

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 —

宮 入 興 一

目 次

はじめに

1. 災害の地方財政論の方法
2. 火山災害下の県行財政運営の特徴と動向
 - (1) 雲仙火山災害に対する県行政の対応
 - (2) 県行政の災害対応と組織整備
 - (3) 雲仙火山災害下の県財政運営の特徴と動向
3. 災害対策基金の創設・運営と財政問題
 - (1) 「雲仙岳災害対策基金」の設立の経緯
 - (2) 災害対策基金の仕組みと機能
 - (3) 災害対策基金の意義と限界
4. 義援金の運営と財政問題
 - (1) 義援金の受理・配分の動向と問題点
 - (2) 義援金の災害対策基金への配分と問題点

おわりに

はじめに

自然災害の原因は、直接的には豪雨、地震、噴火のような自然現象である。しかし、それが災害となるのは、そこに人間社会があるからに他ならない。

自然災害が大きな被害を生むのは、人びとの集住の態様、都市と農村の構造、防災システムなど的人為的・社会的原因によっている。また、自然災害は、地域経済や地域の産業構造、コミュニティ、家族のあり方などによってもその被害の状況が異なる。さらに、災害の社会的結果は、経済的弱者である勤労者や農漁民に損失が大きく、社会の階層性が反映している。このように、自然災害は自然現象なのではなく、社会現象と言ってよい。災害は、住民の生命、身体及び財産を侵害し、国土を破壊し、国富を失わせる。また、災害は、その地域の間人社会や地域経済に重大な損失と影響を及ぼすだけではなく、公共部門とくに地域管理の主体である被災自治体の行財政に大きなインパクトを与える。したがって、自然災害の研究には、被災する側の人間や、人間の社会、経済、管理システムなどの問題を抜きにしては考えられないのである。

にもかかわらず、従来、自然災害の研究は、災害の発生過程の物理的な側面に重点をおく自然科学的な研究や、ハードな防災土木施設の建設・復旧、災害情報・伝達といった工学的な研究が主であった。もっとも、災害の都市化など、最近の社会的情勢の変化は、次第に人文社会科学からのアプローチをも要請してきた。とはいえ、こうした人文社会科学からの自然災害の研究はいまだ日が浅く、研究者も少ないうえに、従来は、災害時の予警報、避難システム、社会組織の防災力といった社会学ないしは社会心理学や人間行動学からの研究がほとんどであった¹⁾。

その一方、自然災害研究の一翼を担うべき経済学の研究は遅れている。かつて佐藤武夫教授が『災害論』²⁾を学際的研究の成果として公刊し、災害の歴史性、地域性をふまえて災害現象を社会構造、経済構造から分析するこ

1) 廣井 脩「災害の人文社会科学的研究の成果と展望」(第30回 日本自然災害科学総合シンポジウム, 1993年10月13・14日, 於中央大学, 総合研究レビュー報告レジュメ)。

2) 佐藤武夫・奥田譲・高橋裕『災害論』勁草書房, 1964年, pp. 43-69, 235-66, 299-320。

との重要性を強調した以外には、地震や台風など一過性の災害が地域の経済活動に及ぼす影響の調査研究が、それも商業、流通、金融などの個別経済分野においてわずかに存在するにすぎない³⁾。

財政学の領域においては、かつて島恭彦教授、宮本憲一教授など、ごく少数の論者が災害問題について若干の論稿を発表されているにとどまり、その後の研究の進展はみられていない。島教授は、『現代地方財政論』において、国の資源管理政策の欠如が自然災害の頻発と後進地域（農村部）における災害の不均等な増大を生み、その生産力（ことに農林水産業）を荒廃させる論理を解明された⁴⁾。また、その論理はさらに発展させられ、後の論文では、自然災害が地域社会における支配層と官僚および政党による支配関係を強め、災害復旧等の公共事業をとおした彼らによる財政資金の濫用の温床となることを浮き彫りにしている⁵⁾。これらの指摘は、第2次大戦後から高度成長期にかけて頻発した大規模な台風や地震による甚大な一過性災害の社会経済的な発生原因と結果を明らかにし、国の資源管理政策の欠陥や災害公共事業における政官業の癒着体質など、今日にもつながる災害問題の特質を剔出したものとして評価できる。しかし、そこでは、その後の高度経済成長期に顕在化するような都市災害の原因や構造、また災害対策基本法を軸に制度的に整備されてくる国の災害対策と地方税財政との関係全体を明らかにするまでには至っていない。

大量生産・流通・消費の商品経済が波及し、資本や人口の集中・集積にとまって都市化がすすみ、無計画的な自然利用が全国土に及ぶと、環境が破

3) 未来工学研究所『都市機能と防災性に関する文献集』総合研究開発機構、1982年、pp. 1-68.

4) 島 恭彦『現代地方財政論』有斐閣、1951年（『著作集』第4巻、有斐閣、1978年）pp. 34-41.

5) 島 恭彦「災害の政治と経済」（初出、『改造』1953年12月、同『戦後民主主義の検証』筑摩書房、1970年、に再録）、pp. 33-51.

壊され、公害や災害の危険性が大きくなる。こうした都市化の時代に、安全性を無視した設備投資や開発がおこなわれ、国や自治体が基本的な都市施設を整備せず、防災対策や公害対策を怠ると、人命や健康、公私財産に大きな社会的損失が生じる。こうした被害のうち、社会経済的原因を第1次原因とする公害とならんで、台風、地震のような自然現象を第1次原因として生じる自然災害が、社会的災害と複合しておこす都市災害の拡大について究明されたのは、宮本教授である。教授は、1959年の伊勢湾台風災害、63年の北陸豪雪災害、64年の新潟地震災害などの調査研究から、災害問題を地域問題とくに都市問題として捉え、災害対策の課題を追究している⁶⁾。ここに、現代の災害問題が、地域問題ことに都市問題の一環として把握されたことの意義は大きい。災害問題は、たんなる防災対策としてだけでなく、地域政策とりわけ都市政策の広い射程のなかで解決されなければならないことが明らかにされたからである。しかし、宮本説では、ヨリ広範な環境問題や都市問題が研究の中心となっていたこともあって、災害問題と地方財政との関係については、それ以上たちいった吟味は行われていない。

わが国では、毎年のように一度に千人以上の死者をだした戦後復興期のような被害は、幸いなことに1960年代以降は生じていない。しかし、死者・行方不明をとまなう大規模災害は、その後も毎年頻発し、災害の都市化によって破壊効率はむしろ高まり、被害額は増大している。かりに大都市圏で大規模な地震などが発生したら、その被害が極めて甚大なものとなることは目に見えている。にもかかわらず、自然災害の経済学、財政学からのアプローチは依然として手薄である。しかし、今回の雲仙普賢岳火山災害は、こうした事態にたいして、研究の新しい発展を要請しているように思われる。

6) 宮本憲一『日本の都市問題』筑摩書房、1969年、pp.117-44、「現代資本主義と公害・災害」(伊藤光晴他編『現代都市政策Ⅵ、都市と公害・災害』岩波書店、1973年)、pp.279-83、「災害問題の政治経済学 — 都市災害を中心に」『法律時報』49巻4号、1977年3月、pp.28-36。

雲仙火山災害では、1991年6月の大火砕流によって43名の犠牲者を出して以降、3年半も警戒区域が設定されてきた。長期といわれた1986年の伊豆大島・三原山の噴火でさえ、全島民約1万人の島外避難は1ヵ月間であった。雲仙災害は文字どおり空前の長期化大規模災害となっている。しかも、火山活動の終息の見通しは今のところまったくたっていないから、警戒区域の設定は今後いつまで継続されるかも不透明で、被災者の苦悩は極限にまで達している。今回の災害では、従来の一過性の災害を前提とした災害対策法制や行財政対策は、大幅な見直しが各方面から主張され、部分的にはすでに政府も手直しを余儀なくされている⁷⁾。そうした問題のうちには、従来の一過性災害の場合にも現れていたものが、今回のような長期化災害によって、鋭くその問題性を顕在化させられたものが少なくないのである。

こうした事態は、災害研究にも必然的に反映されざるを得ない。例えば、人命尊重を第一義とした警戒区域等の設定と住民の生活権、営業権の保障をどう調和させるべきか、また個人の責任によってだけでなく、保険のような民間のリスク回避システムによってさえ保障できない個人被害の損失補償をどうすべきか、さらに防災マップの適宜の公表及び災害の予警報や緊急時の避難方法・自主防災組織の確立と機能化をいかに図るべきか、また、国の権限と財源に基づく既存の災害対策行財政、そこから漏れ出す災害対策の財政需要をまかなうための自治体の災害対策基金、および国民からの義援金といった公私の資金配分と業務調整をどう図るべきか、さらに被災自治体の行政権限や財源保障システム、また住民参加システムをいかに確立すべきかなど、これまで潜在化していた、あるいはその重要性があまり認識されてこなかったような多様な問題が、われわれの眼前につきつけられてきたのである。

本稿の目的は、雲仙火山災害によって浮き彫りにされてきた上述のような

7) 宮入興一「長期化大規模災害下の災害対策の動向と行財政」(雲仙火山災害長崎大学社会経済研究グループ『雲仙火山災害の社会経済的研究』同グループ, 1994年), pp. 40-50.

災害問題と災害対策の諸課題を念頭におきつつ、これまで本格的な分析を欠いてきた現代の災害問題と地方財政との関係について、既成の災害対策の制度や政策、運営方法の実態をふまえて、その問題点と課題を明らかにすることにある。現代の災害問題は、共通性をもちながらも、災害の素因や規模、被災地の自然的・社会的・文化的環境、都市と農村の配置と地域構造、ライフラインやインフラシステム、住民組織の防災力、地域管理主体としての自治体の危機管理能力等に応じて大きな違いがあり、地域性を特徴としている。したがって、災害問題の政策的対応は、国の責務と権限、財源によって規定されながらも、主要には、地方の自治体が直接的な政策主体として関与していかざるを得ないのである。こうして、災害問題と地方財政との関係の究明は、災害対策の政策論的検討において、要石となっていると言ってよい。

以下、本稿では、災害の地方財政論の方法について、分析フレームを仮説として提示し、そのうえで、今回の雲仙火山災害を素材としながら、災害対策の財政制度をふまえ、主として現実の行財政運営に関わる側面について解明しよう。ただし、本稿では、国との関係が強く、かつ基礎自治体である市町村に対して指揮・監督・調整の役割を果たしている中間団体としての県の財政運営を中心に考察し、市町村レベルの財政運営の検討については次の課題としたい。

1. 災害の地方財政論の方法

災害の財政学の方法については、これまで明示的にとりあげられたことがない。まして、災害の地方財政論の方法については、本格的な議論は見られない。しかし、現代の災害問題は、財政学や地方財政論の領域においても、災害問題に焦点をあてた理論とそのための方法論の深化を求めている。この節では、本論に入る前に、災害の地方財政論の方法と課題について、1つの試論としての考察を試みたい。

現代社会では、社会的分業と大量生産、大量消費の商品経済が高度に発達

して、資本と人口が都市に集積・集中し、経済効率第1の無計画な空間利用や開発が拡大している。こうした都市化の進展は、自然条件の改変や環境破壊を生み、自然災害の危険性を高める。また、密度の高い都市空間の形成や市街地の外延の拡大、道路・都市交通・水道・電気・ガス・排水施設などの都市社会資本への依存度の増大は、災害の破壊効率を高め、死者などの絶対的損失を含む甚大な被害発生の温床となる。さらに、災害による被害は、集積と分業の高まりをとおして外延的に波及し、かつ多様な複合被害を生みだす。また、これらの被害は、勤労住民や社会的弱者に集中して生じる一方、都市化にともなう環境の悪化と個人や地域社会の状況の変化は住民や地域の防災力を弱め、被害を発生・拡大させる。こうして災害の都市化がすすみ、被害が多様かつ甚大化するにもかかわらず、国や自治体などの公共部門が災害対策を怠ったり、被害者の完全救済をおこなわないと、人命や健康、住民の生活、公私の財産に大きな社会的損失が生じるのである⁸⁾。現代の地域問題の1つとしての災害問題の発生に他ならない。

このような地域問題としての災害問題に対応して、災害対策という政策を執行するのが府県や市町村などの地方自治体であり、その物質的基礎が地方財政である。災害の地方財政は、財政の収支両面をとおして、箇条書きにすれば、次のような6つの社会的要因によってそのあり方を規定されている。もちろん、自然災害は、その種類や規模によっても、また災害問題の地域特性や連鎖と波及の程度によっても、さらに地域・自治体の特性によっても、地方財政との関係は一樣ではない。しかし、それは、対象である個々の災害の特性に応じて力点の違いが生じるのはむしろ当然であって、ここではまず一般理論として、災害の地方財政の普遍的な6つの規定因をみておきたい。

8) 宮入興一「火山災害と地域・自治体 — 自然的災害における被害の全体像と複合的被害構造の解明：雲仙火山災害を事例として」『経営と経済』73巻1号，1993年，pp. 29-41.

I. 地域経済要因 災害の原環境としての地域経済，また災害の地域経済に与えるダメージとその変容，及びこれにともなう特異な財政収支の問題。

地域経済の規定因としては，次のようなものがある。

- (1)自然特性 —— 自然環境，資源の賦存，地理的位置
- (2)経済特性 —— 産業構造，就業構造，所得構造，消費構造（商品消費・共同消費），地域的分業と市場構造，階級階層構造
- (3)社会特性 —— 人口構造，生活様式，居住様式，生活環境，共同社会システム，地域の歴史・文化・伝統
- (4)共同条件 —— 国土空間の中での位置と序列，地帯構造（都心部特性と郊外部との編成），土地利用形態，交通情報体系，社会的インフラの整備と集積・配置状況

II. 災害問題要因 都市化や開発にともなう市街地の無計画な拡大や自然条件の改変，環境破壊によって誘引されかつ都市インフラの無防備な拡張，地域共同組織の防災機能の劣化，災害対策システムの欠陥などから発生し拡大する地域問題としての災害問題，及びこれに規定された財政ニーズの増大とその財政対応の問題。

III. 行財政制度要因 国の災害対策法制に基づく行財政制度の特徴，また，こうした国の画一的な災害対策の行財政システムと，地域性，複雑性をもつ現実の災害から生じる特殊な財政ニーズとの矛盾や制度的限界，および制度改革の問題。

IV. 政策動向要因 国の災害対策において災害予防，応急対策，復旧復興対策にどのような政策の優先順位とウエイトづけて臨んでいるのか，また制度の矛盾や限界を政策的にどのように解決しようとしているのかといった，国または府県の災害対策における政策動向が地方財政に与える影響の問題。

- V. 行財政運営要因　災害問題に対応し、自治体が特殊に負わされる行財政運営の課題と政策、また、それを現実可能あるいは不可能とする行財政運営の条件の問題。
- VI. 地方自治要因　災害予防や災害問題に対応する地方政治、ことに地方議会のあり方とその民主化の程度、住民自治を保障すべき住民参加、住民の学習活動、情報公開の程度、および住民組織や住民運動のパワーと力量等が地方行財政に与えるインパクトの問題。

以上の立論をきわめて簡潔に図式化すれば、図1のようになる。以下、さらに敷衍して説明をくわえよう。

災害の地方財政は、第Iに、災害前の地域経済の状況と災害予防への対応によって規定される。また、それは、災害の継続中および災害後における地域経済への災害のインパクトや後遺症、及び災害復興過程における地域経済の態様等が地方財政の収支両面に与える特有の影響によって規定される。地域経済はそれぞれ独自の自然環境や資源の賦存等の自然特性を前提として、社会的・地域的分業関係と商品経済の諸関係を構築し、産業・就業構造などの経済特性のもとに資本・人口の集積と特徴ある社会生活様式や共同生活様式を形成する。ことに近代化過程で都市化が都市部だけでなく農村部にまで及び、安全性を軽視した土地利用や経済効率至上主義の開発がすすむと、環境への負荷が増大し、災害の危険性が潜在的にましてくる。こうした状況で適切な災害予防対策がとられないと、災害による被害の甚大化・拡大化の引き金となる。災害の原環境としての地域経済の醸成に他ならない。逆に、災害予防対策が適切かつ十分に行われれば、被害は回避、または最小限に抑制しうる。こうした災害予防対策は、主として地域の管理主体である地方自治体の防災業務をととして地方財政を規定する。かつ、こうした災害予防的な地方財政は、実際に災害が発生した場合には、災害の地域経済に対する破壊度やダメージの現れ方を規定する。したがって、災害予防財政はまた被災中

