

# 被災者救援システムの一断面

——近年の災害における義援金配分システムの実態分析——

下山憲治

## 目次

はじめに

### I 災害義援金募集・配分システムとその実態

- (1) 地域防災計画における災害義援金募集・配分計画の概要
- (2) 雲仙普賢岳噴火災害の場合
- (3) 平成5年(1993年)釧路沖地震・北海道南西沖地震災害の場合
- (4) 小括

### II 災害義援金募集・配分システムの法的分析

- (1) 日本赤十字社の取り扱う災害義援金にかかわる法制度
- (2) 地方公共団体における災害義援金の法的性格
- (3) 歳入歳出外現金としての災害義援金配分の問題点

おわりに

## はじめに

1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災を契機にして、都市計画法制や災害応急対策法制にかんしてさまざまな議論が展開されてきている。また、被災者の救援・生活再建にかんする議論では、災害救助法や災害弔慰金の支給等に関する法律などによる被災者への救援対策・住宅対策等が中心に従来とりあげられてきた<sup>(1)</sup>。それ以外にも、被災者の生活再建に資するものとして、天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫

定措置法および農業災害補償法・漁業災害補償法などの法律に基づく融資や共済・保険制度等、一の行政領域および一の法分野に限定されない、広範な措置が実施されてきている。これら被災者の生活再建に資する法制度は、主に、一定の職種や一定の生活条件を有する者にたいするものであり、被災者一般に共通する生活再建システムはあまり多くない。

この被災者救援・生活再建法制の整備については、災害対策基本法（以下、「災対法」と記す。）案の審議段階でも、その必要性が議論されていた。災対法案8条3項では、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と災害からの復興に努めなければならない」と規定されていた。この「災害からの復興」という文言に個人の災害からの復興が含まれることは、災対法案の審議段階で明らかにされていた<sup>(2)</sup>。さらに、被災者の復興については、同法案34条2項3号ホ（現行35条2項3号ホ）で、防災基本計画の必須規定事項の一つとして「被災者の生活確保に関する事項」が、また、激甚災害の特例について規定する災対法案99条3号でも「激甚災害の発生に伴う被災者に対する特別の助成」が関連するものとして挙げられていた<sup>(3)</sup>。ただ、後述する雲仙普賢岳噴火災害にかかわる災対法60条・63条に基づく避難勧告地域・警戒区域の設定による避難者の財産被害にたいする補填の議論は、法案審議段階ではなされていない<sup>(4)</sup>。本法案では「個人災害に対する補償というものが欠除しておる。こういったものこそ本当にこの基本法案の中に織り込まれなければならない」と指摘され、「災害対策については特に国民生活の安定と民間施設の復旧に努め、被災者援護の万全を期すること」が付帯決議として付された。しかし、現時点に至っても、被災者救援措置等が十分なされているとはいえない状況にある。

以上の現行法制や議論のなか、本稿では、被災者救援システムのうち、被災者一般にかかわる災害義援金配分システムの実態分析を中心とする。

災害義援金の配分方法については、従来十分明らかにされていない。また、災害義援金を対象とする法的検討ないし提言は、いまだ数少ないのが現状であ

る<sup>5)</sup>。1995年7月の防災基本計画では、災害義援金にかんして「義援金の使用については、地方公共団体が義援金収集体と配分委員会を組織し、十分協議の上、定めるものとする」と定められている。これまでの地方公共団体における災害義援金の募集・配分が、地域防災計画等ではどのようにとりあげられてきたのか、その運用実態はどうなっているのかなどを、被災地方公共団体の一部であるが、雲仙普賢岳の噴火により被害を受けた長崎県島原市と北海道南西沖地震により被害を受けた北海道奥尻町における災害義援金配分の実態分析を中心とし、それにかかわる問題点を指摘したい。

## I 災害義援金募集・配分システムとその実態

### (1) 地域防災計画における災害義援金募集・配分計画の概要

地域防災計画は、基本的な構成として、総則、災害予防計画、災害応急計画および災害復旧計画からなる。この計画における災害義援金の募集・配分は、先のいかなる計画に属するか、その内容にはどのようなものがあるかを中心にここでは分析する。ただ、その際注意しなければならないのは、地域防災計画は、防災基本計画に基づいて作成・検討・修正されなければならないが、防災業務計画に抵触するものであってはならない（災対法40条1項）ことである。本稿にかかわる部分として、旧防災基本計画（昭和38年6月14日中央防災会議決定（昭和46年5月25日改正））では、第4章「災害復興の迅速適切化」(4)において「被災者に復興意欲を振作し、その迅速な復興を図るために必要な税制、財政、金融上の助成、援護措置の効率化及び適切化」を図る必要があること、また第6章「防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項」として、第2節「災害応急対策に関する事項」中で「主要食糧、被服、寝具その他の生活必需品、医薬品及び復旧資材等災害応急対策に必要な物資の需給動向のは握並びに応急調達及び配分に関する計画」が挙げられ、第3節「災害復旧

に関する事項」ホで「被災者に対する職業のあっせんに関する計画、租税の徴収猶予及び減免に関する計画、簡易保健、郵便年金契約者に対する非常貸付け、郵便貯金等の預金者等に対する非常払渡し、世帯更正資金、母子福祉資金等災害援助資金の貸付け、住宅資金の貸付け等に関する計画並びに生活必需物資、災害復旧用資器財の確保及び住宅等の供給に関する計画」が挙げられている。ここでは、救援物資の配分は第2節チに該当するといえるが、災害義援金の募集・配分計画は旧防災基本計画で明示的には定められていなかった。

被災者の援護等について、厚生省防災業務計画（昭和43年12月（平成5年1月改正））では、第5章「災害復旧」の第4節「被災者の救護等」において「被災した低所得世帯及び母子世帯等の自立更正を図るため、生活保護制度並びに世帯更正資金及び母子福祉資金の貸金制度を活用するよう都道府県等を指導するとともに、必要な財政措置を講ずるものとする」と定められている。そして、第6章「地域防災計画の作成基準」でも第5章第4節と同趣旨の定めがある。ここでも災害義援金の募集・配分にかんする定めはない。防災業務計画で災害義援金にかかわる定めを明文でおくのは、日本赤十字社防災業務計画（昭和42年12月（昭和55年1月改正））である。その総則では、「主として奉仕団の組織を通じ、各種奉仕団の特性と能力に応じて炊出及び物資の配給、避難所奉仕、血液及び緊急物資の輸送、安否調査通信連絡並びに義援金品の募集、配分等に協力する」と定められている。

震災対策計画策定マニュアル作成検討委員会による『震災対策計画策定マニュアルに関する報告書（都道府県分・市町村分）』では、地震発生後の社会的混乱から民生安定を図る緊急措置に関する計画として、災害復旧計画の中に生活確保にかんする計画とともに義援金品、見舞い金品の受入れ・配分計画を定める必要があると指摘している<sup>(6)</sup>。これにたいし、市町村にたいする自治省消防庁防災課監修『災害応急対策計画策定マニュアル』（第一法規・1988年）では、生活必需品等の供給対策のなかに「市町村に送付されたり災者に対する義援物資は都道府県や市町村の責任において調達する物資とは実際上も書類上も

区別して保管、配分するものとし、その方法について定めておく」（144頁）とされ、同320頁では、「復旧計画中で『義援金品の保管及び配分』のように定めてもよい。実際、復旧計画中で定めている計画事例も多数みられる」と記されている。このように、従来の地域防災計画作成上の多くのマニュアルなどでは、災害義援金の募集・配分は、災害復旧計画の一環として位置づけられている。

地域防災計画に定める災害義援金募集・配分にかかわる事項は、災害対策本部条例・規程等における事務分掌規定のみにその事務の規定を設けるものがある<sup>(7)</sup>。また、分掌規定のみならず地域防災計画内に配分手順や配分基準等の項目を設けるものがある。ただ、この種の地域防災計画でも、災害応急対策計画中に定めているものもあれば、災害復旧計画中に定めているものもある。前者のパターンでは、義援物資と同様に、災害義援金の募集・配分も定めるものが多く、後者のパターンでは、防災基本計画第4章(4)等を根拠として、被災者の生活確保にかんする計画内に定めているものが多い。

地域防災計画で災害義援金の募集・配分手順やその基準等を独立項目としてたてているものをみると、災害義援金の受付・募集団体としては、都道府県内の関係する市区町村や日赤都道府県支部のみならず、各報道機関や共同募金会・社会福祉協議会などを含めるものが多い。また、災害義援金の募集・配分実施機関として日赤支部を挙げ、その協力機関として、地方公共団体や報道機関等を挙げるものもある<sup>(8)</sup>。

災害義援金配分機関については、各団体が個別に配分するところもあるが、なんらかの協議会または災害義援金配分委員会を設置する道県も少なくない。この協議会または委員会は、それぞれの団体が災害義援金の募集・配分について共働する任意組織であり、会則や要綱などによりその活動内容が規定される。また、この中には、公共的民間団体のみによる配分委員会<sup>(9)</sup>と、地方公共団体を含めた配分委員会<sup>(10)</sup>の方式がある。したがって、配分決定にあたっては、県レベル、市町村単位でそれぞれ配分委員会等を設置<sup>(11)</sup>することもあれば、地方公共団体受付分まで含めた災害義援金が配分委員会で配分決定<sup>(12)</sup>される

こともある。

上記のような配分委員会を設置しない場合の配分決定方法としては、都道府県に寄せられた災害義援金は同災害対策本部で市町村への配分を決定するもの<sup>(13)</sup>が多く、日赤支部に寄せられた災害義援金品の市町村への配分は、支部長が決定するほか、県災害対策本部と協議の上で決定するものもある<sup>(14)</sup>。市区町村が単独で受付・配分する場合は、他の関係団体との関連がないから、災害対策本部長決定（災害対策本部決定）によるものが多い<sup>(15)</sup>。

災害義援金の受付・配分計画を定める多くの地域防災計画では、災害発生後寄せられた災害義援金の額と被災状況から個別に配分基準を決定するが、事前に配分基準を定めている県もある<sup>(16)</sup>。たとえば、栃木県地域防災計画では、災害義援金品の配分は、住宅被害については災害救助法施行令1条2項を参考にしてか、床上浸水以上を対象とし、全壊（焼）・流失世帯を1、半壊（焼）世帯を1/2、床上浸水世帯を1/3、死者（行方不明で死亡と認められる者を含む）を1、重傷者（1カ月以上の治療を要する見込みの者）を1/3という配分比を基準に、被害程度、被害人員を考慮して、配分委員会で決定すると定められている。

