

原発災害からの環境被害回復と復興に向けた自治体財政運営の課題：

南相馬市における「参加型予算」の実態と可能性を中心に

Examining Policy Agenda for Reconstruction after the Nuclear Disaster in
Fukushima with a Focus on Management of Local Public Finance

関 耕平*

SEKI Kohei

1. はじめに

本報告では、福島原発事故によって生じた環境被害回復と原発被災地域の復興に向けた政策課題について、とくに自治体財政の運営に着目して検討する。津波被災を中心とした東日本大震災の復興と比べ、原発災害からの復興ニーズは時間の経過とともに著しく変動・多様化していくため、福島県における復興の政策課題は極めて複雑で多岐にわたる。こうした地域や個人ごとに異なり、複雑で多様な政策課題に対応するための行財政制度はどのようなものか。このことを検討するため、本報告では自治体の予算編成過程に着目し、参加型予算という概念に基づいて実態を分析・評価する。

2. 福島県下の原発被災市町村における復興行財政の課題

震災復興における行財政上の問題は、①中央政府が決定権を有したままの硬直的な制度運用により生活再建に遅れが生じる、②年度予算や集中復興期間などの期限設定による「急かし」といった「時間軸の齟齬」が生じる、以上二点があげられる。したがって、①制度・使途の柔軟化と基礎自治体への決定権限の委譲、②住民の時間軸（合意形成など）に対応した会計年度や復興期間にとらわれない予算や事業執行、が課題となる。

これに対して原発災害に直面する福島県の場合、異なる課題を抱えている。すなわち津波被災地で見られた上記2点の課題は、福島復興加速化交付金制度の創設等により大きく改善された一方で、復興ニーズが地域や個人によって異なり、多様化しているため、これに対していかに機動的で柔軟な復興行財政運営を展開していくかが課題となっている。

例えば、本報告で分析対象となる福島県南相馬市では、避難指示をめぐる区域指定（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域）のすべてが同一自治体内に存在していたため、インフラをはじめとした復興・復旧の状況に地域不均等が見られる。さらに区域指定解除によって帰還が可能になった地域においては、帰還者が高齢者に偏ることで医療や介護などの行政サービスに対するニーズが高まる一方で、市内の別の地域では公営住宅の設置によって人口が増加している。さらに帰還者と避難継続者の違いなど、同一自治体において必要とされる復興に関連したニーズが地域・個人ごとに多様化しているため、議会と首長、市役所による予算編成という、従来型の画一的な政策対応には限界がある。

* 島根大学法文学部准教授。E-mail: sekik@soc.shimane-u.ac.jp

3. 原発災害からの復興と参加型予算の意義・可能性

以上のように、復興ニーズの変化や多様化に復興政策が十分に対応しきれない実態が一部に見られる。ここで注目すべきなのが予算編成過程である。予算の編成過程はそもそも「地域住民の共同性にもとづくニーズの測定と評価のプロセス」（植田和弘）である。同一自治体において必要とされる復興ニーズが地域・個人ごとに多様化している状況に対応し、自治体単一による予算編成に止まらず、自治体内分権によって、より小さな地域単位ごとの復興ニーズの測定と評価、予算の編成・執行が必要になっている。本報告で注目する参加型予算とは、地域住民が地方自治体の予算編成過程により直接的に参加できる予算制度の総称であり、地域や個人で異なる多様な復興ニーズに柔軟に対応しなければならない福島県内の原発被災自治体の財政運営にとって有効な枠組みと考えられる。

4. 福島県南相馬市における地域組織の編成と参加型予算の萌芽

参加型予算の実態分析にとって重要なのは、だれが、どのように予算編成過程に関わるか、つまり地域自治組織の編成や自治体内分権のあり方と予算編成過程との対応関係である。具体的には、平成の市町村合併後から注目されてきた、旧町村単位での地域協議会の設置や支所機能強化といった自治体内分権の実態と、それぞれの組織の有する予算決定権限が論点となる。例えば南相馬市では、鹿島、原町、小高という平成の町村合併前の単位で支所が設置されており、この3地区ごとに住民組織としての「地域協議会」が置かれている。さらにその下に行政区と呼ばれる住民組織（自治会）が編成され、鹿島地区41、原町地区102、小高地区39の計182組織が存在している。財政面で見ると、各支所レベルで独立した「地域自治振興基金」を持ち、地域協議会の了承に基づいてコミュニティ活動への支援を中心とした復興事業の実施にこれら基金からの支出を充てている。本報告では、こうした予算編成過程を参加型予算の萌芽として位置付けつつ、地域自治振興基金の運用実態を中心に分析する。

5. 結論と今後の課題

南相馬市を事例とした上記分析により、以下2点の課題が析出される。第一に、行政区（自治会・地縁組織）とそれを統括する地域協議会や小学校区ごとに編成されているまちづくり委員会などと、市役所（支所）の相互関係、および予算執行に関する決定権についてである。現在の地域自治振興基金の用途決定は、市が地域協議会に事業内容を諮り、了承を得てから事業に充当するという方式をとっているが、今後は行政区というより狭い単位での徹底した自治体内分権や参加型予算に基づく施策の実施・執行が課題となる。第二に、財源調達問題である。原発災害によって引き起こされ、多様な形で生じている環境被害からの回復という原発被災自治体における復興事業の性格を踏まえるならば、東京電力による被害補償という形で、上記事業の財源を調達することが適当である。