

# 法律専門家と被災地支援

弘前大学准教授 飯 考 行

## I はじめに

災害に対して、法分野では、時々の災害に教訓を得て、立法で、災害救助法、災害対策基本法、被災者生活再建支援法など、救助、予防、復興面での対応がはかられてきたが、統一的な災害法制は整備されず、とりわけ被災者・地の復興を支援する法制は手薄な状態が続いてきた。法学では、民事、行政、社会保障などの分野で、災害後に関連学会や法律雑誌で特集が組まれるなどしてきたが、個別法分野の解釈学が中心で、災害法という分野は確立していない。このように、災害に対応する法規や法理念が十分な展開にあるとは言い難い中、法実務では、関東大震災後の出張調停、阪神・淡路大震災後の法律相談と他士業との連携支援<sup>1</sup>、新潟県中越地震後のひまわり基金法律事務所開設など、取り組みが徐々に進行してきた。なかでも、阪神・淡路大震災後、弁護士・会では、1年間で約10万件の法律相談が提供され、法律扶助協会との連携がはかられ、被災者生活再建支援法等にいたる被災者支援の施策や立法提言が行われ、まちづくり支援がなされた<sup>2</sup>。ただし、災害に対応する法実務は、必ずしも全国に浸透していなかったように見受けられる<sup>3</sup>。

周知の通り、2011年3月11日に勃発した東日本大震災の地震、津波と原発事故による放射性物質漏洩により、岩手県、宮城県、福島県を中心に未曾有の被害がもたらされた。これらの東北地方の太平洋沿岸部は、住民に十分な法律サービスが行き渡らない司法・弁護士過疎地として知られてきた。それゆえ、法実務の見地からは、東日本大震災という巨大災害に対して、従来の災害に関する法分野の系統的とは言えない蓄積をもとに、司法・弁護士過疎地という法サービスの不足という困難を伴う地で対応することが課題となった。

そこで本稿では、司法・弁護士過疎地が災害に見舞われた東日本大震災で、法的支援において法律専門家が困難に直面したのか、直面したとすればどのような困難であったのかを検討したい。以下で、東日本大震

災の特質を踏まえ、法律相談データ等から被災地の法的ニーズを探り（Ⅱ）、岩手、宮城、福島各県の弁護士・会と日本司法支援センター（以下、法テラス）の活動状況を概観し（Ⅲ）、災害復興における司法アクセスの重要性を論じるとともに、被災地支援の中に実務法律家のあり方への示唆を考える（Ⅳ）。方法は、主に関連データ分析と被災地でのヒアリング調査による。

なお、「法律専門家」の語には、実務法律家のみならず隣接法律職や法学研究者も含まれる。司法書士の被災地における法律相談、登記手続サポート活動や、法学関連雑誌や学会の災害に関する検討には特筆すべきものがあるが、これまでの筆者のヒアリング対象が主に法律事務所であったことと、紙幅の関係で、本稿では弁護士にほぼ限定する。

## Ⅱ 東日本大震災の特質と被災地の法的ニーズ

### 1. 東日本大震災の特質

東日本大震災の地震の規模は、マグニチュード9.0で、1960年のチリ地震（9.5）、1964年のアラスカ地震（9.2）、2004年のインドネシア・スマトラ沖地震（9.1）に次いで、観測史上世界4番目であった。その人的被害は、死者18,131人、行方不明者2,829人、負傷者6,194人、住家被害は、全壊129,391棟、半壊265,096棟、一部破損743,298棟、床上浸水20,580棟、床下浸水15,629棟、非住家被害は、公共建物20,283棟、その他37,645棟で、火災は330件に及んだ（2012年9月11日現在）<sup>4</sup>。震災関連死者数は2,303人に上る（2012年9月30日現在）<sup>5</sup>。避難者数は、原子力災害による避難も含め、震災直後は全国で約47万人、2012年10月4日時点は約326,873人で、うち公営住宅等に29,822人、民間住宅に162,056人、仮設住宅に113,956人が入居する<sup>6</sup>。

上記の被害は、自然災害で戦後最大とされた1995年の阪神・淡路大震災に比しても、総じて大きかったことが分かる<sup>7</sup>。この被害の甚大さは、地震、津波と原発事故の3つが重なったことによる。津波の浸水により、

被災地は広範囲に渡り、多くの住民の住まいや自動車が奪われた。太平洋沿岸部の風景は、瓦礫が撤去された程度で、震災後2年ほどを経てもほとんど変わりがなく、更地や廃墟が広がるばかりで、土地収用や建設工事の関係で、高台移転、土地区画整理や復興住宅建設の本格化にはいまだ時間を要し、復旧・復興の遅さが目につく。福島第一原発事故では、放射性物質が漏洩し、福島県を中心に拡散し、地域により避難を余儀なくされ、とりわけ母子は将来の健康の不安に苛まれている。放射性物質による健康被害は、DNA損傷を通じて将来世代に渡りうるため、回復の見通しすら立たない。以上の被害の甚大さ、幅広さ、復旧・復興の遅さと、将来世代に渡る健康リスクが、東日本大震災の特質と言えよう。

