

義援金と支援金 ①

天理大学人間学部教授
渡辺 一城 Kazukuni Watanabe

「義援金」問題

2016年4月の熊本地震では、死者49名と甚大な被害をもたらした。被災された方々にはお見舞い申し上げたい。この熊本地震に際してはすでに被災者に対する義援金の受付が開始され、熊本県では165億円もの浄財が集まっているという(2016年6月3日現在)。熊本、大分の両県では、義援金配分委員会が組織され、日本赤十字社(日赤)や共同募金会(共募)などの募金機関で受け付けられた義援金の同委員会への集約、被災者への配分基準が決定される等、被災者への配分に向けた手続きが進められている。

こうした義援金が注目され、議論が非常に顕著だったのが阪神・淡路大震災のときである。この震災での被災者への義援金は約1,800億円で、災害義援金史上未曾有の額に達するに至った。中央共同募金会の調査によれば、国民の大多数(約85%)がこのとき義援金を拠出している。ただ、被害があまりにも甚大で被災世帯もそれまでの災害に比して桁違いに多かったため、1世帯あたりの義援金配分額で比べると非常に少なく、2004年の新潟中越地震は約216万円なのに対し、阪神・淡路大震災は約40万円と、大きな差があった。金額の多さ、1世帯あたり配分額の少なさ、また義援金配分の公平性を重んずるあまりにその配分が緊急に行えなかった事実も絡み、募金機関(日赤、共募等)に対する問い合わせはもとより、新聞や週刊誌等においても義援金の問題が「国民の善意」の問題としてジャーナリストックに取り上げられた。マスコミなどの捉え方、取り上げられ方はともかくとして、それまで深く議論されてこなかった義援金の在り方がここまでに問題視されたことはかつてなく、「聖域化」していた義援金という善意の集合体に対する世間の凝視はかなりシビアなものであったといえるだろう。義援金についてはこれまで次の3つの原則が採られている。①義援金は全て配分(義援金の受付等の業務にはそれだけのコストがかかっているが、義援金からそうした経費や中間費用は差し引かず全て被災者へ配分すること)、②被災者・遺族に直接配分(直接被災者に対して現金支給を行うもので、災害支援活動などへの助成や復興プログラムの費用に充てるものではないこと)、③公平に配分(被災状況を考慮した一定の基準に従って公平に配分すること)、である。出口正之(1996)は、寄付金額全てが経費も途中で割かれずに被災者の元へ届けられるようにと望む寄付者の信託に応えることに募金機関が過度に縛られている、また現金支給が義援金使用の唯一の方法ではないなどと、この3原則に基づく義援金のあり方に疑問を投げかけたことがある。筆者はこの指摘には賛同しかねるが、こうした問題が指摘されたのも阪神・淡路大震災のときである。

義援金とは何か

義援金が、被災者に対するお見舞いの性格を有した直接支援のみを目的とするものなのか、あるいは被災地ボランティア活動に対する資金や住宅等の復興など間接支援にまで繋げられるものなのかどうか、阪神・淡路大震災のときいくつかの考え方があった。義援金募集を行う団体によって「義援金」の意味内容にも相違が見られ(例えば老人クラブによる被災地老人クラブへの支援、NGOによる外国人支援など、目的が限定される「義援金」募集など)、こうした状況が余計に問題を混乱させて

きたことも事実である。

義援金の性格については、阪神・淡路大震災後に日赤が設置した義援金問題懇談会において議論がなされ、その報告書『義援金を巡る諸問題について』(1996)が、災害発生時に日赤や共募、報道機関等が募る、いわゆる「義援金」を、「市民の自発的意思(善意)によって拠出された民間の寄付金である。それは拠出する市民の意思を付度すれば、慰謝激励の見舞金の性格を濃厚に持つもので、一義的には被災者の当面の生活を支えるものであると位置付けることができよう」と、被災者への見舞金の性格をもつものと整理した。これまでの災害における義援金取り扱いの実績と前述した3原則を踏まえたものであり、以後この整理が基本的前提となっている。なお、阪神・淡路大震災では被災地支援にかかわるNPOやボランティア団体の活動資金調達と確保が課題となったことから、東日本大震災のときにそれらへの助成を目的とした資金を「支援金」とし、「義援金」とは区別して募集することが始まった。代表的なものが中央共同募金会が実施している「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」(通称「ボラサポ」)である。熊本地震でも、同様の募金活動「ボラサポ九州」が展開されている。

義援金配分のシステム

義援金について定めた法律はないが、その取扱いについては、災害対策基本法に基づいて定められる中央防災会議の防災基本計画、厚生労働省の防災業務計画、また自治体の地域防災計画といった行政が定める計画に、募集および配分に関する事項が規定されている。特に配分に関しては、厚生労働省防災業務計画の「第2編 災害応急対策」「第4章 福祉に係る対策」の「第7節 救援物資及び義援金の受入れ」において「被災都道府県・市町村は、義援金について、支援関係団体で構成する募集(配分)委員会を組織し、義援金総額、被災状況等を考慮した配分基準を定めるとともに、報道機関等の協力を得て、適切かつ速やかな配分を行う」等の規定がある。また地域防災計画、例えば奈良県地域防災計画では、「第4章 災害復旧・復興計画」の「第5節 義援金の受入・配分等に関する計画」が規定され、義援金については、県、被災市町村、日赤、県共募等の関係機関と連携し実施するとし、特に配分については厚生労働省防災業務計画等に準じて、被災者への公平性に配慮して義援金の配分を行うため、学識経験者や義援金募集機関代表、被災地関係者等による配分委員会を設置、同委員会が被災地の被害状況等を勘案して配分方針を決定、これに基づいて義援金を被災市町村に配分、被災市町村は配分方針に基づいて被災者へ配分するという旨の規定がある。いずれにしても、日赤、共募、当該自治体へ寄せられた義援金は経費等が引かれることなく全額が配分委員会に集約されることになっている。義援金をどこに寄付しても被災者へ配分という出口は同じである。ネット記事等によれば東日本大震災などでは「日赤の義援金が配分されていない」等といった声が挙がったというが、日赤が直接被災者に義援金を配分することはない。

【主な引用文献資料】

- ・出口正之(1996)「公平性と多様なニーズのはざままで」出口正之・本間正明編著『ボランティア革命』東洋経済新報社