

義援金と支援金 ②

天理大学人間学部教授
渡辺 一城 Kazukuni Watanabe

東日本大震災における義援金取扱い

東日本大震災における災害義援金は、3,796 億円にのぼる(2016年5月31日現在)。阪神・淡路大震災の倍以上の善意が寄せられた一方、被災者に対する配分の遅れなどを含め、その取扱いに関して様々な議論や批判等が、日本赤十字社(日赤)など義援金受付団体に対して寄せられた。東日本大震災による被害を受けた地域は22の都道府県にも及び、原発事故という非常に甚大な事態をも発生させたが、広域に及ぶ被害、避難生活が長期にも及ぶ事態を憂慮する国民の思いが、支援手段の一つである義援金の取扱いに対する批判となって表されたといっても過言ではあるまい。

前号でも述べたように、義援金の多くを受け付ける日赤は、阪神・淡路大震災後に義援金問題懇談会を設置し、報告書『義援金を巡る諸問題について』(1996)を、さらにこの議論に基づいて「義援金取扱いのガイドライン」(1998)をまとめるなど、義援金取扱いのルールを整理してきたが、甚大かつ広域に及ぶ被害、巨額な義援金、被災者に配分する役割をもつ自治体そのものの状況(職員や庁舎そのものが被災、救援救護が最優先されるなど)など、東日本大震災における義援金は、そうしたルールが想定してきた範囲をはるかに超え、改めて義援金配分システムは見直しを迫られた。そこで、日赤は2013年に『災害義援金に関する課題と今後の方向(報告)～東日本大震災における検証と総括を踏まえて～』を発表、このなかで、東日本大震災における義援金取扱いの状況、これを踏まえて日赤としての義援金に関する基本的な考え方をまとめた。

同報告書でも明らかにされているように、東日本大震災における義援金取扱いは従来とは異なる仕組みが採られた。通常は、大災害が発生してから状況を判断して日赤や共同募金会(共募)などの義援金受付団体が義援金募集を開始、それと同時に並行的に被災地自治体では、当該自治体が定める地域防災計画の規定に基づいて当該自治体としても義援金の受付を開始するとともに、その被災者への配分額や配分基準の決定などを任務とする義援金配分委員会を設置する。日赤や共募などの義援金受付団体が受け付けたものも含めて義援金はこの配分委員会に送金され、ここからまた被災市町村へ送金されて、被災者に届く。このように、実際に義援金を配分する自治体の役割が非常に大きい。東日本大震災では、上述したように、その自治体の被災が甚大であったこと、被害も広域であったことから国がこの取扱いに関与、厚生労働省が事務局となる「義援金配分割合決定委員会」が設置され、ここで配分基準(死亡・行方不明者1人につき35万円など)を決定、決定単価に基づく被災都道府県からの送金要請に基づいて義援金受付団体が被災都道府県に送金、市町村を経由して被災者に配分された。ただ、阪神・淡路大震災のときは被災府県への第1回送金は災害発生後15日後であったのに対し、東日本大震災で被災都道府県への第1回送金は災害発生後1カ月を要し、その分被災者への配分が遅れ、混迷を極めたことは前述したとおりである。

義援金の性格(再考)

日赤がまとめた『災害義援金に関する課題と今後の方向(報告)』では、日赤としての義援金に関する基本的な考え方が改

めてまとめられている。第一に義援金の基本的な性格、第二に日本赤十字社の考え方(義援金取扱いの原則など)、第三に義援金に関する透明性の確保の課題である。特に義援金の基本的な性格について同報告書では、「①被災者の支援を目的として、②人々の自発的意思(善意)により、③その配分の対象や内容、方法等について条件や指定を付さず、④受付団体等に寄託された寄付金である」とし、さらに「受付団体を窓口としながら、受付から送金、配分までに至る全体の義援金のシステムに対して信託されたものと考えられる」としている。また「義援金そのものは公的な資金ではないが、そのシステムは、強い公共的な性格及び役割を持つもの」と指摘している。この指摘は非常に重要である。義援金自体は人々の善意によるところが大きいが、半公共的に整備されたシステムに寄託されていること、さらに日赤や共募等に寄せられた義援金には税制上の優遇措置があることなどから、義援金は純然たる民間の寄付金といった性格というより、公共的な性格を有するものとして捉えられるべきであろう。税制上の優遇措置については、1972(昭和47)年7月27日付国税庁長官通知「風水害等により災害救助法の発動された地区に対しきよ出した義援金等の法人税および所得税の取扱いについて」で、「(前略)その義援金等が国、都道府県もしくは市町村にきよ出され、または一般被災者に配分されることが募金要綱、募金趣意書等において明らかにされているものであるときは、これを法人税法第37条第3項第1号および所得税法第78条第2項第1号に規定する寄付金に該当するものとして取り扱う」とされ、義援金が行政機関によって取り扱われることを前提に税制上の優遇措置がとられている。阪神・淡路大震災や東日本大震災、今回の熊本地震に際しても、地域防災計画という準法規的な規定によって設置される義援金配分委員会が地方公共団体に相当する団体あるいはそれに準じた団体とみなされることによって、そこに集中される義援金に税制上の優遇措置が与えられている。つまり委員会に集中された義援金には、もはや純然たる民間寄付金としての性格はなく、抛出者から寄託された時点で、準公金ないしは公共的性格を帯び、特別な意味を有するものになっているのである。

大事な使途明示

こうした性格が明らかになっている義援金に比べ、使途が曖昧な災害募金の類が多い。災害発生に伴って、様々な団体が「義援金」「救援募金」「災害たすけあい」「支援募金」などと称して募金活動を行っている。これら団体の中には、集めた募金を上述した義援金として取り扱う団体・機関もあれば(報道機関など)、募集する団体から被災した関係団体の復興支援などを目的として募金が行われる場合がある。特に後者の場合、要綱などに受付口座や期間は詳細に記載しながらも、こうした肝心の使途が明示されていない、あるいは曖昧なままであることが多い。災害支援活動を行う団体助成を目的とした「支援金」も含め、寄付者にとって資金を抛出する選択肢が増えることは望ましいことだが、資金を適切に使用するためには募金活動をする団体が扱う募金がどのような性格を有するものなのかを明確に規定しこれを周知するとともに、関係者がそれを共有していくことが必要である。それが透明化の確保につながる。