

## 2章 火山災害下の地域経済社会と地方財政

宮入 興一

### はじめに

雲仙普賢岳が1990年11月に約2百年ぶりに噴火してから既に3年が過ぎようとしている。この間、噴火は、地域の住民と経済社会に甚大な被害を及ぼし、今後なお長期に続くものと予測されている。これだけ長期間、これ程人口の集積した市街地で警戒区域が設定され、地域に大規模な被害を与えつつけている災害は、日本の災害史上かつて類例がない。しかし、雲仙火山災害は、それが長期持続型の大規模災害であることが、災害問題と地域社会との関係について、むしろ通例の一過性の災害では見えにくいとか看過されがちな、災害問題の長期的影響や、被害の全体的構造把握の必要性を顕在化させることになった。

本章の目的は、雲仙火山災害の最大の特徴である長期化大規模特性から浮き彫りとなった災害による被害の全体像・全体構造の仮説をふまえて、今回の災害の地域問題としての側面を検証し、これに対応する災害対策と自治体行財政への影響と課題を明らかにすることである。

### 1節 自然災害における全体被害像と複合被害構造

#### 1. 災害による被害の全体像

最初に、自然災害における被害の全体像について、雲仙火山災害をも念頭におきつつ、出来るだけ一般化して仮説を提示しておこう(表1)<sup>1)</sup>。災害の全体被害像は、まず絶対的被害と相対的被害とに類別される。前者は、人命の損失や回復不能の疾病、環境破壊のように、原状回復の不可能な不可逆的損失で

表1 災害における被害の全体像

	絶対的被害	相 对 的 被 害	
直接被害	人命の損失 回復不能の傷病 再生不能の環境破壊	住 民 被 害	回復可能の傷病 精神的・身体的打撃, パニック 住宅・家財 } 喪失・破損 生産手段・商品 } (田畑・店舗・工場・農作物等)
		公 共 被 害	環境悪化 道路, 鉄道, 通信 } 破損・機能麻痺 電気, 水道, ガス } 学校, 公共施設 } 防災施設 }
間接被害	人命の損失等	経 済 的 被 害	商工・サービス業間接被害 農林水産業間接被害 失業・就業機会の喪失 付加価値・所得の減少
		社 会 的 被 害	住民の生活不安, ストレスの増大 家族離散, 地域帰属意識の脆弱化 人口流出
		法 制 的 被 害	行動規制の強制 避難生活, 営業不能の長期化 被害補償の不完全性
		行 財 政 的 被 害	行政機能の混乱・低下 財政ストレスの増大 自治喪失・中央集権性の強まり

ある。一方、回復不能の可逆的損失は後者に属する。被害を絶対的と相対的に概念上区分するのは、前者は人命のように、事後にどんな補償があっても取り返しがつかないからである。絶対的被害は、何よりも被害が生じないように事前の予防や対策が不可欠となる。

他方、相対的被害は、再生・回復手段が早期に適切かつ十分にとられれば、事後的に回復可能である。ただし、事後の対応は不効率なことが多い。また、対応が遅れたり不適切、不十分な場合には、被災地の住民や自治体に負担や損失を強い、絶対的被害の拡大要因とさえなりうる。その意味では、被害の両類型には截然と区分できない連続する部分があり、かつ共に災害予防が対策の基

