

東日本大震災被災地の今後の被災者支援及び 生活保護、生活困窮者自立支援のあり方について

齋藤 昭彦¹

Desired Victim Support, Livelihood Protection, and Support for the Needy to Lead Independent Lives in the Future in the Great East Japan Earthquake Disaster Region

SAITOU Akihiko

本稿では、岩手県の自治体における生活保護担当職員の東日本大震災発災直後からの被災者支援、被保護者支援及び生活保護の業務の実際と発災以降の岩手県的生活保護の動向、さらには、発災から5年が経過した現在の被災地の生活保護の実施状況と大震災の影響による地域実情等を概括した。また、東日本大震災前後の生活保護及び生活困窮者自立支援をめぐる政策動向を整理し、その動向や岩手県の地域実情等を踏まえて、生活保護受給という形で「貧困の顕在化」が現れていない大震災被災地の今後の被災者支援及び生活保護、生活困窮者自立支援のあり方について考察した。

キーワード：被災者支援 生活保護 生活困窮者自立支援 貧困の顕在化 共同体的相互扶助

This paper summarizes the status of work done for supporting victims, wards, and livelihoods by livelihood protection officials of local governments in Iwate Prefecture in the aftermath of the Great East Japan Earthquake. It also analyses trends in livelihood protection in Iwate Prefecture, the implementation status of livelihood protection in the region five years after the disaster, and the regional conditions after the impact. It organizes policy trends related to livelihood protection and support for the needy before and after the Great East Japan Earthquake, and based on these trends and the actual regional conditions in Iwate Prefecture, considers desirable future support in cases where the “actualization of poverty” has not appeared as of now – in the form of providing livelihood protection

Keywords: support for victims, livelihood protection, support for independence of needy people, actualization of poverty, community mutual aid

I. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災による岩手県の被災状況は、2013年2月28日現在（2012年12月7日までに発生した余震の被害を含む）で、人的被害は死者4,672人、行方不明者1,151人、負傷者206人となっており、人的被害の合計6,029人は、県人口の0.5%、沿岸地域人口の2.1%を占めた。家屋被害は、全壊・半壊が約2万5,000棟にのぼっている。

避難者は、2011年3月13日には最大で約5万4,000人となった。

本稿では、まず、東日本大震災の津波により壊滅的な被害を受けた沿岸被災地である岩手県大槌町、陸前高田市と内陸被災地で沿岸被災地の後方支援を担った一関市の発災直後からの被災者支援と生活保護業務の実際、発災から現在までの岩手県及び被災地の生活保護の動向と実施状況等を概括する。

1 岩手県立大学社会福祉学部

次に、大震災前後の生活保護及び生活困窮者自立支援をめぐる政策動向等を整理し、その動向と岩手県の地域実情等を踏まえて、生活保護という形で「貧困の顕在化」が現れていない岩手県の被災地の今後の被災者支援及び生活保護、生活困窮者自立支援のあり方について考察する。

Ⅱ．被災地の被災者支援と生活保護業務の実際

大震災で被災した被保護受給者がいた岩手県内の福祉事務所は8福祉事務所で、これら福祉事務所には、亡くなった職員や家族が死亡、行方不明となった職員もいた。こうした中で福祉事務所は、生活保護業務のほか被害状況の把握、避難所の手配、食糧・衣類等の物資の調達などの被災者支援に迫られた。

1．大槌町の被災者支援と生活保護業務の実際

以下は、釜石市にある大槌町所管の「岩手県沿岸広域振興局保健福祉環境部」（以下、「沿岸局」）に勤務していた菊池（2012）の報告によるものである。

（1）被災の状況

大槌町は、震災前の2010年10月1日で人口1万5,276人、世帯数5,679であった。

大槌町の東日本大震災の津波による被害は、2013年2月28日現在で、死亡が803人、行方不明は437人で人的被害の合計は町人口の約8％に及び、家屋倒壊数の3,717棟は全世帯数の約65％に達した。役場庁舎も全壊し、町長以下職員の約3分の1が犠牲になった。

（2）発災直後の状況

菊池自らも陸前高田市の自宅を津波で流されながら、生活保護を含めた被災者支援業務に当たった。震災当日の3月11日夕方になり、余震が落ち着いてから、釜石市内の社会福祉施設・病院の被災状況確認や必要な物資の有無などを暗闇の中、聞いて歩いた。真夜中、釜石市から赤ちゃんのミルクが欲しいとの要請があり、街の中を駆けずり回って、ドラッグストアの店長を探し出し、店を開けてもらい、商品が散乱しているその危険な中を、ミルクとおむつ、それから幾ばくかの食料を確保した。

沿岸局職員が、担当区域の大槌町に入ったのは3月14日であった。発災から3日後となったのは、大槌町で大規模な火災が発生していたからである。大槌町に行った当日も、山火事が延焼中で、大槌町入り口のトンネルの中に山火事の煙が充満し、山火

事の中を駆け回って、施設や病院を歩いたという。

（3）生活保護業務の実際

発災後に沿岸局福祉課の菊池以下8名の職員が、管内の社会福祉施設、被災者、生活保護世帯の全てに対応することは極めて難しく、まずは、施設の物資の確保や各種手帳の再発行、内陸の避難先施設の確保を優先した。高齢者、障害者の避難先の確保のための受け入れを直接施設と交渉した。加えて、大槌町が役場庁舎と多くの職員の喪失で行政機能を失っていたため、町への業務支援、各種手当での支給などにあたった。

生活保護担当4人のうち2人は、3月23日まで保健活動に従事し、菊池と職員2人が、被災者支援や生活保護世帯の安否確認に従事した。被保護者の避難先や生死もわからない中で、4月13日から大槌町に児童と生活保護の相談所を設置した。

生活保護業務でまず問題となったことは、被保護者の安否確認と4月の保護費の支給であった。沿岸局では、まずは、避難所に安否の連絡をポスターで掲示した。最初は避難所に電話は設置されていなかったが、各避難所に衛星携帯電話が設置されてからは、担当ケースワーカーに電話連絡が入るようになり、避難所を巡回すると、被保護者から声かけられ順次、情報を得て世帯の把握をしていった。保護費支給は、金融機関が再開しないため、金融機関のＡＴＭ利用や窓口業務の状況などの情報を収集して、被保護世帯に伝えた。5月の保護費支給では一段落をした。