## (2) 雲仙普賢岳噴火災害の場合

雲仙普賢岳は1990年11月17日の噴火以来、地元長崎県島原市や深江町を中心にさまざまな被害をもたらした。1994年2月25日現在での被害状況は、死者・行方不明者44名、負傷者12名という人的被害のほか、住家・非住家の全半壊等の住家被害が約2500件に及んでいる。そして、人的被害を除く被害総額は、1818億円にのぼる。この災害にかんして、全国から、多くの災害義援金が寄せられ、その総額は約233億円である（1995年6月30日現在）。その内訳（概算）をみると、長崎県70億円、日赤県支部66億円、県共同募金会35億円、島原市43億円、深江町19億円となっている。ただし、これらは行政機関によって把握されている額で、それ以外にも職場・職域ごとの災害義援金が相当寄せられてい

るといわれる。

災害義援金の配分とは別に、被災者に給付ないし貸し付けされた資金としては、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく弔慰金の支給や災害援護資金の貸し付け等がある。雲仙普賢岳噴火災害を契機に改正された災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく死亡または行方不明者にたいする弔慰金は、生計維持者の場合500万円、その他の者の場合に250万円が支給されている。また、同法に基づく災害援護資金が、(a)世帯主が1ヶ月以上の負傷を負った場合で、住家が全壊した世帯には350万円、半壊した世帯には270万円等が、(b)世帯主に負傷がない場合で、住家が滅失または流失した世帯には350万円（これ以外の全壊世帯には250万円）、住家が半壊した世帯には170万円等が、償還期限10年（うち、据置期間が3年または5年）で年利3%等の条件で貸し付けられている。そのほか、島原市・深江町が事業主体として、警戒区域等に住家を有していたため避難生活を連続して2カ月以上おくことを余儀なくされた避難世帯にたいし、生活再建の支援と生活意欲の増進のため、100万円を上限に、5年以内の償還期限（据置期間5年以内を除く）で年利3%により生活安定再建資金が貸し付けられるとともに、低所得世帯などの自立更正を目的とする生活福祉資金も社会福祉協議会から貸し付けられている。これら貸し付けについては、それぞれ保証人最低一人を必要とする。なお、生活保護法による生活保護の申請は、災害救助法が適用されたこと、救援物資による援助等により、この噴火災害を直接の原因とする申請はなかったとされている<sup>(17)</sup>。

雲仙普賢岳噴火災害にかんして長崎県・日赤県支部・県共同募金会に寄せられた災害義援金の配分は、表1のように実施された。被災者への災害義援金の配分は、計5回実施され、そのうち、第2次配分までは、県レベルと市町レベルで別々に実施されていたが、第3次配分以降は、県レベルの災害義援金を市町に配分し、市町がそれと自己受付分とをあわせて配分する形態をとった。第3次配分までで、個々の被災者にたいして配分された額は、表2のとおりである<sup>(18)</sup>。

表1 長崎県・日赤県支部・県共同募金会受付分の  
義援金配分内訳

区 分	配 分 額	備 考
被災者への直接配分	25億円	第2次配分まで
島原市への配分	29億円	第3次配分以降
深江町への配分	17億円	第3次配分以降
長崎県災害対策基金	60億円	
島原市義援金基金	23億円	
深江町義援金基金	13億円	
そ の 他	3億円	

出典：長崎県福祉保険部福祉総務課作成資料より。

表2 被災者にたいする義援金配分支給額

配 分 対 象	単 位	支 給 額	配 分 対 象	単 位	支 給 額
死亡（生計維持者）	1 人	900万円	避 難 世 帯		
（被扶養者）	1 人	600万円	警 戒 区 域	1 世帯	74万円
			勸 告 区 域	1 世帯	64万円
			解 除 区 域	1 世帯	15万円
入 院	1 人	150万円	避 難 家 族	1 人	12万円
住 居 滅 失	1 戸	450万円	児 童 ・ 生 徒		
住 家 半 壊	1 戸	250万円	小 学 生	1 人	4万円
借 家（滅失）	1 戸	110万円	中 学 生	1 人	6万円
借 家（半壊）	1 戸	55万円	高 校 生	1 人	10万円
非 住 家（滅失）	1 戸	50万円	大 学 生	1 人	10万円
（半壊）	1 戸	25万円	農 業	1 世帯	90万円
			漁 業	1 世帯	90万円
土 石 ・ 土 砂 排 除	1 戸	30万円	畜 産 業	1 世帯	90万円
（床上・床下浸水）			林 業	1 世帯	90万円
年 末 見 舞 金	1 人	1万円	商 工 業	1 世帯	90万円

出典：島原市災害復興課『災害復興・再建ニュース ふっこう』20号より。

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

このような配分は、いかなる組織がどのように決定するのかをつぎに分析する。この点について、長崎県地域防災計画では、その第3編災害応急対策計画第9章救助計画のなかに義援金品募集配分計画をもうけ、被災者にたいする災害義援金品の募集、保管および配分方法についてあらかじめ一般的に定めている<sup>(19)</sup>。これによれば、募集機関として日赤県支部・県社会福祉協議会・県共同募金会が挙げられ、「各実施機関は文書をもって、関係各団体に一般住民からの応募について依頼するとともに、ラジオ、テレビ等の報道機関の協力を得て、これが周知を図」る。そして、配分については、「(1)各実施機関で受領した義援金品は、これを一括し、義援金品配分委員会（災害の状況によりその都度各関係機関をもって構成する。）において、配分方法を決定し、関係地方公共団体を通じ被害者に配布する。(2)特定市町村及び指定使途寄付金については、寄付者の主旨を体し速やかに配布する。(3)義援品は実施機関において、（相互情報交換し調整を要する場合もある。）速やかに被災者に配布する」と定められている。この義援金品募集配分計画とは別に、県が受け付け、配分する災害義援金についても、事務分掌にかかわる組織規定がある。長崎県災害対策本部規程5条および6条に規定する別表1によれば、生活福祉部福祉総務課長が災害対策本部救助班長として、日赤県支部との連絡事務と同時に、義援金品等の受付、配分および輸送の事務を担当する。

雲仙普賢岳噴火災害では、長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会が設置された<sup>(20)</sup>。この委員会は、全国から寄せられた災害義援金を公平かつ効率的に被災者に配分するために設置され、配分の時期、配分の額および配分方法についての重要事項を審議する。同委員会は、県福祉保健部長、県総務企画課長、県出納局長、日赤県支部事務局長、県共同募金会事務局長、県社会福祉協議会事務局長、島原市長、深江町長により構成された。同委員会の事務局は県福祉保健部福祉総務課内に置かれ、事務局が配分案を作成し、配分後の結果報告を同委員会に提出する任務を負う。

表1から、被災者に直接配分されたもの以外に、災害義援金の一部を財団法

人である雲仙岳災害対策基金<sup>(21)</sup>にも配分している。長崎県地域防災計画では、被災者に配分することとなっているが、それとの整合性や根拠などにつき、同委員会の考えはつぎのとおりである。すなわち、(ア)今回の基金は被災者の救済のための事業(自立支援)等を行うことを目的としており、災害義援金を寄せられた方々の趣旨に合致していること、(イ)今回の災害は非常に広範囲にわたって多くの住民に影響がでており、災害義援金の一部を基金に充てることにより間接的な被害者も含めて多くの被災者のために役立てることができること、(ウ)火山活動終息の目途が立たず、また仮に火山活動が沈静化しても今後相当期間にわたって土石流等の危険が残ることを考えると、今すべての災害義援金を被災者に配分してしまうよりも、一部基金に充てて、その運用益により長期的な対策に役立てる方が適当と考えられること、以上の3点により、災害義援金の一部を基金に充てても全国の災害義援金寄付者の意向にそうものと判断したのである<sup>(22)</sup>。

そしてここでさらに問題となるのが、災害義援金をめぐる法律関係である。裁判例についてはIIで分析するとして、日赤県支部や県共同募金会を除き、長崎県に寄せられた災害義援金について、担当課では、災害義援金寄託者と県との間における、民法657条にいう「寄託契約」と「災害の避難者のために利用する」ことを内容とする非典型契約との混合契約であり、災害義援金寄託者と県との契約内容によって制約を受けると考えていた。そして、同県に寄託された災害義援金について、寄託者の意図は、「市または町の被災住民のために」ということ、そしてそれをさらに、狭義には「避難住民に直接渡すように」、また、広義には「避難住民のために有効に利用して」と解釈し、被災者への直接配分および雲仙岳災害対策基金への配分等を行っている。

### (3) 平成5年(1993年)釧路沖地震・北海道南西沖地震災害の場合

#### ①平成5年(1993年)釧路沖地震災害の場合

1993年1月15日に、釧路沖でマグニチュード7.8の地震(釧路市では震度6)

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

が発生し、死者2名、負傷者933名、全壊12棟・半壊73棟などの被害が発生した。この地震による被害総額は、人的被害を除き、約53億円であった。この災害に際し、②で分析する北海道南西沖地震災害の場合とは異なり、北海道義援金募集（配分）委員会は招集されなかったため、北海道や釧路市等に直接寄せられた災害義援金ないし災害見舞金の配分方法およびそれと併行して給付された北海道・釧路市の災害見舞金について、ここで分析する<sup>(23)</sup>。

この災害にかかわって北海道に寄せられた災害義援金は、道の配分決定に従い「釧路沖地震災害見舞金」として、釧路、十勝、空知、根室の4支庁を介して総額約3000万円が交付された。そのうち、釧路支庁には約2000万円が交付され、市町村、主な被害を受けた社会福祉施設、そして死亡者の遺族・重傷者に支給された。同時に、道から、釧路沖地震による死亡者・重傷者にたいし、北海道災害弔慰金等支給要綱（昭和47年4月1日（平成6年10月1日改正））に基づき、死亡者の遺族に10万円、負傷者に5万円がそれぞれ災害弔慰金または災害見舞金として支給された。加えて、住宅被害には、北海道自然災害に伴う住家被害見舞金支給要綱（昭和48年9月24日（平成5年7月1日改正））に基づき、自己所有の家屋（全壊20万円・半壊10万円）および借家（全半壊とも6万円）に居住し被災した世帯主に見舞金が支給された。

釧路市には、1993年7月31日現在で、約2億円の災害義援金が寄せられた。その用途については、同年1月30日に設置した議員・職員によって構成される釧路市災害義援金配分検討委員会で検討され、平成5年釧路沖地震に係る震災見舞金支給に関する条例<sup>(24)</sup>により、表3のように配分決定された<sup>(25)</sup>。この条例は、平成5年釧路沖地震の被災市民にたいし、市民の福祉および生活の安定に資することを目的として、災害義援金の中から震災見舞金を支給するため制定された（1条）。この震災見舞金は、支給を受けようとする者が市長にたいし申請し（3条）、市長は被害状況を調査した後、震災見舞金の支給の可否を認定する（4条）。これに加え、釧路市では、表4のように、釧路市災害見舞金支給条例<sup>(26)</sup>による見舞金も支給した<sup>(27)</sup>。前述の震災見舞金支給に関する条

