

復興に向けた地方自治体の課題

福島復興セミナー

2013.8.29

清水修二(福島大学)

福島原発災害をめぐる問題状況

(1) 放射線の健康影響に関しては“安心できる”評価が多く出ているものの、まだ県民の確信にまでは至らない。

(2) 15万避難者の先行きが不確定だが、そろそろ決断を迫られる時期が近付いている。

(3) 被災した地方自治体は存続の危機に瀕していると思われるのに、危機感が乏しい。

(4) 損害賠償の在り方が非常に重要な問題になってきている。

チェルノブイリ・ケースとの違い

- **チェルノブイリの被災地では**
住民は**移住**が基本、帰還は考えず
土地は国有、家屋や仕事も政府が提供
賠償・補償はいわば「**現物支給**」
自治体は消滅

- **日本の被災地では**
住民は**避難**しており、帰還を想定
不動産は私有財産、仕事も自力で
賠償・補償は「**現金支給**」
自治体は存続

→災害対策は旧ソ連のほうが遙かに容易

金銭賠償のもたらす問題

(1) もらえる人／もらえない人

津波で避難している人・原発で避難している人

(2) たくさん受け取る人／少しの人

地域指定の変更→賠償金の減額

(3) お金を受け取る人／負担する人

損害賠償の負担は電力消費者と納税者に？

(4) 避難している人／受け入れ先の人

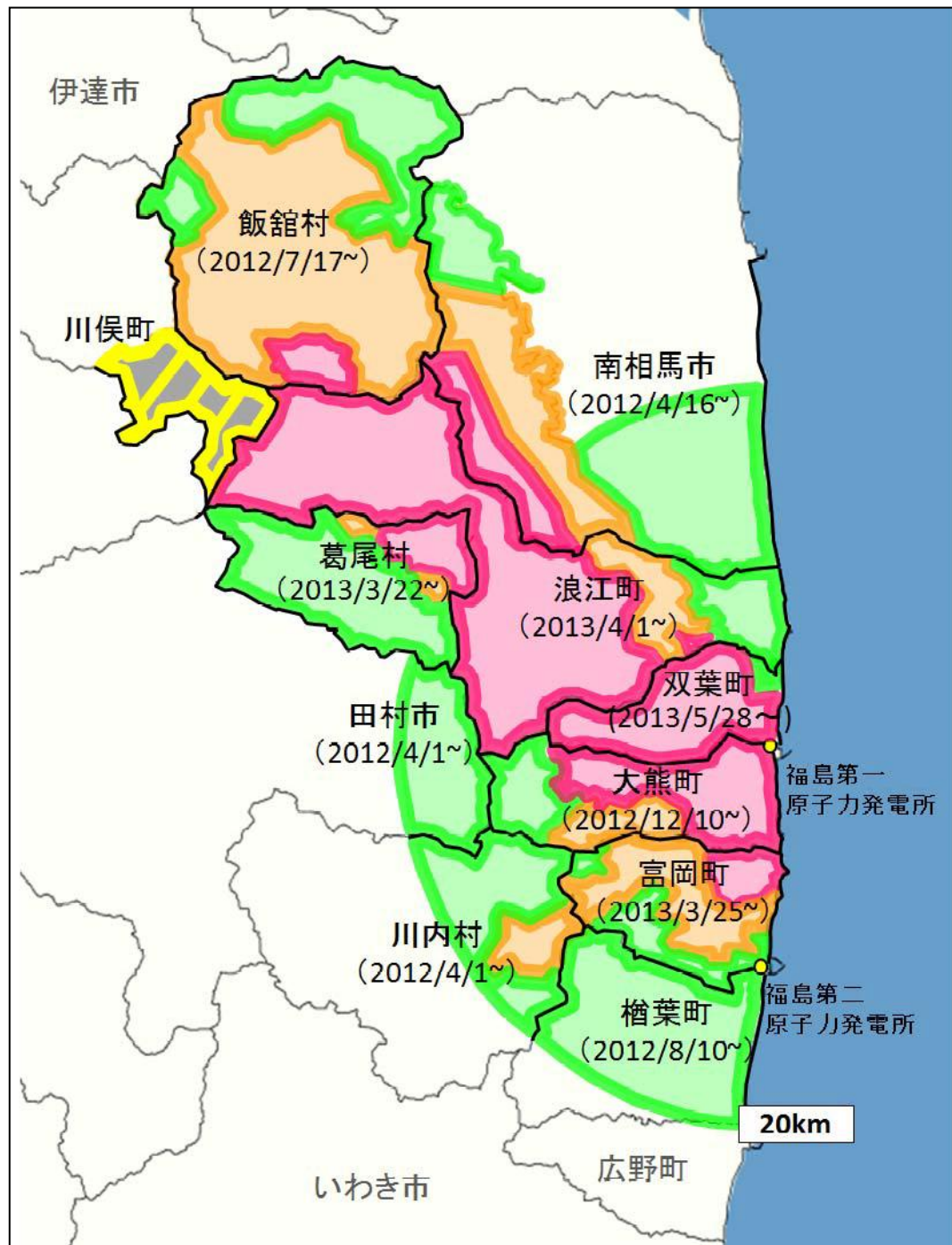
税金払ってないのに？

(5) 賠償請求は権利だ／賠償金依存でいいか

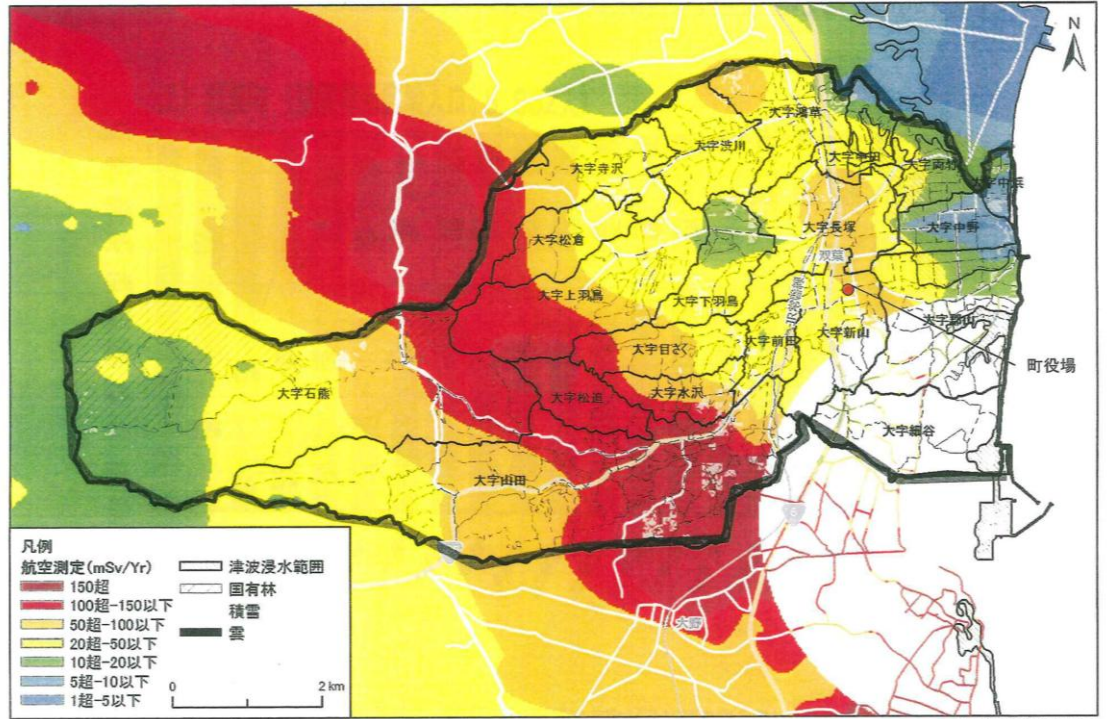
生活再建とはどういうことか

3つのゾーン

帰還困難区域
居住制限区域
避難指示解除準備区域

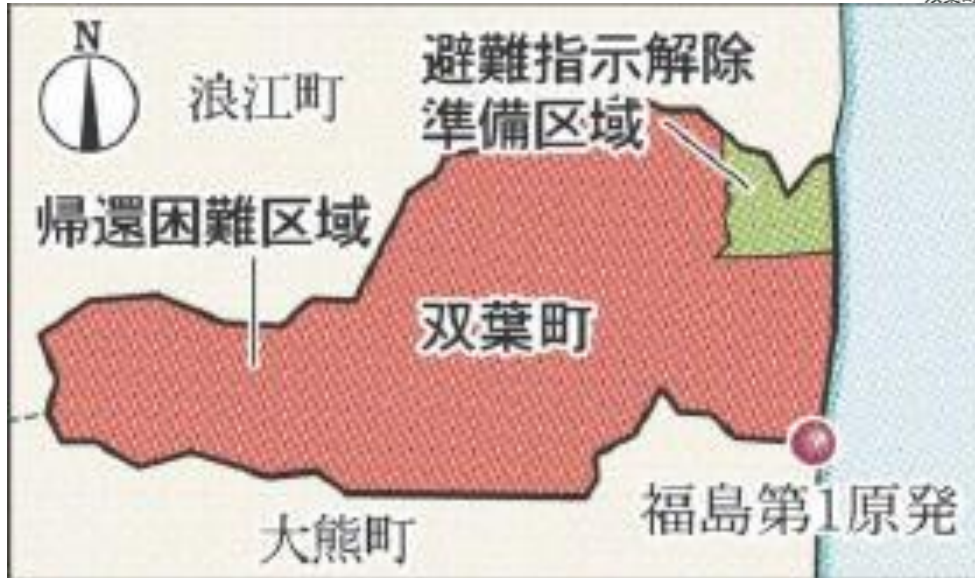


双葉町の線量分布 (2012.3.31現在)



双葉町 2012年3月31日時点の線量分布(2月の航空機モニタリング結果を基に予測)

(出典)平成24年4月22日 内閣府原子力被災者生活支援チーム 公表資料



「帰還断念」区域設定の是非

(1) 「30年待て」は現実的な選択か？

自治体消滅の岐路

(2) 事故現場は将来的にどうなるのか？

汚染水の浸透した広大な土地をどうする
高レベル汚染物質を搬出できるか
巨大汚染物の近辺に居住できるか

(3) 無人地帯を核のゴミ捨て場にしていいか？

「第2の六ヶ所村」よりもっとひどい処遇

双葉町の復興に向けた提言（抄）

1. 基本原則：「選択・自立・調整」

- (1) 選択：たとえば移住・帰還いずれを選ぶかの選択権を、住民に保証すること
- (2) 自立：電力や政府の賠償・補償を求めつつ、それに依存しない道を歩むこと
- (3) 調整：住民間、あるいは町内外における地域間の利害調整を大胆に図ること

2. 帰還の基本方針

- (1) 短期・中期・長期の時間差を設けて可能な帰還方針を設計する＝一斉帰還は考えない
- (2) 新天地志向＝旧居住地(元の場所)に戻ることにはこだわらない
- (3) 土地利用を白紙から考え直す＝旧土地利用の復活にはこだわらない
- (4) 土地の一時公有化＝本人の了解のもと、町民の土地所有権を集中管理し、再配分・再配置する

3. セカンドタウン＝仮の町

- (1) 現状で「移住」を**選択**する住民の移住を支援し「未来町民」として処遇
- (2) 当面「避難」の**継続を選択**する住民に対し各地に「きずな職員（仮称）」を配置

