

# 検証テーマ『被災者支援のあり方』

検証担当委員 地主 敏樹

神戸大学大学院教授

## (要 約)

### 1 はじめに

被災者の生活再建のために財政的支援を中心とした公的支援が果たした成果について、各支援のタイミングや、内容、費用対効果等を検証し、個々の制度の改善すべき点や今後の財政的な公的支援のあり方についての提言を試みた。

### 2 復興過程における取り組みの概要（実施順）

#### (1) 初動対応期（発災～平成7年2月）

被害の把握が可能となった市町から、災害救助法に基づく応急的な救助が実施された。生活資金対策としては、災害弔慰金の支給や災害援護資金の貸付制度等が用意されていたが、実行までに相当の日時を要することが見込まれたため、緊急生活資金の給付を政府に対して要望した結果、小口資金貸付制度が認められた。

#### ア 災害救助法に基づく給付

主な支援は、①避難所の設置、②避難所における食料等の生活物資の給付であり、給付対象者を限定しない普遍的な現物給付が行われた。阪神・淡路大震災は被害規模が甚大で、予め定められた一般基準での対応が困難であったので、国と協議し、多くの特別基準が設定された。

#### イ 小口資金貸付制度（生活福祉資金）の創設

被災者の早期立ち直りと生活の安定化のため、政府に対して生活資金の給付制度を緊急要望したが、給付金制度は認められず、社会福祉協議会を事業主体とする「生活福祉資金特別貸付(小口資金)」として、平成7年1月27日から受付が開始された。緊急対応であるため、低所得者に限定せず貸付を行い、貸付手続きは極力簡素化を図るなど、通常の生活福祉資金と比べ特例的な取扱いがなされた。

貸付額：10万円以内（特に必要な場合は20万円以内）

貸付期間：5年以内（うち2年以内の据置可能）

貸付利率：年3%（据置期間中は無利子）

「り災証明」の発行が開始され、義援金の第一次配分が行われるなど、緊急的措置としての目的をほぼ達成したことから、2月9日をもって終了されたが、わずか2週間のうちに、約5万4千件、約77億円の貸付実績となった。

#### ウ 災害義援金の受付・配分

##### <義援金第1次配分>

平成7年1月25日に発足した「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」は、1月28日、死亡者及び行方不明者に対し10万円、住家の全壊(焼)・半壊(焼)世帯に対し10万円を、それぞれ一律に見舞金として配分することを決定し、支給体制が整った市町では、2月1日から支給が始まった。

## (2) 復旧期（平成7年3月～平成9年12月）

「り災証明」事務の進展とともに、平成7年2月中旬には、災害弔慰金の支給や災援護資金の貸付等が開始された。その後、仮設住宅における生活が長期化するに伴い、早期に恒久住宅に移転し、生活再建ができるような対策を講ずることが急務となった。平成8年度に入り、復興基金を活用して、生活復興資金貸付制度が創設され、次いで被災高齢者等を対象とした生活再建支援金の給付制度が創設された。

### ア 災害義援金の追加配分

#### ＜義援金第2次配分＞

平成7年4月21日、重傷者見舞金(5万円)、要援護家庭奨励金(30万円)、被災児童・生徒教育助成金(1万円～5万円)、被災児童特別教育資金(100万円)、住宅助成(30万円)の支給が決定され、5月15日から支給が始まった。

#### ＜義援金市町交付金＞

平成7年11月14日、市町で預託を受けた額に相当する150億円の範囲内において、募集委員会が定めた基準のうちから市町が選択したもので配分できる「市町交付金制度」が創設された。

#### ＜義援金第3次配分＞

その後の義援金の寄託状況及び請求状況から追加配分が可能と判断され、住家が全(焼)・半壊(焼)し、平成7年の総所得金額が690万円以下の世帯に対する生活支援金の支給が決定された。

当初(平成8年7月19日決定)10万円

追加(平成9年4月28日決定)5万円

### イ 災害弔慰金等の支給

災害弔慰金法に基づき、死亡した者の遺族に対しては災害弔慰金、重度の障害を受けた者に対しては災害障害見舞金が支給されことになっており、大部分の市町では、受付が平成7年2月中旬以降から、支給が3月初旬から順次開始された。支給実績は、災害弔慰金が5,790件で約175億8千万円、災害障害見舞金が61件で約1億円となった。

### ウ 災害弔慰金法に基づく災害援護資金の貸付

①世帯主が概ね1か月以上の負傷を受けた世帯、②住居又は家財の概ね1/3以上の損害を受けた世帯が対象となる。収入分位で下位2/3以下の世帯を対象とし、世帯の構成人員で所得制限が異なる。

貸付額：最高350万円以内

貸付期間：10年以内(うち5年以内の据置可能とした(特例))

貸付利率：年3%(据置期間中は無利子)

災害弔慰金等と同時に受付が開始され、平成7年5月1日で終えたが、震災後の混乱や被害認定の変更等により借入が出来なかった被災者のため、特例的に10月に受付が再開された。貸付実績は、約5万6千件、約1,309億円となった。

### エ 生活福祉資金(災害援護資金)の貸付

社会福祉協議会は、家屋や家財に被害を受けた低所得者世帯を対象に、平成7年5月1日から災害援護資金の貸付を開始した。生活福祉資金の災害援護資金貸付は、災害弔慰金法に基づく貸付の対象とならない程度の被害(住居又は家財の1/3未満の損害)を受けた世帯が対象となる。本来、火事や水害等の小規模な災害を想定しており、貸付金の用途は限定していないが、資金需要が膨大なものになることが予想されたため、当面の必要な資金用途として、住居の補修と家財の購入に限定された。

貸付額：150万円以内

貸付期間：8年以内(うち3年以内の据置可能とした(特例))

貸付利率：年3%(据置期間中は無利子)

平成7年7月31日に受付を終えたが、災害弔慰金法に基づく貸付と歩調を合わせ、10

月に受付が再開された。貸付実績は、594件、約6億円となった。

#### オ 生活復興資金貸付制度の創設

中低所得者層を対象とする貸付制度として、平成8年12月10日に発表され、12月16日から受付が開始された。

貸付額：100万円以内

貸付期間：6年以内（うち1年以内の据置可能）

貸付利率：年3%（復興基金からの利子補給により実質無利子）

全壊(焼)・半壊(焼)世帯の世帯主で、前年の総所得金額が690万円以下、返済能力を有する者（前年の総収入が100万円以上など）が対象となり、連帯保証人が1名必要とされた。

#### ＜貸付要件の緩和・貸付限度額の引き上げ＞

平成9年2月25日、①年間総収入が100万円未満の者も年収に応じて借入が可能、②連帯保証人なしでも借入が可能など、貸付要件の一部が緩和された。

平成9年4月25日、貸付限度額が300万円に引き上げられるとともに、101万円以上の貸付については、返済期間は7年以内（うち1年据置可能）とされた。

当初の予定から取扱期間を1年間延長し、平成12年3月まで受け付けられ、貸付実績は、約2万8千件、約516億円となった。

#### カ 生活再建支援金制度の創設

平成9年4月、復興基金が事業主体となり、高齢及び要援護の非課税世帯に対し恒久住宅移行後の立ち上がり経費を支援するための支援金制度が創設された。①恒久住宅移行後の被災世帯の生活再建を支援しようとしたものであること、②行政機関でなく基金が実施するという点で、国は了承し、被災世帯への現金給付制度が実現した。給付方法は、月額1万5千円～2万5千円を最長5年間支給するものであり、平成9年8月から支給開始された。

#### キ 被災中高年恒久住宅自立支援制度の創設

中高年世帯に対する支援の必要性も指摘され、平成9年12月、世帯主が45歳以上、世帯の総所得が507万円以下で、恒久住宅に移行した世帯を対象とする被災中高年恒久住宅自立支援制度が、復興基金により創設された。給付方法は、月額1万5千円又は2万円を2年間支給するものであり、平成10年2月から支給開始された。

### (3) 復興期（平成10年1月以降）

平成10年春、「被災者生活再建支援法」が成立し、その附帯決議を踏まえ、先行して実施されていた生活再建支援金制度及び被災中高年恒久住宅自立支援制度が統合拡充され、「被災者自立支援金制度」が創設された。

#### ア 被災者生活再建支援法の成立

平成10年5月、阪神・淡路大震災の被災地独自の支援金制度の取組みを踏まえ、将来発生する災害に対応するため、被災直後の世帯に対し、災害により失った什器備品等の購入等に対して支援金を支給する「被災者生活再建支援法」が可決された。支援法は阪神・淡路大震災に遡及適用されないため、成立と同時に、「本法の生活支援金に概ね相当する程度の支援措置が講じられるよう、国は必要な措置を講ずること」との附帯決議が、衆参両院の災害対策特別委員会で作られた。

#### イ 被災者自立支援金制度の創設

平成10年7月、前述の附帯決議を踏まえ、支援法と同程度の被災世帯に対し支援金を支給することを目的として、復興基金は被災者自立支援金制度を創設した。当時、なお多くの世帯が仮設住宅に入居し、恒久住宅へ移行して生活再建をするということが喫緊の課題であったため、恒久住宅移行後の世帯の生活再建に伴う追加的支出に助成するものとされた。一括支給方式も導入され、申請期限については、仮設住宅解消時期を平成

12年3月末と想定していたことから、その1カ月後の平成12年4月28日とされた。

#### ＜申請期限後の受付・支給要件の緩和＞

申請期限直前でも、多数の問い合わせがあったこと等から、申請できなかった事由があり支給要件を満たしていた世帯については、期限後も申請を受け付けることとされた。

支給要件に係る訴訟において、大阪高裁が復興基金敗訴の判決を下したことを踏まえて、被災時における世帯主を含む世帯についても、特例として支給することとされ、平成14年10月1日から受付が開始された。

自立支援金の支給実績は、旧2制度分と合わせて、約14万6千世帯、約1,415億円となっている。

### 3 取り組みの成果と課題

#### (1) 従来型の支援の成果と課題

##### ア 災害救助法に基づく現物給付

災害救助法に基づく食料などの現物給付は、震災直後、食料品店やライフラインが壊滅状態である時期には、必要かつ有効なものであったが、7か月以上の長期に渡って避難所が設置されることになり、次第に被災者の批判を浴びるようになった。

災害救助法が制定された昭和20年代と比べて、国民の生活水準が飛躍的に向上した現在においては、同法の現物給付原則では現実にそぐわない部分があるので、特別基準の設定方法を改革して、一定の柔軟さや迅速性を実現することが課題である。

##### イ 災害義援金の配分

災害義援金については、配分における公平性の度合いを高めようとする多様な情報を大量に集める必要があり、配分の決定は遅れることとなって迅速性が低下してしまう。このトレードオフに関して、どうバランスをとるかが難しい。

阪神・淡路大震災における第1次の一律配分は、義援金の集まる額も不確かであるなか、被災規模がある程度判明した時点で決定を下し、被災者を勇気付けるという義援金本来の役割をよく果たせたはずであり、高く評価できる。

また、第2次配分は、被災者数が義援金の集まり方に比べて圧倒的に大きいので、薄く広い一律配分方式を捨てて、被災弱者と考えられる特定グループと、要望の強かった住宅関連の助成に限定して配分する方式を採用したが、こうした必要度に応じた配分も一種の「公平性」を満たしていたと評価できる。

しかし、第2次配分の住宅助成が当初の見込みに比してごく少数に止まったという見通しの外れが主原因となり、結果的には、義援金総額の20%程度が1年間も使われないうまに繰り越され、翌年の7月半ばに一律配分へ方針変更されて、第3次配分となったことは、「迅速性」に著しく欠けていたという批判を免れることはできない。阪神・淡路と全く同じ失敗は繰り返されないかもしれないが、災害はさまざまに予想されない状況をもたらすので、義援金配分の意思決定の見直しは例外的事態ではないと考えられるから、それを迅速に実施できる体制の構築が課題である。

一方、義援金の募集方法については、阪神・淡路の一世帯当りの義援金配分額が、先行した雲仙や奥尻などと比べて僅少であると指摘されているが、その後の鳥取や宮城などでは、さらに少額しか集まっていないので、募金方法についての一層の工夫が課題である。

(単位：百万円)

区 分		金 額	支給開始
1次配分	死亡・行方不明者見舞金 住家損壊見舞金	45,625	平成7年 2月1日
2次配分	重傷者見舞金 要援護家庭奨励金 被災児童・生徒教育助成金 被災児童特別教育資金 住宅助成金	64,059	平成7年 5月15日
3次配分	生活支援金	55,809	平成8年 9月2日
市町交付金		13,099	平成8年 4月2日
合 計		178,592	

#### ウ 災害援護資金など従来型貸付制度

災害弔慰金法に基づく災害援護資金貸付は、被災後早期において極めて多数の人々に利用された。その理由は、①まとまった額の公的資金を入手できた最初かつ当面唯一のプログラムであったこと、②据置き期間の5年間は無利子で有利であったことなどが挙げられる。被災者からの金銭的支援の要求が強く、新たな制度の導入が不確かな中で、地方自治体サイドも当該制度の利用を広報し推奨したとも言われている。被災後早期の時点で、それなりにまとまった資金を有利な条件で提供したことは、多くの人々の生活を助けたはずであり、成果として評価できる。

しかし、経済合理性を欠く制度設計も原因となって未償還比率が相当に高い上に、不良債権化した時の損失負担がバランスを欠いたものである。平成16年3月末現在で、約415億円(31.7%)が未償還となっている。借受者からの償還が無い場合は、現行制度上、市町が立て替えて償還する必要があり、過大なリスクを地方自治体が担っている。国と地方自治体との間のリスク分担のルール作成が課題である。

この貸付制度の未償還率が高い理由としては、返済能力を審査せずに貸し付けたことが基本的原因であろう。返済能力を厳密に審査してしまうと、利用者は大きく減少し、多くの被災者を救済したという成果も顕著に低下したであろうから、費用一便益のバランスを問題として、どれだけの不良債権を許容するかについて、社会的に決めることが課題である。

しかし、制度設計のより細かな部分にも問題があつて、未償還比率を高めていると考えられる。例えば、据置き期間後の返済期間が短いために、毎月の返済額が大きいことも。問題の一つであろう。これは、据置き期間を5年間で長くして優遇しようとしたことの副作用であるが、据置き期間と返済期間とを連動させなかった点は、経済合理性がないと言える。さらに、5年間という据置き期間は、返済意志という点でも、長過ぎてマイナスだったのではないかという評価もある。

また、制度運営途中から、中央政府が小口返済を認めておきながら、返済期間を延長していないことも、問題である。これは、償還困難問題への対応であるが、返済プランの根本的な変更なのに、返済期間の長期化を伴わないことは、経済合理性に欠けている。

最後に、現行法では3%という金利が定められているが、こうした金利が法律に固定

的に明示されていること自体が、経済合理性の欠如の表れである。貸付契約期間に近い満期の国債金利を基本とするルールに変更すべきである。しばしば提案されている「3%上限」の導入は、問題の完全な解決ではないが、被災者に不利にはならないので、現状に対する改善と評価できよう。

上記の弔慰金法に基づく貸付制度とほぼ同時期に、被災程度のより軽い世帯向けにも、生活福祉資金の災害援護資金貸付が実施された。社会福祉協議会が担当したが、利用件数・貸付総額ともに顕著に低い水準に留まった。

その要因として、①用途限定（被害住居の補修と家財の購入のみ）、②実施時期（受付開始が震災から3か月以上経過した5月1日開始）、が考えられる。生活福祉資金は、資金用途計画に基づき不足する資金を貸し付けるものであるから、借入時において既に工事済みの家屋補修や購入済みの家財は対象とならず、他の借入金の借り換えもできない。震災で被害を受けた住居と家財の復旧に対する貸付として用途を限定したにも関わらず、受付開始が遅れたため、緊急に必要な家屋の補修や生活必需品である家財の買い直しは、済んでいる場合が多かったものであろう。用途制限がなければ、相当に利用実績が増えたであろうと考えられる。

## (2) 新たに創設した制度

### ア 小口資金貸付制度

小口資金貸付制度は、震災発生後1週間という極めて早期に、用途制限のない資金を提供し、「流動性」不足（一時的な現金不足）による被災者の行動の束縛や不安感の増幅を回避したことが大きな成果である。所得や年齢の制限をしなかったことも、流動性不足対策としては、正しかったと評価できよう。

なお、この貸付の返済率はきわめて低い（平成16年3月末現在で、約38億円が未償還。不良債権率≒ほぼ5割）が、そのこと自体は制度設計から予想された結果であり、かつ、発生した不良債権に匹敵する規模の社会的便益があったと考えられる。したがって、高率の不良債権発生に伴う社会的負担のみから、この施策の成否を結論することはできないであろう。

しかし、この貸付制度には、より根本的な問題点として、顕著な不公平が存在している。半分の人々が返済していない事実に対して、完済した人々はどう考えるであろうか。社会の人々を、返済能力の側面で能力の高い人と低い人、返済意志の側面で意志の強い人と弱い人、と分類すると、組合せで4つのタイプに分かれる。「返済能力は低いが返済意志が強い」タイプの人々が借り入れずに我慢しているのに、「返済能力は低いし返済意思も弱い」タイプの人々が返済せずに便益のみを受けているので、公平性が顕著に損なわれている点が、公共政策としては問題である。

### イ 生活復興資金貸付制度

生活復興資金貸付制度は、震災からほぼ2年を経た時点で創設された制度であり、民間金融機関を窓口として返済能力に関する一定の審査を加えた点に、特徴がある。借り手への優遇措置として実質的に無利子化されたこと、金融機関に対して不良債権の一定割合（9割）の補填（復興基金）を約束した点も、顕著な特徴である。

今回実施した復興住宅居住者へのアンケート調査においては、民間金融機関を組み込んだプログラムとしたことについて、身近な支店で手続きができたことなど、利用者はプラスの評価をしており、当該貸付制度への満足度においても、「大変満足」と「やや満足」を加えると60%を超えている。

また、このプログラムの便益については、平均すると、利用者は、同制度の1万円の価値を通常の1万円の価値の約1.4倍弱と評価している。不良債権率はかなり低い（まだ償還期間中の平成16年5月末現在で、未償還が約44億円（8.6%））ので、利用者の評価を社会全体の評価と考えれば、社会的便益はコストを大幅に上回っている。ただし、

社会全体からみると、被災者の中でも返済能力のある一部分への支援でしかないので、効果の総量としては限定的であったといわざるを得ない。

当該プログラムに参加した民間金融機関は、不良債権率が当初の見込みよりも低かったこと、損失の9割が保証されていることを評価しており、直接的な収支も赤字にはなっていないと判断されているようである。しかし、小口で多数の取引であるために手間がかかる上に、収益率も決して高くないことから、金融機関が将来の大規模災害においても、同様なプログラムに協力するか否かには、疑問が残る。

以上のように、返済能力を審査したために利用者数が限られたことや、将来参加する金融機関が限定されそうなことなどには留意が必要だが、これからの災害においても利用に値する制度であったと評価できる。

なお、今年の台風16号、18号、21号、23号で被害を受けた者を対象として、11月1日、兵庫県は「被災者生活復興資金貸付制度」を創設した。資金用途はあるものの、金融機関が貸付を行い、県と市町が金融機関に利子補給することで実質無利子の制度となっている。阪神・淡路大震災の経験が、この新たな貸付制度の早期創設に役立ったものと言える。

#### ウ 被災者自立支援金制度

被災者自立支援金制度（その先行2制度）の創設は、「私有財産にかかわる個人補償はできない」とする政府の壁を乗り越えて、被災世帯への現金給付を実現し、被災者生活支援法に先鞭をつけた点で、大きな意義が認められる。「失われた個人の財産を補償するものではなく、恒久住宅への移転を契機に生活の再建ができるよう、移転に伴い必要となる経費を支援するもの」として、兵庫県が政府・与党へ強く働きかけた成果であった。

本検証で実施したアンケート調査の結果に基づいて、この制度を評価した。支援金制度に対して、利用者による評価はさほど低くない。「大変満足」と「やや満足」とを合わせると受給者の過半に達し、「大変不満」と「やや不満」を加えても約3割にしか過ぎない。また、平常時における資金に比べて、1.37倍（平均値）の価値があると評価されており、総額で1,400億円余の支出であるが、その社会的な評価は1.37倍の1,900億円余あると言える。なお、支援金制度への「不満」の理由としては、「支給額が少ない」ことが第1位で、「施行時期の遅れ」が第2位であった。

生活再建への直接的な効果は十分にあったとみてよい。アンケートにおいて、用途としては家財購入費と移転・引っ越し費が共に3割前後であり、恒久住宅への移転に際して利用されたことがわかる。恒久住宅への入居が支給要件とされたことについては、恒久住宅の再建そのものの費用が必要なのだという苦情も見られたが、アンケートではこの点を不満としたのは少数なので、受給者間では、その目的がおおむね認められたと考えられよう。ただし、仮設住宅居住者に焦点をあてたために、他の被災者に支援金制度の存在が知られ難かったという問題も生じた。

用途制限を設けなかったことも重要な点であるが、アンケートによると、受給者の72%が「使いやすかった」と評価している。用途としても、生活費が3割以上を占めており、柔軟に利用されたことが判る。しかし一方で、現場の窓口からは、用途制限を設けなかったことで、一種の見舞金と誤解した申請もあったと報告されている。

また、震災から3年後に実施された制度なので、震災当時から制度発足までの間の世帯主の変化など世帯変動が発生し、受給資格要件に関する紛争が生じることとなった。制度の趣旨や創設の経緯から、被災時点の世帯ではなく制度創設時に存在する世帯を対象とし、世帯と被災を結びつけるものとして、「世帯主が被災していること」が要件とされた。後に支給要件の是非が問われた訴訟では、「基準日を平成10年7月1日とした上での世帯主被災要件は、合理的な理由のない差別を設けるもの」として、復興基金敗訴の判断が下された。

こうした資格要件を巡る争訟は、震災から相当期間経過した後に給付金制度が創設さ

れたことや事態の進展の下で制度を部分改良してきたことによって生じた「制度の谷間」的なものであり、被災時点の世帯を対象とする支援法を基準に見れば不公平感を生むことになったが、これも支援制度の基本ルールがなかったことによって生じたものと言えるし、将来の災害においては問題化しないであろう。

#### 4 10ヶ年の総括と今後への提案

##### (1) 公的支援の流れに対する評価

- ・ 初動対応段階では、被災者にとってその後の公的支援の見通しは立たず、自分たちの生活再建の計画作成も困難という大きな欠点があったが、実施された3つの施策（現物給付・小口資金貸付・義援金第1次配分）は、それぞれの役割を果たした。特に、小口資金貸付と義援金は共に使途を制限せず、一時的な現金不足を補い、必要な出費を最低限は賄って、被災者を勇気付けたものと評価できる。
- ・ 復旧期の施策は、「個人補償はできない」という国の方針に制約されたこともあって、「つぎはぎ的」対応となったと言わざるを得ない。義援金の第2次配分で弱者を救済しつつ住宅助成を打って置いて、圧倒的多数である中低所得被災者に対しては災害援護資金貸付で主に生活費を補ったが、住宅再建が進まないで義援金配分方針を見直して一律配布に戻し（第3次配分）、生活再建も進まないで新たに生活復興資金貸付を導入して再び中低所得層の生活費を補った。この間、被災者は公的な支援が少ないことに対して不満を募らせるとともに、新たな給付制度が導入されることへ期待を持ち続けた。やはり、将来の生活再建計画を立て難い状態が続いたと言える。
- ・ 復旧期の最後から復興期の初めにかけては、生活再建（恒久住宅への移行）のための公的給付制度を独自に実現し、さらに国の新法にも乗ることができたが、「遅いし、少ない」という批判を蒙ることとなってしまった。

##### (2) 個々の公的支援制度についての提案

###### ア 災害救助法特別基準設定方法－地方への権限委譲と負担ルールの設定

あらかじめ、県知事等に一定の権限を与えることが必要である。現物給付を中心として、災害救助法関係の一般基準では本震災のような大規模災害には対応できない。特別基準が設定されることになるが、中央政府との事前協議・認可の手続きの実施が困難である上に、対策実施の遅延を招いてしまう。財源的な裏付けも必要となるが、現場の行き過ぎも防止するために、費用の一部（定められた割合）を地方が負担する制度とか、国の負担額の上限設定などの工夫が必要である。

###### イ 災害義援金の配分決定－行政からの独立性の向上

税金に基づく公的給付ではないという特性を活かし迅速な配布を実現するために、配分の意思決定の行政からの独立性を高めることが望ましい。現状のように、被災地自治体が主導する形では、義援金も（税金で賄われる）諸公的給付に準じる扱いとなって公平性のウェイトが高くなってしまったり、様々な支援・復興プログラムの中での位置づけが常に問われることとなる。災害が小規模であれば、これらと迅速性とのトレードオフも小さいが、災害が大規模になると迅速性が顕著に犠牲にされてしまう。大規模災害を被った地方自治体は、それだけでなく忙殺されているので、義援金配分委員会のリーダー役から外れることが望ましい。なお、詳細な情報提供や実際の配布窓口など、地方自治体の協力は不可欠である。

###### ウ 災害義援金の配分方法－段階的な募集・配分

発災直後は、被害の程度に応じて一律配分し、その後は、詳細な情報に基づき必要度の高い使途に限定した義援金の配分を行うことが有効である。この場合、段階的に義援金の募集を行うことについても検討に値する。そうすることで、義援金の用途に関する透明度も高まり、一般へのアピール度も高まり得るのではないだろうか。ただし、募集・



配分に係る事務処理が煩雑になるなど問題点が出てくる。

#### エ 被災直後の小口資金－給付制度の導入

被災直後の小口資金の提供は、大規模な災害においてきわめて有用である。今次の震災においては貸付制度として実施され、大きな社会的便益をもたらしたが、同時に相当な不公平性の問題を発生させてしまった。給付制度としての実施を検討すべきであろう。貸付制度として実施する場合は、不公平性の軽減のための本人確認の向上が図られるべきである。

#### オ 被災者支援法の改革－使途制限の緩和

被災者支援法ができているので早期実施が可能である点はプラスだが、使途が厳しく制限されている点がマイナスであり、生活資金等には使えない。自立支援金の利用者は、使途制限がなかったことを高く評価している。また、この公的給付ができたことで、他の公的支援方法の実施が減ったり、義援金の寄付も減少したりすることも懸念される。したがって、使途制限を相当に緩和することが望ましい。