の応急対策や、被災後の復旧復興対策とその財政負担にも影響を及ぼし、自治体の税財政収支にも大きな作用を与えざるをえないのである。なお、災害からの復旧復興過程で、地域経済が環境保全・防災型の方向で再建されていくか否かも、その後の災害の地方財政に大きな影響を与えることになる。

第Ⅱに、災害の地方財政は、地域問題としての災害問題の規模と、災害の地域性、複合性、階層性など、災害問題の質によっても規定される。地域問題としての災害問題が、多数の死亡者などの絶対的被害の発生や、公私の財産の大量破壊、経済社会活動の麻痺のような甚大な被害をとともう場合には、応急対策にせよ復興対策にせよ、それが地方財政に一時に巨大なインパクトを及ぼすことは避けられない。しかし、災害問題とはいっても、その中身は必ずしも一様ではない。むしろ、自然災害の種類と規模、地域経済や地域社会の特質、地域・自治体の防災力などによって、現れる問題や程度は多様であって、地域性を有している。また、災害による被害の連鎖や波及によってもたらされる複合性についても、例えば、地震災害が農村部でおきるか大都市でおきるかによって、同規模の地震であってもその及ぼす影響の範囲や程度には大きな格差が生じうる。さらに、災害による被害の階層性にも相違が現れる。このように、地方財政は、地域問題としての災害問題の規模と質によって規定され、また、雲仙火山災害のように、災害問題の時間的継続性によっても大きな影響をうけざるを得ないのである。

第Ⅲに、災害の地方財政は、災害問題に対応する国の災害対策の法や制度と、それに基づきながら、国—地方の政府間行財政関係をとおして執行される災害対策の税財政制度によって強く規定されている。今日、国の災害対策の基礎となっている一般法は、周知のように災害対策基本法である。しかし、災害に関する法律は 180 を超えている。災害対策に関する行財政制度は、一般法である災害対策基本法をもとにしているが、それだけではなく、個別の法律や政省令、規則などに基づいて、実際には国の多数の省庁の所管のもとに権限と財源が集中され、それらを国—地方のタテ割の政府間関係をとおし

て、府県や市町村に委任ないし配分するシステムとなっている。このタテ割の政府間行財政関係のなかで、国の地方財政に対する一定の財源保障とともに、地方自治体にたいする行財政の統御もおこなわれることになるのである。この政府間関係は、公共サービスの供給は主として地方にまかせる分散型でありながら、業務の内容と負担については国が意思決定権を基本的に掌握しているもので、日本に独自の「分散型集権財政システム」と言うことができる。このシステムは、リジットな権力的統制手段を核としながら、それを国庫補助金や地方交付税、地方債をとおした非権力的誘導手段によって包摂しており、その分、地方の自治裁量の余地と柔軟性をある程度備えている点に特徴がある。とはいえ、その自治裁量の余地は必ずしも大きいものではない。ことに災害対策の行財政制度においては、地方財政に対する国の規制力はかなり強いと言ってよい。

もっとも、国の諸制度は、災害対策の大枠を規定しているとはいえ、それは不変のままではない。むしろ、少し長期の視点からみると、国の災害対策の諸制度は、制度と現実との間に生じる矛盾や限界、そこから発生する世論や運動の高まりを契機として、近代以来絶えず変化し、修正をうけながら今日にいたっている。したがって、国の制度とその運用は、実際には、多かれ少なかれ災害対策に関するその時々⁹⁾の中央政府の政策動向のあり方によっても規定されていると見てよい。これが、災害の地方財政の第Ⅳの規定要因である。例えば、雲仙火山災害の場合には、国は現行の災害対策制度を改正することをかたくなに拒んでいる。しかし、その一方、現行制度を厳格に適用していたのでは、このように長期化、大規模化した災害の複雑さや深刻さに対応できないことを認めざるを得なくなっている。このため、現行制度を拡大解釈し、弾力的運用や特別措置と称し、国の行政部門が主導する政策

9) 宮入興一「災害対策の展開と地方税財政制度」(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3報)』同グループ、1994年) pp. 45-65.

手直しや災害対策基金の設立と運用によって何とかしのごうとしている。こうした政策動向は、国から府県をとおして被災自治体の地方財政にも大きな影響を与えざるを得ない。もっとも、災害が長期化すれば、こうした小手先の政策調整だけでは法制度の谷間を埋めきれない、例えば警戒区域設定にともなう損失補償の欠如のような限界が多方面に現象してきており、制度改革をめざす、より抜本的な政策変更を迫られてきているのである。

第Ⅴに、災害の地方財政は、災害問題という地域問題に対応する自治体行財政運営のあり方によって規定される。同一地域の類似した環境のもとで、同種の異常な自然現象を第1次原因として災害が発生しても、平常時からの災害予防や災害対策に対する自治体の行財政運営の姿勢いかんによって、結果は必然的に異なったものとなりうる。また、災害時の応急対策だけでなく、災害後の復旧復興対策についても、どのような防災まちづくりの施策を政策的に構想し、実施するかによって、以後の地域における防災効果に大きな格差が生じうる。さらに、同じ自治体の同一地域が再び同程度の集中豪雨や地震に襲われたとしても、自治体が過去の災害の教訓を生かして行財政運営を行っておれば、将来の災害を最小限におさえ、災害復旧支出を大幅に抑制することができる。例えば、島原市が、今回の災害の前にはまったく備えていなかった防災無線を被災後急いで各戸に完備し、また住民の自主防災組織を全域に結成したことは、その後の土石流の発生において、死亡者などの絶対的被害の発生を防止しえている大きな要因となっている。このような行財政運営は、もちろん制度の建前としては、予算により大枠を設定されている。しかし、わが国の場合には、予算の編成提出権と執行権を握る自治体の首長や行政部門のあり方によって左右されるところが大きいのである。

とはいえ、第Ⅵに、災害の地方財政は、地域自治や地方政治のあり方によっても規定される。ここで地方政治とは、もっとも端的には、地方議会の予算過程において、議員による予算の審議や議決権の行使がおこなわれる過程を指している。しかし、予算過程は、その後の決算段階にいたるまで、数次

にわたる補正予算の編成をとおして、事実上予算執行過程への議会のチェック作用によって影響をうける。

しかも、地域自治は、議会レベルだけにとどまるものではない。自治体の議員を選ぶのが地域の住民であり、議会が間接民主主義の1つの制度的要素であるとすれば、災害問題や災害対策にたいする住民自治や、住民参加の制度化の程度と内容が、自治体の災害対策行財政に対して大きな影響を与えることになる。災害問題がもつ地域性や複雑性、階層性などの特質は、それぞれの災害対策にたいして、個々の被災者や地域の多様な財政ニーズにキメ細かく対応していくことを要請する。また、被災の状況や災害対策のあり方は、被災者間に多かれ少なかれ利害関係の違いを生み出しやすい。こうした多面的な財政ニーズを充足させ、複雑な利害関係を調整して復興を果たしていくためには、住民参加の制度的保障が不可欠となるのである。また、住民参加の内実を豊かにする住民学習、情報公開、住民運動の力量とエネルギーなども、地域自治の中身を構成する大切な要素とならざるを得ない。こうした地域自治の発展を基礎とする住民の世論と運動の高まりは、自治体の災害対策行財政運営に影響を与え、それが全国的な世論と運動を喚起して拡大するとき、国の制度改革の不可欠な契機となるのである。

以上、災害の地方財政を規定する要因として、Ⅰ．地域経済要因、Ⅱ．災害（地域）問題要因、Ⅲ．災害制度要因、Ⅳ．災害対策政策要因、Ⅴ．行財政運営要因、Ⅵ．地方自治要因、の6つの規定因をとりあげ、それらが地方自治体の税財政に与える影響について、雲仙火山災害のケースを含むより一般的な問題としてその内容を考察してきた。災害の地方財政についてこれらの規定要因を抽出したのは、現代の災害がもつ各側面から、災害をうける自治体の財政を分析しようとしているからである。この方法が有効である根拠は、災害が現実には地方財政に与える影響は実に多面的であって、対象に即して災害の地方財政を把握しようとするれば、それを規定する各要因から分析の光をあてることによって、はじめて対象を平板にではなく、立体的に捉える

ことができるからである。

もっとも、抽出された各要因は、対象である災害の地方財政を規定するそれぞれの側面ではあっても、現実にあるものは、それらの動態的な総合体に他ならない。したがって、それぞれの側面として抽出された規定要因も、現実には、他の諸要因と関係し、それらはたがいに他を前提しあい結びあっている。例えば、災害対策の行財政運営要因は、地域経済の特質や地域問題としての災害問題の規模および質と関わっているだけでなく、地方財政や住民自治のあり方、そしてなによりも災害対策制度や政策要因と深く関連している。とはいえ、災害の地方財政がもつ複雑な立体構造を、いきなり総体として把握することは不可能であって、また方法論としても有効とは言えないであろう。そこで、災害の地方財政論の研究の方法としては、一まずこれらの各要因からそれぞれの側面に分析のメスをいれ、その後でもう一度全体の相互関係を明らかにし、その改革方向を提示するのがもっとも有効であると考えられる。もっとも、各要因からの分析とはいっても、それは上述のように他の諸要因とたがいに関連をもっているのであるから、各要因分析に際しては、他の諸要因は必要な限りで前提とされ、それらは全体構造を明らかにする際に再度調整され、体系化されなければならないのである。

筆者は、すでに雲仙火山災害に関して、主として次のような諸論稿を発表している。

- ①宮入興一「災害問題と地域・自治体 ― 自然的災害における被害の全体像と複合的被害構造の解明：雲仙火山災害を事例として」『経営と経済』、73巻1号、1993年。
- ②——、「災害問題と地域経済 ― 雲仙普賢岳火山災害を事例として」『地域経済学研究』4号、1993年。
- ③——、「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研究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』大蔵省印刷局，1994年).

- ④ ——，「長期化大規模災害下の災害対策の動向と行財政」（雲仙火山災害長崎大学社会経済研究グループ『雲仙火山災害の社会経済的研究』同グループ，1994年).
- ⑤ ——，「災害対策の展開と地方税財政制度」（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3報）』同グループ，1994年).

これらの論文のうち，①，②，③は，主として要因Ⅰの地域経済要因及びⅡの災害問題要因からのアプローチに関わっている。これにたいして，論文④は，要因Ⅳの災害対策政策要因から，国の「21分野100項目」といわれる新しい政策動向と地方財政との関係に主眼をおいて分析している。また，論文⑤は，要因Ⅲの災害対策の制度要因から，その歴史的展開をふまえたうえで，主として国の災害対策制度と地方税財政制度との関係分析に焦点をあてている。本稿は，以下，要因Ⅰ～Ⅳまでの分析をふまえて，県の行財政を中心に，主として要因Ⅴの行財政運営要因からのアプローチを試みようとするものである。

2. 火山災害下の県行財政運営の特徴と動向

雲仙火山災害にたいする国の対策は，今日「21分野100項目」と言われるように，きわめて多岐にわたっている。それは，この災害自体が長期化した大規模災害であると同時に，むしろその結果として，高度の多様性を特徴としていることを示唆している。県の災害対策の行財政運営は，基本的にはこの国の対策をうけ，制度的には国の行政事務を委任されながら，他方それに部分的に県独自の施策を加味して，全体としての災害対策を調整，補完している。これを財源面からみると，県は，国庫補助金，地方交付税等の国からの依存財源に，県債や県税などの一般財源を裏負担として，県財政を運営していることになる。また，その他の単独事業を独自財源を調達して対応して

いる場合もある。県税については、災害の長期化にともなう島原地区の税収が落ちこむのにくわえ、被災者に対する免税や徴収猶予措置が新しい問題性を生みはじめている。さらに、今回の災害では、わが国の災害対策史上初めて自治体レベルの災害対策基金が創設・運営され、これに国民から寄せられたかなり多額な義援金を加えて、従来の公共の災害対策システムではできなかったような相当キメ細かい対策が、行財政運営のなかで講じられてきている。

本節では、雲仙火山災害発生前後の長崎県の行財政の現状と推移をおさえたうえで、雲仙災害関係の財政運営の特徴と財源問題について考察をくわえよう。なお、県レベルの災害対策基金の創設・運営の特徴については第3節、義援金の財政問題については第4節において、それぞれ別個に検討することとしたい。

(1) 雲仙火山災害に対する県行政の対応

本論に入る前に、雲仙火山災害が長期化するもとの、災害対策に関わる県行政の対応およびその変化について概説しておこう。

1991年6月3日の大火砕流のあと、島原市と深江町は相ついで警戒区域を設定し、それ以降住民の避難生活は長期化している。警戒区域の設定は、災害対策基本法第63条第1項の規定に基づき、一般の住民だけでなく、非住民を含む全ての人びとの立入りを原則として制限または禁止するもので、違反者には罰則規定もある¹⁰⁾。したがって、警戒区域の設定は、人命を守るといふ観点からは有効であっても、域内への立入りができない結果、それが長期にわたると、生活や営業を守るといふ点からはマイナスであって、損失を発生させることになる。にもかかわらず、現行制度には、警戒区域設定にとも

10) 消防庁防災課監修・防災法研究会編『災害対策基本法解説』全国加除法令出版、1987年、pp. 239-42.

なう損失補償の規定がない。その結果、警戒区域の設定権者である市町村長は、その設定に苦渋の決断を迫られることになる。島原市の警戒区域設定のいきさつについては、鐘ヶ江前島原市長の著書に詳しいが、市長の決断の段階で、知事の強力な説得と並んで、「この措置（警戒区域等の設定）による生活上の問題については、国・県ともに強力で支援するとの知事の約束」が与えられたのである。この「知事の約束」は、その直後に島原入りした海部元総理の、「市長だけに責任は持たせない。特別立法を考えてでも救済をやるから」¹¹⁾、という言葉質によって、＜国からの支援とは特別立法による救済＞という期待と信念を、一段と強固に地元住民に抱かせることに寄与したといえてよい。もっとも、この「総理の言質」は、帰京するや急速にトーンダウンし、以後、現在まで続く、「現行法の枠内での弾力的運用と特別措置」という方向へ急速に転換してしまった。しかし、ここには、国の法や制度に縛られて、その枠内で行政執行することを基本としながら、住民や基礎自治体の切実な要求に対してはそれを無視するわけにはいかない、中間団体としての県行政の首長の立場をみてとることができる。

警戒区域等が設定されると、応急避難対策は本格化せざるを得ない。住民の避難数と避難区域は拡大し、91年夏のピーク時には、島原市と深江町の住民10,394人（2,814世帯）が、体育館、公民館などの集団避難所、旅館・ホテル、仮設住宅などに避難した（図2）。災害救助法に基づいて県が用意すべき仮設住宅は当初建設が遅れ、数も少なく、そのため体育館での不自由な避難所生活が長期化し、避難生活者のストレスを急速に増大させはじめた。そのため県は、旅館・ホテル・客船の借り上げのほか、公共住宅の空室利用等によって急場をしのぎ、91年10月末までには、約1,500戸の応急仮設住宅の供給にこぎつけた。仮設住宅は、現行法の特別措置として、1戸のスペースが33㎡から40㎡に、建設費もほぼ2倍の230万円に引き上げられ、一定所

11) 鐘ヶ江管一『普賢、鳴りやまず』集英社、1993年、p.108.

