

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	災害弔慰金・見舞金の支給

根拠法令・事務区分	災害弔慰金の支給等に関する法律
執 行 主 体	国、県、市町
財 源	国庫負担1/2、県1/4、市町1/4
概 要	<p>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、災害対策基本法の制定当時から多くの議論がなされた結果、昭和48年に災害弔慰金の支給等に関する法律が制定されるに至った。被災者の被災の程度等に応じて、弔慰金・見舞金等を支給することは、被災者救済策として重要な意義を有しており、これまでの自然災害についても法で定める適用条件を満たしている場合にあっては弔慰金・見舞金が被災者に支給されてきている。</p> <p>阪神・淡路大震災においても、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金・災害障害見舞金が支給され、また、県・市においてもそれぞれの制度に基づく見舞金等が支給されたが、弔慰金・見舞金等の対象や手続き等について改善を図るべきとの指摘もある。</p>

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><b>【厚生省】</b> 厚生省においては、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、阪神・淡路大震災で死亡した者の配偶者、子、父母、孫及び祖父母に対して、市町村を通じて災害弔慰金及び災害障害見舞金を支給した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p288]</p> <table border="1" data-bbox="357 1211 1369 1346"> <tr> <td>災害弔慰金</td> <td>生計維持者が死亡した場合</td> <td>500万円</td> </tr> <tr> <td></td> <td>その他の者が死亡した場合</td> <td>250万円</td> </tr> <tr> <td>災害障害見舞金</td> <td>生計維持者が重度の障害を受けた場合</td> <td>250万円</td> </tr> <tr> <td></td> <td>その他の者が重度の障害を受けた場合</td> <td>125万円</td> </tr> </table> <p><b>【文部省】</b> 文部省においては、震災によって居住場所を失い、生活・居住に困っている外国人留学生や被災就学生に対して、所管の財団法人を通じて一時金を支給した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p287]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 災害弔慰金等の支給実績</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害弔慰金については、平成11年3月31日現在で5,881件が支給済である。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p25]</li> <li>・災害障害見舞金については、平成8年3月1日現在で41件が支給済である。[『平成8年版厚生白書』厚生省,p273]</li> </ul>	災害弔慰金	生計維持者が死亡した場合	500万円		その他の者が死亡した場合	250万円	災害障害見舞金	生計維持者が重度の障害を受けた場合	250万円		その他の者が重度の障害を受けた場合	125万円
災害弔慰金	生計維持者が死亡した場合	500万円											
	その他の者が死亡した場合	250万円											
災害障害見舞金	生計維持者が重度の障害を受けた場合	250万円											
	その他の者が重度の障害を受けた場合	125万円											
県	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>障害者に対する支援に係る国への要望</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害弔慰金の支給等に関する法律の規定では、家屋が破損した者に対する見舞金及び災害により身体的に障害を受けた者に対する見舞金制度が欠落していることから、兵庫県は1月17日に内閣総理大臣に対し、新しい制度として「緊急生活資金制度」(給付金)の創設を緊急要望した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p162]</li> </ul> <p>災害弔慰金の支給事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月20日から2月15日までは北海道南西沖地震の実務経験のある北海道庁職員2名、1月30日か</li> </ul>												