#### カ 公的貸付制度－柔軟化と民間提携

災害援護資金と生活復興資金のような公的貸付制度については、使途を限定しない公的給付が存在しない限り、それらの存在価値は変わっていない。生活復興資金貸付のように、審査や回収に民間金融機関と連携することが有効である。地方公共団体などは、こうした点に専門性を持っていない。ただし、返済能力のない被災者向けに、平時の生活扶助につながる給付制度の適用が必要となる。

また、阪神・淡路の場合のように二重の貸付制度を作らないために、災害毎の標準的な生活再建スピードに対応できる柔軟な制度が望ましい。貸付限度額や返済・据置き期間、利子補給の程度などを、柔軟に調節できるようにするべきである。

#### キ 総合公的支援制度の創設－貸付制度と給付制度の統合

現行では、公的な貸付と給付は別々の制度として実施されているが、これを統合した制度にすることが望ましい。諸制度は、それぞれに、対象世帯について、所得レベルや被災レベルなどで、限定している。こうした制度設計の欠点は、利用者にわかりにくいこと、境目が不連続になって不公平が生じ易いこと、などである。諸制度を統合した金銭に関わる公的支援制度を創設し、公的補助（給付や利補など）比率を連続的に調節して、使途制限を外して、幅広く被災者の生活再建を支援することが望ましい。

### (3) 諸公的支援制度全般についての提案

#### ア 経済合理性に欠ける制度設計等の改善

現行の公的貸付制度には、個々のプログラムに関して指摘したように、経済合理性に欠ける制度設計が、随所に見られるので、早急に改善すべきである。

金利水準や返済満期、費用負担方法などに、被災・経済状況に合わせ得る、一定の柔軟性が必要である。また、貸付制度における損失発生が事前に織込まれているか疑わしいし、その損失分担ルールも非現実的である。

#### イ 被災者のインセンティブを働かせる工夫の導入

より広い意味の経済合理性から見ると、費用便益計算に基づいて、人々のインセンティブを働かせて生活復興を促進する工夫を、導入すべきである。

自助によって生活復興を成し遂げようとする人々を支えることが、復興を早めるとともに、支援費用の削減にもつながり得る。例えば、仮設・復興住宅の建設戸数を減らすことができるのなら、それによる費用節約分の一定割合を自助努力をしている人々に給付しても、公的な支出は減らせるし、社会的な便益も高まる。

#### ウ 公的支援制度の早期一括提示

被災後の時間軸に沿って、どのような公的支援がどれだけ準備されているのかを、大まかにせよ明示すべきである。

こうした大枠が呈示されていれば、被災者が生活再建プランを作成するのを大きく助けることになる。その制度設計においては、イのポイントと関連して、早期の自助努力に対して、より手厚い補助を設けることが望ましい。

#### **エ リスク・シェアリングの大枠設定**

大規模な自然災害にかかわるリスクを誰がどのように分担するのかという点についての社会的合意がないので、コンセンサスを作る努力が必要である。このコンセンサスの欠落が、様々な問題に共通する原因なのではないだろうか。

民間と公的部門、あるいは民間部門内、公的部門内のリスク・シェアリングの大まかなコンセンサス作りが必要であろう。現行制度では、公的部門は事前のコミットメントをできるだけ低くし、「個人補償はしない」という原則に固執することで、民間側のモラルハザードを防ごうとしているようである。しかし、この方式は、大規模災害時には維持できずに、なし崩しの対応を迫られることとなるので、民間側からも見透かされてしまっている。むしろ、現実的なリスク分担比率を呈示すれば、民間の耐震努力も進むし、災害に起因する予測困難な事態に対応する新制度の設計も容易になるであろう。このコンセンサスは、公的支援の標準的なメニューの事前設定や、予見されない状況に応じて新制度を作る場合の大まかな設計ルール(費用負担など)の基礎ともなる。

## (本 文)

### 1 はじめに

阪神・淡路大震災では、全国から集まった義援金の配分のほか、災害救助法に基づく避難所や食料等の現物給付、災害弔慰金法に基づく弔慰金の支給や災害援護資金の低利融資等の従来型の支援に加え、生活再建が困難な被災者に対しては、阪神・淡路大震災復興基金（以下、「復興基金」）を活用して新たな諸制度を創設し、生活復興資金の貸付や自立支援金の給付を行った。

これら被災者の生活再建のために財政支援を中心とした公的支援が果たした成果について、各支援のタイミングや実施体制、内容、費用対効果等を検証し、個々の制度の改善すべき点や今後の公的支援のあり方についての提言を試みた。公的支援制度全般に関しては、経済合理性のある制度を事前に明示しておくこと、自助で生活再建を果たそうとする人々を後押しするインセンティブの導入が望ましいこと、より広くは大規模災害に対する社会的なリスク分担に関するコンセンサス作りが必要なことを、示した。

特に、新たに創設した生活復興資金貸付制度及び被災者自立支援金制度については、具体的に、それぞれの被災世帯の生活再建に役立ったかどうかの評価を行うため、アンケート調査（以下、「支援アンケート」）を実施した。この支援アンケートの結果は、後の「取り組みの成果と課題」の項で利用しており、本報告の末尾に補遺としてまとめて記載した。その執筆は、本検証に協力してもらった、末延靖章氏（神戸大学大学院文学研究科）が担当した<sup>1</sup>。

### 2 被災者の生活状況

復興の各フェーズごとに財政的支援を中心とした公的支援の取り組みを振り返る前に、支援の対象となった被災者の生活状況について、簡単に押さえておきたい。

阪神・淡路大震災で家屋が全壊(焼)・半壊(焼)した世帯は、約44万9千世帯であった。これら住居を失った被災者の多くは、避難所での生活を余儀なくされ、大震災から1週間後の1月23日には、約31万7千人が避難所で暮らすこととなった。

兵庫県は、大震災から2日後の1月19日、応急仮設住宅2,961戸の第1次発注を行い、最終的には、48,300戸を供給した。平成7年8月20日、災害救助法に基づく避難所が廃止され、同年11月15日、応急仮設住宅への入居は最大の46,617戸となった。

兵庫県長寿社会研究機構は、震災の約2か月後、在宅者と応急仮設住宅入居者に対して同じ設問による調査を実施し、「震災被災世帯状況に関する調査研究報告書」をまとめている。

同報告書によれば、在宅者の年齢は、40歳代が27.5%と最も多く、50歳代が20.9%、30歳が19.4%であった。これに対して、仮設住宅入居者の年齢は、60歳代が40.0%、70歳代以上が33.5%を占めており、高齢者の比率が圧倒的に高い。また、世帯収入では、在宅者は「500万円前後」の層を中心としているのに対し、仮設住宅入居者は「300万円未満」の低所得層が6割を超えており、「500万円以上」の中・高所得層は1割にも満たない。

さらに、今後の生活の見通しでは、在宅者は「十分ではないが、なんとかなる」が62.5%、「見通しがたっている」31.3%、「見通しがまったくたたない」3.8%の順となっているのに対し、仮設住宅入居者は「見通しがたっている」と答えた人はわずか6.6%であり、「まった

---

<sup>1</sup> 末延氏は、4(2)③の「被災者自立支援金制度」の部分の主執筆者でもある。

く見通しがたたない」は 48.7%であった。住家を失い、行き場のなくなった低所得の高齢者が、応急仮設住宅に入居していた実態が明らかである。こうした被災者の厳しい生活状況や見通しのなかで、復興の各フェーズごとに、多様な公的支援策が展開されていった。

### 3 復興過程における取り組みの概要

#### (1) 初動対応期（発災～平成 7 年 2 月）

被害の把握が可能となった市町から、災害救助法に基づく被災地域に指定され、同法による応急的な救助が実施された。

生活資金対策としては、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づく災害弔慰金等の支給、災害援護資金の貸付制度があり、社会福祉協議会が実施する生活福祉資金の貸付制度も用意されていたが、それらの支給や貸付には「り災証明」などの手続きが必要であり、実行までに相当の日時を要することが見込まれ、結果的には復旧期まで待たねばならなかった。

被災者の早期立ち直りと生活の安定化のため、一日も早い対応が求められたことから、兵庫県は、緊急的な措置として、緊急生活資金の給付を政府に対して要望した結果、「生活福祉資金特別貸付(小口資金)」として認められ、緊急の生活資金需要に対応した。

#### ア 災害救助法に基づく給付

「災害救助法」に基づき、災害直後から開始された主要な支援は、①避難所の設置、②避難所における食料等の生活物資の給付であった。これらはいずれも、対象者を限定しない普遍的な現物給付であった。

「災害救助法」は、昭和 22 年に制定され、救助の種類として、①収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与、②食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④住宅の応急修理、⑤生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与などを規定しており、救助を要する者に対する金銭給付の規定もあるが、法制定以降、適用されたことがない。

救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲において、あらかじめ厚生労働大臣(当時は厚生大臣)の承認を受けて、知事が定めること(災害救助法施行令)、厚生大臣が設定した承認基準(一般基準)に従って、知事が救助の程度、方法及び期間を定めるときは、厚生大臣の承認があったものとして取り扱われることになっている。兵庫県は、「災害救助法施行細則」で、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食品の供与などのメニューごとに、給付対象、費用の限度額、救助の期間を細かく定めている。

昭和 40 年の厚生事務次官通知に基づき、救助の程度、方法及び期間について、一般基準により難い事情があるときは、その都度厚生大臣と協議し、特別基準を設定できるととされており、阪神・淡路大震災においても、多くの特別基準が設定された。例えば、避難所の設置期間は、一般基準では 7 日間以内のところ、平成 7 年 8 月 25 日まで延長され、応急仮設住宅の建設費の限度額は、一般基準では 1 戸あたり 139 万円であったが、286 万 7 千円まで引き上げられた。

特別基準の設定の背景にあるのは、阪神・淡路大震災の被害規模が、災害救助法の想定をはるかに上回り、復旧に要する時間が長くなったため、避難所生活が長期化したこと、応急仮設住宅の建設のための資材や人員の確保が困難だったことが挙げられる。

最終的に、災害救助法による救助に要した費用のうち、避難所設置費が約 46 億円、応急仮設住宅設置費は約 1,606 億円となった。

(表1) 特別基準設定の主なもの

救助項目	項目	一般基準	特別基準
避難所の設置	設置期間	7日間	221日間 ～8月25日
	限度額の引き上げ	100人あたり 13,000円	100人あたり 23,000円
応急仮設住宅の設置	面積基準の引き上げ	26.4㎡/戸	29.7㎡/戸
	基準単価の引き上げ	139万円/戸	286万 7千円/戸
	供与期間	完成の日から 2年以内	恒久住宅への 移行までの必要 な間

## イ 小口資金貸付制度（生活福祉資金）の創設

兵庫県は、大震災から2日後の1月19日に来県した村山総理大臣に対し、被災者に対して緊急的に生活支援を行う新しい制度として、「緊急生活資金（給付金）制度」の創設を緊急要望している。厚生省において検討の結果、1月25日、給付金制度は認められず、既存の生活福祉資金の特例措置としての貸付が実施されることとなった。

生活福祉資金は、昭和36年から実施されていた「世帯更生資金」を拡充し、平成2年8月14日付けの厚生省通知「生活福祉資金の貸付について(生活福祉資金貸付制度要綱)」に基づき、都道府県社会福祉協議会が実施主体となり行われていたものである。制度の目的は、低所得者、障害者又は高齢者に対し、資金の貸付けと必要な援助指導を行うことにより、経済的自立と生活意欲の助長促進、在宅福祉と社会参加の促進を図り、安定した生活を確保することにある。生活福祉資金貸付制度要綱には、資金の種類として、①更正資金、②障害者更正資金、③生活資金、④福祉資金、⑤住宅資金、⑥修学資金、⑦療養資金、⑧災害援護資金が規定されている。都道府県社会福祉協議会は、業務の一部を市町村社会福祉協議会に委託することになっており、貸付、償還等の業務は市町村社会福祉協議会を経由して行われている。

小口資金貸付は、上記⑧災害援護資金の特例として、厚生省が「小口資金貸付要綱」を定め、平成7年1月25日付けで通知したものである。貸し付けの対象は、世帯員の死亡・負傷や住居の損壊等により生活に困窮しており、緊急に必要な資金の融通を他から受けることができない世帯である。貸付限度額は10万円以内であるが、特に必要と認められる場合は20万円以内とされた。償還期限は、2年以内の据置期間経過後、3年以内で、据置期間中は無利子であるが、据置期間経過後は年3%の貸付利率とされた。

貸付額：10万円以内（特に必要な場合は20万円以内）  
 貸付期間：5年以内（うち2年以内の据置可能）  
 貸付利率：年3%（据置期間中は無利子）

災害時の緊急対応であるため、通常的生活福祉資金と比べ、以下のような特例的な取扱いがされた。

- ① 低所得者に限定せず貸付を行う。
- ② 資金交付は申請受付日の翌日行う。
- ③ 貸付手続きは極力簡素化を図り、添付書類は特に必要としない。
- ④ 特別な理由により、保証人が得られない場合は無くてもよい。

激甚災害の指定により、国3/4、県1/4の負担となったものの、予算措置が間に合わないことから、まず貸付原資の調達が課題となり、県社会福祉協議会が金融機関から融資を受けて対応することとした。

次に、貸付事務の窓口となる各市町の社会福祉協議会の実施体制の確保が問題となった。そこで他府県の社会福祉協議会から 120 名、県内の被災地以外の社協から 90 名の職員の派遣を依頼し、各市町の社会福祉協議会の応援に当たった。こうした取り組みの結果、1 月 27 日に貸付が開始された。

その後、市町において「り災証明書」の発行が開始され、弔慰金の支給等の公的制度の実施の見込みがつき、義援金の第一次配分もなされるなど、緊急的措置としての初期の目的をほぼ達成したことや、一部に不正受給の懸念も出てきたことなどが勘案され、小口資金貸付の受付は 2 月 9 日で終了されたが、わずか 2 週間のうちに、約 5 万 4 千件、約 7 7 億円の貸付実績となった。

## 小口資金貸付制度要綱

### 1 貸付の趣旨

今般の兵庫県南部地震により罹災した住民に対し、生活の安定を図り、当該世帯の更生に資するため、生活福祉資金（災害援護資金）の活用により緊急的、特例的に小口貸付（以下「小口資金」という。）を行う。

### 2 実施主体

小口資金の貸付は、兵庫県社会福祉協議会及び大阪府社会福祉協議会が行うものとする。

### 3 貸付対象

今回の罹災により、世帯員の死亡や負傷、住居の損壊等により、生活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であると認められる場合に、特例的に低所得者に限定せず、貸付を行うものとする。

### 4 資金種類

貸付対象種目は、用途の限定されていない災害援護資金とし、災害を受けた世帯の生活支援を図るために必要な資金であるものとする。

### 5 貸付金額の限度額

10万円以内とする。ただし、特に必要と認められる場合は20万円以内とする。

なお、特に必要と認められる場合とは、次に掲げるとおりとする。

- (1) 世帯員の中に死亡者がいるとき。
- (2) 世帯員に要介護者がいるとき。
- (3) 世帯人員が4人以上いるとき。
- (4) 前各号に掲げるもののほか、重傷者・妊産婦・学齢児童がいる世帯等で特に兵庫県社会福祉協議会会長又は大阪府社会福祉協議会会長が必要と認めるとき。

### 6 貸付方法及び利率

- (1) 償還期限は、据置期間経過後3年以内とする。
- (2) 利率については、据置期間中は無利子とし、据置期間経過後は年3パーセントの利子を徴収するものとする。
- (3) 据置期間は、貸付の日から2年以内とする。

### 7 貸付け手続き等

- (1) 生活福祉資金借入申込書による。なお、申込書の記入については基本事項など（氏名、生年月日、現住所、勤務先、勤務先住所等）とし、極力省略して差し支えないものとする。
- (2) 対象の確認にあたっては、民生委員、社協職員、市町村役場職員が、身分証明書、保険証、免許証などにより行うものとするが、これらにより難しい場合は親戚、知人等による申し立てでもって証明に代えることができるものとする。
- (3) 保証人は、原則として1名とする。ただし、特別な事情により保証人が得られない場合はこの限りでない。
- (4) 添付書類は、特に必要としない。
- (5) 印鑑又は、拇印による捺印とし、後日印鑑証明書を提出する。

## 8 受付及び資金交付

受付期間は平成7年4月28日までとする。また、資金交付に当たっては災害時の緊急的対応であるので、貸付け受付日の翌日とする。

## 9 国の財政措置

国は、兵庫県・大阪府が資金として兵庫県社会福祉協議会・大阪府社会福祉協議会に交付する金額の3分の2を都道府県に補助する。

ただし、激甚災害被災世帯に対する貸付財源であって、あらかじめ厚生大臣に協議して定めた金額については、3分の2を4分の3に読み替えて補助する。

## 10 被災地（兵庫県及び大阪府）以外の都道府県における取扱い

兵庫県南部地震により罹災した住民が被災地以外の都道府県に一時的に避難した場合の取扱いは次によるものとする。

- (1) 罹災して避難した世帯から小口資金の貸付申請があった場合は、当該申請世帯の一時居留する地域を所管とする都道府県社会福祉協議会が本要綱に定めるところに従い兵庫県社会福祉協議会会長又は大阪府社会福祉協議会会長に代わり、事務を行い貸付を行うものとする。
- (2) (1)により貸付けた資金の原資については、後日当該資金の決定を受けた世帯の住所を所管する兵庫県社会福祉協議会会長又は大阪府社会福祉協議会会長に対し請求を行い、精算するものとする。

## ウ 災害義援金の受付・配分

### (7) 募集委員会の設置

大震災の翌日、兵庫県は、県として銀行口座を開設して災害義援金を受け付けることとした。前後して、日本赤十字社、中央共同募金会、被災市町等においても、災害義援金の募集が始められた。

その後、兵庫県は、「災害義援金品募集配布計画」に基づく関係機関と協議を進め、1月25日、義援金の募集及び公平な配分を行うことを目的に、同計画に基づく12機関に兵庫県共同募金会を加えた13機関で「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足した。

災害義援金の配分については、統一的な基準で行うことが望ましいので、募集委員会は、同委員会の構成団体及び各市町において募集している義援金についても、募集委員会に集約し統一基準を設けたうえで配分することとし、1月30日、同委員会の構成団体及び県下の全市町に対し、その旨の協力依頼を行った。

1月30日、募集委員会は、大阪府などの被災者に対しても義援金を配分することとし、構成団体に大阪府、大阪府共同募金会等を加えることにした。

また、2月11日には、募集委員会は、新聞社9社、民間放送会社4社に対し、構成団体に加わるよう依頼したほか、被災市町の意見を反映させるため、津名町にも構成団体に加わるよう依頼した。

### (4) 災害義援金の募集・第1次配分

被災者や報道機関等から、義援金の配分はいつ始まり、どのような基準で配分されるのかといった問い合わせが多くなるなか、募集委員会は、1月29日、死亡者及び行方不明者のいる世帯に対し1人当たり10万円、住家の全壊(焼)・半壊(焼)世帯に対し1世帯当たり10万円を、それぞれ一律に見舞金として配分することを決定し、1月31日までに関係市町へ所要額を送金した。



支給体制が整った市町では、2月1日から被災者への支給が始まったが、被災件数が余りにも多く「り災証明書」の発行に相当時間を要し、最も被害の大きかった神戸市では2月6日から被災者への支給申請の受け付けが始まるなど、各市町によって開始時期が異なった。

また、り災状況を認定する基準が明確でないため、災害義援金の支給が始まると、支給の根拠となる「り災証明」の認定基準をめぐって市町と被災者の間で混乱が生じ、り災状況の再調査が相当数行われることになった。

配分対象となる件数については、兵庫県災害対策総合本部が把握した被害状況に基づき当初約8万件と積算していたが、被害状況の把握が進むにつれ大幅に増え、2月13日時点で17万件、さらに2月17日時点の市町からの報告によると29万件に達すると見込まれ、最終的な配分対象件数の把握が極めて困難な状況にあった。

一方、義援金の寄託が3月分で約400億円と未だ減少傾向にないこと等から、当初、震災後3か月間とされていた義援金の募集は、期限を設けなくて、当分の間、続けられることとなった。

## (2) 復旧期（平成7年3月～平成9年12月）

市町の「り災証明」事務の進展とともに、平成7年2月中旬には、「災害弔慰金法」に基づく災害弔慰金の支給や災害援護資金の貸付等が開始された。

災害救助法に基づく避難所は、平成7年8月20日まで設置され、同年11月15日、応急仮設住宅への入居は最大の46,617戸となった。

平成8年度に入り、仮設住宅における被災者の生活が長期化するに伴い、本来仮設住宅は長期居住用でないため、その劣悪な環境や単身居住者の孤独死等の問題が深刻化しており、とりわけ被災高齢者に対し、早期に恒久住宅に移転し、生活再建ができるような対策を講ずることが急務となった。

こうしたなか、復興基金を活用して、平成8年12月に生活復興資金の貸付制度が創設され、次いで、平成9年4月には、被災高齢者等を対象とした生活再建支援金の給付制度が創設された。

その後、被災高齢者等を対象として開始された給付金は、平成9年12月、中高年世帯まで対象が広がられた。

### ア 災害義援金の追加配分

平成7年4月15日時点の義援金総額が1,555億円に達したこと、世論や日本赤十字社本社等から義援金の早期支給を促されていることなどから、同年4月21日に開催された募集委員会で、第2次配分として、重傷者見舞金（1人、5万円）、要援護家庭奨励金（1世帯、30万円）、被災児童・生徒教育助成金（1人、1万円～5万円）、被災児童特別教育資金（1人、100万円）、住宅助成（1世帯、30万円）の支給が決定された。

その後、募集委員会で決定された配分基準のほかに、各被災市町に対して当該被災市町のために寄せられ義援金は、当該市町の判断により配分すべきであるとの意見が出された。平成7年11月14日、募集委員会は、市町で預託を受けた額に相当する150億円の範囲内において、市町の判断により配分できる「市町交付金制度」を設け、各市町で受け入れた義援金の額及び各市町の全壊（焼）世帯数割合で按分した合計額を各市町に交付し、募集委員会が定める基準のうちから市町が選択したもので配分することとした。

また、その後の義援金の寄託状況及び第1次、第2次の請求状況から追加配分が可能と判断し、第3次配分として、住家が全（焼）・半壊（焼）し、平成7年の総所得金額が690万円以下の世帯に対する生活支援金の支給が決定された。

当初（平成8年7月19日決定） 1世帯に対し10万円

追加（平成9年4月28日決定） 1世帯に対し5万円

義援金の請求は平成11年3月31日で締め切られたが、同年6月末日では、配分の決定されていない義援金の額は、約2億8千万円となることが確定し、その後に寄せられる額も余り大きな額が期待できないため、新たに被災者に均一配分するとすれば、600円余りの少額になり、義援金の趣旨が生かせないものとなるため、平成11年7月21日の募集委員会において、残金は、住家の被災率に応じて被災市町に配分し、被災地の復興等の事業資金に充てることを決定した。

これに伴い、義援金募集委員会の募集、配分の役割が終了することとなるため、同日の委員会において、同委員会を「兵庫県南部地震災害義援金管理委員会」に改組し、その構成機関は、兵庫県、大阪府、神戸市、日本赤十字社兵庫県支部及び神戸新聞厚生事業団の5機関となった。

また、同日の募集委員会は、市町配分金交付後の残金及び今後寄せられる義援金は、兵庫県と大阪府の被災率(95.59%:4.41%)で按分し、それぞれの県・府の指定する(財)阪神・淡路大震災復興基金及び(財)大阪府福祉基金に配分し、震災復興に関する事業の経費に充てることを決定した。

(表2) 義援金の受入状況

(単位：百万円)

	金額	累計
平成7年1月	42,386	42,386
2月	67,015	109,401
3月	39,633	149,034
4～12月	23,919	172,953
平成8年計	4,372	177,325
平成9年計	1,293	178,618
平成10年計	394	179,012
平成11年計	235	179,247

(表3) 義援金の配分状況

(単位：百万円)

区分		金額	支給開始
1次配分	死亡・行方不明者見舞金 住家損壊見舞金	45,625	平成7年 2月1日
2次配分	重傷者見舞金 要援護家庭奨励金 被災児童・生徒教育助成金 被災児童特別教育資金 住宅助成金	64,059	平成7年 5月15日
3次配分	生活支援金	55,809	平成8年 9月2日
市町交付金		13,099	平成8年 4月2日
合計		178,592	

## イ 災害弔慰金等の支給

「災害弔慰金の支給等に関する法律」では、一定規模以上の災害により死亡した者の

遺族に対して、「災害弔慰金」が支給されることになっている。支給額は、当該死亡者が遺族の生計を主として維持していた場合は 500 万円以内、その他の場合は 250 万円以内である。この場合の遺族の範囲は、死亡した者の配偶者、子、父、母、孫、祖父母となっている。

また、重度の障害を受けた者に対しては、「災害障害見舞金」として、障害を受けた者が遺族の生計を主として維持していた場合は 250 万円以内、その他の場合は 125 万円以内の額が支給されることになっている。

大部分の市町では、災害弔慰金等の受付は 2 月中旬以降から、支給は 3 月初旬から順次開始されることとなった。

支給実績は、災害弔慰金が 5,790 件で約 175 億 8 千万円、災害障害見舞金が 61 件で約 1 億円となった。

## ウ 災害弔慰金法に基づく災害援護資金の貸付

「災害弔慰金の支給等に関する法律」による災害援護資金貸付についても、災害弔慰金等の受付と同時に開始され、平成 7 年 4 月 30 日に、一旦、受付を締め切ったが、震災後の混乱や、住家の被害認定の変更等により、借入が出来なかった被災者を救済するため、同年 10 月、特例的に申請受付が再開されることとなった。

「災害弔慰金法」に基づく災害援護資金貸付は、①世帯主が概ね 1 か月以上の負傷を受けた世帯、②住居又は家財の概ね 1/3 以上の損害を受けた世帯が対象となる。また、収入分位で下位 2/3 以下の世帯を対象としており、世帯の構成人員によって所得制限が異なり、当時の所得制限は、例えば、単身世帯は 220 万円、4 人世帯は 650 万円となっていた。換言すると、所得制限以下の世帯であれば、返済能力を問われずに借り入れることができ、返済能力の高い高額所得世帯は、借り入れることができない制度である。

貸付利率は年 3 %、貸付期間は 10 年間であるが、うち 5 年間は据置期間(無利子)とし、実質の利子負担を軽減した。貸付限度額は、被害区分により設定されており、最高で 350 万円(住居の全壊かつ世帯主の 1 か月以上の負傷)となっている。

貸付額：最高 350 万円以内	
世帯主の 1 か月以上の負傷	150 万円
家財の 1/3 以上の損害	150 万円
住居の半壊	170(250)万円
住居の全壊	250(350)万円
住居全体が滅失	350 万円

