研究ノート

被災者の救援・生活再建法制にかんする実態分析

―雲仙普賢岳噴火災害対策を中心にして―

下　山　憲　治

目　次

はじめに

Ⅰ　基金成立過程とその事業構成

Ⅱ　被災者の救援対策について

(1)　行政による救援の概要

(2)　基金による救援対策の概要

(3)　小括

Ⅲ　被災者の生活再建対策について（住宅対策を中心にして）

(1)　被災者実態調査の結果から

(2)　行政による住宅対策の概要（防災集団移転促進事業を中心に）

(3)　基金による住宅対策の概要

(4)　小括（他の助成事業を含めて）

おわりに

資料　雲仙岳災害に対する対応一覧表（長崎県雲仙岳災害復興室作成）

はじめに

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

の被害が約2500件に及んでいる。

雲仙普賢岳噴火災害（以下、「雲仙災害」と記す。）は、河川の氾濫や地震など一時的な自然現象による一過性の災害ではなく、噴火が長期化することによる継続的な災害であると同時に、その噴火に伴って生じる火砕流や土石流による長期にわたり断続的に拡大した災害である。したがって、被災地方公共団体をはじめとして、従来とはかなり異なった災害対策が講じられている。この災害対策の特徴の一つは、災害対策基本法（以下、「災対法」と記す。）63条1項に基づく警戒区域が多数の市民の居住地域で設定され、長期にわたって継続されたことにある。この警戒区域内には、災害応急対策に従事する者以外は立ち入りを制限ないし禁止され、これに違反した場合には1万円以下の罰金または拘留に処せられる（同法116条2項）。この災対法上の警戒区域設定行為そのものは、住民の生命・身体の保護のため、住民を公権力によって規制するという内容をもつ。本稿では、この点の是非には立ち入らず、具体的な災害対策である被災者の救援・生活再建対策の一部を分析し、現行法下で実施される災害対策[1]とそれにたいする地方公共団体による補完措置の実態、および、今後の検討課題を明らかにすることを目的とする[2]。

被災者にたいする救援から生活再建への過程は、現行法制のもとでは、さまざまな制度を結びつけることにより被災者救援対策の延長線上に生活再建対策が位置づけられるという意味で一本の直線であらわされるものもあれば、被災者救援として必ずしも位置づけることのできない、その意味でこれとは独立して存在する被災者の生活再建に向けた支援が複線的に実施されることも少なくない。本稿でいう被災者にたいする「救援」とは、災害救助法による救助（以下、「救助」と記す。）や生活福祉資金の貸付など、社会保障的観点でとらえられるものと位置づける。また、本稿でいう被災者の「生活再建」対策とは、公共事業などに付随して、いわば間接的に被災者の生活を復旧・復興するものと位置づける。この現行法制における救援と生活再建は、前述したように、必ずしも截然と区分できないもの（たとえば、避難用住宅としての公営住宅と住宅対

策としての公営住宅）もある。しかし、前者の場合には被災者の権利保障の観点からのアプローチを可能とし、後者の場合には事業開始前に被災者には請求権が認められず、事業の開始後に補助金等を支給することによって被災者の生活再建を誘導・支援する、いわば政策的対策とは法的に区別して取り扱わざるをえない。

災対法では、地方公共団体は「住民の生命、身体及び財産を保護するため」さまざまな施策や措置を実施する責務を有する（4条1項および5条1項）と規定されている。これら規定は、地方自治法2条3項1号・8号の確認規定にすぎない[(3)]。それゆえ、地方公共団体は、その自治事務として、被災者の救援・生活再建に向けた支援を実施できる。実際、いくつかの地方公共団体は、現行法制による災害対策を補完するとともに、独自の施策を展開してきている。この例として、雲仙災害による被災者にたいする長崎県・島原市（以下、それぞれ「県」・「市」と記す。）による支援の実態分析をする。

雲仙災害にかかわる被災者の救援・生活再建対策として特徴的なのは、行政によるものとは別に、その一翼を担う（財）雲仙岳災害対策基金が設立されたことである。同種の手法は、阪神・淡路大震災対策の一つとして兵庫県でも採用されている。また、法的根拠は異なるが、1993年北海道南西沖地震災害対策の一環として、被災5町村が地方自治法241条に基づき、災害義援金のみを原資とする復興基金を設置している[(4)]。この種の制度確立の発端である雲仙災害対策の分析を抜きにして、後続する基金制度の詳細な分析・検討は困難である。なぜなら、災害は、災害因たる自然現象の相違、都市部や農村部など各地方・地域の特性などを反映し、被災状況がさまざまであるため、容易に前例として比較・検討することはできないからである。雲仙災害では、火砕流や土石流による家屋等に被害を受けた者（直接被災者）と、警戒区域等の設定により生業を営めなくなったもしくは家財等に腐食などの被害がでた者または噴火の長期化により生業に大きな打撃を受けた者（間接被災者）とに分けられ、それぞれに助成策が講じられているが、ここでは、直接被災者の救援・生活再建

対策を主に分析する。したがって、本稿末に「雲仙岳災害に対する対応一覧表」（県雲仙岳災害復興室作成。以下、「一覧表」と記す。）を資料として掲載しているもののうち、ごく一部の分析にならざるをえない[(5)]。また、可能な限り、具体的な内容に踏み込むこととしたい[(6)]。

I　基金成立過程とその事業構成

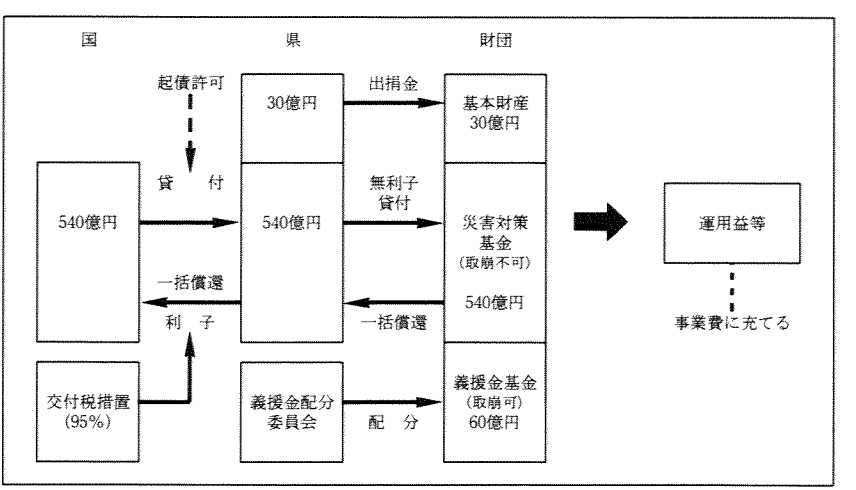
1991年6月3日の大規模火砕流の発生による死者・行方不明者43名等の人的被害を契機に、市長は、災対法63条1項に基づく警戒区域を、同年6月7日に設定した。その後、警戒区域の範囲の順次拡大（最大となった同年9月10日は避難対象世帯2047世帯、対象人員7208名）に伴い、県・市は、避難所の開設・変更、旅館・ホテル・客船の一時借り上げや応急仮設住宅の早期建設に着手した。そして、同年6月22日から順次応急仮設住宅への入居を行い、最終的に、市では1018戸（寄付による仮設住宅を含む）が建設された。一方、国では、同年6月4日に、関係24省庁からなる「平成3年雲仙普賢岳噴火非常災害対策本部」を設置し、通常の一過性の災害とは異なり被災後直ちにすべての対策が実施できるとは限らないから、最終的に21分野100項目の「雲仙岳噴火災害に係る被災者等救済対策」を決定した[(7)]。また、1994年3月25日には、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（以下、「激甚災害法」と記す。）2条に基づき、この災害が局地激甚災害として指定された。

大規模火砕流から警戒区域の設定までの間、市長にたいして知事の説得がなされた[(8)]。そして、市長は、警戒区域の設定による被災者の生活維持等について国・県とも強力に支援するとの知事の約束をとりつけ、同区域の設定に踏み切った。雲仙災害の特殊性は、初期の段階で火砕流等により直接財産被害が発生しただけではなく、わがくにで初めて多数者の居住地域が警戒区域に設定された結果、多くの住民が火砕流等による被害拡大前に家財を持ち出せなかったり、直接被害を受けなかったのに長期にわたって事業所や家屋にはいることができなかっ

たため財産や事業に被害が生じた点にある[9]。そのため、県は、警戒区域内の家屋被害などにたいする補填制度や災害復興基金の創設、大規模集団移転にたいする援助などを国に求めていた。しかし、①補填制度については、自然災害による私有財産や事業に係る損害は、被災者自身の責任で解決することが原則であり、自力または保険契約によるなどして対処すべきで、公的税収を支出して補填すべきでないこと、②国の基金創設については、特定年度において基金創設への助成が国の政策の円滑な執行・財政資金の効率的使用に資する場合を別にして、雲仙災害は毎年度の予算執行によって十分に対応できるから、国の拠出による基金創設を行う必要はないとされている[10]。

県では、1991年７月下旬から県基金創設の検討が始まり、８月23日に地方財政措置を講ずる旨の政府方針が出されたことから、９月26日に(財)雲仙岳災害対策基金（基金額300億円）を設立し、10月１日から事業を開始した[11][12]。その後、県雲仙岳噴火災害義援金配分委員会より60億円の配分を受け義援金基

図―１　県基金の構成



出典：長崎県『雲仙岳災害・島原半島復興振興計画』172頁より。

金を設立するとともに、県からの無利子貸付の増額により、最終的に図―１の構成となった。同基金は、「平成２年11月からの一連の雲仙岳噴火による災害に対し、被災者等の救済を図り地域住民等の自立復興を支援するとともに、地域の総合な復興・振興に寄与すること」を目的として設立された（(財)雲仙岳災害対策基金　寄附行為３条)。そして、(1)被災者等の救済および自立復興支援にかんする事業、(2)農林水産業の災害対策および復興にかんする事業、(3)商工業の振興および観光の振興にかんする事業、(4)その他基金の目的を達成するために必要な事業、以上の４事業を実施する（同寄附行為４条)。これら事業を実施する運用財産として、災害対策基金と義援金基金の二つがあり、前者は財産運用による果実を事業費に充て、後者はその果実とともに財産自体を取り崩して事業費に充てられる。このうち、災害対策基金の財産は、県が地方債を起債し、県から貸し付けられたものであるが、その地方債の利子の95パーセントは、災害復興等債利子支払費[13]として普通地方交付税で補填されている。

