

自然災害における被災者災害保障と財源問題 — 雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から —

宮 入 興 一

目 次

はじめに

1. 雲仙火山災害の特徴と社会的拡大要因
 - (1) 被害の特徴と実態
 - (2) 災害の社会的拡大要因
2. 日本の災害対策システムと雲仙火山災害
 - (1) 国の災害対策制度の特徴と問題点
 - (2) 雲仙火山災害における「特別措置」と対策財源
3. 雲仙火山災害における災害保障の新たな展開
 - (1) 災害救助法による「救助」の拡大と限界
 - (2) 生活基盤再建保障の実験的試み
 - (3) 居住福祉への模索
 - (4) 中小企業対策の展開と限界

おわりに

はじめに

本稿の課題は、雲仙火山災害を主な事例として、日本の災害保障システムの特徴と問題点を摘出し、その限界を克服すべき災害保障システムの改革課題を提起することにある。

1990年11月、198年ぶりに始まった雲仙普賢岳の噴火は、以後、火砕流や土石流の頻発により島原地域に大規模な被害をもたらした。91年6月3日に

は、大火砕流のため一瞬にして43人が犠牲になった。96年5月の火山活動の終息宣言後は、噴火もようやく沈静化し、被災地では本格的な復興への動きもすすみだした。しかし、異様な姿で山頂に張りつく溶岩塊をふくめ、東京ドーム約190杯分（2.7億 m^3 ）といわれる膨大な火山堆積物は、引きつづき住民に脅威をあたえている。住宅の再建がすすむ一方、自宅再建の断念に追いこまれたり、区画整理が遅れて仮住まいのままの被災者も少なくない。災害前4.5万人だった島原市の人口は、約4万人へと1割以上も減少したままなお漸減を続けている。市の経済を下支えしてきた商工業、農林水産業も、軒並み生産活動の低迷が長期化している。

雲仙火山災害は、阪神淡路大震災と比べれば、被災後対策は相対的に手厚かったといわれる。それは、雲仙火山災害の方が全体の被害規模がはるかに小さく、それとも関わって、雲仙では、行政による災害対策がよりきめ細かに行われたことに起因している。とはいえ、雲仙火山災害において災害保障システムが十分に機能したかといえば、答えは「ノー」であろう。確かに、雲仙火山災害では、さまざまな新しい被災者対策が試みられ、被災者の災害保障もある程度すすんだ。とはいえ、雲仙火山災害における被災者の災害保障にしても、例えば、被災後の義援金や復興基金の金額が被災者1人当たりで大震災と同程度にとどまっていたら、災害が長期化するなかで、被災者の生活基盤の回復は著しく遅れ、阪神淡路大震災と同様の、あるいはより深刻な生活困難に直面していたことは間違いないからである。この意味では、雲仙火山災害の災害対策は、現行のわが国災害保障システムの到達点を示すとともに、その限界をも示す道標であると言ってよいであろう。

以下では、雲仙火山災害における被害の特徴をふまえ、これに対応すべき実験的な被災後対策の効果と限界について、財源問題をも含めて解明することによって、わが国災害保障システムの改革課題を究明しよう。これは、従来、本格的な解明が遅れていた課題である。なお、本稿では、雲仙火山災害を考察する際にも、阪神淡路大震災との比較視点を重視したい。両者を

比較することによって、問題の所在が一層鮮明になると考えられるからである¹⁾。

1) 本稿は、雲仙火山災害を主要な事例としながら、第1に、そこでとられた災害対策の効果と限界、すなわち災害対策の政策的評価を行うことを主要な課題としている。雲仙火山災害については、個々の対策の内容は紹介されることはあっても、その政策評価が総合的に行われ、政策の全体像が批判的・客観的に検討されることはなかったからである。

第2に、本文でも詳しくみるように、雲仙火山災害を契機としてとられた被災後対策、とりわけ被災者の生活と生業の基盤の回復を目指す新たな対策は、わが国の現行災害対策制度の基本的枠組みを前提としたまま、政省令の改正と制度の弾力的運用を最大限に拡大しようとする実験的試みであったと評価できる。したがって、雲仙火山災害における、これらの実験的対策の有効性と限界性を科学的に解明することは、裏返していえば、日本の現行災害対策制度そのものの有効性と限界性をも政策評価し、さらにその改革方向を究明する課題へとつながらざるをえない。これが、本稿の第2の課題である。

第3に、以上の2つの課題を明らかにするためには、雲仙火山災害だけではなく、他の大規模災害との比較視点を欠かすことはできない。比較視点を堅持することによって、雲仙火山災害の特殊性とともに一般性が抽出でき、また政策評価の客観性が保証されるからである。本稿では、主として直近の大規模災害である阪神淡路大震災との比較視点を意識的に追求している。それは、この2つの大災害が近時点で発生したというだけではなく、両者の政策対応には、共通性とともに大きな相違性が存しているからである。

雲仙火山災害の実験的政策対応のいくつかは、大震災後、大震災の政策対応のまずさと好対照をなすものとして注目された。しかし、それらの雲仙火山災害に関する調査・研究は、大震災対策の視点から、雲仙火山災害の政策の全体ではなく都合のいい部分だけを切りとったり、また両方の災害の相違性を軽視して機械的に比較したり、そしてなによりも雲仙火山災害の実態調査の不十分さと誤解に基づくと思われるものも少なくなかった。本稿は、あくまで雲仙火山災害とその政策評価に基本的に立脚しながら、そこから阪神淡路大震災との比較を試みることによって、これまでの理論のフロンティアを前進させる手がかりをうることを企図している。

1 雲仙火山災害の特徴と社会的拡大要因

(1) 被害の特徴と実態

雲仙火山災害は、長崎県島原半島の中央部にそびえる雲仙普賢岳の噴火による火砕流・土石流・降灰などを素因とする被害が、直接・間接に、中心都市・島原市や隣接の深江町など半島の地域経済社会に長期かつ大規模な困難を与え続けている災害である。雲仙火山災害の被害の特徴は、端的に次の4点に集約される。

①絶対的被害である死者・行方不明者が火砕流による44名に及んだ(表1)。犠牲者数は、大震災の6,433名と比べれば少ない。しかし、大多数が社会的弱者ともいうべき勤労者や地元の農民、消防団員、警察官等であった²⁾。

表1 雲仙火山災害の被害状況

A 人的被害 (人)	死者	行方不明	負傷者	合計
		41	3	12
B 建物被害 (棟)	住家	非住家	合計	
	1,399	1,112	2,511	
C 被害額(百万円)	直接被害	間接被害	合計	
	① 農林水産施設被害	18,026	—	18,026
② 公共土木施設被害	33,074	—	33,074	
③ 農畜産物被害	20,881	—	20,881	
④ 商工被害	17	153,727	153,744	
⑤ その他	2,754	1,463	4,217	
合計	74,752	155,190	229,942	

(注) 建物被害には、全壊、半壊、一部損壊、浸水を含む。

1996年3月31日までの判明分。

(資料) 長崎県『雲仙・普賢岳噴火災害誌』, 1998年, 510-11ページ, より作成。

2) 宮入興一「災害問題と地域・自治体」『経営と経済』73巻1号, 1993年6月, 51-52ページ。

②最大の特徴は、噴火の長期化にともなって法的強制力の強い警戒区域が人口密集地に長期間設定され、空前の長期化大規模災害となったことである。噴火は5年目になりようやく停止状態に入ったが、市街地への警戒区域の設定は、1991年6月～97年3月まで5年10ヶ月に及んだ（最大時91年9月、2,990世帯、約1.1万人余が避難）。この間、2つの国道と3つの県道・広域農道を含む幹線道路や鉄道は、火砕流・土石流の頻発によってくり返し遮断され、避難区域の設定による通行止めが長期間断続的に続いた。住宅、上下水道、学校、医療施設、福祉施設等の生活基盤施設も大きな被害をうけた。表1のように、建物被害は約2,500棟（うち住家1,399棟）、総被害額は長崎県の推計で約2,300億円（うち直接被害額748億円）に達している³⁾。

③災害の長期化につれ、直接被害だけでなく、むしろ間接被害が大規模化し、長期の避難にともなうストレスの増大・健康被害・家庭崩壊などの社会的被害や、失業、自営の場の喪失などの多様な間接的被害が階層的な差別性をもって大規模化してきた。商工業では、表1にみられるように、間接被害は直接被害よりはるかに広範で、大規模なものとなった。特に、島原市経済の中心である小零細の商工業や、旅館・ホテルなどの観光業での落ちこみが大きい。被災前、91年5月の売上額を5年後の96年5月においてさえまだ回復できないでいる事業所は、島原市で70%、深江町で67%、小浜町で68%に達している⁴⁾。被災地の全事業所の約7割が被災前の売上額を5年以上も回復できずにいるこの事態は、業種や業態の弱小零細な部分ほどより深刻な被害を受けていることを示唆している。他方、災害復旧の特需を得た建設業だけが、被災前の売上額を大幅に伸ばしている。しかし、ここでも、巨大な砂防ダムや幹線道路などの大規模復旧事業は大部分が中央の大手ゼネコンの手

3) 長崎県『雲仙・普賢岳噴火災害誌』長崎県消防防災課、1998年、44-53ページ。

4) 宮入典一「長期化大規模災害下の災害対策と地方財政システムの改革」（雲仙火山災害長崎大学調査研究グループ『雲仙火山災害の調査研究 第4報』、1996年）、50-51ページ。

におち、地元の建設業でおこぼれに預かっているのはわずか2割ほどにすぎず、それも特需の減少につれて低下してきている⁵⁾。

④雲仙火山災害は、都市型災害を基本に、それと農村型災害が絡んでいる点に特徴がある。これは、大都市型災害の典型である阪神淡路大震災とは異なる。島原半島は、長崎県下屈指の農業地帯で、被災前は、農家1戸当たりの耕地面積で県平均の2倍、農業粗生産額で3倍を誇っていた。噴火災害は、その中心部である島原市と深江町に最大の被害をあたえた。島原市では、埋没・流出した農地は全農地の22%に達し、降灰の影響もあって92年度には農業粗生産額は被災前の68%、生産農業所得は43%にまで落ちこんだ。その後噴火の沈静化と農地復旧事業の進捗にともなって回復基調にあるものの、96年度でも回復は8割台にとどまっており⁶⁾、被害が複合化するなかで、農業被害の波及は商工業の回復を遅らせる一因ともなっている。

(2) 災害の社会的拡大要因

雲仙災害は、素因は雲仙普賢岳の噴火であるが、その拡大要因は、以下のような国や地方自治体の行財政制度、特に防災行財政システムの欠陥にある。

①今回初めて火山性微動の予兆が捉えられたこともあって、観測と噴火予知については一応順調であったとされている⁷⁾。しかし、当初の防災体制には大きな不備があった。特に火砕流の危険を迅速・正確に行政や住民に伝えるべき情報システムが未整備で、火砕流への対応を遅らせた。事前の避難勧告はなされたものの、勧告には強制力がなく、十分な状況説明や交通規制もないまま住民や滞在者の避難区域内への出入りは事実上放任されていた。

5) 八起幸介「島原半島の現状と課題」『R & I』(親和銀行) 65号, 1998年4月, 13ページ。

6) 九州農政局長崎統計情報事務所『長崎農林水産統計年報』, 各年度。

7) 岡田 弘・宇井忠英「噴火予知と防災・減災」(宇井忠英編『火山噴火と災害』東京大学出版会, 1997年), 99-100ページ。

1991年6月3日の大火砕流の際には、直前の降雨のため住民の大部分が避難所に戻っていたので大惨事はのがれたものの、さもなくば数百名の命が奪われるところであった。また、被災前、島原市ではハザード・マップはおろか、防災行政無線さえ皆無で、住民の自主防災組織もほとんどなかった。現地の災害対策本部と国—県—市—消防—警察等を結ぶ横割りの情報ネットワークも欠落していた。これらは、その後順次に整備されはしたものの、雲仙火山災害における初動態勢の遅れと失敗の原因となった⁸⁾。

②災害の長期化、大規模化にともない、避難者の増加と避難生活の長期化が生じた。島原では、仮設住宅は当初、災害の将来予想が困難なこともあって建設は遅れたが、しかし市街地の比較的近傍で街単位の居住が保障された。このことは、神戸の被災者が遠隔の郊外地や埋立地で元のコミュニティを無視した仮設住まいを余儀なくされたのとは異なり、島原では、避難の長期化にもかかわらず、被災者の生活障害を軽減するのに大いに寄与した。とはいえ、後にみるように、災害救助法による仮設住宅は、その広さや居住性、住環境などの点では、長期の健康で文化的な人間居住の条件をみたしうるものではなく、上述のような多様な社会的被害を生む誘因となった。

③雲仙火山災害の最大の社会的拡大因は、法システムの欠陥に基づく被害の拡大である。法システムの欠陥には、大きく2つの問題がある。問題の1つは、雲仙火山災害では、災害対策基本法に基づく警戒区域（法63条1項）が長期間設定され、区域内の住民が自宅・事業所・農地等に入れないために経済的損失を余儀なくされたことである。この場合、同法が公的な損失補償制度の規程を欠落させていることが、被害者の生活や生業の回復を著しく困難なものとした。かつて、島原市のような人口集積地域で、しかもこれほど長期間にわたって警戒区域が設定された先例はない。その結果、島原では、