(世帯主の 1 か月以上の負傷 150 万円 + 家財の 1/3 以上の損害 150 万円) = 250 万円  
 (250 万円 + 住居の半壊 170(250)万円) = 270 万円 (350)  
 (270 万円 (350) + 住居の全壊 250(350)万円) = 350 万円  
 (350 万円 + 住居全体が滅失 350 万円) = 350 万円

貸付期間：10 年以内（うち 5 年以内の据置可能とした（特例）  
 貸付利率：年 3 %（据置期間中は無利子）

貸付実績は、約 5 万 6 千件、約 1,309 億円となった。

## エ 生活福祉資金（災害援護資金）の貸付

社会福祉協議会が行う生活福祉資金貸付については、当面の生活資金としての小口資金貸付の後、被災により家屋や家財に被害を受けた低所得者世帯を対象に、平成 7 年 5 月 1 日から災害援護資金の貸付が開始された。

生活福祉資金の災害援護資金貸付は、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づく災害援護資金貸付の対象とならない程度の被害を受けた世帯を対象としており、具体的には住居又は家財の 1/3 未満の損害を受けた世帯が対象となる。小口資金貸付と同様、兵

庫県社会福祉協議会が実施主体となり、各市区町社会福祉協議会を受付窓口として行ったもので、150万円を限度額とする貸付金については、据置期間を1年以内から3年以内、償還期間を7年以内から5年以内とすることで、貸付期間は8年間のままで、貸付利率の生じない据置期間の限度を2年間延長することにより、実質的利息を低く抑えて、被災者に有利な貸付とした。

貸付額：150万円以内 貸付期間：8年以内（うち3年以内の据置可能とした（特例）） 貸付利率：年3%（据置期間中は無利子）
---

本来、生活福祉資金の災害援護資金貸付は、火事や水害等の小規模な災害を想定しており、貸付金の用途は限定していないが、小口資金貸付の貸付状況から考えて、災害援護資金の資金需要が膨大なものになり、資金原資が早々に枯渇することが予想されたため、当面の復興に必要な資金用途として、被害にあった住居の補修と家財の購入に限定された。

また、生活福祉資金の災害援護資金貸付の対象世帯は低所得世帯であり、通常は一律の基準のみで判断していないが、今回は対象世帯の判断の混乱を避けるため、世帯人員毎の所得基準額の明示を行った。例えば、単身世帯は180万円、4人世帯は460万円とされた。

この災害援護資金貸付は、平成7年7月31日に、一旦、受付を終了したが、被害が甚大であることを考慮して、「災害弔慰金法」に基づく災害援護資金貸付と歩調を合わせ、同年10月2日から10月31日までの間、貸付申請の受付が再開された。

貸付実績は、594件、約6億円となった。

#### オ 離職者生活安定資金の貸付

離職者生活安定資金融資制度は、事業所の倒産や閉鎖等により、職を失った人の求職活動中の生活資金を貸し付けるため、兵庫県が、昭和53年に創設したものである。

同制度は、利用者の減少に伴い、平成3年度末で休止されていたが、阪神・淡路大震災を契機とする雇用状況の悪化、失業期間の長期化から、被災離職者の生活安定を支援するため、平成8年に再開された。

一般生活資金の貸付限度額は100万円以内で、償還期間は5年以内（うち10か月以内据置可能）、医療費・冠婚葬祭費、教育費等の臨時生活資金の貸付限度額は30万円以内で、償還期間は2年5か月以内（うち3か月以内据置可能）となっており、貸付は近畿労働金庫が行う制度である。

一般生活資金 貸付額：100万円以内 貸付期間：5年以内（うち10か月以内据置可能） 貸付利率：年3%（保証料別途）
臨時生活資金 貸付額：30万円以内 貸付期間：2年5か月以内（うち3か月以内据置可能） 貸付利率：年3%（保証料別途）

#### カ 生活福祉資金（転宅資金貸付）の貸付

平成8年8月1日、仮設住宅等の仮住まいから、恒久住宅に転居の予定があり、転居費用の調達が困難な低所得世帯、高齢者世帯、障害者世帯を対象として、転宅資金貸付

制度が創設された。

前述の生活福祉資金貸付制度要綱で定める資金のうち、④福祉資金の特例として、平成8年7月30日付けで厚生省から通知されたものである。

貸付限度額は50万円で、貸付金の使途は、初回家賃及び敷金、引越費用、最低限必要な家財等の購入費に限定された。貸付期間は6年以内であり、うち1年以内を据置期間とした。

貸付利率は年3%であったが、(財)阪神・淡路大震災復興基金からの利子補給により、実質無利子とされた。

貸付額：50万円以内 貸付期間：6年以内（うち1年以内の据置可能） 貸付利率：年3%（復興基金からの利子補給により実質無利子）
---

貸付実績は、約4,500件、約20億円となっている。

#### キ 生活復興資金貸付制度の創設

平成8年12月10日、「兵庫県生活復興資金貸付制度」が発表され、12月16日から受付が開始された。

被災者のうち、中低所得者層に対する生活復興のための資金の一般貸付制度が無いことから、今なお発展途上にある被災者に対して、生活復興・再建に必要な資金の一部を貸付制度を創設することにより、その促進を図ることとしたものである。

生活復興資金貸付は、県内の各市町で全壊(焼)・半壊(焼)のり災証明の発行を受けた世帯の世帯主又は世帯の主たる生計維持者で、前年の総所得金額が690万円以下、返済能力を有する者を貸付の対象とした。

返済能力を有する者の基準としては、

- ① 前年の年間総収入が100万円以上
- ② 無担保での借入金の合計額が年収に占める割合（無担保借入比率）が、100%以内
- ③ 全ての借入金合計額の年間返済額が年収に占める割合（返済比率）が、年収200万円以下のときは20%以内、年収200万円超のときは30%以内とされた。

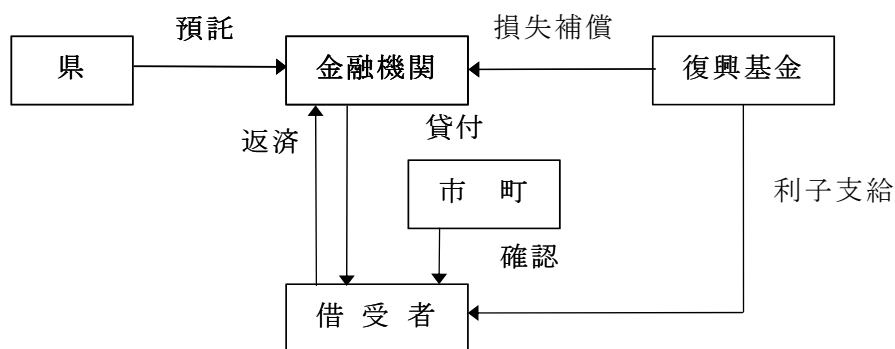
また、返済できる資力を有し、この資金の借受者（借受申込者）でない連帯保証人を1名必要とした。

貸付は1世帯につき1回限りとし、貸付限度額は100万円以内とした。貸付期間は6年以内の元利均等償還で、うち1年間は据置を可能とした。貸付利率は年3%であるが、借受者が、一旦、利払いを行った後、(財)阪神・淡路大震災復興基金から全額利子補給するもので、実質的に無利子の貸付制度となった。

貸付額：100万円以内 貸付期間：6年以内（うち1年以内の据置可能） 貸付利率：年3%（復興基金からの利子補給により実質無利子）
--

生活復興資金貸付は、兵庫県が提案し、県と金融機関、(財)阪神・淡路大震災復興基金とが連携して創設した制度である。貸付に係る審査、貸付、債権管理は、取扱金融機関であるさくら銀行、みどり銀行、阪神銀行、但馬銀行、兵庫労働金庫、兵庫県信用農業協同組合（借受者は農業協同組合の組合員に限る）が行い、兵庫県が取扱金融機関に対し、貸付残高の一部を無利子で預託する協調融資制度とし、借受者が、死亡、自己破産等により返済不能となった場合は、復興基金が、貸付金の一部を損失補償する制度とされた。

(図1) 生活復興資金貸付制度のしくみ



生活復興資金貸付制度創設直後の新聞報道によれば、「災害援護資金を350万円借りているから、昨年の年収が450万円以上ないと借りられない」、「保証人のなり手がいない」などの被災者の不満が掲載されている。

その後、平成9年2月14日、貸付要件の緩和が発表され、同年2月24日から適用された。

要件緩和の内容は、次のとおりである。

- ① 淡路地域の被災者が利用しやすいよう、取扱金融機関に淡路信用金庫と淡陽信用組合を加えた。
- ② 年間総収入が100万円未満の者も年収に応じた金額の借入を可能とした。年間総収入の公的な証明ができない者は、返済の目途があることを条件に20万円までの借入を可能とした。
- ③ 連帯保証人について、書面による提出を可能とした。連帯保証人が得られない場合は、申立書を提出のうえ、金融機関が返済能力を認めれば借入を可能とした。
- ④ 災害援護資金の利用者については、災害援護資金の返済据置期間中に生活復興資金貸付の返済を完了する場合に限り、災害援護資金を借りていない場合と同様の扱いとした。

## ク 復興基金の上積み

自然災害による被災者に現金給付を行うことについて、政府の見解は一貫して、「わが国は、私有財産にかかわる個人補償を真正面からする仕組みになっていない」というものであり、給付金制度の創設は困難を極めた。

兵庫県は、「災害により失われた個人の財産の損失を補償するものではなく、住家を失った高齢又は要援護で低所得世帯の自立を促す観点から、恒久住宅への移転を契機に生活の再建ができるよう、移転に伴って必要となる経費を支援するもの」として、最低限の家財道具など移転時に必要となる経費や移転後の通信費・交通費を積算し、復興基金を活用した支援金支給制度の創設を政府・与党へ働きかけた。

平成8年11月29日、兵庫県と神戸市は与党阪神・淡路大震災復興対策プロジェクトチームへ、「被災者の生活支援対策についての緊急要望書」を提出した。要望書は、①被災高齢者世帯等生活再建支援金(仮称)制度の創設(所要額380億円)、②生活復興資金貸付金の限度額を100万円から300万円へ引き上げ(所要額約70億円)、このための資金として、③復興基金の増額を求めるものである。

その結果、与党プロジェクトチームの了承を経て、翌年1月、政府は、被災高齢世帯等に対する「生活再建支援金制度」創設などのため、復興基金への積み増しに対する地方財政措置を認めることとなった。国は個人へ給付するのではなく、被災者個人の生活支援のために地元自治体が増額する基金に対して、国の交付税措置で手当てすることにより地方自治体を支援するものとして、個人補償論を回避したものである。「生活再建支

援金」に用途制限はないが、当時の発表では、その対象経費として「かかりつけ病院への通院やかつてのコミュニティと交流するための交通費・通信費」、「恒久住宅への引越費用・敷金や生活必需品購入費」などを列挙し、被災により余分に必要となった経費を補助する考え方が強調された。

兵庫県と神戸市は平成8年度の補正予算で、復興基金へ3,000億円積み増しし、復興基金の規模は9,000億円となった。

## ケ 生活再建支援金制度の創設

平成9年4月、復興基金は、被災高齢世帯や要援護世帯であり、かつ、非課税の世帯を対象に、恒久住宅移行後の立ち上がり経費を支援することにより、恒久住宅への円滑な移行と移行後の生活再建を支援する生活再建支援金制度を創設した。

給付方法は、月額1万5千円～2万5千円を最長5年間支給するものであり、平成9年8月から支給開始された。被災市町が、毎年度1回、対象世帯の現況確認を行い、支給額を決定することとしていた。

この制度の対象となる世帯は、被災当時の世帯ではなく、恒久住宅に移行した後の世帯であり、当該世帯と被災事実を結びつけるものとして、「世帯主が被災していること」が要件とされた。また、申請時（又は現況確認時）に現に存在する世帯が支給対象か否かを審査するものであるため、非課税世帯か否かについても、被災時でなく申請時（又は現況確認時）の直近の所得証明書により判断する制度であった。

### 生活再建支援金制度の概要

1 基準日 平成9年4月1日

2 対象世帯

次の要件をすべて満たす世帯

- ① 平成12年3月31日までに恒久住宅に入居した世帯であること
- ② 基準日時点で世帯主が62歳以上の世帯で当該世帯主が被災していること、又は平成12年4月1日までに要援護世帯となった世帯で要援護者若しくは要援護者を援護する世帯の世帯主のいずれかが被災していること。
- ③ 住家が全壊(焼)の判定を受けた世帯、又は半壊(焼)の判定を受け当該住家を解体した世帯であること。
- ④ 住民税(所得割)又は所得税が非課税である世帯であること。

3 支給額及び支給期間

(1) 支給額

単身世帯 月額2万円、複数世帯 月額1万5千円

(2) 交流経費加算

震災時の市町から他の市町に移転(神戸市は5ブロックに区分)した世帯には、月額5千円を加算

(3) 支給期間

高齢者世帯	要援護世帯	支給 期間
世帯主の年齢	要援護世帯の認定日	
65歳以上	～平成9年4月1日	5年
64歳	平成9年4月2日～平成10年4月1日	4年
63歳	平成10年4月2日～平成11年4月1日	3年
62歳	平成11年4月2日～平成12年4月1日	2年

## コ 生活復興資金貸付の貸付限度額引き上げ

平成9年4月25日から、生活復興資金貸付は、現行100万円の貸付限度額が300万円に引き上げられた。同時に、101万円以上の貸付については、返済期間を1年延長し、7年以内（うち1年据置可能）とされた。既に100万円までの貸付申し込んだ者で追加貸付を希望する者（借入金額の合計が101万円以上となる者に限る）は、同一金融機関の同一支店で借りることができることとし、返済期間については、先に借り入れた分は6年以内であるが、追加して借り入れた分は7年以内とされた。生活復興資金貸付の申し込みは、平成12年3月末まで受け付けられ、貸付実績は、最終的に約2万8千件、約516億円となった。

（表4）生活復興資金貸付状況

（金額単位：百万円）

区 分	件 数	金 額
100万円以下の貸付	9,867	9,133
101万円以上の貸付	17,294	42,346
収入の公的証明がない者への20万円以下の貸付	386	76
県外在住の被災者に対する郵送による貸付	35	59
合 計	27,582	51,614

## サ 生活支援マネジメントシステムの創設

震災から相当期間が経過し、被災者の生活復興を巡る課題は個別、多様化しており、一律の対応では解決が困難であることから、平成9年7月、兵庫県は、被災者が抱える個別課題を総合的に解決する新たな支援体制として、「生活支援マネジメントシステム」を創設した。生活復興対策の狭間で支援を受けられない被災者もあり、個々の被災者の実情に即したきめ細かな対応が必要と考えを具体化させるシステムとして編み出されたもので、①被災者と直接かかわる「生活支援チーム」、②サービスを市町ごとに調整する「市町生活支援委員会」、③被災地全体で対応方策を検討する「県・市町生活支援委員会」の3段階を設定した。

最後の解決手段となる「県・市町生活支援委員会」は、副知事を委員長として、学識経験者、団体代表、ボランティア、県市職員の15人で構成、現在まで、31回開催されており、アルコール依存者や痴呆性高齢者への対応など、個別ケースの解決策のほか、民間賃貸住宅家賃負担軽減制度・生活再建支援金制度における解体証明の取扱いなど、各種の支援制度を弾力的に運用しくための改善策を提言している。

## シ 被災中高年恒久住宅自立支援制度の創設

生活再建支援金制度の実施後、高齢世帯のみならず、被災による財産的・精神的痛手に加え、教育費や親の扶養等の経済的負担が重いうえ、恒久住宅移転に伴う諸経費の負担も大きい中高年世帯に対する支援の必要性も指摘された。

復興基金は、平成9年12月、恒久住宅に移転した世帯主45歳以上の世帯で、世帯の総所得金額が507万円以下の世帯を対象とする被災中高年恒久住宅自立支援制度を創設した。恒久住宅への移転に必要な経費を借り入れると想定した場合の利子相当額の一部を助成するものとして、生活再建支援金の支給対象世帯の拡充ではなく、新たな制度とされたものである。



給付方法は、月額1万5千円又は2万円を2年間支給するものであり、平成10年2月から支給開始された。

#### 中高年自立支援金制度の概要

- 1 基準日 平成9年12月1日
- 2 対象世帯  
次の要件をすべて満たす世帯
  - ① 平成12年3月31日までに恒久住宅に入居した世帯であること
  - ② 基準日時点で世帯主が45歳以上の世帯で当該世帯主が罹災していること、平成12年4月1日までに要援護世帯となった世帯で要援護者若しくは要援護者を援護する世帯の世帯主のいずれかが被災していること。
  - ③ 住家が全壊(焼)の判定を受けた世帯、又は半壊(焼)の判定を受け当該住家を解体した世帯であること。
  - ④ 同一世帯に属する方の総所得金額の合計額が507万円以下であること。
- 3 支給額及び支給期間
  - (1) 支給額

単身世帯	月額1万5千円
複数世帯	月額2万円
  - (2) 支給期間 2年

※ 生活再建支援金制度に該当する世帯は、中高年自立支援金の対象としない。

### (3) 復興期（平成10年1月以降）

平成10年5月、個人補償に踏み込んだとされる「被災者生活再建支援法」が成立し、その附帯決議に基づき、従前から実施されていた生活再建支援金制度及び被災中高年恒久住宅自立支援制度が統合拡充され、「被災者自立支援金制度」が創設された。

#### ア 被災者生活再建支援法の成立

阪神・淡路大震災の発生を契機に、公的保障制度の立法化を求める動きは大きな世論となっていき、国会では、震災等自然災害の被災者に対する支援制度の創設に係る議論が展開された。最終的に、①被災地の市民運動から発展した市民立法案、②野党から提出された被災者支援法案、③兵庫県が提案した「総合的国民安心システム」をベースとして全国知事会の決議した「災害相互支援基金」を受け止め、自民党が作成した「被災者生活支援法案」が、最終的に一本化された。

平成10年5月、阪神・淡路大震災の被災地独自の支援金制度の取組みを踏まえ、将来発生する災害に対応するため、被災直後の世帯に対し、災害により失った什器備品等の購入等に対して支援金を支給する「被災者生活再建支援法」が、超党派の議員立法で、可決・成立した。

この法律の制定過程で、阪神・淡路大震災の被災者に対して遡及適用するか否かが大きな争点となったが、法施行後の災害に対して適用することとされ、「被災地の復興基金事業として実施されている生活再建支援金などを含めて、本法の生活支援金に概ね相当する程度の支援措置が講じられるよう、国は必要な措置を講ずること」という旨の附帯決議が、衆参両院の災害対策特別委員会で行われた。

## イ 被災者自立支援金制度の創設

被災者生活再建支援法の附帯決議を踏まえ、従前から実施していた生活再建支援金制度及び被災中高年恒久住宅自立支援制度を統合拡充し、支援法と同程度の被災世帯に対し同程度の支援金を支給することを目的に、平成10年7月、復興基金により被災者自立支援金制度が創設された。その財源は、既存の基金のうち3,000億円の運用期間を4年間延長することによる運用益360億円のほか、基金使途の効率化により180億円を捻出して対応することとなった。

被災者自立支援金制度は、震災から3年半を経過した後に創設された制度である。当時でも、なお仮設住宅の入居者は13,789世帯という状況であり、仮設住宅から恒久住宅へ移行して生活再建をするということが喫緊の課題であったことから、被災者自立支援金制度は、被災時の世帯を支援する支援法とは異なり、旧2制度と同様に、恒久住宅移行後の世帯の生活再建を支援し、移行後の生活再建に伴う追加的支出に助成するものとして、被災時ではなく、制度実施日である平成10年7月1日を支給要件の基準日と定め、旧2制度と同様、世帯主が被災していることが要件とされた。また、所得については、制度創設の直近年である平成9年分又は平成8年分で認定することとされた。

ただし、本件支援金制度は恒久住宅移行後の世帯への支援を目的としていたものであるが、平成10年7月1日時点では、恒久住宅に移行していなかった世帯が多数あったことから、制度発足以降に申請する世帯の住所・世帯構成については、申請時（恒久住宅移行後）とされた。

また、旧2制度の支給方式であった分割支給方式に加え、一括支給方式を導入したため、旧2制度による支援金受給中の世帯については、旧2制度から本件支援金制度へ移行するに当たり、今後の支給額を確定するための基準日を設ける必要があったことから、本件支援金制度の実施日である平成10年7月1日と定められた。

申請期限については、旧2制度実施時より仮設住宅解消時期を平成12年3月末と想定していたことから、その1カ月後の平成12年4月28日とされた。

## 被災者自立支援金制度の概要

1 基準日 平成10年7月1日

2 対象世帯

次の要件をすべて満たす世帯

- ① 平成12年3月31日までに恒久住宅に入居した世帯であること
- ② 世帯主が被災していること、又は平成10年7月1日までに要援護世帯となった世帯で要援護者若しくは要援護者を援護する世帯の世帯主のいずれかが被災していること。
- ③ 住家が全壊(焼)の判定を受けた世帯、又は半壊(焼)の判定を受け当該住家を解体した世帯で、次のいずれかに該当する世帯であること

世帯全員の総所得金額の合計額と世帯主の年齢が下表に該当する世帯

	総所得金額の合計額	世帯主の年齢等	支給金額	
			複数世帯	単身世帯
A	346万円以下の世帯	年齢は問わない	100万円	75万円
B	346万円超～510万円未満の世帯	45歳以上又は要援護世帯	50万円	37.5万円
C	510万円超～600万円未満の世帯	60歳以上又は要援護世帯	50万円	37.5万円

世帯全員の住民税(所得割)または所得税が非課税で、世帯主の年齢が下表に該当する世帯

	世帯主の年齢	支給金額	
		複数世帯	単身世帯
D	65歳以上の又は要援護世帯	120万円	90万円
E	64歳から62歳まで	100万円	75万円

3 支給方法等

(1) 支給額(上表のとおり)

単身世帯 37万5千円～90万円

複数世帯 50万円～120万円

(2) 支給方法

一括支給又は分割支給の選択制

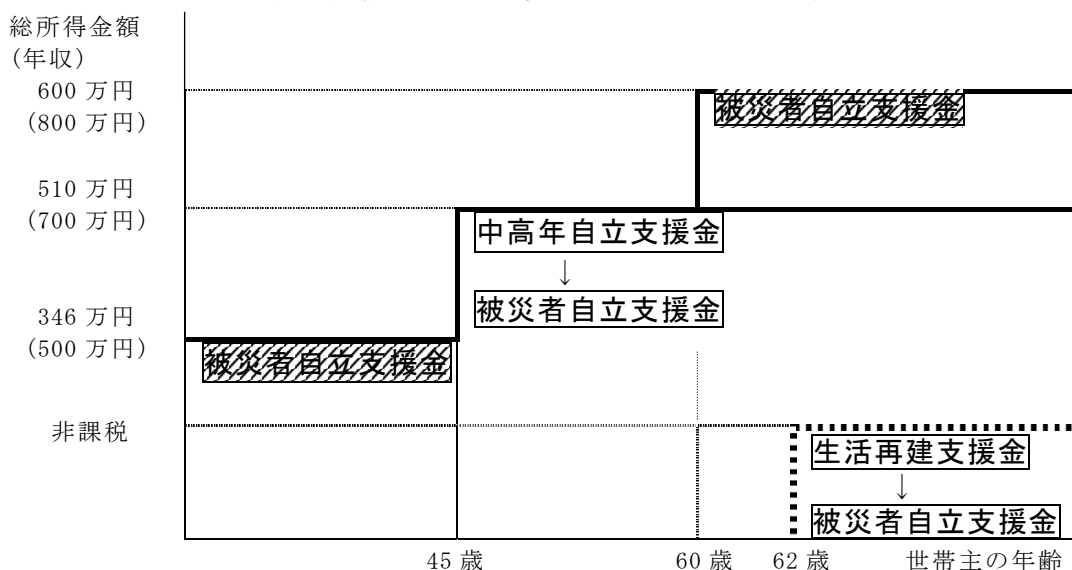
分割支給の場合、単身世帯は月額1万5千円、複数世帯は月額2万円を25～50か月間支給

(3) 交流経費加算

上表D及びE区分で、震災時の市町から他の市町に移転(神戸市は5ブロックに区分)した世帯には、月額5千円を加算(一括支給の場合、D世帯には30万円、E世帯には25万円の加算)

※ 生活再建支援金又は中高年自立支援金を受給されている世帯は、被災者自立支援金と既に受給された金額との差額を支給。

(図2) 被災者自立支援金制度と旧2制度との関係



#### ウ 被災者自立支援金の申請期限後の受付及び支給要件の緩和

仮設住宅から恒久住宅への移行は順調に進み、平成12年1月に仮設住宅はすべて解消したが、平成12年4月28日としていた申請期限間際になって、兵庫県外に居住する被災者等から、「制度を知らなかった」等の問い合わせがあり、種々の要望等もあったことから、申請期限までに申請できなかった事由があり、申請期限日(平成12年4月28日)に支給要件を満たしていた世帯について、期限後も申請を受け付けることとされた。その後、単身で被災した女性と被災していない男性とが結婚し、被災していない者を世帯主とした世帯が、支援金支給を求めて提起し、「世帯主被災要件」の是非が問われた訴訟の控訴審で、平成14年7月3日、大阪高等裁判所は基金敗訴の判決を下した。

こうしたことから、復興基金は、大阪高裁判決の趣旨を踏まえ、「住家が全壊等した世帯の被災時における世帯主であったが、その後世帯主でなくなり、当該被災者を含む世帯の世帯主が被災していないことによって、現行制度では対象とならない場合について、当該世帯に現行制度の特例として支援金を支給する」ことを決定し、平成14年10月1日から受付を開始した。

被災者自立支援金の支給実績は、旧2制度分と合わせ、約14万6千世帯、約1,415億円となっている。

## 4 取り組みの成果と課題

### (1) 従来型の支援の成果と課題

#### ア 災害救助法に基づく現物給付

災害救助法は、応急的、一時的な救助を前提としており、食事の提供、避難所の設置、応急仮設住宅の供与など現物給付が原則となっている。しかし、この現物給付の原則は、阪神・淡路大震災のような史上まれにみる大震災に適用するには、多くの問題があった。

これは、今回の震災による被害は、人口が密集した高齢化率の高い既成市街地が中心であり、膨大な数の被災者が避難所や仮設住宅での生活を長期間にわたって余儀なくされたこと、災害救助法が制定された昭和20年代と比べて現在は国民の生活水準が飛躍的に向上し、物資のあふれた「豊かな社会」で発生した震災であったため、災害救助法に基づく応急救助の内容では現実にそぐわない部分があったことに起因する。

