

## 災害関連死に関する意見書

2012年（平成24年）5月11日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

1 被災地の自治体は、災害弔慰金の支給等に関する条例における「災害関連死」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（例えば、災害により死亡時期が早まった場合等。）が含まれることを広く住民に明示するとともに、弔意の趣旨に沿って、できる限り広い認定がなされるよう適正に運用すべきである。

また、下記の事情により、体調を崩したり、病状が悪化したりしてから災害前と同程度まで体調を回復させることなく亡くなった場合を、災害関連死に該当する具体例の一部となることを参考にした上で、弔意の趣旨に沿った適正な審査をするべきである。

国は、適正な運用がなされるよう、この認定基準を被災地の自治体に対し周知するべきである。

### 記

- (1) 地震及び津波（地震での怪我、津波で海水を飲んだ、風邪を引いたなど。）
- (2) 原子力発電所事故（被ばく、被ばく及びその可能性によるストレス、事故収束作業又は除染作業に伴う疲労等。）
- (3) ライフラインの断絶（自宅、避難所、職場、病院等を含む。主に電気の断絶等。）
- (4) 避難所、避難先、仮設住宅及び被災した自宅等の住環境の変化（劣悪な避難環境、親戚宅への避難で遠慮して十分に暖がとれなかった、心理的ストレスで体調を崩した、寒すぎる仮設住宅、被災した建物の2階部分での生活、避難先の変更等。）
- (5) 周辺の医療機関の状態及び対応の悪化（医療機関自体の被災及び停電により医療機器が使えなくなった、暖房が入らなくなった、災害対応準備のために入院患者を退院させた、必要な薬が不足した、必要な医療器具が使用できない又は患者多数等で転院を余儀なくされたなど。）
- (6) 灯油の入手困難及び節電等で十分に暖をとれなかったこと

- (7) 体調維持に必要な食事や薬等を入手できなかったこと（持病の薬、流動食、アレルギーに対応した食事等を入手できなかったなど。）
  - (8) 災害によって生じた人的環境の変化（家族が亡くなった、避難先に知り合いが誰もいなくなった、家族が二重生活を余儀なくされた、解雇された、生業を廃業したなど。）
  - (9) 災害によって起きた環境変化等によるストレスによる自傷行為等（自殺、アルコール依存等。）
  - (10) その他災害によって生じた平時にはない特殊な事象（救助活動、ボランティア活動、除染作業等。）
- 2 被災地の自治体は、市町村及びその委託を受けて県に設置された災害弔慰金支給審査委員会における審査を迅速化し、審査が容易な件については申出から2か月以内に決定し、審査が困難で十分な事実調査を必要とする件又は不認定とする件についても6か月程度で判断を行うことを目安に審査体制を整えるべきである。
- 3 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（行政事件訴訟法第14条1項ただし書）につき柔軟な解釈をすべきである。
- 4 国及び被災地の自治体は、被災地の住民及び全国の避難者に対し、災害弔慰金制度と災害関連死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（例えば、災害により死亡時期が早まった場合等。）が含まれること及びその具体的な該当例を積極的かつ分かりやすく広報するとともに、震災直後から現在に至るまでに死亡届の提出がなされた全ての方の遺族に、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具体的な案内を個別に発送し、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ように周知をするべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 災害弔慰金の趣旨

災害によって肉親が死亡した遺族には、災害弔慰金の支給等に関する法律第

3条及び各自治体の条例に基づき、直接死に限らず災害と因果関係がある災害関連死について災害弔慰金が支給される。東日本大震災においては、地震、津波、原子力発電所事故等で死亡した場合が対象となる。

従前の裁判例に照らしても、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（例えば、災害により死亡時期が早まった場合等。）は広く災害関連死とされる。

災害弔慰金を支給する趣旨は、肉親を災害で失い、精神面や生活面で苦難を強いられることとなる遺族に対し、弔意を表すとともに物心両面から支援を行おうとするところにあることからすれば、その運用は、間違っても狭くされるべきではなく、弔意の趣旨に沿って広く運用されるべきである。