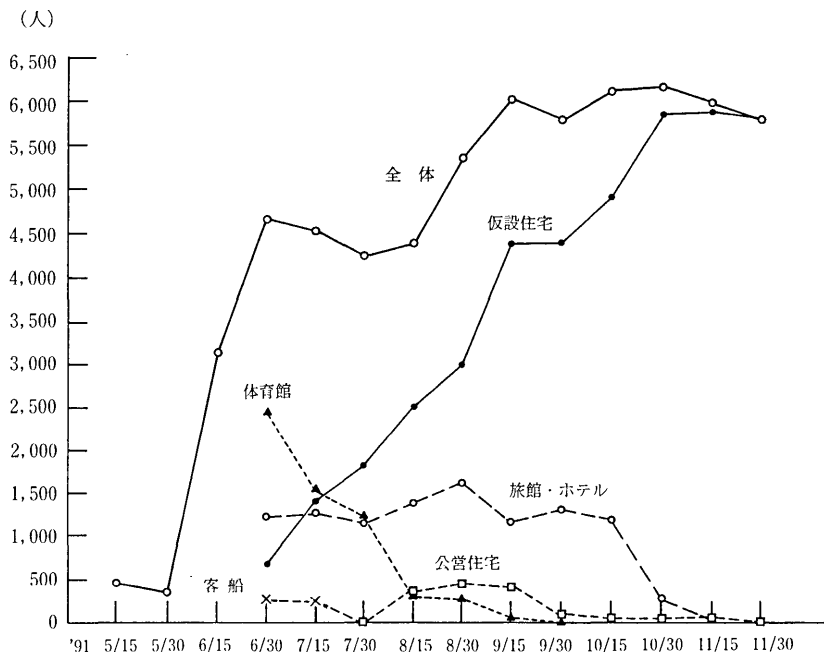


図2 避難先別避難者数の推移（島原市）

（資料）長崎県災害対策本部調べ

得以上の住民にも入居対象が拡げられた。しかし、災害が長期化するにつれ、狭小、密住、2戸続きでプライバシーが保てず、集会所等の共同施設もないプレハブ仕様の仮設住宅は、住民の避難生活に困難をもたらしてきた。そのため、災害公営住宅の建設が92年よりすすめられ、また93年に入ると、集団移転等のための住宅用地などの造成が県主導ではじめられた。また一戸建の恒久住宅の建設に入る住民もではじめている。しかし、法定耐用年数の2年をとくに過ぎ、4年目に入った現在でも、まだ1千人以上の避難者が仮設住宅暮らしを強いられている。また、防災公共事業等とともに今後500世帯分を超す住宅の手当てが残されており、住宅問題は依然として重大な問題となっている。

災害の初動期においては、住宅以外にも応急対策が集中せざるを得ない。政府は、被災地の切実な要望にくわえて、全国的な世論と運動の台頭におされ、91年7月初めには、「雲仙岳噴火災害に係る被災者等救済対策」を決定した。これは、従来型対策のほか、災害援護資金貸付限度額の引上げ、農林水産・中小企業関係金融措置の激甚災害法適用に準じた特別措置、活火山法による降灰対策、集団移転促進事業の円滑な実施等を内容とする、21分野83項目からなるかなり多面的な対策となった。いわゆる「現行法制の枠内での制度の弾力的運用と特別措置による雲仙火山災害対策」という、今回の災害に対する政府の基本方針の登場である¹²⁾。これらの措置には、確かに政省令の改正、特別基準の設定など、今回新たに決定された措置が30項目含まれ、また講じた措置を集約・体系化したことも、災害対策史上初めてといわれる。その意味で、従来の対策と比べれば、今回の対策が「これまでにない踏みこんだ措置」¹³⁾になっているという当局者の自己評価には、理由がない訳ではない。しかし、問題は、そのような措置が、今回のような長期化大規模災害を特徴とする災害に十分対応し得るか否かである。その対応力が不十分であれば、より抜本的な法制度の改革が必要となろう。

こうした現行制度の弾力的運用と特別措置による対応という政府の雲仙災害対策の基本方針は、その後今日まで堅持されている。しかし、そうした「新しい措置」が、部分的には一定の政策効果をあげながらも、長期化災害と関わる決定的な点で、いくつかの重大な限界に直面していることは前稿で詳しく論じた¹⁴⁾。こうした限界に対する世論と運動の高まりを背景に、91年8月終わりには、国土庁の予算措置による食事供与事業、警戒区域等内の旧居住者への生活安定再建資金の貸付、さらに地元から要請の強かった長崎県が設

12) 国土庁編『防災白書(平成5年版)』大蔵省印刷局、1993年、pp.119-59.

13) 吉開正治郎「雲仙岳噴火災害対策」『ジュリスト』987号、1991年10月1日、p.8.

14) 宮入、前掲論文(注7)、pp.50-76.

置する雲仙岳災害対策基金に対する起債許可や交付税による利子補給措置など、今回の災害対策の「目玉」ともいうべき措置が追加された。それ以後も、項目は少しずつ追加され、94年度には「21分野 100項目」となった。長崎県の行財政運営は、基本的には災害対策制度と今回の災害に対する政府の災害対策のこの大枠を前提とし、国の制度と政策の枠内で災害対策を講じることを基本としながら、それに若干の独自施策を追加して後者を補完する機能を果たすことになる。同時に、国－県－市町村－基金－義援金という被災者や被災地に対する5重の災害対策行財政システムのなかで、県は、国と直接被災自治体の中間にあって、両者の調整、連絡、交渉などの機能を果たすことになるのである。

(2) 県行政の災害対応と組織整備

県レベルの災害対策財政運営の分析に先立って、災害に対応すべき行政組織の整備についてみておこう。

1990年11月の雲仙普賢岳の噴火以来、長崎県、島原市、深江町等では、噴火の状況に応じて適宜に災害警戒本部、または災害対策基本法第23条に基づいて災害対策本部が設置されてきた。しかし、その後、火山活動が活発化し、災害発生の危険性が高まったので、1991年5月、長崎県は災害警戒本部を災害対策本部に切替え、島原市、深江町も、5、6月に相ついで災害対策本部を設置した。国は、91年6月3日の大火砕流によって多数の死傷者が発生した翌日の4日、「雲仙岳噴火非常災害対策本部」を設置し、以後、次つぎと災害対策をうちだした。また、国－県－市町間の災害対策体制も整備されてきた。

しかし、雲仙災害の特徴は、災害が異常に長期化、大規模化するとともに、複合化していることである。土石流等による被害が頻発し、災害対策業務が輻輳化するにつれ、それら業務を全体的に調整、管理する組織が必要となる。また災害が長期化、広域化して、島原、深江、小浜のような直接被災地だけ

ではなく、半島全体の地域経済社会にも影響が及んでくると、災害対策は旧来型の原形復旧事業にとどまらず、より長期的、広域的な復興振興対策が必要となり、そのため県レベルの総合調整組織の新設が求められてくる。このため、一方で応急対策を講じながら、他方で近い将来本格化すると予想される復旧・復興を円滑に進める事前作業等のために、関係部署に漸次職員が増員されてきた¹⁵⁾。

表1 雲仙火山災害に伴う人員の増加状況（長崎県）

	部 局	増員・人	備 考
本 庁	消 防 防 災 課	2	防災担当の増員
	河 川 課	2(2)	
	砂 防 課	1	課の設置による増員
	企 画 課	1	災害復興室の庶務事務
	福 祉 総 務 課	3	避難住民対応の業務量の増による
	農 政 課	1	
	住 宅 課	2	避難者用県営住宅建設による
	雲仙岳災害復興室 (小 計)	12 24(2)	復興振興計画策定、基金事務等
島 原 振 興 局	建 設 部	5(5)	砂防ダム建設事前調査等
	農 林 部	16(4)	治山ダム建設、被災調査等
	管 理 部	3	復興業務総合調整・経理
	雲仙岳土木災害復興部 (小 計)	13 37(9)	部新設（用地課、工事課）
	島原市・深江町	2	助役
	合 計	63(11)	

(注) (1) 1993年3月末現在

(2) () 内は、組織を新設した際、暫定的に職員を増員配置したもので内数。

(資料) 長崎県災害対策本部『雲仙・普賢岳噴火災害の記録（平成3－4年度）』1993年12月、pp.235－6より集計。

15) 長崎県災害対策本部『雲仙・普賢岳噴火災害の記録（平成3－4年度）』1993年、pp.231

増員の内容は、表1にみられる如くである。これら増員の中には、県一市町間の連携の重視から、島原市と深江町に派遣した助役2名が含まれている。本庁では、災害地域の復興と地域振興を総合的に推進する目的で、特に「雲仙岳災害復興室」が新設された。同室の業務は、雲仙災害復興振興計画の策定、災害対策基金の実務、政府への要望取りまとめ、総合調整等である。復興室は知事直属とし、関係各部の総括課長補佐20数名を兼務発令するなど、できるだけ縦割り行政の弊害を排して、災害対策を知事の権限とリーダーシップのもとに総合的に推進しようとする企図を、その組織編成からみることが出来る。この試みは、復興振興計画の策定や基金の運用などについては、比較的うまく発揮されてきた。しかし、個別部署の固有の権益に関わる災害復旧事業などの多くの具体的な災害対策にあっては、国の各省庁との縦割りの関係が強固に働き、事業の総合化は口で言うほど容易ではない。

他方、災害現地においては、土石流対策としての治山・砂防ダムの建設、水無川などの河川改修、被災農地の復旧、防災施設建設に伴って買収される代替農地の確保、農業降灰対策等、緊急を要する事業が相当量にのぼってきた。これらの事業を実施するには、県の出先機関である島原振興局の従来の体制と2百名たらずのスタッフでは不十分と考えられたので、表1下欄のように、組織体制の再編整備と人員の増加が行われた。しかし、当初は短期間に終息すると予想されていた災害が長期化し、警戒区域等の設定も継続するにおよぶと、実際の事業の着手、手順、規模などの見通しは不透明となり、その結果、人員増も本格復興の事前作業に必要な程度にとどめざるを得なくなった。その後、1993年に入ると、災害復興はようやく本格化の兆しをみせてきたので、92年に新設された土木災害復興部を4課43名体制に拡充するなど、組織体制の再編と人員増がおこなわれている(図3)。

以上の雲仙災害にともなう増員は、当面、県条例による知事部局の定員5,016人を92年度に5,110人に増員したものの一部や、内部組織の再編による人員移動等によってやりくりしている。しかし、上記のように明確な人員

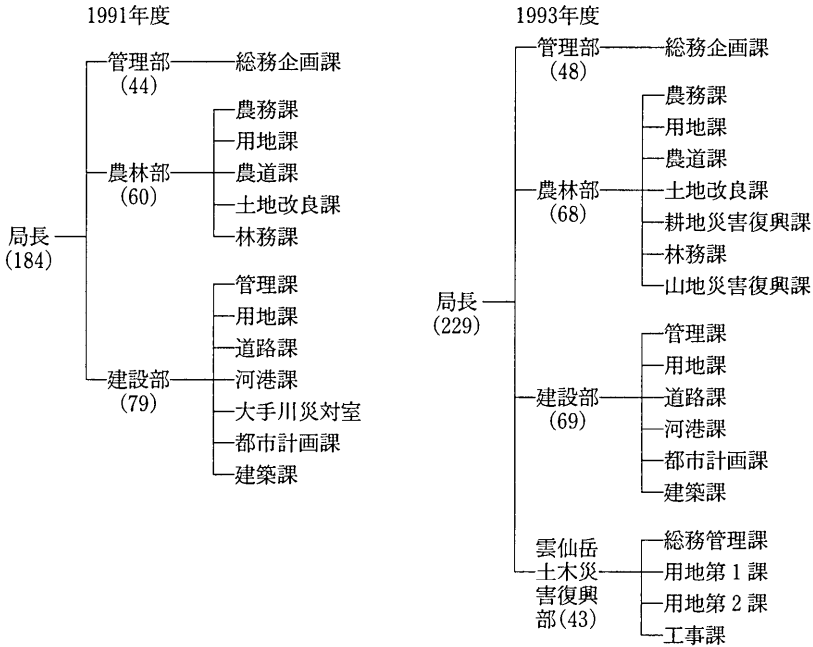


図3 雲仙火山災害に伴う島原振興局の組織整備の状況

(資料) 長崎県島原振興局『島原半島要覧』1993年版, 他より作成。

(注) 1991年度の()内は4月30日現在, 93年度は12月31日現在の職員数。

の増加をとまなわない部課でも, 雲仙災害関係の業務が通常業務に加重されている例は少なくない。たしかに, 県の場合には, 島原市や深江町のような直接被災自治体と比べれば, 本体が大きいだけに災害による行政への影響度は相対的には小さい。とはいえ, こうして災害は人員や行政組織にも次第にインパクトを及ぼしてきているのである。

(3) 雲仙火山災害下の県財政運営の特徴と動向

では, 雲仙火山災害によって, 長崎県の財政運営はどのような影響をうけているであろうか。

長崎県の財政は、もともと自主財源である県税収入に乏しい。かつて長崎県の主要産業は、「スミ、フネ、サカナ」といわれ、石炭業、造船業、漁業が中心であった。しかし、それらの産業はいずれも今日衰退産業に転じてしまった。長崎県はそれらに代わるべき強力な主導産業をつくりだせないまま、地域経済の低迷は長期化している。そのため、かつて九州の中で福岡県に次いで第2位にあった長崎県の1人当たり県民所得は、現在では鹿児島県と最下位を競うほどに相対的地位を低落させ、全国的にも下から3～5位が指定席のような状況が続いている。その一方、全国一の規模の離島をかかえ、離島問題や産炭地問題など特殊な地域問題を内包しかつそれらの問題を核としながら、農漁村問題と主要都市の都市問題が拡大するという複雑な形態をとって過疎過密問題が展開し、それらが長崎県の財政収支にも大きな影をおとしてきた¹⁶⁾。

いま、長崎県における県税収入の歳入決算額に占める割合をみると、今回の災害発生前後で15%程度と、「3割自治」ならぬ「1.5割自治」の状況にある（後掲表4）。災害直前の1990年度における長崎県の人口1人当たり県税収入は59,215円であったが、これは全国平均125,314円の半分以下（47.3%）の水準である。この値は、第1位の東京都241,374円の1/4以下（24.5%）にすぎず、全国でも、沖縄県を除けば、青森県についで下から2番目であった。しかも、長崎県の1人当たり県税収入の全国を100とした対比は、1980-90年の間に、53.8%→47.3%へと、80年代をとおして6.5%もほぼ一貫して低下し、全国との格差を拡大してきたのである。

県税収入の乏しさは、自主財源の比重を低下させる。これは逆に言えば、国庫支出金、地方交付税、地方債等の依存財源が比重を増大させてくることに他ならない。長崎県は自主財源3割にたいし、依存財源は7割と高率であ

16) 宮入典一「地域経済の変貌と長崎県財政」（長崎県の経済と財政編集委員会編『長崎県の経済と財政（下）』長崎県地方自治研究センター、1988年）、pp. 99-156。

表2 性質別歳出決算額の推移（長崎県）

（単位：百万円，％）

区分	1990		1991		1992		対前年度伸び率(%)		
	百万円	%	百万円	%	百万円	%	90	91	92
人件費	202,825	31.3	207,616	27.2	213,750	29.7	7.0	2.4	3.0
扶助費	37,560	5.8	47,221	6.2	41,764	5.8	3.1	25.7	-11.6
公債費	52,949	8.2	59,517	7.8	56,249	7.8	20.3	12.4	-5.5
(小計)	293,334	45.2	314,354	41.2	311,763	43.2	8.7	7.2	-0.8
普通建設事業費	192,080	29.6	211,288	27.7	248,137	34.4	6.5	10.0	17.4
補助単独	129,251	19.9	141,269	18.5	167,522	23.2	4.3	9.3	18.6
災害復旧事業費	53,628	8.3	60,076	7.9	69,377	9.6	14.3	12.0	15.5
補助単独	13,213	2.0	18,979	2.5	17,367	2.4	53.4	43.6	-8.5
国直轄負担金	13,043	2.0	17,911	2.3	17,078	2.4	56.7	37.3	-4.7
失業対策事業費	77	0.0	823	0.1	231	0.0	32.5	968.8	-71.9
(小計)	43	0.0	245	0.0	58	0.0	-16.7	469.8	-76.3
物件費	512	0.1	216	0.0	190	0.0	2.0	-58.7	-12.0
維持修繕費	205,804	31.7	230,483	30.2	265,694	36.9	8.6	12.0	15.3
補助費等	10,706	1.7	11,083	1.4	11,291	1.6	13.6	3.5	1.9
積立金	2,694	0.4	3,156	0.4	3,081	0.4	10.5	17.1	-2.4
投資及び出資金	51,133	7.9	53,632	7.0	53,186	7.4	14.3	4.9	-0.8
貸付金	38,565	5.9	42,744	5.6	23,257	3.2	40.0	10.8	-45.6
繰出金	1,703	0.3	4,216	0.6	1,045	0.0	-38.0	150.2	-75.2
繰出金	43,752	6.7	101,526	13.3	50,772	7.0	3.0	132.0	-50.0
繰出金	756	0.1	2,371	0.3	763	0.1	-32.9	213.6	-67.8
合計	648,448	100.0	763,565	100.0	720,853	100.0	9.9	17.8	-5.6

