

阪神淡路大震災と 生活保護

—大災害時の生存権を考える—

生活保護改革を考えるひょうごネットワーク

目 次

○ 「阪神大震災と生活保護」発行にあたって	1
○ 阪神・淡路大震災の10年を考える —災害・復興政策と「避難者」「被災者」—	日野 謙 一 2
○ 自然災害における被災者支援策と生活保護	山崎 栄 一 27
○ 大規模災害と公的扶助 —雇用・営業・生活基盤の崩壊と生活保護— 11年目の補足をそえて	庄谷 玲子 39
○ 避難所問題を中心に災害時の生活保護を考える —阪神大震災と神戸の生活保護行政— (資料) 新聞記事 『福祉にはずれた人々』(「あの日から今日までそして明日へ」から)	高橋 秀典 52
○ 職員と市民の連携で行政の民主化を ケースワーカー配転裁判が作り出したもの	安東 克明 65
【資料】 「神戸市 公園避難者に生活保護を認める」 「仲間がいて 私の生活保護認定奮闘記」 「人と人をつなぐことから 阪神大震災被災者の記録」『下中島公園北ニュース』縮刷版 (下中島公園北自治会を支援する会発行) より	68
□ 第11回総会 第1分科会「大災害と生活保護」記録	70
(報告者) 高橋 秀典 後閑 一博 吉田 松雄	
(助言者) 木下 秀雄 山崎 栄一 (司会) 赤井 朱美	
(分科会資料)	
「阪神大震災と神戸の生活保護行政」	高橋 秀典 94
「三宅島噴火災害と生活保護」	後閑 一博 103
「中越大震災と生活保護」	吉田 松雄 115
「自治体による被災者支援の独自施策・支援法の関係」 支援法ならびに自治体の独自施策	山崎 栄一 117

【阪神淡路大震災における生活保護関係各種通知類】

- ・ 「兵庫県南部地震」における一時扶助等の取扱いについて 1 2 5
(平成7年1月19日 神戸市民生局保護課長通知)
- ・ 兵庫県南部地震による被災者に係る一部負担金の取扱いについて 1 2 7
(平成7年1月20日 厚生省保険局医療課長 厚生省老人保健福祉局老人保健課長通知)
- ・ 「兵庫県南部地震」による社会福祉施設等に対する支援について 1 2 9
(平成7年1月20日 厚生省社会・援護局施設人材課長、厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課長、厚生省児童家庭局企画課長通知)
- ・ 兵庫県南部地震災害について 1 3 6
(平成7年1月20日 厚生省社会・援護局施設人材課長、厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課長、厚生省児童家庭局企画課長通知 関係団体宛)
- ・ 地震災害の罹災者に対する生活保護の取扱いについて 1 3 8
(平成7年2月1日 神戸市民生局保護課長通知)
- ・ 〈要保護者に対する生活保護の取扱い〉内部資料〈管理職限り〉 1 4 0
(平成7年2月1日 神戸市民生局)
- ・ 連絡事項 (内部資料 (管理職限り)) (平成7年2月1日 神戸市民生局) 1 4 1
- ・ 「地震災害の罹災者に対する生活保護の取扱い」の留意事項について 1 4 3
(平成7年2月14日 神戸市民生局保護課長通知)
- ・ 兵庫県南部地震〈阪神・淡路大震災〉被災者に対する保護の実施について 1 4 5
(平成7年2月16日 東京都福祉局生活福祉部保護課長事務連絡)
- ・ 神戸市災害援護資金貸付の留意事項について 1 4 9
(平成7年3月22日 神戸市民生局保護課長事務連絡)
- ・ 「災害援護資金貸付」の事前相談における周知文書について (事務連絡) 1 5 9
(平成7年3月30日神戸市民生局保護課)
- ・ 避難所における生活保護の取扱いについて 1 6 1
(平成7年4月28日 神戸市民生局長通知)
- ・ 避難所個別面談 Q&A (抄) (平成7年5月 民生局災害対策本部避難所班) 1 6 4
- ・ 避難所調査 (調査の心得等)「本調査に従事される方へ」 1 6 8
(平成7年5月 神戸市災害対策本部)
- ・ 生活福祉資金(災害援護資金)貸付の留意事項について 1 6 9
(平成7年5月17日 神戸市民生局保護課長事務連絡)
- ・ 「対マスコミ」 内部資料: 現段階での考え方 1 7 2
「災害救助法による食事供給等物資の配給が廃止された場合の生活保護の取扱いについて」
(平成7年7月25日 神戸市民生局保護課)

自然災害における被災者支援策と生活保護

山崎 栄一
(大分大学教育福祉科学部)

はじめに

- 1 国の支援策—被災者生活再建支援法・災害救助法
 - 2 国の支援策の限界と自治体の独自施策
 - 3 自然災害時における生活保護制度
- むすび

はじめに

自然災害によって被害を受けた被災者に対して、どのような生活基盤の回復策が国や自治体によってとられているのだろうか。本稿は、被災者支援策ならびに生活保護制度の概要を取り上げながら、その問題点を指摘するものである。生活再建・住宅再建を目的とした被災者支援策となると、金銭ならびに現物支給をはじめ、低利子の融資や利子補給、共助による義援金など幅広いメニューが存在するが(1)、本稿においては、公的な資金(要するに税金)から給付される支援策のあり方を中心に議論を展開していくことにする。

第一に、国の支援策である被災者生活再建支援法と災害救助法の概要を説明する。第二に、それらを補完する役割を果たしている自治体の独自施策を紹介する。第三に、生活保護制度が自然災害時にどのような問題を抱えているのかについて、主に阪神・淡路大震災の教訓を踏まえながら指摘していくことにする。

1 国の支援策—被災者生活再建支援法・災害救助法

現在、被災者の生活再建・住宅再建を支援する中心的な制度として被災者生活再建支援法がある。また、災害救助法は、基本的には災害発生直後の復旧を図る制度であるが、生活再建・住宅再建支援の一翼を担っている。

(1) 被災者生活再建支援法の成立と改正

被災者生活再建支援法は、1995年の阪神・淡路大震災を期に、1998年に成立した法律である。支援法は、2度の継続審議を経た上で、駆け込み的に成立を見た妥協的な法律であった(2)。

支援法の目的は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であつて経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」にある(支援法1条)。そして、ここにいう自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる災害をいう(支援法2条1項)。

支援金の支給要件と支援金額は以下の表の通りである。住居の全壊(焼)または半壊(焼)で取り壊しをしたか、長期にわたり住宅が使用不能になることに加えて、以下のような収入・年齢制限がある。

表 年齢・年収と支給上限額の関係

年収が500万円以下の世帯	100万円(75万円)
年収が500万円を超え、700万円以下である世帯で、世帯主が45歳以上または障害者世帯等	50万円 (37.5万円)
年収が700万円を超え、800万円以下である世帯で、世帯主が60歳以上または障害者世帯等	

(注) 支給上限額の金額は複数世帯を、()内の金額は単身世帯の支給上限額を示す。

法案成立当時には議論が成熟し切れていなかった住宅再建支援制度については、法案の附帯決議において5年後の2003年に見直しが行われることになっていた。それを踏まえて、2004年に改正が行われ、4月から施行されることになった。主な改正点は以下の通りである(3)。

① 対象自然災害要件の緩和

法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村(人口10万人未満のものに限る)において、当該自然災害により5以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うこととする。

② 支援対象の拡大

これまでは、全壊か半壊でも取り壊しがなされる場合に限定されていたのに対し、大規模半壊の場合も支援対象とする。大規模半壊では、取り壊しをする必要はなく、補修に対して支援がなされる。ここにいう、大規模半壊とは「全壊に準ずる程度」の被災と位置づけられている。

③ 居住安定支援制度の創設

従来は、家財道具調達等を支援するために支給されていた「生活再建支援金(最高100万円)」に加え、居住関係経費に当てられる「居住安定支援金(最高200万円)」が支給される。ここにいう居住関係経費とは、建て替え、補修にかかる解体撤去・整地費及び借入金関係経費、家賃等の諸経費である。被災者が住宅の再建をあきらめて賃貸住宅に入居した場合も、支援金が支給される。これにより、2つの支援金で最高300万が支給されることになった。居住安定支援金の支給要件・金額は以下の表の通りである。

表：居住安定支援制度に基づく支給上限額

自宅が全壊(または全部解体)した世帯が、住宅再建又は新築等をする場合	200万円
住宅が半壊した世帯のうち、損壊等の程度が大規模(大規模半壊)である世帯が、自宅の補修をする場合	100万円
居住する住宅が全壊又は大規模半壊した世帯が、賃貸住宅(公営住宅を除く)に入居する場合	50万円

(内閣府のホームページを参照)

④ 長期避難世帯特例

避難指示等が解除されないまま通算3年以上経過した場合であって、当該避難指示等が解除された後2年以内に、従前居住していた市町村内に居住する世帯に対し、必要となる移転費、物品購入・補修に必要な経費を70万円を上限とし特別経費として認める(ただし、法律上総支給額300万円の範囲内)。

⑤ 財源上の措置

都道府県が拠出した運用資金を、取り崩し可能なものとする。併せて、拠出にかかる地方債の特例措置も創設する。

(2) 災害救助法の運用(4)

『災害救助の実務〔平成16年度版〕』によると、災害救助方法における救助の意義・内容は以下の通りになっている。

a) 災害救助の意義

災害救助法による救助は、災害のため一定規模以上の被害を生じた場合で被災者が現に応急救助を必要とする場合に行われる。

b) 災害救助の種類

救助の種類は以下の通りである。

- ① 避難所、応急仮設住宅の供与
- ② 炊き出しその他による食品及び飲料水の供給
- ③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④ 医療及び助産
- ⑤ 災害にかかった者の救出
- ⑥ 災害にかかった住宅の応急修理
- ⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
(災害援護貸付金等の各種貸付制度の充実により現在運用されていない。)
- ⑧ 学用品の給与
- ⑨ 埋葬
- ⑩ 死体の捜索及び処理
- ⑪ 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常に著しい支障を及ぼしているものの除去

特に住宅再建にかかわる住宅の応急修理については、52万5000円を限度額にして実施される。

c) 現物支給主義

救助は現物によって行うことが原則であるが、都道府県知事が必要であると認めた場合においては、特例的に救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給して行うことができる(災害救助法23条2項)。

d) 救助の程度、方法及び期間

救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において厚生労働大臣が定める基準に従い予め都道府県知事が定めることとされている。

2 国の支援策の限界と自治体の独自施策

自治体の独自施策は支援法が制定されて以降、全国的に行われるようになった。では、独自施策を促進する要因となった支援法の問題点を取り上げ、自治体がどのように克服を試みているのかを見ていくことにする。

(1) 被災者生活再建支援法の問題点

a) 発動要件

被災者支援法制は、自然災害に起因する身体あるいは財産の被害に対して支援を行う。しかし、自然災害が起これば当然に支援が行われるわけではないのである。被災者支援法制は、それぞれ支援が行われるに必要な災害の規模が定められている。災害救助法の発動要件であるが、たとえば、市町村で人口5000人未満の場合、30件の全壊が必要とされ、都道府県レベルで1000件(人口100万人未満)の全壊が生じた場合は、市町村で人口5000人未満の場合、15件の全壊が必要とされている(施行令1条)。

生活再建支援法の発動要件は、1 災害救助法施行令1条1項1号又は2号の被害が

発生した市町村における自然災害 2 10 以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害 3 100 以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害（施行令 1 条）となっている。

被災者生活再建支援法については、災害救助法が適用される程度の被害が生じた場合に限って発動されるようになっている。そのため、中小規模の災害が生じた場合には被災者支援がなされないという事態が生じている。

そういった状況を踏まえて、法改正により、法適用対象自然災害要件の緩和が行われた。すなわち、法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村（人口 10 万人未満の者に限る）において、当該自然災害により 5 以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うことになった。確かに支援法の発動要件は緩和されているが、それより小さい規模の災害に対するスタイルが不明確である。被災者支援策の格差の問題については 3 の (3) の c) で引き続き検討していく。

b) 支援対象の狭さ・支援メニューの貧困さ

家屋の被害については、改正により大規模半壊が支援対象として追加されたが、半壊・一部損壊は支援対象にはならない。かつ、年齢・所得要件についてはなんの変化もない。「本当に生活に困っている人」に限定しているため（高齢者の所得要件が優遇されているが、高齢者が常に生活困窮者であるという考えが何処まで合理性があるかは疑問である）であって、日本における社会福祉政策の特徴である「限定主義」の現れである。

また、居住安定支援制度の発足で支援メニューが拡大されたかのように見えるが、その多くは、これまでアンオフィシャルな形で行われてきた支援メニューを、制度化したものすぎない。支援メニューの貧困さを際立たせるのは、家屋の新築ならびに修理そのものには支援がなされないことである。あくまでも、新築ならびに修理をする際にローンを組んだ場合の利子補給という形でしか支援されない。

(2) 自治体による克服—独自施策概観(5)

a) 独自施策の意義

自治体の独自施策というのは、従来の被災者支援制度（被災者生活再建支援法・災害救助法）に対して、何らかの形で支援対象や支給内容を「上乘せ」「横出し」したものである。なぜ、「上乘せ」「横出し」という表現にしているのかといえば、これらの独自施策が従来の支援法・救助法の不備を補うという形で制定されているからである。

すなわち、「上乘せ」的な措置が講じられるのは、被災者支援が従来の法制度上の支給金額では不十分であるという認識に端を発している。他方、「横出し」的な措置が講じられるのは、①支援法の発動要件が限定されていること、②支援金の支援対象についても被害度から見ると全壊・大規模半壊等に限定され、半壊・一部損壊・床上浸水の場合は対象とはならないこと、③所得・年齢制限がかけられていること、④支援金の使用用途が住宅再建・住宅補修に関してはその周辺部分に限定されていること、を克服するためである。

