

## 第4章 被災者対策と生活再建

この災害では、多くの住民が避難を余儀なくされ、しかも長期の避難生活中に住宅や生業を失った住民が多い。本章では、住民がどのような公的支援を受けて生活を再建したのかを概説する。第1節では避難に伴う住居に関する支援を解説、第2節では被災者に対する支援について公的なものを中心にその全体像を整理、第3節では主に住宅及び産業再建を中心に支援の内容を記述、第4節では避難から生活再建までのプロセスの概要を述べ、住民が抱えていた課題を明記、第5節では第4節の生活再建に向け、住民自身がどのような活動を行ったのかを紹介した。第6節はこの災害に関わるボランティアの全容について、災害初期、被災者支援に訪れたボランティア、災害後に他の被災地の支援に赴いたボランティア等について記述した。

全体像がわかるように、ここではまず、被災者対策と生活再建の全体像を示す。

今回の雲仙普賢岳噴火災害では、住民の避難生活が長期化したため、この間に行政によって様々な被災者対策や生活再建の対策が行われた。土石流による1991（平成3）年5月15日からの避難の繰り返し、火砕流の発生による5月26日の避難、及び6月7日からの警戒区域の設定により避難地域が拡大し、住民は体育館や公民館などに集団避難したり個人で借用したアパートや親類宅などへ避難した。体育館及び公民館での避難生活は、狭いスペースでプライバシーが保てず、疲労と不安の中での集団生活が続いた。

5月29日に災害救助法が適用され、応急仮設住宅の建設が決定した。しかし、用地の借り上げ交渉及び建設に時間を要したため、応急仮設住宅が完成するまでのプライバシー確保の対策として、長崎県は災害救助法に基づく避難所の他に、長崎県の支出によって、客船の借り上げ、旅館・ホテルの借り上げや県営住宅などの公的住宅の提供を行った。

応急仮設住宅は、11月末までに入居希望者の要望を満たす1,505戸（うち寄贈分50戸）が建設された。応急仮設住宅の建設に伴い、9月12日に体育館などでの集団避難生活が約4か月ぶりに解消し、旅館・ホテルでの避難生活も11月29日に解消した。集団避難生活者に対しては災害救助法による炊き出しが実施されたが、応急仮設住宅に入居した世帯に対しては炊き出しが実施されないため、本来の生活拠点での収入の目途が断たれた住民からのニーズにより、食事供与事業が実施された。

また、災害救助法による応急仮設住宅の供与は無料であり、公的住宅の家賃の免除が行われたため、民間賃貸住宅などへ入居している世帯に不公平感が生じた。そこで長崎県は、家賃の一部助成を行う住宅家賃補助制度を創設した。

さらに、避難生活においては、噴火活動の進展や、生活再建に対する不安とプライバシーのない狭い避難所暮らしにより、心身の不調をきたす人が多かった。このようなことから、避難所及び応急仮設住宅において、健康診断や健康相談を継続的に実施された。長期化する避難生

活の中では心の健康対策が重要となった。

1992（平成4）年9月9日以降の大幅な規制緩和により避難勧告が解除された地区では、土石流の危険が残っている地区も含まれていたため、家財などを災害から守るため、応急仮設住宅の倉庫利用とあわせて、荷物置き場確保のための倉庫等賃借料又は倉庫建設費などの一部助成を行う、倉庫等確保助成制度が創設された。

さらに、今回の災害では国道251号・同57号の通行止めによる交通遮断、観光客の減少、警戒区域内の農業の中止及び商工業の営業中止などによって、災害の直接被害に加えて経済被害などの間接被害が大きくなったため、国及び長崎県は、救済対策として、現行法の拡大解釈及び弾力的運用からなる21分野100項目の対応や雲仙岳災害対策基金の設立により対応した。農業、商工業被害への救済対策及び事業再建対策などのシステム化がなされていないとの理由で、農林水産業者や商工業者などは、損失補償を求めた特別立法制定を要望した。

個人補償を含めた特別立法は実現しなかったが、長崎県による平成4年度の概算要求や臨時国会及び長崎県議会を通じての懸命の努力、そしてマスコミによる連日の避難住民の窮状の報道などにより、長崎県による災害対策基金を地方債と交付税による地方財政で措置することが認められた。そして、1991（平成3）年9月26日に、（財）雲仙岳災害対策基金（300億円）が設立され、災害の長期化に伴い順次追加され、1996（平成8）年4月から1,000億円に増額された。この雲仙岳災害対策基金は、我が国の災害対策では初めての制度で、被災者の自立支援や被災地の総合復興、振興事業を支援するためのものである。また、基金を運用して生じる利息で、国の21分野100項目だけでは取り扱えない部分の補完を、島原市及び深江町の義援金基金とともにいった。

住民の避難生活の窮状などが、テレビや新聞を通じて全国に放送され伝え続けられたことにより、多くの義援金が被災地に寄せられ、この義援金は、使途制約がないため、貴重な財源として被災住民に配分された。また、島原市と深江町では、被災者救済と保償を目的とした島原市義援金基金と深江町災害対策基金を個別に設立し、きめ細かい救済システムとして活用して、国、長崎県、島原市及び深江町の行政による災害対策制度の谷間を埋めた。さらに、義援金の一定額は、被害の拡大や生活再建時の支援にも活用できるような配分方法が採用された。

生活再建の対策としては、家屋の流焼失や警戒区域の設定により、元の場所での再建が困難になった人の生活再建のために、住宅再建の支援が行われた。島原市上木場地区、安中三角地帯、千本木地区及び深江町の大野木場地区は壊滅的な被害を被り、また、砂防事業の対象区域になったことにより、新たな場所での住宅再建を余儀なくされた。このようなことから、住宅を確保するために、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業及び雲仙岳災害対策基金の助成などにより支援が行われた。

被災地の主要産業である農業の再開については既存の制度を補完するため、また、売り上げの減少など間接的な被害を被った商工業については、従来の制度等では低利の資金融資のみであり救済してほしいとの声に応えるため、雲仙岳災害対策基金や島原市及び深江町の義援金基金から助成を行った。

今回の災害における被害総額は約2,300億円といわれるが、これに対して長崎県の雲仙普賢岳関連予算は約3,447億円（平成3年度～平成8年度）、雲仙岳災害対策基金が約274億円（平成3年10月～平成14年5月）、島原市義援金基金が約76億円（平成3年度～平成16年度）、深江町義援金基金が約38億円、国土交通省の直轄事業による砂防工事1,600億円（平成5年度～平成18年度）であり、これらを集計しただけでも被害額の2倍を超える約5,435億円の対策費が、雲仙普賢岳の復旧復興に投入されていることがわかる。

## 第1節 避難対策

### 1 避難所の対策

雲仙普賢岳噴火災害の初期避難対策は、噴火開始から被害が生じ始めた避難勧告発令（1991（平成3）年5月15日）までに経験の蓄積や時間的な余裕があったため、学校体育館、公民館などに、毛布、湯茶用品、テレビ、避難所生活必需品を蓄積、準備をすることができた。また、避難所事務に対応する職員の態勢なども事前に配置することができた。

この点が、突発的に生じる地震などの被災者対策と異なる点である。もちろんそのためには火山観測陣の研究が欠かせないことになる。

なお、雲仙普賢岳噴火災害は、水無川を中心とする1991（平成3）年の前期と中尾川を中心とする1993（平成5）年の後期に分けられるが、以下に掲げる数値は、原則として1991（平成3）年に関するものである。

#### (1) 避難所の設置

5月15日以来、土石流発生に伴い頻繁に避難勧告が発令され、災害救助法に基づく避難所設置までの間に、北上木場町の農業研修所や北・南上木場町の町内公民館など、災害救助法に基づかない避難所の設置が行われた。当初は被災地の近くにも開設されたが、被害の拡大とともに、低地の市街地の方へ避難所が移動した。

##### a. 避難所

5月29日に、島原市と深江町に災害救助法が適用されることとなり、島原市体育館、有馬武道館、市立白山公民館、市立小中学校体育館など、最大で16か所を災害救助法に基づく避難所として開設した。

当時は梅雨期、盛夏であったため、大型空調機を迅速に設置するなど、少しでも避難所生活が過ごしやすくなるよう準備した。

応急仮設住宅の建設や知人を頼っての引越しなどで需要が少なくなり、避難所が閉鎖（島原市が9月28日、深江町が11月27日）されるまでの間、延べ16万6,718人の収容を行った。

避難所には、職員を全日24時間体制、3～5人交代で待機させ、統一的な避難所運営マニュアルを定め、避難所の管理にあたった。長期の開設が予想されたこと及び良好な人間関係を維持する必要から、従前の住環境である農村地区の地縁関係を重視し、家族、町内会単位など地域コミュニティの維持を基本とし、すべての事項を町内会長経由、町内会単位で行った。

食事の手配、避難所の清掃などを各町内会に当番制で行うように依頼した。被災者には起床時間、就寝時間の励行、避難所での飲酒禁止、夜間帰所の自粛など、相当に厳しい自己管理をお願いした。

おおむね最後まで管理指示に従って生活し、管理ルールを破る被災者は見受けられなかった。ただし、避難生活が長引くにつれ、幼児の夜泣き、個々の家の生活習慣の違い及び年代の相違による生活時間の違いなど摩擦も生じたが、従前からの近所づきあいの濃密な人間関係に支えられて、特に問題となる事例はなく、このような人間関係が、危機に際したときには強力な生活基盤になり得ることが実感された。

6月3日の火砕流による死亡者の出た家族は、悲痛が激しいため、他の避難者と同一の避難所で生活することは心理的に困難であるとして、特に離れた別の場所を手配した。

当初は、避難者と取材陣とのトラブルも散見されたが、次第に落ち着きを見せ、相互理解が進み、特に問題はなくなっていた。

## b. 特別な避難所

災害救助法に基づく避難所は、ある程度緊張が持続できるほどの短期の避難生活を前提としているが、今回の避難は長期にわたることが予想され、24時間の集団生活で生じるストレスも大きな問題であった。時に息抜きのための家族単位の生活も必要であることから、次の特別な避難所を開設した。

### 1) 旅館等の借上

島原半島全体が噴火被害にあったようなイメージのために、特に直接被害のない地域、例えば雲仙温泉街や小浜温泉にも宿泊客の激減が続いた。疲弊した旅館業救済の意味もあり、島原、深江、小浜、雲仙のホテルや旅館、民宿などへ家族単位での宿泊（6月19日から11月28日の間、53施設。1泊素泊まりで1人4,000円。食事は、避難所と同様に弁当を配布した）を行った。当初、2泊3日を基準としたが、応急仮設住宅の建設などで避難所の需要が減少するに伴い、1週間程度に延ばすこともあった。特に深江町では、町内に旅館が少ないことから、小浜町雲仙に町民宿泊施設を開設して対処した。

### 2) 客船の活用

当初、旅館等の提供可能の室数が希望者数に足らなかったため、客船「ゆうとぴあ」号を島原新港にチャーター（6月24日～7月27日）し、避難所として開設（延べ8,877人）した。

客船を長期の避難所とすることは、例が少ないと思う。エンジン音の重低音の連続発生など

もあり、また、客船客室そのものは、旅行を楽しむという非日常の生活に適する設備であり、日常生活に適する設備ではない。例えば、電話（当時、携帯電話は普及していなかった）も、当初は高額な船舶電話を使用することになり現実的ではないので、乗船口に公衆電話を設置するなどの工夫があった。

エンジンの重低音の連続発生に悩まされた避難者もいたであろうし、客室が1等客室と2等客室ではグレードが違い過ぎるなどの問題もあり、家族単位でローテーションを組み、不満感の払拭に努めた。

## **(2) 避難所業務に関連する事項**

### **a. 食事の供与**

島原市の避難所での食事提供は、当初はおにぎりとかくあんといった簡素なものであった。短期の避難では可能であっても、長期の避難生活にはカロリー不足、食事の満足感、栄養の偏りが懸念された。そのため、栄養士、仕出し弁当業者を交えて協議の上、健康保持のためにはこの程度は必須であるとして、法定の基準を上回る1日3食1,200円を基本として、単価協定し、提供（朝食夕食は和食、昼食はパン食。延べ14万4,224人）した。深江町においては、弁当業者の供給能力が限られており、主としてパン食であった。