（資料）長崎県総務部『長崎県の財政』（平成6年度）より作成。

る。財源面からみた場合、長崎県の財政は、地方自治の財政的基盤を国に依存する度合いが大きく、それだけ国からの統御を受けやすい状況にあると言ってよい。また、財政力の強さを示す指標である財政力指数（基準財政需要額／基準財政収入額）でみると、90年度の長崎県は0.254であるが、これは全国都道府県平均0.50の約半分にすぎず、全国では下から9位となっている。ちなみに、10年前の1980年度には、長崎県の財政力指数は0.288（全国平均0.45）で、下から11位にあった¹⁷⁾。長崎県の財政構造の脆弱性とその一層の

17) 自治省編『地方財政白書』大蔵省印刷局，1982年，1994年，資料編より算出。

弱体化，財政の物質的基盤である地域経済の停滞性は明らかであろう。

問題は，このような脆弱性と中央への大きな依存性をもつ長崎県財政が，雲仙災害によってどのような特徴と動向を示すようになっているかである。県の歳出決算額の合計は，表2のように，1990-91年度に6,484億円→7,636億円へと17.8%も増大した。これは，全国平均の5.4%増と比べても実に3倍以上の急成長である。しかし，翌91-92年度には，逆に5.6%の減となり，全国の4.9%増と比べて好対照となった。こうした長崎県の歳出額にみる激しい乱高下は，雲仙災害関係の財政支出の動向を抜きにしては考えられない。

表2によれば，1991, 92年度に大きく変動した歳出項目は，扶助費，建設事業費（とくに災害復旧事業費），投資及び出資金，貸付金，繰出金などである。これらの経費目のうち，雲仙災害分がどれ程のシェアをもつかは正確な資料が得られていない。しかし，雲仙災害関係予算について別途集計した資料があるので，これによって推計を試みてみよう。

表3は，1991～93年度の最終予算段階での雲仙岳災害関係の財政支出の状況である。これは最終予算なので，表2の決算数値と正確に対応させることはできない。しかし，年度末の最終予算なので，決算額との間に大きな齟齬を生じることはまずあり得ない。表3から集計すると，この3年間の雲仙災害関係の財政支出は総計1,463億76百万円に達する。この支出額は，災害直前，1990年度の長崎県歳出決算額6,484億48百万円の22.6%に相当する。また，県災害対策本部から公表されている94年9月までの雲仙災害による被害累積額1,818億83百万円の80%を上回る膨大なものである。長崎県の歳出決算額（93年度は決算見込み）から雲仙災害関係支出合計額を減じた純決算額に対する雲仙災害関係支出の割合（表3のA/B-A，%）は，1991～93の各年度に，11.3%，4.4%，5.2%となっている。91年度のウェイトが高いのは，この年に災害対策基金（570億円）が創設されたからで，91, 92年度の歳出決算額の大きな乱高下も，91年度における雲仙災害対策経費，とくに災害対

表3 雲仙岳災害関係主要財政支出の状況(長崎県) (単位:百万円, %)

主な事業年度		1991		1992		1993	
民生	避難所設置	129	0.2	—	—	—	—
	食品・生活必需品給与	247	0.3	—	—	—	—
	旅館ホテル等借上料	1,056	1.4	—	—	—	—
	食事供与事業	476	0.6	155	0.5	7	0.0
	生活安定再建資金貸付	2,341	3.0	—	—	125	0.3
	応急仮設住宅建設等	3,373	4.4	—	—	444	1.1
	集合避難施設整備 (小計)	7,622	9.8	1,116	3.7	576	1.5
保健	病院事業会計助成費	280	0.4	—	—	—	—
中小企業対策	地域産業対策資金貸付	1,455	1.9	1,641	5.5	—	—
	中小企業移転対策貸付	101	0.1	279	0.9	—	—
	災害対策振興資金貸付	—	—	104	0.3	—	—
	観光復興キャンペーン (小計)	1,556	2.0	2,145	7.1	109	0.3
農林水産	農業関係災害復旧等	509	0.7	845	2.8	2,174	5.6
	漁礁設置等	39	0.1	454	1.5	—	—
	治山対策 (小計)	2,416	3.1	940	3.1	—	—
土木建設	災害関連緊急砂防	2,025	2.6	1,905	6.3	6,030	15.5
	河川等災害復旧・助成	810	1.0	5,359	17.8	6,409	16.5
	砂防対策/直轄負担金	—	—	8,840	29.4	2,664	6.9
	公営住宅建設	1,258	1.6	1,531	5.1	1,417	3.6
	住宅団地・復興住宅建設	—	—	3,000	10.0	2,475	6.4
	道路災害防除他 (小計)	4,093	5.3	21,656	72.0	18,995	48.9
運輸	海上代替輸送等	351	0.5	50	0.2	168	0.4
	港湾改修等 (小計)	351	0.5	849	2.8	—	—
	その他	60,598	78.2	2,016	6.7	16,819	43.3
	うち災害対策基金	57,000	73.6	—	—	—	—
合計(A)		77,464	100.0	30,071	100.0	38,841	100.0
歳入決算額(B)		763,565		720,853		779,262	
A/B-A (%)		11.3 (3.0)		4.4		5.2	

(注) 予算は各年度最終予算。91年度の最下欄の()内は、除災害対策基金の比率。93年度の歳入決算額は決算見込み額。

(資料) 長崎県財政課調べ。

策基金の急増と翌年度における基金要素の消滅に主要な原因がある。仮に基金を除いても、長崎県は噴火以降今日まで、雲仙災害がなかったと想定した場合の歳出総額の概ね3～5%に相当する財政支出を、毎年雲仙災害のために余儀なくされてきたのである。

雲仙災害対策の主要事業支出について、年度を追ってみてみよう(表3)。災害初動期の1991年度には、応急対策にあたる避難所設置、食事供与、応急仮設住宅建設、生活安定再建資金貸付けなどの民生対策のウェイトが高く、基金を除く災害関係支出の4割近くを占めている。この応急対策の急増が、表2における91年度の扶助費の急増の主因である。91年度の扶助費は対前年度97億円の増加となったが、雲仙関係の民生対策費76億円はその8割に相当する。この民生応急対策費は、翌年度以降急減した。これと対照的な動きを示しているのが、土木建設事業である。表3の土木建設事業の中には、緊急砂防のような再度の災害発生を防止する狭義の災害対策から、災害復旧事業、大規模な国の砂防事業に対する県負担金、施設の改良・新設事業など多様な事業が含まれている。しかし、いずれも主に建設省所管の公共土木施設、公営住宅等の建設事業である。災害復旧事業、災害関連事業は災害復興が次第に本格化するにつれて全支出に占めるウェイトを急増させている。また、県の農林水産事業は、一部に復興支援貸付事業もあるが、主力は農林水産業関係の防災復旧公共事業であって、これは今後本格化してくるものと推察される。やや大雑把ではあるが、雲仙災害関係の土木建設事業と農林水産事業を全て建設事業として県全体の建設事業の伸びに占めるウェイトをみると、91年度29%、92年度48%となる。雲仙災害関係の建設事業費が、次第に県の公共事業費における膨張のリード役を果たしてきていることが知られよう。

なお、中小企業対策は、表3からも明らかのように、地域産業対策資金貸付のような貸付事業中心主義であり、出資金の形で県財政から支出される。また91年度の災害対策基金570億円は、うち30億円が基本財産として一般会計から災害対策基金へ繰り出され、残りの540億円は基金への貸付金とされ、

表4 歳入決算額の推移（普通会計，長崎県）（単位：百万円，％）

区分	1990		1991		1992		対前年度伸び率(%)		
	百万円	%	百万円	%	百万円	%	90	91	92
地方税	100,680	15.3	108,790	14.1	113,168	15.6	9.4	8.1	4.0
地方譲与税	9,653	1.4	9,900	1.3	10,837	1.5	13.0	2.6	9.5
地方交付税	228,580	34.7	243,528	31.5	235,704	32.4	11.1	6.5	-3.2
普通	224,724	34.1	235,728	30.5	229,704	31.6	11.1	4.9	-2.6
特別	3,856	0.6	7,800	1.0	6,000	0.8	9.9	102.3	-23.1
分・負担金	9,286	1.4	9,959	1.3	10,491	1.4	16.7	7.2	24.4
使用料・手数料	10,862	1.7	11,251	1.4	12,720	1.7	6.5	3.6	8.2
国庫支出金	166,018	25.2	185,462	24.0	206,361	28.4	7.7	11.7	11.5
繰入金	7,100	1.0	13,411	1.8	3,199	0.4	576.2	88.9	-77.0
繰越金	6,559	1.0	10,730	1.4	7,526	1.0	12.4	63.6	-21.4
諸収入	54,726	8.3	57,794	7.5	58,229	8.0	2.6	5.6	4.0
地方債	56,708	8.6	110,757	14.3	60,923	8.4	9.9	95.3	-45.0
その他	9,005	1.4	10,458	1.4	8,549	1.2	47.9	16.1	-18.3
合計	659,177	100.0	772,040	100.0	727,708	100.0	10.5	17.1	-5.7
自主財源	197,709	30.0	221,787	28.7	213,322	29.3	12.3	12.2	-3.8
依存財源	461,468	70.0	550,253	71.3	514,386	70.7	9.7	19.2	-6.5

（資料）長崎県財政課『長崎県の財政』（平成5年度）他。

表5 雲仙岳災害関係予算の財源内訳（長崎県）（単位：百万円，％）

年度	1991		1992		1993		合計		除基金
	百万円	%	百万円	%	百万円	%	百万円	%	
国庫支出金	9,581	12.4	12,690	42.2	16,005	41.2	38,276	26.1	42.8
地方債	57,158	73.8	6,773	22.5	15,004	38.6	77,935	53.2	26.8
うち基金充当分	54,000	69.7	-	-	-	-	54,000	36.9	-
分担金・負担金	5	0.0	157	0.5	475	1.2	637	0.4	0.7
使用料	23	0.0	14	0.0	21	0.1	58	0.0	0.1
災害救助基金繰入	30	0.0	0	-	326	0.8	356	0.2	0.4
諸収入	1,695	2.2	2,171	7.2	2,186	5.6	6,055	4.1	6.8
一般財源	8,972	11.6	8,266	27.5	4,820	12.4	23,058	15.8	22.4
うち基金充当分	3,000	3.9	-	-	-	-	3,000	2.0	-
合計(A)	77,464	100.0	30,071	100.0	38,841	100.0	146,376	100.0	100.0
うち基金充当分	57,000	73.4	-	-	-	-	57,000	38.9	-
歳入決算額(B)	772,040		727,708		795,082		2,294,830		
A/B-A (%)	11.2		4.3		5.1		6.8		

（注）「基金充当分」は，雲仙岳災害対策基金への繰出分で内数。予算は各年度最終予算，93年度の歳入決算額は，決算見込み額。「除基金」は基金充当分を除いて算出した合計額を100とする構成比(%)。

（資料）長崎県財政課調べ。

県歳出の繰入金が増減に大きなインパクトを与えてきた。以上のように、雲仙災害関係支出は、91年度以降、県財政支出の変動を主導しはじめているのである。

雲仙災害下の県財政支出の動向が以上のようなものであるとすれば、これに対応する財政収入の状況はどのようなものであろうか。表4は、近年の長崎県の歳入決算額の推移をみたものである。歳入総額の対前年度伸び率は、91年度の長崎県の19.2%に対して全国5.4%、92年度は長崎県のマイナス25.7%に対し、全国は4.8%であった。1991、92年度の県歳入の激しい増減は、いまみた歳出の動きとよく対応しているといつてよい。この間、変動幅の大きい歳入項目は、特別交付税、国庫支出金、地方債、繰入金、繰越金等である。これらの歳入動向は、雲仙災害関係の財政支出（財源）の状況とどう関わっているであろうか。

表5は、1991～93年度の長崎県雲仙災害関係予算の財源内訳けである。この表は、前掲表3の財政支出を財源面から捉え直したものである。雲仙災害支出財源の純歳入決算額に対する割合は、1991～93年度の間、11～4%台の水準で推移している。3年間の財源合計の内訳では、地方債53%、国庫支出金26%、一般財源16%が三大財源で、これだけで全体の95%を占める。なかでも、本来借金である地方債（県債）が過半を占め、圧倒的に大きい。もっとも、雲仙災害関係の県債779億円のうち540億円は雲仙災害対策基金の原資として貸し出されている。この原資分はその運用益で事業を行い、災害終息後に県債の償還にあてられる予定なので、一方的な財政支出を想定した他の財源とは性格が異なる面をもつ。そこで、県債から基金充当分を除いて再集計すれば、雲仙災害関係財源の内訳は、国庫支出金43%、地方債27%、一般財源22%となる（表5の最右欄）。ここからは、防災・災害復旧の公共事業を中心に国庫支出金とこれを補完する地方債が増額され、また応急対策のために国庫支出金とこれを補う一般財源の持出し分が増えていることが推察される。なお、一般財源の中には、雲仙災害分の特別交付税が含まれている

とみられるが、国はその金額と内容を公表しておらず、正確な推計は不可能である。しかし、表4における災害前90年度の特別交付税額をもとに、その後の増加分をかりにすべて雲仙災害分としても、当該分は70億円を上回ることとはなく、逆に県の特別交付税以外の一般財源持出し分は、少なくとも150億円を下回ることとはないと推計される。

以上、財源面からみる限り、県の雲仙災害対策は、独自の災害対策を展開する余地には乏しく、むしろ国の防災方針と災害対策を、国庫支出金や特別交付税の交付、起債対象の拡大と充当率の引上げ等によって財源補填をうけながら、それに税等の一般財源を付加して実施している側面が強いといえよう。

では、こうした雲仙災害関係の財源動向は、県財政の歳入面にどのような影響を与えているであろうか。1991、92年度の歳入総額の大幅な増減に最も大きなインパクトを与えたのが、主に災害対策基金に充当するための91年度の地方債の増発であったことは間違いない。しかし、それ以外の財源を含む歳入への影響度はどのようなものであろうか。そこで、91～93各年度の90年度と比べた歳入増加額に対する雲仙災害分の寄与率をみると、表6のように、合計では各年度69%、44%、29%となる。3年間の平均では46%に達する。

表6 雲仙岳災害関係財源の県歳入増に対する寄与率 (単位：百万円，%)

年度 区分	1991		1992		1993		寄与率 (%)		
	歳入増	(雲仙分)	歳入増	(雲仙分)	歳入増	(雲仙分)	91	92	93
国庫支出金	19,444	9,581	40,343	12,690	73,267	16,005	49.2	31.5	21.8
地方債	54,049	57,158	4,215	6,773	28,709	15,004	105.8	160.7	52.3
一般財源	23,305	8,972	20,796	8,266	13,860	4,820	38.5	39.7	34.8
その他	16,065	1,753	47,735	2,342	20,069	3,012	10.9	4.9	15.0
合計	112,863	77,464	68,531	30,071	135,905	38,841	68.6	43.9	28.6

(注) 歳入増は、1990年度に対する各年度の財政収入増加額。寄与率は、歳入増に対する雲仙分の比率 (%)

(資料) 表4、5と同じ。

要するに、この3年間における県の財政収入の全増加分のうち、1/2 近くは雲仙災害分だったのである。これを財源内訳けでみると、地方債における寄与率をもっとも高く、91、92年度には100%を超えている。雲仙災害による起債増は他の事業の起債減を補ってなお余りあったのである。国庫支出金における雲仙の寄与率は49~22%であるが、その比率は逡減してきている。これに対して、一般財源における寄与率は39~35%で、ほぼ同じ水準を保っている。毎年の一般財源増加分のうち4割弱が雲仙災害分に充当されており、新規政策財源の確保は次第に一定の困難を帯びてきている。

