

佐賀県突風災害における被災者支援

Support system for Disaster Victims in the case of gust in Saga

山崎 栄一

Eiichi YAMASAKI

西九州大学健康福祉学部

Faculty of Health and Social Welfare Science, Nishikyushu University

On June 27th, 2004, the gust which led to a disaster occurred in the southern Saga. This disaster is an important case for the support system for Disaster Victims in the following reasons. First, this was the first case applying the Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims after its amendment in April, 2004. Second, damage for houses which is peculiar to cases of tornado was occurred. Third, the case occurred in the community with low awareness regarding to disaster risk. This paper indicates the problems and issues of the support system emerged from the case in Saga.

Key Words: support system for disaster victims, gust, public policy

1. はじめに

2004 年 6 月 27 日朝に発生した佐賀県突風災害は、被災者支援制度にとって、いくつかの着目すべき特徴をもった災害事例であった。第 1 に、佐賀県突風被害は、2004 年 4 月に改正された被災者生活再建支援法の初の適用事例であること。第 2 に、竜巻に特有な家屋被害が見られたこと。第 3 に、普段は自然災害のリスクの意識が低い自治体において、災害が発生したということである。

本稿は、佐賀県突風災害につき、これらの特徴を踏まえながら、被害の概要、復旧・復興の状況を概観し¹⁾²⁾³⁾、被災者支援システムの問題点と課題を示唆するものである。

2. 被害の概要ならびに復旧活動

(1) 被害の概要

2004 年 6 月 27 日朝、佐賀県南部で突風による被害が発生した。突風は、佐賀市、千代田町、鳥栖市西部の 3 カ所で発生した。3 カ所で起こった突風のうち、佐賀市と鳥栖市西部で起こった突風は竜巻と判断されたが、千代田町で起こった突風は竜巻と判断するには至らなかった。竜巻の大きさを表す「藤田スケール (F0 ~ F5)」によると、佐賀市は F2 (風速 50 ~ 69 メートル (毎秒))、鳥栖市西部は F1 (風速 33 ~ 49 メートル (毎秒)) と判定された。最も被害の大きかった佐賀市では、幅約 200m (最大約 250m)、長さ約 8km の広範囲に被害が及んでいる。

佐賀市における被害状況は、2004 年 7 月 31 日の時点で、住家被害 345 棟 (全壊 15 棟、半壊 23 棟、一部損壊 307 棟)、被住家被害 39 棟、負傷者数 15 名 (救急搬送 8 名、自力で病院へ 7 名) である。産業関係被害としては、商工業関係が 1 億 8315 万 5000 円、農水産関係が 4373 万 9000 円、学校などの公共施設に対する損害は、1 億 2788 万 8000 円であった。

千代田町における被害状況は、住家被害 5 棟 (一部半壊のみ) 等、鳥栖市における被害状況は、住家被害 27

棟 (一部損壊のみ) 等であった。

図：竜巻の被害発生地点



(佐賀地方気象台のホームページ¹⁾より)

(2) 復旧活動

竜巻被害は突発性で、かつ、自治体の機能自体には損害を及ぼしていなかったため、比較的迅速な復旧活動が出来たように思われる。

佐賀市は、6 月 27 日 10 時 30 分、佐賀市役所に災害対策本部 (本部長・木下敏之市長、8 月 5 日に解散) を、同日 15 時に北川副小学校に現地災害対策本部を設置している。

ライフラインの回復については、ガス・水道については被害はなかった (各戸の被害を除く)。電気は、電柱が 5 本倒壊して、約 800 世帯が停電したが、6 月 27 日夕方に復旧した。電話は、約 50 回線が不通となったが 6 月 28 日 16 時に復旧した。

被災民の避難については、数世帯が公民館ならびに市営住宅に避難をした。食糧の配給については、弁当・パンが 421 食 (うち避難世帯分が 21 食) された。その他、被災建物への応急措置として、大工の派遣、ブルーシー

ト・ビニールシート・土のうの提供が行われた。また、被災者の健康を配慮して、保健士が各世帯に訪問をしている。また、就学援助や教科書支給も行われた。

廃棄物の処理については、1146 トン分（清掃車 1206 台分）の廃棄物が出たものの、災害のために発生したゴミの処分については、無料で行われた。費用にかかった 888 万 5000 円の 2 分の 1 は環境省からの補助金が出るようである。

