

令和元年 7 月 24 日

神戸市

阪神・淡路大震災における災害援護資金について — 神戸市の実情 —

1. 阪神・淡路大震災における被災者生活支援と災害援護資金貸付

〔災害援護資金貸付概要〕

根拠法	災害弔慰金の支給等に関する法律等
貸付対象	阪神・淡路大震災により負傷又は住居（半壊以上）、家財に被害を受けた者
貸付実績	77,692,200,000 円（31,672 人）
所得制限	有（世帯総所得 年間 220 万円（1 人）、同 390 万円（2 人）他）
貸付限度額	150 万～350 万円
貸付期間	平成 7 年 5 月～平成 8 年 4 月
償還方法等	償還期間 10 年（据置期間 5 年※特例）、年利 3%（据置期間無利子）
貸付原資負担	国：2/3（市へ無利子貸付）、神戸市：1/3

※ 阪神淡路大震災発生に際しては、未曾有の大災害で義援金の配分も十分ではなく、給付金（被災者生活再建支援金）の制度もなかった当時としては、被災者の生活再建のためのまとまった資金を手当てするには、災害援護貸付金貸付制度に頼らざるを得なかった。（参考資料 1）

2. 償還の取り組み（貸付から 20 年間）

（1）第 1 期（貸付から 5 年間：据置期間）H7～11

① 償還システム導入（H7.4～）

- ・貸付後、データパンチ入力・帳票導入準備（H7.4～）システム構築・稼動（H9.1～）
- ・H12 償還開始に向けたシステム改修（月割償還・隔月償還（H11.10）少額償還（H12.6））

② 償還開始に向けた取り組み

- ・償還方法の柔軟な対応を要望→国と少額償還方式等創設（H12.6）兵庫県下で共有
- ・支払猶予要件の協議→「著しい生活困窮」等経済的理由が含まれる（H12.6 運用開始）
- ・違約金に関する取り扱いの協議
→少額償還方式は、支払猶予として違約金対象外であることを確認
- ・償還指導事業費の財源確保（H12～26 事業費まで国の補助金）

H25.10 月～弔慰金法の事務が内閣府に移管され、H27 年度から補助金廃止

③ 償還に関する案内手続〔現況調査的役割を含めて実施〕

H8.12 貸付金確認のお知らせ（H11 年まで毎年実施）

H9/10 借受人・保証人の住所情報等変更の確認（※債務承認も含む）

H11 繰上償還の案内〔費用対効果大〕インセンティブとして利息 3%→0%

繰上償還案内から約 2 年間で貸付額 777 億円のうち約 45%の 351 億円（全額繰上 329 億円、一部繰上 22 億円）その他含め償還率 52%

月割償還の案内

(2) 第2期（貸付から6年目～据置終了・返済期限までの5年間）H12～16

- ① 償還システムの改修稼働（H12～）
- ② 償還期限1回目延長に向けた取り組み
 - ・国会議員・首長等の要望（兵庫県関係与党国会議員の会申し入れ）
 - ・回収不可能分の免除要望
 - ・期限延長後の利息の取り扱い（期限延長後の利息は課さない）
- ③ 償還業務〔延長見据えた償還〕
 - ・償還指導員配置と財源確保（H12～26 事業費補助 総額8億円）
 - ・免除した自治体負担分の特別交付税措置（～H23 累計約8.8億円）
 - ・違約金の活用及び法的措置の導入（H15開始）
 - ・保証人への請求（H13.10方針決定 H14.8請求開始）
借受人死亡の措置（弔慰金法第13条）：死亡時償還免除→保証人が償還できると認められるときを除く（令12条）→H14.12 保証人への請求実施，相続人調査
 - ・延長承認：低所得の借受人にも少額償還等徴収努力をしていることが前提

(3) 第3期（貸付から11年目～1回目延長期間の5年間）H17～21

- ① 償還期限2回目延長に向けた取り組み（H17.12 施行令改正）
- ② 償還業務（2回目延長を見据えた償還）
 - ・償還指導員配置と財源確保，免除した自治体負担分の特別交付税措置（継続）
 - ・保証人への請求，借受人死亡時の相続人 or 保証人への請求実施（継続）
 - ・電話催告システム導入（初期滞納）H18～
 - ・法的措置（償還困難者への強制執行（債務名義による差押）実施（困難者や時効の中断）
- ③ 資産等判定審査委員会（H18.9～H19.3 実施）
滞納案件につき資産・年齢等を勘案し回収可能性を検証，強制執行の適否を判定

