

町内会の法人化をめぐる法的諸問題

高 橋 洋

はじめに・・・問題の所在

1991年3月26日成立の改正地方自治法第260条の2は、町内会や自治会などの「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」（同条第1項）、いわゆる地縁団体の法人化を認可する権限を、市町村長に与えた。町内会や自治会は、これまで権利能力なき社団とされ、その社団としての存在は認められながら、公益法人とはみなされず、法人格を取得できなかった。そのため、所有する集会所等の土地や建物を、法人名で登記することができず、代表者名で登記するなどしたため、相続などにかからんで、トラブルが発生することが少なくなかった、といわれる。¹⁾ そうした不動産をめぐるトラブルを解消するために、²⁾ 今回の改正によって、町内会等が法人格を取得できる道が開かれた。しかし、近江哲男によれば、町内会関係者が町内会の法制化を主張してきたのは次のような理由によるという。それは、

（1）法的保護や規制のない任意団体であるため、地域により組織や運営が様でなく、会費の額「も違う。

（2）非加入者＝会費を納めない人がいる。しかし町内会の仕事、とくに行政庁の依頼する仕事の上では非加入者を差別することはできない。この点、不公平である。

（3）町内会財政、助成金の問題。

（4）法的裏づけがないと、十分に住民を組織化して活動することができない。

（5）行政庁の依頼に対し町内会が任意に諾否をきめていたのでは、行政の平等という点から問題が生ずる。

1) 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67巻第7号、1991年、18頁によれば、1990年8月に実施した実態調査において、こうしたトラブルの状況について、（1）登記名義者が死亡した場合に、相続人が多数いるため手続が遅延した、（2）多数人による共有として登記しているため、移転登記を行わないでいるうちに相続人が特定できなくなってしまった、（3）多数人による共有として登記しているため、登記名義者が転出する都度変更登記しなければならず、手続が煩雑である、（4）登記名義者が死亡した場合に、相続人との間で所有権争いが生じた、等の事例が全国的に報告されている。

2) 衆議院地方行政委員会での浅野政府委員の答弁。地方行政委員会議録第六号、平成3年3月12日、3頁、8頁、18頁等。

(6) 法人でないので、財産権の主体となりえない。」³⁾

以上の六点である。このような理由のうち、最後の理由だけが改正の趣旨として強調されているが、他の理由が今回の改正と全く無関係とは言い切れない。

また、法人となることは、これまで単なる任意団体であり、結成も解散も何の法的規制もなく自由であった町内会が、一定の継続性を持った団体であると認知され、その他の任意団体から区別された存在となることを意味する。このように町内会等の地縁団体を他の権利能力なき社団と区別して優遇する根拠は何なのか、問われなければならない。⁴⁾

さらに町内会等の地縁団体が法人格を有することによって、地域の住民との関係はどうなるのであろうか。地域住民はこうした地縁団体に関していかなる権利・義務を持つようになるのであろうか。

一般に町内会等の地縁団体は、行政の末端組織たる性格と住民の自主的自治組織たる性格との二つの側面をあわせ持つといわれている。今回の改正がこれら二つの側面のどちらをどのように助長するのか、そしてその射程はどこまでなのか。これらの問題を検討するのが本稿の課題である。

I. 改正の概要⁵⁾

1. 今回の改正は、町内会などの地縁団体に法人格を付与することを主たる目的とするものである。しかし、法文上は、全ての地縁団体に法人格を付与するわけではなく、そのうち「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」(第260条の2第1項)地縁団体のみを対象とする。認可の目的は、「不動産又は不動産に関する権利等」の保有であるが、当該地縁団体は、規約に定められた目的の範囲内で、権利を有し、義務を負う。

この法改正によって、あらゆる地縁団体が法人となるわけでもなければ、全ての地域に地縁団体の結成が義務づけられるわけでもない。しかし、上記の法人格の付与の目的である「不動産又は不動産に関する権利等」にいかなるものが含まれるのかについての1991年4月2日自治省行政課長

