

宮城県における東日本大震災に関する リーガル・ニーズの実態——市町村単位の分析（二・完）

青山学院大学助手

弁護士・慶應義塾大学非常勤講師

小 山 正 治
岡 本 正 治

- 一 問題設定
 - 二 分析データの特徴
 - 三 宮城県におけるリーガル・ニーズの概要
 - 四 市町村間のリーガル・ニーズの差異に関する分析
 - 一 分析の見取り図
 - 二 官庁統計データの説明
 - 三 「一五」不動産賃貸借（借家）に関する法律相談内容
 - 四 「一六」工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）に関する法律相談内容（以上、88巻十一号）
 - 五 「一九」住宅・車・船等のローン、リースに関する法律相談内容
 - 六 「二二」震災関連法令に関する法律相談内容
 - 七 「二六」遺言・相続に関する法律相談内容
- 五 結 論（以上、本号）

四 市町村間のリーガル・ニーズの差異に関する分析（つづき）

五 「一九」住宅・車・船等のローン、リースに関する法律相談内容

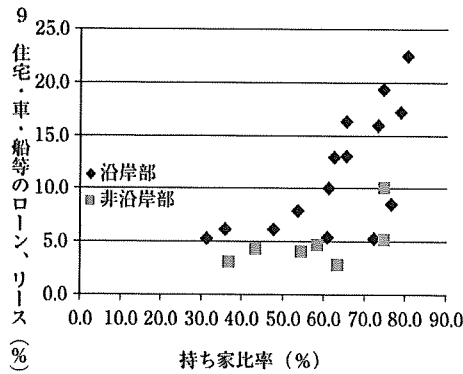
続いて、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容について分析を行う。

〔図―8〕は、持ち家比率を横軸とし、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部であるか非沿岸部であるかにかかわらず、持ち家比率が高いほど、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合が高いという我が国の不動産取引の常態を反映しているように思われる。

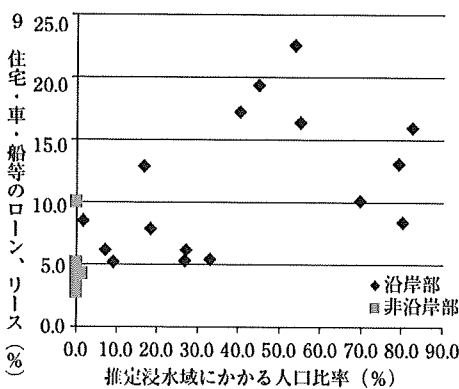
〔図―9〕は、推定浸水域にかかる人口比率を横軸とし、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部では、推定浸水域にかかる人口比率が高いほど、「九 住宅・車・船等のロ

ーン、リース」に関する法律相談内容の割合が高いということがわかる。津波被害のあった沿岸部の被害の深刻さが伝わってくる結果であるといえよう。

〔図―8〕 持ち家比率と「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の関連



〔図―9〕 推定浸水域にかかる人口比率と「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の関連



るため、当該比率と「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合の間に明確な相関関係はみられない。これは、非沿岸部では、津波による直接的な被害を受けなかったため、住宅・車・船等の被害が少なかったということを示唆しているように思われる。

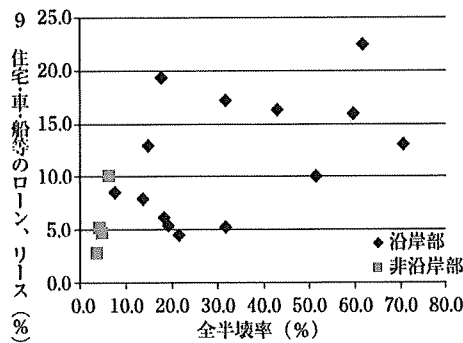
〔図10〕は、全半壊率を横軸とし、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部であるか非沿岸部であるかにかかわらず、全半壊率が高いほど、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合が高いことがわかる。

六 「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容

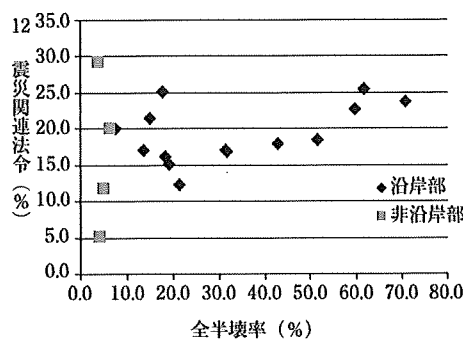
続いて、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容について分析を行う。