8) 高橋和雄『雲仙普賢岳の火山災害における行政・都市システムの対応及び社会的影響に関する調査』長崎大学工学部社会開発工学科, 1992年, 14-30ページ。

警戒区域等の設定のために、例えば、鶏4.8万羽を餓死させた、2億円を越す新品の縫製機械を運び出せずに土石流で流された、市内有数の観光ホテルが倒産に追いこまれた、等の損害問題が多発した。警戒区域の設定の長期化は、人命や身体の危険防止には寄与したけれども、反面、住民の生活や生業の基盤には死活的な打撃を与えたのである⁹⁾。

2つ目の問題は、自然災害による住宅等の個人資産の損失や被災者の生活再建に対して、公的な災害保障制度が欠落していることである。政府は従来、「自然災害は天災であり誰にも責任はないから、私有財産制の下では、災害による損失は被災者が自己責任で対処すべきであって、国が税金によって公的に損失補償することはできない」、と頑強に主張してきた。この自然災害における個人補償ないしは災害保障の問題は、後に阪神淡路大震災ではより大規模かつ純粋な姿で現れる¹⁰⁾。しかし、島原では、上述の第1の問題の未解決がこの第2の問題を浮上させ、2つの問題がたがいに不可分に結びついて、長期化大規模災害を助長させる法システムの欠陥として一挙に顕在化した。その結果、政府も、災害保障への対応を余儀なくされてくるのである。

2 日本の災害対策システムと雲仙火山災害

(1) 国の災害対策制度の特徴と問題点

雲仙火山災害における災害保障の新たな対応を問題とする前に、まず日本の災害対策制度の特徴について検討しておこう。上述のように、雲仙火山災害の被害の実態は、現行日本の災害対策システムの欠陥を示唆していたからである。

日本の災害対策制度の特徴は、第1に、国の防災上の責任の所在が曖昧なことである。たしかに、一般法である災害対策基本法は、防災における責務

9) 鐘ヶ江管一『普賢、鳴りやまず』集英社、1993年、85-130ページ。

10) 宮入興一「大震災と財政改革」『経営と経済』75巻3・4号、1996年3月、128-132ページ。

の明確化と防災体制の確立を主眼として制定された。しかし、政府は、災害＝天災論に固執して行政責任を回避し、国の「責務」を法律上の努力義務ないしは行政上の広範な裁量権と解釈して防災行政を執行してきた。そのため、国の防災責任は財源難や行政判断を口実として大幅に緩められ、また議会や裁判所も、事実上それを追認してきた。

その結果、第2に、被災者個人の生活や生業の基盤を、人間の尊厳や基本的人権と結びつけて支援する観点には乏しいことである。被災した個人への救済は、災害救助法に基づく避難所や仮設住宅の供与、食事・被服・医療の給与など、レスキュー的な措置が中心となる。しかも、その救助基準は、一時的・応急的な対策であることを口実として、国の最低生活保障であるはずの生活保護基準より一層低い。また、被災者個人の生活基盤や、住宅などの個人資産の損失の回復は基本的に自責自助とされ、公的な災害保障システムは皆無に等しい。雲仙火山災害においては、先述のように、警戒区域設定にともなう損失補償制度の未整備がこうした個人補償の欠落問題を浮上させた。

第3に、災害対策の政策優先順位の引下げと国土保全・公共施設復旧優先主義である。国の一般会計に占める防災関係予算の比重は、1960～90年代の間に8%台から4%台へと約半減した。しかも、防災予算の8割以上が、災害復旧や国土保全などの公共事業により占められてきた。なぜか。国の防災責任が曖昧なもとでは、防災予算の優先順位が低下することは避けられないからである、また、被災者に自助回復が強要されるもとでは、個人の災害保障より公共施設の災害復旧や治山治水などの従来型の公共土木事業に偏らざるをえないからである。雲仙でも阪神でも、被災後対策は産業基盤中心の公共施設復旧優先主義となっている¹¹⁾。

11) 宮入興一「災害問題と地方行財政」(坂本忠次他編『分権化と地域経済』ナカニシヤ出版、1999年、近刊)、参照。

第4に、長期化災害に対する制度の欠落である。従来の災害対策制度は、水害のような短期・一過性の、それも中程度の災害を前提としてきた。その結果、雲仙火山災害のように噴火が長びき、直接・間接被害が複合的に結びついて大規模災害が長期化する場合には、その対策が不十分となることは避けられない¹²⁾。また、阪神淡路大震災のように、地震は一過性でも、被害が大規模なために後遺症が長びく現代の都市災害では、従来型の短期的な災害対策システムは機能不全に陥らざるをえない。長期化大規模災害にむけた災害対策システムの改革は、いまや焦眉の急となっているのである。

以上のような日本の災害対策制度の特徴は、2つのルートを通して自治体の災害対策にも大きな影響を及ぼす。1つは、行政ルートである。災害対策基本法は、180を超す災害関連の法律の一般法として機能する。しかし、他の法律に定めのある場合には、個別法が優先される（法10条）。それ故、災害関連の多くの事務は、従来、実際には個別法を所管する各省庁ごとの縦割りの権限に委ねられ、国の自治体に対する機関委任事務となっていた。

もう1つは、財政ルートである。被災後対策の財政システムは、通例、国一地方の平常時の財政関係を災害対策に応用したものとなっている。すなわち、各省庁が所管する個別法令に基づく国庫補助率の嵩上げ、特別地方交付税の交付、地方債起債枠の拡大と償還金の交付税算入等による、財政三点セットがこれである。この措置は、災害の規模や被災自治体の財政状態に応じて格差がつけられる。他方、この同じ財政措置は、補助金行政等にもなる弊害を被災地に集中的にもたらす要因ともなる。霞が関への陳情詣でや中央依存体質の深まり、復旧復興事業の中でも補助率等の有利な産業基盤公共事業への傾斜、被災者のニーズからの乖離、ニーズに応えようとする自治体

12) 長期化災害では、直接被害と間接被害が複雑に関連しながら被害を大規模化していく。

この「複合被害構造」仮説については、宮入興一「火山災害下の地域経済社会と地方財政」（長崎大学生涯学習教育センター運営委員会編『雲仙・普賢岳火山災害にいどむ』大蔵省印刷局，1993年），221-3ページ，参照。

の自己負担の増大、等である。日本の災害対策の特徴は、こうしたアメとムチの行財政システムによって、地方自治体への浸透が図られている。

(2) 雲仙火山災害における「特別措置」と対策財源

島原では、警戒区域の設定後、区域設定にともなう公的な損失補償をすべきとの要求が被災住民からわき起こった。しかし、島原市が独力でこれを補償することは極めて困難であった。なぜなら、国による損失補償の規定が法にない以上、補償財源は市の自己負担となり、被災した弱小自治体の手には負えないからである。その結果、被災者はもちろん、自治体の首長や議会からも、現行制度では救済不能の損失や被害に対して特別立法の制定を求める声がわき上がったのは、けだし必然であった。

これに対して、海部総理大臣（当時）等は、被災地で、「特別立法を考えてでも救済をやる」と約束した¹³⁾。しかし、政府は、この約束をたちまち反故にしてしまった。代わって、現行制度の枠内で、「政省令、基準等の新設や改正、弾力的運用を行うなど、現行の諸制度等を最大限に活用」する方式へと急転換した¹⁴⁾。これに対して、住民側からは、特別立法による被災者の救済と、生活再建や被災地復興を支援する「災害対策基金」の創設を求めて、住民運動が相次いで起こった¹⁵⁾。これらの団体は「島原生き残り」と復興対策協議会」に結集し、政府にたいして特別立法と1,000億円の復興基金を求め、また全国1千万人署名等の運動をも精力的に展開した。国民の世論と支援は高まり、91年8月には、衆参両院でも、雲仙火山災害に対する特別決議が全会一致で採択された。ここに至って、政府も、特別立法こそ拒否し続けたものの、「基金」の創設には同意を余儀なくされ、基金を含めて「21分野90項

13) 鐘ヶ江（前掲書，注9），107-109ページ。

14) 国土庁『防災白書』（平成5年版）大蔵省印刷局，1993年，124ページ。

15) 山下祐介「被災者団体と住民運動」（鈴木 広編『災害都市の研究 — 島原市と普賢岳』九州大学出版会，1998年），125-147ページ。

目」(最終的に100項目)の救済対策を決定した¹⁶⁾。

「雲仙岳災害対策基金」は、現行制度では対応し難い個人救済や長期化災害対策について、その限界を暗黙裏に認め、より柔軟で迅速な被災者対策を実施するために設立された日本で最初の災害被災者のための生活・生業基盤再建保障制度である。もっとも、雲仙の基金の設置については、先述の警戒区域設定に伴う損失補償問題が色濃く反映されていた。長崎県が県議会に提出した資料によれば、基金事業の「目的」は、警戒区域等の設定にともなう損失に対する「何らかの補填、被災者の救済」であって、「形を変えた補填事業、自立支援事業等を実施する」¹⁷⁾、としている。ここでは、①警戒区域の損失補償問題については真正面からの議論は避けつつも、「形を変えた補填」を行うとする一方、②長期化した大規模災害の現実を看過することはできず、警戒区域内だけではなくその外側を含む被災者一般の生活再建にむけた「自立支援」をも唱えている。大震災の復興基金が②に純化したのに対して、雲仙の対策基金においては①と②が明瞭には区分されず、むしろ両者が渾然一体となって実施されたのである。

「雲仙岳災害対策基金」は、1991年9月、民法上の公益法人(財団)として300億円で創設、以後順次に増額され、96年4月には1,070億円となった。内訳は、①県出資の基本財産30億円、②県の無利子貸付を財源とする「行政基金」1,000億円、③義援金を財源とする「義援金基金」40億円からなる(図1)。②については県債の起債が許可され、県債の利子分に95%の交付税算入が認められた。①、③は積立金の運用益(受取り利息)で事業を行うことになっており、かつ③は、全額取り崩して支出することが可能である。他方、②は、銀行が年利3%で引き受けた県債分(銀行の県に対する貸付債権)

16) 国土庁(前掲書,注14),122-123ページ。

17) 長崎県雲仙岳災害復興室「警戒区域等設定に伴う損失補償と基金事業の考え方」,1992年7月,2ページ。

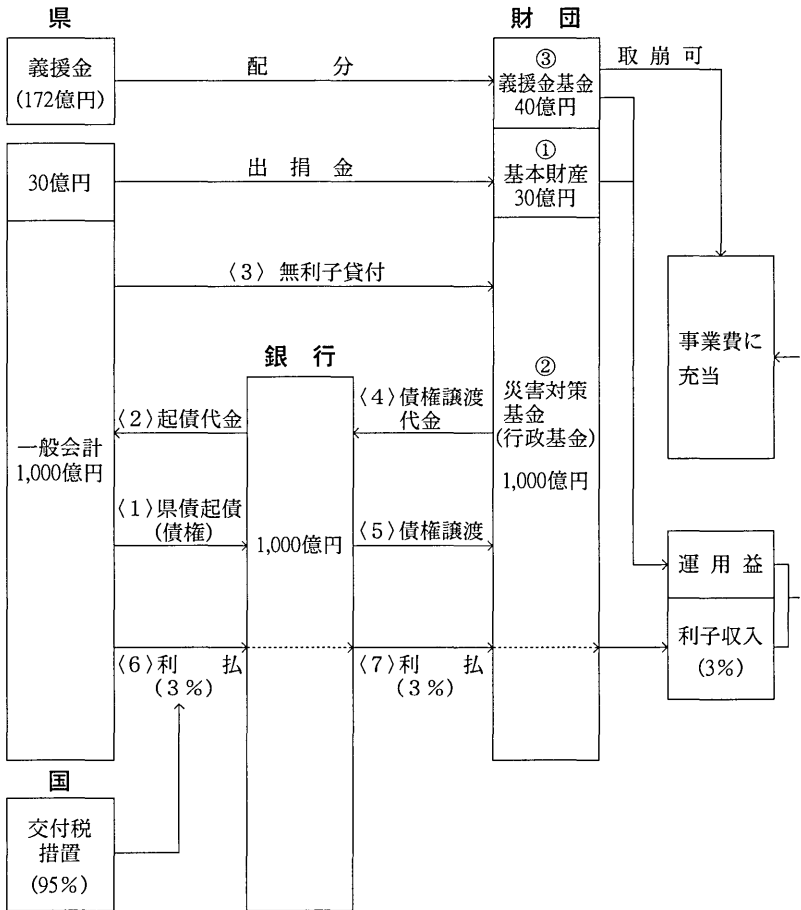


図1 雲仙岳災害対策基金（長崎県）のしくみ

1,000億円を基金が購入する。その結果，県の銀行に対する年利3%の利払分がそのまま基金に移転され利子収入となる。この方式は，「指名債権譲渡方式」と呼ばれ，阪神・淡路大震災復興基金（1兆円）と同一のしくみであ

る¹⁸⁾。もっとも、大震災の被害規模は雲仙災害の少なくとも100倍以上はあったから、これを基に推計すると、阪神の復興基金は、最低でも10.3兆円が必要となるのに、実際の基金額は1兆円であったから、金額で10分の1以下に値切られたことになる。雲仙岳災害対策基金の事業費は、表2のように、1991年10月～98年5月までの累計で約165億円、その約半分は、被災者の生活・生業再建支援関係の事業であった。なお、雲仙火山災害では、義援

表2 雲仙岳災害対策基金の事業の内訳

(単位：百万円，%)

内 訳	金 額 (百万円)	構成比 (%)
(1) 被災者自立復興支援事業	8,213	49.8
① 生活安定対策	455	2.8
② 住居安定対策	5,165	31.3
③ 生業支援対策	2,365	14.3
④ 雇用安定対策	228	1.4
(2) 農林水産業災害復興対策事業	5,790	35.1
(3) 商工業・観光振興事業	1,853	11.2
(4) その他災害対策・復興事業	633	3.8
合 計	16,489	100.0

