

「2013年度第1回分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」議事概要

日時 平成25年8月30日（金）13時30分から16時まで

開催場所 全国都市会館第4会議室

出席者 講師 南相馬市副市長 江口哲郎氏、仙台市財政局理事 ^{なかがいと}中垣内隆久氏
委員 原田委員長、井川副委員長、川崎委員、工藤委員、齊藤委員、高橋委員、西川委員、
沼尾委員、諸富委員、矢尾板委員、吉田委員
専門委員 高崎市財務部長、八王子市財政課主査（代理）、小田原市財政課長（代理）
事務局 鳴田研究室長、工藤研究員、清水研究員、佐野研究員

議事要旨 ○講師、委員、専門委員、事務局の紹介
○研究会の趣旨及び概要説明
○江口講師「南相馬市の現況と経済復興に向けた取り組み」報告及び質疑応答
○中垣内講師「仙台市における復興の現状と課題」報告及び質疑応答
○全体質疑応答

1 江口講師「南相馬市の現況と経済復興に向けた取り組み」報告及び質疑応答

(1) 報告概要

○南相馬市について（スライド2）

南相馬市は平成18年1月1日に、福島県浜通り地方の北部、旧鹿島町、旧原町市、旧小高町の合併で誕生した都市で、南側に双葉郡各町村、北側には相馬市があり、面積は約400km²ある。主要産業は農業、工業（製造業）であり、人口約6万5千人を擁する中核都市である。「相馬野馬追」等伝統行事をもつ。

○震災による被害状況（スライド3～6）

津波により被災した地域は市域の約1割を占める40km²、原子力災害の影響では、市南部（小高区及び原町区南部）が平成24年4月から避難指示解除準備区域等に改められ、継続した除染の下で復興をどのように目指すかが課題となっている。また、避難指示が継続している上記地区に加え、原発事故後設定されていた旧緊急時避難準備区域（20～30km圏）等により市域の事実上の分断があり、市政上の大きなネックとなっている。平成25年7月25日現在、震災による死者は1,064人（うち直接死ではない震災関連死は428人）となり、住家被害世帯数は4,400を超えた。市内農地総計約84km²の32.4%が塩害、津波堆積物等の津波被害を受けており、さらに農地全域に対する除染の遅れ、放射能汚染の風評による販売不振等から、営農再開の動きは低調で、コメに関しては津波被災農地だけでなく市内全域の農地で平成23年～25年にかけて本格作付をしていない（葉物等についての作付制限は行われていない）。まずは、風評対策を徹底して福島県産の米、野菜、産物等を市場に受け入れてもらうことが必須。

○人口の現状（スライド7～11）

3月11日当時、南相馬市の人口は71,561人、市はごくごく一部を除き全員の所在を把握している。うち市内居住者は、平成25年7月25日現在、46,580人まで回復してきているが、震災直後からの市外避難者数の推移を分析すると、これまでに市外避難を解消した約5,000人（20,647人から15,536人へ減少）のうち、約40%の2,000人弱は、結果的に市からの転出者に移行している。また、震災から時間が経つに連れて、

市内居住者数の回復は遅くなっている。なお、南相馬市の特徴として、多くの市民が市外へ避難している一方で、原子力災害をより至近に受けた町村からの避難者等を受け入れているため、住民登録している市内居住者は約4万6,000人だが、居住人口は5万人を超えている。人口の年齢構成比では、震災前は、全国比で見てもこどもに恵まれた都市であったが、震災以降では、年少者を持つ若い親世代を中心に避難する傾向があり、高齢化が著しく進展している。

○除染の現状（スライド12～17）

南相馬市の大きな課題は、原子力災害により市域全体が被った放射能汚染に対する除染である。生活空間の除染については、市民が多く住むJR常磐線沿線のエリアの除染に早期に着手したいが、河川等の地勢を考慮し、また雨で流下させないためにも内陸の山側から除染を実施している。線量が比較的高く除染工程が多い山側の地域を起点に少しずつ住宅地へ範囲を進めるため、大変な時間がかかる。除染目標は年間1ミリシーベルトの線量、1時間当たりの空間線量率では0.23マイクロシーベルト毎時間を目標にしているが、周囲の環境全体から及ぼされる影響で「1ミリシーベルトの目標」を目指すのが大変困難であり、時間とコストがかかっている。また、線量の多寡にかかわらず、除染廃棄物の仮置き場についても、設置場所の合意形成が非常に難しい。

