

町内会に関する理論的考察

—近隣レベルにおける住民自治の「政府」—

A Theoretical Consideration for the Neighborhood Association

—The “Government” of the Resident Autonomy in the Neighborhood Level—

齋藤友之

- | | |
|------------|---------------------|
| 1 分析視点 | 3 地方自治の保障に関する学説と町内会 |
| (1)背景 | (1)地方自治の保障に関する学説 |
| (2)視点 | (2)地方自治の本旨 |
| 2 町内会への接近 | 4 考察とまとめ |
| (1)第三層の政府 | (1)考察 |
| (2)憲法上の自治体 | (2)まとめと今後の課題 |
| (3)認可地縁団体 | |
| (4)判例上の町内会 | |

〈要旨〉

本稿は、コミュニティレベルの住民自治組織である町内会とは、どのようなものかを明らかにするため、憲法、政治学、行政学の先行研究及び判例を基に町内会の理論的分析を試みたものである。町内会の組織原理と行動原理は自治体と類似しているが、自治体と比べて町内会は法律の位置づけがない分だけ正統性が低く、公共性の領域が異なることが明らかになった。また、先行研究及び判例は、ほぼ同じ町内会の捉え方が使われていることが分かった。

This article tried to clarify what the neighborhood association as the resident autonomy organization of the community level was. And I analyzed it based on a precedent study of a constitution, political science and public administration, and the judicial precedent about a neighborhood association. Following three points became clear in conclusion. Firstly, the principle of organization and behavioral principle of the neighborhood association are similar to the local government. Secondly, the neighborhood association has lower legitimacy than the local government as much as it is not recognized by a law. Thirdly, a public domain is different between the

neighborhood association and the local government. Finally, about the same knowledge was used for a precedent study and judicial precedent about the neighborhood association.

1 分析視点

(1) 背景

町内会とは、わが国におけるほとんどの地域でほぼ町丁別につくられている住民組織である。町丁別以外にも集合住宅単位、いわゆるマンション等で設立される場合もある。つまり、一定範囲の地域（近隣地域）の居住者からなり、その地域に関わる多様な活動を行う組織である¹。現在では、一定の地域を前提とする地縁に基づく町内会よりも、非常に狭い地域であるマンション単位での町内会の設立が増えている。町内会は、地域住民の加入によって成り立っており、その構成員である地域住民の生活に必要な社会サービスを供給する住民自治組織であり、住民と行政との密接な関係を形成する媒介組織でもある。

2014（平成26）年1月現在の市区町村の数は、1,719団体である。地方分権一括法が施行された2000（平成12）年4月1日時点の3,229団体と比較すると、ほぼ半数の自治体が市町村合併によって消滅したことになる²。それに伴い、自治体の平均区域も拡大し、総合行政主体としての自治体も増加したことになる。自治体数が減る一方で、地縁団体（自治会、町内会、町会、部落会、区会その他。以下「町内会³」と略）の数は、2002（平成14）年4月1日時点では296,770団体、2008（平成20）年4月1日現在で294,359団体⁴と、幾分減少しているが、それでも29万台を維持し、社会の基底組織であることに変わりはない⁵。

¹ 辻中豊・ロバートペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会』木鐸社、2009（以下「辻中他、2009」と略す。）、p.18

² 1999年度から2009年度まで、自治体の行財政の効率化と地方分権の受け皿強化を意図し、特例措置を手厚くした国による合併（いわゆる平成の大合併）が進められたが、その特例措置の期限切れを迎える自治体が2014年度から急増する。皮肉にも、行財政の効率化を目指し合併に踏み切った自治体は、合併を選択しなかった自治体よりも高コスト体質となっていることが明らかになっている（日経新聞、2013年12月16日朝刊）。

³ 地縁団体のうち、自治会の名称を持つ団体が最も多く、しかもその名称を使用する傾向も高いが、本稿において自治という用語を頻繁に使用するため、混乱を避けるためにあえて町内会と略すこととした。

⁴ 総務省自治行政局の2008（平成20）年4月1日現在の調査結果による。

⁵ 日本の法人数は約80団体に対して、社会の基底組織である町内会等は約29万団体であり、しかも全国ほとんどの地域に満遍なく設置されている組織は町内会等を除いてはなく、団体数で言えば町内会は日本の市民社会組織で最大領域だとされる（辻中他、2009、pp.23-26。）。

社会の基底組織である町内会は阪神淡路大震災以降注目されてきている。町内会を端的に言えば、「自治会等には地域住民の代表として自らの手で、又は行政のリソースを引き出して、課題解決に寄与する側面がある一方で、逆に課題解決を含む変革を阻害する側面もある」⁶住民組織といえる。町内会については、その重要性が叫ばれる反面で批判⁷も多いが、例えばその数の多さからすれば「今のところ町内会に代表される住民集団のほかに、日本の都市自治の究極の拠点は考えられない。」⁸というのもあながち的外れとは言えないだろう。

(2) 視点

そこで、本稿では、「自治の究極の拠点」といえる町内会は、果たしてどのように捉えられているのか⁹、を以下のような素材を通じて理論的な側面から確認したい。具体的な素材としては、政治学・行政学的視点から「第三層の政府」論、憲法学的視点からの自治体論、法律学的視点からの認可地縁団体論、判例

⁶ 伊藤修一郎「自治会・町内会と住民自治」『論叢現代文化・公共政策』Vol.5、2007、p.104

⁷ 批判としては、次のようなことが挙げられる。歴史的経緯を踏まえてみると、地方行政組織の末端に組み込まれ、民主主義と逆行する前近代的集団である。組織特性を踏まえてみると、世帯単位でしかも半ば自動加入等にみられるような非民主的組織である。活動特性を踏まえてみると、集票マシーンとして機能するなどの政治的集団である。

