

## 災害関連死の審査について —東日本大震災における岩手県の取組から—

宮 本 ともみ\*

### 1 はじめに

2011年3月11日、巨大津波をともなう東日本大震災が発生した。そして、東日本大震災は福島第一原発事故をも引き起こした。警察庁の発表<sup>1)</sup>によると、死者は15,883人、行方不明者は2,676人である(2013年5月10日現在)。また、復興庁の発表<sup>2)</sup>によると、避難者は309,057人で、その所在は全国47都道府県1,200の市区町村に及ぶ(2013年4月4日現在)。避難者のうち、いまだ避難所生活をしているのが125人、親族・知人宅等で生活しているのが15,205人である。残る293,727人は住宅等に入居済みとされているが、公営住宅や民間住宅のほかに仮設住宅および病院への入居も含まれている。震災から2年以上経過した現在でも、被災者の生活再建には様々な困難が立ちだかっている。日本は、もともと災害王国といわれている。今後も起こりうる災害に対処するために、今回の大災害がもたらした問題の一つ一つについて検証が求められる。

本稿では、今回の大震災がもたらした問題の一つとして「災害関連死」を取り上げる。東日本大震災の発生以降、災害関連死については、新聞等のマスメディアでも度々取り上げられて注目を浴びてきた。また、2012年4月11日、岩手弁護士会が岩手県および市町村に対して「災害関連死に関する声明」と題する要望を提出している<sup>3)</sup>。同年5月11日には、日本弁護士連合会も「災害関連死に関する意見書」を取りまとめ、復興大臣、内閣府特命担当大臣(防災)および厚生労働大臣等に提出している<sup>4)</sup>。一体、災害関連死をめぐる問題点はどこにあるのだろうか。筆者は、複数の被災自治体の委託を受けて災害関連死に関する審査をするために岩手県が設置した災害弔慰金等支給審査会の一委員を務めている。災害関連死をめぐる問題、災害から引き起こされる問題の一つとして、今回の経験から今後の教訓として生かせることは何であるのかについて考えることは有益であろう。そこで本稿は、災害関連死がいかなる問題であるのかを把握したうえで、東日本大震災において現実に直面した経験をもとに、今後の課題を探ることを目的とする。

さて、災害関連死問題を把握するために、次の2点を認識しておかなければならない。第1点は、災害弔慰金および災害障害見舞金の支給について定める「災害弔慰金の支給等に関する法

---

\* 岩手大学人文社会科学部 法学・経済課程法学コース

1) 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置

<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>

2) 全国の避難者等の数 [平成25年4月12日]

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130412\\_hinansha.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130412_hinansha.pdf)

3) [http://www32.ocn.ne.jp/~iwate\\_ba/kaikatsudo/saigaikanrensi.pdf](http://www32.ocn.ne.jp/~iwate_ba/kaikatsudo/saigaikanrensi.pdf)

4) [http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion\\_120511.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120511.pdf)

律」(昭和48年9月18日法律第82号)の存在である。第2点は、同法にもとづく弔慰金および障害見舞金の受給対象者には、災害の直接的な被害による死亡者や障害者だけでなく、災害にともなう過労や環境悪化等が引き起こした内科的原因にもとづく死亡者や障害者も含まれることである。本稿では、次の2で、災害弔慰金の支給等に関する法律を紹介する。続く3で、各方面において用いられる「災害関連死」を取り上げる。そして4で、岩手県災害弔慰金等支給審査会の取組について述べる。最後の5では、今後の課題について触れる。

## 2 災害弔慰金の支給等に関する法律

### (1) 法律の概要

災害弔慰金の支給等に関する法律(以下、災害弔慰金支給法という。)は、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金、災害により精神または身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金および災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定している(第1条)。この法律において災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波その他の異常な自然現象により被害が生ずることをいう(第2条)。

災害弔慰金については、次のように定めている。市町村は、条例の定めるところにより、災害により死亡した住民の遺族に対し、災害弔慰金の支給を行うことができる(第3条1項)。災害弔慰金の額は、死亡者1人当たり500万円を超えない範囲内で死亡者のその世帯における生計維持の状況等を勘案して政令で定める額以内とする(同条3項)。そして政令<sup>5)</sup>は、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にあっては500万円とし、その他の場合にあっては250万円と定めている。

さらに、災害障害見舞金については、次のように定めている。市町村は、条例の定めるところにより、災害により負傷し、または疾病にかかり、治ったとき(その症状が固定したときを含む。)に精神または身体に別表<sup>6)</sup>に掲げる程度の障害がある住民に対し、災害障害見舞金の支給を行うことができる(第8条1項)。災害障害見舞金の額は、障害者1人当たり250万円を超えない範囲内で障害者のその世帯における生計維持の状況等を勘案して政令で定める額以内とする(同条2項)。そして政令<sup>7)</sup>は、障害者が当該災害により負傷し又は疾病にかかった当時においてその属する世帯の生計を主として維持していた場合にあっては250万円とし、その他の場合にあっては125万円と定めている。

---

5) 災害弔慰金の支給等に関する法律施行令(昭和48年12月26日政令第374号)1条の2。

6) 別表は、以下のとおりである。

- 一 両眼が失明したもの
- 二 咀嚼及び言語の機能を廃したもの
- 三 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要するもの
- 四 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要するもの
- 五 両上肢をひじ関節以上で失つたもの
- 六 両上肢の用を全廃したもの
- 七 両下肢をひざ関節以上で失つたもの
- 八 両下肢の用を全廃したもの
- 九 精神又は身体の障害が重複する場合における当該重複する障害の程度が前各号と同程度以上と認められるもの

7) 注5)の施行令2条の2。

また、災害弔慰金および障害見舞金の受給権は、譲り渡し、担保に供し、または差し押さえることができないとされている（第5条の2、第9条）。支給費用は、市町村および県が各4分の1、残る2分の1を国が負担すると定めている（第7条、第9条）。なお、同法が定める災害援護資金の貸付の説明は割愛する（次の制定・改正経緯でも同様である）。

## （2）法律の制定・改正経緯

### i 制定（昭和48年9月18日法律第82号）

災害弔慰金支給法は、議員立法により制定されている。法律制定の背後には、昭和42年（1967年）に起きた羽越水害で両親と3人の子どもを亡くした佐藤隆氏が、参議院議員となり本法の法律制定に尽力したという事情がある<sup>8)</sup>。制定当時、参議院災害対策特別委員会委員であった同氏は、法律案提出の趣旨について、次のように説明している<sup>9)</sup>。

「わが国は、地理的、気象的悪条件に災いされ、年々歳々おびただしい風水害等の自然災害をこうむり、多くのとうとい人命や財産が失われ、かつきわめて甚大な被害を受けておりますことはいまさら申すまでもありません。特に局地的な集中豪雨等の多発性という異常気象と相まって、山くずれ、がけくずれといった群発的な災害が急激に増加してきている傾向も見られるのであります。

いわゆる一般災害の対策及び予防につきましては、災害対策基本法をはじめ各種の法律並びに行政運用により対策が講ぜられているところではありますが、いわゆる個人災害に対する救済措置につきましては、昭和四十七年に市町村災害弔慰金補助制度が設けられ、市町村が自然災害によって死亡した者の遺族に対し弔慰金を支給する場合にはその災害弔慰金の一部を国が補助するというものでありますが、これではまだ十分とは言えないのであります。したがって、災害により死亡した者の遺族に対して、弔慰のため、市町村が、市町村と都道府県と国との負担のもとに災害弔慰金を支給し、また、災害により世帯主が重傷を負いまたは住居、家財に相当程度の損害を受けた世帯の世帯主に対して、生活の立て直しに資するため市町村が都道府県の原資手当てを得て、災害援護資金を貸し付けることができる制度を講じようとするものであります。」