3) 近江自身は、1～5は理由にならないとし、6は考慮すべき内容を持つとしている。ただし、全体として「法制化によって、町内会は得るものより失うものが多いのであるまいか」というのが近江の結論である。近江哲男「町内会をめぐる諸問題」都市問題第60巻第6号、1969年、63頁。

4) 新藤宗幸は、多様な住民組織がある中で一つの組織にのみ法人格を与えることの時代逆行性を指摘する。新藤「地方自治法の改正」ジュリストNo982、1991年、22頁。

5) 今回の地縁団体に関する地方自治法改正についての解説、検討を行なったものとしては、次のようなものがある。岩崎前掲論文、遠藤文夫「自治会、町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係(一)、(二・完)」自治研究第68巻第5、6号、1992年。室井力編『基本法コンメンタール地方自治法』(260条の2、原野翹執筆)、1992年。山内一夫・佐藤功他編『注釈地方自治法』(260条の2、遠藤文夫執筆)、1991年。中田実「町内会・自治会の法人格取得をめぐる問題点」住民と自治1991年10月号。寺田達史「自治会、町内会等の地縁による団体の権利義務について(改正地方自治法第260条の2の解説)」地方自治523号(以下寺田解説と略記)、1991年。

通知は、(i) 不動産登記法第1条各号に掲げる土地及び建物に関する権利、(ii) 立木ニ関スル法律第1条第1項に規定する「立木」の所有権、抵当権、(iii) 登録を要する金融資産（国債、地方債、社債）、の三つを具体的に示している。ここで問題にしたいのは、(iii) の金融資産である。一般に、町内会が自己の不動産を新たに所有するには、それ相当の労力を要するし、また会員の寄付を募らなければならない場合が少なくないなどの困難を伴う。そのため、町内会全体の意思の一致が必要な場合が多い。また、集合住宅の団地自治会などで、不動産を保有する必要性に乏しい団体も少なくないと思われる。⁶⁾ しかし、金融資産の取得には、それほどの障害があるとも考えられない。そうだとすると、ここに金融資産を含めたのは、「不動産又は不動産に関する権利」を保有しない町内会に対しても、法人格取得の道を開いたものと理解してよいであろう。このことは、不動産を有する町内会と不動産を有しない町内会との双方に、法人格の取得を認めることになる点で、各団体を平等に扱うという観点からは、積極的な評価が可能であろう。これが認められるなら、法人格の取得は、不動産の保有の有無にかかわらず、全ての地縁団体に対して開かれていると言えよう。

しかし、今回の法改正の趣旨は、不動産登記にまつわるトラブルから、町内会を解放するというものであって、そのことは繰返し国会の委員会審議でも強調されている。改正の趣旨がそういうことだとすれば、この「不動産又は不動産に関する権利等」の中に、登録の必要な金融資産を含ませる必要がどこにあるのだろうか。前述のように、これが不動産を持たない地縁団体にも（どさくさまぎれに）法人格取得の道を開くためのものであるとすれば、この行政課長通知は、地方自治法改正の趣旨に反する疑いが強い。金融資産には、国債、地方債、社債以外にも、登録を要さない商品が多々あるのであり、無理して国債を購入する必要はないと思われるからである。

2. 法人格取得の認可は市町村長が行なうが、この認可事務は、「地縁による団体の実態を最もよく把握しうる市町村において、市町村の代表者である長が、認可申請のあった地縁による団体が法律上の要件に適合しているかどうかを公に証明するといった性格の事務であるので、市町村の団体事務であると考えられる。」⁷⁾

また、「市町村長は、地縁による団体が第2項各号に掲げる要件に該当していると認めるときは、第1項の認可をしなければならない。」（第5項）これは、法人格の付与に際して、いわゆる認可主義をとり、市町村長の裁量を制限した。

3. 法人格を取得するためには、地縁団体は、次の四つの要件を具備していなければならない。まず第一に、「その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維

6) 寺田解説61頁によれば、平成2年4月1日現在の実態調査で、「住民自治組織の不動産状況を全国市区町村に尋ねたところ、『ほとんどすべて（九割以上）が所有している』と堪えた市区町村が943、『三分の二以上一〇分の九未満が所有している』が445、『三分の一以上三分の二未満が所有している』が571、『三分の一未満が所有している』が794となっている。」

