

災害弔慰金の支給対象者について

中村 万里絵*

要 旨

災害弔慰金とは、災害による死亡者の遺族に支給される金銭を意味する。支給対象となる遺族は、通常、法令の定める範囲・順位に従って決定されるが、例外的に、市町村の裁量によって、支給範囲にある遺族のうち適当な者に支給されることがある。本稿は、このような例外的な場合に行われる支給対象者の決定について、検討するものである。本稿では、まず、問題の所在を示した上で（Ⅰ）、災害弔慰金制度の内容と動向を明らかにし（Ⅱ）、有時における他の被災者支援制度との比較を行う（Ⅲ）、そして、実際の事例を分析・批判し（Ⅳ）、筆者の見解をまとめる（Ⅴ）。

目 次

- I はじめに
- II 災害弔慰金制度の概要
- III 災害弔慰金制度と他の金銭的な支援制度
- IV 「弔慰」に対する裁判上の評価
- V おわりに

I はじめに

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（以下、「東日本大震災」という。）、および、地震に伴い発生した津波は、わが国に甚大な被害をもたらした。その被害は多岐にわたるが、とりわけ、人々の生命が失われたという人的被害は、著しいものであった。警視庁は、2016年3月1日現

在、東日本大震災による死亡者が1万9418人、行方不明者が2592人にのぼったと報告している¹⁾。2万人近くの生命が失われたということは、やはり甚大な被害であると言わざるを得ない。

ところで、一般的に、災害による死亡者や行方不明者には、残された家族が存在する。このような被災者の家族を対象とする支援として、遺族補償給付、地震保険・共済制度と並んで、災害弔慰金制度を挙げることができる。災害弔慰金とは、事前に特別な手続きをしていなくとも、災害を原因とする一定の死亡事件があれば支給される公的給付金である。東日本大震災では、遺族2万人以上に対して、総額約600億円が支給された²⁾。しかし、災害弔慰金制度は、有事における金銭的支援という役割を果たす一方で、次の二段階に分かれた問題を内包している。

まず、第一段階には、どのような死亡者にまで、災害との相当因果関係が認められるのかという問題がある³⁾。特に議論があるのは、災害発生時以降の病死、自殺という二次的な死因と災害の関連

* なかむら まりえ 法学研究科民事法専攻博士課程後期課程

2016年10月7日 推薦査読審査終了

第1推薦査読者 遠藤研一郎

第2推薦査読者 小賀野晶一

性を認定すること、いわゆる「災害関連死」の認定である。災害関連死の概念が登場したのは、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災からであるが⁴⁾、その認定は、東日本大震災以降も裁判上で争われている⁵⁾。2012年には、日本弁護士連合会（以下、「日弁連」という。）によって、災害関連死の広い認定、審査体制の整備等を求める「災害関連死に関する意見書」が、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対して提出された⁶⁾。当該問題は、現在より20年以上前から存在し、長い間、議論されてきたにもかかわらず、近時でも根強く存続している。

次に、第二段階には、災害と死亡の因果関係が認定され、災害弔慰金の支給が決定したとしても、これを遺族の誰に支給するのかという問題がある。本稿では、当該問題を取り上げ、災害弔慰金の支給対象者について、若干の考察を試みる。上記した災害による死亡の認定に比べると、支給対象者の決定を争点とする裁判の件数は少なく、その研究も盛んには行われていない。しかし、筆者は、裁判上で問題が顕在化していないという状況によって、本稿のテーマを研究する意義が直ちに否定されることはないと考え。なぜなら、筆者が本稿を執筆する契機となった東北地方の現地調査において、遺族間で災害弔慰金の受給を争う事件を頻繁に耳にしたからである。少なくとも、被災地では問題視されているという状況を鑑みて、本稿のテーマには、紛争へと発展する潜在的な可能性があると推測することはできないであろうか。

なお、支給対象者に関する問題の射程には、支給方法に関する問題が入りうる。すなわち、災害弔慰金を単独の遺族に全額支給するのか、複数の遺族に一定の割合に従って分割支給するのかという問題である⁷⁾。このような支給方法に関する問題にも、取り上げる価値が認められるであろうが、紙幅との関係もあり、本稿では、支給順位にのみ焦点を当てることとする。

Ⅱ 災害弔慰金制度の概要

1. 災害弔慰金の支給要件・範囲・順位

災害弔慰金とは、条例に従って、政令の定める災害⁸⁾により死亡した者の遺族に対して支給される金銭を意味する（災害弔慰金の支給等に関する法律（以下、「災害弔慰金法」という。）3条1項⁹⁾）。このような金銭が、公的給付として支給される趣旨は、不可抗力的に生じた災害による死亡について、遺族には苦情のもって行きようがなく、救済もないことに根拠が置かれている¹⁰⁾。災害弔慰金の支給額は、法律によって、死亡者一人当たり500万円の上限が設定されているが、具体的な金額は、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、政令が定めるものとされている（同法3条3項）。これを受けて、政令は、死亡当時において生計を維持していた者が死亡した場合には、500万円、その他の場合には、250万円に金額を定めている（災害弔慰金法の支給等に関する法律施行令（以下、「災害弔慰金法施行令」という。）1条の2）。しかし、災害を原因とする死亡事件があったとしても、次の二つの場合には、災害弔慰金の支給が制限される（災害弔慰金法5条）。

第一に、災害による死亡が、死亡者の故意または重大な過失に基づいている場合である¹¹⁾。まず、故意に基づく死亡とは、死亡者がわざと死亡の原因を作出することである。一例として、自殺行為によって死亡することが挙げられる。次に、重過失に基づく死亡とは、死亡者が著しく注意を欠いていることである。一例として、危険性のある場所に立ち入ったために被災し、死亡することが挙げられる。自然災害による死亡であるか否か、および、その死亡が本人の故意または重大な過失に基づいているか否かという判定は、市町村長が行うものとされている¹²⁾。

第二に、災害弔慰金の支給が不相当であると認められるもので、政令が定める場合である。具体的には、政令によって、当該死亡に関して、死亡

者が業務に従事していたことにより支給される給付金、または、その他これに準じる給付金で、内閣総理大臣の定めるものが支給される場合が規定されている（同法施行令2条）¹³⁾。その他、特別な事情があるために、市町村長が不相当であると認めた場合に、災害弔慰金を支給しないという条例を定めている地域も存在する¹⁴⁾。

上述の場合に、災害弔慰金の支給が制限されることには、それぞれ異なる理由づけがなされている。すなわち、死亡者に故意または過失がある場合には、弔慰を表すのに不適当なものを最小限排除することであるとされ、他の給付金がある場合には、災害弔慰金が苦情や救済を望むことのできない者に支給される金銭であるために、当該死亡に対して他の給付金があるときには支給せず、その給付との調整をすることであるとされている¹⁵⁾。

そして、災害弔慰金の支給対象者となりうる遺族は、①死亡者の死亡当時における配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にあった者を含み、離婚の届出をしていないが、事実上離婚したと同様の事情にあった者を除く。）、②子、③父母、④孫および⑤祖父母ならびに⑥兄弟姉妹（死亡者の死亡当時その者と同居し、または、生計を同じくしていた者に限る。）の範囲にある者である（災害弔慰金法3条2項）。ただし、兄弟姉妹にあっては、当該配偶者、子、父母、孫または祖父母のいずれもが存しない場合に限定される（同項但書）。

上記の範囲にある遺族が複数存在するとき、災害弔慰金の支給順位は、条例の定めた基準で決定される。基準の内容は、各市町村の条例で用いられる文言に多少の相違があるものの、おおよそ共通して、次のように規定されている¹⁶⁾。

- ① 死亡者の死亡当時において、死亡者により生計を主として維持していた遺族（兄弟姉妹を除く。）を先にし、その他の遺族を後にする¹⁷⁾。
- ② ①の場合において、同順位の遺族については、

配偶者、子、父母、孫、祖父母の順序とする。

- ③ 同順位の父母については、養父母を先にし、実父母を後にする。同順位の祖父母については、養父母の父母を先、実父母の父母を後にし、父母の養父母を先、実父母を後にする。
- ④ 遺族が遠隔地にある場合その他の事情により、上記の規定により難いときは、上記の規定にかかわらず、（災害弔慰金法3条2項の）遺族のうち、市〔区・町・村〕長が適当と認める者に支給することができる。

上記の基準によっても、優劣のつかない遺族が二人以上存在するとき、同順位の遺族間で災害弔慰金を按分するという決まりはなく¹⁸⁾、各市町村の条例上、その遺族の一人に対して行われた支給は、全員に対して行われたものとみなされている¹⁹⁾。

2. 歴史的背景と経緯

(1) 個人災害救済の要請と障壁

災害弔慰金法は、1967年8月に発生した集中豪雨による羽越水害を契機として、1973年に成立した議員立法である²⁰⁾。本法の成立には、災害により被害を受けた個人に対する補償を初めて制度として確立させたという意義があった。

災害弔慰金法の成立以前には、個人災害²¹⁾の救済を制度化することについて、多くの議論があった。その萌芽は、「災害対策基本法」が制定され、災害対策制度の体系が整備された1961年頃に見受けられる²²⁾。たとえば、災害弔慰金制度の樹立を求める主張は、1961年、日本社会党によって衆議院へと提出された「被災者援護法案」において、行われている。本法案は、「災害により被害を受けた者に対し、必要な援護を行ない、その自立更生に資することを目的」としており、生活資金の貸付と並んで、見舞金、弔慰金の支給を規定していた²³⁾。本法案が提出された趣旨は、完全な対策を立てても災害を根絶することが困難であり、むしろ災害が増大しているという状況を鑑みて、災害

