

災害時における

義援金配分についての提言¹

～災害を超えて～

千葉大学 大石亜希子研究会 防災分科会

大木朋 高橋のぞみ 松坂翔太 宮下由希

2011年12月

¹ 本稿は、2011年12月17日、18日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2011」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、高橋太郎様（財務省主計局調査課課長補佐）、近藤清太郎様（財務省大臣官房秘書課調査係長）、大石亜希子准教授（千葉大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本稿では、2011年3月11日に発生した東日本大震災のような大規模災害発生時や、その他高頻度で発生する台風や水害などの小規模災害においての、義援金配分問題を改善するために政策を提言する。

2011年3月に発生した東日本大震災における義援金配分制度は、公平で迅速な配分を目指している義援金ではあるものの、各地で配分割合に差異が発生するなど、多額の義援金が迅速に被災者のもとに届いていない状況が浮き彫りとなった。本稿では、このような義援金配分に遅延が発生した原因は以下の四点にあると考えた。

一点目は、義援金配分割合決定委員会の立ち上げが遅れたことである。配分割合委員会の立ち上げが震災から1ヶ月後と遅くなった。

二点目は、行政職員の人手不足である。行政職員自身も被災して人手不足が起きている中で、罹災証明の発行など、義援金の申請に必要な手続きや普段の業務を行わなければならなかった。

三点目は、戸籍抄本などの情報が流出してしまったために個人を特定できず、義援金の配分が困難になったことである。

四点目は、被災状況の判断が遅れていることである。家屋の被災認定などに時間がかかり、義援金の配分を遅らせている。

これら四点を問題点とする。

東日本大震災における義援金配分の流れは、義援金受付団体に集まった義援金を、義援金配分割合決定委員会によって被災都道府県にどのように配分するかが決定され、その後各被災都道府県に設置された義援金配分委員会によって各被災自治体への割合が決定される、という流れである。そして配分された義援金が被災者に渡っていくのである。

また、被災者への直接的な金銭的援助の手段としては、義援金の他に①支援金②見舞金③災害弔意金がある。その中で義援金の特徴としては、集められた義援金は全額被災者へ支給されるという点と、迅速性、透明性、公平性を重視するという義援金三原則が挙げられる。

そこで本稿では、先行研究として阪神淡路大震災時の復興、2011年8月25日に起きた台風12号、政府とは違う他の機関で考えられた政策、海外での義援金配分方法を参照する。日本国内での義援金配分の例として、阪神淡路大震災の事例における義援金配分の方法を参照しながら、東日本大震災時の義援金配分との差異を考察する。頻繁に起きる災害の例として、2011年に起きた台風12号時の義援金配分方法も考察する。さらに政府とは違う他の機関で考えられた政策や、海外での義援金配分の方法も参考にした。

また、義援金について調べていくなかで、被災者側、募金者側、義援金の配布側の意見を聞く必要があると考えた。そこで、被災者側と募金者側に対しては、義援金の意識調査としてアンケートを、配布側に対しては、義援金受付団体の一つである日本赤十字社の方からヒアリングを行った。

その結果、以下のような示唆を得た。まず先行研究からは、政府とは違う他の機関で考えられた政策は、何らかの分析に基づく配分割合の提示はなく、分配の方向性を示した

けで、詳細は示されていなかった。この点を、政策提言では明確に示していきたい。

アンケートからは、被災者側も募金者側も、募金が透明に使われていることを手軽に知りたいということや、素早い義援金配分を求めていることが分かった。ヒアリングからは、義援金配分においては公平性も重視しなければならないということなどが分かった。

以上を踏まえて、本稿では「三本の矢政策」を提言する。この政策は個人情報保護による迅速性の政策、配分割合の提示による適切性の政策、CM による周知をすることで、募金する人のインセンティブを高める政策の 3 つを提唱する。これら 3 つの政策はそれぞれの政策が補完しあうことで効果的な政策となる。

初めに、個人情報保護による迅速性の政策においては、個人情報の電子管理、「災害特別マップ」の作成を提唱する。個人情報の管理は現行制度である住民基本台帳ネットワークの普及、応用を考えている。「災害特別マップ」のモデルは Google Earth のような衛星写真を使用したモバイルマップを予定している。このマップは災害が起きた直後に被災地とその周辺を衛星写真、またはチャーター機を使用した航空写真で撮影しモバイルマップ化する。その後「災害特別マップ」をもとに家の全壊、半壊を判断し迅速な義援金配分を行う。

次に、配分割合の提示による適切性の政策においては、義援金の配分を災害状況の「大」・「小」に分け、過去の事例を参考にし、適切な配分割合を提示する。結果、適切な義援金配分割合は、災害状況「大」の場合、第 1 段階で 25%、第 2 段階で 35%、第 3 段階で 40%とする。災害状況「小」の場合は配分割合などに関しては、各義援金配分委員会の現状の制度に従うこととする。

最後に、CM による周知をすることで、募金する人のインセンティブを高める政策について述べる。今回の募金に関するアンケートの分析の結果、28%の人が今回の東日本大震災において募金をしなかったと答え、「普段から募金、ボランティアをするか」という問いに関しては、60%が「しない」と答えていた。このアンケートの結果から、義援金配分における情報が不明確なため募金に対する関心が低下していることが判明した。そこで、この点に注目して、義援金配分状況を誰にでもわかる形で明確に情報発信できるのであれば、募金をする人の募金に対するインセンティブを高めることができると考えた。誰にでもわかる明確な形としてはテレビ CM の活用を提唱する。CM の内容は、義援金の集まっている状況、配分割合、今後の予定、被災者からの声などとする。

以上三つが「三本の矢政策」である。この政策が実現することで、政策実施前に比べ、災害直後の行政職員、被災者、募金する人の効用をより改善することができ、具体的には、募金額の増加、配分における事務処理の簡素化、迅速な配分が可能となる。

目次

はじめに

第 1 章 現状・問題意識

- 第 1 節 義援金の現状
- 第 2 節 問題意識

第 2 章 先行研究

- 第 1 節 本稿の位置づけ
- 第 2 節 先行研究

第 3 章 分析

- 第 1 節 アンケートによる分析
- 第 2 節 ヒアリングによる分析
- 第 3 節 分析のまとめ

第 4 章 政策提言

- 第 1 節 三本の矢政策
- 第 2 節 今後の展望

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

本稿の目的は、2011年3月11日に発生した東日本大震災のような大規模災害発生時や、その他高頻度で発生する台風や水害などの小規模災害において、被災者にどのように義援金を配分するかを提案することである。

本稿の結論としては、「三本の矢政策」と題して、①個人情報管理 ②配分割合 ③義援金配分状況に関するCMによる周知 の3つの政策を提言する。この3つの政策にはそれぞれ、①迅速性 ②適切性 ③募金をする側のインセンティブを高める という目的がある。

本稿では、東日本大震災時の義援金配分に着目し、その遅延の原因が、①義援金配分割合決定委員会の立ち上げの遅れ ②行政職員の人手不足 ③個人情報の特定が滞ったこと ④被害認定が遅れたこと の4点にあると分析した。そこで本稿では災害時、被災者に義援金が、公平・迅速・適切に届くように新たな義援金配分システムを提唱する。

(1) 募金をした側にヒアリング調査を行い、義援金に対する意見を調査した

(2) 被害に遭った高校の生徒にヒアリング調査を行い、被災者側が義援金についてどう感じているのか調査した

(3) (1), (2) の調査に基づいて、募金をした側、被災者側の双方に義援金配分についての意識の乖離がなかったか分析した

(4) 政策提言を3つにすることで、それぞれが補完しあい、より効果を発揮できる義援金配分システムを提唱した。

本稿の構成は以下の通りである。

第一章では、義援金配分の現状と問題分析を行う。第一節では東日本大震災における義援金配分について考察する。第二節では東日本大震災以外での義援金配分の状況について考察する。

第二章では、先行研究及び本稿の特徴を述べる。

第三章では、東日本大震災における義援金配分の現状分析を行う。

第四章では、災害時に効果的な義援金配分システムを提唱する。まず、第三章のアンケート調査から明らかになった問題解決のため、「三本の矢政策」と名付けた3つの政策を提言する。また、この政策が実施された場合に生じるであろう影響についても指摘する。

第1章 現状・問題意識

第1節 義援金の現状

第1項 義援金について

分析に入る前に、(1) 災害時に行われる金銭的援助にはどのようなものがあるのか
(2) 義援金配分の仕組みはどうなっているかを以下に述べる。

(1) 災害時に行われる金銭的援助にはどのようなものがあるのか

災害時に行われる被災者への金銭的援助として代表的なものは、①義援金②支援金③見舞金④災害弔慰金がある。以下では、義援金と支援金の違いに着目しながら義援金の特徴を述べる。

①義援金

義援金には、公的な機関（日本赤十字社や中央共同募金など）へ集められるもの、被災都道府県へ集められるもの、被災市町村へ集められるものがある。受付団体が異なっているが、最終的には全て合計されて全額被災者の元へと届く。平成 10 年の日本赤十字社の『日本赤十字社義援金取扱いのガイドライン』によると、義援金の理念には、できるだけ早く配る「迅速性」、寄託者の意思を生かし、かつ適切に届けられる「透明性」、被災者皆に被害の程度の応じて等しく配られる「公平性」といった義援金三原則がある。平等性が重視されている。

②支援金

支援金は、被災地で活動している NPO やボランティア団体が自身のホームページなどで受け付けをしており、実際に団体が被災地で活動するための資金として使われる。集められた資金は、現金で被災者へ渡すものもあれば、物資に姿を変えて届くこともあり、実に様々である。迅速性が重視されている。