災害救助法の一般基準では、避難所の設置や食品の供与は災害発生の日から7日以内となっている。ところが、阪神・淡路大震災では、7か月以上の長期に渡って、避難所

が設置されることになった。震災直後は、食料品店や飲食店も営業できず、ライフラインも壊滅状態で、弁当の現物給付が有効であった。しかし、弁当の給付が長期になるにつれ、避難者から不満の声が出てきた。ライフラインの復旧に伴い、食料品店や飲食店も徐々に再開してきている状態では、被災者のニーズに柔軟に対応するため、現物給付以外の方法が採られてもよかったと考えられる。この点は、費用と効果(便益)という観点からも、十分な再検討に値しよう。

災害救助法の基本的な仕組みは、救助の期間、程度、方法の大枠について、あらかじめ一般的な基準を定め、必要に応じてその都度特別基準を定めることになっている。阪神・淡路大震災においても、多くの特別基準が認められた。ところが、実際には個々の事項につき厚生省との事前協議が必要であり、早急な判断が求められる当時の状況下では現実には不可能であったので、必要なものは現場の判断で実施し、後日、厚生省に特別基準として認めてもらえるよう要望することとしていたようである。このような特別基準の設定方法を改革して、一定の柔軟さや迅速性を実現することが課題であろう。

## イ 災害義援金の配分

義援金がきわめて重要な制度であることが、この大震災においても確認された。自発的な寄付でありながら約1,800億円という巨額が集まり、非常に多くの被災者に配布された。このこと自体が、一つの成果であろう。本検証で実施した支援アンケートの対象となった復興住宅居住者も、圧倒的多数が義援金を受給しており、他の公的な給付・貸付制度は利用せずに義援金だけを受け取ったという人も相当に多い。

義援金の配分と募集について、義援金配分の3原則<sup>2</sup>である「迅速性・公平性・透明性」の観点から、具体的に検討しよう。特に、迅速性と公平性に注目する。配分における公平性の度合いを高めようとする多様な情報を大量に集める必要があり、配分の決定は遅れることとなって迅速性が低下してしまう。このトレードオフに関して、どうバランスをとるかが難しく、阪神・淡路大震災においても問題化しているからである。

義援金は4次に分けて配分された。これに関して、高く評価すべき点と反省が必要な点が並存している。高く評価すべきなのは、迅速な給付を実現できた第1次配分であろう。第1次配分は、1月末に方針決定をし、2月初めという早期から一律の配布が実施された。義援金の集まる額も不確かである中、被災の大規模さがある程度判明した時点で、この決定を下したことは、評価されるべきであろう。被災者を勇気付けるという、義援金本来の役割をよく果たせたはずである。ただし、一部損壊の住宅を配布対象から外して全半壊(焼)の住宅に配布を限定したために、罹災証明書の被害判定が大きな意味をもつこととなった。そのために半壊判定が急増するなど、一部に混乱をもたらした。見込みをはるかに超える申請数となったが、結果としては1月中の募金額にほぼ匹敵する金額が給付されることとなった。

なお、本年発災した新潟県中越地震においては、新潟県の配分委員会は、全国で初めて、一部損壊世帯に対しても義援金を配分することを決定した。阪神・淡路大震災とは被害規模に格段の差があるが、一部損壊と半壊の認定が技術的に大きな混乱を生じさせないのなら、新潟県のように、より広い配分基準の選択もあり得よう。

第2次配分は、被災者数の大規模さが義援金の集まり方に比べて圧倒的に大きいので、薄く広い一律配布方式を捨てて、被災者中の弱者と考えられる特定グループと、要望の強かった住宅関連の助成に限定して配布する方式を採用した。迅速性を重んじた第1次の決定とは違い、配分委員会のメンバーが実際に集まり、会合を重ねた上の決定であった。一律配分は「平等」であるが、必要度に適した配分も一種の「公平性」を満たして

<sup>2</sup> 「義援金を巡る諸問題について－阪神・淡路大震災からの教訓－」、義援金問題懇談会報告書、日本赤十字社、平成8年

いることになる。なお、もしも第1次の配布対象に一律配布していれば、一世帯当たり30万円弱の追加配分（第1次配分との合計額は40万円）になったと推定されている。この第2次配分の意思決定は4月半ばであった。事後的に見ると、この時点で義援金総額のほぼ8割余が集まっていたことになる。

大きな問題点は、第3次配分の時期の遅延であろう。第3次の配分は翌年の7月半ばにまで繰り延べされて、結果的には、義援金総額の20%程度が1年間も使われずにままたまに繰り越されてしまった。義援金配分の3原則の中の「迅速性」に著しく欠けていたという批判を免れることはできない<sup>3</sup>。この決定遅延の直接的な主原因としては、第2次配分に含まれた住宅助成への申請が当初の見込みに比してごく少数に止まったことが、指摘されている。予想外に多くの人々が仮設住宅への入居を望んだ一方で、住宅再建・補修へと進む人々があまりにも少なかった。結果的に、1年間の様子見を経て、方針変更が決定されて第3次配分となったというのである。

配分決定時の見込みが外れたことは、震災が稀な大規模であったために、やむを得ないとも考えられよう、しかし、その後の見直しに1年をかけてしまったのは、拙い政策行動であったと評価せざるを得ない。住宅再建については、現在では被災者生活支援法など一定の公的助成があるので、将来の大規模災害における義援金の使途としては副次的なものとも考えられ、阪神・淡路と全く同じ失敗は繰り返されないかもしれない。しかし、災害はさまざまに予想されない状況をもたらすので、義援金配分の意思決定の見直しは例外的事態ではないと考えられるから、それを迅速に実施できる体制の構築が課題である。

第3次配分の内容は、第1次配分を踏襲したものとなり、全半壊（焼）世帯への生活支援として計15万円が配布された。結局のところ、全半壊（焼）世帯に対して、一律で合計25万円が配布されることとなったのである。大規模災害への対策において試行錯誤は不可避であるし、事後的な評価でしかないものの、この配分ならばもっと早くに実施できたし、もっと早くに実施していればより効果は高かったであろう。第4次以降の配分については、一律配分ではあまりにも少額になってしまうので、他の形態をとらざるを得ない。実施されたような被災市町への按分配分も一手であるが、透明性に欠けることとなり、募金のアピール度も低下してしまったのではないだろうか。

また、被災地の各自治体へ寄せられた義援金について、その配分に一部で混乱が生じた。当該部分を各自治体で使おうという考えと、全体レベルの配分の中に入れてしまおうという考え方が、存在したからである。平成8年4月に支給された市町交付金が、この問題への対応であったと言えよう。この点の検討も課題である。

最後に、義援金の募集方法について、考察しておこう。まず、義援金の金額について、阪神・淡路の被災一世帯当りを見た場合に、先行した雲仙や奥尻などと比べて僅少でしかないことが、よく指摘された。しかし、その後の鳥取や宮城などでは、さらに少額しか集まっていないとの指摘もある。募金方法について、一層の工夫が課題である。

## ウ 災害援護資金など従来型貸付制度

災害弔慰金法に基づく災害援護資金貸付は、被災後早期において極めて多数の人々に利用された。復興住宅住民向けの支援アンケートにおいても、諸貸付制度の中で、利用率は最も高い。その理由は、①被災直後に実施された小口資金貸付（後述）も義援金第1次配分も共に世帯当たりで10万円ずつでしかなく、まとまった公的資金を入手できた最初かつ当面唯一のプログラムであったこと、②据置き期間の5年間は無利子であり有利であったこと、③将来の返済減免等の期待が高かったこと、などが挙げられよう。被災

<sup>3</sup> 第2次配分と第3次配分との間に、別途、市町交付金が支給されているが、少額でしかないし、後述するような市町間での義援金の配分をめぐる考え方の違いに対応したものだった。

者からの金銭的支援の要求が強く、新たな制度の導入が不確かな中で、地方自治体サイドも当該制度の利用を広報し推奨したとも言われている。ともあれ、被災後早期の時点で、それなりにまとまった資金を有利な条件で提供したことは、多くの人々の生活を助けたはずなので、成果として評価できよう。

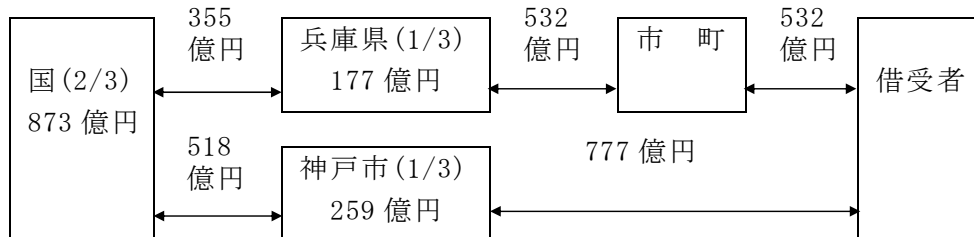
しかし、当貸付制度の償還は、震災後 10 年に近い今日においてもなお、問題となり続けている。後述するように経済合理性を欠く制度設計も原因となって未償還比率が相当に高い上に、不良債権化した時の費用負担ルールがバランスを欠いたものとなっているからである。この制度の改善が課題である。

まず、未償還の規模と、その負担ルールを検討する。平成 16 年 3 月末現在で、貸付額約 1,309 億円のうち、約 884 億円が償還され、借受者の死亡や重度障害により償還免除の扱いにしたものを除くと、約 415 億円（31.7%）が未償還となっている。未償還額の中には、借受人の破産や行方不明等により、徴収困難な額が相当数含まれている。

県及び神戸市は、災害援護資金貸付の貸付原資の 2/3 について、国から無利子で借り受けている。県は、国からの借入金に 1/3 の資金を追加して、神戸市を除く市町へ貸し付けている<sup>4</sup>。したがって、被災世帯からの償還金は、市町から県へ、県及び神戸市から国へ償還する必要がある。国への最終償還期限は、平成 18 年 5 月から始まり、借受者からの返済が無い場合は、現行制度上、市町が立て替えて償還する必要がある。例外的にほとんど返済される見込みの地域もあるが、阪神間の各市では多額の資金を手当てしなければならない<sup>5</sup>。

貸付原資の 2/3 部分の利子を除くと、制度実施のコストを全て地方が負担するという、極端で特異な制度となっているのである。制度設計において、不良債権の発生が無視されたのではないかと推測される。過大なリスクを地方自治体が担っているのである。小規模な災害であれば地方自治体レベルの財政で処理できるが、大規模災害においては地方財政へのインパクトが大きい。現在見込まれている不良債権額が、市税収入の 3～5% に及ぶ自治体もある。被災地域の自治体は復興のために多額の借入れをしており、財政状況が悪化しているので深刻な問題である。国と地方自治体との間のリスク分担のルール作成が課題である。

(図 3) 災害援護資金の貸付及び償還のしくみ



この貸付制度の不良債権率が高い理由としては、

- ① 返済能力を審査せずに貸し付けたこと
- ② 借受時点において、将来の減免措置への期待が高かったこと
- ③ 据置き期間後の返済期間が短いために、毎月の返済額が大きいこと
- ④ 償還困難問題に対応して、制度運営途中から、中央政府は小口返済を認めておきながら、返済満期を変更していないこと

などが、指摘されている。

①は、根本的な矛盾点と言えるかもしれない。被災者支援のプログラムなので、むしろ

<sup>4</sup> 兵庫県と神戸市は、それぞれに起債して、この 1/3 部分を賄っている。

<sup>5</sup> 住民が互いに知り合いである農・漁村地域では返済率が高いと推測される。

る所得の比較的に低い層向けに貸付を行っており、通常の貸付とは逆様なのである。返済能力を厳密に審査してしまうと、この貸付制度の利用者は大きく減少したであろうし、多くの被災者を救済したという成果も顕著に低下したであろう。この点では、費用—便益のバランスが問題となる。どれだけの不良債権比率を許容するかを、社会的に決めることが課題なのである。

この貸付制度の社会的な便益と費用を検討してみよう。この検証のために実施した復興住宅住民向けの支援アンケート<sup>6</sup>において、自立支援金や生活復興貸付制度の利用者は、制度利用当時の1万円の価値を通常の1万円の価値と比べて、平均して1.4倍弱あったと評価している。この比率を社会的な便益の評価として受け入れれば、こうした被災者支援制度への支出はその1.4倍弱の価値をもつことになる。社会的な費用としては、返済されない焦げ付き分や、据え置き期間中の利子分および管理運営費用が、主なものであろう。その中で最大項目になる焦げ付き分に焦点を絞ると、不良債権比率は現時点で30%余だから、社会的便益とほぼ見合うこととなる。平均の計算でしかないが、社会的な便益から社会的な費用を差し引いても、なんとかマイナスにはならず済んでいる。さらに、この災害援護資金貸付が、上記支援アンケート対象の二制度と違って震災後早期に実施されたことを勘案すると、当時の1万円の価値は被災者にとってさらに高かった可能性が高く、全体として社会的にプラスであったと評価することも可能であろう。

②は、根拠のある期待ではなかったが、広く持たれていたことは、様々なところで報告されている。こうした期待に基づく借入れは、完全に非合理的な行動であったとも言い難い。阪神・淡路大震災クラスの大規模災害への対策は、あらゆる側面で整っていなかったもので、事後的な追加措置が予想もされ、実施もされることとなったからである。さらには、雲仙・奥尻において、義援金で住宅再建が可能であったという情報も広がっていた。

もちろん、最初から返済意志のない借り手も混じっていたであろう<sup>7</sup>。こうした状況で、必要も資格もあるのに借入れしないのは、返済意志が強いのに返済能力のない人々に限られる。逆に、返済意志と能力を兼ね備えた人々には、借入れた上で、無利子だった据置き期間中に完済したケースが多いとも言われている。なお、当初は返済能力を持っていたし返済意志もあったが、被災後の経済状況の悪化によって返済ができなくなったケースも相当にあると推測されている。これらを明確に判別するための基礎データは存在していない。

③の毎月の返済額が大きいことは、据置き期間を5年間と長くして優遇しようとしたことの副作用である。満期は10年間なので、据置きをフルに利用すると、残る5年間に全額返済を有利子で行わねばならない。その結果、毎月の返済額がかなり大きくなったのである。据置き期間と満期とを連動させなかった点には、経済合理性がないと言えよう。据置き期間中に完済してしまった人々には有利な制度であったし、震災後の経済状況が良くて所得が増加していれば問題は小さかったかもしれない。さらに、5年間という据置き期間は、返済意志という点でも、長過ぎてマイナスだったのではないかという評価もある。再検討が必要であろう。

④の小口返済承認も、③の据置き期間延長と似た問題を発生させた。小口返済を認めるということは、返済プランの根本的な変更であり、満期の長期化を伴わないのは、経済合理性に欠ける決定である。償還困難の実態に対応したのはいいが、対応を出し惜し

<sup>6</sup> 補遺で詳述するが、被災者支援制度の検証のために、2004年夏に実施した。諸支援制度のリストが利用できなかったため、復興住宅への配布方式を採用した。

アンケートの焦点は、今次の震災で導入された新制度の内の、生活復興貸付と自立支援金である。

<sup>7</sup> この点については、小口貸付の項で詳述する。



みしたために、改善できたのか否かが不明確になってしまった。

この政策決定が非合理的でないとするれば、何らかの理由で全面的な改善プランがすぐ実現できないために、部分改革を実施して当面の問題をしのいでおいて、後の追加改革で後日に発生する問題に対応しようとしたとも考えられよう。後の改革が実施されることに責任をもつ人は不在なので、不確実性が高いが、何もしないよりもましだったかもしれない。

しかし、こうしたつぎはぎ改革こそが、②で指摘したような期待を生むことともなったのである。②や④のような問題を防止するには、諸制度を包み込むような大枠が必要である。予測できない事態に対応して、新たな制度を作る必要はこれからも出てくるだろうが、それらの基礎となるルールを提供する大枠があれば、根拠のない期待や不合理な制度をかなりの程度排除できるであろう。そうした大枠の一番基礎には、人々と地方自治体・中央政府などの間での、自然災害に対する社会的なリスク分担に関するコンセンサスが置かれるべきであろう。

最後に、不良債権率との関係は少し弱い、「金利水準が高過ぎる」という批判についても触れておこう。現行の3%という水準は、災害弔慰金法に定められているものである。こうした利子率の水準が法律に固定的に明示されていること自体が、経済合理性の欠如の表れである。経済状況は常に変化しており、金利水準も変動している。現在はデフレーションなので、諸金利水準が異例に低下しており、その結果として、3%という金利水準が高過ぎるものになってしまった。インフレーションが進行していれば、3%の金利は逆に被災者にとって有利なものになったであろう。

経済合理性から言えば、貸付の契約期間に近い満期の国債（例えば10年物）金利を基本とするルール<sup>8</sup>に変更すべきであろう。しばしば提案されている「3%を上限とする」と修正することは、問題の完全な解決ではないが、被災者に不利にはならないので、現状に対する改善ではある。

本項の最後に、これまで検討してきた弔慰金法に基づく貸付制度の対象よりも、被災程度の軽い世帯向けに社会福祉協議会が行った生活福祉資金の災害援護資金貸付を見ておこう。こちらは収入分位で下位から1/4程度の低所得世帯を対象として実施されたが、利用件数・貸付総額ともに顕著に低い水準に留まった。その要因として、①貸付金の用途が被害にあった住居の補修と家財の購入に限定されたこと、②受付開始が震災から3か月以上経過した5月1日から行われたことが考えられる。生活福祉資金は、資金使途計画に基づき不足する資金を貸し付けるものであるから、借入時において既に工事済みの家屋補修や購入済みの家財は対象とならず、他の借入金の借り換えもできない。震災で被害を受けた住居と家財の復旧に対する貸付として用途を限定したにも関わらず、受付開始が遅れたため、緊急に必要な家屋の補修や生活必需品である家財の買い直しは、済んでいる場合が多かったものであろう。用途制限がなければ、相当に利用実績が増えたであろうと考えられる。

## (2) 新たに創設した制度の成果と課題

### ア 小口資金貸付制度

小口資金貸付は、震災発生後1週間という極めて早期に、被災地の住民に対してほぼ一律に、用途制限のない資金を提供できた点が、大きな成果である。避難者の中には、預金通帳や身分証明書もないので、手元に現金のない人々も多数いたはずである。この人々は、震災で住宅・家財などの物的資産をなくした上に、一時的な現金不足（「流動性」不足）の状態に陥っていたのである。こうした一時的な現金不足は人々の行動を束縛し、

<sup>8</sup> 該当する国債金利に対して、通常は借り手の信用リスクに応じた上乗せ（リスク・プレミアム）を行う。

不安感も増幅してしまう。金融危機など一時的な流動性不足が発生した場合には、流動性を注入することが、危機管理の鉄則である。返済能力があるのに一時的な現金不足に陥っている人々に対して、現金の貸与を実施することは、コストが低く効果の高い対策なのである。所得や年齢の制限をしなかったことも、流動性不足対策としては、正しかったと評価できよう。使途制限がないことは、利用者から高く評価されるはずであるが<sup>9</sup>、現在の被災者生活支援法においても実現されていないので、小口資金貸付制度は優れている。被災直後の施策として、これからも利用される可能性がある。

しかし、現実の小口資金貸付制度は、2つの大きな問題点を呈示することとなった。第1は高率の不良債権化であり、第2はその不良債権のコスト負担ルールの不備である。

第1の不良債権比率は確かに問題点ではあるが、この制度の失敗を意味するものではない。この点を検討してみよう。小口資金貸付は、平成16年3月末現在で、貸付額約77億円のうち、約39億円が償還され、約38億円(48.8%)が未償還となっている。既に、平成12年3月に貸付期間は終了しているので、この約38億円は延滞であり、不良債権率がほぼ5割という高率なのである。

しかし、不良債権率が高いことそのものは、制度設計から予想される結果であった。震災直後の混乱期なので、被災者であることの証明も難しいし、保証人も強くは要求しなかったし、ましてや返済能力の審査などしなかった。身元および所得の正確な情報なしで貸付をしたのである。上限を僅かに10万円(特例20万円)にしたことは、一時的な流動性不足を緩和するという目的に添うだけでなく、返済率の低さを見越した決定でもあったはずである。

したがって、返済率が低いことをもって、小口資金貸付制度が失敗であったと判断することはできない。不良債権の発生はコストとして、織込み済みのはずなのである。この施策の便益がこのコストに見合うものであれば、施策は成功であったと判断できる。便益の推定は、小口資金貸付の利用者の情報が不足していたり、利用不能であったりするために、困難である。したがって、災害援護資金貸付の評価と同様に、復興住宅居住者向けの支援アンケートの結果を援用することにしよう。そこでは、震災発生から2年後の時点において、公的な貸付(生活復興貸付)1万円の価値は、通常の1万円の価値の1.4倍弱であったという結果が得られている。この結果をストレートに小口資金貸付に適用すると、3~4割程度の不良債権化は許容されることとなる。不良債権率は5割なので、2割弱だけコストが過大だったという評価になる。

しかし、生活復興貸付には流動性不足の解消という緊急的に高価値なメリットはないので、小口資金貸付の価値はより高かったであろうと考えられる。その規模を推定するデータはないので推量しかできないが、流動性危機時において追加的な流動性の価値は極めて高いのが通例である。小口資金貸付が実施された時のように通帳も身分証明書もない場合、現金を得ることはほとんど禁止的に困難であろう。これらを勘案すると、便益はほぼ費用に見合っていたのではないだろうか。

ただし、不公平性の問題は残ってしまう。借り手の半分が返済していないと知ったら、返済した人々の中には不公平だと感じる人も相当にいるだろうと推測できる。こうした不公平感は、小口資金貸付制度の社会的評価を低下させてしまうし、次に同じ制度が実施された場合に、返済率をさらに低下させる危険すらある。貸付制度としての実施は、次第に困難になるかもしれない。

さらに、この貸付制度には、より根本的な不公平性が存在している。この点を検討してみよう。小口資金貸付が実施されたような被災直後の状況下では、ほとんどの被災者が現金を必要としていたものと想定できよう。そうした場合、本来は現金を欲しいのに

---

<sup>9</sup> 復興住宅居住者アンケートにおいて、自立支援金が使途を制限しなかった点が、高く評価されている。

断念するのはどういう人々だろうか。極めて単純化して考えてみよう。被災者の人々を2つの側面から分類してみる。返済能力の側面で能力の高い人と低い人、返済意志の側面で意志の強い人と弱い人、という分類である。組み合わせとなるので、合計4つのタイプがあることになる。それぞれの行動を考えてみよう。

- ① 「返済能力が高く、返済意志も強い」タイプは、貸付を利用して後に返済する。
  - ② 「返済能力は高いが、返済意志が弱い」タイプは、貸付を利用するが返済を逃れようとする。
  - ③ 「返済能力は低いが、返済意志が強い」タイプは、貸付を利用せずに我慢する。
  - ④ 「返済能力も低い、返済意志も弱い」タイプは、貸付を利用して返済しない。
- 下図のように、簡単にまとめることができる。

(表5) 各タイプの小口貸付に対する行動

		返済能力	
		高い	低い
返済意志	強い	①借り返す	③借りない
	弱い	②借り返済?	④借り返さない

極めて強い単純化をしたので、結果は明瞭である。③の「返済意志は強いのに返済能力の低い」タイプの人々のみが、小口資金貸付を利用しないことになる。②のタイプに対しては、取立て強化で対応すると、ある程度の効果が得られよう。将来的には身元確認の強化が図られるべきであろう。しかし、④のタイプには、取立てを強化しても、その効果は僅かなものに終わってしまう。この部分が、未償還の中核をなしていると考えられる<sup>10</sup>。返済意志が低かった理由としては、災害援護資金貸付の項で考察したように、後の返済減免とか新たな給付制度の導入などが期待されていたのかもしれない。

ここで、公共政策として問題なのは、③のタイプの人々が借り入れせずに我慢しているのに、④のタイプの人々がフリーライダーとして便益のみを受けている点である。公平性が顕著に損なわれているのである。

こうした不公平を小さく止めるような制度設計が課題である。

最後になったが、不良債権によって生じた損失を誰が負担するかという、第2の問題点を検討しよう。この問題点も、災害援護資金貸付の場合の問題に酷似している。災害援護資金貸付においては最終的な損失を市町が負担することになっていたが、小口資金貸付においても最終的な窓口である社会福祉協議会が負担することになっているのである。制度そのものが返済能力を問題にしていなくて、かなりの不良債権発生を織込み済みであるのに、最終窓口で損失負担を押し付けるのは、全くに不合理である。社会福祉協議会は、行政と密着したNPOであるが、その事業規模は小さく、30億円余もの負担には耐えられないことは明白である。この不合理性の考えられる理由としては、最終的な負担を地方自治体や中央政府が分担するにしても、そのことをぎりぎりまで明確にしないでおくことで、現場窓口の回収努力を高めるということぐらいであろう<sup>11</sup>。その

<sup>10</sup> もちろん、借入れ当時は返済能力が高かったのに、その後の経済状況変化によって返済能力が低下してしまった人々もいるであろう。

<sup>11</sup> 「建設的な曖昧さ」と呼ばれるものであるが、最終窓口の担当者は不当とも言うべきプレッシャーの下に置かれることとなる。

場合も、より合理的な制度は、現場窓口の負担割合を事前に決めておくことである<sup>12</sup>。こうした、不良債権部分の費用負担の適正化も、小口資金貸付制度の課題である。

## イ 生活復興資金貸付制度

生活復興資金貸付制度は、震災からほぼ2年を経た時点で実施された新制度である。全半壊（焼）世帯でかつ世帯収入が所得階層の2/3以下である人々を対象とし、民間金融機関を窓口として返済能力に関する一定の審査を加えた点に、特徴がある。借り手への優遇措置として実効的に無利子化されたこと<sup>13</sup>、金融機関に対しては不良債権化した場合に復興基金から一定割合（9割）の補填を約束した点も、顕著な特徴である。

生活復興資金貸付は、平成16年5月末現在で、貸付額約516億円のうち、約472億円が償還され、約44億円（8.6%）が未償還となっている。まだ満期にはなっていないので、この全額が不良債権化するわけではないし、返済のペースは予想を上回っている。この償還額の中には、借受者が何らかの理由により償還不能となり、金融機関の保証会社が代位弁済した額も含まれるが、償還状況は概ね順調と言える。代位弁済については、金融機関のヒアリングでは、予想よりも低く、7～8%程度とのことであった。

