

特集1

東日本大震災と法テラス被災地出張所 —被災者と司法をつなぐ架け橋に—

はじめに

- 第1 震災直後の動き
- 第2 被災地における法律問題と司法アクセス障害
- 第3 法的支援体制の整備
- 第4 もっと身近に —情報と心理の壁をなくすために—
- 第5 被災地出張所の活動とその教訓

おわりに

寄稿1 司法に期待する被災地支援

福島民報社編集局社会部長兼編集庶務部長・斎藤 靖

寄稿2 弁護士と自治体—東日本大震災・原発事故から

公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員 今井 照

特集2

令和2年度の新型コロナウイルス 感染症に関する法テラスの取組

- 第1 法テラスにおける対応
- 第2 業務の状況について
- 第3 その他の取組について

特集3

外国人への法的支援に向けた 法テラスの取組

- 第1 日本に暮らす外国人の状況と法的支援の必要性
- 第2 法テラスのこれまでの取組
- 第3 法テラスの新たな取組
- 第4 各地の現場における取組

特集 1

東日本大震災と法テラス被災地出張所 —被災者と司法をつなぐ架け橋に—

はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災（平成23年東北地方太平洋沖地震）とそれに続く東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島原発事故」）は、東北地方の太平洋沿岸部を中心に、想像を絶する被害をもたらした。未曾有の災害の混乱の中で、法テラスは、「法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現する」という基本理念を被災地においても実現すべく、岩手県、宮城県、福島県内の被災地7か所に「法テラス被災地出張所」（以下「被災地出張所」）を開設した。被災地出張所は、令和3年3月31日に「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」（以下「法テラス震災特例法」）の失効に伴い、7か所のうち5か所が閉鎖となったが、その間、日々自治体・弁護士会・司法書士会などの関係士業団体等と連携しながら、様々な活動に取り組んだ。

東日本大震災の過酷な状況下で展開された被災地出張所の活動は、平成28年熊本地震（以下「熊本地震」）などその後の法テラスの災害対応・被災地支援の基礎を成す経験となり、司法アクセス障害解消のための貴重な教訓を得ることとなった。

本稿では、そのような被災地出張所の活動について、当時の被災地出張所職員らの証言を交えながら紹介する。

第1 震災直後の動き

法テラスは、震災発生翌日の3月12日、法テラス本館内に「東日本大震災対策本部」を設置し、東北地方をはじめとした各地方事務所の人的・物的被害状況の把握や国選弁護等各業務体制を確認の上、その後の被災者支援に関する検討を始めた。

被害状況が深刻、甚大かつ広範囲なことから、第一に被災者支援に係る法的な各種情報の提供が必要と考えられた。そこで、震災発生から約2週間後の3月23日から、法テラスは各関係機関との共催で、被災者を対象とした電話での情報提供を順次開始した。また、3月末には、避難所等での民事法律扶助業務による巡回・出張法律相談等も開始した。

また、法テラスは、従来の情報提供業務の体制整備も進めた。5月には被災したコールセンター（仙台市）における法テラス・サポートダイヤルの通常業務を再開、11月には「震災 法テラスダイヤル」（現：法テラス災害ダイヤル）を開設して、被災者への情報提供を充実させた。

日本弁護士連合会（以下「日弁連」）、日本司法書士会連合会、各地の弁護士会等も、被災直後から阪神・淡路大震災（平成7年兵庫県南部地震）など過去の大災害の経験を踏まえ、全国各地で相談会等を開始し、法テラスなどとの連携を強化して、被災者が直面する問題点やその改善要望などを、国に積極的に提言する活動を始めた。被災地の復興、そして被災者支援のために、司法全体が大きく動き始めた。



情報提供の一環として制作した「法テラス・東日本大震災相談事例Q&A集」、10万部が被災自治体等に配布された。

第2 被災地における法律問題と司法アクセス障害

被災直後は、着のみ着のまま避難した混乱状況等から、被災者が「法律問題」を自覚することは少なかった。しかし、時間が経過し、被災直後の混乱が少しずつ落ち着くと、相続、家族問題、近隣トラブル、住宅ローンなどの様々な法律問題が徐々に顕在化していった。

一方で、甚大な被害が生じた地域は、東北地方太平洋沿岸部を中心に県庁所在地等から遠隔の地で、弁護士等法律専門家へ地理的にアクセスしにくい、いわゆる司法過疎地であり、従前から法的支援が届きにくい地域であった。これに加え、震災により交通インフラが崩壊した被災地では移動手段も乏しく、遠方の相談場所に行くことができない方も想定された。さらに、司法過疎地であった被災地では、困りごとは家族や役場等に相談するものであるという認識が強く、地域住民にとって、法律専門家への相談に対する心理的な壁があることも想定された。

法テラスは、このような状況にある被災地で、法的支援・司法アクセスの拠点となる被災地出張所を設置する構想の実現を進めていた。

※被災地出張所職員等の証言（以下（ ）内は被災地出張所名など）

- ・初めの数か月は被災者にとって法律相談などできる状態ではない。それができるようになったのは仮設住宅に入居してからだった。（気仙）
- ・被災者の焦る気持ちや不安な気持ちを取り除いて、いま対応が必要かどうか情報提供した。（法テラス宮古法律事務所）
- ・相談の資料として持参されたものが泥だらけだったり、海水に浸かっていたりする状況を見て、相談に来るだけでも大変な状況だということが推測された。（法テラス宮古法律事務所）
- ・家族が死亡・行方不明・家が流されたことによる登記・相続問題といった相談が多かった。（多数）
- ・配偶者が精神的に不安定な状況になってしまったことから生じた離婚もあった。（気仙）
- ・福島原発事故の賠償金が家族に分配されないことによる家族間の問題が生じた。（ふたば）
- ・福島原発事故の影響でいまだに心を病んでいる相談者も多い。（ふたば）
- ・震災10年目を迎えた時点でも、自宅再建に伴う建築トラブルの相談が度々あった。（東松島）