制定当時は、災害障害見舞金の支給は意図されていない。このために、法律名は「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律」とされていた。災害弔慰金の支給限度額は50万円である。

### ii 第1次改正（昭和50年1月23日法律第1号）

本改正では、災害弔慰金の支給限度額を50万円から100万円に引き上げている。国会審議では、改正案提出の理由について、「特に近年は、局地的な集中豪雨などによる山くずれ、がけくずれなど、激甚な災害が急激に増加している傾向にあります。…最近の社会経済の諸情勢を背景に、災害弔慰金の支給額…の拡大につき、各種の意見や要望が出されたのであります。」と説明されている。

---

8) 津久井進「災害関連の法制度と弁護士」『現代法律実務の諸問題＜平成23年度研修版＞ [日弁連研修叢書]』（第一法規、2012年）869-896頁。

ほかに、同「災害関連死をめぐる問題（2012年10月31日）」SYNODOS JOURNAL（<http://webronza.asahi.com/synodos/2012103100002.html>）も参照。

9) 国立国会図書館「日本法令索引」（<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/>）から検索・参照。以下、本文における災害弔慰金支給法の制定・改正をめぐる国会審議に関しては同様。

## iii 第2次改正（昭和51年10月26日法律第74号）

本改正では、災害弔慰金の支給限度額を100万円から150万円に引き上げている。国会審議では、改正案提出の理由について、「近時における激甚な個人災害の増大と著しい社会経済情勢の変化の中で、再度、災害弔慰金の支給額…について、強い要望が寄せられているのが実情であります。」と説明されている。

## iv 第3次改正（昭和53年3月31日法律第6号）

本改正では、災害弔慰金の支給限度額を150万円から200万円に引き上げている。国会審議では、改正案提出の理由について、「過日の伊豆大島近海の地震による多くの死者、罹災者の発生を機に、その拡充が緊要な政治課題となっておりますことは周知のとおりであります。それゆえに、広範多岐にわたる検討事項の中から、この件を最優先に取り上げ、災害弔慰金の支給額の引き上げ等について早急に措置を講ずる必要性があわせて確認され、草案を決定した次第であります。」と説明されている。

## v 第4次改正（昭和56年4月10日法律第22号）

本改正では、災害障害災害弔慰金の支給限度額を200万円から300万円に引き上げている。国会審議では、改正案提出の理由について、「今冬の豪雪により多くの死亡者、罹災者の発生を機に、社会経済情勢の変化に対応して、災害弔慰金の支給限度額の引き上げを行うものであります。」と説明されている。

## vi 第5次改正（昭和57年8月6日法律第70号）

本改正では、災害障害見舞金制度が創設された。国会審議では、改正案提出の理由について、「[自然災害により] 重度の障害を受けた者は、その障害の程度から見て、一般の社会経済活動に参加しようとしてもできない状況にあり、日常生活も極度に制限されるなど、死亡した者に匹敵するような物的、社会的環境に置かれております。したがって、このような現状にかんがみ、これらの障害者についての生活環境の改善を図ることの一助とするため、これまでの救済措置に加えまして、災害により負傷し、または疾病にかかり、その結果、精神または身体に著しい障害がある者に対して、災害障害見舞金を支給することができる制度を設けようとするものであります。」と説明されている。

## vii 第6次改正（平成3年9月26日号外法律第88号）

本改正では、災害弔慰金の支給限度額を300万円から500万円に引き上げている。国会審議では、改正案提出の理由について、「最近、雲仙・普賢岳噴火災害におきまして、大規模火砕流により四十名の方が亡くなられ、三名の方が行方不明になられるなど悲惨な事態が繰り返されているのであります。こうしたいわゆる個人災害に対する救済制度としましては、…数次にわたる災害弔慰金の支給限度額の引き上げ及び災害障害見舞金の支給の制度の新設等の改正を経て、今日に至っているのであります。しかるに、最近における社会経済情勢の変化により、災害弔慰金及び災害障等見舞金の支給限度額の引き上げ等について強い要望が寄せられておりますことは、周知のとおりであります。かかる状況にかんがみ、過日の雲仙・普賢岳噴火災害による多大の死者、被災者の発生を機会といたしまして、災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給限度額の引き上げ等を内容とする本案を提案する次第であります。」と説明されている。

なお、金額は、過去の改正においては年金支給額の上昇率により算定されており、これによれば今回は400万円への引き上げとなるが、政府と与党との調整の結果、500万円とされたということである<sup>10)</sup>。

## viii 第7次改正（平成23年7月29日号外法律第86号）

本改正は、東日本大震災を機に、災害弔慰金の支給対象とされる遺族の範囲に兄弟姉妹を加え

たものである。改正案提出の理由等については割愛する<sup>11)</sup>。

ix 第8次改正（平成23年8月30日号外法律第100号）

本改正は、東日本大震災を機に、災害弔慰金および災害障害見舞金等について、差押えの禁止等をしたものである。改正案提出の理由等については割愛する<sup>12)</sup>。

（3）法律の趣旨

議員立法に端を発した災害弔慰金支給法は、もとはといえば、被災者に対して国が個人補償をしないとしても、見舞金なら支給できるのではないかという観点から制定されたものであるという。その背景には、次のような考え方があつた。すなわち、現行法では、国が帰責事由のない場合に損害を賠償または補償することは予定されていないので、天災による損害については被害者が自助努力により回復するしかないことになる。そこで、国による救済として、被災者の財産補償制度を創設するとすると、救済の平等の要請から日本に起こるすべての災害について損害を補償することになると考えられることから、財政能力の問題が生じる。このために、個人損害の補償制度創設の実現は困難と考えられる。これに対して、見舞金ということであれば、公的主体が帰責事由のない場合に支給することも自然であつて、責任主義を原則とする現行法からの乖離はない、と考えられたのである<sup>13)</sup>。

ところで、法律上は、主体となる市町村が弔慰金を支給するか否かを定めることができ、また支給額も限度額の範囲内であれば条例で自由に定めることができると解釈できる条文となっている（法第3条参照）。しかし、そうこうするうちに、裁判において災害弔慰金の給付を受ける権利が認められ（後述3（2）を参照）、法律上も平成23年（2011年）の第8次改正により、「支給を受ける権利」は譲渡、担保および差押禁止とされたことにより、災害弔慰金および障害見舞金の受給権が明確になった。権利性が明確であれば、市町村が条例で支給するか否か、あるいは、支給額を任意に定めることは難しいのではないだろうか。現在、厚生労働省のHPでも「東日本大震災で死亡された方の遺族には、災害弔慰金が支給されます。支給額は、[1]生計維持者の方が死亡した場合500万円 [2]その他の方が死亡した場合250万円です。また、震災により重度の障害を受けた方には、災害障害見舞金が支給されます。災害弔慰金・災害障害見舞金は、市町村から支給されます。」と広報している。

さて、以上のことからすると、本法の趣旨は、言葉どおりの弔慰金・見舞金というよりも被災者の個人救済に重きがあるといえよう。金額の面からしても、一般的に想定する弔慰金・見舞金としては額が大きいいといえよう。ちなみに、岩手県における義援金の支給額は、死亡1名につき、2011年4月下旬から支給された第1次配分の50万円から始まり、その後の第2次配分（全3回）および第3次配分（全2回）を合わせてこれまでの支給総額は、166万4千円である。災害弔慰金支給法は、被災者の生活再建という重要な役割も果たしているのである。ただし、支給金額の大きさは、弔慰金および障害見舞金の支給審査に際しては、一層の慎重さを要求する要

10) 同法改正についての法令解説資料総覧122号25頁以下〔衆議院法制局第4部第2課奥克彦〕参照。

11) 同改正については、法令解説資料総覧366号27頁以下〔衆議院法制局第4部第2課・井上和輝〕がある。ほかに、注8)の津久井・877頁、拙稿「人の死をめぐる法律問題」別冊法学セミナー『3・11大震災暮らしの再生と法律家の仕事』116-123頁でも簡単に触れている。