〔図11〕は、全半壊率を横軸とし、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部では、全半壊率が高いほど、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が高いということがわかる。ただし、全半壊率が低くても、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が高い市

〔図10〕 全半壊率と「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の関連



〔図11〕 全半壊率と「12 震災関連法令」に関する法律相談内容の関連



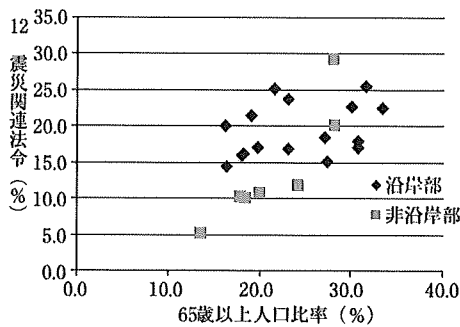
町村があるという点には注意が必要である。具体的には、沿岸部である七ヶ浜町、名取市、利府町については、全半壊率が二〇・〇%未満であるにもかかわらず、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が二〇・〇%を超えている。

一方、非沿岸部では、全半壊率と「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合は、ほとんど相関がないということがわかる。非沿岸部で、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が高いのは、白石市（二九・二%）、登米市（二〇・〇%）となっている。

〔図一12〕は、六五歳以上人口比率を横軸とし、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部では、六五歳以上人口比率が高いほど、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合がやや高い傾向がわかる。ただし、この関連はそれほど強くはない。沿岸部では、津波によって高齢者が犠牲になったことが関係しているのかもしれない。

一方、非沿岸部では、六五歳以上人口比率が高いほど、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が高いことがわかる。非沿岸部では、高齢者は、津波による直接的な被害を受けなかったものの、行政による各種支援策（被災者生活再建支援制度）が、十分に行政から住民へと行き渡っていなかったということが筆者（本稿）の経験からも実感された。沿岸部か非沿岸部かを問わず、弁護士による無料法律相談では、行政給付に関する情報を記載したチラシの配布（岩手弁護士会NEWS）等や、「弁護士紙芝居隊」による支援制度解説等が大変有効であった。これらが実施

〔図一12〕 65歳以上人口比率と「12 震災関連法令」に関する法律相談内容の関連



されるまで、制度の存在自体を知らなかったという被災者の声は相当数に上っていたように思われる。¹³⁾ このような高齢者等、広くは災害時要援護者（子ども、妊婦、外国人、高齢者、障がい者、難病者等）への支援情報提供は、沿岸部であるか非沿岸部であるかを問わず、行政や支援者団体にとって大きな課題であるといえよう。加えて、これらの課題を克服するためには、行政だけではない企業、専門家団体等が連携してそれぞれの得意分野の情報を提供するルートを構築すること（情報提供ルートの複線化）が必要であることも、無料法律相談における相談内容自体から示唆されるところである。

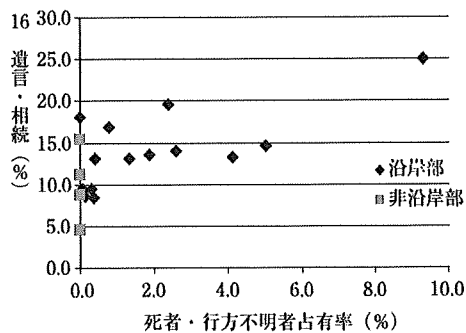
七 「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容

最後に、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容について分析を行う。

〔図一13〕は、死者・行方不明者占有率を横軸とし、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部では、死者・行方不明者占有率が高いほど、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合は高い一方で、非沿岸部の市町村の多くでは、当該法律相談内容の割合は低いということがわかる。¹⁴⁾ このことは、遺言・相続に関する法律相談は、津波による直接的な被害を受けた地域において発生しているということを示唆している。もともと、より丁寧にみると、(1)死者・行方不明者占有率が高く、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が高い市町村と、(2)前者が比較的低いにもかかわらず、後者が高い市町村があるということがわかる。

