自治体の遠隔型連携の課題と展望

―新たな広域連携の可能性―

公益財団法人 日本都市センター

自治体の遠隔型連携の課題と展望

―新たな広域連携の可能性―

公益財団法人 日本都市センター

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

はしがき

我が国においては、本格的な人口減少社会の到来を迎え、今後急速に高齢化と人口減少が予測されている。そうしたなか、2014年には自治体間の新しい広域連携の制度として、連携協約制度が創設された。さらに、東京圏への一極集中によって、地方では過疎化の一途を辿っている。そうした観点から、地方への新しいひとの流れを作る（いわゆる「地方創生」）必要性が指摘されている。今後は持続可能な地域社会の実現や、地方が成長する活力を取り戻していくために、自治体同士による各地域の特色を活かした効率的・効果的な連携に向けた検討が求められる。

新たな広域連携の選択肢として、モータリゼーションの進展による生活圏の広域化だけでなく、ICTの発達やネット社会の到来など、地理的な制約を受けない技術を用いることにより、近隣自治体だけでなく遠隔自治体との広域連携も考えることが可能となった。そのため、距離はあるが同様の政策を行っている自治体同士の情報・知識を即時的に共有することや、災害時のような緊急性の高い場合にも迅速な連携を行うことが期待される。

また、大都市圏における急速な高齢化により、都市部での高齢者福祉サービス供給の確保が困難になるなど、医療・介護の問題が深刻化している。そうした問題の解消に向け、地方部の自治体との連携による介護老人福祉施設等の整備や、生涯活躍のまち（日本版CCRC）構想により、従来とは違った形での地方移住を選択肢のひとつとして打ち出すといった動きが見られる。今後は、自治体間での連携による医療・介護の充実が図られていくだろう。

このような状況を踏まえ、日本都市センターでは、学識者及び都

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

市自治体職員により構成される「自治体の遠隔型連携に関する研究会」（座長　横道清孝　政策研究大学院大学副学長・教授）を 2016 年に設置し、検討を行った。

研究会では、広域連携手法としての「遠隔型連携」に注目し、災害時の広域連携手法や医療・介護の福祉サービスを機能させるために遠隔型連携の役割を確認すること等により、今後の自治体同士の新たな連携を確立していくうえで必要な知見を得ることを目的として議論を深めた。本報告書は、その研究成果を取りまとめたものである。

都市自治体においては、今後、広域連携の手法の 1 つとして、遠隔型連携を活用することも検討していくことが考えられる。本報告書が、都市自治体における広域連携の展開に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆に当たって、横道座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体及び各団体のご担当者様にも一方ならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2017 年 3 月

公益財団法人日本都市センター

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

「自治体の遠隔型連携に関する研究会」構成員名簿

（2017 年 3 月現在）

【座長】

横道　清孝	政策研究大学院大学副学長・教授

【委員】

伊藤　正次	首都大学東京大学院社会科学研究科教授
木村　俊介	一橋大学大学院法学研究科教授
辻　　一郎	東北大学大学院医学系研究科教授
西田奈保子	福島大学行政政策学類准教授
高田　秀和	豊島区政策経営部企画課長
檜槇　　貢	佐世保市政策推進センター長

【事務局】

石川　義憲	日本都市センター理事・研究室長
池田　泰久	日本都市センター研究室副室長
千葉　尚樹	日本都市センター研究員
釼持　麻衣	日本都市センター研究員
三浦　正士	日本都市センター研究員
三好久美子	日本都市センター研究員

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

エグゼクティブ・サマリー

第１章　自治体の遠隔型連携の可能性

政策研究大学院大学副学長・教授　横道　清孝

本章では、従来の隣り合った自治体同士、地理的に一体性のある自治体同士の広域連携（隣接型連携）とは異なった、地理的に遠く離れた、地面で直接つながっていない自治体同士の広域連携（遠隔型連携）について総論的に論じている。

従来の隣接型連携が発展した背景には、モータリゼーション（道路＋マイカー）と都市化に伴う行政ニーズの高度化・多様化があったのに対して、遠隔型連携が求められる背景には、超高齢社会・人口減少社会の到来に伴うリソース（資源）の有効活用の必要性とネット社会（ネット（通信回線）＋パソコン・スマホ）の到来があることを指摘した上で、遠隔型連携に関する最近の動きや今後の可能性、それが都道府県単位のタテ型ガバナンス構造に与えるインパクト等について論じている。

第２章　遠隔型連携の特質と類型

首都大学東京大学院社会科学研究科教授　伊藤　正次

多様な分野で展開されている遠隔型の自治体間連携は、圏域型や隣接型の連携以上に、連携関係を構築・維持するためのコストがかかる取り組みであるという特質をもつ。このことを前提に、本章では、①参加する自治体の数とネットワークの構造、②連携によって期待される機能、という２つの軸で遠隔型連携を６つの類型に分類することを試みた。そして各類型のコストを比較した上で、各自治体は、旧来の自治体間交流との関連づけ、連携先・対象分野の戦略的設定、人事交流等に基づく「顔の見える関係づくり」といった方策でコストに対応し得ること、しかし

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

同時に、遠隔型連携の持続可能性を高めるには国の制度改革や都道府県の協力を必要とするという課題を抱えていることを指摘した。

第３章　防災・危機管理分野における遠隔型連携

福島大学行政政策学類准教授　西田　奈保子

本章は、東日本大震災において活用されている自治体職員の派遣に着目し、防災・危機管理分野の自治体運営において遠隔型連携が果たす機能と課題を整理した。具体的には、職員派遣に関する総務省データの分析と、陸前高田市及び南相馬市における現地調査をもとに考察した。

結論として、①全国の市区町村と被災市町村との間の遠隔型連携は、災害対応のための職員派遣において主要な役割を果たしていること、②他方で、供給の不安定さを緩和するためには、各自治体においては複数の派遣ルートの開発と、全国的には広域調整機能をもつセーフティネットの構築が求められること、③遠隔地にある自治体どうしが非常時の支援・受援関係を構築するためには、平時における実践の積み重ねが必要であること、④防災・危機管理分野において遠隔型連携を活用するには準備が不可欠であるが、災害等の非常時対策は平時への移行過程で放置される恐れがあること、を示した。

第４章　福祉分野における遠隔型連携の可能性

東北大学大学院医学系研究科教授　辻　一郎

今後、人口減少は地方でより加速され、高齢者人口の増加は大都市圏（とくに首都圏）でより顕著になる。その結果、地方における社会経済活力の低下に加えて、医療介護の需給をめぐる地域格差（大都市圏では介護人材と介護施設の不足という問題が顕著になる一方、地方では将来にわたって医療介護体制の整っている圏域が相当数ある）といった問題が予想されている。それに対して、大都市圏の高齢者を地方で受け入れ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

る広域連携が模索されている。

本章では、日本版 CCRC 構想（生涯活躍のまち構想）と施設介護における遠隔型連携の状況について検討した。生涯活躍のまち構想の先進5事例（ゆいま～る那須、シェア金沢、新潟県南魚沼市、山梨県都留市と長野県佐久市）では、広く全国から移住希望者を募るオープン型の広域連携を取っていた。一方、東京都杉並区は静岡県南伊豆町に特別養護老人ホームを建設し、両自治体の住民が入居する枠組みを作った。

第５章　遠隔型連携の各制度における論点と課題

一橋大学大学院法学研究科教授　木村　俊介

自治体の遠隔型連携は、施設稼働型（例：特養施設の整備・運営等）と契約型（例：産業支援等の公共サービスの実施）に分類され、その実施手法のタイプとして自治体の直営型と民間活用型が存在する 。現行の地方自治法の枠組みには遠隔型連携を排除する要素はないため、直営型については、枠組みの安定性や団体間の財政負担区分の明確性を考慮する場合には、地方自治法上の制度（共同処理方式）の活用を検討する意義が認められる。

また、自治体がこれらの点を踏まえて遠隔型連携を実施する際には、地域事情に即した適切な官民の役割分担を追求するとともに、共同処理方式の規約等により連携の枠組みを団体意思としてオーソライズし継続性を確保することも検討するべきである。

さらに、社会福祉施設に係る住所地特例は、費用負担の平準化を図ることを趣旨とする制度であることを踏まえて活用されるべきであり、高齢者の定住促進が地域に与える影響については、必要な状況把握を行いつつ、地域経済活性化全体のバランスの中で考えていくべきである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第６章　豊島区における遠隔型連携の取組み

―東京23区唯一の「消滅可能性都市」による地方との共生プロジェクト―

豊島区政策経営部企画課長　高田　秀和

豊島区は、東京 23 区で唯一「消滅可能性都市」と指摘されている。近年、本区は人口増が続いており、この指摘に疑問の声もあったが、この指摘を東京全体の近未来への警鐘として真摯に受け止め、日本全体で進行する人口減少社会に対応するため、大局的な視点から「地方との共生」を政策の重要な柱の一つと位置付けた。

一方で本区は、この指摘以前から、「文化・観光・交流」、「災害対策」、「安全・安心への取組み（セーフコミュニティ）」、「教育」などのカテゴリーで、全国 50 の自治体と連携・交流を持ち、様々な地方との共生を実践している。最近の取組みとして、防災協定都市との「防災サミット」、埼玉県秩父市と本区協働による「地方居住を考える住民ワークショップ」を紹介する。

本区は、このような実践的取組みの経験から、東京と全国各地域が各々抱える課題の解決方法を共に模索し、共存共栄を図る取組みを息長く続けていくことが、日本社会全体の活力創出につながるものと考える。

第７章　旧軍港４市の遠隔型連携

佐世保市政策推進センター長　檜槇　貢

横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市の 4 市は終戦まで軍港都市であった。近代国家の備えとしての造船、造兵等の技術集積の都市形成が明治期に開始された。当時の 4 市は、追いつき追い越せの国是のなかで、新都市としての先端的な技術と生活スタイルをもって、強烈な磁場を形成していたに違いない。戦時と戦後はこの 4 市を崩壊させた。とくに戦後は軍港都市そのものが否定され、都市としての新たな未来を模索することになった。「平和産業港湾都市」が 4 市共通にもつ戦後の都市像であ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

った。この都市再生 65 年目の 2015 年 4 月に、旧軍港市それぞれの鎮守府とその関連施設が日本遺産として認定された。

都市の遠隔型連携を研究するにおいて、これらの 4 つの旧軍港市の都市形成と都市転換過程を学ぶことは貴重で有益なことである。軍都形成、軍用国有財産の平和都市形成のための転用、防衛機能の形成、そして新たな観光資源の形成。100 年を超える時間の流れの中で、これほど状況と課題を共有してきた都市は他にはない。

ここでは遠隔型連携のテーマとして、軍用国有財産の転換を軸に 4 市の連携と旧軍港市振興協議会を取り上げた。そこには 4 市の同時代史的都市経営を軸にした交流と相互支援が展開され、近隣の市町村との関係よりも深い広域連携が形成されているともいえる。

遠隔型連携研究の素材としては、旧軍港 4 市は関東以西に広がる 4 市の関係から、今後掘り起こされるものが少なくない。

第８章　新潟県南魚沼市の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

南魚沼市では、雇用対策や定住促進といった人口減少への対策として、移住者を募り、既存住民や地元企業等との交流によって、新たな産業の創出やコミュニティの形成につなげようとする「南魚沼版 CCRC 構想」を推進している。

高い交通利便性、豊かな自然環境、高度医療を核とした地域医療、教育機関との密接な連携を強みとし、シニア向け住宅の整備やお試し居住の実施といった具体的な施策により、CCRC 構想の実現をめざしている。

さらに、CCRC 構想に関連した移住政策として、「南魚沼市セカンドライフ塾」及び「南魚沼市グローカル人材育成塾」を実施し、南魚沼市の求める人材の確保を行っている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第９章　岩手県陸前高田市の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

陸前高田市は東日本大震災において、名古屋市から多くの部署にまたがる総合的な支援である「丸ごと支援」を受けた。名古屋市から派遣された職員の中には、過去の震災での派遣経験をしている職員もおり、非常に質の高い支援となっている。

陸前高田市では多くの職員が被災し、受援体制が構築されていたとは言い難い面がある。被害状況を把握できないほどであり、今後、全国の自治体において、受援計画の策定など、受援体制の構築がより一層推進される必要性がある。

復興が進展するなかで、両市は友好都市協定を締結し、支援・受援の関係から交流や親睦を深める関係に変わりつつある。その取組みとして子ども達の交流事業や産業交流事業などが挙げられる。公私ともに職員同士の交流が続いていることで、様々な連携のアイデアが生まれ、事業の企画に結びついている。

第10章　大阪府泉佐野市の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

泉佐野市は、弘前市との遠隔型連携によって「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」を実施し、就労経験の少ない若者を主な対象とした就労支援事業を行っている。個々の状況に応じた研修プログラムによる就労支援を行いつつ、希望者には弘前市のリンゴ農家での職場体験も準備されており、労働力の底上げだけでなく、移住や二地域居住の選択も可能となっている。

そのほか、「特産品協定」を全国の自治体と締結することで、関西国際空港の PR 拠点にて紹介するなど、ヒト・モノ・情報の交流を検討している。さらに、「地方就労・自立支援事業推進プラットフォーム」に

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

よって自治体同士が連携し、プラットフォームを形成することで、就労・自立支援事業に取り組む体制の確保や情報の共有を図る等、新たな遠隔型連携の取組みが進められている。

第11章　東京都杉並区の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

杉並区の遠隔型連携の特徴的な取組みとして、「自治体スクラム支援」及び「南伊豆町との特別養護老人ホーム整備」が挙げられる。

自治体スクラム支援は、杉並区が東日本大震災において南相馬市を支援する際に、南相馬市と直接災害時相互援助協定を締結していない自治体とともに連携して支援を行ったものである。自治体間連携による支援体制を継続しつつ、財政措置の要請や災害救助法制の見直しに国へ要望していくため、「自治体スクラム支援会議」を立ち上げ、引き続き検討を行っている。

南伊豆町との特別養護老人ホーム整備では、杉並区の特養待機者の増加や杉並区が南伊豆町に設置していた全寮制養護学校の閉園後の対応のため、南伊豆町に特養を整備する計画が進んでいる。静岡県及び南伊豆町から地元の負担が発生しない仕組みが要請されており、後期高齢者医療制度や生活保護制度上の課題について検討が進められている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

目　次

はしがき …… i
「自治体の遠隔型連携に関する研究会」構成員名簿 …… iii
エグゼクティブ・サマリー …… iv

第１章　自治体の遠隔型連携の可能性
政策研究大学院大学副学長・教授　横道　清孝
1　はじめに―遠隔型連携とは― …… 2
2　従来の隣接型連携の発展 …… 2
3　これまでの遠隔地自治体間交流 …… 5
4　遠隔型連携が求められる背景 …… 6
5　遠隔型連携の様々な試み …… 8
6　遠隔型連携の今後の可能性 …… 11

第２章　遠隔型連携の特質と類型
首都大学東京大学院社会科学研究科教授　伊藤　正次
1　自治体間連携の多様性―圏域型・隣接型・遠隔型― …… 16
2　遠隔型連携の特質 …… 18
3　遠隔型連携の類型 …… 20
4　持続可能な遠隔型連携に向けて …… 27

第３章　防災・危機管理分野における遠隔型連携
福島大学行政政策学類准教授　西田　奈保子
1　東日本大震災における自治体間連携 …… 34
2　東日本大震災における職員派遣の現状―総務省データから― …… 37
3　被災自治体からみた遠隔型連携 …… 43
4　防災・危機管理分野における遠隔型連携の課題 …… 49

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第４章　福祉分野における遠隔型連携の可能性

東北大学大学院医学系研究科教授　辻　一郎

１　人口の推移をめぐる自治体間格差について …… 54
２　日本版 CCRC構想について …… 57
３　生涯活躍のまち構想に関する事例の紹介 …… 59
４　福祉分野における遠隔型連携の事例 …… 63
５　今後の課題 …… 64

第５章　遠隔型連携の各制度における論点と課題

一橋大学大学院法学研究科教授　木村　俊介

１　各制度における論点と課題 …… 68
２　住所地特例における論点と課題 …… 84
３　結論 …… 102

第６章　豊島区における遠隔型連携の取組み

―東京23区唯一の「消滅可能性都市」による地方との共生プロジェクト―

豊島区政策経営部企画課長　高田　秀和

はじめに …… 106
１　他自治体との連携の現状 …… 108
２　「防災サミット in 那須烏山」における成果 …… 114
３　埼玉県秩父市との協働による日本版 CCRCの検討 …… 116
おわりに …… 125

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第７章　旧軍港４市の遠隔型連携

佐世保市政策推進センター長　檜槇　貢

１　ヘリテージツーリズムの旧軍港市 …… 130
２　旧軍港市転換の苦悩 …… 136
３　旧軍港市におけるもう１つの都市経営 …… 143
４　これからの４市連携の可能性 …… 146

第８章　新潟県南魚沼市の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

はじめに …… 150
１　南魚沼版生涯活躍のまち構想 …… 151
２　南魚沼版生涯活躍のまち構想の実施状況 …… 154
３　移住政策について …… 156
おわりに …… 158

第９章　岩手県陸前高田市の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

はじめに …… 162
１　丸ごと支援について …… 163
２　支援から交流へ …… 167
おわりに …… 169

第10章　大阪府泉佐野市の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

はじめに …… 172
１　就労支援カレッジ事業について …… 174
２　遠隔型連携に関する今後の展望について …… 176
おわりに …… 178

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第11章　東京都杉並区の遠隔型連携に関する取組み

日本都市センター研究員　千葉　尚樹

はじめに …… 180

１　自治体スクラム支援について …… 181

２　南伊豆町との特別養護老人ホーム整備について …… 185

おわりに …… 188

参考資料 …… 191

執筆者プロフィール …… 212

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第１章

自治体の遠隔型連携の可能性

政策研究大学院大学副学長・教授
横道　清孝

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　はじめに―遠隔型連携とは―

2010 年に平成の大合併が一区切りを迎えて以降、再び広域連携の時代が到来した。国は、新しい広域連携の構想を打ち出すとともに、それを促進するための法制度の改正を行った。自治体においても、このような国の動きを受けて様々な取組みが始められている。

その中で注目すべき動きの 1 つとして、遠く離れた自治体間で広域的に連携しようとする取組みが挙げられる。

これは、これまでの広域連携が、隣り合った自治体同士、地理的に一体性のある地面でつながった自治体同士の広域連携であったのに対して（以下、「隣接型連携」という[1]。）、地理的に遠く離れた地面で直接つながっていない自治体同士が広域的に連携していこうとするものである（以下、「遠隔型連携」という）。

本稿では、この遠隔型連携について、その求められる背景、最近の動き、さらには今後の可能性について、従来の隣接型連携とも比較しながら、論じてみることとしたい。

なお、本稿で「自治体」とは「市町村」を想定している。

2　従来の隣接型連携の発展

（1）隣接型連携が求められた背景

従来の隣接型連携は、1960 年代後半（昭和 40 年代）以降大きく発展したが、その背景にはモータリゼーションがある。モータリゼーションとは、道路＋マイカーである。

経済の高度成長に伴い、道路の改良・整備やそのネットワーク化

[1]　本書第 2 章「遠隔型連携の特質と類型」では、本章の隣接型連携を、さらに隣接型連携と圏域型連携の 2 つに分けて論じている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

が急速に進み、一方では、個人所得の向上に伴い、人々が自分の車（マイカー）を持つようになった。そして、各段に良くなった道路の上をマイカーで走り回るという生活スタイルが定着していったのである。

その結果、住民の毎日の行動範囲、日常生活圏は大きく拡大した。市町村の区域を越えて、働きに行ったり、買い物に行ったり、遊びに行ったりすることが日常的に普通のこととなったのである。また、同時に住民の生活スタイルの都市化も進み、自治体に対する行政ニーズは高度化・多様化してきた。

このような中で、拡大した日常生活圏を構成する自治体同士が協力することにより、高度化・多様化する行政ニーズに対応していこうとする動きが出てきたのである。

日常生活圏を構成する自治体同士であるから、地理的にまとまりがある自治体同士の隣接型連携であり、また、自治体の区域を越えるものの、面的一体性がある区域での自治体間協力ということから、当時は「広域連携」ではなく「広域行政」という言葉が使われた。

（2）隣接型連携の発展

国は、このような隣接型連携（広域行政）を促進するために、1970年に「広域市町村圏振興整備措置要綱」を出し、地方圏において日常生活圏を単位とした広域市町村圏の設定を進め、また、1977年には「大都市周辺地域振興整備措置要綱」を出し、大都市周辺地域広域行政圏の設定も進めていった。なお、1991年には、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏の両者は「広域行政圏」と総称されることになった[2]。

2　自治省「今後の広域行政圏の振興整備について」（自治振第47号平成3年3月29日）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

また、そのような隣接型連携を法制度的な側面から支援するために、地方自治法の改正が行われ、1974 年には複合的一部事務組合の制度が、1994 年には広域連合の制度が創設されている。

平成の大合併が始まる直前の 1998 年時点でみると、全国に 341 の広域市町村圏と24の大都市周辺地域広域行政圏が設置されており、大都市圏の中心部を除いたほぼ全国すべての地域で、この広域行政圏という形での隣接型連携が展開されていたのである。

平成の大合併が大きな山を越え終盤を迎えた2008年には、国は、平成の大合併後の市町村体制の変化も踏まえて「定住自立圏構想推進要綱」を出し、従来の広域行政圏に代わる新しい広域連携として定住自立圏を促進することとした。また、2014 年には「連携中枢都市圏推進要綱」(当初は「地方中枢拠点都市圏推進要綱」)を出して、地域経済の牽引役ともなることが期待される連携中枢都市圏も促進している。

また、これら新しい広域連携を支援するための法制度として、2014 年の地方自治法改正により、連携協約の制度が創設されている。

2016 年時点でみると、全国で112の定住自立圏が設置されており、また、播磨圏域（姫路市)、備後圏域（福山市）を始めとして連携中枢都市圏の設定も進められている。

しかしながら、従来の広域行政圏（広域市町村圏・大都市周辺地域広域行政圏）はもちろん、新しい定住自立圏や連携中枢都市圏についても、地理的な一体性を前提とした隣接型連携であることには変わりはない。

今後も、このような隣接型連携を進めていくことの重要性については疑いがないが、さらに、それに加えて遠隔型連携についても検討すべき時代に入ってきたと思われるのである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

3　これまでの遠隔地自治体間交流

これまでも、地理的に遠く離れた自治体間の交流や結びつきがなかったわけではない。

まず、姉妹都市交流がある。友好都市・親善都市など呼び名は様々かもしれないが、おそらくほとんどの自治体が遠く離れた自治体との間で姉妹都市の関係を結んでいるのではないかと思われる。さらに、国際化の進展に伴い、多くの自治体が国内にとどまらず海外の自治体とも姉妹都市関係を結ぶようになってきている。

しかしながら、この姉妹都市の目的とするところは、両者の良好な友好関係の構築・維持にあり、相互訪問という形での人的交流や文化交流などが行われているものの、経済面や行政面での実質的な協力や成果が期待されているものではない。

次に、都市農山村交流がある。代表的なものとして、東京都世田谷区と群馬県川場村の交流が挙げられる。両者は1981年に「区民健康村相互協力に関する協定」（縁組協定）を結び、世田谷区が川場村に区民と村民との交流拠点となる施設を設け、小学校の移動教室をはじめ多彩な交流事業を展開してきている。この交流は、通常の姉妹都市交流を超えて、世田谷区にとっては区民に「第２のふるさと」を提供するとともに、川場村にとっては、交流人口の増加等を通じて村の振興につながるものとなっている。

第3に、災害時相互応援協定がある。これは、災害が発生した場合に、自治体同士がお互いに支援・協力を行うことを定めたものである。隣接自治体との間で結ばれることも多いが、1995 年の阪神淡路大震災以降、大規模災害が発生した場合には、隣接自治体も被災して支援を受けることが期待できないことから、被害が及ばない遠隔地にある自治体との間でこの相互応援協定を結ぶ動きが拡がってきている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

これら遠隔地の自治体間交流・結びつきについては、これまで広域連携という枠組みではとえられてこなかった。それを改めて広域連携、それも遠隔型連携の視点からとらえ直し、その評価と発展（実質化）の可能性について探ってみる必要があると思われるのである。

4　遠隔型連携が求められる背景

（1）リソース（資源）の有効活用

遠隔型連携（少なくともその導入可能性の検討）が求められる背景には、自治体を取りまく厳しい環境変化がある。

すなわち、日本全体が超高齢社会・人口減少社会となっていく中で、高齢者対策・少子化対策、インフラの維持・更新を始めとして自治体の仕事は増える一方である。そのような行政ニーズの増大に対応していくためには、自治体は、資金・人材・施設・専門知識等のリソース（資源）のさらなる有効活用を図っていくことが必要となる。

まずは、自分の自治体が持っているリソースの有効活用を考える。それでも十分な対応ができない場合には、次に、隣接自治体・周辺自治体が有するリソースの有効活用（共同利用）を考える。これが隣接型連携であり、従来から取り組んできたものである。そして、さらに対応力を強化するために、離れた自治体の有するリソースの有効活用（共同利用）についても考えていく。これが遠隔型連携であり、これまでの遠隔地自治体間交流の経験も踏まえつつ、自治体として取り組むべき新しい課題となってきたのである。

なお、リソースの有効活用といった場合には、民間や住民が持っているリソースの有効活用も大きな課題であり、その角度からの取組みについては「公民連携」という枠組みで検討されることになる。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）ネット社会の到来―手段の発達

遠隔型連携が求められるもう１つの背景として、ネット社会の到来がある。

ネット社会とは、ネット（通信回線）＋パソコン・スマホである。モータリゼーションと比べると、道路に相当するものがネット、マイカーに相当するものがパソコンやスマホであると考えると分かりやすい。そして、モータリゼーションでは、人々がマイカーを使って道路の上を走り回ってその活動範囲を拡大させたように、ネット社会では、人々がパソコンやスマホを使ってネット上を飛び回ってその活動範囲を拡大させているのである。

ただし、モータリゼーションがもたらした活動範囲の拡大は、道路ネットワークの整備に伴う地続きの拡大であったのに対して、ネット社会がもたらした活動範囲の拡大は、そのような地理的制約を超えた拡大である。

したがって、モータリゼーションの時代に、地理的一体性を持った地続きの自治体同士の間での隣接型連携が発達したように、ネット社会の時代には、地理的制約を超えて遠隔地の自治体同士の間での遠隔型連携が発達することが予想されるのである。

その場合、モータリゼーションでは、人や物が移動したが、ネット社会では、移動するのは情報や知識、アイデアであり、情報交換やコミュニケーションが中心となる。人や物の移動は後からついてくるのである[3]。

したがって、遠隔型連携においては、そのようなネット社会の特質に適合した広域連携の形が求められ、発達していくことになる。

---

[3] この後からついてくる人や物の移動についても、高速道路や新幹線、航空路線の発達により、昔と比べるとはるかに容易となっている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

5　遠隔型連携の様々な試み

近年、遠隔型連携に関して様々な試みが始められている。

（1）防災分野[4]

2011 年に発生した東日本大震災は、自治体における遠隔型連携の取組みをさらに発展・強化させることになった。

まず、多くの自治体で、東日本大震災の発生を受けて、遠隔地の自治体との間での災害時相互応援協定の拡充が図られている。例えば、東京都豊島区では、阪神淡路大震災が発生した 1995 年以降、遠隔地の自治体と「災害時等における相互応援に関する協定」を結び始めたが、東日本大震災以降、その締結自治体数を増やすとともに、その支援内容についても、物資の支援だけでなく、それを送る車や人も含めたパッケージ型の支援の形に発展させてきている[5]。

次に、支援形態についても従来にない新しい形が生まれてきた。1 つは「総合的支援」である。名古屋市は、多くの職員が亡くなって行政機能が麻痺してしまった岩手県陸前高田市に対して、「丸ごと支援」と称して、住民票の交付から震災復興計画の策定に至るまで様々な分野に多くの職員を派遣するという総合的支援を行った。

もう 1 つは「ネットワーク型支援」である。この例としては、杉並区等の「スクラム支援」が挙げられる。被災した福島県相馬市に対して、杉並区と災害時相互援助協定を締結していた北海道名寄市、福島県北塩原村、東京都青梅市、群馬県東吾妻町、新潟県小千谷市が連携して様々な支援を行った。また、JAXA（独立行政法人宇宙

4　防災分野の遠隔型連携については、本書第 3 章「防災・危機管理分野における遠隔型連携の可能性」で詳しく触れられている。

5　東京都豊島区の取組みについては、防災分野以外の取組みも含めて、本書第 6 章「豊島区における遠隔型連携の取組み」で詳しく触れられている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

航空研究開発機構）の施設がある自治体ということで「銀河連邦」という友好都市関係を構築している自治体（4 市 2 町[6]）が、阪神淡路大震災の発生を受けて災害時相互応援協定も結び、メンバーのうち被災した大船渡市に対して、その他のメンバー自治体が様々な支援を行った。

（2）福祉分野[7]

福祉の分野でも、遠隔型連携に向けた新しい動きがみられる。

まず、杉並区と南伊豆町の交流である。両者は、1974 年に杉並区が南伊豆町に全寮制の養護小学校（南伊豆健康学園）を設置して以来、様々な形で交流を深めてきたが、新しい動きとして、杉並区と南伊豆町が連携して特別養護老人ホームを整備するという取組みが進められており、2018 年 1 月に開設の予定である。

また、全国的に「生涯活躍のまち」構想（日本版 CCRC 構想）が進められており、この「生涯活躍のまち」構想を契機として、遠隔地の自治体同士が福祉分野での遠隔型連携を始める可能性がある。

ただ、現時点では、「生涯活躍のまち」構想を進めている多くの自治体は、その誘致対象者として広く大都市圏の住民一般を想定しており（オープン型）、特定の自治体と組んで同構想を実現していこうという自治体は少ない。豊島区と埼玉県秩父市は、連携して「生涯活躍のまち」構想を進めようとしている数少ない例であるが、それでもなお検討段階である。

6　相模原市、岩手県大船渡市、秋田県能代市、長野県佐久市、北海道大樹町、鹿鹿児島県肝付町の 4 市 2 町。2016 年に宮城県角田市も加わり、現在では 5 市 2 町となっている。

7　福祉分野の遠隔型連携については、本書第 4 章「福祉分野における遠隔型連携の可能性」で詳しく触れられている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

今後、「生涯活躍のまち」構想の進展に伴い、杉並区と南伊豆町に次ぐ具体的な事業を伴った遠隔型連携のケースが福祉分野で出てくるか注目されるところである。

（3）その他

防災や福祉以外の分野でも、様々な遠隔型連携の取組みが始まっている。

まず、異なったリソースや課題を持つ自治体間の取組みとして、大阪府泉佐野市と青森県弘前市の就農支援が挙げられる。大都市部の就労経験が少ない若者たちに泉佐野市で農業就労プログラムを受けてもらった後、農業の後継者不足に悩む弘前市において実践的な農業体験してもらい、農業分野への就労につなげようという試みである。

次に、同じリソースや課題を持つ自治体同士の取組みとして、花をまちづくりのシンボルとする 9 自治体[8]が、各自治体間の花苗等の交換等の事業を行っているフラワー都市交流や、日本一のほたるの里をめざす 6 自治体[9]が毎年集まって「ほたるサミット」開催している活動が挙げられる。

さらに、同じ歴史を共有する自治体同士の取組みもある。旧軍港（鎮守府）都市として発展した 4 自治体（横須賀市、呉市、佐世保市及び舞鶴市）は、これまでも旧軍港市振興協議会を設け連携して様々な活動をしてきたが、2016 年の日本遺産認定を契機として、さらにその連携を拡大させていくものと思われる[10]。

8　山形県長井市、富山県砺波市、静岡県下田市、兵庫県宝塚市、山口県萩市、福岡県久留米市、北海道中富良野町、岐阜県大野町、鹿児島県和泊町の 6 市 3 町。

9　北九州市、滋賀県米原市、和歌山県紀の川市、岡山県真庭市、山口県下関市、愛知県阿久比町の 5 市 1 町。

10　旧軍港 4 都市の遠隔型連携については、本書第 7 章「旧軍港 4 市の遠隔型連携」で詳しく触れられている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

6　遠隔型連携の今後の可能性

（1）遠隔地自治体間のリソースの共同活用

先にも述べたように、これからの自治体経営を考えた場合、厳しさを増す環境の下で、住民サービスの維持を図り、地域経済の活性化を図り、地域課題の解決を図っていくためには、リソースの有効活用という視点が大変重要となってきた。

まずは、自治体の区域内で自分たちが持っているリソースの有効活用を考えることになるが、それで足りない場合には、自治体の区域を越えて、他の自治体やさらには民間が持っているリソースの活用についても考えるべき時代となってきたのである。

遠隔型連携は、その現れの 1 つであり、遠隔地の自治体同士が、お互いが持っているリソースを共同で有効活用していこうという取組みである。

その中で、特に遠隔型連携が有効であると思われるのは、ネット社会の特質を生かした広域連携である。

1 つは、同じ課題を持つ自治体同士が、その共通の課題を解決するための新しい方策を開発するために、情報やアイデアを交換し、共同で企画を立て、実験的な取組みを手分けして行い、その結果を共有してさらに取組みを進めていくというものである。

もう 1 つは、異なった課題を持つ自治体同士が、お互いを補完するような形で、同じく情報やアイデアを交換し、共同で企画を立て、実験的な取組みを手分けして行い、その結果を共有してさらに取組みを進めていくというものである。

いずれも、情報やアイデアの交換から始まるものであり、しかも、遠隔地の自治体同士であるため、それぞれの歴史や地域性の違いに基づく新しい発見も出てくると思われる。また、取組みの結果を共

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

有し蓄積していくことにより、専門的知識の強化が図られ、ノウハウも磨かれていく。

（2）協定・協約という契約的手法

遠隔型連携においては、地方自治法に基づく連携協約とするか否かは別として、基本的に協約とか協定といった契約的な手法が連携のベースとなるであろう。

隣接型連携の場合は、自治体にとって隣接自治体は所与のものであり、連携相手としての選択の余地はない。また、広域連携を行うか否かに関わらず隣接自治体として付き合っていかないわけにはいかない。

これに対して、遠隔型連携の場合は、自治体は、どの自治体と広域連携するか選択することができ、また、その付き合いをやめることも可能である。

したがって、遠隔型連携というのは、お互いのメリット（Win-Win関係）を期待した正に契約的な関係が基本にあり、隣接型連携が隣接自治体同士の半永久的なものとなりがちなのに対して、より柔軟でよりビジネスライクな関係であるといえる。

遠隔型連携は、上手くいっているものは継続・発展させるべきであるが、上手くいっていないものについては解消を図るべきものなのである。最初から期限を付けた時限的なものとして設定し、成果が上がっている場合には、その更新を考えるといった手法を取ったほうがよいのかもしれない。

なお、遠隔型連携の実質化が進むと、一部事務組合を始め地方自治法上のその他の共同処理の法制度を活用する動きも出てくるかもしれない。しかしながら、これらの法制度は、隣接型連携を想定して作られたものであるため、遠隔型連携で活用する場合の課題につ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

いてあらかじめ検討しておく必要がある[11]。

（3）幅広い分野での活用が期待

遠隔型連携は、様々な行政分野で考えることができる。先に述べた防災や福祉以外にも様々な住民サービスの分野で、また、観光を始めとする様々な地域振興の分野で大きな可能性があると思われる。

さらに、情報システムの開発や行政監査・政策評価といった行政の内部管理の分野においても、共同研究・共同開発といった形で、遠隔地の自治体同士の連携の可能性は大いにあると思われる。

（4）タテ型ガバナンス構造へのインパクト

遠隔型連携は、多くの場合、都道府県の境界を越えた自治体同士の連携となる。これは、隣接型連携が日常生活圏を単位としているため、基本的には同じ都道府県内での自治体同士の連携であるのと大きな違いである。

これまで都道府県は、国と自治体との間にあって、国の情報を自治体に伝え、自治体の情報を国に上げるという形で、タテ型ガバナンスの結節点として重要な役割を担ってきた。

この構造は、隣接型連携が発達しても変わらなかった。隣接型連携は、先に述べたように、同じ都道府県の区域内にとどまっていたからである[12]。

しかしながら、遠隔型連携は、都道府県の区域を越える。この遠隔型連携が発達していけば、また、その連携の下で、自治体に経験や知識・ノウハウが蓄積されていけば、さらに、その連携がネットワーク的に多様な形で発展を遂げていけば、都道府県と自治体との

11　この点については、本書第５章「遠隔型連携の各制度における論点と課題」で詳しく触れられている。

12　このことは、最近行われた平成の大合併でも同様である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

関係性にも影響を及ぼし、都道府県単位のタテ型ガバナンス構造が変容を迫られることになる可能性もあると思われる。

【参考文献】

・日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』2016年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第２章

遠隔型連携の特質と類型

首都大学東京大学院社会科学研究科教授
伊藤　正次

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　自治体間連携の多様性―圏域型・隣接型・遠隔型―

我が国では、2010年代以降、人口減少・超高齢化に対応した行政サービスの提供体制を構築し、大都市圏・地方圏双方の持続可能性を高めるため、自治体間連携が推進されている。この自治体間連携は、協議会や一部事務組合等の設立を通じて展開された「機構ベース」の広域連携施策とは異なり、個々の市町村のイニシアティブを前提に、「政策ベース」で連携を進める取組みとして評価することができる[1]。こうした新たな自治体間連携は、多様な形で展開されている。

第1に、複数の自治体で圏域を構成するタイプの連携、いうなれば圏域型の自治体間連携がある。典型的には、三大都市圏を除く地方圏で活用されている定住自立圏と連携中枢都市圏の取組みがある。このうち定住自立圏は、生活関連機能を維持・向上させ、人口のダム機能を果たすため、人口5万程度以上で昼夜間人口比率1以上の中心市が近隣市町村と協定を締結して圏域を構成する取組みであり、112圏域が設定されている(2016年10月現在)。連携中枢都市圏は、経済成長の牽引、高次都市機能の集積・強化、生活関連機能サービスの向上等を目的に、人口20万以上で昼夜間人口比率1以上の連携中枢都市が近隣市町村と地方自治法上の連携協約を締結して圏域を構成する取組みであり、17圏域が設定されている（2016年10月現在）[2]。これらの圏域型連携は、政府の地方創生関連施策の中でも重視されており、『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016年改訂版)』では、2020年には定住自立圏を140圏域、連携中枢都市圏

1　伊藤正次「自治体間連携の時代？―歴史的文脈を解きほぐす」『都市問題』2015年、106巻2号。

2　定住自立圏および連携中枢都市圏については、日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』2016年を参照。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

を 30 圏域まで増やすことが重要業績評価指標として設定されている[3]。

第 2 に、必ずしも圏域を構成することなく、隣接する自治体間で協定等を結び、連携を行う取組みがある。例えば、川崎市と横浜市は 2014 年 10 月に「待機児童に関する連携協定」を締結した。待機児童問題を抱える両市は、この連携協定に基づき、市境の土地等の有効活用を通じた保育所等の整備、川崎認定保育園・横浜保育室の相互利用の促進、保育士確保対策の推進、保育施策に関する研究や情報共有、国等への要請等を共同で行っていくこととしている[4]。

また、多摩川の両岸に位置し、隣接する世田谷区、狛江市、調布市、川崎市は、2016 年 9 月に「重大な犯罪事件に係る相互情報提供等に関する協定」を締結した。この協定に基づき、4 市区は、それぞれ連絡責任者を定めた上で、子どもを対象とした凶悪事件や住民の身体・生命に危害が及ぶおそれがある事件が発生した場合に相互に情報提供を行うこととしている[5]。隣接する自治体間での連携はこれまでも多様な形で展開されてきているが、これらの例に見られるように、協定という手法を用いて政策ごとに柔軟な連携の取組みを制度化している点が、新たな自治体間連携の特徴であるといえるだろう。

こうした隣接型の自治体間連携に対し、第 3 に、本調査研究が扱う遠隔型の自治体間連携、すなわち遠隔地に位置する自治体同士の連携も行われている。遠隔地の自治体同士の交流は、従来も姉妹都市交流等の形で進められてきたが、近年ではさまざまな分野で多様な連携の取組みが行われている。

3　内閣官房『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016 年改訂版）』（平成 28 年 12 月 22 日）、72 頁。

4　川崎市ホームページ（http://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000062494.html）。

5　東京新聞、2016 年 9 月 28 日、
調布市ホームページ（http://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1474946891363/index.html）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

遠隔型連携の必要性は、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災によって遠隔地の自治体からの災害・復旧支援の意義が確認されたことを契機として広く認識された。2016 年 4 月 1 日現在、広域防災応援協定を有する 1,699 市町村（全市町村のうち 97.6%）のうち、遠隔地に位置する他の都道府県の市町村と協定を締結している市町村数は 1,241 団体（全市町村のうち 71.3%）となっている[6]。また、大都市圏における高齢者福祉・医療・介護等に対する需要の増大と地方圏における人口減少に対応するため、大都市圏の自治体と地方圏の自治体の連携が模索されている。いうなれば「近くの他人より遠くの親戚」を頼る形で、災害等の危機時に加え、平時から遠隔地の自治体と「政策ベース」の連携関係を構築する試みが広がりを見せているのである。

本章では、こうした遠隔型連携の特質を圏域型・隣接型との対比に基づいて明らかにした上で、遠隔型連携の類型化を行う。それを踏まえ、遠隔型連携の持続可能性を展望することにしたい。

2　遠隔型連携の特質

圏域型連携や隣接型連携と比較して、遠隔型の自治体間連携にはどのような特質が見られるのだろうか。

第 1 に、当然のことではあるが、遠隔型連携を行う自治体同士は地理的・空間的な懸隔があり、連携する自治体の間には、人口規模や人口構成、自然環境、経済・産業構造、さらには地域文化・地域資源等の相違が見られるのが通例である。圏域型や隣接型の場合、連携する自治体は地理的に近接しており、一体的な日常生活圏を構成していることが前提となっている。とくに地域の中核的機能を果

6　総務省消防庁『平成 28 年版　消防白書』、222 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

たす都市を中心に構成されている圏域型連携の場合には、構成自治体間の地域的一体性が高く、政策課題を共有しやすい。

これに対し、遠隔型連携の場合、構成自治体が置かれる環境条件そのものが異なっている。むしろ異なる環境条件を備えた自治体同士が共通の政策課題を探り出し、相互補完関係を構築することにこそ、遠隔型連携の意義を見出すことができるだろう。

