

「地縁による団体」の法人化とコミュニティの新局面

妹尾克敏

はじめに

一 「町内会」、「自治会」の沿革

1 その発生と変貌

2 「コミュニティ」と地方自治

二 「地縁による団体」の法的位相

1 「町内会」、「自治会」の法的性格

2 「地縁による団体」の法的性格

3 小括

三 「地縁による団体」とコミュニティ

1 「草の根」としてのコミュニティ

2 「地縁による団体」と「草の根」

3 これからの住民自治組織

おわりに

はじめに

現在、日本国内に居住する者は例外なくいずれかの地方公共団体の住民である。⁽¹⁾それはいずれかの都道府県の住民であると同時に当該都道府県に包括されるいずれかの市町村の住民であることを意味する。また更に各人は町内会とか自治会などと呼称される団体の一員でもある。都道府県と市町村とは国家と同様に一個の法人として認知され、その機構及び権能にはそれぞれ個別具体的な実定法の根拠が存在し、社会的制度として定着しているものと考えられる。しかしながら、町内会や自治会（以下「町内会等」という）⁽²⁾についてはその名称や位置づけや総数をはじめ、規模や機能について何ら整備されることなく現在に至っている。もともと、住民の多寡によつてこれら町内会等の設置が義務づけられているわけでもなく、現行地方自治法上、一定の機能が期待されているものでもないとするれば、町内会等を全国にわたつて普遍的に存在し機能する団体と考えなければならぬ必然性はないと言ふべきものではあろう。ただ、少なくとも明治以降を日本の近代化の過程と措置する場合には町内会等の存在していた事実を確認することはできるし、その担つてきた役割も認識することは可能である。それはかつて地方行政の最末端機構として住民管理の機能を果たし、同時に住民相互の相互扶助的機能をも担つてきたと言われる。⁽³⁾

本稿はかような理解のままに、いわばその存在理由が検証されることもなく、また、法律学的考察の対象として脚光を浴びることも少なかったこれら町内会等について、地方自治法の改正を契機に再検討することが当面の目的である。周知のように平成三年四月二日の改正地方自治法二六〇条の二において「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」（二項）は「地域的な共同活動

のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため」という限定が付されているものの、市町村長の認可を受けたときには当該団体の規約に定める目的の範囲内で、権利を有し、義務を負うこととされたのである。ここで言う「地縁に基づいて形成された団体」こそ町内会等を指すものと考えられる。これまで何ら法的保障乃至法的規制を受けることのなかった町内会等をはじめて地方自治法という実定法で言及されたこと自体も少なからず重要性を持つものと言えるが、それ以上に地域において日常生活を営む住民がこれによっていかなる影響を受けることとなるのか、あるいは不十分ながらこれまで町内会等に対して与えられていた性格は今後どのように変容していくのか、さらには既存の町内会等の将来像とはどれほどのものか、などの諸点について若干の法的枠組みと法律学的分析を提示しながら、我が国における草の根民主主義⁽⁴⁾の今後の可能性を考察し予見していきたい。

一 「町内会」、「自治会」の沿革

いわゆる過密・過疎などは人口の偏在のみを指標とする社会構造を表現するだけでなく、各々の地域内部における相互扶助的共同体のあり方をも変容させる社会現象のひとつとして把握する必要があるものと思われる。それというのも、全国にわたってほとんどの市区町村に存在する町内会等は、複数の人間が同一の地域に居住し、生活する際に相互の利益増進や治安・秩序の維持をはかるために共同体が形成されることとなり、その共同体運営のための一定の「しくみ」と「きまり」とが合意の形成という形でつくられることとなり、⁽⁵⁾その限りでは都市的地域であろうと非都市的地域であろうと普遍的に形成されることとなるものであるが、その日常的運営は当初から大きく相違しているはずである。町内会等は本来は市区町村の区域内部に形成されるもの

ではあるが、決して自然発生的なものではなく、当該地域の住民自身の必要と意欲とによって組織されるものである。産業構造の変化と社会生活の変質がもたらした過密・過疎状況で都市的地域における町内会等の特殊性や非都市的地域におけるその独自性が顕現し、各々特有の生理と病理とが発生することとなるのである。⁽⁶⁾従来から専ら社会学等の検討課題として様々に論じられてきたのは町内会等のこうした特殊性なり独自性なりに着目したものであり、現代社会における町内会等の在るべき姿を模索してきたものと言えよう。⁽⁷⁾ただ、町内会等は元来法的な意味では何ら制度的に保障されるものでもなく、反面では法的規制の対象たり得るものでなく、任意に設けられ（時には解散され）、結果として全国にわたってその存在と組織（規模）、機能はありふれた一般的なものとなつていったものであろう。いわば社会制度として放置され放任され続けてきた町内会等は法制度としても認知されることなく、単に法的な権利能力を持たぬもののひとつに数えられるに過ぎないものだったのである。⁽⁸⁾

1 その発生と変貌

しかし、我が国が敗戦によって憲法原理を転換したという歴史的契機に関わりなく、町内会等の存在と機能は確認されているところであり、その歴史的起源ないし沿革を検証しておく必要がある。つまり、現在の町内会等の区域がいつ、どういう経緯で画定されたものか。そのしくみやきまりは如何なるものか。構成員の質量はどれほどか、などを概観しておくこともあながち不必要とは言えまい。

その起源を古代の「五保の制度」や江戸時代の「町組」に遡って求める場合もあるが、⁽⁹⁾多くの社会学者は日本が国家的近代化の途を歩みはじめる明治維新に措いている。⁽¹⁰⁾そして、今日までをいくつかの時代区分に従つて整序し、その歴史性を浮上させている。たしかに町内会等の特質を理解するうえではその歴史性を看過することはできまいが、地方自治制度とりわけ近代的地方自治制度の歴史的発展過程の中で地方公共団体という法

制度から取り残されながら地縁によって形成され、その地域的特性と構成員の意思と必要性によって今日に至ったものであることを忘れてはなるまい。⁽¹¹⁾ ただ、近代的地方自治制度の確立期に至るまでのいわば創生期から、いわゆる行政末端機能を付与され得る可能性を内包していたことが近代国家としての発展を期していた当時の我が国を諸外国と峻別する契機となり、その結果としての第二次大戦後の民主化路線の原因のひとつに挙げられるのである。このような存在としてこれまでさほど疑問なく日本の社会構造の中に組み込まれ、特筆するような住民の抵抗にあうこともなかった町内会等は次第に制度的存在として巧みに利用されることとなり、最も身近な地方行政の単位と見做されることとなっていく。とりわけ戦時国家体制の強化されていた昭和初期においては国家的政策の迅速かつ確実な実施をはじめ国家的経済統制の推進や国民意識の醸成と統一を目的に市町村行政の末端機構として法制度の中に位置づけられていったのである。⁽¹²⁾

昭和二十年の敗戦の後も基本的には町内会等はそれまでと同様の国家体制および国家主義ないし軍国主義運動の末端組織として国民支配の有効な機関となり得ていたが、占領軍はこれらを警察国家的な日本社会の民主化にとっては障害物である⁽¹³⁾と見做し、昭和二二年に町内会等の廃止命令を出すことになるのである。つまり、戦時中は官吏としての身分も訓練も自覚も希薄な一部の住民によって国民の道徳的練成や生活必需品の配給、防空・消防・衛生に関する業務を遂行し、代表者としての町内会長等は数十項目に及ぶ権限を有しており、占領軍にとっては一種の驚異を与えるものであったということであろう。占領軍のかような措置に対して内務省は昭和一五年の訓令の廃止という形で昭和一七年四月一日にその組織の廃止を決定したが、その存在そのものを否定するものではなく、町内会長等の担ってきた事務はそのまま市町村長に引きつがれ得るし、必要があれば適当な区域に特定の係員を配して処理させ得るものとの余地が残されていたために、先の占領軍の命令が発せられることとなったのである。ただ実際には従前同様の地域的団体が新たに組織され、昭和二七年一〇月の

講和条約の発効によつて独立国家としての日本の再出発の時点では全国的にも大半の地域で町内会等が再建されてきたと言われている⁽¹⁴⁾。これは敗戦後の混乱の中でも町内会等が存在することによつて一応の社会秩序が保たれていたことを物語るもので一種の社会の生理として説明されてきた⁽¹⁵⁾。それでは日本の民主化のために廃止された町内会等の担つていた機能はその後誰に担われ、いかなる運命を辿つてきたのかという素朴な疑問を持たざるを得ないが、実態としては自由にして任意的な住民組織として再生された町内会等が何の苦もなく当然のこのように処理したものと推測することもできる。そして、日本は高度経済成長期を迎え、町内会等は一方では全国的開発政策の進展に伴う生活基盤整備の要求を推進する主体となり、他方では開発政策の副産物でもある環境破壊あるいは一連の公害現象を告発する主体となつていった。また、前述のように過密・過疎の社会現象が顕在化するのに連動して町内会等の組織も変容していったのである。都市的地域が広範に拡大したり、全く新たな住宅団地が建設されるたびに結成されていった町内会等の実態は過去の地縁に基づく住民の望む結合とは根本的に異なるものであつた。多くは自治会という名称を与えられ、同一団地の内部にあつても棟が違ふと所属する自治会も違ふというのが実情であり、その団地周辺の町内会等とは性格も構成員も大きく相違していたのである。この時期は町村合併促進法の施行なども重なり、地方自治制度の改革が着手された時期でもあつたために、既存の制度や組織が改変されたり空洞化したりすること自体が奇異な現象と受けとめられることも少なかつたのである。

極めて大雑把に町内会等の歴史的沿革を跡づけてきたが、その存在理由はこれまで法制度の枠外に置かれたものであること以上にその担つてきた機能あるいは果たしてきた地方自治の課題にあるのである。これまでの町内会等の有する特徴に基づいた類型化は概ね次の諸点に集約できるようである。先ず、市町村内の特定の区域の画定によつてその単位ごとに構成員が決定される(地域占拠制)。次にその特定区域所在の個人ではなく世

