

## 第1 監査の概要

### 1 監査のテーマ

区が結んでいる協定等について

### 2 テーマ設定の趣旨

限られた財源の中で、今後も、多様化、高度化する区民ニーズに対応し、増加する地域課題に取り組んでいくためには、行政の力だけではなく、地域団体や民間企業等の協力を得て、区としての課題解決能力の向上を図っていくことが重要となる。区政では、既に様々な形でそうした援助を受けながら事務事業を執行しているケースが見られる。支援者と「協定（覚書等を含む。以下同じ。）」を結び、継続的で、明確かつ安定的な協力関係を構築したうえで、施策を展開している分野も少なくない。

こうした様々な団体との協定の締結は、その専門的な知識、スキル、幅広いネットワークや資源等を活用し、サービスの質を向上させるとともに、行政の手の届かない領域をカバーすることにつながってくる。また、災害時にはとりわけ多くの人たちとの協力が不可欠であり、そのため、目黒区災害対策基本条例第8条の規定でも「相互支援の協定」の締結が定められているところである。

近年では、民間企業等の側にも、自らの社会的責任を果たす趣旨と、地域貢献の取組により信頼性や企業イメージの向上等を図ることができるとの考えから、自治体との連携に積極的な機運も生じていると言われている。区にとっては、こうした助力を得られやすい状況になってきており、今後も協定の拡充が期待される。

現状において、区が結んでいる協定は相当数に及んでいると思われるが、その全体像は必ずしも明らかではない。したがって、更なる増加も想定できることから、区が結んでいる協定が現段階でどのような状況にあるかを確認し、より適切な協定の締結と運用に資するため、その手続が適切か、実効性が確保されているか、必要な周知が十分になされているか等について検証する。

### 3 監査の対象

平成30年10月1日現在締結している以下の協定を対象とする。

- (1) 民間企業等との協定（災害時協定以外）
- (2) 大学との協定
- (3) 他自治体との協定（災害時協定以外）
- (4) 災害時協定

### 4 監査の着眼点

- (1) 協定内容が適切か。
- (2) 締結手續は適切だったか。
- (3) 実効性があるか。
- (4) 区、相手方とも担当者が明確になっているか。定期的なやりとりがあるか。

- (5) 協定内容が現実からかい離し見直しの必要性は生じていないか。
- (6) 協定内容や取組状況が関係者等に適切に周知されているか。

## 5 監査の実施期間

平成30年10月2日（火）から平成31年3月22日（金）まで

## 6 監査の方法

監査対象の所管課に対しアンケート調査、関係書類の調査を行うとともに、必要に応じて関係職員への説明聴取により検証する。

## 第2 本区における協定の締結状況

今回監査対象とした区が結んでいる協定に関しては、現在、どのような性格のものがあつて、総計でいくつぐらいになるのかなどの全体像がそもそも明らかではない。したがつて、まずは各所管課で管理している協定の現状を予備調査により把握し、その上で、主な協定についてはさらに詳細を調べて、監査を行うこととした。

### 1 予備調査の実施（平成30年10月）

予備調査としては、具体的に、区民サービスの向上、地域活性化、地域課題の解決、災害対応等の目的のため、民間企業等と相互に連携・協力することについて協定書を交わしているものを対象に調査を実施した。なお、この段階で、指定管理の内容を定める協定や、土地所有者等同士の合意に基づく建築協定などは、区の課題解決能力の向上に資するという観点からは、異なる性質を有しているので対象から除外している。

調査結果は、別紙1「目黒区が締結している協定等」のとおりである。協定の数は合計で613に及んでいる（平成30年10月1日時点での有効なもの）。

これらをその内容等に基づき、

包括協定：区と複数の施策分野に関して協定を結び、幅広い連携を目指しているもの。

個別協定：特定の施策分野に係る協定で、災害時協定以外のもの。

災害時協定：災害時の援助や協力等について結ばれているもの。

と大きく区分して見てみると次のようになる。

協定の種別	件数
包括協定	10
個別協定	325
災害時協定	278
計	613

包括協定の締結先は、他自治体（海外含む。）が4、大学と民間企業がそれぞれ3となっている。

個別協定の数は最も多い。しかし、福祉タクシー事業の実施に関する協定が 150、介護タクシー利用補助事業の実施に関する協定が 71、保養施設（指定旅館）業務委託協定が 15、職員の派遣等の人事に係る協定が 14 と、契約に準じるようなものや、事務事業の具体的な事項を定めるものなどが大半を占めている。政策的な意図をもって結ばれた協定は意外と少ない。

