

東日本大震災に伴う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

(平成30年4月25日法律第19号)

森 稔 樹

1. はじめに

2011年3月11日に東日本大震災が発生してから8年が経過した。

この間に被災者支援や様々な復興事業が進められ、2018年3月9日の第20回復興推進会議において吉野正芳復興大臣⁽¹⁾の名義で出された資料によれば、避難者は47万人から7万3千人に減少し、住宅の自主再建は14万件（再建中または再建済み）、高台移転による宅地造成などの住宅再建は計画戸数1万8千戸のうち2018年1月末までに1万5千戸完成、災害公営住宅は計画戸数3万戸のうち2018年1月までに2万8千戸完成、などと報告されている⁽²⁾。

しかし、福島第一原子力発電所の廃炉作業は遅々として進んでおらず、2018年3月においても福島県の南相馬市、大熊町、双葉町、富岡町、浪江町、飯館村および葛尾村の全部

(1) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派）名については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として、それぞれ、第177回国会（2011年1月24日～8月31日）、第179回国会（2011年10月20日～12月9日）、第180回国会（2012年1月24日～9月8日）または第196回国会（2018年1月22日～7月22日）当時のものである。

(2) 吉野正芳「復興7年間の現状と課題（平成30年3月9日）」（http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20180309_shiryou1.pdf）。泉水健宏「東日本大震災からの復興の現状及び課題——まちづくり、被災者支援、交通、観光、避難解除区域の再生等——」立法と調査395号（2017年）3頁も参照。

なお、本稿は、自治総研480号（2018年）25頁に「地方自治立法動向研究23」として掲載された「東日本大震災に伴う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（平成30年4月25日法律第19号）」に加筆・修正を施したものである。また、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

または一部が帰還困難地域に指定されたままである。このうちの南相馬市を除く6町村は、2017年8月以降に特定復興再生拠点区域復興再生計画を復興庁に提出し、同年9月以降に復興庁より認定を受けている⁽³⁾。一方、南相馬市の居住率は旧避難指示区域において33.4%、浪江町の居住率は3.9%、富岡町は4.3%に留まり、復興庁の住民意向調査（平成30年2月13日に結果公表）によれば「戻らない」という回答が双葉町について61.1%、浪江町について49.5%であった⁽⁴⁾。また、例えば岩手県南部および宮城県北部の沿岸においては「復旧復興に対する住民の実感度が半数以下にとどまる」と報じられ⁽⁵⁾、岩手県においては復興事業（復旧事業）の完成が18箇所が遅れていると報じられた⁽⁶⁾。

このような中、第196回国会会期中の2018年4月10日、衆議院議員提出法律案第11号として「東日本大震災に伴う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」案が衆議院総務委員会に提出された。同案は4月12日に衆議院本会議において全会一致で可決され⁽⁷⁾、同月18日には参議院本会議においてやはり全会一致で可決され、法律として成立した⁽⁸⁾。その一週間後、4月25日に「東日本大震災に伴う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」は法律第19号として公布され、同日に施行された。

同法は「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」の一部を改正し、合併特例債に係る特例措置を延長するものである⁽⁹⁾。また、この改正により、法律の名称も「東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」（下線は筆者。以下同じ）に改められた。そもそも、「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」も当初は「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」という名称であった。

(3) 復興庁「特定復興再生拠点区域復興再生計画」（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/saiseikyoten/20170913162153.html>）。

(4) 共同通信社2018年6月9日付「進まぬ帰還、避難4.5万人＝南相馬の居住率3割－福島」（<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018060900434&g=eqa> 掲載終了）、河北新報2018年2月14日付「＜住民意向調査＞双葉、浪江『戻らない』微減 復興相『帰れる期待湧いてきた』」（https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201802/20180214_63022.html 掲載終了）も参照。

(5) 河北新報2018年6月5日付「＜復興実感度＞低い気仙沼・陸前高田 喪失感回復になお時間」（https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201806/20180605_73015.html）。

(6) 岩手日報2018年5月8日付「復興工事遅れ18カ所 県ロードマップ、2年延長は3カ所」（<https://www.iwate-np.co.jp/article/2018/5/8/13769> 掲載終了）。

(7) 「第196回国会衆議院会議録第18号（平成30年4月12日）」1頁。

(8) 「第196回国会参議院会議録第15号（平成30年4月18日）」12頁。

(9) 総務省自治財政局調整課「第196回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2018年7月号93頁において、趣旨や内容が簡潔に紹介されている。

本稿は「東日本大震災に伴う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」を題目とするものではあるが、これまで「地方自治関連立法動向研究」において「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」およびその一部改正法である「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」を検討する機会がなかったため、これらも併せて検討することとする。なお、法律の名称については、以下、原則として次のように記すこととお断りしておく。

「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」（平成23年8月30日法律第102号）、「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」：合併特例債特例法（または合併特例債特例法案）

「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」（平成24年6月27日法律第36号）：第一次改正法（または第一次改正法案）

「東日本大震災に伴う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」（平成30年4月25日法律第19号）：第二次改正法（または第二次改正法案）