12) 同改正については、法令解説資料総覧367号11頁以下〔参議院法制局第2部第1課・後藤類、同第2課・源河真規子〕、時の法令〈法令解説〉1904号4頁以下〔参議院法制局第2部第1課・後藤類〕、金融法務事情〈概要〉1930号76頁以下〔参議院法制局第3部第1課・坂本光〕がある。

13) 注10)の法令解説資料総覧〔奥克彦〕25頁以下参照。

素ともなった。

### 3 「災害関連死」

#### (1) 「災害関連死」概念の登場

1995年1月11日に発生した阪神・淡路大震災において、震災にともなう過労や環境悪化等による病死などの内科的死因にもとづく死亡者が、災害弔慰金法にもとづく災害弔慰金の受給対象者として公に認められたとされている。このため、災害弔慰金支給法の対象となる災害関連死は、阪神・淡路大震災で初めて生まれた概念だとされている<sup>14)</sup>。

#### (2) 「災害関連死」にかかわる裁判例

##### i 裁判例の紹介

災害関連死をめぐる、行政事件が起きている。すなわち、阪神・淡路大震災との関連でAが死亡したと主張する遺族に対して、芦屋市が災害弔慰金不支給決定を下したために、遺族が決定の取消を請求した事件である。第1審の神戸地裁1997年9月8日判決<sup>15)</sup>では、遺族(原告)が敗訴している。これに対して控訴審の大阪高裁1998年4月28日判決<sup>16)</sup>では、一転して遺族(控訴人)が勝訴、芦屋市(被控訴人)が敗訴し、芦屋市が下した災害弔慰金不支給決定が取り消されている。本事件については、争点が2つある。争点1は、災害弔慰金法第3条および同法を承けた条例にもとづく災害弔慰金について、不支給決定を受けた遺族は、決定の取消訴訟を提起する法律上の利益を有するか否かである。争点2は、震災と死亡者の死亡原因との相当因果関係の存在である。以下に、事件を紹介する<sup>17)</sup>。

#### 【Aが死亡に至る事実の概要】

・A(当時75歳)は、1995年1月11日には危篤状態にあり、入院していた病院からいつ死亡して

14) 内閣府「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」([http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin\\_awaji/data/detail/1-1-2.html](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/1-1-2.html))の関連部分を以下に引用する。

「05. 震災に伴う過労や環境悪化等による病死などの二次的犠牲者も多く発生したが、これらの内科的死因に基づく死亡も「震災関連死」として認められた。

01) 震災に伴う過労、病死など、二次的・内科的原因による死者などが「震災関連死」として認められ、災害弔慰金の支給対象となった。

02) 「震災関連死」として認定された死者数は約900人にのぼったが、死亡統計の解析などからはさらに多い可能性も指摘されている。

03) 「震災関連死」の認定基準が明確でなかったため、神戸、尼崎、西宮など6市では認定のための委員会等が設置され、医師・弁護士などによる判定が行われた。

04) 災害関連死の多くは心疾患・肺炎であり、高齢者が多かった。」

15) 判例地方自治171号86頁。

16) 判例タイムズ1004号123頁＝判例地方自治185号82頁。

17) 本事件については、宮古ひまわり基金法律事務所の小口幸人弁護士が『宮古ひまわり便り(法律)』というブログ(<http://oguchilaw.cocolog-nifty.com/blog/>)のなかで「【解説】災害関連死の認定基準(2012年4月19日)」と題して解説している。同記事によると、大阪高裁判決には不服が申し立てられたが、最高裁は大阪高裁判決を維持し、不服を棄却したとされている。

なお、同ブログには、災害関連死に関する記事としてほかに、「【報告】「災害関連死」の審査申出を積極的に(2012年4月14日)」及び「「災害関連死に関する検討会」の初会合(2012年5月12日)」がある。小口弁護士は、田野畑村及び山田町の災害弔慰金支給審査委員を務めている。

もおかしくない」と説明されていた。

- ・同年同月17日午前5時46分頃、阪神・淡路大震災が発生した。医師Bが、午前6時頃、[Aのいる]集中治療室に駆けつけたところ、Aに装着されていた人工呼吸器や自動輸液注入ポンプ等の機器、チェーン等が外れて飛び散り、薬品棚が倒れて薬品類が一面に散乱し、震災による停電のために、人工呼吸器や自動輸液注入ポンプおよび心電図等のモニター類が停止した状態であった。Bは、Aが比較的勢いのある自発呼吸を行っていることを確認し、酸素を繋いで気道の確保を図る措置を取ったが、集中治療室が右のような状況にあったことから、ほかには何ら蘇生措置を講じなかった。
- ・Bが、同日午前6時30分頃、Aの様子を見に集中治療室に行ったところ、Aの自発呼吸は弱まっていた。Bは、…心臓マッサージを試みた。しかし、停電により心電図モニターが停止していたため、心電図の変化を見ながら行うことができなかったことなどから、間もなくこれを中止した。
- ・Bは、同日午前7時頃、電気が復旧したため再度集中治療室の様子を見に行ったところ、Aの心電図は完全に平坦になっており、瞳孔は拡大していた。Bは、…Aは既に死亡していることを確認した。

#### 【第1審判旨】

<争点1について>

法及び条例は、支給を行う遺族の範囲…および支給金額…を明確に規定している。以上のような規定に鑑みれば、右各規定の要件に該当する遺族は、災害弔慰金の給付を受ける権利を有するといふべきであり、…被告が不支給決定をした場合、右遺族は、同決定の取消訴訟を提起する法律上の利益を有すると解するのが相当である。

<争点2について>

法3条および条例3条が「災害により死亡した市民の遺族に対し災害弔慰金を支給する」と規定している趣旨からすると、…災害と死亡との間に相当因果関係が認められることが必要であるといふべきである。…Aは震災当時、いつ死亡してもおかしくない状況にあり、震災がなくても数時間ないし数日のうちに死亡していたことは確実と認められる。したがって、震災があったためにAが死亡したといふことはできず、震災とAの死亡との間に相当因果関係を認めることはできない。

#### 【控訴審判旨】

<争点1について>

裁判所の判断は、原判決…記載のとおりである…。

<争点2について>

Aは、震災当時、いつ死亡してもおかしくない状況にあり、震災がなくても数時間ないし数日のうちに死亡していたものと推認することができる。しかしながら、震災と死亡との間に相当因果関係があるといふためには、震災が原因となって死亡という結果が生じたことと認められること、換言すれば、震災がなければ死亡という結果が生じていなかったと認められることが必要であるが、これが認められる以上は、死期が迫っていたか否かは右相当因果関係の存否の認定を左右するものではないといふべきであって、たとえ、病気のため死期が迫っていて、震災がなくても、数時間あるいは数日後にその病気が原因となって死亡する可能性がある場合であっても、延命のための治療継続中で、震災が原因となってその治療が不可能になったため、死亡という結果が生じたこと及び震災がなければ、その治療の継続により、なお延命の可能性があり、少なくともその時期には未だ死亡という結果が生じていなかったと認められる以上は、

右相当因果関係の存在を肯定するのが相当である。

ii 本件裁判例の意義

ii - 1 災害弔慰金受給の権利性

当該事件において、芦屋市は、災害弔慰金は市町村の裁量による行政上の措置から支給されるものであり、受給権にもとづいて支給されるものでないと主張している。芦屋市の主張は、次のような事情による。災害弔慰金については、従来、権利性がないものとして取り扱われてきたのである。その根拠となっていたのが、「災害弔慰金の支給及び災害援護貸付けに関する法律等の施行について」（昭和49年2月28日社施第34号厚生省社会局長通達）である。同通達は、「災害弔慰金の支給は、受給権に基づき支給されるものでなく、自然災害による死亡という事実に対し、市町村の措置として支給されるものである」としている。しかし、裁判所は芦屋市の主張を採用せずに、災害弔慰金支給法の要件に該当する遺族の受給権を認めたのである。

