

総合法律支援法における被災者法律相談援助に関する実施
期間の改正等を求める意見書

2024年（令和6年）10月22日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 総合法律支援法（以下「法」という。）第30条第1項第4号を改正し、日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）による同号の法律相談の実施期間の上限を、現在の1年から少なくとも2年に伸長するとともに、実施期間が上限に達した場合でも、政府の決定により、2年を超えて延長することができるようになるべきである。
- 2 国は、令和6年能登半島地震について、東日本大震災における対応と同様に、発災当時被災地に住所、居所、営業所又は事業所を有していた者であれば資力を問わず法テラスにおける法律相談援助、代理援助及び書類作成援助等を受けられること、裁判所における手続のほかに裁判外紛争解決手続（ADR）や行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に関する不服申立ての手続（以下「行政不服申立手続」という。）などについても代理援助及び書類作成援助の対象とすること、事件の進行中は立替金の償還が猶予されること、などを含む法テラスの業務に関する特例法を制定すべきである。

第2 意見の理由

1 総合法律支援法の規定について

法第30条第1項第4号では、法テラスの業務として、「著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、その被災地において法律相談を円滑に実施することが特に必要と認められるものとして政令で指定するものが発生した日において、民事上の法律関係に著しい混乱を生ずるおそれがある地区として政令で定めるものに住所、居所、営業所又は事務所を有していた国民等を援助するため、同日から起算して一年を超えない範囲内において総合法律支援の実施体制その他の当該被災地の実情を勘案して政令で定める期間に限り、その生活の再建に当たり必要な法律相談を実施すること」を定めている。これは、政令で指定された一定の大規模災害により被災された方を対象に、災害発生から最長で1年間、資力を問わず、無料で弁護士等による法律相談を行うものである（以下「被災

者法律相談援助」という。)

2 令和6年能登半島地震について

(1) 政令の指定

本年1月1日に発生した令和6年能登半島地震（以下「能登半島地震」という。）について、政府は、本年1月11日に令和6年政令第6号を制定し、能登半島地震を法第30条第1項第4号に規定する非常災害に指定をし、同地震によって災害救助法が適用された地域に、住所、居所、営業所又は事業所（以下「住所等」という。）を有していた国民等について、資力を問わず、本年12月31日まで被災者法律相談援助を実施することを定めた。

そして、能登半島地震の被災地においては、法テラスの事務所、指定相談場所における相談に加えて、事務所等へのアクセスが困難な地域には移動相談車両（法テラス号）を派遣するなどの対応がとられており、被災者法律相談援助制度は能登半島地震の被災者の法律相談ニーズに応える上で、重要な役割を果たしている。

(2) 能登半島地震の現在の状況

能登半島地震の発生から約9か月が経過したが、内閣府非常災害対策本部の発表によれば、本年10月1日時点での被害状況は、死者・行方不明者が404名（うち、災害関連死が174名）、負傷者が1336名、半壊以上の住家被害が2万9244件となっており、2011年（平成23年）に発生した東日本大震災以降、最大の被害が発生している。また、同日時点において、石川県内では、依然として428名の被災者が避難所での避難生活を余儀なくされている。

被災地では、復旧に向けた懸命な支援活動が続いており、徐々に復旧が進みつつあるが、被災地へのアクセスの困難さや自治体、関係事業者の人材不足もあり、公費解体の遅れ等の問題も生じている。

すなわち、生活再建の入口にすら到達できていない被災者も多数存在するのである。

被災者支援制度の基礎となる罹災証明書についても、判定そのものやその基礎となる資料である住家被害認定調査票の情報公開の在り方等について問題が指摘されており、被災者の相談の要望もしばらく続くものと思われる。

また、被災地では、災害関連死の認定数も増加しており、災害関連死の申請に関する相談や対応も引き続き求められると見込まれる。

さらに、各種支援金の申請、地震に起因する紛争の解決、自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインに基づく債務整理を含む債務の処理など、更に多数の法律相談や紛争解決手続の必要性が高い状況が続くと見込まれる。

このような状況であるにもかかわらず、上記のとおり、被災者法律相談援助制度が１年間で終了してしまうのであれば、被災者に対する法的支援としては極めて不十分であると言わざるを得ない。

(3) 令和６年９月の豪雨被害の発生

加えて、能登半島地震の被災地においては、本年９月２１日から２２日にかけて降り続いた豪雨により、多数の浸水被害等が生じ、能登半島地震により被災した住居が再び浸水被害を受けたり、能登半島地震を受けて建設された仮設住宅に浸水被害が生じるなどしており、それらの複合被害によって、ますます住宅再建に時間を要することが予想される。さらに、ほとんどの被災者支援制度は単独の災害を前提としていることから、今回の複合災害への対応として十分か否かは不透明であり、制度の狭間に陥る被災者が生じることが危惧され、被災者法律相談援助制度の重要性・必要性はより高まっている。