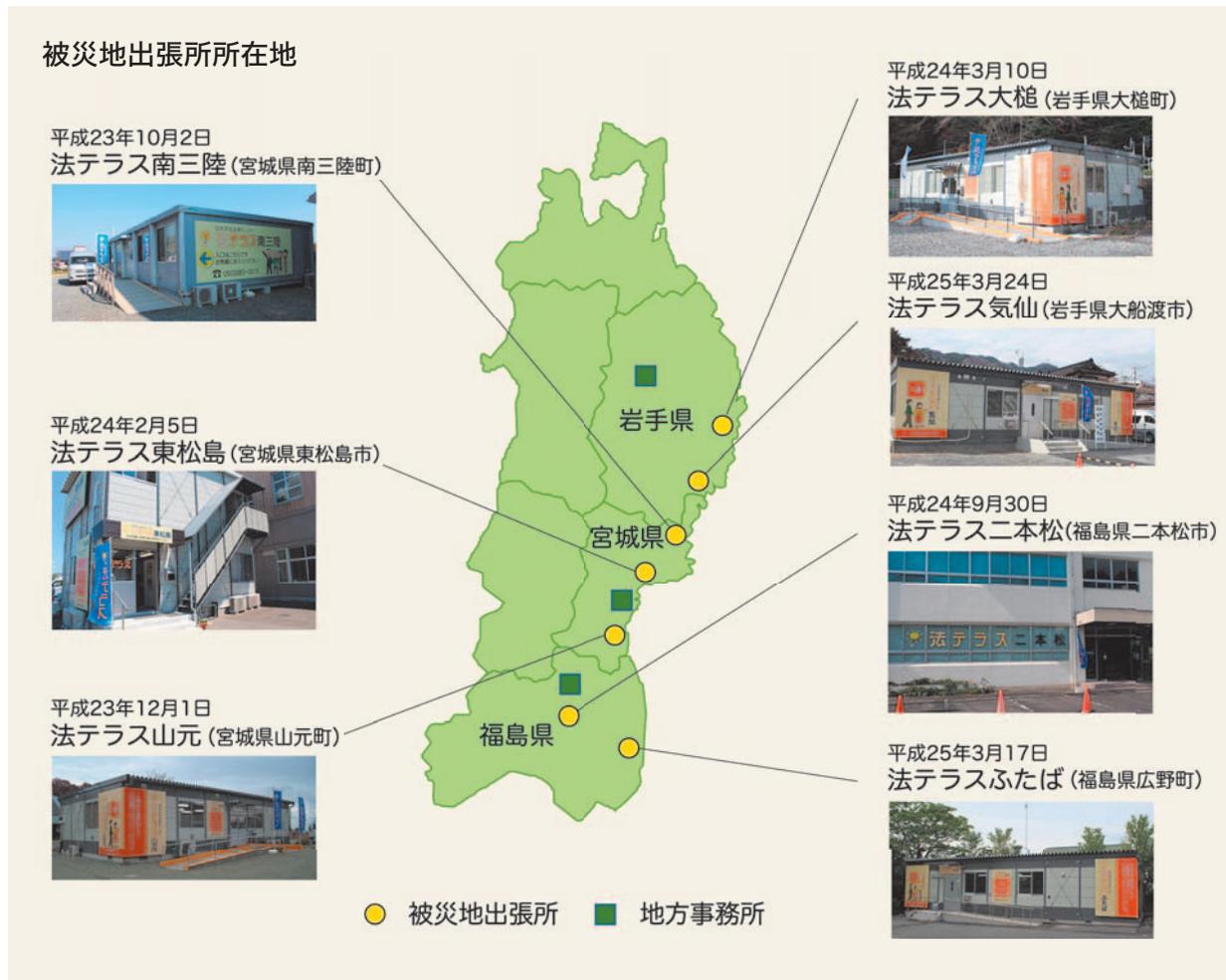
第3 法的支援体制の整備

(1) 法テラス被災地出張所 —法的支援の拠点開設—

法テラスは、被災地出張所開設の実現に向け「被災者支援特命室」を設置し、被災地出張所の候補地の選定、法務省や日弁連、被災地の弁護士会、自治体等との調整・交渉などを進めた。そして震災から約半年後の平成23年10月には、1か所目の被災地出張所として宮城県に「法テラス南三陸」を開設した。これに続いて、同年度中には、「法テラス山元」（同年12月）、「法テラス東松島」（平成24年2月）、また、岩手県に「法テラス大槌」（同年3月）が開設され、被災地出張所の活動が各地で徐々に始まっていった。その後平成25年3月までに、岩手県、宮城県、福島県の3県に、合計7か所の被災地出張所を設置した。被災地出張所はいずれも、津波の被害が甚大であった太平洋沿岸部や福島原発事故の被災者が多く住む地域に置かれた。

被災地出張所の職員には、地域事情に詳しい地元の元役場職員などが採用された。職員の中には、被災者も多かった。家族が津波に流されいまだ行方不明、仕事仲間のうちただ一人生き残った、津波で自宅が全壊し応急仮設住宅（以下「仮設住宅」）への入居を余儀なくされた、という職員もいた。

- ・「自分たちと同じ被災者であるあんたがたでよかった」と利用者から言われた。（南三陸）
- ・自分も被災者であり、復興のために何かしたいという気持ちだった。（多数）



(2) 法テラス震災特例法 —資力要件の壁の解消—

被災者支援を進めるに当たり大きな壁となったのが、「資力要件」であった。当初、避難所等で実施していた無料法律相談は、民事法律扶助業務の下に行われており、家族の状況に応じて収入や資産が一定の基準以下であること等が、利用の要件であった。そのため、法律相談の受付時には、過酷な状況下にある被災者に対し収入や家族状況等を聴取する必要があった。これは聴取される被災者にとっても被災地出張所職員にとっても重い負担となり、法的支援の提供において大きな障害になっていた。

