

## 第2章 東日本大震災における市町村支所の初動対応について

### 1. はじめに

平成11年から平成18年にかけて進められた平成の大合併では、合併特例債により行財政面での支援があったことに加え、三位一体改革によって地方交付税が削減されたことにより、約3,200あった市町村数は約1,700にまで減った。この合併により、これまで市町村庁舎として機能していたところが支所として位置づけられることとなり、業務や予算の効率化を図るために、各支所の職員数を減らすなどの措置が取られるところが多く見られた。

そのような中で、平成23年3月11日に東日本大震災が発生した。市町村本庁舎においても困難な対応を迫られたが、支所庁舎では、少ない職員で本庁舎以上に対応に苦慮したことが想像できる。

本調査では、東日本大震災における市町村支所での対応に着目し、対応状況を整理することとした。これにより、支所における今後の防災対策を検証したい。

なお、支所の名称は、「支所」「総合支所」「総合事務所」「総合行政センター」など様々あるが、本稿では「支所」という名称で統一的に扱うこととする。

### 2. 本稿の流れ

市町村合併の経緯や市町村支所の種類について整理し、一般的な市町村合併のメリット・デメリットを整理する。また、東日本大震災で被災した市町村内の支所の状況についてまとめた。

それを受けて、東日本大震災での支所における初動対応について、当時、災害対応を行った担当者に対してヒアリング調査を行い、結果をまとめた。

最後に、調査結果から東日本大震災の被災地における市町村支所の対応状況や今後の防災対策の考え方について、考察・まとめを行った。

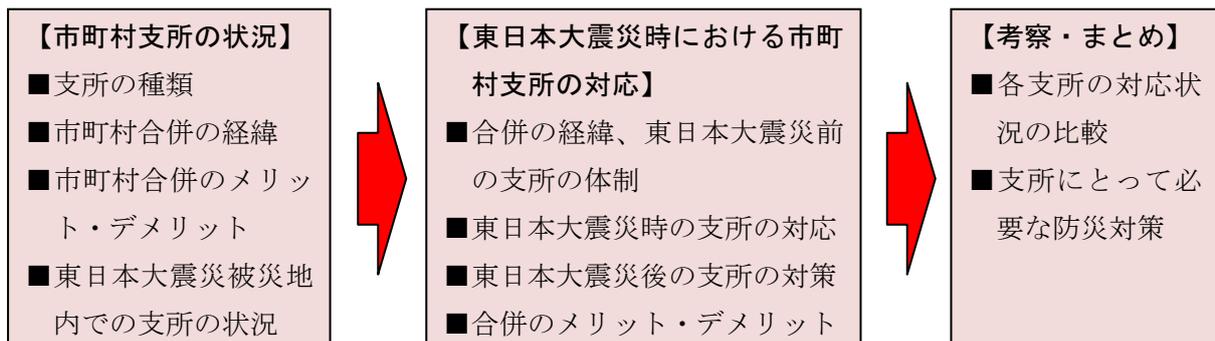


図 2-1 本稿の流れ

### 3. 市町村支所の状況

#### (1) 市町村合併の経緯

我が国においては、平成の大合併を行う前に、明治と昭和の2回の大合併を行った。明治の大合併では、近代的な地方自治行政を実現するための基盤を整備することを目的として、小学校や戸籍の事務処理を行うため、戸数300～500戸を標準として進められた。その結果、明治21年に71,314あった市町村が、明治22年には15,859となった。昭和の大合併では、戦後の地方自治、

