

充実した総合法律支援を実施するための
方策についての有識者検討会(2014.5.14)

被災者の法的支援の課題

－ 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

佐藤岩夫

1

大規模災害に伴い想定される 膨大な法的ニーズ

- 大規模災害が被災者の生活に及ぼす影響
 - － 包括的・複合的被害
 - 日常生活のさまざまな側面が同時的・複合的に危機にさらされる。
 - － 広域的・面的被害
 - 個々のみではなく、地域の多数の住民が同時的・面的に被害を被る。
 - － 長期的被害
 - 地域の復興、被災者の生活再建には長期を要し、また、それぞれのステージで課題が変わる。
- 被災者は(少なくとも潜在的には)法的にも多種多様な問題に遭遇すると考えられる。

2

被災者の法的ニーズの顕在化を 阻む要因

- ①生活全般にわたる深刻な危機
 - ⇒司法アクセスの障害として一般に指摘される「距離のバリア」「費用のバリア」「情報のバリア」「心理的バリア」の一層の増幅
 - 「距離のバリア」の増幅: 仮の住まいでの生活
 - 「費用のバリア」の増幅: 資産・就業等経済的リソースの大きな被害
 - 「情報のバリア」の増幅: 災害時には日常意識されない特別の法制度(災害法制度)が重要。また、日々膨大な情報が溢れる中で重要な情報が埋もれる危険
 - 「心理的バリア」の増幅: 深刻な被災経験による無力感
- ②行政・地域等日常的サポートの機能不全
 - 行政は復旧・復興の膨大な課題に忙殺
 - 地域社会・コミュニティ自体が被害、家族の縮小(世帯分離)等
 - ⇒被災者を法的サービス供給者につなぐ仕組みの弱体化

3

被災者に対する法的支援の課題

- 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自体が重要に。
- また、被害の空間的広がり、生活再建に至るまでの長期性に対応した、面的・持続的な支援が必要。
 - 法的支援の拠点を被災地に置く
 - 被災地の復興スケジュールと連動した持続的支援

4

東日本大震災における 法的支援の取り組み

- 東日本大震災ではさまざまな取り組み：
 - 震災発生直後から無料電話相談
 - 被災地（避難所・仮設住宅等）への出張相談
 - 法テラスの被災地出張所
 - 法テラス震災特例法
 - 震災ADR、原発ADR
- それらの効果を、＜当事者（被災者）の視点・立場から＞検証し、制度・運用の課題を探る
- ⇒法テラス「被災者法的ニーズ調査」

5

法テラス「被災者法的ニーズ調査」

- アンケート調査：
 - 時期：2012年11月～12月
 - 対象：宮城県仙台市、女川町、南三陸町、福島県二本松市（浪江町）、相馬市の6カ所の仮設住宅居住者
 - 回収目標数：各330名（世帯）、合計1,650票
 - 回収数：1,598票（完了率96.8%）
- インタビュー調査：
 - 時期：2013年5月～7月
 - 対象：アンケート調査の協力者でインタビューを応諾した者のなかから選定された24名
- 日本司法支援センター編『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』（2014年5月〔近刊〕）

6

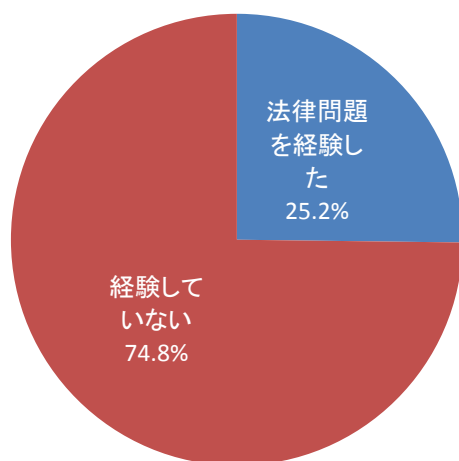
(要約)調査から明らかになった 法的支援の効果と課題

- 効果
 - 被災者は震災を契機に多くの法律問題を経験
 - 被災者が抱える問題の解決にとって法律専門家への相談が効果を発揮
 - 法律専門家への相談率は地域により大きな違い
 - 法律専門家への相談を促す上でアウトリーチ(避難所・仮設住宅等への出張相談)や被災地出張所が効果を発揮
- 課題
 - 被災者の法的ニーズの潜在性
 - 各種の被災者支援制度の認知の不十分さ
 - 法律相談の阻害要因: 法律相談の有効性感覚の欠如、コスト要因等
 - 裁判・調停や原発ADRの利用意向を持つ者の中では法律専門家への依頼意向は強い。問題は裁判・調停や原発ADRの利用意向者の少なさ