ボランティア活動については、554 人の登録者数があり、101 件のボランティア要請に対して、述べ 723 人が活動を行った。

3. 災害後の復興支援メニュー

(1) 公助

佐賀県は、7 月 1 日、佐賀県突風災害が支援法施行令第 1 条第 2 号にいう、「10 以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害」に該当することから、佐賀市に対して被災者生活再建支援法の適用を決定し、内閣府に報告をした。ここでは支援法が適用された世帯数だけを指摘し、詳細な検討は 4. において行う。被害状況から見ると、支援法の対象となりうる世帯は 25 世帯（全壊 15 世帯、大規模半壊 10 世帯）であったが、所得制限などのために、実際に支給されたのは 14 世帯であった。

災害救助法が佐賀市において適用されるには、全壊世帯が 100 世帯以上必要であることから、災害救助法の適用はなかった。これは、単に災害救助法上の支援を受けることが出来ないだけでなく、日本の被災者支援制度が災害救助法の発動とリンクしていることが多く、災害救助法以外の支援が受けられなくなることを意味している⁴⁾。

見舞金については、佐賀県と佐賀市がそれぞれ支給をしている。これらの見舞金は、災害救助法が適用されない小規模の災害における被災者に対して支給されるものであり、世帯の人数に応じて支給されている。

佐賀県は、全壊の 1 人世帯に対して 2 万円（1 人増えるごとに 1 万円増）、半壊の 1 人世帯に対して 1 万円（1 人増えるごとに 5000 円増）の見舞金を支給した。

佐賀市は、全壊の 1 人世帯に対して 3 万円（1 人増えるごとに 1 万円増）及び毛布・洗面セット、半壊の 1 人世帯に対して 2 万円（1 人増えるごとに 5000 円増）の見舞金ならびに見舞品を支給した。

佐賀市社会福祉協議会や佐賀県共同募金会、日本赤十字佐賀県支部も見舞金や見舞品を送っている。具体的には、市社会福祉協議会は、全壊世帯に対して 2 万円（6 人世帯以上は 3 万円）、半壊世帯に対して 1 万円を支給した。県共同募金会は、全壊世帯に対して 1 万円、半壊世帯に対して 5000 円を、日本赤十字県支部は全壊世帯に対して 2 万円及び毛布・日用品セット・バスタオルセット、半壊世帯に対しては全壊世帯同様の見舞品を支給している。

これらの見舞金は「ちりも積もれば山となる」で無視できないものがある。

その他にも、税金などの負担免除も行われている。具体的には、市県民税の減免ならびに納期延長、固定資産税の減免、国民健康保険の保険料の減免、証明手数料等の減免である。それぞれの制度が、世帯の負担能力を考慮した上で、負担の免除を行っている。

(2) 共助

災害救助法が適用されなかったため、全国規模で募金活動が展開されなかった。そのため、佐賀県と佐賀市がそれぞれ義援金の募金活動を行うことになった。

佐賀県によって集められた義援金の総額は 385 万 4529 円（利息 10 円を含む）であった。配付対象世帯は、363 世帯（うち、佐賀市 335 世帯・鳥栖市 24 世帯・千代田町 4 世帯）で、配付金額は、1 世帯につき一律 1 万円であった。残額については、被災者関連経費として佐賀市の地元自治会へ配付することになった。

佐賀市の義援金については、市社会福祉協議会が義援金を受け付けていた。市社会福祉協議会と市社会福祉課が窓口となり、総額は 1251 万 1041 円となった。佐賀市に 6. 27 竜巻災害義援金配分検討委員会が設置され、配分基準が定められた。配布対象世帯は 339 世帯、配分金額は、全壊世帯は 10 万円、半壊世帯は 5 万円、一部損壊世帯は 3 万 4000 円であった。

