

# 災害援護資金貸付の償還免除要件の緩和等を求める意見書

2018年（平成30年）5月11日

兵庫県弁護士会

会長 藤掛伸之

## 第1 意見の趣旨

- 1 国は、災害援護資金の貸付主体である市町村に対し、災害援護資金の償還について、以下の(1)ないし(3)記載の施策を実現するよう積極的に働きかけを行うべきである。
  - (1) 死亡、重度障害、破産・民事再生による免責決定を受けた者、生活保護受給者のみならず、生活保護受給者に準ずる低所得者など、経済的困窮者一般に免除の対象を拡大すること
  - (2) 一定額以上弁済した場合、残額を免除する等、弾力的運用を実現すること
  - (3) 自ら借入をしていない相続人及び連帯保証人の債務を免除すること
- 2 国は、市町村がそれぞれの市町村の状況に応じた免除対象の拡大や月々の償還額の減額等を行う場合に、その判断を尊重し、免除要件の拡大に関しては災害弔慰金の支給等に関する法律13条に準じ、貸付金を免除する対応を行うべきである。
- 3 国は、今後の災害援護資金貸付について、無利子、保証人不要とする制度を構築すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 災害援護資金制度の趣旨

災害援護資金貸付制度は、災害弔慰金の支給等に関する法律（以下、「法」という。）に基づき、災害救助法の適用を受けた災害により被害を受けた一定所得以下の世帯に対し、生活再建のため、市町村が最大金350万円の貸付を実施する制度であり、その貸付原資は、国が3分の2、都道府県・政令指定都市が3分の1を負担することとされている。

その制度趣旨は、被災という誰にでも生じうる被害について公助の観点から被災者の生活再建のための資金を貸し付けるという公益的要素が強いものであ

る。

## 2 阪神・淡路大震災被災地の状況

### (1) 神戸市の状況

ア 阪神・淡路大震災の際は、被災者生活再建支援金制度等の公的な補助制度がなかったこともあり、神戸市だけでも、平成7年3月から平成8年4月までの間に、3万1672件、総額約金776億円もの災害援護資金貸付が行われた。

償還期間は10年、年利子3%とされたが（但し、うち5年は無利子の据置期間）、返済が困難な者が多いことから、平成18年に5年間、平成23年に3年間、平成26年に3年間、平成29年にも3年間の償還期限延長決定が繰り返されている。

イ 平成27年3月の段階では、免除要件が借主の死亡・重度障害に限定されていたため、貸付開始から20年経過したにもかかわらず、神戸市における未償還額が約金97億円にも上っていた。そのため、神戸市から国に対し、免除要件拡大を求めたところ、破産及び民事再生により免責を得た者、生活保護受給者、少額償還者を免除対象者として拡大することが認められた。

また、神戸市は、平成29年8月、度重なる償還期限の延長決定により、保証人が本来有する事前求償権の10年の消滅時効期間が経過したことを理由に、保証人に対する保証債権を放棄した。

ウ 神戸市においては、上記のような施策が実施されたものの、平成29年6月時点でも、震災から22年経過したにもかかわらず、未償還額が約金31億円も残存している。

### (2) その他の自治体の状況

神戸市以外の兵庫県下の市町村の中には、神戸市と同様の免除要件の拡大を実施した市町村がある一方で、借主死亡、重度障害、破産等の事由が生じても、なお、借主、相続人に対する取立てが行われている市町村も存在する。

また、保証債権の放棄については、兵庫県が神戸市と同様の方針を打ち出したものの、平成30年2月現在、神戸市以外の市町村では、保証債権の放棄が行われていない。

## 3 東日本大震災被災地の状況

- (1) 東日本大震災の際にも、仙台市をはじめ多くの自治体において災害援護資金の貸付が行われ、平成29年9月末日時点で、貸付件数は2万3829件、総額約405億円にもものぼっている。

災害援護資金貸付については、法施行令第8条1項により、保証人を付することが義務付けられているが、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律により、保証人が不要とされ、利息も年1.5パーセント（但し、保証人を立てる場合には利息なし）とする特例が設けられている。