7

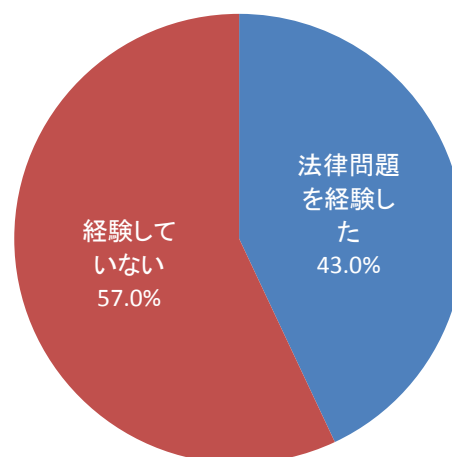
震災を契機とする法律問題の経験 平時より頻繁・複合的

法テラス・法律扶助ニーズ調査
(2008年)(n=1636)



一人あたりの平均問題数: 1.8件

被災者法的ニーズ調査
(n=1471)

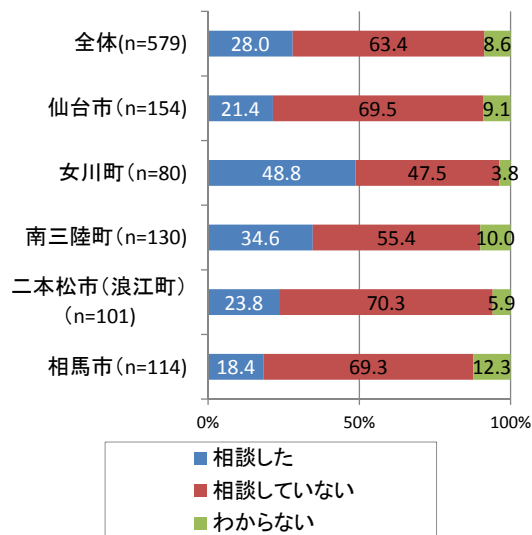


一人あたりの平均問題数: 2.5件

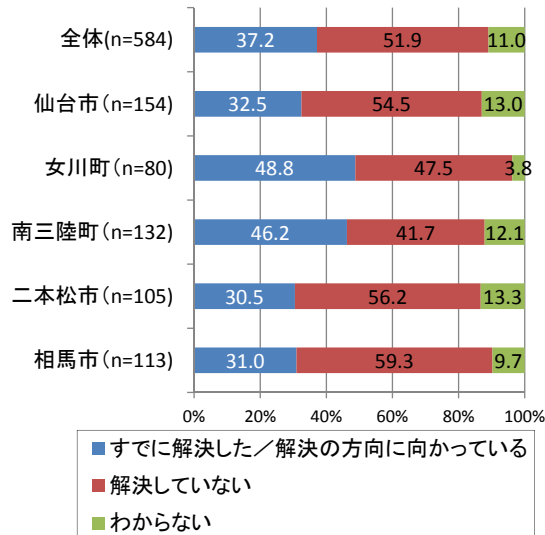
8

法律専門家相談率と問題解決率 (全体・調査地域別)

