

# 東日本大震災によるリーガルニーズの空間・時間分布

—— 被災後 1 年 3 か月の無料法律相談データから ——

岡本 正, 小山 治, 田島 夏与

## 1. 研究の概要

2011年3月11日の東日本大震災の直後から1年3か月の間に、被災地域では法律家たちによる4万件以上の法律無料相談が行われた。これらの相談内容について日弁連が取りまとめたデータからは、被災により人命や財産を失った人々が何を必要としていて、どのような制度が求められたのかを窺い知ることができる。相談案件のなかには既存の法制度や行政制度の適切な運用によって対応が可能なものもあったが、二重ローン問題、個人情報に関する問題など既存の法体系では対応できず、新たな法律その他制度の創設が必要なものもあった。

本研究では、この法律相談データを地理情報システム (GIS) と各種の地域統計を用いて再分析を行うことにより、被災からの生活再建や復興のために必要とされる法律面での支援 (以後リーガルニーズと称する) が地域の社会経済的背景や被災の物的状況によってどのように異なるのかを明らかにした。さらに、被災から時間が経過することに伴う相談内容の変化を把握することにより、制度と被災地の実情を踏まえたリーガルニーズの時間・空間分布を明らかにした。

## 2. 無料法律相談分析結果

日本弁護士連合会 (日弁連, 2012) によるリーガルニーズの分析手法について簡単に説明する。集約されたのは日弁連や各弁護士会を中心とする無料法律相談事例のうち、2011年3月から2012年5月までの間に日弁連に集約された4万379件である。表1は、東日本大震災のリーガルニーズを明確にするために相談内容を24分類した内訳である。日弁連に集約された無料法律相談全件について、日弁連災害対策本部囑託であった岡本及び同杉岡麻子弁護士を責任者とする担当弁護士がひとつひとつ類型化して分類作業を行ったものである。その結果を日弁連情報統計室研究員であった小山及び同朴炫貞らの協力を経ながら綿密なデータクリーニングを実施したうえで表やグラフへと加工し、誰にでもリーガルニーズを視覚的に把握できる環境を整備した。法律相談類型のうち特に相談が多かった類型についてモデルケースを表2に示す。

表1 東日本大震災無料法律相談の分類内訳

番 号	分類名	内 容
1	不動産所有権 (滅失問題含む)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・滅失等した住宅のローンの問題については「9」に分類。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・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</li> </ul>
2	車・船等の所有権 (滅失問題含む)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・滅失した車・船舶等のローン、リースについては「9」に分類。</li> <li>・車等の損害保険については「11」に分類。</li> </ul>
3	預金・株等の流動資産	<ul style="list-style-type: none"> <li>・預金通帳、有価証券等の滅失等の問題を分類。</li> </ul>
4	不動産賃貸借 (借地)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の賃貸借契約に関する問題を分類。</li> </ul>
5	不動産賃貸借 (借家)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建物の賃貸借契約に関する問題を分類。</li> </ul>
6	工作物責任・相隣関係 (妨害排除・予防・損害賠償) (以下「工作物責任・相隣関係」とする)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
7	境 界	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
8	債権回収 (貸金, 売掛, 請負等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・債権回収に関する問題を分類。</li> </ul>
9	住宅・車・船等のローン, リース (以下「住宅ローン」とする)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅・車・船舶のローン, リース等に関する問題を分類。</li> </ul>
10	その他の借入金返済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「9」以外の借入金に関する問題を分類。</li> </ul>
11	保 険	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
12	震災関連法令 (公益支援・行政認定等に関する法解釈等) (以下「震災関連法令」とする)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
13	税 金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・税金に関する問題を分類。</li> </ul>
14	新たな融資	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
15	離婚・親族	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
16	遺言・相続 (以下「相続」とする)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・遺言, 相続, 失踪宣告, 認定死亡制度等に関する問題を分類。</li> </ul>
17	消費者被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災に関連する消費者被害に関する問題を分類。</li> </ul>
18	労働問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用契約に関する労使の問題, 雇用保険等の問題を分類。</li> </ul>
19	外国人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人特有の問題を分類。</li> </ul>
20	危険負担・商事・会社関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
21	刑 事	<ul style="list-style-type: none"> <li>・刑事事件に関する問題を分類。</li> </ul>
22	原子力発電所事故等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原子力発電所事故等に関する問題を分類。</li> </ul>
23	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「1」～「22」には、直ちに該当しない相談内容を分類。</li> <li>・たとえば、住宅に付随する給湯器の損壊等に関する問題等を分類。</li> </ul>
24	震災以外	<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災とは無関係あるいは関係が希薄な相談内容を分類。</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5次分析)」(2012年10月)の「第1 無料法律相談分析の概要」ii v頁を元に筆者作成。

表2 主な相談類型の相談内容

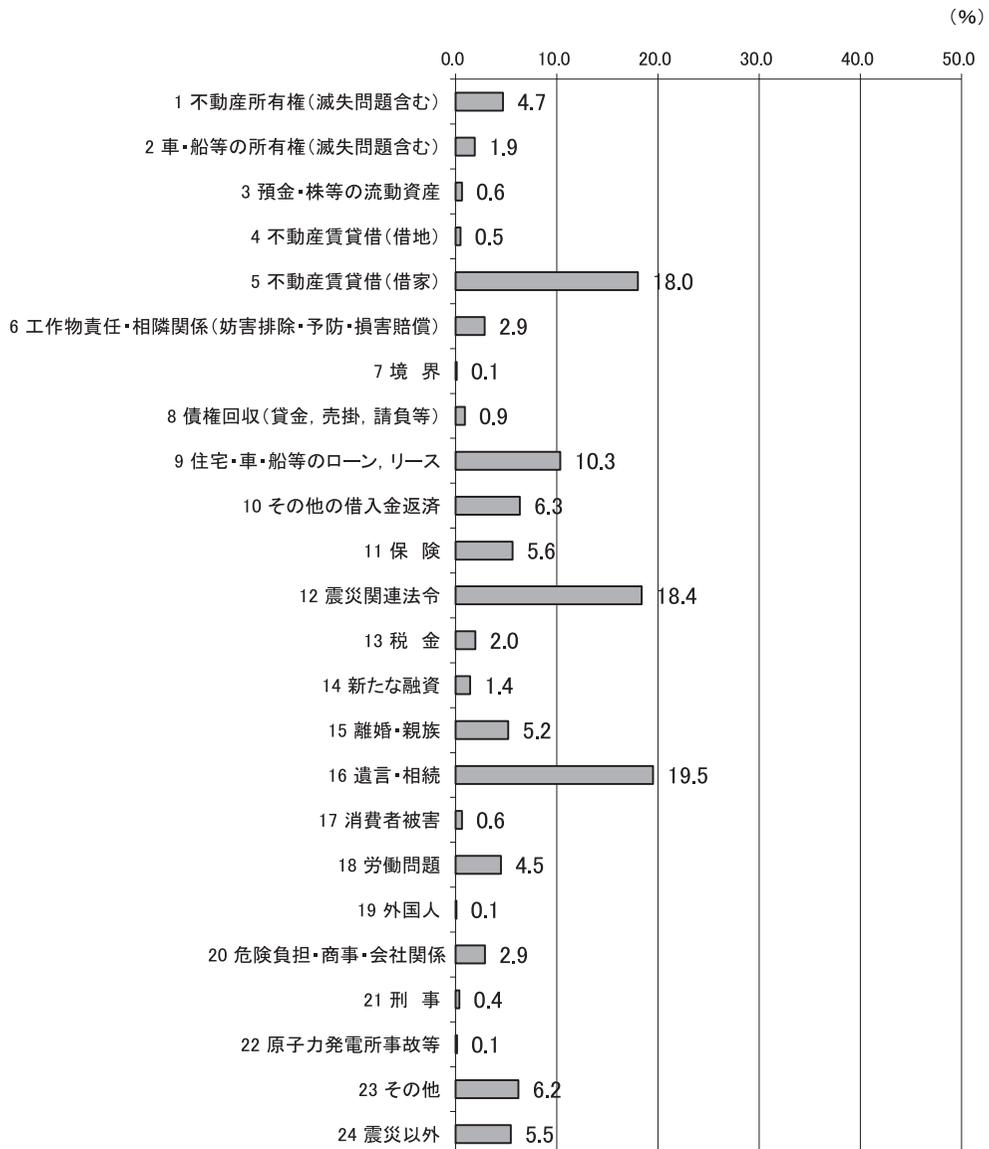
法律相談類型	モデルケース
5 不動産賃貸借（借家）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・津波で借家が全壊して住めなくなったが家賃を払い続ける必要があるのか。</li> <li>・地震で壁にヒビが入ったが、大家と借家人のどっちが修繕する義務があるのか。費用援助は。</li> <li>・「まだ使える・住める状態だが、建て替え費用がないから退去を求められているが妥当か」。</li> <li>・「建物全壊で退去する場合の敷金は。立退料は貰えるか」。</li> </ul>
6 工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）	<ul style="list-style-type: 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ういう手続が必要か。罹災証明はどういう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>・家計を別にしていない親夫婦と、住民票の記載だけを見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れている。</li> <li>・「家族が亡くなってから3か月間何もしていないで、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>
22 原子力発電所事故等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・いつ戻れるのか、その間の休業補償などはあるのか。放射線量が高い地域の土地や家屋の評価はどうなるのか。</li> <li>・「役場ごと別の市町村に移転してしまった。どこでどういう手続をすれば今後の情報が来るのかまったくわからない。どうしたらいいのか途方に暮れている」。</li> <li>・「補償の範囲はどこまでか、避難指示等は受けていないが、子どものために県外に避難してきた場合は補償されないのか。請求のやり方も複雑で分からない」。</li> <li>・「政府や電力会社が出している指針や基準について詳しく解説して欲しい。納得のいかない点についてはどうやって争ったらいいのか」。</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5次分析）」(2012年10月)の「第1 無料法律相談分析の概要」ii v 頁を元に筆者作成。

リーガルニーズの傾向を視覚的に明らかにするために、「相談割合 (%)」でそのニーズの大きさを示している。基礎データの詳細な分析手法については日弁連の「第5次分析」冒頭に詳しく示されている。特徴としては、地域分類について相談者の被災当時の住所地で分類することで、地域ごとの正確なリーガルニーズデータが把握できること、相談分類を割合で示し

