

再建過程にある地方自治体と 中央政府の関係に関する一考察 —福島復興再生特別措置法第17条に基づく 生活環境整備事業を事例として—

松澤幸太郎

はじめに

発災後2年を過ぎた今日においても、国や被災した地方自治体は、東日本大震災の被害に対する復興事業に鋭意取り組んでいる。

被災した市町村では、行政機関自体が被災し、さらにその職員や関係者も被災した。このことから、これら市町村の行政機関の行政能力は、震災前と比較して大きく毀損しているという問題がある。この点については、国家公務員の派遣のほか、災害時相互応援協定や姉妹都市提携等による地方公共団体間での人的支援、全国知事会や総務省が全国市長会・全国町村会の協力を得て構築したシステム等による職員派遣、公務員OB、民間実務経験者、青年海外協力隊帰国隊員等の活用、都市再生機構の現地の人員体制の強化等を通じた、被災市町村行政に対する人的支援が行われ、さらに被災市町村でも職員採用を行う等の取り組みがなされている。もっともこのような取り組みにかかわらず、自治体が要望する人員数を確保することは、依然として困難な状況にある¹。

このような状況下において、日々の行政事務に加え、復興関係の行政事務が被災

1 平成25年4月1日総務省発表の「平成25年度東日本大震災被災市町村への職員派遣について」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000220955.pdf)によれば、岩手、宮城、福島三県の職員派遣要望数1477名に対し、充足されたのは1046名であり、431名不足しているとされている。

もっとも教員については、児童・生徒が被災市町村に帰還していない一方で、教員の定員は、加配措置により、削減していないことから、不足感はないとも言われている。この点について、たとえば文部科学省の以下のWebサイト参照。http://www.mext.go.jp/a_menu/saigajohou/syousai/1307750.htm

市町村に生じている現状²を考えると、上述のような人員の確保に加え、行政事務処理の合理化や簡素化をさらに進め、復興行政の処理自体が復興のボトルネックにならないようにする配慮がさらに必要と思われる³。

この点から本稿では、復興政策の一つである生活環境整備事業を一例として、復興行政に係る行政事務の合理化の可能性を検討することとする。具体的には、第一に生活環境整備事業の概要を説明し、第二に、生活環境整備事業の実施手続を概観する。第三に、生活環境整備事業は、市町村に対する補助事業ではなく、国からの委託事業であることを踏まえ⁴、補助事業と委託事業の法的相違点を比較し、被災自治体との関係での委託事業枠組みの利用の適切性を検討する。第四に憲法92条との関係で、被災した地方自治体への国による関与のあり方について検討する。最後

- 2 東日本大震災で被災した宮城、岩手、福島、被災三県の平成22年と平成23年の県及びこれらの県に所在する市町村の歳入はそれぞれ以下のとおりである。

＜被災三県の平成22年、23年の歳入＞

	平成23年度歳入	平成22年度歳入
福島県歳入	2,285,664,394	858,467,723
福島県「市」歳入合計	797,703,557	614,221,558
福島県「町村」歳入合計	301,512,873	249,074,663
岩手県	1,353,207,982	731,181,037
岩手県「市」歳入合計	642,659,386	476,882,842
岩手県「町村」歳入合計	216,748,186	169,290,293
宮城県	1,972,489,548	856,381,019
宮城県「市」歳入合計	1,292,275,567	784,698,124
宮城県町村歳入合計	278,903,532	166,262,786

(千円)

上記のとおり、これら三県のいずれの県、市町村においても、平成22年度から平成23年度にかけて予算規模が大きく拡大している。震災後被災三県に対する各種支援が実施されていることから、これは当然である。そして、予算規模の拡大に伴って予算執行事務が拡大することは想像に難くない。平成23年度と比較して平成24年度以降は、国からの交付金等が縮小することから、平成24年度以降に、事務負担がそれほど大きく拡大することはないと予想される。もっとも、依然として、被災地の地方自治体が、通常負担する事務に加えて、復興関係の事務を負担することは変わりないと思われる。