⁸ 中川剛『町内会—日本人の自治感覚—』中央公論社、1980、p.207。中川は、続けて、「これは主張ではない。主題追求の旅の果ての結論である。」と結んでいる。

⁹ 辻中らが2006年に行った全国調査（アンケート）の結果によれば、町内会に共通した特徴（典型像）として、次の5点が指摘されている。共通してみられる特徴の基準は、回答のあった全町内会のうち70%以上の町内会に当てはまること、である。なお、町内会に関する全国調査は、この調査が初めてである。第1に、回答のあった75%程度の町内会の加入率は、90%以上となっている。これほどの加入率の高い市民社会組織は他になく、高い加入率が町内会の特徴の一つである。第2に、町内会長の属性として、ほとんどが男性であり、年齢も50歳以上と高齢である。退職した高齢男性が会長を担うことが多い。居住年数も生まれてからずっと住んでいるか、30年以上という人が多い。第3に、他の団体との連携関係では、子ども会と老人クラブと連携している町内会が多い。年齢に基づく集団は、町内会の内部組織となっている場合もみられるが、どの地域でも連携関係にあることが多い。次いで、社会福祉協議会との連携が多く、町内会長自身が社会福祉協議会の役員や民生委員・児童委員と知り合いであることが多い。第4に、社会サービス活動では、清掃・美化と生活道路の管理、ゴミ収集・処理を行う町内会が多い。次いで、祭りや慶弔といった親睦活動も多い。清掃・美化や生活道路の管理といった最低限の住環境・施設管理と親睦を基礎とするのが町内会の基本的スタンスとなっている。第5に、行政との関係では、回覧や広報誌の配布といった情報の伝達と募金活動への協力はほとんどの町内会で行われている。逆に、市区町村の担当課や懇談会を通して要望を伝達する場合も多い。行政に対するモニタリングも行われている。町内会は政策入力（要望）だけでなく、政策出力（実施協力）、フィードバック（モニタリング・要望）の全過程で、地域の利益実現のための関係を構築している。（辻中他、2009、pp.190-191。調査の詳細については、同上書、p.223以降を参照されたい。）

上の町内会論、地方自治の保障に関する学説的視点からの町内会論を取り上げる。

2 町内会への接近

(1) 第三層の政府¹⁰

日本の地方自治制度は、都道府県と市区町村の二層制を採用している。「第一層の政府」が都道府県、「第二層の政府」が市町村というわけである。市町村より下には自治体は存在しない。市町村が最も基礎的な位置に置かれている自治体である。市町村の下にある町内会を「政府」と見立てたのが「第三層の政府」論である¹¹。なお、この構想は、倉沢進の自治体類似説¹²と鳥越皓之の政府密着関係団体説¹³を下敷きにしている。

では、政府とは何か。この核心的な点については、政府たる要件を次のように定義している。すなわち、①一定の区域（領土）を排他的に占拠していること、②当該区域の範囲内に他の同一の機能を果たす機関がないこと、③特定の機能ではなく全般的機能を有していること、④当該区域の共同体構成員に対して、課税権や徴兵権などの一定の強制力を行使できること、⑤こうした強制力行使に対する正統性の承認を担保する共同体の意思を形成し調整する何らかの政治機構を備えていること、である¹⁴。以上のような要件ないし機能を持つ政治機構を「政府」と呼ぶならば、町内会の特徴である、地域独占制、世帯単位制、全世帯加入制、包括的機能、行政末端機能などに照らし、いずれの要件にも合致する。さらに、町内会は「ほとんどすべての市町村の区域内にまんべんなく存在している（遍在性）」¹⁵から、政府と呼べるという。ただ、政府といっても、それは「事実上の政府」¹⁶であり、「非公式の政府」¹⁷である。

¹⁰ 「第三の政府」に関する記述は、日高昭夫『市町村と地域自治会—「第三層の政府」のガバナンス—』山梨ふるさと文庫、2003（以下、「日高、2003」と略す。）を参考としている。

¹¹ 斎藤友之「柔らかなコミュニティ政府の形成—住民自治組織と社会的企業の連携—」『社会科学論集』第139号、埼玉大学経済学会、2013、pp.131-150。この中では、社会学の知見を基礎にしながら、柔らかなコミュニティ政府は、アソシエーション、対話、対等、互酬、共益、共助を基本原理とし、組織間のネットワークを政府に見立てている。また、公式政府が「硬い政府」に対して非公式政府を「柔らかい政府」と位置づけている。

¹² 倉沢進「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990（以下、「倉沢、1990」と略す。）を参照のこと。

¹³ 鳥越皓之『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程—』ミネルヴァ書房、1994（以下、「鳥越、1994」と略す。）を参照のこと。

¹⁴ 日高、2003、p.38

¹⁵ 同上

¹⁶ 日高、2003、はしがき(2頁目)

通常、政府の形成には個人が単位となっているが、町内会では世帯加入であるので、加入単位は政府要件に合致しない。この点について、受益と負担という経済的視点からみると、町内会は「公益の維持や形成に要するコストを公平に負担するシステム」¹⁸であるとし、個人を世帯単位にしている合理的理由を次のような論理で構成する。すなわち、町内会は一定の区域内の共同利益（公益）を実現する組織であり、その便益（受益）、例えば防災・防犯、共有施設の維持管理、葬式・埋葬の処理などは特定の個人に帰属するものではなく、広く共同体全員に波及する性質の公共財である¹⁹。本来ならば、そのコストは便益（受益）を享受する構成員全員が負担することが合理的であるが、そのコストを個人ごとに計量することは困難である²⁰。むしろ、そのコストを構成員に均等に割り振ることも可能であるが、その場合、各人の負担能力には格差があるから不公平になる。それゆえ、次善の策として、その負担を「世帯単位」で配分する方式が採用されている²¹、という。