帯が構成員としての加入単位となり、その加入自体が自動的ないし半強制的である(全戸加入制)。さらに市町村行政を中心とする公共行政の補完ないし下請的な機構として活動する団体である(行政末端機構性)。加えて、その日常的活動は当区域域内に所在ないし発生する事業や課題の大半を包括的に行う(包括的機能)⁽¹⁶⁾。これらの町内会等の他にも勿論地域住民の自主的組織と見做されるものもある。例えば、老人会、婦人会、青年会、子供会などの年齢階層別のもや交通安全協会、防犯協会などの行政対応的組織などが想起される。ところが、自らの居住地域の日常的課題を総合的に統合し得るのは町内会等以外にはないと言えよう。地域内の環境美化ないし保全をはじめ、祭礼やスポーツ、文化レクリエーション等の行事の開催及び運営、防火・防災活動、交通安全や防犯あるいは道路、街灯、集会施設等の整備、修繕、維持管理、住民相互に回覧板、会報等の回付や慶弔事への参加(出歩)などその活動内容は多岐にわたり、極めて重層的に地域住民の義務的参加が現実には予め想定されているのである。つまり、町内会等の活動は本来は当該地域住民の総意に基づいて行われるはずであるにも拘らず、実態としては町内会長等の代表者の強い指導の下で効率よく進行していくのが一般的となっている。⁽¹⁷⁾

国や地方公共団体の不介入ないし放置という町内会等への対応はあくまでも原則でしかなく、行政とりわけ市町村行政の効率的運営を確実に補完する絶好の組織であったことから、町内会等の構成員自身にも充分に自覚されながら、その法的な位置づけは曖昧なままにされ続けていたということであろう。ところが、高度経済成長期以降の町内会等が新たに登場したために、一層その法的側面は等閑視され、住民にとって望ましい組織はコミュニティという新しい用語と概念が提起され、喧伝されはじめることとなっていくのである。とりわけ、従来の町内会等の行政補完(支援)的な機能を中心とする住民代表的側面と新しいコミュニティの行政批判(対決)的機能に代表される圧力団体的側面とは併存し得るものか否か、その変貌を検証する必要がある。

2 「コミュニティ」と地方自治

コミュニティという用語が我が国に登場し、流布しはじめたのは昭和四四年の国民生活審議会報告以降であると言われている⁽¹⁸⁾。この報告書の中でコミュニティとは「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」という定義を行っている。この時期以降、中央省庁の主導下に種々のコミュニティ行政施策が展開されることとなり、全国にコミュニティ・センターとかコミュニティ・ハウスなどと呼ばれる施設が多数建設されていったのである。ところが、これらの施設の基盤となる新たなコミュニティと伝統的な既存の町内会等は制度的にも機能的にも整序されなまま併存しているというのが現状なのである。歴史の必然からすれば、前者の台頭によつて後者の伝統的組織が解消されていくということとなるが、コミュニティ行政が推進されはじめて三十年を経ようとする現在においても両者はいずれも厳然と存在している。ただ、両者の併存は必ずしも克服される必要はなく、既存の町内会等がそのまま新たに望ましいコミュニティの形成や再生に資することとなれば、何ら問題は残らないこととなる⁽¹⁹⁾。我が国における一九七〇年代のコミュニティ形成論議において、既存の町内会等が全く関わりを持ち得なかつたとの評価も従来の町内会等を基盤とする、いわば定型的な住民活動に飽き足らない近代化を望んだ市民の価値観を反映したものと考えられよう⁽²⁰⁾。したがって、新たなコミュニティもこの時点ではひとつの理念型にすぎず、伝統的な存在としての既存の町内会等の具有する諸価値も全否定されたわけではないと言えるのである。それどころか、既存の町内会等の連合体をコミュニティの構成要素とし、新たな行政末端機構と位置づけ、市町村行政の部分的外部委託の相手方とするような企図まで出現しつつあるのである⁽²¹⁾。こうした動向は住民自治の実現を指向する住みよいコミュニティづくりを短絡的には礼讃し得ない。むしろ逆行するものとして留意を要するところであるが、コミュニティと町内会等が次元を

異にするものでないことをはからずも証明するものと言えるのである。つまり、これまで我が国で展開してきたコミュニティの形成に関して、町内会等は実際には決して無関係ではあり得ず、その包括的機能の故に地域的に固有の解決すべき課題を設定し、町内会等の区域を超えながらも市町村行政の従来メニューにないものを自主的に実現することが期待されるものとなり得ているということである。

ところが、社会状況は国際化・情報化し、旧来の社会の枠組みが大きく動揺し、その主役たる人間についても高齢化・少子化の傾向に拍車がかかり、家や家族等の変質と流動化を招来しつつある。産業構造を中心に従来とは大きく相違した国家構造の内部機構としての地域社会の変容は町内会等の変質をもたらすこととなったのである。⁽²²⁾ここに至って、古来から連綿と続く地域社会の固有の伝統と文化あるいは総体としての共同体性は近代化から現代化へと装いを変え、全体ないし集団あるいは組織よりも個人、家族や家庭よりも自分自身が優位するという価値観が評価され、尊重されるようになったのである。マンションやアパートなどはドアと壁に隔てられた完全に独立した固有の空間であるべきことが求められ、望まれるようになっていったのである。そして、この完全に独立した固有の空間を家族の人数分確保できる父親はその家族にはもとより社会的にも高い評価を与えられ、尊敬的にもなることができるのである。社会的な共同の活動に参加することも政治的選択に際しても投票所などに赴くこともなく、血縁者が日常的に如何なる活動をしていようと寡黙に温かく見守り、自由に考え、気ままに行動することを受容する人間は現代人として時には羨望の的にもなり得たのである。

しかしながら、その一方で田舎に父母ないしその何れかを残し、家族の一員が学校や組織ないし地域社会でスポイルされ、知らず知らずのうちに住環境が悪化し、精神的にも肉体的にも疲弊していくことを余儀なくされてもいるのである。それでもなお、共同体社会の中では突飛な行動を起こさぬように自らを戒め、全体とし

て秩序の保持された調和のとれた生活空間の創出と継続に各人は無意識のまま努力していくこととなる。前述の、完全に独立した固有の空間を確保し得たかに思われた現代的日本人が創出した「コミュニティ」は、心性においては旧来の町内会等と何ら変わるところがなく、むしろ個人的自我とは相容れない社会的規範の中にコミュニティの構造と機能とを閉じ込めながら、そのコミュニティとは異次元の信條的共同体を同時に形成していったのである。その典型が現代的な家ないし家族と思われる。その根底には、近代市民法秩序の基盤たる自由な契約などに代表される論理的合理性ではなく、極めて濃密な人間関係に代表される感覚ないし感性が胚胎しているのである。⁽²³⁾

つまり、日本における近代的ないし現代的コミュニティとは自我の欲求を旧来の血縁による共同体から一端分離させながら、新たな血縁共同体を形成しようとしたところから出発しているのである。団地の一室はこうした自我を持った現代人が形成した最小のコミュニティであり、その積算されたものが地域的共同体としてのコミュニティということになるはずである。換言すれば、それは核家族なる共同体の集合体なのである。いわゆる家族という共同体が最小の人間関係を基盤にして自治を成立せしめ、固有の規範を有していることから、核家族共同体に固有の諸規範の最大公約数を抽出することで数個の家族共同体間に共通の規範とし、その共通の規範によつて、それまで存在しなかった新たな共同体、すなわちコミュニティが形成され運営されていくことになるのである。そして、そこに家族共同体とは異なる自治も生まれるのである。血縁社会から地縁社会へ拡大するということは、前者に通用していた規範を後者に準用するというのではなく、前者でしか通用し得ない規範を捨象することなのであり、社会構造の多元化、複雑化の度合いに比例して前述の契約的要素が加味されるということなのではないかと考えられる。

以上から、我が国におけるコミュニティとは当初から西欧近代社会あるいは近代市民法の想定したものは

相違するものであることに留意する必要があると思われるのである。⁽²⁴⁾

それではかような特質を有する特殊日本のコミュニティと「地方自治」とは如何なる関係にあり、どのような様相を呈することになるのであろうか。ただその際には無限定のままの地方自治とコミュニティとを対比させることに意味があるのではなく、特殊日本の土壤の中で如何なる地方自治が育まれてきたのかを検証することが必要なのであるが、我が国の地方自治の歴史のなかで、コミュニティが主体となって果たした何らかの営為は従来から評価の対象にさえされてはいないのである。それは前述のように放置され続け、国家目的達成のための格好の組織として専ら利用され、自発的運営あるいは自治とは迂遠なものであったのである。つまり、戦時国家体制強化策の対象とされた旧来の町内会それ自体はひとつの制度であったが、それ以前あるいは戦後の町内会等は制度の外に置かれたひとつの文化としてしか存続し得なかったと言い得るところである。⁽²⁵⁾ 敗戦後、復活したといわれる町内会等は戦前のそれとは変容している。とりわけ都市的地域における町内会等は従来とは区域そのものが変化し、生活様式の点においても多様化し、具体的な人間関係の場にあつてはかつての向う三軒両隣の親近性すら看取し得なくなつてしまつたのである。ここに至つて、地域共同体ないし住民自治組織としての新たなコミュニティづくりのための「運動」が起きることとなり、当該地域の本来の住民意思とは別次元のコミュニティが半ば強制的な制度として形成されていくのである。一九七〇年代のコミュニティをめぐる論議は、おそらく以上のような動機と動向とを有しているものと思われる。その時点ですでに自治的コミュニティと呼び得ず、人工的な市町村内部機構と位置づけなければならぬ。そのような機構は住民自身の声を拡散させるものとしてではなく、彼らの声は既存の市町村行政の枠組みの中に整序されながら次第に定型化されていくことになり、結果として市町村行政依存的住民を再生産していくこととなるはずである。住民のための住みよいコミュニティづくりではなく、市町村行政当局にとって国の補助金等の財政支援のための受け皿を

増加させるためのコミュニティづくりは全国の地方自治体とりわけ市町村が腐心することとなり、均質な施設は都市と農村の別なくいたるところに建設されてしまうのである。

これでは本来のコミュニティの創造とは正反対の画一化を招いてしまうこととなるため、あらためて現代社会に適合的なコミュニティのあり方が再検討されることになるのである。

二 「地縁による団体」の法的位相

コミュニティという新しい用語が概念的には不明確のまま登場してからすでに三十年が経った。その評価はこれまで専ら都市社会学ないし行政学などの学問分野において検討対象となってきた経緯から推測すると、地域社会に生起する日常的な不都合を解決するための集団もしくは組織ないし機構を意味する場合やそれらの不都合を解決するための行動を指す場合やその機構と行動とを包含する地域社会そのものをあらわす場合などがある。⁽²⁶⁾

しかしながら、かような用語や概念が多用される今日においても、旧来の町内会等は半ば常識的制度であるかのような存在として、厳然と全国の市区町村内の住民組織たり得ている。ただ、その法的な位置づけはコミュニティの概念以上に不明確である。本節ではこれらの法的性格ないしこれらを取り巻く法的諸問題を少しく検討してみよう。