	<p>ら2月10日までは厚生省職員2名の応援を得て事務処理の準備を進め、2月20日からは他府県職員の応援を受けた。2月2日には災害弔慰金等の支給にあたり、重複支給や支給漏れを防ぐため他都道府県あてに、死亡者及び遺族の把握や災害弔慰金等の支給の報告を依頼した。また、2月8日には県災害援護金の支給について、被害件数が多いことから、市町窓口において対象者に引換券を交付し、当該市町内の金融機関窓口で現金と引き換える方法をとることとした。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p161]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害弔慰金の支給事務において、地震との因果関係や遺族の特定などで専門的な医学や法律の知識が必要なことから、神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市の6市では、医師、弁護士を構成員とする災害弔慰金給付審査委員会等を設け、専門的見地からの公正な判定を得た上で支給を行った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p162]</li> </ul> <p>災害弔慰金等の支給事務に係る医師への協力要請及び広報</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2月17日には、県医師会に対し、災害弔慰金等の支給、貸付にあたって、医師の診断書や証明書が必要となることから、証明書の発行手数料の無料扱いと内容確認についての協力要請を行った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p162]</li> <li>・災害弔慰金等の広報については、各市町の準備体制や処理方法が異なることから県からは制度の周知にとどめ、準備が整った市町で受付開始の広報を実施した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p162]</li> </ul> <p>県災害援護金の支給</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県災害援護金の予算措置については、災害対策本部の被害件数の把握が棟数か世帯数かの区別が不明確であったり、被害程度が全壊、半壊の認定をめぐっての再調査が続出し、被害件数の把握に困難を極めたことから明確な見通しを欠いたが、とりあえず専決処分(第1次2月6日57億3,900万円、第2次2月20日102億円)及び予算流用(53億5千万円余)を行い、その後判明する増加分については7年度予算で対応することとし、総額212億8,900万円余が生活文化部で予算措置され、6年度分については災害弔慰金と合わせ福祉部に分任執行がなされた。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p161]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 災害弔慰金等の支給実績は以下のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・支払開始時期：1月19日</li> <li>・処理件数・金額：5,691件 172億7千万円</li> <li>・支給開始時期：2月1日</li> </ul> <p>[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p406]</p> <p>県災害援護金の支給実績は以下のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・処理件数・金額：437,005件 307億9千万円</li> </ul> <p>[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県,p406]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【伊丹市】 災害弔慰金給付判定審査委員会を設置し、「災害弔慰金の支給等に関する条例」に基づき、援護資金の貸し付け、及び災害弔慰金等を支給した。[『災害と対応の記録 阪神・淡路大震災』伊丹市,p54]</p> <p>【神戸市】 災害弔慰金の支給事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸市災害弔慰金給付審査委員会の設置(医師4名、弁護士1名、行政1名の6名から構成)</li> <li>・支給対象者に対して必要書類を通知するとともに、相談窓口を設置した。</li> </ul> <p>[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995』神戸市,p326-327]</p> <p>神戸市災害見舞金、県災害援護金の支給</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸市災害見舞金贈呈要綱に基づき、全壊・全焼世帯には4万円、半壊・半焼世帯には2万円を</li> </ul>

	<p>支給した。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県災害援護金（全壊・全焼世帯には10万円、半壊・半焼世帯には5万円）についてもあわせて実施した。</li> </ul> <p>[ 『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p326-327]</p> <p>災害障害見舞金の支給</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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、災害障害見舞金が支給されている。</li> <li>・ 6月20日から各区の福祉事務所で支給の申し出、相談を受け付けた。</li> </ul> <p>[ 『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p326-327]</p> <p><b>【尼崎市】</b> 災害弔慰金等判定委員会、同審査会を設置し、判定の上で支給を行った。 [ 『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p251]</p> <p><b>【西宮市】</b> 西宮市災害弔慰金審査委員会、同委員会を設置し、判定の上で支給を行った。 [ 『震災復興6年の総括 - 阪神・淡路大震災 - 』西宮市,p40]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p><b>【伊丹市】</b> 災害弔慰金の認定数は24件である。 災害障害見舞金の認定数は1件である。 [ 『災害と対応の記録 阪神・淡路大震災』伊丹市,p54-55 ]</p> <p><b>【神戸市】</b> 災害弔慰金の支給実績は、平成15年12月末現在で、給付件数4,074件、給付総額12,358百万円である。 神戸市災害見舞金は、平成12年12月末現在で、給付件数248,560件、給付総額25,600百万円である。 災害障害見舞金は、平成15年12月末現在で、給付件数43件、給付総額71百万円である。 県災害援護金（神戸市分）は、平成7年9月14日現在で237,861件である。 [ 『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995 』神戸市,p327]</p> <p><b>【尼崎市】</b> 災害弔慰金の認定数は17件である。 [ 『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p251 ]</p> <p><b>【西宮市】</b> 災害弔慰金の認定数は 122 件である。 [ 『1995・1・17 阪神・淡路大震災—西宮の記録—』西宮市,p146 ] ]</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
<b>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果</b>	
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>