4. その他の留意点

- (1) 広域的な観点：双葉郡全体として復興をデザインする
- (2) 賠償・補償問題に明確な見通しを立てる

避難自治体財政の異常な現状

- (1) 住民税・固定資産税・国保税は免除になっているので税収は減少
- (2) 普通交付税は従来水準を保証、加えて多額の特別交付税が交付されている
- (3) 復興交付金、三法交付金等の補助金もあり、**収入総額は拡大**
- (4) 他方で役場ごと住民が避難している町村では**支出が激減**し、**積立金が累積**

復興のために何が必要か

(1) 被害者同士が対立している状況の克服

放射線の健康影響に関する共通認識の構築

(2) 放射能汚染地域対策法(仮称)の策定

帰還基準の設定－“5mSv問題”

「移住」の選択と「保護区」の設定

(3) 避難者の生活再建の道筋提示

賠償・補償問題の処理

自立できる条件の整備

被災自治体の財政問題

- 被災した町村の財政構造（収入・支出）はどうなっているのか
- 復興に向けて町村は何をすべきか／何ができるか
- 復興支援はどうあるべきか、とりわけ除染にかける財政支出について

町村役場の疎開

- 9町村が役場を一時移転。
- その後、汚染度の低い川内村と広野町は役場を旧地に戻した。他の7町村は役場復帰の見通しがまだ立っていない。
- 飯舘村：福島市、 浪江町：二本松市、
双葉町：いわき市、
大熊町：会津若松市、 富岡町：郡山市、
楢葉町：いわき市、 葛尾村：三春町

避難者の行政的処遇

- 住民票をもたずに避難先で長期にわたって生活することになった住民の地方自治法上の扱い

「**原発避難者特例法**」(2011.8.12) : 総務大臣が「指定市町村」を指定し、避難住民に対する必要なサービス(医療・福祉及び教育関係の10法律219事務)の実施を避難先の自治体が代行する。**経費は避難先自治体が負担し、国が必要な財政措置を講じる。**

帰還に向けた課題

- 汚染の分布と自治体の区域とは本来無関係。にもかかわらず帰還計画を含む復興計画は市町村単位で策定されている。町村内に汚染度の低い(場所によっては避難先よりも低い)エリアがある一方、当分の間帰還できそうにない高汚染度のエリアも存在する。同じ町村民だから一律に扱うべきだと考えると、高汚染エリアを基準に対処せねばならず、帰還は著しく遅れてしまう。
- また放射能汚染のレベルが低くなっても上下水道や医療福祉、学校などのインフラが再建されていなければ生活は困難。また若い住民が戻らず高齢者ばかりになってしまっは地域の再生は望めない。
- 「居住・移転の自由」は憲法上の権利。危険は去ったと国が判断した場合において、地方自治体がおも住民に避難を強いることはできない。いずれにせよ国が避難基準(裏返せば帰還基準)をどう設定するかが、今後の市町村の在り方を大きく左右する。

県・市町村への財政措置

- 「東日本大震災復興特別会計」
- 「福島復興再生特別措置法」
- 県「福島復興再生基本方針」(2012.7.13閣議決定)
- 県「避難解除等区域復興再生計画」(市町村に適用)
 - ①産業の復興・再生(課税特例を含む)
 - ②生活環境・居住の安定確保、
 - ③道路・港湾・海岸その他の公共施設の整備、
 - ④将来的な住民帰還を目指す区域の復興・再生の取組
- 「東日本大震災復興特別区域法」による復興特区
事業税・不動産取得税・固定資産税の免除又は不均一課税

復興交付金の道県別交付額

第1回（2012.6.18）～第5回（2013.3.4）
道県別の交付額（事業費ベースでなく国費ベース）

単位：億円

	北海道	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県
交付額	2.3	31.8	4,442.0	8,827.0	2,004.3	295.3
	栃木県	埼玉県	千葉県	新潟県	長野県	合計
	6.1	2.3	79.1	0.9	13.5	15,702.6