(4) 第4期（貸付から16年目～5年間）H22～26

- ① 償還期限3回目延長に向けた取り組み
- ② 免除要件拡大への取り組み
 - ・H23 東日本大震災時の特例法で償還免除事由に「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態であり，かつ，償還金を支払うことができる見込みがない」が追加。
 - ・神戸市より内閣府に要望。市会より国に意見書提出（27.3.24）
- ③ 償還業務（3回目延長と新免除を見据えた償還）
 - ・償還指導員配置と財源確保，免除額の特別交付税措置（～H23）
 - ・電話催告システム活用，法的措置実施（困難者や時効の中断），保証人等への請求

3. 少額償還導入と法的措置等の債権管理

(1) 少額償還

据置期間が経過後5年で償還することと法律上規定されているが，当時まだ生活再建途上にある借受人が返済しやすい環境を作るという趣旨で，災害弔慰金法施行令第11条の支払猶予を最大限柔軟に運用した少額償還制度が創設された。

少額償還は所得等の申請により承認し，承認期間は1年以内。借受人自身が返済しやすくすることで，保証人への償還請求を抑えられることが当時の厚生省との協議で確認された。

(2) 法的措置

上記事務連絡に基づき、平成 16 年度から民事訴訟法による支払督促 579 件、訴訟提起 573 件、即決和解 4 件、民事執行法による強制執行 1,210 件を実施し、延べ 2,366 件の法的措置による債権回収の努力を尽くしてきた。

(法的措置等件数)

平成 27 年 3 月 31 日時点

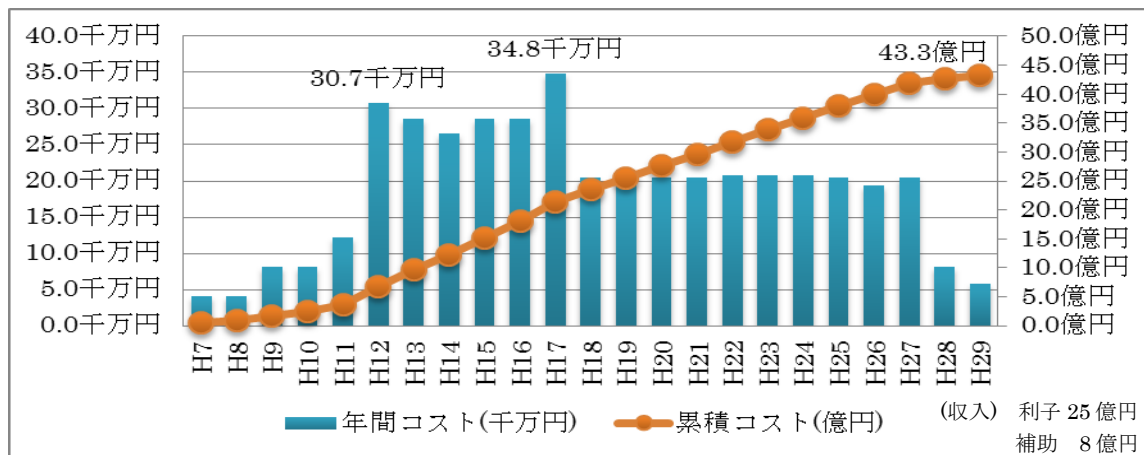
(年度)	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	合計
支払督促	0	43	149	133	117	34	0	27	12	24	28	12	579
即決和解	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4
訴訟	0	0	0	13	22	53	197	129	59	47	38	15	573
強制執行	0	27	57	169	84	139	82	214	129	109	157	43	1,210

(3) 債権管理コスト

償還期間の長期化により所在不明者の調査、相続発生による相続人調査も増加したため、徴収体制を強化した結果、債権回収コストが増大。さらに、もともと一定額以下の所得層かつ被災された方を対象としているため、差押可能な資産を有するケースが少なく、法的手段によっても債権回収可能性は低い上、法的措置の人的コストがかさんだ。

神戸市では貸付時から債権管理への人的取り組みとして、正規職員延べ 193 名、非正規職員延べ 330 名の合計約 520 名が従事し、経費面では物件費も含め約 43 億円を費やして債権管理を実施。事務費に充てられる利息収入 25 億円（利息 3.0%）を大きく越えている。

[年間コストと累積コスト (概算)]



[職員数の推移]

(年度)	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18~27	28	29	30
正 規	2	2	3	3	5	14	13	12	13	13	16	9	4	3	2
非正規						30	13	13	13	18	31	18~22	5	5	2