以下において、これまでにとられてきた独自施策の一部を例示してみることにする。

b) 鳥取県西部地震における独自施策

住宅再建支援制度の欠如を補う独自施策としては、2000 年 10 月に起きた鳥取県西部地震における被災自治体の独自施策がある。ここでの独自施策が、住宅再建支援に関する独自施策の先駆けであるといってもよい。

・「住宅復興補助金」

鳥取県では、住宅の新築等に対して 300 万円、住宅補修等に対して 150 万円、液状化復旧に対して 150 万円、石垣補修に対して 150 万円を限度として支給した。これは暫定的な独自施策であったが、

その後 2001 年に制度としての恒久化が図られた(「鳥取県被災者住宅再建支援基金」)。

- ・「住宅修繕支援制度」

島根県では、高齢者(65才以上)・障害者が属する世帯であって、かつ市町村税が世帯非課税の世帯に対して最大 200 万円(特定地域においては 300 万円)の住宅修繕(現物支給)が行われた。

- ・「鳥取県西部地震被災高齢者世帯等住宅支援事業費補助金」

岡山県では、高齢者(65才以上)・生活保護の被保護者又は要援護者・障害者であって、かつ市町村税が世帯非課税の世帯に対して、53 万 1000 円以内の住宅修繕(現物支給)が行われた。

c) 三宅島噴火災害における独自施策

2000 年 6 月 26 日に起きた三宅島噴火災害においては、島民の長期避難が続いた。そのため、避難生活における所得保障を含めた生活保障ならびに避難解除後(2005 年 2 月 1 日)の帰島支援を東京都が独自に行っている。具体的には以下の施策がある。

- ・「東京都被災者生活再建支援金」

支援法の適用対象とならない世帯で退避生活により収入の道を失ったものに対して最大 50 万円の支援が行われた。

- ・「三宅村災害保護特別事業」

義援金を含めた預貯金が 500 万円以下で、収入認定額が基準額以下の世帯に対しては、生活保護制度と同等の支援を行った。これは、以前から提唱されていた「災害保護」という概念を制度化したものである(6)。

- ・「災害被災者帰島生活再建支援金」

2003 年における収入が 1000 万円以下の世帯で、以前に支援等を受けていない世帯に対して、帰島後に住宅を新築・改築・修繕等を行う場合に 150 万円を限度とする支援を行うことにしている。

d) 新潟県中越大地震における独自施策

2004 年 10 月 23 日に起きた新潟県中越地震においては、以下の 2 つの独自施策が講じられている。

- ・「住宅応急修理支援」

災害救助法が適用(ほとんどの市町村が適用)された市町村の世帯に対して、災害救助法上の上限額 60 万円に加えて最大 100 万円の応急修理が行われた。これは、災害救助法上の支給に対する上乗せ措置であった。当初、住宅応急修理支援には、支援法と同等の所得制限が設けられていたが、2004 年 11 月 30 日付けで所得制限は撤廃されている(この措置は遡及適用された)。

- ・「被災者生活再建補助金」

支援法が適用(全県で適用)された市町村の被災世帯に対して、最大 100 万円の支援が行われた。これは、支援法の支給に対する上乗せ・横出し措置であり、支援対象については、半壊の場合の支援対象とされ、所得・収入制限もなく、住宅の再建・補修もその対象とされる。

e) その他の独自施策

さきほど支援法の問題点の一つとして発動要件を取り上げたが、たとえば被害が小規模であったために、支援法の適用のない自然災害であっても、支援法と同等の措置を講じるといふ独自策を展開している自治体(静岡県・鳥取県・島根県など)があ

る。

また、平成 16 年度は、自然災害が多い年であったので、その他の都道府県も独自の施策を講じている。たとえば、福井県の「被災者住宅再建補助金」、徳島県の「住宅再建特別支援制度」、愛媛県の「被災者生活再建緊急支援事業」、岡山県の「生活再建支援給付金補助事業」、京都府の「地域再建被災者住宅等支援事業」などである。詳細な説明は本稿では行わないが、年齢・所得制限を設けていない制度、被災者に一部負担（4 分の 1 程度）をしてもらう制度も見られた。

f) 独自施策の格差の問題

同一の自然災害において、都道府県間ならびに市町村間には支援措置の格差がある。新聞によると、格差は、2004 年 10 月の台風 23 号による全壊世帯で見ると、法の適用を受けた京都府舞鶴市では、府独自の上乗せ分 300 万円と法支援分を合わせて最大計 600 万円の支援を受けられるが、香川県満濃町は補助はゼロだったという(7)。被災者支援策の格差の問題については 3 の (3) の c) で引き続き検討していく。

3 自然災害時における生活保護制度(8)

自然災害後に生活が困窮した場合、最後の手段として生活保護制度の活用が検討されることになる。果たして、生活保護制度は自然災害時においてセーフティネットとして機能しているのだろうか（生活保護の入り口の問題）。そして、自然災害によって損害を受けた生活保護世帯は、どのようにして生活基盤の回復を図るのであるだろうか。まずは、阪神・淡路大震災、三宅島噴火災害、新潟県中越大震災における生活保護の運用を概観したあとで、これらの具体的な問題点を取り上げることにする。

(1) 阪神淡路大震災・三宅島噴火災害・新潟中越大震災における生活保護の運用

a) 阪神・淡路大震災における生活保護

阪神・淡路大震災の特徴は、避難所における生活環境自体に問題があり、かつ、避難所解消後も十分な受け入れ先が用意されていなかったため、旧避難所・待機所やテント村で生活することを余儀なくされた世帯が多く見られた（その人たちに対する取扱いについては後述する）。震災当初は災害救助法しか支援策が用意されておらず、かつ、義援金の額が乏しかったので、「生活のつなぎ資金」的なものがなかったため、生活に困窮しやすい状況があった。そのため、1995 年 8 月の時点で、災害救助法が打ち切られたあと（8 月 20 日以降）においても、約 3200 人の住民が旧避難所・待機所・テント村での避難を余儀なくされ、震災が原因で生活保護を受給する世帯が 1362 世帯にのぼった(9)。

b) 三宅島噴火災害における生活保護(10)

三宅島噴火災害において長期避難生活を強いられた被災者に対する生活保障として生活保護制度はどのように機能したのであるだろうか。生活基盤が三宅島にあることから、島を離れて避難となると収入の途が途絶えてしまう。そうすると、当然に生活に困窮する世帯が増大するわけで、2002 年 4 月の時点で世帯主が 50 才未満の就労率が 87%、50 才以上の就労率が 39%であり、世帯主が 50 才以上で自立した生活を営むほどの収入がない世帯が、338 世帯にのぼっている。そのために、生活保護世帯の数も災害前は 17 世帯（20 人）であったのに対して、2004 年 6 月の時点で 100 世帯（139 人）と増大していった(11)。また、さきほど 2 の (2) の c) で説明した「三宅村災害保護特別事業」により、2004 年 2 月の時点で 44 世帯が生活保護と同等の支援を受けている。

2005 年 2 月 1 日の避難解除後の状況であるが、三宅島の被災者を支援している後閑一博氏によると、「生活保護世帯で高齢者の世帯は、帰島をあきらめて東京都 23 区に籍を移している世帯が多い。」という。東京都三宅支庁総務課福祉係によると、「生活保護を受けている 100 世帯のうち、2 分の 1 は帰島し、4 分の 1 は都営住宅に入居し、

4分の1は医療機関・社会福祉施設に入院・入所している。」とのことである。

c) 新潟県中越大震災における生活保護(12)

新潟県中越大震災においては、生活保護の入り口論の部分に関しては特に問題視されなかったようである。地震後に避難所は開設されたが、そこで生活保護を申請しようとする動きがあまり見られなかったためである。新潟県中越大震災を機に生活保護世帯が増えたかといえばそうでもない。長岡市では震災前と比べて4.6%増という程度に過ぎず、被害が大きかった小千谷市ではほとんど変化がなかった(13)。

新潟県福祉保健部福祉保健課の話によると、「新潟県中越大震災をきっかけに生活保護を受給したという話はあまり聞かない」という。また、新潟県生活と健康を守る会の吉田松雄氏の話によると、「被災者の方は高齢者で年金暮らしの人が多く、被災による収入源という影響はあまり見られない。かつ、農業を営んでいる、親族間・近隣間での相互扶助がある、生活保護を受けることに対する偏見があったために、生活保護世帯が増加するという事はなかったのではないか。」という。このあたりのコメントは、地域の特徴を示している。また、義援金の配分もそれなりのものがあったので、当座の生活資金・再建資金が確保されていたという要因もある(14)。

(2) 生活保護の入り口の問題

a) 生活保護の申請

阪神・淡路大震災では、生活保護の申請ができないという問題が生じた。一つの根拠は「他法他施策の原則」で、もう一つの根拠は「居宅要件」であった(15)。

① 他法他施策

震災直後は、被災者は公共施設などに設けられた避難所に避難した。そこでは、災害救助法が適用され、食料や生活用品の提供を受けていたので、「他法他施策の原則」によって避難所からの生活保護の申請は原則として受け付けない取扱いがなされた。確かに、避難所における運用がうまく機能していれば、他法他施策の活用がなされているので、生活保護の支給の必要性が乏しいということになる。ただし、阪神・淡路大震災の当時は、避難所における生活そのものが「健康的で文化的な最低限度の生活」の基準を満たしているという状況ではなかったという問題を抱えていた。

② 居宅要件

1995年8月20日の避難所解消後の待機所・旧避難所で生活を続けた被災者に対しては、生活保護法30条にいう「居宅」にあたらぬという理由で生活保護の申請を認めなかった。また、避難所に避難せずに公園等でテントを張って避難生活をしてきた人についても、「居宅」同様の理由で生活保護の申請が認められなかった。

避難所解消後に移転が予定されていた仮設住宅・公営住宅が比較的被災地の近くに整備されていれば、好きこのんで待機所・旧避難所やテント村に住むということもなかったであろう。このようなところにやむを得ず避難生活をしなければならない事情がある場合は、その生活場所を「居宅」とみなして、生活保護の申請を認めるべきであった。

阪神・淡路大震災において持ち出された生活保護制度の申請拒否の論理は、平常時においてホームレスに対する申請拒否の根拠として用いられてきた論理である。そういった、平常時における歪んだ運用が、災害時にクローズアップした形で浮き彫りにされた(16)。

今後においても、このような問題が生じる可能性はある。避難所が解消されても十分な仮設住宅等の転居先が確保されていないという事態は、東南海・南海地震といった大災害が起きた場合に生じうる。また、避難所生活になじめない人が、テントや自家用車等での避難生活を余儀なくされる場合も想定されうる。そういった場合においても、生活保護の申請を認めるべきである(17)。

b) 資産の活用

保護開始時に保有可能な預貯金等の額は、最低生活費の0.5ヶ月分となっている。このように、預貯金がほとんどゼロにならないと生活保護を受けることができないという現状は、生活保護制度を利用しにくい制度としてしまっている。かつ、そこまで生活を困窮させてしまうと、生活保護から自立することが極めて困難となってしまう。

ちなみに、阪神・淡路大震災の際には、義援金の金額分の貯金が認められていた。このような、預貯金の限度額に関する問題の克服を図ったのが、2の(2)のc)にいう「三宅島災害保護特別事業」であった。

c) 稼働能力の活用

災害を契機に生活保護を受給しようとする大きな要因は、災害によって仕事先がなくなってしまう、収入が喪失・減少してしまうことによる。生活保護を受給しようとするれば、まず利用しうる能力を活用することが要件とされる(18)。しかし、災害によって地域全体の経済基盤が沈降してしまうと、いくら健康であったとしても「働きたくても働けない」状態が発生してしまう。このような経済基盤の沈下に伴う失業・収入減は、大災害でなくても、地方における中小規模の災害によっても生じうる。

d) 世帯分離の問題

災害後に、これまでは別々に暮らしていた親類同士が同居することもある。世帯認定の仕方によっては、世帯全体の収入の合計額が異なるので、生活保護やそれ以外の支援策を受けることができたり、できなかったりする。世帯分離をしてもらった方が被災者には有利となるが、世帯分離をするには、独自で生計を維持するだけの収入がなければならない。逆に、世帯分離をするだけの収入が見込まれない世帯は、世帯分離が認められず世帯の収入が合算されてしまう。そうなると、独自で生計を維持できるだけの収入がある世帯には生活保護や支援策が施され、それだけの収入のない世帯には施されないという「逆差別」が生じてしまう(19)。

(3) 被災した生活保護世帯の生活基盤の回復

a) 生活保護制度上の扶助

生活保護世帯は自然災害による被災後、どのようにして生活再建ならびに住宅再建を果たすのであろうのか。まずは、生活保護法上は、どのような支援策が用意されているのか。

① 家具什器費

『生活保護手帳〔2005年度版〕』によると、「災害にあい、災害救助法が発動されない場合において、当該地方公共団体等の救護をもってしては、災害により失った最低生活に直接必要な家具什器をまかなうことができないとき」（局長通知第6-2-（6））には、2万4700円（特別基準3万9600円）が支給されることになっている。

生活保護世帯が、災害などによって生活用品が滅失してしまった場合で、災害救助法による支援が見込まれないときには、この程度の扶助しかされないということである。ちなみに、阪神・淡路大震災においては特別基準が採用され、7万円が支給された。

② 補修等住宅維持費

『生活保護手帳〔2005年度版〕』によると、「被保護者が現に居住する家屋の畳、建具、水道設備配電設備等の従属物の修理又は現に居住する家屋の補修その他維持のために経費を要する場合」（局長通知第6-4-（2））には11万7000円（特別基準17万5500円）が支給されることになっている。ちなみに、阪神・淡路大震災においては特別基準が採用され、16万9500円が支給された。