を防止する対策と共に、「被害を受けた人たちに対し、不幸尊い生命を失った方々に弔慰を具体的に表し、「見舞金、貸付金の制度を設ける」必要があるからだ」と説明されている²⁴⁾。本法案は、審議未了となったが、その内容説明において、「弔慰金を国から遺族に支給し、なくなった方の冥福を祈り、かつ、遺家族の再起を援助しよう」との見解、および、個人の努力によっては免れることの至難な災害を国が全面的に補償すべきであるとの見解は、すでに示されていた²⁵⁾。

その後、1967年に、衆議院災害対策特別委員会に設置された災害対策の基本問題に関する小委員会において、各党が有する災害対策についての要望が、「災害対策要綱案」の形で取りまとめられた。本要綱案では、国が個人災害に対して責任を負わないという従来の方針は冷酷すぎるとの考えのもと、国に要望する援護措置が挙げられた²⁶⁾。この援護措置には、「弔慰金」という文言は用いられていなかったが、「災害により死亡した者の遺族に対し、その死亡した者一人につき三万円以内の葬祭料を支給することができる」との項目が置かれ、「災害を受けた個人の人々に対して、最小の見舞い金なり葬祭料なり立ち上がり資金を支給しよう」とする方針が共有されていた²⁷⁾。

さらに、1970年には、公明党により「災害共済法案」が、参議院に提出された。本法案は、1961年に提出された「被災者援護法案」と同様に審議未了に終わり、「個人災害に対する救済措置が制度上きわめて不備」であるという観点も共通していた²⁸⁾。しかし、本法案の提出理由には、「個人災害について、国民の相互扶助の立場で救済的補完措置」として、「死亡または負傷などに対し、直ちに見舞い金を支給することができるように」という目的が示されており²⁹⁾、一定の掛け金を要する共済事業を実施しようとしたという点で、それまでの個人災害の救済を制度化する法案とは異なるものであった。

こうして長きにわたり、個人災害救済の制度化

が所望されていたにもかかわらず、当時、実際に至らなかった背景には、政府の慎重な立場がある³⁰⁾。すなわち、私有財産制度のもとで、国家や政府が個人の被害を補償することは、財政上の理由や個人間の権衡の問題から困難であり、個人災害からの回復は、保険制度や各種の社会保障制度により自主的に行われるべきであるという立場である。1970年に、共済制度の方法で個人災害の救済を図ろうとする「災害共済法案」が登場したのも、このような事情に対応しようとする動きであった³¹⁾。しかし、共済制度であっても、掛け金の設定・徴収方法・共済金との均衡、他の社会保障制度との関係、および、制度の運用主体の調整がつかず、任意加入では十分に成り立たないが、強制加入を取るだけの公益性は認められないなどの問題が存在した³²⁾。

(2) 災害弔慰金制度の創設

長年の議論の末に、1972年2月、災害対策の基本問題に関する小委員会が、個人災害の救済措置の確立を目指して協議し、「災害弔慰金構想」を結実させた。この構想の内容として、同年5月、衆議院災害対策委員会において、「政府は、大規模な自然災害を受けた市町村が当該災害によって死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金について補助を行うものとする」とや、補助の方法・割合等が報告された³³⁾。同会議では、災害弔慰金構想についての質疑応答の中で、政府の見解も明らかにされており、その内容は、同年6月の参議院災害特別委員会において、以下のように集成されている³⁴⁾。

初めに、政府は、「従来、国が直接に弔慰金を支給することは適当ではないという考え方をとってきた」が、上記「小委員会での御検討段階で、その考え方の方向を承知をいたしましたので、政府部内の関係各省庁の考え方を取りまとめることに鋭意努力いたしました結果、基本的な結論を得ることができ」ということが述べられている。そして、基本的な結論とは、①「総理府が、昭和四

十五年度以来調査……してまいりました人身を対象とする個人災害共済制度は、非常に多くの困難な問題があり、……その実現性に強い疑問が持たれたこと」、②「現実には、地方公共団体において、その自主的判断のもとに災害弔慰金を支給する実例がふえてまいっていること」、③「災害弔慰金構想は、どこにも苦情の持っていきどころのない自然災害により死亡した方の遺族に対する弔慰金を対象としていること」、④「この弔慰金は、何らかの形で復旧可能な財産被害と異なって、何ものにもかえがたい人命の喪失に対する弔慰金であること」、⑤「たとえば災害救助法が発動されるような大きな自然災害の場合には、被災者相互間の弔慰金の拠出も期待しがたく、かつ、これらの市町村は災害によって財政的にも大きな打撃を受けていること」という諸点を考慮すると、「大規模な自然災害を受けた市町村の支給する弔慰金に対し国が補助しようというこの災害弔慰金構想は、政府といたしましても、十分に意義がある」と認めるものであった。

同月の参議院災害対策委員会では、災害弔慰金の対象範囲の制限・拡大に関する質疑応答の中で、次のような政府の見解も示された。すなわち、災害弔慰金制度は、あくまでも死亡者に対する弔慰金の制度として発想され、構想がまとまったものであるから、既存の災害救助や社会保障等とは全く別個の観点に立ち、災害弔慰金の給付に、遺族の資産や年齢の制限を設ける考えはなく、家財損害、身体損傷を受けた者は、本制度とは別にある既存の制度でもって、住居や衣料の確保等の措置をすべきであるという見解が示されたのである³⁵⁾。

1973年7月、参議院災害対策特別委員会において、災害弔慰金法の草案が提示された。同委員会では、本法案の提案趣旨として、従前の法案より指摘されていた個人災害の救済措置の不備が挙げられていた。すなわち、一般災害の対策および予防については、災害対策基本法等の対策が講ぜられているのに対して、個人災害に対する救済措置

については、自然災害によって死亡した者の遺族に対して、市町村が弔慰金を支給する場合に、国がその一部を補助するという市町村災害弔慰金補助制度が設けられているだけであるという当時の状況が説明されていた³⁶⁾。上記の状況を理由に、「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出資手当てを得て、災害援護資金を貸し付けることができる制度」を講じようとした本法案に対して、政府は、やむを得ないものであるとの見解を示した³⁷⁾。

以上の過程を経て、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(旧災害弔慰金法)が、同年8月に参議院本会議を通過し、同年9月に衆議院本会議で可決され、成立した。

(3) 法改正と支給対象者の拡大

災害弔慰金法は、今日までに8次にわたる改正を経てきた³⁸⁾。そのうち、本稿のテーマと関係する第7次改正についてのみ、以下に詳述する³⁹⁾。

東日本大震災発生時、兄弟姉妹は、災害弔慰金法上、支給対象者とされていなかった。もっとも、法律上の支給対象者を拡大しようとする動きは、東日本大震災以前から存在し、兄弟姉妹も支給対象者とする「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案」が、2000年の第147回通常国会および第150回臨時国会において、それぞれ提出されていたのであるが、いずれも成立しなかった⁴⁰⁾。それゆえ、各市町村が、独自の負担で条例を置いているか否かによって、兄弟姉妹に対する災害弔慰金の支給の可否が分かれていた⁴¹⁾。

日弁連は、地域によって災害弔慰金の支給に格差が生じうる状況を問題視し、2011年5月、死亡者と生計を共にする兄弟姉妹も支給対象者にすべき旨の提言を含む「災害弔慰金の支給等に関する法律等の改正を求める意見書」を、内閣総理大臣

および厚生労働大臣に対して提出した⁴²⁾。このような提言が行われた理由として、意見書には、①「災害弔慰金法の趣旨は、災害で死亡した者を悼み、親族である遺族を見舞うことにあるところ、兄弟姉妹であっても、親族であることに変わりはなく、被災により肉親を喪った心の痛み、そして、死亡した肉親に対して十分な祭礼、供養を尽くしたいという自然な感情につき、兄弟姉妹と現行の支給対象者らとの間で何ら異なるところはない」こと、②「近時の晩婚化に伴い、兄弟姉妹が生計を一にし、相互に扶養をし合う家族形態も少なくない生活実態をふまえると、遺品の処理、相続問題の解決など、費用を要する問題は、兄弟姉妹においても同様に生じ得る」のであり、「兄弟姉妹を一律に支給の対象から除外することには合理性は見出し難く、公平の観点からも問題がある」こと、③「兄弟姉妹は民法上の法定相続人」に当たり、「他の法令を見ても、……遺族給付金の受給者に兄弟姉妹」が含まれていることなどが挙げられている⁴³⁾。なお、「義援金の分配についても、災害弔慰金支給基準に準じた取扱いを行っている市町村が少なくない」ことから、「災害弔慰金法の改正により義援金分配における同様の問題も解消され、本来の義援金の趣旨に立ち返った運用がなされる」という事実上の効果も期待される⁴⁴⁾ことも、副次的な理由づけとして挙げられていた⁴⁴⁾。

こうした社会的な要請を受けて、2011年7月、災害弔慰金法が改正され、兄弟姉妹も支給対象者に加えられた。第7次改正の趣旨は、主として次の三点に求められている。すなわち、①「最近における社会情勢と家族の在り方の変化により、兄弟姉妹が同一の世帯で支え合いながら生活をしたり生計を維持する家族形態」が存在していること、②「兄弟姉妹であっても、被災により肉親を失った心の痛みは何ら異なるところ」がないこと、および、③「他の制度に基づく遺族給付金の支給範囲と格差が生じているとの指摘」も存在することの三点である⁴⁵⁾。

ただし、支給対象者は、無条件に拡大されたわけではなく、兄弟姉妹には、同居または生計同一の要件、および、他の支給範囲にある遺族の不存在が要求されており、他の遺族に比して、支給要件が厳格となっている。したがって、第7次改正は、他の制度との隔たりを完全に解消したわけではない⁴⁶⁾。この点につき、「災害弔慰金の支給に当たり制度変更に伴う混乱が発生することを避けるため、新たに支給対象者となる兄弟姉妹については、その支給順位を従来の対象者に劣後させ」たのであるとの説明を図る見解もある⁴⁷⁾。

