

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

～自治体機能回復に向けて～

総務委員会調査室 こまつ ゆき
小松 由季

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、津波による役場流失や自治体職員の死亡等、被災自治体の行政機能に甚大な被害をもたらした。災害時に被災者支援の最前線に立つべき市町村がこのような壊滅の状態にあることから、県が市町村を全面的に支援し、更にそれを国が最大限支援することが要請されており、幅広い関連施策が講じられている。以下においては、地方行財政分野に係る震災発生後約 2 か月間の主な動きを整理した¹。

2. 地方行政分野の動き

(1) 被災自治体からの情報収集

総務省の政務三役は順次被災地視察を行うほか、被災市町村に電話連絡し情報収集を行った。片山総務大臣は、電話による情報収集を実施した趣旨について、市町村と本来連絡を取るべき県の対応が追いつかず、孤立している市町村があったためと答弁している²。また、3月12日には総務省に「市町村行政機能サポート窓口」が設置され、被災県に対し、職員派遣、関係府省との連絡調整等の支援が必要な場合には随時相談するよう呼びかけている。また、被災県も県内市町村を対象とした同様のサポート窓口を立ち上げている。

(2) 被災地に対する職員派遣・物資の支援

総務省は 3 月 17 日から被災県に対する職員派遣を開始し、4 月 25 日には南相馬市の要請に応じ、同市の副市長として職員を派遣した。各府省の職員も派遣されており、5 月 9 日時点で 685 名が被災地で業務に従事している。その他、事務機器の提供等も行っている。

また、地方自治体や首長の全国的連合組織を中心とした支援も行われている。

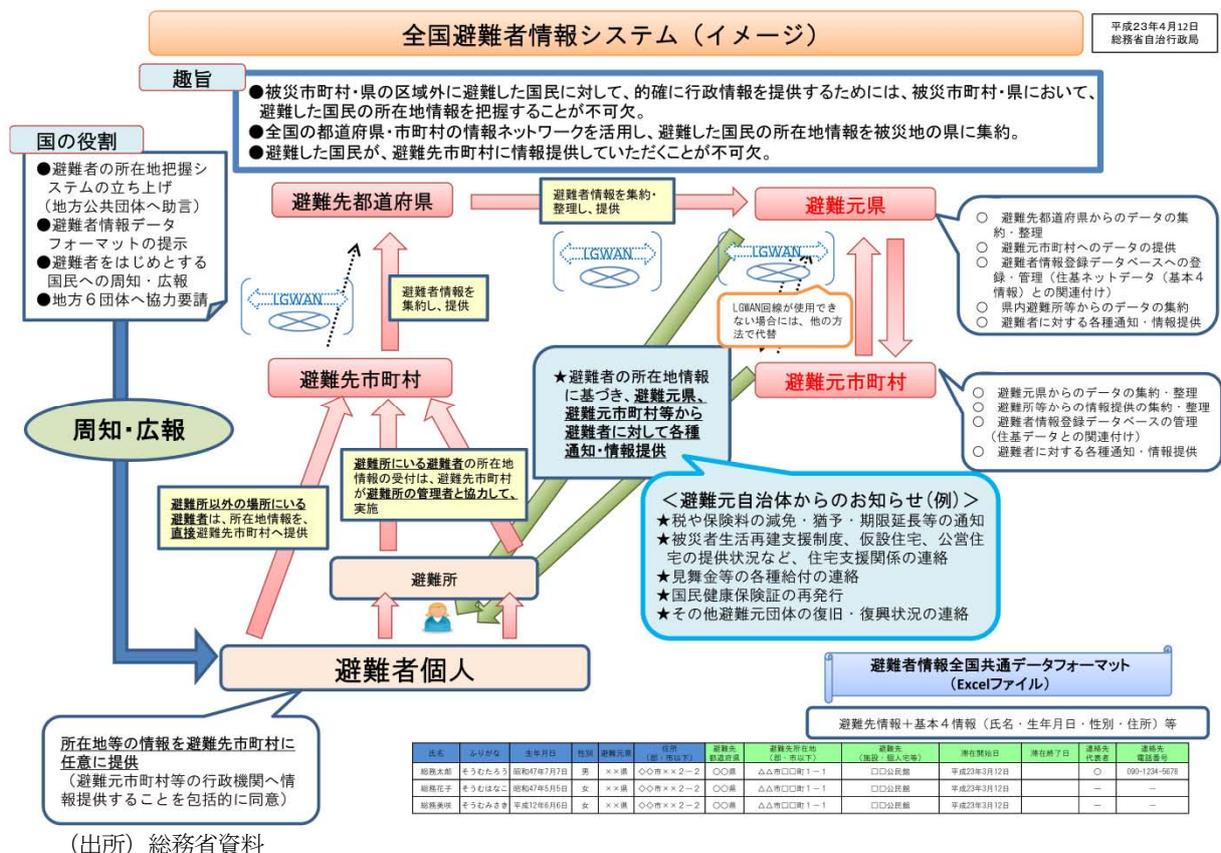
全国知事会は、3 月 12 日、被災県の知事に対し、支援を要する項目の照会を開始した。一方、他の都道府県に対しては 3 月 14 日から順次、提供可能物資の登録や、被災県に向けた物資の搬送依頼を開始した。3 月 16 日には、支援物資を自衛隊が輸送することが全国知事会と防衛省の間で合意されたことにより、被災県の需要を把握し、都道府県と市町村等が連携して物資を用意し、自衛隊が被災地に輸送するマッチング機能の構築に至った。

