東日本大震災から10年

防災対策の新たな課題「災害関連死」

主張

東京都議会議員　早坂 義弘

東日本大震災から10年が経過する。首都直下地震の発生が迫る中、都民のいのちを守ることが都政の最大の使命である。そこで過去の大震災を振り返り、近年浮かび上がってきた課題である「災害関連死」について考えてみたい。

◇

東日本大震災が発生した2011年3月11日は都議会の閉会日だった。石原慎太郎知事が各会派控室へのあいさつ回りを終えた直後、尋常ではない揺れに襲われ、同僚議員とともに机の下に潜り身を守った。窓からは、びくともしないはずの高層ビルが揺れている姿が確認できた。ニュースでは「東北が震源地」と報じられ、大災害になると誰もが直感した。

私はすぐに地元の杉並区に戻り、区内の被害が限定的であることを確認した上で、仲間の防災士とともに直ちに車で東北に向かった。夜明けを待って、宮城県岩沼市でご遺体の搬送のお手伝いをした。以後、何度も被災地を訪ねたが、火葬場も被災し、やむなく仮埋葬したご遺体を再び掘り返している場面に出くわした時には言葉を失った。あまりにも残酷な場面ゆえ、遺族の立ち合いは一切認められていなかったほどである。ご遺体を他県で火葬するのが「広域火葬協力」だが、これが全く機能していなかったのだ。それが動き始めたのは、宮城県庁に派遣された都庁職員の卓越した働きによるものである。ご遺体を運ぶトラックを提供した東京都トラック協会のご尽力もあった。

発災から半年後、石巻市役所で広域火葬協力について話を聞く機会があった。担当の職員が「東京都のおかげで本当に助かりました」と一言だけおっしゃり、以後は涙で全く言葉にならなかった時のことを思い出すと、今でも涙が込み上げてくる。

被災地では、どこに行ってもイチョウの防災服を着た都庁職員の姿を目にすることができた。東京消防庁ハイパーレスキュー隊の福島第一原発での活動や、上下水道職員の活躍はもちろん、震災がれきや被災県の新規採用教員の受け入れなど、都庁全体が本当に必死だった。そしてあらゆる知恵を絞った。この時の私は、都政の一員であることがとても誇らしかった。

◇

さて、東日本大震災の死者・行方不明者（計1万8千人）のうち90%が「水」による被害、すなわち溺死（できし）だった。一方、1995年1月17日の阪神・淡路大震災の死者（6400人）のうち80%が「建物」の下敷きになっての圧死・窒息死だった。他方、1923年9月1日の関東大震災の死者・行方不明者（計10万5千人）のうち90%が「火」による被害、すなわち焼死だった。

一口に震災対策といっても、死因が「水」か「建物」か「火」のいずれであるかによって、全く別の対策が必要だということがわかる。「水」への対策は、堤防と避難。「建物」への対策は、耐震補強と家具転倒防止。「火」への対策は、不燃化と木造住宅密集地域の解消、そして通電火災防止に、初期消火と避難である。普段、防災対策として真っ先に思い浮かぶ食料備蓄は、実はいずれの大震災においても死因とは全く無関係であることに留意したい。

では、発生が切迫している首都直下地震はどうだろうか。都が2012年に発表した被害想定によると、死者（9700人）のうち60%が圧死・窒息死、40%が焼死とされている。各区に注目すると、杉並・目黒・品川区で発生する死者の70%が焼死だとされ、地域によって際立った違いがある。

◇

しかし、死者はそれにとどまらないだろうというのが、「災害関連死」である。

2016年4月16日の熊本地震では当初、死者は50人（直接死）だとされていた。その後、災害に伴う過労や環境悪化等による病死（災害関連死、218人）も地震による死者に含むとされたのである。これまでの震災対策は、「水」か「建物」か「火」という直接死だけで考えられてきた。それが熊本地震では、災害関連死が直接死の4倍となったのだから「いのちを守るのが防災」という観点から大変な衝撃だった。無論、直接死をいかに減らすかということの重要性に変わりはない。しかし、せっかく一命を取り留めたにもかかわらず、その後の避難生活で亡くなる方がこんなにも多いとなると、これまでの防災対策で決して重視されてきたとは言えない災害関連死にも光を当て、積極的な対策を講じる必要がある。

被災者の生活の質を向上させることは、誰もが歓迎することだ。避難所に指定された体育館でゴロ寝を強いるようなことは終わりにすべきである。他方で、災害関連死には制度そのものに課題がある。一つは認定基準や認定期間が区市町村によって異なること、もう一つは遺族による申請主義である。

災害関連死の認定を受けると（直接死と同じように）行政から災害弔慰金（生計維持者の場合500万円）が支給され、民間から災害義援金（東日本大震災では123万円）が分配される。しかし区市町村によって認定基準が異なると、受給できなかった遺族から著しい不公平感が生じるのは必定である。また東日本大震災での認定事例を見ると、震災発生から7年後に亡くなった方も含まれている。しかし7年も前の大震災を原因だとすると、認定はとてつもなく広範囲に広がる可能性があり、それが妥当なものかどうかについて議論がある。また申請主義ということは、そうした制度を遺族が知らなければ申請できないということだが、災害関連死という言葉も制度もご存知の方が多いとは思えない。当該区市町村の制度周知の方法によって、申請者数（と認定者数）に大きな差が生じることにも議論があるだろう。

熊本地震で認定された災害関連死を見ると、認定された方の60%が発災前と同じ居場所（自宅・病院・介護施設）で亡くなっており、避難所や仮設住宅は6%しかない。こうした数値は、私たちの先入観と大きく異なることも付記しておきたい。

私は「防災とはいのちを守ること」だと考える。そのためには過去の教訓に学び、新たな課題に対応していくことが必要である。私たちが直面している新型コロナ対策は、過去の大震災に勝るとも劣らない深刻な課題だ。東日本大震災から10年が経過した今、都民のいのちを守るべく、こうした新たな課題に臨みたい。

（令和防災研究所理事）