第２は、連携関係を構築・維持する上でのコストに関する特徴である。遠隔型連携の場合、各自治体の職員体制や権限、財政力の規模、事務の執行方法等、行財政面での相違が見られるのが一般的である。もちろん、圏域型や隣接型においても各自治体の行財政に違いが見られるが、圏域型や隣接型の連携の場合、各自治体の担当職員は、連携に関係する会議の開催準備作業に加えて都道府県が主催する担当者会議等を通じて接触する機会が相対的に多く、各自治体の行財政状況に関する情報を共有することが比較的容易であると考えられる。

これに対し、遠隔型連携の場合、担当職員同士が「顔の見える関係」をつくることは必ずしも容易なことではない。職員が相互の行財政状況に関する情報を収集するコストや連携関係を構築・維持するための調整コストは相対的に高いことが推察される。また、担当職員の人事異動に伴い、個人的な関係が切れてしまうというリスクも、遠隔型連携の場合には相対的に高いといえるだろう。首長同士の個人的な関係を前提に遠隔型連携が組まれている場合には、首長の交替に伴う連携関係の希薄化というリスクを抱えることになる。さらに、異なる都道府県の下にある市町村同士が連携するため、事務処理特例に基づく都道府県からの権限移譲の状況の差異や、遠隔型連携に対する都道府県の態度の相違が、連携関係を構築・維持する上での障害となる可能性もある。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第３に、遠隔型連携の場合、それぞれの自治体の住民同士が相互に交流する機会が限定されているため、連携関係を構築・維持する上での住民の理解や関心を高めることが相対的に難しいという問題がある。先に述べたように、圏域型や隣接型の連携を構成する自治体の間では、住民が日常生活を通じて行き来することが一般的であり、地域としての一体性を醸成しやすい。しかし、遠隔型連携の場合には、住民相互の接触機会は、交流事業等のイベント時に限定されており、住民に自治体間連携の必要性や意義を理解してもらうことが必要である。そのため、連携関係の構築・維持に際しては、各自治体の行政当局が住民に対して積極的な働きかけを行う必要があるといえる。

このように、遠隔型連携は、共通する政策課題に連帯して取り組んだり、相互に不足する地域資源を補い合うことで共通の政策課題に対応したりすることできるというメリットをもつ。他方、遠隔型連携は、連携関係を構築・維持する上で、行財政面での情報収集コストや調整コスト、さらには住民の支持・関心の調達コストが相対的に高いという特質を備えている。

ただし、遠隔型連携にはさまざまな形態があり、連携関係の構築・維持にかかるコストも一様ではない。次節では、遠隔型連携の類型化を試みることにしたい。

３　遠隔型連携の類型

（1）２つの軸による分類

遠隔型の自治体間連携は、災害時相互応援協定に代表される危機管理や、「生涯活躍のまち」構想を始めとする介護・医療・住宅など多様な政策分野で展開されている。ここでは、適用される政策分野

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

が多様であることを前提に、一般財団法人地域活性化センターによる先行調査研究[7]を参考にしつつ、遠隔型連携の類型化を試みたい。

一般財団法人地域活性化センターの調査研究報告書では、連携する自治体の数が 2 つの場合と 3 つ以上の場合をそれぞれ「双務型」、「多角型」と大別し、連携関係の中で同じような役割を果たす場合を「対称型」、それぞれの役割が異なる場合を「非対称型」に分類している。本章でも、この分類を踏襲し、①連携する主体の数、及び②連携によって期待される機能という分野横断的な 2 つの軸をベースに、遠隔型連携の類型を考えてみたい。ただし、連携のネットワークの構造や、各類型と連携にかかるコストの対応関係を明らかにすることで、より実態に即した類型化を試みることにしたい。

第 1 は、連携する自治体の数とネットワークの構造による分類軸である。まず、最も基本的な連携の形態として、2 つの自治体による連携、すなわち《双務型》(bilateral) の連携がある。《双務型》の連携は、1 つの合意に基づいて成立する互恵的な連携関係であり、さまざまな政策分野で幅広く観察されるものである。

これに対し、《多角型》(multilateral) の連携は、3 つ以上の自治体が相互に連携関係をもち、いわば円卓型ないし協議会型で参加する連携である。《多角型》連携は、自治体間の複数の合意形成過程を積み重ねた、多角決済型の互酬関係を前提としている。そのため、《双務型》に比べて《多角型》の方が、連携関係の構築や維持にかかるコストが大きいといえる。

他方、一見したところ 3 つ以上の自治体が参加している《多角型》連携のように見えながら、その内実は異なるネットワーク構造をもつ連携の形態がある。例えば、A 市が同じ政策課題について B 町、

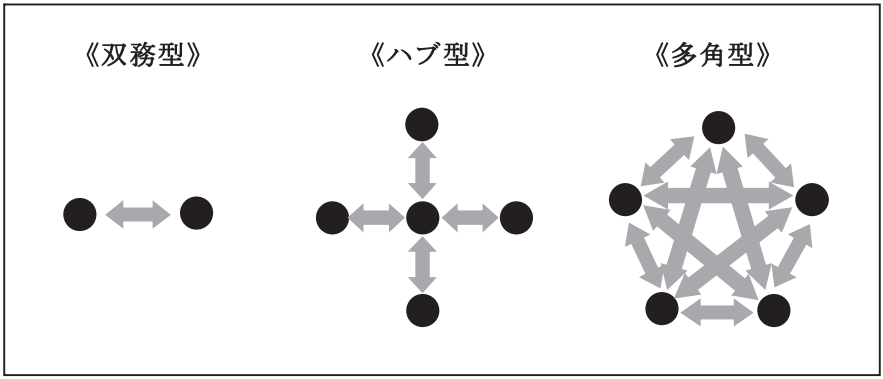
7　地域活性化センター『「遠隔型自治体間連携」の現状と課題・調査研究報告書』2015 年 3 月。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

C 市、D 村とそれぞれ《双務型》の関係を構築しているが、B 町、C 市、D 村は特段の連携関係にないという状況を想定することができる。連携のネットワークには多数当事者が参加しているように見えるが、実際には A 市をハブとする 2 つの自治体間連携の束という構造をもっているのである[8]。こうした連携構造は、《双務型》の発展形態と理解することができるが、ここでは《ハブ型》の連携と捉えておこう（図 2-1）。

この《ハブ型》の連携にかかるコストは、《多角型》に比べると小さいと考えられる。ただし、連携のハブとなる自治体にとっては、個別の《双務型》連携を維持しながらネットワーク全体のマネジメントを行う必要があり、相応のコストがかかる仕組みである。

図2-1　参加自治体の数とネットワークの構造による遠隔型連携の類型



出典：筆者作成

第 2 は、遠隔型連携によって期待される機能に関する軸である。これは、一方には、構成自治体が類似の地域資源を抱えており、共

8　我が国の行政において強調される「総合調整」が、実際には各府省間の「二者間調整」の積み上げという面をもっていることを明らかにした研究として、牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会、2009 年。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

通の政策課題に連帯して対処するために遠隔型連携を活用する状況が想定される。例えば、類似の歴史資源や観光資源をもつ自治体が連携する場合や、同一の政策課題に対処することを目的として連携する場合がある。これは、先行研究では「対称型」と位置づけられているが、ここでは《共通課題型》の連携と呼ぶことにしたい。

これに対し、政策課題は共有しつつも、それぞれの自治体に期待される役割・機能が異なっている「非対称型」の遠隔型連携が存在する。例えば、子どもたちの自然体験学習の機会を得るために大都市圏の自治体が地方圏の自治体と交流・連携する場合や、人口減少や空き家問題に悩む地方圏の自治体が、大都市圏の自治体と連携して移住や二地域居住を促進するために連携する場合などが考えられる。こうしたタイプの遠隔型連携は、各々の自治体が「足らざるを補う」ことを目的とした《機能補完型》の連携と呼ぶことができる。

《共通課題型》と《機能補完型》を比べると、一般に後者の方が連携関係の構築・維持にかかるコストが大きいといえる。《共通課題型》の場合、各自治体は共通した地域資源を抱えていることが多く、行政による対応方法も同一性が高いため、担当組織・職員間でコミュニケーションをとることが相対的には容易であることが想定される。これに対し、《機能補完型》は組織の規模・能力や地域資源に違いが見られる自治体同士が連携する場合が多く、自治体間の調整コストは相対的に大きいと考えられる。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）遠隔型連携の6類型

以上の整理を踏まえると、遠隔型連携の 6 つの類型を導き出すことができる（表 2-1）。

表2-1　遠隔型連携の類型

	双務型	ハブ型	多角型
共通課題型	○災害時相互応援協定	○災害時相互応援協定（複数自治体と締結）	○平和産業港湾都市（旧軍港 4 市） ○銀河連邦 ○自治体スクラム支援会議
機能補完型	○特別養護老人ホームの整備に関する杉並区・南伊豆町の連携 ○泉佐野市・弘前市就農支援	○なかの里・まち連携事業 ○「生涯活躍のまち」構想	○自治体スクラム支援会議（支援時）

注：枠内は連携の例

出典：筆者作成

第 1 に、《双務型》－《共通課題型》の例としては、2 つの自治体間で締結される災害時相互応援協定を挙げることができる。災害時の支援・授援計画を整備し、災害時のバックアップ体制を構築するための自治体間連携であり、先述の通り全国の市町村で広く活用されている取組みである。

第 2 に、《双務型》－《機能補完型》の例としては、大都市圏の自治体と地方圏の自治体の連携を挙げることができる。例えば、特別養護老人ホームの整備に関する杉並区と南伊豆町の連携や、就農支援をめぐる泉佐野市と弘前市の連携といった例がある。

第 3 に、2 つの自治体間の連携を束ねてネットワーク化を図るものとして、《ハブ型》－《共通課題型》という類型を想定することが

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

できる。例えば、ある自治体が、災害時相互応援協定を遠隔地の複数の自治体と締結するならば、《ハブ型》の遠隔型連携が構成されていると捉えることができる。

第4に、《ハブ型》－《機能補完型》は、ハブとなっている自治体と連携する自治体が異なる役割・機能を果たしている連携関係である。具体例としては、中野区が常陸太田市（茨城県）、館山市（千葉県）、喜多方市（福島県）、甲州市（山梨県）、みなかみ町（群馬県）と連携して経済交流や環境交流を行う「なかの里・まち連携事業」を挙げることができる。日本版 CCRC 構想として展開されている「生涯活躍のまち」構想は、必ずしも明確な自治体間連携の形態を取っていないケースが多いが、今後、いくつかの自治体をターゲットとして移住者等を受け入れ、介護保険の住所地特例制度等を活用して連携関係を深めていくことになれば、《ハブ型》－《機能補完型》の連携が行われるといえるかもしれない。

第5に、《多角型》－《共通課題型》の例としては、横須賀・呉・佐世保・舞鶴の旧軍港 4 市で構成される「平和産業港湾都市」や、JAXA（宇宙航空研究開発機構）の研究施設がある 5 市 2 町が結成した「銀河連邦」、名寄市（北海道）・南相馬市（福島県）・北塩原村（福島県）・小千谷市（新潟県）・東吾妻町（群馬県）・杉並区（東京都）・青梅市（東京都）で構成される「自治体スクラム支援会議」等を挙げることができる。このうち、自治体スクラム支援会議は、後述するように、もともとは杉並区を中心とする《ハブ型》の姉妹友好都市協定や災害時相互応援協定をベースとしながら、東日本大震災時の南相馬市への支援を契機に《多角型》へと発展した例と理解することができる。

第6に、《多角型》－《機能補完型》の類型がある。これは、《ハブ型》－《機能補完型》の発展形態として、各自治体が相互補完的

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

な役割を果たしている状態が考えられる。常時このような形態をとっている遠隔型連携の例を具体的に想定することは難しいが、災害発生時に、避難住民の受け入れや物資面での支援、職員派遣等で各自治体が役割分担をしながら支援体制を構築するケースが、この類型に当てはまるといえるだろう[9]。

（3）各類型におけるコスト

これら6つの類型に属する遠隔型連携は、その構築・維持に関して異なるコスト構造を抱えている。先に指摘したように、各分類軸のコストは、次のような関係にある。

《双務型》＜《ハブ型》＜《多角型》

《共通課題型》＜《機能補完型》

したがって、6つの類型のコストについては、次のような関係が成り立つ。

《双務型》－《共通課題型》＜《双務型》－《機能補完型》、《ハブ型》－《共通課題型》＜《ハブ型》－《機能補完型》、《多角型》－《共通課題型》＜《多角型》－《機能補完型》

コストが高くなればなるほど、遠隔型連携を構築・維持することは困難になると予想される。6つの類型のうち、《多角型》－《機能

[9] なお、この6類型は、圏域型連携や隣接型連携にも応用可能である。定住自立圏や連携中枢都市圏は、《ハブ型》－《機能補完型》の基本構造をもつ。川崎市と横浜市の待機児童対策のための連携は《双務型》－《共通課題型》、4市区の重大犯罪事件に関する情報提供に関する連携は、《多角型》－《共通課題型》と整理することができよう。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

補完型》のコストが最も高くなると考えられるが、実際にこの類型の連携関係を恒常的に展開する事例が見られないのも、こうした高コスト構造によるといえる。3 つ以上の自治体が参加して《機能補完型》の連携を進めるためには、ネットワークのハブとなる自治体が一定のコストを負担すること、逆にいえば、一定の負担が可能な自治体がハブとなるネットワーク構造を構築することが必要になるといえるのかもしれない[10]。

とはいえ、こうしたコストを踏まえつつも各自治体は遠隔型連携を進めている。次節では、遠隔型連携にかかるコストへの対応方策を検討し、遠隔型連携の持続可能性を展望することにしたい。

4　持続可能な遠隔型連携に向けて

（1）連携にかかるコストへの対応

第 2 節で述べたように、遠隔型連携は圏域型連携や隣接型連携に比べてコストがかかる取組みである。なかでも《多角型》の連携や《機能補完型》の連携は、その構築と維持にかかるコストが相対的に高く、自治体にとっては一定の負担となる。それでも遠隔型連携を進めることは、危機管理上のバックアップ体制の確保や人口減少・超高齢化への対応方策としてのメリットをもつ。そのため、各自治体は、連携の構築・維持にかかるコストを縮減する工夫を行いながら、遠隔型連携のメリットを引き出し、連携関係の持続可能性を高めることを試みている。

すなわち第 1 に、災害時相互応援協定や「生涯活躍のまち」構想

10　単一の自治体がハブを構成しているわけではないが、特別区が全国の市町村と連携する「特別区全国連携プロジェクト」は、こうした《ハブ型》－《機能補完型》の遠隔型連携を特別区が共同して展開する試みであるといえるだろう。同プロジェクトについては、特別区全国連携プロジェクトホームページ（http://collabo.tokyo-23city.or.jp/）を参照。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

といった新たな遠隔型連携を構築するに際して、各自治体は、姉妹友好都市交流等、従来の自治体間交流と関連づけることによって、連携先を探索するコストを縮減し、連携の基盤を強化することを試みている。

例えば、杉並区は、1988 年に策定した基本構想に基づき、1989 年に風連町（現名寄市）と交流自治体協定を、吾妻町（現東吾妻町）と友好自治体協定をそれぞれ締結していた。また、杉並区は、1995 年に両町と防災相互援助協定を締結したほか、2004 年に小千谷市と災害時相互援助協定を締結し、同年 10 月に発生した中越地震に際して小千谷市の支援を行った。さらに杉並区は、2004 年に北塩原村と「まるごと保養地協定」を締結し、2005 年には原町市（現南相馬市）と災害時相互援助協定を締結していた。こうした杉並区をハブとする自治体間交流や災害時相互援助協定のネットワークが、東日本大震災発生時の南相馬市への支援を契機として、自治体スクラム支援会議の取組みへと発展していったのである[11]。

これとは逆に、東日本大震災時に陸前高田市への「まるごと支援」を行った名古屋市は、震災後、子どもたちの交流や産業支援、医療支援等を通じて陸前高田市との信頼関係を深め、市民レベルでの交流も拡大したことから、2014 年に友好姉妹都市協定を締結するに至っている[12]。新たな遠隔型自治体間連携は、旧来型の自治体間交流と相互強化的に結びつけられることで、住民の認知度や理解の促進や住民間の交流拡大につながり、その基盤を強化することができるといえるだろう。

11　杉並区『杉並区の交流自治体－自治体の交流で広がる豊かな社会－』2015 年、4 頁。同資料は、杉並区現地調査（2016 年 12 月 1 日）の際にご提供頂いた。

12　特別区協議会『特別区制度研究会報告書－第 4 期－（平成 28 年 2 月）・第 3 分科会研究報告・特別区の連携・連合－自治体間連携による災害時の受援・支援体制の構築』（https://www.tokyo-23city.or.jp/research/jishu/document/04bunkakai3.pdf）、28～29 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

他方において第 2 に、連携先や対象分野をむやみに拡大すると、遠隔型連携のコストは増大するため、連携の対象を戦略的に設定することが必要であろう。一般に、遠隔型連携に参加する自治体の数が増えるほど、この連携関係の構築・維持にかかるコストは増大する。同時に、連携によってもたらされる便益にただ乗りするフリーライダーが出現する可能性も高まることが予想される。

そのため、とくに《多角型》の連携を構築するに際しては、ネットワークを維持するコストを参加自治体間でどのように分担するのか、合意形成を図っておく必要があるといえるだろう。また、コストの縮減と戦略的な資源動員という観点からは、ある分野の連携が他の分野の連携とどのような関係にあり、遠隔型連携がその自治体にとってどのような意味をもつのかを明確にしておくことが必要である。基本構想や地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略は、こうした遠隔型連携の位置づけを明確化するための重要な手段であるととらえることができよう。

第 3 に、連携自治体間で「顔の見える関係づくり」を行うため、実務レベルの調整と交流が不可欠である。これは、随時の打合せや協議、参加自治体の首長が集まる会議の準備や運営、イベントの企画と実施に関する調整に加え、職員の相互派遣を含めた実務レベルでの恒常的な人的交流を指す。

例えば杉並区では、自治体スクラム支援を組む南相馬市、特別養護老人ホームの整備に関して連携する南伊豆町と係長級の職員を相互に派遣し、人事交流を行っている。また、7 市区町による自治体スクラム支援会議の下で防災担当の実務者会議が年に 1～2 回開催されており、災害時支援受援計画の策定に当たるなど、交流を活発化させているという[13]。

13　杉並区現地調査（2016 年 12 月 1 日）。なお、派遣職員の配属先は、各自治体の人事当局の判断によるものとされている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

こうした実務レベルでの交流自体、コストがかかる営みであるが、遠隔型連携の基盤を構築するための投資として、積極的に推進していくことが求められよう。

（2）遠隔型連携の課題

このように、遠隔型連携に先進的に取り組んでいる自治体では、連携に伴うコストに対応しつつ、戦略的な連携関係を締結することを試みている。しかし、遠隔型連携を推進する上での課題は多い。

本章では遠隔型連携を構築・維持するためのコストに着目してきたが、実際に連携を行って行政サービスを提供する場合の財政負担をどのように分担するかという問題がある。これは、高齢者の移住が将来的な介護・医療・福祉等に関する財政負担につながる「生涯活躍のまち」構想のようなケースでは深刻である。さらに、都道府県の権限に関係する事務や、都道府県の同意や協議が必要となる事務に関して連携を進める場合、都道府県の協力を得ることが必要になる。

例えば、特別養護老人ホームの整備に関する杉並区と南伊豆町の連携を進めるに際しては、生活保護および後期高齢者医療費制度の住所地特例が引き継がれないこと等、杉並区民が入居することで新たに静岡県や後期高齢者医療広域連合に負担が発生することが問題となった。このケースの洗い出しに関して、杉並区では静岡県との調整が必要になったという。後期高齢者医療費制度の住所地特例については、国に対し法改正を要望し、法改正がされたが、生活保護などは覚書において区が対応することとして整理した。また、特別養護老人ホームは、整備にあたり老人福祉圏域ごとに計画数を調整していることから、東京都と静岡県の介護保険事業支援計画におい

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

て調整をしてもらったという[14]。

このように、遠隔型連携、とくに《機能補完型》の連携を推進するためには、国による制度改革や都道府県の協力が必要となる場合がある。人口減少社会の課題解決方策として遠隔型連携を活用していくためには、地方創生あるいは地方分権改革による対応も視野に入れることが求められているのではなかろうか。

【参考文献】

・伊藤正次「自治体間連携の時代？―歴史的文脈を解きほぐす」『都市問題』2015 年、106 巻 2 号

・川崎市ホームページ
（http://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000062494.html）

・杉並区『杉並区の交流自治体―自治体の交流で広がる豊かな社会―』2015 年

・総務省消防庁『平成 28 年版　消防白書』

・地域活性化センター『「遠隔型自治体間連携」の現状と課題・調査研究報告書』2015 年

・調布市ホームページ（http://www.city.chofu.tokyo.jp/www/ contents/1474946891363/index.html）

・東京新聞、2016 年 9 月 28 日

・特別区協議会『特別区制度研究会報告書―第 4 期―（平成 28 年 2 月）・第 3 分科会研究報告・特別区の連携・連合―自治体間連携による災害時の受援・支援体制の構築』
（http://www.tokyo-23city.or.jp/research/jishu/document/04bunkakai3.pdf）

[14] 杉並区現地調査（2016 年 12 月 1 日）の追加質問項目に対する回答（2016 年 12 月 14 日）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

・特別区協議会編『自治体間連携の可能性を探る』学陽書房、2017年
・特別区全国連携プロジェクトホームページ
（http://collabo.tokyo-23city.or.jp/）
・内閣官房『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016年改訂版）』
（平成28年12月22日）
・日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』2016年
・牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会、2009年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第３章

防災・危機管理分野における遠隔型連携

福島大学行政政策学類准教授

西田　奈保子

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　東日本大震災における自治体間連携

東日本大震災は、被災地への物資の供給や応援職員の派遣、被災地からの避難住民の受け入れ等の面で、遠隔地の自治体が危機下の被災自治体を支援することの必要性を明らかにした。広域複合災害であり、被災自治体を支援できる近隣の自治体は限られていた。発災直後から、指定都市や、被災地と災害時応援協定を締結していた市区町村は、被災地に先遣隊を送り出したところもあり、物資面での支援だけでなく避難所運営業務等に職員を短期的に派遣し、独自の支援を積極的に展開した。その後も、災害時応援協定、姉妹都市協定といった既存の仕組みのもとでの個別の支援[1]や、発災後の首長判断による被災自治体への支援[2]などが継続的に行われている。

このような個別の自治体間の連携に加え、広域的な調整により被災地を人的に支援する必要性がしだいに明らかになり、全国の自治体から被災地への職員派遣の仕組みが構築された。全国市長会及び全国町村会の協力のもと、総務省が派遣要請と派遣申出のとりまとめを行う仕組みである[3]。被災市町村の中には、地震・津波により庁舎が全壊した団体や職員の約2割が死亡または行方不明となった団体もある。また、原発災害による福島県内の避難指示区域においては住民の区域外への避難とともに、役場機能も県内外に移転した。応急期における短期的な物的支援や人的支援だけでなく、復旧・復興期に人的支援が求められたのは、復旧・復興の先頭に立つべき行政機能そのものへの被害も大きかったことに加え、業務量の増大[4]や

1　例えば、災害時相互応援協定に基づいた杉並区による南相馬市への支援があり、「自治体スクラム支援会議」や災害時相互支援条例の制定に発展している。

2　例えば、名古屋市による陸前高田市への「行政丸ごと支援」がある。

3　長田崇志「東日本大震災における人的支援について」『地方公務員月報』2012年3月号、79～84頁。

4　財政規模でいえば、例えば陸前高田市の場合、2014年度歳出決算総額は2010年度の9.1倍であった。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

通常業務との事業の種類の違いが主な要因であろう。他方、集中改革プラン等により職員数削減を行ってきた経緯は派遣元自治体も同様[5]であり、継続的に職員を被災地へ送り出す派遣元自治体にとっては、その組織内及び派遣元自治体住民の理解が不可欠である。

被災自治体を支援するために2016年3月31日までに全国から派遣された地方公務員（警察・消防除く。）の累積数は、約9万2,000人であった[6]。発災から5年後の2016年4月1日現在、2,071人が派遣されており、全国の市区町村から岩手県、宮城県、福島県の被災市町村への派遣は954人（46.1%）、都道府県から県は557人（26.9%）、都道府県から市町村は553人（26.7%）、市区町村から県は7人（0.3%）となっている[7]。基礎自治体間の派遣が占める割合が大きいことがわかる。

また、基礎自治体間の派遣のうち、岩手県内の内陸の市から岩手県内の沿岸部の市への派遣といった、同県内間の市町村から市町村への派遣数は限られており、全国の市区町村から被災市町村への派遣者954人中829人（86.9%）は県外の市区町村からの応援職員である[8]。県外の市町村の立地は必ずしも「遠隔」市町村であるとは限らないが、東日本大震災のように被害が広域に発生する大規模災害においては、周辺市町村も被災しており、遠隔型の自治体間連携が必要とされているといえる。

災害時における自治体間の連携は、1995年に発生した阪神・淡路大震災を契機に都道府県をまたぐ広域の相互応援協定として急速に波及し、市区町村間においてもその数は増加している。2004年には

5　稲継裕昭「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』小原隆治・稲継裕昭編、2015年、170頁。

6　相馬翔一「東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況等の概要について」『地方公務員月報』2016年10月号、57頁。

7　同上、65頁に基づく。

8　同上、63～64頁に基づく。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

市区町村間の応援協定を有する自治体は全体の 73.8%であったが[9]、2016 年には 97.9%となっている[10]。このうち、他都道府県の市区町村との協定締結数は、東日本大震災が発生した 2011 年には 757 団体で協定を有する市区町村のうち 51.3%であったが、2016 年には 1,240 団体となり、協定を有する市区町村のうち 72.7%に増加している[11]。災害時応援協定を結ぶ市区町村が増える中で、都道府県域を超えた連携関係を結ぶ傾向がみてとれる。

災害に関する自治体間連携は、防災・危機管理[12]という共通の政策課題[13]のためではあるものの、連携関係を結ぶ自治体が同時期には被災しないと仮定して成立していると考えられる。遠隔地が同時期に被災する可能性は近場に比べれば低く、バックアップ体制を構築できる。しかし、災害は、いつ発生しても不思議ではないが、いつ発生するのかわからないという、非常時としての特質をもつ。地理的に遠方の自治体間において、時間差で支援・受援関係が発生する連携を個別に維持するには難しさがあると考えられる。

そこで本章では、東日本大震災における基礎自治体どうしの水平的な遠隔型連携の現状を把握したうえで、防災・危機管理分野の自治体運営において遠隔型連携が果たす機能と課題を整理する。

9　内閣府『平成 25 年版防災白書』17 頁。
10　消防庁『地方防災行政の現況』2016 年 4 月、19 頁。
11　同上。
12　鍵屋一『図解 よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』、2003 年、13 頁。
13　遠隔型連携における共通課題型については本書第 2 章参照。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

2　東日本大震災における職員派遣の現状
―総務省データから―

災害対応時における人的支援に関し、遠隔型の自治体間連携にはどのような特徴がみられるのだろうか。ここでは、全国の市区町村から被災市町村への職員派遣の現状[14]を概観したうえで、圏域型、隣接型及び遠隔型の3つの型を区別[15]して2012年度から2016年度までの5年間の状況をみていきたい。

（1）市区町村から被災市町村への職員派遣の現状

総務省がとりまとめを行っている、全国市長会・全国町村会スキームによる職員派遣については、震災から7年目を迎える2017年度においても36市町村から1,347人の要望が提出されている[16]。石巻市240人、気仙沼市195人など宮城県内からの要望数がもっとも多く（合計824人）、次いで釜石市78人、大槌町65人など岩手県（合計327人）、南相馬市31人、浪江町28人など福島県（合計196人）となっている。被災市町村からの職員派遣要望数のピークは2014年度の1,506人（41市町村）であるが、集中復興期間を過ぎても復興事業等を担う市町村職員の不足問題は収束していないことがわかる。遠隔地からの支援を中心に多数の派遣が行われているものの、2016年11月1日時点における職員派遣要望数に対する不足率は12.1％で、応援職員自体の数も十分には確保できていない。

主な職種別の派遣決定状況は、2016年11月1日時点において、一般事務職（用地関係事務含む。）632人（不足率10.0％）、土木職

14　2012年度からは地方自治法による派遣（中長期の派遣）が大多数を占める。派遣職員の受け入れ経費は震災復興特別交付税により全額措置される。

15　3つの型の概念については第2章を参照。

16　総務省ホームページ「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組」（http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/70131.html）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

436 人（不足率 14.8%）、建築職 111 人（不足率 9.0%）である[17]。職員派遣を要望する側の被災市町村は、各政策分野における経験が豊富で即戦力となり、かつ、組織慣行に理解のある現職常勤職員の派遣を要望する傾向があると推測される。しかし、先に述べたとおり、職員数削減の中で常勤職員を被災地に派遣するのが困難な場合、再任用職員や任期付職員等の採用によって不足するマンパワーを補っている[18]。

このように、被災自治体では自治体規模以上のマンパワーを必要とする状況が継続している。その中で遠隔型連携はどのように機能しているのだろうか。

（2）職員派遣数からみる遠隔型連携

表 3-1 は、総務省データ[19]に基づいて全国の市区町村（指定都市を除く。）から被災市町村への職員派遣の状況を経年で示したものである。圏域型、隣接型及び遠隔型の 3 つの型それぞれに属する派遣数を区別するにあたり、操作的には次のとおりカウントした。圏域型は同県内間連携、隣接型は地理的に隣り合わせている連携、遠隔型は隣接型を除くすべての連携、である。したがって、圏域型には隣接型と遠隔型の派遣数との重複がある。また、隣接型には県境をまたいだ自治体どうしの組み合わせも含まれる[20]。圏域型や隣接型と比較して、遠隔型連携にはどのような傾向がみられるだろうか。

17　総務省「平成 28 年度東日本大震災被災市町村への職員派遣について（2016 年 11 月 1 日現在）」に基づく。

18　復興事業に従事する自治体職員の不足問題に着目した論考には、桒田但馬「震災復興と自治体職員―マンパワー不足の対策と政策課題―」『環境と公害』2015 年 10 月、伊藤哲也「復興関係自治体職員の確保対策に関する実証的分析」『自治体学』2015 年 11 月等がある。

19　総務省「被災地方公共団体への職員派遣状況」（2012 年 4 月、2013 年 5 月、2014 年 4 月、2015 年 4 月、2016 年 4 月）

20　岩手県一関市は災害時相互応援協定に基づいて宮城県気仙沼市に職員を派遣している。2012 年度～2016 年度の間、県境をまたいだ隣接型はこの 1 例のみである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第 1 に、遠隔型連携は、全国の市区町村から岩手県、宮城県、福島県への職員派遣のうち、95%を上回る大多数を占め続けている。災害対応時に自治体が対策を講じる際に必要な人数の不足を補う主力として、継続的に活用されている実態がある。

第 2 に、3 つの型の派遣割合は、おおむね変化なく推移しているとみることもできるが、派遣数最多の 2014 年度以降、遠隔型の占める割合は微減傾向にあり、圏域型と隣接型の占める割合は微増傾向にある。岩手では圏域型と隣接型の人数はともに安定している。宮城県では圏域型の人数は減少しているものの、隣接型の人数は安定している。この傾向が続くと仮定すれば、圏域型や隣接型に比べ、遠隔型は派遣の安定性の面で難しさがあると推測できる。

第 3 に、各県で遠隔型連携の占める割合に相違がある。岩手県では、隣接型が 9%程度であり、他県に比べて高い割合となっている[21]。同県内間の派遣数でみた圏域型が占める割合も 3 割程度であり、他県に比べて明らかに高い[22]。内陸部の市町村が甚大な津波被害を受けた沿岸部を支援しており、圏域及び隣接地域の被災状況によって派遣を要望する被災市町村への支援の程度が決まると考えられる。

このように、東日本大震災後の遠隔型連携は、人的支援の主力として継続的に活用されており、復興業務の実施において欠かせないものだといえる。他方、被災地周辺自治体からの支援が得られる場合に比べ、派遣継続の面では不安要素がみられる。

しかし、以上のことからは、被災市町村と地理的に離れた遠隔地からの支援であることが原因となって、他の類型よりも派遣の継続

21　隣接する自治体の数はそもそも限定されているうえに、自治体規模も大きくはないため、各県への派遣数からみれば相対的に低い割合とならざるをえない。

22　岩手県では、県内被災自治体からの要請を、岩手県市長会・岩手県町村会の協力によりとりまとめ、県ルートとして派遣している。県では、職員数の 1%程度を目安に派遣してほしいと要請するとともに、内陸部の人事担当者に沿岸部の状況を周知する人材確保連絡会議を開催している（2017 年 2 月 8 日岩手県電話インタビュー）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表3-1　全国の市区町村から被災市町村への職員派遣の状況

		2012年4月	2013年5月	2014年4月	2015年4月	2016年4月
岩手県	全体　（人）	153	207	248	234	219
	圏域型（人）	57(37.3%)	53(25.6%)	77(31.0%)	75(32.1%)	75(34.2%)
	隣接型（人）	19(12.4%)	19(9.2%)	19(7.7%)	19(8.1%)	18(8.2%)
	遠隔型（人）	134(87.6%)	188(90.8%)	229(92.3%)	215(91.9%)	201(91.8%)
宮城県	全体　（人）	299	450	447	416	394
	圏域型（人）	10(3.3%)	21(4.7%)	27(6.0%)	22(5.3%)	18(4.6%)
	隣接型（人）	7(2.3%)	8(1.8%)	7(1.6%)	8(1.9%)	8(2.0%)
	遠隔型（人）	292(97.7%)	442(98.2%)	440(98.4%)	408(98.1%)	386(98.0%)
福島県	全体　（人）	136	135	128	126	116
	圏域型（人）	2(1.4%)	0(0.0%)	0(0.0%)	2(1.6%)	3(2.6%)
	隣接型（人）	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
	遠隔型（人）	138(100%)	135(100%)	128(100%)	126(100%)	116(100%)
合計（3県）	全体　（人）	590	792	823	776	729
	圏域型（人）	69(11.4%)	74(9.3%)	104(12.6%)	99(12.8%)	96(13.2%)
	隣接型（人）	26(4.4%)	27(3.4%)	26(3.2%)	27(3.5%)	26(3.6%)
	遠隔型（人）	564(95.6%)	765(96.6%)	797(96.8%)	749(96.5%)	703(96.4%)
参考：人的支援総数		1407	2056	2229	2199	2071
（うち指定都市からの派遣数）		(155)	(215)	(219)	(229)	(226)

注：人数は、一般職の地方公務員（任期付職員、再任用職員を含む）。指定都市からの派遣を除く
注：人的支援総数には、都道府県と指定都市からの派遣数を含む
注：各表側の縦計で隣接型と遠隔型の和が 100%
出典：総務省「被災地方公共団体への職員派遣状況」調査に基づいて筆者作成

が困難だとは言い切れない。そこで次に、派遣ルート別に遠隔型連携の特徴をみていきたい。

（3）派遣ルートからみる遠隔型連携

表 3-2 は、全国の市区町村（指定都市除く。）から岩手県、宮城県、福島県への職員派遣ルートを経年で示したものである。各派遣ルートによる派遣数の傾向を全体的にみると、「総務省ルート」の占める数が多く、次いで「その他の直接支援」が多いことがわかる。個別の姉妹都市協定や災害時応援協定に基づいた個別の自治体どうしの職員派遣については、即応性が評価されてきた。他方で、その偏在と派遣総数に占める割合は実は高くはないことも指摘されている[23]。

[23] 稲継、前掲論文、174～184 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表3-2　全国の市区町村から被災市町村への派遣ルートの状況

		2012年4月	2013年5月	2014年4月	2015年4月	2016年4月
姉妹都市	全体　（人）	19	23	19	17	14
	圏域型（人）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）
	隣接型（人）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）
	遠隔型（人）	19（100%）	23（100%）	19（100%）	17（100%）	14（100%）
災害時応援協定	全体　（人）	42	65	70	66	66
	圏域型（人）	13（31.0%）	13（20.0%）	14（20.0%）	14（21.2%）	13（19.7%）
	隣接型（人）	15（35.7%）	15（23.1%）	16（22.9%）	16（24.2%）	17（25.8%）
	遠隔型（人）	27（64.3%）	50（76.9%）	54（77.1%）	50（75.8%）	49（74.2%）
その他の直接支援	全体　（人）	121	167	192	210	195
	圏域型（人）	6（ 5.0%）	19（11.4%）	24（12.5%）	22（10.5%）	22（11.3%）
	隣接型（人）	1（ 0.8%）	2（ 1.2%）	2（ 1.0%）	3（ 1.4%）	1（0.5%）
	遠隔型（人）	120（99.2%）	165（98.8%）	190（99.0%）	207（98.6%）	194（99.5%）
県ルート	全体　（人）	69	48	67	63	64
	圏域型（人）	47（68.1%）	39（81.3%）	58（86.6%）	50（79.4%）	61（95.3%）
	隣接型（人）	10（14.5%）	7（14.6%）	7（10.4%）	8（ 12.7%）	8（12.5%）
	遠隔型（人）	59（85.5%）	41（85.4%）	60（89.6%）	55（87.3%）	56（87.5%）
総務省ルート	全体　（人）	192	460	449	402	375
	圏域型（人）	2（ 1.0%）	1（ 0.2%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）
	隣接型（人）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）
	遠隔型（人）	192（100%）	460（100%）	449（100%）	402（100%）	375（100%）
その他	全体　（人）	147	29	26	18	15
	圏域型（人）	1（ 0.7%）	2（ 6.9%）	2（ 7.7%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）
	隣接型（人）	0（ 0.0%）	1（ 3.4%）	1（ 3.8%）	0（ 0.0%）	0（ 0.0%）
	遠隔型（人）	147（100%）	28（96.6%）	25（96.2%）	18（100%）	15（100%）
合計（3県分）	全体　（人）	590	792	823	776	729
	圏域型（人）	69（11.4%）	74（ 9.3%）	104（12.6%）	99（12.8%）	96（13.2%）
	隣接型（人）	26（ 4.4%）	27（ 3.4%）	26（ 3.2%）	27（ 3.5%）	26（ 3.6%）
	遠隔型（人）	564（95.6%）	765（96.6%）	797（96.8%）	749（96.5%）	703（96.4%）

注：人数は、一般職の地方公務員（任期付職員、再任用職員を含む）。指定都市からの派遣を除く
注：各表側の縦計で隣接型と遠隔型の和が 100%
出典：総務省「被災地方公共団体への職員派遣状況」調査に基づいて筆者作成

個別支援が進んでいる中で構築された総務省ルートは、基本的にはそれらの網から漏れたところに手当てをする位置づけであったという[24]。

各ルートによる派遣人数の変化をピーク時と 2016 年 4 月で比較すると、姉妹都市協定の減少率がもっとも高く、次いで総務省ルートが高い。災害時応援協定は他のルートに比べて減少率が低く、連携関係の安定がみてとれる。それでは、派遣ルート別にみたとき、他の類型に比べて遠隔型連携にはどのような傾向があるだろうか。

第 1 に、災害時応援協定は全体的にみれば派遣数に安定性がみられるが、圏域型、隣接型と比べた場合、遠隔型の減少率は高い。

24　稲継、前掲論文、181 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第 2 に、姉妹都市や災害時応援協定以外の「その他の直接支援」による派遣では、圏域型、隣接型に比べて遠隔型の減少率は低く、安定した傾向がみられる。

第 3 に、派遣総数が減少する中で、県ルートは圏域型の派遣を増加させており、その影響下に含まれる遠隔型も隣接型に比べて減少率が低い。具体的にいえば、岩手県内では県内自治体による沿岸部への支援が手厚い。

第 4 に、姉妹都市と総務省ルートは、圏域型と隣接型がほぼ含まれず、これらは遠隔型連携の具体例だといえる。派遣総数の約半数（2016 年 4 月）を占める総務省ルートは、個別支援ルートから漏れた部分のセーフティネットとしてだけでなく、人的支援の広域調整に欠かせない枠組みとして活用されているものの、派遣継続に関しては不安定要素も併せ持っている。

このように、直接支援による派遣や県ルートの場合、他の類型に比べて遠隔型に安定性がみられるが、その他のルートでは減少率が高く不安定さがある。自治体どうしの個別の結びつきは、新規派遣決定や派遣継続にあたって、強みと弱みの両面を持ち合わせていると考えられ、万能ではない。例えば、首長どうしの個人的な信頼関係に基づく支援であれば、無理がきく面があるとしても、首長交代により変化が生じやすい。遠隔型連携の多数を占める総務省ルートには、広域調整とセーフティネットとしての機能が求められるため、不安定さを克服する人的支援の仕組みの構築が必要になる。災害対応時における遠隔型連携は、人的支援の面で主要な役割を果たし、複数の派遣ルートが相互補完的に機能する中で成立してきたと理解することができる。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

3　被災自治体からみた遠隔型連携

遠隔型の自治体間連携は、被災自治体への人的支援の面で主要な役割を果たしてきた。ここでは、被災自治体における現地調査に基づいて、遠隔型連携の実態を具体的にみていきたい[25]。陸前高田市は、震災直後に生まれた関係により、名古屋市から包括的かつ継続的な「行政丸ごと支援」を受けたことを契機に、2014 年に友好都市協定を締結した。南相馬市は、震災前から災害時応援協定を結んでいた杉並区をハブとする自治体間ネットワークから支援を受けたことを契機に、協定先を増やすとともに、災害時相互支援条例を制定した[26]。これらの取組みは、手厚く、かつ、継続的な支援として注目されている。

（1）陸前高田市

陸前高田市では、津波により中心市街地が壊滅的に被災して犠牲者が出た。市職員も多数犠牲となり、市庁舎も全壊、行政機能の回復は急務であった[27]。周辺の沿岸部自治体も甚大な被害を受けた。

表 3-3 は、全国の市区町村から陸前高田市への職員派遣の状況を示したものである。2016 年 4 月 1 日現在も多数の支援を受けていることがわかるが、隣接型では一関市と住田町、圏域型では盛岡市と八幡平市、遠隔型では名古屋市、和歌山市及び武蔵野市から継続的な派遣が行われている。1 つの派遣元自治体が継続的に複数を送