1 「町内会」、「自治会」の法的性格

平成三年の地方自治法改正以前は町内会等に関する実定法の規定はどこにも存在しなかった。すなわち、法的にはあくまでも「権利能力なき社団」として扱わざるを得なかったわけである。ところが、紆余曲折を経て

敗戦後、実にみごとな復活を遂げた町内会等は相応の組織規範を有する自治的組織たり得ており、市町村行政の実態においてもその担うべき任務や果たすべき機能は少なくない。いずれの市町村も日常的な行政運営に町内会等の連合的組織の意向を反映させたりしているところである。その起源は前述のとおり各説が存在するが、あえて法律学領域に関わる表現をすれば、地縁に因る、いわゆる自然村の構成要素たる「むら」に求められ得るであろう。もとより自然村とは行政村に対比されるものであり、我が国において実質的な地方自治の単位となったのは明治期に制度化された行政村であり、自然発生的な生活（村落）共同体そのものが公権力によって認知され市町村として法人格が与えられるという英米的常識とは決定的に異なる。このことから、町内会等は当初、近代的地方自治の制度化の際の基礎的単位として算入されるかに思われたが、人為的な組織としての行政村に代替され、今日に至るまで制度外的な存在として市町村行政の視野に入れられてこなかったということが推測できる。⁽²⁷⁾このことが、我が国にいわゆる地方自治の草の根になりえず、民主主義の育たなかった原因のひとつとされることがあるが、それにも拘らず、本来その設立さえ任意であるはずの町内会等は全国的に普遍的存在として現実に設立され運営されてきた。このことはむしろ制度外的存在として、まさに自由に保持されてきたことを意味し、これこそ自治の名に値するものと言えなくはない。⁽²⁸⁾元来、法人とは自然人以外で権利能力を有するものを言うが、あえて法人格を取得しないままに地域共同の目標のために独立の社会的単一性をもつものとして存在し活動する人の集合体であり、団体としての組織を有している社団と位置づけられる町内会等はその構成員以外の誰に支配されるわけでもない自治団体である。つまり、本質的には町内会等の個々の構成員が存在し、団体としての意思は多数決により、独自の財産を保有しながら、何らかの行動は代表者によって行われるという点で自治団体ということが可能なのである。民事訴訟法上は対外的には訴訟能力が認められており（四六条）、当該団体固有の利害について自ら判断し得ることなどはそのひとつの証左であろう。⁽²⁹⁾た

だし法人格の欠如は保有財産とりわけ不動産の登記の際に代表者にその名義を信託しなければならぬという制約はある。⁽³⁰⁾この点こそが平成三年の地方自治法改正の際の主要な立法趣旨だったことは周知のとおりである。

いずれにしても、町内会等は前述のように、その本質から権利能力なき社団⁽³¹⁾と捉えざるを得ないが、そのような性格は我が国における明治以降の近代的地方自治の制度化過程における放置ないし放任が原因していると言えよう。しかし、そうした歴史的事実は町内会等が市町村行政と無縁であることを意味しないのは言うまでもないところである。従来、町内会等と市町村行政との関係について論議が生まれなかったのは昭和十年代後半の戦時国家体制強化の際の記憶が日本人全体に極めて鮮やかであり、その時代に回帰することへの警戒感が強かったためであろう。したがって町内会等の担う機能からみれば限定的ながら地方自治法上、その新たな性格が規定されたという事実そのものはやはり歴史的なことと言うべきであろう。⁽³²⁾

2 「地縁による団体」の法的性格

いわゆる地縁による団体⁽³³⁾が不動産又は不動産に関する権利等を保有するために市町村長の認可を得るためには、新設された地方自治法二六〇条の二所定の諸要件を満たさなければならない。同条二項には四項目の要件が明記されている。先ず、当該地縁団体の目的が当該区域の住民相互の連絡をはじめ、環境整備や集会施設の維持管理など、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的共同活動を行うことにあり、現にその活動実績のあることが求められる(第一号)。次に、当該団体の区域が住民にとって、客観的に明らかなものとして定められていなければならない(第二号)。更に、その区域は、当該団体が相当の期間にわたって存続している区域の現況によらなければならない(同条四項)。また、当該団体の構成員たるべき資格は、当該区域に住所を有するすべての個人であることとされ、現にその相当数が構成員となつていることが要請される(第三号)。最後に、当該団体自身の規約を定めていることとされ(第四号)、その規約には目的・名称・区域・事務所所在地・構

成員資格関係事項・代表者関係事項・会議関係事項・資産関係事項の八項目にわたって定めが置かれなければならないこととなっている（同条三項）。

以上の要件を具備した地縁による団体は、法人化の認可申請の手續を当該団体の代表者が自治省令の定めに従って行い（第二項³⁴）、申請を受けた市町村長は先の四要件に該当すると認める場合には、何ら裁量の余地なく認可しなければならないのである（第五項）。そして、市町村長は認可した旨を告示する義務をも負うが（第一〇項）、それ以上に法人としての認可を受けた地縁による団体を行政組織の一部とすることを意味するものと解釈することが禁止されることを看過し得ない（第六項）。市町村長、つまり地方自治体の行政権を掌握する者に一定の義務を課さなければならぬほど、旧来の特殊日本の過去の事情を教訓としているものと考えられる。これらを傍証するものとして、認可を受けた地縁による団体は加入を希望する個人を正当な理由のない限り、排除することができない点（第七項）、団体運営の民主性と自主性の要請及び構成員への差別的取扱いの禁止（第八項）、特定政党のための利用の禁止（第九項）などを挙げ得るところである³⁵。

改正法の以上の一連の規定に関しては更に次のような問題があると考えられる。つまり、市町村長は前述の義務規定に留まらず、認可事実の証明書交付権限（第一二項）をはじめ、要件を欠いた際の認可取消権限（第一三項）などが留保されている。かような権限の留保は評価の岐れるところであろうが、行政組織の一部と解釈することを禁ずる明文規定の実効性は容易に肯じ得ないと言わざるを得ない。本来、任意に設立される地縁による団体が恒常的に市町村長の監督に服さざるを得なくなるという法構造の中で当該団体自身の民主性や自治性ないし自主性を確保することは容易でないと考えられるからである³⁶。現実に発生していた不動産に関する多様な不都合を解消するための方途として法人格が付与されるということ自体は極めて有効な、いわば即効薬的效果をもたらすものではある。しかしながら、その権限を当該地縁による団体の区域を包括的に統括する市

町村の長に付与し、日常的監督権を留保することはいかにその裁量権を行使することが禁じられていようとも、市町村長をして、地縁による団体の法人化を指導促進したり、何らかの便宜等の提供を伴う公権的誘導を促しかねないとも限らなくなる。その結果として、法人化した地縁による団体にあらためて市町村長の監督権が及び得なくなるとする論理は当初から破綻してしまふ。もつとも市町村長が法人化の指導や誘導を行う目的も意図もないとすれば、かような不安は単なる杞憂にすぎないと考えられ得るところではある。ただ、市町村長等が日常的に自らの行政施策に対する住民の理解を得ようと努め、新しい制度の定着を図ろうとするのを常とするものであるとの前提から考えると、積極的に法人化の促進を考えるか、法人化の利点を住民に啓蒙することはありませんことでもあり、明文で長のそのような行為が禁じられているわけではない。あながち、その可能性ないし危険性を没却するわけにはいかないであろう。

ところで、地縁による団体が法人化によって取得する権利及び義務が不動産又は不動産に関するものであることは言うまでもないが、具体的には如何なるものを指すのであろうか。前述の通知によれば、不動産登記法第一条各号に掲げられる土地及び建物に関する権利及び立木ニ関スル法律第一条第一項に規定される立木の所有権、⁽³⁷⁾ 抵当権に加えて国債・地方債・社債などの登録を要する金融資産を指すものとされている。つまり、これら不動産に関する法律上の権利義務の主体となる途が開かれたということである。具体的には、団体名義の保有不動産等を営利を目的としない範囲内において必要な行為を行うことができるようになったと解せられる。したがって現時点において地域的な共同活動のための不動産等を保有していない場合は勿論、将来においても保有する予定の存在しない団体にまで法人化の途を開いているわけではないのであり、全国でおよそ三十万団体にも及ぶ町内会等のすべてがその資格要件を満たし得るものでない点を看過し得ないところである。したがって、町内会館ないし自治会集会场等の名称で存在し、利用されている一連の集会施設や、その立地する

土地の維持管理さえ必要としない地縁団体にとっては不要な規定ですらあると言うこともできようが、近年の集合住宅等に象徴されるような、いわば一棟のみの団体がその中の一区画ないし一室を集会施設として登記する際には建物の区分所有等に関する法律などとの関連もあり、その維持管理自体も極めて特殊なものとなる可能性がある。かようなことを想定するとき、従来以上に地縁による団体の序列化が進み、法人化した団体とそうでない団体との間に何らかの差別的取扱いが行われるような事態が発生することも考えられなくもない。ここから市町村長の対応に民主的合理性が担保されなくてはならないことになるのである。

地縁による団体の序列化とそれに伴う差別的取扱いの発生する可能性について、その原因が改正地方自治法にあるとすれば、立法趣旨を解説する立場にあった自治省関係者にも予め認知されていたはずである。ところが、数種の解説は一樣に現に実在する地縁による団体の不動産等を団体名義で登記し得ないことによる制約を除去するための改正であり、それ以外の意図はなく、最小限度の改正であることを強調する⁽³⁸⁾。加えて、改正法の一連の確認的規定は戦前・戦後に制度化されたものとは根本的に異なる性格を新たに与えられて、地縁による団体の民主性と合理性は市町村長の監督権限の埒外において保障されなければならないことを意味していると言及する⁽³⁹⁾。法人格の有無によって序列化され、その序列化に伴って発生する差別的取扱いに関してはむしろ、法人格を取得することによって取得以前よりも市町村長との関わりが強まり、法的規制が強化されることになり、差別化とは法人たる地縁団体がそれ以外の団体よりも任意性が乏しくなり、自治の要素が減少する点において、行われることを明記することが必要だったのではないかと思われる。法人格の取得は不動産に関する権利義務のほかに一切のメリットをもたらすものではないことを強調することで、当事者たる団体に過度の期待感を抱かせないためにも不可欠であったと思われるのである。