3. 小 括

災害弔慰金制度を概観し、筆者は、本制度の趣旨および災害弔慰金の支給範囲・順位について、次のような理解に至った。

まず、災害弔慰金制度の趣旨とは、一般的に、死亡者を弔い、遺族を慰めることであると解されている。しかし、本制度の歴史的背景には、個人災害を救済するために、本制度の創設が目指されたという事情、および、個人災害の救済により生じる不都合を解消するために、換言すれば、個人災害の救済と私有財産制度の対立を解消するために、「弔慰」の概念が持ち出されたという事情が存在している⁴⁸⁾。昭和49年2月28日社施第34号厚生省社会局長通達（以下、「昭和49年通達」という。）でも、自然災害が「不可抗力的な災害であること」にかんがみ、被災者について、応急的な災害救助のほかにその個人的被害に対し、救済援護の措置を講ずる必要がある⁴⁹⁾との見地から、本制度の実施を図ることになった旨が明示されている。災害弔慰金法の第7次改正では、支給対象者を拡大する趣旨として、兄弟姉妹と当時支給対象者であった遺族の間には、家族を失った精神的な苦痛だけでなく、生活実態にも相違のないことが挙げられていた。このような歴史的背景、通達および災害弔慰金法の改正を踏まえると、本制度が、「弔慰」の語義を越えて、遺族に対して金銭的な支援を行

うことにも、社会的な需要があるといえよう。むしろ、遺族の保障の方に本質があるという指摘すら、先行研究では行われている⁴⁹⁾。

次に、災害弔慰金の支給対象者とは、災害弔慰金法と条例によって決定される遺族のことであるが、法令が定める災害弔慰金の支給範囲・順位は、主に死亡者と遺族の間にある血縁関係および扶養関係に基づいて構成されている。

第一に、血縁関係は、配偶者を除くと、基本的に血縁者のみが支給範囲にあり、血縁がより近い者に対する支給が優先されるという価値判断に用いられている。たとえば、血縁のない配偶者の場合、死亡者との実質的な関係性が考慮されている。血縁のある者でも、兄弟姉妹の場合には、死亡者との同居や生計同一の要件が求められ、かつ、上記の要件を満たしたとしても、他に支給範囲にある遺族が存在するときには、支給対象者から排除されている。このように、血の繋がりが存在しないとき、または、遠いときには、付加的な要件が必要とされることから、血縁関係は、災害弔慰金の支給対象者の決定にとって、相当重要とされているようである。

第二に、扶養関係は、死亡者によって主として生計を維持されていた者が、その他の遺族に優先するという価値判断に用いられている。もっとも、扶養関係は、血縁関係と異なり、あくまで複数の遺族間で支給順位を決定する基準であり、支給対象者になるための要件ではない。遺族が、逆に死亡者を扶養していたことや、死亡者の住所地の住民であることも、要件とされていない⁵⁰⁾。しかし、兄弟姉妹を除いて考えれば、死亡者による生計維持の有無が、血縁の遠近よりも優先する基準とされていることから、扶養関係が評価要素として重要であることは、否定できないはずである。扶養関係の重要性は、支給対象者の決定以外の場面でも、死亡者による生計維持の状況によって、災害弔慰金の支給額が決定されていることや、他の給付金がある場合には、災害弔慰金の支給が制限さ

れることから、根拠づけられるであろう。

Ⅲ 災害弔慰金制度と他の金銭的な支援制度

1. 諸制度の概観

災害時に金銭的な支援を行う制度には、災害弔慰金制度の他にも、被災者生活再建支援制度、および、災害義援金制度を挙げることができる⁵¹⁾。2015年3月31日現在、東日本大震災のために、19万世帯以上に、総額1500億円以上の被災者生活再建支援金が支給されており、日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会およびNHK厚生文化事業団には、総額3700億円を超える義援金が寄せられた⁵²⁾。本稿では、災害弔慰金制度の比較対象として、上記した二つの制度を取り上げる。

(1) 被災者生活再建支援制度

被災者生活再建支援制度とは、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して」、被災者生活再建支援金（以下、「支援金」という。）を支給するものであり、「その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的」としている（被災者生活再建支援法（以下、「支援法」という。）1条⁵³⁾。

本制度が対象とする被災世帯は、政令の定める自然災害⁵⁴⁾により被害を受けた世帯であって、①住居が全壊した世帯、②住居が半壊、または、住居の敷地に被害が生じ、その住居をやむを得ず解体した世帯、③災害による危険な状態が継続し、住居に居住不能な状態が長期間継続している世帯、④住居が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊世帯）である（同法2条）。

支援金の支給額は、住宅の被害の程度に応じて支給する支給金（以下、「基礎支援金」という。）、および、再建方法に応じて支給する支援金（以下、「加算支援金」という。）の合計で決定される（ただし、世帯人数が1人の場合は、合計額の3分の

2とされる)。具体的な金額は、住宅の被害の程度が、全壊（上記①）、半壊または解体（上記②）、長期避難（上記③）に該当する世帯には、100万円、大規模半壊（上記④）に該当する世帯は、50万円であり、住宅の再建方法が、建設または購入の世帯は、200万円、補修の世帯は、100万円、公営住宅以外を賃借する世帯は、50万円（いったん住宅を賃借した後、自ら居住する住宅を建設・購入する場合は、合計で200万円、補修する場合には、合計で100万円）である。

ところで、1998年、本制度が創設された当初、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」には、「経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なもの」という限定があり（旧支援法1条）、年収および年齢に一定の要件があった⁵⁵⁾。支援金の使途も、通常経費（被災世帯の生活に通常必要な物品の購入費、住居の移転に通常必要な移転費等）、および、特別経費（地域や被災世帯の状況等の特別な事情により当該世帯の生活に必要な物品の購入費、被災世帯に属する者の移転のための交通費等）に制限されていた。このような被災世帯の年収・年齢や支援金の使途等の制限は、支援法が改正された2007年に撤廃された。

上記の被災世帯の年収・年齢制限の撤廃に関して、生田長人は、次のような指摘を行い、公費を使った支援を受ける被災者に限定がないことを批判する。すなわち、「改正前のこの制度は、災害により生活基盤に著しい被害を受け、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な状態に置かれている者に対する『生活再建支援』というかなり明確な公共目的を持ったものであったが、今回の改正では、災害の結果生活再建が困難な状態に置かれているかどうかを問わず、住宅に重大な被害があれば、たとえ年収が数千万円もある富裕層でも支援が受けられることになった」という指摘である⁵⁶⁾。さらに、生田は、「旧法と同じ『支援金』という言葉を使っているものの、改

正後の支援金は生活基盤に被災を受けたことに対する『見舞金』に性格が変化して」おり、「同じ見舞金としての性格を有している『災害弔慰金』……制度は、災害により死亡した者の遺族……に対し、その死を悼み、その不幸を見舞う国民の意思を表す意味で昭和48年制度化されたものであるが、19年改正により支給されることになった支援金は、災害により『生活の本拠を失った者』に対してその不幸を慰めることを目的とするものに変貌した」と分析している。また、「見舞金としての性格を有する以上、年収・年齢制限を行うことは不適切であるとの意見」が見られることに対しては、「災害による死亡……に対する弔慰と住居の喪失とはかなりの違いがあり、金銭による回復が可能な住居の喪失について裕福な国民に対してまでその喪失を慰めることが必要なのだろうか」という疑問を呈している。生田が、被災世帯の年収・年齢制限の撤廃に疑問を有する根底にあるのは、「被災者の生活再建に対する公的支援は、やはり一律支援の見舞金方式のような形ではなく、必要などころに的確に必要な支援が投入できるような仕組みを考えるのが本来の形」とする見解である⁵⁷⁾。

(2) 災害義援金制度

日本赤十字社の報告書⁵⁸⁾では、義援金とは、被災者の支援を目的として、人々の自発的意思により、その配分の対象や内容、方法等について条件や指定が付されずに、受付団体等に寄託された寄付金のことであるとされている。また、「それは、受付団体を窓口としながら、受付から送金、配分までに至る全体の義援金のシステムに対して信託されたものと考えられる」ために、「義援金そのものは公的な資金ではないが、そのシステムは、強い公共的な性格及び役割を持つもの」とであると解されている。

このような基本的な考え方に従って、日本赤十字社は、「義援金の取扱いに関しては、寄託者の総体的、共通の意思を生かすという観点から、①できるだけ早く配るという『迅速性』、②適正に配る

という『透明性』、被災者に被害の程度に応じて配るという『公平性』といった、義援金の三原則が重要」であるとしている。そして、義援金取扱いは、①義援金受付団体による義援金の受付、②受付団体から被災都道府県義援金配分委員会への送金、③被災都道府県義援金配分委員会での配分基準に関する決定、④被災市町村への送金、⑤被災市町村から被災者への義援金配分という枠組みで行われている⁵⁹⁾。

2011年3月14日、日本赤十字社は、東日本大震災の義援金の受付を開始し、2011年4月8日には、義援金を配分するために、厚生労働省の協力により、学識経験者、義援金受付団体の代表者、被災都道府県の代表者で構成される義援金配分割合決定委員会（以下、「決定委員会」という。）が設置された⁶⁰⁾。同委員会は、義援金の配分基準を設定し⁶¹⁾、この配分基準に従って被災都道県に配分された義援金につき、被災都道県の配分委員会が、地域の実情に合わせて、配分対象者や配分額を決定した⁶²⁾。配分を決定する際、その迅速性や公平性を重んじられなければならないとされたが、配分委員会は、決定委員会の配分基準に拘束はされることはなかった。こうして決定された義援金が、被災者に配分される時には、地方公共団体に直接寄付された義援金が上乘せられるので、各市町村によって被災者が受け取る金額は異なっている⁶³⁾。