農地の除染は、平成25年5月から事前調査をし、土壌をひっくり返す「天地返し」（反転耕）、又は、単に「深耕」によって線量を下げることとした。これに至る経緯は、反転耕等して作付しても農作物への放射線の影響はほとんどないことが実証データにより分かったためである。福島県内でも、中通り地域に出かけると、作物への放射性物質移行対策等によって既に十分な作付が展開されており、美しい田園風景に出会うことができる。浜通りの農地はこの3年間の未耕作により大きく荒れてしまったので、各農家の同意をいただきながら進めることになろうが、廃棄物がそれほど多く生じないこれらの方法によって、一気に農地の回復につながることを期待している。

○地域経済の現状（スライド18～21）

8月28日現在で、原町商工会議所、鹿島商工会、小高商工会の加入会員合計は約2,000会員、うち事業再開会員数は約1,373会員で概ね7割程度の再開率であるが、各地域で再開率にばらつきがあり、鹿島商工会の90%に対し小高商工会では53%に留まっている。20キロ圏内にかかる小高区は日中の事業再開のみ（宿泊はできない）という背景があるが、小高区における事業再開は、とにかく避難指示の解除、そして住民生活の回復が最大の要件である。相双地域（福島県浜通り北部の相馬郡及び双葉郡地域）における中核商業地を担ってきた南相馬市としては、双葉郡という商圈を喪失してしまうと事業者にとっては大変厳しい経営環境。

原町商工会議所の実態調査によると、震災前の平成22年9月を100とした場合の平成24年9月の売上高の状況は、建設・土木業は141という数値だが、製造業、小売業とも80、卸売業、サービス業は61である。震災後、事業者の7割が再開し、それらの売上が6～8割程度の回復となると、経済活動全体は震災前の0.7×0.7で、約半分くらいと見ることができる。また、平成23年3月以前の雇用人数4,555人が約4,000人まで回復したが、若い勤労世代の転出による労働者不足により、建設土木はもちろんサービス業、小売業も雇用ができずに、生産、売上に結び付かない現状がある。最近の有効求人倍率等の動きを見ても、地域の労働者不足が大変大きな課題となっている。

○事業再開に向けた課題と取り組み（スライド22～24）

市では、「商圏の喪失」、「労働力不足」、「インフラ整備」を課題として、グループ補助金や国県の立地補助金等の支援を活用している。労働力不足については住宅事情の逼迫がある。市外からの避難者の住宅、除染作業員、復旧土木事業業者等の長期滞在により市内に空き住宅がなく、南相馬市へ戻りたくても戻れない市民の方もおり、災害公営住宅等の充足が待たれる。また経済活動が軌道に乗るには企業誘致に尽力する必要があるが、それにはインフラ整備が不可欠。大動脈である常磐自動車道とJR常磐線の復旧が必須である。現状は、小規模な地域に根差した産業ができては広域に活動する事業者を呼ぶのは難しい。

○財政の状況（スライド25～28）

平成23年度は当初予算ベースで277億、24年度では当初予算871億を編成し、補正予算により1,000億円超にまでなったが、執行できず減額補正し3月時点予算で700億円程度まで落ち込んだ。予算自体は、それなりに臨機応変に対応することができて、執行面については、それほど簡単に調整することは難しいということが表れている。1,000億円規模の財政の基本は、復興交付金とそれに伴う基金の活用。残高が多い東日本大震災復興交付金基金は23年度ないし24年度の復興交付金の繰越分であり、執行の年度間調整である。また、一般財源見合いの通常事務の多くが凍結ないし先送りされている状況等から、財政調整基金の残高も一時的に伸びている。東日本大震災復旧・復興基金は、基本的に自由になる大きな財源だが、平時に戻った時のために自主財源を極力確保したい。そのためには、市税収入の基礎となる将来人口とその年代構成を考えると、地域産業の復活そして創造が伴わないといけない。原発関連という大きな産業を失った今、国主導で「新産業の展開や残留放射線量の高い国土の一部の活用について尽力していただきたい」と考えるが、なかなかその答えは見えていないというのが現状。

平成23年度と25年度の一般会計予算歳入歳出の構成比をみると、震災による変化は、単純に比較することすら不可能な状況にしている。最近まとまった決算から紹介するが、財政力指数はどんどん下がっている。また経常収支比率については、23年度の1年間は膨大な作業と震災による影響で多くの退職者が発生したため超過勤務、退職手当等人件費が異常な伸びとなっており、これも参考にならない動きである。職員は、現時点においても、災害復旧業務に追われているのが現実である。

