

被災地の社会・産業構造と自治体財政

2011.6.13

農林中金総合研究所

理事研究員 渡部 喜智

1 はじめに

東日本大震災（以下、今回大震災という）は、被災の甚大さとともに、広域性という点で、近代以降において例を見ないものとなった。

今回大震災の被害と福島原発事故による損害に対し、地方公共団体（以下、自治体という）や被災者の負担軽減のための「特別財政援助・助成法」が適用される領域は、青森、岩手、宮城、福島の東北4県と、茨城、栃木、千葉の関東3県の合計7県に加え、3月12日に震度6超の強い地震に見舞われた新潟県と長野県が含まれる。同法のもとで財政支援が講じられる「特定被災地方公共団体」の市町村数は、内陸部においても甚大な被害が発生したことから、前述の新潟、長野の3市町村を含め、148にのぼる。

茨城と千葉の両県の太平洋、東京湾の沿岸部でも、強震、津波による被害に加え、地盤液状化などの被害が重なり、東北4県と同じような大きな被害を受けた人々は決して少なくない。また、原発事故は福島県をはじめ、広範囲にわたり風評被害を含め大きな経済的・精神的損害、人権侵害を惹起しており、補償、賠償を早期かつ十全に実行する必要があるが、本稿では東北4県の沿岸部と原発の警戒区域・計画的避難区域となった福島県の市町村の全部で44市町村（以下、被災地市町村ないし被災地自治体という）に絞り、復興への対応を考える前提として、その人口と就業の構造および自治体財政を概観する。

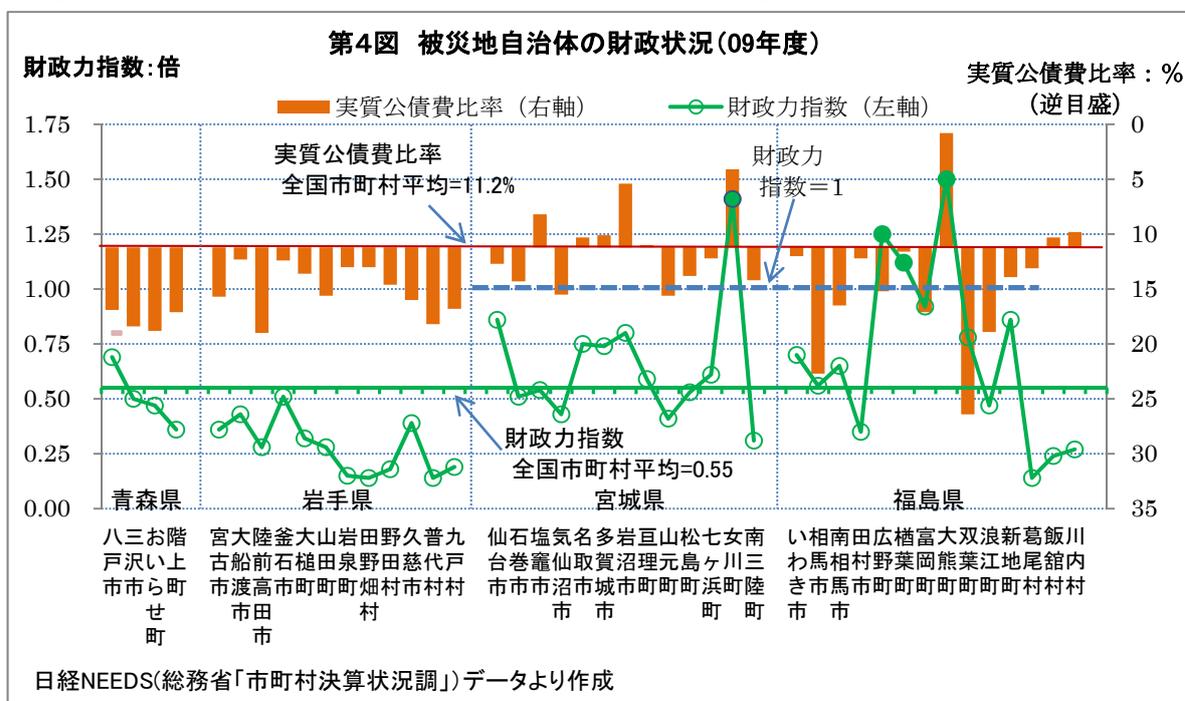
2 人口減少と高齢化の同時進行

前述の東北4県の被災地44市町村（いずれも合併調整後）のなかでは、政令指定都市である仙台市が最大の人口を有し100万人を超えるが、人口30万人以上の「中核市」はいわき市一つ、人口20万人以上の「特例市」も八戸市のみという人口規模であり、ここに地方における広域災害という性格が表れている。以上の3市のほか、石巻市以下の15市、27町村を対象に、過去20年間の人口変化と、65歳以上人口比率によって示される高齢化の状況を見ることとしたい（第1図）。

被災地のなかには、表面的には人口増加の地域も少なくはない。その結果、高齢化が抑制されているところもある。大都市機能の拡充により広域から人口を吸収した仙台市は例外といえるだろうが、そのほかにもベッドタウン開発などに伴う人口流入、原発や防衛施設等の立地による経済効果などにより人口が増えているところがある。人口増加の市町村では、65歳以上人口比率が2010年の全国平均（23.1%）と比べても、低いところが多い。ただし、必ずしも地域の産業活性化の結果と言えない面もあり、近年は人口減少に転じたところも散見される。

その一方で、多くの市町村で過去20年に人口が大幅減少してきた。44市町村中、過去20年間の人口減少率が▲10%を超すところが24市町村あり、▲20%を超すところも8市町村存在する。また、大幅な人口減少の結果、65歳以上人口比率が3割を超す市町村が17ある。県別では岩手県の被災地市町村における人口減少率が押し並べて大きく、かつ65歳以上人口比率が高いことが