表3 震災見舞金支給条例による支給

(平成5年7月31日現在)

支 給 基 準	件 数: 支 給 合 計 額
死 亡: 1人 1,000,000円	2人: 2,000,000円
入 院: 1人(3月以上) 80,000円	1人: 80,000円
1人(10日~3月未満) 50,000円	24人: 1,200,000円
通 院: 1人(3週間以上) 50,000円	120人: 6,000,000円
	小計147件: 9,280,000円
全 壊: 1件(自己所有) 800,000円	34件: 27,200,000円
1件(借家) 100,000円	10件: 1,000,000円
半 壊: 1件(自己所有) 300,000円	115件: 34,500,000円
1件(借家) 50,000円	17件: 850,000円
避難世帯: 1件 20,000円	23件: 460,000円
	小計199件: 64,010,000円
釧路支庁管内町村へ配分	1件: 10,000,000円
	合計347件: 83,290,000円

出典: 釧路市『平成5年(1993年) 釧路沖地震記録書』55頁より。

表4 釧路市災害見舞金支給条例による支給

(平成5年7月31日現在)

支 給 基 準	件数および支給合計額
死亡: 1人 50,000円	死亡: 1人 50,000円
入院: 10日以上1人 20,000円	入院: 25人 500,000円
全壊: 単身世帯 20,000円	全壊: 11件 220,000円
複数世帯 50,000円	33件 1,650,000円
半壊: 単身世帯 10,000円	半壊: 28件 280,000円
複数世帯 20,000円	104件 2,080,000円
	合計 201件 4,730,000円

出典: 釧路市『平成5年(1993年) 釧路沖地震記録書』55頁より。

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

例が被災者の生活安定を目的の一つとし、災害復旧対策の一貫として位置づけられているのに対し、この条例では、市民の福祉の増進を図るための応急援護として災害見舞金を支給することとしている（1条）。なお、釧路支庁管内の町村では、災害義援金を、災害見舞金支給条例により負傷者、住宅の全半壊を受けた世帯にたいし配分する一方で、公共施設の災害復旧費や災害対策本部費および災害扶助費等にあてたところもある。

### ②北海道南西沖地震災害の場合

北海道南西沖地震の本震は、1993年7月12日22時17分頃発生し、このマグニチュード7.8（推定）の地震による被害のみならず、それを原因とする津波により、多大な被害が生じた。人的被害は、死者・行方不明者229人、重軽傷者323人、住家被害は、全半壊1009棟などであり、人的被害を除く被害総額は約1300億円とされている。特に被害の大きかった奥尻町では、死者・行方不明者198人、重軽傷者143人、全半壊家屋525棟などの被害（このうち、青苗地区では地震とともに火災が発生し、焼失面積約1.9ha 焼失189棟）が発生し、人的被害を除く被害総額は、約660億円とされている。この災害による被災者にたいし、雲仙普賢岳噴火災害時と同様、さまざまな資金の支給ないし貸付が実施されている。

この災害は、マスコミにより大きく報道され、多くの災害義援金品も寄せられた。災害義援金の受入額および主な被災町村への配分額は、表5のとおりである。北海道では、災害による被災者を救護するため災害義援金の募集および配分を必要とするときは、任意団体である北海道災害義援金募集（配分）委員会が主にこれにあたり、北海道に寄せられた災害義援金は、同委員会と協議しその目的にそよう配分される。この委員会の会則<sup>(28)</sup>によれば、「被災者を救援するため、災害救助法第31条の2第2項に基づき北海道における災害義援金の募集並びに配分に関する業務を総合的かつ有機的に実施する」ことをその目的とする（1条）。災害による被災者の救援を円滑にするため、災害救助法31条の2第2項に基づいた連絡調整業務として、同委員会の事務局は日赤北海道

支部におかれ（3条）、同委員会の会長は日赤北海道支部長をもってあてられる（5条2項）。また、委員会構成団体に寄せられた災害義援金は、同委員会が開設する義援金口座に送金され、募集期間終了後は速やかに委員会を開催し協議のうえ適正に被災市町村長または都道府県知事もしくは日赤支部長等に配分される。

北海道南西沖地震にたいしては、「北海道災害義援金募集（配分）委員会では、これらの事態を憂慮し、被災者の救援を図るため、広く一般の方々より義援金を募集すること」を趣旨として、1993年7月13日に第1回委員会が開催され、マスコミ各社、道社会福祉協議会、道共同募金会、救世軍道本部、全道労協センター、道同盟友愛会議、日赤道支部が構成団体となり、1993年北海道南西沖地震災害義援金募集要綱<sup>(29)</sup>を定め、同年7月14日から、「北海道南西沖地震災害義援金」の募集を開始すること、募集期間、取扱方法および専用口座等が決定された。第2回委員会（同年7月23日）では、被災者にできるだけ速やかに災害義援金を届けるため第一次配分として総額8億3,550万円の配分を決定した。そして、第3・4回委員会では、配分対象を、人的被害では死亡・行方不明・重傷者を対象とすること、住家被害では全壊・半壊・一部損壊・床

表5 義援金受入・配分状況

(単位：千円)

区 分	災害義援金募集委員会配分	北海道配分	市町村受付分	合 計
奥 尻 町	13,259,135	2,178,400	3,328,643	18,766,178
大 成 町	669,200	143,000	112,673	924,873
瀬 棚 町	605,000	138,000	127,221	870,221
北 絵 山 町	978,200	137,000	104,448	1,219,648
島 牧 村	624,800	140,000	113,045	877,845
5 町 村 計	16,136,335	2,736,400	3,786,030	22,658,765
その他の市町村	2,737,452	150,500	116,657	3,004,609
合 計	18,873,787	2,886,900	3,902,687	25,663,374

出典：北海道企画振興部北海道南西沖地震災害復興対策室『北海道南西沖地震災害復興対策の概要』126頁より。

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

上浸水を対象とし、世帯数より積算することが決定され、配分基準（額）は、雲仙普賢岳噴火災害での災害義援金配分基準を参考に決定した。そして、最後の第5回委員会では、「第三次義援金配分の考え方」が事務局から提案され、被災地への配分額は、(a)被災者にたいする一時金的な性格をもつ資金と(b)被災者の将来に向けての自立を支援する性格の資金とに区分して算出することとした。

(b)の資金については、被災者や被災地の状況が多様であるため、特定の数値をもって算出することが困難であるから、つぎの基準で配分額を算出することを決定した。すなわち、配分対象は、住家被害（全半壊）のある市町村で、被害金額が当該市町村の標準税収入額を超える市町村とし、配分額は、住家被害（全半壊）世帯数の当該市町村全世帯数に対する割合を算出し、それによって、25%を越える奥尻町には全体の概ね75%の額を、1%を越える町村（4町村）には定額35,000万円、0.4%～1%の町村（3町）には定額8,000万円、0.2%～0.4%の町村（4町村）には定額3,000万円、0.2%以下の町村（2町）には定額2,000万円を配分することとした。そして、この配分決定には、配分された市町村において、災害義援金の趣旨を尊重し被災地の実情に応じて必要な事業に充当すること、また、この資金を充当する事業は、現行制度で対応できない事業で、被災者の生活ならびに生業の維持、子弟の教育に必要な事業等、被災者の生活基盤の確立に資するための事業とすること、(a)と(b)の資金について、被災地の実情により一体的な運用を行うこともできるものとするのが、付されている。なお、この配分後に寄せられた災害義援金は、すべて奥尻町に配分することも決定されている<sup>(30)</sup>。

奥尻町では、北海道義援金募集（配分）委員会の決定にほぼそって、人的被害・住家被害を受けた町民・世帯にたいし震災見舞金を支給した。この見舞金は、平成5年7月12日発生北海道南西沖地震にかかる震災見舞金支給要綱<sup>(31)</sup>に基づくものである。この要綱に基づき、前述の義援金募集（配分）委員会決定の(a)の資金や同町受付分をもとに、表6のとおり支給された。ここで特徴的なのは、漁船等に被害を受けた世帯・農地等に被害を受けた世帯に同町震災見

表6 奥尻町における被災者への義援金配分額

被害区分	項 目	支給区分	支給額
人的被害	死亡した場合	1人につき	300万円以内
	負傷した場合	1人につき	50万円以内
住宅被害	全壊した場合	1世帯につき	400万円以内
	半壊した場合	1世帯につき	250万円以内
	床上浸水	1世帯につき	50万円以内
	一部破損	1世帯につき	50万円以内
水産被害	漁船等に被害を受けた場合	1世帯につき	被害の程度に応じ 金額は配分委員会で決定する。
農業被害	農地等に被害を受けた場合	1世帯につき	
商工被害	店舗、工場等が全壊した場合	1店舗等につき	300万円以内
	店舗、工場等が半壊した場合	1店舗等につき	150万円以内
	生産機械器具及び製品等に被害を受けた場合	1店舗等につき	200万円以内
その他被害			被害の程度に応じ 金額は配分委員会で決定する。

出典：北海道南西沖地震に係る震災見舞金支給要綱別表より。

舞金配分委員会の決定額が支給されている点である。この震災見舞金配分委員会<sup>(32)</sup>は、震災見舞金の適正な配分を行うために設置されたもので、町議会議員、町長（委員長）、助役、収入役、教育長、関係課長等、社会福祉協議会長、民生委員協議会長、奥尻農業協同組合長、奥尻漁業協同組合長、奥尻町商工会長、被災町内会長によって構成された。この委員会は、震災見舞金支給者の認定、震災見舞金支給方法の決定その他震災見舞金の適正な配分について協議する組織であるとされている。

被災者に災害義援金を配分すると同時に、奥尻町では、地方自治法241条に基づき、災害義援金として同町に配分されたものおよび直接同町に寄せられた

ものうちから約132億円を原資として奥尻町災害復興基金を設立した。これは、北海道災害義援金募集（配分）委員会決定の(b)の資金を基盤としている。この点について奥尻町では、住民にすべてを配分すれば、それで住民は満足するかもしれないが、果たしてそれで復興になるのか、今生きていく資金と、今後の生活を支えそして発展させる資金とを分けて考える必要があるのではないか、という議論をふまえて、同町に寄せられた災害義援金も、奥尻町災害復興基金に組み込んでいる。

