

# 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）

青山学院大学助手 小山 正治  
弁護士・慶應義塾大学非常勤講師 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 「五」不動産賃貸借（借家）に関する法律相談内容
  - 四 「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、本号）
  - 五 「九」住宅・車・船等のローン、リースに関する法律相談内容
  - 六 「一二」震災関連法令に関する法律相談内容
  - 七 「一六」遺言・相続に関する法律相談内容
- 五 結論

## 一 問題設定

本稿の目的は、日本弁護士連合会（以下、日弁連）等が実施した無料法律相談結果等进行分析することによって、東日本

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）

（第88巻 第十一号）

七九

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することである。<sup>(1)</sup>

二〇一一年三月一日に発生した東日本大震災は、東日本を中心に多数の死者・行方不明者を出した。中でも、宮城県は、死者数・行方不明者数の双方とも、群を抜いて多く、最も大きな被害を受けた。警察庁緊急災害警備本部の「平成二十三年(二〇一一年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」によれば、二〇一二年八月一五日時点で、宮城県の死者数は九五二五名に上っており、全死者数の六〇・〇%を占めている。同様に、宮城県の行方不明者数は一四二六名に上っており、全行方不明者数の五〇・一%を占めている。確かに、岩手県と福島県、さらには他の都道府県においても、甚大な被害が発生している。しかし、上述したように、宮城県の被害は際立っている。そのため、本稿では、宮城県に焦点をあてて、詳細な分析を行う。

本稿が市町村単位の分析を行う理由は、次の二点である。

第一に、東日本大震災からの復旧・復興を行う行政側の主体として、市町村は最も市民に身近な存在であるという点である。確かに、国や都道府県といった主体も政策の意思決定や執行において重要な存在である。しかし、現地の声に対してきめ細かく耳を傾けることができるのは、市町村である。また、市町村は、そうした声を反映した行政サービスを提供する義務を負っていると考えられる。

第二に、管見の限り、東日本大震災に関するリーガル・ニーズを市町村単位で分析した先行研究はほとんど存在しないという点である。<sup>(2)</sup> 同じ都道府県であっても、例えば、津波の被害を受けた沿岸部とそうした被害を受けていない非沿岸部ではリーガル・ニーズは異なるということは容易に予想される。そうであるならば、都道府県単位ではなく、より詳細な市町村単位でリーガル・ニーズの実態を把握する研究が求められるだろう。

本稿では、以上のような理由から、市町村単位の分析を行うことによって、宮城県のリーガル・ニーズを詳細に明

らかにしていく。こうした実態を描き出すことには、単に事実を明らかにするという意義だけではなく、今後の被災地に対する法的な支援を実証的な視点から展開するという意義がある。例えば、本稿の分析結果は、二重ローン問題であれば、私的整理ガイドラインのような制度の一般化、相続問題であれば、相続放棄期間延長の一般化等の根拠資料となりうる。同時に、本稿の分析結果は、東日本大震災の事後的な検証だけでなく、被災地以外における将来の防災・減災を検討する手法としても応用できる余地がある。換言すれば、各地方自治体には、本稿の分析結果を総合的に踏まえつつ、今の段階から、地域防災計画と行政の事業継続計画を再検討することが求められているように思われる。少なくとも多大な犠牲者を出した東日本大震災の教訓を無に帰さないような対応が、各地方自治体には求められているのではないだろうか。

本稿の構成は次の通りである。二節では、本稿の分析データである日弁連等が実施した無料法律相談結果の特徴について説明する。三節では、宮城県におけるリーガル・ニーズの概要を明らかにする。ここでは、まず、被災地三県である宮城県・岩手県・福島県の中における宮城県の法律相談内容の特徴を概観する。次に、宮城県に着目して、市町村ごとの法律相談内容の特徴を概観する。四節では、宮城県の市町村間のリーガル・ニーズの差異を官庁統計データと関連づけることによって分析する。五節では、分析結果をまとめ、その政策的な含意と展望について考察した後、今後の課題を述べる。

なお、一節、二節、三節一、四節、五節一・三は主に小山が執筆し、三節二、五節二は主に岡本が執筆した。

## 二 分析データの特徴

本稿の分析データは、日弁連等が実施した無料法律相談結果である。この無料法律相談結果は、日弁連のホームページにおいて、「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第四次分析）」として公開されている。二〇一二年三月か

ら二〇一一年二月までの全無料法律相談件数（日弁連にて集約できたものに限る）は三万五三三五件である。相談者の被災当時の住所地を基準とした地域分類によれば、三万五三三五件のうち、宮城県の法律相談件数が四九・〇％と最大多数を占めている。物理的な被害だけではなく、法的な被害においても、宮城県の被害状況が深刻であることがうかがわれる。一方、福島県の法律相談件数は二六・一％を占めており、岩手県の法律相談件数は一一・七％を占めている。被災地三県の法律相談件数だけで全法律相談件数の八五％を超えている。

本稿の分析データである被災当時の住所地が宮城県である相談者の法律相談の特徴を確認する。

〔表一〕は、宮城県の各市町村の人口が宮城県全体の人口に占める構成比率と、宮城県の各市町村における法律相談件数が宮城県全体の法律相談件数に占める構成比率を比較したものである。それによれば、人口構成比率と比べて、法律相談件数構成比率の方が明らかに高いのは、石巻市となっている。宮城県のホームページで公開されている「東日本大震災の被害等状況」（八日一七時〇〇分）によれば、石巻市では、死者数が三二八一名にも達しており、全壊棟数も仙台市に次いで多く、二万棟を超えている。こうした被害の大きさが石巻市における法律相談件数の多さに関係していると考えられる。一方、法律相談件数構成比率と比べて、人口構成比率の方が明らかに高いのは、その他の市町村となっている。これは、法律相談のあった市町村に一定の偏りがあることを示唆している。

以上のように、本稿の分析データは、学術的な社会調査に基づくものではないため、一定の偏りを有するものであるという点には十分な留意が必要である。したがって、本稿の分析結果を一般化することには慎重になる必要がある。一方、本稿の分析データは、学術的な社会調査ではない代わりに、法律相談という相談者が自らの問題の解決を願って行った行為の結果であると捉えることができる。そのため、法律相談結果はリーガル・ニーズを一定程度反映したものであると考えることもできるだろう。

