

# 被災地の金融包摂

- 貧困研究会 第31回定例研究会
- 2018年11月25日(日)
- 明治大学経営学部 小関隆志

陸前高田の復興の様子



# 被災地の個人(消費者)をめぐる金融排除

## ・ 研究にあたっての問い

- 震災の被災地では、被災者が資産や収入源を失ったことで、融資などの金融サービスを受けられず生活に悪影響をもたらすといった問題は生じているのか。
- 震災による金融排除問題があるとすれば、母子世帯や高齢者、障がい者といった一定の属性に基づく金融排除とは様相を異にしているのではないか(震災は非常時で突発的、属性にかかわらず地域住民全体が対象となる)。
- 東日本大震災直後に論じられた二重債務問題はその後どうなったのか。

## ・ 研究方法

- 文献収集
- 2018年2月・8月・11月に宮城県気仙沼市と岩手県陸前高田市を訪問

# 東日本大震災の被災地における問題状況

## 国民健康保険の医療費免除打ち切り

- 住民税非課税世帯(家屋が大規模半壊以上)の医療費自己負担の免除
- 宮城県が2014年財政支援中止、石巻市などが免除再開したが2018年に中止 ⇒ **通院や薬の処方が困難**(東洋経済「東日本大震災から7年」2018年3月)

## 在宅被災者: 支援の谷間

- **半壊以下の住宅は被災者生活再建支援法による住宅支援の対象外**(朝日2018.7.18)
- **修繕資金を出せない低所得者は自力での再建困難**。生活保護受給者も、修繕費の立て替え払いが必要(東洋経済「東日本大震災から7年」2018年3月)
- 在宅被災者の中には情報が届かず**支援策の存在を知らない人も**。仮設住宅の入居者より注目されない(東洋経済「東日本大震災から7年」2018年3月)



# 東日本大震災の被災地における問題状況

## 生活保護世帯

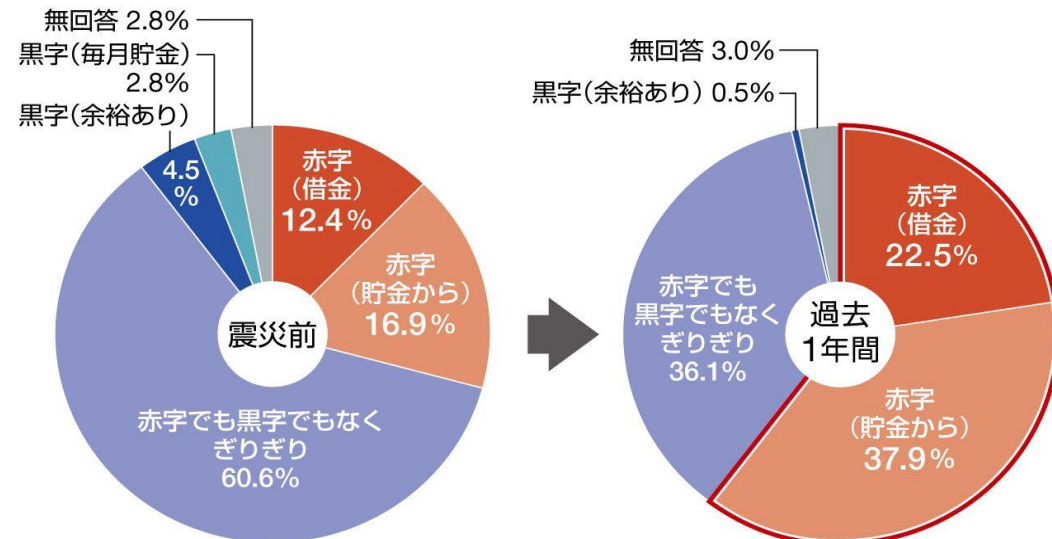
- 原発事故被災地では東電賠償金などで一時的に受給世帯数減少したが、賠償金を使い切った世帯を中心に**再申請が増加**(朝日2017.11.6)
- 生活費の不足や借金の悩みを抱えていても、生活保護を受給したくないという抵抗感や理解不足(ブログ記事2015.3.6)

