

市民サービスの質の向上に向けた広域連携～多摩ニュータウンを事例に～

八王子市都市政策研究所 主任研究員 西澤 篤司
専門研究員 小川 美由紀

本稿は、八王子市都市政策研究所の 2012・2013（平成 24・25）年度研究テーマ『市民サービスの質の向上に向けた広域連携～多摩ニュータウンを事例に～』の中間報告として、2012（平成 24）年度に行った聴き取り調査の結果を中心にまとめたものである。本稿では、調査で得られた事例を整理し、今後それらの背景にある課題を探っていくうえで重要となる視点を示した。なお、事例の詳細な分析については研究 2 年目である 2013（平成 25）年度に行う。

第 1 章 研究の背景と目的

1. 研究の背景

日常生活圏を「市民が家庭を拠点として日々の活動を展開する領域」と理解するならば、今日、市民の日常生活圏は都市化の進展や道路・交通網の整備に伴い、自治体の市域を越えて大きく広がっている。そうした中、市民は、市境を特に意識することもなく日常生活を送っている。市民にとって、日常生活圏と自治体の区域とは必ずしも一致するものではない。

自治体の区域にとらわれないこうした日常生活圏の拡大は、とりわけ、隣接する自治体に近い市境地域において、より一般的にみられる現象であろう。市境地域に居住する市民にとっては、隣接する自治体の公共施設や情報がより身近に感じられたり、隣接自治体の整備する地域公共交通の恩恵を受けたりすることもある。目に見えない市境をはさんで、まさに一つの日常生活圏が成立していることがうかがわれる。

しかしながら、こうした現状があるとはいえ、自治体による市民サービス（注 1）の提供は、基本的に、その対象・範囲を市域内に居住する市民に限定している。結果として、隣接する自治体同士であっても、市民サービスの内容や提供の仕方に違いがあることもあれば、類似のサービスに対する利用者負担が異なることもありうる。日常生活圏を共有しながらも、市境という見えない境界をはさんで、提供される市民サービスが異なることになる。そこに、市境地域特有の課題が生まれる背景がある。複数の自治体と隣接している八王子市も例外ではない。

そもそも市境とは何のためにあるのか。自治体は、基本的な市民サービスをどのように提供すべきなのか。また、市境を越えた自治体間の広域的連携とはどのようなものであろうか。これらのことが、今日改めて問われている。

2. 研究の目的

本研究は、こうした問題意識を基礎に、本市における市境地域特有の課題を探り、その要因と解決の方向性を考察することを目的とする。より具体的には、市境地域に居住する市民にとって、どのような不便や不自由があるのか、その現状と要因を把握し、解決に向けた施策のあり方を探ることで、市境地域に居住する市民の住みやすさを向上させ、住み続けたいと市民が

感じるような地域づくりの推進に寄与することを目的としている。

2ヵ年度にわたる本研究は、多摩ニュータウン（以下「多摩NT」という）（注2）を中心に、多摩NT以外の本市の市境地域をも視野に入れて進めることとする。多摩NTは、複数の自治体にまたがって一体的に開発された地域であり、市境の存在が日常生活圏に影響を及ぼしている代表的な地域といえよう。そうした地域にどのような不便や不自由があるのか、またそれらが市境地域の市民生活にどのように影響しているのか、さらに、そうした不便さや不自由さの背景にどのような要因があるのかについて詳細に調査する。そうした調査の結果を手がかりに、検討すべき課題をより明確にするとともに、課題解決の方向性を検討するものである。

最終的に、従来から様々な形で実践されている広域連携・自治体間連携をさらに活用できないか、その可能性を探るとともに、新たな連携の仕組みを模索するなど将来的な課題解決の糸口を考察し、提言にまとめる予定である。

第2章 調査及び調査結果の概要

1. 調査の概要

- (1) **調査地域**：八王子市内、多摩NT及び日野市との市境地域
- (2) **調査対象**：町会・自治会、NPOの代表者、有識者
- (3) **調査目的**：市境地域に住む市民が日常生活の中で感じている不便さや不自由さなどを把握し、今後の市民サービスのありかたを考える手がかりとする。
- (4) **調査方法**：市境地域の現状及び指摘や意見を把握するにあたっては、日常生活圏という対象者の日常生活の状況に踏み込みながら具体的な意見の把握を積み重ねる必要があるため、回答者の自由度がより高い聴き取り調査を採用した。地域にどのような課題があり、どのような活動をしているか等、質問する方法で実施した。
また、本調査の実施にあたり、市境地域における現状及び課題をどのように認識しているか、本市職員に対して予備調査を実施した。
- (5) **調査期間**：2012（平成24）年6月20日（水）～2013（平成25）年1月16日（水）

2. 調査結果の概要

(1) 町会・自治会（多摩NT、及び日野市に隣接する市境地域）

町会長・自治会長は、日ごろから地域のとりまとめ役として、地域住民に接する機会が多い。このことを踏まえ、町会長・自治会長に住環境、及び町会・自治会活動の概要をたずねるとともに、地域住民の生活にかかわる市境地域固有の悩み等について聴き取りを行った。

その結果、公共交通機関の整備の必要性、街路灯設置・修繕に関する行政の窓口の複雑さ、防犯・防災活動における隣接自治体の町会・自治会との連携、区域外就学、他市施設での住民票の取得、併せて、行政の提供するサービスではないが、不在郵便の当日の窓口受け取り

といった事項について、様々な指摘や意見があった。

(2) NPO (多摩NT)