こうした問題点を解消し、被災者が法的支援をより円滑に受けられるようにしたのが、震災から1年後の平成24年3月23日に制定、同年4月1日に施行された法テラス震災特例法である。これにより、法テラスは新たに「震災法律援助業務」を開始し、法律相談については、震災当時、被災地に住居等があった方であれば、資力を問わず無料で受けられるようになった（震災法律相談援助）。このほか、被災者の実情に沿った特例措置が設けられたことで、被災者はより法的支援を受けやすくなり、被災地出張所の活動もより本格化した。

なお、この法テラス震災特例法は、日弁連や地元弁護士会・地元自治体等の声が国会に届けられて立法につながったものである。また、法テラス震災特例法は当初3年間の時限立法であったが、現地の強いニーズに応えるべく期限の延長措置がなされ、令和3年3月31日までの9年間、法テラスの被災者支援活動の大きな支えとなった。

※法テラス震災特例法及び震災法律援助業務の詳細は、「6 災害対応」参照。

- ・家族を亡くした方への資力確認は、「なぜそんなことを確認するのか」といった利用者からの反発を招いた。被災者の心情に配慮した対応を心掛けたが、制度上の限界とはいえ特例法が施行されるまでの間、非常につらかった。（東松島）
- ・法律相談受付時、利用者から「申込書に書いた収入などの情報は、どこに出されるのか」などと言われた。（南三陸）
- ・特例法ができて、活動しやすくなった。（山元）

(3) 法テラス号 —距離の壁の解消—

当時、被災地での被災者支援を検討するに当たり、もともと交通インフラが整っていない、又は震災により交通インフラが崩壊し、交通手段が乏しい地域の被災者に対して、どのように法的支援を届けるか、という問題があった。そこで、法テラスは、車内で相談できる移動相談車両を全被災地出張所に配備することとした。車内は椅子やテーブルが置かれ、対面で相談できる構造とした。

この車両は「法テラス号」と名付けられ、被災地出張所の移動相談場所として、また、被災者や関係機関に法テラスを周知する際の広報車として活用された。特に、被災地出張所までの交通手段がない方や、高齢・身体的な事情などで相談に来られない方に対するアウトリーチの手段として、活躍することとなった。



活躍した法テラス号

巡回・出張法律相談等の際は、被災地出張所職員が同行の上、法テラス相談を担当する弁護士が法テラス号で相談希望者の地域まで出向き、車内又は自宅等で法律相談を実施した。相談者の中には、法テラスの利用を近所に知られたくないという方もおり、その場合は、車両に貼られた「法テラス」のステッカーを外して訪問した。

なお、後に発生した熊本地震の被災地でも、この法テラス号を活用したアウトリーチの手法が採られることとなった。

- ・仮設住宅に御高齢で寝たきりの方がいた。弁護士が枕元で相談したところ、号泣して喜ばれた。(南三陸)
- ・「遠くて不便なところに相談車で来てもらいありがたい」と毎回感謝された。(東松島)
- ・法テラス号で地域を走ることで広報にもなり、車両を見た方から法律相談の予約が入ったこともあった。(南三陸)
- ・車をお持ちでない方、持っていて時間も取れない方、一人一人が相談に来られない様々な事情を抱えていることに、改めて気付かされた。(気仙)

(4) よろず相談・関係機関との連携による相談会 —相談体制の充実—

被災地では、法的な問題に関連して、登記、行政手続、社会福祉、税金など多様な相談ニーズが予想された。そこで、地元自治体や消費者庁、国民生活センター等と連携し、関係士業団体（司法書士、税理士、建築士、土地家屋調査士、社会保険労務士、行政書士、社会福祉士）の協力を得て、各種専門士業による「よろず相談」を各被災地出張所で開始することとなった。これにより、被災地出張所は、関係士業団体の協力に基づいたワンストップサービスを提供することも可能となった。このよろず相談は、自身が抱える問題が「法的」なのかそうでないのか戸惑い、相談すること自体を躊躇する被災者にとって、法テラスに相談に来ていただく契機にもなった。

その他、法テラス南三陸など複数の被災地出張所では、内閣府男女共同参画局との連携事業として女性の悩みごとに関する相談や、法テラス大槌では、岩手医科大学が運営する岩手県こころのケアセンターの相談場所としても活用された。

- ・よろず相談に何度もつないで相談して、を繰り返し、最後は解決に至った方がいた。「本当にありがとう、ここに通ったおかげだ、相談を受けてよかった」とわざわざ報告に来られた。(二本松)
- ・相談受付時に法律相談が適切なのか判断に迷うことがあった。このような時は、よろず相談で相談者の訴えを整理した上で、法律相談を促したり、自治体等の該当窓口を案内したりした。(山元)

第4 もっと身近に一情報と心理の壁をなくすために一

被災地出張所では、震災法律援助による無料法律相談やよろず相談、女性の悩みごと相談といった相談会等が実施され、さらには法テラス号による仮設住宅等へのアウトリーチも進められた。一方で、もともと司法過疎地で法律相談の習慣がなかった被災地では、その問題が法律で解決できることを知らない、どこに相談に行けば良いかわからないという「情報の壁」があった。さらには、弁護士等に相談することは「慣れていない」、「敷居が高い」、「弁護士に自分の話が通じるのか」、「こんなことを相談してもいいのか」といった、相談することに抵抗があるという「心理の壁」もあるようだった。



仮設住宅一軒一軒に、手渡してチラシを配った。

法テラスの認知度も、極めて低い状態であった。

そこで、被災者に「法テラス」をいつも身近に感じ、安心して利用いただくために、被災地出張所では職員同士が知恵を出し合い、地域に溶け込む取組を進めた。

- ・司法過疎地であり、弁護士に慣れていない。(大槌)
- ・「家庭の困りごとは他人に相談するものではない」という風潮があった。(南三陸)
- ・これまで、相談場所がなかった、相談するという意識も薄かった。(ふたば)

(1) チラシ

まずは、チラシやニュースレターを作成して、仮設住宅を中心に配布することから始めた。

被災地出張所職員たちは、どの地域にどれくらいの規模の仮設住宅があるかを調べ、法テラス号に乗り込み、地図を頼りに、毎日のように一軒一軒チラシ等を配ってまわった。震災により交通インフラが崩壊した状況下では、「法テラス号」が活躍した。このチラシ等の配布は、被災者が仮設住宅から公営住宅等に移り住んだ後も、継続して行った。