## 子育て世帯の困窮

- **赤字世帯が増加**
- ひとり親世帯は余裕がなく  
キャッシングで子どもの服

### 震災前比べて困窮が目立つ

—東日本大震災が子育て世帯の家計に与えた影響の調査—



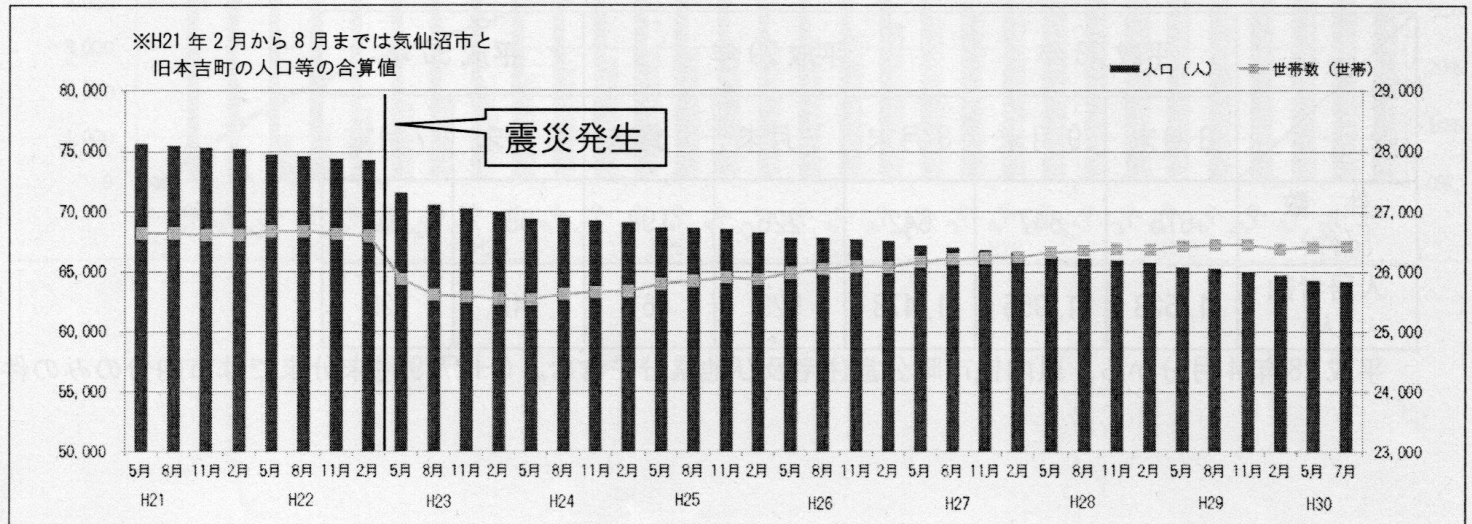
東洋経済「深刻化する生活苦、谷間に落ちた被災者」2018年3月

(注)調査対象は「新入学応援キャンペーン」受給世帯(計400世帯)の保護者。調査地域は岩手県山田町、宮城県石巻市。アンケート回収期間は2017年2月2日～同5月19日。有効回答数396件(回答率99.9%)。キャンペーンの対象世帯は、(1)生活保護受給世帯、(2)生活保護が過去1年以内に停止または廃止された世帯、(3)市町村民税が非課税の世帯、(4)児童扶養手当の支給を受けている世帯  
(出所)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

