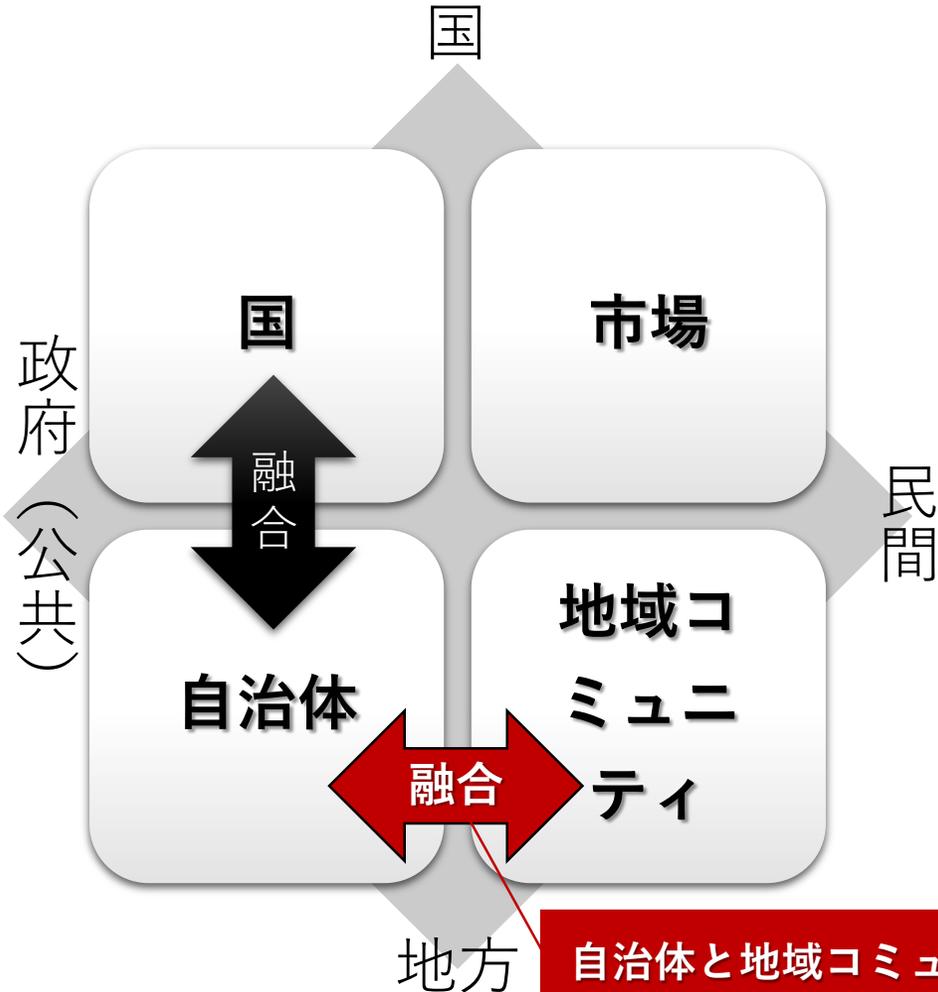


基礎的自治体と町内会自治会 「行政協力制度」の現状を中心に

山梨学院大学 日高昭夫

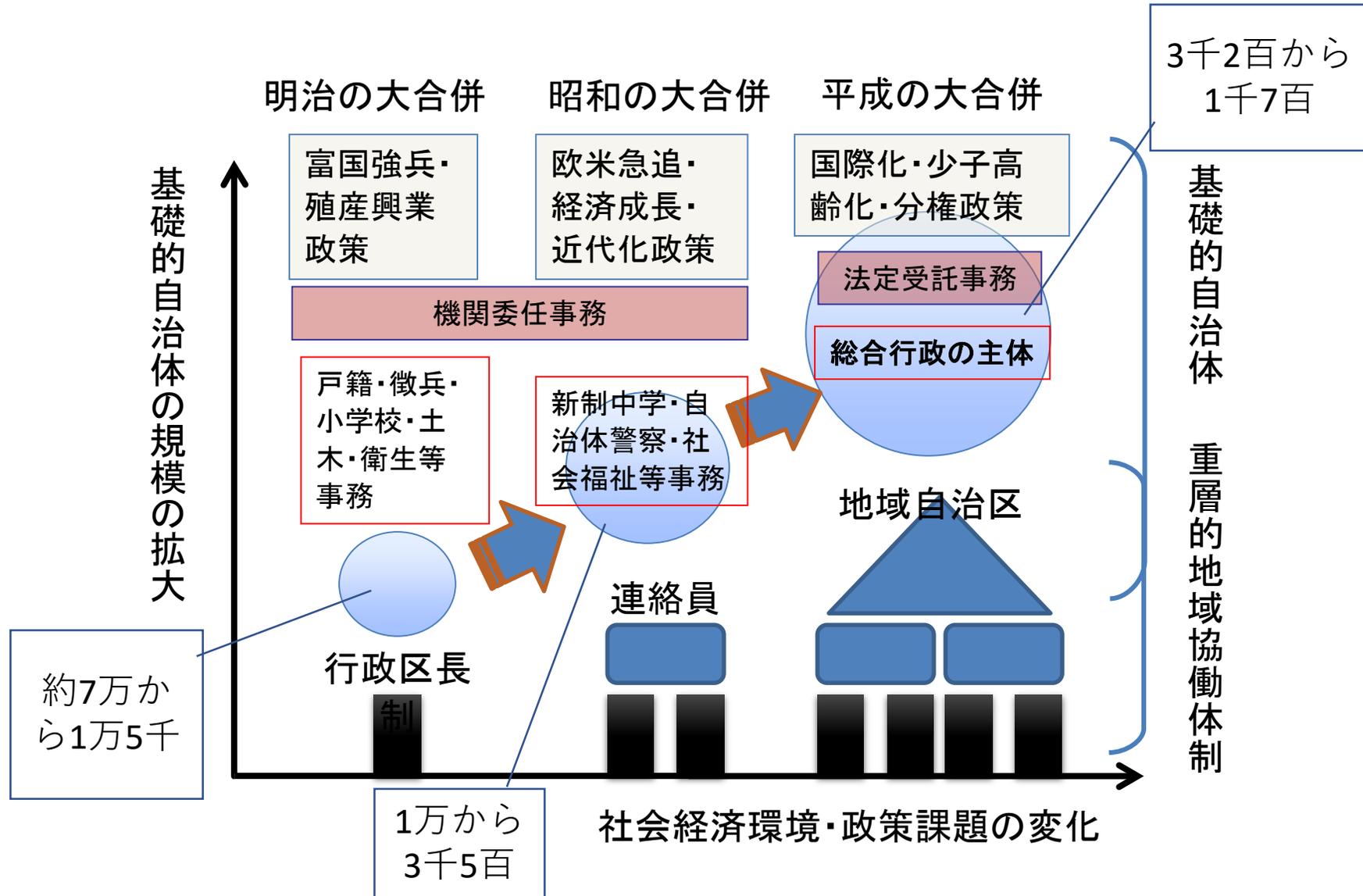
国・地方関係と公民（官民）関係のクロスオーバーと町内会自治会の二重性



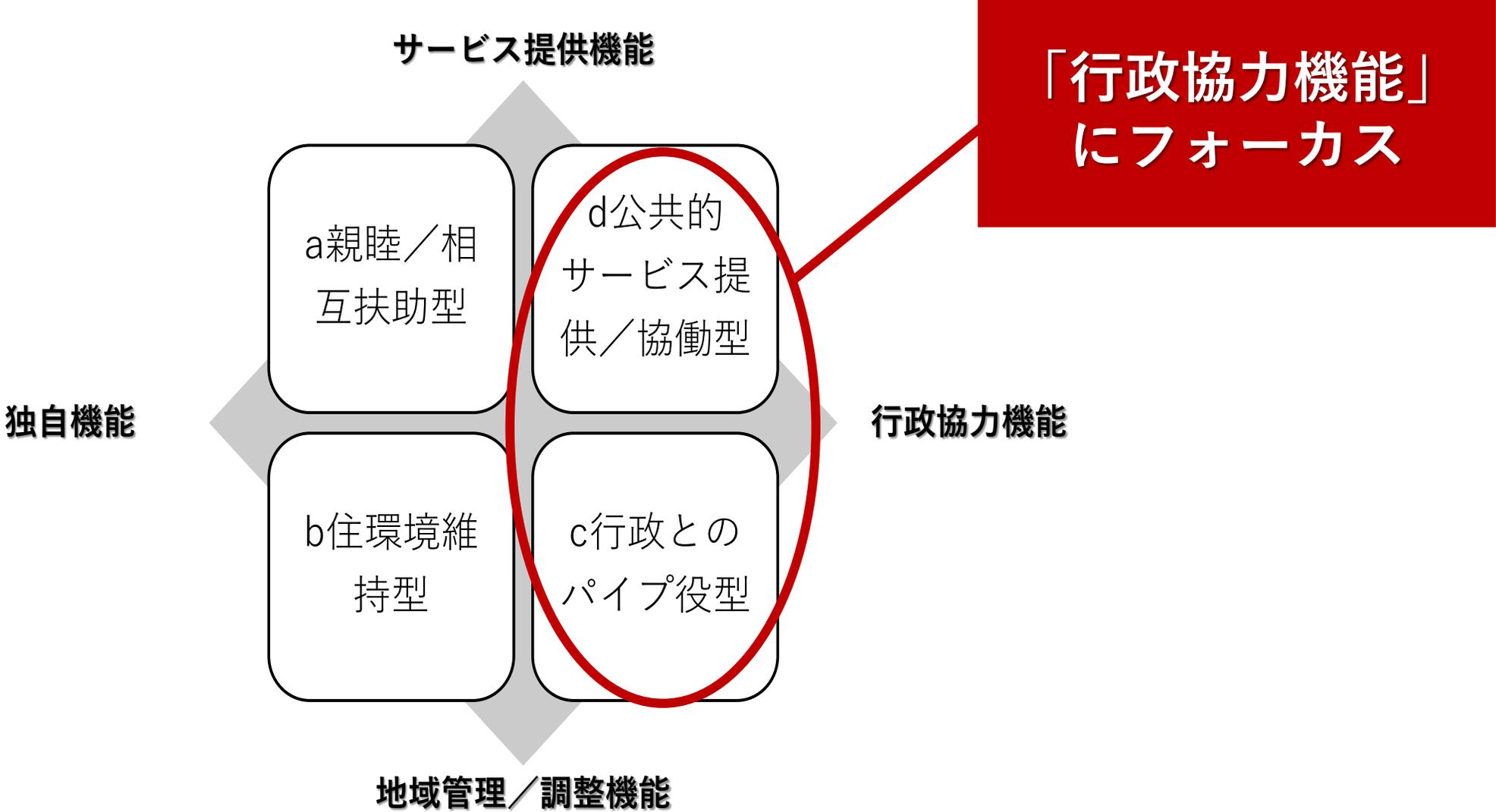
町内会自治会とは、個別レベルで見れば、特定の地理的範囲の地縁社会において近隣関係を基礎とした全世帯を構成員とする建前で独占的に組織されている**任意の住民自治組織**であり、総体レベルで見れば、全国ほぼ全ての基礎的自治体の管轄区域内にそれらが重複なく網羅的に組織され、当該自治体と一定の相互依存（もしくは「協働」）関係を有する**非公式の地方自治システム**である。

