

災害弔慰金の制度と裁判

南山法律事務所（元山田町災害弔慰金支給審査委員会副委員長）

弁護士 小口 幸人



1. 災害弔慰金と関連死

災害弔慰金の支給等に関する法律3条は「市町村は、条例の定めるところにより、政令で定める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」と定め、全国の自治体は条例を定めている。

災害弔慰金の支給を受けることができるのは、災害と死亡との間に直接的な繋がりが認められる場合だけでなく、避難による環境の変化など、その繋がりが間接的な場合であっても災害と死亡との間に法律上の相当因果関係が認められる場合も含まれる。どちらの場合も、「災害による死亡」にあたるため法と条例に基づき災害弔慰金が支給される。

災害弔慰金が支給される死のうち、直接死以外の死が災害関連死とか震災関連死と呼ばれている（本稿では単に「関連死」とする）。しかしこれは法律上の用語ではない¹。その定義が不明確であるため、どこまでを直接死とし、どこからを関連死とするか、その線引きは曖昧である。

私は、東日本大震災の被災地である岩手県下閉伊郡山田町と岩手県下閉伊郡田野畑村で災害弔慰金等支給審査委員を務め、100件以上の審査をした弁護士である。その経験と、その後の考察に基づき以下のとおり報告する。

2. 自治体の審査基準等

災害弔慰金の支給は、自治体の自治事務であるため、関連死であるか否かも一次的には自治体が判断することになる。災害弔慰金の支給・不支給の判断は、一般に行政処分と解されており、不支給決定に対し遺族は裁判所に取消訴訟を提起することができる²。

全ての判例に共通する点であるが、裁判所は、災害弔慰金を支給するかしないかを、災害と死亡の間に法律上の相当因果関係が認められるか否かで判断している。法律上の相当因果関係が認められるにもかかわらず自治体が不支給としていた場合、裁判所は判決で処分を「違法」とした上で、当該処分を取り消すことになる。

以上の制度から自ずと導き出されることがある。まず、自治体が「違法」な行政処分をすることは極力避けられなければならないから、一次的な判断権者である自治体も、裁判所と同じく法律上の相当因果関係の有無という基準で審査しなければならない。判断に用いられる基準はこの点で明確であり、そこに自治体の裁量が入る余地はないと言うことができる³。例えば、「うちの自治体は法律上の相当因果関係ではなく医学上の因果関係で審査します」ということは、法律及び条例に反し許されない。

東日本大震災の際、被災地市町村の委託を受けた岩手県が設置した審査委員会は、当初、審査委員の単純多数決で関連死であるか否かを判断していた。判断対象が法律上の相当因果関係の有無という法律事項であるにもかかわらず、法律の専門家である弁護士と、そうでない委員に等しく一票を割り当て、単純多数決で決するという方法は、根本的に審査対象を誤解し手法を誤っていると言わざるを得ない。

また、俗に言う長岡基準⁴は、災害から死亡までの経過期間から関連死であるか否かを「推定」する基準となっている点で問題がある⁵。確かに期間は長いより短い方が認定される可能性は高まる傾向にあるが、法律上の相当因果関係は、その期間だけから「推定」を許す概念ではない。現に期間だけから相当因果関係

の有無を「推定」した判例は存在しない。

審査にあたっては、審査委員に必ず弁護士⁶を任命するとともに、審査の対象が法律上の相当因果関係の有無であることを確認することが重要である。

3. 誤解に基づく審査と審査委員の選任

上記2記載のとおり、災害関連死であるか否かは法律上の相当因果関係の有無という法律事項の判断により決せられる。自治体の判断が適法か違法かを判断する裁判所が、同様の基準で判断している以上、この結論は動きようがない。

ところが、この点を明らかに誤解していると思われる議論や審査委員の構成が多いと言わざるを得ない。このことがはっきり語られることは少ないので、本稿では失礼を承知の上ではっきり述べておきたい。

確かに震災の復旧・復興の場面では、弁護士は決して中心を締める専門職ではなく、消防士、医師、保健師やソーシャルワーカーなど数多くの専門職が活躍しており、専門性を尊重した上で各専門家の英知を結集することが重要である。

また、関連死についても、関連死の原因を探る場面や、関連死をどうやって防止するかを検討する場面では、弁護士は後方の一ポジションを占める者でしかないであろう。特に関連死は、その一つひとつが命が失われてしまった過程であるため、数多くの教訓を含んでいる。この貴重な教訓を後の防災・減災対策に用いることは、関連死の審査と同じぐらい、あるいはそれ以上に重要である⁷。