本となるといっただい<sup>2)</sup>。

他面、全体被害像は直接被害と、そこから派生・拡大する間接被害とに類別される。直接被害はさらに、被災対象から、住民被害と公共被害とに区分できる<sup>3)</sup>。住民被害は、住宅、家財の損失や、生産手段である工場、機械、店舗、田畑、及び商品・在庫品のように経済計算が可能なストック損失と、心身の障害やストレスのように経済計算になじみにくい損失とがある。住民被害は、国の法解釈としては個人責任＝自力復興に委ねられる。他方、公共施設の損壊などの公共被害は、国の災害復旧の対象となる。しかし、雲仙災害の長期化、大規模化の特性は、こうした従来型災害対策の矛盾と限界を鋭く露呈させている。間接被害には、①経済的、②社会的、③法制的、④行財政的等の被害がある。①は、地域産業や、勤労市民の就業、雇用、所得などへの波及被害で、被害状況には跛行性がある。②は地域住民の心身や家庭、社会生活に及ぼす被害、③は現行災害対策法制の不備・欠陥に起因して拡大する被害、また④は、被災自治体の財政ストレスの増大や自治体機能の弱体化が、自治体の行財政運営を困難にして自律性を失わせ、住民の生活困難を拡大する傾向を指している。しかし、間接被害の場合重要なのは、早期に適切、有効な対策が講じられれば、被害の波及・拡大は回避または最小限に抑制しうることである。直接被害はもちろん、間接被害への対策も欠かし得ないと言えよう。

### 2. 複合被害構造

1. で提示した自然災害の被害像は、その全体像ではあるとしても、いまだ静態的なものにとどまっていた。そこで、自然災害の動態的な被害の全体構造を図式化したのが図1である。ここで提起する複合被害構造仮説は、上述の被害の全体像と基本的に対応しており、後者を被害諸関係の総体関連として、動態的に、かつ一貫して捉えようとしている所に力点と特徴がある。

まず、噴火のような自然素因が自然的環境と人為的環境からなる地域を襲い、地域経済社会に突然不作為な変化による被害や損失＝直接被害を与える。直接被害は、時期・社会階層・地帯ごとに多様性をもって、地域経済社会に不均等に間接被害を波及し、拡大させていく。他面、災害は、人命の損失のような絶対的被害と、回復可能な相対的被害を生む。