③見舞金

災害にあった人に対して、激励や救済の意味を込めて送られる金品。見舞金として個人から送られる物や、自治体が行政サービスとして送るものがある。

④災害弔慰金

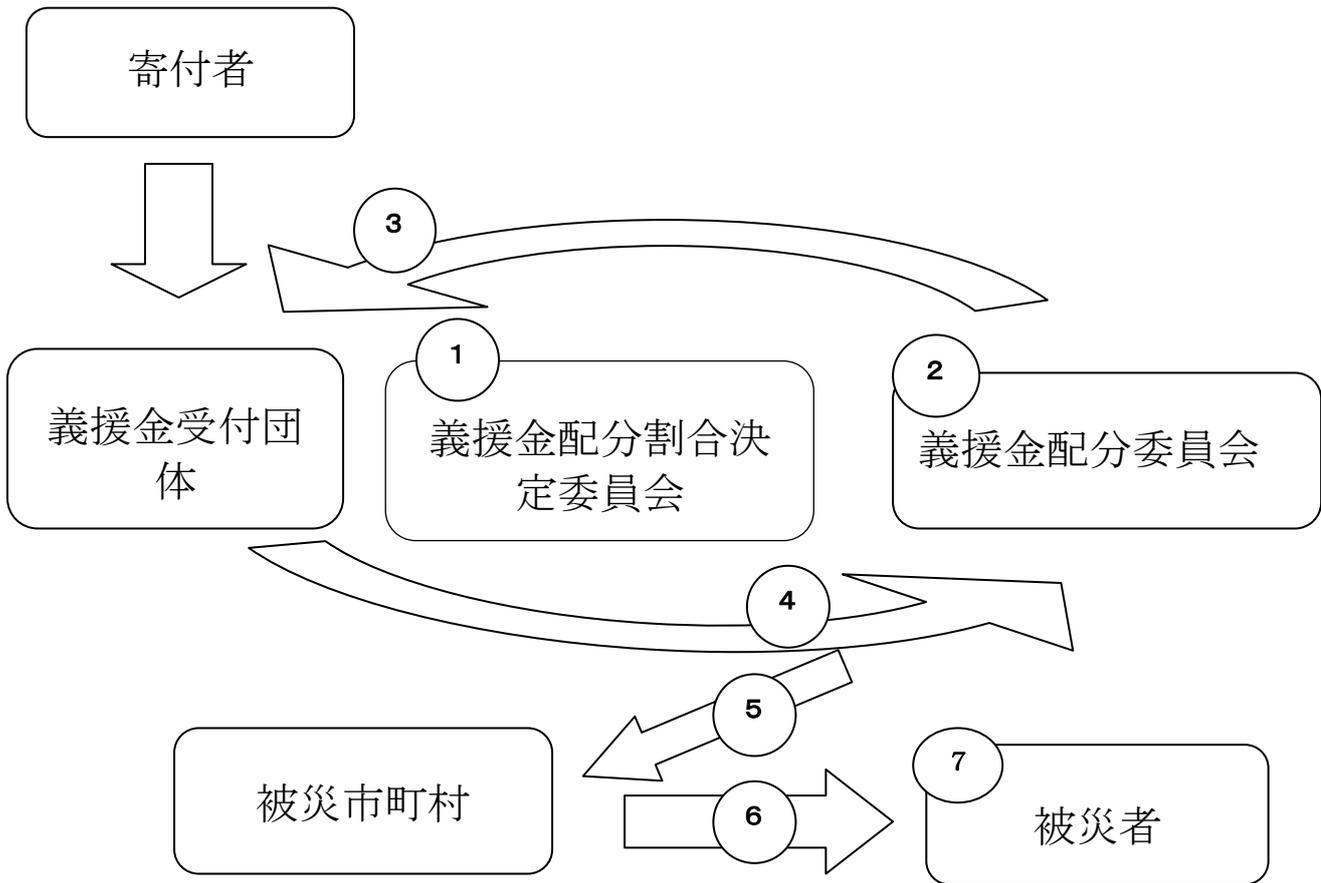
災害弔慰金とは、昭和 48 年に定められた「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づいて支給される。その種類は、災害によって亡くなった人の遺族に支給される「災害弔慰金」、災害により精神や身体に著しい障害が残った人に支給される「災害障害見舞金」、災害によって被害を受けた世帯主に貸し付けられる「災害援護資金」の 3 種類がある。費用は 2 分の 1 を国が負担、4 分の 1 を県、市町村が負担することとしている。

(2) 義援金の配分方法

以下、実際に義援金が配分されるまでの仕組みを示す。

義援金は、上記でも述べた通り、全国的な機関（日本赤十字社や中央共同募金など）、被災都道府県、被災市町村が窓口となって集められる。そして、広域的な組織から狭義的な組織へと送金され、被災者へ届く。

東日本大震災の場合、義援金受付団体（日本赤十字社、中央共同募金など）、被災都道府県、被災市町村へと義援金が集まり（図①）、まず義援金配分割合決定委員会というものが開かれる（図②）。これは、義援金受付団体に集まった資金を、被災した都道府県にどのように配分するかを決定するために開催される。その後、各都道府県は、義援金配分委員会を設置し、義援金の配分、割合について決定する（図③）。配分決定委員会で決まった配分の考え方による各被災都道府県の申請（図④）に基づいて、義援金受付団体は義援金を送金する（図⑤）。その後、各被災都道府県に設置されている義援金配分委員会に基づき、各県から配分対象となっている管理下の被災市町村へと義援金が送付され、その過程で被災都道府県に集まった義援金が上乗せされる（図⑥）。その後、各被災市町村に集まった義援金が上乗せされて、最終的に被災者の元へと配分される（図⑦）仕組みとなっている。（図 I）



〈図 I〉

第 2 項 災害時における義援金配分の現状

以下、甚大な被害の例として 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災と、高頻度で発生する小規模災害の例として 2011 年 8 月 25 日に発生した台風 12 号の状況を比較する。

(1.1) 東日本大震災の状況

2011年3月11日、太平洋三陸沖を震源地とするマグニチュード9.0の地震が発生した。この地震や、それによって引き起こされた津波により、死者15,805人、行方不明者4,040人、負傷者5,927人という甚大な被害が出た（2011年9月22日現在）。また、家屋への被害も深刻で、全壊117,510戸、半壊177,537戸、浸水25,253戸、焼失284戸に及んだ。²このように、人的・物的にも広範囲にわたって大きな被害をもたらした今回の地震では、経済的損失は建築物・ライフライン施設・社会基盤施設・農水産関係等を全て含めて16兆9千億円にのぼると言われている。³

(1.2) 義援金の配分状況

厚生労働省によると、東日本大震災で集まった義援金の総額は、約3,361億円である（11月4日現在）。内訳としては、死者・行方不明者は1人当たり35万円、住宅全壊（焼）は1戸当たり35万円、住宅半壊（焼）は1戸当たり18万円、原発避難関係世帯はI世帯当たり35万円が支給されている。⁴2011年8月14日の朝日新聞によると、岩手、宮城、福島の被災3県36市町村に届いた義援金の合計は2367億5千万円（7月27日～8月12日現在）で、そのうち被災者へ支給できたのは60%の1417億円で、950億円が滞っていた。また、11市町村ではほとんど配分が行われていなかった。また、上記（2）にもある義援金受付団体のうち、国、被災都道府県、被災市町村の中で、被災市町村に集まった義援金が最も配分が滞っている事が判明した。被災市町村に集まった義援金94億7千万円（7月27日まで）のうち、被災者に渡ったのは33%の33億3千万円ほどに留まっていることが判明した。

(2.1) 2011年台風12号の災害

台風12号は8月25日にマリアナ諸島西の海上沖で発生し、9月3日に高知県へ上陸、四国地方、中国地方を横断した後に4日未明に日本を通過、5日に温帯低気圧へと変わった。この台風は動きが遅く、また上陸後も勢力を保っていたため、記録的な大雨となった。紀伊半島では、降り始めの総降水量が1,800ミリにも上ったところもあった。この台風により、人的被害は死者78人、行方不明者16人に上った。また、家屋への被害は、家屋全壊371棟、半壊2,907棟、床上浸水、5,657棟、床下浸水19,152棟に上った。（11月2日、消防庁発表）

(2.2) 義援金の配分状況

義援金配分状況については、被害が甚大であった奈良県、和歌山県、三重県の状況について述べる。以下、各県のホームページより明らかになった配分状況である。

奈良県の配分状況

奈良県の被害は、死者15人、行方不明者10人、重傷者3人、家屋全壊56棟、半壊42棟、床上浸水39棟である。

奈良県では、10月31日まで義援金の受付を行い、10月31日時点での合計金額は、3億266万1374円であった。この配分割合は、死亡100万円、行方不明100万円、重傷者50万円、全壊100万円、半壊50万円、床上浸水20万円となっている（県から市町村への金額）。

和歌山県の配分状況

和歌山県の被害は、死者52人、行方不明者5人、負傷者7人、家屋全壊368棟、半壊1838棟、床上浸水2666棟である。

²警察庁 HP <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>（2011年9月26日アクセス）

³東日本大震災復興構想会議 <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/>（2011年9月26日アクセス）

⁴「義援金とその配分状況」厚生労働省 HP http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/gienkin.html（11月18日アクセス）

義援金受付状況は 4 億 6337 万 683 円 (2011 年 11 月 7 日現在) である。内訳としては、
 1 次配分死者、行方不明者、全壊、半壊 に 10 万円が配分。
 2 次配分として、親を亡くした児童、重傷者に 10 万円、床上浸水に 3 万円が配分。
 3 次配分として床下浸水に 2 万円が追加で配分。
 4 次配分として、死者・行方不明者 90 万円、重傷者・親を亡くした児童 40 万円、全壊 20 万円、半壊 5 万円が追加で配分。

三重県の配分状況

三重県の被害は、死者 2 人、行方不明者 1 人、重傷者 5 人、家屋全壊 84 棟、半壊 1087 棟、床上浸水 677 棟である。

義援金受付状況は、7204 万 8590 円 (10 月 21 日現在) である。また、この配分割合は、死者 10 万円、行方不明者 10 万円、重傷者 5 万円、家屋の全壊 10 万円、家屋の半壊 5 万円である (県から市町村への金額)。

(3. 1) 阪神淡路大震災

1995 年 1 月 17 日、淡路島北部の明石海峡を震源地とするマグニチュード 7.3 の地震が発生した。この地震により、人的被害は死者 6,434 人、行方不明者は 3 人、負傷者 43,792 人に上った。家屋被害も深刻で、全壊 104,906 棟、半壊 144,274 棟に上った。被害総額は建築物約 5 兆円、湾港約 1 兆円など、総額約 10 兆円にも及んだ。この地震においてボランティア活動が盛んに行われ、その重要性が広く知られることとなった。

(3. 2) 義援金配分状況

義援金総額は約 1,791 億円であり、過去に類を見ない巨額の寄付が集まった (1996 年 4 月 5 日の時点)。その内訳としては、住宅全半壊 (焼) 見舞金 10 万円、死亡・行方不明者見舞金 10 万円、重傷者見舞金 5 万円、要援助世帯激励金 30 万円、被災児童・生徒教育助成金 1~5 万円、住宅助成金 30 万円、被害児童特別教育資金 100 万円である。被災者への送金は地震の発生から約 2 週間後から始まった。しかし、多額の寄付が集まったにも関わらず、一人ひとりへの配分金額が少額になってしまったことが問題点として指摘された。

第2節 問題意識

第一節で指摘した、今回発生した東日本大震災における義援金配分の遅れの原因は、以下の 4 点であると考えられる。

第1項 義援金配分割合決定委員会の立ち上げの遅れ

東日本大震災の場合、前述したように、義援金配分割合決定委員会によって被災都道府県への義援金の配分額が決定される。ここからさらに都道府県の配分委員会が各市町村への配分額を決定し、各市町村から被災者の元へ義援金が渡る仕組みとなっている。つまり、義援金を被災者に配分する上で、一番上にある組織が、都道府県への配分額を決定する義援金配分割合決定委員会となっており、義援金配分割合決定委員会が動き出さないことには、当然ながらその下の組織も動き出すことができないし、義援金は被災者のもとへ届かない。しかし、今回の震災で義援金配分割合決定委員会が立ち上げられたのは、震災から 1 ヶ月も後のことであった。1995 年に発生した阪神淡路大震災のときには、地震の発生から

約2週間後にはすでに被災者への義援金の送金が始まっていたということを考えると、今回は義援金配分割合決定委員会の立ち上げ自体が遅かったと言えるだろう。

第2項 行政職員の人手不足

2つ目として、被災した地域での行政職員の人手不足が挙げられる。今回は被災の規模が大きかったために、行政職員自身の多くが被災者となってしまう、自治体では人手不足が起きた。義援金の申請には罹災証明というものが必要であるが、罹災証明の発行は行政職員しかできないことになっている。そのため、行政職員自身も被災しているなかで、限られた職員で罹災証明の発行などの窓口業務を行わなければならないとなり、窓口では罹災証明の発行が滞ってしまった。ここでは、職員が足りていないことだけが問題ではなく、普段の仕事とプラスアルファで普段の職務の中にはない罹災証明の発行など様々な対応が必要とされ、職員の仕事の量的な意味での負担も大きかったことも問題であると思われる。一方、現地で具体的にどれくらいの職員で対応しているかということについては、2011年8月14日の朝日新聞に関連の記事が取り上げられていたので紹介する。岩手県山田町では、被災者生活再建支援金や災害弔慰金などのあらゆる支給業務を、わずか職員4人で行わなければならない状態になっていたそうである。このために、同町に直接寄せられた義援金2億2千万円が、8月14日時点では被災者のもとに全く届いていなかったという。被害の大きかった地域ほど窓口の被害や罹災証明を必要とする被災者の人数も多く、義援金がなかなか被災者のもとへ行き渡らなかったようである。