主たる被災3県のうちでは宮城県が圧倒的に多く、福島県は宮城県の4分の1にも満たない。放射能汚染で立ち入れないような地域が広範に存在する現状では復興事業がなかなか進まないからである。

双葉町の財政

- 平成23年度決算

歳入 80億2,168万円（対前年度比31.8%増）

歳出 75億4,426万円（対前年度比36.2%増）

実質単年度収支20億4,719万円。

19億9,550万円も財政調整基金を積み増し。

- 住民の避難等にもなう種々の地方税減免

- **町民税**：「死亡または行方不明」「生活保護を受給するようになった者」「障害者となった者」「所得が500万円以下の者」は全額、「500～750万円以下」は半額、「750～1000万円以下」は4分の1免除。休業となった法人は均等割相当額を免除。

- 固定資産税（償却資産税）は免除とされたが、**大規模償却資産税は免除対象から除外**。したがって東京電力の償却資産は依然として課税されており、固定資産税の減少は4分の1弱にとどまった。放置された軽自動車への税は全額免除、国民健康保険税についても避難者は全額免除、事業廃止・失業の場合および住宅の全壊（長期避難者は全壊とみなす）も全額免除。

平成23年度歳入のあらまし

町 税 13億9,343万円(対前年度比32.3%減)
町民税 1億1,766万円(対前年度比66.3%減)
固定資産税 12億6,903万円(対前年度比23.5%減)

地方交付税 20億3,435万円(対前年度比490.9%増)
特別交付税 9億8,904万円(対前年度比970.9%増)
震災復興特別交付税 7億5,012万円(皆増)

県支出金 18億1,053万円(対前年度比458.3%増)
災害救助費 2億2,325万円(皆増)
核燃料税交付金特別分 9億2,259万円(対前年度比826.4%増)
市町村復興支援交付金 4億5,955万円(皆増)

国庫支出金 12億3,381億円(対前年度比43.5%減)
電源立地地域対策交付金 9億9,065万円(48.2%減)
初期対策交付金(22年度で終了)の減等
東日本大震災復興交付金 5,221万円

地方債 臨時財政対策債1億9,130万円のみ

平成23年度歳出のあらまし

① 投資的経費は僅か1.73億円で、対前年度比78.6%の減少。災害現場には一般人の立ち入りができず、町内は地震の被害を受けたまま時間が止まった状態。

② 歳出の半分以上、55.1%が積立金。総額41億5,904万円で、対前年度比240.2%の増。

	議会費	総務費	民生費	衛生費	労働費	農水費
H23/22(倍)	1.34	2.75	1.21	0.79	6.83	0.74
	商工費	土木費	消防費	教育費	災復費	公債費
	0.57	0.80	0.86	0.21	0.33	0.77

双葉町財政の当面の課題

- ① 町税の減免をいつまで継続するか。帰還まで最短でも事故後6年間、町税を徴収しないということがあり得るのか。
- ② 普通交付税の扱い。前年度並みの額を保証するのはあくまでも臨時の措置であり、制度本来の筋ではない。
- ③ 東電福島原発がどうなるか／どうするか。第一原発2基と第二原発4基について保守管理を継続する場合と、廃炉を決定した場合とで、課税上の扱いは異なってくる。電源立地地域対策交付金の在り方の見直しも視野に入れながら、見直しを立てる必要がある。
- ④ 役場の疎開状態が続く間の住民サービスの在り方。今後「仮の町＝町外拠点」の建設に伴う支出が込まれるが、双葉町民が一番多く居住しているいわき市における災害復興住宅は県が建設することになっており、町の事業にはならない。現地の除染をいつ開始するのか、インフラの整備は当面手をつけられない方針でいいのかどうか。

