

## ▽第3分科会 研究テーマ

**基礎自治体間の対等・協力関係と連携**

～現行の各種の連合組織や自主的連携の実態・議論をもとにした  
連携・連合の意義と可能性等～

**第3分科会研究員** (※所属は活動当時)

千代田区	政策経営部企画調整課	小原	佳彦	
中央区	企画部企画財政課	飯野	孝典	
中野区	政策室企画分野	松村	明日香	
北区	政策経営部企画課	青木	新栄	
足立区	区民部区民課	伊東	貴志	(平成23年3月まで)
足立区	政策経営部政策課	小室	晃	(平成23年4月から)
特別区協議会	事業部調査研究課	荒川	弘一	(平成23年3月まで)
特別区協議会	事業部調査研究課	寺田	ひとみ	(平成23年4月から)

# 目次

I	はじめに	1
1	研究目的	1
2	研究方法	1
II	基礎自治体間の連携の必要性	2
1	連携は必要か	2
2	単独対応の限界	3
III	基礎自治体間の連携の実態	4
1	法的連携	4
2	自主的連携	5
3	新しい動き	6
IV	特別区における連携の実態と可能性	10
1	友好都市・姉妹都市	10
2	人材交流	13
3	環境問題	20
4	債権管理	27
5	公有財産活用	31
6	保育事業	39
7	災害時支援協定	46
V	特別区が連携・連合する意義	56
1	事例研究を通じて見えた連携の意義	56
2	特別区間の連携・連合	58
VI	おわりに	61
	研究活動経過	61
	分科会を閉じるにあたって	62

# I はじめに

## 1 研究目的

内閣総理大臣の諮問に応じ内閣府に設置された地方制度調査会は、平成21年6月16日に提出した「第29次地方制度調査会答申」<sup>1</sup>において、基礎自治体に関する残された課題のうち大都市圏の市町村が抱える課題として、「市町村合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりの観点から、合併や広域連携などを含めて、行政運営の単位のあり方が問われている」と挙げている。この中で、今後の基礎自治体の対応方策の一つとして、広域連携の積極的な活用を促す方策を掲げ、市町村間又は市町村と都道府県との広域連携は地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要があるとしている。

また、第1期特別区制度研究会第2分科会は、基礎自治体間の連携のうち主に法的な連携を研究した。そこでは、区と他の基礎自治体は「貢献」しあうことでパートナーシップを構築し互いに存在価値を高めあい、「対等・協力」関係のもとで「Win-Win」の関係を作り、共存共栄を図っていくことを報告した。

上記の答申および先行研究を受けて、第2期特別区制度研究会第3分科会は、「基礎自治体間の対等・協力関係と連携」というテーマにおいて「基礎自治体の自主的な連携」に焦点を当て、基礎自治体が互いに連携・連合を行う意義とは何か、また基礎自治体それぞれが抱える課題は自主的な連携・連合により解決が可能であるかを考察することを研究目的とした。

## 2 研究方法

### (1) 連携・連合に関する共通認識の深化

第1期特別区制度研究会報告書等を素材として、第2期の研究テーマと関連付けて意見交換を行い、法制度等に関する共通認識を深め、研究の方向性を確認した。

### (2) 連携・連合の実例調査

基礎自治体の事業における連携・連合の実例について、特別区を中心に収集した。

### (3) 連携・連合の意義と可能性についての考察

特別区等の行政上の連携・連合実例および国等の最新動向などから、基礎自治体が連携・連合を行う意義とは何か、また、将来の自主的な連携・連合の可能性について考察した。

---

<sup>1</sup> 総務省ホームページ「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000034495.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000034495.pdf)

## II 基礎自治体間の連携の必要性

### 1 連携は必要か

分権改革の推進に伴い、基礎自治体による各行政サービスの差別化が進む自治体間競争のもと、各自治体が独自の施策を打ち出している。

一方、各自治体を取り巻く状況は、財政難による合理化や住民ニーズの複雑化等厳しくなっている。

さらに、特別区の場合、特別区の持つ大都市の一体性という特殊性（連続性を持つ都市空間、目的により配置された地域特性）もある。

こうした中で、基礎自治体間の連携は必要であるだろうか。

一般的に自治体間の連携は、分権改革の推進、住民の活動範囲の広がり  
と意識変化、危機的な財政状況など、さまざまな社会環境の変化を要因としており、連携の必要性は、以下のとおりに考えられている。

#### 【広域的な連携の必要性】<sup>2</sup>

##### ① 日常生活圏の拡大

交通・情報通信手段の発達により、通勤・通学、買い物、医療、レジャー（教養、娯楽）など、住民の日常生活圏は市町村の行政区域を越えて拡大してきている。これに伴い、市町村の区域を越えた行政需要も増加してきている。

##### ② 高度化・多様化する住民ニーズへの対応

少子・高齢化、高度情報化、国際化や環境保全対策の推進など新たな地域課題への対応の必要性とともに、住民の価値観や生活様式の多様化が進み、きめ細かな住民サービスの提供や個性的で魅力ある地域づくりなど、住民ニーズは高度化・多様化してきている。

今後、少子・高齢社会に向けた総合的な地域福祉施策や生活関連社会資本の整備等の重要政策課題に取り組む上で、その財政需要はますます増大するものと見込まれている。

一方、地方財政は、借入金残高が急増しており、今後、その元利償還が財政を圧迫する要因となることから、極めて厳しい状況にある。

このような市町村をとりまく行財政状況の中で、今後個々の市町村では、これらのより高度かつ多様な課題に対応することが難しい場合も想定され、住民に対して必要な行政サービスが適切に提供できるよう市町村の連携等体制整備が求められている。

<sup>2</sup> 奈良県ホームページ「奈良県における市町村の行政体制整備について（奈良県市町村合併推進要綱）」の策定について <http://www.pref.nara.jp/secure/48451/03.pdf>

### ③地方分権と自主的・主体的な地域づくり

住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本とする地方分権の取組みにおいて、地方公共団体の自主性、自立性を高め、自らの地域のことを自ら考え自ら取り組むことのできる行政システムの整備が進められてきている。こうした中で、住民に最も身近な基礎的地方公共団体として、市町村が地域の課題に包括的に対処できるよう、その行財政基盤の強化と体制整備を進めていくことが必要とされている。

## 2 単独対応の限界

基礎自治体にとって、財政面や組織面等において限界を越え、かつ状況が逼迫した住民ニーズが要求されているとき、それを補完するために連携を考える必要がある。

また、各基礎自治体は面積・人口・財政状況等が異なり、地域によってもそれぞれの行政課題やニーズがある。それらの課題やニーズに対応できるだけの規模を有していない場合や、他の自治体と連携することによりスケールメリットが生かせ、さらなる住民サービスの提供や費用負担の軽減などが図れる場合には連携を考える必要がある。

特に、広域的な防災対策や大気・水質改善など区域を超える問題は一つの基礎自治体では解決できないことから、連携が必要になるのではないだろうか。

そこで、次章以降では連携の実態や可能性について、具体的な事例研究を通して考察する。

### Ⅲ 基礎自治体間の連携の実態

#### 1 法的連携

法的連携は地方自治法の定めに基づき、地方公共団体の事務を共同で行うもので、その方法には協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合がある。

協議会は、地方自治法第 252 条の 2 に基づき、地方公共団体が事務の一部を共同して処理するために、協議により規約を定め設けることができるものである。協議には、事務の管理、執行についての連絡調整を図るための協議会を除き、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。協議会が関係地方公共団体又は長等の執行機関の名において行った事務の管理および執行は、その地方公共団体の長等の執行機関が管理および執行したのものとして効力を有する。

特別区における協議会の例として、「東京二十三区清掃協議会」がある。特別区および「東京二十三区清掃一部事務組合（以下「清掃一組」という。）」を関係団体として設立し、清掃事業の円滑な運営のための共通の課題などについて協議・調整し、清掃事業にかかわる関係者の十分な連携を図るために設置されたものである。

機関等の共同設置は、地方自治法第 252 条の 7 に基づき、地方公共団体が協議により規約を定め、委員会もしくは委員、附属機関、補助機関等を共同して設置することができるものである。共同設置された機関等は、それぞれの地方公共団体の機関等としての性格を有し、その行為は、それぞれの地方公共団体に帰属する。特別区における事例はないが、介護認定審査会などを共同設置している地方公共団体がある。

事務の委託は、地方自治法第 252 条の 14 に基づき、地方公共団体が協議により規約を定め、地方公共団体の事務の一部を他の地方公共団体に委託して、当該地方公共団体の長等をして管理執行させることができるものである。当該事務の管理執行に関する法令については、委託した地方公共団体に適用されるものが委託を受けた地方公共団体に適用され、管理執行に関する条例および規則等の規定は、委託した団体の規定としての効力を有する。職員研修、ごみの収集・運搬に係る雇上車両の契約等がある。

一部事務組合は、地方自治法第 284 条第 2 項に基づき、都道府県、市町村および特別区の一部を共同処理するために設けるものである。特別区においては、職員の共同研修、生活保護法に定める更生施設・宿所提供施設および社会福祉法に定める宿泊所の管理・運営、特別区人事委員会（職員の採用、給与勧告等）、幼稚園教員の採用選考等を共同処理する「特別区人事・厚生事務組合（以下「特人厚」という。）」、地方競馬に関する事務を共同処理する「特別区競馬組合（以下「競馬組合」という。）」、可燃ごみの焼却施設等のごみ処理施設やし尿を公共下水道に投入するための施設

の整備および管理運営を共同処理する「清掃一組」がある。

広域連合は、地方自治法第 284 条第 3 項に基づき、都道府県、市町村、および特別区の事務のうち、広域にわたる処理が適当である事務を共同処理するために設置するものである。広域連合は一部事務組合よりも幅広い権能を持つ。東京都内においては、高齢者の医療の確保に関する法律および高齢者医療確保法に基づく命令に基づき後期高齢者医療広域連合が行うものとされた後期高齢者医療の事務を処理する「東京都後期高齢者医療広域連合（以下「後期高齢者医療広域連合」という。）」がある。また、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県は平成 22 年 12 月に「関西広域連合」を設立している。設立当初は、概ね 3 年の間に実現可能な事業から取り組む方針で、広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療等の事務を行い、将来的にはこれらの事務を拡充するほか、交通・物流基盤整備等の新たに処理する事務や、国から事務・権限移譲を受けることを想定している事務に関連する府県・政令市の事務の広域連合への移管を目指すとしている<sup>3</sup>。

なお、市町村合併は、複数の市町村を廃止・統合することによって一つの市町村に移行するものであるから、上記の例のように法に基づき各自治体が互いの存在を尊重しながら事務を行う自治体間連携とは組織構造が異なるため、広域連携のカテゴリーから除かれる。しかし、合併により一つの市町村になることでこれまで個々の市町村では実現できなかった行政サービスが供給可能になると考えれば、自治体の存続よりもスケールメリットの活用を重視する市町村合併は、究極の連携と言えるのかもしれない。

## 2 自主的連携

特別区における法によらない自主的連携は、友好都市・姉妹都市の提携協定、災害時の援助協定、特産物の相互販売等の商業交流連携等がある。

一方、国は平成 20 年以降、地域活性化施策として「定住自立圏構想」を推進している。総務省が示した「定住自立圏のイメージ」<sup>4</sup>によると、定住自立圏とは地方圏への人口定住を促進するために、人口 5 万人以上の中心市とその周辺市町村が生活実態や将来像を勘案し、協定を結ぶことにより自ら圏域を決定できるものであるとしている。また、協定によって、中心市機能の積極的な活用が可能になり、さらに権利・負担関係が明確になる等、圏域意識や地域の誇りが醸成されるメリットがあるとしている。

なお、「定住自立圏構想」は、三大都市圏では適用されないが、協定を結んで連携を行う手法は、特別区においても参考になるのではないかと。

---

<sup>3</sup> 関西広域連合ホームページ「実施事務の概要」  
<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=54>

<sup>4</sup> 総務省ホームページ「定住自立圏構想について」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000020435.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000020435.pdf)

### 3 新しい動き

これまでに述べた法的連携や自主的連携以外の連携手段として、広域自治体と基礎自治体間の新しい行政構想が提案されている。

自治体間の役割分担として、基礎自治体が担えない事務は広域自治体が担うという「補完性の原則」に基づくことになっているが、実態として二重行政が生じている。これらの構想は、二重行政の解消を図り、広域自治体と基礎自治体を統合することで、国からより多くの権限や財源の移譲を受け、分権改革の推進を図ることなどを狙いとしている。

#### (1) 大阪都構想（平成 22 年 4 月 大阪維新の会が提唱）

##### ① 概要

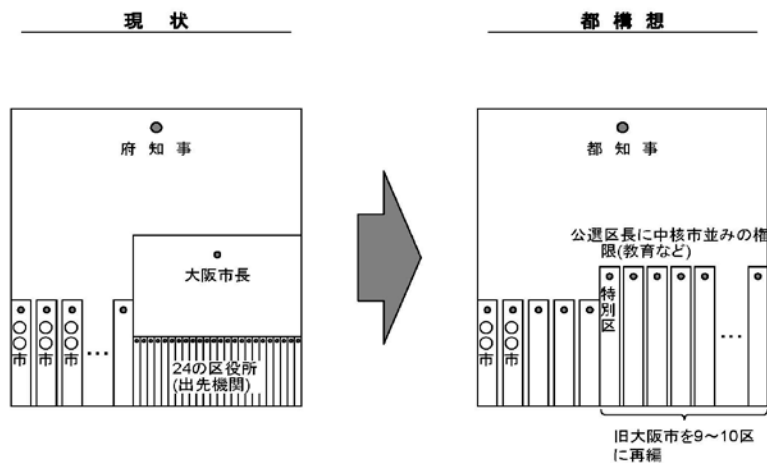
現在の大阪府を、広域行政を担う都と基礎自治体として住民サービスを担う特別自治区と市町村に再編し、行政の一体化、効率運営を図る構想である。平成 23 年度中に、国に対して、法改正を求める働きかけを行い、平成 26 年度に是非を問う住民投票を経て、平成 27 年 4 月に都への移行を目指している。

##### ② 特徴など

- 特別自治区は大阪市、堺市を解体して人口 30 万～50 万人規模に再編し、各区に公選区長や区議会を置く。また、平成 28 年度以降には都域の市町村合併などを促し、全自治体が中核市並みの事務を担うようにする。行政機能と財源を「都」に移譲・統合し、改めて都と区市町村の役割分担を明確にすることで行政の効率化を図る。
- 特別自治区については税収格差を補うために、「大阪都区財政調整制度」を創設する。
- 水道は、既存の大阪広域水道企業団に大阪市水道局を統合して一体的に運営する。大学は府立大と市立大を一体経営する機構を新設するほか、美術館や動物園、図書館、体育館は新設の地方独立行政法人「大阪学術振興機構」が一体運営する。
- 東京が直下型地震やテロなどの危機に陥った場合、首都機能をバックアップする「副首都」として大阪を位置づけることとなった。それに伴い、「大阪副首都構想」への名称変更を検討している。
- 地方自治法は、現行の都と特別区以外の適用を想定していないことや、特別自治区に中核市並みの権限を持たせるには現行の枠組みでは難しいことから、地方自治法の改正や特別措置法の制定が必要となる。
- 区ごとに議会などを設けるために、新たなコストがかかることや、広域的な行政を大阪市が担うことによって、市内の地域格差を調整してきた機能が損なわれるといった弊害が指摘されている。



## 【大阪都構想イメージ】



大阪維新の会ホームページ「参考資料(1)大阪問題と大阪維新」より

### (2) 中京都構想 (平成 22 年 12 月 愛知県知事が提唱)

#### ① 概要

二重行政の無駄の排除や減税、規制緩和で企業誘致を進めることなどを目的として愛知県と名古屋市を一体化させる構想である。名古屋市を再編せず存続させる点で大阪都構想や新潟州構想と手法が異なる。

#### ② 特徴など

- 国内外からヒト・モノ・カネを呼び込み、愛知・名古屋の活力を向上させ、「世界と闘える愛知・名古屋（中京都）づくり」を狙いとしている。
- 平成 23 年 7 月に 5 府県市（新潟県、新潟市、愛知県、名古屋市、大阪府）が一体となり『大都市の自立と自治』と題する「愛知宣言」をまとめ、地方自治法の改正を求め国への働きかけを行った。
- 具体的な内容については、検討委員会に PT を設置し、検討中である。

### (3) 新潟州構想 (平成 23 年 1 月 新潟県知事、新潟市長が提唱)

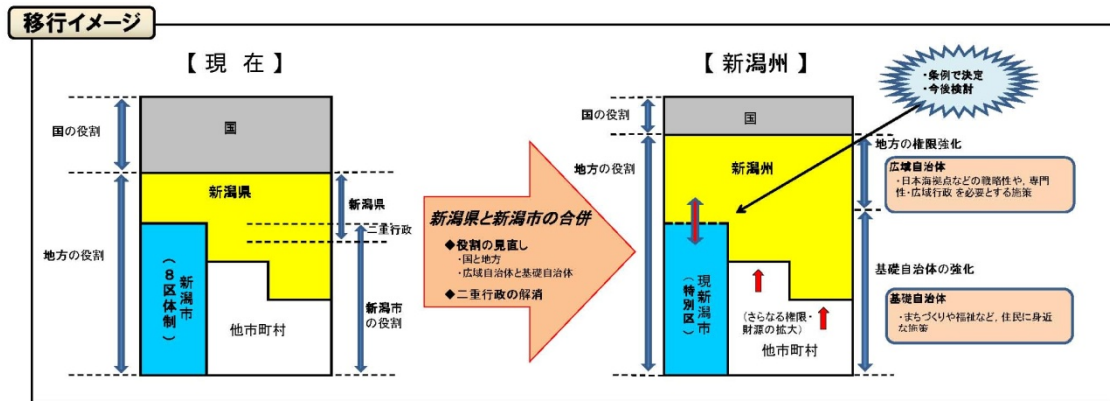
#### ① 概要

県と政令市との二重行政を排し、行政の効率化等を図り、市の有する高度な行政機能を全県に波及させる等の目的により、新潟県と新潟市を合併する構想である。東京都と特別区の関係性を参考に、特別区へのさらなる権限の拡大を含めて検討している。

## ② 特徴など

- 国と地方の役割分担や広域自治体と基礎自治体の役割分担を見直すことで、地方や基礎自治体の権限強化を目指す。
- 新しい自治体の名称は、「州」にこだわらず「都」も含め検討する。
- 州構想を提唱した背景として、「特別自治市」制度が国で本格的に検討されていないことを挙げている。
- 詳細な制度については、検討委員会で検討中である。

### 【新潟州移行イメージ】



新潟県ホームページ「新潟州について」より

## (4) 特別自治市（平成 22 年 5 月 指定都市市長会）

### ① 概要

大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を創設する。現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が行うべき事務の全てを特別自治市が一元的に担う新たな大都市制度である。

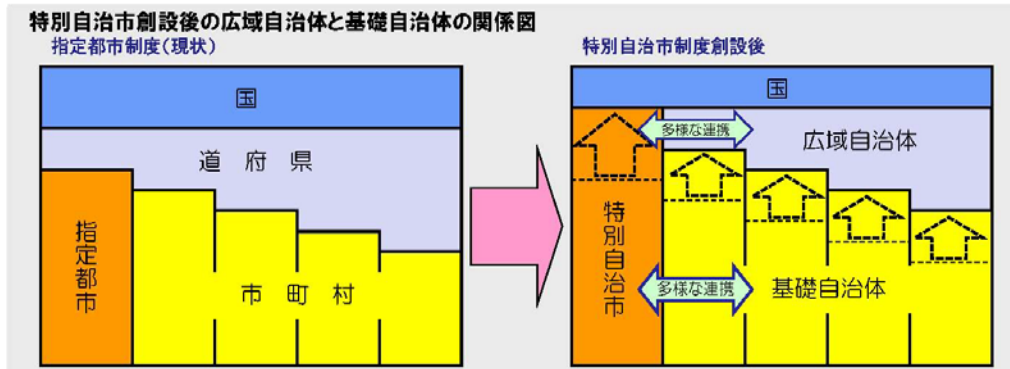
### ② 特徴など

- 国と地方の役割分担を抜本的に見直した上で、新たな役割分担に応じた税財政制度を構築する。
- 住民サービスの実施主体が一元化されることで、住民の利便性の向上、行政全体のコスト削減等が可能になる。
- 広域自治体が補完している事業について、可能なものは各大都市圏の地域特性や実情にあわせて、特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図る。