- 3 この点はすでに一部で認識されており、たとえば復興庁の公表している「復興の現状と取組」(http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130520_sanko06.pdf)の「2-19 被災自治体の職員確保等に向けた取組」では、「被災自治体の事務負担を軽減するために、発注方法の工夫（CM方式の導入等）や、事務のアウトソーシング（土地買取関連業務の補償コンサルタントへの委託等）など、事業実施に必要な職員やその労力を減らす取組を推進」するとしている。
- 4 生活環境整備事業は、平成24年度分予算については、正確には委託費ではないが、平成25年度分予算については委託費で計上されていることから、本稿では委託費としての生活環境整備事業を前提として記述する。

に以上の各検討をまとめ、東日本大震災からの復興における復興行政の合理化のあり方について整理する。

1. 生活環境整備事業の概要

福島復興再生特別措置法（以下、福島特措法）第17条は、避難解除等区域復興再生計画に基づき⁵、国の費用負担により、「住民の生活環境の改善に資するために必

5 避難解除等区域復興再生計画第1部V分野別の取組2.生活環境の復興・再生の部分では（http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130319_keikaku.pdf）、以下の点が述べられている。

まず全般的事項の一つ目として、「避難指示が解除された区域及び解除が見込まれる地域を中心に、生活環境の再生を図り、以下の長期的な視点により施策・事業を実施する。」として、以下の二点を挙げている。

- ①地域社会の持続的な発展に向け、住民同士が支えあうコミュニティの形成を目指す。
- ②若い世代、子育て世代、要援護者等、全ての住民が安心して居住し、魅力を感じるまちづくりを目指す。

次に全般的事項の二つ目として「解除された区域及び解除が見込まれる区域から復旧・復興に取り組む。広域の地域経済社会の復興のために早期復旧を強く要望される施設等は、先行して復旧・復興に取り組む。」としている。

この全般的事項の下、以下の二つが挙げられている。

(1) 医療・教育などの公共サービスの提供体制の確保

この表題の下では、取り組みの指針として、以下の三点が述べられている。

- 住民が生活するために必要な医療、教育などの公共サービスの提供体制の確保
- 短期的には、住民の帰還にあわせ、医療・福祉の確保、教育の再生、防火・防犯体制の確保、上下水道の供与、ごみ・し尿処理・収集などの広域行政サービスを計画的に原状回復
- 中期的には、必要な医療機能等の確保や十分な教育環境を整備し、公共サービスの提供体制を充実

この指針の下で、①医療・福祉、②教育・保育、③上下水道等、④廃棄物処理、⑤通信・放送、⑥役場機能の確保、⑦公共施設等の機能回復についての個別事項が述べられている。

(2) 質の高い生活環境の整備

この表題の下では、以下の点が取り組みの指針として挙げられている。

- 住民が地域の絆を感じ、将来の生活設計を描くことが可能な質の高い生活環境を整備
- 短期的には、災害公営住宅の整備に対する支援などの居住の安定のための生活再建支援に加え、孤立世帯の不安を解消するためのコミュニティの再生、防犯・防災体制を再構築
- 中期的には、住民の生活圏の拡大やコミュニティの再形成を念頭において、生活環境を再構築

この指針の下で、①防犯・治安、②防災そのほかの安全の確保、③民間サービス、④コミュニティの再生、⑤子育て環境の整備についての個別事項が述べられている。

なおこの点に関連して、本計画の基礎となっている福島復興再生基本指針は、第2部「避難解除等区域等の復興及び再生」の「2 避難解除等区域の復興及び再生の推進のために政府が着実に実施すべき施策に関する基本的な事項」にある「(3) 生活環境の整備」の項目で、概要次の点を述べている。（<http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/tokusohou-kuh>）

要となる公共施設又は公益的施設の清掃その他の当該施設の機能を回復するための事業」として、生活環境整備事業を内閣総理大臣が行うと定めている。当該事業は、対象となる公共施設又は公益的施設を管理する者の要請に基づいて行うことができる。

