

自治体間における「自助」を補完する「共助」の取り組み —防災とカーボン・ニュートラルをめぐる自治体間連携を例に

梶原 晶

自助・共助研究班 研究員
関西大学 政策創造学部 准教授

自助・共助・公助—これらの概念は個人が直面するリスク等に対応するために、それぞれ自分自身の努力、家族や地域社会での協力、政府や自治体の政策として対策を進めることを意味している。基本的に個人を前提とした枠組みであるが、これらは自治体のような組織においても一定適用が可能な側面がある。一般に自己完結的な政策対応が求められる自治体ではあるが、人的財政的リソースが不十分であり、人口減少等が進む中で災害対応や新規政策対応においては自治体単独での対応に限界があり、社会の諸団体や他の自治体との協力が求められる場面が多く存在するからである。

そこで、本報告では自治体間協力を注目し、いわば自治体間の「共助」のありかたに焦点を当てた。これまでも大規模災害における協力体制は制度的に進められてきたが、今日的な課題として国全体で進められている脱炭素（カーボン・ニュートラル）に関わる政策でも自治体間協力が一部で進められている例が存在する。これら政策展開を検討した。

日本の基礎的自治体では地域社会及び住民生活全般の行政を担うべきであるという「総合行政主体論」という理念の下に、1990年代の以降地方分権改革が進む中で市町村合併が促進され、権限移譲も進められてきた。しかし、実際の基礎的自治体では、人員や財源等の拡大が難しい中で、特に地方・農村部を中心に自己完結的な行政サービスの提供が困難な例が見られ、その事務を補完する必要が出てきている。無論、これまでも一部事務組合や広域連合という形で自治体間の水平補完は実施されているが、現在では県が市町村の一部事務を代行する垂直補完が実施されている例もある。日常的な行政サービスでもいわば自治体の「自助」での実施が困難な例が散見されるようになったなかで、自治体間の協力による「共助」での政策対応がより一層求められている。そこで、その自治体間協力の例として、防災政策と新規に対応を求められている脱炭素での自治体の取り組みを取り上げることにした。

防災政策の場合、東日本大震災や集中豪雨等の大規模災害の発生の経験をもとに、今後の類似災害や南海トラフ大地震等予見される災害に対する事前対応が進められている。とくに災害発生時の物資調達と人材派遣の面では、ペアの2団体間の自治体間協定としても、また3つ以上の複数団体間の連合という形でも進められている。また地理的側面でも近隣自治体間の他、

遠隔地の自治体間でも協定締結が進められており、被災地支援に向けた支援側と受援側の有効なマッチングを目指したコーディネーションの計画が進められている。

カーボン・ニュートラルに関しては、近年新たに創設された森林環境譲与税の活用をめぐり、都市部の自治体の財源の一部を山林の多い地方の自治体の山林整備に用いることで、カーボンオフセットのクレジットを都市部自治体が獲得する例がみられる。これらの取り組みは、一方で、都市部の自治体にとっては、新規目的税の財源活用となるだけでなく、脱炭素政策を進めることができる。他方で、山林整備の需要を多く抱える地方の自治体にとってもメリットがあり、ウィン・ウィンとなる連携となっている。ただし、こうした自治体間の連携のマッチングは、現状ではそれまでの姉妹都市協定の実績や災害時応援協定の存在を基礎としたものが多い。そこで需給のマッチングを進めることで、脱炭素をめぐる自治体間協力が進展する可能性を示した。

自治体間における「自助」を補完する 「共助」の取り組み

—防災とカーボン・ニュートラルをめぐる自治体間連携を例に—

関西大学経済政治研究所 第253回産業セミナー
自助・共助研究班 梶原 晶

<自助・共助・公助>

- リスク対応の3類型：個々の自助度努力での対応、家族や地域社会での対応、政府・自治体の政策対応
- 基本的には個人の直面する課題やリスクへの対応をどのように進めて行くべきかという問題設定
- この枠組みは個人を超えて自治体組織、行政組織へも適用可能か？
 - 自助：自治体内部での自己完結的な政策対応
 - 共助：自治体間の自発的連携を通じた政策対応
 - 公助：中央政府の政策枠組みの中での統一的政策対応