以上の諸点のほかにも、若干の疑問ないし問題点がある。ひとつには、現行の町内会等の構成単位は「世帯」

であるが、改正法によれば「個人」とされている点である。また、それに関わるものとして、構成員となることを望む個人を排除するには「正当な理由」を要するという点である。

先ず、認可申請をしようとする団体の区域内に住所を有するすべての個人が構成員となり得ること及びそのような個人の相当数が現に構成員となっていることは申請要件の三号に規定されている。前述の自治省の通知によれば、当該団体の区域内に住所を有する法人や組合等が「賛助会員」となることを妨げるものではないとされている。本来のコミュニティたり得るためには、このような住民の序列化ないし差別化は望ましいものとは思えないところである。例えば、都市部の地縁による団体を想定する場合に、純粹に個人のみをもって構成員とすると、日常的に何ら関わりを持たず、各人同士に生活者としてのアイデンティティが存在しなくなれば、区域内の団体を構成員とすることは不可避となるはずである。逆に、農村部の団体の場合には、いわゆる過疎化という現在進行形の現象下で個人自体の絶対数が減少していけば、改正法の定めるところは全く意味をもたなくなるからである。この点だけからしても法人化の認可を申請する団体数は予想されるほど多くないであろう。⁽⁴⁰⁾

次に、個人の加入を団体自身が拒み得る「正当な理由」について具体的な場面を想定してみよう。前記通知では「その者の加入によつて、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的に共同活動を行うことを目的とする当該地縁による団体の目的及び活動が著しく阻害されることが明らかである場合など」に可能であるとし、加入を拒否することについても「社会通念上及び二六〇条の二第二項第三号の規定の趣旨」からみても「客観的に妥当と認められる理由がある場合をいう」としている。たとえば、反社会的暴力集団等が想起され得るが、現行町内会等の一員として彼等を含めている場合、あらためて認可申請の際に排除することができるのであるか。彼等を排除することが改正法上も社会通念上も客観的合理性をもって許されるのか、まったく不明のま

までである。⁽⁴¹⁾ また、「必ずしも適法に滞在しているとは限らない外国籍の住民」⁽⁴²⁾をはじめ、居住する事実是有するが、厳密な意味における住所を有しているとは限らない個人は法人化の認可申請の際に要請される名簿に登載されることさえないことがあり得る。さらには、名簿に登載される個人氏名は世帯主であることが大半であるが、同一世帯の別の成年個人ないし未成年者は法人たる地縁団体の構成員たり得ないのか否か判然としない。これでは団体名義の不動産の保有のみに、以上のような不確定な要因を含んだ制度が真に必要なものであるのか、という疑念をあらためて抱かざるを得ないところである。

さらには、法人として認可を受けた団体の課税関係については権利能力取得の前後で法律上同一の扱いとすることとされ（一五・一六項）、収益事業以外については法人税等により課税されることはないこととなつて⁽⁴³⁾いる。法人として認可された団体は保有不動産を収益事業に利用し得るのか否か。利用し得るとなれば、保有予定不動産として多くの地縁による団体が当面は不要な土地とか建物等を物色するという事態が招来され、旧来の共同体的連帯感が損なわれなとも限らなくなるのではないかと考えられる。法人化の認可申請を契機として、地縁による団体は少なくとも異質なものに二分されかねないと言わざるを得ないところなのである。

最後に、改正法によつて法人となつた地縁による団体がその保有する不動産に関して、従前とは違つて何らの不都合もトラブルも経験することが完全に回避されるのであろうか。もとより、従来から権利能力なき社団たる町内会等の当事者能力や訴訟能力も、すでに判例においては認知されていながら、⁽⁴⁴⁾なお、法人化する途を拓いたことの本来の意味が考慮されなければならぬことにならう。ましてトラブルの解消や回避のために対外的な団体性や法人たることの意味が法改正によつて明確化され強化されることの必要性が問われることとなるのである。

3、小 括

本稿ではこれまでいわゆる町内会等の性格規定、とりわけその法的側面ないし法的位相を少しく検討してきた。ここではいま一度それらの整序を行い、従来の地方自治論の中での「住民組織」の位置づけを探り、改正法によって新しい局面が理論と現実的運営との双方にもたらされたのか否かを考察してみよう。

まず、改正法の規定する地縁による団体という概念は立法趣旨のいう既存の町内会等と決して同義ではないということである。つまり、その構成要素を個人に限定する改正法の趣旨は歴史的ないし沿革的に世帯を単位とする町内会等とは組織原理を異にする、いわば次元の異なる住民組織の新設にあったということである。⁽⁴⁵⁾ただし、新たな住民組織を既存の地方自治機構の中にどう位置づけるかについて改正法は明確ではない。認可された時点で従来の町内会等に比して格段に強い公共性を与えられることは間違いのないところであり、法的規制の存在しない領域で、市町村長との間に監督とか委託という新たな機能を発揮していく可能性が高いとも考えられよう。現実には、集会施設等に代表される建物を管理する場合が多いと言われるが、その管理する建物の所有権を当該団体に移転することが果して、管理主体たる当該団体の独立性を確保することにつながるのがあるか。不動産の所有権を移転することによって生じる共同体運営の困難さよりも共同体構成員の個人名義によって生じる相続等の不都合の方が優先して解消されなければならない必然性が存在しているとは到底考えられない。

次に改正法の掲げる認可要件のうち、第四の規約を定めていることという要件についても若干の問題が感じられる。この規約には、前述のように団体の目的・名称・区域・事務所所在地・構成員資格や代表者や会議や資産に関する事項が定められていなければならないこととされている。団体の自治性を測定する際の基準として列挙されている一連の項目についてはすでに別項を起こして認可要件を設定しているにも拘らず、団体自身の規約で重ねて規定することとしているのは如何なる意図に基づくものであるのか。法律自身がこのような

要件を設定すると、結局は認可権限を付与された市町村長はそれらの団体が認可申請時に提出する各種書類を事実上審査することとなるし、規約の内容については特に慎重かつ厳重に審査することになりかねないとも限らない。おそらく、申請に対する認可は条例を根拠に行われるものと思われ⁽⁴⁷⁾が、その条例であらかじめモデルとなる規約を盛り込むことは充分に可能なのである。認可した団体にいくら行政組織の一部とすることは許されないという枠をはめようとしても、本質的には相反する要請に同時に応えることは不可能であるに違いないのである。認可された団体が具備することとなる公共性とは市町村長の監督権限に服することを承諾することを意味していることになるのである。その決定的要因は前記四要件のいずれかを欠くこととなった団体は不正な手段を用いて認可をとりつけたことが判明した団体同様に市町村長によって認可の取消権が行使されるという点に含まれているところであろう(二六〇条の二第一四項)。いかに明文で認可権の裁量範囲を限定しようとしても認可の可否は他ならぬ市町村長にのみ与えられているのであるから、市町村長が自らの認可権について条例等で別段の規定を設けて民主的合理性を担保することの他に途はないと思われ⁽⁴⁸⁾る。

第三に認可申請する団体の区域が相当の期間にわたって存続している区域の現況によらなければならないとする、いわゆる「現況主義」(二六〇条の二第四項)の採用に関わる問題がある。例えば、相当期間にわたって形成されていたり、歴史的に形成されている区域が都市計画法等に基づいて開発された結果、分割されたり、その区域内に大規模な集合住宅が建設されたりすると、極めて不自然な区域の現況を呈してしまうことになる。また、逆に市町村内に数個の総合的施設を建設してその管理を施設の立地する地縁による団体に委託する場合など、単一団体では無理だが複数の団体であれば、その管理が可能であるという場合など、新たに団体の合併等が考えられるのが普通である。認可申請に際しての人為的ないし政治的な団体の区域の再編成を防止する趣旨で明文化されたことにより、実質的な地域の形成が阻害される⁽⁴⁹⁾という矛盾が生起しないとは言い得ないであ

ろう。複数の地縁による団体が合体することが住民自治の最小単位たる団体をその本質において没価値とするものとは限らないはずである。

第四が団体の構成員資格をめぐる問題である。本来的には任意に設立され運営されている団体である点からすれば、住民の加入しない不加入も任意であり、各個人の自由に委ねられなくてはならないはずである。ところが、改正法においては当該団体の区域内に住所を有する個人のみが対象とされ、それら個人が団体への加入意思を有していることが当然視され、原則として個人の加入希望を拒否し得ないこととされている。しかしながら、現実にはいずれの団体においても民法上の住所を有していないが、極めて緊密な近隣関係を築き良好な地域社会の維持や形成の一翼を担っている居住者が存在しているものである。彼らは改正法のいう個人から捨象されざるを得ないことになる。また、従来の町内会等の日常的運営の中でもアパートやマンションなどの集合住宅の居住者については住民であると否とを問わず、共同体の一員として算入していないようである。まして外国籍の多様な住民をはじめ、非住民で善良な居住者たる大半の学生などはもとより視野に入れられていない。住民と居住者とを峻別することで、改正法はいかなる保護法益を想定したのか、その真意はいまもって不明なのである。たとえば、一時的に留学している外国籍の研究者や学生などにとっては、改正法のこのような姿勢は排除の論理に裏打ちされた非民主的生活環境となり、留学生活体験の価値をも没却しかねないであろう。また、単身赴任者や比較的居住年数の浅い集合住宅の居住者達にとっても、人生の一齣を味気ないものにしてしまう危惧さえ感じさせるものがある。あるいは、これらとは逆に団体の区域内に住所を有していないが、当該区域内に自己所有になる不動産等があり、そのために納税義務を負う個人が事実上町内会等の構成員たり得ているという事実もある⁽⁵⁰⁾。これら個人間に認可団体の構成員資格によって差異が生まれることもあり、両者の間に感情的対立なり紛議なりが生じる可能性についてもあながち否定し得ないところなのである。

以上のほかにも団体自身の組織規範、すなわち代表者の選出及び決定方法や役員を選出及び職務の分掌のあり方をはじめ、意思決定機関たる会議等の構造や運営の方法、あるいは会計処理のあり方等に関して、客観的合理性を担保することは認可団体として不可欠と言⁵¹える。住民の日常的な意思を最大公約数的に集約し得る団体として、法人認可の申請を行う主体として、事前に一定の要請を満たしておくことが必要なのである。

三 「地縁による団体」とコミュニティ

本稿ではこれまで平成三年の改正地方自治法によって新設された地縁による団体の法人化規定を契機として、旧来の伝統的な地域的な住民組織としての町内会等と地縁による団体の概念的異同、あるいはコミュニティ概念との相違等を考察してきた。歴史発生的な実在としての町内会等は地縁による団体ないしコミュニティという新たに提示された概念によっていかなる変容を遂げようとしているのか、いま一度視点を改めて検討してみよう。