本稿では、今回の分析データが一定の代表性を有するものと仮定して、分析を行う。

〔表一〕 人口構成比率と法律相談件数構成比率の比較

市町村	A 人口構成比率 (%)	B 法律相談件数構成比率 (%)	差 (A - B)
仙台市 (全体)	44.5	45.2	-0.6
仙台市青葉区	12.4	6.4	6.0
仙台市宮城野区	8.1	10.1	-2.0
仙台市若林区	5.6	6.9	-1.3
仙台市太白区	9.4	5.6	3.8
仙台市泉区	9.0	5.7	3.3
石巻市	6.8	20.0	-13.2
塩竈市	2.4	2.3	0.2
気仙沼市	3.1	3.7	-0.5
白石市	1.6	0.4	1.2
名取市	3.1	2.3	0.8
多賀城市	2.7	3.4	-0.7
岩沼市	1.9	0.9	1.0
登米市	3.6	0.5	3.1
東松島市	1.8	2.8	-1.0
大崎市	5.8	1.1	4.6
亶理町	1.5	1.4	0.1
山元町	0.7	1.6	-0.9
松島町	0.6	0.5	0.1
七ヶ浜町	0.9	1.1	-0.2
利府町	1.4	0.9	0.5
富谷町	2.0	0.6	1.4
女川町	0.4	1.6	-1.1
南三陸町	0.7	2.1	-1.3
その他	14.3	2.2	12.1
無回答・不明	0.0	5.6	-5.6
N	2348165	17317	

(注) 比率は列%を意味する。法律相談件数構成比率の仙台市 (全体) には、区が無回答・不明のものが含まれているため、各区の割合の合計は仙台市 (全体) の割合と一致しない。

(出所) 人口構成比率については、総務省「国勢調査」(2010年)より作成した。法律相談件数構成比率については、日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果 (第4次分析) (分冊:宮城県)」(2012年3月)、図表2-1より作成した。

〔表―2〕は、法律相談内容の二四分類の中身をまとめたものである。日弁連の集計によれば、一件あたりの法律相談は最大で三つまでの内容に分類されている（質問紙調査でいう複数回答式質問文と同様の扱い）。したがって、二四分類の各割合を合計しても一〇〇・〇％にはならないという点には十分に注意されたい。<sup>3)</sup>例えば、「一 不動産所有権（滅失問題含む）」に該当する法律相談内容は、一五・〇％（それに該当しない法律相談内容は八五・〇％）、「二 車・船等の所有権（滅失問題含む）」に該当する法律相談内容は二・五％（それに該当しない法律相談内容は九七・五％）といったような集計方法になる。

なお、無回答・不明の項目は分析から除外されているので、合計数が常に一致するとは限らない。

〔表―3〕は、本稿が着目する主な法律相談内容である「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」、「一二 震災関連法令」、「二六 遺言・相続」のモデルケースをまとめたものである。このモデルケースを参照することで、法律相談内容の中身がイメージしやすくなるだろう。

### 三 宮城県におけるリーガル・ニーズの概要

#### 一 被災地三県における法律相談内容の特徴

まず、被災地三県である宮城県・岩手県・福島県の中における宮城県の法律相談内容の特徴を概観する。

〔図―1〕は、被災当時の住所地在宮城県、岩手県、福島県であった相談者の法律相談内容をまとめたものである。それによれば、岩手県や福島県と比較して、宮城県の法律相談内容で特徴的なのは、「五 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容が二一・〇％と多数を占めているという点である。<sup>4)</sup>この背景には、岩手県と福島県と比べて、宮城県には借家が多いという点に関係しているように思われる。総務省の住宅・土地統計調査によれば、二〇〇八年に

〔表一2〕 法律相談内容の24分類の中身

番号	分類名	内容
1	不動産所有権 (滅失問題含む)	・主として土地及び建物の毀損に関する所有権問題、滅失登記や権利証の紛失等を分類。 ・滅失等した住宅のローンの問題については「9」に分類。 ・毀損した不動産による近隣土地所有者等との損害賠償、妨害排除請求権等の問題については「6」に分類。 ・毀損した住宅等に対する行政給付の問題については「12」に分類。 ・新築建物完成後引き渡し前、不動産売買契約後引き渡し前の目的物滅失による危険負担に関する問題については「20」に分類。
2	車・船等の所有権 (滅失問題含む)	・主として車・船舶等の毀損に関する所有権問題、保管中の車の損壊をめぐる損害賠償問題等を分類。 ・滅失した車・船舶等のローン、リースについては「9」に分類。 ・車等の損害保険については「11」に分類。
3	預金・株等の流動資産	・預金通帳、有価証券等の滅失等の問題を分類。
4	不動産賃貸借 (借地)	・土地の賃貸借契約に関する問題を分類。
5	不動産賃貸借 (借家)	・建物の賃貸借契約に関する問題を分類。
6	工作物責任・相隣関係 (妨害排除・予防・損害賠償)	・土地建物の損壊による工作物責任(損害賠償)問題、集合住宅の水漏れ等に関する損害賠償問題、その他相隣関係等の問題を分類。
7	境界	・境界の損壊に関する費用負担、境界の確定等の問題を分類。
8	債権回収 (貸金、売掛、請負等)	・債権回収に関する問題を分類。
9	住宅・車・船等のローン、リース	・住宅・車・船舶のローン、リース等に関する問題を分類。
10	その他の借入金返済	・「9」以外の借入金に関する問題を分類。
11	保険	・損害保険(火災保険、地震保険、自動車保険)、生命保険、共済等に関する問題を分類。
12	震災関連法令 (公益支援・行政認定等に関する法解釈等)	・被災者生活再建支援法、生活保護の受給、災害救助法等の震災関連法令の適用・法解釈、義援金の受領、仮設住宅や行政の各種認定に関する法解釈に関する問題等を分類。
13	税金	・税金に関する問題を分類。
14	新たな融資	・新たな融資制度、融資に関する震災関連法令の適用、解釈等に関する問題を分類。
15	離婚・親族	・震災に関連する親族間の問題、後見制度等に関する問題等を分類。
16	遺言・相続	・遺言、相続、失踪宣告、認定死亡制度等に関する問題を分類。

17	消費者被害	・震災に関連する消費者被害に関する問題を分類。
18	労働問題	・雇用契約に関する労使の問題、雇用保険等の問題を分類。
19	外国人	・外国人特有の問題を分類。
20	危険負担・商事・会社関係	・会社及び事業者等に特有の問題、売買契約における目的物の滅失等に際しての危険負担の問題等を分類。
21	刑事	・刑事事件に関する問題を分類。
22	原子力発電所事故等	・原子力発電所事故等に関する問題を分類。
23	その他	・「1」～「22」には、直ちに該当しない相談内容を分類。 ・例えば、住宅に付随する給湯器の損壊等に関する問題等を分類。
24	震災以外	・震災とは無関係あるいは関係が希薄な相談内容を分類。

(出所) 日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第4次分析)(分冊:表紙・概要)」(2012年3月)、ii・vi頁より作成した。

おける宮城県の借家数は三二万八〇〇〇戸であり、岩手県の一二万八二〇〇戸、福島県の二〇万七六〇〇戸と比べて、明らかに多い。宮城県の借家数は東北地方で最大であり、そこに巨大地震と津波が発生したことにより、賃料の支払い等に関する法的な問題が大規模な形で発生したと推測される。

