

地方行財政分野における復旧・復興への取組

総務委員会調査室 やなぎさわ ちあき
柳澤 千亜紀

1. はじめに

平成23年3月11日の東日本大震災の発生から1年余りが経過した。同震災により広範囲にわたって甚大な被害が及んでいることなどから、被災した地方公共団体に対しては、様々な措置が講じられてきている。以下、地方行財政分野におけるこれまでの主な取組の概要を振り返ることとしたい¹。

2. 地方行政、選挙に係る取組

東日本大震災は、津波による役場流失や地方公共団体職員の死亡等、被災団体の行政機能に甚大な被害を与えた。被災者支援の最前線に立つべき市町村が一時は壊滅的狀態に陥ったため、国や県の全面的な支援が要請され、幅広い施策が講じられている。

(1) 人的支援に係る取組

総務省は発災直後に「市町村行政機能サポート窓口」を設置した。また、人的支援として、①姉妹都市提携、災害時派遣協定等による地方公共団体間の自主的な職員の派遣、及び②広域的な組織による職員の派遣のあっせん（全国知事会による都道府県職員の派遣スキーム、総務省と全国市長会・全国町村会による市区町村職員の派遣スキーム）が行われ、平成24年1月4日までに延べ79,107人の地方公務員が被災団体に派遣された²。

また、総務省は自ら被災団体に職員を派遣するとともに、被災団体に対する国家公務員の派遣の支援の枠組みを整備し、各府省に協力を要請した。その結果、平成24年4月23日までに、延べ約74,200人（自衛隊を除く）が派遣された。

しかし、依然として、被災団体においては、本格的な復旧・復興に向けた事業の推進のため、マンパワー（特に専門職員）の確保が急務とされている³。

(2) 避難者情報等に係る取組

被災地には、津波により役場自体がダメージを受けた地方公共団体や住民に関する事務処理の基礎である住民基本台帳が流失した地方公共団体もあったことから、住民基本台帳システム復旧や仮庁舎建設等のため、平成23年度第1次補正予算及び第3次補正予算に、市町村行政機能応急復旧補助金が盛り込まれ、希望した団体には全て対応がなされた⁴。

また、多くの被災住民が全国各地に避難し、避難者の所在地等の情報把握が課題となったため、全国の避難者の状況の管理を目的として、「全国避難者情報システム」が立ち上げられた。この仕組みによって避難元の3県へ情報提供された人数は、平成23年7月20日現在で96,873人となっている⁵。

さらに、特に原子力災害による避難者については、避難の長期化が予想されるため、①

避難者に対する行政サービスの的確な提供、②避難者が避難先市町村への転出を選択した場合の避難元市町村との絆の維持に関する措置が求められた。そこで、避難者に係る特例事務を避難先市町村で処理することができる特例を設けるとともに、避難先市町村へ転出した避難者のうち、申出をした者に対しては、避難元市町村等の情報を提供し、訪問事業その他の避難元市町村の住民との交流事業の実施等を行うこと等を内容とする「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」が8月に成立した（平成23年法律第98号）。同法の指定市町村として福島県の13市町村が9月に指定され、同法の特例事務として10法律219事務が11月に告示された。事務処理特例は平成24年1月から開始されている。

（3）合併特例債の延長

合併市町村⁶においては、旧合併特例法（昭和40年法律第6号）に基づき、合併年度及びこれに続く10年度に限り、市町村建設計画に盛り込まれた事業について、合併特例債を充当することができることとされてきた。しかし、東日本大震災発生により、市町村建設計画に基づく合併特例事業の推進にも影響が及んでいるため、合併特例債の発行期限を5年間延長する「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律案」が衆議院総務委員長から提出され、8月24日に成立した（平成23年法律第102号）。

さらに、同措置を被災地以外の合併市町村にも拡大すること及び被災地の合併市町村における合併特例債の発行期限を更に5年間延長することを内容とする「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案」が平成23年11月1日（第179回国会）に提出され、平成24年4月現在、衆議院において継続審査とされている。