この貸付プログラムのコストは、延滞率（8%）＋利子補給（12%<sup>14</sup>）として計算すると、約2割になる。それに比して、このプログラムの便益を検討してみよう。復興住宅居住者向けの支援アンケートにおいて、平均すると、生活復興貸付利用者は同制度の1万円の価値を通常の1万円の価値の約1.4倍弱と評価している。必ずしも社会的弱者とは言えない、返済能力のある人々においても、これだけの高い評価をしている点に注目してほしい。したがって、この2つを直接に比較すると、利用者の便益の方が2割近く大きかったことになり、このプログラムの存在価値は確認できたと言えよう。ただし、社会全体からみると、被災者の中でも返済能力のある一部分への支援でしかないので、効果の総量としては限定的であったといわざるを得ないであろう。

支援アンケートから得られた追加的な結果をまとめておく<sup>15</sup>。

- ① 民間金融機関を組み込んだプログラムとなったことについては、利用者間ではむしろプラスの評価であり、身近な支店で手続きできたからという理由が主に挙げられている<sup>16</sup>。
- ② 当該貸付制度への満足度においても、利用者間では「大変満足」と「やや満足」を加えると、60%を超えている。「大変不満」と「やや不満」を合計しても30%に満たない。不満な理由としては、「実施時期が遅かったこと」が第1位で30%半ば、「返済期間が短いこと」が第2位で20%半ばとなっている。
- ③ 借入れた資金の使途としては、生活費が第1位で約40%、家財購入費が第2位で

<sup>12</sup> 他の分野であるが、アメリカでは、破綻金融機関を買収・継承する場合、買い手の金融機関は取得した資産（貸出など）が後に不良債権化しても、当初の査定額の8割しか預金保険公社から受け取れないのが、通例である。2割が自己負担である。後述する生活復興資金貸付制度では、不良債権化した場合の、提携金融機関の自己負担割合は1割である。震災後の小口貸出を社会福祉協議会が実施する場合、高い不良債権率は織り込み済みなので、より小さな自己負担割合でもよいのではないだろうか。

<sup>13</sup> 借り手が利子を一旦支払った後に、利子分は復興基金から借り手に払い戻される。

<sup>14</sup> 6年間分の利子補給額合計に当る。

<sup>15</sup> 当アンケートは復興住宅居住者向けに実施したために、生活復興資金貸付制度の利用者は少数であった。したがって、この部分の記述の信頼性はやや落ちる。できれば、より広範な調査によって確認されることが望ましい。

<sup>16</sup> この設問は、当該貸付制度利用者に限定しているので、審査で拒否された人々の意見は反映されていない。

30%強、移転費が第3位で20%半ばとなっている。後ろの2つは、生活再建に活用されたことを示している。

最後に、当該プログラムに参加した民間金融サイドの考え方を検討しておこう。不良債権化率が当初見込みよりも低かったこと、損失の9割が保証されていることなどが、民間金融機関サイドからは好ましい点であろう。金銭的な利得としても、マイナスにはなっていないと判断されているようである<sup>17</sup>。

しかし、金融機関が将来の大規模災害においても、同様なプログラムに協力するか否かには、疑問が残る。阪神・淡路大震災の銀行団の中核となった2つの銀行については、特殊事情があったためにこの施策で実施された条件に対して特に協力的であったと言われている<sup>18</sup>。このプログラムに参加することは、その直接的な収支が赤字でないにしても、小口で多数の取引であるために手間がかかる上に、収益率も決して高くない。したがって、将来において参加が見込めるのは、被災地を経営基盤とする地銀以下の諸金融機関だけになるだろうと予想される。諸条件の中で、交渉対象となりえるのは、損失補填の割合であろう。

以上をまとめておこう。利用できる給付制度が限られた中で、中低所得階層の被災者向けに実効ゼロ金利で貸出を実施した結果、利用できた人々からは高い評価を得た。民間金融機関を組み込んだことは利用者にもむしろ好評であったし、返済能力を審査したために不良債権比率も低く抑えられた。返済能力がある程度見込める階層でありながら、この貸付資金の価値は通常時よりも約40%高い評価を受けている点は、民間銀行の通常の消費者貸出とサラ金等の消費者金融との狭間を充足した結果とも言えるであろう。実施時期がより早ければ、効果はさらに高かったであろう。返済能力を審査したために利用者数が限られたことや、将来参加する金融機関が限定されそうなことなどにも留意が必要だが、これからの災害においても利用に値する制度であったと評価できよう。

なお、今年の台風16号、18号、21号、23号で被害を受けた者を対象として、11月1日、兵庫県は「被災者生活復興資金貸付制度」を創設した。資金用途はあるものの、金融機関が貸付を行い、県と市町が金融機関に利子補給することで実質無利子の制度となっている。阪神・淡路大震災の経験が、この新たな貸付制度の早期創設に役立ったものと言える。

## ウ 被災者自立支援金制度

被災者自立支援金制度（その最初の形態である生活再建支援金制度）の創設は、「私有財産にかかわる個人補償はできない」とする政府の壁を乗り越えて、被災世帯への現金給付を実現し、後に成立する被災者生活支援法に先鞭をつけた点で、大きな意義が認められよう。

被災者に対し現金給付を行うべきとの考え方は、既に昭和36年の災害対策基本法制定の頃からみられたようであるが、政府は、私有財産は保険制度等により個人が自衛すべきものであるとの考えから、現金給付について一貫して否定的であった。未曾有の被害をもたらした阪神・淡路大震災の後、現金を給付する公的保障制度の立法化を求める動きは、市民運動も巻き込んで大きな世論となっていった。最終的には、自民党が作成し

<sup>17</sup> 単年度に単純化して計算してみると、下記の通りである。

延滞率8%×保障率90%+正常回収率92%×元利合計103%=101.96%

<sup>18</sup> 当時のさくら銀行では、その母体の一つであった旧神戸銀行が兵庫県内の多数の銀行が合併して形成された経緯や、兵庫県内に多数の支店が存在しており経営基盤地域の一つであること、兵庫県の公金取扱銀行であることなどの諸事情があった。みなと銀行は、旧みどり銀行が大震災後に破綻し、旧阪神銀行に吸収されて県民銀行として再出発したばかりであった。

た法案が野党法案と一本化され、平成 10 年 5 月、超党派の議員立法で被災者生活再建支援法が成立した。

この立法化の流れと平行して、復興基金による支援金制度については、最初に高齢世帯等を対象とした生活再建支援金制度が、次いで中高年恒久住宅自立支援制度が、創設された。兵庫県が、「失われた個人の財産を補償するものではなく、恒久住宅への移転を契機に生活の再建ができるよう、移転に伴い必要となる経費を支援するもの」として政府・与党へ強く働きかけた成果であった。これらの 2 制度は、平成 10 年 7 月、法と同程度の支援金を支給することとした被災者自立支援金制度へと統合されるに至ったのである。

被災者自立支援金は制度としての効果は十分にあったとみてよいだろう。アンケート結果からは、自立支援金の使途としては、家財購入費が 31%、移転・引っ越し費が 25% という数字が導き出された。家財購入費は移転後の生活に必要な家財を購入したものであると考えてよいだろうから、全体の半数以上が恒久住宅への移転に際して、かなり直接的に使われたことがわかる。またほかの主な使い道では生活費が 36% となっている。この中にも移転後の生活に役立てたものが含まれているだろう。これらの主要使途から、被災者自立支援金が、恒久住宅への移転に有効利用されたことがわかる。

支給を受けた被災者たちの制度への支援金制度の評価をみておこう。自立支援金は、平常時における資金に比べて、1.37 倍(平均値)の価値があると評価された。総額で 1,400 億円余の支出であるが、その支出が社会的に許容されたとすれば、その効果は 1.37 倍の 1,900 億円余あると言えよう。通常の公共工事などの経済効果は、最近では低下してしまっており、支援金の効果も遜色がないと言えそうである。ただし、アンケート結果の内訳を見てみると、46%の人が支援金の価値を平常時とまったく同じ、つまり 1 倍であったとしている。アンケートの質問項目における最低の選択肢である 1 倍が半数近くに及んだことには、被災者の支援金制度への批判・不満の反映もあるのではないかと推測される。

支援金制度への不満を、アンケート結果を用いて、調べよう。「大変満足」と「やや満足」とを合わせると、受給者の過半の 54%に達した。「大変不満」と「やや不満」を加えても 34%にしか過ぎないので、利用者による評価はさほど低くない。「不満」の理由としては、被災者自立支援金の「支給額が少なかった」点を不満とするのが 41%と多数を占めた。こうした被災者の支給額への不満には、かつての雲仙・奥尻の被災者に多額の資金(義援金)が給付されたことが知られており、義援金で家が建ったなどの噂が流れて、どうしても比較されがちだったようである。不満点の第 2 位は、施行時期の遅れであり、27%の人がこの点をあげている。このように、震災後 3 年以上も経た上に(平均して)100 万円弱の支給でしかなかったことで不満があり、支援金の価値を低目に評価したのではないだろうか。

現在では被災者支援法ができているので、これからの災害においては、自立支援金に相当する公的給付が早期に実施されることとなる。そうすると、その給付金の価値は、今回のアンケート結果での 1.37 倍よりも大きくなるであろう。遅れへの不満は解消されるし、被災後早期の方が生活再建に有効に利用できるからである。ただし、使途が制限されていることが、少しマイナスに作用するかもしれない。

次に、制度の内容に関わるポイントについて考えてみる。被災者自立支援金制度の目的は、恒久住宅が決定した後の生活支援である。そこで恒久住宅への入居が支給要件とされたが、恒久住宅の再建そのものにかかる費用が必要なのだという苦情も見られた。しかしアンケートではこの点を不満としているのは 11%にとどまっており、利用者の間では、その目的がおおむね認められたと考えてよいだろう。仮設住宅の居住者にとっては、被災者自立支援金は自立後の生活への助けとなるもので、仮設からの転出が促進されることとなった。ただし、仮設住宅の住人に焦点をあてた制度運営による弊害も生じ

ている。例えば親戚宅に身を寄せている人など、仮設外の被災者には、支援金制度の存在が知られにくかった。こうした状況から、申請期限の平成12年4月28日以後も、制度を知らなかったと申し込む人が絶えず、期限は延長を余儀なくされた。期限の延長は、市役所などの現場の窓口で混乱を生んだ。期限は延長されても、審査の基準時点は平成10年であり続けるために、被災者は支給要件の所得の確認のために平成10年当時の所得証明を見せなくてはならない。しかし、時がたつほどに、昔の所得証明書は紛失している可能性が高く、役所における保存期間も終了してしまったので、審査そのものが困難なものとなったのである。

また、震災から3年後に実施された制度なので、震災当時から制度発足までの間の世帯主の変化など世帯変動が発生し、受給資格要件に関する紛争が生じることとなった。復興基金による支援金制度の趣旨や創設の経緯から、対象となる世帯は、被災時点の世帯ではなく制度創設時に存在する世帯とし、世帯と被災を結びつけるものとして、「世帯主が被災していること」が要件とされた。このことは、被災時点の世帯を対象とする支援法との大きな相違点であるが、後に支給要件の是非が問われた訴訟では、この点の理解が得られず、「基準日を平成10年7月1日とした上での世帯主被災要件は、合理的な理由のない差別を設けるもの」として、復興基金敗訴の判断が下された。

こうした資格要件を巡る争訟は、震災から相当期間経過した後に給付金制度が創設されたことや事態の進展の下で制度を部分改良してきたことによって生じた「制度の谷間」的なものであり、被災時点の世帯を対象とする支援法を基準に見れば不公平感を生むことになったが、これも支援制度の基本ルールがなかったことによって生じたものと言えるし、将来の災害においては問題化しないであろう。

被災者自立支援金の内容として、用途制限を設けなかったことも重要な点であるが、これはアンケートによると、利用者の72%が「使いやすかった」と評価している。その用途内容は、生活費、家財購入費、移転・引っ越し費などにまんべんなく分かれ、柔軟な制度内容が功をそうしたとあってよいだろう。しかし一方で、現場の窓口からは、用途制限を設けなかったことによって困難が生じたことも報告されている。用途制限が無いことで、誰もが貰える一律の見舞金のようなものだとの誤解し、恒久住宅への移転後の生活を支援するという趣旨を無視して、申請が出てくるようになったのである。

制度の施行時期に関しては、震災後3年を経ての施行であったが、受給者でその点を不満とする人は27%で、不満理由の第2位である。市役所などの窓口では、この施行時期の遅れが大きく作用した。それは受給要件に全壊・半壊の罹災証明書が含まれていたためである。被災した家の全壊・半壊は、震災直後のかなりの混乱のなかで判定されたもので、その厳密性や統一性にはかなりの疑問が残っていた<sup>19</sup>。3年が過ぎて当初の混乱が納まった後に、この判定結果を再び持ち出すことには時期的なギャップもあり、苦情の原因となったのである。

またほかにも、審査基準が所得総額によってはっきりと分かれているため、わずかな所得の差でもらえる者とももらえない者が出てくることとなった点や、審査基準が複雑である上に、支給時期が結果的に長期にわたってしまったために、一度支給されているにもかかわらず、忘れてしまって繰り返し申請する人なども見られた。

## 5 10ヶ年の総括と今後への提案

最初に、個人への公的支援の大まかな流れを、時間軸に沿ってまとめておこう。

この公的支援は、被災直後の現物支援から始まった。初動対応期における金銭的支援は、第1に小口資金貸付(10万円)があり、第2に義援金の第1次配分(10万円)が実施された。続いて、災害弔慰金が遺族に配布された。

<sup>19</sup> 例えば、周囲の状況によって判断が変化したのではないかと、指摘されている。

次の復旧期には、まず、災害援護資金貸付（上限 350 万円）が中低所得の被災者を対象に実施されて、他の公的支援の目途が立たないままに、極めて多くの人々が利用することとなった。ほぼ同時に、義援金の第 2 次配分も実施され始めた。弱者への重点配布と住宅助成とであった。この住宅助成への申請が予想外の低調に終わったために、1 年経過後の第 3 次配分で再び一律配布が実施された。平成 8 年末に生活復興資金貸付という新制度が導入されて、中低所得の被災者の内で返済能力のある人々向けに追加的資金を提供した。それから 4 ヶ月後の平成 9 年 4 月に、生活再建支援金が高齢の被災者向けの給付制度として導入されて、同年末には中高年の被災者向けに恒久住宅自立支援制度が導入された。初めての公的な給付金の導入であった。

最後に平成 10 年以後の復興期には、中央政府において、被災者生活再建支援法が制定され、その附帯決議で阪神・淡路大震災の被災者への準じた措置の実施が推奨されたので、前記 2 種類の支援制度を統合拡充して、被災者自立支援金制度を発足させることとなった。

この流れを評価してみよう。

- ・ 初動対応段階では、被災者にとってその後の公的支援の見通しは立たず、自分たちの生活再建の計画作成も困難という大きな欠点があったが、実施された 3 つの施策（実物給付・小口資金貸付・義援金第 1 次配分）は、概ね正しい目標にむけられていたと考えられよう。被災直後の現物給付の必要性は当然のことである。小口資金貸付と義援金は共に使途を制限せず、一時的な現金不足を補い、必要性の高い出費を最低限は賄って、被災者を勇気付けたものと評価できる。やらなかったことは別にすると、やったことはポジティブな評価に値すると言えよう。
- ・ 復旧期の施策は、多数の被災者にとって避難所や仮設住宅での生活が長引いて生活再建が進まないという困難な状況の下、「個人補償はできない」という国の方針に制約されたことが主原因だが、「つぎはぎ的」とも言える対応となったと言わざるを得ない。義援金の第 2 次配分で弱者を救済しかつ住宅助成をうっておいて、圧倒的多数である中低所得被災者に対しては災害援護資金貸付で主に生活費を補ったが、住宅再建が進まないのも義援金配分方針を見直して一律配布に戻し（第 3 次配分）、生活再建も進まないのも新たに生活復興資金貸付を導入して再び中低所得層の生活費を補った<sup>20</sup>。この間、被災者は公的な支援が少ないことに対して不満を募らせるとともに、新たな給付制度が導入されることへ期待を持ち続けた。やはり、将来の生活再建計画を立て難い状態が続いたと言えよう。
- ・ 漸く、復旧期の最後から復興期の初めにかけて、生活再建（恒久住宅への移行）のための公的給付制度を独自に実現し、さらに国の新法にも乗ることができたが、「遅いし、少ない」という批判を蒙ることとなってしまった。

個々の制度の評価もまとめておこう。

- ・ 義援金については、4 次の配分の方針はそれぞれに正当化できるし、第 1 次の迅速な一律配分も高く評価できるが、第 2 次の見通しが外れた後の方針転換が遅過ぎて、配布の迅速性に欠けた点が失敗であった。
- ・ 小口資金貸付については、実施時期と目的は正しいし、その効果は大きかったと推測できる。ただし、織込み済みとは言っても 5 割もの不良債権化は過大かもしれないし、深刻な不公平性の問題を内包している上に、損失の負担ルールが経済合理性に欠けている。
- ・ 災害援護資金貸付については、他の公的支援プログラムが無い中で広範に利用されることとなった点は現行の枠組内では止むを得ないし、利用者の便益に比べると損失も過大ではないが、損失の負担ルールや金利水準の決定方法などが不合理である。
- ・ 生活復興貸付については、民間金融機関との連携が有効で不良債権化率も低いし利用者

<sup>20</sup> 部分的には、家財購入や引越しなど、生活再建にも使われた。



の評価も高いので、それ自体の制度設計は優れている。利用者に残る不満点は「遅い」という点であろう。なお、先行した災害援護資金貸付との条件の相違がやや正当化し難い。

- ・ 自立支援金については、使途が限定されなかったことで利用し易かったと評価されているし、利用者はその価値を高く評価している。しかし、「少ないし、遅い」という不満は残った。

次に、個々の制度についての、提案をまとめておこう。ここでは、それぞれの制度が抱えている課題に対しての改善案を示す。全体として整合性をもった望ましい被災者支援制度のデザインについては、後述することにしよう。

- ・ 災害救助法の特別基準設定－地方への権限委譲と負担ルールの設定

あらかじめ、県知事等に一定の権限を与えることが必要である。現物給付を中心として、災害救助法関係の一般基準では本震災のような大規模災害には対応できないので、特別基準が設定されることになるが、中央政府との事前協議・認可の手続きの実施が困難である上に、対策実施の遅延を招いてしまう。財源的な裏付けも必要となるが、現場の行き過ぎも防止しなければならないので、費用の一部分（定められた割合）を地方が負担する制度とか、国の負担額の上限定額などの工夫が必要であろう。

- ・ 災害義援金の配分決定－行政からの独立性の向上

税金に基づく公的給付ではないという特性を活かし迅速な配布を実現するために、配分の意思決定の行政からの独立性を高めることが望ましい。現状のように、被災地の地方自治体が主導する形では、義援金も（税金で賄われる）諸公的給付に準じる扱いとなって公平性のウェイトが高くなってしまし、様々な支援・復興プログラムの中での位置づけが常に問われることとなる。災害が小規模であれば、これらと迅速性とのトレードオフも小さい。しかし、災害が大規模になると、こうした勘案をしていると、意思決定が顕著に遅くなるのは避けられない。大規模災害を被った地方自治体は、それだけでなくも忙殺されているので、義援金配分委員会のリーダー役から外れることが望ましい。なお、詳細な情報提供や実際の配布窓口など、地方自治体の協力は不可欠である。

- ・ 災害義援金の配分方法－段階的な募集・配分

発災直後は、被害の程度に応じて一律配分し、その後は、詳細な情報に基づき必要度の高い使途に限定した義援金の配分を行うことが有効である。この場合、段階的に義援金の募集を行うことについても検討に値しよう。そうすることで、義援金の用途に関する透明度も高まり、一般へのアピール度も高まり得るのではないだろうか。ただし、募集・配分に係る事務処理が煩雑になるなど問題点が出てこよう。

また、地域限定の義援金も、原則的には、使途限定の一種として考えることができよう。ただし、偏りが顕著となる危険性も考えられるので、使途・地域限定の義援金については、予め定められた比率（過半）を希望通りに使うこととし、残りを義援金募集に関わる経費や他の使途（事務経費も含めて）に用いる可能性を明示しておけばいいであろう。事後的に、どれだけの比率が指定された使途に適用されたのかを報告すれば、透明度やアピール度の低下はかなり軽減できよう。

- ・ 被災直後の小口資金－給付制度の導入

被災直後の小口資金の提供は、大規模な災害においてきわめて有用である。今次の震災においては貸付制度として実施され、大きな社会的便益をもたらしたが、同時に相当な不公平性の問題を発生させてしまった。もしも、被災直後の小口資金の社会的便益が資金コストを大きく上回る（2倍以上）のであれば、給付制度として実施することが正当化されるし、望ましい。大規模災害後の人心収攬といった社会的な外部効果まで考慮すれば、便益はかなり

高いであろう。

しかし、それほど高い評価が得られないとしても、貸付制度として実施するに足る社会的評価は得られるであろうと推測される。その場合、不公平性の軽減のための本人確認の向上が図られるべきであろう。さらに、不良債権部分の費用負担の適正化が必要であり、回収努力を高める必要があるとしても、社会福祉協議会（実施担当機関）の負担割合は一割程度で十分と考えられる。

- 被災者支援法－使途制限の緩和

被災者自立支援金は被災者支援法の公的給付が代替することになる。制度ができているので早期実施が可能である点はプラスだが、使途が厳しく制限されている点がマイナスであり、生活資金等には使えない。自立支援金の利用者は、使途制限がなかったことを高く評価している。また、この公的給付ができたことで、他の公的支援方法の実施が減ったり、義援金の寄付も減少したりすることも懸念される。したがって、使途制限を相当に緩和することが望ましい。

- 公的貸付制度－柔軟化と民間提携

災害援護資金と生活復興資金のような公的貸付制度については、使途を限定しない公的給付が存在しない限り、それらの存在価値は変わっていない。生活資金を補う方法としては、生活復興資金のような利子補給のついた貸付制度が、利用者にとって明快で望ましいだろう。貸付制度そのものとしては、生活復興資金貸付のように、審査や回収に民間金融機関と連携することが有効である。地方公共団体などは、こうした点に専門性を持っていない。ただし、返済能力のない被災者向けに、平時の生活扶助につながる給付制度の適用が必要となる。

また、阪神・淡路の場合のように、二つの異なる制度を作らなくてもいいように、個別の災害における標準的な生活再建スピードに対応できる柔軟な制度の構築が望ましい。通常の台風や水害などのように生活再建が比較的速やかな場合もあるが、今次のような大規模地震では生活復興は数年がかりとなってしまうし、三宅島の火山災害のように生活の根拠地への復帰そのものすら数年間も叶わない場合もある。自然災害の多様性に合わせて、貸付限度額や返済・据置き期間、利子補給の程度などを、柔軟に変更できるようにすべきである。こうした貸付制度があれば、被災者が生活再建の計画を立てる上で大きな助けとなるし、複数の制度間の条件の相違の問題もなくなる。

- 総合公的支援制度の創設－貸付制度と給付制度の統合

公的給付と公的貸付については、現行制度に上述したような改善を加えたものを併用することが、当面は現実的であろう。しかし、より理想的には、給付と貸付を組み合わせ一本化して、生活再建の総合的な公的支援プログラムを作ることが望ましい<sup>21</sup>。利用できる金額は被災の程度に応じて決定されて、その内の給付と貸付との比率は所得に応じて決定されるという仕組みが考えられよう。給付だけを利用する低所得層の被災者もいれば、両者を組み合わせる中所得層の被災者もいるし、より所得の高い被災者は貸付のみを利用するという形である。両者を組み合わせることで、補助のレベルを柔軟に調節できる<sup>22</sup>。さらに、現行の諸制度の境目に存在する不公平を軽減することもできよう。

このように、被災者の困窮度に合わせて（給付と貸付の比率を変えることで）補助率を調

<sup>21</sup> 当然に、給付と貸付の個別制度に関する上述の諸改善ポイントを、取り入れた制度にするべきである。

<sup>22</sup> 例えば 300 万円の公的支援を受けて、その内借入額は 150 万円で利子は補給によって無利子化されたとしよう。この場合、全額を貸付とみなせば、実効的な利子率はマイナス 50% となる。全額給付ならば、実効的な利子率はマイナス 100% である。

整しながら、生活再建に向けた大きな一歩を踏み出せるような金額の支援をすることが望ましい。自立支援金と2つの公的貸付の合計額を考えれば、現行の公的支援の範囲内でも、500万円レベルの金額は設定できる。財政支出の増加が懸念されるかもしれないが、こうした総合的な公的支援制度の実施によって仮設住宅の建設を減らすことができれば、むしろ財政支出の顕著な節約も可能ではないだろうか<sup>23</sup>。

また、この総合公的支援制度からの資金に関しては、用途制限を外すべきであろう。阪神大震災後の経験では、支援アンケートの結果でも、2つの災害援護資金貸付制度の利用度の違いを見ても、用途制限をしないことの重要性は明白である。これまでも、公的貸付については、ほとんどの場合、用途は制限されて来なかったもので、給付と混合されても、その前例を踏襲することが社会的にも受け入れられ得よう。

以上で、個別の公的支援制度に関する改善提案を述べてきたが、ここで諸支援制度全般に共通する改善点を、まとめてみたい。

- ・ 第1に、経済合理性に欠ける制度設計が、随所に見られるので、早急に改善すべきである。金利水準や返済期間、損失負担方法などに、被災・経済状況に合わせて得る、一定の柔軟性が必要である。また、貸付制度における損失発生が事前に織込まれているか疑わしいし、その損失分担ルールも非現実的である。
- ・ 第2に、より広い意味の経済合理性から見ると、費用便益計算に基づいて、人々のインセンティブを働かせて生活復興を促進する工夫を、導入すべきである。自助によって生活復興を成し遂げようとする人々を支えることが、全体としての復興を早めるとともに、支援費用を削減することにもつながり得る。例えば、仮設住宅や復興住宅の建設戸数を減らすことができるのなら、それによる費用節約分の一定割合を自助努力をしている人々に給付しても、公的な支出は減らせるし、社会的な便益も高まる。
- ・ 第3に、被災後の時間軸に沿って、どのような公的支援がどれだけ準備されているのかを、大まかにせよ明示すべきである。こうした大枠が呈示されていれば、被災者が生活再建プランを作成するのを大きく助けることになる。阪神大震災の経験に基づいて考えると、大規模災害の場合、被災後3ヶ月までの時期に、次のような5段階の公的支援が実施されることが望ましい<sup>24</sup>。第1段階（被災直後）は現物給付と義援金第1次募集、第2段階（1週間以内）は用途制限の無い小口資金給付、第3段階（2週間程度）は義援金の第1次一律配布、第4段階（3週間程度から）は公的給付・貸付申請開始、第5段階（3ヵ月後）義援金第2次一律配布と義援金第2次募集（目的別）といったものである。第3段階までは、被災者の当面の生活を助けて励ますためのものであるが、第4段階にはまとまった資金の提供をして生活再建を後押しするべきである。なお、第2のポイントと関連して、早期の自助努力に対して、より手厚い補助を設けることが、望ましい。被災者にインセンティブが働いて、早期の生活再建に励むことになるはずである。事前の周到な大枠作りが必要なのである。第5段階より後は、災害状況に応じた対応が必要となるだろう。
- ・ 第4に、最大のポイントとして、大規模な自然災害にかかわるリスクを誰がどのように分担するのかという点についての社会的合意がないので、コンセンサスを作る努力が必要である。このコンセンサスの欠落が、様々な問題に共通する原因なのではないだろうか。民間と公的部門、あるいは民間部門内、公的部門内のリスク・シェアリングの大まかなコンセンサス作りが必要であろう。例えば、「民7、公3」というキャッチフレーズからの出発でもいい。それが無いままに、現行では、公的部門は事前のコミットメントをできるだ