1.自治体の「自助」の在り方

- 自治体はどの程度自己完結的な政策対応が求められるのか？
「総合行政主体」論
- 基礎的自治体（市町村）が地域社会、市民生活全般の行政を担うべき（今井2018）
→1990年代後半以降の、地方分権改革、権限移譲、市町村合併を通じた自治体規模の拡大
- 自治体が主体的に政策形成・実施を進めて行くという「自助」の建前

しかし、実際には自治体の人員や財源等の行政リソースは拡大できず、業務がこなせない

（特に地方・農村部の自治体）→自治体の事務の補完の必要性

：垂直補完と水平補完

<水平補完の枠組み>

- **一部事務組合**：隣接する市町村間での消防・ゴミ処理・火葬場・上下水道等の運営上の連携
- **広域連合**：後期高齢者医療、場合によっては介護保険の資格認定、地方税徴収などの事務も（関西広域連合も含まれる）

<垂直補完の枠組み>

広域連携による対処ですら、事務事業の実施が困難な場合

→県による事務の代替執行

日常的な行政サービスの供給も自治体単独では難しい場合が既に存在。
災害対応や新規政策目標など非ルーティンの事業実施にはなお自治体単独の「自助」では実施困難な場合も

→自治体はどのように「自助」では難しい政策課題に対応しているのか？

- ①災害対応
- ②新規政策対応（カーボンニュートラル）

2. 災害対応

東日本大震災、集中豪雨等の大規模災害の発生の経験、および南海トラフ大地震の想定の下に自治体は災害対に対する事前対応を進めている

→（地域）防災計画の策定、

災害時応援協定の締結（大西編 2017）

①民間企業や自治体内の各種団体との協定

②自治体間連携：

1) 一対一（ペア）の協定・3つ以上の自治体間の協定

2) 近隣自治体間（狭域型）・遠隔地自治体間（広域型）

→ペアの協定：締結が容易である一方到達可能な資源量に限界がある可能性

近隣自治体間の場合、広域災害の場合には協定相手も被災している可能性

他方、遠隔地からの支援は迅速には行われない可能性もある

東日本大震災時、被災自治体において、締結協定数が多い自治体ほど応援職員の派遣が進んだわけではない。広域型の支援の方が応援職員の派遣が多かった傾向（善教2017）

ペアの支援協定は、もともとの姉妹都市協定などの「縁」に基づくものも多く、戦略的な協定締結とまでは言えない部分も。

災害発生時の被災地支援の包括的コーディネーションの必要性

→ 職員派遣に関しては

関西広域連合のカウンターパート（対口）支援、その後の災害対応経験をもとに、**応急対策職員派遣制度**（短期派遣）などが構築される。

令和2年7月豪雨における被災市町村への応援職員の派遣

総括支援チーム・対口支援チームの派遣実績

熊本県内の被災8市町に対し、応援職員の派遣を決定

・総括支援チーム 被災8市町村へ10県市から派遣、・対口支援チーム 被災8市町村へ11県市から派遣

被災市町村	派遣元団体	総括支援チーム		対口支援チーム		
		派遣時期	活動人数 (延べ人数)	派遣時期	主な業務内容	活動人数 (延べ人数)
八代市	神戸市	—	—	7月10日～8月14日	避難所運営支援	304名
	岡山市	—	—	7月10日～8月14日	避難所運営支援	315名
人吉市	福岡市	7月4日～7月11日	19名	7月11日～7月19日	罹災証明書交付業務支援	54名
	広島市	—	—	7月9日～7月25日	災害廃棄物処理業務支援	107名
	熊本市	7月4日～9月1日	178名	7月12日～9月1日	罹災証明書交付業務支援 避難所運営支援 等	2,684名
水俣市	福岡県	7月5日～7月8日	12名	—	—	—
	北九州市	7月8日～7月10日	9名	7月13日～7月17日	罹災証明書交付業務支援	33名
芦北町	佐賀県	7月4日～7月9日	28名	—	—	—
	宮崎県	7月9日～7月16日	21名	7月12日～9月2日	罹災証明書交付業務支援	360名
津奈木町	山口県	7月5日～7月11日	14名	7月13日～7月28日	罹災証明書交付業務支援	64名
相良村	大分県	7月5日～7月29日	40名	7月8日～8月9日	罹災証明書交付業務支援 避難所運営支援 等	255名
山江村	岡山県	7月9日～7月17日	19名	7月10日～7月23日	罹災証明書交付業務支援 避難所運営支援	66名
球磨村	長崎県	7月5日～9月3日	124名	7月9日～9月3日	罹災証明書交付業務支援 避難所運営支援 等	1,661名
合計	13県市		464名			5,903名