この町内会＝政府論では、町内会が企業やNPOとは組織理念、行動規範、行動の源泉、行動特性、行動範囲を異にし、むしろ政府に近いことを明らかにしている。

(2) 憲法上の自治体

地縁団体である町内会について、憲法問題として論ずる論考は見当たらない²²。そうしたなかで、町内会は、公的団体として憲法上同様に扱うべきであり、神社の修繕や神輿新造の寄付金集めを行うことも問題であるという主張²³や、基礎自治体とは市町村と言われるが、基礎的というならばむしろ町内会ではないかという主張²⁴は先駆的である。これらの主張は、自治体の構成要素とそれが持つ公共性という類似性を基に町内会＝自治体という図式を前提にしている。こうした議論は、前述のとおり稀で、もっぱら、憲法第92条の地方公共団体とは何

¹⁷ 日高、2003、p.50

¹⁸ 日高、2003、p.229

¹⁹ 日高、2003、p.221

²⁰ 日高、2003、pp.221-222

²¹ 日高、2003、p.222

²² 多田一路「地縁団体を憲法的視点から考えるための予備的整理」『立命館法学』（326）、2010（以下、「多田、2010」と略す。）、p.508

²³ 渋谷秀樹『日本国憲法の論じ方』有斐閣、2002、p.177

²⁴ 多田、2010の他、「グローバル化の中での基礎的自治体のあり方—地縁団体の憲法上の位置づけと関わらせて」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂、2011（以下、「多田、2011」と略す。）、「地方制度の変容と地方自治論」『法律時報』第79巻8号、2007（以下、「多田、2007」と略す。）。「地域自治会の公共性」『大分大学経済論集』第55巻5号、2004（以下、「多田、2004」と略す。）。本稿では、この一連の論文を参考している。

を指すのかについて、なかでも最近の道州制の検討などにおいて、都道府県を廃止できるか、基礎的自治体とは何かに関する論考は比較的多い。そこで、憲法第92条にいう自治体（本来であれば、地方公共団体）とはどのようなものかを確認したい。

憲法上の地方公共団体（自治体）とは何かについて、最高裁は次のような見解を示している。すなわち、「地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけでは足りず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して憲法で保障した地方自治の権能を法律で以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。²⁵」この判決から導出できることは、自治体とは、①法律で規定されていること、②住民の共同体意識等の社会的基盤を備えた団体であること、③沿革的・現実的に相当程度の「地方自治の基本的権能」を附与された団体、ということである。

通常、自治体とは、国の領土の一部をその基礎たる区域とし、その区域において、その区域に関する公共事務を行うことを存立の目的とし、その目的を実行するために、国法の範囲内で財産を管理する能力を有し、また、住民に対し、課税権その他の統治権的な支配権を有する団体をいう²⁶。また、代表的な教科書でみれば、地方自治は、地域的に共通の行政需要を媒介に、少なくとも潜在的に地域的共同体意識を持ちうる住民が、自己のため自らの手によって統治を行うことであるから、憲法にいう「地方公共団体」もそのような実質を備えた存在であるとみななければならない、地方自治法でいう普通地方公共団体がそれに該当する²⁷、という。これらから導出される自治体の構成要素は、一般に指摘される「区域」、「支配権力（自治権）」、「住民」に加えて「公益（公共性）」である。

²⁵ 『憲法百選□』（第四版）No.213、有斐閣、2000、最大判1963（昭和38）年3月27日、判例タイムズ142号、1963、p.187。戦後、東京都23区の区長は住民が直接選挙する「公選制」であったが、昭和27年の地方自治法改正で議会が区長を選挙する間接選挙に変更された。その後の1963（昭和32）年に渋谷区長選挙の際に贈収賄事件が起こった。被告側は、渋谷区は憲法に定める地方公共団体であり、長を住民が選挙するのを義務づけられているにも関わらず、議会が長を選ぶのは憲法違反であり、選挙自体無効であるから贈収賄罪も成立しないとして無罪を主張した。これが第一審で認められ全員が無罪となったため、検察側が最高裁へ飛躍上告をした。

²⁶ 宮沢俊善著芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（第二版全訂）日本評論社、2005（以下、「宮沢、2005」と略す。）、p.758

²⁷ 佐藤幸治『憲法（第三版）』青林書院、1995、pp.269-270

次に、憲法は地方自治の本旨（第92条）を重視することに加えて、自治体に長と議会を置き、その長及び議員の直接選挙（第93条）と、一定の自治権（94条）を定めているに過ぎない。自治体の具体的な姿は、地方自治法に定められている。そこから、市町村と都道府県という二段階制の形態を要請しているか否かという議論が生まれている。この点については、二段階制を要請しているわけではなく、「地方自治の本旨」に違反しない限り立法政策上、自治体の創設や変更を可能とする二段階制立法政策説²⁸と、都道府県と市町村を固定して保障するという考えと都道府県だけは立法政策上で操作できるとする考え方を含むものとしての二段階制保障説²⁹の二つに分けられる。二段階制の保障が「地方自治に対するより堅固な基盤を提供し、かつ、市町村が基礎的地方公共団体として歴史的に形成されてきて存在していることを前提にして、上級の地方公共団体として、都道府県を維持するか、それとも道州制を採用するかは、『地方自治の本旨』に従った立法政策に委ねられていると解するべきで」³⁰ある。第27次及び28次の地方制度調査会による道州制構想やいま自民党で検討されている道州制基本法は、現行憲法の枠を前提とし、都道府県を統合して生まれる新たな括りを道州と位置づけているが、これはまさに二段階制保障説（都道府県制度に対する立法政策を許容する説）が採用されていることになる。以上の、二段階制に関する議論からは、①地方自治の本旨が憲法保障を左右する鍵であること、②基礎的自治体は暗黙的に市町村とされていること³¹、③地方自治の最小単位として市町村が都道府県よりも尊重されていること、が導出できる。

