

タイトル	<論文>第12章 2000年有珠山噴火と地方財政の諸問題 ： 噴火災害と虻田町の財政対応を中心として(<特集・ 総合研究>自然災害に伴う地域変化と復興に関する研 究 : 北海道・有珠山噴火災害地域を対象にして(2))
著者	小田, 清
引用	開発論集, 72: 55-83
発行日	2003-06-30

## 第12章 2000年有珠山噴火と地方財政の諸問題

### — 噴火災害と虻田町の財政対応を中心として —

小 田 清\*

#### 目 次

- 第1節 1977(昭和52)年噴火による被害状況
- 第2節 2000(平成12)年噴火による被害状況
  - 1 2000年噴火と被害状況
  - 2 伊達市の被害状況
  - 3 壮瞥町の避難対応と被害状況
  - 4 虻田町の被害状況
- 第3節 虻田町の復興事業と財政対応
  - 1 復興事業の概要
  - 2 諸指標による財政概要
  - 3 歳出入の状況
- 第4節 災害対策基本法と復興援助の再検討 —— まとめにかえて
  - 1 災害復興と災害対策基本法
  - 2 復興援助の問題点と改正方向

#### 第1節 1977(昭和52)年噴火による被害状況

有珠山は、1977(昭和52)年8月6日の早朝から32年振りに有感地震を多発し始め、翌7日の午前9時12分、昭和期に入って2回目の噴火活動を開始した。約2年間の活動期間を経て、88年10月27日ようやく終(休)息した<sup>1)</sup>。噴火活動の前半部分(77年8月7日から10月末頃まで)では、軽石噴火と地殻変動が中心で、後半部分(77年11月初旬頃から78年10月末頃まで)では、マグマ水蒸気爆発と有珠山隆起が活動の中心となった。これら一連の噴火に際しての被害は、人的な面では幸いにも直接的にはなかったが、77年10月の2回にわたる集中豪雨では泥流が発生し、これに関連して、いわば二次的な被害として死者2名、行方不明1名を出している。したがって、噴火による直接的な被害の多くは物理的な被害で、その内容も多岐にわたっている。

前半部分における物理的な被害は、大量の軽石混じりの降灰と地殻変動の影響によるものが中心であった。そして、噴火による噴煙の高さは約12,000mにも達し、風向きが次々に変化したこともあって、噴火直後では有珠山山頂を中心に東方域に降灰し、それ以降の噴火では、火

\* (こだ きよし) 開発研究所所長、本学経済学部教授

口近くでは北西側、遠方では北から北東方向と多方向に降灰した。これらの降下火砕堆積厚は、山頂部で約1 m、山麓では30~50 cmに達し、総噴出量も8,300万立方メートルとなっている。この軽石混じりの降灰は、山麓の住宅を破壊（全壊8棟、半壊4棟）し、そして、広範囲にわたって収穫直前の農作物や森林に被害を与えた。特に降雨中の噴火では、火山灰に少量の粘土鉱物が含まれていたため、セメントミルク状の泥滴となり、樹林に粘着して枝や幹を折ったし、降雨後、それが乾燥した後では固化して農作物・森林などを枯死させた。また、有珠山の地表は厚い降下軽石・火山灰堆積物に覆われたため、少量の降雨でも二次的な泥流（土石流）が発生しやすくなり、このため8~9月には西麓で泥流災害が起きたのである。また、10月の2回の降雨では、有珠山麓の全域で大きな泥流が発生した。最初の泥流は林業関係に多大の被害を与えたが、2回目の泥流では家屋の全半壊・浸水などの災害を引き起こし、先に述べた死者2名、行方不明1名の犠牲者を出したのである。複数の犠牲者を出したのは、文政噴火（1822年）以来のことである。しかも、この泥流を誘発した降雨は、わずか20~30 mm/日にすぎなかったのであるが、バケツをひっくり返したような局地的な豪雨でもあった。

その後、有珠山はマグマを上昇し続け、マグマ水蒸気爆発を繰り返しながら地殻を変動させていく。最大のマグマ水蒸気爆発は8月に起こっているが、その噴煙は2,000 mにも達し、有珠山全方位に火砕サージが流れ下った。幸いにも、高温高速でなかったために、雲仙普賢岳のような大惨事には至らなかったのである。また、火山性地震を多発しながら火口原を隆起させ、噴気地帯を拡大させていったのである。そして、噴火直前にできた断層は、小有珠からオガリ山~大有珠にかけて発達し、その北東側の火口原中央部は北東に移動しつつ著しく隆起し、新しい潜在ドーム（有珠新山）として成長していくのである。断層崖の南西側には幅100~250 mの地溝が発達し、小有珠山頂部はこの地溝の成長に伴って、逆に沈降を続けた。新山は、噴火開始後、2カ月半で40~50 mも隆起した。これに伴い有珠外輪山の北東壁も外側に膨らみ、水平移動量は48 mに達した。この地殻変動は北麓にも影響を及ぼし、周辺の建造物等が徐々に破壊されはじめていくのである。

後半部分における物理的な被害は、マグマ水蒸気爆発と地殻変動の影響によって発生している。この期の降灰量は火口原で厚さ約1 m、山麓で数 cm、総噴出量は約750万立方メートルと少なかったが、降灰は山麓住民の生活を脅かし、森林・農作物に大きな被害を与えたのである。すなわち、細粒火山灰が地表を覆い、雨水の浸透性がさらに悪くなり、降雨によって泥流を何回か発生させているのである。このあと、地震・地殻変動は噴火活動停止後も衰えながらも継続し、1982（昭和57）年3月まで続いた。そして、火口原に約180 m隆起した有珠新山（潜在ドーム）を生み出したのである。また、火口原のオガリ山や大有珠もせり上がり、逆に小有珠は噴火前の608 mから552 mまで沈降した。一方、外輪山北東部は外側に160 m以上も膨らみ、多数の断層に切られて崩壊し始めた。このため、有珠山北麓一帯では、地盤の圧縮・断層・亀裂が徐々に進行し、家屋などの被害は236戸（うち全壊74戸）に達し、この他に道路、上下水道、温泉泉源、配湯管など、各種の施設も被害を受けた。全壊建築物の大部分は、その直下に

生じた断層により徐々に破壊されたものである。最も地殻変動が激しく被害を受けた地域は、木の実の沢・洞爺協会病院付近と壮瞥町の三恵病院付近であった。木の実の沢団地と協会病院は一部が倒壊、三恵病院は完全倒壊で、仲洞爺に移転を余儀なくされた。したがって、この期の特徴は、噴火活動もさることながら、隆起活動や地殻変動の活発化にあったともいえるのである。

この噴火災害による被害総額は、1977(昭和52)年9月30日現在の北海道災害対策本部まとめでは、約247.5億円にのぼっている。そのうち伊達市が約88.9億円、虻田町が約73.6億円、壮瞥町が約28.2億円、それに洞爺村が約31億円となり、4市町村合計では約221.7億円(総額比で約90%)であった。この被害額のうち、商工・観光施設関係では虻田町の4.7億円、壮瞥町の4.1億円と温泉街を持つ地域の被害が大きい。農業被害では伊達市の54.2億円がトップで、降灰セメントミルクに押しつぶされた洞爺村が22.2億円でこれに次いでいる。ただし、この被害総額は、1977年10月末の北海道庁調べでは、農業関係で118.5億円、林業関係で69.4億円、水産関係で14.9億円、その他の10億円など、合計では312.4億円となっており、被害額は調査が進むにつれて増加していつている。この他に、物理的被害以外の、貨幣換算が困難なものを加えればかなりの被害額が計上されることになるだろう。

## 第2節 2000(平成12)年噴火による被害状況

### 1 2000年噴火と被害状況

2000(平成12)年3月31日に発生した有珠山噴火<sup>2)</sup>は、水蒸気爆発と地殻変動に関連して多くの被害を出している。この場合も、1977年の時と同じく、噴火に直接関連しての人的被害は出ておらず、道路や家屋等の物理的被害がかなり多くなっていることである。ただし、77年噴火時と大きく異なることは、「噴火予知の信頼性の高さ」と「事前避難の重要性を理解した行政と多くの住民の存在」、「噴火期間の短さ」を挙げなくてはならない。すなわち、77年噴火の「人命・避難の重要性」の再確認を後世の噴火に生かしたということであり、噴火活動期間の短さは、それだけ早く災害復興に取りかかることができ、道路破壊等の直接的な被害による経済的な損失の回復、「危険地域」という風評被害による観光産業等への間接的な影響、あるいは金銭では換算できない回復不能な精神的負担等をそれだけ少なくすることができるということである。

さて、噴火の状況であるが、2000年噴火は、マグマ水蒸気爆発で開始された。噴煙の高さは最大で3,500mに達し、東方に流れた。そして、この噴火は弱い火砕サージを伴い、噴火による噴出物は破碎した軽石・火山灰など、新しいマグマに由来した物質を多量に含んでいた。また、断層群や地殻変動も次々に確認され、4月8日には、1910(明治43)年噴火と同様に、火山噴出型泥流(熱泥流)が西山火口・金比羅山火口で発生している。この熱泥流は西山川の流路工をあふれさせ、周辺の洞爺湖温泉小学校や道路に流れ出て、温泉街に堆積しているのが9

日に確認されている。翌10日朝までには、泥流によって2つの橋（木の実橋・こんぴら橋）の流失が確認されている。その後、断続的に噴火活動は続き、特に西山火口群では隆起に伴う地殻変動が顕著で、国道230号にほぼ直交する東西性の正断層群が発達し、高さ約70mほど隆起して、低い潜在ドームを形成したのである。潜在ドームの形成に伴う地殻変動の影響は、火口から1.5～2.5kmまたはそれ以上の範囲におよび、道路や地下構造物などを次々に破損させていくことになる。

5月下旬、火山噴火予知連絡会は、これまでの火山活動の状況を踏まえ、「マグマ活動は次第に低下しており、このままの傾向が続けば噴火は終息に向かう可能性がある」とし、7月の噴火予知連絡会では、「深部からのマグマの供給はほぼ停止しており、一連のマグマの活動は終息に向かっている。今後、火砕サージを伴うような爆発性の強い噴火はないと考えられる。しかし、現在までに上昇してきたマグマが熱を供給し続けていることから、当分の間、現在と同様の爆発が両火口群で継続すると考えられ、火口から500m程度の範囲では、噴石や地熱活動に対する警戒が必要」であることを発表している。事実、7月末までには、隆起はほぼ停止した。しかし、西山火口群では噴煙の高度は低下したが、金比羅山火口群では空震・爆発音・噴石を伴って頻繁に噴火が継続した。これ以降も、有珠山北西山麓において、断続的に噴火活動を続けたが、次第に空震・噴石が収まり、水蒸気を吹き上げるだけとなった。また、地震活動度も低くなり、山頂部を含む広域の地殻変動はほとんど停止した。

2001(平成13)年5月28日、噴火予知連絡会は、「マグマの供給は停止し、2000年3月31日に始まったマグマの活動は終息したと判断される。なお、金比羅山火口群と西山西麓火口群では、同様の活動が当分の間継続すると考えられるので、これらの火口付近では引き続き注意が必要」との見解を示したのである。今回の噴火は、強い群発地震が先行し、マグマが北西山麓へ上昇して地下水との接触による爆発を起こし、多数の火口が開かれ、火口から熱泥流が直接流出したり、マグマが地表を隆起して潜在ドームを形成するなど、多くの点で90年前に北麓で起きた1910(明治43)年噴火と類似しているとされる。

この噴火の5年前、周辺市町村は専門家の協力を得て、行政と住民向けの「有珠山火山防災マップ」を作っていた。この噴火ではあらかじめ防災マップなどの広報活動があり、激しい前兆地震が体感され、緊急火山情報、避難活動・指示などが遅滞なく出されたため、約1万5千人規模の事前避難に成功し、人身災害を免れたのである。噴火前後の避難状況<sup>3)</sup>は表1の通りである。

避難は3月28日の自主避難から始まり、翌29日には「避難勧告」が発令され、その日のうちに「避難指示」に切り替えられた。避難区域は、噴火以前では山頂部からの噴火を想定して設定されたが、実際の噴火は西山山麓であったために、避難区域をさらに拡大するとともに、虻田町では行政区域のほとんどが避難指示区域となったため、役場機能や災害対策本部を隣の豊浦町に移転(4月3日)したのである。避難所は、それぞれの市町域の公共施設を指定したが、虻田町民は伊達市や壮瞥町をはじめ、豊浦町、長万部町、洞爺村、室蘭市、登別市に設置

表1 2000年噴火 避難状況 (人)