当時は、梅雨、盛夏の時期で食中毒が懸念された。手洗いの励行、直ちに食事をする事、食べ残しをしないことを徹底し、食中毒発生は皆無であった。

### **b. 生活必需品**

避難所生活の生活必需品は、不足することで避難者の不満が高じることのないように、災害救助法の規定により市町において調達し行き渡らせた。

避難所備え付けの機材としては、梅雨期、夏季のために、大型の空調機を避難所に設置するとともに、大小の扇風機を調達した。

ニュース等の情報提供の必要から、大型のテレビを備え付けた。NTTによる安否連絡のための避難所に設置する電話、洗面設備、洗濯機、乾燥機、屋外の仮設トイレ、夜間帰所者のための温水シャワー、マッサージ機等の健康器具など、全国からいただいた大量の救援物資を適宜配置した。

避難者の心身の健康保持のために、入浴は欠かせないので、入浴券を1人1日1枚の割りで配布し、市内のホテル、旅館で入浴できるように手配した。

また、全国から被災地居住の親戚などに現金封筒が送られて来たとき、郵便局員が少しでも早く配達しようとの思いから、各避難所をまわり本人確認に努力していた姿も忘れがたい。

以上のように、紆余曲折を経て、当初若干のトラブルもあったが、町内会長を中心とした町内会単位の避難生活、被災者の自制心の発揮などもあり、島原市では1991（平成3）年9月8日に、深江町では11月27日に平穏に避難所を閉鎖した。なお、1993（平成5）年の2期目には、

島原市で4月1日から9月20日まで、深江町で4月28日から8月10日まで設置している。これについては、1期目の知識蓄積があったので、より円滑に運用できた。

## 2 応急仮設住宅等の住宅対策

この災害に関しては、予測しがたい長期災害に対応するために、災害救助の多くの分野で様々な工夫がなされている。中でも避難者の住宅対策の面では緊急を要した応急仮設住宅の建設計画、並びにその後の災害の長期化に対応するための公営住宅等の計画は、以下に記述するとおり、従前の地域の住宅状況にも配慮された特異なものとなっている。

### (1) 応急仮設住宅

1991（平成3）年5月29日に災害救助法の適用が決定されたが、法の基準による応急仮設住宅への入居対象者は、経済的に自力で住居を確保できない「無資力者」であり、今回の噴火災害による避難世帯のうち、この基準を満たす世帯はごく少数のものと考えられた。しかし、長崎県では、災害救助法の入居基準の弾力的運用を国に要望していくとともに、法の適用の如何にかかわらず事態に対応していくための建設準備に入り、大規模災害発生の前日となる6月2日には地元に対しその内容を提示し、用地確保等についての協議を行っていた。住宅の仕様については、居住性の向上を図るため、補助基準面積・基準単価にとられないものとするとして、標準タイプで1棟2戸の2K型（6畳2間とバス、トイレ、台所、押入れ付）、広さを29.16㎡のものとした。

6月3日に死者・行方不明者43人を出した大火砕流が発生したが、その翌日の4日には島原市の霊丘公園に110戸、深江町池平町グラウンドに40戸の建設を当面の措置として発注している。この時点では、その後、総数1,455戸もの建設を行うことになるとは予想されていなかった。通常の建設では、入居対象者を把握してから行うものであるが、今次災害については建設を先行させ、また、希望者が発注数を上回ることが予想されたため、募集方式により実施することとした。第1次は6月8日から13日までとして募集したが、募集期間経過後も入居の申し込みが続いたため、さらに7月5日を最終申し込み期限とした。その結果、島原市988戸、深江町467戸、合計1,455戸の申し込み数となった。

適地が選定され次第、発注を行ったが、膨大な敷地面積を要する用地の確保が大きな問題となった。利用可能な公有地を優先して建設を進めたが、公有地には限りがあり、ほとんどが農地を中心とする民有地となった。用地の確保は島原市及び深江町が担当し、地権者の協力が得られたものから順次発注を行った。1,455戸の発注には3か月の期間を要したが、7月5日までに申し込みがあった世帯については、10月17日までに入居が完了した。応急仮設住宅は、2年間のリース方式で、島原市に26団地988戸、深江町に10団地467戸の建設を行い、最大利用時に

は1,444戸5,669人が利用することになった。これらの住宅は、災害の長期化に伴い設置期間を順次延長し、1995（平成7）年12月25日に最後の入居者が転居するまでの4年半にわたり使用されることとなった。

避難の長期化に伴い、7月5日の入居募集締め切り後も申込みが後を絶たないため、業者からの寄贈分の50戸と入居辞退などの65戸に対して、9月12日から24日の間に補充募集を行ったが、115戸の入居可能数に対して389戸の申込みがあった。この後、入居辞退や警戒区域等の解除などの調整により、補充募集者の入居が完了したのは12月3日であった。この間、2度にわたる直撃型の台風の襲来などもあって、入居者は体育館等に再度の避難を余儀なくされ、また、応急仮設住宅の建設工事は、中断や修理などを要して完成は遅れた。

応急仮設住宅の利用が長期化するにつれて、居住する避難住民から、老人の憩いの場や児童・生徒の合同学習室、自治組織の機能を持った応急仮設住宅の世話人等の会合の場所としての集会所設置の要望が出た。この要望に対して、長崎県は応急仮設住宅の空き室の利用を認め、9団地の10棟19戸を集会所として利用した。そのほかに、島原市及び深江町では、それぞれの義援金基金又は災害対策基金で大規模団地の中に集会所を設置した。その建設費の2分の1については、雲仙岳災害対策基金からも助成した。

また、災害公営住宅等の建設や区域解除によって生じた空き室については、当初の入居基準（2人以下は1K、3～6人は2K、7人以上は3K）の緩和を行い、1世帯2戸利用などの居住環境の改善を行った。災害前は比較的に広い家に住んでいた世帯が多かったため、避難時の狭い応急仮設住宅の生活が長期化するにつれて、ストレスによる家族間のトラブルや近隣関係の悪化も一部には見られたが、これらのゆとり化の対策はその解消にも寄与した。1992（平成4）年10月以降は、ゆとり化の対象とならない少人数世帯に対しても、荷物置き場として1世帯当たり6畳1間程度の利用を認めた。

応急仮設住宅の付属施設としては、当初からテレビ、冷蔵庫、洗濯機、クーラーを標準的に装備していたが、その後の冬場対策として、1991（平成3）年11月15日からコタツを、12月25日からは電気カーペットを全戸に配布した。その他、要望により1992（平成4）年6月からは扇風機を全戸に配布した。島原市では、救援物資である洗濯物の乾燥機51台を18団地の空き室を利用して設置した。また、九州電力からの寄贈による外灯100灯を、県設置の外灯95灯とともに各団地に設置した。

## （2）公的住宅の活用

長崎県では応急仮設住宅の建設とともに、より多くの住宅の需要に対応するために、被災現地から離れた島原半島内や諫早市、大村市、長崎市などに所在する県営住宅や市町村営住宅、雇用促進住宅、教職員住宅、住宅供給公社住宅などの空き室の493戸を確保して、応急仮設住宅と同様に、1991（平成3）年6月8日から入居者の募集を行った。入居者の家賃や敷金は無料とされた。

### (3) 災害公営住宅等

災害の推移が不透明であることを考慮して、島原市及び深江町のみならず周辺の町の安全性が確保できる場所に、総計では842戸の県営・市営の公営住宅の建設が進められた。これらは、平成3年度から平成6年度にわたって長期的視野の下に実施されたものである。特に、災害が長期化するに伴って、それまでの応急仮設住宅に代わるものとして、短期・中期・長期対策の住宅が計画され、それぞれに特異な性格を有するものとなった。これらは、持ち家の割合が92%程度になっている土地柄を反映するもので、一部の公営住宅永住者を除く多くの世帯が、自らの所有になる住宅を建設することを考慮したものである。これらの公営住宅の種別は、第1種住宅、第2種住宅、災害公営住宅、地域特別賃貸住宅、その他の住宅など、多様な利用に対応して多岐にわたる。

まず、短期住宅としては53戸で、応急仮設住宅のうち一部の木造の住宅について応急仮設住宅の役割が終わった時点で改造を加え、その他の公営住宅として被災者が新たな住家に引き移るまでの間の利用がなされた。次に、中期住宅としては172戸で、公営住宅として建設するものであるが、将来の需要を見越して10年の使用年限を付したものとされた。長期住宅として建設されたものは617戸で、通常の公営住宅の中にグレードを上げた地域特別賃貸住宅を含めることや、民間の土地所有者に補助をすることにより建設を促進し、借上復興住宅として一定期間だけ公営住宅としての扱いをする方式などが取り入れられた。借上復興住宅の総数は、島原市内で24団地146戸である。この住宅は地域特別賃貸住宅Bとして位置づけられ、他の民営・公営住宅と同様に住宅家賃補助の対象となった。これらの長期住宅については、現在も民営又は公営の住宅として利用されている。

### (4) 住宅家賃補助

警戒区域等の設定前から危険を感じて避難生活をしている多くの世帯があり、また、通勤の都合や乳幼児、病人などの理由によって、体育館などでの集団的な避難生活を送ることが困難な世帯もあった。島原市や深江町では、応急仮設住宅の申し込みの受付と同時に、希望によって民間賃貸住宅の情報も提供していた。応急仮設住宅への入居が進んだ時点で、災害救助法による応急仮設住宅は制度的に無料であり、公的住宅の家賃も免除とされたため、自力で民間賃貸住宅に入居している世帯との均衡上、雲仙岳災害対策基金の事業として1991（平成3）年11月分から住宅家賃補助制度を創設することとなった。概要は、以下のとおりである。

- ①警戒区域・避難勧告地域等の世帯であること
- ②補助額は、家賃2万円までは全額補助し、2万円を超える額については、その2分の1を加算して限度額を4万円とすること
- ③対象期間は1991（平成3）年11月より警戒区域解除の翌月か1995（平成7）年10月のうち、いずれか早い月までとすること
- ④事業主体は島原市及び深江町とし災害対策基金から全額補助とすること

⑤事業実績は表4-1のとおりである。

### (5) 倉庫等確保助成

1992（平成4）年9月9日以降、警戒区域等の解除になった地区の中には、土石流等の危険が残っている地区があったため、少量の雨でも発生する土石流の危険に対応して避難する際の、家財道具の保管場所の確保が必要となった。このため、応急仮設住宅の倉庫利用と、選択的に倉庫等の賃借料又は倉庫建設費の一部を助成する制度を創設した。概要は以下のとおりである。

- ①避難勧告等の地域又は1992（平成4）年9月9日以降に解除になった地域の世帯（土石流危険地域という。）
- ②助成額は、賃借料1万円までは全額助成し、1万円を超える額についてはその2分の1の額を加算する（限度額2万円）。建設費については、12万円までは全額助成し、超える部分については2分の1を加算する（限度額24万円）。
- ③対象期間は、1992（平成4）年11月から1995（平成7）年10月まで
- ④事業主体は島原市及び深江町の基金で、災害対策基金から全額補助事業とすること（単位：千円）
- ⑤事業実績は表4-2のとおりである。

表4-1 事業実績（井上作成）

該当数	世帯数	金額(千円)
平成3年	635	57,193
平成4年	717	94,296
平成5年	1,098	113,702
平成6年	801	185,053
平成7年	712	99,236
合計	3,963	549,480

表4-2 事業実績（井上作成）

該当数	世帯数	金額(千円)
平成4年	530	45,074
平成5年	782	147,030
平成6年	623	108,301
平成7年	476	44,036
合計	2,411	344,441

## 3 メンタルヘルス

### (1) 避難所におけるメンタルヘルス

火山噴火時においては、火山周辺地域の住民の避難はどうしても長期化する傾向にある。そのため、避難住民は、噴火活動の事態の進展や、噴火活動が沈静化した後の生活再建に対する不安意識で頭がいっぱいになる。それがプライバシーのない狭い避難所暮らしと相まって、心身の不調をきたすこととなる。

避難住民の健康対策は、土石流や火砕流による避難者が、地域の学校の体育館や公民館などへ集団で避難を始めて間もない、5月31日から開始された。当時の健康対策としては、避難している住民の健康状態を把握し、本格的な健康対策を実施するため、島原市及び深江町は、避難者の戸別訪問による健康状態の聞き取り調査を実施した。この結果、慣れない集団生活と火砕流・土石流に対する恐れ等から不眠、肩こり、便秘を訴え、血圧が高い人が多数見られた。