日本赤十字社の義援金取扱いガイドライン⁶⁴⁾によれば、義援金は、「拠出する市民の意思を考慮すると、感謝激励の見舞金の性格を濃厚に持つものであり、一義的には被災者の当面の生活を支えるものと位置付け」られている。学説上でも、阿部泰隆が、阪神・淡路大震災の発生時から、「義援金は困窮・気の毒の順に配るもの」とであるという考えを有しており⁶⁵⁾、東日本大震災の発生後も、「義援金は、家族を失った人へのお悔やみのほか、これから何とか頑張ると、生活を支援するためのものである」と解している⁶⁶⁾。また、阿部は、義援金の配分について、「当面困った順に、被災の深

刻な順にランクを付けるべき」であり、「財産のほか、身体・家族・生活を重視しなければならない」として、国家の制度は厳格であるために、「義援金には、その空白を埋めることが期待される」と述べている。そして、こうした考えのもと、被災者金銭支援の正義論として、「大震災の被災者に対する金銭的支援は、金銭が必要な人に絞って、その必要な度合に応じて支給すべきであり、その判定が困難でない仕組みでなければならない」ことや、「義援金は、死者や家屋の全半壊とは関係なく、生活重視で、震災、津波のために、避難所その他避難生活を送っている人、生活の糧を失っている人」に支給すべきことも提言している。具体的には、「緊急一時金の配分は、当面の生活費支援という発想にたつべきである」とし、「家族を失っていても、生計維持者が生存して、失業しておらず、避難生活を送っていない人は、当面義援金の配分対象としない」とすべきであると主張する。この主張の理由は、「その方には災害弔慰金が支給される」という点に求められている。

その他に、野田隆が、「明治期には、『生活困窮』は対象選定の基準ではなく、配分比率の問題だったが、大正地震では善後会〔筆者注：義援金募集团体〕が困窮者に限定するという考え方を明示しており」、その考え方は、今日まで引き継がれてきていると述べている⁶⁷⁾。しかし、野田は、「人的被害は確かに被災者だが、『死亡』者はお金を使うことができない」ので、「『生活に困っている人』として配分対象に選定されているわけでは必ずしもない」と指摘する⁶⁸⁾。ただし、「『生計維持者』がなくなって『生活に困る』人もいるので、この配分カテゴリが正しくないと言っているのではなく、一義性という点で『被災者』を識別する能力が低いということを指摘するだけである」とも述べられている。

2. 比較と分析

(1) 三つの制度の性質と学説上の見解

災害弔慰金制度、被災者生活再建支援制度および災害義援金制度の間には、次の共通点および相違点があると解される。

まず、共通点は、三つの制度による支援が、被災者またはその遺族に対する金銭の支給であること、地震保険・共済制度のような加入や掛け金を必要としないこと、広い意味で困窮した被災者および遺族の救済を目的としていることがある。他方で、相違点には、各制度で想定されている被害の種類を挙げることができる。具体的にいえば、支給対象者が受けた被害は、災害弔慰金制度の場合には、災害による死亡という人的被害、被災者生活再建支援制度の場合には、住宅の損壊という住家被害、災害義援金制度の場合には、人的被害および住家被害の両方であるという違いである。各制度で救済する被災者が異なることは、共通点として挙げた「困窮」が、狭義では一致していないことを示している。すなわち、金銭の公的な支給が、住家被害の場合、基本的に経済的な困窮を理由として認められているのに対して、人的被害の場合には、経済的な困窮以外の理由でも認められているのである。

災害弔慰金制度の適用につき、死亡者による生計維持の状況を考慮することに懐疑的な見解がある。たとえば、死亡者が主たる生計維持者であるかという「区別は、弔慰金の本質が、遺族の心痛に対する慰謝・見舞であることからすれば、生計維持の程度で違いが生じるわけではないから、おかしい」のであり、「両性平等の観点からも問題が指摘されており、金額差はなくすべきだろう」とする見解⁶⁹⁾や、『主』と『従』に分けるという発想がおかしい」のであり、「収入の多寡はあれども1人の命が失われ、収入が減少してしまっている状況下においては、家計に対するダメージというのは相当なモノである」として、「弔慰的な要素と生活補償的な要素に制度を分離するという方途も

検討してもよいのではないかと提案する見解⁷⁰⁾がある。

これら見解に対して、阿部は、前述のとおり、経済的な需要に応じて、金銭的な支援が行われるべきであるとしており、生計維持者が生存し、就業しているならば、義援金の第一次的な配分の対象として適当ではないとする。さらに、災害弔慰金制度が適用される災害の規模に関する提言の中ではあるが、本制度をより経済的な困窮へ対応させるように主張している⁷¹⁾。すなわち、阿部は、本制度が、「大規模な災害の場合だけ発動される災害救助法のシステムにのっている」ことを指摘した上で、「災害の救助と被災者の金銭的支援とは別個のレベルの問題であって、救助なら小規模の災害にいちいち国家が乗り出す必要もないが、被災者個々人の金銭的窮状は、災害の規模の大小を問わないのであり、「災害弔慰金等法の制度は、被災者を支援する制度であるから、被災者がたった一人でも、とにかく原因が天災であれば」、本制度が適用されるべきであると述べているのである。また、野田によって、「しばしば金で買えないものを失うことで、生きる希望を見失うというレベルでの『困窮』が観察されるが、(それに配慮したのが『死者の遺族への給付』というのは変である。お金では買えないのだから。)この場合は、お金は機能しないから給付対象とはならないと考えてよいのだろうか」という問題が提起されている⁷²⁾。

(2) 筆者の見解

筆者は、災害弔慰金制度と他の制度が、完全に区分されるものではなく、重なり合う部分および補い合う部分もあると解する。なぜなら、いずれの制度であっても、金銭の支給が行われており、救済する被災者が異なるとしても、各制度の果たす役割が金銭的な支援であるところでは、近接しているからである。

まず、三つの制度では、「弔慰」、「慰謝」、「困窮」等の文言が多義的かつ複合的に用いられており、必ずしも対比されているわけではない。学説

上でも、遺族の経済的な困窮を救済するか否かという点で、災害弔慰金制度を他の制度と区分しようとする立場がある一方で、本制度が経済的な困窮に対応していることを認める立場が見られた。死亡者よる生計維持の状況にかかわらず、遺族が経済的な損害を受けたのであれば、本制度によって補償すべきであるという考え方は、その一つである。このような見解に従うと、制度が遺族へ金銭的な支援をしている限り、経済的な困窮に対応することが許されるであろう。また、災害弔慰金制度に対する批判には、「法政策としては『順位』、『支給額の決定』を定める時にだけ、生活実態たる『生計維持の状況』をベースにするのか」という問題があり、「法律はその制度目的は弔慰金としながら、支給の運用にあっては生活補償的な取扱を求めるという矛盾を示している」と主張するものがあるが⁷³⁾、ここで矛盾と評されているものは、本制度が、金銭的な支援も行っている証拠のようにも思われる。

他方、三つの制度の間に存在する相違点には、次のようなものがある。すなわち、支給される金銭の拠出者が、災害弔慰金制度および支援金制度の場合は、国家および地方公共団体であるが、義援金制度の場合には、市民であるという点や、これに応じて、前者の二つの制度では、法定された金額が一定の回数（災害弔慰金の場合は、家族の死亡の1回、支援金の場合は、住居の被害と再建に合わせて1回から3回⁷⁴⁾）で支給されるが、後者の制度では、寄付の受付期間や総額に左右されるので、確定していないという点に違いがある。これらの相違点があるために、義援金制度には、他の二つの制度に比べると、その対象者や金額が決定されるまでに時間を要する可能性があると考えられる⁷⁵⁾。支援金制度には、上述の点では、災害弔慰金制度との大きな相違はない。しかし、災害弔慰金制度における人的被害の審査が、基本的に人の生死という二択であるのとは異なり、支援金制度における住家被害の審査では、基礎支

援金を支給する場合、住宅の損壊の程度を調査、判断しなければならない。加算支援金の場合には、住宅の再建方法が基準となるので、災害発生後から相当の時間が経過しなければ、審査および支給ができないであろう。上記の拠出者、審査、支給時期等の相違点を通して、災害弔慰金制度には、より確実な金銭の拠出、および、より簡易かつ迅速な支給を期待することができるという利点があると解される。このような利点がある本制度には、他の制度に先立つ支援という役割もあるといえよう⁷⁶⁾。

以上のことを踏まえると、災害弔慰金制度は、金銭的な支援であるという部分で、他の制度と重複し、早期に運用されるという部分で、他の制度を補完していると考えられる。そして、このような考えに従えば、本制度の趣旨である「弔慰」には、支給の決定を簡略化するという意義があるといえる。それでは、実際に金銭の支給対象者を決定する際には、「弔慰」は、どのような意義を有するとされているのであろうか。以下では、この点について、裁判所が行った評価を分析する。

Ⅳ 「弔慰」に対する裁判上の評価

1. 支給順位の優劣が争われた事例：仙台高裁平成27年11月13日判決⁷⁷⁾

(1) 事実の概要

Xは、平成5年にDと婚姻し、平成7年にCを出産したが、同年にDとの間で離婚調停が成立し、父であるDがCの親権者となった。Cは、D、Dの母であるEらに養育されていたが、平成23年3月11日、東日本大震災で被災し、Dと共に同日頃に死亡した。