7) 寺田解説63頁。

持及び形成に資する地域的な共同活動を行なうことを目的とし、現にその活動を行なっていると認められること」(第2項第1号)である。

次に、「そ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ること」(同項第2号)⁸⁾、さらに、「その区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数が現に構成員となっていること」(同項第3号)、そして最後が「規約を定めていること」(同項第4号)となっている。

これらの要件をめぐる若干の問題を指摘しておきたい

まず第一に、これによって地方自治法の対象としている地縁団体がいわゆる自治会・町内会に限定されることになる。ある一定の地域に住んでいることを構成員たることの条件とする地縁団体の中で、自治会・町内会は確かにその中心であり、最も包括的なものであるが、自治会・町内会だけが地縁団体であるわけではあるまい。青年団や老人クラブなどの年齢階層別の組織や、単一の目的を掲げた住民運動型の組織も、広くいえば地縁団体に含まれよう。一方で町内会等の地縁団体に法人格の取得を認めながら、他方そうした組織に対しては法人格を取得することを相変わらず認めないことが、どのような意味を持つのであろうか。

第二に、地縁団体法人としての認可の要件として、その活動が例示的に特定されていることの問題である。「住民相互の連絡」や「環境の整備」などは、たしかにほとんどの町内会で行なわれている活動であろう。しかし、法人格の取得のために必要な「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」の例として、それらの活動が「現に行なわれていること」が必要だとするならば、次のような問題が出てこよう。たとえば、「住民相互の連絡」とあるが、「現に行なわれている」「住民相互の連絡」活動を考えると、そうした活動の多くが「行政からの連絡の住民への伝達」が主たるものであることはよく知られている通りである。そうだとすると、認可地縁団体は、会の活動として行政の下請け活動を含まざるをえなくなろう。

第三の問題は、団体の構成原理の問題である。多くの町内会の構成単位が「世帯」であることもよく知られている。⁹⁾しかし、今回の改正法では、町内会が法人格を取得するには、会の構成単位が「個人」でなければならなくなった。¹⁰⁾「個人」は、年齢、性別、国籍を問わないものとされ¹¹⁾、また「その相当数の者が現に構成員となっていること」が求められている。この「相当数」とは、住民の半数を超える程度とされるから¹²⁾、全住民の半数を超えるためには「相当数」の子供まで構成員とすることになろう。近代的な組織原理としては、個人を構成単位とすることが望まし

8) 政府原案では、この第2号は、「その区域が市町村の条例で定められていること」となっていた。町内会等の区域を条例で定める必要は全くなく、修正は当然であろう。

9) たとえば、高木鉦作「町内会の概念」国学院法学第19巻第1号、1981年、33頁以下参照。

10) 寺田解説73頁は、認可地縁団体の構成単位は、世帯であってはならないと述べている。

11) 寺田解説73頁。

12) 寺田解説73頁。

いものであろうし、民法の社団法人規定を多く準用するためにはそうせざるをえないところがあるだろう。しかし、赤ん坊まで個人として組織の構成員として予定するところに、今回の制度作りの無理が垣間見える。ましてや、一定の事項に限っては、総会の表決権を世帯単位に平等なものとして、個人の票を「所属する世帯の構成員数分の1票」とするような制度¹³は、どうにも理解に苦しむところである。

4. 認可地縁団体は、「規約」を持たなければならないが、その規約には、「目的」、「名称」、「区域」、「事務所の所在地」、「構成員の資格に関する事項」、「代表者に関する事項」、「会議に関する事項」、「資産に関する事項」を定めていなければならない。

これだけであれば、それほど問題ではない。かえって規約があるほうが会の民主的運営に資することになろうし、これを契機に町内会の活動全体を見直すこともできよう。問題は、規約の作成や改正にあたって、市町村から何らかの「行政指導」が入るのではないか、ということである。町内会は、内部機構がいくつかの部（会）に分れていることが多いが、下請け機構として使う市町村としてみれば、自らの内部部局に対応する部（会）があることが望ましい。戦時中の町内会の再編・制度化に際しても、その内部機構にわたる法的統制が行なわれた。¹⁴ 同じことが行なわれるという指摘は無意味であるにしても、歴史を想起することは無駄なことではない。各市町村はモデル規約を用意して対応することになろうが、目的にしろ、内部機構にしろ、各団体の自主性を損なうことがあってはならない。