「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和40年3月29日法律第6号）：旧市町村合併特例法

「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5月2日法律第40号）：東日本大震災財政援助助成法

2. 第177回国会における法律の成立

東日本大震災は第177回国会の会期中に発生した。これを受けて、東日本大震災財政援助助成法、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」（平成23年4月27日法律第29号）、「地方税法の一部を改正する法律」（平成23年4月27日法律第30号）、「平成23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5月2日法律第41号）など、多くの東日本大震災関連法律が成立し、施行された⁽¹⁰⁾。

(10) 本文中にあげた法律のうち、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」以外のものについては、拙稿「税・財政関係〔地方交付税法等〕」佐藤英善編『地方自治関連動向（第174～180回通常国会）』（2013年8月9日、地方自治総合研究所）518頁において取り上げ、検討を加えた。

合併特例債特例法も東日本大震災関連法律の一つである。しかし、他の税・財政に直接関連する法律案と異なり、合併特例債特例法案は衆議院議員提出法律案（第28号）であった。これには次のような事情が背景として存在した。

旧市町村合併特例法第11条の2第1項柱書は、「合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う（中略）事業又は基金の積立てのうち、当該市町村の合併に伴い特に必要と認められるものに要する経費」について、「当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度に限り」地方財政法第5条各号に掲げられる経費に該当しないものについても地方債を財源とすることを認める。また、旧市町村合併特例法第11条の2第2項は、「特定経費の財源に充てるために起こした地方債」のうち「総務大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費は、地方交付税法の定めるところにより、当該合併市町村に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入するものとする」と定める。なお、旧市町村合併特例法第11条の2は、同附則第2条第2項により、2005年3月31日までに合併申請を行った上で翌年3月31日までに合併を行った市町村について適用される⁽¹¹⁾。

従って、「平成の大合併」の最盛期と言いうる2004年度および2005年度に合併した市町村は、それぞれ、2014年度、2015年度に合併特例債起債の期限を迎えることとなる。また、東日本大震災で被災した大船渡市（岩手県）や潮来市（茨城県）は、いずれも2001年度に合併しており、2011年度末に起債期限を迎えることとなった⁽¹²⁾。このため、被災した市町村を初めとして合併特例債起債の期限の延長を求める声が高まったようであり、2011年7月には自由民主党において起債期限を5年間延長する旨の案がまとめられた⁽¹³⁾。当時の与党である民主党は、同年8月10日に総務部門会議を開き、自由民主党案への対応を協議した上で「合併特例債の発行可能期間の延長に関する提言」（以下、「提言」）をまとめ、「対象自治体は全ての合併市町村とす」る、「被災自治体」については「延長期間を

(11) 旧市町村合併特例法第11条の2については、市町村自治研究会編『逐条解説市町村合併特例法』〔改訂版〕（2003年、ぎょうせい）303頁を参照。

(12) 衆議院調査局総務調査室「第180回国会（常会）総務委員会参考資料 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について（平成24年4月）」6頁。「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁、小柳太郎「『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』について」地方財政2012年7月号121頁、柳澤千亜紀「地方行財政分野における復旧・復興への取組」立法と調査329号（2012年）27頁も参照。

(13) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(12)6頁において紹介されており、参議院総務委員会において稲見哲男衆議院議員が言及している〔「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁〕。

10年程度とす」る、「被災自治体の範囲は『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』に定める特定被災地方公共団体又は特定被災区域内の市町村とする」、「被災地以外の自治体」についても「少なくとも数年程度の延長をす」るものとした⁽¹⁴⁾。

以上の経過を経て、2011年8月11日の衆議院総務委員会（原口一博委員長）において、稲見哲男議員（民主党）、橘慶一郎議員（自由民主党）外1議員より、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会および公明党の三派共同提案として、合併特例債特例法案を衆議院総務委員会の法律案として決定すべきであるという動議が提出され、直ちに全会一致で可決された。ここで合併特例債特例法（案）の全文および「理由」を示しておく⁽¹⁵⁾。

（趣旨）

第1条 この法律は、東日本大震災（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）による被害を受けた合併市町村（旧市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）附則第2条第2項の規定によりなおその効力を有するものとされる同法（以下「旧合併特例法」という。）第2条第2項に規定する合併市町村をいう。以下同じ。）の実情に鑑み、当該合併市町村が旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる期間の特例を定めるものとする。

（地方債の特例）

第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村であって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）第2条第3項に規定する特定被災区域をその区域とするものに対する旧合併特例法第11条の2第1項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「15年度」とする。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

東日本大震災による被害を受けた合併市町村の実情に鑑み、当該合併市町村が市町

(14) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(12)31頁に資料5として掲載されている。

(15) 「第177回国会衆議院総務委員会議録第27号（平成23年8月11日）」12頁における橘議員による説明も参照。

村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する特定経費に充てるための地方債を起こすことができる期間を延長する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

法律案を前日の「提言」と比較すると、「対象自治体」が「被災自治体」に限定されており、延長期間も5年度と短縮された。「提言」の内容は後の第一次改正法において生かされることとなる。