25　陸前高田市現地調査（2016 年 11 月 11 日）、南相馬市現地調査（2016 年 12 月 27 日）、福島県現地調査（2017 年 1 月 10 日）。

26　陸前高田市、南相馬市については、本書第 2 章も参照。

27　例えば、保健師 9 名のうち 7 名が犠牲になった。応援職員には、保健業務における機能喪失を、避難所等における個々人への支援だけでなく、保健業務をどのように再建していくかという政策形成そのものを支援してもらったという（2016 年 11 月 11 日陸前高田市現地調査）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表3-3　陸前高田市への市区町村からの職員派遣

	派遣元	派遣ルート	2012年4月	2013年5月	2014年4月	2015年4月	2016年4月
隣接型	一関市	災害時応援協定	11	11	11	11	10
	住田町	県	2	2	2	2	2
圏域型	盛岡市	県	4	2	3	3	3
	八幡平市	県	2	1	1	1	1
	奥州市	県			1	1	3
	平泉町	県			1	1	1
遠隔型	美唄市	青年市長会			1		
	深川市	その他の国ルート		1			
	桐生市	その他の直接支援		1	1	1	
	上尾市	その他の直接支援	1	1			
	本庄市	青年市長会			1	1	
	桶川市	青年市長会			1		
	我孫子市	総務省			1		
	銚子市	総務省		1			
	台東区	総務省			1	1	
	武蔵野市	総務省	1	1	1	1	1
	茅ヶ崎市	その他の直接支援			1	2	2
	大和市	その他の直接支援			2	2	2
	立山町	総務省				1	
	甲斐市	総務省		1	1	1	1
	松阪市	その他の直接支援		1	1	1	1
	奈良市	その他の国ルート		1			
	池田市	総務省			1		
	葛城市	その他の直接支援		1			1
	和歌山市	その他の直接支援・総務省	1	1	2	1	1
	松江市	総務省・市長会		1	1	1	1
	久留米市	その他	1				
	武雄市	その他の直接支援	2	2	1		
	名古屋市	丸ごと支援	13	13	10	8	8

注：名古屋市分は名古屋市防災危機管理局「名古屋市被災地域支援」に基づく
注：名古屋市以外の指定都市からの派遣は含まない
出典：総務省「被災地方公共団体への職員派遣状況」調査に基づいて筆者作成。短期派遣除く

り出すのは、受援側にとっては理想的であるかもしれないが、支援側にとっては容易ではないことがみてとれる。

岩手県の場合、県内陸部からの派遣が充実しているが、遠隔地では名古屋市が最大の派遣元である。2011 年度は 1～2 か月交代の短期派遣が主であったが、2012 年度からは主として 1 年単位の派遣が実現した。2016 年度、名古屋市からの派遣者の業務内容と人数は、中小企業振興 1 人、区画整理 4 人、道路等復旧 1 人、学校建設の施工管理等 2 人である。

陸前高田市と名古屋市の関係は、震災後に形成されたものである。2011 年 3 月、名古屋市の先遣隊が陸前高田市の状況を確認し最優先

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

と位置づけたこと、4 月に副市長をトップとした調査チームが陸前高田市と岩手県から支援要請を受け、名古屋市被災地域支援本部会議において市長から名古屋市をあげて支援するとの指示が出されたことが、その後の継続的な派遣、人的支援以外への拡がり、2014 年の友好都市協定へと結びついた。「支援」から「交流」への展開である。

名古屋市による支援の特徴は、陸前高田市の行政全般を、名古屋市の持つ総合力によって丸ごと支援することにある[28]。業務に精通した職員を同時期に複数派遣し、初動期には長期宿泊先や交通手段も名古屋市が準備した、いわゆる自己完結型の支援である。派遣職員自体に目配りする健康管理担当職員や、刻々と変化する被災地のニーズを把握する連絡調整担当職員も併せて派遣していた。名古屋市が派遣職員を介して陸前高田市を組織的に後方支援する体制[29]が構築されたといえる。

被災自治体における遠隔地からの人的支援に対するニーズとしては、人数確保と専門性が考えられる。陸前高田市の場合、一関市など近隣内陸部からの支援は手厚く、即応性があるものの、必要となる人数が多すぎたため、遠隔地からの確保も必要となった。名古屋市のように毎年 10 名程度を派遣する丸ごと支援が可能であれば、被災自治体にとっては引き継ぎコスト等の負担が減少する。しかし、それが可能な規模を持つ自治体の数は限られていることをふまえれば、人数確保のためには、遠隔地からの支援ルートが複数あれば安定性は増す。また、用地交渉経験者など専門性のある自治体職員を求める場合、地域性の似通った近隣から職員を確保できないことも

28　名古屋市発行リーフレット「応援します!!東北!陸前高田市!」2015 年。

29　名古屋市から月 1 回程度の視察があり、現状を主体的に理解してくれることにつながっているという。また、名古屋市側で業務の引き継ぎが行われ、後任は業務を理解しているという（2016 年 11 月 11 日陸前高田市現地調査）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

あるため、遠隔地の自治体からの支援が必要となる。

一方で、被災自治体と派遣元自治体の双方にとって、遠隔地であることの困難もある。顔の見える関係、つながりの継続性である。首長どうし、職員どうしの行政レベルだけでなく、市民レベルにおいても相互理解が進まなければ、とくに派遣元自治体において派遣継続の意義の説明が難しくなる[30]。いつ来ても不思議ではない次の非常時のための支援・受援関係は、政策分野限定の 1 対 1 の遠隔型連携として維持するにはコストが大きいと考えられる。陸前高田市と名古屋市においては、都市規模が大きく異なる特性を積極的に受けとめ、姉妹都市協定に発展した連携関係の実践が求められよう。

（2）南相馬市

南相馬市は、津波による人的・物的被害に加え、原発事故により小高区に避難指示が出されるなど複合的な被害に直面した。福島県内外への避難者数はピーク時には約 2 万 9,000 人であり[31]、避難指示解除準備区域等の避難指示の大部分が 2016 年 7 月に解除された小高区の居住人口は発災当時の 1 割未満にとどまる[32]。

表 3-4 は、全国の市区町村から南相馬市への職員派遣の状況を示したものである。2016 年 4 月 1 日現在も多数の支援を受けているが、隣接型及び圏域型の派遣はみられず、すべて県外からの遠隔型となっている。なお、南相馬市は、1997 年に福島市等の 32 市町村と福島・宮城・山形広域圏で災害時応援協定を締結しているが、この相手方からの職員派遣は行われていない。2012 年度から継続的に派遣を行っているのは、杉並区、三条市、小千谷市、七尾市、牧之

30　名古屋市では、2011 年に市民対象のネットモニターアンケートにより、陸前高田市への支援活動に対する市民の評価を調査したり、支援活動を通じて得られた経験を伝え、南海トラフ巨大地震等に備え防災力の向上をめざす取組みを実施している。

31　南相馬市『東日本大震災　南相馬市災害記録誌　追補版』2016 年 3 月、174 頁。

32　南相馬市ホームページ「避難の状況と市内居住人口」2017 年 2 月閲覧。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

原市、佐野市、知多市、近江八幡市である。これらのうち、杉並区とは 2007 年に災害時応援協定を結んでおり、近江八幡市、小千谷市、知多市、牧之原市とは震災後に協定を締結している[33]。陸前高田市と同様に、南相馬市をみても、1 つの派遣元自治体が継続的に複数を送り出すのは、支援側にとって容易ではないことがうかがえる。

表3-4　南相馬市への市区町村からの職員派遣

	派遣元	派遣ルート	2012年4月	2013年5月	2014年4月	2015年4月	2016年4月
	取手市	その他の直接支援			1	1	1
	佐野市	その他の国ルート・その他の直接支援	1	1	1	1	1
	鹿沼市	その他の国ルート・その他の直接支援	1		1	1	1
	益子町	総務省		1			
	桐生市	その他の直接支援				1	1
	成田市	総務省		1	1	1	1
	印西市	総務省		1			
	鎌ヶ谷市	総務省				1	1
	所沢市	その他の直接支援	1				
	千代田区	その他の国ルート	1				
	杉並区	災害時応援協定・総務省	8	8	8	8	8
	青梅市	災害時応援協定・総務省		2	2	3	3
	調布市	総務省					1
	三条市	総務省	2	2	2	2	2
遠隔型	小千谷市	総務省	2	4	4	2	1
	燕市	その他の直接支援・災害時応援協定			1	1	1
	糸魚川市	総務省	1	1	1	1	
	南砺市	災害時応援協定	1	1	1		
	七尾市	その他の直接支援	2	1	1	1	1
	笛吹市	総務省	1				
	飯田市	その他の直接支援				1	1
	島田市	その他の直接支援	2		1	1	1
	牧之原市	その他の直接支援	2	1	1	1	1
	知多市	総務省	1	1	1	1	1
	近江八幡市	総務省	1	1	1	1	1
	倉敷市	その他の直接支援		1		1	
	福山市	その他の直接支援			1	1	1
	安芸市	総務省		1			
	うきは市	総務省	1				

出典：総務省「被災地方公共団体への職員派遣状況」調査に基づいて筆者作成

33　この他にも、遠隔型の災害時応援協定を締結した相手方は多い。取手市（2007 年）、南砺市（2011 年）、北塩原村（2013 年）、名寄市（2013 年）、燕市（2013 年）、片品村（2013 年）、東吾妻町（2013 年）、青梅市（2013 年）、天王寺区（2014 年）、飯田市（2014 年）、豊頃町等全国報徳研究市町村協議会 16 市町村（2014 年）、牧之原市（2016 年）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

南相馬市は、震災前から災害時応援協定を結んでいた杉並区をハブとする自治体間ネットワークから支援を受けたことを契機に、杉並区が主導する「自治体スクラム支援会議」に参画[34]し、協定先を増やすとともに、2013年に災害時相互支援条例を制定するに至った。「自治体スクラム支援会議」は、南相馬市を支援するために、杉並区の呼びかけにより、当時杉並区と災害時応援協定を結んでいた東吾妻町、名寄市、小千谷市が2011年4月に立ち上げたものである。震災直後の2011年3月16日には、杉並区との災害時応援協定がある東吾妻町の保養施設等に南相馬市からの避難者を受け入れることを決め、バスを手配するなどの取組みが行われた。つまり、南相馬市とは直接協定を結んでいない東吾妻町が杉並区をハブとして南相馬市と支援・受援関係を結ぶことになったのである。

南相馬市の災害時相互支援条例第6条においては、「市長は、前条第1項の支援を行うときは、被災した協定先自治体以外の他の協定先自治体に対し、市と連携した支援を行うことを要請することができる」等の定めが設けられている。災害時にハブとなれる自治体を増やしていく取組みであり、首都直下型地震等への杉並区の危機感が感じられる。2016年11月に実施された「自治体スクラム支援会議」においては、杉並区から「災害時の支援受援計画（物流編）（案）」の提案がなされており、担当者会議等で継続的に取組む姿勢が示されている[35]。

「自治体スクラム支援会議」の中で検討されている遠隔型連携の仕組みは、防災・危機管理分野に特化したものであるが、1対1の自治体どうしの連携ではなく、ハブ型の連携体制を構築することに

34　杉並区をハブとした取組みについては、本書第2章、及び井口順司「災害対応における基礎自治体間による連携支援―自治体スクラム支援会議による取組―」『都市政策研究』第6号、2012年を参照。

35　自治体スクラム支援会議「参加自治体における防災力向上の取組について」2016年11月4日資料。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

よって、支援・受援関係における自治体規模の相違といった障壁を乗り越える試みといえよう。一方で課題となるのは、遠隔型連携におけるネットワークのハブを担うことのできる自治体づくりである。東日本大震災から6年を経過する中にあっても、被災自治体においては非常時が継続し、疲弊している。経験を防災・危機管理分野の改善に結びつけるPDCAサイクルを動かしていくこと自体に、被災自治体自ら取り組む負担はいまだ大きいと思われる。南相馬市や陸前高田市においても、支援・受援計画の策定に取り組む段階には至っていなかった[36]。

4　防災・危機管理分野における遠隔型連携の課題

本章では東日本大震災後の自治体間の職員派遣を具体例に、支援の全体像に占める遠隔型連携の実態を把握しようと試みてきた。

第1に、全国の市区町村と被災市町村との間の遠隔型連携は、災害対応のための職員派遣において主要な役割を果たしており、欠かせないものとなっていた。しかし、自治体どうしの1対1の個別連携では、被災自治体にとっての必要人数や専門性の確保が不十分になる。例えば、派遣元からの支援の継続性が首長どうしの信頼関係に大きく依存している場合には、首長交代は不安定要素となる。供給の不安定さを緩和するためには、各自治体においては複数の派遣ルートの開発と、全国的には広域調整機能をもつセーフティネットの構築が求められる。

第2に、遠隔地にある自治体どうしが、いつ起きても不思議ではないがいつ起きるかわからない性質を持つ、非常時の支援・受援関

36　陸前高田市現地調査（2016年11月11日）、南相馬市現地調査（2016年12月27日）、福島県現地調査（2017年1月10日）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

係を構築するためには、平時の結びつきが必要である。しかし、遠隔地であるからこその難しさがあり、工夫が求められる。支援側になる職員の派遣元自治体本体の職員数が減少傾向にある中で、派遣職員本人の明確な動機づけのみならず、派遣元所属部局や市民の理解を得るしかけが必要なのかもしれない[37]。また、現在、連携する政策分野を多様化させる試みや、危機管理という共通政策課題に対してハブ型のネットワークを構築する試みが観察されるが、積極的な実践が必要になる。

以上のように、東日本大震災後の実態の中からみえてきた課題は、防災・危機管理分野において遠隔型連携を活用していくためには、準備が不可欠であることを示している。事前に組織や権限を整備し、訓練することは、危機管理の基盤であり、当然のことに思える。しかし、過去を振り返れば、災害等の非常時対策は、非常時には十分な時間がなく対応されず、平時への移行過程においては新たな課題の中で長年放置されることが実際にしばしば起こってきたことを忘れてはならない。

【参考文献】

・井口順司「災害対応における基礎自治体間による連携支援―自治体スクラム支援会議による取組―」『都市政策研究』第 6 号、首都大学東京都市政策研究会、2012 年

・伊藤哲也「復興関係自治体職員の確保対策に関する実証的分析」『自治体学』自治体学会、2015 年

・稲継裕昭「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』小原隆治・

37　派遣先で復旧・復興事業そのものではなく、通常業務を担当する場合に、職員本人や派遣元自治体の動機づけが難しいことがあるという（2017 年 1 月 10 日福島県現地調査）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

稲継裕昭編、東洋経済新聞社、2015 年
・今井照「自治体職員と役場のレジリエンス」『福島インサイドストーリー 役場職員が見た原発避難と震災復興』今井照・自治体政策研究会編、公人の友社、2016 年
・鍵屋一『図解 よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』学陽書房、2003 年
・栗田但馬「震災復興と自治体職員―マンパワー不足の対策と政策課題―」『環境と公害』45 巻 2 号、岩波書店、2015 年
・消防庁『地方防災行政の現況』2016 年 4 月
・相馬翔一「東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況等の概要について」『地方公務員月報』総務省自治行政局、2016 年 10 月号
・総務省ホームページ「総務省における被災地方公共団体に対する人的支援の取組」2017 年 2 月閲覧
・内閣府『平成 25 年度版防災白書』
・長田崇志「東日本大震災における人的支援について」『地方公務員月報』総務省自治行政局、2012 年 3 月号
・名古屋市発行リーフレット「応援します!!東北!陸前高田市!」2015 年
・南相馬市『東日本大震災 南相馬市災害記録誌 追補版』2016 年
・南相馬市ホームページ「避難の状況と市内居住人口」2017 年 2 月閲覧
・森吉智也「東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況等の概要について」『地方公務員月報』総務省自治行政局、2015 年 9 月号

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第４章

福祉分野における遠隔型連携の可能性

東北大学大学院医学系研究科教授

辻　一郎

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　人口の推移をめぐる自治体間格差について

（1）我が国における人口減少高齢化の動向

我が国の人口は、2008 年の 1 億 2,808 万人をピークとして減少を続けている。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」[1] の出生中位・死亡中位推計によると、2048 年に 9,913 万人となり 1 億人を割り込むと推計されている。さらに、高齢化率（65 歳以上人口割合）は、2015 年の 26.7%から 2025 年には 30.3%、そして 2060 年には 39.9%に達すると推計されている。

一方、人口減少と人口高齢化の進み方は地方と大都市圏とで大きく異なり、それが今後の医療福祉介護ニーズに影響を及ぼす。

（2）人口減少をめぐる自治体間格差

先述の将来推計人口[2]によると、すべての都道府県で、2040 年の人口は 2010 年を下回る。都道府県別では、2010 年から 2040 年までの人口減少率は、沖縄県（1.7%）、東京都（6.5%）、滋賀県（7.2%）、愛知県（7.5%）、神奈川県（7.8%）で少なく、秋田県（35.6%）、青森県（32.1%）、高知県（29.8%）、岩手県（29.5%）、山形県（28.5%）で大きい。すなわち、人口減少は大都市圏でゆっくりと、地方で急速に進行する。

日本創成会議[3]は、2040 年までに 896 自治体（全体の 49.8%）で 20～39 歳の女性人口が 50%以上減少する恐れがある（消滅可能性都市）という推計を示した。都道府県別では、青森県、岩手県、秋田県、山形県、島根県の 5 県で 8 割以上の市町村が消滅可能性都市

1　国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）』2013 年。
2　同上。
3　日本創成会議『人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について』2014 年。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

となる。人口規模別では、消滅可能性都市 896 自治体のうち 523 自治体で 2040 年時点の人口が 1 万人を下回ると予想されている。すなわち、消滅可能性の問題は、人口の少ない自治体ほど深刻なのである。

（3）人口高齢化をめぐる自治体間格差

高齢者人口の推移は、自治体の人口規模により大きく異なる。平成 28 年版「厚生労働白書」[4]では、2010 年から 2040 年までの高齢者人口の推移が人口規模別に検討されている。人口 5 万人未満の自治体の高齢者数は 2020 年をピークとして減少に転じ、人口 5〜10 万人の自治体の高齢者数は 2020 年まで増加した後にプラトーとなるが、それ以上の人口規模では 2040 年まで増え続ける。

2010 年の高齢者人口を 100 として、2040 年の高齢者数を指数化すると、人口 5 万人未満の年では 101.9、人口 5〜10 万人の自治体では 122.4、人口 10〜30 万人の自治体では 131.2、人口 30 万人以上の都市（大都市を除く）では 141.0、大都市（東京都区部及び政令指定都市）では 152.9 であり、人口規模の大きい自治体ほど高齢者人口の増加が著しい。

また、2015 年から 2025 年までの間に、我が国の後期高齢者は 1,646 万人から 2,179 万人へと 533 万人増加すると推計されているが、その 3 分の 1 を首都圏が占める（397 万人から 572 万人へ、175 万人の増加）[5]。

以上のように、今後の高齢者人口の増加は大都市圏とくに首都圏で顕著となる。したがって、医療や介護を必要とする高齢者の数も首都圏で急増することが見込まれる。

4　厚生労働省『平成 28 年版厚生労働白書』2016 年、11-12 頁。
5　前掲『日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）』。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（4）医療・介護の需給バランスの変化

日本創成会議は、「東京圏高齢化危機回避戦略」を 2015 年 6 月 4 日に発表した[6]。そのなかで、首都圏(東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県)における医療や介護の需給を予測している。それによると、2015 年から 2025 年までの間に首都圏では、75 歳以上人口は 397 万人から 572 万人へ 44.1%増加（全国：32.4%増加）し、入院ニーズ（1 日あたり）は 27 万人から 33 万人へ 21.8%増加（全国：14.1%増加）し、介護サービス利用者数は 118 万人から 172 万人へ 45.0%増加（全国：32.3%増加）する。以上のように、首都圏における医療・介護サービスの需要は今後急激に増加する。

しかし、需要の増加に対応して医療・介護サービスの供給量を首都圏で増やすことは容易でない。首都圏では、施設の整備費用（土地代・建設費など）が高額であること、介護報酬単価が上乗せされることなどが、その理由である。さらに介護人材については、全国で見ても 2025 年には 38 万人が不足すると予測されている[7]。その結果、大都市圏では介護人材と介護施設の不足という問題がより明らかになると思われる。

それに対して、地方では医療介護体制の整っている圏域が相当数ある。既に述べたように、これらの地域での高齢者人口の増加は（首都圏に比べて）多くないので、現状維持でも将来にわたって対応が可能であろう。

このように、医療・介護の需給バランスに関する今後の動向は、地方と大都市圏とで全く異なるものとなる。そこで、高齢者が大都市圏から地方へ移住することを希望する場合、それを支援する政策的な枠組が必要ではないかと思われる。

6　日本創成会議『東京圏高齢化危機回避戦略』2015 年。
7　同上。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

すなわち、福祉や介護の分野において、地方と大都市圏との間で遠隔型連携を図るという政策である。その一例が日本版 CCRC 構想（生涯活躍のまち構想）であり、もう一つの例が東京都杉並区と静岡県南伊豆町との連携による特別養護老人ホーム（特養）整備なのである。

2　日本版CCRC構想について

（1）　CCRC構想とは

CCRC 構想は米国で始まったものである。その正式名称である”Continuing Care Retirement Community”は、2 つの意味で構成される。入居者の健康レベル（自立・虚弱・要介護（認知症）・終末期）に応じて連続的にケアを提供する”Continuing Care”、そして高齢者の社会参加・健康長寿を支援する”Retirement Community”である。

米国では、約 2,000 か所の CCRC に約 75 万人の高齢者が暮らしているという。最近は、大学の敷地内又は隣接地に CCRC を設置し、大学の施設を利用した活動（生涯学習・スポーツなど）を提供して、心身活動の活発化と社会参加を可能とする大学連携（カレッジ・リンク）型 CCRC が増加している。

内閣府「まち・ひと・しごと創生本部」は、日本版 CCRC 構想有識者会議（座長　増田寛也　東京大学大学院客員教授）を 2015 年 2 月に発足させた。そして 10 回の会議を経て同年 12 月に最終報告を取りまとめた[8]。その際、日本版 CCRC 構想のことを「生涯活躍のまち」構想と呼ぶこととしたので、本章でもこれ以降は「生涯活躍のまち」構想という用語を用いることとする。

8　内閣府まち・ひと・しごと創生本部『「生涯活躍のまち」構想（最終報告）』2015 年。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）生涯活躍のまち構想について

先述の有識者会議の最終報告では、生涯活躍のまち構想について「東京圏をはじめとする地域の高齢者が、希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、多世代と交流しながら健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくりを目指すもの」と定義している。そのうえで、同構想がめざす７つの基本方向を示している（表 4-１）。

表4-1　生涯活躍のまち（日本版CCRC）の基本方向

---

①　東京圏を始め地域の高齢者の希望に応じた地方や「まちなか居住」への移住の促進
②　「健康でアクティブな生活」の実現
③　地域社会（多世代）との協働
④　「継続的なケア」の確保
⑤　IT 活用などによる効率的なサービス提供
⑥　居住者の参画・情報公開等による透明性の高い事業運営
⑦　関連法制度による政策支援

出典:内閣府まち・ひと・しごと創生本部『「生涯活躍のまち」構想（最終報告)』2015 年

第１項では、移住希望者に対してきめ細かな支援を行うことをめざしている。さらに、東京圏などから地方といった広域的な移動を伴う移住のみならず、「まちなか」への転居など地域内での移動を伴う取組みも想定している。

第２項では、健康な段階からの入居を基本とし、目標志向型の「生涯活躍プラン」に基づき、健康づくりや就労、生涯学習など社会活

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

動に主体的に参加することをめざしている。

第3項では、入居者が地域社会に積極的に溶け込み、子どもや若者など多世代との協働や地域貢献できる環境の実現をめざしている。

第4項では、医療介護が必要となった時に、人生の最終段階まで尊厳ある生活が送れる「継続的なケア」の体制の確保をめざしている。なおその際は、重度になっても地域に居住しつつ介護サービスを受けることを基本としている。

第5項では、医療介護人材の不足に対応して、ITや多様な人材の活用、高齢者などの積極的な参加により、効率的なサービスの提供をめざしている。

第6項では、入居者自身がコミュニティの運営に参画するという視点を重視している。

第7項では、情報支援、人的支援、政策支援により、構想の具体化の後押しをめざしている。

3　生涯活躍のまち構想に関する事例の紹介

本節では生涯活躍のまち構想に関する事例を紹介する。まず、同構想の検討にあたって参考とされた、ゆいま〜る那須とシェア金沢について紹介する。

次に、国の生涯活躍のまち支援チームにおいて、生涯活躍のまちの取組みが先行しているとされた7自治体（岩手県雫石町、新潟県南魚沼市、石川県輪島市、山梨県都留市、長野県佐久市、鳥取県南部町、福岡県北九州市）のうち、新潟県南魚沼市、山梨県都留市と長野県佐久市に対して視察を行ったので、その取組みを紹介する。

その際、入居者の募集などの過程における自治体連携について考察を加える。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（1）シェア金沢

社会福祉法人佛子園が石川県金沢市で運営する「シェア金沢」は、2013年9月に取組みを始めた。サービス付き高齢者住宅（サ高住）32戸、障害児入所施設（3つの建物・4つのユニット）・学生向け住宅2戸などで構成されているが、これらはバラバラに配置されて多世代の交流が推進されている。

約 11,000 坪の敷地内には温泉や飲食店、店舗、アルパカ牧場やドッグラン、運動施設、農園などがある。入居高齢者は、共同売店での就労ボランティアや農園での農業などに従事できる。

入居高齢者の年齢は60～90代であり、元々の居住地は金沢市内・石川県内（金沢市以外）・県外（首都圏・大阪圏）など、さまざまである。入居者募集は、ホームページなどを通じて随時行っており、近年はメディアでも取り上げられることがあり、それを視聴した者からの問い合わせも少なくないということで、とくに自治体と連携して入居者を呼び込むといった取組みは行っていない。

（2）ゆいま～る那須

株式会社コミュニティネットが栃木県那須町で運営する「ゆいま～る那須」は、2010年11月に入居を開始した。70戸のサービス付き高齢者住宅（サ高住）で構成される。

入居者は、「ワーカーズコレクティブ」という自主運営組織での就労（手仕事品の販売、菓子作り・手打ちそばなど）、隣接する酪農場でのボランティア（牛の餌やりなど）、共有スペースでの文化活動（書道・体操・ガーデニング・料理など）に参加している。

入居高齢者の年齢は 60～90 代であり、元々の居住地は東京が最も多いが、関西から来る者もいるという。ゆいま～る那須では、入居開始の約 2 年前（2008 年 6 月）から入居希望者を募集し、コミ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ュニティや住居のあり方に関する話し合いを重ねたうえで、入居希望者の意思をできるだけ尊重した住まい・まちづくりを行ったという実績がある。空き部屋が出る度に、ホームページなどを通じて入居者募集を随時行っている。とくに自治体と連携して入居者を呼び込むといった取組みは行っていない。

（3）新潟県南魚沼市

南魚沼市は、2014 年から構想の検討を行ってきた。その構想は、国際大学と連携した「グローバル・コミュニティ」の形成、健康・環境・農業・ICT 等の企業との連携による産業創出という観点に基づいている。移住者は、国際大学や北里大学保健衛生専門学院の講義を聴講したり、留学生・家族との交流やサポートを行ったり、農業体験などのアクティビティに参加したり、地元企業へ就業したり、さらには起業したりすることができる。

上越新幹線の浦佐駅から徒歩 10 分圏内の八色の森公園の周辺に 200 戸 400 人規模の住居建築を予定している。医療介護では、魚沼基幹病院･市立病院が隣接しており､介護事業所も整備されている。

移住を呼び込む企画として、南魚沼市での生活を体験してもらう「お試し居住」を行うほかに、50 歳からのセカンドライフについて考える「セカンドライフ塾」や地域とグローバルをつなぐグローカル人材について考える｢グローカル人材育成塾｣を開催しているが、両企画とも第 1 回から第 3 回まで東京で開催し、第 4 回は南魚沼市で現地交流会を開催している。これにより、南魚沼市での生活を十分にイメージできたうえで移住してもらえるよう、また南魚沼市の求める人材に移住してもらえるようにしているという。現時点では特定の自治体と連携して入居者を呼び込む予定はないが、将来的には広域自治体との連携も検討課題としている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（4）山梨県都留市

都留市は、2014 年に都留市まち・ひと・しごと創生本部を設置して、構想を練ってきた。その構想は、区域内の 3 大学（都留文科大学・健康科学大学看護学部・県立産業技術短期大学校）と連携し、知的刺激と多世代交流を軸としたまちづくりを行うというものである。そのため大学隣接地に民間事業者を誘致し、新たに住まいを約 400 戸程度提供するとともに、市内に点在する雇用促進住宅や空き地を活用して住まいの確保をめざしている。

移住者の呼び込み策として、東京都心（東京駅八重洲口から徒歩数分）の生涯活躍のまち移住促進センター内に窓口を移住者送り出しの設置し、市内の移住相談拠点（都留市移住・定住相談センター）と情報を直結させ、単なるアンテナ機能の整備だけでなく、「都心部から市内への移住者送り出し」のフレームを構築している。

（5）長野県佐久市

佐久市は、2015 年に佐久市 CCRC 検討会を設置して構想を練ってきた。その構想は、佐久市の特性（世界最高健康都市構想、佐久総合病院などの充実した医療・介護環境、良好な自然環境など）を生かし、地域の病院を中心とした医療連携・健康づくりの推進をめざすものである。

そこで、上越新幹線佐久平駅周辺地区でのサ高住（都市型・利便性重視）と臼田地区でのサ高住（農村型・生きがい重視）という 2 種類の展開を図っている。

また、JR 東日本や県と連携した移住推進事業や「移住体験住宅」の運用など、積極的な移住推進施策を通じ、大都市からの呼び込みを図っている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（6）事例検討のまとめ

以上、生涯活躍のまち構想に関連して、すでに運用がなされている 2 事例と準備が進められている 3 事例について紹介した。すべてに共通していることは、それぞれの自治体やコミュニティの強み・特性を生かしたユニークなまちを作ろうとしていることであり、それぞれの特徴や方向性に合った移住者を受け入れようとしていることである。そのため特定の自治体から移住者を呼び込むといった形での連携ではなく、広く全国から希望者を募っていくという、いわばオープン型の広域連携を取っていると言える。

4　福祉分野における遠隔型連携の事例

（1）東京都杉並区と静岡県南伊豆町との連携

両自治体間の交流・連携の歴史は、1974 年に設置された南伊豆健康学園に遡ることができる。これは、杉並区内の虚弱児童などの転地療養を目的に設置された区立全寮制養護小学校であり、2011 年まで続いた。さらに、健康学園の隣接地に、区立小学校の移動教室である弓ヶ浜学園が 1980 年に開設され、2002 年には民営化された。そのほかにも、災害時相互援助協定が 2012 年に締結され、住民レベルでの交流（区役所での観光物産展の開催、民生委員児童委員の交流会など）も活発である。

両自治体と静岡県の 3 者で、特養整備に関する基本合意が 2014 年に交され、2016 年から特養の建設工事が始まった。特養は 90 床を予定しており、南伊豆町民と杉並区民が主に使用することとされている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

さらに、地方創生先行型交付金を活用した「アクティブシニアお試し移住プロジェクト」を実施しており、1 週間から数か月のシーズンステイや最長 5 年のワープステイなど柔軟なプログラムで杉並区民の移住を促している。

5　今後の課題

今後、人口減少は地方でより加速され、高齢者人口の増加は大都市圏（とくに首都圏）でより顕著になる。その結果、地方における社会経済活力の低下、そして大都市圏における医療介護の需給バランスの不全化といった問題が予想されている。

その問題に対処する 1 つの方策として、アクティブシニアが地方へ移住して地域の担い手となることが期待されている（生涯活躍のまち構想)。この構想はまだ始まったばかりであり、その現状から問題点などを吟味するには尚早である。

むしろ、生涯活躍のまちを円滑に立ち上げるための国や都道府県の役割をより明確にし、生涯活躍のまちの経営の安定化・リスク回避に向けた支援のフレームワークを構築するとともに、生涯活躍のまちにおけるサービス・質の評価を行う方法論を確立することが当面の重要事項であると思われる。なお、サービス・質の評価は、入居者の社会参加の状況・生活機能の推移などをもとに「生涯活躍」できるような体制が確保されているか、要介護状態・末期状態になった時に適切なケアが提供されているかといったことに関するものであり、将来的には評価結果に基づく認証ということも検討すべきではなかろうか。

もう 1 つの論点は、移住希望者受け入れ（呼び込み）の方法論に関するものである。第 3 節「生涯活躍のまち構想に関する事例の紹

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

介」で取り上げたところは全て、特定の自治体から移住者を呼び込むといった形での連携ではなく、広く全国から希望者を募っていくという、いわばオープン型の広域連携を取っている。それは、受け入れ側が求める人材を確保できる可能性が高いという利点があるけれども、そのために何度もセミナーなどを開催する取組みは効率性に欠けるし、数多くの移住者を確保するには限界があると言わざるを得ない。杉並区と南伊豆町が、長年にわたる相互交流に基づいて、福祉分野での広域連携を始めた訳であるが、生涯活躍のまち構想においても同様の広域連携を模索する必要があると思われる。

【参考文献】

・国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）』2013 年
(http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/1kouhyo/top-01.asp)

・日本創成会議『人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について』2014 年
（http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_1.pdf）

・厚生労働省『平成 28 年版厚生労働白書』2016 年

・日本創成会議『東京圏高齢化危機回避戦略』2015 年
（http://www.policycouncil.jp/pdf/prop04/prop04.pdf）

・内閣府まち・ひと・しごと創生本部『「生涯活躍のまち」構想（最終報告）』2015 年
（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-12-11-saisyu.pdf）

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第５章

遠隔型連携の各制度における論点と課題

一橋大学大学院法学研究科教授

木村　俊介

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　各制度における論点と課題

（1）法制度上の論点と課題

本章においては、地方公共団体（以下、「団体」という。）が現在実施し又は構想を有している遠隔型連携[1]が既存の法制度（特に地方自治法。以下、「自治法」という。）のいずれの形態に対して親和性を有し、今後の制度の活用を想定し得るかという点を中心に考察する。

ア　遠隔型連携の体系

上記の検討を行うに当たって、本章においては、遠隔型連携により実施する事業及び事業主体の種類に応じ全体を施設稼働型（ハード型）及び契約型（ソフト型）に分類する。施設稼働型とは、例えば特別養護老人ホームの整備など遠隔型連携事業を行うに際し施設を整備するとともに当該施設の稼働を伴う事業を指す。契約型とは、施設稼働を伴わず、いわゆる公共ソフトサービスの提供を行う事業を指す。さらに、それぞれについて事業主体に着目し、行政主体が直接事業を履行するタイプを直営型、民間企業の活動を通じて実施するタイプを民間活用型と呼ぶこととする[2]。

施設稼働型の直営型については、自治法上の法人型共同処理方式が想定され、民間活用型については、杉並区―南伊豆町間の連携の

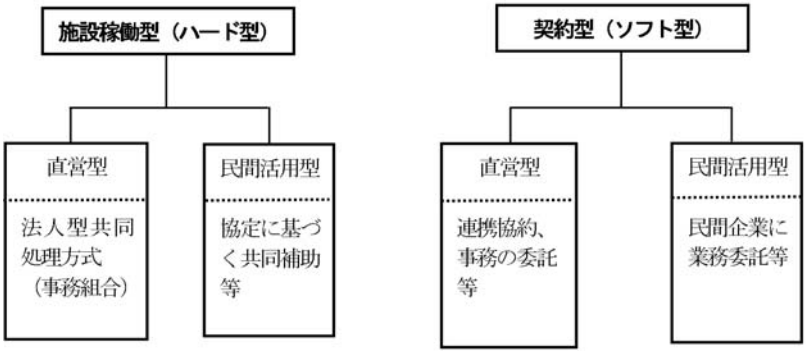
1　本章においては、隣接していない団体との連携を遠隔型連携と定義する。

2　松本(2014) は、この点に関連し、次の点を指摘している。「地域と地域との連携という視点からは、普通地方公共団体という政治・行政の主体の間の法令上の制度ばかりではなく、民間等も含めた多様で、幅広い連携があり、現に広く行われている。そのような社会実態としての地域と地域との間の連携は、むしろ法令で制度化されたもの以外のものが多いことに留意を要する。そうした中で、本法（※自治法）の制度である普通地方公共団体の間の協力（特別地方公共団体である組合等を含む。）の方式は、地域と地域との間の連携の仕組みとしての意義をも有しているのである。」松本英昭『逐条地方自治法』　学陽書房、2014 年、1197 頁。このように地域と地域との連携を考えるに際し、自治法に基づく仕組みと民間等を通じた連携を対置する視点を持つ意義が示唆されている点に留意するべきである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ように自治体間の紳士協定に基づく共同行為（本件では共同補助）等の形態がみられる。一方、契約型については、直営型では連携協約、事務の委託又は自治体間の民事上の委託契約[3]が想定され、民間活用型では、泉佐野市―弘前市間の連携のように民間企業への業務委託を通じて連携事業を実施する例がみられるところである（図5-1参照）。

図5-1　遠隔型連携に係る形態の体系



出典：筆者作成

イ　自治法上の共同処理制度

現行の自治法においては、法人型共同処理方式として一部事務組合及び広域連合の方式が整備され、契約型共同処理方式[4]として連携協約を始めとする5種類の方式が整備されている（図5-2参照）。

---

[3] 民事上の委託契約の事例として、和歌山県北山村のごみ処理委託を挙げることができる。和歌山県北山村が上・下北山衛生組合（構成団体：奈良県上北山村、下北山村）との間で、ごみの焼却について、民事上の委託契約を締結し、北山村は、ごみの収集・運搬を行い、上・下北山衛生組合のごみ焼却場へ搬入し、焼却処分を行っている。出典：総務省『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』2009年、12頁。

[4] 法人の設立を要しない5種類の共同処理方式については、非法人型共同処理方式と称されることもあるが、事務の委託方式など、法律上の合同行為とは異なる団体間の双方行為に代表される類型であることから、本章においては、契約型共同処理方式と称することとする。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図5-2　地方自治法上の共同処理制度

	共同処理制度	制度の概要
法人の設立を要しない簡便な仕組み	連携協約	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるための制度。
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。
	事務の代替執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。

出典：総務省資料

自治法に定められたこれら7種類の共同処理方式については、その処理方式の枠組みを規約（連携協約方式においては協約）において定めることとされている[5]（これらを総称して「規約等」という。表5-1参照）。

[5]　共同処理方式の中で最も新しい類型として、2014年の自治法一部改正により、連携協約制度が導入された。この制度は、団体が、他の団体との協議により、連携して事務を処理するに当たっての基本方針及び役割分担を定める連携協約を締結し、当該連携協約に基づいて、それぞれが分担すべき役割を果たすための必要な措置を取る義務を双務的に負う仕組みである。宇賀克也『地方自治法概説（第6版）』有斐閣、2015年、97頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表5-1　共同処理方式における規約等に係る事項

共同処理方式		地方自治法条文	規約・協約事項											
			①名称	②構成団体	③共同処理する事務	④事務の管理・執行の方法	⑤事務所の位置（執務場所）	⑥議会の組織，議員の選挙方法	⑦事務を執行する組織（執行機関等）の内容・責任者の選任方法	⑧経費の支弁方法	⑨区域	⑩広域計画の項目	⑪その他必要な事項（設置する機関と構成団体との関係等）	⑫基本的な方針・役割分担
法人型共同処理	一部事務組合	287条	○	○	○		○	○	○	○				
	広域連合	291条の4	○	○	○		○	○	○	○	○	○		
契約型共同処理	協議会	252条の4	○	○	○				○	○				
	機関の共同設置	252条の8	○	○			○		○				○	
	事務の委託	252条の15		○	○					○			○	
	事務の代替執行	252条の16の3		○	○	○								
	連携協約	252条の2												○

出典：筆者作成

表 5-1 に示されるとおり、規約等に係る事項の項目数をみてみると、規約等に係る事項が共同処理方式の枠組みに関して規律する詳細さの度合い（いわば規律の密度）については、法人型共同処理方式は密度が高く、一方、契約型共同処理については密度が低いことがわかり、その相違は顕著であることがわかる。しかしながら、表 5-1 の中で、例えば一部事務組合の①～③及び⑤～⑧のいずれの規約事項をみても、遠隔型連携（すなわち構成団体が隣接していない連携）を排除する要素は認められない。また、このことはその他の共同処理方式においても同様であり、いずれの規約・協約事項をみても、自治法上の共同処理方式には遠隔型連携を排除する（遠隔型連携と矛盾抵触する）要素はないと考えられる。

補足的に述べると、第 1 に、法人型共同処理方式については、我が国では 1950 年代以降のモータリゼーションを背景とした日常社会生活圏の拡大に対する広域行政の必要性が唱えられ[6]、その対応策

[6] 伊藤祐一郎『新地方自治法講座 11　広域と狭域の行政制度』ぎょうせい、1997 年、232 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

として1969年～2008年の期間にわたり実施されてきた広域行政圏施策において、「都市及び周辺農山漁村地域を一体とした圏域」が広域行政圏として設定され、その振興整備を担う広域行政機構として一部事務組合等を位置づけることが国により推奨されていた[7]。

このように日常社会生活圏は社会経済的な一体性を備えたリージョンであることから、自ずと地理的連続性（一体性）を備えた広域行政圏が広域行政の中心的な枠組みとして整備されてきたという沿革がある。

しかしこのことは、広域行政の処理方式としての一部事務組合の区域が非連続的な区域（飛び地）を含むことを必然的に排除するものではない。むしろ客観的に現行の協約・規約事項を検討してみると、仮に飛び地が生じる（構成団体間に空間的離間が生ずる）ことが共同処理方式との間に本質的な矛盾抵触をもたらす事態は想定し得ない。

また、普通地方公共団体である市町村においてさえ、自然条件や合併により飛び地がしばしば生ずること、広域連合においては構成団体の区域の一部を広域連合の区域として設定し規約で規定することも想定していること[8]、これまでの実績として遠隔地との連携（例えば流域連携）も対象としてきた協議会方式（契約型共同処理方式）と法人型共同処理方式との間には相対的な制度上の相違点しか存在しないこと等を勘案すると、法人型共同処理方式により遠隔型連携

