

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	経済的支援
検 証 項 目	生活保護

根拠法令・事務区分	生活保護法（法定受託事務）
執 行 主 体	県、市、社会福祉法（昭和26年法律第45号）に規定する福祉事務所を設置する町村
財 源	<p>国庫補助</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の3 / 4</li> <li>・市町村及び都道府県が支弁した保護施設の設備費の1 / 2</li> </ul>
概 要	<p>生活保護は、日本国憲法第25条の理念に基づき、国が、生活に困窮する国民に対し、その困窮の程度に応じ必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するものである。</p> <p>阪神・淡路大震災では、一般的市民層よりも生活保護世帯の方が大きな被害を受けたことが指摘されている（「市内生活保護世帯15,024世帯のうち、全壊・全焼3,619世帯、半壊・半焼2,652世帯、死者278人と平均を上回っている。」（高寄昇三「阪神大震災と生活復興」））。阪神・淡路大震災後の生活保護世帯数は、被災者の県外転出、施設入所、死亡、親族との同居などによる廃止が開始を上回ったため、震災前からおよそ1,000世帯減少したが、生活保護法の適用に関しては、避難所においては災害救助法等により必要最小限度の需要が満たされており生活保護の適用になじまないなどの災害時における生活保護法の運用に関する問題が提起された。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【厚生省】</p> <p>生活保護法に基づく保護を実施した。</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 （成果「県」「市町」参照）</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>1月18日に保護費の再支給や代替住宅入居に係る敷金の支給等を積極的に検討することを厚生省と確認し、1月19日に被災地福祉事務所に対し対応を指示した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p170]</p> <p>27日、被災地福祉事務所に対して、避難所生活者からの保護申請の取り扱い指針等について、個々の具体的な事情に基づいて適切に対処するように指導した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p171]</p> <p>生活保護等の福祉業務に支障を生じさせないよう、1月30日、厚生省を通じて全国から人的支援を求めた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p171]</p> <p>3月下旬、仮設住宅への早期入居指導、住宅扶助の上位限度額の適用等を図るよう被災地福祉事務所を指導した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p170]</p> <p>生活保護法の運営にあたり「阪神・淡路大震災による被災者に対する支援の充実」を平成7年度における重点課題の1つとし、4月17日に県福祉事務所・各市長に文書通知した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p171]</p> <p>5月下旬、要保護者の生活実態に応じてきめ細かく迅速な支援を行うため、仮設住宅など居住地の所在する福祉事務所を保護の実施機関とする取り扱いを行った。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県,p171]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>震災後の保護動向は、被災者の県外転出、施設入所、死亡、親族との同居などによる廃止が開始</p>

	<p>を上回ったため、平成8年1月には震災前の平成6年12月に比べ1,099世帯、2,127人の減となり、保護率も0.2%低下した。その後は世帯数、人員、保護率とも横ばいとなっている。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p171]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成7年1月～平成8年1月の生活保護開始件数は8,421件で、うち2,189件は仮設住宅等への入居に伴う被保護者の転入によるものである。[『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(財)21世紀ひょうご創造協会,p266]</li> <li>平成7年1月～平成8年1月の生活保護廃止件数は9,692件で、うち2,400件は県内の仮設住宅等への入居、県外への転居などによる被保護者の転出によるものである。[『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(財)21世紀ひょうご創造協会,p268]</li> <li>震災が原因で新たに生活保護の対象となった世帯数が、4月末現在で539世帯。震災発生から4月末までに、県内で受け付けた生活保護申請の総数は1,683件。うち3割以上が、震災で家や職を失って対象となった世帯で占められていた。生活保護の対象となるのは、国が定める最低生活費を収入が下回る世帯。539世帯のうち、保護対象に陥った理由としては、勤務先の倒壊により収入が途絶えたというケースが152件と最も多い。このほかに震災時の火災で財産を消失したり、住家の倒壊で一家が離散したケースなどがある。通常は世帯主の病気による困窮というケースが約8割を占めるが、震災関連では失職、住宅事情による申請が目立っている。[『阪神・淡路大震災復興誌第1巻』(財)21世紀ひょうご創造協会,p265-266]</li> </ul> <p>生活保護に係る他都市からの派遣職員については、神戸市他6市に、46都道府県・11指定都市より2月1日から2月16日まで1日当たり約109人、延べ7,930人の支援を受けた。なお、神戸市では、業務正常化に時間を要したため、さらに5月15日から6月30日まで1日当たり約33人、延べ1,550人の応援を受けた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p171]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【神戸市】</p> <p>対象者の安否確認等のため、家庭訪問や親族・近隣者等からの聞き取りを実施した。[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録 1995年 - 』神戸市,p336]</p> <p>生活相談、生活支援業務、要援護世帯の実情に即した福祉サービスを提供した。[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995年 - 』神戸市,p336]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>【神戸市】</p> <p>被保護世帯の仮設住宅入居状況は、平成7年10月1日現在で、高齢者世帯1,498世帯(51.1%)、母子世帯(6.7%)、障害者世帯187世帯(6.4%)、傷病者世帯944世帯(32.3%)、その他世帯102世帯(3.5%)の計2,928世帯である。[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録 1995年 - 』神戸市,p336]</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>地域防災計画において、必要により被災地の健康福祉事務所への人的な支援を行い、生活保護の柔軟な運用等ケースに応じて迅速かつきめ細かな円滑な対応を図ることとしている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>

