

2011年（平成23年）5月25日

災害弔慰金の支給に関する法律及び同法施行令の改正等を求める意見書

兵庫県弁護士会
会長 笹野哲郎

第1. 意見の趣旨

1. 災害弔慰金の支給等に関する法律3条2項に定める遺族の範囲に、災害により死亡した者の兄弟姉妹も含めるよう改正すべきである。
2. 同法8条1項に定める災害障害見舞金の支給対象となる障害者を、身体障害者手帳及び精神保健福祉手帳の障害等級1ないし3級程度の障害者に改めるべきである。
3. 同法8条2項に定める災害障害見舞金の額を増額し、一時払金のみならず、10年程度に期間を限定した上乘せ年金方式の支援金も加えるよう改正すべきである。
4. 同法3条3項で定める災害弔慰金の額について支給額の差を撤廃するよう「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」を削除する。同法8条2項で定める災害障害見舞金の額についても同様の趣旨から、「障害者のその世帯における生計維持の状況等を勘案して」を削除すべきである。
5. 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条及び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条を恒久化するとともに、更に次の改正を行うべきである。
 - (1) 災害弔慰金の支給等に関する法律10条4項を改正し、災害援護資金の利率は、据置期間経過後も無利子とする。
 - (2) 同法13条1項を改正し、償還免除の要件に同法施行令11条1項の規定により償還金の支払の猶予を受けた者が、同項の支払期日から5年を経過

した後において、なお当該償還金を支払うことが困難と認められる場合を加える。

(3) 償還免除の例外を政令に委任する同法13条1項ただし書き及びこれを受けた同法施行令12条を削除する。

(4) 保証人を求める同法施行令8条を削除する。

(5) 違約金を定める同法施行令10条を削除する。

6. 被災者・被災者遺族支援の観点から、支給対象者の認定やいわゆる「震災関連死」等の複雑な事案における災害弔慰金等の支給を柔軟に行うために、市町村ごとに、弁護士その他専門職種により構成される、中立かつ公正な「災害弔慰金給付審査委員会」を条例により設置すべきである。

第2. 意見の理由

1. はじめに

災害弔慰金の支給等に関する法律（以下、災害弔慰金支給法という）は、1967年（昭和42年）8月の羽越水害を契機に検討がなされ1973年（昭和48年）9月18日に成立した議員立法であり、災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給、並びに災害援護資金貸付を定め、被災者や被災者の遺族を物心両面で支援するための重要な制度の1つである。東日本大震災においても、既に災害弔慰金の支給や災害援護資金の貸付が開始されており、また、災害援護資金貸付については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（以下、特別法）において、償還期間の延長、貸付の無利子化（有保証の場合）または無保証化（年率1.5%）及び償還免除要件の緩和等が既に定められているところである。

しかしながら、災害弔慰金支給法においては、後述のとおり、災害弔慰金の支給対象から兄弟姉妹が除外されている点、災害障害見舞金の支給対象とされる障害の程度が極めて限定的である点など、被災地の実情に合わず、法の趣旨が行き届いていない等の問題点がある。そこで、東日本大震災における被災者

を救済するとともに、今後の新たな災害発生時への支援体制の整備のため、災害弔慰金支給法及び同法施行令の改正を求めるため意見を述べるものである。

2. 災害弔慰金の支給対象の拡大について（意見の趣旨1）

- (1) 災害弔慰金支給法3条2項は、災害弔慰金の支給の対象となる「遺族」を、「前項に規定する遺族は、死亡した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つた者を含み、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つた者を除く。）、子、父母、孫及び祖父母の範囲とする」と定めており、「兄弟姉妹」は対象から除外されている。
- (2) しかしながら、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、供養を尽くしてやりたいというのが自然な感情につき、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。また、兄弟姉妹が生計を一にし、同一の世帯で支え合いながら生活し、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って、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。
- (3) 兄弟姉妹が災害弔慰金の支給対象から除外されている不合理性は阪神大震災当時から繰り返し指摘されてきたところであるが、今日まで法改正はなされていない。そもそも兄弟姉妹は民法上の法定相続人に当たる。また、他の法令を見ても、たとえば戦傷病者戦没者遺族等援護法35条は、弔慰金の支給対象を配偶者、子、父母、孫、祖父母、兄弟姉妹のほか、死亡者によって生計を維持していた三親等内の親族等と定めており、労働者災害補償保険法16条の2は、遺族補償年金の支給対象を労働者の配偶者、子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹であって、労働者の死亡の当時その収入によつて生計を