特に市町村の役割を強化する必要から、中学校 1 校を効率的に設置管理していくため、人口規模 8,000 人を標準として進められた。その結果、昭和 28 年に 9,868 あった市町村が、昭和 36 年には 3,472 と約 3 分の 1 となった。その後、約 40 年近くにわたり、市町村数はほとんど変化しなかった。

| 市町村合併による市町村数の変遷   |                      |     |          |       |        |
|---|----------------------|-----|----------|-------|--------|
| ○ 我が国の市町村数は、明治 21 年(1888 年)には 7 万を超えていた町村が、明治、昭和、平成と 3 度の大合併を経て、現在では 1, 730 市町村にまで減少。 |                      |     |          |       |        |
|   | 年 月                  | 市   | 町        | 村     | 計      |
| <b>明治の大合併</b><br>○ 小学校や戸籍の事務処理を行うため、300~500 戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施。                    | 明治 21 年(1888 年)      | —   | (71,314) |       | 71,314 |
|   | 22 年(1889 年)         | 39  | (15,820) |       | 15,859 |
|   | 昭和 20 年(1945 年) 10 月 | 205 | 1,797    | 8,518 | 10,520 |
| <b>昭和の大合併</b><br>○ 中学校 1 校を効率的に設置管理していくため、人口規模 8,000 人を標準として町村の合併を推進。                 | 28 年(1953 年) 10 月    | 286 | 1,966    | 7,616 | 9,868  |
|   | 31 年(1956 年) 4 月     | 495 | 1,870    | 2,303 | 4,668  |
|   | 36 年(1961 年) 6 月     | 556 | 1,935    | 981   | 3,472  |
|   | 40 年(1965 年) 4 月     | 560 | 2,005    | 827   | 3,392  |
| <b>平成の大合併</b><br>○ 地方分権の推進等のなかで、与党の『市町村合併後の自治体数を 1,000 を目標とする』という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進。 | 60 年(1985 年) 4 月     | 651 | 2,001    | 601   | 3,253  |
|   | 平成 11 年(1999 年) 4 月  | 671 | 1,990    | 568   | 3,229  |
|   | 18 年(2006 年) 3 月     | 777 | 846      | 198   | 1,821  |
|   | 22 年(2010 年) 3 月(予定) | 786 | 757      | 187   | 1,730  |

図 2-2 市町村合併による市町村数の変遷（総務省，2011）

この間、国民の生活形態や意識も多様化し、これまで地域で支え合いの機能をもっていた家族やコミュニティが大きく変容し、公共サービスの担い手としての市町村に対する負荷が増大してきた。また、これまでのような右肩上がりの経済成長が期待できない中で人口減少・少子高齢化が進展し、国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況下において、複雑・多様化する住民サービスを提供しなければならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増してきた。以上のような状況を背景に、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成 11 年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。

平成の合併推進の結果、市町村数は 3,232（平成 11 年 3 月 31 日現在）が 1,730（平成 22 年 3 月 31 日現在）となった。平均人口は 36,387（平成 11 年 3 月）から 68,947（平成 22 年 3 月）に、平均面積も 114.8 平方キロメートルから 215.0 平方キロメートルにいずれも倍増する結果となった。