相対的 direct 被害のうち生産手段や商品の損失、疾病や心身の障害、住宅被害

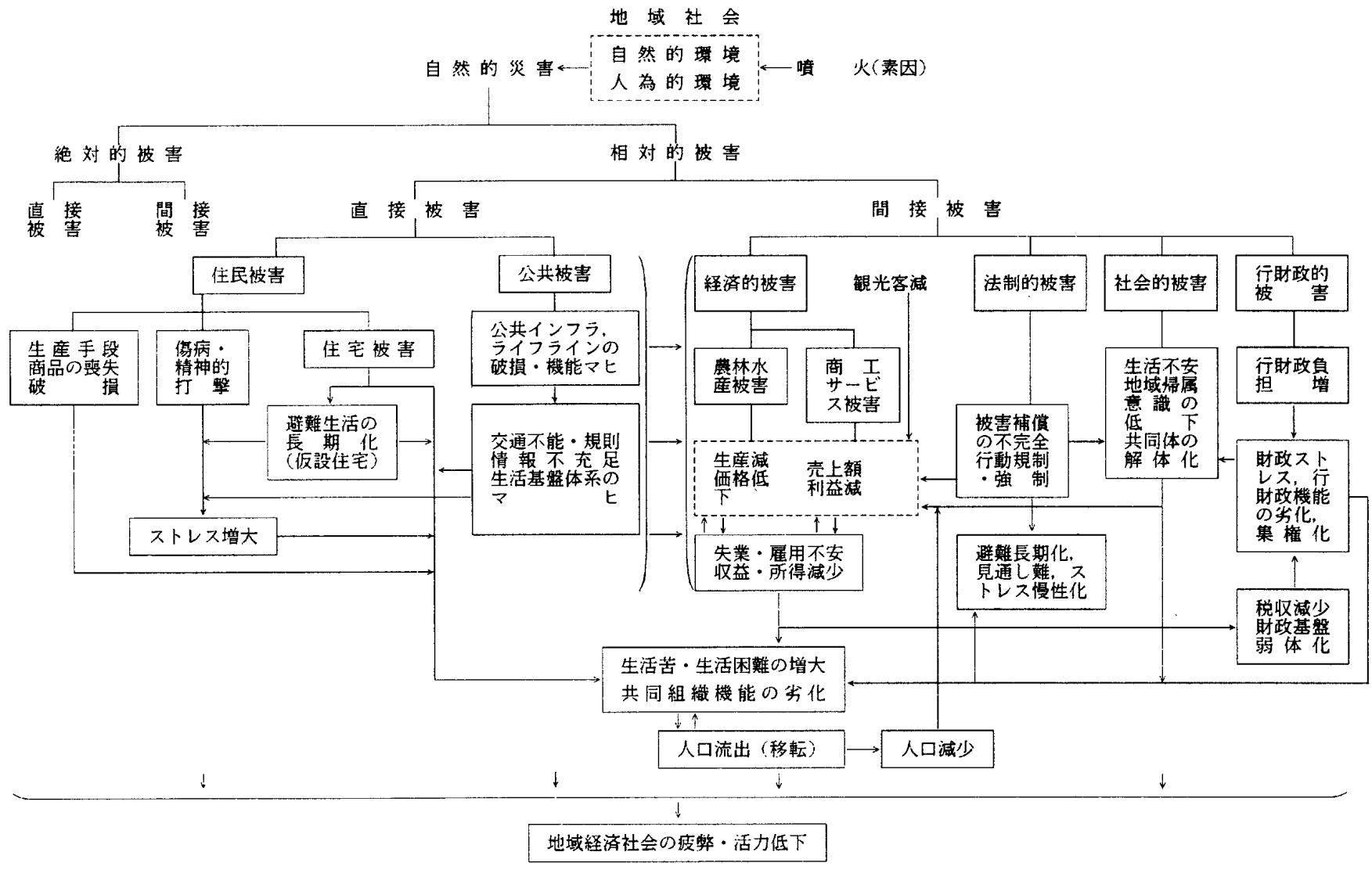


図1 災害における複合被害構造

## 2章 火山災害下の地域経済社会と地方財政

等からなる住民被害は、被災者の生活困難を生み、それは災害の長期化、大規模化とともに住民の困難とストレスを一層強める。一方、生産と生活の一般的条件である公共インフラ＝社会資本の破損やマヒは、被災地住民の経済活動と社会生活に重大な損害と混乱を及ぼす。その結果、直接被害は、被災地域の経済社会と住民生活に損害を与え、家族やコミュニティの共同機能と災害対応力を弱体化させる。こうして、地域からの人口流出が生じはじめる。

直接被害は、次には間接被害を派生させ、拡大する。産業用施設の破損と幹線道路などの公共インフラの機能低下は商・工・農の産業被害を生み、その結果、勤労者の就業と所得機会を喪失させる。これらの損失は、逆に地域の有効需要を減退させ、経済被害へと反作用して、次つぎと被害を波及連関的に拡大させていくのである。

以上のような直接・間接の被害拡大に対応すべき災害対策法制が被災者救済や災害復興からみて不完全かつ体系的欠陥をもつ場合には、被災住民の生活や経済活動を不当に規制し、生活困難や経済被害を増大させる。それはまた、ただでさえ、生活の不安や不便、ストレスを強くうけ、地域への愛着や帰属意識を低下させている被災地住民にそうした傾向を一層強めさせ、さらに家族やコミュニティの共同機能を劣化させて、人口流出の誘因となる。これらの総過程は、地域の消費と投資を減少させ、経済被害へと反作用する。

直接・間接の諸被害が複雑に連鎖する以上の被害波及過程は、災害特有の多様な行財政ニーズを急増させる。他方、災害は自治体の経済財政基盤を脆弱化させ、最大の基礎財源である地方税の減収を惹起する。一方の経費増と他方の税収減は、国からの多様な依存財源の増加にもかかわらず不足財源を充足しえず、結局自治体の一般財源の持ち出し、積立金の取崩し、そして地方債の増発と公債費負担の増加へと帰着せざるをえない。こうして財政ストレスが進むと、自治体は一般住民の財政ニーズを充たすことも次第にできなくなり、財政機能を低下させ、中央政府への依存と自治喪失の傾向を強めざるをえない。財政ストレスは、地域住民の生活困難を増し、人口流出を一層加速させるのである。

