

事例に学ぶ自治体防災

雲仙普賢岳災害と対策基金

公費による私財補償に踏み込む

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長 鈴木 猛康



1990年11月17日の水蒸気爆発から始まった長崎県雲仙普賢岳の火山噴火は、溶岩噴出、降灰、溶岩ドーム成長、溶岩ドーム崩壊による約6000回にわたる火砕流、その後の度重なる土石流によって、島原市ならびに深江町に甚大な被害をもたらしました。特に91年6月3日の大火砕流は、火山研究者で写真家のクラフト夫妻、報道関係者16人、消防団員12人を含む計44人の尊い命が失われる大惨事となりましたので、記憶に残っている方も多いことと思います。しかし、この災害が、被災者生活支援の契機となったことは余り知られていません。そこで本稿では、雲仙普賢岳火山災害から学ぶ被災者生活再建支援について説明したいと思います。

被災者再建支援法がなかった時期

被災者の生活再建を行政が公費を用いて直接支援することや、私的財産の形成に資する公費の支出は許されない（私有財産の保全は自己責任が原則）、公的支出は公共のためにしか許されない（公平性・公共性の原則）という行政法の原理から、98年までは行われていません。同年11月に施行された被災者生活再建支援法が、私的財産の公的



すずき・たけやす 1956年京都府出身。1982年東京大学大学院修士課程修了。92年工学博士。民間企業、防災科学技術研究所を経て2007年より山梨大学教授、11年から同大学地域防災・マネジメント研究センター長。専門は地域防災、災害情報、地震工学。06年からNPO法人防災推進機構理事長、12年日本災害情報学会廣井賞受賞。

表 警戒区域の設定状況

市町名	世帯数	人数	備考
島原市	2028	7134	警戒区域、19町
深江町	868	3601	警戒区域、4地区
計	2896	10735	

補償に関する最初の法制度です。

雲仙普賢岳の火山災害は被災者再建支援法に先立つ91年の発生です。同災害では火砕流や土石流が繰り返し発生しました。島原市は91年6月7日、深江町は6月8日に災害対策基本法第63条を適用し、表に示すように警戒区域を設定し、約1万人の住民に対して長期にわたる居住地や農地への立ち入りを禁止しました。この措置によって多くの命が救われた一方で、被災地の住民の不満も募ることとなり、住民は個人補償を求めるようになりました。

被災地を訪問した当時の海部俊樹首相が島原市長に対して、「いよいよのときは特別立法でも対処する」と発言したことから、被災地の住民は警戒区域設定による経済的損失、家屋などの財政的損失を公費によって補填できる特別立法を要望するようになりました。そこで長崎県は「災害に強いまちづくり、経済的補填を求めた特別立法」と「災害対策基金の設置」を求める要望書を政府に提出しました。

衆議院災害対策特別委員会では、「警戒区域の設定により、強制的に自分の土地から退去させられている。この異例の現状に対して、何らかの形で個人補償をするための法改正、特別立法をする

意思はあるか」との委員の質問に対して、国土庁長官は「災害対策基本法第63条に基づく警戒区域の設定による立ち入り制限は、住民の生命、身体の安全を確保するためのものであり、究極的には住民自身の利益になる権利制限である。したがって、これに伴う不利益は受忍すべき範囲のものであり、憲法第29条の損失補償をすべき特別の犠牲ではない」と答弁しています。やはり、私有財産の保全は自己責任が原則、公平性・公共性の原則、という行政法理の壁を崩すことはできず、立法化への道は開かれませんでした。

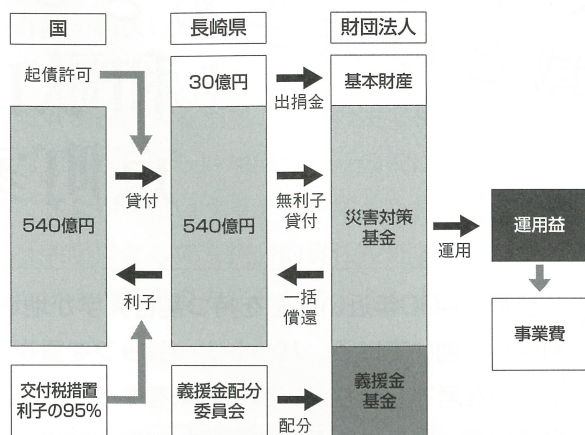
災害対策基金が被災者生活再建の先駆け

そこで長崎県は「災害対策基金の設置」に絞って、政府と交渉を続けることになりました。島原市出身の福岡博孝弁護士によれば、その際、災害による個人財産の損失補償について「被災者の将来の生活再建支援という公的保障であって公的補償」ではないというこじつけとも言える論理によって、政府を説得したとのこと。その結果、地方自治体が基金という間接的な事業形態によって、被災者に「助成金」を直接支給する救済・支援事業を行うという範囲であれば、政府はこれを許すこととなったのです。この基金こそ、わが国の公費による被災者生活支援の先駆けということになります。

財団法人雲仙岳災害対策基金は91年9月に設立されました。図に示す同基金の仕組みを見ていただくと、基金には2つの種類があることがわかります。ひとつは長崎県からの出^{しゆつえんきん}捐金と貸付金を運用した利息で支援事業を実施する行政基金。もうひとつは全国から寄託された総額233億円の義援金の一部60億円を積み立てて運用した利息およびこれを取り崩した元金により、支援事業を実施する義援金基金でした。長崎県からの貸付金は、国による起債補償を受けた上で大蔵省資金運用部から貸付を受けた資金です。5年間据え置き元金一括償還方式で、国に支払う利息は280億円分が年6.3%、残りの260億円が年5.5%でした。この償還利子のうち95%は、地方交付税措置によって国が

補填したので、間接的ですがこのスキーム全体が個人財産の公費による損失補償と言えるわけです。

図 普賢岳災害対策基金の仕組み



家賃や就職関係など73種の基金事業

基金の運用益、すなわち事業費の大部分は国によって利子が補填されたからこそ得られたものです。基金の当初の運用利率は7%で、ほぼ交付税額と事業費は等しかったのですが、その後運用利率が低下し、運用益が交付税額を下回る事態となりました。事業費は国による公的補填そのものとなりました。

基金事業としては、被災した個人や事業者に対して行政による支援制度ではカバーできない部分を現金支給や、融資や借入に伴う利子補給や保証金を支給する等、2012年3月に全額償還を終えるまでの間に73種類、274億4800万円の基金事業が実施されました。避難住宅家賃助成、就職奨励金支給、被災求職者常用就職支度金支給といった個人補償とともに、避難家畜草助成、被災営農施設等再開助成、商工業施設再建時等助成、といった事業主に対する補償等、被災地域の実情に応じたきめ細やかな再建支援を可能としました。

地域社会は地域住民や地域の産業によって成り立っています。したがって、地域住民や地域の産業の復興なしには地域の復興はありません。災害対策基金は、被災者の生活を再建し、地域社会を守ろうとした政府と自治体の知恵の産物で、その後の災害でも「復興基金」が設立され、地域社会の復興を支援しています。