しかし、当該事案が関連死であるか否か、すなわち災害弔慰金の支給等に関する法律3条が定める「災害により死亡した」者であるか否かを判断する局面においては、判断の対象が法律事項である法律上の相当因果関係の有無であるから、この判断を下す専門職は弁護士であって他の専門職でない。

弁護士でない者に法律上の相当因果関係の有無を判断させることは、医師でない者に診断結果を決めさせることと同じぐらい不合理で誤りである。例えそれが業務として死因等を判断している医師であったと

しても、医学上の因果関係と法律上の相当因果関係が全く異なる概念である以上⁸、弁護士の意見と医師の意見を同じレベルで扱ってはならない。他の場面と同様、その分野における専門性が尊重されなければ結論は不合理なものになる。

無論、弁護士には医学的な知見がない。よって、適正な判断をするためには、医師による専門的な見立て、鑑定等が必要不可欠である。その理由から裁判でも医師による鑑定等が取り入れられている。しかし、裁判がそうであるように、あくまでも最後の判断は、弁護士に委ねられなければならない。そのため、審査委員には弁護士を複数、できれば三人以上選任することが重要である。

実際には、弁護士が一人しかいない審査会が多数存在しているところ、その審査会において、弁護士一人の意見を他の専門家が多数決で押し切るようなことはあってはならない。それは、医師でない者が医師の診断を多数決で覆すのと同じぐらい不合理だからである。徹底した議論が必要である。

4. 判例の傾向

関連死であるか否かは、最終的には取消訴訟という形で裁判所で争われ決せられる。しかし、その件数は決して多くない。例えば、東日本大震災における災害弔慰金の不支給に係る裁判の判決は、平成26年に4件、平成27年に3件程度にとどまっている⁹。

交通事故のように判例が多数集積されれば具体的な判断基準を作成することは可能であるかもしれないが、判例が少ないためその目処は立っていない。

さらに多くの判決は、法律上の相当因果関係の有無以上の規範を立てることなく、事実認定から直ちに結論だけを導く事例判断に留まっている。具体的な規範定率を試みた判例は二つにとどまっているので、以下の二つの判例を中心に、判例が災害弔慰金の制度に与える影響を検討する。

(1) 大阪高裁平成10年4月28日

阪神淡路大震災時における芦屋市の認定が争われた裁判である。一審の神戸地方裁判所¹⁰は、神戸市

の判断が妥当だとして訴えを棄却したが、二審の大阪高等裁判所は一審を破棄し、関連死であるとして市の不認定を取り消した（最高裁上告棄却により確定）。

事案は、発災6日前の時点で半昏睡状態に陥っており、親族にいつ死亡してもおかしくない旨の説明がなされていた方が、発災の約一時間後、停電により延命措置や蘇生措置等を十分に行使できないまま死亡したという事案である。

大阪高等裁判所は、「震災と死亡との間に相当因果関係があるためには…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うべきであって、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」としている。

実は、一審の神戸地方裁判所も「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…通常であれば受け得たのと同様の蘇生措置を受けることができず、このことが…震災発生時の約一時間後という時期に死亡したことに影響している可能性は否定できない」としており、延命可能性を認めていた。この判決は、延命可能性を認めつつ因果関係を否定した地裁判決を、同じ延命可能性から高裁が覆し、最高裁が追認している点で重要な意味がある。

関連死の9割は66歳以上であるため¹¹、震災がなかったとしても近い時点の死亡が予測できる案件は非常に多い。高齢になればなるほど、あるいは重い疾患等を有していればいるほど、相当因果関係の判断が難しくなるのは事実である。そんな中、いわば究極的な事案において相当因果関係を認める本判決が実務

に与える影響は非常に大きい¹²。

(2) 仙台高裁平成28年4月26日

東日本大震災における亙理町の認定が争われた裁判である。一審の仙台地方裁判所¹³が亙理町の認定は妥当だとして訴えを棄却し、二審の仙台高等裁判所も原審を維持している。その後上告されており、最高裁による判断が注目されている。

事案は、従前の既往症や度重なる入退院により震災前の時点で要介護3であった76歳の方が、震災後食事が入りにくくなり、3ヶ月後に誤嚥性気管支炎を発症し7月29日に肺炎で死亡したというものである。