他方、市は、県からの指導を受け、同年12月26日に、県雲仙岳噴火災害義援金配分委員会および市義援金配分委員会から配分された災害義援金を原資として、(財)島原市義援金基金（基金額44億円）を設立した[14]。ただ、島原市義援金基金（以下、「市基金」と記す。）の設立にあたって、事業範囲が市内に限定されていること、事業実施期間が５年と短期であることなどから、積極的に不特定多数者の利益を実現することが設立許可の一つの基準である[15]ため、容易に設立が許可されたわけではなかった。しかし、災害対策という事情が考慮され、比較的短期間（約１カ月）で設立が許可された。

基金設立後、市は、1993年３月に島原市復興計画を、県は、同年12月に雲仙岳災害・島原半島復興振興計画[16]を策定した。ここで本稿の中心的分析対象である被災者の救援・生活再建対策について注目すべき点は、基金による各種事業は、後述する食事供与事業を補完する生活支援事業、医療費助成、生活安定再建資金の利子補給により実質無利子化するなど、行政で行う各種の救援対策を補完すると同時に、住宅再建時や警戒区域等から移転して事業を再開すると

きなどに他の災害対策ではみられない助成策を実施する点である[17]。後者の事業は、農林水産業、商工業や観光など各種産業の復興・振興と関連づけられる。

II　被災者の救援対策について

(1)行政による救援の概要

雲仙災害の場合、大規模火砕流が発生する前の1991年５月29日に、土石流等の発生により多数の者の生命または身体に危害が生じるおそれがあった（災害救助法施行令１条１項４号）ため、厚生省と県の協議のうえ[18]、救助が実施されることになった。救助は、行政による応急的なサーヴィスの提供であり、避難所への収容や食品の給与のように貧富等に関係なく実施されるものもあるが、都道府県災害救助法施行細則によれば、資力要件を規定するものが多い。救助は比較的短期で完了し、その後は、必要な者にたいし生活保護等による生活配慮措置を実施することが基本的な運用になっている[19]。救助には、災害救助法23条１項により、避難所・応急仮設住宅という収容施設の供与、炊き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、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種類がある。このうち、現行の主な救助の一般的基準は、通達でつぎのように定められている[20]。

まず、収容施設にかんし、避難所設置のため支出できる費用は、設置・維持および管理のための人件費、消耗機材費、建物または機具の使用謝金、燃料費および仮設トイレ等の設置費であり、避難所設置費は100人１日あたり１万３千円で、避難所の開設期間は、災害発生の日から７日以内である。応急仮設住宅は、住家が全壊・全焼または流失したため居住する住家がなく、自らの資力

では住宅を確保できない者を収容するための施設であり、通常、その設置戸数は、全壊世帯数の３割の範囲内[21]で、１戸あたりの規模は、26.4㎡を基準とし、建設費用が144万７千円以内のものとされる。炊き出しその他による食品の給与は、１人１日あたり、860円以内、実施期間は災害発生の日から７日以内とされている。被災住宅の応急修理は、半壊・半焼し、自らの資力では応急修理できない者にたいし、居室・炊事場・便所等日常生活に必要最小限度の部分につき、１世帯あたり30万８千円を上限とし、市町村ごとに半壊・半焼世帯の３割の範囲内[22]で実施される。生業に必要な資金、器具または資料の給与・貸与は、別途生活福祉資金貸付制度があるので、現在運用されていない。

雲仙災害にたいし、県は、避難所を設置した（市内では、同年５月29日から同年９月28日の期間、９カ所設置され、収容人員は延べ106,240人であった。）が、避難所における共同生活による肉体的・精神的疲労をやわらげ、プライバシーを確保することを目的に、旅館・ホテル・客船・公的宿舎を県費負担で借り上げ、同所での食事供与の経費も県が負担した。また、県は、仮設住宅の緊急建設等について検討に入ったが、1991年６月３日の大規模火砕流発生前の段階では仮設住宅への入居者資格（資力要件）に適合する者がごく少数であったため、警戒区域および避難勧告地域（以下、「警戒区域等」と記す。）設定前からこの資格制限の緩和を厚生省に求めていた。通常の場合、入居対象者を把握してから仮設住宅の建設が実施されるが、県は、建設を先行させたことと希望者が発注数を上回ることが予想されたため、募集方式をとった。警戒区域等の設定後、資力要件および戸数基準は通達の弾力的運用で、面積・単価基準は特別基準の設定（１戸あたりの面積が29.16㎡で、バス・トイレ・クーラー等を設置し、単価約220万円）および空室の弾力的活用を行い居住環境の向上を図ることで対処された。その結果、警戒区域等の解除に伴い避難世帯が退去した後の空家を利用し、入居基準（２人以下世帯１Ｋ、３～６人世帯２Ｋ、７人以上世帯３Ｋ）の緩和を行い、一世帯の居住空間を拡張するとともに、集会所や荷物置き場に転用した（一覧表の「Ｉ．住民等の自立復興支援」の中の「２.住居の安定対策」における「行政」

の項目⑦⑧参照。以下、「Ⅰ－２－行政⑦⑧」と記す。および、Ⅳ－行政④)。また、この仮設住宅建設には一定期間を要するため、県は、県営住宅等の公的住宅の空き家を代替手段として用いることを決定した。その貸付条件は、仮設住宅が無料提供されるから、家賃・敷金を免除し、公営住宅では所得制限等の入居条件を撤廃して対処した。同時に、公営住宅法２条１項４号等に基づく災害公営住宅が建設され、さらに早急な住宅確保のため、一定規模の用地を必要とする公営住宅に比し用地確保が比較的容易である借り上げ復興住宅を採用した（Ⅰ－２－行政⑩)。

避難所の閉鎖に伴って、特別基準（１日あたり１人1193円）による食品給与が停止されることになったため、国土庁から補助金をえて（補助率50%）[23]、県は食事供与事業（1991年10月～1992年３月までと1993年10月～1994年３月まで）および特別食事供与事業（1992年４月～1992年10月までと1994年４月～1994年９月まで[24]）を実施した（Ⅰ－１－行政①②)。前者の事業目的は、「雲仙岳噴火災害が長期化し、かつ、多数の住民が避難を継続している状況にかんがみ、応急対策としての食品の供与等が講ぜられた後においても、災害の継続により、本来の生活拠点における収入の途が断たれ、十分な生活や事業の再建活動を開始できない者に対し、食事の供給を確実ならしめ、生活の自立を支援する」[25]ことにある。前者の事業対象者、すなわち、警戒区域等に住居を有していた者のうち、この災害を原因として従前の生業により得ていたまたはその見込みのあった収入が途絶え、かつ２ヶ月以上連続して避難生活を余儀なくされている者およびその扶養家族には、食事の現物が供与され、または１人あたり１日1000円が支給された。後者の事業では、前者の事業対象者であって一定の収入制限内にある者を対象として同様の供与・支給がなされた。

(2)基金による救援対策の概要

まず、仮設住宅等にかかわる事業から述べる。仮設住宅の避難住民から、老人の憩いの場、児童・生徒の合同学習室、仮設住宅団地世話人の会合場所等の

多目的な利用に供するため、仮設住宅団地内集会所の設置が強く要望された。そのため、市基金が事業主体となり、各団地ごとに集会所をリース方式で設置した（Ⅳ－災害対策基金④・市町基金）。仮設住宅とともに、県は公営住宅の建設にも取り組んだが用地取得の難航等で十分な対応ができないため、民間の土地所有者等が建設する賃貸住宅に建設費の一部を助成し（Ⅰ－２－災害対策基金⑩）、被災者向けに賃貸する目的で5年間県営住宅として県が借り上げた[26]。また、避難対策として仮設住宅・公営住宅への入居が無料であるため、自力で民間賃貸住宅等に入居（避難）している世帯に不公平感が生じた。避難の長期化に伴い、この世帯の家賃負担を軽減するため、義援金基金の事業として家賃の一部助成を行う避難住宅家賃助成事業が創設され、1991年11月分の家賃から助成が実施された（Ⅰ－２－義援金基金⑥・市町基金）。この助成額は月額２万円までは全額、それを超える部分は、月４万円の上限内で１/２を助成した。加えて、警戒区域等の設定による仮設住宅等への避難世帯が、仮設住宅の撤去・基礎補強工事その他県市の指示により仮設住宅からの移転を余儀なくされた際、または、警戒区域等の指定の解除による自宅等に帰宅・移転する際の費用について助成する、移転費用助成事業も実施されている（Ⅰ－２－義援金基金⑦）。

つぎに、生活支援にかかわる事業はつぎのとおりである。まず、食事供与事業の対象世帯にたいし、食事供与事業と生活保護基準（被災市町は、３級地－２）との均衡を図り、自立支援のため月額３万円を支給する生活雑費支給事業（実施期間は食事供与事業と同じ。）が実施された（Ⅰ－１－災害対策基金①）。

第１回目の食事供与事業・生活雑費支給事業の対象が「生業による収入が途絶え」た者に限定されていたため、その事業の申請1562件のうち789件がこの事業の対象となったにすぎない（特別食事供与事業は、634件の申請のうち372件）。この食事供与事業の対象外世帯の大部分が年金生活者やパート等低賃金労働者世帯であり、食事供与事業への不満が予想されたため、新たに生活支援事業が創設された（Ⅰ－１－義援金基金①）。この事業は、雲仙災害の継続により、本格的な生活や事業の再建活動が困難な世帯にたいし自立を支援するため生活諸

費等の支給を行うものである。そのため、事業対象者および事業内容は、(a)食事供与事業の供与対象外とされた世帯で、その生計中心者の収入が生活諸費判定基準（1人世帯が6万円で、それ以上は1人増えるごとに3万円を加算した額）内の世帯にたいし、その差額を毎月支給（差額が3万円未満の場合は一律3万円支給）するもの（実施期間は食事供与事業と同じ）と、(b)食事供与事業の対象世帯で、警戒区域等の指定解除により食事供与が打ち切られた世帯にたいし、食事供与額にみあう額を支給するもの（実施期間は指定解除の翌日～その月の月末まで）とがある。