て、当該地域における他の相談との比較における最大の関心事を一見して把握できるようにしたこと（ただし1つの相談を最大3つの類型に分類していることから割合の合計が100%を超える場合がある）などが挙げられる。

図1は、分析結果の公表例のひとつであり、無料法律相談の相談者の震災当時の住所が「宮城県石巻市」であった相談の傾向を示している（2011年3月～2012年5月の全相談を対象）。



(注) 各相談項目に該当する相談の件数を総相談件数3,481件で除した割合を百分率で示している。

(出所) 日弁連「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第5次分析)」91頁

図1 宮城県石巻市のリーガルニーズの傾向

石巻市（2016）によると、東日本大震災当時の人口約16万人のうち、直接死者数3,278名、災害関連死272名、行方不明者425名、建物被害56,702棟（うち全壊約20,000棟）という甚大な被災を受けた。

弁護士に対する相談としては、「5 不動産賃貸借（借家）」「9 住宅・車・船等のローン、リース」「12 震災関連法令」、「16 遺言・相続」の割合が特に高く、被災地の人的物的被害の裏側にあるリーガルニーズが投影されているようである。

#### 相談データの整理とリーガルニーズマップの作成

「立教大学学術推進特別重点資金（立教 SFR）東日本大震災・復興支援関連研究 共同型研究」（代表田島夏与・2015年 2017年度）のプロジェクトの一環として、日弁連の「第5次分析」に示されたデータのうち「岩手県」「宮城県」「福島県」を中心に、市町村別の「相談受付月別にみた法律相談内容」で掲げた市町（3県で54市町）を対象として、被災後の時間経過に伴う時系列変化とその地理的分布を把握することを目的とし、1か月ごと、市町村ごとに整理した上で分析、検討及び地理情報システム（GIS）を用いた可視化を行った。各相談項目ごとに示すリーガルマップの作成にあたっては相談の時期別のデータを用いて、市町村ごとの法律相談の特色を示すために「特定分類の相談件数 / 総相談件数」の割合を百分率で示している。

本稿では、特に相談割合が高い相談で、かつ示唆に富む傾向が見られたものとして「5 不動産賃貸借（借家）」「6 工作物責任・相隣関係」「9 住宅・車・船等のローン、リース」「12 震災関連法令」「16 遺言・相続」「22 原子力発電所事故等」を抜粋して紹介する。なお、各項で紹介する具体的な市町村名は、「第5次分析」のうち全相談件数が100件を超える市町村の中から選定した。

さらに、「5 不動産賃貸借（借家）」「6 工作物責任・相隣関係」「9 住宅・車・船等のローン、リース」「16 遺言・相続」については、2011年3月から2012年5月までの受付期間全体を通じての項目別の法律相談の割合の決定要因を明らかにするため、平成20年の住宅・土地統計調査、平成22年の国勢調査等及び消防庁災害対策本部による被害状況の統計と法律相談データを統合することにより、散布図による視覚化と重回帰分析を行った。重回帰分析には地図から読み取れるリーガルニーズを説明するのに適した変数を上記地域統計から抽出して複数の定式化を試みたが、ここでは上記4つの相談項目の共通点及び相違を明らかにするため、平成22年の国勢調査における「可住地人口密度」（ $k = 1$ ）、平成20年の住宅土地・統計調査における「居住世帯のある住宅数に占める持家に居住する世帯の率」（ $k = 2$ ）及び「居住世帯のある住宅数に占める平成8年以後建築の持家に居住する世帯の率」（ $k = 3$ ）、平成20年の住宅・土地統計調査の全住宅数に占める消防庁災害対策本部発表の「全壊住家」の率（ $k = 4$ ）、「半壊住家」の率（ $k = 6$ ）、平成22年国勢調査の全人口に占める消防庁災害対策本部発表の「死者」の率（ $k = 7$ ）を用いた。被説明変数は地域  $j$  における相談項目の番号  $i$  に分類される相

談件数を地域  $j$  における総相談件数で除した割合に100を乗じた値  $r_{i,j}$  とする。回帰式は下記の通りである。

$$r_{i,j} = + \sum_{k=1}^7 \beta_k x_{k,j} + \varepsilon_{i,j}$$

ここで、福島県双葉郡の町村においては地震や津波によっても甚大な被害があったが、その後原子力発電所事故による避難指示の対象となったことにより、相談の多くが「22 原子力発電所事故等」に分類されることとなり、相談件数の割合をもって他の被災地と比較することができない。この問題に対処するため、項目ごとの相談割合を被説明変数とする分析においては岩手県、宮城県、福島県の市町村のうち福島県双葉郡を除く地域を対象とし、また突出した大都市である仙台市については5つの区（青葉、宮城野、若林、太白、泉）に分け、この条件を満たす37の地域を分析の対象とした。表3に37地域の要約統計量を示す。また、表4に重回帰分析に用いた説明変数間の相関係数を示す。

なお、「12 震災関連法令」、「22 原子力発電所事故等」の相談割合を被説明変数とする重回帰分析も試みたが、前者は多様な公益支援・行政認定等に関わる相談で地域による特徴的な傾向を示すことが難しいため、また後者は避難指示の対象となった地域では相談の中でこの分

表3 要約統計量（観測は散布図及び重回帰分析に用いた37地域）

変数名	変数の定義	平均値	標準偏差	最小値	最大値
「5 不動産賃貸借（借家）」相談割合（%） <sup>a</sup>		11.75	8.43	1.41	33.63
「6 工作物責任・相隣関係」相談割合（%） <sup>a</sup>		8.08	6.47	0.00	24.01
「9 住宅ローン」相談割合（%） <sup>a</sup>		8.45	5.44	0.00	22.18
「12 震災関連法令」相談割合（%） <sup>a</sup>		16.72	7.48	5.26	31.13
「16 相続」相談割合（%） <sup>a</sup>		12.50	8.86	0.00	37.72
「22 原子力発電所事故等」相談割合（%） <sup>a</sup>		11.86	21.79	0.00	70.10
可住地人口密度	総人口（1,000人） <sup>b</sup> / 可住地面積（km <sup>2</sup> ） <sup>c</sup>	1.11	1.01	0.26	3.77
持家世帯率（%）	持家に住む世帯数 <sup>d</sup> / 居住世帯のある住宅数 <sup>d</sup>	71.35	13.13	37.61	88.41
平成8年以降築の持家世帯率（%）	平成8年以降築の持家に住む世帯数 <sup>d</sup> / 居住世帯のある住宅数 <sup>d</sup>	17.18	4.40	10.59	32.74
全壊住家率（%）	全壊住家数 <sup>e</sup> / 全住宅数 <sup>d</sup>	13.90	18.32	0.00	61.15
半壊住家率（%）	半壊住家数 <sup>e</sup> / 全住宅数 <sup>d</sup>	8.82	9.87	0.00	40.09
一部損壊住家率（%）	一部損壊の住家数 <sup>e</sup> / 全住宅数 <sup>d</sup>	18.30	14.29	0.00	43.16
死者率（%）	死者数 <sup>e</sup> / 全人口 <sup>b</sup>	1.09	1.71	0.00	6.85

情報源：a：日弁連「第5次分析」、b：平成22年「国勢調査」、c：平成22年「社会・人口統計体系」、d：平成20年「住宅・土地統計調査」、e：消防庁災害対策本部（平成25年9月1日現在）

表4 説明変数間の相関係数

	可住地人口密度	持家世帯率	H8以降持家世帯率	全壊住家率	半壊住家率	一部損壊住家率	死者率
可住地人口密度	1.00						
持家世帯率	-0.68	1.00					
平成8年以降築の持家世帯率	-0.02	0.21	1.00				
全壊住家率	-0.35	0.48	-0.06	1.00			
半壊住家率	-0.22	0.26	-0.02	0.33	1.00		
一部損壊住家率	-0.27	0.40	0.29	-0.04	0.43	1.00	
死者率	-0.32	0.46	-0.08	0.89	0.17	-0.18	1.00

（出所）筆者作成（以下、図表はすべて筆者作成）。

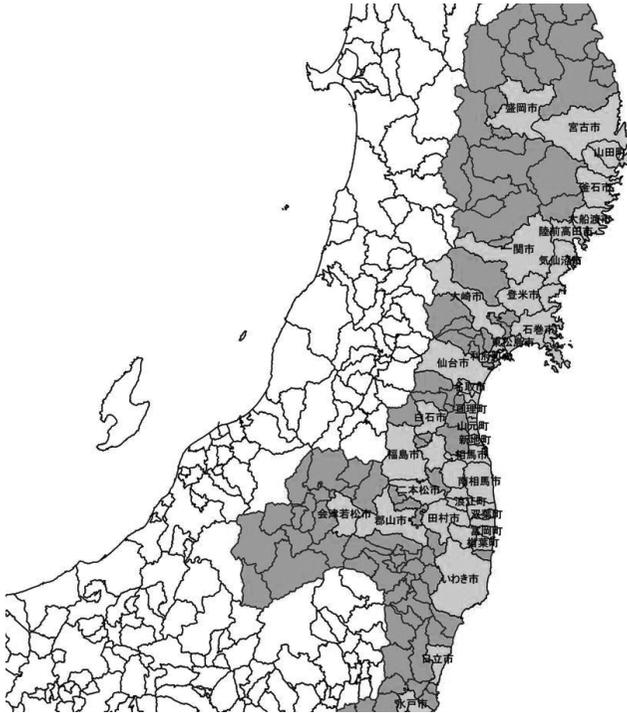


図2 東日本大震災の被災地（地図による分析の対象となった主要市町村）

類が相談の大半を占め、相談件数の割合を被説明変数とする枠組みが適さないため、本稿ではその結果を示していない。

### 3. 不動産賃貸借（借家）のリーガルニーズ

図3に見られるように、不動産賃貸借（借家）に関する相談は2011年3月～2012年5月までの全分析対象期間を通じて高い割合（13.5%）を占める。岩手県では、奥州市（10.9%）、宮古市（10.3%）、宮城県では、多賀城市（30.2%）、仙台市（27.1%）、大崎市（26.3%）、塩釜市（21.8%）、福島県では、郡山市（18.8%）、いわき市（14.7%）、福島市（10.1%）の相談割合が高い。相談割合が初期段階から高く、その傾向が長期間にわたって収束していないという傾向にある。