4. 「新免除」通知（平成 27 年 4 月）への対応

少額償還を導入した結果、少額でも生活状況に応じて可能な限り償還を続ける世帯は債権管理が長期化。また東日本大震災では当初の返済期限の 10 年経過後に未償還の場合は免除規定も設けられていたことから、阪神・淡路大震災における貸付も東日本大震災に準じたものとなるよう要望。

平成 27 年 4 月、内閣府より免除制度の取扱いに関する通知が発出された。なお、当分の間、借受人など償還中の方に対する償還請求を見合わせることにした。

(1) 資力調査

通知を受け、その時点における借受人と保証人の資力状況調査を実施。

(2) 通知に基づく「新免除」の進捗

通知を受けて兵庫県および関係市で統一の判定式による免除基準を合意したが、その後、内閣府の申し入れを受けて協議を重ね、取扱通知の解釈に関して調整がついた免除要件を満たす案件について償還免除の決定を平成 28 年 1 月より開始し、平成 29 年 6 月までに 3,885 件、約 63 億円を免除。

(3) 未償還者の現状

借受人・保証人ともに高齢化が進み、未償還者のうち借受人で 60 歳以上が約 6 割、保証人では約 4 割。相続人等の支払が借受人の約 9.8%，保証人の約 10.8%に達している。

長期化による調査の限界があるとともに、行方不明や訴訟をしても差押ができない者、外国籍で通称名を変更した場合や死亡した場合、市外に転出し居住地の所得調査の協力が得られない場合、収監中の場合等、徴収困難者への債権管理も課題となっている。

未償還者の内訳

H29.6月末現在

		借受人						合計	
		無資力、又はこれに近い状態の方		資力調査中 (調査非協力者等を含む)		行方不明者			
保証人	無資力、又はこれに近い状態の方	償還免除済み		221件		98件		319件	
				4億円	12.9%	2億円	6.5%	6億円	19%
	資力調査中 (調査非協力者等を含む) 又は、 行方不明者	1,246件		314件		78件		1,638件	
		19億円 61.3%		5億円 16.1%		1億円 3.2%		25億円 81%	
合計		1,246件		535件		176件		1,957件	
		19億円 61%		9億円 29%		3億円 10%		31億円 100%	

5. 保証債権の放棄 (参考資料 2)

- ① 少額償還制度の導入・継続より、保証人の同意なく保証期間を延長してきたこと
- ② 27 年 4 月通知により借受人を無資力と判定した場合には支払猶予ではなく保証人に返還請求することとされ、保証人に不利な変更となったこと
- ③ 償還期限から 10 年（貸付から 20 年）を経過した平成 28 年 4 月にすべての保証人の事前求償権が時効消滅したこと
- ④ 東日本大震災の災害援護資金の貸付において保証人設定が任意とされたこと

以上により、国と協議をしたうえで、平成 29 年 9 月に議会の議決を経て（全会一致）、すべての保証債権の放棄を決定した。

債権放棄：保証債権 約 30 億 8,800 万円（1,957 件）及び利子 約 2 億 1,600 万円

・保証人が完済した案件 約 4%≒917 件/23,281 件（平成 26 年 3 月末時点）

・保証人が少額償還 715 人/6,101 件（平成 27 年 3 月末時点）

6. 現在の状況

上記取り組みを行ってきた結果、直近での償還免除状況は、下表の通りとなっている。

	金額 (単位:億円、 括弧内は国費)	割合	件数
貸付総額	777 (518)	100%	31,672
償還額	640 (426)	83%	23,633
既免除額	106 (71)	13%	6,084
旧免除	43 (29)	5%	2,199
新免除 (H27.4月通知に基づく免除)	63 (42)	8%	3,885
うち生活保護・破産等	30 (20)	3.8%	1,699
うち生活保護・破産等以外	33 (22)	4.2%	2,186
未償還額	31 (20)	4%	1,955

※1 旧免除：弔慰金法上の免除（法第13条第1項及び施行令第12条）

借受人が死亡または重度障害で保証人が償還不能

※2 新免除：「平成27年4月通知」による免除（地方自治法施行令第171条の7第1項）

債務者（借受人・保証人）が無資力またはこれに近い状態で弁済不能

7. 今後の方針

このたび、災害弔慰金の支給等に関する法律の改正が成立し、国からの貸付金が免除される要件が内閣府省令で決まることになったので、未償還者にはあらためて現時点の資力調査を行い、この要件に該当する場合は償還免除とするが、該当しなければ未償還分について償還請求を再開していく。

(参考資料1)