石巻市Yに対して、Cの死亡に係る災害弔慰金の支給の申立てが、平成23年5月7日にはEによって行われ、平成24年5月11日にはXによって行われた。石巻市災害弔慰金の支給等に関する条例（以下、「本件条例」という。）4条1項⁷⁸⁾によれば、Cの死亡に係る災害弔慰金の支給を受けるべ

き遺族として、母であるXの方が、祖母であるEに優先することになる。しかし、石巻市長（行政処分庁）は、Eの方がXよりCとの関係が深いことなどを理由に、同条3項に基づき、XではなくEに災害弔慰金を支給すべきであると判断し、同年12月19日付けで、Xの支給申立てに対して不支給決定を行った。

Xは、この決定の取消しを求めて、訴えを提起した。

原審（仙台地判平成26年10月16日（LEX/DB文献番号25505078））において、本件の争点は、①本件条例4条3項にいう「遺族が遠隔地にある場合及びその他の事情により、前2項により難いとき」とは、支給が物理的に困難な事情がある場合に限られるのか、②Cに係る災害弔慰金を先順位の遺族であるXに支給することが、災害弔慰金の趣旨等に反するか、③処分行政庁が本件条例4条3項を適用したことが適用違憲であるかという三点とされた。Xの請求は、上記の争点について、以下の判断が下されたことによって、棄却された。

（争点1）本件条例4条3項の解釈について

「本件条例4条3項にいう『前2項の規定により難いとき』には、死亡者の遺族のうち同条1項や2項により定まる先順位者に災害弔慰金を支給することが物理的に困難である場合だけではなく、死亡者の生活状況や死亡者と遺族との関わり合いなどの諸事情を総合的に勘案すると、先順位者に対して災害弔慰金を支給することが、遺族の心情に配慮するとともに死亡者に哀悼の意を表するという災害弔慰金制度の趣旨・目的に著しく反する場合も含まれると解するのが相当である」とされた。

（争点2）本件条例4条3項の要件該当性について

争点2の判断に際して、XおよびEとCの関わり合いについて、次の五点の事実認定が行われた。

①XとDの離婚調停において、Cの親権者をDとすること、Dは、Xの生活状況に特段の変化がない限り、Cの養育費を請求しないこと、XとCと

の面接は、月2回程度とすることなどが定められた。②Cは、生後数か月の頃からXと別居し、E方でD、E及びDの兄と生活し、DやEらに養育された。③Xは、Cとの別居後、Cとの面会を申入れておらず、一度も同人と会っていない。④Cは、東日本大震災発生時、DやEらと避難したが、Dと共に津波に流されて死亡した。⑤Eとその親族は、平成23年3月29日、Cを火葬し、同年7月23日と24日に通夜と葬儀を行った。

上記の認定事実に従って、原審は、「XとCの関係は、Cの死亡時点において相当に希薄になっていたといわざるを得ない……一方で、……EとCの関係は、Xに比して極めて密接なものであったとすることができる」と評価した。そして、「以上の事実からすれば、XとEの双方がCの死亡に係る災害弔慰金の支給の申立てをしている本件においては、Xにこれを支給すると災害弔慰金制度の趣旨・目的に著しく反する結果となるというべきであり、本件は、本件条例4条3項の『前2項の規定により難い』場合に当たると認められ」、「本件条例4条3項に基づき、Cに係る災害弔慰金をEに支給することとし、Xにはこれを支給しないことを決定した処分行政庁の判断に、法や本件条例の解釈を誤った違法」があるとは認めなかった。（争点3）適用違憲（憲法14条）の有無について

Xが、「本件においてのみ遺族と死亡者との関わり合いなどを判断要素に取り込んで災害弔慰金の支給対象を決めることは、条例適用の平等（憲法14条）を侵害するものであり、適用において違憲、無効である」と主張したが、その主張は否定された。

これを受け、Xは控訴した。

(2) 判 旨

本判決でも、本件条例4条3項の解釈（争点1）および要件該当性（争点2）が争われた結果、原判決は取り消され、災害弔慰金不支給決定も取り消された。その後、Yの原告が棄却されて、不受理が決定されたことによって、本判決は確定した

(最決平成28年4月21日(LEX/DB文献番号25543135))。本判決の争点については、次のような判断が下された。

(争点1) 本件条例4条3項の解釈について

原審と同様に、本件条例4条1項と2項の規定する先順位者に対する災害弔慰金の支給が、災害弔慰金制度の趣旨に違反する場合があると認められた。また、災害弔慰金法が、支給順位を条例に委ねており、当時の厚生省社会局長が、昭和49年通達において、「本件条例4条1項及び2項のような原則的な順位を定めるに当たり、これを絶対的なものとするのではなく、先順位者が遠隔地にいる場合等については葬祭を行った後順位者に支給するなど、一定の例外的な場合に、実情に沿った支給ができる余地を認める趣旨で本件条例4条3項のような規定を設けるよう通達したこと」も認められた。しかし、「本件条例4条3項の用いる文言が『より難いとき』という限定的な表現であることに加え、本件条例4条が、災害弔慰金を支給すべき遺族の先後と順位について、Yの裁量に委ねることなく、支給順位を形式的に定めており、その定めの中で、……既に一定の評価を加えた順位付けを行っていること、……弔慰金支給の目的は遺族の心情に配慮し、死亡した者に哀悼の意を表すことにあり、その財源も税金(法7条)であるから、支給対象の選定には取扱いの平等が強く要請されることに照らせば、本件条例4条3項による例外的取扱いが許容される範囲は限定的に解するのが相当である」とされた。

以上の理由から、本判決では、「本件条例4条3項にいう『前2項の規定により難いとき』とは、『遺族が遠隔地にある場合』が例示されていることからして、死亡者の遺族のうち同条1項や2項により定まる先順位者に災害弔慰金を支給することが物理的に困難である場合をいうと解されるが、『その他の事情により』とあることからすれば、例外的に、死亡者の生活状況や死亡者と遺族との関わり合いなどの諸事情を総合的に勘案すると、先

順位者に対して災害弔慰金を支給することが、……災害弔慰金制度の趣旨・目的に反すると認められる特段の事情がある場合も、『前2項の規定により難いとき』に含まれると解するのが相当」であり、「このような場合は例外的であるから、支給審査の過程で特段の事情の存在がうかがわれるときに検討すれば足りる」と解された。Yは、「本件条例4条1項及び2項の順位に従って災害弔慰金を支給すると災害弔慰金制度の目的や趣旨に照らし、実質的に相当でない場合に同条3項が適用される」と主張したが、上記の理由から、採用されなかった。

(争点2) 本件条例4条3項の要件該当性について

初めに、新たに次のような事実が認定された。すなわち、Xが、①Dやその親族の愛情がCのみに注がれ、Xの連れ子Gとの差別が生じていたために、離婚を決意したという事実、②Cの親権者になることを望んでいたが、Dの反対や調停委員からの説得により、Cの親権者をDとする旨に同意をしたという事実、③Eやその親族らの言動に怯え、Cの反応が怖かったことなどから、Cとの面会を申し入れず、Cの葬儀等にも出席しなかったという事実である。

そして、本判決は、先順位者であるXに対する災害弔慰金の支給を物理的に困難とする事情が本件に存在しないとした上で、上記の事実に従って、本件条例4条3項の「その他の事情により、前2項の規定により難いとき」に、本件が該当するかを検討した。

X側の事情について、Xが、「Cを亡くした体験がトラウマとなって精神的に不安定な状態に陥り、『心的外傷後ストレス障害』の診断を受けて投薬治療を継続しており、Cの死亡により、やり場のない哀しみに暮れていること」などから、「Cの死亡による災害弔慰金をXに支給することは、……災害弔慰金制度の趣旨・目的に反するものとは認められない」と評価された。また、「XとCとの関わり合いを客観的にみれば、XがCと同居していた

期間は約3か月に過ぎず、Xは、離婚調停において月2回の面接の機会を与えられながら、Cと別居してから約15年もの間Cと一度も会っていなかったのであるが、XがDと離婚するに至った経緯やCの親権者をDとすることに同意した経緯、離婚後にCとの面会をしなかった理由、Cの葬儀に出席しなかった理由については、X側にも酌むべき様々な事情があったことがうかがわれ、「上記の客観的事情のみから、Xに対して災害弔慰金を支給することが、災害弔慰金制度の趣旨・目的に反すると認められる特段の事情があるとするとは相当ではない」とされた。

他方で、E側の事情についても、Eが、約15年間にわたりCを養育し、東日本大震災発生時、Cと共に避難し、同人の葬儀も執り行ったことから、「EとCの間には、長年にわたり実の親子に匹敵する極めて密接な関係が築かれてきたということができ、Cの遺族としてEにもその心情に配慮する必要はあった」と評価された。しかしながら、「死亡者に対する遺族の心情は、本来順位付けの困難な事柄であり、事案ごとに支給対象者を定める困難を避けるために本件条例4条1項、2項の規定が設けられていると解され」、「本件条例4条3項は、……死亡者の生活状況や死亡者と遺族との関わり合いなどの諸事情を総合的に勘案すると、先順位者に対して災害弔慰金を支給することが、災害弔慰金制度の趣旨・目的に反すると認められる特段の事情がある場合に限り、例外的に同条1項及び2項が定める順位に従うことなく、実情に応じて適当な者に支給することを許容したものであると解すべきものであるから」、上記したX側の事情のとおり、「Cの死亡による災害弔慰金を控訴人に支給することが災害弔慰金制度の趣旨・目的に反するものとは認められず、EがCを生後3か月のころから約15年間実の親子同様に養育してきたとしても、本件条例4条1項、2項の定める順位を変えなければならぬ特段の事情と認めることはできない」として、「本件条例4条3項の例外規