災害弔慰金受給の権利性との関連でいえば、災害弔慰金支給法第8次改正（平成23年8月30日号外法律第100号）は、差押え禁止等の規定を追加している。受給権について差押え等を禁止する以上、受給権が存在することが前提となっているともいわれている<sup>18)</sup>。

ii - 2 本件裁判例における相当因果関係

相当因果関係は、民法上は、債務不履行または不法行為との因果関係のある損害のうち、賠償されなければならない範囲を表すのに用いられる語とされている。また、刑法上は、条件関係の存在だけでなく因果関係の相当性をも刑法上の因果関係の内容とする見解とされている。そして、因果関係の存否の判断は法律的判断の問題ではなく、事実認定の問題であるが、因果関係の語は、種々の意味で用いられているともいわれている<sup>19)</sup>。

災害弔慰金の受給について判断する際の相当因果関係は、民法上あるいは刑法上用いられる相当因果関係とは当然異なるものであろう。当該事件において裁判所が示したのは、震災を原因とする治療の中断があったために死期を早めた可能性がある場合には、災害と死亡との相当因果関係が認められるということである。これは、災害弔慰金の支給決定に関する一つの基準を示したものといえる。いいかえれば、災害弔慰金の支給決定をするあらゆる場合について、災害と死亡あるいは障害との因果関係がどの範囲まで認められることが相当といえるか、を示しているわけではない。

(3) 医学界における「災害関連死」<sup>20)</sup>

(1)で上述したように、阪神・淡路大震災（1995年1月11日）で災害弔慰金支給法の対象となる災害関連死が公に認められたのであるが、それ以降、医学界においても災害関連死の研究が進んでいる。新潟県中越地震（2004年10月23日）に際しては、初めて災害関連死が医学系の学会で正式に報告されるようになったという。ここでは、医学界の成果として、2つの点について紹介する。

一つは、災害時の車中泊が肺塞栓症による死亡を引き起こす、ということである。新潟県中越地震では、震災後2004年11月11日までに肺塞栓症による死亡者2人（いずれも車中泊）に災害

18) 以上について、注12)の時の法令<法令解説>〔後藤類〕・10頁参照。

19) 以上は、『法律学小辞典〔第4版〕』（有斐閣）による。

20) 以下、本文の記述は、神戸協同病院HP (<http://kobekyodo-hp.jp/>)の東日本大震災関連に掲載されている「東北関東大震災における関連死」（上田耕蔵氏による講義、2011年3月19日）、同「災害関連死の実態とその対策」（2011年4月19日）を参照。

関連死が認められ、その後1人が追加認定されており、さらに弔慰金の申請をしていない死者1人の存在が明らかになっている。

二つは、統計学的に人口動態により災害関連死亡数の推定ができる、ということである。具体的には、総死亡数から外因死亡数と平均自然死亡数を引くことで、災害関連死亡数の推定ができるという。この方法により阪神・淡路大震災における神戸市の震災関連死数を算出してみると、1995年の総死亡数7691人－外因死亡数3896人－1990年から1994年までの平均自然死亡数2965人＝830人（平均死亡数の28.0%増）となり、神戸市の弔慰金追加認定者数615人によく似てくるというのである<sup>21)</sup>。

医学界における「災害関連死」研究の成果は、災害関連死の審査に際しても、意義を有するといえよう。

#### （4）復興庁における「災害関連死」<sup>22)</sup>

復興庁は、2012年5月11日に「震災関連死に関する検討会」を立ち上げて、これまでに3回の検討会を開催している。そして、2012年8月21日の第3回検討会では「東日本大震災における震災関連死に関する報告」をとりまとめている。同報告では、復興庁が2012年3月31日までに把握できた関連死の死者数1,632人のなかから、震災関連死者数が多い市町村と原発事故により避難指示が出された市町村の1,263人を対象に、原因の調査を行い、分析結果を公表している。また、原因や対応策については地方公共団体および有識者からの意見を聞き、最後に今後の対応についてまとめている。その後さらに、復興庁は、2012年9月30日現在までに把握できた震災関連死の死者数2,303人および2013年3月31日現在までに把握できた震災関連死の死者数2,688人について、都道府県別・市町村別・年齢別・時期別の人数を公表している。

復興庁は、災害関連死の都道府県別死者数の公表にあたって、「震災関連死の死者」とは、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義している。これはすなわち、各自治体がそれぞれの判定基準で災害弔慰金支給法にもとづく弔慰金および見舞障害金の支給を決定した対象者を災害関連死として分析するものであり、どういう場合に災害との関連があるかといえるのかという災害関連死の相当因果関係について分析しているわけではない。

---

21) なお、阪神・淡路大震災の年はインフルエンザが大流行していたが、インフルエンザの死者数も、インフルエンザが流行していない時の予測死者数から実際の死者数を引き算して推計することができるという。これを神戸市に当てはめて計算すると324人となり、推計関連死830人の39%を占めたが、これはむしろ、震災後の環境悪化と医療機関の機能低下により死亡が増えたとみるべきだという。

22) 以下、復興庁の「震災関連死に関する検討会」第1回、第2回、第3回（各検討会で提出された資料を含む）および「東日本大震災における震災関連死に関する報告」については[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120821\\_shinsaikanrenshihoukoku.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120821_shinsaikanrenshihoukoku.pdf)、2012年11月2日に公表した「東日本大震災における震災関連死の死者数」については[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20121102\\_sinsaikanrensi.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20121102_sinsaikanrensi.pdf)、2013年5月10日に公表した「同」については、「福島県における災害関連死防止のための検討報告」については、[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130510\\_kanrenshi.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130510_kanrenshi.pdf)を参照。

## 4 岩手県災害弔慰金等支給審査会

### (1) 設置の経緯

厚生労働省（社会・援護局災害救助・救援対策室）は、東日本大震災の発生後比較的早い段階である2011年4月30日に、各都道府県の災害弔慰金等事務担当者宛てに事務連絡「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」を发出している<sup>23)</sup>。そこには、①災害弔慰金支給審査委員会設置要綱（例）、②災害弔慰金支給審査委員会における委員構成等、③関連死認定基準（新潟県中越地震の長岡市の基準であるが、長岡市ということは伏せられている一末尾の参考資料1。以下、長岡基準という。）および④中越地震における死者一覧（新潟県中越地震の68人の例）が付されている。続いて2011年6月17日、厚生労働省（社会・援護局総務課長）が各都道府県災害弔慰金等担当主管部（局）長宛てに「災害弔慰金の支給に係る審査会等の設置について」を发出している<sup>24)</sup>。この通知では、同審査会は「市町村が単独で設置する方法のほか、…市町村が都道府県との協議により規約を定め、都道府県に審査会の設置及び運営を委託することも可能であるので、その旨了知の上、管内市町村に対し周知いただくとともに、管内市町村における災害弔慰金等の円滑な支給に対して、今般の東日本大震災の被害の甚大さにも鑑み、市町村の負担を軽減する視点から、特段のご配慮をいただくようお願いする。」としている。

