

熊本地震についての災害援護資金貸付制度に関する意見書

2016（平成28）年12月9日
東京弁護士会 法友会

第1 意見の趣旨

- 1 国は、災害援護資金貸付制度について、東日本大震災に適用された特例（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103条）を同制度の一般的内容とするよう法改正を行い、恒久法化すべきである。
- 2 仮に上記第1項の改正がなされない場合には、少なくとも、国は、熊本地震について、東日本大震災に適用された災害援護資金貸付制度の特例と同様の立法措置を講ずるべきである。
- 3 国は、上記第1項及び第2項の法改正ないし立法に際しては、災害援護資金貸付制度の貸付原資について被災自治体の負担割合を減少させる法改正ないし立法も併せて検討すべきである。
- 4 被災自治体は、可能な限り多くの被災者が災害援護資金貸付制度を利用することができるよう努め、その生活再建を支援すべきである。

第2 意見の理由

1 意見の骨子

災害援護資金貸付制度は、被災者の生活立て直しに資する制度であるから、熊本地震等の被災者によるこの貸付の利用を拡大するために、以下のとおり、東日本大震災の特別法と同様の内容となるように、根拠法である災害弔慰金の支給等に関する法律と同施行令の改正をして恒久法化することないしは熊本地震に適用される新たな立法措置を講ずるとともに、災害弔慰金の支給等に関する法律と同施行令の運用の改善を行うべきである。

2 災害援護資金貸付制度の概要

- 1) 災害援護資金貸付とは、災害弔慰金の支給等に関する法律により定められている貸付制度であり、災害救助法による救助の行われる災害等により、負傷又は住居、家財に被害を受けた世帯で、所得制限要件（例えば、4人世帯で年収730万円以下、2人世帯で年収430万円以下とされ、さらに住宅が滅失した場合は年収1270万円以下とされて適用範囲が拡大されている。）を満たす世帯主に対し、生活の立て直しに資するため、貸付を行う制度である（同法10条1項本文）。

同貸付は、貸付限度額が最大で350万円（世帯主の1か月以上の負傷で最大150万円、住居の全壊で最大250万円・半壊で170万円、家財の3分の1以上

の損傷で最大 150 万円など), その利率は年 3% (据置期間中は無利子。据置期間は 3 年。), 償還期間は 10 年間 (据置期間を含む。) とされている (同法 10 条 3 項及び 4 項, 災害弔慰金の支給等に関する法律施行令第 7 条)。また, この貸付を受ける際には, 保証人をたてなければならないとされている (同施行令 8 条)。また, 借受人が死亡したとき又は精神若しくは身体の著しい障害により償還ができなくなったと認められるときには償還の免除が認められる場合がある (同法 13 条 1 項)。

なお, この貸付の原資は, 実質的には国が 3 分の 2, 被災自治体が 3 分の 1 を負担することとされている (同法 11 条及び 12 条)。

2) 現在, 被災者に対する金銭支援に関しては, 被災者が亡くなった場合に支給される「災害弔慰金」(生計維持者の場合最大 500 万円, それ以外の者最大 250 万円), 重い障害を受けた場合に支給される「災害障害見舞金」(生計維持者の場合最大 250 万円, それ以外の者最大 125 万円), 住宅被害に関する「被災者生活再建支援金」(全壊で最大 300 万円, 大規模半壊で最大 250 万円)があるが, 実際に身体や住居に重大な損傷を受けた被災者がこれらの資金だけで生活を再建することは困難であり, 自己資金の乏しい被災者は生活を再建していくことが極めて困難な状況に置かれることになる。

そのため, これら支給金の増額が速やかに検討されるべきであるが, 現行制度のもとにおいても, 災害援護資金貸付制度を活用することによって, 生活を再建できる被災者の範囲を拡大することが可能である。

3 現行の災害援護資金貸付制度の問題点について

災害援護資金貸付制度の長所は, 所得制限要件さえ充たせば, 地震により被害を受けた被災者は比較的容易に貸付を受けることができ, かつ, 貸付金の使途に制限がないことである。しかし, 現行の災害援護資金貸付制度は, 以下のような問題点を抱えており, 現状のままでは, 被災者の「生活の立て直しに資する」制度としては不十分な制度となっている。

1) 保証人が必要とされていること

前記のとおり, 現行の災害援護資金貸付制度においては, 保証人をつけることが必須とされているが, 保証人をつけなければ貸付を受けることができないということでは, 災害援護資金貸付制度の趣旨を十分に実現できないことになってしまう。

そもそも, 保証人となることを依頼できる親族又は知人がいない被災者こそ, まさに今後の生活再建のための公的支援を必要としている者である。前記のとおり, 被災者に対する資金支援が必ずしも十分とはいえない現状を考慮すれば, 最も支援を必要とする被災者が利用できない支援制度では, 支援制度として重大な欠陥があると言わざるを得ない。