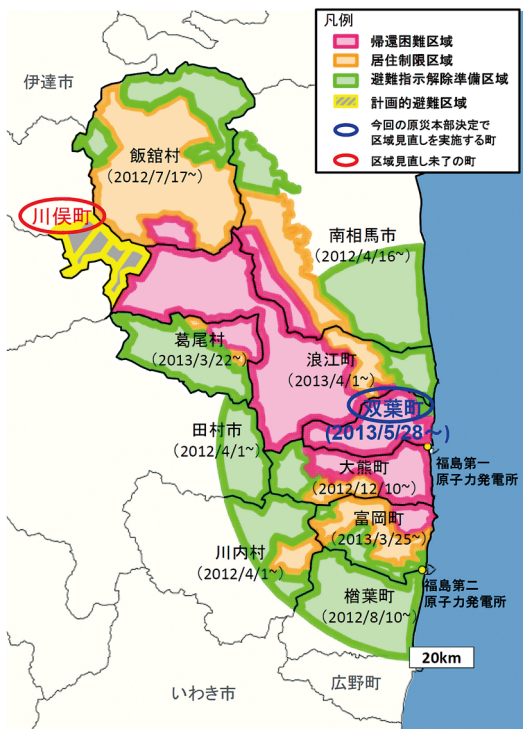
本事業としては「避難解除等区域」における事業と、避難指示の対象となっている区域⁶における事業であっても、避難解除等区域の復興及び再生のために特に必要と認められる事業を行うことができる⁷。ここでいう「避難解除等区域」とは、避難解除区域⁸と、避難指示の対象となっている区域のうち、原子力災害対策特別措置法第20条第2項の規定による原子力災害対策本部長の指示で、近く当該避難指示が全て解除される見込みであるとされた区域（避難指示解除準備区域）をいう⁹。平成24年4月1日以降避難指示の対象の区域は漸次見直され、平成25年5月7日に発表された避難指示区域の区域分けは、以下の通りとなっている。避難指示解除準備

honnbunn.pdf)

- 次の事項に留意しつつ、生活環境の整備に関する事項を計画において定め、福島県及び県内市町村等と連携して着実に推進する。
 - 放射線からの安心・安全の確保（長期的な目標として追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以下となることを目指した対策、モニタリング、被ばく線量の低減方策の検討立案・評価、食品の放射能検査体制の整備等）
 - 生活インフラの確保（上下水道、廃棄物処理、電気・ガス、通信・放送、消防施設等）
 - 生活に不可欠なサービスの確保（住宅、医療、介護・福祉、教育・保育等）
 - 住民の帰還を円滑化するため、道路、河川、水道、農業用水施設、教育施設、医療施設、福祉施設、購買施設等の公共施設や公益的施設の機能を回復させる事業（点検、清掃、職員確保、交通手段の運行等）を国の責任と費用負担で実施
- 6 たゞし、原子力災害対策特別措置法の規定により、読み替えて適用される災害対策基本法の規定による警戒区域の設定を行うことの指示の対象となっている地域は除かれる。もっとも、平成25年5月7日発表、同28日からの適用される見直し後の、避難指示区域及び警戒区域区分では、警戒区域の指示が解除されたことから、警戒区域はなくなった。
<http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu.html#shiji>
- 7 福島特措法第7条第2項
- 8 福島特措法第4条第4号は避難解除区域を、原子力災害対策特別措置法の規定により内閣総理大臣又は原子力災害対策本部長が福島の市町村長又は福島県知事に対して行った以下の指示（避難指示）の対象となった区域のうち、当該避難指示が全て解除された区域と定義している。
 - 原子力災害対策特別措置法の規定により、読み替えて適用される災害対策基本法の規定による警戒区域の設定を行うことの指示
 - 住民に対し避難のための立退きを求める指示を行うことの指示
 - 住民に対し居住及び事業活動の制限を求める指示を行うことの指示
 - 住民に対し緊急時の避難のための立退き又は屋内への退避の準備を行うことを求める指示を行うことの指示
- 9 福島特措法第4条第5号