まず、上記(1)で特徴的なのは、図中の右上の市町村のある。この市町村は、女川町である。女川町では、津波によ

〔図一13〕 死者・行方不明者占有率と「16 遺言・相続」に関する法律相談内容の関連



つて壊滅的な被害を受け、人口に比して多くの死者・行方不明者が発生したことで、「一六 遺言・相続」に関する法律相談が殺到したものと推測される。次に、上記(2)で特徴的なのは、図中の死者・行方不明者占有率が〇・〇％で、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が一八・一％の市町村である（沿岸部）。これは、松島町である。死者・行方不明者占有率の低い松島町でなぜ「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が高いのかは、本稿のデータからはわからない。隣接する沿岸部の市町村に住む親族等の遺言・相続に関する法律相談が多かったのかもしれない。

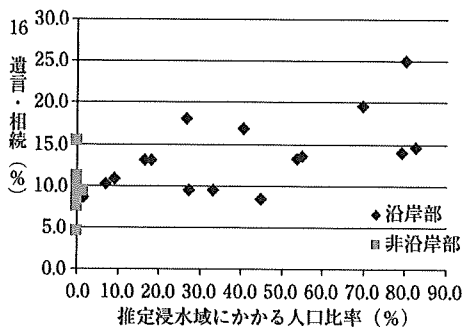
〔図-14〕は、推定浸水域にかかる人口比率を横軸とし、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部では、推定浸水域にかかる人口比率が高いほど、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が高い一方で、非沿岸部では、推定浸水域にかかる人口比率がほぼ〇％であるため、そうした明確な関連はみられないということがわかる。こうした傾向は、死者・行方不明者占有率を独立変数とした場合とほぼ同様である。

五 結 論

一 分析結果

本稿では、日弁連等が実施した無料法律相談結果等を分析することによって、東日本大震災で甚大な被害を受けた宮城県におけるリーガル・ニーズはどうかという問いを市町村単位で明らかにしてきた。本

〔図-14〕 推定浸水域にかかる人口比率と「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の関連



稿の分析結果は、次のようにまとめることができる。

第一に、宮城県におけるリーガル・ニーズの概要をまとめる。まず、被災地三県の中における宮城県の法律相談内容の特徴を分析した結果、「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容の割合が高いということが明らかになった。また、それ以外では、宮城県では、「六 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)」、「九 住宅・車・船等のローン、リース」、「二二 震災関連法令」、「二六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が上位にきていた。次に、市町村ごとのリーガル・ニーズの概要を分析した結果、同じ宮城県内においても、市町村によって法律相談内容がかなり異なっていることが明らかになった。

第二に、市町村間のリーガル・ニーズの差異の分析結果をまとめる。ここでは、宮城県における法律相談内容で多かった「五 不動産賃貸借(借家)」、「六 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)」、「九 住宅・車・船等のローン、リース」、「二二 震災関連法令」、「二六 遺言・相続」を取り上げ、これらの法律相談内容の割合が市町村間で異なっている要因を官庁統計データと関連づけることによって分析した。

まず、「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談は、沿岸部では、借家比率の高い市町村において多い傾向にあり、全半壊率の高い市町村において少ない傾向にあった。当該法律相談は、非沿岸部では、借家比率や全半壊率の高い市町村において多い傾向にあった。

次に、「六 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)」に関する法律相談は、沿岸部では、可住地面積あたりの人口密度が高い市町村、推定浸水域にかかる人口比率や全半壊率の低い市町村において多い傾向にあった。当該法律相談は、非沿岸部では、可住地面積あたりの人口密度が高い市町村、全半壊率の低い市町村において多い傾向にあった。

続いて、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談は、沿岸部では、持ち家比率、推定浸水域に

かかる人口比率、全半壊率が高い市町村において多い傾向にあった。当該法律相談は、非沿岸部では、持ち家比率や全半壊率が高い市町村において多い傾向にあった。

さらに、「一二 震災関連法令」に関する法律相談は、沿岸部では、全半壊率や六五歳以上人口比率が高い市町村において多い傾向にあった。当該法律相談は、非沿岸部では、六五歳以上人口比率が高い市町村において多い傾向にあった。