また、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)」に関する法律相談内容は九・二%を、「九 住宅・車・船等のローン、リース」に関する法律相談内容は八・〇%を占めており、それぞれ福島県とほぼ同じ水準になっている。さらに、「一二 震災関連法令」に関する法律相談内容は一五・九%を、「二六 遺言・相続」に関する法律相談内容は一二・五%を占めており、いずれも岩手県に次ぐ値となっている。

## 二 市町村ごとにみた法律相談内容の特徴

### (一) 市町村によって大きく異なる法律相談内容

次に、宮城県の市町村ごとの法律相談内容の特徴を概観する。

〔表14〕は、宮城県の市町村(一九市町村、仙台市については五区)ごとの法律相談内容をまとめたものである。それによれば、宮城県全体で最も高い割合であった「五 不動産賃貸借(借家)」「二一・〇%」に着目すると、市町村ごとの差異が著しいことがわかる。例えば、「五

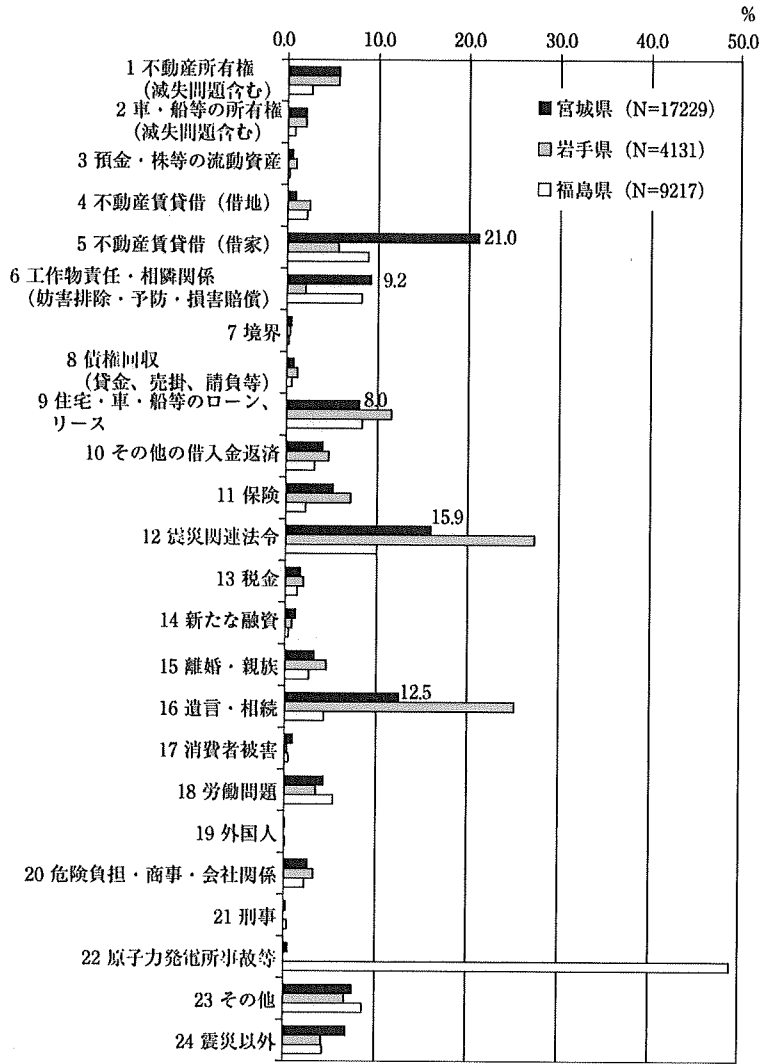


〔表一3〕 主要な法律相談内容のモデルケース

法律相談内容	モデルケース
5 不動産賃貸借(借家)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「津波で借家が全壊して住めなくなったが家賃を払い続ける必要があるのか」。</li> <li>・「地震で壁にヒビが入ったが、大家と借家人のどちらが修繕する義務があるのか。費用援助は」。</li> <li>・「まだ使える・住める状態だが、建て替え費用がないから退去を求められているが妥当か」。</li> <li>・「建物全壊で退去する場合の敷金は。立退料は貰えるか」。</li> </ul>
6 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「地震で自宅の屋根瓦が落下し、隣家や隣家の壁や自動車を損壊したが、損害賠償責任を負うのか」。</li> <li>・「商店の壁が崩れてパーキングに駐車していた自動車が損壊したが、誰かに損害賠償請求できるのか」。</li> <li>・「マンションの上階から水漏れがあった場合の責任関係はどうなるのか」。</li> </ul>
9 住宅・車・船等のローン、リース	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「津波により自宅の土地建物が流されてしまった。職場も失ったので住宅ローンが支払えない。再建の支援はないのか。既存の債務は破産しない限り残ってしまうのか」。</li> <li>・「原子力発電所事故等で避難指示を受け、住めなくなった住宅の住宅ローンも支払う必要があるのか」。</li> </ul>
12 震災関連法令	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「被災者生活再建支援金をもらうにはどのような手続が必要か。罹災証明はどのような場合に取得できるのか、どこで、どうやって取得するのか」。</li> <li>・「借家に住んでいる場合でも罹災証明書を取得して生活再建支援金が取得できるのか」。</li> <li>・「家計を別にしている親夫婦と、住民票の記載だけをみて同一世帯と認定されて支援金・義援金が一世帯分しかもらえないのは納得がいかない」。</li> <li>・「何十年も一緒に生活してきた唯一の親族である兄弟が地震で亡くなったのに災害弔慰金は兄弟に出ない法制度になっているのは納得がいかない」(当時)。</li> <li>・「支援金や義援金をもらおうと生活保護が打ち切られるという説明を行政から受けたが本当か」。</li> </ul>
16 遺言・相続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「家族や親戚が何人も亡くなったが、相続人は誰なのか。行方不明者がいる場合には手続はどうすればいいのか。行方不明の家族の死亡届を出すべきかどうかで家族でも意見が分かっている」。</li> <li>・「家族が亡くなってから3ヶ月間何もしないでいると、借金も相続してしまうので、相続放棄が必要だと聞いた。しかし、そもそも亡くなった家族にどんな資産があるのか、津波にさらわれた地域の不動産の評価はどうなるのか、はっきりしない。相続放棄したらよいかどうかの判断が出来ない」。</li> <li>・「遠方の相続人と義援金や支援金の配分で紛争になりそう。しかし、津波で全てを失って、交通手段もなく、裁判所に出頭しての手続などとてもできない」。</li> </ul>

(出所) 日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第四次分析)(分冊:表紙・概要)」(2012年3月)、ii - v頁より作成した。