第3項 個人情報を特定できない被災者がいる

今回の震災は、地震の被害もさることながら、同時に津波の被害の甚大さが目の当たりとなった。津波によって沿岸部では家や自治体の建物も流されてしまい、今は元の場所にはほとんどのものが残っていない。自治体では、戸籍証本などの個人を断定するために必要な情報が津波に流されて紛失してしまったところも多く、被災者を特定することが困難となってしまった。

宮城県南三陸町では、戸籍証本が流されてしまったために家族関係の確認は難しくなった。このため、南三陸町では死者・行方不明者対象の申請受付は先送りし、住宅被害の申請受付を優先させたそうである。このように、地域によっては戸籍証本などの個人を特定する際に必要な情報が流されてしまったために、罹災証明の発行やそれに伴う義援金の送金が遅れてしまったのではないかと考えられる。

第4項 被災状況の判断が遅れている

先に(2)でも述べた罹災証明であるが、これは住宅被害の義援金申請にも必要である。住宅被害の義援金申請の際には住宅の被害状況の調査が必須であるが、この調査の進行が遅れており、これも義援金配分が遅れた要因の一つであると考えられる。

被災した住宅に対して支払われる義援金の金額は、宮城県の場合は、委員会により全壊の場合は35万円、半壊の場合は18万円が第一次配分で振り分けられることと決定された。住宅の被災認定は、災害の被害認定基準に基づき、市町村が損壊基準判定⁵または損害基準判定⁶のいずれかによって行うことになっている。この被災認定の調査は第一次調査と第二次調査の二段階に分かれており、第一次調査では外観から調査可能な部分を調べ、第二次調査ではそれに加えてより詳しい内部立ち入り調査を行うので、調査自体が決して簡単に終わる内容ではない。

⁵損壊基準判定 住宅の損壊、焼失、流失した部分の床面積の延床面積に占める損壊割合

⁶損害基準判定 住宅の主要な構成要素の経済的被害の住宅全体に占める損害割合

内閣府ホームページ <http://www.cao.go.jp/>

家屋が完全に流された地域では一括して被災認定することが可能だが、浸水が低かった地域などでは度合いによって給付金額が異なってくるため、市町村の担当が一軒一軒調査しなければならない。被害が甚大な地域では他の自治体からの応援を得ても作業が追いつかない現状がある。実際に自治体では、ただでさえ人手不足が起きているのに支援物資の運搬などに市町村の職員が取られているようで、行政サービスの窓口で対応する職員が足りていないそうである。

また、(1)で義援金配分割合決定委員会の立ち上げの遅れについて説明したが、これに関しては委員会の立ち上げ自体が遅かっただけではなく、立ち上げた後にも問題があったと考えられる。委員会は、被災地の具体的な被災状況をほとんど認識できていなかったのである。委員会が被災状況を把握していなかったために、立ち上げ後にも効率的で適切な対応を取れなかったのではないかと考えられる。

以上の4点を、義援金の配分が遅れた原因として指摘できる。ところで、この4点は、そもそも義援金が『平等性』を重視していることに由来している。配分割合決定委員会が義援金受付団体だけではなく、被災した都道府県の担当者、有識者、厚生労働省の担当者など様々な異なる立場の人たちから構成されている理由も、平等性を配慮しているからだと考えられる。義援金受付団体単体で委員会を構成すれば意志決定も容易であろうが、このように、政府や被災者、義援金受付団体など様々な立場の人を交えて構成することで、平等性は守られる反面、意見の相違が生じて意志決定が遅くなり、義援金が各都道府県に送金されるのも遅くなってしまった。

第2章 先行研究

第1節 本項の位置付け

この章では、東日本大震災による義援金の配分方法、阪神淡路大震災時の復興、2011年8月25日に起きた台風12号、徳島県地域福祉課による義援金配分方法⁷、関西学院大学復興制度研究所による東日本大震災に向けての政策提言⁸を先行研究として参照する。まず、日本国内での義援金配分の例として、阪神淡路大震災の事例における義援金配分の方法を参照しながら、東日本大震災時の義援金配分との差異を考察する。頻繁に起きる災害の例として、2011年に起きた台風12号時の義援金配分方法も考察する。さらに政府とは違う他の機関で考えられた政策や、海外での義援金配分の方法も参考にし、それらを踏まえた上で義援金配分制度の問題を改善する制度を提言する。

第2節 先行研究

東日本大震災による義援金の配分方法、阪神淡路大震災時の復興、2011年の台風12号の義援金の配分方法は、第1章の現状・問題意識の第1節第2項「災害時における義援金配分の現状」に詳しく述べられているが、これらは戸籍による配分の確認など公平性を重視した配分が特徴である。

第1項 徳島県地域福祉課による「義援金配分方法の提言」

徳島県地域福祉課による「義援金配分方法の提言」には、東日本大震災における義援金配分の課題は2つあるとしている。1つ目は、被災地域が複数の都道府県に及ぶ災害が発生した場合、今回の震災と同様、被災者への義援金配分が大幅に遅れ、長期にわたり被災者へ届かないということである。2つ目は、被災者を受け入れた都道府県においては、被災者のための義援金等を家賃等の生活支援に要する経費にも充て、迅速な支援を進めたいが、この場合には寄附金控除・全額損金算入が認められていないことである。これらの観点から対策は必要になっているとしている。

1つ目の課題への対策として、国が主導して被災した地方公共団体や日本赤十字社などの団体と被災地全般にまたがる広域的な義援金配分組織を設置し、早急に配分方法を示す仕組みを防災基本計画等へ盛り込むことが挙げられている。このように、国が介入することで緊急時の統制がとれやすくなるという利点がある。

2つ目の課題への対策としては、各都道府県が受け入れた被災者に対して家賃等の生活支援に要する経費に充てる場合にも、「国又は地方公共団体に対する寄附金」とするよう、寄附金控除、全額損金算入の要件を緩和することが挙げられている。これにより、受け入

⁷徳島県 政策企画総局 「徳島発の政策提言 ～国難を打破する政府補正予算編成に向けて～」 提言 17 33-34 <http://www.pref.tokushima.jp/docs/2011081900026/>

⁸関西学院大学 災害復興制度研究所

第2回提言「被災者生活再建支援に特化した制度の創設について」 http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/20110325_1.html

れ県の促進、財政上の支障にならないという利点が挙げられる。

しかし、2つの対策にはそれぞれデメリットがある。1つ目の対策のデメリットとして、具体的費用、政策実現性への過程検討が不十分であることが挙げられる。2つ目の対策のデメリットとして、優遇が不十分で、また優遇がもたらす財政上の効果が詳しく分析されていないということが挙げられる。

第2項 関西学院大学復興制度研究所による「東日本大震災に向けての政策提言」

関西学院大学復興制度研究所による「東日本大震災に向けての政策提言」では義援金配分制度として、「2段階方式」による見舞金配分が提唱されている。1段階目は標準化、2段階目は地方裁量配分を目的としている。

具体的には、1段階目において被災地全般にまたがる広域配分委員会を設け、人的被害、住家被害に対する一律の配分額を決め迅速に配分する。2段階目では被災県、市町村の配分委員会に見舞金を割り当てし、それぞれの裁量において地域のニーズを反映した配分種類や配分額を定めることが提案されている。そして義援金の残額については、復興基金、例えば公的支援の対象となりにくい事業等へ活用するべきだとしている。

しかし、徳島県地域福祉課による「義援金配分方法の提言」と関西学院大学復興制度研究所による「東日本大震災に向けての政策提言」はいずれも、何らかの分析に基づく配分割合を提示しているわけではなく、分配の方向性を示しただけで、詳細は示されていない。この点を、本項の政策提言では示すこととする。

第3項 海外での義援金配分制度

海外では基本的に義援金制度はない。主軸は物資支援である。2010年1月12日に発生したハイチ地震や2004年12月26日に発生したインドネシア・スマトラ島沖地震など過去の被災地でも、世界中から集まった寄付金は原則として支援物資に形を変えて配布されてきた。その理由として、「発展途上国などで現金を配るとトラブルのもとになる」(国際支援組織の関係者)という指摘がある。一方、日本では「現金で支給し、被災者のニーズにあったものをそれぞれ購入してもらった方が良いという考えが強い」(同)という。義援金制度は日本独自の制度ということになる。

第3章 分析

第1節 アンケートによる分析

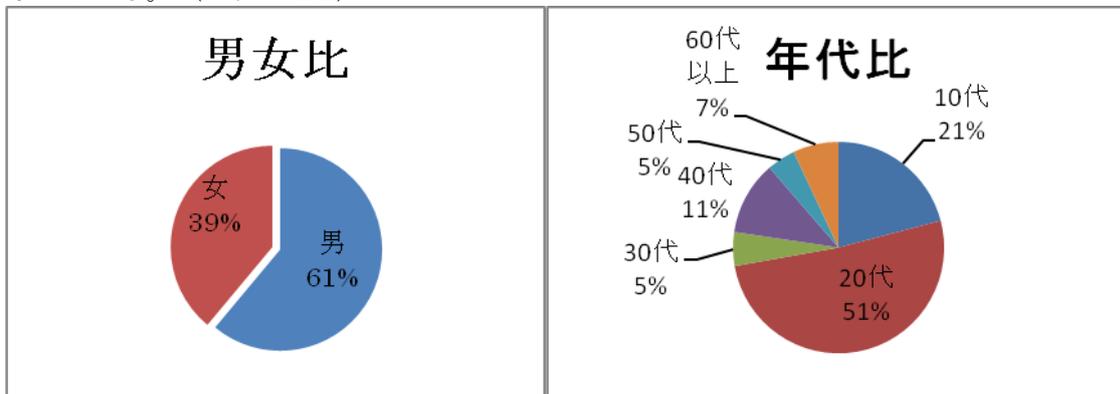
私達は、募金者側と被災者側が義援金に何を求めているのか、募金をする側と被災者側の義援金に求めているニーズが本当に一致しているのかどうかを検証するために、両者を対象として、義援金の意識調査という題でアンケートを実施した。

第1項 募金者側の意識調査

募金者側の意識調査としてのアンケートでは、以下のような質問をした。

- ① あなたは、今回の東日本大震災で募金をしましたか。
- ② 普段からボランティアや募金に協力するほうですか。
- ③ (②で「しない」と答えた方) なぜ、しないのですか。
- ④ (①で「した」と答えた方) おおよそいくらぐらい募金しましたか。
- ⑤ (①で「した」と答えた方) 今回の募金は適切に使われたと思いますか。
- ⑥ (①で「した」と答えた方) 募金が被災者のもとへ届くまでのスピードは速かったと思いますか?遅かったと思いますか。
- ⑦ 募金に関する報道を見ていて、何か思ったことや感じたことはありますか。

このアンケートの実施日時は 2011 年 10 月で、対象者は大学生や社会人など幅広い年代で行った。配布方法は大学内や地域イベント、本ゼミ生の親の会社でのアンケート配布という形である。配布数は 200 枚で回収されたのが 136 枚である。配布回収率は 68%である。そのうち回答者の男女の比率は、男性 61%女性 39%となっている。(グラフ 3.1) 年齢の比率は 10 代が 21%、20 代が 51%、30 代が 5%、40 代が 11%、50 代が 5%、60 代以上が 7%となっている。(グラフ 3.2)



