

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の  
利用のために災害弔慰金の支給等に関する法律の改正を求  
める意見書

2022年（令和4年）8月19日  
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、国は、債務者が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（『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』を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則）を含む。以下「ガイドライン」という。）による債務の減免を受けられるように、災害弔慰金の支給等に関する法律を改正すべきである。

第2 意見の理由

1 災害援護資金の貸付けについて

災害援護資金の貸付けは、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）（以下「災害弔慰金支給法」という。）第10条第1項に基づき、「災害救助法（昭和22年法律第118号）第二条第一項の規定による救助の行われる災害その他の政令で定める災害により（中略）被害を受けた世帯（中略）に属する者の所得の合計額が政令で定める額に満たないものの世帯主」（以下「対象被災者」という。）の生活の立て直しに資するため、市町村が資金を貸し付ける制度である。

対象被災者への貸付金の財源負担割合は、国が3分の2、都道府県（又は政令指定都市）が3分の1となっている。すなわち、国が対象被災者への貸付金の3分の2に相当する金額を都道府県に貸し付け（災害弔慰金支給法第12条第1項）、都道府県はこれに対象被災者への貸付金の3分の1に相当する金額を加えて市町村に貸し付け（災害弔慰金支給法第11条第1項）、市町村は都道府県からの貸付金を財源として対象被災者に災害援護資金を貸し付ける仕組みである。なお、政令指定都市の場合には、国が対象被災者への貸付金の3分の2に相当する金額を政令指定都市に貸し付け、政令指定都市が対象被災者への貸付金の3分の1に相当する金額を加えて、対象被災者に災害援護資金を貸し付ける仕組みとなっている。

したがって、対象被災者に災害援護資金の貸付けを行った市町村は、都道府

県等に対し、対象被災者への貸付金の全額に相当する金額を償還する法的義務を負っており、都道府県は、対象被災者への貸付金の3分の2を国に償還すべき法的義務を負っている。

## 2 ガイドラインについて

ガイドラインは、「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研究会」（以下「ガイドライン研究会」という。）により策定されたもので、災害救助法の適用を受けた自然災害によって被災した個人債務者（個人事業主を含む。以下同じ。）が、法的倒産手続によらずに、債権者と債務者の合意にもとづき、債務整理を行う際の準則である。

債務者からすると、法的倒産手続に比べ、弁護士等の登録支援専門家による支援を無料で受けられること、財産の一部を手元に残せること、債務整理をしたことが個人情報として登録されないことなどの利点がある。

また、2020年（令和2年）12月1日からは、『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』を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則」（以下「コロナ特則」という。）の適用が開始されている。

ガイドラインに基づく債務整理を行う上で必要な場合は、金融機関等以外の債権も債務整理の対象になるとされており（ガイドライン第3項(2)、ガイドラインQ&AのQ2-1）、公的機関が債権者となるいわゆる公的債権も対象債権に含まれるとされている<sup>1</sup>。よって、災害援護資金の貸付けに係る償還債権もガイドラインの対象債権に含まれる。

## 3 災害援護資金の貸付けに係る償還債務の減免について

災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、災害弔慰金支給法第14条第1項は、貸付けを受けた者が①死亡したとき、②精神又は身体に著しい障害を受けたため災害援護資金を償還することができなくなったと認められるとき、③破産手続開始決定若しくは再生手続開始決定を受けたとき、市町村は全部又は一部の償還を免除することができると定めている。そして、市町村が同法第14条第1項の規定による免除をしたときは、同条第2項により、都道府県は市区町村に対し、その免除した金額に相当する額の貸付金の償還を免除するものとされている。

国は、ガイドラインによる債務整理は、法的倒産手続によらずに債務の免除を行うものであり、災害援護資金の貸付けに係る償還債務の免除の要件である

---

<sup>1</sup> 2021年（令和3年）2月16日の衆議院財務金融委員会において、副大臣が「その他の債権者には、災害弔慰金法に定める災害援護資金貸付けを行う市町村も除かれるものではない」と答弁している。

破産手続開始決定を受ける前のものであるため、上記③の免除の要件に該当しないとして、ガイドラインによる債務整理について、同条項を類推適用することについて否定的である<sup>2</sup>。

したがって、国の見解による限り、災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、ガイドラインに基づき債務の減免を求めても、同条項による償還の免除は受けられない。

また、同法第14条第1項の免除事由に該当しない場合でも、市町村が独自の判断で災害援護資金の貸付金債権を放棄することは可能である。しかし、その場合は、同条第2項は適用されず、市町村が債権放棄した金額分の都道府県からの借入金について、市町村の負担において都道府県に償還しなければならない。したがって、市町村は、債権放棄による災害援護資金の貸付けに係る償還債務の減免に非常に消極的である。

実際に、債務者が、東日本大震災時の災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、ガイドラインに基づく債務整理による減免を求めたが、市町村が減免に応じない事例が複数報告されている。

このように、災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、ガイドラインによる減免を受けることが、極めて困難な状況にある。

#### 4 災害弔慰金支給法改正の必要性及び許容性について

(1) ガイドラインの対象債務は、発災前に生じた既往債務であり（ガイドライン第1項）、発災後に生じた債務は含まれない（ガイドラインQ&A5-1）。このため、当該災害の発災後に、当該災害を理由に貸付けを受けた災害援護資金の貸付けに係る償還債務については、当該災害を理由としたガイドライン手続において減免を求めることはできない。

このことから、ガイドライン手続において、災害援護資金の貸付けに係る償還債務の減免を求める被災者とは、ガイドライン適用の理由となった災害以前に発災した別の災害によって貸付けを受けた災害援護資金の貸付金償還債務について減免を受けようとする者ということになる。