具体的事例として、図書館の相互利用、福祉施設の共同設置、道路整備、環境施策、また専門性の高い分野について周辺基礎自治体が共同で特別自治市へ事務の委託を行うことなどを挙げている。

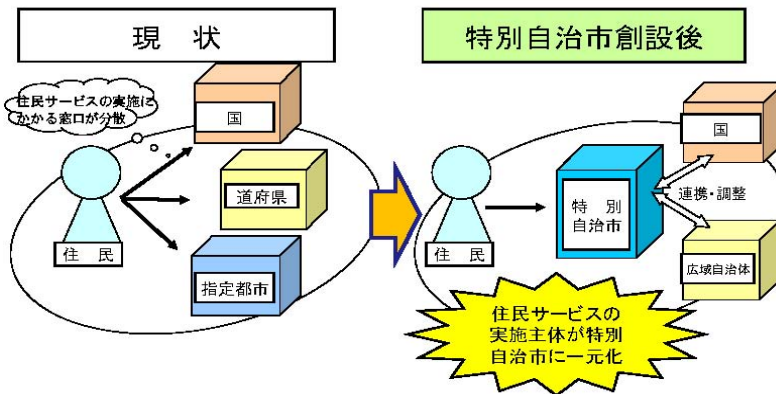
- 本構想の実現に向けて、横浜市と川崎市、静岡市と浜松市が共同研究を実施している。

【特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図】



指定都市市長会ホームページ「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」より

【特別自治市制度創設後の住民サービス】



指定都市市長会ホームページ「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」より

## IV 特別区における連携の実態と可能性

### 1 友好都市・姉妹都市

#### (1) 友好都市・姉妹都市の概要と特別区の現状

友好都市・姉妹都市（以下「友好都市」という。）制度とは、区市町村が親善や交流を目的として、他の区市町村と友好都市に関する協定などを結ぶ、自主的な連携関係である。

友好都市は外国の都市と結ぶものと、国内の遠隔地を中心に結ぶものと主に2通りあり、前者は都市基盤や文化、風土が似ていること、後者は既に行われている市民交流や、歴史的、地理的な関係をきっかけとして友好都市に発展していることが多いようである。

特別区の友好都市の締結状況は11ページの表1のとおりである。一覧から見ると、各区の友好都市は遠隔地、特に地方部に多い。最近では地方都市との間で都内のアンテナショップ開設を契機に、店舗が所在する区と友好都市協定を結ぶケースが見られる。

#### ① 豊島区と埼玉県秩父市の事例

豊島区の池袋と秩父市は西武池袋線の起終点で結ばれており、互いの個性を生かしながら交流を深めていくことを目的に、昭和58年10月、「姉妹都市宣言」を行った。平成21年11月には、交流・連携を一層深めることを目的に、新たな友好都市協定を締結した。新しい協定は、池袋のシンボリック的存在である「梟」と、秩父地域の観光拠点の一つ秩父神社の「北辰の梟」にちなみ「ふくろう協定」と名づけられた。

両区市では観光物産展や親子田植え稲刈り体験教室、民俗芸能 in としま、秩父ファンの集いなど、さまざまな交流事業を行っている。

また、両区市は防災協定も締結している。

#### ② 港区と福島県いわき市の事例

港区はいわき市が平成6年7月に港区内のニュー新橋ビル内にアンテナショップをオープンしたのを契機に、区民まつりなどのイベント出店等や体験学習交流事業等で交流を深め、平成20年8月に「商店街友好都市に関する基本協定」を締結した。

港区は東日本大震災の被災地であるいわき市に対し、区民から受け入れた支援物資や飲料水2万本の送付、区職員の派遣をはじめ、区民から提供してもらったりサイクル家具を被災者に無料配布した。また、いわき市の農産物が原子力発電所の事故の風評被害を受けているため、港区、ニュー新橋ビル商店連合会、いわき市の共催で『がんばっぺ！いわき』を開催し、新橋駅前広場で農産物の即売会を行った。

【表 1 友好都市・姉妹都市の締結状況】

(平成23.1.1現在)

区市町村名	外 国			内 国		
	国 名	都 市 名	提携年月日	県名	都 市 名	提携年月日
千代田区				群馬県 秋田県	嬭恋村 五城目町	S63.10.25 H1.10.26
中央区	オーストラリア	サザランド市	H3.7.9	山形県	東根市	H3.7.6
港区				北海道 山形県 岐阜県 福島県	佐呂間町 舟形町 郡上市 いわき市	H20.1.29 H20.1.30 H20.6.21 H20.8.25
新宿区	ギリシャ共和国 ドイツ連邦共和国 中華人民共和国	レフガタ町 ベルリン市ミッテ区 北京市東城区	H1.10.12 H6.7.6 H7.10.15	長野県	伊那市(旧高遠町)	S61.7.12
文京区	ドイツ連邦共和国	カイザーслаウテルン市	S63.3.28			
台東区	オーストラリア オーストリア共和国 デンマーク王国	ニューサウスウェールズ州マンリー市 ウィーン市第1区(イネレシュタット) グラズサックセ市	S57.8.14 H1.4.5 H12.4.17	東京都 宮城県 長野県 栃木県 福島県 福島県 大分県 山形県	墨田区 大崎市 諏訪市 日光市 南会津郡南会津町 大沼郡会津美里町 豊後大野市 村山市	S52.4.10 S59.1.14 S59.7.10 S60.5.10 S61.10.8 S61.11.21 S62.12.10 H20.10.25
墨田区	中華人民共和国 大韓民国	北京市石景山区 ソウル特別市西大門区	H9.12.13 H15.10.3	東京都 長野県 山形県	台東区 小布施町 鶴岡市(旧朝日村)	S52.4.10 H8.5.1 H9.7.14
江東区	カナダ	ブリティッシュ・コロンビア州サレー市	H1.4.20			
品川区	中華人民共和国 アメリカ合衆国 スイス連邦 ニュージーランド	黒龍江省ハルビン市 メイン州ポートランド市 ジュネーブ市 オークランド市	S56.4 S59.10.13 H3.9.9 H5.5.17	神奈川県 山梨県	山北町 早川町	S63.4.18 H2.4.19
目黒区	中華人民共和国	北京市東城区	H3.10.26	宮城県 宮城県	角田市 気仙沼市	H20.5.31 H22.9.18
大田区	アメリカ合衆国 中華人民共和国	セーラム市 北京市朝陽区	H3.11.18 H10.9.21	長野県 秋田県	東御市(旧東部町) 美郷町	H8.9.20 H17.11.5
世田谷区	カナダ オーストリア共和国 オーストラリア	ウィニペグ市 ウィーン市ドップリング区 バンバリー市	S45.10.5 S60.5.8 H4.11.10	群馬県	川場村	S56.11.16
渋谷区	フランス共和国 トルコ共和国	パリ市6区 イスタンブール市ウスキュダル区	S60.5.8 H17.9.5			
中野区	中華人民共和国 大韓民国	北京市西城区 ソウル特別市陽川区	S61.9.5 H22.11.8	福島県	田村市(旧常葉町)	S57.10.1
杉並区	オーストラリア 大韓民国	ニューサウスウェールズ州ウィロビー市 ソウル特別市瑞草区	H2.5.11 H3.12.9	北海道 群馬県 福島県 東京都	名寄市 東吾妻町 北塩原村 青梅市	H1.7.13 H1.8.6 H16.11.1 H21.5.21
豊島区	大韓民国	ソウル特別市東大門区	H14.5.9	埼玉県 三重県 山形県 宮城県(県との相互交流宣言)	秩父市 名張市 遊佐町	S58.10.14 H16.3.30 H16.8.1 H17.10.1
北区	中華人民共和国	北京市宣武区	H5.4.22	山形県 群馬県 群馬県	酒田市 中之条町 甘楽町	H9.4.19 H9.4.19 H9.4.19
荒川区	オーストリア共和国 大韓民国 中華人民共和国	ウィーン市ドナウシュタット区 済州市 大連市中山区	H8.10.21 H18.2.17 H18.3.10	埼玉県 千葉県 千葉県 茨城県	秩父市(旧荒川村) 鴨川市 大多喜町 つくば市	S56.4.25 H3.10.2 H7.10.1 H20.5.28
板橋区	カナダ 中華人民共和国 イタリア共和国	オンタリオ州バーリントン市 北京市石景山区 エミリア・ロマーニャ州ボローニャ市	H1.5.12 H9.10.8 H17.7.7	栃木県 石川県	日光市(旧栗山村) 金沢市	S58.6.7 H20.7.9
練馬区	中華人民共和国 オーストラリア	北京市海淀区 クイーンズランド州イプスウィッチ市	H4.10.13 H6.10.15	長野県	上田市	H18.8.18
足立区	オーストラリア	ベルモント市	S59.10.1	新潟県 長野県 栃木県	魚沼市(旧小出町) 山ノ内町 鹿沼市	S57.10.1 S57.10.1 H4.10.1
葛飾区	オーストリア共和国 中華人民共和国	ウィーン市フロリズドルフ区 北京市豊台区	S62.11.2 H4.11.12			
江戸川区	オーストラリア	ニューサウスウェールズ州ゴスフォード市	S63.4.19	長野県 山形県	安曇野市 鶴岡市	S49.2.15 S56.5.25

## (2) 友好都市のメリット

友好都市の趣旨は「交流・親善」であり、交流事業が主体であるが、事例から考えると、交流から新たな分野での連携につながるきっかけとなっている。特に、特別区は多少の差こそあれ各区とも大都市であり大規模な人口と市場を持っている。豊かな自然や文化を持つ地方都市と、環境事業や産業、観光などの分野でそれぞれの資源や特性を生かした連携が可能である。

### ○ アンテナショップ

山形県鶴岡市は太平洋戦争中に江戸川区からの学童疎開先であったこと、昭和39年の新潟地震の際に江戸川区民が支援を行ったことなどから交流が深まり、昭和56年に友好都市としての盟約を結んだ。

鶴岡市は東京出張所である「鶴岡江戸屋敷」を平成2年に江戸川区西葛西に開所し、交流事業やPR事業等を実施している。また、アンテナショップも西葛西に開設し、鶴岡市の物産を販売している。

アンテナショップの出店場所について、友好都市と関連しているかという視点で調査したが、実際には港区、中央区などの中心区に多く所在しており、その関連性はあまり見出せなかった。

一方、足立区の北千住駅前には、平成23年6月に茨城県下妻市のアンテナショップ「シモンちゃんの家」がオープンした。足立区と下妻市は友好都市等の協定は結んでいなかったが、下妻街道の基点が北千住でありゆかりがあること、つくばエクスプレスの開通により区市間のアクセスが容易になったことも開設要因の一つであろう。「シモンちゃんの家」は、交流のなかった自治体同士が施設の設置を発端として新たな関係へ発展する可能性を示した事例である。

## (3) まとめ

調査の結果、友好都市協定は交流事業だけでなく、新たな分野への連携のきっかけとなることが分かった。

しかし、友好都市の多くは遠隔地にあり、地理的、経済的なつながりではないため、連携事業を広げていくには課題が多いが、首長会談の定期的な開催や住民向けSNS<sup>5</sup>の設置など、行政および住民相互の意思疎通や情報交換の場の設置をすることにより、連携の拡大を促進できるのではないだろうか。また、住民同士の交流を行政が支援していくことも重要である。

こうしたさまざまな分野での連携が進むことにより、友好都市の目的である都市間親善や市民交流の結びつきがより深まると思われる。

---

<sup>5</sup> social networking service の略。インターネット上で交流の場を提供するサービス。

## 2 人材交流

### (1) 特別区の実例

特別区は、23区全体で68,360人(条例定数:平成22年4月1日現在)の職員を有する巨大な行政体である(表2)<sup>6</sup>。

【表2 職員数(条例定数)の推移】

(3) 職員数(条例定数)の推移 (各年4月1日現在)

区分 区名	平成 18 年	平成 19 年	平成 20 年	平成 21 年	平成22年		
					数	対前年比	職員1人 当たりの 人口
総数	73,065	71,055	70,197	68,904	68,360	△ 544	124.6
千代田	1,196	1,169	1,146	1,020	1,020	0	46.6
中央区	1,808	1,808	1,808	1,808	1,808	0	63.6
港区	2,570	2,570	2,570	2,570	2,570	0	78.8
新宿区	2,918	2,890	2,883	2,868	2,832	△ 36	99.8
文京区	1,957	1,922	1,895	1,890	1,845	△ 45	103.0
台東区	2,266	2,266	2,266	2,266	2,266	0	73.9
墨田区	2,090	2,065	2,040	2,015	1,985	△ 30	120.6
江東区	3,621	3,621	3,621	3,621	3,621	0	123.5
品川区	2,692	2,641	2,606	2,578	2,551	△ 27	137.1
目黒区	2,645	2,645	2,645	2,363	2,363	0	107.3
大田区	5,081	4,947	4,760	4,605	4,552	△ 53	148.2
世田谷区	5,785	5,785	5,785	5,785	5,785	0	144.0
渋谷区	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510	0	78.1
中野区	2,724	2,621	2,501	2,412	2,297	△ 115	130.6
杉並区	4,073	3,983	3,883	3,782	3,709	△ 73	142.3
豊島区	2,471	2,230	2,230	2,053	2,053	0	119.5
北区	3,240	2,592	2,592	2,592	2,592	0	123.0
荒川区	1,619	1,593	1,578	1,570	1,557	△ 13	120.8
板橋区	3,892	3,836	3,779	3,710	3,653	△ 57	141.9
練馬区	5,753	5,400	5,303	5,194	5,194	0	133.5
足立区	3,804	3,691	3,596	3,552	3,507	△ 45	183.4
葛飾区	3,480	3,400	3,330	3,270	3,220	△ 50	134.5
江戸川区	4,870	4,870	4,870	4,870	4,870	0	134.0

資料: 特別区人事・厚生事務組合人事企画部資料による。

注: 1. 各区の定数条例による数値である。

2. 「職員1人当たりの人口」の算出基礎となる人口は、平成22年4月1日現在の住民基本台帳人口を用いた。

他の自治体と比較しても、特別区はノウハウ・能力・専門性において多様な人材を抱えており、その人材が特別区間、または特別区以外の基

<sup>6</sup> 公益財団法人 特別区協議会「第30回特別区の統計(平成22年版)」

礎自治体等と交流することで、双方の人材育成につながる可能性がある。  
現在、特別区で実施している派遣には、以下のものがある。

① **人事交流【特別区等一般職員人事交流実施基準】**

特別区等職員が現に在職する特別区等を退職し、同日又は翌日付で他の特別区等において採用される交流である。（元の特別区等に戻ることはできない。）

原則として、交流するための理由が必要である。

② **派遣交流（自治法派遣）【特別区等一般職員派遣交流実施基準】**

派遣交流職員の身分が、派遣をした特別区等の身分と派遣を受けた特別区等の身分との併任となる交流である。

派遣期間は、原則として2年間である。ただし、派遣をした特別区等と派遣を受けた特別区等間の協議により、派遣期間を延長することができる。

また、派遣交流職員数は、原則として特別区等相互において同数である。派遣を受ける特別区等からの求めに応じて派遣するため、原則として給料、手当（退職手当を除く）、旅費は派遣を受けた特別区等が負担する。

なお、特別区間では同一職種に属する職員が少人数職種（衛生監視等）での成立が見られる。

③ **派遣法派遣（公益法人等派遣法）**

地方公共団体が条例で定めることにより、一般社団法人又は一般財団法人等に職員を派遣するものである。

公益法人等への派遣の場合、派遣期間は、原則3年以内で、5年まで延長することができる。また、派遣の期間が満了したときは、当該公共団体の職員として職務に復帰する。派遣期間中の給与は、委託業務や共同業務等に従事する場合を除き、派遣先が負担する。

④ **研修派遣**

派遣元の身分を有したまま派遣先での業務に従事する交流である。派遣の形態・期間等は、派遣元・派遣先の協議等により決定する。

なお、名目が研修のため給与等は派遣元が負担する。

各区では、他団体での行政を経験することで、広い視野を身につけ多様な施策を展開できる人材を育成するため、さまざまな団体に職員を派遣している。

区によって派遣先や人数に違いはあるが、派遣期間は2～3年が多く、派遣先は、他区、「特人厚」、「競馬組合」、「清掃一組」、「後期高齢者医療広域連合」、他市町村、東京都、内閣府などに派遣している。

なお、派遣を体験した職員からは、次のような感想があり、各区職員の人材育成の観点からも派遣のメリットは多いと考える。



<派遣を体験した感想 豊島区の例><sup>7</sup>

**【内閣府派遣】**

「国が制度（法律）を作り、それが自治体においてくる仕組みが実感できたことが役に立った。その制度が当初の目的に適ったものなのか、それとも改善点が必要なのか、絶えず分析することが必要となる。真の分権時代に向けて、区の地域特性に見合った施策を、区自身で創造していく必要がますます増大していくと思った。区職員として、区民のために役立つ事業は何なのかを常に考えながら、仕事に取り組んで行きたいと思う。」

**【東京都派遣】**

「改めて、人との繋がり大切さを感じている。やはり、立場が変わると視点を変えなければならないので、都と区の関係や基礎的自治体である区の役割などを考える機会が多い。少しでも区政に役立てる人間になって、区に戻りたいと思う。」

特別区間における派遣については、少人数職種（衛生監視等）で、他区に2年間程度派遣される例がある。その理由として、少人数職種の場合、自区内での異動先が限定される等の問題があるため、他区に一定期間派遣することで、人材の相互補完や職員自身の視野を広げるなどの効果が期待できるためである。

しかし事務職は、特別区間においては上記の①人事交流の例があるものの、期間限定の派遣の②派遣交流（自治法派遣）や③派遣法派遣、④研修派遣の例は少ないと思われる。これは、事務職の場合、自区内で幅広い異動候補先があるため、異動先が限られる少人数職種とは事情が異なるためではないかと思われる。

また、過去においては、管理職の他区配置をしていた時期もあったが、管理職昇任需要数を各区ごとに算定して、ほとんどの区が需要を満たす制度になった現状では、このような事例は少なくなった。

**（2）特別区以外の実例**

**① 「東京都」から「北海道夕張市」への職員派遣**

東京都は、公務員としての地域および社会に貢献する志向を醸成するとともに、都の業務運営に必要な複眼的視点を養うことを目的として夕張市に職員を派遣した。

こうした派遣は、特別区職員においても、地域経営の観点から自区内だけにとどまらず、他の自治体の業務・視点を学ぶことは大いに意

<sup>7</sup> 豊島区ホームページ「区政情報・職員採用・待遇」  
<http://www.city.toshima.lg.jp/kusei/saiyo/005105.html>

義のあることではないだろうか。

特に、財政の厳しい自治体では職員数も削減されており、即戦力となる人材が派遣されることは有益であると考えられ、特別区と派遣先自治体双方に有益（Win-Win）な関係の構築につながることも考えられる。

## ② 「大阪府人事委員会」から「東京都人事委員会」への職員派遣

東京都人事委員会は、昭和 29 年から独自に試験問題を作成しており、大学院修了レベルの専門性や能力を持つ人材の採用や、上限年齢を撤廃した民間企業経験者等から人材を登用するキャリア活用採用など、社会状況の変化を踏まえた柔軟な試験制度導入・日程設定等、迅速な対応を実現し、多様な人材の確保に成功している。