仙台高等裁判所は「相当因果関係を肯定するためには、震災が当該疾病発症の最有力原因であるといえなければならず、震災がなければその時期には発症していなかったという事実的因果関係があるだけでは足りない。震災後の避難生活によって疾病発症のリスクが高まった結果として、ある特定の時期に疾病に罹患し、その疾病によって死亡したとしても、それだけでは…相当因果関係を認めるに足りない。」としている。また、「被災により避難生活を余儀なくされ…た高齢者が…発症すれば、その発症に被災生活による体力の低下という要因が関係していることを一般的に否定することはできず、被災していなければその時点で死亡していなかった「可能性がある」ことを完全に否定することは不可能である。しかし…「可能性がある」ということで…相当因果関係があると認めるには足りないといえることができる」としており、先の大阪高裁判例と判断を異にしているのは明らかである。

相当因果関係の判断は、関連死の有無にかかわらず交通事故や医療事故など、様々な種類の事件で行われているが、「最有力原因でなければならない」とする考え方は非常に特殊であり、珍しい見解と言わざるを得ない。先に述べたように関連死の9割は66歳以上であり、そのほとんどが何らかの持病や疾病を震災前から抱えていることに照らすと、震災が最有力原因となる死以外は関連死と認めないという判断は実務と大きく乖離している。最高裁判所の適正な判断が待た

れるところである。

なお、仙台高裁が指摘する「可能性がある」こと自体を完全に否定することは不可能であるとする考え方自体は、ある程度理解できるものであるが、それにしても「可能性」にも濃淡があり、その濃淡を評価し相当性という判断枠組みで考慮するという手法が取り得るのであって、直ちに「最有力原因でなければならぬ」とまで極端にするのは論理の飛躍が過ぎると言わざるを得ないであろう。

(3) その他の判決

上記二つ以外の判決は事例判断の域を出ないものであるが、いくつか参考になる点があるので紹介する。

仙台地裁平成 26 年 12 月 9 日判決は、85 歳の方が敗血症で死亡した事案である。敗血症と誤嚥性肺炎、誤嚥性肺炎と嚥下障害の関連性を分析し、震災前後における嚥下の状況と体重の急激な変化を丁寧に認定し、震災約 1 ヶ月半後に生じた誤嚥性肺炎と震災の間に相当因果関係を認め、死との因果関係を認定した判決である。震災と死を直ちに結びつけることに拘泥せず、一つ一つの現象を糸で紡ぐ様に因果関係を丁寧に認定していく方法や、病院や介護関連の記録から丹念に事実を拾っていく態度は審査における姿勢として参考になる。

関連死の審査は、特に報道機関等から、迅速に行うことを求められる傾向にある。確かに迅速に判断することの重要性を否定するものではないが、手元証拠から関連性が認定できる場合はともかく、不認定とする場合には遺族の心情等にも配慮し、また適正手続きの観点からも、十分に記録を取り寄せるなどした上で精緻に判断することが必要である。強いて言えば、迅速よりは丁寧且つ精緻な審査を心がけるべきである。

仙台地裁平成 26 年 12 月 17 日判決は、99 歳の方が震災一週間後に脳梗塞で死亡した事案である。避難していた避難所にストーブ等の設備はあったものの、その台数、部屋の広さ、天井までの高さから室温は低かったとし、また支給されていた食事の内容などを丁寧に認定し、食事の提供料の減少や水分不足の状況等

も合わさり新たな脳梗塞が発症したと認定している。自治体は、既往症に陣旧性脳梗塞による後遺症や前立腺肥大症に伴う排尿障害があり、高血圧の症状もあったと主張したが、発症前の段階で心身に特段の変化がなかったこと等から裁判所は自治体の主張を排斥し相当因果関係を認めている。

脳梗塞の既往症のある 99 歳の方が脳梗塞で死亡したという時点で安易に相当因果関係を否定され兼ねないのが一般的であり、丁寧に事実を調査し原因を探索することの重要性を具体的に示している。

盛岡地裁平成 27 年 3 月 13 日判決は、56 歳の方が震災の 8 ヶ月後に心筋梗塞を発症した事案である。震災前から心筋梗塞のハイリスク者であったことを認めた上でそれだけで関連性を切るのではなく、震災前後の血圧、特に震災後の血圧の変化と多数のストレスを丁寧に認定した上で、心筋梗塞のリスクを分析し、震災によるストレスが心筋梗塞発症のリスクを上昇させたことを認定し、ストレスが心筋梗塞を誘発させたと推認し因果関係を認定している。