定を適用する要件を欠くという他はない」とされた。

2. 平成27年判決の分析

平成27年判決は、本件条例4条3項を限定的に解釈し、原審が認めた本規定の適用を否定して、Xに対する災害弔慰金不支給決定の取消しを判示したものである。以下では、判旨と内容が一部重なるが、本判決において行われた「弔慰」に対する評価を抽出し、分析する。

本判決では、「弔慰」の意味が文言どおりに理解されており、遺族の心情が重視されているようである。このことは、本判決において、「遺族の心情に配慮し、死亡者に対する哀悼の意を表する」ということが、災害弔慰金制度の趣旨であると説明され、その趣旨の違反が認められる特段の事情について、客観的な事情のみに基づく認定が許されていないということからも明らかである。そして、ここでは、原則的な支給順位に形式的に従って、例外をほとんど認めない方針がとられている。その理由は、本判決でも指摘されているように、事案ごとに支給対象者を決定する煩瑣から免れるためであろう。

このようにして、本判決が、「弔慰」の意味を厳格に解釈し、支給対象者について判断するための事情を遺族の心情によって画定した結果、原審の間では、特段の事情を認定する際に考慮される事情に相違が生じ、結論が分かれたように思われる。その違いは、原審では、XおよびEとCの関係の密接性が比較衡量され、特段の事情の有無が判断されていたのに対して、本判決では、先順位者であるXに対する災害弔慰金の支給が本制度の趣旨に反していなければ、後順位者であるEが死亡者Cと密接な関係であっても、支給順位を変更すべき特段の事情があるとは認められないとされたところに表れている。

筆者は、次の理由から、本判決の「弔慰」に対する評価および結論に反対する立場をとる。

まず、本判決における「弔慰」の解釈は、妥当ではない。確かに、「弔慰」の一般的な語義においては、遺族の心情が重要となりうる。一定の評価を加えられた支給範囲および順位が設定され、確定していることは、災害弔慰金制度を運用する迅速性に資するかもしれない。しかし、「弔慰」の概念は、多義的に用いられているものである。これまでに確認してきたとおり、災害弔慰金制度が創設された背景には、単に遺族を精神的に慰めるだけではなく、遺族の生活を支える目的があった。また、他の制度との比較の中でも、本制度には、早期に金銭的な支援を行うという役割が見受けられた。「弔慰」の概念が、金銭の支給を正当化、簡略化するために登場したという事情を鑑みれば、本制度の趣旨として、遺族の心情のみが重要であるということは、必ずしも導かれまいであろう。

次に、上記したように、「弔慰」が多義的に用いられている概念であるために、遺族の心情を偏重して、支給対象者を決定することも、妥当ではないと考えられる。本判決は、死亡者の生活状況や遺族との関係などの諸事情を勘案し、災害弔慰金制度の趣旨に反する事情を判断するとしながらも、判断材料として挙げられた事情は、死亡者であるCとの関係を考慮していないX側の精神的な苦痛に集中していた。そもそも、人の心情を全て明らかにし、その順位づけを行うことが、ほとんど不可能であるならば、災害弔慰金の支給基準が、血縁関係および扶養関係から構成されていることを考慮し、客観的な事情を積極的に評価してもよいと思われる。もっとも、本件では、扶養されていたのはCであるから、Eが経済的に困窮しているとはいえない可能性がある。しかし、昭和49年通達では、実情に応じて適当と認める者に対して災害弔慰金を支給するように述べられており、その例示として、葬祭を行った者が挙げられていた。したがって、生前の死亡者を養育していたことや、死後には葬儀を行ったということなど、遺族が死亡者に寄与していたという事情も、扶養関係の一

つとして評価すべきであるといえる⁷⁹⁾。

V おわりに

本稿では、災害弔慰金の支給対象者について、これまで検討を重ねてきた。その結果として、災害弔慰金制度は、血縁関係および扶養関係によって、支給基準が構成されていることを明らかにし、支給対象者の妥当性は、死亡者と遺族の関係から判断すべきであるという考えに至った。本稿の結論は、本制度の趣旨である「弔慰」を否定しているのではない。「弔慰」の概念には、その文言が本来有する意味の他に、災害弔慰金の支給を正当化し、認定を簡略化するという意義があることは、すでに確認した。筆者は、災害弔慰金の支給が確定した後、複数の遺族の間で受給が争われている場面では、遺族の心情だけではなく、死亡者との関係も考慮して、支給対象者を決定する方が適当ではないかと主張しているのである。筆者の主張の理由づけは、遺族と死亡者の関係から考えると、本制度の趣旨に違反する事情があると疑われるときであっても、原則的な基準から外れる裁量が否定されるとすれば、災害弔慰金が、死亡者との関係が希薄な者に支給されるおそれがあるということに求められる。このような状況は、「笑う弔慰金受給者」なるものを生むことになり、かえって本制度の趣旨に反するのではないかと思われる。迅速性が求められる災害弔慰金の支給につき、柔軟な対応を図ることは容易ではないが、少なくとも、遺族の心情に比べれば客観的である死亡者との関係を基準とすることによって、不当な制度の運用を減らすことができるのではないであろうか。

本稿は、災害弔慰金制度、ひいては、有事において金銭的な支援を行う制度が抱える諸問題の一部のみを取り上げるものであるし、この限りにおいても、検討が不十分であると認識している。しかしながら、被災者に対する支援の意義に光を当て、一定の方向性を示すことはできたのではないかと考えている。

災害弔慰金制度によって、被災者の遺族に対して使途に制限のない金銭を支給することには、弔意を表するだけでなく、遺族の生活支援、住宅支援等に繋がる可能性がある。2014年8月20日の広島土砂災害、2016年4月14日の熊本地震⁸⁰等、東日本大震災以降に発生した災害でも、災害弔慰金の支給が行われており、今後発生する災害においても、本制度の運用が期待される。本稿にその一助となるのであれば、幸いである。

[付記]

本稿には、2016年度に中央大学で開講された「現代社会分析」の事前準備として、2015年10月末に東北地方を調査した成果が含まれている。現地調査にご協力いただいた関係先、および、調査の実施にご尽力いただいた先生方へ感謝の意を表する。

- 1) 警視庁災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第153報）」4頁（2016年3月8日）〈<http://www.fdma.go.jp/bn/153.pdf>〉（2016年7月1日確認）。
- 2) 復興庁「（参考）復興の取組と関連諸制度」9頁（2015年6月24日）〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20150624_sankoushiryoku3.pdf〉（2016年7月1日確認）。
- 3) 先行研究として、宮本ともみ「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取組から」アルテス リベラレス92号（2013）67頁以下。
- 4) 宮本・前掲注（3）72頁。また、同研究でも紹介されているが、阪神・淡路大震災において、二次的な死因を災害関連死であると認定した裁判例には、大阪高等裁判所平成10年4月28日判決（判タ1004号123頁）を挙げることができる。本件では、元より昏睡状態にあった患者が、震災直後に死亡したという状況において、震災が原因で延命による治療を受けられなかったことを理由に、患者の死亡と震災に相当因果関係が認められている。
- 5) 災害関連死が認定された事例には、仙台地判平成26年12月9日判時2260号31頁、仙台地判平成26年12月17日裁判所HP参照（平成25年（行ウ）第7号）、盛岡地判平成27年3月13日労働判例ジャーナル45号49頁、否定された事例には、福島地判平成26年5月27日（LEX/DB文献番号25504096）、仙台高判平成27年4月10日（LEX/DB文献番号25506304）、仙台高判平成28年1月20日（LEX/DB文献番号25542099）、仙台高判平成28年4月26日（LEX/DB文献番号25542985）がある。
- 6) 日弁連「災害関連死に関する意見書」（2012年5月11日）〈http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120511.pdf〉（2016年7月1日確認）。
- 7) ADR上では、災害弔慰金を遺族間で配分する方法に関する紛争が存在している（仙台弁護士会紛争解決支援センター編『3.11と弁護士—震災ADRの900日』（金融財政事情研究会、2013）114頁、141頁参照）。
- 8) 災害弔慰金法施行令1条1項において、災害弔慰金の支給対象となる災害とは、特別区を含む1つの市町村の区域内において生じた住居の被害が、内閣総理大臣が定める程度以上の災害、その他これに準ずる程度の災害として内閣総理大臣の定めるものであると規定されている。そして、内閣総理大臣の定める災害の程度とは、1つの市町村の区域内で5世帯の住居が滅失したこととされている（平成25年10月1日内閣府告示第230号（以下、「平成25年告示」という。）〈<http://www.bousai.go.jp/taisaku/choui/pdf/siryoku2-3.pdf>〉（2016年7月1日確認））。このことについて、災害救助実務研究会編『災害弔慰金等関係法令通知集—26年度版』（第一法規、2014）64頁以下が詳細である。
- 9) 昭和49年2月28日社施第34号厚生省社会局長通達によれば、災害弔慰金は、受給権に基づいて支給されるものではなく、市町村の措置として支給されるものである（以下、厚生省（厚生労働省）の通知・通達は、厚生労働省「厚生労働省法令等データベースサービス」参照〈<http://www.hourei.mhlw.go.jp/hourei/>〉（2016年7月1日確認））。そのために、申請書の提出や支給決定の通知等の手続きは不要とされているが、災害関連死については、遺族の申請が受け付けられている。しかし、近時では、災害弔慰金を受給する権利性が主張されるようになってきている（後藤類=源河真規子「災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律 東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」法令解説資料総覧367号（2012）15