震災の影響として、疎遠であった扶養義務者間の絆が結構回復している。また、保護世帯の転出の中には、内陸避難して、そのまま花巻市とかあるいは盛岡市に定住してしまう事例も多く、被災地で保護が増えているのではないかと考えているかもしれないが、実は増えておらず、震災以後の2011年10月までで生活保護相談は22件、申請は6件であったという。

大槌町の生活保護受給者は、震災前の2011年3月1日で191世帯、288人であった。2010年度月平均保護率は、18.62％で、県内市町村中3番目に高かったが、8か月後の2011年11月1日時点では、74世帯、102人に減少した。

生活保護受給者は、2011年10月現在で死亡11人、行方不明23人、全壊・半壊家屋136棟となっており、

この間の保護廃止理由は、義援金等が53件、死亡・行方不明が28件、転出が19件、引取りが7件、就労4件などであった。

菊池（2012）からは、町村を所管する「県福祉事務所」の役割の難しさが見える。権限移譲と地方分権が進む中で、自治体福祉行政は生活保護業務を除く業務のほとんどを市町村が中心となって担っており、生活保護業務も町村の「協力」が大きい。市町村の行政機能が十全に果たされて、初めて自らの業務も進めることができる実態にある。大槌町の代替機能も果たしながらの業務遂行は困難なものであった。

2．陸前高田市の被災者支援と生活保護業務の実際

以下は、岩手県陸前高田市（2012）、岩手県陸前高田市、名古屋市被災地域支援本部、名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課（2012）及び新美（2012）の報告によるものである。

（1）被災の状況

陸前高田市は、震災前の2010年10月1日で人口2万3,300人、世帯数7,767であった。

陸前高田市を襲った津波は、最大16メートルの高さに及び、大槌町と同様に市は壊滅的な被害を受けた。その被害は、2013年2月28日現在で、死亡が1,556人、行方不明は217人で人的被害の合計は町人口の7.6％に及び、家屋倒壊数の3,341棟は全世帯数の約43％に達した。

市役所本庁舎は全壊し、市役所職員も囑託や臨時職員を含めると、全体の約4分の1が犠牲となった。

（2）生活保護業務の実際

陸前高田市の生活保護受給者は、2010年度月平均で114世帯、163人で、保護率6.96％であった。保護率は、34市町村中25番目と県内でも常に低位にあった。2011年度月平均では、92世帯、124人に減少した。

震災前、生活保護業務は係長と2名のケースワーカーで担当していたが、震災により1名が亡くなった。庁舎屋上に避難して助かった1名は、震災後はしばらく災害対策本部業務や避難所運営に従事し、生活保護の業務に就いたのは、3月下旬になってからであった。

生活保護関連の台帳や書類は津波で流され、市役所内の保護費の計算等を行う生活保護システムのサーバも破壊されたが、バックアップテープを回収

し、5月中旬にデータは復元された。

しかし、データで復元できなかったケース記録は、対象人員が少なく、人と人のつながりが密接な地域性から個人の記憶をつなぎあわせることで、かなりの部分は補えたが、亡くなったケースワーカーの分はすべてを埋めることは困難だったという。

4月の保護費は、水の引いた庁舎から3月の支払伝票が偶然見つかり、4月28日に支払いが可能となった。ちなみに、地元銀行のＡＴＭが利用可能となったのが7月1日で、それまでは、保護世帯も含め多くの市民は、支援物資や炊き出しなどで生活する実態にあったという。

陸前高田市の生活保護業務への支援には、名古屋市と隣接する一関市から各1名が派遣された。

（3）派遣職員が見た被災地の生活保護業務

名古屋市は陸前高田市に支援を集中し、隣接の一関市大東町の旅館に派遣職員の宿舎を兼ねた「現地連絡事務所」を設置した。

名古屋市からの最初の派遣職員は、「約10年のケースワーカー経験を持」ち、阪神・淡路大震災時には、兵庫県に派遣された経験があった。陸前高田市に着いてからは、記録の復旧や実施体制の立て直しが主な業務で、出発前に多くなるだろうと予想していた保護の相談や申請は少なく、「地域の助け合いや親族の援助などが新規の相談・申請件数の少なさに表れているのではないか」と感じた。

最初の派遣職員は約1か月で交替し、次の職員が1か月派遣され、7月から翌3月までは長期の支援職員が派遣された。

長期の派遣職員となった新美が着任した7月以降は比較的落ち着いた状態となり、一関市からの派遣職員とともに、保護台帳の再作成などの本格的な復元に取り組んだ。

生活保護システムの復旧により、過去4年分の保護変更履歴や医療・介護の利用履歴、一部ではあったが扶養義務者の住所等を把握し、これをもとに、2か月間で全世帯を訪問し、生活歴や震災時の様子、亡くなった家族・親族の話を2～3時間をかけて聞いた。この聞き取りの中で、新美は陸前高田市の被保護者が親族らに「普段から、いろいろ精神的な面でバックアップをしてもらっているということがすごくたくさん」あり、死亡や仮設住宅への転居などによる親族の喪失の影響の大きさと、名古屋市の親

族との縁が切れている多くの被保護者との違いを感じた。

高齢者の支えとなっていた親族の被災により、医療機関の身元保証をする者がなく、「市役所の生活保護担当が身元保証をやってくれ」などの話に名古屋市にはあった身元保証をするNPOなどが岩手県にはなく、親族を亡くした者の入院時の保証人問題の難しさも感じた。

相談受付は、年度を通じて10件にも満たない状況で、震災等に直接関連したものは2件で、当初「震災によって生活保護の相談が増えるのではないかと言われて」いたが、実際はその予測は全く当たらなかった。