(注) 1991年10月～98年5月までの事業実績の累計。

(資料) (財)雲仙岳災害対策基金『基金事業助成事業 6』, 1998年, 6-7ページ, より作成。

18) 雲仙岳災害対策基金のうち「行政基金」は、基金発足当初は「指名債権譲渡方式」ではなく「独自運用方式」であった。すなわち、県債を国の財投資金で引き受け、その資金を県が基金に無利子で貸付け、これをさらに基金が独自運用して得た運用益により事業を行ってきた。しかし、その後、バブル経済の崩壊に伴って市場金利が大幅に低下し運用益が激減した結果、独自運用方式は完全に機能不全に陥った。そのため、1996年4月、行政基金を600億円から1,000億円に増額する際に、阪神の復興基金と同じ現行方式に改められた。しかし、この資金調達方式を除けば、現行の雲仙の基金の構造と特徴は当初のものと基本的には変わらない。なお、雲仙の災害対策基金の基本的なしくみとその意義及び限界については、宮入興一「災害対策と地方財政運営——雲仙火山災害と県レベルの財政運営の対応」『経営と経済』74巻3号, 1994年12月, 36-48ページ, 参照。

金基金についても、③の県分の義援金基金とは別個に、島原市と深江町に各44億円、26億円の市、町の義援金基金がつけられた。

一方、雲仙火山災害に対して全国の国民から寄せられた義援金の総額は、1997年3月末現在で約234億円（うち県分172億円）に達する。この義援金総額は、表2の災害対策基金の事業費合計額165億円の1.4倍以上にも相当する巨額である。従来、義援金については、災害の規模や死者数のほか、マスコミの報道の扱いなどによって非常に著しい格差が生じている。災害義援金額は、雲仙火山災害（1991年）以前についていえば、例えば直近の10年ほどでみても、最高で5億円弱にすぎない¹⁹⁾。これに対して、雲仙火山災害に寄せられた義援金額234億円は、それ以前と比べると2桁も大きく、災害史上未曾有の巨額となったのである。

その後、表3のように、北海道南西沖地震災害（1993年）の義援金が約260億円となり、雲仙火山災害の義援金額の記録は更新された。とはいえ、事実は、むしろこの2つの災害の義援金額が、従来と比べると例外的に突出して高かったというべきであろう。実際、その後の釧路沖地震災害（1993年）の義援金は0.8億円、三陸はるか沖地震災害（1994年）では2.7億円と、以前の水準に戻ってしまったのである。これに対して、阪神淡路大震災では義援金額は1,790億円と、わが国災害史上、未曾有の額に達した。そのことの意義は、被災者から見ても決して軽いものではなかった。しかしながら、この最高額の義援金額でさえ、表3の比率欄にもみられるように、義援金額と、死者・行方不明者数、住家全半壊棟数、被害総額との対比では、雲仙火山災

19) 災害義援金は、雲仙火山災害以前については、有珠山噴火災害（1977年）4.6億円、宮城県沖地震災害（1978年）1.42億円、日本海中部地震災害（1983年）2.32億円、三宅島噴火災害（1983年）2.68億円、長野県西部地震災害3.03億円、伊豆大島噴火災害（1986年）1.74億円、台風19号災害（1991年）0.77億円など、平均して2.4億円にすぎない（所澤新一郎「大災害時における義援金の配分報告とその検討」、九州弁護士連合会編『雲仙普賢岳からの提言』同連合会、141ページ）。

表3 自然災害の被害状況と義援金総額との対比

区 分		雲仙火山災害 (1991年)	北海道南西沖震災 (1993年)	阪神淡路大震災 (1995年)
①	死者・行方不明者	44人	230人	6,433人
②	住家全壊	688棟	601棟	104,900棟
③	住家半壊	107棟	408棟	149,255棟
④	= ② + ③	795棟	1,009棟	254,155棟
⑤	被害総額	748億円 (2,299億円)	1,323億円	99,268億円
⑥	義援金総額	約 234億円	約 260億円	約 1,790億円
比 率	⑥/①	531.8百万円/人	113.0百万円/人	28.8百万円/人
	⑥/④	29.4百万円/棟	25.8百万円/棟	0.7百万円/棟
	⑥/⑤	31.3% (10.2%)	19.7%	1.8%

(注) ⑤の被害総額は、公表された直接被害額。ただし、雲仙火山災害の()内は直接被害と間接被害の合計額。1998年12月現在の数値。

(資料) 国土庁資料より作成。

害、北海道南西沖地震災害の場合と比べその数%~10数%にすぎないのである。このことは、災害義援金が、雲仙や奥尻では被災者の生活再建に非常に大きな役割を果たす一方、阪神淡路では機能不全に陥ってしまったことを示唆している。また、それは、義援金という、国民の善意ではあれ、不安定な資金に依拠してきた、従来 of 国の個人災害保障の理不尽さにたいして、鋭い警鐘ともなっているのである。

ともあれ、雲仙火山災害では、以上のように、噴火が長びき警戒区域等の設定が長期化するなかで、通例の「現行制度の弾力的運用方式」だけでは対応できず、これに、特例的に基金と義援金による事業を加えて、災害対策に三重の社会的安全ネットが張られることになったのである。

3 雲仙火山災害における災害保障の新たな展開

雲仙火山災害における社会的安全ネットの核心は、自然災害による個人の損失を自責自助とする現行の被災者救済システムの欠陥を多様な方法でカバーし、被災者の生活・生業基盤の回復を社会的に保障しようとする点にある。社会的安全ネットとしての「災害保障」について、雲仙火山災害における典型的な諸事業をとりあげ、その意義と効果及び限界について検討し、政策評価を試みよう。

(1) 災害救助法による「救助」の拡大と限界

自然災害において、一時的に災害から避難させ、必要な水や食料を支給し、住居を喪失した被災者に仮の住まいを与える等の対策は「応急対策」と呼ばれる。応急対策は、災害被災者の避難と生命の保持、応急的な生活の維持・再建に不可欠な対策であって、主として「災害救助法」の対象領域である。これらの対策は、災害発生直後から必要となり、被災者にとっては最も切実な対策であるだけに、国・地方の公的な救助や支援のあり方がきわめて鋭く問われる問題とならざるをえない。

しかも、雲仙火山災害の場合には、通常災害のように、一時的な避難後、すぐ元の住家のもどって生活再建することは不可能であった。噴火が続いて避難区域の設定と避難生活が長期化し、戻るべき被災者の生活・生業基盤が長期間、あるいは半永久的に失われてしまったからである。阪神淡路大震災においても、地震は一過性であったが、大規模災害の後遺症の結果、避難生活が長びいて生活基盤が失われ、雲仙火山災害と共通の困難に直面した。問題は、このような場合に、現行の災害救助法とそれに基づく救助システムが、如何に、かつどの程度有効に機能しえたかである。以下、災害救助法とこれに基づく救助体制、その雲仙火山災害等における運用の実態と問題点について検討しよう。

① 災害救助法の沿革と救助体制のしくみ

災害救助法は、1947年、その直前に続発した4つの地震災害、特に南海道沖震災（1946年12月）の経験を直接の契機として制定された²⁰⁾。災害救助法の制定以前には、被災者救助制度としては、唯一、1899年（明治32年）に制定された「罹災救助基金法」があるだけであった。罹災救助基金法は、各道府県ごとに基金（最低50万円、沖縄県は20万円）を設けることを義務づけ、一定要件を満たす救助額には一部国庫補助が行われた。また、救助の種類としては10項目を定め、救助の方法は現物給与を原則とするが、必要性が認められる場合には金銭支給も可能であるとし、これらの救助の方法や程度、限度額の決定はすべて地方長官（知事）に任されていた²¹⁾。

この罹災救助基金法の問題点と新法の必要性について、戦後の第一回国会で、政府は次のように説明した。①同法は、基金についてのみの法律であるため、救助活動全般にわたる規定が不十分であった。このため、地域間の各活動に大きな差が出てしまい、また関係行政機関等との円滑な協力体制づくりができなかった。②救助費については、現下の物価情勢では、基金のみでは到底不足するので、救助費の不足に対応する新規の規定を設け、かつ国と

20) 第2次世界大戦の戦中・戦後、日本では以下のように大規模な地震災害が相次ぎ、これが災害救助法制定の直接の契機となった。

- ① 鳥取地震、1943年（昭和18年）9月10日、M7.4、死者1,005名、全壊7,597棟。
- ② 東南海沖地震、1944年（昭和19年）12月7日、M8.0、死者871名、全壊30,271棟、流出3,000棟。
- ③ 三河地震、1945年（昭和20年）1月13日、M7.1、死者1,180名、全壊4,535棟。
- ④ 南海道沖地震、1946年（昭和21）12月21日、M8.1、死者1,362名、全壊・焼失14,108棟、流失2,109棟。

（厚生省社会局施設課監修『災害救助の実務』（平成4年版）、第一法規出版、1992年、789ページ）。

21) 「罹災救助基金法」に定められた救助の種類は、避難所費、食糧費、被服費、治療費、埋葬費、小屋掛け費、就業費、学用品費、運搬用具費、人夫費、の10項目であった。

都道府県との費用負担を明確にする必要がある。③救助に必要な物資についても規定がないので、予め物資の手当てや支給基準を設けておく必要がある²²⁾。こうして、罹災救助基金法の、災害への実際の適用の経験と問題点をふまえて制定されたのが、「災害救助法」だったのである。

日本国憲法は第13条で、「個人の尊重」と「生命・自由・幸福追求権」をうたい、この国民の権利を、「公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」、としている。また、第25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とする生存権規定と、これを保障すべき国の使命を定めている。戦後、日本国憲法制定後の第一回国会で立法された「災害救助法」は、この新憲法の基本的人権の精神を組み込んだ構造と内容となっているといえる²³⁾。

すなわち、①災害救助法は、「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的とする。」(法1条)と定め、災害救助が、国の責任であることを明確にしている。その上で、救助の実際の実施主体は都道府県知事とされており(法22条)、また知事はその権限の一部を市町村長に委任することができる(法30条)。

②同法は、救助の種類を法定し(法23条1項)、避難所・応急仮設住宅の給与、食糧・飲料水の給与、被服・寝具等の給与、医療・助産、被災者の救出、住宅の応急修理、生業資金の給与・貸与、学用品の給与、死者の埋葬のほか、施行令で追加された2項目(死体の搜索・処理、住宅とその周辺の土石等障害物の除去)を含め、現在11項目が規定されている²⁴⁾。なお、こうし

22) 第一回国会衆議院厚生委員会における厚生大臣の説明(「同会議録」, 1947年8月11日)。

23) 災害救助法の立法の趣旨と構造については、自由法曹団阪神淡路大震災対策本部『災害への保障は政府の責任』同団, 1996年, 20-22ページ, 参照。

24) 災害救助法にいう「救助の種類」のうち、「飲料水の供給」、「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」及び「応急仮設住宅の給与」は、第6次法改正(1953

た救助の種類にもかかわらず、知事が必要と認めた場合には、金銭支給して救助を行うことができる（法23条2項）。

③救助の程度、方法、期間については法定せず、命令に任せる構造をとっている（法23条3項）。この規定を受けて、同法施行令第9条の2は、救助の程度、方法、期間につき、「予め厚生大臣の承認を受け、都道府県知事が、これを定める。」としている。ただし、実際の手続きは、厚生省事務次官通知で定める範囲内の救助については、既に厚生大臣の承認があったものと見做されることになっている²⁵⁾。この「通知」の内容は「一般基準」と呼ばれ、この基準内であれば、法適用後、知事は速やかに独自に救助活動を行うことができる。なお、この通知は、「(一般)基準により難い特別の事情があるときは、その都府県厚生大臣に協議し、特別基準を設定することができる」（第1項）と規定し、災害救助活動の迅速性と救助内容の柔軟性との調整を図ろうしていることは注目される。

④「救助の種類」に規定された救助に要する費用は、原則として都道府県が支弁する（法33条）。ただし、国は、都道府県の財政力に応じて国庫負担するしくみになっている（法36条）²⁶⁾。

年)で追加された項目である。また、施行令で追加された「死体の搜索・処理」と「障害物の除去」の2項目は、第5次政令改正(1959年)で規定された。なお、「応急仮設住宅の供与」は、1950年9月のジェーン台風災害で実質的に建設され、翌51年10月のルス台風災害の際にも、従来の避難所方式では冬を乗りきれないとして実施されたものが、1953年に追認的に法定されたのである。

25) これは、厚生事務次官通知「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償について」(昭和40年5月11日付け、厚生省社第162号)に基づくもので、以後ほとんど毎年度、一部改正が行われている(厚生省、前掲書《注20》、416-511ページ)。

26) 災害救助費の国庫負担額については、救助に要した費用が政令で定める額(現在は100万円)以上となる場合に、その額と、当該都道府県の標準税率による法定普通税収入見込み額との割合に応じて、以下の基準により、国庫負担率が定められている(法36条)。普通税収見込額の2/100以下の部分については50/100、2/100をこえ4/100以下の部分については80/100、4/100をこえる部分については90/100の国庫負担。