職員の多くが被災した市町村からは、市町村行政に通じた他の市町村の職員による支援の要請があった。そこで、3 月 22 日、全国市長会及び全国町村会の協力により、被災地が求める能力・経験を有する職員を各市町村から円滑に派遣してもらう仕組みが立ち上げられた。4 月 13 日の時点で派遣要望数 673 名に対し、全国の市町村から 2,500 名を超える派遣申出があり、被災状況や復旧・復興の段階に応じた種々の人的支援の要請に応じている。

いては、3月22日、住民基本台帳の記載事項等の陳述により本人と確認できる場合や、職員が請求者と面識があり本人と確認できる場合は、交付可能である旨の通知を行った⁷。

また、全国に避難した避難者の状況を管理するため、4月12日の通知に基づき⁸「全国避難者情報システム」が立ち上げられた。このシステムを通じて避難先の自治体から避難元の自治体に対して避難者の所在地情報等が伝達されることにより、避難元の自治体が全国に分散した避難者に対して各種通知や情報提供を行うことが可能になる。避難先市町村においては、原則として4月25日までに避難者からの情報提供の受付が開始されており、5月9日10:00時点で被災地の6市町村を除く全国1,741の市区町村が受付を行っている。

図2 全国避難者情報システム



(4) 選挙期日の延期

4月10日及び同24日は統一地方選の投票日であるが、震災発生により、選挙期日の延期の必要性が生じた。そこで3月16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案」（閣法第38号）が提出され、3月18日に成立した（平成23年3月22日法律第2号）。この法律は、総務大臣が指定する市町村及び当該市町村を含む県の議会議員及び長の選挙期日を、法施行後2か月から6か月の間の政令で定める日（特例選挙期日）に延期するものである。

選挙期日延期の対象団体の指定は3次にわたって行われ、岩手県、宮城県、福島県及び49市町村の60選挙が延期されることとなった⁹。なお、延期対象市町村の指定に当たり、

液状化現象が発生した千葉県浦安市については、県と市で選挙執行の可否に関する意見が分かれた。最終的に総務省は、選挙執行可能とする県選管の意見を受けて浦安市に係る選挙延期の指定を行わなかったが、浦安市は4月10日の県議選の事務を行わず、同市選挙区の当選人が決定しないという事態に至った¹⁰。片山総務大臣は、この事態に関し「法的な問題としても所管する総務省としてはいささか検討する必要がある」旨答弁している¹¹。

さらに、法律で延期の対象となっていない、平成23年6月以降に任期が満了する議員及び長の選挙についても期日を延期する必要があるとして、政府は5月10日に上記の選挙期日臨時特例法の一部改正案（閣法第68号）を国会提出した。

なお、統一地方選挙に際し、被災地支援を行っている自衛隊、警察、消防、ボランティア関係者等が円滑に不在者投票を行うことができるよう、不在者投票事務を行う市町村選管に総務省職員が派遣された（4月4日から7日に30名、4月18日から21日に22名）。