災害時協定に関しては、災害対策基本法第 8 条第 2 項や目黒区災害対策基本条例第 8 条の規定にあるとおり、地方公共団体、事業者、民間団体等との相互支援や協力の確保のため、その締結に努めるように定められているところである。こうしたことを見まえ、この間の防災課や関係各課の努力により、数多くの災害時協定が結ばれるに至った。相手方も、求められる災害対策の内容に応じて、他自治体、民間事業者、学校法人、社会福祉法人、各種団体など、多様であり、幅広いネットワークが構築されている。

なお、この中では、区内介護等福祉サービス事業者等との災害時における避難行動要支援者等の支援に関する協定が 119 と多くを占めている。

## 2 詳細調査の実施（平成 30 年 11 月～12 月）

予備調査の結果をもとに、協定をめぐる現状を把握するため、より詳細な調査を実施した。

調査対象に関しては、包括協定はすべてで 10、個別協定は政策的な要素を含むものとして 11、災害時協定は協定内容の性質の違いを考慮して 12 を選んだ。合計 33 の協定（次表のとおり。）に対して実施した詳細調査の結果は、別紙 2 「詳細調査実施協定の概要」のとおりである。

### （1）包括協定（10 協定 対象所管課：2 課）

番号	詳細調査実施協定の名称	協定の相手方	所管課
1	目黒区とイオン株式会社との包括連携協定書	イオン株式会社	企画経営部 政策企画課
2	目黒区と株式会社セブン・イレブン・ジャパンとの包括連携協定書	株式会社セブン・イレブン・ジャパン	
3	地域の安全・安心のための目黒区と目黒区内郵便局の協力に関する協定書	目黒区内郵便局代表 日本郵便株式会社目黒郵便局	
4	目黒区と国立大学法人東京工業大学との連携・協力に関する基本協定書	東京工業大学	
5	目黒区と東邦大学との連携・協力に関する基本協定書	東邦大学	

6	目黒区と東京医療保健大学との連携・協力に関する基本協定書	東京医療保健大学	
7	日本国東京都目黒区と中華人民共和国北京市東城区との友好協力関係促進のための協定書	中華人民共和国北京市東城区	文化・スポーツ部文化・交流課
8	目黒区・角田市友好都市協定書	角田市	
9	目黒区・気仙沼市友好都市協定書	気仙沼市	
10	目黒区・金沢市友好都市協定書	金沢市	

(2) 個別協定 (11 協定 対象所管課 : 9 課)

番号	詳細調査実施協定の名称	協定の相手方	所管課
1	目黒区における町会・自治会への加入促進に関する協定	4 者協定 (目黒区町会連合会、公益社団法人東京都宅地建物取引業協会目黒区支部、公益社団法人全日本不動産協会東京都本部城南支部)	企画経営部 長期計画コミュニケーションティ 課 関係課: 区民生活部 地域振興課
2	目黒区と株式会社マチマチとの基本協定書	株式会社マチマチ	企画経営部 広報課
3	地域BWAシステムの整備及び公共サービスに関する協定	J A S P A S 株式会社	企画経営部 情報課
4	都区市町村情報セキュリティクラウドの利用に関する協定書	東京都	
5	目黒区「安全・安心まちづくり」のための覚書	3 者協定 (目黒警察署、碑文谷警察署)	危機管理室 生活安全課
6	地域貢献型広告に関する協定書	東電タウンプランニング株式会社東京総支社	危機管理室 防災課
7	建築関係の専門家による防災対策、復興対策等の支援に関する協定	5 者協定 (東京建築士会目黒支部、一般社団法人東京都建築士事務所協会目黒支部、公益社団法人日本建築家協会関東甲信越支部目黒地域会、目黒区住宅リフォーム協会)	都市整備部 都市計画課
8	目黒区・角田市みどりの交流事業に関する覚書	角田市	都市整備部 みどりと公

9	東京農業大学と目黒区との緑化施策に関する協定書	東京農業大学	園課
10	「めぐろエコの森」の整備及び環境交流事業に関する協定書	角田市	環境清掃部 環境保全課
11	目黒区教育委員会と早稲田大学大学院日本語教育研究科とのJSL児童等への支援等に関する基本協定書	早稲田大学大学院日本語教育研究科	教育委員会事務局教育指導課

(3) 災害時協定 (12 協定 対象所管課 : 5 課)