図4と表5からは、全住宅に占める借家の比率が高い（居住世帯のある住宅に占める持家世帯の率が小さい）地域において賃貸借契約についての相談割合が高くなる傾向が認められる。そもそも借家に住む世帯の比率は都市部において高いため、大都市の仙台市各区やその近郊の大崎市、塩釜市における不動産賃貸借（借家）に関する相談の比率が突出していることがわかる。このことから、津波被害や地震被害という災害の種類だけでなく、被災前からの都市にお

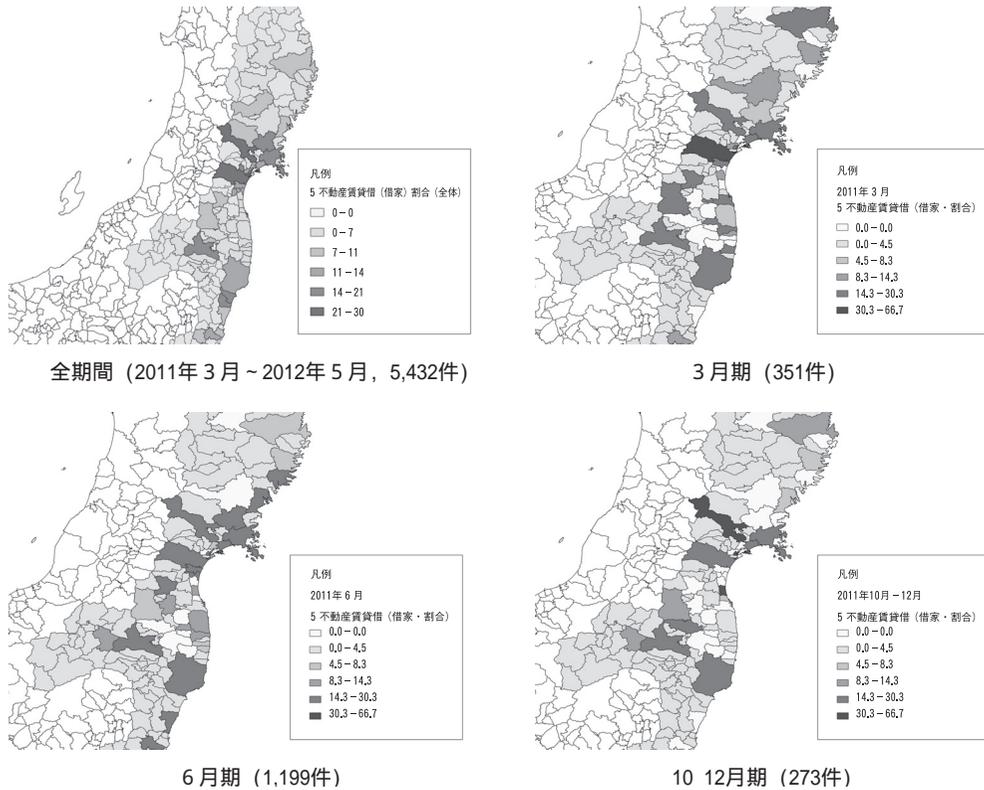


図3 リーガルニーズマップ(「5 不動産賃貸借(借家)」・全期間/3月期/6月期/10 12月期)

ける住まいの所有関係や形態<sup>1)</sup>によって法律相談に対するニーズが左右されていることがわかる。また、表5の重回帰分析の結果からは半壊家屋の率の高い市町村において不動産賃貸借(借家)についての相談が多いことが明らかになった。家屋そのものが喪失する全壊被害ではなく、建物が存在したまま半壊・一部損壊などが発生することによって賃借人の生活に支障が生じて大家に修繕や賠償を求めため、賃貸借に関する法律相談のニーズが多くなるという評価が可能である。

宮城県全域を所管とする仙台弁護士会では2016年4月より、「震災ADR」を開始した。震災ADRは、「震災を原因として発生したトラブルを、弁護士が仲裁人となり、簡易・迅速・適正・低額に解決する」(仙台弁護士会ウェブサイト)のものであり、裁判外紛争解決手続である<sup>2)</sup>。震災ADR申立案件の種類は様々であるが、最も多かったのは賃貸借契約の当事者同士

1) 分析の対象となった地域においては、賃貸住宅の多くを共同建て住宅、持家の多くを一戸建て住宅が占めるという傾向があり、持家世帯率と一戸建て世帯率の相関係数は.99に上る。したがって、ここで「持家世帯率が低い」ことによる影響はすなわち「共同住宅に居住する世帯率が高い」という建物の構造による影響と言い換えられる可能性があり、注意が必要である。

2) 震災ADRの復興政策上の位置づけについては岡本(2014) pp. 46-63に詳説。

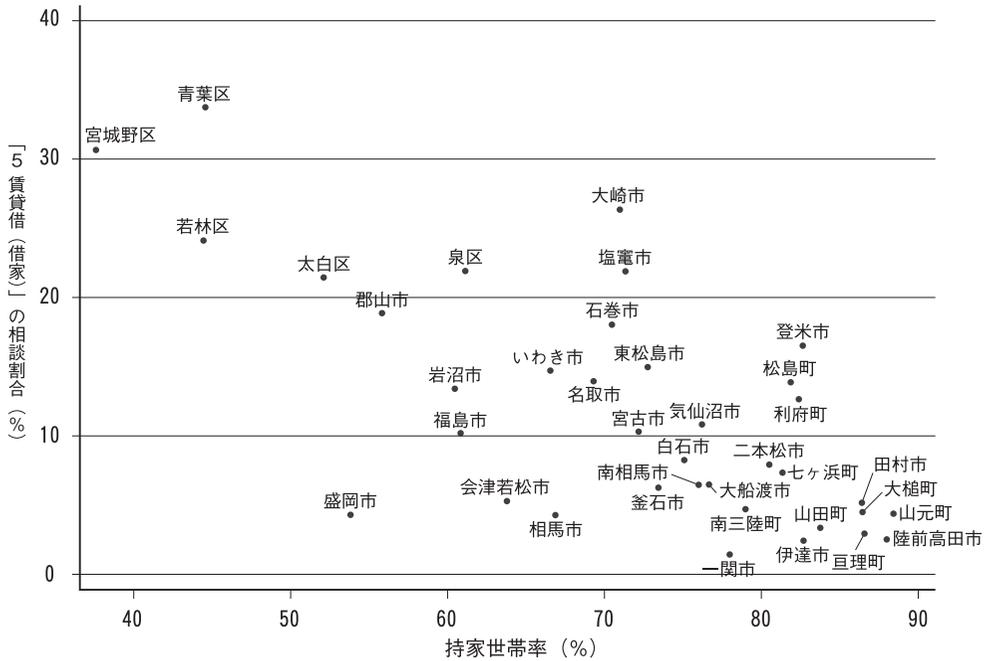


図4 「5 不動産賃貸借（借家）」の相談割合と持家世帯率の関係

表5 「5 不動産賃貸借（借家）」の相談割合を被説明変数とする重回帰分析の結果

説明変数	係数	標準誤差	p 値
可住地人口密度	3.779	1.271	0.006
持家世帯率	- 0.257	0.108	0.024
平成 8 年以降築の持家世帯率	- 0.082	0.120	0.498
全壊住家率	- 0.030	0.050	0.559
半壊住家率	0.225	0.044	0.000
一部損壊住家率	0.009	0.071	0.902
死亡率	- 0.321	0.616	0.607
定数項	25.951	7.962	0.003
観測数	37		
決定係数 (R2)	0.666		
Root MSE	5.428		

の紛争のあっせんだった。仙台市内のみならず、南三陸町などの津波被害のあった沿岸都市部でも出張相談を開催した実績があり、リーガルニーズマップの傾向とも合致するものと解釈することができる。東日本大震災後は仙台弁護士会のみで「震災 ADR」が実施されていたが、

リーガルニーズマップを見る限り、岩手県、福島県、茨城県においても、「震災ADR」開設の潜在的ニーズが存在していたことがわかる。特に福島市では、原子力発電所事故の相談割合が突出して高くなったことで、「不動産賃貸借（建物）」の相談割合の高さは目立たなくなっていた。しかし、度重なる余震による建物被害があったことを考慮すれば、いわき市、郡山市、福島市などの大都市においては、「震災ADR」は積極的に実施されるべきだったとも考えられる。今後想定されている南海トラフ地震や首都直下地震が起きると、首都圏等の賃貸オフィスや住宅の割合が極めて高い地域が被災することになるため、被災者間紛争解決手段としての「震災ADR」は一層その開設が求められるのではないかと考えられる。

#### 4. 工作物責任・相隣関係

「工作物責任・相隣関係」の相談は、全分析対象期間を通じて比較的高い割合（8.6%）を占めている。図5のリーガルニーズマップからは、内陸部で地震被害の大きかった市町において相談割合が高いことがわかる。岩手県一関市（14.8%）、宮城県富谷町（12.9%）、福島県須賀川市（49.6%）、同郡山市（24.0%）、同福島市（18.0%）がその例である。また、沿岸部でも