NPOの多くは、日ごろから市境にかかわらず広く社会貢献活動を展開している団体である。そうした活動の中で、市境をどのように受け止めているか、また市境がNPOの活動にどのように影響しているか、これらの点を中心に、NPOの代表者に意見を伺った。

その結果、主に、公共交通機関の整備の必要性、ごみ出しの際の分別ルールの違い、用途地域（注3）の決定、公共施設相互利用の推進、公共施設における近隣市のイベントやセミナー等の情報提供、各種申請・セミナー等の子育て支援、無料健診の受診手続き、予防接種の手続き及び買い物支援などに関して指摘や意見があった。

(3) 有識者 (多摩NT)

本調査では、多摩NT開発の当事者として開発経緯や歴史等に精通している開発事業者と、この地域の実情や行政施策等を熟知している学識経験者に対して、聴き取り調査を実施した。

その結果、公共交通機関の整備の必要性、用途地域（都市計画）の指定や変更、公共施設相互利用の推進、予防接種の手続き、住環境整備（例：空き家サポートネット）などの諸課題について、自治体間連携、あるいは行政と市民、NPOとの連携による解決の方向性について示唆があった。

第3章 市境地域の現状：事例紹介

本章では、聴き取り調査を通して、市境地域で生活するうえでの不便さや不自由さが明らかになった具体的事例を、以下のような3つの分野に整理した（図表3-1）。これらの事例は、調査対象のうちの複数から指摘や意見があったものである。

図表3-1 市境地域における検討課題

分野		事例
分野1	まちづくり（基盤整備）	(1) 公共交通
		(2) 用途地域（都市計画法による）
分野2	生活支援	(1) 予防接種
		(2) 区域外就学
		(3) 公共施設の相互利用
		(4) 近隣市との情報共有
分野3	安全・安心	(1) 防犯・防災活動
		(2) 街路灯修繕
参考事例1		ごみ収集
参考事例2		不在郵便の当日の窓口受け取り

具体的な事例の内容は、得られた指摘や意見の「ポイント」、「聴き取り調査で得られた指摘や意見」、さらに「今後の考察に向けて」という構成で整理した。なお、「聴き取り調査で得られた指摘や意見」に記述している内容は、回答者の指摘や意見を当研究所で要約したものである。その際には、内容によって回答者が特定されないよう個人情報等に配慮した。また、「今後の考察に向けて」に記述している内容は、平成25年度の研究に向けて、得られた事例の背景や要因について詳細に調査を行うため、当研究所にて補足の記述を行ったものである。

1. 分野1：まちづくり（基盤整備）

分野1は、まちづくりにおける基盤整備、いわゆるハード系分野に関して寄せられた指摘や意見をまとめた。これらの指摘や意見は、公共交通及び用途地域（都市計画法による）の2つに集約することができる。

(1) 公共交通

ポイント

市境をまたいだコミュニティバスやワゴンタクシーのルート設定

聴き取り調査で得られた指摘や意見

《バスルートの設定に関して》

多摩NTの別所（八王子市内）に居住していて、通学や通勤に多摩市の唐木田駅（小田急多摩線）を利用している。しかし、自動車がなければ唐木田駅まで出ることが難しく、通学や通勤には不便である。居住地から唐木田駅までは歩ける距離ではなく、しかも、唐木田駅に向かうバス路線がない。唐木田駅から来るバス（多摩市コミュニティバス）は、八王子市内に入らず、多摩市境で折り返してしまう（図表3-2）。

こうした現状を考えると、居住地域と唐木田駅とを結ぶバスが運行されれば便利になる。それは、通常の路線バスのような大型バスではなく、住宅地で比較的狭い幅員の道路を走行

できるような、コミュニティバス規模の大きさでもよい。唐木田駅始発の多摩急行（注4）を利用して都心へ通勤する、多摩NT在住の八王子市民が増えてきたと思われる中で、それに対応するためにも、唐木田駅に向かうバスを運行することは有効ではないか。

《市境を越えたワゴンタクシーの運行に関して》

八王子市内の日生平山団地に居住している。日生平山団地は、日野市と八王子市とにまたがって開発された住宅団地である（注5）。団地が急な傾斜地にあるため、平山城址公園駅や豊田駅に行きたくても、徒歩では移動しにくい。

日野市が運行しているワゴンタクシー（注6）は、日生平山団地に乗り入れている。本数が比較的多く、日生平山団地内にある日野市側の乗り場から、日野市と八王子市との市境が存在する道路を通り、日野市にある平山城址公園駅や豊田駅などを經由して、日野市立病院まで運行されている。日野市との市境地域に居住していれば、ワゴンタクシーの停留所が近く、使い勝手が良い。しかし、このワゴンタクシーは団地内の市境で折り返しているため、団地の中でも居住地から日野市内の停留所が遠い住民は、ワゴンタクシーを利用することが難しい。

そこで、ワゴンタクシーが日生平山団地の八王子市側にも乗り入れ、団地の居住者全体で利用しやすくなれば、日生平山団地全体の住みやすさにもつながるのではないか。



今後の考察に向けて

高齢社会を迎え、住民の足となるバス等の重要性は今後ますます高まっていく。民営のバス路線について、より生活実態に合ったものとするよう要請していく必要がある。一方でコミュニティバス等の路線については、市境を越えた運行には課題も多くあるものの、日常生活圏における人の流れに着目して、自治体間の調整を行い、連携を深めていく必要がある。