〔図一〕 被災地三県の法律相談内容



(出所) 日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第4次分析)(分冊:全体)」図表2-2より作成した。

不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の割合が三〇%以上の市町村として、仙台市青葉区（三三・五%）、仙台市宮城野区（三〇・七%）、多賀城市（三〇・〇%）が挙げられる。これに対し、当該割合が一〇%以下の市町村として、亘理町（三・〇%）、山元町（四・四%）、女川町（四・四%）、南三陸町（四・八%）、七ヶ浜町（七・三%）、白石市（八・三%）が挙げられる。宮城県全体の「五 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の割合が二一・〇%であることを考えると、プラス・マイナスそれぞれ約一〇ポイント以上の差がある地域が、相当数存在していることがうかがえる。

また、市町村どうしを比較すると次のようになっている。

例えば、仙台市青葉区では、法律相談内容の割合の上位は、「五 不動産賃貸借（借家）」（三三・五%）、「六 工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）」（二五・六%）、「二二 震災関連法令」（二〇・〇%）となっている。これに対して、南三陸町では、法律相談内容の割合の上位は、「二二 震災関連法令」（二二・七%）、「九 住宅・車・船等のローン、リース」（二六・〇%）、「一六 遺言・相続」（二四・六%）となっている。市町村どうしても、その場所によって傾向が大きく異なっていることがわかる。（なお、この点については、仙台市全体、女川町、南三陸町を比較すること、後に詳述する）。

このように、法律相談内容を例にとってみても、地域傾向に大きな差異が出るということは、宮城県という大きな単位で傾向を把握するだけでは、被災地の実態に即した住民のリーガル・ニーズを完全には把握しきれないことを示唆しているように思われる。すなわち、県単位で法律相談内容を把握し、全国規模の制度へ反映させることは大いに推進されなければならないが、究極的には市町村単位での法律相談内容の分析が不可欠になると考えられる。また、復旧・復興政策の直接の実施主体が市町村であったり、災害弔慰金や被災者生活再建支援制度の運用や支給主体も市町村であったりなど、被災地の生活再建、復旧、および復興政策の主体が市町村であることを考えれば、市町村単位で住民のリーガル・ニーズを把握することは、市町村行政へのフィードバック効果も果たすということも考えら

〔表一4〕 市町村別にみた法律相談内容 (%)

	仙台市 (全体) N	仙台市 青葉区 1106	仙台市 宮城野区 1735	仙台市 若林区 1201	仙台市 太白区 957	仙台市 泉区 982	石巻市 3445	塩竈市 389	気仙沼市 636	白石市 72	名取市 396	多賀城市 586
1 不動産所有権 (滅失問題含む)	5.5	5.6	5.2	5.8	4.6	6.2	4.7	5.1	5.2	4.2	6.1	6.5
2 車・船等の所有権 (滅失問題含む)	1.4	1.0	1.2	0.5	1.4	1.1	1.9	3.3	3.0	2.8	2.5	3.9
3 預金・株等の流動資産	0.3	0.0	0.1	0.5	0.0	0.4	0.6	0.3	0.9	0.0	0.8	0.5
4 不動産賃貸借 (借地)	1.0	1.7	1.0	1.2	0.7	0.4	0.5	0.5	3.1	1.4	0.8	1.5
5 不動産賃貸借 (借家)	27.4	33.5	30.7	23.7	21.2	22.0	18.1	21.3	11.0	8.3	14.4	30.0
6 工作物責任・相隣関係 (妨害排除・予防・排除等償)	13.1	15.6	9.7	9.8	14.3	15.6	2.9	17.7	3.1	12.5	7.8	9.4
7 境界	0.6	0.8	0.7	0.5	0.8	0.7	0.1	1.0	0.2	0.0	0.5	1.2
8 債権回収 (貸金、売掛、請負等)	0.7	0.6	0.5	0.8	0.7	0.6	0.9	0.0	1.3	2.8	0.5	0.5
9 住宅・車・船等のローン、リース	4.6	3.1	5.2	6.2	4.3	4.0	10.1	5.4	16.4	2.8	12.9	6.1
10 その他の借入金返済	2.2	2.3	1.8	1.5	2.1	1.8	6.3	4.9	9.4	1.4	3.0	3.1
11 保険	3.8	2.5	3.7	4.4	3.6	5.3	5.7	6.4	4.6	1.4	7.3	7.2
12 震災関連法令	12.3	10.0	14.4	16.0	10.7	10.2	18.5	15.2	17.9	29.2	21.5	16.2
13 税金	1.3	1.1	1.4	2.1	0.9	1.0	1.9	1.0	0.8	1.4	1.8	0.7
14 新たな融資	0.8	1.1	0.9	1.2	1.4	0.4	1.5	0.8	1.6	0.0	1.0	1.5
15 離婚・親族	2.7	2.2	3.0	3.2	2.6	3.7	5.2	1.0	3.1	4.2	4.5	2.6
16 遺言・相続	9.4	7.6	10.9	10.3	9.3	10.0	19.6	9.5	13.5	11.1	13.1	9.6
17 消費者被害	1.0	0.6	0.5	0.7	3.0	1.0	0.6	1.3	0.2	2.8	0.8	1.2
18 労働問題	3.4	2.5	3.2	2.4	2.7	2.3	4.5	4.1	5.7	4.2	4.5	4.9
19 外国人	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
20 危険負担・商事・会社関係	2.1	2.8	1.8	1.2	2.4	1.9	2.9	6.7	2.7	0.0	3.0	2.9
21 刑事	0.2	0.3	0.3	0.0	0.1	0.4	0.4	0.0	0.2	0.0	0.5	0.0
22 原子力発電所事故等	0.6	0.5	0.6	0.1	0.5	0.5	0.1	0.0	0.0	4.2	0.5	0.3
23 その他	7.3	8.6	6.3	6.3	10.6	5.9	6.1	8.2	9.6	9.7	8.1	6.3
24 震災以外	9.2	6.2	9.2	12.7	12.6	16.1	5.5	2.8	3.5	4.2	3.5	2.0