この結果を受けて、6月から島原市及び深江町の自治体や医師会等の協力による全避難所の健康相談を実施したところ、健康に異常を訴える人が多数いることが確認され、その後、避難

者を対象とする健康診断、健康相談を継続的に実施した。健康診断は島原市で7,402人（1991年5月～1994年5月）、深江町で1,455人（1991年5月～1993年3月）、健康相談は島原市で6,504人（1992年4月～1996年3月）、深江町は6,208人（1991年6月～1996年3月）であった。

このように、災害発生当初は、体の健康についての支援が主となっていたが、長期化する避難生活の中で、その支援は心の健康の支援へと拡大していった。

## (2) 応急仮設住宅におけるメンタルヘルス

1991（平成3）年9月には、避難者と日常的に接する医師、保健婦及び島原市や深江町の職員、ボランティアなどを対象に精神保健講習会が開催された。ここで、講習会の講師から、応急仮設住宅に移転した後の精神保健対策の必要性が述べられた。1991（平成3）年11月から1995（平成7）年2月まで、計4回の「ストレスに関する健康状態調査」が実施された。1回目の避難住民の健康状態調査で、ストレスを感じる人が66.9%（高橋、2000）と、通常地域の7倍近いことが判明した。この調査によって把握された精神健康面のハイリスク者に対して、保健婦、精神専門医による訪問相談（県保健所：891件、島原市：867件、深江町：250件）を実施するとともに、保健所に相談専用電話を設置する等の精神保健対策に力を入れた。

島原市の応急仮設住宅には単身の入居者はなく、孤独死は発生しなかったが、1992（平成4）年1月に応急仮設住宅の82歳の女性が自殺するという衝撃的な事件が起きた。市や保健所、医師会、歯科医師会、関係団体でつくる島原市老人保健対策推進協議会は、同じ境遇にある60歳以上の高齢者を対象に、医師による講話や手芸教室の開講、レクリエーションなどの生きがい対策を実施した。

島原ボランティア協議会も、この事件をきっかけに、応急仮設住宅に居住する被災者の精神的不安を軽減することを目的として、電話カウンセリング「心の電話相談室」や応急仮設住宅訪問を実施した。

「心の電話相談室」は専門家による指導を受けたボランティア40人によって、週4回、10時から16時の間、交代制で実施された。被災者のプライバシーを守るために、ボランティアは市外在住の人が募集された。その土地に長く住み着いている人が多い島原では、住民はお互いに顔見知りである場合が多く、このような細かな配慮がなされた。

応急仮設住宅訪問は、主に宗教家や学生が担い手となり、日中孤立しがちな高齢者を戸別訪問し、話し相手になるなどの活動を行った。ボランティアの側も素人である場合が多く、戸惑いも見られたが、被災者の生の姿に接することは、とりわけ学生によい意味での刺激を与えた。また、被災者の側でも、訪問を拒絶することは少なく、多くは好意的にボランティアを受け入れ、交流が行われた。

さらに、1992（平成4）年3月には、43歳の男性が自殺したことで、島原市老人保健対策推進協議会では、高齢者だけでなく、40歳まで対象年齢を広げ、精神衛生面も含めた、幅広い健康対策を講じた。

1992（平成4）年6月からは、自らも被災者である民生委員や町内会長などの地元の世話役を中心に「訪問相談員制度」が発足し、精神科医や保健婦との連携作業が行われた（太田、2001）。この制度は保健婦の人員不足を補う目的もあるが、地域に内在する既存の諸問題を熟知する住民の地域コミュニティの力を活用した制度である。訪問相談員には、応急仮設住宅に住む被災者を毎月1回以上訪問してもらい、健康状態が不安定な人等の情報など、収集された避難者の健康状態に関する情報は、その後、医療機関等による各種支援策にいかされた。訪問相談員に、延べ58人が委嘱され、2万8,490世帯を訪問した。このほか、ストレスに関する健康小冊子の住民配布や健康講演会（14回）、住民向けの講話（32回）が行われた。また、空き室になった応急仮設住宅を利用した憩いの集い（島原市）やふれあいフェスタ（深江町）、温泉保養バス（深江町）などのレクリエーションも数多く実施された（延べ1万2,712人参加）。

長崎大学医学部による、噴火災害が児童・生徒の日常生活に与える影響調査では、「朝起きるのがつらい」、「勉強中ぼんやりして眠い」、「夜中に起きる」、「のどが痛くなる」などといったマイナス傾向が顕著であった。小学生の場合、「避難生活で困っている」と答えたのは、応急仮設住宅入居児童が83.8%であるのに対し、応急仮設住宅以外の避難児童は73.5%と違いがある。その理由は、応急仮設住宅入居児童が「狭い、やかましい、遊び場所がない」で、応急仮設住宅以外の避難児童は「狭い、遊び場所がない、友達がいない」となっている。災害への不安や学校や家からの避難により、精神・心理面にも影響を及ぼしていることがうかがえる。特に、進学を控えた思春期の中学生は、将来への不安感や焦燥感が強かった（『雲仙・普賢岳にいどむ』）。

### （3）職員のメンタルヘルス

大火砕流によって43人の死者・行方不明者が出た1991（平成3）年6月3日から、島原市及び深江町の職員は、住民が避難している体育館などの避難所で泊まりの業務、連日大量に送られてくる救援物資の受け入れや配給業務など、通常業務のほかに災害関連の仕事に追い回された。

大火砕流惨事直後の6月、島原市職員の超過勤務時間の平均は、一般業務も入れると93時間、防災担当課職員で多い人は300時間にも達した。しかし、長時間労働を強いられた中で、県下7市から延べ2,017人も職員派遣があり、主に体育館など避難所での泊まり業務に従事していたことにより、島原市職員の労働負担の軽減が図られた。

初めて経験する多様な被災救援業務にぶっつけ本番で対応し、夏場の災害業務をどうにか乗り越えて9月に入ったころから、職員間に疲労の声を聞くようになった。そこで、市職員組合では、全職員362人を対象に健康調査アンケートを実施した。アンケートの結果は、「日曜休みが取れない」40%、「1日の仕事が終わって疲れる」93%、「災害後疲労等で病院へ行った」23%、「栄養剤を常用した」36%などとなっていた。このようなことから、災害前は職員の健康診断は年1回定期的に実施していたが、その回数を年2回に増やし、市役所の産業医による健康講話を実施して、職員の健康管理に努めた。

## 第2節 生活支援

### 1 21分野100項目

災害の長期化に伴って、政府による被災者等救済対策として必要に応じて積み上げられた多くの項目は、結果として生活支援のみならず、この噴火災害に関する災害対策・救済措置の集大成となった。この中には、例えば別項目としてあげられる避難所の設置をはじめとして、災害援護資金の貸付など通常の災害でもとられる救済措置や、生活安定再建資金の貸付、食事の供与など今次災害で新たに創設された措置も含めた災害対策の全分野が網羅されている。これらの措置が一体的なものとして位置づけられた意義を確認するために、他の項と重複することになるが、ここに全項目を掲載することとする。

#### 1) 避難対策（5項目）

①避難所の設置等、②炊き出し等の食事の提供、③被服、寝具等の供与及び貸与、④旅館、ホテル、客船（1991（平成3）年6月24日～7月27日）等借り上げ、⑤土石流災害に対する集合避難施設の整備

#### 2) 民生対策（8項目）

①災害弔慰金法に基づく災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給、②災害弔慰金法に基づく災害援護資金の貸付、③②の限度額の引き上げ、④生活福祉資金貸付制度要綱に基づく災害援護資金の貸付、⑤警戒区域等に住居を有する者に対する生活安定再建資金の貸付、⑥長期避難者に対する食事供与事業の実施、⑦生活相談の実施、⑧児童福祉施設及び精神薄弱者援護施設等の仮設施設建設を必要とする場合の助成措置

#### 3) 保健衛生対策（4項目）

①健康相談、健康診断の実施、②被災した水道施設の復旧及び代替水源の確保、③災害のために実施した廃棄物の処理事業、④避難所（体育館、公民館等）のし尿の処理事業

#### 4) 住宅対策（8項目）

①応急仮設住宅の供与、②公営住宅の空き家の入居あっせん、③公営住宅等の建設、④借上公共賃貸住宅等の供給、⑤雇用促進住宅、県職員住宅等の空き家の入居あっせん、⑥公民館の建設、⑦住宅金融公庫の被災者に対する特別の住宅資金の貸付、⑧住宅金融公庫の既往貸付金の償還条件の緩和

#### 5) 租税等の減免等（7項目）

①国税の申告、納付等の期限の延長、納税の猶予、租税の軽減免除等、②地方税の申告、納付等の期限の延長、徴収の猶予、租税の軽減免除等、③社会保険の納付に関する特別措置等、④電気・ガス料金の特例措置、⑤電話料金等の特例措置、⑥郵便料金等の特例措置、⑦NHK受信料の免除

#### 6) 農林漁業対策（10項目）

①農林漁業金融公庫の自作農維持資金、林業経営安定資金、沿岸漁業経営安定資金の貸付、②①の貸付限度額の引き上げ、③農林漁業金融公庫の主務大臣指定施設資金の災害貸付の貸付限度の引き上げ及び激甚災害法の適用措置に準じた措置の実施、④農林漁業金融公庫の災害貸付金の利子の支払いについての特別措置、⑤既往貸付制度資金の償還条件の緩和、⑥「天災による被害農林漁業者に対する資金の融通に関する暫定措置法」（天災融資法）の適用を検討するための被害状況等の早期把握、⑦仮渡しを含め、農業共済、農協共済及び森林共済の共済金の早期支払い、⑧森林国営保険金の早期支払い、⑨葉たばこ被害に係る適切な対応、⑩漁場環境影響調査の実施

#### 7) 中小企業対策（10項目）

①国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫及び環境衛生金融公庫の災害貸付の実施と既往貸付金の償還条件の緩和等、②国民金融公庫、中小企業金融公庫及び環境衛生金融公庫の災害貸付限度額の引き上げ、③国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫及び環境衛生金融公庫において激甚災害法の適用措置に準じ特別措置を実施、④国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫及び環境衛生金融公庫の災害貸付金の利子の支払いについての特別措置、⑤中小企業体質強化資金の融資枠の拡大、⑥中小企業信用保険公庫の信用保険の特例の適用、⑦中小企業事業団の高度化融資の償還猶予、⑧被災小規模企業共済加入者に対する特別還元融資等の実施、⑨被災設備に係る設備近代化資金について償還額の全額又は一部の免除、⑩相談所の設置

#### 8) 医療関係施設対策（3項目）

①社会福祉、医療事業団の災害貸付の実施と貸付金の償還条件の緩和、②①の災害貸付に対し、激甚災害法に基づく特別金融措置に準じた措置を実施、③社会福祉、医療事業団の災害貸付金の利子の支払いについての特別措置

#### 9) 被雇用者対策（5項目）

①職業相談・紹介、②被災事業所の休業に伴う一時的離職者に対する基本手当の支給の実施と一時休業等雇用調整に対する援助（雇用調整助成金）、③災害地域離職者に対する公共職業訓練、職場適応訓練の実施（受講者に対し訓練手当を支給）、④新たな事業所を設置し、求職者を雇い入れる事業主に対する賃金の一部助成等の実施（地域雇用開発助成金）、⑤労災補償、公務災害補償（警察官、消防団員）の実施

#### 10) 教育対策（5項目）

①幼児・児童・生徒の安全確保、②他校へ転出する児童・生徒の仮入学・転入手続等の迅速、円滑な処理、③公立小中学校の仮設校舎の建設、④私立高校及び幼稚園の仮設校舎、園舎の建設に対する助成措置の実施、⑤その他就学対策（教科書の円滑な供与、児童・生徒の就学援助、日本育英会の奨学生への特別採用、国立学校の入学金及び授業料の免除