(2) 用途地域（都市計画法による）

ポイント

用途地域を決定する際の隣接自治体との調整

聞き取り調査で得られた指摘や意見

八王子市と町田市との市境（図表 3-3 参照）を用途地域の境界線として、八王子市側（図表 3-3、おおよそ一線の範囲）が第一種低層住居専用地域（注7）、町田市側（図表 3-3、おおよそ一線の範囲）が準工業地域（注8）となっている地域がある。準工業地域は、廃プラスチック中間処理施設を建設することが可能なため、町田市域に同施設の建設が計画されたことがある（平成17年）。八王子市民から見れば、当該施設が住宅地のすぐそばに建てられることになる。大規模な反対運動が起き、結果的には、同施設は建設されなかった。

用途地域に限らず、区市町村が策定する都市計画は、都市計画マスタープラン（注9）に基づいて決定することになっている。

このケースのように、用途地域の整合性が取れていないのは、都市計画マスタープランを決定する段階で、隣接自治体との間で市境地域における都市計画について、調整を行う視点が不十分であったことが背景にあると推察される。特に、多摩NTのように、日常生活圏が市境をまたいでいる地域では、市境にこだわらず、一体的に都市計画を決定することが望ましい（図表 3-3）。

図表 3-3 八王子市南大沢4丁目、町田市小山ヶ丘2丁目の概略図
（图中■■■■■線が市境）



今後の考察に向けて

当時、事例で取り上げた地域を含め多摩NTについては、東京都などが定めた多摩NT事業の土地利用方針に基づいて、東京都が都市計画を一体的に計画した。現在では、基礎自治体間の広域的な都市計画については、東京都が定める都市計画区域マスタープランが方向性を示し、これと整合を図りながら各市町村は都市計画マスタープランを策定している。今回のような用途地域の配置については、他地域でも見受けられ、基礎自治体間の市境地域における用途地域に関して、十分な調整を行うことが非常に重要であることを示唆している。

2. 分野2：生活支援

分野2は、生活支援に関して寄せられた指摘や意見をまとめた。これらの指摘や意見は、予防接種、区域外就学、公共施設の相互利用、近隣市との情報共有の4つに整理できる。

(1) 予防接種

ポイント

市外の医療機関における乳幼児の無料予防接種

聞き取り調査で得られた指摘や意見

30 数年前から八王子市内の多摩NTに居住しているが、かかりつけ医（注10）のいる医療機関は多摩市にある。八王子市に居住しているので、多摩市の小児科や内科では子どもの予防接種を無料で受けられなかった。しかし、居住地に近いことから、有料になるがかかりつけ医のいる多摩市の医療機関で対応してもらっていた。引っ越してきた当時は、公共交通機関が少なかった。自家用車を持たなかったため、八王子市内の医療機関へ行くには、多摩市にある多摩センター駅や聖蹟桜ヶ丘駅へ出てから鉄道を利用しなければならなかった。八王子市に住んでいるにもかかわらず、いったん多摩市を通過してから八王子市内の医療機関に行かなければならず、非常に遠回りであった。多摩NTから乳幼児を連れて八王子市内の医療機関まで行くことは、困難が伴った。この状況は、30 数年前から現在に至るまで変わっていない。

そこで、多摩市の医療機関でも、こうした無料の予防接種を受けられるようになれば、かかりつけ医のいる医療機関で受けることができるため安心である。また、時間の上でも費用の上でも負担が少なくなるのではないか。

今後の考察に向けて

高齢者のインフルエンザ予防接種については、八王子市・日野市・多摩市・稲城市・町田市の5市の市民は、相互にどの自治体でも同じ条件で予防接種を受けることが可能になった（注11）。このように、高齢者の予防接種については他市との連携が実現している。しかし、乳幼児の予防接種は、類似した事例ではあるが、医療機関と行政との調整が難しいことなどから、実現していない。

(2) 区域外就学

ポイント

最寄りの小学校への区域外就学

聴き取り調査で得られた指摘や意見

自治体によって指定された学区の小学校に子どもたちが通う際、地理的条件を背景として、子どもたちの安全が十分に確保されていない状況がある。

八王子市内のグリーンコープ鹿島（以下「マンション」という）（図表3-4、★1印）の学区は鹿島小学校だが、マンションと鹿島小学校とを南北に結ぶ道路がない。しかも、マンションと鹿島小学校とはかなりの高低差がある。その結果、マンションに住む住民の子どもたちが鹿島小学校まで通うには、狭く急な北斜面の階段を上り下りしなければならない。この階段は見通しも悪く、登下校時に危険である。一方、多摩市の西愛宕小学校はマンションとフェンス1枚を挟んで、高低差がなく立地しているが、隣接市であるため通学できない。

多摩市内の住宅地でも同様の状況がある。鹿島小学校東側の戸建住宅地域（図表3-4、★2印）の学区は西愛宕小学校だが、戸建住宅地域と西愛宕小学校とを南北に結ぶ道路がない。戸建住宅地域と西愛宕小学校とはかなりの高低差がある。その結果、戸建住宅地域に住む住民の子どもたちが西愛宕小学校まで通うには、狭く急な階段を上り下りしなければならない。この階段も見通しが悪く、登下校時に危険である（下の写真参照）。戸建住宅地域と鹿島小学校とは高低差がないが、隣接市であるため通学できない。

