

『被災者支援制度』

2014年5月26日(月)「法哲学ゼミ」

報告者:東房、池田、篠原

I.被災者支援制度の概要

II.災害関連死

①災害関連死とは

実は、「災害関連死」の明確な定義はない。(「災害弔慰金の支給等に関する法律」参照)

一般的には、災害の発生時に、津波や家屋倒壊など直接その災害で亡くなったものではないが、避難生活での疲労や環境の悪化等により病気にかかったり、持病が悪化したりするなど、災害に起因して死亡したと判断される場合のことを指す。

災害関連死の認定を受ければ、災害弔慰金を受け取ることが出来る。

<支給額>

[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

②東日本大震災における災害関連死

・災害関連死の数

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。)災害関連死者数は1632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8.9%程度。

岩手県・・・死者・行方不明者数5894人に対し災害関連死者数193人(約3%)

宮城県・・・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%)

福島県・・・死者・行方不明者1819人に対し災害関連死者数は761人(約42%)

(上記三県以外でも、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いる)

・死亡時期

発災から1か月以内で約5割、3か月以内で約8割(復興庁調査)

・死亡原因

「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」約3割

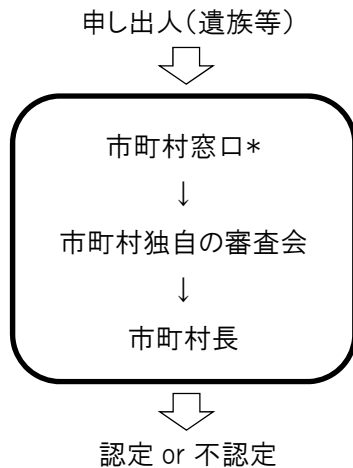
「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」約2割

「病院の機能停止による初期治療の遅れ等」約2割

・死亡年齢層

66 歳以上が約9割。

③認定手続き



*県審査会に審査を委託する場合もある。

その場合は、委託された調査の結果を市町村長へ報告する流れとなる。

④認定基準

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。

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)。

また、今回は新潟県中越地震における**長岡基準**を参考としている。(資料 参照)

⑤認定状況

各自治体でばらつきが見られる。(資料 参照)

実際に認定された例。(資料 参照)

⑥災害弔慰金の費用負担

都道府県は、災害弔慰金に要する費用につき、その4分の3を負担するものとする。

国は、前項の規定により都道府県が負担する費用につき、その3分の2を負担するものとする。

(「災害弔慰金の支給等に関する法律」第7条 1 項 2 項)

⇒国 1/2 都道府県 1/4 市町村 1/4

《災害関連死についての資料》

■遺族

「震災がなければ、まだ生きていたはず」。地震の20日後、避難先で92歳の母親を亡くした岩手県陸前高田市の男性（53）は、今もやりきれない思いでいる。

母親は入っていた介護施設が被災し、家族と会えないまま施設を転々。避難先は介護の手が足りず、暖房の利かない中で衰弱した。男性は市に関連死を申請したが、不認定となった。

「調査の結果、相当因果関係があるとは言い難く、認められないため」。市から届いた通知の理由欄は一文のみ。男性は「最期をみとることもできず、後悔ばかり。震災で亡くなったと認められることで、向き合える死もある」と話す。

宮城県美里町では、集会所に避難した男性（85）がインフルエンザに感染し、肺炎を併発して13日後に死亡した。流行時期と重なった阪神では、避難所で感染した人の多くが関連死とされたが、男性の妻の申請に対する決定書には「災害との因果関係は認められない」と書かれていた。妻は不服申立期限を知らされずに再申請できず、決定見直しを求めて提訴している。

■審査

東日本大震災の被災地では今も震災関連死が増えている。災害の規模が大きいだけでなく、避難生活の長期化が原因とされる。

死亡との因果関係の認定は難しく、東北の自治体は統一基準を国に要望。厚生労働省は、新潟県中越地震（2004年）の際に同県長岡市が作った基準を通知したが、「1か月以上経過した場合は可能性が低い」など「時間の基準」が東北の実情に合っていない。