7　1950 年代以降の我が国におけるモータリゼーションを背景とした生活圏の拡大に伴い広域行政体制の整備が唱えられ、1963 年の地方制度調査会答申が提唱した「市町村連合」構想を契機とし、さらに、1969 年に策定された新全国総合開発計画における広域生活圏を具体化するものとして、同年以降、広域市町村圏の整備が実施された。具体的には全国に 3 百余りの圏域が設定され、国の財政的補助によって事務の共同処理が促進された。共同処理の方式は、自治法上の一部事務組合や協議会などが用いられた。室井力『新現代地方自治法入門』法律文化社、2005 年、27 頁。村上博・自治体問題研究所『広域連合と一部事務組合　広域行政でどうなる市町村』自治体研究社、1999 年、182 頁。

8　自治法 291 条の 4 第 1 項及び第 2 項参照。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

を実施することも可能であると考えられる。

第2に、契約型共同処理方式においては、次の2つの点に触れておく。

①大規模な設備整備（資産保有）や恒久的組織（議会や大規模な執行組織）を制度的に想定せず、複数自治体の双務的共同処理を行う形態であることに鑑み、構成団体間に地理的な連続性を求める要請は弱いものとなる。このような事情を踏まえると、遠隔型連携に既存の共同処理方式を活用することは可能であると考えられる。

実例として河川の流域市町村（上流の水源地域と下流の地域）が協議会を設け水源涵養のイベントや山村留学を行う等の遠隔型連携の取組みもみられるところである[9]。

②共同処理方式の中で新しい類型である連携協約は、独立した自治体同士がそれぞれの区域を超えて協力し合う広域連携として、一定の圏域・特別の行政機構の存在を前提としない枠組みとして活用されることが想定されるものである。このため、分権改革の進展を踏まえ、全国画一的な連携ではなく、実施の有無も含めて地域のイニシアティブの下で地域の実情に応じた多様な連携に活用されることが期待されるものであることから、連携協約においても、遠隔型連携を排除する性格は備えていないものと考えられる[10]。

なお、共同処理方式の設置数の推移をみると、平成の市町村合併（1999～2010年）の影響もあり、2006年までは、一部事務組合や事務の委託等の集約設置数の減少がみられたが、事務の委託が2006年以降増加に転じたこと等により、共同処理全体の件数は、2010年以降、増加に転じている。2014年の自治法一部改正により連携協約及び事務の代替執行という新たな契約型共同処理方式が創設され

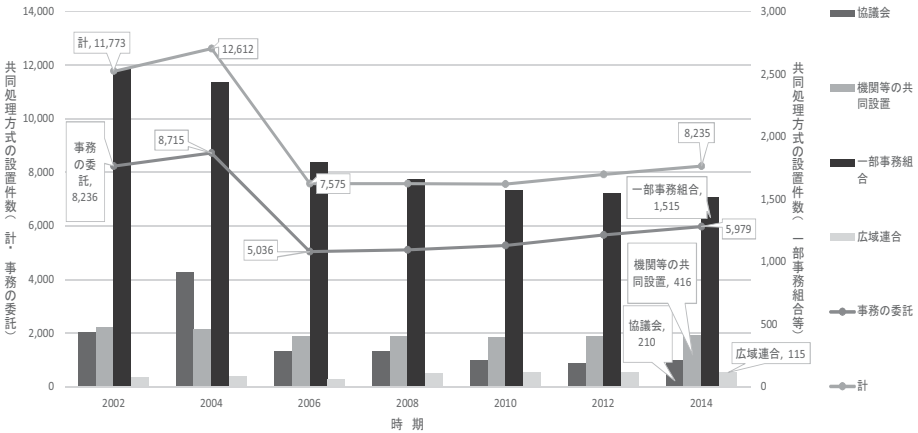
9　牛山久仁彦『広域行政と自治体経営』ぎょうせい、2004年、132頁。

10　日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』2016年、2頁、14頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

るなど、事務の共同処理方式は今後もその需要に応じ活用されることが期待されていると考えてよい（図 5-3 参照）。

図5-3　共同処理方式の設置数の推移



出典：総務省資料を基に筆者作成

ウ　共同処理制度の特徴

（ア）法人型共同処理方式

次に、法人型と契約型の共同処理方式について、その特徴及び遠隔型連携との関係について述べることとする。

我が国では、市町村が合併以外に広域行政面で共同する仕組みとして、戦前以来、学校・火葬場・用排水施設などを共同設置する一部事務組合の伝統があった[11]。このような自治法上の事務組合（一部事務組合及び広域連合[12]）は、法人型共同処理方式に該当する。

法人型共同処理方式の第一の特徴は、ごみ・し尿処理、救急・消

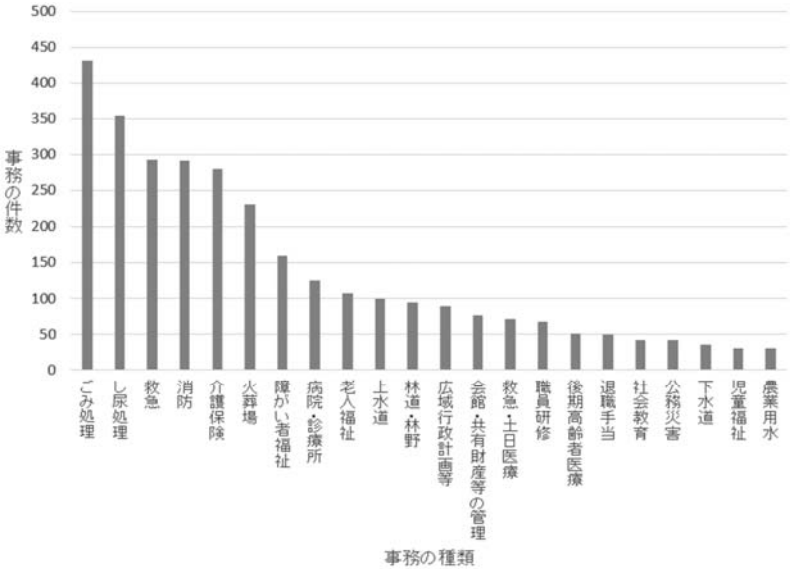
11　兼子仁『行政法学』岩波書店、1997 年、244 頁。

12　事務組合のうち、一部事務組合は、個別事務（し尿処理、水道、港湾など）を共同処理するために、広域連合は、広域にわたり処理することが適当な事務について広域計画を作成し、これら事務に必要な連絡調整を図ったり、総合的計画的に処理するために設けられる。塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣、2008 年、142 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

防など、施設稼働型の行政サービスが扱われていることが多いことである（図 5-4 参照）。

図5-4　法人型共同処理における主な事務（2016年7月1日現在）



出典：総務省資料を基に筆者作成

法人型共同処理方式のメリットとして、①独立した法人格を有し、資産の保有・稼働が可能であること、②構成団体とは独立した特別地方公共団体として財政運営上の区分が明確であること、③他団体からの補助金や地方債の活用など外部資金活用に適していること、④監査委員や組合議会による透明性の確保が図られること等を挙げることができる。

第 2 の特徴として、表 5-2 は法人型共同処理方式について仏国と我が国の規約事項を比較したものである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表5-2　仏日比較　法人型共同処理の規約事項

国　名	仏　国	日　本
広域組織	コミューン間共同組織	一部事務組合
根拠法	CGCT　第L 5211-5-1条	地方自治法第287条
規約事項	—	名称
	構成団体のリスト	構成団体名
	主たる事務所	事務所の位置
	（存続期間が定められている場合） 当該存続期間 ※「無期限」と規定される場合もある。	—
	議席の配分方法	議会の組織及び議員の選挙の方法
	それぞれのコミューンメンバーに割り当てられる議席の数	
	—	執行機関の組織及び選任の方法
	代理機関名	—
	共同組織の事務（構成コミューンから移譲される事務）	共同処理する事務
	—	経費の支弁の方法
手続	省令により承認される必要	（構成団体が市町村のみの場合）都道府県知事の許可

出典：木村俊介『グローバル化時代の広域連携』第一法規、2017 年、447 頁、参考資料Ⅲ－4

両国の制度には共通点も多い一方で、我が国の場合、経費の支弁方法を規約事項としている点が仏国と異なる[13]。この点から、我が国の法人型共同処理方式は、構成団体の経費支弁がある程度大規模なものになる場合には、明確かつ安定的な形で経費支弁ルールを定め得るという特徴を有するということができる。

第 3 の特等として、表 5-3 は、法人型共同処理方式に対する法令上の制約について仏日両国の比較を行ったものである。

[13]　仏国の共同処理組織(以下、「EPCI」という。)の場合、独自の課税権を備えていることに対し、我が国の法人型共同処理方式は独自の課税権を備えておらず、収入の大半が構成団体の分賦金により賄われているという制度的事情の相違も影響していると考えられる。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表5-3　仏日比較　法人型共同処理方式に対する法令上の制約

種　類	コミューン事務組合	混成事務組合	コミューン共同体（CC）	都市圏共同体（CA）	大都市共同体（CU）	メトロポール（一般型）	（日本）一部事務組合
設立要件	人口要件なし	異種の自治体間，他の公法人間で構成	人口要件なし	圏域人口５万人超（県庁所在コミューンであれば１万５千人以下でも可）	圏域人口25万人超（45万人から引下げ）	人口65万超の都市圏における人口40万超の広域組織	人口要件なし
飛び地の禁止	なし		あり（1999年前のケース及び創設後のコミューン加入の場合を除く。）	あり			なし
複数の広域組織への加入	事務が異種の複数の組織への参加可能		不可（EPCI事務以外の事務を所管するコミューン事務組合への参加は可能）	不可			可能
課税権	なし		手続による	原則あり	あり		なし
広域組織に委任した権限を依然構成コミューンも実施	原則不可（警察事務を除く）						不可
財源	構成コミューンの分担金，家庭廃棄物収集税，使用料等		地方直接３税（建築所有物不動産税，非建築所有物不動産税，住民税），企業不動産税・企業付加価値税・ネットワーク型企業定額賦課金，行政サービス関連税等				構成団体の分担金
経常総合交付金（DGF）	なし		国による最低額の保障なし。しばしば少額。	中程度の保障（しばしば大規模）	非常に有利な特別の体制		なし
事務権限	規約により自由に決定。上下水道，道路管理，廃棄物処理，地域開発等	規約により自由に決定。河川管理，行政法律情報等	・５つの義務的権限（土地利用，インフラ，観光，水系管理，下水道，流浪民管理） ・７つの事務から３つ選択（環境，住宅，道路，文化・スポーツ施設，社会活動，まちづくり，公共サービスセンター）	・５つの義務的権限（土地利用，インフラ，観光，水系管理，下水道，流浪民管理） ・５のジムから３つ選択（環境，文化・スポーツ施設，社会活動，まちづくり，公共サービスセンター）	・原則６つの義務的権限（経済・社会・文化開発，地域整備，住環境，まちづくり，集合的サービス（上下水道等），環境・生活環境の保護）	・原則６つの義務的権限（土地利用・インフラ，住宅，まちづくり，経済・社会・文化，住環境，集合的サービス（上下水道，消防等）	規約により自由に決定。
設立後の事務権限の縮小	自由		それぞれの事務権限のグループの範囲の中で縮小。	法律で定められたリストにおける事務権限のブロックの中から最小限を縮減			自由
構成コミューンが一部の事務についてのみ広域組織に参加する可否	可能（選択的事務組合）	不可					可能（複合事務組合）

出典：木村俊介『グローバル化時代の広域連携』第一法規、2017 年、449 頁、参考資料Ⅲ－6

仏国においては、メトロポールを始め比較的大規模な共同処理組織においては飛び地が禁止されているが[14]、我が国においては、前述のとおり飛び地は禁止されていない。このような我が国の制度の特徴にも留意しておく必要がある。

以上のような我が国の法人型共同処理方式の特徴を踏まえ、直営方式で遠隔型連携を行う方針である場合、施設稼働型の行政サービスであり、財政運営上の資金調達や透明性の確保を重視するという前提条件を置いた場合には、既存の事務組合制度を活用する可能性も考えられるであろう。

14　仏国においては、一部の EPCI には義務的に特定の事務を所掌させており、連帯した領域の地域開発プロジェクトを所管させ、地域の経済的発展のための権限を授与していることから、飛び地を禁止している。木村、前掲書、366 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（イ）契約型共同処理方式

ここでは、契約型共同処理方式の中で、最も新しく自治法上導入された連携協約と遠隔型連携について述べる。

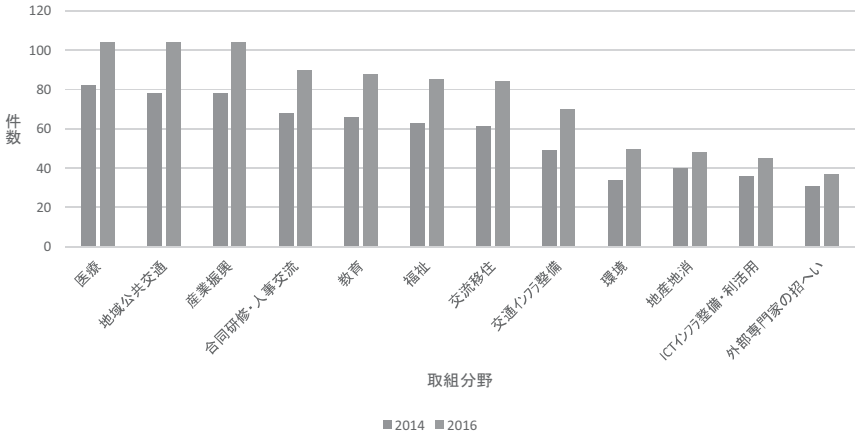
2008 年から開始された定住自立圏構想をより円滑に運営するため、2014 年に自治法一部改正により連携協約制度が導入された[15]。当該制度は、次のようなメリットを備えていると考えられている。①連携する事務だけではなく、圏域全体の方向性も盛り込み得ることから、団体間で圏域を巡る認識を共有し得ること、②具体の連携手法（事務の委託等）の基本方針を協約で定め、法的な根拠に基づき多様な連携の手法を円滑に実施し得ること、③連携の手法として、自治法上の共同処理方式だけではなく、条例の制定、民法上の請負契約など多様な手法を柔軟に活用することを可能にしていること。

このような連携協約が活用されることが想定される分野としては、まず、定住自立圏の取組みが考えられるところであるが、具体の政策分野としては、医療、地域交通、産業振興等の分野が挙げられ、また、交流移住も近年顕著に増加している（図 5-5 参照）。

[15] 2015 年には、地域で相当程度の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、社会経済の拠点を形成することを目的とする連携中枢都市圏構想が提唱されている。連携中枢都市圏構想は、自治法の連携協約制度の整備を踏まえ、中心市と近隣の市町村が連携協約を締結することにより形成される圏域として位置づけられている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

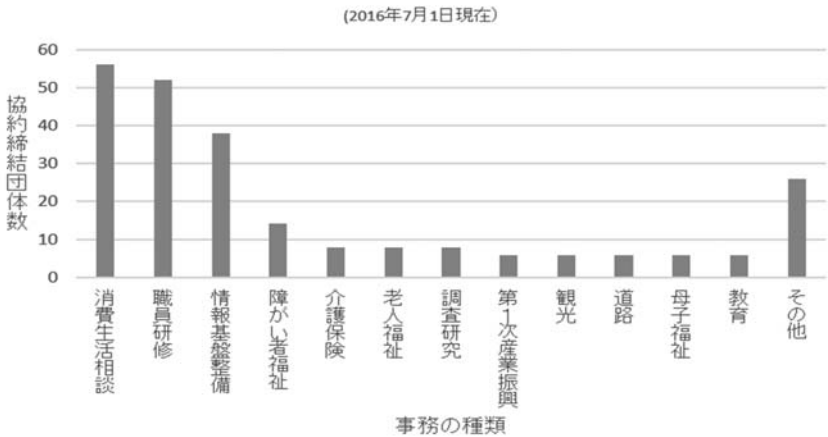
図5-5　定住自立圏における政策分野別取組み状況



出典：総務省資料を基に筆者作成

また、連携中枢都市圏構想以外のものとしては、消費生活相談、職員研修、情報基盤整備等のソフト施策の分野において活用されている（図 5-6 参照）。

図5-6　連携協約の対象事務（連携中枢都市圏構想以外のもの）



出典：総務省資料を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

連携協約締結の効果としては、協約締結団体は、分担すべき役割を果たすため「必要な措置」をとるようにしなければならず、単なる紳士協定とは異なる法的義務が発生する。ここでいう必要な措置とは、条例・規則の制定、事務の委託、事務の代替執行、民法上の請負契約等が想定される。

連携協約自体の内容としては、自治法は「連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担」と抽象的に規定しているのみであり、柔軟に対応することができる[16]。連携協約に盛り込む項目として想定される内容としては、各団体が処理する事務の内容、費用負担、協議の手続、事務処理状況の報告の方法・頻度、協約の廃止・変更の手続、住民参加等が考えられる。

前述のとおり、連携協約においても遠隔型連携を排除する要素は見いだされない。むしろ、遠隔型連携においては、一般的には異なるブロックに属する市町村間の交流（例えば近畿と東北など）も想定され、長期的観点から見れば連携する団体相互を取り巻く政治・社会経済情勢、住民ニーズ、地域感情が変動する可能性が高いこと、及び複数団体の合同行為ではなく基本的には１対１の双務契約的関係を基礎とするため、団体相互の関係性に変動が生じやすい面もあることから、団体間の連携の内容（コンテンツ）に柔軟性を持たせておくことが適当である。その意味では、連携協約の枠組みは遠隔型連携に親和性を有していると考えることができる。

エ　遠隔型連携における共同処理方式の活用の可能性

上記のような各制度の趣旨を踏まえて、あらためて遠隔型連携における共同処理方式の活用の可能性を考えてみよう。

16　前掲表 5-1 に示すとおり、連携協約は、自治法上の他の共同処理方式と比較すると、規約・協約事項による制約（しばり）が少ない類型であることが明らかである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第１に、資産稼働型（ハード型）の事業については、具体的事例として、例えば、杉並区・静岡県（南伊豆町）間の特別養護老人ホームの整備事業が挙げられる。当該団体間では、民間活用型の手法を採用し、団体間での紳士協定を結び、社会福祉法人に共同で補助金を支弁し施設の整備・運営を行わせる構想である。このように資産稼働型事業において、補助金等を通じ民間企業の受け皿を見出し得る場合には、民間活用型は、簡便な手続きで施設の整備・運営が可能であり、新規の行政組織（事務組合等）の設置が不要であるというメリットを生かすことができる。一方、民間企業の受け皿がなく、法人格に基づく安定的な資産稼働や外部資金調達等を重視する場合には、法人型共同処理方式や契約型共同処理方式（事務の委託等）も想定され得るであろう。ただし、これらの共同処理方式は意思決定に時間を要するという課題があり、さらに法人型共同処理方式においては組織設置に伴う経常経費をいかに抑制するかという課題を有していることから、それらの課題を克服しつつ取り組んでいく必要がある。

第２に、契約型（ソフト型）事業として、以下のような具体の取組み事例が存在する。

＜事例１＞団体が被災地の団体と協力し、教育交流（児童を招待）や産業支援（イベントへの相互の出展、商談会開催への支援、被災地への公認会計士等の専門家の派遣）を行う取組み（名古屋市、陸前高田市）。現行の取組みは、自治体間の紳士協定を基礎とした直営型である。他の方式としては、民間活用型として民間企業に業務委託を行う形態も考え得る。

＜事例２＞農業への就労支援の取組み（泉佐野市、弘前市）。現行の取組みは、民間活用型を採り、民間企業に業務委託を行っている。他の方式として、団体が専門的技術を自ら十分に発揮できる場合に

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

は直営型の方式を採り、連携協約や事務の委託方式を採ることも考えられる。

＜事例 3＞移住促進の取組みを行う構想（杉並区―名寄市、杉並区―南伊豆町、豊島区―秩父市等）。このような取組みを具体化する際に、法的安定性を重視する場合には、直営型で、連携協約（又は団体間の紳士協定）に基づき、団体間の連携に基づく移住促進事業を行うことが考えられる。また、十分な経験知識を備えた民間企業が存在する場合には、民間活用型を採り、民間企業にイベント、広告等について業務委託を行う形態も考えられる。

（2）財政制度上の論点と課題

ア　経費負担の問題

遠隔型連携を実施する場合において、連携を行う団体間での経費の負担区分を明確にしておくことは肝要な点である。共同処理方式においても、前掲表 5-1 において「⑧経費の負担方法」は主要な共同処理方式において規約事項とされている。例えば共同処理方式の中で最も金額規模が大きい経費負担が行われている一部事務組合においては、次のような弾力性重視型や安定性重視型等の様々なタイプの構成団体の分賦金ルールが定められている（図 5-7 参照）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図5-7　分賦金のタイプ

＜負担金に係る算出根拠の例（弾力性重視型）＞
- ○　人口割
- ○　処理区域人口割，実績割，距離割（環境衛生組合等）
- ○　生徒数割（学校組合等）
- ○　年間給水量割（上水道企業団等）
- ○　徴収額割，滞納額割，滞納処分件数割（滞納整理組合等）
- ○　財政力指数割，標準財政規模割，基準財政需要額割，地方交付税交付金額割

＜負担金に係る算出根拠の例（安定性重視型）＞
- ○　均等割，確定した按分率（△町は○%等）
- ○　共有持分割（財産管理組合等）
- ○　戸数割，農家戸数割（農業共済組合等）

出典：木村俊介『広域連携の仕組み』第一法規、2015、343 頁

要は静態的（平常時）及び動態的（変化が生じた時）にいかに財政的な公平感を醸成するために、どのようなルールを採用するかという問題である。

遠隔型連携においても、直営型の場合には、共同処理方式において団体間で培われてきたノウハウを踏まえ遠隔地間に通用する算出根拠を考案することが妥当と考えられる。また、民間活用型の場合においても、これに準じた方針を採ることが妥当であろう。

イ　財政支援

次に遠隔型連携に対し国による財政支援に触れておく。市町村間の連携に対する既存の国の支援として、定住自立圏構想に対する総務省の財政措置が挙げられる（図 5-8 参照）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図5-8　定住自立圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要

定住自立圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要

地域住民の生活実態やニーズに対応し圏域ごとにその生活に必要な機能を確保して、地域住民の生命と暮らしを守る取組を支援するため、定住自立圏共生ビジョンを策定した中心市及びその近隣市町村の取組に対して財政措置を講じる。

1．中心市及び近隣市町村の取組に関する包括的財政措置（特別交付税）

・中心市については、１市当たり年間8,500万円程度を基本として、人口、面積等を勘案して上限額を算定
・近隣市町村については、１市町村当たり年間1,500万を上限

2．地域活性化事業債の充当

・圏域全体で必要不可欠なインフラ整備に対し、地域活性化事業債を充当。
（充当率：９０%、交付税算入率：３０%）

3．外部人材の活用に対する財政措置（特別交付税）

・圏域外における専門性を有する人材の活用
上限７００万円、最大３年間の措置

4．民間主体の取組の支援に対する財政措置

（1）民間への融資等を行うファンド形成に関する財政措置
ファンド形成に一般単独事業債を充当（９０%）、
償還利子の５０%に特別交付税
（2）ふるさと融資の融資限度及び融資比率の引き上げ
（例：融資比率３５%→４５%）

5．個別の施策分野における財政措置

（1）病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置
病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置（措置率０．８、上限８００万円）
（2）へき地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充
措置率０．６→０．８

6．定住自立圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加

・辺地度点数の積算に当たって中心市までの距離を算定可能

出典：総務省資料

一方、遠隔型連携については、被災地との協力、農業への就労支援、移住促進など、緊要性の高い事業についての支援の必要性の高さや、遠隔型連携を通じた施策を行う際に、遠隔地との頻繁な連絡調整や専門家の活用など、通常の地域間交流とは異なる遠隔連携に伴う増高経費が想定される。このため、遠隔型連携の中長期的な促進を図る観点からは、これらの増高経費に着目し、財政支援等を講じる必要性が考えられる。

2　住所地特例における論点と課題

遠隔型連携に関連する制度として、移住促進に関連する施策として、社会福祉施設に係る住所地特例の制度を取り上げる。遠隔型連携において特定の団体間で移住促進に取り組むケース及びカウンタ

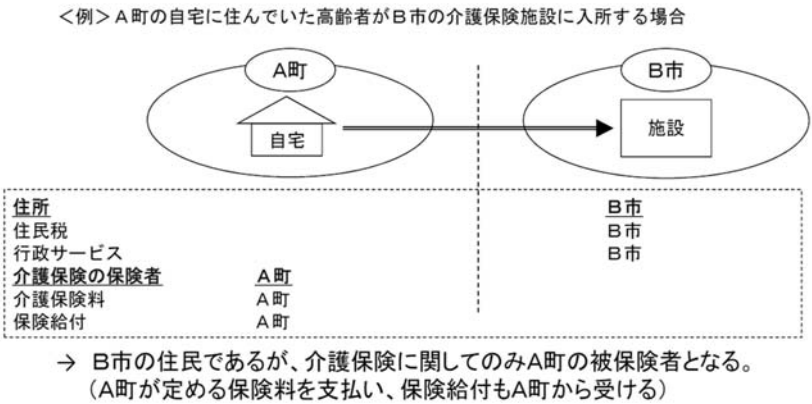
Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ーパートとなる団体を特定せず域外からの移住促進を図るケース（これを「オープン式遠隔型連携」という。）の両方のケースが存在する[17]が、いずれの場合においても、移住者が社会福祉施設入所者となる場合には、当該入所者に住所地特例が使用されるか否かという問題は、福祉分野におけるコストの問題として団体にとって関心が持たれているテーマである。

（1）制度の沿革

社会保険制度における被保険者資格の有無は、保険者である市町村の区域内に住所を有するか否かにより決定されるという方針を住所地主義という。住所地特例制度とは、住所地主義の例外として、その区域内に住所を有しない者を被保険者とする制度をいう（図5-9参照）。

図5-9　住所地特例のイメージ



出典：厚生労働省資料

17　オープン式遠隔型連携の取組み事例として後掲の参考を参照。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

住所地特例制度は、1995 年に、施設の所在する市町村の保険者としての負担が重くなるという負担の不均衡を解消するために、国民健康保険制度において創設された[18]。

2000 年の介護保険法施行時から介護保険施設が特例の対象とされたほか[19]、2011 年の高齢者住まい法[20]の一部改正により、賃貸方式のサービス付き高齢者向け住宅（以下、「サ高住」という。）を除く有料老人ホームが特例の対象に追加された。2014 年の介護保険法一部改正（2015 年施行）以降は、サ高住の所在市区町村の負担を考慮し、その他の有料老人ホームとの均衡を踏まえ、有料老人ホームに該当する賃貸方式のサ高住についても特例の対象となった（表 5-4 参照）。

18　国民健康保険と介護保険の住所地特例には本質的な相違点がある。国民健康保険の場合は、施設への入所措置が取られた場合の特例であり、住所地特例の適用の要件となる事実を市町村自身が発生させる。一方、介護保険の場合、施設への入所は要介護認定を受けた被保険者自身が意思決定することとなっており、市町村が特例の適用の要件となる事実を発生させるわけではない。すなわち、介護保険の場合は、被保険者からの申出がない限り、市町村として施設入所の事実を把握することができず、住所地特例の適用の判断ができないということになる。介護保険制度調査・研究プロジェクト『実務者必携　介護保険制度のすべて―準備から施行後の課題まで―』　富士総合研究所、1998 年、132 頁。

19　2000 年の介護保険法施行当時は、特別養護老人ホーム及び老人保健施設のほか、介護療養病床が介護保険 3 施設として位置づけられていたが、財政的事情等により、介護療養病床は、2006 年度から 6 年かけて廃止され、現在は介護療養型医療施設が介護保険 3 施設の一翼を担っている。

20　法律の正式名称は、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」という。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表5-4　住所地特例の見直しの変遷

時　期	見　直　し　の　内　容
1995年	国民健康保険制度において住所地特例を創設。
2000年	介護保険法施行。国保の住所地特例制度を導入。介護保険施設（特養，老健，介護療養病床）のみ。
2005年 （制度改正後）	介護保険施設以外に次の施設を対象に追加。 ・介護専用型特定施設のうち入所定員30人以上であるもの。 ・養護老人ホーム
2006年 （三位一体改革に伴う制度改正後）	対象の拡大 （有料老人ホーム，軽費老人ホーム等）
2011年 （制度改正後）	有料老人ホーム（賃貸方式のサービス付き高齢者向け住宅を除く）。
2015年 （制度改正後）	有料老人ホーム（賃貸方式のサービス付き高齢者向け住宅）を追加。

出典：筆者作成

また、従来の住所地特例では、住所地の市区町村が指定した地域密着型介護保険サービス[21]を特例対象者が使うことができないという課題があったが、2014 年の同法一部改正により、住所地特例対象者は、指定を受けた地域密着型介護保険サービスを使えるようになり、住所地市区町村の地域支援事業[22]を利用できるようになった[23]。

21　地域密着型介護保険サービスとは、2005 年の介護保険法一部改正により創設されたサービス体系であり、今後増加が見込まれる認知症高齢者や中重度の要介護高齢者等が出来る限り住み慣れた地域での生活が継続できるようにすることを目的としたサービスを指す。従来はサービスを提供する事業者は原則として都道府県が指定していたが、地域密着型介護保険サービスについては市町村が指定・監督権限を有する。具体的には、認知症高齢者の日帰り通所・グループホームや、小規模多機能型居宅介護等の小規模な施設によるサービスがあり、これらのサービスを通じ、利用者のニーズにきめ細かく応えることが想定されている。

22　2005 年の介護保険法一部改正により導入された介護予防事業や地域包括ケアシステムなど、市町村が中心となって実施する事業。要介護認定の非該当となった者に対し、当該事業の一環として介護予防事業が講じられることになる。

23　長谷憲明、石山麗子『わかりやすい介護保険制度改正の概要～平成 27 年度制度改正のポイント』東京都福祉財団、2015 年、44 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

また、住所地特例の対象施設は、逐次追加され、現在、介護保険3施設を始めとする表5-5に掲げる施設が対象となっている[24]。

表5-5　住所地特例の対象施設

⑴	介護保険3施設
	特別養護老人ホーム
	老人保健施設
	介護療養型医療施設
⑵	特定施設
	有料老人ホーム（サービス付き高齢者向け住宅を含む）
	軽費老人ホーム
	※地域密着型特定施設を除く。
⑶	養護老人ホーム

出典：筆者作成

（2）住所地特例の仕組み

介護保険制度を例にとると、当該制度では、市町村がその住民に対する保険者となり、65歳以上の者からなる第1号被保険者と、40歳以上65歳未満の者からなる第2号被保険者が保険料を負担し（合計 50%）、これらと同額を公費（施設等に関わる給付費の場合、国20%、都道府県17.5%、市町村12.5%）で負担する（図5-10参照）。なお、これらの金額は原則として介護サービスの総費用の90%であり、残りの原則10%は、利用者が負担する。

一方、住所地特例は、例えばA町の自宅に住んでいた高齢者がB市の介護保険施設に入所する場合、B市の住民にはなるが、A町に

[24] 介護保険3施設の総利用者数(2013年10月現在)は、特別養護老人ホーム48万人、老人保健施設35万人、介護療養型医療施設7.2万人である（図5-11参照）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

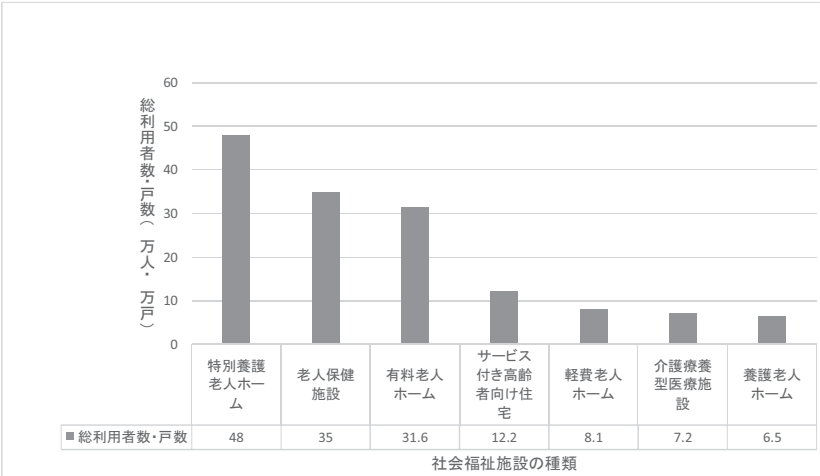
届出を行うことにより介護保険に関してのみA町の被保険者となる制度である。このことにより、当該高齢者に係る介護保険費用の市町村分（12.5%）は、B市ではなくA町が担うこととなる（前掲図5-9参照）。

図5-10　介護保険の財政構成

注：財政構成は施設等に関わる給付費の場合
出典：厚生労働省資料

住所地特例対象者数は、2011年度末で約11万2,000人存在するとされている。社会福祉施設の総利用者数は、特別養護老人ホーム、老人保健施設、有料老人ホーム等が主要な施設となっている（図5-11参照）。

図5-11　社会福祉施設の総利用者数・戸数

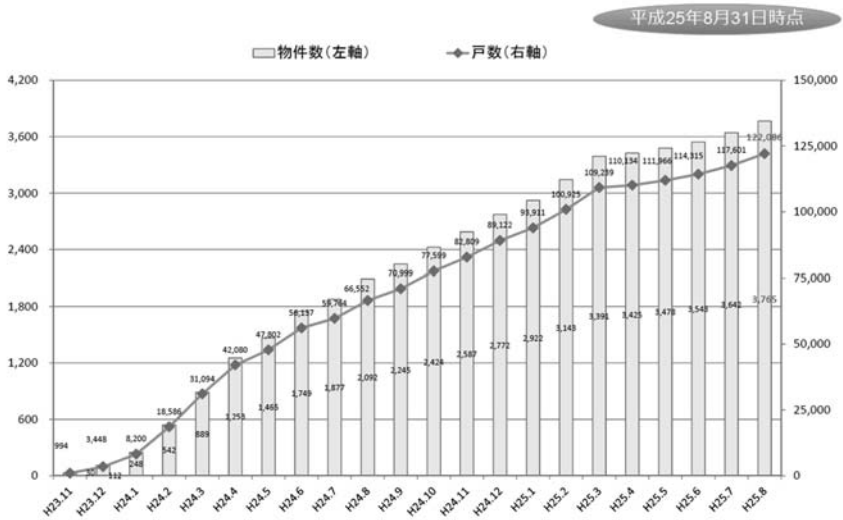


出典：厚生労働省資料を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

また、サ高住は、制度創設初期である 2011 年 12 月当時は約 3,000 戸であったが、その後顕著に増加し、2013 年 8 月には約 12 万 2,000 戸に達している[25]（図 5-12 参照）。このことに伴い、サ高住に係る住所地特例対象者も今後増加していくことが見込まれる。

図5-12　サービス付き高齢者向け住宅の登録状況の推移



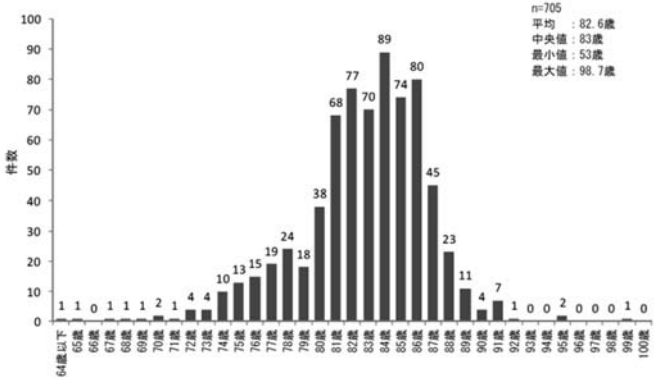
出典：厚生労働省資料

サ高住の入居者の年齢分布では、「80 歳～84 歳」「85 歳～89 歳」の割合が高く、80 歳代の入居者が 53.7%を占めた。90 歳以上の入居者は 17.0%であり、全入居者の約 71%は 80 歳以上であった。このように入居者の年齢は極めて高い状況になっている（図 5-13 参照）。

25　サ高住は、都道府県、政令指定都市又は中核市に登録することとされている。サービスの基本は生活相談及び安否確認である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

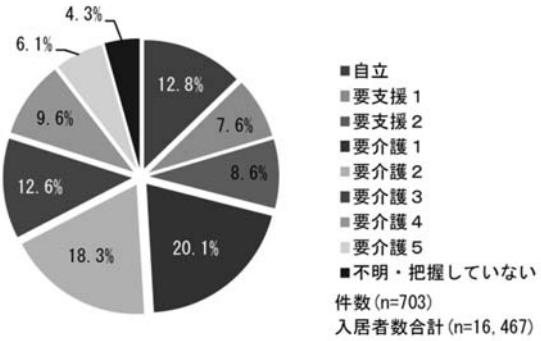
図5-13　サービス付き高齢者向け住宅の入居者の年齢



出典：高齢者住宅財団『サービス付き高齢者向け住宅等の実態に関する調査研究』2013年3月、41頁

また、サ高住の入居者の要介護度は幅広く、現在は比較的、自立又は要介護1・2の入居者が多いが、要介護4・5の入居者も相当数存在するとともに、経年により入居者の要介護度が上昇する可能性もあり、個別の住宅により機能が多様化していくことが見込まれている（図5-14参照）。

図5-14　サービス付き高齢者向け住宅の入居者の状況



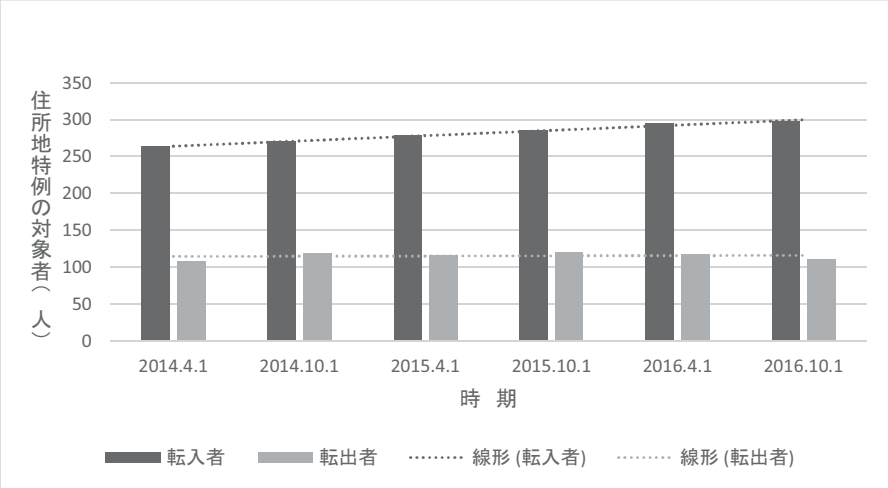
出典：高齢者住宅財団『サービス付き高齢者向け住宅等の実態に関する調査研究』2013年3月、39頁

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（3）具体的事例

佐久市における近年の住所地特例対象者の推移は図5-15に示すとおりである。

図5-15　佐久市における住所地特例の状況



出典：佐久市資料を基に筆者作成

佐久市においては、「生涯活躍のまち」構想に基づき、JR 東日本と連携した移住促進事業や佐久総合病院との連携により市内臼田地区に農村型移住促進エリアを設定し取組みを進めている。このような状況の中で、近年は一貫して転入者（転入前団体が保険者となる者）が増加しているが、一方で、住所地特例対象者として同市から転出する者の数も、横ばいではあるが、一定数存在する点にも留意すべきである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（4）考察

住所地特例について国において議論された内容は次のとおりである。

> 「日本版 CCRC 構想有識者会議」においてもこの問題について議論を行いましたが、住所地特例は、介護費用負担の平準化の機能を有する一方で、介護保険制度上極めて例外的な措置であり、一般住宅まで制度を拡大することは地方自治体間での責任の「押し付け合い」となって、介護保険制度の安定を揺るがせる恐れがある点に十分留意する必要があります。
>
> 住所地特例拡大に係る意見の真意は、高齢者の移住先自治体の保険財政を安定化させることにあると考えます。今後高齢者の移住等により地域に高齢者が増加した場合であっても、①移住者の介護リスク、②移住による経済効果、③住所地特例、④財政調整などの効果により、ただちに移住先自治体の負担増につながるものではなく、できる限り高齢者が元気な状態を保ち地域で活躍していただけるようにすることが重要です。
>
> （出典：「『生涯活躍のまち』構想に関する手引き」（第 2 版）、72 頁。）

このように国は、特定の地域に高齢者が増加した場合であっても、複数の要素を勘案してその影響を考えるべきであり、高齢者の増加がただちに移住先自治体の負担増につながるものではないとしている。

一方、地方の現場においては、団体の定住促進施策担当部局の中には、住所地特例対象者の増加に関心を有する団体、あまりその状況にのみ関心を払わない団体など、団体間で意識の相違がみられるところである。

この点については、住所地特例の趣旨は、社会保険施設が集中す

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

る団体に保険者としての負担が不均衡を判断される程度にまで発生することを防ぐという点にあることや、いずれの団体にも転入者・転出者双方の住所地特例対象者が存在すること等の事情もあることから、各団体が住所地特例対象者の状況について、必要な状況把握・分析を行いつつ、定住促進を通じた地域経済活性化全体のバランスの中で当該特例の活用の在り方を考えていくことが肝要であろう。この点を基本としつつ、移住促進を図る際に、戸建て住宅入居者、社会福祉施設入居者のいずれを想定するかによって社会福祉経費等に影響を及ぼすことから、移住対象者を細分化して明確な戦略を持って進めていく必要がある。

＜参考＞ オープン式遠隔型連携の取組み（地域資源を生かした定住促進施策）

前述のとおり、遠隔型連携の取組みの一環として、連携の提携相手として特定の団体に限定せず、区域外の団体を広く対象として定住促進等を図るオープン式遠隔型連携の取組みがみられるところであり、ここではその特徴を紹介する。具体的には、我が国の自治体の中には、魅力ある生活環境を地域に確保した上で区域外からの移住を促進することを目的とした定住促進施策[26][27]に着手している団体がある。

26　当該取組みは、生涯活躍のまち（日本版 CCRC（Continuing Care Retirement Community）構想と呼ばれている。『日本版 CCRC 構想最終報告書』（日本版ＣＣＲＣ構想有識者会議、2015 年 12 月 11 日）参照。辻（2016 年）は、「CCRC という名称は 2 つの意味で構成される。Continuing Care とは、高齢者のさまざまな健康状態（自立・虚弱・要介護・認知症・終末期など）に応じて切れ目なく医療や介護を提供することである。Retirement Community とは、高齢者の社会参加・健康長寿を支援するコミュニティづくりである。」と説明している。辻一郎「日本版 CCRC（生涯活躍のまち）構想と健康長寿社会」『医療白書　新しい地域医療への挑戦』日本医療企画、2016 年、129 頁。