1 「草の根」としてのコミュニティ

一九七〇年代以降、主唱されてきた多様なコミュニティ論は前近代の村落共同体が戦後の急激な都市化と工業化によって解体したために、それに代わり得る近代的な地域社会のあり方を模索する中で展開されたものであった。その際、旧来の村落共同体は特殊日本的な「和」の精神によって集団の秩序が形成された自然的一体性を有していながら社会の統合機能が発揮されてはいなかったとされ、それらのいわば伝統的コミュニティの病弊を克服するものとして措定されたのが近代的コミュニティだったのである。それは旧来のものとは異なり、主体的で自主的な個人を単位として成立する地域社会を指し、そのような社会の統合をはかる政治の一形態と

して地方自治が不可欠であるという仮説をたてるものである。⁽⁵²⁾そして、その仮説は三十年を経た今日においても立証できるような実態を伴わず、相変わらず仮説のままである。それどころか、コミュニティの不存在が地方自治の安定的運営を阻害する原因ともなっているとされている。さらに阻害原因は都市部と農村部とは異なり、前者においては人口の流動性が高く、緊密で安定的な人間関係が定着しにくいということ、後者においては旧来の伝統的人間関係がかえって災いしていることが指摘されている。⁽⁵³⁾つまり、コミュニティ形成の核心的要素は人間関係に他ならず、地方自治運営の主体たる住民同士の健全な関係を抜きにしては近代的地方自治は実現し得ないということなのである。⁽⁵⁴⁾

要するに、コミュニティとは自治省や経済企画庁などの官庁の造語として最近三十年間に定着した用語であり、極めて限定的な概念であると言えよう。そして、そのコミュニティは旧来の町内会等の代替物として措定された地域的共同社会あるいはそのような社会内部に共通する生活課題を解決するための組織ではあるが、何れの地域にも未だ形成されてはいない、いわば「青い鳥」なのである。その青い鳥を追い求めるために、いまや地方自治体の施策の中にコミュニティ施策ないしコミュニティ行政と呼ばれる領域が存在するのは半ば常識ともなっているのである。国においては、いわゆる一九六九年にコミュニティ構想が公表されてから、自治省は一九七一年にはコミュニティ対策要綱⁽⁵⁵⁾を策定し、全国八三箇所のモデルコミュニティを設定し、さらにはその後一九八三年にコミュニティ推進地区なるものを三年間で一四七箇所設定し、一九九〇年にはコミュニティ活動活性化地区と称するものをも設定している。⁽⁵⁶⁾この一連の動向の中で示されたコミュニティ施設を中心多數の施設整備が積極的に進められていったのは記憶に新しいところであろう。⁽⁵⁷⁾また、国の施策を契機に都道府県においても、補助金等の支出をはじめとする助成措置が講じられたコミュニティ施策が展開され、施設整備に限らず、人材育成などのいわゆるソフトに関する施策が約半数の自治体で推進され、自治体独自の地区指定

も行われていた。⁽⁵⁸⁾ 同様に市町村においても、主としてソフト面においてとらえられ、人材育成に加えて意識啓発のための各種施策が八割に及ぶ自治体で講じられ、展開されていたのである。

以上のように、特殊日本の政策概念ないし指標ともなっていたコミュニティは旧来の伝統的な町内会等の機能が閉塞的であることに着目し、その克服ないしそこからの脱皮を企図するものであった。しかしながら、そうした動向は町内会等の伝統やその本質的機能とも言える相互扶助活動や住民意思の統合という作用を全否定するものでは決してないという点を看過することができないのである。つまり、町内会等のもつ「草の根」たる要素こそコミュニティ論ないしコミュニティ政策の目標なのであった。したがって、一面的な草の根保守主義とか保守政治の温床として町内会等を捉えることはこの際、所与の前提たり得ず、歴史的な認識として正しくないと言えよう。むしろ総体としての町内会等に認められる諸機能を近代的ないし現代的に再編すること、その主体たる住民の自主性を一層発揮し得るシステムを構築することこそコミュニティの論議や政策に不可欠なのではないかと思われる。⁽⁵⁹⁾ 生活の場、つまり草の根自体を否定することはその限りにおいては許されないのである。

2 「地縁による団体」と「草の根」

町内会等と日本型のコミュニティとの関係は草の根に生きる個々人をそのまま肯定的に受容するか、何らかの修正を加えて近代的ないし現代的に変容しようとするかという指向性において相違するものの、いずれも市町村よりも狭域の地域社会の存在理由を確認し、その充実を図ろうとする点では何ら変わるものではない。アメリカに起源をもつ草の根とは言うまでもなく民主主義という政治的価値を表現するものでありながら、我が国のそれは保守主義ないし保守的政治体制の基盤を表象するものとして、専らその特殊性ないし特異性が喧伝されてきた。⁽⁶⁰⁾

今般の改正法によって新設された地縁による団体も、概括的にはこの草の根と別異の次元にあるものではない。改正法自身のいう「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」は、それまで概括的に表現されていた町内会等と実態において異なるものではない、とあえて通知されているのであるから言うまでもないところであろう。ただし、厳密な意味の概念においても何ら変わるところがないと言い得るのであろうか。同一の地平にありながら、両者には市区町村という統治団体との関わりにおいて差異が認められ、特に地縁による団体は不動産に関する権利義務という限定を付されているところから、町内会等以上の活動可能な領域が拡大していくことも考えられ、町内会等に求められていた住民のアイデンティティは不動産に関わる収益事業をも営む団体の一員になることによつて解消されることとなるかも知れないのである。

草の根といい得るためには、不動産に関わる権利義務が付与されたからといつても、従来から担ってきた諸々の機能を、それを契機としてすべて放棄することが許されるはずもなく、改正法の立法趣旨においても、そのことはもとより想定されてはいないはずである。町内会等の具体的な日常的活動をみてみると、住民相互の連絡をはじめ、清掃ないし環境美化や防火ないし防災活動あるいは交通安全や防犯、集会施設や道路や防犯（街路）灯等の整備・修繕・維持管理、さらにはスポーツ・文化・レクリエーション活動、そして盆などの祭礼や敬老会・成人式等の行事の開催、加えて地縁社会の象徴とでも言うべき慶弔など数えあげれば際限がないほど種々雑多である。また、留意すべきはこれらの他に事実上一定の行政事務を委託されている点である。例えば、行政広報誌や連絡文書等の印刷物の配布をはじめ、住民相互の連絡事務、徴税令書等市区町村への納入通知書の配布、各種の災害共済への加入促進、アンケート等の各種の調査、赤い羽根に代表される共同募金等への協力依頼、ごみ収集の委託などがこれに当たるものと思われ⁽⁶¹⁾る。この行政の一端を担う機能こそ両刃の剣なので

(62) ある。かつては地方自治行政の総体がいわゆる地方名望家によって寡占され支配されており、町内会等の運営についても、その延長線上のものと捉えられ、町内会等の役員や幹部の一員として名前を連ねること自体がひとつの名誉たり得ていた。現在においても、かような傾向がないとは言えず、地方都市などではそのような実態が耳目に触れることも稀ではない。しかしながら、その名誉の根拠となっているのは自分自身が生活を営む市区町村の中で無視され得ない存在であるということが証明されたのである、という満足感とそれに対する誇りに他ならない。つまり、決して役員や幹部の優越性や指導性を受容すること自体が名誉ではないのである。ところが、市区町村長の方から町内会等に日常的に委託している業務に対して支給されるほんの僅かな報償金や補助金の存在が幹部や役員の交替等を円滑に行わせないとこの事実があるとすれば、彼等の意識を支配している名誉ないし名誉欲というものをたちまち物質化してしまうこととなる。およそ社会通念からみれば、理解し得ないほどの執着を生み出してしまうこのような市区町村行政の配慮は、住民の自主性や住民間の民主性の確保にとっては障害とはなっても促進剤になることはないのである。草の根と言い得るためには、法的な意味でも社会的な意味でも、純粋な契約によって市区町村行政の部分的委託が行われなければならないものと思われる。改正法にはかような条項が盛り込まれてもよかつたのではないであろうか。

いずれにしても、改正法によって地縁による団体の法人化の途は拓かれた。ところが、法人化の認可申請はさほど多くはなく、平成四年七月一日現在の自治省の調査によれば、認可地縁団体の総数は全国で八四一団体であつた。⁽⁶³⁾ 調査時点からすでに数年を経過しているので厳密には判断し得ないが、改正法施行当時に予想されたほどの認可申請がないのは法人格の取得自体が限定的な不動産に関するものであることと、認可地縁団体となることで従来以上の法的規制を受けることに対する警戒や不安ないし危惧が原因しているのではないかと推測され得る。都道府県別の数字をみても、高知県や沖縄県では認可地縁団体が存在しないし、多くても山形県

や富山県の五十数団体である。⁽⁶⁴⁾この傾向は今後の動向によってもさほど大きく変動しないものと思われる。

以上から草の根のレベルから地方自治、とりわけ住民自治を実質化させるうえで地縁による団体の法人認可申請は特効薬たり得ず、町内会等の構成員による主体的活動にまつことがやはり重要であると考えなければならぬ。それでは今後の住民自治組織のあるべき姿とはいかなるものであろうか。

3 これからの住民自治組織

今日の社会状況の中で、日常的な生活感覚に裏づけられた緊密な人間関係を基軸に形成される地域社会の出現を望むことは文字通り「ないものねだり」にならざるを得ない。それは町内会等にかえてコミュニティの形成が望まれたこととほぼ同じ事情であろう。この際、問題とされるべきなのは名称はいかなるものであれ、主体としての住民が自らの権利と責任を全うすることのできる地域的共同体が形成されることと市区町村行政とその地域的共同体との健全な関係の樹立こそが重要なのである。そのためにはいくつかの条件が整備されなければならぬし、その条件整備が既存の法的枠組みの中に位置づけられるものでなければならぬのである。これらは以下の諸点に要約することができよう。

先ず、市町村と地域的共同体と住民の相互関係の樹立である。これは最終的な目標とも言えるが、住民の生活者としての顔と声とが地域的共同体の担う機能でなければならず、その地域的共同体の課題が市町村行政の課題として取捨選択されるといふシステムが構築されるべきであるといふことである。町内会等の役員になり手がないという現実は大半が居住する区域以外に勤務する多くの労働者たる住民にとって、直接自らの生活に経済的利益をもたらすものではないから、いつまでたっても主体たる自覚を持ち得ないことによるのである。いわゆるボランティアな運営こそが必要なのであり、わずかな助成金や補助金の支出は制度自体を廃止すべきであろう。日々労働力を提供することで生活の糧を入手している労働者たる住民にとって、くつろげる我が家