避難指示区域の概念図

平成25年 5月 7日現在



備区域は、年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域とされている。

当該事業の対象となる公共施設又は公益的施設とは、以下のとおりである^{10,11}。

10 福島特措法施行規則第1条

11 この点に関し、平成24年8月7日付で復興庁より発出されている「福島復興再生特措法に基づく生活環境整備事業の開始について」と題する記者発表資料 (http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120807_seikatukannkyouseibi.pdf) によれば、対象施設は以下のとおりである。

1. 公共の用に供する施設等

(例) 学校、上下水道、医療施設、社会教育施設（公民館、図書館、体育館、博物館等）、社会福祉施設（高齢者福祉施設、児童福祉施設、障害者支援施設等）、廃棄物処理施設、河川、道路、消防施設、路線バス、市町村庁舎等

2. 住民に対し生活必需品・役務を提供する施設

(例) 薬局、商店、スーパー、ガソリンスタンド、タクシー営業所等

- (i) 道路、河川、水道施設、公共下水道施設その他の公共の用に供する施設
- (ii) 教育施設、医療施設、購買施設その他の公益的施設で居住者の共同の福祉又は利便のため必要なもの
- (iii) その他内閣総理大臣が定める公益的施設

なおこれらの施設を対象に実施される行為は、「清掃」と「当該施設の機能を回復するため」の事業である¹²。

生活環境整備事業には、平成24年度予算で42億円が計上され、平成25年度予算では23.5億円が計上されている。当該事業のこれまでの具体的実績としては、たとえば次のようなものがあげられている¹³。

なお他の法令上「公益的施設」とは、たとえば、次の通り説明されている。

- 津波防災地域づくりに関する法律第2条第13号では、「教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のために必要なもの」とされている。
 - 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律第2条第3号は「賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等」を公益的施設と定義している。
 - 大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法第2条第8号は、「教育施設、購買施設、集会施設、教養文化施設その他の施設で居住者の共同の福祉又は利便のため必要なもの」としている。
 - 関西文化学術研究都市建設促進法第2条第7号は、「学校、保育所、病院その他の施設で、関西文化学術研究都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要なもの」としている。
 - 筑波研究学園都市建設法第2条第7号は「学校、保育所、病院、診療所その他政令で定める施設で筑波研究学園都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要なもの」としており、同法政令では、公益的施設を「図書館、公民館、青年の家、スポーツ用施設、児童厚生施設、卸売市場、と畜場、郵便施設、電気通信事業用施設、電気供給施設、ガス供給施設、熱供給施設又は購買施設」と定義している。
 - 流通業務市街地の整備に関する法律第2条第6号は「官公庁施設、医療施設その他の施設で、流通業務地区の利便のために必要なもの」としている。
 - 新住宅市街地開発法第2条第7号は「教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のため必要なもの」としている。
- 12 この点に関し前出の平成24年8月7日付記者発表資料「福島復興再生特措法に基づく生活環境整備事業の開始について」では、対象となる行為を次の通り説明している。
- 1. 清掃等
 - (例) - 施設の現状調査、点検・試験運転
 - 清掃、除草
 - 軽微な修理・修繕（消耗品の交換を含む）
 - 2. 当該施設の公共・公益的機能を回復させ住民帰還を促進させるために必要な行為
 - (例) - スクールバス、通院バスの運行経費（燃料費、運転手賃金、車両保険料等）
 - 医師、看護師、介護士等の募集費用・研修費
 - 学校、地元企業再開に必要な職員等の応急的な住居確保・整備等
- 13 前出平成24年8月7日付記者発表資料「福島復興再生特措法に基づく生活環境整備事業の開始について」

○清掃事業

長期間放置されていた町庁舎、地区集会所（28か所）、公衆トイレ、学校体育館を清掃

○除草事業

主要幹線道路や生活道路を中心に除草作業を実施

○その他

町内の公共施設に仮設トイレを設置

2. 生活環境整備事業の実施手続

生活環境整備事業の事業実施過程は概要以下のとおりである。



(1) 対象事業事前調査

平成24年6月25日付「福島復興再生特措法に基づく生活環境整備事業の対象事業事前調査について」で、国は生活環境整備事業の対象となる事業を把握するための事前調査を関係市町村向けに行っている¹⁴。当該調査で関係市町村は、以下の対象調査表に本事業の対象となると思われる事業を記入し、提出することになっている¹⁵。この文書では、生活環境整備事業が、市町村の要望に応じて、年間を通じて随時実施することとされている。