以上のように、災害救助法に基づく救助は、日本国憲法第13条に規定する幸福追求権や第25条の生存権保障の具体化として、「被災者の保護と社会秩序の保全」を図ることを目的に、救助の種類を法定し、しかしその程度や方法、期間については法定せず政令に委ね、また費用負担については国庫負担の割合を法定したのである。こうした構造を採用した意図は、一方では罹災救助基金法当時に救助が地域間で大きな格差を出してしまったことの反省をもとに、誰がどこで災害にあっても、最低限度の公的な救助を受けられることを保障すること²⁷⁾、そのための財源保障として救助費用の国庫負担の割合を法定すること、他方、救助の程度や方法、期間等については、災害の規模の格差や特殊性を勘案して画一的に法定することはせず、行政が災害の特性に応じて迅速かつ適切に対応できるように柔構造的救助システムとしたことに求められよう。

しかし、反面、災害救助法のこの構造には、制度上の問題点があることも見落とされてはならない。

第1に、災害救助法のこの構造は、中小規模の災害、それも一過性の災害を前提とし、かつ救助を国の機関委任事務として、国（厚生省）の画一的な「一般基準」を全国一律に規定することを運用上の原則としている。そのため、災害が長期化、大規模化したり、地域特性をもつ場合には、「特別基準」の設定を許すことになるが、しかしその設定には、市町村 — 都道府県 — 国（厚生省）のルートでの事前の協議と厚生大臣の事前の承認を必要とする。その結果、制度としては複雑で曖昧な面を有し、法の目指す迅速かつ柔軟な対応については、それが最も必要とされる大規模災害におけるほど逆に阻害されがちとなる。

第2に、行政に委任される救助の程度や方法、期間の設定が、憲法に基づ

27) 伊賀興一「被災者の生活再建援助法案について — 阪神・淡路大震災の教訓と提言」『法律時報』69巻6号、1997年5月、65ページ。

く法の基本理念から遊離して運用されたり、あるいは設定される「一般基準」が時々の社会的な生活水準より余りに低い場合には、法の目的であるべき「被災者の保護と社会的秩序の保全」と矛盾することにならざるをえない。こうした弊害は、もちろん通常災害においても起こりうる。しかし、雲仙火山災害や阪神淡路大震災のように、災害が長期化、大規模化するほど、こうした矛盾は一層明瞭に顕在化せざるをえない。

第3に、災害救助法の想定する災害は、大規模な長期化災害ではなく、むしろ台風災害のように、災害が比較的短期に終息し、被災者がすぐ元の居住地に復帰でき、生活や生業の再建を図るとしていることである。短期終息型災害の想定は、災害救助法に限らず、一般法である災害対策基本法をはじめ、現行の災害対策関連システムのほとんどに共通する暗黙の前提といつてよい²⁸⁾。これらは、一過性の台風災害などに対しては有効であっても、雲仙火山災害のように、いつ災害が終息するか判断できにくい長期化災害や、阪神淡路大震災のように大規模被害の後遺症が長期化する災害では、適用の困難にぶつからざるをえない。災害救助法にしても、例えば、法定の「救助の種類」の中に、被災者の失われた生活基盤の回復への支援金給与や、仮設市街地の建設、仮設事業所の設置、被災前ローンの一時凍結・返済猶予など、被災者の災害からの立ち直りにとって不可欠の救助項目が欠落していることも、長期化災害の視点を欠いていることの証左であるといえよう。

第4に、災害救助法は、救助を国の責任としながら、その実施については都道府県に機関委任する一方、救助費は都道府県が支弁することとし、清算後、都道府県の普通税収入見込額との割合に応じて国が負担するしくみをとってきたことである。しかし、法の本来の精神は、国の責任において救助を実施するとしているわけで、その意味からは、都道府県に費用を負担させて

28) 日本弁護士連合会『災害対策基本法等の改正に関する意見書』同会、1994年2月、4-10ページ。

いることは法の趣旨に合致しているとはいいい難い²⁹⁾。しかも、自主財源比率の低い日本の地方財政の現実からみると、部分的とはいえ、災害救助費のように予測の難しい自治体の自己負担の存在は、被災自治体による迅速かつ適切な救助活動の障害ともなりかねない。この意味からも、救助費用は全額国庫負担とすべきであろう³⁰⁾。

② 雲仙火山災害における災害救助法の運用

以上のような立法理念と構造、および制度上の矛盾をもった災害救助法による救助は、雲仙火山災害の現実において、どのように運用され、またいかなる効果を発揮し、かつ限界をもったであろうか。

雲仙火山災害では、1991年5月15日の初めての土石流以来、6月3日の大

29) シャウプ勧告は、災害復旧事業費の国庫補助額を、所要費用の全額国庫負担に引上げ、あらゆる種類の復旧事業を含むよう勧告し、その財源として中央政府での基金積立方式を提言した(Shoup Mission, Report on Japanese Taxation, Appendix A, 1949, p. A20)。この提言は、堤防、道路、港湾などの災害復旧事業に対して提起されたものであるが、災害救助費の負担区分にとっても、重要な示唆を与えているといえよう。災害救助が全額国庫負担となり、救助が速やかに行われることは、被災者の被害を極小にし、被災からの復旧、復興を早め、災害対策の効果とともに効率を高めることにもなるからである。もっとも、災害救助の実施主体が自治体であるのに、財政責任を中央政府とするのは、一見すると地方分権化と矛盾するようにみえるかもしれない。しかし、それはそうではない。ことは、中央政府の責任の所在を明確化する問題だからである。そのことは、シャウプ・ミッションの提言からも明らかのように、分権の進んだアメリカにおいてさえ承認されていたといえよう(舟場正富「震災と地方分権」『都市政策』94号、1999年1月、15ページ)。

30) 災害救助の実際の業務は、都道府県が市町村に再委任する場合も少なくない。この場合、都道府県によっては、市町村が救助に要した全経費を厳密に査定しているケースもあると指摘されている(木村拓郎「災害救助法考察」, 九弁連, 前掲書《注19》, 123ページ)。しかし、論者も指摘するように、市町村の救助費は、知事の責任で救助が行われる以上、原則として費用の全額を都道府県が支弁すべきであって、その上で都道府県と国との間で清算手続きがなされるべきであろう。

火砕流まで、連日のように、避難勧告とその解除、また避難といった重大な事態が反復継続するなかで、被害が急速に拡大していった³¹⁾。長崎県知事は厚生大臣と協議の上、「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた」(施行令1条1項4号)として、1991年5月29日、島原市と深江町に災害救助法を適用した。その後、災害は長期化し、避難生活が長びくなど法に定められた期間内ではとうてい救助を完了できなかったのも、法適用期間は95年3月31日まで延長された³²⁾。

雲仙火山災害における災害救助費は、表4のように、国庫補助対象分のみで、1991～94年度合計で43億2,260万円に達する³³⁾。災害救助費の内訳は、仮設住宅設置費が圧倒的に多く88.3%を占める。残りは、食品給与費4.1%、避難所設置費3.0%、生活必需品給貸与費1.6%などとなっている。もっとも、この救助費の仮設住宅設置費への著しい偏重は、雲仙火山災害だけに特有のものではない。表4の(2)、(3)欄からも明らかなように、その後の北海道南西沖地震災害や阪神淡路大震災においても、仮設住宅設置費は救助費の約8割を占めている³⁴⁾。問題は、災害救助費の場合、なぜこのように極端な仮設住宅への偏重が生じるか、その意味するものである。たしかに、これらの災害では多数の仮設住宅が建てられ、また表5のように、仮設住宅の一般基

31) この間の緊迫した状況については、鐘ヶ江、前掲書(注9)、45-70ページに生々しく描かれている。

32) 長崎県、前掲書(注3)、90ページ。

33) この災害救助費の実際の負担区分は不明であるが、長崎県からの聴取り調査によれば、1991年度分の災害救助費(国庫補助対象分)37億700万円については、うち国庫負担金が67%、特別交付税分30%、その他一般財源は3%であった。

34) ただ、北海道南西沖地震災害については、奥尻などの離島が被害の中心地であったという地域特性にも起因して、輸送費の比重が10%と高い。これに対して、阪神淡路大震災では、都市型の大規模災害で避難者数も多かったことを反映して食品給与費の比重が10.3%と高い。逆に、農村型災害である北海道では食品給与費は1.7%と低く、雲仙はその中間型で4.1%を占めるなど、災害の地域性を反映した面も見られる。

表4 雲仙火山災害等の災害救助費の内訳の比較

(単位：百万円，%)

区 分	(1) 雲仙火山災害		(2) 北海道南西沖震災		(3) 阪神淡路大震災	
	百万円	%	百万円	%	百万円	%
① 避難所設置費	129.6	3.0	7.5	0.5	4,547	2.6
② 仮設住宅設置費	3,815.9	88.3	1,222.0	78.9	140,784	79.8
③ 食品給与費	177.3	4.1	25.9	1.7	18,074	10.3
④ 生活必需品給与費	68.1	1.6	22.0	1.4	744	0.4
⑤ 医療費	—	—	5.3	0.3	515	0.3
⑥ 学用品給与費	8.5	0.2	1.3	0.1	11,647	6.6
⑦ 輸送費	4.0	0.1	155.1	10.0		
⑧ その他	—	—	38.2	2.5		
(小計)	4,203.4	97.2	1,477.3	95.4		
⑨ 事務費	119.2	2.8	71.0	4.6		
合 計	4,322.6	100.0	1,548.3	100.0	176,311	100.0

(注) (1) 雲仙火山災害は、1991～94年度分合計（国庫補助対象分のみ）。

(2) 北海道南西沖震災は、1993年度分。「医療費」は日赤救護班への支出分（法35条）、「その他」には救出、死体の捜索・処理・埋葬、住宅の応急修理、障害物の除去等を含む。

(3) 阪神淡路大震災は、1994・95年度兵庫県分。「その他」には、飲料水の供給、応急修理、学用品給与、埋葬、輸送等の諸費を含む。

(資料) 長崎県『雲仙・普賢岳噴火災害誌』1998年、90ページ、北海道庁資料、災害救助研究会『大規模災害における応急救助のあり方』1996年、70ページ、より作成。

準の単価も特別基準が設定されて約2倍に引き上げられた。しかし、避難所設置費などでも、一般基準の単価は特別基準によってかなり大幅に引き上げられており、仮設住宅の単価の引き上げだけが特別に大幅なわけではない。しかも、この特別基準を設定された仮設住宅でさえ、すぐ後にみるように、健康で文化的な人間居住の住まいとしては、その構造や設備、さらには仮設団地の環境はきわめて貧困なものだったのである。このようにみると、救助費の仮設住宅への極端なシフトは、仮設住宅のレベルアップによるよりも、

表5 災害救助法による救助の一般基準と特別基準の比較

(単位：千円, 円, m²)

区 分	雲仙火山災害		北海道南西沖地震災害		阪神淡路大震災	
	一般基準	特別基準	一般基準	特別基準	一般基準	特別基準
避難所設置(円)	120	772	120	234	130	310
仮設住宅設置(千円)	1,209	2,235	1,275	2,995	1,447	2,867
(面積基準, m ²)	(26.4)	(29.16)	(26.4)	(28.2)	(26.4)	(28.16)
食品給与(円)	820	1,193	840	872	860	1,200

(注)「避難所設置」の単価は1人1日当たり,「仮設住宅設置」は1戸当たり,「食品給与」は1人1日当たりである。

(資料)表4と同じ。

むしろ災害救助法の制度や運用のあり方が,法の本来の目的に即応できていない救助システムの欠陥を示唆するものとなっているといえよう。

日本の災害救助システムの欠陥は,上述のような制度上の問題を基底におきながらも,しかし,より具体的には,むしろその運用の歪みに起因する側面が大きい。雲仙火山災害を中心に,現行災害救助システムの運用上の問題点をみてみよう。

第1は,災害救助法の運用上の基準である「一般基準」が,憲法に規定する健康で文化的な最低限度の生存権・生活権保障にてらして,余りにも低すぎることである。こうした「救助の貧困性」は,運用の随所にみられる。例えば,雲仙火山災害の場合,避難所においてトイレの数が不足したために設置された仮設トイレや,降灰がひどく窓が開けられなかったため真夏の猛暑対策として設置された冷房設備は「一般基準」には規定がなく,小学校等の避難所にすし詰めになった被災者の切実な要求によって,ようやく「特別基準」として認められたものである。また,避難所での食品給与にしても,一般基準の1人1日820円では,1日3食の弁当は到底調達できない。このため特別基準が認められ,最終的に約1,200円で清算されたのである。食品給与の一般基準の単価は,表5にみられるように,その後の災害でもほとんど

改善されず、雲仙災害の教訓は生かされなかった³⁵⁾。そのため、阪神淡路大震災においては、被災自治体の行政当局の姿勢と対応のまずさも手伝って、国からの行政指導により単価が特別基準の1,200円に引き上げられるまでの約3ヵ月間、低額の一般基準のまま劣悪な給食や弁当が提供されていた³⁶⁾。

雲仙火山災害では、上記以外の「特別基準」としては、新たに避難所においてシャワー、洗濯機、乾燥機、湯沸器、入浴料などが加えられた。仮設住宅については、後述のように、深刻な降灰対策としてエアコンが設置された。しかし、逆にいえば、これらの項目は「一般基準」にはなかったということ

