

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	経済的支援
検 証 項 目	生活資金の貸付

根拠法令・事務区分	激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、阪神・淡路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、災害弔慰金の支給等に関する法律、母子及び寡婦福祉法、身体障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 等
執 行 主 体	生活福祉資金：県 災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金：市町
財 源	生活福祉資金 原資：国庫 2 / 3、事務費：国庫 1 / 2 母子寡婦福祉資金 原資：国庫 2 / 3 3 / 4に引上げ 災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金：国庫 2 / 3
概 要	災害により被害を受けた者に対する経済的な支援措置については、弔慰金・見舞金等の支給の他、被災者の当座の生活資金の確保を図り、生活再建を支援するための貸付制度がある。 阪神・淡路大震災では、生活福祉資金、災害援護資金貸付が行われ、震災による被害規模が甚大であったことから、特例措置が講じられるなど制度運用が緩和された。しかし、災害援護資金の融資を受けた被災者の約3割が返還を滞納している状況が発生している。

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【厚生省】</p> <p>生活福祉資金制度による特別貸付（小口資金貸付）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災の被災者を対象に、生活の安定を図り、その自立に資するため、特例として所得に関係なく生活福祉資金の小口貸付を実施した。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p352] <p>貸付期間：平成7年1月25日～4月28日 貸付対象：今回の震災による被災者（所得制限なし） 貸付限度額：10万円（特に必要と認められる場合は20万円以内） 償還期限：5年（据置期間を含む） 据置期間：1年 2年 利率：年3%（据置期間中は無利子）</p> <p>生活福祉資金制度による災害援護資金の貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災により被害を受けた低所得者に対する災害援助資金については、特例として据置期間を1年から3年に延長した。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p352] <p>貸付対象：被害を受けた低所得者 貸付限度額：150万円 償還期限：8年（据置期間を含む） 据置期間：1年 3年 利率：年3%（据置期間中は無利子）</p> <p>生活福祉資金の転宅費特例貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生活福祉資金貸付制度を拡充し、転居に際し必要な引越費用、家具等購入費に限り、50万円を限

	<p>度に貸付を行った。償還期間は6年（うち据置期間1年）で、利率は年3%（据置期間中は無利子）とした。（（財）阪神・淡路大震災復興基金が利子を全額負担）。[『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅 - 調査報告と提言 - 』神戸弁護士会,p41][木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策No. .86』（財）神戸都市問題研究所,p45]</p> <p>災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金の貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災により負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対して災害援護資金の貸付を行った。特別措置として、無利子である据置期間を3年から5年に延長した。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p351] <p>貸付対象：震災により負傷又は住居、家財の損害を受けた者 貸付限度額：350万円 償還期限：10年（据置期間を含む） 据置期間：3年 5年 利率：年3%（据置期間中は無利子）</p> <p>母子寡婦福祉貸付金（母子及び寡婦福祉法）の貸付原資に係る国の貸付割合の嵩上げ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・激甚災害指定により、母子寡婦福祉資金の貸付原資への国の貸付割合を2 / 3 から3 / 4 に上げた。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p349] <p>母子寡婦福祉貸付金の償還金の支払猶予</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各種母子寡婦福祉資金の償還金の支払を猶予した。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p349] <p>母子寡婦福祉貸付金の据置期間の延長</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害を受けた者が、被災後1年以内に貸し付けられる住宅資金等の据置期間を延長した（2年を超えない範囲内）。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p349] <p>児童扶養手当及び特別児童扶養手当の受給手続きの弾力化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・郵政省が指定した地域において、支払郵便局以外の郵便局でも児童扶養手当（銀行振込は除く）及び特別扶養手当の支払をできることとした。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p349] <p>児童扶養手当及び特別児童扶養手当に関する所得制限の災害特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅・家財等の財産について、その価格の概ね1 / 2以上の損害を受けた場合は、災害特例として受給者等の所得による支給制限を、損害を受けた月から翌年7月まで一時的に解除し手当を支給した。[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p349] <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>生活福祉資金貸付制度による特別貸付（小口特別貸付）については、55,020件の貸付を実施した。（平成8年1月17日現在）[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p352]</p> <p>災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金については、54,067件の貸付を実施した。（平成8年1月17日現在）[『厚生省防災業務計画関連資料集』厚生省,p351]</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>生活福祉資金制度による特別貸付（小口資金貸付）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・兵庫県社会福祉協議会が実施主体となり、各市区町社会福祉協議会を受付窓口として対応した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p160] <p>生活福祉資金貸付制度による災害援護資金の貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当面の生活支援としての小口資金貸付のあと、被災により家屋や家財に被害を受けた低所得世帯