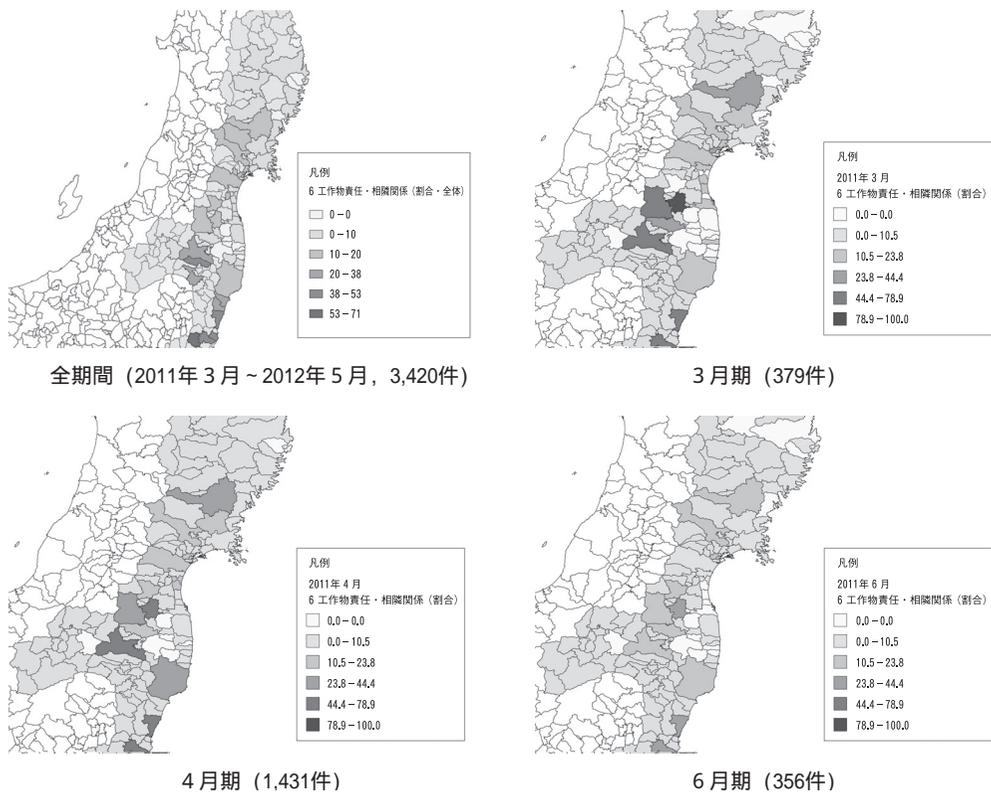


図5 リーガルニーズマップ（6「工作物責任・相隣関係」・全期間／3月期／4月期／6月期）

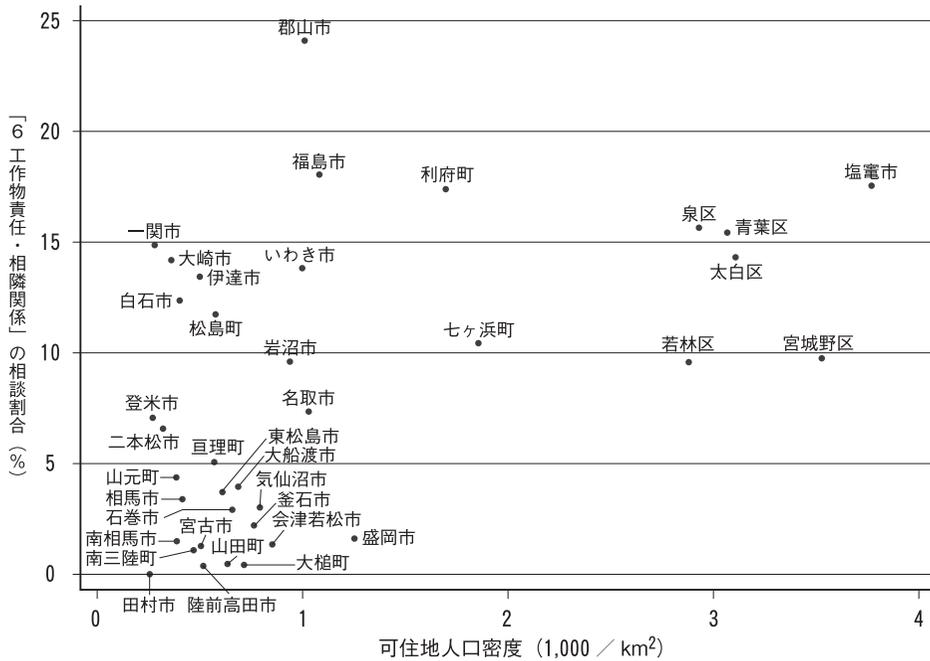


図6 可住地人口密度と「6 工作物責任・相隣関係」の相談割合の関係

宮城県塩釜市 (17.5%)、同仙台市 (12.8%)、福島県いわき市 (13.8%) での相談割合が高い。特に福島県内陸部では、本震のみならず余震による被害が相当程度影響していると考えられる。

図6からは、相談割合が10%を超えているのはいずれも可住地人口密度が1,000人/km<sup>2</sup>を超える地域であり、都市部の住宅地やオフィス街におけるリーガルニーズを顕著に反映したものであることがわかる。また、表6の重回帰分析の結果からは、可住地人口密度の高い都市化の進んだ地域ほど、また住家の半壊被害の多い地域ほど、この項目の相談割合が高く、また全壊被害の多い地域においてはこの項目の相談割合が低かったことがわかる。

図5より時間経過による相談割合の変化を読み取ると、3月から6月までの3か月間のうちに収束傾向にあることがわかる。これは、弁護士による無料法律相談活動により、「屋根瓦が落下し隣家の財産を損壊してしまった場合の損賠賠償責任の有無」という典型的な問いに対する答えが被災者の間に広く周知されるに至ったからであると考えられる。沿岸部で中心街を含めて津波の壊滅的な被害を受けた地域と比較すると、早期に弁護士の相談に行きつき、参考になる判断指針を得られたのではないかと推測できる。なお、弁護士は「震度が高い場合には不可抗力で加害者が工作物責任（損害賠償責任）を負わない可能性があります。但し、家屋のメンテナンス不足などの瑕疵があれば全責任をおったり、あるいは半分だけ責任を負ったりという裁判例もあります」と回答することを繰り返していたはずである。

「工作物責任・相隣関係」に関する近隣被災者同士の紛争についても、裁判などで一刀両断

表6 「6 工作物責任・相隣関係」の相談割合を被説明変数とする重回帰分析の結果

説明変数	係数	標準誤差	p 値
可住地人口密度	2.253	0.998	0.032
持家世帯率	0.006	0.119	0.962
平成8年以降築の持家世帯率	0.141	0.121	0.253
全壊住家率	-0.205	0.079	0.015
半壊住家率	0.164	0.091	0.083
一部損壊住家率	0.035	0.075	0.641
死者率	0.050	0.706	0.944
切片	3.444	8.915	0.702
観測数	37		
決定係数 (R2)	0.538		
Root MSE	4.895		

型の解決をするのにふさわしくないことから、前述した仙台弁護士会の「震災ADR」における典型的な申立類型であった。震災ADRの実施自体が紛争解決・相談割合の収束に果たした功績も相当程度あったと評価できる。一方で、茨城県や福島県の比較的大きな都市においても、震災ADR開設の潜在的ニーズがあったことがわかる。

## 5. 住宅ローン

図7のリーガルニーズマップの全分析対象期間からは、岩手県、宮城県、福島県の沿岸部市町にリーガルニーズが集中していることが一見してわかる。東日本沿岸部を襲った津波により、住居や職場を失い、収入が確保できなくなり、また新たな資産形成のための資金を確保できなくなり、既存のローンやリースの支払いもできなくなるという「二重ローン問題」が頻出した。岩手県陸前高田市(13.4%)、同大槌町(12.7%)、山田町(11.8%)、同大船渡市(10.9%)、同宮古市(10.7%)、宮城県山元町(22.2%)、同七ヶ浜町(19.3%)、同気仙沼市(17.5%)、同亘理町(16.8%)、同南三陸町(16.1%)、福島県大熊町(13.1%)、楢葉町(11.8%)、富岡町(11.5%)、浪江町(11.0%)、相馬市(10.1%)などがその例である。加えて、福島県沿岸部には、福島第一原子力発電所事故の影響が大きい地域も含まれている。津波の被害は避けられたものの、強制避難指示によって仕事場も住居もすべてを根こそぎ失った者に残された住宅ローンや事業ローンの負担については、将来を悲観する絶望的とも言える声が弁護士に寄せられていた。

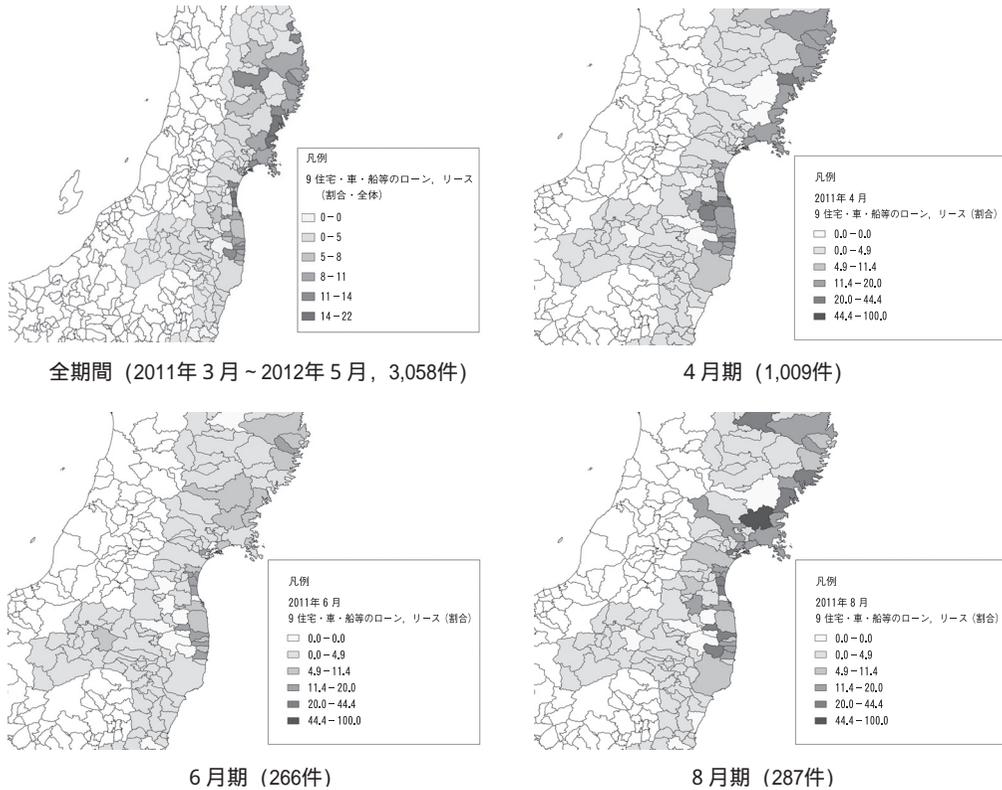


図7 リーガルニーズマップ (9「住宅ローン」・全期間 / 4月期 / 6月期 / 8月期)

図8, 9及び表7からはローンに関する法律相談の割合が「全壊住家率」という被災の状況, 「平成8年以後に建築の持ち家に居住する世帯」という震災前の住宅ストックの状況という二つの要因によって決定づけられていることがわかる。1990年代後半以降に仙台市郊外の住宅地として人口が増加した山元町, 七ヶ浜町, 亶理町等の沿岸部では震災の時点で多額の残債を持っていた住民が多く, ここに津波による甚大な被害が生じたことでローンについてのリーガルニーズが際立って多くなったと解釈することができる。

