

震災関連死の審査に関する意見書

2013年(平成25年)9月13日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 災害弔慰金の支給に関する審査会においては、震災からの時間の経過により一律に判断するのではなく、災害により死亡した者の遺族に対する見舞い及び生活再建の支援という災害弔慰金の趣旨を十分に踏まえて、震災による避難等により体調を崩したり、病状が悪化したりしてから震災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などを含め、できる限り広く支給される方向で認定されるべきである。
- 2 被災地の市町村は、災害弔慰金の支給に関する審査会を自ら設置すべきであり、県への審査の委託はできる限り避けるべきである。
- 3 災害弔慰金の支給に関する審査会の構成員は、審査の対象が法律上の相当因果関係の有無であることから、医師の他、法律実務に精通した専門家を、少なくとも複数置くべきである。また、審査会の構成員の人数は、申請件数に応じて柔軟に増やすべきである。
- 4 審査の方法に関しては、必要な資料を収集した上で、十分に議論を尽くして行われるべきである。特に支給しない方向で決定する場合は、審査会の結論が遺族に与える影響の大きさを考慮し、慎重に、時間をかけて行われるべきである。
- 5 国は、今後災害が発生した場合、災害弔慰金の趣旨を踏まえできる限り広く支給されるために、審査基準につき、被災地の市町村に一任することなく、災害発生後速やかに一定の基準を示すべきである。その際、被災地により被災の状況が異なることから、一義的な基準の明示が困難な場合でも、少なくとも過去の判例を典型的に整理し、過去における支給例等の参考事例を具体的に示すべきである。
- 6 国は、今後災害が発生した場合、災害直後から、災害弔慰金の存在及び審査会への申立方法を含めて、広く周知すべきである。

第2 意見の理由

1 災害弔慰金の趣旨

災害弔慰金とは、災害により死亡した者の遺族に対し法律及び条例に基づき

支給される見舞金であり、大切な家族を失った遺族に対し、各市町村が弔意を示すとともに、遺族の生活再建の支援となるものである。

また、過酷な環境に置かれている遺族にとって、亡くなった家族が災害による死亡と認められるか否かは、その心情に大きな影響を与える。

「災害による死亡」には、津波による溺死等、震災に直接起因する死亡のみならず、震災に関連した死亡(長期避難生活により衰弱し死亡した場合など、いわゆる震災関連死)も含まれるところ、震災関連死の認定においては、この災害弔慰金の趣旨及び遺族に与える影響を踏まえて、できる限り広く認められるべきである。

2 震災関連死の現状について

平成25年5月10日に復興庁が公表した資料によれば、平成25年3月31日現在における東日本大震災における震災関連死の死者数(災害弔慰金の支給対象となった人数)は、全国で2,688人である。これは、平成25年7月10日に警察庁が公表した東日本大震災における全国の死者・行方不明者数18,550人(死者数15,883人及び行方不明者数2,667人の合計)の約14.4パーセントに過ぎない。これまでの災害と比較して、東日本大震災の被害状況の規模や深刻さを考慮すると、震災関連死の死者数は、明らかに少ないと言わざるをえない。

一方、復興庁の資料によると、震災関連死による死者と認められた方々のうち、東日本大震災発生から1年以上1年半以内の期間に亡くなった方々は140人であり、1年半以上経過してから亡くなった方についても7人が認められている。東日本大震災においては、津波や、地震による建物等の倒壊により多くの方が亡くなっているが、原子力発電所事故の発生により避難した方々も含め、長期間の避難生活を強いられた末に亡くなった方々も多い。福島県においては、原子力発電所事故の発生により、現在も避難生活を送っている被害者が相当数存在し、関連死者数は今も日々増加しつつある。震災から相当な期間が経過した後の死亡についても震災関連死と認められているが、他方で、避難が長期間にわたり、原子力発電所事故の過酷な避難の実情に照らすと、数多くの被災者が埋もれていることは確実である。とりわけ、被災地の自治体窓口においては、死亡時期によって形式的に斥けたり、直接の死因によって直ちに無関係であると教示される例があるとのことである。例えば、災害により死期が早まった等の影響があるにもかかわらず、ガンや脳・心疾患による突然死、老衰等については除外される傾向にある。それにより断念を余儀なくされる遺族や、本来救済されるべきであるのに手続を知らない等の事情で申請さえしていない