新美は、生活保護の相談受付で気になる点を2つ挙げている。

1つは、要保護世帯の捕捉の問題である。岩手県民が生活保護に「かなり消極的というか、生活保護に頼らず頑張ってしまう世帯がすごく多い」という話を聞き、要保護者の情報をどうやって把握するかという点である。

2つ目は、「扶養の限界」である。震災から1年以上経過した時期に、被災者の親族からの「1年は何とか頑張って支援してきたけれども『もう限界』」との相談を受け、親族の生活も大きく変化し、「なかなか面倒を見切れないことが出てきているようだ」と感じ、こうしたことが、生活保護の新規相談に関わってくるかという点である。

新美が生活保護業務を通じて感じた被保護者の「親族の死亡や転居が与える被保護者の大きな喪失感」や「医療機関の身元保証人の確保」の問題は、岩手県の生活保護や福祉を考えるうえで大きな示唆となる。

岩手県民が生活保護受給に消極的で「生活保護に頼らず頑張ってしまう世帯が多いという声」と同時に「支援に疲れた親族の声」も聞いている。ここには、生活保護や生活困窮者支援における「自助」や親族間の「支え合い」と「その限界」を見極める難しさがある。

3. 一関市の被災者支援と生活保護業務の実際

以下は、齋藤（2012）の報告と齋藤の行政実務体験（当時、一関市在職）によるものである。

（1）被災の状況

一関市は県南端に位置し、1市7町の合併で市域

が広くなり、東に宮城県気仙沼市、南に宮城県登米市及び栗原市と接する。

内陸の一関市は3月11日の地震では、震度6弱を観測し、電気・水道などのライフラインが止まった。4月7日の震度6弱の最大余震は家屋に大きな被害を与え、その被害は全壊57棟、半壊734棟にのぼった。

（2）被災市民への支援

3月11日の地震により、家屋被害などで自宅から市役所や一次避難所に避難した市民は、最大約3,000人となった。福祉事務所は、要援護者の安否確認や社会福祉施設の被害状況の確認などに取りかかった。余震が続く不安に加え、停電と断水により電気水道が使用できない状態では、自宅には戻れない市民も多く、12日の昼からは、職員と日赤奉仕団による「炊き出し」が始まった。

ガソリン不足は市民生活を混乱させ、市は通院が困難な在宅人口透析患者に市保健ンセンタを宿泊場所として提供し、職員が公用車で通院を支えた。在宅酸素療養者の酸素の確保、民間病院・医院の発電機の確保、さらには、大規模病院からの食糧の調達などの「SOS」が次々と市災害対策本部に入り、その対応に追われた。自宅や避難所では生活できない要介護高齢者などのため、急きょ、特別養護老人ホームなどを「福祉避難所」とした。当時は特別養護老人ホームなどの社会福祉施設を「福祉避難所」として指定していなかった。

発災直後から市、県保健所、医師会、歯科医師会、薬剤師会、さらには救急医療の中核である県立磐井病院が毎夕市役所に集まり、市民の災害時医療に対応するための「連絡協議会」が開かれた。

（3）沿岸被災地への支援

市内の対応に加えて、隣接する陸前高田市や気仙沼市等の沿岸被災地への対応も迫られた。

3月11日夜、陸前高田市民約100人が治療と投薬を求めているとの情報を受け、深夜に一関市医師会と対応を協議し、翌12日に市のバスで被災者を迎えに行き、市内で治療・投薬を行った。

一関市は自らへの支援物資に加え、沿岸被災地への全国各地からの支援物資の中継基地ともなり、その保管・輸送にもあたり、また、県の南端で県境に位置するため、2011年11月1日現在で、市内には市民のほか、岩手、宮城、福島 of 3県23市町から

被災者約1,000世帯、約2,500人が避難生活を送った。主な避難生活者は、市内で家屋被害を受けて転居を余儀なくされた196世帯、548人、陸前高田市の113世帯、247人、気仙沼市の606世帯、1,367人で、最も多い住居は、みなし仮設住宅となった民間賃貸住宅で、517世帯、1,337人であった。

なお、福島県からは「福島第一原発」事故直後から一関市に避難者が来ており、市内公民館等の避難所で避難生活を送った。

気仙沼市には、二次避難所として閉校した小学校跡等を提供（最大30世帯、86人利用）、さらには、2か所、320戸分の応急仮設住宅の建設用地（学校跡地）を宮城県に提供し、2011年9月から入居が始まった。

（4）生活保護業務の実際

一関市の生活保護受給者は、2010年度月平均で731世帯、1,033人で、保護率8.57%であった。保護率は、34市町村中19番目で、近年やや高位となっていた。2011年度月平均では、790世帯、1,105人、保護率9.22%と前年度より増となっていた。

保護動向を見ると、2008年の世界金融危機以降、誘致企業の撤退などで雇用情勢が悪化し、2009年度、2010年度は保護世帯が前年度より大幅に増加していたが、2011年度からは横ばいの状態にあった。保護申請数も2009年度をピークに2010年度はやや減少となっていた。

震災以後の保護動向を見ると、震災を理由とした申請が14件あり、うち13件は沿岸被災地からの転入で12件が開始された。

また、2011年9月、10月頃の状況では、特に、稼働年齢層の相談が減少傾向にあり、震災復旧関連と見られる建設関係への就業による廃止が増える傾向にあった。その後は、義援金等の費消や雇用保険の給付終了などで保護相談や申請が増えるのではないかと予想していたが、相談や申請の顕著な増加は見られなかった。震災による生活保護業務の大きな混乱はなかった。

一関市の状況からは、災害によりライフラインがストップした緊急時に生命の危険が伴う在宅人工透析患者や在宅酸素療養者への支援の事前の想定必要性が示唆されている。

行政実務者として関わった齋藤は、発災直後から市、県保健所、医師会、歯科医師会、薬剤師会及び

救急医療を担う県立磐井病院による連絡協議会が、地域包括ケアの大きな課題である医療と介護の連携の一関市のその後の基盤となったと考える。

また、隣接市への支援活動や県境を越えた他の自治体の被災者の受け入れは、災害時の自治体の広域的支援や他の自治体からの「住所を持たない被災者」への行政サービスのあり方、さらには、自治体間の災害時に活かされる平時からの連携などの難しさを感じた