以上のように、雲仙災害関係の財源は、確かに県の財政収入全体でみれば高々数%から10%程度にすぎない。しかし、増加財源に占めるウエイトは、3~7割に達し、県が志向する新規政策の実現に対して少なからぬ影響を与えはじめている。ことに地方債と税等一般財源に占める雲仙災害分のウエイトの大きさは、災害が長期化、大規模化するもとで、今後の動向によっては、もともと柔軟性に乏しい長崎県財政を、一層硬直化させる可能性を否定できないものとなっている。

なお、最後に、雲仙火山災害と県税との関係について若干ふれておきたい。災害が租税に与える影響は大きく言って2つある。1つは、災害が地域の経済活動にマイナスの影響を与えることによって、所得や消費水準を低下させ、課税標準の萎縮による税の減収が生じる場合である。もう1つは、災害にともなう減免税などの特別措置による税の減収の場合である。前者がどの程度のものであるかはまだ具体的データが得られていない。しかし災害前、90年度の県税収入済額1,007億円のうち、島原半島1市16町を統括する島原県税事務所分が44億円(県税総額の4.4%)であることからみて、雲仙災害が県税全体に与える影響は、当面それ程大きいものではないと推察される。もっとも、1990-92年度にかけて、県税全体は1,007億円→1,132億円へと12.4%増加しているのに対して、島原県税事務所分は逆に44.0億円→18.6億円へとマイナス57.7%の大幅減収となっており、今回の災害が島原経済に与えて

表7 雲仙火山災害による県税の特別措置（長崎県）

（単位：件，万円）

区 分		1991		1992		1993		合 計	
		件数	税 額	件数	税 額	件数	税 額	件数	税 額
減 免 税	個人事業税	91	235	—	—	—	—	91	235
	個人県民税	4,214	4,374	2,036	2,277	1,683	1,889	7,933	8,540
	不動産取得税	—	—	7	44	—	—	7	44
	合 計	4,305	4,609	2,043	2,321	1,683	1,889	8,031	8,819
		計	(繰越分)	計	(繰越分)	計	(繰越分)		
納期限延長	件数	1,748	—	3,015	1,190	5,175	2,923		
	税額	3,431	—	8,214	2,635	15,124	7,460		
徴収猶与	件数	65	—	52	46	127	124		
	税額	7,117	—	935	917	188	176		
合 計	件数	1,813	—	3,067	1,236	5,302	3,047		
	税額	10,549	—	9,150	3,552	15,312	7,636		

（注）納期限延長及び徴収猶与は各年度末現在で、繰越分は計の内数。

納期限延長の税目は、個人県民税の他に、法人県民税、事業税（個人・法人）、不動産取得税、特別地方消費税、自動車税。徴収猶与の税目は、それらの税目から個人県民税を除き、軽油引取税を加えたもの。

（資料）長崎県税務課調べ。

いるインパクトの甚大さを物語っているといつてよい¹⁸⁾。

一方、後者、即ち災害による県税の特別措置の状況は表7の如くである。県税の減免税は個人事業税、個人県民税および不動産取得税にたいして、県税条例により直接被災者を対象に実施されている。1991～93年度の3年間の減免税額は、合計 8,031件、8,819 万円である。これは1件平均では1.1万円弱となり、それ程大きな減免税のようにはみえない。しかし、個人県民税については、減免税額 8,540万円は、92年度の島原半島分2億 2,460万円の38%に相当し、必ずしも僅少とは言えないであろう。なお、災害による税の減免税については、地方税法に根拠規定があり、通達により具体的基準が定められている。今回もその規定や基準に則り、県税条例によって減免税が実施された。しかし、国により厳しい統制が課されているにもかかわらず、地

18) 長崎県総務部税務課『長崎県税務統計』、1990～92年度版より算出。

方税条例主義により地方の任意に委ねられているとの建前から、災害関係の減免税分には交付税による補填措置がなく、全額地方団体の負担となる。これは、新産業都市法や過疎法など個別立法措置に基づく誘致企業等への地方税の減免税に対して、地方交付税による減収補填措置があるのと比べると著しく均衡を失っており、改善の余地が少なくない。地域開発により誘致した企業に対する地方税の減免税には減収補填が行われるにもかかわらず、災害により甚大な被害をうけた被災者に対する減免税には、国からの減収補填措置が用意されていないというのが現行制度の仕組みだからである。

表7の中でもう1つの問題は、県税の納期限延長と関わっている。納税期限の延長は、災害の長期化、大規模化にともなって、93年度末までに5,175件、1億5,120万円にのぼっている。これは、金額的にはすでに減免税額の2倍を超え、繰越分を含めて急増している。納期限延長も地方税法と条例に基づいて実施されるが、雲仙災害の場合、被災地域の拡大につれ島原市内20町、深江町内14地区（過去最大範囲の警戒・避難勧告地域）について、91年8月31日以降到来する県税の納期限などを一律に当分の間延長することとしている¹⁹⁾。もともと島原地域は県内でも納税意識の非常に高い地域であり、期限延長の必要がない場合には延長せずに納税されるケースが多い。しかし、災害が長期化するにつれ、対象税額の実に4割前後が納期限延長となって、表のように翌年度への繰越が年々累増せざるをえない事態が発生している。ところが、現行制度では、災害による減免税や納期限延長措置は一過性災害を前提とするごく一時的ものと想定されている。つまり、減免税は少額、また納期限延長された税は、災害後速やかに納税可能なので、国による財政支援は不必要であるとの前提に立っている。しかし、みられるように、今回のような長期化大規模災害の場合には、こうした措置では極めて不十分なのであって、減免税の地方交付税による減収補填の新設を含め、納期限延長につい

19) 長崎県災対本部、前掲書（注15）、p.224.

ても、一定の財政措置が講じられる必要がある。

以上を要するに、長崎県の雲仙災害対策においては、民生的な応急対策や緊急防災対策から中小企業等への貸付対策へ、さらに公共施設の災害復旧、災害復興事業へと対策の重点が移っていくなかで、財源的には国庫支出金を基軸としつつ地方債の発行が累増し、建設事業以外では、これをさらに一般財源によって補完するシステムが組み立てられた。たしかに、雲仙災害関係予算のウェイトは、基金分を除けば、県財政の5～6%にすぎない。しかし、先述のように、長崎県の財政基盤はこの災害発生以前から脆弱性を特徴とし、近年はむしろその度合いを一層強めつつ、国への依存性を深めてきた。こうした状況下で発生した雲仙火山災害は、県の年々の予算運営や新規施策の動向に大きなインパクトを与えると同時に、これまでの県財政の特徴とトレンドを一層加速させている。今後、災害復興が本格化し、県債の起債とその後の償還がふえ、また一般財源への依存割合が大きくなっていけば、県は財政力が弱いだけでなく、財政の硬直性が進み、財政運営にも支障をきたす危険性も否定できない。勿論、そうした事態の発生が激烈な形で現れる可能性はいまのところ大きいとは言えないであろう。しかし、雲仙災害は今後なお長期間継続し、災害対策は持続的に拡大せざるを得ない。とすれば、県財政の果たす役割が大きくなるにつれて、財政運営の困難と財政基盤強化の要請が次第に増大していくことだけは確かである。

3. 災害対策基金の創設・運営と財政問題

(1) 「雲仙岳災害対策基金」の設立の経緯

「雲仙岳災害対策基金」の創設は、今回の災害対策の「目玉」といわれている。たしかに、府県、市町村レベルでこのような基金が設立された前例は、わが国災害対策史上かつてない。この基金の活用によって、災害対策が災害の変化や被害の状況に応じて柔軟かつ迅速に対応することが相当程度可能になったことは評価されてよい。もし、この基金事業がなかったなら、今回の

災害対策における被災住民の生活再建が、はるかに困難かつ問題の多いものとなったことは想像に難くない。とはいえ、災害対策基金の創設は、そうした意義と同時に、限界や問題点をもかかえていた。ここでは、まず災害対策基金の設立の経過から明らかにしよう。基金の意義や限界は、設立経過の中に凝縮して示唆されているからである。

1991年6月3日の大火砕流による死者・行方不明者43名という衝撃的な人的被害の発生を契機に、6月7日には島原市が、8日には深江町が相ついで警戒区域を設定した。それ以降、現在まで、3年半近くにわたって住民の避難生活が続き、災害は終息の目処がたたぬまま、地域経済社会に甚大な被害を波及・拡大させている。6月9日、災害後早々に現地入りした当時の海部総理は、被災地の惨状を前にして、鐘ヶ江前島原市長にたいして「特別立法による救済」を約束した。とはいえ、この口約束はすぐ反故にされてしまう。

しかし、雲仙火山災害がこれまでの災害と決定的に異なるのは、それが長期化大規模災害となり、とりわけ人口密集地に長期間警戒区域等が設定され続けている史上最初のケースとなったことである。現行の災害対策制度は、これほど長期化した大規模災害をまったく想定していない。その結果、被災者や避難住民はむろん、警戒区域の設定権者である自治体の首長からも、警戒区域設定にともなう損失補償など、現行制度では救済不可能な損失や被害に対して、特別立法の制定や災害対策基金の創設を求める声が燎原の火のようにわき上がってきた。こうした事態に対して、政府は、あくまで現行制度は変えず、その枠内での拡大解釈により弾力的運用を行い、あるいは政省令等の新設や改正による特別措置を講じて対処する腹を急速に固めた。こうして政府は、7月9日には、「被災者等救済特別措置」21分野83項目（現在100項目）を決定した。要するに、雲仙災害対策としては新たに特別立法を制定するのではなく、あくまで現行制度の弾力的運用と特別措置によって対応するという政府の基本方針が、具体的な姿をとって出現したのである。国の雲仙災害対策に対する基本スタンスは、こうして海部発言の1ヵ月後には異なる

姿をとって確定した。以後、政府のこの基本方針は、今日まで基本的には変わることなく堅持されている。

しかし、当初段階では、特別立法が拒絶されただけでなく、弾力的な行政対応の目玉と考えられていた災害対策基金の創設も認められなかった。政府の21分野83項目の救済対策にたいして、住民の側からは当然不満が続出した。基金の創設と特別立法による救済を求めて、住民諸団体は「島原生き残りと復興対策協議会」を中心に、全国1千万人署名の運動等を精力的に展開しだした。知事や市長らもこうした動きに促迫されて中央請願を強化し、また、国民やマスコミの全国的な関心と支援の高まりにおされて、衆・参両院の本会議でも、雲仙災害対策に関する決議が全会一致で採択された。その結果、政府も、8月23日には県災害対策基金 300億円（現在 630億円）の設立に同意したのである²⁰⁾。

以上の災害対策基金の設立の経過からも明らかなように、国の災害対策の基本は、雲仙災害のような長期化災害に対しても、現行制度の建前と枠組みは基本的に堅持したまま、運用の弾力化と特別措置の積み重ねで対応しようとする点にあった。その一方、世論や運動におされ、現行制度だけでは対応できない個人救済や長期化対策については、現行制度の限界性を暗黙裏に認め、より柔軟かつ迅速な対応を可能とする災害対策基金の設立を災害対策史上初めて認めざるをえなくなっているのである。県レベルだけではなく、市町レベルでも、国民からの義援金をもとに基金が設立された。ここに、国—県—市町—基金—義援金をつうじる災害対策の5重ネットが形成されることになった。したがって、災害対策基金の活用による事業は、国や自治体による災害対策の多様な分野で、現行制度を前提とする対策では対応できないような行政のすき間や不十分性を埋めて機能するところに、その存在意義があると言ってよい。しかし同時に、基金事業は、現行制度を前提として、行政

20) 宮入、前掲論文（注7）、pp.40-45.

によるその補完機能を期待されている限り、対応の柔軟さにも一定の限界が生じざるを得ない。このような矛盾は、基金の仕組みにも反映されることになった。

(2) 雲仙岳災害対策基金の仕組みと機能

長崎県の「雲仙岳災害対策基金」は、1991年9月設立、基金総額は当初 300 億円、その後2度増額されて現在は 630億円、財団法人として運営されている。県の雲仙岳災害対策基金の仕組みは、図4の如くである。財団の基金は、①基本財産30億円、②災害対策基金 540億円、③義援金基金60億円からなる。①は県の一般会計からの出捐金、②は県一般会計における地方債起債資金（総務債として国の財政投融资引受け）の同基金への無利子貸付、③は国

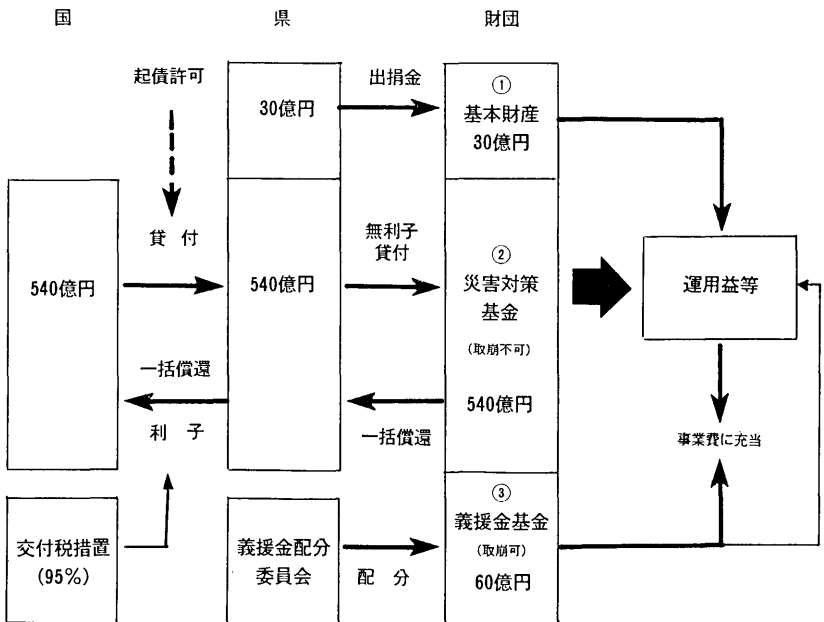


図4 長崎県の雲仙岳災害対策基金のしくみ

(資料) 長崎県『雲仙岳災害・島原半島復興振興計画』, 1993年, p.172。

民から寄せられた義援金(県分約38万件、169億86百万円、94年3月末現在)からの同基金への繰入分である。

みられるように、財団の基金の大宗は、②災害対策基金である。その原資である県債の利払いについては、95%を地方交付税交付金で措置し、残り5%が県の純負担となる。また、②の基金540億円は、将来の災害終息段階では、財団を解散して県の貸付金を一括返済し、県はこの資金で既発県債を償還することによって国の財投借入を一括償還することになっている。このため、基金総額630億円のうち540億円(全体の86%)は、将来の一括償還を予定して財団内に積立て、その運用益(受取利息)等を活用して災害救済事業を行うことを基本としている。こうして②は、一方で国の財投資金によって財源保障をうけながら、他方では原資である県債の起債許可制と利払いの交付税措置とをとおして、財政面から、国による一定のコントロールを受けざるを得ない仕組みになっているのである。また、②は基金の運用益を事業の主財源とすることから、市場金利が低下して運用益が減少すると、事業の財源も連動して減少してしまうことになる。さらに、③は、国民の義援金を財源としているため運用益の利用はごく一部で、むしろ資金を取り崩して利用することが中心となっている。なお、島原市と深江町の基金は②がなく、義援金をファンドとした①と③方式のみで設立され、県基金とも相互補完関係をもって運用されている。

さて、概要以上の仕組みをもつ雲仙岳災害対策基金は、具体的にはどのように運用され、またいかなる機能を果たしているであろうか。まず、県の災害対策基金の収支決算の状況をみると、表8のように、収入は基金運用収入を基本にしている。ただし、91、92の両年度は、義援金からの繰入れが各30億円あったので、「寄付金収入」の割合が大きくなっている。しかし、これは初動期の特例であって、後述のように、今後は財源面からの義援金繰入れはほとんど期待できない。他方、支出面は、事業費の大部分が被災者等の助成金支出の名義で出されている。91、92年度は、助成金による事業支出が

表 8 雲仙岳災害対策基金収支決算等の内訳

(単位：百万円，%)