11) 交通・通信対策（4項目）

- ①陸上交通規制に伴う通勤・通学者の海上輸送による交通の便の確保、②道路交通の確保、③鉄道交通の確保、④通信の確保

12) 降灰除去対策（1項目）

- ①道路等の降灰除去事業の補助

13) 降灰防除対策等（4項目）

- ①学校、保育所等の教育、社会福祉施設の空調設備の整備等、②医療施設、中小企業者に対する降灰防除のための資金融資、③避難道路、避難港、広場、ヘリコプター離発着用広場の整備、学校の不燃堅牢化等、④ビニールハウス等の被覆施設、洗浄機械施設等の整備

14) 土木対策等（6項目）

- ①治山施設の整備、②砂防施設等の整備、③海岸事業、④公共土木施設等災害復旧事業等、⑤農地、農業施設等災害復旧事業等、⑥噴火土砂の最終処分場としての廃棄物埋立護岸の整備

15) 激甚災害の指定（2項目）

- ①「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」の適用を検討するための被害状況の早期把握、②「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」の適用

16) 防災集団移転事業等の実施（3項目）

- ①集団移転促進事業の円滑な実施と適用条件の緩和等、②がけ地近接等危険住宅移転事業、③移転を希望する住民の住宅、宅地、農地、商用地等の取得援助

17) 地方公共団体に対する財政支援（5項目）

- ①随時、地方交付税の繰上げ交付を実施、②各種施策、事業の補助採択、優先配分、③地方債の弾力的措置、④特別交付税の配慮、⑤県による災害対策基金の設置

18) 国及び地方公共団体の連携強化（2項目）

- ①県の市町への指導・支援、②国及び県・市町間の連携強化

19) 将来を展望した計画づくりの支援（1項目）

- ①噴火災害継続下における防災に配慮し、将来の復興を展望した地域づくりの支援

20) 火山活動等の観測・監視・警戒と情報伝達（5項目）

- ①地震・地殻変動等の観測・監視と総合判断の実施、②火砕流・土石流の監視、③雲仙岳噴火災害発生監視施設の整備、④警戒区域等の監視・警戒、⑤住民等への情報の迅速な通報

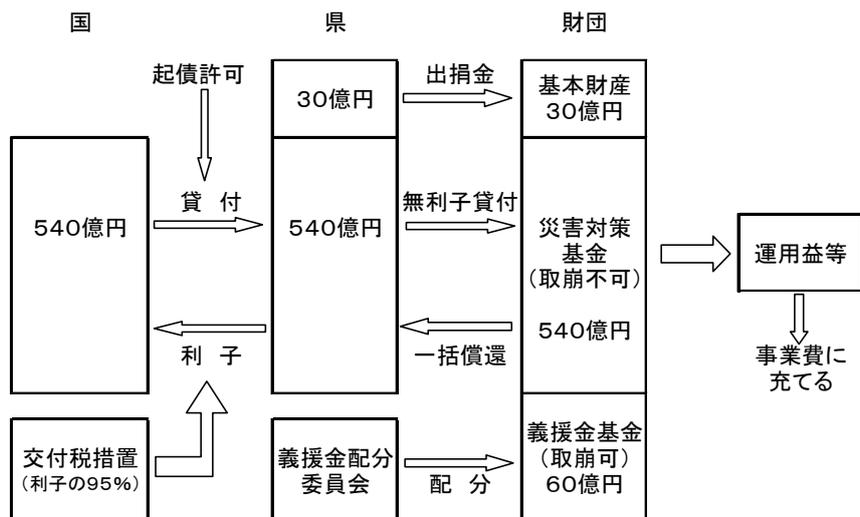
21) 非常災害対策本部の設置等（2項目）

- ①1991（平成3）年6月4日「平成3年雲仙普賢岳噴火非常災害対策本部」設置、②関係省庁等の緊密な連携による所要の対策の実施

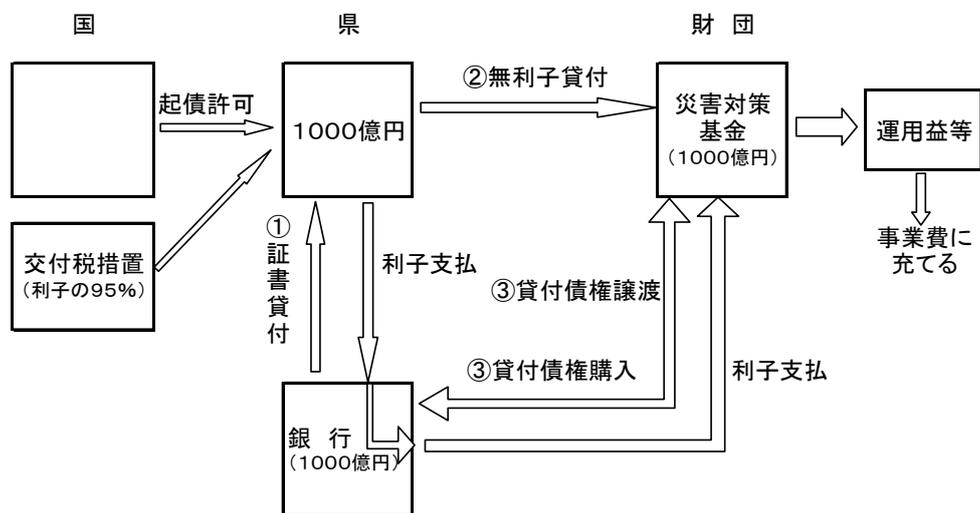
## 2 雲仙岳災害対策基金

雲仙普賢岳噴火災害は、終息の見通しが立たない前例のない災害であり、被災者救済のための特別立法を求める動きなどがあったが、それに代わるものとして「雲仙岳災害対策基金」が設立された（図4-1）。

◎雲仙岳災害対策基金の運用方法(当初5年間)



◎指名債権譲渡方式による運用(延長後5年間)



※基本財産、義援金基金については、当初5年間と同じ

図4-1 雲仙岳災害対策基金の運用方法 (川原作成)

基金は、雲仙普賢岳噴火災害により被災された方々の自立支援や、被災地の総合的な復興・振興事業を支援するために国からの支援を受けて設置された。日本の災害対策としては、初めての制度であり、後の阪神・淡路大震災対策などの際、同様の制度が創設されたが、その先例となったものである。基金は、県からの出損金、貸付金及び義援金の一部を積み立て、それを運用して生じる利息等で、行政では行えないきめ細かな対策を迅速かつ弾力的に実施するために設けられた。

基金の特色は、国や地方公共団体が直轄事業や補助事業で実施する事業は対象とせず、「行政で行う各種の災害対策制度を補完するもの」と位置づけられ、住民等の災害からの立ち上がりに重点をおいて助成事業を実施することとしたことである。例えば、火砕流や土石流によって被害が生じた場合、被害に対して直接の助成はしないが、住宅を再建する際の助成や生業を再開するための助成や借入金への利子助成、補助基準を緩和した農業共同利用施設の建設、農地災害復旧の地元負担金の軽減など、幅広い分野で被災者支援が図られた。

基金は、1991（平成3）年9月26日に（財）雲仙岳災害対策基金として設立され、9月30日に、県出損金20億円、県貸付金280億円、合計300億円の規模で運用が開始された。その後、災害の拡大と長期化に対応するため、1992（平成4）年3月に貸付金260億円、出損金10億円の増額、1991（平成3）年10月と1992（平成4）年10月の2回にわたり義援金60億円を受け入れ、総額630億円に増額された。

1991（平成3）年に設置された基金は、1996（平成8）年には原資となる資金の5年間の貸付期限を迎えることとなったが、災害は依然として継続しており、基金の延長が必要となった。また、災害の長期化、拡大に対応するため、基金の運用益の増額が望まれたが、経済情勢は低金利の傾向にあり、事業を実施していくための運用益を確保できない状況となっていた。このため、5年間の期間の延長と、県からの貸付金を原資とした運用財産の1,000億円への増額が決定された。それと同時に運用方式を「指名債権譲渡方式」に見直し、 $1,000\text{億円} \times 3\% \times 5\text{年} = 150\text{億円}$ の安定的な資金が確保されることとなった。

この基金により、約10年間にわたり、73事業274億6,109万円の事業が実施された。その内訳は、以下のとおりである。

- |  |            |
|--|------------|
| ①住民等の自立復興支援事業  | 86億3,808万円 |
| ○生活の安定対策事業   |            |
| ・生活雑費支給、生活安定再建資金利子補給、災害援護資金利子補給、医療費助成等                 |            |
| ○住居の安定対策事業   |            |
| ・住居再建時助成、住宅確保助成、被災者用住宅団地造成促進助成、避難住宅家賃助成、地域特別賃貸住宅推進助成 等 |            |
| ○生業の支援事業   |            |
| ・事業再開準備助成金支給、生業維持資金利子等補給、生業再開資金利子等補給、生活福祉施設等移転改築助成 等   |            |

- 雇用対策事業
  - ・噴火災害地域就職奨励金支給、被災者雇用開発助成金支給、休業手当助成金支給、技能講習委託、職業訓練等諸費助成 等
- ②農林水産業の災害対策、復興対策事業 85億2,047万円
  - 農林業対策事業
    - ・農地借上促進・整備等助成、避難家畜草助成、農業共同利用施設等再建助成、被災農施設等再開助成、農地災害復旧等助成、降灰対策、果樹種苗供給助成、園芸施設借上助成、園芸用ハウスリース助成、森林造成推進対策 等
  - 水産業対策事業
    - ・漁礁設置助成、漁業種苗放流助成、沿岸漁業構造改善事業等推進助成、水産業影響調査費助成、被災漁業関連施設等再開支援 等
- ③商工業・観光振興事業 35億4,775万円
  - ・商店街共同施設等設置助成、観光客誘致助成、商工業施設再建時等助成、誘致企業に対する助成 等
- ④その他災害対策、復興振興事業等 67億5,479万円
  - ・公共鉄道災害復旧助成、医療機関再建時等助成、被災児童生徒特別奨学金支給、集会所建設等助成、ショートステイ個人負担助成、移転企業関係文化財調査費助成、被災者団体等の集会所確保助成 等

このほか、島原市と深江町には、義援金を原資とする「島原市義援金基金（44億円）」「深江町災害対策基金（26億円）」が設置され、被災者の支援にあてられた。

### 3 義援金基金

この基金の成り立ちや役割については、既に前項で触れているが、日本赤十字社長崎支部や長崎県共同募金会を通じて長崎県に寄託された分及び長崎県に直接寄託された義援金の合計額約171億円のうち、長崎県が被災者あてに直接配分を実施した以外の分のうちから、県が設置した災害対策基金の第2基金及び島原市義援金基金、深江町災害対策基金の原資として96億円があてられている。

県・市・町の義援金基金は、それぞれ独立した財団法人として運営することとされ、財団理事には各分野の代表者を加えて運用の公平を期した。また、基金による救済事業等を新たに創設する場合などには、実施に関しての細かな配慮や適用のために各財団間の調整を図りながら運用された。これは、それぞれの基金が受け持つ範囲の被災者の救済に関することであっても、その妥当性や公平性に配慮することが不可欠であったためである。

このような性格を持つこれらの義援金の3基金は、まず行政による被災者救済制度の適用を受けて実施する事業や給付を優先して、その制度に該当しない場合に、災害対策基金の柔軟運用による救済を図ることを原則として運用された。それでもなお災害対策基金という公的な基金での救済や給付にもなじまないとされることがらについては、さらに義援金基金によって柔軟に検討し対応するという、3段階での救済方式が定着していった。これらの運用手法は、特に即決を要することなどに対しては時宜を得た対策が可能となり、長期避難等の中で、生活や生業の存続を大幅に制限されてストレスが蓄積している被災者の不満解消に大きな役割を果たした。

## 4 生活安定再建資金

雲仙普賢岳噴火災害で、警戒区域等に住居を有していたため、連続して2か月を超えて避難生活を送ること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に資することを目的として、生活安定再建資金の貸付を行った。使途については問わず、100万円を限度として貸し付けるもので、島原市と深江町を事業主体として、年利3%で据え置き期間5年、償還期間5年とするものであった。貸付は警戒区域等の設定時期に応じて、1991（平成3）年10月17日から1992（平成4）年3月31日までと、1993（平成5）年10月14日から1994（平成6）年3月31日までの2段階の貸付とするもので、利子は雲仙岳災害対策基金から補給するため、実質無利子となった。

実績としては、1991（平成3）年分が2,346件で23億4,140万円、1993年（平成5年）分が125件で1億2,500万円、合計では2,471件24億6,640万円が貸し付けられた。