(3) 認可地縁団体

町内会などの地縁団体に関する規定として、地方自治法第260条の2がある。この規定は、1993（平成3）年の地方自治法改正により新設されたものであり、町内会・自治会など「地縁による団体³²」（地縁団体）に法人格を認め、不動産又は不動産に関する権利を保有することをみとめたものである。もともと、町

²⁸ 宮沢、2005、pp.762-763

²⁹ 法学協会編『注解日本国憲法（下）』1954、p.1376、伊藤正己『憲法（第三版）』弘文堂、1995、pp.603-604

³⁰ 野中俊彦・中村睦男・高野和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第四版）』有斐閣、2010、p.354

³¹ 多田、2011、p.318。暗黙の了解だからこそ、なぜ市町村が基礎自治体なのかを問う意義があろう。この点については、歴史的経緯と住民自治の保障、さらには財政的基盤の確立といった点から市町村を「基礎」としたことのように思われる。

³² 認可地縁団体制度によって、認可地縁団体としての町内会となるためには「区域に住所を有するすべての個人」（第260条の2第2項第3号）が条件となったため、市区町村から認可を受けた町内会と認可を受けていない町内会では、加入形態が異なる。しかし、認可を受けている町内会は、総務省自治行政局の2008（平成20）年4月1日現在の調査結果によると、地縁団体総数294,359団体のうち35,564団体（12.1%）となっている。

内会等は、「権利能力なき社団」³³と判例上位置づけられており、町内会等の保有する土地や建物などの不動産を、団体名義で登記することができなかった。そのため、単独又は複数の代表者の名義等により登記していた。その結果、代表者の死亡や移転等による名義変更をめぐって全国的に紛争が少なからず発生していた。この状態を解消するために創設されたのが、地方自治法第 260 の 2 である。

この規定は、①地縁団体が公的性格を持つ組織として私的性格を排除しようとするもの、②団体自治を具現化するもの、③住民自治を具現化するもの、に区分することができる³⁴。①を示す項は、2項、7項、9項である。2項は、地縁団体の認可要件を定めたものであり、区域内で公共サービスを担い良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とすること、明確な区域であること、区域内のすべての個人を構成員とすること、規約を定めること、を規定している。7項は認可を受けた地縁団体（認可地縁団体）は、正当な理由がない限り、その区域に住所を持つ個人の加入を拒めないこと、9項は特定の政党のために利用してはならないことを定めている。その意味するところは、特定の政党の後援団体にならないようにすることであり、地域社会をよくするために立候補した個人の候補者を推薦したりすることについては差し支えないと解釈されている³⁵。

②団体自治を具現化するものを示す項は、6項、8項である。6項は認可地縁団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない。これは町内会が戦中に軍の手先となって活動したことへの反省的な規定に止まらず、中間団体の担う利益の正確な見定めの上で、市民社会の法原理を宣言した画期的な規定である³⁶。つまり、町内会という地域の共同利

³³ 最一小判 1967 年 10 月 19 日判時 500 号 26 頁。これは町内会の保有する財産関係における当事者主体になり得るか否かという点が争点の一つとされたものである。最高裁判例（最判 1964（昭和 39）年 10 月 15 日）によれば、権利能力なき社団の要件は、①団体としての組織を備え、多数決の原則が行われ、②構成員の変更にも関わらず団体そのものが存続し、③代表の方法・総会の運営・財産の管理その他団体として主要な点が確定している、とされている。また、町内会の保有する土地や施設の財産上の紛争や登記の問題を解消するために、町内会を権利主体とするために 1991 年地方自治法の改正によって 260 条の 2 が追加された。

³⁴ 多田、2011、p.328、多田、2004、p.141

³⁵ 糠塚康江「コミュニティ・自治・公共」『関東学院法学』第 13 卷 1 号、2003、p.12

³⁶ 地方自治総合研究所監修、佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法 別巻』敬文堂、2010、p.633。その一方で、立法作業の解説では、「住民により任意的に組織された団体であり、法律上も公法人とはされていないところであるので、これが市町村に準じるもの、あるいは市町村組織の一部をなすものではないことを確認的に明示した」ものだとされている点にも留意する必要がある（寺田達史「自治会・町内会等地縁による団体の権利義務」松本英明編『実務 地方自治法講座 11 別巻 改正地方自治法』ぎょうせい、1993、p.22）。

益ないし社会益という、個人的利益でもなく、かといって国家的・地方的利益（公益）でもない、いわば中間的利益、あるいは市民的公共性・市民的公共空間に関わる共同利益（共益）を承認したものと言えるだろう。8項は民主的な運営の下に自主的に活動し、構成員に不当に差別的取り扱いをしないことを定めている。

③住民自治を具現化するものを示す項も8項である。地縁団体には、民主的な運営が義務化されている。本来、私的団体であれば強制されないのだが、義務化されているのは、地縁によってのみ団体が成立しているからである³⁷。