	伊達市	虻田町	壮瞥町	計
総人口(2000年)	35,042	9,964	3,748	48,754
最大避難区域人口 (総人口比%) (月日)	5,472 (15.6) (4月1日)	9,935 (99.7) (3月31日)	408 (10.9) (3月29日)	15,815 (32.4) —
最大避難者数 (月日)	1,683 (4月1日)	5,017 (5月3日)	538 (3月31日)	7,238 —
最大避難所数 (月日)	8 (4月1日)	31 (4月16日)	6 (3月30日)	45 —

注1) 虻田町の総人口は住民登録人口数・2000年9月末日で、他は国調人口数である。

2) 有珠火山防災会議協議会(伊達市・虻田町・壮瞥町)編『有珠火山防災計画』2002年4月、1-21頁により作成。

された避難所に避難した。その後、火山噴火予知連等からの情報により、一時帰宅や一時作業、避難指示区域の解除などを段階的に実施し、伊達市では6月10日に市内全地区の避難指示が解除され、壮瞥町では6月4日、虻田町では8月27日に避難所が全面的に閉鎖されたのである。これ以前の5月以降、壮瞥町や虻田町では公営住宅や仮設住宅の準備がようやくでき、順次入居が始まったのである。そして、8月11日には国の「現地対策本部」が閉鎖され、2001年5月28日には、火山噴火予知連絡会がマグマ活動の終息を発表したのである。

2000年噴火の規模は比較的小さかったが、人口密集地の温泉街近くで発生したため、噴石・降灰・熱泥流・地殻変動などで深刻な被害を被ったのである。2001年7月20日現在で北海道庁がまとめた全体の被害状況は、表2のようである。その後、情報収集を進めるにつれて被害総額は増加してきているようである。被害額として最も大きいものは下水道被害で約57億円、次いで衛生被害の中の病院や一般廃棄物処理施設、水道、土木被害の中の道路などで、これらはいずれも噴火降灰による被害発生というよりも、隆起・陥没等の地殻変動による「断線」や「半壊」が主な要因である。また、学校や工場、一般住宅の被害も大きい。そして、被害総額は約260億円に上ったのである。この数字は、1977年噴火時の約310億円を下回っている。77年噴火時の被害は、大量で広範囲にわたる降灰が、観光農業や水産業の収穫期という时期的なものとも重なり、農業等の第一次産業に集中していることが特徴としてあげられる。2000年噴火の被害は、どちらかという、地殻変動による公共施設への影響が中心であるといえよう。なお、77年噴火の被害では、洞爺村の22億円が目につくが、これは野菜などを中心とする農業被害が主なものと思われる。今回の噴火では、洞爺村への直接的な被害はなく、避難所設営による運営費支出や観光客の減少によるリゾート関連産業の停滞など、間接的なマイナスの影響がうかがわれる。

## 2 伊達市の被害状況

2000年噴火に対する伊達市の対応は、有感地震が始まった28日の9時30分に「有珠山火山

表2 2000年有珠山噴火 住家および施設等の被害（全体）

被害施設等の種類		単位	箇所	被害額（千円）
住家被害	全壊（福祉施設含む）	棟	119	1,393,157
	半壊	棟	355	399,143
	一部破損	棟	376	143,712
	計	棟	850	1,936,012
非住家被害	全壊（公共建物以外）	棟	12	4,714
	半壊（公共建物以外）	棟	11	1,603,220
	計	棟	23	1,607,934
土木被害	河川	箇所	15	351,221
	道路	箇所	34	3,584,438
	砂防施設	箇所	5	266,288
	橋梁	箇所	3	118,937
	漁港	箇所	2	34,659
	計	箇所	59	4,355,534
農業被害	農作物・家畜等	戸	89	80,166
	営農施設（ビニールハウス等）	件	24	44,771
	農地・農業用施設（農業用排水路等）	件	9	143,270
	計	戸/件	89/33	268,207
水産被害	共同利用施設	件	1	10,225
林業被害	一般林地（森林）	ha	36.06	32,474
	民有林 治山施設	箇所	6	260,000
	計	—	—	292,474
衛生被害	水道	件	1	3,503,539
	病院・一般廃棄物処理施設	件	9	3,586,318
	計	件	10	7,089,857
下水道被害		箇所	45	5,707,224
公立文教被害	小学校	件	3	1,006,919
	中学校	件	2	8,909
	高校	件	1	2,363
	給食センター	件	1	1,838
	計	件	7	1,020,029
社会教育施設・その他公共施設被害		件	8	1,372,245
社会福祉施設被害	公立	件	3	159,437
	法人	件	3	2,615
	計	件	6	162,052
都市施設（公園）被害		件	2	23,068
市街宅地の堆積土砂排除		件	1	60,533
商工被害	商業	件	65	277,263
	工業	件	11	58,910
	その他	件	68	1,721,281
	計	件	144	2,057,454
被害総額（千円）				25,962,848

注1) 2001年7月20日北海道発表資料による。

2) 有珠火山防災会議協議会編『有珠火山防災計画』2002年4月、1-22頁より作成。

活動伊達市災害対策本部」を設置したことに始まる。そして、午前中に「注意喚起」の呼びかけを行い、先ず災害弱者への自主避難体制を整え、自主避難受け入れを開始した。翌29日午前11時10分、「緊急火山情報」（気象庁）が出されたのを受け、午後1時30分に「避難勧告」<sup>4)</sup>を発令し、6時30分には「避難指示」に変更し、翌30日の午後2時40分には、防災マップによ

り検討した災害予測区域内全員(2,048世帯4,924人)の避難が完了した。また、災害予測区域外の住民に対しても「自主避難」の呼びかけを行い、避難対象者は、最大で2,223世帯5,472人に達した。なお、29日には全国で初めて、国や地方自治体、関係機関の41機関で構成する「有珠山現地連絡調整会議」が、噴火前に伊達市に設置され、噴火後に設置された「有珠山噴火非常災害現地対策本部」(本部長=国土総括政務次官)と協力し合いながら災害対策にあたり、火山活動の状況に応じて段階的に避難解除を行い、4月13日には伊達市居住地区のすべてで避難解除が行われたのである。

伊達市における噴火被害は、表3に示した通りである。今回の噴火による被害総額は約3.7億円で、77年噴火時の約89億円から考えると、被害額はかなり小さい。77年噴火時の被害は、降灰によるものが中心で、農業や水産業、観光業など、伊達市の基幹産業に大きな影響を与え、その結果として被害額が大きくなったものと推測される。今回の噴火では、個別の被害額は示されていないが、公共施設を中心に地殻変動の影響による被害発生が大きいと思われる。ただし、噴火に関連しての洞爺湖温泉地区や壮瞥温泉地区の宿泊客の落ち込みに伴う小売業の売り上げ減や雇用の場の喪失など、地域経済に大きな影響を与えた。また、農業や水産業の一次産業についても、避難の長期化による生産減少などの影響を受けた。さらに、国道230号や道央自動車道といった幹線道路や鉄道などの交通網の寸断により、有珠山周辺ばかりではなく、北海道経済全般に大きな影響を与えたのである<sup>5)</sup>。特に、北海道の基幹産業にのし上がった観光産業への影響は大きく、有珠山噴火による「危険」という風評被害は、北海道観光の70%を占める道央観光圏全体の危険につながり、さらにそれは北海道観光全体の停滞に波及したのである。この側面での被害を考えると、被害総額は相当の金額になると考えられる。

表3 伊達市・有珠山噴火被害状況(2001年4月5日現在)

被害施設等の種類	単位	箇所
住家被害 一部破損	棟	152
土木被害 道路	箇所	3
農業被害 農作物(畑)	ha	76
営農施設	箇所	7
水産被害 共同利用施設	箇所	1
漁具(網)	系統	1
林業被害 治山施設	箇所	1
都市施設 下水道	箇所	1
文教施設 小学校	件	2
社教施設	件	13
福祉施設 公立	件	1
商工施設 商業	件	55
工業	件	7
その他被害	件	3
被害総額(千円)	368,986	

注) 伊達市『2000年有珠山噴火災害-伊達市防災まちづくり計画』2001年7月、4頁より作成。



### 3 壮警町の避難対応と被害状況

壮警町が作成した『平成 12 年有珠山噴火災害 壮警町復興計画』によると、2000 年有珠山噴火は、77 年噴火と比較すると、山麓から噴火した、火山と居住地域が非常に近接していること、噴火の規模が小さいにもかかわらず大きな被害が出たことなどの違いがあると指摘している<sup>9)</sup>。そして、北海道総務部が 77 年噴火に関連して取りまとめた『1977 年有珠山噴火災害対策の概況』（1982 年 3 月）の中の「防災まちづくり」においては、虻田本町と洞爺湖温泉を結ぶ国道 230 号について、路線の切り替えの必要性や、現温泉街観光関連施設を他の適地へ誘導するための条件整備に着手すること、並びに徐々に分散化を図る必要性など、非常に示唆に富んだ提言がなされていたとする。しかし、観光再興への取り組みが優先されたために、これらの提言については一部を除き実現されないまま、今回の噴火を迎えたと記述している。そして、今回の噴火においては、この中の予想された幾つかの状況が現実のものになったことを述べている。

西山山麓の噴火活動においては、国道 230 号や一般住宅が立地する場所に直接火口ができ、火口周辺の隆起による地殻変動で食品工場や西胆振消防組合本部庁舎が被害を受けた。また、金比羅山火口周辺においても、噴石、泥流等により一般住宅、公共施設、公営住宅等、多数の施設が大きな被害を受けたのである。このような噴火災害を繰り返さないためにも、火山の平穏期にこそ、災害に強い地域づくりを推進しなければならないとする。

幸いにも、77 年噴火を契機にして、壮警町には北大有珠火山観測所が設置され、有珠山の過去の災害と噴火の特性に関する研究が進んだ。また、91 年の雲仙普賢岳火砕流による大惨事は有珠山周辺住民に警戒感を喚起し、さらには 1993～95 年にかけて住民主導で開催された「昭和 新山生成 50 周年記念事業」や「国際火山ワークショップ」は、壮警町における有珠山の防災、危機管理システムの構築を進める契機となったのである。このため、2000 年噴火に対する壮警町の対応はかなり早く、77 年噴火の経験と日常的な火山との共生学習、北大有珠火山観測所の存在による火山学者の適切な助言、これらを総合しての行政および住民の理解と迅速な対応が最大限に生かされた結果であると高く評価されているのである。

有珠山の噴火活動に対する壮警町の動きは、北大有珠火山観測所の存在もあって、かなり早かった。他の自治体に先駆けて、3 月 28 日午前 8 時 30 分には「壮警町有珠火山災害対策本部」が設置され、午後には自主避難の呼びかけが行われ、29 日午後 1 時には「避難勧告」が、午後 6 時 30 分にはより強制力のある「避難指示」に切り替えて、防災マップによって検討された災害予測区域全員（198 世帯 408 人）の噴火前避難が完了したのである。また、一部の地域に対し、「自主避難」の呼びかけも行われ、これらを含めた避難対象者 1,982 人（全町民の 59.8%）の避難は、これまでの学習の効果もあり、かなり迅速に行われたのである。その後、有珠山の沈静化につれて、短時間帰宅の実施、避難措置の解除を行い、5 月 12 日には壮警町全域の避難解除が行われたのである。その後、5 月 23 日には、観光客を迎えるにあたっての安全の確保に関する指針を発表し、観光産業の本格的な再開が始まったのである。

壮瞥町では、過去一世紀中に3回の噴火を経験し、そのすべてにおいて大きな被害を受けたのである。77年噴火における壮瞥町の被害額は、約28億円である。今回の噴火は、有珠山北西部に局部的な被害をもたらしたが、壮瞥町での被害は表4に示したように、虻田町と比較してもかなり少なかった。また、人的被害が皆無であったことは、これまでの学習効果として当然のことといえるかもしれない。ただし、人的被害や物理的被害は皆無あるいは軽微であったが、「昭和新山」や「洞爺湖・壮瞥温泉」を対象とした観光客の入り込みと土産品等の売り上げ減等、観光産業の低迷は完全には回復せず、洞爺湖周辺が受けた経済的な打撃は非常に大きかったのである。また、国道230号や道央自動車道、JR線が寸断されたことによる物資流通の停滞は、北海道経済全体にも大きな影響を与えたのである。しかし、これらの被害は直接的ではないので、具体的な数字としては表れていない。