5. いくつかの注意規定がある。

一つは、「第一項の認可は、当該認可を受けた地縁による団体を、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ではない」（第6項）とする規定である。この規定は、認可地縁団体を地方自治体とするものではないこと、そしてさらに市町村等の下部行政組織とするものではないことを意味している。このことが戦時中の経験の反省から来ていることは明かである。

第二に、認可地縁団体は、「正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではない」（第7項）。これは、認可地縁団体が区域住民全てに開かれた団体であることを明示するものであるが、このことは、認可地縁団体が単なる任意団体ではなく、それに公共的性格を与えるものであるかのように見える。たしかに一定の区域に住む住民からなる団体が一部の住民を排除することは、昔の村八分を彷彿とさせる。しかし、このことに、はたしてどれだけの今日的意味があるのか、疑問なしとしない。現在の町内会は、昔日のような強力な共同体規制を行使しうる団体ではない。逆に、日常生活そのものが近隣とのかかわり抜きに成立している今日、町内会への加入を拒否する住民のいることのほうが問題とされているからである。

13) 寺田解説75～76頁。

14) 昭和17年10月29日付地発乙第250号による消費経済部の設置、同18年4月8日付内務省発地第26号による健民部の設置、さらには、同年5月19日付内務省発地第66号による納税部の設置。詳しくは地方自治研究資料センター編『戦後自治史』第一巻、1977年、文生書院刊、14～20頁参照。

次に、認可地縁団体は、「民主的な運営の下に、自主的に活動するものとし、構成員に対し不当な差別的取扱いをしてはならない」(第8項)ものとされる。ボランタリーな組織における当然の原則といってよい。こうした規定がおかれたこと自体が、これまでの町内会の組織運営における問題点を浮き彫りにしていよう。

さらに、「第1項の認可をうけた地縁による団体は、特定の政党のために利用してはならない」(第9項)という制約をうける。これも、町内会等の地縁団体が思想・信条を同じくする人からなる結社ではないのであるから、法に規定するまでもない、当然の原則であるといえよう。これも、これまで一部の町内会もしくはその幹部が政党と密接な関係を持っていたことの裏返しであろう。

6. 民法の規定が準用される。それらの主なものは、定款(規約)の変更には、規約に特別の定めのない限り総構成員の3/4以上の同意を必要とし、また市町村長の認可がなければその効力を発しないこと(民法38条)、法人の不法行為能力(同44条1項)、法人の住所(同50条)、財産目録及び構成員名簿を整備・常置しておくこと(同51条)、一人の代表者を置くべきこと(同52条)、代表者の代表権(同53条)、代表権の制限(同54条)、代表権の委任(同55条)、仮代表者(同56条)、特別代理人の選任(同57条)、監事に関すること(同58～59条)、そして、総会に関すること(同60～64条)、規約に特別の定めのない限りでの構成員の表決権の平等、書面議決権等(同65条)、そして、解散に関する種々の規定である(同69, 70, 72～76, 78～83条)。法人に対する主務官庁の監督権限(同67条)については、準用を否定されている。

II. 法的検討の課題

1. 地縁団体法人の性格

町内会・自治会等の地縁団体の性格については、これまで公益性を持たない「中間団体」とされ、したがって社団法人となることのできない、いわゆる権利能力なき社団とされてきた。また、地縁団体の存立の根拠となる法律や条例もなく、国民の結社の自由に任された任意団体であった。改正地方自治法第260条の2に従って法人格を取得した地縁団体は、それではいかなる性格の法人となるのであろうか。