	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果
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>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>弔慰金・見舞金の性格についてである。肝心な点は生活救済金ではなく、被害者に対する政府の慰籍料的金銭給付という恩恵の給付金である点である。この点につき近畿弁護士会連合会大阪弁護士会は『災害弔慰金支給等制度の改善に関する提言』を発表し、制度・運営の改正を訴えている。たとえば病死の親族にとっては諦め切れない点があり、実施主体である市町村に対する要求が震災後、多数の件数にのぼった。(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)</p> <p>大きな問題は弔慰金の受給順位であって、現行制度では次のように定められている。「『死亡者により生計を主として維持していた遺族を先にする』と定められている(現行条例第4条1項第一号)。そして、昭和50年1月29日厚生省社会局長通知により、『死亡者により生計を主として維持していた遺族』というためには、受給遺族の収入が所得税法第2条第1項第33号に規定する控除対象配偶者に係る所得金額の制限を受ける程度以内すなわち年間所得35万円程度以内であることを要する、とされている。その結果、生存配偶者の所得金額が年間35万円程度を越えるときは、生存配偶者は『死亡者により生計を主として維持していた遺族』に該当せず、第1順位の受給権者になり得ないという解釈を生じ、社会感情にそぐわない結果となる。」しかし、法政策としては「順位」、「支給額の決定」を定める時にだけ、生活実態たる「生計維持の状況」をベースとするのかである。死亡した養父母によって生計を維持してきた嫁、または兄弟姉妹はどうなるのかである。法律はその制度目的は弔慰金としながら、支給の運用にあっては生活補償的な取扱いを求めるという矛盾を示している。(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)</p> <p>給付対象者が直系二親等の親族に限定されているが、生活実態とそぐわないのではなからうか。先の大阪弁護士会は兄弟姉妹及び一親等の姻族(生計を一にする)と範囲を拡大している。それは「現行制度では、死亡者の兄弟姉妹は民法上相続人であるにもかかわらず、受給資格ある遺族とされておらず、また配偶者の死後において義父母と生活を共にしてきた生存配偶者(姻族一親等)は、たとえ生計を一にしていたとしても、死亡した義父母の受給遺族とされていない(現行法第3条3項、現行条例4条1項二号参照)」からである。また、社会実態からも「同居し相互に扶助して生活してきた子供をもたない高齢者の兄弟姉妹のうちの五人が死亡しているケースが相当数存在する…….単身者の増加、高齢者介護の深刻化とともに、親族の同居・相互扶助の形態も多様化している状況にかんがみ、少なくとも兄弟姉妹及び生計を一にしてきた姻族一親等の親族を受給遺族の範囲に含めることが相当である」と、現行制度とのズレが問題とされている。阪神大震災にあっても災害弔慰金制度上の支給対象遺族が存在しないことから、弔慰金が支給されなかった事例が多く見られた。それは「死亡」と「生計を一にしてきた」という、二つの事実を結合させるとき「遠い親子よりも近い兄弟姉妹、嫁」という社会事実が重い意味をもって来るからである。(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)</p> <p>法律・条例は死亡者と同じ趣旨にもとづいて、障害者にも支給を定めている。しかし、死亡弔慰金が最高500万円であるのに対して、重度障害者見舞金の最高はその半分の250万円に過ぎない。この点につき先の大阪</p>	

弁護士会報告書は「交通事故災害において重度障害者の損害賠償額が死者のそれを上回ることがあることからみても明らかとなり、重度障害者及びその家族の経済的、精神的負担は、健常者の想像を超えるものがある。重度障害者については、見舞金の最高額を、少なくとも災害死亡の場合と同等の500万円まで増額するように、現行制度を改めるべきである。」と、提言している。この災害障害見舞金は97件の申請を受けて、10月31日現在では39件、63,750千円（250万円×12件、125万円×27件）を支給している。結局、死者・重傷者に対して憐れみを施すという姿勢と、生活再建を維持するための市民の権利という視点では、かなりの相違がみられることになる。死者と障害者の支給額が逆転すべきとする点はその1つであるが、死者への哀悼の意であれば20～30万円ですべてである。むしろ残された遺児・配偶者・老父母などの生計維持の点から、年齢、家族構成、所得などを算入して、実効性のある支給額を決定していくべきである。（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）

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、貸付け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）

生命・身体の犠牲者の救済と均衡のとれる（それよりずっと少ない）範囲で、しかも、焼け太り禁止の国家賠償・損失補償原則との均衡のとれる範囲では、財産損害に見舞金を出す方法もありうる。…（中略）…しかし、命や身体は平等であるから、それなりの見舞金の計算ができるが、財産の場合は評価が難しい。全壊した家の評価も、すでに片づけていれば、今更困難である。まして、半壊とか一部損壊の場合、損害額の判定は、今回の判定の争いにもみられるようにもめる。全半壊が47万戸以上という今回の震災では、訴訟ばかりで、地震直後に評価したとしても、対象が多すぎるので、その作業は難しい。後ろ向きの仕事が増えるだけである。どうせ額も多くないから、これを導入するとかえってややこしくなるだけとも思える。同じく公金を出すにしても、判定が容易なシステムを工夫する必要がある。（阿部泰隆「大震災被災者への個人補償政策法学からの吟味」『ジュリスト1995年6月20日号 阪神・淡路大震災 法と対策』）

課題の整理

災害弔慰金・見舞金と他の経済的救済措置との関係の整理

今後の考え方など

○今後とも、適切な災害弔慰金・見舞金の支給がなされるよう、他の経済的救済措置との関係を整理すると共に、各自治体等との連携を図ってまいりたい。（厚生労働省）