食事供与事業が特別食事供与事業として延長・実施されることに伴い、生活支援事業を改正し、生活諸費および一時金等の支給を実施した（Ⅰ－1－災害対策基金②）。この改正では、生活支援事業の(a)要件が、警戒区域等に住居を有していた世帯で、世帯のすべての収入から必要経費を控除した額が生活諸費判定基準を超えない世帯に、(b)要件の食事供与事業が特別食事供与事業に変更され、支給額は同じである。それとともに、この事業では、自立一時金として、特別食事供与事業で食事供与が継続されなかった世帯および新生活支援事業で生活諸費の支給が継続にならなかった世帯のうち、その世帯の収入が両事業の基準額の2倍以下のものにたいして、一律15万円が支給された。

(3)小　括

(1)の行政による救援には、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金の支給や災害援護資金の貸付、被災した低所得世帯や身体障害者世帯のなかで他の資金の貸付対象とならない種類・規模の被害を受けた世帯にたいする県社会福祉協議会からの生活福祉資金の貸付（Ⅰ－1－行政④）や市が事業主体として実施する生活安定再建資金の貸付（Ⅰ－1－行政③）が実施された。これら各種貸付について、利子分を補填する事業が基金によって実施されている（Ⅰ－1－義援金基金③④）。

(1)(2)で分析した事業は、救助を拡張したものやその延長上にあるもの、ま

たは、社会福祉事業ともいうべき内容のものである。しかし、これら救援対策は、被災者の人権ないし権利保障という観点が必ずしも明確ではない。

災害救助法の目的は、「災害に際して、……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」（1条）にある。後者の社会秩序の保全については後述するが、前者の「災害にかかった者の保護」にかかわって、災害救助の本質として、実務サイドではつぎのような整理がなされていた（傍点引用者）[27]。

ア　本法による救助は、非常災害に際しての応急救助である。即ち非常災害に際しての混乱のために食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、疾病、傷病等に悩む罹災者に対して応急的一時的な救助の手を差し伸べようとするものである。従って、所謂災害復旧対策とは直接の関係を持たず、また経済上の原因によって生活ができない者に対する生活保護法の保護とも性格を異にする。

イ　本法による救助は、災害にかかった者の保護と全体的な社会秩序の保全とが本法による救助の相並んだ二大目的である。従って本法による救助は、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序の保全とに影響を及ぼす程度のものであるときに発動を見るのである。

ウ　本法による救助は、国の責任において行われるものである。個人の基本的生活権の保護と全体的な社会秩序の保全とを目的とする本法の救助は、その事柄の重要性からみても、又その規模から考えても、国家の行うべき任務に属するものである。

救助は、「平常時における国民の最低生活の保障は生活保護法によって行い、非常災害時における罹災者の救助は災害救助法によって行い、両方あいまって国民の生活の保護を図る」[28]ために実施されるもので、実質的に保障しているかどうかは議論の余地が十分ある[29]が、憲法25条に定める生存権を保障する制度の一つであり、災害救助法は生活保護法の特別法として位置づけることができる[30]。また、災害救助法は、1962年の災対法制定に伴い、3条から21条

までの中央災害救助対策協議会、地方災害救助対策協議会および都道府県災害救助対策協議会等が廃止され、応急公用負担にかかわる規定は存するものの、「社会秩序の保全」の意味は、現在では、救助をすべき規模の災害かどうか、したがって、国が負担金を拠出すべき規模のものであるかどうかの基準設定にとっての意味が強く[31]、きわめて間接的なものにすぎない。

(1)で分析した行政による救援は、社会保障的給付としての性格をもつといえる。しかし、災害救助法をはじめとしてこれら事業が、旧生活保護法（昭和21年9月9日法律第17号）と同様に、現在でも生存権との関連などにかんする明確な規定が欠けている、あるいは要綱に基づく事業であるという意味で、被災者の権利保障という観点から構成されているとはいいがたい。この点は、救助が実施されない災害での救援措置について、より明確になろう。

具体的な実体法上の根拠をもたない行政による救援は、現行法に基づく対策の不備を補完し、さらに、(2)で分析した基金による救援の多くは、行政による救援を補完する形態をとっているものといえる。しかし、この種の行政による救援であれ、基金による救援であれ、個別の法的根拠をもたない社会福祉・援護事業と同様に、贈与等の契約による救援であり、被災者の人権ないし権利保障という視点からの法的構成は困難となっている。法主体の異なる基金による事業は別にしても、救助の終了または救助が実施されない場合を想定した、可能な限り条例を根拠とする被災者救援事業の実施が今後必要となろう。同時に、災害救助法は、救助の程度や期間等について通達で示し、現実にはその内容どおりに都道府県災害救助法施行細則で定められていることなどからすれば、救助を実施した地方公共団体への負担金拠出の根拠法たる意味あいが強い。その本来の趣旨である被災者の「基本的生活権」を保障するため、事後の国家賠償請求のみならず、救助が比較的長期に及ぶ場合を想定した早期に解決できる救済手続の創設を含め、その法改正が必要である。

食事供与事業・特別食事供与事業、生活支援事業・新生活支援事業等の実施や、救助の実施・救援物資による援助など、衣食住等生活に必要な最低限の生

活の確保のため迅速に対応した結果として、雲仙災害を直接の原因とした生活保護の申請はなかったと分析されている[32]。また、生活福祉資金の貸付や、それと同様の性格を有するといえる災害援護資金の貸付等の利子補給事業は、公的資金を背景とする災害対策基金による事業としてではなく、義援金基金による事業となっている点は注目すべきである。この義援金基金による事業の多くは、公的資金の二重投入を避けようとしている場合と、つぎで述べるように、被災者の経済的復旧・復興に用いられていると考えられる。

Ⅲ　被災者の生活再建対策について（住宅対策を中心にして）

(1)被災者実態調査の結果から

被災者の住宅対策を述べる前に、県・市・深江町が合同で実施した「被災者実態調査」について述べる。この調査は、災害が長期化するなかで、改めて被災者の実態を調査し、砂防対策の基本構想等をもふまえた被災者の意向を把握して災害対策・復興対策の基礎資料とするため、警戒区域等に居住していた避難世帯（1992年2月13日現在）にたいし、1992年2月24日から同年3月27日にかけて訪問調査方式で実施された（避難世帯数1949世帯、調査対象数1923世帯、回収数1845世帯、回収率95.9%）。この調査結果によれば、住宅被害世帯は、全壊197世帯(10.7%)、半壊28世帯(1.5%)、一部損壊501世帯(27.2%)、および無被災は1115世帯(60.4%)であった。そのうち、今後の住宅確保の意向は、**表―1**のようになっている。この結果について、県・市・深江町では、ⓐの計457世帯を永久に戻らない・戻れないと思っている者として、恒久的な住宅対策が、ⓑの計409世帯を上流域の安全が確保されるまで戻れない者として長期的な住宅対策が、また、ⓒの計967世帯を下流域の安全が確保されるまで戻れない者として中期的な住宅対策が、それぞれ必要であると分析している。

ⓐ世帯の中では、他に住宅の建設を希望する世帯が224世帯、公営住宅に入居を希望する世帯が156世帯あった。ⓐ世帯の中の砂防区域内にはいると思わ

表―1　今後の住宅確保意向について

	戻りたくない・戻れない	終息後戻りたい	無回答	既に住宅建設	計
北千本木・上折橋	ⓐ 9	ⓒ 83	ⓒ 0	0	92
南千本木	ⓐ 8	ⓑ 72	ⓑ 1	0	81
ダム・導流提内	ⓐ 125	ⓐ 123	ⓐ 2	3	253
国道57号線より山側	ⓐ 44	ⓑ 333	ⓑ 3	1	381
国道57号線より海側	ⓐ 146	ⓒ 865	ⓒ 19	8	1,038
計	332	1,476	25	12	1,845

出典：被災者実態調査（長崎県・島原市・深江町実施）結果概要より。

れる253世帯（全壊世帯168世帯）については、砂防区域のはいった場合の住宅にかんする意向として、他所に住宅建設を望むのが151世帯（59.7%）、公営住宅に入居を希望するのが73世帯（28.9%）、絶対移転しないとするのが３世帯あった。また、移転方法では、集団で移転したいとするのが178世帯（70.4%）、自由に移転したいとするのが60世帯（23.7%）であった。他所に住宅の建設を希望する世帯のうち、住宅建設場所について自力で確保したいとするのが20世帯で、後述の防災集団移転提示地で検討したいとするのが128世帯であった。

(2)行政による住宅対策の概要（防災集団移転促進事業を中心に）

(1)の結果をもとにして、県・市では、仮設住宅の早期解消に向けた公営住宅の建設ないしその助成（Ⅰ－２－行政⑥⑩）や住宅団地の造成（Ⅰ－２－行政⑤）などを実施している。ここでは、とくに後者の住宅団地の造成および防災集団移転促進事業にかかわる各種事業に絞ってその概要を述べることとする。

1992年２月19日に、県および建設省は、雲仙災害対策で住民移転を伴う砂防

計画・治山計画等の防災復興計画をまとめ、同22日に、水無川水系の砂防・治山計画の基本構想を住民代表に説明した。その後、県は基本構想の見直しを実施しながら、災害関連緊急砂防事業等を実施してきた。とりわけ、水無川水系では、砂防ダム40基および約2.5km導流堤の建設が計画されている。この導流堤の建設予定地は、防災集団移転促進事業およびがけ地近接等危険住宅移転事業双方の実施要件を充足するため、建築基準法39条１項および県災害危険区域の指定等に関する条例２条１項に基づき、災害危険区域に指定された（1993年６月25日・長崎県告示685号）。また、火砕流等による被災状況および被災地域における砂防事業の実施に伴う移転や住民の持ち家志向に対応し、市は、恒久的移転対策として住宅団地の造成を進めた。既に、被災者用住宅団地として市内に船泊団地・仁田団地の２団地（宅地192区画・公営住宅10戸）の造成が完了し、移転も開始されている。この団地造成では、分譲価格を低廉化するため、県住宅供給公社が住宅団地を造成し、県からの無利子貸付による資金の運用果実を造成経費へ充当（Ｉ－２－行政⑤）し、さらに、災害対策基金からの利子補給（Ｉ－２－災害対策基金⑤）の措置などが講じられた。