（4）選挙期日の延期

東日本大震災の発生は、第17回統一地方選挙（平成23年4月10日及び24日）間近であったため、被災地域においては、選挙を適正に行うことが困難となった。

そこで、平成23年3月18日に「平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」（平成23年法律第2号）が、さらに5月20日に「平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」（平成23年法律第55号）がそれぞれ制定され、総務大臣の指定により、被災団体の統一地方選挙及び統一対象外である6月11日以降の任期満了に伴う選挙の期日が、9月22日まで延期可能とされた。これらの措置により、岩手県内では期限までにすべての選挙が執行されたが、宮城県及び福島県において、なお選挙の執行を困難とする市町村があったため、選挙期日を12月31日まで延期可能とする「東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案」が衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員長から提出され、8月3日に成立した（平成23年法律第92号）。その後、両県で延期された選挙は、11月20日までに執行された。これらの特例法により延期して執

行された選挙は、計57団体の68選挙であった。

3. 地方税財政に係る取組

被災地において財政基盤が脆弱である団体が多いこと等から、地方税財政分野においては、既存の制度による初動対応に加え、数次にわたる法改正による対応も講じられている。

(1) 地方税制上の取組

地方税についてはまず初動対応として、地方税法に基づく減免や、条例による徴収猶予等、既存の枠組みについて通知⁷が行われた。

また、東日本大震災の被災者等の負担の軽減を図る等のため、平成23年4月27日、「地方税法の一部を改正する法律」（平成23年法律第30号）が制定された。同法は、固定資産税及び都市計画税の課税免除等の措置並びに個人住民税、不動産取得税、自動車取得税等に係る特例措置を講ずるものであり、阪神・淡路大震災の際に講じられた特例措置を拡充しつつ、東日本大震災の被害や被災地の特性に応じた特例措置の新設等を盛り込んだものとなっている。

同法では、原発事故により使用収益ができない固定資産等については、状況を見極める必要があることから、対象外とされた。そこで、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税法及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律」（平成23年法律第96号）が8月5日に制定され、原発事故に係る固定資産税等の特例措置等が講じられることとなった。

12月7日には、東日本大震災の被災者等の負担の軽減及び東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図るため、固定資産税及び都市計画税の課税免除等の措置並びに個人住民税及び不動産取得税に係る特例措置を講ずることを内容とする「地方税法の一部を改正する法律」が成立している（平成23年法律第120号）。

さらに、平成24年3月30日に成立した「地方税法及び国有資産等所在市町村交付金法の一部を改正する法律」（平成24年法律第17号）では、原発事故に係る避難等の指示が解除されていない区域内の土地及び家屋に係る固定資産税の課税免除措置等を、平成25年度以後当分の間継続する等の措置が講じられている。

(2) 地方財政上の取組

ア 地方交付税の確保

政府は、平成23年3月、被災団体の資金繰りの円滑化等を図るため、初動経費として、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県に5億円ずつ特別交付税を交付した。

さらに、現在までに次のような対応が行われている。

まず、5月2日には、平成23年度第1次補正予算に伴い、特別交付税を1,200億円増額することを内容とする「平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」（平成23年法律第41号）が制定された。この1,200億円は、法律制定の段階で、被災団体や応援団体において当面必要と見込まれた額であり、災害弔慰金等国の補正予算に伴って生ずる地方負担、行政機能の維持や被災者支援に係る当面の応急対策費、被災地域

の応援に要した経費等を見込んでいる。

7月25日に成立した平成23年度第2次補正予算に関しては、東日本大震災に係る被災団体等の特別な財政需要に対応するため、地方交付税を5,455億円増額している。

また、11月21日に成立した平成23年度第3次補正予算は、東日本大震災・原子力災害からの本格的な復興予算として「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日）に基づき、真に復興に資する施策を重点的に措置するものである。これに関連して、地方交付税の総額を1兆6,635億円増額し、震災復興特別交付税として、東日本大震災からの復旧・復興事業に係る地方負担額等の全額を措置することを内容とする「平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律等の一部を改正する法律」（平成23年法律第116号）が11月30日に成立した。