	岩沼市	登米市	東松島市	大崎市	亘理町	山元町	松島町	七ヶ浜町	利府町	富谷町	女川町	南三陸町
1 不動産所有者権 (滅失問題含む)	132	80	483	196	232	271	94	191	164	98	272	357
2 車・船等の所有者権 (滅失問題含む)	5.3	0.0	7.0	4.6	4.7	9.2	5.3	9.4	9.8	8.2	10.3	7.3
3 預金・株等の流動資産	6.6	0.0	3.5	2.0	4.3	3.0	2.1	4.7	3.7	1.0	1.8	2.2
4 不動産賃貸借 (借地)	0.7	0.0	0.4	0.5	0.4	2.6	0.0	1.0	0.6	2.0	2.6	1.4
5 不動産賃貸借 (借家)	1.3	0.0	0.6	0.5	0.9	0.4	0.0	0.5	1.8	2.0	0.7	1.1
6 工作物責任・相隣関係 (妨害排除・予防・損害賠償)	13.8	17.5	15.1	26.5	3.0	4.4	13.8	7.3	12.8	15.3	4.4	4.8
7 境界	9.9	7.5	3.7	13.8	5.2	4.4	11.7	10.5	17.7	12.2	2.9	1.1
8 債権回収 (貸金、売掛、請負等)	0.7	0.0	0.8	2.0	0.9	0.0	1.1	0.0	0.6	0.0	0.0	0.6
9 住宅・車・船等のローン、リース	0.7	0.0	1.4	1.0	0.9	0.0	0.0	2.1	0.0	3.1	0.4	2.0
10 その他の借入金返済	7.9	10.0	13.0	4.6	17.2	22.5	5.3	19.4	8.5	5.1	8.5	16.0
11 保険	4.6	8.8	4.3	3.6	2.6	2.6	3.2	2.1	1.8	2.0	8.8	12.6
12 震災関連法令	7.2	6.3	7.2	4.1	6.9	9.2	3.2	9.4	5.5	6.1	7.7	8.1
13 税金	17.1	20.0	23.8	11.7	16.8	25.5	17.0	25.1	20.1	5.1	22.4	22.7
14 新たな融資	2.0	0.0	2.7	1.5	2.6	3.7	2.1	1.0	3.0	3.1	3.3	2.5
15 離婚・親族	0.7	2.5	2.3	1.5	1.7	0.7	0.0	2.6	1.2	2.0	2.2	0.8
16 遺言・相続	3.3	0.0	3.7	0.5	2.2	3.0	0.0	1.6	0.6	4.1	2.9	3.9
17 消費者被害	13.2	8.8	14.1	4.6	16.8	13.3	18.1	8.4	8.5	15.3	25.0	14.6
18 労働問題	1.3	0.0	0.2	2.6	1.3	1.1	2.1	0.5	1.2	2.0	0.0	0.8
19 外国人	7.9	11.3	6.0	5.6	5.2	4.1	10.6	3.7	4.3	3.1	4.8	5.3
20 危険負担・商事・会社関係	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
21 刑事	3.3	6.3	3.5	1.5	2.6	2.2	1.1	3.1	4.3	4.1	4.8	3.1
22 原子力発電所事故等	0.7	1.3	0.2	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0
23 その他	0.7	0.0	0.4	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
24 震災以外	5.3	5.0	6.4	16.3	12.1	9.6	5.3	4.2	9.1	11.2	7.4	7.8
N	4.6	1.3	3.5	3.1	3.9	3.7	10.6	5.2	1.8	6.1	4.8	7.6

(%)

(注) 数値は、各市町村の法律相談内容の割合を指す。細掛け部分は、当該法律相談内容の割合が最も高い市町村を指す。(出所) 日弁連「東日本大震災法律相談報告書新編(第4次分冊)(分冊：「被災地」)(2012年3月)、図表2-1、図表2-2より作成した。

れるだろう。

(二) 仙台市(全体)、女川町、南三陸町における法律相談内容の比較

続いて、市町村ごとの法律相談内容の特徴をよりわかりやすく示すために、仙台市(全体)、女川町、南三陸町の法律相談内容を比較する。これによって、視覚的に市町村間の差異が把握できると考えられる。

〔図1-2〕は、被災当時の住所地在仙台市であった相談者の法律相談内容と、同じく女川町と南三陸町であった被災者の法律相談内容を比較したものである。

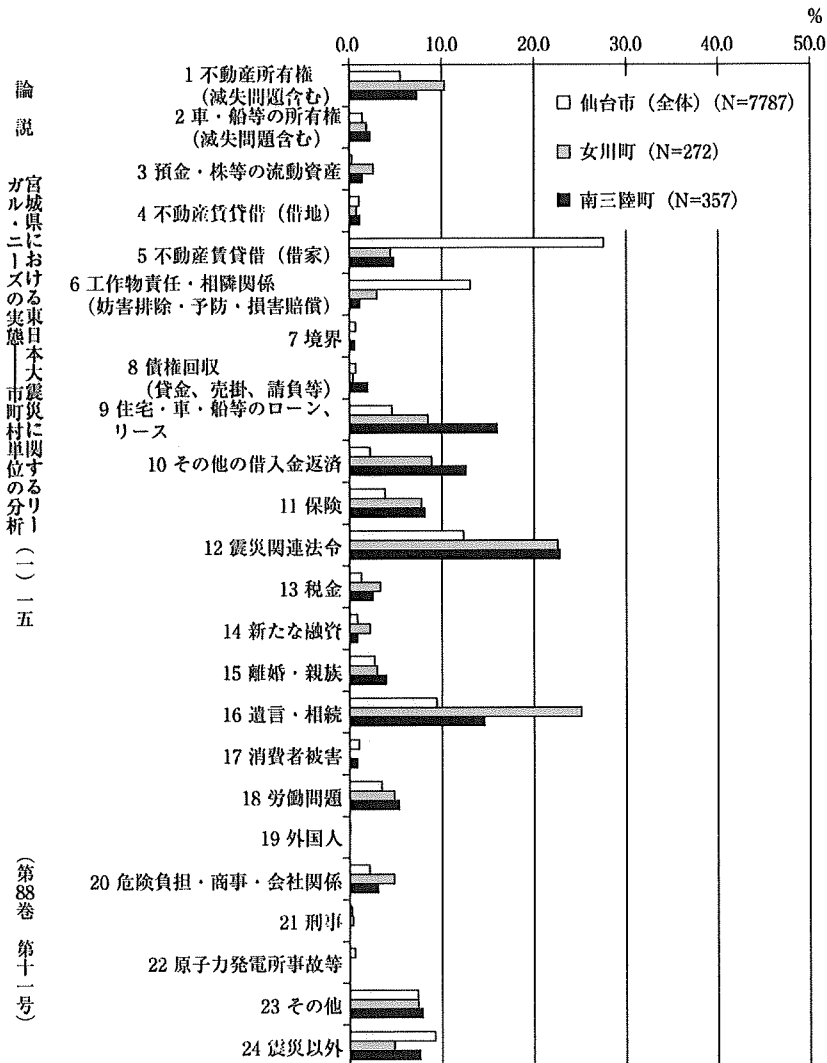
まず、仙台市についてみると、法律相談内容の上位は、(1)「五 不動産賃貸借(借家)」(二七・四%)、(2)「六 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)」(二三・一%)、(3)「一二 震災関連法令」(二二・三%)、(4)「二六 遺言・相続」(九・四%)、(5)「一 不動産所有権(滅失問題含む)」(五・五%)となっている(二三 其他)と「二四 震災以外」を除く。以下でも同様。次に、女川町についてみると、法律相談内容の上位は、(1)「一六 遺言・相続」(二五・〇%)、(2)「一二 震災関連法令」(二二・四%)、(3)「一 不動産所有権(滅失問題含む)」(二〇・三%)、(4)「一〇 その他借入金返済」(八・八%)、(4)「九 住宅・車・船等のローン、リース」(八・五%)、(5)「一一 保険」(七・七%)となっている。最後に、南三陸町についてみると、法律相談内容の上位は、(1)「一二 震災関連法令」(二二・七%)、(2)「九 住宅・車・船等のローン、リース」(二六・〇%)、(3)「二六 遺言・相続」(二四・六%)、(4)「一〇 その他の借入金返済」(二二・六%)となっている。