年度	1991		1992		1993	
収入合計	4,438		5,423		1,688	
基金運用収入	1,350		2,301		1,598	
寄付金収入	3,001		3,000		0	
支出合計	1,917		1,798		2,745	
管理費等	5		11		9	
助成金支出	1,912		1,787		2,735	
当期収支	2,521		3,625		-1,057	
次期繰越	2,521		6,146		5,089	
助成金支出合計	1,912	100.0	1,787	100.0	2,735	100.0
(1)自立復興支援事業	1,425	74.5	576	32.2	1,850	67.6
①生活安定対策	369	19.3	35	2.0	8	0.3
②住居安定対策	57	3.0	194	10.9	1,432	52.3
③生業支援事業	952	49.8	289	16.2	365	13.4
④雇用者対策	46	2.4	58	3.2	45	1.6
(2)農林水産災害対策	90	4.7	622	34.8	670	24.5
①農林業対策	62	3.2	489	27.4	562	20.6
②水産業対策	29	1.5	134	7.5	108	3.9
(3)商工・観光振興事業	246	12.9	477	26.3	182	6.7
(4)その他災害対策・復興	151	7.9	111	6.2	34	1.2

(注) 各年度は、当年の6月1日から翌年5月31日まで、ただし、91年度のみ91年9月26日から92年5月31日まで。

(資料) 〃雲仙岳災害対策基金調べ

収入額と比べてかなり少なく、結果として多額の次期繰越を計上している。しかし、これは主として、収入面での一時的な寄付金によるものであって、93年度は当期収支がマイナスに転じ、繰越分は減少期に入った。しかも、93年度中は、基金額が前年度を上回るほど積上がっていたにもかかわらず、基金運用収入は、前年度の23億1百万円から15億98百万円へ30%も落ちこんでしまった。これは、バブル崩壊後の市場利回りの低下を反映したものである。基金の平均利回りは、1991～93年度の間に5.3%→3.9%→2.7%へと年々急落し、93年度末には、2年前の半分以下の2.1%まで下がり、基金事業の今後の運営にとって著しい阻害要因となっている。

助成金を柱とする基金事業は、(1)被災者等の自立復興支援事業、(2)農林水産業の災害対策及び復興事業、(3)商工業・観光の振興事業、(4)その他災害対策・復興振興事業に大きく4区分されている(表8下段)。災害初期の91年度には、(1)被災者個人への直接的な自立支援が中心となった。なかでも、①生活安定対策、③生業支援事業が大宗をなしていた。具体的には、僅かな年金や所得を名目に食事供与事業から外された低額年金生活者やパートタイマーなど低所得者層に対する生活支援事業、これを継承した新生活支援事業や自立支援一時金と生活雑給、被災した事業者への生活支援的な事業再開準備金の支給、災害関連融資に対する利子補給等が主要な事業とあってよい。これらの事業はいずれも、現行制度における損失補償や長期化災害対策の欠落に対して、国が用意した21分野100項目の弾力的運用や特別措置によってもなおカバーしきれない被災者の救済を目的としていた。しかし、2年目に入ると、表8からも明らかなように、こうした個人救済的な事業のウエイトは急速に縮小してきている。その後は、代わって農林水産業や商工・観光業などの産業支援事業、さらに被災者用の住宅建設や団地造成が進むにつれて住宅安定対策へと、基金事業の重点が移されてきている。

(3) 災害対策基金の意義と限界

以上のような仕組みと機能をもって運営されている雲仙岳災害対策基金の意義と有効性は、どのように捉えたらよいであろうか。

第1に、基金事業は、雲仙災害のように長期化する大規模災害に対して、現行制度の限界と不十分性を事実上認め、従来の災害対策行政では対応できないようなキメ細かい対策を、迅速かつ弾力的に実施しようとしていることである。もっとも、災害対策基金の設立根拠に関する長崎県当局の公式の説明は、必ずしも歯切れのよいものではなかった。1992年7月、長崎県が県議会の総務委員会に提出した資料によれば、一方で県は、「自然災害による物的損失については直接的な補償はなされていないことで国民的合意がなされている」、また「警戒区域等設定は当該住民の生命を守るためであり、補償にはなじまない」等、周知の政府見解に支持を表明しながらも、他方、「何らかの補填、被災者の救済という観点から、基金の最大限の活用により、公正、公平に留意しつつ、形を変えた補填事業、自立支援事業等を実施する」²¹⁾、とその考え方を述べている。

しかし、そこでは、なぜ県が、損失補償や個人補償を拒否する国の主張を容認しながら、自ら被災住民に対する「形を変えた補填事業、自立支援事業等を実施」しようとするのか、その根拠はなにも説明されていない。むしろ、県はその根拠を明確に説明し得なかったという方が、より真実に近いであろう。基金の根拠の明確化は、現行制度の欠陥をつかざるを得ないからである。ここには、被災者の個人補償や損失補償を拒否しつつける国の立場に配慮しつつ、他方、災害が長期化するもとで、そうした建前と、被災者の救済が進まず、多様な問題が簇生しはじめている現実との間で苦慮する県行政当局のアンビバレントな立場が端的に表現されている。こうして県は、「形を変え

21) 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。

た補填」という観点から、実際には、①生活安定や就業対策のような被災者の「収入の確保、生活補償」に関する事業、②被災住宅再建助成、生活再建助成のような「災害による損失の補填的事業」、③事業再開準備助成金のような「警戒区域設定に伴う不利益に着目した事業」を開始した。また国の側も、基金原資である県債の起債許可や県債利払いの交付税算入を認めたことからみて、県の考え方に事実上同意を与えたといつてよい。もう一步踏みこんでいえば、国は現行の災害対策制度を変えない見返りとして、制度の弾力的運用や特別措置だけでは対応しきれない住民ニーズにたいして、その補完システムとして災害対策基金を設立することで妥協を図ったのである。

こうして災害対策基金事業は、被害に対する直接の補償や救済ではないが、事実上、現行制度に個人補償や損失補償の欠落している不備を認め、被災者の災害からの立ち直りを補助金、助成金、補給金、奨励金、利子補給など、多様な名目で無償の現金支給を行うことによって支援する事業が中心となった。また、国の災害復旧から漏れ出す、災害復興や地域振興事業の支援も一定可能となっている。以上の意味では、災害対策基金事業は、現行の災害対策制度では長期化災害に十分対応できないことを前提として、より立ち入った補完対策を迅速かつ柔軟に行うのに相応しい形態をとって運営されているといえることができる。

意義の第2は、災害対策基金事業が、自治体レベルで運営されていることである。その結果、国がもっぱら全国的視野から画一的に災害対策を講じて統御するのではなく、災害現場に近い自治体を中心となって、災害の地域特性と実情変化に即応した対策を講じうる可能性が高まった。また、災害対策基金は、国の行政権限や補助金のルートとは相対的に独立した財団法人として設立・運営されている。したがって、事業の決定や執行過程には、行政以外に被災者を含む住民の多様な参加システムを工夫しうる余地が出てきている。災害は地域性を特徴としているのであるから、災害対策も地域特性をふまえ、住民参加と自治を基礎とする対応が不可欠となっているのである。そ

れ故、自治体レベルの災害対策基金の運営は、その1つの可能性を開くものとして注目されてよい。

その一方、現行の災害対策基金には、次のような限界や問題点があることも率直に指摘しておかなければならない。

第1に、基金事業の内容については、地方における裁量の余地がかなり与えられていることは事実としても、国の災害対策制度の建前に規定された制約も小さくないことである。例えば、国の弾力的運用や特別措置の目玉の1つとして実施された食事供与事業には、これを補完する形で低額年金生活者に対する生活支援事業、新生活支援事業などいくつかの基金事業が実施されてきた。しかしこれら基金事業は、災害の長期化傾向の中でいまだ対象者が

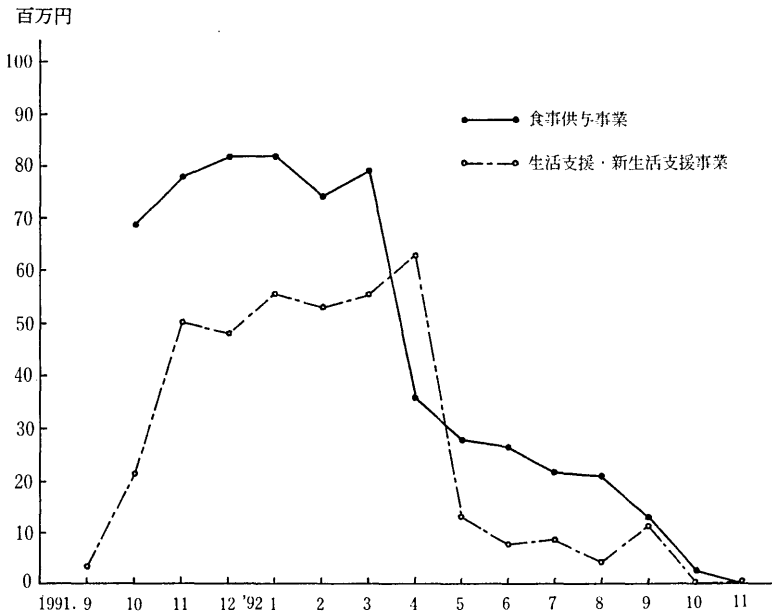


図5 食事供与事業と災害対策基金による生活支援事業等の推移

(資料) 財団法人雲仙岳災害対策基金『たくましく ― 基金事業助成実績』, 1993年, p. 4。

存在し、事業を継続する意味と必要性があったにもかかわらず、国の食事供与事業が廃止されるのに連動して停止されてしまった（図5）。要するに、国の災害対策制度の欠陥や不備を補完するために新設された基金事業とはいえ、本体である国の制度の穴埋め役として機能する限り、後者によって大きく規定されざるをえないのである。

同様のことは、被災者に対する家賃補助事業についてもあてはまろう。家賃補助事業は、災害の当初、無料の応急仮設住宅の不足のため、被災住民の一部が公共住宅の空室や民間アパートを利用せざるを得ないにもかかわらず、仮設住宅は無料、公営住宅やアパートは有料というのでは公正を欠くとの視点から、避難住民の実情に応じ、家賃の一部または全額を基金から補助する目的ではじめられた。しかし、災害が長期化し、被災者の状況が必ずしも好転していないにもかかわらず、国の法定耐用年数の規定から仮設住宅の解消が進むにつれて、家賃補助事業は、生活支援事業と同じように縮小・停止の方向にある²²⁾。

第2に、より重要なのは、たしかに基金事業には「形を変えた補填事業」や「自立支援事業」があることは事実としても、それらは本来の損失補償や個人補償からみるとほど遠く、基金事業の内容は、国の災害対策制度の枠組みから踏み出すには大きな困難をとまなうことである。例えば、上述の被災事業者に対する事業再開準備金の支給（総額7億68百万円）は、「警戒区域設定に伴う不利益に着目した事業」として説明されている。しかし、それは長期間の警戒区域設定のために、事業の経営が不可能になったことに起因する損失補償ではない。警戒区域設定に伴う損失であれば、損失額は1件当たり数千万円から数億円に達する事例も稀ではない²³⁾。しかし、基金の事業再開準備金は、たとえそれが「警戒区域設定に伴う不利益に着目」していると

22) 宮入、前掲論文（注7）、pp.57-62.

23) 日本弁護士連合会『災害対策基本法の改正に関する意見書』、1994年、pp.18-20.

しても、実際の損失額の大小は一切考慮されず、一律支給となっている。一律支給であれば、低額の見舞金程度とならざるを得ないのは必定である。事実、事業再開準備金は、世帯均一に僅か50万円の支給にすぎなかった。しかし、警戒区域が解除されず、その目処もたないのに、同区域内での事業再開は不可能であるし、一方警戒区域外での事業再開は、50万円程度の資金でできるはずはなく、多くの場合国による損失補償なしには極めて困難である。このように、「形を変えた補填事業、自立支援事業」とはいても、国の災害対策制度の建前と枠組みの制約は大きい。基金事業を生かすためには、地方の裁量の余地をできるだけ拡大するとともに、基本的には、本体である国の災害対策制度自体の抜本的改革が不可欠な所以である。

第3に、基金の財源問題についてである。県の災害対策基金においては、先述のように基金の原資である県債は国による起債許可を、また県債の利払いは交付税算入を前提としている。その結果、基金の設立、規模、増資、存続期間、事業内容等については、基本的に国が決定権を握っているといつてよい。もちろん、その場合、国との交渉の余地や地方の裁量はかなりの程度存在するが、またその制約も小さくない。特に義援金基金以外の一般の災害対策基金（図4の②）については、県の行政当局内部でも「行政基金」と称しているように、基金事業の1つ1つに自治省の承認を得ることが求められている。また、基金の増額も簡単ではない。例えば、現在、被災者や住民だけではなく、地元自治体や県も、基金事業の一層の拡充をめざして、基金額630億円を1,000億円に増額することを国に強く求めている。特に、バブル経済の崩壊により運用利回りが以前の約半分に低下するもとで、基金の増額は緊要の課題となっている。しかし、国の反応は鈍い。基金の設立、増資、運営等は、その時々々の政府の恣意や裁量によって一方的に決定されるのではなく、地方自治体の自主性を保障する方向で、一般的な制度として新たに整備される必要がある。

第4に、災害対策基金の運営主体の問題である。基金は財団法人の組織形

態で運営されている。この財団法人は地方公益法人であるから、その目的が雲仙災害による被災者の救済や地域と住民の復興・振興に寄与するという公益の追求にあることは当然である。しかし、運営は、形の上では財団の理事会によって決定されることになっているが、14人の理事のうち議会関係者は県議会の正副2人の議長だけで、被災者代表は1人も入っていない。基金財団の運営は、実際には知事を理事長とし、常務理事と事務局は知事直属の災害復興室が担当している。したがって、事実上行政部門による裁量の余地が大きく、他方、議会や住民のチェックは効きにくい。そのことは、一般行政による災害対策事業と一体化し、それを補完するものとして基金事業を運営する点では有効な側面をもつが、反面、事業の中身が被災者や地域の状況とニーズから乖離する傾向は避け難い。基金運営についても、住民参加の制度化が必要となっているのである。

4. 義援金の運営と財政問題

雲仙火山災害は、火山国であり、自然災害が毎年多発する災害列島・日本の国民に大きな衝撃を与えた。噴火災害と被害の状況がマスコミ等をおして全国に伝えられるや、長崎県内はむろん、全国の多くの人々から続々と災害義援金や救援物資等が届けられた。義援金額は、災害発生から約6ヵ月後の91年12月末には総額198億円に達し、翌年春には200億円を突破した。その後、増加のスピードこそ著しく鈍化したとはいえ、寄せられた義援金総額は、表9のように、94年3月末までに230億円を超え、件数では40万件に迫っている。ここでは、この義援金の性格や運用に関わる財政問題について検討しよう。

(1) 義援金の受理と配分の特徴と問題点

まず、寄せられた義援金の受理内訳けをみると、総額230億円のうち、長崎県170億円(74%)、島原市42億円(18%)、深江町18億円(8%)と、約3/4が長崎県分となっている。長崎県分は、県に直接寄せられた義援金以外

表9 義援金の受付及び配分の状況(長崎県)

(単位:百万円, %)

受 付			配 分		
区 分	百万円	%	区 分	百万円	%
長 崎 県(直接)	6,961	41.0	①被災者等への直接配分	7,021	41.7
日 本 赤 十 字 社	6,561	38.6	長 崎 県 直 接	2,862	17.0
共 同 募 金 会	3,464	20.4	島 原 市 補 填	2,485	14.8
合 計	16,986	100.0	深 江 町 補 填	1,674	9.9
[参考]			② 災 害 対 策 基 金	9,600	57.0
長 崎 県	16,986	73.8	長 崎 県	6,000	35.6
島 原 市	4,226	18.4	島 原 市	2,300	13.7
深 江 町	1,799	7.8	深 江 町	1,300	7.7
(総 計)	23,011	100.0	③ 救 援 物 資 等	227	1.3
			合 計	16,848	100.0
			配 分 保 留	138	0.8

(注) 1994年3月末現在。義援金の受付のうち長崎県分は、長崎県直接受付の他、日本赤十字社、共同募金会経由分の合計。なお、義援金の受付件数は、県合計で379,528件、島原市と深江町を含めた総計で399,707件。