なお、生活環境整備事業の実施主体は市町村等とされ、市町村のほか、一部事務組合や広域連合も実施主体となることとされている。

14 http://www.reconstruction.go.jp/topics/120819_kankyoseibi.pdf

15 本事業では、以下のような事業は実施しないこととされている。

- 国の契約の相手方の運営に必要な人件費、賃借料その他の経常的な経費への充当を目的とする事業又は事務
- 別途国の負担又は補助を得て実施する事業
- 個人・法人の負担に直接充当する事務又は事業及び専ら個人・法人の資産を形成するための事業又は事務

福島避難解除等区域生活環境整備事業
対象調査表〔 市・町・村〕

(※1)	
1. 事業名	
2. 事業担当者・連絡先	(担当者) (連絡先)
3. 事業内容等	
(1) 事業の概要	
(2) 事業期間 事業期間：平成 年 月 日～平成 年 月 日	
(3) 事業内容及び費用（※2） 内容： 費用： 千円 (内訳) 千円 千円 千円	
(4) 事業の実施体制（履行体制）	
(5) 事業実施場所	
4. その他記載事項	
(既存の補助制度を利用せず、本制度の活用を希望する場合は、その理由等を記載)	

※1 複数の候補事業がある場合には、事業毎に作成をお願いします。

※2 複数年度におたる事業については、次年度に実施する内容及び費用見込みを併せて記載してください。なお、実際に事業を行う際には、年度毎に国との間で契約を締結することとなります。

（2）事業実施要請・事業計画書の提出・契約締結・事業の実施

事業実施調査表による調査の後、市町村等からの要望書と事業計画書の提出を受け、国はさらに事業を精査し、実施を適当と認めた場合、市町村等と当該事業の実施にかかる契約を締結する。

契約締結後市町村等は業者に事業を発注し、業者は清掃等の事業を実施する。事業の実施過程において市町村等が事業内容を変更又は中止しようとするときは承認申請をして、国の承認を得る手続きをすることが求められる。

（3）事業費支払

事業が終了した後市町村等は、国に完了報告を提出し、事業の実施結果が国と市町村等が締結した契約内容等に適合するかどうかの検査を受ける。当該検査の結果、事業が適正と認められたとき、国は市町村等にその旨を通知し、市町村等は請求書を国に送付する。国は当該請求書に基づいて市町村等に事業費を支払う。

3. 補助金事業と委託事業

生活環境整備事業は、国から被災市町村等に対する委託事業として実施されている。他方で一般的に国と地方自治体の共同事業の実施方法としては、国の補助金による助成事業として事業を実施する方法がある。ここでは、この二つを比較することとする。

＜委託事業と補助金事業＞

	委託による事業実施	補助金による事業実施
主要関連法規等	私法上の契約関連法規及び国の会計諸法規	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（補助金適正化法）
実施主体	国 （委託費＝国の事務、事業等を他の機関又は特定の者に委託して行わせる場合に、その反対給付として支出する経費） 国の業務を国に代わり地方自治体を実施するもの	地方自治体 （補助金＝国が特定の事務、事業に対し、国家的見地から公益性があると認め、その事務・事業の実施に資するため反対給付を求めることなく交付される金銭的給付） 地方自治体への財政援助
国と地方自治体との関係	民法上の準委任契約	国の行政行為
資産の帰属	国に帰属	地方自治体に帰属

一般に委託事業は委託者の実施する事業であることから、事業の実施に際して受託者からの依頼・要請等は必須の要件ではないが、福島復興再生特別措置法第17条が「当該施設を管理する者の要請に基づいて」と規定していることから、何らかの形で要請が前提とされると解されている。補助金による事業実施の場合、手続き上、補助金適正化法第5条により、要請書の提出が求められており、このことから、生活環境整備事業と一般の補助金による事業では、事務負担が同様となる。このように、補助金適正化法の適用外の委託事業と補助金事業との比較では、要請書の作成という事務負担の有無の相違があることには一定の留意が必要である。