川内村の財政

平成22年度決算	歳入	29億9,847万円
	歳出	28億4,291万円

平成23年度決算	歳入	59億6,048万円	(対前年度比198.8%)
	歳出	56億 925万円	(対前年度比197.3%)

平成24年度当初予算	72億8,000万円	(対前年度当初予算比273.17%)
------------	------------	--------------------

平成25年度当初予算	55億1,000万円	(対前年度当初予算比24.3%減)
------------	------------	-------------------

歳入の変化

① **村税**は24.6%の減少。

村民税や固定資産税、軽自動車税、介護保険料の減免が行われた。また福島復興再生特別措置法にもとづく「復興産業集積区域における川内村村税の特例に関する条例」で、同区域の固定資産税は平成27年度末まで5年間免除。

② **普通交付税**は双葉町と同様に前年度並みが措置され、それに加えて**特別交付税**が7億7,365万円(前年度は1億405万円)、さらに**震災復興特別交付税**が2億7,069万円。

③ **県支出金**は22億8,392万円(対前年度比546%)で、多く(70%)は除染事業への支援。

歳出の変化

	議会費	総務費	民生費	衛生費	労働費	農水費
H23／22(倍)	1.28	2.53	1.81	1.34	0	0.83
	商工費	土木費	消防費	教育費	災復費	公債費
	1.20	0.22	0.58	0.95	皆増	0.98

災害復旧費、23年度の絶対額は15億9,243万円と巨額。村立小・中学校は郡山市内で開講、教育費はほとんど減らず。

川内村は役場が戻り、住民も戻り始め、現地での住民サービスや公共事業を実施。国は意欲的に除染作業を展開。平成24年度当初予算では除染費用が36億9,494万円で歳出予算全体の50.8%。1軒あたり平均450万円の費用。

平成25年度当初予算にも原子力災害復旧除染事業費20億8,886万円を計上。これを含め県補助金が26億8,716万円、歳入全体の48.8%。

川内村の復興計画

川内村復興交付金事業（H24年度）

バイオマス発電技術者検討事業（効果促進事業）1,500万円

水耕栽培施設整備事業 2億6,999万円

試験研究施設、人材育成・経営販路開拓事業 3,531万円

都市防災総合支援事業 1,000万円

基金の創設

①「川内村復興基金」（福島県市町村復興支援交付金）

23年度末残高 8億9,990万円

②「川内村東日本大震災復興基金」（福島県市町村電源立地特別交付金）

同上4,309万円

③「東日本大震災生活・産業基盤復興再生事業基金」（公益財団法人ヤマト福祉事業団からの助成金） 同上3億円

④「川内村のあしたをかえる交付金基金」（毎年度の一般会計から積立）

財政問題まとめ

- (1)原子力災害が町村財政に及ぼす影響は、災害の様相(放射能汚染のレベルや広がり方)によって自治体ごとに大きな差異がある。川内村のように、曲がりなりにも役場が戻り住民の帰還を開始できた町村と、双葉町のように帰還の見通しの立たない町村とでは、全く事情が異なる。
- (2)双葉町の場合、財政はきわめて変則的でいびつな構造になってしまっている。収入はあるが支出のしようのない町財政が出現している一方で、離散した町民は宙ぶらりんで身の置き所のない立場に置かれている。この状態が少なくとも数年は続くのであるから、仮の町(町外拠点)の在り方も含め、こうした自治体は県や国とともに早急に方策を講じる必要がある。

- (3) 原発事故被災地の町村役場は、全く経験のない業務をこなす中で疲労困憊している。復興交付金の執行が思うように進まない一因に人的資源の絶対的不足がある。国や県の人的な支援が引き続き強化されなければならない。
- (4) 個々の自治体が単独でできない業務、広域連携などの方法で取り組むのが効果的な業務を、析出する作業を行うべきである。汚染の広がり方と自治体の区域とは本来何の関係もない。市町村合併の選択肢も忌避せず、思い切った手立てを検討すべきではなかろうか。

おわり