仮設住宅には他の支援団体のチラシも配られ、法テラスのチラシが埋もれてそのまま捨てられてしまうこともあった。そこで、「法テラスとは、こういうところですよ」、「こんなことでお困りごとはないですか」と声を掛けながら、手渡して渡すことにした。

しかし、当初はチラシを受け取ってもらえないことも多かった。直接手渡そうと訪問しても、怪しまれてドアを閉められることもあった。これでは、法テラスを知ってもらうことはできず、せっかくの法的サービスも利用してもらえないと考えた。

The image shows three brochures. The top one is '法テラス南三陸「ほろっと」News' with a headline 'ふるさどがあるから！'. The middle one is '法テラス大槌の無料相談' with the headline '悩んでみませんか？'. The bottom one is '法テラス気仙 5月の相談日' which is a calendar for May with dates and names of lawyers.

工夫を凝らしたチラシ（気仙・大槌・南三陸）

そこで、被災地出張所は自治体との連携を追求した。法テラスの業務を説明するだけでなく、自治体広報誌と一緒に法テラスのチラシ等を配布してもらったり、広報誌に法テラス情報を掲載してもらうなどした。

自治体を通じた広報を地道に継続した結果、法テラスの認知度が徐々に高まっていった。それに伴い相談件数は増えていき、法律相談とよろず相談を合わせて1年間で1千件を超える被災地出張所もあった。

- ・選挙期間中、選挙運動と間違われた。法テラス号で巡回中、オレオレ詐欺犯に間違われ、警察車両に取り囲まれたこともあった。(南三陸)
- ・宗教団体の勧誘と間違われて、ドアを閉められた。(ふたば)
- ・話を聞きながらチラシを配布したため、顕在的なニーズだけでなく潜在的なニーズにも気づくことができた。(東松島)
- ・仮設住宅で身近な方には話せなかったことも、第三者だと話やすいこともあり、涙ながらに話された被災者もいた。(東松島)
- ・「復興の第一歩は法的解決から」といってアピールした。(南三陸)
- ・チラシは電波状況が悪い被災地やインターネットが利用できない方には、有効な情報源であった。特に高齢者などスマートフォンを使えない方には重要である。(多数)
- ・今すぐにはその情報が必要でなくても、チラシがあれば必要な時にいつでも見ることができる。(大槌)
- ・たくさんのチラシの中でもパッと目が留まるようなデザインや内容を心掛けた。フォントをわかりやすくする、具体的な事例を入れる、季節感を出すなどした。(多数)
- ・徐々に街が整備されるにつれ配布場所を変えた。美容室・理容院(気仙)、道の駅(南三陸)、ショッピングセンター・公民館(大槌ほか)、スーパーでは名刺サイズのカード(二本松)を配布。
- ・チラシを配る際には、人の姿が見えなくても声をかけた。(気仙)
- ・各町内会の掲示板に、ポスターやチラシを掲示してもらった。(東松島)

(2) 図書館

自治体等の図書館との連携を図った被災地出張所もあった。被災地出張所の区域内の複数の図書館の一角に法テラスコーナーを設けてもらい、法テラスのチラシやリーフレットを並べた。

- ・図書館にコーナー設置を申し入れた。雑誌や新聞が手に入らないことから、図書館に情報を求めに来られる方がいた。(東松島)



図書館に陳列された法テラスリーフレット(東松島)

(3) 防災無線

防災無線は地域全戸に伝えられる媒体である。役所に依頼して、チラシの内容等を放送してもらう被災地出張所もあった。

- ・出張所の閉鎖も防災無線で周知したところ、「最後だから勇気を振り絞って来ました」という方が結構いた。市民の皆さんに惜しまれながら閉鎖になるのだなと思い、うれしかった。(南三陸)

(4) ラジオ

ラジオは、災害などの非常時、情報を得るための重要な媒体である。被災地出張所職員が、地域のラジオ番組に定期的に出演し、法テラスの業務や法制度情報を紹介するなどした。

- ・平成24年6月から約9年間、FMラジオ石巻「暮らしのQ&A」の放送枠をもらい、毎月2回、3人の職員が交代で情報提供した。(東松島)
- ・震災直後に開局したFMラジオ「りんごラジオ」・「FM あおぞら」に出演交渉した。出張所開所から「りんごラジオ」には5年4か月、「FM あおぞら」には4年4か月の間、月1回出演した。毎回緊張したが、法テラスを身近に感じてもらいたいと思い、話す内容を考えた。(山元)

(5) リレーセミナー

弁護士や税理士、社会福祉士など各種専門士業による士業セミナーを独自で企画・開催した被災地出張所もあった。セミナー後に法律相談やよろず相談を利用される方もいたり、セミナー開催が法テラスへの相談の契機となった。

- ・月替りで各種専門士業によるリレーセミナーを被災地出張所の会議室で開催し、盛況だった。毎回テーマを決めてチラシを作り、集客した。この取組が起点となり、新聞や各自治体の無料記事にも掲載され、認知度の向上につながった。(二本松)

(6) 祭り

地元の祭りやイベントへも積極的に出展した。祭りやイベントには全国からの応援ブースもあり、多数の支援団体が出展していた。被災地出張所は、広報用のグッズやチラシを配布して法テラスの業務をPRした。

祭りは、被災者と支援者という垣根がなく、気軽に立ち寄ってもらえる貴重な機会であったため、ブースに来られた方に「何かお困りごとはないですか」と積極的に声を掛けた。必要な情報提供を実施して、法律相談につながることも多かった。

- ・お祭りでは直接多くの被災者と話せる。(気仙)
- ・法律相談の空き状況の分かる予約表を用意して、相談の受付を行った。(山元)
- ・浪江のお祭りでは事前に連絡してブースを開設した。一見にぎやかだが、悩みを持っている方がほとんどだった。(二本松)



祭り出展時の様子 (ふたば)