とその居住する地域社会が潤いのある共同体社会であることを望まない者はいないはずである。例えば、自主的な防災組織づくりやゴミ収集や生活排水路等の清掃などに際して参加しない者は負担金の支出を義務づけることなどを制度化している町内会等では、いま一度何のための共同体活動なのかを周知し、不参加に対する負担金制度などは即刻廃止すべきなのである。具体的な活動予定のない町内会等が定期的に会費を徴収することも、その会費の使途や目的が周知されない限り、存続する必然性はないのである。

次に市町村から委託している業務についての再検討である。例えば、行政広報紙などの配布などが通例となっているが、代替手段を是非とも講ずるべきであり、町内会等の役員も当該町内会等の構成員住民と同一の地平にある住民に他ならないのである。また例えば、道路や街灯の維持管理などは交通安全とか防犯などという目的のためであるから、本来的には市区町村当局が日常的にチェックすべきものであり、必要であれば住民個人の意向を徹底的に調査し、把握しておかなければならないであろう。町内会等の役員とは別異のモニター制度を定着させることなども考えられて然るべきであろう。さらには、募金への協力要請や各種のアンケート調査への協力要請などは基本的には市区町村当局から直接郵送等によって依頼すべきであろう。特に、募金や寄付などは現状では暗に「人並み」であることが求められ、ある種の強要ないし強制が制度化されているという認識も可能なほどである。協力などはあくまでも住民個々人の善意に信頼するものであるという原点を想起しなければならぬのである。住民税や固定資産税等の徴税令書等の送付こそ市区町村固有の事務に他ならず、回覧文書等とともに同封することなどは、個人のプライバシー保護の観点からも早急に改めるべきものである。そして、おそらく誰しも最も実感し得るもののひとつとして、ゴミ収集があると思われる。多くの自治体が定期的なゴミの収集のために町内会等に一定の業務を委託しているようであるが、地方都市ないし過疎的地域においてはその頻度からみても極めて不十分な現状である。リサイクル教育をはじめ、ゴミの減量化を指

向しながら、なお緻密な対策が講じられて然るべきであろう。市区町村行政は総合的公共性を実現すべきものであり、短絡的な効率性を優先させることのないような配慮が制度に反映されるべきであると考えられるところである。

さらに、町内会等の住民自治組織そのものの民主性と合理性の確保である。法人格の取得に際しての要件として、団体の規約を定めていることが求められ、その規約には構成員の資格や代表者、会議等に関する事項が記載されていなければならないこととされている。このことは町内会等の現状がこれらの諸点について必ずしも明確なルールを有しておらず、その結果として民主性や合理性が発揮されるものとはなり得ていないということを物語っているのかも知れないのである。十年も二十年も町内会長である人物が存在することや、年度毎に役員等を選出するのも日常的に「気の合う仲間」どうしで「たらい回し」にされるのが常であるとすれば、当該地域への転入者の加入や脱退などをめぐって「いやがらせ」や軋轢などの不都合があっても不思議ではなく、その実態は民主的でもなければ合理的でもないであろう。それだけでなくも既住者による新来者に対する様々な抑圧的な対応が存在することが問題となっているのである。町内会等における住民自身の意識が閉鎖的ないし排他的であることが決定的に団体自身の民主性と合理性を阻害する要因と考えられるのであれば、住民意識の変革が何よりも重要な課題と言えるのである。ただ、恣意的な住民意思の形成や統合を防止するために、一見民主的に見える輪番制などを採用することは極めて安易な方法であり、かえって本質的な問題を回避することにはしかならないのである。このことは他ならぬ当事者に自覚されなければならないことでもあろう。まして、これは都市部だけでなく農山漁村にも共通する問題であり、個人はまず家族によって社会的存在となり、学校や職場や地域によって二次的な社会的存在たり得るのであるから、具体的な人間関係は当事者の双方が、その構築に際して、同じ質量の誠意を示すことからしか達成され得ないものであると言わなければならないのである。

る。

つまり、コミュニティとしての健全さを確保し続けるには、市区町村行政・地縁による団体・住民個人が意識的に維持しようとする姿勢以外に妙薬はないということである。そのためには、これら三者が相互に情報を共有し、特定の施策の実現に際しては、共通の利益を共同して達成していくことが不可欠なのである。こうした論調は立法論とか政治論でしかなく、理念ないし論理としては納得し得るが、実現は困難であるとの評価がなされるであろうことが予想できる。しかし、最も重要なことは評論したり分析することではなく、あくまでも当事者として実践することなのである。

おわりに

本稿は地方自治法の改正によって新設された地縁による団体の法人格取得条項を町内会等が活用すると、従来以上に地方自治の地平が拓かれるのではないか、という点を論じたつもりではあった。しかし、考察対象たる町内会や自治会についての現状分析をはじめ、その法的位相や今後の可能性についても明確な論述ができていないと言ひ難く、全体として極めて雑駁な記述に終始した憾みが遺る。おそらくその主たる原因は町内会等が法律学的関心を集めてこなかったという点にあるのであろう。ところが、改正された地方自治法は地縁による団体という新たな概念を設けたうえで、その団体の法人化規定を置いた。そこで多くの論者が規定を解説したり論じたりしはじめたのである。その論調は多岐にわたるが、一様に町内会等の存在は否定しないのである。そこから生まれる可能性としては、既存の町内会等が地縁による団体として規定されたこと自体を一応評価するものの、改正法の立法趣旨を全面的に受容することはできないという、いわばどっちつかずの評価である。

肝要なことは如何なる評価が下されようとも、全国に三十万にも及ぶ地縁による団体予備軍としての町内会等が存在するという事実と、そこで営まれる住民の日常的活動のすべてをトータルに受け入れる環境がようやく整った、という認識をあらゆる場面で定着させることであろう。そしてその認識が住民自身の主体的活動によって深化され拡大されることが期待されているのである。

※本稿は平成四年度松山大学地域研究助成による成果の一部である。

注

(1) その時点では日本国籍の有無も自然人と法人との相違もない。地方自治法一〇条一項の「住民」は当該地方公共団体の区域内に「住所」を有する者と解されるのが一般的である。室井力・兼子仁編（別冊法学セミナー）『基本法コンメンタール（第三版）地方自治法』（日本評論社）三九頁、室井力・原野翹編『現代地方自治法入門（第3版）』八三頁、長野士郎『逐条地方自治法（第十二次改訂版）』一一三頁などを参照。

(2) 自治省行政局行政課の平成四年度の調査によると、平成四年七月一日の時点で全国には二九八、四八八団体が存在する。

(3) こうした捉え方がおそらく従来の最大公約数的なものであると思われる。とりあえず、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、一九九四年）、倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』（ミネルヴァ書房、一九九一年）、中田実監修・東海自治体問題研究所編『これからの町内会・自治会―いかしあいのまちづくり―』（自治体研究社、一九九五年）、山崎文夫『地域自治の住民組織論』（自治体研究社、一九九六年）などを参照。

(4) 従来、その歴史的過程や伝統的本質などを根拠に、「草の根保守主義」の牙城とか温床という指摘が行われることの多かったことを認容するとしても（前掲『これからの町内会・自治会』一一頁、山崎、前掲書三頁など）、地方自治の最小単位たる町内会等の認識からすれば、民主主義という憲法的価値を実現していくための機構と捉えることも不可能ではないし、むしろ地方自治の法制度自体が憲法上の保障を与えられているところからすれば、憲法適合的とも言えよう。そして、その根拠として米

国の影響を受けているということと、併せて、アメリカ的グラス・ルーツデモクラシーのモデルとしての印象をも与えられているという点を看過し得ない。

(5) ここでのしくみときまりとは構成員の質量の増加に伴って次第に整備され強化されていくことになる。単なる党書あるいは申し合わせ程度のものから規約とか会則などの名称と実質をもつに至り、一種の法典化の途を歩むこととなり、共同体が構成員を管理することとなるのである。本来的な任意団体以上に住民にとってはその拘束力ないし強制力を感じる「やっかいな存在」と受けとめられかねなくなるのである。さらにはその拘束力ないし強制力が市区町村という行政機構から派生していると思われるほどの行政依存的体質も住民にとっては時として一種の抵抗感とか忌避感を覚えさせるものともなっているのである。これらの事情については山崎、前掲書一三二―二二頁、中川剛『町内会―日本人の自治感覚』(中央公論社、一九八〇年)九―一三頁などをはじめとして多くの論者が一様に否定的ないし消極的な評価をしている。

(6) 都市的地域におけるものを町内会と呼び、非都市的地域のものを部落会と呼んできたようであるが(倉沢・秋元、前掲書二頁)、その位置づけは全国どこにでもある住民の自治組織であり、その機能のひとつとして「官公庁の事務に属すべきものを私的団体(町内会等)に委任すること」がヨーロッパやアメリカにも例のないことであり、その意味で特殊な存在であるという後藤新平の言を以て日本の文化に根ざしたものである点について象徴的に紹介している(二―四頁)。

(7) 前述の一連の社会学の成果のほかにも、例えば吉原直樹『地域社会と地域住民組織』(八千代出版、一九八〇年)、蓮見音彦・奥田道大編『地域社会論』(有斐閣、一九八〇年)、岩崎信彦他編『町内会の研究』(御茶の水書房、一九八九年)などをはじめとする多くの研究書が刊行されているが、それらは何れも事例研究という手法によって普遍的な性格づけを試みようとしたものである。本稿においてもこれらの研究成果の提示している類型や特性に多分に依拠しているものである。

(8) 占領軍によるいわゆる戦後改革の一環として一九四七年に町内会等解散令(ポツダム政令一五号)が出されたことなどもあり、永らく法的枠組みの中に入れられてこなかったが、あえて法的な表現をすれば、政党とか研究団体等と同様の権利能力なき社団とされていた。法人格を与えられないままであつても公益目的でもなく営利目的でもない別異の目的をもつものとして町内会等を位置づけること自体が実態との隔たりを余計に増幅させてきたことを看過すべきではなからう。