時間経過による相談傾向の変化も特徴的である。3 5月にかけては, 沿岸部一円に高いリーガルニーズが存在していた。ところが, 6月になると, ほぼすべてのエリアで当初ほどの相談割合の高さではなくなり, 7月まで相談割合は低く推移した。ところが, 8月になると, 再び初期のような高いリーガルニーズを示す沿岸部町村が出現し, ほぼ全沿岸部でその傾向が見られる。例えば, 岩手県全体では, 2011年4月 (13.9%), 6月 (6.5%), 8月 (13.4%), 宮城県全体では, 2011年4月 (9.4%), 6月 (4.7%), 8月 (12.8%), 福島県全体では2011年4月 (12.9%), 6月 (6.9%), 8月 (10.0%), という具合に, 折線グラフで示せば, V字型の推移を示す。

「二重ローン問題」が解決しない原因は, 信用情報 (ブラックリスト) への登録や, 連帯保

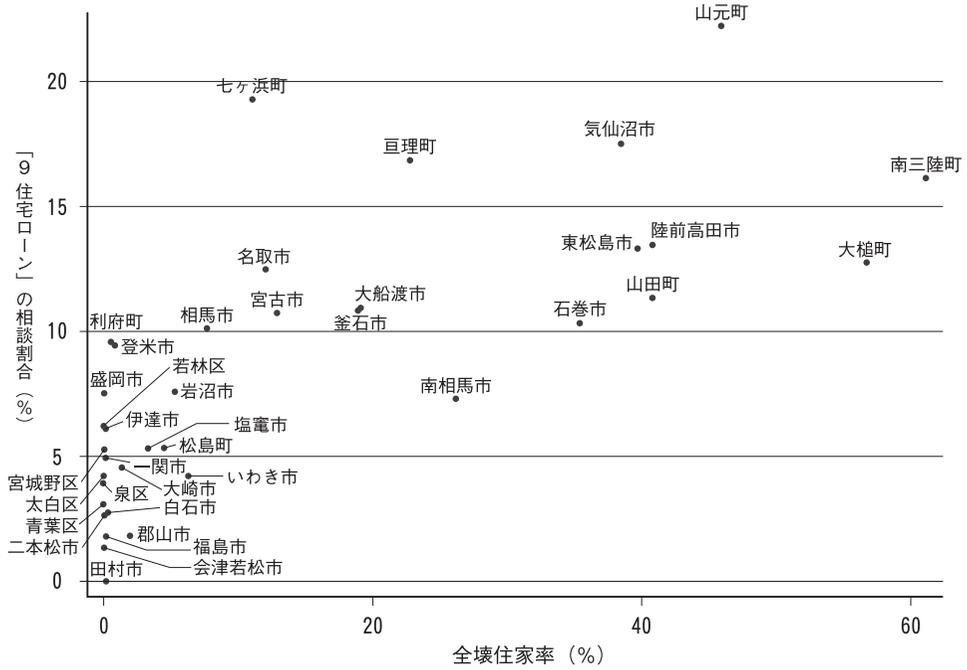


図8 全壊住家率と「9 住宅ローン」の相談割合の関係

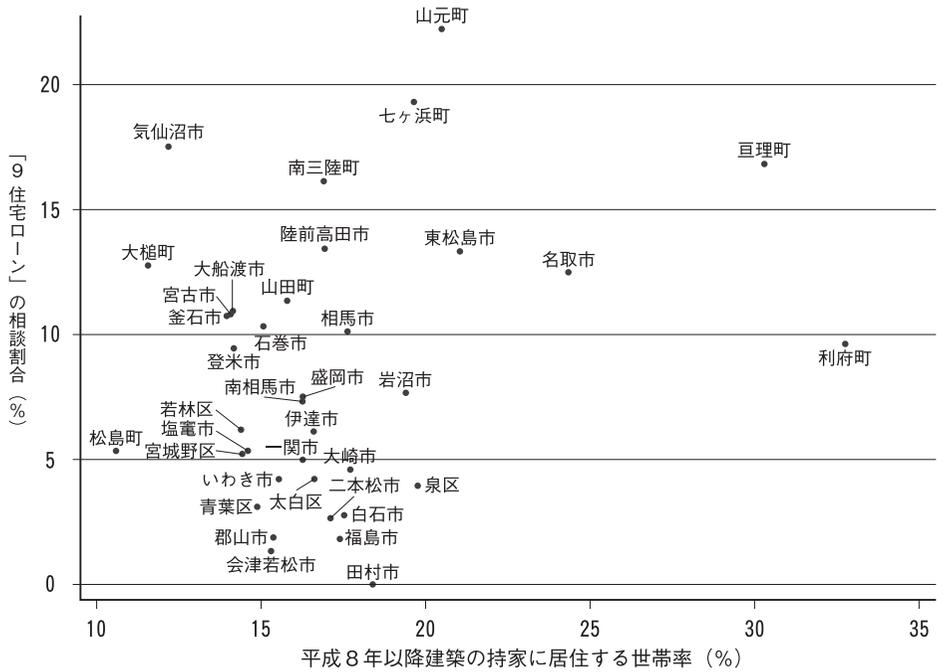


図9 平成8年以降建築の持家居住世帯率と「9 住宅ローン」の相談割合の関係

表7 「9 住宅ローン」の相談割合を被説明変数とする重回帰分析の結果

説明変数	係数	標準誤差	p 値
可住地人口密度	0.790	0.901	0.388
持家世帯率	0.072	0.076	0.354
平成8年以降築の持家世帯率	0.303	0.111	0.011
全壊住家率	0.244	0.068	0.001
半壊住家率	0.006	0.060	0.920
一部損壊住家率	0.005	0.061	0.932
死者率	-0.371	0.654	0.575
切片	-5.883	5.553	0.298
観測数	37		
決定係数 (R2)	0.646		
Root MSE	3.605		

証人にだけは迷惑をかけられないという理由から、被災者が債務の法的整理に踏み切れない点にある。そこで、「破産できない」ことによる悩みのボリュームを数値化すべく、弁護士は、日弁連などを通じて「宮城県下震災避難所無料法律相談」を実施した。3日間で95箇所避難所を巡り、約1,000件相談を実施したのである。その結果、住宅ローンなどの返済に悩む被災者が相当の割合いることを証明した。これが起爆剤となり、2011年7月15日、「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）が成立したのである（岡本（2014）pp.78-90）。8月は、ガイドラインという新しい「希望」が少しずつ被災者の耳に届き始めた時期である。それまでは、せっかく被災者が相談しても弁護士が明確な解決手段・支援制度の適用を回答できない状況が続き、相談件数の割合すらも減少傾向にあった。しかし、制度の存在がやっと被災者に届いたことで、眠っていたニーズが、沿岸部地域や原子力発電所事故の影響が強い地域において浮かび上がってきたという評価ができる。

## 6. 震災関連法令（公益支援・行政認定等）

「震災関連法令」の相談は、公益支援・行政認定等に関わる相談である。国や自治体による公的な生活再建制度自体の周知、窓口申請後の認定に関する問い合わせ、生活再建や事業再建のための新たな公的給付や窓口情報の提供などを内容とする。最も頻出していた行政支援に関するキーワードは「罹災証明書」と「被災者生活再建支援金」であった。全期間を通じてみると、岩手県は内陸部・沿岸部問わず、高い相談割合となっており、宮城県もリアス式海岸を擁し市街地が津波で壊滅した市町村では相当高い相談割合となっている。岩手県宮古市（30.8%）、

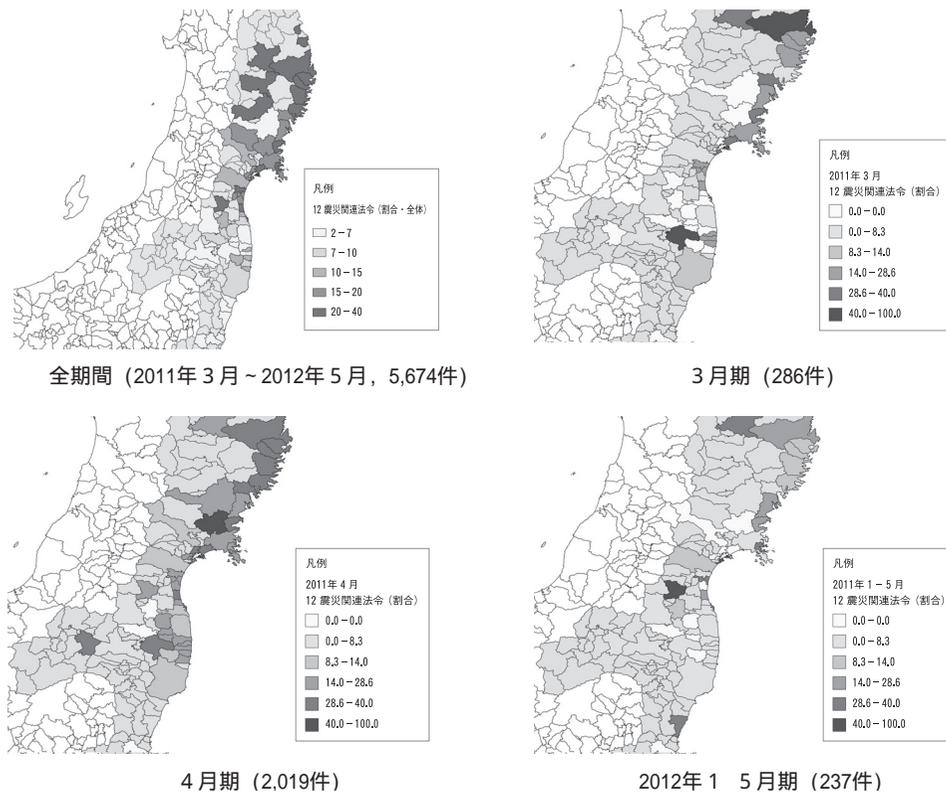


図10 リーガルニーズマップ (「12 震災関連法令 (公益支援・行政認定等)」・全期間 / 3月期 / 4月期 / 2012年1 5月期)

同大船渡市 (24.4%), 同釜石市 (24.3%), 同盛岡市 (22.5%), 同山田町 (22.0%), 宮城県山本町 (25.5%), 同七ヶ浜町 (25.5%), 同東松島市 (23.4%), 同南三陸町 (22.7%), 同女川町 (22.5%), 同名取市 (21.3%) がその例である。