を対象に、5月1日から災害援護資金の貸付を開始した。小口資金と同様、兵庫県社会福祉協議会が実施主体となり、各市区町社会福祉協議会を受付窓口として対応した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p161]

生活福祉資金の転宅費特例貸付

- ・平成8年6月の「住宅復興プログラム」を受けて、仮設住宅等の仮住まいから災害復興公営住宅等の恒久住宅への移転が本格化する中で転居費用の調達が困難な世帯に対し、生活福祉資金貸付制度を拡充し、転居費を特例的に貸付けた（平成8年8月から開始）。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策No.86』（財）神戸都市問題研究所,p45]
- ・償還期間内の利子は、（財）阪神・淡路大震災復興基金で全額負担することとした。[木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策No.86』（財）神戸都市問題研究所,p45]

災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金の貸付

- ・災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金については、借入申込み期限を4月末までとされていたが高まる個人給付への要望を背景に、国の強い要請もあり、県及び神戸市では10月末まで貸付期間を延長した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p163]

母子寡婦福祉貸付金の貸付

- ・県は、被災者に対する母子寡婦福祉資金貸付の取り扱いについて県及び市の福祉事務所に通知するとともに、広報等により被災母子家庭、寡婦に制度の周知を図った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p163]

中小企業勤労者共済制度災害見舞金及び生活資金貸付

- ・中小企業勤労者共済制度「ファミリーパック」においても、加入中小企業の被災従業員に対して、災害見舞金を支給した。また、被災従業員が必要としている生活資金、住宅補修資金等についても、貸付限度額50～200万円、貸付利率年3.3%、償還期間3～7年以内の条件で貸付を実施した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p163]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

生活福祉資金制度による特別貸付（小口資金貸付）の貸付実績

- ・貸付受付期間：1月27日～2月9日
 - ・貸付件数：54,011件
 - ・貸付金額：7,714,035千円
- [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p160,406]

生活福祉資金制度による災害援護資金の貸付の貸付実績

- ・貸付受付期間：5月1日～7月31日
10月2日～10月31日
 - ・貸付件数：594件
 - ・貸付金額：597,156千円
- [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p161]

災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金の貸付実績

- ・貸付件数：20,764件
 - ・貸付金額：531億8千万円（神戸市を除く）
 - ・支給開始時期：2月1日
- [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p406]

母子寡婦福祉資金の貸付実績

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 6年度： 12件、 10,007千円 ・ 7年度： 136件、 74,500千円 <p>[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』 兵庫県, p163]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【神戸市】 災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき「神戸市災害弔慰金の支給等に関する条例」によって、神戸市災害援護資金貸付を実施した。 [『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』 神戸市, p329] ・ 貸付の申込みは郵送により3月24日から4月30日で締切ったが、特例として10月2日～31日の間、受付を再開した。また、電話相談、会場相談を3月24日から31日まで兵庫県中央労働センターで、4月1日～30日まではこうべ市民福祉交流センターで、実施した。 [『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』 神戸市, p329] <p>【西宮市】 事務の円滑化を図るため、福祉局における災害援護資金の貸付等を行うプロジェクトチーム（災害援護資金貸付等対策室）を設置した。 [『震災復興6年の総括 - 阪神・淡路大震災 - 』西宮市, p13]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>【伊丹市】 災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金の貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付件数： 1,917件 ・ 貸付金額： 3,583,600千円 <p>[『災害と対応の記録 阪神・淡路大震災』 伊丹市 p54]</p> <p>【神戸市】 生活福祉資金制度による特別貸付（小口資金貸付）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付件数： 44,514件 ・ 貸付金額： 6,586,870千円 <p>[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』 神戸市, p328-331]</p> <p>生活福祉資金制度による災害援護資金の貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 受付件数： 422件 ・ 貸付件数： 64件 ・ 貸付金額： 65,000千円（9月14日現在） <p>[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』 神戸市, p328-331]</p> <p>災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付件数： 31,672件 ・ 貸付金額： 77,692,200千円 <p>[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』 神戸市, p328-331]</p> <p>【西宮市】 生活福祉資金制度による特別貸付（小口資金貸付）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付件数： 5,866件 ・ 貸付金額： 835,050千円 <p>[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』 西宮市, p36]</p> <p>生活福祉資金制度による災害援護資金の貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付件数： 73件