## 2 過去の災害における災害関連死

阪神・淡路大震災では、兵庫県の死亡者総数6402人のうち919人（約14%）が災害関連死であり、新潟県中越地震では死亡者総数68人のうち52人（約76%）が災害関連死であった。

それぞれの災害ごとに災害関連死の特徴があり、阪神・淡路大震災では、長引く避難所生活で体力が低下して感染症等を発症して死亡した例や、病院の機能低下や停電等によって死期が早まった例が目立った。新潟県中越地震では車中の避難者が下肢静脈血栓症・肺血栓症を発症して死亡した例や、過労が原因となり交通事故で死亡した公務員の例なども知られている。

## 3 東日本大震災の現状

東日本大震災では、死亡者1万5858人、行方不明者3057人（合計1万8915人。2012年5月2日警察庁発表。）に上るが、これに対して、災害関連死者数は1618人（復興庁等発表。2012年3月31日現在。）である。死者・行方不明者数を母数とすると、災害関連死の数は僅か8.5%程度に留まっている。

県別に見ると、岩手県の場合は、死者・行方不明者数5894人に対し災害関連死者数179人（約3%）、宮城県の場合は、死者・行方不明者数1万1131人に対し災害関連死者数636人（約5%）と両県とも極めて低率で推移している。他方、福島県の場合は、死者・行方不明者1819人に対し災害関連死者数は764人（約42%）に上っている。

東日本大震災では、その被害地域が余りにも広範囲に及んだこと、津波災害では点ではなく面として地域全体が被災したこと、原子力発電所事故が発生し大量の放射性物質が広範囲にわたって飛散したこと、放射性物質による汚染状

態が今後長期に及ぶこと、暖房を必要とする寒い時期に発生したこと、高齢化が進んだ地域で発生したこと、医療過疎地域で発生したためライフラインの断絶や受診者の急増によって平時と同程度の医療行為を果たすことができなかったこと、災害救助が著しく遅れたこと、寒さや衛生面など劣悪な環境下の避難所生活が長期間に及んだこと等、被災者の心身の健康を阻害する多数の要因が複合していたことから、避難した被災者の大半が、少なからず災害に関連して体調を崩している。また、現時点で、福島県では比較的関連死亡率が高いが、そのほとんどが避難生活中に死亡した事例である。数多くの人々が何度も避難場所の移転を余儀なくされていること、故郷を離れて長期にわたって避難生活を強いられていること、家族が離別して二重生活・三重生活を送っていること、仕事や知人とのつながりや地域コミュニティを失ったこと等から多大な精神的ストレスを負い、これらに起因して死亡の結果が生じている。さらに、上記三県だけでなく、茨城県では29人の関連死が確認されているほか、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、長野県でも災害関連死が確認されており、災害関連死の要因は相当広域にわたって根深く潜在していると考えられる。

以上の状況を直視する限り、この1年余の間に、災害関連死の可能性があるにもかかわらず、災害に起因したものと認識されず、埋もれたまま見過ごされているケースが相当多数あることが強く推定される。

#### 4 災害関連死の認定基準について

災害関連死に該当するかどうかは、市町村において判断するのが原則であるが、判定が難しい案件については、市町村又は市町村から委託を受けた県が災害弔慰金支給審査委員会を設置して判断を行う。災害弔慰金支給審査委員会は、通常、医師や弁護士等の専門家によって構成されるが、問題はその判断の基準である。

前述したとおり、災害弔慰金は、遺族に対する弔意及び支援の趣旨で給付するものであるから、損害賠償金や労災死亡見舞金等と性質が異なり、その支給対象となる災害関連死はできる限り広く緩やかに捉えるのが相当であり、災害関連死と認められるかどうかについて、医学的な見地から厳格な因果関係を要求するのは制度趣旨にそぐわない。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事案については、漏れなく災害弔慰金が支給されなければならない。