# 宮城県気仙沼市の例



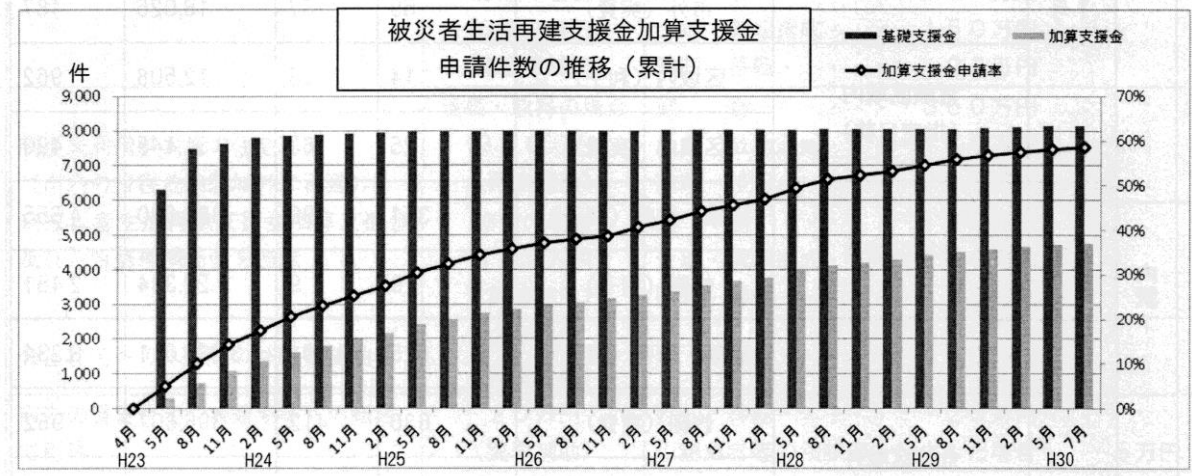
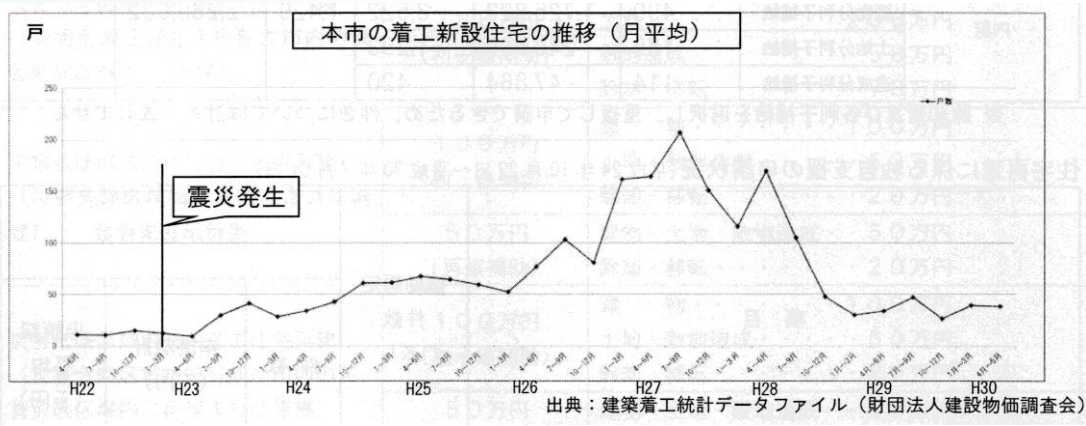
・ 人口: 2011年2月に74,247人⇒2018年7月に64,176人



気仙沼市「データで見る復興の状況」2018年7月末現在

# 宮城県気仙沼市の例

- 住宅建設のピークは過ぎた
  - 土地整備の時期が地域によって異なるが、2015-16年がピーク
  - 住宅建設によって受け取れる加算支援金の申請件数は緩やかに増加