加えて, 保証人制度がもたらす非人道的な事態はかねてから指摘されているところであり, 社会的弱者である被災者を救済する制度において, このような保

証人制度を利用することは厳に控えるべきである。

よって、保証人をつけなければ貸付が受けられないという現行制度は速やかに改められるべきである。

2) 貸付利率が被災者にとって高利であること

低金利の経済状況において、貸付利率年3%は、被災により生活状況が悪化した被災者にとっては、高利に過ぎると言わなければならない。

3) 償還期間及び据置期間が短期に過ぎること

現行の制度では償還期間が10年間とされ、据置期間が3年間とされているが、いずれの期間も短期に過ぎる。

災害援護資金貸付を利用する被災者は、その生活基盤に大きな打撃を受けていることが通常であるから、3年経過しただけで返済を開始させることは負担が重く、被災者の生活再建の妨げとなりかねない懸念が強い。

4) 償還免除の要件が厳格であること

現行の制度では、災害援護資金貸付の償還免除の要件について、借受人が死亡したとき又は精神若しくは身体の著しい障害により償還ができなくなったと認められるときに限定している（同法13条1項）。

しかし、被災による生活基盤の喪失の程度が大きいため、災害援護資金制度による貸付を受けたにもかかわらず生活再建が適わない被災者は存在し得る。現に阪神淡路大震災においては、2015（平成27）年3月末時点において、同制度による貸付を受けた者の約2割が未償還の状況にあった（かかる状況に鑑み、阪神淡路大震災における同制度の貸付については、2015（平成27）年に償還免除の要件が拡大された経緯がある。）。

生活再建が適わず償還を行うことが極めて困難な被災者に対して償還を強いることは被災者にとって余りに酷であるし、償還が事実上期待できない被災者に対して償還を求め続けるというのも非合理的であると言わざるを得ず、償還免除の要件は拡大されるべきである。

4 求められる災害援護資金貸付制度の内容及び運用について

1) 東日本大震災に適用された特例について

東日本大震災については、災害援護資金貸付制度を活用するため、「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」103条によって特例措置が適用され、保証人をたてる必要はないとされるとともに、貸付利率については連帯保証人がいれば無利子、連帯保証人がいない場合でも年1.5%とされ、また、償還期間は13年間（据置期間を含む。据置期間は原則として6年。）とされて、大幅に利便性の高い制度とされた。加えて、償還免除については、支払期日到来から10年経過後において、なお無資力又はこれに近い状況があり、かつ、償還金を支払う見込みがないときも免除要件に該当することとされた（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の厚生労働省関係規定の施行等に関する政令14条4項）。

2) 東日本大震災に適用された特例が熊本地震にも適用されるべきこと

熊本地震についても、熊本県は国に対し、同様の特例制度を適用することを求めたが、国は、熊本地震は大震災とはいえないとして、特例制度を適用しなかった。

しかし、2016（平成28）年11月14日現在において、全壊が8,307棟、半壊が31,373棟、一部破損が135,603棟、合計175,283棟もの住宅被害が発生し、2016（平成28）年11月15日時点において、関連死を含めて少なくとも137名もの方々が亡くなった熊本地震を「大震災とはいえない」と評価すること自体が疑問であり、その点を措くとしても、被災者にとっては、東日本大震災においても、熊本地震においても、生活基盤や就業基盤に深刻な被害を受けた被災者がいることには変わりはないのであり、前記のとおり現行の災害援護資金貸付制度が大きな問題を抱えていることを踏まえれば、熊本地震についても、速やかに東日本大震災と同様の措置が採られるべきである。

3) 東日本大震災に適用された特例の恒久法化

のみならず、前記のとおり、現行の災害援護資金貸付制度については問題があることを踏まえれば、東日本大震災についての特例の内容は、大震災に限っての特例ではなく災害援護資金貸付制度についての一般的内容とされるべきであり、速やかに恒久法化すべく法改正が図られるべきである。

4) 災害援護資金貸付制度の積極的な活用

(1) 災害援護資金貸付制度における貸付金原資の自治体負担割合の減少及び積極的な利用促進

災害援護資金貸付制度について特例措置が採られた東日本大震災においても、自治体によっては同制度の利用に消極的で、十分に活用されていない自治体もある。その背景としては、阪神淡路大震災に関して返済が滞った件数が相当数出たため、自治体の側でも回収等に労力を投入せざるを得なかったこと、また貸付金の原資を被災自治体が3分の1負担しなければならないという制度設計があったことが指摘されている。

それゆえ、災害弔慰金の支給等に関する法律12条を改正して、貸付金原資の国費負担割合を現在の3分の2より増加し自治体負担の割合を減少させるべきである。また自治体の側でも、くれぐれも将来の負担を考えて制度利用に消極的な姿勢を採るべきではない。

財政的観点からみても、災害援護資金貸付制度が活用されないで被災者の生活再建が妨げられ、結果的に生活保護等の増加で財政支出が増大したりするより、多少の回収不能事例が発生したとしても被災者の生活再建を支援した方がプラスとなる可能性も高いし、何より、人権保障の観点からは、困窮した被災者に手を差し伸べ、その自主再建を力強く支援すべきである。

(2) 償還免除要件の適用緩和

また、東日本大震災に適用された特例の「支払期日到来から10年経過後に

において、なお無資力又はこれに近い状態にあり、かつ、償還金を支払うことができる見込みがない場合」の解釈に際しては、真に救済されるべき被災者の生活再建を支援すべく、生活保護受給者や自己破産者に限ることなく、生活保護受給者に近い低所得者についても免除対象者とする運用をすべきである。

以上