災害リスクは、ハザード（自然災害）と社会的脆弱性の相互作用により規定されるものと解される<sup>8</sup>。日本は海に囲まれ火山の多い島国で、自然災害に遭遇する可能性が高く、社会的脆弱性において、社会的インフラの損害の受けやすさ、自然災害後の対処能力、今後の適応能力などのあり方により、災害リスクが変動しうる。甚大な被害を受けた東北地方太平洋沿岸部の多くは、社会的脆弱性の点で、全国でも損害を受けやすく、対処、適応の困難な地域であると言えよう。すなわち、仙台市を除けば、総じて、司法・弁護士過疎が広がり、第一次産業が主で経済活動は活発でなく、漁港や農地への浸水により災害の影響は仕事に直接及んだ。加えて、農作物や収穫魚の放射性物質含有をめぐって、風評を含む被害を被った。災害への対処と適応の点でも、若者の流出と高齢化により人口過疎が進行し、マンパワーの点で困難を抱えている。

## 2. 被災地の法的ニーズ

上記のような前例のない特質を持つ東日本大震災後、被災地ではどのような法的ニーズが生じているのであろうか。まず想起されるのは、人的被害と物的被害に関わるニーズである。人的被害では、親族を災害で亡くして、相続をめぐる遺産分割が多発しよう。避難にかかる指示や誘導の結果、死亡または傷害を負った場合は、その任にあたった学校や職

場に対する損害賠償請求もありうる。物的被害では、ローンを組んでいた住宅や自動車が津波で流され損壊し、その支払いが滞る一方、生活再建のために新たにローンを組んで物件を買い直したいという、いわゆる二重ローン問題に伴う債務整理が必要になる。住宅の損壊をめぐるの貸主と借主の紛争や、売買等の契約不履行、保険をめぐる紛争の解決も考えられる。その他にも、生活再建支援金の支給や仮設住宅入居などに関わる行政の対応や、放射性物質被害の補償など、様々な法的ニーズが生じることが予想される。

震災から1年半ほどの弁護士会の電話・面談震災法律相談の集計によれば<sup>9</sup>、計40,243件（法律相談につき最大3つの法律相談内容に分類されるため重複あり）のうち、震災関連の相談で件数の多いものから、「原子力発電所事故等」（18.6%）、「震災関連法令」（14.1%）、「不動産賃貸借（借家）」（13.5%）、「遺言・相続」（11.2%）、「工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防）」（8.5%）、「その他」（8.1%）、「住宅・車・船等のローン、リース」（7.6%）などが続く。相談者の被災当時の住所の分布は、宮城県（44.1%）、福島県（30.5%）、岩手県（12.2%）の順に多い。時期別には、2011年5月までの相談でほぼ半数（49.6%）が占められ、次第に相談件数が減少する。

地域により、相談内容には多寡がある<sup>10</sup>。県内別に相談比率の高いのは、岩手県内で「遺言・相続」（岩手県25.6%、宮城県12.5%、福島県4.0%）、「震災関連法令」（岩手県24.5%、宮城県15.8%、福島県8.4%）と「住宅・車・船等のローン、リース」（岩手県11.3%、宮城県8.0%、福島県7.0%）、宮城県内で「不動産賃貸借（借家）」（岩手県5.0%、宮城県20.8%、福島県7.5%）、福島県内で「原子力発電所事故等」（岩手県0.1%、宮城県0.6%、福島県55.1%）となっている。

三県の中では、仙台市のように比較的借家の多く密集する大都市を含む宮城県内で「不動産賃貸借（借家）」の相談が多い。宮城県は、賃貸の住宅、店舗の明け渡しや修繕をめぐる紛争を中心に震災ADRが活用されたことでも知られる<sup>11</sup>。福島県内で「原子力発電所事故等」の相談

が半分強を占めたのは、もちろん同地で福島第一原子力発電所事故が起こり、避難を余儀なくされた住民が多いことによるものであろう。岩手県では、他の二県のような特性がなく、予想通り、「遺言・相続」「震災関連法令」「住宅・車・船等のローン、リース」の相談率が比較的高かった。

他方、全体に、震災の規模のほか、阪神・淡路大震災後1年間約10万件に比して、法律相談件数が予想よりも必ずしも多くないように見受けられる。裁判所の訴訟件数も、震災後、三県の地方裁判所本庁・支部で低下傾向にある。筆者が訪問した法律事務所も、とりわけ岩手県沿岸部では、概して相談が多くて多忙というほどではなく、受任に結びつく案件は少ないとのことであった。この法律相談件数および受任、訴訟件数の少なさの理由は、どこに求められるであろうか。

理由の一つとして、震災後間もなく、抱えている問題に向き合い解決をはかる余裕が、被災者にいまだ十分ないことが考えられる。上記の福島県における「原子力発電所事故等」以外の法律相談の少なさは、福島県内外に避難し生活のいまだ安定しない住民が多いためであろう。相談類型別には、「遺言・相続」は、高台移転や土地区画整理に際して、これまで遺産分割の手続きがなされておらず、土地の権利関係の明確化が課題となっており、相談および受任のニーズは潜在的に高いものと想定される。「住宅・車・船等のローン、リース」、いわゆる二重ローン問題については、震災後に個人版私的整理ガイドラインが策定されながら<sup>12</sup>、その制度が十分に認知されず、金融機関から教示されないまま、リスケジュールリングと称する借金返済期間の組み直しが蔓延し、被災者は手持ちの住宅再建支援金や義援金などを当座の返済にあててきたため、表面化しにくかった。