#### 4 虻田町の被害状況

虻田町は、物理的な被害はやむを得ないとしても、1人の犠牲者も出さずに終息を迎えた2000年噴火の住民対応について、次のような総括を行っている。すなわち、今回の噴火は、①従来の有珠山噴火の中では極めて小規模であって、②火砕サージの発生はあったが、火砕流の発生までには至らなかったこと、③山頂寄りの噴火の場合には土石雪崩が心配されたが、噴火口は洞爺湖温泉街の近隣であったこと、④地下水が豊富な山麓で火口が開いた場合の激しい水蒸気爆発の心配もなかったこと等が、人的被害ゼロに幸いしたとしている<sup>7)</sup>。さらに、このような自然的な条件に加えて、虻田町民の全員に近い避難者数と災害対策の中心である虻田町役場機能の豊浦町への移転など、最悪の条件にもかかわらず事前避難や罹災者対策を成功させることができた要因を次のようにまとめている。

①火山学者の研究集積の存在＝77年4月以降、北大有珠火山観測所の活動によって噴火予知研究が集積され、ハザードマップの作成や「共生と安全」への地域啓蒙活動が積極的に行われた。この結果、噴火予知や事前避難、減災に成功した。

②現地対策本部の迅速で的確な対応＝噴火以前に、関係省庁、自衛隊、警察、消防などの各

表4 壮瞥町・有珠山噴火被害状況（2001年4月20日現在）

被害施設等の種類		単位	箇所
住家被害	全 壊	棟	1
	半 壊	棟	16
	一部破損	棟	26
非住家被害（半壊）		棟	4
農 業 被 害		ha	0.1
商 業 被 害		件	15
被害総額（千円）		1,697,701	

注）壮瞥町『平成12（2000）年有珠山噴火災害—壮瞥町復興計画』2001年7月、3頁より作成。

機関が「有珠山現地連絡調整会議」を設置し、噴火直後には「有珠山噴火非常災害現地対策本部」が設けられ、火山研究者と情報を共有しあいながら警備体制、交通対策、医療対策などに適正な対策が講じられていった。

③過去の噴火経験＝洞爺湖温泉地区を中心に、77年噴火の経験者が多数居住しており、噴火、降灰、避難生活の実態経験や見聞が、防災知識や教訓となり、迅速な事前避難に生かされたのである。

④役場職員の避難生活者へのサポート＝特別職、保育士を含めて役場全職員158人が、虻田町民約1万人の行政サービス・避難者サポートを行っていた。単純に計算すれば、職員1人が町民65人を担当したことになるが、この困難さは、国や道等の「対策関係機関」との24時間の対応、行政サービスの中心が豊浦町に移転していたこと、広域に広がった避難所という悪条件を考えるならば、まさに異常事態である。しかも、本来業務からはほど遠い職務を遂行しなければならないのである。

⑤全国からのボランティア支援と義援金＝大災害に対するボランティア支援のあり方は、1991年の雲仙普賢岳噴火や95年の阪神・淡路大震災によって経験済みで、2000年有珠山噴火に際しても、約1,100名のボランティアが登録し、専門ボランティアを含む様々なボランティア活動が初動期の避難所運営を支えたのである。また、避難所が閉鎖された8月末以降では、仮設住宅入居者のケアや通院介助などが行われたのである。さらに、ペット・家畜対策として道獣医師会が「有珠山動物救護センター」を設置し、一般ボランティアの協力を得て、避難指示区域に取り残されたペットや家畜の救出にあたった。このボランティア活動とは別に、全国から義援金・救済物資も送られ、収入の道を閉ざされていた罹災者の生活を支えた。虻田町への義援金は総額で約28億円（日赤道支部から22億円弱、直接虻田町へ7億円弱）であった。

⑥減災を担ったマルチ・メディア＝77年噴火時は、新聞・ラジオ・テレビ・電話などがメディアの中心であったが、今次の噴火では、それらにデータ放送・インターネット・携帯電話・ボランティアスタジオが加わり、様々な視点・角度から噴火報道がなされた。また、多くのメディアは罹災者の目線で報道し、罹災者に噴火と戦う勇気と復興への希望を与えるように心がけたのである。さらに避難者の生活に密着した「広報・通信」も避難者への情報提供として大きな役割を果たしたのである。

しかし、このような好側面ばかりでなく、住民対応には若干の混乱もあったとしている。その混乱とは、①虻田町のほぼ全域に及んだ避難指示という予想外の状況に対する「避難マニュアルの不備」であり、②そこから生じた「避難者の数次にわたる避難所への移動」、③情報提供の不足によって生じた「避難住民の動揺や不安」であった。また、④早期の一時帰宅や避難解除を望む住民と人命第一の危機管理体制をとる「現地対策本部」との間に立って、地元自治体が対応に苦慮したこと、⑤77年噴火を基本として蓄積された知識や経験（噴火は山頂、30年周期）が、噴火形態の相違によって、マニュアル通りには展開しなかったこと、等である。災害対策基本法第60条では、「避難勧告」「避難指示」「避難解除」は自治体の長が行うことになっ

ているが、現実はそのように単純ではない。今回の噴火では、「管理体制」が経営や生活全般におよんだため、その損失を早期に回復しなければならないという「住民」側の強い危機感も働いたのである。災害復興は、基本的な施設等は公共事業として行われるが、経済活動や日常生活の回復は最終的には個々人の責任において果たさなければならないので、尚更である。地域住民・地元自治体・現地対策本部が一体となった「意思決定」のあり方について、まだまだ工夫が必要ということを示しているものと思われる。

さて、虻田町の被害状況についてであるが、2000年噴火は、人的な被害こそ出なかったが、降下軽石・降灰や地殻変動によって、一般住宅の倒壊や道路・鉄道などの公的交通網の寸断、学校・病院などの公共施設への被害、さらにはライフラインとしての水道や下水道の断線など、大きな被害をもたらしたのである。周辺全体の被害総額は、すでに表2で示した通りであり、約260億円となっている。このうち虻田町の被害状況は、まとめの時期が異なり、若干の誤差が生じているが、大枠は表5の通りであり、全体被害の95%前後となっている。これに対して、伊達市は同じく2%弱、壮瞥町は6%強、洞爺村はゼロであることから、今回の噴火被害の大部分は虻田町で発生したことになる。したがって、被害の内容は、表2とほぼ同じである。ちなみに、77年噴火時の関連地域被害総額は約222億円で、そのうち虻田町が約74億円(33.3%)、伊達市が約89億円(40.1%)、壮瞥町が約28億円(12.6%)、洞爺村が約31億円(14.0%)であったことを考えると、この点でも、77年噴火とは大きく異なり、その後遺症の大きさが心配されるのである。特に、今回の噴火では、洞爺湖温泉街地区に関連する「民間施設」や「公共施設」、「民家」等が被害を受け、さらに学校施設の月浦地区移転などが加わって、「市街地機能」の後退が懸念されるのである。また、温泉街に勤務する従業員も、「安全な居住地」からの遠隔地通勤が多くなっていることも、今後の周期的な噴火に対応する「中心市街地」運営を考えた場合、観光客や住民に対しての「避難誘導」等に若干の支障をきたすことが心配される。この点からも、新たな対応マニュアルの作成が必要となってくるかもしれない。

### 第3節 虻田町の復興事業と財政対応

#### 1 復興事業の概要と財政負担の増大

2000年噴火による被害は、被害総額の95%前後が虻田町の行政区域で発生している。その概況はすでに表5によって示している。それでは、災害終息後の復興事業はどうなっているのだろうか。それを次に見てみよう。

わが国の自然災害に対する支援策は、災害多発列島日本といわれながらも、同じことが繰り返され、スムーズに進んでいないのがこれまでの実状である。また、その対策も、法的な未整備と公的支援制度の弱さ（個人に対する補助・支援は私有財産形成への補助になり、公正さを欠く等の理由）によって、緊急で短期的に必要な措置の遅れが目につき、結果的には受益者負担の原則が作用し、当該自治体や住民などにしわ寄せがいくケースが多い。自然災害の発生は

表5 虻田町・有珠山噴火被害状況（2001年5月24日現在）

被害施設等の種類		単位	箇所	被害額（千円）
住家被害	全壊（福祉施設含む）	棟	118	1,391,043
	半壊	棟	339	348,608
	一部破損	棟	198	117,396
	計	棟	655	1,857,047
非住家被害	全壊（公共建物以外）	棟	12	4,714
	半壊（公共建物以外）	棟	7	1,947
	一部破損（公共建物含む）	棟	12	1,602
	計	棟	31	8,263
土木被害	河川	箇所	2	139,537
	道路	箇所	32	3,335,601
	橋梁	箇所	2	92,138
	漁港（入江漁港）	箇所	1	34,359
	計	箇所	37	3,601,635
農業被害	農地（畑）	ha	12	19,519
	農作地（田）	—	—	5,537
	（畑）	—	—	86,897
	営農施設（ビニールハウス等）	—	—	44,639
	その他（果樹・牧草・畜産）	—	—	12,067
	計	—	—	168,659
水産被害	水産製品（ホタテ）	—	—	240,000
林業被害	一般 林地（森林）	ha	36.06	32,474
	民有林 治山施設	箇所	5	103,000
	計	—	—	135,474
衛生被害	水道	件	52	4,282,527
	病院（個人）	件	8	3,560,943
	一般廃棄物処理施設	件	1	1,500,000
	計	件	61	9,343,470
公立文教被害	小学校（温泉小）	件	1	1,417,021
	中学校（虻田中・温泉中）	件	2	54,944
	給食センター	件	1	1,838
	計	件	4	1,473,803
社会教育施設被害		件	3	460,000
社会福祉施設被害	公立（桜ヶ丘保育所）	件	1	150,000
	法人（幸楽園・幸生園）	件	4	491,461
	計	件	5	641,461
都市施設被害		件	46	5,736,669
町営浴場被害		件	1	312,000
市街宅地の堆積土砂排除		件	20,513	72,113
消防庁舎被害		件	1	600,000
商工被害	商業	件	51	418,776
	工業	件	8	76,565
	計	件	59	495,341
被害総額（千円）				25,149,197

注）虻田町史編集委員会編『物語 虻田町史 別巻—2000年有珠山噴火 その記録と教訓』

2002年12月、586～587頁より作成。なお、この被害額は「最終被害状況報告」と明記されている。

自治体の責任ではなく、ましてや個人責任などではありえない。自然そのものは公共的なものであり、そこに多様な経済・社会・文化等を形成し、それを継承する住民が一体化して地域をつくりあげ、歴史を築いてきているのである。今日では、雲仙普賢岳の大災害や阪神・淡路大震災、鳥取県西部地震、三宅島噴火などを契機に、公的支援の一層の拡大を要求する動きが強まってきている。しかし、緊急の復興を必要とする「激甚災害指定地域」<sup>9)</sup>の例を挙げるまでもなく、その指定に関しては、通常で、その発災から適用措置までには1カ月半から2カ月程度を要するとされる。しかし、虻田町の場合には、「局地激甚災害」<sup>9)</sup>の対象区域とされたため、地域指定がなされたのは2001年3月14日で、災害発生から約1年後、終息からでも半年以上もの時間がかかっているのである。財政援助が本格的に動き出すのはそれ以降で、それまでの災害復旧費用の多くは地方公共団体（道・市町）・住民の自己負担で賄うことになるのである。

復興事業の概要と関連経費については表6に示してある。この復興事業は2001年12月に作成された『2000年有珠山噴火災害虻田町復興計画 実施計画（平成13年度～平成15年度）』を推進指針とし、虻田町や国、道が事業主体となって3カ年間に実施するものである。すでに事業そのものは、実施計画作成以前の2000年度から始まっており、計画はそれらを含めてまとめられている。先述した「局地激甚災害地域指定」における地方自治体の復興事業負担軽減の趣旨からするならば、例えば2000年度の小計で負担割合を見ると、事業費総額約73.5億円のうち、虻田町の負担は一般財源で17.9%、地方債負担で4.2%、全体の地方負担は22.1%、国庫負担は36.8%、受益者負担を含むその他は41.1%となっており、必ずしも局地激甚災害指定の恩恵を受けていないことがわかる。また、翌2001年度の復興災害事業の内訳を見ても、国庫負担割合の増加とその他の負担割合の激減はあるものの、虻田町の負担は地方債を含めて28.5%と高くなっており、将来の財政運営に影響を与える内容となっている。そして、2002年度では大きな公共土木事業は完成し、事業額もそれまでの10%強にまで激減する。そして、地元の負担割合は地方債を含めて67.5%にまで跳ね上がるのである。