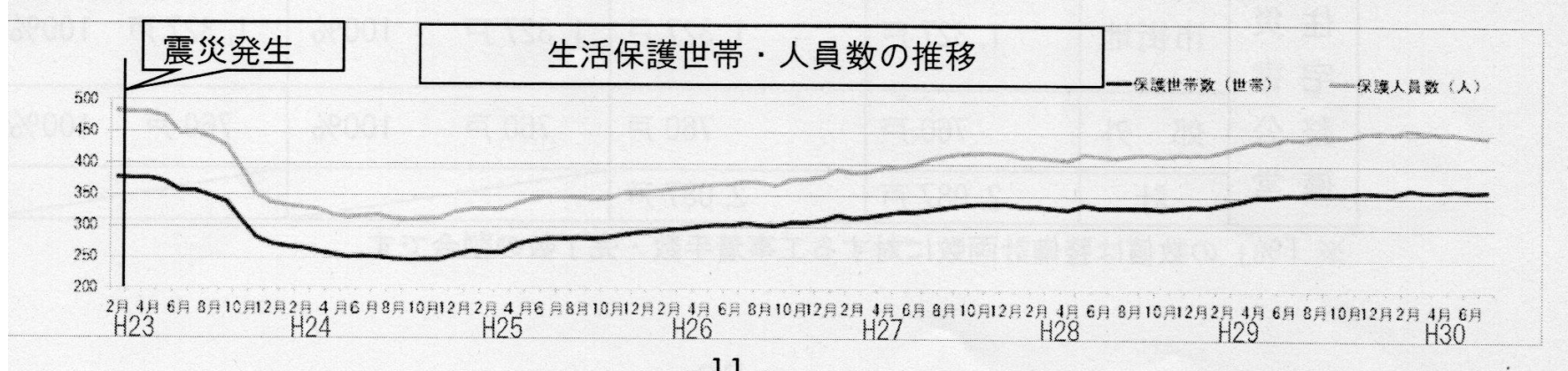


気仙沼市「データで  
見る復興の状況」  
2018年7月末現在

## 宮城県気仙沼市の例

### 生活保護世帯数

- 震災前の2011年2月時点では378世帯483人⇒震災後の2012年8月には247世帯312人に減少
- 減少理由は死亡、各種支援金、復興事業での雇用による収入
- その後毎年増加傾向。2018年7月時点では361世帯447人と震災前を上回る



## 宮城県気仙沼市の例

### ・ 税金・料金の延滞

- 気仙沼市の未収金が16億4000万円(2018年5月末時点)
- 滞納者数延べ16,625人

(内訳)

- **国民健康保険税** 6億2000万円・滞納者延べ2113人
- **市税** 5億円・滞納者延べ4227人
- **損害賠償金** 1億9500万円・滞納者延べ 人
- **住宅使用料** 6200万円・滞納者延べ270人 (三陸新報2018.8.10)

### ・ 震災後の融資環境

- 従業員解雇中、自動車ローンを組むことができなかった
- 再雇用後、継続年数がリセットされ、ローンを組むことが難しくなった(柔軟に対応する金融機関もあった)(気仙沼信用金庫聞き取り2018.8.24)
- 銀行支店も被災したが、現在復旧が進んでいる。コンビニが多数出店。移動ATM車は見かけないとのこと(気仙沼信用金庫聞き取り2018.11.2)



# 被災者(個人消費者)に対する融資(貸付)制度

- ・ 災害援護資金貸付
  - 根拠法:災害弔慰金の支給等に関する法律(1973年公布)
  - 実施主体:市町村(原資負担は国3分の2、都道府県・指定都市3分の1)
  - 所得制限:世帯人員1人は220万円(世帯人員数によって増減)
  - 貸付限度額:350万円(1世帯)
  - 主な用途:当面の生活資金や生活再建
  - 利率:3% (東日本大震災の特例:1.5%、保証人ある場合は無利子)
  - 延滞利率:10.75%
  - 据置期間:3年間 (東日本大震災の特例:半壊6年間・全壊8年間)
  - 償還期間:10年間 (東日本大震災の特例:13年間) ※据置期間含む
  - 返済免除(東日本大震災の特例:返済期限から10年間過ぎても返済能力がない場合)
- ・ 災害援護資金利子補給 (復興基金・義援金による)
  - 生活困窮者支援

# 被災者(個人消費者)に対する融資(貸付)制度

- ・ 生活福祉資金制度による貸付
  - － 生活費、住宅の補修
- ・ 生活福祉資金貸付金利子補給、無利子化（復興基金・義援金による）
  - － 生活困窮者支援、仮設住宅移転支援など
- ・ 母子寡婦福祉資金貸付金
  - － 生活費、住宅資金
- ・ 母子寡婦福祉資金貸付金利子補給（復興基金・義援金による）
- ・ 厚生年金等担保貸付、労済年金担保貸付、恩給担保貸付
  - － 住宅、事業など
- ・ 国の教育ローン(災害特例措置)
- ・ 災害復興住宅融資、災害復興宅地融資
- ・ 宅地防災工事資金融資、地すべり等関連住宅融資
- ・ 二重ローン対策
  - － 既存住宅ローンの債務免除