こうした独自の試験問題を作成するノウハウ等を研究するため、大阪府人事委員会は、東京都人事委員会に職員を派遣したことがある。

現在、特別区も東京都同様、人事委員会が独自に採用試験問題を作成している。また採用面接においては、有為の人材を採用するために平成 19 年度採用試験からコンピテンシー面接<sup>8</sup>を本格的に導入するなど、職員採用事務に対して意欲的に取り組んでいる。

このような状況の中、今後特別区においても東京都のように他自治体の人事委員会職員の派遣受け入れを行い、職員採用事務のノウハウを伝えることができるのではないだろうか。

## ③ 「神奈川県横浜市」と「他自治体等」の人材交流

横浜市では、自治体の職員や民間企業の社員がそれぞれの組織では得られない経験や気づきにより、自ら主体的・積極的に考え行動していく姿勢や意識、柔軟な発想力や先見性を醸成するとともに、視野の拡大につなげることを目的として、人事交流を実施している。

平成 22 年度は、杉並区や足立区の特別区を含む 48 自治体・10 民間企業の合計 58 団体で実施していたが、平成 23 年度は、規模を縮小し、23 自治体・12 民間企業の合計 35 団体で実施している。

規模を縮小した理由として、派遣職員数が多くなり、派遣元である横浜市の負担が大きくなっていることが考えられる。こうしたことから、派遣事業（人事交流）を行う場合は、適正規模を勘案することも必要ではないであろうか。

---

<sup>8</sup> 職務遂行に必要な行動能力（コンピテンシー）の有無や強弱を調べる面接法。受験者の実体験に基づいた成果につながる具体的な行動能力の確認や評価が可能になることから、具体的・客観的に能力を評価できる。

【人事交流の概要（平成 22 年度）横浜市の例】<sup>9</sup>

1 目的

- (1) 人事交流を通じて本市にいないだけでは得られない経験や気づきにより、自ら主体的に考え行動していく姿勢や意識、柔軟な発想力や洞察力、先見性を醸成するとともに視野の拡大につなげるなど、交流職員の人材の育成を図ること。
- (2) 交流のメリットを組織全体に広げ、組織のさらなる活性化や活力の向上を図ること。
- (3) 人事交流を機に自治体間協力・連携や公民協働・連携による社会貢献を促進すること。

2 交流団体

本市と環境の異なる市町村を中心とした自治体及び民間企業

3 派遣形態

原則として相互交流

4 派遣期間

1 年間を基本とし、必要に応じて延長可能（平成 22 年度から 2 年間を基本とする）

5 身分・勤務条件等

派遣元の身分を有したまま交流先での業務に従事し、給与は派遣元が負担する。

勤務条件は、原則として派遣先の規定に基づくものとする。

6 平成 22 年度交流団体

- (1) 自治体 48 団体（派遣 49 人・受入 49 人）
  - ・市町村 37 団体
  - ・都道府県 4 団体
  - ・政令指定都市 5 団体
  - ・特別区 2 団体（杉並区・足立区）
- (2) 民間企業 10 団体（派遣 10 人・受入 8 人）

④ 「滋賀県守山市」と「東京都福生市」および「北海道登別市」の人材交流

3 市は、平成 22 年に市制施行 40 周年を迎えるにあたり、平成 22 年 1 月 14 日に「新都市連絡協議会職員交流研修協定」を締結し、職員の幅広い能力および資質の向上を目指して、職員交流研修を実施することにした。

この協定に基づき、平成 22 年度から職員交流研修として、それぞれの市から 1 人ずつ、1 年間派遣している。派遣先職場は、商工観光課

<sup>9</sup> 横浜市ホームページ

<http://www.city.yokohama.jp/ne/news/press/201003/images/phpMvmpzz.pdf>

(守山市)や地域振興課(福生市)や登別市観光室(登別市)等、まちの魅力や住民との接点がもちやすい部署が多いようである。

また、3市は、以前から「友好交流都市協定」を締結しており、もともと交流のあった都市であるが、守山市約8万人、福生市約6万人、登別市約5万人と人口規模の近い3市での交流は、行政サービスの規模も近いと思われ、相互に参考になる事例も多いと思われる。

#### ⑤ 「福岡県北九州市」と「鹿児島県南九州市」の人材交流

規模の異なる自治体行政のノウハウを相互に学びあい、両組織および両市職員のレベルアップを図ることを目的として派遣している。

派遣期間は、平成22年5月1日から平成24年3月31日までの1年11ヶ月である。

また、対象者は、年齢20歳代から30歳代の一般職員1人であり、派遣先および受入先の部署は、北九州市企画文化局政策部政策調整課および南九州市企画課協働参画係である。

さらに、両市では平成22年度から人事交流以外に子ども交流事業も始めた。

#### ⑥ 「長崎県長崎市」と「佐賀県武雄市」の人材交流

人事交流により職員の主体性を育み、視野の拡大や柔軟な発想力、洞察力の向上など職員の資質向上・人材の育成を図るとともに、両市間の相互理解と協力関係を深めることを目的として派遣している。

また、両市は、古くから長崎街道やシュガーロード、最近では、九州新幹線西九州ルート等深い結びつきがあることから、交流を行っている。

なお、派遣期間は2年間で、人数は1人ずつの相互交流である。

#### ⑦ 「和歌山県白浜町」と「和歌山県すさみ町」の人材交流

互いの町の良いところを学んで資質の向上に努め、互いに理解を深めながら職員間の交流を円滑化することを目的として派遣している。

職員派遣は、両町が平成21年6月にスタートさせた「広域連携まちづくり勉強会」(共通する行政課題を話し合い、効率的・効果的な広域行政の連携とまちづくりの研究を進めようと、すさみ町が白浜町に申し入れてスタートした。合併を前提にはしていない。)の取り組みの一つである。

なお、派遣期間は1年間で、人数は1人ずつの相互交流である。

### (3) その他の人材交流（職員派遣）

#### ① 友好都市

特別区における、友好都市の締結状況は、11 ページの表 1 のとおりであるが、多くは職員の派遣交流ではなく、区民と友好都市の住民との交流が主である。

なお、千代田区においては、平成 17 年度と平成 18 年度に姉妹都市である群馬県嬭恋村から各年度 1 人ずつの職員を研修派遣で受入れたことがある。

#### ② 災害時相互協定・相互支援

特別区における、災害時相互協定・相互支援の締結状況は、48 ページの表 9 のとおりであるが、各区は、過去においても水害等局地的な災害の被害の際は、協定に基づき、職員の派遣等の支援を行っている。

また、東日本大震災においては、各区における協定の締結の有無にかかわらず、特別区は連携して職員の派遣等を行っている（51・52 ページ参照）。

### (4) 新たな人材交流の可能性

#### ① 研修部門の開放化（対特別区以外）

特別区職員研修所が持つ研修ノウハウを特別区以外の自治体にも開放（無償もしくは有償）し、職員のスキルアップを支援することができるのではないだろうか。

23 区職員向けに実施している研修を近隣自治体等の職員向けにも開放し、実務知識等の共有化やスキルアップを図り、また、同時に研修を受講することにより、人事交流の一環にもなるのではないだろうか。

ただし、現在、特別区職員研修所の研修はその費用を区の分担金で行っているため、無償での開放には区民の理解が得られない可能性もある。

また、無償開放とするためには、双方の研修制度を無償開放とする協定を結ぶなどの対応が必要であり、仮に有償の場合でも同様に協定の締結等の対応が必要であると思われる。

#### ② 政策シンクタンクの創設

現在、新宿区等、各区で独自に設立している自治体シンクタンクを 23 区全体で統括し、特別区が抱える課題等を調査研究する機関として、23 区共同のシンクタンクを設立することも考えられるのではないだろうか。

こうしたことにより、各特別区の職員の交流や情報共有、さらには、人材育成・能力向上にもつながると考えられる。

## (5) まとめ

職員の連携・派遣（人材交流）は、自治体の職員の育成・能力向上の観点からは、有効なものである。各自治体にとって、職員は貴重な財産（資産）であり、職員の資質が自治体の価値判断の一つとなることもあるのではないかと考える。そのためにも、人材交流は、積極的に実施していく必要がある。

隣接する自治体間で情報交換、連携のツールの一つとして、人材交流を行う場合、例えば広域的な行政サービスやエリアでの観光施策など、自治体の枠を超えた取り組みにつながる可能性があり、自治体相互の情報収集、交換や人脈作りのためにも人材交流はとても有効ではないかと考える。特に遠隔地の自治体においては、職員の派遣などの人材交流も一つの手段であり、自治体間連携のきっかけづくりになると考える。

さらに、特別区が特別区以外の自治体と人材交流をするとき、スケールメリットを生かし、特別区全体で職員の派遣・受け入れ等を考えるとという視点も持つとよいのではないかと考える。これにより、選択の幅が広がるという意味で個々の区において交流を進めるより、ミスマッチが起りにくいと考えられる。

なお、人材交流における課題として、派遣先の自治体の地域特性があるため、せっかく学んだとしても自区の下でそれを生かせるかどうか、十分に留意する必要がある。

また、他自治体に派遣された職員について、たとえ人材育成が目的であっても、せっかく学んだ経験・知識等を当該職員で完結してしまうのはもったいないことである。自分の自治体にフィードバックできるように、当該職員の処遇について、配置部署等も含めて十分に配慮が払われるべきである。

## 3 環境問題

### (1) 環境問題の背景

昭和30年代から40年代の高度成長期において、経済の急速な発展とそれに伴う汚染物質の環境への排出量の増大は、環境の急速な悪化をもたらした。公害の被害地域は全国へと広がり、いわゆる四大公害病（水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく）の発生を招くなど、公害問題は大きな社会問題となった。昭和50年代に入ると、産業活動を原因とする公害問題は、法律による規制強化や工場における対策などの効果により、収束しつつあった。

一方で、自動車排出ガスによる大気汚染や生活排水等による水質汚濁など通常の事業活動や日常生活に伴う環境負荷が増大し、都市・生活型公害が顕在化してきた。昭和60年代以降も、都市・生活型公害は依然として広がりを見せ、新たに地球規模での環境問題が顕在化してきている。

昭和63年に「気候変動に関する政府間パネル(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)」が国連に設置され、世界の科学者が地球温暖化に関する研究を開始し、温暖化の事実が徐々に明らかになってきた。IPCCが平成19年に発表した第4次報告書では、21世紀末に地球の平均気温が最大で6.4度、海面は最大59cm上昇すると予測している。また、温暖化が人間活動に起因するものであることをほぼ断定し、熱波や干ばつ、降雨量の増加といった地球規模の気候変動の影響が極めて深刻なものであることを明確にした。

## (2) 環境問題の特徴と課題

現在の環境問題の多くは、昭和40年代の産業型公害とは異なり、以下のような特徴と課題がある。

### ① 発生源が特定しにくい

原因が特定しづらい問題や、さまざまな要素が関係し原因が広く分散している問題が増加しているため、現在の環境問題に対処するには、少数の発生源を法や条例で規制するだけでなく、生産や流通、消費、廃棄のあり方を変えていくための経済的手法の活用や、自主的取り組みが求められている。

### ② 被害が空間的、時間的広がりを持つ

かつての四大公害では被害の発生する場所が特定の地域に限られたが、現在の環境問題は、酸性雨や海洋汚染のようにその発生が地球的範囲に及ぶものや、地球温暖化のように比較的ゆっくりと進行するが現時点で対策をとらないと環境上の負の遺産が将来世代にもたらされてしまいかねないものが増えている。

### ③ 問題として直ちに認識しにくい

産業型公害では健康被害などが明確な社会問題となっていたのに比べ、その問題や対象がわかりにくく、直ちには実感できないものが多い。例えば、地球温暖化は、進行が緩慢であり、すぐにその現象を体感できるような温度上昇ではない。また、一人ひとりが原因者であり、かつ、被害者でありうるという側面を持っている。

## (3) 公害問題における連携の実態

光化学オキシダント等の大気汚染問題、日常生活に支障を及ぼす騒音・振動・悪臭、都市開発の活性化に伴い相次いで表面化する土壌汚染、平成17年に大きな社会問題となったアスベスト問題など、さまざまな公害問題がある。

今回は、2種類の都市・生活型公害の連携実態について研究した。

## ① 自動車による大気汚染対策

自動車は、都市の交通に大きな役割を担っており、日常生活を豊かにしてきたが、一方でその利便性や快適性と引き換えに大気汚染などの公害をもたらしている。

東京都内の窒素酸化物や粒子状物質の排出量をみると、窒素酸化物の約5割、粒子状物質の約3割が自動車から排出されており、そのうち、窒素酸化物の約8割、粒子状物質のほとんどがディーゼル車によるものといわれている。特にディーゼル車の排出ガス中に含まれる粒子状物質については、発がん性の恐れを含む健康への影響が懸念されており、排出抑制のための対策が重要となっている。

また、自動車排出ガスを削減し環境への影響を改善するには、自動車単体に対する規制のほか、燃料規制、低公害車の普及促進、交通量の抑制などの対策も必要である。

そこで、以下のような自治体間連携により対策に取り組んでいる。

### ア ディーゼル車規制

埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市の首都圏8都県市が連携して、平成15年10月から環境関連条例によってディーゼル車の排出ガス規制を実施している（平成22年4月からは、相模原市を加えた9都県市）。

条例で定める粒子状物質排出基準を満たさないディーゼル車の9都県市内（東京都島嶼部を除く）での運行を禁止している。9都県市内で登録して運行している車だけではなく、他の道府県から流入する車についても規制の対象としている。

ただし、新車登録から7年間は規制の適用が猶予されている。また、指定した粒子状物質減少装置を装着すれば運行することができる。

### イ 電気自動車の普及

電気自動車は、二酸化炭素を排出しない環境に優しい車として注目されているが、充電設備の不足により走行中の充電切れが懸念されている。

福岡市と北九州市は平成22年2月に、電気自動車など次世代自動車の普及に向けて、各地域に市民が気軽に利用できる充電設備を設置し、電気自動車を利用しやすい広域ネットワークを整備するための共同研究を行うなど、連携を強化することを発表した。

## ② 水環境対策

東京湾は、昔は「江戸前」で知られる日本有数の好漁場であったが、高度成長期に南関東の平野部の都市化に伴い急速に水質汚染が進ん



だ。京浜・京葉の二大工業地帯を擁し、周辺に3,000万人もの人口を抱えるこの海には、莫大な量の排水が流れ込んでいる。東京湾の水質は、一時期には海面に浸けた指が見えなくなるほど汚染が進んだが、各種公害規制や下水道の普及により、昭和50年頃までに水質の改善がある程度進んだ。しかし、その後の改善は進んでおらず、赤潮・青潮の発生など、生活排水等による水質汚濁は慢性化しており、さらなる改善に向けた取り組みが重要となっている。

また、東京には大小約120の河川が流れており、隅田川は東京を代表する河川の一つである。近年では、下水道の整備や排水対策の推進、浄化水の導入などによって水質は徐々に改善されているが、降雨時における越流水<sup>10</sup>の問題などがあり、水質の悪化をもたらす要因も解消されたわけではない。今後も水質浄化対策を積極的に推進していくことが必要である。

そこで、以下のような自治体間連携により対策に取り組んでいる。

#### ア 東京湾岸自治体環境保全会議

東京湾の水質を浄化するためには総合的・広域的な対策を展開する必要があるとの共通認識から、昭和50年に「東京湾岸自治体公害対策会議」を設立した。

平成11年度に湾岸自治体が広域的な対策について協議するだけでなく湾岸住民への環境保全に係る啓発の実施についても協議し連带的・統一的な環境行政を推進することを目的として「東京湾岸自治体環境保全会議」に名称を変更した。

東京湾に面する1都2県16市1町6特別区（大田区・品川区・港区・中央区・江東区・江戸川区）の26自治体で構成されており、東京湾の水質浄化を図るため、合同水質調査や水質浄化の啓発イベントの実施、国に対する要請等を行っている。

#### イ 隅田川水系浄化対策連絡協議会

川の浄化や良好な水辺環境の創造には上流から下流を含めた流域全体の自治体の協力が必要である。

「隅田川水系浄化対策連絡協議会」は、隅田川とその水系各支川（新河岸川・白子川・石神井川）の水質浄化を、流域関係区が相互に協力して広域的に推進していくため、昭和53年に発足した。

現在、関係9区（中央区・台東区・墨田区・江東区・北区・荒川区・板橋区・練馬区・足立区）で構成されており、水質浄化や快適

---

<sup>10</sup> 雨水と汚水を一緒に流す合流式下水道において、雨が降り、許容量を超えた場合には一部の水（越流水）を川に流さなければならない。この水は汚濁を除去する前の水であるため、川の水質悪化の原因となる。

な水辺環境の創造を目指し、合同水質調査や関係機関への要望等を行っている。

#### (4) 地球温暖化問題における連携の実態

日常生活に大きな被害をもたらす地球温暖化は、全世界共通の緊急の課題であり、ただちに温室効果ガスの削減に向けた行動を開始しなければならない。

平成9年に、京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)において、「京都議定書」が採択され、これを契機に国内では地球温暖化防止の取り組みが進められた。平成17年2月に「京都議定書」が発効し、日本は平成20年から5年間で温室効果ガスを基準年である平成2年比6%削減することが義務付けられた。

これを受けて、平成17年4月に「京都議定書目標達成計画」を策定するとともに、同年6月には、「地球温暖化対策の推進に関する法律」を改正して、国民、事業者、国、地方公共団体が総力をあげて温室効果ガスの削減に取り組むこととした。

そこで、各自治体は温室効果ガスの排出を抑制するための施策を推進するとともに、以下のような自治体間連携により対策に取り組んでいる。

##### ① オール東京62市区町村共同事業「みどり東京・温暖化防止プロジェクト」

温室効果ガスの削減やみどりの保全について、東京都内の全62市区町村が連携・共同して取り組む事業である。この事業は、平成19年度から東京都市長会、特別区長会、東京都町村会の主催、財団法人東京市町村自治調査会、公益財団法人特別区協議会の企画運営にて実施している。

意思決定機関として、この事業を機動的で効率的に推進するため、それぞれの団体の代表により構成される「オール東京62市区町村共同事業推進会議」を設置し、子どもたちが海・山・里で自然にふれあう「みどり体験交流事業」や、学校や家庭での省エネの取り組みを競う「省エネチャレンジ事業」等のさまざまな活動を行っている。

また、平成21年2月には「レジ袋削減に関する共同アピール」を発表した。

##### ② 再生可能エネルギー地域間連携協定

千代田区は、温暖化対策を推進するための広域的な取り組みとして、東京都と青森県との三者で「再生可能エネルギーの地域間連携に関する協定」を平成21年12月4日に締結した。

この協定により二酸化炭素削減に有効な再生可能エネルギーを活用することで、都市における再生可能エネルギーの需要と自然のエネ

ルギー資源の豊かな地域が創り出す風力などの再生可能エネルギーの供給を結び付けることで、都市の二酸化炭素削減と地域経済の活性化や雇用の拡大を図る。

千代田区は、区内の二酸化炭素排出量の大きな事業所などに再生可能エネルギーの利用を働きかけるとともに、青森県が県内で開発を支援する風力発電などによる電力を区内へ送電する再生可能エネルギー地域連携プロジェクトの具体化を東京都、青森県と連携し支援する。

### ③ 地球温暖化対策事業「中央区の森」

区の区域を越えた広域的な視点から地球温暖化防止に寄与する事業として、区と区民・事業者が連携して東京近郊の森林保全活動を支援することで、温室効果ガスのうち最も多くの割合を占める二酸化炭素の吸収源となる森林を荒廃から守るため、平成18年10月19日に中央区、檜原村、森林保全活動団体および森林所有者が「中央区の森」の森林保全に関する協定を締結した。