3. 地方税財政分野の動き

（1）地方税制における対応

3月14日、地方税等に関し、法改正を要さない措置である納付期限の延長・減免等の活用を図ることや、減免による減収分については歳入欠かん債が発行可能となることが通知された¹²。3月28日には、地方税の申告・納付等の期限は少なくとも5月末まで延長することが適当であること、個人住民税及び個人事業税については所得税の期限、法人事業税については法人税の期限までは延長することが必要であること等が通知されている¹³。

3月25日には、日本赤十字社や中央共同募金会を通じた被災自治体に対する寄附も「ふるさと寄附金」として住民税の控除が受けられる旨が通知された¹⁴。

さらに、政府は「地方税法の一部を改正する法律案」（閣法第58号）を4月19日に国会提出した。この法律案は、被災者の地方税負担の軽減のため、甚大な津波被害を受けた区域の土地や家屋に対する固定資産税等の課税免除、東日本大震災により滅失・損壊した自動車に代わる自動車に対する自動車取得税等の非課税等の特例措置を講ずるものである。本法律案は4月27日に成立した（平成23年4月27日法律第30号）。

（2）地方財政における対応

東日本大震災に係る初動経費として、3月18日、岩手、宮城、福島、茨城の4県に5億円ずつ平成22年度特別交付税を交付することが決定された。また、同日には、被災者受入れや被災地支援に要する経費についても特別交付税措置を講じる旨も通知された¹⁵。

4月1日には平成23年度普通交付税の4月概算交付額及び6月分繰上げ交付額を決定した。東日本大震災の被災団体7県及び当該県内市町村の4月概算交付額は総額6,213億円（県3,329億円、市町村2,885億円）、東日本大震災による被災団体7県185市町村に対する6月分繰上げ交付の額は、3,553億円（県2,135億円、市町村1,418億円）である¹⁶。

また、「地方交付税法の一部を改正する法律」（平成23年4月1日法律第5号）により、これまで12月及び3月に決定・交付が行われてきた特別交付税の額について、大規模災害等の発生時には、その都度、額を決定・交付できる特例が設けられた。これに基づき、4

月 8 日、平成 23 年度特別交付税 762 億円が特例交付された。特例交付額には、被災団体 7 県 190 市町村に対する 704 億円（県 305 億円、市町村 400 億円）の他、避難者受入れや職員派遣等を行った団体に対する 58 億円（道府県 27 億円、市町村 31 億円）も含まれる。

平成23年度第一次補正予算の関連法案としては、特別交付税の総額を1,200億円上積みすること等を内容とする「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案」（閣法第64号）が4月26日に国会提出され、5月2日に成立した（平成23年5月2日法律第41号）。また、被災自治体の災害復旧復興事業に係る補助率の引上げ等を内容とする「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案」（閣法第63号）も5月2日に成立した（平成23年5月2日法律第40号）。

4月26日には東日本大震災復興宝くじ（発売総額300億円）と東日本大震災復興東京都宝くじ（発売総額25億円）の発売が許可された。収益金は災害復旧事業等に充てられる。

4. 消防の動き

総務省消防庁は地震発生と同時に消防庁長官を本部長とする災害対策本部を設置し、職員を被災地に派遣するとともに、被害情報の収集を行った。また、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¹⁷が出動し、被災地の消防機関と連携をしながら、救助活動等に従事した。時間の経過につれて、活動の重点は救急搬送や、常備消防力が大きな被害を受けた消防本部に対する支援活動等に移行している。

福島第一原発への対応としては、東京消防庁を始めとする9消防機関が出動し、3月19日から5回にわたる放水活動や、除染システムの設置等を行った。さらに、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、4月2日から即応体制を確保している。なお、9消防本部の協力により合計13台の消防ポンプ自動車を東京電力に貸与している。