(グラフ 3.1)

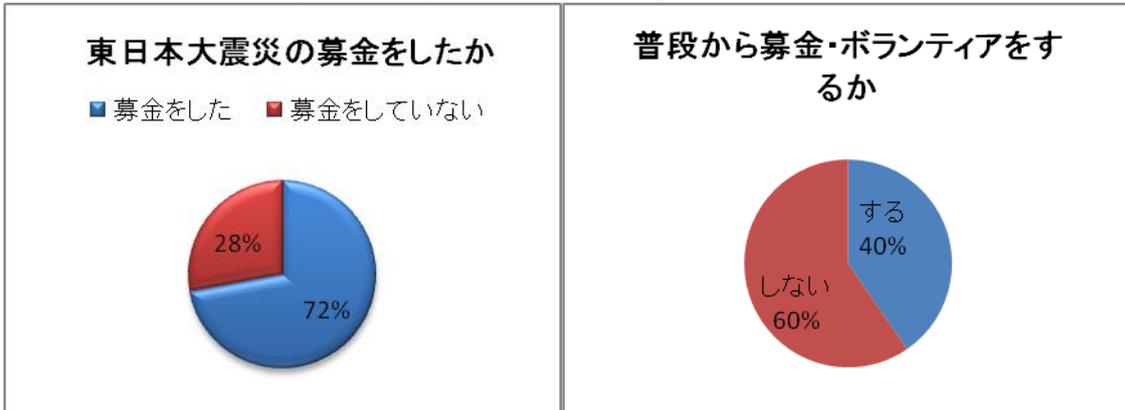
(グラフ 3.2)

「あなたは、今回の東日本大震災で募金をしましたか。」という質問に対する回答の結果は「募金をした」が 72%、「していない」が 28%であった。(グラフ 3.3) また、②の「普段からボランティアや募金に協力するほうですか。」という質問に対する回答は、

「する」が40%、「しない」が60%であった。(グラフ 3.4) このことから、普段はあまり募金しない人も東日本大震災においては、募金をした人がたくさんいることがわかる。

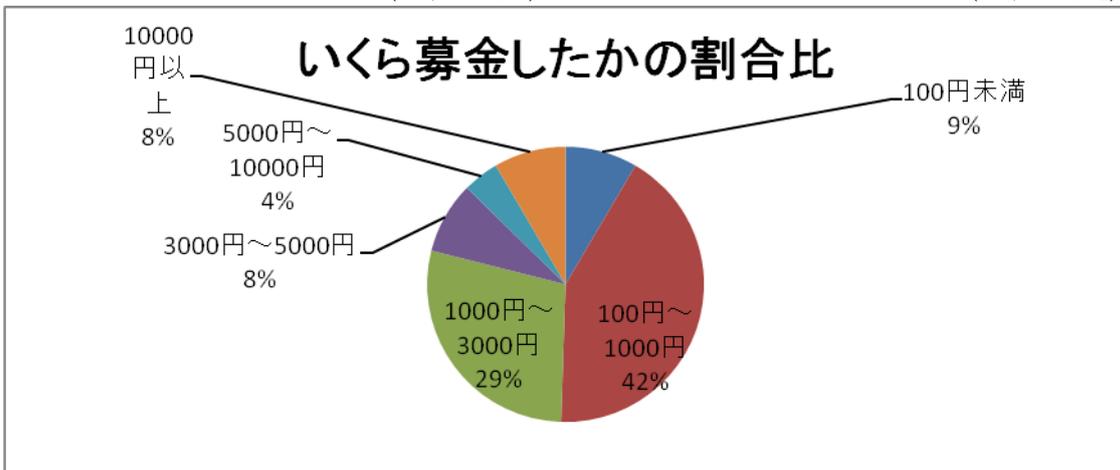
また③の「なぜ普段から募金やボランティアに参加しないのですか。」という質問の回答には、「時間や機会がない」という人と、「使い道が不透明な募金が多いので警戒して」「募金したお金が本当に必要としているひとのもとへいくのか不安があるため」「行方が怪しいから」など、募金した後どういう風に使われたかわからないから募金はしないという人が大半であった。

④の「募金をした方でおおよそいくらぐらい募金しましたか。」という質問の回答は100円未満が9%、100円～1000円が42%、1000円～3000円が29%、3000円～5000円が8%、5000円～10000円が4%、10000円以上が8%であった。(グラフ 3.5)



(グラフ 3.3)

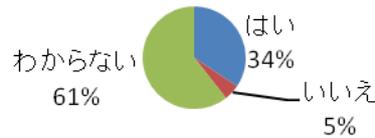
(グラフ 3.4)



(グラフ 3.5)

「募金をしたと答えた方で、今回の募金は適切に使われたと思いますか。」という⑤の質問の回答は、「はい」が34%、「いいえ」が5%、「わからない」が61%という結果になった。(グラフ 3.6) 大半の人が東日本大震災において募金が適切に使われたかどうかについて、わからないと思っていることが分かる。この理由として、「使い道の透明性がない」「内訳が公表されているかわからない」「募金はしたけれども果たしてその使い道がどうなったのか、公表されていないから」など、募金した後どう使われたかが耳に入っていないということが、多く挙げられている。

東日本大震災において募金は適切に使われたと思うか

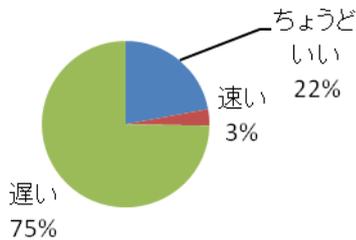


(グラフ 3.6)

「募金をした方で、募金が被災者のもとへ届くまでのスピードは速かったと思いますか。遅かったと思いますか。」という⑥の質問の回答は、「ちょうどいい」が22%、「速い」が3%、「遅い」が75%という結果になった。(グラフ 3.7) この結果から大半の回答者が、募金が被災者のもとへ届くスピードは、募金者側の期待するスピードより遅いと考えているということがわかる。

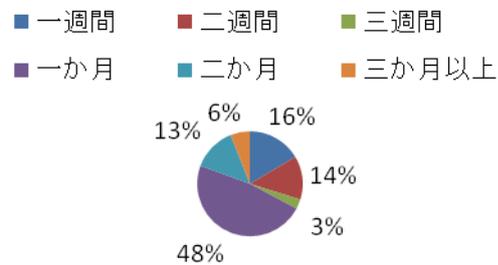
募金が被災者のもとへ届くのが遅いと答えた人には、「具体的にはどれくらいで被災者の元へ届くと期待していたか。」という質問も尋ねた。その結果、「一週間」が16%、「二週間」が14%、「三週間」が3%、「一か月」が48%、「二か月」が13%、「三か月以上」が6%となった。(グラフ 3.8) つまり募金する側の81%は、一か月以内で義援金が被災者のもとに届くと考えていた。

募金が被災者のもとへ届くまでの
スピードはどうだったと思うか



(グラフ 3.7)

どれくらいで義援金が被災者の元へ
届くと期待するか



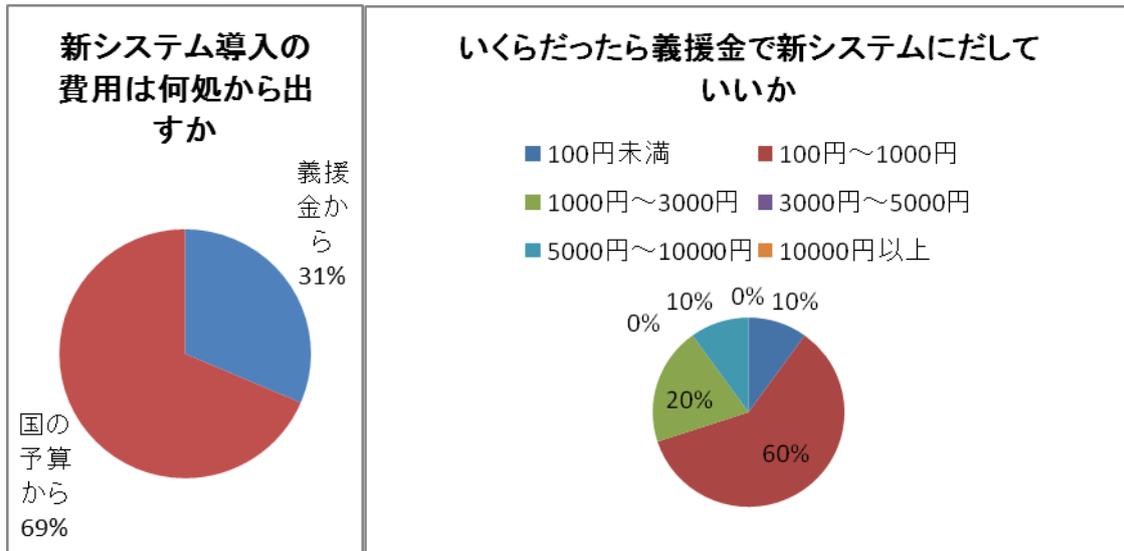
(グラフ 3.8)

「募金に関する報道を見ていて、何か思ったことや感じたことはありますか。」という⑦の質問では、「募金を呼び掛ける声はとて強かったが集められた募金がどのような流れで使われているかもっと明確だと思った」「募金が何に使われているのかの詳しい報道はあまり見られていない。募金が全て被災地に届いたのか気になる」「あまり報道を目にした記憶がありません。むしろもう少し募金を集めている主体がテレビや新聞などを使ったより有効な広報がなされてほしいと思う」など、募金の不透明さを強く訴える声が多数あった。また、「日本はもちろん、海外からもたくさん集まったことはすばらしいと思いました。速やかに適切に使われれば、復興もはやいのではないかと感じています。」というような、素早い配分を熱望する声もあった。募金者側としては、募金が素早く透明に使われていることを、手軽に知りたいというニーズがあるということが、この結果からわかる。

第2項 新システムの費用についてのアンケート

我々の提案する新システムを使うときの費用はどこから出すか、つまりは「義援金から出すべきか」「国の予算から出すべきか」ということを、募金者側を対象に質問した。回答率は25%で、低い数字となった。その結果、31%が「義援金から出すべき」と答え、69%が「国の予算から出すべき」と回答した。(グラフ 3.10) また、義援金から出すべきと答えた人に、いくらぐらいなら出していいか、ということも尋ねた。その結果「100円未満」が10%、「100円～1000円」が60%、「1000円～3000円」が20%、「3000円～5000

円」が0%、「5000円～10000円」が10%、「10000円以上」が0%になった。（グラフ3.11）これより、新システムに関してはその費用は、100円～1000円なら義援金から出してもいいことが分かる。



(グラフ 3.10)

(グラフ 3.11)