以上を踏まえて、さらに踏み込んで個別の法律相談内容ごとに三つの市町村を比較してみる。

仙台市で最も割合が高い法律相談内容は「五 不動産賃貸借(借家)」である。この相談内容は、仙台市では二七・四%にも上っているが、女川町と南三陸町では、五%未満に過ぎない。

逆に、女川町で最も割合が高い法律相談内容は「一六 遺言・相続」である。この法律相談内容は、女川町では二

〔図-2〕 仙台市（全体）、女川町、南三陸町の法律相談内容の比較



論説  
宮城県における東日本大震災に関する市町村単位での分析 (二) 一五

(第88巻 第十一号)

(出所) 日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第4次分析)(分冊:宮城県)」(2012年3月)、図表2-2-1、図表2-2-2より作成した。

五・〇%にも達しているが、仙台市では九・四%、南三陸町では一四・六%と、法律相談内容の中でもややや少なく、特に仙台市の当該割合は女川町の半分以下となっている。

一方、津波による壊滅的な被害を受けた南三陸町では、一般的に債務整理や前述した二重ローンADR手続等の利用が想定される法律相談(「九 住宅・車・船等のローン、リース」、「二〇 その他の借入金返済」)や、遺産分割協議等をはじめとする相続関連の法的手続全般が必要になる法律相談(「一六 遺言・相続」)が、特に多いことがわかる。これらの法律相談は、一回的な無料法律相談にとどまらない、継続的な法的サポートが必要な類型である。被災者のリーガル・ニーズが存在する、まさにその場所において、恒常的な無料法律相談拠点の存在が不可欠な地域の代表例が、南三陸町だったと評価できる。実際、二〇一一年一〇月に日本司法支援センター(法テラス)出張所南三陸町が開設された。<sup>(5)</sup>「日本司法支援センター(法テラス)が人口約一万五千人の宮城県南三陸町に法律相談所『法テラス南三陸』を設けたところ、一カ月半で一七〇件を超える相談が殺到した」<sup>(6)</sup>のも、相談傾向に照らして当然の帰結ともいえるのではないだろうか。

以上のように、同じ宮城県内であっても、市町村によって各法律相談内容の割合が大きく異なっていることがわかる。

### (三) 市町村ごとの法律相談内容の差異の要因に関する分析の必要性

以上の通り、宮城県内の市町村どうしでも、二四分類の法律相談内容の傾向に着目すると、大きな差異があることが判明した。このことは、各市町村の住民のリーガル・ニーズが異なる要因は、地理的な位置関係、被害態様・被害状況によって左右されているということを示唆しているように思われる。さらにいえば、被災地域ごとに、とるべき対策をきめ細やかに選択し、差を設けなければならないともいえるのではないかという点を検証することが必要である。



#### 四 市町村間のリーガル・ニーズの差異に関する分析

これまでの分析を踏まえて、本節では、無料法律相談結果を官庁統計データと関連づけることによって、市町村間のリーガル・ニーズの差異を分析する。

##### 一 分析の見取り図

まず、分析に際しての見取り図を示す。

ここで着目するのは、宮城県法律相談内容が多かった「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」、「一二 震災関連法令」、「一六 遺言・相続」といった法律相談内容である。その上で、これらの法律相談内容の割合が市町村ごとに異なっているのはなぜかという問いを散布図によって分析する。すなわち、市町村を個々のケースとし、各法律相談内容の割合を従属変数とした分析を行う。散布図を作成するのは、市町村をケースとするため、分析対象となるケース数がごく少数になるからである。<sup>(8)</sup> このような中で、多変量解析のように複数の変数を同時に統制した分析を行うことには無理があると考えられる。ただし、沿岸部か非沿岸部かという変数は、津波による被害を考慮すると、多くの法律相談内容の割合に対して影響を及ぼしていると考えられる。<sup>(9)</sup> したがって、以下の分析では、沿岸部と非沿岸部を区別して散布図を作成する。<sup>(10)</sup>

上述した問いに対しては、様々な仮説が考えられる。また、法律相談内容によって、それに関連がある要因は異なると予想される。そのため、闇雲に散布図を作成することは適切ではない。そこで、本稿では、分析の見取り図として、緩やかな仮説を設定する。

まず、「五 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容について仮説を設定する。この点については、借家比率

が高いほど、「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予想される。なぜなら、借家比率が高ければ、借家に関する法律相談が発生しやすいと考えられるからである。一方、全半壊率といった建物被害が多いほど、「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容の割合が低いと予想される。なぜなら、建物被害が著しい場合、被災者からみれば、物理的な意味での借家の法律問題どころではなくなると考えられるからである。

次に、「六 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)」に関する法律相談内容について仮説を設定する。この点については、可住地面積あたりの人口密度が高いほど、「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の割合が高いと予想される。なぜなら、当該人口密度が高ければ、隣人間の紛争が生じやすいと考えられるからである。また、推定浸水域にかかる人口比率や全半壊率が高いほど、「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の割合が低いと予想される。なぜなら、津波による被害や建物被害があまりに深刻な場合、「六 工作物責任・相隣関係(妨害排除・予防・損害賠償)」に関する法律相談が発生する余地がなくなると考えられるからである。

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仮説を設定する。この点については、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予想される。なぜなら、持ち家比率が高いということは、住宅ローンを抱えている者が多いということを示唆するからである。また、推定浸水域にかかる人口比率や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と予想される。なぜなら、推定浸水域にかかる人口比率や全半壊率が高い市町村では、津波による建物等の滅失後のローンの残額を支払う必要があるのかといった法律問題が発生しやすいと考えられるからである。

さらに、「二二 震災関連法令」に関する法律相談内容について仮説を設定する。この点については、全半壊率が

高いほど、「二二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が高いと予想される。なぜなら、被災者生活再建支援制度の対象となる自然災害や被災世帯の要件として、住宅の全壊等が規定されているからである。また、六五歳以上人口比率が高いほど、「二二 震災関連法令」に関する法律相談内容の割合が高いと予想される。なぜなら、高齢者ほど、必要な情報に効率的・機動的にアクセスできず、行政上の複雑な手続きに対応するのが難しいと考えられるからである。<sup>(11)</sup>