○復興に向けた課題等（スライド29～32）

①復興交付金の効果促進事業費について市町村裁量の拡大、②除染作業員の労務単価及び特殊勤務手当の見直し、③補助金による受益を受けた農地について復興事業への転用時の補助金返還免除、④被災農地の有効活用（復興事業目的の被災農地転用における手続き簡易化及びバイオ資源作物の個別所得補償制度対象化）、⑤中小企業の事業継続、再開について原子力災害の実態に応じた税減免対応と全市域への福島復興再生特別措置法の適用範囲拡大、⑥診療報酬に係る緩和基準の採用、⑦在宅支援病院指定の要件拡大

(2) 質疑応答

Q1. 2点ある。1点目は、事故の終息宣言が出されたが、いわゆる「3.11」の当初放出分以降も、新たに放射性物質は積っているのか。2点目は、予算執行がままならないという報告について、お金の使い勝手が悪くてできないのか、それとも例えば人材の確保等、非財政的、実体面の足かせが原因なのか。

A1. 1点目について。基本的に広域で見した場合（原発敷地内等を除く）には、新たな汚染の発生はない。また、放射性物質の自然減衰も相当進んではいるが、事故以降の例えば風向きや水流等の影響で自然界に

おける放射性物質の移動は起きており、ある地点が線量増加というケースは考えられる。2点目について。これは後者、人手の問題である。国の支援もありお金の工面は非常に早いですが、お金を形にするには時間がかかる。長期間に影響が及ぶものの規制、土地の規制、建物の規制等はなかなか緩和されないことから、平常通りの事務処理で行われている。自治体間の協力や、国のスキームを使った職員の応援は非常に重要で、短期職員を百人以上増強しているがまだ不足しており、単年で数年分の事業を処理しているといった状況。

Q2. 交通インフラについて。常磐線や国道6号線等の復旧は現実的なのか。

A2. 現在でも帰還困難区域は許可を受ければ通過できる（特別通過交通制度）。常磐自動車道は平成26年内に開通予定であり、期待が大きい。JR常磐線はもともと沿岸部を通過していたため、原発からの距離も近く、JR東日本は復旧の見通しを示しておらず、時間がかかりそうである。我々としては、企業誘致や市民生活の面でとにかく電車を走らせてほしいと思っている。

Q3. 「求人数は一定数あるが、求職者数が少ない」とのことだが、雇用のミスマッチについて伺いたい。

A3. 求職者数が少ない背景には、原子力災害等による勤労世代の転出等が考えられる。また、企業活動は回復が早かったとの見方もあるが、一方で、製造業では厳格なサプライチェーン維持のため、メーカー側が複数の供給元からの調達シェアを瞬時に変更する等のことがあり、核心部分は分からない面もあるが、一度サプライチェーンから外れた場合の回復はなかなか難しいとの話も聞いている。

2 中垣内講師「仙台市における復興の現状と課題」報告及び質疑応答

(1) 報告概要

○仙台市について（資料 P.1）

仙台市は、東北6県（宮城、岩手、青森、秋田、山形、福島）の交通の要衝であり、震災前から仙台市一極集中といわれていた。東北6県は人口減少傾向だが、仙台市の総人口は増加傾向にある。「仙台一人勝ち」といわれるが、東北から他地域への人口流出をとめる「ダム役割」を担っているとも評価される。阪神地域のように大都市が多く並ぶ所ではなく、仙台は東北の柱の役割を果たさねばならない都市である。

○産業構造

東北全体は、農林水産業が盛んである。また製造業では輸出型産業としては電機、自動車が2枚看板である。また、東北ならではの水産加工業もある。仙台市はそれらを受け入れる立場のため、第3次産業が非常に多い。東北地方のターミナル役と自負するが、オールジャパン、「札・仙・広・福」（札幌、仙台、広島、福岡）と比較すると、域内総生産や事業総数では最も低い。そのため、大都市ではあるが心細くもあり、また神戸に対して大阪のような、いわば「経済のエンジン役」になる都市が仙台近隣にはなく、自分達が東北発展のエンジンになっていかねばと自覚している。これは震災前も震災後も変わっていない。

○被災状況（資料 P.2）

震災被害は、地震による家屋の倒壊、津波被災があった。ただ、都市中心部、商店街、オフィス街、交通結節点等の都市機能の喪失は免れた。市庁舎も幸いほぼ被害がなく、被災した瞬間から直ちに震災対応業務に移ることができたが、市全体では建物被害は相当数あり、全壊が3万棟、一部損壊まで入れると25

万棟を超える。被害推計額は、阪神淡路大震災の神戸市は5.9兆円であったが、今回の震災による仙台市は1.3兆円程度。都市機能は比較的残ったため、主となる復興事業は被災者の住宅再建、生活再建である。現在のところ約2万3,000人の方がいまだ仮設住宅での生活を余儀なくされているが、うち被災者の3分の1が市外から来られたということであり、これが他の被災自治体と異なる仙台市の特徴であると思っている。