維持していたものと定め、公害健康被害の補償等に関する法律30条も、遺族補償費受給対象を同範囲としている。また、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条は、遺族給付金受給者を犯罪被害者の配偶者、子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹と定めている。なお、災害弔慰金の支給方法は各市町村が条例によって定めるが、市町村の中には既に条例によって兄弟姉妹を支給対象と定めている例も少なくない。横浜市や甲府市といった県庁所在大都市に加え、東日本大震災の被災地である東松島市、栗原市等も兄弟姉妹への支給を定めており、被災市町村間の公平の観点からも法律レベルでの改正の必要性は高い。なお、兄弟姉妹を対象に含めたとしても、条例において受給順位が定められることにより、支給対象が拡大し過ぎることはない。

- (4) そこで災害弔慰金支給法3条2項を改正し、兄弟姉妹を災害弔慰金支給の対象とすべきである。
- (5) なお、義援金の分配についても、市町村の多くは災害弔慰金支給基準に準じた取り扱いを行っているようである。その結果、義援金の分配についても、兄弟姉妹が支給の対象から除外されるとの問題が発生している。そもそも義援金の分配は法律に基づく制度ではなく、災害弔慰金支給法に準じた運用も予定されていない。義援金の支給対象は被災者・被災者遺族支援の見地からより柔軟に運用すべきであり、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を付言しておく。

もともと、災害弔慰金支給法を改正し兄弟姉妹を支給対象とすることにより、義援金の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場所である。

3. 災害障害見舞金の支給対象、支給方法について（意見の趣旨2及び3）

- (1) 災害弔慰金支給法8条1項は、「市町村は、条例の定めるところにより、災害により負傷し、又は疾病にかかり、治つたとき（その症状が固定した

ときを含む。)に精神又は身体に別表に掲げる程度の障害がある住民…に対し、災害障害見舞金の支給を行うことができる」と定めており、別表(第8条関係)では「両眼が失明したもの(1号)」「咀嚼及び言語の機能を廃したものと(2号)」「神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要するもの(3号)」「胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要するもの(4号)」「両上肢をひじ関節以上で失ったもの(5号)」「両上肢の用を全廃したものと(6号)」「両下肢をひざ関節以上で失ったもの(7号)」「両下肢の用を全廃したものと(8号)」「精神又は身体の障害が重複する場合における当該重複する障害の程度が前各号と同程度以上と認められるもの(9号)」が掲げられている。

これらは、労働者災害補償保険法施行規則の別表第一として掲げられている「障害等級表」の1級に該当する極めて重篤な障害である。

- (2) しかし、被災により障害を受けた者の支援範囲としてはあまりに対象が狭すぎる。阪神淡路大震災では、重傷者数が1万689人と把握されていたにもかかわらず(1か月以上の治療を要する者として各市に報告された人数)、災害障害見舞金の受給者数は僅か64人のみ(約0.6%)であった。受給できなかった者は、たとえ重篤な障害が遺ったとしても震災による障害者として把握されず、何らのケアもないまま放置され、震災から15年が経過して初めて震災障害者問題が社会問題となった経緯もある。そこで、被災により障害を受けた者を広く把握し、救済対象とするのが妥当かつ急務である。
- (3) 現実的な救済の必要姓と給付実務の円滑性を確保するため、障害年金の受給資格のある身体障害者手帳及び精神保健福祉手帳の障害等級1ないし3級程度の障害者まで支給対象者を広げるのが相当である。
- (4) 被災により障害をうけた者は、被災後しばらくは心身の健康回復のための治療、療養に専念するのが一般的であり、その後は後遺障害を抱えながら生活しなければならないため、被災地の地域社会の復旧・復興の流れから

取り残されることが多く、生活再建に特段の支援をする必要がある。

そこで、災害障害見舞金の額を増額し、一時金のみならず、10年程度を期限とする年金方式による支援金を上乘せして支給すべきである。

4. 支給額の差の撤廃について（意見の趣旨4）

災害弔慰金については、災害弔慰金支給法3条3項において「災害弔慰金の額は、死亡者1人当たり500万円を超えない範囲内で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で定める額以内とする。」と定め、同施行令1条の2本文で「法第3条第3項に規定する政令で定める額は、死亡者が死亡当時においてその死亡に関し災害弔慰金を受けることができることとなる者の生計を主として維持していた場合にあつては500万円とし、その他の場合にあつては250万円とする。」と定めている。これと同様に、災害障害見舞金については、災害弔慰金支給法8条2項において「災害障害見舞金の額は、障害者1人当たり250万円を超えない範囲内で障害者のその世帯における生計維持の状況を勘案して政令で定める額以内とする。」と定め、同施行令2条の2で「法第8条第2項に規定する政令で定める額は、障害者が当該災害により負傷し又は疾病にかかった当時においてその属する世帯の生計を主として維持していた場合にあつては250万円とし、その他の場合にあつては125万円とする。」と定めている。