例えば、老人が体調悪化により亡くなったケースでは死因が老衰になることは多いと思われるが、老衰であることは何ら災害関連死であることを否定する

要因にはならず、むしろ、災害がなければその時期に老衰で死亡することはなかったのであれば、災害関連死が強く推定されることとなる。また、災害後に体調が悪化したものの、一旦途中で退院できたとしても、それによって直ちに関連性が失われるものではなく、災害後体調を崩してから災害前と同程度まで回復することのないまま死亡した場合は、災害に起因したことは否定できず、やはり災害関連死となる。また、災害によるストレス等から自殺した場合も排除されることではない。

東日本大震災で災害関連死として認められた具体例のうち、代表的なものをいくつか一般化して例示すると、「津波に巻き込まれて体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「医療機関が停電したことにより、十分な医療行為を受けることができずに死亡した場合」、「避難所や親戚宅に避難してから体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「持病の薬等を摂取できなくなったことで体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「流動食やアレルギー症状に応じた食事等、必要な食事を摂取できなくなったことで体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「転院や退院を余儀なくされたことで体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「震災やその後の余震、環境の変化等で食欲が低下したことにより体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「暖房器具の不足、ライフラインの断絶や節約、避難所や防寒対策が不十分な仮設住宅等で、必要な暖房をとることができなかったことにより体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」、「避難所生活や災害で身の状況が大きく変わったことによるストレスで次第に体調を崩し、災害前と同程度まで回復することなく死亡した場合」などが挙げられる。

こうした東日本大震災の災害関連死の実情を踏まえると、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災害関連死と認めるのはもちろん、因果関係の途中に因果関係の断絶につながるような事象が若干みられたり、事実認定が困難な空白時期が若干あったとしても、災害がなくても同時期に死亡したことが確実と言えるような場合以外は、弔意の趣旨に沿って災害関連死と広く認定がされるよう運用されるのが相当である。特に、災害関連死に該当する可能性が高い例として、以下の事実に関連して、死亡し、あるいは体調を崩し、あるいは病状を悪化させ、その後震災前と同程度まで体調を回復することなく亡くなった場合等が挙げられる。

- (1) 地震及び津波（地震での怪我，津波で海水を飲んだ，風邪を引いたなど。）
- (2) 原子力発電所事故（被ばく，被ばく及びその可能性によるストレス，事故収束作業又は除染作業に伴う疲労等。）
- (3) ライフラインの断絶（自宅，避難所，職場，病院等を含む。主に電気の断絶等。）
- (4) 避難所，避難先，仮設住宅及び被災した自宅等の住環境の変化（劣悪な避難環境，親戚宅への避難で遠慮して十分に暖がとれなかった，心理的ストレスで体調を崩した，寒すぎる仮設住宅，被災した建物の2階部分での生活，避難先の変更等。）
- (5) 周辺の医療機関の状態及び対応の悪化（医療機関自体の被災及び停電により医療機器が使えなくなった，暖房が入らなくなった，災害対応準備のために入院患者を退院させた，必要な薬が不足した，必要な医療器具が使用できない又は患者多数等で転院を余儀なくされたなど。）
- (6) 灯油の入手困難及び節電等で十分に暖をとれなかったこと
- (7) 体調維持に必要な食事や薬等を入手できなかったこと（持病の薬，流動食，アレルギーに対応した食事等を入手できなかったなど。）
- (8) 災害によって生じた人的環境の変化（家族が亡くなった，避難先に知り合いが誰もいなくなった，家族が二重生活を余儀なくされた，解雇された，生業を廃業したなど。）
- (9) 災害によって起きた環境変化等によるストレスによる自傷行為等（自殺，アルコール依存等。）
- (10) その他災害によって生じた平時にはない特殊な事象（救助活動，ボランティア活動，除染作業等。）

被災地の市町村は，こうした認定基準を明確化するとともに，できる限り広く認定するよう弾力的運用を行うべきである。また，国は，この認定基準を被災地の自治体に対し周知するべきである。