私的団体であれば強制されない事柄については、260条の3以降にも羅列されているが、これは憲法上許容されるのか、また、これらの規制は法人格付与という目的のために合理的な規制なのか、が検討されなければならない³⁸。

260条の2は、認可によって公共性が再確認される効果はあろうが、認可の有無がその差異をもたらすものとはならない³⁹。この場合の公共性は、国や自治体の担う「公益」と読み替えることができるだろう。また、本来すべての地縁団体の内部規律として考慮されるべきものを、確認的に定めたものと理解すべきである⁴⁰。

(4)判例上の町内会

ここでは、町内会の性質及び活動範囲を考える際の素材を提供する判例として、鳥栖市自治会神社関係費訴訟（佐賀地裁平成14年4月12日判決）を取り上げる⁴¹。地域自治会において、宗教関係費の支出を一般会計とは区別しないまま一括して区費を徴収する方法が、当該宗教を信仰しない者にとっては、事実上、宗教上の行為への参加を強制するものであり、信教の自由ないしは信仰の自由を侵害し、憲法20条1項前段、2項、地方自治法260条の2第7項、8項等の趣旨に反し、違法であるとされた事例である⁴²。判決(6)⁴³で町内会の性格等を検討しているので、以下ではこの部分を紹介する。

³⁷ 多田、2011、p.329

³⁸ 多田、2011、p.329

³⁹ 小倉、2003、p.169

⁴⁰ 多田、2004、p.141

⁴¹ これは一審で確定している。また、同判決について、憲法学的検討が求められるものとして位置づけ考察している論考には、多田、2004、小倉一志「公法判例研究」『北大法学論集』第54巻4号、2003（以下、「小倉、2003」と略す。）、花見常幸「地域自治会による神社関係費一括徴収と自治会員の信教の自由」『創価法学』33(3)、2004（以下、「花見、2004」と略す。）が挙げられる。

⁴² 裁判所判例情報より。アドレスは以下の通り。

<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/91A37D4B038C248E49256BD1002CEAA4.pdf>

⁴³ 判決文 pp.19-20。判決文自体には頁番号はないが、特定しやすいように頁をつけた。

「被告町区は、法律上は公法人ではなく、認可によって公共団体その他行政組織の一部とみなされるわけでもない(地方自治法260条の2第6項)。また、市町村長の一般的監督も受けない(同条15項,民法67条の準用がない。)。被告町区は、任意加入の団体であり、その加入及び脱退は、原則として区民の自由な意思による(地方自治法260条の2第7項は、正当な理由があれば加入拒否ができる旨定めるが、少なくとも脱退については、形式的には完全に自由である。)」

「しかしながら、任意加入の団体とはいっても、前記認定事実のとおり、被告町区は、その目的に従い、地区の清掃活動や体育祭、敬老会、回覧板の回付等の当該地域における様々な共同活動、広報活動を行い、地域活動における中核的な役割を果たしている上、a市との連絡や市報の配布等の事務を行うなど、公共的な役割をも担っている。そして、それらの活動及び各種サービスは、その性質上、当該地域の居住者全員が参加し、享受することが予定されたものであり、かつ、それが望ましい状態でもある。実際にも、被告町区への加入状況を見ると、平成13年当時において…(筆者略、以下、略する場合には…を用いる。)…加入率は98パーセント以上と極めて高い。…結局、被告町区では、事実上、運用として全戸加入制がとられていたものとみるほかない…。そして、被告町区に加入しないということは、生活の重要な基盤である居住地において、上記のような地域の共同活動に参加できず、かつ、各種サービスを受けられないということであり、しかも、事実上、全戸加入制…でもある…。これらの事実によると、被告町区への加入は、強制されているとまではいえないにしても、その自由は大きく制限されているというべきである。」

「また、被告町区からの脱退が自由であるとはいっても、b町には被告町区以外の地域自治会は存在しないから(地域占拠性)、脱退者には、居住地区の自治会には全く加入しないか…、居住地から離れた他の自治会へ加入するか…いずれかの選択の余地しかない。これらの事実によると、脱退についても、その自由は大きく制限されているというべきである。」

「そして、地方自治法は、地域自治会の法人化について、『良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的としていること』(同法260条の2第2項1号)と定め、その目的の公共性を要件としている。」

「また、『すべての居住者に構成員資格があること、その相当数の者が現に構成員となっていること』(同項2号)と定め、居住の事実のみが構成員の資格要件であり…、現に相当数の者が加入していることが法人化の前提であるとしている。」

「さらに、『正当な理由がないかぎり地域自治会への加入を拒否できない。』(同条7項)と定め、区による加入拒否を制限しているが、これは、地域自治会が公共的な役割を果たしていることを考慮したからにほかならない。このことは、

例えば一般企業が採否の自由(契約の自由)を有し、ことに傾向団体であれば、加入者に対して特定の信仰、主義、主張等を問うことが相当とされる場合もあるのとは明らかに異なる。さらに『民主的な運営と不当な差別の禁止』(同条8項)、『特定の政党のための利用の禁止』(同条9項)などを定め、地域自治会の公共性を側面から担保しようとしている。」

「したがって、被告町区は、その公共性が法的にも明確に位置づけられている上、加入及び脱退の自由が、いずれも大きく制限されており、これらによると、被告町区は、強制加入団体とは同視できないにしても、それに準ずる団体であるというべきである。……」