森林保全活動を行っている団体に対する費用の補助や、事業に対する理解・協力を促進するとともに、自然の中での活動体験を通して環境意識の向上を図るために、間伐や下草刈り等の体験ツアーを実施している。

また、事業を安定的に運営していくために、「中央区森とみどりの基金」を設置するとともに、寄附制度「中央区の森寄附金」を設け、区民・事業者等に対し、賛同・協力を呼びかけている。

### ④ みなと区民の森づくり

平成19年4月、地球温暖化対策の一環として港区とあきる野市の交流事業「みなと区民の森づくり」が開始された。港区があきる野市から20ヘクタールの市有林を借り受け、区民とともに2年がかりで整備していく。長く手つかずだった森を整備し、森を元気にすることにより二酸化炭素の削減を図る。また区民の自然観察・環境学習の拠点をつくる。整備の段階で発生した間伐材は、区の施設の内装材や環境学習の材料、エコプラザの事業などさまざまな形で活用している。

### ⑤ 地球環境保全協定（カーボン・オフセット協定）

友好提携を結んでいる新宿区と長野県伊那市が平成20年2月、環境保全の連携に関する協定を締結した。

この協定に基づき、新宿区が伊那市の市有林の一部を段階的に整備するとともに、平地林を活用した体験学習事業を実施する。また、森林保全事業により増加した二酸化炭素吸収量を新宿区内の二酸化炭素排出量から相殺する仕組み（カーボン・オフセット）を構築し、新宿区は伊那市の森林保全や間伐材の利用を支援する。

## (5) まとめ

大気や河川の水をきれいにすることや、温室効果ガスの排出抑制などは、単独の基礎自治体だけでは対策が難しい状況であり、これらの問題解決のためには、国や都道府県、流域の自治体と連携した河川の水質改善や森林の保全等スケールメリットを生かした環境活動が必要である。ただし、環境の連携については、広域的な対応が必要なためか、広域自治体にさまざまな権限が与えられている。基礎自治体は基礎自治体としての役割はあるが、法律の中では、主体となって連携の役割を積極的に果たすことが期待されていないと考えられる。

しかし、カーボン・オフセットによる都市部と山間部地方都市との連携については、双方にメリットがあり、二酸化炭素排出量規制が厳しくなれば、さらに進んでいくと思われる。この連携をきっかけとして、森林ツアーやエコツーリズム等により都市部住民が自然とふれあう機会の創出、地域間交流、観光へと発展していくことも期待できる。

また、基礎自治体では独自に環境マネジメントシステムの認証をする動きがあるが、特別区が共同で独自の環境マネジメントシステムを開発して、適合事業所等に対して認証する仕組みを構築するなど、人口800万人を抱える特別区のスケールメリットを生かした連携も可能ではないか。特別区がバラバラに行うのではなく、23区で統一的に行うことが大きなインパクトとなり、他の自治体へ与える影響も大きくなると考えられる。

環境は地球上の全ての生物にとって生存基盤そのものであり、地球環境を保全し、次の世代に引き継ぐことは、今を生きる私たちに課せられた大きな責務である。基礎自治体としては、連携による取り組みも必要だが、家庭や地域の事業所を対象とした広報啓発活動や、環境学習講座などの人材育成事業、住民や民間団体との協働化の推進、新エネルギーの利用促進、環境にやさしいまちづくり、緑化の推進等の住民に身近な事業を地域特性に応じて着実に実施していくことこそ重要である。その一つひとつの事業の蓄積が、結果的に大きな環境対策につながっていく。

## 4 債権管理

### (1) 自治体における債権管理の現状

自治体の有する金銭債権は、大きく分けて公債権と私債権に分類される。公債権とは、公法上の原因に基づいて発生する債権であり、「行政処分」により発生する。また、公債権は、租税債権および地方税の滞納処分の例により強制徴収できる強制徴収公債権と地方税の滞納処分の例によることができず、民事執行法による強制徴収が必要な非強制徴収公債権に分類される。私債権とは、私法上の原因に基づいて発生する債権であり、「契約」等により発生する。なお、公債権と私債権の分類は、時効に関する具体的な根拠法令に基づいたものである<sup>11</sup>。

自治体の有する債権のうち、各部門で発生した債権は、それぞれの部門で個別に管理されていることが多く、同一の債権者に対して連携して回収に当たれない等、自治体全体としての債権管理が非効率になってしまっている場合が多い。

この問題に対処するために、債権の回収を一元化している自治体もある。財団法人東京市町村自治調査会が行った債権管理の現状についてのアンケート調査結果によると、都内の自治体で債権回収業務を一元化している自治体は、回答のあった56団体中、7団体(12.5%)であった。

また、一元化をしていない場合でも、強制徴収公債権については、多くの自治体で情報共有を行っている。しかし、同一自治体内でも私債権と公債権間での情報共有は、地方税法第22条に抵触する恐れがあり、あまり進んでいないのが実態である。情報共有を行っている一部の自治体では、「個人情報利用の特例」や「兼務辞令」などをその根拠としている。

### (2) 地方税滞納整理機構

一方で一つの自治体内にとどまらず、徴収対策を強化するため、県と県内の市町村、若しくは近隣の市町村が協力して、地方税滞納整理機構を設置している自治体も相当数存在する。県内の市町村の任意加入により構成され、市町村は地方税回収が困難と判断した案件について徴税業務を移管することができる。

各自治体で地方税滞納整理機構が設置されたきっかけは、三位一体の改革で所得税から住民税へ財源移譲がなされ、財政上、地方税のウエイトが高まったことがあるといわれている。徴収にあたっては、関係自治体の出向職員等で構成された合同チームで共同徴収を行っている。地方税回収機構の組織形態は広域連合、一部事務組合、任意組織の3種類であり、平成20年4月1日の設立状況は28ページの表3のとおりである。

<sup>11</sup> 財団法人東京市町村自治調査会ホームページ「自治体の債権管理に関する調査研究報告書～債権の発生から消滅までのあるべき姿を考える～」

<http://www.tama-100.or.jp/pdf/saikenkanri.pdf> pp.9-10

【表3 全国の地方税滞納整理専門組織の設立状況】

全国の地方税滞納整理専門組織の設立状況

道府県名	団体名	区分	設立年	構成団体		備考
				団体数	エリア	
北海道	渡島地方税滞納整理機構	一部事務組合	H16.4.1	10	地域	
	日高管内地方税滞納整理機構	一部事務組合	H19.4.1	7	地域	
	十勝市町村税滞納整理機構	一部事務組合	H19.4.1	19	地域	
	釧路・根室広域地方税滞納整理機構	一部事務組合	H19.4.1	9	地域	
	後志広域連合(税務課)	広域連合	H19.4.24	16	地域	税以外の部門あり
青森県	青森県市町村総合事務組合(滞納整理課)	一部事務組合	S33.1.1.31 19.4.1改組	32	地域	全40市町村中8市は未加入。2市22町8村が参加。H19～総合事務組合に編入。
宮城県	仙南地域広域行政事務組合(滞納整理課)	一部事務組合	H17.4.1	9	地域	組合設立はS45.8
茨城県	茨城租税債権管理機構	一部事務組合	H13.4.1	44	全県	
静岡県	静岡地方税滞納整理機構	広域連合	H20.1.15	43	全県	全42市町十県で構成。H20.4.1～県税を含めた共同滞納整理を実施。
三重県	三重地方税管理回収機構	一部事務組合	H16.4.1	29	全県	
滋賀県	甲賀広域行政組合(滞納整理係)	一部事務組合	S48.4.1	2	地域	
京都府	城南市町村税滞納整理組合	一部事務組合	S32.8.20	4	地域	
和歌山県	和歌山地方税回収機構	一部事務組合	H18.4.1	30	全県	
鳥取県	鳥取中部ふるさと広域連合(税務課)	広域連合	H10.4.1	5	地域	
岡山県	岡山県市町村税滞納整理組合	一部事務組合	S33.4.1	23	地域	全27市町村中4市は未加入 11市10町2村が参加
広島県	山県郡町村税等滞納整理組合	一部事務組合	S30.11.24	2	地域	
徳島県	徳島滞納整理機構	一部事務組合	H18.4.1	24	全県	市町村総合事務組合(複合的一部事務組合)の徴収部門
香川県	大川広域行政組合(滞納整理部門)	一部事務組合	S45.8.26	2	地域	
	小豆地区広域行政事務組合(滞納整理部門)	一部事務組合	S46.10.1	2	地域	
	中讃広域行政事務組合(滞納整理部門)	一部事務組合	S46.10.1	5	地域	
	三観広域行政事務組合(滞納整理部門)	一部事務組合	S46.3.20	10	地域	
愛媛県	愛媛地方税滞納整理機構	一部事務組合	H18.4.1	20	全県	
高知県	高幡広域市町村圏事務組合(租税債権管理機構)	一部事務組合	H3.8.1	5	地域	
	幡多広域市町村圏事務組合(租税債権管理機構)	一部事務組合	H20.4.1	6	地域	

長野県ホームページ「全国の地方税滞納整理専門組織の設立状況」より

任意組織については、徴収や滞納処分を実行する法的根拠等を疑問視する意見もあり、総務省は、派遣職員の相互併任による任意組織について「サービスや業務遂行体制などを適切に整理しておくことが必要である」<sup>12</sup>との見解を示している。また、問題が生じやすい例として「A市職員がB町職員の併任を受けてB町の業務も実施している場合には、A市職員の職務専念義務の扱いなどが問われやすい」としている。

<sup>12</sup> 総務省ホームページ「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000051522.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000051522.pdf) pp. 11, 17-18

そのため、仮に 23 区で任意組織による滞納整理機構を立ち上げるとすれば、ある区の職員が滞納整理機構に出向しても、他区の滞納整理業務を行うことが問題となり、水平連携に支障が生じる可能性がある。そのため、服務等の適切な整理が必要である。

### (3) 地方税滞納整理機構のメリットおよびデメリット

地方税滞納整理機構のメリットおよびデメリットについては、次のとおり整理を行った。

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> <li>◇出向している各自治体の職員が互いのノウハウを共有することができ、出向期間終了後、習得したノウハウを所属する自治体へと移転する効果がある。</li> <li>◇小規模団体においては特に、人手不足等により不十分だった財産調査を効率良く実施することができる。</li> <li>◇地縁関係が強く、徴税に支障があるケースにおいては効果がある。</li> <li>◇悪質な場合は、行政対象暴力が絡み、経験者のアドバイスが求められる。</li> <li>◇引受事案が市町村で処理困難なものに限定されていることを考慮すれば、徴収率は良好なケースが多い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆機構設立の関係自治体の意思統一や財源の確保が必要である。</li> <li>◆私債権等も対象にする場合には、債権者情報の活用にあたり、地方税法第 22 条における情報面での制約について整理する必要がある。</li> <li>◆職員が出向終了後、所属自治体において元の部署に戻れなければノウハウを継承できない。</li> </ul>

これらについて検証した結果、人手やノウハウが不足している小規模自治体にとって、地方税滞納整理機構はスケールメリットを生かすことができるという点で、大きなメリットがあることが分かった。

### (4) 特別区における連携の可能性と課題

上記や特別区の置かれている状況を踏まえ、以下の理由により現時点で地方税滞納整理機構を立ち上げるメリットはないと本分科会では考えた。

- 小規模自治体にとっては人手不足等により十分な財産調査ができない、地縁関係が強い等の問題を抱えており、滞納整理機構の導入は大きいメリットがある。しかし、人口の多い特別区だけで地方税滞納整

理機構のようなものを立ち上げても、あまりメリットはないのではないかと考える。次の表4では、大規模団体よりも小規模団体の方が徴収率が低い傾向が分かる。

【表4 平成20年度 団体別地方税徴収実績】

	徴収率(%)	現年課税分(%)	滞納繰越分(%)
合計	94.0	98.1	21.7
都道府県計	95.7	98.4	26.5
市町村計	92.8	97.9	19.6
特別区	92.5	97.1	25.8
政令指定都市	95.4	98.4	24.8
中核市	92.8	97.9	20.6
特例市	92.3	97.8	19.0
都市	91.6	97.7	17.6
町村	91.7	97.9	16.9

総務省「平成21年度地方財政統計年報」より作成

(注) 表中の都市とは政令指定都市、中核市、特例市以外の市を指す。

- 滞納整理機構の立ち上げによるメリットとして、職員のスキルアップが挙げられるが、特別区の場合は各区の職員数が多く、納税部門に相当数の人員を割くことができるため、それぞれの区で税関係のスペシャリストを養成した方がメリットがあると考ええる。
- 固定資産税、市町村民税法人分については都税とされており、特別区では取り扱っていないため、「大口」の案件が少ない。そのため、現在の都区財政調整制度の枠組みの中ではどこまで効果があるか疑問がある。

ただし、現在都区間で行っている財政調整制度を廃止して、第二次特別区制度調査会が提案した財政調整機能を持つ「基礎自治体連合」ができれば、地方税回収機構を立ち上げるメリットが生じると考える。

特別区は住民税、国民健康保険料などの制度で同一性が高く、特別区内での転居者数も多いため、債権管理の共同運営を実施すること自体は、他の自治体よりも導入しやすいのではないかと考える。

また、国民健康保険料の収納率は23区平均が82.20%<sup>13</sup>と地方税よりも低い状況であるため、併せて徴収できるような仕組みづくりが必要である。

<sup>13</sup> 厚生労働省ホームページ「平成21年度国民健康保険（市町村）財政状況等について」参考4



## 5 公有財産活用

### (1) 公有財産の法的定義と活用連携が可能な公有財産

公有財産とは、地方自治法第 238 条に規定する普通地方公共団体が所有する財産をいう。公有財産はその管理の態様に応じて、公用（普通地方公共団体がその事務事業の執行のために自ら直接使用する庁舎、出張所、試験所等）または公共用（住民等が使用する学校、図書館、公営住宅、公園等）に供される「行政財産」とそれ以外の「普通財産」に分類される。

行政財産は、行政目的の達成のために使用されるものであるため、原則貸付等は不可であるが、平成 18 年の地方自治法改正により「行政目的を妨げない」「余剰スペースがある」場合に限り、行政財産である建物の民間や他の地方自治体への一部貸付が可能となった。例えば、都道府県有地を活用した開発事業により、都道府県と基礎自治体の区分所有建物を建設する場合、都道府県がその土地の一部を行政財産のまま基礎自治体に貸し付けることが可能となり行政財産の貸付範囲が広がった<sup>14</sup>。これは、行政処分であり、民法等私法の一般的適用はなく、借地借家法も適用されない（地方自治法第 238 条の 4 第 8 項）。この処分を行政財産の目的外使用許可という。なお、目的外使用許可を行う場合は、条例で定めるところにより使用料を徴収することができる（地方自治法第 225 条、同第 228 条第 1 項）。

一方、普通財産は、直接的に行政執行上の手段として使用されるものではなく、主に「経済的価値の発揮」を目的としており、管理・処分される性質を持つ財産であるため貸付等が可能である。普通財産は、一般私人と同等の立場でこれを保持し、その管理処分から生じる収益をもって財源に充てることを目的とする財産である。したがって普通財産は、原則民法その他の私法が適用される。また、行政財産と異なり条例の定めまたは議会の議決により、貸し付け、交換し、売却し、譲与し、出資の目的物とし、または私権を設定することができる（地方自治法第 238 条の 5 第 1 項、同第 237 条第 2 項）。

上記により特別区が連携活用できる財産は、普通財産および一部の行政財産の不動産・動産およびその従物であると考ええる。なお、地上権等の用益物権、著作権等の無体財産権等の権利や有価証券等の公有財産は、現実的には連携が難しいと考え今回の研究から除いた。

### (2) 活用連携の類型

公有財産活用の連携は、新規施設の共同設置による連携、既存施設の相互利用による連携、不動産・動産の貸付および売却による連携に分類

<sup>14</sup> 株式会社日本総合研究所ホームページ「地方自治体における不動産の有効活用の可能性」小松啓吾，<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=5650>

することができる。

新規施設の共同設置による連携は、施設の設置を希望する関係基礎自治体が一部事務組合や協議会等を組織し、必要な施設を共同で設置するものである。

既存施設の相互利用による連携とは、既存の体育施設や文化施設等を当該自治体に在住する区民および在勤・在学者（以下「住民」という。）以外も利用可能とするもので、その形態は以下の二類型に分類できる。

第一に、近隣自治体と協定を締結し、それぞれの住民は同じ条件で各施設を利用できる「条件なし利用」である。住民にとっては利用可能な施設数が増加するメリットがある。反面、設備が新しい施設や交通至便な施設に利用申し込みが集中し、設置自治体の住民の利用機会が減少する不満が出る可能性もある。自治体にとっては施設の新設をせずに住民の利便性を向上させることができるが、利用率が減少する施設については対応が迫られる。また、施設予約システムを共同開発する費用が新たに発生する。

第二に、設置自治体の住民とそれ以外の住民とで利用料金や申込期間、申込方法に強弱をつける「条件付き利用」である。条件なし利用と同様に近隣自治体住民の利便性の向上が図れ、また施設の利用率を上げる効果が期待できる。料金や優先利用等で差をつけているため、施設の有効利用や歳入確保策としても住民から理解が得られやすい。利用前に住民外登録ができれば良いため、新たな施設予約システムの開発は必要がなく経費を抑えることができる。

なお、この「条件付き利用」については、施設利用者が居住する自治体から負担金または補助金を徴収し、本人の利用料金の差を解消する「自治体の費用負担による利用」も可能ではないかと本分科会は考える。ただし、この場合、近隣自治体との事前協議や協定締結等が必要となる。

不動産・動産の貸付および売却による連携は、未利用・低利用の不動産・動産を他自治体や民間に対して貸し付けまたは売却し、その対価を財産収入として歳入するものである。特に民間に貸し付けまたは売却する場合は、その団体の趣旨や目的が区の方針に合致するかを十分に検討し、周辺住民の福祉に寄与することが期待できるか等を勘案する必要がある。また、貸付および売却によるつながりは、将来の施策を進めるうえでの新しいパートナーへ結びつくことが大いに期待できる。

### （3）全国における公有財産の活用事例

既存施設の相互利用は、埼玉県川口市・草加市・蕨市・戸田市・鳩ヶ谷市が設置する「埼玉県南5市まちづくり協議会」（なお、平成23年10月11日の川口市・鳩ヶ谷市の合併に伴い、現在は「埼玉県南4市まちづくり協議会」へ名称変更）が、平成2年に策定した「ニューコロナプラン」の中で施設の広域利用を実施している事例がある。また、埼玉県川

越市、坂戸市、鶴ヶ島市、日高市、川島町、毛呂山町、越生町の4市3町は「埼玉県川越都市圏まちづくり協議会」を設置し、平成12年4月1日から公共施設の相互利用を行っている。

新規施設の共同設置は、埼玉県草加市・越谷市・八潮市・三郷市・吉川市・松伏町の5市1町が「埼玉県東南部都市連絡調整会議（以下「連絡調整会議」という。）」を組織し、1市町単独では建設が困難な重症心身障害児施設を共同で設置した例がある<sup>15</sup>。これは一部事務組合を設立する法的連携によらず、共同で建設協議会を設置し整備計画を進め、土地取得の目的で社会福祉法人を設立し、法人が建設から運営を行ったものである。また、連絡調整会議は、住民の利便性の向上と既存施設の有効利用のために、連絡調整会議内に相互利用研究会を設置した。研究会は実施要領を作成し、各市町はこの実施要領に基づき、条例・規則等を改正、議会の議決を経て協定を締結することにより公共施設の相互利用を行った。さらに、それらの公共施設の予約案内システムも構築し稼働させている。

これらの手法の他に、多くの地方都市において、定住自立圏の取り組みの中で、公共交通の整備、道路等インフラ整備、子育て支援センター・スポーツセンター・図書館等の公共施設の相互利用が進められている。

