

緊急時における臨時給付金支給に関する提言

2021年（令和3年）1月21日

日本弁護士連合会

第1 提言の趣旨

国は、2020年5月に実施された特別定額給付金を例とする、大規模自然災害や感染症の拡大といった緊急時における臨時給付金等（以下「臨時給付金」という。）の支給方法について、支給時の混乱を回避し、全ての住民が迅速・確実に受給できるよう、以下のとおり、支給の原則を定めた上、支給方法の具体化を早期に行い、次なる臨時給付金の支給に備えるべきである。

- 1 臨時給付金の支給は、各個人の受給権を保障するため、本人名義の預金口座への送金又は本人への現金交付とすること。
- 2 成年後見制度を利用している人については、成年後見人、代理権を有する保佐人、補助人及び任意後見人等による申請及び受給が行われるべく、成年後見人等に申請書を送付すること。
- 3 病院や施設等に入院、入所中やホームレスであるため、臨時給付金の支給申請を行うことに困難な事情を有する者に対し、分かりやすい受給申請手続方法等の周知とともに、病院・施設等や支援機関による同手続の履行の支援を行い、手続要件等についてはその状況に応じて柔軟に対応すること。

第2 提言の理由

1 はじめに

2020年4月20日、政府は、新型コロナウイルス感染症緊急経済対策において、新型インフルエンザ等対策特別措置法の緊急事態宣言下、住民一人当たり10万円の特別定額給付金を支給することを決定した。

これまでも国は、自然災害時を始めとする緊急時における住民の経済的危急に対する応急措置として、特定の人に対する臨時給付金の支給を行うことがあったが、新型コロナウイルス感染症拡大による住民の経済的生活への打撃はこれまでになく大きく、全ての住民に対し特別定額給付金が支給されることとなり、同給付金に対する住民の期待は大きかった。しかしながら、以下に詳述するように、世帯主要件を設けたこと、支給に関する通知がなされなかったこと、施設入所等により申請困難な事情があることに配慮した対応がなされな

かったことなどにより、給付金を受給できない人が生じる結果となった。特別定額給付金は自然災害等により経済的に困窮する住民にとっては生存権（憲法25条）に直結する問題であり、国は、受給できなかった原因を除去し、支給対象となった住民が臨時給付金を迅速・確実に受給できる仕組みを整える責任がある。

そして、新型コロナウイルス感染症の終息が見込めない中、今後も支援を必要とする住民に対して臨時給付金の支給がなされることが想定されることに鑑みると、この問題の解決を図るべきことは急務である。そこで、当連合会は、今回の特別定額給付金の支給をめぐる生じた受給阻害の実態を概観の上、上記のとおり、提言を行うこととした。

2 世帯主要件のために受給できなかった実態

(1) 特別定額給付金の給付対象者は、基準日（2020年4月27日）において住民基本台帳に記載されている者とされ、住民各人が対象とされたものの、受給権者はその者の属する世帯の世帯主とされ、申請方法は受給権者である世帯主宛てに送付される申請書にて行うとされた（以下「世帯主要件」という。）。そのため、世帯構成員であるが、何らかの事情で世帯主と離れて生活せざるを得ない者が同支給金を受け取れない事態が危惧された。2008年のリーマンショックによる定額給付金支給や2011年の東日本大震災による災害弔慰金等の支給の際にも、今回と同様に世帯主要件が定められたため、上記のように受給できない事態が生じていたが、その根本的解決は図られないままであった。

特別定額給付金の支給に関しては、支給開始に当たり、関係各所からの要請が相次いだため、総務省による応急の手当として特例措置が講じられ、上記事態の一定の解決が図られることとなった。しかし、特例措置に関する通知が五月雨式に発出されたことから、支給手続を行う市町村において混乱が生じるとともに、特例措置によっても受給できない事例が多数生じた。

(2) 特例措置が講じられても受給できなかった多くの住民の存在

特例措置が講じられ、配偶者等からの暴力¹又は他の親族からの暴力その他

¹ 2020年4月27日付け事務連絡「配偶者からの暴力を理由とした避難事例における特別定額給付金関係事務処理における特別定額給付金関係事務処理の運用について」と題する特例措置、事務処理の自治体向けQ&A、2020年5月1日付け事務連絡「事前申し出機関後の配偶者からの暴力を理由とした避難事例の取り扱いについて」が発出され、配偶者からの暴力を受けて避難している場合においては行政機関又は民間の支援機関の確認書をもって、住民基本台帳上配偶者と同一世帯に属している場合でも、世帯主とは別途受給することが可能となった。

の虐待等により避難している人について、支援機関による「DV被害申出確認書」の提出や、虐待により入所等していることを証明するものにより、世帯主ではなく本人に対し支給がなされること及び成年後見人等が選任されている場合には、同人等による代理申請や受給が可能であることの取扱いが示された²が、以下のように受給できない事例が生じた。