- 頁、宮本・前掲注（3）71頁）。
- 10) 広永哲夫「自然災害による個人災害救済制度の立法化」時の法令851号（1974）11頁以下、災害救助実務研究会・前掲注（8）8頁。
 - 11) 災害救助実務委員会・前掲注（8）14頁。
 - 12) 災害救助実務研究会・前掲注（8）70頁、76頁。
 - 13) 内閣総理大臣が定める給付金とは、災害救助法12条、警察表彰規則4条、消防表彰規程5条または賞じゅつ金に関する訓令2条の規定により支給される賞じゅつ金のことである（「災害弔慰金の支給が行われる災害の範囲等」（平成25年告示））。
 - 14) 災害弔慰の支給等に関する条例準則7条
弔慰金は、次の各号に掲げる場合には支給しない。
 - ① 当該死亡者の死亡が、その者の故意又は重大な過失により生じたものである場合
 - ② 令第2条に規定する場合
 - ③ 災害に際し、市〔区・町・村〕長の避難の指示に従わなかったことその他の特別な事情があるため、市〔区・町・村〕長が支給を不適当と認めた場合
 - 15) 災害救助実務研究会・前掲注（8）14頁。
 - 16) 条例が定める災害弔慰金の支給順位については、災害弔慰金の支給等に関する条例準則4条を参照（災害救助実務研究会・前掲注（8）72頁）。
 - 17) 主たる生計維持者の決定は、昭和50年1月29日社施第17号厚生省社会局長通知に従って行われている。すなわち、「『生計を主として維持していた場合』とは、社会通念上、死亡者が受給遺族の主たる扶養者であったとみられる場合で、かつ、受給遺族に収入がない場合又は受給遺族の収入が所得税法（昭和40年法律第33号）第2条第1項第33号ロに規定する控除対象配偶者に係る所得金額の制限を受ける程度……以内の場合をいうこと（所得税法第2条第1項第33号ロ及び第28条第3項第1号参照）」とされている。
 - 18) 実務上では、同順位の支給対象者となる遺族が複数存在する場合、同意書の提出が求められており、全員から同意を得た代表者に災害弔慰金を支給しているようである。しかし、福島県浪江町の災害弔慰金の支給等に関する条例施行規則2条2項には、条例の規定によっても同順位の遺族が複数存在するとき、同順位の遺族間で協議するように求める旨の規定が置かれ、同条3項には、協議をしても調整できなかったときには、①死亡者と生計同一であった事由、②死亡者の身上監護等を行っていた、または、死亡者から身上監護等を受けていた事由、③死亡者の葬祭を執り行った事由、④その他社会通念上適当と認められる事由を総合的に勘案し、町長が、支給する遺族を決める旨の規定が置かれているように、市町村自体が、同順位にある複数の遺族から一人の支給対象者を決定できないわけではない。
 - 19) 災害救助実務研究会・前掲注（8）73頁。
 - 20) 災害弔慰金法の立法過程については、広永・前掲注（10）7頁以下、八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」レファレンス682号（2007）37頁以下、災害救助実務研究会・前掲注（8）8頁以下を参照した。
 - 21) 「個人災害」とは、「災害に被災した時の個人的被害という意味で、公共的被害に対する概念であり」、「住民個人の生活に関する被害、世帯を単位とした家庭生活に対する被害」のことである（米田龍児「天災からの脱出、その理想と現実—個人災害救済制度（政策追跡シリーズ6）」月刊自由民主258号（1977）134頁）。
 - 22) 当時の個人災害の救済に関する議論は、外岡秀俊『地震と社会（下）』（みすず書房、1998）397頁以下が詳細である。
 - 23) 「第39回国会衆議院災害対策特別委員会議録第15号」2頁（1961年10月27日）。以下、国会の会議録は、特に記載のない限り、国立国会図書館「国会会議録検索システム」参照（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）（2016年7月1日確認）。
 - 24) 前掲注（23）3頁〔八木一男発言〕。
 - 25) 前掲注（23）3頁以下〔八木一男発言〕。
 - 26) 「第56回国会衆議院災害対策特別委員会災害対策の基本問題に関する小委員会議録第3号」2頁以下（1967年10月6日）〔井出以誠発言〕。
 - 27) 前掲注（26）3頁〔井出以誠発言〕。
 - 28) 「第63回国会参議院災害対策特別委員会議録第5号」1頁（1970年5月8日）〔塩出啓典発言〕。
 - 29) 前掲注（28）1頁〔塩出啓典発言〕。
 - 30) 広永・前掲注（10）9頁、米田・前掲注（21）133頁。なお、個人財産の損害に対する公的補償を正当化する根拠について、憲法議論をまとめたものとして、大塚英明「地震保険における国の『公的』役割—「自助」と「公助」の論理—」保険学雑誌619号（2012）114頁以下。
 - 31) 実際に、当時の内閣総理大臣は、全国的に普及し

てきた交通災害共済制度を拡大し、全国災害共済制度を創設するよう提案されたことに対して、検討の余地があると答弁していた（「第58回国会衆議院災害対策特別委員会議録第11号」14頁〔佐藤栄作発言〕（1968年5月28日））。

- 32) これらの諸問題は、1971年に総理府によって作成された「個人災害共済制度要綱案」について、各省庁等で検討した結果、浮上したものである（広永・前掲注（10）9頁、災害救助実務研究会・前掲注（8）9頁以下）。同様の問題は、「参議院災害対策特別委員会（第66回国会閉会後）会議録第1号」6頁〔砂田重民発言〕（1971年8月23日）、「第66回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号」5頁〔砂田重民発言〕（1971年9月17日）、「第67回国会参議院災害対策特別委員会議録第2号」8頁〔砂田重民発言〕（1971年11月16日）でも指摘されている。
- 33) 「第68回国会衆議院災害対策特別委員会議録第5号」1頁〔天野光晴発言〕（1972年5月24日）。
- 34) 「第68回国会参議院災害対策特別委員会議録第5号」1頁以下〔砂田重民発言〕（1972年6月5日）。
- 35) 「第68回国会参議院災害対策特別委員会議録第6号」18頁〔砂田重民発言〕（1972年6月9日）。
- 36) 「第71回国会参議院災害対策特別委員会議録第10号」1頁〔佐藤隆発言〕（1973年7月13日）。
- 37) 前掲注（36）2頁〔斉藤邦吉発言〕。
- 38) 第7次改正を除く災害弔慰金法改正の概略は、次のとおりである。

第1次改正ないし第4次改正と第6次改正では、主に個人災害の増大と社会経済情勢の変化を理由として、災害弔慰金の支給限度額等の引き上げが行われた。旧災害弔慰金法制定当初、災害弔慰金の支給限度額は50万円であったが、現在では500万円にまで引き上げられている。各次改正の引き上げ金額については、宮本・前掲注（3）69頁以下が詳細である。

第5次改正では、旧災害弔慰金法の題名が現行の災害弔慰金法の題名へと改められるとともに、災害障害見舞金制度が創設された（災害弔慰金法8条）。災害障害見舞金制度とは、災害により負傷し、または、疾病にかかり、精神または身体に重度の障害を受けた者に対して、一定の金銭を支給するものである。第5次改正の趣旨は、次のように説明されている。すなわち、「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」いるという「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る」（「第96回国会衆議院災害対策特別委員会議録第6号」1頁〔佐藤隆発言〕（1982年5月13日））。第5次改正を説明するものとして、依田晶男「災害障害見舞金支給制度の創設」時の法令1168号（1983）9頁以下。

第8次改正では、災害弔慰金や災害障害見舞金等の支給を受ける権利が差押禁止債権とされ、譲渡や担保に提供することも禁止された（同法6条1項）。また、これらの権利に基づいて支払われた金銭自体も、差押禁止動産とされた（同条2項）。第8次改正が行われた背景には、次の状況があった。すなわち、被災者生活再建「支援金、弔慰金、見舞金に関しては制度の目的……に照らして、被災者みずからにおいて、被災者らのあすへの第一歩のために使っていただくべき」金銭であり、「その趣旨に反して、銀行や金融機関、サラ金や高利貸しが被災者に対する債権を回収するために、差し押さえて、横取りしてしまうことは」、正義に反するにもかかわらず、「現行法においては、これら支援金、弔慰金、見舞金……に対する差し押さえが禁止されていない」状況である（「第177回国会衆議院災害対策特別委員会議録第14号」2頁〔松下新平発言〕（1982年5月13日））。第8次改正を説明するものとして、坂本光「『災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律』および『東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律』の概要」金融法務事情1930号（2011）76頁以下、後藤類「災害弔慰金・災害障害見舞金・被災者生活再建支援金・東日本大震災関連義援金の差押禁止等」時の法令1904号（2012）4頁以下、後藤=源河・前掲注（9）11頁以下、岡本正『災害復興法学』（慶応義塾大学出版会、2014）236頁以下。

- 39) 井上和輝「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律」法令解説資料総覧366号（2012）27頁以下。
- 40) 岡本・前掲注（38）101頁。
- 41) 岡本・前掲注（38）100頁以下。