岩手県（復興局生活再建課被災者支援担当）ではこれを承けて、各市町村と協議のうえ、災害弔慰金等支給審査会を立ち上げることになった。2011年11月7日、大船渡市、釜石市、陸前高田市、宮古市、一関市、矢巾町および大槌町の7市町の委託を受けて、災害弔慰金等支給審査会委員に最初の辞令が発令された。その後、2012年7月9日には遠野市、奥州市、滝沢村、田野畑村および野田村の5市村が、同年9月6日に北上市および久慈市の2市が、さらに同年10月12日に花巻市、雫石町および一戸町の3市町が同審査会に委託しており、2013年5月15日現在、県の審査会は17市町村の委託を受けて運営されている。委員は5名（県社会福祉団体役員、内科医、精神科医、弁護士、大学教授）である。各委員は自己の業務もあるため、審査会は午後6時からの開催を基本とした。審査会は、2013年5月15日現在までに24回開催しており、同時点での災害弔慰金審査件数は525件（関連有280件、関連無233件、審査中12件）であり、災害障害見舞金審査件数は41件（関連有11件、関連無24件、審査中6件）である。

### (2) 審査会の取組

ここでは、新聞記事あるいは弁護士会から要請された課題などを拾い上げながら、審査会の取組について述べる。

#### i 審査書類

審査会を立ち上げる以前から既に、新聞誌上では災害関連死の記事が掲載されていた。たとえば、2013年10月17日付けの朝日新聞に、「震災関連死」認定13%という見出しで、約1,290件に上る申請のうち、遺族に弔慰金が支給されたのは13%にとどまるという内容の記事が載った。

迅速性が求められるなか、県の審査会事務を担当する岩手県復興局生活安全課は、審査会設置の準備を進めると同時に、審査書類について検討している。委託を受ける市町村から県への

23) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001baag.pdf>参照。

24) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001fxb8-att/2r9852000001g8kj.pdf>

提出書類としては、①各地町村が災害弔慰金または災害障害見舞金の支給手続のなかで行う調査<sup>25)</sup>について記載した調査票、②死亡診断書（死体検案書）または障害の診断書とした。さらに、災害弔慰金の支給に関しては、上記①および②の書類に加えて、震災から死亡までの経緯を記載する書式を県事務局が作成し、同年11月10日に市町村へ送付して提出依頼を行っている。できるだけ早く審査を開始して迅速に進めることが求められているなかで、関連死を判断するための必要最小限の書類であった。

委員の間でも、関連性に結びつけることが困難だと推断される場合を除いては、できるだけ広く認定していく方向でいきたいとの思いであった。とはいえ、事案ごとに判断が異なることのないように、ということは意識した。審査件数が多くなると、過去の判断がどうであったのかも考慮しつつ進めざるを得ず、過去の判断をも含めて基準化することが重要性を増した。そういうなかで、災害発生から死亡日が遠ざかるにつれて次第に、提出書類の空白部分、あるいは、経緯の記述だけで関連性に結びつけることが困難だと思われる事案が多くなり、審査会から、申請者に補充の資料提供を求めたり（空白部分の状況、震災前の健康状態、既往症の診療経過等）、窓口市町村に申請者以外（医者、ケアマネージャー、介護担当者等）の協力を得る状況調査を依頼することも必要となった（診療情報提供書、主治医意見書、診療録、入退院等調書、レセプト等の提出あるいは窓口担当者による関連事情の聴取等）。

また、再審査を求めるケースも増えたが、再審査では、診療録・介護日誌等を含み100頁以上の提出書類を準備する申請者も多く、ときには200頁を超える提出書類もある。審査する側にとっても、申請する側にとっても、過重な負担が強いられたのである。災害と死亡および障害との関連性を結びつけるために何を提出したらよいか分からない状況のもとで、判断材料を明確に示すためにも基準づくりの重要性が一層増していった。

審査するに際して、とりわけ困難をともなったのは、自殺および精神障害と震災との関連性の判定である。自殺について審査会では、長岡基準と同様に、故意（本人が引き起こした）であることだけをもって一概に関連性を否定するものでなく、精神的疾患にもとづくものであること、および、精神的疾患が震災を契機としたストレスで発症又は増悪したものであることとした。しかし、自殺の場合、死亡診断書からは精神的疾患によるものかどうか分からない。あ

---

25) 各市町村が定める災害弔慰金の支給等に関する条例施行規則では、災害弔慰金および災害見舞金の支給に際して特定の事項を調査することとしている。一例を挙げる。大船渡市の災害弔慰金の支給等に関する条例施行規則は、次のように定めている。

〔第2条 市長は、条例第3条〔災害弔慰金の支給〕の規定により災害弔慰金を支給するときは、次に掲げる事項の調査を行ったうえ災害弔慰金の支給を行うものとする。

- (1) 死亡者（行方不明者を含む。以下同じ。）の氏名、性別及び生年月日
- (2) 死亡（行方不明を含む。）の年月日及び死亡の状況
- (3) 死亡者の遺族に関する事項
- (4) 支給の制限に関する事項
- (5) 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項

：

第4条 市長は、条例第9条〔災害障害見舞金の支給〕の規定により災害障害見舞金を支給するときは、次に掲げる事項の調査を行ったうえ災害障害見舞金の支給を行うものとする。

- (1) 障害者の氏名、性別、生年月日
- (2) 障害の原因となる負傷又は疾病の状態となった年月日及び負傷又は疾病の状況
- (3) 障害の種類及び程度に関する事項
- (4) 支給の制限に関する事項
- (5) 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項

るいは、震災を契機としたストレスによるものと判断するには、当時申請者に求めていた提出書類だけで判断することは極めて困難であり、何を判断材料とするのかについて検討することが重要な課題となった。また、精神障害を理由に災害見舞金を申請してくる事案については、どのような症状であれば見舞金支給の対象となるのか、震災との関連性をいかに判断するのか、という点について、自殺の場合と同様に判断材料について検討を要した。この点については、審査会委員である精神科医の多大な尽力があった。事務局は精神科医と審査会以外でのやりとりを繰り返し、精神科医の助言や意見を参考にして資料収集・整理を行い、それをもとにして審査会で検討を重ねたのである。こうして第10回審査会（2012年8月23日）に至り、漸く震災による自殺および精神障害の認定にあたっての確認事項に係る留意点を決定することができた。留意点では、①本人の被災の状況等、②発災以降の本人の言動、③震災以外の本人の出来事について、詳細な聴取を要するために、家族に加えて可能な限り第三者（知人、隣人、会社の同僚等）からも聴取してもらうこととし、遺書、日記、個人的なメモ等がある場合には、その写しも提出してもらうこととした。これとの関連で、審査会では、3種類の確認シートを作成している。1つ目の確認シートは、自殺が精神的疾患によるものかどうかを判断するために用いる確認シートである。これは、市町村職員が、関係者から聴取した内容あるいは提出書類にもとづいて確認シートの項目ごとに整理して記入するものである。2つ目の確認シートは、災害弔慰金（自殺）の認定に当たっての確認シートである。これは、市町村職員が提出した確認シートを含む提出書類などから県事務局が記入作成し、これを審査会の審査資料とするものである。3つ目の確認シートは、災害による精神障害の認定に当たっての確認シートである。これも、県事務局が記入作成して、審査資料としている。審査会では、確認シートとは別に、精神障害が見舞金支給の対象となるのかを判断するための独自の診断書（精神障害用）も作成している。

## ii 基準づくり

### ii-1 慎重な審査

2012年10月7日付の岩手日報には「県審査バンク状態」という記事が掲載された。ここには、「制度の周知などに伴い審査案件は増加傾向で、9月の審査会は3時間半で約90件の審査を行った。1件当たりの審査時間は3分以下で、きめ細かい審査を行うため独自に審査会を設定している山田町の3分の1にも満たなかった。」とある一方で、「これに対し、県復興局生活再建課の鈴木浩之総括課長〔当時〕は「審査は原則全会一致で行い、多少でも疑問点がある場合は市町村に再調査を依頼する」と拙速を否定。」とも書かれている。この時期は、たしかに審査件数が増えている。しかし、記事にある鈴木総括課長〔当時〕の言葉どおり、不明な点は窓口市町村に再調査を依頼し、そのために保留案件も増えているのである。ちなみに、9月の審査会では、95件を審査しているが、そのうち54件を保留としている。