以上の過程は、災害の種類、規模、期間、地域・自治体の経済力と財政力の強さ、国の地方への介入と財源保障の程度、自治体と住民の自治能力の高さ等

によって相当の幅と多様性がある。とはいえ、災害による各種の被害は相互に関連し、波及相乗して、全体として複合被害構造を形成していることは否めない。災害が長期化し大規模化するほどその傾向は強まらざるをえない。本来の災害対策は、こうした現代災害の社会的病理＝複合被害構造をふまえて、地方自治を基本に置き、防災を枠組みとする総合的まちづくり政策の中に位置づけられなければならないのである。

## 2 節 火山災害の地域経済社会への影響と被害の実相

### 1. 再生不能の絶対的被害の発生

前節で提示した被害の全体像と複合被害構造の仮説を、雲仙火山災害に即して検証していこう。

まず、火砕流という当初十分には予想されなかった、噴火現象のために、死者・行方不明者44名という、多数の尊い人命の損失＝絶対的直接被害が発生した。また、避難生活が長期化するにつれ、それに起因するとみられる自殺者や、一部に家族やコミュニティの崩壊のような間接の絶対的被害も現れている。しかし、これらの被害は、災害の警戒・避難システムの欠如、避難支援体制の不備と無関係ではない。そのことは、後に実施された予知体制の強化、厳しい立入規制を伴う警戒区域の設定、防災行政無線の設置と自主防災組織の確立、避難生活者への保健診断やカウンセリングなどの対策によって、絶対的被害を最小限に抑制し得ていることによっても反証されている。しかし、犠牲者はすべて社会的弱者ともいうべき勤労者や農民であった。

### 2. 大規模直接被害の長期化と深まる地域経済社会の困難

つぎに、相対的直接被害では、火砕流や土石流の頻発にともなう住宅や事業用施設、田畑、商品、農作物等の住民被害が甚大であるだけでなく、交通系インフラを中心とする公共被害の拡大が、災害の長期化と相まって、大規模な損失を生じている。建物の損壊は住家で1,400戸を超え、全世帯数の9%に相当する。これに工場、店舗、倉庫などを加えると、2,500以上の建物損壊がすでに発生し、今後の火砕流・土石流の発生と対策いかんでは、被害は、水無川から中尾川、眉山へと拡大したように、さらに拡大する虞れが強い。建物以外の

## 2章 火山災害下の地域経済社会と地方財政

産業直接被害は、93年9月末までに農林水産施設159億円、農畜産物140億円、商工その他46億円、合計345億円にのぼる。この被害額は、災害継続中である上に統計上過少推計を含むが、既に、島原市、深江町の1世帯平均で210万円を超えている。しかも、災害が長期化し、警戒避難区域の設定が長びくにつれ、農地や事業用施設の一部は全く無価値になっているにもかかわらず、直接被害には算入されていない。直接ストック被害は見かけよりも大きいのである<sup>1)</sup>。

その上、市街地に至近な火山災害により避難住民がピーク時（1991年9月）で1万人を超え、いまでも約1,200世帯、4,000人が狭小、密住、プライバシーが守られないプレハブ仮設住宅に、法定耐用年数2年を超える長期の不自由な避難生活を余儀なくされている状況は、避難住民の心身や生活に重大な障害を及ぼしている。そのため、特別の経済負担、心身の異常なストレス、病気や不健康状態の多発、家族の離散・不和、コミュニティ機能の劣化等の社会的被害を生じさせ、人口流出の誘因となっている。

直接被害のうち、最大の経済的被害をうけているのは農業であろう。島原半島の総面積は県内の11%にすぎないが、耕地面積、農家戸数では24%、面積当り生産農業所得では県平均の1.5倍（島原・深江では2.1倍）に達する。噴火災害は、畑作、畜産、果樹、葉たばこを主産とするこの県内屈指の農業地帯を襲ったのである。91年の後半7ヵ月間だけで農業被害額は約70億円、うち島原・深江で過半を占める。被害額は、前年1年間の半島農業粗生産額の11.2%に相当する。その被害率は、島原市29.2%、深江町42.6%と両市町では格段に高く、農業被害の衝撃の大きさを物語っている。直接の施設被害159億円の上に、こうした減収被害が続き、さらに降灰による作付不能や市場での値崩れ、離農と後継者難が加速され、農業依存度が相対的に高い島原経済に重大な損害を与えつづけているのである。