#### (4) 小括

平成5年（1993年）釧路沖地震の際を除いて、災害義援金の募集・配分にかんし、任意団体としての配分委員会には、地方公共団体を含めるもの（長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会）または地方公共団体を除いた民間機関のみによるもの（北海道災害義援金募集（配分）委員会）がある。後者の場合であっても、北海道は、社会福祉施設等への復旧資金として配分するほかは、北海道災害義援金募集（配分）委員会の決定にそって寄せられた災害義援金を配分している。そして、災害義援金の受付にあたっては、領収証を個別に発行するところが大半であり、また、その総額や配分基準等についても、広報あるいは報道機関等を通じて公表しているが、災害義援金拠出者にたいし個別に報告はしていない。

災害義援金をその機能からみれば、被災直後の一時金ないし見舞金として被災者の生活を一定程度維持するために用いられるが、寄せられた災害義援金の額が被災者数に比しかなり多額である場合には、とくに雲仙普賢岳噴火災害に対する被災地方公共団体の災害義援金の管理・運用方法が契機となり、被災者の生活再建のための資金としての意味付けも加えられてきている。被災者の生活再建のための資金の管理・運用方法も、詳細は別稿で論じるが、長崎県や島原市・深江町では財団法人を設立し、北海道南西沖地震の被災5町村では地方自治法241条によるいわゆる条例基金を設立し、雲仙普賢岳噴火災害被災者に

たいする救援・生活再建措置と共通するものが多く採用されている。

また、死亡・行方不明者と負傷者の区別は比較的明確ではあるが、全壊・半壊・一部損壊という住家被害の認定の適否は、阪神・淡路大震災に限らず、多くの被災地において共通する問題となっている。島原市や奥尻町では、被災認定は税務関係職員が中心となって行った。この被災認定の基準は、内閣総理大臣官房審議室長から警察・厚生・建設・消防各省庁あて通知「災害の被害認定基準の統一について」（昭和43年6月14日総審第115号）で定められている。住家全壊とは、住家が滅失したもので、具体的には、住家の損壊焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のものまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価50%以上に達したものをいう。これに対し、住家半壊とは、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもの、具体的には損壊部分がその住家の延床面積の20%以上70%未満のものまたは住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のものをいう。このような基準は、災害救助法による救助実施の要件にも採用<sup>(33)</sup>されているが、その要件には住家の床上浸水が加えられている。床上浸水とは、浸水がその住家の床上に達した程度のもの、または土砂、竹木等のたい積等により一時的に居住することができない状態となったものをいう。さらに、各地方公共団体では、上記の全半壊および床上浸水に該当しない住家の一部が破損したものを一部損壊として区分している。

この被災（罹災）認定は、市区町村長による罹災証明書の発行にとって不可欠である。この罹災証明書は、多くの場合、つぎの手順で発行される。まず、職員の個別調査結果に基づき罹災者台帳を作成し、被災者からの罹災証明書発行の申請があった場合、罹災者台帳を確認して証明書を発行する。ただし、罹災者台帳により確認できない場合には、申請者の立証資料または町内会長等の証明書をもとに判断することになる。このほかにも、応急救助を必要と認める災害により被災し、応急救助を受けようとする者に罹災届を提出させ、その被災状況を調査のうえ罹災者台帳に登録し、市区町村長が被災者にたいし必要と

認めたときに、罹災者台帳に基づき、罹災証明書を発行するという手順をとるところもある。通達では、災害救助法22条による救助の万全を期するため必要な計画（救助計画）を作成する際、「り災証明書の整備及びその発行方法」について調査検討し、その結果を十分活用するよう定められている<sup>(34)</sup>。さらに、災害救助法33条1項にいう都道府県が負担する「救助の事務を行うのに必要な費用」の中には印刷製本費として「被災証明書」が挙げられている<sup>(35)</sup>が、被災証明行為そのものの個別的な実体法的根拠規定はなく、その様式も一律ではない<sup>(36)</sup>。

この被災認定にかんし、島原市では、雲仙普賢岳の噴火が長期にわたり、それとともに被害が増大するという経過をたどった。そのため、当初は一部損壊であっても、後に全壊や半壊になるという場合も少なくなかった。また、奥尻町でも、職員がその認定にあたったが外観上一部損壊であったため、内部はすでに使用にたえない状況であったにもかかわらず、一部損壊と認定していた。このため、被災者からの要請でその認定を半壊ないし全壊に変更すると、他の被災者からも変更の要請がでてきた。災害義援金の配分額が一部損壊か、半壊か、全壊かによって相当異なることや、復興にあたっての助成金、貸付金の額にも影響がでてくるからである。この被災認定を今後いかに効率的かつ確実に実施するかは、災害の原因やその程度などにより異なるから一概にいけないが、保険会社など民間機関の協力をえて実施することも考えられるだろう。なお、この被災認定行為等を争う訴訟は、筆者が調査した限りでは存在しないが、これら行為の法的性格を含めて今後検討する必要がある。

さらに、災害義援金の配分額確定にあたって、課題がないわけではない。(3)②北海道南西沖地震に際して寄せられた災害義援金が、三次配分までは被害状況に応じて実施されたが、その後寄せられた災害義援金は奥尻町にすべて配分すると決定したこともあって、奥尻町と他の町村の差がかなり大きい。しかし、災害義援金が一時金として被災者に直接配分される額そのものに大きな差違はない。被災者の生活再建のための復興資金として配分される復興基金から

の助成額が、奥尻町と他の町村とでは約2倍の格差があるという結果をもたらしている。また、直接被災者に渡される一時金としての災害義援金も、多くの場合、被災建築物の規模、築年数、保険の加入状況などを考慮せず、一律に基準額を定め、配分を実施している。(2)雲仙普賢岳噴火災害および(3)②北海道南西沖地震災害の場合には配分額は比較的多額であるが、一時金としての配分について、受付分の全額を配分するよう被災者が求めることも少なくなかった。また、阪神・淡路大震災では、災害義援金の総額は少なくはないが被災者が多数であるため、その配分基準や額等についてさまざまな議論がある<sup>(37)</sup>。この配分基準等について争いがあるとき、いかなる法的手段を被災者が用いることができるかは、IIで分析する。

従来の一時金としての災害義援金は、災害応急対策の一貫として、被災者の保護と社会秩序の保全のために行われるものと位置づけることができれば、経済上の生活困窮者であるか否かを問わず、配分することも可能であろう。そして、その後は、制度上の問題は別にして、災害によって、継続的に保護を必要とする者には生活保護法による保護やさまざまな資金の貸し付け等に移行される。しかし、一時金として配分される災害義援金であっても、同時に被災者の復旧・復興資金ともなることは否定できず、容易に割り切ることは困難である。それゆえ、災害義援金の配分については、被災認定の方法上の問題は依然として残るが、必ずしも一律に配分する必要はなく、被災者の必要に応じて配分することも認められる。

阪神・淡路大震災を契機として大幅に改正された防災基本計画（1995年7月）では、国民等からの義援物資、義援金の受け入れという項目を新設した。そして、義援物資の受け入れについて、「被災地方公共団体は、関係機関等の協力を得ながら、国民、企業等からの義援物資について、受け入れを希望するもの及び受け入れを希望しないものを把握し、その内容のリスト及び送り先を非常本部等並びに報道機関を通じて国民に公表するものとする。また、現地の需給状況を勘案し、同リストを逐次改訂するよう努めるものとする。国及び被

災地以外の地方公共団体は、必要に応じ、義援物資に関する問い合わせ窓口を設けると共に、被災地のニーズについて広報を行うものとする」と定めた。また、災害義援金の配分については、「地方公共団体が義援金収集体と配分委員会を組織し、十分協議の上、定めるものとする」ことのみが定められたにすぎない。従来の配分委員会なるものの構成やその配分決定方法、そして、災害義援金をめぐる法律関係について十分な検討がなされたかどうかは不明であるが、つぎに分析するとおり、さまざまな法律がかかわることでその法律関係が複雑化しうることや、被災者の災害義援金配分方法に対する法的争訟手段がない現状をいかに評価するかという問題を依然として残している。

## II 災害義援金募集・配分システムの法的分析

ここでは、民法学にかかわる議論はひとまずおき、日本赤十字社や地方公共団体が取り扱う災害義援金にかんする法制度について分析する。

### (1) 日本赤十字社の取り扱う災害義援金にかかわる法制度

本稿の分析対象である災害義援金にかんし、日赤や民間の各種団体が災害義援金の募集・配分を行う場合には、災対法および災害救助法の規定との関連を無視できない。日赤は、災対法6条に定める指定公共機関であるため防災業務計画を作成し、また、同法80条により、その所掌業務（日本赤十字社法27条1項2号等に基づく救護業務）にかかる災害応急措置を講じなければならない。そして、災害救助法31条の2第2項では、「政府は、日本赤十字社に、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がする協力……の連絡調整を行わせることができる」と規定され、同法32条では、都道府県知事は日赤にたいし救助またはその応援の実施について委託することができる」と規定されている。救護業務にかんしては、各都道府県知事と日赤各都道