多くの貸付がされたことや、保証人を不要とし、利息が低減されたことは、被災者の生活再建を促進するものとして評価すべきものである。

- (2) しかし、その一方で、貸付後6年の償還猶予期限が満了し、平成29年より償還が本格化しているところ、阪神・淡路大震災においては神戸市が借主死亡の場合免除の対象とする運用基準を採用していたにもかかわらず、報道によれば、仙台市は、借主が死亡後も相続放棄しない限り相続人に対する請求を行っているとのことである。また、借主死亡の場合に相続人に対する免除を行わないばかりか、相続人に対して相続放棄の説明をせず、債務引受を行わせている自治体もあり、被災者への過大な負担となっている。

#### 4 現行の制度運用の問題点

- (1) 災害援護資金貸付制度は、上記1のとおり、公助の観点から生活の基盤を破壊された被災者に対して実施される支援であって、貸付金の取立てが被災者の生活再建を阻害するものであれば、制度趣旨に反する事態となる。

しかし、阪神・淡路大震災の被災者に対する貸付について、23年が経過した現在においても、被災者がその償還を強いられているのが現状である。借入時には現役世代として一定程度の収入が見込まれた被災者も、現在では、その多くは年金のみを唯一の収入とする者が多く、決して多くない年金収入から償還を強いられる事態が多数生じている。

このような事態は、災害援護資金貸付制度の趣旨に反するだけでなく、被災者の生活基盤そのものを破壊するおそれがあり、ひいては復興そのものを阻害することになりかねない。

- (2) また、被災者に対する免除要件を厳格に解し、23年以上にもわたり償還金回収を行うことは、被災者にとって負担であるだけでなく、市町村にとっ

でも過大な負担となっている。

すなわち、市町村は、災害援護資金貸付を行った主体として、借主に対する督促や、借主・保証人の資力調査、相談窓口の設置などの回収事業を行わなければならない。限られた人的資源を割り当てなければならない。事実、阪神・淡路大震災の被災自治体では、毎月1000円の少額償還も可能となっているが、長年、人件費が回収額を大きく上回る事態となり、自治体にとって大きな負担になっている。災害援護資金の原資が公的資金であることから、たとえ少額であっても継続して償還させることについては一定の理解ができるものの、10年を超え、まして23年以上もこれを継続することは、その償還業務に費やされる公的資金や人的資源の負担を考えると、不合理と言わざるを得ない。

## 5 意見の趣旨について

### (1) 意見の趣旨1について

ア 以上に見てきたとおり、阪神・淡路大震災の被災自治体では、若干の改善は見られたものの、23年以上にも及ぶ災害援護資金貸付制度の硬直的な運用によって、未だに被災者及び被災自治体が償還の負担に喘いでいる。

また、上記3(2)のとおり、残念ながら、東日本大震災の被災自治体では、借主死亡の場合にも相続人を追跡するなど、阪神・淡路大震災の教訓が生かされていない。

免除要件を厳格に解することがかえって自治体の負担となっているにもかかわらず、市町村が免除を拡大しない背景には、貸付原資の3分の2を拠出している免除要件の拡大に消極的な国の姿勢があり、償還金を免除しても、市町村の都道府県ないし国に対する返済義務のみが残存しかねないという問題があると考えられる。

このような事態は、上記4で述べたとおり、被災者及び被災自治体に過度の負担を課し、復興を阻害させるものである。そもそも被災者が、多額の災害援護資金償還債務を負ったのは、災害という本人に責任のない異常事態があったからであることから、これにより経済的困窮から抜け出せない被災者の負担を取り除き、復興への道を歩ませることをためらうべきではない。

したがって、意見の趣旨1(1)及び(2)記載のとおり、国は、高齢等の理由

による低所得者など生活保護受給者に準ずる経済的困窮者一般に免除要件を拡大し、かつ、一定額以上の償還を行った場合、残額を免除するなど弾力的運用を可能とするよう、自治体に働きかけるべきである。