自治体と地域コミュニティとの融合関係の結節点に「町内会自治会」が位置する

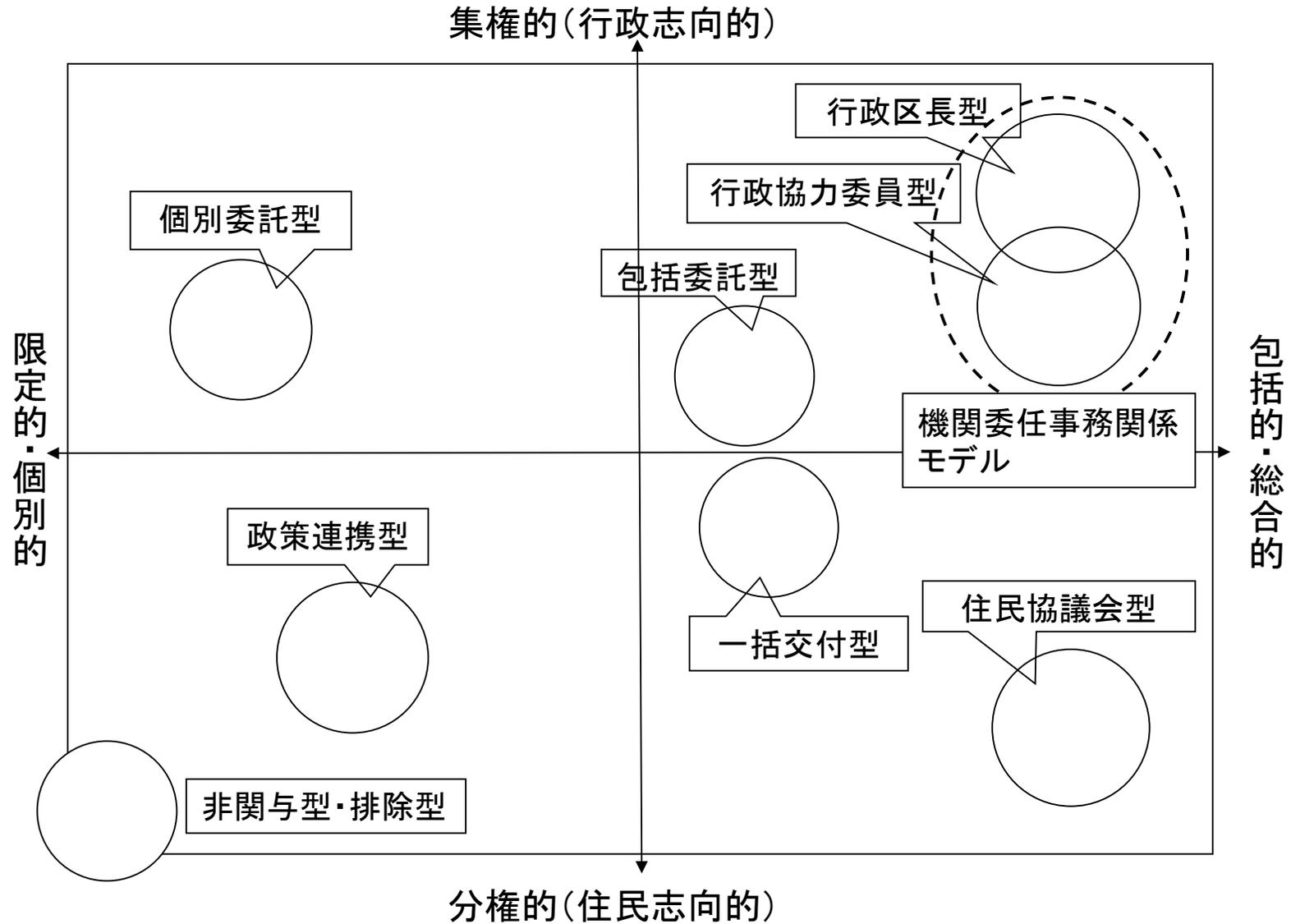
町内会自治会の二重性の歴史的由来



町内会自治会の社会機能

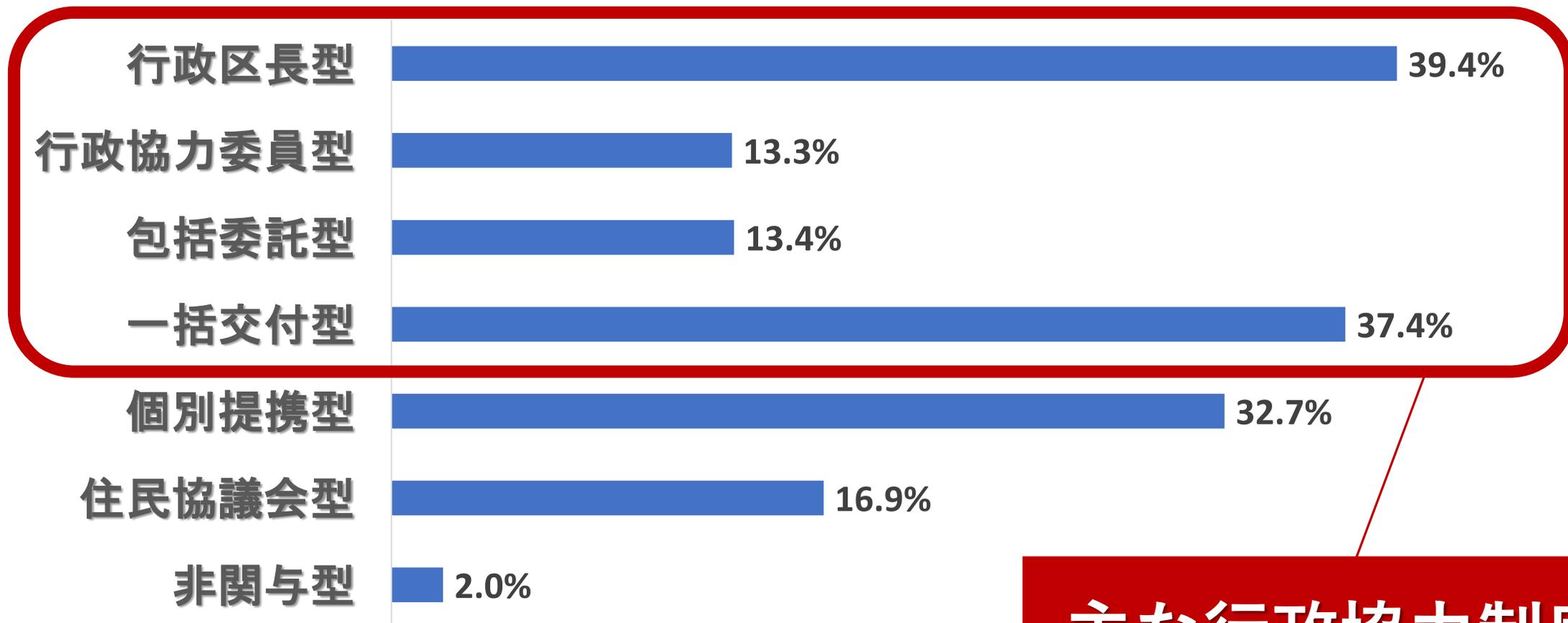


「行政協力関係」の理論モデル



市区町村と町内会自治会との主要な関係パターンの全国的分布状況

(N=1139,重複あり)