(資料) 長崎県福祉総務課調べ。

に、日本赤十字社、共同募金会を經由して県が受理した義援金を加えたものの合計である。義援金総額 230億円は、これまで災害で寄せられた義援金のうち最大規模といわれているが²⁴⁾、県が公表している今回の災害の被害総額 1,818億円の12.7%に相当する。また、この義援金は、91年度に国が雲仙災害のために支出した国費総額約 192億円の 1.2倍にのぼる。さらに、その額は、今次災害に伴い全損害保険会社が火災保険、地震保険などの保険金として支払った総額37.5億円の、実に6倍以上に達する膨大なものである²⁵⁾。なお、義援金のうち長崎県分 170億円は、91~93年の3年間の長崎県の雲仙災害関係予算累計額(除基金)約 894億円の19%、同一般財源201億円の85%

24) 雲仙火山災害の発生から約2年後の1993年7月12日、北海道南西沖地震が勃発し、229人の犠牲者をだしたことは記憶に新しい。この災害に対する義援金は94年4月までに約245.5億円に達し、雲仙災害のそれを若干凌駕している(「大津波の記憶(中)」『朝日新聞』、1994年7月9日)。

25) 損害保険料率算定会調べ(1994年7月末現在)。

に相当する。いずれにせよ、その金額のウエイトからみても、義援金が無視されてよいような財源でないことだけは確認されるであろう。

では、受け付けられた義援金はどのように処理され、配分されているのだろうか。県の義援金は、県出納局に別途義援金口座を設けて受理され、他の一般会計や特別会計とは別建てで処理されている。したがって、災害義援金は、財政上の性格は寄付金であるが、しかし通例の寄付金のように一般会計や特別会計の予算・決算の表面には現れてはこない。また、義援金の配分決定は、「長崎県雲仙岳噴火災害義援金配分委員会」によって行われる。委員会は長崎県当局のほか、日赤県支部、県共同募金会、県社会福祉協議会、および島原市、深江町から構成され、協議のうえ配分内訳や配分基準を決めている²⁶⁾。

災害義援金の配分は県集計では7区分している。しかし、これは次のように大きく3つに分けることができよう — ①被災者等への直接配分、②災害対策基金への配分(寄付金として繰入れ)、③救援物資等の購入、備蓄、輸送(表9)。①は総額70.2億円(配分合計の41.7%)、うち長崎県分は28.6億円(17.0%)に達するが、それ以外は、

表10 被災者等への義援金直接配分の配分対象・基準

配 分 対 策	単 位	単 価
		千 円
(a) 死者・行方不明者	1 人	1,500
(b) 入 院	1 人	500
(c) 住 居 減 失 住 家 半 壊 借 家 (全 壊) 借 家 (半 壊)	1 戸	2,000
	1 戸	1,250
	1 戸	300
	1 戸	150
(d) 避 難 世 帯 避 難 家 族 児 童 ・ 生 徒 事 業 所	1 世帯	320,270
	1 人	60
	1 人	20,30,50
	1 所	200
義援金直接配分額合計		2,862,110千円

(注) 1994年3月31日現在。避難世帯は警戒区域が単価320千円、避難勧告区域が270千円。児童・生徒の単価は、小学生20千円、中学生30千円、高校生50千円。

(資料) 長崎県福祉総務課調べ。

26) 長崎県災対本部，前掲書(注15)，p.259.

一旦島原市及び深江町の各義援金に組み入れられ、県と同様各市町の配分委員会の決定に従って自治体がおこなう被災者等への直接配分の原資補填にあてられる。これに対して、②は、県及び市町の各災害対策基金の原資の一部として義援金から繰入れられる分で、総額は96億円と配分合計の過半(57%)を占めている。このうち長崎県基金分は60億円(36%)、他は両市町の各義援金基金へ配分されている。みられるように、県義援金の配分は、①と②で全配分額の99%に達し、この2つが大宗をなしている。

①の被災者等への直接配分の内容はどのようなものであろうか。表10は、長崎県の直接配分額28億62百万円の配分対象、配分基準等を示したものである。配分対象は、(a)死者・行方不明者を出した遺族、(b)入院者、(c)住居(含借家)滅失・半壊等の世帯、(d)避難生活者(世帯・家族・児童生徒、事業所)に分類することができよう。このうち、(a)及び(b)は、国の災害弔慰金法による弔慰金または障害見舞金の支給にほぼ対応して設けられた措置と推察される。災害弔慰金法は、今回の雲仙災害を契機に改定され、家計支持者の死亡の場合 300万円から 500万円へ、その他の者の死亡では 150万円から 250万円へ、また重度障害に対する災害見舞金は家計支持者の場合 150万円から 250万円へ、その他の者の場合75万円から 125万円へと増額された。災害弔慰金と見舞金の増額は、従来からその支給額の低さが指摘されていたもので、然るべき措置といえる。また、雲仙災害の犠牲者に遡及適用されたことも評価されてよい²⁷⁾。しかし、弔慰金等は増額されたとはいっても、他の社会的被害の補償金等と比べればこれでもはるかに低い。また、障害見舞金は支給額が低い上に、半身不随のような相当重度の障害に陥らないと対象とはならないのである。

上述の(a)及び(b)は、こうした現行法制の不十分性を埋め、死者・行方不明

27) 阿部泰隆「天災特に雲仙災害に個人補償はないか」『法学セミナー』、444号、1991年12月、pp.68-69.

者の遺族や、災害による被災入院者等への弔慰金、見舞金として支給されたとみてよい。この義援金支給によって、対象となった世帯や人々が、災害による福祉水準の急激な低下から、何程か予防し得たことは想像に難くない。それはまた、義援金を寄せられた人々の温かい厚意に沿うものかも知れない。とはいえ、別の視角からすれば、この種の義援金の配分は、現行災害対策制度の民生的な救済制度が不十分なために、結果としてその分が国民からの義援金によって肩代わりされているとも考えられる。とすれば、義援金のうち本来ならば災害後の復興や地域の再建にあて得るファンドを、現行制度の不備の故に、その分だけ割食ってしまっていると言ってよい。災害による直接犠牲者や遺族等への救済措置の拡充のためだけでなく、国民からの災害義援金の有効活用のためにも、災害弔慰金や障害保障の改革は不可欠となっているのである。

では、(c)及び(d)についてはどうであろうか。(c)は住宅の全半壊に対する義援金の配分、(d)は避難生活者に対するそれである。まず、(c)についてみよう。私有財産制と市場経済を原則としている現代社会では、確かに自己所有の住宅等の資産の損壊については、民間の損害保険か自力によって解決するのが「原則」とされている。しかし、この「原則」を主張し得るためには、少なくとも自然災害を視野にいれたとき、保険や自力による対応が、通常想定しうるあらゆる自然災害から発生する被害を修復可能とするだけの社会的・制度的条件が十分整備されていることが大前提となる。なぜなら、こうした条件整備が不十分な場合には、自力救済の原則をいたずらに振りまわすことは、必然的に多数の災害貧困者を生み出すことになるからである。それは、福祉社会を標榜する現代社会の基本理念に反するものと言わなければならない。

ところが、今回雲仙災害を契機に生じた切実な事態の1つは、土石流により被害をうけた家屋等には保険金が支払われても、火砕流による家屋等の被害の場合には、地震保険特約をつけていない限り、保険金の5%（最高300万円）の見舞金しか支払われないことであった。そのため、被害が土石流に

よるものか、火砕流によるものかの役所の認定をめぐる、被災住民と行政当局との間でトラブルさえ発生した。地震保険は、後に北海道南西沖地震においても同じような問題が発生し、奥尻町では訴訟問題にさえなっている²⁸⁾。しかし、現行の「地震保険」は、国の地震保険法（1966年）に基づいて実施されているが、制度的にみて、保険契約者にとってはもちろん、保険会社にとっても魅力に乏しい²⁹⁾。その結果、地震保険の普及率は、制度発足当時はピーク時で20%台を示したこともあったが、77年以降は下降の一途をたどり、93年度では7.1%と1割にも満たない。雲仙災害発生時の島原市の普及率は4.3%にすぎなかった。こうした状態を放置し、条件整備を怠ってにおいて、雲仙や奥尻で発生した事態に対して自力救済の原則だけを国が声高に主張することは、自らの怠慢のそしりをまぬかれないであろう。その上、雲仙災害のように、家屋の損害だけではなく、宅地や農地の損壊が甚大な

28) 『「保険金支払いに差」、住民要望で現地調査』『日本経済新聞』、1994年1月20日、「全面的に争う姿勢、奥尻保険金訴訟』『長崎新聞』、1994年6月24日。

29) 地震保険は次のような諸点で制度的な問題点をもち、保険商品としても魅力に乏しいものになっている。保険契約者からみると、①地震保険は居住用建物や家財を対象とする火災保険（住宅火災保険、普通火災保険、住宅総合保険、店舗総合保険等）に原則自動付帯されるが、契約金額は本体の火災保険の契約金額の30～50%の範囲で設定され、かつ建物1,000万円、家財500万円の最高限度額が設けられている。②受けとる保険金額は低いのに、逆に保険料率は高く、支払う保険料は高い（例えば、地震保険料率は、木造、非木造、地域別に1等地から4等地まで区分されるが、保険料率が第2ランクにある埼玉県の場合、木造住宅の地震保険の保険料率は火災保険の約2.3倍も高い）。③1回の地震によって政府と損害保険会社が支払う保険金の総支払限度額は1兆8,000億円までと定められ、これを超える場合には保険金の支払いが減額される。他方、保険会社からみても、地震保険の保険料率には利潤が見込まれていない（損害保険料率算定会『地震保険料率のあらまし』同会、1993年、pp.2-35.）。以上の結果、地震保険は、保険契約者と保険会社の双方にとって魅力の乏しいものとなり、自動付帯の原則が曖昧にされたまま普及率は低迷し、社会的機能を十分に発揮できないものとなっている。

場合、警戒区域等の長期設定のために生じた立枯れ住宅の場合等には、現行の保険制度では対処のしようがないのである。さらに、避難区域等が設定された以後は、区域内の火災保険や地震保険は、新規の契約だけではなく、増額の保険契約も全て不可能となる。その結果、地域住民は押しよせる土石流や火砕流の被害になすすべもなく、自己責任原則の厳しい洗礼を甘んじて受けざるを得なかったのである。なお、保険によってさえ災害復興の障害が大きいとすれば、まったくの自力救済が一般に著しく困難であることはいうまでもないであろう。

このように、自然災害による被害に対して、「自己責任」で解決するための社会的・制度的条件整備がきわめて不十分であるにもかかわらず、一方的にその原則だけが主張されれば、制度の建前と被害の現実との間で、多くの被害者に「自己責任」だけが押しつけられるのは当然の帰結と言わなければならない。今回の全半壊住宅に対する義援金の配分は、いわばこうした国の制度的条件整備の不十分性から生じた被災住民の住宅問題にたいしてなされた国民の自発的な相互扶助による社会的救済措置の一形態に他ならない。その意味では、住宅の損失にたいする義援金の配分は、(a)、(b)の民生的救済への配分と同様、現行制度の欠陥や不十分性に起因する、義援金からの余儀なくされた支出としての側面が強いのである。自然災害における住宅・土地等の資産の損失については、社会化された保険や共済システムによる、もっと抜本的な補償制度の整備が不可欠な所以である。

同様のことは、(d)の避難生活者に対する義援金の配分についてもあてはまろう。人口の密集した市街地への警戒区域や避難勧告区域の設定は、それが長期化するにつれて、避難住民に有形・無形の損失を累増させる。しかし、周知のように、警戒区域等の設定にともなう損失に対しては、それが、地域住民を含む国民一般の生命または身体の安全を確保するという公共の福祉のために、住民の区域内への立入を禁止ないし制約して、土地・家屋等の資産の長期にわたる事実上の使用禁止を法的に強制しているにもかかわらず、国

家による損失補償は一切ない。避難生活者に対する義援金の配分は、こうした制度上の不備のために避難世帯や事業所が被る経済的社会的損失に対して、その一部補填として行われているとみることができる。以上の意味では、上述の(a)～(c)が個人補償の義援金による肩代わり対策であったとすれば、(d)の避難生活者への義援金の配分は、国の損失補償の制度的欠落に対する義援金による部分的肩代わり対策として、その特質を析出することができるのである。

以上のようにみてくると、①の被災者等への義援金の直接配分は、内容的には、民生救済、住宅被害補填、避難生活損失補填などの差異はあるものの、いずれも現行災害対策制度の欠陥や不備に起因する被災住民の生活困難に対して、部分的な金銭的補填を行っているという点では共通性を有している。しかし、くり返し指摘したように、その点については現行の災害対策制度の欠陥や不備が改善されれば、不確実な義援金ファンドから、量的にも質的にも不十分な直接配分をつづける必要はないのであって、逆にその分だけ義援金ファンドを、災害後の将来の復興や早期の再生にむけて重点配分することが可能となるのである。現行の災害対策制度の欠陥を抜本的に改革することは、被災者救済のためにはいうまでもなく、義援金を、国民の相互扶助の精神に沿って真に活かして使うためにも不可欠となっているのである。

(2) 義援金の災害対策基金への配分の特徴と問題点

最後に、表9のうち、②義援金の災害対策基金への配分について簡潔にふれておこう。同表にみられるように、県の義援金のうち災害対策基金への配分は、配分総額の6割弱(57%)を占め、うち長崎県35.6%、島原市13.7%、深江町7.7%の比率である。両市町分については別稿の考察に譲るとして、ここでは県の「雲仙岳災害対策基金」(以下、県基金と略す)への義援金の配分について考察しよう。

「県基金」のうち、義援金から配分されるファンドは、「義援金基金」と

称して処理され、県債をファンドとする狭義の「災害対策基金」とは一応別勘定となっている（前掲図4の③）。後者の「災害対策基金」が取崩し不可能で、その運用益により事業を行うのに対して、前者の「義援金基金」は、むしろ最初から取崩して事業を行うことが予定されている。県基金の特徴は、本来、「行政で行う各種の災害対策制度を補完する」点にある。このため、災害対策と直接関係ないと見做される一般道路等の建設費には、県基金は充当されないのが原則である。とりわけ県基金の中心は、「住民等の災害からの立ち上がりに重点をおいた助成事業」³⁰⁾の実施にあるとあってよい。先述のように、「助成事業」は、災害からの被害に対する個人補償や、警戒区域等の設定にともなう損失補償ではないが、「形をかえた補填事業」として、例えば警戒区域等から移転して住宅を再建する場合などには県基金から助成しようというのである。

では、「義援金基金」は、実際にはどのような使途に支出されているであろうか。表11は、93年度における県基金の助成金事業に占める義援金基金分

表11 県基金の助成金事業に占める義援金基金分の割合 (単位：百万円，%)

	助成金(A)		内義援金基金分(B)		B/A (%)	備 考
	百万円	%	百万円	%		
(1)住民等の自立復興支援事業	1,850	67.6	0	—	—	1) 生活支援事業、災害援護資金、利子補給事業
① 生活の安定	7.6	0.3	3.9 ¹⁾	0.4	51.3	
② 住居の安定	1,432	52.4	906 ²⁾	96.2	63.3	
③ 生業の支援	365	13.3	0	—	—	
④ 雇用者対策	45	1.6	0	—	—	2) 住宅被災者生活再建助成事業、避難住宅家賃助成、住宅再建助成事業(1/2)、住宅確保助成事業、家財置場のため倉庫等確保助成、移転費用助成
(2)農林水産業災害対策・復興	670	24.5	0	—	—	
(3)商工業、観光の振興事業	182	6.7	0	—	—	3) 被災児童生徒特別奨励金ショートステイ個人負担助成
(4)その他災害対策・復興	33.5	1.2	32.3 ³⁾	3.4	96.4	
合 計	2,735	100.0	942.2	100.0	34.4	

(注) 1993年度決算額。

(資料) 鶴雲仙岳災害対策基金『平成5年度 事業報告書』、1994年7月、より作成。

30) 長崎県『雲仙岳災害・島原半島復興振興計画』長崎県雲仙岳災害復興室、1993年、p.172.