○社会経済の動態（資料 P. 3）

大きな特徴が人口増加。平成22年10月は被災3県プラス東北全体から転入し、仙台から転出する構造であったが、平成24年10月をみると被災3県を含めた東北以外からも転入するようになった。復興需要に伴う増と考えられ、もう少し続くと考えている。市内では復興需要による景況感のスピードが落ちているようであるが、その他東北地域では復興事業はこれからなので、その需要が続くのではないか。地域経済の活性化とともに、生活者も増えるため、保育所整備や保育士育成による待機児童対策等を講じている。

○地域経済（資料 P. 4～5）

復興需要により主要経済指標は概ね上昇傾向にある。有効求人倍率も伸びて平成24年では1.26という大きな回復をみせた。これは労務単価の上昇とリンクする。新規求人数の伸び数は建設業が最大であったが、それに伴い、設備を担う情報通信業も伸びた。また、人の増加で宿泊・飲食サービス業も大きく伸びた。しかし、平成25年4月以降の業況判断（DI）としては、製造業、運輸業、小売業、宿泊・サービス業は上昇するが総体としては下降する。建設業では労務単価と建設資材単価が上昇しているが、国土交通省が定める単価表の改定が実勢単価に追い付かず、事業費25億円程度の大規模な災害公営住宅の入札が不調に終わった。関係者のヒアリングによれば、予定価格と実勢価格が乖離し、受けるに受けられないためだからとのことであった。下請孫請けには赤字になりかねない。建設業における業況判断（DI）で景況感の悪化がみられるのは、このような実態が背景にあるものと考えられる。反面、労務単価の上昇により消費や小売額は上昇傾向にある。また、重厚長大型の製造業基地として仙台市に事業所を置く中小企業にとっては、なかなか復興需要の実感を得られない状態だと思われるが、宮城県内にはトヨタ自動車東日本の工場や関連企業もあり、設備投資の伸び率が改善傾向にある。非製造業の設備投資は前年比24.8%の伸びとなり、値動きの激しい不動産やガス、LNG、電力の工事が大きい。

○仙台市の復興事業等の現状と課題（資料 P. 6～7）

市長が挙げることは、1つは「被災者の日常を取り戻す」、もう1つは「東北全体の経済にプラスの効果を持つような対策にする」である。「仙台市震災復興計画」や「100万人の復興プロジェクト」で具体化し、市長の問題意識により、企業立地、都市型産業誘致の推進、平成29年度までに25年比で10万人の新規雇用創出、新規開業率アップ、中小企業支援条例の制定、新コンベンション施設の建設と大型国際会議等誘致を契機とした交流人口300万人創出に取り組む。「第3回国連防災世界会議」（前回開催地神戸市、168か国、78国際機関、161団体により約4,000人の参加）の誘致により、観光の起爆剤とするものである。

いろいろ紹介したが、復興のメイン事業は、被災者の方の住宅再建、生活再建である。震災復興計画は平成27年度まで5か年計画であるが、最後1年を前倒しで復興公営住宅を平成26年度中に3,000戸整備する旨目標とした。しかし、労務単価や建設資材単価の上昇が妨げである感は否めない。この現状は宮城県内全域にもあり、県内で復興公営住宅等の事業着手率は33%とのことである。5か年の計画期間は他の県内市町村（おおむね10か年程度の団体が多い。）に比べて短く設定しており、市長は「早く仙台の復興を終わ

らせて、他市町村に職員を派遣し支援したい」と考えている。小規模市町村では行政改革等による建設事業の減少でノウハウと技術職員の確保が困難になり、その結果土地区画整理事業や用地買収等に難航していると思われるが、幸い仙台は大規模都市なのでこれら事業のノウハウの蓄積を活かした人的支援をしたいと考えている。