番号	詳細調査実施協定の名称	協定の相手方	所管課
1	災害に係る情報発信等に関する協定	ヤフー株式会社	企画経営部 広報課
2	目黒区と角田市との相互援助協定	角田市	危機管理室 防災課
3	避難所施設に関する協定書	東京都立国際高等学校	
4	目黒区地域防災無線局の設置等に関する協定書	特別養護老人ホーム駒場苑	
5	災害現場における通訳人派遣に関する協力について	目黒消防署	
6	災害時における道路障害物除去等応急対策活動に関する協定	目黒建設業防災連絡協議会	
7	災害時における避難所へのメンテナンス協力に関する協定書	目黒メンテナンス事業協同組合	
8	災害時におけるボランティア活動に関する協定	社会福祉法人目黒区社会福祉協議会	
9	災害時における避難行動要支援者等の支援に関する協定書	社会福祉法人清徳会在宅介護支援センター	健康福祉部 健康福祉計画課
10	災害時における医薬品等の調達業務に関する協定	株式会社マルタケ	健康推進部 健康推進課
11	災害時の医療救護活動についての協定書	目黒区医師会	
12	災害時における避難行動要支援者等の支援に関する協定書	北部包括支援センター事業委託事業者（株式会社やさしい手）	健康福祉部 地域ケア推進課

### 第3 協定の現状と課題

予備調査の際に合わせて収集した協定書本文や、詳細調査と関係職員からの説明聴取の結果に基づき、協定の現状と課題についての概要を整理した。内容は以下のとおりである。

#### 1 協定締結の契機

協定を結ぶきっかけは様々であるが、主なパターンとしては、相手方から申入れがあったもの、区側から働きかけたもの、従前から事務事業の執行や交流事業の中で協力関係があり、そうしたことが縁となったものなどである。

申入れを受けたケースでは、民間企業との包括協定がすべて該当する。必要性を認め区から依頼したものには、地域避難所の設定や災害発生時にその団体の支援を期待するような災害時協定が多い。

継続した連携関係が協定締結に結実したような類型に関しては、大学との協定や包括協定に分類した他自治体との友好都市協定等が当てはまる。詳細調査の範囲では、半数近くが同様の経過からとなっており、相互支援等の関係がまずあり、それが深まる中から成立したものが少なくないという結果になっている。

今後、協定の拡充を考える場合には、区側の積極的な姿勢も求められるものと思われる。

#### 2 協定締結の手続

協定の相手方は、法人である場合がほとんどなので、区側も行政主体（区）を当事者として、代表者である区長が締結担当者となっているケースが大半である。

したがって、こうした現状や内容の重要性等に鑑み、一部の実務的な性格のものを除き、多くが区長決定事案として処理されていた。手続として妥当と判断できる。

なお、今回念のため締結後の協定原本の保管状況も確認したが、所在不明となっている事例が2件見られた。いずれも写し等の記録が存在し、実際に支障は生じないものと考えられるが、文書管理に基本的な問題があったことは間違いない。

#### 3 協定の内容と実績

災害時協定においては、その内容を踏まえて、普段は訓練の実施等を通じた連携が図られている例が多い。包括協定と個別協定では、各協定に定められた事項に基づき、現実に具体的な事業が展開されている。

平成29年度の実績から見ると、連携している分野の幅の広さから、やはり包括協定に基づく活動が比較的活発である。友好都市協定では、相手方の環境や資源、関係を取り結んだ縁などを踏まえ、多彩な交流事業が展開され、相互のまちの発展につながる取組が進められている。民間企業と大学との協定においても、複数の事業で実際に助力が得られており、様々な方面での効果が認められる。また、将来的な関係の発展可能性の点でも、友好都市や民間企業との包括協定では事業拡大の検討がなされており、その実現が期待されるところである。

個別協定は、それぞれに特色があり意義のあるものばかりであるが、分野としては、情報通信技術の進展を反映し、情報発信やその基盤整備に係るものが複数見受けられる。こうした面では、区民からの要望も大きく、今後も民間事業者の協力は欠かせないものと思われる所以、提携先の拡大も望まれよう。

なお、災害時協定の中には、締結後、更に細目の協議等が必要となる内容を含むものがあったが、その一部において、調整未了のものが見られた。今後の対応が求められる。

また、本監査着手段階では、締結から相当な年数が経過し、社会経済状況が変化する中で、あるいは協定内容と現実のかい離が生じているものも少なからずあるのではないかと懸念していた。しかし、詳細調査の結果ではそのようなことはほとんどなかった。見直しの必要性が認められたものは1件（意見・要望事項で後出）のみである。