最後に、「一六 遺言・相続」に関する法律相談は、沿岸部では、死者・行方不明者占有率や推定浸水域にかかる人口比率が高い市町村において多い傾向にあった。当該法律相談は、非沿岸部では、死者・行方不明者占有率や推定浸水域にかかる人口比率がほぼ〇%であるため、明確な傾向を確認できなかった。

二 市町村単位でのリーガル・ニーズの把握と支援の必要性

以上の分析結果は、市町村単位でのリーガル・ニーズの把握によるきめ細かな支援が必要であることを示唆している。そこで、以下では、本稿の分析結果を踏まえて、その政策的な意義と今後の展望について考察する。

(一) 恒常的なリーガル・サポート拠点の構築——法律事務所・法律相談拠点の開設

法律相談内容の中でも、特に、「九 住宅・車・船等のローン、リース」、「一〇 その他の借入金返済」、「一六 遺言・相続」に関する法律相談は、単発での情報提供や回答に留まらず、弁護士等と委任契約等を締結し、各種法的手続の利用が不可欠になる場合が多いと思われる。被災者は、法律家等の専門家に事件処理を依頼し、より詳細な事情を法律事務所等で再聴取され、手続きに必要な資料収集や書面作成等も必要になってくると思われる。もし居住市町村外にしか法律事務所等がなければ、面談相談に相当の困難を来し、法的手続の依頼を断念する被災者が多くなることは、容易に想像できることである。

日弁連をはじめとする専門家支援団体等では、被災地域の真の住民ニーズに応えるためには、恒常的なリーガル・

サポート拠点（法律事務所、法律相談拠点）の設置が不可欠であると考えられてきた。⁽¹⁶⁾

二〇一二年三月現在までに、日弁連、弁護士会、弁護士個人、日本司法支援センター等により、東日本大震災以降に被災地でリーガル・サポート拠点（法律事務所や法律相談拠点）が開設されてきた。開設時期と場所、事務所の名称は「表―6」の通りである。今後、地域の産業・雇用を復旧・復興させるには、まずもって被災地域の住民個人の生活環境から整えていかなければならないことは論を待たない。特に専門家に依頼しての継続的法的手続が必要な相談の割合が高くなっている市町村等では、リーガル・サポート拠点（法律事務所や法律相談拠点）設置の必要性も必然的に高くなる。未だ拠点が未整備の地方自治体、特に、前述した「九 住宅・車・船等のローン、リース」、「二〇 その他の借入金返済」、「二六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が高い市町村等では、常設のリーガル・サポート拠点の整備・誘致を優先的に進めるべきであると考えられる。

「表―6」に示されたリーガル・サポート拠点は、いずれも太平洋沿岸部の市町村に開設されている。従来から法律事務所がないか少ない地域であったことや、前述の通り恒常的なサポートが必要な法律相談内容が多いという点から、理に適ったものともいえる。拠点の設置により需要が喚起されたということも考えられる。「図―13」や「図―14」をみると、沿岸

〔表―6〕 被災地におけるリーガル・サポート拠点

事務所名	開設時期	開設場所
いわて三陸ひまわり基金法律事務所	2012年3月	岩手県陸前高田市
震災復興をめざす岩手はまゆり法律事務所	2011年7月	岩手県釜石市
松本法律事務所	2012年2月	岩手県宮古市
かもめ法律事務所	2011年7月	宮城県石巻市
日本司法支援センター（法テラス）出張所 南三陸	2011年10月	宮城県南三陸町
日本司法支援センター（法テラス）出張所 山元	2011年12月	宮城県山元町
日本司法支援センター（法テラス）出張所 東松島	2011年2月	宮城県東松島市
日本司法支援センター（法テラス）出張所 大槌	2012年3月	宮城県大槌町

（出所）：東日本大震災後の被災地に開設された主な法律事務所・法律相談拠点（2012年3月時点、筆者調べ）。

部の市町村については、横軸である死者・行方不明者占有率や推定浸水域にかかる人口比率が大きくなればなるほど、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が高まっていた。沿岸部へ集中的に拠点を整備したことが、合理的かつ効果的だったと推察される。逆に、非沿岸部の市町村では、各横軸の比率にかかわらず、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合は一定程度（五％～一五％程度）存在していた。様々な要素も考えられるが、非沿岸部でも当該法律相談内容の割合が一五％程度となる市町村があるのは、相続人となるべきものの範囲が広いエリアに存在している（裏を返せば波及するだけの甚大な被害が沿岸部に存在した）ことを示しているようにも思われる。非沿岸部においても、劇的な効果までは期待できないとしても、リーガル・ニーズが存在していることから、拠点事務所 の設置も検討に値するのではないだろうか。