3 これまでの災害における相談支援

(1) 東日本大震災における相談支援

２０１１年（平成２３年）３月１１日に発生した東日本大震災の際には、現行の法第３０条第１項第４号の規定はなかったが、２０１２年（平成２４年）３月２３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「震災特例法」という。）が制定され、同年４月１日から施行された。

震災特例法により、発災日に、発災当時被災地に住所等があった者であれば、資力を問わず法テラスによる法律相談援助、代理援助及び書類作成援助等を受けられること、裁判所における手続のほかに裁判外紛争解決手続（ＡＤＲ）や行政不服申立手続などが代理援助・書類作成援助の対象となること、事件の進行中は立替金の償還が猶予されることなどが定められた。

当初、震災特例法は３年間の時限立法であったが、最終的に２０２１年（令和３年）３月３１日まで期間が延長された。

平成２５年度版法テラス白書によれば、２０１２年度（平成２４年度）の

震災法律相談援助は全国で4万2981件、2013年度（平成25年度）は4万8418件であり、東日本大震災発生から2年が経過した時点でも、震災法律相談援助件数は極めて多い状況であった。

こうした状況を受けて、当連合会においても、2014年（平成26年）6月20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」の有効期限の延長を求める要望書を発出し、その結果、翌2015年（平成27年）には3年間の延長が決定された。

その後も、震災法律相談援助は、2014年度（平成26年度）に5万1542件、2015年度（平成27年度）には5万4575件、2016年度（平成28年度）には5万2995件であり、震災特例法は、2018年（平成30年）3月にはさらに3年間の延長が決定された。

なお、2019年（令和元年）には5万944件、2020年（令和2年）には4万7101件の援助件数があり、東日本大震災発生から約10年が経過した時点でも、震災法律相談援助はその数が大きく減少することはなく、震災法律相談援助の必要性は常に高い状態であった。

東日本大震災では、東京電力福島第一原子力発電所の事故により甚大な被害が生じたが、2014年（平成26年）3月時点における災害公営住宅完成戸数の進捗率は、岩手県では9.7%、宮城県では9.0%、福島県では8.6%と極めて低い状況であり、被災者の生活再建が進んでいなかったことも法律相談の需要が高止まりしていたことの大きな要因であった。

(2) 平成28年熊本地震における相談支援

2016年（平成28年）4月に熊本地震が発生した後、同年5月に法が改正され、法第30条第1項第4号の規定が設けられた。

その後、同年7月1日から2017年（平成29年）4月13日まで、被災者法律相談援助が実施された。

被災者法律相談援助件数は徐々に増加し、2016年（平成28年）11月以降は、ほぼ毎月1000件を超える件数の相談が実施されており、被災者の相談ニーズが発災から1年が経過してもなお高い状況であったことが明らかとなっている（ただし被災者法律相談援助の件数。以下同じ。）。

(3) 平成30年7月豪雨災害における相談支援

平成30年7月豪雨災害（以下「西日本豪雨災害」という。）は特定非常災害に指定され、2018年（平成30年）7月14日から2019年（令和

元年) 6月27日まで、被災者法律相談援助が実施された。

平成30年度版法テラス白書によると、2018年(平成30年)8月以降、毎月の被災者法律相談援助件数は1000件を超えており、さらに被災者法律相談援助が終了する2019年(令和元年)6月には1992件の相談が実施され、最多の件数となった。このデータからも、被災者の法律相談ニーズは発災から1年が経過した時点においてもなお高い状況であったことが明らかとなっている。

広島県呉市における災害公営住宅の建設は、西日本豪雨災害の発生から2年が経過した2020年(令和2年)8月に完了したが、発災から1年が経過した時点では仮設住宅すら完成しておらず、被災者の生活再建はほとんど進んでいなかった。

(4) 令和元年台風19号災害における相談支援

令和元年の台風19号により発生した関東地方を中心とする大きな被害についても、特定非常災害に指定され、2019年(令和元年)10月18日から2020年(令和2年)10月9日まで、被災者法律相談援助が実施された。

2020年(令和2年)4月及び5月には新型コロナウイルス感染症の影響により一時的に被災者法律相談援助件数は減少したものの、相談件数はほぼ毎月3000件を超えるものであり、2020年(令和2年)10月の相談援助件数も2000件を超える状況であった(令和2年度法テラス白書)。

(5) 令和2年7月豪雨災害における相談支援

2020年(令和2年)7月に九州北部を中心に被害が発生した令和2年7月豪雨災害についても、特定非常災害に指定され、2020年(令和2年)7月14日から2021年(令和3年)7月2日まで被災者法律相談援助が実施された。

2020年(令和2年)9月以降は毎月約500件の被災者法律相談援助が実施され、2021年(令和3年)6月には最多の714件の相談援助が実施された(令和2年度版法テラス白書)。この件数の多さからも、被災者の法律相談の需要は発災から1年が経過した時点においても高い状況だったことが明らかである。