35) 聴取りによれば、食品給与の一般基準の単価は炊出しを前提にしている。このこと自体、広い地域の大多数の住民が被災者となりうる大規模災害の実態とは大きく乖離している。その上、炊出しを前提としてさえ、現在の1人1日860円の単価は余りにも低すぎる。例えば、国民の生存権を制度的に保障すべき生活保護法による食事給与の月額単価は、全国レベルで最も低い3級地-2の20~40歳の成人のケースでさえ、1ヵ月の支給額は約3万円である。これは、1日当たり約1,000円であって、救助法の一般基準による単価860円をかなり上回っている。なるほど、生活保護法は平常時を前提とし、災害救助法は非常時を前提とする。しかし、両者は法の前提が異なるとはいえ、非常時だから食事の質が低くてもよいということにはならない。本文でも述べたように、災害救助法は、その制度の経緯からも明らかなように、新憲法の生存権・生活権の保障を、災害時にも実現しようとするものに他ならなかったからである。しかも、近年の災害では、災害の都市化に伴って、被災者への食品給与は、炊きだしより弁当の支給の方が一般化しており、コスト面では当然高くならざるをえない(木村, 前掲論文《注30》, 124ページ)。食品給与の一般基準が、国民の最低生活を保障すべき生活保護支給額の最低水準より一段と低いというこの事実は、災害救助法の運用における「救助の貧困性」を典型的に示す事例の1つといえよう。なお、このことから推察されるように、実は、非常時の「救助」と平常時の「保護」とはまったく別のものではなく、相互に深く関連していることにも特別な注意がむけられるべきであろう。

36) 阪神淡路大震災の避難所生活の実態については多数の報告書、著書、論文等がだされているが、包括的な調査・研究としては、柏原志郎・上野淳・森田孝夫編著『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会、1998年、神戸大学震災研究会編『阪神大震災研究2 — 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター、1997年、参照。

に他ならない。他方、避難所のシャワーに取りつけられたシャワーカーテン、災害情報の提供に不可欠なテレビ・ビデオ機器、事務連絡用の電話、避難所の施設修繕費などは特別基準としてさえ認められず、県の単独事業による支弁となった。これらのほとんどは、生活保護世帯にも認められているものであるが、国は「ぜいたく品」、「備品」になるとして、法定救助費では認めなかったのである。ここには、国の一般基準の運用が、国民の最低生活を保障すべき生活保護基準以下とさえなっている「救助の貧困性」の現実が、如実に示されている。それは、災害救助法の立法の本来の趣旨にも、また法の目的にも著しく反するものといわなければならない。

第2に、災害救助法の運用が、法の精神や目的に合わないばかりか、特定の救助項目については、法に明文で定められた救助項目さえもが、公然と無視、または軽視されてきたことである。例えば、法定された「救助の種類」のうち、「生業に必要な資金の給与または貸与」については、今日、ほとんど死文化されているといってよい。まず、「生業資金の貸与」制度については、「災害弔慰金の支給に関する法律」（1973年9月）が制定され、この中に災害援護資金貸付け制度（法10条～15条）ができ、また生活福祉年金、母子・寡婦福祉年金等の貸付制度が拡充されたとして、今日では運用されていない³⁷⁾。これらの災害貸付制度に共通する特徴は、貸付対象世帯に所得制限を設けるとか、あるいは母子・寡婦・障害者など、特定の社会福祉対象世帯だけに融資を限定する等、被災住民のうち特定者に対する救貧対策となっていることである³⁸⁾。しかしながら、災害救助における貸付は、平常時の特定世帯への更生資金融資のように、厳格な所得制限などの規制を設けることには問題がのこる。なぜなら、それは、災害のために生活や生業の基盤を破壊されたあらゆる被災者に対して、被災からの回復に必要な資金を貸し付け、速

37), 41) 厚生省, 前掲書(注20), 135-136ページ。

38) 国土庁防災局監修『日本の災害対策(改訂版)』ぎょうせい, 1991年, 128-132ページ。

やかにその生存基盤の再建を図ることによって、被災者とともに被災地の再起を促進することを目的とするものだからである³⁹⁾。

だが、はるかに重大な問題は、「生業資金の給与」の方にある。「生業資金の給与」については、「救助の種類」の中に明文で法定されながら、実際の国の運用においては、完全にスポイルされてしまっているからである⁴⁰⁾。「生業資金の給与」とは、中小零細企業のように小資本によって生業を営んでいる者が、災害によって生業の土台を破壊された場合、その再建に必要な資金を現金で直接給付し、救助を行うことができる、とするものである。ところが、従来、この生業資金について、国はそれをまったく実行してこなかった。実際、厚生省の災害救助の実務に関するマニュアルの中でも、生業資金の「給与」の方は一応説明されているものの、しかし「給与」については、その存在さえ含めて、一言の言及もない⁴¹⁾。これは、実に不可解なことといわなければならない。現に実効性を有する法律を、行政当局がその運用において完全に死文化させているからである。

これに近いことは、「住宅の応急修理」に対する国や自治体の運用の際にもみられる。「住宅の応急修理」については、法の「救助の種類」の中に明定されている。しかし、住宅の応急修理に対するこれまでの国の態度は、極めて消極的なものに終始してきた。北海道南西沖地震災害では、住宅応急修理は島牧村のわずか2世帯、金額にして51.3万円にすぎなかった⁴²⁾。雲仙火

39) 雲仙火山災害における災害援護資金の貸付け実績は、1991～93年度で213件、約6.9億円（1件当たり3,247千円）となった（長崎県、前掲書《注3》、243ページ）。ちなみに、この貸付件数は、住宅全半壊795棟の約27%に相当する。

40) 伊賀、前掲論文（注27）、66ページ。なお、伊賀氏は、「生業資金」について、中小零細企業だけでなく、その他の一般住民の被災者生活再建資金をも「生業資金」に含めて論じている。しかし、「生業」とは、中小零細企業のような小資本で営んでいる事業を指すが通例の用語法であるから、一般の被災住民の生活再建資金まで拡大することには、少し無理があろう。

42) 北海道庁「北海道南西沖地震災害について」、1993年、2ページ。

山災害ではもっとひどく、適用はゼロであった。また、阪神淡路大震災でも、住宅の応急修理については、「自らの資力をもってしては応急修理ができない者」という資力要件や、「居室、炊事場及び便所等日常生活に必要な最小限度の部分」という修理対象部分の限定、「1世帯当たり29万5,000円以内」という修理費への低い公費負担の限度額等の一般基準の改善は、一切おこなわれなかった⁴³⁾。その結果、多くの申請は取り下げさせられ、兵庫県で1,227件（住宅の半壊・半焼世帯総数の0.5%）、神戸市で746件（同0.6%）が実現されたにすぎなかったのである。

なぜ、このように、法に明定された救助項目さえもが、当局による運用において、公然と無視、ないしは軽視されるのか。それは、わが国の場合、国の防災上の責任が曖昧で、自然災害を天災と同一視し、国には責任がないので、被災者個人の生活基盤や生業基盤の回復は基本的に自責自助で行うべきだとする、政府と行政当局の従来からの災害観とこれに基づく災害施策の基本的運用方針の反映であるといつてよいであろう。こうした政府や行政の災

43) 他方、阪神淡路大震災では、大量に排出されたガレキの処理については、廃棄物処理法を運用し、民有地上のガレキについても、大企業を除き、資力要件、収入要件をつけずに全額公費負担とした（2分の1国庫補助、残り2分の1の市町村負担分については特別交付税により補填）。また、建物の解体撤去についても、従来は個人の負担であったものを、特例として同様の公費負担とした。被災者にとって、建物の解体撤去はかなり重い負担となるから、これは画期的な措置として注目された。その一方、申請受理受付に短期の期限がつけられたこともあって、あわてて申し込み、そのため本来は修繕可能な建物さえ解体撤去される事例も多発した（1.17神戸の教訓を伝える会編『阪神・淡路大震災 — 被災地「神戸」の記録』ぎょうせい、1996年、146-147ページ）。このことは、本文でも指摘したように、災害救助法による「住宅の応急修理」の運用について、政府（厚生省）が低水準の一般基準のまま消極的な姿勢に終始したことと合わせて勘案すれば、修理して住める住家を解体させ、仮設住宅の必要数を増やし、被災地への住民の復帰を遅らせるなど、その政策対応には重大な過誤が含まれていたと言ってよい。過誤の根因は、政府（厚生省）の住宅応急修理に対する消極性にこそある。

害対策における志向は、災害救助法における「救助」の内容をも、主として被災直後の罹災者保護（レスキュー）に矮小化し、「生業資金の給付」や「住宅の応急修理」のように、多かれ少なかれ個人の経済再建や資産回復の土台を整備する救助項目については、平常時における特定貧困世帯に対する対策を援用して、運用上無視ないしは軽視するに至ったと考えられるからである⁴⁴⁾。とはいえ、災害救助法は、被災者の発災直後の救護だけを目的としているわけではない。それは、生活・生業基盤の再建や住居の確保等をも救助として公的に支援することによって、災害により破壊された日常生活基盤の土台を回復することを目的としているからである。被災者ができるだけ速やかに生活基盤や生業基盤を回復し、復旧・復興に取りかかれることが、被災者だけでなく、被災地の経済やコミュニティを早期に回復させ、災害対策の効果と効率を高めるということに、法もまた公共性を認めているからに他ならない⁴⁵⁾。

災害救助法の制度と運用上の問題点が以上のようなものであるとすれば、同法をいくぶん弾力的に運用したり、特別基準をすこし拡げる程度では、雲

44) 確かに、災害救助法は、雲仙火山災害のような長期化する大規模災害を明確にイメージしてその救助体系が法制化されてはいない。しかしながら、法の救助の範囲が、一時的、レスキュー的なもののみ限定されているわけではない。このことは、応急仮設住宅（建築基準法により2年が期限）や、住宅の応急修理、生業資金の給与・貸与などの非救護的な救助項目にてらしても明らかである。とはいえ、実際の運用面においては、法が長期化災害を制度化しきれていないという弱点が補われるどころか、逆に拡大され、救助の内容を一時的、レスキュー的なものに押しこめようとする行政側の力が絶えず働いてきた。大震災後、厚生事務次官の私的諮問機関として設置された災害救助研究会の報告書も、災害救助法による救助の基本を「応急救助」とし、被災者に対する「一時的、応急的救助」として行われると、救助の範囲を、一時的なものに限定して捉えている（災害救助研究会『大規模災害における応急救助のあり方』、1996年5月、4-5ページ）。

45) 自然災害による個人被害に対する公的支援の論拠の再検討については、宮入興一「震災復興と公的支援 — 『災害保障』の提起にむけて」『経営と経済』77巻2号、1997年9月、245-307ページ、参照。

仙火山災害のような長期化大規模災害に適切に対応することができなかったのはけだし当然と言ってよい。その結果、雲仙火山災害においては、災害保障のために様々な施策が試みられることになったのである。その概要は表6の如くであるが、以下、主なものについてさらに検討を深めよう。

表6 雲仙火山災害における主な新しい「災害保障」の時系列的展開

	初動期対策	繋ぎ(中期)対策	恒久的対策
生活再建	災害救助法(特別基準) 災害弔慰金, 見舞金引上げ 食事供与事業(予算補助) *生活支援事業 *生活雑費支給事業	*災害援護資金5年無利子化 特別食事供与事業 (予算補助) *新生活支援事業(生活諸 費, 自立支援一時金) 生活安定再建資金貸付 (*無利子化)	
居住福祉	避難所・避難路整備 (旅館・ホテル・客船の借 上げ——県単独事業)	応急仮設住宅 (*ゆとり化, リフォーム) *家賃補助(5年間) *借上民間賃貸住宅の建設 費一部補助(5年県住)	災害公営住宅 *住宅再建費一部助成 *被災者団地造成補助
生業再建		*事業再開準備助成金 政府系災害融資(*同利子補給) 県災害特別融資(*同利子補給) 県移転対策融資(*同利子補給) *農地借上促進・整備助成	*農業共同施設等再建助成 *被災営農施設再開助成 *農地災害復旧助成

(注) *印は、「雲仙岳災害対策基金」による事業。他は、国の事業のうち現行制度の改正ないしは「弾力の運用」による特別措置、または県単独事業による措置。義援金の配分については表示されていない。

(資料) 国土庁『雲仙岳噴火災害対策一覧』国土庁防災局, 1993年, 長崎県災害対策本部編『雲仙・普賢岳噴火災害の記録(平成3~4年度)』同本部, 1993年, 長崎県消防防災課編『雲仙・普賢岳噴火災害誌』同, 1998年, 雲仙岳災害対策基金『たくましく:復興へのあゆみ(基金事業助成実績6)』, 同, 1998年, 等より作成。

(2) 生活基盤再建保障の実験的試み

① 食事供与事業と生活支援事業

災害救助法に基づく「炊出しその他による食品の給与」(法23条)の場合には、住宅の状態が客観的に炊事ができるか否かによって決められる。そのため、避難所から仮設住宅等に移り、炊事ができる状態になれば、通例、同法による「食品給与」は停止される。これに対して、仮設住宅に移った後も、避難の長期化のために生活再建できない被災者に対する再建支援策として、雲仙火山災害において最大の目玉の一つとなったのは、「食事供与事業」である。これは、警戒区域などの設定に伴い生業が途絶えた人で、避難所から出て仮設住宅等で生活している避難者を対象に、6ヶ月を限度に、1人1日1,000円(4人世帯で月額12万円)の食事の現物または現金での給付を行うものである。ただし、結果的には、すべて現金で給付された。さらに、食事供与事業の対象世帯には、行政基金からも、自立支援として月額3万円の「生活雑費支給事業」が追加された。これらの現金支給による公的な被災者支援事業の実績は、表7にみられる如くである。

表7 食事供与事業等の実績 (単位:世帯,千円)