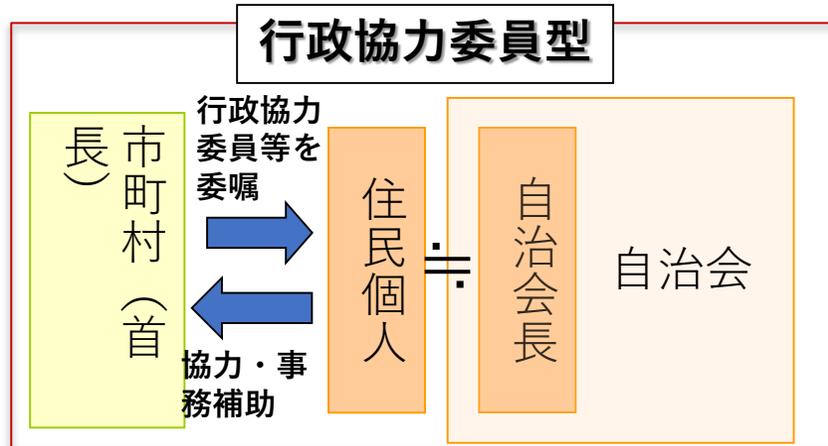
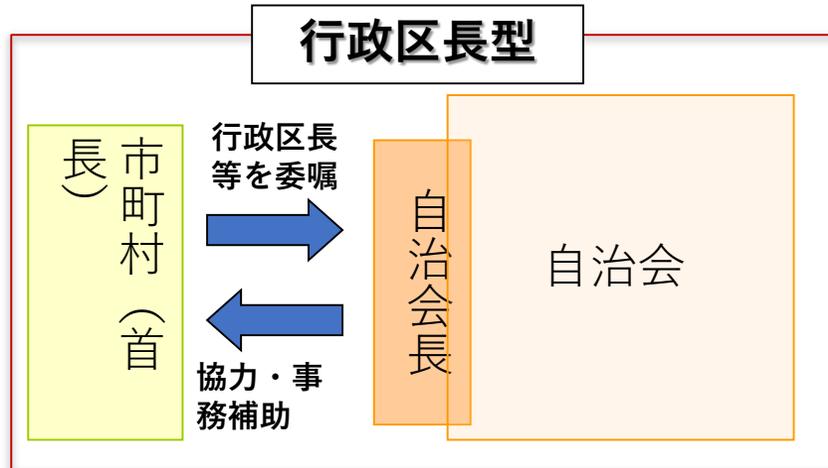


主な行政協力制度

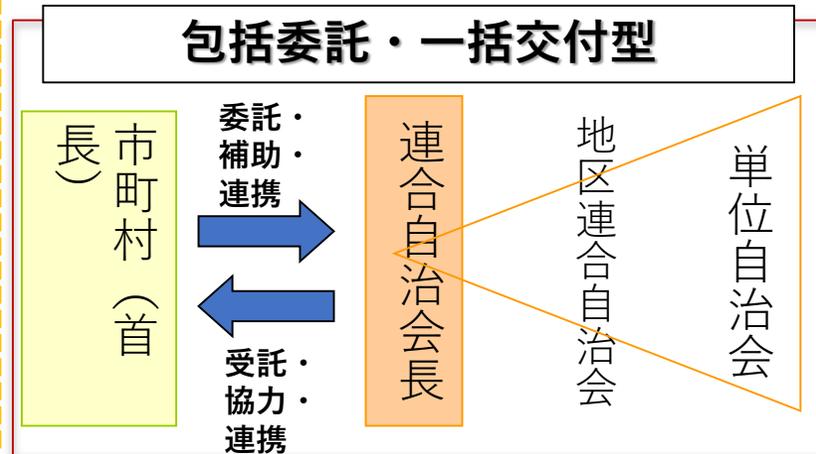
出典：2008年調査。以下、同じ。

主要な「行政協力制度」のイメージ

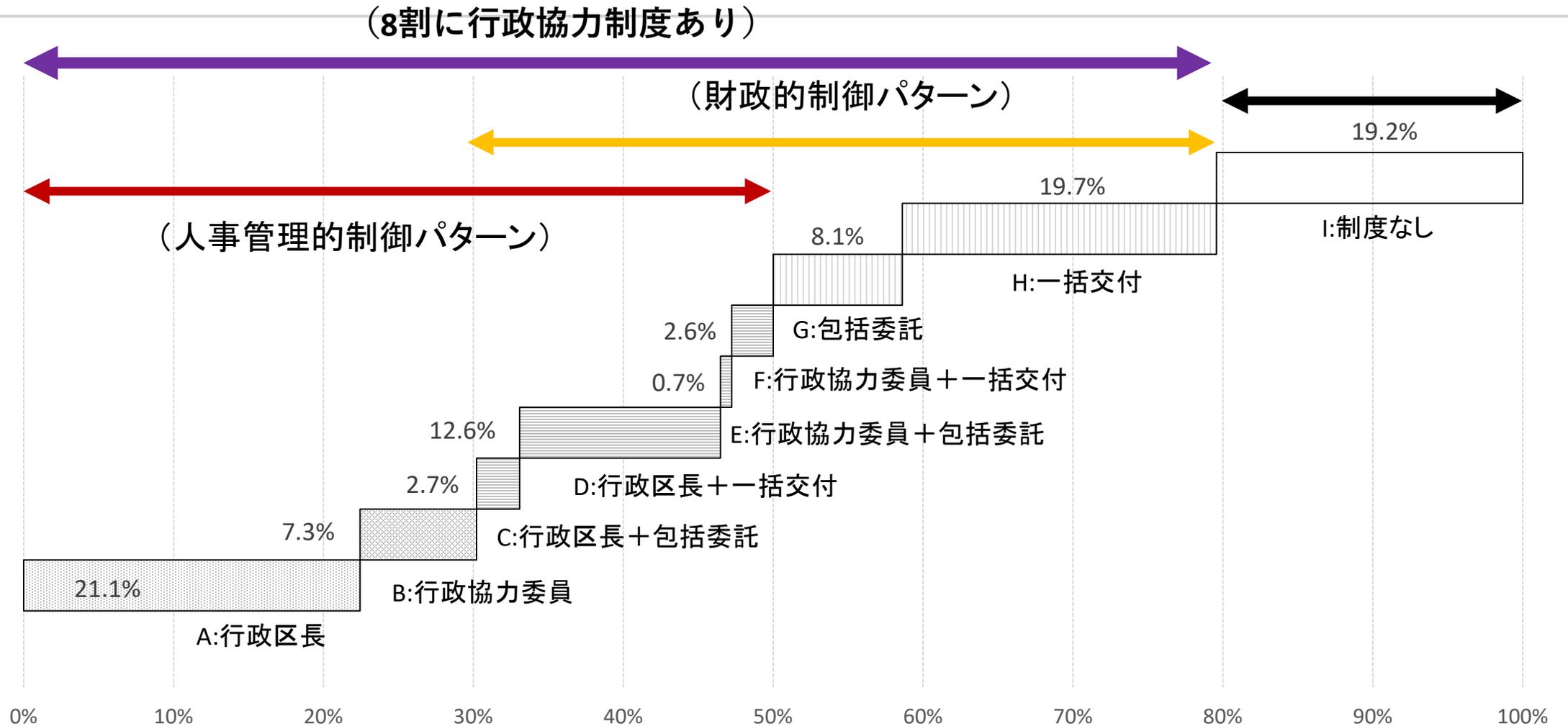
人事管理的制御パターン



財政的制御パターン



全国市区町村における行政協力制度の類型別分布 (N=1,116)



