

「東日本大震災の被災5県における義援金・仮払補償金と生活保護制度の運用に関する照会」に関する報告

2011年10月24日

第1 調査の概要

1 対象となる調査

東日本大震災の被災5県における義援金・仮払補償金と生活保護制度の運用に関する照会

2 調査主体

日本弁護士連合会

3 調査目的

福島県南相馬市における義援金等の受取りを理由とする大量の生活保護打切りの問題を契機として、被災地における本問題の取扱いの実態を調査し、被災地における適正な生活保護運用のために必要な方途を探ることを目的として、本照会を実施した。

4 調査方法

- (1) 各調査先に、郵送して実施した。回答はメールや郵送で回収した。
- (2) 全数調査である。

5 調査期間

2011年8月19日(金) 発送

2011年9月20日(火) 締切

締切後の回答も複数あり。10月14日までに受付した回答を集計。

6 調査対象

東日本大震災で被災した5県と各県内に設置された全福祉事務所

合計 131か所

(1) 5県

…青森県，岩手県，宮城県，福島県，茨城県

(2) 福祉事務所

…青森県内の全福祉事務所 16か所

岩手県内の全福祉事務所 23か所

宮城県内の全福祉事務所 26か所

福島県内の全福祉事務所 25か所

茨城県内の全福祉事務所 36か所

- 7 回答数と回答率（県及び県内全福祉事務所の合計を母数とする。）
青森県... 9 か所(17 か所中), 岩手県... 16 か所(24 か所中),
宮城県... 19 か所(27 か所中), 福島県... 19 か所(26 か所中),
茨城県... 33 か所(37 か所中)

合計 96 か所 (回答率 73.2%)

有効回答数 92 か所 (回答率 70.2%)

第2 調査内容

- 1 生活保護受給者数・受給世帯数の変化。

3月11日以前(注)と 8月1日現在の値を調査した。

注 の基準日は3月1日とする。異なる基準日による回答が11か所あったが、いずれも10日前後の差であることから同一の基準日として比較した。

- 2 東日本大震災後に生活保護を停止または廃止した世帯数及び、そのうち、義援金・仮払補償金の受領を理由とするものの数。
3 義援金・仮払補償金の収入認定上の取扱いに各地で差があるかどうか。その理由と根拠。取扱いに関する通知があればその内容。
4 自立更生計画書の計上、徴収方法。

用途の確認をしないで、包括的に一定額の計上を認めているケースがあるか

一定額の計上を認めている場合の具体的な内容

個別的費目(住家,家電等)の積み上げによる収入認定除外によって、保護の停止・廃止をしていない世帯の有無

生業・教育・介護費用等を自立更生計画書に計上できることについての認識の有無,具体的なケースで説明をしているかどうかについて

以 上

東日本大震災の被災5県における 義援金・仮払補償金と生活保護制 度の運用に関する照会

分析結果

2011年10月24日
日本弁護士連合会

アンケート概要

アンケート送付先

東日本大震災で被災した5県(福島県・宮城県・岩手県・青森県・茨城県)と各県内に設置された全福祉事務所

合計131か所

回答数

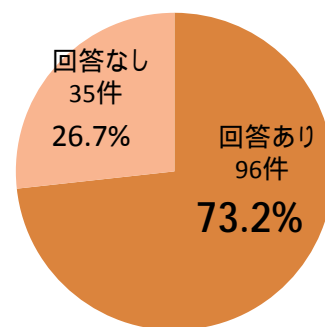
全体の回答数

96か所(回答率73.2%)

有効回答数

92か所(回答率70.2%)

無効とした判断した回答
・福祉業務の取扱いがない
・県が回答する 等



全体の回答率

県別の回答数

	合計 (県及び全福祉事務所)	回答数 (有効回答数)	回答率
青森県	17	9(7)	52.9%
岩手県	24	16(16)	66.6%
宮城県	27	19(17)	70.3%
福島県	26	19(19)	73.0%
茨城県	37	33(33)	89.1%
合計	131	96(92)	73.2%