4. 義援金等の取扱い

東日本大震災後の生活保護業務の実務にとって、義援金等（生活再建支援金、弔慰金を含む）の取り扱いが大きな課題となった。以下は、齋藤（2012）、菊池（2012）によるものである。

（1）一関市の義援金等の取り扱い

一関市では、自立更生に当てられる額については収入認定をしないという原則を踏まえ、義援金が関係するすべてのケースについてケース診断会議を経て取り扱いを決定し、2011年10月までに、15件中8件を停止・廃止、7件を継続保護とした。

一関市は、当初から丁寧な対応による生活保護受給者との十分な話し合いを基本として自立更生に当てられる額については、まずは、被災前の生活に戻るためにはどれだけの額が必要かを把握し、認定した。

世帯人数や年齢、子どもの有無、障がいの有無など、世帯の状況によって、現状復帰や自立更生に関する費目に違いがあることを当然のことと十分に認識し、また、自立助長や自立更生という考え方を福祉事務所全体で具体的にイメージし、ケースワーカーが被保護世帯の将来について、いかに対象者に寄り添い、話し合えるかが重要であった。

（2）沿岸広域振興局の義援金等の取扱い

当初、実施機関により様々な義援金に関する取り扱いがあったため、2011年6月に沿岸の福祉事務所関係者が集まり、義援金等に関する取り扱いの協議をしている。義援金の取り扱いについての説明はかなりの時間を要し、保護廃止後も訪問を継続して、なんでも相談に乗りますよということを必ず付け加えて、震災以降の家庭訪問は今でも最低1時間かけ、きめ細かく丁寧に説明をし、「保護廃止後の世帯についても、1か月に一度あるいは2か月に一度巡回をして、様々な相談に対応した。

自立更生に当てられる額の決定については、できるだけ多くの項目を、あれはどう？これはどう？というスタイルで提案した。日弁連の調査では沿岸局管内は、個別的費目の積上げが際だって多いと指摘している。

義援金等の取り扱いは、生活保護業務で大きな課題となったが、岩手県では、概ね被災者に寄り添い丁寧な取り扱いがなされたと言えよう。福祉事務所職員にとっては、被保護者との面接や自立更生計画の作成などを通じて、被保護者の自立とは何かを考える良い機会ともなった。

Ⅲ. 東日本大震災と生活保護の動向

ここでは、東日本大震災発災時から2015年3月までの岩手県及び沿岸部の保護動向と東日本大震災に係る保護の開始・廃止の動向等を「平成27年版岩手県の生活保護」により整理する。

なお、沿岸部は「宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町、岩泉町、田野畑村、野田村、普代村、洋野町」の12市町村である。

1. 岩手県の保護動向

図1は、岩手県の全体、沿岸部、内陸部別の2011年4月から2015年3月までの6か月毎の被保護世帯、被保護人員の動向である。また、図2は、沿岸部の被保護世帯、被保護人員の動向である。

初めの6か月間で世帯、人員ともに急減し、2011年4月からの1年間で沿岸部は406世帯、629人減少し、沿岸部からの転入等により内陸部は251世帯、241人の増加となり、県全体では155世帯、388人の減少となっている。

2012年4月からは大きな変動はなく、2012年4月から2015年3月までの3年間で、沿岸部は9世帯、107人減少し、内陸部は196世帯増、279人減となっており、県全体では187世帯増、386人減となっている。

2. 東日本大震災に係る保護の開始・廃止等の動向

(1) 相談・申請・開始・廃止の動向

図3は、東日本大震災に係る2011年4月から2012年3月までの1年間の相談・申請・開始・廃止件数の動向である。

相談件数は、発災翌月の2011年4月に75件で最も多く、5月が36件、6月が40件で、7月から徐々に減少している。なお、2014年度は多い月で15件、

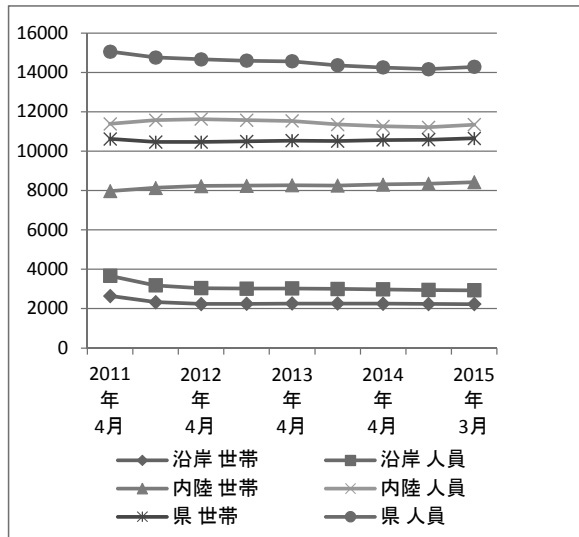


図1 岩手県の生活保護（県全体、沿岸部、内陸部別被保護世帯・被保護人員、月平均）の動向（単位：世帯、人）
岩手県「平成27年版岩手県の生活保護」より筆者作成

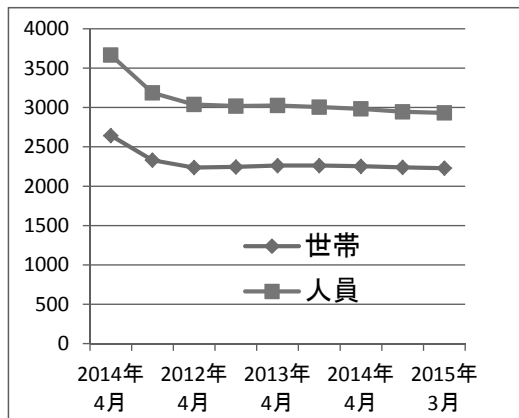


図2 沿岸部の生活保護（被保護世帯・被保護人員、月平均）の動向（単位：世帯、人）
岩手県「平成27年版岩手県の生活保護」より筆者作成

少ない月で5件、平均で約10件となっている。

申請及び開始件数は、2011年4月から6月までは20件前後で推移し、7月以降は相談件数と同様に減少している。なお、2014年度は申請が多い月で11件、開始も多い月で10件となっている。