こうした状況を踏まえると、学区の扱いについては、市境の存在にこだわらず、臨機応変に対応する考え方が必要ではないか。

図表3-4 多摩市愛宕地区、八王子市鹿島地区の概略図
（図中■■■■■線が市境）



西愛宕小学校近くの階段。周囲は木々が生い茂り、見通しが悪い。この階段を上りきった先に、西愛宕小学校がある。（北側上り口から撮影）

今後の考察に向けて

児童・生徒及びその保護者が市境をまたいで他市の学校に就学を希望する場合、各自治体で設けている区域外就学承認基準によって、就学が決定されている。通学路の安全性をどのように確保するか、隣接自治体との調整をどのように行うか、検討が必要ではないか。

(3) 公共施設の相互利用

ポイント

隣接市の公共施設の同条件での相互利用

聴き取り調査で得られた指摘や意見

多摩NTにおいて、隣接市の公共施設を同じ条件で相互利用できないのは不便である。小中学校の学校全体の催事など、一定の収容人数を有する会場が必要なイベントを開催するとき、八王子市内には利用できる文化施設がなかなか見つからない。学校から近い南大沢文化会館（主ホール収容人数 500 名）（図表 3 - 5、★1 印）は、会場として狭く利用することができない。一方、JR 八王子駅南口のオリンパスホールは、収容人数としては十分だが（ホール収容人数 2,021 名）（図表 3 - 5、★2 印）、学校から遠く、利用するには不便である。隣接する多摩市には、多摩市立複合文化施設・パルテノン多摩（大ホール収容人数 1,414 名）（図表 3 - 5、★3 印）があり、収容人数が多いため、利用する機会が多い。

しかし、パルテノン多摩の利用条件は、市内団体と市外団体とで差がある。多摩NTに限らず、日常生活圏が一体であれば、隣接する自治体間では公共施設を同じ条件で相互利用ができるように検討する必要があるのではないかと。

図表 3 - 5 多摩センター駅、八王子駅、南大沢駅周辺の位置関係概略図
（図中■■■■■線が市境）



今後の考察に向けて

多摩NT内における八王子市内の小中学校は、文化祭など催事の際にパルテノン多摩を利用することが多い。これは、収容人数、児童生徒の移動の安全確保、展示物の運搬等を考慮するからである。生活圏を共有する隣接自治体の市民が、同条件で公共施設の相互利用ができるように検討することも必要ではないかと。

(4) 近隣市との情報共有

ポイント

公共施設における市民への近隣・隣接自治体の情報提供

聴き取り調査で得られた指摘や意見

多摩ニュータウンに居住している子育て中の親たちは、八王子市だけでなく隣接する多摩市の子育てに関するイベントやセミナー等の開催情報も入手したいと思っている。なぜならば、イベントやセミナーの開催場所が八王子市役所の本庁舎や JR 八王子駅周辺の施設では、乳幼児を連れて公共交通で移動するのに時間がかかり費用の負担も大きく、なかなか参加することができないからである。できれば、隣接する多摩市で開催されるイベントやセミナーに参加したいと思っている。

しかし、八王子市の公共施設では、近隣で行われるイベントやセミナーの案内やチラシ等が置かれていない。これでは、市民のニーズに対応しきれていないのではないかと。

そこで、八王子市の公共施設に近隣市、特に多摩市で開催されるイベントやセミナーのパンフレット等を設置して情報が提供されれば、市境地域に住む八王子市民にとっても、参加できる機会が増えるのではないかと。このことは子育てに限らず、他の情報提供についても言えるのではないかと。

今後の考察に向けて

公共施設における市民への情報提供について、八王子市は、イベントやセミナーの案内・チラシ等を、主催者や利用者等の申請にもとづいて、市民センターをはじめ、いずれの公共施設でも市民が入手できるようにしている。他市主催の情報の提供も行っているが、優先順位は低い（注 12）。

一方で、町田市（東京都）や相模原市（神奈川県）のように、相互情報提供という取り組みにおいて都県境をまたいで積極的に連携している自治体も存在する。両市の広報では、相互にイベント情報などを掲載している。また、JR 横浜線沿線の駅では、町田・相模原両市の広報を手にすることができる（注 13）。

このことは、市民サービスの向上に向けて、近隣自治体及び隣接自治体と連携して市民への情報提供をさらに積極的に行う必要があることを示している。

3. 分野 3 : 安全・安心

分野 3 は、毎日の生活を送るうえでの安全・安心に関して寄せられた指摘や意見をまとめている。これらの指摘や意見は、防犯・防災活動及び街路灯修繕の 2 つに整理することができる。

(1) 防犯・防災活動

ポイント

市境をまたいだ町会・自治会の防犯・防災活動

聴き取り調査で得られた指摘や意見

《隣接市の犯罪情報について》

八王子市と多摩市との市境地域で起きた事件や犯罪の情報であれば、発生場所が多摩市であっても、八王子市民に対して伝える必要があるのではないかと。市境近くで何か起こっていても、情報がなければ警戒することができず、市民は不安になる。警戒することができれば、事件や犯罪に巻き込まれる可能性が低くなる。住民たちで自主的にパトロールはしているものの、限界がある。

《市境地域における町会・自治会の防犯活動について》

数年前、日生平山団地の日野市側である重大な事件が発生した。このことを受けて、防犯を強化するため、団地内の八王子市民が、町会・自治会活動として市境をまたいでパトロールしている。しかし、パトロールを行っているのは八王子市側の1自治会だけであり、事件が発生した日野市側の町会・自治会ではパトロールを行っていない。

現在、日野市の町会・自治会との連携はなく、防犯・防災活動の際、八王子市内の町会・自治会でのみ防犯パトロールや防災訓練を実施している。しかし、地域の安全を考えると、その活動においても、市境をまたいだ連携の必要性を感じている。