家具什器費の支給ならびに補修等住宅維持費だけでは、特別基準は存在するものの、自然災害によって破壊された生活基盤の回復はままならない(20)。実質的には、自然災害によって生活基盤を失った生活保護世帯が、生活再建・住宅再建のよりどころとするのが、結局のところ、国・自治体による被災者支援制度ならびに義援金なのである。

b) 被災者支援制度・義援金による生活基盤の回復—収入認定の問題

今述べたように、生活保護世帯の生活基盤の回復は、被災者支援制度ならびに義援金といった他法他施策に依存している。ここでは、生活保護制度と他法他施策との連携をどのようにするのが焦点となる。

まず、被災者支援制度には収入・年齢制限があるものが多いが、その点においては、生活保護世帯はたいいていの場合クリアができる。では、支給してもらった支援金あるいは義援金がどのような扱いを受けるのが問題となる。原則としては、生活保護基準を上回る収入を得た場合は、その分だけ生活保護の支給が減ったり、生活保護の受給そのものが停止してしまう。そうならないようにするには、収入認定から除外してもらうことが必要となる。

収入認定除外の根拠としては、以下の2つが考えられる。一つは、「社会事業団体その他(地方公共団体及びその長を除く。)から被保護者に対して臨時的に恵与された慈善的性質を有する金銭であって、社会通念上収入として認定することが適当でないもの」(次官通知第7-3-(ア))といった、受け取ったお金の性質に着目したものであり、もう一つは、「災害等によって損害を受けたことにより臨時的に受ける補償金、保険金又は見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」(次官通知第7-3-(イ))といった、受け取ったお金の使い道に着目したものである。

ここにいう、「自立更生のために当てられる額」として認定されるには、原則的には「直ちに生業、医療、家屋修理等自立更生のために供されるものに限る」としているが、「直ちに」そのような用途に当てられない場合であっても、将来的にそれらのために当てることを目的として「適当な者に預託されたとき」は収入認定をしないとしている(局長通知第7-2-(4))(21)。

そして、「自立更生のために供される額」の基準として、災害からの生活基盤の回復ならびに災害による負傷もしくは疾病の治療に要する経費の他にも、これら災害による被害からの原状回復とは性質を異にする「自立更生計画の遂行」に要する経費が幅広く認められている(課長通知第6の40)(22)。

阪神・淡路大震災においては、被災者生活再建支援金や義援金を受け取った場合の収入認定のあり方について、第一次義援金配分の10万円(全壊・半壊一律)のみが次官通知第7-3-(ア)の取扱いを受け、それ以外の義援金配分・支援金については、次官通知第7-3-(イ)の取扱いを受け、家財道具の購入や家屋の修理にかかる費用分は収入認定除外がなされた。

三宅島噴火災害においては、東京都三宅支庁総務課福祉係によると、「収入認定の基準については、自立更生に当てられるものは収入除外をしている」という。であるから、次官通知第7-3-(イ)としての取扱いをしていたということになる。

新潟県中越大地震においては、新潟県小千谷市健康福祉課によると、「収入認定の基準については県からの指導もあり、支援金・義援金等に関してはなるべく自立更生に当てられるように判断をしていた。」という。であるから、次官通知第7-3-(イ)としての取扱いをしていたということになる。

こう見ると、支援金・義援金の収入認定については、基本的には次官通知第7-3-(イ)としての取扱いがなされている。ちなみに、自立更生に当てられるかどうかにかかわらず収入認定除外をとる、次官通知第7-3-(ア)としての取扱いを受けるには、「社会事業団体その他(地方公共団体及びその長を除く。)」からの支給であることが必要なので、そのようなものに該当するのはせいぜい義援金ぐらいであろう(23)。生活保護世帯に対する支援金や義援金というのは、さまざまな方面から支給され得るので、支援金や義援金の一つ一つの額が少なかったとしても、それが累積され

ると相当の額になる場合も考えられる。また、義援金の支給額そのものが高額であることもある。そう考えると、義援金を一律に次官通知第 7-3- (7) としての取扱いをするというのは合理性に欠けるといえる。

収入認定をあまりにも厳格に行いすぎると、被災者支援制度の趣旨・義援金の寄付者の意思とはかけ離れた用途で金銭が使用されることになってしまう(24)。「自立更生に当てられる額」の範囲を柔軟に解釈し、長期的な災害復興という視点から見た生活基盤の回復がなされるべきである。自立更生に必要な経費というのは、生活保護世帯が完全に災害からの復興を果たすまでに必要な経費として位置づけがなされるべきであり、先ほど言及した局長通知第 7-2- (4) にある預託の活用が望まれる。

c) 不安定な他法他施策に依存した生存権保障

国・自治体の支援策が整備されることによって、阪神・淡路大震災のときと比べると、生活保護世帯が生活基盤の回復を図ることが容易になった。ただし、自治体の独自施策や義援金は、災害や地域によって格差ができる。国の支援策であっても、一定規模の災害でないと発動されないという問題点をもっている。制度間の格差は、①国の支援策、②自治体の支援策、③義援金の 3 段階で生じうる(25)。健康で文化的な最低限度の生活の内容が、他法他施策によって格差が生じるというのは、平等原則の視点からしても問題ではないか。生活基盤の保障という視点から、生活保護法と他法他施策の関係を検討する必要がある。

現行の制度上、災害が小規模だったために、国・自治体の支援策や義援金を受けることができない場合、要するに他法他施策による生活基盤の回復が見込めない場合も生じうる。法政策的に言えば、ナショナルミニマムの最低限の支援策として、被災者生活再建支援法・災害救助法と同等の支援がどのような規模の災害においても保障されるべきである。その保障手段としては、①国の支援策を自然災害により 1 件でも被害が生じた場合には発動するようにする、②自治体の独自支援策を講じる、③生活保護の特別基準を活用するという方が考えられるが、法的・現実的な実現可能性を考慮した上で手段が選択されることになる(26)。

むすび

本稿は、被災者支援策と生活保護をテーマに取り上げた。被災者支援策は、阪神・淡路大震災ならびにそれ以降におきた自然災害の教訓を踏まえ、制度が創設・改善がなされている。被災者支援の法システムはさらに充実していくことであろう。

他方、自然災害時における生活保護制度の運用のあり方については、阪神・淡路大震災以降はこれといって大きな問題とはされてこなかったし、大きな変化も見られなかったという印象がある。確かに、被災者の生活困窮の度合い、生活保護世帯の生活基盤の回復は阪神・淡路大震災のケースよりも改善されている。ただし、それは生活保護制度の改善によるものというよりは、被災者支援の法システムが（完全ではないが）充実してきている結果にすぎない。

阪神・淡路大震災で浮き彫りにされた、自然災害時における生活保護制度の課題は克服されたというよりも、克服されるべき課題が阪神・淡路大震災後の 10 年間は「浮かび上がらなかった」といった方が正確である。阪神・淡路大震災のときのように、生活保護の運用をめぐる問題が再燃しないとは決していえないのである。

追記：本稿は、2005 年 9 月 10 日に開催された「全国生活保護裁判連絡会第 11 回総会・交流会」の分科会「大震災と生活保護」におけるディスカッション（筆者は助言者を務めた）によるところが大きい。また、本稿は、科学研究費補助金・若手研究（B）2004～2006 年度「包括的な被災者支援法システムの構築」（課題番号 16710129）の研究成果を含むものである。

(1) 被災者支援策の概要については、災害対策制度研究会編『新 日本の災害対策』ぎょ

うせい（2002年）を参照。本稿は、物的な損害を中心に言及を行うが、参考までに人的損害については災害弔慰金等の支給に関する法律により、災害による死者の遺族には災害弔慰金500万円（生計維持者以外は250万円）、重度障害者には災害障害見舞金250万円（生計維持者以外は125万円）が支給される。

(2) 被災者生活再建支援法の成立当初の内容と問題点については、山崎栄一「被災者生活再建支援法の見直し」地域安全学会梗概集第13号（2003年）91～94頁。

(3) 被災者生活再建支援法の改正内容については、『被災者生活再建支援制度一事務の手引き—〔平成17年3月改訂〕』被災者生活再建支援法人（2005年）が詳しい。また、支援法改正後も残されている問題点を指摘するものとして、山崎栄一「佐賀県突風災害における被災者支援」地域安全学会梗概集第15号（2004年）31～34頁。

(4) 災害救助法の問題点については、山崎栄一「被災者支援の憲法政策—憲法政策論のための予備的作業—」六甲台論集法学政治学第48巻第1号（2001年）145～153頁。

(5) 自治体の独自施策については、山崎栄一「最近の被災者支援制度の動向について—被災者生活再建支援法と自治体による独自施策との連携」『震災復興と公共政策Ⅱ』人と防災未来センター（2005年）110～139頁で詳細な記述を行った。

(6) 朝日新聞2002年2月3日（朝刊）。

(7) 毎日新聞2005年1月11日（朝刊）。

(8) 自然災害時における生活保護制度の運用に関する先行研究として、山崎栄一＝阿部泰隆「生活保護の憲法政策序説—阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて—」神戸法学雑誌第50巻第1号（2000年）93～174頁。

(9) 高橋秀典「阪神大震災と神戸の生活保護行政」2005年9月10日「全国生活保護裁判連絡会第11回総会・交流会」の分科会「大震災と生活保護」における配付資料より。

(10) 三宅島噴火災害の状況については、三谷彰『三宅島島民たちの一年』岩波ブックレットNo.542（2001年）、関西学院大学災害復興制度研究所編『被災地協働 第一回全国交流集会から』関西学院大学出版会（2005年）22～38頁。

(11) 2002年4月25日発表 東京都災害対策本部の対応等について（第354報）「三宅島避難島民の生活状況について」ならびに2002年6月24日発表 東京都災害対策本部の対応等について（第360報）「三宅島避難島民に対する特別相談の実施結果について」。後閑一博「三宅島噴火災害と生活保護」2005年9月10日、「全国生活保護裁判連絡会第11回総会・交流会」の分科会「大震災と生活保護」における配付資料より。

(12) 新潟県中越大地震の状況については、長岡市災害対策本部編『中越大震災 自治体の危機管理は機能したか』ぎょうせい（2005年）、前掲『被災地協働 第一回全国交流集会から』39～54頁。

(13) 吉田松雄「中越大震災と生活保護」新潟県生活と健康を守る連合会2005年9月10日「全国生活保護裁判連絡会第11回総会・交流会」の分科会「大震災と生活保護」における配付資料より。

(14) 「新潟県中越大震災義援金」は、第1回配分では人的被害に対して死者20万円、重傷者10万円（1人あたり）が、住家被害に対しては全壊200万円、大規模半壊100万円、半壊250万円、一部損壊5万円（1世帯あたり）が支給された。第2回配分では、自治体によって異なるが、長岡市では全壊180万、大規模半壊90万、半壊22万500円、一部損壊4万5000円が支給された。

(15) 高橋秀典「阪神大震災と神戸の生活保護行政」2005年9月10日、「全国生活保護裁判連絡会第11回総会・交流会」の分科会「大震災と生活保護」における配付資料より。ただし、病院に入院して保護を受ける場合は申請が認められた。

(16) ホームレスに対する生活保護については、尾藤廣喜＝木下秀雄＝中川健太郎『生活保護法の挑戦』高菅出版（2000年）55～92頁。

(17) 避難所以外のテント村、自家用車等での生活保護の申請を認めさせる論拠として、佐藤訴訟が参考になる。佐藤訴訟は、野宿生活からの居宅保護を認めた判決であり、ホームレスに対する入所保護のみの運用が違法とされた。大阪地裁2002年3月22日判決（賃金と社会保障1321号10頁）、大阪高裁2003年10月23日判決（賃金と社会保障1358号10頁）を参照。佐藤さんは、難聴のために、他の人とのコミュニケーションがうまくとれ

ず、集団生活になじみにくいという事情があった。地裁、高裁ともに勝訴した。非常時においても、このような居住環境ならびに適応可能性に対する配慮が求められるのではないだろうか。

(18) 稼働能力の有無の判断について、参考になるのが林訴訟である。名古屋地裁 1996 年 10 月 30 日判決（判例自治 159 号 87 頁 判時 1605 号 34 頁）、名古屋高裁 1997 年 8 月 8 日判決（判例自治 169 号 63 頁 判時 1653 号 71 頁）を参照。地裁では原告勝訴、高裁では敗訴となり、最高裁 2001 年 2 月 13 日判決（平成 9 年（行ツ）第 211 号事件）では、原告の死亡により訴訟が終了しているが、働きたくても働けない状況にあるホームレスに対する運用にインパクトを与えた。

(19) 前掲『中越大震災 自治体の危機管理は機能したか』196～197 頁。阪神・淡路大震災の被災者に支給された「自立支援金制度」の運用においても同様の問題が生じている。山崎栄一「自立支援金訴訟後の調停事件から見た被災者支援制度の問題点」九州社会福祉研究第 29 号（2004 年）1～28 頁。

(20) 他法他施策による生活再建・住宅再建支援策がない状態のときこそ、特別基準の弾力的活用が積極的に求められるわけであるが、脚注 26 を参照。

(21) 東京都三宅支庁総務課福祉係によると、三宅島噴火災害においては三宅島社会福祉協議会を預託先とした運用がなされている。

(22) ここにいう、「自立更生計画の遂行」に要する経費として、「利用の必要性の高い生活用品」の購入があるが、阪神・淡路大震災当時は「生活福祉資金の生活資金（1 年 6 ヶ月）の貸付限度額に相当する額」までの購入が認められていた（『生活保護手帳〔平成 9 年度版〕』）のに対し、現在においては、「必要と認められる最小限度の額」（『生活保護手帳〔2005 年度版〕』）と基準が後退している。