4 能登半島地震における現在の状況及び災害ケースマネジメントの実効性確保の必要性

- (1) 環境省の発表によると、2024年（令和6年）8月12日現在、公費解体の申請棟数2万6003件に対して、解体実施棟数は7716件であり、解体完了率はわずか10%に過ぎない。石川県及び環境省は、解体対象を2万2000棟と想定し、2025年（令和7年）10月に解体完了予定としている。この予定どおりに公費解体が行われたとしても、地震発生から2年弱経過していることになる。

さらに、石川県は、解体が必要な建物の見込み数について、当初の想定から1万棟近く増え、3万2410棟になる見通しを明らかにした。

これまでに申請された棟数が想定を超えており、今後も件数が増えることが見込まれることからすれば、公費解体が完了する時期は想定よりも遅れることが明らかである。

- (2) 2023年（令和5年）3月、内閣府は、災害ケースマネジメント実施の手引き（以下「手引き」という。）を発表した。手引きにおいて、災害ケースマネジメントとは、「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組」であるとされている。現在、政府としても災害ケースマネジメントの促進に向けて、全国各地で説明会や講習会を実施している。

被災者の自立や生活再建のためには専門家による相談の実施が必須であるところ、前述したこれまでの災害時の実情や現在の能登半島地震被災地の復旧状況に鑑みれば、被災者の生活再建のためには、一定のめどが立った時点で改めて生活再建の方法について検討する必要がある、その一つの目安は公費解体の完了である。

すなわち、被災後、多くの被災者は住宅再建に取りかかるが、過去の例に照らせば、公費解体の完了が遅れば遅れるほど、解体時点の被災地の状況は一変している可能性が高い。被災者の多くは、復興計画や、勤務先・生業の復興状況、他の被災者の生活再建場所など様々な変化を踏まえ、生活再建方法を再検討することが必要となる。

そのような時期に被災者からの相談に対応し、災害ケースマネジメントを実効性あるものとするためには、法テラスによる被災者法律相談援助の実施期間を最長1年とする現行制度はあまりにも短期間である。災害ケースマネジメントを実効性あるものとするためには、被災者が専門家による法律相談

を必要とする時期に相談を受けられる体制を整えておくことが極めて重要である。被災者の専門家へのアクセス確保による環境整備は、全国のどこでも、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ことを目指すとする法第2条の基本理念に沿うものである。

5 被災者向け法律相談の実施期間

- (1) 前述したいずれの大規模災害においても、発災から1年が経過した時点においても、被災者の法律相談の需要は依然高いままであった。

しかし、法テラスによる資力不問の無料の法律相談の期間の延長が実現したのは、法第30条第1項第4号制定前の東日本大震災のときだけであった。

- (2) 法律相談の件数の推移を確認するだけでも、法律相談の実施期間を1年間に限定するのは明らかに不十分である。特に西日本豪雨の被災地においては、いまだ仮設住宅も完成していない状況で、被災者法律相談援助の期間が終了してしまった。

- (3) 災害救助法による仮設住宅の入居期間は原則として2年間であるところ、災害救助法が適用され、仮設住宅が供与されることとなった災害においては、少なくともその2年程度の期間中は、生活再建に向けた支援が必要である。

そうであれば、生活再建のために法律相談を受けたいという需要も同じ期間中存在しているのであるから、被災者法律相談援助の実施期間を規定する法第30条第1項第4号を改正し、法テラスによる同号の法律相談の実施期間の上限を、現在の1年から少なくとも2年に伸長するとともに、実施期間が上限に達した場合でも、政府の決定により、2年を超えて延長することができるようにすべきである。

そして、多くの災害において、仮設住宅の入居期間が延長されるに至っている実情からすれば、2年経過後も、被災者の生活再建のための支援が必要となる場合が多いのであるから、2年の上限に達した場合でも、政府の決定により2年を超えて柔軟に延長できることとすべきである。

- (4) 能登半島地震の被災地においては、同震災からの生活再建が1年では、到底、生活再建の方針について検討し得る状況には至らないであろうこと、また、本年9月の豪雨災害により二重に被災し、ますます生活再建の時期が遅れる見通しとなったことを踏まえ、被災者法律相談援助の実施期間延長を早急に決定する必要がある。そして、被災状況に鑑みると、今後、裁判所の手続のほか裁判外紛争解決手続（ADR）や行政不服申立手続などの需要増加

も想定される。そこで、発災当時、被災地に住所等を有していた者であれば資力を問わず法テラスにおける法律相談援助、代理援助及び書類作成援助等を受けられること、裁判所における手続のほかに裁判外紛争解決手続（ADR）や行政不服申立手続などについても代理援助及び書類作成援助の対象とすること、事件の進行中は立替金の償還が猶予されること、などを含む法テラスの業務に関する特例法を制定すべきである。

以 上