#### 4 提携先との連絡調整

相手方の連絡先把握とその実情に関しては、災害時協定の一部を除き、きちんと認識され、必要な連絡は取り合っている状況が確認できた。

災害時協定のうち、物品の調達協定など普段の訓練が実施されにくいケースにおいては、継続的に連絡を取り合うことが課題となっている。こうした点を踏まえ、今後連絡調整方法等に関して所管課で改めて検討し、相手方と再確認することが求められる。

#### 5 協定の周知

協定の締結に際しては、各所管課で簡単なセレモニーを行い、新たな区政の動きとして区報やホームページ等で広報を行うケースが少なくない。それはそれで大切なことであるが、協定の実効性を高め、その一層の活用や維持発展を考えるうえでは、区民や庁内に対する経常的な周知も重要となってくる。

そうした点に関し、ホームページでの協定の常時掲載や、庁内のグループウェアへの掲載など、包括協定については、所管課ごとに既に取り組まれていた。個別協定では、協定内容の性格や所管課の判断により、対応はまちまちであった。災害時協定は、地域防災計画（平成28年度修正）【資料編】に掲載することで、現在周知やPRが行われている。

このように取組は所管課に任せられている状況にある。今後協定締結を戦略的に進めていくことを考える場合には、周知に係る全体的な調整やその一元化等も課題になってくるものと思われる。

#### 6 新たな協定の締結

災害時協定に関しては、引き続き防災対策に有効で必要なものについて更に締結を推進していくことを積極的な意向が見られた。補完避難所や一時滞在施設に係る民間施設等の使用においては、現在も個別に協議が行われていることであ

る。

本区の協定の現状からは、国や東京都の財政支援はあまり見込めないが、区として必要なきめ細かい事務事業で活用されているケースが多い。実態に沿った対応がしやすいということもあるのだろう。こうした現実に鑑み、区の独自性が出る施策の実施においては、直ちに一般財源に頼るのでなく、意識的に新たな協定の締結も模索しながら事業展開を検討することが引き続き求められる。

#### 第4 監査結果

##### 1 指摘事項

監査の結果、次のような是正及び改善を要する事項が見受けられたので指摘する。

###### (1) 協定文書が所在不明となっているものについて

「災害現場における通訳人派遣に関する協力について」（平成6年3月目黒消防署と締結）と「「めぐろエコの森」の整備及び環境交流事業に関する協定書」（平成22年11月角田市と締結）に関しては、保存されているべき協定文書の原本が所在不明となっていた。

(防災課、環境保全課)

##### 2 意見・要望事項

今回の行政監査において、改善に向けた検討を求める事項があるので、次のとおり意見・要望を述べる。

###### (1) 協定の見直しについて

1の指摘事項でも触れた「災害現場における通訳人派遣に関する協力について」（平成6年3月目黒消防署と締結）に関しては、所管課が確認したところ、締結先である目黒消防署においても、有効なものとして運用を考えている状況には既になかった。派遣実績も「なし」と推定されている。背景としては、その後に整備された「東京都防災（語学）ボランティア」制度の発足等があり、必要性が低下したためとのことであった。

本協定は、地域防災計画（平成28年度修正）【資料編】に掲載されているものであり、協定としての実質が失われているのであれば、相手方と協議し、廃止等の適切な対応を図られたい。

(防災課)

###### (2) 協定締結先との連絡等について

いざというときなどに協定が実効性を發揮するためには、相手方の担当者の把握や、普段からの連絡が重要となる。

この点では、「災害時におけるボランティア活動に関する協定」（平成23年3月に目黒区社会福祉協議会と締結）や「災害時における医薬品等の調達業務に関する協定」（平成25年12月株式会社マルタケ他と締結）など一部の災害時協定において、改善の余地が認められた。防災訓練への参加依頼や、年度当初には担

当者の確認をし合うといったような機会を作り、相手方との連絡を心がけられたい。

(防災課、健康推進課)

(3) 協定内容に関する協議について

災害時協定においては、災害発生後、直ちに協定内容に基づく必要な支援活動が開始されることが当然望ましい。そのためには、協定内容の実施に係る具体的な事前調整が既に済んでいることが前提となる。次の協定においては、こうした協議をしておくことが求められる状況にあると思われる所以、所管課において適切に対応されたい。

ア 「災害時におけるボランティア活動に関する協定」(平成23年3月目黒区社会福祉協議会と締結)