(23) 自治体が支給する見舞金・弔慰金は、「（地方公共団体及びその長を除く。）」とあるので、次官通知第 7-3-1 (ア) としての取扱いは受けない。

(24) 新潟県中越大震災では、被災者生活再建支援金を受け取っても 25 万円分の生活用品しか買わなかったというケースがあった。当事者によると、「仮設住宅に入れるスペースがなかったので」限度額一杯の生活用品を購入しなかったそうである（新潟県生活と健康を守る会の吉田松雄氏とのインタビューより）。

(25) 2 の (1) の a) ならびに 2 の (2) の f) を参照。法政策的に言えば、自治体の支援策や義援金において格差が生じるのはやむを得ない部分があるが、支援策につき自治体間での調整をすとか義援金のプール化を行うことで格差の是正を図ることは不可能ではない。

(26) 現行の生活保護制度は、フローは保障するが、ストックは保障しない（あるいは考慮しない）という特徴があり、どんなに特別基準を期待したところで、生活保護制度だけでは生活基盤を完全に回復させるまでには至らないであろう。そうなると、①か②による保障ということになるが、他法他施策を安定した形で享受できるようにするには、②では自治体によってバラツキが見られるので、①による保障の方が優れているといえる。

（やまさき えいいち 大分大学教育福祉科学部講師）

全国生活保護裁判連絡会第11回総会 第1分科会「大災害と生活保護」

報告者 高橋 秀典（神戸公務員ボランティア・元神戸市長田福祉事務所ケースワーカー）
後閑 一博（三宅島サポート法律家グループ・司法書士）
吉田 松雄（新潟県生活と健康を守る会）
助言者 木下 秀雄（大阪市立大学）
山崎 栄一（大分大学）
司会 赤井 朱美（親和女子大学）

（2005年9月10日 兵庫県中央労働センター）

【報告1】「阪神大震災と神戸の生活保護行政」

高橋 秀典

《災害は平等には襲ってこない》

こんにちは、阪神大震災の時に長田福祉事務所で生活保護のケースワーカーをしていて、その時の経験を中心に、なぜ災害の時に、市民の期待ほど生活保護行政が柔軟に対応できなかったのかということについて、私なりの考えを報告させてもらって議論に参加したいと思います。

まず一番言いたいことは、阪神大震災で亡くなった方がいっぱいいらっしゃいますが、生活保護を受けている方は、一般の平均の5倍に上るという統計があります。決して災害は平等ではなく、弱者に特に襲いかかるんだということは、それだけでもわかります。

私自身の経験としても長田福祉事務所で災害の時には、遺体の安置の仕事をしていました。生活保護の職員はそういうふうに災害対策で決っているからです。900近くの遺体を安置する仕事をしました。火災の多い所だったので焼け焦げた死体も見ましたが、一番びっくりしたのは雨が降ってないのに顔が泥まみれの方が多く、何でだろうかと当時はわかりませんでした。後で新聞報道を見て、土にまみれて窒息をした人が非常に多い。死亡原因で一番多いのが圧迫死ではなく、実は窒息死なんだということを知りました。

長田の場合は、台風の対策ということもあって、屋根に土を積んでいる家が結構あって、そういう古い家がペシャンコになって、それで瞬時に亡くなられた方がいっぱいいらっしゃった。そういうことを見ると、やっぱり災害は貧富の差を拡大する形で被害が出るということを実感しました。

《災害弱者の立場を貫かないと生存権は保障されない》

行政の中では公平さが大事だということが、非常に強調されるんですけども、ある意味本当に困っている人達の立場に立って仕事をしようということ、当時から考えていまし



た。結局 10 年経って思うのは、そういう災害弱者の立場に立つということが、今日のテーマになっている生存権保障なんです。生存権を保障するというと誰もが賛成しますけども、あえて行政の中で言うと、これはなかなか賛同してもらえない。災害弱者の立場に立って、その意見を代弁することを貫かなければ、ほんとに生存権は守れないのではないかと非常に感じています。

当時よく言われたのは、自分が運営している避難所の人数が 100 人だとすると、救援物資が来ても 50 人分しかないという場合、もし配ったらもらえない人から文句が出るということで、配らずにそのままにして置いてある。そういうことが後になってからわかって、役所は何考えとるんやとよく言われました。でも、それは当時の職員の常識でもあったんです。結局、形式的な公平性ということを気にして仕事をしてました。

避難所の生活保護が認められなかったということについて、これから報告をするんですけども、そのことについて、役所のケースワーカーの中で論議をした時に、「ケースワーカーの立場で考えたら確かに、困ってるんだからそういう避難所の人達に生活保護を認めたいけれども、ケースワーカーである前に自分は神戸市の職員なんだ。神戸市は避難所を 1 日も早く解消するという基本方針であるから、それを自分は守るためにやはり避難所の人には生活保護を受給させずに、仮設住宅に移ってから生活保護を適用する」と言う職員もおりました。やはり災害の時に、もれて落ちていくように亡くなられていく弱い立場の人達を支えるという視点を取るのか、それとも公平性ということにこだわるのかということが、生存権を守る上では一番大事じゃないかなと思います。

《生活や生きる力がわかるということ》

本当に災害弱者の立場に立つにはどうしたらいいかと考えた時に、やはりそれは 1 人 1 人の被災者の状況をよく知ること、それしかないと思う。ぼく自身が実際にやったのは、避難所、特にテント村が自分の担当地域にあったので、テント村の方となかよくなって、その方の家に泊りました。実際にテント村で生活することがどんなものかということを経験しました。

50 代の男性で肝臓が悪くて生活保護を受給していた方を担当していたんですが、肝臓が悪いのに酒をどうしても飲んでしまう、会った時にはこちらの言うことを聞いてくれるけども、ちょっと生活がだらしない。地震まではその方のことを、その程度の認識しかなかったんですね。でも、地震になって、その方がテント村の自治会の副会長になって、その方の所に泊ってほんとにびっくりしました。テント村であるにもかかわらず、ものすごい快適な家をご自分で作りはったんですね。まったくの素人なのに、大工さんから聞いて丁寧な家を作って、奥さんも「ほんとにあんと結婚してよかった」と、その時におっしゃったんですけど、それぐらい快適な家を、あの当時のテント村で作りはって、ものすごいその人は生活力というか、生活を前向きに作っていく力もあるし、いろんなネットワークも持っているということで、その人とずっと震災後はテント村の彼らの生活を守りたいと思ったんです。ぼくは震災前のその人に対する見方をちょっと反省して、本当にその人の

生活や、前向きに生きる力をわかれば、やっぱりその人の立場に立ってがんばるようになると痛感しました。

《避難所の人が保護申請でないのはおかしい》

災害対策のマニュアルというのが各自治体にありますけれども、その中で福祉事務所の職員はどういう仕事になっているかということ、ぜひ把握しておいてもらった方がいいと思います。災害の時には本来の業務ではない業務が必ず入ってきて、本来業務ができないという問題が絶対起きます。私自身が生活保護のケースワーカーでありながら、自分の担当している方の安否がすべてわかったのが1ヶ月ちょっと経ってました。それぐらい本来業務がなかなかできない状況になることを、覚えておいてほしいと思います。災害弱者の安否確認態勢をきちっとさせておく必要があるのではないかと思います。実際に災害を経験してびっくりしたのは、災害救助法という法律が大規模災害に適用されますが、実際に生活保護を受けてたら、それにプラスして災害救助法によるサービスを受けれるもんだと思ってたんですけども、災害救助法が適用されると、生活保護を実施しているものが非常に困ってしまう。その一番端的な例が平成7年4月28日付の民生局長通知というのがあります（関係通知資料集参照）。それを読んでもらったらよくわかりますが、基本的に災害救助法で最低生活を保障できるから生活保護は必要ないという考え方が盛り込まれています。結局この通知自身は一応現場には下りてきたんですけど、実際のところは市民の批判を恐れて、生活保護を受けながら避難所にいたり、生活保護費をカットするという事態にはなりません。ただ、現在もそうだと思うんですが、生活保護の職員の中には、そもそもこういう考え方がベースにあることを知っておいてほしいと思います。

《災害救助法と生活保護法は両立できる》

災害救助法が適用され避難所で生活している人というのは、二重のサービスを受けているから早くこの異常な状態を解消しなければと、役所の職員は考える。だから早く避難所を解消したいし、何とかしなければということで、当時でしたら、仮設住宅の斡旋を強力に行いまして、「避難所にこのままおったら生活保護が受給できなくなる」と言うケースワーカーが実際におりました。

それから、避難所で生活している人は生活保護を申請できない考え方は、当時も国会で追及されたり、新聞にも何べんも出たんですけども、一般常識から考えたら、何で避難所にいる人が生活保護を申請できないのか、おかしいんですね。でも、生活保護法の中では、それはやはり当然のことなんですね。当然だということの理由はここにいろいろ載ってますけれども、まず、震災2週間後に出された通知です（資料1）。避難所は一時的な生活の場だ。居住地じゃないんだという考え方とか、災害救助法で最低限度の生活は保障される。こういう理由です。

それから、災害救助法が8月20日で打ち切られてしまったんですけど、それ以降も神戸市は申請を拒否しました。その理由が、「安定した住居とは認めがたい」というのは当初から一貫していますけれども、仮設住宅がすでに確保されていて、行政が指定した場所以外で

継続して生活する事を容認できない。これは生活保護法のどこにこんな条項があるんだと思うんですけども、ともかく、避難所にいることを役所としては承諾できないから生活保護は適用できないという考え方で、当時運用されました。

実際にはこの通りでずっと行ってしまったんですが、避難所の人達が実際には裁判覚悟で生活保護の申請をして、大阪市のケースワーカーとかいろんな方といっしょに面接に行って、何とか生活保護の申請を受理させて、却下になって、それを審査請求で訴える。そういう交渉の中で最終的には、震災の年の11月、裁判も辞さない態度を示したために、やっと神戸市は避難所の人にも生活保護の申請を受け付けるようになりました。

僕自身経験したんですが、厚生省が私が保護開始した書類をチェックするという前代未聞のことまで起きました。そこまでして、やはり、避難所の人達に対する敵視、問題視があったということにもなります。

そういう形で、今から考えても非常に心苦しいんですけど、やはり災害救助法と生活保護が両立してできるんだということを、これからぜひ皆さんで検討して行ってほしいと思います。

《義援金の収入認定問題》

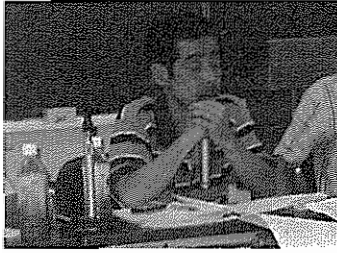
収入認定の問題は、一番の問題は、義援金というのは本来市民からの援助だと思うんですけども、慈善的金銭、社会通念上認定することが適当でないもの、義援金というのはそもそもこういうものなんですが、これについては、生活保護の実施要領で収入として認定するのは適当でないということになっています。阪神大震災の1回目の義援金は、この通りになったんでそれは問題なかったんですが、2回目の義援金からはこれではないということで、なぜか、災害当時の保障金、見舞金として扱って、自立更生のために役立てた場合のみ収入認定しないという態度でした。これは、非常に問題になり、どう考えても義援金の目的を限定するのはおかしいという考えに、ぼくらはなつたんですが、最終的にこういう扱いになってしまいました。

何でこうなったのかというと、そもそも阪神大震災は規模がものすごく大きくて、義援金が1人当たり数十万円しかなかったということで、義援金や見舞金で不十分さをカバーする、義援金というのを社会福祉の一環として当時は県や市や国は考えたんです。

結局、生活保護受給者とか寝たきりの方とか80才以上の高齢者とかに対する福祉的な給付金として義援金を考えたがために、結局義援金じゃなくて保障金のようなものだという扱いになってしまったんじゃないかということで、義援金活用例の問題を生活保護行政がそのまま引継いでしまったのではないかと思います。

その後の災害ではある程度改善されたと聞いているんですが、今後の検討課題じゃないかなと思います。

あえて災害弱者の立場に立つという観点を役所の中で徹底していかないと、柔軟な対応はできないんじゃないかということで、私の方から災害時の生活保護行政のあり方についての報告とさせていただきます。



【報告2】

「三宅島噴火災害と生活保護」

後 閑 一 博

《現在進行形の三宅島災害》

今回、三宅島サポート法律家グループという肩書で参加させていただいています。このグループは、災害のあった平成12年に結成し、現在はNPOとして三宅に対する支援、東京の離島の相談活動をやっています。

私は、他の方と違って被災者ではないです。現在進行形の災害でもあるんですけども、もうだいぶ古い災害になってしまったので、三宅の災害について思い出していきたいと思います。

一番最初は平成12年の6月、伊豆諸島全域にわたる群発地震から始まりました。三宅から新島の広域にかけて震度6弱が記録されていたと思います。それが1週間程度余震等が続いた。その時に一旦災害の法律が発令されたんですが、すぐに解除されてしまった。7月から8月にかけて三宅島雄山が噴火して（地図参照）、9月2日に災害対策基本法による全島避難指示が出た。それから、9月3日から1週間弱ぐらい代々木のオリンピック体育館に避難して、その後東京都内各地の都営住宅の空いてる所に避難所として指定して、各避難所の方に全島民が避難していた。その他個人のとつて等で北海道から九州まで全国に、三宅の方は避難していた。今年、平成17年2月に避難指示解除があったということですから、4年半の間、避難指示が出ていた。現在も、この地図の右側の方、三宅村役場という所がありますが、その地域と、下の左側、薄木地区、その辺が高濃度地区に指定されていて立ち入りができない。三宅村役場が高濃度地区になったということでもおわかりいただけるように、村の中では大きな密集地で現在も自宅に帰れない状態が続いている。