(7) 地域の催し

被災者に法テラスをもっと身近に感じていただくために、被災地出張所は、地域住民と触れ合う機会を大事にした。関係機関や仮設住宅が定例で実施する催しや集まりにも、積極的に参加した。

- ・仮設住宅で実施されるお茶会に率先して参加した。毎回顔を出すことで、だんだん打ち解ける関係になった。(南三陸)
- ・お茶っこ会や楽々体操に参加して一緒に取り組むうちに、心が和んで職員に悩みごとをそっと打ち明けたり、被災地出張所に相談に来られる方も増えていった。(大槌)

(8) 被災地出張所の雰囲気作り

被災地出張所内の雰囲気作りも心掛けた。相談者の緊張がほぐれるように、被災地出張所内が明るく和やかになるよう様々な工夫をした。

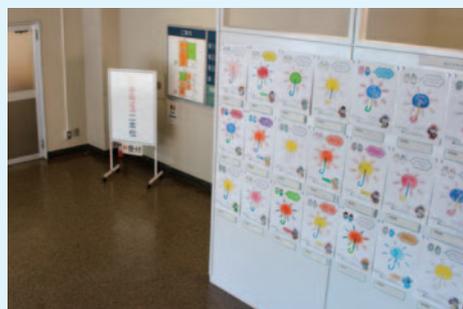
特に、初めて来所する相談者は緊張されている方が多く、職員は相談前に「大丈夫ですよ」、「先生は優しいですから安心してください」と声を掛けた。相談者の不安や悩みを事前に聞いて、相談内容を整理した。そして相談後も「どうでしたか」と声を掛けた。

また、被災地出張所の職員は毎朝朝会を実施して、情報共有やその日の役割分担を確認した。お互いを支えあいスムーズな業務運営を心掛けた。

- ・相談者が出張所に入ってくる際、緊張で顔がこわばっていたり、相談申込書を書く際に手が震えている方もいた。(多数)
- ・相談に来たのに「やっぱり帰る」と帰ろうとする方がいて、職員が声を掛けて引き留めた。(大槌)
- ・つらい被災体験から動揺して相談内容がまとまらない方もいた。相談前に職員が声をかけて相談内容をまとめるなどして、相談をスムーズに受けられるようにした。(南三陸)
- ・小学校から職場見学の依頼があり、法テラスのことを分かりやすく説明した。見学後、小学生からの感謝状をいただき、出張所内に飾った。(山元)
- ・仮設住宅の避難者が撮影した写真、趣味のアート作品、絵画などを出張所内のロビーに飾りロビー展を開催し、好評だった。園児に法テラスの傘マークの塗り絵を塗ってもらって飾った際は、園児の両親や幼稚園の先生に法テラスの周知もできた。(二本松)



出張所に飾られた小学生からの手紙 (山元)



ロビーに飾られた幼稚園児の塗り絵 (二本松)