遺族も多いと考えられ、こうした埋もれた人々を救済する必要性は極めて高い。

3 災害弔慰金審査委員会の審査・認定状況について

震災関連死の認定及び災害弔慰金の支給に関しては、各市町村が条例の定めるところにより行うことが原則であるが（災害弔慰金の支給等に関する法律第3条）、県に審査を委託することもできる。各市町村又は県は、災害弔慰金の支給に関する審査委員会（以下「審査会」という。）を設置し、審査会を構成する複数の審査委員の協議により、決定を下す。

当連合会が平成25年2月に各被災自治体に対し行ったアンケート調査においても、被災3県（岩手県、宮城県、福島県）の審査会の設置状況及び審査の状況の相違が明らかになった。具体的には、岩手県においては各市町村のうち独自に審査会を設置している市町村は3自治体、全体のわずか1割にとどまり、その余のほとんどが県に委託していた。一方、福島県においては、双葉郡内に8町村合同の審査会が設置されている例はあるものの、県に委託する市町村は皆無である。宮城県はその中間であり、4割の市町村が独自に審査会を設置している。

また、審査会の構成については県ごとの差異はあまりみられなかったものの、平均審査時間は、3県の平均が7.2分であり、岩手県が5.9分（岩手県に委託された分は4.3分）、宮城県が8.2分、福島県が7.2分であった。さらに、認定率については、3県全体で78パーセントであるが、福島県が86パーセント、宮城県が76パーセントであるのに対し、岩手県は60パーセントと、顕著な違いがみられる。もちろん、平均審査時間については、時間をかけて協議するまでもなく認定可能な申請もあろう。また、認定率についても、その地域で災害弔慰金の制度が周知されているからこそ低くなったという考え方も成り立ちうる。しかし、警察庁の公表した死者数・行方不明者数と、復興庁の公表した震災関連死者数を比較すると、統計時期の違いはあるものの、福島県は死者・行方不明者数合計1,816人に対し震災関連死者数は1,383人であるが、宮城県は死者・行方不明者数10,844人に対し震災関連死者数862人（7.9パーセント）、岩手県は死者・行方不明者数合計5,980人に対し震災関連死者数389人（6.5パーセント）にとどまっている。

被災3県の被害状況はそれぞれ異なるとはいえ、審査方法の違いによって認定されるべき死について震災関連死と認定されないことや、被災した地域によって震災関連死の認定に差が出ることは、あってはならないことである。

4 災害弔慰金の審査のあり方について

当連合会は、震災関連死の認定・災害弔慰金の支給の現状を踏まえて、今後

の審査のあり方について、以下のとおり提言する。

- (1) 審査会の審査においては、災害弔慰金の趣旨を踏まえて、できる限り広く支給される方向で認定されるべきである

当連合会は、2012年5月11日付「災害関連死に関する意見書」において、災害がなければその時期に死亡することはなかった場合や、また、一定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回復せず死亡した場合には、災害弔慰金の趣旨、すなわち災害により死亡した者の遺族に対する見舞い及び生活再建の支援という趣旨を踏まえて、因果関係を厳密に捉えることなく、広く支給されるべきという方針を明示したところである。

この点、特に、因果関係について、既往症があった場合など、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には認められないとしている自治体もある。しかし、因果関係については、大阪高裁平成10年4月28日判決において、病気によりいつ死亡してもおかしくない状況にあった者につき、「震災がなければ死亡という結果が生じていなかった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」とし、「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」として、災害弔慰金不支給決定を取り消した例がある。この判例や当連合会の意見を踏まえて、因果関係についても、緩やかに判断し、できる限り広く支給を認めるべきと言えよう。

また、特に、震災後体調がいったん回復しその後再び悪化して死に至った、いわゆる因果関係の断絶が問題となる事案については、被災者やその家族の行動が疾病等からの回復に適したものでなかったことを理由に因果関係を否定する例もあると聞いているが、被災者の行動等を、安易に過失と評価し、関連性を否定するような審査がなされるべきではない。