法律案の可決に続いて、稲見議員外2議員より、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会および公明党の3派共同提案により「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件」という決議案が提出され、起立総員で可決された。決議は次の通りである⁽¹⁶⁾。

「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は、東日本大震災による被害を受けた合併市町村の実情に鑑み、当該合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業等に要する経費に充てるための地方債を起こすことができる期間を延長するものである。

この期間の延長は被災地域の合併市町村の実情を考慮した緊急の特例措置であるが、被災地域の合併市町村において、復旧・復興事業の見通し等、実態の把握や当該合併市町村の要望を踏まえ、必要があると認められる場合は政府として適切な措置を講ずるべきである。

また、被災地域以外の合併市町村においても、東日本大震災に起因する事情により市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施が遅延する等の影響が生じている場合には、そうした実情も考慮し、被災地域の合併市町村に対するものと類似の特例措置を政府として講ずるべきである。」

合併特例債特例法案、附帯決議案のいずれも、直ちに2011年8月11日の衆議院本会議において議題とされ、全会一致で可決された⁽¹⁷⁾。

合併特例債特例法案に関する実質的な審査は参議院総務委員会において行われた。以下、法律案の内容に関する質疑応答を概観しておく。

第一に、延長期間を5年度間としたことである。武内則男議員（民主党・新緑風会）の質疑に対し、稲見議員は「被災地でいいますと大船渡がこの平成23年度で10年間の期限が

(16) 「第177回国会衆議院総務委員会議録第27号（平成23年8月11日）」12頁。

(17) 「第177回国会衆議院会議録第38号（平成23年8月11日）」8頁。

切れるということもありまして、復興計画との関係はありますが、まずは緊急の措置として5年間の延長と、こういう形で与野党協議が調ったということで」あると答弁した。また、稲見議員は、民主党としても「復興計画との関連でいうと、被災地で10年、それから被災をしていない市町村においても、これから防災であるとか減災であるとか町づくりそのものを変更して実施をしていくことが考えられますので、そこにおいても延長の考え方が必要ではないか」と述べている⁽¹⁸⁾。

第二に、被災地以外の合併市町村である。武内議員は「今回の東日本大震災で実はその津波到達区域であったりとか様々な防災計画を見直さざるを得ない、町づくり計画を見直さざるを得ないというところに来てしまった」、「これから減災あるいは防災、それに対する町づくりの見直し、そして公共的ないわゆる避難所、あるいは災害復旧の拠点となる公共施設、様々な建設計画を見直さざるを得ないという状況に今なっているというのがこの三連動をめぐる関係の都道府県、基礎自治体だというふうに思」うとした上で「被災地以外の自治体に対する合併特例債、地方債の特例措置をしっかりと我々も検討していかなければならない」と質した。これに対し、稲見議員は「この今回の議員立法で適用される自治体」が72であるが「この間の合併特例債を発行している団体は555団体ございますので、そういう意味では、新たに統合した中学校を造るのに高台に造ろうという形で計画そのものが変わっていく、そういうことを含めて、今後、被災地以外の自治体の合併特例債の延長についても速やかに次の臨時国会などで政府の対応をしていただければと、こういうふうに思っ」て」と答弁した⁽¹⁹⁾。また、片山善博総務大臣は「被災地が5年で十分なのかどうかという問題、それから被災地以外のところにも必要性はありはしないかという問題、これにつきましても、衆議院の議決のときに附帯決議もありましたので、それらの点については政府としてよく検討いたしまして、今既にもう調査も始めておりますけれども、よく検討した上で必要がありましたら次の臨時国会に政府として御提案を申し上げ

(18) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁。

(19) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」8頁。寺田典城議員の質疑（同会議録9頁）も参照〔稲見議員は当初「この今回の議員立法で適用される自治体は69自治体ほどでございます」と答弁しており、後に72と訂正した（同会議録11頁）〕。

なお、第180回国会衆議院総務委員会において、政府参考人の久元喜造総務省自治行政局長は、合併特例債の起債が可能な市町村の数を557、実際に合併特例債を起債している市町村の数を556と説明している〔「第180回国会衆議院総務委員会会議録第11号（平成24年6月7日）」9頁〕。しかし、小柳・前掲注(12)124頁は「平成23年度において合併特例債を発行することができる」市町村を555としている。文献等により数字が異なり、曖昧さが残るが、本稿においては555としておく。