法律専門家相談率

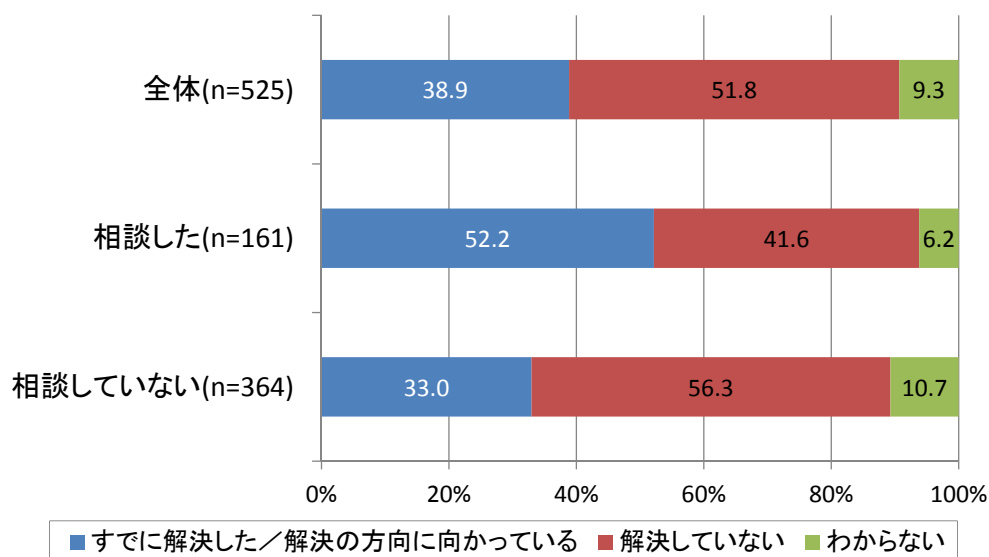


問題解決率



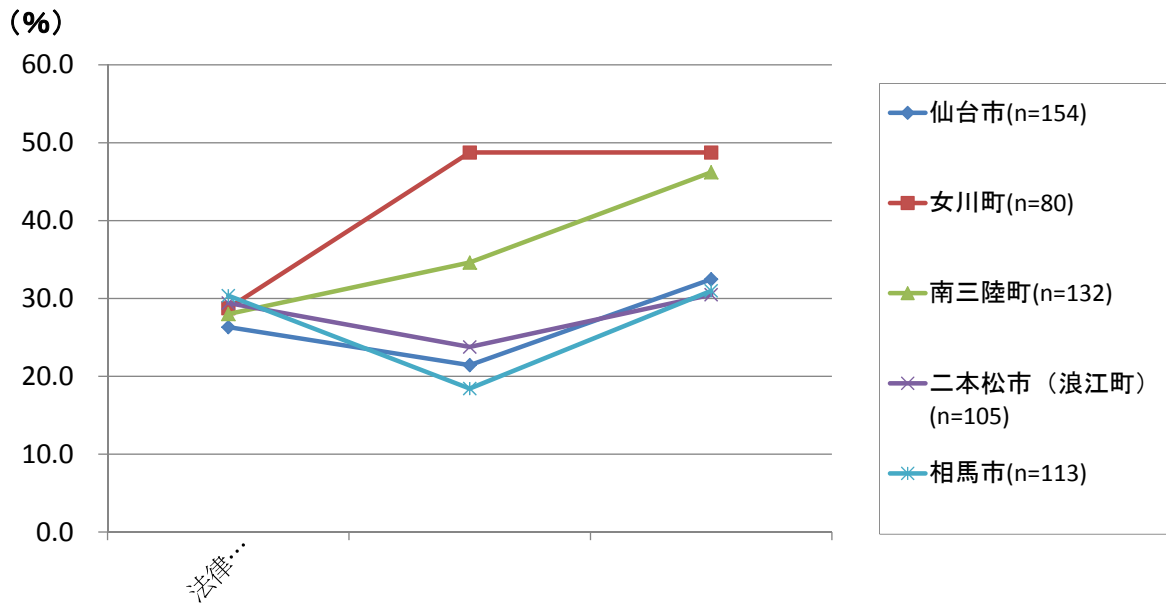
(注) 震災後法律問題経験者について集計。

法律専門家相談の有無と問題解決状況 (法律相談の効果)



