

第7 災害関連死等間接被害の問題

1 災害関連死認定の不均衡

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）。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について、岩手県で467人、宮城県で928人、福島県で2,272人（2019〔平成31〕年3月31日現在：復興庁まとめ）となっている。東日本大震災において被災地の県レベルで不均衡があったことが問題とされた。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による県の審査会への委託の有無、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ヵ月以上後に死亡した者についての申請が著しく少ないことが指摘された。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ヵ月以上経過後の死亡は災害関連死でないと推定する）を形式的に援用したためと思われる。しかし、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ヵ月以内）で形式的に判断されてはならない。したがって、長岡基準を形式的に運用し、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 改善のための方策

(1) 認定基準の明確化・制度周知

救われるべき人が救われるために、国は、自治体から関連死の審査事例を集約した事例集を作成して、認定基準の明確化と適用事例を紹介するとともに、自治体との間で情報を共有し、さらに住民に向けて公表することが必要かつ有効である。遺族の間の不公平感の解消にもつながる。

認定基準で重要な点は、「災害と死亡との間に災害がなければその時期に死亡することはなかった」と認められること（相当因果関係）であり、この要件と具体例を広報することが求められる。

(2) 審査委員会の問題点の解消

岩手県において災害関連死の認定率が低い理由として、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た。県の審査委員会のメンバーに、被災地の状況、仮設住宅入居者に生じている問題等前提知識に乏しい者がおり、認定申請書に記載のない当然の情報を加えて判断することが困難だったからではないかと推測された。宮城県では、自前の審査会を持たず県の審査委員会に審査を委託している市町村では申請件数は著しく低かった。市町村で審査委員会を設置することがマンパワーとして難しいところもあるが、住民に身近な自治体間で共同して設置

するなど工夫が求められる。

また、審査委員の構成に関しては、医師はその職務の性質上死亡の主たる原因の究明、認定に大きな力を発揮するものの、法律判断である相当因果関係の判断は、法律の専門家である弁護士が担当すべきであり、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、単位会は、被災地の市町村に対しては県に審査業務を委託しないよう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主張すべきである。もちろん、それに対応すべく、弁護士会は人材養成のための研修を行い、適切な人材提供に努めなければならない。

3 災害弔慰金の算定の問題

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ことになっているが、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。このような運用により、被災地では、生存配偶者が、自らが働いて収入を得たことで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。

法友会では、上記収入基準だけで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、国が、熊本地震以来、死亡者が主たる生計維持者か否かを上記収入基準のみによって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、国は、東日本大震災に遡って新たな運用を適用すべきである。

4 熊本地震における災害関連死認定

熊本地震では、熊本県内の直接死が50人程度であったが、災害関連死認定数は215人である（2019〔平成31〕年3月13日現在）。熊本県が一応の災害関連死認定のための審査基準と審査方法を策定し、これをもとに各自治体が修正を加えて審査を行うことになり、熊本市、八代市等6市町村が審査を単独に設置し、益城町、西原村等14市町村が共同で審査会を設置した。熊本市の審査会は弁護士2名、医師3名からなっている。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たと評価できる。しかし、直接死を大きく上回る人数であり、入院患者等災害弱者の災害関連死が多いとすれば、被災後の支援体制上の問題点の究明も行うべきであろう。

その後の九州北部豪雨災害や2018（平成30）年7月豪雨災害でも災害関連死と認定された被災者がおり、災害関連死の問題はなおざりにできない。

5 自殺予防

東日本大震災後、避難後の仮設住宅において、または、原発事故からの避難先において、自殺した事例があった。熊本地震でも災害関連死が認定された189人の死因を調べたところ、16人が被災後のストレスによる自殺であったという（2017〔平成29〕年8月末現在）。生活環境が激変し、生活再建への見通しが立たないことも一因と思われる。原発事故で福島県から茨城県に避難した者への筑波大等が行ったアンケート調査（2016〔平成28〕年末時点）では、310人の回答者のうち、「最近30日以内に自殺したいと思ったことがある人が20%に上った」とのことである（2017〔平成29〕年9月25日日経新聞朝刊）。時間が経過したから被災者に不安はないなどと軽々に判断することなく、心の面からも支援を継続することが重要である。