今後の考察に向けて

《隣接市の犯罪情報について》

現在警視庁では、犯罪発生などの防犯情報を、個々の市民の希望に応じて携帯電話などにメールで配信している。また、市民は複数の警察署管内における情報の受信登録をすることができる。八王子市では、その他に独自の情報提供として「犯罪・不審者情報」のメール配信や犯罪被害発生状況などをホームページで公表しており、主に八王子、高尾、南大沢の各警察署管内の情報を取り扱っている。

同様に、防犯に関する情報配信は、多摩市や日野市などの近隣市でも行われ、各市とも市民以外でも個別の要望によって登録できる。八王子市では、広報や町会・自治会向けの冊子で登録を呼びかけている。自助・共助・公助の枠組みの中で、地域住民自らが地域活動の主体となることが社会的な動きとして見られるようになった。地域における防犯・防災活動を盛んにするためには、まず自治体が防犯・防災に関する情報を提供し、市民は、得た情報を地域全体で活用するような意識を持つことが必要と考えられる。

《市境地域における町会・自治会の防犯・防災活動について》

自治会等の防犯活動に対する市の支援は、帽子やベスト、青色誘導灯などの貸与を行っているほか、ボランティア保険をかけている。防犯についての訓練等は行っていないが、申し込みがあれば「防犯講話」を出前講座で行っている。さらに、本市では市内全域を対象に、安全パトロールカーで巡回を行っている。

他市との連携による防災活動の例として、平成18年に八王子市高倉町にて、八王子市・八王子市防災会議主催で総合防災訓練が実施され、日野市の町会・自治会も参加したことがある。このように、過去には隣接自治体との連携があったが、現在は行われていない。また、「八王子市地域防災計画【平成20年修正】」では、毎年1回以上の「八王子市総合防災訓練」を実施することが定められている。その際は、「他市町村との協力や広域的連携等、実際に即した条件設定等毎年テーマを決めて行うように努めること（注14）」としている。

(2) 街路灯修繕

ポイント

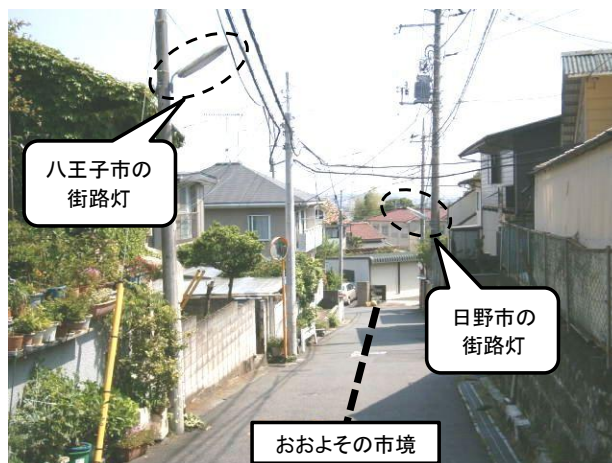
隣接自治体との連携による街路灯の迅速な修繕

聴き取り調査で得られた指摘や意見

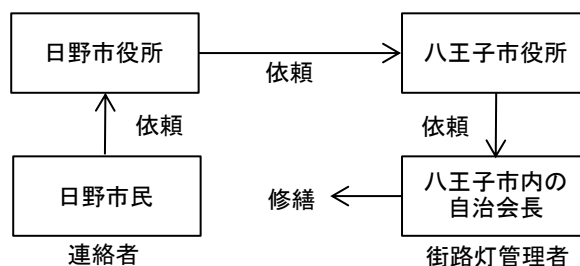
道路上に市境が存在している地域では、街路灯がどちらの市に属しているのか判断がつきにくいものがある（写真3-6）。街路灯の修繕を希望する場合には、どちらの市に修繕を依頼すれば対応してくれるのかが分かりにくい。

日野市の住民が、「市境地域にある街路灯が切れている」と日野市役所に連絡したところ、その街路灯が八王子市に属していたため、日野市役所から八王子市役所に連絡があり、八王子市役所から、八王子市内の自治会長宛てにその旨連絡があった（図表3-7）。市民の目から見て管理主体の表示が分かりやすい場合に比べて、修繕に時間を要した。防犯上、街路灯の設置や修繕は重要であることから、本来、迅速な対応が必要である。

写真3-6 市境地域に存在する街路灯の事例
市境から左側が八王子市、右側が日野市。



図表3-7 本事例における街路灯修繕依頼の流れ



今後の考察に向けて

公衆街路灯の維持管理について、本市では、防犯及び交通安全の充実にを図ることを目的に、市民の主体的な活動として、大部分を町会・自治会等が管理している。そのため、電球交換などの修繕が生じた場合は、町会・自治会等が工事業者に連絡をすることとなっているが、町会・自治会等の予算や工事のスケジュールの都合により、日数がかかることがある（注15）。

また、市の管理する道路照明灯には、各電柱に「日野市」「八王子市」等のマークと管理番号が表記され、区別がつくようになされているが、管理者が誰か判断がつきにくい街路灯については、住民からの連絡を受けた担当窓口でその都度場所を特定して受け答えが行われている（注16）。

しかし、街路灯の修繕については、速やかな対応がなされなければ、その役割を果たさないといえる。速やかな対応を実現するため、街路灯の管理に関するルールを、町会・自治会と行政が共有する必要がある。