審査案件のうち、高齢者以外の事案の多くは心筋梗塞や脳梗塞などによるものである。これらの死因は、平時においても一定確率での発生を避けられない疾病であるため、関連死と認めるだけの証拠がないという判断に流れやすい傾向にある。本判決は、震災前後の血圧と当事者をとりまく多数のストレスを丁寧に認定した上で、血圧と疾病発生リスクを専門的な知見から分析し、リスクの高まりを軽視せず、それを正面から見据えた上でリスクの高まりから因果関係を認定した先例ということができるであろう。また、ハイリスク者であることを重く見がちであるが、震災の有無にかかわらずハイリスク者はハイリスク者であり、それは前提に過ぎないから、震災の影響を検討する際は惑わされないようにすることが重要である。

5. 今後の課題

以上を踏まえ、二つの課題を指摘したい。

一つ目の課題は裁判所に対してのものである。東日本大震災やその後の熊本地震等が示すように、今後も

関連死の審査は多数行われる。そうである以上裁判所には、当該事案の判断だけをする事例判決ではなく、新たな規範定立に期待したい。特に、仙台高裁平成28年4月26日判決は、明らかに大阪高裁平成10年4月28日とその基準を異にするものであるから、最高裁には事例判断だけをするのではなく、審査の指針になるような規範の定立と、詳細な意見を求めたい。

二つ目の課題は自治体に対してのものである。自治体の判断に異を唱え、裁判まで提起できる遺族は極一部である。災害弔慰金は、家族の死をきっかけに金銭の支払いを受ける制度であるところ、裁判まで提起して請求する行為はときに「あさましく」映り、近隣の共感等を得られないことがある。提起された裁判は氷山の一角でしかなく、その裏に多くの遺族の不満があることを見誤ってはならない。

その上で、現在の審査方法を大きく見直すことを提案したい。これまで見てきた様に、関連死は相当因果関係の有無により決せられる。〇×のような一義的に明確な審査基準を定めることは不可能であり、不可能を国や県に求めても無い物ねだりである¹⁴。関連死の審査の難しさを率直に受け止めた上で、裁判所と極力判断が異にならないよう、審査の充実に努めなければならない。具体的には、裁判所では医師等を鑑定人として呼んだ上で裁判官三名で結論を出していることに鑑み、弁護士三名を審査委員に選任し判断権者とするとともに、医師等からの意見聴取や各種資料の入手等を充実させる方法が考えられる。構成と方法を裁判のそれと同じにするという解決法である。

その上で、関連死の審査は決して容易ではない。他の委員会等と同じく、職員が事務局案なるものを作成し委員が短時間で追認するような方法は許されない。なぜなら、関連死であるか否かは、単に弔慰金の支給不支給を決めるだけではないからである。家族を亡くした遺族の多くは、なぜ自分の家族が死ななければならなかったのかという答えのない問いに苦しみ続けることになる。そこには復旧も復興もない。この答えのない問いに公としての答えを示し、一つの区切りをつけるのが関連死の審査という手続きである。遺族にな

るべく負担をかけない方法で適正な審査を行い、住民が命を賭して最後に残した問いと悲劇の中にある教訓を、正面から受け止め判断することは、地元自治体にしかできない重要な責務である。

補注

- (1)法的には、直接死と関連死の区別はされていない。災害と死亡の法律上の相当因果関係の有無で判断するのが判例の一貫した姿勢である。
- (2)例外として支給決定であっても、支給額が250万円であった場合、500万円の支給を求めて取消訴訟等を提起することができる。
- (3)災害関連死の審査基準は明確でないとと言われることが多い。しかし、法律上の相当因果関係の有無で決するという点では判断基準は明確である。明確でないとと言われるのは、法律上の相当因果関係の有無の判断自体が容易ではなく、この目安とするために様々な試みがされているからである。
- (4)平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震において用いられた基準で「〇〇市・新潟県中越地震関連死認定基準（平成16年10月23日発災）」と題するもの。東日本大震災の際は、国から県を介して各市町村に参考資料として配付された。
- (5)長岡基準には、多数の問題があると言わざるを得ない。そもそも法律上の相当因果関係の有無は、ある事実があったら直ちに認める認めないという性質のものではない。よって〇×で表記すること自体不相当である。例えば長岡基準は震災後に疾病を発症した場合であっても、その後一度でも改善した場合は因果関係を否定している。しかし、そもそも震災前と同程度まで改善しない限り疾病の影響は残ったままであるし、仮に震災前と同程度に回復したとしても、疾病再発に震災が影響している場合（避難所生活や仮設住宅生活など）はそれだけで因果関係が切れるものではない。このように長岡基準を用いることは弊害が多すぎると言わざるを得ず、参照するメリットを弊害が遙かに上回るので、参考にもしない方がよいであろう。