<sup>23</sup> 1世帯当りの仮設住宅の総費用が400万円を越えた。

<sup>24</sup> より詳しくは、補遺1を参照のこと。

け低くし、「個人補償はしない」という原則にこだわることで、民間側のモラルハザードを防ごうとしているようである。しかし、この方式は、大規模災害時には維持できずに、なし崩し的対応を迫られることとなるので、民間側からも見透かされてしまう。結局のところ、民間サイドのモラルハザードを防ぐには至っていない。むしろ、現実的なリスク分担比率を呈示すれば、民間の耐震努力も進むし、災害に起因する予測困難な事態に対応する新制度の設計も容易になるであろう。このコンセンサスができれば、公的支援の標準的なメニューの事前設定も可能となり、予見されない状況に応じて新制度を作る場合の大まかな設計ルール(費用負担など)を決めておくことも可能になるだろう。

## 6 おわりに

被災者支援制度は、阪神大震災における様々な新制度導入や既存制度実施の経験に基づいて、顕著に改善された。それらの諸制度は、様々な問題点を含みながらも、被災者支援に大きく貢献したと評価できそうである。

しかし、支援制度の現状は、まだまだ問題が多い不十分なものであるといわざるを得ないであろう。まず、経済合理性を欠く部分の修正は、早急に実施されるべきである。ただし、制度設計の改善・拡充には、十分な工夫が必要である。支援制度を拡充しすぎると、事前段階での個人側の準備不足がおきてしまう。

また、緊急対応・即応性を重視しすぎたりすると、被災後に支援制度の悪用・濫用が生じてしまう。さらに、公的支援によって生活再建を促進するには、インセンティブを利用する制度の導入や事前的な支援プログラムの大枠呈示などが望ましい。また、支援制度は、震災の規模に対応した柔軟なものにすべきである。小震災ならば、義援金や地方自治体レベルの資金でかなりの支援が可能である一方で、大震災ならば、国レベルの資金投入が不可欠となってしまうからである。

理想的には、支援制度の根本として、自然災害に対して、誰がどれだけのリスクを負担するのかという社会的なリスク・シェアリングの大枠(ルール)を、社会的コンセンサスを得て、決める必要があるだろう。そのコンセンサス作りには、被災地と非被災地双方の住民へのアンケートを実施し、民間の保険や地震保険、諸外国の制度なども参照して、形成していくことが必要であろう。その上で、そのルールを効率的に実現する諸制度、給付か貸付か、とか、現物か現金化か、などが工夫されるべきであろう。

個人補償のタブー視という稚拙な政策手法では、阪神・淡路大震災クラスの大規模災害には対応できないことが明白だからである。なし崩し的な個人補償の進展は、被災者に過大な期待を抱かせたり、モラルハザード的な行為を助長したりしてしまう。さらに、最終的な公的負担はかなり大きいのに、つぎはぎ的な対応では受益者たる被災者側の満足度は低いものとなってしまふ。現実的なリスク分担原則の事前明示は、国民の自然災害への備えをも促進することとなろう。本検証は、そうした大枠の設計に役立つ基礎的な分析となることを目指すものである。

### (参考文献)

- (1) 『阪神・淡路大震災一兵庫県の1年の記録』、兵庫県、1996年。
- (2) 『阪神・淡路大震災復興誌』第1巻～第4巻、(財)阪神・淡路大震災記念協会、1996年～2000年。
- (3) 『阪神・淡路大震災復興誌』、総理府、2000年。
- (4) 『阪神・淡路大震災 神戸の生活再建・5年の記録』、神戸市、2000年。
- (5) 『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業検証報告』第4巻、兵庫県。
- (6) 『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』、兵庫県、2000年。

- (7) 『震災被災世帯状況に関する調査研究報告書』、(財)兵庫県長寿社会研究機構、1995年。
- (8) 『兵庫県南部地震災害義援金報告書』、兵庫県南部地震災害義援金管理委員会、2000年。
- (9) 『阪神・淡路大震災 被災地支部の現場から』、日本赤十字社兵庫県支部、1997年。
- (10) 『大震災と社協』、兵庫県社会福祉協議会、1996年。
- (11) 『被災者生活再建支援法について』、奥津伸、ジュリスト 1998.7.15。
- (12) 義援金問題懇談会報告書『義援金をめぐる諸問題について—阪神・淡路大震災からの教訓—』、日本赤十字社。
- (13) 『大震災 100の教訓』、クリエイツかもがわ、塩崎賢明・西川栄一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター、2000年。
- (14) 『大震災の法と政策』、阿部泰隆著、日本評論社、1995年。

補遺 1 公的支援制度の望ましいスケジュールの例

災害発生の事前に設定して、国民に周知しておくべき、望ましい公的支援制度のシステムを、時間軸に沿って描いてみよう<sup>25</sup>。下記の表に、被災直後の第Ⅰ段階から3ヶ月程度たって生活再建の目途を建て始める頃の第Ⅴ段階まで、5段階に分けて、各段階で必要な支援制度を設定してみた。

(表6) 災害発生後の5段階における望ましい公的生活支援制度

I 被災直後	避難所＋現物給付 特別基準の知事権限活用 義援金第1次募集 一律配布の明示
II 1週間以内	小口資金給付開始(目的:手持ち現金の充足・人心収攬) 使途制限なし 一律 5万円～10万円 罹災証明不要 身元確認の改善 2～3週間程度で終了
III 2週間程度	義援金第1次配布(目的:被災者の勇気付け・生活資金) 使途制限なし 一律 5万円～10万円 <sup>26</sup> 配布の中心はほぼ1ヶ月以内程度
IV 3週間程度	公的給付(自立支援金)・公的貸付申請開始 (目的:自助による生活再建の促進・仮設住宅の建設戸数軽減) 罹災証明必要(一部損壊も含め被災程度に応じた内容) 金額や貸付条件は現行制度のレベルを基礎に柔軟化 早期インセンティブ制度の設定
V 3ヵ月後	義援金第2次配布 一律 使途制限なし 義援金第2次募集 目的別・目標金額明示

災害発生後2週間程度の第Ⅲ段階頃までは、行政サイドに被災程度の詳細な全体像も掴めていないし、多数の被災者が避難所や公園のテントなどに暮らしている状況で、当座の生活に必要な物資や資金を融通し励ますための支援である。この後、生活再建に向けた活動が開始されて行くので、それを助けるための公的支援を打つべき局面になる。被災者が自助意欲を失わない内に、まとまった金額の公的給付・貸付制度を実施することが、被災地の復興を早めるとともに、補助を受けた人々の満足度も大きく改善されることになる。いわゆる「Big Push」が有効である。

Vの段階の頃は、避難所に暮らす被災者の人数は減少しつつある一方で、仮設住宅や民間賃貸住宅あるいは被災地外への移転が進んでいく局面に入っている。これ以後は、生活復興のスピードに応じて、公的給付や貸付の制度が継続されて行くことになる。義援金の第3次以降の募集もあり得るだろう。こうした支援制度が終了する局面においては、貸付制度において不良債権の発生が不可避なので、事前に設定しておいた合理的な損失負担ルールに従って処理されていくことになる。

<sup>25</sup> この公的支援スケジュールは、阪神大震災の経験に拠っているが、住宅だけでなく地域経済も顕著にダメージを受けるような大規模自然災害一般に適用可能と考えられる。

<sup>26</sup> この金額は、これからの義援金の動向次第。

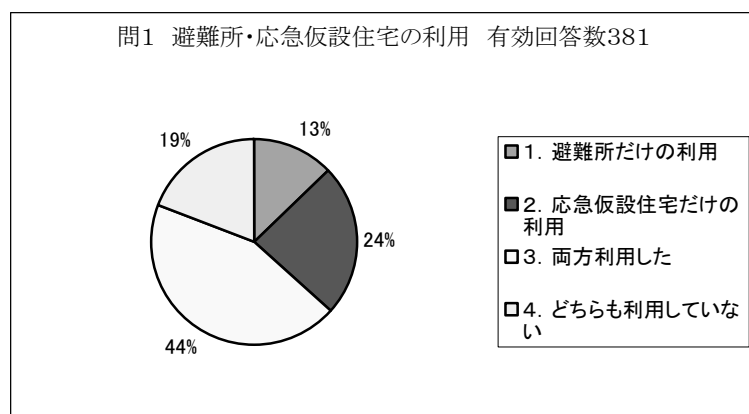
担当 末延靖章  
神戸大学大学院文学研究科

アンケート<sup>27</sup>は神戸市垂水区、須磨区、長田区、兵庫区、中央区、灘区、芦屋市、西宮市、尼崎市で行った。それぞれの地区の市営、県営の災害復興住宅、十ヶ所に、約 200 部ずつ、合計で 2000 部のアンケート用紙を配布した。方法としては、現地まで出向いて、郵便ポストにひとつひとつ直接投函していき、回答してもらったアンケートを郵送で返却してもらう方法をとった。集まったアンケートは 394 部、全体の 2 割ほどが回収できたことになる。

受給者や貸付金の利用者リストは、各制度の事業主体などに保存されているが、プライバシー保護を理由として、今回のアンケートへの提供は受けられなかった<sup>28</sup>。次善策として、受給者や貸付金の利用者が多く居住していることが予想できる災害復興住宅に、直接配布するという方法を採用した。

① 避難所・仮設住宅の利用

**問 1.** 避難所と応急仮設住宅の利用をたずねた。有効回答数 381 のうち、いずれも利用しなかった 19%。避難所のみ利用 13%。応急仮設住宅のみ利用 24%。避難所と応急仮設住宅の両方を利用した 44%であった。避難所か仮設住宅のいずれかを利用したのは、アンケート回答者の 81%にあたる。高い率で避難所・仮設住宅の利用者に配布できたのは、復興住宅に配布したのが功を奏したといえるだろう。



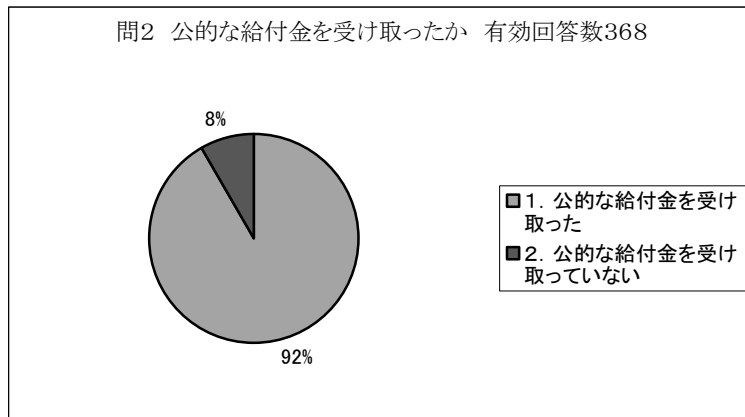
② 公的給付金

問 2 から問 1 2 までは公的な給付金についての質問を行った。その中でも、問 2 から問 4 までは公的給付金全般に関わる質問で、問 5 より問 1 2 までは、特に被災者自立支援金についての質問である。

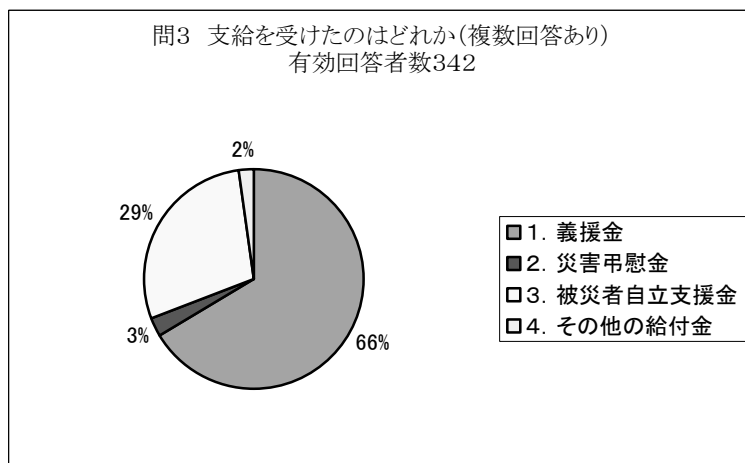
**問 2.** まず、公的な給付金を受け取ったか否かをたずねた。有効回答数 368 のうち受け取った 92%、受け取らなかった 8%であった。公的な給付金を受け取った人に 92%という高い率でアンケートを配布できたのも、やはり復興住宅を利用したからであろう。これ以後、問 1 2 までは公的な給付金を受け取った人にもみ答えてもらった。

<sup>27</sup> アンケート作成にあたっては、神戸大学経済学部、竹内憲司助教授に有益なアドバイスを頂いた。感謝の意を表す。

<sup>28</sup> 各制度の事業主体が加わってアンケートを共同実施すれば、リストを利用することもできたであろうが、復興基金には参加してもらえなかった。

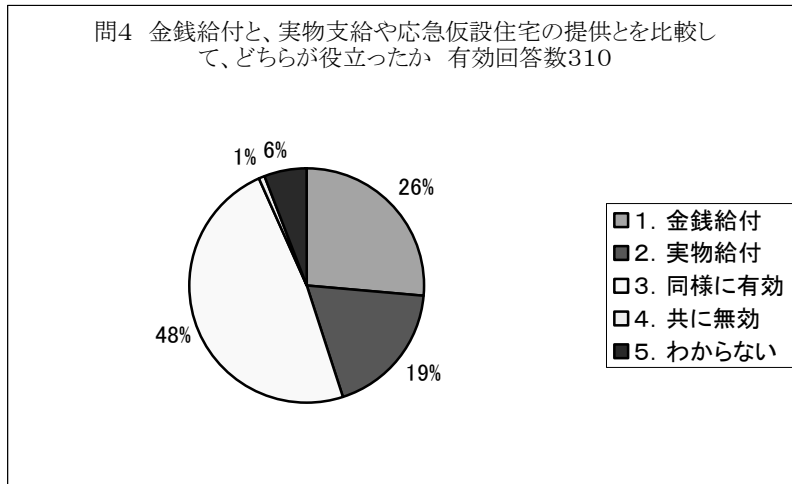


問3. どのような種類の給付金の支給を受けたのか、その内訳を答えてもらった。回答者342人に、受給した給付金すべてを複数回答ありで答えてもらった。集計した結果は、義援金が66%、災害弔慰金が3%、被災者自立支援金が29%、その他の給付金が2%であった。義援金が66%と最も率が高いのは、実施された規模からも妥当なものである。被災者自立支援金が29%というのは、実施された規模に比べると高いものだといえる。これは被災者自立支援金制度の性格と、復興住宅の住人の特徴によると考えられる。被災者自立支援金制度は、高齢者・低所得層中心に支給された制度である。復興住宅の住人はまさに高齢者・低所得が多く、そのため復興住宅を利用したことによって、被災者自立支援金の受給者が29%という高水準に達したと考えられる。確かに、被災者自立支援金のより多くのサンプルが集められることは大きな収穫ではあるが、サンプルに偏りがあるということも示しているといえる。



問4. 金銭給付と現物給付とを比べると、どちらが生活再建に役立ったかをたずねた。有効回答数310のうち、金銭給付のほうが役立った26%、弁当の支給や仮設住宅の貸与などの実物給付のほうが役立った19%、同様に有効だった48%、どちらも役に立たなかった1%、わからない6%であった。同様に有効が48%ともっとも高かったのは当然として、金銭給付26%に対して現物給付19%と、金銭給付のほうがやや評価が高いのは注目できる。被災者にとってお金がいかに必要であったかを裏付ける結果とみることができるだろう。





②－(2) 被災者自立支援金

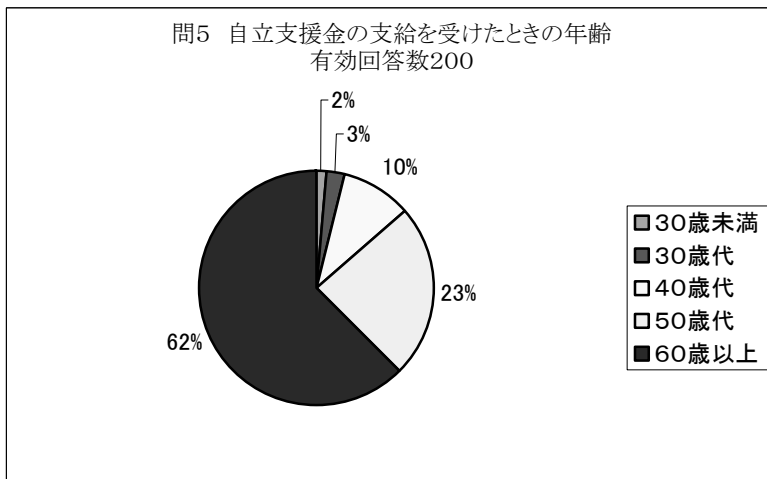
これより問12まで、公的給付金の中でも特に、問3で被災者自立支援金を受給したと回答した人へのみ、答えてもらった。

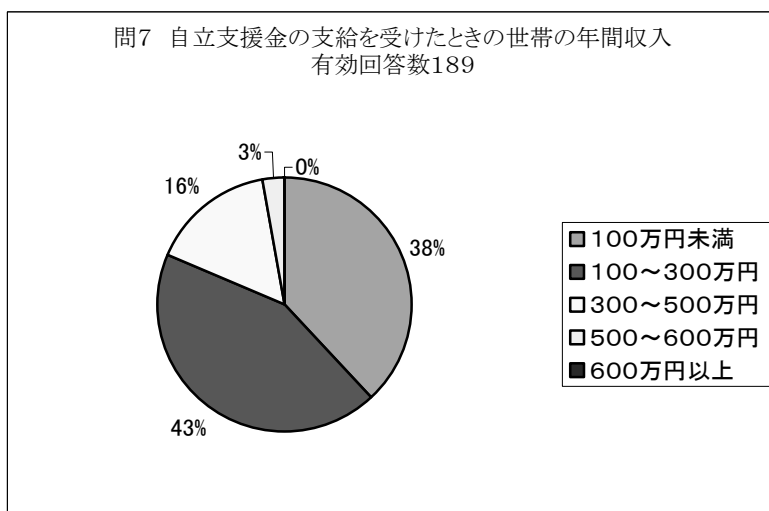
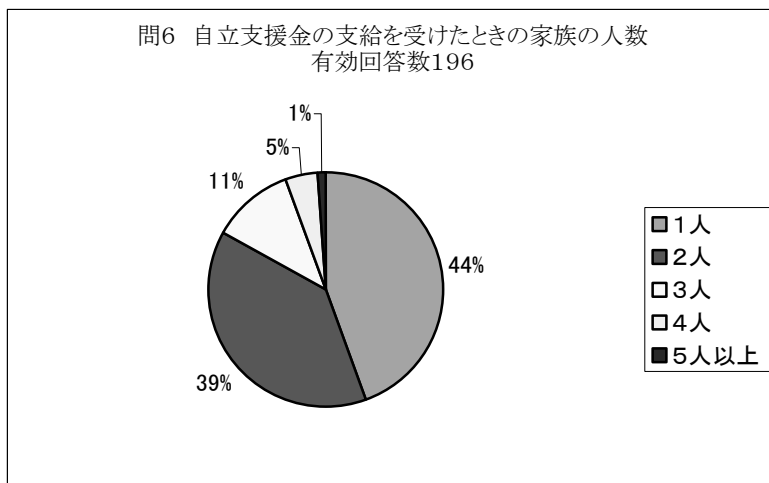
問5. 自立支援金を受け取った当時の年齢をたずねた。有効回答数200のうち、30歳未満2%、30代3%、40代10%、50代23%、60代62%であった。

問6. 自立支援金を受けた当時の家族の人数を、回答者を含めた人数でたずねた。有効回答数196のうち、1人44%、2人39%、3人11%、4人5%、5人以上1%であった。

問7. 自立支援金を受けた当時の世帯での年間収入をたずねた。有効回答数189のうち、100万円未満38%、100～300万円43%、300～500万円16%、500～600万円3%、600万円以上は0%であった。

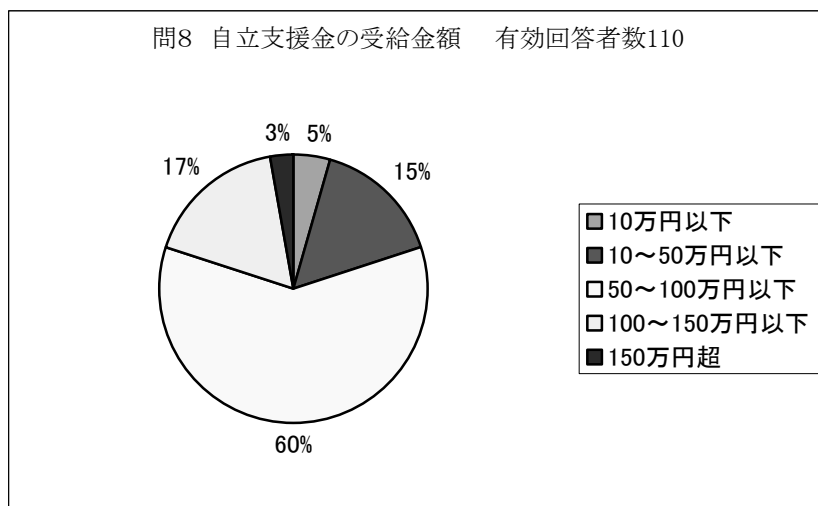
先にも述べたように自立支援金制度は、支給要件によって、高齢者・低所得の人たちに支給されるように定められており、問5から問7までの結果は、50代以上85%、2人以下の家族83%、世帯の年間収入300万円以下81%と、まさに自立支援金制度の支給要件に合致した層が多数を占めたことになる。しかし、確かに全体の受給者の割合においても、高齢者・低所得が多いのは間違いないが、今回のアンケートに関しては、復興住宅を利用したことにより、もともと高齢者・低所得の層が多く住むところに配布したということの影響を無視してはならないだろう。受給者における高齢者・低所得の割合は、サンプルの偏りを反映しているかもしれないからである。





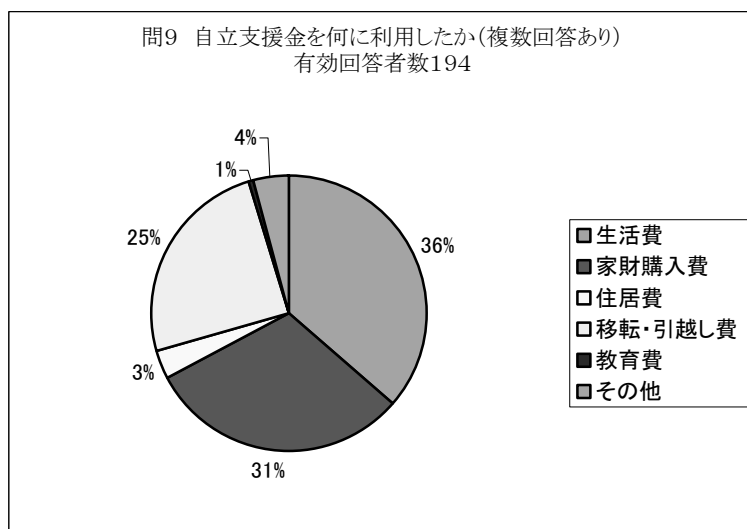
問8. 自立支援金の受給額の数字を直接書き込んでもらった。有効回答数 110 のうち、10万円以下が 5%、10～50 万円 15%、50～100 万円が 60%、100～150 万円が 17%、150 万円以上が 3%であった。その平均値は 88.4 万円である。総配布金額と、配布した総世帯数から、配布金額の平均値を出すと約 96 万円となる。単純な計算ではあるが、アンケート結果の 88.4 万円と、制度全体の平均値である 96 万円が近いことから、アンケート回答者が平均的な受給額を持つ層だと考えることができる。

またアンケート結果の受給額は最大で 300 万円、最小では 10 万円であった。しかし最大 300 万円というのは、おそらく誤解であろうと思われる。被災者自立支援金は、世帯ごとに受給できる総額は最大でも 150 万円であり、300 万円を受給することは不可能だからである。ほかにも 150 万円よりも多い金額を記入した人は 2 人見られた。被災者は同時期に複数の給付や貸付を受けている場合が多く、制度内容を性格に把握できていない場合も考えられる。回答者の多くが高齢者であり、まして制度の初期のように月毎に分割支給されたものの総額ともなると、誤解が生じ易かったと考えられる。



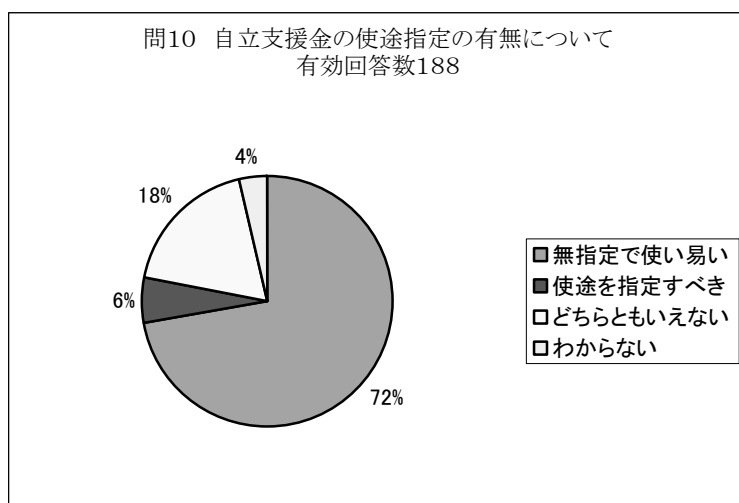
自立支援金の受給額	
平均値	88.4
最大値	300.0
最小値	10.0
メディアン	90.0
標準偏差	42.5