廃止件数は、義援金の給付に伴い、2011年8月が最も多く64件となり、その後は減少している。なお、2014年度は多い月で3件となっている。

これらの動向から、発災直後は被災による生活不安等から相談件数は増えたものの、多くは申請及び開始に至っておらず、義援金の給付が自治体で本格的に始まった7月以降は、相談、申請、開始とも大

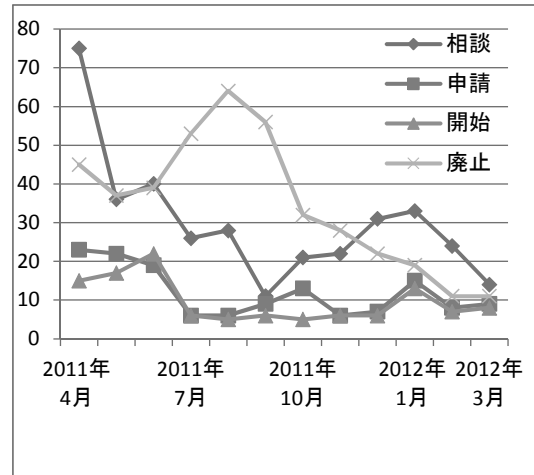


図3 東日本大震災に係る発災から1年間の生活保護の相談・申請・開始・廃止件数の動向（単位：件数）
岩手県「平成27年版岩手県の生活保護」より筆者作成

きく減少し、その後、相談は増減しているが、申請・開始はほぼ横ばいの状態である。

(2) 義援金等による廃止の動向

平成27年版岩手県の生活保護によると、2011年4月から2012年3月までの義援金等による廃止は、5月の2件に始まり、8月が44件と最も多くなり、その後減少し3月に5件となり、2011年度の計は200件となっている。

年度単位では2012年度が12件、2013年度が2件、2014年度が1件となり、2015年3月までの計は215件となっている。

なお、義援金等が支給された被保護世帯は2015

年3月までに1,847世帯で、廃止件数215件は全支給件数の11.6%である。

(3) 廃止世帯からの再申請による開始の動向

平成27年版岩手県の生活保護によると、義援金等による廃止世帯からの再申請による開始は、2012年1月の2件に始まり、多くて2012年7月～11月までの5件から6件で、2012年で合計42件であり、2013年度は20件、2014年度は11件で、2015年1月から3月は0件で計73件となっている。

開始件数の73件は、2015年3月までの義援金による廃止件数215件の34%である。

(4) 沿岸部の開始・廃止件数の動向

図4は沿岸部の開始・廃止件数の動向である。

沿岸部の保護の開始・廃止件数を2012年4月から2015年3月までの3年間の推移を見ると、開始件数は多い月で34件、少ない月で12件、平均で約24件となっている。年度毎の平均は、2012年度が約27件、2013年度が約24件、2014年度が約22件となっている。