なお、日本弁護士連合会が具体的な審査基準を示している（「災害関連死に関する意見書」平成24年5月11日）ので参考にされたい。

(6)法律にまつわる専門家としては、実務家として弁護士、司法書士及び行政書士が、研究者として法学部教授等が考えられる。このうち、関連死の審査には法律上の相当因果関係の概念の理解が必要不可欠であるから弁護士が適任である。法学部教授等も法律上の相当因果関係への理解という点では条件を満たすが、審査の際は個別案件に対する具体的な調査(証拠収集の支持等も含む)と具体的な判断を要するので、実務家法曹である弁護士が必要不可欠である。なお、法律上の相当因果関係にまつわる紛争を扱わない弁護士はほぼ皆無であるから、特に弁護士の専門性等を考慮する必要はない。他方、適切な調査には地元の事情に詳しい方が望ましいので、比較的地元の事情に理解のある弁護士を選任するのが相当である。自治体にあてがない場合は地元弁護士会等に相談されたい。

(7)あまり議論されていないが、関連死を漏れなく集めた上で分析を行い、防災・減災に繋げることは極めて重要である。関連死の中には、数多くの「救えたはずの命」が埋もれているところ、救えたはずの命が救えなかった理由を丁寧に分析し、そこから得られる教訓を取り入れてこそ、次の災害における死者を減らすことが可能になる。関連死を無視してとられた防災・減災の策は言わば片手落ちである。例えば熊本地震における死者は、既に関連死が直接死を上回っている状況にある。社会の高齢化が進んでいること、関連死の9割が66歳以上であることに照らせば、関連死を国レベルで集積し分析することは極めて重要である。

(8)医学上の因果関係と法律上の相当因果関係は全く異なる概念であり、一般的には、法律上の相当因果関係の方が医学上のそれより広いものになっている。審査会における議論で感じた感想としては、死因の認定がそうであるように、医師にとっての「因果関係」は、数ある可能性の中で最も有力な、最も影響力のある要素は何かという思考になりやすいと感じることが多かった。この二つの概念の違いを共有・尊重せずに審査をし続けた場合、認定率が全体的に低くなる恐れがある。

(9)全件を網羅した調査結果は存在しないようであるが、次の判決が確認されている。福島地判平成26年5月27日(請求棄却)、仙台地判平成26年9月9日(請求棄却)、仙台地判平成26年12月9日(請求認容)、仙台地判平成26年12月17日(請求認容)、仙台地判平成27年1月21日(請求棄却)、

盛岡地判平成27年3月13日(請求認容)、盛岡地判平成27年4月23日(請求棄却)、仙台高判平成28年4月26日(控訴棄却(原審請求棄却))

(10)神戸地方裁判所判決平成9年9月8日

(11)復興庁(震災関連死に関する検討会)「東日本大震災における震災関連死に関する報告」, 2012年

(12)例えば日本弁護士連合会の「災害関連死に関する意見書」(平成24年5月11日)は、「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明示」することを求めている。

(13)仙台地方裁判所判決平成27年1月21日

(14)国や県に一義的な審査基準の策定を求める声は多い。しかし、三つの理由でそれは不可能である。まず、災害には顔があるとされるほど、災害は多種多様である。被害の現れ方は千差万別であり、関連死を類型化することは極めて困難である。二つ目に、仮に多種多様なものを類型化した上では審査基準を策定するのであれば、それには膨大な数の判決が必要である。例えば交通事故については多数の判決を集積させた「赤い本」が存在し、これが実務上の基準として機能している。しかし、災害関連死に関する判例は余りに少なく、今後も急増する見込みはないので判決を集積させて基準とすることは不可能である。三つ目に、国や自治体など、行政機関では裁判所を拘束できる基準を策定できないという理由がある。わが国は三権分立であるから、法律で定めるか、法律で制令に委任し制令で定めでもしない限り、裁判所を拘束する基準を立法府や行政府がつくることは制度上不可能である。

参考文献

1)松岡勝実・金子由芳・飯孝行編『災害復興の法と法曹』誠文堂, 29頁, 2016年

2)山川徹「葬られる声『災害関連死』と『震災に関連した死』(上)～(下)」望星2015年1月号～3月号

3)復興庁(震災関連死に関する検討会)「東日本大震災における震災関連死に関する報告」, 2012年

4)日本弁護士連合会「災害弔慰金の審査状況に関するアンケート報告書」, 2013年