問9. 自立支援金の使途をたずねた。回答者 194 人に、支援金の使途すべてを複数回答ありで選択してもらった。集計した結果は、生活費 36%、家財購入費 31%、住居費 3%、移転・引越し費 25%、教育費 1%、その他 4%であった。支援金の使途は生活費、家財購入費、移転・引越し費にほぼ等しく分かれ、受給者の状況に応じて柔軟に対応したことがわかる。回答者のほとんどが高齢者のため、教育費が 1%に過ぎなかったのは、当然の結果といえるだろう。

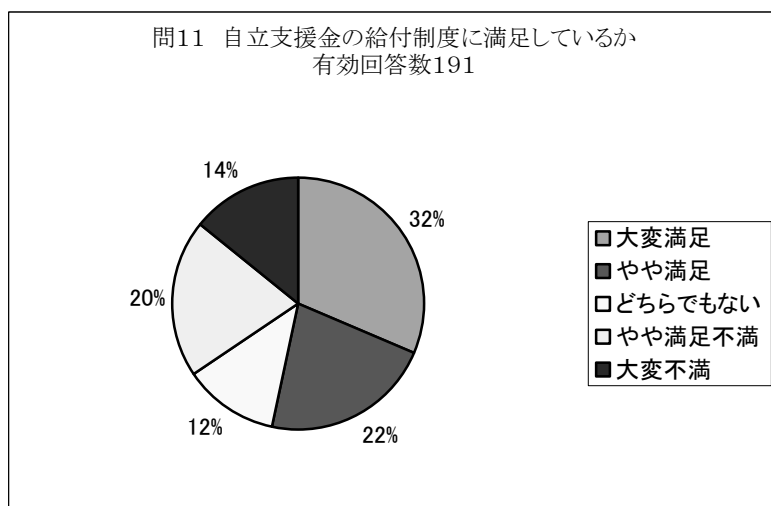


問10. 自立支援金が使途を指定しなかったことについて、その是非をたずねた。有効回答数 188 のうち、使途を指定しなかったので使い勝手がよかった 72%、有効に使われるために使途を指定すべきであった 6%、どちらともいえない 18%、わからない 4%であ

った。自立支援金の使途を指定しなかったことが72%と圧倒的に評価された。使途として生活費、家財購入費、移転・引越し費がほぼ3割ずつを占めたことから、使途を指定しないほうが、有効に使われることが予想される。



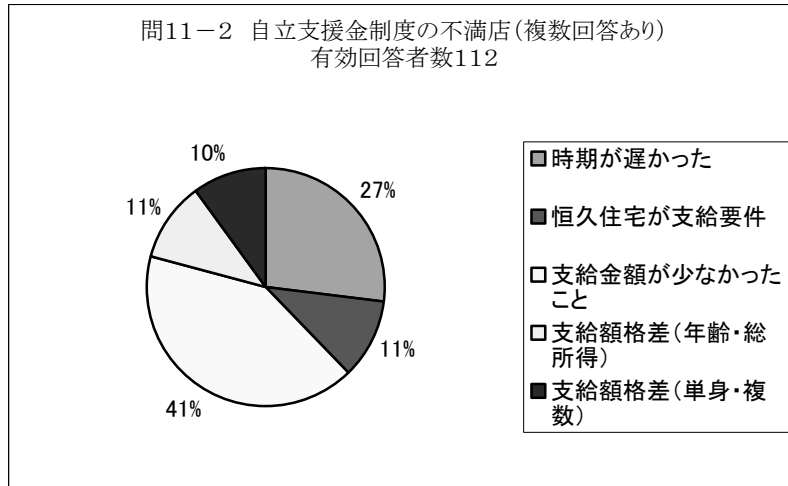
問11. 自立支援金の給付制度について、その満足度をたずねた。有効回答数191のうち、大変満足32%、やや満足22%、どちらでもない12%、やや不満20%、大変不満14%であった。満足しているのが54%と半数を占めたが、不満があるのも34%と3割を超える結果となった。お金に対してよりよい制度を人々が求めていることが、表れた数字であろう。



問11-2. 問11で「やや不満」、「大変不満」、と回答した人に限って答えてもらった。給付制度の不満点をたずねた。回答者数112人に、不満だと思うものすべてを複数回答ありで答えてもらったところ、集計した結果は、時期が遅かった27%、恒久住宅への移転が支給要件である11%、支給金額が少なかった41%、世帯主の年齢や世帯での沿う所得などで支給額に格差が出る11%、単身世帯と複数世帯で支給金額に格差が出る10%であった。

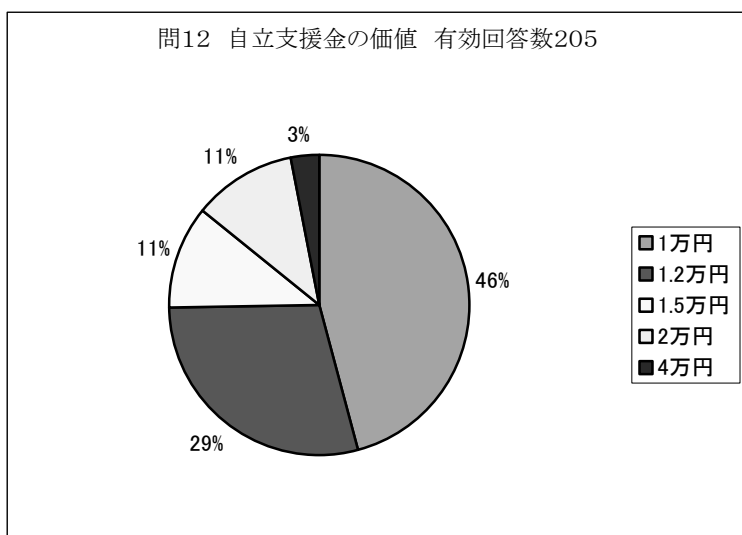
支給金額への不満と支給時期の遅れへの不満が目立った。ひとつの解釈としては、被災者自立支援金は総額では最大150万円だが、当初は分割支給だったため月々にもらうお金は1.5~2万円ではなかった。さらに平成10年11月という、震災後の人々の生活

がひと段落ついた時期での支給でもあり、そのためにあまり高い評価にならなかったのではないかと考えられる。さらに給付金全体についていえることだが、震災後被災者の間には雲仙普賢岳や奥尻島の地震といった他の災害時に支給された義援金の話が広まっており、かなり高額な給付をもらえるという期待があった。自立支援金が恒久住宅への移転後の生活支援を目的にしていることから、支給額に不満がついたのではないだろうか。



**問 1 2.** 被災者自立支援金の受給した当時の値打ちを、平常時のお金の値打ちと比べてもらった。受給した当時の1万円は、今の1万円と比べると、何倍にあたるかをたずね、選択してもらった。有効回答数205のうち、今と同じ1.0倍が46%、1.2倍が29%、1.5倍が11%、2.0倍が11%、4.0倍が3%であった。全体の平均値では1.37倍、中央値1.2倍となった。

ひとつの解釈として、自立支援金は総額で1400億円余の支出であったが、その効果は1.37倍の1900億円余であったと考えることができるだろう。通常の公共工事に比べても遜色のない効果であるといえる。ただし1.0倍が46%と半数近くに及んだのは、受給者の自立支援金制度への批判・不満があったとも推測される。

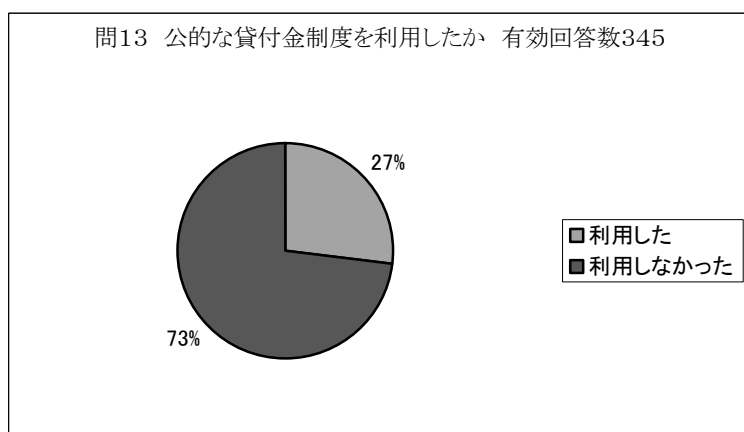


自立支援金の価値	
平均値	1.37
中央値	1.20

### ③ 貸付金

問13から問24までは、貸付金制度についての質問をたずねた。その中でも特に、問16から問24までは、生活復興資金貸付についての質問である。

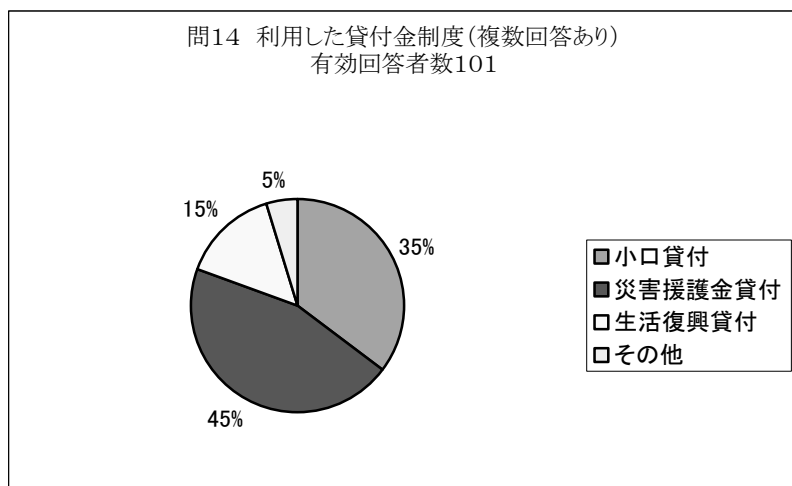
**問13.** まず、公的な貸付制度を利用したかどうかをたずねた。有効回答数 345 のうち、利用した 27%、利用しなかった 73%であった。義援金などに比べると利用件数が大きく劣るとはいえ、利用したのが 27%というのはいささか少ない数字のように思える。復興住宅に配布したことで、サンプルが高齢者に偏ったことも一因であろう。



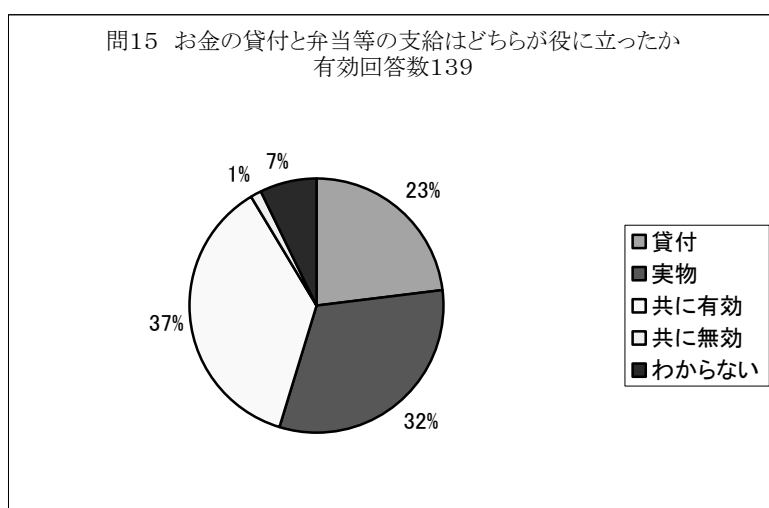
これ以後、問24までは公的な貸付制度を利用した人にもみ答えてもらった。

**問14.** どのような貸付制度を利用したのか、その内容を回答してもらった。回答者 101 人に、利用した制度すべてを複数回答ありで答えてもらったところ、集計した結果は、小口貸付 35%、災害援護資金貸付 45%、生活復興資金貸付 15%、その他 5%であった。実施件数でみると、小口資金貸付が 54000 件余、災害援護資金貸付が 56000 件余、生活復興資金貸付が 27000 件余である。単純に比較すると、災害援護資金貸付の割合が高く、小口資金貸付の割合と生活復興資金貸付の割合が少ないということになる。小口資金貸

付の割合が低いのは、震災直後の混乱の中で実施されたことから、利用者自身の小口資金貸付に対する認知度が低いことの結果といえるのではないだろうか。いまだに半数近くが未償還であることにも、同じ要因が働いているのではないかと推測される。災害援護資金貸付の割合の高さは、他の公的支援制度が提供されていない時期に、当該制度に被災者が集中したことの反映であろう。生活復興資金貸付については、返済能力が審査されたために、高齢者に偏ったサンプルでは、利用者が低く表れたのであろう。



問15. 金銭貸付と、避難所での弁当支給や応急仮設住宅の提供などの現物給付を比較して、どちらがより暮らしの再建に役に立ったかをたずねた。有効回答数139のうち、金銭貸付の方が役に立った23%、現物支給の方が役に立った32%、どちらも同じくらい役に立った37%、どちらも役に立たなかった1%、わからない7%であった。どちらも同じくらい役に立ったが37%でもっとも多かったが、ついで現物支給が32%と貸付金を上回った。アンケート実施時、回答者の中には貸付金を月々返却中であった人もいたことから、貸付金の評価が低くなったのかもしれない。



### ③- (2) 生活復興資金貸付

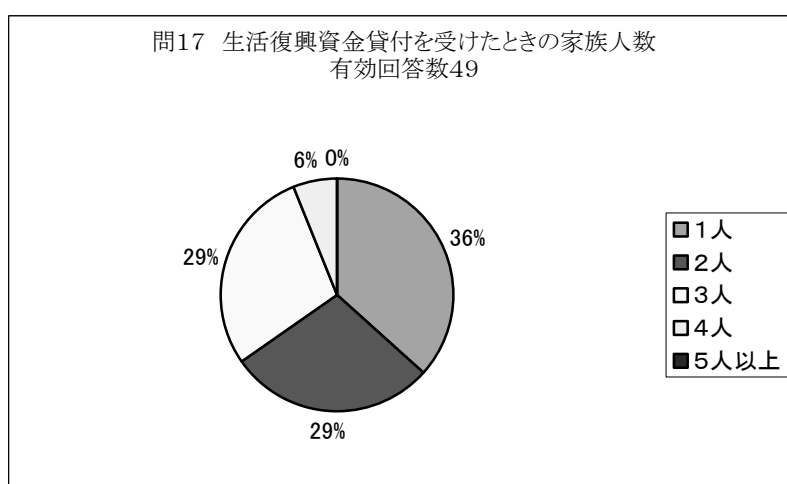
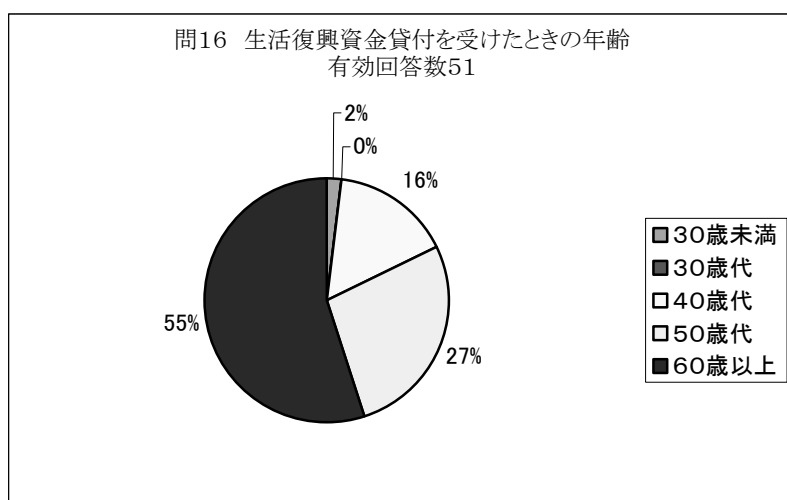
これより問24まで、公的な貸付制度の中でも特に、問14で生活復興資金貸付制度を利用した回答した人にも、答えてもらった。

問16. 生活復興資金貸付を受けた当時の年齢をたずねた。有効回答数 51 のうち、30 歳未満が 2%、30 代が 0%、40 代が 16%、50 代が 27%、60 代が 55%であった。

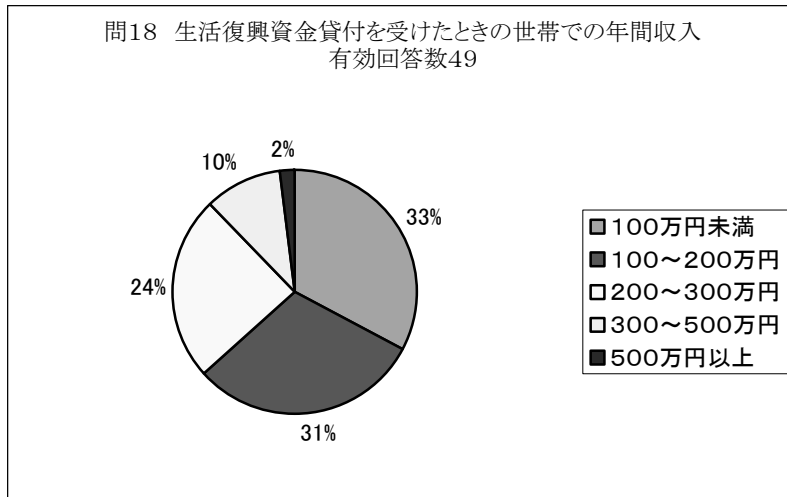
問17. 生活復興資金貸付を受けた当時の家族の人数を、回答者を含めた人数でたずねた。1 人が 36%、2 人が 29%、3 人が 29%、4 人が 6%、5 人以上が 0%であった。

問18. 生活復興資金貸付を受けた当時の、世帯の年間収入を選択形式で答えてもらった。100 万円未満が 33%、100～200 万円が 31%、200～300 万円が 24%、300～500 万円が 10%、500 万円以上が 2%であった。

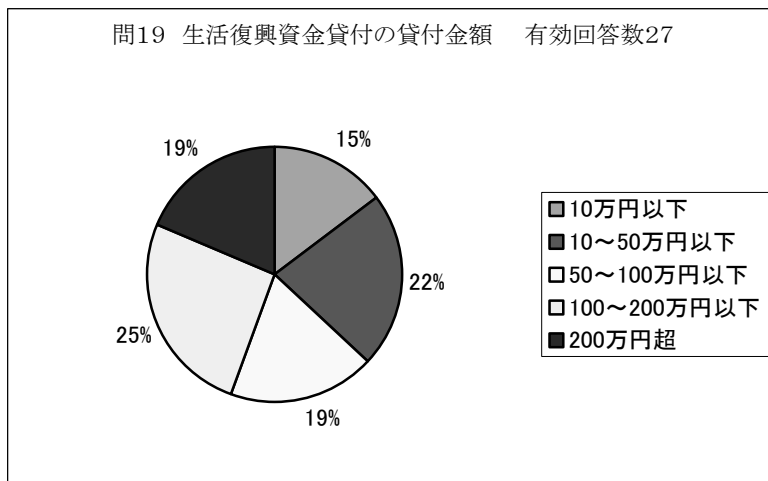
50 代以上が 82%、二人以下の世帯が 64%、年間収入 300 万円以下が 89%という、高齢者・低所得が利用者の特徴として見られた。自立支援金制度が、高齢者・低所得中心であったのに対し、生活復興資金貸付は、年間所得に 690 万円以下という上限は設けているが、低所得者は返済能力の審査によって利用を拒否されている例もある。また年齢に関する要件はなく、高齢者という枠には限っていない。それでも 50 代以上 82%という、高齢者の圧倒的な数字が出たことは、やはり復興住宅の利用が反映した結果であるだろう。もともと高齢者の多く住む復興住宅を利用したことにより、サンプルに偏りが生じたと考えられる。







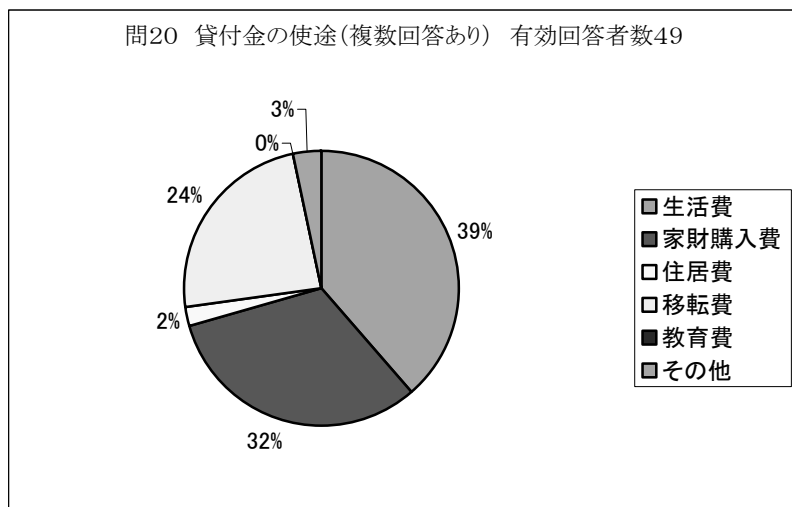
問19. 生活復興資金貸付で借り受けた金額の数字を直接記入してもらった。集計すると、有効回答数27のうち、10万円以下が15%、10~50万円が22%、50~100万円が19%、100~200万円が25%、200万円超が19%となった。平均では125.2万円、また回答のうち、最大の借受は350万円、最小は10万円であった。生活復興資金貸付は、限度額が最大300万円であるので、350万円と回答した例は誤解であろうと思われる。おそらくは災害援護資金貸付の場合と勘違いしたのではないだろうか。貸付の総額を、総件数で割ってみると約187万円となる。単純な計算でしかないが、アンケート結果の平均125.2万円は、やや借り受け額の少ない層だったといえるだろう。



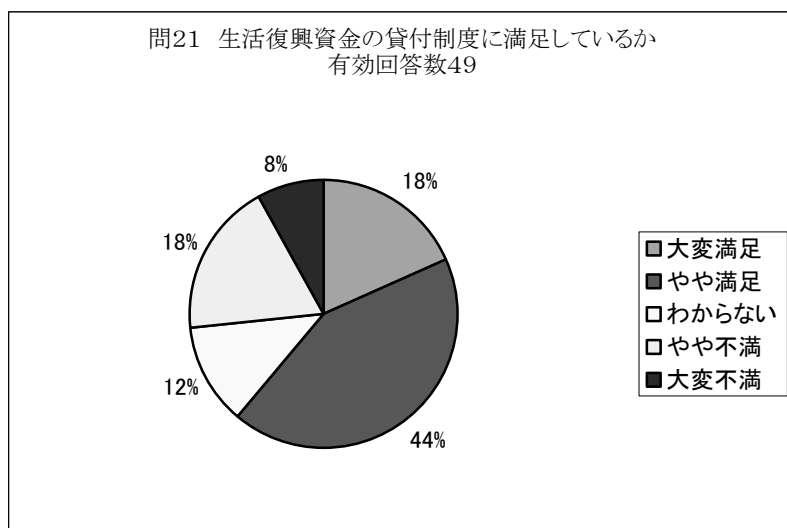
貸付を受けた金額	
平均	125.2
最大値	350.0
最小値	10.0
中央値	100.0
標準偏差	106.0

問20. 生活復興資金貸付で借りたお金の使途をたずねた。回答者49人に、すべての使い道を複数回答ありで答えてもらい、集計した結果は、生活費39%、家財購入費32%、

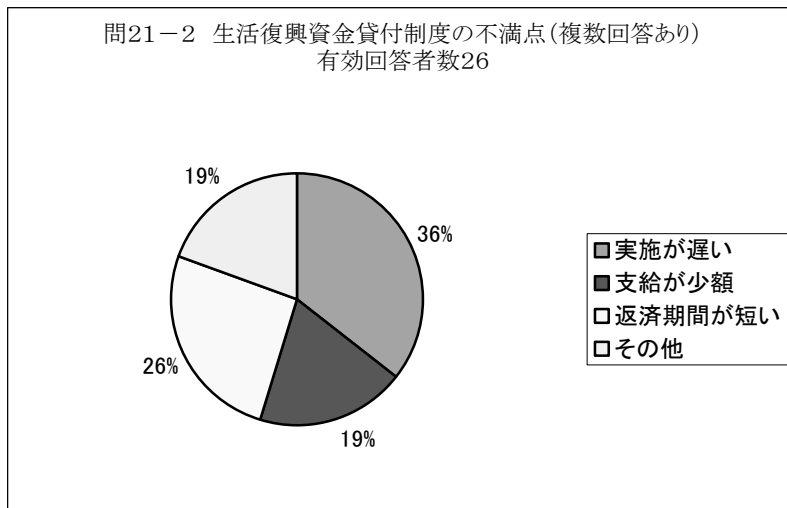
住居費 2%、移転・引越し費 24%、教育費 0%、その他 3%であった。回答者のほとんどが高齢者であるため、教育費が 0%なのはデータとして成立しないだろう。用途は生活費、家財購入費、移転・引越し費にほぼ等しく分かれ、柔軟に対応して使われたことがわかる。



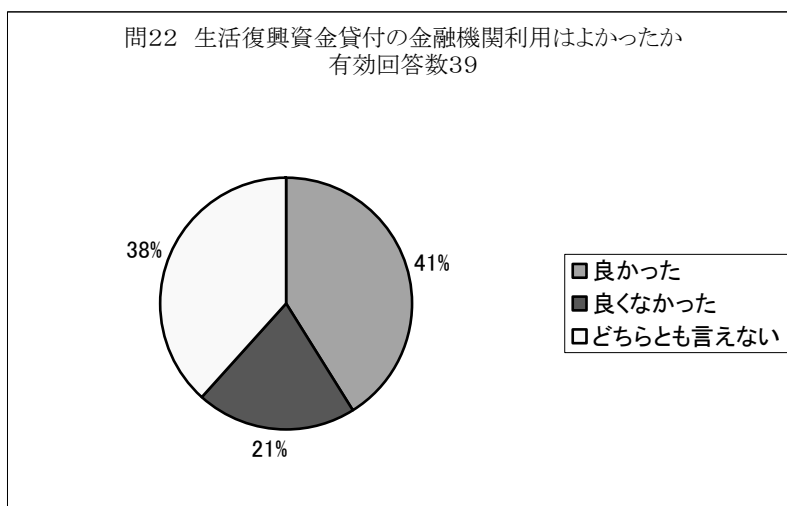
問 2 1. 生活復興資金貸付制度の満足度をたずねた。有効回答数 49のうち、大変満足 18%、やや満足 44%、わからない 12%、やや不満 18%、大変不満 8%であった。回答者が 49人と少なくはあるが、満足しているのが 62%という割合は高いといえる。ただし、生活復興資金貸付は借り受けに際して、金融機関による審査があったため、審査に受かって借り受けた人の意見であることは考慮するべきだろう。審査に通ればという条件つきで、高評価だったと考えられる。