行政協力業務の調査項目リスト

窓口の代行（1, 2）及び行政とのパイプ役（3～10,23）

- 1 行政の住民窓口業務（証明書交付、納税・各種保険料納付・共済加入促進など）の取次ぎ
- 2 介護保険や生活保護などの申請促進の取次ぎ
- 3 敬老会や成人式などの対象者の調査や祝金品等の配布
- 4 災害救援物資などの緊急時の配布
- 5 行政広報誌や議会だより、地域協議会だよりなどの定期広報物の配布、回覧、掲示
- 6 行政各部署のチラシ、ポスター、物品等の非定期または緊急の配布、回覧、掲示
- 7 地域の防災、防犯、その他の緊急連絡網や緊急告知（避難勧告等）のための情報伝達
- 8 審議会、協議会、環境保全委員、民生委員、社会教育委員、農業委員等の委員の推薦や選出
- 9 道路、水路、街灯、カーブミラー、防護柵、ごみ集積所等の新設改修などの地区要望の取次ぎ
- 10 地区内の住宅や公共施設の建設、公共工事、道路境界決定などの仲立ちや調整
- 23 共同募金や災害救援募金、地区社協会費などの寄付金・募金集め

公共的サービスの実施（11～22）

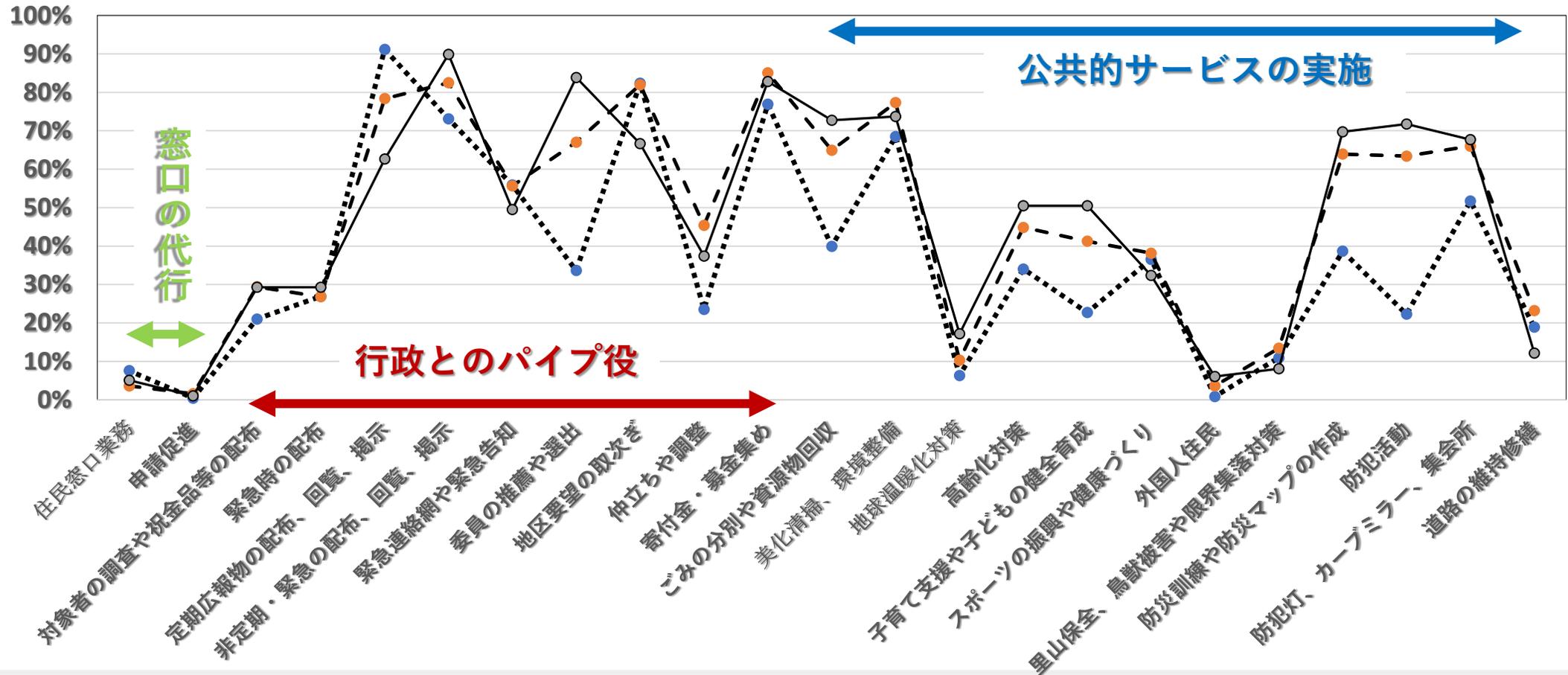
- 11 家庭ごみの分別や資源物回収リサイクル
- 12 河川、水路、公園、道路などの美化清掃、カラスなどの被害防止や害虫駆除などの環境整備
- 13 地域ぐるみの地球温暖化対策への取り組み
- 14 高齢者の介護・見守り・地区敬老会の実施などの高齢化対策
- 15 子育て支援や子どもの健全育成、小中学校との連携
- 16 スポーツの振興や健康づくり
- 17 外国人住民とのコミュニケーションや融和、異文化交流
- 18 里山の保全、鳥獣被害や限界集落の対策
- 19 地区の防災訓練や防災マップの作成、災害弱者の救護体制の整備などの防災対策
- 20 地区防犯マップの作成や児童生徒の登下校時の防犯パトロール等の防犯活動
- 21 防犯灯、カーブミラー、集会所などの設置管理
- 22 道路の維持修繕

自治体人口規模別の行政協力業務の現状

●●● 1万人未満(n=238)

-●- 5万~10万人未満 (n=194)

—○— 20万人以上 (n=99)