これまでの各方面からの指摘事項

生活保護法2条では「すべての国民は、この法律に定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる」と定め、25条は「保護の実施機関は要保護者が急迫した状況にあるときは、すみやかに職権をもって（中略）保護を開始しなければならない」としている。にもかかわらず、多くの被災者が生活保護の対象にならない現実は何を意味するのか。ある専門家は、「法律が時代に対応できなくなっている」と指摘する。生活保護法が施行されたのは1950年5月。戦後の混乱した社会情勢の中で、国民に最低限度の生活を保障し、自立を助長することが目的だった。専門家は「自己資産を使い果たせば、永久に自立できなくなる。震災被災者のことを真に考えるならば、従来の法解釈のワクにとらわれず、柔軟に法を運用すべき」と提言している。（神戸新聞社会部「求められる生活保護法の柔軟な運用」『先例に挑む 誰がための法と行政か 阪神大震災 復興行政を検証する』）

朝日新聞の5月3日付朝刊に掲載された厚生省保護課の談話では、「災害救助法で最低限の生活需要は満たされていると認識しているので、生活保護で補足する必要はないと判断した」から避難所の被災者への生活保護は認めないと説明している。…（中略）…そもそも災害救助法による援助は、「応急的に、必要な援助を行う」（災害救助法1条）のであって、恒常的に被災者の生活の援助をすることを目的としたものではない。平成4年6月17日付厚生省事務次官通達である「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」と題する通知でも、避難所は「災害発生の日から七日以内とする」ことが原則とされており、そこでの生活はせいぜい7日間程度の応急的なものなのである。そのような応急的な生活程度はけっして生活保護法が予定している健康で文化的な生活ではないであろう。また、物資が支給されているからよいといっても、人が生活していくのには金銭が必要である。…（中略）…本来、自力で生活再建が困難な被災者に対して国は早急に保護を実施すべきであった。被災者が保護を何よりも必要としていたのは被災直後であった。未曾有の震災にあって、厚生省は補足性の原則を弾力的に運用して、避難所にいる被災者に対しても保護を実施することはできたはずである。（松山秀樹「生活保護法の運用再考」『先例に挑む 誰がための法と行政か 阪神大震災 復興行政を検証する』）

我が国のセイフティネット（生活保護等社会福祉政策）は欧米に比べると、まだまだ未発達と言わざるを得ない。高齢者らに限らず、再建のめどのない被災者に対して、彼らを被災者として対応するよりも、セイフティネットの枠の中で支援した方が、同様に困窮している他の地域の貧困層との間の（水平的）公平性も確保できるだろう。規制緩和を推し進めようとする我が国にとってセイフティネットの整備は重要な課題である。これを充実させることで、災害普及対策としての被災者支援対策から通常の福祉政策への移行を迅速に行うことが可能となる。（田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 第4巻 被災者支援』）

恒常的セイフティネットの改善・充実強化と情報の蓄積、生活保護世帯等の実情を把握するための知識と技術を持った専門家の育成が必要である。（田近栄治「生活再建のための公的支援の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』）

課題の整理

今後の考え方など

阪神・淡路大震災のような大規模災害において、生活保護制度のような一般施策の運用によって対応するのは困難である。同じ被災都市の中にあっても、被災程度は異なり、一律に対応するのは難しい。また、制度の運用上、被災者だけを特別扱いすることにより逆に不公平が生じる場合もある。（神戸市）

災害救助法は、今回のように長期間に渡り避難生活を送ることを想定していないが、大規模災害時の被災者の生活支援をどうするのかを生活保護とは別制度での対応を考えることによって、より実情に即した柔軟な対応ができるのではないか。（神戸市）

生活保護制度は一般施策であるため、災害時の特例適用は困難であると考え。（尼崎市）