#### （4）特別区における連携の実態

##### ① 新規施設の共同設置による連携

###### ア 杉並区のまちづくり連絡会議

杉並区は、今後30年間で建替時期を迎える公共施設について、改築改修コストの削減、住民の利便性向上、まちの活性化を図るため平成23年度から「まちづくり連絡会議」を設置し、国・都・区三者の公共用地を活用した合築、再配置や施設の有効活用の検討に取り組んでいる。

###### イ 異なる用途の施設の合築による土地利用連携

「特人厚」が23区内に所有する土地に、「特人厚」の厚生施設と土地が存在する当該区の障害福祉施設を合築している例がある。また、区が保有する土地に、「特人厚」の厚生施設と区の区民施設等を合築している例もある。「特人厚」と区の間では土地の賃貸借契約を締結しており、これに基づき無償または有償で貸し付けている。建物はそれぞれの持ち分を区分所有している。

また、品川区では東京都と連携し、特別養護老人ホーム等の福祉施設と都営住宅を合築した例もある。

<sup>15</sup> 財団法人東京市町村自治調査会「資産の有効活用についての調査研究報告書 資産管理フォーマットの整備とその活用」平成22年3月，pp. 42-43

23 区内は他の自治体よりも比較的地代が高く、新規用地の取得は容易ではないが、このような新規施設の合築は用地取得経費の削減につながり、土地の有効利用が望める。

#### ウ 一部事務組合設立による施設の共同設置

港区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区は共同事業として平成 11 年 10 月 20 日に「臨海部広域斎場組合」を設立し、火葬場および併設する葬儀式場の設置および管理運営を行っている。組合による施設の共同設置は法的制度の活用であるため、対等・協力関係に基づく新たな連携ではない。しかし、この火葬場や葬儀式場のように施設の必要性は認めるが、居住地域に建設して欲しくないと言われる施設を設置する方法としては非常に有効であると考えられる。

#### ② 既存施設の相互利用による連携

行政財産のうち不動産について、その用途別に分類したのが次の表 5 である<sup>16</sup>。

【表 5 行政財産の種類】

	種類	対象施設
1	学校施設	幼稚園、小学校、中学校 など
2	生涯学習施設	社会教育会館、公民館、文化センター、図書館、美術館 など
3	区民施設	区民施設、区民館、公会堂 など
4	福祉施設	保育所、児童館、老人ホーム など
5	公営住宅施設	区営住宅 など
6	行政施設	庁舎、支所・出張所 など
7	病院施設	診療所、病院 など
8	インフラ系	道路、橋梁、公園 など

このうち他区との利用連携が可能な行政財産の種類は、生涯学習施設、区民施設、福祉施設、公営住宅施設であると考え、これらの施設が特別区においてどのように利用連携されているかを見てみると、文化施設、体育施設、区民施設等の集会室機能を備えた施設は、区民団体は申込受付日が早い、また料金が安い等利用が区民団体以外に比べて有利になっていることが多い。

団体利用の場合、文化施設では大規模なホール施設については、対象要件が他の地域に点在する小規模施設よりも緩い傾向にある。体育施設の場合は、区民以外も利用できる区と自区民しか利用できない区

<sup>16</sup> PHP 総合研究所「自治体公共施設の有効活用」研究会「自治体公共施設の有効活用～コスト情報から始めるハコモノのバリューアップ～」平成 21 年 5 月，pp. 4

に分かれる。区民だけで十分な需要がある施設については、対象を自区民のみとしても仕方ないと思える。

個人利用の場合は、図書館、スポーツセンターなどは他区民でも同じ条件で利用できる場合も多いが、高齢者施設の個人利用は自区民しか利用できない区が多いなど条件が異なる。

現在の利用状況等を勘案し、自区での利用状況に余裕があり、他区民へ開放することで区民サービスの向上が見込まれそうな施設、例えば高齢者集会施設等については、他区民への開放を考えても良いのではないだろうか。ただし、他区民受入の条件が周辺区の条件よりも有利になると、周辺区民が多数訪れ当該区民に不利益になる恐れもある。

### ③ 不動産・動産の貸付による連携

#### ア 港区の土地活用方針

港区は、平成19年3月に定めた「港区土地活用方針」において、土地活用により持続可能な生活環境を創出するという基本理念を示している。財産収入確保を視野に入れながら、現在の需要に応じた活用策を図り、また将来需要に備えた担保として土地を保持していく基本方針に基づき実施している。

#### イ 千代田区と日野市

千代田区が日野市内に所有する七生自然学園の施設廃止に伴い、日野市から買収意向が示された。

厳しい財政事情や、当該地が都市計画公園内にあり整備計画が未決定であるという日野市の状況を踏まえ、土地、建物を当分の間、普通財産賃貸借契約で貸し付けをしている。同市は生涯学習、コミュニティ施設として有効活用しており、付属のテニスコートの一部は千代田区民も利用している。

これは買収前提ではあるが、諸状況等により賃貸借を行い、双方にメリットのある活用をしているケースと言えるのではないか。

### ④ 不動産・動産の売却による連携

通常は、売買契約が完了してしまうと互いの関係も切れてしまい、その後の連携は難しい。売買により得た関係を継続していくためには、売買契約を行う時点から施設の使用や貸与についての調整を行うなど、上述の千代田区と日野市の例のように、区市間相互の人の流れを誘導する仕組みづくり等の工夫が必要である。

### (5) さらなる連携のための提案

以上のように、特別区においても公有財産の活用連携は既にさまざまな形で実施されているところであるが、活用連携のタイミングやノウハ

ウは各区のその時々状況や判断に委ねられている。このため、全ての未利用・低利用財産が有効に活用されているとは言い難い。これらを活性化するために、まずは各区の未利用・低利用財産の現状把握が必要である。そのうえでそれらの需要と供給を把握し、情報やノウハウを共有・発信し連携を行う。

本分科会は公有財産の活用について、さらなる連携を進めるために下記を提案する。

#### ① 財産の現状把握のための共通フォーマットの作成<sup>17</sup>

現在、特別区が所有する未利用地については、千代田区が「千代田区財産活用方針」<sup>18</sup>の中で広く一般に公開しているが、23区全てにおいては公開していない。

公有財産を有効活用するためには現状把握が急務である。このために特別区の共通フォーマットを作成し、未利用・低利用財産の現状把握を行うとともに、各区は互いに情報を共有化する。活用したい財産はこのフォーマットを基に交渉をしていく。

また、共通フォーマット情報や活用の成功事例や手続きの紹介をホームページ等で広く公開し、関連情報を入手しやすくすることで、連携先のすそ野を広げ、新たなつながりの掘り起こしが可能となり、未利用・低利用の公有財産の活用を活性化できる。

#### ② 地域間および自治体間の横断的活用を考えるための基礎調査

従来、公共施設は綿密な地域ニーズに基づいた計画により設置されなかったため、稼働率が低い施設が存在し、付随する設備機能が十分に活用されないといった非効率な運営を行ってきたものがある。各区とも財政が逼迫する中で効果的に区政を運営するためには、既存施設の必要性を見直し、効率的な経営が求められる。このために、区内の各地域における人口構成を分析し、既存施設の適正規模や適正配置を検討することが必要である。また、近隣自治体間で同じ種類の施設について、施設数や人件費等を中心に財務状況を比較することによって、自区の施設の財務状況を客観的に把握することができ有効活用策の材料とすることができる<sup>19</sup>。

さらに、近隣自治体で類似する施設はその必要性に応じて施設を減らしたり別の用途へ転換する等、広域対応していくことを念頭に置き

<sup>17</sup> 財団法人東京市町村自治調査会「資産の有効活用についての調査研究報告書 資産管理フォーマットの整備とその活用」平成22年3月、pp.61-73

<sup>18</sup> 千代田区総合ホームページ「千代田区財産活用方針」  
<http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/service/00128/d0012802.html>

<sup>19</sup> PHP 総合研究所「自治体公共施設の有効活用」研究会「自治体公共施設の有効活用～コスト情報から始めるハコモノのバリューアップ～」平成21年5月、pp.23-26

ながら近隣自治体との連携策を考える必要がある。

### ③ ファシリティマネジメント（FM）の自治体間連携

FMとは、土地・建物・設備といったファシリティを対象として、経営的な視点から設備投資や管理運営を行うことにより、施設に係る経費の最小化や施設効用の最大化を図ろうとする経営管理活動をいう。

未利用・低利用の公有財産の存在は、継続的に不要なコストがかかるというマイナス面がある。さらに高度経済成長期以降、順次建設されてきた区の施設の更新時期が今後30年の間に次々と到来する。これらの老朽施設を新築・修繕するかしないかの判断は、今後の区の財政に非常に大きな影響を及ぼすことが予想される。

このことから特別区もFMを用いて、利用頻度の低い施設を連携によって活性化したり、区境の施設の相互利用や施設の再配置および規模の適正化を図ることにより住民サービスの向上と行政コストの低下を実現できるのではないか。

千葉県佐倉市では、平成19年度の準備期間を経て平成20年度からFMを導入しているが、今後の課題を次のように掲げている。今後の施設の新築は難しい状況であるため、施設ニーズに対しては、施設規模の適正化や既存施設の用途変更等が不可欠である。そのためには、施設性能、利用状況、効率性等の施設状況を調査し、多角的な視点から分析・評価を行い、そのための評価手法の確立が必要となる。また今後は、NPOやボランティア団体等との官民連携が重要なファクターとなることから、こうした団体の活動場所としての公の施設のあり方や、さらには、公的不動産としての各自治体間のFM連携が大変重要な戦略になると考えられる<sup>20</sup>。

### ④ 専門部署の共同設置

区における公有財産の貸付や売却等は件数が少なく、また担当職員は定期的に異動してしまうため事務のノウハウの蓄積が難しい。参考事例の照会のために、時には何年も遡って書類を紐解いたり、当時の担当者を探したりという状態になっている。

県レベルでは公有財産の活用のための部署を設置しているケースが見られる。特別区においても、全体で専門組織を設置し、事務処理を行うことで事務の効率化が可能となる。

### ⑤ 高額備品の共有

マイクロバスや起震車等、高額だが使用回数が低い備品は近隣の数

---

<sup>20</sup> 総務省ホームページ「ファシリティマネジメント推進によるコスト削減と庁内横串化」  
<http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/100125/7-04.pdf>

区で共有することにより、購入費や維持管理費を軽減できるメリットがある。ただし、使用方法や使用予定の調整を随時行わなければならないこと、財産を共同所有するための制度の調査と運用技術が求められることが課題である。

#### ⑥ 低ニーズ施設の共同設置

福祉・教育施設は、利用者ニーズの多様化により、それに見合ったさまざまな種類の施設の建設が求められている。これは、埼玉県東南部都市連絡調整会議が行った重症心身障害児施設の共同設置の例のように、区単独で行うよりも、共通ニーズを有する区および他の基礎自治体が共同で建設することで、低ニーズにもきめ細やかに対応できるほか、建設費および用地調達経費等の軽減が期待できる。また、遊休財産化している土地をこれらに有効活用することで財政健全化に資することができる。

#### ⑦ 保育所の入所枠の他区への設置

管外保育は全自治体に取り組んでおり、特別区も例外ではない。しかし特別区では待機児童数が多く、管外保育を受け入れる余裕はほとんどないのが実情である。

現在、管外保育とは別に、隣接する自治体の保育所に一定の入所枠を設けているケースがある。小平市では、行政境に所在する民間保育所内に東村山市民向けに定員 46 人分の枠を設けている。このように他区に通勤する場合でその区に受入保育所があれば利用者にとっては大変有意義である。待機児童が多い中、この制度を適用するのは困難が伴うが、状況をきめ細かく把握したうえで、区境周辺の保育所を隣接区同士が融通しあえば、状況が改善される可能性もあるのではないかと。

#### ⑧ 施設・設備の都区共同設置を手段とした区への事務移管

平成 23 年 8 月 1 日の地方自治法改正により、行政機関の共同設置が可能となった。これは教育委員会や監査委員の事務局の共同設置を前提としているが、総務省は保健所の共同設置等も視野に入れており、都道府県と基礎自治体が共同して基礎自治体の事務を処理できるような連携の仕組みが可能となるものである<sup>21</sup>。

現在「都区のあり方検討委員会」において「都区の役割の見直しの是非を引き続き検討する」と方向付けした事務について、この手法を区への段階的事務移管策として活用できないだろうか。例えば、老朽

<sup>21</sup> 総務省ホームページ「総務省政策会議 議事要旨」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000069054.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000069054.pdf)



化等によって更新が必要な水道局や消防署等の施設や設備を都区で共同設置する。施設・設備の共同設置を契機として、特別区から当該所管部署へ職員を派遣し、事務のノウハウを得る。徐々に派遣職員を充実し、都区で連携を図りながら事務を行っていく。同時に特別区は現場の専門的知識や情報を蓄積し、事務移管の受け入れ態勢の準備を進める。そして最終段階では法改正とともに、それらの事務全てを特別区が担う。このように連携の手法を用いて、本来基礎自治体がなすべき事務を特別区へ段階的に移管することもできるのではないか。

#### (6) 未利用・低利用地を保有する必要性

自区で生じる未利用・低利用地は、他区や他の基礎自治体と連携して活用を図ることが、本分科会での基本的な考えであるが、併せて、未利用・低利用地を保有する必要性が存在することを付記しておく。東日本大震災では、東北地方の各自治体において仮設住宅の建設用地を早急に確保できたが、特別区は地方都市に比べ面積自体が小さく、高層住宅が密集している。万一の事態に仮設住宅建設用地を特別区内に確保することは現実的には非常に困難な状況である。

このため、未利用・低利用地を緊急避難所として活用したり、防災倉庫や緊急時の仮設住宅の建設地等に充てる等、将来起こりうる災害・防災対策のステーションおよび都市復興の拠点とすることを目的として敢えて未利用・低利用地のまま保有していく必要性もあるのではないか。

## 6 保育事業

特別区における保育事業の歴史は、昭和36年4月1日に、当時の東京都知事の公約の一端として都立保育園および簡易保育園が所在区へ移管されたことにより始まる。それまで保育園を持たなかった区は新たに条例を制定し、これにより各区で保育事業を実施することとなった。

都市部への人口集中や核家族化の進行等は、特別区における保育需要を拡大させてきたが、女性の社会進出や長引く景気の低迷による共働き世帯の増加により、さらにその需要は高まっている。それに伴い、保育所入所待機児童は、増減はあるものの毎年相当規模の数が存在し、働きたい女性のニーズに応えきれない状況が続いている。

また、ライフスタイルの多様化により、従来の保育事業だけでは充足しきれないニーズも生じており、各区は待機児童の解消や保育サービスの充実に向けてさまざまな取り組みを進めている。

保育事業については、児童福祉法などにより一定の基準が定められているが、保育内容を充実するために上乘せする内容については、各区が条例等を定めてサービスの充実を図っている。そのため、各区は地域特性から生じる保育需要を睨みながら施策の方向を決めており、特別区全体では実

施事業は同じでも、その内容には差が生じ、独自に事業展開を図っている例も見られる。

待機児童の解消等の課題や保育需要の多様化は、近隣自治体も同じように抱えている問題であり、特別区はこれらを自区内の問題として捉えるのではなく、特別区間あるいは近隣自治体の圏域において事業体制を整備するなど、広域的な視点で連携を検討することも有効ではないかと考える。

しかし、各区によって事業内容に差が生じているなど連携には障がいとなる要素もあることから、どのような連携が可能か、スケールメリットを生かす方策はあるのか研究していく必要がある。

## (1) 保育を取り巻く状況

### ① 出生数

総務省が発表した住民基本台帳に基づく人口動態および世帯数（平成23年3月31日現在）によると、全国の人口は前年に引き続き減少している。調査開始（昭和43年）以来、平成18年に初めて減少し、平成20年、21年と増加したが、平成22年、23年と続けて減少している。出生数も3年連続で減少し、自然増加数（出生者数－死亡者数）は4年連続して減少している。一方、人口増加数は東京都がトップである<sup>22</sup>。特別区に限ると、人口は平成12年以降増加しており、出生数は平成12年から小幅の増加・減少を繰り返し、平成18年より増加している。0～14歳の年少人口も平成14年度より増加に転じている<sup>23</sup>。

つまり、全国的には人口減少、出生数減少が続いている中、特別区では逆に人口増加、出生数増加の傾向が続いている。都心部への人口集中のほか、宅地、大規模集合住宅を含む駅前等の再開発や鉄道、道路といった社会基盤整備により、子育て世代の人口流入が進んでいることが要因の一つとなっていると思われる。

### ② 待機児童数

東京都の発表によると保育所入所待機児童数は、平成23年4月現在では前年と比べ580人減少し、都全体で7,855人となっている。年齢別の状況では、0歳から2歳児の待機児童が全体の9割を占めている（41ページ表6）。

特別区だけで見ると、待機児童数は全体で4,506人、前年と比べ379人の減となり、平成20年度からの増加傾向は一端和らいだようである。待機児童数が最も多かったのは世田谷区の688人であり、最も少ないの

---

<sup>22</sup> 総務省ホームページ「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成23年3月31日現在）」

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_01000023.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000023.html)

<sup>23</sup> 特別区職員ハンドブック 2011 pp.72～75

は千代田区の3人である。また、前年比の増減でみれば、中央区、板橋区は100人超の待機児童数を減少させたが、渋谷区、杉並区、足立区は50人前後の増となっている（42ページ表7）<sup>24</sup>。

平成22年に東京都社会福祉協議会が実施した「保育所待機児童対策に関する区市町村アンケート調査結果」<sup>25</sup>によると、待機児童増加の理由としては、「景気低迷による共働きニーズの増加」、「1年間の育児休業取得後の入園が困難なため、育児休業の早期終了による0歳児からの入園が増えている」を挙げる区市町村が多い。

また、待機児童解消のための区市町村の取り組みについても、施設の拡大や充実等のさまざまな工夫が見られる。「認可保育園による受入数の拡大」に9割の区市町村が引き続き取り組もうとしているが、弾力的な定員の運用には限界があり、新設や増設、分園の設置が考えられている。一方、認可保育園だけでは難しく、「認証保育所」「家庭福祉員」「認定こども園」による受入数の拡大に取り組む区市町村も増えつつある。また、公有地や公共の空き施設の活用をはじめ、部局を超えた連携も見られる。賃貸物件の活用を促進するために独自の施策を打ち出したり、マンションの整備計画にあたって開発事業者と協議を行ったり、将来の少子化に対応した期間限定の開設など、さまざまな工夫が行われている。

待機児童の解消への取り組みを進めるにあたっては、同時に保育士の確保や地域的な偏在などの課題にも取り組む必要があり、経済状況などによる影響を予測しながらの対応は非常に困難である。

【表6 東京都の保育所待機児童数の推移】

区分	待機児童数（人）						対前年増減（人）
		0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳以上	
平成18年	4,908	477	2,020	1,362	789	260	△313
平成19年	4,601	516	1,900	1,397	613	175	△307
平成20年	5,479	848	2,678	1,268	512	173	878
平成21年	7,939	1,334	3,877	2,036	538	154	2,460
平成22年	8,435	1,635	3,873	2,155	648	124	496
平成23年	7,855	1,576	3,715	1,827	615	122	△580