防災集団移転促進事業は、豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する事業である（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律１条）。この法律による補助を受けることができる防災集団移転促進事業は、10戸以上または集団移転促進事業計画において移転しようとする住居数が20戸をこえるときはその半数以上の一団地の土地を整備する必要がある（同法２条２項、同法施行令１条および同法施行規則１条）。また、建設省所管のがけ地近接等危険住宅移転事業費補助金交付要綱に基づく事業は、がけ地の崩壊、土石流、雪崩および地すべりによる危険が著しいため、災害危険区域または建築基準法40条の規定に基づき地方公共団体が条例で建築を制限している区域に存する既存不適格住宅（危険住宅）の移転を行う者に補助金を交付する地方公共団体にたいして国が助成

をするものである。この双方とも、事業主体は原則として市町村であるが、防災集団移転促進事業とがけ地近接等危険住宅移転事業とはつぎの点で主に相違するといわれている[33]。すなわち、前者は、もっぱら災害復旧対策の一環として被災地域内の住居の集団的な移転を促進するが、後者は、災害予防の恒久的対策の一環として個々の危険住宅の移転を助成する。さらに、後者では、移転者が移転先を自力で確保しなければならず、また、助成対象費目も若干相違する（**表－2**）[34]。ただ、仮にこのような相違があったとしても、雲仙災害では、その特殊性から、対象区域内の個々の被災者の意向を反映して双方の事業とも実施できる態勢になっている（**図－2**）。

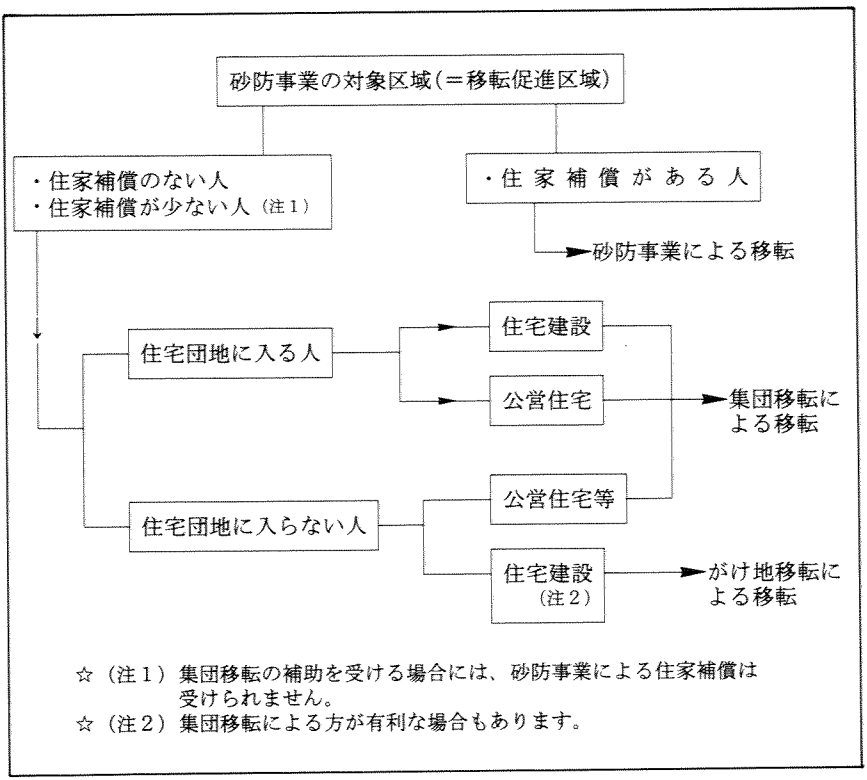
市は、砂防事業で移転する住民を対象に事業説明会を開催・住民意向調査を実施するとともに、集団移転促進事業計画の承認申請にあたり、戸別訪問により移転住民に同意書の提出を求め、合意の確認をした。そして、市は、砂防事業区域内で火砕流・土石流により住家が滅失し砂防事業で住家補償の対象とならない世帯について、住宅団地入居を希望する者を中心として集団移転促進事業計画を作成し、1993年8月30日に内閣総理大臣の承認をえた。

表－2　移転事業の概要

	防災集団移転促進事業	がけ地近接等危険住宅移転事業
対象区域・住宅	移転促進区域内の移転対象者のうち、住宅団地への移転者	災害危険区域内の移転対象者のうち、住宅団地以外への移転者
移　転　先	仁田団地、船泊団地、 集団移転先として指定された住宅団地	自由（自力で確保）
補助対象経費	〈住宅団地で住宅建設する移転者〉 ①住宅の建設、用地購入借入金への利子額への補助 建物上限　3,330,000円 土地上限　1,850,000円 ②移転費の補助　660,000円 （離農等を伴う場合　2,133,000円） 〈住宅団地で公営住宅に入居する移転者〉 移転費の補助　660,000円 （離農等を伴う場合　2,133,000円）	〈住宅再建する移転者〉 ①住宅の建設、用地購入借入金への利子額への補助 建物上限　3,330,000円 土地上限　1,850,000円 土地造成上限　450,000円

出典：『島原市復興計画』（改訂版）90頁より。

図―２　移転事業の構成



出典：長崎県・島原市・深江町『集団移転Ｑ and Ａ』３頁より。

(3)基金による住宅対策の概要

(2)で述べた各種事業とともに、被災者の住宅対策には、基金による助成事業も実施されている。半壊以上の被害を受けた住宅を再建する際に助成する住宅再建助成事業（Ｉ－２－災害対策基金・義援金基金・市町基金①）または警戒

区域内に長期にわたって残存する住宅の所有者が移転して再建する際に助成する警戒区域内残存住宅再建時助成事業（Ⅰ－２－義援金基金・市町基金④）、これら事業により、被災者が住家を新築・購入する場合には550万円の助成金が支給される。これら事業が主に住宅新築・購入にたいする助成であるのに対し、住宅の全半壊者で公営住宅や民間住宅などに入居し将来にわたって住宅を建設しない者には、住宅確保助成事業（Ⅰ－２－義援金基金・市町基金②）による助成がなされる。また、警戒区域等の設定が解除された後、全半壊の認定を受けた住家の大規模改修を実施するときは、350万円を限度に、その改修費用の１/２が助成される（Ⅰ－２－災害対策基金・義援金基金・市町基金①）。以上の４つの助成事業は、択一式である[35]。

(4)小括（他の助成事業を含めて）

(3)の助成事業は、ほとんどが義援金基金による助成となっている。これは、県雲仙岳災害義援金配分委員会から基金への配分が避難住民のために役立てることが主眼となっていたため、避難中の住民や直接被災者への義援金が姿を変えて配分されているにすぎない。いずれにせよ、被災者の住宅再建の事業は、その資産形成に直接かかわるため、災害対策基金による助成事業ではないことが注目される。これに対し、災害義援金のみを原資とする市基金の事業は、必ずしも、災害対策基金と義援金基金とをもとにした各種事業の区分けとは関係なく、実施されている。前述したように、雲仙災害では、火砕流や土石流による直接被災者と警戒区域等の設定による間接被災者とが存在し、この双方の要望を受け入れて事業を実施しているため、その事業内容は広範にわたっている。

(2)(3)の住宅対策のほか、警戒区域等の設定により経済的に大打撃を受けた地域産業の復興・振興のため、さまざまな事業が実施されている。警戒区域等内の事業者にたいする災害対策基金による助成として、農林漁業者および中小企業者の早期事業再開を図るため１世帯あたり50万円が助成される（Ⅰ－３－災害対策基金①）とともに、被災地の多くが酪農家や茶などの生産者であった

ため、さまざまな助成が災害対策基金・市基金を中心として実施されている（II－１－災害対策基金・市町基金。ただし、災害対策基金による事業では、市・深江町内の事業者に限定されないものもある。）。また、中小企業の移転について県・市で3年間、基金で５年間の利子補給が実施される（Ｉ－３－行政・災害対策基金・義援金基金④）とともに、商工業施設再開時等助成事業として、移転は200万円、現地再開は100万円を限度に再開時等の経費の１/２を助成している（III－災害対策基金③）。被災市町（小浜町・布津町・深江町）は観光地であり、その復興・振興のための助成策も講じられている（III－行政・災害対策基金。市・深江町については、III－市町基金）。

営農にかんし、活動火山対策特別措置法2条1項に基づく避難施設緊急整備地域に指定され（1991年９月27日）、また、同法８条５項に基づき「防災営農施設整備計画」による事業が実施される[36]とともに、基金による補充も行われ（II－１－災害対策基金・市町基金⑪⑫）、億単位の助成総額を受けた事業者もいる。また、水無川下流と導流堤の間にある安中三角地帯では、砂防事業の対象区域外とされていたため、家屋が無被害の者にはなんらの助成措置も講じられない可能性があったが、雲仙災害の局地激甚災害の指定により、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律および激甚災害法に基づく農地等災害復旧事業など、各種公共事業を実施することにより、同地帯の災害復興等を支援することになっている（II－１－行政・災害対策基金・市町基金⑦）。ただ、この点についても、激甚災害法も含めて、「農林水産業の維持を図り、あわせてその経営の安定に寄与」（農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律１条）する農林水産施設にかかわる個別的復旧事業が多く、それに伴う生活再建支援も、第一次産業従事者には厚く、一般被災者には薄いため、宅地住宅についての補助率を上げるべきであるという主張もなされている[37]。

これらは、警戒区域等の設定による間接被災者への「ストレートな補償が難しいとしても、姿を変えた形での補てんなど工夫をしたい」という県議会での

県知事答弁（長崎新聞・1991年７月６日朝刊）を具現化したものといえる。ただし、災害対策基金による事業は、必ずしも警戒区域等が設定された地域、被災２市町に限らず、島原半島の他の町にも復興・振興のため助成事業を実施していることは注意すべきであろう[38]。

以上の助成金は、県基金から直接被災者に支給されるものもある（たとえば、県基金単独の各種利子補給事業）が、多くの場合は、雲仙岳災害対策基金補助金として県基金から市基金へ、そして、市基金から各事業対象者へ支給されていた。ただ、基金による助成事業の中には、事業者等の資産を増加させる事業も含まれているから、これら助成金が、一時所得等として処理されれば課税対象となりうる。現在では、市基金から直接事業者等に助成金を支給するという方式ではなく、市基金からいったん市の歳入（雑入として）に取り入れ、市から補助金として交付されている（たとえば、所得税法42条参照）[39]。