○仙台市の財政（資料 P.8～9）

復興事業を支える市財政について。平成24年度決算速報値が出たばかりであるが、歳入決算ベースで平成22年度4,100億円、この程度が平時の財政規模である。震災後の23年度は6,000億円近く、24年度は速報値で6,200億円超の過去最大決算規模になった。歳入歳出ともに増加要因がある。歳入では①年少扶養除の廃止、②法人及び個人市民税の増加（復興需要等を背景とした企業収益改善、個人所得上昇及び人口増）、③復興交付金の後年度分を含めた交付が挙げられる。歳出では、①復興交付金の基金積立分、②復興公営住宅建設事業の本格化が挙げられる。今後の財政見通しは、歳出面は高齢化の進展による福祉関係部門の増加や新線地下鉄東西線の全線開通に伴う投資や経費の減少分が見込まれる。歳入面では、市税収入の回復基調、その反面普通交付税の減少や復興交付金、復興特別交付税の減少が見込まれる。関係筋からは、復興需要の話と連動するが「23年～25年は確かに市税収入増となるだろうが、以降は厳しいかもしれない」という話も聞こえている。これは偶然にも阪神淡路大震災の際も同じで、神戸も平成7年～9年までは市税収入が伸びたが、10年以降は不況も重なり右肩下がりになった。今後の推移は市も注視しなければならない。最後に収支差についてだが、平成26年～28年の3か年度分だが916億円を財政調整基金として積み増しする。財政調整基金も減少傾向なので事業の精査が必要であろう。また、市民病院の改築に着手しているが、公営住宅の建設事業で申し上げた労務単価や資材価格の影響がほかの建設事業にも影響をあたえ、大きな問題と捉えている。

(2) 質疑応答

Q1. 労務単価と建設資材単価上昇に関連して、ほかの事業と比較して住宅建設の進捗率が低いことの要因はなにか。

A1. 例えば道路、下水道等は元々公共施設なので、その復旧において新たな土地取得等は原則不要であるが、新規に住宅建設を行うと用地について地権者との交渉が発生する。特に、それが土地所有者不在の場合だと地権者の確定作業に時間を要するケースが多い。

Q2. 労務単価や建設資材単価の実勢との乖離について、より詳しくお願いしたい。1か月ごとに見直しがあると聞いている。

A2. ご指摘のものは、国庫補助による事業についての物価変動を考慮した、インフレライド条項等による単価置き換えだと思われる。ここで問題になっているものは、自治体の事業費積算のベースとなる国土交通省が定めた単価であり、通常各都市年1回改定のところ年2回にしても実勢と離れてしまう。この単価を用いず、一般財源を上乗せした事業費とすることは財政面で大変難しい。

Q3. 用地買収職員の不足について言及されたが、自治体で不足している専門職はあるか。

A3. 土地区画整理、建設等に関する不足が多い。仙台市でも他の自治体から現在53名の派遣職員の応援をいただいているところであり、早く自ら応援出来る立場になりたいと考えている。

Q4. 専門職不足に関連して、復興事業について民間委託の可能性はあるか。

A4. UR都市機構によるCM方式受託のケースはあると聞いている。専門職で助かるが、(市とは)別組織が事業を行うことになるので意思疎通の面での課題は否定できないのではないかと思われる。また、地方部においては、そもそもこのような委託先企業がないかもしれない。国によるノウハウ面での支援が求められる分野である。

3 全体質疑応答

Q. 2点お伺いしたい。

1点目、未曾有の大災害で資材確保、土地所有者不在下での境界面定作業の問題があるが、復興基金に積み立てて何年くらいで使うことになるのか。また、人口流出、農家流出の中での土地利用計画作成に当たって、住民の意向との調整について伺いたい。

2点目、自治体間応援に関連して、第30次地制調答申の中で都市とその周辺市町村の水平連携について触れられたが、それは政令市の役割なのか、それとも県が分担すべきことだが難しい現実があるということなのか。お考えがあれば伺いたい。

A1. 復興計画づくりには市民参加、審議会を設けて行った経緯がある。その中で様々な復興事業計画ができたが、果たして本当に産業政策としてうまくいくかは分からない。原発、原子力関連産業が失われた後のこの難題を我々だけで打開するのではなく、産業政策プランは国策として考えてほしいと考えている。その上で、都市レベルの提言であれば、自治体側で国策と関連づけながら検討していきたい。また、土地利用の計画については、地域住民とのワークショップ開催などで、できるだけ住民意向との調整を図っているほか、手続きの観点からは、基本的に一筆ごとの確定につき住民と一緒にしている。災害復旧の期間をのばすという手段もあるし、復興交付金事業自体はある程度長い期間をとっていただかないと、形にならないのではないかと考えている。

A2. いまの回答と問題意識は同じである。事故繰越の要件を緩和して欲しいと考えている。また、土地区画整理事業をはじめとする復興事業については、その完了までに長期間を要するものが多いことを踏まえると、復旧期間の延長について東北全体で声を上げないといけないのではないと思う。

A3. 水平連携については、県と政令市の役割は事務の性質によって変わると考える。一方、経済、観光、環境の広域的な範囲での受益が及ぶものや、市町村間の職員派遣の調整は県主導でしていただく方が望ましいと思う。

(文責 事務局)