また福島復興再生特別措置法第17条第2項は「内閣総理大臣が行う生活環境整備事業に要する費用は、国の負担とする」と規定していることから、国が事業費用を負担することになる。補助金による事業の場合、国による補助率が100%でない場合や、国による全額補助となるが、複数の補助金等を組み合わせる必要性があることから、手続きが煩雑になる、等の負担が生じる可能性があることに留意する必要がある。

4. 憲法92条との関係

- 憲法第8章の「地方自治」の章の意義については、一般に次の三つの説がある。
- － 個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利を持つのと同様に、地方公共団体もまた固有の基本権を有することを示したとする説（固有権説）
 - － 地方自治は国が承認する限り認められるものであり、国は地方自治の廃止を含めて地方自治保障の範囲を法律によって定めることができるとしたとする説（承認説）
 - － 地方自治という制度を保障したとする説（制度的保障説）

この点に関し憲法92条について、たとえば平成18年3月24日の杉並区住基ネット受信義務確認等請求事件判決で裁判所は、以下の通り述べている。

「憲法92条以下の規定によっても、地方公共団体が、国に対する何らかの実体的な権利として「自治権」を保障しているものと見ることはできない。むしろ、地方公共団体の「自治権」といわれるものには、課税権や条例制定権のような統治権能を含むことからすると、憲法は、地方公共団体に対し、人権のように国家から侵害されないものとしての「自治権」を実体的な権利として保障していると解することはできない。」

上記の説のうち制度的保障説が通説とされている。

次に憲法92条の規定する「地方自治の本旨」については、一般に、団体自治と住民自治を意味するとされる。前者の団体自治とは、地方自治が国から独立した団体にゆだねられ、団体自らの意思と責任の下でなされる、という趣旨とされ、後者の住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われる、という趣旨である、とされる。

国の政策との関係では、前者の団体自治については、2000年4月に施行された、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）により、以下の点を主な内容とする地方分権改革がすすめられた¹⁶。

①国と地方公共団体の役割については、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に

16 衆議院憲法調査会事務局、「地方自治（特に道州制、都道府県合併、小規模自治体の実態）」に関する基礎資料（統治機構のあり方に関する調査小委員会）（平成15年2月13日及び3月13日の参考資料）、平成15年2月、3頁。（[http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shuken016.pdf/\\$File/shuken016.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shuken016.pdf/$File/shuken016.pdf)）

担い」、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだね」、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮される」ようにすること（地方自治法第1条の2第2項）。

- ②機関委任事務制度を廃止し、地方公共団体の事務を自治事務と法定受託事務に区分し直すこと（地方自治法第2条8項及び9項）。
- ③地方公共団体に対する国の関与のあり方を抜本的に見直すこと（関与に当たっての法定主義の明文化、必要最小限度の原則の明文化、手続ルールの創設、国地方係争処理委員会による紛争処理制度の創設）。

同様に財政の観点からの地方分権改革も進められた。具体的には、平成14年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（「骨太の方針第2弾」）において「国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、具体的な改革案を今後一年以内を目途にとりまとめる。」とされ、補助金の縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税改革、のいわゆる地方財政の三位一体改革が行われた¹⁷。

また後者の住民自治については、国が地方に優越する上下の関係から対等なパートナーシップの関係へと転換し、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会を形成するための地域主権改革が進められ、基礎自治体の行財政基盤の強化のための地方自治体の合併や、国による地方公共団体による行政改革等の取り組みへの支援、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、ひも付き補助金の一括交付金化等の政策がすすめられてきている¹⁸。

以上をまとめると、憲法は地方自治という制度を保障しており、具体的に憲法第92条は、住民自治と団体自治を保障している、とされ、これらについて国の政策では、地方分権政策や地域主権政策を通じて、実体化がすすめられている、ということになる。