これに対し、〔図―3〕や〔図―12〕をみると、沿岸部も非沿岸部も、横軸である借家比率や六五歳以上人口比率の比率が上昇すればするほど、縦軸である「五 不動産賃貸借（借家）」や「二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合も高くなるという関連性がみとれた。その意味では、沿岸部のみならず、非沿岸部において仮にリーガル・サポート拠点が新たに開設された場合は、これらの分野の法律相談内容については、被災者の需要を喚起することになると考えられる。

（二） 地方自治体による法的支援制度の効果的周知——ADR制度の構築と維持

各地方自治体は、地域のリーガル・ニーズに応えるため、東日本大震災後につくられた被災者救済制度を、より効果的に住民へ周知・説明する活動を実施すべきである。

特に、後述の「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会）、震災ADR（仙台弁護士会）は、制度の潜在的なユーザーとなる被災者に周知することで、本来救済されるべき住民の権利を眠らせないことが必要である。本稿のデータ分析の結果、特にこれらの政策の周知徹底を優先的に実施しな

ければならない地方自治体が浮かび上がってきた。敢えて付言すれば、そのような救済制度に住民をつながない限り、地域経済の真の復興は訪れないのではないかと考える。

ア 個人債務者の私的整理に関するガイドライン

「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」は、次のように謳っている。⁽¹⁶⁾

「このガイドラインは、東日本大震災の影響によって、住宅ローンや事業性ローン等の既往債務を弁済できなくなった個人の債務者であつて、破産手続等の法的倒産手続の要件に該当することになった債務者について、このような法的倒産手続によらずに、債権者（主として金融債務に係る債権者）と債務者の合意に基づき、債務の全部又は一部を減免すること等を内容とする債務整理を公正かつ迅速に行うための準則を定めることにより、債務者の債務整理を円滑に進め、もって、債務者の自助努力による生活や事業の再建を支援し、ひいては被災地の復興・再活性化に資することを目的とする」。

すなわち、破産手続等の法的手続によらずして、債務整理が可能であり、したがって信用情報登録もされないため、手続き後に個人の生活が制限されるという不利益もないという、極めて画期的な制度である。しかも、運用上手元に現金五〇〇万円のほか、義援金、被災者生活再建支援金、災害弔慰金等を残すことができる。これにより、生活再建資金を確保したまま、債務整理が可能となり、抵当権の抹消も容易になる。

この制度の周知が必要なのは、「九 住宅・車・船等のローン、リース」や「一〇 その他の借入金返済」に関する法律相談内容の割合が一定程度ある地方自治体が相当数存在するからであることは論をまたない。特に、前述の通り、津波による被害により多数の住宅に被害が出た地域では、内陸地域と比して法律相談内容の割合が高いため、より制度の周知徹底に注力しなければならない。

ただし、被災者への周知徹底は相当の困難を伴う。筆者^(岡)の経験や弁護士どうしの意見交換によっても、行政（国

の各府省庁）や民間企業（特に金融機関）が講じた被災者のための様々な対応（生活再建関連の行政給付の措置、金融機関における債務支払猶予措置等）が浸透していないという実感がある。有益な情報は、発表するだけでなく、それを伝達する作業こそが、最も重要かつ困難である。無料法律相談を重ねても、「そのような支援制度は初めて聞いた」という相談者は震災発生後一年経過しても後を絶たない状況である。この点、日弁連は、二〇一二年五月一八日「個人版私的整理ガイドラインの周知等に関する申入書」を金融庁に提出している。ここでは「ガイドラインの利用件数は一向に伸びず、適用開始から八か月以上経過した二〇一二年五月一日時点においても、一般的な相談件数一〇一六件、個別の相談件数二〇〇八件、申出準備件数三八六件、申出件数僅か二三一件と低迷しており、債務整理の整理件数は一〇件となっている」とある。¹⁷⁾ また、二〇一二年七月二日の大手民間シンクタンクの論考にも「二〇一二年六月二五日現在、（中略）ガイドライン運営委員会への相談・問い合わせは三〇〇〇件以上だが、合意成立はわずか『二六件』に止まっている」との指摘がある。¹⁸⁾