区 分	世帯数	助成金	摘 要	
	世帯	千円	財 源	期 間
食 事 供 与 事 業	801	483,291	国予算補助	1991.10~92.5, 93.10~94.3
生活雑費支給事業	801	130,260	行政基金	〃
生活支援事業	626	155,271	義援金基金	〃
特別食事供与事業	373	136,309	国予算補助	1992.4~92.9, 94.4~94.10
新生活支援事業	871	103,359	行政基金	〃
生活諸費	398	37,269	〃	〃
自立支援一時金	473	66,090	〃	〃

(注)「新生活支援事業」の世帯数は、「生活諸費」と「自立支援一時金」の単純合計なので重複分を含む。

(資料)長崎県『雲仙・普賢岳噴火災害誌』長崎県消防防災課, 1998年, 92ページ, 雲仙岳災害対策基金『基金事業助成実績 6』, 1998年, 8-9ページ, より作成。

しかし、食事供与事業は、警戒区域等内で当面の生業基盤を失った農商工の自営業者を主な対象としており、少しでも収入が認定されると対象外となった。このため、低所得の年金生活者やパート・タイマー等から強い不満の声があがり、被災者間の不公平が問題となった。その結果、収入が一定基準（4人世帯で月15万円）未達の世帯にも、「生活支援事業」として生活諸費が義援金基金から傾斜支給されることとなった（最低保障月3万円）。食事供与事業は、当初6ヶ月の予定が、災害の長期化により、「特別食事供与事業」として一定所得内の世帯に対してはもう6ヶ月延長された。また、同事業の対象外で収入が一定基準に満たない世帯には、「新生活支援事業」として、生活諸費および自立支援一時金（一律15万円）が行政基金から支給された。生活支援事業の受給者は食事供与事業の受給者の約8割に達し、両者を合わせるとピーク時（1991年11月）で1,290世帯、避難世帯の61%を占めた。

「食事供与事業」と「生活支援事業」の意義は何であろうか。①「食事供与事業」は、警戒区域等の設定に伴い長期に生活や生業の基盤を奪われた被災住民に対して、その資力とは事実上無関係に現金を給付したもので、名目は自立支援であるが、実質はむしろ損失補償の一形態としての側面が強い⁴⁶⁾。ちなみに、「生活雑費支給事業」は、食事供与事業の完全な補完事業

46) 雲仙火山災害の発生後、国土庁が都市防災研究所に委託作成した『初動期災害対策に関する調査報告書』は、「食事供与事業」を評価して、「(この事業)の背景にある考え方を検討してみると、災害による個人被害は自助努力が原則であるとしても、被災者が災害の長期化によって生活や生業の本拠に立ち戻ることができず、したがって、自助努力の基礎が失われているような状況が見受けられ、それを放置することが著しく公益に反するといった場合に、自ら生計の手段が得られるよう行政がその支援を行うこととしたものであると考えることができる。」(『同報告書』1992年、29ページ)、と述べている。この指摘は、長期化した大規模災害の被災者に対する公的支援の論拠を示したもので、先駆的な卓見といってよい。しかしながら、この点を十分評価しながらも、実際の食事供与事業の性格は、警戒区域設定等に伴う損失補償と、報告書のいう災害保障との混合物であって、むしろ前者の性格の方が強かったと考えられる。警戒区域が設定されなかったら、食事供与事業は創設されることはなかったろうからである。

となっており、行政基金が国の施策の補完機能を担っている側面を表している。一方、②「生活支援事業」は、災害の長期化により特に低所得者を中心に自助努力の基盤が失われているにもかかわらず、現行ではこれを救う社会的安全ネットが欠落している側面を義援金基金で補完している。①、②を合わせて、災害初期の仮設住宅等避難世帯の約6割に事業が適用され、被災者の早期の自力再建支援に貢献した意義は大きい。

その一方、これらの事業には、問題点や限界もあった。

①食事供与事業は、実質はともかく、形式は自立支援策であるから、本格的な損失補償制度の創出のためには、災害対策基本法自体の改正が必要となる。②食事供与事業には根拠法がなく、国土庁の臨時的な要綱と予算補助による特別措置（事業主体は県、1/2国庫補助、残りの県負担分は特別交付税で措置）にすぎなかった。③長期化大規模災害対策であれば、食事供与だけでは余りにも狭すぎる。問題は、食事を含む生活基盤全体の再建と自立だからである。したがって、食事供与事業は、より広い視野から、生活基盤再建支援事業として発展的に法制化される必要がある。④県基金による生活支援等の事業は国の事業の補完機能を期待されたものの、給付に厳格な所得要件を付すことによって、自立基盤を失った多数の低中所得層を対象から排除してしまった⁴⁷⁾。1998年5月に成立した「被災者生活再建支援法」は、多くの不十分性を残しながらも、この②と③の限界を打ち破る一つの試みとして評価できよう⁴⁸⁾。

47) 「食事供与事業」の対象者は、2ヵ月以上の避難生活が継続し、かつ今回の災害により無収入となった世帯に限定された。その結果、供与申請世帯に対する実際の採択率は半分(49.9%)にすぎなかった。その後の「特別食事供与事業」では、以前の事業の対象世帯のうち、世帯の総収入から必要経費を控除した額が一定の基準を超えない世帯に、その額に応じて供与されたが、供与申請世帯に対する採択率は58.3%にとどまった(長崎県、前掲書《注3》, 92ページ)。

48) 宮入興一「阪神・淡路大震災と『被災者生活再建支援法』『住民と自治(兵庫県版)』, 1999年3月, 参照。

② 生活安定資金の貸付

食事供与事業と並ぶ被災者自立支援のもう一つの目玉は、「生活安定再建資金貸付事業」である。これは、表8のように、警戒区域等の設置により2ヶ月以上連続して避難している世帯に対して、生活再建支援を目的に、貸付限度100万円、償還期間10年、実質無利子（据置期間5年の間は無利子、以後義援金基金から全額利子補給）、無担保、保証人1人、貸付金の用途を特定しない優遇貸付けを行うものである。この事業の意義は、①従来の災害融資が、対象者を、事業者か特定の低所得世帯に限定してきたのに対して、警戒区域等の全避難世帯を対象とし、所得制限の条件を付さない一般的融資であること、②形式は貸付であるが、事実上それを超える長期無利子無担保の特例融資となっていることである。総じてこの事業は、警戒区域等の設定に伴う損失の代償と、被災者への自立支援策とが一体化した措置とみてよい。その結果、全対象世帯の約8割がこの貸付を利用し、その大半が限度額一杯

表8 生活安定再建資金貸付事業の概要と実績

1. 事業の趣旨	雲仙岳噴火災害において、警戒区域等に住居を有していたため、連続して2ヵ月を超えて避難生活を余儀なくされた避難世帯に対し、当該避難世帯の生活再建を支援し、生活意欲の増進を図り、被災地域の活力低下の防止に資することを目的とする。			
2. 実施主体	島原市及び深江町			
3. 貸付限度額	1世帯当り 100万円以内			
4. 償還期間	10年（うち、据置期間5年）			
5. 利率	据置期間中は無利子、その後年利率3%（ただし、雲仙岳災害対策基金より全額利子補給のため実質無利子）			
6. 原資	長崎県による全額補助、国は県にその2/3補助。 元金返済後に償還。			
7. 貸付実績	年度	1991	1993	合計
	件数 貸付額	2,346件 2,341百万円	125件 125百万円	2,471件 2,466百万円

（資料）長崎県『雲仙・普賢岳噴火災害誌』、1998年、242ページ、同『平成3年雲仙岳噴火災害対策実務者の手引き』、1992年、13ページ、より作成。

まで借入れており、事業の目的にてらして、避難住民の生活安定にそれなりの寄与をしたことは評価されよう。

他方、この事業は、食事供与事業と共通する問題点をも含んでいた。①本事業は、損失補償の性格を帯びていたとはいえ、実質は貸付であって、本格的な損失補償からははるかに遠かった。②法による根拠を欠き、国と県の臨時の予算措置に依拠していた。③100万円の貸付限度額は、住民の長期避難の実態からすると、生活自立支援金としては余りにも小額であった。何より問題なのは、④優遇貸付とはいえ元金は6年目から返済せざるを得ず、返済義務と被災者実態との間に軋轢が生じることである。災害が長期化するもとの、低額の年金生活者や生活・生業基盤を失った低所得者層の返済不能とその債務処理問題が浮上してきている⁴⁹⁾。以上のような問題点は、自然災害からの回復を被災者個人の自責自助にゆだね、長期化災害への対策を怠り、あるいは警戒区域への損失補償を欠いてきた現行の災害対策システムの欠陥に起因しており、その改革を迫るものとなっているのである。

(3) 居住福祉への模索

① 仮設住宅とつなぎ住宅対策

災害から立ち直り生活再建を果たすには、その本拠地である住宅と住環境が安全かつ快適に確保される必要がある。通例の一過性災害では、避難所——仮設住宅——恒久住宅の順で時系列的かつ短期間に移行が可能となろう。しかし、長期に拡大し続ける雲仙火山災害の場合には、次のように、通常とは異なる特別の課題が要請された。①短期間に極めて多数の避難者に対

49)「生活安定再建資金」の償還は、すでに1997年度から始まっているが、島原市の場合、貸付件数1,748件のうち、98年10月30日現在で償還を開始したものは1,623件に達する(島原市災害復興課資料)。このうち、1,421件(87.6%)は何らかの形で償還を始めているが、しかし本人の死亡、高齢、倒産、行方不明などのため償還不能に陥ったり、相当無理をして返済しているケースもかなり発生している。

する住宅対策を行う必要がある。しかも、②避難者の多くは、被災前は必ずしも経済的に貧困者だったとはいえ、住宅の数の確保とともに、長期化に伴い住宅の質の向上対策も必要となる。③避難の長期化につれ、応急住宅からすぐ恒久住宅に移ることはできず、その間につなぎの住宅対策が必要となる。④早急な復興のためには、災害の長期化に伴う家計の家賃負担の増大を緩和し、また住宅再建を促進する対策が不可欠となる⁵⁰⁾。これらの課題は、雲仙火山災害に即して提起されはしたが、阪神淡路大震災でも明らかとなったように、長期化する大規模災害一般に共通した課題であるといえよう。

応急仮設住宅の建設は、災害救助法23条を法的根拠とする。しかし、先述のように、救助の程度、方法、期間については政令、実際には厚生省が定める一般基準に依拠している。仮設住宅は、災害により「住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保出来ない者に対し、簡単な住宅を仮設し、一時的な居住の安定を図ることを目的とする」⁵¹⁾、と説明されている。この厚生省の説明を貫く基本的な理念は、①救貧性と②一時仮設性である。厚生省基準は、①については、供与対象を自力建設能力のない生活保護、失業、母子世帯等の世帯に限定し、これに対応する設置戸数を全家屋滅失世帯の3割以内としている。②については、一時居住の仮設建物（建築基準法85条の規定により2年以内に撤去）であるから最低限の居住水準で足りるとし、1戸の規模26.4㎡を基準に、1戸の設置単価125万円以内とした⁵²⁾。これらの数値設定は、余り良質の仮設住宅を供与すると、恒久住宅化するとの懸念からであるとされている⁵³⁾。

50) 井上俊之「雲仙岳噴火災害と住宅対策」『住宅』、1992年9月、39-40ページ。

51) 厚生省、前掲書（注20）、69ページ。

52) 厚生事務次官通知（昭和40年5月11日、厚生省社第162号、平成4年6月17日、厚生省社第306号）、第1-1-(2)。

53) 室崎益輝「仮設住宅の建設と生活上の問題点」（神戸大学・震災研究会、前掲書〔注36〕）、116ページ。

雲仙火山災害では、建設戸数、面積、単価、付帯設備の一部には、先述の課題に迫られ「一般基準」を上乗せした「特別基準」が設定された。建設戸数は、入居対象者の把握が困難なこともあって募集方式により、事実上入居希望者全員にあたる1,455戸が建設された。一戸当たりの面積は26.4㎡から29.16㎡に、また単価も120.9万円から223.5万円に引き上げられた。また、ひどい降灰に対して特例としてクーラーが、その他義援金とメーカーの寄贈等によって洗濯機、冷蔵庫、テレビが備えつけられ、扇風機、電気こたつ・カーペットが全戸に配付された。用地確保については島原市と深江町があたったが、公有地には限りがあるため、残りは近傍農地など民有地が確保され、街単位の仮設入居が保障された⁵⁴⁾。この点は、災害の規模や性格に相違があるため短絡的な比較は禁物とはいえ、神戸市が、被災場所から遠い郊外地や埋立地の公有地に固執し、入居にコミュニティの継続を無視したのとは好対照となった⁵⁵⁾。

以上のような雲仙火山災害における仮設住宅のさまざまな改善策は、被災者の切実な要求と運動に動かされ、長崎県や島原市などが、災害救助法の基準の弾力的運用を国に強く要望して積み上げられた成果である。これらの成果は、災害救助法による仮設住宅供与の今日における到達点を示しており、それはそれとして高く評価されなければならない。その一方、仮設住宅の設置は厚生省による機関委任事務であって、しかもその内容はいぜん救貧性と一時仮設性を基本としていた。仮設住宅の面積や単価、仕様についても、被災者の「健康で文化的な最低限度の生活」がそれで保障されるか否か、オープンな議論や合意形成の場は保障されなかった。仮設の水道やガス等のインフラ整備、ひさし、街灯、集会所、共同作業所、仮設撤去後の整地費などの経費も、国は認めようとはしなかった。神戸市のような大都市はおろか、島原