府県支部長との間の委託契約により、医療・助産・死体処理の3つが実施される。しかし、この委託契約の中には、災害義援金の募集・配分に直接かかわるものはない。

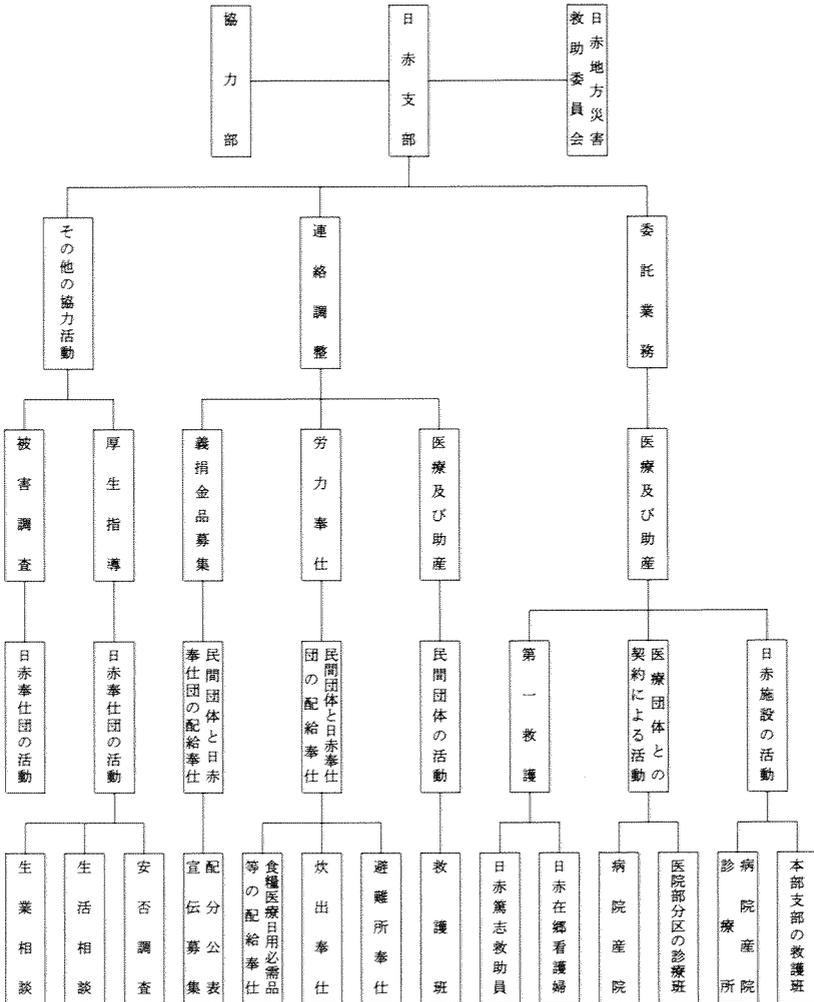
日赤による災害義援金の募集・配分は、厚生省と日赤との間で締結された協定が重要な意義をもっている<sup>(38)</sup>。すなわち、「日本赤十字社には、地方公共団体以外の団体又は個人と同等の位置で救助に関する協力をなす立場と、これらの協力の連絡調整を行う立場とがあるが、日本赤十字社が政府の指揮監督の下に救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がなす協力を方向づけを与える立場は、法第21条第2項（現行法31条の2第2項）によって日本赤十字社だけに認められたものである。……（同項にいう）連絡調整事項は、例えば救助金品の募集、労働奉仕団の編成派遣、医療及び助産等である」（カッコ内は引用者注）として、図1のように、連絡調整事項に、民間団体や日赤奉仕団による義援金品の配分公表・宣伝募集が位置づけられている。同時に、日赤に協力する募金団体（報道機関、慈善事業団体または商工会議所等）にたいして拠出された災害義援金は、一般被災者に配分されることが募金要綱や募金趣意書等で明らかにされているときは、国または地方公共団体にたいする寄付金に該当するものとして税務上処理される<sup>(39)</sup>。それゆえ、災害義援金は、法人税法37条3項1号または所得税法78条2項1号に規定する寄付金に該当し、寄付金控除の対象となる。ここでは、法人税法37条3項2号・3号または所得税法78条2項2号・3号に基づく公益法人等への寄付金として控除されるのではないことに注意を要する。したがって、これら法制上の特殊性が、日赤等の民間団体における災害義援金をめぐる法律関係の本質的な内容に影響を及ぼすかどうかについて、今後検討を要すると思われる。

## (2) 地方公共団体における災害義援金の法的性格

日赤等の民間団体が災害義援金の募集・配分にかかわっている場合には、社会福祉事業法所定の手順にほぼそって、すなわち、募集の期間や方法等を明ら

被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

図1 日本赤十字社の行う災害救助に関する業務表



出典：社会局長から各都道府県知事あて通知「災害救助法による日本赤十字社の活動に関する件」（昭和23年6月23日社乙発第94号）より。（なお、この図は、『災害対策関係法令集』7巻7314頁より転載。）

かにする要綱を公表し(69条)、北海道義援金募集(配分)委員会のように地方公共団体がその配分に直接干渉せず(77条3項)、その配分対象や基準等の結果を公表する(79条)という手順で、災害義援金の募集・配分が実施されている。また、長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会のように、地方公共団体および関係団体を含めた委員会の合議により、配分基準等を決定する方法もある。しかし、民間団体が関与しなかった平成5年(1993年)釧路沖地震の場合、釧路市では災害義援金配分検討委員会での検討を経て、「平成5年釧路沖地震に係る震災見舞金支給に関する条例」により、所定の額を支給している。

現行法のもとで、地方公共団体が災害義援金を取り扱う法的根拠としては、地方自治法2条3項8号、災害対策基本法の一定の条項、および災害救助法が考えられる。しかし、災害救助法にいう救助は、同法23条1項において収容施設(応急仮設住宅を含む)の供与、炊出しその他による食品の給与および飲料水の供給、被服・寝具その他生活必需品の給与または貸与、医療および助産、災害にかかった者の救出、災害にかかった住宅の応急修理、生業に必要な資金・器具または資料の給与または貸与、学用品の給与、埋葬のほか、同法施行令9条に規定する死体の捜索および処理と住居またはその周辺の土石等で日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去の計11種類である。これら救助に災害義援金の受付等は該当しないから、地方公共団体の災害義援金の受付・配分は、災害救助法上の救助ではない。

地方公共団体による災害義援金の受付および配分は、直接には地方自治法2条3項8号を、そして災対法4条、5条もしくは50条1項3号等も含めて、根拠にしているといえる<sup>(40)</sup>。それゆえ、災害義援金の受付および配分は、地方公共団体の公共事務として処理されるものと考えられる。また、地方自治法235条の4第2項では「普通地方公共団体の所有に属しない現金又は有価証券は、法律又は政令の規定によるのでなければ、これを保管することができない」と規定し、同法施行規則12条の3第2号では「災害により被害を受けた者に対する見舞金に係る現金又は有価証券」と規定されている。したがって、地方公共

団体にたいする寄付以外の災害義援金は地方自治法235条の4第2項に定める歳入歳出外現金として地方公共団体により保管されることになる。

歳入歳出外現金は、地方公共団体の一会計年度における歳入歳出に属する現金（歳計現金）ではなく、法令で保管することが認められている地方公共団体の所有に属しない、すなわち、地方公共団体に「一時的象徴的所有には属するが、最終的所有に属しない<sup>(41)</sup>」または「地方公共団体の歳入とはならない<sup>(42)</sup>」現金をいうとされている。歳入歳出外現金は、地方公共団体の所有に属さない現金を無制限に保管できるようにすると、その責任の所在が不明確となるため、1963年の地方自治法改正により設けられた制度である。その後、災害義援金が、この歳入歳出外現金として挙げられていなかったため、かりに災害義援金が寄せられたときでも、出納長や収入役が私人としてそれを保管するという処理がなされていた。このため地方公共団体の側からも歳入歳出外現金が厳格に制限されているため実情にあわないという批判があり、1982年に災害義援金を歳入歳出外現金として保管できるように制度の改正がなされた<sup>(43)</sup>。ただ、この災害義援金といっても、地方公共団体にたいする寄付としての性格をもつといえる災害義援金は指定寄付金<sup>(44)</sup>として、歳入に繰り込まれる余地がある。また、この歳入歳出外現金の管理・出納については、歳計現金の例によってなされなければならない（地方自治法施行令168条の7第3項）、当該地方公共団体の長からの通知がなければ、出納できないものと定められている（同2項）。

このような処理方式から、地方公共団体が受付・配分する歳入歳出外現金としての災害義援金をめぐる法律関係にかんし、つぎのような裁判例がある。1982年7月23日の長崎大水害に際し、被告長崎市長は、長崎市に寄せられた多額の災害義援金のうち1億1000万円を市内の全自治会等計791組織にたいし、均等割（5000円）、世帯割（一世帯100円）および被災世帯割（一世帯3000円）の配分額を定めることを決定した。原告は、本件配分決定に対し、本件配分決定の取消し・是正を求めて監査請求をしたが、原告の監査請求にかかる措置の必要はない旨の監査結果がだされた後、同法242条の2第1項2号に基づき、

本件配分決定の取消しを求めて出訴した。

原告は、災害義援金は、その贈与者らが長崎市に対し、長崎大水害の被災者に見舞金または災害復旧の一助にとの意図で寄せられたものであるから、被告はその趣旨に従って災害義援金を現実には被災した者または団体にたいしその被災の程度の応じて配分すべきであるが、被告は、被災の有無を問わず、市内全自治会に災害復旧の一助という使途制約も課さず配分対象としているから、本件配分決定は、被告の裁量権の範囲を著しく逸脱した違法な処分であること、そして、市長選を目前にひかえ自己の選挙に利する目的で本件処分はなされているから違法であると主張した。これに対し、被告は、本件配分決定は処分ではない等を主張した。本件について、裁判所はつぎのように判示し、本件配分決定は処分ではないことを理由に原告の請求を却下した<sup>(45)</sup>。

「本件処分の対象となっている地方公共団体に対する寄付たる性格を有しない義援金のうち、特に使途を定めていないものについては、義援金の贈り主において、罹災者に対する見舞あるいは災害復旧の一助にするなどのために然るべき個人あるいは団体などに義援金を贈与する意思を有しているけれども、然るべき贈与先を覚知することが困難であるなどの理由から、その能力を有し、かつ適切な配分をなすことが期待できる機関として地方公共団体に、その適切な配分を委ねる意思で、義援金を特に使途を定めずに、寄託するものと解するのが相当である」。「したがって、……義援金の贈り主と地方公共団体の法律関係は、行政法上のそれではなく、民法上の委任あるいは準委任契約であると解するのが相当である。即ち、本件義援金の配分は、必ずしも長崎市等地方公共団体でなければなしえない事柄ではないのであって、能力及び信用のある一個人あるいは法人がなすこともできる行為であって、長崎市は、義援金の配分に関する限りにおいて私人と同様の立場に立っているといえることができるのである」。

このように本件で裁判所は、地方公共団体に寄せられた歳入歳出外現金としての災害義援金をめぐる法律関係を民法上の委任または準委任契約であると解

している。それゆえ、かりに住民訴訟における2号請求の対象とはいえないとしても、本件災害義援金は歳入歳出外現金として地方公共団体に保管されており、公金であるから、たとえば、地方自治法242条の2第1項4号に基づく損害賠償請求は可能である。しかし、この請求についても、災害義援金の配分は、贈り主と配分を受ける者の仲介を地方公共団体が行うものであるから、配分自体から地方公共団体が利益を得たり、損害を受けないため、損害賠償請求はできないと、裁判所は判断している<sup>(46)</sup>。以上のように、被災者からの災害義援金配分の取消しや是正等を求める住民訴訟は、実質的には、その途を閉ざしている。