1 生活保護受給世帯・受給者数の動向

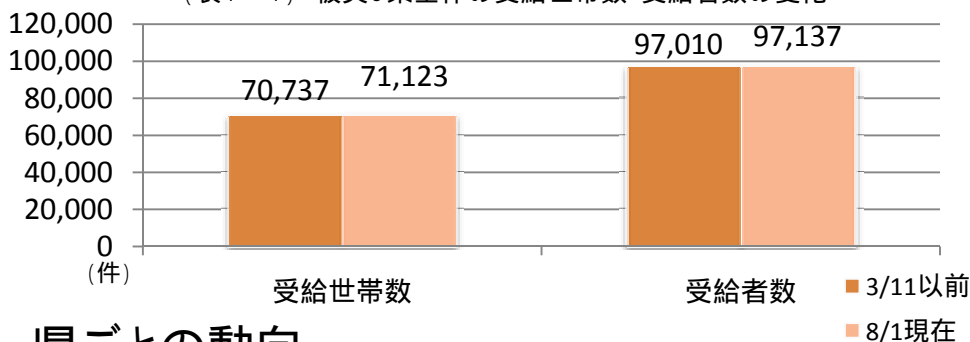
(1) 被災5県全体の動向

受給世帯数 (3/11以前) 70,737件 → (8/1現在) 71,123件 386件増
 受給者数 (3/11以前) 97,010件 → (8/1現在) 97,137件 127件増

(3/11以前)の数値の基準日は、3月1日とする。
 異なる基準日による回答が11か所あったが、いずれも10日前後の差であることから同一の基準日として比較した。

→被災5県全体としては大きな変化はない。保護世帯数・受給者数ともに微増。

(表1-1) 被災5県全体の受給世帯数・受給者数の変化

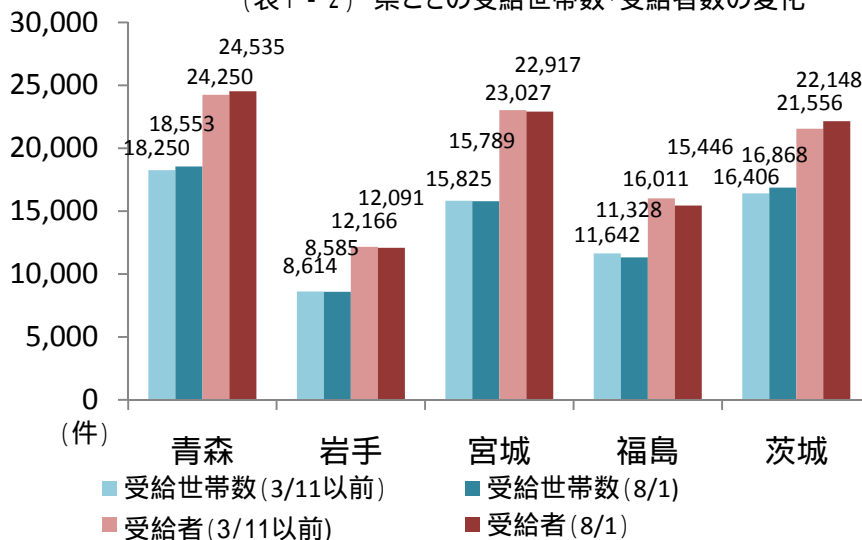


(2) 県ごとの動向

	受給世帯数		受給者数	
青森県	18,250件 → 18,553件	33件増	24,250件 → 24,535件	15件増
岩手県	8,614件 → 8,585件	29件減	12,166件 → 12,091件	75件減
宮城県	15,825件 → 15,789件	36件減	23,027件 → 22,917件	110件減
福島県	11,642件 → 11,328件	314件減	16,011件 → 15,446件	565件減
茨城県	16,406件 → 16,868件	462件増	21,556件 → 22,148件	592件増