以上のような時期および個別事情のほかに、震災後の法律相談等の少なさの根本的な理由は、被災地の司法アクセスにあるものと思われる。前述の通り、東北地方太平洋沿岸部は、仙台市といわき市を除いて、住民に比して弁護士数が少なく、裁判所も簡易裁判所を含めて疎らで地域

により裁判官が常駐しないなど人的体制が十分でないなど、司法そのものへの物理的なアクセスが困難な司法・弁護士過疎地として知られてきた<sup>13</sup>。そこで次に、震災後の岩手、宮城、福島各県の沿岸部における法律事務所および法テラスの被災地支援活動を概観したい。

### Ⅲ 実務法律家の対応

#### 1. 弁護士、弁護士会

東日本大震災後、弁護士および弁護士会で、無料法律相談の実施、震災関連ADR、原発事故等への対応、立法活動、広域避難者支援や復興まちづくり支援がなされ<sup>14</sup>、弁護士の法的支援活動はこれまでも増して積極的・能動的であった<sup>15</sup>。他方、甚大な被害を受けた東北地方の太平洋沿岸部の弁護士は、仙台市といわき市を除いて、岩手、宮城、福島の各県にそれぞれ10名程度しかおらず、まさに点在していた。北から、久慈、宮古、釜石、大船渡、陸前高田、気仙沼、石巻、相馬、南相馬の各市に、弁護士が数名ずつ開業する。しかも、その多くは30歳代の若手で、弁護士過疎解消目的のひまわり基金法律事務所、法テラス法律事務所に任期付きで勤務し、またはそれらから独立した弁護士である。石巻、相馬、南相馬の各市では、近年の弁護士急増を背景に、若手の独立弁護士が増加しつつある。大船渡、相馬、南相馬の各市には、弁護士法人の従たる事務所が置かれている。

以上のように、東北三県の沿岸部の多くの弁護士は、震災前後の10年間ほどの移入者である。この変化は、同時期の司法制度改革で司法・弁護士過疎対策<sup>16</sup>、司法試験合格者増員が進められ、法律事務所の法人化で従たる事務所の開設が可能になったことに起因する。震災前から弁護士が最低限の人数にしろ被災地におり、震災後に避難所等で法律相談活動を行い、その後も法的支援にあたっていることは、司法制度改革の予期しえなかった成果と言えよう。

沿岸部の弁護士は、震災により、自ら被災して自宅や事務所が浸水し

た者、避難所で過ごした者、いったん地元に戻った者や、直接の被災を免れて早期から支援活動にあたった者など、様々であった。しかし、ほとんどの弁護士は3月末までに沿岸部に戻って業務を再開し、避難所や行政機関で、県内外から自主的に赴きあるいは弁護士会から派遣される弁護士とともに災害法律相談にあたった。震災後の事態に対処するため、法に関する情報は被災者のみならず自治体でも求められていた。有用だったのは、弁護士のメーリングリスト（東日本大震災・弁護士情報交換ML）で、震災後間もなく立ち上がり、被災地で相談にあたった弁護士が質問を書き込むと、阪神・淡路大震災等に対応した経験のある弁護士が回答するなど、東北地方に限らない弁護士相互間の支援体制が構築されていた。震災法律法談で、兄弟姉妹が死亡した場合は災害弔慰金が支給されない事例に触れた弁護士が、上記MLに投稿したところ、弁護士の間で反響を呼び、議員への働きかけの結果、法改正で支給が可能になった例は知られている。

とりわけ震災直後は、法律相談というよりも、震災関連法令に関する問い合わせが多かった。釜石市で法律相談を担当した弁護士によれば、震災直後は、緊急性のある、ないしはすぐに気がつく事項の相談が多かった（通帳も印鑑もカードもないが預金を下ろせるか、土地の権利証をなくしたが権利はどうなるのか、手元の生活資金がないがどうしたらいいか、罹災証明とは何か、公共料金の支払いは必要か、生命保険・家や車の保険金は出るのかなど）。震災から1ヶ月前後は、行政による給付（主に生活再建支援金、災害弔慰金の支給について）、雇用関係（失業給付、雇用計画の存続など）、保険関係などが多く、もう少し後に債務関係が現れ始め（住宅ローンを払っていないが大丈夫か、車のローンは残るのかなど）、震災後3ヶ月前の少し前になって相続の問題が現れた（主に相続放棄の要否について）という。

岩手弁護士会では、沿岸部で相談にあたる弁護士の要請に応じて、A3判一枚の「岩手弁護士会NEWS」が大量印刷され、避難所や役場に広く配布されて、被災地でよくある相談に関する情報提供が試みられた。