応急対策職員派遣制度による被災市区町村への派遣実績：令和4年3月福島県沖を震源とする地震

https://www.soumu.go.jp/main_content/000825178.pdf

3. 新規政策対応（カーボン・ニュートラル）

カーボン・ニュートラル：

一般的な定義：温室効果ガスの排出が中立（ニュートラル）である
=実質的にゼロであることを指す状態

2020年気候変動問題に関する国際的な枠組み「パリ協定」の運用開始

国連気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の「IPCC1.5度特別報告書」によると、

産業革命以降の温度上昇を1.5度以内におさえるという努力目標（1.5度努力目標）を達成するために、2050年近辺までのカーボンニュートラルの実現が必要

→ 官民間問わずカーボン・ニュートラルが至上命題に



自治体：

ゼロカーボンシティの表明、

766自治体（42都道府県、450市、20特別区、216町、38村）が「2050年までに二酸化炭素排出実質ゼロ」を表明。

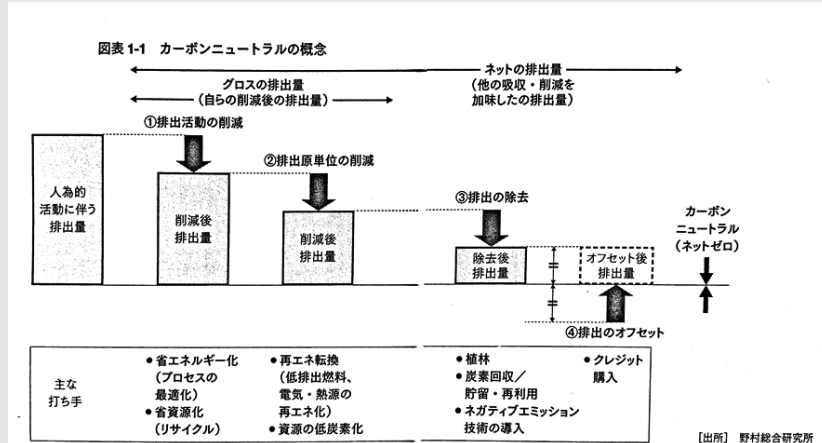
脱炭素先行地域の選定：第1回（2022年2月

26地域

第2回選考中

環境省WEBページ「地方公共団体における2050年二酸化炭素排出実質ゼロ表明の状況」
<https://www.env.go.jp/policy/zerocarbon.html>

■ カーボンニュートラルとは？



野村総合研究所 (2022) 『カーボンニュートラル』 pp.14-15

カーボン・オフセット

「市民、企業、NPO/NGO、自治体、政府等の社会の構成員が、自らの温室効果ガスの排出を認識し、主体的にこれを削減する努力を行うとともに、削減が困難な部分の排出量について、他の場所で実現した温室効果ガスの排出削減・吸収量等（クレジット）を購入すること又は他の場所で排出削減・吸収を実現するプロジェクトや活動を実施すること等により、その排出量の全部又は一部を埋め合わせするという考え方」