前述した、「九 住宅・車・船等のローン、リース」や「一〇 その他の借入金返済」に関する法律相談内容の割合が示す各市町村のリーガル・ニーズからすれば、現状では、制度の利用が必要な住民のニーズを的確に拾いきれているとは言い難いと考える。よりきめ細やかな周知徹底活動が必要であり、そのためには、専門家による直接の説明、法律相談時におけるニーズの喚起が不可欠であると考ええる。

〔図一八〕によれば、沿岸部、非沿岸部を問わず、持ち家比率が高ければ高いほど、住宅ローン等に関する相談比率も高まるという関係にあった。また、〔図一〇〕によれば、住宅そのものが全半壊してもこれは、津波による住宅滅失等のみならず、地震による住宅損壊事例においても、住宅ローン等の相談が多いことを示していると考えられる。地震による住宅損壊事例についても、私的整理ガイドラインの利用はできるため、沿岸部のみならず、津波と地震の影響地域の全域への徹底的な周知が望まれる。このためには、金融庁を中心に、各所管の行政機関の指導により、

金融機関からの積極的な私的整理ガイドライン利用の周知・説明責任が果たされなければならぬと考える。⁽¹⁹⁾

特に深刻なのは、「図19」からもわかるように、沿岸部では、推定浸水域における人口比率が高い市町村であればあるほど、住宅ローン等の相談比率が高まる傾向にあるという点である。仮に、沿岸部に住民が多い市町村であるにもかかわらず、住宅ローン等の相談比率が低い市町村があるとすれば、本来支援すべき被災者が専門家による法的支援に辿り着けていない、すなわち私的整理ガイドラインを知る機会を与えられていないという点が危惧される。

市町村のうち、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容の割合が一〇%以上となるのは、宮城県下の市町村のうち、石巻市(一〇・一%)、気仙沼市(十六・四%)、名取市(二二・九%)、登米市(一〇・〇%)、東松島市(二三・〇%)、亶理町(二七・二%)、山元町(二二・五%)、七ヶ浜町(一九・四%)、南三陸町(一六・〇%)である(表14)。当該地域では、他の地域に比して、より積極的に私的整理ガイドラインを周知する努力が必要である。例えば、専門家と連携して、地方自治体が説明会を開催すること、マスメディアや中央省庁からの周知行動が取られること等は非常に効果的であると考える。

イ 震災 A D R

震災 A D R (Aftercare Dispute Resolution) は、仙台弁護士会が主催する裁判外紛争解決手続であり、二〇一一年四月に設立されている。東日本大震災の被災者が抱える問題について、弁護士が仲裁人として、他の専門職も専門委員として、対立する当事者の紛争を仲裁し、話し合いによる紛争解決を目指す組織である。

まず、この震災 A D R は、相続問題(遺産分割協議)、賃貸借契約(修繕義務、退去問題、賃料減額請求)、相隣関係の工作物責任等、当事者関係が複雑で裁判手続では非常に手間がかかるケースや、一刀両断の裁判ではなく、近隣どうし、信頼関係のある大家と店子どうし等の話し合いによる円満解決のニーズから生まれたものといってもよいと考える。

例えば、不動産賃貸借契約に関する紛争を例にとると、そもそも賃貸借契約自体が人的信頼関係に基づく長期契約を予定している契約類型であるという一般論に加え、いずれの当事者も被災者であり、法的な義務をそのまま履行させるには、いずれも生活に支障を来たす（資金不足）等の事態に陥っていることが多い。あくまで双方ができることを話し合いで決めることが求められている。このような法律相談内容が多い地域では、震災ADRは必然的に求められた制度であったといえる。

〔図14〕によると、沿岸部では、全半壊率が高いほど、借家関係の法律相談の割合は低くなる傾向にあり、非沿岸部では、全半壊率が上昇すれば、借家関係の相談比率は高まるという傾向にあった。非沿岸部の借家関係の法律相談は、全半壊率の上昇と緊密な相関関係があることから、これらの地域においては、賃貸借契約をめぐる紛争も多くなる。このようなリーガル・ニーズが急増しているエリアで、常に被災者どうしが訴訟を前提とした紛争処理をすることは効率的とはいえない。