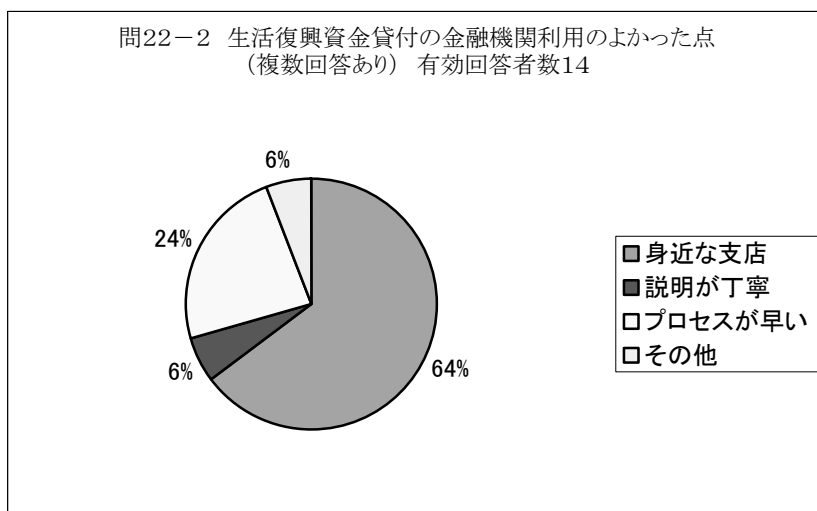
問 2 1 - 2. 問 2 1で「やや不満」、「大変不満」と回答した人に限って、生活復興資金貸付制度の不満点をたずねた。回答者 26 人に、不満だと思う点すべてを複数回答ありで選択してもらったところ、制度のできた時期が遅い 36%、支給額が少ない 19%、返済期間が短い 26%、その他 19%であった。時期が遅いがもっとも高い 36%を占めたが、生活復興資金貸付が、貸付金の中で最後に作られた制度であることを考えると当然の結果だといえる。



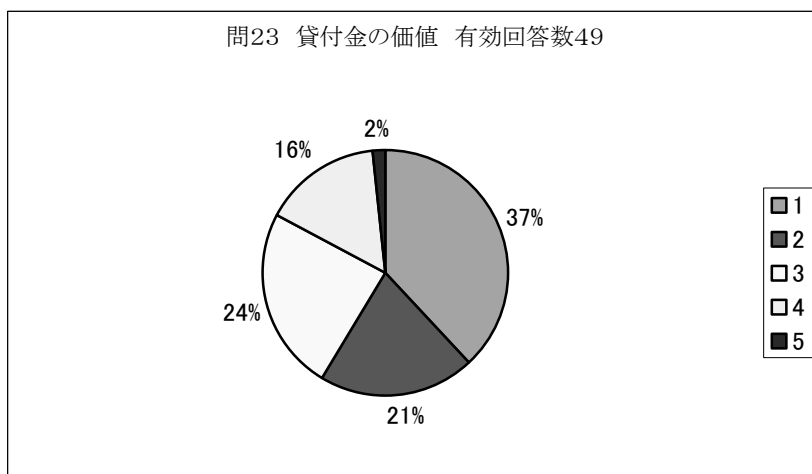
問22. 生活復興資金貸付が、金融機関で行われたことの是非をたずねた。有効回答数39のうち、よかった41%、よくなかった21%、どちらともいえない38%であった。回答数が29と少なくはあるが、よくなかった21%に対し、よかった41%という結果は高評価だといえるだろう。



問22-2. 問22で「よかった」と回答した人に限って、生活復興資金貸付が金融機関で行われたことについて、どのような点がよかったかをたずねた。回答者14人に、当てはまるものすべてを複数回答ありで答えてもらい、集計した結果は、身近な支店で借入れできた64%、手続きの説明が丁寧6%、申し込みから借入までの期間が短い24%、その他6%であった。14人と回答者は少ないが、身近な支店で借り入れることができたことが、もっとも評価された。



問23. 貸付金の借りた当時の値打ちを、平常時のお金の値打ちと比べてもらった。借りた当時の1万円は、平常時の1万円と比べると、何倍にあたるかをたずね、選択してもらった。有効回答数49のうち、1.0倍37%、1.2倍21%、1.5倍24%、2.0倍16%、4.0倍2%であった。その平均値は1.36倍で、中央値は1.2倍である。返済能力を持つと審査された、必ずしも社会的弱者ではない人々による評価として、1.36倍は高い結果だといえるだろう。

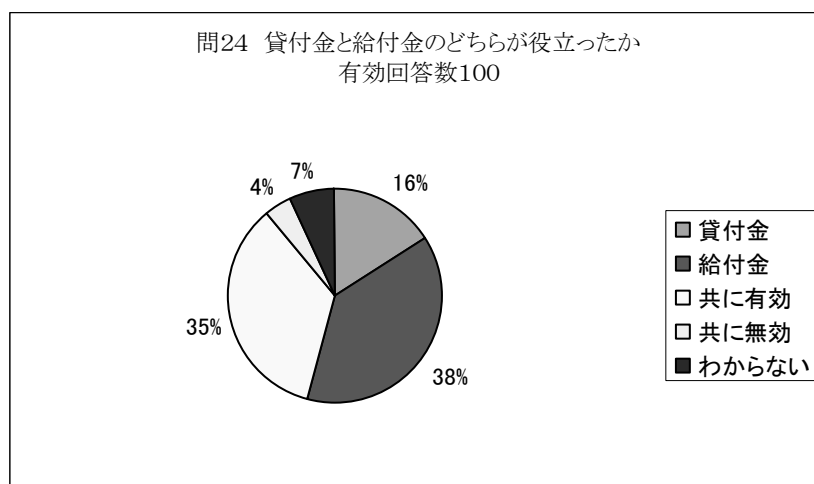


貸付金の価値	
平均値	1.37
中央値	1.20

#### ④ 給付金と貸付金の比較

問24. 貸付金と給付金のどちらが暮らしの再建に役に立ったかを、公的な給付金を受け取り、なおかつ公的な貸付制度を利用した人に限ってたずねた。有効回答数100のうち、貸付金のほうが役にたった16%、給付金のほうが役に立った38%、どちらも同じくらい役に立った35%、どちらも役に立たなかった4%、わからない7%であった。給付金が38%と、どちらも同じくらい役に立った35%をわずかに上回った。貸付金の返却が月々の生活を圧迫しているという現状が、影響したのではないかと考えられる。自由記述欄の感想に見られた例では、貸付金を借り受けた当時は本当に役に立ったが、返却の

ために現在の生活が苦しくなっているのです、簡単には評価できないというものであった。



⑤ その他

以下はすべてのアンケート回答者にたずねた。

問25. 回答者の年齢をたずねた。有効回答数 366 のうち、30 歳未満 0%、30 代 4%、40 代 2%、50 代 13%、60 代 81%であった。

問26. 回答者の性別をたずねた。有効回答数 363 のうち、男性 43%、女性 57%であった。ただし、性別に男性と女性の両方に○をつけた回答者がいた場合、男性として数えた。

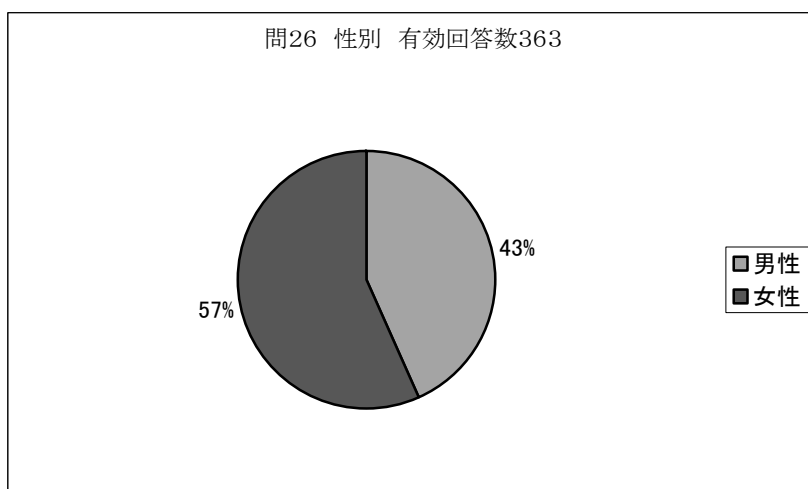
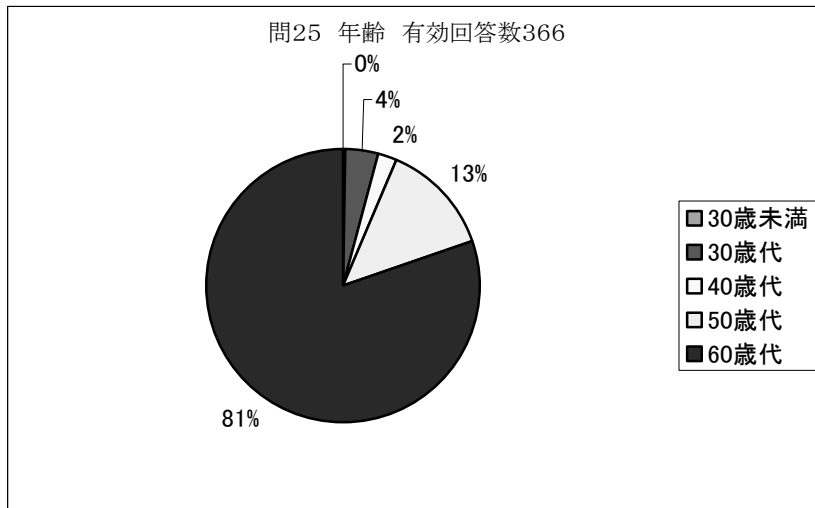
問27. 回答者の震災当時の住所を記入してもらった。

問28. 回答者の現在の住所を記入してもらった。

問29. 震災後の給付金、貸付金への意見、アンケートへの意見、感想などを書いてもらった。

アンケート回答者の年齢では、60 代以上が 80%を占め、50 代以上ともなると 94%を占めることになる。性別では女性が 57%と男性を上回った。また、自立支援金と生活復興資金貸付に関しては、世帯の人数を尋ねたが、その多くは 1 人、または 2 人住まいであった。

こうした結果から、今回のアンケート回答者の典型的な例は、高齢者、女性の単身者だといえるだろう。再三述べたが、これは復興住宅を利用したことで手に入ったサンプルであり、公的な給付金・貸付金の利用者の典型的なタイプを指すものとはいえない。30 代、40 代のサンプルが集まらなかったのは、おそらく比較的若い人々は生活再建を果たし、災害復興住宅を利用していないからであろう。公営の災害復興住宅には、自力で家を建てたり、アパートを借りたりはできない人々が多く居住しているため、住人には必然的に高齢者、単身あるいは夫婦住まいが多くなる。アンケート配布に災害復興住宅を利用したのは、ただ無差別に配るよりも、より多くの給付金受給者、貸付金利用者のデータを収集するためであり、その目的は達せられたが、そのためにサンプルが偏ってしまったものになったことは否めない。



アンケートを通して感じたのは、お金が本当に切実な問題として、被災者にあったということである。400 通近くを回収できたのは、「お金に関する制度を良くしてほしい」とか「制度への不満を訴えたい」など、給付金・貸付金に関する関心の高さによるものだろう。自由記述欄の感想からは、その切実さが伝わってきた。また、アンケートを郵便ポストに投函し、郵送してもらうという、まったく回答者の顔が見えない方法をとったが、これは年間所得や受給金額、借受金額などお金に関するデリケートな質問をする上では、プラスに働いたのではないかと思われる。回収率を上げるために個別訪問などをすると、逆に本音で答えてはもらえなかったのではないだろうか。災害復興住宅の中には立地条件の悪いものもあり、駅から離れ、周囲にほかの建物が見当たらないようなところに建てられているものも見られた。感想の中にも、「場所が不便なために生活費が余計にかかっている」などの記入例もあった。アンケート配布時に見かけた、共同スペースに高齢者ばかりが集まっていたのが印象的であった。また最後になったが、本アンケートは神戸大学文学部、経済学部の学生に、アンケートの配布作業と、データの集計作業を手伝ってもらったことを明記しておく。

## 阪神・淡路大震災 復興10年検証 生活支援制度の利用者向けアンケート

兵庫県では、阪神・淡路大震災から10年を迎えるにあたり、医療や福祉、住まい、暮らしなどの様々な分野にわたり、県民とともに復興への道を切り開いてきた10年の長きにわたる取り組みを総合的に検証し、その結果や教訓を次世代へと提言していくため、「復興10年総括検証・提言事業」を実施しています。この復興10年総括検証・提言事業は、有識者で構成する「復興10年委員会」で行うこととされており、分野ごとに設定された54の各テーマごとに、兵庫県から依頼を受けた一人の検証担当委員が検証・評価を進めております。

私は、貸付金や給付金などの金銭的な支援制度が、被災者の方々の暮らしの再建に役だったかどうかというテーマを担当しています。阪神・淡路大震災の後、義援金、災害弔慰金、自立支援金などの「支給」型の支援と、小口資金貸付、災害援護資金貸付、生活復興資金貸付など「貸付」型の支援とが実施され、被災後の苦しいときに、これらの制度は多くの方に利用されました。「有益だった」という方も「あまり役に立たなかった」という方もおられるでしょうし、「あそこが駄目だ」とか「こう直せばいい」と考えられている方もおられると思います。そうしたご意見は、将来に備えて、より良き被災者支援制度を作るために、たいへん貴重なものです。

このアンケートは、大震災後に実施された施策や制度の検証・評価を行う上で、災害復興公営住宅にお住まいのみなさま方のご意見を参考とするためものです。この趣旨を理解いただき、お手数をおかけいたしますが、是非とも、ご協力をお願いしたいと思います。

ご協力いただける方は、このアンケート用紙にご記入のうえ、同封しております封筒に入れて、8月5日までにご投函いただきますよう、お願いいたします。

なお、本アンケートについては、個々の調査内容を公表することではなく、集計及び分析の結果のみを報告することを、申し添えます。

復興10年委員会委員  
神戸大学教授 地主敏樹

以下の質問について、あなたに当てはまる【答え】の番号を○で囲んでください。  
(【答え】を記入していただく質問もあります。)

- 問1 あなたは、避難所や応急仮設住宅を利用しましたか。  
【答え】 1 避難所だけ利用した 2 応急仮設住宅だけ利用した  
3 両方とも利用した 4 どちらも利用していない
- 問2 あなたは、公的な給付金を受け取りましたか。  
(義援金、災害弔慰金、被災者自立支援金など)  
【答え】 1 はい 2 いいえ

問2で「1はい」と答えた方に、お尋ねします。(公的な給付金を受け取った方)  
問2で「2いいえ」と答えた方は、問13へ進んでください。

- 問3 支給を受けたのは、次のうちどれですか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。  
【答え】 1 義援金 (説明：1万円～100万円を支給、複数回の支給あり)  
2 災害弔慰金 (説明：親族の死亡により500万円又は250万円を支給)  
3 被災者自立支援金 (説明：総額で37万5千円～150万円を支給)  
4 その他の給付金  
名称が分かる場合は記入してください。( )

問4 お金の給付と、避難所での弁当の支給や応急仮設住宅の提供とを比べると、どちらが暮らしの再建に役立ったと思いますか。

- [答え] 1 お金の給付の方が役に立った  
2 弁当の支給や仮設住宅の貸与の方が役に立った  
3 どちらも同じくらい役に立った  
4 どちらも役に立たなかった  
5 わからない(該当しない)

問3で「3被災者自立支援金」と答えた方に、お尋ねします。  
それ以外の方は、問13へ進んでください。

問5 自立支援金の支給を受けたときの、あなたの年齢についてお尋ねします。

- [答え] 1 30歳未満 2 30歳代 3 40歳代 4 50歳代 5 60歳以上

問6 自立支援金の支給を受けたとき、あなたの家族はあなたを含めて何人でしたか。

- [答え] 1 一人(あなただけ) 2 二人 3 三人 4 四人 5 五人以上

問7 自立支援金の支給を受けたとき、あなたの世帯の年間収入はいくらぐらいでしたか。

- [答え] 1 100万円未満 4 500万円～600万円未満  
2 100万円～300万円未満 5 600万円以上  
3 300万円～500万円未満

問8 自立支援金の支給を受けた金額はいくらですか。記入してください。

- [答え] ( ) 万円

問9 自立支援金を主に何に使いましたか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。

- [答え] 1 生活費(食料・衣類の購入、光熱費など) 4 移転・引越し費  
2 家財購入費(家具・電化製品の購入など) 5 教育費  
3 住居費(住居の購入・建設・修繕・改装) 6 その他

問10 自立支援金は使途を指定せず、何に使ってもよい制度となっていました。このことをどう思いますか。

- [答え] 1 使途を指定していなかったため、使い勝手がよかった  
2 有効に使われるよう、使途を指定すべきであった  
3 どちらともいえない  
4 わからない

問11 自立支援金の給付制度に満足していますか。

- [答え] 1 たいへん満足 2 やや満足 3 どちらでもない  
4 やや不満 5 たいへん不満

「4やや不満」又は「5たいへん不満」と答えた方にお尋ねします。

問11-2 自立支援金の給付制度の不満な点はどこですか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。

- [答え] 1 制度ができた時期が遅かったこと  
2 恒久住宅への移転を支給要件にしていること  
3 支給金額が少なかったこと  
4 世帯主の年齢や世帯の総所得金額により、支給額が異なること  
5 単身世帯と複数世帯で支給金額が異なること  
6 その他(具体的に )


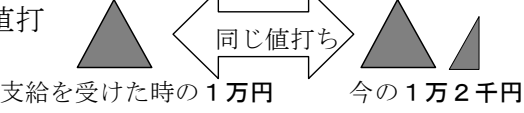
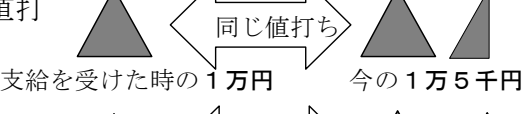

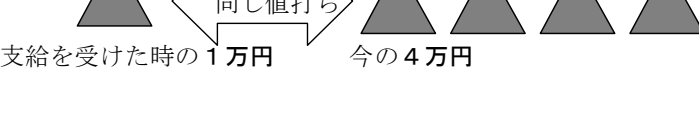
問11-3 不満な点についてどうあれば良かったと思いますか。具体的にご記入ください。

- [答え] ( )



問12 支給を受けたお金のその時の値打ちと、今のお金の値打ちを比べてください。  
 支給を受けた時の1万円は、今の1万円と比べてどの程度の値打ちがあったと思いますか。  
 1番近いと思うものを、ひとつだけ選んでください。

[答え]

- 1 支給を受けた時の1万円の値打ちは、今と同じだった  

- 2 支給を受けた時の1万円の値打ちは、今の1.2倍だった  

- 3 支給を受けた時の1万円の値打ちは、今の1.5倍だった  

- 4 支給を受けた時の1万円の値打ちは、今の2倍だった  

- 5 支給を受けた時の1万円の値打ちは、今の4倍だった  


問13 あなたは、公的な貸付金制度を利用しましたか。  
 (生活福祉資金貸付、災害援護資金貸付、生活復興資金貸付など)

[答え] 1 はい 2 いいえ

問13で「1はい」と答えた方に、お尋ねします。(公的な貸付金制度を利用した方)  
 問13で「2いいえ」と答えた方は、問25へ進んでください。

問14 利用した貸付金制度は次のうちのどれですか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。

- [答え]
- 1 生活福祉資金の小口資金貸付  
 (説明：震災直後に、社会福祉協議会が10～20万円を貸し付け)
  - 2 災害援護資金貸付  
 (説明：震災の年に、市や町が350万円以下の金額を貸し付け)
  - 3 生活復興資金貸付  
 (説明：平成8年12月以降、銀行が300万円以下の金額を貸し付け)
  - 4 その他の貸付金  
 名称が分かる場合は記入してください。( )

問15 お金の貸付と、避難所での弁当の支給や応急仮設住宅の提供とを比べると、どちらが暮らしの再建に役立ったと思いますか。

- [答え]
- 1 お金の貸付の方が役に立った
  - 2 弁当の支給や仮設住宅の方が役に立った
  - 3 どちらも同じくらい役に立った
  - 4 どちらも役に立たなかった
  - 5 わからない(該当しない)

問14で「3生活復興資金貸付」と答えた方に、お尋ねします。  
それ以外の方は、問24へ進んでください。

問16 生活復興資金貸付を受けたときの、あなたの年齢についてお尋ねします。

[答え] 1 30歳未満 2 30歳代 3 40歳代 4 50歳代 5 60歳以上

問17 生活復興資金貸付を受けたとき、あなたの家族はあなたを含めて何人でしたか。

[答え] 1 一人(あなただけ) 2 二人 3 三人 4 四人 5 五人以上

問18 生活復興資金貸付を受けたとき、あなたの世帯の年間収入はいくらぐらいでしたか。

[答え] 1 100万円未満 4 300万円～500万円未満  
2 100万円～200万円未満 5 500万円以上  
3 200万円～300万円未満

問19 生活復興資金貸付を受けた金額はいくらですか。記入してください。

[答え] ( ) 万円

問20 貸付金を主に何に使いましたか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。

[答え] 1 生活費(食料・衣類の購入、光熱費など) 4 移転・引越し費  
2 家財購入費(家具・電化製品の購入など) 5 教育費  
3 住居費(住居の購入・建設・修繕・改装) 6 その他

問21 生活復興資金の貸付制度に満足していますか。

[答え] 1 たいへん満足 2 やや満足 3 どちらでもない  
4 やや不満 5 たいへん不満

「4 やや不満」又は「5 たいへん不満」と答えた方にお尋ねします。

問21-2 生活復興資金貸付制度の不満な点はどこですか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。

[答え] 1 制度ができた時期が遅かったこと  
2 借入可能な金額が少なかったこと  
3 返済期間が短いこと  
4 その他 (具体的に )

問21-3 不満な点についてどうあれば良かったと思いますか。具体的にご記入ください。

[答え] ( )

問22 生活復興資金貸付は、行政機関ではなく、金融機関が貸付を行ったことについてどう思いますか。

[答え] 1 よかった 2 よくなかった 3 どちらともいえない

「1 よかった」と答えた方にお尋ねします。

問22-2 どのような点がよかったですか。当てはまるもの全てを○で囲んでください。

[答え] 1 身近な支店で借入手続きができてよかった  
2 手続きに関する説明が丁寧でよかった  
3 申し込みから借入まで期間が短くてよかった  
4 その他 (具体的に )

「2 よくなかった」と答えた方にお尋ねします。

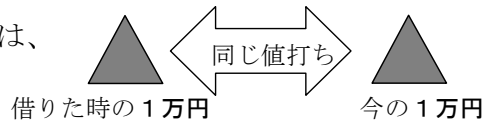
問22-3 どのような点がよくなかったですか。具体的にご記入ください。

[答え] ( )

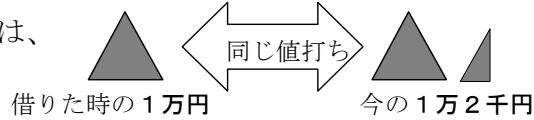
問23 借りたお金のその時の値打ちと、今のお金の値打ちを比べてください。  
 借りた時の1万円は、今の1万円と比べて、どの程度の値打ちがあったと思いますか。  
 1番近いと思うものを、ひとつだけ選んでください。

[答え]

1 借りた時の1万円の値打ちは、  
 今と同じだった



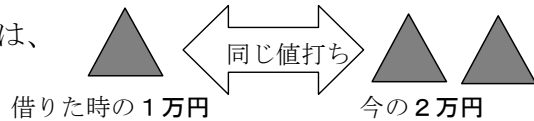
2 借りた時の1万円の値打ちは、  
 今の1.2倍だった



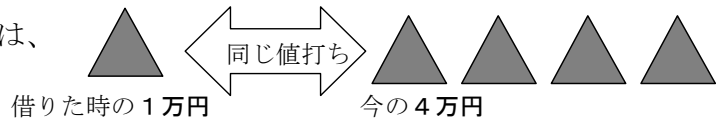
3 借りた時の1万円の値打ちは、  
 今の1.5倍だった



4 借りた時の1万円の値打ちは、  
 今の2倍だった



5 借りた時の1万円の値打ちは、  
 今の4倍だった



問2と問13のいずれも「1はい」と答えた方に、お尋ねします。  
 (公的な給付金を受け取り、公的な貸付金制度も利用した方)

問24 貸付金と給付金では、どちらが暮らしの再建に役立ちましたか。

- [答え]
- 1 貸付金の方が役に立った
  - 2 給付金の方が役に立った
  - 3 どちらも同じくらい役に立った
  - 4 どちらも役に立たなかった
  - 5 わからない

全ての方に、お尋ねします。

問25 あなたの現在の年齢についてお尋ねします。

- [答え] 1 30歳未満 2 30歳代 3 40歳代 4 50歳代 5 60歳以上

問26 あなたの性別をお尋ねします。

- [答え] 1 男性 2 女性

問27 あなたは、阪神・淡路大震災のとき、どこに住んでいましたか。ご記入ください。

[答え] \_\_\_\_\_ (県・府) \_\_\_\_\_ (市・町) \_\_\_\_\_ (区・町)

問28 あなたは、現在、どこに住んでいますか。ご記入ください。

[答え] \_\_\_\_\_ (市・町) \_\_\_\_\_ (区・町)

問29 阪神・淡路大震災後の給付金や貸付金へのご意見や、このアンケートへのご意見・ご感想などがあれば、ご自由にご記入下さい。

-----  
-----  
-----  
-----

アンケートは以上で終わりです。ご協力ありがとうございました。

※このアンケートについての追加的なお話を聞かせていただける方を探しております。  
もし、よろしければ、お名前とご住所・連絡先をご記入ください。

お名前

ご住所

電話番号

このアンケートについてのご質問等がありましたら、下記までお問い合わせください。  
神戸大学・地主 敏樹 電話 (078) 803-6845