ここで注意しなければならないのは、災害対策基金を除き、雲仙災害の被災者にたいする災害義援金が多く寄せられたため、それを運用して被災者の生活再建事業を実施しているが、この災害義援金の額は、そのときどきによってまちまちであり、不確定要素が非常に多いことである。しかも、雲仙災害の特異性およびその対策の特徴から、特例措置が非常に多い。したがって、この災害対策を一般化することはできないが、今後も生じうる大規模災害ないし特異な災害の対策には参考となるところが少なくない。

以上のとおり、雲仙災害における被災者の生活再建対策は、一部を除けば、国からの補助による災害復旧・復興ないし災害予防を誘導する政策的対応であるということができる。災害対策にとって、災害の予防ないし軽減が重要であることは承認しつつも、被災者の生活再建という視角からみれば、つぎの点が指摘できる。

被災者の生活再建対策を実施するうえで、災害対策基金の設置にもみられるように、地方公共団体の財政上の問題との関係を無視して論ずることはできない。災害の規模などによって相違するが、雲仙災害の場合には、火砕流や土石

流によって直接被害を受けた地域は一部の地域であり、地方公共団体は、災害対策を実施するかたわら、日常業務を遂行しなければならない。他方、地方税などによる税収は低下せざるをえず、地方公共団体が実施する災害関連事業の増大とともに、地方財政の圧迫に拍車をかける結果となる(40)。被災者の救援・生活再建対策は、災対法上、基本的には地方公共団体の責務とされているが、現実には、地方の財源で十分に対応できず、被災状況や地域の特性に対応した形で実施されるべき事業が、一定のメニューを前提にする国の補助金に依拠せざるをえない事情もあることには注意を要する。

基金創設の際に、行政による救援対策の補完および行政では行うことのできないきめ細かな対策を迅速かつ弾力的に行い、災害からの自立復興を強力に援助することをその目的とした。しかし、「行政では行うことのできない」対策とはなにかがここで問われなければならない。本稿で分析対象とした行政による対策は、一部地方公共団体単独事業はあるが、ほとんどが国からの国庫負担金ないし補助金のつくものであるといえる。どのような対策をどの程度まで行政が実施すべきかは、必ずしも、雲仙災害対策を分析しても明確とはならないが、国家論や行財政論ともかかわり、容易に述べることができず、今後の課題として研究を進めていきたい。

おわりに

本稿では、被災者の救援・生活再建対策という区分をもとにして、災害対策法制、そして、県基金・市基金による事業の一部を分析した。災害対策法制にたいするアプローチ方法としては、たとえば、災害の予防・軽減策や災害復旧を中心にすれば国土・環境保全・都市計画等にかかわる法の観点から、災害発生直前ないし発生直後の行政庁の権限行使を中心にすれば講学上の警察法の観点など、さまざまなアプローチが可能である。しかし、時系列的に切断して分析したのでは、被災者救援・生活再建の実態がみえづらいことから、災対法の

体系をこえたアプローチ方法を採用した。

雲仙災害にたいする被災地方公共団体の施策を契機にして、近年の大規模な災害後には、災害義援金を原資とするか、財政措置を講じて原資を生み出すか、それぞれ方法は異なるが、なんらかの「基金」制度を設け、被災者の救援・生活再建事業を実施してきている。本稿の分析対象である雲仙災害の場合には、個々具体的にみれば必ずしもそうではないが、一般的には、県の災害対策基金による事業は社会保障・社会福祉事業もしくはその延長上に位置するもの、または地域の復興・振興策にあたるものが多く、義援金基金による事業は被災者の財産補填の意味あいが強い。他方、市基金による事業は、県基金との関連および被災者からの要望に応える形で、県基金の事業区分とはかかわりなく実施されている。雲仙災害における被災者救援対策は、救助を相当拡張または弾力的に運用するとともに、可能な限りの他の関連法制の活用や補助事業の創設、そして、基金事業の実施によって、補完しているということができる。

今後の救援対策一般にかかわって、災害救助法を含めて、被災者の救援にかんし、その権利性の存否を理論的に追求することなしに放置したのでは、国または地方公共団体の予算措置や既存の法制度の弾力的運用という広範な裁量によるほかなく、法的規律が困難であると同時に、恣意的な運用に流れる可能性を放任しかねないことも否定できない。それゆえ、被災者救援法制にかんするより詳細な検討をふまえ、その総合的な研究が課題となる。本稿では分析対象とはしなかったが、災害救助法による救助が実施されず、したがって、災対法に基づく都道府県ないし市区町村地域防災計画に定める被災者救援措置を実施する場合にも、被災者の生活維持にとって重大な支障が生じるおそれがある。この点の詳細な分析・検討は、別の機会に行いたい。

脚注

(1) 本稿では、現行法制の全体像を明らかにすることを目的とはしていない。したがって、補助額や貸付額等の点で現行制度とは若干相違する点はあるが、そ

の全体像を示すものとして、たとえば、国土庁防災局監修『日本の災害対策（改訂版）』（平成３年・ぎょうせい）があるので参照していただきたい。

(2)　この点にかんする先行業績として、たとえば、有珠山噴火災害を主な契機としたものに、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（1987年）１号61頁以下がある。また、雲仙災害にかんし、阿部泰隆『政策法務からの提言』（1993年・日本評論社）208頁以下、阪神・淡路大震災にかんし、同『大震災の法と政策』（1995年・日本評論社）がある。

(3)　たとえば、今井・長谷川・楢崎編著『都市防災（新時代の都市政策第８巻）』（昭和58年・ぎょうせい）59頁（西田猛執筆）および消防庁防災課編『逐条解説災害対策基本法』（平成７年・ぎょうせい）34頁でも、指摘されている。

(4)　新潟県上越市では、1995年７月11日の水害の際に寄せられた災害義援金および一般財源から出資して（計2000万円）、同市災害対策基金を設置している。このいわゆる条例基金では、災害義援金を将来に向けて役立てるという意図のほか、災害時の財源確保もその目的としている。救助が実施された場合であっても、年度末に国の負担金の交付はあるが、それまでの間、地方公共団体（主に市町村）の予備費でまかなわなければならない。財源の乏しい市町村での、今後の救助実施のための一工夫であるといえる。この詳細は、災害救援法制および実施過程の分析を別稿でする際、とりあげたい。

(5)　本稿では、農林水産業にかかわる被害や学校施設にかかわる被害状況およびその対策などについては、詳細には言及していない。これらの点は、長崎大学生涯学習センター運営委員会編『雲仙・普賢岳火山災害にいどむ－長崎大学からの提言－』（平成６年・大蔵省印刷局）を参照していただきたい。

(6)　以下、詳細な事実等については、脚注に挙げたもの以外は、筆者の調査によるもののほか、長崎県災害対策本部『雲仙・普賢岳噴火災害の記録（平成３年度～平成４年度）』（平成５年12月）、長崎県『雲仙岳災害・島原半島復興振興計画』（平成５年12月）、島原市『雲仙・普賢岳噴火災害島原市復興計画』（平成５年３月）・同計画改訂版（平成７年３月）、（財）雲仙岳災害対策基金『たくましく－復興への歩み』（平成６年９月）および雲仙普賢岳火山災害救援対策島原南高共同センター・普賢岳災害合同調査団『雲仙・普賢岳災害　災害からの復興への途（試論）』（平成７年１月）を参照した。

(7) この詳細は、国土庁編『平成６年版　防災白書』（平成６年・大蔵省印刷局）158頁以下および同『平成７年度版　防災白書』（平成７年・大蔵省印刷局）137頁以下参照。

(8) 鐘ヶ江管一「火山災害との闘い」（社）砂防学会編『火砕流・土石流の実態と対策』（1993年・鹿島出版会）所収５頁。

(9) ここで注意しなければならないのは、災対法のいう災害とはなにかである。災対法２条１号では、災害とは、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」をいい、政令で定める原因とは、同法施行令１条によれば、「放射性物質の大量放出、多数者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」をいう。災対法１条からすれば、災害因による「国土並びに国民の生命、身体及び財産」に対する被害、特に後者では、死亡・行方不明、重軽傷、住家等の損壊が「災害」となろう（災対法53条および同法施行規則別表１参照）。また、「自然作用または人為的作用が誘因で、地域の人間社会生活環境に損傷や危害を与え、かつ、人命にかかわる現象もしくは人命にかかわるおそれのある現象」が災害であり、「人間活動の集団すなわち社会生活環境における事象を被害の対象とする現象であって、個人的な災難は災害ではない」ともいわれている（松澤勲監修『自然災害科学事典』（1988年・築地書館）186頁）。しかし、他方で、災対法50条の規定では、「災害の拡大を防止する」ため、被災者の救助等や応急教育、施設等の応急復旧等の応急対策を実施することがあげられているから、どこまでを災害というかについては議論の余地があるが、少なくとも、噴火等の災害因によって直接生じた被害に限定されないということができる。

(10) 吉開正治郎「雲仙岳噴火災害対策」ジュリスト987号（1991年）８頁以下。なお、国の基金創設については、大蔵省から各省庁に「災害復興基金を設けることについて」と題する文書がまわり、とくに新しい制度を設ける必要性がないことや国の施策と重複せず、かつ国が財政援助をするのに適当な基金業務があるとは考えられないなど、大蔵省の考え方が示されたといわれている（長崎新聞・1991年８月３日朝刊）。

(11) 当初は大蔵省が資金を拠出して国の基金を創設する案が浮上したがそれがつ

ぶれ、県が地方債を起債して自ら基金を創設し、そのうちの償還利子分を国が普通地方交付税で支援することとなった。国は直接の拠出をさけたく、県は自由にできる資金が必要であったことに双方の利害が調和し、基金制度が設立されることとなったといわれている（長崎新聞・1991年8月27日朝刊）。ただ、なにゆえ、たとえば、条例基金等の手法もあるのに公益法人（財団法人）方式をとりいれたのかは、県基金および市基金双方ともはっきりしなかった。あくまで筆者の推測であるが、時間的余裕がなかったことと、その当否は別にして、議会が直接関与する形態を回避することにあったのではなかろうか。