最後に、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容について仮説を設定する。この点については、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ほど、「一六 遺言・相続」に関する法律相談内容の割合が高いと予想される。なぜなら、死者・行方不明者占有率は、遺言・相続と密接に関連する指標であるし、推定浸水域にかかる人口比率が高ければ、津波による犠牲者が多く発生していると考えられるからである。

## 二 官庁統計データの説明

散布図の分析で使用する官庁統計データについて説明する。

〔表15〕は、分析で使用する変数とその操作的定義をまとめたものである。表中にあるように、本稿で分析に使用する独立変数は、官庁統計データである。なお、データによって、仙台市については、市全体のデータしかない場合と区ごとのデータがある場合があるという点には留意が必要である。区ごとのデータがある場合、市全体ではなく、区ごとのデータで分析を行う。なお、データによっては、欠損値が生じる場合があるので、分析対象となる市町村は散布図によって異なる。

分析にあたって注意しなければならないのは、欠損値がある市町村については分析から除外されることになるという点である。法律相談内容の割合については、一九市町村しかデータが存在しない（仙台市を区ごとに分けた場合、二三市町村）。一方、官庁統計データについても、市町村によって欠損値がある場合がある。このように、本稿の分析

〔表一五〕 分析で使用する変数とその操作的定義

変数名	操作的定義	データの出所
借家比率	借家数を総住宅数で除した値。	借家数と総住宅数は、総務省「住宅・土地統計調査」(2008年)による。区ごとのデータがある。
全半壊率	全壊棟数と半壊棟数の和を総住宅数で除した値。	全壊棟数と半壊棟数は、宮城県ホームページ「震災被害情報」(2011年12月28日17時)による。総住宅数は、総務省「住宅・土地統計調査」(2008年)による。区ごとのデータがない。
可住地面積あたりの人口密度	人口総数を可住地面積km <sup>2</sup> で除した値。	人口総数は、総務省「国勢調査」(2010年)による。可住地面積は、総務省「統計でみる市町村のすがた2011」(データの時点は2009年)による(小数点第1位を四捨五入)。区ごとのデータがある。
推定浸水域にかかる人口比率	推定浸水域にかかる人口を人口総数で除した値。	推定浸水域にかかる人口は、総務省「浸水範囲概況にかかる人口・世帯数」(2010年国勢調査人口速報集計)による。推定浸水域にかかる人口が空白の場合、「0人」とした。人口総数は、総務省「国勢調査」(2010年)による。区ごとのデータがある。
持ち家比率	持ち家数を総住宅数で除した値。	持ち家数と総住宅数は、総務省「住宅・土地統計調査」(2008年)による。区ごとのデータがある。
65歳以上人口比率	65歳以上人口を人口総数で除した値。	65歳以上人口と人口総数は、総務省「国勢調査」(2010年)による。区ごとのデータがある。
死者・行方不明者占有率	死者数と行方不明者数の和を人口総数で除した値。	死者数と行方不明者数は、宮城県ホームページ「震災被害情報」(2011年12月28日17時)による。人口総数は、総務省「国勢調査」(2010年)による。区ごとのデータがない。
沿岸部・非沿岸部	海に面していれば、沿岸部とし、そうでなければ、非沿岸部とする。	地図は宮城県ホームページ「宮城県地域マップ」を参照した。区ごとのデータがある。

論 説  
宮城県における東日本大震災に関する市町村単位の分析 (二) 二〇

(第88巻 第十一号) 九八

で明らかになるのは、限られた市町村における独立変数と従属変数の(因果関係ではなく)相関関係に過ぎないという点には十分な注意を払う必要がある。本稿の分析結果を直ちに一般化することには慎重にならなければならない。

### 三 「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容

まず、「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容について分析を行う。

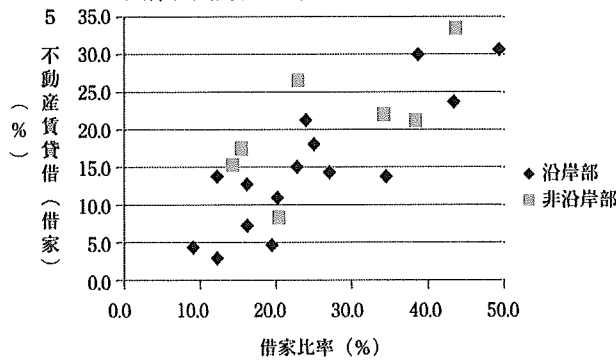
〔図一三〕は、借家比率を横軸とし、「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、借家比率が高いほど、「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容の割合が高いということがわか

る。しかも、この傾向は、沿岸部であるか非沿岸部であるかはほとんど関係がない。このことは、地震被害が津波被害にかかわらず、借家比率の高い地域では、自然災害時には借家に関する法律問題が頻出することを示唆していると考えられる。

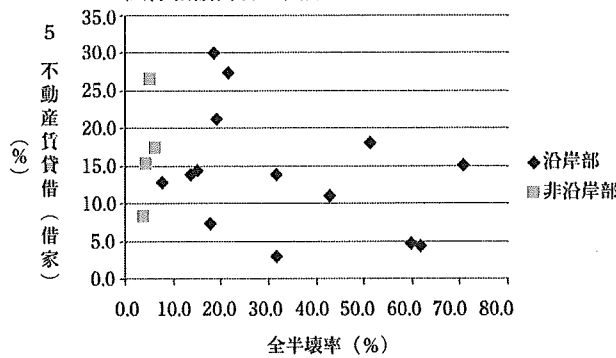
〔図-4〕は、全半壊率を横軸とし、「五 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の割合を縦軸とした散布図である。それによれば、沿岸部では、全半壊率が高いほど、「五 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の割合が低いとすることがわかる。これは、沿岸部で、かつ全半壊率が高い市町村というのは、津波によって家屋自体が喪失するほどの壊滅的な被害を受けた地域であるため、借家に関する法律問題が成立しないほどの状況になったからであると解釈できる。

一方、図の目盛の関係上、ややわかりにくいのが、非沿岸部では、全半壊率と「五 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の割合は負の

〔図-3〕 借家比率と「5 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の関連



〔図-4〕 全半壊率と「5 不動産賃貸借（借家）」に関する法律相談内容の関連



相関関係にはなく、むしろ正の相関関係にあるということがわかる。ケース数が少ないので、断定はできないものの、非沿岸部では地震のみによる建物被害の結果、外形上建物自体が残存することで、借家に関する法律問題が顕在化したのかもしれない。