このような憲法第8章「地方自治」及び憲法第92条の「地方自治の本旨」に関する理解と冒頭に述べた本稿のテーマとの関係では、災害により行政能力が棄損して

17 国立国会図書館財政金融課（西森光子）、「地方財政の三位一体改革の概要と現状」、国立国会図書館調査と情報第449号（2004年3月31日）。(<http://www.ndl.go.jp/data/publication/issue/0449.pdf>)

18 この点について以下の Web サイトを参照。

内閣府：<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/index.html>

総務省：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/index.html

いる地方自治体については、どのような国と地方自治体の関係が適切と考えられるべきか、ということが問題になる。

この点については、憲法92条が地方自治の本旨を保障し、地方分権・地域主権改革が進められている点は尊重すべきである一方で、地方自治が憲法上の制度的保障のひとつであり、人権を保障するための手段として保障されていることを考慮すると、少なくとも災害地域において人権保障が課題となる状況においては、人権保障への取り組みが優先される、ということになると思われる。

5. 若干の検討

（1）復興事業に関する行政事務の合理化・簡素化

行政事務の合理化・簡素化は、我が国における近代国家設立以来の課題であり¹⁹、最近でも、たとえば平成25年2月27日行政改革推進会議では、無駄の撲滅等が行政改革の検討課題とされるとされている²⁰。

事務手続きの合理化・簡素化のためには、業務実施のための業務フローの検討、業務自体の適切性の検討、実施組織の検討が必要と思われる。以下生活環境整備事業に関しこれらの点について検討する。

第一に生活環境整備事業に関し、市町村等に発生する事務は概要以下の通りとなる。

- 調査表の記入
- 要請書と事業計画書の作成・提出
- 国との契約の締結
- 業者の選定・発注及び業者との契約締結
- 業者による事業実施についての管理
- 国による検査への対応
- 事業経費の請求
- （要すれば）国に対する事業変更の承認申請

生活環境整備事業の実施を望む地方自治体は、これらの事務を、日常の事務等に

19 1879年明治天皇は、いわゆる節儉の聖旨を出し、過度の財政支出を戒めたとされている。また第二次世界大戦後も、たとえば1950年10月10日には「行政機構の簡素化に関する件」と題する閣議決定がされている。

20 http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201302/27gyoukaku.html

加えて、負担することになる。被災自治体の事務負担を軽減する観点からは、これら個別の事務を簡素化、合理化することが必要になる。具体的には、たとえば、先述の補助金による事業と委託による事業の実施の比較の観点からは、市町村等からの要請書の提出の有無等について、前者の補助金による事業の場合には、要請書の提出が求められるが、委託による事業の実施については必ずしも必須ではないことを考慮すると、生活環境整備事業の実施について要請書の提出が求められるか、という点等を検討することができる。この点については、福島特措法第17条の「当該施設を管理する者の要請に基づいて」という文言を、要式行為として要望書の提出を求めていると解するか、という点が論点になる。これについては、実務上市町村等の要望を聴取する必要があると思われるが、要式としての要望書の提出が必須かどうかは、被災自治体の事務軽減の観点や、委託事業として実施している事業の性質等を勘案して、判断する必要があると考えられる。なおこのほかに事業の検査等についても、事務手続の合理化、簡素化の観点から事務フローを見直すことが可能と思われる。

第二に、生活環境整備事業の事業実施スキームの適切性については、前述のとおり、委託事業として当該事業を実施することにより被災自治体の事務負担が軽減される可能性があることを考えると、当該スキームの選択は適切であると考えられる。

この点に関し、そもそも生活環境整備事業のスキームが、補助金としてではなく、委託とされたのは、以下の理由からである、という指摘がある。

- 対象事業が原子力災害に起因する被害からの原状回復的な事業であることから、国が費用を全額負担するように制度を設計すべき、とする要請がある一方で、補助金とした場合、費用の全額を国の負担とする制度設計は認められない。
- 生活環境整備事業の対象となるような事業については、地元に着した自治体に依頼するのが適切である。

このような、むしろ消極的理由により生活環境整備事業が委託とされたというのが制度の設計趣旨であったとしても、結果として、被災自治体の事務軽減につながるならば、その点は積極的に評価されることに問題はないと思われる。