この貸付金は、避難者の生活意欲の増進に関しては設置目的どおりに役割を果たしたが、貸付事務開始の当初から、警戒区域設定の迷惑料で償還は不要という噂が根強く流れ、貸付の5年後から始まった償還に関しては問題を残すことになった。

## 5 義援金

我が国の人々の自然災害やその被災者に対する思いやりが、多くの義援金や救援物資の提供を生んだ。当時は、国内での大規模災害が比較的少ない時期であったこともあり、今次災害に対して寄せられた義援金は多額で、その内容は1996（平成8）年7月31日現在では表4-3のとおりである。

表4-3 義援金寄託金額（井上作成）

寄託団体名	寄託金額(円)
長崎県	7,034,098,692
日本赤十字長崎支部	6,634,643,604
長崎県共同募金会	3,481,957,972
(県関係寄託小計)	17,150,700,268
島原市	4,344,484,929
深江町	1,844,975,982
(義援金寄託合計)	23,339,561,179

長崎県では、義援金の公正な配分を行うため、関係機関による長崎県雲仙普賢岳噴火災害義援金配分委員会を設置して協議した。委員会は、長崎県、日本赤十字社長崎支部、長崎県共同募金会、長崎県社会福祉協議会、島原市、深江町からの代表で構成された。島原市、深江町においても同様の趣旨で配分委員会が設置され、それぞれに公平な配分の実現に努めた。

また、この災害での特徴的な措置として、前項に記載のとおり、義援金の一部を基金に積み立てたことがあげられる。これは多額の義援金を単に配分してしまうのではなく、多くの人々からの支援の意義をより生かすための措置として、次の理由が掲げられている。

- ・基金の運用により、幅広い被災住民の支援が可能なこと。
- ・全国からの温かい支援を恒久的に残せる形での被災地の復興支援が可能であること。
- ・災害復旧や住民の自立支援を目的とした寄託者の意思が尊重できること。

また、義援金の配分時期については、時宜に応じた配分が検討され、人身被害が発生した1991（平成3）年6月3日の12日後にあたる6月15日には、死亡者、住居焼失者、避難者あてに実際に義援金が配分されるという対応状況であった。配分については、島原市、深江町ともにほぼ同様の対応をしているが、県関係寄託分の配分状況は表4-4のとおりである。県関係寄託分の配分額は表4-5のとおりである。

表4-4 義援金の配分対象（井上作成）

配分決定日	配分対象
平成3年6月15日	死亡者、住居焼失者、避難者
平成3年7月14日	住家半壊、児童生徒、事業所等
平成3年11月15日	年末見舞、県・市・町基金充当
平成4年8月27日	住家滅失・半壊、県基金充当
平成5年4月28日	土石流による住家滅失・半壊
平成5年6月12日	同上 避難世帯
平成5年12月6日	島原市・深江町原資配分
平成5年12月6日	同上 児童救済基金等

表4-5 県関係義援金の配分金額（井上作成）

義援金配分内容	配分額(円)
被災住民への直接配分	2,123,690,000
県・島原市・深江町基金充当	9,600,000,000
島原市・深江町への原資配分	4,996,874,000
(財)長崎県児童救済基金配分	42,000,000
雲仙岳噴火災害支援実行委配分	10,000,000
救援物資購入費等	227,198,135
配分額合計	16,999,762,135

その他、初期の段階では県・市・町それぞれ独自に項目を決めて配分をしていたが、被災者の心情に配慮して、次第に調整を図って配分項目を決定するようになっていった。一部は県と同じ項目で配分をしているが、配分項目の多い島原市で決定され配分された項目は以下のように多様なものとなっている。

死亡、行方不明、入院、通院、火砕流住家焼失、火砕流住家半壊、土石流住家全壊、土石流住家半壊、台風被害全壊、台風被害半壊、借家全壊、借家半壊、火砕流非住家全壊、火砕流非住家半壊、土石流土砂排除、床上浸水、床下浸水、避難世帯、避難世帯警戒区域、勧告地域世帯、解除地域世帯、避難家族、避難家族警戒区域、避難勧告地域家族、小学校児童、中学校生徒、高校生徒、火砕流非住家焼失、農業世帯、漁業世帯、畜産業世帯、林業世帯、商工業世帯、事業所、年末見舞い金、餅代、世帯あて商品券、世帯の移転補償・保険金補てん、義援金基金への充当などである。

以上の島原市の配分項目は、災害が長期化する中で、被災者や避難者の心情に配慮して設定した項目が多岐にわたったものになっている。これらの中には、世帯あたりで配分したもの、個人単位で配分したものなど手順もかなり複雑になっている。この中で、商品券とは、後日国

策として実施された地域振興券と同様に、地域の商店街などの活性化を図ったもので、島原市内のみで通用する金券のことである。また、世帯の移転補償・保険金補てんとは、被害を受けた家屋の補償額等は砂防事業など公共事業の補償の際に減額され、また、火砕流被害の家屋は地震保険に入っていないければ、見舞金程度の金額しか支払われないことなどを考慮して、移転補償と保険金の双方の合計額が600万円以下の場合に適用された救済制度である。

## 第3節 生活再建

### 1 集団移転

今回の噴火災害では、家屋の流焼失や警戒区域の設定のため、元の場所での再建が困難になり、生活再建のためには住宅の確保が重大な課題となった。長崎県は、被災者用住宅の確保を積極的に行い、応急仮設住宅の建設に加えて、公営住宅の建設などを行うとともに、移転が必要な住民に対しては島原地域における強い持ち家志向に対応した住宅対策を推進した。

住宅確保のために、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業及び雲仙岳災害対策基金の助成などにより移転者の支援が行われた。災害が長期化しているため、恒久的な住宅団地への移転が完了するまで、家賃補助なども行われた。

水無川流域の被災地区は持ち家がほとんどであり、住民の持ち家志向に対して恒久的移転対策として、長崎県は住宅団地を造成した。被災者団地として、長崎県住宅供給公社によって島原市内に船泊<sup>ふなどまり</sup>団地（51区画）及び仁田<sup>にた</sup>団地（141区画）が造成された。各団地は被災者用の住宅団地であることから、団地造成は防災集団移転促進事業等の適用を受けた公共事業として実施され、また、県からの無利子貸し付けによる資金運用益の造成経費への充当や、利子補給等が県災害対策基金によって実施されることとなり、被災者への分譲価格の低廉化が図られた。入居にあたっては、住家被災者や公共事業の移転対象者を優先するなど、被災者のバランスも配慮した供給が進められた。深江町においても、長崎県町村土地開発公社によって、大野木場団地が造成された。

1993（平成5）年4月末の土石流、6月の火砕流により壊滅的な被害を受けた千本木地区をはじめとする中尾川流域の被災者、中尾川流域の砂防計画などによる移転者などへの恒久的移転対策として、島原市北部の三<sup>み</sup>会<sup>え</sup>地区の海岸を埋め立てて、住宅団地500区画を造成することが、島原市の事業として計画された。しかし、住民の合意形成や埋め立てに対する関連漁協の同意には至らなかった。その後被災者の移転先は別の場所に決定し、三会地区への住民の移転はまとまらなかった。なお、千本木地区住民の被災者用住宅団地としては、千本木地区に近い場所に、宇土山<sup>うとやま</sup>団地（32区画）が造成された。

被災者用住宅団地造成促進助成事業の内容は、次のとおりである。

被災者用住宅団地（島原市に2団地、深江町に1団地）の造成費用に対する利子補給等を、平成4年度から平成9年度まで県災害対策基金で行った（助成実績：1,361,111千円）。

## 2 住宅再建

住宅再建にあたっては、現金を支給するような法的な支援制度がないことから、被災者にとってはその資金が大きな課題となった。今回の噴火災害では、以下の4つが再建にあたっての主な資金源であった。

- ・土地と建物の移転補償費（砂防事業関係）
- ・義援金
- ・住宅再建助成金
- ・保険金

このうち土地と建物の移転補償費については、砂防事業など公共事業の対象となった場合は、土地の売却費と家屋の移転補償費が支払われるが、土石流などで家屋が流失した人は、土地の売却費だけになる。一方、被災しても公共事業にかからなかった人は、当然ながらこの種の補償費などはないことになる。

義援金としては、全壊世帯ということで、450万円が支給された。住宅再建助成金は、この災害で被災した人たちの自立支援や復興のために創設された、長崎県の雲仙岳災害対策基金及び島原市・深江町の義援金基金から助成され、1世帯550万円が支給された。前者と合計すると1,000万円になり、住宅再建の大きな原資となった。

損害保険金の支払いにおいては、土石流被害と火砕流被害で大きな差が出た。土石流被害については、損害保険会社の住宅総合保険、農協共済の建物更正共済などはほぼ通常の保険金が支払われたが、火砕流被害については、一般の損害保険では契約金額の5%（最高300万円）の見舞金が支払われたのみであった。地震・噴火・津波などの災害で生じた損害には支払わないとの免責条項があるためである。火山噴火による補償を受けるためには地震保険の加入が必要であるが、この地域は地震が少ないこともあり、地震保険の加入者はほとんどいなかった。

助成事業の詳細は次のとおりである。

### ①再建時助成事業

住宅の半壊以上の被災世帯が新たに住宅を新築又は購入する場合、県災害対策基金から300万円、市又は町の基金から250万円を支給した（助成実績：島原市437件 2,403,500千円、深江町84件 462,000千円）。

### ②住居確保助成事業

住宅の半壊以上の被災世帯が民間住宅や公営住宅等に入居し、将来にわたって住居を建

設しない場合、全壊者には県基金から200万円、市又は町の基金から100万円を支給し、半壊世帯には県基金から100万円、市又は町の基金から50万円を支給した（助成実績：島原市37件 109,500千円、深江町7件 21,000千円）。

### ③移転費用助成制度

応急仮設住宅等から自宅等に帰宅又は移転する場合に、1世帯あたり移転1回につき5万円を支給した（県基金事業 助成実績：島原市997件 49,850千円、深江町382件 19,100千円）。

### ④住宅被災者生活再建助成事業

住宅被災者が家具購入を行う場合、家具滅失世帯には県基金から105万円、市又は町の基金から45万円、住宅全壊世帯には県基金から70万円、市又は町の基金から30万円、半壊世帯には県基金から35万円、市又は町の基金から15万円、床上浸水等には県基金から14万円、市又は町の基金から6万円を支給した（助成実績：島原市667件 706,750千円、深江町93件 108,700千円）。

## 3 農業再開

島原半島は長崎県屈指の農業地帯で、そのうち島原市及び深江町の1990（平成2）年（被災前）における粗生産額は106億円で、長崎県の農業粗生産額の6.3%を占めていた。主要生産物は、葉タバコ、畜産（生乳、肉用牛、豚等）、露地野菜（白菜、レタス、人参、露地メロン、ばれいしょ等）であった。今回の雲仙普賢岳噴火により、島原市及び深江町の農業は壊滅的な被害を受け、1992（平成4）年の農業粗生産額は69億円まで急落した。

被災地域は水無川流域と中尾川流域に大別され、水無川流域は島原市176haと深江町72haの合計248 haであり、中尾川流域は島原市の59haであった。水無川流域の農地復旧は、噴火災害による被災を契機に、地域農業の生産性向上と施設園芸等による「災害に強い農業」を再構築するため、被災農地の周辺部を含む340haを一体的に整備することとなった。そして、広大なほ場整備を県営の農地・農業用施設災害復旧事業及び農地災害関連区画整備事業等として実施し、1999（平成11）年2月に完成した。中尾川流域の農地復旧は、水無川流域に比べて被害区域が小規模であること、上流域の千本木地区は被災農地のほとんどが砂防施設用地になることから、残地について原形復旧方式で復旧した。

防災営農対策事業としては、活動火山周辺地域防災営農対策事業として防災営農施設整備計画を第1次から第3次まで作成し、平成3年度から平成7年度まで1市9町（平成3年度のみ1市6町）を対象に、農協及び農業者の組織する団体等が土壌矯正、機械・施設の整備を行う事業に補助を行った（補助率：国5/10、県2.5/10、市町村1/10以上）。