カーボンオフセットフォーラム WEBページ
http://offset.env.go.jp/about_cof_cn.html

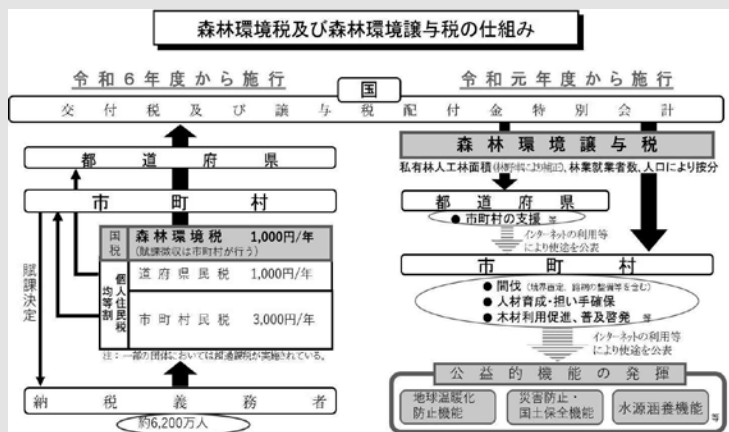
<森林環境譲与税の活用>

森林環境（譲与）税

2019年度から市町村を中心に森林管理を行っていくことが、森林経営管理法によって定められた。

温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るための森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林環境税が創設2024年度から個人住民税均等割の枠組みを用いて、国税として1人年額1,000円を森林環境税として市町村が賦課徴収する予定。

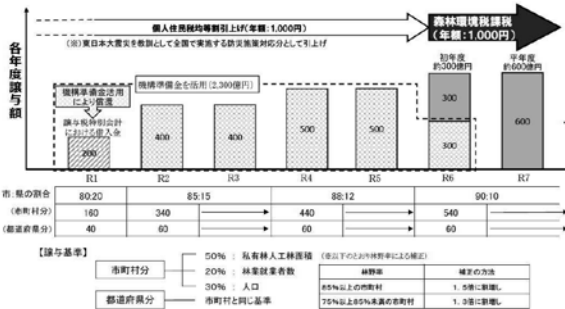
2019年度から「森林環境譲与税」として、都道府県・自治体への譲与が開始。配分は、私有林人工林面積、林業就業者数及び人口による客観的な基準で行われる。



林野庁WEBページ：https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyousei/kankyousei_jouyouzei.html

森林環境譲与税の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準

- 市町村の体制整備の進捗に伴い、徐々に増加するように譲与額を設定。
- 令和6年度までの間は、地方公共団体金融機構の公庫債権金利実助準備金を活用。
- 森林整備を実施する市町村の支援等を行う役割に鑑み、都道府県に対して総額の1割を譲与。
(制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が入さいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。)



林野庁WEBページ：https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyousei/kankyousei_jouyouzei.html

農村部自治体：森林所有者の意向調査、所有者確定作業、間伐集積など本来的な目的に沿った使用が可能だが、

都市部自治体：自治体はそもそも森林が少ない人口の要素によって、配分額が大きくなることもあるが、使い道が少ない

(→ 2019年度の最多譲与額自治体は横浜市)

→ 「木材利用の推進」「啓発活動」など

カーボンニュートラルを踏まえた、政策実施として、森林環境譲与税の財源を用いて、山間部の自治体の森林整備を行い、カーボン・オフセットのクレジットを獲得する自治体が都市部に出現

都市部の自治体の例として東京都特別区状況に注目

取組事例 区分一覧	
1 東京都内の自治体間連携・多摩産材利用に関する事例	
2 森林整備に関する事例	
事業区分	事業例
1 森林所有者の権利保護 森林所有権の権利保護 森林所有権の権利保護 森林所有権の権利保護	森林所有権の権利保護 森林所有権の権利保護 森林所有権の権利保護
2 森林所有者の権利保護	森林所有権の権利保護 森林所有権の権利保護
3 森林整備	森林整備 森林整備 森林整備
4 公有財産管理 (緑地区有林管理)	公有財産管理 公有財産管理
5 森林保護	森林保護 森林保護
6 調査・調査結果の活用 (調査結果の活用)	調査・調査結果の活用 調査・調査結果の活用
7 その他 (調査結果の活用)	その他 その他
3 人材育成に関する事例	
事業区分	事業例
1 若い世代の確保 (若い世代の確保)	若い世代の確保 若い世代の確保
2 林業従事者の育成 (林業従事者の育成)	林業従事者の育成 林業従事者の育成
3 専門職の育成	専門職の育成
4 新たな人材の確保	新たな人材の確保
5 その他 (人材育成)	その他 その他
4 木材利用・普及啓発に関する事例	
事業区分	事業例
1 木材公共建設等の推進 (木材公共建設等の推進)	木材公共建設等の推進 木材公共建設等の推進
2 地域における木材利用の促進 (地域における木材利用の促進)	地域における木材利用の促進 地域における木材利用の促進
3 木材利用の普及啓発	木材利用の普及啓発
4 その他 (木材利用)	その他 その他