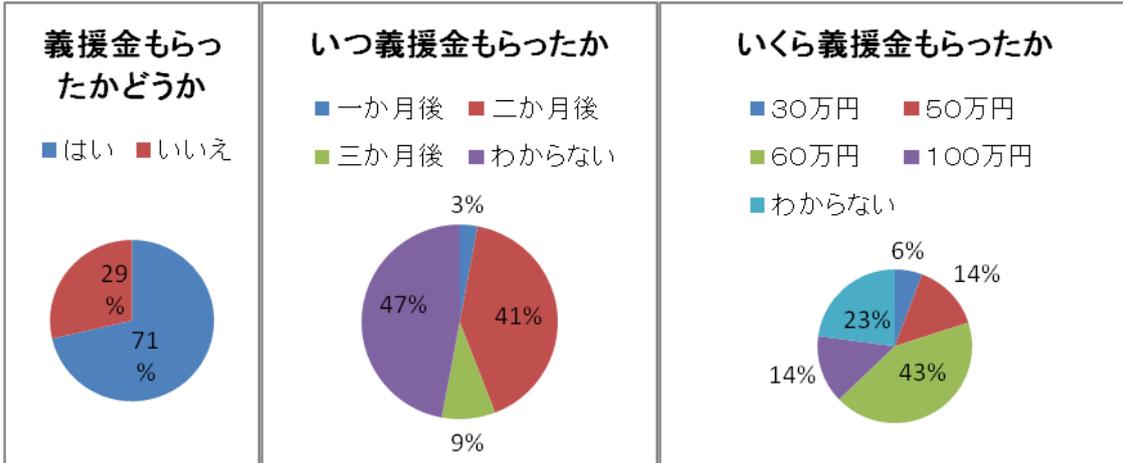
第3項 被災者側の意識調査

被災者側の意識調査としてのアンケートでは、以下のような質問をした。

- ⑧ 義援金はもらいましたか
- ⑨ (もらった場合) いついくらもらいましたか。
- ⑩ もらった義援金は何に使いましたか。
- ⑪ 被災したとき、物とお金、どちらがもらって嬉しいですか。
- ⑫ (④で物と回答した方) 何をもらえたら嬉しいですか。
- ⑬ 実際に震災にあった場合いつ、いくらもらえたら嬉しいですか。
- ⑭ 罹災証明または被災証明の発行にどのくらい時間がかかりましたか。
- ⑮ 家計の中での義援金の位置づけはどのようになっていますか。
- ⑯ 被災直後に困ったことは何ですか。
- ⑰ 義援金の配分のスピードに関してはどう思いますか
- ⑱ 募金に関する報道を見ていて、何か思ったことや感じたことはありますか。

このアンケートの実施日時は2011年11月で、対象者は福島県立福島北高校と福島県立富岡高校の生徒である。配布方法は対象高校の先生にアンケートを送付し、生徒に回答してもらおうという形で実施した。回収した枚数は49人である。被災地にボランティアに行った際にアンケートを行う予定だったが、被災者のプライベートに関する質問は聞いてはいけないということだったので、幅広い年代に聞くことはできなかった。

「義援金はもらいましたか。」という⑧の質問の結果は、71%の人がもらい、29%の人がもらっていなかった。（グラフ3.12）また「いつ義援金をもらいましたか。」という⑨の質問の結果は、「一か月後」が3%、「二か月後」が41%、「三か月後」が9%、「わからない」が47%であった。（グラフ3.13）ほとんどの人が義援金をもらうのに二か月以上かかっていることになる。同じく「いくら義援金をもらいましたか。」という⑩の質問の結果は、「30万円」が6%、「50万円」が14%、「60万円」が43%、「100万円」が14%、「わからない」が23%であった。（グラフ3.14）



(グラフ 3.12)

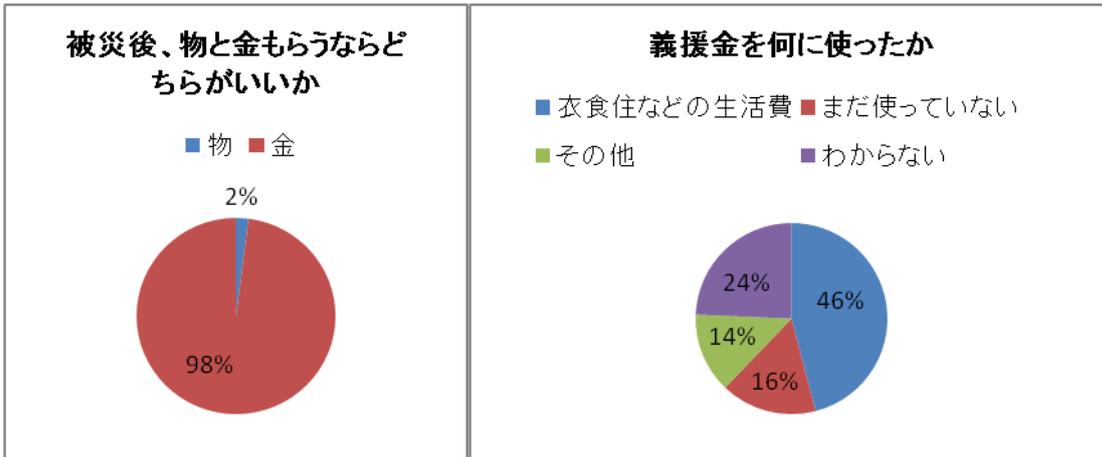
(グラフ 3.13)

(グラフ 3.14)

③の「もらった義援金は何に使いましたか。」という質問に対する結果は、「衣食住などの生活費」が46%、「まだ使っていない」が16%、「その他」が14%、「わからない」が24%であった。(グラフ 3.15)

この結果より、義援金の位置づけは衣食住などの生活費に充当されることが多いということがわかる。

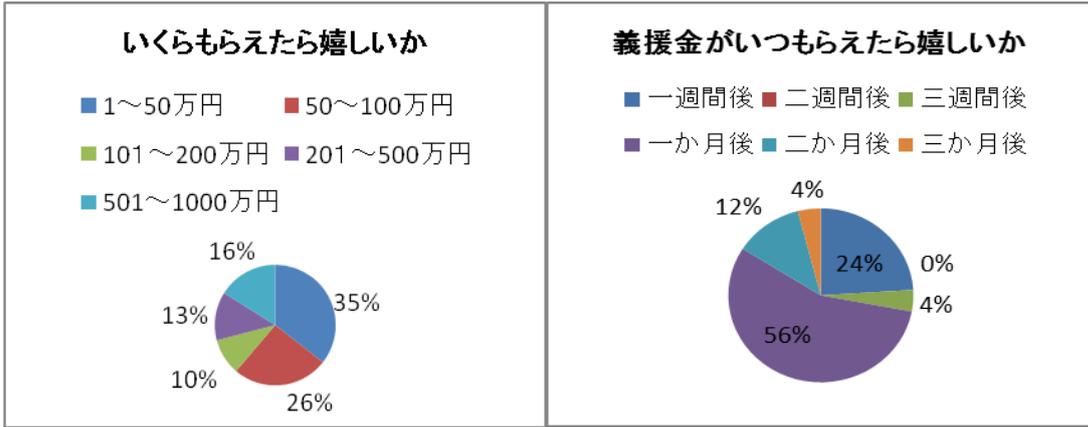
「被災したとき、物とお金、どちらがもらって嬉しいですか。」という④の質問の回答はお金が98%、物が2%という圧倒的な結果となった。(グラフ 3.16) お金と選んだ理由の大半が、「本当に必要なものを買いたいから」「いらぬ物もらうよりは必要なものを買ったほうが良いから」というお金の融通が利く点を理由に挙げていた。⑤の「(④で物と回答した方) 何をもらえたら嬉しいですか。」の質問に対する回答は、今はないという回答だった。



(グラフ 3.15)

(グラフ 3.16)

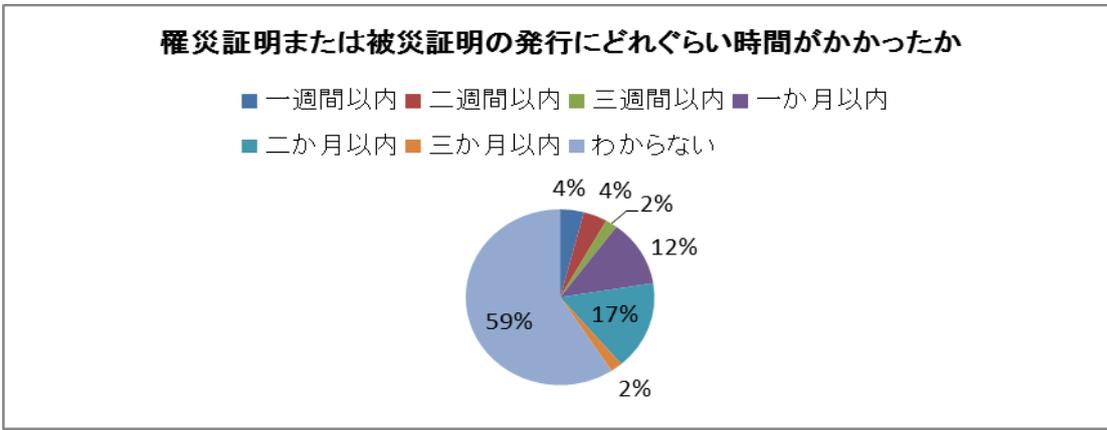
⑥の「実際に震災にあった場合いつ、もらえたら嬉しいですか。」という質問の結果は、「一週間後」が24%、「三週間後」が4%、「一か月後」が56%、「二か月後」が12%、「三か月後」が4%であった。(グラフ 3.17) 同じく⑥の「実際に震災にあった場合いくら、もらえたら嬉しいですか。」という質問の結果は、「1~50万円」が35%、「50~100万円」が26%、「101~200万円」が10%、「201~500万円」が13%、「501~1000万円」が16%であった。(グラフ 3.18) つまり、被災者は一か月後に100万円ぐらいのお金が手に入った時に嬉しいと感じるということがいえる。



(グラフ 3.17)

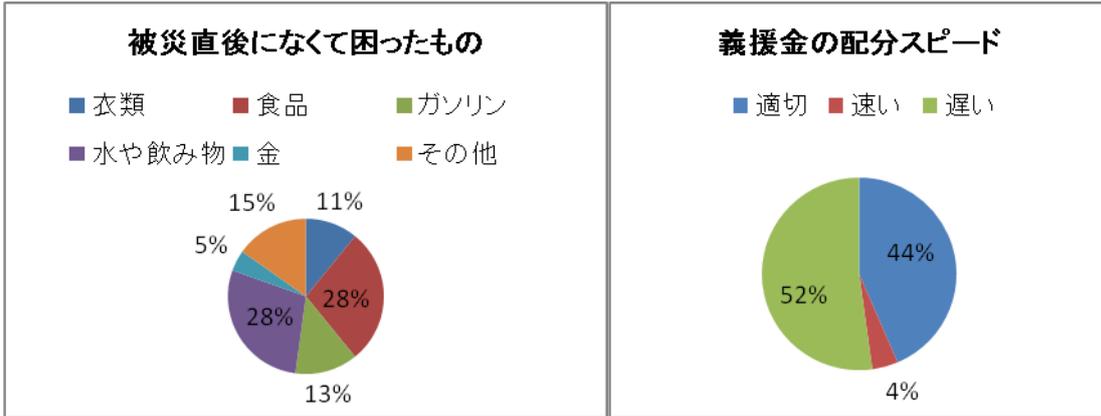
(グラフ 3.18)

⑦の「罹災証明または被災証明の発行にどのくらい時間がかかりましたか。」という質問に対しての結果は「一週間以内」が4%、「二週間以内」が4%、「三週間以内」が2%、「一か月以内」が12%、「二か月以内」が17%、「三か月以内」が2%、「わからない」が59%であった。(グラフ 3.19) この結果から二か月以内には、罹災証明または被災証明が発行されている。つまり、罹災証または被災証明の発行が遅れていることが、義援金の配分が遅れる原因の一つということがいえるだろう。



(グラフ 3.19)

⑨の「被災直後に困ったことは何ですか。」の質問に対しての結果は、「衣類」が11%、「食品」が28%、「ガソリン」が13%、「水や飲み物」が28%、「お金」が5%、「その他」が15%であった。(グラフ 3.20) この結果から被災直後になくて困ったものはやはり、生活に関係するものであることが分かる。⑩の「義援金の配分のスピードに関してはどう思いますか。」という質問に対しての結果が、「適切だという人」が44%、「速いという人」が4%、「遅いという人」が52%であった。(グラフ 3.21) この結果から半分以上の人は今回の義援金配分のスピードは遅いと感じていることが分かる。