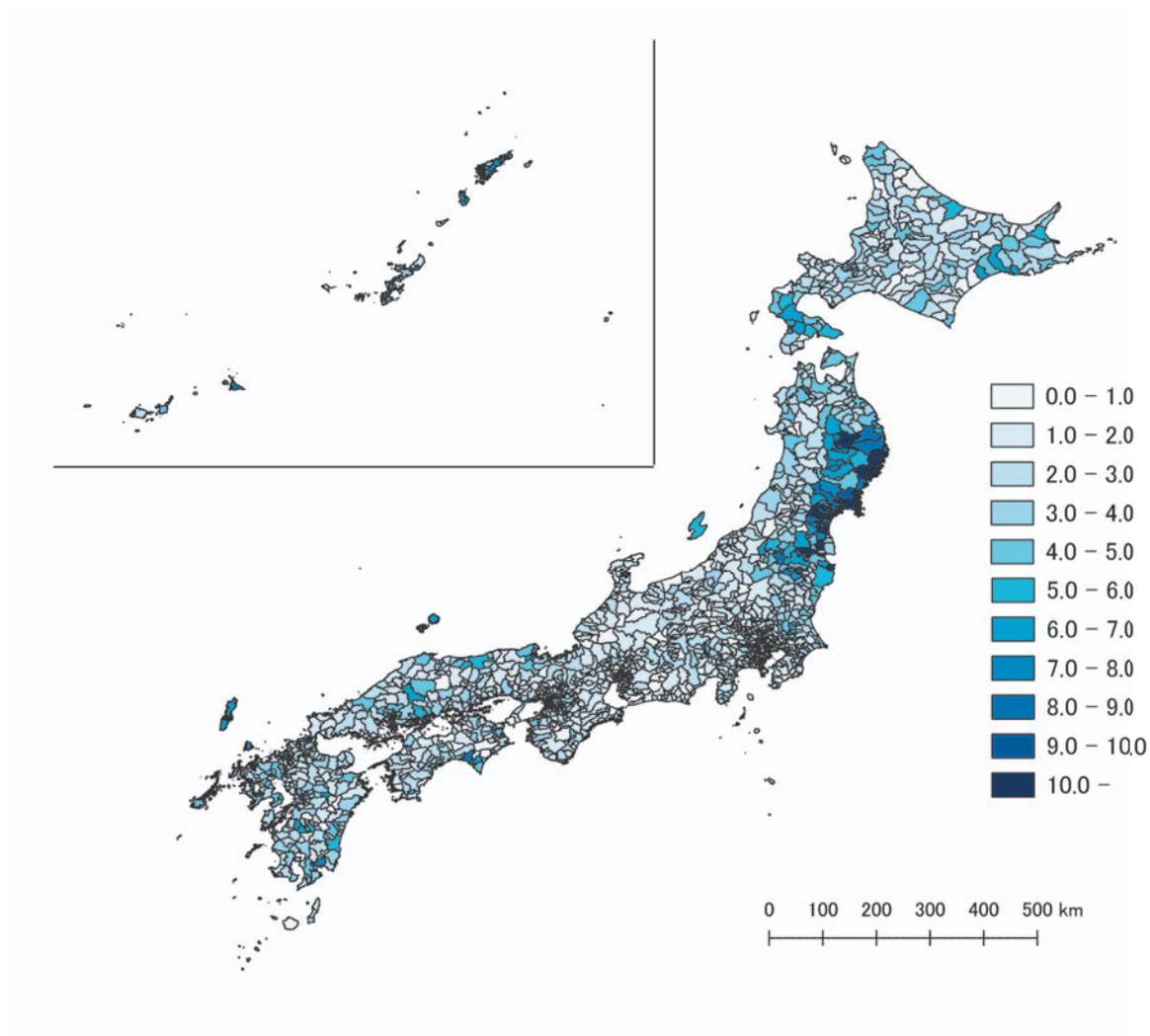
第5 被災地出張所の活動とその教訓

(1) 地図で見る法律相談実施状況

下の地図は、平成30年度における民事法律扶助の法律相談援助及び震災法律相談援助の件数（人口1000人あたり）を示したものである。相対的に利用の多い地域を濃い色、利用の少ない地域を薄い色で着色している。一見して分かるように、東日本大震災の被災地である東北地方太平洋沿岸部、特に被災地の中でも被災地出張所が設置された周辺地域の色が、顕著に濃くなっている。

これは、法テラス震災特例法によって、法テラスの通常のサービスである民事法律扶助業務における資力要件を取り払い、岩手県、宮城県、福島県の3県に合計7か所設置された被災地出張所の活動により、被災地出張所が設置された周辺地域での司法アクセスにおける距離・情報・心理の壁が下がった結果であると考えられる。

人口1000人あたりにおける民事法律扶助法律相談援助及び震災法律相談援助件数



(2) アウトリーチ

被災地では震災により交通インフラが崩壊し、被災者は仮設住宅等への入居を余儀なくされる。さらに、被災者は、財産や家族・親しい人を失い、先のことを考えられない状況下にあることから、不安に感じる毎日の背景にある事実関係を冷静に分析し、問題点を把握し、解決のために相談するという行動を取ることが難しい。仮にそのような行動を取ろうと思っても、交通手段が乏しい上、どこに相談に行けば良いかも分からない状況であるため、支援者が積極的に被災者にアプローチし、サポートするアウトリーチが一層重要になる。

ここで、法テラスが、東日本大震災の被災者及び原発事故被害者の法的ニーズを明らかにし、被災地における法的支援の仕組みやサービスの改善を図るため実施した被災各地の住民に対するアンケート調査、「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「被災者等ニーズ調査」)について触れておく。

法テラスは平成24年11月から12月に、仙台市、女川町、南三陸町、相馬市の仮設住宅の住民及び二本松市にある浪江町の仮設住宅の住民に対する書面アンケートを行い、さらに、平成25年5月から7月にかけて法テラスの専門員(当時)である弁護士が仮設住宅を訪問して、24名の面接調査を実施した。

被災者等ニーズ調査では、被災地出張所が設置されていない地域と比べると、被災地出張所が設置された周辺地域の住民の法律専門家への相談率が高いことが分かった。これは、被災地出張所の開設やその地道なアウトリーチ活動により、地域住民に法的サービスの有用性や法律相談の制度等の周知が進んだことによるものである。こうしたことから、被災者等ニーズ調査は、アウトリーチにより法的需要を掘り起こす可能性を確認するとともに、当事者にニーズを気付かせるような積極的な働き掛けを含む活動の必要性を指摘している。

「第4」で紹介した被災地出張所の活動はアウトリーチの実例であるが、災害時に限らず様々な場面にも応用できると考えられる。

(3) 自治体との連携

「困ったことがあると、地域住民がまず相談するのは役所の窓口である。なにかあれば自治体へ、という意識が強くあり、自治体には必然的に様々な情報が集まってくる。災害時においても、自治体は地域住民が頼りにする最も身近な機関であり、災害に関する情報量や住民への影響力は、司法の比ではない」。これは、被災自治体に任期付職員として派遣された法テラス常勤弁護士の述懐である。

このような自治体の地域住民への影響力を考えると、司法は単独で動くのではなく、サービスの提供や制度構築等においても、自治体との連携が非常に重要であると言える。

被災地出張所は、広報活動における自治体との連携を通じ、相談内容に応じて相談者を適切な窓口に紹介しあうなど、「顔の見える」関係を構築した。被災地出張所の活動は、法的サービスの住民への実効性を高めるためには自治体と司法との連携が重要であることを浮き彫りにした。

なお、被災自治体への常勤弁護士の派遣は、法テラスが日弁連等と協議の上、平成25年4月から行ったもので、合計5名が自治体の復興事業における法的課題などへの対処にあたった。



報告は2度にわたって取りまとめられた。
(被災者等ニーズ調査)

おわりに

法テラス震災特例法の制定・施行に約1年間の期間を要したことから、被災者等ニーズ調査は、今後の大災害発生時における早期の法的支援を開始するための法整備の必要性を指摘していた。こうしたことを背景に、平成28年6月3日に公布された改正総合法律支援法では、新たな制度である、大規模災害の被災者に対する資力を問わない無料法律相談「被災者法律相談援助」が創設された。この制度は、熊本地震をはじめ、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）、令和元年台風第19号、令和2年7月豪雨において適用され、法テラスの被災地における法的支援の基盤を成している。

東日本大震災後、毎年のように発生する大規模災害において、法テラスはこの制度運用と合わせて、被災地を管轄する地方事務所、本部、関係機関等と法的支援体制・情報共有体制を構築するとともに、アウトリーチ活動を充実させてきた。例えば、平成30年7月豪雨では、甚大な被害が及んだ広島県において、広島弁護士会、法テラス広島法律事務所に勤務する常勤弁護士、その他関係士業が、災害発生直後から連携を取り合い、自治体からの応援要請に対して速やかに相談担当者を派遣した。また、法的な問題については、弁護士会・司法書士会の相談会において、被災者法律相談援助の利用が促され、被災者が抱える様々な問題に迅速に対応した。このような活動は、東日本大震災が契機となったものだった。