→岩手県・宮城県・福島県が、受給世帯数・受給者数ともに減少。
 青森県・茨城県が、受給世帯数・受給者数ともに増加。

(表1-2) 県ごとの受給世帯数・受給者数の変化



(3) 福祉事務所管轄地域ごとの動向

受給世帯数や受給者数が増えた地域

→ほとんどは、～4%の微増に止まる。

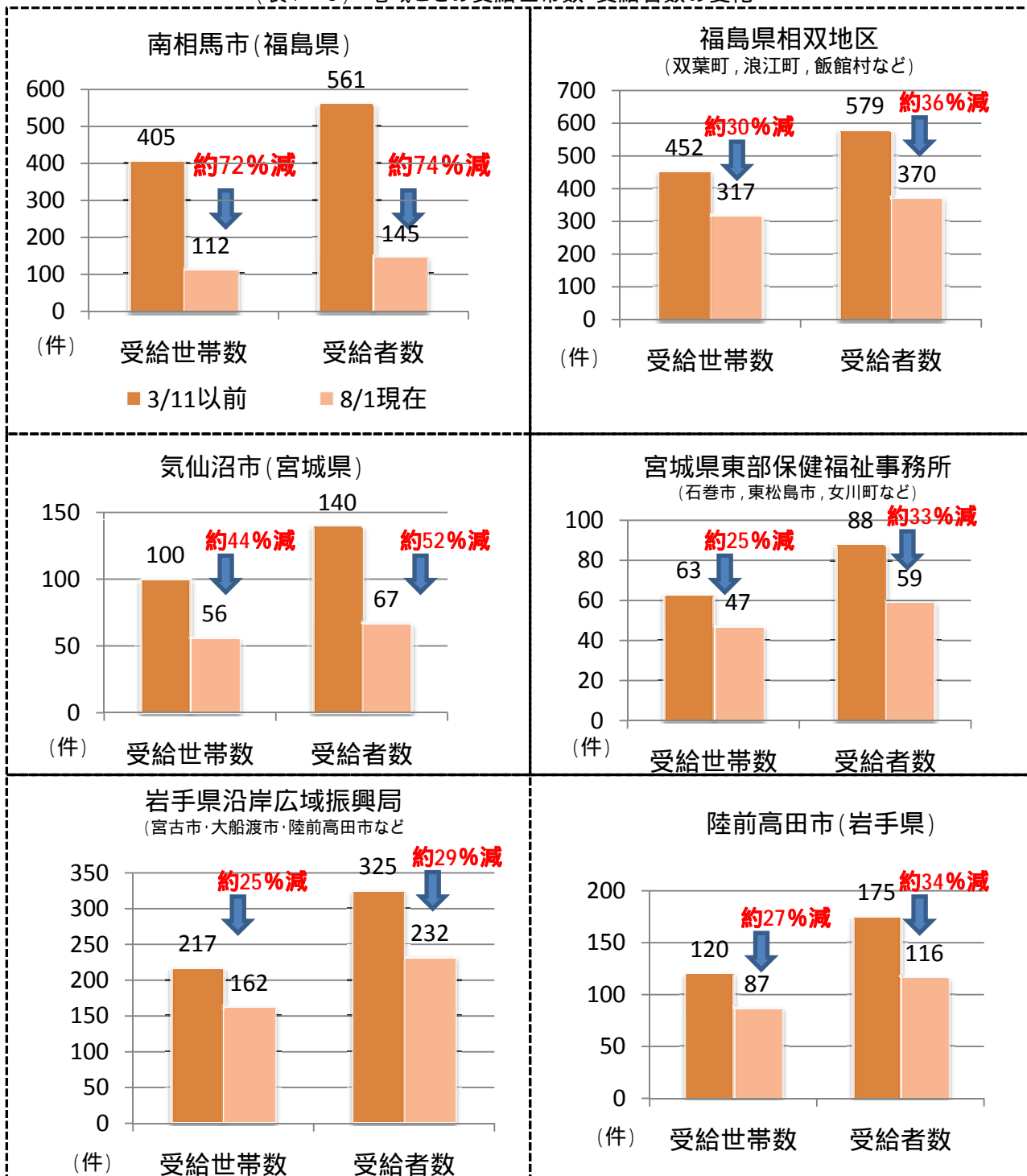
受給世帯数や受給者数が減少した地域

→南相馬市が、受給世帯数・受給者数ともに激減している(約75%減)。

→その他、以下の地域で25%以上減少している。

福島県相双地区、宮城県気仙沼市、宮城県東部、岩手県陸前高田市、岩手県沿岸広域

(表1-3) 地域ごとの受給世帯数・受給者数の変化



2 生活保護停止・廃止世帯数

(1) 被災5県全体の統計

(表2 - 1) 被災5県全体の停止・廃止世帯数と理由の内訳

停止・廃止世帯数		停止・廃止の理由			
		義援金	仮払補償金	区別困難のため 一括回答	その他
停止	385	15	1	17	369
廃止	3,903	116	309		3,478
合計	4,288	458 (10.7%)			3,847(89.7%)

義援金と仮払補償金の区別が困難として、まとめた回答があった。(2か所, 17件)