＜参考事例 1＞ごみ収集

この事例は、予備調査（第 2 章第 1 節参照）から得られた事例であるが、市境地域において八王子市が実施している市民サービスを考えるうえで参考として取り上げた。

ポイント

市境が入り組んでいる地域のごみ収集

聴き取り調査で得られた指摘や意見

日生平山団地は、昭和 30 年代の開発当初から、日野市と八王子市とにまたがって位置している（図表 3 - 8、写真 3 - 9）。市境が入り組んでいるこの地域で、ごみ収集を行うことに、煩雑さを伴う。

第 1 例は、行き止まり道路に面していて、道路の一番奥に建っている住宅 3 軒が日野市に、手前の 4 軒が八王子市に属している事例である。一番奥に位置する日野市の住宅にアクセスするには、八王子市域を通らざるを得ない。現在は、八王子市の収集車が沿道の八王子市域のごみを収集しながら、日野市の住宅まで行き、ごみの収集を行っている。

第 2 例は、第 1 例同様行き止まり道路の事例である。道路の一番奥に、八王子市に属する住宅が 3 軒あり、その手前の住宅 4 軒はすべて日野市に属している住宅である。現在は、両市がそれぞれにその市域に属する住宅のごみを収集している。

第 3 例は、行き止まりではないものの、同じ道路沿いで市境が入り組んでおり、八王子市に属する住宅 1 軒と日野市に属する住宅 5 軒とが混在している事例である。現在は、八王子市の収集車がこの 6 軒のごみの収集を行っている。

図表 3 - 8 日生平山団地及び周辺の概略図
（図中■■■■■線が市境、第 1 例～第 3 例のおおよその位置を示す）



写真 3 - 9 同じ道路沿いにもかかわらず市境が入り組んでいる事例。道路左側は八王子市。右側は八王子市と日野市とが入り組んでいる。



今後の考察に向けて

市域が複雑に入り組んでいる地域において市民サービスを効率的に供給するためには、受益と負担のバランスを取りながら、自治体間の緊密な調整・連携が求められていること示唆しているのではないかと。

<参考事例2> 不在郵便の当日の窓口受け取り

この事例は、行政が直接的に行う市民サービスには該当しないが、市境の存在が民間企業の提供するサービスに関わりを有している事例として取り上げた。

ポイント

最寄りの郵便局における郵便物の当日受け取り

聴き取り調査で得られた指摘や意見

多摩NTに属する八王子市域の郵便物の配達業務は、八王子南郵便局（図表3-10、★1印）が管轄している。

居住している地域のそばには、多摩郵便局がある（図表3-10、★2印）。しかし、自宅への郵便配達を受け持つ郵便局は八王子南郵便局である。そのため、本人宛の不在郵便を当日中に受け取る必要が生じた場合、再配達可能な時間を除いて、郵便物を八王子南郵便局まで時間をかけて取りに行かなければならない。あるいは、南大沢駅前郵便局（図表3-10、★3印）や多摩郵便局など、自宅に近い郵便局に八王子南郵便局から転送してもらわなければならない。なお、転送には数日を要する。

多摩NTに住んでいて、近くに郵便局がありながら、必ずしも便利とはいえない。郵便物の当日受け取りに関しても、多摩NTを一体のエリアとして位置づけ、住民の利便性に目を向ける必要がある。

図表3-10 多摩センター駅、八王子みなみ野駅、南大沢駅周辺の位置関係概略図
(图中■■■■■線が市境)



今後の考察に向けて

多摩NTにおいては、八王子南、多摩、町田西の3つの郵便局がその配達等の業務を管轄している。管轄地域は、おおよそ市域単位で設定されていて、八王子南郵便局は八王子市の一部を、多摩郵便局は多摩市及び稲城市を管轄している。この管轄区域については、民営化後も変更がない。日本郵便株式会社では、今後も希望する局で不在郵便を受け取れるサービスの質を向上させていくとしている。市境の存在が、こうした民間企業の提供するサービス、ひいては市民の生活とも深く関わりを有していることがわかる。

第4章 調査結果からみえてきたこと

第3章でまとめた調査の結果から、市境の存在によって、市民が受ける市民サービスに不便さや不自由さが生じていることが判明した。第1章で述べたように、自治体によるサービスの提供は、基本的に、その対象・範囲を市域内に居住する市民に限定している。結果として、隣接する自治体同士ではあっても、サービスの内容や提供の仕方に違いがあることもあれば、類似のサービスに対する利用者負担が異なることもありうる。市境地域に居住している市民にとっては、日常生活圏を共有しながらも、市境という目に見えない境界をはさんで、提供される市民サービスが異なることになる。

言うまでもなく、自治体は通常、受益と負担の関係から市民サービスの提供範囲を市境で区切っている。しかし、市民サービスの提供範囲について、自治体は常に市境の存在を前提にする必要があるだろうか。前述のように、市民は市境を意識せず、日常的な活動を展開している。行政は、このような人の流れに着目する必要がある。日常生活圏を、「市民が家庭を拠点として日々の活動を展開する領域」と理解するならば、日常生活に必要なサービスは、その範囲において満たされる必要があるのではないか。そこに行政の果たすべき役割がある。具体的に言えば、市民の日常生活圏が市境をまたぐ地域では、近隣自治体との間で市民サービス提供の目的意識を共有し、一層の相互連携と協力が必要となる。