このような災害復興事業の特徴は、ハード面での公共土木事業の割合（災害復旧応急事業費と災害復旧事業費の合計）が事業費全体の52%、生活関連を含めての将来の地域社会発展に必要なソフト面での事業（その他の経費）割合はわずかに13%となっているのである。一般住宅建設支援や生活支援など、局地激甚災害対策のあり方をもっと弾力的に改正する必要があるのではないのか。雲仙普賢岳噴火や北海道南西沖地震災害、阪神・淡路大震災や鳥取県西部地震などでは、一般被災住民の住宅・生活再建が大きな問題となり、公的（政府）支援拡大の要求は極めて強かったのである。すなわち、一般被災住民のこれらに対する自己負担能力は激甚災害によって、かなり低下しており、原状回復を果たすだけの力はない。また、周知のように自治体の自主財政力は「3割自治」以下であり、自主財源の多くは災害復興のために使われるのが一般的である。したがって、政府による公的支出割合のより一層の拡大が求められることになるのである。

表6 虻田町・有珠山噴火災害関連経費 (2000~2002年度)

(百万円・%)

項目	年度	総額	一般財源		特定財源				
			総額・構成比	国庫支出金・構成比	地方債・構成比	その他			
災害対策費	00	403	226	56.1	37	9.2	21	5.2	119
〃	01	607	293	48.3	43	7.1	—	—	271
〃	02	22	22	100.0	—	—	—	—	—
災害救助費(避難・仮設住宅等)	00	1,775	306	17.2	1,457	82.1	12	0.7	—
〃(仮設住宅)	01	163	26	16.0	—	—	—	—	137
〃(仮設住宅)	02	8	8	100.0	—	—	—	—	—
復興救済費	00	2,815	—	—	—	—	—	—	2,815
災害復旧応急事業費	00	1,420	343	24.2	845	59.5	232	16.3	—
災害復旧事業費	01	7,247	972	13.4	5,290	73.0	984	13.6	1
〃	02	218	2	0.9	212	97.3	4	1.8	—
道路橋梁災害復旧事業	00	948	277	29.2	534	56.3	137	14.5	—
〃	01	2,349	296	12.6	2,028	86.3	25	1.1	—
〃	02	213	2	0.9	209	98.1	2	0.9	—
公営住宅災害復旧事業	00	157	15	9.6	127	80.9	15	9.6	—
〃	01	3,448	394	11.4	2,524	73.2	530	15.4	—
公立学校施設災害復旧事業	00	209	37	17.7	115	55.0	57	27.3	—
〃	01	1,261	273	21.7	657	52.1	331	26.3	—
〃	02	5	—	—	3	60.0	2	40.0	—
都市災害復旧事業	00	103	11	10.7	69	67.0	23	22.3	—
〃	01	4	—	—	4	100.0	—	—	—
社会教育施設災害復旧事業	00	2	2	100.0	—	—	—	—	—
社会福祉施設災害復旧事業	00	1	1	100.0	—	—	—	—	—
桜ヶ丘保育所災害復旧事業	01	178	9	5.1	71	39.9	98	55.1	—
農地等災害復旧事業	01	7	—	—	6	85.7	—	—	1
その他の経費	00	938	438	46.7	368	39.2	42	4.5	90
〃	01	462	141	30.5	136	29.4	0	0.0	185
〃	02	854	460	53.9	130	15.2	247	28.9	17
水道事業会計補助金	00	175	175	100.0	—	—	—	—	—
公共下水道特別会計繰り出し金	00	180	180	100.0	—	—	—	—	—
〃	01	59	59	100.0	—	—	—	—	—
〃	02	27	27	100.0	—	—	—	—	—
仮設住宅除雪事業	00	6	6	100.0	—	—	—	—	—
〃	01	1	1	100.0	—	—	—	—	—
中小企業等災害融資金利子補給	00	15	15	100.0	—	—	—	—	—
〃	01	18	18	100.0	—	—	—	—	—
〃	02	18	18	100.0	—	—	—	—	—
洞爺湖温泉温泉供給施設復旧事業補助金	00	38	38	100.0	—	—	—	—	—
緊急地域雇用特別対策事業	00	327	1	0.3	326	99.7	—	—	—
〃	01	141	1	0.7	136	96.5	—	—	4
緊急地域雇用創出特別対策事業	02	5	—	—	5	100.0	—	—	—
災害車両購入事業	00	108	18	16.7	—	—	—	—	90
既設公営住宅景観改善事業	00	89	5	5.6	42	47.2	42	47.2	—
有珠山対策施設導入団地化事業	01	5	5	100.0	—	—	—	—	—
スクールバス委託事業	01	31	31	100.0	—	—	—	—	—
〃	02	21	21	100.0	—	—	—	—	—
観光振興対策事業	01	26	26	100.0	—	—	—	—	—
〃	02	21	21	100.0	—	—	—	—	—
公共施設解体事業	01	181	—	—	—	—	—	—	181
生ゴミ堆肥化施設整備事業	02	272	18	6.6	46	16.9	208	76.5	—
都市防災推進事業	02	9	6	66.6	3	33.3	—	—	—
教職員住宅建設事業	02	30	1	—	14	—	10	—	5
地域・学校連携施設整備事業	02	103	—	—	62	—	29	—	12
公債費償還(災害関連分)	02	348	348	100.0	—	—	—	—	—
小計(2000年度)		7,351	1,313	—	2,707	—	307	—	3,024
(構成比・%)		(100)	(17.9)	—	(36.8)	—	(4.2)	—	(41.1)
(2001年度)		8,479	1,432	—	5,469	—	984	—	594
(構成比・%)		(100)	(16.9)	—	(64.5)	—	(11.6)	—	(7.0)
(2002年度)		1,102	492	—	342	—	251	—	17
(構成比・%)		(100)	(44.7)	—	(31.0)	—	(22.8)	—	(1.5)
合計(2000~02年度累計)		16,932	3,237	—	8,518	—	1,542	—	3,635
(構成比・%)		(100)	(19.1)	—	(50.3)	—	(9.1)	—	(21.5)

注1) 2000年と2001年は決算、2002年は予算である。

2) 虻田町総務部企画財政課資料により作成。

## 2 諸指標による財政概要

2000年3月27日午前から次第に増加しつつあった有珠山の火山性地震は、有感地震の多発を経て、3月31日13時7分頃に西山西麓で噴火した。幸いにも、噴火の前兆が誰の目にも明らかで、しかも23年前の噴火経験を持つ人が多く、さらに火山学者の的確な助言と行政の迅速な対応により、危険地域の事前避難が功を奏し、一人の犠牲者を出すこともなく、今日、避難状況は収束に向かっているのである。しかし、噴火は終息し、避難所生活は解消されたが、噴火災害に関連するハード面での復興事業や地域住民の生活再建にとってはまだまだ多くの困難が待ちかまえている。ここでは、災害復興事業による財政負担問題について考えてみよう。

災害復興事業の概要については、すでに表6で示している。2000年度から2002年度にかけての復興事業費の累計は約169億円で、その93%が2000年度と01年度の2年間に集中して投下され、02年度は約7%にとどまっている。このうち、虻田町普通会計の負担額は、一般財源で約32億円(全体の19.1%)、地方債で約15億円(同9.1%)、合計で約48億円(同28.2%)となっており、これを表7の虻田町財政概況で年度別に見てみると、前回1977年の噴火災害時の年間支出総額に匹敵するほどの大きな規模となっている。77年噴火以降の財政規模は、それ以前の歳出入規模と比較すると、2.5倍以上の増額であり、一旦増大した財政規模は縮小することなく傾向的に膨張したまま推移し、旧来の規模に戻ることがないことを示している。その増額分の大部分は災害復興に関わる国庫支出金と道支出金、諸収入からなっており、災害復興事業の終了以降は地方交付税と地方債収入に依存していることが読みとれる。同じようなことが2000年噴火に伴う復興事業の終了以降にも起こる可能性は否定できない。その場合、国家財政の大赤字による地方交付税と国庫支出金の縮小動向、虻田町財政内の地方債現在高の増趨傾向等が財政運営の硬直化を招き、地方財政が地域経済社会の運営・発展に果たす役割は低下するかもしれない。

一般的に財政運営の健全性(収支の均衡)<sup>10)</sup>は、表面的には歳入から歳出を差し引いた形式的な収支によって判断されようが、この収支には翌年度に繰り越すべき事業繰越や支払い繰延べ等は含まれていない。したがって、形式収支額の多寡は財政状況を的確に表しているものとはいえない。その場合、形式収支から翌年度へ繰り越すべき財源を差し引いた実質収支が単年度の財源の余剰を示すものとなり、その実質収支額を標準財政規模で除したものが実質収支比率である。この比率は高ければよいというものでもなく、行政サービス(歳出)を抑えれば抑えるほどこの率は高くなる性質のものであり、一般的には3~5%程度が適正であるとされている。表7で見る限り、虻田町の場合には、全体的に適正基準値以下であり、歳出入総額の傾向的な増大に関連して翌年度へ繰り越す金額が多くなってきているのかもしれない。それ以前と2000年噴火時の会計年度を比較すると、数値の下がっているのが注目される。この傾向は2001年度以降も続いているのかどうかは気になるところである。

次に財政構造の弾力性を見てみよう。弾力性を示す指標としては経常収支比率が用いられる。この経常収支比率は、人件費、物件費、維持補修費、扶助費、公債費などの容易に削減しにく



表7 虻田町財政の概況（決算）

（百万円・％）

年度	歳入額		歳出額		経常 収支 比率	基準財政 需要額		基準財政 収入額		標準財 政規模		実質 収支 比率
	金額	前年比	金額	前年比		金額	前年比	金額	前年比	金額	前年比	
1975	1,892	—	1,877	—	—	—	—	—	—	—	—	—
76	1,899	0.4	1,857	-1.1	87.9	698	—	386	—	820	—	3.2
77	4,924	259.3	4,882	262.9	87.2	783	12.2	449	16.3	926	12.9	0.7
78	5,693	15.6	5,684	16.4	82.9	927	18.4	468	4.2	1,074	16.0	0.8
79	4,888	-14.1	4,878	-14.2	82.5	1,034	11.5	517	10.5	1,193	11.1	0.3
1980	5,139	5.1	5,120	5.0	80.9	1,158	12.0	520	0.5	1,320	10.7	1.5
81	6,142	19.5	6,093	19.0	80.7	1,279	10.5	566	8.9	1,455	10.2	2.9
82	4,130	-32.8	4,095	-32.8	80.5	1,403	9.7	636	12.4	1,606	10.4	2.2
83	4,285	3.8	4,251	3.8	80.6	1,423	1.4	615	-3.3	1,606	0.0	2.1
84	4,145	-3.3	4,129	-2.9	80.8	1,465	3.0	644	4.7	1,667	3.8	1.0
1985	4,124	-0.5	4,085	-1.1	80.9	1,590	8.5	654	1.6	1,794	7.6	0.6
86	4,374	6.1	4,341	6.3	86.8	1,711	7.6	668	2.1	1,918	6.9	1.6
87	4,047	-7.5	3,985	-8.2	88.6	1,734	1.3	685	2.5	1,949	1.6	3.2
88	3,897	-3.7	3,836	-3.7	84.7	1,867	7.7	756	10.4	2,104	8.0	1.8
89	4,631	18.8	4,584	18.6	78.4	2,106	12.8	808	6.9	2,361	12.2	2.0
1990	4,609	-0.5	4,537	-1.0	80.4	2,288	8.6	895	10.8	2,571	8.9	2.5
91	5,254	14.0	5,136	13.2	81.1	2,419	5.7	964	7.7	2,716	5.6	1.6
92	6,613	25.9	6,541	27.4	68.7	3,074	27.1	1,005	4.3	3,386	24.7	1.8
93	5,838	-11.7	5,795	-11.4	81.2	2,742	-10.8	1,022	1.7	3,058	-9.7	1.3
94	5,414	-7.3	5,354	-7.6	81.4	2,739	-0.1	1,291	26.3	3,157	3.2	1.9
1995	5,596	3.4	5,541	3.5	81.6	2,824	3.1	1,276	-1.2	3,222	2.1	1.7
96	6,140	9.7	6,084	9.8	82.9	2,825	0.0	1,258	-1.4	3,224	0.1	1.5
97	6,986	13.8	6,956	14.3	84.9	2,874	1.7	1,261	0.2	3,272	1.5	0.9
98	6,639	-5.0	6,603	-5.1	86.0	2,907	1.2	1,271	0.8	3,307	1.1	1.0
99	5,963	-10.2	5,925	-10.3	87.8	2,889	-0.6	1,163	-8.5	3,253	-1.6	2.7
2000	12,885	216.1	12,244	206.7	98.0	2,872	-0.6	1,109	-4.6	3,226	-0.8	1.2
01	14,372	11.5	13,969	14.1	—	—	—	—	—	—	—	—
02	8,957	-37.7	8,957	-35.9	—	—	—	—	—	—	—	—

(表7つづき)