行政協力制度と行政協力レベル

	行政協力レベル					比率の差 *	差の大き さの順位	
	合計	レベル1	レベル2	レベル4	レベル5			
全体	1116	118	315	319	183			
	100	10.6	28.2	28.6	16.4	6.2		
行政 協力 制度	A : 行政区長	236	15	62	83	36	17.8	④
		100	6.4	26.3	35.2	15.3		
	B : 行政協力委員	81	13	25	14	16	-9.9	⑧
		100	16	30.9	17.3	19.8		
	C : 行政区長＋包括委託	30	2	5	9	10	40	①
		100	6.7	16.7	30	33.3		
	D : 行政区長＋一括交付	141	10	37	47	17	12.1	⑤
		100	7.1	26.2	33.3	12.1		
	E : 行政協力委員＋包括委託	8	1	2	4	1	25	③
		100	12.5	25	50	12.5		
F : 行政協力委員＋一括交付	29	3	8	8	6	10.3	⑥	
	100	10.3	27.6	27.6	20.7			
G : 包括委託	90	7	20	34	17	26.7	②	
	100	7.8	22.2	37.8	18.9			
H : 一括交付	220	19	63	58	41	7.7	⑦	
	100	8.6	28.6	26.4	18.6			
I : 制度なし	214	44	76	38	23	-27.6	⑨	
	100	20.6	35.5	17.8	10.7			

(注) 上段: 団体数 / 下段: %を表す。(*) 比率の差は、高レベル(レベル4+5)の割合と低レベル(レベル1+2)の割合の差による。

2008年調査のまとめ(示唆)

- 「行政協力制度」は全国市区町村の8割で導入。うち、5割は「行政区長型」や「行政協力委員型」の人事管理的制御スタイル(旧型)が占める。
- 「制度」を持たない自治体(2割程度)に比べると、どのタイプであれ「制度」を持つ自治体(8割)の行政協力レベルは相対的に高い。自治体の関心は、依然「行政協力制度」の維持に向けられている。
- ただし、行政協力業務の内容は、かつての「窓口代行」が衰退し、「行政とのパイプ役」を軸に、地域特性に応じた「公共的サービスの実施」に移行している。
- それに伴い、旧型の人事管理的制御手法のパフォーマンスが低下しつつある可能性があり、それに代わる財政的制御手法へのシフトが模索される傾向が予想できる。

「包括委託型」の事例

浜松市の行政連絡業務委託契約

市自治会連合会 (1)

区自治会連合会 (7)

地区自治会連合会 (50)

単位自治会 (740)

行政連絡業務委託契約：本庁
市民部市民協働・地域政策課

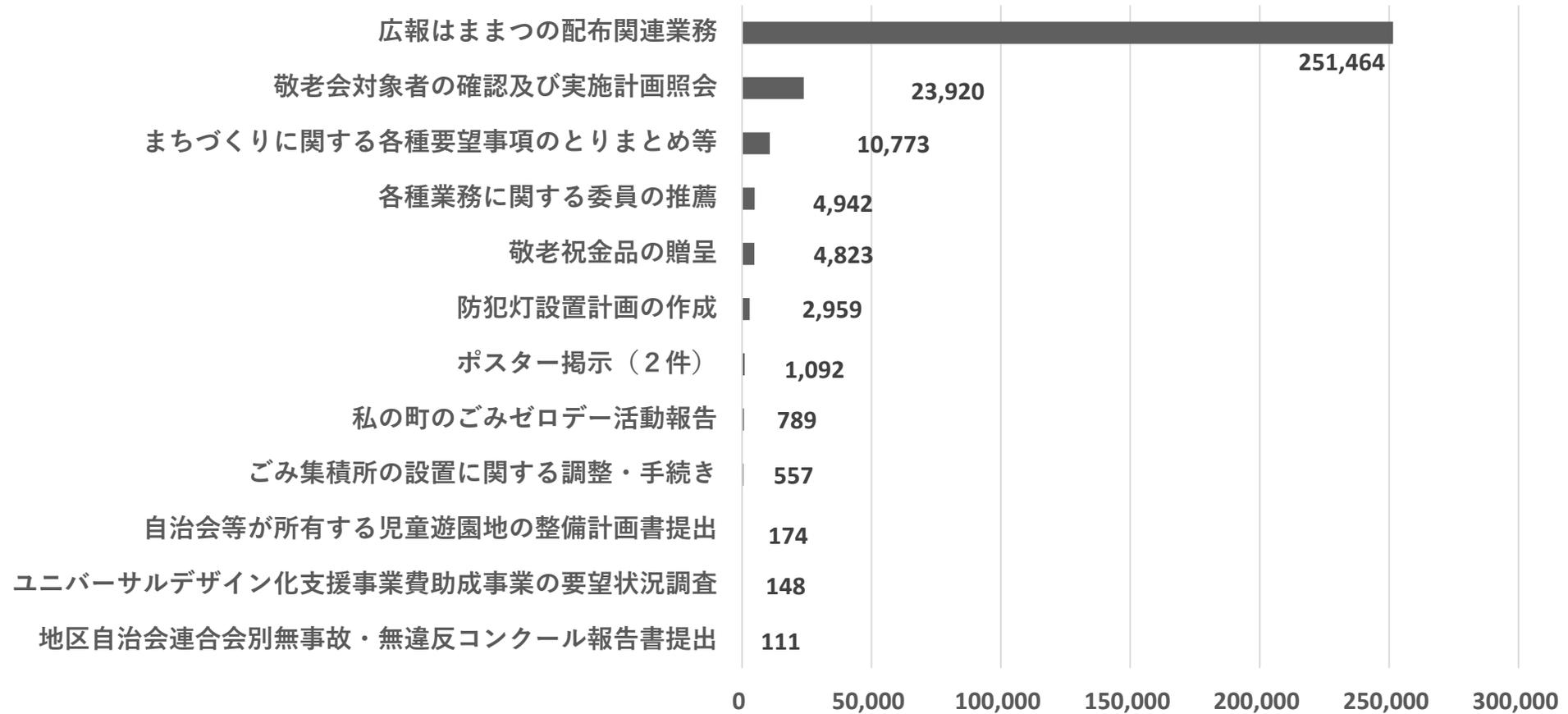
各区行政連絡業務委託契約：
各区 区振興課

広報はままつ等の配布、その他の調査、連絡調整業務の実施

浜松市自治会連合会は、市内の全自治会を統括しており、市が依頼する行政文書配布等の業務をすべての単位自治会で円滑に実施させることができる唯一の団体であるため。

（随契の理由説明） 広報等の文書を全世帯へ配布するには、郵送で行うよりも住民組織へ業務委託する方法が安価である。また、地域に密着した住民組織である浜北区自治会連合会は、自治会加入率が高く、地域の実情に精通し、これまでも業務を円滑に処理してきた実績がある。さらに、住民組織へ委託することにより、回覧や配布の過程での隣人同士のふれあいなど、地域のコミュニティの維持および形成にも寄与することができるため、浜北区自治会連合会に委託することが総合的に優れていると判断した。（浜松市業務委託一者特命随意契約結果一覧（平成31年4月～令和元年6月契約分）より引用）