また、消防団も、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、防犯対策等の活動に取り組んでいる。

平成23年度第一次補正予算では、緊急消防援助隊の出動経費のほか、被災地の消防防災施設・設備の復旧のための補助金等も盛り込まれた。

表 平成23年度第一次補正予算（消防防災関係）

費目	費用
緊急消防援助隊の出動経費	201 億円
東京電力福島第一原子力発電所における事故に伴う緊急消防援助隊等の出動経費	18 億円
被災県内において応援活動を行った消防機関の出動経費	4 億円
消防職団員に対する賞じゅつ金	33 億円
消防防災施設災害復旧費補助金	208 億円
消防防災設備災害復旧費補助金	73 億円
緊急消防援助隊設備の緊急整備（無償使用） ¹⁸	84 億円

（出所）総務省資料より作成

5. おわりに

片山総務大臣は3月25日の参議院総務委員会で、震災への対応として、目の前の緊急を要する問題を解決する短期的な観点に基づく施策と、中長期的な観点に基づく復興に向けた施策については、いずれも重要であり、中長期的な災害復興に目を奪われて目の前の緊急を要する問題への対応をおろそかにするようではバランスを失することになる旨答弁している¹⁹。ここまでの総務省の地方行財政分野における対応は、比較的短期的な観点に基づくものが中心であったものの、今後は、災害復興という中長期的観点による施策の比重も増してくることになるであろう。しかしながら、その一方で、原子力発電所事故の影響等により復興の段階に至ることができない自治体がおも存在することも予想され、被災自治体それぞれの事情を考慮した対応が必要になると考えられる。

また、震災発生直後から、特に被災自治体支援に関し、地方自治体の自主的かつ積極的な取組も見られている。今回の震災対応で国と地方が果たした役割を検証することは、将来の災害に備えるのみならず、今後の国と地方の関係性や、それぞれが果たすべき機能を検討する上での参考にもなると考えられる。

¹ 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 第177回国会参議院総務委員会会議録第4号2頁（平23.3.25）

³ 関西広域連合「東北地方太平洋沖地震に関する緊急提案」（平23.3.29）

⁴ 第177回国会参議院総務委員会会議録第7号14～15頁（平23.4.12）

⁵ 総務省「東北地方太平洋沖地震等に関する住民基本台帳事務の取扱いについて（通知）」（平23.3.13）

⁶ 総務省「東北地方太平洋沖地震により市区町村の住民基本台帳が滅失している場合等の取扱いについて（通知）」（平23.3.17）

⁷ 総務省「東北地方太平洋沖地震等に伴う住民票の写し等の交付に係る本人確認について（通知）」（平23.3.22）

⁸ 総務省「東日本大震災等に伴い避難した住民の所在地等に係る情報を住所地の地方公共団体が把握するための関係地方公共団体の協力について（通知）」（平23.4.12）

⁹ なお、これらの指定市町村のうち16団体（20選挙）については、5月10日に閣議決定された「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第一条第一項の特例選挙期日を定める政令」により特例選挙期日が定められた。

¹⁰ 千葉県議会議員選挙浦安市選挙区については5月13日に告示され、5月22日に再選挙が行われる。なお、浦安市議会議員選挙は予定通り4月24日に執行された。

¹¹ 第177回国会参議院総務委員会会議録第7号3頁（平23.4.12）

¹² 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23.3.14）

¹³ 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23.3.28）

¹⁴ 総務省「平成23年東北地方太平洋沖地震に係る義援金等に係る「ふるさと寄附金」の取扱いについて」（平23.3.25）

¹⁵ 総務省「平成23年東北地方太平洋沖地震の被災者の受入れ等に要する経費に対する特別交付税措置について」（平23.3.18）

¹⁶ 表示単位未満を四捨五入しているため、都道府県と市町村の単純合計と総額が一致しない箇所がある。

¹⁷ 大規模災害等において被災した都道府県の消防力では対応が困難な場合に、消防庁長官の求めにより全国から当該災害に対応するための消防部隊が被災地に集中的に出動し、人命救助等の消防活動を行う。東日本大震災による出動は、最大1,558隊、6,099名（3月18日11:00時点）、5月12日11:00までの累計で、派遣人員総数約28,400人、派遣部隊総数約7,500隊、ヘリ58機。

¹⁸ 地震・津波及び原発事故に対する緊急消防援助隊の力を緊急に補強するための国有財産等の無償使用制度（消防組織法第50条）を活用した設備の緊急整備

¹⁹ 第177回国会参議院総務委員会会議録第4号3頁（平23.3.25）