27　CCRC は米国で発達し、現在、全米で約 2 千か所の CCRC に約 75 万人が暮らしているといわれている。辻、前掲書、129 頁。米国でも高齢化が進行し、高齢者の長期ケアに対する公的な保証がされていない中で、老後の資産や収入でカバーできる範囲において、終身の住宅コスト、医療・介護ニーズをカバーしてくれる選択肢が求められ、CCRC はその有効なオプションとして評価されている。馬場園明・窪田昌行『地域包括ケアを実現する高齢者コミュニティ』九州大学出版会、2014 年、21-22 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

事例Ⅰ　山梨県都留市

山梨県都留市は図 5-16 に示すとおり県東部に位置する人口約 3 万 1,000 人（2016 年 8 月 1 日現在）の市である（図 5-16 参照）。

図5-16　都留市の位置

出典：都留市資料

都留市は、2015 年度に「生涯活躍のまち・つる基本計画」を策定し、オープン式遠隔型連携に取り組む団体として、図 5-17 に示す目標等を設定している。

図5-17　生涯活躍のまち事業の目標等

■生涯活躍のまち（ＣＣＲＣ）事業に伴う移住者数
【H31：ＣＣＲＣ事業者調べ】
平成 31 年度終了時までに、500 人の移住を目指します。
■生涯活躍のまち（ＣＣＲＣ）関連企業数
【H31：ＣＣＲＣ事業者調べ】
平成 31 年度終了時までに５社の開業・誘致を目指します。
■65 歳健康寿命
【H26、H31：長寿介護課調べ】
平成 26 年度の男性 82.5 歳、女性 83.6 歳を、平成 31 年度までに男性 83.5 歳、女性 84.1 歳以上にします。
■65 歳以上市民の介護認定率
【H26、H31：長寿介護課調べ】
平成 26 年度の 15.0%を、平成 31 年度まで 16%以下に抑えます。

出典：都留市「生涯活躍のまち・つる」基本計画（2016 年 3 月）6 頁

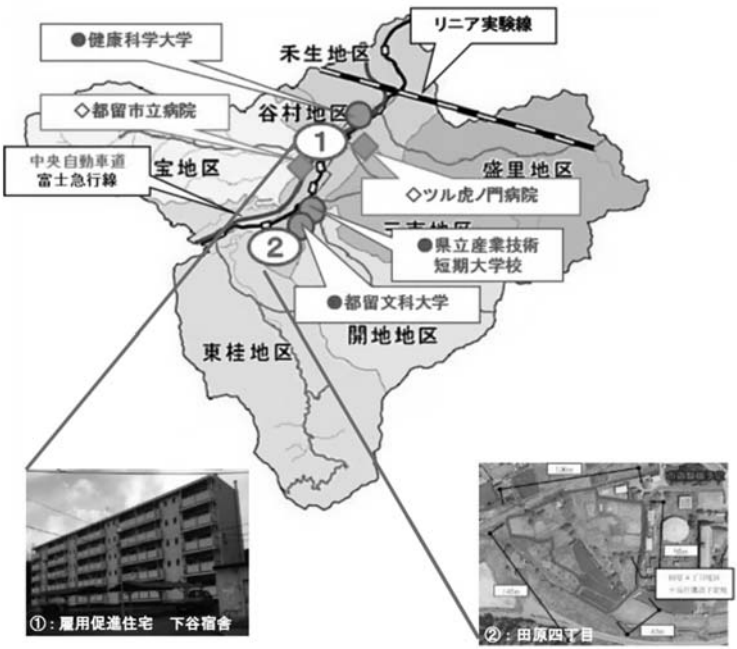
Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

そして、当該目標の下で、生涯活躍のまち事業を通して、次の 2 つの特徴を伴う移住促進策を展開している。

①区域内の 3 校の大学と連携し、生涯学習を通じた「知的刺激」及び「多世代交流」を軸とした CCRC 事業に取り組み、大学という地域資源を生かした移住促進施策の展開を図っている(図 5-18 参照)。

②都心部に移住者送り出しの窓口を設置し、市内の移住相談拠点と情報を直結させ、単なるアンテナ機能の整備だけでなく、「都心部から市内への移住者送り出し」のフレームを構築している。

図5-18　事業内容



出典：都留市資料

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

このように都留市が、3 つの大学という他地域にはない地域資源を生かし、知的刺激と多世代交流という魅力を基礎に移住促進を図る施策を進めている点は注目に値する。ただし、生涯学習として長期にわたる知的刺激の供給を継続することができるかという点や、賑わい、娯楽・保養等の他の刺激（継続的ケア）について提供の可能性があるか否か等が今後の課題である。また、移住センター及び相談センターを通じた移住者送り出しのフレームが定着するか否かも当該プロジェクトの重要な要素である。

定住する高齢者に対する継続的ケアという観点においては、例えば温泉や都会的レクリエーションなど知的刺激と異なる刺激を伴う地域資源を備えた近隣都市との連携による魅力増進も効果的なものになると考えられる。

さらに、現時点では社会福祉施設の住所地特例適用者は存在していないが、当該特例については、その趣旨を移住者に正確に理解してもらった上で選択してもらえるよう制度への理解を普及させることが重要であると考えられる。

都留市は、このように個性を生かしたまちづくり施策を進めており、遠隔地からの住民移住を想定したまちづくりの先導的事例として成果を上げることが期待される。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

事例Ⅱ　長野県佐久市

長野県県佐久市は図5-19に示すとおり県東部に位置する人口約9万9,000人（2016年3月1日現在）の市である（図5-19参照）。

図5-19　佐久市の位置

出典：佐久市資料　長野県佐久市の概要

佐久市においては、高度医療を担う佐久医療センターを始め、2つの総合病院と4つの病院、78の一般診療所、54の歯科診療所が立地し、病病連携や病診連携などにより充実した地域医療を展開している。例えば、高齢者人口千人当たりの訪問看護利用者数は、全国平均14.0人に対し、佐久市は37.8人に上り、訪問看護ステーシ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ョンの機能が充実していることを示している（表 5-6 参照）。

表5-6　訪問看護利用者数の状況（2012年10月）

団体名	高齢者人口1000人当たりの訪問看護利用者数
小海町	60.7
北相木村	
南相木村	
川上村	56.9
佐久市	37.8
南牧村	21.7
立科町	14.9
御代田町	14.6
小諸市	12.6
軽井沢町	8.3

出典：佐久医師会地域ケアネットワーク研究会調査

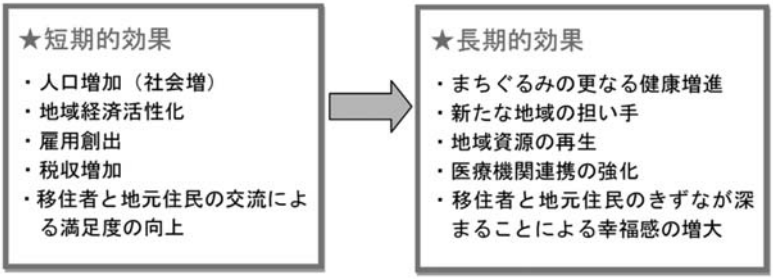
また、1971 年の保健補導員制度発足以来、地域と一体となった保健予防活動が盛んであり、高齢社会を踏まえ、医療と介護の連携強化にも努めている。

さらに、佐久平～東京間を約 70 分、金沢間を約 120 分で結ぶ北陸新幹線や、首都圏へ 110 分、日本海へ 90 分という上信越自動車道が整備され、現在は佐久～静岡間を 120 分で結ぶ中部横断自動車道の整備が進んでいる。

佐久市は、このような地域資源を生かし、2015 年 10 月に「佐久市生涯活躍のまち構想」を策定し、同構想において図5-20に示す効果を想定している。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図5-20　佐久市生涯活躍のまち構想の効果



出典：佐久市生涯活躍のまち構想

佐久市においては、当該効果を前提とし、オープン式遠隔型連携に取り組む団体として、次の 2 つの特徴を伴う移住促進策を展開している。

①伝統的に地域医療が発達している特性を踏まえ、佐久平駅周辺地区及び臼田地区を対象として、サ高住の整備を通じ、充実した地域医療を生かした移住促進施策の展開を図っている（図 5-21 参照）。

図5-21　事業内容

出典：佐久市生涯活躍のまち構想

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

特に、同市は、定住促進の対象地区である臼田地区（合併前は臼田町）に、40 世帯・50 人を移住者として確保していくことを目標としている。なお、同市の空き家バンクは、成約数日本一となり、空き店舗、工場の情報についても紹介を行っている。

②2013 年度からは全国初の取組みとして、JR 東日本、長野県、佐久市が連携し、「大人の休日倶楽部」とのタイアップによる移住推進事業「新幹線大人の住まいるプラン」や「移住体験ツアー」を実施している。 さらに、2014 年度からは「移住体験住宅」の運用を開始し、「お試し居住」を促進するとともに、「移住促進サポートプラン」により、移住に伴う住宅取得費や新幹線通勤などを支援している。

このように佐久市においては、明治時代以来の地域医療の伝統を背景として、総合病院及び医師会が活発に医療活動を実施してきたという歴史的沿革もあり、浅間総合病院や佐久総合病院を中心に街並みが形成されている。このように医療機関が地域社会、都市機能の中心として位置づけられていることから、同市は、医療機関を中心的な地域資源として位置づけ、定住促進を図る戦略を掲げている。

また、本市の特徴の 1 つとして、首都圏へのアクセスの良さという特徴を生かし、首都圏への通勤・通学を行う移住者を視野に入れた移住促進対策を講じている。JR 東日本との連携による新幹線往復割引は、JR 側からの商品の企画として提案されたものであるが、定期券を使用する継続的鉄道利用者の創出・確保という民間企業の経営戦略の下でこれらの企画が編み出されてきたという点に留意する必要がある。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

3　結論

第１節及び第２節において遠隔型連携に関連する制度上の論点と課題について概観してきた。結論として、次の２つの点を挙げることができる。

第１に、遠隔型連携の実例を概観すると、施設稼働型（ハード型）及び契約型（ソフト型）に分類することができ、それぞれの類型において行政主体が直接事業を履行するタイプを直営型と民間企業の活動を通じて実施する民間活用型がみられることである。

第２に、現行の自治法上の法人型共同処理方式の枠組みは、遠隔型連携を排除する要素はなく、枠組みの安定性や構成団体間の財政負担区分の明確性の確保を勘案する場合には、現行の法制度の活用を検討する実質的意義が認められるところである。

さらに、これらの点を踏まえて遠隔型連携に係る既存の制度の活用を検討する際に２つの留意点を挙げることができる。

第１に、適切な官民の役割分担を考える必要がある。図 5-1 に示したとおり、既存の遠隔型連携の取組みにおいても、直営型と民間活用型のいずれの形態もみられるところである。いずれの形態を採用するかは、受け皿となる民間企業の存在や団体としての考え方（規約を定めて議会承認を得る等の手続きを志向するか否か等）に依るところとなるが、当該団体の地域事情に即した適切な官民の役割分担を追求しつつ効果的な遠隔型連携を実現していくことが重要である。

第２に、継続性の問題である。遠隔型連携は遠隔地との特別な協力関係を形成するものであり、長の交替等の事情による政策変更に伴う連携の見直し（連携の停止等）が生じると、例えば社会福祉施設の整備を伴う定住促進の取組み等においては、関係者に甚大な影

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

響を与えることとなる。このため、遠隔型連携の取組みにおいては、当該取組みの継続性を確保する方式を検討することも重要である。その意味では自治法に基づく共同処理方式の規約や連携協約により、議会承認を得て団体意思としてオーソライズし継続性を確保する方式を採用することも検討に値することと考えられる。

【参考文献】

・伊藤周平『検証　介護保険』青木書店、2001 年
・伊藤祐一郎『新地方自治法講座 11　広域と狭域の行政制度』ぎょうせい、1997 年
・宇賀克也『地方自治法概説』有斐閣、2015 年
・牛山久仁彦『広域行政と自治体経営』ぎょうせい、2004 年
・介護保険実務研究会『自治体の介護保険制度改革　その対応と運営』ぎょうせい、2005 年
・介護保険制度調査・研究プロジェクト『実務者必携　介護保険制度のすべて―準備から施行後の課題まで―』富士総合研究所、1998 年
・兼子仁『行政法学』岩波書店、1997 年
・木村俊介『広域連携の仕組み』第一法規、2015 年
・木村俊介『グローバル化時代の広域連携』第一法規、2017 年
・小林雅子『もっと変わる！介護保険』岩波書店、2014 年
・塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣、2008 年
・社会保険研究所『社会保険旬報　第 2569 号～第2572 号』2014 年
・社会保険実務研究所『国保実務　第1945 号～第1949 号』1995 年
・総務省『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』2009 年
・辻一郎「日本版 CCRC（生涯活躍のまち）構想と健康長寿社会」

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

『医療白書　新しい地域医療への挑戦』日本医療企画、2016 年
・東京大学高齢社会総合研究機構『地域包括ケアのすすめ　在宅医療推進のための多職種連携の試み』東京大学出版会、2014 年
・直井道子・中野いく子・和気純子『高齢者福祉の世界』有斐閣アルマ、2014 年
・西村健一郎『社会保障法』有斐閣、2008 年
・日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』2016 年
・長谷憲明・石山麗子『わかりやすい介護保険制度改正の概要～平成 27 年度制度改正のポイント』公益財団法人東京都福祉財団、2015 年
・馬場園明・窪田昌行『地域包括ケアを実現する高齢者コミュニティ』九州大学出版会、2014 年
・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』ミネルヴァ書房、2009 年
・増田雅暢『介護保険の検証』法律文化社、2016 年
・松本英昭『逐条地方自治法』学陽書房、2014 年
・村上博・自治体問題研究所『広域連合と一部事務組合　広域行政でどうなる市町村』自治体研究社、1999 年
・室井力『新現代地方自治法入門』法律文化社、2005 年
・山口道昭『福祉行政の基礎』有斐閣、2016 年
・蝋塚昌克『入門　社会福祉の法制度』ミネルヴァ書房、2011 年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第６章

豊島区における遠隔型連携の取組み
ー東京 23 区唯一の「消滅可能性都市」による地方との共生プロジェクトー

豊島区政策経営部企画課長

高田　秀和

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

はじめに

豊島区は、東京の副都心、池袋を抱える人口約29万人（2015年国勢調査）、面積約13㎢ほどの自治体である。人口密度は1㎢あたり2万2,000人を超えており、日本一の高密な都市となっている。

池袋駅は、JR、西武池袋線、東武東上線、東京メトロなど9路線が乗り入れるターミナル駅で、1日に約260万人の乗降客がある。JR乗降客数では新宿駅に次いで、全国第2位である。本区は、面積は狭いながらもJR山手線だけで5駅あり、これ以外にも私鉄や東京メトロ各線の駅が数多くあり、「豊島区内のどこに住んでも徒歩10分圏内に駅がある」という極めて利便性の高い街である。加えて、大学や専門学校が多くあることから、若者の多い街である。

また、木造住宅密集地域が区内の約4割を占めることから、近い将来起こると言われる首都直下地震に備え、建築物不燃化・都市再開発の動きが活発化している地区でもある。

池袋は、怖い、暗いなどのイメージがあると言われるが、2012年に、都内初、国内では5番目に、世界保健機関（WHO）が推奨する安全・安心まちづくりの国際認証制度「セーフコミュニティ」の認証を取得している。この認証に基づき、区内22か所の地域活動拠点施設「地域区民ひろば」や区立小中学校を中心に、高齢者や子どものケガ・事故予防活動などを住民主体で取り組んでいる。

また、以前から本区は「文化創造都市」として文化政策に力を入れており、東京芸術劇場や豊島区立舞台芸術交流センター「あうるすぽっと」などを拠点に、文化芸術の魅力を国内外に発信しているところである。

西武池袋線の椎名町駅付近にかつて存在し、手塚治虫など著名な漫画家が若き日を過ごしたアパート「トキワ荘」は、マンガの聖地

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

と言われている。池袋のアニメ関連グッズ販売店には、若い女性を中心とするマンガ･アニメファンが非常に多く訪れるようになった。

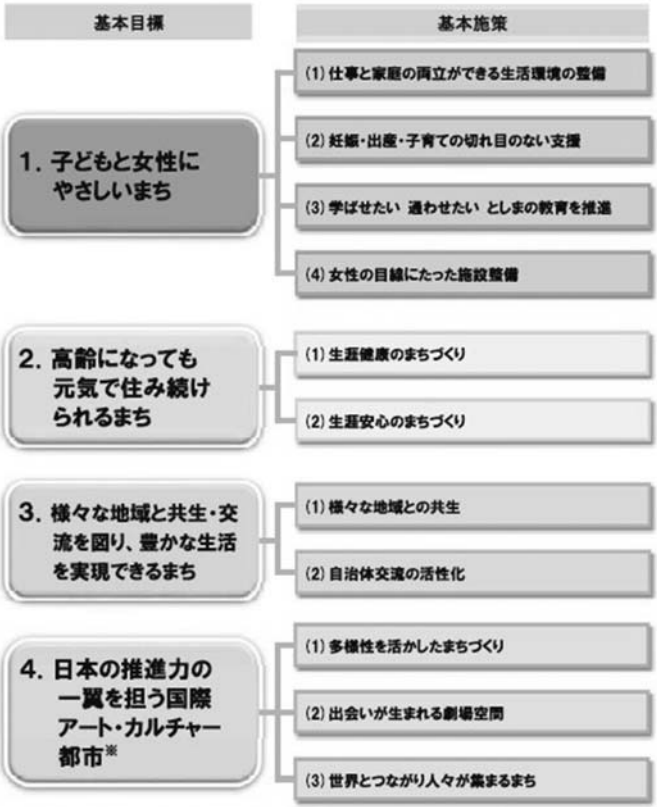
このように、利便性の高い地区特性、区内における再開発の活発化によるマンションの増加、地域ぐるみの安全・安心への取組み、文化創造への取組みなどが相まって、近年、不動産会社の実施する「住みたい街」ランキングで池袋は常に上位にあることが多く、実際に、本区の転入人口は増加の一途をたどっている。

このような状況の中、本区は 2014 年 5 月 8 日、「日本創成会議」から東京 23 区で唯一、「消滅可能性都市」と指摘された。本区は直ちに区長をトップとする対策本部を立ち上げ､その対策を議論した。報道のあった当初は、人口増が続いているのになぜ消滅なのか、各方面からこの指摘に疑問の声も上がった。

しかし本区は、この指摘を東京全体の近未来への警鐘として真摯に受け止め、日本全体で進行する人口減少社会に対応するため、大局的な視点から「様々な地域との共生」を基本計画及び「まち・ひと･しごと創生総合戦略」の重要な柱の 1 つと位置付けた（図 6-1）。本区は、死亡者数が出生数を上回る状況が続いており、様々な地域からの転入人口によって支えられている。だとすれば、自区の利益のみを追求するのではなく､全国各地､様々な地域との共生を図り、地方の活性化を図ることが、長い目で見て、結局は日本全体の利益につながると考えたからである。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図6-1　豊島区「まち・ひと・しごと創生総合戦略」基本目標



出典：豊島区「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

1　他自治体との連携の現状

このように、本区は「消滅可能性都市」の指摘を契機に、改めて地方との共生の重要性を明確に意識した。

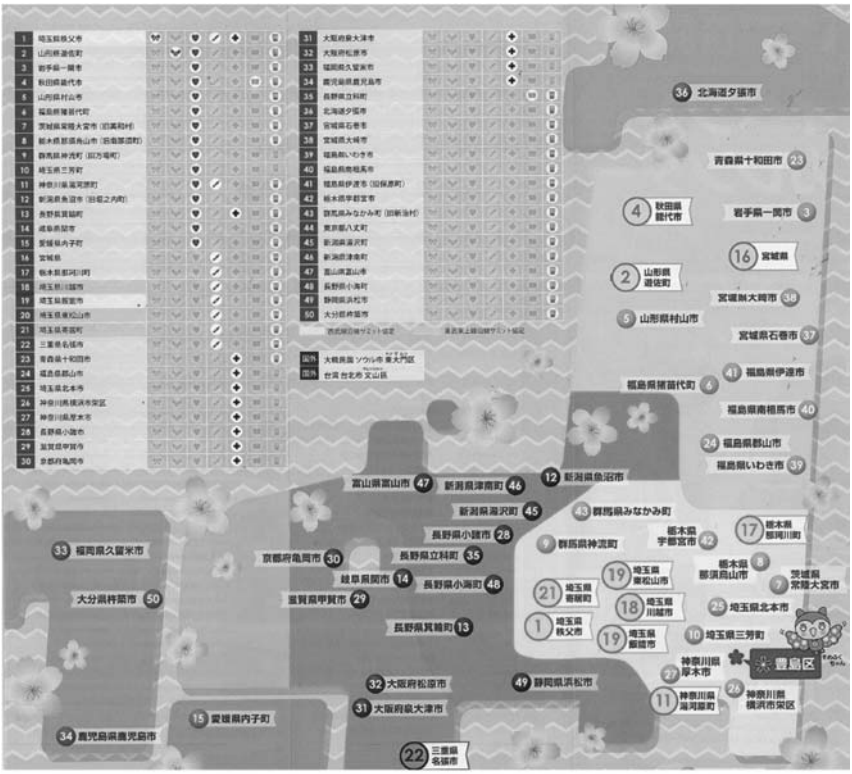
しかし、それ以前から、本区は多くの自治体と連携を進めている。

現在、「姉妹都市」「友好都市」「防災協定都市」「文化交流都市（相互交流宣言都市）」「セーフコミュニティ推進都市」「教育連携都市」

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

「観光物産交流都市」の 7 つのカテゴリーで、50 の自治体と連携・協定しており、東京 23 区の中でも連携自治体数が非常に多い区の 1 つとなっている。本区の交流都市等一覧は、図 6-2、表 6-1 のとおりである。

図6-2　豊島区交流都市等一覧地図



出典：豊島区「姉妹・友好・交流都市マップ」

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表6-1　豊島区交流都市等一覧

カテゴリー （担当課） 【連携自治体数】	連携の趣旨	連携自治体
姉妹都市 （文化観光課） 【1】	長年にわたり住民相互において文化・経済など様々な交流が継続している都市と特別な親善関係を持つことで、更に理解と友情を深め、両都市の繁栄と幸福に寄与することを目的とする。	埼玉県秩父市
友好都市 （文化観光課） 【1】	住民相互の交流が拡大・継続している都市と締結し、相互理解と信頼をさらに深めることを目的とする。	山形県遊佐町
防災協定都市 （防災危機管理課） 【15】	いずれかの地域に大規模な災害が発生した場合に、食糧の供給や人的支援を行うなど、友愛精神により救援、協力しあうことを目的とする。	埼玉県秩父市、山形県遊佐町、岩手県一関市、秋田県能代市、山形県村山市、福島県猪苗代町、茨城県常陸大宮市、栃木県那須烏山市、群馬県神流町、埼玉県三芳町、神奈川県湯河原町、新潟県魚沼市、長野県箕輪町、岐阜県関市、愛媛県内子町
文化交流都市 相互交流宣言都市 （文化観光課） 【9】	歴史、文化、芸術、政策等の紹介を中心に、相互の情報交換、多面的な交流を行っている都市。協定を結び、相互協力の確認をしている場合が多い。	宮城県、埼玉県秩父市、神奈川県湯河原町、栃木県那珂川町、埼玉県川越市、埼玉県飯能市、埼玉県東松山市、埼玉県寄居町、三重県名張市
セーフコミュニティ 推進都市 （セーフコミュニティ 推進室） 【14】	安全・安心なまちづくりを進める自治体に付与される「セーフコミュニティ」国際認証を取得した自治体間で情報を連携・共有し、安全・安心と健康の質を高めることを目的とする。	埼玉県秩父市、長野県箕輪町、青森県十和田市、福島県郡山市、埼玉県北本市、神奈川県横浜市栄区、神奈川県厚木市、長野県小諸市、滋賀県甲賀市、京都府亀岡市、大阪府泉大津市、大阪府松原市、福岡県久留米市、鹿児島県鹿児島市
教育連携都市 （教育委員会指導課） 【1】	教育に関し、情報交換、交流、訪問等の活動を通じて、児童、生徒の学力向上に向けた双方の取組みを学び合うことを目的とする。	秋田県能代市
観光物産交流都市 （文化観光課） 【37】	交流相手都市の自然、観光資源、物産等の紹介を中心とした交流を行っている都市。都市交流を始めるきっかけとして、友好都市観光物産展に参加してもらうことが多い。	埼玉県秩父市、山形県遊佐町、岩手県一関市、秋田県能代市、山形県村山市、福島県猪苗代町、茨城県常陸大宮市、栃木県那須烏山市、神奈川県湯河原町、新潟県魚沼市、長野県箕輪町、岐阜県関市、愛媛県内子町、宮城県、栃木県那珂川町、埼玉県川越市、埼玉県飯能市、埼玉県東松山市、埼玉県寄居町、三重県名張市、青森県十和田市、長野県立科町、北海道夕張市、宮城県石巻市、宮城県大崎市、福島県いわき市、福島県南相馬市、福島県伊達市、栃木県宇都宮市、群馬県みなかみ町、東京都八丈町、新潟県湯沢町、新潟県津南町、富山県富山市、長野県小海町、静岡県浜松市、大分県杵築市

出典：豊島区文化商工部文化観光課資料を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

分類としては 7 つのカテゴリーとなっているが、「姉妹都市」や「友好都市」は包括的・抽象的な概念であり、具体的な連携内容で見ると、「文化・観光・交流」「災害対策」「安全・安心への取組み（セーフコミュニティ）」「教育」の 4 分野に大別される。

（1）姉妹都市

姉妹都市とは、長年にわたり住民相互において文化・経済など様々な交流が継続している都市と特別な親善関係を持つことで、さらに理解と友情を深め、両都市の繁栄と幸福に寄与することを目的とするものである。現在、埼玉県秩父市が姉妹都市となっている。

秩父市とは、西武池袋線の起点と終点の関係にあることから、1983 年 10 月に姉妹都市としての調印式を行い、以後、物産店への参加、防災協定、スポーツ交流事業など幅広い分野で連携が進んでいる。

2014 年に両市区が共に消滅可能性都市に指摘された際も、首長同士のトップ会談で日本版 CCRC 構想の検討を始めたという経緯がある。これについては後述する。

（2）友好都市

友好都市とは、住民相互の交流が拡大・継続している都市と締結しているもので、相互理解と信頼をさらに深めることを目的とするものである。現在、山形県遊佐町が友好都市となっている。

遊佐町とは、1995 年から防災協定を締結していたが、2004 年の遊佐町合併 50 周年を記念して、なお一層、区と町の絆を深めるため、「友好都市」と称して、改めて包括協定を締結したものである。秩父市と同様、物産店への参加、防災協定、教育連携事業など幅広い分野で連携している。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（3）防災協定都市

防災協定都市とは、いずれかの地域に大規模な災害が発生した場合に、食糧の供給や人的支援を行うなど、友愛精神により救援、協力しあうことを目的とするものである。現在、埼玉県秩父市、山形県遊佐町、岩手県一関市、秋田県能代市、栃木県那須烏山市など、15の自治体と協定を締結している。

2016年7月に開催した「防災サミットin那須烏山」では、熊本地震における教訓を踏まえ、物流体制や福祉救援センターのあり方について見直しを図った。これについては後述する。

（4）文化交流都市（相互交流宣言都市）

文化交流都市もしくは相互交流宣言都市とは、歴史、文化、芸術、政策等の紹介を中心に、相互の情報交換、多面的な交流を行うことを目的とするものである。宮城県など9自治体と協定もしくは交流宣言をしている。

この連携分野では、西武池袋線沿線の自治体間（埼玉県飯能市、秩父市）、東武東上線沿線の自治体間（埼玉県川越市、東松山市、寄居町）で交流することを目的として、本区と「沿線サミット協定」を結ぶなど、何等かの「つながり」で文化・観光イベントなどの相互協力の確認をしている場合が多い。唯一、県レベルで交流のある宮城県とは、2005年、池袋に「宮城ふるさとプラザ」がオープンしたことをきっかけに、「相互交流宣言」をした。

（5）セーフコミュニティ推進都市

セーフコミュニティ推進都市とは、世界保健機関（WHO）が推奨する、安全・安心なまちづくりを進める自治体に付与される国際認証制度「セーフコミュニティ」の認証を取得した自治体間で情報

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

を連携・共有し、安全・安心と健康の質を高めることを目的とするものである。京都府亀岡市、青森県十和田市、神奈川県厚木市、長野県小諸市など、14の自治体と連携している。

セーフコミュニティとは、事故やけがは偶然の結果ではなく、予防できるという理念の下、地域住民と行政等が協働し、地域の誰もがいつまでも健康で幸せに暮らせるまちをつくろうという取組みである。

本区は2012年に当該国際認証を取得しているが、認証自治体相互に活動状況に関する情報共有を図ることによって、ケガや事故の予防策が進展していくという側面がある。

（6）教育連携都市

教育連携都市とは、教育に関し、情報交換、交流、訪問等の活動を通じて、児童、生徒の学力向上に向けた双方の取組みを学び合うことを目的とするものである。現在、秋田県能代市と連携している。

全国学力テストで常に上位に名を連ねる秋田県能代市の教育ノウハウを学ぶため、2013年に連携協定を締結して以来、交流を深めている。2016年8月、本区で「としま教育フォーラム」を開催し、能代市の教職員とともに「ふるさと学習」をテーマに意見交換等を行った。

（7）観光物産交流都市

観光物産交流都市とは、交流相手都市の自然、観光資源、物産等の紹介を中心とした交流を行っている都市をいう。都市交流を始めるきっかけとして、区内で行われる観光物産展に参加してもらうことが多い。

防災協定締結や豊島区内の祭りへの参加など、何らかのきっかけ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

で出店するようになったケースがほとんどである。現在、37の自治体と交流しているが、協定や交流宣言をしていないまま出店している自治体もあるため、交流自治体数は流動的である。

2　「防災サミットin那須烏山」における成果

（1）2016年度防災サミットの開催

2016年7月21日、栃木県那須烏山市において、「防災サミットin 那須烏山」が開催された（図6-3）。

図6-3　防災サミットin那須烏山

出典：豊島区ホームページ

このサミットは区と防災協定を結んでいる自治体が集結し、災害時に備えて自治体間での連携を確認し、交流を図ることを目的としたものである。2002年に第1回が開催され、今回で6回目を迎える。

今回は、本区と防災協定を結ぶ15自治体のうち、10自治体（岩手県一関市、山形県村山市、山形県遊佐町、福島県猪苗代町、茨城県常陸大宮市、栃木県那須烏山市、埼玉県三芳町、新潟県魚沼市、長野県箕輪町、愛媛県内子町）が参加し、本区危機管理監による基調報告や、自治体間連携についての意見交換が行われた。

（2）熊本地震の教訓と防災サミットの成果

今回の那須烏山市における防災サミットでは、熊本地震の教訓を踏まえ、2つの提言がなされた。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ア　「パッケージ支援」相互協定

熊本地震においては、物流拠点と避難所間の輸送網・需給情報等の物流体制が未整備で、プッシュ型で送り込まれた物資が物流拠点に大量に滞留し、必要な場所への配分が不能となった。

この教訓を踏まえ、「支援物資」「車両」「積み下ろし要員」を3点セットで支援する相互協定の締結を提言した。

すなわち、支援物資だけではなく、それを輸送する車両、荷物の積み下ろし要員をパッケージとして派遣し、受け入れ側の負担を軽減するとともに、支援物資の搬入完了後に、被災自治体の物流態勢が安定するまでの期間、被災自治体に留まり、輸送支援を始めとする物流体勢の運営に協力することとしたのである。

大規模災害時においてこのような協定を実行に移すことで、被支援自治体の負担を軽減できるとともに、物流態勢の確立と、安定的な運営のための基盤が整えられる。

イ　「旅館・ホテル活用による福祉救援センター」相互協定

熊本地震では、既存の福祉救援センターとは別に、避難者のうち支援の必要な高齢者・障害者とその介護者に対し、県内外の旅館・ホテルを紹介し、790人分の施設を確保、92組201人に無料で提供した。

この熊本方式の福祉救援センターの成功例を踏まえ、同様の相互協定の締結を提言した。

これにより、高齢者、障害者とその介護者の受け入れ施設として、防災サミット参加自治体間で、ホテル・旅館等宿泊施設の紹介・提供及び高齢者等の移動支援を含めた相互支援体勢の確立を行う。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（3）防災サミットの総括

現在、本区は、この防災サミットの提言に基づき、防災協定を結んでいる各自治体と具体的な協議を詰めているところである。自治体の規模により人までは出せないところもあり、また、福祉救援センターに適したホテルのない自治体もある。しかし、今回のサミットを契機に、遠隔自治体間において、災害発生時の具体的な協議に入ったことは大きな前進である。

遠隔自治体間で防災協定を結ぶ自治体は多い。しかし、有事において、具体的に職員がどのように動くかが問題である。

今回の熊本地震を教訓に、各自治体の支援・受援協議は、抽象的・包括的なものから、より具体的・直接的なものになっている。今後は支援する場合も、される場合も、事前にスキルを磨き、具体的な支援計画または受援計画援を策定し、訓練を積むことが重要である。豊島区では、今後も防災協定締結都市との連携を維持・強化し、災害対策に関する情報共有を進めることや、災害時の具体的な相互支援・受援体制の確立をめざす。

3　埼玉県秩父市との協働による日本版CCRCの検討

2014 年 5 月の消滅可能性都市の指摘を受け、長年の姉妹都市である秩父市と本区は、「日本版 CCRC 構想」[1]について、2015 年度より調査・協議を開始した。

日本版 CCRC 構想は、「生涯活躍のまち」構想とも言われ、東京圏をはじめとするシニア層が、健康なうちから自らの希望に応じて地方に移り住み、地域社会において健康でアクティブな生活を送る

[1] CCRC : Continuing Care Retirement Community。健康時から介護時まで継続的ケアを提供するアメリカの高齢者施設のコンセプトとするもの。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

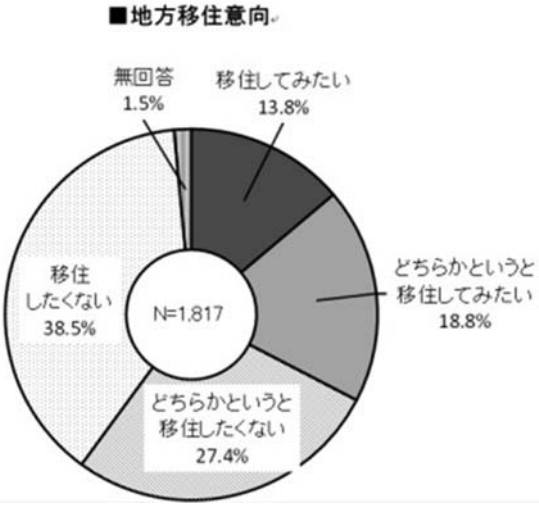
とともに、医療・介護が必要となった時には継続的なケアを受けることができるような地域づくりをめざすものである。

（1）豊島区民に対する地方移住意識調査結果

本区では、秩父市との「生涯活躍のまち」構想検討にあたり、まず、2015 年 11 月から 12 月にかけて、地方移住に関する豊島区民の意識調査を実施した。区民 5,000 人にアンケートを取ったところ、1,817 人から回答があった。

地方に移住してみたいと思うかを聞いたところ、「移住したくない」が 38.5％と最も高く、「どちらかというと移住したくない」（27.4％）と合わせた「移住したくない」が 65.9％となっている。一方、「移住してみたい」（13.8％）と「どちらかというと移住してみたい」（18.8％）を合わせた「移住してみたい」は 32.6％（593 人）となっている（図 6-4）。

図6-4　豊島区民の地方移住意向

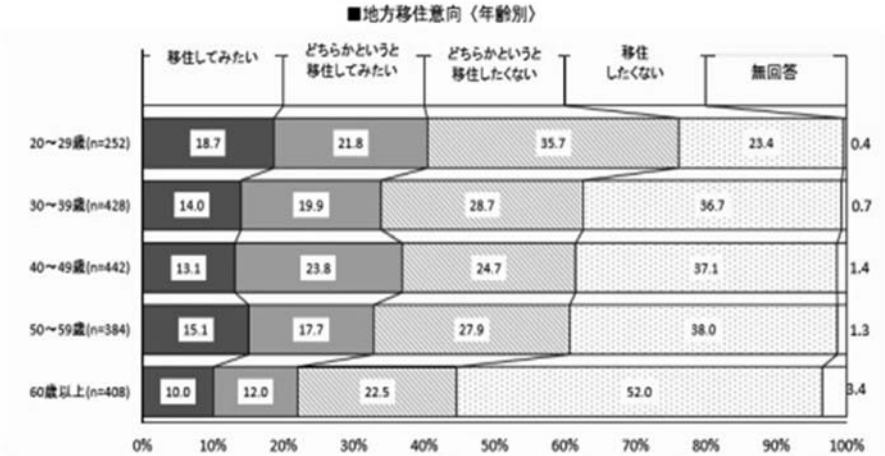


出典：豊島区「定住・地方移住等に関する区民意識調査報告書」2016 年 2 月

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

もっとも年齢別に見ると本区の調査では、「移住してみたい」「どちらかというと移住してみたい」人の割合は、20 代が 40.5%と最も高く、50 代が 32.8%、60 代が 22%と、年代が進むにつれて移住希望が低くなる傾向にあった（図 6-5）。

図6-5　年代別移住意向



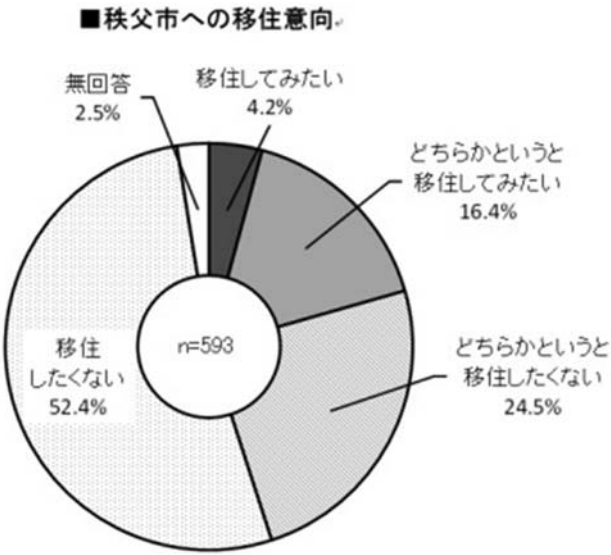
出典：豊島区「定住・地方移住等に関する区民意識調査報告書」2016 年 2 月

次に、「移住してみたい」「どちらかというと移住してみたい」と回答した 593 人に対し、秩父市への移住意向を聞いたところ、「移住したくない（秩父市以外へ移住希望）」が 52.4%と最も高く、「どちらかというと移住したくない」（24.5%）と合わせた「移住したくない」が 76.9%となっている。

一方、「（秩父市へ）移住してみたい」（4.2%）と「どちらかというと（秩父市へ）移住してみたい」（16.4%）を合わせた「（秩父市へ）移住してみたい」豊島区民は 20.6%（122 人）となっている（図 6-6）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図6-6　豊島区民の秩父市への移住意向



出典：豊島区「定住・地方移住等に関する区民意識調査報告書」2016 年 2 月

これらの調査結果から、区民の約 3 人に 1 人が地方への移住に興味がある「潜在的移住希望者」であり、秩父市へ移住に関心がある区民は、アンケート回答者全体の 6.7%いることがわかった。これは決して少ない数字であるとは捉えていない。

このことは、住まい、仕事、医療などの面で、地方の受け入れ態勢が整えば、相当数の都市部住民が地方へ移り住む可能性があることを示唆している。

（2）秩父市・豊島区協働ワークショップの実施

ア　ワークショップ実施概要

2016 年度は、秩父市と豊島区が今後どのように交流を深め、二地域居住を含めた秩父への移住へつなげていくかを検討するため、豊

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

島区と秩父市協働で「地方居住を考えるワークショップ」を開催した。

今回のワークショップでは、秩父市民と豊島区民が共同で地方居住について語り合ったところに特色がある。いきなり「どうしたら地方に移住したくなるか」というテーマにしてしまうと議論が進まないため、まず「どうすれば姉妹都市として交流が深まるか」を議論した。そのうえで「どうすれば秩父市が生涯活躍のまちとして住みたくなるまちになるか」を議論した。ワークショップの概要は以下のとおりである。

◎秩父市・豊島区協働「地方居住を考えるワークショップ」実施概要

第1回（7月23日）

基調講演「生涯活躍のまち、いつまでも輝けるひと」

講師：三菱総合研究所主席研究員

松田智生氏（日本版CCRC構想有識者会議委員）

第2回（7月30日）

秩父市現地視察　―秩父市を知る―

第3回（8月20日）グループワークその1

テーマ ①「豊島区と秩父市のお互いのまちの魅力を語ろう」

テーマ ②「どうすれば姉妹都市としての交流が深まるか」

第4回（8月27日）グループワークその2

テーマ ③「生涯活躍のまちとして住みたくなるまちづくりとは」

ワークショップ成果発表会（12月10日）

秩父市長、豊島区長に政策提案

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

イ　政策提案の概要

豊島区民（在住、在勤、在学）、秩父市推薦の市民等、立教大学セカンドステージ大学（50代からのシニア生涯学習プログラム）の学生、大正大学学生、豊島区内NPOなど42名の参加者から、秩父市の久喜市長と豊島区の高野区長に政策提案を行った（図6-7）。その概要は以下のとおりである。

生涯活躍のまちづくり提案（要旨）

秩父市長　久喜　邦康　様

豊島区長　高野　之夫　様

秩父市と豊島区の『生涯活躍のまちづくり』の今後のあり方について、次のとおり提案します。

「地方居住を考えるワークショップ」参加者一同

◎提案 1【住まい・生活】多世代が共生できる様々なニーズに合わせた住まい・コミュニティを形成する。

各世代の生活ステージに合った多様な住まいと、健康・医療施設や子どものための遊び場等、その周辺環境を整備したい。それに併せて、老若男女問わず移住者と秩父市民がスムーズに溶け込めるようなコミュニティを形成する。（例：秩父の家庭でのホームステイ、空き家活用など）