浜松市行政連絡業務委託契約に含まれる主な業務の 年間作業時間の推計（単位：時間）



（注）日高2011に基づき作成

浜松市の自治会への契約外の依頼業務の種類と件数

	文書配布以外の契約業務					文書配布以外の契約外業務					合計
	全自治会		一部自治会		小計	全自治会		一部自治会		小計	
	経常	臨時	経常	臨時		経常	臨時	経常	臨時		
調査	1	1	1	0	3	0	0	0	4	4	7
推薦	2	2	4	0	8	0	1	6	1	8	16
要望等の取りまとめ調整・立会い	1	0	0	0	1	1	0	4	5	10	11
事業実施協力	5	0	1	0	6	1	1	13	5	20	26
説明会への参加	0	0	0	0	0	0	0	3	8	11	11
公民館事業等	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	5
施設管理	0	0	0	0	0	0	0	13	0	13	13
募金・会費とりまとめ	0	0	0	0	0	6	0	0	0	6	6
式典への参加	0	0	0	0	0	2	0	3	3	8	8
イベント	0	0	0	0	0	0	0	18	1	19	19
愛護活動、自主防災、防犯灯、消 防団等自主活動	1	0	0	0	1	3	0	16	1	20	21
会議、懇談会、協議会への参加	0	0	0	0	0	1	1	9	12	23	23
以上の小計	10	3	6	0	19	14	3	90	40	147	166
学校への協力（幼稚園）	0	0	0	0	0	0	0	45	8	53	53
学校への協力（小学校）	0	0	0	0	0	0	0	122	20	142	142
学校への協力（中学校）	0	0	0	0	0	0	0	52	11	63	63
学校への協力の小計	0	0	0	0	0	0	0	219	39	258	258
全体合計	10	3	6	0	19	14	3	309	79	405	424

（出典）日高2018:254表6-4に基づ。

非定期または緊急の情報伝達／災害等危機管理時の情報伝達（愛知県豊橋市の事例）

5. 災害発生時等における市からの依頼事項等

地震、大雨、洪水などの災害が発生した場合や災害の発生が予想される場合には、迅速かつ確かな情報収集はもちろん、地域の皆さんへさまざまな情報提供も必要となります。そして、「災害の発生が予想される時」、「災害発生時」、「災害が発生した後」には、市から次のような「周知・調査・とりまとめ」などの依頼がありますので、心がけておきましょう。

依頼先		依頼等の時期			依頼等の種類			依頼等の内容	依頼等の方法		担当課	
校区	町	災害発生前	災害発生時	災害発生後	周知	調査	その他		組回覧	その他	所属名	電話
○	○	○	○		○			避難関係情報などの災害情報を周知します。		緊急連絡網	防災危機管理課	51-3116
○	○		○	○		○	情報提供	浸水被害区域、倒壊家屋、道路・橋梁・河川などの被災情報の提供を依頼します。		一定の様式による報告・電話連絡	防災危機管理課	51-3116
	○	○	○	○			情報提供	増水により氾濫の恐れのある流域について、近隣町自治会長あて電話等による水位情報の提供及び地域情報の収集の依頼をします。なお、二次被害の危険があるため、現地調査を伴う確認までは依頼しません。		電話等	防災危機管理課	51-3116
	○			○	○			災害後の食糧難が予想され、市民の不安を解くために、当面する米穀が確保されていることを周知します。	○		安全生活課	51-2553
	○			○	○			ボランティアニーズの受付先として災害ボランティアセンターがあることを周知します。		文書ほか	市民協働推進課	51-2483
	○			○		○		市営住宅の被害状況の調査を依頼します。（市営住宅がある自治会のみ）		電話等	住宅課	51-2600
○	○			○	○			応急仮設住宅の入居希望調査、募集等について周知します。		文書ほか	住宅課	51-2600
○	○	○	○	○			避難所の開設及び運営	指定避難所の開設及び運営が必要な場合において、市の職員である避難所要員又は施設管理者等との連携の上での避難所の開設及び運営を依頼します。		電話等	福祉政策課	51-2363
	○			○	○			被災した家屋の修繕などの料金を、災害に便乗して法外に請求するような悪質な訪問販売などに十分注意するよう周知を行います。	○		安全生活課	51-2553
	○			○	○			大地震や風水害により市民が避難所などに長期滞在せざるをえない状況で、不在家屋を狙った空き巣被害などに十分注意するよう周知を行います。	○		安全生活課	51-2553

依頼先		依頼等の時期			依頼等の種類			依頼等の内容	依頼等の方法		担当課	
校区	町	災害発生前	災害発生時	災害発生後	周知	調査	その他		組回覧	その他	所属名	電話
	○			○	○			災害後は世情不安により物価にも影響が出る事が予想されることから、物価の安定を図るため、価格動向を周知します。	○		安全生活課	51-2553
	○			○	○			災害後の生活安定のための市民相談を受け付けていることを周知します。	○		安全生活課	51-2553
	○			○	○			り災証明の発行について周知します。	○		市民税課	51-2197
○	○			○	○			臨時健康相談所の設置について周知します。	○		健康政策課	39-9111
○	○			○	○	○		浸水家屋に係る消毒実施の周知、希望者の調査、とりまとめ及び報告を依頼します。 衛生対策、相談窓口設置等について周知します。		文書・ 電話ほか	健康政策課	39-9111
	○		○		○			被災ごみの処理方法について、被災地域(床上浸水地区)の町自治会長に対し、FAXにより周知します。		FAX	環境政策課	51-2399
	○		○			○		災害の発生時、り災証明や見舞金の交付などのために、被災現場被害状況実地調査を行うにあたり、自治会長に被災者のとりまとめ調査を依頼します。		文書・ 電話ほか	市民税課 資産税課 納税課	51-2199 51-2231 51-2239
	○			○	○			人に危害を与える動物が脱出し園内で所在不明となったときに、近隣町内に対し、十分注意するよう周知を行います。		電話等	総合動植物公園 管理事務所	41-2186
	○			○	○			通訳が必要な外国人被災者のための、災害時多言語センターの設置について周知します。	○		多文化共生・ 国際課	51-2007
	○			○	○			災害後の生活安定のための、外国人市民相談を受け付けていることを周知します。	○		多文化共生・ 国際課	51-2007
	○			○			情報 提供	外国人の被災情報の提供を依頼します。	○		多文化共生・ 国際課	51-2007
○	○	○		○	○			連続不審火の発生等に伴う火災予防対策について周知します。	○		予防課	51-3115