54) 長崎県災害対策本部編『雲仙・普賢岳噴火災害の記録（平成3～4年度）』、同本部、1993年、77-79ページ。

55) 室崎、前掲論文（注53）、118-119ページ。

市のような地方都市でさえ既成市街地内で十分な公有地を確保することは困難であるのに、民有地の借上げ地代も自治体負担のままとなった⁵⁶⁾。仮設住宅だけに限っても、今日の災害救助法を基軸とする救助システムを、被災者の居住福祉と自治の視点から、根本的に見直す必要性は大きいのである⁵⁷⁾。

仮設住宅は、一面は応急居住用であるが、他面は恒久居住への生活再建拠点であり、つなぎ居住用施設でもある。雲仙や阪神のように災害が長期化

56) 仮設住宅の費用として一般基準で認めている経費は、整地費、建築費、附帯工事費、労務費、輸送費及び建築事務費等で、仮設住宅の撤去費や管理費、民有地の借上費などの規定はない。したがって、これらの費用は当該自治体の自己負担ということになる。阪神淡路大震災では、従来、国庫補助の対象外とされてきた仮設住宅の撤去費が、被災自治体からの強い要望もあって特別基準化され、補助対象となった。これは、一步前進面である。しかし、それ以外の仮設住宅の管理費や民有地借上費は従前のまま対象外となった。災害は、規模が大きくなればなるほど仮設住宅の供与も大規模となり、建設費のほかに、管理費や借地費、撤去費も莫大な金額とならざるをえない。そもそも、仮設住宅の建設費だけを一般基準に入れ、管理費や借地費、撤去費については国庫補助負担の対象外としていること自体が、まったく理不尽という他ない。仮設住宅は建設さえすれば、その後の管理も、地代も、撤去も一切必要ないというのであろうか。これらの費用は、早急に一般基準化されるべきであろう。

57) なお、雲仙火山災害では、多数の仮設住宅の建設と用地借上交渉などに時間がかかったため、避難所での避難生活が長期化した。仮設住宅が完成するまでの間、避難者の肉体的・精神的疲労をやわらげ、プライバシーを確保できる避難場所として、長崎県は周辺の旅館・ホテルを163日間借り上げた（利用世帯延べ53,478世帯）。これは、長びく避難生活に疲れ切った避難住民の身体と心を癒し、彼らの居住福祉を保障するとともに、災害で観光客が激減した旅館・ホテルへの支援策ともなり、避難生活者からも業者からも、非常に好評であった。借上げに要した費用は約8.1億円であった。しかし、この借上費は災害救助法の一般基準にはなく、また特別基準も設定されず、全額県費での自己負担となった。さらに、そこで提供された食事代についても、炊出しにより給与された分については救助法の対象外となり、県が負担した。同様の目的から客船「ゆうとびあ」(9,991総トン、定員390人)を34日間借り上げた（延べ2,787世帯）。借上費用は約1億円であったが、この費用負担も同様に県費負担となった（長崎県、前掲書《注3》、127ページ）。ここでも、現行災害救助法による救助システムの下では、被災者の人権と居住福祉が保障され難いことが、事実をもって示されたといえよう。

するほど、仮設住宅の生活再建拠点性やつなぎ居住性への要請は強まらざるをえない。島原では、仮設住宅での日常的アメニティの向上を図るため、家族構成に見合う間取りに改修する等の「ゆとり化モデル事業」が、行政基金によって実験的に試みられた。また、災害の長期化に伴い仮設住宅の耐用年数を2年から4年に延長するリフォーム工事が県単独事業で行われた。さらに、民間賃貸住宅等で避難生活を続けている世帯に、義援金基金から家賃の一部（最高月4万円）を助成した。一方、公営住宅についても、一定基準を満たす民間賃貸住宅を5年間県営住宅として借上げ、その建設費の一部を行政基金から建主に助成する事業、また耐用年数10年程度の木造平屋一棟二戸の「上質の仮設住宅」を災害公営住宅として建設するなどのつなぎ住宅対策がとられた。これらの住宅対策は、いずれも恒久住宅までの中期的つなぎ対策であって、その積極的な試みは評価されなければならない。反面、大半の事業が国ではなく、自治体の単独事業や基金事業であったことは見落とされてはならない重大な点である。

② 住宅確保支援対策

一般に恒久住宅対策は、公営住宅、民間賃貸住宅、持ち家などの対策が柱となる。しかし、もともと借家の多い阪神地域とは違い、島原では被災前の持ち家率は90%に達していたから、恒久対策は自宅再建支援が中心となった⁵⁸⁾。しかし、恒久住宅の確保は、それが災害復興の鍵であるとしても、実現過程では多くの困難を伴わざるをえない。なぜなら、雲仙火山災害のよう

58) もっとも、このことは、雲仙の災害において、公営住宅等の公共住宅の供与が必ずしも重要でなかったということではない。事実、公営住宅等の建設は、1991～94年度間に、建替分を含めて県・市営住宅で808戸に達した。その他、用地確保が容易な民間借上復興住宅（地域特別賃貸住宅B型）約140戸等が、公的住宅戸数の上積み策として加えられた（長崎県、前掲書《注3》、354～356ページ）。その結果、災害の終息の見通しが不透明な中で、公的住宅は、恒久住宅として機能するだけでなく、一部は自宅再建までの「つなぎ住宅」的な役割をも担うことになった。

に災害が終息の見通しのつかないまま長期化し、被害実態が次つぎと変化する災害では、応急対策から恒久対策にいたる多様な住宅対策を、重複、反復、補完しながら柔軟かつきめ細かに実施せざるをえないからである。

雲仙火山災害における多様な住宅対策の回転軸の一つは砂防事業であった。水無川や中尾川の砂防事業にかかれば、家屋や土地が買収対象となったからである。しかし、家屋等が滅失していれば、災害のため地価の下落した土地のみの買収となり、自宅再建は困難に直面せざるをえない。さらに、砂防事業の対象外ともなれば、事態は一層深刻である。実際、災害下にある土地には買い手はつかず、一方、被災者が元の場所で再建することも不可能だからである。仮に、移転再建するとしても、別に土地と家を購入することは資金余力に乏しい一般庶民にとっては容易ではなく、二重ローンのリスクを背負う場合さえ少なくない。

表9 主な個人住宅確保等支援対策と財源の内訳 (単位：万円)

内 容	区 分	長 崎 県		市・町	県・市・町	合 計
		行政基金	義援金基金	義援金基金	義 援 金	
① 住宅再建助成	全壊全焼, 新築 (最高額)	150	150	250	450	1,000
		150	150	250	750	1,300
	半壊半焼, 大改修	100	100	150	250	600
	〃 小改修	—	—	100	250	350
② 住宅確保助成 (非再建)	全壊全焼	—	200	100	450	750
	半壊半焼	—	100	50	250	400
③ 家具等購入費の 助成	全壊(完全滅失)	—	70(105)	30(45)	—	100(150)
	半壊(床上浸水)	—	35(14)	15(6)	—	50(20)
④ 警戒区域内残存 住宅再建時助成	新築	—	300	250	—	550

(注)「義援金基金」のうち「市・町」は、島原市または深江町の基金からの助成金支給額。

「義援金」は、長崎県分に島原市ないしは深江町分を加えた一戸当たり義援金配分額。

「住宅再建助成」のうち「最高額」とは、砂防事業による補償金+保険金の受取額ゼロの世帯。なお、半壊半焼についても、最高額は義援金で400万円になる。

(資料) 雲仙岳災害対策基金『基金事業助成実績6』, 1998年9月, 及び長崎県・島原市・深江町資料, より作成。

そのため、住宅確保支援については、表9のように住宅再建助成を軸とし、全壊・半壊、新築・改修・非再建、規制区域の内外などの別に応じて、県・市町の義援金と基金によりさまざまな対策がとられた。住宅再建については、例えば表中の①全壊全焼で新築の場合、1,000万円から最高1,300万円までの助成がなされた。また、②全半壊で住宅再建しない場合には、「住宅確保助成金」が支給された。非再建でも、民間や公共の住宅への入居には追加的な費用が必要となるからである。もっとも、このケースでは、住宅ローンを組む資力やその要件を失った高齢者世帯など、主に社会的弱者を救済する側面が強かった。一方、③「家具等購入費」については、全半壊の区分以外にも、完全滅失、床上浸水など、実情に応じて細かい配慮が加えられた。また、④警戒区域内に住宅が残存したまま区域外に再建するいわゆる「立ち枯れ住宅」対策には、義援金基金から住宅再建助成と同額の支援が行われた。なお、被災者用住宅団地の造成費用に対する利子補給等も行政基金で実施された。これは、間接的に土地の分譲価格を引き下げると考えられたからである⁵⁹⁾。

いま、住宅が全壊した場合の住宅再建助成措置について、雲仙火山災害、北海道南西沖地震災害、阪神淡路大震災という最近の3つの大規模災害のケースを比較してみよう(表10)。ここでは、3つの特徴が指摘できよう。

第1は、住宅再建助成の合計額が、雲仙、北海道と阪神淡路とでは、決定的な差があることである。助成合計額は、雲仙では1世帯当り1,150万円、北海道では1,350万円、一定の条件を満たした場合の最高助成額は両者とも

59) 雲仙火山災害においては、被災者用住宅団地として、長崎県住宅供給公社が事業主体となり、島原市に船泊団地(51区画)、仁田団地(141区画)が造成された。県はこれらの団地造成費用に対して行政基金から利子補給等を行ったが、1992~97年度までの実績は約13.6億円に達する。その結果、分譲価格の低廉化が図られ、標準地価は仁田団地で71千円/坪、船泊団地で106千円/坪となったが、これは造成単価より4~5割低目とされている。

表10 住宅再建のための助成措置の比較

		雲仙火山災害	北海道南西沖地震災害	阪神・淡路大震災
基金名		(財)雲仙岳災害対策基金 (1991年9月設立, 他に市・町の義援金基金)	災害復興基金 (被災5町村が1993年12月までに各自設立)	(財)阪神・淡路大震災復興基金 (1995年4月設立)
財源 (累計)		県出損金 30億円 義援金 60億円 県貸付金 1,000億円	全額義援金 158億円 (5町村合計)	兵庫県・神戸市 出損金 200億円 貸付金 8,800億円
地方財政措置		貸付金に係る地方債の利子につき95%の交付税措置	—	貸付金に係る地方債のうち約7,000億円の利子につき95%の交付税措置
住宅全壊の場合の再建助成	国の補助	—	—	住宅金融公庫等の基本融資額の残高に対し, 当初5年間2.5%との差額利子補給
	基金	①住宅再建助成 150万円 他に義援金基金 150万円 他に市町基金 250万円 ②家具等購入助成 105万円 他に市町基金 45万円	①住宅取得助成 700万円 (一定の場合 800万円) ②家具等購入助成 150万円	・上記融資につき, 当初5年間2.5%以内の利子補給 ・6~10年間(一定の場合)1.0%以内の利子補給
	義援金 (直接配分)	住宅損壊見舞金 450万円 (最高額 750万円)	住家損壊見舞金 400万円	①住家損壊見舞金 10万円 ②住宅助成金 30万円 ③生活支援金 15万円 (住宅全半壊の所得690万円以下の世帯)
	合計	1,150万円 (最高額 1,450万円)	1,350万円 (一定の場合 1,450万円)	55万円+利子補給 ⁽¹⁾
	〔再掲〕 義援金 総計	1,000万円 (最高額 1,300万円)	1,350万円 (一定の場合 1,450万円)	55万円

(注) (1)「利子補給」は, 木造住宅の限度額(1,140万円)の場合, 約76万円(基本融資額分1.3%, 特例加算分2.2%の利率にて5年間分)。「義援金総計」は, 義援金の直接・間接配分の合計額。

(資料)「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会(第1回)・資料」, 1999年2月, 等より作成。

1,450万円となっている⁶⁰⁾。これに対して、阪神淡路では55万円＋利子補給額である。利子補給額は、表10の注のように、例えば木造住宅の場合、最高でも約76万円程度であるから、両方を加えても最高で約130万円にすぎない。雲仙、北海道と阪神淡路とでは、住宅再建助成金の格差は10倍以上にもなっているのである。これでは、住宅復旧に顕著な差がでるのは当然であろう。このように、大震災後、住宅再建が遅れた大きな理由の1つが、住宅再建助成システムの不備にあったことは明らかである。

第2は、住宅再建助成措置の財源において、基金、しかもその内実においては義援金が、圧倒的に重要な役割を果たしていることである。例えば、雲仙の場合、基金からの合計額は700万円、残りは義援金からの直接配分450万円（最高750万円）からなる。しかし、基金分700万円のうち公費をファンドとする行政基金からの助成金は「住宅再建助成」の150万円だけにすぎない。残りはすべて、義援金をファンドとする義援金基金からの助成分である。つまり、雲仙の場合にも、住宅再建助成額の実に約9割が、直接の義援金配分か、基金を通じた間接的配分かの相違はあれ、もともとのファンドは義援金だったのである。このことが最も極端なのは、北海道のケースであろう。ここでは、基金はすべて義援金基金であるから、住宅再建助成は100%義援金に依存しているのである。これに対して、阪神淡路のケースでは、義援金の配分額は合計55万円であり、これに復興基金などからのわずかな利子補給が加わる。以上から明らかなように、住宅再建助成の原資は、3つの災害とも、決定的に義援金によって規定されている。雲仙、北海道と阪神淡路との住宅