ところで、災害と疾病・死亡との因果関係については、いかに捉えて、どのように判断するのであろうか。関連死の基準は全国統一的なものがなく、震災当初、被災地の市町村から厚生労働省に問い合わせが相次いでいたなか、同省は、長岡基準を各都道府県に示したが（共同通信2011年6月6日付）、他方、統一基準を作ることは消極的であった（産経ニュース2011年9月6日付）。2012年10月7日付の岩手日報には、「市町村審査へ支援必要 国基準提示求める声」という記事も載っている。この記事によると、陸前高田市の菅野利尚被災者支援室長〔当時〕は、「審査には医学や法律の専門的な判断が必要で、被災した市が単独で委員をそろえ、審査会を設置するのは難しい」と苦しい状況を語り、また、岩手県復興局生活再建課の鈴木浩之総括課長〔当時〕は、国が震災関連死の判断基準を定めていない問題を指摘し、県はやむなく独自基準を設けているが、「基準がないと各審査会が全ての例を一から議論する必要があり、同様の案件の

結果が地域で異なる恐れが生じる。迅速で公平な審査のため、せめて国がひな型を示すべきだ」と訴えている<sup>26)</sup>。

## ii - 2 基準づくり

数多くの審査を行うためには基準を要することはもちろんである。審査会を設定した当初から、明確な基準がないなかで、多くの事案が寄せられてきていた。審査会では、提出書類から関連死であると判断しやすい事案を先に審査する一方で、第1回から審査基準づくりに取りかかり、第3回審査会（2012年1月23日）で一応の基準を決定した。この基準の決定にあたっては、長岡基準の存在は非常に有益であった。長岡基準の考え方にもとづいて、判断ができるものが少なからずあった。しかし、この基準は、状況が異なる多様な事案を迅速に審査するための基準としてはまだ不十分であった。また、基準はあくまでも審査に際しての必要最小限の基本を示したものであり、あらかじめ窓口市町村および申請する住民に結果が予測できるようなものではなかった。

審査事例が集積してくると、一層明確な基準を示すことが可能となった。審査会では、2013年1月より審査基準の改定に取り組んだ。審査会の合間にも各委員が随時意見を提出し、計6回の審査会をとおして、第25回審査会（2013年3月26日）に改訂版を決定している（末尾の参考資料2）。審査会としては、どういう場合であれば震災と疾病との間に因果関係があるといえるのか、どういう場合には因果関係が不存在とされるのか、すなわち因果関係の相当性を検討し、基準として作成する際には、市町村および住民にとって理解し易いことを第一に心がけた。こうして、審査会の立ち上げから約1年4ヶ月を経て、漸く、市町村および被災住民向けの基準を作成することができたのである。

## iii 広報

2012年4月11日付の岩手日報に、「震災関連死の認定進まず。岩手県内160人、宮城の4分の1」という記事が載った。内容は、「東日本大震災のために体調を崩して亡くなった「震災関連死」の県内認定者は160人（2月末段階）で、同時期に582人が認定された宮城県との差が3倍以上に広がっている。岩手弁護士会（渡辺正和会長〔当時〕）は11日、震災関連死について県民や県・各市町村に周知徹底を求める会長声明を行う。」というものであり、同日、岩手弁護士会は、「災害関連死に関する声明」を発表した<sup>27)</sup>。

岩手県弁護士会は同声明で、県および市町村に対して、次のように要望している。「①住民に、災害関連死が含まれること及び災害関連死の疑いがあるときは広く審査の申出をするよう広報

---

26) 岩手県は、厚生労働大臣(2011年6月28日)および復興大臣(同年7月8日)宛てに次のような要望書を提出している。

「・災害弔慰金等の支給に係る認定基準等の設定

災害弔慰金の支給について、いわゆる「災害関連死」に係る申出が大幅に増加し、震災と死亡との関連性について判断が難しい事案が増大しているほか、災害障害見舞金の支給についても、震災に伴う精神疾患に係る事案が多くなっていることから、審査の迅速化や効率化が図られるよう、災害弔慰金等の支給に係る認定基準等を示していただきたい。

その中で、災害弔慰金については自殺の認定基準を、災害障害見舞金については精神障害に係る認定基準も示していただきたい。」

また、岩手県復興局生活再建課の鈴木浩之総括課長〔当時〕は復興庁における第2回災害関連死に関する検討会（2012年7月12日）に出席し、席上、「災害弔慰金等の支給については、自殺や精神障害の判断が難しい。国で認定基準を示していただきたい。」と発言している。以上、復興庁の第2回災害関連死に関する検討会の議事録および資料（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/001082.html>）より。

27) [http://www32.ocn.ne.jp/~iwate\\_ba/kaikatsudo/saigaikanrensi.pdf](http://www32.ocn.ne.jp/~iwate_ba/kaikatsudo/saigaikanrensi.pdf)

する。②全職員及び関係機関にも関連死の周知と積極的な審査申出や弁護士への相談を促す。③平成23年9月末頃までに亡くなられた全住民の遺族に対して、災害関連死及び広く審査の申出をするよう個別に告知すること。]

弁護士会の声明を承けて、県は、①2012年4月12日付で、市町村に対して住民への一層の周知を図るように要請するとともに、②すでに災害弔慰金等の支給に関してお知らせを掲載していた県のホームページに「災害関連死」項目を新設して内容を充実させ、さらに③県広報媒体（テレビ、ラジオ、新聞、県広報誌等）の活用を努めた。岩手県沿岸部の自治体は、広報やホームページなどで周知を進めている。

県の広報を進めたことにより、審査件数が多くなると、岩手県弁護士会は「審査が拙速となり、災害弔慰金の支給漏れが生じかねない」として、災害と死亡の因果関係をより積極的に調査することなどを求める要望書を県に提出している。これを承けて、岩手県復興局生活再建課総括課長から各市町村災害対策弔慰金等主管課長宛てに「災害弔慰金及び災害障害金見舞金の支給について」（2012年10月1日付）を通知して、市町村にさらに積極的、主体的な調査の実施、病院や介護施設などを含めた一層の制度周知などを行うよう通知している（以上の内容は、2012年10月7日付岩手日報）。

審査会では、慎重な審査に努める一方で、審査の基準づくりに取り組んできた（上述 ii を参照）。住民への広報においても審査基準を示すことが重要であるということ認識していた県の担当事務局は、審査会において審査基準の改訂版への取り組みが始まると、それまでの成果を説明するために、市町村向け担当者会議を開催している。すなわち、2013年2月15・18日、①東日本大震災に係る災害関連死の審査基準の改訂について、②東日本大震災に係る災害関連死の震災に必要な資料及び留意点について、③東日本大震災に係る災害弔慰金等支給に係る質疑、情報交換、意見交換を内容として、3つの会場で担当者会議を開催している。そして、第25回審査会（同年3月26日）で改訂版を決定したのちは、同年4月26・27日に市町村で説明会を開催したうえで、同年5月15日に基準を県HPに掲載した。県HPでは、提出書類や審査の仕方についても簡易に分かり易く広報している。

#### iv 再審査

裁判例から明らかのように、不支給に対しては行政処分の取消訴訟を提起することができる。その提訴期間について、行政事件手続法第14条1項は、「取消訴訟は、処分又は裁決があったことを知った日から六箇月を経過したときは、提起することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と定めている。また、行政処分に対する異議申立てについて行政不服審査法第45条は、「異議申立ては、処分があったことを知った日の翌日から起算して六十日以内になければならない。」と定めている。