このため、一般論としてではなく、災害義援金という特別な公金にかかわって、2号請求にかかる事案につき、「原告らの実質的請求が住民監査請求として認められていることにも留意すれば（請求本案の可否は別問題であるが）、『違法』要件を備える以上、実質的に同一内容の請求が住民訴訟では許されないという事態を回避する解釈」として、災害義援金の配分決定が「行政処分たる当該行為」にあたるものと解すべきであるという主張もある<sup>(47)</sup>。災害義援金の拠出者が地方公共団体を相手に契約解除や債務不履行による損害賠償請求等を提起することは可能ではあろう。しかし、現実には、通常、民法645条の規定に適合するかどうかは別にして、拠出額にみあう災害義援金をいかに配分したかなどが直接個々の拠出者にたいして報告されていないため、拠出者の資金がどのように使用されたかが不明であることや、拠出した災害義援金が比較的少額であることが多いためその権利を行使する可能性は、あったとしてもきわめて少ない。従来、住民訴訟における2号請求については、かりに処分性が認められないとしても、1号ないし4号請求が可能であるから、あまり議論の対象とはならなかった。今後、解釈で解決できるかどうかを含め、検討すべき課題であらう。

### (3) 歳入歳出外現金としての災害義援金配分の問題点

I(2)および(3)②で分析した長崎県・島原市および奥尻町では、委員会等から

配分された災害義援金を、同県・市町に寄せられた災害義援金と同様、歳入歳出外現金として保管し、配分を実施している。災害義援金をめぐる法律関係についていずれの考え方をとったとしても、理論的にはともかく、実際上は、最終的な災害義援金の処理法が適切なものであったかどうかは主に法的問題となる。ただ、歳入歳出外現金として取り扱われる災害義援金は、被災者にたいする見舞金として保管されるから、それをを用いて、財団法人であれ、条例基金であれ、必ずしも見舞金として取り扱われていない場合、その処理方法が違法かどうかは問題となろう。この点については、災害義援金拠出者が地方公共団体にたいして指定寄付等をする意思をもって災害義援金を寄せているのではないから、当該地方公共団体が本来行政上の義務として支出すべきものにそれを充当することは予定されていない<sup>(48)</sup>。したがって、財団法人または条例基金における資金の運用状況等を分析する必要があるが、これは別稿で論ずる。ただ、本来行政が実施すべき措置にその費用があてられない限り、被災者の災害復旧の一助や生活再建の資金などとして事業を実施する財団法人等に配分されたものであれば、必ずしも違法とはいえないだろう。

つぎに、地方公共団体への寄付として寄せられたものを除き、歳入歳出外現金として保管される災害義援金について、たとえば、条例を制定して配分したり、それを原資に条例基金を設置した場合、災害義援金はいったん歳入に取り込まれるが、この手順が法の趣旨にそうものが問題となる。歳入歳出外現金としては、たとえば、債権の担保として保管する入札保証金（地方自治法施行令167条の7）、法令の規定により保管する遺留金（児童福祉法33条の2）や遺失金（遺失物法1条）などがある<sup>(49)</sup>。若干異質なものとしては、公営住宅の敷金（公営住宅法12条の3）があげられている。行政事例では、公営住宅の敷金の法的性格は、停止条件付返還債務を伴う所有権移転であるから、歳入に取り込むことも可能である<sup>(50)</sup>。こととされ、条例基金を設立して管理・運用することができるとされている<sup>(51)</sup>。ただ、歳入歳出外現金も、条例基金と同様の運用が可能であるから、敷金を歳入歳出外現金として扱うのが本来の取扱方法であ

るという指摘も、実務サイドでされている<sup>(52)</sup>。

歳入歳出外現金としての災害義援金をめぐる法律関係が、民法上の委任または準委任であるとするれば、その災害義援金を条例によって配分したり、条例基金の原資とすることは、地方自治法に反する可能性が全くないとは言い難い。ただ、詳細は別稿にゆずるが、北海道南西沖地震の被災5町村では、財団法人の設立ではなく、条例基金を設立した理由として、地域の代表たる議員に住民の声を従来から委ねてきたこと、財団の業務への参画が予定される業種別の代表としての人材が生業に従事していることなどのため得られにくいこと、地域的事情から財団の運営を担当する事務局職員にも適任者がえられにくいなどが挙げられている<sup>(53)</sup>。これら事情を正当なものと評価できるとすれば、災害義援金を歳入歳出外現金として取り扱う現行法制の見直しを要することになる。ただ、その場合でも、災害義援金を寄付金として受け付ければ、この問題はなくなる。しかし、災害義援金を寄付として受け付けたか、歳入歳出外現金として受け付けたかは、地方公共団体からの受領証や領収証からではわからないことが多く、災害義援金拠出者の意思を反映しているかどうか不明確な場合がある。

## おわりに

本稿では、雲仙普賢岳噴火災害と北海道南西沖地震災害にたいして寄せられた災害義援金の募集・配分にかかわる組織や配分方法を中心に分析し、今後の検討課題ないし問題点を指摘してきた。この二つの災害では、被災者数に比し多くの災害義援金が寄せられ、その際の処理方法が従来のものとはかなり相違することに注目したためである。

先の二つの被災地方公共団体を除き、実際に多額の災害義援金の処理を実施したところがあまり多くないだけに、各地方公共団体（とくに都道府県）にお

ける災害義援金の募集・配分方法はさまざまな形態がある。しかし、1995年7月に改正された防災基本計画では、地方公共団体に寄せられた災害義援金を含め、民間団体との配分委員会なるものによる協議を経て、その配分等を決定するよう定めている。そのため、各地方公共団体の地域防災計画でも、災害義援金の募集・配分にかんしてなんらかの計画が定められることになるだろう。その際注意を要するのは、義援金拠出者、地方公共団体も加わることになる配分委員会そして被災者の三者にかかわる法律関係が非常に複雑化してしまうことである。しかも、配分委員会の決定について、事実上、義援金拠出者が争うこともなく、被災者もそれを争うことができない法的状況にある。

従来、災害義援金の配分をめぐる問題は、あまり大きく取りあげられてこなかった。ただ、阪神・淡路大震災を契機に、その配分方法についてさまざまな議論がなされてきている。しかし、ここでも、法律問題として、あまり多くは議論されてきていない。災害義援金募集・配分組織の一元化の可能性や新たな法制度の創設を含めて、検討する必要がある。

さいごに、本稿では義援金募集・配分システムの実態分析を中心としたが、それ以外にも、国および地方公共団体による被災者救済措置は、さまざまな法律または要綱等を根拠として実施されてきている。しかし、それら法制にかんして、被災者の人権ないし権利の保障という視角から分析したものは皆無に等しい。今後の課題として、研究を進めていきたい。

#### 注

- (1) たとえば、三木義一「被災者に対する財政援助法制とその問題点」静岡大学法経研究36巻1号(1987年)22頁、稲葉馨「災害救助」法学教室133号(1991年)7頁、阿部泰隆『政策法務からの提言』(日本評論社・1993年)208頁以下。
- (2) 第39回国会衆議院地方行政委員会議録7号(昭和36年10月13日)6頁。なお、現行災対法同項では、「被災者の援護」が明示されている。

被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

- (3) 第39回国会参議院地方行政委員会会議録9号（昭和36年10月30日）25頁。
- (4) 長崎県、島原市および深江町では、それぞれ雲仙岳災害対策基金、島原市義援金基金および深江町災害対策基金（財団法人）が設立され、実質的には、その被害を補填する試みがなされている。この基金制度については、別稿で分析する。
- (5) たとえば、福家俊朗「水害義援金についての市長の配分行為を住民訴訟で争うことの可否」『地方財政の諸問題』財政法叢書2（学陽書房・1985年）176頁、阿部泰隆「弔慰金、義援金、災害復興基金などの配分基準の提案」ジュリスト1065号（1995年）50頁。なお、戦後における民法学上の寄付の法的性質をめぐる議論として、たとえば、我妻榮『債権各論 中巻一』（岩波書店・1957年）237頁以下、加藤永一「寄附——一つの覚書」契約法体系Ⅱ（有斐閣・1962年）8頁、柚木馨・松川正毅「贈与」『新版注釈民法(14)』（有斐閣・1993年）14頁以下がある。
- (6) 筆者が参照したのは、震災対策研究会編『震災対策総覧』（ぎょうせい）4784頁以下である。
- (7) 災対法にいう災害対策本部は、地域防災計画に定める災害予防または災害応急対策を実施する機関であり（23条4項）、災害復旧・復興にあたる機関ではない。したがって、応急対策の一環として災害義援金の募集・配分を実施することのみがその権限に属する。
- (8) 静岡県防災会議『静岡県地域防災計画 一般対策編』（平成6年度）59頁。以下であげる地域防災計画は、筆者が入手または参照した41都道府県および28市区町のうちの一部である。
- (9) I(3)②で分析する北海道義援金募集（配分）委員会がこの方式である（北海道防災会議『北海道地域防災計画（風水害等防災計画編）』（平成7年3月）150頁以下）。
- (10) I(2)で分析する長崎県雲仙岳噴火災害義援金配分委員会がこの方式である（長崎県防災会議『長崎県地域防災計画』（平成6年4月修正）321頁）。その他、たとえば、大分県防災会議『大分県地域防災計画』（平成4年3月修正）216頁、熊本県防災会議『熊本県地域防災計画計画編』（平成4年度修正）110頁、福岡県防災会議『福岡県地域防災計画基本編』（平成3年3月）188頁以下がある。

- (11) たとえば、横浜市防災会議『横浜市地域防災計画（風水害対策編）』（平成3年度修正）166頁。
- (12) たとえば、『防災白書』（平成7年度版）64頁以下によれば、阪神・淡路大震災にかかわる災害義援金取り扱いおよび配分がその例で、被災者にたいして送られた災害義援金は、当初、各地方公共団体や救護団体が個別に受け付けていたが、兵庫県、神戸市等、日本赤十字等の援護団体、マスコミなどにより構成される兵庫県南部地震災害義援金募集委員会の発足により、これら被災者への災害義援金を一括してとりまとめ、被災者へ配分することとなった。なお、この委員会については、兵庫県防災会議『兵庫県地域防災計画』（平成4年9月修正）187頁参照。
- (13) たとえば、東京都防災会議『東京都地域防災計画（風水害等編）』（平成6年修正）265頁、石川県防災会議『石川県地域防災計画』（平成6年3月修正）188頁、福井県防災会議『福井県地域防災計画計画編』（平成3年6月修正）189頁、大阪府防災会議『大阪府地域防災計画』（平成6年8月修正）1853頁。
- (14) たとえば、秋田県防災会議『秋田県地域防災計画（一般災害対策編）』（平成5年2月修正）204頁、埼玉県防災会議『埼玉県震災対策計画』（平成5年7月）269頁、千葉県防災会議『千葉県地域防災計画震災編』（平成5年度）147頁。
- (15) たとえば、川崎市防災会議『川崎市地域防災計画震災対策編』（平成3年）309頁、千葉市防災会議『千葉市地域防災計画』（平成6年修正）334頁、大阪市防災会議『大阪市地域防災計画』（平成5年修正）311頁、川口市防災会議『川口市地域防災計画』（平成5年3月修正）263頁、名古屋市防災会議『名古屋市地域防災計画風水害等災害対策編』（平成6年6月修正）229頁および京都市防災会議『京都市地域防災計画』（平成6年修正）364頁。ただ、山口県防災会議『山口県地域防災計画』（平成6年4月）2668頁では、日赤県支部の災害時における災害義援金品の取扱要領をあげ、配分については、災害が二都府県にわたる場合には日赤本社の指示に従い、その他の場合は関係当局の意見を徴して日赤支部長が決定することとされている。
- (16) 栃木県防災会議『栃木県地域防災計画（基本計画編）』（平成6年9月修正）196頁。同様のものとして、石川県防災会議『石川県地域防災計画』（平成6年3月修正）188頁、滋賀県防災会議『滋賀県地域防災計画（風水害等対策編）』