これに対し、北海道南西沖地震で大きな被害を出した5町村（奥尻町・大成町・瀬棚町・北桧山町・島牧村）では、その産業構造の相違や業種による被害状況に格差があり、地域の実情に即した支援を早急に必要としていること、また、個々の被災者の要望・意向が早期に反映しやすいように町村が単独で基金を設置した。そこで基金設置方法について、財団方式、条例方式（地方自治法241条）および公益信託方式が考慮された。公益信託方式は、設定が容易であるが被災地域の実情に即した地域振興の観点に立った施策を迅速かつ弾力的に展開することが困難であることから、財団方式と条例方式に絞って検討された。そして、財団方式による公益活動は、基本的に長期にわたることが想定されていること、その設立には新たな人的・物的資源を要すること、また、公益法人の継続性の観点から検討を要することなどのデメリットはあるが、公益活動を迅速かつ弾力的に実施する点では優れている。他方、条例方式では、法令に基づく予算の議決など執行手続きにおいて所要の時間を要するが、被災町村の行政施策との整合性をはかりやすく、設置が簡便であることが認められた。被災5町村は、①地域住民の声はすべて地域の代表として選出された議会議員に委ねてきた歴史的背景、②財団業務に参画が予定される業種別代表としての人材が得られにくく、生業に従事する傍ら財団業務をこなす時間的余裕がないこと、③財団の事務職員についても地域的事情から適任者が得られにくいこと、④被災直後から災害復旧・義援金の活用方法などについて議員全員が「災害対策特別委員会」を構成し議論してきたため、議会が協議決定機関として関与することで住民の理解を得やすく、基金事業の弾力的実施も可能であること、⑤復旧事業と基金事業とが密接に関連するため、国および北海道の補助金制度等の事

務に精通した町村職員の積極的参加が必要であることから、条例方式が採用されている（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）127頁以下）。

(12) 財団法人雲仙岳災害対策基金の役員は、理事長が長崎県知事、理事が、長崎県議会議長・長崎県副知事・長崎県議会副議長・長崎大学長・長崎県弁護士会会長・島原市長・深江町長・南高来郡町村会会長・長崎県商工会議所連合会会長・長崎県農業協同組合中央会会長・長崎県漁業協同組合連合会会長・長崎県生活福祉部長、常務理事が長崎県理事（雲仙岳災害復興担当）、そして、監事が、長崎県出納長・島原市収入役である。同基金の事務局は、雲仙岳災害復興室および関係課の職員により構成されている。同室は、雲仙岳災害復興担当理事および土木技術調整担当参事監とともに、知事の指導力で関係各部をリードするため、知事直属の機関として設置されている。

(13) 地方交付税法附則６条（平成３年12月20日法律第97号）および「平成７年度普通交付税算定上の改正点及び注意点（都道府県分）」（平成７年６月30日自治省交付税課）第二費目別事項　第一七参照。

(14) 財団法人島原市義援金基金の寄附行為の目的および事業内容は県基金と同一である。同基金の役員は、理事長が島原市長、理事が、島原市議会議長・島原市助役・島原市議会副議長・島原市顧問弁護士・長崎県島原振興局長・島原市町内会長連絡協議会長・島原商工会議所会頭・島原市農業協同組合長・島原市漁業協同組合長、常務理事が島原市助役（防災担当）、そして、監事が、島原市代表監査委員・島原市収入役である。

(15) 公益法人監督事務連絡協議会「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合せ」（昭和47年３月23日）の第一参照。

(16) なお、島原半島の振興については、半島振興法２条１項の規定による半島振興対策実施地域に指定され（昭和61年３月31日・総理府告示８号、平成４年12月11日・総理府告示25号による第２次改正が行われている。）、また、同法10条の規定により半島振興対策実施地域の振興のために特に重要と認められる道路も指定されている（昭和63年12月３日・建設省告示2295号）。）

(17) 前注(6)・『雲仙岳災害・島原半島復興振興計画』172頁。

(18) 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99号（昭和47年１月14日社施３号により改正）「第一　災害救助法による救助の実施要件に関する事項」のうち「一　災害の認定（二）」参照。

(19) 内閣官房長官・厚生事務次官から各都道府県知事あて依頼通知「災害救助法の運用に関する件」（昭和22年10月20日発社第135号）参照。

(20) 厚生事務次官から各都道府県知事あて通知「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日厚生省社第162号。平成７年７月27日厚生省社第234号により改正）。なお、この基準は、生活保護基準とは異なり、「一応のめど」であり、災害の規模等に応じてかなり弾力的運用が可能であるとされている（第39国会衆議院地方行政委員会議録11号（昭和36年10月24日）20頁の瀬戸新太郎厚生省社会施設課長答弁）。ただ、この弾力的運用や特別基準は、たとえば、避難所の設置のように７日という基準があれば、その延長は７日ごとに繰り返し厚生大臣の承認を受けることとされている（厚生省社会局施設課監修『災害救助の実務―平成４年版―』（平成４年・第一法規）66頁）。

(21) ここでいう自らの資力では住宅を得ることができない者とは、仮設住宅程度の住宅をも確保することができない者であり、相当額の預貯金・不動産がある者や親戚・知人からの借入金で住宅再建ができる者はその対象とならないとされている（前注(20)・『災害救助の実務』70頁）。また、この応急仮設住宅の設置戸数は、「住民の経済的な能力ならびに公営住宅法による災害公営住宅及び住宅金融公庫の災害貸付枠による融資住宅等の制度により建設できる戸数を考慮して」全壊（焼）流出世帯数の3割以内と定められている（『災害救助の実務』73頁）。なお、災害公営住宅は、災害により滅失した住宅戸数の３割相当までが国の補助の対象となる（公営住宅法８条１項）が、激甚災害の指定を受けた場合には５割相当までが国の補助の対象となる（激甚災害法22条）。

(22) この救助の対象世帯数は、「被害の程度及び住民の経済的能力（自力による修理可能性等）を考慮し」半壊・半焼世帯数の３割以内と定められている（厚生省社会局施設課監修『災害救助誌』（昭和42年・災害救助問題研究会（日本赤十字社救護課内））146頁）。

(23) この種の事業は、通常であれば厚生省所管のものと考えられるが、救助によ

る食品の給与は7日ごとに承認申請をすれば期間延長が認められうる（前注⒇・『災害救助の実務』89頁）とか、仮設住宅等への避難後は生活保護の受給をすればよいと考えてか、同省がこの事業の所管を「渋った」ため、国土庁の所管となった（地方行政・平成３年９月30日（時事通信社）19頁）。

㉔ 第２回目の食事供与事業・特別食事供与事業は、中尾川上流域へ1993年６月23日に大規模火砕流が発生し、千本木地区に大きな被害が発生したことに伴う措置である（前注⑺・『平成７年版　防災白書』300頁）。

㉕ 国土庁編『平成５年版　防災白書』（平成５年・大蔵省印刷局）383頁。

㉖ この種の手法は、現在、建設省所管事業として創設されている。建設省は、現行の公営住宅制度を補完し、多様な供給手法により低所得者にたいする賃貸住宅を供給するため、土地所有者等の建設する住宅の借り上げ、市街地の再開発により供給される住宅の買い取り等の供給手法を活用する特定借上・買取賃貸住宅制度を創設している。なお、筆者が参照したのは、建設省住宅局「公的資金による住宅制度の概要」（平成７年７月）自治大臣官房文書課・中央防災会議事務局・建設省河川局防災課監修『災害対策関係法令集』（ぎょうせい）９巻9417.5頁以下である。

㉗ 前注㉒・56頁。前注⒇・『災害救助の実務』４頁にも同様の記載がある。

㉘ 内藤誠夫『災害救助法の解釈』（昭和23年・日本社会事業協会）10頁。

㉙ たとえば、阪神・淡路大震災にかんし、平成７年度近弁連人権夏期研修会（1995年７月21日実施）における報告集である近畿弁護士連合会人権擁護委員会『大規模災害と被災者の人権』で、その実態が詳細に紹介されている。なお、前注⑵・『大震災の法と政策』138頁以下参照。

㉚ 生活保護法と災害救助法との関連は、前注㉘のほか、小山新次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用（復刻版）』（平成３年・全国社会福祉協議会）17頁および園部・田中舘・石本編『社会保障行政法』（昭和55年・有斐閣）609頁（河野正輝執筆）参照。

㉛ 前注⒇・『災害救助の実務』25頁以下参照。

㉜ 前注⑹・『雲仙・普賢岳噴火災害の記録』110頁。平成３年６月現在の島原市における被保護世帯は133世帯（168人）で、そのうち５世帯（７人）が避難世帯であった。災害後の保護開始・廃止件数は、それぞれ31・36件であり、さら

に、食事供与事業廃止後では、相談件数が２、申請件数１、開始件数１となっている。

(33) 筆者が参照したのは、『災害対策関係法令集』12巻14005.123頁である。

(34) 島原市安中地区の防災集団移転促進事業については、1993年度の予算で特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法２条１項による特殊土じょう地帯として取り扱われることとなり、補助の限度額が上昇している。

(35) 以上の住宅助成事業とは別に、家財等の購入費を助成するための住宅被災者再建助成事業（Ｉ－２－義援金基金・市町基金③）が実施されている。この事業では、全壊者にたいする助成が完全滅失者とその他の滅失者の二つに区分されている。これは、被災認定基準(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115号））では、住家の全壊とは、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パーセント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パーセント以上に達したものをいうとされているが、この基準では、住家のハコの部分が認定の対象となり、その中身の家財等は認定の対象となっていないため、家財等がまだ使用にたえる場合とそうでない場合とを分けて助成する必要が生じたものと思われる。

(36) 降灰地域における土壌等の矯正、降灰防止・降灰除去施設等の整備を事業内容とする第１次防災営農施設整備計画は、1991年12月13日に承認をえた。また、第一次防災営農施設整備計画の充実化を図るため、第２次防災営農施設整備計画が作成され、1992年３月31日に承認されている。

(37) この点は、前注(2)・三木論文72頁。

(38) 同市町に限定されない、市および南高木郡内で実施される事業も少なくない。たとえば、農林水産業者・中小企業者等にたいして、生業維持のための災害融資等の借入にかかわる利子補給を、また、農林水産業者にたいして、生業再開・復旧のための資金借入にかかわる利子補給を県・市町等および災害対策基金（Ｉ－３－行政・災害対策基金②③）により実施し、助成率が最高無利子となるようにしている。

(39) この点については、基金から直接助成金が交付されることが基金設立当初の想定であり、その当時では、税法関係の検討が十分でなかったものと思われる。

今後同種の公益法人を設立する際には、十分な検討が必要であろう。また、このような税法上の観点からのみではなく、この補助金が地方自治法232条の２に定める「公益上の必要がある場合」に該当するかどうかも検討する必要がでてくることとなろう。この「公益性」の存否については、県は、被災地域の産業・経済の活性化につながり、そのため「公益上の必要」性があるという認識にたっている。一般的な議論は別として、この場合には、個人・事業者等にたいする助成が、災害対策基金や災害義援金を原資にした義援金基金・市基金から、被災者の生活再建や被災事業者・団体の生業支援、復興・振興の目的で拠出されているという特殊事情も考慮されなければならないであろう。