不支給処分の取消訴訟について、日本弁護士連合会は2012年5月11日付の意見書<sup>28)</sup>で、「被災地の自治体の判断基準が明確ではなく、出訴期間に関する教示が十分でなかったことに鑑み、被災地の自治体は、過去に不支給と判断した事例についても必要に応じて積極的に再審査を行うべきであり、裁判所は、不支給決定に対する取消訴訟において出訴期間を経過した場合の正当事由（行政事件訴訟第14条1項ただし書）につき柔軟な解釈をすべきである。」と表明している。その理由として、「災害関連死と認定されてしかるべき事案であるにもかかわらず、不支給の決定を受けている者が相当数存在しているものと推定される。…被災地の自治体の行政事務

28) 注4)を参照。

の混乱等により、当該処分に係る取消訴訟の出訴期間の教示が十分でなかった例も少なくない。また、出訴期間の6か月が既に経過している事案もあると見込まれる。」ことを挙げる。

その後、2012年7月22日付の岩手日報には「不服申し立て 周知不足 県内10市町村説明せず」の記事が掲載された。内容は、「これまで災害弔慰金の支給決定を行った岩手県内12市町村のうち、10市町村が決定に対する不服申し立てができることなどを遺族に教示していないことが岩手日報の取材で分かった。…行政不服審査法及び行政事件訴訟法では、行政が不服申立あるいは取消訴訟の提起ができる処分を行った場合、申立をすべき行政庁や申立の期間などを教示することを義務づけている。教示のない場合、遺族が不服申立あるいは取消訴訟ができることを知らないまま、期限が過ぎてしまう恐れがある。…このため県は19日、県内の全33市町村に対し、教示の徹底を求める通知を初めて出した。教示をせずに60日以上経過した場合の救済措置として、状況に応じ震災関連死の再審査を行うことも含め、柔軟な対応を求めた。」というものである。

岩手県災害弔慰金等支給審査会では、再審査の申立てがあれば、期間や回数を限ることなく審査に応じている。

## 5 おわりに

ここでは、今後の課題について思うところを述べる。

災害弔慰金支給法にもとづく弔慰金および障害見舞金の支給に関わる災害との関連については、被災地の状況をよく知っている地元市町村が審査を行うことが適切である旨の主張がある<sup>29)</sup>。私見も賛同する。他方で、今回の東日本大震災について、地元被災地は人手不足で対応に限界がある旨も報告されているが<sup>30)</sup>、それにも首肯できる。東日本大震災においては、多くの死亡者および行方不明者を出し、かつ、巨大津波により壊滅的な被害を受けた市町村もある。そういうなかで、被災市町村に一からの対応を求めることは過酷にすぎる。厚生労働省が、市町村は県に災害弔慰金の支給にかかる審査会等の設置を委託することが可能である旨の通知(2011年6月17日)を発出したのも、被災市町村の対応が困難であることを推察してのことであろう。

筆者は、岩手県の災害弔慰金等支給審査会に関わっている経験から思うところがある。基準および審査に必要な調査事項あるいは提出書類が明確であれば、地元市町村で相当数の判断が可能であったのではないかということである。地元市町村は被災の状況を把握している。基準が明確であれば、市町村窓口で確認シートにより審査することは可能であろう。判断に必要な聞き取りあるいは書類収集にしても、基準を満たすために何が必要であるのかが分かれば、いちいち県とやりとりする必要はない。むしろ、地元住民の震災前後の状況、あるいは、医療機関や社会福祉施設などの被災状況や所在を把握している市町村の方が、どこに、あるいは、誰

29) 山田町の審査会委員を務める宮古ひまわり基金法律事務所の小口行人弁護士は「本来、審査と調査は一体で行うべきだ。被災地の状況を熟知する地元市町村がきめ細かい審査を行えるよう、国や県が被災市町村を支援する必要がある」と訴える(2012年10月7日付岩手日報)。ほかに、注8)の津久井進「災害関連死をめぐる問題」。

30) 2012年10月7日付の岩手日報では「被災市町村の対応には限界があるのが実情だ。8月末現在で72件の認定申し出を受けている陸前高田市は担当職員が3人しかおらず、人手不足は明らか。津波でカルテなどの証拠が流失するなど、調査に困難が伴う場合も多い。」と報道している。

に何を求めればよいのか即応できるように思う。そのうえで、関連死の認定が難しいものだけを県の審査に委託するということが、かなり迅速性も増したことであろう。基準が何もなかった東日本大震災では、既に2年が過ぎてしまった。今後起きるかもしれない大規模災害に、今回の教訓が生かされればよいと願う。

ところで、災害弔慰金および障害見舞金の判断について、全国の各市町村および市町村の委託を受けた県の認定基準のすり合わせも必要であろう。権利性が明確になった以上、同一の災害による認定基準が、各市町村で異なることは公平性に反する。東日本大震災は、一地域への集中的な災害（たとえば、豪雨・豪雪）とは異なる広域にわたる災害である。また、災害関連死が認められた阪神・淡路大震災および新潟中越地震と異なり、巨大津波による被害をともなった。これにより福島県では、原発事故も発生している。阪神・淡路大震災で神戸市生活再建本部長として関連死の判定に関わった桜井誠一さんは、「長岡基準は神戸市が内規で定めた基準とほぼ同じで、地震の場合の基準だ。津波や原発事故がある今回はアレンジしないとイケない」と話す（平成25年3月28日付朝日新聞「津波・原発をふまえて認定を」より）<sup>31)</sup>。阪神・淡路大震災、新潟中越地震、東日本大震災および福島第一原発事故にかかわる災害関連死の判定事案の比較分析から、災害との関連について一定の基準を示すことが必要なのではないだろうか。それができるのは国であろう。

なお、医学界において災害関連死の研究が進展することも期待する。新潟県中越地震における医学的な調査により、災害時の車中泊が肺塞栓症による死亡を引き起こすことが判明した。この成果により、災害弔慰金の審査においては、避難中に車内泊をしていたという状況があり、かつ死亡原因が肺塞栓症であるということが示されれば、災害関連死と認定することができる。このように、特定の要素があれば医学的には関連死といえる（かなりの蓋然性が高い）ということが判明すれば、それは関連死を肯定する基準となろう。

災害弔慰金支給法にもとづく災害関連死は、阪神・淡路大震災で初めて認められ、その後新潟県中越地震を経て、東日本大震災では広く認知されるようになった新しい問題である。いつ大規模な災害が起きるか分からない日本において、災害弔慰金支給法にもとづく弔慰金および障害見舞金の支給に関してもいかなる基準・対応が適当であるのか、克服すべき課題は何であるのかということについて、今後も国および各方面との連携のもとで、継続的に取り組んでいくことが求められている。

(2013年5月17日受理)

※脱稿後、朝日新聞の私の視点に、小口幸人「災害関連死 弔慰金審査、早急に検証を」（2013年6月7日付）が掲載された。肝要なのは、建設的な検討を積み重ねていくことである。

---

31) 復興庁の「震災関連死に関する検討会」は、福島県において震災から1年以上経過した後も他県に比べて関連死者数が多いことから、福島県において震災から1年以上経過した後に亡くなった35人を対象に、原因の調査を行い、その結果を「福島県における災害関連死防止のための検討報告」（2013年3月29日）として公表している（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130329kanrenshi.pdf>）。ここでは、「個々の事例について整理したところ、震災直後からの避難（移動）や避難生活による披露、ストレス、運動不足、医療事情がもつて、徐々に衰弱した事例がほとんどである。平均移動回数は、7回であった。なお、一時帰宅（長時間の受付等で体力が低下）後体調を崩した事例もあった。」とされている。原発事故により、長期にわたる避難生活を余儀なくされている点で、他県の状況とは異なるのである。

## 参考資料 1—長岡市の災害関連死認定基準

〇〇市・新潟県中越大地震関連死認定基準  
(平成16年10月23日発災)