◎提案 2【地域交流・活性化】秩父＆豊島の『地域資源』を活かし継続的な交流の輪を広げる。

小学校間の交流の場づくりなど、若年層の出入りが増える取組みを強化する。秩父＆豊島でコラボイベントを企画し、季節を問わず豊島区民をはじめとする多くの人々が秩父へ訪れる施策を行う。「点の交流」から「線の交流」へと繋げることを目指す。（例：区民果樹園、誕生記念植樹、職員人事交流の実施など）

◎提案 3【生きがい―働く、学ぶ】秩父だからできる！誰もが活躍できる自己実現のまち

移住者の多様な働き方を支援する仕組み、システムを構築する。生涯活躍できる仕事と出会える環境を整えていきたい。また、多世代が知的好奇心を満たすことができる様々なジャンルの学習環境を創造する。特に「学びの場」だけでなく、「教える場」もつくることで、活躍の場を広げていきたい。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（例：秩父ならではの働く場を創出、大学のサテライトキャンパス設置）
『3 本の柱』実現に向けて！～『姉妹都市』としての情報発信・PR 強化等
　文化や自然など、お互いの魅力を相互に認識するための情報共有と魅力の発信を強化し、秩父の多様な魅力を「住みたくなるまち」、二地域居住、移住へと繋げていく。

この提案を受け、今後、秩父への「お試し移住」、秩父市職員と豊島区職員の人事交流などを検討する予定であり、ワークショップの成果が少しずつ形になりつつある。

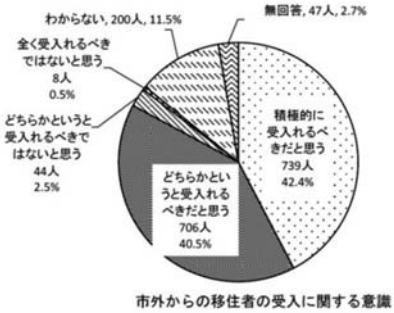
図6-7　ワークショップ成果発表会

左：豊島区長　右：秩父市長
出典：秩父市・豊島区「生涯活躍のまちづくり」ワークショップ報告書

（3）秩父市「移住・交流に関するアンケート」結果概要

2015 年度の豊島区民アンケートを受け、2016 年度は秩父市が市民アンケートを実施した。市民 5,000 人にアンケートを取り 1,744 人（58.1%）から回答があった。市外からの移住者の受入れについては、「積極的に受け入れるべき」「どちらかというと受け入れるべき」との回答が 82.9%となっている（図 6-8）。

図6-8　秩父市民の移住者受け入れ意識



出典：秩父市「移住・交流に関するアンケート」2016 年 10 月

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（4）「秩父市生涯活躍のまちづくり構想」（案）の概要

2015 年から本区と協議を重ね、また、ワークショップを実施した内容を踏まえ、秩父市では 2016 年度に「生涯活躍のまちづくり構想（案)」をとりまとめた。

「移住者像」として、

①健康な段階から移住、健康長寿を目指す人
②仕事や生涯学習等、社会活動に積極的に参加する「主体的な存在」
③地域社会に溶け込み多世代と交流・協働できる人

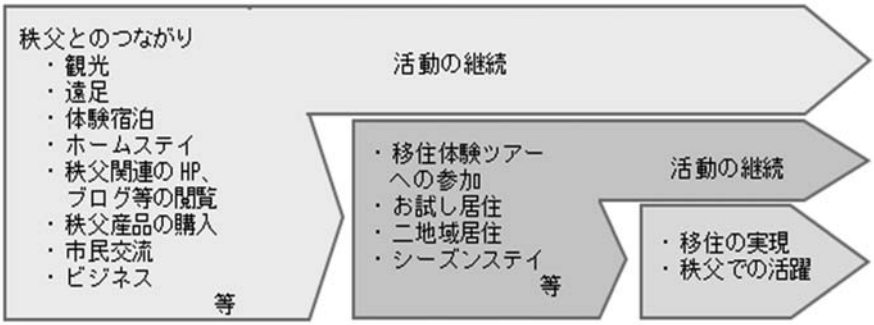
を掲げ、このような「移住者像実現に向けた基本課題」として、

①都市部住民を始めとする各年代層の多様なニーズに対応する「受入環境づくり」を行う。
②市民と連携し地域ぐるみで「仕事や社会活動の場づくり」を行う。
③住民の理解を深めながら「段階的な取組みの拡充」を行う。

の 3 つの課題があるとしている。

「段階的な移住促進への取組みイメージ」は下記のとおりである（図 6-9)。

図6-9　移住促進への段階的取組みイメージ



出典：秩父市「生涯活躍のまちづくり構想案」2016 年 11 月

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

また、生涯活躍のまちづくり構想推進のため、次のような2つの事業を柱とし、これを並行して検討を進めるとしている（表6-2）。

表6-2　秩父市生涯活躍のまちづくり構想推進のための事業

主にターゲットとする項目	1 総合事業（移住・交流促進）	2 モデル事業（拠点施設整備）
(1)年代・世代	・幅広い年代 （若者、子育て世代も含む） ※家族の形態（一人世帯・一人親世帯など）を問わない。	・主にアクティブシニア （中高年齢層） ※複合的施設の場合は、障がい者、若者も想定される。
(2)どこに住む人を呼び込むか	・幅広い地域から移住者を募集	・主に豊島区をはじめとする都市部や周辺住民
(3)事業対象地域	・秩父市全域 （空き家も活用したシェアハウス等含め当面、「二地域居住」を狙う）	・1つの事業エリア （施設の構築をめざす）
(4)提供サービス （基本機能）	・市内の既存提供サービスを拡充 （将来は拠点施設のサービスも含む）	・エリア（施設）内の拠点施設サービス

出典：秩父市「生涯活躍のまちづくり構想案」2016年11月

（5）「持続可能な生涯活躍のまち」へ

現在、様々な地域で検討されている生涯活躍のまち構想を見ると、福祉・健康政策というよりも「地方再生」の色合いが強いと感じる。

すなわち、地元事業者や地域医療機関、自治体、大学、金融機関など「産官学金」の様々な主体が連携し、その地域の特性に応じた魅力をアピールすることにより、他の地域から移住者（必ずしも高齢者に限らない）を呼び込み、持続可能な地域を再生するための取組みとなっているのである。

そうなると、「生涯活躍のまち」構想の対象が「シニア層」だと説明することに、あまり意味がなくなってくる。実際に、各地の生涯活躍のまち構想には、若者やファミリー層の移住を盛り込んでいるものが多く見受けられる。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

このようなまちづくり構想の流れは、若者が流出する地方にとっては、ごく自然なものであり、切実なものと思う。今回の秩父市とのワークショップ参加者の声も同様であり、秩父市の参加者からは、「若い働き手がほしい」という率直な声が上がった。

現在、各地の生涯活躍のまちづくり構想は、サービス付き高齢者住宅等の施設整備を伴うものが主流であるが、今回のワークショップ参加者の声を聞いていると、必ずしも、ハード整備ありきではないと感じた。

むしろ、まず秩父市民と豊島区民の「多世代交流」が大切で、移住に際しては、空き家活用、地元の病院ネットワークによる医療介護支援など、既存の地域資源を活用すれば良いという意見があった。移住者の働く場所をどう確保するかについても関心が高かった。地元の事業者と移住者との「雇用確保マッチング支援」が必要である。

要は、それぞれの地方が「産官学金」で知恵を絞り、その地域の魅力を最大限アピールし、都市部住民が「移住したくなるような受け入れ態勢」を作ることが重要である。秩父市とのワークショップ提案にあるように、若者も含む移住者に対する多様な働き方支援や学びの仕組みづくり、ファミリー世帯などへの居住・子育て支援こそ、生涯活躍のまちづくりの本質ではないだろうか。

その地域にふさわしい住まいと地域の温かい人々、美しい自然、生きがいが感じられる仕事や趣味の場がそこにあれば、都市部住民の中の潜在的移住希望者は、地方移住を実行に移すだろう。これこそが「持続可能な生涯活躍のまち」だと思う。

おわりに

おわりに、東京・特別区が取り組む「特別区全国連携プロジェク

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ト」について触れておきたい。

このプロジェクトは、東京 23 区が全国各地域に支えられて成り立っていることを踏まえ、様々な連携事業を通じ、それぞれの持つ魅力を高め、双方が成長することにより、日本全体の持続的な発展につなげようというものである。このプロジェクトの趣意書及び連携イメージは以下のとおりである（図 6-10）。

特別区全国連携プロジェクト趣意書

我が国は、人口減少社会を迎えるなかで、地域の崩壊や経済の衰退などが懸念されており、今まさに地域の活性化が求められています。国もこれを課題として位置づけ、「地方創生」に力を向けようとしています。

一方で、全国各地域の疲弊は地方税の偏在にも一因があるとして、国は、本来国が保障すべき地方財源を、地方税の一部を国税化し再配分することで財政調整を行い、さらに拡大しようとしています。自治体間が対立し財源を奪い合う構図は、本来の地方自治の姿ではなく、結果的に共倒れになりうる大変危険なことだと憂慮しています。

翻って東京・特別区は、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地域に支えられ成り立っています。全国各地域あっての東京であり、互いの良いところを活かし、学び、そして足りないところを補完しあって、東京、全国各地域が抱える課題を共に克服していかなければなりません。東京を含む全国各地域が、活き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄を図っていくことこそが今必要で、それが日本の元気につながると確信しています。

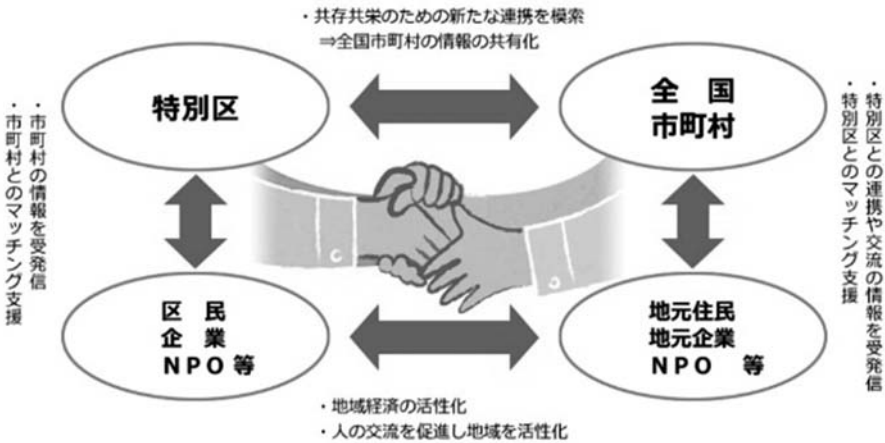
このような趣旨から特別区長会では、全国各地域との信頼関係・絆をさらに強化し双方が発展していくために、連携を深め、東京を含めた全国各地域の経済の活性化、そしてまちの元気につながるような取り組みとして、「特別区全国連携プロジェクト」を展開してまいります。

それぞれの地域が、自らの特長を活かし、活力あるまちづくりを展開していけるようホームページを立ち上げるなど、特別区は微力ながら努力してまいります。

平成 26 年 9 月 16 日　特別区長会

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図6-10　特別区全国連携イメージ図



出典：特別区全国連携ホームページより

活動の詳細については、全国連携プロジェクトのホームページ[2]をご覧いただきたいが、特色ある取組みとして、東京・特別区と地方の市町村会との「広域的連携」を取り上げたい。つまり、1 対 1 の自治体連携ではなく、「エリア対エリア」の連携である。2016 年度末現在、北海道町村会、青森県市長会・町村会、千葉県町村会、京都府市長会･町村会､及び広島県町村会と連携協定を締結している。

2016 年 10 月、12 月及び 2017 年 3 月、京都府市長会・町村会代表と東京・特別区代表とで連携協力推進委員会が開催された。その中で連携・協力に係る包括的な展望や構想、連携・協力の具体的な取組みなどが話し合われた。特別区全国連携ホームページに京都の特設コーナーを設けるなど､2017 年度から具体的な取組みがスタートする。

宮澤賢治は「世界がぜんたい　幸福にならないうちは　個人の幸

2　全国連携プロジェクトホームページ（http://collabo.tokyo-23city.or.jp/）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

福はあり得ない」と書いている（「農民芸術概論綱要」より）。少し例えが違うと言われるのを承知で、これを「地方もみんな幸福にならないうちは都会に住む人々の幸福もあり得ない」と言い換えてみたい。

彼が困っている人々に常に思いを馳せていたように、東京など都市部住民一人ひとりが、様々な地域の抱える課題の解決方法を共に模索し、共存共栄を図るための連携・取組みを息長く続けいかなければならない。簡単なことではないが、それが日本社会全体の活力創出につながっていくと確信している。微力ながら、本区も引き続き、様々な地域との連携を進めていきたい。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第７章

旧軍港４市の遠隔型連携

佐世保市政策推進センター長
檜槇　貢

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　ヘリテージツーリズムの旧軍港市

（1）日本遺産指定のインパクト

同時代的都市形成を進めた横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市の4 市が新たな遠隔型連携を開始している。そのきっかけは、近代化推進のシグナルとしての海軍拠点の鎮守府を主題とする、土木等の資源が日本遺産に認定されたことであった。名称は「鎮守府　横須賀・呉・佐世保・舞鶴～日本近代化の躍動を体感できるまち～」である。2016 年 4 月 25 日のことだった。ヘリテージツーリズム（産業遺産観光）の波は、すでに世界文化遺産の認定と活用として広がっていたが、かつての富国強兵を進める国家的プロジェクトを担った 4 市にも到達した[1]。

旧軍港 4 市（以下、「4 市」という。）にとって、戦後以降の大きなうねりの中で残された旧海軍とその関連施設は他の国内都市にはみられない難しい存在であった。国際情勢の激変にさらされる都市だった。米軍基地施設や防衛施設として使われている平和を守る防衛機能を都市内に配備されるものとなった。ヘリテージツーリズムとしての日本遺産認定は、明治期を中心に形成された戦前までの対象関係施設を、それまでの旧軍施設から近代史の博物的施設群へ転換させることになった。このことによって、4 市は都市形成の連続性を回復し旧軍施設とその活用スタイルを新たな観光資源として活用する道を拓くことになる。

この認定手続きは直接的には呉市によって行われた。もっとも、その申請提案等は 4 市共通のものということもあって、旧軍港市振

1　文化庁ホームページ参照。日本遺産認定は 2015 年度から始まり、2 年目の 2016 年度に指定された 19 遺産のうちの 1 つのシリアル型（ネットワーク型）＝複数の市町村にまたがってストーリーが展開されるものとして認定された。なお、佐世保市は同時に「日本磁器のふるさと　肥前～百花繚乱のやきもの散歩～」もシリアル型の対象市としても認定されている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

興協議会において事実上プロモートされた[2]。この協議会は 4 市のみで構成される東京所在の共同組織である。発足後 60 年を超えるしくみであって、これまで主に 4 市共同の国有軍用施設の転用等の活動を進めてきた。この点に着目すれば、協議会は 4 つの軍港都市をそれぞれの地域性に合わせて港湾部から都市を再生していく 4 市協働のしくみだといってよい。そこに蓄積された 4 市連携の活動と関係が土木建築遺産の日本遺産として認定された。4 市はよく似た都市構造と同時代性を軸として、4 市連携の新たな遠隔型観光事業を始めることとなった。その意義はこれまでの国有軍用施設の市民のための施設への転用といった施設単位ではなく、都市としての景観や風土・文化といった領域まで広がるという意味での「社会の転用」を進めることとなる。

（2）明治都市の旧軍港市

ここで 4 市の成立過程を概観しておこう。江戸末期から明治の初めにかけての頃の横須賀に我が国の軍港都市の起源がある。軍港都市の建設は、当時の人口 400 人の横須賀村に軍艦造船を目的に建設された製鉄所から始まった。1884 年（明治 17 年）12 月に鎮守府条例が制定され、我が国最初の鎮守府が横須賀に立地した。それを機に、造船・造機・造兵部の海軍工廠、クレーンや船渠等の港湾施設、海軍省下の機関学校、鎮守府直属の術科学校等の教育機関、医療施設まで置かれた。江戸期の海軍造船の村から鎮守府立地を境に明治期近代の軍港都市形成へと転換していくことになる。横須賀村は 1889 年 4 月には隣接する逸見村を合併して横須賀町となった[3]。海

2　2016 年 12 月 12 日に東京・虎ノ門の旧軍港 4 市振興協議会の川村事務局長への聞き取り調査により聴取。

3　高村聰史「横須賀の軍港化と地域住民」『地域のなかの軍隊 2　軍都としての帝都関東』吉川弘文館、2015 年 99～102 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

軍の最初のいわば城下町となった横須賀は、軍港都市としての機能を拡充するなかで首都東京とは海路で結ばれ、のちに横浜・東京に道路・鉄道おいてつながる自立する「明治都市」になった。

図7-1　横須賀港

図7-2　呉港

図7-3　佐世保港

図7-4　舞鶴港

出典：図 7-1 から図 7-4 はすべて「日本遺産申請文書様式 1-1」から転載

横須賀市に次いで、呉市と佐世保市が第 2、第 3 の軍港都市になった。そして、4 つ目には舞鶴市が選ばれた。呉市の中心となる旧宮原村は鎮守府立地以前に人口 1 万 7,000 人を超える人口を擁していた。呉の地域は既に瀬戸内漁業の集散地であって、市（いち）の

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

機能をもっていた[4]。だが、佐世保は横須賀ほどではないにしても、3,765 人の寒村に過ぎなかった[5]。また、舞鶴の鎮守府立地は、田辺藩の城下町の置かれていた旧舞鶴町の地域ではなく、そこに隣接する旧倉梯村と旧志楽村の地域への立地だった。このように鎮守府は社会的集積の少ない地域に立地し、造船・造兵関連技術や教育等の機能を核とした都市形成が進められた。

鎮守府と軍港都市は明治国家がまさに高度政策的に構築しようとした国家的プロジェクトの新都市であり、当時の国是であった富国強兵の近代化に向けてのいわば技術都市であった。鎮守府立地のねらいは日本列島周辺に設定されたそれぞれの海軍区の守備であり、緊急事態における艦艇部隊への合流をめざすものだった。4 つの鎮守府はその準備のための指揮命令系統の整った施設群であ

図7-5　海軍区と旧軍港４市の位置

出典：日本遺産申請文書様式２の１頁から転載

4　加えて、呉への立地は鎮台の置かれていた広島市への近接性が評価されたと言われている。上杉和央「軍都〈呉〉から平和産業都市〈呉〉へ」『地域のなかの軍隊５　中国・四国』吉川弘文館、2014 年、107 頁。

5　佐世保への立地の決め手は、港湾の地形、広さ、深さと大陸に近いという地理的条件だったといわれている。なお、鎮守府の開庁は 1889（明治 22）年 7 月 1 日で呉と同日だった。山口日都志・中島真澄「日本海軍と佐世保―軍港と工廠」『地域のなかの軍隊６　九州・沖縄・大陸・南方膨張の拠点』吉川弘文館、2015 年、78～79 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

って、軍港都市はそれを市民・地域社会とともに支えることが想定されていた。もっとも、明治期における寒村への隔絶した技術と秩序の上からの投入を地域社会として受けいれていくことは容易ではなく、軍と社会は分断化せざるをえないものとなった。このことが現象面では、軍港エリアとそれ以外のエリアとの「壁」をつくりだし、その一方で、「壁」のある社会の珍しさや面白さが軍港都市形成直後から観光資源ともなった。

例えば、呉市では軍用地への民間人の立ち入りは許可制であったし、軍の場所とその周辺の海岸線も地図に記されていなかった[6]。また、横須賀市では明治初期から軍港見学の観光客を集め、「横須賀繁盛記」といった観桜指南書が 1888 年に発売されていた。19 世紀、20 世紀の初期における軍港都市は呉市や横須賀市だけではなく、佐世保市や舞鶴市も同じような観光地だった[7]。

この 4 市は戦後も共通性の高い動きをすることになる。それは後述する平和産業港湾都市の実現に関することだった。また、4 市は重工業都市でもあった。明治の軍港都市は造船、造修等の大規模な製造業としての側面もあって、70 年代以降の産業構造の転換を経験し、今なお人口流出を続けているという共通性もある。戦後 71 年目に始まった文化庁・日本遺産の遠隔型 4 市連携による、ヘリテージツーリズムの認定も共通性を基礎としたものである。その一方で、巨大都市圏の一部の横須賀市、日本海側に開いている舞鶴市、広島市との関係が近い呉市、日本本土の最西端地域の佐世保市と 4 市はそれぞれ個性的である。

6　上杉和央「軍都〈呉〉から平和産業都市〈呉〉へ」『地域のなかの軍隊 5　中国・四国』吉川弘文館、2014 年、108～109 頁。

7　高村聰史「横須賀の軍港化と地域住民」『地域のなかの軍隊 2　軍都としての帝都関東』吉川弘文館、2016 年 104 頁。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表7-1　旧軍港4市の都市形成等の状況

都市	横須賀市（神奈川県）	呉市（広島県）	佐世保市（長崎県）	舞鶴市（京都府）
人口（2015）	404,423	228,552	255,439	83,990
面積（㎢）	100.8	352.8	426.1	342.1
都市格	中核市	中核市	中核市	中心都市（注）
都市形成の状況	1884年12月に鎮守府設置。造船所の村から海軍を支える工廠、港湾施設、関連の教育施設が設けられ、人口が増え都市化していく。横浜や東京との鉄道敷設による結接化により、別荘開発も進んだ。	1889年12月に鎮守府設置。設置以前に人口1万7,000人の市（いち）のある漁業基地だった。1905年に周辺の町村と合併して人口6万人の呉市が成立。海軍工廠の規模が大きい都市となった。	1889年7月に鎮守府設置（開庁）。狭い平地を碁盤の目をもつ都市建設が軍港整備と並行して進められた。1903年4月に人口5万人で市制施行。軍需物資の供給基地として発展した。	1901年10月に鎮守府開庁。田辺藩城下町の舞鶴町の隣に都市を形成。市街地は碁盤の目で区切られ、道路には戦艦・巡洋艦の名称がつけられた。
連携の概要	1954年4月に旧軍港市振興協議会設置。2016年6月に旧軍港市日本遺産活用推進協議会設置（事務局は旧軍港市振興協議会）			
備考	旧軍港内に米軍基地と海上自衛隊の基地。	旧軍港内に海上自衛隊の基地。一部、米軍施設もある。	旧軍港内に米軍基地と海上自衛隊の基地。	旧軍港内に海上自衛隊の基地がある。

注：舞鶴市は人口が比較的少ないので、中核市にはなっていないが、舞鶴港を中心とした広域的な都市圏の中心市である。舞鶴市を含む5市2町は2015年4月に中枢都市を定めない「京都府北部地域連携都市圏形成宣言」を行っている

出典：筆者作成

（3）ヘリテージツーリズムの広域展開という新たな鍵

1950年6月の憲法上の特別法の旧軍港市転換法の制定によって、4市は共通の都市像の「平和産業港湾都市」をめざすことになった。ところがまさにその時に、新たな軍港化の動きが始まっている。朝鮮戦争の勃発である。歴史のいたずらかであるのように、その後の東西冷戦等の国際情勢の変化によって4市は平和産業港湾都市の都

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

市像実現をわかりにくいものにしていく。

それでも遊休状態にあった市内の旧海軍施設の多くは転換された。戦後社会の新たな行政需要に対応して公共施設への転用や民間への払い下げ等が進められた。高度成長期、都市化等の社会的・経済的要請に施設面で応えることとなった。また、米軍基地や自衛隊の港湾利用も進んだ。

結果として、軍港都市に形成された軍と商（民間）との壁は残った。従来の軍の施設の多くは産業施設、教育文化施設、公園、水源地、上下水道、消防施設等に転換し、民間企業や団体への譲与等があったものの、米軍の駐留と海上警備隊・海上自衛隊の立地によって軍と商（民間）との壁は依然として存在することになった。

ヘリテージツーリズムとしての日本遺産の「鎮守府」認定はこの壁への新たな挑戦でもある。日本遺産は鎮守府とその関連施設を明治期近代文明を表現する産業遺産として再構築することであった。近代化過程における日本人の生活スタイルを掘り起こし、それらを地域社会に投影・連接することを通じての軍と商（民間）の壁を突き崩すことへの期待ではないのだろうか。

ただ、これも 4 市がバラバラに進めることとなっては、着実な成果を得られにくい。後述する旧軍港資産の転用で経験してきたような 4 市連携による対応が、新たなヘリテージツーリズム展開においても有効だということである。

2　旧軍港市転換の苦悩

（1）前史としての港湾機能の模索―佐世保市の事例を中心に―

終戦後において、4 つの軍港都市はそれまでの軍用財産の転換等に関して終戦後遠隔型連携のしくみを作った。その背景を理解する

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ために、1945年8月から旧軍港市転換法が制定される1950年6月までの 6 年間の軍用施設の転換状況を概括的にまとめておきたい。ここでは事例として佐世保市を取り上げる[8]。

1945年9月21日、米海軍を中心とする連合国軍に対して、佐世保鎮守府解体、武装解除、武器の引き渡し等が行われた。翌日には佐世保港内での漁船使用の許可が出され、23日からは国内の全ての船舶の航行制限が撤廃された。この時点で軍港佐世保はそのすべてが商港として活用される方向が打ち出された。

ついで、10月14日から1948年6月までの2年10か月にわたって、引揚復員輸送が行われた。その間、佐世保港には138万6,000余人の復員者が引揚げた。引揚者数は博多港に次いで国内で二番目に多い数であった。佐世保東岸の恵美須湾・浦頭港に上陸した引揚者は旧軍施設の消毒所で検疫を受け、針尾海兵団の兵舎で体を休めた。

旧海軍工廠の戦後最初の仕事はそんな復員船の船底清掃だった。1946 年 4 月には旧海軍工廠を管理する佐世保地方復員局営業部が廃止され、佐世保船舶工業株式会社が設立に向かった。また、同じ頃に旧海軍外郭団体の海仁会病院が市民病院となった。

当時の佐世保市政は港湾の軍利用が否定されているなかで、商港への転換を標榜していた。港湾部には検疫所、税関の出先機関、外国商船のための代理店が作られつつあった。

また、1947 年 8 月には佐世保港利用の利便性を考慮して、占領軍は旧日本海軍の所有していた小舟艇、雑船を大蔵省財務局に返還した。その際、非公式に佐世保港にあっては港内で使用することが条件とされたという。1947年12月に横須賀市で開催された旧軍港

8　資料には中本昭夫『佐世保港の戦後史』芸文堂、1984年を使うことにした。この資料は1945年8月から1955年までの戦後10年の佐世保港を中心とした佐世保戦後社会史である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

市長会から帰った当時の中田佐世保市長は貧しいのは旧軍港共通の悩みであって、埠頭建設等による佐世保港振興の必要性を語っていた。さらに、1948年4月には旧海軍施設を使用する貿易会社の西九州倉庫が誕生している。同じ頃に舞鶴市で開催された旧軍港市長会議では、4市長連名で国有財産（旧海軍施設等）の早期・低廉払い下げの政府陳情がなされている。

1949年4月には4市の市長・議長による旧軍港更生協議会が佐世保市で開かれた。旧海軍の国有財産の払下げでは、地域の意向への配慮が少ない当時の大蔵省の考え方へのけん制とともに、払下げに関しては価格の低廉評価と長期延納の要望等を求めるものであった。この年の12月には衆参両院議員有志70名によって、旧軍港地国有払下げに関する請願の法制化を求める「旧軍港市転換促進委員会」が結成された。その発案者は当時の佐世保市長であった。

それから半年後の1950年6月28日に、旧軍港市転換法に公布施行された。

（2）旧軍港市転換法とその運用

1950年は4市にとっては新たな都市像を担い始める年となった。佐世保市は、新年早々の1月中旬に、開催された市議会において都市としての平和宣言が承認され、市民とともに平和宣言を行っている。これは旧軍港市転換法による平和産業港湾都市への助走という位置づけの都市宣言でもあった。

旧軍港市転換法はこの年の4月に参議院本会議での全会一致、衆議院本会議での賛成多数でそれぞれ可決された。6月4日にはこの法律が4市という特定地域に適用される法律ということから憲法95条による住民投票が4市で実施された。4市ともに8割以上の賛成票を獲得していた。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

旧軍転換法は全 8 条の法律である。4 市それぞれに所在する旧軍財産をそれぞれの平和産業港湾都市にふさわしい施設等に転換するというものであって、その譲与（無償の譲り渡し）や貸付については減額、延納のあり方を示す手続法であった。

転換法施行直後の 7 月 1 日に、4 市は共同して「旧軍港市転換連絡事務局」を設置している。この法律が 4 市に広がっている旧海軍の土地、建物、工作物等の財産をそれまでとは違った普通の都市施設に切り替えるものであっただけに、4 市を横並びにするとともに、大蔵省財務局等の政府との交渉等が必須のものであった。そのための連絡事務局であった。10 月 1 日には横須賀市が、10 月 26 日には呉市が、12 月 25 日には佐世保市が、1951 年 5 月 1 日には舞鶴市がそれぞれ「転換事業計画」を策定した。また、前後するが、1951 年 11 月には衆参両院議員有志による「旧軍港市転換促進議員連盟」が設置されていた。

具体的な財産処分は旧軍港市国有財産処理審議会で処理されること（旧軍港市転換法第 6 条）になっており、1951 年の第 3 回の審議会から実際に軍用地が転換された。横須賀市における最初の案件は市が運営管理する運動公園の譲与を求めるものだった。呉市と佐世保市は中学校建設の用地だった。舞鶴市は中学校用地と市庁舎・議事堂だった。それ以降の審議会は年 2 回から 4 回ほどが開催され、旧軍財産の譲与や貸与が行われた。

1954 年 3 月には、国政上の関係で国会に関するすべての議員連盟が解散するということになって、旧軍港市の政治的サポーターとしての旧軍港市転換促進議員連盟も解散した。それに合わせるように旧軍港市転換連絡事務局も廃止された。あらためて旧軍港市転換法の実施と 4 市の振興のための組織として、1 か月後の 4 月に東京都内に 4 市主体の旧軍港市振興協議会が発足している。ここに自治

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

体主導の遠隔型連携を担う仕組みが生まれたといってよい。同時に、解散した旧軍港市転換促進議員連盟の国政議員のすべてがこの協議会に顧問としてかかわることになった。この段階で、軍用施設の転換の活動はそれまでの国政中心から自治体中心に移行したといってもいい。

旧軍港市国有財産処理審議会はその後も同じようなペースで開催されていた。その審議会は東京所在の関東財務局において行われていた。その点では、後述する東京に置かれた旧軍港市振興協議会の役割は大きいものだった。だが、対象となる件数も増え、1961 年 7 月からは一定の規模以下のものは地方幹事会の所管とし、関東以外の近畿、中国、北九州の各財務局においても審議会に準じるものが行われるようになった[9]。これで軍用施設の転換処理も進んだ。土地だけをみても、表 7-2 に示しているように、4 市分の合計で今後の処理を予定している用地を含めると 6,200 万㎡に及ぶ旧軍用地（転用対象には建物も含まれている）が対象となっている。2016 年 3 月末現在で、全体の 10％強の 637 万 2,000 ㎡が未転換施設用地となっている。旧軍用地転換の面積を市別にみると、舞鶴市が最も多く、それに佐世保市、横須賀市、呉市の順になっている。転用済みの土地の転換先に着目すると、舞鶴市の民間施設への転用が多い。また、横須賀市の公共施設への転用も顕著である。防衛施設への所管替えの面積は港湾部を中心に大きな米軍基地のある横須賀市と佐世保市が多い。

[9] 1961 年 5 月 25 日に開催された旧軍港市国有財産処理審議会において、予定価格が 1,000 万円以下の財産譲渡等、100 万円以下の財産譲与等は、4 市の属する地方の財務局で審議することになった。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表7-2　旧軍港市所在国有財産転用状況（土地のみ）

単位は千㎡

		横須賀市	呉市	佐世保市	舞鶴市	合計
転用済みのもの	公共施設	6,244 5,366	2,667 3,339	2,219 2,381	2,389 2,582	13,519 13,668
	民間施設	3,757 3,624	3,250 3,250	910 948	10,179 10,185	18,097 18,007
	防衛施設 （所管変）	2,813 2,814	775 775	2,789 2,761	2,212 2,212	8,589 8,562
	農地その他 （所管変）	2,239 2,239	1,467 1,467	1,810 1,810	2,531 2,539	8,047 8,055
	小　　計	15,053 14,043	8,159 8,831	7,728 7,900	17,311 17,518	48,251 48,292
今後処理	提供施設	3,372 3,372	237 237	3,788 3,881	0 —	7,397 7,490
	未転用施設	467 1,474	1,131 459	1,309 1,511	3,135 2,928	6,042 6,372
	小　　計	3,839 4,846	1,368 696	5,097 5,392	3,135 2,928	13,439 13,862
合　　計		18,892 18,889	9,527 9,527	12,825 13,292	20,446 20,446	61,690 62,154

注：上段の数値は 2009 年 3 月末現在であり、後段の数値は 2016 年 3 月末現在
出典：上段のデータは「旧軍港市転換法施行　60 年のあゆみ」から転載。下段のデータは旧軍港市振興協議会資料を基に筆者作成

（３）旧軍港市振興協議会の役割

4 市はそれぞれの地域的利益のために旧軍港市振興協議会を設け、その事務局を東京に置いた。その目的は①旧軍港転換法の実施と②旧軍港市振興諸方策を協議・推進すること（旧軍港市振興協議会規約第 3 条）とされた。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表7-3　旧軍港市振興協議会の主な事業（2016年4月現在）

事業名・相手先等		内　容	備　考
会議	正副会長会議	4市共通の国等への要望事項協議	4市持ち回り
	国有財産処理事務担当者会議	関東財務局主催の軍転審に付議する案件について4市の意見交換	4市持ち回り
連絡会議	防衛省周辺環境整備課	防衛補助事業促進関係	
	総務省固定資産税課	基地交付金・調整交付金関係	
	防衛省人事教育局	4市での退職自衛官再雇用問題	佐世保要望発端
	財務省理財局	軍転事務に関する意見交換	不定期開催
要望	正副会長会議事項	省庁政務三役に面会要望	
	基地交付金関係	総務省・財務省への増額要望	3年に1回
	特別交付税関係	総務省財政局財政課への要望	
軍転関係	旧軍港市国有財産処理審議会	関東財務局管財統括第1課が所管し審議会開催等を各市へ通知	各市の地方財務局調整終了前提
	旧軍港市転換法7条報告	国交省都市局、財務省理財局への転換事業報告	各市との連絡調整
旧軍港4市の近代化遺産活用		2014年度に4市長が推進合意。2015年度具体的検討・文化庁申請。2016年6月旧軍港四市日本遺産活用推進協議会発足。	

出典：旧軍港市振興協議会資料（2016年12月入手）を基に筆者作成

事務局運営は4市のうちで東京に最も近い横須賀市がリードしており、協議会会長は横須賀市長が務めてきた（ただし、2005年7月～2007年4月、2010年7月～2015年10月は佐世保市長が会長となっている）。事務局長は横須賀市職員が担当してきた。2016年3月現在の事務局は横須賀市派遣職員の事務局長以下、次長、主査は舞鶴市派遣であり、臨時職員1名で運営されている。この事務局は派遣職員の関係から横須賀市と舞鶴市の東京事務所機能も担って

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

いる。なお、呉市と佐世保市は別箇にそれぞれ東京事務所を設置しており、財政上の負担以外に側面から事務局活動を支援している。

旧軍港市振興協議会事務局の主要業務は表 7-3 のとおりである。軍転関係を中心に財務、防衛、自治といった関係省との窓口・連携活動を行っている。同時に首都東京における 4 市のためのいわゆる江戸屋敷的な機能を担っている。

3　旧軍港市におけるもう1つの都市経営

（1）行政需要への施設対応

旧軍事用財産の転用という事務事業がどのように進められたのかを明らかにすることは重要だが、これまでの 60 年余の期間で行われた実態を表現する十分な資料が手許にない。そのために抽象的にならざるを得ないが、4 市における行政サイドの動きを佐世保市の事例から検討してみたい[10]。

旧軍港市転換法は平和産業港湾都市という新しい都市像とそれにもとづく莫大な旧軍用財産の利用可能性を 4 市に与えた。戦災復興、戦後制度改革、その後の高度成長、都市化の進展、そして都市型社会へと我が国の都市行政は政策対応を進めた。4 市もその例外ではなかった。ただ、この 4 市が他の多くの国内都市と異なったのは、都心部を中心に行政資源として活用可能な土地、建物等があったということである。

佐世保市を事例にとろう。旧軍港市転換法によって取得した行政財産のリストによれば、2000 年 3 月末において、港湾部船客待合所、中央卸売市場、市営桟橋、産業会館敷地等の産業基盤施設、小中学

10　佐世保市「旧軍港市転換施行 50 年記念誌」（2000 年 6 月）、旧軍港市振興協議会「旧軍港市転換法施行　60 年のあゆみ」（2010 年 4 月）を手掛かりに当時の状況を俯瞰する。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

校、高校等、市民会館等の教育文化施設、公園、上水道、水源地、汚水処理場、公営住宅、消防庁舎等の生活環境関連施設が転用結果として上げられている。件数は、生活環境関連施設が多い。面積は、水道施設が転換面積の6割近くを占めており、公園緑地（17.3%）、教育文化（10.6%）、住宅（7.5%）が続いている[11]。そこには現在使われている公共施設や民間工場、テーマパーク（工業団地からの再転用のハウステンボス用地）等も含まれている。

表7-2に示しているように、2009年3月末で転用面積が大きいのは舞鶴市であり、佐世保市は横須賀市についで3番目の規模となっている。

（2）旧軍港市の軍転行政ネットワーク

ところで、佐世保市におけるこの種の事務事業は企画系の部署で行われた。1975年以降の佐世保市におけるこれらの当該事務事業の担当部署は次の通りである（いずれも設置の年月）。

1975年8月　市長公室基地対策課
1977年4月　市長公室秘書課秘書渉外係
1985年4月　企画調整部渉外軍転室
2003年8月　基地対策室基地対策課
2008年4月　基地政策局（現在まで続いている）

これらは全庁的な計画行政の組織でもある。事業部門からの必要な用地や施設の要望が上がる。その用途や機能的な配置、手順等が協議され事業が決められる。それらを踏まえて転換計画が作成され、4市が連携して旧軍港市国有財産処理審議会にかけられ、新たな行

[11] 佐世保市役所企画調整部基地対策課『旧軍港市転換法施行50周年記念誌』2000年、3頁、10～15頁を参照。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

政サービス機能に転換させていった。このことは行政運営上においての企画機能の展開だといっていい。通常の都市行政に設けられている企画とは別に、もう1つの企画調整が進められたということができる。

ここでの企画調整機能は首長を中心とするトップ層の意思決定過程を含む、下層部から上層部までの調整機能であって、それと同時に、対外的には4市間における情報共有と関係省庁等への対抗も進めた。そのしくみとしては先にふれた旧軍港市振興協議会が重要であった。

（3）旧軍港市の新たなマネジメント

「4市で何か新しいことができないだろうか」。そんな問いかけが4市の正副会長会議であったといわれている。2015年の夏ごろのことである[12]。それまで4市は旧軍財産の活用、防災、16年を超えるグルメ交流等を連携しながら行ってきたが、新たに連携する事業や活動が求められていた。その背景には、全国各地で地方創生の総合戦略の策定が進められており、地域の魅力を発信する動きが広がっていたこともある。

そんななかで、提案され申請まで進めることとされたのは、本章の冒頭にふれたヘリテージツーリズムの日本遺産の認定誘致だった。2016年4月25日には、2016年度認定の19件の1つとして、4市連携の提案が日本遺産となった。

この年の6月には「旧軍港市日本遺産活用推進協議会」がそれまでの旧軍港市振興協議会内に置かれた。会長には舞鶴市長がなり、各市3名以内で構成する運営委員会が設置された。佐世保市からの

12　2016年12月13日の旧軍港市振興協議会事務局における川村局長へのインタビューによる。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

運営委員には観光担当と社会教育担当の課長がなった。また、各地の観光協会、商工会議所等で構成する横須賀部会、呉部会、佐世保部会、舞鶴部会が組織された。表 7-4 は日本遺産展開に関する旧軍港 4 市の事業計画である。

表7-4　日本遺産展開の事業計画

	目　　標	事業イメージ
2016 年度	魅力発信・周知	日本遺産ウィーク、ガイドブック、フェステイバルの東京開催
2017 年度	連携・交流・人材育成	観光ガイドの育成・交流、4 市統一案内デザイン整備
2018 年度	海外情報発信	連携によるインバウンド観光、4 市クルーズ事業、教育旅行、海外との連携
2019 年度以降	都市連携	4 市連携ツーリズム、食をテーマにした産業連携、市民交流、海軍文化を活かしたまちのブランド化

出典：旧軍港市振興協議会資料から筆者作成

4　これからの4市連携の可能性

（1）4つの都市連携の位置

4 つの都市は明治期の軍港都市としての発足から戦後の平和産業港湾都市への移行、そして 100 年余にわたる都市としての盛衰を共有してきた。そしていま辿りついているのは、4 市が国内都市とは異なる独自の歴史性と都市機能を活用した観光振興である。その核に日本遺産というヘリテージツーリズムを置いたことによって、市民と行政を巻き込んだ新たな遠隔型観光連携が始まっている。

また、4 市間にはその連携が公共施設の整備や民間への用地譲与等都市経営の次元に係るものであっただけに、近隣自治体との連携もかかわりは薄くない。都市建設段階から平和産業港湾都市、そし

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

てそれらすべてを観光化するという動きを4市は共有してきた。この事実とそれを支える関係は 4 市にとっての大きな資産でもある。情報通信や交通移動のインフラが広くいきわたり、地理的空間的規定力が弱まった現代社会において、この4市のつながりは観光だけではなく ICT を活用した独自の二地域居住等が期待できるものと考えたい[13]。

（2）今後の展開可能性

4 市間における最近の動きとしての遠隔型連携に新たなかたちの可能性がある。本章を閉じるに当たって2つだけ指摘しておきたい。1 つは住民次元のものである。例えば、退職自衛官の再就職と定住化というテーマである。自衛官は比較的早期に退職するものであって、それまで培った技能等を活かした再雇用と家族定住は4市共通のテーマである。