（注）各年4月現在

東京都ホームページ「保育所等の設置状況等」より

<sup>24</sup> 東京都ホームページ「保育所等の設置状況等 区市町村別の状況」

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2011/07/6017e401.htm>

<sup>25</sup> 東京都社会福祉協議会ホームページ「保育所待機児童対策に関する区市町村アンケート調査結果」

<http://www.tcs.w.tvac.or.jp/pdf/soumu/kikaku/cyousahoukoku/101208-taikiji.pdf>

【表7 保育所待機児童数の状況（区市町村別）】

区市町村名	平成23年4月1日				平成22年4月1日				増減			
	就学前児童人口	保育サービス利用児童数	就学前児童人口比率	待機児童数	就学前児童人口	保育サービス利用児童数	就学前児童人口比率	待機児童数	就学前児童人口	保育サービス利用児童数	就学前児童人口比率	待機児童数
千代田区	2,184	765	35.00%	3	2,033	685	33.70%	33	151	80	1.30%	△30
中央区	6,561	2,313	35.30%	40	6,060	2,019	33.30%	152	501	294	2.00%	△112
港区	11,584	3,406	29.40%	265	10,899	3,254	29.90%	274	685	152	△0.5%	△9
新宿区	10,687	4,123	38.60%	92	10,256	3,895	38.00%	83	431	228	0.60%	9
文京区	8,800	2,726	31.00%	98	8,364	2,500	29.90%	106	436	226	1.10%	△8
台東区	6,680	2,105	31.50%	38	6,560	2,084	31.80%	48	120	21	△0.3%	△10
墨田区	10,900	4,468	41.00%	104	10,773	4,338	40.30%	145	127	130	0.70%	△41
江東区	24,480	8,840	36.10%	273	23,984	8,263	34.50%	351	496	577	1.60%	△78
品川区	16,328	5,915	36.20%	61	15,928	5,390	33.80%	66	400	525	2.40%	△5
目黒区	10,958	3,259	29.70%	59	10,622	3,095	29.10%	51	336	164	0.60%	8
大田区	31,283	9,973	31.90%	396	31,201	9,585	30.70%	402	82	388	1.20%	△6
世田谷区	39,670	10,822	27.30%	688	38,497	9,847	25.60%	725	1,173	975	1.70%	△37
渋谷区	8,056	2,503	31.10%	128	7,739	2,381	30.80%	78	317	122	0.30%	50
中野区	10,900	3,765	34.50%	135	10,869	3,584	33.00%	136	31	181	1.50%	△1
杉並区	21,506	6,469	30.10%	71	21,005	6,050	28.80%	23	501	419	1.30%	48
豊島区	9,006	3,346	37.20%	171	8,761	3,192	36.40%	161	245	154	0.80%	10
北区	12,939	4,959	38.30%	38	12,837	4,757	37.10%	119	102	202	1.20%	△81
荒川区	9,181	3,831	41.70%	39	8,867	3,650	41.20%	49	314	181	0.50%	△10
板橋区	23,824	9,040	37.90%	341	23,844	8,898	37.30%	461	△20	142	0.60%	△120
練馬区	34,469	9,790	28.40%	564	34,291	9,264	27.00%	552	178	526	1.40%	12
足立区	32,226	10,332	32.10%	485	32,011	10,046	31.40%	436	215	286	0.70%	49
葛飾区	21,337	8,115	38.00%	145	20,942	8,001	38.20%	139	395	114	△0.2%	6
江戸川区	37,625	10,594	28.20%	272	37,676	10,370	27.50%	295	△51	224	0.70%	△23
八王子市	27,414	10,056	36.70%	468	27,507	9,785	35.60%	496	△93	271	1.10%	△28
立川市	8,825	3,289	37.30%	119	8,928	3,295	36.90%	108	△103	△6	0.40%	11
武蔵野市	5,953	1,789	30.10%	104	5,801	1,654	28.50%	81	152	135	1.60%	23
三鷹市	8,653	2,543	29.40%	197	8,681	2,419	27.90%	243	△28	124	1.50%	△46
青梅市	6,457	3,253	50.40%	45	6,551	3,252	49.60%	39	△94	1	0.80%	6
府中市	13,740	4,362	31.70%	252	13,548	4,193	30.90%	227	192	169	0.80%	25
昭島市	5,662	2,517	44.50%	49	5,626	2,471	43.90%	48	36	46	0.60%	1
調布市	11,430	3,545	31.00%	225	11,375	3,306	29.10%	249	55	239	1.90%	△24
町田市	21,983	5,794	26.40%	435	21,875	5,464	25.00%	396	108	330	1.40%	39
小金井市	5,275	1,594	30.20%	115	4,966	1,466	29.50%	91	309	128	0.70%	24
小平市	9,205	2,526	27.40%	133	9,244	2,503	27.10%	119	△39	23	0.30%	14
日野市	9,209	3,275	35.60%	122	9,207	3,176	34.50%	162	2	99	1.10%	△40
東村山市	7,791	2,184	28.00%	222	7,751	2,004	25.90%	209	40	180	2.10%	13
国分寺市	5,430	1,669	30.70%	39	5,516	1,561	28.30%	74	△86	108	2.40%	△35
国立市	3,348	1,193	35.60%	37	3,329	1,171	35.20%	35	19	22	0.40%	2
福生市	2,720	1,281	47.10%	11	2,809	1,275	45.40%	12	△89	6	1.70%	△1
狛江市	3,390	989	29.20%	73	3,393	990	29.20%	71	△3	△1	0.00%	2
東大和市	4,633	1,838	39.70%	64	4,580	1,725	37.70%	96	53	113	2.00%	△32
清瀬市	3,505	1,204	34.40%	18	3,591	1,184	33.00%	24	△86	20	1.40%	△6
東久留米市	5,471	1,785	32.60%	107	5,508	1,693	30.70%	113	△37	92	1.90%	△6
武蔵村山市	4,333	1,972	45.50%	42	4,343	1,935	44.60%	80	△10	37	0.90%	△38
多摩市	7,169	2,585	36.10%	172	7,273	2,509	34.50%	218	△104	76	1.60%	△46
稲城市	5,205	1,777	34.10%	51	5,057	1,689	33.40%	61	148	88	0.70%	△10
羽村市	3,016	1,277	42.30%	7	3,081	1,273	41.30%	31	△65	4	1.00%	△24
あきる野市	4,305	1,792	41.60%	38	4,365	1,776	40.70%	47	△60	16	0.90%	△9
西東京市	9,834	2,794	28.40%	194	9,465	2,547	26.90%	179	369	247	1.50%	15
瑞穂町	1,554	736	47.40%	9	1,633	735	45.00%	27	△79	1	2.40%	△18
日の出町	872	482	55.30%	1	785	454	57.80%	14	87	28	△2.5%	△13
檜原村	61	42	68.90%	0	55	36	65.50%	0	6	6	3.40%	0
奥多摩町	125	103	82.40%	0	133	108	81.20%	0	△8	△5	1.20%	0
大島町	386	255	66.10%	0	385	272	70.60%	0	1	△17	△4.5%	0
利島村	29	25	86.20%	0	22	18	81.80%	0	7	7	4.40%	0
新島村	125	69	55.20%	0	139	82	59.00%	0	△14	△13	△3.8%	0
神津島村	100	57	57.00%	0	102	54	52.90%	0	△2	3	4.10%	0
三宅村	99	48	48.50%	0	83	46	55.40%	0	16	2	△6.9%	0
御蔵島村	32	0	0.00%	0	26	0	0.00%	0	6	0	0.00%	0
八丈町	378	227	60.10%	0	392	228	58.20%	0	△14	△1	1.90%	0
青ヶ島村	10	0	0.00%	0	6	0	0.00%	0	4	0	0.00%	0
小笠原村	217	36	16.60%	0	218	35	16.10%	0	△1	1	0.50%	0
合計	609,128	202,422	33.20%	7,855	601,368	193,532	32.20%	8,435	7,760	8,890	1.00%	△580

(注1) 就学前児童人口は、東京都総務局発行「住民基本台帳による東京都の世帯と人口（各年1月1日現在）」による。（外国人登録数は含んでいない。）

(注2) 保育サービス利用児童数は、認可保育所、認証保育所、認定こども園、家庭的保育事業、定期利用保育事業、区市町村単独保育施策の合計。各保育施策の定員数の合計とは異なる。

(注3) 認定こども園の利用児童数は、幼保連携型を構成する幼稚園の保育に欠ける子、幼稚園型の保育に欠ける子（認証保育所の利用児童を除く）の合計

## (2) 特別区における保育事業の現状

各区は、保育需要を見定めながら保育事業を実施しているが、大企業が集中する都心部と中小企業や住宅が混在する周辺部では、子育て世代の世帯数、保育所の設置可能な公有地の面積等に大きな差があり、さらに地域特性もさまざまなため、注力すべき事業やサービスの内容に違いがある。また、人口規模、財政規模も区によって差があるため、保育料等にも差が生じている。

認可保育園の保育料については、入所児童の年齢と世帯の前年の所得税額や前年度の住民税課税額によって決定されるが、所得税の階層区分や基準額は各区独自の設定による。平成22年度の保育料比較では、年齢区分ごとの最高額は、3歳未満児では文京区の77,500円、3歳児では足立区の33,600円、4歳児以降では足立区の29,000円である。最低額は、3歳未満児では、中央区の49,100円、3歳児22,600円・4歳児以降18,000円は、千代田区・中央区・港区・新宿区・台東区・目黒区・中野区・杉並区・北区・荒川区・練馬区・葛飾区・江戸川区となっている。区民税非課税世帯で保育料を徴収している区は墨田区・江東区・大田区・板橋区・足立区の5区のみである(44ページ表8)。

また、保育料の改定についても、見直しを行う時期を3年毎、5年毎と定期的に設定したり特に設定せずに適宜行う区もある。

保育時間については、基本的な開園時間はほとんどの区で、午前7時15分から午後6時15分または午前7時30分から午後6時30分であり大きな違いはない。

延長保育は、区によって全園実施または一部実施、1時間または2時間の延長という場合が多いが、品川区などは一部の園で午後10時まで対応し、休日・年末保育も在園を問わず受け入れている。また区によっては、保護者の仕事の都合により、延長保育を一時的に必要とする場合に対応するため、スポット延長保育を実施して充実を図っているところもある。

産休明け保育・0歳児保育、発達支援児保育の実施についても、各区は保育需要に対してきめ細かな対応を行っているところだが、3歳未満の乳幼児を自宅で預かり、家庭的な雰囲気の中で保育を行う家庭福祉員制度の充実を図っている区も多い。

その他、都の認証保育所や都認定こども園等に入った場合に認可保育園に在園した場合との差額を助成する「差額助成」、厚生労働省が定めた施設基準を満たすことを前提に非常勤職員等の増配置を行って本来の定員以上に受け入れを行う「園児定員の弾力的運用」、私立認可保育園の事業者に対する家賃補助や開設準備経費の助成や区有地の提供など、区によってさまざまな施策展開を図っている。

【表8 所得税最高階層区分における特別区の保育料比較（平成22年度）】 単位：円

	最高額(A)		最低額(B)		差額 (A)-(B)
3歳未満児	文京	77,500	中央	49,100	28,400
3歳児	足立	33,600	千代田・中央・ 港・新宿・台東・ 目黒・中野・ 杉並・北・荒川・ 練馬・葛飾・ 江戸川	22,600	11,000
4歳児以降	足立	29,000		18,000	11,000

(注) 第1子での比較

横浜市ホームページ「東京23区との保育料の比較」<sup>26</sup>より作成

### (3) 特別区における連携の実態

特別区における保育事業については、自区の待機児童対策や独自の事業展開がある中では目立った連携は見られないが、従前から実施している広域的な連携として管外保育がある。

管外保育とは、保護者の勤務状況等により住所地の区市町村の保育所へ通うことが難しいときに、他の区市町村の保育所に入ることが可能な制度である。

交通網をはじめ都市基盤整備の発達に伴い自治体間の移動が容易になり、通勤圏が広がり、他区市町村との境界線での交流人口も増えている。また、企業間競争や景気動向の影響等により企業経営の環境が変化し、就労形態が多様化している。そのため、保護者の勤務状況や生活形態も多様化し、保育所への送迎が困難になるなどの状況が発生したり、他区市町村の保育所が住所地の保育所より近距離にあるため、送迎に都合が良いなど、特別な事情を生じることがある。

こういった問題を解消するため、特別区においても管外保育は実施されているが、待機児童数が多いという実情から、自区の待機児童解消に向けて対策を講じることが精一杯であり、他区民の受け入れを拡充していくことは難しい状況であると考える。

### (4) 特別区における連携の可能性

特別区の保育需要は、現在も続く人口増加の進行とそれに伴う子育て世帯の増加、さらには景気動向等の社会状況の変化に大きく影響を受けて高まりを見せている。そのため、待機児童数の増減はあるものの今後もその存在は否めない。

そのような中で、特別区間あるいは近隣自治体の圏域での連携は有効

<sup>26</sup> [http://www.city.yokohama.jp/me/kodomo/unei/hoikuseido/file/20110208\\_shiryou2.pdf](http://www.city.yokohama.jp/me/kodomo/unei/hoikuseido/file/20110208_shiryou2.pdf)

な手段となるであろうか。現状としては、ほとんどの区で自区の待機児童数が多いため、現在実施している管外保育の拡充でさえ厳しい状況である。保育事業の内容も保育料だけ見てもかなりの差が生じている現状となっている。また、保育料は運営費の10%程度であり、財政状況の厳しい中では定員を増やし続けたり、施設を拡充することにも限界がある。

よって、本分科会では、保育事業に関しては自治体連携は非常に困難であるとの結論に至った。

しかし、待機児童の存在と保育ニーズが十分に満たされていないことは事実であり、ライフスタイルが多様化している中では広域的な需要も存在する。連携の可能性はあるとは言い難いが、次のようなことは考えられないだろうか。

### ① 管外保育を補う仕組みづくり

区内の待機児童が地域によって偏在していることを考えると、待機児童が少ない、もしくは定員割れを起こしている保育所も存在するであろう。そのような保育所は確かに利便性が悪く、生活導線から大きくはずれる自区以外の保護者にとって魅力はないと言える。しかし、逆に考えれば、保育所までの導線が確保され、利便性を高めれば魅力が高まる。送迎手段の工夫等により導線を確保することで利用率を高めることは可能である。

### ② 特別保育の拡充

保護者が冠婚葬祭等の理由により、家庭での保育が一時的に困難になったときに子どもを預かる一時保育、また休日に就労している場合等に預かる休日保育などの特別保育は自区の区民を対象としている。

東京都認証保育所では都内在住であれば利用可能であり、認可保育所についても、課題は多いかもしれないが自区以外も対象にすることが可能であれば、選択の幅が広がり、生活様式の多様化に伴う保育ニーズにも応えることができる。

### ③ 少子化における対応

特別区における子どもの数は、少子・高齢化により確実に減少していくことになり、各区は施設規模の適正化のため、保育園の統廃合を実施することになる。その際は、施設の有効利用、再配置の観点から隣接区や市の間での相互利用も検討材料の一つとなる。

## (5) 保育事業の展望と連携

将来を見据えたとき、保育を取り巻く状況は変化していくことは間違いない。高齢者が増加し、現役世代が減少することで、自治体の体力は弱まる傾向になろう。各自治体は体力増強のため、現役世代であるファ

ミリー層を誘致していくことになれば、保育サービスの差がさらに広がる可能性もある。また一方で、社会状況の変化に伴い、保育ニーズも変化していき、保育園の入園基準等もそれらに応じて変わる可能性もある。

しかし、重要なことは保育の質の維持・向上を図りながら、保育ニーズを的確に捉えて柔軟に対応していくことである。そのためには、変化を敏感に捉えながら、連携を含めた広い視野での保育事業の充実を模索していくことが必要だと考える。

## 7 災害時支援協定

### (1) 特別区間の災害時協定

#### ① 特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定

平成8年2月に締結された、23区全てが参加する災害支援に関する協定である。特別区の区域において大規模な地震等の災害が発生した場合に、区相互で協力して対策をとること、被害の少ない区から大きい区へ支援することを目的としている。

#### ② 災害時における城南5区相互応援協定

平成7年に締結された、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区の5区が参加する協定である。前述の「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定」と比較して、状況により要請がない場合でも各区の判断で応援を行うこと、所管課長による連絡会を必要に応じて開催すること等が記載されており、より具体的な内容になっている。

#### ③ 災害時における大型汎用電子計算機の相互支援体制に関する協定

平成9年に締結された、共通の汎用コンピュータのシステムをもつ千代田区、文京区、江東区、大田区、杉並区、北区、板橋区、足立区で結ばれた協定である。大規模な地震等の災害が発生した際被災によりコンピュータが使用できなくなった区に対し、被害の軽かった区が住民基本台帳全件リスト等の出力を行うことを目的としている。

現在は複数の区でコンピュータシステムの更新があり、実際には機能していないようである。

#### ④ その他

昭和53年に、姉妹区である台東区と墨田区は「台東区及び墨田区防災相互協定」を締結している。また、墨田区は江東区とも2区間で防災相互協定を締結している。



## (2) 特別区以外の自治体との災害時協定

前述の特別区間の協定の他に、48 ページの表 9 のように各区とも特別区以外の自治体とも災害時支援協定を結んでいる。

各区とも友好都市と災害時協定を結んでおり、多くの区はそれ以上の数の都市と相互支援関係を結んでいる。例えば足立区は国内の友好都市の自治体数は 3 であるが、災害時相互協定を結んだ特別区以外の自治体数は 15（うち友好都市 3 を含む）となっている。

また、各区の締結先の傾向として関東近県や東北地方が多いが、青梅市や羽村市、調布市等の東京都内の市や、川口市や戸田市等の隣接する埼玉県の市と結んでいるケースもある。

### ① 杉並区と青梅市の事例

杉並区と青梅市は江戸城修築の石灰を運ぶ道として開かれたと伝えられる青梅街道で結ばれ、昭和 24 年には荻窪～青梅間のバス路線が運行される等ゆかりがあり、相互の地域活性化を図ることを目的に「杉並区及び青梅市の交流に関する協定」を平成 22 年 5 月に締結している。

さらに、東日本大震災を受け、前述の協定の理念に基づき、平成 23 年 8 月に「青梅市・杉並区災害時相互援助に関する協定」を締結した。災害時には相互協力のもと応急対策、復旧対策を遂行し、物資や人材の支援を行っていくものである。特に帰宅困難者の休憩所などの提供や、避難民や要援護者の受け入れを具体的に上げている。

### ② 目黒区と宮城県気仙沼市、宮城県角田市の事例

目黒区と気仙沼市との交流は、平成 8 年の住民同士のイベント交流をきっかけとしている。「目黒さんま祭り」におけるさんまの提供から中学生の自然体験ツアー等の交流があり、平成 13 年に災害時相互援助協定を締結、平成 22 年には友好都市協定を締結した。

今回の東日本大震災においては、被災した気仙沼市に対し、目黒区から職員の派遣や、緊急支援物資、区民から集められた支援物資、気仙沼被災募金が送られた。また目黒区民まつり実行委員会による救援募金写真展が開催された。

また、角田市とは歴史的なつながりから住民同士の交流から始まり、区民まつり、小学生同士の交流があり、平成 4 年に災害時相互援助協定を締結、平成 20 年には友好都市協定を締結した。

今回の東日本大震災においては、被災した角田市に対し、目黒区から支援物資の送付や職員の派遣が行われている。

【表9 災害時相互協定・相互支援の締結状況】

(平成23.1.1現在※8)