(グラフ 3.20)

(グラフ 3.21)

「募金に関する報道を見ていて、何か思ったことや感じたことはありますか。」という⑩の質問への回答には、多くの方が「色々な人が寄付してくれてうれしかった」「九州の方など福島から遠く離れているところで募金などをやっていて心に響いた」など、感謝の気持ちが書かれていた。しかし、「集まった募金が何に使われているのか分からない」「自分の周りなどで募金などがどう生かされているのかももっと知りたいと思った」など、募金に対して不透明が多い点があるということも書かれていた

第2節 日本赤十字社の方へのヒアリングによる分析

2011年11月6日、日本赤十字社の方にヒアリングをさせていただいた。私たちが今回日本赤十字社の方にヒアリングを行った目的は、今回の義援金配分の現状と、遅延が発生した理由を調べるためである。また、今後の政策提言を考えていくためにも意見をお聞きしたいと考えた。

なお、本ヒアリングにおいて職員の方に伺った意見や考えは、日本赤十字社としての正式な見解ではなく、職員の方の一意見であることを断っておく。

第1項 “赤十字”、“日本赤十字社”とは何か

赤十字は「人道・公平・中立・独立・奉仕・単一・世界性」という7つの普遍的な原則のもとに、世界最大のネットワークを持って活動する人道機関である。

また、赤十字は「赤十字国際委員会」「国際赤十字・赤新月社連盟」「各国の赤十字社・赤新月社」の3つの機関で構成されている。赤十字社・赤新月社は世界の186か国に広がっており、そのうちのひとつが日本赤十字社である。⁹

日本赤十字社が行っている事業は、今回の義援金の受付のほかにも、災害時の救護活動、血液事業、赤十字病院の運営、大学や専門学校での看護師の教育、社会福祉事業などがある。

第2項 ヒアリング：義援金の遅延の発生理由について

今回のヒアリングにおいて、まず今回の義援金の遅延が発生した原因をどのように考えられているのかということをお聞きした。

現在の義援金配分の仕組みでは、配分割合決定委員会による配分額の決定が必要となる。その設置が早期に行われていれば、義援金をもっと早く被災者のもとに届けることができたと言った職員の方は認識されていた。日本赤十字社は、阪神淡路大震災の際に早期に委員会の設置が行われるよう求めたそうで、今回も阪神淡路大震災の時と同じく、日本赤十字

⁹ 日本赤十字社ホームページ <http://www.jrc.or.jp/about/index.html>

社として東日本大震災においても早期に委員会の設置が行われるように国に求めたのだそうである。しかし、今回の震災では、被害が広範囲に渡り被災状況の確認が進まなかったことから配分委員会の設置が遅れ、その結果、義援金の配分が阪神淡路大震災の時よりも遅れることになった。

また、義援金の遅延が発生したもう一つの理由として、義援金が公平性を重視していることが挙げられる。実際に、公平性と速効性を天秤にかけて考えると、公平性の方が重要なのではないかとおっしゃっていた。日本赤十字社としても、義援金を送った方々の気持ちを預かっているのだから、できるだけ公平に分配したいという思いがあるし、1円たりとも無駄にはできない。もし、今回義援金の配分において、例えば同じ被災状況であるのに受け取る義援金の金額に差異が生じるなどの不平等が起きていたとしたら、義援金の遅延が発生するよりもっと大きな問題になっていたのではないかとおっしゃっていた。

第3項 ヒアリング：義援金の遅延をなくすためには

第2項では、今回の義援金の遅延が発生した理由をお聞きした。では、遅延はどのようにすればなくすることができるのだろうか。職員の方の見解をお聞きした。

見解には、(i) 現状の仕組みをそのままであるとした場合と、(ii) 現状の仕組みを見直す場合の2つ考え方がある。

(i) 現状の仕組みをそのままであると仮定した場合

被災状況の確認及びそれに基づく配分委員会の設置が早期に行われるように、従前より備えをすることが必要である。

(ii) 現状の仕組みを見直す場合

(1) 日本赤十字社自体が義援金の受付だけでなくその配分を行う。

(日本赤十字社が被災者の方にお届けするまでの過程をすべて行う。)

(2) 時期によって配分額や重視すべきことを変える。

(一次配分では速効性を重視し、多くの方に定額の配分を行う。二次配分では公平性を重視して詳しい調査を行い、被災状況の重い方から優先して高額配分を行うなど。)

また、義援金は寄付をする方々の気持ちによって集まるお金であり、具体的にどれくらいの金額が集まるかということ事前に断言できない。そのため、どの時期にどれくらいの金額の義援金が被災者のもとへ届くということ、被災者の方に事前に提示しづらいという問題が起こると思われる。しかし、そのような際には、例えば1次配分においてはその配分額を低額に押さえ、万が一義援金が集まらないという事態においては国がその分を補填するなどの措置をとることができるのではないかとのご意見であった。

第3節 分析のまとめ

第1節のアンケートによる分析と、第2節のヒアリングによる分析をまとめると次のようになる。

- ・被災者側も募金者側も募金が透明に使われていることを、手軽に知りたいというニーズがある。
- ・被災者側も募金者側も、震災後一か月以内の素早い義援金配分を求めている。
- ・義援金は生活費として使われることが多い。
- ・義援金配分遅延の原因として、義援金配分委員会の立ち上げが遅いこと、罹災証明または震災証明の発行が遅いことがわかる。
- ・義援金の配布側としては、公平性も重視しなければならない。

以上の 5 点を、分析から明らかにした。

第4章 政策提言

第1節 三本の矢政策

本稿の政策提言として、①個人情報管理 ②配分割合 ③義援金配分状況に関する CM による周知の三つを掲げ「三本の矢政策」と名付ける。「三本の矢政策」の「三本の矢」とは、戦国時代の武将、毛利元就の三矢の教え¹⁰から名付けた。三矢の教えとは、「矢一本なら一人の力で折ることができるが、三本となったときはなかなか折れない。このように三人が力を合わせなければいけない」というものである。「三本の矢政策」では、一つの政策では、簡単に問題を解決できないが、三つの政策を並べえることで、互いの政策がそれぞれ欠点を補えるため、義援金配分における問題の解決をより効率的に行うことができる。さらに、互いの政策がそれぞれの欠点を補えるといった利点がある。

私たちの掲げる三つの政策にはそれぞれ特徴がある。①の個人情報管理は個人情報を正確に管理することにより、義援金配分をより迅速に行うという**迅速性**。②の配分割合は義援金の配分割合を災害状況毎に場合分けし、事前に決めておくことにより、災害が起きてから、被災者に今後の生活を考慮したうえで、生活に必要な額を適切に配分できるという**適合性**。③の義援金配分状況に関する CM による周知はテレビのコマーシャルを通じて、義援金提供者に、配分状況をクリアに伝えることで、より被災地と義援金の関係に関心をもってもらうという、募金に関する**インセンティブ**。

これらの政策の特徴は、単体だけでは問題解決策としては完全ではないというところである。迅速性だけ強化しても、ばらまきの政策になり、被災状況に応じた被災者のニーズに適した配分は困難である。さらに、義援金とは、本来災害が起こってから集まるものであり、募金する人の人数、募金額によって最終的な集計額が変化する。よって、仮に少額しか集まらなかった場合においても、迅速性を重視したことで、後々必要な人に必要な額を与えることができないという問題が生じる可能性がある。同様に配分割合の適正さのみを重視しても、迅速性に欠ければ、被災者のためにならない場合が多くある。今回の東日本大震災においても、義援金の平等性に重きをおくばかりに、義援金配分の遅延が目立った。このことについては、既に1章の問題意識でも述べたように、震災から5カ月後の8月上旬の段階で、岩手、宮城、福島 の3県の沿岸地域36市町村において950億円が届いていなかった。さらに、義援金を集めるためのインセンティブを高める政策を行っても集まった義援金を迅速かつ適切に捌く配分システムがない限り、被災者のためになる政策は講じられていない。以上より、私達は、迅速性、適切性、募金する人のインセンティブを高めるといった3つの側面から見た政策が必要であり、3つあることで一つの大きな政策になると考えたため、これを「三本の矢政策」として提唱する。

¹⁰ 毛利元就が1557年に3人の子（毛利隆元・吉川元春・小早川隆景）に書いた文書である三子教訓状が基になって作られた。三子教訓状自体に三矢の教えは記されていない。

第1項 個人情報管理～迅速性の政策～

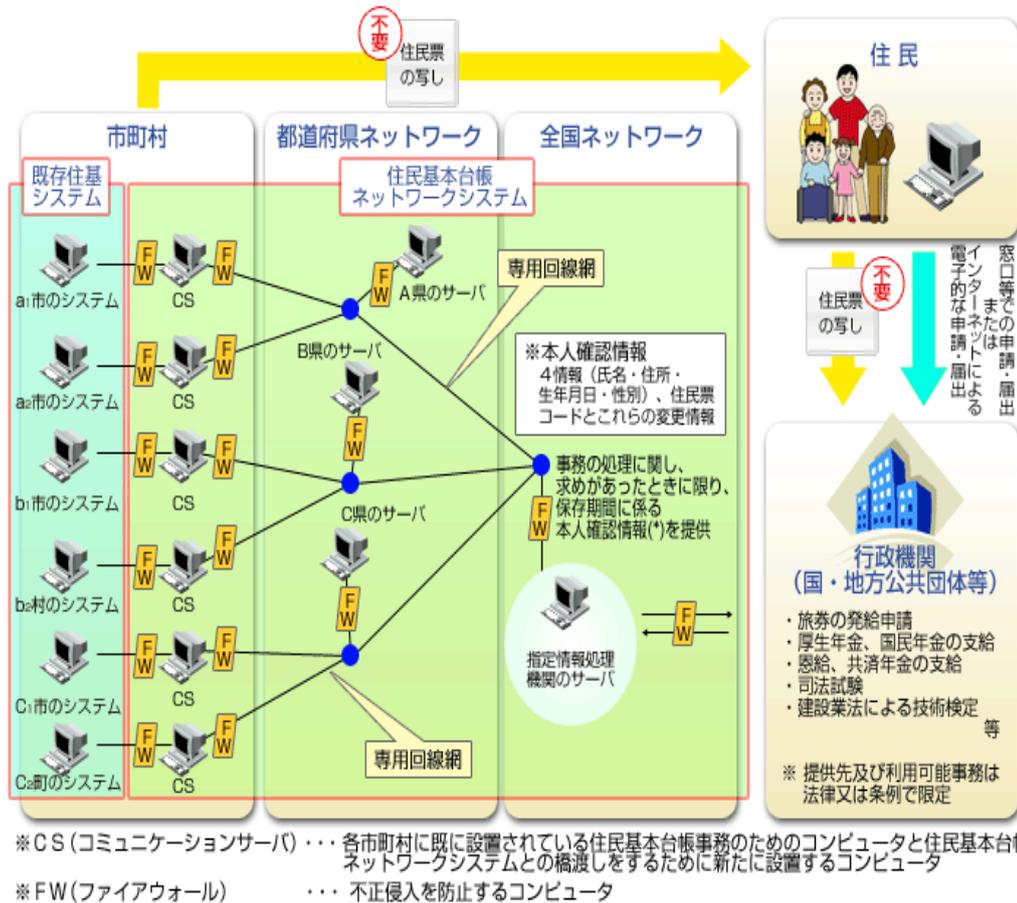
今回の東日本大震災後には、個人情報を特定できるものが津波により紛失してしまったために、身元を証明できず、結果的に義援金配分の遅延につながった。もしも、今後今回に匹敵する災害が起こった場合、同様の事態が生じ、再び義援金が個人の手渡るまでに時間がかかる可能性がある。そこで、個人情報のネット管理を政策提言の「迅速性」の政策として掲げる。この政策は、政府が平成 11 年の住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の改正により行われたものである。その内容は、行政機関等に対する本人確認情報の提供や市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理を行うために、地方公共団体共同のシステムとして、各市町村の住民基本台帳のネットワーク化を図ったものをベースとする。さらに、住民基本台帳ネットワークに関しては以下のとおりとなっている（総務省ホームページより抜粋）