図10のリーガルニーズマップからは、福島県は全分析対象期間で見ると、比較的「震災関連法令」の相談割合が低いように見える。後述するように初期の特殊な環境とその後の「原子力発電所事故等」に関する相談分類との関係での相対的な割合への影響があったからである。「第5次分析」にある「原子力発電所事故等に関する法律相談の組み合わせ」(原子力発電所事故等に関わる法律相談があった場合に、それ以外にどんな相談類型が混在して行われていたか)という視点からデータをみると、「住宅ローン」の相談に次いで多かったのが「震災関連法令」の相談であった。全分析対象期間で見ると、福島県新地町 (13.1%), 富岡町 (13.0%), 広野町 (12.0%) の相談割合が高く、原子力発電所事故で強制避難を余儀なくされたエリアでは概ね10%前後である。

時間経過をみていくと、若手県や宮城県沿岸部の市町では、3月よりも4月のほうが、より「震災関連法令」に関する相談が頻出していたことが見て取れる。行政側の窓口の発信が進ん

できたり、それらを受け取って実際の相談の場で伝える弁護士側の法律相談体制整備やノウハウが充実してきた点が影響していると考えられる。

福島県は、3月期では行政関係の相談は相対的に低い。そのかわりに多かったのは、前述した「不動産賃貸借（借家）」や「工作物責任・相隣関係」であった。これらの相談をする被災者は、生活基盤それ自体を失ったというよりは、町や地域の生活は一応維持されている（専門家にアクセスを求めるだけの精神的・時間的余裕があった）中で近隣紛争や契約紛争を抱えた被災者が多かったことを示している。これに対して、福島第一原子力発電所事故により避難を余儀なくされた被災者は、3月の時点では、弁護士の法律相談に辿りつくことすらできなかったことが推認される。行政支援の存在や生活の再建にすら思いを巡らせることもできず、また一歩を踏み出すこともままならない過酷な避難生活・移動を続けていた被災者の存在がリーガルニーズの「ピークの時差」に現れていると考えられる。

図10では明確でないが、8月以降は、「震災関連法令」も全体的に割合が低くなる傾向にある。そして、2012年1月～5月期において、また一定程度のニーズが各地で現れるようになる。これは「年度」の区切りである3月4月の相談件数や冬季特有の困難が相談内容に影響しているからである。進学と奨学金、転職や就職と賃金や居住地、冬場の仮設住宅の問題点（配管凍結などのトラブル）など、節目の次期における行政の対応や支援の有無などについて改めて情報提供支援が求められたものである。また、ある市町では、高台移転の方針を地域で決定することを求められる時期とも重なっていたことで、行政機関の方針やまちづくりに関するアンケート結果について、被災者も敏感になっていたように思われた。「震災関連法令」、すなわち行政の公的支援やその認定に関する情報提供支援のニーズについては、震災発生から時間が経過したとしても、生活再建のニーズの移り変わり（あらゆる支援が必要な段階、住宅の居住改善を求める段階、新しい住宅の確保や転居の段階等）に応じて発生するものであることが実感できる。

## 7. 相 続

「相続」に関する相談は、人口に対して死者・行方不明者数の割合が多い地域で、法律相談割合も高くなる傾向が見られた（岡本（2014）pp. 280-282）。図11のリーガルニーズマップからは、特に人的被害が大きい岩手県全体、宮城県沿岸部、福島県浜通り北部において相談割合が高いことがわかる。岩手県沿岸部の陸前高田市（37.7%）、同内陸部の盛岡市（34.2%）、宮城県沿岸部の女川町（24.7%）、同石巻市（19.5%）、福島県新地町（18.1%）、同相馬市（12.6%）などがその例である。また、図12及び表8の結果からも、人口に占める死者の割合の高い地域において相続についての相談の割合が大きくなっていったことがわかる。さらに、盛岡市をはじめとする内陸部の都市では現地での死者・行方不明者こそ少なかったものの、沿岸部で親

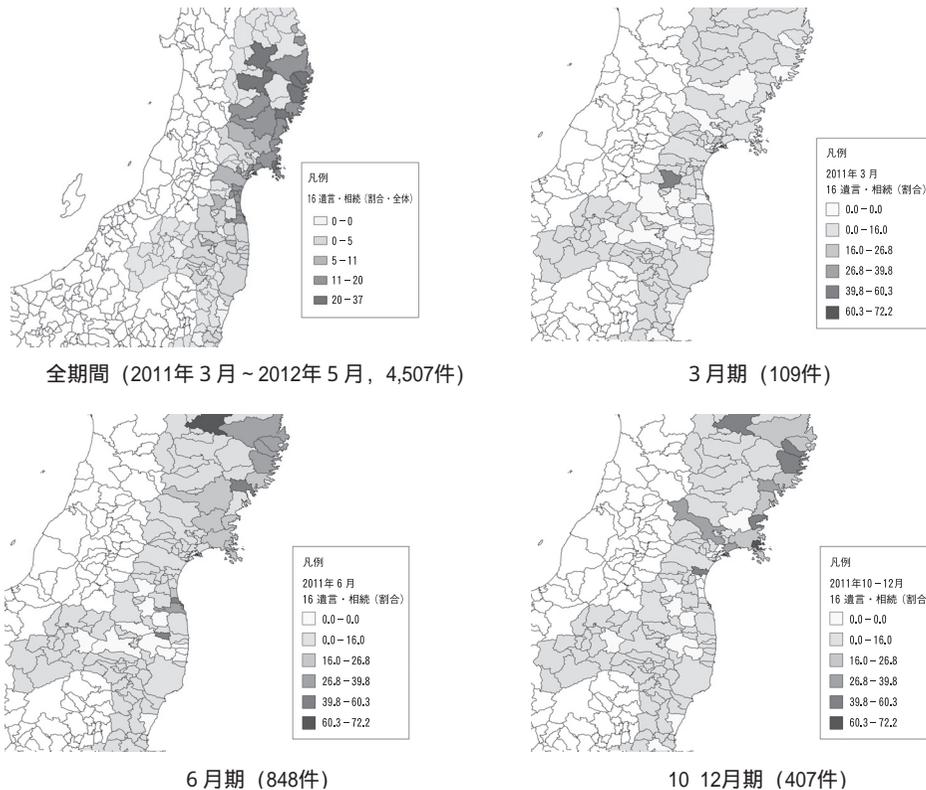


図11 リーガルニーズマップ (「16 相続」・全期間 / 3月期 / 6月期 / 10 12月期)

族を亡くした住民が多いことで相続についての相談割合が高くなったことが伺われる。

時期別にみると、震災直後の3月期では、全体的にそれほど割合が高くない。これは、遺族らの心の整理の問題や、当時は行方不明者数のほうが上回っていた時期もあったことから、家族の死亡が前提となる「相続」を明確に念頭に置いた法律相談にはなりにくかったことによる。6月期になって、特に岩手県沿岸部において相続相談の割合が顕著に高くなり、最初にピークを迎え、その後も相談割合は比較的高水準で推移している。最も大きな理由は、相続放棄の熟慮期間（相続開始を知ってから3か月）を2011年11月末日まで延長する「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律」の成立にある。民法では、相続開始（死亡）を知ってから何もしないままで3か月が経過すれば、「単純承認」となり、債務が超過している場合に通常取られる手続きである「相続放棄」の機会が失われ、債務負担を免れなくなる。上記熟慮期間の延長（2011年11月末日まで）を認める法案は、2011年6月21日に成立した。これらが被災地に浸透して相談割合が高い水準で維持されたと分析できる。多くの被災者自身は特段相続放棄の期限が過ぎるという問題認識すら持っていなかったため、弁護士による周知や報道、そしてその後の法改正によって、被災者の相談が急増したものと考えられる（岡本（2014）pp. 64 77）。このほか、相談割合の急増には、災害により死亡した被災

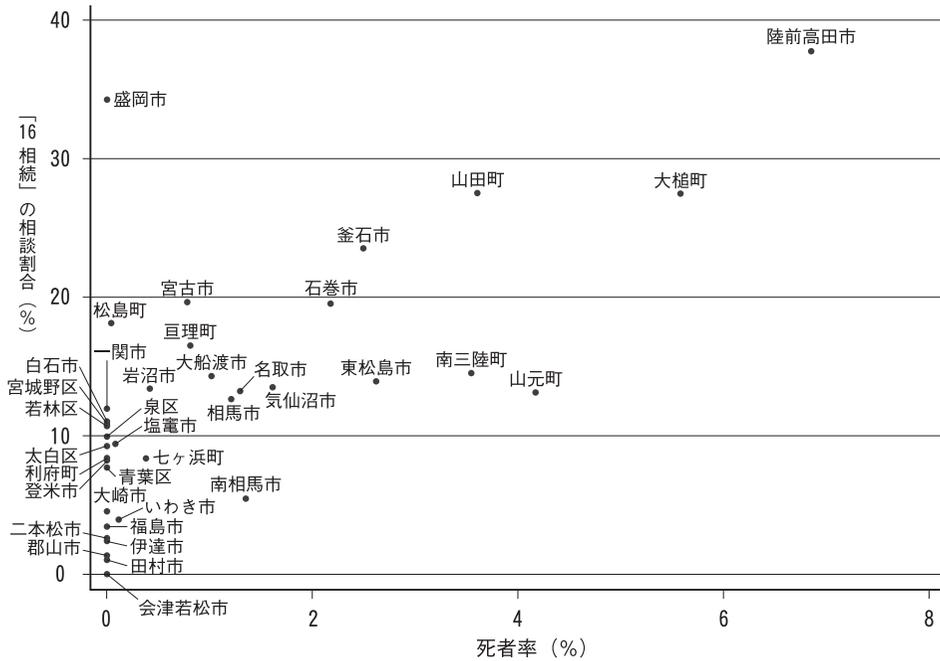


図12 「16 相続」の相談割合と死者率の関係

表 8 「16 相続」の相談割合を被説明変数とする重回帰分析の結果

説明変数	係 数	標準誤差	p 値
可住地人口密度	0.099	1.383	0.943
持家世帯率	0.055	0.142	0.702
平成 8 年以降築の持家世帯率	0.041	0.212	0.847
全壊住家率	- 0.101	0.072	0.173
半壊住家率	0.123	0.138	0.380
一部損壊住家率	- 0.244	0.097	0.018
死者率	3.776	0.803	0.000
定数項	8.439	11.425	0.466
観測数	37		
決定係数 (R2)	0.565		
Root MSE	6.513		