子力発電所や大規模火力発電所が立地する宮城県の女川町、福島県の大熊町、楡葉町、広野町が1を超えており、財政力の強さを示している。このほかでは福島県の新地町や富岡町も同様に財政力指数が高く、「電源三法」交付金や発電所等の固定資産税、および発電所関連企業の事業所税がこれらの自治体の財政を支えていたことがうかがわれる。



以上の自治体のほかでは、東北の中心都市として多くの事業所が立地する仙台市の財政力指数が高い(0.86)が、被災地自治体の財政力指数は全国市町村平均(09年度:0.55)と比べても低いところが多い。自主財源に乏しく、地方交付税に財源の多くを依存している現状がある。

これに対し、自治体の財政規模に対する借入金の元利金返済額の割合を示す実質公債費比率(注2)は逆に全国市町村平均(11.2%)を上回っているところが多い。前述の原発立地の自治体を除けば、前述のように財政力指数が低く、人口減少が進み行政効率が下がる一方、高齢者向け行政サービスが増大している多くの被災地自治体の状況からすれば、地方債等の借金に依存することは至極当然という見方もできる。近年、財政改善を進め実質公債費比率も低減している自治体も散見されるが、地方債発行に当たり総務省の許可が必要される実質公債費比率18%(09年度)を超した自治体も前述の双葉町を含め7市町村ある。

ただし、実際の歳出総額を、自治体が標準的な状態で通常経常的に見込まれる収入である「標準財政規模」(注5)と比べた割合は、多くの被災地自治体において全国平均と比較して決して高いとは言えない。全国市町村の09年度の歳出総額÷標準財政規模の単純平均は、1.66(加重平均では1.72)であるが、被災地自治体の単純平均は1.64、前述の双葉町を除けば同1.62にとどまる。電源三法交付金等をあてにした施設整備等を行ったつげにより早期健全化基準を上回る状態に陥っている双葉町を別とすれば、財政力が弱いなりの抑制された財政運営を行ってきた自治体が多いことが認識されるべきである。

復興政策の実施においては、県による市町村自治体への長期財政支援も必要であることから、4県の財政状況等も簡単に記しておく(第1表)。

財政力指数は宮城県が全国都道府県平均(0.515、東京を含まないと0.497)より若干高いものの、他の3県はそれを下回り、青森、岩手の両県では0.3台前半の低水準である。自主財源が基本的に乏しい県の状況から判断し、4県が復興財源の負担の多くを担い、市町村自治体を支援することが難しいことは明らかである。

第1表 4県の財政状況等

(%)

項目	財政力指数 (倍)	実質公債費 比率	65歳以上 人口比率	一次産業 就業者比率
	09年度		10年	05年
青森	0.33	17.8	25.4	14.0
岩手	0.31	14.1	26.9	13.7
宮城	0.54	15.0	22.3	6.2
福島	0.46	13.9	24.6	9.2
全国平均	0.515	13.0	23.0	4.8

総務省「財政状況調」、「人口推計」、「国勢調査」より作成

(注1) 国が100%補助、ないし補助裏(※)の地方債起債の元利金100%を地方交付税の交付対象に算入するかの措置が取られない限り、復興事業の地元・一般財源による負担が発生する。

(※補助裏: 補助事業総額のうち、国等の補助を引いた残り)

(注2) 「実質公債費比率」: 自治体本体と公営事業、事務組合等の負担する借入金全体の元金・利息返済額(財政上「公債費」という)が、その(標準)財政規模に占める割合。借金返済の重さを表すもの。

(注3) 葉上太郎(2011)「原発頼みは一炊の夢か」『世界』1月号、同(11)「潤い、最後に落とされた福島県双葉町の原発難民」『中央公論』5月号など参照。

(注4) 「財政力指数」の算出: 「基準財政収入」(自治体の自主的財源というべきものであり、地方税収等の「標準的税収」に75%を掛けたものと地方譲与税の合計からなる。)÷「基準財政需要」(標準的な行政サービスを行った場合の財政支出であり、国が定めた人口、面積や単位費用等に基づき算出される。)、過去3カ年の平均数字として算出

(注5) 標準財政規模: 地方自治体が通常経常的に収入されるであろう「一般財源」を示す指標。

算式は、標準財政規模=(基準財政収入額 - 各種譲与税 - 交通安全対策特別交付金)×100÷75 + 各種譲与税 + 交通安全対策特別交付金 + 普通交付税。これに対し、国庫補助金や地方債などは特定財源という。

5 まとめ

今回大震災の「特定被災地方公共団体」の市町村数148のうち、主な被災地として44市町村について人口・就業の構造、財政状況を検討したが、人口減少と高齢化が同時進行している市町村が多いこととともに、第一次産業とそれに関連する産業の就業者比率が高く地域の経済・産業のベースとなっていることが理解される。また、自主財源の豊かさを示す財政力指数は一部自治体を除けば、押し並べて低い。

これを踏まえれば、第一次産業の再生は生活再建の要というべきであり、将来の地域維持の観点からも重要なテーマである。

また、被災地自治体の財政力は弱いことから、自主財源により財源を少なからず負担し復興事業を早期かつ十全に進めることは困難であり、国が可能な限り財政負担することが強く望まれる。

なお、原発事故により様々な損害を被った広域の被害者に対しては震災復興とは別に、補償・賠償をすることに加え、生活・産業の救済・支援が必要である。特に福島県に対する特別措置には、特区的な制度改正を含め特別の長期的財政支援が講じられることが必要不可欠である。

(わたなべ のぶとも)