第1号（2011年3月28日発行）では、生活福祉資金の貸し付け、り災証明書、公共料金、税金、年金や公共料金の支払い、保険・共済、紛失物、その他の問題（免許証の有効期限が迫っているなど）の相談先や解決方法が案内された。第2号（4月11日発行）では、災害弔慰金、労災保険、生活再建支援制度、失業給付などの各種支援制度が教示された。第3号（5月23日発行）は、相続特集で、3ヶ月の熟慮期間伸長の申立てと、相続放棄、限定承認について、裏面に書式付きで掲載された。第4号（11月17日発行）は、無料法律相談案内と、相続熟慮期間の延長、弔慰金・支援金・義援金の差押禁止財産化、民事調停無料化、負債処理方法、税金の減額・免除といった情報が伝えられた。第5号（2012年5月2日発行）は、災害関連死の申請の促し（災害弔慰金の支給対象であること）、被災者生活再建支援金の申請の促し、私的整理ガイドラインのメリット、法律相談無料化が告知された<sup>17</sup>。以上から、弁護士会NEWSが、被災者の見地から重要なことがらを、広範にかつ時宜に応じて伝えようとしていたことが分かる。

震災直後は、車のガソリンの調達が難しく、遠隔地の弁護士が沿岸部に赴くことは困難で、現地に弁護士がいることのメリットは大きかった。ある弁護士は、避難所に赴いたところ、弁護士が来たということで喝采を浴び、多数の相談を受けたと回想する。ただし、時の経過とともに、日中は避難所を出てがれき撤去を行うなど生活再建に向けて活動する人が多くなり、また相談する姿が周囲に知られることを避けて、隅に相談ブースを設けてもあまり相談が来ない事態にもいたった。この状態を打開するため、弁護士によっては、待ちの姿勢から転じて、自ら避難所内の被災者に歩み寄り、一人一人を回って、困りごとがないか聞きに回った。後に仮設住宅が建設されると、集会場に赴いて、またはテントを張り、法律相談に取り組んだ。岩手県沿岸部では、弁護士有志による無料出張相談も試みられた。ただし、基本的な業務スタイルは、自身の法律事務所を構えて、依頼者の来訪を待ち、法律相談を受けて、受任し、法律文書を作成し、相手方との交渉にあたり、必要な案件は裁判で紛争解

決をはかる、従来通りの方式であった。

東北地方沿岸部の法律事務所の業務は、ヒアリングによれば、地域により相談・受任件数に開きがあった。岩手県では、概して相談が多くなり、しかも受任に結びつきにくく、ひまわり基金法律事務所には日弁連の財政援助を受けるところもあるという。ただし、陸前高田市の同事務所には、同市に弁護士が不在だったためもあってか、2012年3月の開所後、比較的多くの相談が寄せられていた。宮城県は、地域にもよるが、岩手県ほど事件数が少ないという声は聞かれず、むしろ震災後に法律相談が増加しかつ多様化した法律事務所もある。福島県では、通常事件に加えて、地震・津波関係と原発補償関係の事件が加わり、多忙化の傾向にある。ただし、2012年に入り、個人版私的整理ガイドラインについて、弁護士会等の取り組みで運用改善が進み、広告が増え、また金融庁の指導で金融機関が被災者に教示するようになったことで、弁護士の登録専門家としての業務は増加しつつある。

## 2. 法テラス

法テラスでは、宮城県と岩手県の沿岸部に、2011年度後半に期間限定の被災地出張所が4ヶ所（北から、大槌町、南三陸町、東松島市、山元町）に法的支援の拠点として設置された。これらの出張所では、弁護士の交代制で無料法律相談が提供されるほか（大槌は週3日）、消費者庁・国民生活センターとの連携事業として、曜日により、司法書士、行政書士、建築士、社会福祉士、社会保険労務士、税理士、土地家屋調査士による無料相談も行われ（大槌では、行政書士、税理士、社会福祉士、社会保険労務士のみ）、ワンストップサービスが志向されている。また、各出張所には、弁護士の送迎（大槌を除く）と移動相談車両を兼ねたワゴンが配備され、仮設住宅等への巡回相談や高齢者等への出張相談も行われている。夜間、休日相談の取り組みも見られる。2012年9月末には、福島県二本松市にも出張所が設置され、同年度末までに同県の広野町と岩手県大船渡市への設置が予定されている。

2012年10月末までに、出張所5ヶ所の法律相談件数は約3,900件に上る<sup>18</sup>。「家族」や「住まい・不動産」に関する相談が多くなっており、「事故・損害賠償」に関する相談も増加している。「住まい・不動産」の内訳は、二重ローンに加え、高台移転に伴い被災自治体で進みつつある土地の買い上げに関連したローンや抵当権等の相談で、二本松には、東京電力に対する賠償請求に関する相談も寄せられている。

法テラス大槌の場合<sup>19</sup>、岩手弁護士会による同地域の避難所法律相談で件数が少なく、運営が不安視されていたところ、2012年3月10日の開所後、同年8月20日までの弁護士による法律相談が276件と、予想以上の利用があった。内容別内訳は、「家事」36%、「損害賠償・請負契約・売買契約等」13%、「不動産」15%、「自己破産・任意整理等」14%、「行政」10%、「私的整理ガイドライン」5%、「労働」3%、「その他」2%、「行政不服申立手続」1%、「執行」1件であった。来所者454名のうち、大槌町民がほぼ3分の2（66%）で、およそ7割（69.8%）は50歳以上で占められる（3.7%は年齢不明）。