- ① 配偶者からの暴力を受け避難しているが、住民票を移動していない場合、支援機関等の確認書の発行を受ければ、受給できる旨の通知が発せられたが、支援機関等が関与していない場合には確認書を得ることができず、受給できない事態が生じた。

配偶者からの暴力を受け避難しているが、住民票を移動していない場合、ア) 裁判所による保護命令が出されていること、イ) 婦人相談所による「証明書」又は、配偶者暴力相談支援センター、福祉事務所、各自治体の相談窓口、民間支援団体などによる「確認書」が出されていること、ウ) 基準日の翌日以降に住民票を移し、閲覧制限などの住民基本台帳法上の支援措置の対象となっていること、のいずれかに該当すれば特別定額給付金を受給できる旨の特例措置が採られたが、保護命令の発令数は多くなく、支援機関等の関与がない者がイ), ウ) の要件を充たすことは考えづらいため、どこへも相談せず避難した者等につき、受給できない事態が生じた。

- ② 何らかの虐待を受けているが避難できない事情があり避難していない場合（同居している親から虐待を受けている未成年者を含む）には、同居の親族による財産管理が不適切なため、第三者後見人等が就任している場合であっても、世帯主要件のために、世帯主の指定する口座に同給付金が入金され、本人が同給付金を受給できない事態が生じた。
- ③ 住民票を自宅住所地に置きながら入院や施設に入所している人に成年後見人等が就任している場合であっても、世帯主要件の定めや世帯主でない者による申請が認められるのは虐待を受けている場合に限りといった誤解が原因で、成年後見人等に申請書が送付されず、成年後見人等を通じて受給できなかった。
- ④ 本人に保佐開始の審判又は補助開始の審判がなされ、保佐人又は補助人が就任している場合であっても、同給付金の受給に関する代理権の有無を

² 2020年4月27日付け事務連絡「虐待により施設等に入所措置等が採られている障害者及び高齢者に係る特別定額給付金環系事務処理について」、2020年5月1日付け事務連絡「事前申出期間後の親族からの暴力等を理由とした避難事例の取り扱いについて」、2020年5月2日付け事務連絡「特別定額給付金事業における成年後見人等による申請・受給の代理に関するQ&A」。

問わず、世帯主要件のために保佐人等に申請書の送付を行わない自治体が多く見られた。

- ⑤ 入院や施設に入所している人で住民票を移動していない場合、世帯主による申請がなされ、本人と世帯主との関係性によっては世帯主から受け取れず、給付金を受給できない事態が生じた。

(3) 世帯主要件を定めることの問題点

世帯主要件を定めることにより、上記(2)で述べたような受給できない事態が多数生じた。特別定額給付金の支給対象者は住民各人であるから、一人一人が受給権を有するものであり、個人を受給権者として各人の申請により支給されるべきである。

また、一般に、婚姻した男女が世帯を構成する場合、男性が住民票上の世帯主となることが圧倒的に多く、そのような実態があるにもかかわらず、特別定額給付金を例とする臨時給付金の受給権者を世帯主とすることは、女性を男性より事実上不利益に取り扱う結果となり、男女間差別に当たる。

(4) 特例措置の対応は原則ではないこと

世帯主要件を定めるために生じた事態については、上記のような一定の特例措置が講じられたものの、なお受給できない人が存在したのは、特例措置が根本的な解決方法でないことを示すものである。住民個人の生存権につながる臨時給付金の支給に関しては、特例措置を想定した制度設計を行うのではなく、特例措置を講じることなく住民各人が受給できる基本原則に基づいた制度に改めるべきである。

3 施設等に入所しているため申請に困難な事情があり、受給できなかった場合

(1) 刑務所在監者等

刑務所在監者の中には、長く在監し住民登録が職権消除されている場合、住民登録の住所が不明な場合又は元々住民登録がない場合があり、住民基本台帳に記載がないため申請できない事態が生じた。

少年刑務所においても同様の事態が生じ、加えて、そもそも給付金を受給できることを知らなかったり、銀行口座を持っていないことから、申請を断念せざるを得なかったりする事例が生じた。

拘置所在監者が従来独居であった場合には、申請書が同人の住所地に届いても転送されないため、申請できること自体が知らされないまま、申請ができなかった事例が見られた。

また、留置施設に勾留されている者については、弁護士会が留置施設の所在地に住民票を置くよう調整を試みた例もあったが、多くは在監期間が不明であること、保釈される場合があることから、警察では同在監者の給付金の申請については対応しない扱いとされていたことも多かったようである。

これらの場合のうち、刑務所在監者から、当連合会に照会があったため情報収集を始めたところ、総務省自治行政局住民制度課から、市区町村は被収容者の住所について職権調査が可能であり、職権調査を促せば、職権で（住民票に）記載することができるとの情報を得た。そのため、刑務所に在所証明書を発行するよう促し、刑務所所在地の自治体に同証明書を提出することにより職権記載を求めれば、住民登録をすることができる旨通知したところ、本給付金申請手続をすることができた旨の報告を得ている。しかし、同手続を自ら取ることができない人もおり、全ての在監者が受給できたわけではない。