	財政力 指数 3カ年平均	公債 費 比率	積立金 現在高 金額	地方債 現在高 金額	土地開発 基金現在高 金額	公営事業等への一般会計からの繰り出し				
						合計	国保	水道	下水道	その他
1975	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
76	0.57	11.2	164	891	15	5	1	—	4	—
77	0.58	11.6	223	1,190	30	30	7	8	—	15
78	0.54	13.1	364	1,649	13	78	21	21	12	23
79	0.52	14.6	592	1,772	127	163	11	10	28	114
1980	0.48	16.6	380	2,300	100	122	26	4	52	40
81	0.46	16.2	537	2,977	98	91	0	10	76	4
82	0.45	15.6	524	3,226	118	291	26	64	97	104
83	0.44	17.8	490	3,664	116	196	0	40	133	23
84	0.44	18.4	449	4,018	116	251	0	40	163	48
1985	0.43	19.2	394	4,207	116	299	40	26	192	41
86	0.41	18.8	414	4,378	80	185	10	40	87	48
87	0.40	21.0	423	4,432	62	335	0	40	253	42
88	0.40	19.7	480	4,523	62	240	18	40	137	45
89	0.39	16.5	701	4,833	50	246	50	15	132	49
1990	0.39	18.5	837	4,951	50	335	75	20	188	52
91	0.39	18.6	1,005	5,120	76	414	53	20	230	111
92	0.37	14.6	1,404	5,265	100	528	79	14	320	115
93	0.37	17.1	1,494	5,676	72	539	89	10	366	74
94	0.39	16.7	1,486	5,666	73	588	93	10	404	81
1995	0.43	16.5	1,370	5,626	73	593	105	8	401	78
96	0.46	16.6	1,410	5,896	73	650	106	10	450	83
97	0.45	17.3	1,298	5,975	73	626	103	5	429	90
98	0.44	15.5	1,161	6,632	73	640	97	0	451	92
99	0.43	16.0	1,268	6,496	73	656	108	0	447	101
2000	0.41	18.4	1,266	7,569	57	880	103	0	625	152

注1) 2001年度までは決算、2002年度は予算である。

2) 北海道行政協会『市町村の財政概要』、虻田町『会計決算書・予算書』より作成。

い義務的性格の強い経常経費に、地方税、普通交付税、地方譲与税を中心とする使途が特定されない経常一般財源収入がどの程度使われているのかをみるもので、この比率によって経常収支の余剰、すなわち投資的な経費等の臨時的な支出に充てることのできる一般財源がどれだけ存在するかが明らかとなる。この数値は低いほどよいとされ、その財政構造は高い弾力性を有することとされる。一般的には80%を越えると弾力性を欠くといわれている。虻田町の経常収支比率は、1977年噴火時では87%と高くなり、その後は80%台で推移するが、87年前後では再び高くなり、その後は80%台で推移している。これが再び高くなるのは98年以降である。このような高低変化の要因としては、長引く景気低迷と地域経済の停滞、そのカンフル剤としての財政出動の多寡が挙げられる。しかし、2000年噴火時の経常収支比率は98%に達し、虻田町の財政は硬直化の一途をたどっているようにうかがえる。これが、噴火災害の後始末による一時的な現象かどうかは、それ以降の財政指標を注意深く分析しなければならない。

さらに、健全な財政運営が行われているかどうかを判断する指標として、後年度の財政負担状況を考慮に入れるため、公債費比率の動向を見なければならない。すなわち、標準財政規模（標準税収入額等と普通交付税額）に占める地方債の元利償還金と一時借入金利子の合計割合が、後年度の財政運営に硬直性を生み出すかどうかを判断しなければならないということである。この公債費比率は、通常15%前後以上から危険なレベルに突入したとされている。虻田町の公債費比率は、77年噴火時以前で低く、以降で高くなっている。この傾向は80~90年代末まで続いており、噴火の影響というよりは、噴火を契機にしての復興事業投資の増大と景気浮揚策としての公共事業創出による財政規模の拡大が、一面では公債増発によって賄われていたことを伺わせる。それは地方債現在高の急増によっても明らかであろう。2000年噴火による復興事業負担の増大を考えると、虻田町の財政運営は極めて厳しい局面にあるものと推察される。

以上のような財政状態は、一般的に財政基盤の強弱を表す指標として使われる財政力指数の傾向的な低下にあらわれていると判断できよう。この財政力指数は、地方自治体が合理的、かつ妥当な水準で行政活動を行っていくために最小限必要な財政需要を、通常、標準的に確保できるであろう税収入でどれだけ賄えるのかの比率を表したものである。いうまでもなく、需要に対する収入の不足分は普通交付税によって補われる。虻田町の財政力指数は、77年噴火時と2000年噴火時のそれを比較するならば、約16ポイントの低下であり、財政需要の増大に財政収入が追いついていないことを示している。もちろん、不足分は普通交付税によって補給されるので、財政運営と行政サービスそのものに影響を与えるものではないが、今後の再噴火と災害復興・地域振興、国家財政の赤字と地方分権の強化を考えると、できるだけ自力更正力をつけておくことが望ましいことはいうまでもない。

このような財政概況を考えた結果として、2002年度の財政規模を縮小（前年比で大幅なマイナス予算の編成）し、財政運営を弾力性のあるものに変えていこうとしているならば、今後の虻田町の財政動向は、77年噴火時以降のそれとは大きく異なる傾向を示すことになるのかもしれない。それを判断するためには、2001年度以降の財政指標分析が必要となるが、現時点では

まだ数値が公表されていない。

### 3 歳出入の状況

#### (1) 歳入の状況

すでに述べてきたように、虻田町の歳入総額は77年噴火を契機に増大し（表8）、それ以前の2.5倍強にまで膨張し、それ以降の財政規模も膨張当時の水準をそのまま維持し続けてきている。また、2000年噴火時の歳入総額に関しても、それ以前の総額と比較し、再び倍増の数値となっている。その後、01年度と02年度の歳入総額は減少傾向にあり、77年噴火時以降の財政状況とは若干の異なりを見せているため、同じような財政運営とはならないであろうが、噴火災害とその復興に関連しての諸事業費を負担するためには、十分な財政収入と構造になっているのかが心配される。例えば、地方自治体がどの経費にも自由に充当できる地方税収入は、77年噴火以前の構成比割合は20～30%台と高かったが、噴火以降は10%程度下がり、10～20%台で推移してきている。その後、構成比は回復傾向を示し、総額でも10億円台と増額傾向にあったが、2000年噴火以降は構成比・総額ともに激減している状況にある。また、災害見舞金等を主とする諸収入を除いては、その他の一般財源の構成比等にも大きな変化はなく、噴火災害復興への自主的な資金手当はそれほど強力ではない。これに対して、充当する経費が特定されている国庫・道支出金や繰入金、公債費等の特定財源は、2000～02年度の総額で急増し、これらの総計が歳入額全体を押し上げているのである。この中で、国庫支出金や道支出金の増額分は緊急の災害対策事業へ振り向けられるという点では当然のことで問題とするものではないが、地方債の増額は後年度負担という点では、将来の財政運営を硬直化させる心配がある。

表6で見てきたように、災害後の住民生活や産業活動を守るための防災対策事業等は、それに係る経費全てが国庫や道負担ではなく、自治体や受益者による地元負担の部分が相当の割合を占めるのである。さらに、災害対策事業終了後の地域経済等の再生・活性化のためには、より以上の資金手当が必要となってくる。これらに関連する公共事業の多くは地方債発行に頼らざるを得ない面が強い。なぜならば、災害復興のための国庫・道支出金は一時的なものであり、これ以上の自主財源（主として地方税）の伸びは災害の後遺症が長期化するために期待できないからである。自然災害の発生は一地域の責任ではない。防災対策事業が終了した後の地域復興対策にこそ、多額の費用が必要となるのである。きめ細かな災害援助政策は、この側面を含めてなされるべきである。

#### (2) 歳出の状況

表9は、地方財政の経費を行政の直接目的によって分類した目的別歳出決算の状況を示したものである。歳出総額に関しては、77年噴火時以降と2000年噴火時以降で急増しており、この急増の大部分は民生費と災害復旧費の増大にあることはいうまでもない。特に、この災害復旧費の増額は、噴火災害の発生年度から翌年度にかけて実施され、発生から3年目以降では、ほ

表8 虻田町歳入決算(主要項目)

(百万円・%)

年度	歳入 総額	地 方 税											地 方 譲与税		
		小 計		町民税		固定資産税		たばこ税		土地保有税		入湯税		金額	構成比
		金額	構成比	金額	内部比	金額	内部比	金額	内部比	金額	内部比	金額	内部比		
1975	1,877	465	24.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	0.6
76	1,899	595	31.3	154	25.9	192	32.2	40	6.7	125	21.0	62	10.5	18	1.0
77	4,924	594	12.1	172	29.0	213	35.8	57	9.6	86	14.4	43	7.2	22	0.4
78	5,693	664	11.7	218	32.8	221	33.3	59	8.9	77	11.6	62	9.4	23	0.4
79	4,888	675	13.8	207	30.7	259	38.4	59	8.7	51	7.6	72	10.7	33	0.7
1980	5,139	711	13.8	228	32.1	264	37.1	57	8.0	46	6.4	79	11.1	36	0.7
81	6,142	768	12.5	279	36.3	267	34.8	64	8.3	52	6.8	67	8.7	34	0.6
82	4,130	799	19.3	299	37.4	278	34.8	67	8.4	43	5.3	69	8.6	36	0.9
83	4,285	827	19.3	300	36.3	298	36.0	67	8.1	49	5.9	70	8.4	40	0.9
84	4,145	837	20.2	310	37.0	288	34.4	75	9.0	44	5.2	73	8.7	38	0.9
1985	4,124	844	20.5	319	37.8	318	37.7	76	9.0	7	0.8	77	9.1	37	0.9
86	4,374	904	20.7	351	38.8	333	36.8	85	9.4	6	0.7	84	9.3	37	0.8
87	4,047	969	23.9	391	40.4	355	36.6	84	8.7	6	0.6	87	8.9	39	1.0
88	3,897	1,040	26.7	429	41.3	377	36.3	83	8.0	7	0.7	97	9.3	40	1.0
89	4,631	1,100	23.8	472	42.9	392	35.6	74	6.7	39	3.6	104	9.5	81	1.7
1990	4,609	1,175	25.5	488	41.5	431	36.7	81	6.9	58	4.9	114	9.7	92	2.0
91	5,254	1,238	23.6	537	43.4	456	36.8	82	6.6	34	2.8	123	10.0	94	1.8
92	6,614	1,245	18.8	531	42.7	467	37.5	81	6.5	41	3.3	119	9.6	101	1.5
93	5,838	1,273	21.8	519	40.8	505	39.7	85	6.7	28	2.2	131	10.3	108	1.9
94	5,414	1,549	28.6	463	29.9	831	53.6	82	5.2	31	2.0	136	8.8	111	2.1
1995	5,596	1,503	26.9	453	30.1	796	52.9	83	5.5	34	2.3	130	8.7	116	2.1
96	6,140	1,456	23.7	431	29.6	797	54.7	81	5.6	25	1.7	116	8.0	119	1.9
97	6,986	1,379	19.7	451	32.7	682	49.5	94	6.8	24	1.8	120	8.7	81	1.2
98	6,639	1,292	19.5	401	31.0	668	51.7	86	6.7	18	1.4	113	8.7	62	0.9
99	5,963	1,242	20.8	364	29.3	659	53.1	92	7.4	14	1.1	105	8.5	64	1.1
2000	12,885	867	6.7	287	33.1	459	52.9	65	7.5	5	0.5	45	5.2	65	0.5
01	14,372	960	6.7	305	31.8	465	48.4	79	8.2	5	0.5	97	10.1	59	0.4
02	8,957	913	10.2	286	31.3	447	48.9	80	8.8	3	0.4	90	9.9	55	0.6

(表8つづき)