者の遺族や行方不明者の家族に支給される「災害弔慰金」制度も関係している。災害弔慰金は、死亡のみならず、行方不明から3か月の経過でも残された世帯家族へ支給される。「3か月」は、行方不明者に対して、家族自らが還らないかもしれないということを受け止めて災害弔慰

金の請求を決断する時期と重なる。この葛藤の結果が徐々に相談割合を押し上げたと考えられる。遺族年金なども同様の特別措置が取られたので尚更であろう。

2011年11月期には、再び相続に関する相談がピークを迎える（全国14.0%）。前記のとおり、熟慮期間の延長後の期限は2011年11月末日であった。その期限が近づくとつれ、岩手、宮城、福島において、多くのメディアが「相続放棄の期限が迫る」旨の報道を重ねた。これにより、弁護士への法律相談割合が高まったことが伺える。

## 8. 原子力発電所事故等

### (1) 原子力発電所事故等の「初期段階」のリーガルニーズ

「原子力発電所事故等」に関する相談については、全期間を通じて、福島県浜通り・中通り・会津の全地域で極めて高い相談割合となっている。原子力発電所事故により強制避難を余儀なくされた被災者のニーズが顕著に示されている。福島県沿岸部の広野町（80.4%）、同楢葉町（78.2%）、同富岡町（76.9%）、同大熊町（76.1%）、同浪江町（71.1%）、同南相馬市（64.2%）などの中でも特に顕著である。自主的避難等対象区域における相談割合も相当高い。例として福島県会津若松市（63.2%）が挙げられる。原子力発電所事故を受けて、「避難区域」「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」「自主的避難等対象区域」などが国によって指定された。リーガルニーズは、国の避難指示等の区域指定に影響されて変遷（相談割合の増加と被災者の災害発生当時の住所でみたエリアの拡大）していくことが分かった（図13）。

3月期においては、避難を余儀なくされた福島県浜通りの双葉郡を中心としたエリアで相談割合が高いが、そのほかのエリアはそれほど高い割合ではない。放射能に関しては、この時期はほとんど市民・住民にとって情報がなく、強制避難を余儀なくされたことそれ自体に対するリーガルニーズが顕在化したにとどまったという評価ができる。4月期になると、「屋内退避」とされていたエリアが概ね「緊急時避難準備区域」となり、また飯館村を中心とする「計画的避難区域」における放射能の情報も明らかになった。このころから広い範囲において放射能による被害や恐怖そのものによる相談のニーズが噴出し始めたことが伺える。5月期には、ほぼ浜通り、中通りの全域にリーガルニーズが広がっていることがわかる。会津地域でもゴールデンウィークを迎えて観光業などで顕著な直接被害や風評被害が顕在化したものと思われる。初期の直接的な「避難」に起因するリーガルニーズから、次第に放射能による風評被害を含む広範なリーガルニーズへと変遷していく過程がみとれる。

また、文部科学省原子力損害賠償紛争審査会における「原子力損害賠償」に関する議論の途中経過が2011年4月28日の「第一次指針」（原賠審（2011a））、同年5月31日の「第二次指針」（原賠審（2011b））として随時公表され、報道も過熱し始める。5月までのリーガルニーズの急増はこのような政府対応も影響していると考えられる。もっとも、この時期の指針は暫定的

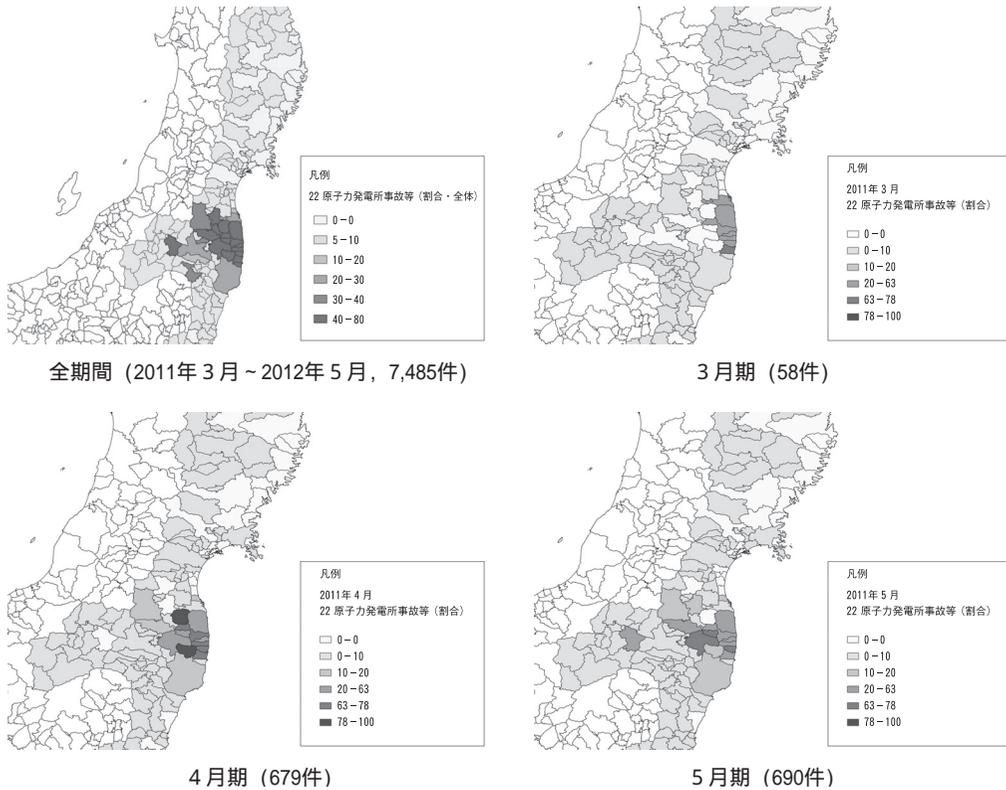


図13 リーガルニーズマップ (「22 原子力発電所事故等」・全期間 / 3月期 / 4月期 / 5月期)

なとりまとめにとどまっております、紛争解決の指針策定は途上にあった。

## (2) 原子力発電所事故等の「指針策定期」のリーガルニーズ

6月期、7月期は避難指示や自主避難地域を問わず相当高い割合を示していることがわかる。そして、8月期、9月期になるとさらに中通り・浜通りのほぼ全域で相談割合が高くなっている(図14)。「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」(中間指針)が公表されたのは2011年8月5日である。また、弁護士の提言もあり文部科学省に「原子力損害賠償紛争解決センター」が設置され、申立受理を開始したのは9月からである(岡本(2014) pp. 203 211)。原子力発電所事故に関わる損害賠償指針の策定に関する政府の議論はメディアも都度報道し、被災者の関心を高めることになった。中間指針の策定により、まずは避難を余儀なくされた地域の被災者の相談が「損害賠償請求」の形で具体化し、それを実現するために弁護士へのアクセスを求めたのは自然な流れといえる。当該エリアにとどまらないリーガルニーズの高さは、実際に自主避難者が多数いることや、中間指針に事業者の「風評被害」の項目が設けられ、福島県及び隣接県における広範囲の損害賠償指針が示されたことも影響している。これにより、被災者個人や事業者らが自らを損害賠償

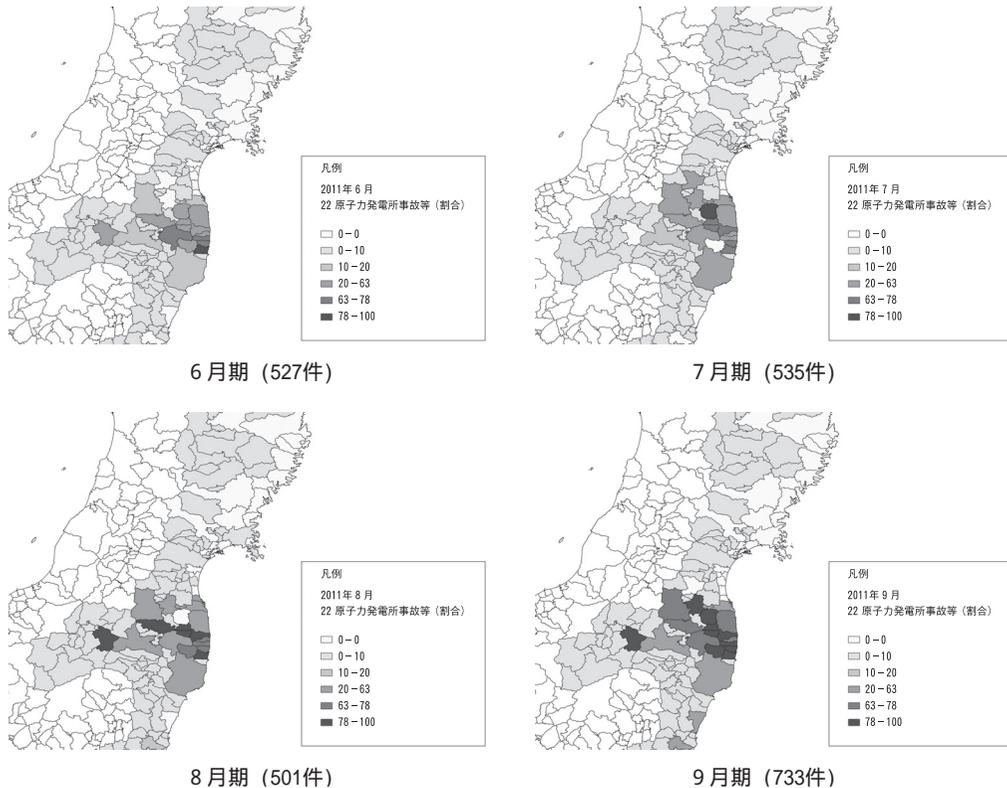


図14 リーガルニースマップ (「22 原子力発電所事故等」・6 月期 / 7 月期 / 8 月期 / 9 月期)

請求権の主体として認識したのである。ただ、個人の自主的避難等対象区域からの避難者への損害賠償指針については、これだけのリーガルニースの高まりがあったとしても、8月の中間指針では明示的な記載はなかった。原子力発電所事故と損害発生との間の相当因果関係が立証できれば、明記されていなくても当然賠償の対象になるとしても、リーガルニースの急増に、自主避難者への損害賠償指針の策定が追いついていなかったことがリーガルニースマップから見て取れる。中間指針は2011年12月に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補 (自主的避難等に係る損害について)」(第一次追補) (原賠審 (2011e)) が策定され、主に個人の自主避難者への指針が示されるに至る。リーガルニースの広がりや相談割合の高まりに対して政府の対応が早急に求められたことの結果と考えられる。中間指針策定直前期から第一次追補までの政府の指針策定状況としては、順次、2011年6月20日の「第二次指針追補」(原賠審 (2011c))、同年8月5日の「中間指針」(原賠審 (2011d))、同年12月6日の「中間指針追補 (第一次追補)」(原賠審 (2011e)) となる。