被災地出張所の活動は、司法過疎地であり、大震災によって社会インフラが崩壊した厳しい状況下にあった被災地において、限られた人員にもかかわらず、自治体や関係士業団体等と連携するとともに様々な工夫を凝らしたアウトリーチの手法を最大限に活用しながら、法テラスの理念を実現しようとする試みであった。その活動は貴重な経験として、今後の法テラスに引き継がれるべきものである。

司法に期待する被災地支援

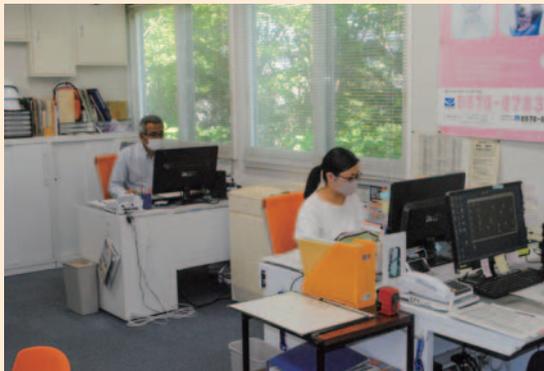
福島民報社編集局社会部長兼編集庶務部長・斎藤 靖

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故から3月で丸10年が経過した。今も3万4千人余りの福島県民が県内外で避難生活を送っている。9月3日時点で福島県内の震災と原発事故による震災（原発事故）関連死は2330人に上り、津波や地震などによる直接死の1605人を上回る。増え続ける関連死の数は岩手、宮城両県と比べて突出し、長期化する避難生活の過酷さを物語っている。

この10年間、司法が被災者支援で果たしてきた役割は大きい。2012（平成24）年4月施行の法テラス震災特例法に基づき、日本司法支援センター（法テラス）が福島県の二本松市と広野町の2カ所に設けた出張所では、東京電力への賠償や裁判外紛争解決手続（ADR）、不動産、多重債務、家事問題など被災者から寄せられる様々な相談について、専門家がワンストップで対応してきた。法テラス震災特例法の失効に伴い、二本松出張所は今年3月末で閉鎖されたが、広野町のふたば出張所を4月以降も存続させたことは英断だ。「被災地を忘れない」という法曹界からの強いメッセージと受け止めたい。

弁護士過疎地域の双葉郡にある広野町のふたば出張所は、帰還した住民や帰還を考えている住民にとって心強い存在となっている。職員が常駐し、弁護士と司法書士による無料法律相談を実施している。2013年度から2019年度までの無料法律相談の件数はそれぞれ年間300件台で推移し、2020年度は弁護士の相談日を増やしたこともあって過去最多の403件（速報値）に上った。広野町の70代男性は「身近で気軽に相談できる窓口として、広野町をはじめ双葉郡内の住民から頼りにされている」と話す。

福島県内では原発事故で政府が設定した避難区域のうち、原則として立ち入りが制限されている帰還困難区域を抱えるのは7市町村ある。住民登録は合わせて約2万2千人に上る。このうち6町村の一部地域は特定復興再生拠点区域（復興拠点）に認定され、避難指示解除と住民の居住再開を目指している。



法テラスふたば出張所で職務に当たる職員



福島県広野町にある法テラスふたば出張所

今後、住民帰還が進めば、相談が増えることも予想される。年月の経過とともに住民が抱える問題は変化している。ふたば出張所には住民の悩みを丁寧に吸い上げ、生活やなりわいの再建を後押しするよう求めたい。避難者が全国に及んでいるため、各地の法テラスとの連携も重要だろう。新型コロナウイルス感染症の収束が見通せない中、オンラインなどを活用した相談機会の確保も求められる。

寄稿1

未永くふたば出張所を存続させ、被災地の復興を支えてほしい。

司法全般に目を向ければ、原発事故の損害賠償は十分とはいいがたい。東電の賠償の基準となる原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）の中間指針に対し、被災者からは現状に即していないとの声が上がっている。ADRを集団で申し立てした場合、東電が中間指針を理由に和解案を拒否するケースも目立っている。

一方、原発事故の被災者が慰謝料などを国や東電に求めた集団訴訟では、東電に国の中間指針を上回る賠償を命じる判決が相次いでいる。訴訟が長期化する中、判決確定を前に亡くなる原告もいる。被災者の早期救済に向け、最高裁は国と東電の責任や、中間指針の妥当性について統一判断を示す時期に来ているのではないか。

今なお古里に戻れず、理不尽な避難生活を強いられている被災者にとって司法は希望の光だ。司法が被災者に寄り添い続けるよう期待する。

斎藤 靖（さいとう・やすし）。福島県須賀川市生まれ、中央大学文学部卒。1992（平成4）年に入社し、本社報道部、郡山本社報道部、本社社会部（県警本部、司法担当）、小名浜支局などに勤務。本社社会部キャップ（県警本部、司法担当）を経て2017年から報道部デスク、2019年8月から社会部長、2020年4月から社会部長兼紙面管理部長、2021年4月から社会部長兼編集庶務部長

弁護士と自治体—東日本大震災・原発事故から

公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員 今井 照

2017年3月までの18年間、私は福島大学に勤務していた。その間に東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所苛酷事故を経験する。私個人は、降りかかってくる火の粉を払う程度のことしかしてこなかったが、それでも身の回りの様々なことが変化した。

ここではそういう経験の中で見聞してきた自治体と司法に関する3つのエピソードを紹介したい。第一は任期付公務員弁護士について、第二はADR（裁判外紛争解決手続）をめぐる行政と弁護士の活動について、第三は福島県弁護士会の声明についてである。

これまでも大規模な自治体の法務部に弁護士資格を有した職員が勤務している事例はあった。しかし近年注目されているのは任期付職員として弁護士を雇う自治体が増えていることである。毎年の『弁護士白書』から最近10年間の任期付公務員弁護士を集計してみた（図）。