来所者の認知媒体は、「戸別配布チラシ」39%、「市町村」22%、「新聞」14%、「家族友人知人」8%、「報道」5%、「広報誌」3%、「弁護士（会）」3%、「HP」2%、「パンフレット」1%、「裁判所」1%、「その他」2%の順に続く（未回答1）。これは、2012年10月末までに、釜石市と大槌町の全戸と遠野市、山田町の仮設住宅にチラシが計2万枚程度配布され、法テラス本部で地元の岩手日報等で広告されたことや、出張所の事務職員（各3名程度）による仮設住宅等での宣伝活動などの成果であろう。

## Ⅳ 復興を左右しうる司法アクセス

### 1. 法律専門家のバリア

弁護士の地理的な配置および人員は、司法アクセスの必要条件であるが、十分条件ではない。ヒアリングに応じたある弁護士によれば、弁護士は敷居が高いと思われており、仮設住宅で法律相談と銘打っても人は

来ない。そのため、被災者に呼びかけて仮設住宅の集会場に集まってもらい、自ら出かけて、私的整理ガイドラインに関する紙芝居を上演している。紙芝居自体もいわば「つかみ」で、その後に被災者と膝を交えてお茶を飲み（「お茶っこ」し）、たわいもない話をしている中で、ようやく、何で放っておいたのかという法律問題がぼろぼろ出てくる。敷居を下げて来ようと思ってもらえないので、弁護士の側からアウトリーチをはかり、こちらからある程度行くようにする姿勢がとられている。実際に、岩手弁護士会では、仮設住宅の集会場、談話室の支援担当職員に、私的整理ガイドラインの概要やメリットを伝えて、日ごろ接する仮設居住者に間接的に広まるように取り組んでおり、法律相談に赴く弁護士には被災者との「お茶っこ」が推奨されていた。

この法律専門家のバリアは、アンケート調査結果にも現れている。釜石市の瀧上弁護士が2011年8月から10月にかけて敢行した釜石市と大槌町の仮設住宅を対象とした調査によれば<sup>20</sup>、弁護士に相談したい件がある人は46.1%であった。弁護士相談の潜在的需要は高いことが分かるものの、実際に相談する人は極めて少ない<sup>21</sup>。同回答の費用面の内訳は、「無料なら相談したい」42.6%、「有料でも相談したい」3.5%であった。弁護士アクセスの障害となる事項のトップスリーは、「費用が高い」41.9%、「自分の周りに弁護士を利用したことのある人がいない」18.2%、「敷居が高い」19.3%で、お金がかかりそうだし、よくわからないし、近づきにくいイメージなので利用しないという傾向が見られ、弁護士が住民から縁遠い存在であることが窺われる。そもそも、法が身近ではなく、法的解決になじむ問題が理解されておらず、「どの程度の問題を相談して良いのかわからない」という自由記載が見られ、実際に被災者からしばしば聞かれるという。

相談したい件は、債務整理を除き、不動産関係（登記所有権）、税金問題（税の軽減・免除）、高齢者問題（財産の管理、介護、医療、その他）、相続問題、借地借家などの問題が多かった。借金がある人は、全体の33.8%、うち完済できそうにない人は35.7%（全体の12.0%）、住宅ロー

ンが残っている人は、全体の14.5%、うち借金を完済できそうにない人は45.7%（全体の6.6%）と、一定の割合でいた。住宅ローンが残っている人の中で、私的整理のガイドラインを知っている人は23.2%にとどまる一方、利用を希望する人は68.2%で、関心自体は高いが知っている人は少なかった。

司法アクセスには、距離のバリア、費用のバリア、情報のバリア、心理的バリアがあると言われる<sup>22</sup>。以上のアンケート調査結果から、被災地を含む以前から弁護士が周囲にいないか非常に少なかった地域で、弁護士および法になじみが薄く、距離のバリアのみならず、それとあいまって、費用、情報、心理的バリアのいずれもが高いことが窺われる。バリアを下げるためには、法律専門家を各市町村単位で配置し、法および法律専門家によってどのような問題が予防、解決できるのかと、費用の見通しについて、情報を行き渡らせることで、住民の心理的な距離感を縮めていく、地道な取り組みが必要であろう。

しかし、災害時で応急対応を要する案件では、時間の制約により、法も法律専門家も介入することなく、場合により法的に解決しうる問題と気づかれないうちに、被災者・地の利益が奪われ、復興・復旧が遅れ、または部分的に回復しえない事態も生じうる。前述の通り、災害には社会的脆弱性が関わり、社会的インフラとして地域司法が整備されているかどうかで、災害への対応が左右され、その規模や回復の度合いが変わりうる。東日本大震災の東北地方太平洋沿岸部で活動した弁護士の多くは、被災者・地支援に尽力し、その努力は賞賛されるにせよ、個人的な努力では、司法・弁護士過疎と法律専門家のバリアを崩すことは困難であった。災害の応急処置として、法テラスの被災地出張所は、被害の甚大な司法・弁護士過疎地に展開し、弁護士等の非常駐を交代勤務でカバーし、法律扶助の活用により費用面のバリアを下げ、弁護士等の相談の機会を宣伝し、震災の法律問題に関するQ&A集の作成と無償配布を通じて情報を行き渡らせた<sup>23</sup>。これらの活動は、被災者の心理的バリアの軽減につながり、相談件数の伸びに寄与したものと考えられる。