判決内容からも分かるとおり、町内会は、地域独占制、全世帯加入制、世帯単位制、包括的機能、行政末端機構といった性格を備えており、国家や自治体に類似する高度の公共性を持つ団体といわざるを得ない⁴⁴。町内会は高度の公共性を持つ団体であるため、憲法上「国民」に保障された権利である「結社の自由」(21条)に基礎を持つ団体の自立権とそこから派生する団体の行為の自由は、町内会については、大幅に制約されることになったわけである⁴⁵。町内会の公共性を導き出すために副次的ではあるが根拠とされたのが、地方自治法第260条の2である⁴⁶。

3 地方自治の保障に関する学説と町内会

2の検討をとおして、町内会の政府ないし自治体との類似性、市町村が基礎自治体である基礎たる所以が、住民に最も身近であること、すなわち住民自治が都道府県よりも市町村の方が重視されていることが明らかとなった。そこで、地方自治の保障ないし地方自治体の存在根拠(由来)に関する学説において、町内会がどのように位置づけられるかを検討する。

(1) 地方自治の保障に関する学説

学説を大きく括ってみると、固有権説、伝來說(承認説)、制度保障説、新固有権説の四つになる⁴⁷。

固有権説とは、自治体の自治権は、あたかも個人が生まれながらにして固有の権利として人権を有するのと同じように、自治体は固有の権利として自治権を有するものであり、国家権力はそれを承認しえるのみである、という考え方

⁴⁴ 花見、2004、p.130

⁴⁵ 同上、小倉、2003でも同様な指摘がされている。また、町内会を社会学の先行研究を下敷きに判例を評価している点でも花見と同じである。

⁴⁶ 小倉、2003、p.168

⁴⁷ 斎藤友之「地方自治論」『行政学』弘文堂、2011、pp.140-143

である。この立場からすると、自治権及び自治体の存在は、国家成立前に発生していると理解することになるので、自然発生的に生じた「むら」が町内会、そして自治体へと変遷してきた歴史的事実からすると、町内会こそが固有の地方自治権を保障されるべきであり、自治体であるといえることができる⁴⁸。

伝来説は、たとえ自治体の自治権の歴史的な沿革は固有権説の説くようなものだとしても、近代国家においては、統治権はすべて国に統合されているため、自治権は国の統治権（主権）に由来する、という考え方である。伝来説をより狭く捉える承認説は、自治権は自治体固有のものではなく、自治体の法人格も、その支配権その他の能力も国の法律によってはじめて発生するものであって、その意味においては国家から付与されたもの、という考え方である。この立場からすると、憲法ないし法律によって人工的に自治体を創設すれば、それこそが自治権を持つということになる。それゆえ、町内会は法律によって創設されたものではないので、地方自治の主体とはなり得ない⁴⁹。しかし、地方自治法第260条の2にいう認可地縁団体としての町内会はどうであろうか。この場合の町内会は、地方自治法で位置づけられているため、地方自治の主体となりうるが、法的には自治体とは位置づけられていない。

制度保障説は、伝来説（承認説）に含まれるが、地方自治の保障は、固有権を保障するものではなく、憲法的保障を受けることであり、そのことによって国の法律をもってしても侵しえない、という考え方である。この説が通説となっている。しかし、地方自治の本質を狭く捉えられたとき、本質でないと言われた部分を国の法律によって規律することを許してしまい、かえって地方自治の保障を縮小されるという限界がある。この立場からすると、地方自治制度が憲法で保障されていれば自治体の存在も憲法で保障されることになり、この場合の保障は「制度」そのものであるため、憲法92条に反しない限り法律で自由に自治権や自治体の区域を変更できることになる。したがって、町内会を地方自治の主体とするか否か、自治体とするか否かは、立法政策上の問題に過ぎないことになる。この点において、町内会はいまのところまったく立法政策上の射程には入っていない⁵⁰。

⁴⁸ 多田、2011、p.330、多田、2007、p.123

⁴⁹ 多田、2011、p.330、多田、2007、p.123

⁵⁰ 町内会が立法政策上の射程に入っていないと指摘したが、過去に射程に入る事例もある。北海道では、町内会は市町村よりも住民に近い自治組織としてコミュニティの中で大きな役割を果たしていることから、町内会の機能性をさらに高めるために「町内会事業法人制度」の創設を、道州制特区推進法に基づいて国に要望した。具体的には、地方自治法第260条の2の認可地縁団体の認可要件の緩和を国に申請したのである。2007（平成19）年12月18日に北海道道州制特別区域提案検討委員会からの答申を受け、2008（平成20）年3月26日に道議会の議決を経て、同年3月31日に国へ提案され、2009（平成21）年3月27日に国の対応方針が閣議決定され、同年5月19日に国方針が通知された。その結

新固有権説は、上記の限界を克服する視点から説かれているもので、従来の歴史・文化や自然法論を前提とする固有権説とは異なり、憲法の地方自治の保障を前提（この点からすると、憲法伝來說である。）に、自治権が自治体の固有の権利として保障されている、という考え方である。代表的なものには、人民主権説、納税者基本権説、基本的人権説などがある。ここでは、比較的支持されていると推察される人民主権説について取り上げる。この立場からすると、国民より以前に人民が存在し、その人々の生活に最も近い自治体こそが「人民による人民のための政治」を実現する場として相応しいと考えるから、基礎的自治体である市町村が重視され、このように考えると、町内会の存在は無視できないことになる⁵¹。なぜなら、市町村重視⁵²は、参加可能な身近な自治体を前提とし、しかも規模が小さい方が参加ないし直接民主主義を実現しやすいからである。

以上のとおり、固有権説では歴史的事実から、新固有権説のうち人民主権説では直接民主主義の実現性から、それぞれ町内会は政府となり得る可能性を秘めている。これに対して、伝來說（承認説）及び制度保障説では法律による授権がなければ町内会は自治体になり得ない。現実的にみると、町内会を自治体とするか否かは、立法政策上の問題に収斂されるが、「住民自治の基礎」の位置づけの変更は、都道府県の変更と同じく十分な検討が求められよう。