	地方交付税		国庫支出金		道支出金		寄附金		繰入金		諸収入		地方債	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1975	296	15.8	210	11.2	69	3.7	-	-	-	-	74	3.9	245	13.1
76	369	19.4	387	20.4	46	2.4	23	1.2	4	0.2	43	2.3	270	14.2
77	603	12.2	1,115	22.6	995	20.2	3	0.1	14	0.3	1,052	21.4	361	7.3
78	679	11.9	720	12.6	1,445	25.4	3	0.1	116	2.0	1,124	19.7	615	10.8
79	692	14.2	366	7.5	720	14.7	90	1.8	53	1.1	960	19.6	421	8.6
1980	819	15.9	1,050	20.4	518	10.1	19	0.4	320	6.2	783	15.2	673	13.1
81	895	14.6	1,432	23.3	468	7.6	179	2.9	398	6.5	592	9.6	843	13.7
82	960	23.3	608	14.7	410	9.9	16	0.4	91	2.2	417	10.1	414	10.0
83	966	22.5	508	11.9	426	9.9	23	0.5	62	1.5	474	11.1	662	15.4
84	985	23.8	630	15.2	477	11.5	8	0.2	55	1.3	184	4.4	613	14.8
1985	1,115	27.0	548	13.3	476	11.5	23	0.6	115	2.8	262	6.3	464	11.2
86	1,228	28.1	631	14.4	458	10.5	5	0.1	202	4.6	209	4.8	445	10.2
87	1,248	30.8	553	13.7	384	9.5	14	0.3	44	1.1	157	3.9	387	9.6
88	1,324	34.0	433	11.1	114	2.9	1	0.0	1	0.0	180	4.6	432	11.1
89	1,531	33.1	480	10.4	121	2.6	17	0.4	58	1.3	164	3.5	647	14.0
1990	1,643	35.6	386	8.4	118	2.6	7	0.2	9	0.2	178	3.9	509	11.0
91	1,705	32.4	315	6.0	129	2.4	444	8.4	77	1.5	155	2.9	575	10.9
92	2,331	35.2	415	6.3	130	2.0	998	15.1	191	2.9	144	2.2	537	8.1
93	1,974	33.8	491	8.4	185	3.2	91	1.6	145	2.5	231	4.0	851	14.6
94	1,698	31.4	556	10.3	168	3.1	3	0.1	111	2.0	196	3.6	530	9.8
1995	1,792	32.0	484	8.6	368	6.6	32	0.6	361	6.5	125	2.2	414	7.4
96	1,828	29.8	516	8.4	710	11.6	2	0.0	45	0.7	115	1.9	743	12.1
97	1,885	27.0	637	9.1	1,435	20.5	11	0.2	343	4.9	133	1.9	660	9.4
98	1,942	29.3	551	8.3	1,238	18.6	8	0.1	150	2.3	110	1.7	836	12.6
99	2,115	35.5	654	11.0	524	8.8	32	0.5	95	1.6	114	1.9	664	11.1
2000	2,926	22.7	1,235	9.6	1,883	14.6	313	2.4	528	4.1	3,064	23.8	1,656	12.8
01	2,635	18.3	5,108	35.5	469	3.3	87	0.6	1,178	8.2	913	6.4	1,503	10.5
02	2,329	26.0	1,047	11.7	272	3.0	1	0.0	1,068	11.9	654	7.3	1,773	19.8

注) 表7に同じ。

表9 虻田町目的別歳出決算（主要項目）

（百万円・％）

年度	歳出 総額	総務費		民生費		衛生費		農林水産業費		商工費		土木費	
		金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1975	1,877	454	24.2		(386)	20.6)		45	2.4	61	3.3	423	22.5
76	1,857	231	12.5	188	10.1	124	6.7	40	2.2	57	3.0	487	26.2
77	4,882	263	5.4	2,049	42.0	111	2.3	91	1.9	69	1.4	562	11.5
78	5,684	486	8.5	2,046	36.0	109	1.9	76	1.3	133	2.3	653	11.5
79	4,878	595	12.2	420	8.6	198	4.1	97	2.0	918	18.8	1,118	22.9
1980	5,120	399	7.8	347	6.8	133	2.6	157	3.1	784	15.3	1,695	33.1
81	6,093	851	14.0	352	5.8	126	2.1	197	3.2	567	9.3	1,891	31.0
82	4,095	424	10.4	410	10.0	235	5.7	217	5.3	443	10.8	927	22.6
83	4,251	381	9.0	296	7.0	171	4.0	153	3.6	345	8.1	1,316	31.0
84	4,129	362	8.8	329	8.0	174	4.2	74	1.8	119	2.9	1,264	30.6
1985	4,085	434	10.6	331	8.1	179	4.4	73	1.8	168	4.1	1,305	31.9
86	4,341	571	13.1	363	8.4	208	4.8	60	1.4	164	3.8	1,135	26.2
87	3,985	367	9.2	387	9.7	187	4.7	66	1.6	196	4.9	1,384	34.7
88	3,836	430	11.2	523	13.6	197	5.1	79	2.1	164	4.3	1,092	28.5
89	4,584	630	13.7	430	9.4	184	4.0	108	2.4	235	5.1	1,506	32.9
1990	4,537	509	11.2	504	11.1	191	4.2	128	2.8	273	6.0	1,329	29.3
91	5,136	575	11.2	559	10.9	214	4.2	99	1.9	328	6.4	1,563	30.4
92	6,542	943	14.4	645	9.9	281	4.3	108	1.7	284	4.3	2,713	41.5
93	5,795	569	9.8	910	15.7	235	4.0	113	2.0	269	4.6	2,037	35.1
94	5,354	578	10.8	868	16.2	257	4.8	104	2.0	224	4.2	1,637	30.6
1995	5,541	721	13.0	894	16.1	249	4.5	127	2.3	236	4.3	1,463	26.4
96	6,084	716	11.8	1,092	17.9	295	4.8	161	2.6	183	3.0	1,904	31.3
97	6,956	701	10.1	935	13.4	244	3.5	175	2.5	168	2.4	2,827	40.6
98	6,603	530	8.0	1,057	16.0	568	8.6	200	3.0	233	3.5	2,351	35.6
99	5,925	612	10.3	1,359	23.0	279	4.7	181	3.0	203	3.4	1,373	23.2
2000	12,244	639	5.2	5,446	44.5	445	3.6	158	1.3	326	2.7	1,320	10.8
01	13,969	1,163	8.3	939	6.7	167	1.2	131	0.9	325	2.3	1,598	11.4
02	8,957	865	9.7	654	7.3	477	5.3	111	1.2	445	5.0	1,849	20.6

(表9 つづき)

	消防費		教育費		災害復旧費		公債費	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1975	99	5.3	222	11.8	74	3.9	85	4.5
76	108	5.8	324	17.4	120	6.5	117	6.3
77	245	5.0	268	5.5	998	20.4	141	2.9
78	181	3.2	301	5.3	1,291	22.7	278	4.9
79	169	3.5	415	8.5	230	4.7	449	9.2
1980	162	3.2	1,017	19.9	0	0.0	330	6.4
81	349	5.7	766	12.6	457	7.5	374	6.1
82	204	5.0	634	15.5	60	1.5	402	9.8
83	178	4.2	492	11.6	332	7.8	478	11.2
84	174	4.2	775	18.8	216	5.2	524	12.7
1985	187	4.6	733	17.9	0	0.0	562	13.7
86	196	4.5	936	21.6	32	0.7	575	13.2
87	197	4.9	449	11.3	33	0.7	623	15.6
88	204	5.3	390	10.2	0	0.0	629	16.4
89	215	4.7	546	11.9	0	0.0	626	13.6
1990	241	5.3	552	12.2	6	0.1	703	15.5
91	243	4.7	712	13.9	0	0.0	731	14.2
92	258	3.9	432	6.6	0	0.0	710	10.9
93	282	4.9	505	8.7	0	0.0	760	13.1
94	300	5.6	498	9.3	0	0.0	771	14.4
1995	374	6.7	584	10.5	0	0.0	771	13.9
96	277	4.5	553	9.1	0	0.0	780	12.8
97	287	4.1	573	8.2	17	0.2	876	12.6
98	302	4.6	477	7.2	0	0.0	754	11.4
99	379	6.4	624	10.5	31	0.5	764	12.9
2000	723	5.9	456	3.7	1,432	11.7	833	6.8
01	1,320	9.5	263	1.9	5,645	40.4	752	5.4
02	317	3.5	428	4.8	217	2.4	1,159	12.9

注) 表7に同じ。

ば従来の数字に戻っている。これは、すでに述べてきた「災害指定」による国庫支出金や道支出金による災害対策事業が、ほぼ2カ年間で終了することを意味している。すなわち、表6の虻田町・有珠山噴火災害関連経費の年度別支出を見てもわかるように、災害復旧に関する事業の主要な部分は2002年度までに終了しているのである。民生費支出の突出も、避難住民の災害救助対策費と噴火沈静化以降の住民対策等によるものであり、一時的なものとも見ることができ。むしろ、財政支出の問題点として、噴火災害に関係のない民生費支出や土木費、公債費の増大傾向が指摘できよう。民生費においては国民健康保険会計への繰り出しや高齢者対策等の恒常的な支出増、土木費支出に関しては地域経済の浮揚策としての公共土木事業の展開、公債費に関しては、噴火災害対策費や民生費、公共事業支出の不足分を補うためのやむを得ない、長年にわたっての地方債発行での影響が強く、歳出総額に対する構成比の危険レベルは15%以上といわれていることから、将来の財政運営の制約条件になりそうである。

表10は、行政の経費目的を基準とせず、横断的に備わる経費の経済的性質にもとづいて分類した、財務管理的な歳出決算の状況をあらわしたものである。この分類にしたがって歳出状況をみると、人件費支出は総額では増大傾向にあるが、総額に占める構成割合は10~20%前後で推移しており、一般的な数値を示しているといえよう。その他の費目で傾向的に増大しているのは公債費や繰出金である。公債費についてはすでに述べたとおりである。繰出金については、公営企業会計への繰り出しが中心で、その中でも下水道会計や国保会計への繰り出しが主要なものとなっている。この種の繰り出しは、今後とも増大していく性質のものである。また、総額では増減を繰り返しているが、その内容で注目されるものに投資的経費の中の普通建設事業費がある。この費目で問題なのは補助事業と単独事業での比率の変化である。77年噴火時点での補助比率は50%強であったものが、それ以降では年々比率を下げ、2000年噴火時点では30%強と20%以上も低下しているのである。当然、単独事業比率は上昇し、補助比率低下分の自己資金手当が必要となる。この持ち出し分の増加は、景気低迷による国家財政の赤字と地方への国庫支出金の削減によるところが大きい。景気浮揚策としての地方自治体による公共事業の展開も影響しているのである。さらに、これに噴火による直接的な災害復興支出と後始末的な災害復興後の地域活性化支出が付け加わるのである。そして、これらが相まって、虻田町の財政運営を厳しくしていくのである<sup>11)</sup>。もはや、このような財政負担は一地方自治体が負うようなものではない。自然災害の発生とその後の防災対応は、経済問題以上のものであり、国土保全の問題として国民全体がその負担を担うべきであろう。そのための法整備が急がれるのである。

#### 第4節 災害対策基本法と復興援助の再検討——まとめにかえて

##### 1 災害復興と災害対策基本法

2000年3月31日に有珠山が23年振りに噴火してから、すでに3年以上が経過した。噴火活動に関し火山噴火予知連絡会は、2001年5月28日には「マグマの供給は停止し、2000年3月

表10 虻田町性別歳出決算（主要項目）

（百万円・％）

年度	歳出 総額	人件費				扶 助 費		公 債 費 元利償還金		物 件 費		補助費等	
		小 計	金額	構成比	(内) 職員給	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
76	1,857	427	23.0	325	76.1	87	4.7	117	6.3	187	10.1	202	10.9
77	4,882	484	9.9	357	73.8	138	2.8	141	2.9	236	4.8	1,046	21.4
78	5,684	543	9.6	386	71.1	117	2.1	235	4.1	266	4.7	1,096	19.3
79	4,878	609	12.5	441	72.4	133	2.7	393	8.1	315	6.5	297	6.1
1980	5,120	629	12.3	462	73.4	145	2.8	268	5.2	328	6.4	348	6.8
81	6,093	676	11.1	469	69.4	150	2.5	318	5.2	328	5.4	351	5.8
82	4,095	680	16.6	481	70.7	152	3.7	365	8.9	348	8.5	415	10.1
83	4,251	732	17.2	517	70.6	77	1.8	440	10.3	306	7.2	361	8.5
84	4,129	724	17.5	522	72.1	70	1.7	490	11.9	339	8.2	348	8.4
1985	4,085	755	18.5	535	70.9	71	1.7	537	13.1	362	8.9	380	9.3
86	4,341	809	18.6	581	71.8	70	1.6	551	12.7	348	8.0	404	9.3
87	3,984	829	20.8	587	70.8	71	1.8	608	15.3	328	8.2	392	9.8
88	3,836	835	21.8	572	68.5	72	1.9	619	16.1	346	9.0	409	10.7
89	4,584	867	18.9	593	68.4	74	1.6	599	13.1	372	8.1	388	8.5
1990	4,537	991	21.8	686	69.2	81	1.8	679	15.0	388	8.6	423	9.3
91	5,136	1,053	20.5	735	69.8	82	1.6	711	13.8	396	7.7	459	8.9
92	6,542	1,074	16.4	751	69.9	87	1.3	703	10.7	451	6.9	493	7.5
93	5,795	1,119	21.8	776	69.3	336	5.8	740	12.8	513	8.8	560	9.7
94	5,354	1,163	21.7	811	69.7	348	6.5	760	14.2	540	10.1	562	10.5
1995	5,541	1,192	21.5	826	69.2	338	6.1	766	13.8	565	10.2	656	11.8
96	6,084	1,217	20.0	835	68.6	335	5.5	772	12.7	533	8.8	514	8.4
97	6,956	1,212	17.4	840	69.3	347	5.0	869	12.5	542	7.8	523	7.5
98	6,603	1,247	18.9	853	68.4	379	5.7	748	11.3	597	9.0	565	8.6
99	5,925	1,227	20.7	842	68.6	387	6.5	753	12.7	615	10.4	671	11.3
2000	12,244	1,301	10.6	917	70.5	485	4.0	823	6.7	1,856	15.2	3,121	25.5
01	13,969	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