たいという、そういうつもりで今調査をしている」と述べた⁽²⁰⁾。

他方、片山虎之助議員（たちあがれ日本）は「この被災地以外の市町村の合併特例債を延ばすという御検討をされているのかもしれませんが、しかし、これは大変格差の議論が出ますよ。被災地と被災地以外の合併市町村と非合併市町村と、こうなったときに、被災地でないところはどういうことに認めるのかということ、延ばすのかということ、どういうケースの、それから合併していないところ、状況が似たようなところ、そのバランスをどういうふうに考えますか」と質した。これに対し、片山総務大臣は「例えば仮に被災地以外のところを延ばすということにしましても」合併特例債の起債総額の変更はないので「合併をしてこれまでも合併特例債を使って事業をしたところとの間で金額的には遜色はありません。ただ、今回被災地を延ばすということに鑑みて被災地以外のところを延ばすかどうかということが論点で」あり、「今回被災はしていないけれども津波の被害が想定されるところで改めて被害想定を考えたときに、これまでの計画に盛り込まれた施設の建設場所がいいのかどうか、やはりこれは見直さなきゃいけないということが現実にあるので「必要な延長期間というのが被災地以外でも出てくる可能性は十分にあり」と答弁した⁽²¹⁾。

第三に、合併特例債起債の期限の延長と市町村建設計画（旧市町村合併特例法第11条の2第1項、同第5条を参照）との整合性である。寺田典城議員（みんなの党）がこの点について質したのに対し、片山総務大臣は「市町村計画との整合性もよく当然検討されると思いますし、今の現行の仕組み、すなわち市町村計画に盛り込んであるものを対象とするというその枠組みも、市町村計画がそのままいいのかどうか、市町村計画の変更あり得べしということも含めた制度の見直しが必要だろう」と答弁した⁽²²⁾。

第四に、合併特例債と過疎事業対策債（過疎債）などとの関係である。片山総務大臣は、寺田議員の質疑に対する答弁において「合併特例債は過疎債とは違いまして、一定の額を定めてそれを、表現は悪いですがけれども、既得権といいますか、そういう形で付与しているものでありますから、その使い方について、被災地については私はより柔軟な対応をしなければいけない」、「今回、第一陣といいますか、5年間の延長ということがこれはその一つの、弾力化の一つの形態だろうと思いますし、それから市町村計画を硬直的に考えることはやはり避けなければいけない」、「復興計画との間で柔軟に有機的に組み合わせ

(20) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」9頁。

(21) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」12頁。

(22) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」9頁。

せることが必要だろう」、「その辺は市町村計画に必ずしも、既存の市町村計画に必ずしもとらわれないような柔軟な対応をする必要があるだろう」として「次の国会に必要な関連の法案も用意したい」と述べた⁽²³⁾。また、片山虎之助議員は、合併特例債、過疎事業対策債、辺地対策事業債などの「整理をしっかりとしながら市町村計画を、建設計画を見直し」なければならず、これらの「仕分」をしなければならないと質した。これに対し、片山総務大臣は「この合併特例債、延長された合併特例債の活用、さらには地域によっては過疎債、辺地債もありますので、それらを含めて総合的に地域の復興にどういう事業を当てはめていくのか、いつやるのかということ、もう一回その市町村計画のようなものを再検討する必要があるだろうと思いますので、そのためにもやはり今回のようなある程度の期間の延長ということは必要だろうと思います」と答弁した⁽²⁴⁾。

合併特例債特例法案は、参議院総務委員会においても全会一致で可決された。その後、片山さつき議員（自由民主党）より、民主党・新緑風会、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革および社会民主党・護憲連合の6派共同提案による「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に対する附帯決議」案が提出され、全会一致で可決された。附帯決議は以下の通りである⁽²⁵⁾。

「政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、合併特例債を発行できる期間の延長は、東日本大震災の被災地域に所在する合併市町村の実情を考慮した緊急の特例措置であることから、当該合併市町村における復旧・復興事業の見通し等、実態の把握に努めるとともに、当該合併市町村の要望を踏まえ、必要があると認められる場合は、期間の延長等適切な措置を講ずること。
- 二、被災地域以外に所在する合併市町村においても、東日本大震災に起因する事情により市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施が遅延する等の影響が生じている場合には、当該合併市町村の実情を考慮し、被災地域の合併市町村に対するものと類似の期間の延長に係る特例措置を講ずること。」

合併特例債特例法は、2011年8月24日の参議院本会議において、全会一致で可決され、成立した⁽²⁶⁾。そして、同月30日に公布され、即日施行された。

(23) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」9頁。

(24) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」11頁。

(25) 「第177回国会参議院総務委員会会議録第22号（平成23年8月23日）」13頁。

(26) 「第177回国会参議院会議録第35号（平成23年8月24日）」16頁。

3. 第180回国会における改正

(1) 第179回国会

先に示した民主党の「提言」、第177回国会衆議院総務委員会の決議および参議院総務委員会の附帯決議などにみられるように、合併特例債起債の期限の更なる延長を求める意見は強かった。

これを受けて、野田佳彦内閣は第179回国会会期中の2011年11月1日に第一次改正法案の提出を閣議決定し、同日に第一次改正法案を内閣提出法律案第9号として衆議院に提出した⁽²⁷⁾。第一次改正法案は同年12月8日に衆議院総務委員会に付託されたが、翌日の総務委員会において閉会中審査の扱いとすることが全会一致で可決された⁽²⁸⁾。