(1) 自治省サイドの説明によれば、認可地縁団体はこれまでと同じく任意団体であり、取得した法人格の性格は私法人としてのそれであり、「認可の前と後において、権利能力を取得する点を除いては、その性格に何ら変更はなく、あくまでも住民により自発的に結成された私的な団体である」¹⁵⁾ことになる。だとすれば、この法改正による法人格の許容は、公益法人としての性格を認めたことによるものなのか、それとも、あくまでも中間団体であることを前提とした上で、特別法による法人格の付与を行なうというように理解すべきであろうか。これまでも地縁団体の公益性については論争があり、たとえば、竹下譲¹⁶⁾は、これまで地縁団体についてはその公益性を否定的に解さ

15) 岩崎前掲論文21頁。

16) 竹下譲「町内会の法制化問題」都市問題第62巻第8号、1971年、75頁以下参照。

れてきたが、「公益性の概念をそれほど厳格に解釈する必要があるだろうか」と疑問を提起し、例外的に公益性を認めてよいとされる事例として、町内会を指摘する。逆に発地威一郎¹⁷⁾は、町内会の公益性と社団性について検討した上で、双方の要件を欠くものと結論づけている。

今回の改正については、原野翹は、自治法が「地縁団体を『公益』法人として取扱うことが適切であるとした」と述べている。¹⁸⁾ また、遠藤文夫は、地縁による団体の地域的住民組織としての公共的性格について論じている。遠藤によれば、地方自治法第260条の2第7項、9項、11項の規定は、地縁による団体の本来の公共的性格に基づく条理上の規制の確認の規定であり、また民法67条の法人の業務の監督の規定の準用除外は、「地縁による団体は、市町村から独立した公共的性格を有する団体であるとする認識によるもの」とし、結局「自治会・町内会等は、認可を受けた地縁による団体になると否とに係わらず、純然たる私的団体ではなく、地域的住民組織として、市町村から独立した公共的性格を有する団体であることが法的に確認された」として、地縁団体の公共的性格を強調する。¹⁹⁾

しかし、地縁団体に公益性を認めるのであれば、民法の適用ですむはずであり、他の社団と異なる扱いをする必要はないように思われる。また、遠藤の公共性と市町村からの独立性の強調は、現在の町内会を前提とすれば、成り立つ余地が乏しいように思われる。現在の町内会の公共性は、市町村と密着しているところに生じていると思われるからである。今回の改正は、不動産の登記をめぐるトラブルの解消という目的のための法人格付与であり、通常の公益法人とは異なる特殊な「地縁団体法人」を認めたものと解することができる。

(2) 地縁団体法人の権利能力

町内会等の地縁団体は、これまでも権利能力なき社団とされ、不動産の登記以外は法人と同様の資格を認められてきた。今回の改正で法人格を取得した地縁団体は、「その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」（地方自治法第260条の2第1項）。

(3) 地縁団体法人の行為能力と代表機関

地縁団体法人がなしうる行為の範囲は、その規約に定める目的を達成するのに必要な全ての行為である。そして、この行為をなしうる代表機関として、改正地方自治法は、「一人の代表者」を置くこと定めた（第15項における民法の準用とその読み替え）。対外的には、この「一人の代表者」のみが地縁団体の機関として行為しうる。代表者を一人に限定したのは、「地縁による団体においては、団体の区域の内部における地域的共同活動を行なうことが目的であり、対外的取引活動を専らとするものではないこと等」²⁰⁾ の理由からである。

(4) 地縁団体法人の不法行為能力

17) 発地威一郎「町内会の公益法人適格性」都市問題第62巻第8号、1971年、87頁以下参照。

18) 前掲『基本法コンメンタール地方自治法』322～324頁。

19) 前掲『注釈・地方自治法』4ヌ85の2頁。

20) 寺田解説75頁。

不法行為能力についても民法第44条第1項の準用がある。しかし、第2項に定める、目的外の行為での不法行為責任について、代表者等の賠償責任の準用はしなかった。これは政府原案にはあったものを、衆議院における修正で削除したものである。²¹⁾