(表10つづき)

	投資・出 資・貸付		繰出金		投 資 的 経 費									
					小計		(内)人件費		普通建設事業費				災害復旧	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	内部比	金額	内部比	(内)補助	単独	金額	内部比
76	24	1.3	5	0.3	757	40.8	5	0.7	637	84.1	60.7	39.3	120	15.9
77	939	19.2	30	0.6	1,734	35.5	31	1.8	736	42.5	53.9	46.1	998	20.4
78	958	16.8	57	1.0	2,080	36.6	26	1.3	789	37.9	39.8	60.2	1,291	62.1
79	857	17.6	153	3.1	1,679	34.4	18	1.1	1,448	86.2	26.3	54.7	230	13.7
1980	693	13.5	83	1.6	2,400	46.9	17	0.7	2,400	100.0	64.5	21.5	0	0.0
81	528	8.7	80	1.3	2,980	48.9	18	0.6	2,523	84.7	55.9	31.2	457	15.3
82	400	9.8	146	3.6	1,419	34.7	12	0.8	1,359	87.9	29.9	48.4	60	12.1
83	217	5.1	156	3.7	1,847	43.5	10	0.5	1,515	82.0	30.6	49.4	332	18.0
84	72	1.7	211	5.1	1,790	43.4	13	0.7	1,574	87.9	37.5	39.0	216	12.1
1985	65	1.6	248	6.1	1,543	37.8	16	1.0	1,543	100.0	37.3	38.9	0	0.0
86	117	2.7	145	3.3	1,645	37.9	14	0.9	1,613	98.1	46.7	31.4	32	1.9
87	131	3.3	295	7.4	1,242	31.2	15	1.2	1,209	97.3	36.9	39.1	33	0.8
88	114	3.0	198	5.1	1,132	29.5	26	2.3	1,132	100.0	25.8	72.0	0	0.0
89	120	2.6	231	5.0	1,605	35.0	36	2.2	1,604	99.9	36.6	59.7	0	0.0
1990	135	3.0	315	7.0	1,324	29.2	31	2.3	1,318	99.5	32.0	63.3	6	0.5
91	123	2.4	394	7.7	1,643	32.0	40	2.4	1,642	99.9	23.1	75.2	0	0.0
92	143	2.2	514	7.9	2,461	37.6	57	2.3	2,460	99.9	21.4	77.3	0	0.0
93	103	1.8	529	9.1	1,620	28.0	36	2.2	1,619	99.9	31.4	66.8	0	0.0
94	84	1.6	578	10.8	1,158	21.6	26	2.2	1,156	99.8	36.8	59.9	0	0.0
1995	76	1.4	585	10.5	1,066	19.2	28	2.6	1,065	99.9	24.4	56.1	0	0.0
96	71	1.2	640	10.5	1,867	30.7	35	1.8	1,866	99.9	27.2	45.1	0	0.0
97	59	0.9	621	8.9	2,501	36.0	34	1.4	2,483	99.3	29.3	18.9	17	0.7
98	64	1.0	640	9.7	2,302	34.9	37	1.6	2,301	99.9	20.5	35.1	0	0.0
99	66	1.1	656	11.1	1,283	21.6	13	1.0	1,251	97.5	34.6	60.4	30	0.5
2000	165	1.3	880	7.2	2,907	23.7	41	1.4	1,473	50.6	30.3	69.7	1,432	49.3

注) 表7に同じ。

に始まったマグマの活動は終息したと判断される。なお、金毘羅山火口群と西山西麓火口群では、同様の活動が当分の間継続すると考えられるので、これらの火口付近では引き続き注意が必要<sup>12)</sup>との見解を示し、一応の終息宣言を行っている。その間、噴火前からの火山性地震の多発を契機とした速やかな事前避難を含め、人命優先の防災・減災対策を行った結果、幸いにも直接的な人的被害は発生しなかった。しかし、長期的な避難生活に伴う精神的な被害や職場閉鎖による自営業者や勤務員の経済的な被害、あるいは各種施設に対する物理的な被害が発生したことはすでに論述してきたとおりである。

今日、噴火活動は表面的には一応の終息をみ、短期的な噴火災害に対しては復旧作業が迅速に進められてはいるが、危険区域内では依然として続く地殻変動と再噴火の恐れや堆積土砂による土石流の危険性などの二次的災害の可能性が全く解消されたわけではない。したがって、被災者を含めての地域住民全体の安全性確保と経済活動や社会生活への本格的な再生活動は始まったばかりである。さらには、すでに見てきたように災害復興に伴う財政運営の厳しさは予想以上であり、新たな防災事業の展開と疲弊した地域経済社会の復興はこれからが正念場となるのである。しかし、このような大規模な自然災害への対策については、個人や企業はいうまでもなく、一地方自治体で対応できるものであろうか。また、対応しなければならないものであろうか。一般的に、自然災害に対する復旧・復興事業の実施については地方自治体が密接に関係しているが、その権限と財政運用（補助金）については政府によって大きな制約を受けているのである。雲仙普賢岳の噴火災害や北海道南西沖地震災害、阪神淡路大震災や東海豪雨災害等、多くの災害地域では、短期的な災害対策と長期的な復興計画に対する政府と地方との対応関係について、災害対策基本法を含めての再検討が求められているのである。

わが国の災害対策システムは、災害対策基本法と各種の災害関係特別法を組み合わせられて編成されており、財政面ではそれに関連させて、国庫補助対象の拡大と補助率嵩上げ、特別交付税の交付、起債対象の拡大と充当率の引き上げ、起債償還の交付税算入等の特別措置を組み合わせられて対応する仕組みとなっているのである<sup>13)</sup>。すなわち、一般的な政府——地方の財政関係を基本とし、災害に関わる特別の財政支援措置をその上に乗せることによって地方財政負担などを動員し、その結果としての災害対策事業規模の拡大を成し遂げて対応しようというものである。しかも、こうした財政措置は一過性で比較的軽微な災害に対しては有効性を持ち得るが、大規模災害に対しては災害規模の大きさと長期性、複雑さによって、特別財政措置の短さが指摘されるのである。さらに、発生する自然災害は、その種類が同じであっても、災害による被害のあらわれかたは地域性と多様性を持っており、画一的な対応では不十分な場合が多いのである。

戦後、わが国の防災体制システムは法的には未整備のまま推移してきたが、北海道十勝沖地震（1952年）の発生や伊勢湾台風（1959年）の大被害を契機として、1961年に災害対策基本法が成立した<sup>14)</sup>。これによって、災害の種類限定と防災対策、中央防災会議と地方防災会議の設置、応急復旧の実施、地方自治法や消防組織法等の関連する法律の改正などが行われ、一応の防災



体制が確立するのである。その後、この基本法は幾度かの改正を繰り返しながら、1995年1月の阪神・淡路大震災の発生によって、抜本的な改正に着手することになる。この改正は、これまでの基本法の主旨を踏まえながら、災害時における交通規制に関する措置の拡充、災害緊急事態の布告なしの災害対策本部（本部長・総理大臣）の設置、現地対策本部の設置、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動環境の整備、高齢者等の弱者への配慮、地方公共団体の相互応援に関する協定の締結等々で、民間防災組織の位置づけを明確にするなど、現行基本法の基礎をなしている。しかし、これら基本法に盛り込まれている各種の対策は、災害発生から終結宣言までの対応を示したものであり、災害に対する応急的な復旧事業と財政等の特別措置は「災害地域指定」前後3カ年程度で実効力を失い、その後の地域復興は自治体の自力更正的な運用に委ねられることになるのである。

## 2 復興援助の問題点と改正方向

すでに述べてきたように、災害対策に関連する国の財政措置は、国庫補助事業の拡大や補助率の嵩上げ、地方交付税の特例措置など、表面的には手厚いように見えるが、各地で発生している「(局地) 激甚災害」での自治体の地域復興の対応をみると、持続可能な地域社会の再建にとって、国の財政措置はまだ不十分であることを指摘しないわけにはいかない。宮入興一は1990年11月に噴火した雲仙普賢岳の災害復旧対策を事例に、現行の災害対策行財政システムの問題点を六点にわたって指摘している。すなわち、(1)災害対策における国の責任の所在の曖昧さであり、国の災害対策への消極性、(2)自然災害=天災=不可抗力の災害であるにもかかわらず、個人被害への救済が手薄、(3)災害対策が公共施設復旧主義に傾き、被災者に自力復興が押しつけられるだけでなく、被災自治体の復興対策も自力にまかせられ、遅れがちになる、(4)現行制度は、風水害のような短期の一過性災害を前提としている、(5)現行の災害対策制度には、行政主導型の中央集権的な行財政システムの弊害と自治・参加制度の不備や軽視がある、(6)現行の災害対策制度では、行政の各機関の権限と責務については規定されているが、住民の権利については明確な規定に乏しい<sup>15)</sup>、というものである。これらの指摘は、いずれの場合も有珠山噴火災害に関連しての復興対策のケースに該当するであろう。さらに付け加えるとするならば、虻田町の復興にかかわる財政分析でも指摘してきたように、災害発生後の地域復興は物理的な災害復興のみでは不十分で、長期的な避難生活による精神的な負担、就業の場の崩壊と再就職についての将来の不安、警戒区域での生活不安と危険地域からの転出に伴う生活不安、学校教育や医療のサービスの低下等、無形の被害全てを含めてのケアが必要となるのである。

このような問題点を解決するためには、現行制度の中に次のような内容を挿入する必要があるだろう。第1の改訂内容は、災害対策予算の充実と長期的で複数年での予算展開である。防災事業そのものは短期間で終了しなければならない性質のものであるが、大規模な自然災害にともなう地域経済社会の完全復旧は長期的な観点なしでは望み得ない。安全な地域づくりには時間がかかるが、その間の財政的な負担への援助は国家が制度化すべきである。自然災害の発生は

天災的な要素が強く、それを未然に防ぐ国土保全の役割とともに、自然そのものは国土の多面的な機能を保有しているのであるから、その保全の一環としても国家事業の主要な部分に組み込むべきであろう。

第2の内容は、個別的な防災対策事業から防災対策を含めた総合的な地域づくりへの転換である。従来の防災事業は多分に景気浮揚策としての公共事業の性格が強い形で展開されてきたように思われるが、今回の噴火災害ではそれらの防災諸施設はあまり役立たなかったように思える。避難場所や住居、各種公共施設や公益事業施設等の配置は、安全性を考えるならば自治体間の協調・連携を含めて広域的に考えなければならない。ましてや、周期的な噴火が予想される場合にはなおさらである。すなわち、地域間の防災に関する役割分担を想定しての「総合的で広域的な地域計画・まちづくり」を推進しなければならないということである。大規模な自然災害は、狭い見方をすれば地域的なものと考えられよう。経済や社会生活のグローバル化に伴い、その影響はかなり広い範囲に及ぶことも珍しくない。そこでの災害対応と問題の解決は一地方自治体で対応できる次元を越えている場合が多い。その場合、自然災害発生に対処するための関連自治体による「防災基金」的な資金の手当て（積み立て）が必要となるかもしれない。

最後の改正点は、あまり短期的で即効的な実行性には期待できないが、現行の国庫支出金・補助金・交付税中心の行財政制度を根本的に変えることである。いわば、自主財源の拡充や自治体独自の課税権の発動など、財源移譲を主内容とする地方分権推進法の完全実施ということである。自然災害や事前・事後防災を完全に実施するためには適切な財源保証が必要である。しかし、現行の災害対策財政制度では、すでに虻田町の財政概要でも明らかなように、災害が発生するたびに地方財政支出は増大し、それに伴って財政内容は悪化の一途を辿るのである。このことは、現行の災害対策行財政システムに問題があることを示している。ましてや、周期的に繰り返される各種の大規模災害を考えるならば、制度の改革が必要なことはいうまでもない。災害は忘れた頃にやってくるということで対処できるような性格のものではない。災害に対する備えは「公益的」な意味合いを強く持っているのである。事前に、あらゆる災害のケースを想定して防災計画を実施することこそが、安心して生活ができる地域条件をつくり出すことになるのである。