なお、農業以外の第1次産業でも、直接被害は大きい。林業被害は、92年末で約500億円と推計され、最近の噴火の再活発化に伴って、被害は一層拡大している。一方、水産業被害は、当面の水揚減収被害に加えて、むしろ重大なのは、頻発する土石流によって海底の底質悪化と漁場荒廃が進み、被害が長期化し、拡大していることである。このように、農林水産業被害は大規模で持続性

がある上、自然条件、地域配置、業種、時期などの特徴によって多様性がある。第1次産業の災害対策は、こうした特徴と多様性を踏まえて講じられねばならない。

一方、火砕流や土石流の発生は、道路、鉄道、電気、ガス、水道、学校、防災施設等の破損のように、公共インフラストラクチャに直接被害を及ぼした。こうした公共被害は293億円と推計されている。しかし、その及ぼす影響は、それが生活と生産の基盤を支える共同条件であるが故に、金額表示された被害より遙かに大きく、かつ深刻である。とくに今回の災害の中心地となった水無川、中尾川流域における幹線道路や鉄道などの交通インフラの遮断や、警戒区域の設定に伴う地域間交通の長期断続的な規制の強化は、域内における商圈、通勤・通学圏の中心拠点である島原市の都市機能、地域管理機能に重大な障害を与え、島原市は言うまでもなく、その周辺地域の経済社会活動と住民生活にも多様かつ甚大な損害を波及させたからである<sup>4)</sup>。

### 3. 間接経済被害の大規模性と跛行的拡大

雲仙災害は、火山災害とはいっても山奥でおきたのではなく、島原市という地方中心都市を主体に、隣接の深江町、小浜町など周辺地域をまきこんだ都市型災害の側面が強い。その結果、間接経済被害では特に商工業被害がとび抜けて大きい。また、その被害状況には、時期、地域、業種、階層ごとに特徴があり、被害がアンバランスに拡大し続けている<sup>5)</sup>。

島原半島の産業別総生産は、県内シェアでは農林業が36%と際立って高く、第2次、第3次産業は7~8.5%にすぎない。しかし半島内構成比をみると、第1・2・3次産業は、各15、24、61%の比率である。半島経済の基盤は、農業、製造業、建設業、観光、商業、サービス業、公共支出が互いに分担して支える、相対的に脆弱なものとみてよい。しかし他方、半島内における第2次、第3次産業の島原市への集中度は、約30~40%と卓抜している。これに深江、小浜の2町を加えると、1市2町で40~60%と著しい集中傾向を示す。

問題は、こうした地域経済の特性をもつ島原半島において、その中核たる1市2町に商工間接被害が一段と集中したことである。表2は、91年6月から翌年5月までの1年間の商工間接被害の推計である。被害額は半島1市16町合計で953億円、90年度商工総生産額の約4割に相当する。島原市ではこの被害額



2章 火山災害下の地域経済社会と地方財政

表2 災害による商工業間接被害額（1991.6～1992.5）

（単位：百万円，％）

	島原市	深江町	小浜町	（小計）	他14町	半島合計	
製造業	3,039 (56.7)	823 (15.4)	629 (11.7)	4,491 (83.8)	867 (16.2)	5,358 (100.0)	5.6
商業	32,960 (76.9)	4,281 (10.0)	3,382 (7.9)	40,623 (94.8)	2,227 (5.2)	42,850 (100.0)	45.0
建設業	3,640 (39.7)	1,387 (15.1)	2,931 (32.0)	7,958 (86.9)	1,204 (13.1)	9,162 (100.0)	9.6
サービス業	11,892 (66.1)	2,666 (14.8)	3,176 (17.7)	17,734 (98.6)	252 (1.4)	17,986 (100.0)	18.9
旅館・ホテル業	3,973 (50.8)	235 (3.0)	3,553 (45.4)	7,761 (99.2)	64 (0.8)	7,825 (100.0)	8.2
その他	10,468 (86.2)	513 (4.2)	1,157 (9.5)	12,138 (100.0)	0 —	12,138 (100.0)	12.7
合計	65,972 (69.2)	9,905 (10.4)	14,828 (15.6)	90,705 (95.2)	4,613 (4.8)	95,319 (100.0)	100.0