また、雲仙岳噴火対策事業として、島原半島で防災営農施設整備計画の対象とならない町に

ついて同事業に準じて県単独で事業を行った（補助率：県4/10、市町村1/10）。

さらに、雲仙岳営農復興支援対策事業として、平成7年度から島原市や深江町の直接被災農林業者の早急な営農再開を図るために必要な、共同利用施設・機械の整備を行う事業に対し補助を行った（補助率：県5/10）。

県の雲仙岳災害対策基金では、農林業者や水産業者への対策として農地のあっせん、施設移転費の援助、農地災害復旧時の助成、降灰対策、避難畜舎の借料助成等に約70億円を助成した。また、島原市と深江町も、義援金基金から助成を行った。

## 4 商工業

今回の噴火災害では、施設が壊れるなどの直接的な被害に加え、売り上げの減少などの間接的な被害もあり、商工業関係で1,500億円の被害が出たといわれる。島原市には、サンシャイン商店街という古くからの商店街がある。火砕流・土石流による直接的な被害はなかったが、この中心部の商店街も大打撃を被った。災害が発生する前は、この商店街には島原半島の人たちが買い物などに来ていたが、災害発生と同時に、幹線道路が通行止めとなったことや降灰により買い物に出かける人が少なくなるなど、商店街を訪れる人は激減した。

商店街からは、救済してほしいとの声もあったが、現在の法律では救済の対象は被災者だけであり、間接的な被害を受けた人への支援は、低利の資金融資だけであった。

従来の法律等では対応しがたい問題に対応するため、商工業の復興に関しては、県の雲仙岳災害対策基金や市又は町の基金の助成を受けて、アーケード街や街路灯の整備、様々な活性化イベント等への補助のほか、低利の融資制度の運用、特別施策の実施等により、地域経済、産業の活性化を図った。

また、災害の長期化により沈滞している地域経済の活性化を図るため、市に寄せられた義援金を原資に、1993（平成5）年12月に1世帯あたり2万円の商品券、1994（平成6）年12月に1世帯あたり1万円の商品券を発行し、年末年始の特別見舞金として市内全世帯を対象に合計4億2,000万円の商品券を配付した。商品券の利用範囲は市内の商店、事業所に限定し、市内全域における消費の拡大と経済の活性化に絶大な効果を発揮し、平成11年度に国において実施された地域振興券事業の先駆けともいえるものであった。深江町においても同様の商品券が配布された。

## 第4節 住民の対応

### 1 避難から住宅再建までのプロセス

#### (1) 基本パターン

図4-2は、避難から住宅再建までの標準的なプロセスを示したものである。これらのうち、避難所・応急仮設住宅及び公営住宅については前述のとおりである。

恒久的な住宅建設に向け、行政機関は4か所の住宅団地を整備し、399区画の宅地を造成・分譲した。最初に住宅が再建されたのは1993（平成5）年の初めであった。

#### (2) 上木場地区と安中三角地帯のケース

図4-3は、被災した地区の中から上木場地区と安中三角地帯の避難から住宅再建までの流れを図にしたものである。

上木場地区は、この災害で最初に被災した地区で、他地区に比べ住宅再建は比較的早く、災害発生から住宅再建終了までの期間は、おおむね5か年である。一方、安中三角地帯は嵩上げ事業を実施したこともあって、地区内で住宅を再建した人の期間はおよそ11か年である。他の被災集落の住民は、この間に住宅再建を終えている。

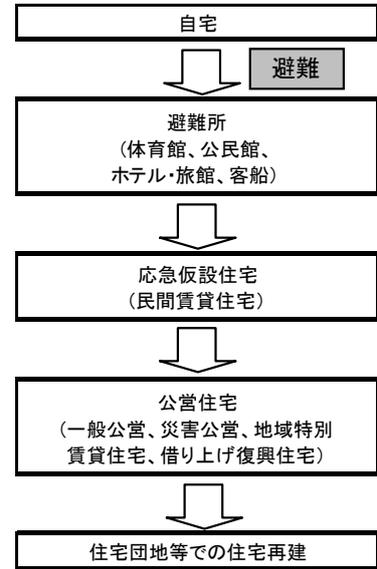


図4-2 基本パターン（木村作成）

年	上木場地区	安中三角地帯	
		地区外再建	地区内再建
1991	避難所 (約1か月)	避難所 (約2か月半)	避難所 (約2か月半)
1992	応急仮設住宅 (約1年9か月)	応急仮設住宅 (約2年)	応急仮設住宅 (約2年)
1993	災害公営住宅 (約1年～3年)	災害公営住宅 (約1年～3年半)	
1994			
1995	住宅再建 (約2年)	住宅再建 (約2年半)	
1996			災害公営住宅 (6年半～10年)
1997			
1998			
1999			
2000			住宅再建 (約3年)
2002			2002年

図4-3 上木場地区と安中三角地帯のケース

(木村作成)

## 2 避難生活の課題

### (1) 避難所生活での課題

図4-4は、東京大学新聞研究所が1991（平成3）年8月に行ったアンケート調査（廣井ほか、1992）の結果である。

この調査によると避難所となった体育館や公民館での生活に関して不便・不満がないと答えた人は、わずか3%であった。これに対し避難者から指摘があった課題を多い順に並べると

「なんとなく落ち着かないこと（65%）」「プライバシー（59%）」

「風呂（44%）」「人間関係（38%）」「騒音（35%）」「洗濯（34%）」「食事（34%）」となる。また同調査によると52%の人が「不眠」を訴えている。

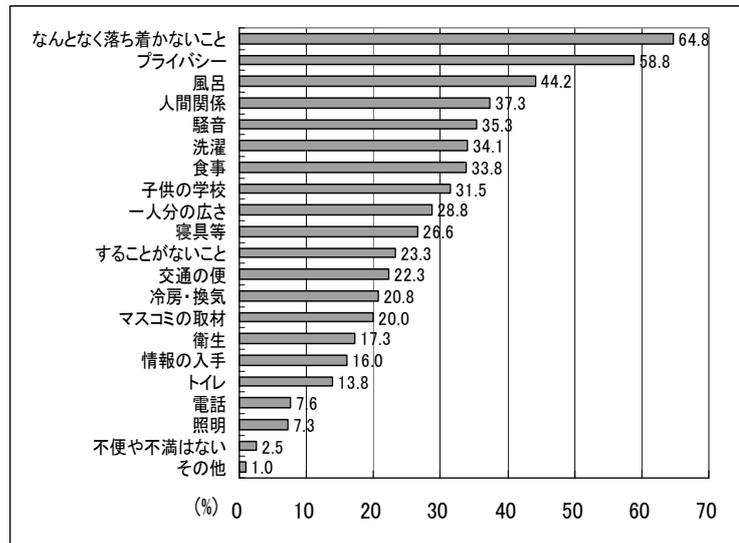


図4-4 避難所での不便や不満（廣井ほか、1992）

### (2) 応急仮設住宅の生活での課題

応急仮設住宅の居住性については、長崎大学のアンケート調査（高橋、2000）がある。

この中では83%の世帯が「狭い」と答えており、この背景には農村特有の家族数が多い世帯が多数を占めていたことが考えられる。このため34%の世帯から世帯分離を行ったという回答が得られていた。

図4-5に示すように同調査の居住性に関する質問に対しては、83%の人が「隣の物音が聞こえる」「収納スペースが少ない」と回答している。また、室内が「寒い又は暑い（75%）」「玄関がない（66%）」「プライバシーが保てない（53%）」などの不満も寄せられている。

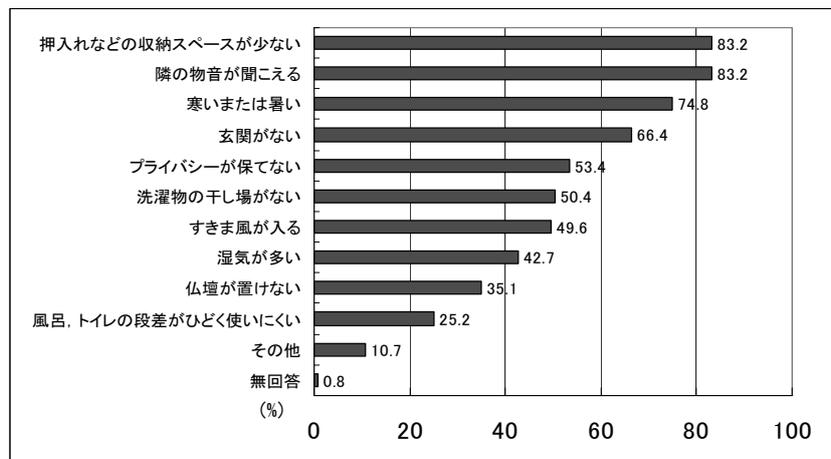


図4-5 応急仮設住宅の居住性の問題（高橋、2000）

### (3) 生計面の課題

この災害で被災した地域では、多くの住民が農業を主な収入源としていた。このため警戒区域の設定による強制的な避難は、収入に大きな影響をもたらした。図4-6は東京大学新聞研究所が調査（廣井ほか、1992）した避難に伴う世帯収入への影響である。

この調査によると災害前と同じように働いている人は、32%にとどまり、「休職中（19%）」、「休職中ではないがほとんど仕事ができない（15%）」、「失業中（17%）」を合わせると、半数以上の人仕事をしていない状態であった。

また、仕事ができないことから、避難者の多くに収入の減少が見られた。図4-7のように「収入は変わらない」と回答した世帯は19%に過ぎず、多くの世帯で収入の減少が見られ、「5割以上減少した」が42%、「3～4割減少した」が20%であった。このような経済被害は、農林業や自営業に従事している人ほど深刻であった。

このように収入が途絶えた住民を救済するため、行政機関は、本来応急仮設住宅へ入居した時点で打ち切られる食事の提供を、過去例のない「食事供与事業」という形で実施した。

## 3 生活再建の課題

災害の長期化に伴い生活再建にあたっては、多くの課題が山積した。

### (1) 住宅再建

被災者が住宅再建にあたって抱えていた課題を、島原市上木場地区のアンケート調査結果（木村・高橋、2004）で見てみる（図4-8）。

この地区は、集落全体が火山噴出物によってほとんど埋没し、災害前の場所での再建は不可能になり、その結果移転を余儀なくされた。

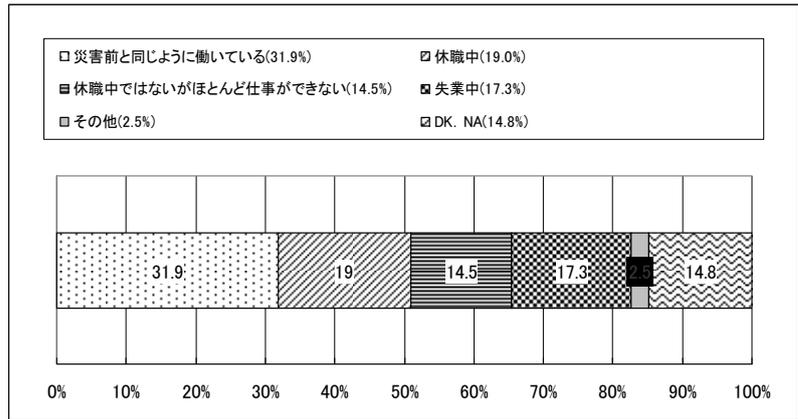


図4-6 仕事の継続状況（廣井ほか、1992）

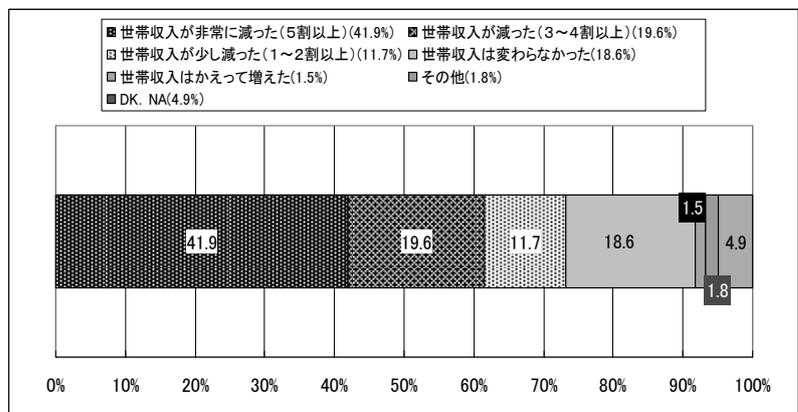


図4-7 世帯収入への影響（廣井ほか、1992）

住宅再建時に住民が最も困ったことは、「再建場所の安全性」で約45%、次が「再建資金の調達」の約41%であった。「再建場所の安全性」が高い比率を占めた背景には、住宅再建の場所を決定する時期にまだ災害が継続し、被害が拡大していたために住民が不安に駆られていたこと、また将来にわたって二度と被災したくないとの思いからといえる。

