感覚の欠如」「コスト要因」等が阻害要因となっていること、第4に、震災特例措置や法テラス出張所の開設の時期がもう少し早ければより大きな効果を發揮できた可能性、そして第5に、原発事故被害者が置かれている困難な状況が確認された。

以上の知見は、理論的・政策的にさまざまな示唆を与えるものであるが、すでに紙数も尽きていることから、ここではそのいくつかの要点を記し、本稿の結びとする。

第1に、被災者法的ニーズ調査の結果は、被災者への支援の方法として、法的助言・支援のアクセスポイントを被災者の近くに置き、法律相談の間口を広げることが効果的であることを示している。具体的には、避難所や仮設住宅へのアウトリーチおよび被災地の法的支援の拠点となる出張所開設の効果が確認された。法律相談のアクセス機会を拡充することは、①当事者自身が気づいていない法律問題の掘り起こし（潜在ニーズの顕在化）、②一般的・抽象的ではない、当事者が抱える問題に即した具体的な情報提供とそれを通じた各種制度の認知・利用の促進、③被災者が抱える問題解決の促進など、一連の重要な効果が期待できる。

第2に、東日本大震災の被災者への持続的支援の必要である。災害からの復興・生活再建は長い時間を要する。東日本大震災の被災各地でも、復興事業・生活再建はいまだ「道半ば」との声が随所で聴かれ、とりわけ原発避難地域の復興・生活再建にはさらに一層長い時間を要することは確実である。東日本大震災の被災者、原発事故被害者には、引き続き持続的で効果的な支援の継続・充実が必要である。来年3月に期限切れとなる震災特例措置の延長、被災地出張所のさらなる増設、被災地での司法ソーシャルワーク活動、

震災 ADR や原発 ADR の利用促進など、被災地の復興・生活再建のプロセスに伴走するかたちで法的支援の継続・充実が期待される。

第3に、来たるべき大災害に備えた体制整備の点では、災害発生後の即応体制の強化が課題となる。今回の東日本大震災で効果を発揮した法律扶助震災特例措置（資力要件不要）は立法までに1年を要し、また法テラスの被災地出張所も開設までに時間を要した事例が見られた。今回の東日本大震災の経験に鑑みれば、①各種の電話相談、②法律扶助震災特例措置（資力要件不要）、③被災地出張所・事務所の開設、④避難所・仮設住宅等へのアウトリーチ、⑤震災 ADR は、来たるべき大災害においても直ちに効果を発揮しうると認められる。これらの措置をパッケージとして、大規模災害発生と同時に迅速に発動できる事前の体制整備が期待される。

最後に、今回の被災者法的ニーズ調査から得られた知見は、被災者への法的支援の問題を考える際に重要であるのみならず、一般に司法アクセスのあり方を考える際にも示唆を与えることを確認しておく。被災者法的ニーズ調査によって確認された、法的な助言や支援を必要としている人びとの法律相談へのアクセス機会を拡充し、それを問題解決につなげていくという基本的道筋は、被災者の法的支援においてのみ問題となることではない。高齢者・障害者、外国人、DV 被害者等、それぞれの状況に即していかされるべき重要な知見と思われる。

[注]

- 1 法律扶助協会兵庫県支部編『法律扶助事業への展望：阪神・淡路大震災被災者法律援助事業の分析から』（法律扶助協会兵庫県支部、2003年）参照。
- 2 日本弁護士連合会の集計によれば、2011年3月から約1年間に、各種の震災関連の無料法律相談（面談および電話相談）には4万件を超える相談が寄せられた。その精細な分析として、岡本正・小山治（2012）「東日本大震災におけるリーガル・ニーズと法律家の役割：無料法律相談結果からみえる被害の実像」別冊法学セミナー2『3・11大震災暮らしの再生と法律家の仕事』（日本評論社、2012年）174～222頁参照。
- 3 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（2012年4月施行）。

- 4 本稿執筆時点では、開設順に、宮城県南三陸町（2011年10月）、同山元町（同年12月）、宮城県東松島市（2012年2月）、岩手県大槌町（同年3月）、福島県二本松市（2012年9月）、岩手県大船渡市・福島県広野町（2013年3月）の7か所に開設されている。
- 5 仙台弁護士会紛争解決支援センター編『3.11と弁護士：震災ADRの900日』（金融財政事情研究会、2013年）参照。
- 6 和解仲介手続の実施状況等につき、同センターのウェブサイト（http://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/detail/1329118.htm）参照。
- 7 被災者法的ニーズ調査の報告書として、日本司法支援センター『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最終報告書』（日本司法支援センター、2014年）参照。なお、筆者は、この調査の企画・実施の全般に参加・協力する機会を得た。
- 8 山本和彦「総合法律支援の現状と課題」総合法律支援論叢1号（2012年）、1～24頁。
- 9 佐藤岩夫『「司法過疎」被災地と法的支援の課題』『世界』2013年1月号（2012年）、189～196頁参照。
- 10 佐藤岩夫「専門機関相談行動の規定要因」榎村志郎・武士侯敦編『トラブル経験と相談行動（現代日本の紛争処理と民事司法2）』（東京大学出版会、2010年）57～61頁参照。
- 11 調査対象である二本松市の仮設住宅は原発避難地域の浪江町の住民を対象とするものである。以下、「二本松市（浪江町）」と表記する。
- 12 以上の調査方法の詳細は、日本司法支援センター・前掲注7）3～14頁参照。
- 13 ただし、本調査は、今回の東日本大震災に際して大量に活用された、民間賃貸住宅等の借り上げによる応急仮設住宅（いわゆる「みなし仮設」）の居住者を対象としていない点では限界を持つ。筆者らが、津波で大きな被害を受けた岩手県釜石市で実施している被災者生活実態調査の探索的調査結果では、仮設住宅より「みなし仮設」の居住者のほうにむしろ多くの問題が生じていることが確認されている（調査実施グループ編『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査（第2回）基本報告書』〔2012年11月〕、28～29頁参照）。また、原発事故をめぐる、さらに広い範囲で自主的な避難者があり、その法的ニーズの把握も重要な課題である。
- 14 量的調査の結果および質的調査の結果を総合的に用いる方法は、近年、「混合研究法」として方法論的な議論が深められている。議論状況につき、Abbas Tashakkori and John Creswell, “The New Era of Mixed Methods,” *Journal of Mixed Methods Research*, 1（1）, 2007, pp 3～8、中村高康ほか「特集／量と質を架橋する：混合研究法の可能性」社会と調査11号（2013年）、4～46頁参照。量的調査と質的調査を結びつけた筆者らの研究としては、労働審判制度利用者調査がある（東京大学社会科学研究所編『労働審判制度についての意識調査基本報告書』〔2011年〕、佐藤岩夫・榎村志郎編『労働審判制度をめぐる当事者の語り：労働審判制度利用者インタビュー調査記録集』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.54〔2013年〕参照）。
- 15 なお、本稿の以下の論述では、結果を解釈しやすくするため、「わからない」を除い