(40) 中村八郎「自治体の災害対応」前注(6)・『雲仙・普賢岳災害災害からの復興への途（試論）』99頁以下でこの点が詳細に分析されている。

《付　記》

本稿の作成にあたって、長崎県雲仙岳災害復興室の一瀬修治氏、小島明氏、畑野秀男氏、久富龍介氏をはじめとする同室職員の方々、および、島原市災害復興課の平尾明氏、西川英明氏をはじめとする同課職員の方々には、調査および資料提供に多くのご配慮をいただいた。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））による研究成果の一部である。

雲仙岳災害に対する対応一覧表（平成７年６月14日）

Ⅰ．住民等の自立復興支援

１．生活の安定対策

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
①食事供与事業(H3.10～H4.3) ４人世帯12万円／月 いわゆる自営業者に適用	①雑費の上乗せ　３万円／月	①食事供与の補完（食事供与事業の対象外の世帯） 年金生活者等 月平均 ６万円	
②特別食事供与事業 (H4.4～H4.10) 収入を勘案した支給	②特別食事供与の補完（特別食事供与事業の対象外の世帯） 生活諸費、自立支援一時金		
③生活安定再建資金の貸付 100万円／世帯 10年償還（うち５年据置）		③償還時の利子補給(無利子)	
④災害援護資金の貸付 ・弔慰金法 350万円／世帯 10年償還（うち３年据置） (121件) ・生活福祉資金 150万円／世帯 ８年償還（うち１年据置）		④償還時の利子補給 ・弔慰金法 償還時２年間利子補給 (無利子) ・生活福祉資金 償還時４年間利子補給 (無利子)	
⑤医療費の無料化（国保）	⑤政府管掌保険の無料化		
			※水道料一時金支給(深江町) 1,000円／月 ※布団乾燥機の支給(深江町)

２．住居の安定対策

行　　政		災害対策基金	義援金基金	市町基金
①住宅建設	計550万円	①被災住宅再建時の一部助成 ・新築　150万円	①被災住宅再建時の一部助成 ・新築　150万円	①被災住宅再建時の一部助成 ・新築　250万円
	計350万円	・大規模改修　補助率1/2 限度額100万円	・大規模改修 限度額100万円	・大規模改修 限度額150万円

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
住宅金融公庫災害復興住宅資金貸付 貸付限度額　1,850万円 年利率　3.6% （据置期間中は、3.0%） 償還期間　25年（3年据置）	計300万円 計150万円	②住居確保助成（将来にわたって住宅を建設しない者） ・全壊者　200万円 ・半壊者　100万円	②住居確保助成（将来にわたって住宅を建設しない者） ・全壊者　100万円 ・半壊者　50万円
	計150万円 計100万円 計 50万円 計 20万円	③住宅被災者再建助成（家具等購入費の助成） ・全壊者 完全滅失者　105万円 その他滅失　70万円 ・半壊者　35万円 ・一部被害　14万円	③住宅被災者再建助成（家具等購入費の助成） ・全壊者 完全滅失者　45万円 その他滅失　30万円 ・半壊者　15万円 ・一部被害　6万円
	計550万円	④警戒区域内残存住宅再建時助成事業 ・新築　300万円	④警戒区域内残存住宅再建時助成事業 ・新築　250万円
⑤住宅団地の造成事業及び関連公共事業 ・島原市仁田地区　141戸 船泊地区　51戸 ・県からの無利子貸付金 30億円	⑤被災者用住宅団地造成促進助成事業 団地造成のための借入金に対する利子助成及び分譲価格実現のための助成 全体助成計画、利子助成3.4億 土地補助5.2億		※水道給水装置工事補助金等交付事業（島原市） 給水本管から建設敷地までの工事費の3/4助成 最高限度15万円
⑥公営住宅、仮設住宅の建設及び維持管理 仮設住宅建設　1,455戸 公営住宅建設　779戸 （⑩の地域特賃を含む）		⑥避難住宅家賃助成 2万円までは全額 2万円超1/2、限度4万円	※避難住宅家賃助成（島原市） 県基金助成対象月前分 1万円／月
⑦仮設住宅ゆとり化	⑦仮設住宅ゆとり化モデル事業 試験的に仮設住宅のグレードアップを図る。	⑦仮設住宅等からの移転費助成 5万円／世帯／回	※仮設住宅等衣類乾燥施設設置運営事業（島原市） ホームランドリー設置運営助成（電気代等）
⑧仮設住宅の弾力的利用 ・1世帯1棟の利用 ・床下浸水等の正規利用 ・無被災者で土石流危険地帯の者の倉庫利用		⑨倉庫等確保助成 ・借り上げ 1万円までは全額 1万円超1/2、限度2万円 ・建設、購入	

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市　町　基　金
⑩地域特別賃貸住宅 （借り上げ型） 民間で住宅を建設し、それを県が借り上げて（5年間）公営住宅として供給 146戸	⑩地域特別賃貸住宅推進助成 ・非木造　250万円／戸 ・木　造　300万円／戸	12万円までは全額 12万円超1/2、限度24万円	※簡易水道施設災害復旧助成事業（島原市） 噴火災害により被害を受けた水源及び給水施設の復旧工事に対し助成

3．生業の支援

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市　町　基　金
	①事業再開準備助成金 ・農林業者　・漁業者 ・商工業者　・診療所等 （1世帯　50万円）		
②③政府系金融機関等の貸付 ・雲仙岳噴火災害対策資金 （農林） 自作農維持資金 限度額　個人 3,000千円 貸付利率　4.6%(H3.8) 償還期間　20年（3年据置）	②生業維持資金利子等補給事業 ③生業再開資金利子等補給事業 （一部無利子化）		②③　（深江町） ・被災者中小企業者利子補給 ・沿岸漁業経営安定資金に係る利子補給 ・深江町災害対策資金利子補給 （一部無利子化）
④移転対策資金（商工） 限度額　100,000千円 貸付利率　5.4%(H3.6) 償還期間　10年（3年据置）	④移転対策資金利子補給事業 5年間の利子軽減 （一部無利子化）	④移転対策資金利子補給事業 5年間の利子軽減 （一部無利子化）	
⑤社会福祉施設移転改築時の助成 （国2/4、県1/4）	⑤社会福祉施設移転改築時の助成 （事業負担の1/2）		⑤社会福祉施設移転改築助成事業（島原市） 施設移転事業　助成率1/20 限度額500万円 土地借上助成　助成率1/4
⑥社会福祉法人の降灰対策事業 （国2/4、県1/4）	⑥保育所の降灰対策事業 国庫補助の対象とならない保育所の空調設備の整備に対する助成 （事業主負担の1/2） ⑦被災農家営農資金償還円滑化 既住の制度資金の償還円滑化を図るための利子助成		

4．雇用対策

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
①～③ 就職相談、職業あっ旋	①警戒区域等が解除された地域の事業所へ就職した者に対し奨励金を支給 1人10万円 （要件により5万円） ②被災求職者常用就職支度金 1人10万円 ③被災者を常用雇用した場合、事業主に対して、支払った給与の一部を助成 1人月5万円×12月		※勤労者生活維持資金支給事業　（島原市） 給与等が減少した勤労者に対し、生活維持資金を助成　10万円／人
④中小企業労働福祉施設等改善資金 （従業員住宅の復旧等）	④県の融資に対する一定の利子補給（一部無利子化）		
⑤雇用調整助成金支給 （中小企業の場合、国2/3、事業者1/3）	⑤売り上げが50%以上減少した事業者に対して、休業手当金を支払った場合、その一部を助成（事業者負担の1/2） ⑥国の雇用調整助成金発動前の2か月間に係る助成 8月分休業手当支給額×2月		
⑦職業訓練制度 （訓練手当の支給）	⑦国の制度非適用者に対して、国の職業訓練手当に準じた奨励金を支給 ⑧技能講習の受託企業者等に対し、委託奨励金を支給 ⑨被災者が職業訓練校の寄宿舎に入寮の場合、寄宿費の一部を助成（月9,900円）		
⑩職業訓練支度金制度	⑩職業訓練諸費助成 教科書等購入費に対して、1人3万円以内を助成		
⑪就職相談、職業あっ旋	⑪職業訓練施設等見学会 （財団の直接事業）		

II．農林水産省の災害対策・復興対策

1．農林業

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市　町　基　金
①県単独の家畜の避難対策	①避難家畜の牧草の助成 （助成率1/3） ②避難畜舎等の借上料助成 （助成率1/2）		②避難畜舎等の借上料助成 島原市　助成率1/4 深江町　助成率1/10 ※畜産経営再開家畜導入事業 （島原市、深江町） 助成率　死亡50%以内 売却30%以内 ※畜産環境整備保全助成（島原市） ノコクズ購入費30%
③農地の災害復旧 代替取得地に対する助成なし	③代替営農地貸付 被災営農者に一定期間無償貸与、期間経過後有償譲渡 ④農地借り上げ促進及び農地整備助成 ・農地借り上げ料助成 助成率2/3 ・農地整備費 10万円/10a ・農地提供協力謝礼 2万円/10a		
⑤共同施設等に係る各種補助制度 ・国、県の補助事業 ・県単独の補助事業 ・ＪＴの補助事業	⑤共同施設再建時等の地方負担を1/2軽減 ・堆肥舎等 ・揚水施設等 ・農機具格納庫等 ・葉タバコ乾燥施設等 ・共同利用畜舎等 （リース用畜舎を含む） ・樹苗生産施設 ・きのこ生産出荷施設等 ⑥営業再開のため新たにハウス，畜舎、農舎等を再開した場合（個人施設に適用） 助成率1/2 限度額　移転　200万円		⑤共同利用畜舎建設費助成 （島原市、深江町） 補助対象外事業に対し、1/10助成 ※農業用共同施設用地借地料 （島原市） 年間借地料　2/3助成