『2020（令和2）年度 東京都森林環境譲与税使途事例集』 p.6 より

特別区のカarbonオフセット協定の締結状況		
特別区名	オフセット協定相手	災害時応援協定
千代田区	群馬県嬬恋村	○
中央区	岐阜県高山市	○
港区	東京都檜原村	
	東京都あきる野市	
新宿区	岐阜県伊那市	○
	群馬県沼田市	○
	東京都あきる野市	
文京区	熊本県	○
品川区	高知県	
世田谷区	群馬県川場村	○
中野区	福島県喜多方市	○
	群馬県みなかみ町	○
豊島区	長野県箕輪町	○
	埼玉県秩父市	○
足立区	新潟県魚沼市	○

出典) 各特別区のHP、政策資料より筆者調べ

特別区23のうち10区がカーボンオフセット協定を結び、森林整備に要する費用を拠出してクレジットを獲得。合わせて、交流事業を行っている場合が多い。

一部には、都内多摩地域の自治体を含むが、比較的遠隔地の自治体との協定を締結。
 (広域型連携)
 協定締結の背景には、姉妹都市協定やそれらに基づく災害時相互応援協定の締結が先行している場合が多く、日常的な自治体間交流がオフセット協定の基礎に

カーボンニュートラルの要請の下で、
森林環境（譲与）税の活用をめぐり、
活用方法を探している都市部自治体と整備すべき森林資源を有する
農村部の自治体の利害は一致
→ 自治体間連携の進展
ただし、ペアリングに関しては、それまでの自治体間交流に依存
潜在的なペアリングの需要が見込まれるもの、
自治体間のカーボンオフセット協定が急増しているわけではない。
税財源の域内使用を目指す自治体と自治体間連携を目指す自治体に分
かれている → 何がその方針を分けるのか？
いかに自治体間のコーディネーションを進めるのかが課題となる

まとめ

自治体（市町村）による行政サービスの実施は
全国的に人口減少や一層進む過疎化の中で、単独での実施（自助）が難
しくなっている例がある。
自治体単独の努力を補完するものとしての自治体間連携の進展。
特にイレギュラーな政策の計画と実施に当たる防災政策に関しては、災
害時の自治体間共助の仕組み、またコーディネーションが稼働しつつあ
る。
全国の自治体が新規に対応を迫られているカーボン・ニュートラルに関
して、一部で、都市部と山間部間の自治体間連携が進んでいるが、体系
的なコーディネーションは未整備。

参考文献

- 明日香壽川（2021）『グリーン・ニューディール：世界を動かすガバニング・アジェンダ』岩波新書。
- 大西裕編（2017）『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房。
- 桑畑みなみ・我妻正祥（2021）「地方自治体はカーボンニュートラルとどのように向き合うか」『情報未来 = Info-future』68号, pp. 32-36。
- 香坂玲・大澤太郎・内山倫太（2020）「森林環境譲与税を介した都市-農山村連携-埼玉県秩父市と東京都豊島区の事例から-」日本森林学会誌 102 (2), 127-132。
- 全国林業改良普及協会（2021）『森林環境譲与税市町村の活用戦略』全国林業改良普及協会。
- 全国林業改良普及協会編（2022）『続・実践事例に見る市町村等の森林環境譲与税活用術』全国林業改良普及協会。
- 飛田博史（2018）『自治体森林政策の可能性-国税森林環境税・森林経営管理法を手がかりに』公人の友社。
- 西尾隆（2021）『日本森林行政史の研究（増補新装版）』東京大学出版会。
- 野村総合研究所編（2022）『カーボンニュートラル』日本経済新聞出版。
- 三上直之（2022）『気候民主主義-次世代の政治の動かし方』岩波書店。
- 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会（2017）「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書」