ただし、心理的バリアの除去は容易ではない。ある法テラス被災地出張所の職員に対するヒアリングによれば、弁護士相談に臨む来所者は固まって（緊張して）いる。これは、もともと弁護士のいなかった地域なので、住民が弁護士の顔を直接見ることがなかったことによる。弁護士は日替わりで担当するが、相談者がブースから出てくるときの顔で、その弁護士が当たりの良い人かそうでない人か、判断がつくという。怒って「もう来ない」と言い捨てて帰る相談者の担当弁護士は、頭ごなしに「だめ」と法律で割り切って言明する傾向がある。弁護士もサービス業なので、優しい弁護士であって欲しい、優しい言葉をかけて「こういう方法もある」などと説得のし方を工夫してもらえれば、とのことであった。「当たりの良い」弁護士の担当する回は、口コミで広まるのか、相談件数が多く入る傾向にあるという。バリアの軽減には法律専門家の姿勢も関わると言えよう。

## 2. 被災地支援と法律専門家

被災地支援は、災害という緊急事態への対応である。しかし、東日本大震災後の法律専門家の取り組みを振り返ると、平時への還元に適するものが多々あるように見受けられる。すなわち、法律事務所で依頼者を待つのではなく弁護士が被災者に近づくアウトリーチの姿勢、メール・リストでの最新情報の共有と還元、仮設住宅支援担当職員のような関係職と弁護士の協働、法テラス被災地出張所の夜間・休日相談、ワゴンによる移動法律相談や、法律相談の無料化などである。

震災時は、復旧・復興に向けた応急的な法的ニーズが増大する。そのため、法律専門家に相談、依頼する機会も平時より多くなり、その対応によっては、司法アクセス改善につながりうる。法的ニーズの大きい震災で、弁護士の法律相談を受けたことで、その人となりが分かり、何かあったら弁護士のところへ行こうという考えにいたるであろう。

米英との民事司法過程の法社会学比較研究によれば、日本で弁護士を含む第三者相談機関への相談が少なく、弁護士利用は、公式法制度を利

用した過去の経験とコネを持っている人々によってより多くなされている。弁護士などの法律助言機関との接触は、自己の問題を法に関わる問題として理解する重要なきっかけになるだけでなく、人々の間で、法的な認識枠組にもとづいて自己の経験を認識することの促進に資するものと期待される<sup>24</sup>。東日本大震災、わけても被害者の増加が危惧される福島原発賠償問題で、弁護士が適正な解決へ導く媒介になるかどうかは、今後の日本社会の法化のあり方を左右するものと考えられる。

また、法律専門家の職域の点で、東日本大震災では、阪神・淡路大震災と同様に、弁護士に、ADR、立法やまちづくりへの参画など、裁判による事後的紛争解決にとどまらない多様な活動が見られた。この方向性は、「法曹が、個人や企業等の諸活動に関連する個々の問題について、法的助言を含む適切な法的サービスを提供することによりそれらの活動が法的ルールに従って行われるよう助力し、紛争の発生を未然に防止するとともに、更に紛争が発生した場合には、これについて法的ルールの下で適正・迅速かつ実効的な解決・救済を図ってその役割を果たすことへの期待は飛躍的に増大するであろう」として、司法制度改革で法律専門家に期待されたことでもある<sup>25</sup>。

アメリカのハリケーン・カトリーナ災害とBPオイル流出事故の法的対応には、現地のコミュニティ・ディベロップメントを志向する公設法律事務所が、地域の貧困対策などと平行して、関係NPOや団体と連携してあたった例が知られ、立法への提言活動も積極的に行われている<sup>26</sup>。日本では、立地上、災害に見舞われることが半ば日常化しており、災害の予防、救助、復興は、地域司法充実の一環として取り組まれるべきであろう。

## V おわりに

本稿では、東日本大震災で、法的支援において法律専門家が困難に直面したのか、直面したとすればどのような困難であったのかという問題

意識の下に、東日本大震災の特質と被災地の法的ニーズ、実務法律家の対応と、司法アクセスを検討してきた。その結果、震災後の法的ニーズは大きいと予想されたにもかかわらず、東北地方太平洋沿岸部では多いとは言えない実務法律家により対応されたこと、相談、受任件数は予想に反して多くなかったことと、背景に司法・弁護士過疎と法律専門家アクセスのバリアがあることが明らかになった。上記の問題意識に即せば、東日本大震災で、法的支援において法律専門家は困難に直面していた。そして、直面した困難は、震災の復旧・復興にかかる法的ニーズが、潜在的にあるにもかかわらず、長期的に継続した地域司法という社会インフラの不十分さゆえ、地域により多少の異同はあるにせよ、部分的にししか表出してこないことにあった。

東日本大震災の復旧・復興の遅れの一因は、法律専門家に求められるのではなからうか。東北地方太平洋沿岸部の風景の変わらなさの背景には、区画整理や高台移転の前提となる土地の権利関係が明確でないため、自治体の収容がままならない事情がある。法律専門家が少なかった影響によるのか、土地の登記が現状を反映していない場合がしばしばあり(名義が亡くなった祖父のままになっているなど)、遺産分割の手続をとる必要があるものの、時間の経過が長期に渡ると関係者が数十名に上り、連絡、確認が困難で時間も要する。また、抵当権が残っていると行政の買い上げ対象にならないため、個人版私的整理ガイドラインの活用を含む債務整理が重要になるが、その利用件数は予想よりもはるかに少ない。