〔平成7年1月17日発災から半年間に受付開始した被災者生活再建支援給付・貸付〕

受付開始日	制 度	対 象 者	支給額・貸付額	対象件数	備 考
1月27日	生活福祉資金特別貸付 (緊急小口資金)	被災により生活に困窮している世帯であって、緊急に必要な資金の融通を他から受けることが困難な世帯(低所得世帯に限定せず)	10万円(貸付)	54,011件 (兵庫県全体)	～2/9 臨時受付 終了後は各社協
2月6日	(り災証明発行開始)			558,285件発行(H12.1末) 全壊161,063件 全焼12,624件 半壊130,580件 半焼507件 一部損壊253,450件 水損61件	
	義援金配分開始	死亡・行方不明, 全壊・全焼・半壊・半焼	10万円	242,642件 24,264,200千円	
3月13日	神戸市災害見舞金	全壊・全焼	市4万, 県10万円	121,540件	郵送申請
	兵庫県災害援護金	半壊・半焼	市2万, 県5万円	120,258件	4/25～区受付
3月21日	災害弔慰金	生計維持者が死亡	500万円	896件	住基により振 込依頼書郵送
		上記以外が死亡	250万円	3,156件	
3月24日	災害援護資金貸付 (～4/30受付①) (10/2～31受付②)	住居滅失	350万円限度貸付	31,672件	郵送申請 対象者は他に 世帯主負傷・ 家財損壊
		全壊・全焼(負傷なし)	250万円限度貸付		
		半壊・半焼(負傷なし)	170万円限度貸付		
5月23日	第2次義援金配分	全壊・全焼・半壊・半焼 かつ 要援護家庭(独居老人, 母子父子, 重度障害, 生活保護, 特定疾患等)	30万円	40,947,406千円	
6月20日	災害障害見舞金	生計維持者が重度障害	250万円	14件	
		上記以外が重度障害	125万円	29件	

第 52 号議案

権利の放棄の件

次のとおり権利を放棄する。

平成 29 年 8 月 30 日提出

神戸市長 久 元 喜 造

阪神・淡路大震災により被害を受けた世帯の市民である世帯主に対し神戸市災害弔慰金の支給等に関する条例（昭和 49 年 3 月条例第 57 号）第 11 条第 1 項の規定により本市が貸付けを行った総件数が 31,672 件で総額が 77,692,200,000 円の災害援護資金（以下「本件貸付金」という。）に関し、少額償還制度の導入による償還期間の延長等の経緯に鑑み、次に掲げる債権を放棄する。

内容	総額
本件貸付金のうち全部又は一部が未償還のものに係る保証債権（1,957 件）	3,088,039,648 円
本件貸付金について平成 29 年 6 月 30 日までに生じた利息に係る保証債権（1,957 件）	216,480,201 円

理 由

権利を放棄するに当たり、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 96 条第 1 項第 10 号の規定により、議会の議決を経る必要があるため。

阪神・淡路大震災の災害援護資金に係る保証債権の放棄について
(第 52 号議案関連)

1. 保証債権に係る経緯

H7.3～ 阪神・淡路大震災により負傷又は住居，家財に被害を受けた被災世帯の生活の立て直しを目的に，災害援護資金貸付制度を実施，貸付時には保証人を立てることが必須条件として実施（31,672 件・777 億円）

※ 借受人の死亡・重度障害の時のみ保証人に請求

H12.6～ 10 年間の貸付期間内の償還が難しい借受人を対象に，少額償還制度を導入。
(H27.3 時点で，未償還債権 6,101 件のうち，4,455 件が少額償還者)

※ 保証人に同意を得ず，保証期間を延長。（保証人は事前求償権の行使は可能）

H18.1 償還期限の 5 年間延長決定

(H23 年に 3 年間，H26 年に 3 年間，H29 年に 3 年間の延長決定)

H23.5 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により，保証人の必須要件が外された

H27.3 神戸市会より「災害援護資金の返済の免除対象拡大を求める意見書」を国に提出

H27.4 内閣府通知により災害援護資金貸付金に係る免除要件の拡大，災害援護資金の借受人及び保証人が無資力等の経済的事由による免除を自治体判断で可能とする新たな償還免除制度を開始。（H29.6 末時点で通知に基づく免除額（3,885 件・約 65 億円））

※ 借受人が無資力等の場合には，保証人に償還請求

H28.4 すべての保証人の事前求償権が時効消滅（返済期限から 10 年）

2. 保証債権の放棄

上記の経緯から，保証契約が破綻的状况にあり，保証人への償還請求は困難と判断したため，地方自治法第 96 条第 1 項第 10 号に基づき保証債権の放棄について，議案上程