再建資金も大きな課題であったが、この災害では多額の義援金が寄せられたことから、多くの被災者は義援金と災害対策基金、保険金、公共事業による移転補償などを原資として住宅を再建した。

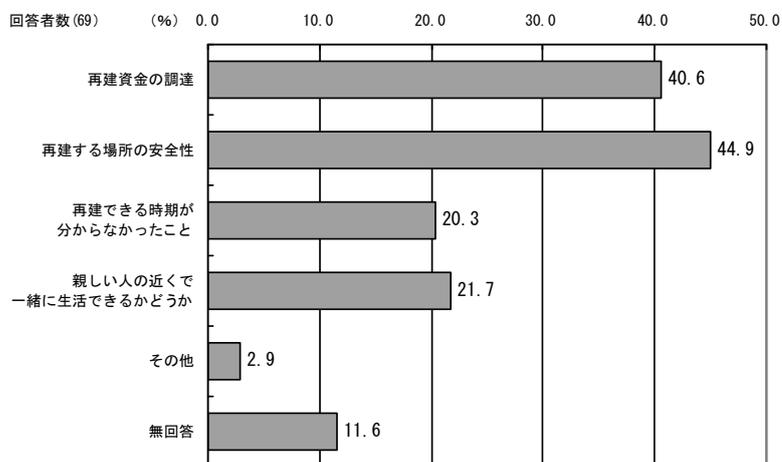


図4-8 住宅再建にあたって困ったこと (木村・高橋、2004)

## (2) 集落再建

1991（平成3）年11月から1992（平成4）年7月にかけて上木場地区が独自に行った3回のアンケート調査によると、住民の約8割が集落の再建を望んでいたことになる。しかし、集落の移転先の決定が遅滞したり、各家庭の経済事情、住民及び行政機関がコミュニティに対する意識が希薄だったことなどが起因し、集落再建は実現しなかった。災害から10年後に実施されたアンケート調査（木村、2005）（図4-9）によると約4割の人が集落を再建すべきだったとしている。

この災害では多くの集落が被災し、移転を余儀なくされたが、集落移転を実現させたのは、深江町大野木場地区と島原市千本木地区の一部の住民のみであった。

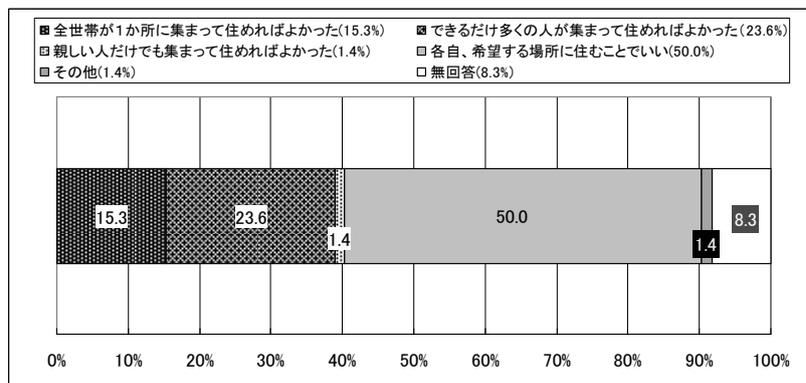


図4-9 集団居住についての考え (木村、2005)

## (3) 産業

島原市が実施した1995（平成7）年のアンケート調査（『災害の長期化及び警戒区域等の設定に伴う生活実態把握調査』）によると、約5割の人が災害の前よりも生活が厳しくなったと回答している。

#### a. 農業

この災害で被災した農地は、島原市で235ha、深江町72haで、合計307haであった。アンケート調査（木村、2005）によると、1995（平成7）年時点で既に離農した世帯は23%で、休止又は再開していない世帯は43%にのぼった。一方、農業を再開した世帯は約21%にとどまっている。次に、離農した世帯にその理由をたずねた結果、「高齢で働けない」が48%で、「後継者がいない」、「十分な収穫が望めない」がいずれも24%であった。休止している世帯のうち再開の希望を持っていた世帯は約45%で、また「まだ迷っている」も36%あった。この調査からは、避難生活の長期化、また、被災した農地の基盤整備に多くの時間を要したために農業ができないなど、再開に向けて様々な課題を抱えていたことがわかる。結果的に島原市と深江町の被災区域内の農家667戸のうち、2000（平成12）年時点では293戸が離農、374戸が農業を再開している。

#### b. 自営業

アンケート調査（木村、2005）によると、調査の実施時点で営業を再開している事業所は65%で、まだ再開していない事業所も、64%が「営業を再開したい」という意向を持っていることがわかった。再開を阻む理由として「既に負債があり、新たな借り入れができない」という回答が最も多かった。この調査からは、災害が継続しているにもかかわらず被災地外で独自に店舗を確保し、営業を再開している自営業者が多いことが把握されている。一方、再開にあたって再建資金の調達が大きな課題となっていることも明らかである。

## 第5節 住民組織の対応

### 1 既存組織の対応

災害発生直後から、既存の組織が活発に活動を開始した。中には、既存の組織が別の名称を設けて活動を行ったところもある。

#### (1) 町内会

前記した上木場地区には、南北2つの町内会があったが、災害直後の7月に合同の組織として「上木場復興実行委員会」を立ち上げた。当団体は、住民の意向を集約するために独自のアンケート調査を4回実施し、それらの結果を踏まえ、行政機関に要望書を5度にわたり提出するなど、地元住民と行政機関とのパイプ的な役割を果たしていた。このような住民団体は他の地区にも見られ、深江町大野木場町内会も「大野木場復興委員会」を発足させ、上木場地区と

同じような活動を実施した。

この災害で被災規模が最も大きな安中地区には、災害の前から31町内会で構成する「安中地区町内会連絡協議会」があり、当協議会も積極的に活動した。1992（平成4）年2月には、当面の土石流対策、恒久的な砂防施設計画の提示などに関する要望書を行政機関に提出、以後地域全体に関わることについて1994（平成6）年までに、要望書を10回提出している。一方、当協議会は、避難者に身近な情報を提供することを目的に、「あんなか」というタイトルの広報紙も発行している。

## （2）商工会など

町内会と同様に商工会などの各種経済団体も、行政機関に請願や陳情書を提出するなど活発な活動を展開した。

「島原生き残りを考える会」は、島原市の商工会議所の有志で構成された団体で、1991（平成3）年7月には「決起大会」を開催、さらに同月には全国から寄せられた義援金や救援物資に感謝の気持ちを表すために、ハガキを送付する活動を行っている。また8月6日には、国に対して、長期災害に対する救済・補償を目的にした「特別立法」の制定と「災害復興基金」の創設を求める陳情を行った。この陳情の後、対外的な活動を行うためには被災地の住民団体を統合した新組織が必要だということになり、8月20日「島原生き残り」と復興対策協議会」が設立された。

## 2 新規組織の対応

この災害では、災害を契機に救済と補償を求めて数多くの住民団体が結成された。しかし、それらの団体のほとんどは、既存の組織を母体としている。また、各団体は独自の活動を展開しながら同一の目的で活動する必要がある場合は、複合体としての新団体を設立した。

### （1）「（島原安中地区）普賢岳噴火災害被災者協議会」

1991（平成3）年8月1日に発足した「（島原安中地区）普賢岳噴火災害被災者協議会」は、通称「五団体」と呼ばれた。その構成団体は表4-6のとおりで、各団体に共通する点は大規模な被害を受けた「安中地区」の被災者団体ということである。また、漁業協同組合を除き、他の4団体はいずれも災害発生直後の6月から7月にかけて設立され、極めて早い時期に住民運動がスタートしたことがわかる。この五団体の活動の目標は、特別立法の制定と災害復興基金の設立だった。前者は、警戒区域の設定に伴う損失補償を求めるもので、後者は基金の利息による各種救済の実施を求めるものである。このため当団体は、1991（平成3）年8月4日に国に陳情活動を行った。

表4-6 被災者団体一覧（普賢岳噴火災害被災者協議会に所属の団体）（鈴木、1998）

名称	結成日	概要
① 上木場復興実行委員会	1991年 6月30日	上木場地区は、最初に避難勧告区域となった地域である。南上木場町・北上木場町の2町内を含む。実行委員会は、南・北上木場町内会を基盤に結成されている。会員数は約80人。
② 普賢岳噴火災害流消 失家屋被災者の会	1991年 7月26日	第I期被災（1991年6月8日火砕流・6月30日土石流）で家屋を失ったもので、上木場地区住民でないものがメンバー。5町内（白谷・天神元・札の元・北安徳・鎌田）を含み、全部で70戸である。やはり町内会を基盤に結成された。
③ 島原普賢岳噴火災害 に立ち向かう被災農 業者の会	1991年 7月21日	上の2団体に入っていないもので、警戒区域内に農地のある農業者による会。会員は約250人。農業実行組合を通じて連絡がなされている。
④ 普賢岳噴火警戒区域 災害に立ち向かう会	1991年 6月10日	同じく警戒区域内に事業所を持つ商工業者による会である。島原商工会議所メンバーを中心に組織がつくられ、決起集会も商工会議所で開かれた。会員数は約150人。
⑤ 島原市安中漁業協同 組合	1949年 7月18日	この団体のみ既存の組織である。港が被災したため、港単位に形成されていた漁協が、そのまま被災者団体となった。1990年度末時点での組合員数は正・準あわせて91人。

## (2) 「島原生き残り」と復興対策協議会」

前記した「島原生き残り」と復興対策協議会」は、発足当初37団体で構成され、その後さらに参加団体が増えている。この協議会に参加した団体は表4-7のとおりで、被災地内の既存の主要な団体、災害後に結成された団体がほとんど参加している。

表4-7 島原生き残り」と復興対策協議会名簿（第I期）（鈴木、1998）

No.	団体名	No.	団体名
1	島原商工会議所	22	島原繊維産業組合
2	島原市町内会連合会	23	長崎県食肉環境衛生同業組合
3	長崎県石油商業組合	24	島原市商店街連盟
4	長崎県石油共同組合	25	島原市漁業協同組合
5	島原市文化連盟	26	島原市農業協同組合
6	島原市医師会	27	島原市仏教会
7	島原市歯科医師会	28	松平黎明会
8	島原観光協会	29	島原商工会議所婦人部
9	島原温泉旅館組合	30	島原商工会議所青年部
10	島原ライオンズクラブ	31	島原市青年団連合会
11	島原ロータリークラブ	32	島原市婦人会連絡協議会
12	島原青年会議所	33*	島原生き残りを考える会
13	島原を美しくする会	34*	普賢岳噴火警戒地区災害に立ち向かう会
14	島原経済同交会	35*	上木場復興実行委員会
15*	雲仙災害ボランティア協議会	36*	火砕流・土石流々焼失家屋被災者の会
16	島原食品衛生協会	37*	普賢岳災害被災者安中農業者の会
17	島原環境衛生協会	38	島原市安中漁業協同組合
18	島原市老人会連合会	39	島原市紙製品・文具商組合
19	島原市青色申告会	40	長崎県印刷工業組合島原支部
20	島原市PTA連合会	41	島原市鮮魚商協同組合
21	島原市土産品協会		

注) \*印は普賢岳災害がはじまってから結成された団体。他はすべて既存の団体。

団体設立後の最初の活動は、1,000万人の署名運動で、この活動によって最終的には523万7,833名の署名が得られたという。その後、1991(平成3)年10月3日から1994(平成6)年11月まで合計4回、国への陳情活動を行っている。中でも1992(平成4)年1月27日の請願提出が最大規模で、150人が上京した。またこのときの請願の内容は、次のとおりである。