# 災害援護資金貸付金をめぐる課題

- ・ 債務者の返済困難
  - 高知市: 1975-78年の水害、1998年の集中豪雨で借りた29.5億円のうち3.5億円(12%)が未返済(2017年3月末時点)(日経2017.9.6)
  - 名古屋市: 2000年の東海豪雨で借りた資金の約3割が未返済(日経2017.9.6)
  - 兵庫県: 1995年の阪神淡路大震災で、56,422人が1309億円を借りた。神戸市は、本人の死亡や自己破産などで40億円を返済免除。震災から20年以上を経た2017年、未返済31億円を原則として返済免除とする方針。延滞者約1960世帯の約7割は生活保護や自己破産など既に返済能力がない。阪神淡路大震災の場合、被災者には現金給付が少なく、個人補償もなく、支援メニューが限られていたため、融資に依存せざるを得ない状況。返済免除の規程も不明確。
  - 低所得者層を対象とし、災害で不安定な状況下で貸すため高リスク。返済能力などの審査は実質的でない。借りてから返済開始までの期間に状況の変化。
- ・ 自治体の回収コストと未返済のリスク負担
  - 少額償還制度(月1000円~)、長期延滞などにより回収コストが債務額を超過
  - 未返済分は市町村の負担

# 東日本大震災における災害援護資金の貸付

- ・ 東日本大震災の特例
  - 利率を3%から1.5%ないし無利子に引き下げ
  - 据置期間を3年から6年に延長
  - 償還期間を10年から13年に延長
  - 返済免除規定を新設(10年以上・返済能力なし)
- ・ 被災三県(岩手・宮城・福島)の状況
  - 29,500世帯に計520億円(2018年3月3日時点)
  - 宮城県406億円、福島県59億円、岩手県28億円
  - 主な用途は住宅の購入・補修、家財や車の購入、生活費



# 東日本大震災における災害援護資金の貸付

- ・ 返済をめぐる問題
  - 2017年12月から順次据置期間が切れて、返済開始。
  - 共同通信の調査によれば、3県24市町(貸付件数100件以上の自治体)で返済期日が来た世帯の約半数にあたる3460世帯が滞納(滞納総額約4億円)(2018年7月31日時点)。
  - 滞納の主因は勤務先変更に伴う収入減や年金収入で余裕がないことなど
  - 据置期間中に生じた状況の変化: 病気、再就職の失敗、農業の風評被害
- ・ 東北市長会総会での決議(2015年10月～2018年10月)
  - 災害援護資金貸付金について、回収困難な案件及び回収不能な案件など、償還免除の要件を緩和するなど、被災自治体の償還免除に向けて制度を見直すこと。
  - 災害援護資金貸付金の償還について、自治体が貸付金に係る債権を免除又は放棄することが適当であると判断する場合に国が自治体に対する債権を免除するよう、自治体が判断するガイドラインを自治体の意見を聞いて早急に整備すること。

## 宮城県気仙沼市の例

### 災害援護資金の貸付

- 貸付時期は2011-13年度に集中:76%
- 156件(19%)は保証人あり・無利子
- 主な用途は住宅の購入・補修、家財や車の購入、生活費など
- 2011-13年度貸付のうち35件が完済、29件が部分償還
- 借りた人の5割超が60歳以上
- 返済が迫った人から「返済計画の見通しがつかない」「収入は年金だけ」などの相談(朝日2018.3.3)
- 住宅ローン返済や災害公営住宅の家賃と重なることから延滞の可能性(気仙沼信用金庫資料2018.8.24)

年度	件数	金額
2011年度	261件	6億2370万円
2012年度	213件	4億7500万円
2013年度	144件	3億4095万円
2014年度	50件	1億7750万円
2015年度	68件	1億6515万円
2016年度	62件	1億5105万円
2017年度	15件	3070万円
合計	813件	18億9480万円

今川悟「災害援護資金の返済」2017年9月11日

貸付金額	件数
20万~100万円	129件
101万~200万円	260件
201万~350万円	424件

年度	件数
2017年度	63件
2018年度	51件
2019年度	188件
2020年度	202件
2021年度	115件
2022年度	57件
2023年度	39件
2024年度	45件
2025年度	18件