（資料）長崎県商工課調べ。

比率は76％にも達する。被害額は、90年度の半島全市町の決算歳出総額526億円の実に1.8倍にもものぼる膨大なものである。この商工間接被害の約7割が島原市に集中し、1市2町では95％という被害の高度な集中傾向が生じた。先述の農業被害の場合には、警戒避難区域に被害が集中する一方、降灰が被害を半島内に分散させた。これに対して、商工業被害の場合には、半島商工業生産の51％（内島原市は36％）を占める1市2町、ことに商業・サービス業の中核拠点である島原都市圏が災害の中心地となったことが、商工間接被害の大規模性と高度の地域的集中という都市型災害の特色をもたらしたのである。

他方、雲仙災害の長期持続性は、商工業の被害状況と回復過程に、時期、地域、業種、階層ごとの多様性と跛行性を生み出している。商工間接被害率は、時期的には、幹線道路と鉄道の交通規制が長期間厳しく実施された91年後半に特に大きい。その後は回復過程に向かうが、島原市の一見比較的順調な回復に対して、2町は時期による起伏が大きい。これには業種差の動向が強く反映しており、島原市の一見順調な回復も内実は複雑で、多くの問題を孕んでいる。業種的には、製造業と建設業の回復が早い。ことに建設業の場合には、災害復旧事業の特需が島原・深江に集中し、これが全体を押し上げている。しかし商業やサービス業では売上はまだ以前の水準を回復しておらず、特に旅館・ホテ

ルの観光業は最も深手をうけている。一見業容が回復してきたかにみえる島原・深江でも、93年5月を災害直前の91年5月と比べると、6割以上の事業者が依然として2年前の水準さえ回復できず、長期の売上減少は、業界の最も弱体な部分に、倒産を含む最も深刻な打撃を拡大し続けているのである。

災害による商工被害は次々と波及連鎖し、付加価値や所得を減少させ、就業や雇用の状態にも大きな影響を与えざるをえない。表2の商工被害額が長崎県全体に及ぼす被害波及額は1,695億円、当初被害額の1.78倍に及ぶ。また、粗付加価値への被害波及額は約1,000億円（内賃金550億円、営業余剰243億円）、就業者への影響は約2.5万人に達する。被害の波及的拡大は島原都市圏内部にとどまらず、域外へも及んでいるのである。

#### 4. 災害対策法制の限界・矛盾に起因する被害の拡大

雲仙災害の長期持続性は、通例の一過性災害では見えにくい、現行災害対策法制の矛盾や限界をつき、制度上の欠陥や不備が住民被害を拡大する側面を露呈させた。災害対策法制は責任法体系をとる。だが、自然災害の場合、しばしば、未曾有の災害＝天災＝不可抗力の自然現象であるから国に補償責任はなく、個人の責任と自力復興が強調される。しかし、災害が天災だというなら、責任は国だけではなく、個人にもないはずである。すなわち、単純な責任法だけでは被災者の救済・復興には当然限界が生じる。したがって、本当に実効性ある災害対策をしようとするれば、本来公共の福祉と人権を保障すべき立場にある国は、責任法のみではなく、福祉型災害対策法制をも整えねばならぬのである。だが、現実はそうはなっていない。

例えば、警戒区域設定は人命保護には役立っている。しかし長期の立入規制は事業活動と居住を制約し、2次的・派生的被害を生む。これに対して、国は、「人命は財産や事業に優先すべきであるから、住民の生命や身体の安全を保つために警戒区域設定によって生じた損失には補償という考え方をとることは困難」としている。だが、警戒区域設定を規定する災害対策基本法自体、伊勢湾台風災害を契機に制定されたもので、もともと長期の区域設定を想定していない。一過性の災害なら区域設定による立入り規制は短期間ですみ、住民の損失も比較的軽い。しかし、今回の災害のように規制が長期に及ぶと、補償制度の欠落と福祉型法制の未確立が住民被害を2次的、人為的に拡大させると