→生活保護を停止・廃止された全4,288世帯のうち、義援金・仮払補償金等の受領を理由とするものが458件(10.7%)あった。

【停止世帯数】 計385件

そのうち、

義援金受領を理由とする生活保護の停止

→5県全体で15件。福島県南相馬市の5件が最多である。

仮払補償金受領を理由とする生活保護の停止

→5県全体で、福島県南相馬市の1件のみ。

【廃止世帯数】 計3,903件

そのうち、

義援金受領を理由とする生活保護の廃止

→5県全体で116件。特定の地域に際だつて多いということはない。

仮払補償金受領を理由とする生活保護の廃止

→5県全体で309件。福島県南相馬市が224件と際だつて多く、全体の約72%を占めている。

(表2 - 2) 義援金等の受領を理由とする停止・廃止件数

	義援金	仮払補償金
停止	5県全体で15件 【福島県】南相馬市(5), 二本松市(1), 【宮城県】仙台市若林区(1), 多賀城市 (1), 岩沼市(2), 【茨城県】日立市(1), 茨城県中央地域(2), 水戸市(2)	全体で1件 【福島県】南相馬市(1)のみ。
廃止	全体で116件 (件数が10件以上の地域) 【福島県】白河市(11), 須賀川市(10), 【宮城県】多賀城市(17), 仙台市宮城 野区(10), 【岩手県】沿岸広域振興局 管轄地域(12)	全体で309件 (件数が10件以上の地域) 【福島県】南相馬市(224), 相双地区(30), 田 村市(19), いわき市(16)

(2) 義援金等の受領を理由とする停止・廃止

・南相馬市は、義援金や仮払補償金の受領を理由とする世帯(233世帯)の割合が際立って大きい(約78%)。また、義援金・仮払補償金の受領を理由とする全廃止世帯数(458件)のうちでも約51%を占め、突出している。

→同市における受給世帯数の激減には収入認定による保護廃止が直結しているといえる。

・宮城県多賀城市も、義援金を理由とする件数の割合が大きい。

→同様に受給世帯数が減少している地域でも、気仙沼市、陸前高田市、岩手県沿岸広域振興局所管地域における義援金等の受領を理由とする停廃止数は、それぞれ0世帯、9世帯、12世帯にとどまり、主にその他の要因(被災死や転出等)によるものと推測される。

(表2-3) 義援金等の受領を理由とする停止・廃止率の比較

	停止・廃止世帯数 (停止・廃止率)		義援金等の受領を理由とした停止・廃止		
			義援金	仮払補償金	合計
全体	停止	385	15	1	16 (0%)
	廃止	3,903	116	309	425 (0%)
	計	4,288	131	310	441
福島県南相馬市	停止	7	5	1	<u>6 (85.7%)</u>
	廃止	292	3	224	<u>227 (77.7%)</u>
	計	299	8	225	<u>233(77.9%)</u>
福島県相双地区	停止	2	0	0	0 (0%)
	廃止	141	0	30	30 (21.3%)
	計	143	0	30	30(20.9%)
宮城県多賀城市	停止	2	1	-	1 (50%)
	廃止	41	17	-	17 (41.5%)
	計	43	18	-	18(41.8%)
宮城県気仙沼市	停止	5		9	9 (17.3%)
	廃止	47			
	計	52		9	9(17.3%)
岩手県陸前高田市	停止	1	0	0	0 (0%)
	廃止	35	0	0	0 (0%)
	計	36	0	0	0 (0%)
岩手県沿岸広域	停止	20	0	0	0 (0%)
	廃止	60	12	0	12 (20%)
	計	80	12	0	12 (15%)

義援金と仮払補償金の区別が困難として、まとめでの回答があった(2か所、17件)。

3 義援金，仮払補償金の取扱いの差違の有無

【 日弁連の見解 】

・義援金

→「社会事業団体その他(略)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」として全額収入認定すべきでない。

(昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知(以下、「次官通知」という。)第8の3(3)ア)

・仮払補償金等

→生活保護手帳別冊問答集第8の3の3「特定の者に対しその障害等に着目し，精神的な慰謝・激励等の目的で支給されるもの」に準じ全額収入認定すべきでない。

少なくとも，次官通知第8の3(3)オ「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」として，「自立更生のためにあてられる額」を収入認定除外すべきである。

厚生労働省社会援護局保護課長通知(2011年5月2日付け)について

2011年5月2日付け厚生労働省社会・援護局保護課長通知「東日本大震災による被災者の生活保護の取扱いについて(その3)」(以下「厚生労働省課長通知その3」という。)