イ 次に、災害援護資金は、生活基盤を破壊された被災者の生活再建のために貸し付けられるものであって、一身専属的な要素が強いものであるから、本来的に、保証人や相続人に対する償還金の請求は抑制的に考えるべきである。

また、貸付金の最終的な負担を相続人や保証人という個人から回収することは、災害援護資金の公助としての性質に馴染むものではない。特に、相続人や保証人も被災者であるという場合、復興を阻害する大きな要因ともなりかねない。借主が死亡し、又は生活再建に行き詰まり償還金が返済できなくなったならば、その時点で、当該貸付にかかる災害援護資金の役割は終えたのであって、その回収不能のリスクは、公助としての性格からすれば、貸付原資を負担する国及び都道府県が負うべきものである。

さらに、相続人や保証人からの償還に固執すれば、市町村は、相続人調査、資力調査、相談受付等の事務の負担が増加するという問題もある。

そこで、意見の趣旨1(3)記載のとおり、国は、自ら借入れをしていない相続人及び連帯保証人の債務を免除するよう、市町村に働きかけるべきである。

## (2) 意見の趣旨2について

現在の制度を前提にすれば、市町村が被災者の償還金を免除しようと考えても、国及び都道府県の貸付金が免除されなければ、市町村の債務のみが残存する事態となり、現実問題として、償還金を免除することが著しく困難となる。特に大規模災害により、被災地が広範囲に広がる場合、すべての被災地に一律の基準をもって硬直的に対応するという事は、非現実的かつ不合理である。復興にあたっては、被災者一人ひとりの実情に応じて、その支援のあり方を決定すべきであるところ、それぞれの被災者、地域の事情について最も的確に把握しているのは、実際に災害援護資金の償還事務を掌る市町村であることは言うまでもない。

また、市町村の規模によっては、償還業務の事務負担が各自治体の本来の行政サービスに支障をきたしかねず、業務コストと償還利益が見合わない中

で、その負担を継続することは、不合理と言わざるを得ない。

そもそも、法13条1項は、市町村に対し、借主が死亡又は重度障害となった場合、償還金を免除する裁量を与え、同2項及び3項では、かかる場合、国が都道府県ないし市町村に対する貸付金を免除しなければならない、と規定する。当該規定は、被災者及び被災地の状況を最も的確に把握できる市町村に対して免除に関して判断権限を付与し、国が当該市町村の判断を尊重しなければならないことを明文化したものであり、かかる法の趣旨は、死亡、重度障害以外の場合に免除要件を拡大する場合についても同様にあてはまるものと考えられる。

したがって、意見の趣旨2記載のとおり、国は、市町村が一人ひとりの被災者やそれぞれの市町村の状況に応じた免除対象の拡大や月々の償還金の減額等の支援を行う場合、市町村の当該判断を尊重し、免除要件の拡大に関しては法13条に準じ、貸付金を免除するべきである。

### (3) 意見の趣旨3について

最後に、法施行令第8条1項では保証人を付することが義務付けられているが、上記3(1)のとおり、東日本大震災では特例法により、保証人が不要とされ、また、保証人を立てた場合は無利息とされるなど、一定程度被災者の生活再建に資する制度となっている。その一方で、平成28年に発生した熊本地震等、他の災害については、従来どおり、年利子3%、保証人が必要とされ、被災地間の不平等が生じている。

一人ひとりの被災者の立場に立って考えれば、災害の規模と関係なく、生活再建の必要性は同様に存在するのであって、どのような災害であっても、保証人がいなくとも災害援護資金の貸付が行われるべきである。また、そもそも、被災者は、自らに責任のない災害という異常事態によって災害援護資金の貸付を受けることになるのであるから、利息の負担を負わせるのも妥当ではない。

したがって、意見の趣旨3記載のとおり、国は、今後の災害援護資金貸付について、無利子かつ保証人を不要とする制度を構築するべきである。

以上