平成17年10月

## 1 死亡までの経過期間

- ・平成16年10月中に死亡 → 震災関連死であると推定
- ・1ヶ月以内の死亡 → 震災関連死の可能性が高い
- ・死亡まで1ヶ月以上経過 → 震災関連死の可能性が低い
- ・死亡まで6ヶ月以上経過 → 震災関連死でないと推定

## 2 地震と疾病との因果関係

## (1) 偶然による事故 → ×

震災後に屋根の修理で転落、地面の凹凸による転倒

## (2) 故意 → 4「自殺」参照

## (3) 重過失 → ×

適切な医療を受ける必要性を認識し、受けることが可能であったにもかかわらず無視。

## (4) 因果関係の断絶 → ×

1 地震の前から重篤であった既往症が死因(震災による増悪なし)・・・癌等

2 地震後に別の原因で発症した疾病が原因

## (5) 環境の激変 → ○

- ・病院の機能停止による初期治療の遅れ
- ・病院の機能停止(転院を含む)による既往症の増悪
- ・交通事情等による初期治療の遅れ
- ・避難所等生活の肉体・精神的疲労
- ・地震のショック・余震への恐怖
- ・救助・救護活動等の激務
- ・多量の塵灰の吸引

但し、判断にあつては次の点を考慮する。

## ① 死因が肺炎・心筋梗塞・心不全・脳梗塞等ありふれたものについては、次により、震災との関連を緻密に判断する

- ・発症時期・・・・・・・・・・生活が安定して以降の発症なら、×
- ・地震前の状態(高血圧・高脂質・持病等)・・・元々のハイリスク者ではなかったが。
- ・高齢・・・・・・・・・・元々衰弱(免疫力低下)しており、地震がなくても同様の経過を辿ったと考えられる。

・医師の追加診断書(少なくとも関連性が否定されていないこと)が必要

## ②地震のショックが原因と主張される場合、直接死因が、ショック症状の影響を受け得るものかどうか。

- ・癌、腎不全の発症又は憎悪、脳出血等には、×

## ③第三者の過失 → ×

- 1 既往症の憎悪、直接死因の発症が明白な医療ミスあるいは不作為によってもたらされた場合
- 2 直接死因である症状の発見が遅れ、適切な処理ができなかったことについて、医療側に明白な過失があった。

### 3 当該疾病と死亡の因果関係

#### (1) 発症後、症状がまったく改善しなかったのか。

- ・一度改善した場合は、以降の悪化は震災によるものでなく、それ以降の原因によるものと考えられる。
- ・したがって、症状改善により入退院を繰り返しているケースは、×

#### (2) 発症以後、適切な処置をとっていたか。

- ・本人の意志で医療を受けることを怠らなかったか。
- ・病院の不適切な処置はなかったか。  
重症にも関わらず、入院継続や転院の措置をとらず、退院させた。  
※退院は、原則として症状改善の擬制となる。

### 4 自殺

故意（本人が任意に引き起こした）であることだけをもって一概に関連性を否定するものでなく、次の点を考慮し、判断する

#### (1) 発作的なものではなく、精神的疾患に基づくもの。

- ・精神的鬱状態、自立神経失調症、言語異常等が精神科医により診断されていること。
- ・精神安定剤、睡眠薬等が投与されていたこと
- ・PTSD（心的外傷後ストレス障害）の診断までは必ずしも必要ではない。

#### (2) 上記疾患が、震災を契機としたストレスによるものであること。

(注) 1 上記の基準は、必ずしも、数値によりポイント化できるものではないので、個別に判断するしかないが、著しくかけ離れるようなケースは排除していくこと。

## 参考資料 2—岩手県災害弔慰金等支給審査会の災害関連死認定基準

第3回災害弔慰金等支給審査会(平成24年1月23日)決定  
第22回災害弔慰金等支給審査会(平成25年3月26日)改訂

### 平成23年東北地方太平洋沖地震及び津波災害関連死認定基準

震災により、『死亡原因となった疾病』が発病(発症)し、又は悪化したことにより死亡したと認められる場合は、震災と疾病との間に「因果関係がある」と判断し、「災害関連死」と認定する。

#### 1 震災と疾病との因果関係

##### (1) 震災による環境の激変

「環境の激変」により、『死亡原因となった疾病』が発病(発症)し、又は悪化したことによる死亡であれば、「因果関係がある」と判断する。

「環境の激変」には、次のようなものがある。

##### ① 生活環境の激変

- ア 避難所等の生活の肉体的・精神的疲労
- イ 地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的疲労
- ウ 救助、救護活動等の激務
- エ 多量の塵灰の吸引・津波に流されたことによる衰弱

##### ② 医療環境・介護環境の激変

- ア 病院の機能停止による初期治療の遅れ、治療(服薬も含む。)の中断
- イ 病院の機能停止(転院を含む)による既往症の悪化
- ウ 交通事情等による初期治療の遅れ
- エ 社会福祉施設等の介護機能の低下

#### 2 因果関係の不存在等

##### (1) 偶然による事故

「偶然による事故」により死亡した場合は、震災と死亡との「因果関係がない」と判断する。

- ・震災後に屋根の修理中に誤って転落して死亡
- ・地面の凹凸による転倒で死亡

##### (2) 疾病との因果関係

次のような場合は、震災と疾病には「因果関係がない」と判断する。

- ① 震災により、『死亡原因となった疾病』が発病(発症)し、又は悪化したと判断される場合であっても、当該疾病が発病(発症)又は悪化した後、疾病が改善した場合
- ② 震災の前から重篤であった既往症が『死亡原因となった疾病』であり、震災により明らかに死期を早めたと医学的に判断できない場合
- ③ 震災後に震災とは別の原因で発病(発症)した疾病が原因で死亡した場合
- ④ 本人・家族等の対応により、『死亡原因となった疾病』が発病(発症)し、又は悪化した場合

#### 3 震災と自殺との因果関係

次のいずれの要件も満たすことにより震災による精神障害を発病(発症)し、又は悪化したと認められる者が自殺を図った場合には、当該自殺について震災との「因果関係がある」と判断する。

- (1) 国際疾病分類第10回修正版(ICD-10)に分類される精神障害が発病(発症)し、又は悪化していること。
- (2) 震災による強い心理的負荷が認められ、発災後おおむね6か月の間に発病(発症)し、又は悪化していること。
- (3) 震災以外の心理的負荷及び個体側要因により対象疾病を発病(発症)し、又は悪化したとは認められないこと。

〔判断における留意事項〕

1 震災と疾病との因果関係について

- (1) 地震のショックが原因と主張される場合には、『死亡原因となった疾病』が、地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的疲労の影響を受けるものかどうかについては、医学的に判断する。

2 因果関係の不存在等について

(1) 疾病の改善

疾病の改善については、病状及び生活環境を勘案して、医学的に判断する。

- (2) 死因が、肺炎、心筋梗塞、心不全、脳梗塞等又は震災後に発病(発症)した癌の場合等については、震災との関連を基本的に次のとおり判断する。

ア 震災前の状態(高血圧・高脂質・持病等)

もともとのハイリスク者が、震災以外の要因により発病(発症)又は悪化した場合は、「因果関係がない」と判断する。

イ 高齢

もともと衰弱しており、震災がなくても同様の経過をたどったと考えられる場合は、「因果関係がない」と判断する。

(3) 本人・家族等の対応

発病(発症)以後、次のような対応があったと考えられる場合は、「因果関係がない」と判断する。

ア 本人・家族の対応

本人・家族が、適切な医療を受ける必要性を認識し、適切な医療を受けることが可能であったにもかかわらず、医療を受けることを怠ったことにより、『死亡原因となった疾病』が発病(発症)し、又は悪化した場合

イ 病院の対応

病院が、重症にもかかわらず、入院継続や転院の措置をとらず、退院させた場合(被災直後の病院の機能停止の場合を除く。)