廃止件数は、多い月で40件、少ない月で13件、平均で概ね24.5件となっており、年度毎の平均も24件～25件となっている。

義援金等による廃止が減少し、2012年4月以降の廃止・開始件数は、月単位での増減はあるものの年度単位では大きな変動はない。

Ⅳ. 東日本大震災被災地の生活保護の実施状況

以下は、被災地の生活保護の実施状況についての

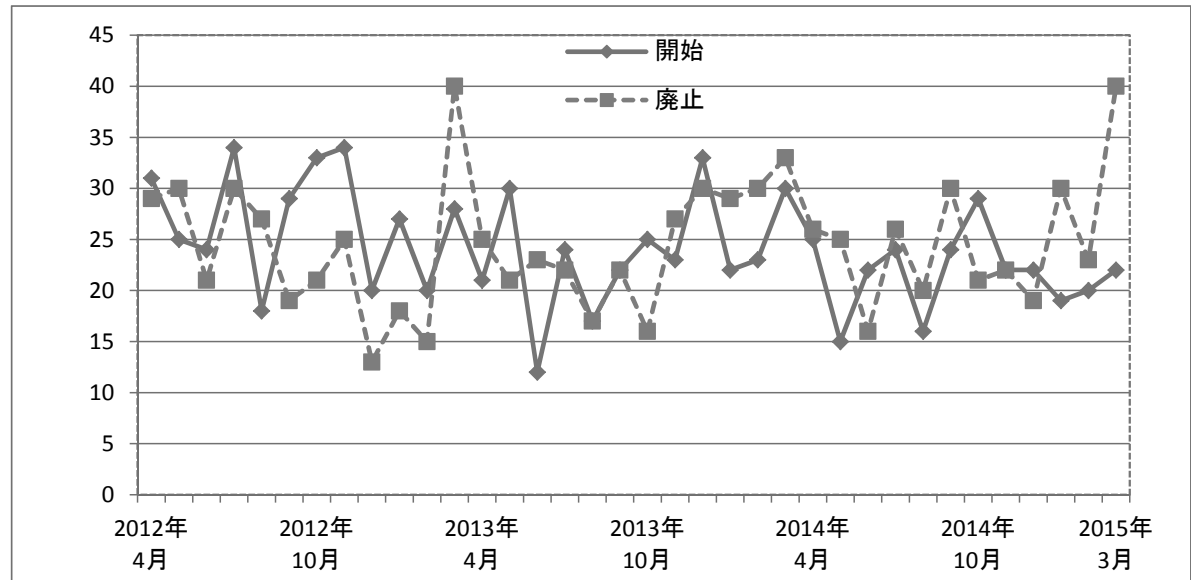


図4 沿岸部の生活保護の開始・廃止件数の動向（単位：件数）
岩手県「平成27年版岩手県の生活保護」より筆者作成

釜石市、陸前高田市、一関市の各福祉事務所からのヒアリング調査によるものである。

1. 釜石市、陸前高田市、一関市の生活保護の動向

表1は、2010年度から2014年度までの釜石市、陸前高田市、一関市の生活保護の動向である。

釜石市は2011年度に世帯、人員とも急減し、2013年度に増となり、その後は横ばいである。

陸前高田市は2011年度に世帯、人員とも急減し、その後は増減しながら世帯、人員ともに減少傾向にある。

一関市は2011年度に世帯、人員とも増となり、その後は世帯が2013年度に若干の増となり、人員は減少が続いている。

表1 釜石市、陸前高田市、一関市の生活保護（被保護世帯・保護人員、月平均）の動向（単位：世帯、人）

年度	被保護世帯			被保護人員		
	釜石市	陸前高田市	一関市	釜石市	陸前高田市	一関市
2010	432	114	731	613	163	1,033
2011	378	92	790	530	124	1,105
2012	336	88	802	459	115	1,114
2013	350	83	788	470	104	1,087
2014	348	82	789	468	107	1,069

岩手県「各年版岩手県の生活保護」より筆者作成

2. 東日本大震災の影響

(1) 釜石市、陸前高田市、一関市の相談・申請・開始の状況

表2は、2010年度から2015年度までの釜石市、陸前高田市、一関市の相談・申請・開始の状況である。

3市とも2011年度以降、増減はあるものの、相談・申請・開始の件数は、横ばい又は減少の傾向で推移している。

2014年度の相談件数に占める申請件数は、釜石市は43%、陸前高田市は42%、一関市は41%であるが、申請又は開始に至らなかった約60%の相談者の生活・福祉問題への対応が適切に行われたかが課題となる。この課題は生活困窮者自立支援制度が創設された背景でもある。

表2 釜石市、陸前高田市、一関市の生活保護の相談・申請・開始の状況（単位：件数）

		2010	2011	2012	2013	2014
	釜石市	相談 247	196	168	148	120
		申請 75	61	77	62	52
		開始 63	55	72	52	44
陸前高田市	相 談	58	24	28	30	38
	申 請	31	10	13	16	16
	開 始	20	8	12	11	11
一関市	相 談	398	371	315	305	354
	申 請	198	163	131	145	145
	開 始	176	128	116	116	112

出所／釜石市、陸前高田市、一関市からの提供資料より筆者作成

(2) 釜石市、陸前高田市、一関市の地域実情等

以下は、ヒアリング調査による地域実情と3市による保護動向の分析等である（業務を通じての実感等も含む）。

① 釜石市の地域実情等

1) 母子世帯は復興により就業場所や時給単価が高い求人も増え、また、義援金等を活用し、バイクの購入などで移動の自由が増すなどした。また、子どもの進学・就労が実現するなどした。こうしたことが「自立」につながり、又は「生活保護受給」につながっていない要因ではないか。

2) 最近のその他世帯は、復興工事などにより一旦は建設・土木業に就労したが、心身の状態などから就労が難しくなり、保護受給となっている可能性がある。

② 陸前高田市の地域実情等

1) 保護開始理由は、非稼働収入の減少や高齢による収入の減少が主で、この要因を震災との関係で考えれば、扶養義務者が何らかの形で震災の影響を受け、これまでの要保護者への仕送りが難しくなっていることも考えられる。

2) 保護開始が今後増加する要因としては、現在の被災者の医療費自己負担や介護サービス利用料などの免除の終了が考えられ、このことを理由に将来不安を覚えての相談事例もある。

3) 陸前高田市を含む大船渡管内の有効求人倍率は、2013年4月の0.25倍から2015年12月には

1.25倍まで回復し、有効求職者数も4,502人から856人と震災後最少となっており、稼働収入の減による保護開始はほとんどない。

4) さけ・ますの孵化場などが整備され、パート労働ではあるが水産加工場が就労の場となっていており、女性の就労の場も拡大している。

5) 生活困窮者自立相談の中では、震災で「生計の中心者」ではないが、「家計管理の中心者」や「家族融和のキーパーソン」であった妻や母などを喪失し、「家族関係がうまくいかない」との悩みも聞く。

③ 一関市の地域実情等

1) 2015年度には被災者からの相談は10件あり、うち申請・開始は5件であった。沿岸被災地の被災者からの相談・申請は、今後とも一定程度はあると予想している。

2) 一関市内の避難者は、2016年9月30日現在で、陸前高田市が61世帯、129人、気仙沼市が288世帯、589人など計426世帯、897人となっている。なお、2015年には、市内での被災者を対象とした市営の災害公営住宅（27戸）が整備されている。

V. 生活保護及び生活困窮者自立支援をめぐる政策動向等

東日本大震災発生前後の生活保護の自立支援と生活困窮者自立支援をめぐる政策動向等を概括する。

1. 生活保護の自立支援をめぐる政策動向

(1) 自立支援プログラムの導入

2004年12月に社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は、報告書で「自立支援プログラムの導入」を提言し、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から、「経済的自立（就労自立）」、「日常生活自立」、「社会生活自立」の3つの「自立」概念を示した。

これを受けて国は、自立支援プログラム策定推進事業として、就労支援員による「就労支援事業」、職業訓練、職業紹介等を行う「就労意欲喚起等支援事業」、「精神障害者等退院促進事業」、日常生活習慣の改善支援等を行う「日常・社会生活及び就労自立総合支援事業」を実施することとなった。

3つの自立概念により、これまでの「自立＝経済的自立＝保護廃止」から段階的で多様な自立の考え

方が生活保護行政に定着することとなった。

一方、2008年の世界金融危機による多くの失業者・生活困窮者への対策として、2009年9月には、「住居を失った離職者を支援する新たなセーフティネット（第二のセーフティネット）」が求職者支援、住宅手当、生活福祉資金貸付の各制度等により実施され、2010年には、雇用・住居を含む複合的な生活問題に対応する「パーソナル・サポート・サービスプロジェクト」がスタートした。

こうした中で、東日本大震災が発生した。

(2) 生活保護法の改正

2013年1月に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書が出され、同年12月に生活保護法の一部改正が国会で成立・公布された。