・義援金・仮払補償金等

→ともに，次官通知第8の3(3)オとして「自立更生のためにあてられる額」を収入認定除外する。

・震災後，緊急的に配分(支給)される義援金等

→包括的な一定額の計上を認め，用途確認も不要。

➡ 通知の受け止め方が各福祉事務所で異なる。

「厚生労働省課長通知その3」の被災地における受け止め方(大きく2つに分かれる)

A 第一次義援金等について包括的な一定計上を認めるなど，「課長通知その3」に沿った取扱いをしている地域

B 第一次義援金等について包括的な一定計上を認めておらず，「課長通知その3」に沿った取扱いをしていない地域

県が義援金等の取扱いの方針について通知を出しているケースもある。

2011年6月20日付け 福島県社会福祉課長通知

福島県では，義援金(特に第一次義援金)について，包括的に一定額を計上することを認めるところが多く見られる。

4 義援金等の自立更生計画書の計上方法

(1) 包括的一定額計上の実施状況

→2011年5月2日付け厚生労働省社会援護局保護課長通知では、第一次義援金等について、使途確認をしない包括的一定額計上が認められているにもかかわらず、実際に実施している地域は18か所(全96か所のうち約19%)にとどまり、通知の趣旨が徹底されていない。

【包括的一定計上を認める取扱い】

使途確認をしない包括一定額計上を認めている取扱い

- ・福島県に多い。
→福島県が、6月20日付け社会福祉課長通知により、第一次義援金について包括的一定額計上すべきことを明確にした通知を発出した効果と推測される。
- ・福島県以外では宮城県気仙沼市、岩手県盛岡市、久慈市など。

自立更生計画書の提出、記載がなくても包括一定額計上を認める取扱い

- ・宮城県名取市、岩手県沿岸広域振興局

(表4 - 1) 計上徴収方法	
使途確認をしない包括一定額計上を認める (大部分は第一次義援金相当額)	福島県相馬市、白河市、会津保健事務所所轄地域、相双地域、田村市、いわき市、須賀川市等(合計11か所)。 宮城県気仙沼市、角田市、岩手県盛岡市、久慈市。
自立更生計画書の提出、記載がなくても包括的一定額計上を認める (50万円～55万円)	宮城県名取市、岩手県沿岸広域振興局所轄地域。

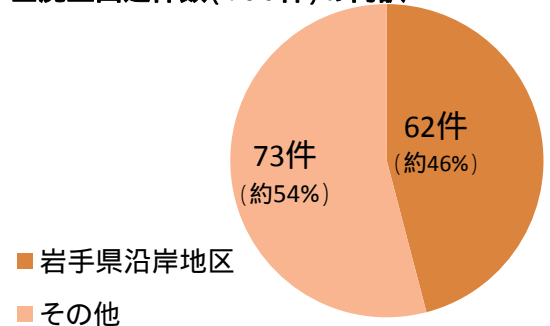
(2) 個別的費目(生活用品,住宅補修費など)を積み上げて収入認定から除外して生活保護を廃止していない扱い

(表4-2) 保護を廃止していない世帯が多い地域

地域	停止回避数	廃止回避数	合計
岩手県沿岸広域振興局	0	62	62
福島県北	9	9	18
福島県相双地域	23	0	23
いわき市(福島県)	-	16	16
須賀川市(福島県)	-	12	12
福島県南	12	12	24
宮城県仙台保健事務所	16	-	16
北茨城市(茨城県)	6	14	20
全体	75	135	210

停止・廃止の区別困難との回答もあり、内訳が実際と異なる可能性がある。

図4-3 全廃止回避件数(135件)の内訳



→中でも際だって多いのが岩手県沿岸広域振興局所轄地域で、62世帯が生活保護廃止を免れており、被保護者の長期的な生活設計に配慮した柔軟な対応が図られている(岩手県保健福祉部長6月28日付通知参照)。