個人版私的整理ガイドラインの利用は、比較的少数(2012年11月9日現在で債務整理成立126件(準備中870件))にとどまっており、登録専門家は被災地の弁護士で担当できたが、当初の年間1万件の利用目標が実現していれば運用は滞ったであろう。同様の弁護士のマンパワー不足の恐れは、原子力損害賠償紛争解決センター(いわゆる原発ADR)の解決の遅れの一因に挙げられており(2012年11月9日現在で和解成立1,131件(現在進行中3076件))、今後の申立件数の増加によりいっそう問題化しうる。甚大な災禍をもたらした東日本大震災には、本来、相応

の法律専門家の質の増強が望まれるところ、司法・弁護士過疎に起因する法的ニーズの部分表出により、現在は、経営困難な法律事務所もある皮肉な状況が生じている。いずれにせよ、災害の円滑な復旧・復興の上で、地域司法を社会インフラと解するのであれば、法的ニーズの顕在化を視野に入れながら、被災地の法律専門家の活動を持続化させるための金銭面を含むサポートを考える必要があるだろう。

東日本大震災後に、法テラス被災地出張所は大きな役割を果たしているように見受けられる。相談件数を伸ばしていることで、周辺の弁護士から商売敵と見られているかもしれないが、相談から弁護士の受任に結びつく案件はあり、弁護士バリアの解消にも資する。ヒアリングを行ったある法テラス被災地出張所の職員によれば、法テラスは弁護士の垣根を低くしていると考えて、弁護士との共存を望んでおり、住民が弁護士に相談しやすくなる役に立てれば嬉しい、とのことであった。震災の復旧・復興の上で、法律専門家は、被災者・地の救済と支援を最重要視して、必要があれば弁護士会の枠を越えて、同業者間、異業種間、市民団体、自治体、関係機関との連携をはかるべきであろう。災害に対応する質を備えた地域司法をいかにして形成しうるのかが問われている。

## 参考文献

- Belle, Torsten et al. (2012), WorldRiskIndex 2012: Concept, Updating and Results, in Alliance Development Works, *WorldRiskIndex* 2012, pp.11-25.
- 法律扶助協会兵庫県支部編 (2003) 『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』.
- 兵庫県弁護士会、財団法人法律扶助協会兵庫県支部編 (2000) 『阪神・淡路大震災 From '95.1.17 被災地弁護士の活動の軌跡』.
- 飯孝行 (2007) 「北東北の弁護士業務と法的ニーズの間」法社会学67号91-108頁.
- (2011) 「ゼロ・ワン政策と司法過疎対策の現在」法学セミナー 673号4-6頁.
- (2012a) 「災害後の実務法律家の役割—東日本大震災とアメリカの近時の災害を比較して」法文化学会第15回研究大会報告 (2012年11月4日、法文化叢書11巻掲載予定).
- (2012b) 「災害に対応する法、司法、法学のあり方—東日本大震災を通じて」

- 民主主義科学者協会法律部会2012年度学術総会全体シンポジウム「東日本大震災・福島原発事故は法と法学に何を問いかけているか」報告（2012年11月18日、法の科学44号掲載予定）.
- 一・瀧上明（2012）「東日本大震災後の岩手県沿岸部における弁護士と法の役割－釜石・大槌地区仮設住宅アンケート調査結果を交えて」人文社会論叢人文科学篇27号11-35頁.
- 北原糸子他編（2012）『日本歴史災害事典』吉川弘文館.
- Morse, Reilly（2011）, Come On in This House: Advancing Social Equity in Post-Katrina Mississippi, in Liu, Amy et al. (eds.), *Resilience and Opportunity: Lessons from the U.S. Gulf Coast after Katrina and Rita*, Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- モース・ライリー（2012）「カトリーナ災害と弁護士の活動」村山眞維編『災害と法—複合災害から私たちは何を学ぶことができるか?』明治大学国際連携本部（2012年3月17日国際シンポジウム記録集）26-30頁.
- 村山眞維（2009）「わが国における弁護士利用パターンの特徴—法化社会における紛争処理と民事司法：国際比較を交えて」法社会学70号23-46頁.
- 永井幸寿（2005）「災害時における弁護士の役割」NBL820号51-61頁.
- 一（2012）「東日本大震災での弁護士会の被災者支援活動」NBL974号12-20頁.
- 日本司法支援センター編著（2012）『法テラス白書 平成23年度版』.
- 岡本正（2011）「東日本大震災 法律相談の傾向と対策～被災地域に対する集中的リーガルサポートの必要性を訴える」自由と正義62巻9号65-70頁.
- 佐藤岩夫（2012）「被災地の法的支援をめぐって—研究者の視点から」第一東京弁護士会・第二東京弁護士会第25回司法シンポジウム・プレシンポジウム「震災と弁護士・弁護士会の役割」（2012年7月3日）報告.
- 司法制度改革審議会（2001）『司法制度改革審議会意見書—21世紀の日本を支える司法制度』.
- 渡辺洋三（1977）「現代と災害」法律時報臨時増刊『現代と災害』日本評論社2-5頁.
- 山本和彦（2006）「総合法律支援の理念—民事司法の視点から」ジュリスト1305号8-15頁.
- 一（2012）「総合法律支援の現状と課題—民事司法の観点から」総合法律支援論叢1号1-23頁.