もう1つは自治体行政次元のものである。自治体における政策展開においても4市間には共通性が多い。軍港都市から平和産業港湾都市への移行、自衛隊の基地機能の設置と拡大、米軍基地と関係市民活動対応等4市間において、すべてではないにしても、行政サービスは少なからず共通している。4 市間で事務事業の連携が進められてもいいのではないかと思われる。例えば、事務事業の外部評価は多くの自治体において難しい課題となっているが、4 市間での導入は実践されてもいいテーマではないだろうか。もっとも、この事業連携は著者のアイデアに過ぎない。

いずれにしても、軍港都市という国是を担って建設された4市の歴史的共通性、平和産業港湾都市という都市転換プロセスの類似性

13　檜槇貢「遠隔地連携による都市力形成の可能性　地理的近接性に頼らぬ、もう1つの広域連携」『地方行政（2016年7月28日）』時事通信社、13頁

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

を今後の都市経営に生かす工夫が求められている。明治の城下町は100年余の年月を超えてようやく都市としての成熟の道を歩み始めたものとみたい。

【参考文献】

・愛知大学三遠南信地域連携センター編『越境地域の視点』2014年
・飯塚一幸「軍拡・軍縮と舞鶴鎮守府―三舞鶴町の盛衰」『地域のなかの軍隊4　古都・商都の軍隊　近畿』吉川弘文館、2015年
・上杉和央「軍都〈呉〉から平和産業都市〈呉〉へ」『地域のなかの軍隊5　中国・四国』吉川弘文館、2014年
・大杉覚「都市自治体と農山村自治体と協働」『田園　回帰4　交響する都市と農山村　対流型社会が生まれる』農文協、2016年
・旧軍港市振興協議会事務局『旧軍港市転換法施行60年のあゆみ』2014年
・坂根嘉弘・小野寺香月「軍港・鎮守府・海軍工廠」『地域のなかの軍隊8　日本の軍隊を知る　基礎知識編』吉川弘文館、2015年
・佐世保市企画調整部基地対策課『旧軍港市転換法施行 50 周年記念誌』2000年
・高村聰史「横須賀の軍港化と地域住民」『地域のなかの軍隊 2　軍都としての帝都　関東』吉川弘文館、2015年
・中本昭夫『佐世保港の戦後史』芸文堂、1984年
・檜槇貢「遠隔地連携による都市力形成の可能性　地理的近接性に頼らぬ、もう1つの広域連携」『地方行政（2016年7月28日）』時事通信社
・山口日都志・中島真澄「日本海軍と佐世保―軍港と工廠」『地域のなかの軍隊6　九州・沖縄・大陸・南方膨張の拠点』吉川弘文館、2015年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第８章

新潟県南魚沼市の遠隔連携に関する取組み

日本都市センター研究員

千葉　尚樹

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

はじめに

新潟県南魚沼市は、新潟県南部に位置し、群馬県に面する一般市である。2004年に南魚沼郡六日町と大和町の新設合併により市制を施行し、翌年2005年には塩沢町を編入合併した。人口は約6万人であり、面積は約585㎢となっている。

図8-1　新潟県における南魚沼市の位置

出典：南魚沼市『市政施行10周年南魚沼市勢要覧』2014年

南魚沼市の人口は、2040年には現在の8割程度の約4万8,000人にまで減少すると予想されている[1]。そのため、雇用対策や定住促進等を通じて人口減少に対応するとともに、将来像である「自然・人・産業の和で築く安心のまち」を実現するため、全国に先駆け2014年から「南魚沼版CCRC構想」[2]を推進している。

本稿[3]では、南魚沼市へのヒアリング調査の結果をもとに、南魚沼版CCRC構想の強みや特徴、計画の実施状況及びその他の移住政策について整理していくこととする。

1　国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（2013年3月推計）。

2　内閣官房「まち・ひと・しごと創生総合戦略」により検討が開始された、「東京圏をはじめとする地域の高齢者が、希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、地域住民や多世代と交流しながら健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくり」をめざす構想である。生涯活躍のまち構想ともいう。

3　2016年10月4日に南魚沼市を訪問し、同市総務部地方創生推進室に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

1　南魚沼版CCRC構想

（1）南魚沼版CCRC構想の概要

南魚沼版 CCRC 構想は、移住者と、既存住民や地元企業等の地域における様々な主体との交流によって、新たな産業と雇用の創出やコミュニティの形成につなげようとする取組みである。新たな産業と雇用を生み出すことにより、地域の若者の流出抑制や更なる移住・定住をめざしている。

CCRC 構想の主な対象者は、第 2 の人生を大都市以外で選択しようとする東京圏等在住のアクティブシニアである。特に、①健康時から南魚沼市に居住し、居住後も健康維持活動に意欲的に取り組める人材、②地域で仕事に就きながら社会活動や、生涯学習などに積極的に参加できる人材、③地域に溶け込み多世代・多文化と交流・協働しながらまちづくりに活躍できる人材を広く募っている。

（2）南魚沼版CCRC構想の強み

南魚沼版 CCRC 構想では、以下の 4 点を強みととらえ、その活用を図っている。

ア　高い交通利便性

南魚沼市は、太平洋側と日本海側を結ぶ交通の大動脈が集中しており、上越新幹線や関越自動車道などの高速交通網が整備されている。特に東京からの交通利便性が高く、東京駅から新幹線を利用すると約 1 時間半で、CCRC 構想候補地の最寄り駅である浦佐駅に到着する。自動車を利用した場合でも、練馬インターチェンジから関越自動車道を利用して約 2 時間で大和スマートインターチェンジに到着する。交通アクセスの良さは、南魚沼市と東京圏を生活拠点と

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

する二地域居住も候補として考えることが可能となり、様々なライフスタイルに合致した移住方法を選択できる。

イ　豊かな自然環境

東京都に近いながらも、日本海特有の豊かな自然があるため、巻機山や八海山に代表される風光明媚な四季折々の景色を楽しむことができる。戦国武将直江兼続にゆかりのある寺社仏閣や旧跡といった観光名所[4]も多い。さらに、雪国ならではの文化を体験でき、スキー・スノーボードといったウインタースポーツや、市内13か所の温泉施設を満喫することができる。

また、清らかな雪解け水は水質に優れているため、南魚沼産コシヒカリに代表されるように稲作が盛んである。そのほか、市内の歴史を持つ3つの酒蔵で酒造される日本酒など、特産品の数々を生み出している。

ビジネス経験や、人的ネットワークを有するアクティブシニアが移住してくることにより、豊富な自然や食の資源を活用した6次産業や観光産業等の分野でのビジネス交流が展開される可能性がある。

ウ　高度医療を核とした地域医療

南魚沼市内に3つの公的な医療機関があり、南魚沼市立ゆきぐに大和病院と南魚沼市民病院は、互いに連携を図りながら、地域医療システム[5]の中核として機能する施設である。南魚沼市立ゆきぐに大和病院の病床数は40床であり、南魚沼市民病院は140床となっている。

また、魚沼基幹病院は病床数454床を有する公設民営病院として、

4　南魚沼市内に直江兼続公伝世館、坂戸城跡、雲洞庵等を擁する。

5　それぞれの機関が関係する法令、条例、規則などを遵守しながらも、互いに強調し連携することにより、市民の健康増進と地域包括医療の推進を図っている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

2015 年 6 月に完成した。全国から研修医を受け入れ、地域医療の担い手となる医師の育成を重要な役割のひとつとして取り組んでいる。さらに、地域完結型医療をめざし、最新の医療設備と24時間救命救急センターが設置されており、南魚沼・魚沼地域の医療再編における中核的な施設となっている。CCRC 構想では、移住者に関する食事や運動指導など健康寿命の延伸に係る事業の展開や、健康ビッグデータの蓄積と解析を通じた研究・開発の拠点となることが期待されている。

エ　教育機関との密接な連携

南魚沼市内には、2 つの高等教育機関がある。国際大学は、1982 年に日本初の大学院大学として誕生し、開学当初から全ての授業が英語で行われている。学生の大半（約 85%）を外国人留学生が占めており、原則として浦佐キャンパス内の寮で生活していることもあって、地域住民と活発に交流している。そのため、アクティブシニアとの交流を通じて、国際感覚を有する人材の育成や、南魚沼市へのグローバル企業誘致等、国際ビジネス環境の創造につながることが期待されている。

もう 1 つの高等教育機関である北里大学保健衛生専門学院は、国際大学と同じく 1982 年に設置され、臨床検査技師、管理栄養士、看護師・保健師、臨床工学技士を育成している。今までは卒業生を受け入れる地元の病院が少なく、卒業生は大都市圏や自身の出身地に流出していたが、CCRC 構想を契機に、地元の魚沼基幹病院での受け入れも期待されている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

2　南魚沼版CCRC構想の実施状況

（1）シニア向け住宅の整備

当面の目標として、視察時点では 2019 年までに 200 戸 400 人規模のアクティブシニアの移住をめざしている。そのため、まず第 1 期として 2017 年 9 月を目途に、50 戸 100 人が生活可能なシニア向け住宅を建設予定である。あわせて、予定地周辺のバリアフリー空間の整備を行うことで、受け入れ態勢の強化を図っている。

建設地の選定に当たっては、買い物や医療に関するサービスへのアクセスが適度な距離、すなわち徒歩圏内に収まっていることが大きな基準となった。この基準は、南魚沼版 CCRC 構想の主なターゲットとしている、首都圏に在住する年齢 50～65 歳約 4,000 人を対象としたアンケートの実施結果を反映したものである。

検討の結果、駅や病院から1 ㎞程度の場所にある、八色の森公園[6]周辺にシニア向け住宅を建設することになった。こうした利便性の高い建設地は、「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」[7]のモデルイメージで想定されている地域に近いものとなっている。

（2）お試し居住の実施

CCRC 構想の推進に伴い、2015 年から、南魚沼市への移住を検討している人を対象に「お試し居住」を行っている。実際に 1 週間程度居住し、国際大学の学生との交流や、地域の行事への参加を通じて、移住後の生活のイメージを持ってもらう狙いがある。

2015 年は、お試し居住を夏に企画したが、「実際に住むことを想

6　園内にはぶどう菜園、ワイナリー、炊事場、美術館を擁し、年間をとおして祭りなどの行事も盛んである。

7　人口減少高齢化社会の到来に対応するため、地域全体で生活を支える社会の実現をめざし、国土交通省により 2014 年に策定された。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

定し、一番厳しい冬の時期に移住体験をしたい」との問い合わせもあり、応募がなかった。この反省点を踏まえ、2016年は実施期間を1月から3月とし、滞在期間を1日から最長7日間の中で自由に選択できるようにした。冬の時期に設定したことにより、「お試し」との名称ではあるものの、本格的な南魚沼市の生活を体験することが可能となっている。実施結果は、11組12名の参加があり、シニア向け住宅建設後に移住したいといった声も聞かれたという。

（3）南魚沼版CCRC構想に対する反応

南魚沼市の地元市民に対しては、CCRC構想の推進を市の方針として決定してから、市長自ら市内16会場で開催した市政懇談会の場で説明を行った。さらに、シニア住向け住宅の建設予定地となっている八色の森公園周辺地域には、個別の説明会を開催するなど、市民の理解を得るための活動を積極的に行っている。

CCRC構想に対しては、高齢者が大勢移住してくることによって、医療や介護に関して市民の負担が増加することを不安視する市民も多い。そのため、すぐに介護が必要となる人が移住してくるわけではなく、移住による経済効果や市民税などの税収の方が大きくなる見込みであることを説明している。また、移住者に対して市有地を提供してほしくないといった反対の声もある。たとえば、シニア向け住宅の建設地を市営グラウンドにすることについては反対意見が出ていた。しかし、市有地をシニア向け住宅に使う予定はないため、施設は民間事業者が設置し、市有地には整備しないことで市民に理解を求めている。

このように、市民に対して様々な場面で説明を行ってきたこともあって、徐々にCCRC構想についての理解を得られているという。移住者の増加に向けて、受け入れ側の意識開発・意識啓発がいっそ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

う重要となってくるため、今後は受け入れに当たっての心構えや体制などを議論していく予定である。

議会においても CCRC 構想はたびたび話題になっており、特にシニア向け住宅の整備に関する質問が多い。そのため、公共インフラを市が整備し、施設の整備や運営は民間事業者が行う計画であり、市と民間事業者の役割分担が明確である旨の説明を行っている。また、今後のスケジュールについての質問も多い。2017 年 9 月にシニア向け住宅の運営が開始する予定となっているため、作業スケジュールの遅れや移住者の確保への懸念など運営開始に向け関心が高まっている。スケジュールについては、現在施設の整備が予定どおり進んでおり、今後も維持していくとのことであった。一方で、移住者の確保が出来なかった場合のリスク分担や補填については現在検討中であり、今後の課題となっている。

3　移住政策について

南魚沼市は、同市の求める人材に対する移住促進を行っていることから、南魚沼版 CCRC 構想と関連する取組みとして、2 つの移住支援政策を実施している。

（1）南魚沼市セカンドライフ塾

セカンドライフと地方移住を検討する 50 歳以上を参加対象とした、全 4 回の「南魚沼市セカンドライフ塾」を開催している。①自分の経験、職歴を生かしたい、②新しいことにチャレンジしたい、③悠々自適に過ごしたい人材が、地域関係者とのマッチングを図る研修プログラムとなっている。CCRC 構想に関する説明や移住経験者からの体験談の発表をもとに、参加者同士の意見交換を行うこと

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

で移住者の活躍機会について学んでいく。

参加者からは、悠々自適でゆっくり過ごす生活より、就業や起業をしたいといった声が多く聞かれ、就労意欲のある者が多数を占める結果になっているという（表 8-1）。

表8-1　セカンドライフ塾参加者数

	第 1 回	第 2 回	第 3 回	第 4 回
男	22 人	12 人	5 人	5 人
女	6 人	2 人	1 人	3 人
計	28 人	14 人	6 人	8 人

注：第 1～3 回は東京でのセミナー。第 4 回は南魚沼市での現地交流会
出典：南魚沼市提供資料を基に筆者作成

（2）南魚沼市グローカル人材育成塾

地域とグローバル市場をつなぐ取組みとして、全 4 回の「南魚沼市グローカル人材育成塾」が開催している。「グローバルな発想でローカルな移住生活」をスローガンに様々な世代を対象としており、南魚沼市を拠点としてグローバル市場で活躍する人材へのキャリアアップを支援するプログラムとなっている（表 8-2）。

表8-2　グローカル人材育成塾参加者数

	第 1 回	第 2 回 A	第 2 回 B	第 3 回 A	第 3 回 B	第 4 回
男	18 人	7 人	5 人	2 人	4 人	3 人
女	11 人	2 人	6 人	0 人	3 人	2 人
計	29 人	9 人	11 人	2 人	7 人	5 人

注：第 1～3 回は東京でのセミナー。第 4 回は南魚沼市での現地交流会
注：それぞれの回の A と B は同内容である
出典：南魚沼市提供資料を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

プログラムの内容は、①南魚沼市でグローカルビジネスを展開する地域企業が抱える課題に基づいたケーススタディ研修、②ケーススタディ研修での結果を南魚沼市、地域企業、教育機関に対して発表するビジネスアイデアコンテストの実施、③市内のグローカル人材ニーズのある地域企業との交流会等でのマッチングとなっている。以上のプログラムを実施しながら、南魚沼市での就業・起業の可能性を検討する参加者を支援している。

おわりに

これまで見てきたように南魚沼市では、全国で先駆けとなる自治体における CCRC 構想を実現するために、同市の強みを用いて移住検討者に呼びかけを行っている。本書の関心である遠隔型連携に引きつけると、南魚沼市では、首都圏の自治体等との連携により CCRC 構想を推進していくことは現段階では計画していない。しかし、内閣官房の「生涯活躍のまち形成支援チーム」[8]が支援する先行事例支援対象自治体[9]に選ばれており、同様に先行事例支援対象となっている自治体との情報交換や、その他の CCRC 構想を検討している自治体からの視察を受け入れるなど、新たな交流が生まれているのも事実である。今後は、こうした関係を基に、自治体間の連携に発展させていきたいとの考えを持っているという。

本稿で紹介した CCRC 構想に関する取組みは、今後 CCRC 構想を推進しようとする他の自治体においても参考になる点が多いといえるだろう。

8　内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部事務局」が生涯活躍のまち構想の普及に向けて、具体的な課題を検討するために設置したワーキングチーム。

9　岩手県雫石町、新潟県南魚沼市、石川県輪島市、山梨県都留市、長野県佐久市、鳥取県南部町、福岡県北九州市の 7 市町。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

【参考文献】

・南魚沼市『南魚沼市民ガイドブック 2014』2014 年
・南魚沼市『南魚沼版 CCRC 構想　カレッジリンク・新設移住型』2016 年
・南魚沼市『南魚沼版 CCRC 構想～多世代が輝くプラチナタウンの実現に向けて～』2015 年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第９章

岩手県陸前高田市の遠隔連携に関する取組み

日本都市センター研究員

千葉　尚樹

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

はじめに

岩手県陸前高田市は、岩手県南東部の太平洋に面した三陸海岸に位置する一般市である。人口は約2万人であり、面積は約232㎢となっている。2011年3月11日に発生した東日本大震災において、陸前高田市では震度6弱を観測するとともに、大津波によって甚大な被害を受けた。最大津波浸水高17.6m、津波浸水面積13㎢を記録した大津波により、同市内の全8,069世帯のうち、約5割となる4,041世帯が被災したのである[1]。市庁舎や消防庁舎等の公共施設や、商業・観光などの拠点となっていた中心部を含め市の広範囲が壊滅的な被害を受けたのみならず、68名の正規職員が犠牲となり、特に中堅幹部職員を多く失ってしまったため、行政機能が完全に麻痺してしまった。

図9-1　岩手県における陸前高田市の位置

出典：陸前高田市『陸前高田市東日本大震災検証報告書』2016年

こうした被害から、陸前高田市は復興に向け東日本大震災の猛威や恐ろしい経験をもとに、津波防災や減災への教訓を活かし被災者の生活再建や地域産業の再生と発展をめざすため、陸前高田市震災

[1] 陸前高田市『陸前高田市東日本大震災検証報告書』2014年。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

復興計画を策定した。復興計画は、「世界に誇れる美しいまち」、「ひとを育て、命と絆を守るまち」、「活力あふれるまちの創造」の３つを基本理念としている。現在、復興計画は展開期[2]に位置づけられ、将来に向けた希望と夢と安心をもてる新しいまちの整備が進められている。

東日本大震災において、陸前高田市は、愛知県名古屋市から「丸ごと支援」を受けた。丸ごと支援の名称のとおり、多くの部署にまたがる総合的な支援が行われ、復興への大きな力となった。そして現在では、復興が進むなかで、両市の関係は支援・受援の関係から徐々に双方向の交流関係へと変化している。

本稿[3]では、陸前高田市へのヒアリング調査の結果をもとに、同市への名古屋市による「丸ごと支援」の支援内容や受援体制、その後の交流状況について遠隔型連携に関する取組みを整理していくこととする。

1　丸ごと支援について

（1）丸ごと支援の経緯

東日本大震災以前から、陸前高田市と名古屋市との間で災害時相互応援協定や友好都市等が締結されていたわけではない。名古屋市は、総務省及び全国市長会・全国町村会のスキーム[4]では宮城県仙台市の支援に当たることになっており、総務省の要請に基づき震災直

2　陸前高田市震災復興計画は目標期間を 2011～2018 年度として策定し、2011～2013 年度を基盤整備期、2014～2018 年度を展開期と位置づけている。

3　2016 年 11 月 11 日に陸前高田市を訪問し、同市企画部企画政策課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

4　総務省がとりまとめとなり、全国市長会・全国町村会の協力を得て、全国の市区町村から被災市町村に対する職員派遣スキームを構築した。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

後から仙台市へ職員派遣などの災害応急活動を行った。

その一方で、市長を本部長とする名古屋市被災地域支援本部では、東日本大震災の甚大な被害を受けて、総務省と全国市長会・全国町村会のスキームに加えて、名古屋市として独自の支援活動を行うことを当初から検討していた。そこで、被災地の被害状況をより詳細に把握し、災害対応支援活動の対応方針を決定するために、陸前高田市を含む岩手県沿岸部[5]に3度にわたり先遣隊を派遣し、状況の確認及び情報収集を行うべく調査を重ねた。

調査を進めていくなかで、陸前高田市が特に壊滅的な被害を受けていることが判明した。そのため、先遣隊からの報告等を受けた名古屋市長は、支援の準備を急ぎ、発災から約1か月後の4月7日に、陸前高田市に対して広範囲にわたる支援を行うことを正式に決定した。

（2）陸前高田市への職員派遣実績

支援を開始した当初は、派遣期間が 1、2 か月と短期間の職員が多数を占めていたことから、派遣期間満了とともに頻繁に事務の引き継ぎを行っていたが、引き継ぎに時間を要してしまい、本来業務の停滞が懸念された。そのため、支援の効率性を高めるため、両市の間で調整を行った結果、震災の翌年となる 2012 年度から、年単位での職員派遣が実現することとなった。

派遣された職員は、保健師や災害支援関係で派遣された職員が特に多いが、「丸ごと支援」の名称のとおり住民票の交付から復興計画の策定まで、全33部署にわたる総合的な支援となった[6]。そのため、名古屋市では、派遣職員を管理する統括的立場の職員も同時に陸前高田市へ派遣している。また、保健師については、阪神・淡路大震

5　宮古市、大船渡市、一関市、陸前高田市、釜石市、大槌町、山田町など。
6　名古屋市『東日本大震災に係る被災地支援活動記録集～平成23年3月11日から2年間の取り組み～』2013年、10頁

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

災や新潟県中越大震災での支援を経験した職員が中心に派遣されており、災害時対応のノウハウが生かされ、質の高い支援となった点も特徴として挙げられる。

なお、復興の進展にともなって、名古屋市の支援内容は公共施設や道路などのインフラ整備に変化しており、復興計画の推進業務を担う職員の派遣が増加している（表 9-1）。

表9-1　名古屋市による陸前高田市への職員派遣実績

年度	延べ派遣職員数	派遣職員の主な職務内容
2011 年度	144 名	保健業務や災害支援を中心に総合的支援
2012 年度	13 名	復興計画や防災関係等
2013 年度	13 名	復興計画や学校施設の復旧業務等
2014 年度	10 名	復興計画推進（インフラ整備等）
2015 年度	8 名	復興計画推進（インフラ整備等）
2016 年度	8 名	復興計画推進（インフラ整備等）

出典：陸前高田市提供資料を基に筆者作成

（3）陸前高田市の受援体制から

このように、丸ごと支援において、陸前高田市は名古屋市から多数の職員の派遣を受けたが、はじめから受け入れが円滑に行われたわけではない。既に述べたように、陸前高田市では多くの職員が犠牲となり、深刻な人員不足に陥っていたため、市内の被害状況を十分に把握できておらず、支援自治体に対して、どういった業務を依頼すべきかの判断が困難になっていたのである。また、市中心部が壊滅的な被害を受けたために、派遣職員の宿泊先の確保も容易ではなかった。陸前高田市近郊の宿泊施設も、すでに他自治体の応援職員やボランティア、業者等により満室となっていた。こうした状況のなかで、陸前高田市が対応することは人員不足もあり困難であったため、名古屋市が独自に一関市の借家を借り上げることで、派遣

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

職員の宿泊先を確保することができたという。

陸前高田市の事例は、今後の大規模災害発生に備え、事前に受援体制の整備を行っていく必要があることを改めて示すものである。災害時に支援を受ける際には、最低限の生活環境や執務環境を整備しない限り、支援要請を行うことすら難しい。そのため、支援要請や受け入れの準備などの受援業務の手順の整理や、災害発生時における庁内各部署の役割の明確化、統括する担当者の指定、支援物資の調達や物流に関する体制などを事前に整理していくことが求められる。東日本大震災を受けて、受援計画の策定を進める自治体が増えつつある。今後は、全国の自治体において受援体制の構築がより一層推進される必要があるだろう。

（4）受援側からみた従来型支援との比較

陸前高田市は、名古屋市の丸ごと支援のほか、総務省及び全国市長会・全国町村会のスキームでの支援も受けていた。そこで、丸ごと支援とスキーム支援を受援側の視点で比較してみると、まず丸ごと支援の利点として、住民票の交付窓口から復興計画の策定まで、1 つの自治体から細部にわたって行き届いた支援を受けることができる点が挙げられる。また、水平的な支援である、垂直的なスキーム支援に比べて意思決定が早いこと、さらには同自治体間で多数の職員交流が図られるため、自治体同士の結びつきが強くなることも利点である。

一方で、スキーム支援にも利点がある。それは、災害時のスキームがあらかじめ決まっていることである。陸前高田市は幸いにして名古屋市からの丸ごと支援を受けることができたが、陸前高田市では、東日本大震災発生当時に友好都市や災害時相互応援協定等を締結しておらず、他の自治体から支援が得られるか不透明な状況であ

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

った。とりわけ広域的災害においては、被災自治体がくまなく支援を得ることができるスキーム支援の必要性は大きい。また、2011年から2016年にかけて全国36の地方自治体から職員が派遣されている[7]ため、様々な地域の職員と交流関係を築くことができ、全国に交流を広げることも可能である。

以上のように、受援側からすると、双方に利点があり、どちらか一方の支援のみで良いというわけではない。そのため、可能な限り様々な支援が重層的に行われることが重要だろう。

ただし、陸前高田市は震災の被害が大きく、大勢の職員を失ってしまった点や庁舎が全壊した点が他の被災自治体と異なっている点に留意が必要である。行政機能が麻痺した陸前高田市では、丸ごと支援のような総合的な支援が極めて有効であったが、被災状況によって有効な支援体制は異なることがあり得るため、すべての被災自治体において丸ごと支援が有効であるとは限らない。したがって、個々の事情に合致した支援のあり方が検討される必要がある。

2　支援から交流へ

陸前高田市と名古屋市は、2014年10月に友好都市協定を締結している。復興が進展するなかで、両市の関係は支援側と受援側の関係から、交流や親睦を深める関係に変わりつつある。そこで、以下では、現在両市で取組みが進められている交流事業を紹介していくこととする。

（1）子ども達の交流事業

被災により修学旅行に行けなくなった子どもや、不自由な環境で

7　陸前高田市『派遣状況一覧表（年度別）』2016年。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表9-2　子ども達を名古屋市へ招待するプロジェクト及び絆協定実施状況

子ども達を名古屋市へ招待するプロジェクト

年度	名古屋市への招待人数
2011 年度	280 名（4 校、生徒 227 名、教員等 53 名）
2012 年度	140 名（3 校、生徒 115 名、教員等 25 名）

絆協定

年度	陸前高田市交流団	名古屋市交流団
2013 年度	20 名（4 校）	36 名（36 校）
2014 年度	20 名（4 校）	37 名（37 校）
2015 年度	20 名（4 校）	37 名（37 校）
2016 年度	20 名（4 校）	36 名（36 校）

出典：陸前高田市提供資料を基に筆者作成

学校生活を送っている陸前高田市の子どもを名古屋市へ招待することを目的に、2011 年に「陸前高田市の子ども達を名古屋市へ招待するプロジェクト実行委員会」が発足された。

このプロジェクトは、市内観光施設の見学や就労体験、名古屋市民との交流等を実施し、両市の友好と親睦を深める取組みであり、名古屋市民や市内企業から寄附金を原資としている点も特徴的である。2011、2012 年度に実施し、陸前高田市内の中学校から全 420 名が名古屋市に招待されている（表 9-2）。

その後の 2013 年度からは、本格的な連携事業を行うため、両市の教育委員会において「絆協定」が締結された。そして、当初の名古屋市への招待から相互の訪問に変わり、交流を深めるだけでなく、防災学習や産業学習など両市の将来のまちづくりを担う人材育成を図るものとなっている。両市の教育委員会による実行委員会が設立され、両市の負担金のほか、市民・企業からの寄付金によって事業が運営されている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）産業交流事業

産業交流事業は、陸前高田市への事業進出や雇用創出を検討している名古屋市内の企業を対象として、2011年に始まった事業である。陸前高田市の企業と名古屋市の企業のマッチングを図ることで、陸前高田市の産業復興を支援する目的で開始された。マッチングの事例として、①名古屋市内の卸業者・小売・飲食業者との商談仲介、②陸前高田市での介護事業の立ち上げに関する陸前高田市との連絡調整、③名古屋市団体等からの寄付について、陸前高田市の希望に沿った調整などがこれまでに行われている。

この産業支援事業は、名古屋市が設置した「陸前高田産業支援デスク」が中心となって取り組んでいる。さらなる産業振興をめざして、民間レベルの交流を活性化させ、両市の企業間でのマッチングを図るなどの販路開拓に向けた支援事業を続けている。このほか、陸前高田市産業まつりなど互いの市が主催するイベントにおいて、物産品コーナーを設けて地元商工業者との交流を図るといった活動も併せて行っている。

おわりに

これまで見てきたように、陸前高田市では、東日本大震災において名古屋市から丸ごと支援を受けたことを契機として、遠隔型連携が進められている。両市は、友好都市協定を締結してからまだ2年程度であるが、子どもの交流や産業交流などの交流事業が生まれつつある。このように様々な交流事業が実施に移されている背景として、職員同士の顔が見える関係が構築されていることを挙げることができる。丸ごと支援において、多くの名古屋市職員が長期にわたって陸前高田市に滞在し、陸前高田市の職員と業務を共にすること

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

となった。現在でも、公私ともに両市の職員同士の交流が続いているという。このような両市の職員のネットワークのなかで、様々な連携のアイデアが生まれ、事業の企画へと結びついている。両市は、5 周年や 10 周年の節目で大きなイベントの開催を視野に入れており、今後もさらに両市の連携が広がっていくことが期待される。

東海・東南海・南海地震や首都直下地震など、大規模災害の発生が予測されている。災害大国である日本においては、いずれの自治体も大規模災害の被災地となる可能性があり、本稿で指摘した受援体制の構築という課題は、多くの自治体において共通するものである。こうしたなかで、東日本大震災の教訓から学ぶことが改めて重要となっている。本稿で紹介した事例が、都市自治体の防災・危機管理担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考文献】

・伊藤哲也「災害時における自治体間の職員派遣」『都市問題』2015 年、106 巻 10 号
・栗田但馬「震災復興と自治体職員―マンパワー不足の対策と政策課題―」『環境と公害』2015 年、45 巻 2 号
・名古屋市『東日本大震災に係る被災地支援活動記録集～平成 23 年 3 月 11 日から 2 年間の取り組み～』2013 年
・陸前高田市『陸前高田市震災復興計画』2012 年
・陸前高田市『陸前高田市東日本大震災検証報告書』2014 年
・陸前高田市『派遣状況一覧表（年度別）』2016 年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第10章

大阪府泉佐野市の遠隔連携に関する取組み

日本都市センター研究員

千葉　尚樹

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

はじめに

大阪府泉佐野市は大阪府の泉南地域に位置し、人口は約10万人、面積は約 57 ㎢の規模を有する一般市である。南部に金剛生駒紀泉国定公園に指定された和泉山脈を擁し、美しい山河や緑あふれる恵まれた自然環境にあり、商業・工業・農業・漁業がそれぞれバランスよく栄えてきた。近年は関西国際空港の開港及び周辺のインフラ整備等により、沿岸部の埋め立て地であるりんくうタウンを中心として訪問人口が増加しており、観光業やサービス業といった新たな産業が盛んになりつつある。このような状況のなかで、世界と日本を結ぶ玄関都市として、21世紀にふさわしい国際都市をめざしてまちづくりに取り組んでいる。

2015年に策定された「泉佐野市まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、「本市の立地性や海・山・田園などの自然環境、観光資源をより活かした産業振興施策を展開することによって、安定した雇用の創出をめざす」ことを市の基本目標の1つとして掲げている。泉佐野市では、この目標実現のための具体的な施策として、青森県弘前市との遠隔型連携により、農業分野での就労支援である

図10-1　大阪府における泉佐野市の位置

出典：泉佐野市『市勢要覧』2016年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」（以下、「就労支援カレッジ事業」という。）を実施している。

この就労支援カレッジ事業の実施に当たって、中核的な役割を果たしているのがＡ´ワーク創造館[1]である。Ａ´ワーク創造館は、多様な職業教育機会を提供する施設として、基礎及び実践的なスキルの向上を目的とした職業訓練機関である。非正規雇用の増加や産業構造の変革など急激に変化する雇用環境に対応するため、職業訓練に地域就労支援事業など就労支援の新たな動きを取り入れることで新たな価値を生み出し、職業訓練を通じて大阪を元気にすることを目的に、2009年に運営が開始された。具体的には、様々な求職者や企業に向けて数多くの講座や実務訓練を行っているほか、泉佐野市からの委託を受け、就労支援カレッジ事業を実施している。

有効求人倍率が各地で高くなっているが、そのデータはあくまで働く意欲のある者を対象にした数値であり、そこには働く意欲のない者、自立できておらず働けない者が考慮されていない。そのため、Ａ´ワーク創造館では、就労の意思はあるものの、自身の職業イメージや働く目標、適性等に自信が持てず、雇用労働市場で求職者として積極的に行動ができない者への就労支援を推進するために、様々な活動を行っている。

なお、Ａ´ワーク創造館には、就労支援カレッジ事業の先駆けとなる、大阪府豊中市と高知県土佐町の連携による就労支援[2]に携わった経験を持つ職員が働いており、就労支援担当として泉佐野市と弘前市との就労支援カレッジ事業に携わることで、ノウハウの提供を

1　正式名称を「大阪地域職業訓練センター」という。

2　豊中市が行う就労相談を通じて、失業者や生活困窮者などの就労の困難な人々が土佐町等で支援を受けながら農業体験研修ができる「都市から農業へ就業拡大サポート事業」を 2013 年度より実施している。就労支援をベースにした都市から農村への移住・就農を促進する就労支援のモデルとなっている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

行っている。

本稿[3]では、泉佐野市及びA´ワーク創造館へのヒアリング調査の結果をもとに、遠隔型連携による就労支援カレッジ事業の展開について、事業内容や事業実績などを紹介する。

1　就労支援カレッジ事業について

（1）事業の目的

若者の農業における就労支援に取り組んでいる泉佐野市と、農業従事者の後継者不足が深刻化している青森県弘前市が連携し、①就労経験の少ない若年者等への就労支援を行うことにより労働力の底上げに資すること、②農業従事者の担い手不足の解消に努めること、③農業の6次産業化の促進を図ること、④都市部から泉佐野市、泉佐野市から弘前市への移住、または二地域居住などの都市間移転による働き方を実現させ、地方移住や交流人口の増加を促進することの4点を主な目的として事業に取り組んでいる。

（2）事業の内容

就労支援カレッジ事業は、2015年12月から開始されたものである。泉佐野市は、A´ワーク創造館とNPO法人おおさか若者就労支援機構及び株式会社泉州アグリの3団体によって構成される「泉佐野アグリカレッジ共同企業体」に業務委託し、大阪市などの大都市圏周辺に在住する就農希望者や、就労経験の少ない若者等を泉佐野市で受け入れ、泉佐野市の農地を研修の場として、職業訓練を行っ

[3]　2016年11月22日に泉佐野市生活産業部まちの活性課及びA´ワーク創造館就労支援室を訪問、実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、調査先の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ている。

この事業は、ニートや引きこもりの若者の就労を支援しているのが特徴である。そのため個々の状況や能力に応じ、体験学習を中心とした農業分野における就労支援プログラムを個別に構築している。さらに、研修生に対してそのプログラムに基づいた就労支援を行うことで「働く」という自覚と誇りを持たせ、就労へとつなげている。

また、希望する就労支援プログラム修了者には、弘前市との連携により、弘前市のリンゴ農家への実践的な職場体験（1 週間の短期間コースや 2、3 週間の体験コース）を実施している。リンゴ農家での職場体験者は泉佐野市で就職先を探すことはもちろん、弘前市に移住し農業を始めることも可能となっており、選択の幅が広がることになる。

泉佐野アグリカレッジ共同企業体は、就労支援の仕組みづくりに関する支援を行うとともに、泉佐野と弘前市、リンゴ農園などの関係者の間に入って、職場体験者受け入れのノウハウ提供や職業訓練に関する調整役を担っている。

（3）事業の実績

就労支援カレッジ事業を開始してから、調査時点である 2016 年 10 月までの 10 か月の間、事業に関する相談者数が 165 名、泉佐野市での職場体験者数が 118 名、弘前市で職場体験者数が 54 名を数えている。さらに、3 名がプログラム終了後に就労を果たしている（表 10-1）。

表10-1　就労支援カレッジ事業 事業実績

2015 年 12 月～2016 年 10 月	
相談者数	165 名
職場体験者数（泉佐野市）	118 名
農業体験者数（弘前市）	54 名
就労者数（泉佐野市）	3 名

出典：泉佐野市提供資料を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

広報活動は、事業開始当初は広告チラシが主な周知方法となっていたが、若者が主なターゲットであることから、ホームページやSNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）での呼びかけを強化し、併せてインターネットでの申し込み受付を開始した結果、若者を中心とした希望者が増加している。その一方で、多くの職場体験者は就労相談窓口を経由して就労支援カレッジ事業へ参加している。そのため、今後は説明会を開催するなど対面での周知の機会を増やすことにより、更なる希望者を募っていく予定であるという。

2　遠隔型連携に関する今後の展望について

（1）就労支援カレッジ事業の今後

現在、泉佐野市では、弘前市との連携を深めていくとともに、新たな連携の相手方として石川県加賀市との調整を進めている。加賀市は温泉、観光地として有名であるため、名産である梨を作りながら、冬は人手が不足している旅館等の宿泊施設で働くといったことも視野に入れ、事業開始に向けた動きを活発化させている。

将来的には、地方に研修先を複数持つことにより、就職先の幅を広げていきながら、就農希望者と農業の担い手を必要とする地方とのマッチングによる手数料収入や 6 次産業化による販路拡大など、新たなビジネスモデルを構築していくことで、事業の独立化をめざしているという。

（2）特産品協定

泉佐野市には関西国際空港があるため、国内外から多くの観光客が訪れる。この利点を活かし、各自治体と特産品協定を結び、観光客に地域の特産品を PR する拠点を関西国際空港内に設けるべく、

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

調整を進めている。特産品は農産物には限らず、展示から販売まで幅広く行っていくなど、ヒト・モノ・情報の交流を検討している。

この協定は、就労支援カレッジ事業で縁のある弘前市や加賀市と締結する方向で調整が進んでいる。また、市長自ら全国市長会や青年市長会の会議など色々な場面で積極的に呼びかけており、現在、10 自治体[4]と特産品協定締結を実現している。今後、更に連携先を増やし、2017 年 3 月に PR 拠点のオープンをめざしている。

（3）地方就労・自立支援事業推進プラットフォーム

地方自治体の就労支援及び自立支援に関しては、希望者の就労・生活の選択肢の増加など、1 自治体だけでの取組みでは解決が難しい問題が存在する。そうしたなかで、同じ志を持った自治体が連携して就労・自立支援事業に取り組む体制の確保や情報の共有を目的に、泉佐野市、弘前市、島根県浜田市の 3 市長が呼びかけ人となり、プラットフォーム形成への参加を呼びかけている[5]。2016 年 6 月から呼びかけを開始し、40 を超える自治体が参加を表明しており、自治体からの問い合わせも 60 件を超えているという。

A´ワーク創造館は自治体・地域間の交流や協力等を活性化させるために、窓口として参加希望自治体との調整を行っている。さらに、プラットフォームに関する自治体からの問い合わせ対応等の実務的な運営にも関わっている。

今後、プラットフォーム形成により、就労・自立支援事業に取り組むために必要な知識、ノウハウ等を学ぶ場、自治体の情報交換を行える場を提供していくことを目指している。プラットフォーム参

4　特産品協定締結自治体は増加しており、本章執筆の 2017 年 2 月末では 20 自治体に拡大している。

5　3 市長に加賀市長も加わり、自立就労支援や地方創生関係者も参画することで、自治体連携推進会議としてプラットフォームの整備に着手している（http://lg-plat.jp/）。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

加自治体は、そうした知識・情報を得たうえで、それぞれの自治体において企業や事業者が、適切に支援対象者を受け入れられる環境の整備やニーズの把握、相談体制の確立を図っていくことが期待される。

おわりに

泉佐野市の遠隔型連携の取組みとして、就労支援カレッジ事業、特産品協定、プラットフォームを中心に紹介してきた。特に就労支援カレッジ事業は、ニートや引きこもり等の自立支援も含んだ就労支援を行うことによる、新たな人材開発や人材確保のモデルとして期待されている。これらはまだ始まったばかりの取組みということもあり、今後どのように事業として成功するかは、泉佐野市とA´ワーク創造館の間の連携をいかに緊密にしていくかにかかっている。とはいえ、これらの取組みは、農業従事者の不足している自治体のみならず、都市部の自治体においても連携手法や就労支援事業での活用法など参考となる点が多いのではないだろうか。

【参考文献】

・濱田健司「生活困窮者の農業就労訓練に関する地域間連携～新たな農福連携モデル～」共済総研レポート No.146、2016 年
・泉佐野市『市勢要覧』2016 年
・泉佐野市『都市と地方を結ぶ就労支援カレッジ事業について』2016 年
・弘前市、泉佐野市、浜田市『地方就労・自立支援事業推進プラットフォームへの参加について（呼びかけ）』2016 年

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第11章

東京都杉並区の遠隔連携に関する取組み

日本都市センター研究員

千葉　尚樹

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

はじめに

杉並区は、東京都 23 区西部に位置する特別区である。人口は約 55 万人であり、面積は約 34 ㎢となっている。

これまで、杉並区は交流自治体[1]との間で教育・災害対策・スポーツ・文化をはじめ様々な分野での交流事業を行っている。さらに、交流事業で培った経験を活かし、都市と地方の共存・共栄を図る観点から、災害時における自治体間の水平的な支援の仕組みである自治体スクラム支援や、静岡県南伊豆町との共同事業である特別養護老人ホーム（以下、「特養」という。）整備に取り組んでいる。

本稿[2]では、杉並区へのヒアリング調査の結果をもとに、杉並区におけるこれらの特徴的な遠隔型連携の取組みについて整理することとしたい。

図11-1　東京都における杉並区の位置

出典：杉並区『区勢概要』2015 年

1　国内 10 自治体、海外 3 都市と交流を深めている。

2　2016 年 12 月 1 日に杉並区を訪問、実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同区の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

