

災害を対象とした義援金の差押えを禁止する一般法の制定を
求める意見書

2020年（令和2年）1月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国に対し、災害対策基本法第2条第1号に定める災害を対象として、災害の被災者又はその遺族に対して支給される義援金（都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い交付するもの）の差押えを禁止する、次のような内容の一般法を制定するよう求める。

- ① 「災害義援金」とは、災害対策基本法第2条第1号に定める災害の被災者又はその遺族（以下「被災者等」という。）の生活を支援し、被災者等を慰藉する等のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭をいう。
- ② 災害義援金の交付を受けることとなった者の当該交付を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。
- ③ 災害義援金として交付を受けた金銭は、差し押さえることができない。

第2 意見の理由

1 災害義援金について

昨今、日本全国において大規模災害が頻発している。災害が発生する度に、全国から善意の寄附が寄せられ、これが義援金として、被災者又はその遺族に配分・支給されているところ、被災者又はその遺族にとって、義援金は、被災者生活再建支援金や災害弔慰金と並んで、生活再建のための貴重な資金となっている。

義援金には、個人間や企業等の団体を通じてされる私的な見舞金等も含まれるところ、本意見書では、様々な義援金のうち、災害対策基本法第2条第1号に定める災害の被災者等（以下「被災者等」という。）の生活を支援し、被災者等を慰藉する等のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭を災害義援金と呼ぶ。

2 災害義援金差押禁止の必要性

- (1) 被災者等が債務を負っている場合、災害義援金も債権者による差押えの対象とされるおそれがあるが、災害義援金が債権者によって差し押さえられてし

まうと、被災者等は生活再建のための貴重な資金を失うこととなり、生活再建が妨げられることになる。それでは、被災者等を慰藉し、その生活再建を支援したいという寄附者の善意が無に帰すこととなる。したがって、災害義援金の性質からして、差押えが禁止されるべきは明らかである。

(2) 被災者生活再建支援金及び災害弔慰金との均衡

東日本大震災発災後、被災者生活再建支援法（平成10年5月22日法律第66号）及び災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年9月18日法律第82号）が改正され、被災者生活再建支援金及び災害弔慰金の差押えは、一般的に禁止されることが明文化された（被災者生活再建支援法第20条の2、災害弔慰金の支給等に関する法律第5条の2）。

被災者生活再建支援金及び災害弔慰金等と、災害義援金とは、被災者等を慰藉し、その生活再建を支援するという同一の目的を有するもので、取扱いが異にされる理由はない。

(3) 債務整理手続上の必要性

「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）に基づく債務整理の手続上も、被災者等の生活再建を支援するために、災害義援金の差押えを禁止する法律の制定が必要となる。

つまり、ガイドラインにおいては、手続を利用する対象債務者が、破産手続において自由財産と扱われる財産を、手元に残しつつ債務を整理することができるとされており、手元に残された財産は生活再建の資金として活用されることが予定されている。

ガイドラインでは、災害義援金は、これを差押禁止財産とする特別の立法措置等がされた場合には、自由財産と同視して、対象債務者の手元に残すことが認められている（「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」Q&A、「Q. 8-9」）。

これを逆に言えば、災害義援金は、これを差押禁止財産とする特別の立法措置等がなければ、債務整理の際に、債務の返済に充てられ、生活再建の資金とはならないおそれがある。

したがって、ガイドラインの手続上も、被災者等の生活再建を支援するという本来の災害義援金の目的を達成するためには、災害義援金の差押えを禁止する法律の制定が必要である。

3 現行の措置

災害義援金の差押禁止に関しては、これまで、東日本大震災についての「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」（平成23年8月30日法

律第103号)、平成28年熊本地震についての「平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」(平成28年6月3日法律第67号)、大阪府北部地震及び平成30年7月豪雨についての「平成三十年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」(平成30年7月27日法律第81号)、令和元年台風第19号等についての「令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」(令和元年12月13日法律第74号)の4つの個別立法がされている。これにより、対象災害で被災者等に支給された災害義援金については、差押えが禁止され、被災者等がこれを生活再建の資金として用いることができる。

しかし、平成29年九州北部豪雨や平成30年北海道胆振東部地震など個別立法がされなかった災害が数多く存在するところ、これらの災害では、災害義援金を差し押えることは法律上禁止されなかった。そのため、これらの災害でガイドラインに基づく債務整理を申し出た被災者等は、災害義援金を自由財産として手元に残せず、生活再建の資金とすることができないおそれがある。