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

（平成6年7月修正）106頁、福岡県防災会議『福岡県地域防災計画基本編』（平成3年3月）188頁以下。

- (17) 長崎県災害対策本部『雲仙・普賢岳噴火災害の記録』（平成5年12月）110頁。
- (18) この表にはないが、住居被害にかんし、無保険・無補償者にたいして300万円を上限に上積支給されている。また、災害義援金から島原市内の全世帯に2万円と1万円の商品券（市内で通用するもの）が島原市により配布された。この理由として、噴火災害による直接被害者は、災害義援金等による手厚い救援が実施されているが、噴火災害に付随する間接被害者である市民から不満の声が出たことや観光客の減少により大きな打撃を受けた事業者の振興を意図している。なお、深江町では、財源が乏しいこともあって、災害義援金の一部（7100万円）を災害復旧対策に用いるため歳入に計上したが、長崎県側から適当ではないと指摘され、これを取りやめたこともあった（長崎新聞・1991年7月10日朝刊）。
- (19) 長崎県防災会議『長崎県地域防災計画』（平成6年4月修正）321頁。
- (20) この長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会の運営要綱はつぎのとおりである。

### 長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会運営要綱

#### 第1条（目的）

この要綱は、雲仙普賢岳の火山活動による災害に対して全国の各方面より寄せられた義援金を公平かつ効率的に被災者に配分することを目的として設けるものとする。

#### 第2条（長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会）

前条の目的を達成するため、関係機関の合議機関として長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会（以下「配分委員会」という）を設置する。

#### 第3条

配分委員会の委員は、次に掲げる者をもって構成する。

長崎県福祉保健部長

長崎県総務企画課長

長崎県出納局長

日本赤十字社長崎県支部事務局長

長崎県共同募金会事務局長

長崎県社会福祉協議会事務局長

島原市長

深江町長

第4条（委員会の審議に附すべき案件）

以下の事項については、必ず委員会の審議を経なければならない。

- ① 配分の時期
- ② 配分の額
- ③ 配分方法についての重要な部分

第5条（役員）

配分委員会に会長、副会長をそれぞれ一名置く。

生活福祉部長を会長とし、日赤長崎県支部事務局長を副会長とする。

第6条（役員の仕事）

会長は、委員会を招集し、会務を総括する。

副会長は、会長を補佐し、また、代行する。

第7条（委員会の事務局）

配分委員会の事務局を福祉総務課内に置く。

第8条（事務局の職員）

委員会の事務局に局長一人、筆頭書記数名の書記を置く。

総務企画課長を局長とし、総務企画課総括補佐を筆頭書記とする。

第9条（事務局の職務）

事務局は配分案を作成し、配分後の結果報告を委員会に提出する。

第10条（附則）

この要綱に定めのないものについては、その都度委員会のなかで決定するものとする。

この要綱は、平成3年6月15日より実施する。

- 21) この雲仙岳災害対策基金には、災害対策基金と義援金基金とがあり、前者は長崎県からの貸付金を原資とし、後者が義援金を原資としているものである。なお、この雲仙岳災害対策基金の詳細については、別稿で論じる。
- 22) 筆者の調査による。なお、この点の簡単な説明は、長崎県災害対策本部『雲仙・普賢岳噴火災害の記録』（平成5年12月）259頁参照。
- 23) 詳細は、釧路市『平成5年（1993年）釧路沖地震記録書』（平成5年10月）54頁以下参照。

被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

24 平成5年釧路沖地震に係る災害見舞金支給に関する条例（平成5年1月30日条例第1号）は、つぎのとおりである。なお、5条の別表は表3の支給基準と同一である。

平成5年釧路沖地震に係る震災見舞金支給に関する条例

（目的）

第1条 この条例は、平成5年1月15日に発生した「平成5年釧路沖地震」（以下「震災」という。）により被害を受けた市民に対し、釧路市災害見舞金支給条例（昭和47年釧路市条例第15号）の規定によるほか、特別の援護として義援金の中から震災見舞金を支給し、市民の福祉及び生活の安定に資することを目的とする。

（支給対象）

第2条 震災見舞金は、次に掲げる者に支給する。

- (1) 震災により住宅（専ら自己の居住の用に供する建物をいう。以下同じ。）が半壊以上の被害を受けた世帯の世帯主
- (2) 震災により住宅が半壊以上の被害を受け、又は受けるおそれがあるため、当該住宅に居住することが困難となった世帯（以下「避難世帯」という。）の世帯主
- (3) 震災により死亡した者の遺族
- (4) 震災により10日以上入院治療を要した者又は3週間以上の通院治療を要した者

（申請）

第3条 震災見舞金の支給を受けようとする者は、市長に申請しなければならない。

（支給の認定）

第4条 市長は、前条の申請があったときは、被害の状況を調査し、震災見舞金の支給の可否を認定する。

（見舞金の額）

第5条 震災見舞金の額は、別表のとおりとする。

（他条例との関係）

第6条 この条例以外の釧路市条例の規定による見舞金その他の給付は、こ

の条例の規定による震災見舞金の支給を妨げない。

2 震災見舞金の支給については、この条例に定めるものを除くほか、釧路市災害見舞金支給条例に規定する災害見舞金の例による。

(見舞金の返還)

第7条 偽りその他不正の手段により震災見舞金を受けた者があるときは、市長は、当該震災見舞金の全部又は一部をその者から返還させることができる。

(委任)

第8条 この条例の施行について必要な事項は、市長が定める。

附則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(申請手続等の特例)

2 第3条の規定にかかわらず、釧路市災害見舞金支給条例第4条の規定による見舞金の申請は、この条例の規定による申請として取り扱うことができる。この場合において、第4条の規定による認定は、釧路市災害見舞金支給条例の規定による認定と合わせて行うことができる。

25) なお、災害義援金の残額については、釧路市基金条例の改正（平成5年3月15日条例第2号）により、総合的かつ計画的な防災施策の推進および拡充を図るため釧路市防災基金の創設に充てられた。

26) 釧路市災害見舞金支給条例（昭和47年3月29日条例15号（昭和61年10月2日改正））は、つぎのとおりである。なお、6条の別表は表4の支給基準と同一である。

#### 釧路市災害見舞金支給条例

(目的)

第1条 この条例は、災害により被害を受けた者に対し、応急援護として災害見舞金（以下「見舞金」という。）を支給し、市民の福祉の増進を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

- (1) 災害 火災又は暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震津波その他自然災害で市長が認めたものをいう。
- (2) 住宅 専ら自己の居住の用に供する建物をいう。
- (3) 被害者 災害により被害を受けた者で、現に本市に居住し、住民基本台帳法による住民票に記載されている者又は外国人登録法による外国人登録票に登録されている者をいう。

（支給対象）

第3条 見舞金は、次に掲げる被害者（第1号の場合には、その世帯主）又はその保護者若しくはその遺族（以下「受給権者」という。）に支給する。

- (1) 災害により住宅が焼失、損壊、流失、埋没、浸水等の被害を受けた世帯
- (2) 災害により死亡した者
- (3) 災害により10日以上入院治療を要した者

（申請）

第4条 受給権者が見舞金を受けようとするときは、市長に申請しなければならない。

（支給の認定）

第5条 市長は、前条の申請があったときは、被害の状況等を調査し、見舞金の支給の可否を認定する。

（見舞金の額）

第6条 見舞金の額は、別表のとおりとする。

（適用除外）

第7条 見舞金支給の対象となる災害と同一の災害により、被害者が災害救助法の適用を受けたときは見舞金を、遺族が釧路市災害弔慰金の支給等に関する条例に基づく災害弔慰金の支給を受けたときは、死亡に係る見舞金を支給しない。

（見舞金の返還）

第8条 偽りその他不正の手段により見舞金を受けた者があるときは、市長は当該見舞金の全部又は一部をその者から返還させることができる。

（委任）

第9条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則 省略

- 27) この見舞金制度については、全国の都道府県および市町村においても、要綱や規則等で定められていることが多い。(2)の長崎県および島原市においても、「長崎県小災害り災者に対する見舞金支給要領」や「島原市小災害被災者に対する見舞金支給要綱」があり、被災者の自立更正・福祉の増進を図るため、災害救助法の適用を受ける災害を除いた自然災害による被災県民・市民またはその遺族に災害見舞金を支給することとされている。しかし、雲仙普賢岳の噴火災害については、災害救助法が適用され、この見舞金を支給していない。このような各地方公共団体の見舞金支給とは異なり、日赤が死亡見舞金として1万円を支給することもある。また、全国的にまれな例として、福島県では、県および県内の市町村の出資により財団法人福島県罹災救助基金協議会を昭和63年10月1日に設立し（それまでは任意団体）、同協議会により県内での自然災害による被災者にたいし見舞金が支給されるという手法が採用されている。
- 28) 北海道災害義援金募集（配分）委員会の会則はつぎのとおりである。

北海道災害義援金募集（配分）委員会会則

（目的）

第1条 本委員会は災害による被災者を救援するため、災害救助法第31条の2第2項に基づき北海道における災害義援金の募集並びに配分に関する業務を総合的かつ有機的に実施することを目的とする。

（名称）

第2条 本委員会は北海道災害義援金募集（配分）委員会（以下「委員会」という）と称する。

（事務局）

第3条 委員会の事務局は日本赤十字社北海道支部（以下「日赤道支部」という）に置く。

（組織）

第4条 本委員会は第1条の目的に賛同し、協力する機関又は団体（以下「構成団体」という）をもって組織する。

（委員）

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

第5条 委員会は前条の構成団体から選出された委員をもって構成する。

(2) 委員会の会長は日赤道支部長をもって充てる。

(3) 委員は会議に出席し事案を協議する。

(会議)