また、被災者の勤めている企業によっては、見舞金を支給しているところもあるであろう。これらの見舞金も「ちりも積もれば山となる」で無視できない。

(3) 自助

自助ということになると民間保険や JA 共済制度の活用ということになる。あるいは、これまでの貯蓄で何とかするという方途もある。また、住宅再建のためにローンを組むということもあるが、例えば、民間の佐賀銀行は 7 月 1 日から低金利融資「佐賀風災特別ローン」を始めた（取扱期間は 12 月 30 日まで）。見積書の提出が必要で、従来の同行の最優遇金利より 1. 6 ポイント低い年利 3. 9 %で、300 万円を上限に見積金額プラス 50 万円まで借りられる。100 万円以内なら保証人は原則不要ということである（毎日新聞 2004 年 7 月 2 日（朝刊・佐賀版））。

4. 改正被災者生活再建支援法の問題点と課題

(1) 被災者生活再建支援法の主な改正点⁵⁾

① 対象自然災害要件の緩和

法適用自然災害の対象となる市町村に隣接する市町村（人口 10 万人未満のものに限る）において、当該自然災害により 5 以上の世帯の住宅が全壊した場合、その隣接する市町村についても法の適用を行うこととする。

② 支援対象の拡大

これまででは、全壊か半壊でも取り壊しがなされる場合に限定されていたのに対し、大規模半壊の場合も支援対象とする。大規模半壊では、取り壊しをする必要はなく、補修に対して支援がなされる。ここにいう、大規模半壊とは「全壊に準ずる程度」の被災と位置づけられている。

③ 居住安定支援制度の創設

従来は、家財道具調達等を支援するために支給されていた「生活再建支援金（最高 100 万円）」に加え、居住関係経費にあてられる「居住安定支援金（最高 200 万円）」が支給される。ここにいう居住関係経費とは、建て替え、補修に係る解体撤去・整地費及び借入金関係経費、家賃等の諸経費である。被災者が住宅の再建をあきらめて賃貸住宅に入居した場合も、支援金が支給される。これに

より、2 つの支援金で最高 300 万が支給されることになった。居住安定支援金の支給要件・金額は以下の表の通りである。

表：居住安定支援制度に基づく支給上限額

自宅が全壊(または全部解体)した世帯が、住宅再建又は新築等をする場合	200万円
住宅が半壊した世帯のうち、損壊等の程度が大規模(大規模半壊)である世帯が、自宅の補修をする場合	100万円
居住する住宅が全壊又は大規模半壊した世帯が、賃貸住宅(公営住宅を除く)に入居する場合	50万円

(内閣府のホームページ⁹⁾を参照)

④長期避難世帯特例

避難指示等が解除されないまま通算 3 年以上経過した場合であって、当該避難指示等が解除された後 2 年以内に、従前居住していた市町村内に居住する世帯に対し、必要となる移転費、物品購入・補修に必要な経費を 70 万円を上限とし特別経費として認める（ただし、法律上総支給額 300 万円の範囲内）。

⑤財源上の措置

都道府県が拠出した運用資金を、取り崩し可能なものとする。併せて、拠出に係る地方債の特例措置も創設する。

(2)問題点と課題

佐賀県突風災害が、支援法改正後の適用第 1 号となったが、いきなり問題点を露呈することになる。その結果、2004 年 7 月 15 日に佐賀県と佐賀市は合同で、『被災者生活再建支援制度の弾力的運用等について』という要望書を内閣府に提出している（内容は本稿末尾の資料を参照）。以下において、支援法の問題点と課題を指摘していくことにする⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾。

①発動要件

確かに支援法の発動要件は緩和されているが、それより小さい規模の災害に対するスタイルが不明確である。仮に、全壊世帯が発動要件に満たなかった場合は、どうするのか。今回の突風被害でも、佐賀市以外の千代田町や鳥栖市において全壊世帯があったならば、議論されていた事柄である。

②支援対象

家屋の被害については、大規模半壊が追加されたが、年齢・所得要件についてはなんの変化もない。「本当に生活に困っている人」に限定している（高齢者の所得要件が優遇されているが、高齢者が常に生活困窮者であるという考えが何処まで合理性があるかは疑問である）。日本における社会福祉政策の特徴である「限定主義」の現れである。

③支援メニューの拡充？

居住安定支援制度の発足で支援メニューが拡大された

かのように見えるが、その多くは、これまでアンオフィシャルな形で行われてきた支援メニューを、制度化したものにすぎない。

④支援対象の把握

これは、従来の支援法でも指摘されてきた事柄であるが、収入の把握の仕方については被災以前の収入を基準としているので、被災後の生活困窮度を反映していない。また、被災後の世帯変動（離婚・世帯員の独立等）についても対応が出来ていない。