(注) 「校区」とは地区連合会、「町」とは単位自治会(町自治会)を指す。

(出典) 愛知県豊橋市自治会連合会『自治会活動の手引き』より

国及び県の事務（法定受託事務）と連動した緊急時の危機管理対応：山梨県韮崎市の事例

韮崎市における豚コレラの発生について

2019年11月17日

令和元年11月16日（土）、山梨県発表のとおり、韮崎市内の養豚場において、豚コレラの感染が確認されました。

11月16日（土）から山梨県において対策本部が設置され、本市においても県と協力し、調整を図り対応しております。

（韮崎市HPより）

Q. CSF発生関係の伝達方法について

A. まず初めに、関係地区の住民を対象とした住民説明会を実施しました。住民説明会の開催のお知らせは、緊急であったことから、有線放送電話（農業協同組合等が提供する固定電話兼放送設備）で関係地区のみ放送し、説明会の開催を周知しました。その後、住民説明会で使用した資料を地区長[自治会長-日高]より地区回覧（各戸回覧）してもらい、説明会に参加できなかった住民に周知しました。また、交通規制の解除については、関係地区の範囲を少し広げて防災行政無線で解除の放送を流しました。（注）韮崎市産業観光課農林振興担当への照会の回答

A市S地区自治会連合会所属のH自治会会長の事務引継書(H31.4)

◆各月ごとの行事・業務

- 4月 H自治会定期総会
S地区各種団体の総会
S地区自治会連合会の総会
A信用金庫S支店の口座名義変更
東京電力の名義変更
水道局の名義変更
- 5月 土のう及び土のう袋の申請
緑の募金への協力
各種団体等への分担金
- S地区自治会連合会費及防犯防災対策協議会負担金
賛助金及びマンション自治会費の集金
- 6月 街路灯補助金交付申請書の作成
- S地区「花いっぱいまちづくり」運動
- 7月 流しそうめん(H27～中止)
- 8月 盆送り(地元3自治会合同)
- 防災訓練(11月第2日曜日)のための避難所運営委員の事前選出
- 9月 S地区社会福祉協議会からの喜寿の調査
- H自治会としての敬老祝い(敬老の日に役員が訪問)
- 10月 市集団回収報奨金の申請書の提出(前期分)
- S地区ふるさと祭りの対応
S地区秋季大運動会
- 11月 どんど焼き、新年会の日程調整・文書作成
H自治会役員改選準備
公会堂大掃除の日程調整
- 1月 どんど焼きの開催
自治会新年会
- 2月 H自治会定期総会準備
H自治会新役員の決定
- 3月 市集団回収報奨金の申請書の提出(後期分)
- ボランティア活動用ごみ袋の交付申請及び実績報告
交通災害共済の会費の集金と納入
会計監査の日程調整

◆毎月の行事等

- S地区自治会連合会の自治会長会議(毎月29日)
H自治会定期役員会(組長会議)(毎月2日)
全戸配布の書類(毎月下旬)

◆年間を通して行う事業

- 街灯の修理
訃報関係

◆S地区連合会副会長としての役割

- 三役会議(毎月25日)
自治会長会議(毎月29日)
S地区自治会連合会定期総会への出席

- * S地区連合会の定期総会時に、防防災協議会、リサイクル者縫協議会、悠遊館運営協議会の定期総会を開催
源林植樹祭への参加
S地区消防分団の激励(毎年6月)

- S地区消防分団出初式への出席
防災訓練関係の対応

- 地元自治会ブロックのまとめ役

- ◆その他 子どもクラブ所属児童生徒の卒業時の図書カード贈呈
H自治会会員世帯票の作成管理

(注1)A市の平均自治会加入率が約70%。うちH自治会は、戸建て中心の住宅街にある自治会で加入率は50%台に落ち込み、加入世帯85戸、230人、高齢化率43%である。役員は1年交代だが、毎年、引き受け手がおらず、会長選考に苦慮しているとのこと。資料の提供とヒアリング調査に協力いただいた2019年度の会長は、60代後半の電気工事関係の職人で、会長職は初めての体験という。

(注2)下線部は主として市行政関連の業務とみられるもの。

(参考)全国自治体調査(2008年)の概要

- **2008（平成20）年11月1日現在における全市区町村1,805団体を対象**に、「基礎自治体と自治会・町内会との関係に関する全国自治体調査」（2008年調査という）を実施。
- 調査の実施は、**各自治体の町内会自治会担当課長宛て**に質問紙（「基礎自治体と自治会・町内会等との関係に関する全国自治体調査」アンケート調査票）を郵送し回収する方法で実施。
- 調査は、**2008年11月～2009（平成21）年1月**までの期間実施。
- 平成20年度科学研究費補助金基盤研究（C）一般20530121による補助を受けて実施。

(参考) 地域ブロック別調査票回収状況

地域ブロック	市区町村数(母集団)			有効回収数(サンプル)			有効回収率		
	市・特別区	町村	合計	市・特別区	町村	合計	市・特別区	町村	合計
北海道・東北	110	300	410	84	165	249	76.4%	55.0%	60.7%
関東	202	132	334	155	80	235	76.7%	60.6%	70.4%
北陸・甲信越	81	110	191	62	70	132	76.5%	63.6%	69.1%
東海	93	77	170	70	50	120	75.3%	64.9%	70.6%
近畿	111	94	205	83	45	128	74.8%	47.9%	62.4%
中国・四国	92	113	205	54	51	105	58.7%	45.1%	51.2%
九州・沖縄	117	173	290	82	88	170	70.1%	50.9%	58.6%
全体	806	999	1,805	590	549	1,139	73.2%	55.0%	63.1%

参照文献一覧

- 日高昭夫,2018,『基礎的自治体と町内会自治会―「行政協力制度」の歴史・現状・行方』春風社
- 伊藤守=小泉秀樹=三本松政之=似田貝香門=橋本和孝=長谷部弘=日高昭夫=吉原直樹編著,2017,『コミュニティ事典』春風社
- 日高昭夫,2019,「都市自治体における 地域コミュニティ政策の今後」『都市とガバナンス』Vol.32公益財団法人日本都市センター
http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2019/10/reportg32_2_3.pdf
- 日高昭夫,2011,「基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性―「連合体」としての組織スラックの観点から」山梨学院大学法学論集No.68
https://ygu.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=538&file_id=18&file_no=1