- 1) 「警戒区域の設定に伴って生じた住民の損失を補償する措置」「また、警戒区域などの設定権者の見直し」
- 2) 「緊急的な防災工事のために移転を余儀なくされる住民に対する格別な助成措置」「被災農地の激甚災害指定による災害復旧事業の実施や警戒区域・避難勧告区域の農地に対する高率補助措置」
- 3) 「長崎県による雲仙岳災害対策基金の大幅な増額措置について所用の許可や財政支援」「併せて、この基金とは別に、……全国的な災害に対処するため、国による災害対策基金の創設などの措置」
- 4) 「梅雨期を控え……被災地などに対する土石流対策」
- 5) 「低利融資限度額を大幅引き上げるなど中小企業対策について」
- 6) 「避難・復興のための道路を早急に整備促進」
- 7) 「火山対策のための砂防事業を一層強力に推進」
- 8) 「災害長期化に伴い、食事供与事業、雇用調整助成金など期限切れとなるものについては期間の延長や支給限度日数の延長など」
- 9) 「災害時の医療について災害特例の合法化などの措置」
- 10) 「島原半島一帯の降灰の除去について」  
(島原生き残り復興対策協議会、在京者による島原半島災害・復興対策本部『請願書』1992年1月より抜粋)(鈴木、1998)

10項目で、この内容には以前あった「特別立法」という曖昧な表現は避けられたという。

### 3 復興に向けた対応

災害が継続していた1995(平成7)年6月30日、被災地の復興に自ら取り組もうとする団体が現れた。「安中三角地帯嵩上推進協議会」(以下「協議会」と略す)である。他の多くの住民団体が救済や補償を求める中、土石流により埋没した被災地を再度よみがえらせることを目的に設立された極めて異色の団体である。以下、この団体について説明する。

### (1) 誕生の経緯

安中三角地帯とは、水無川と砂防施設の導流堤に囲まれた約93haの地域のことで、この名称は災害後に付けられたものである。この地域は、いく度となく土石流に見舞われ、地域の大半が埋没し、個人の力では復旧できない状態に陥った。そこで住民の間から出てきたのが土砂は排除せず、逆に盛土によって地盤を高くしようとする構想であった。しかし、この構想を実現するための公的な制度がないため、住民は行政機関に被災地を「土捨て場」として利用してもらう手法を考えついた。そして事業実現のためには、地域住民からなる住民団体が必要なことから町内会を母体にした新団体を結成した。

### (2) 組織体制と活動

協議会は、嵩上げの対象区域となった8町内会の代表により構成された。事務局は島原市で、団体の顧問には地元選出の県議、市議、また安中地区町内会連絡協議会の役員及び建設省（当時）が名を連ねた。

協議会の最も大きな活動は、安中三角地帯の全地権者から嵩上げについての同意を取り付けることであった。対象地区の地権者は544人、協議会は約半年で95%の同意取り付けに成功している。

### (3) その後の活動

1996（平成8）年、長崎県は「島原地域再生行動計画（通称「がまだす計画」）」の策定に着手した。この動きに対し、地元住民でも各種の提案をすべきという考えから、地元案を作成するために安中地区町内会連絡協議会の中に「安中地区まちづくり委員会」が設けられた。当委員会には協議会の役員も参加した。その後1999（平成11）年1月には、本格的なまちづくりに取り組むための組織として、前述のまちづくり委員会と既存の各種団体の代表からなる「安中地区まちづくり推進協議会」を町内会とは別の組織として発足させた。そしてこの協議会が発足したことにより、「安中地区まちづくり委員会」は発展的に解消した。その後さらにまちづくり事業を継続的に行っていくことを目的に、2000（平成12）年4月には「特定非営利活動法人島原普賢会」が誕生した。この団体の中核的なメンバーは、かつての協議会の役員であり、その意味でこの組織は他の被災者団体とは異なり、組織形態が変化しても各種活動を継続的に実施している団体といえる。

## 第6節 ボランティア

### 1 初めての災害ボランティア活動（初期のボランティア）

島原ボランティア協議会は、1991（平成3）年6月に発生した雲仙普賢岳大火砕流災害を機に結成された災害ボランティア団体である。しかし全く新しい団体として成立したわけではなく、災害前からあった既存の地域おこし団体を下地にして、その活動の延長線上に成立したものである（『普賢岳からのメッセージ 災害ボランティアの風』）。

島原半島では、雲仙普賢岳が噴火する数年前から、島原半島1市16町の活性化を目標として十七会じゅうななかいという地域おこし団体のネットワークが組織されており、それを母体にしてガンバルンバ交流会議という同種のネットワークが結成され、さらにそれを母体として、島原ボランティア協議会が結成されたのである。そして、十七会やガンバルンバ交流会議での活動を通して培われた人脈や活動理念は、島原ボランティア協議会が結成された後も根強く存在し、会の後々の活動内容を大きく規定していくことになった。

1991（平成3）年6月、島原ボランティア協議会の立ち上げは素早かった。事前の申し合わせなどなかったにもかかわらず、十七会代表であった宮本秀利氏の呼びかけのもと、いわば自然発生的に会が結成された。しかし、発足当時は何をしてよいかわからない状態であり、また、活動の財源も拠点となる事務所もなかった。島原ボランティア協議会が最初に取り組んだ活動は、被災住民の一時的な避難場所や荷物保管場所の確保、長崎県内の空き家情報の提供など、主に被災者の住居生活にかかわる支援活動であった。また、佐賀県伊万里市や熊本県の団体から、十七会やガンバルンバ交流会議の諸団体に衣類や食料品等の救援物資が送られてきたため、それらを避難住民や島原市対策本部に届ける作業が行われた。このように被災直後の災害ボランティア活動は、十七会やガンバルンバ交流会議で培われていた既存のネットワークを通して始められた。懸念されていた事務所もこのようなネットワークを通じて、廃業した旅館を無料で貸してもらった（『普賢岳からのメッセージ 災害ボランティアの風』）。

### 2 災害長期化の中でのボランティア活動（地元での災害ボランティア活動）

初期の活動で自信を深めた島原ボランティア協議会は、他にも様々な活動に乗り出していくことになる。具体的には、各避難所の状況を見て回り、公衆便所の清掃など、その時その場の判断で避難住民の生活に役立つと思われる雑事が行われた。少し時間が経つと、全国から続々と救援物資が届けられ、市役所の玄関に山のように積み上げられる日が続いた。島原ボランティア

ア協議会は、市職員と協力してその仕分けや配送作業を受け持つことになった。

1991（平成3）年6月30日の土石流を皮切りに、水無川下流域でも土石流が頻発するようになると、被災家屋からの土砂除去作業が行われるようになる。当時は常時動ける実働的なメンバーは20人ほどであったが、これら緊急時の活動には多くの地元住民有志が協力を駆けつけた。島原ボランティア協議会の呼びかけに応じて、学校教員や主婦、あるいは作業風景を目にして全く自発的に参加する人もいた。

これら当初のボランティア活動の原動力となったのは、地縁を基盤とした自然な互助感情であった。自分の地域が窮状にあるのだから助け合わなければならないという思いが活動の原動力であり、それは従来からの活動であった地域おこしの理念とも通じるものであった。

噴火災害の状況はテレビなどを通じて全国に報道されたため、夏休みに入ると学生や宗教団体をはじめとする外来のボランティアが多数島原に押し寄せた。そのこと自体はありがたいことであったが、当時島原市ではボランティアの受入体制が整備されていなかったため、駆けつけたボランティア、地元の行政、住民ともに、一時的にパニック状態に陥った。そこで、島原ボランティア協議会は、これら外来のボランティアの受入窓口としての役割も請け負うことになり、全国から支援に来ていただいた総勢約3万人もの災害ボランティアの受入窓口となった。

当時の活動は、外来ボランティアを引率して、その時々に必要な業務にあたることであった。土砂除去作業が中心になったが、被災者との接触を通してニーズを積極的に把握し、被災児童への家庭教師ボランティア事業なども行われた。また、タレントや歌手、大学の各種サークルも多数訪れたため、演芸会やコンサートの実施手配なども請け負った。こうした外来ボランティアとの交流経験は、島原ボランティア協議会メンバーの活動的視野をより広域に向けさせることとなった。当初は、緊急の救援活動が一段落したら、従来の地域おこしの活動に復帰するつもりであったが、活動継続へと向かい、被災者団体を中心に全市的に沸き起こった住民運動に、支援団体の一つとして参加した。

被災直後、島原ボランティア協議会が被災住民に市外の空き家情報等を行ったことは、人口流出を懸念する市との間に軋轢を生んだが、救援物資の仕分けや火山灰の清掃、土砂出し等の作業など、行政では直接的には行いにくい諸業務を精力的に実施し、1992（平成4年）からは、「こころの電話」による避難住民への電話カウンセリングや、応急仮設住宅住民への訪問活動等も積極的に行われた。そのような活動が重ねられた結果、徐々に島原市との間に信頼関係が回復され、島原市から1992（平成4）年300万円、1993（平成5）年200万円、1994（平成6）年100万円の事務委託金が支給され、島原ボランティア協議会の財政的な基盤が固まった（『普賢岳からのメッセージ 災害ボランティアの風』）。

災害が長期化する中で、島原ボランティア協議会もまた数々の困難に直面したことも事実である。現地の事情に疎い外来ボランティアがかえって活動の妨げになり、地元住民との間に軋轢を引き起こすこともあった。また、住民運動への参加により、特別立法の制定を求めて強硬な姿勢の被災者団体と行政と、協調的な関係にある島原ボランティア協議会との間で反目が生じたこともあった。

このような危機に乗じて、別のボランティア組織（「災害ボランティア救援隊」）が出現し、詐欺まがいとも受けとれる行動をとって、ボランティア活動全般に対する地元の信頼を失墜させるような偽ボランティア騒動が起きた。しかし、総じてみるなら、被災後およそ2年の間、島原ボランティア協議会を中心としたボランティアの活動にはめざましいものがあったといえる。

### 3 災害以後のボランティア活動（島原の体験を外部的に向けての活動）

噴火活動が終息に向かい、行政による様々な復興事業が進展してくる中、直接的な災害救援活動は規模縮小に向かった。ボランティアとしてできる仕事内容が減ったこと、外来ボランティアの来訪が減少したことにより、ボランティアの表立った活動はほとんどなくなった。さらに、市からの補助金も1994（平成6）年で打ち切られるため、それ以降は、財政的な展望ももてない状態であった。そのような矢先、1993（平成5）年7月に起きた、北海道奥尻島の北海道南西沖地震が島原ボランティア協議会の継続を決定づけた。

島原ボランティア協議会のメンバーは、集まった4,000羽の折り鶴と励ましの手紙、義援金などを持って、奥尻島を訪問した。そこで目の当たりにしたのは、災害ボランティアの受入体制がいかに未整備な状態にあるかということであった。このような窮状を見て、雲仙普賢岳でのボランティアの経験を他の災害被災地でもいかしていくことを痛感した。

1995（平成7）年1月の阪神・淡路大震災では、被災5日後にはメンバーが現地入りし、瓦礫出し、引越し手伝い、炊き出し、救援物資の仕分けなど多岐にわたる活動を行った。さらに、それらの雑務的な作業とは別に、現地を訪れた他のボランティアたちに作業内容をコーディネートする役割を請け負った。その時々に必要な作業を通知し、また、救援物資の仕分けや搬出の手順など作業の仕方を伝授した。つまり、被災者に対する支援のみならず、ボランティアに対する支援も行う「ボランティアに対するボランティア」的な役割を果たした。阪神でのボランティア活動は、全国のボランティアと知り合うことになり、その後、災害ボランティアの全国的ネットワーク化事業が精力的に取り組まれることになり、現在、島原ボランティア協議会の対外的な取り組みの中心となっている。

1998（平成10）年からは、島原ボランティア協議会を中心に、噴火により荒廃した雲仙普賢岳に緑を取り戻す運動である「雲仙・百年の森づくり」実行委員会が立ち上げられ、種まきから植樹、植栽、管理に至るまで多くの地元住民等の参加を得て、緑のボランティア活動が積極的に取り組まれている。

また、全国から集まった膨大な救援物資と悪戦苦闘した結果の教訓として、古着や生ものは送らない。個人より団体でまとめて多量の同等品を送る。島原から救援物資を送る場合は、送る側で仕分けし、箱の内容と数量を記入する。物資よりお金の方が多方面に活用できることから、小額でも物資は換金して送金するなど、島原方式と呼ばれる方法がとられている。