- (2) 被災地の市町村は、審査会を自ら設置すべきである

震災関連死の認定には、亡くなった被災者が、震災によりどのような影響を受けたかを正しく評価することが必要である。そして、正しく評価するためには、実際に被災し、震災による影響を受けたという経験が重要である。例えば、仮設住宅での生活が体調に与える影響を正しく評価するためには、仮設住宅での生活を実際に体験したか、少なくとも仮設住宅に住む者の生活に触れる経験をしていることが重要である。この意味で、審査会の審査委員については、震災前後を通じて被災地で多くの事実に触れ、特に震災後の被

災者の生活にも多く触れている者を選任しなければ、震災による影響を正しく評価することは困難であり、審査会は被災地の市町村において設置されるべきである。

特に、東日本大震災においては、岩手県及び宮城県の沿岸部が、中心部に比べて甚大な被害を受けており、県内でも被災の程度に大きな違いがみられる。当連合会のアンケート調査においても、県への審査の委託がなされている地域において、認定率が低い傾向が見られた。委託された県においては、原則として書類審査のみ行うこととしている県もあると聞くが、被災者が震災後どのような過酷な状況に置かれていたかについては、診断書等の書類の記載のみから読み取ることは困難であり、震災による影響が正しく評価されていないおそれがある。

以上の理由により、市町村は、原則に従って、審査会を自ら設置すべきであり、県への審査の委託は避けるべきである。

なお、確かに、大災害が発生した場合、自治体も少なからず被害を受け、またその後も被災者の対応に追われ、審査会を設置する余裕がないという事情もあろう。しかし、一定の行政機能が回復した後は設置可能であり、また、例えば福島県双葉郡内の8市町村が合同で審査会を設置した例を踏まえて、できるだけ県への審査の委託は避けるべきである。

(3) 審査会の構成員は、医師の他、法律実務に精通した専門家を、少なくとも複数おくべきである

審査会の構成、すなわち審査委員については、当連合会のアンケート調査によれば、おおむね医師及び法律家が含まれているようであり、特に、医師については、複数選任されている審査会が多い。

しかし、震災関連死の認定において問題となり、審査会の審査の対象となる因果関係は、法律上の相当因果関係の有無であって、医学上の因果関係の有無ではない。そして、因果関係の有無については、最終的には裁判所で判断されるどころ、裁判においては医師の鑑定が行われることはあっても、通常3名の裁判官が合議の上で法律上の相当因果関係の有無を判断しているのであるから、審査委員には、法律実務に精通した専門家を、できれば3名、少なくとも複数名置くべきである。さらに、震災関連死の因果関係については、法律上の相当因果関係が問題となる労災や損害賠償とも趣旨や目的が根本的に異なる特殊な制度であるから、なおさら、災害弔慰金の趣旨を理解した法律実務に精通した専門家による判断が重要となる。この点、上述のとおり、審査委員として医師が複数選任されている審査会が多くみられるところ、

審査対象が法律上の因果関係の有無であるにもかかわらず，医師の意見により，医学的・科学的知見に偏り過ぎた医学上の因果関係の有無の判断に近い審査が行われ，災害弔慰金の趣旨に沿った認定が十分に行われていない傾向にあるとも言われており，この点が認定率にも影響を与えている恐れがあるとの声もある。したがって，審査会の審査委員として，医師のみならず，法律実務に精通した専門家を，複数置くべきである。

また，審査委員の人数は，おおむね5人程度のところが多いが，これも，審査委員の負担や，認定までにあまり時間を置くべきではないことを考慮し，申請件数に合わせて，柔軟に増員が図られるべきである。特に，精神面への影響が強く窺われる事案においては，実際に被災者の診察を相当数経験している精神科の医師を審査委員に選任し，震災による影響を正しく評価すべきである。

- (4) 審査の方法に関しては，単純多数決ではなく，慎重に，時間をかけて，十分に議論を尽くして行われるべきである。

審査の方法に関しては，当連合会のアンケート調査によれば，各委員の意見が分かれた場合，多数決による審査会が32%，全会一致・合議による審査会が39%となっている。もちろん，多数決に至る前に十分な議論がなされているものと考えるが，審査の対象が，法律上の相当因果関係の有無であることから，特に法律実務に精通した専門家の意見とその他の専門家の意見が一致していない場合は，より十分な議論がなされなければならない。