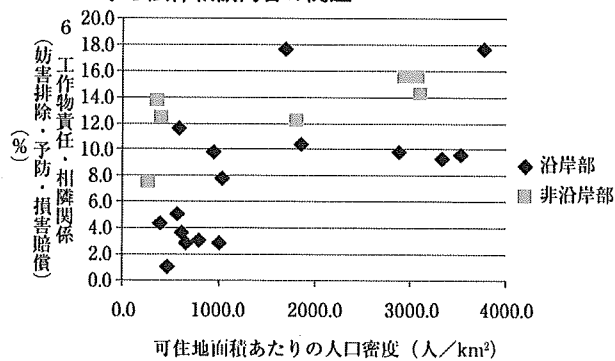
#### 四 「六 工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）」に関する法律相談内容

次に、「六 工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）」に関する法律相談内容について分析を行う。

〔図―5〕は、可住地面積あたりの人口密度を横軸とし、「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、可住地面積あたりの人口密度が高いほど、「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の割合が高いということがわかる。可住地面積あたりの人口密度が高ければ、地震等によって住居等が毀損し、隣人との間で工作物責任・相隣関係に関する法律問題が発生しやすくなると解釈できる。

〔図―6〕は、推定浸水域にかかる人口比率を横軸とし、「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、「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の割合が低いと

〔図―5〕 可住地面積あたりの人口密度と「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の関連

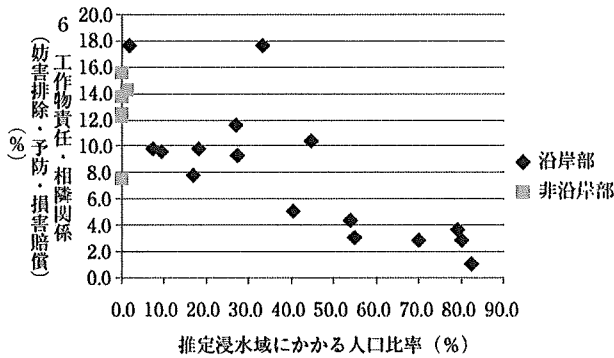


ということがわかる。このことは、浸水人口の多い地域では、津波によって土地・建物が流され、工作物責任・相隣関係が問題にならないほどの被害状況になっているというを示唆している。

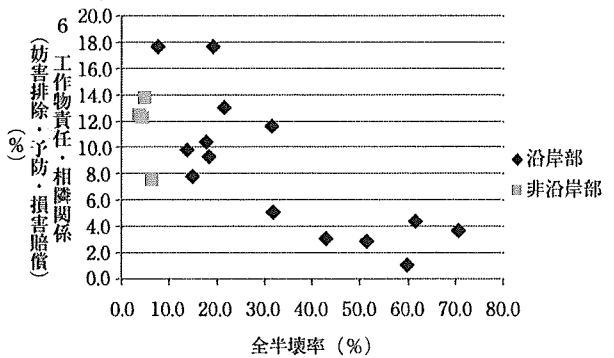
一方、非沿岸部では、推定浸水域にかかる人口比率がほぼ〇%の市町村が多いため、当該比率と「六 工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）」に関する法律相談内容の割合の関連については明確な傾向はわからない。

〔図一七〕は、全半壊率を横軸とし、「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、「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の割合が低いということがわかる。このことは、前述した推定浸水域にかかる人口比率に関する分析結果の解釈を裏づけているように思われる。<sup>(12)</sup>

〔図一六〕 推定浸水域にかかる人口比率と「6 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の関連



〔図一七〕 全半壊率と「6 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の関連



一方、ケース数が少ないため、断定はできないものの、非沿岸部でも、全半壊率と「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の割合は、負の相隣関係にあるということがわかる。建物の毀損の度合いが大きければ、非沿岸部であつても、工作物責任・相隣関係に関する法律問題は発生しにくいということなのかもしれない。

- (1) リーガル・ニーズとは、「公法・私法の区別を問わず、震災からの復旧・復興に向けた社会生活を営む上で必要な法的な需要」のことである。詳細は、岡本正・小山治「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」秋山靖浩・河崎健一郎・杉岡麻子・山野目章夫編『3・11大震災 暮らしの再生と法律家の仕事』日本評論社(二〇一二年九月)、一七四—二二三頁を参照されたい。
- (2) 総合研究開発機構は、「データが語る被災三県の現状と課題Ⅱ——東日本大震災復旧・復興インデックス(二〇一二年六月更新)」総合研究開発機構(二〇一二年八月)等によって、市町村単位で生活基盤の復旧状況を記述している。しかし、ここでは、リーガル・ニーズは問題にされていない。
- (3) 詳しいデータの見方については、日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第四次分析)(分冊・表紙・概要)」(二〇一二年三月)、vii—viii頁を参照されたい。
- (4) 「五 不動産賃貸借(借家)」に関する法律相談内容の具体例は、「表—3」で示したように、賃貸借契約の帰趨や契約中の当事者間の権利義務関係に関するものである。
- (5) 日本司法支援センター(法テラス)は、二〇一一年一〇月三日、東日本大震災の被災地支援のための拠点として、宮城県南三陸町に「法テラス南三陸」を開所した。法テラス南三陸には、仙台弁護士会の協力のもと弁護士一名が常駐し、無料法律相談を実施するほか、消費者庁・国民生活センターと連携し、司法書士、税理士、土地家屋調査士、建築士、行政書士、社会保険労務士、社会福祉士の各専門家による無料相談も実施している。また、車内に相談設備をしっかりと「巡回相談用車両」を配備しており、南三陸町のほか、気仙沼市、登米市の仮設住宅等、周辺地域における



巡回相談も実施している。詳細は日本司法支援センターの下記のURLを参照されたい。http://www.houterasu.or.jp/news/20111003.html

- (6) MSN産経ニュース(二〇一一年一月二四日)より抜粋した。
- (7) ただし、本稿は、特定の法律相談内容が生起する因果関係を明らかにするわけではないという点には十分に留意する必要がある。
- (8) 各市町村の法律相談内容の割合が各市町村全体のリーガル・ニーズを反映していると仮定されているという点には十分に留意する必要がある。
- (9) 警察庁「東日本大震災と警察 平成二十三年——回顧と展望」〔焦点〕第二八一号(二〇一二年三月)、二頁によれば、死者の九〇%以上の死因は溺死である。このことは、沿岸部における津波による人的被害が非常に多かったということを物語っている。
- (10) ただし、分析対象となる非沿岸部の市町村は少ない。そのため、少なくとも非沿岸部の市町村における傾向の一般化には特に留意する必要がある。
- (11) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(二〇〇六年三月)、二頁によれば、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」が「災害時要援護者」と定義され、その具体例の一つとして、高齢者が挙げられている。
- (12) なお、全半壊率と推定浸水域にかかる人口比率は、強い正の相関関係にある。

(つづ)