## 宮城県気仙沼市の例

### ・ 補助金

- 被災者生活再建支援金(37.5~100万円) + 加算支援金(37.5~100万円)
- がけ地近接等危険住宅移転事業(利子補給)
- 東日本大震災被災住宅再建補助金(補助金・利子補給)
- 防災集団移転促進事業(助成、利子補給)
- 住宅の二重ローン支援制度(利子補給)
- 介護保険利用者負担額免除
- 国民健康保険一部負担金免除

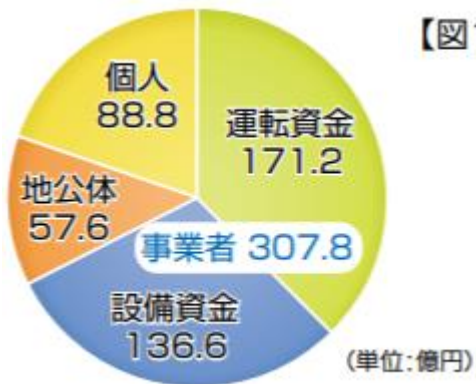
### ・ 阪神・淡路大震災との違い

- 生活再建支援金をはじめとした補助金、住宅再建にかかる利子補給、住宅の二重ローン対策(利子補給、個人版私的整理GL)などの充実
- **補助金の存在を前提として**災害援護資金などの貸付制度を運用

# 宮城県気仙沼市の例

## 気仙沼信用金庫

- 本店: 宮城県気仙沼市
  - 店舗数: 12店舗
  - 預金: 149,367百万円
  - 貸出金: 45,435百万円
  - 出資金: 7,811百万円
  - 会員数: 9,568人
  - 役職員数: 120名
- (2018年3月末時点)