(2) 法律（案）の内容

第一次改正法（案）は、合併特例債特例法の一部を次のように改正するものである。

改正後	改正前
東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律 (趣旨) 第1条 この法律は、東日本大震災（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）の発生後における合併市町村（旧市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）附則第2条第2項の規定によりなおその効力を有するものとされる同法（以下「旧合併特例法」という。）第2条第2項に規定する合併市町村をいう。以下同じ。）	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 (趣旨) 第1条 この法律は、東日本大震災（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）による被害を受けた合併市町村（旧市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）附則第2条第2項の規定によりなおその効力を有するものとされる同法（以下「旧合併特例法」という。）第2条第2項に規定する合併市町村をいう。以下同

(27) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(12)7頁、柳澤・前掲注(12)27頁。

(28) 「第179回国会衆議院総務委員会議録第7号（平成23年12月9日）」1頁。

改正後	改正前
<p>の実情に鑑み、合併市町村が旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる期間の特例を定めるものとする。</p> <p>(地方債の特例)</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村に対する同項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「15年度（<u>合併市町村が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）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である場合又は同条第3項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村である場合にあっては、20年度</u>）」とする。</p>	<p>じ。)の実情に鑑み、当該合併市町村が旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる期間の特例を定めるものとする。</p> <p>(地方債の特例)</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村であって<u>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）第2条第3項に規定する特定被災区域をその区域とするものに対する旧合併特例法第11条の2第1項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「15年度」とする。</u></p>

また、提案「理由」は次のように述べられている。

「東日本大震災の発生後における合併市町村の実情に鑑み、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する経費に充てるための地方債を起すことができる期間を延長する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」

既に述べたように、先の民主党の「提言」の内容は第一次改正法において生かされた。すなわち、合併特例債特例法の適用の対象となる市町村は2001年度以降に合併した全市町村（実際には、2011年度において合併特例債を起債しうる555市町村）に拡大される。一方、延長期間は「被災自治体」とそれ以外の合併市町村とは異なり、「被災自治体」については10年度間、それ以外の合併市町村については5年度間である。ここで「被災自治体」とは、東日本大震災財政援助助成法第2条第2項にいう「特定被災地方公共団体」に該当する市町村、または同第3項にいう「『特定被災地

域』をその区域とする市町村」を指す⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾。

(3) 第180回国会

第一次改正法案は第180回国会召集日の2012年1月24日に衆議院総務委員会に再付託され、4月17日になって衆議院総務委員会において川端達夫総務大臣による趣旨説明が行われ⁽³¹⁾、6月7日に審査が行われ、起立総員で可決された⁽³²⁾。しかし、全く質疑応答がなされなかった訳ではなく、いくつかの問題も指摘された。本稿においては一点のみを取り上げておく。それは、合併特例債特例法の存在意義というべきものである。

柿澤未途議員（みんなの党）は「合併特例債により、合併市町村は、95%の充当率、元利償還に当たっての70%の交付税措置」を受けられることを指摘し、「全国の市町村が合併あるなしにかかわらず当事者である震災を踏まえた防災」を理由としつつ「合併市町村にだけこのような優遇がもたらされるというのは、これは見ようによっては非常に不公平な話というふうに受け止められる可能性がある」と質した。これに対し、川端総務大臣は「合併に伴ういろいろな事業を行うという必要のために」合併特例債の起債が認められるとした上で、「その計画自体が、震災見合い、あるいは津波対策含めて、根本的に見直さなければならないという事態で、時間をおくらせてほしい。あるいは、その他、マンパワーが震災等を含めた部分でいろいろかかわったもの等含めて遅れているので、おくらせて欲しいというニーズでありまして、この特例債を、震災対応のために、防災関係のためにやるための財源手当てをする制度では」

-
- (29) 「特定被災地方公共団体」は「青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県並びに東日本大震災による被害を受けた市町村で政令で定めるものをいう」（東日本大震災財政援助助成法第2条第2項）。また、「特定被災地域」は「東日本大震災に際し災害救助法（昭和22年法律第118号）が適用された市町村のうち政令で定めるもの及びこれに準ずる市町村として政令で定めるものの区域をいう」（同第3項）。いずれについても、「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第2条第2項及び第3項の市町村を定める政令」（平成23年5月2日政令第127号）により、東日本大震災財政援助助成法が適用される市町村の範囲が定められる。
- (30) 総務省自治行政局市町村体制整備課「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の施行について」（2012年6月27日付事務連絡。小柳・前掲注(12)130頁で紹介されている）によると、2012年2月22日の時点において合併特例債の起債が可能である「被災自治体」は75市町である。
- (31) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第10号（平成24年4月17日）」1頁。
- (32) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第11号（平成24年6月7日）」16頁。

なく、「全国あまねくいろいろな防災事業は、それは全国的ないろいろな事業を含めて我々としては取り組んでいるということでもありますので、今回の部分は、合併市町村とそれ以外の市町村の間で不公平が生じるものではない」と答弁した⁽³³⁾。