したがって、もし被災者が、災害救助法が適用されるような大規模な災害を連続して被災した場合、前の災害で既に災害援護資金の貸付けを受けていて、後の災害でも災害援護資金の貸付けを受けたとすると、貸付金償還債務を二重で負担することになる。この場合に、前の災害に係る貸付金償還債務について、ガイドライン手続で減免できないとなると、後の災害の災害援護

---

<sup>2</sup> 2021年（令和3年）2月16日の衆議院財務金融委員会における財務大臣、同副大臣答弁

資金の貸付けを受けようと思っても、二重の貸付金償還債務に耐えかねて生活の立て直しができなくなってしまう。しかし、それでは、災害援護資金貸付制度の趣旨にもとり、被災者にとってあまりに酷である。

- (2) ガイドラインでは、全ての対象債権者から同意を得ることにより債務の減免を受けることが予定されている（ガイドライン第8項(9)）が、災害援護資金の貸付けを行った市町村（債権者）が災害援護資金の貸付けに係る償還債務の減免に応じないことにより、他の債権者が債務の減免に難色を示すようになるなどの悪影響を生じ、成立しかけた債務減免の同意を破壊してしまうおそれがある。
- (3) 前述のとおり、災害援護資金の貸付けは、破産手続開始決定又は再生手続開始決定を受けた場合には償還免除をすることができるとされている（災害弔慰金支給法第14条第1項）が、ガイドラインの対象債務者は破産手続等の法的倒産手続の要件に該当することになった債務者とされており（ガイドライン第1項）、実質的には破産手続開始決定又は再生手続開始決定を受けた場合と異なるところはないことから、償還免除を行うことについての相当性も認められる。
- (4) ガイドラインは、金融庁等の関係省庁もオブザーバーとして加わるガイドライン研究会において、金融機関等団体の関係者等や、学識経験者らの議論を踏まえ、金融機関等関係団体の自主的自律的な準則として策定・公表されたものである。また、その手続においては、弁護士等の登録支援専門家が中立かつ公正な立場で関与し、簡易裁判所の特定調停手続も経ることとされているため、手続における当事者間の公平性・中立性が担保されている。
- (5) ガイドラインの運用では、登録支援専門家の報酬の原資として国から自然災害被災者債務整理支援事業費補助金が充てられているが、このことは、ガイドライン制度が一種の公的な社会制度としての一面を有しているためと言える。このようなガイドライン手続において、国や自治体等の公的債権者が、貸付制度等の不備等を理由に減免に応じないとすると、民間債権者に債務減免の負担が偏ることとなり、制度の性質と運用の実態とに乖離が生じ、結局はガイドラインの存在意義を少なからず減殺することになりかねない。
- (6) したがって、国は、災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、ガイドラインに基づく債務整理によって減免を可能とする法整備を行うべきである。

## 5 債務者に保証人が存在する場合について

災害弔慰金支給法第14条第1項第2号は、同条項本文に該当する場合であ

っても、保証人が当該災害援護資金の償還未済額を償還することができると認められるときには、免除することができないと規定している。

これに対し、ガイドライン第8項(5)は、対象債権に保証人が付いている場合でも、「保証履行を求めることが相当と認められる場合を除き、保証人に対する保証履行は求めないこととする」と規定している。この規定の趣旨は、主たる債務者が通常想定される範囲を超えた災害という不可抗力により、主たる債務を履行できないことを考慮すると、その保証人に不測の負担を強いることがないようにするためとされている（ガイドラインQ&A 8-13）。実際に、ガイドラインによる債務整理では、保証人も債務免除となっているケースがほとんどである<sup>3</sup>。

したがって、自然災害の被災を原因とする償還の減免の場合にまで、災害弔慰金支給法第14条第1項第2号の適用があるとするのは、妥当ではない。

## 6 結語

以上のことから、災害援護資金の貸付けに係る償還債務について、ガイドラインによる債務の減免を受けられるように、例えば、以下のように災害弔慰金支給法を改正すべきである。

(1) 災害弔慰金支給法第14条第2項として、次のような内容の条項を新設する。

「市町村は、災害援護資金の貸付けを受けた者が、災害救助法が適用された自然災害（ただし当該災害援護資金の貸付けの原因となった自然災害を除く。）又は感染症のまん延により被害を受けたため、当該災害援護資金を償還することができなくなったと認められるときは、特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律第三条第一項に規定する特定調停手続において、当該災害援護資金の償還未済額の全部又は一部を免除することができる。同法第20条に規定する決定があったときも同様とする。ただし、前項第1号に該当するときは、この限りではない。」

(2) 災害弔慰金支給法第14条第2項を、同条第3項とした上で、「前項の規定」の部分で、「第一項又は前項の規定」と改める。

(3) 災害弔慰金支給法第14条第3項を、同条第4項とした上で、「第一項又

---

<sup>3</sup> なお、ガイドラインは、別途、東日本大震災に関連して策定・公表された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（以下「個人版私的整理ガイドライン」という。）の運用を参考としているところ（ガイドライン第10項(4)）、個人版私的整理ガイドラインでは、保証人に対して保証履行が求められた例はほとんどない。当連合会災害復興支援委員会が個人版私的整理ガイドラインの登録支援専門家経験者に対して行ったアンケートによれば、連帯保証人がいた事案の97%において連帯保証人の債務も免除されていた（2018年4月11日付け「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」に関するアンケート調査報告書）。

は前項の規定」の部分を、「第一項、第二項又は前項の規定」と改める。

以上