平成24年2月8日、平成23年度第4次補正予算及び第2次補正予算により増加した地方交付税の額の一部（4,608億円）を平成24年度分の地方交付税に加算する「東日本大震災に対処するための平成二十三年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律の一部を改正する法律」が成立した（平成24年法律第1号）。

また、3月30日、「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第18号）が制定され、復旧・復興事業の地方負担分、地方税の減収分等を全額措置するため、震災復興特別交付税を6,855億円確保することとされた。

これらの措置を受けた特別交付税等の交付状況等は次図のとおりである。

図 東日本大震災に係る特別交付税措置等について

特別交付税による対応			
23年4月	第1回特例交付 ⁸	762億円	
9月	第2回特例交付	1,748億円	
12月	12月分交付(うち震災分)	2,406億円	(うち取崩し型復興基金の創設に係る経費 1,960 億円)
24年3月	3月分交付(うち震災分)	163億円	
	東日本大震災分 計	5,079億円	

【参考】上記のほか、平成23年4月、6月、9月に普通交付税の繰上げ交付を実施

震災復興特別交付税の創設			
東日本大震災の復旧・復興事業に係る被災団体の財政負担をゼロとするとともに、被災団体以外の地方公共団体の負担に影響を及ぼすことがないよう、別枠で「震災復興特別交付税」を確保し、事業実施状況に合わせて決定・配分。			
○ 平成23年度(第3次補正予算)	16,635億円		
平成24年3月交付分	8,134億円		
翌年度繰越額	8,501億円	(※)	※年度調整分 1,365 億円を含む。
○ 平成24年度	6,855億円	(※)	
→ 繰越額を含めた平成24年度震災復興特別交付税の額は、13,991億円			

(出所) 総務省「防災対策推進検討会議中間報告に対する総務省の取組について」（平成24年4月26日）より作成

イ 緊急防災・減災事業

平成23年度第3次補正予算に伴って、復興財源に係る政府税制調査会等の方針を踏まえ、平成23年11月30日、「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律」（平成23年法律第118号）が制定された⁹。同法は、東日本大震災からの復興を図ることを目的として東日本大震災復興基本法第2条に定める基本理念に基づき平成23年度から27年度までの間に実施する施策のうち全国的に、かつ、緊急に地方公共団体が実施する防災のための施策に要する費用の財源を確保するため、臨時の措置として個人住民税の均等割の標準税率の引上げを行うこととしている。そして、これにより得られた財源を活用して、災害時に災害対策の拠点となる公共施設等の耐震化等を行うこととしている¹⁰。

ウ 東日本大震災復興交付金の創設

東日本大震災復興特別区域法（平成23年法律第122号）に基づき、著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要となる事業を対象とする東日本大震災復興交付金（国費：1兆5,612億円）が創設された。同交付金は、市町村の復興計画全体（関連する県事業を含む）をパッケージで国に提出し、復興庁が総額及び省庁・事業ごとの配分を決定した上で、地方公共団体に交付可能額を通知し、各地方公共団体が交付可能額の範囲で、復興庁に交付申請書を提出することとされている。しかし、被災団体から、申請内容に比べて厳しい査定結果であったとの声上がり、これに対して野田総理は、今回は採択されなかった事業や市町村等が要望を取り下げた事業の中には、事業の進捗や検討の進展状況等により今後採択可能となるもの、別途の予算や制度による対応が可能であるものも含まれており、市町村や県に丁寧に説明を行うとともに、今後とも被災地の要望を聞きながら、復興交付金の速やかな配分に努めていく旨答弁している¹¹。