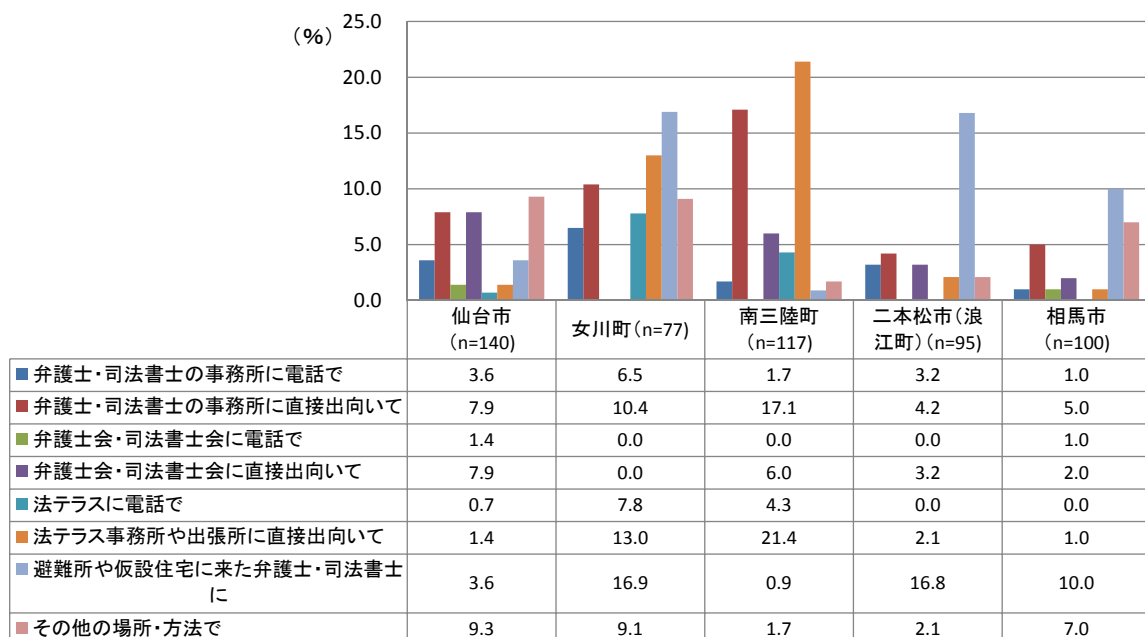
(注) 震災後法律問題経験者について集計。

法律以外専門機関・法律専門家相談率と 問題解決率(地域別)



(注)震災後法律問題経験者について集計。

法律専門家への相談経路 (アウトリーチ・被災地出張所の効果)

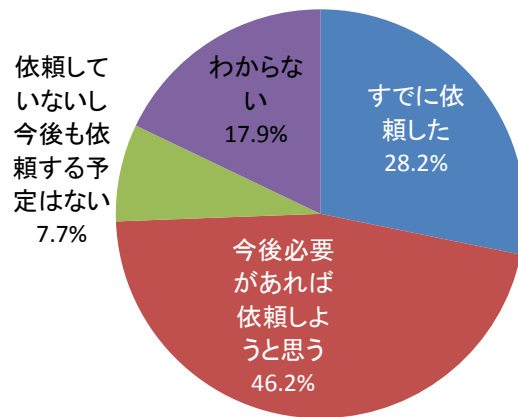
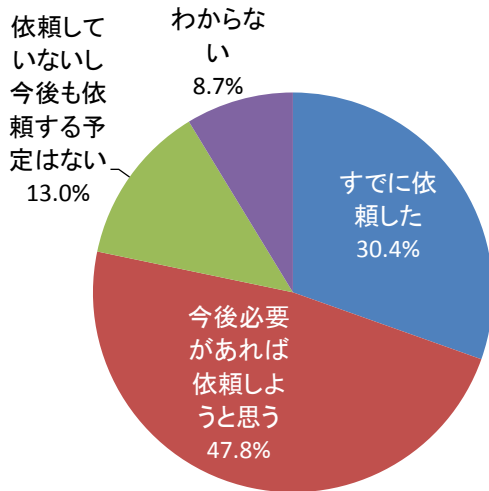


(注)震災後法律問題経験者について集計。「わからない」除く。

各種解決制度の利用意向者の間では 法律専門家への依頼意向は強い

(一般法律問題) 裁判・調停
利用意向者 (n=46)

(原発事故関連問題) 原発
ADR利用意向者 (n=39)



(注) 利用意向者 = 「すでに行っている」と「今後行うことを考えている」の合計。

13

調査から浮かび上がる課題① 法的ニーズの潜在性

- 震災後に法律問題を「経験した」の回答は約4割
 - 平時(2008年)の調査よりは高い。しかし、もっと高い可能性
- インタビュー調査の結果
 - アンケートでは「震災後経験した問題はない」と回答した6ケース全部で何らかの法律問題を経験していたことが判明
 - それ以外のケースでも回答者がアンケートでは回答しなかった法律問題の経験が判明
 - インタビューを通じた法律問題の「発見」
- インタビュー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る可能性
 - 相談を通じて問題が発見される「ニーズの掘り起こし」機能