いう、現行法体系の矛盾が露呈せざるをえないのである。

同様の問題は、地元から特別立法を求める強い要請としても現れた。国は、現行法制の建前は堅持したまま、その枠内での特別措置や弾力的運用で妥協し、これに自治体の単独事業、災害対策基金の創設、国民からの義援金事業を加え、いわば災害対策の4重ネットによって国の制度の漏れを塞ごうとしている。しかし、そのこと自体、逆に図らずも現行災害法制の限界を吐露している。災害の長期化につれ、制度の谷間にある被災者の救済援助、移転補償、代替農地の確保等が進まず、現行法制の不備が被災住民の復興意欲を減退させる場合さえ出はじめている。

### 3節 火山災害による自治体財政の変容と課題

前節でみた、直接・間接の被害が相互に関連し複合する被害波及過程は、災害に特有の財政ニーズを多面的に増大させる。殊に大規模災害の長期化は、一時的、臨時的財政支出だけでなく、長期、持続的な災害関係支出の増加を余儀なくする。他方、島原市も深江町も、もともと財政力の強い自治体ではない上に、大災害の長期化は地域経済の財政基盤を一層弱体化させる。その結果、被災自治体は財政の収支両面から挾撃されて財政ストレスを強めざるをえない。

島原市の91年度の普通会計歳出は、前年度と比べ56%もの大幅増加となった。同市の場合、災害対策を除けば特別の経費増の要因はなかったから、大まかに言って、例年の歳出額のほぼ半分にあたる負担額が、噴火災害に伴って支出されたとみてよい。特に公共事業に関わる投資的経費は、いまだ本格復興に入れない段階にもかかわらず、応急の災害復旧事業や、前年の2倍という補助事業の高い伸びに支えられて71%もふえている。しかも、急増したのは投資的経費にとどまらない。通例、経常的経費とされる人件費でも23%、物件費で28%、また災害救助を含む扶助費では51%もの高率の伸びを示している。雲仙岳の本格的な噴火から1年にも満たない応急的、臨時的な市の財政支出でさえ、その急増振りは瞠目に値しよう。

1991・92年度について、雲仙災害関係の市の経費及び財源を集計したのが表3である。ここで災害分は、明示的に区分できる項目のみに限定して集計して

表3 雲仙火山災害関係の対策経費及び財源内訳(島原市)

(単位:百万円, %)

年度 区分	経費						財源(合計=100%)				
	1991		1992		合計		国庫 支出 金	県支 出金	市債	その 他特 財	一般 財源
	百万円	%	百万円	%	百万円	%					
避難被災者対策	3,185	58.5	1,362	39.4	4,546	51.1	11.3	43.9	17.1	7.8	19.9
防災施設対策	1,240	22.8	190	5.5	1,430	16.1	1.5	2.7	52.2	5.7	37.8
降灰復旧対策	685	12.6	924	26.7	1,609	18.1	37.6	5.2	36.4	5.3	15.5
農水中小企業対策	201	3.7	594	17.2	796	8.9	24.2	48.5	—	—	27.3
その他災害関係	128	2.3	268	7.7	395	4.4	—	—	—	—	100
災害復興対策	—	—	124	3.6	124	1.4	4.8	—	—	—	95.2
合計(A)	5,439	100.0	3,461	100.0	8,900	100.0	15.1	28.1	23.7	5.9	27.2
普通会計歳出(B)	16,858		14,971		31,829						
A/B (%)	32.3		23.1		28.0						