- 42) 日弁連「災害弔慰金の支給等に関する法律等の改正を求める意見書」(2011年6月23日)〈http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110623_3.pdf〉(2016年7月1日確認)。
- 43) 日弁連・前掲注(42)2頁以下。
- 44) 日弁連・前掲注(42)3頁。意見書においては、「そもそも義援金の分配は法律に基づく制度ではなく、災害弔慰金法に準じた運用も予定されておらず、義援金の支給は被災者・被災者遺族支援の見地からより柔軟に運用すべきものであるから、そもそも兄弟姉妹を排除すること自体に問題があること」が付言されている。
- 45) 「第177回国会衆議院災害対策特別委員会議録第12号」2頁〔吉田おさむ発言〕(2011年7月14日)。
- 46) 国会議事録(前掲注(45))には、比較された制度が具体的に挙げられていないが、日弁連による意見書(日弁連・前掲注(42)2頁以下)に列挙されている制度でいえば、兄弟姉妹に同居、生計同一は要求されていないか(戦傷病者戦没者遺族等援護法35条、原爆被爆者援護法33条)、または、兄弟姉妹だけでなく、他の遺族にも死亡者の死亡の当時その収入によって生計を維持していたことが要求されており(労働者災害補償保険法16条の2、国家公務員災害補償法16条、船員保険法35条、犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律5条)兄弟姉妹のみに特別な要件があるものはない。
- 47) 井上・前掲注(39)29頁。
- 48) 奥克彦「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律」法令解説資料総覧122号(1992)26頁以下では、災害弔慰金法は、「災害に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、このような観点から制定された」のであり、「見舞金であれば、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って、責任主義を原則とする現行法からの乖離」がなく、「実際上もあくまで見舞金であって損害の全部を補償するものではない以上、財政能力の問題も生じにくい」として、災害に際する個人救済制度としては、最も現実的なものであると評価されている。植村尚史「災害弔慰金・災害援護資金の引上げ」時の法令955号(1977)2頁でも、「被害救済のために公的給付を行うことが困難な側面もみられた」が、「個人的災害であると同時に、そのような大規模な自然災害が地域全体に影響をもたらすものであることに関し、地域住民全体の福祉の面から社会的な意味を持つものとしてとらえられるようになり、社会連帯の主体としての市町村が、死亡者の遺族に対して災害弔慰金を支給することが法制度として確立」したと説明されている。
- 49) 宮本・前掲注(3)71頁では、災害弔慰金法の立法背景を踏まえた上で、その趣旨は、「言葉どおりの弔慰金……というよりも被害者の個人救済に重きがある」と述べられている。
- 50) 災害救助実務研究会・前掲注(8)71頁。
- 51) 本稿では、被災者に対する支援を全て挙げることはできないが、近時では、青田良介「被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察—被災者の私有財産と公的支援の関係の変遷—」地域安全学論文集14号(2011)141頁以下、山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社、2013)が、網羅的に紹介している。
- 52) 復興庁・前掲注(2)9頁。
- 53) 支援法の概要については、内閣府「被災者生活再建支援法の概要」〈<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/pdf/140612gaiyou.pdf>〉(2016年7月1日確認)を参照した。
- 54) 被災者生活再建支援法施行令1条によって、次の各号のいずれかに該当する自然災害とされている。
- ① 自然災害により災害救助法施行令1条1項1号または2号には該当する被害が発生した市町村の区域に係る当該自然災害
 - ② 自然災害により10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村の区域に係る当該自然災害
 - ③ 自然災害により100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県の区域に係る当該自然災害
 - ④ 自然災害により①または②の市町村を含む都道府県で、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村(人口10万人未満に限る)の区域に係る当該自然災害
 - ⑤ ①ないし③の区域に隣接し、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村(人口5万人未満に限る)の区域に係る当該自然災害
 - ⑥ ①もしくは②の市町村を含む都道府県または③の都道府県が2以上ある場合に、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村(人口10万人未満に限る)、または、2世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村(人口1万人未満に限る)の区域に係る自然災害
- ただし、④ないし⑥の人口要件については、合併

- 前の旧市町村単位でも適用可などの特例措置がある(合併した年と続く5年間の特例措置).
- 55) 支援法の制定と改正については, 生田長人「被災者・被災地に対する再建支援の法制度についての考察」法律時報81巻9号(2009)21頁以下, 青田・前掲注(51)144頁, 山崎・前掲注(51)24頁以下を参照した.
- 56) 生田・前掲注(55)23頁.
- 57) 生田・前掲注(55)25頁.
- 58) 日本赤十字社「災害義援金に関する課題と今後の方向(報告)―東日本大震災における検証と総括を踏まえて―(2013年3月25日)〈http://www.jrc.or.jp/press/pdf/20130325_01.pdf〉(2016年7月1日確認).
- 59) 1990年代までの義援金の配分システムについては, 下山憲治「被災者救済システムの一断面―近年の災害における義援金配分システムの実態分析―」行政社会論集8巻2号(1996)69頁以下が詳細である.
- 60) 厚生労働省「義援金配分割合決定委員会の設置について」(2011年4月7日)〈http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000018en2-img/2r98520000018_eoj.pdf〉(2016年7月1日確認).
- 61) 第1回決定委員会(2011年4月8日)では, ①死亡・行方不明者:35万円, ②住宅全壊(焼):35万円, ③住宅半壊(焼):18万円, ④原発避難関係世帯:35万円の単価で, 被災都道府県からの申請に基づいて, 必要な額を配分するものとされた.
- 第2回決定委員会(2011年6月6日)では, 被害程度の指標が, ①死亡・行方不明数:1, ②住宅全壊戸数:1, ③住宅半壊戸数:0.5, ④床上浸水戸数:0.1と算出され, 被災都道府県の指標の合計数に基づき, 按分して定期的に配分するものとされた.
- 第3回決定委員会(2011年12月8日)では, 2011年9月までの受付分は, 現在の被害指標により, 第2次配分の配分ルールに基づきその全額を配分し, 確定した被害に基づき余剰が発生している場合は, 精算するものとされた. 2011年10月以降の受付分は, 第2次配分の被害指標に基づき配分を行うが, 各地方公共団体において, 震災孤児・遺児等の被災者支援基金に積み立て配付するなど, 効果的に活用できるようするものとされ, 精算は行わず, 渡しきりの方式がとられた(日本赤十字社・前掲注(58)).
- 62) 日本赤十字社「第2次配分に当たっての共通認識」(2011年6月6日)〈http://www.jrc.or.jp/information/pdf/00002277_110606_kyotsuninshiki.pdf〉(2016年7月1日確認).
- 63) 阿部泰隆『大震災の法と政策―阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学―』(有斐閣, 2000)213頁〔同「弔慰金, 義援金, 災害復興基金などの配分基準の提案―『困っている順』に配分しているか―」ジュリスト1065号(1995初出)], 青田良介「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」災害復興研究3巻(2011)108頁以下, 野田隆「義捐金の分配比率をめぐって―義捐金配分をめぐらる問題(3)」奈良女子大学人間文化研究科年報31号(2016)165頁.
- 64) 日本赤十字社・前掲注(58).
- 65) 阿部・前掲注(63)211頁.
- 66) 阿部泰隆「政策法学演習講座(50)―実例編(30)被災者金銭支援の正義論―」自治実務セミナー8号(2011)4頁.
- 67) 野田隆「義援金配分をめぐらる問題―『公正な分配』の公正さの諸局面(1)」奈良女子大学人間文化研究科年報28号(2013)210頁.
- 68) 野田・前掲注(67)204頁以下.
- 69) 津久井進『大災害と法』(岩波新書, 2012)66頁.
- 70) 山崎・前掲注(51)38頁.
- 71) 阿部・前掲注(63)202頁以下.
- 72) 野田・前掲注(67)212頁.
- 73) 高寄昇三「給付金行政の実態と課題」都市政策86号(1997)112頁.
- 74) 山崎・前掲注(51)33頁.
- 75) 日本赤十字社・前掲注(58)4頁以下. 青田・前掲注(63)113頁以下では, 義援金とは, 「任意による募金であることから, 公的支援のように全国一律の配分額を定めたり, 予め総額を見込んだりすることができない」と述べられている. 高橋克秀「東日本大震災義援金の研究―なぜ被災者に届かなかったのか―」国学院経済学61巻3=4号(2013)138頁では, 東日本大震災に関する義援金は, 第一次の配分額が少額であると批判し, そのような少額となった理由として, 「この時点では, 必要な配分総額を算出することが困難であったため, 万一, 義援金が枯渇することを恐れてとりあえず当面の配分額を少なく抑えた」こと, 「これ以降, どの程度の義援金が集まるかを予測するノウハウがなかった」ことが挙げられている.
- 76) 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』(勤草書房,

1999) 42頁では、「私的生活支援の不足をカバーするのが、公的な弔慰金・見舞金であった」と述べられている。

77) 判例集未登載 (LEX/DB 文献番号25541847)。

78) 本件条例 4 条

災害弔慰金を支給する遺族の範囲は、法第 3 条第 2 項の遺族の範囲とし、その順位は、次に掲げるとおりとする。

(1) 死亡者の死亡当時において、死亡者により生計を主として維持していた遺族(兄弟姉妹を除く。以下この項において同じ。)を先にし、その他の遺族を後にする。

(2) 前号の場合において、同順位の遺族については、次に掲げる順序とする。

(ア) 配偶者

(イ) 子

(ウ) 父母

(エ) 孫

(オ) 祖父母

(3) 死亡者に係る配偶者、子、父母、孫又は祖父母のいずれもが存しない場合であって兄弟姉妹がいるときは、その兄弟姉妹(死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくして

いた者に限る。)に対して、災害弔慰金を支給するものとする。

② 前項の場合において、同順位の父母については、養父母を先にし、実父母を後にし、同順位の祖父母については、養父母の父母を先にし、実父母の父母を後にし、父母の養父母を先にし、父母の実父母を後にする。

③ 遺族が遠隔地にある場合その他の事情により、前 2 項の規定により難いときは、前 2 項の規定にかかわらず、第 1 項の遺族のうち、市長が適当と認める者に支給することができる。

④ 前 3 項の場合において、災害弔慰金の支給を受けるべき同順位の遺族が 2 人以上あるときは、その 1 人に対して行った支給は、全員に対しなされたものとみなす。

79) 福島県浪江町の災害弔慰金の支給等に関する条例施行規則 2 条 2 項(前掲注(13))では、死亡者に対する身上監護や葬祭が基準として採用されている。

80) 熊本地震では、死亡者による生計維持の有無によらず、一律して 500 万円を支給するように通知が出された(小田健司「災害弔慰金、一律 500 万円に」朝日新聞西部本社版朝刊 2016 年 6 月 23 日、33 頁)。今後の動向が注目される。