2. 地縁団体と個人との関係

(1) 地域住民の権利としての地縁団体結成の自由と加入の自由

前述したように、今回の改正では、法人格を得ようとする地縁団体は、個人を構成単位とせざるをえない。そして、「その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができる」(2項3号)とし、他方で認可地縁団体は「その区域に住所を有する個人の加入を拒めない」のであるから、個人には、その区域に存する地縁団体に加入する権利が認められていることになる。反面、個人が地縁団体に加入する義務はなく、改めて法が地縁団体の構成原理が個人の自由加入制であることを確認したとあってよい。しかし、この自由加入制という原理については、現に存在する町内会などの組織原理とは異なることが想起されなければならない。現在の町内会などの組織原理は、自動加入制、もしくは強制加入制といわれるもので、たとえば、規約で「本会は〇〇町の全世帯をもって構成する」と規定するようなものがこれにあたる。あるいは、建前としては自由加入制を取りながら、入らないという者に対して執拗な加入の「勧誘」がなされるといった類のものである。こうした自動加入制もしくは強制加入制は、全世帯の加入を前提とした活動を町内会が行ってきたことにもよる。²²⁾しかし、自動加入制や強制加入制になんらの法的根拠もなく、都市部においては特に加入率の低下が町内会幹部や市町村当局者によって憂慮されてきた。近江哲男の整理にあるように、町内会の法制化は、こうした加入率の低下に対する特効薬としても期待されていたのである。その意味では、今回の法人格取得制度は、そうした期待を裏切るものとなったとあってよい。しかし、自由加入制度は、町内会等が任意団体である以上当然のことであり、それを明確にしたにすぎない。ただ、これまで個人に加入の義務がなかったにもかかわらず、加入を事実上強制していた地縁団体にとっては、パンドラの箱を開けたことになるかもしれない。

もう一つ問題なのは、この法制度が、一つの地域に一つの町内会しか認めないという態度をとっていることである。このことは、前述のように、改正地方自治法第260条の2第2項第2号が、法人格取得の条件として、相当数の住民が「現に構成員となっていること」を規定し、そしてこの「相当数」というのが過半数とされるからである。たしかに、これまでも町内会の属性として地域

21) 衆議院地方行政委員会での審議の際、社会党の中沢健次議員の発言「私は、やはり今度の地縁団体というのは、あくまでも自発的、民主的組織でありますから、(中略)、とりたてて民法四十四条の二項を準用するということになってくると、今度は会員自体に別な意味での何か、そこまでして最終的に連帯責任を問われるということについてのためらいみたいなのを、これは誤解であると言えはあかもしれませんが、普通の人はそういうことも恐れるのではないかと思います」。衆議院地方行政委員会議録第六号、平成三年三月十二日、11頁。結局は、不法行為責任が地縁団体への加入の心理的障害とならないようにとの配慮である。

22) たとえば、行政連絡、外灯の維持管理、町内の美化清掃等。これらは全世帯加入を前提として成り立ち得る。

的排他性が指摘されてきたし²³⁾、町内会類似の団体が同じ地域に並立しているという話も聞かない。しかし、そのような事態が生じないという保障はないのであって、町内会の任意団体性をいうなら、このような条件は附す必要がなかったのではあるまいか。

(2) 地縁団体による個人の拘束と動員

上述したように、今回の改正は、町内会等の地縁団体が任意団体であり、私的団体であることを再確認するものとなった。したがって、認可地縁団体の構成員は、規約に定める範囲でのみ、また規約に定められた手続に従ってのみ、自らが所属する地縁団体の決定に拘束される、ということができる。しかし、周知のように、町内会等の地縁団体は行政との結び付きが強く、行政の要請によって、あるときは行政からの情報を伝達し、またあるときは行政に対して情報を収集・伝達してきたし、さらには様々な形で行政の必要に応えるべく、その動員に応じてきた。問題は、こうした活動の全てに参加する義務を構成員が負うのか、そして法的制度を媒介としない行政の要請に対する町内会側の「自主的」対応をどう考えるのか、ということである。もとより、本来行政が行政の経費をもって行なうべきことを、地域住民が自らの経費負担で行なうことは、行政の経費を節減することであり、そのことは地域住民にとっても利益をもたらす面があり、一概に否定はできない。また、地域の美化にしても、地域住民が自らやるほうが、地域自治として望ましい面もあろう。しかし、こうした本来公行政が負担すべきものを地域住民が分担するときには、地域住民個人の完全な自由意思が尊重されなければならない。公道の清掃は、法律によっても条例によっても住民の義務とはされていないのであって、いかに町内会とはいえ、これを会員に強制することはできない。町内会に加入することによってそうする義務を負っているのだという議論がありうる。しかしこれは、町内会が住民の親睦から行政の下請けまでするという、いわゆる包括的な団体となっていることの問題である。このような包括的な目的で地域住民が全て一致しようとするのは楽観的にすぎよう。町内会の一部の目的には共鳴しても、他のことはしたくないと考える構成員がいるのは極めて自然である。町内会の活動に参加するのは、あくまでも自発性に依拠せざるをえないし、またそうあるべきである。そう考えると、今日このような、何でもいっしょにやろう式の地縁団体に存立の余地があるのか、という深刻な問が提起されざるをえないだろう。