- て集計している。このため、調査報告書（日本司法支援センター・前掲注7）とは数値が微妙に異なる。
- 16 日本司法支援センター編『法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査報告書』（2010年）3頁、21頁参照。
 - 17 法テラス2008年調査と今回の調査の結果の比較に関して注意すべき論点の整理として、日本司法支援センター・前掲注7）32頁注7参照。
 - 18 なお、図1で、「離婚」（2.2%）や「家庭内暴力（DV）」（0.8%）の選択が少なくなっているが、このことについては、本調査は世帯単位の調査であるため、家族内の法律問題やトラブルが答えにくいものとなっている可能性に注意を要する。日本司法支援センター・前掲注7）6頁、33頁参照。
 - 19 日本司法支援センター・前掲注7）34～36頁参照。
 - 20 この点につき、原発事故避難者の日常生活における法的支援の重要性を指摘した佐藤岩夫「原発事故避難者の日常的法的支援と『司法ソーシャルワーク』」『学術の動向』2014年2月号〔2013年〕54～58頁参照。
 - 21 南三陸町では、このほか、「弁護士・司法書士の事務所に直接出向いて」（17.1%）も多くなっているが、他の地域に比べて南三陸町に弁護士事務所・司法書士事務所がとくに多い訳ではなく、この結果の解釈はやや難しいところである。法テラスの被災地出張所で弁護士や司法書士に相談した回答者が法テラス出張所を「弁護士・司法書士の事務所」と理解し、回答した可能性もある（その場合、「法テラス事務所や出張所に直接出向いて」の回答が実質的にはさらに多いことになる）。
 - 22 なお、二本松市（浪江町）は、全体として法律専門家への相談率が高いわけではないが（図3）、相談経路としては「避難所や仮設住宅にきた弁護士・司法書士に」（16.8%）が突出して多く（図4）、ここでもアウトリーチの効果が確認される。
 - 23 被災者法的ニーズ調査では、法律専門家以外の相談機関として、「生活支援相談員、民生委員、児童委員」「福祉事務所、社会福祉協議会、地域包括支援センター」「消費生活センター」「労働基準監督署、ハローワーク、労働局」「警察」「上記以外の国・都道府県・市町村の窓口」「行政書士、税理士、社会保険労務士などの専門家」「保険会社」「金融機関」「ボランティア・民間団体」「その他の相談機関や専門家」の11の相談機関を選択肢として示し、その利用の有無を尋ねた。本文で述べる分析では、11の相談機関のいずれか1つでも「相談した」場合に「1」、いずれにも相談していない場合に「0」を割り当てた。
 - 24 永井幸寿「東日本大震災での弁護士会の被災者支援活動」NBL974号（2012年）13頁は、被災地の無料法律相談の機能として、①自主的紛争解決機能、②精神的支援機能、③パニック防止機能、④各種情報提供機能、⑤立法事実収集機能を指摘する。
 - 25 佐藤・前掲注9）参照。
 - 26 日本司法支援センター・前掲注7）「第Ⅲ部」所収のケース2、ケース3、ケース5、ケース11、ケース14、ケース23を参照。

- 27 日本司法支援センター・前掲注7）11頁④および同337頁のメンバー一覧参照。
- 28 なお、被災者の法的ニーズの潜在性に関連し、今回の調査では、原発事故被害者を取り巻く特徴的事態も明らかになった。それは、原発事故被害者が、東京電力から送付される書類に従い損害賠償を請求することを、ことさらな「問題」とも、「請求」とも認識していない可能性である（日本司法支援センター・前掲注7）72～73頁参照）。この点は、原発事故被害者に対する法的支援のあり方を考える上で重要な論点を呈示していると思われるが、紙幅の関係で、別の機会に検討したい。
- 29 日本司法支援センター・前掲注7）77頁。
- 30 なお、本調査の射程を超えるが、法テラス被災地出張所については、開設時期の適切性の問題のほか、弁護士が常駐する体制となっていない点も検討課題である。とくに今後、被災地では、法律専門家と行政その他関係機関との間に緊密な連携のネットワークを形成することが効果的と思われるが（佐藤・前掲注20）参照）、その場合、法テラス出張所が弁護士常駐の体制をとっていないことが大きな足かせとなる可能性もある。