私自身は2000年から、三宅の方々にホットライン、直通相談電話を設けて案内をして相談を受けたり、三宅の集会、1000人を超える島民が集まっておりましたので、相談事務所を設けて、相談を受けさせていただいていた。そのように三宅に関っているんですけど、実際にぼくが三宅に入ったのは去年の10月が最初です。その前に、避難前に行こうとしたんですけども、その頃は噴煙が1万メートルまで上っていたというような状態で、飛行機が離着陸できないので戻ってきたことがありました。三宅は避難指示が出て行けなかったもので、昨年初めて行きました。

《島民の生活困窮と生活保護》

3年前からホームレス相談ネットワークを組織して、この連絡会と似たようなことを東京で行っているわけで、生活保護については常に注視して考えています。この2つをちゃんとリンクして考えたことがなかったというのが、1つの報告になってしまいます。

東京の離島の場合は東京都支庁が生活保護行政を担当していますので、その方からお話を聞いてきた数値的な内容をまず報告させていただきます。避難前の村の生活保護受給者は17世帯で、避難中最大103世帯まで上ったということと、あと施策として災害保護というものの、500万円の預金は認めた上で、生活保護と同等の扶助を与える都の施策なんですけども、それが44世帯になったということですから、150世帯ぐらいが生活保護、あるいは同等の保護を受けていたということになります。

現在は徐々に減って70世帯になりました。8月1日を期限として島民に対して帰島するかどうかというものを投げかけていたこともありまして、8月1日に住民票を移せない方、都内で入院している方とか、都内の施設に入所している方等15～16世帯について8月中に保護の移管手続きが済んだという報告を受けました。当然、島で生活をしていただいていた方が内地に来て仕事が無くなったわけですから、生活困窮というのは当たり前なんですけども、100世帯にまで増えたというか、それをちゃんと理解できたのかという方がむしろ不思議でした。三宅の島民は非常にがまん強い方が多くて、自ら保護を求めるといった感覚というのは、いろいろお話をさせていただいている中になかなか見受けられない。100あるいは150までちゃんと作りあげたということの方が興味があった聞かせていただきましたけれども、それについては、社協の方で情報連絡員制度がありまして、連絡員に指定された者が各家庭に元気かどうかという電話をする。その中で皆できた。それで、保護あるいは同等施策を適用するということが、ここまで数値として出たということらしいです。

《困窮を訴えづらい島民》

もう1つ資料の方に出てるかと思うんですが、地図の右側、被害関係、生活困窮世帯333世帯と書いてあります。おそらく、平成14年頃に村から島民に対して配布したアンケートに回答があった方で、調査に協力すると言った170世帯ぐらいの方に対する聞き取りをした中で出た数字を、これは島民世帯分に計算し直した数字だと思います。私も300世帯程度が保護移管の生活をしていると聞いておりました。この338世帯のうち150世帯が保護同等のものを受けていて、残りについては生活保護を受けていなかった。小さな島ですので、世間的に言うと、半分同等のものを受けていれば行政の責任については十分果しているなあとと思うところもあるんですけども、実際にはこの情報連絡員制度というのが、島民の方が連絡をするということで、島民の方が島民の方になかなか困窮を訴えづらかったという話が、生の声として聞いております。

その要因としてまずあるのは、三宅島は地図を見ていただくと、一番上に神着、左に伊ヶ谷、下が阿古、右に坪田という地名が書いてあります。今は1村ですが、もともと5村から成っていた島で、今でも地元意識が極めて高い。代々木の体育館から各避難所に移転した時には、その地域とはまたバラバラに避難所、都営住宅の方に入っていったということで、もともとあったコミュニティが破壊されてしまったということがあります。その後、都内の各都営住宅、避難所ごとに民間ベースで連絡会というものを作り、それが島全体の連絡会につながっていったということは、行政に対する働きかけとして非常に大きかった

んですけども、その連絡会の、新しいコミュニティを作るという意味合いがあったけれども、そもそも、地域のこれまでの様々な関係から必ずしもうまく行かなかったと聞いております。

《被災島民の貧困の実態》

今のは聞き取りによる数字なんですけども、私が実際に相談を受けた方の貧困というのはもっと激しいものがあります。その方は、お亡くなりになった方ですけども、世帯という単位に村が固執をして、1つの都営住宅の部屋で、1世帯しか認めていなかったということがあるので、夫婦関係が破壊された時にどちらかが大変困る状態になった。住宅から出て行ってヤミ金から借りてホームレス状態になったという方もいます。アルコール依存の方は生活保護準施設の宿泊所になぜか入れられてしまったという人の話もあります。実際には数字も出ているわけですが、10万円の所得でどうして生活していくのか、本当に困窮していたという状態があります。

もともと17世帯あったというのがちょっと少ないような気がするんですけども、その17世帯中4名からご相談を受けたことがあります。4人全員が島に戻っていますが、その4名とも精神疾患を持つ方で、避難中にかなり症状を悪化させてしまっているということです。

【報告3】

「中越地震と生活保護」

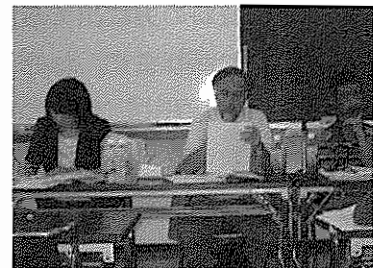
吉田松雄

《中越地震の特徴》

「新潟県生活と健康を守る会連合会」の事務局長をしております吉田といいます。

実は私、小学校6年の時に新潟地震にあったんです。昨年の1月23日にもかなり暗くなってから午後6時頃、揺れがあって、「これは、ただならぬことだなあ」と思っていたのが、また同じように大きく揺れて、すぐに現地に連絡を入れたんですけども、なかなか連絡が取れない。夜暗いし、24日に長岡落合の方に行ってみました。道という道はほとんど地割れ、陥没、崖崩れがあったり、交通規制があって、なかなかたどり着けなかったんですけども、1つ発見したのは、高速道路の側道というのは結構便利な物で、高速道路を縫うようにして走っていけば行き着くので、今度何かあったら利用したいなと思っています。道路は非常にひどい状況でした。阪神大震災に比べれば、新潟の死者が48名ですから、ずっと少ないわけですけども、余震が非常に多かったということもあって、エコノミークラス症候群という形で亡くなった方もおられます。

アル中のご主人を持った57才の班長をなさった方の奥さんが亡くなったりして、私達も非常にショックを受けました。重軽傷者合せて4794人。住宅の全壊が3173、大規模半



壊が 2144、半壊が 11759、あと一部損壊を合せて住宅の被害が 120371 というのが、今年の 4 月時点のまとめになっています。ただし、ここには山古志村の数が入っておりません。はっきりした被災状況がわからないということがあるようです。今度の新潟の地震の特徴ですけれども、いろいろ考える上でやっぱり中山間地だったということが大きいと思うんです。コミュニティを守る問題でも、住宅を再建する問題でも、それから仕事、就職先を確保する上でも、やはり特徴的なことがあるんじゃないかと思うんです。

《真の復興をどう支えるか》

以下、私達の活動を通して感じたことについてご報告をさせていただきたいと思います。最初に復興という場合にどういう支援をするかということで、私達もいろいろ議論しました。復興という前に、人間の復興であり、そのためには居住を含む生活と生業、特に中山間地においてはなおさらのこと、コミュニティが一体となって復興されなければならない。何よりも地元に戻ってそこで生活ができるようになってこそ、真の復興と思います。そういう点で被災地における生活保護の役割というのは文字通り生命、生存を保障するという問題でありますけれども、同時にそういう真の復興をどう支えるのかという視点が大事なんじゃないかと思います。

そこで、生活保護の中味に入る前にいくつか、行ってきて感じたことがあります。1 つは地震の際ですけれども、特に地震の後に相談会を持ちましたら、いろんな意見を聞かせていただきました。そのうちの 1 つに視覚障害者と聴覚障害者の皆さんが、情報がない。どういうふうに避難をしているのかわからない、まわりがどんな状況なのかわからない。これが一番痛切な内容でした。お年寄も身体の不自由な方も、日常的に関わりがうまくいってる地域は別ですけれども、そうでないところはなかなか援助のすきもない。そういうところが非常に不安と不満がたくさん出されました。いろいろ調べてみますと、災害マニュアルの中に、たとえば長岡市の場合ですと、避難所が少ない。避難所の近くの職員はそこに行くようにというのがあるんだそうです。ですから、先ほど神戸からもおっしゃってましたけれども、自分の持ち場、生活保護の担当なら、自分が担当しておられる被保護世帯の方のところに行くとか、それから障害者の担当の方であれば、そちらに行くとかいうことが著しく制限されている。特に、いろいろ聞かせてもらったのは、高齢者の場合に、介護保険が始まって高齢者の施設、デイサービスの利用をなさっているような方達は、そちらのセンターで安否確認があったそうです。ただ、在宅障害者の方などの安否確認はほんとに遅れに遅れたと、特に長岡市などはおっしゃっています。

ですから、行政のそういう対応、安否を確認して適切に迅速に救援、支援を行うということが大きな課題になってくると思います。

《住宅の再建と生活再建支援法》

小千谷市の生活と健康を守る会が行った仮設住宅のアンケートに寄せられた内容を紹介してみます。この方の場合は特に特徴的でした。都市ガスからプロパンガスに移って高い。中山間地というのは世帯の人数が多いか、あるいは、単身の高齢者かというふうに極端に

別れます。ここのお宅は多人数の世帯で、2所帯になる。お金もかかった。特に家族、大事な長男が地震直前に職を失った。そういうことがあって、年寄の年金で生活している。そういう生活の困窮を訴えておられる。同時に家を建て直したいんだけど、その費用の目途がつかない。こういう方が非常に多いと答えておられました。7月31日時点で、仮設住宅で生活を余儀なくされておられる方が9市町村で2885世帯、9455人おられます。被災地域で生活保護や福祉を考える場合に、そういった方達にどう答えるかという問題が非常に重要だと思うんです。

たとえば長岡市の場合、山古志村は長岡と合併しましたが、それを除く数字で736世帯がいまだに仮設で生活を送っておられますけども、そのうち高齢者のみの世帯が132世帯。高齢者数は583人。要介護者は102人。1人暮らしの世帯が60あるんだそうです。こういった所は特に1人暮らしの高齢者や、高齢者のみの世帯の場合に、私も訪問しましたが、やはり、ほんとに家の再建なんてのは全く目途がつかない。長男が東京にいたりか、娘が埼玉にいたりか名古屋にいたりか、いろんな方がおられますけども、結局自分では再建の目途が立たないから子供さん達に相談するわけだが、その人達だって戻ってくる予定がないわけで、結局そのままというのが多くの場合共通している問題です。

特に申し上げたいのは、そういった住宅を再建する場合に、被災者生活再建支援法ですよ。この問題が非常に大きいと思います。所得制限があって、全壊半壊世帯の15%程度しか、新潟県の場合にはカバーできない。新潟県の制度があって、全壊、大規模半壊100万円、半壊に50万円支給される。それでも不十分な再建支援法の穴埋めしているのが現状だと思うんです。しかし、それとて、鳥取だとか福井とか他県や京都府に比べて低いというのが現状だと思います。ですから、生活再建支援法は、しかも住宅本体の再建ではまったくお金が出ない。中越地方、中山間地の場合には、家が壊れたというだけではないんです。家が崖の上に立っている所がある。擁壁が崩れて擁壁の修理に数百万というお金がかかったりするわけです。そこへ家の建替を行って、今回擁壁がつながって落ちた所には支援しますということですけども、あんな山の中に5軒家がつながってませんよね。大声でカラオケを歌ったって、決してよそこには迷惑をかけないという地域ですから、ほんとに離れているわけですよ。実態に合わないということでずっと運動してやっと1軒でも補助しようかというところに来て、この9月の県会で提案される見込みまで来ました。そういうように擁壁などが非常に深刻な問題だと思います。

《コミュニティ重視は阪神の教訓》

特にそういう住宅再建が困難だということですから、当然、災害復興住宅が必要になってきます。先ほど、お昼に、神戸の方にお聞きしたら、被災の前に住んでいた所のコミュニティをどうやって保つんだということで、仮設住宅に入居する際にも、そういう範囲に入れてほしいと意見があったけれども、神戸の場合はなかなかそうはいかなかったというお話でした。幸いそういうことが、新潟中越の地震の場合には、行政の側も地域コミュニティを仮設住宅入居に当っては重視しようという姿勢がありましたし、私達運動側も、そ

こは相当意識して要望してきましたので、特に中山間地に行けば行くほどそういう集落単位などのまとまった形で仮設住宅が入居できるということになりました。ただし、長岡市の場合には、山の方の被害が大きかったわけですけれども、木造の街中のアパートがくずれたりなどして、長岡の仮設住宅はなかなかそうはうまく行かなかったようで、やっぱり隣近所まったく知らないという所が相当あって心細いという声がありました。しかし、そういうことで言いますと、神戸などの教訓が行政の側も我々の側も生きてるなあということを感じました。

《義援金の収入認定除外をめぐって》

義援金の収入認定、先ほど神戸から報告がございましたけれども、新潟もこの問題は大変苦労いたしました。全壊には200万円、第一次配分がありました。大規模半壊100万円、一部損壊25万円の義援金が出ました。さっきお話ありましたけど、厚労省はあくまでも、自立更生に必要な費用について収入認定とするという立場を最後まで取りました。ただ、思うのは、生活再建支援法で電気製品や家財道具などが支給されるか。福祉事務所や新潟県なんかも結局、支給されたものはそれを買えって言うんですよ。どっちからも家財道具や電気製品買えみたいな話になってくるわけです。だから、結果として皆収入認定せざるを得ない。その場合の自立更生のために当てられる費用とは何かが、大きな問題になるんです。小千谷市の場合にはほとんど収入認定をしなかった。我々の交渉の中でも「収入認定しません」と言明しておりまして、私達が活動をやっておりまして、収入認定をやったケースはないんです。そういう扱いをしたところもありますし、収入認定した所もある、ということです。