	<ul style="list-style-type: none"> ・貸付金額：74,830千円 <p>[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p36]</p> <p>生活福祉資金の転宅費特例貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貸付件数：563件 ・貸付金額261,320千円 <p>[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p36]</p> <p>災害弔慰金の支給等に関する法律による災害援護資金貸付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貸付件数：8,934件 ・貸付金額：20,355,060千円 <p>[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p36]</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>防災基本計画において、国と地方公共団体は、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく、災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付並びに生活福祉資金の貸付により、被災者の自立的な生活再建の支援を行うものとし、これを含む各種の支援措置を早期に実施するため、地方公共団体は、発災後早期に被災証明の交付体制を確立し、被災者に被災証明を交付するものとしている。[『防災基本計画』中央防災会議]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>地域防災計画において、市町は、被災世帯に対して災害弔慰金や災害障害見舞金の支給及び災害援護資金の貸付を行うとともに、県は、「災害援護金の支給に関する規則」に該当するときは、災害援護金等の支給を行うこととしている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <p>災害援護資金については、平成16年度国の予算編成に対する提案（平成15年6月）において、国に対して、災害援護資金（貸付限度額150～350万円、償還期間10年）について、履行期限延長の対象となる貸付金の幅広く柔軟な認定、また、それらの措置を講じた場合の財政支援等を求めている。[『平成16年度国の予算編成に対する提案』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市は、地域防災計画において、神戸市災害見舞金贈呈要綱に基づき災害見舞金を支給するとともに、神戸市災害弔慰金の支給等に関する条例に基づき災害弔慰金を支給することなどとし、その手順等を定めている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
これまでの各方面からの指摘事項	
<p>生活福祉資金特別貸付（10-20万円）については、その利用者のおお半が義援金受給者と重複していること、返還時の被災民の心労、事務量等を考えた場合、義援金による対応を優先すべきではなかったか[神戸都市問題研究所震災復興政策研究会（給付金行政の実態と課題）『都市政策No.86』（財）神戸都市問題研究所]今回実施するにあたっては、据置期間の延長（1年 3年）保証人資格を市外居住者にも拡大したほか、所得の基準年について...（中略）...基準緩和を行うとともに、弔慰金法による災害援護資金貸付と同様、専用電話相談窓口を設け、利用者の利便を図った。また利用者からの声としては、震災後という非常時において、資金用途に関する添付書類が細かすぎる等申請手続き上の問題をあげる人も多かった。（木原勇「生</p>	

活再建と災害援護貸付制度』『都市政策No.86』(財)神戸都市問題研究所)

この貸付の受付期間については国の通知により、災害日の翌月1日から3カ月以内で受付を終了しなければならないとされている。当市ではこれを受けて、災害直後の混乱状況及び実施体制を考慮して、平成7年3月24日から4月30日までを受付期間とし、市広報紙や報道機関を通じての広報も行い、電話や面談での相談窓口を設ける一方、郵送での受付を実施した。しかしながら締切り後にも、県外等避難のため制度を知らなかった等で、再度受付の要望が被災者や被災者団体から根強く出されていた。これを受けて当市でも、当時の混乱状況や今後の被災者の自立再建状況等を勘案し、県と協調して、国に対し特例的に再度の受付を要望し、国の補正予算の成立をまって7年10月に1ヵ月間の期間で再受付を実施できたところである。この受付期間の設定については、被災者に早期の生活再建を図ってもらおうという趣旨から設けられたものと推察しうが、今回のような大災害にあっては、たとえば被災者の県外避難に伴う制度PRの困難さや、あまりにも被害が甚大で各被災者も当面の対応に追われ、将来的に公的融資をうけての再建計画を考えるといったところまで至れなかった、といった現状に目を向けた対応が今後とも望まれよう。(木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策No.86』(財)神戸都市問題研究所)