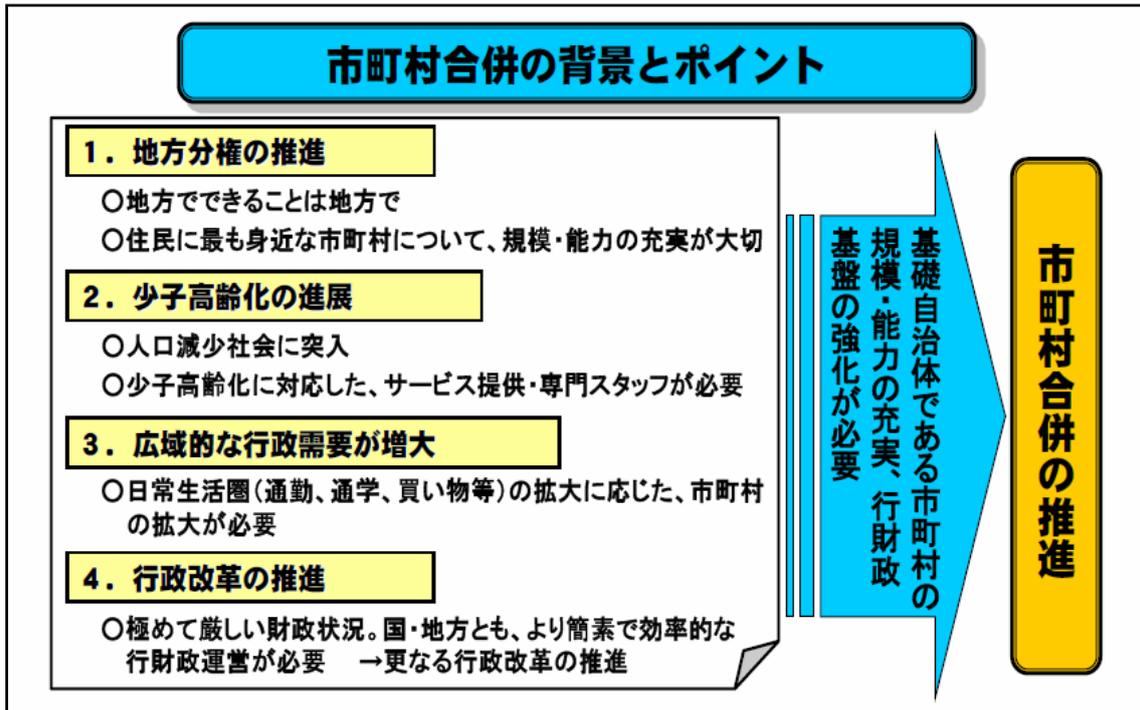


図 2-3 市町村合併の背景とポイント（総務省，2011）

(2) 市町村合併の効果及び課題等

平成 22 年 3 月に総務省が報告した「平成の合併」について」とによると、市町村合併の効果・問題点、合併後の課題について、以下をあげている。

① 合併の効果

- ア. 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- イ. 少子高齢化への対応
- ウ. 広域的なまちづくり
- エ. 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

② 合併の問題点

- ア. 役場が遠くなり不便になる
- イ. 中心部と周辺部の格差が増大する
- ウ. 住民の声が届きにくくなる

③ 合併後の課題

- ア. 旧自治体の事業の継続・調整
- イ. 旧自治体間の一体化策

(3) 支所の形態等

地方自治法第 155 条において、「地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県においては支庁（道にあつては支庁出張所を含む。以下これに同じ。）及び地方事務所、市町村にあつては支所又は出張所を設けることができる。」と定められており、これに基づき、各市町村では支所が設置されている。平成の大合併においては、旧市町村庁舎を支所として利用するところが多く見られた。

なお、支所の形態は、一般的に「本庁方式」、「分庁方式」、「総合支所方式」の3つの方式がある（詳細は以下①～③のとおり）。ただし、支所の名称については、「支所」「総合支所」「総合行政センター」など、自治体によってまちまちの状況である。

#### ① 本庁方式

1 カ所に旧市町村の行政機構・組織を集約し、残りの庁舎は支所・出張所として窓口的な機能を持つ。

#### ② 分庁方式

部門ごと旧市町村の庁舎へ振り分ける。1 カ所を本庁として、本庁には総務などの管理部門や他の部門を、残りの庁舎に本庁以外の部門を設置する。また、それぞれの庁舎には、支所機能として窓口的な機能を置く。

#### ③ 総合支所方式

管理部門や議会を除き、各庁舎は合併前の機能を持つ。

#### （4）被災地における支所

東日本大震災で被災した岩手県、宮城県、福島県の3県（以下「被災3県」）のうち、平成の大合併により誕生した沿岸部を管轄する支所は以下のとおりである。

表 2-1 被災3県における平成の大合併により誕生した沿岸部を管轄する支所

| 該当自治体 |      | 支所                          |
|-------|------|-----------------------------|
| 岩手県   | 宮古市  | 田老総合事務所                     |
|       | 大船渡市 | 三陸支所                        |
| 宮城県   | 気仙沼市 | 本吉総合支所、唐桑総合支所               |
|       | 南三陸町 | 歌津総合支所                      |
|       | 石巻市  | 北上総合支所、河北総合支所、雄勝総合支所、牡鹿総合支所 |
|       | 東松島市 | 鳴瀬総合支所                      |
| 福島県   | 南相馬市 | 小高区役所、鹿島区役所                 |