

第7 災害関連死の認定について

1 認定の不均衡

災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害により死亡した者の遺族に対して災害弔慰金が支給される（同法第3条）。ところが、この「災害により死亡した」（以下、「災害関連死」という。）との認定を受けた者は、岩手県で459人、宮城県で920人、福島県で2,038人（2016〔平成28〕年3月31日現在：復興庁まとめ）とされているが、ここには、被災状況や被災者数に照らして、統計上明らかな不均衡が認められる。そして、震災相談等の現場からは、この不均衡の要因として、①認定基準の不統一、②制度の周知不足、③災害関連死の審査について市町村が県の審査会に委託していること、④委員の構成等が挙げられている。

実際、宮城県においては、震災から6ヶ月以上後に死亡した方についての申請が著しく少ないことが指摘されているが、これは、新潟中越沖地震の時の運用基準（いわゆる長岡基準：震災から6ヶ月以上経過後の死亡は災害関連死でないと推定する）を形式的に援用しているためと思われる。しかし、司法の場では、災害関連死であるかどうかは震災から死亡までの期間（例えば6ヶ月以内）で形式的に判断されてはいない。したがって、長岡基準を援用したかのような形式的な運用を行い、これにより認定上の不均衡が生じて救われるべき人が救われていないとすれば、重大な問題といわざるを得ない。

2 不均衡の是正策

上述の自治体間の不均衡を是正し、救われるべき人が救われるための施策としては、国が、自治体から関連死の審査事例を集約した上で、匿名化を行って事例集を作成して、認定基準の統一化を図るとともに、自治体との間で情報を共有し、さらには住民に向けて公表することが必要かつ有効である。

また、国及び自治体は、被災地の住民及び全国の避難者に対し、災害関連死と認められるためには、災害と死亡の間に直接的なつながりが認められる場合だけでなく、災害がなければその時期に死亡することはなかったと認められる場合が含まれること、及びその具体例を積極的かつ分かりやすく広報することが必要である。さらに、現在に至るまでに死亡届の提出がなされた被災者の遺族に対し、遺族の心情に十分に配慮した内容の災害関連死の制度と申出に関する案内を発送し、疑問を感じる事案については積極的に災害関連死の審査の申出又は弁護士会や日本司法支援センターへの相談を促すべきである。

3 審査委員会の問題

さらに、岩手県において災害関連死の認定率が低い理由としては、災害関連死の審査について、多くの市町村が審査業務を県の審査委員会に委託していることが指摘されている。すなわち、県の審査委員は被災地に住まないし勤務している者ではないため、被災地の審査委員と比べ震災直後

の被災地の状況、仮設住宅入居者に生じている問題点等、審査に必要な前提知識に乏しく、情報を十分に吟味した上で判断することが困難であり、その結果、死亡時期から因果関係の有無を決する長岡基準に依拠しやすくなっているのではないかと推測されている。このことを裏付けるように、宮城県でも、県の審査委員会に審査を委託している市町村の申請件数は著しく低い。

また、審査委員会の委員構成において医師の委員が多い場合には、医師はその職務の性質上死亡の主たる原因にこだわりやすく、法律判断である相当因果関係の判断が適切に行えていないことも要因ではないかと思われる。福島県において災害関連死の認定が比較的多い要因のひとつは、審査委員として弁護士がその中心的存在となっているからではないかと指摘されている。相当因果関係の判断が法律判断であることを踏まえ、医師を医療判断アドバイザーとし、審査委員には弁護士を多く選任すべきである。

以上の状況を踏まえ、弁護士会は、県に審査業務を委託しないよう市町村に働きかけるとともに、審査委員における弁護士委員の割合を増やすように働きかけるべきである。そのために、弁護士会は研修と人材の提供に努めなければならない。

4 災害弔慰金額の算定の問題

災害関連死と認定されると、死亡した者が主たる生計維持者の場合は500万円、そうでない場合は250万円の災害弔慰金が遺族に支給される。東日本大震災においては、遺族に103万円以上の収入がある場合には、一律に、死亡者は主たる生計維持者と認められない運用がなされていた。

しかしながら、生活実態を全く考慮することなく、上記の基準のみで生計維持者か否かを判断することは不合理である。また、被災地では、生存配偶者が、自らが働くことにより亡くなった配偶者の命の価値を低下させてしまったと考え、苦しんだという事例も存在した。また、パートに出て生計の補助を図る必要のある遺族については弔慰金が半額しか支給されないというのは社会政策的に見ても相当とは思われない。

当会では、この点を踏まえて上記収入基準によって死亡者が主たる生計者か否かを判断する運用は速やかに改めるべきとの意見を述べてきた。この点、昨年発生した熊本地震を受けて、国は、熊本地震以降、上記収入基準のみによって死亡者が主たる生計者か否かを判断する運用を改め、「生計を主として維持していた場合」の取扱いを「世帯の生活実態等を考慮し、収入額の比較を行うなどにより市町村において状況を確認し、死亡者が死亡当時において、その死亡に関し災害弔慰金を受けることができることとなる者の生計を主として維持していた場合か、その他の場合かを判断する」と変更する通知を発したことは評価できる（2016〔平成28〕年6月1日付内閣府政防第700号）。

しかしながら、従前の運用については、かねてより問題点が指摘されていたものであり、新たな運用の適用を、熊本地震以降に限定する理由はない。国は、東日本大震災に遡って新たな運用を適用することが相当である。

5 熊本地震における災害関連死

熊本地震でも多くの犠牲者を出し、災害関連死の認定が問題となっている。

上記の通り、東日本大震災では、被災者から遠く離れた岩手県庁が被災自治体（市町村）の委託を受け、認定審査を行っていた。

しかし、熊本地震では、被災自治体が県へ委託せず、各自審査委員会を設置し、災害関連死の認定審査を行っている。もっとも、判断がまちまちになることは被災者の公平の見地から妥当でないことに加え、審査のノウハウが各自治体がないことから、熊本県が一応の審査基準を策定し、これをもとに各自治体が修正を加えて審査基準を定めることになった。また、審査委員会も各自治体が単独で設置する（熊本市、八代市等6市町村）ばかりではなく、被災状況の類似した複数の近隣自治体が共同で審査会を設置するという例（益城町、西原村等14市町村）もある。さらに、熊本市の審査委員会は弁護士2名、医師3名からなっており、より調和のとれた審査を目指したものと評価できる。

東日本大震災での反省を踏まえ、熊本地震では災害関連死の認定審査にも工夫を凝らしている。これらの工夫が結実するには今少し時間を要することとなろうが、被災者の復興に結びつくよう、今後も支援を継続する必要があることには変わりはない。