エ 復興基金の創設

平成23年10月、総務省は、震災からの復興に向けて、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度の予算の枠に縛られず弾力的かつきめ細かに対処できる資金として、復興基金を創設することとした。

基金の活用方法には「取崩し型」と「運用型」の大きく二つが考えられるが、現在の低金利の状況で「阪神・淡路大震災復興基金」のような運用型基金は有効でないと判断され、東日本大震災に係る復興基金は取崩し型の基金により対処することとされた。

国の財政支援措置としては、特定被災地方公共団体¹²である9県（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県）が基金を設置する場合について、12月に特別交付税により措置（総額1,960億円（2兆3,000億円程度の運用型基金に相当））されている。復興基金の使途・運用は各県の判断に委ねられる。また、基金の規模の算定は市町村の財政需要を踏まえたものとされており、きめ細かな事業を実施するという基金の趣旨からも、市町村事業に十分に配慮した運用が期待されている。

4. 消防に係る取組

（1）緊急消防援助隊の出動及び福島第一原発事故への対応

平成23年3月11日、消防庁長官の指示により44都道府県から緊急消防援助隊¹³が出動し、救助活動、救急搬送、常備消防力が大きな被害を受けた消防本部への支援活動等を行った。同援助隊は5,064人の被災者を救助・救出し、6月6日に任務を終えて活動を終了した。なお、緊急消防援助隊の機能強化のため、平成24年度予算で73.9億円が措置されている。

福島第一原発事故に対しては、東京消防庁等9消防機関が出動して、放水活動や、除染システムの設置等を行うとともに、4月2日から、福島原子力発電所事故対策統合本部との調整を踏まえ、いわき市に進出拠点を確保した上で、首都圏の大都市の消防本部がそれぞれの消防本部で待機し、即応体制を確保した。その他、東京電力に対する消防ポンプ自動車の貸与、屋内待避区域における搬送、原発事故に係る救急搬送に対応するため周辺県の消防機関による即応体制の確保を行っている。

(2) 消防団の活動支援等

東日本大震災の際、消防団は、津波発生時の水門閉鎖、避難誘導等の活動を始め、被災者の救助や行方不明者の捜索等に取り組んだ。一方、254名もの死者・行方不明者が出た¹⁴。

平成23年度第1次補正予算及び第3次補正予算では、被災地の消防防災施設・設備の復旧のための補助金が創設されるとともに、消防職団員に対する賞じゅつ金も盛り込まれた。なお、消防団員等公務災害補償等共済基金の準備金不足分約200億円については特別交付税措置された（平成23年度第2回特例交付）。

平成23年11月から開催されている「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会」（座長：室崎益輝 関西学院大学教授）は、平成24年3月、津波災害時の消防団員の安全確保対策等を内容とした中間報告を行った。今後は、平成24年8月に予定される最終報告の取りまとめに向けて、消防団の装備・教育訓練の充実、消防団員の処遇改善・入団促進策等について検討を進めるとしている。

消防庁は、平成24年3月、津波災害時の消防団員の安全確保対策を取りまとめ、安全管理マニュアルの整備等について通知を行った¹⁵。また平成24年度に、中長期の観点も含めて、大規模災害時における消防団員の惨事ストレスについて研究会を開催するとしている。

(3) 大規模災害時における消防のあり方等に係る検討

東日本大震災の経験を踏まえ、今後の大規模災害時における消防のあり方等に係る検討も行われている。消防審議会は、平成23年8月、消防庁長官から「東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方について」の諮問を受けて、東日本大震災における被害や応急活動等を踏まえ、地域における地震・津波避難対策の推進、地域総合防災力の充実強化等について審議を行い、平成24年1月に答申を取りまとめた。

また、消防庁は、東日本大震災を受けて、消防審議会等の議論を踏まえ、平成23年11月から、大規模災害発生時の消防本部の効果的な初動活動のあり方や職員の安全対策を含め、消防本部が具体的に取るべき方策等について検討を開始し、「大規模災害発生時における消防本部の効果的な初動活動のあり方検討会報告書」（平成24年4月）を公表している。