区市町村名	都道府県名	都 市 名	提携年月日	区市町村名	都道府県名	都 市 名	提携年月日
千代田区	群馬県	碓氷村	S63.10.25	豊島区	山形県	遊佐町	H7.5.19
	東京都	五城目町	H1.10.26		山形県	佐父町	H7.6.7
	※1特別区A	※1特別区A	H8.2.16		山形県	猪苗代町	H7.7.6
中央区	東京都	善友都	H8.4.1	山形県	※1特別区A	※1特別区A	H8.2.16
	東京都	※2特別区B	H9.8.1	山形県	三芳町	H9.2.10	
	山形県	東根市	H7.7.5	山形県	関市	H13.6.30	
港区	山形県	※1特別区A	H8.2.16	山形県	流山町	H13.11.13	
	東京都	※4親善友好都市	H18.4.1	山形県	那須沼市	H15.7.9	
	東京都	伊那市	H7.7.2	山形県	那須輪宮市	H18.11.16	
新宿区	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	常陸大宮市	H17.4.14	
	東京都	※4親善友好都市	H8.4.1	山形県	酒田山	H17.4.23	
	山梨県	北杜市	H11.3.29	山形県	酒田山	H17.5.12	
文京区	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	H22.8.21	
	東京都	石岡市	H8.8.8	山形県	酒田山	H7.10.21	
	東京都	墨田区	H16.12.14	山形県	酒田山	H7.10.21	
台東区	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	※1特別区A	H8.2.16
	東京都	墨田区	S53.4.23	山形県	酒田山	※2特別区B	H9.8.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.8.5
	東京都	大崎市	H19.10.20	山形県	酒田山	酒田山	H7.10.1
	東京都	諏訪市	H19.10.20	山形県	酒田山	酒田山	H21.8.10
	東京都	日光市	H19.10.20	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.9
墨田区	東京都	南会津郡南会津町	H19.10.20	山形県	酒田山	酒田山	H8.1.17
	東京都	大沼郡会津美里町	H19.10.20	山形県	酒田山	酒田山	H8.2.16
	東京都	豊後大野市	H19.10.20	山形県	酒田山	酒田山	H11.3.25
	東京都	村山市	H21.8.21	山形県	酒田山	酒田山	H18.4.17
	東京都	台東区	S53.4.23	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	鹿沼市	H18.5.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
江東区	東京都	江東区	S58.3.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※2特別区B	H9.8.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	大田原市	H18.1.30	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	大塚市	H18.1.31	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	鶴岡市	H8.7.22	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
品川区	東京都	富岡町	H17.4.27	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	富岡町	H4.7.21	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※3特別区C	H7.12.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※3特別区C	H13.9.23	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	長和町	H18.2.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
目黒区	東京都	長和町	H18.3.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※3特別区C	H7.12.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※3特別区C	H13.9.23	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	長和町	H18.2.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	長和町	H18.3.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
大田区	東京都	※3特別区C	H7.12.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※2特別区B	H9.8.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	東御市	H8.6.22	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	善郷町	H8.4.25	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	川場村	H7.7.29	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
世田谷区	東京都	※3特別区C	H7.12.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H17.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	調布市	H17.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	江江市	H17.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※3特別区C	H7.12.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
渋谷区	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	鹿兒島市	H12.4.13	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	大館市	H13.1.24	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	大羽村	H13.7.31	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	飯田市	H13.11.3	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	河津町	H16.11.3	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
中野区	東京都	田村市	S58.9.24	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	中野市	H17.10.3	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	名寄市	H18.7.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	東吾妻町	H18.10.10	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
杉並区	東京都	※2特別区B	H9.8.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	小千谷市	H16.5.12	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	南相馬市	H19.2.19	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	藤沢市	H21.11.17	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※1特別区A	H8.2.16	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1
	東京都	※2特別区B	H9.8.1	山形県	酒田山	酒田山	H7.11.1

※1 「特別区A」とは、「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定」により、23区相互間で締結しているもの  
 ※2 「特別区B」とは、「災害時における大型汎用電子計算機の相互支援体制に関する協定」により、千代田区、江東区、大田区、杉並区、板橋区、足立区間で締結しているもの  
 ※3 「特別区C」とは、「災害時における城南5区相互支援協定」により、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区間で締結しているもの  
 ※4 「義士親善友好都市」とは、北海道砂川市、岩手県一関市、山形県米沢市、茨城県笠間市、桜川市、栃木県大田原市、群馬県藤岡市、東京都千代田区、港区、新宿区、墨田区、新潟県新潟市、長野県諏訪市、愛知県吉良町、福豆町、滋賀県大津市、野洲市、兵庫県相生市、豊岡市、赤穂市、加西市、加東市、篠山市、広島県三次市、熊本県山鹿市間で締結されている協定  
 ※5 「防災サミット参加自治体」とは、釧路市、新潟市、仙台市、島原市、静岡市、福井市、墨田区間で締結されている協定  
 ※6 「東海道五十三次市区町」とは、「東海道五十三次市区町災害時相互支援に関する協定」により、東京都品川区、神奈川県横浜市、大磯町、小田原市、箱根町、静岡県三島市、南門市、清水町、長泉町、岡部町、藤枝市、掛川市、袋井市、愛知県豊明市、三重県桑名市、鈴鹿市、亀山市、滋賀県大津市、甲賀市、湖南市、草津市間で締結しているもの  
 ※7 「全国青年市長会災害対応」とは、「全国青年市長会災害相互支援に関する要綱」により久慈市、石巻市、湯沢市、会津若松市、水戸市、石岡市、岩井市、牛久市、日光市、安中市、川口市、東松山市、鳩ヶ谷市、朝霞市、新座市、幸手市、鎌倉市、柏市、八千代市、我孫子市、鎌ヶ谷市、杉並区、武蔵野市、東大和市、武蔵村山市、稲城市、小田原市、大和市、柏崎市、白根市、氷見市、羽咋市、敦賀市、大野市、都留市、静岡市、磐田市、桑名市、尾鷲市、熊野市、宇治市、枚方市、泉佐野市、海南市、安来市、平田市、下関市、光市、長門市、観音寺市、新居浜市、東予市、高知市、八女市、佐賀市、多久市、鹿島市、宮崎市、指宿市、石垣市間で締結しているもの  
 ※8 基準日以降の提携や市町村合併については、可能な範囲で最新の情報を記載している。

「東京都区市町村年報 2010 (第38号)」より

### (3) 東日本大震災における特別区の連携事例と課題

平成23年3月11日午後に発生した東北地方太平洋沖地震は広範囲の津波を発生させ、死者16,000人以上、行方不明者3,300人以上という膨大な被害をもたらした<sup>27</sup>。

全国で被災地支援の動きが高まり、特別区も物的支援や、被災者の受け入れ、行政機能維持のための職員派遣等を行っている(50ページ表10)。

#### ① 特別区長会会長声明

特別区長会会長より平成23年3月17日付で「東北地方太平洋沖地震への対応に関する声明」<sup>28</sup>が出された。要旨は「23特別区は、区民とともに、日頃東京の活動を支えていただいている被災地の窮状に鑑み、国や東京都を始め関係機関と協力しながら、連携して被災地を全力で支える諸活動の一翼を担う」としている。また、当面の支援および協力内容として

- 救援物資の搬送や専門職員の派遣を継続的に実施
- 23区共同で義援金10億円の拠出
- 計画停電への協力に加え、23特別区全域で総力を挙げて節電対策に取り組む

をあげている。

#### ② 特別区が被災地を支援した事例

今回の震災では、災害時支援協定や友好都市にかかわらず、広く自治体間で救援物資の送付や、職員派遣等の支援の連携が行われた。また、複数の自治体が連携して被災地への支援を行うケースが見られた。

杉並区、鹿児島県奄美市、福島県南相馬市の間で、奄美市のミネラルウォーターを杉並区のイベントで売り、杉並区と災害時支援協定を結んでいる南相馬市に義援金として送った例や、千代田区から災害時支援協定を結んでいる秋田県五城目町へ支援を申し出たところ、五城目町は被害がないが五城目町と友好関係にある岩手県大槌町を支援してほしい、とのことで千代田区から大槌町へ物資送付した例等がある。

<sup>27</sup> 総務省消防庁ホームページ「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)(第142報)」

<http://www.fdma.go.jp/bn/2011/detail/691.html>

<sup>28</sup> 特別区長会ホームページ「東日本大震災への特別区の対応」

<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/shinsai/index.html>

【表 10 「東日本大震災」への特別区の支援事業等の概要（抜粋）】

＜第40報＞ 平成23年12月22日現在

「東日本大震災」への特別区の支援事業等の概要

平成23年12月22日

特別区長会

1 被災地への主な支援

- (1) 義援金：287,712万円（26区市町）※その他、23区共同での義援金10億円拠出
- (2) 職員の派遣（52区市町村）

12月22日現在派遣中 (a)	既派遣職員数 (b)	今後派遣予定数 (c)	派遣数計(予定含む) (a)+(b)+(c)
57人	5,528人	95人	5,680人

※滞在日数に係わらず従事した職員等の数（予定を含む）。職員派遣等状況については、別紙1をご参照ください。

- (3) 物資による支援（50区市町村）

品目	食糧類				乳幼児用品、衛生用品等					
	主食類	白米	飲料水	その他	粉ミルク	ほ乳びん	紙おむつ	タオル	マスク	生理用品
数量	289,164食	11,471kg	103,512ℓ	232,923食	6,577缶	1,840本	166,119枚	62,933枚	706,468枚	76,852個

品目	燃料類		防寒用品			避難所用品				
	ガソリン	灯油	毛布	ストーブ	カイロ	ブルーシート	簡易トイレ	トイレトイレットペーパー	カセットコンロ	カセットガス
数量	320ℓ	1,530ℓ	25,633枚	152台	36,329個	4,809枚	8,819台	18,361巻	117台	507個

※上表の他、マット、仮設トイレ、自転車等の支援も実施しています。

2 被災者に対する主な直接支援

- (1) 避難所の提供：3,917名（37か所）
- (2) 避難住宅の提供：394戸
- (3) 駐車場の提供：1,326台分（その他、区立運動場（台数未定）を提供）

※避難所等の詳細については、別紙2をご参照ください。

3 支援先自治体

	青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	栃木県	千葉県	新潟県
県	1	1	1	1	1	1	1	-
市町村	1	10	18	22	7	4	1	1

4 主な節電対策

庁舎内節電	1/2消灯、エレベータ・エスカレーター1/2停止、離席時PC停止、冷暖房停止、自販機休止
区立施設	全日・夜間休止、営業時間短縮、施設貸出中止、運動施設のナイター照明運用停止、冷暖房停止
区民向け事業	イベント、催し物、講座等の中止・延期
街路灯等	区道街路灯1/2消灯、公園の全照明消灯、駅前広場照明の80%消灯、公園等の噴水停止
団体への要請	商店会、民間マンション等への節電の要請
区民への周知	区HP、区報、防災行政無線、広報車、防犯パトロールカー、CATVによる周知・節電要請
節電コンテスト実施	前年との電力使用料を比較し、削減率に応じて賞品を進呈する節電マイレージコンテスト実施

※上記支援内容には、既に完了したもの、実施を予定しているものも含まれます。

各区の取り組み内容は、各区ホームページ等をご参照ください。

特別区連携対応による職員派遣等状況

別紙 1

平成23年12月22日現在（予定含む）

派遣先	従事事務	派遣規模	派遣期間
<b>1 保健師等</b>			
岩手県宮古市	被災者健康管理	保健師2名・事務2名等	4/19～8/2
宮城県気仙沼市		保健師3名等	3/23～10/31
福島県相馬市		保健師2名等	4/12～4/19
福島県広野町		保健師3名等	5/23～11/28
東京武道館避難所		保健師2名等	3/17～3/31
<b>2 事務職・建築系技術職等</b>			
岩手県釜石市	避難所支援等	事務職15名等	5/2～8/1
	選挙事務	事務職1名	8/14～9/13
岩手県大槌町	戸籍住民票の受付・登録事務(*)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
	児童福祉関係事務(*)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
宮城県 教育委員会	派遣教職員関係事務	事務職3名	5/23～6/3
宮城県仙台市	罹災証明事務等	主に事務職10名	5/8～7/31
		事務系若しくは建築系10名等	7/18～8/31
		建築系技術職10名	10/18～
	災害援護資金等申請受付	事務職3名	7/27～9/30
	応急仮設住宅受付審査等	事務職3名	7/11～9/30
	国民健康保険関係業務	事務職5名	7/11～8/31
宮城県気仙沼市	災害援護資金等申請審査業務(*)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
	家屋解体撤去の願出受付等(*)	事務職3名(中長期)	24.3.31まで
宮城県石巻市	罹災証明事務等	主に事務職15名等	4/16～
	地震被害判定、家屋調査等	建築系技術職4名等	4/25～5/24
	第2次地震被害判定等	建築系技術職10名	5/26～6/30
	生活支援関係事務	主に事務職10名	5/13～5/18
	生活支援金等の申請受付等	事務職4名	7/27～9/30
	選挙事務	事務職1名等	10/3～11/14
宮城県名取市	被害家屋調査	建築系技術職2名	10/16～
	介護保険認定業務等	事務職1名	6/27～8/21
	罹災状況調査二次調査業務	建築系技術職2名	7/1～8/29
	罹災状況調査及び申請受付等	事務職5名等	8/18～
宮城県大崎市	選挙事務	事務職15名	9/19～11/15
	介護保険認定業務等	事務職2名	6/27～7/31
宮城県岩沼市	選挙事務	事務職2名	9/11～11/14
	罹災証明事務等	建築系技術職4名	5/16～6/17
宮城県東松島市	市民検診・国保関連等(☆)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
宮城県南三陸町	選挙事務	事務職6名	11/2～11/4
	地震被害判定、家屋調査等	建築系技術職15名等	4/17～5/16
	確定申告受付業務	事務職10名	5/30～6/17
	公有財産管理業務	事務職1名	6/15～
	家屋課税台帳復元業務	事務系若しくは建築系20名	7/3～9/2
	介護保険認定業務等	事務職1名	7/3～9/2
	罹災証明書の発行管理	事務職5名	8/3～10/1

特別区連携対応による職員派遣等状況

別紙1

平成23年12月22日現在（予定含む）

派遣先	従事事務	派遣規模	派遣期間
宮城県美里町	罹災証明事務等	主に事務職10名	4/17～4/29
宮城県松島町	介護保険認定業務等	事務職1名	6/27～
宮城県亶理町	被災住宅応急修理関連(☆)	建築系技術職1名(中長期)	24.3.31まで
	公共施設災害復旧関連(☆)	建築系技術職1名(中長期)	24.3.31まで
	瓦礫撤去二次処理関連(☆)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
	仮設住宅入居者支援等(☆)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
宮城県山元町	選挙事務	事務職1名	9/4～11/14
		事務職2名	10/27～11/14
	介護保険認定業務等	事務職1名	12/下頃～
宮城県女川町	選挙事務	事務職2名	9/5～11/30
宮城県七ヶ浜町	選挙事務	事務職2名	9/2～9/7
		事務職2名	11/2～11/4
福島県相馬市	民間住宅借上受付業務	事務職2名	6/10～10/31
	選挙事務	事務職2名	11/7～11/21
福島県南相馬市	民間住宅借上受付業務	事務職4名	5/31～
	選挙事務	事務職6名	11/1～11/21
福島県いわき市	緊急雇用対策補助(*)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
	被災事業者の復興支援業務(*)	事務職1名(中長期)	24.3.31まで
	民間賃貸住宅一時入居業務(*)	事務職1名(中長期)	24.1.31まで
	災害復旧に係る設計書作成業務等(☆)	電気系技術職1名(中長期)	24.3.31まで
福島県広野町	二次避難、仮設住宅等の受付業務等	事務職2名	6/1～7/31
福島県楢葉町	一時帰宅、仮設住宅の受付業務等	事務職2名	6/1～9/30
	民間住宅借上受付業務	事務職4名	5/31～6/18
福島県双葉町	義援金支給、仮設住宅等の受付業務	事務職5名等	5/30～8/31
福島県浪江町	支援金支給事務等	事務職3名	4/28～6/2
	一時帰宅、仮設住宅の受付業務等	事務職3名	5/30～9/30
	仮設住宅への入居調整業務等	事務職3名	7/7～8/31
福島県富岡町	義援金配分申請受付等	事務職3名	8/18～8/31

3 清掃作業員及び車両

宮城県仙台市	災害廃棄物を被災現場で収集し、仮置場まで運搬	運転15名、収集員34名、管理班6名等 小型プレス車14台、連絡車1台	4/17～5/7
--------	------------------------	--	----------

4 介護職等

宮城県気仙沼市	福祉避難所の高齢者介護	介護職4名等	4/26～6/13
---------	-------------	--------	-----------

5 被災宅地応急危険度判定士・被災建築物応急危険度判定士

宮城県仙台市	被災宅地応急危険度判定	3～4名	3/29～4/3
宮城県女川町	被災建築物応急危険度判定	8名	4/22～4/24

(\*) 全国市長会経由の中長期派遣要請 (☆) 東京都経由の中長期派遣要請

※他に各区対応:(岩手県)大船渡市、一関市、釜石市、大槌町、(宮城県)石巻市、気仙沼市、角田市、岩沼市、東松島市、亶理町、山元町、(福島県)いわき市、南相馬市、福島市(千葉県)浦安市

特別区長会ホームページ<sup>29</sup>より

<sup>29</sup> 東日本大震災への特別区への対応 「東日本大震災」への特別区の支援事業等の概要  
<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/shinsai/index.html#110401>

### ③ 特別区が他の自治体から支援を受けた事例

東京電力福島第一・第二原子力発電所の被災を受け、東京都は金町浄水場の水道水を調査したところ、食品衛生法に基づく乳児の飲用に関する暫定的な指標値を超える放射性ヨウ素が測定されたことを公表した。また同じ頃、水道水への不安について報道され、首都圏での水の買い占めが問題になっていた。

そうした中、秋田県五城目町から千代田区（姉妹都市）への13,200リットルの飲料水の送付や、岐阜県郡上市から港区（商店街友好都市）へ500ミリリットル飲料水ペットボトル7,200本の送付と給水車の派遣、足立区は長野県山ノ内町（災害時相互協定）から2リットル飲料水ペットボトル1,020本の送付を受ける等、連携によって特別区が他の自治体から支援を受けた例があった。

### ④ 特別区間の災害対策連携における課題

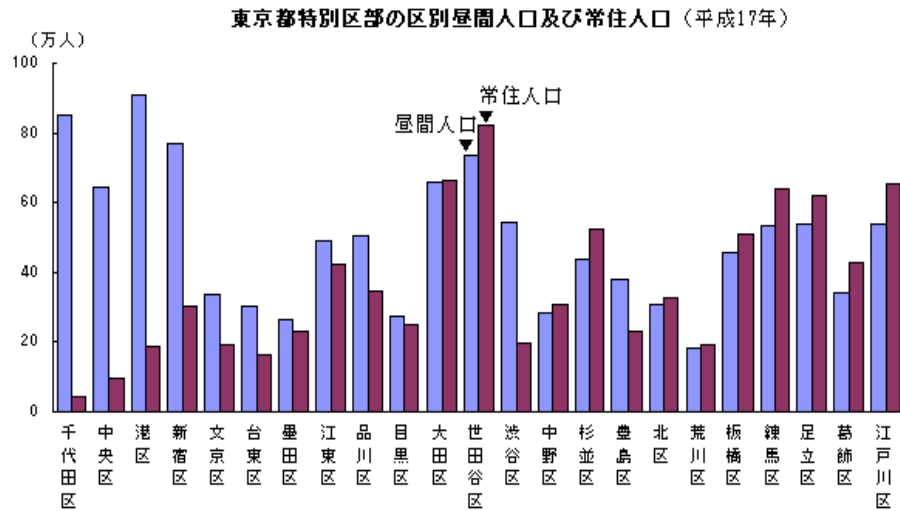
東北地方太平洋沖地震の発生に伴い、首都圏の交通機関は完全に麻痺した。特別区内の各駅周辺には帰宅困難者があふれ、各区は学校や各種施設への帰宅困難者の誘導、もともと区民用として貯蔵していた食糧等の物資の抛出、被害状況把握の伝達等の対応に急きよ追われることになった。

これまでの各区の防災計画は、居住する区民をいかに安全に導くかを前提に計画されていたが、この帰宅困難者対応の一件により既存の防災計画で想定しなかった昼間人口対策を緊急に行う必要が出てきた。