また、〔図15〕によると、沿岸部、非沿岸部を問わず、可住地面積あたりの人口密度が高ければ借家関係の法律相談の相談比率は高くなっていた。当該人口密度が多いエリアでは、常に賃貸借契約を巡る紛争が高くなる傾向があるため、震災後のADR機関の設置が被災者のニーズに応えるものとなると考える。

以上の傾向を踏まえて改めて〔表14〕をみると、「四 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の割合は、仙台市（全体）では二七・四％であり、二〇％を超える高い割合となっている。このほか、二〇％以上となるのは、宮城県下の市町村のうち、塩竈市（二一・三％）、多賀城市（三〇・〇％）、大崎市（二六・五％）である。仙台市には既に仙台弁護士会の震災ADRが設置されているが、それ以外の地域においても、地元に着したADR機関の設立が求められるのではないだろうか。特に、〔図13〕によると、借家比率が三〇・〇％以上で、当該法律相談内容の割合も二〇・〇％以上のエリアは、(1)仙台市宮城野区（沿岸部）、(2)仙台市若林区（沿岸部）、(3)多賀城市（沿岸部）、

(4)仙台南青葉区(非沿岸部)、(5)仙台南太白区(非沿岸部)、(6)仙台南泉区(非沿岸部)である。多賀城市は仙台市からのアクセスもそれほど困難とはいえないが、上記地域に密着したADR機関という観点からは、当該地域にも設置が望まれるところではないだろうか。

もつとも、仙台弁護士会の運営する震災ADRは、行政の補助等を受けることなく、被災者に対しては申立手数料無料で手続きを実施している。仲裁を担当する弁護士の費用、鑑定等を実施する専門委員等の費用等も膨大なものであるが、それらは直接の寄付金や日弁連等を経由した義援金等で補われているため、制度の維持も次第に困難になっていくことが予想される。今後、各地方自治体では、住民間の紛争をできる限り減少させ、より大きな課題である防災集団移転促進事業における住民合意形成等に地域住民が注力できる環境を整備する必要があると考える。そのため手段としても、行政機関と専門家とが連携して、震災ADR制度の再構築を模索しなければならないと考える。

(三) 地方自治体内部への弁護士等専門家の登用とその支援

東日本大震災から一年以上が経過した現在でも、様々な制度や被災者支援情報を届けることが課題となっている。加えて、復興フェーズにおける防災集団移転促進事業等の高台移転政策には、行政が住民へのアカウンタビリティを十分に果たし、理解を求める必要がある。また、その前提として、被災者個人の生活環境が整うことが必要である。

具体的には、対象地域の住民が、相続を前提とした資産の整理や登記の整理が完了していること(一六 遺言・相続)に関する法律相談に親和性)、住宅ローンについて「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が利用され、抵当権やローンが整理されていること(一九 住宅・車・船等のローン、リース)に関する法律相談に親和性)、住民が適切な行政給付を受領できていること(二二 震災関連法令)に関する法律相談に親和性)等が必要である。個人への支援が完了していない限り、精神的にも財産的にも大規模な移転事業に応じることはできないと考えられるからである。

このような住民のニーズを把握した上で行政の計画を遂行するための担い手として最もふさわしいのは、直接被災者の声を聴き続け、ニーズを集約してきた弁護士等の専門家ではないかと考える。地方自治体内部への弁護士等専門家の登用が望まれるところである。²⁰⁾ 専門家は全国組織が存在することから、広域災害においても、情報提供支援、知識的なバックアップ機能を果たしやすいという特質もある。²¹⁾

宮城県下の市町村で見ると、ほとんどの市町村において、「九 住宅・車・船等のローン、リース」、「一二 震災関連法令」、「一六 遺言・相続」の各法律相談内容の全部または一部が一〇%以上を占めていた(表14)。²²⁾ 宮城県では、行政内部において法律家が住民ニーズを認識しつつ、より積極的な復興政策、住民生活再建政策を実施することが特に期待される。