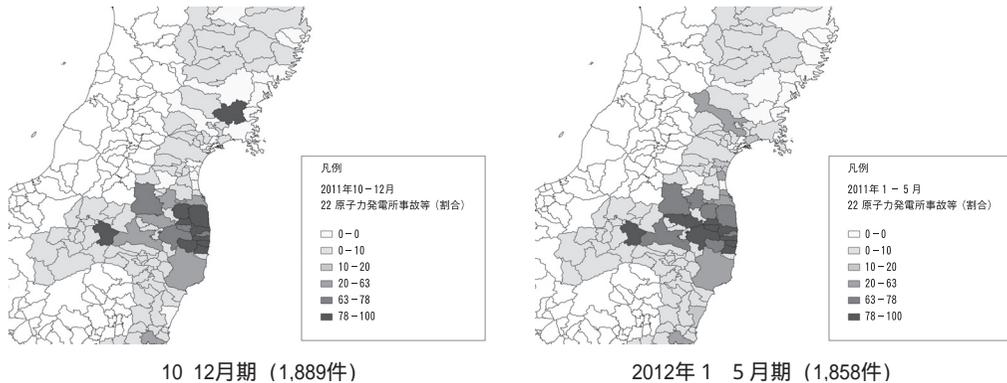


図15 リーガルニーズマップ（「22 原子力発電所事故等」・10 12月期 / 2012年1-5月期）

### （3）原子力発電所事故等の「損害賠償一本化移行期」のリーガルニーズ

図15のリーガルニーズマップより明らかなように、2011年の10月以降、さらには2012年に入っても、リーガルニーズの収束は見えない。寧ろ、24分類している法律相談類型の他の類型については、法律相談などで一定の解決を得たものも多いが、未だに解決されない問題として原子力発電所事故等に関する相談だけが残っているという評価もできる。また、中間指針策定後は、多くの被災者の財産上の損失、精神的苦痛などは、「原子力損害賠償」の中で金銭的な解決を求めることが浸透したことから、「住宅ローンの返済困難などに関する相談」「賃貸借契約を巡る紛争」「労働関係の紛争」なども、結局は原子力発電所事故に起因するものとして原子力損害賠償の法律相談に統合されてきた時期である。福島県浜通り地域のみならず、中通り地域の大都市部でも原子力発電所事故に関するリーガルニーズが高い割合を維持している。事業者の風評被害による経済的損失や個人の自主避難に関連する問題が相談内容の類型として多いのではないかと推測される。宮城県や岩手県にも相談割合が高い地域があり、宮城県沿岸部では、水産業の放射能による直接被害や風評被害が現れていると考えられる。岩手県では放射能による土壌被害がキノコなどの農作物の出荷制限の形で初期から顕著に出ていた。震災から1年経過した時点でも、これらの問題は見通しがつかずに弁護士への相談ニーズが残っていたということになる。

また、政府による「中間指針」策定は、2011年8月の最初の指針から、その後も「追補」の策定が続いている。リーガルニーズマップから見える、原子力発電所事故等に関するリーガルニーズの広がりや後追いを形で、政府の指針策定が順次なされたことになる。第二次追補策定からの指針策定状況は、2012年3月16日の「中間指針第二次追補」（原賠審（2012））、2013年1月30日の「中間指針第三次追補」（原賠審（2013a））、同年12月26日の「中間指針第四次追補」（原賠審（2013b））が順次策定されている（なお第四次追補は、本稿までに2016年1月28日、2017年1月27日の2度の改訂がなされている）。最初の中間指針策定後は、2011年9月から受付を開始した「原子力損害賠償紛争解決センター」での事例蓄積を待つ以外になかった

様子が見て取れる。特に不動産の財産的価値をどのように評価するかについては最低限の基準を策定するについても、実に4～5年の歳月を必要としたことになる。

## 9. リーガルニーズマップや統計分析の意義と活用

### (1) 視覚的・直感的なニーズの把握による声の「伝承」

市町村ごとの傾向を把握し、将来の防災や復興政策に役立てるための数値を把握するのであれば、市町村単位のリーガルニーズの傾向を棒グラフや、時間経過推移などで示すほうが汎用性も利便性も高い(岡本(2014))。一方で、リーガルニーズマップが狙うのは、普段から沿岸部や高台であるなどの地形条件や馴染みのある都市との位置関係などの情報を普段から織り込んで眺める習慣のある地図の中に「リーガルニーズの濃淡」を示すことで、「日常生活の延長」のなかに何が起こったのかを、より直感的に訴えるという点にある。さらに、人口・社会経済の状況としての地域統計と結び付けて分析することにより、リーガルニーズの生じる背景やメカニズムを明らかにすることができる。東日本大震災後約1年余りの4万件超の被災者・被災事業者の声が、具体的な地域の状況と被害の状況の結び付いたリアルな声として浮かび上がり、変化し、その結果法改正や制度構築を後押ししたという事実を、より直感的にわかり易い形で後世に伝承したいという願いの産物である。

### (2) リーガルニーズ・シミュレーションによる危機管理政策向上

国勢調査、住宅・土地統計調査などの公官庁の既存統計データと消防庁災害対策本部による被災データを用いて東日本大震災の法律相談の項目別の相談割合を分析した重回帰分析や散布図からは、被災の状況だけでなく被災前の地域の特徴によって生じるリーガルニーズが異なることを説明することができた。特に都市化の状況(可住地人口密度)、持家・借家の割合や持家の建築年次の分布により、どのようなリーガルニーズ(住宅ローンの相談、賃貸借の相談、近隣紛争の相談など)が発生するかを予測できることが明らかになった。各地域の地形条件等からは、今後自然災害が起きたときに予想される被災の状況についてもハザード・マップその他のシミュレーションを通じて公表が進んでいる。このような情報と重ね合わせることで、今後予想される自然災害に対して災害後の個人の生活再建や事業者の事業再生の支援体制を準備する根拠・インセンティブとして活用されることが望まれる。

たとえば、神奈川県鎌倉市では2016年4月に、南海トラフ地震の結果想定される津波が市街地をどう襲うかについて「鎌倉市津波シミュレーション動画」を公開している(鎌倉市ウェブサイト)。ハザード・マップだけでは実感できなかった恐怖が伝わり、対策の必須性を訴えるには大変優れたツールとなった。

被災の状況を具体的にシミュレーションすれば、当然ながら「住宅ローン」「賃貸借」「相隣

関係」「工作物責任」などの生活再建のニーズも具体的に予測することが可能となる。しかし、それはこれまで視覚化されることが少なかったし、その手段も今まではなかったはずだ。そこで、本稿で回帰分析に用いた地域の特徴（都市化の状況や人口分布、住宅資産の状況等）を代表例とする地域統計と被災シミュレーションを用いて、地域ごとに災害後に発生すると予測される「リーガルニーズ」を予測し、これを「リーガルニーズ予想マップ」のような形で公表することを通じて事前の知識の浸透を図ることは検討に値する。鎌倉市の例でいえば、鎌倉市は人口173,019人、高齢化（65歳以上人口比）率30.6%、持ち家率72.3%、ということである（平成27年国勢調査及びその数値より算出）。このデータと東日本大震災や熊本地震のリーガルニーズ分析結果とを組み合わせ、特に顕著に現れるリーガルニーズを地図に落とし込むことで、よりリアルな等身大の被災後の生活をイメージさせることが可能になるとと思われる。これは、いわば防災を「自分ごと」として備える大きなきっかけとなる。

今後大きな災害が予想される地域において東日本大震災や熊本地震のリーガルニーズのビッグデータと比較する大まかな「リーガルニーズ・シミュレーション」を行うことによって、必要な法的支援の制度構築の根拠を示すことが可能になると考えられる。「被災地の態様は地域ごとに異なり、生活再建や復興のニーズもまた多様だ。こうした生の声を政策に生かしていく」（神奈川新聞、2016）ための政策・情報に関するインフラの構築を強力に推し進めていく必要がある。

#### [謝 辞]

本研究は、「立教大学学術推進特別重点資金（立教 SFR）東日本大震災・復興支援関連研究 共同型研究」（2015年 2017年度、地域復興の法と経済学）の成果の一部である。法律相談データの整理及び地図の作成には、当時立教大学経済学部生であった岡部孝晃、竹本悠介両氏の助力を得た。

#### 参考文献

- 石巻市（2016）「被災状況等」2016年10月末公表データ  
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/d0110/d0100/d0060/index.html> 2016年12月閲覧
- 岡本正（2014）『災害復興法学』慶應義塾大学出版会
- 日本弁護士連合会（2012）『東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第5次分析）』  
[http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special\\_theme/data/report5\\_0.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/report5_0.pdf) 2016年12月閲覧
- 仙台弁護士会ウェブサイト（2011）「震災ADR（裁判外紛争解決手続き）開設のお知らせ」  
<http://senben.org/archives/2450>, [http://www.senben.org/files/sinsai\\_adr\\_20110427](http://www.senben.org/files/sinsai_adr_20110427) 2017年12月閲覧
- 神奈川新聞（2016）「被災後のリスクに目を 鎌倉出身の岡本弁護士『知識の備え』の大切さ説く 法的ニーズに地域差 4万件の声分析」2016年12月3日

- 原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）（2011a）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第一次指針」2011年04月28日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1305640.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1305640.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2011b）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第二次指針」2011年5月31日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1306698.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1306698.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2011c）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第二次指針追補」2011年06月20日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1307518.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1307518.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2011d）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」2011年8月5日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1309452.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1309452.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2011e）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」2011年12月06日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1315180.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1315180.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2012）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」2012年3月16日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1318795.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1318795.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2013a）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）」2013年1月30日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1330965.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1330965.htm) 2017年6月閲覧
- 原賠審（2013b）「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」2013年12月26日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1343429.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1343429.htm) 2017年6月閲覧
- 改訂版（2016年1月28日）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1366412.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1366412.htm) 2017年6月閲覧
- 改訂版（2017年1月31日）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1381746.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/1381746.htm) 2017年6月閲覧