第3章では、公共交通に関する事例を紹介した。自治体が、市民の日常生活圏の移動手段をいかに確保するかを考えるならば、人の流れに着目し、市境に縛られることなく近隣自治体と連携することが必要であろう。また、乳幼児の予防接種に関する事例も第3章で紹介している。この事例については、自治体と医療機関との間だけでなく、隣接する自治体とその医療機関との協力と連携のうえ、日常生活圏の中で乳幼児が無料予防接種を受けられるように意識を共有し、仕組みを構築することが求められている。日常生活に必要な不可欠なこうしたサービスを提供する際に必要な連携や協力は、公共交通や予防接種に限ったことではない。第3章でまとめたその他の事例にも共通して言えることではないだろうか。

調査結果からみえてきたことをまとめると、市民の日常生活圏に着目した場合、市境を越える人の流れへの対応、そして、そこで行政の果たすべき役割という2つの点から、近隣自治体間の連携の必要性が明らかになった。自治体間の連携を進める上で、市民サービスの提供方法や手続きについての調整、受益と負担の関係に立脚したコストの調整など、行政にはなお一層の緊密な連携が求められているといえよう。

その一方で、第3章の防犯・防災活動の事例にみられるように、行政に一定の役割があるとしても、地域に生活する市民を主体とする取組みが重要な分野もある。今後、行政はこれらのことも踏まえて町会・自治会、民間企業、NPOなど、多様な主体の連携を視野に入れつつも、自治体間のさらなる連携を進めるために創意工夫を重ねていく必要があるのではないだろうか。

第5章 平成25年度研究に向けて

本研究は、市境地域に居住する市民にとって、どのような不便や不自由があるのか、その現状と要因を把握し、解決に向けた施策のありかたを探ることで、市境地域に居住する市民の住みやすさを向上させ、住み続けたいと市民が感じるような地域づくりの推進に寄与することを目的としている。その目的に従い、平成24年度は市境地域に居住する市民が、生活の中でどのような不便さや不自由さなどを感じているかを調査した。

まず、多摩NTを中心として、市境地域において聴き取り調査を行い、その概要についてまとめた。次に、特に指摘や意見が多かった事例について、大きく3つの分野に整理した。そこから、3つの分野に共通していると考えられる背景をまとめた。その結果、市境地域に居住する上で市民が感じている不便さや不自由さを解消するためには、必要に応じて近隣の自治体間だけでなく、市民や町会・自治会、NPO、及び事業者等の多様な主体と連携関係を構築する必要性が示唆された。

平成25年度は、平成24年度調査によって得られた事例の背景や要因について詳細に調査する。その上で、そうした調査の結果を手がかりに、検討すべき課題を明確にするとともに、その解決の方向性を考察する。市民サービスの担い手としては、多様な主体が考えられる。それらの主体を視野に入れながらも、まずは行政として、自治体同士が連携の必要性を改めて見直す必要があるのではないかと。また、自治体間連携を考える際には、市民サービスの提供方法、手続き、及びコストに関する調整も忘れてはならないだろう。本研究は、最終的には、従来から実践されている広域連携・自治体間連携のさらなる活用に加えて、多様な主体による連携の可能性も探りながら、将来的な課題解決の糸口を考察し、提言にまとめる予定である。

注

- 1) 市民サービスとは、本稿では公共サービスを指す。行政が主に提供している公共サービスには、義務教育や社会教育などの教育サービス、道路や公園、上下水道などの社会資本サービス等がある。一方、民間が主に提供している公共サービスには、鉄道事業や電気・通信事業等がある。また、行政と民間がともに提供している公共サービスとして、バスや地下鉄などの交通事業、幼稚園・保育園などの保育サービス、高齢者のための介護福祉サービス、病院の医療サービスなどが挙げられる。
- 2) 多摩NTとは、新住宅市街地開発法(昭和三十八年七月十一日法律第三十四号)に基づき、1965(昭和40)年12月28日の都市計画決定を受けて、4市町(八王子市、町田市、多摩町及び稲城町)にまたがって事業が行われた地域である。このうち、多摩町及び稲城町は1971(昭和46)年11月1日に市制施行され、それぞれ現在の多摩市、稲城市になった。
- 3) 用途地域とは、都市計画法第8条第1項第1号、及び第9条第1項から第12項までに規定する用途地域を指し、用途の混在を防ぐことを目的としている。住居、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定めるもので、第一種低層住居専用地域など12種類がある。2012(平成24年)4月1日から、決定権が八王子市に移譲された。
- 4) 「多摩急行」とは、小田急電鉄における列車種別的一种であり、小田急線と東京メトロ千代田線との相互運行で都心に乗り入れている。
- 5) 昭和30年代、八王子市長沼町と日野市平山6丁目にまたがって開発された戸建住宅団地である。
- 6) 日野市ワゴンタクシー(かわせみゴー)は、日生平山団地(「平山苑上」、日野市平山6丁目に設置されている)を出発し、八王子市と日野市との市境が存在する道路(日生平山団地内にある)を通り、京王

電鉄平山城址公園駅、及び JR 中央本線豊田駅を經由して、豊田駅北側に立地している日野市立病院までの区間を運行している（平山ルート）。車両は 10 人乗りワゴン車で、利用料金は大人 200 円、小児 100 円である。