国は法改正に先立ち、2013年8月からは被保護者の自立支援、特に、就労自立の促進のため、早期の就労支援により保護開始直後から「低額でも一旦就労」を目指す「就労活動促進費」を実施した。

2014年7月からは、生活保護脱却へのインセンティブを強化し、就労による保護廃止後の自立生活への円滑な移行のための「就労自立給付金」が実施された。

2015年4月からは、従来の就労支援員を活用した事業での相談助言や求職活動支援などを充実・強化する取り組みとして「被保護者就労支援事業」が実施された。同時に、自立支援プログラム事業が見直され、日常生活自立、社会生活自立、就労自立を計画的かつ一貫して実施する「被保護者就労準備支援事業」が実施された。

2. 生活困窮者自立支援事業の動向

2013年12月、生活保護法の一部改正とともに生活困窮者自立支援法が国会で成立・公布され、生活困窮者自立支援事業は実施主体を福祉事務所設置自治体として、2015年度から始まった。

以下は、岩手県保健福祉部地域福祉課（2015）及び釜石市社会福祉協議会からのヒアリング調査による岩手県での2013年度からの生活困窮者自立支援事業のモデル事業と法施行に伴う事業の実施状況である。

(1) 生活困窮者自立支援モデル事業の実施状況

「パーソナル・サポート事業」を一部継承した岩手県でのモデル事業は、2013年度は県（県南地区、宮古地区）と花巻市で、2014年度は県（県南地区、

宮古地区、県央地区一部）と花巻市、二戸市、北上市、遠野市、大船渡市、一関市の6市で実施された。盛岡市では、両年度とも「パーソナル・サポート事業」として実施した。

子どもの学習支援については、生活保護事業として、県が盛岡広域振興局管内の町村を対象に2013年度は2町で、2014年度は5町で実施し、盛岡市と滝沢市でも実施した。

（２）生活困窮者自立支援事業の実施状況

2015年4月からは法施行に伴い、岩手県と14市で生活困窮者自立支援事業がスタートした。

岩手県の2015年度の実施状況を見ると、支援の入り口である自立相談支援事業は、14市は1市が直営、13市が委託により実施、19町村を所管する県は直営5町村、委託14町村で実施した。

支援の出口である任意事業は、就労準備支援事業は、県（19町村）と宮古市、花巻市、北上市、二戸市の4市が実施した。一時生活支援事業は岩手県での実施はなく、家計相談支援事業は、宮古市、花巻市、北上市、陸前高田市、滝沢市の5市が実施した。子どもの学習支援事業は、県（盛岡広域振興局管内5町）、盛岡市、宮古市、滝沢市の3市で実施した。

被災地の釜石市は、釜石市社会福祉協議会に委託し、実施している。

2015年度の新規相談受付者は93人で、当初相談者は本人の66件に次いで、福祉事務所等の関係機関18件となっている。主訴別（重複あり）では「お金に関すること」が60件で、次いで、「就労に関すること」37件、「家族との問題」17件となっている。相談受付者の年齢は、不明の23人を除く70名では、60歳以上が27人（うち65歳以上20人）に上り、50代17人、40代16人となっている。高齢層の相談からは、低年金による経済的困窮が窺えるという。

釜石市は、同一フロアで生活保護と生活困窮者自立支援の業務を行っており、相互の連携による一体的な相談支援ができる体制となっている。

なお、釜石市社会福祉協議会の自立支援相談員は、復興関連事業で被災者の生活支援の相談業務に従事しており、その経験を生活困窮者自立支援に活かしている。人材確保が厳しい沿岸被災地においては、震災復興事業により被災者の生活支援に従事した人材が生活困窮者自立支援を始めとした福祉分野

の貴重な戦力となっている。

Ⅶ. まとめと考察

発災直後の被災地の自治体職員の多くは、自らも被災する厳しい状況の中で、被災者支援や被保護者支援、円滑な生活保護の実施をはじめとする各行政分野の業務に懸命に取り組んだ。その経験は、現在の生活保護や生活困窮者自立支援、地域包括ケアシステムづくりにもつながっていると考える。

岩手県の保護動向を見ると、沿岸部は発災後の1年間で世帯、人員ともに急減したが、震災から5年が経過した現在においても、被保護世帯・人員の顕著な増加とはならず、依然として、県全体とともにほぼ横ばいで推移している。

震災直後に自治体の生活保護関係者が予測した「震災の影響により生活保護受給が増える」という予測は、今のところ現実とはなっていない。

また、「義援金を費消すれば、一旦減少した被保護世帯・人員は増加に転じるであろう」との予測も義援金による保護廃止後の申請・開始の状況から見ても、「義援金費消、即、生活保護」という状況にもなっていない。生活の将来不安等からの相談は、今後ともあると見込まれるが、申請・開始が急増する状況は今のところは見えていない。未だ「貧困の顕在化」は現れていない。

岩田（2012）は、岩手県の「農村部や沿岸部では、共同体的相互扶助が、低位な所得状況を生活保護受給に結びつけることを阻止する」（p.7）と指摘した。これは、陸前高田市の名古屋市からの派遣職員が感じたものと相通ずるものである。

齋藤（2012）は、沿岸被災地の生活実態を踏まえて、大震災により「半農半漁で細々と生活しながら、『自立』することができた生活基盤や生産基盤が決定的に破壊されたとすれば、生活保護という形での『地域の貧困の顕在化』が起こりうる」（p.23）と論述した。

こうした岩手県の地域実情に対する分析は、生活保護という形での「貧困の顕在化」の課題のみならず、地域福祉的課題や震災からの復興のための「地域コミュニティ再生」の課題とも密接に関連するとともに、被災者の地域社会での「孤立と貧困」の防止や生活保護受給者等生活困窮者の「自立支援」とも関連するものであろう。

発災以降、被災地には巨額の事業費が投じられ各種の復興事業が進められてきた。こうした事業が、被災地に雇用を生み、被災者の生活再建に影響を及ぼし、その波及効果は被災地の被保護者の母子世帯やその他世帯の保護動向からも読み取れる。