被災の時には義援金というのは、私も、災害時に供与されるようなものではなくて、国民の皆さんに自立支援のために寄せていただいたものだと思っていますから、全額収入認定すべきではない。あるいは、する場合でも、最低生活費の3ヶ月分という形で、1回目は認めるべきだと思います。

そういう中でも、たとえば長岡市の場合、大きな墓苑、相当数の墓地があるわけですけれども、その大半、ほとんどがブルーシートがかかっていたから、傾いたり壊れたり倒れたりというふうになっているんでしょう。私らの会の方でも生活保護を受けておられて、墓が壊れて骨が見えるという状態がありまして、この問題で、生活保護からお墓を直せという要求しましたら、当初、費目がないということで、拒否されましたけれども、厚労省と相談した上で、最終的にはお墓を直す費用を生活福祉基金で借りて下さい。その返済に当てられる費用については、自立更生のための費用として収入認定上控除はしますもので、そういうことでお墓を直すことになりました。文書で来たんで、なかなかむずかしいんです。ただ新潟県の場合には、年金から必要経費を認めるということは今まで100%ありませんでしたけれども、自立更生に必要な費用を年金、生活福祉資金などを借りた場合に必要経費として、年金から収入認定上除外するということが可能だということがわかりまして、いろんな形で利用できるかなというのが、今の私のささやかな喜びになっています。

【助言者より】

【被災者支援政策の現状と課題】 山崎 栄一

大分大学教育福祉科学部の山崎と申します。私も阪神淡路大震災が起った時、生活保護制度がどのように運営されていたのかを実態調査したことがあります。お隣の高橋さんとか髯本さんとか、兵庫県の生健会の方とか、そういう方からいろいろインタビューをいただきまして、調査させていただきました。その後、私、研究対象がそのまま生活保護に傾くかなあと思ったら、どちらかという、被災者支援の方に偏りまして、そちらの視点から発表させていただくこととなります。

今、被災者支援という、その中心軸になっているものとして、ここに書いている被災者生活再建支援法という法律があります。これが1998年に制定されて、それが中心の軸になって、それ以外にも自治体が独自に、それに対して上乘せであるとか、横出しという施策を行っているというのが現状です。そういう流れを表にまとめました。まず1枚目の表が支援法ならびに自治体の独自施策というのが1ページで、次いでグループA、B、C、D、E、F、Gです。

この被災者生活再建支援法というのは割とスパッと決まった法律かという、被災者支援をめぐる法案自体はいろいろな法案が提出されたので、何回も継続審議が行われていたんですね。しかし、この法案で何とか成立させようとなると、法案そのものの審議は、すごく短期間の間にタタタッと決ってしまったんです。なので、法律ができあがる前から、これは欠陥品ちゃうかといわれていた、いわく付きの法律でした。この法律の当初の内容ですが、あくまでも全壊したとか、半壊したけど最終的に解体してしまったという、ものすごく狭い、被害の世帯を対象にしており、かつ、生活に必要な家具に対して最高100万円を支給するという制度でした。この制度というのは、いくつか問題点があります。たとえば、ここのレジュメの1の(2)を見ていただきますと、被災者生活再建支援法は、ある程度の軒数の被害がないと、この法律は適用されない。ですから、たとえば、1軒だけの全壊がありましたと言っても支援をしてくれるかという、してくれない。

たとえば、ある市町村で法律が適用されましたよと言っても、その隣の市町村で1軒とか2軒しかなかったら、そこは適用されない。そういう不公平が見られるケースがあり、それはかわいそうだということで、グループAというところで、いくつか制度がありますけど、ここでは1軒でも被害があったら、それに対して国は出さないけど、都道府県が出そうじゃないかという支援策が、これまでいくつかの都道府県で行われておりました。これが1つです。

もう1つは肝心かなめの話なんですけど、成立当初の支援法は、家がつぶれた場合、それに対して家具を買って下さいという制度でした。では、家の再建とか補修というのは、お金を出してくれないのかという、当初それに対してお金が出なかった。そういう事態に対して、いち早く鳥取県の西部地震の際に、レジュメというグループBというところで

すが、ここで鳥取県が一番先に住宅の再建とか補修に対して最高 300 万円、そういう支援は法律では出さないんだけど、都道府県のレベルでしたら、たとえば鳥取県だったら出すんだよ、と思い切ったとこまで踏み切っております。あるいは、グループ C の宮城県の、被災住宅再建支援金というもの、これも住宅の建設とか補修に対して 100 万円。これも、じかに使っても構わないという思い切った施策を取っております。

次が三宅島の例で、長期避難に対する独自施策ということで、3 つほど独自施策を講じております。その中でも、やっと三宅島に帰れることになって、それに対する帰島を援助しますということで、住宅再建、補修に対してもお金が出ている。あるいは、預貯金があるために生活保護を受けることができない人に対して生活保護と同等の保障をしましょうという事業とか、割と独自の施策というのが三宅島の災害においてはなされていたということが、このグループ C の表を見ればわかります。

そういうことがありまして、被災者生活再建支援法は 2004 年 4 月に改正されることになりました。改正の内容のポイントはどこかというところ、これまでは家を壊さない限りはお金を出ないという話だったんですが、最初の被災者生活再建支援法というところに戻っていただいたら、大規模半壊に対してもお金が出るようになった、もう 1 つは、これまで家具とか生活用品しか買えなかったんですけど、ここがポイントなんです、住宅再建とか補修に「かかる」費用、この「かかる」という言葉がポイントです。住宅の再建とか補修そのものに対してはお金を使っちゃいけないんですね。ですから、ここで使えるのは実際には、たとえば瓦礫の撤去であるとか、ローンを組むにしても、ローンの利子に対する補給という形で、再建とか補修を少し手助けしましょうという、そういう新しい支援というも行われることになりました。したがって、表現の仕方としては、図表では、住宅再建とか住宅補修というところでは△と書いてますけど、それはそういう意味です。直接には使えない。間接的にしか支援してくれないので△という表現をしております。

その 2004 年 4 月の法改正後にいくつかの災害があったんですが、去年（2004 年）はものすごく風水害が多かった。それに対して本来、支援法は、大規模半壊までしか支援の対象にはならなかったんだけど、自治体の独自施策によって、半壊や一部損壊、床上浸水に対しても支給がされるようになった。あるいは支援法では支援されない、住宅再建、住宅補修そのものに対してもお金を出すようになった。グループ A、B、C の独自施策を見習って、風水害に対する独自施策が、かなり多くの都道府県で行われるようになりました。さらに、その新潟県の中越地震においても、災害救助法の応急修理に上乗せした形で、住宅応急修理支援。もう 1 つは支援法の内容があまりにもショボ過ぎるというのがすでにわかっていて、それに対して上乗せや、横乗せの補助をする、「被災者生活再建補助金」が新潟県で独自に施行されました。

さらに、福岡県西方沖地震において、福岡市の中でも漁村部と都市部の所があつて、それによって制度が使い分けがあるんですが、これも、住宅再建補修に対してじかにお金を使っても構わないという制度ができ上がっています。

さらに兵庫県は阪神淡路大震災の教訓を基にして独自路線で、いくつかの制度が作られた。

2005年9月に入ったので、1番下にある兵庫県住宅再建共済制度ができ上がってますし、真ん中のやつはそれまでのつなぎだったんで、もうなくなったんですが、今でしたら兵庫県のG1、G3という制度が2つ並んである。

ここまでの説明は国の施策である支援法と、それ以外の、都道府県の独自施策に限定してるんですが、この独自施策を分類してみるとこういう流れになっているというわけです。こういう流れを見てそれをタイプ別に整理して、全体的に考えてみますと、こういう自治体の独自施策というのは、何らかの形で災害救助法や被災者生活再建支援法に上乘せとか横出しとか、要するに、従来の被災者支援法制の足りないところを何らかの形で補おうとしているのが実態であります。

いろんな視点からタイプ別な整理ができると思うんですが、ここからはレジュメを見ていただくとわかりやすいです。1つはどんな災害でもある一定の条件を満たしたらずっと適用される「恒久型」と、その災害だけに適用される「暫定型」という、そういう分類が可能です。これは私の作った表に何らかの形でどこかに記載しております。ですから、特徴を見ますと独自施策というものの大半というのは大体災害限りの臨時的なものですから、暫定型ですね。

グループAというのは、この発動要件を緩和しているとか、まったく無限定という施策もあります。4番目、支援対象の緩和型ということなんですが、支援法は全壊とか大規模半壊でなきゃだめなんですが、独自施策の中には、半壊とか一部損壊とか床上浸水でも適用するんです。あと、支援法には割と厳格な所得・年令要件がありまして、実際に全壊とか大規模半壊になったとしても、所得要件とか年令要件で半分ぐらいの人しかもらえない。そういう非常に適用範囲が狭い。そういう要件を緩和するとか、そのような要件をまったく必要としないというのも、独自施策の中にはあります。

あと、支援対象の限定型ですね。これは、被災した所で再建する場合に適用するという、被災地再建限定型、持ち家世帯限定型というのもありまして、持ち家世帯の人に支給を限定しているというのがあります。福井県の独自施策が生活再建、要するに家具とかそういうものの購入の部分に対しても、持ち家の人にしか支給しないという制度だったんです。けれども、家具などの購入に関しては持ち家と借り家と区別する意味があるのかと考えますと、私はどうもこういうのは平等原則違反ではないかという感じがします。

Cが災害弱者限定型、これは本当に止むを得ないから支給するんだというタイプの独自施策もありました。

6番目は支給内容の緩和型。支援法の最大の問題点は住宅の再建や補修に使えないというところにありました。じゃあ、それを克服するために自治体は、家屋の再建や補修そのものにも支援金を使用しても構わないんだという制度がみられる。

7番目は純粋な上乘せ、横出しと書いてあります。これは支援法で支給された残りの金額

に支給するという、補完的というのがありまして、支援法で使えない部分とはどういうことかということ、実際に住宅の再建や補修に使えなかった分は、じゃあ都道府県で、その分はお金を使ってもいいですよというのが、補完的というやつです。そういう分類もしています。

最後が 8 番、被災者負担前提型で、被災者に一定の費用負担を求めるという制度もあります。

タイプ別に整理してみたんですが、依然残された問題は、支援法は支援対象とか支給金額の決め方は本当に合理的かというのがあるんですね。所得とか年齢要件が厳しすぎるんじゃないとか、支給金額はものすごく雑でして、複数の世帯か単数の世帯かという分類があつて、複数と言っても 2 人世帯も 5 人世帯もあるはずなのに、それが全部複数世帯としてひとくくりになされてる。これは本当にいいかどうか。そういう問題も依然として残されています。

もう 1 つは被災者支援の地域格差の問題。同じ災害なんだけど、ある所はまったくゼロ円なんだけど、ある所は、たとえば京都府では支援法と独自施策を足したら 600 万円ぐらいもらえる。ゼロ円と 600 万円の差はいったい何なんだ。それがあつたんですね。たとえば生活保護世帯の人でもまったくそういう支援が得られなかった所と、600 万円近い支援が得られる。けど、どちらの世帯も最低限度の生活は保障されてるというのが建前なんです。そんな言い方って納得できますか。そのあたりの整合性はどうかつたらいいんでしょうか。

以上で、今回の分科会の参考として、被災者支援政策の現状と課題について説明させていただきました。

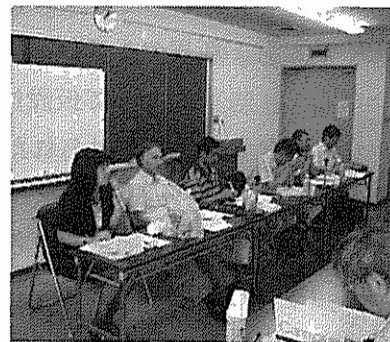
【会場との質疑応答】

(会場から) 質問： 高橋さんに質問なんですけど、被災者の所持金の柔軟対応ですけれども、預貯金を 70 万円まで認めるとしたというのはどのように決まっていたんですか。

(会場から) 質問： 長田区については保護申請を受け付けた時に生活保護地を確保する対応があつたということ

ですが、当時は生活費の給付はなかったと思いますが。避難所から生活の場所を確保する時に賃貸での転居という扱いを取った方もいると思うんですが、そういう場合の保証金とか生活資金はどんなふうに通達したのか、もしわかれば教えていただきたい。

(会場から) 質問： 三宅島の報告に対してお聞きしたいんですけど、災害保護というのができたということで、44 世帯が今利用されているようになっていますけど、困窮世帯が 338 世帯あつて、44 世帯の方が災害保護を利用して、生活保護を受けておられるのが現在 70 世帯ということになると、110 余りの世帯はこれで何とかなっているけれども、200 世



帯、3分の2の世帯は、どういう生活状態なのか。情報が行届かない問題なのか、もしくは、報告にも若干ありましたけれども、地域連絡会みたいな形で、なかなか申請しにくい状況があるのか。もし災害保護というのがまっとうに運用されているならば、特に生活保護と合わせれば問題はないのか、神戸で起きたみたいな非常に制限をしたようなじゃなくて、こういうことが起きれば、こういう運用をされればスムーズに生活弱者が救済されるものなのかどうか、そのへんの見通しというか、制度に問題があるのかないのかも含めて教えてほしい。