協定第2条第3項に規定する総合庁舎内の災害ボランティアセンターの設置や、同第5条に規定するボランティア活動の支援に要する資機材や宿泊所等の確保に関しては、これまで具体的な協議はなされていない。様々な被災地の状況を踏まえた、目黒区社会福祉協議会との意見交換や、両者の合意に基づく一定の準備が必要である。

(防災課)

イ 「災害時における避難行動要支援者等の支援に関する協定書」(平成27年4月北部包括支援センター事業委託事業者(株式会社やさしい手)他と締結)

協定第3条第3項の規定から、協定締結者は区が編成する安否確認チームと要配慮者支援チームの活動に従事する形になる。しかし、その賃金的な費用についての取決めは何もなされていない。所管課としては無償での協力を前提にしているが、そうであるならば、有償との誤解のもとに支援活動が行われることがないように、事前にその意を相手方へきちんと伝え、そこが生じないように整理しておくことが重要である。

なお、念のため、関係者の協力が十分得られない事態も想定し、そのときに両チームの活動をいかに構築していくかも、あらかじめ考えておく必要があると思われる。

(地域ケア推進課)

ウ 「災害時における医薬品等の調達業務に関する協定」(平成25年12月株式会社マルタケ他と締結)

この件に関しては、詳細調査の対象とした企業以外の卸売販売業者5社とも同様の協定が結ばれている。

したがって、災害時に都区の備蓄品だけで対応ができず、区がこれらの事業者へ医薬品等の供給の要請をする場合には、順番を決めて依頼していくのか、

均等割りにして全社に頼むのかなど、発注方法の問題が真っ先に生じる。また、卸売販売業者側の災害時の対策や行動を把握することなども、その供給能力等を想定する上では必要な事柄と思われる。

こうした点に関して、あらかじめすべての会社と確認し合い、合意しておくことが求められる。

(健康推進課)

#### (4) 協定締結の推進について

行政執行において、可能な限り第三者の協力を得ながら効果的かつ効率的に進めるということは、今後も重要な方策であり、こうした連携によって地域課題を解決していくことがますます求められる。また、そのような取組の集積が、区民福祉の向上に向けた新たな通路をうがつことにもなってくる。

協定の締結状況などから、本区の災害対策に関しては、既に先駆的な状況にあると思えるが、今後、その他の政策分野に関して、こうした方向をいかに強化していくかはやはり課題である。区の独自施策に資するという点だけでなく、民間事業者等との協定の締結と、それに基づく事務事業の推進が、区政の幅を広げ充実させる駆動力の一つとなっていくことが期待される。

こうした観点も踏まえ、民間事業者等との連携を一層深め、協定締結の拡充を図って行くためには、区側の更なる体制整備も必要と考えられる。

公民連携を積極的に求めているという対外的なアピールや、提携に応じる民間事業者等に対応する最初の窓口の一本化などがまず求められる。協定締結により、イメージアップ効果等を狙う企業等にも配慮し、区としてもその活動実績等の情報発信を工夫し、充実させることも大切である。

そして、主に政策的な協定に関して、こうしたことを推進して行くには、区の協定の全体状況を把握しながら、関係所管との連絡調整役を担う組織の明確化等も必要になってくる。

このような課題の検討も進めつつ、今後の協定締結の拡充に向けて一層適切に取り組まれることを期待したい。

(政策企画課)

### 第5　まとめ

今後も想定されている厳しい財政状況の中で、いかに行政能力を向上させていくかという問題を考えたとき、外部の協力者や支援者を増やしていくという解決策は、当然採られていくべきひとつ的方法である。

この点に関しては、既に、本区においても、関係者と協定を結び、明確な協力関係を築き事業を実施しているケースが見られる。この流れを少しづつ加速させていくためにはいま何が必要なのか。それを検討するには、現状と課題の把握がまず欠かせない。こうした趣旨を含めて今回の行政監査を行った。

結果としては、協定の数は全体で613、そのうち災害時協定は278を占め、関

係機関との相互援助等が災害対策の大きな柱となっていることが改めて確認された。一方で、行政課題の解決を直接目指すような、政策的な協定と認められるものは20余あり、全体的には少数であることが分かった。数ばかりで測るものではないかも知れないが、くわのいく振りかは入れられているけれど、まだまだ「開拓」の余地を感じられる数字である。

今後は、協定に基づく活動を活性化させながら、その拡充にも取り組み、将来にわたり区としての課題解決能力を高めていくような一層意識的な行政運営を要望したい。