詳細は、日野市ホームページ「丘陵地ワゴンタクシー（かわせみゴー）のご案内」を参照されたい。

<http://www.city.hino.lg.jp/index.cfm/196,5906,347,1995,html>（2013 年 1 月確認）

- 7) 第一種低層住居専用地域とは、都市計画法第 9 条に規定する用途地域の一つで、低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するために定める地域である。専用住宅のほか店舗兼用住宅、小規模な公共施設、小中学校、診療所などを建てることできる。
- 8) 準工業地域とは、都市計画法第 9 条に規定する用途地域の一つで、主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増進するため定める地域である。住宅や商店など多様な用途の建物が建てられる用途地域であり、土地利用の選択肢が多いため、住宅と工場・遊戯施設などが混在することがある。
- 9) 「都市計画マスタープラン」とは、1992（平成 4）年の都市計画法改正により規定された「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（都市計画法第 18 条の 2）のことであり、「都市計画区域マスタープラン」に基づき、各市町村が決定する。「都市計画区域マスタープラン」とは、都市計画法第 6 条の 2 に定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」であり、都市計画区域全域を対象として、都道府県が広域的な視点に立って、都市計画の基本的な方針を定めるものである。
用途地域の決定については、国土交通省「第 6 版 都市計画運用指針」では、「用途地域は、単なる局地的・相隣的な土地利用の調整の観点にとどまらず、都市全体にわたる都市機能の配置及び密度構成の観点から検討し、積極的に望ましい市街地の形成を誘導するため、都市計画区域マスタープラン又は市町村マスタープランに示される地域ごとの市街地の将来像にあった内容とすべきである」としている。
- 10) 「かかりつけ医」とは、本稿では病気になるときに気軽に相談ができる身近な医師のことを指す。常に同じ医師が診察することから、患者と医師との信頼関係が強まり、意思の疎通が図りやすくなる。患者の体質や病歴を把握していることによって、精密検査や高度な治療が必要となる場合は、専門医療機関への速やかな紹介が可能になるなど、適切な処置を受けることができる。
- 11) 『広報はちおうじ』2012（平成 24）年 10 月 1 日号によれば、期間は 2012（平成 24）年 10 月 9 日から 2013（平成 25）年 1 月 31 日までである。また、近隣市と同じ条件で予防接種を受けることができたのは、それぞれの市で契約している医療機関に限られた。
- 12) 市民センターでの掲示や配布については、「地域市民センターにおける広告宣伝物取扱要領」の別紙に「広告宣伝掲示等承認基準」が定められており、他市や他市が後援する事業の主催者は申請者の資格を有している。ただし、同要領に規定された掲示等の優先順位は、他市や他市が後援する事業が一番低いものとなっている。ほかに市民部事務所、生涯学習センター南大沢分館、子ども家庭支援センター南大沢においても他市の情報提供を行っているが、優先順位は低い。
- 13) この連携の背景には、日常生活圏が両市をまたぐことへの行政としての考え方があり、町田市と相模原市は相互連携について首長間で話し合う場として、「首長懇談会」を毎年設けており、2013（平成 25）年で 19 回目を迎えることから、長年にわたって都県境（市境）をまたいだ連携を進めてきたことがうかがえる。なお、本文は、2013（平成 25）年 3 月、町田市広報課への電話による聞き取りをもとに作成した。
- 14) 『八王子市地域防災計画【平成 20 年修正】本編』第 2 編 p. 57 を参照されたい。
- 15) 市では、町会・自治会等の管理者に対して、「八王子市公衆街路灯設置事業補助金」及び「八王子市公衆街路灯維持管理事業補助金」を交付している。
- 16) 公衆街路灯の管理については、町会・自治会等の管理と市の管理が混在するため、電話など連絡を受けた場合は、場所の特定が行われ、連絡者に知らされている。本文は、八王子市協働推進課および補修センター、日野市道路課への電話による聞き取りをもとに作成した。

参考文献

- ・牛山久仁彦編著『広域行政と自治体経営』、ぎょうせい、2003年
- ・川崎市『川崎市北部地域の市境を考える～近隣都市間の新たな連携に向けて』、2000年
- ・国土交通省『第6版 都市計画運用指針』、2013年
- ・鈴木文彦『日本のバス 100余年のあゆみとこれから』、鉄道ジャーナル社、2013年
- ・多摩市『多摩ニュータウン再生に係る調査・検討報告書』、2012年
- ・東葛市町広域行政連絡協議会 広域行政研究会『広域連携のあり方に関する調査報告書』、2003年
- ・東京都『多摩ニュータウン等大規模住宅団地再生ガイドライン』、2012年
- ・東京都市長会『広域連携の勧め』、2006年
- ・独立行政法人都市再生機構『多摩ニュータウン開発事業誌』（通史編、市域編Ⅰ、市域編Ⅱ）、2008年
- ・財団法人日本都市センター
『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政、広域連携—』、2011年
- ・八王子市『八王子市地域循環バス等調査報告書』、2002年
- ・複数市町村の連携による広域的な地域公共交通の活性化に関する調査検討会『住民のニーズに応えるためのステップ～行政界を越えた移動への対応～』、2010年
- ・宮澤仁「郊外ニュータウンの現状と将来—多摩ニュータウンの事例から」『季刊家計経済研究』、No.87、pp. 32-41、公益財団法人家計経済研究所

参考ホームページ

- ・京王バス「路線バス」
<http://www.keio-bus.com/bus/index.html>（2013年1月確認）
- ・相模原市「各都市との広域的な連携」
<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/seisaku/16994/index.html>（2012年8月確認）
- ・総務省「広域行政・市町村合併」
<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>（2012年9月確認）
- ・多摩ニュータウン学会
<http://www.tama-nt.org/>（2012年7月確認）

(にしざわ あつし、おがわ みゆき)