(会場から) 質問： 今、三宅の災害保護について言われていますが、恐らくこれが出てくる、かなり政治的背景というのが非常に微妙だと思うんです。国がかまない、都独自の方法でやっていくという中でかなり強引にこの制度を作ったと伺いますけれども、これがどういう思想の中ででき上がったものか、少し整理していただけたらと思うんですが。

高橋： 当時被災した保護受給者の移管、生活保護の実施機関が変わる問題がありました。地震の被害が大きかった須磨区から東灘区の6区から郊外の区に変わる人が非常に多かったんです。実際に新規で郊外の方で生活保護を申請しようとする、貯金を当然調べますから、100万以上貯金が、ずっと生活保護を受けていた中で貯まっているお金があったとすると、それを理由に生活保護を開始しないという、当然移管ができないんです。ということで、何とか生活保護の実施機関の移管を促進しようということで、この取り決めがされました。

当時内部の通知書類があったんですが、それをなくしちゃったんで、地震当時の7月17日の朝日新聞の夕刊に載ってまして、「生活保護世帯預貯金70万まで認める、神戸市震災後に緊急対応」ということで、出たんです。ぼくはこれはその当時「やったあ」と思ったんですけども、新規の生活保護の申請ではもちろんありません。どこの地区でもやったんじゃないんで、災害にあって仮設住宅がよその区にかわった、そういう方の移管を促進するという、かなり条件がつけられた。限定をつけられてるけれども、70万までは認めた。何で70万か、いろいろ聞いたら、一定の線というのを必死に考えたんでしょね。一応収入認定として当時、生活福祉資金の生活資金の貸付限度額というのが115万円。そこから義捐金の額を引いたという説明を聞きました。ほんとにこれで70万円としたかどうかわかりません。一応こういうふうに聞きました。これが現在ですと生活保護を受けている間の貯めたお金については収入認定しないという考え方が一応全国的にもある程度浸透してきています。それを先取りした形じゃないかなと思います。

もう1つ、長田区については一応避難所の人の生活保護の申請を2月、3月から受理してました。30件ぐらいあったんですけども。その方については当然収入が少なければ、生活保護を開始してました。先ほど地震の時に転宅資金を出なかったとおっしゃられたんですけど、当時避難所におるから転宅資金が出ないんじゃないんで、当然避難所に来る前は賃貸で住宅を借りてたんですね。その住宅がつぶれたということで、普通は、良心的な家主

だったら、敷金は返してくれたんですね。その敷金に何ぼかプラスして新居を確保するというのが結構一般的にありました。もしそれで家賃がちょっと高い所しか見つからなかったという場合に、ある程度通常よりは家賃の限度額を通常よりちょっと大きくして、それで転居を促進するというのをやりました。

神戸市の基本的な施策に合うこと、すなわち、何とか新しい所を確保して早く避難所の数をなくすという、そこに合致していることは結構柔軟にやってたと思います。

後閑： 三宅の困窮世帯 300 世帯のうち保護あるいは保護同等施策を受けておられる方について言えば、相当困窮していたと思います。生活保護の相談を受けたことはないですけども、困窮状態の中で生活をしていたと思うし、現在は施策の方は終わってますが、そういう方はおそらく相当多いと思います。ただ、島に戻っているとほんとにお金がなくても生活ができるんですよ。そのまま収入のない中でずっとやってられる方も多いんじゃないかなあとと思います。それと、施策がどうして出たのか、正確に解答できません。ただ、議会記録とか読むと、公明党の方がだいぶ言われていたと聞いてます。詳細についてはわかりません。

木下： 新潟の報告で、今のところ生活保護の受給者の数がほとんど増えていないというご指摘があります。これは何でなのかなあとこのを少し教えていただきたい。むりやり自立支援だという話ではないんですが、生活保護の問題というのは、地震災害と関連して考えると、地震があると住宅が壊れてという話がある、もう一方では仕事、勤め先、収入がなくなるというのが一番大きいことだと思うんですね。逆に言うと、地震災害に対する対応策を考える場合と、住宅の確保と仕事をどう確保するかという問題だろうと思うんです。そうすると、地震災害にあった場合、仕事を作るという努力みたいなものを自治体として一定考えないといけない。もちろん今困っている人については生活保護をきちっとやるというのが当然のことなんですが、もう一方では仕事を作る、それで生活ができるようにする。いい意味での自立みたいなものを考えないといかんのではないかな。そのあたりで、たとえば三宅の方ではどんな努力があったのか。たとえば職業の紹介とか、いい意味での公共事業みたいなものを三宅で打つということがあり得るのか。新潟ではどうなのか。阪神ではどうやったのか。まずさしあたりは新潟の方の数字の変化がないことの意味を教えてくださいたいのですが、その上で、三宅とか新潟とかあるいは阪神のことを振り返ってみて、職業紹介、仕事を作るということで何か考えなあかんことがあったのかなかったのか。もし、教えていただければと思います

吉田： 数字を紹介しますと、たとえば長岡市の場合です。震災前の 9 月、世帯数が 728、保護率 10.75%、地震後 11 月、742、保護率 10.94%、年が明けて 05 年 3 月、世帯数 761、保護率 11.21%、33 世帯増えてますけれども、これはずっと増え続けてきている通常増

え方なんですね。お隣の小千谷市は全く変わらない。

私も非常に不思議に思って、県の保護係長や長岡市の保護係長などにも問い合わせしたり、意見交換してるんですけども、結局 1 つはやっぱり義援金ですよ。義援金と雇用保険、被災者生活再建支援法の生活費の支給があって、一気に生活保護が増えるということとはなかったんじゃないか、と県も長岡市の担当者も言われてます。そこははっきりとはわかりません。

もう 1 つは地域的に農村ですから、食べる物は何とか、助け合いがあるということもあると思います。ただ、この被災地は所得が非常に低い地域です。ですから、もともと所得が低い。お年寄りの単身の方の保護世帯が多い。そういう地域ですから、一気に保護が増えるということとはなかったのではないかな。ただ、行政もそう言ってますけれども、私達も共通して思っているのは、いよいよそういうお金も底をつく、地震からもう間もなく 1 年で。そういう時点で、これから保護の申請というのは増えてくるんじゃないだろうかと私らも思ってますし、行政も思っている。

それから、仕事確保の問題ですけども、この問題についてはなかなか明確に、我々も具体的に提起はできてないし、行政の側も復興計画をいろいろ出してるんですけども、私は阪神のまわりのことはよくわかりませんが、どうも震災復興基金などを使った、復興に名を借りた大型開発中心の方向の流れというのが見て取れるなというのがある。

被災地は魚沼産コシヒカリの生産地なんですね、あそこは。ほんとに作付ができないような田んぼの状況もあって、そういう農地の復旧、復興は本当に大事な課題なんですけど、遅々として進まない。私達一番頭にあったことは農地と、特に大企業下請けみたいな会社が去っていく。これをどう止めるかという問題をやってきましたけれども、ほんとに仕事づくりを提供していかないとだめかなと思います。ただ、私達も、新潟県の災害対策連絡会とか作ってるんですけど、そこで先ほどの話もなかなか進んでないというのがありました、ちょっとお答えできなくて残念です。

後閑： 三宅の方の就労の紹介等についてなんですけども、避難中、村からの文書でかなり仕事の紹介みたいなことはしておりましたが、常雇用と呼べるようなものではほとんどなかったと思います。あと、週に 1~2 日の就労がある程度のもんです。全体として言えるのは、特に今の三宅村は超高齢社会で、年金受給率が相当高いということがあるのと、先ほど 1900 人住民登録を戻すということですが、そこまで本当は帰ってないだろうと思います。恐らくお子さんを抱えた働きざかりの世帯の方は帰島できてないんじゃないか。4~5 年の間に、内地の方で就職をするということは、なかなか島に帰れない。事業をやっている方は今、一定程度特需があります。特に民宿関係。あと商店、5 軒目ぐらいが戻っている。かなり売り上げがある。2 月前、避難集会所前にいた人が玉ねぎ 1 個 100 円で売ってましたから、それなりの儲けがあったんだろうと思います。インフラ工事については、当初島民の方は、なるべく島近辺の仕事がしたいということで、インフラ工事の方に関与してい

たらしいんですが、2年間ぐらいは、神津に停泊して神津から毎日三宅に行って作業をしてまた神津に戻ってくるというシステムだったので、かなり肉体的にもつらかったということと、労働環境がよくなかったということで、三宅の島の方がインフラ工事に関った割合は思いのほか少ないのではないかと思います。

漁業については多くは下田、伊豆半島の先端に停泊をして新島の漁協を借りて漁をやっていました。三宅はそもそもそんなに大規模の漁業をやっている地域ではないんですけども、そういう形で商売できてたと思います。大規模な農業をあまりやっていませんが、農業の復興というのはこれからかなりむずかしいのではないかと。

民家を借りて開いていた私共の相談所も20センチぐらい泥流があり、粘土質で超酸性土ですので、農業の回復には相当の資金を投下しないとむずかしいだろうと思います。

高橋： 神戸の場合は、参加されている方が多いので、もしよくご存じの方がいらっしゃったら教えてほしいんですけども、失対事業として被災地しごと開発事業というのがありまして、それが数年続いていました。兵庫県がやった事業で、兵庫県が作ったいろんな施策や催し物のチラシを配るといような仕事をやっていました。この事業は仕事をどう作っていくのかという観点では全くなくて、仕事がないからということで、県の仕事、本当の意味で仕事と言えるかどうかわかりませんが、それで一定の生活支援をしていました。

先ほどから言われているのは、本来の事業支援、産業の基本形成ということで神戸市はどうだったのかということについてはもっと詳しい方がいらっしゃると思います。

生活保護の自立支援との関係で僕がずっと思っているのは、神戸は阪神大震災で大きな財産を持ってまして、それは、結構全国からいろんな方が集まってくれた。現在も残っ



ているような NGO とか介護支援事業とかされてる方が結構いらっしゃいます。そういう広い意味でのコミュニティ・ビジネスが神戸は盛んである。福祉事務所の中にある社会福祉協議会が情報を持っていますので、生活保護のケースワーカーが自分の担当している人に、自立支援のことを考えたら、そんなにお金にはなりませんけれども、いろんなコミュニティ・ビジネスがあるので、ホームヘルパー2級の免許を取ってということころまで行かなくてもいろんな形で、最初はボランティアでもすることはいろいろあるんですね。そういうことにもっと、生活保護のケースワーカーと社会福祉協議会とかいろんな NGO が連携して生きがいも含めてやっていけば、広い意味での自立支援になるわけで、そこらへんが神戸の自立支援事業になると思ってるんです。

山崎： 雇用促進ですが、最終的には被災地の産業自体を復興させなきゃいけない。普通被災者の支援というのは個人的な支援になるんですけど、こういう被災者支援の研究の側

でもやっとならば地場の産業をどうやって復興させるかということもやっぱり考えなきゃいけないということで議論も活発になってるんですけど、じゃあ、どんな産業に支援するのかというのが問題で、要するに災害の起る前に落ち目になってた産業に、もう一度そこに支援して本当に実りのある支援になっていくのかとか。どういう産業にピン・ポイントにして支援していったらいいのかということに問題の照準みたいなんです。今私が関わっている研究で言える助言と言ったらこのくらいです。

(会場から) 意見： 私は全国災対連という組織にずっとここ 7~8 年出席してるんですけども、被災の実情は出るんですけど、これまで山崎さんの地方自治体を含む施策一覧という資料は初めて見ました。これをぜひ次の集まりには紹介したいと思います。

たとえば京都府でも床上浸水に対して取り上げられたのは非常に大きいんですけど、全壊 300 万、大規模半壊 200 万、半壊 150 万、床上浸水 50 万なんですね。淡路にいる私の友達が、去年の水害で床上浸水して修理費が 800 万かかった。高潮の床上浸水になると非常に損害が大きいんです。高潮による床上浸水なんかについては大規模半壊じゃないかなあと思うんですよ。今度の宮崎の床上浸水についても、壁からやり替える必要があるんですよ。金額を見ると半壊の 3 分の 1 でしょ。大規模水害の床上浸水は家財が全部ダメでしょう。だから、この金額のランク付に対して、被災者側から要求を作っていく必要があると切実に感じます。

先生がおっしゃった仕事の問題ですけど、特に小さい事業をやってた人達、地盤が割合しっかりしてて仮設にも入らなかった人達には何にもない。ローンの利子補給でも住宅専用だと利子補給があるんです。店舗や工場と兼用だとまったく何もないんです。一切制度がない。商品も全部ダメなんです。その保障は何もない。長田なんか零細事業の町だから、店舗付住宅、工場付住宅が多く、それが仕事にも結び付いてるんです、仕事の面を含めて、個人の被災者だと住宅で若干のものが制度的に動き出したけど、事業に対してはまったく振り向かない。個人事業者に対する救済は、調査する必要があると思います。

山崎： 床上が実質 800 万かかっている。被害の判定基準というのが基本的に地震を対象としてますんで、床上浸水は柱とかゆがみませんよね。だから、そういう考えで行くと床上浸水というのは別に柱や基盤がおかしくない限りいいじゃないかという感じで多分設定されているんだと思います。同じ例が佐賀県で去年竜巻が来まして、竜巻っていったいどういうことになるかという、屋根が全部なくなって 2 階の部分が全部ムチャクチャになるんです。1 階の部分は大丈夫なんで、一部損壊とか半壊にしかならない。これは普通の建物の損壊基準が、風水害とか竜巻とかに配慮しなくて、地震にだけ限定して決まっているからそういう歪みが生じてるんじゃないか。実際、おっしゃられるように床上浸水でしたらきちっと被害度とか損害額とかから見た全壊かそれに近い判定をしてもおかしくないんじゃないかと思います。