第6条 委員会は会長が必要と認めるとき、又は委員の要請に基づき会長が招集する。

(2) 会議の議長は会長がこれにあたる。

(3) 会長事故あるときは、あらかじめ会長が指名した者が代理する。

(要綱)

第7条 災害義援金募集（配分）要綱は別紙要綱骨子に抛るものとし、必要な細目についてはその都度委員会において協議し決定する。

(運営)

第8条 委員会の運営に必要な庶務並びに経費は日赤道支部において措置する。

(意見の聴取)

第9条 委員会は第1条の目的を達成するため、必要に応じて関係行政機関から意見を求めることができる。

(附則)

第10条 この会則は昭和57年9月1日から実施する。災害義援金品募集北海道地方委員会会則（昭和23年9月15日制定）は廃止する。

29) 平成5年北海道南西沖地震災害義援金募集要綱は、つぎのとおりである。

### 平成5年北海道南西沖地震災害義援金募集要綱

北海道災害義援金募集（配分）委員会（事務局日本赤十字社北海道支部）

#### 1. 趣旨

7月12日に発生した北海道南西沖地震は、奥尻町を中心とした道内各地に甚大な被害をもたらしました。

北海道災害義援金募集（配分）委員会では、これらの事態を憂慮し、被災者の救援を図るため、広く一般の方々より義援金を募集することに致しました。

皆様のご理解とご協力を心よりお願い申し上げます。

2. 実施主体

北海道災害義援金募集（配分）委員会（事務局日本赤十字社北海道支部）

3. 構成団体

北海道新聞社、北海タイムス社、読売新聞北海道支社、朝日新聞北海道支社、毎日新聞北海道支社、苫小牧民報札幌支社、室蘭民報札幌支社、十勝毎日新聞札幌支社、釧路新聞札幌支社、NHK札幌放送局、HBC、STV、HTB、UHB、TVH、FM北海道、北海道社会福祉協議会、北海道共同募金会、救世軍北海道本部、全道労協センター、北海道同盟友愛会議、日赤北海道支部

4. 募集期間

平成5年7月14日より8月13日までの1ヶ月間

5. 義援金の取扱い窓口

義援金は、各構成団体の窓口並びに下記指定銀行の本・支店又は最寄りの郵便局で受付します。（以下略）

6. 義援金の配分方法

集約された義援金は、配分委員会の協議を経て、公正・適正に被災地市町村に配分いたします。

7. 各受付窓口へのお願い

- (1) 今回の救援活動は、義援金のみを取り扱うことと致します。
- (2) 義援金の受領書は各受付窓口で発行してください。但し、寄託者が義援金の損金扱いを希望する場合は、仮領収書を発行し、後日委員会の領収書（免税領収書）の発行手続きをとるものとする。
- (3) 本募集活動の広報・周知についてよろしくお願ひします。

30) 以上の詳細は、北海道南西沖地震記録書作成委員会『平成5年7月12日 北海道南西沖地震記録書』（平成7年3月）252頁以下参照。

31) 平成5年7月12日発生北海道南西沖地震に係る震災見舞金支給要綱（平成5年奥尻町要綱8号）は、つぎのとおりである。なお、この要綱5条に定める別表は、表6として本文中にあげた。

平成5年7月12日発生北海道南西沖地震に係る震災見舞金支給要綱  
（目的）

## 被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

第1条 この要綱は、平成5年7月12日に北海道南西沖地震（以下「震災」という。）により被害を受けた奥尻町に住所を有する者（奥尻町以外の人で本町地内で死亡又は負傷した者を含む。）に対して、災害弔慰金の支給等に関する条例（昭和49年奥尻町条例第10号）の規定によるほか特別の援護として義援金の中から震災見舞金を支給し、町民の福祉及び生活の安定に資することを目的とする。

（支給対象者）

第2条 震災見舞金は、次に掲げる被害者又はその遺族に支給する。

### 1 人的被害

- ア 震災により死亡したもの又は、行方不明者
- イ 震災により負傷し、7日以上入院治療を要した者又は3週間以上の通院治療（同等と認めるものを含む。）を要した者。

### 2 住宅被害

- ア 震災により現に居住している住家が全壊した世帯
- イ 震災により現に居住している住家が半壊した世帯
- ウ 震災により現に居住している住家が一部損壊及び床上浸水により、住家や日常生活用具等に被害を受けた世帯

### 3 水産被害

震災により漁業経営者で漁船の流失又は破損により廃船となった世帯及び漁具等に相当な被害を受けた世帯

### 4 農業被害

震災により農業経営者の農地、農業用施設に相当な被害を受けた世帯

### 5 商工被害

- ア 震災により店舗、工場等に被害を受けた経営者
- イ 生産機械器具及び製品等に相当な被害を受けた経営者

### 6 その他

震災見舞金配分委員会において相当の被害と認められた者

（震災見舞金を支給する遺族）

第3条 震災見舞金を支給する遺族の範囲は災害弔慰金の支給等に関する条例第4条第1項各号に定めるもののほか、町長が適当と認めるものに支給

することができる。

(支給の認定)

第4条 町長は、被害の状況を奥尻町地域防災計画に定める被害状況判定基準に基づき調査し、見舞金の支給の可否を認定する。

(震災見舞金の額)

第5条 震災見舞金の額は、別表に定める額以内とし、町長が定める。

(震災見舞金配分委員会)

第6条 震災見舞金の適正な配分を期するため、震災見舞金配分委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会の委員は、町長が委嘱する。

(委任)

第7条 この要綱の施行に関し必要な事項は別に定める。

附則

この要綱は、公布の日から施行する。

32 この震災見舞金配分委員会は、つぎの要綱により設置されている。

平成5年7月12日発生北海道南西沖地震に係る震災見舞金配分委員会設置

(目的)

第1条 平成5年7月12日発生北海道南西沖地震に係る震災見舞金支給要綱（平成5年奥尻町要綱第8号。以下「要綱」という。）に基づき、震災見舞金の適正な配分を行うため、震災見舞金配分委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(組織)

第2条 委員会は、次の者をもって構成する。

- 1 議会議員
- 2 町長、助役、収入役、教育長、関係課長等
- 3 社会福祉協議会長、民生委員協議会長、奥尻農業協同組合長、奥尻漁業協同組合長、奥尻町商工会長、被災町内会長

(業務)

第3条 委員会は、次の事項について審議し、決定する。

- 1 震災見舞金支給者の認定

被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

2 震災見舞金支給方法の決定

3 その他震災見舞金の適正な配分についての協議

（委員長）

第4条 委員会に委員長を置く。

2 委員長は、町長が務める。

（会議）

第5条 委員会の会議は、委員長が召集し、会議を総括する。

（庶務）

第6条 委員会の庶務は、町長の事務部局において、処理する。

- 33) 厚生省社会局長から各都道府県知事あて通知「災害救助法による救助の実施について」昭和40年5月11日社施第3号（昭和47年1月14日社施第3号により改正）。
- 34) 厚生省社会局長から各都道府県災害主管局（部）長あて通知「災害救助法による救助体制の確立について」昭和35年6月28日社施第27号。
- 35) 前注33参照。
- 36) たとえば、名古屋市では、罹災証明書の裏側に救助の実施にあたって給付または貸与したものを記入する欄もある（名古屋市防災会議『名古屋市地域防災計画風水害等災害対策編』（平成6年6月）281頁以下参照）。
- 37) たとえば、阿部泰隆「弔慰金、義援金、災害復興基金などの配分基準の提案」ジュリスト1065号（1995年）50頁。
- 38) 社会局長から各都道府県知事あて通知「災害救助法施行に関し日本赤十字社の育成協力に関する件」（昭和23年6月22日社乙発第94号）。この協定に基づき、防災業務計画や各日赤支部では自己の救護計画の中に災害義援金の募集・配分についての定めをおいている。
- 39) 所得税基本通達（昭和45年7月1日直審（所）30。最近改正昭和63年3月31日直法6-7・直所3-8）78-5および法人税基本通達（昭和44年5月1日直審（所）25。最近改正平成元年8月28日直法2-7）9-4-6参照。
- 40) 福家俊朗「水害義援金についての市長の配分行為を住民訴訟で争うことの可否」『地方財政の諸問題』財政法叢書2（学陽書房・1985年）176頁以下。
- 41) 地方自治制度研究会編『地方財務実務提要』2巻（ぎょうせい）6315頁。

- (42) 山内・佐藤・成田・金子・塩野・原田編『注釈地方自治法2』（第一法規）3597頁（秋田周執筆）。
- (43) 奥田義雄「地方自治法施行令の一部改正について」地方財政419号（1982年）16頁以下。
- (44) たとえば、PTA連合会から「子どもたちのための建築物の建設」の資金として寄せられる災害義援金や親を亡くした児童生徒の修学のための資金として寄せられた災害義援金が該当するものと考えられる。なお、筆者の調査した限りにおいては、地方自治法96条1項9号にいう負担付きの寄付または贈与として、議会の議決を要する災害義援金の受付例はない。
- (45) 長崎地判昭和59年6月6日行裁例集35巻6号693頁。なお、控訴審では同一の理由により控訴が棄却されている（福岡高判昭和60年4月24日行裁例集36巻4号537頁）。
- (46) 長崎地判昭和59年9月5日判例地方自治8号7頁。
- (47) 前注(40)。
- (48) 前注(46)。
- (49) 前注(41)・6311頁。
- (50) 昭和30年12月23日自丁行発第200号。
- (51) 昭和40年7月21日自治行第93号。
- (52) 前注(41)・6328頁。
- (53) 北海道企画振興部北海道南西沖地震災害復興対策室『北海道南西沖地震災害復興対策の概要』（平成7年5月）128頁以下。

《付記》本稿作成にあたって、長崎県雲仙岳災害復興室 小島明氏、同福祉保険部総務企画課雲仙災害対策班 前田邦克氏、島原市防災課 吉永勅士氏、同災害復興課 西川英明氏、奥尻町総務課 雁原徹氏、および、同災害復興対策室調整課 木村孝義氏をはじめ、各担当者の方々には、資料提供や調査にご協力いただいた。また、福島県生活環境部消防防災課 伊藤泰夫氏をはじめとする同課職員の方々および北海道総務部防災消防課・釧路市社会福祉課の方々に

被災者救援システムの一断面（下山 憲治）

は、さまざまな資料の収集にご協力いただいた。記して御礼申しあげる。なお、本稿における事実の記載について誤りがあるときは、筆者の誤解によるものである。

本稿は、平成7年度科学研究費補助金（奨励研究(A)）による研究成果（中間的まとめ）の一部である。