⑤制度の不便さ

全壊の場合では、補修をしたとしても、建て替えではないので支援の対象外とされる。また、大規模半壊の場合には、従来支給されてきた生活再建支援金が支給されない。大規模半壊の場合でも、家財に対して損害が出ているはずである。佐賀市の担当者によると、「明らかな制度矛盾。被災者にとって、まず住宅の手当てが当座の課題で、『全壊から大規模半壊に認定し直して』と言う人もいる」という（毎日新聞 2004 年 8 月 17 日（朝刊・大阪版））。

支援法は、改正されたものの、従来の支援法で指摘されてきた問題点を克服しているとは決していえない。とどのつまり、いびつな体系のままで成長を続けているといった方が正確な表現かも知れない。原因の一つは、財務省がこだわり続けている「個人補償否定論」に振り回されているところにある。政策過程の中で、この原則を意識しながら、制度を構築していかないと現実化が困難であることから、支援対象・支援内容などの議論が低次元のレベルで進んでしまう。

5. その他の問題点と課題

(1)支援制度に関する情報の不足

当初は、支援法が適用されるということで、テレビ・ラジオ・新聞でも頻繁にアピールがなされた。しかし、その内容は過大広告気味に報道され、住民の期待感も過剰に高まっていった。適用が決まった時点では、大規模半壊ではない場合でも半壊なら適用されるかのような表現がなされていたし、支援金の用途もあたかも限定されていないような印象を住民に与えていた。

7 月 4 日夕方、北川副町体育館で被災住民に対して説明会を行ったが、当初に膨らんでいた期待と制度の現実とのギャップがありすぎて、住民の失望感も大きくなった。荒金健次氏（佐賀市社会福祉課長）は、「住宅再建にお金が出る、と被災者の期待は高かったが、実際に出るのは解体費やローンの利子補給が主。内閣府には『利子補給法に看板ば掛け替えたほうがよか』と被災者の思いをそのまま伝えた。住宅本体への支給と額、枠の拡大が不可欠」と新聞のインタビューに答えていた（毎日新聞 2004 年 8 月 17 日（朝刊・大阪版））。

確かに、テレビ・ラジオ・新聞では放映時間や紙面に限界があるため、詳細な解説が出来ないが、誤解を生みやすい制度であるということは否定できない。

支援法に対する不十分な認識の下、単純に、「自然災害があつて家がつぶれても 300 万円もらえる」というイメージだけが先行してしまい、地震保険等に加入するインセンティブが削がれる恐れもある。

(2) 住宅被害の判定方法の問題

6 月 29 日より、佐賀市は佐賀県の応援を受けながら、家屋の被害調査を行った。公的な支援の基準となる被災判定については、現状では地震や浸水の場合の基準しか存在しないため、佐賀突風被害においては、地震被害の判定基準に沿った調査が行われていた。そのため、屋根が突風により失われた家でも、一部損壊でしか判定されないという事態が懸念された³⁾。そうすると、本来は受けられるはずの支援メニュー（義援金の交付・各種負担の免除等）を受けることが出来なくなってしまう。

(3) 自治体の役割

復旧活動は、災害リスクの低い自治体で起こったとはいえ、被害が小規模であったこともあり、市町村レベルの防災力で対応が出来た。そのため、佐賀県は補完的に市町村を補助するというスタイルを取った。

しかし、復興支援となると、現存の制度を使いこなすのが精一杯であったし、被害の程度が甚大ではなかったため、自治体が独自の施策を新たに講じるというインセンティブが弱かった（佐賀新聞 2004 年 7 月 1 日（朝刊）ならびに佐賀新聞 2004 年 7 月 28 日（朝刊））。

被災者への金銭的支援は、結局は義援金が頼りであって、自治体自身は少額の見舞金しか支給していない。その点において、佐賀県と佐賀市の対応は、阪神・淡路大震災以前と何も変わっていないといえる（佐賀県は支援法の基金を支出しているが）。とはいえ、支援法の弾力的運用を内閣府に要望したことについては、改正された支援法の問題点をいち早く指摘したという点で評価が出来よう。