60) 雲仙火山災害において、義援金の直接配分額のうち住宅の全壊全焼世帯に対する最高配分額は750万円であるが、これは、当該世帯のうち砂防事業などの災害関連公共事業に伴う補償金と損害保険金との合計額がゼロの世帯の場合である。補償金＋保険金が600万円以上の全壊全焼世帯は一律450万円の義援金配分となる。それ以下の世帯は、300万円－（補償金＋保険金）÷2の金額を450万円に加え、750万円を上限に傾斜配分することになっている（島原市福祉事務所資料）。

再建助成の著しい格差も、実は、前掲表3でみられたような、災害の規模と比べた義援金の圧倒的な格差に起因していたのである。

第3に、そのことの逆の表現であるが、住宅再建助成に果たす公共部門の役割が極めて小さいことである。これまで、公費による住宅再建助成は、北海道のケースにみられたように、皆無であった。雲仙で初めて、災害対策基金が創設され、基金の原資調達のための県債利子に対する地方交付税措置と基金からの再建助成という形をとって、基金を媒介とする、やや間接的ではあるが公費助成が試みられた。しかし、阪神淡路においては、雲仙で実施された、住宅再建への基金からの公費助成制度さえ実行されず、わずかな利子補給措置へと後退してしまったのである。

以上のように、雲仙災害の恒久住宅、とりわけ個人住宅の確保対策は相当きめ細かく実施され、被災者の生活再建に大きな役割を果たした。被災者へのアンケート調査でも、住宅再建助成金が「効果的であった」とする割合は67%（「普通」も加えると87%）に達している⁶¹⁾。しかし、上述のように、これらの対策のほとんどは、義援金とそれに基づく義援金基金によって初めて可能となったのである。その一方、税金に基づく本来の財政資金は、この住宅確保対策には直接投入されることはなかった。そのことは、同じアンケートで、義援金等の配分が「効果的であった」とする割合が71%（「普通」も加えると91%）と一番高かったことにも示唆されている。逆に、もし、雲仙火山災害の義援金総額が従来と同程度の低い水準にとどまっていたら、阪神淡路大震災と同様の苦難が雲仙火山災害でも被災者を先行的に襲っていたことは間違いない。これは、北海道南西沖地震災害では一層顕著となったであろう。住宅確保対策については、もっぱら不確実な義援金頼みではなく、確固とした社会的安全ネットを張ることが強く求められているのである。

61) 島原市『災害の長期化および警戒区域等の設定に伴う生活実態把握調査報告書』、1996年、18ページ。

(4) 中小企業対策の展開と限界

被災した中小企業への対策は、一般に貸付制度の利用を柱としている。被災者が個人であれ、事業者であれ、「自力復興」がこれまでの国の大原則であるからである。だが、雲仙火山災害では、立入規制が長びき、間接被害が拡がるもとでさまざまな対策を余儀なくされた。それらの対策の展開軸となったのは、またもや基金である。主なものを列記しよう。

(1)警戒・避難勧告区域内の中小業者に限り移転（仮移転を含む）200万円、現地再開100万円を限度に、建物・機械等の再建費用の2分の1を行政基金から助成した（「商工業者施設再開時助成事業」）。この事業は、国への要望事項の一つであったが、現行法の枠内では困難とされ、県基金で実施されることになったものである。いわば、立入規制に伴う損失の一部代償と生活再建支援助とが合体した措置とみてよい。97年度までの支給実績は247件、3.9億円となり、区域内中小業者の約6割に助成された（表11）。

この事業が、行政基金による「事業再開準備助成金」（規制区域内業者1世帯当たり50万円）とともに、被災中小業者の再建に相応の寄与をしたこと

表11 中小企業に対する復興助成事業等の実績

（単位：件、万円）

事業名（県基金事業）	(1)件数	(2)金額	(2)÷(1)
	件	万円	万円／件
商工業施設再開時助成事業	247	39,267	159
① 現地再開	65	5,803	89
② 移転（含、仮移転）	182	33,464	184
事業再開準備助成金支給事業	433	21,650	50
生業維持資金利子等補給事業	22,639	84,570	4
（他に県・市町行政分）	7,783	58,495	8
移転対策資金利子等補給事業	305	11,019	36
（他に県・市町行政分）	176	6,704	38

（資料）雲仙岳災害対策基金『基金事業助成実績6』、1998年、等より作成。

は間違いない。しかし、長びく災害下の復興の遅れにてらせば、この程度の金額は事業再開助成よりは見舞金に近い。

さらに、農業対策と比べて中小企業対策は著しく遅れた。農業者には、中小業者と類似の基金事業が創られた上に、多くの別事業が追加されたからである。例えば、「農地災害関連区画整備事業」では、国・県補助金と県・市町基金助成を含めて地元農家負担が3%まで大幅に引下げられた。また、ハウス等の「農業共同施設再建助成」では、2戸以上の共同施設設備費の2分の1を助成したが、ハウス等は独立使用が多く、実質は個々の農家への助成に等しかった(1992~95年度 農家1戸平均1,135万円助成)⁶²⁾。こうした手厚い助成制度は中小業者には提供されず、大震災でも問題となったように、中小企業への再建策は大きな課題を残しているのである。

(2)中小業者に対する災害貸付制度は、中小企業金融公庫等の政府系金融機関や自治体の制度融資をとおり、貸付限度額の引上げ、貸付要件の緩和、利子補給等を主な手段として実施される。雲仙火山災害の場合、政府系では、例えば、中小企業金融公庫が貸付限度額を1億円から1.5億円に引上げ、また激甚災害法の特別金融措置に準じて利率を引下げ(7.2%→6.2%と3%)、さらに行政基金から利子補給して最高3年間無利子とした⁶³⁾。注目すべきは、従来の災害融資では直接被害だけを対象としていたのに対して、今回は売上減少などの間接被害をも対象に加えたことである。また、基金からの利子補給にも間接被害を入れきめ細かく配慮した。直接被害だけではなく間接被害にも配慮したことは、災害の長期化に伴う間接被害の甚大さと増大からみて至当といってよい。

(3)政府系融資は相当緩和されたとはいえ、長期化災害の実態からみて、

62) (財)雲仙岳災害対策基金『たくましく(基金事業助成実績6)』同基金、1998年、34~49ページ。

63) 長崎県、前掲書(注3)、326ページ。

融資条件や利率，規制区域の扱いなどになお問題を残していた。これに対して，長崎県は，①「地域産業対策資金（雲仙岳噴火災害対策特別貸付）」，②「中小企業移転対策資金」などの融資制度を新設した。①は，中小企業庁の中小企業体質強化資金の金利を政府の特別措置で5.6%とし，県・市町の利子補給をくわえ金利2%の資金を創設，さらに被害の大きい規制区域等には基金からも利子補給して3年間金利ゼロとするものであった。政府系に準じて直接被害のほか間接被害を入れ，4区分して金利に差を設けた。②は，被災者の事業移転を支援する県単独の設備資金融資で，融資限度額1億円，期間10年とし，利子補給は，移転先が同一市町の内と外とで格差をつけ，行政から3年間，基金からも5年間行うとした⁶⁴⁾。

以上のような災害融資が，被災した中小企業の事業の再開や再建に果たした役割は小さくはない。当初，行政側は，基金利用による低利・無利子の災害融資を，従来の貸付の概念を超える補助金同様のかなり有効な手段として自負していたといわれる⁶⁵⁾。同種の融資は，大震災の復興基金にも入れられた。先述の被災者アンケートでも，再建・再開資金の貸付について「効果があった」は53%を占める。

とはいえ，この比率は，義援金や住宅再建助成への高い評価と比べると15~20%ポイント低い。実際，基金利用の災害融資には超え難い限界がある。第1に，基金の利子補給は，既設の融資制度を前提にそれに上乗せする形をとっており，現行の融資システムと行政秩序を崩さない範囲内に限定される。そこからは，長期化災害をふまえた被災前借入金の一時的凍結・買上げなどの新たな中小企業再建策は出てこない。第2に，災害融資は市中金利が低下するにつれて効果が薄れ，逆にマイナス効果とさえなる。島原では，当初6~7%の市中金利が，その後の国の低金利政策のために災

64) 同上書，323-32ページ。

65) 植田禎子「雲仙・普賢岳噴火災害に見る被災者救済対策の実例」（九州弁護士会，前掲書《注30》，157ページ。

害融資との金利差は逆転した。しかも、災害融資は借換えができないため、災害により地域経済の低迷が続くなかで、借入金の元利償還に苦しむ中小業者が続発している。中小企業の抜本的な復興対策が求められているのである。

おわりに

雲仙火山災害では、災害が長期化するなかで、従来の行財政手法の弾力的運用に加えて、むしろ災害対策基金と義援金による事業をもセットにして、三重の社会的安全ネットが張られた。社会的安全ネットの中心的目的は、被災者の生活や生業の基盤の再建を社会的に支援しようとするものである。雲仙火山災害の教訓から、今後の社会的安全ネットとしての災害保障の課題についてまとめておこう。

第1は、災害後の被災者の災害保障にとって基軸となる災害救助法を中心とする被災住民への公的な救助や支援のあり方を、法制の本来の理念と趣旨に立ち返って、根本的かつ総合的に見直し、改革することである。とりわけ、災害対策基本法の制定以来、今日の災害救助法の基本的あり方は、法のもつ被災者の生活・生業再建の内容を矮小化し、救助の内容を災害発生直後の一時的・短期的な救護（レスキュー）にできるだけ限定しようとしてきた。また、救助の程度や水準を、国の行政の裁量による生活保護以下の一般基準に委ねてきた。第3節で詳しく指摘したように、こうした災害救助法の制度、とりわけ運用のもつ、「救助」の一時性と貧困性などのあり方を、法の本来の精神と趣旨に従って根本的に転換させることが、今後の災害保障の確立にとってのまず第一歩に他ならない。

第2は、被災者個人の生活・生業基盤の再建を公的に支援するシステムの確立である。雲仙火山災害では、さまざまに形を変えた被災者への「個人補償」や自立支援の事業が展開された。それは、立入規制への損失補償や被災者の生活再建保障に対する住民の強い要求と運動が根底にあり、政府もこれを無視できなかったからに他ならない。しかし、注目すべきは、こうした災

害保障の大部分が基金に負っていた点にある。しかも、概して「個人補償」に近い事業ほど義援金基金、根本的には義援金に負っていた。雲仙の義援金は、被災者当たりでは大震災のその40倍以上にも達する。この相対的に豊富な義援金に下支えされて初めて、雲仙災害での多様な災害保障は可能となったのである。しかし、逆にこの点にこそ、雲仙災害対策の根本的な限界がある。大震災でも明らかとなったように、不確実な義援金の上に、確固たる災害保障のシステムを構築することは不可能だからである。被災者の生活・生業基盤の再建のためには、公的資金を土台にした災害保障の確立こそが不可欠となる。その意味で、被災者生活再建支援法の意義と限界をふまえて、災害保障の内容を拡充する課題はいまや急務となっているといつてよい⁶⁶⁾。

第3は、長期化災害への対抗措置の重要性である。雲仙でも阪神でも明らかになったことの一つは、現行の災害救助システムには、長期化する大規模災害からの救済・復旧の視点が極めて希薄なことであった。例えば、長期化災害の視点からの仮設住宅の災害公営住宅化、民間仮設住宅への行財政支援、住宅の多重ローンの免除・負担軽減・買上げなど、災害救助法の改正を含む長期化災害対策が求められている。

第4は、中小企業対策の緊要性である。雲仙火山災害は農村型と都市型との混合型の災害であった。そのため、被災からの産業復興対策についても、農業対策と比した中小企業対策の手薄さがむしろ鮮明にあぶりだされた。基金によって生業資金の一部助成などが特例的になされたはしたが、それだけでは不十分であって、長期化災害のもとで既存債務の凍結・買上げなどのより立入った支援のルール作りが必要となっている。さらに、災害後には経営環境が構造的に変化することが多く、たんに資金面の助成や貸付の優遇措置の拡大だけでは解決できない問題も少なくない。資金的支援に加えて、中小業

66) 伊賀興一「被災者生活再建支援法成立の意義と課題」『法律時報』70巻8号、1998年7月、59-62ページ。64) 同上書、323-32ページ。

者の経済活動自体が活発化する方向でのまちづくりが不可欠となっているのである。

最後に、全国レベルの災害復興基金の創設と分権自治型の総合災害保障の確立である。雲仙や阪神の復興基金は、法的な根拠のない特例措置であって、交渉の余地は残しながらも、実質的には国の権限と管理下にある。とはいえ、雲仙基金の経験からも明らかなように、復興基金は、これを被災自治体の分権と自治を保障し恒久的制度として確立できれば、現行よりはるかに有効な災害保障システムとなりうる。そのためには、国と自治体が共同出資する全国レベルの恒久的災害復興基金制度を創設し、これに基づき、平時には個人や自治体の災害に強いまちづくりを支援し、また災害時には基金の一部を包括補助金として被災自治体に交付または貸付け、自治体基金を設置して都市再生に役立てるのである。自治体基金には、責任と効果を明らかにするために、住民と議会によるチェック、情報公開、住民参加の制度化が求められる。さらに、自治体基金が有効に働くためには、現在の弊害の多い、補助金を基軸とする産業基盤優先型の災害復旧制度を、自主財源と包括補助金等に基づく分権・自治型のシステムに改革することが不可欠となっているのである⁶⁷⁾。

67) 宮入興一「雲仙普賢岳火山災害と住民生活 ― 政策効果と対策財源を中心に」(西原道雄・藤原精吾・井上英夫編『大規模災害と生活保障システム』旬報社、1999年、近刊)、参照。