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市　町　基　金
	現地　100万円		※農地用施設移転、再開助成 （共同施設に適用、島原市） 助成率1/2 限度額　移転　200万円 現地　100万円
⑦農地災害復旧事業、災害関連事業業、一般土地改良事業 （局地激甚災害の指定）	⑦農地災害復旧等助成事業 ・農地災害関連区画整備事業 ・一般土地改良事業 ・農用地開発整備事業 ・農村基盤整備事業 地元負担が3％になるよう基金で助成する		⑦農地災害復旧等助成事業 （島原市、深江町）（H6 新） 助成率　島原市 25％以内 深江町 22％以内 ※安中地区農地復興助成事業 （島原市） 事業推進のため農地復興推進協議会への助成 ※農地基盤整備事業（島原市） 行政の補助対象外事業費の1/2助成 1団地　300万円限度
	⑧被災農業者が、作目転換等のため技術研修を行う場合、一定の要件のもとに、職業訓練に準じた手当てを支給 ⑨降灰被害のため稚蚕を飼育委託する場合、委託事業費の1/2を助成		
	⑩被災農家の果樹苗木取得に対し1/2を助成		⑩被災農家の果樹苗木取得に対し1/10を助成 （島原市、深江町） ※花苗供給対策事業 （島原市）（H6. 新） 警戒区域等の設定により、育成に2年以上要する花苗に被害を受けた農家の営農再開を助成 助成率1/2以内
⑪～⑫降灰対策事業（防災営農施設整備事業、新農政他） ・活動火山周辺地域防災営農対策事業（国庫） 対象地域　島原市、有明町、国見町、瑞穂町、南有馬町、北有馬町、西有家町、有家町、布津町、深江町の1市9町	⑪防塵ビニール張り替えに伴う普通ビニールとの価格差の7/10を助成 ⑫降灰対策事業 ・防災営農施設整備事業の補助対象外設備に対する		⑫園芸施設降灰対策事業（付帯施設）（深江町） 他の助成を含め1/2以内

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市　町　基　金
事業期間　Ｈ３～６年度 メニュー 畑地かんがい施設 野菜等被覆施設等 補助率 国1/2、県1/4、市町1/10 ・雲仙岳噴火対策事業 （県単） 対象地域 島原半島で活動火山周辺地域防災営農対策事業の対象とならない町 事業期間、メニュー等 活動火山周辺地域防災営農対策事業に準じる 補助率 県4/10、町1/10 ・新農政（県単） ハウス設置等 県1/3～1/2	助成及び災害救助法適用地域における既存のハウスのスプリンクラー等への助成　（助成率1/3） ・ハウス、簡易ハウスの防塵ビニール張り替え経費に対する助成 （価格差の8/10～7/10）		※降灰対策（島原市） ・野菜、果樹、かき降灰防止被覆施設 ・被覆施設換気装置 ・被覆施設洗浄機械施設 （助成率　1/2以内） ・園芸用簡易ハウス被覆資材転換促進 （助成率　8/10以内） ※降灰地域土壌矯正（島原市） 土壌の酸性矯正のため苦土石灰を、固結防止のためバーク堆肥の購入助成を実施する （国、県、市補助の補完 助成率　1/10）
	⑬避難畜舎等借上助成		※降灰防止、降灰除去施設整備（島原市、深江町） ・茶生葉洗浄施設 ・たばこ洗浄機械 ・野菜降灰防止栽培促進施設 ・降灰地域かき安定対策施設 ・降灰地域果樹安定対策施設 ・降灰地域果樹飼料作物確保対策機械施設 （国、県、市町補助の補完 助成率　1/10）
	⑭被災農家が経営の維持継続のために必要な園芸用ハウス等の借上助成 （助成率　1/2） ⑮農協等がハウス等の園芸用施設を設置し、被災者に貸し付ける事業を行う場合、設置費の一部を助成 （助成率　1/2） ⑯降灰被害の森林復旧のために森林組合等が実施する機械の整備等に要する経費に対する助成 （降灰による増分の3/4）		⑭被災農家が経営の維持継続のために必要な園芸用ハウス等の借上助成（島原市） （助成率　1/4）

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
⑰森林造成推進事業 (国3/10～5/10、 県1/10～2/10、市町2/10)	⑰地元負担の軽減による森林造成推進事業の推進 (助成率　1/2)		※生産組合運営費助成（島原市） 雇用人件費、活動費助成 ※農業機械等購入助成 (島原市、深江町) 1/2助成　100万円限度

2．水産業

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
①魚礁設置事業 (並型魚礁　国3/6、 県2/6、地元1/6)	①土石流等で失われた漁場の回復のための、魚礁設置推進に対する地元負担の軽減 (地元負担の1/2)		
	②漁協が実施する種苗放流経費に対する助成(マダイ、クルマエビ等、助成率　9/10)		②漁協が実施する種苗放流経費に対する助成 助成率　島原市　0.5/10 深江町　1/10
	③アサリ、ワカメ種苗助成 (助成率　1/2)		
④沿岸漁業構造改善事業等 ・施設整備 (国4/10又は1/2、 県3/10～1/10、 地元3/5～1/5) ・漁場復旧事業 (国5/10、県3/10～1/10、 地元3/5～1/5、 ・新水産 (県5/10～3/10、地元 7/10～5/10)	④地元負担の軽減による構造改善事業の推進 (地元負担の1/2)		④地元負担の軽減による構造改善事業の推進 (島原市、深江町) 島原市　地元負担の4/5以内 深江町　〃　2/3 ※漁網等漁業関係助成（島原市）1/2助成　100万円限度
⑤緊急通信システム整備事業 ・構造改善事業による国助成 ・新水産業育成事業による県の助成	⑤緊急通信システム整備に伴う地元負担の軽減 (地元負担の1/2)		※流木処理対策事業助成 島原市　漁船の借上料助成 深江町　漁協負担金相当額
	⑥火山活動が水産業に及ぼす影響調査費に対する助成 (基金100%助成)		※漁業協同組合事業再開助成 (島原市) 安中漁協への事業再開助成 100万円
	⑦漁業再開のための新たな漁業用施設の再建に助成（個人施設に適用）助成率 1/2 限度額　移転　200万円 現地　100万円		※有明海水産業復興事業 (深江町)（H6．新） (沿岸漁場整備開発事業) 漁協が行う沈船魚礁造成に助成　地元負担の1/4以内

Ⅲ．商工業および観光の振興

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
①商店街活性化対策 ・アーケード、立体駐車場等共同施設 （高度化資金貸付、8割） ・商店街の改造 （高度化資金貸付、7割）	①商店街共同施設設備等に対する助成 助成率 地元負担の1/2～3/4		①商店街共同施設設備助成事業　（島原市）（H6．新）
②観光客誘致事業、観光宣伝事業、地場産業振興事業 ・県単独の一般的観光宣伝 ・雲仙岳災害復興キャンペーン等	②観光特別振興事業に対する助成 ・商店街活性化事業 ・テレビ番組制作支援 ・研修、旅行等誘致奨励 ・大会、会議等誘致奨励 ・島原半島リボーン事業 ・大型イベント支援 ・雲仙島原紹介ギャラリー ・観光物産展開催 ・ふるさとまつりin島原		※商店街活性化助成事業 ・イベント事業助成 （島原市、深江町） （地元負担の1/2助成） ・商店街近代化事業（島原市） （地元負担の4/10助成） ※観光振興対策助成事業（島原市） ・観光宣伝隊 ・テレビ放映 ・新聞 ・情報誌 ※観光客誘地イベント助成 （島原市） （地元負担の1/3助成）
③商工業者等に対する移転対策資金、復興資金	③工場等の移転、再開に対する助成 助成率1/2 限度額　移転　200万円 現地　100万円		
④工場等設置貸付金	④南高地区に立地する企業に対する利子補給 （離島並み　4.8→2.7%）		

Ⅳ．その他の災害対策および復興・振興

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市町基金
①公共鉄道の災害復旧助成	①公共鉄道の災害復旧助成 （企業負担の3/4）		
②医療事業者等に対する経営再開資金等	②診療所、薬局等の移転、再開に対する助成 助成率1/2 限度額　移転　200万円 現地　100万円		
③各種の奨学金制度		③被災児童生徒に対する特別教育資金支給 ・両親もしくはいずれかが死亡　20～40万円 ・住家滅失　10～20万円 ・警戒区域内等居住者　2～5万円	※特別教育資金（島原市） ・大学生等　10万円 ※噴火災害就学援助資金（深江町） ・小学生　2万円 ・中学生　3万円 ・高校生　5万円 ・大学生　8万円
④仮設住宅の空き室を利用した憩いの部屋等、集合避難施設	④集会所等建設事業助成 （助成率　1/2）		※仮設住宅いこいの部屋設置運営事業（島原市） 光熱水質、汲み取り等維持費支弁　1団地1集会所
		⑤ねたきり老人の避難方法としての特別養護老人ホーム等の短期入所経費を助成 （ショートステイ）	
	⑥移転企業が移転先において埋蔵文化財発掘調査が必要になった場合、その経費の一部を助成 （助成率　3/4以内）		
	⑦被災者団体が自立復興について集会を行う場合の確保経費を助成 （限度額月10万円）		
	⑧島原看護学校生通学費助成 警戒区域等の設定により、転居又は通学費が増加した保護者の負担軽減のため増加経費を助成		

行　　政	災害対策基金	義援金基金	市　町　基　金
			※各種視察研修等助成（島原市） 支給限度　県内　３万円 　　県外　６万円 ※雲仙普賢岳噴火災害慰霊事業（島原市） 噴火災害犠牲者の慰霊式典の一部助成 ※ボランティア協議会業務委託事業（島原市） 25万円/月 ※災害関連文書配布助成事業（島原市） 町内会に対し配布助成 均等割　2,000円 世帯割　200円 ※スポーツ・レクレーション大会参加促進事業(深江町) 町、体育協会、教育委員会の三者で共催する大会に参加する場合、１自治会に３万円又は５万円を助成 ※噴火に負けるな「花いっぱい運動」事業（深江町） 自治公民館、学校、職場等を通じて、花の苗等を配布 ※人材育成助成（深江町） 被災住民の災害対策、復興等に必要な研修に要する経費及び講習会での講師謝礼等を助成 ※防災自治活動促進事業（深江町） 施設の建築等に要する経費 助成率　1/2 限度額50万円 ※自主防災組織設立、活動等に要する経費に対し助成（深江町） １自治会10万,30万円 1,000円/世帯 ※災害記録等作成助成事業 ※降灰袋配布事業