拘置所在監者については、申請書の受領につき、市町村に申請書送付の要望を文書で送付することにより拘置所に送付される扱いとされた例もあり、その場合、拘置所所長が申請書の下に機関名や連絡先を記載して市町村に提出することにより受給が可能となった例もある。

(2) ホームレスの人

ホームレスの人は、住民登録や本人確認書類がない、申請書の送付先を特定できない、又は銀行口座を持っていないといった事情のある人が多く、それらの人が受給できない事態が生じた。

この点、例えば、京都市に所在したホームレスの人については、弁護士に申請にかかる委任をして、法律事務所に申請書を転送することにて対応し、住民登録がない場合には、京都市で生活保護の受給申請をする等の手続を行うことを前提に、同給付金の申請をすることが可能となった。本人の住民登録が京都市以外の他府県の市町村にある場合にはその市町村に相談の上、京都市と同様な取扱いを求めたところ、申請受理された例もあった。

本人確認書類については、弁護士が本人である蓋然性が高いことを証することとし、本人写真を貼り付けた証明書を作成することで対応した。銀行口座については、委任を受けた弁護士の預かり金口座を使用するよう手配することにより、本人が本給付金を受給できたとの報告を得ている。

(3) 入院や施設に入所している人

入院や施設に入所している人で世帯主でない場合又は世帯主であっても

郵便が転送されない場合、申請書が送付されずに手続きができず、受給できない事態が生じた。

4 周知されない又は支援が受けられないために受給できなかった人の救済

本給付金の受給に当たって支援・周知が必要な人であっても、支援機関等とつながっていないために申請期限までに申請できなかった事例がある。受給権は当然、消滅するものでない以上、申請期限までに申請できなかった人についても今後も申請を可能とし、支給すべきである。

5 結語

以上のことから、国は、緊急時における臨時給付金の支給について、支給対象とされた全ての住民が迅速・確実に受給できるよう、以下のとおり、支給の原則を定めた上、支給方法の具体化を早期に行い、次なる臨時給付金の支給に備えるべきである。

(1) 臨時給付金の支給は、住民各人の受給権を保障するため、本人名義の預金口座への送金又は本人への現金交付とすること

そもそも支給対象者は住民各人であるから、各人が受給権を有するものであり、個人を受給権者とし、個人の申請により行われるべきである。世帯主を受給権者として扱い、世帯主の申請により世帯主への交付を行う方法は給付事務処理上の便宜からに過ぎず、そのような便宜は住民一人一人の受給権に優先するものではない。上記で述べたような各人が受給できない事態を解消するためには、給付事務の便宜を優先するのではなく、各人の受給権を優先させ、権利を有する各人が確実に受給できるよう、各人の申請による、各人名義の口座への送金の方法を採用すべきである。

未成年の子についても、同人の受給権を万全たらしむべく、同人名義の口座が開設されている場合にはその口座に送金することを原則とすべきである。

また、預金口座を持たない者に配慮し、例外的に、現金交付も可能とすべきである。

(2) 成年後見制度を利用している人については、成年後見人、代理権を有する保佐人、補助人及び任意後見人等による申請及び受給が行われるべく、成年後見人等に申請書を送付すること

成年後見制度を利用している人の中には、自ら、臨時給付金の申請及び受

給を行うことが困難な人がある。そのような人に代わって成年後見人又は臨時給付金受給に関する代理権を有する保佐人、補助人又は任意後見人は当然、同手続を行うことができる。しかし、世帯主要件などのために、同人等に申請書を送付されず、申請及び受給ができなかった。成年後見制度を利用する人の受給権を保障するためには、代理権を有する成年後見人等に申請書を送付し、同人等による申請及び受給がなされるべきである。

- (3) 病院や施設等に入院，入所中やホームレスのため，臨時給付金の支給申請を行うことに困難な事情を有する者に対して，分かりやすく受給申請手続等を周知するとともに，病院・施設等や支援機関において申請手続の支援を行い，手続要件等についてはその状況に応じて柔軟に対応すること。

ホームレスの人，病院や施設等に入院，入所中の人はそもそも受給手続の知らせや受給申請書を受け取ったり，申請に必要な書類を準備することが困難であるため，申請手続方法等の周知とともに，各施設や支援機関等による申請手続への支援が求められる。また，各人が確実に受給できるよう，手続要件については，各人の置かれた状況に鑑み，柔軟に対応し，例えば本人確認書類は施設等の長による所在証明書の発行に替えたり，銀行口座を有しない人には手渡しによる交付又は現金書留による郵送に代えたりする等の方法も採用すべきである。

以上