連帯保証人の設定について、制度では貸付けといった性格上、連帯保証人1人の設定が義務づけられている。今回のような神戸市内はもとより、阪神間・淡路にも及ぶ大規模で広域的な災害では、親類縁者等も被災者であるケースも多く、実際的には保証人を探すのが困難な方も見受けられた。昭和49年の国の通知から、原則として保証人は借受人と同一市町村に居住する者とされてきたが、今回ではこういった状況も勘案され、市外在住者であっても可とし、制度の緩和も図られたところである。...(中略)...貸付けを受ける要件の一つとして、世帯に属する者の所得を合算した額が、政令第5条に規定する金額未満であることとされているが、これは災害援護資金が被災世帯の生活の再建に資するため貸付けられる低利資金であることから、資金調達が比較的容易と考えられる、一定所得以上の世帯については、貸付の対象としない趣旨である。基準金額について本制度では、対象世帯は所得の低い方から3分の2の世帯が入りうるようにという考え方にたっている。...(中略)...所得要件を超える被災者であっても、災害での被害回復のためには、一時的援助は必要であることも考えあわせると、事務レベルでは制度間のギャップにジレンマにおちいったところであり、今回、問題点として浮きぼりになった一つでもある。(木原勇「生活再建と災害援護貸付制度」『都市政策No.86』(財)神戸都市問題研究所)

阪神・淡路大震災の被災者に兵庫県内の市町が貸し出した「災害援護資金」の返済で、借受人のうち滞納者が約3割を占めることが26日、市民団体「阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議」の調査で分かった。...(中略)...借受人のうち44%にあたる25,034人が一括で返済した。一方、定額の年賦や月賦返済から毎月払える分だけ返済する少額償還に変更した人は、前年より約1,700人増の10,408人。同会議は「不況などで生活再建できないという被災者の現状が結果に反映した」と分析。少額償還の利用割合が少ない自治体ほど、滞納者の多い傾向がみられたといい、「各市町は、個々の生活実態や意向を考慮した月々の返済金額の設定を」と訴えている。(平成15年9月27日、神戸新聞)

阪神大震災の被災者の生活再建を目的に、被災自治体が最高350万円を貸し付ける「災害援護資金」の融資を受けた約5万6千人のうち、死亡や所在不明、自己破産となった被災者が4,700人以上いることが、市民団体の調べでわかった。全体の8.4%に達している。いずれも本人から返済を受けるのは難しく、兵庫県などによると、連帯保証人ら関係者が返済を迫られるケースが増えているという。「阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議」(神戸市)が、被災10市10町の今年3～6月のデータをまとめた。借受人のうち、死亡は2,349人(約4.1%)、自己破産は1,597人(約2.8%)で、計4,746人。このほか、滞納者が少なくとも8千人以上いるという。同資金の財源は国が3分の2、各自治体が3分の1負担。融資を受けた5年後から返済期間が始まり、最も遅い人で05年度末が返済期限。各自治体は国からの借入分を7年4月までに返す必要があり、不足分は一般財源で穴埋めせざるを得ない。同県や神戸市は償還期間の延長を国に求めている。(平成15年9月27日、朝日新聞)

阪神大震災の発生後、兵庫県社会福祉協議会が緊急の生活資金として融資した総額約72億円の小口資金のうち、約38億円が返済期限を3年以上過ぎても返されていないことがわかった。このうち5割近い18億円分については債務者が所在不明だという。県社協は連帯保証人からの回収も進めているが、保証人も所在不明のケースがあって難航。兵庫県や国への原資返済も滞っている。...(中略)...ところが、昨年11月時点の県社協のまとめでは、約2万9300件、計約38億円が未済。02年度には返済を催促する通知も出したが、18億円分の債務者約1万4千人については所在不明で届かなかった。事態を打開しようと昨年7～12月、居所が判明

している未返済車の連帯保証人役1万3千人に通知を送る。しかし、「忘れていたので返したい」「保証した覚えはない」など、何らかの反応があったのは1割前後にとどまり、保証人の所在が不明で届かなかったものが半数近くにのぼったという。県社協地域福祉部は「地震直後の融資だったので混乱は仕方ない部分もある。ただ、きちんと返した人もある。今後も回収の努力を続けたい」と話す。貸付の原資は国と県の出資。全額返還のめどは立っていない。平成16年1月12日、朝日新聞)

課題の整理

災害援護資金と他の経済的救済措置との関係の整理
災害援護資金の手続きの簡素化等

今後の考え方など

災害援護資金の回収が困難な場合、現在全て市長のリスクで国等へ原資を償還しなければならない。借受人からの返済実績に応じた国への償還に改めるべき。(神戸市)
小額償還等の返済緩和措置の法的な位置付けが必要。(神戸市)