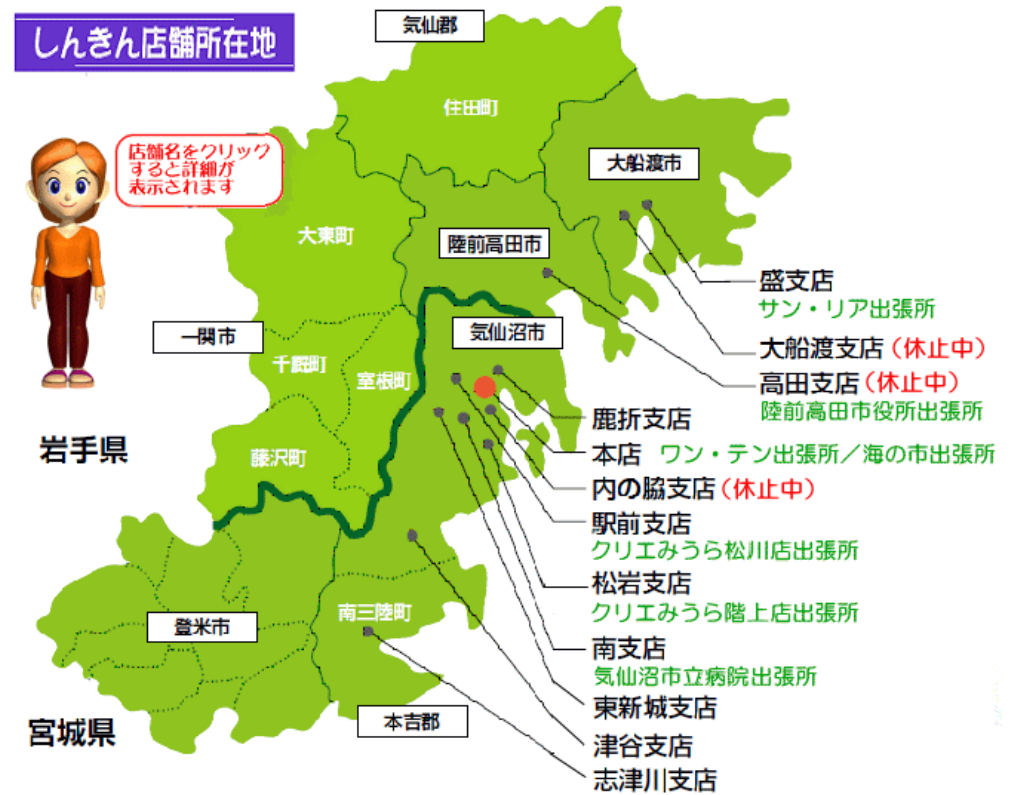


【図1】貸出金残高構成

貸出金残高 454億円

預金積金における  
貸出金の割合

30.40%





## 宮城県気仙沼市の例



気仙沼信用金庫

KESEI

### ・ 気仙沼信用金庫による取り組み

- 住宅ローン1967件76億円(2011年3月末)
- うち、被災債権26件22億円。建物全壊123件9億円。
- 被災者全員に**個人版私的整理GLの活用**を促し、14件の債務整理が成立。個別に条件変更に対応したのが110件・9.6億円。(気仙沼信用金庫資料2018年8月24日)
- 被災者に対しては基本的には**既存融資の条件変更**。1年間の元利金返済停止などの対応(気仙沼信用金庫聞き取り2018.8.24)
- 「気仙沼しんきん災害復旧ローン」の提供開始(2011年4月)
- 「災害復興住宅ローン」の提供開始(2012年10月) 融資条件の一部緩和
- 「新型無担保住宅関連ローン」の提供開始(2013年5月)

## 宮城県気仙沼市の例

- ・ 気仙沼信用金庫による取り組み
  - 提携ローン否決先や減額承認先に対して**プロパー(無担保)対応**できないか検討して対応している。否決事由が消費者金融の延滞であっても、消費者金融の残元利金全額を上乗せして**プロパー対応**できないか検討している。
  - 顧客に延滞情報がある場合は状況を聞き取り、延滞をなくすように**借入金を組みなおしてまとめる(税金の延滞も含む)**。
  - **収入がないなど、返済財源が確認できなければ基本的に断る**。多重債務者で対応不可の場合は債務整理や自己破産も説明し弁護士を紹介する。(気仙沼信用金庫資料・聞き取り2018年8月24日)
- ・ 災害復興住宅ローン
  - 保証料なし／担保評価を優遇／勤続年数は通算／年収100万円以上の世帯
- ・ 新型無担保住宅関連ローン
  - 無担保・無保証／融資額上限1000万円／年収最低限の規定なし

# 考 察

- ・ 被災者の金融排除問題
  - 積極的な支援策として補助金と融資のメニューが用意されていた。金額的に十分だったと言えるかはともかく、災害援護資金がよく利用されていた。
  - 災害援護資金の問題点は以前より認識されていた。補助金の支給が増えるなど改善も見られたが、問題の基本的な構図は変わっていない。
  - 高齢や障がい、母子世帯など脆弱な世帯は返済能力が低く、返済不能に。
- ・ 生活困窮
  - 低所得者の生活困窮は以前として深刻。赤字世帯や生活保護世帯が増加。
  - 税金や料金の延滞が増えている。在宅被災者など、支援の谷間の存在も。
  - 震災前からあった生活困窮が復興需要の終了後にさらに顕在化する恐れ。
- ・ 二重債務問題
  - 個人版私的整理GLにより一定の解決。しかし件数が極めて少ない。
  - 実際には私的整理GL実施以前に金融機関が債権放棄した例が多い。

# 考 察

- ・ 融資がかえって被災者を追い詰めることもある
  - 災害援護資金の返済を免除すべしとの主張が目立つが、そもそも返済能力があまりない被災者に対して、**融資という方法が適切だったのか。**
  - 返済を迫られて資産売却や連帯保証人とのトラブル、精神的な重荷に
  - 地主敏樹(神戸大学教授): 給付制度と貸付制度を統合するべき。どれだけ給付をもらえてどれだけ貸付を受けられるのか、返済能力によって柔軟に決められる、と主張(NHK「どうする借金返済 被災者に広がる不安」2017年12月8日)
- ・ 社会的セーフティネットの不備が個人の金融問題として顕在化
  - **被災者に貸さないとか金利が高いといった類の金融排除問題ではない**
  - 個人が自己責任で問題解決を図る。生活の問題を金融的手段で解決しようと。

当初の問題	社会的SNの不備	金融的手段への依存
震災による住宅損壊	住宅再建補助金の不足	住宅ローン
失業・離職	雇用機会が過少	税金の滞納、保険解約
低収入・高い教育費用	公的教育支出が過少	奨学金、消費者金融
高齢者介護・医療	利用の自己負担	料金滞納