さらに，審査は慎重になされなければならないが，審査会の平均審査時間は，当連合会のアンケート調査では全体で7.2分となっている。また，報道によれば，県の審査会において，3時間30分で90件の審査（1件あたり約2.3分）が行われた例もあるとのことであり，決して長い時間をかけて審査が行われているとはいえない状況にある。

また，審査時間の長短とは別の問題として，審査会は，申請の際に添付された資料に限らず，積極的に資料を収集した上で審査するべきである。被災地が，高齢化が進んでいた地域ということもあり，特に高齢者の死者に関して，年齢及び診断書の記載のみを根拠に，申請を却下した例もあると聞く。災害弔慰金の趣旨や遺族の置かれた環境はもとより，生命の重みを考えると，審査会は積極的な姿勢で審査に取り組むべきである。

この点，市町村が必要と判断するときは，関係機関への調査による審査を行うと明示している県もあり，このような積極的な審査が，広く，実現されなければならない。

特に、東日本大震災から既に2年が経過し、法律上の相当因果関係が争点となり得る申請が増えている現状を踏まえると、審査会においては、殊に支給されない方向での決定がなされる可能性がある場合には、必要な資料を収集した上で、慎重に、時間をかけた議論が尽くされるべきであると考えます。

(5) 国は、審査の基準に関して、一定の基準を示すべきである

市町村は審査会を自ら設置し、弔意を示すか否かを判断すべきであるが、その審査基準が市町村ごとに著しく異なり、本来震災関連死と認定されるべき死が認定されないようであれば、遺族にとって不公平とのそしりを免れない。

また、市町村としても、明確な基準がない中での審査は困難といえ、審査に要する時間や審査にかかる負担が多くなることは避けなければならない。

そこで、震災関連死の認定に関しては、災害弔慰金の趣旨を十分に踏まえ、震災関連死と認定されるべき死が認定されないという事態を防ぐために、国が、災害の直後に、速やかに一定の基準を示すべきである。

もっとも、国の示す基準は、あくまで市町村の設置した審査会の審査が円滑になされるためのものであり、また、震災関連死が広く認められるためのものであることから、被災地の実情をよく知る審査委員の裁量を制限するものであってはならず、また、考慮要素を限定列挙しこれを満たさない場合支給しないとするなど、消極的な方向に傾くものであってはならない。

また、被災地により被災の状況が大きく異なる等の理由により、一義的な基準の明示が困難な場合でも、「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」とする前掲の大阪高裁平成10年4月28日判決等の過去の判例を典型的に整理し、特に災害発生後相当期間が経過した事例や、因果関係の断絶が問題となった事例等、過去において認められた支給例等を具体的に示し、市町村が円滑な審査を実現できるようにすべきである。

5 災害弔慰金制度の周知について

平成25年3月29日に復興庁が公表した資料によれば、平成24年9月30日現在の震災関連死者数は、全国で2,303人であり、そのうち震災発生から1週間以内の死者数は423人、1か月以内の死者数は651人、3か月以内は581人、6か月以内は359人、1年以内は249人、1年半以内は39人、1年半超は1人であった。

一方、平成25年5月10日に公表された平成25年3月31日現在の震災

関連死者数は、全国で2,688人、震災発生から1週間以内の死者数は440人(17人増加)、1か月以内は693人(42人増加)、3か月以内は639人(58人増加)、6か月以内は410人(51人増加)、1年以内は359人(110人増加)、1年半以内は140人(101人増加)、1年半以上2年以内は7人(6人増加)であった。

震災発生から6か月以上1年半以内の死者数の増加が目を引くが、むしろ、震災発生から1年半以上経過した平成24年9月から平成25年3月までの半年間に、震災発生から6か月以内の震災関連死が、新たに168人も認められていることに注目すべきである。被災し、また大切な家族の死亡により精神的に打ちのめされた遺族が、災害弔慰金の制度を知り、申請に必要な資料を収集し、申請することは容易ではない。また、災害弔慰金の趣旨を認識せず、申請することをためらう遺族もいると聞く。未だに災害弔慰金の制度を知らず、また何らかの事情により申請をしていない遺族もいると思われる。国は、一人でも多くの遺族に災害弔慰金が支給されるよう、改めて、災害弔慰金の制度及び趣旨を周知するとともに、今後、災害が発生した際は、災害直後から、広く国民に周知すべきである。

以 上