一般的に、災害発生に伴う復興対策は、災害の性格にもよるが、周期性の繰り返しが多いことはすでに述べてきた。このため、防災計画は一過性のものにとどまらず、本来的には都市再開発や農村再開発を含めて長期的な視野からなされなければならない。しかし、近年の財政危機は「防災対策」そのものも公共事業的な視点からなされ、その効率性が強く求められることになってきている。その意味でも、様々な「防災対策事業」は国民の厳しい目にさらされ、これまでのような方法は転換を余儀なくされよう。このような状況の出現は、逆に考え方の転機と捉え、防災対策のありかたを再検討する好機に変えていかなければならない。その場合、あまり財政出動を必要としないソフト的な手法を含めて、時代にあった新しい対応策を構築する

ことが重要となる。

## 注

- 1) 有珠山噴火の歴史については、拙稿「北海道・有珠山噴火の歴史と地域の概要」、北海学園大学『開発論集』第71号、2003年3月所収を参照されたい。
- 2) 1977年と2000年の有珠山噴火に関しての記述は、①虻田町史編集委員会編『物語 虻田町史 第五巻 洞爺湖温泉発展史』1983年、②有珠火山防災会議協議会（伊達市・虻田町・壮瞥町）編『有珠火山防災計画』2002年4月、③北海道新聞社編『2000年有珠山噴火』北海道新聞社、2002年7月、④虻田町史編集委員会編『物語 虻田町史 別巻 2000年有珠山噴火 その記録と教訓』2002年12月、に依拠してまとめている。
- 3) 有珠火山防災会議協議会（伊達市・虻田町・壮瞥町）編『有珠火山防災計画』2002年4月、1-21頁。
- 4) 「災害対策基本法」第60条全7項では、市町村長の「避難勧告」「避難指示」「避難先の指示」「避難の解除」等について、次のように明記している。ここでは論述展開に必要な4項までを記述する。

すなわち、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

  - 2 前項の規定により避難のための立ち退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる。
  - 3 市町村長は、第1項の規定により、避難のための立ち退きを勧告し、若しくは指示し、又は立退き先を指示したときは、すみやかに、その旨を都道府県知事に報告しなければならぬ。
  - 4 市町村長は、避難の必要がなくなったときは、直ちに、その旨を公示しなければならない。前項の規定は、この場合について準用する。

なお、防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法 [第二次改訂版]』ぎょうせい、2002年、294～295頁によれば、「居住者、滞在者その他の者」とは、居住者、滞在者、通過者等を意味し、その地域にいるすべての者をいう。また、「勧告」とは、その地域の居住者等を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立退きを勧め又は促す行為である。これに対し「指示」とは、被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、「勧告」よりも拘束力が強く、居住者等を避難のため立退かせるためのものである。しかし、指示に従わなかった者に対しての直接強制は、時期的に早い段階では直接強制すべきでないこと、急迫した場合は即時強制が可能であること、立ち退きをしないことにより被害を受けるのは本人自身たること等の理由により取られていない。なお、消防職員は、市町村長の委任を受けて、居住者等に対し避難のための立退きの勧告及び指示をすることができるとしている。
- 5) この項は、伊達市『2000年有珠山噴火災害——伊達市防災まちづくり計画』2001年7月、3～4頁を中心にしてまとめている。
- 6) この項は、壮瞥町『平成12年有珠山噴火災害 壮瞥町復興計画——平成13→22(2001→2010)年』2001年7月、1～3頁を中心にしてまとめている。
- 7) 噴火災害の総括に関しては、虻田町史編集委員会編『物語 虻田町史 別巻——2000年有珠山噴火 その記録と教訓』2002年12月、1～7頁によりまとめている。
- 8) 虻田町から提供された「防災対策基本法」に関する説明資料を基に「激甚災害」を整理すれば以下ようになる。すなわち、「激甚災害」とは、「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」により、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、または被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合、地方公共団体に対する特別の財政援助または被災者に対する特別の財政措置が講じられる(第1条および第2条) ことになっている。そして、その指定については、中央防災会議の意見を聞いた上、政令で定めるとしている。発災から指定政令までの期間は、災害に規模、態様、発生時期、適用措置等により異なるが、通常は1カ月半から2カ月程度とされる。

なお、財政援助の対象となる災害事業項目は、第3条によって次のように決められている。すなわち、①公共土木施設(河川、道路、港湾等) 災害復旧事業、②前号の事業のみでは再度の災害防止効果が十分に期待できないため、これと合併して行う公共土木施設災害復旧事業、③公立学校の施設災害復旧事業、④公営住宅または共同施設の建設・補修事業、⑤生活保護施設の災害復旧事業、⑥児童福祉施設の災害復旧事業、⑦養護老人ホームおよび特養老人ホームの災害復旧事業、⑧身体障害者更生援護施設の災害復旧事業、⑨知的障害者更生施設・同授産施設の災害復旧事業、⑩婦人保護施設の災害復旧事業、⑪感染症指定医療機関の災害復旧事業、⑫激甚災害のための感染症予防事業、⑬激甚災害に伴い発生した多量の泥土、砂礫、岩石、樹木等の排除事業で地方公共団体またはその機関が施行するもの、⑭前号に規定する区域外の堆積土砂であって、これを放置することが公益上重大な支障があると認めたものについて、市町村が行う排除事業、⑮激甚災害の発生に伴い侵入した水の排除事業で地方公共団体が施行するもの、⑯農地、農業用施設または林道の災害復旧事業、⑰農林水産業共同利用施設等の災害復旧事業である。国庫による負担割合は、一般災害であれば6～8割程度であるが、激甚災害の場合のそれは7～9割程度まで引き上げられることになる。

近年(1992～1998年)における主な指定状況と適用措置は以下の通りである。台風10号(1992年8月6日から9日までの暴風雨および豪雨災害)・農地等と小災害債。北海道南西沖地震(1993年)による災害・天災融資と共同利用小型漁船の建造費。阪神・淡路大震災(1995年)・公共土木施設等、農地等、農林水産業共同利用施設、中小企業融資等、事業協同組合等施設、公立社会教育施設、私立学校、伝染病予防事業、母子・寡婦法の特例、罹災者公営住宅、小災害債、雇用保険法の特例。台風8号(1997年6月26日から29日までの間の豪雨および暴風雨による災害)・農地等と小災害債。前線による豪雨により発生した災害(1998年5月24日から8月31日の間)・農地等と農林水産業共同利用施設、湛水排除、小災害債。

- 9) 同じく「局地激甚災害」を整理すれば以下のようになる。すなわち、災害の態様によっては、ある特定の地域に甚大な被害を及ぼしても、全国的なレベルで見れば、さほどの被害ではないというような場合がありうる。激甚災害制度創設当初(1962年創設) 想定していたものでは、全国および都道府県を単位とする基準に従って激甚災害の指定(全国単位で指定) が行われることになっていたため、このような場合に基準を超えず、激甚災害として指定できなかった。そこで、市町村を単位とする基準を設け、地域的には限られた範囲の災害ではあるが、その震度が深いものに対して、激甚災害制度の適用を図ったものが局地激甚災害の制度(1968年創設) である。

なお、「公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助」ならびに「農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置」(第5条)、および「農林水産業共同利用施設災害復旧事業の補助の特例」(第6条)に係る局地激甚災害の適用時期については、査定見込額ではなく、確定した査定事業費を基準に指定が行われること、地方公共団体に対する特別の財政援助措置であるので、国と地方公共団体との負担調整については年度末に行えば足りること、一般法である公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法および農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律においても国の負担割合が確定するのが年度末であること、指定数が多いこと等の理由により、毎年2月～3月頃にその暦年の前年1年分の局地激甚災害を一括して指定することとしている。

近年における主な局地激甚災害指定と適用措置については以下の通りである。1993年の高知県香美郡物部村の区域にかかる大火・森林。1993年の北海道南西沖地震による奥尻町および島牧村区域・中小企業融資等。1993年の大分県日田郡天瀬町の豪雨災害区域・中小企業融資等。1991年から95年までの雲仙普賢岳噴火による島原市・深江町区域・公共土木施設等と農地等、小災害債。1994年の三陸はるか沖地震による八戸市区域・中小企業融資等。1995年の長野県北安曇郡小谷村の豪雨災害区域・中小企業融資等。これらはいずれも、雲仙普賢岳噴火を除いては、災害発生後1カ月半から2カ月程度の期間で地域指定がなされている。

10) 地方財政分析に関しては、地方財政調査研究会編『五訂 財政分析——市町村財政効率化の指針』ぎょうせい、1991年、千波主税『改訂版 今日から始める市町村財政分析』自治体研究社、1997年を参考にしている。

11) このような厳しい財政運営と噴火災害復興事業の継続に関し、虻田町長は2002年度の「町政執行方針」で次のように述べている。すなわち、復興事業の継続と完成、新規スタートはもとより、噴火災害により、地域経済は大きな打撃を受け、厳しい雇用情勢や個人消費の落ち込みなど、景気は一段と悪化し、観光をはじめとする産業の振興や雇用の確保に努めていかなければならない中で、「寸断された道路の復旧は急務であり、町道泉公園線、国道230号、道道洞爺虻田線の早期開通を図ってまいります。虻田漁港の大磯分区は、本年度より事業がスタートします。被災した泉北地区の消防庁舎と防災拠点となる防災センター、老朽化した役場庁舎の建設事業は、来年3月完成をめざし着工いたします。新規事業としては、建設中の洞爺湖温泉小学校の体育館に、災害時には避難所機能を備えた地域学校連携施設を整備し、今後の災害に備えてまいります。……住宅被害が激しく砂防事業の緩衝地帯として整備を予定している、洞爺湖温泉小学校周辺から立泉寺周辺までの地区につきましては、道など関係機関と協議を進め、都市計画公園事業での整備を検討してまいります。

環境省が計画している金毘羅火口及び西山火口、周辺の泉北地区の国立公園区域の拡張につきましては、国民の財産として環境保全を図っていく観点から、地域住民の理解と協力を得てまいりたいと存じます。……平成12年度、13年度からの災害復旧事業の繰越事業と14年度の災害復旧事業とで膨大な事業規模となりますが、早期完成をめざしてまいります。歳入についてであります、その主体となります町税については、平成13年度と比較して1億1,320万円増の9億1,330万円となりますが、噴火前の平成12年ベースと比較すると約2億9,380万円の減であり、昨年同様に噴火による災害の影響が大きく、固定資産税の減免、たばこ税の販売減、入湯税の減など、また町民税の基礎となる所得の減などから、大変厳しい状況であります。

地方交付税については、災害関連事業の終了に伴い13年度より7億4,180万円減の23億2,920万円を計上しましたが、特別地方消費税交付金制度の廃止による減、その他歳入については前年度並みあるいは前年を下回る見込みであります。

その対応として減税補てん債や臨時財政対策債の発行、役場庁舎建設基金の取崩し、減債基金をはじめその他基金の取崩しなどで財源の確保を図ることといたしました。

歳出については、経常的経費、定例的事業費は、前年度予算額のマイナスシーリングとし、事業の必要性、効果、さらには達成度を検討し、重点施策への効率的な配分に努めたところでありますが、平成12年度起債の歳入欠かん等債の償還や災害復旧事業費等の公債費償還額は前年比4億1,340万円増の11億5,900万円と歳出増となっております。」(平成14年度町政執行方針、2～4頁)というものであり、歳入不足分の多くは各種起債等に依存せざるをえないという、財政運営の困難さを述べている。

12) 有珠火山防災会議協議会(伊達市・虻田町・壮瞥町)編『有珠火山防災計画』2002年4月、1-18頁。

- 13) 災害対策基本法と財政運営のあり方については、太田修治・中島克己編著『神戸都市学を考える』ミネルヴァ書房、2002年、第I部第2章、および宮入興一「雲仙火山災害からみた災害対策行財政システムの問題点と改革課題」、九州弁護士連合会・災害対策検討委員会、長崎県弁護士会・災害対策法システム研究会編『雲仙普賢岳からの提言——あるべき災害対策を目指して』九州弁護士連合会、1996年所収（204～228頁）を参考にしてまとめている。
- 14) 防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法〈第二次改訂版〉』ぎょうせい、2002年、第1章「災害対策基本法の制定及び改正経緯」（1～27頁）。
- 15) 宮入興一、前掲稿「雲仙火山災害からみた災害対策行財政システムの問題点と改革課題」、210～216頁。