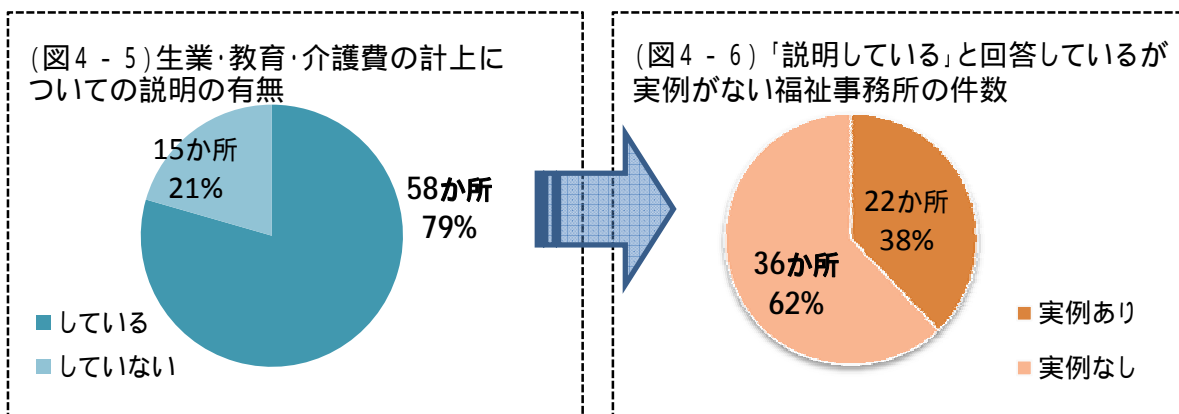
(表4-4) 個別的費目の積み上げによる生活保護廃止の回避の例

岩手県沿岸広域振興局地域		福島県県北保健福祉事務所	
高校3年間の経費90万円	仏壇50万円	什器、衣類、食器、電化製品等	仏壇15万円、お墓30万円
自動車免許取得費30万円	電動自転車10万円	補修1万5千円~100万円	建築237万円、解体87万円
パソコン一式15万円	供養戒名料35万円	自宅へ戻った際の農業再開に必要な経費145万円	自宅へ戻る時の引越代5万円~10万円
原付バイク15万円		避難所等での移送費1万円~4万円	
遠野市		福島県相双福祉事務所	
生活用品50万円	墓石・仏壇・法事等950万円	免許取得経費(30万円程度)	貸付金返済(実費)
		墓石・仏壇(上限65.1万円)	家電6点(実費)
		家屋補修(上限250万円)	線量計(10万円)
		畑の除染(100万円)	

生業・教育・介護費の計上について

説明の有無

- ・ 生業・教育・介護等の金額の基準や具体例を説明していないと回答したところが15か所ある。
- ・ 自立更生計画書に生業・教育・介護等に関わるものを費目として計上できることについて「知らなかった」と答えたところが1か所あった。



費用計上された実例

- ・ 説明していると回答した58か所の中でも、実際に自立更生計画書に生業等を計上した実例のあるところは22か所(38%)に止まり、実質的な説明がなされていないのではないかと疑問が残る。
- ・ 一方で、費用計上がなされた実例が多い地域は、岩手県陸前高田市、大船渡市、宮古保健福祉環境センター、沿岸広域振興局など、岩手県に多い。

(表4 - 7) 自立更生計画書への費用計上の実例数

地域	生業	教育	介護
全体	56	31	1
陸前高田市	3	3	0
大船渡市	3	8	0
宮古保健福祉環境センター	9	1	0
沿岸広域振興局	5	0	0
宮城県仙台保健福祉事務所	1	8	0

まとめ

- 1 今回の調査結果によると、被災5県全体の停止・廃止世帯数は4,288件で、そのうち458件(10.6%)が義援金や仮払補償金の受領を理由とするものである。そして、上記458件中、福島県南相馬市が約51%(233件)を占めている。

福島県南相馬市は、保護停止・廃止世帯数(299件)のうち、義援金や仮払補償金の受領を理由とする世帯数の割合が際立って大きく(233件、約78%)、同市における受給世帯数の激減に直結している。

当連合会が7月22日付け会長声明で求めているとおり、同市における特異な取扱いは直ちに是正されるべきである。

- 2 「課長通知その3」では、第一次義援金等について、使途確認をしない包括的一定額計上が認められているにもかかわらず、実際に実施している地域は18か所(全96か所のうち約19%)にとどまり、通知の趣旨が徹底されていない。

- 3 自立更生計画書に生業・教育・介護費を計上できることについて、知らなかったと回答した箇所や説明していないと回答した箇所も少なくなく、説明していると回答した58か所の中でも、自立更生計画書に実際に生業費等を計上した実例のあるところは22か所(38%)にとどまり、実質的な説明がなされていないのではないかと疑問が残る。

一方、様々な費目を柔軟に計上している地域もあり、こうした実践例が広く共有されることが望まれる。