[注]

- 1 概観として、兵庫県弁護士会、財団法人法律扶助協会兵庫県支部編（2000）参照。
- 2 永井（2005）51-52頁。法律扶助でも、阪神・淡路大震災被災者法律援助事業で、立替金の原則償還制度の緩和、資力基準の緩和等がなされ、簡便・迅速な審査手続が採用された（法律扶助協会兵庫県支部編（2003）参照）。
- 3 詳細は、飯（2012b）参照。渡辺（1977）は、災害法は統一的な法原理に支えられた固有の法体系を構築しえておらず、国民の生存権の保障の観点から新しい災害法理を生み出すべく努力しなければならない旨を説いており、現在でも傾聴すべき内容と思われる。
- 4 消防庁災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第146報）（2012年9月28日）」4頁による。
- 5 復興庁「東日本大震災における関連死の死者数」（2012年11月2日）1頁による。
- 6 復興庁「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」（2012年11月）3-4頁による。
- 7 阪神・淡路大震災の被害は、死者6,434人、行方不明者3人、負傷者43,792人、住宅の全壊104,906棟、半壊144,274棟、一部損壊390,506棟、避難者30万人以上に渡った（北原他編2012：689頁）。
- 8 See Belle et al. 2012: p.14.
- 9 日本弁護士連合会「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第5次分析）」（2012年10月）による。法律相談のうち、日本弁護士連合会及び各弁護士会が日本司法支援センターと協力して実施したもの、弁護士個人が実施したもの、弁護士が他の組織やボランティアと連携して実施したもの等が含まれている。
- 10 震災直後の相談分析結果につき、岡本（2011）参照。
- 11 仙台弁護士会での震災ADRの申し立て（2012年3月末現在）は396件で、解決率は約60%であった。他方、阪神大震災後に近畿弁護士会連合会に設けられた「罹災都市臨時示談斡旋仲裁センター」は、開設から3年で申し立てが385件、解決率は約47%であった（河北新報2012年6月29日朝刊記事）。
- 12 正式名称は「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」で、政府の「二重債務問題への対応方針」（2011年6月17日関係閣僚会合）を受けて、金融機関等が、個人である債務者に対して、破産手続等の法的倒産手続によらず、私的な債務整理により債務免除を行うことによって、債務者の自助努力による生活や事業の再建を支援する、当事者間の自主的ルールとして、同年7月に研究会でとりまとめられ、翌月施行された。
- 13 2000年代中盤までの北東北の法律サービス事情につき、飯（2007）参照。

- 14 概説として永井（2012）、岩手の弁護士・会の対応について飯・瀧上（2012）12-14頁参照。弁護士会の災害対応活動は、日本弁護士連合会第25回司法シンポジウム「震災復興と司法の役割」（2012年9月15日）資料にまとめられている。
- 15 佐藤（2012）で指摘され、その背景として、①災害時の法的支援の経験・知識の蓄積、②弁護士の量的拡充、③弁護士の意識の変容（「現場主義」と柔軟で能動的な「プロボノ」意識）が挙げられている。
- 16 飯（2011）参照。
- 17 2012年4月1日施行の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により、被災者の法律相談無料化や、法的手続の代理や書類作成の対象範囲拡大（裁判外紛争解決手続又は行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に関する不服申立ての手続であって、被災者を当事者とする東日本大震災に起因する紛争に係るものの準備及び追行）が実現した。3年間の時限立法である。なお、立替金償還は事件終了後とされたが、阪神・淡路大震災被災者法律援助事業と異なり、返済困難な場合の免除・猶予制度はない。
- 18 「法テラスPress Release」（2012年11月20日）による。2012年7月までの各被災地出張所の月別法律相談件数と内訳は、日本司法支援センター編著（2012）15頁参照。
- 19 法テラス大槌訪問時（2012年10月31日）に受領した説明資料による。
- 20 飯・瀧上（2012）14-17、23-35頁参照。
- 21 2011年8-9月と10-11月に釜石市の弁護士2名によって行われた釜石・大槌仮設住宅90ヶ所巡回無料法律相談で、うち弁護士1名が受けた相談（全体の3分の2程度）は89件にとどまった（内訳は、相続30件、個人版私的整理ガイドライン30件、行政関係10件、不動産関係8件、その他（地震・生命保険、会社、不法行為等）7件など）（瀧上明「仮設住宅巡回無料法律相談の結果等に基づいて検討した岩手県沿岸被災地における相談需要について」（2012年4月9日付）による）。
- 22 山本（2006、2012）参照。
- 23 日本司法支援センター編『～相談者の声から作った～法テラス・東日本大震災相談事例Q&A集』を指す。被災者・被害者支援活動の一環として企画され、法テラスコールセンター及び共催の弁護士会、司法書士会の電話相談に寄せられた相談事例を中心に、分かりやすく編集されている。
- 24 村山（2009）42頁。
- 25 司法制度改革審議会（2001）7頁。
- 26 詳細は、Morse（2011）、モース（2012）、飯（2012a）参照。