三 今後の課題

最後に、今後の課題として、次の三点を挙げる。

第一に、本稿で使用した官庁統計データ以外のマクロデータを分析に組み込み、市町村間の法律相談内容の差異をより詳細に分析したり、そうした差異をもとにして市町村を類型化したりすることが必要であるという点である。こうした分析は、一定の特徴を有する市町村のリーガル・ニーズを事前に予想することに貢献するだけでなく、将来の災害において覚悟すべき被災態様を事前に把握し、その政策的対応策を講じておくことにも貢献しうる。

第二に、市町村内における法律相談内容の時系列的な推移を分析する必要があるという点である。確かに、市町村ごとに法律相談内容の月単位の推移を分析する場合、各月の法律相談件数が少なくなるため、大規模な市町村についてしか詳細な分析はできないかもしれない。しかし、いくつかの市町村であっても、法律相談内容に時系列的な特徴がみられる場合、その背景・要因を検討する余地がある。日弁連は、市町村単位の法律相談内容の変化に関する集計結果も公表しているため、今後はそうした集計結果を踏まえた分析が必要である。

論 説

宮城県における東日本大震災に関するリーガル・ニーズの実態——市町村単位の分析(二・完 四)

(第88巻 第十二号)

七七

第三に、岩手県や福島県のように法律相談件数が多い他の都道府県についても、市町村単位の分析を行う必要があるという点である。こうした分析を行うことによって、各都道府県における市町村のリーガル・ニーズの把握とそれに対する政策を検討することが求められる。このような形で分析対象を拡大することは、地方自治体、企業、NPO、専門実務家、大学、研究者等の情報連携プラットフォームの構築にも寄与するだろう。

- (13) 兎玉晃一「弁護士紙芝居隊が行く——『自由と正義』第六三巻第四号（二〇一二年四月）、八三一―八六頁。
- (14) ただし、富谷町は沿岸部ではないものの、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が一五・三%と比較的高くなっている。この要因は必ずしも明らかではないが、沿岸部に暮らす親族等の遺言・相続に関する法律相談が寄せられたのかもしれない。
- (15) 岡本正「東日本大震災相談分析結果の報告——一万八〇〇〇件超のデータベースが示す被災者の『真のニーズ』と被災地域ごとの復興支援のかたち」『法律のひろば』第六四巻第九号（二〇一二年九月）、一八一―二四頁。
- (16) 個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（二〇一一年七月）、一頁より引用した。
- (17) 日弁連「個人版私的整理ガイドラインの周知等に関する申入書」（二〇一二年五月）、一頁より引用した。
- (18) 石川和男「使えない二重ローン対策」を「使えるようにせよ」東京財団（二〇一二年七月二日、<http://www.kdfd.or.jp/topics/detail.php?id=354>）。
- (19) ガイドラインの成立より約一年を経て、周知不足が顕著であることが明白となり、金融庁より改めての周知徹底方針が示されるに至った。金融庁監督局長から全国銀行協会ほか金融関係の各協会に対し発信された、「いわゆる二重債務問題に係る被災者支援の促進について」（金監第一八九四号、二〇一二年七月二四日）には、「東日本大震災の影響によって、既往債務を弁済できなくなった個人の債務者が一定の要件の下、債務の減免を受けられる『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』（平成二三年七月一五日、個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会（座長・高木

新二郎) 決定。以下「ガイドライン」という) については、手元に残せる現預金(義捐金等を除く)の上限を五〇〇万円を目安に拡張する等、運用の見直しを図っている。また、国は弁護士費用の全額補助を実施している。今後、被災地域の復興計画の進展に伴い、ガイドラインの利用による被災者の生活再建支援が強く望まれる。これを踏まえ、金融機関は、債務者の状況を一層きめ細かく把握し、当該債務者に対してガイドライン利用のメリットや効果等を丁寧に説明し、当該債務者の状況に応じて、ガイドラインの利用を積極的に勧めること」と記載されている。

(20) 岩手日報(二〇一二年一月六日)によれば、岩手県は、二〇一三年一月一日から三年間の任期中、復興対応の弁護士任期付職員一名の採用を内定した。

また、筆者(岡本)の所属する日本弁護士連合会東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部復興支援チームにおいて、被災した地方自治体の任期付職員候補者の研修等のバックアップを実施している。

(21) 岡本正「東日本大震災法律相談解析結果から導く行政機関の新業務継続計画(新行政BCP)」『災害復興研究』第四号(二〇一二年六月)、五三―六五頁。