一般自営業者に対する支援がなかったというのも、阪神淡路の時の被災者支援施策は要するに避難所、仮設、恒久住宅という部分だけにしか焦点が行かずにそれ以外の生活再建ストーリーをしようとする人に対しては何の手も差し伸べられなかった。その一環として自営業者というのが神戸の救済パターンから見捨てられていったというのは、確かにそうかもしれませんが。そういった問題をどんだん言って下さいと言うんですけど、なかなか被災者支援の政策に対して市民の声を聞き届くような政策プロセスが確立されてないというのが一番大きな問題だと思います。だから、防災政策全般について国民の声がなかなか聞き届けられないというのが現状です。実際、都道府県や市町村の防災計画は誰が作ってるかということ、その防災会議が作るようになってはいるんですが、そのメンバーというのはほとんど消防とか自治体関係の人だけで、地元の代表者を組織の中に入れてない。その時点から、最初から国民の声が排除されてるんです。これは被災者支援だけでなく、防災政策全体において国民の声がなかなか入ってこない構造になっている。これが大きな問題だと思います。そういうことがあるから、政策に偏りが生じている。被災者生活再建支援法も実際はこれは、神戸の新しくできた住宅共済制度なんかも最たる形してるんですけど、あれはどう考えても持ち家重視です。借り家の人はいれないし、持ち家の人を持ち家やめたら、借り家になると10万円ですよ。これまで払ってきたのはいったい何なんだ。20年以上払ってたら損するんですね。逆に返ってこない。とんでもない。世帯によってものすごい偏りがあるんです。

そういう政策に関してもマスコミとか、我々もそうですが、実態を伝えていかないと全然よくなる。生活保護もそうです。生活保護の実態なんか全然皆わからないから、何とかしようということにならない。政策プロセスと社会保障というのは切っても切れない大きな問題提起になるんじゃないかと思っております。

(会場から) 意見： 鳥取の西部地震の時の片山知事の対応というのは、これは個人保障ではなく、地域自治体をいかに存続させるかという、過疎の中山間地にある高齢者集落をどう維持するのかというところから出てきたもので、そのへんの部分は恐らく兵庫、神戸の地震とまったく違う発想で、英断を下されたのだと思います。それが少しずついい形になって動いてきて非常にありがたいなあと思います。被災者生活再建支援法も100万円という額になってしまったわけですが、おそらく生活保護法でもそうなんですけど、いっぱい制度ができ、被災者が生活困窮している中で、自分の生活に合った、自分が使える制度であるかどうかを判断するのはものすごくむずかしいんです。昨年、神戸で震災10年を検証する被災者アンケートを約2500人の被災者の方からいただきました。こんだけの制度がありましたよ、活用されましたかと聞くと、しなかったという人が割合あるんです。なぜしなかったかと言うと、知らなかったというんです。周知徹底されておらず必要な人が使えない制度がいっぱいあったって意味がないわけです。昨年の中越地震の折もそうなんですけど、仮設住宅入居に2週間以内で申し込みして下さいと言うんです。そんなことが実際

被災者の立場からできるのだろうか。仮設住宅に入居したら、自分の生活はどうなるのか、そこを離れるのか、いろいろ決められないです。そういったことが行政とのほさまの中にあって、いくらい制度があってもほんとにそれを使えるような形にしていけるのかが一番大きな問題かなと思っています。9月1日に防災頭巾かぶって走るだけの練習じゃなくて、僕達自身も生活権を行使していくために、日常から災害から自分達の身を守る法律は何か、どういう制度があるのかということ勉強する機会をたくさん作る必要があると思っています。

(会場から)意見： 今日のテーマは生活保護と大震災ということなんですけど、神戸は震災時の生活保護でいくつかの大きな問題があったとよくわかりました。その後、被災者生活再建支援法とかいろいろできてきました。三宅島での施策もすごいなと思います。そういう独自の施策を作って対応したというのもわかりました。そこで、現時点で、生活保護法との関係でいった場合に何が問題なのかと、相変らず神戸で解決できていない問題で、解決できてない問題があると思いますし、たとえば、被災者生活再建支援法は生活保護との関係でどうなのか、被災者生活再建支援法で足りない部分は生活保護で保障するのか。そういう問題は今はまだ整理はされてないように思います。

この分科会の共通の理解として、何が生活保護の関係で、今解決しなければならない問題があるのか、ということについて何か整理がほしいなという気がします。

赤井： 収入認定のことをお聞きしたかったんですが。

会場より： 義援金の収入認定問題がでていますが、今の生活保護の運用の中でお墓代を収入認定除外するというのは特例でも何でもありません。墓代の収入認定除外はあたかも特例かのように運用されてますけども、現在の実施要領上は十分可能な例なわけです。実は初めから生活保護はそういう柔軟な制度だったんです。義援金をはじめ阪神淡路大震災時に神戸で問題となったことは解決されず新潟でも引継がれています。阪神淡路大震災の時のことが教訓化されないまま来たような気がします。それは私達の責任かなと思います。特例と言われていることや難しいと言われていることでも生活保護制度の基本にもう一度立ち戻って柔軟に理解すればいいのだと思います。

高橋： 生活再建支援法との関係では、私の方は発言しにくいですが、避難所の生活保護が認められなかった問題の側面で、1つは住所不定の問題、ホームレスに対する生活保護を認めない厚生省の基本的な考え方があるって、結局全国に波及してしまった。前進はあるけど、一時的な住居では生活保護は認められないという、また同じ対応を行政がする可能性はまだ十分あります。だから、三宅島とかどういふふうにやってるかわからないですが、結局避難が長期化してきたら当然行政の人はずっと見てるわけです。実態を把握してるわ

けです。そうであるにもかかわらず、一時的なということ尻理屈をつけて認めないのはどう考えてもおかしいわけで、行政が被災者の生活実態を把握することも含めて、逆に、生活の場所をきちっと見て確保せいということを要求するような、そういう形でこの問題を解決していく必要があるんじゃないかと思います。

今回思ったのはやっぱり災害救助法とだぶってるという考え方です。生活保護法は他法優先で、災害救助法はどうしてもだぶってしまうんだと、だから何とかせなあかんねんという。これはきちっとどっかで申し入れしなければいけません。神戸では現金がなかったら生活できないんです。災害救助法のサービスがあるけれども、とてもそれでは最低生活が維持できないということ、厚生省に認めさす必要があるんじゃないか。そうしないとまたどっかでだぶってると言われる。そこらへんが未解決だと思うんで、解決させてほしいなと思っています。



木下 : 生活保護法との関係で、今言われたように、神戸から順次考えていくと、避難所での保護申請を認めないという問題がまず最初に起ったんですね。これは今高橋さんが言われたように、ホームレスに対する保護を認めないという従来の取り扱い方が、95年当時、ベースにあったのだと思います。今は、厚労省は、ホームレスは住居がないからというだけで保護を認めないのはだめだ、地方自治体に対してそのように指導しているけど言うことを聞かないんだ、というようなことを言っていますが。これについて、現在一応ホームレスの関係では、建前としては保護を認めないということはないという立場にはなったわけです。それとの関係でたとえば、中越の時に避難所からの保護申請はどうなっていたのか、わかりますか。

吉田 : 申請したくないという問題がありますよね。

木下 : それはそのとおりですね。ただ、たとえ建前としてでも、どうなっているのかを1つ1つ、もう1度震災との関係で確認していく必要があると思います。

もう1つ出てくるのが収入認定の問題です。これについても論点がいくつかあって、まず義援金の収入認定をどうするんだという問題がある。神戸でいろいろあったけれども、小千谷の方では、事実上そこところは現場の行政の方も、そこまで収入認定するのは筋が違うだろうというふうにはなっている。そして、行政の現場の雰囲気もそうなっていることをどう理屈の上で確かなものにするのか、1つ1つ確認していく必要があるだろう。次に、生活再建支援法のお金をどう見るのかという問題が出てくる。ここの整理はむずかしい感じはしますが、考えなければいけない問題である。さらにもう1つ、災害救助法の適用の問題を生活保護法との関係でどうするのか。他法他施策優先と言われるけれども、災害救助法という非常に緊急的・一時的な現物が支給されているものを、生活保護

法の関係で、何か利用できる資産があるというふうに言っているかどうか。

こうした生活保護法に関連する問題と、そもそも震災に対してどういう対応をするのかという問題で私が重要だと思うのは次の点です。

コミュニティの重要性を、私も神戸の災害の際にのすごく感じたんですが、行政の対応に妙な平等主義みたいのがあって、誰かどっかの地域だけを仮設住宅に先に入れたりしたら不平等だという理屈のもとで、皆バラバラに入れたとかいうような対応がありました。これではせっかく仮設住宅に入居しても、隣が誰かまったくわからへん。こういう考え方をどう突破するのかという課題があるだろうと思っていました。これはある意味で、中越あたりでは地域ごとの移転とか避難所とか、あるいは仮設住宅の設置とかいう形で、神戸の被災から比べると、教訓が生きてるなあという感じがします。そういう点では、考え方という面でもこの間変化が出てきてるのではないかと感じます。

あと住宅の確保、移転再建ということでいくと、非常に丹念な調査もありましたし、被災者生活再建支援法というのが作られて、都道府県別の上乗せとか横出しが出始めた。そしてさらにこれだけでは不十分だ、持ち家だけでいいのかとかという問題が出てきた。

3つ目に住宅の確保ということだけで、生活再建ストーリーという言葉を使われましてけれども、仕事の確保とか生活の確保を広くとらえた時に、住宅がないと始まらないというのは神戸の時の教訓の第一歩だったんですけども、住宅だけでは生活全体としては再建されないわけです。生活というのはトータルのものだから、仕事の確保をどう考えるのが、いわばストーリーの中に十分位置づけられていなかったのではないかと。大規模都市再開発に対する批判まではしましたけれども、生活再建のための仕事作りという問題をどうするのか。もっと考えていく必要があるだろう、と思いました。

山崎： 震災が起って10年経って、何が克服できて何ができてないのかが問わなきゃいけない話だったと思います。どうも、震災後の生活保護の入口論で見たら、他法他施策、災害救助法があるから申請が出来ませんか、居宅要件を満たしていないので申請がダメなんだとか、そういったところがまだまだ克服できてないんじゃないか。

あとは、収入ならびに雇用保障の問題、預貯金をどこまで認めるのかという問題が残っています。

災害で一度バラバラになってしまった、地域コミュニティをどのように回復させていけばいいのか、この問題は阪神・淡路大震災での仮設住宅を思い出すと、これは三宅島・新潟県中越大地震でも残された課題のままです。

今日はまったく話が出てきませんでしたけど、外国人の被災者に対する生活保護とか全然前進できてないと思います。

義援金の収入認定に関する話なんですけど、ちょっと生活保護を受けている方々に対しては厳しい言い方になるかも知れませんが、たとえば義援金で奥尻島とか1000万近くもらってたりするんですよ。そういう場合でも義援金だからといって一律に収入認定除外する

のかという話になると、合理性に欠けるんじゃないか。どこまでが自立更生に必要な額なのか、そうでないのかというのを皆できちんとした議論をしていかないと、あいまいな運用を許してしまうんじゃないか。そのあたりはきっちりしたルール付けが必要じゃないかと思います。

神戸では出てこなかった課題として、三宅島噴火災害における長期避難生活があります。さらに、新潟県中越大震災では山間部の生活保護が焦点となっています。長期避難となると、避難先での収入とか雇用の確保が重要になるわけです。そして、避難解除後の帰島支援のあり方をどうすればいいのか。また、山間部となると農業などが経済基盤なので、そういう経済基盤をどのように回復すればいいのか。

また、私が関心を持っているのは、持ち家の人が生活保護を受けることになった場合、どのようにして住宅再建をしていけばいいのかという問題です。三宅島・新潟どちらとも問題が生じると思います。そのあたり、阪神では全然見えてこなかった問題ではないのか。

このように阪神・淡路大震災における教訓の復習と新たな課題発見が出来たという点において、この分科会は意義のある会じゃなかったかなと私は自画自賛しております。

(会場より) 意見： 在日2世です。今、外国人の話が出てましたんで、ぼくが震災後考え続けて、提案みたいな形になるかと思っています。まず外国人の生活保護に関して、僕が一番問題があると思っているのは、生活保護は準用されるという形で、何らかの処分がなされた時に異議申し立てができない取り扱いになっている。外国人の生活保護の比率は日本人よりも多いと思います。そういう異議申し立てができないという状態になっているところで意見が言えない。立場が弱いから、何かへたなことを言いについて生活保護が切られたらどうしようかという思いで受けてるんじゃないか。

生活保護をもらわないかん状態の人は、年金が確保できてない。在日も82年から年金に加入できるようになったが、それ以前に障害を持っていて20才以上の人だとか、今現在79才以上の高齢者は全然年金を受取れないという状況がある。これで、震災の後どんなことが起ったかという、そういう無年金の人達には臨時福祉給付金、地域振興券などを受けられないということが、震災の後においても起こった。

この問題だけじゃなくて、外国人の側から見た時には震災以前からいろいろの排除されてた施策があって、それが震災があった時に大きくのしかかってきて自立できない状態に追いやられていく。災害が起る前の、その地域のあり方や排他的なものの考え方をもう1度見直す必要があるのではないかと痛切に感じています。

阪神淡路大震災と生活保護

—大災害時の生存権を考える—

2006年3月25日発行

編集・発行

生活保護改革を考えるひょうごネットワーク

〒655-0004 神戸市中央区中山手通1-28-7

E-mail: fwnd7943@mb.infoweb.ne.jp



この冊子は、阪神・淡路大震災10周年記念事業の助成を受けて発行しています。

阪神・淡路大震災 10周年記念事業