(資料) 島原市総務課調べ。

いるが、それでも両年度で普通会計歳出総額の28%に相当する。災害対策費の半分以上が緊急の避難被災者対策であり、防災施設や降灰復旧対策を含めて、いまだ大部分が応急措置的支出で本格復興には至っていない。しかし、問題はその財源である。国庫支出金は緊急の避難被災者対策でもその負担は一部にすぎず、結局降灰や復旧対策などの公共土木事業が中心となっている。県支出金の割合が比較的高いのは、その中に県単独事業による被災者への緊急生活安定資金の貸付分が65%も含まれているからである。

被災後、市民は多数の住民団体を組織した。その要求と運動をもとに、自治体も市から県、国へと要求を突き上げるようにして災害対策の拡充と財源確保に努めてきた。その結果、確かに国も、特別交付税の積み増し、普通交付税の繰上げ交付、活火山法などによる補助率嵩上げ、補助対象事業の拡大、災害復旧事業債の適用拡大などを実施し、さらに県災害対策基金の原資に対する起債許可と利子補給など、従来の災害対策と比べれば部分的にはかなり立ち入った財源措置を講じてきた。また県も、市と国との仲介役となるほか、複数の単独事業を新設した。だが、災害のために急増する市支出には、これらの財源措置だけでは不足する。また政府は、住民の切実な願いである特別立法はおろか、

激甚災害の正式な指定さえ渋ってきた。こうして市は、91年度でいえば、市税が6.3%も減少するなかで、最終的には自らの財政調整基金を取り崩し、土地処分金を繰り入れるなどして一般財源を補充し、それでも不足する分は、地方債を対前年度比7.2倍も増発して急場をしのいだのである。

こうして被災自治体は、災害による特別の財政支出の急増と、地方税を中心とする自主財源の弱体化との矛盾から生じる財政ストレスの増大に対して、国・県からの依存財源の増加と、加えて自己の積立金取崩しや、借金である地方債の増発等の応急対策でしのいでいると言ってよい。しかし、財政ストレスが進めば、財政は住民一般の行政ミニマムの保障さえ次第に困難となり、財政機能の劣化、住民生活の困難と人口流出、国への依存の増大、地方自治の空洞化へと傾斜する虞れが少なくない。もっとも、国の災害対策は公共施設の復旧が中心で、個人の場合と同様自治体に対しても、災害復興は自力復興＝自己責任を原則としている。従って、今後スーパー砂防ダムのような国や県の巨大土木事業が本格化しだすと、自治体の施策自体は、地道な住民サイドの地域復興よりも、ハードな土木事業に巻きこまれかねない。自治体の財政運営の自主性と計画性を確保し、財政基盤の確立を図ることが、今後の重要な課題となっているのである。

### おわりに

本章では、雲仙火山災害の最大の特徴である大規模長期性によって鮮明となった、災害の全体被害像と複合被害構造の仮説を提示し、これを実際のデータに基づいて検証した。勿論、雲仙災害にはその長期性に由来して、通例の一過性災害には見られない特殊性がある。しかし、雲仙災害を非常に特殊な問題としてだけ捉えるのは誤りであって、むしろこの災害はその長期性の故に、通常は見落とされがちな災害の長期的影響や被害の全体関係の解明という災害問題の構造把握の必要性和可能性を示唆しているというのが、ここでの問題提起であった。雲仙火山災害は、このような特殊性と一般性を含む災害問題と災害の社会的病理＝複合被害構造の具体的解明をふまえて、地方自治を基本に置く、総合的な防災まちづくりの政策提起を緊要の課題としているのである<sup>6)</sup>。

## 参考文献

- 1) 宮入興一：災害問題と地域・自治体，経営と経済，73巻1号，1993. pp.23—93.
- 2) 宮本憲一：環境経済学，岩波書店，1989，pp.110—12.
- 3) 木村春彦：災害総論，法律時報，49巻4号，1977，p.11.
- 4) 高橋和雄：雲仙普賢岳の火山災害における行政・都市システムの対応及び社会的影響に関する調査，長崎大学工学部，1992，pp.49—61.
- 5) 宮入興一：災害問題と地域経済，地域経済学研究，4号，1993，pp.8—13.
- 6) 宮入興一：火山災害における被害と住民生活，雲仙火山災害の調査研究，2報，長崎大学，1993，pp.92—6.