自治体が実施した被災地の地域コミュニティの再生と地域づくりを目的とした事業（岩手県では「福祉コミュニティ復興支援事業」など）や被災者の見守り等を行う「生活支援」関係職員の配置事業（岩手県では2014年9月時点で568人が配置）では、生活困窮者自立支援制度が掲げた対象者への「寄り添い」や「アウトリーチ」が求められた。

被災地では、復興事業により生活困窮者自立支援事業がすでに「前倒し」で実施されていたとも言える。他にも介護予防や疾病予防、孤立防止などの様々な事業が住民参加型も含め実施され「地域包括ケアシステムづくり」が始まっていたとも言える。こうした事業が被災者の「生活困窮」や「貧困」を防ぐ要因ともなったであろう。

また、岩手県において被災者への「国民健康保険及び後期高齢者医療制度の被保険者への医療費の一部負担金と介護保険の利用者負担の免除」が継続実施されたことは、低所得者や高齢者の経済負担の軽減と生活の大きな支えとなったと考える。

岩手県（2016）によると、2016年10月末現在で、災害公営住宅は4,237戸が完成した（完成率74％）。応急仮設住宅等からは、2011年10月のピーク時の43,738人のうち6割以上が退去したが、依然として応急仮設住宅等7,214戸に15,881人が入居している。こうした中で、自治体関係者からは、応急仮設住宅等入居者の「災害公営住宅への転居には『家賃がかかる』と心配する」声があると聞く。災害公営住宅は、低所得世帯に対し特別低減措置により一般の公営住宅より低廉な家賃となるが、多くの高齢者を含む低所得被災者には、新たな家賃負担が今後の生活不安となっていることも想像に難くない。

被災地の復興、生活再建のためには、安心できる「住まい」、安定した「仕事」、そして、安心して利用できる「医療・介護・福祉サービス」が必要であり、こうした基盤があって初めて、家族、親族、地域の人々の「安らぎと支え合い」も再生できるであろう。これらの基盤の欠如・喪失は、生活困窮や生活保護受給の要因ともなろう。

震災から5年が経過し、復興は進んでいるものの、「道半ば」であり、依然として、生活再建がままならずに応急仮設住宅等に住む人々も多く、その人々の「取り残され感」からの生活不安や生活困窮に対し、生活保護や生活困窮者自立支援は応えなければならない。そのためには、義援金等の取り扱いでも課題となった、対象者に寄り添った丁寧で多様な自立支援が不可欠である。

2000年代の生活保護と生活困窮者自立支援の政策は、就労と福祉の融合、金融・経済情勢からの雇用の不安定化、格差・貧困問題の顕在化、政権交代で大きく揺れた政治と、国民世論などに強く影響されながら、今日に至っている。東日本大震災の発生とその後の復興時期は、こうした生活保護、生活困窮者自立支援政策が大きく動いた時期と重なる。

被災者支援施策は、いつかは一般施策に移行せざるを得ない。「いつまでも被災者扱いして欲しくない。でも、被災者であったことは忘れないでほしい」という被災者の声があると聞いたが、こうした被災者の声に応えるためには、被災者の生活・福祉問題を自立支援の視点で捉え直すことが必要ではないだろうか。

今後の被災者支援では、まずは、生活保護が被災者の確実なセーフティネットとして機能することが必要である。そのうえで、3つの自立概念による地域の社会資源を生かした多様な自立支援の実践が生活保護と生活困窮者自立支援事業において展開される必要がある。そのための被災者支援と生活保護、生活困窮者自立支援の関係者のより一層の連携が求められている。

結びにあたり、ヒアリング調査や資料提供などに多大なご協力をいただいた釜石市、陸前高田市、一関市、大槌町、岩手県保健福祉部地域福祉課、岩手県復興局、沿岸広域振興局保健福祉環境部の関係職員の方々に厚く御礼申し上げます。

引用文献

岩田正美 2012 震災と貧困への基本視角～貧困は「あぶりだされ」たのか？ 貧困研究V o 1 . 8 明石書店 4 - 12

岩手県 2016 復興実施計画における主な取組の進捗状況平成28年11月版 7 - 8

岩手県保健福祉部地域福祉課 2015 よりそい

ホットラインフォーラム報告「岩手県困窮者支援の取組」

岩手県陸前高田市 2012 東日本大震災と福祉事務所①津波による庁舎全壊と記録損失からの復旧生活と福祉No.673 全国社会福祉協議会 24 - 25

岩手県陸前高田市、名古屋市被災地域支援本部、名古屋市健康福祉局生活福祉部保護課 2012 東日本大震災と福祉事務所②被災自治体への応援職員の派遣と受入れ 生活と福祉No.675 全国社会福祉協議会 24 - 25

菊池隆 2012 震災後の釜石市近郊の貧困問題 貧困研究V o l . 8 明石書店 13 - 17

齋藤昭彦 2012 沿岸被災地の後背地一関市の問題状況～沿岸被災地と内陸被災地の狭間で 貧困研究V o l . 8 明石書店 18 - 23

新美隼吾 2012 陸前高田市に派遣されて 季刊公的扶助研究第227号 萌文社 31 - 39

参考文献

一関市 2016 東日本大震災復興への道程改訂版
一般財団法人高齢者住宅財団 2015 被災地の災害公営住宅における福祉・交流拠点の整備を通じた地域包括ケアへの支援に係る事業報告書

岩手県 2013 岩手県東日本大震災津波の記録
岩手県保健福祉部地域福祉課 岩手県の生活保護各年版

岡部卓 2014 新版福祉事務所ソーシャルワーカー必携－生活保護における社会福祉実践 全国社会福祉協議会

岡部卓 2015 生活困窮者自立支援法の制定に至る経緯 岡部卓（編）生活困窮者自立支援ハンドブック 中央法規出版

岡部卓 2016 貧困・低所得者対策の動向 岡部卓・六波羅詩朗（編）低所得者に対する支援と生活保護制度第4版 中央法規出版

菅原淳 2012 東日本大震災と福祉事務所③災害発生時の生活保護業務の課題 生活と福祉No.676 全国社会福祉協議会