14

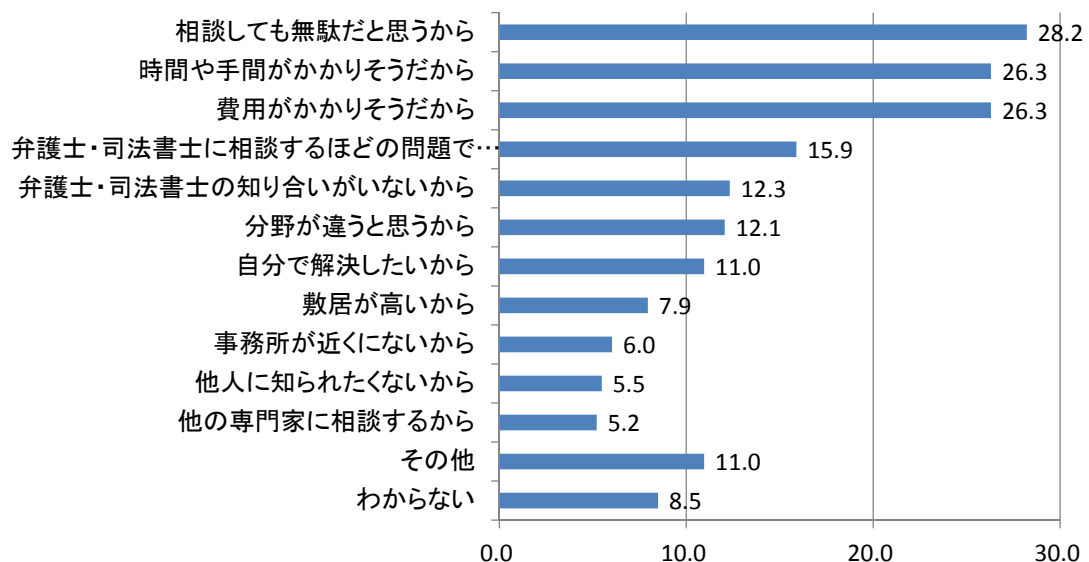
調査から浮かび上がる課題② 災害支援法制度の認知の不十分さ

- 震災特例法、私的整理ガイドライン、原発ADR等の周知は十分か
 - － 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」が第2位(26.3%)
 - － 私的整理ガイドラインについて、住宅ローンを抱える回答者の中で約2割(22.9%)は「この制度自体を知らない」
 - － 原発ADRについて、原発事故関連問題を経験した回答者の中で約1割(9.2%)が「この制度自体を知らない」
 - － 一般的・抽象的な情報提供では限界がある可能性
- 二本松市(浪江町)の回答で法テラス出張所への相談は0%
 - － 南三陸町の回答(前述)と比較して、二本松市では出張所の開設そのものに時間を要したこと(2012年10月開設)の課題が示唆される
- 法テラスそのものの認知度も低い
 - － 調査時点で「知っていた」は約4割
 - － とくに高齢者と低収入層で認知度が低い

15

調査から浮かび上がる課題③ 法律相談の障害要因

法律専門家に相談していない理由【複数回答】



(注) 法律専門家に「相談していない」と回答した者について集計。n=365。

16

調査から浮かび上がる課題④ 各種解決制度の利用意向の少なさ

- 裁判・調停や原発ADRの利用意向を持つ者の間では法律専門家への依頼意向は強い
- 問題は裁判・調停や原発ADRの利用意向者の少なさ
 - 震災後の法律問題経験者(n=564)の中で裁判・調停の利用意向者(「すでに行っている」および「今後行うことを考えている」)は1割弱(8.6%)
 - 原発事故関連問題経験者(n=131)の中で原発ADRの利用意向者は約3割(32.8%)
- 各種解決制度の周知、アクセス障害の除去、制度利用の有効性感覚の向上等の取り組みが必要
 - ⇒入り口としての法律相談が重要に

17

政策的含意① 法律相談へのアクセスの一層の拡充

- 法律相談(法律専門家の助言)の効果
 - 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)
 - 一般的・抽象的ではない、当事者が抱える問題に即した情報提供(制度の認知・利用の促進)
 - それらが、問題解決の促進につながる
- まずは法律相談の間口を広げ、それを各種制度・解決手続につなげることの重要性
 - (参考)被災者の法的支援に限定されない総合法律支援の一般的含意

18

政策的含意②

代理援助との関係で

- 裁判・調停や原発ADRの利用意向を持つ者の間では法律専門家への依頼意向は決して弱くはない。
- 今後の趨勢として、裁判・調停、原発ADR等各種解決制度の利用が増えることが予想される。
 - 各種復興事業(土地区画整理事業・防災集団移転事業等)の進捗に伴う権利調整問題
 - 原発事故賠償問題
- 代理援助はむしろ今後必要となる可能性。

19

政策的含意③

面的・持続的支援の必要

- 面的支援
 - 被災地の法的支援拠点としての出張所の効果
 - ⇒増設
 - ⇒今後重要となる福祉等関係機関との連携(司法ソーシャルワーク)に備え、法律専門家の常駐
- 持続的支援
 - 被災地の復興・生活再建は長期の時間を要し、また、それぞれのステージで問題の内容は変わる
 - 被災地の復興事業(土地区画整理事業・防災集団移転事業等)の進捗とスケジュールを合わせる必要
- 将来の大災害に備えた課題: 早期の立ち上げ
 - 震災特例措置、被災地への法的支援拠点の設置等を災害発生後迅速に実現できる法制度の整備

20