住民基本台帳は、氏名、生年月日、性別、住所などが記載された住民票を編成したもので、住民の方々に関する事務処理の基礎となるものです。

住民基本台帳の閲覧や住民票の写しの交付などにより、住民の方々の居住関係を公証するとともに、以下に掲げる事務処理のために利用されています。

- 選挙人名簿への登録
- 国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、国民年金の被保険者の資格の確認
- 児童手当の受給資格の確認
- 学齢簿の作成
- 生活保護及び予防接種に関する事務
- 印鑑登録に関する事務 など

平成 11 年の住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の改正により、行政機関等に対する本人確認情報の提供や市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理を行うため、地方公共団体共同のシステムとして、各市町村の住民基本台帳のネットワーク化を図りました。



以上より、住民基本台帳システムの機能を義援金配分の事務処理の面からも利用できると考えられる。ここで、重要となってくるのは、住民基本台帳カード(以下住基カード)の存在である。住基カードとは、各市区町村で、簡単に交付が受けられるセキュリティに優れた IC カードである。行政手続をインターネットで申請などができる電子政府・電子自治体の基盤ともなるものであり、利便性の向上、行政事務の効率化に役立つものとして発行されている。

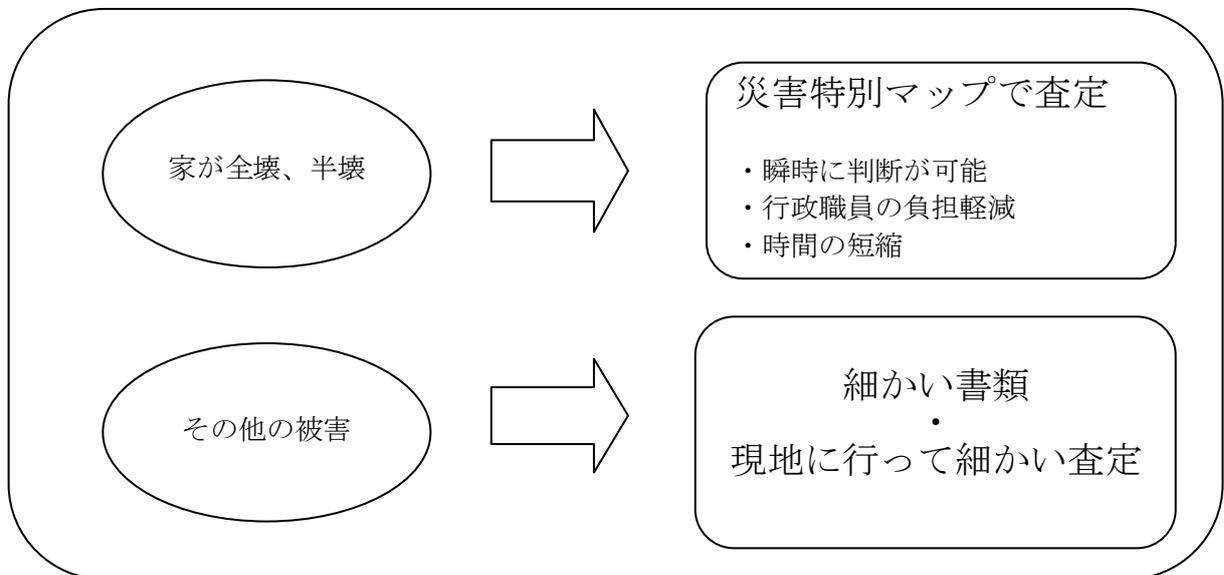
2009年4月20日より、新しい住基カードが発行され、新しい住基カードは、今まで以上に本人確認機能が強化されたものとなっており、住基カードの有効期限は発行から10年となっている。この住基カードを持っていれば義援金配分の申請もより円滑に行うことができたであろう。しかし、今回、この住基カードが大きな力を発揮しなかった点において、2つの問題があった。まず一つ目は、住基カード自体の交付割合の低さである。総務省が行った調査によると、2011年9月30日現在で累計601万枚が交付されているが、日本の総人口(約1億2800万人)を基に計算すると普及率は約4.7%に過ぎない。その理由としては、そもそもの住基カードの存在を知らない、あるいは交付しても写真つきのものではないと身分証明で使えない機関がある、などといった理由が挙げられている。もうひとつの問題としては、今回のような津波といった緊急の被災時に住基カードをもって逃げる事ができるかどうかという点である。東京経済大学の吉井博明教授が行った津波避難行動に関する調査(出典①サーベイリサーチセンター、東日本放送、吉井研究室 ②内閣府・消防庁・気象共同調査)によると、約3割の人が何も持たず避難しており、さらに、その多くが高齢者であることが明らかにされている。これらの問題の解決策としては、住基カ

ードの存在を身分証明書がない高齢者を中心に認知させること、住基カードの申請時、運転免許証の交付・更新時において指紋認証により個人情報を特定できる機能を追加することを提唱する。そうすることにより、災害時に身分証明書があれば、申請は当然容易であり、仮に何も持たずに非難した場合においても、指紋認証により個人を特定できる。

次に私達は、個人情報のネット管理と関連付けて「災害特別マップ」(図3)作成を提言する。災害特別マップのモデルはGoogle Earthのような衛星写真を使用したモバイルマップを予定している。今回の義援金の個人配分は被災度合いに応じて配分されたが、家が津波で全壊した世帯、半壊した世帯、壊れてはいたないのだが床下浸水した世帯といった多様な被害の世帯がそれぞれ申請したため、調査側は実地調査を行う必要があった。その調査に基づいて義援金を配分していたため、配分までに時間がかかり遅延につながった。そこで、このマップは災害が起きた直後に被災地とその周辺を衛星写真、またはチャーター機を使用した航空写真で撮影しモバイルマップ化する。そのマップをもとに申請者の災害状況をモバイルマップで判断する。対象は全壊または半壊した家である。その二つはモバイルマップ上でも判断可能であり、さらにモバイルマップでの判断なので、現場立ち合いなども必要とせず、さらに判断する場所もネット上であるため被災地の現場にいる必要はない。被災地で申請された情報を基に全国で協力して対処することができれば、より迅速な対応が可能になり、配分遅延問題の解決策となるはずである。

個人情報を電子管理する場合の個人情報保護の点に関しては、住基ネットワークの対策をそのまま採用することとする。住基ネットワークでは、利用情報の制限、内部の不正利用の防止はもちろんながら、外部の不正利用の防止には以下にあげる手段をとっている。①専用回線の利用、指定情報処理機関が管理するファイヤーウォールにより厳重な通信制御、IDSによる侵入検知、②通信相手となるコンピュータとの相互認証、通信を行う際にはデータを暗号化、③通信プロトコルは、SMTP、HTTP、FTP、Telnet等を使用せず、独自のアプリケーションによる通信を行う。これらによって、より厳重に個人情報を保護しているので、セキュリティの稼働後、住基ネットへのハッキング、情報漏えいなどの事件はいつさい生じていない。よって、住基ネットワークの対策をそのまま採用することとする。

〈図3〉
「災害特別マップ」の概要



第2項 配分割合の提示～適切性の政策～

義援金は段階的に配分される必要がある。被災直後に義援金が多額に欲しいかといえばそうではない。今回の東日本大震災の事例でも、被災直後は全国からたくさんの物資が届いた。物資があればある程度の生活は確保される。実際に被災者の話でも、被災直後はお金があっても店などもほとんど営業できない状態ではないこと、そのような店があった場合においても、多くの人が店に駆け込み、必要とする分だけ物を購入できないことなどの話を聞いた。以上を踏まえたうえで、私たちは義援金を段階的にそして徐々に対象者を絞り、配分額を多くする形で配分する政策を提案する。考えられる利点としては、一次的な配分では少額を多くの人に配分するため、基本的に書類形式の審査は不要とし、迅速な配分を目指す。そして、後々の配分割合は事前に提示しておく。これによって、被災者は計画的な消費が可能になる。集められた義援金は、災害後、増えることはあっても減ることはない。割合を提示することは最低限度額を提示することにもなり、人々に安心感を与えると考えられる。

配分割合において、1節の「三本の矢政策」において述べたが、義援金とは、本来災害が起こってから集まるものであり、募金する人の人数、募金額によって最終的な集計額が変わる。今回の東日本大震災は歴史的な災害であったため、多額の義援金が寄せられたが、災害の度にこれだけの額が寄せられるかといえばそうではない。第1章、第1項、第1節で述べた、今年9月に起こった台風12号の被害はその例である。台風12号は、東日本大震災の復興期間中に起きたため、義援金においても、約10億円集まった。東日本大震災の義援金が約3000億円集まったことから考えると少額ということができよう。そこで私達は適切な配分割合を考える上で、災害状況に応じて「大」か「小」に場合分けして考えていく。ここにおける「大」・「小」の区別は被害総額に応じて分類する。被害総額8兆円以上であるならば「大」。8兆円以下なら、被害状況「小」と認識することとする。8兆円で「大」と「小」をするのは今回の東日本大震災、過去の阪神淡路大震災の被害総額から8兆円を超えると甚大な被害と認識され、非常に多くの被災者が生活困難になると判断したからである。さらに、万が一、予定としている配分額を配れない場合は、国がその分を補填し、義援金の受付が終了し最終的な額が集計された後、補填分を還付する方法をとる。

まず、はじめに災害状況「大」について説明する。災害状況「大」においては3段階における配分をする。(図ii)配分時期に関しては、今回の東日本大震災のような被害では、被災者の所得はほぼ0になると仮定して、一次配分は災害が起きた直後に行い、迅速性を重視する。月分の補償額があれば十分と私達は判断する。配分額は、生活保護水準をベースとして算定する。