のウエイトをみたものである。一見して明らかなように、義援金基金には、一般の災害対策基金と比べて使途の上で著しい特徴が認められる。とくに生業支援や雇用者対策をも含めて、農林水産業や商工業などの事業所関係への助成事業には、義援金基金は全く使われていない。言い換えれば、義援金基金は、事業経営に対する助成事業以外の、主として個人の災害からの立上がり助成に最大のウエイトを置いているとみることができる。それは、多数の、主として個人からの善意の寄付金という、義援金の性格に配慮した使途の限定であろう。義援金基金事業は、雲仙災害の初期には、このように主として生活支援事業などの民生的な生活安定・立上り事業に重点をおいていた。しかし、その後の使途は、被災者の住宅確保や家賃補助等の被災者の住宅対策へと急速に傾斜を深めてきている。

義援金基金事業が、個人の災害からの立上がり助成に最大の眼目を置いているとしても、それについては、一般の災害対策基金事業として対応することも可能であろう。事実、表11のうち「生活の安定」や「住居の安定」に関わる自立復興支援事業のうち義援金基金事業分は5～6割で、残りは一般の災害対策基金事業である。なかには被災住宅再建時における一部助成事業のように、両者の折半事業のケースさえある。個人の立ち上がり助成ないし自立復興支援を、義援金基金と災害対策基金のいずれの基金事業で実施するかについては、明確な定めはない。しかし、災害対策基金は、通称「行政基金」と呼ばれているように、事実上国（自治省）による事業時の承認というフィルターをくぐらなければならない仕組みになっている。したがって、その段階で国によってチェックされた事業は、一般の災害対策基金ではなく、義援金基金事業の方にまわされるものと推察される。

両事業の境界は少し曖昧であるとはいえ、一般に義援金基金で行われている事業を区分すると、2つに類別される。1つは国の制度の弾力的運用や特別措置によって設けられた対策によってもなお制度的にカバーしえていない部分について、個人に対する損失補償の一部補填としての性格をもつ事業を

行う場合。例えば、生活支援事業や災害援護資金利子補給事業がそれである。生活支援事業は、警戒区域等に設定された避難生活者で、国土庁の特別措置である食事供与事業から少額の所得がある等の理由のために対象外とされた世帯に対して、一定の現金給付を行っている。2つは、住宅対策の諸事業のように、災害による住宅被害のような個人被害に対して補償システムを欠いている現行制度の穴を、立ち上がり助成や自立復興支援の名義で金銭支給することによって、事実上個人補償に近い支援事業を行う場合である。災害3年目の93年度には、表11にみられたように、住宅対策の諸事業が義援金基金事業の実に96%を占めるに至っている。

このように、「義援金基金事業」は、一面では、県基金による事業のうち国から、「行政基金事業」としては質的ないしは量的に不相当と認定された諸事業に充当され、後者の補完物としての機能を果たしている。しかし、他面では、義援金基金の諸事業は、現行の災害対策諸制度が欠落させている被害者への個人補償や損失補償について、それらを部分的に代替する機能をもっている。この点では、直接的であるか、間接的であるかの違いはあるものの、先述した義援金の直接配分と共通性を有している。ただし、間接的な義援金基金事業の場合には、直接的な義援金支給と比べて、被災者の自力復興を前提とした支援事業としての性格が一段と強い。例えば、同じ住宅被害でも、義援金の直接支給は全ての住宅被害者を対象としているのに対して、基金事業は、自力で住宅を再建し、しかも住宅ローンを組んだ場合の利子補給にしか利用できない。そうではあっても、義援金基金事業が、被災者の自立復興の支援に一定の寄与をしていることは認められる。それは、もし国民多数からの義援金がなかったら、多くの被災者の災害からの立ち上がりや自力復興が、いかに絶望的なものとならざるを得なかったかを想像してみるだけでも明らかであろう。

とはいえ、そのことは、先述した現行災害対策制度の欠陥や不備をそのままにして運用し続けている国の怠慢を、なんら免責するものではない。むしろ

ろ、義援金にこめられた国民の真意は、現行の災害対策制度に重大な問題性があることを多かれ少なかれ見抜いており、自分もいつ島原や深江の被災者と同じ境遇に陥るかもしれないことを予感して、社会連帯と社会共同の見地から、義援金を寄せたのであろう。それは、もう一步踏みこんでいえば、現行災害対策制度に対する国民の不信の深さと、制度改善への熱い期待を物語っているといってもよい。そのことは、今次噴火災害直後のわずか数カ月の間に、全国から、特別立法による救済復興を求めて500万人分を超える署名が集まったことにも象徴的に示されている。これこそが、40万件を超える雲仙災害への国民の義援金、それを凌駕する北海道南西沖地震災害への義援金の意味するものである。直接配分の場合と同様、義援金基金においても、現行災害対策制度の欠陥を改革することこそが、義援金を、たんに制度的欠陥の穴埋めに消尽してしまうのではなく、被災者や被災地の将来の復興と再建にむけ有効活用する途に他ならないといえよう。

おわりに

従来の自然災害は、台風、豪雨、地震などを素因とする一過性の災害が大部分であった。時に豪雪や群発地震などによる比較的長期の災害が発生しても、それらは長くても数カ月間であった。国の災害対策は、基本的にはこうした一過性の災害を前提に対策の体系が生まれ、短期間の災害後は直ちに復旧復興過程に入れるものと想定されていた。そのため、国に過失や瑕疵のない限り、災害による被害からの立ち直りは、自力救済・自力復興が大原則とされ、国の災害対策は、せいぜい被害者への資金融資を中心とする復興支援にとどまっていた。被害が甚大で再建が困難なケースが発生しても、それは自力または保険によって災害予防措置をあらかじめ講じておくべきだったのであり、それを怠ったのは被災者の自己の責任であるとして無視されるか、あるいは極く少数の稀なケースとして等閑視されてきたのである。こうした災害対策制度の建前のもとでは、災害時の応急対策を除けば、災害対策の主

力が、被害者の救済より、むしろ公共施設の災害復旧におかれ、予防的な防災施設の整備もたち遅れがちとなるのは必然であった。しかし、長期化し、大規模化し続けている雲仙火山災害は、今やあらためて、わが国の災害対策制度の基本理念と制度のしくみに潜在しているそうした問題点や欠陥を鋭く顕在化させることになったのである。

問題をつきつけられているのは、たんにわが国の災害対策制度や防災政策にとどまらない。自然災害はそれ自体自然現象ではなくむしろ社会現象であるにもかかわらず、従来の災害研究は、理学や工学などの自然科学系の研究が中心で、災害問題に関する社会科学、とくに経済学の研究は立ちおくれた。経済学における災害問題研究のおくれは、災害現象が、環境問題と同じように、自然現象と社会現象が複雑に交錯する、すぐれて学際的な問題領域であることが1つの理由であろう。また、一般の社会現象と比べて、災害現象の発生確率が、ある特定時間間隔の中では極めて不確定であり、しかも一度発生するとその被害が非常に甚大であるために市場経済を前提とした通例の経済学分析の方法には乗り難いことも理由の1つであろう³¹⁾。しかし、より大きな具体的理由は、少なくともわが国に関する限り、かつての関東大震災や伊勢湾台風災害のように数千数万もの被災者を出すような大都市圏の巨大災害が、幸いなことに1960年以来発生しておらず、そのため自然災害は主として地方の局地的、偶発的なマイナーな問題領域におしこめられ、その結果、「自然災害=天災」観の流布とも相まって、既存の災害対策の理念や制度、政策方向に対する研究者の関心が希薄となり、それらは十分な検討もへぬまま暗黙の前提とされてきたからである。

しかし、災害問題は、数十年、数百年、数千年といった人類史的スケール

31) 高島 忠「自然災害に対する経済政策論的基礎考察－雲仙普賢岳災害の救済・復興対策を事例として」(雲仙火山災害長崎大学経済社会研究グループ『雲仙火山災害の社会経済的研究』同グループ、1994年)、pp.1-2.

で捉えれば、それは決して偶発的な問題でも、マイナーな問題でもない。事実、地球レベルでみれば、毎年地球上のどこかで巨大災害が発生し、より小規模な災害は、地球環境の悪化にともなう近年途上国を中心に累増的に頻発している。日本に限っても、経済社会の都市化の進展にともなう災害の都市化現象は、農村部だけではなく、都市部の災害を多発化、甚大化させている。遠くない将来、関東大震災級の巨大地震や直下型大地震が、東海地方や首都圏で発生することは、地震学会ではすでに定説となっている。こうした自然災害の予防・予知・予警報・避難・災害復旧などに関する自然科学や、情報・土木工学、社会心理学等からの研究はかなり進みだしてきている。しかし、肝心の災害問題の社会的性格や、災害対策を遂行するための物質的基盤である経済や行財政システムについての研究は著しく立ち遅れている。しかも、問題は、ひとたび大規模災害が発生した後では、たとえ事後に災害対策システムが整備されたとしても、それは泥縄的な対応にすぎず、災害による被害の拡大とそこから立ち上がれない多数の不幸な被災者を生みださざるを得ないことである。その意味では、今回の雲仙火山災害は、現在の災害対策の理念や手法、制度についての根本的な再検討とともに、経済学、財政学、法学など、社会科学からの自然災害研究を深化させることの緊要性を強く示唆していると言ってよい。

本稿は、以上の問題意識のもとに、災害対策の政策主体である公共部門、とくに被災地域にあって直接の実施主体となる地方自治体の災害対策において、その物質的基盤をなす災害の地方財政問題に焦点をあてて検討を試みたものである。ことに、本稿では、災害の地方財政学の方法論について最初にわれわれの仮説を提示し、これまで雲仙災害に関わって執筆した筆者の諸論稿の位置づけを明らかにした上で、ついで行財政運営視点から、国と基礎自治体とを結ぶ中間団体としての県の財政運営を中心にすえて、その特徴と動向について分析した。ここで得られた結論を簡潔に要約すれば次のようになる。

(1) 災害の財政学ことに地方財政論の方法については、従来本格的に論じられたことがない。しかし、災害の地方財政は、それを規定する要因に着目して、①地域経済要因、②災害（地域）問題要因、③災害対策制度要因、④災害対策政策要因、⑤行財政運営要因、⑥地方自治要因の6つの要因視角から分析することが、自然災害という対象を多面的、立体的に捉えるうえからは極めて有効である。災害の地方財政論の方法は、こうした災害規定要因視角からの多角的分析をふまえて、それら相互の全体関連を明らかにし、総合化、体系化されなければならないのである。

(2) 上記⑤の分析視角から、雲仙火山災害のもとにおける県レベルの行財政運営の特徴と動向をみると、次のように要約される。中間団体としての県財政の対応は、災害対策に関する国の制度と政策動向の枠内で災害対策を講じることを基本としながらも、それに若干の独自施策をくわえて国の制度や政策を補完する機能を中心としている。そのため人員増や行政組織の再編、整備を余儀なくされてきている。

(3) 一方、大規模災害のもとでは、県レベルの財政運営も大きな影響を受けざるを得ない。とりわけ長崎県のように、地域的不均等発展のもとで地域経済の停滞性が強く、財政構造の脆弱性をかかえ、そのうえ80年代以降財政力の弱体化が一層目立つ過疎県においては、災害の県財政運営に与えるインパクトは軽視できない。県の災害対策は応急対策以外は、防災事業や災害復旧事業などの主として公共土木事業が中心である。確かに、長崎県の普通会計全体に占める雲仙災害関係支出のウエイトは、災害対策基金分を除けば5～6%にすぎない。このウエイトが一見小さいのは、基礎自治体である島原市や深江町とくらべて県の財政規模が数十倍から百倍も大きいからである。とはいえ、県の財政支出の増加分、ことに公共事業費の増加分に占める雲仙災害分の割合をみると50%前後に達しており、雲仙災害関係の建設事業が県全体の公共事業の増加においてリード役を果たし、その財政運営に大きな影響を及ぼしてきている。

(4) 他方、そうした財政支出に対応する財政収入は、雲仙災害関係の財源を県の歳入全体と比較してみれば数%から10%程度と、比較的僅かなようにみえる。しかし、県の増加財源に占めるウエイトでみると3～7割に達し、新規政策を含む県の財政運営に少なからぬ影響を与えている。また、災害関係の財源は、国庫支出金や特別地方交付税、地方債などの依存財源の増額が中心で、それに税等の一般財源を付加して事業を実施しており、県独自の対策を展開する余地には乏しく、むしろ基本的には国の災害対策の方針に沿って財政運営を行っている側面が強いといってよい。さらに、雲仙災害の県税に与える影響は、県全体で見れば僅少であるが、島原地域だけでは災害前の半分以上の大幅減収となっており、また大量に増発した地方債の後年度における元利償還の負担が、そうでなくとも財政基盤の脆弱な県財政に与える影響も無視しえない。

(5) 自治体レベルで財政運営できる「雲仙岳災害対策基金」の創設は、今回の災害対策における最大の「目玉」と言われている。この基金は、長期化大規模災害となった雲仙災害については、現行の災害対策制度では限界があることを事実上認めながら、実際には法改正や特別法の新設を回避し、現行法の枠内での「弾力的運用と特別措置」によって対処するという国の基本方針の一環として新設された。この基金の意義は、①これまでの国の災害対策では対応できなかったようなキメ細かい対策が、ある程度まで迅速かつ弾力的に実施可能となったこと、②基金事業が自治体レベルで運営される建前となっており、被災地の自治体や被災者の住民参加の可能性があること、である。とはいえ、現行の災害対策基金の運営には、次のような限界や問題点が指摘されなければならない――①基金事業の内容について、国の災害対策制度を補完し、これと連動する事業については、国の制度に規定され、制約される側面が小さくない。②国の制度では認めていない損失補償や個人補償に対する「形を換えた補填事業」が基金存立の柱の1つとされているが、この種の事業には大きな限界がある。③以上と結びついて最も大きな問題は、基

金の財源問題に随伴した国（自治省）の規制の強さである。基金の財源の大宗である地方債の起債許可と利子分の交付税算入が国によるこの財政統御の背後にある。そのため、実際の運営に当たっては、個々の基金事業ごとに自治省との交渉と承認が必要となる。④災害対策基金は制度的には財団の理事会が運営主体となっている。しかし、現実には県の行政当局が主導し、住民参加の制度保障はなされていない。

以上のような基金の意義と限界を見定めたうえで、その意義を拡大し、問題点を克服する方向で災害対策基金の運営と制度の抜本的改革を行うことが求められているのである。

(6) 災害義援金は、本来、民間の個人や企業が災害による被害者や被災地への救助や支援を目的としてボランティアに支出する援助金、寄付金であるから、民間ファンドであって、公共ファンドではない。しかし、義援金の大部分は、直接個人から個人へと移転支出されるのではなく、個人から自治体などの公共部門に信託され、半公的資金として被災者個人や被災地の復興のために支出される。その意味では、義援金は、用途を特定された、自治体への寄付金の一種と捉えることができる。雲仙災害にたいする国民からの義援金は、日本の災害史上最大級の金額に達し、91年度の義援金総額 209億円は同年度の雲仙災害対策の国費総額 192億円をも凌駕するほど莫大なものとなった。県の義援金配分のうち4割強は、①直接被災者等への配分にまわされ、残り6割弱は、②県及び市町の災害対策基金への繰入れにあてられている。①は、確かに国民から被災者に寄せられた善意の義援金の趣旨に沿っているようにみえる。しかし、もう一步立ち入ってみると、その運用用途は、形態は多様であるが、いずれも損失補償や個人補償システムを欠く現行の災害対策制度の欠陥や不備に起因しており、それが改革されれば、義援金ファンドは災害後の将来の復旧や再建にむけて重点配分が可能となる。他方②は、将来の復旧復興事業にあてられる面もあるが、実際の運用は国が公認する「行政基金事業」の補完事業であるか、現行制度が欠落させている保障システム

への補填事業が大部分であって、その意味では、①の場合と同様、現行の災害対策制度の欠陥を改革することが、義援金を、たんなる制度の欠陥の穴埋めでなく、真に活かして利用するためにも不可欠となっているといえよう。

以上は、行財政運営要因視角から、雲仙災害下の長崎県財政運営を具体的素材としながら、しかしできるだけ一般的に災害の地方財政について究明したものである。この問題視角からは、基礎自治体としての島原市や深江町の行財政運営の分析がなお課題として残されている。また、筆者のこれまでの一連の雲仙災害研究のうち、地方自治要因視角からの災害の地方財政分析、及び、諸要因分析の総合化の課題についてはいまだ部分的考察にとどまっております、それらの課題は続稿において果たされなければならない。