こうした、主たる生計維持者か否かという観点とは、生活保障を主目的とする給付制度であれば合理性があると言えるかも知れないが、肉親を失った遺族の悲しみや苦痛に対する弔意を主目的とする災害弔慰金については、同観点に基づく支給額の差を設ける理由は見出し難い。また、重篤な障害を背負うことになった障害者に対する見舞いを主目的とする災害障害見舞金についても、当該障害者が主たる生計維持者かどうかは関係がない。したがって、主たる生計維持者か否かによって支給額に差を設ける規定は、合理的な理由に基づくものとは言えず、各法条における「その世帯における生計維持の状況等を勘案して」

の文言を削除するのが相当である。

5. 災害援護資金の貸付について（意見の趣旨5）

- (1) 災害援護資金の貸付は、被災者の生活再建のための貸付型支援制度として重要な役割を担っている。もっとも阪神大震災においては、兵庫県内では約5万6400件（約1309億円）の利用があったところ、震災から16年以上を経た現在において、全体の4分の1にあたる約1万3900件（約209億円）が未だに返済途中にあるとのことである。すなわち、被災者が生活や事業を再建することは決して容易なことではなく、被災者が新たな債務の負担に耐えられず将来返済困難な状態となることはもとより想定されるところである。また、これまでの災害援護資金貸付においては災害弔慰金支給法施行令8条により連帯保証人が求められており、借主である被災者のみならず、第三者である保証人まで経済的破綻に陥れかねない。これは借主である被災者においても本意なことではない。また、東日本大震災の如く極めて広範囲にわたる被害が発生した場合には、親族、仕事関係者など、通常保証人として期待される人的範囲一帯が同時に被災することも十分想定され、被災者支援目的の貸付に保証人を求めることはその趣旨にも実情にも合致しない。
- (2) 政府は東日本大震災を受けて平成23年5月1日公布、同日施行の特別法において、償還期間（据置期間を含む）の延長（10年→13年）、保証人を立てない貸付の容認、利率の引き下げないし無利子化（年率3%→保証人なし：年率1.5%・保証人あり：無利子）、債務免除要件の緩和などを定めた。災害援護資金貸付を利用する被災者の債務負担を緩和する特別法については評価できるところである。今後は、この特別法及び同法を受けた政令を恒久化するとともに、無利子化、保証人要件の完全廃止、免除要件の更なる緩和のために以下の改正を行うべきである。
 - ① 災害弔慰金の支給等に関する法律10条4項を改正し、災害援護資金

の利率は、据置期間経過後も無利子とする。

- ② 同法 13 条 1 項を改正し、償還免除の要件に同法施行令 11 条 1 項の規定により償還金の支払の猶予を受けた者が、同項の支払期日から 5 年を経過した後において、なお当該償還金を支払うことが困難と認められる場合を加える。
- ③ 償還免除の例外を政令に委任する同法 13 条 1 項ただし書き及びこれを受けた同法施行令 12 条を削除する。
- ④ 保証人を求める同法施行令 8 条を削除する。
- ⑤ 違約金を定める同法施行令 10 条を削除する。

6. 「災害弔慰金給付審査委員会」の設置について（意見の趣旨 6）

災害弔慰金等の支給においては、支給対象の認定やいわゆる「震災関連死」事案など認定過程が複雑な事案も発生する。このような場合には、災害弔慰金支給法が被災者・被災遺族の支援のための制度であるとの観点に立脚しながら、弁護士等の専門職種により構成される中立かつ公正な第三者的機関である「災害弔慰金給付審査委員会」による柔軟かつ迅速な認定が確保されるよう、市町村に、同委員会の設置を条例により義務づけるべきである。また、国においては災害弔慰金等の支給の指針を被災者支援の観点から示すこと、及び、申請者に不服申立の機会を与えること等審査の公正と手続保障を整備すべきである。

以 上