(9) その際に町内会等の組織そのものに着目するか、日常の社会生活の単位(ユニット)に着目するかで認識は岐れ得るが、本間康平「地域自治組織―町内会・部落会の歴史的背景―」社会教育一九六四年二月号三〇頁では六五二年の五保の制度にまで遡り、近江哲男「町内会をめぐる諸問題」都市問題六〇巻六号(一九六九年六月)五三頁、倉沢、秋元、前掲編著書二七頁以下では徳川幕藩体制下の士農工商の身分階層秩序に加えて、町人層の身分制が存在し、その上層に位置する地主・家主のみ

が町人として認知され、町奉行所の管轄下で町年寄―町名主―五人組という一種の公的支配機構を形成していたのである(二二八―二九頁)。

(10) 厳密には郡区町村編制法(一八七八年)や市制町村制(一八八九年)の実施にいたる時期を指すようであるが(室井・原野前掲『現代地方自治法入門(第三版)』七三―七四頁、鳥越、前掲書六七―九〇頁、倉沢・秋元、前掲編著書二七―三五頁、東海自治体問題研究所編前掲書三〇―三六頁、山崎、前掲書四三―四四頁、中田実『地域共同管理の社会学』(東信堂、一九九三年)五二頁以下、とりわけ五八―六一頁、岩崎他前掲編著書四―八頁など)、それは和歌山(鳥越)、東京(倉沢・秋元)、など個別具体的な地域史研究の過程を敷衍するものである。その限りでは最大公約数的な認識とも言い得るが、そこにはいわゆる村落共同体の中から生まれた隣保団体たる町内会等を近代国家体制ないし近代的地方自治制度の枠の中に取り込むことを当然視している傾向が伏在していると思われる。しかし、少なくとも平成三年四月二日の改正地方自治法が本文に盛り込むまでは法制度の枠組みの外にしか位置づけられ得ないものであったはずである(中川・前掲書一八頁、注(6))。

(11) つまり、その歴史性を概括することは不可能であるだけでなく、各々の個別具体的な実在の事実こそが町内会等の普遍性を立証するものと言えるのである(西尾勝編二一世紀の地方自治戦略一〇巻『コミュニティと住民活動』(ぎょうせい、一九九三年)、九七―九八頁など)。

(12) 昭和一五年の内務省訓令第一七号「部落会町内会等整備要項」に明記された目的は次の四つであった。①隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト、②国民ノ道徳的錬成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織タラシムルコト、③国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト、④国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ發揮セシムルコト。この時点に至ってはあらゆる場面で市町村行政の補助的下部組織という位置づけの下で産業・経済・教化・警防・保健衛生・社会施設その他時局関係事務等住民の共同生活に関連する各般の事項にわたる活動を担うものとされてきたのである(中田、前掲書六三―六四頁)。この訓令はそれまでは言わばアドホックに発生し必要に応じて規模と機能との調整の行われていた町内会等を規格化し、市町村行政のみならず都府県や国の事務は日常的にここに委ねられるようになり、昭和一七年には大政翼賛会の傘下に入れられ、その政治的任務が一層明らかとなった。そして昭和一八年の市制町村制の改正によって遂には中央集権的統治構造の最末端機構たるべく強化されたのである。市町村長は町内会等の財産や経費の管理をはじめ納税機構の一部ともするなど自らの事務の一部を町内会等に援助させることができることとされた。しかし当時の地方行政機構の一部分たることが明記されたことは同時に当時の地方制度とその任務が自治的要素をもたなくなったことを意味するものでもあったのである。ここに至って町内会等は

制度として全国的整備の対象となっていたのである。(中田、前掲書六五―六六頁、西尾、前掲編書九九頁、東海自治体問題研究所、前掲編書四四頁など)。

(13) この命令は「町内会部落会又はその連合会等に関する解散・就業禁止その他の行為の制限に関する件」と題するポツダム政令一五号であり、違反行為には罰則まで用意されていたものであり、昭和二年五月三日に日本国憲法及び地方自治法と同時に公布され施行された(室井・原野、前掲編書七四―七六頁、中田、前掲書六六―六九頁など)。

(14) 室井・原野編書同書七七頁、中田同書六九頁などを参照。

(15) 倉沢・秋元、前掲編書四七―四八頁。

(16) 同旨のものとして鳥越、前掲書九一―一〇、三七頁、西尾、前掲編書一〇〇―一〇二頁、倉沢・秋元、前掲編書五三頁、中田実、前掲書一三一―二〇頁、室井・原野、前掲編書七一頁などがある。

(17) 山崎、前掲書一五頁以下ではこのような状況と機能とを町内会等のもつ住民意思の統合機能ととらえ、その統合原理ゆえに政治とか宗教などの多様化している価値を有する問題を扱う際には住民個人の意思を無視するものとして町内会等が威力を発揮することとなると言う。

(18) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書『コミュニティ―生活の場における人間性の回復』が行政の分野として中央政府レベルでの嚆矢と言われる(江上渉「コミュニティ行政の課題と町内会・自治会」都市問題第八三巻第一号(一九九二年一月)二七頁)。なお、コミュニティという用語は極めて多義的であり、論者によって用法は大いに異なる。ここでは専らその組織・機構の面を中心に町内会等と対比して用いることとする。

(19) 一九七〇年代のコミュニティに関する論議や政策が全国的な産業化や都市化の進展するなかで噴出した都市問題や地域社会の解体や再編問題への対応の途中で進行したものであるが、当時の風潮として「町内会よ、さようなら、コミュニティよ、こんにちは」という町内会等の存在意義を忘却し得るような社会状況が指摘されていること自体、すでに新しいコミュニティなるものに既存の伝統的町内会等を優先させているとも言えるのではないかと考えられる(高橋勇悦「町内会・自治会とコミュニティ」都市問題研究第四九巻第一号(一九九七年一月)一六一―一七頁)。

(20) ここに至って前近代的な村落共同体を典型とする町内会等の伝統的コミュニティの構成員たる住民概念にかえて、主体的な自主的個人を市民として捉え直し、この個人を単位として成り立つ地域社会を近代的コミュニティとする新たな概念規定が行われていくのである。この点について若干の言及を行っているのが、江上、前掲論文二七―二八頁である。

(21) 東海自治体問題研究所編、前掲書一四―一六頁などを参照のこと。

(22) その傾向は一九八〇年代以降の「地方の時代」以来、一層強くなり、旧来の親睦やレクリエーション活動を中心としたものであったものからごみ処理や福祉施策・防災活動などの地域問題を解決するためのものに変わっているが、住民はあまり関わりたくないという状況が問題であり、住民参加の実は挙がらず、結果として地域主体としての未成熟さを示していると言われている(中田実「地域社会の変動と町内会・自治会」前掲都市問題八三巻一号三一五頁)。

(23) 中川、前掲書八七―九四頁などを参照。

(24) 我が国のこうした特殊性は周知のように「恥の文化」(ベネディクト)によるものであり、「たてまえ」が「ほんね」に優先している社会の中で人間関係をもとに自治がおこなわれるという指摘(中川、同書九一―九四頁)は従来の通説的理解からすれば受容され難いものではあるが、自発的コミュニティが存在し得なかったことを説明する際の合理性を有しており、看過することはできないものと思われる。

(25) 中川、同書一〇一―一〇五頁などを参照。

(26) 社会学とりわけ都市社会学と呼ばれる領域における常識のひとつにR・H・マッキーヴァーの『コミュニティ論』に基づく認識がある。つまり、コミュニティとは共同生活の領域であると規定し、特定の関心を追求する組織体としてのアソシエーションと峻別し、社会の発展は多様なアソシエーションの増大に伴って総体としてのコミュニティが発展することとする。そこでは国家とか地方自治体などもアソシエーションの一態様であり、それぞれの段階に応じて累積的なコミュニティが存在し展開されることになるのである。中田実「コミュニティと地域の共同管理」倉沢・秋元前掲編著第七章(一九一―一九五頁などを参照)。なお、マッキーバーの著書は副題として『社会学的研究―社会生活の性質と基本法則に関する一試論』が付されており、人間の相互関係を規定する要因としての関心を中核にすえて考察すると旧来の町内会等は「住縁アソシエーション」と言えるとする論者もある。岩崎信彦「町内会をどのようにとらえるか」岩崎、他前掲編書序章(八一―一頁など参照)。また、行政学を中心とした認識はいわば政策概念ないし政策指向的概念とすることができよう(前掲西尾勝編『コミュニティと住民活動』二一世紀の地方自治戦略一〇巻、(ぎょうせい、一九九三年)などを参照)。

(27) 中川剛「地方公共団体の意義」現代行政法大系第八巻(有斐閣、昭和五九年)二二―二七頁など参照。なお、行政村については特に近代的行政村の事例研究として大石嘉一郎・西田美昭編集『近代日本の行政村―長野県埴科郡五加村の研究―』(日本経済評論社、一九九一年)がある。

(28) 中川、同書二五頁では旧町村や五人組制度は近代的な中央集権国家を目指した明治政府がその意義を認めなかったが、逆にある意味では制度の外で在来の生活共同体を保持する上では「居心地のよい環境だった」という。

- (29) なお、総会の決議や役員を選任などという内部的な事項に関しては民法の社団法人の規定が準用される。
- (30) なお、実態としては町内会長等の名義により保存登記されている財産は構成員の合有ないし総有に属すると解されているが、団体としての債務に対する責任は団体としての財産を限度とすべきであるとされる。
- (31) 我が国の現行民法典に明文の根拠をもたないが、判例においても学説においても認知された団体概念であるのは周知のとおりである。そして、民法上の「組合」に関する一連の規定(六六七―六八八条)の直接適用が不可能な団体が存在し、そのような存在の権利能力とその結果として生じる法的効果について特別の解釈を要すると判断されたればこそ現在における法的概念として通用しているということなのである。特に不動産登記の際には、組合員全員の連名で行わなければならない組合と峻別して、団体自身の名において訴訟の当事者能力と同様に登記能力を認めるべきであるとの立法論が主張されていることも看過し得ないところである(とりあえず河内宏「権利能力なき社団」法学教室一三〇号三五―三九頁などを参照)。
- (32) 西尾、前掲編書一〇五―一〇九頁などを参照。
- (33) 例えば老人会や婦人会あるいはスポーツ同好会などの限定された特定活動を目的とする団体や年齢・性別など住所を有すること以外の属性を必要とする団体は地縁による団体に含まれないとされている(長野士郎「逐条地方自治法(第一二次改訂新版)」一一〇四頁、岩崎忠夫「地方自治法の一部を改正する法律について」自治研究第六七巻第七号一九頁などを参照)。
- (34) 地方自治法施行規則第一八条に定めるところによれば、当該団体の規約・認可申請の総会議決の証明書、不動産の保有資産ないし保有予定資産の目録、現在の活動記録、代表者たることの証明書等の書類を添付するものとされている。なお、これらについては平成三年四月二日の自治省行政局行政課長から各都道府県総務部長宛の「通知」(自治行第三八号)によってあくまでも当該団体の自主的判断が総会において決定されなければならないことを特に要請している。
- (35) 市町村長の認可に際しての義務ないし権限については地方自治法施行規則一九―二一条に規定されている。これによれば、地縁による団体の法人登記に代わるべき告示とすることについての市町村長の交付する証明書は第三者に対する「お墨つき」となるものと考えられる。この時点において市町村の一般的監督の下に法人たる地縁による団体を置き、その状態を保持することが求められることとなるはずである。ことさらに前述の通知をもって、民法六七条(法人業務の監督)の準用のないことや市町村長の一般的監督権限を有しないとしても、法人化を契機に地縁団体と市町村長との関係は一層緊密になることは必ずであろう。
- (36) 宮崎伸光「認可地縁団体制度の問題点―改正地方自治法と市町村および自治会・町内会等の困惑―」都市問題第八三巻第一号一三一―二五頁、とりわけ一九―二三頁などは地方自治法一五七条所定の普通地方公共団体の区域内の公共的団体等に対する