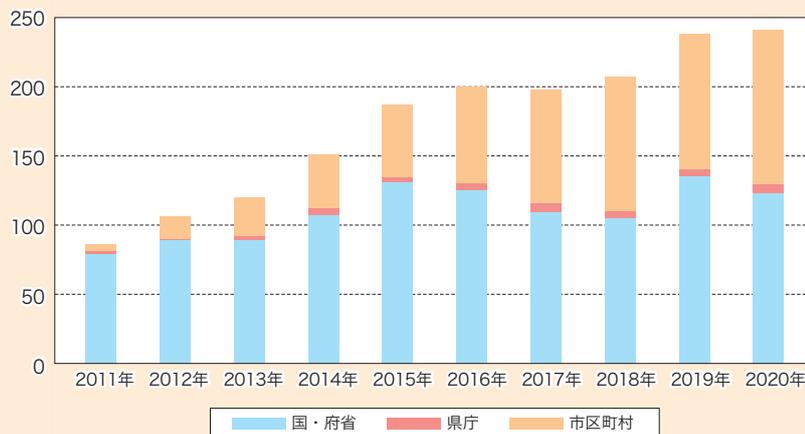


図 任期付公務員弁護士数の推移（各年6月1日現在）
 【出所】各年版『弁護士白書』日本弁護士連合会から筆者作成

全体として右上がりに増加しているが、とりわけ市町村における任期付公務員弁護士は、2011年にはわずか5人だったところ、2020年には112人と大幅に増加している。根拠となる地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律は2002年に成立しているもので、制度そのものも20年にも満たないが、特に弁護士に限ってみれば、活用され始めたのはつい最近であることが分かる。

このうち、岩手県、宮城県、福島県では、2015年から2017年までの最大時で10人の任期付公務員弁護士が自治体で働いている。3県ともに、沿岸部の津波や原発事故の被災地にほぼ集中している。例えば、福島県では相馬市、南相馬市、浪江町に勤務している。

その職務は多岐にわたるであろうが、大きく分ければ役所としての法務活動と市民に対する法務相談になるであろう。場合によってこの両者は二律背反の関係にもなりうる。それなりにナーバスな対応が求められるに違いない。

とりわけ原発事故被災地ではADRへの対応が業務の一つとなる。原発事故被災者に対しては一定の基準で賠償が支払われることになっているが、基準そのものへの不満はもとより、個別事情が斟酌されないことから、原



今もなお人が住めない帰宅困難区域は山手線内面積の五倍もある。

寄稿2

子力損害賠償紛争解決センターへのADR制度が設けられている。しかしほとんどの市民にとってはここに「法の壁」が存在する。

そこで浪江町ではADRへの集団申立てを町全体として取り組んできた。原発被災地自治体の中でも画期的な取組であった。だが東京電力は原子力損害賠償紛争解決センターの和解案を数度にわたって拒否し、結果的に浪江町の取組は実らずに終了した。

南相馬市ではADR申立てを望む市民に対し、役所内に任期付弁護士を雇用して相談にあたることとした。市全体として取り組むことはしないが、希望する市民に対して特別の配慮をしたのである。他の原発被災地では市民それぞれが弁護士に相談しながらADRの申立てを行っている。ただし必ずしも弁護士が身近にいる地域ではないので、多くの市民は示されるままの賠償で諦めるしかなかったと思われる。

もともと私は自治体政策を専門にしてきたので、原発事故に際しても自治体の政治・行政がどのように行動し、どんな課題にぶつかってきたかを調べてきた。その一部は『自治体再建－原発避難と「移動する村」』『原発事故－自治体からの証言』（いずれもちくま新書）にまとめてきた。

その過程で非常に感激したのは、2018年2月24日に福島県弁護士会が出した「避難指示等の解除等に伴い原発事故被害者の自由な選択を保障すること及び事故惹起にかかる国と東京電力の責任を踏まえた新たな支援施策を求める決議」だった。ここには、原発被災地と被災者に関する様々な困難が弁護士会自身の調査で明らかにされ、その上で次のように記されている。

「これらの困難に直面しているのは被害者だけではない。自治体そのものや自治体職員も同様に困難に直面し、その中でできる限りの努力を行っている。しかし、これらの困難は、各自治体や地域住民に、いわば理不尽に押しつけられたものであって、各自治体や地域住民らの努力のみによって解決することはできない。各自治体や地域住民に対する支援策の策定と着実な実行が求められる。」

こうした状況を踏まえ、国に対する具体的な要求として「①原発事故被災自治体に対する職員定数基準等の弾力的運用を立法化するなどして、被災自治体が増大する業務量に見合った職員数を確保雇用できるようにすること、②地方交付税の重点配分などにより、結果として住民人口の減少した被災自治体に対しても十分な財源を確保すること、③本件原発事故についての自治体そのものの被害についての賠償基準を策定すること、また、被災者個人等に還元できない地域コミュニティの共有財・公共財についての賠償基準を策定し、個人等に代わって自治体がこの賠償を受領し、地域の復興や住民福祉の向上に利用できる仕組みづくりを行うなど、自治体そのものに対する積極的な支援を行うこと」が掲げられている。それまでも、あるいはそれ以後もこうして原発事故や災害を自治体の問題として捉えたのはこの決議以外に知らない。

表面的に見れば、被災者やその支援者である弁護士にとって、自治体は要求する対象である。しかし現地を観察すれば、自治体の政治・行政の再建こそが被災者の生活再建や被災地の復旧復興への橋頭保になり得ることを感じ取られたのではないかと。もちろんそのためには自治体の政治・行政を市民がガバナンスしなければならない。福島県弁護士会の決議が自治体のあり方を再考する画期になってほしい。



避難の長期化により建物の解体が進み
空洞化する浪江駅前の中心市街

今井 照（地方自治総合研究所主任研究員）。東京都立学校事務、東京都大田区役所を経て、1999年から福島大学行政政策学類教授（公共政策論）。2017年から現職。10年間にわたる朝日新聞社との原発避難者共同調査をまとめた『原発避難者「心の軌跡」』（公人の友社）を2021年春に公刊した。その他の主著『自治体再建－原発避難と「移動する村」』『地方自治講義』『原発事故－自治体からの証言』（いずれも、ちくま新書）。