17市町村から審査を受託している岩手県の担当者は「阪神や中越の事例も参考に審査するが、結局は個々の状況で判断しているとしか言えない」と話す。

関連死が犠牲者の4割を超す福島県では、市町村の担当職員が定期的に集まって情報を交換。県の担当者は「家があるのに帰れないなど福島独自の状況があり、自殺や精神的ショックで亡くなる人の判断が一番難しい。亡くなるまでの生活ぶりを聞き取るなどして調べしかない」と言う。

一方、ある審査会の委員は「元々体が弱っていた高齢者や病気の人が関連死と認定されなかったり、同様の状況でも審査会によって判断が分かれたりしたこともある」と打ち明ける。

◆「芦屋判例を基準に」

こうした中、遺族や手続きを支援する弁護士らは、阪神の際に最高裁が示したいわゆる「芦屋判例」を判断基準に、と求めている。

震災当日、入院先の兵庫県芦屋市内の病院で、人工呼吸器が止まって死亡した男性（当時75歳）の妻が翌年、市の不認定を巡って訴訟を起こした。最高裁は2002年、「震災がなければ、その時期に死亡することはなかった場合、因果関係を認めるべきだ」として、救済幅を広げる判断を示した。

阪神では兵庫県で919人が関連死と認定された。このうち神戸市では663人が関連死とされたが、ほぼ同数が不認定になった。

日本弁護士連合会は昨年5月、判例に沿い、「老衰や一定期間後に体調を崩した場合でも、震災前と同程度に回復せずに死亡した時は、関連死と認めるべきだ」と自治体に周知を求める意見書を国に出している。

◆被災者側に立って

関西学院大災害復興制度研究所の室崎益輝所長の話「弔慰金の支給が伴う認定は審査は厳しくなりがちだが、不公平感につながらないように、少しでも震災の影響があれば、被災者側に立って判断すべきだ。認定は生活支援に役立ち、関連死の連鎖防止にもつながる」
(読売新聞、2013.01.15、大阪朝刊、社会、35頁)

〈現状の政府の対応〉

統一的な基準は作らず、新潟中越地震での長岡市の基準を参考として自治体に通知。

〈芦屋基準〉

「震災により機器類が停止し、集中治療室が機能していなかったため、通常であれば受け得たのと同様の延命治療の措置を受けることができず、これが原因で震災発生約1時間後という時期に死亡したもので、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ものと認めるのが相当である」

「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以上は、死期が迫っていたか否かは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うべき」

(<http://judiciary.asahi.com/fukabori/2014011700001.html>)

【論 点】

災害弔慰金の支給を受けるためには、行政より「災害関連死」の認定を受ける必要があります。しかし現在、その災害関連死の認定には統一された明確な基準や規定が設けられていません(新潟県中越地震の際の長岡基準が参考にされている)。そのような中、東日本大震災の影響で「自殺」した人の災害関連死の認定に関して、あなたはどのように考えるべきであると思いますか。

- A. 長岡基準のように、期間という明確な基準によって区切るべきである
- B. 芦屋基準のように、その因果関係が認められるものにおいては広く認めるべきである
- C. その他(そもそも、自殺そのものを災害関連死とは認めないなど)

○参考文献

- ・復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する報告 平成 24 年8月 21 日
震災関連死に関する検討会」
- ・被災者生活再建支援制度 内閣府概要
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/shiensya.html>
- ・国立国会図書館 社会労働調査室(中川秀空) 調査と情報第 712 号
『被災者支援に関する制度の現状と課題—東日本大震災における対応と課題』
- ・日本弁護士連合会(2012)『災害関連死に関する意見書』
- ・厚労省(2011 年 4 月 30 日)『災害関連死に対する災害弔慰金の対応』
- ・読売新聞、2013.01.1、大阪朝刊、社会、35 頁
- ・東京新聞 2014 年 3 月 10 日
- ・http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2014/03/post_9589.html
- ・<http://judiciary.asahi.com/fukabori/2014011700001.html>