## 5 審査の迅速化

災害関連死と思われるケースについて，災害弔慰金支給審査委員会に申出がなされているにもかかわらず，認定までに長時間を要し，中には1年かかっているケースもある。審査が遅延している事情として，行政機能の低下，被災後の混乱が長引いたこと，審査体制の準備に時間を要したこと等があるようだが，現時点においては，審査基準が不明確であることが大きな理由となっている。

もとより災害弔慰金の趣旨が遺族に対する弔意と支援であることから，速や

かに対応すべきことは当然であるが、上記のような認定基準を明示することにより、多くの事例で認定が円滑かつ迅速に進めることが可能となるはずである。

そこで、災害弔慰金支給審査委員会を設置する市町村又は委託を受けた県において、審査の迅速化し、審査が容易な件については遅くとも2か月以内に一度目の委員会を開催し、その場で決定をし、審査が困難で十分な事実調査を必要とする件又は不認定とする件についても、医療機関への照会や地域住民への聴き取り等を迅速に行うことで申出から6か月程度の期間で判断を行うことを目安とした審査体制を整えるべきである。

#### 6 柔軟な再審査及び出訴期間の解釈

第4項の基準によれば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。この場合、不支給決定に対し、行政事件訴訟法に基づいて取消訴訟が提起できるところであるが、被災地の自治体の行政事務の混乱等により、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。

そこで、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る。また、裁判所は、不支給決定に対する取消訴訟を行う場合に、出訴期間を経過した正当事由（行政事件訴訟法第14条1項ただし書）について、被災地の自治体の教示が十分でなかったことに鑑み、柔軟な解釈をすべきである。

#### 7 広報及び周知徹底

第4項の基準に照らせば、相当数の関連死が確認されてしかるべきであるが、遺族から関連死であるとの申出が無い限り、災害弔慰金支給審査委員会での審査も行われないため、相当多数の関連死がいまだ埋もれている可能性が極めて高い。

災害弔慰金は、災害により近親者を失った者に対して、弔意を示すとともに、遺族の生計を援助するための制度であり、震災被害からの生活再建の上でも重要な役割を果たすものである。

災害関連死と認められれば、社会的にも災害で死亡した方及びその遺族と認められることとなり、行政の各種支援制度が利用できるとともに（式典等にも遺族として招待される。）、多くの民間団体から様々な支援を受けることができる。

遺族の心情としても、災害関連死として行政から認定を受けることで、震災

により亡くなったと受け止めることができるので、そうではないときと比べると肉親の死という悲劇を受け入れる際の心の受け止め方に大きな差があると考えられる。

なお、災害関連死の事案が多数寄せられるということは、救えたはずの命が失われた経過が集積されることを意味するので、今後の災害救助活動への教訓を得ることもできる。これを活かすことは国及び自治体の責務である。

については、被災地の自治体は、住民に対し、災害弔慰金制度の広報の強化を図るべきである。すなわち、災害関連死の存在と、災害関連死には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（例えば、災害により死亡時期が早まった場合等。）が含まれることを広く住民に示すとともに、その具体的な該当例を分かりやすく広めるべきである。その方法として、例えば、震災直後から現在に至るまでに死亡届の提出がなされた全ての方の遺族（不支給決定を受けた者も含めた死亡届提出者等）に、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具体的な案内（御遺族への配慮の言葉とともに、制度告知のため2011年3月11日以降に死亡届を出された方全員に発送している旨の説明を付す等。）を個別に発送するという方法がある。また、今後も仮設住宅での生活による避難状態が続く限りは関連死も生じ得ることから、避難状態が解消されるまでの数年間は、積極的に災害関連死の審査の申出をするように案内するべきである。また、弁護士会はもとより、災害弔慰金申請手続に関して「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」により日本司法支援センターの援助制度の利用も可能となったことから、同制度を利用した無料法律相談や日本司法支援センターへの相談等を促すように周知をするべきである。

そうすることによって、多くの被災者が救済され物心両面での生活再建が図られ、被災地の復興にもつながっていくことになる。

よって、意見の趣旨のとおり意見を述べるものである。