これを受けて、柿澤議員は、過疎地域自立促進特別措置法の「改正により、過疎債の発行期限も平成33年まで5年間延長となる」が、合併特例債を含めて「このような形で優遇的な起債を認める、こうすることで、高齢化や人口減少、地域経済の低迷で苦しむ市町村が起債という借金に依存した財政運営にさらに陥っていく」として「合併特例債も過疎債も延長は今回限りにすべきというふうに考え」と質した。これに対し、川端総務大臣は「合併市町村の一体性の速やかな確立を図るための公共的施設の整備、一体感の醸成等を余り長期にわたってそういう合併に伴ってというのとはということで、10年一区切りということでもあります」、「現時点で必要とされる措置は講じているつもりでございますので、さらなる延長が必要であるというふうには認識をいたしておりません」と答弁した⁽³⁴⁾。

第一次改正法案は、6月8日の衆議院本会議において全会一致で可決された。同日に参議院に送られ、同月13日に参議院総務委員会に付託された。そして、6月19日の参議院総務委員会において「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」案とともに第一次改正法案の審査が行われ、ともに全会一致で可決された⁽³⁵⁾。

第一次改正法は、6月20日の参議院本会議において全会一致で可決・成立し⁽³⁶⁾、同月27日、法律第36号として公布され、即日施行された。

4. 第196回国会における改正

(1) 第二次改正法の内容および背景

前述のように、第二次改正法案は2018年4月10日に衆議院議員提出法律案第11号と

(33) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第11号（平成24年6月7日）」14頁。参議院総務委員会においても、同旨の質疑が又市征治議員（社会民主党）によってなされている〔「第180回国会参議院総務委員会議録第14号（平成24年6月19日）」14頁〕。

(34) 「第180回国会衆議院総務委員会議録第11号（平成24年6月7日）」15頁。「第180回国会参議院総務委員会議録第14号（平成24年6月19日）」3頁における川端総務大臣の答弁も参照。

(35) 「第180回参議院総務委員会議録第14号（平成24年6月19日）」15頁。

(36) 「第180回参議院議録第17号（平成24年6月20日）」5頁。

して衆議院総務委員会に提出された。これは、同日の衆議院総務委員会において坂本哲志議員（自由民主党）、橘慶一郎議員（自由民主党）、原口一博議員（無所属の会）外4議員より、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会および社会民主党・市民連合の7党派共同提案として、第二次改正法案を衆議院総務委員会提出の法律案として決定すべきであるという動議が提出されたことによる⁽³⁷⁾。

第二次改正法（案）は、合併特例債特例法の一部を次のように改正するものである。

改正後	改正前
<p>東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律</p> <p>（趣旨）</p> <p>第1条（略）</p> <p>（地方債の特例）</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村に対する同項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「<u>20年度</u>（合併市町村が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）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である場合又は同条第三項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村である場合にあっては、<u>25年度</u>）」とする。</p>	<p>東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律</p> <p>（趣旨）</p> <p>第1条（略）</p> <p>（地方債の特例）</p> <p>第2条 平成23年度において旧合併特例法第11条の2第1項の規定により地方債を起すことができる合併市町村に対する同項の規定の適用については、同項中「10年度」とあるのは、「<u>15年度</u>（合併市町村が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）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である場合又は同条第三項に規定する特定被災区域をその区域とする市町村である場合にあっては、<u>20年度</u>）」とする。</p>

第二次改正法（案）は、合併特例債特例法の名称を「東日本大震災等……」に改めるとともに、合併特例債起債の期限を、第一次改正法からさらに5年度、旧市町村合併特例法第11条の2で定められたところからであれば10年度または15年度延長するものである。再延長を行わなければ、480の市町村が2017年度から2020年度までに、75

(37) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」1頁。

の市町村（「被災自治体」）が2021年度から2025年度までに起債最終年度を迎えることとなる⁽³⁸⁾。しかし、岐阜市、津市など160団体の首長からなる「合併特例債の再延長を求める首長会」は「大規模災害が生じたため、復旧・復興事業を優先させたい」、「旧市町村間における市民館の合意形成に時間を要している」および「東日本大震災の復興事業や東京オリンピックによって全国的に建設需要が増大し、計画的な事業実施に支障を生じている」として起債期限の再延長を要望していた⁽³⁹⁾。

一方、期間の延長は明らかであるが、名称に加えられる「等」の意味は「法律案要綱」において示されていない。提案「理由」においても、「最近における合併市町村の実情に鑑み、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する経費に充てるための地方債を起すことができる期間を延長する必要がある」と記されているのみである。坂本議員は「平成28年熊本地震等の相次ぐ大規模災害や、全国的な建設需要の増大、東日本大震災の被災市町村における人口動態の変化等により、合併市町村の市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施に支障が生じている状況にあ」るために第二次改正法案を提出した旨を述べる⁽⁴⁰⁾。しかし、そうであるとすれば大震災などの大規模災害が発生する度に合併特例債起債の期限が延長されることにつながりかねない。

（2）衆議院総務委員会における質疑応答

第二次改正法案は2018年4月10日の衆議院総務委員会において提出され、同日に起立総員で可決された。「審査省略」とされたが、若干の点について質疑応答がなされた。

(38) 「合併特例債の発行期限に係る状況について」（総務省作成）によると、内訳は、2017年度が3、2018年度が22、2019年度が186、2020年度が269である。なお、この資料は衆議院法制局の高森雅樹氏より地方自治総合研究所にお送りいただいたものである。改めて御礼を申し上げます。