また、そもそも生活環境整備事業の対象としているのは、原子力災害に起因する災害からの原状回復的事业で、実施する事業の内容が、基本的には、清掃や軽微な修繕であることからするならば、国がより積極的に関与することには特段問題な

い、と思われる（この点に関連して、放射性物質汚染対処特別措置法に基づく除染の取り組みにおいては、福島県内の警戒区域または計画的避難区域であったことのある11市町村を除染特別区域として、国が直接除染を行っている。）。

なおこの点に関し、補助金適正化法を含む補助金交付制度は、通常時の補助金交付手続きのためにデザインされていると考えられることから、震災時のような非常時に際しての事務のためにそぐうものかは検討する余地がある²¹。さらに生活環境整備事業に限らず他の国の復興事業に関しても、委託事業として行った方が事務が簡便化する等、被災自治体の負担が軽減されるならば、当該事業を委託事業として行うことが望ましいと思われる。

第三に実施組織の適切性については、現在生活環境整備事業等、福島県の復興に係る事業が福島県に設置された福島復興局を中心に実施されることとされている。国の事業の執行については、財務省等と調整が求められることに一定の配慮が必要であるが、福島県の復興事務が被災地に近いところで行われることは、市町村等との連絡がより容易にできる等事務処理における利便性が高くなることから、適切であると思われる。

（2）憲法と復興行政

前述のとおり生活環境整備事業は、「避難解除等区域において住民の生活環境の改善に資するために必要となる公共施設又は公益的施設の清掃その他の当該施設の機能を回復するための事業」である。これは、避難解除等区域における住民の居住環境の整備のための事業であるという点に着目するならば、憲法との関係では、いわば憲法22条の保障する居住・移転の自由の保障のための事業といえることができる。

憲法92条は地方自治の本旨を保障しているが、憲法上の人権が問題になる場面では、人権保障が優先すると解される。このことからするならば、生活環境整備事業に限らず、国民の権利保障に直接かかわる事務については、より積極的な国の関与がなされるべきと考えられる。

この点に関し、災害対策基本法等の現行の国の災害対策法制度は、被災自治体が行う災害復旧事業について、原則として、当該事業の実施責任者である当該自治体

21 この点に関し、実際に復興庁は、復興交付金の交付手続きを見直し、申請書類の簡素化等を行っている。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/000719.html>

が責任を負い、国は援助をすることとなっており、国による積極的な関与は、必ずしも現行の法制度とはそぐわない、という指摘がある。

この点については、そもそも昭和24年に出されたシャウプ勧告においては、災害復旧費について、軽微なものを除き、全額国庫負担とすべき、としていたという指摘もあり、憲法解釈との関係で、現行の法制度だけがありうべき災害復旧に対する政府体制の在り方でない、という考え方もあり得ると思われる²²。

おわりに

行政手続の公正性は重要であるが、実際に被災地で被災住民が困窮している状況を踏まえると被災者一人一人の生活の確保が大切であり、組織や手続はそのために一番有用であるか、の観点から検討されるべきと考えざるを得ない。

行政は国民・住民のためにあるべきものであり、また、実際上行政の実施が厳しい状況にある団体に過大な事務負担をさせることは適切ではない。憲法92条の規定する団体自治は、ある事業の実施が過剰な負担となる場合にまで、関係団体に当該事務を負担させることを求めているとまでは解する必要はないと思われる。また、同条の規定する住民自治は、住民の権利保障に不都合が生じる場合には、国の積極的な関与を排除するものではないと解することは妥当であると思われる。

復興行政は、被災地の復興のための行政であり、より具体的には被災地の一般住民のための行政である。行政手続の合理化、簡素化が行われ、また行政組織間の関係の整理を含む復興行政に係る行政機構の形成がなされることで、より適切に、かつより迅速に国民・住民一人一人のための復興行政が行われることが望ましいと考える。

（元筑波大学非常勤講師）

22 この点について、国立国会図書館財政金融課（竹前希美）「被災自治体における復旧と復興の財政制度」、レファレンス平成25年3月号（http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8098958_po_074604.pdf?contentNo=1）参照。