5. おわりに

以上、震災発生以後1年余りの間に復旧・復興に向けて進められてきた、地方行財政分野に係る主な取組について概観してきた。

今後、本格的な復興が進められるに当たっては、専門的なマンパワーの確保を始めとして、被災地のニーズが一層多様化することが想定される。こうしたニーズに的確に対応していくために、各地方公共団体との間で一番身近な窓口である総務省は、きめ細かく、丁寧に、関係者の要望をくみ取るとともに、関係府省との連携を密にして、円滑かつ迅速に復興に向けた取組を進めていくことが求められる。

また、被災地においては、固定資産税等の税収減などの長期化が見込まれる中で、中長期にわたる適切な国の支援も必要とされる。

さらに、今回の震災では、市町村役場自体が機能を喪失したことが大きな打撃となった。大規模災害発生時に最前線に立つべき地方公共団体がその機能を喪失した場合に、どのように対応をすべきであるのか、更なる検証を行うことが求められよう。

¹ 平成23年6月以前の動きの詳細については、小松由季『東日本大震災発生を受けた地方行財政分野における取組』（「立法と調査」2011年6月号）及び竹之内美砂子『東日本大震災に係る地方税財政上の対応』（「立法と調査」2011年7月号）を参照されたい。なお、本稿作成に当たっては、総務省「東日本大震災に係る総務省の対応状況」を参考にした。

² 総務省「防災対策推進検討会議中間報告に対する総務省の取組について」（平成24年4月26日）

³ 第180回国会衆議院総務委員会議録第1号4頁（平24.2.3）

⁴ 第180回国会参議院総務委員会議録第7号5頁（平24.3.28）

⁵ 内閣府ウェブサイト<<http://www.cao.go.jp/shien/4-extra/system.html>>

⁶ 平成11年4月から平成17年3月末までに合併申請を行い、平成18年3月末までに合併した市町村。

⁷ 総務省「平成23年東北地方太平洋沖地震による被災者に対する地方税、使用料、手数料等の減免措置等について」（平成23年3月14日）及び総務省「平成23年東北地方太平洋沖地震による被災者に対する地方税の減免措置等の取扱いについて」（平成23年3月28日）

⁸ 平成23年3月31日に成立した「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成23年法律第5号）により、特別交付税について、地方公共団体の財政運営において特に著しい影響を及ぼすおそれのある大規模災害等が発生した場合は、12月及び3月とされている定例の交付とは別に、その額を決定・交付することができることとされた。東日本大震災においては、この特別交付税の特例交付制度を活用し、4月8日及び9月20日の2回にわたって計2,510億円の特例交付が実施された。

⁹ 同法律案提出時は、個人住民税の均等割の税率引上げ、地方たばこ税の税率引上げ等が盛り込まれていたが、その後、民主党、自由民主党及び公明党の3党間で協議が行われた結果、平成23年11月10日、たばこ税の税率引上げに係る規定の削除、個人住民税の均等割の税率の特例の適用期間及び加算額の変更等を行う旨合意がなされた。これを受けて、衆議院で同法律案の修正が行われている。

¹⁰ 第180回国会衆議院内閣委員会議録第2号5頁（平24.3.7）

¹¹ 第180回国会参議院本会議録第7号8頁（平24.3.21）

¹² 東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）に定められている。なお、同法の詳細は、前掲竹之内論文を参照されたい。

¹³ 阪神淡路大震災の教訓を踏まえ、大規模災害等において被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、国家的観点から人命救助活動等を効果的かつ迅速に実施し得るよう、全国の消防機関相互による援助体制を構築するため、平成7年6月に創設された。平成16年4月から法制化されるとともに、大規模・特殊災害発生時の消防庁長官の指示権が創設された。

¹⁴ 前掲注2

¹⁵ 消防庁「津波災害時の消防団員の安全確保対策について」（平成24年3月9日）