住民自治の充実が現在問われていることからすると、かつての地方分権改革推進会議の「中間報告」（2002年6月17日）の指摘が意義深い。すなわち、「地域社会はそもそも地域に住む人々が相互に助け合い、自分たちの住む地域を維持しよりよくしていこうとする『共助』を原理とする共同体で会った。共同団体を維持していくために必要なさまざまな公共サービスについて、住民が知恵

果、1991（平成3）年4月2日付け自治省行政局課長通知にあった、法第260条の2第1項の「不動産又は不動産に関する権利等」（1）不動産登記法（2004（平成16）年法律第123号）第3条各号に掲げる土地及び建物に関する権利、（2）立木に関する法律（1909（明治42）年法律22号）第1条第1項に規定する「立木」の所有権、抵当権、（3）登記を要すえ得金融資産（国債、地方債、社債）に加えて、新たに（4）その他地域的な共同活動に資する資産であって、登記を要する資産、という項目が追加された。この解釈の拡大に伴い、法自体の改正は行われなかったが、町内会を自治の担い手とする動きと捉えることはできる。詳しくは、北海道のホームページを参照されたい。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/cks/bunken/doshuseitokku-kuninotaiau.htm>

⁵¹ 多田、2011、p.331、多田、2007、pp.121-122

⁵² 多田は、自身の2011、2007の論文において、杉原泰雄『地方自治の憲法論「充実した地方自治」を求めて』勁草書房、2002、p.170以下で市町村優先の原則を主張していることについて、この市町村を最小単位と暗黙の了解の基に置いていることに疑問を呈し、むしろ最小単位は市町村ではなく、町内会（いわゆる地縁団体）であることを明らかにしようと試みている。

を出し合って決め、住民の負担によって供給していく。これが住民自治の原点である。」⁵³としている。

(2) 地方自治の本旨

現実の地方自治の保障は憲法第 92 条であり、「地方自治の本旨」という言葉で表している。この本旨とは、住民自治と団体自治を指すということが、通説である。地方自治は、この二つをもって実現されるものであり、具体的には自治体をとおして実現されることになる。このように考えれば、3(3)で確認したとおり、町内会は住民自治と団体自治の両方を備えていることになる。また、自治体には、自治権が保障されているのだから、この自治権をもって多様な形の町内会を創出することも可能であろう。つまり、「地域自治組織の設置は本来、地方自治体の自治組織権の問題であり、参加と協働をどう具体化していくかは、法律の趣旨に反しない限り自治体の判断に委ねられるべきである」⁵⁴ということである。例えば、自治基本条例の中に位置づけることである。この場合、条例で画一的に規定するよりも、多様な展開を可能とすることが重要である⁵⁵。

4 考察とまとめ

(1) 考察

これまで、素材の検討をとおして、町内会とは地域独占性、全世帯加入制、世帯単位制、包括的機能性、行政末端機構で形作られていることが明らかとなった⁵⁶。地域独占性とは領土のようにある地域空間を占拠し、地域内に一つしかない団体であること、全世帯加入制とは特定地域の全世帯の加入を建前としていること、世帯単位制とは加入単位が世帯であること、包括的機能とは地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること、行政末端機構とは市町村などの行政の末端機構としての役割を担っていること、をそれぞれ意味している。この社会学的知見が共通認識となっている。

第三層の政府論では、町内会が企業やNPOとは異なる組織理念、行動規範、行動の源泉、行動特性、行動範囲を異にし、むしろ政府に近いことを明らかに

⁵³ 地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する中間報告』2002（6月17日）、p.9

⁵⁴ 斎藤誠「制度化に当たったの法的論点若干について」日本都市センター編『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成をめざして—』日本都市センター、2004、

⁵⁵ 小滝敏之『市民社会と近隣自治』公人社、2007、pp.355-356

⁵⁶ 鳥越、1994、p.9。倉沢、1990をはじめ多くが共通して指摘している。古くは、中村八郎『都市コミュニティの社会学』有斐閣、1973に源流を辿ることができるように思われる。また、自治体としての町内会を明確に指摘したのは、倉沢進、1990である。

している。基準となる政府の要件にされた、一定の排他的に占拠している区域、同一機能を持つ機関がないこと、全般的機能を有すること、強制力があること、政治機構があること、という項目は上述の社会学の知見とほぼ同じであることから、町内会＝事実上の政府という図式が導き出されている。こうした基準に照らし合わせて評価すれば、その図式は成立するのは確かである。

憲法上の自治体論では、自治体とは何かを明確に憲法は示していない。最高裁判例における自治体とは、①法律で規定されていること、②住民の共同体意識等の社会的基盤を備えた団体であること、③沿革的・現実的に相当程度の「地方自治の基本的権能」を附与された団体、ということである。解説書や教科書では、一般に指摘される「区域」、「支配権力（自治権）」、「住民」を基本とし、その上に「公益（公共性）」が加わることもある。学説的には、基礎自治体とは市町村を指すということが通説であり、地方自治の最小単位として市町村が都道府県よりも尊重されている。法律主義を採用していることから、区域、自治権、住民が公共性を実現するために法律で明示されていることが自治体としての要件であることが、共通理解と言える。また、地方自治の担い手として市町村重視が採用されていることも指摘できる。