防災ならびに被災者の生活再建は、基本的には自治体本来の業務なのであるから、災害リスクに対する包括的なビジョンや自治体の守備範囲については、常に議論しておくべき事柄である。

6. むすび

突風災害が起こる以前に一度、佐賀県ならびに佐賀市に防災計画の作成状況等をインタビューしたことがあった。佐賀県においては、想定される自然災害は風水害であるが、最近では 10 年に起きるか起きないか程度なので、深刻には受け止めていないという感じを受けた。

自然災害の事例は、よりインパクトのある事件に流されやすい。突風災害当初は、全国レベルで報道されたが、その直後に新潟水害ならびに福井水害が起こったため、関心がそちらに移ってしまった。ここで懸念されるのは、貴重な災害体験の風化である。

「佐賀県では自然災害はまず起こらないだろう」という主観的なリスク認識は、佐賀市在住の筆者も含め、行政も住民も持ち合わせていた。今回の突風被害でこのような甘いリスク認識が果たして刷新されるのかどうかは、今後も注目していきたい。

追記：本稿は、科学研究費補助金・若手研究（B）平成 16～18 年度「包括的な被災者支援法システムの構築」（課題番号 16710129）及び文部科学省大都市大震災軽減化特別プロジェクト IV-3「大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築」（代表林敏彦）の研究結果を含むものである。

【資料】

被災者生活再建支援制度の弾力的運用等について（抜粋）

1 住宅は、最も重要な生活基盤であり、被災者の生活再建を支援するという目的から住宅本体の建設費及び補修費を支援の対象とすること。

2 被災者にとって真に生活再建を支援するものとなるよう被害認定に当たっては、全壊、大規模半壊及び解体を要する半壊の適用基準を緩和すること。また、竜巻災害の特徴を十分取り入れた被害認定基準とするなど被災者生活再建支援制度を弾力的に運用し、今回の被害の状況を適切に反映した支援が行えるようにすること。

〔弾力的運用の内容〕

・外力による部材等への物理的な被害だけでなく、家屋上部からの浸水による被害も生じているため、浸水による被害調査による判定部位（建具、設備、天井等）の一部も認定の対象部位に加えること。

・被害のあった住家のほとんどに屋根の被害が生じているため、屋根の部位別の構成比を大きくすること。等

3 竜巻災害の特徴として被災家屋の内部被害が激しいものになっており、生活関係経費の支給対象を大規模半壊まで拡大すること。

4 早期に被災者の生活が再建されるよう申請がなされれば、速やかに審査が行われ 1 日も早く被災者に支援金が支給されるようにすること。

参考文献

- 1) 佐賀地方気象台『災害時気象資料 平成 16 年 6 月 27 日に佐賀市から鳥栖市西部にかけて発生した突風』2004 年 7 月 1 日 http://www.fukuoka-jma.go.jp/fukuoka/gyomu/saigai_pdf/saigai1_7.pdf
- 2) 佐賀市総務部総務課『6. 27 突風（たつ巻）災害被害報告（平成 16 年 7 月 31 日現在）』2004 年 8 月 5 日
- 3) 人と防災未来センター『平成 16 年 6 月 佐賀竜巻被害調査報告（速報）』DRI レポート No.5（2004 年）1～4 頁
- 4) 災害対策制度研究会編『新 日本の災害対策』ぎょうせい（2002 年）
- 5) 内閣府『被災者生活再建支援法の一部を改正する法律について』2004 年 4 月 1 日 <http://www.bousai.go.jp/hou/040405shienhou/houritsu-setsumei.pdf>
- 6) 山崎栄一「被災者支援の憲法政策－憲法政策論のための予備的作業－」六甲台論集法学政治学篇第 48 巻第 1 号（2001 年）97～169 頁
- 7) 山崎栄一「公法判例研究 自立支援金の世帯主被災要件が公序良俗に反するとして無効とされた事例（被災者自立支援金訴訟控訴審判決）」法政研究第 69 巻第 4 号（2003 年）171～183 頁
- 8) 山崎栄一「被災者生活再建支援法の見直し」地域安全学会梗概集第 13 号（2003 年）91～94 頁
- 9) 山崎栄一「自立支援金訴訟後の調停事件から見た被災者支援制度の問題点」九州社会福祉研究第 29 号（2004 年）1～28 頁