当該普通地方公共団体の長の指揮監督権をはじめ同法二四四条の二所定の公の施設の公共団体又は公共的団体への管理委託などを挙げて、立法趣旨の説明やそれを通知する一連の有権解釈の矛盾を指摘している。

(37) 前述の平成三年四月二日の自治省行政課長通知及び長野、前掲書一一〇五頁などを参照。

(38) 岩崎、前掲論文二二頁などを参照。

(39) しかしながら、「地縁による団体」という概念自体が改正法によって新たに設定されたものであると考えると、日本国憲法及び地方自治法の公布並びに施行に伴って発せられたいわゆるポツダム政令第一五号（昭和二年五月三日の昭和二〇年勅令第五四二号「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件」に基づく町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件」を昭和二十七年に廃止させたうえで復活させた町内会・部落会・自治会等とは連続性を持ち得ないものと言わなければならない。それにも拘らず、殊更にかつての町内会等とは基本的性格が異なることを確認的とは言え、重ねて解説すること自体、奇異なことであり、立法過程においていかにその危惧が表明され質問されたとは言え、あまりにも過敏な反応と言える。これは立法者にもやはりその断続制が認識され、それを払拭することが法案を通過させるのに不可欠と考えられたからに他ならないことをうかがわせているものと言えよう。

(40) 筆者の居住する愛媛県松山市にはいわゆる町内会等が概数で一四〇〇を超えるが、法人化の認可申請を行う気運自体が少なく、平成九年度四月当初で二件を数えるのみである。

(41) 宮崎、前掲論文一五一一六頁などを参照。

(42) 宮崎、同論文一七一八頁。

(43) 長野、前掲書一一〇九頁、岩崎、前掲論文二二頁などを参照。

(44) 権利能力なき社団の当事者能力及び訴訟能力についてはすでに最判昭和三九・一〇・一五民集一八卷八号一六七頁、同昭和四二・一〇・一九民集二二卷八号二〇七八頁、同昭和四七・六・二民集二六卷五号九五七頁、同昭和四八・一〇・九民集二七卷九号一一二九頁などによって基本的には認められていると言えよう。

(45) 宮崎、前掲論文一九頁では「町内会・自治会等が認可地縁団体になろうとするとき、組織原理にかかわる根本のところまで変身することを余儀なくされているのである」という。たしかに同論文のいうように認可の前提として、然るべき団体が客観的にも実質的にも存在していなければならないという実態が要請される「現況主義」に忠実であれば、「現存する自治会・町内会等と認可申請を行い得る『地縁による団体』は別物と断言すること」（同論文一五頁）も可能ではある。しかし、問題はそのような新たな概念の新たな制度を設けなければならなかったこと、つまり法律改正の必然性とそれを促した時代状況、ひいては

追加工程までも余儀なくされた立法過程の特殊性にあるとも言えよう。その背景にはすでに崩壊して久しいバブル経済と呼ばれる奇異な現象の下で高騰を続けていた地価が町内会等の管理に関わる土地とその付属物にも影響し、共同体運営に委ねられていた不動産の財産的価値に共同体構成員があらためて着目せざるを得なかったという事情もあったものと思われる。国会審議の唐突さは従来の地方制度沿革に関して例外なく何らかの関わりを有していた地方制度調査会等での論議を経ていないところからも理解できるところであり、全国自治会連合会等のいわば圧力団体の意向が直接的に反映しているところからも看過し得ないのである。

(46) 山崎、前掲書五〇―五四頁では一九九三年における自治省の調査によると、全国で二九万八、〇〇〇程度の地縁団体のうち、不動産所有団体が約一万四〇〇〇団体であり、そのうち建物所有団体が約九万七、〇〇〇団体にのぼるといふ。ただ、不動産を所有する団体以外においては市町村が設置し、市町村の所有する施設の管理を日常的に委ねられていることが常識的に行われているようである。

(47) 山崎、同書五三―五四頁などを参照。

(48) 地方自治法一五七条所定の市町村長の包括的支配権は宮崎、前掲論文(二二―二三頁)が指摘するように農業協同組合をはじめ、森林組合、漁業協同組合、生活協同組合、商工会議所等の産業経済団体のほかにも厚生社会事業団体(養老院、育児院、赤十字社等)や文化事業団体(青年団、婦人会、教育会、体育会等)の公共的活動を営むものすべてに及ぶ広範なものであり、地方自治法第二四四条の二第三項所定の公の施設の管理受託機関たる公法人(土地改良区、水害予防組合等)のカテゴリーからみても市町村長の監督下に町内会等も地縁による団体も置かれるものと解さざるを得ないのである。

(49) 成田頼明「待望されていた地方自治法の大幅改正」ジュリスト九八二号(一九九一年七月)一六頁などを参照。

(50) 宮崎、前掲論文一七一―一八頁などを参照。

(51) 成田、前掲論文一六頁や宮崎、同論文一八頁の他にも中田実、前掲(監修)書七八以下、とりわけ八四―八九頁の役員についての記述部分や一一四―一二四頁の財政に関する検討箇所などを参照。

(52) 阿部齊『日本の地方自治』(放送大学教材)放送大学教育振興会(一九九一年)五五頁を参照。

(53) 阿部、同書五七―六一頁などを参照。

(54) 高橋、前掲論文二八―二九頁などを参照。

(55) 中川浩明(編)『新しい自治体活動と地方自治法』実務地方自治法講座一〇巻(ぎょうせい、平成二年)、七九―八二頁。この要綱は正確には「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」と題するもので、昭和四六年四月に各都道府県あて通知さ

れたものである。ここで設定されたモデル・コミュニティは都市部では一万人、農山漁村部では五千人を標準に小学校の通学区程度程度の地理的拡がりをもつものとされた。そして、この地区は市町村と当該地区住民との協力によってコミュニティ計画を策定し、この計画に沿った施設整備などの施策が実施に移されていったのである。また、この時期は全国総合開発計画等を基準にした地域開発が積極的に展開された時期でもあり、住民の行政への参加のあり方も模索されていた時代であったことを看過し得ないところである。いわゆる住民運動の顕在化による住民参加が多様に論じられていくなかで、あるべきコミュニティ像が描かれること自体はむしろ望ましいと言えるが、住民運動の鎮圧を目的とするものであったとすれば大きな矛盾を内包していたことになるのである。こうした事情については山崎、前掲書四七―四九頁などを参照。

(56) 山崎、同書五二―五三頁にわたる表3―4「地域住民組織(町内会等)略年表」などを参照。

(57) 中川浩明、前掲書八一頁の表1「コミュニティ施設一覧」によれば、七類型の施設に分類され、地方自治体の一連のコミュニティ施策に要する経費等については地方債についての優先的配慮やコミュニティ・ポンドという方式などが提案されたという。全国各地に必ずしも周囲の自然環境とは調和しない施設が多数建設されたのはこの時期であったのである。

(58) 中川浩明、同書八四―八五頁などを参照。

(59) このような「草の根」が特殊日本的なもので、GHQによる戦後の民主化政策の一環の中で、保守政治家の支持層が町内会等の役員達で占められていたことに着目して、その解体を企図したというのは中川剛、前掲書一九―三九頁である。当時の町内会等の少数者によるいわゆるボス支配こそが否定されなければならなかったのは首肯できるが、組織そのものの解体によってはその目的が達成されなかったからこそ今日的な住民自治組織が論じられなければならないことを銘記すべきであろう。

(60) 中川剛、前掲書二三―二五頁では、総司令部が昭和二十一年四月一〇日、公職追放の下で行われた衆議院議員選挙は保守党の優勢という結果に終わり、町内会長ら地方ボスがその推進役であったのではないかとの嫌疑をもったために町内会長等の追放を企図しながら、その公選制を導入しようとし、隣組長の公選制と併せて自治制度の近代化方策とする予定であったが、結局のところ隣組・町内会・部落会・それらの連合会の廃止命令を下したという。中川はこれを民主化のスケープゴートとしての町内会・部落会と表現するのである。

(61) 山崎、前掲書四一頁の表3―1「自治会・町内会の活動内容」、五一頁の表3―3「市区町村が住民自治組織又は代表者に委託している事務」に拠るか、いずれも自治省の行政課による調査結果(一九九三年三月、一九八一年一〇月)に基づくものである。

(62) 新藤宗幸「地方自治法の改正―行政学の観点から―」前掲ジュリスト二二―二二頁においては市町村行政の末端ないし補助

行政機構としての色彩を保っている町内会等はその連合会の代表などが自治体審議会の一員となっていることや集会施設等の自主管理が町内会役員をはじめとする幹部によつていゝなどの問題があることを指摘している。

(63) これらの団体を認可した市区町村は三五五を数えている。やはり都市的地域における認可地縁団体が多く、都市部における動向が今後とも注目に値すると考えられる。詳細については山崎、前掲書一九六―二〇六頁に掲げられている参考資料③、なかでも一九八―一九九頁などを参照。

(64) 山崎、同書同頁によると、山形県は四四市町村で認可団体の存在する市町村が二〇、富山県は三五市町村で認可団体の存在する市町村が八であるから認可の割合も比較的高いことにならう。