54ページの表11、表12で示されているとおり、都心区は千代田区の常住人口比20倍をはじめとして、膨大な昼間人口を抱えている。このため、今後は特にこれまで以上の物資の供給を求められることになる。しかし一方では、帰宅困難者への物資抛出対応に関し、自区の財源で他自治体の住民への対策を行うことに疑義を唱える区民の意見が少なくなかった。

このような区民感情に対して、昼間人口も自区の「区民」であることを理解してもらふ対策が必要である。区民の理解は、日ごろから確実に区政を運営することにより得られる社会的信頼のうえに成り立つものである。その形成は基礎自治体間連携を行う上でも重要なポイントとなるのではないか。

【表 11】



総務省統計局「2005 国勢調査」より

【表 12】

東京都特別区部の昼間人口、常住人口及び昼夜間人口比率（平成12年、17年）

区	昼間人口（千人）		常住人口（千人）		昼夜間人口比率	
	平成17年 (2005)	平成12年 (2000)	平成17年 (2005)	平成12年 (2000)	平成17年 (2005)	平成12年 (2000)
特別区部	11,285	11,125	8,952	8,092	135.1	137.5
千代田区	859	855	42	36	2,047.9	2,374.4
中央区	648	648	98	72	659.5	897.6
港区	909	838	186	159	489.4	525.7
新宿区	770	799	304	286	253.5	279.1
文京区	336	343	190	176	177.4	194.8
台東区	304	318	164	156	185.6	203.6
墨田区	269	258	231	216	113.6	119.5
江東区	491	455	421	377	116.6	120.7
品川区	505	479	345	323	146.4	148.3
目黒区	271	267	249	239	109.1	111.6
大田区	657	656	664	650	99.0	100.8
世田谷区	736	707	820	797	89.7	88.7
渋谷区	543	550	199	196	272.4	280.0
中野区	286	272	310	310	92.0	88.0
杉並区	439	427	523	520	84.1	82.1
豊島区	378	409	233	248	162.3	164.7
北区	307	309	330	327	93.0	94.5
荒川区	184	176	191	180	96.3	97.7
板橋区	456	471	508	512	89.9	91.9
練馬区	531	507	644	654	82.4	77.5
足立区	539	535	623	616	86.6	86.9
葛飾区	343	345	425	421	80.7	81.9
江戸川区	535	503	654	619	81.8	81.2

総務省統計局「2005 国勢調査」より



#### (4) まとめ

首都圏において大きな災害が発生した場合、特別区間で相互協力の体制をとるための協定はとても意義があるものと思われる。

しかしながら、23区全体で締結している「特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定」を見ると、平成7年1月に発生した阪神淡路大震災における大都市での直下型地震の被害を受け締結されたと推測されるが、内容は基本的な事柄に留まり、その後、本協定に関する具体的な検討会等は特別区間で行われていないようである。

東日本大震災では、特別区には地震による大きな被害がなかったが、帰宅困難者の大量発生や食料品や飲料水、物資の不足等の混乱が起こり、区民は大きな不安感を持った。

各区は今年度、個別に震災対策を行っているが、迅速に特別区全体の支援体制を確立するために自助だけでなく共助の視点から、協定の見直しと運用体制の整備を行うべきである。

また、特別区以外の自治体との連携においては、協定を結んだ自治体から被災地へ個別の支援が行われており、支援協定の効果があった。

今後、今回の震災時の支援を総括し、救援物資の輸送や人員の効果的な派遣体制等、より効果的な支援体制の検討と整備が必要であると考え

## V 特別区が連携・連合する意義

### 1 事例研究を通じて見えた連携の意義

#### (1) 行政の効率化と住民のサービス向上

環境問題や債権管理の事例研究では、広域的な課題や自治体間で同様の課題を抱えている場合、連携によるスケールメリットを生かすことが有効な手段であることを確認した。

現在、特別区を含めた基礎自治体では、世界的な経済状況の悪化を要因とする景気低迷から、税収減、扶助費の増といった負のスパイラルが続き、厳しい財政運営を強いられている。無理な行政投資は財政状況を逼迫させ、結果的に住民サービスの低下を招くことになる。

また、社会状況の変化により、行政課題はますます多様化、高度化かつ広域化しており、一つの基礎自治体だけでそれらの課題を解決することは困難な状況である。そのため、連携することによって各自治体が負担を分かち合い、広範囲に効率的で質の高い事業展開が期待できる。

さらに、公有財産の活用連携や保育事業の事例研究を通して、資源の有効利用と住民サービスの向上を考察した。財政状況の厳しさに加え、少子・高齢化や生産年齢人口の減少など人口構造が変化していく中で、近隣の区市で同じような施設が設置されているという状況が見られる。特別区やその周辺では、そうしたハード面以外に事業手法においても非効率な行政運営が行われているのではないか。各自治体で余裕のある資源と不足している資源を上手く融通しあうことで、無駄の削減が図られ、効率的な行財政運営が可能となると考える。

このように一つの基礎自治体の財政力では賄いきれない課題や、広域的に対応することでスケールメリット等を生かせる課題に対して自主的連携を行うことで、その他基礎自治体が抱える独自の地域的課題に注力する余力も生まれ、トータルとして効率的な行財政運営が行われることになる。

#### (2) 相互補完

自治体間連携は、お互いの弱点を補完し、相互発展を図る手段であることは言うまでもない。大都市の基礎自治体である特別区と地域資源が豊富な地方都市との連携は有効な補完機能が期待される。

補完機能を生かした連携の形として「定住自立圏構想」がある。中心市が周辺市町村と協定を結び、各自治体の弱みを補完することで必要な都市機能を維持し、圏域として一つの生活圈を形成する。

特別区にはこの構想は適用されないが、今後の少子・高齢化の進行など避けて通れない社会状況の変化を考慮したとき、「選択と集中」「集約とネットワーク」という考え方は参考になると思われる。

連携を成功させる秘訣は、補完機能が確実に働き、「互いにメリットがあるという形で連携ができていいる」ということになろう。一方が不利な立場に立たされるのではなく、互いに補い補われる関係となることが連携の継続につながる。

### (3) 緊急時の迅速な対応

自治体の連携・協力が生かされ、効力が発揮される最も大きな場面は、大規模災害等の緊急時対応であろう。

事例研究では、特別区のほとんどが近隣自治体のほか地方の市町村と災害時相互協定・相互支援を締結していることが確認できた。

災害時の支援には迅速性が必要だが、こうした基礎自治体間の協定に基づく支援は、国や都・県の指示によらず迅速に対応することが可能であり、大変有効に働くものである。

東日本大震災では、特別区も災害時協定のほか友好都市協定に基づき、物資の提供や職員の派遣等さまざまな支援を速やかに行い、被災地復旧に協力している。協定に基づかない支援も可能であろうが、協定があれば迅速かつ円滑な支援が可能となり、被災住民の生活にいち早い貢献ができるものとする。逆に都内で大規模な災害が発生した場合には、地方の市町村の支援が区民の生命や生活を守るために非常に大きな力となる。

今回の大震災では、広域にわたって甚大な被害がもたらされた。今後、複数の基礎自治体間において広域的に災害時相互支援ができる仕組みが構築できれば、さらに有効な支援が可能であるとする。

### (4) 住民参画機会の拡大

自治体間連携は、当然ながら住民ニーズに応じていくもの、住民サービスの向上を図るものであり、主役は住民である。したがって、連携においても住民の目が行き届く組織体制が必要である。

法的連携である一部事務組合や広域連合は、制度的に住民が直接関与できず住民不在となり、また、対象区域内の住民にあまり認知されないという指摘がある。構成する自治体が複数にわたることにより、責任追及が難しく、住民への責任の所在が希薄になっている面も否めない。住民に責任を持つ基礎自治体が連携する場合は、住民の意向をしっかりと受け止める仕組みが求められる。

その上で、連携にあたっては、住民自らが地域の諸課題に取り組む姿勢を維持し、行政への住民参画の機会を広げていくということも必要ではないだろうか。現在、従来の町会・自治会組織のほか、NPO やボランティア団体等が増加し、新たな公共サービスの担い手として自治体の枠を超えた住民活動が活発になっている。そのため、自治体間連携をきっかけとして、さらに住民の活動範囲が広がり、住民が行政に参画できる

場面が増えていく可能性もある。

## 2 特別区間の連携・連合

### (1) 連携の必要性

大企業が集中する特別区は、地方都市と比べれば、都と区の関係の中で財政的に恵まれた行政運営が行われ、住民サービスや公共施設が充実していると言われている。

そのように捉えると連携の必要性は低いように感じるが、特別区は人口や産業が過密であることから生じる多くの大都市特有の課題を抱えている。

さらに東日本大震災では、帰宅困難者問題が浮き彫りになるなど新たな課題も生まれており、広い視野での連携が不可欠である。

災害対策、環境対策など、都市部だけでは解決できない課題に対して、地方の市町村との広域的な連携により弱点を補完し、地域住民が安心して暮らせる社会の実現を目指していく必要がある。

また、特別区間においても事例研究で考察したとおり、23区全体が抱える大都市の課題のほか、複数区で同じような地域課題を持つ場合にも連携を行っている。

このように、特別区間の連携の強化・拡充が図られれば、各区は今まで以上に基礎自治体として自主性を発揮しながら、広域的な行政課題にも対応していくことができると考える。

### (2) 基礎自治体としての確立

特別区は、平成12年施行の地方自治法改正で法律的に「基礎的な地方公共団体」としての地位を獲得し、長年求め続けてきた自治権拡充を達成した（平成12年改革）。この改正で、都と区は「広域と基礎」という新たな自治体としての役割を分担することとなったが、都は広域自治体でありながら基礎自治体の仕事の一部を処理し続けている。しかし、こういった例は道府県では見られない。

都と区の役割分担と財源配分については、自治権拡充を求める歴史的経過の中で進められてきた。平成12年改革において積み残された都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、平成18年に都区協議会のもとに設置された「都区のあり方検討委員会」での検討結果に従って整理することとなったが、未だ解決していない。

しかし、特別区が住民に最も身近な基礎自治体として確立していくためには、都が処理している基礎自治体の事務をなるべく早く移管し、それに伴う権限と財源の移譲を進める必要がある。

こうした中、「都区のあり方検討委員会」での事務配分の検討において、「区へ移管する方向で検討する」と都区で整理した事務（53項目66事

務)について、各区で区に移管する際の課題解決策を検討したところ、大半の事務で特別区間もしくは自治体間連携で対応することが挙げられている。なお、事務によっては、移管前のみ調整等の連携が必要なものも含まれると考えられるが、広域的、統一的な対応が必要な事務などは、移管後も何らかの連携が必要になるのではないだろうか。

また、政府が進めている地域主権改革では、基礎自治体への権限移譲により、都から区へ事務が移管される。移管にあたっての対応方法を、現在特別区長会事務局がとりまとめており、既に各区が連携を行いながら移管準備を進めているところである。「都区のあり方検討委員会」において「区へ移管する方向で検討する」と整理した事務と同様、移管後も特別区間での連携や調整が必要となることも十分考えられる。

いずれにしても、今後事務移管や権限移譲が進み、各区自らが事務処理を行うためには、区間の一層の協力関係の構築が必要であり、以前から課題となっている大都市における行政の一体性の確保と都区財政調整交付金のような区間の水平的財政調整機能の維持をクリアできる連携または連合のあり方が問われる。

### (3) 連携・連合の形

特別区においても、これまで法的連携、自主的連携が進められてきた。

法的連携の例としては、平成12年4月、清掃事務の移管のために設置された「清掃一組」がある。共同処理のため事務量の増加に伴い調整が困難な事項が増えるなどの課題がある一方、清掃・リサイクル事業における区民サービスは東京都が行っていた時よりも一層向上している。

今後さらに特別区が基礎自治体としての役割を果たしていくためには、現在都が行っている上・下水道、消防などの事務を広域的に処理することや自治体が抱える少子・高齢化や人口減少社会などの社会状況の変化にも対応していく必要がある。

一般的に一部事務組合や広域連合は、構成団体の意向に左右されやすく自らのイニシアチブがとれない、自主財源を持たないため財政基盤が脆弱であるなどの指摘がある。果たして、既存の法的連携により「行政の一体性」や「財源の手当て」という大きな課題を乗り越え、各区とも基礎自治体が行うべき事務を処理し、自律的に行財政運営を進めていくことは可能であろうか。

平成17年12月に発足した第二次特別区制度調査会において、「基礎自治体連合」の構築が提案された。この連合の考え方には、「都の区」の制度から離脱、「行政の一体性」から脱却、「対等・協力」の関係による相互補完が示されており、新たな基礎自治体間の関係を構築する仕組みとなっている。住民の関与についても、憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立するとして、住民参

加の仕組みも取り入れている<sup>30</sup>。

第1期特別区制度研究会報告書でも取り上げられているとおり、この「基礎自治体連合」の考え方が、特別区の今後の連携・連合のあり方としては非常に大きな可能性を持っている。

先の大阪府知事・市長ダブル選挙では、橋下前府知事を代表とする地域政党「大阪維新の会」が勝利し、今後、大阪都構想の議論が活発化していくと思われる。この構想の主張では、広域自治体と基礎自治体間の二重行政の解消を図り、広域自治体と基礎自治体を統合するとしている。確かに無駄をなくすという視点は重要である。しかし、広域自治体と基礎自治体の役割分担の中で、連携・協力を図ることにより、効率性を高めることは可能ではないだろうか。

また、都に財源を一元化し、一定の権限を集中すれば、「基礎自治体優先の原則」から遠ざかり、区民サービスが十分に行き届かなくなることが懸念される。やはり大阪府においても、住民に最も身近な基礎自治体こそが、きめ細やかな住民サービスの供給の役割を受け持ち、住民に対する責任を果たしていく必要があると考える。

特別区は、今後、国や都から権限移譲や事務移管が進むことにより、これまで以上に自主・自立の区政運営に努めていくことが求められる。また、大都市という環境のもと、社会構造や経済状況が刻々と変化する中で、さまざまな行政課題に迅速に対応しながら、区民サービスの質の向上を図っていかなければならない。

そのためにも、特別区はこれまで歴史的経過の中で培ってきた連携・協力関係をさらに発展させ、各区が基礎自治体としての役割を十分に果たしていけるよう、「基礎自治体連合」の考え方を核として第IV章で提案した連携の可能性を踏まえながら、新たな「対等・協力」による具体的な相互補完を行う仕組みの構築を検討していく必要がある。

---

<sup>30</sup> 第二次特別区制度調査会報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』平成19年12月

## VI おわりに

本報告書の作成にあたっては、大森彌座長をはじめ特別区制度懇談会委員の先生方には、全体会および中間報告において貴重なご意見とご指導を賜った。ここに、深謝の意を表す。また、第3分科会の活動を行うにあたり、多忙な中でも快く送り出してくださった職場の皆様、さらにこのような活動の機会を与えてくださった関係各所の方々に深謝の意を表す。

### 研究活動経過

分科会	活動日	検討内容
第1回	平成22年 5月20日	・全体会
第2回	平成22年 6月18日	・共通認識の深化とテーマの方向性について
第3回	平成22年 7月21日	・共同処理および自治体の連携について調査結果報告 ・特別区の連携事例について意見交換
第4回	平成22年 8月25日	・広域連合・定住自立圏の実例調査報告 ・基礎自治体間の対等・協力関係と連携の調査結果報告、共通認識の深化 ・連合・連携の手法等の特別区等への活用可能性について意見交換
第5回	平成22年 9月22日	・基礎自治体の自主連携等について調査結果報告、意見交換
第6回	平成22年10月29日	・国等の動向について調査結果報告および連携の視点から意見交換 ・今後の計画について
第7回	平成22年11月30日	・自治体間の人材交流について調査結果報告および連携の視点から意見交換 ・今後の計画について
第8回	平成22年12月21日	・自治体間の環境問題解決の連携について調査結果報告および意見交換
第9回	平成23年 1月24日	・今後の計画について ・中間経過報告のまとめ
第10回	平成23年 2月22日	・自治体の債権管理の基本事項の共通認識、連携の可能性について意見交換 ・中間経過報告の修正
第11回	平成23年 5月19日	・今後の計画について ・中間経過報告の修正
第12回	平成23年 6月28日	・公有財産における自治体間の活用連携事例の調査結果報告、意見交換 ・今後の計画について
第13回	平成23年 7月20日	・保育事業における自治体間の活用連携事例の調査結果報告、意見交換 ・報告書の構成について
第14回	平成23年 8月31日	・連携の意義について意見交換 ・報告書のたたき台および報告書の構成の修正について意見交換
第15回	平成23年 9月27日	・報告書(案)検討 ・報告書の構成の修正について
第16回	平成23年10月20日	・報告書(案)検討
第17回	平成23年11月15日	・報告書(案)検討
第18回	平成23年12月 9日	・報告書(案)検討
第19回	平成23年12月16日	・報告書(案)検討

## 分科会を閉じるにあたって

- 2年間の研究を通じ、さまざまな先進事例や各区の取り組みを学ぶことができました。また中間発表会で委員の方から頂いた「特別区の職員が研究することの意味を」という言葉は、研究活動以外の仕事にも参考になりました。  
他区の職員の方とのディスカッションはとても興味深かったです。メンバーの皆さん、特にご迷惑をおかけした事務局の方々、ありがとうございました。
- 研究会への感想は一言でいうと、「すごく勉強になるが、とても難しい」ということに尽きます。「何を求められているのか、何が正しいのか」という、明確な答えが出ないことといつも脳裏で格闘していました。  
研究を通じて、自分が経験したことのない職場の話聞く等、すごく勉強になりました。いろいろな方に出会えたことに感謝します。
- これまで職務を遂行する上で、他の自治体と連携し行政サービスを提供することを意識したことはなかったが、今回の調査研究を通して多様化・複雑化する区民ニーズに応えるためには、他の自治体との連携を考えることも重要であることが分かった。この報告書が、地方分権による事務移管や都から権限移譲された事務を行う際の参考資料として活用されることを期待する。
- 基礎自治体間の対等・協力関係と連携というテーマでは、特別区同士の連携だけでなく、特別区と基礎自治体間の協力関係も模索する必要があった。人口規模や財政力が異なる都心部と地方が協力しあう場合、対等な立場での協力だけでなく、都心部が持つ様々な資源を地方へ還元し、共存共栄を図る視点が重要である。今後も特別区は、幅広い分野で地方との協力を深め、Win-Winの関係を高めていく必要があると感じた。
- 今回の2年間にわたる研究会で築いた研究員同士の連携は、研究会終了後も続くものであり、それが個々の研究員(職員)を通じた特別区における自治体間連携へと繋がっていくと思う。そして、今回の経験を日々の業務にも活かしながら、区の職員として、改めて特別区の連携を考えていきたいと思う。
- 特別区は、平成12年改革を経て基礎的自治体としての地位を獲得した。今後事務移管が進むことで、区民に対する責任は益々重みを増すことになる。さらに、昨今は社会状況の変化が著しく、一自治体では解決できない課題が増加している。やはり本分科会の研究テーマである「連携・連合」が、この時代を乗り切るための鍵であると痛感した。そのため、私たち特別区職員は、基礎自治体の職員であることを自覚するとともに、常に広い視野で課題を見据えて柔軟に対応していく姿勢が必要であろう。
- 職員同士が長期に渡りひとつのテーマを議論する機会はほとんどない。区を越えてとなれば言うまでもない。研究員になれるのは約1/2,700人。硬式野球部所属の高校3年生がプロ野球のドラフトで指名される確率よりも低いのだ。その確率の中で巡り合ったのは単に偶然かもしれない。しかし偶然が重なれば必然になり絆にもなる。このメンバーに出会えたことは研究会における一番の成果である。
- 第3分科会は、第1期で同様のテーマを研究していたため、どのような方向で研究を進めるべきか、試行錯誤しながらのスタートでした。しかし、最終的に報告書の形にできたのも、様々な視点を持つメンバーが集まり、共同で研究したからこそその成果だと思います。大変貴重な経験をさせてもらい感謝しています。