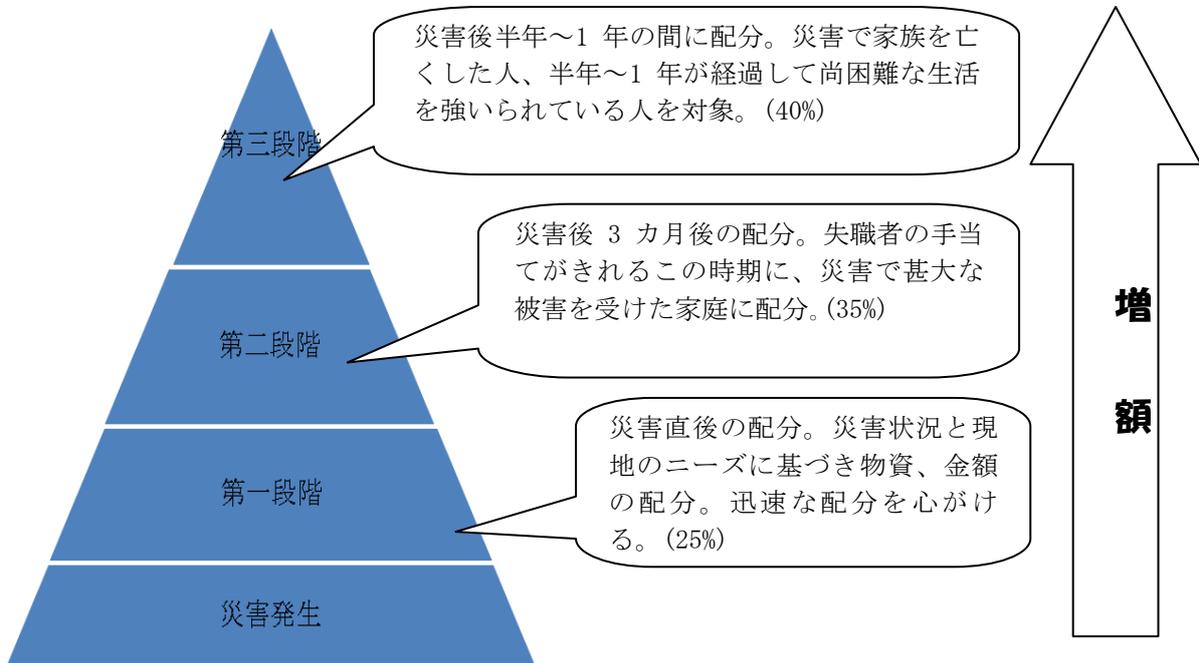
<生活保護を必要とした1か月の必要額(千葉市の場合)>

高齢祖母一人当たり9万円。父親1人(40歳)、母親1人(40歳)子ども(12歳)の場合、住宅(第1種)手当が、父、母:38460円×2=76920円 子ども:40190円で合計:117110円。住宅(第2種)手当が50890円で合計168000円となる。

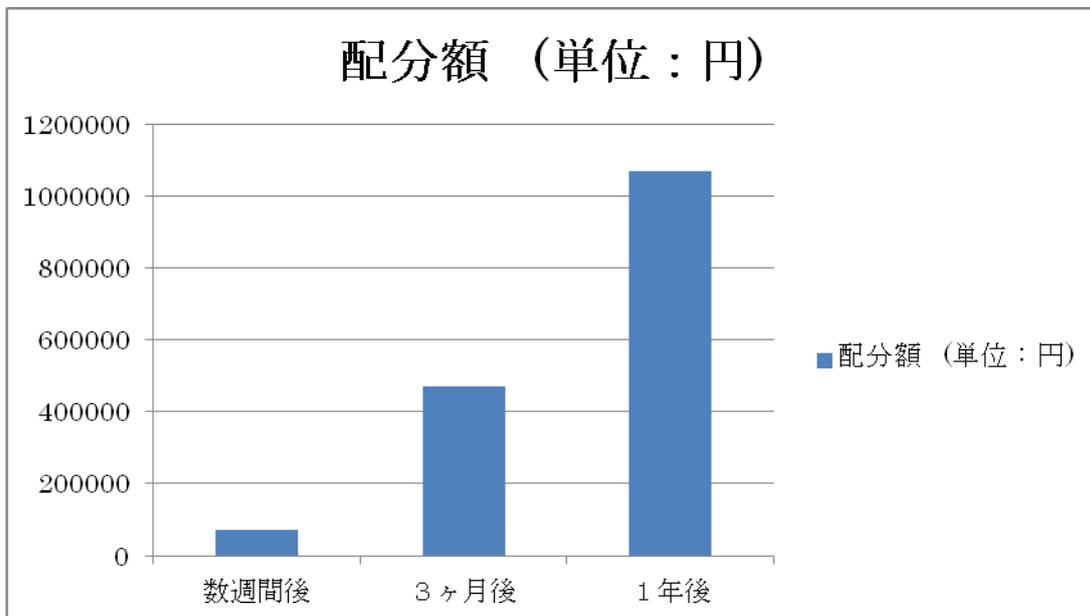
前述したように今回の震災では3000億円集まったため、理想額は、一次配分で100万人(被災者と呼べる人全体)に一人約7万円(大人10万、子ども5万)で700億円、二次配分の時期は雇用手当の期限が切れ、今回であれば、仮設住宅への移動がはじまり、まとまったお金が必要となる災害から約3か月後を予定している。配分額は25万人(災害により甚大な被害を被った人、家庭)に40万円(1000億円)、三次配分は震災から約半年～一年後を

予定している。この時期は復興も進み、新たな生活がはじまりつつある時期であると考えた。配分額は 20 万人(震災により家が全壊・半壊した家庭、家族が亡くなった家庭)に 60 万円(1200 億円)とする。次に阪神淡路大震災時の義援金から適切な配分額を考える。阪神淡路大震災では、義援金は約 1800 億円集まった。一次配分は 70 万人に一人 7 万円で 490 億円、二次配分は 14 万人に 40 万円(560 億円)三次配分は 12 万人に 60 万円(720 億円)これら二つの事例から、災害「大」の場合の適切な配分割合は、一次配分 25%、二次配分 35%、三次配分 40%であると考えられる。

<図 4>



<図 5>



次に災害状況「小」について説明する。災害状況「小」の場合、災害規模の判断において「災害特別マップ」を使用し、作業の迅速を図り、配分割合などに関しては、各義援金配分委員会の現状の制度に従うこととする。

以上のように、配分割合をあらかじめ決めておくことによって、被災者に割合を提示し、最低限度額を知らせることが可能であり、人々に安心感を与えることができる。さらに未配分額に対しても、「行政の処理が遅いせいで未配分になっている」というネガティブな評価を招かずに済み、「今後のためにまだ配分しないで取っておいている」という認識を人々に与えることができる。

第3項 CMによる周知～インセンティブを高める政策～

今回の募金に関するアンケートの分析の結果、28%の人が今回の東日本大震災において募金をしなかったと答え、「普段から募金、ボランティアをするか」という問いに関しては、60%が「しない」と答えていた。その理由として「募金をしたところで、自分の出したお金がどのように使われているのかわからない」といった答えが多く挙げられていた。また募金した人においても今回の募金に関する不満として、「募金をしたのに自分のお金がどうなっているかわからない。それに、ニュースでは義援金配分が遅れているというニュースをよく聞く。いったいどうなっているのか。」などという声が多数聞かれた。実際には、義援金配分の状況が全く明らかになっていなかったわけではなく、赤十字社は自社のホームページにおいて義援金配分状況を更新している。しかし、はたして、何人の人がこのホームページの情報に気付いていただろうか。さらに、このアンケートの結果から、義援金配分における情報が不明確なため募金に対する関心が低下していることが判明した。そこで、この点に注目して、義援金配分状況を誰にでもわかる形で明確に情報発信できるのであれば、募金をする人の募金に対するインセンティブを高めることができると考えた。誰にでもわかる明確な形としてはテレビ CM の活用を提唱する。災害時、または災害後において、人々はテレビを通じて災害状況の情報を得ようとする。また、テレビは小さい子どもからお年寄りまでといった幅広い年齢層が見ること、映像を通して人々に伝えることができるといった利点がある。CM の内容は、義援金の集まっている状況、配分割合、今後の予定、被災者からの声などとする。

一方、この政策の問題点はCM制作費がかかることである。CMは一般的に1000万円あれば十分制作可能であると言われている。「募金した人に対するアンケート」において、「もし、義援金配分における新システムを作製すると仮定した場合、あなたはそのために募金しますか」という質問をした。その結果、31%が募金すると答えた。「国が負担すべき」という意見のほうが多かったが、現在日本の財政から費用を出すことは困難である。そこで、財源は、義援金と同様に募金という形式をとる。アンケートの結果、「上の質問で募金すると答えた人はいくらくらい募金しますか」という質問に対して、100円未満が10%、100円～1000円が60%、1000円～3000円が20%、3000円～5000円が0%、5000円～10000円が10%、10000円以上が0%という回答になった。以上から推算すると日本の15歳以上の人口が1億1034万人¹¹であるから概算ではあるが、約259億円¹²の予算が集まると予想される。よって財政上の問題は生じることはなく、この政策は十分に実現可能であると考えられる。

¹¹ 統計局ホームページ <http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/pdf/05400.pdf> (2011年18日アクセス)

¹² 1億1034万人×31%(募金したいと思う割合)×それぞれの額の割合×その範囲の最少額(例:100円～1000円であれば100円)を足して算定

第2節 今後の展望

前述した「三本の矢政策」が実現した場合、政策実施前に比べ、災害直後の行政職員、被災者、募金する人の効用をより改善することができる。具体的には、募金額の増加、配分における事務処理の簡素化、迅速な配分が可能となる。

日本は地震、台風、など災害が多い地域に属している。災害は天災であるため、人々の知恵や技術を駆使しても、防止まではできない。起きてしまったあとどれだけ早く対応し、どれだけ早く復興するか。その理想は過去も未来も変わらない。私達の政策はこの「どれだけ早く対応し、どれだけ早く復興するか」を実現し日本の発展に貢献していく政策である。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・徳島県 政策企画総局 (2011 年)
「徳島発の政策提言 ～国難を打破する政府補正予算編成に向けて～」提言 17 33-34
<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2011081900026/> (2011 年 9 月 14 日アクセス)
- ・関西学院大学 災害復興制度研究所 (2011 年)
第 2 回提言「被災者生活再建支援に特化した制度の創設について」
http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/20110325_1.html (2011 年 9 月 14 日アクセス)

《データ出典》

- ・警察庁 HP <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf> (2011 年 9 月 26 日アクセス)
- ・内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/> (2011 年 9 月 24 日アクセス)
- ・東日本大震災復興構想会議 <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/> (2011 年 9 月 26 日アクセス)
- ・厚生労働省 HP http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/gienkin_0805_01.pdf (2011 年 11 月 18 日アクセス)
- ・日本赤十字社 義援金受付・送金状況
http://www.jrc.or.jp/contribution/13/Vcms3_00002096.html (2011 年 9 月 11 日アクセス)
- ・『平成 8 年版厚生白書』 厚生労働省 <http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wp/index.htm>
(2011 年 11 月 11 日アクセス)
- ・「義援金 950 億円届かず」、「職員不足」滞る義援金 『朝日新聞』 2011 年 8 月 14 日朝刊
- ・「復興「遅れている」」 『読売新聞』 2011 年 9 月 8 日朝刊
- ・奈良県 HP 「市町村別の義援金配分額」
<http://www.pref.nara.jp/secure/72300/1101gienkinhaibun.pdf> (2011 年 11 月 7 日アクセス)
- ・和歌山県 HP http://wave.pref.wakayama.lg.jp/news/file/14291_0.pdf (2011 年 11 月 7 日アクセス)
- ・三重県 HP 「紀伊半島大水害 (台風 12 号)」に関する被害と支援状況
<http://www.pref.mie.lg.jp/KOH0/HP/talas/index.htm#03> (2011 年 11 月 7 日アクセス)
- ・阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について
http://web.pref.hyogo.jp/wd33/wd33_000000010.html#h01 (2011 年 11 月 10 日アクセス)
- ・平成 16 年台風 23 号 災害義援金の調査研究報告書
日本公認会計士協会近畿会 社会・公会計委員会 (災害義援金プロジェクト・チーム)
https://www.jicpa-knk.ne.jp/download/image/syako_typhoon23_gien.pdf (2011 年 11 月 10 日アクセス)
- ・厚生労働省 HP 「災害救助・救援対策」
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujol.html> (2011 年 11 月 11 日アクセス)
- ・津波避難行動による調査概要
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/ (2011 年 10 月 18

日アクセス)

- 阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について

http://web.pref.hyogo.jp/wd33/wd33_000000010.html#h01 (2011年11月7日アクセス)