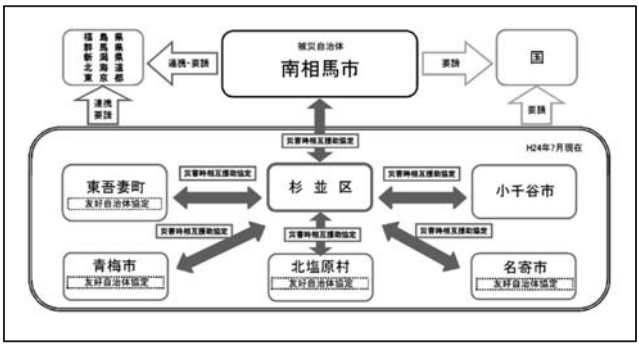
1　自治体スクラム支援について

杉並区における遠隔型連携の特徴的な取組みとして、まず挙げることができるのが、東日本大震災における南相馬市への「自治体スクラム支援」である。以下では、スクラム支援を行うこととなった経緯や、南相馬市への継続的な支援を行うために設置された「自治体スクラム支援会議」の活動内容について概観したい。

（1）支援の経緯と自治体スクラム支援会議の設置

杉並区と南相馬市は古くから交流があり、「災害時相互援助協定」[3]を締結していた。東日本大震災の際に、被災した南相馬市に対して、杉並区が当時災害協定を結んでいた自治体[4]と連携して支援したことが、自治体スクラム支援の始まりとなっている。自治体スクラム支援は、南相馬市と直接災害時相互援助協定を締結していない自治体が、杉並区をハブとすることによって支援を行った点に特徴がある（図 11-2）。

図11-2　自治体スクラム支援の概要図



出典：杉並区ホームページ「自治体スクラム支援の仕組み」

3　2005 年に旧原町市と災害時相互援助協定を締結し、2007 年に市町村合併によって市制施行した南相馬市と再締結した。

4　北海道名寄市、群馬県東吾妻町、新潟県小千谷市の 3 自治体である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

南相馬市への支援に当たっては、地域コミュニティを維持し分散化させないこと、一日も早い安定した生活を確保すること、交流自治体が直接支援することを目的として、救援物資の提供や集団避難の受け入れなどの活動が行われた。

南相馬市は、地震、津波、原子力発電所事故によって甚大な被害を受けており、当初から、復旧・復興までの道のりが長期化することが予想されていた。そこで、自治体間連携による支援体制を今後も継続しつつ、時宜に即した支援内容の検討を行っていくとともに、被災地に対する国の早急な財政措置の要請や災害救助法制の見直し要望などを図っていくために、杉並区の呼びかけによって「自治体スクラム支援会議」が立ち上げられた。

自治体スクラム支援会議は、当初5自治体によって立ち上げられたが、第6回会議からは新たに2自治体[5]が参加し、現在7自治体で構成されている（表11-1）。

表11-1　自治体スクラム支援会議参加自治体

	参加自治体	初参加年月日
①	北海道名寄市	2011年4月8日（第1回）
②	福島県南相馬市	2011年4月8日（第1回）
③	福島県北塩原村	2012年7月28日（第6回）
④	群馬県東吾妻町	2011年4月8日（第1回）
⑤	東京都杉並区	2011年4月8日（第1回）
⑥	東京都青梅市	2012年7月28日（第6回）
⑦	新潟県小千谷市	2011年4月8日（第1回）

出典：杉並区「自治体スクラム支援会議のあゆみ」を基に筆者作成

（2）会議の内容

自治体スクラム支援会議は、各自治体の首長が一堂に会する会議である。第1回会議では、首相官邸を訪問し、自治体スクラム支援を新しい自治体間連携の仕組みとして位置づけ、財政措置を含めた国からの支援対象とすることを要請した。さらに、今後起こり得る大災害に備えた支援体制を確立するための連携強化を呼びかけると

5　福島県北塩原村、東京都青梅市の2自治体である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ともに、国に基礎自治体間の水平的支援に係る法整備の要望も行った。

その結果、要請が一部取り入れられる形で、災害対策基本法の改正に反映されている。さらに、財政的支援の体制構築について、現在も全国市長会を通じて国に継続的な要請を行っている。

第2回会議以降、自治体スクラム支援会議では、南相馬市に対する支援のあり方や国への要請内容を中心に議論がされているが、東日本大震災から約1年が経過した2012年2月開催の第5回会議からは、これらの議論に加えて、今後の大災害に備えるための自治体間連携のあり方等についても意見交換を行っている（表11-2）。

表11-2　自治体スクラム支援会議開催記録

	開催日	テーマ・内容（主なもの）	開催場所
第1回 第2回	2011年4月8日	・「自治体スクラム支援」に対する支援要請	杉並区 首相官邸
第3回	2011年5月15日	・各自治体における支援の取組み ・これからの支援と国への課題	南相馬市
第4回	2011年7月23日	・この間の取組みの成果と課題 ・南相馬市の復興に向けた現状と課題、国への要請	南相馬市
第5回	2012年2月5日	・「水平的支援」の法制化と仕組みの充実に向けた取組みについて ・今後のスクラム支援会議について	小千谷市
第6回	2012年7月28日	・水平的支援の促進について ・基礎自治体間の水平的支援に係る法整備の要望	南相馬市
第7回	2013年6月1日	・支援会議参加自治体間での連携強化について	北塩原村
第8回	2014年5月23日	・小千谷市の復興までの道筋と課題について ・南相馬市の復興への取組みの現状と課題について ・意見交換「2つの大震災から学ぶ」	東吾妻町
第9回	2015年7月10日	・南相馬市の復興の現状と課題を踏まえた支援の継続について ・防災力向上に向けた具体的な相互連携の次の段階について	名寄市

出典：杉並区「自治体スクラム支援会議のあゆみ」を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

自治体スクラム支援会議における議論の結果、実際に災害時における自治体間の相互支援の仕組みの整備につながっている。その具体的な事例として、2013年4月に各自治体において制定された「災害時における相互支援に関する条例」[6]がある。この条例は、会議参加自治体で条文が統一されており、これまで首長の権限でそれぞれの自治体が行ってきた被災地支援を「自治体の業務」として位置づけ、さらには支援に係る財政支出等の法的根拠を明確にすることで、援助要請や被災地支援を迅速かつ的確に行えるようにしている。

このほか、自治体スクラム支援会議の参加自治体の防災担当所管課が参集する担当者会議を2012年から年1～2回開催し、具体的な事務や運用に関する議論を行っている。担当者会議では、南相馬市の支援をきっかけに各自治体の受援体制の見直しを図る必要があるとの意見が出され、新たな受援体制を構築するために、2016年から災害時の支援受援計画を自治体スクラム支援参加自治体で作成することとなった。さらに、①災害発生時に被災自治体に連絡を行う窓口自治体をあらかじめ決定しておくこと、②衛星電話等を駆使し、連絡方法を多様化することで、迅速な連絡を可能にするホットラインを構築すること、③備蓄品の内容をあらかじめ各自治体で情報共有することにより、どの自治体が被災しても必要な物資をすぐに供給できるようにしておくことなどが、現在担当者会議において議論され、実現に向けた取組みが進められている。その一方で、物資支援だけではなく、人的支援を早期に実現していくための体制づくりが課題として残されており、担当者会議では、被災自治体への職員派遣体制の構築について今後検討を進める予定であるという。

6　2013年4月に名寄市、南相馬市、東吾妻町、小千谷市、杉並区の5自治体がそれぞれ施行した。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

2　南伊豆町との特別養護老人ホーム整備について

杉並区では、「自治体スクラム支援会議」による防災分野での連携に加えて、南伊豆町との福祉分野での連携も進められている。以下では、全国で初めての取組みである南伊豆町との連携による特養整備について、経過や論点を整理しつつ今後の課題を展望していくこととする。

（1）南伊豆町との交流の歴史

杉並区は、杉並区立小学校に在籍する病虚弱児童等の転地療養のための区立全寮制養護小学校として、1974 年に南伊豆町内に「南伊豆健康学園」（以下、「健康学園」という。）を開園するなど、古くから南伊豆町との交流が盛んであった。1980 年には、健康学園の隣接地に区立小学校の移動教室「弓ヶ浜学園」を開設しており、杉並区の区立小学校に在籍する児童の移動教室が長年にわたり行われ、区立小学校卒業生には大変馴染みのある施設となっている。弓ヶ浜学園は 2002 年に宿泊施設「弓ヶ浜クラブ」として民営化しており、移動教室の経験者が成人後、家族連れで観光に利用する例も多く、一般利用者として年間約 4,500 人[7]が利用している。

また、2012 年には両自治体の間で災害時相互援助協定を締結しており、南伊豆町は現在、自治体スクラム支援会議の正式な参加自治体とはなっていないものの、同じく災害時相互援助協定を結んでいる忍野村とともに、オブザーバーとして参加している。

さらに、その他の交流事業として、杉並区役所等での観光物産展の開催や南伊豆町への観光ツアーを実施するなど、杉並区と南伊豆町は、長年にわたって密接な交流が続けられている。

7　杉並区『自治体間連携による南伊豆町との特別養護老人ホームの整備について』2016 年。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）特別養護老人ホーム整備の主な経過

杉並区では、特養の待機者が多いことが問題となっており、現在は、約 1,200 人の区民が入所を希望している。要介護認定者は今後も増加することが予想されており、特養の整備が急務となっている。

そうしたなかで、2010 年に「杉並版事業仕分け」により、医学の進歩や環境の変化などから当初の目的を終えたことを理由に健康学園の閉園を決定した。南伊豆町も特養に対するニーズがあることに加え、これまでの交流や健康学園が無くなったことによる経済的な損失等から、健康学園跡地への特養整備に向けた議論が加速した。翌年 2011 年には、静岡県・南伊豆町・杉並区の 3 者意見交換を実施し、特養の整備に関して、費用負担等についての論点整理が複数回にわたって行われている（表 11-3）。

表11-3　特養整備の主な経過

2010 年	11 月	杉並版「事業仕分け」により健康学園廃止の決定
2011 年	1 月	南伊豆町・静岡県へ特養検討を説明
	6 月	静岡県・南伊豆町・杉並区の 3 者意見交換　①
2012 年	2 月	静岡県・南伊豆町・杉並区の 3 者意見交換　②
2013 年	9 月	南伊豆健康学園跡地に係る津波対策等検討委員会設置
2014 年	1 月	津波対策検討のまとめ
	1 月	静岡県・厚労省老健局へ他候補地を含む共同整備について報告
	3 月	東京都へ他候補地を含む共同整備について報告
	8 月	町有地での健康福祉センターとの共同整備の方針決定
	12 月	自治体間連携による特養整備の基本合意書締結
2015 年	3 月	自治体間連携による特養整備の覚書・確認書の締結
	8 月	特養建設・運営事業者の決定
2016 年	11 月	特養建設工事着工
2018 年	1 月	特養開設（予定）

出典：杉並区『杉並区―南伊豆町　特別養護老人ホーム整備計画の主な経過』を基に筆者作成

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

一方で、健康学園跡地は海沿いに位置することから、静岡県第4次地震被害想定[8]において津波被害の浸水域に想定されている。そこで、杉並区は、「南伊豆健康学園跡地に係る津波対策等検討委員会」を設置し、津波への対策などを検討していたが、南伊豆町から町有地を活用した町の健康福祉センターとの共同整備の提案があった。入所者の安全確保や利便性への配慮、整備コストの問題、建築規制等の観点から、健康学園跡地での整備に先駆けて、南伊豆町の町有地を活用した健康福祉センターとの共同整備による特養建設を2014年に決定した。予定地である町有地は、南伊豆町のほぼ中心部に位置する旧中央公民館等の跡地であり、図書館や高校等の教育機関が近くに所在し、町役場からも近い土地となっている。2015年には建設及び運営を実施する事業者を決定し、2018年1月の開設をめざしている。

この事業では、全90床の特養が整備される予定であるが、このうち50床程度を杉並区民が利用することを見込んでいる。しかし、前述の特養待機者数には及ばず、別途杉並区内でも特養を整備している。区では、2012年から2021年までに1,000床の特養を整備する計画であり、それぞれ特養待機希望者のニーズに合わせた施設を案内していくという。

なお、健康学園跡地は、南伊豆町が推進する生涯活躍のまち構想「(仮称)ミナミイズ温泉大学プロジェクト」の拠点エリア候補地として、隣接する共立湊病院跡地と一体的に整備することが検討されており、南伊豆町は、杉並区との連携による地方創生モデルとなる展開をめざしている。

8　東日本大震災を教訓とし、国が実施した南海トラフ巨大地震の被害想定を踏まえ静岡県が策定した。静岡県沿岸部で地震が発生した場合の推計を被害想定として公表している。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（3）論点・課題について

特養整備を進めるに当たって、静岡県及び南伊豆町からは、地元の負担が発生しない仕組みが要請された。そのため、介護保険制度や、医療保険制度、生活保護制度といった社会保障制度関係について、地元負担が発生しないよう覚書等を締結し、それぞれのメリット、課題を解決するよう協議を重ねていった。

後期高齢者医療制度においては、入居者が75歳に達した場合、施設所在地である南伊豆町が保険者となる。つまり、住所地特例で杉並区の医療費制度を利用している 74 歳の南伊豆町特養入居者は、75 歳に達した瞬間に静岡県の広域連合が保険者になるため、地元に財政負担が発生してしまうことになる。これは制度上の問題であり、両自治体間での取り決めだけで問題を解決することは困難であったが、法が改正され 2018 年 4 月の法施行により、上記の場合も杉並区が所属する広域連合が保険者となることが可能となった。

また、生活保護を受けていない入所者から新たに保護の申請があった場合も課題となっている。保護申請があった場合の実施責任は、施設所在地を所管する保護の実施機関にあるため、地元が生活保護費の支給をすることになる。そこで、杉並区から南伊豆町の特養への入所者は杉並区が生活保護の実施責任を果たすことを両自治体の覚書等で整理することで対応していく。その際は、特養の生活相談員と連携し、相談先をあらかじめ分けるなどの仕組みを構築する。

おわりに

本稿で述べてきた自治体スクラム支援会議及び特養整備の取組みを踏まえ、杉並区では、都市と地方の共存・共栄を図る観点から、「新たな広域連携」の可能性を探るべく調査研究を開始するなど、

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

更なる自治体間連携を進めており、今後の動きが注目される。そうした動きの1つとして、2015年7月から、これまでの連携をベースにした「地方創生・交流自治体連携フォーラム」が8つの交流自治体[9]とともに開催され、地方創生を推進するべく都市と地方がともに活性化できる新たな連携事業の可能性について協議が行われている。

本稿で紹介した取組みは、いずれも新たな連携の手法として「遠隔型」の連携に着目したものである。本稿が、遠隔型連携の展開を検討している自治体にとって、少しでも参考になるものであれば幸いである。

【参考文献】

・杉並区『自治体間連携による南伊豆町との特別養護老人ホームの整備について』2016年
・杉並区『自治体スクラム支援会議のあゆみ』2016年
・杉並区『杉並区―南伊豆町　特別養護老人ホーム整備計画の主な経過』2016年
・杉並区『杉並区の交流自治体―自治体の交流で拡がる豊かな社会―』2015年
・杉並区『杉並区まち・ひと・しごと創生総合戦略』2015年
・南伊豆町『健康創造のまち 南伊豆町のお試し移住』2016年
・南伊豆町『南伊豆町　生涯活躍のまち　基本計画』2016年

9　名寄市、北塩原村、南相馬市、東吾妻町、青梅市、小千谷市、忍野村、南伊豆町の8自治体である。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

参考資料

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

「自治体の遠隔型連携に関する研究会」
研究会・現地調査・個別調査　日程概要

研究会

第 1 回研究会	日　時：	2016 年 7 月 21 日 18：00 ～ 20：00	
	場　所：	日本都市センター会館　会議室	
第 2 回研究会	日　時：	2016 年 8 月 25 日 16：00 ～ 18：00	
	場　所：	日本都市センター会館　会議室	
第 3 回研究会	日　時：	2016 年 11 月 1 日 10：00 ～ 12：00	
	場　所：	日本都市センター会館　会議室	
第 4 回研究会	日　時：	2016 年 12 月 13 日 10：00 ～ 12：00	
	場　所：	日本都市センター会館　会議室	
第 5 回研究会	日　時：	2017 年 1 月 13 日 10：00 ～ 12：00	
	場　所：	日本都市センター会館　会議室	

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

現地調査

新潟県南魚沼市	日　　時：	2016年10月4日 10：00 ～ 12：00
	調 査 者：	辻委員、事務局
	調 査 先：	総務部地方創生推進室
岩手県陸前高田市	日　　時：	2016年11月11日 15：00 ～ 17：00
	調 査 者：	西田委員、事務局
	調 査 先：	企画部企画政策課
大阪府泉佐野市	日　　時：	2016年11月22日 10：30 ～ 12：30
	調 査 者：	檜槇委員、事務局
	調 査 先：	生活産業部まちの活性課
A´ワーク創造館	日　　時：	2016年11月22日 15：00 ～ 17：00
	調 査 者：	檜槇委員、事務局
	調 査 先：	就労支援室
東京都杉並区	日　　時：	2016年12月1日 10：00 ～ 12：00
	調 査 者：	伊藤委員、高田委員、事務局
	調 査 先：	政策経営部企画課、危機管理室危機管理対策課、危機管理室防災課、区民生活部管理課、区民生活部文化交流課、保健福祉部高齢者施策課

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

個別調査

山梨県都留市	日　　時：	2016 年 10 月 25 日
	調 査 者：	木村委員
	調 査 先：	企画課つる創生推進室
長野県佐久市	日　　時：	2016 年 11 月 21 日
	調 査 者：	木村委員
	調 査 先：	地域局地域整備室

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第１回 自治体の遠隔型連携に関する研究会　議事概要

日　時：2016年７月21日（木）　18:00～20:00
場　所：日本都市センター会館７階　703会議室
出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、木村俊介 委員（一橋大学）、辻一郎 委員（東北大学）、西田奈保子 委員（福島大学）、高田秀和 委員（豊島区）、檜槙貢 委員（佐世保市）、石川理事・研究室長、池田研究室副室長、千葉研究員、釼持研究員、三浦研究員、三好研究員（事務局：日本都市センター）

議事要旨

- **座長、委員及び事務局の紹介**
- **調査研究に関する議論**
- **今後の進め方に関する検討**

１　調査研究に関する議論

（1）遠隔型連携全般に関する議論

- 近接型と遠隔型の広域連携ではアプローチの仕方等、手法が違っていると考えられる。
- 連携の仕組みづくりの方法や、その仕組みをどのようにマネジメントや維持・発展させていくかを、現地調査を含めた情報収集により検討していけば、全国の自治体の参考になるのではないか。
- 遠隔型連携の担い手は分野によって違いがある。災害対応は自治体同士が中心となり、地域活性化などはNPOや第三セクターが主な担い手となる印象がある。
- 遠隔型連携を行うにあたり、広域自治体である県に対してどのような支援が期待し得るかを議論することも必要ではないか。
- 人口が減少し財政が厳しくなるなか、限られたリソースをいかに有効活用していくかを考える必要がある。広域連携は行政主体間の連携を核として、お互いのリソースを有効活用しようという考えに基づいている。
- 震災や地方創生により遠隔型連携の必要性が生じている。うまく対応できる仕組みを手探りで作っている現状を整理したい。
- ICTの発達により距離の問題を克服できるようになり、遠隔型連携がしやすくなったことは従来から言われていることではあるが、やはり大事なことである。距離の問題により、縁や関係を伸ばしたいと思っても社会化されないという状況を打開し、繋がる領域が広がってきている。
- 従来、姉妹都市や災害時応援協定を結んでいた自治体同士が一歩踏み込んで、様々な分野での連携をしていくというのは今後増えていく可能性がある。
- 遠隔型連携により観光政策を行っている自治体があれば興味深い。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）災害時における遠隔型連携に関する議論

・東日本大震災では、被災自治体に対し遠隔地の自治体が多くの職員を派遣したことが特徴として挙げられる。

・東日本大震災では、姉妹都市や災害時応援協定など従来から親交のあった、自治体からの支援が脚光を浴びた。しかし、職員の派遣数でみると、総務省と全国市長会・全国町村会が協力した職員派遣スキームの方が多かった。

・防災に関しては、時期を区分したものにも対応できるマネジメント体制が必要ではないか。

・災害時応援協定は発災以前に、ゆかりのある自治体同士が結んでいるケースが多い。また、発災以後に市長のパーソナリティ等によりメディア露出で支援が集まったケースもあった。逆に災害時応援協定を結んでおらず、メディア露出が低く大々的に支援が受けられなかったといったケースにも関心がある。

（3）福祉分野における遠隔型連携に関する議論

・CCRC には、自治体同士が連携し移住促進をするものと、特に連携をせず広く移住者を募集するものがある。自治体同士が連携している方がうまくいっているという印象がある。

・CCRC で一番の問題は人をどう集めるか。アメリカではカレッジリンク型という、大学の隣に CCRC を作ることによって生涯学習を可能とする等の付加価値の創出や、大学の同窓会名簿を使用して人集めをしている。

・自治体同士で連携して CCRC を実現する場合、地価が高く介護福祉施設の作りにくい都市自治体と、過疎化の進む自治体で協力することになるが、急に介護福祉施設の設置という話では自治体に抵抗がある。昔からの繋がりや議論を重ねることが必要となる。

・CCRC のような高齢者を対象とした移住だと高齢者を呼び込むことになるため、医療や介護の人材確保が重要になる。

2　今後の進め方

（1）調査手法について

・先進的、特徴的な施策を実施している自治体について、現地調査を実施していく。

（2）今後のスケジュールについて

・次回（第 2 回）研究会を 8 月 25 日に開催し、自治体委員に豊島区と佐世保市の遠隔型連携の取組みについて事例紹介をしていただく。その後論点や調査項目、調査候補地を整理し、現地調査に向けた検討を行う。

（文責：日本都市センター）

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第２回 自治体の遠隔型連携に関する研究会　議事概要

日　時：2016年８月25日（木）　16:00～18:00
場　所：日本都市センター会館６階　603会議室
出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、木村俊介 委員（一橋大学）西田奈保子 委員（福島大学）、高田秀和 委員（豊島区）、檜槇貢 委員（佐世保市）、石川理事・研究室長、池田研究室副室長、千葉研究員、釼持研究員、三浦研究員、三好研究員（事務局：日本都市センター）

議事要旨

・自治体事例報告（豊島区、佐世保市）
・調査研究に関する議論及び現地ヒアリング調査に関する議論

１　自治体事例報告

（1）豊島区の取組み

・豊島区は、北は夕張市から南は鹿児島市まで、公式には 50 の自治体と協定等の連携をしている。それ以外の自治体とも交流等を行っている。
・熊本地震での支援経験を生かし、防災に係る支援体制として物資を送るだけでなく、車両も人も併せて支援するというパッケージ支援協定を関係団体と協議のうえ進めている。
・豊島区の実施した特別養護老人ホームの区外整備検討に係る意識・意向調査では、豊島区外に特別養護老人ホームを開所した場合、何らかの形で入所を希望する、あるいは検討するという本人回答が 6 割を超えており、区外施設の入所に前向きという結果が出ている。
・同調査では、本人、親族、介護者トータルの回答では、「すぐ入所できるのであれば入所を希望する」が 23%、「1～2 年程度の一時的な期間であれば入所を検討する」が 3%、「今後、本人の状態や介護者の状況などが変わった場合には、入所を検討する」が 38%となっており、一定のニーズが確認できる。
・豊島区が設置した特別養護老人ホーム整備等の新たな整備手法に関する調査研究会では、「用地の確保に区民の大きな負担を要する区内整備に過度に固執することは現実的ではない」、「豊島区は他の 22 区と共に財政の支援等、東京都に広く理解を求めるべき」、「特別養護老人ホームの整備と限定的に捉えるばかりでなく、地方創生を良い機会とし、受け入れ自治体にも活性化の契機となるスキームを考えるべきである」、「（区域外特養に対する）姥捨て論的な懸念を払拭できることを期待する」等の意見が出ている。
・豊島区の実施した定住・地方移住等に関する区民意識調査によると、約 33%が「移住してみたい」、「どちらかというと移住してみたい」という回答であった。また、シーズンステイや 2 地域居住についても関心が高かった。
・豊島区と秩父市で共催している CCRC に関するワークショップでは、高齢者だけではなく多世代間の交流を行うべきであるとの話も出ている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

（2）佐世保市の取組み

・横須賀市、舞鶴市、呉市、佐世保市の旧軍港を要する 4 市は、海軍の機関である鎮守府の開庁により急速に発展した。そして、日本近代化の躍動を体感できるまちとして、平成 28 年 4 月 25 日に文化庁により日本遺産に認定された。

・戦後旧軍港市振興協議会が設立され（1950 年）、この協議会を軸として 4 市は近代文化遺産を活用したまちの魅力を発信することを目標として、交流や情報共有を行ってきた。

・旧軍港 4 市は災害時における旧軍港市相互応援に関する協定を 2012 年に締結している。さらに、基地交付金の議論や退職自衛官の支援等の待遇改善についても連携し議論を進めている。

・退職自衛官の問題については、人口減少社会のなかで取りあげられるようになってきた。自衛官は制度として 50 代前半に退職することも多いため、その年齢は働き盛りである。そのため、貴重な労働力として再就職の支援を連携して行うといった取組みである。

・都市としての機能や造船技術が、明治時代に構築されていく過程を共有している等の歴史的経緯をもとに、旧軍港 4 市は今後、人事交流等の連携を通じて経験の共有を図っていけたらと考えている。

・計画行政の中で、外部評価の議論が形式化しているとの課題がある。行政評価を 4 市で分担しながら行っていくと、多面的な行政評価ができるのではないか。

2　論点・調査に関する議論

・CCRC に関して、施設入所に対する本人の意向と親族の意向に差がある。本人にとっては居住地の変更による精神的な負担が大きいため、本人に縁のある土地への移住等の負担軽減について考えることが必要である。

・自治体同士の相乗効果を生み出せるような遠隔型連携が積極的に考慮されるべきではないか。

・今までは自治体間での協定数は増やしていたが、数年間の交流だけで終わっているものなど、形式的なものも多い。地方創生という流れのなかにあって、自治体間で締結した協定のあり方を見直す段階に入っているという印象がある。

・移住に関する連携でいえば、都市に住む人間、特に若い人には農業に触れてみたいという需要が存在するため、自治体同士で就労、就農支援を行うというのは興味深い。

・防災、危機管理に関する現地調査については支援側と受援側の両方から行うと深く掘り下げられるのではないか。

・CCRC に関しては先導的なテーマである。現在日本版 CCRC 構想に手を挙げている自治体が直面している問題や課題について、どのような取組みを行い解決に繋げているかを調査し、整理したい。

（文責：日本都市センター）

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第３回 自治体の遠隔型連携に関する研究会　議事概要

日　時：2016年11月１日（火）　10:00～12:00
場　所：日本都市センター会館７階　705会議室
出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、木村俊介 委員（一橋大学）、辻一郎 委員（東北大学）、西田奈保子 委員（福島大学）、高田秀和 委員（豊島区）、檜槙貢 委員（佐世保市）、石川理事・研究室長、池田研究室副室長、千葉研究員、釼持研究員、三浦研究員、三好研究員（事務局：日本都市センター）

議事要旨

- **現地調査報告（南魚沼市、都留市）**
- **報告書に関する議論**

１　現地調査報告

（1）新潟県南魚沼市の取組み

- 南魚沼版 CCRC 構想は東京からの交通利便性、豊かな自然環境、魚沼圏域を包括する地域医療、大学等の教育機関との密接な関わりの 4 つを強みとして、新たな産業や雇用を生み出す仕組みを目指している。
- CCRC の予定地は、生活や医療に係るサービスへのアクセスが徒歩圏内にあることが大きな決定基準になっている。アンケート調査の結果、駅や病院から 1km 程度の場所にある、八色の森公園周辺に予定地を計画している。
- 2015 年から CCRC で移住を検討している人を対象とした 1 週間程度の“お試し居住”を行っており、一番寒さの厳しい 2 月にも移住体験の申し込みがある。
- CCRC などの移住政策に関しては南魚沼市の求める人材の移住を期待しているが、CCRC を契機に他自治体との交流もあり、自治体間連携による送り手受け手の役割分担も今後の可能性として考えられる。
- 友好都市と災害時応援協定の両方を結んでいる埼玉県坂戸市と、2016 年 2 月に連携して婚活パーティを行い、南魚沼市の男性と坂戸市の女性との交流イベントを行った。

（2）山梨県都留市の取組み

- 都留市は、地理的、歴史的、教育的、健康的と 4 つの強みをもつ自治体であり、この強みを活かして都留市版 CCRC 構想の基本目標を掲げている。
- 住所地特例対象者については今後の移住促進事業の進展の過程において、市として特例を活用したい考えがあるため、移住者には戸建て・共同住宅への入所か福祉施設への入所か十分な検討を求めていく。
- 市内の大学の近くにサービス付き高齢者住宅の整備を予定しており、大学による生涯学習プログラム等、知的刺激と多世代交流を図る施策を進めている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

・2015 年 10 月に都留市内に都留市移住・定住促進センターを開設するとともに、同年同月に東京都八重洲に生涯活躍のまち移住促進センターを設けており、両者が密接に連携することで移住者の送迎窓口の役割を果たしている。

2　報告書に関する議論

・報告書の対象は、全国の都市自治体企画担当課、都市シンクタンク、学識者等その他行政に関係した業務に従事する者とする。
・遠隔型連携に関する各自治体の動向や取組み内容を報告することにより、都市自治体関係者の政策立案、学識者の研究活動等の参考となるものをまとめることを目的とする。
・各論文では、研究会での議論や現地調査結果等を踏まえ、現状や今後の課題・対策等における独自の示唆を提供することにより、今後の行財政運営に寄与する。

（文責：日本都市センター）

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第４回 自治体の遠隔型連携に関する研究会　議事概要

日　時：2016年12月13日（火）　10:00～12:00
場　所：日本都市センター会館７階　703会議室
出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、辻一郎 委員（東北大学）、西田奈保子 委員（福島大学）、檜槙貢 委員（佐世保市）、石川理事・研究室長、池田研究室副室長、千葉研究員、釼持研究員、三浦研究員、三好研究員（事務局：日本都市センター）

議事要旨

- **現地調査報告（陸前高田市、泉佐野市、杉並区）**
- **報告書に関する議論**

１　現地調査報告

（1）岩手県陸前高田市の取組み

・名古屋市の「丸ごと支援」は、当初より陸前高田市の支援を決定していたわけではないが、名古屋市の独自調査により、特に陸前高田市は壊滅的な被害を受けていることが発覚したため、全国知事会や市長会のスキームでの支援をしつつ、陸前高田市に丸ごと支援を決定した。

・当初は保健師や災害支援関係で派遣された職員が多く、派遣期間が 1、2 か月と短い職員が多かったため、引き継ぎ事務に時間が割かれていたが、両市での調整を行い、2012 年度からは年単位での職員派遣が実現した。

・被災により修学旅行に行けなくなった子や不自由な環境で学校生活を送っている子を対象に、子ども達を名古屋市へ招待するプロジェクトを名古屋市民や市内企業からの寄附金等で実施した。名古屋市内では名古屋市の中学生との交流や、市内観光を行い両市の友好や親睦を深めた。

・2013 年度以降は「絆協定」を締結し、中学生による相互訪問等の双方向の交流を継続している。

・2014 年の友好都市協定以降は、「支援から交流へ」をスローガンに、名古屋市の防災研修会に陸前高田市職員が講師として派遣されるなど、一方通行ではなく双方向からの交流を行う動きが活発になっている。

（2）大阪府泉佐野市及びＡ´ワーク創造館の取組み

・若者の農業における就労支援を積極的に行っている泉佐野市と、農業従事者の後継者不足である青森県弘前市が連携し、労働力の底上げ、農業従事者の担い手不足の解消、農業の 6 次産業化の促進、移住の促進をめざし「就労支援カレッジ事業」を実施している。

・集まった若者たちの状況や能力に応じた、ハンズオンの支援により農業分野の就労支援プログラムを体験。プログラム終了後に希望者は、弘前市のリンゴ農家で職場体験をすることで実践的な農業技術を磨いている。

・2015 年 12 月の事業開始から 2016 年 10 月までに相談者数は 165 名、職場体験者数は泉佐

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

野市が 118 名、弘前市が 54 名。就労に結び付いた方が 3 名となっている。

・この就労支援カレッジ事業は、泉佐野市がＡ´ワーク創造館を含む泉佐野アグリカレッジ共同企業体に業務委託することで実施している。

・今後は他自治体とも同様の就労支援カレッジ事業を行っていくための計画・調整を進めている。また、青森県弘前市や島根県浜田市と連携し、同じ志を持った自治体で「地方就労・自立支援事業推進プラットフォーム」を形成し、協働して就労支援事業に取り組む体制を確保するため、2016 年 6 月より全国の自治体に対して呼びかけを行っている。

・Ａ´ワーク創造館は、雇用と福祉のはざまに注目し、就労政策をつくりあげるべきという考えに基づき、就労の意思はあるものの目標や適正等に自信がなく、雇用労働市場で求職者として積極的に行動ができない人に対して支援するべく活動を行っている。

（3）東京都杉並区の取組み

・杉並区へは遠隔型連携の取組みとして主に「自治体スクラム支援会議」と「南伊豆町との連携による特別養護老人ホーム整備」について調査を行った。

・東日本大震災の際に、杉並区が災害時相互援助協定を締結していた南相馬市を、その他災害協定を結んでいた自治体とともに援助したことが始まり。自治体間水平連携にて実践した支援のあり方を今後も継続し、時宜に即した支援内容の検討とともに、被災地に対する国への早急な要望体制の確立のために「自治体スクラム支援会議」を立ち上げた。

・東日本大震災の被災から約 1 年が経過した 2012 年 2 月の第 5 回支援会議からは、南相馬市の復興状況を踏まえ、今後の大地震等に備えた自治体間の連携等について意見交換を行い、今後の大災害に備えた支援体制を確立するための連携強化を呼びかけている。

・南伊豆町とは 1974 年から杉並区内の虚弱児童等の転地療養のための区立全寮制養護小学校として、南伊豆健康学園を開設しており、古くから交流がある。

・2010 年に杉並区版事業仕分けによる健康学園の廃止決定によって、跡地に特別養護老人ホームを整備することを決定した。しかし、健康学園跡地が海岸沿いにあることなどから、検討委員会を設置し津波対策の検討を行っており、さらに南伊豆町から健康福祉センターとの共同整備の提案があり、特別養護老人ホーム整備は他の候補地に決定した。

・特別養護老人ホームの収容数の内訳や、入居者が後期高齢者医療制度の対象者となった場合の対応、生活保護の実施責任など、話し合いを重ねることで計画書の策定等を行い、課題の解決をしている。

2　報告書に関する議論

・自治体の取組みとして計画段階のものも多いが、他の自治体の参考となる部分を抽出し、広く発信していくことで政策運営に寄与していく。

・用語が委員によって差異が発生しているものがあるため、報告書に記載する際には用語の統一が必要となる。

・次回は報告書の内容についての議論を中心に行う。また併せて報告書のタイトルの決定や、用語の調整を行っていく。

（文責：日本都市センター）

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

第５回 自治体の遠隔型連携に関する研究会　議事概要

日　時：2017年１月13日（金）　10:00～12:00
場　所：日本都市センター会館６階　604会議室
出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、伊藤正次 委員（首都大学東京）、木村俊介 委員（一橋大学）、西田奈保子 委員（福島大学）、高田秀和 委員（豊島区）、檜槇貢 委員（佐世保市）、石川理事・研究室長、池田研究室副室長、千葉研究員、釼持研究員、三浦研究員、三好研究員（事務局：日本都市センター）

議事要旨

- **現地調査報告（佐久市）**
- **報告書に関する議論**

１　現地調査報告―長野県佐久市の取組み

- 佐久市は地域資源を生かしたCCRC（生涯活躍のまち）構想を計画している。特定の団体との連携ではなく、オープンの形で定住促進を図っている。
- 地域資源では、総合病院を中心とした地域医療やJR東日本と連携し、新幹線往復割引を実施していることが挙げられる。
- 目標は、サービス付き高齢者向け住宅を整備することにより、40世帯50人を移住者として確保する。
- ある程度の時間をかけて移住促進を行い、移住者の年齢層に幅をもたせることを狙いとしている。
- CCRC構想を進めていく上で、佐久市単独ではなく長野県と連携することが重要である。市と県の観光協会の力が違うため、特に観光分野では協力体制を構築していく。

２　報告書に関する議論

（1）内容

- 各章ごとに用語や平仄を合わせる形でまとめていく。
- 一部事務組合等の広域連携の制度は遠隔型連携について想定していないと思われるが、フランスやドイツ等の外国に比べ、日本の共同処理方式は制約が少ないため、活用の可能性はある。

（2）タイトル

- 報告書のタイトルを「自治体の遠隔型連携の課題と展望―新たな広域連携の可能性―」とする。

（3）スケジュール

- １月下旬を目途に入稿し、３回の校正を行った後、３月下旬に刊行する。

（文責：日本都市センター）

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

執筆者プロフィール

横道　清孝

政策研究大学院大学副学長・教授

1975 年東京大学法学部卒業。同年自治省入省。和歌山県地方課長、埼玉大学大学院政策科学研究科助教授を経て、1997 年政策研究大学院大学助教授、2000 年同教授。2013 年同副学長。専門は、地方自治論、地方行政論。特に、市町村合併や広域連携（広域行政）を研究対象としている。著書は、「地方制度改革」（編著、ぎょうせい、2004 年）など。

伊藤　正次

首都大学東京大学院社会科学研究科教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了、博士（法学）。東京都立大学法学部助教授、首都大学東京大学院社会科学研究科准教授を経て、2009 年より現職。専攻は、行政学、都市行政論。国や自治体の行政組織の制度設計や多機関連携に関心をもち、政策分野横断的な研究を行っている。著書に、『日本型行政委員会制度の形成』（単著、東京大学出版会、2003 年）、『ホーンブック地方自治（第 3 版）』（共著、北樹出版、2014 年）、『はじめての行政学』（共著、有斐閣、2016 年）など。

西田　奈保子

福島大学行政政策学類准教授

東京都立大学大学院都市科学研究科博士課程修了。博士（都市科学）。専攻は、行政学。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科助手等を経て、2012 年より現職。著書・論文に、『自治と参加・協働』（共著、学芸出版社、2007 年）、「東日本大震災における木造仮設住宅供給の政策

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

過程」『地方自治叢書 27 基礎自治体と地方自治』（敬文堂、2015 年）、「仮設住宅と災害公営住宅」『震災後の自治体ガバナンス』（2015 年、東洋経済新報社）など。

辻　一郎

東北大学大学院医学系研究科教授

東北大学医学部卒業。米国ジョンズ・ホプキンズ大学を経て、現職。専攻は、公衆衛生学、疫学、保健医療政策論。健康寿命の延伸に向けた研究・政策提言を行っている。著書に、『のばそう健康寿命』（単著、岩波アクティブ新書、2004 年）、『健康長寿社会を実現する』（単著、大修館書店、2015 年）など。2014 年に内閣府「日本版 CCRC 構想有識者会議」委員を務めた。

木村　俊介

一橋大学大学院法学研究科教授

1986 年自治省（当時）入省後、総務省自治財政局公営企業課理事官、財政制度調整官、松山市助役、総務省国際統計管理官等を経て、2013 年 4 月から現職。一橋大学博士（法学）。専門は行政法、地方行財政、広域行政、NPM、比較行政等。総務省自治大学校講師、消防大学校講師、明治大学ガバナンス研究科講師等を務める。著書に、『広域連携の仕組み』（単著、第一法規、2015 年）、『Regional Administration in Japan』（単著、Routledge、2016 年）、『グローバル化時代の広域連携』（単著、第一法規、2017 年）など。八王子市公共施設マネジメント推進計画検討会会長、府中市補助金検討委員会会長、府中市ファシリティマネジメントモデル事業協議会副会長、西東京市教育委員会事務事業点検評価会議委員などを歴任。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

高田　秀和（たかだ　ひでよし）

豊島区政策経営部企画課長

土木部計画道路事業課主査（用地買収担当）、都市整備部都市再生担当課長（再開発まちづくり協議会支援、震災復興まちづくりワークショップ支援などを担当）、区民部税務課長を経て、2016 年度より現職。長年の地域まちづくり支援の経験から、2016 年度は姉妹都市埼玉県秩父市と協働で「地方居住を考える住民ワークショップ」を開催。秩父市の生涯活躍のまちづくりを支援するなど、豊島区の基本計画の柱でもある「様々な地域との共生」を進めている。東京 23 区長で構成する特別区長会が立ち上げた地方との共生推進プロジェクトである「特別区全国連携プロジェクト」の 2016 年度座長。

檜槙　貢（ひまき　みつぐ）

佐世保市政策推進センター長

1973 年日本都市センター研究室に入る。主任研究員ののち山梨総合研究所調査研究部長、作新学院大学地域発展学部教授を経て、2007 年から弘前大学大学院地域政策研究科教授。博士（人間福祉）。弘前大学定年退職後、2016 年から現職。専門は地域政策論。著書に『市民的地域社会の展開』（単著、日本経済評論社 2008 年）。

佐世保市政策推進センターは市役所内に設けられた庁内シンクタンクである。市政に係る政策連携、公民連携、広域連携の調査研究とそれを具体化するための市職員へのつなぎ等の業務である。一昨年にはこの組織が地方創生総合戦略を手掛けた。現在は全庁的公民連携のしくみづくり、連携中枢都市圏形成、次期総合計画に係る推進主題の調査研究を行っている。

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

自治体の遠隔型連携の課題と展望
－新たな広域連携の可能性－

平成 29 年 3 月　発行

編　　集　　公益財団法人日本都市センター

〒102-0093　東京都千代田区平河町 2-4-1
ＴＥＬ　　03（5216）8771
E-Mail　　labo@toshi.or.jp
ＵＲＬ　　http://www.toshi.or.jp

印　　刷　　大東印刷工業株式会社

〒131-0033　東京都墨田区向島 3-35-9
ＴＥＬ　　03（3625）7481

ISBN 978-4-904619-97-1 C 3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2017 The Authors. Copyright 2017 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

ISBN978-4-904619-97-1

C3031 ¥1000E

9784904619971

定価（本体価格 1,000円＋税）

1923031010000