認可地縁団体論では、その根拠となる地方自治法第260条の2を基に町内会を評価すれば、住民自治と団体自治と公共性が要請されていることが分かる。もともと、地縁団体のための規定であるため、その実態を反映して制度化されているわけだが、この規定の根底にも、先に示した社会学の知見や自治体の構成要素が確認できる。また、認可の有無を問わず、町内会のめざすべき指針として重要な意味を持っているものと推察される。

判例上の町内会論では、町内会は、社会学の知見どおり地域独占制、全世帯加入制、世帯単位制、包括的機能、行政末端機構といった性格を備えていることが指摘されており、「強制加入団体とは同視できないが、それに準ずる団体である」と指摘しており、国家や自治体に類似する高度の公共性を持つ団体として確認されている。また、公共性を導き出すために、地方自治法第260条の2が使われている。この判例は、憲法上の自治体論と認可地縁団体論を統合した内容で構成されるとみてよいだろう。

地方自治の保障に関する学説に町内会を位置づけてみると、通説である制度保障説によれば、法律による授権がなければ町内会を自治体とみることはできない。立法政策上の俎上に載るかどうかが争点となるが、現実的には、町内会を法律で画一的に規定するのが良いかと言えば、多様な住民自治を保障するのであれば法律で規定しない方が良いだろう。むしろ、自治体に自治権が保障されていることを前提に、条例で規定する方がより分権的である。

(2) まとめと今後の課題

町内会は政府ないし自治体の性格を備えていることは明らかであり、近隣レベルの住民自治（近隣自治）の担い手として相応しいと言える⁵⁷。この性格を判断する根拠として、社会学の知見が共通して利用されていることも確認できる。しかし、自治体と比べて町内会は法律上の位置づけがない分だけ正統性が低く、公共性の領域（公益と共益）が異なるということも明らかになった。

直ちに町内会が自治体となるか否かは、立法に委ねることになる。現実的には、非公式であれ、「町内会は正統性」を確実に確保することが重要であろう。ここでいう正統性とは、法律上の位置づけの有無ではなく、広く受け入れられた権威という意味である。そのためには、認可を受ける、受けないは別に、地方自治法第260条の2を参考に町内会を再編することである。具体的には、内部規律の再編として共益の特定ないし公共性の確保、民主的な組織の形成が重要であるが、これらの現状評価や実現余地については今後の課題としたい。

（経済学部准教授、社会調査研究センター）

〈参考文献〉

- 伊藤修一郎「自治会・町内会と住民自治」『論叢現代文化・公共政策』Vol.5、2007
伊藤正己『憲法（第三版）』弘文堂、1995
宮沢俊善著芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（第二版全訂）日本評論社、2005
小倉一志「公法判例研究」『北大法学論集』第54巻4号、2003
小滝敏之『市民社会と近隣自治』公人社、2007
金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007
倉沢進「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990
『憲法百選□』（第四版）No.213、有斐閣、2000
斎藤友之「柔らかなコミュニティ政府の形成—住民自治組織と社会的企業の連携—」『社会科学論集』第139号、埼玉大学経済学会、2013
———「地方自治論」『行政学』弘文堂、2011

⁵⁷ しかし、町内会が包括機能を持っているとは言え、自治体と同じように、地域の総合行政主体とすべきかどうかについては、十分な検討を要する。自治体の場合、総合行政主体とは、国の縮小版をめざすことになるわけで、筒底無理な話しである。実現するためには、これまで通りの市町村合併か、地域ごとの総合性を認め都道府県ないしこれに変わる周辺の中核的都市が残りの責任を持って補完するか他ないように思われる。これと同じことが町内レベルでも言えるからである。ちなみに、この総合行政は、憲法の要請ではなく、立法政策上、法律上、最近で言えば地方分権化が強く求めているものである。なお、総合性については、金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007、pp.40-43を参照されたい。

- 佐藤幸治『憲法（第三版）』青林書院、1995
- 渋谷秀樹『日本国憲法の論じ方』有斐閣、2002
- 杉原泰雄『地方自治の憲法論「充実した地方自治」を求めて』勁草書房、2002
- 多田一路「グローバル化の中での基礎的自治体のあり方—地縁団体の憲法上の位置づけと関わらせて」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂、2011
- 「地縁団体を憲法的視点から考えるための予備的整理」『立命館法学』（326）、2010
- 「地方制度の変容と地方自治論」『法律時報』第79巻8号、2007
- 「地域自治会の公共性」『大分大学経済論集』第55巻5号、2004
- 地方自治総合研究所監修、佐藤英善編著『逐条研究 地方自治法 別巻』敬文堂、2010
- 地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する中間報告』2002（6月17日）
- 辻中豊・ロバートペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会』木鐸社2009
- 寺田達史「自治会・町内会等地縁による団体の権利義務」松本英明編『実務地方自治法講座11 別巻 改正地方自治法』ぎょうせい、1993
- 鳥越皓之『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程—』ミネルヴァ書房、1994
- 中川剛『町内会—日本人の自治感覚—』中央公論社、1980
- 中村八郎『都市コミュニティの社会学』有斐閣、1973
- 糠塚康江「コミュニティ・自治・公共」『関東学院法学』第13巻1号、2003
- 野中俊彦・中村睦男・高野和之・高見勝利『憲法□（第四版）』有斐閣、2010
- 『判例タイムズ』142号、1963
- 花見常幸「地域自治会による神社関係費一括徴収と自治会員の信教の自由」『創価法学』33(3)、2004
- 日高昭夫『市町村と地域自治会—「第三層の政府」のガバナンス—』山梨ふるさと文庫、2003
- 法学協会編『注解日本国憲法（下）』東京大学法学部、1954
- 北海道ホームページ
- 裁判所ホームページ