4 一般法制定の必要性

災害義援金の差押えを禁止する立法措置は、個別法による対処ではなく、一般法が制定されなければならない。

全国で毎年のように災害が発生する中で、災害が発生した後に慌てて災害義援金の差押えを禁止する個別法を制定するというこれまでの対応は、極めて不安定である。

平成30年北海道胆振東部地震がそうであったように、国会の閉会中に災害が発生した場合、災害義援金の差押禁止の個別法を制定するには臨時国会召集等を待たねばならず、その間に、災害義援金が債権者によって差し押さえられるおそれがある。実際に差し押さえられるまでに至らなかったとしても、そのおそれがあることで、災害義援金を生活再建の資金として用いてよいのか不安に迫られるという被災者からの相談事例も存在する。

一般法で災害義援金の差押禁止が規定されることで、災害義援金の生活再建資金としての性質を明確にし、苦境の真っ只中にある被災者等に安心を与え、その生活再建を心理面からも後押しするべきである。

5 全ての災害を対象とすべき必要性

一般法で対象となる災害は、災害の規模や範囲によって限定されるのではなく、全ての災害でなければならない。

災害義援金の差押えを禁止する趣旨は、災害義援金は被災者等の生活再建を支援し、被災者等を慰藉するために寄附者の善意によって拠出されたものであ

るから、被災者等自らが義援金を生活の再建のために使用できるようにするという点にあり、それは、災害の規模や範囲を問わず当てはまる。

したがって、全ての災害に関する災害義援金を差押禁止の対象とするべきである。

災害という不慮の事態に遭った被災者等の苦しみやその心情を慰藉し、生活再建を支援したいという寄附者の善意は、災害の規模や範囲、地域、時期を問わず共通であり、優劣を付けられるものではない。

特定の災害では災害義援金の差押えを禁止し、それ以外の災害では災害義援金の差押えを禁止しないというこれまでの対応は、同じ苦しみを抱える被災者等の間に不公平を生じさせることとなる。

例えば、「令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」は、対象の災害を、「令和元年8月26日から同月29日までの間の豪雨による災害」及び「令和元年台風第15号、令和元年台風第19号又は令和元年10月24日から同月26日までの間の豪雨による災害」と限定している。これらの災害と同時期である令和元年9月3日には、岡山県新見市において、局地的に大きな被害をもたらした豪雨災害も発生しているところ、同法が上記のように対象の災害を限定しているため、岡山県新見市の被災者に支給される災害義援金は同法の適用対象とならず、差押えが可能となってしまう。

また、対象の災害を「災害救助法の適用を受けた災害」と限定したとすると、令和元年9月3日の岡山県新見市の豪雨災害や平成30年台風21号による被害のように、大きな被害をもたらしながらも災害救助法の適用がされなかった災害において、被災者等に支給された災害義援金の差押えが禁止されないおそれがある。

そのような事態が不合理であることは、これまで述べてきたとおりであって、対象となる災害にはいかなる限定も付されるべきではない。

6 対象の明確性について

全ての災害を対象としても、差押えが禁止される義援金の範囲は十分に限定される。

すなわち、対象となる災害の定義として、災害対策基本法の規定と同様に、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」（同法第2条第1号）と定めれば、適用対象の「災害」に当たるか否かで混乱を及ぼすことはない。

差押禁止の対象となる災害義援金の定義についても、従前の4つの個別立法と同様に、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭と定めれば、都道府県又は市町村（特別区を含む。）を経由せずに交付・配分される私的な見舞金や義援金は、差押禁止の対象とはならず、対象が過度に広範に渡ることもない。

そして、上記のように定義される災害義援金は、地方公共団体や日本赤十字社に寄せられた金銭を、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従って被災者等に交付するものであるから、強制執行逃れや資金洗浄等の不正に利用されるおそれはなく、特定の者に不当な利益を生じさせるおそれもない。

7 制定されるべき一般法案

以上の趣旨を踏まえて、制定される一般法案は、次のような内容が考えられる。

- ① 「災害義援金」とは、災害対策基本法第2条第1号に定める災害の被災者又はその遺族（以下「被災者等」という。）の生活を支援し、被災者等を慰藉する等のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭をいう。
- ② 災害義援金の交付を受けることとなった者の当該交付を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。
- ③ 災害義援金として交付を受けた金銭は、差し押さえることができない。

以上