(39) 注(38)にあげた「合併特例債の発行期限に係る状況について」による。毎日新聞2018年1月25日付「岐阜市 合併特例債延長、市長が要望 自民の国会議員に/岐阜」（<https://mainichi.jp/articles/20180125/ddl/k21/010/111000c>）なども参照。野田聖子総務大臣も「人手不足やら、オリンピック、パラリンピックの公共投資なんかで人手がなく、何度も何度も入札不調とかがあって、計画どおりにやはり事が進んでいないところが地方に随所にございます」と述べている〔「第196回衆議院総務委員会議録第2号（平成30年2月20日）24頁」〕。

(40) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」1頁。「第196回国会衆議院議録第18号（平成30年4月12日）」1頁における古屋範子総務委員長の趣旨説明も同旨。

① 第二次改正法案による合併特例債起債の期限の延長

原口議員は「今度延長してしまうと四半世紀にわたる延長に実質的になるところもあるのかもわからない。そうすると、（中略）合併しているところと合併していないところの格差、あるいは補助金の中に身を置くその時間が長くなる」、「今回の延長を合併特例債の発行可能期間の最後の延長とすべきではないかと思う」と質している。これに対して、野田聖子総務大臣は「総務省としてのお答えは差し控え」としつつ、「合併特例債の発行可能期間は、合併市町村の一体感を早期に醸成するために設けられたものであること、そして同時に、合併特例事業については、計画していた事業を実施、完了することが合併の効果を住民の皆様にも実感していただく上で重要であることを踏まえ、総務省としては、今後とも、法に定められた発行可能期間内に事業が着実に実施され完了するよう、適切に対処してまいります」と答弁している⁽⁴¹⁾。

本村伸子議員（日本共産党）も「発行期間の延長による恩恵を受ける」市町村の「多くは被災地以外の合併市町村で」としつつ、「本法案は、前の改正で追加された、被災地以外の合併特例債の発行期間を再延長するものであり」、「これによって、合併推進のためのあめという役割を果たしてきた優遇措置を更に継続するということになる」と質したのに対し、坂本議員は「合併特例債は、平成の合併を推進する観点から、手厚い財政措置として設けられたものであると承知しており」、「今回の改正は、その発行可能期間を延長するものであるが「改正案はあくまでも、平成28年熊本地震等の相次ぐ大規模災害や、全国的な建設需要の増大、さらには東日本大震災の被災市町村における人口動態の変化等により、合併市町村の市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施に支障が生じているという状況にあること、そして、これに加えて、160を超える地方公共団体からの要望があること、このことを踏まえ、合併特例債の発行可能期間を延長するものである」という点を何とぞ御理解いただきたい」と答弁した⁽⁴²⁾。

また、本村議員が「これは最後の延長法案なんだという御説明」の根拠について質したのに対し、橘議員は「合併特例債の発行可能期間につきましては、合併特例債が合併市町村の一体感を早期に醸成するためのものであり、余り長期にわたって

(41) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」3頁。

(42) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」3頁。

発行されることは適当でないことから設けられたものであると承知をしております」と答弁した。その上で、橘議員は「今般、合併特例債の発行可能期間を延長するという法改正の要望を多くの地方公共団体からいただいているところでありますが、この要望されている延長幅は5年間であること、「合併特例債の発行可能上限額の約12兆円のうち、相当程度の部分につきましては既に発行済み、又は発行が予定されていると聞いているところであること、「これらをあわせて考えてみれば、今回、5年の延長を行うことで、現在、事業の実施あるいは完了に懸念がある事業についても、ほとんどが完了するものであらうと見込まれ」るために「私ども提案者といたしまして、今後、合併特例債の発行可能期間のさらなる延長が必要であるとは認識をしていない」と述べた⁽⁴³⁾。

② 合併市町村と非合併市町村

本村議員は「被災地にとって復旧や復興というのはまず最優先されるべきものである、それは合併しなくとも、していても同じことだ」とした上で「合併しなかった被災市町村にも合併特例債と同等の地方債が使えるようにするべきではないか」と質した。これに対し、野田総務大臣は「合併特例債は、合併した市町村が、合併後の一体性の速やかな確立や均衡ある発展に資するため、市町村建設計画に基づいて実施する公共的施設の整備事業等に活用できるものであり、「災害により被害を受けた地方自治体の財政負担については、総務省として、被災自治体の実情をよくお伺いしながら、その財政運営に支障が生じないように、地方交付税や地方債による地方財政措置を講じ」、「引き続き、総務省が被災自治体の力強い仲間であらねばならないとの強い思いのもと、現場主義を基本に、被災地が置かれている状況や課題をお伺いして、被災地の復旧復興に全力で取り組む」と答弁した⁽⁴⁴⁾。

なお、第二次改正法案の可決の後、橘議員、武内則男議員（立憲民主党）外6議員より、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本共産党、日本維新の会および社会民主党・市民連合の8派共同提案として「東日本大震災等に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する件」という決議案が提出され、起立総員で可決された。決議は次のとおりである⁽⁴⁵⁾。

「政府は、東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一

(43) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」4頁。

(44) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」4頁。

(45) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第8号（平成30年4月10日）」4頁。

部を改正する法律案が、平成28年熊本地震等の相次ぐ大規模災害や、全国的な建設需要の増大、東日本大震災の被災市町村における人口動態の変化等により、合併市町村の市町村建設計画に基づいて行う事業等の実施に支障が生じている状況を踏まえ、合併特例債の発行可能期間の再延長を行うものであることに鑑み、合併特例債に係る次の事項について措置すべきである。

- 一 合併特例債の発行可能期間が合併市町村の一体感を早期に醸成するために設けられたものであることを踏まえ、合併市町村が、今後、合併特例債の発行可能期間の更なる延長を行うことなく、今回の延長期間内に市町村建設計画に基づいて行う事業等を住民合意を尊重し、実施・完了することができるよう、必要な助言を行うこと。
- 二 今後、人口減少等により公共施設等の利用需要の変化が予想されることを踏まえ、住民合意に基づいて合併特例債が効果的・計画的に活用されるよう、周知徹底を図ること。」

(3) 参議院総務委員会

第二次改正法案は、4月12日に参議院に受理され、同月16日に総務委員会に付託された。審査は17日に行われている。第二次改正法案による合併特例債の発行期限の延長の意味について、吉川沙織議員（民進党）および山下芳生議員（日本共産党）が質しており、野田総務大臣および橘議員が答弁しているが、衆議院総務委員会における質疑応答と同旨である⁽⁴⁶⁾。

直ちに採決が行われ、第二次改正法案は全会一致で可決された。その後、吉川議員より、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）および立憲民主党の6派共同提案による「東日本大震災に伴う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に対する附帯決議」案が提出され、やはり全会一致で可決された。附帯決議は次のとおりである⁽⁴⁷⁾。

「政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、合併特例債の発行可能期間が合併市町村の一体感を早期に醸成するために設けられた趣旨を踏まえ、今回の延長発行期間を更に延長することなく、合併市町村

(46) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成30年4月17日）」3頁、4頁。

(47) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第6号（平成30年4月17日）」4頁。

が市町村建設計画に基づく事業等を住民合意を尊重し、期間内に実施・完了することができるよう、必要な助言を行うこと。

二、今後の人口減少等による公共施設等の需要の変化等の地域の実情を踏まえ、合併市町村において、住民合意に基づいて合併特例債が効果的・計画的に活用されるよう、周知徹底を図ること。」

5. おわりに

合併特例債特例法、第一次改正法および第二次改正法のいずれも、国会において全会一致で可決・成立した法律である。東日本大震災の傷痕が今もなお強く残る現在においては当然の帰結と評価しうる。しかし、合併特例債特例法が抱える問題は、改正の度に拡大しているものと思われる。

第一に、当初は合併市町村のうちの「被災自治体」に適用対象が限定されていたが、第一次改正法により全ての合併市町村に拡大されたことである。改正は、市町村建設計画の変更、防災計画の推進が大義名分とされたが、これらは合併の有無と無関係であるにもかかわらず、合併市町村のみを優遇するような形となっている。旧市町村合併特例法第11条の2第2項により合併特例債について「元利償還に要する費用」が「当該合併市町村に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入」されるだけに、合併市町村と非合併市町村との差は明らかである。他方、非合併市町村である「被災自治体」への具体的な財政支援策については、少なくとも国会における審議を概観する限りにおいては明確にされなかったと言わざるをえない。また、適用対象の拡大により、合併特例債特例法は東日本大震災関連法律としての性格を薄めたことも、指摘しておく必要はあろう。

第二に、合併特例債と、過疎事業対策債、辺地対策事業債など他の地方債との関係である。第177回国会において「整理」「仕分」の必要性が指摘されたにもかかわらず、明確な態度は示されないままに終わり、その後の国会においては議論すら行われていない。

第三に、第二次改正法が合併特例債起債の最後の延長となりうるか、という点である。前述のように、第二次改正法は合併特例債起債の期限を、旧市町村合併特例法第11条の2で定められたところからであれば10年度または15年度延長した。第196回国会においては「さらなる延長が必要であるとは認識をしていない」という答弁がなされ、衆議院総務委員会の決議および参議院総務委員会の附帯決議においても再々延長をすべきでないという

趣旨が盛り込まれているが、結局は復興事業（復旧事業）の進行の度合いに左右されるのではなかろうか。北海道胆振東部地震（2018年9月6日）など、近時の状況を踏まえるならば、合併特例債起債の期限の再々延長はありうるものと考えなければならない。しかし、今後は再々延長でなく、地方交付税の改革、合併特例債以外の地方債の起債など、合併の有無に関係なく、公平な財源保障をなしうる手段によるべきであろう。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）