(3) 地縁団体の民主的運営と構成員の権利

上述のように、認可地縁団体に対しては民主的運営が義務づけられるようになった。その制度的保障は、総会の開催である。改正地方自治法は、民法の社団法人の規定を準用することにより、認可地縁団体に総会の開催を義務づけた。この規定も、団体内の民主主義を保障する上で極めて当然の規定のようであるが、実際には大きな問題をはらんでいる。というのも、現存する町内会等の地縁団体は、その規模が区々であり、大きな町内会になると1000世帯を超える会員からなる組織も珍しくないからである。²⁴⁾ そのような町内会になると、数千名の参加を予定する総会が開かれなけれ

23) 前掲高木「町内会の概念」参照。

24) 多少古い資料であるが、発地前掲論文94頁によれば、町内会・自治会の1/4は、1000世帯以上からなる。

ばならない。これは現実問題として極めてむずかしい。また、町内会で話し合われる内容は、その重要性から見ると、総会の議論の対象として取り上げるべき問題がどれほどあろうか。逆からいえば、地域住民の利害が様々に錯綜する中で、町内会等が組織を維持しているのは、現在の町内会がそれほど大した問題を扱っていないからだとも言いうるのである。ともあれ、現実問題として総会を開こうとすれば、大規模な町内会は細分化せざるをえないであろう。総会を最初から書面議決によって乗り切ろうとするなら、話は別であるが。

このことを構成員側から見れば、構成員には総会に出席する権利が保障され、平等な表決権が保障されることになる。ただし、世帯毎の表決をめぐる問題があることは前述した。

(4) 地縁団体とプライバシー

個人の人権とのかかわりで地縁団体が問題となるものに、プライバシーの問題がある。かつての日本的共同体は、成員にプライバシーの権利など認めてこなかったといえるだろう。現在の町内会もそのような性格を内包している。鹿児島市の町内会の整備の契機が、住民基本台帳法の施行にともない、台帳整備のための情報提供を町内会に期待したというところにあったとされているように²⁵⁾、町内会が、住民の相互監視の組織になる恐れは十分に存在する。

その契機の一つは、構成員の名簿の整備である。地方自治法施行規則第18条によれば、認可を得ようとする地縁団体は、申請書類として構成員の名簿（構成員全員の氏名、住所を記載したものとされる²⁶⁾）を添えなければならない。これはその区域に住所を有する個人のうちの相当数が加入していることを確認するためのものである。また、準用される民法第51条によっても、構成員名簿の整備が義務づけられる。これについて、世帯主の名簿でよいとする考え方²⁷⁾も示されているが、それが認められるかどうかは問題であろう。

さらに、構成員を当該地域に住所を有する個人に限ったことである。これも、それまで住所を有せずにその地域に居住してきた人間をあぶり出す効果を持つことになるだろう²⁸⁾。

それどころか、町内会が行政の下請けを引き受けるなら、プライバシー侵害の危険が常に存在するとさえ言えよう。前述のように、行政は、町内会に対して、行政側の情報を広く市民に周知させることを期待するとともに、住民側の行政需要を吸い上げる役割を期待している。行政が市民の行政需要を把握する努力をすることは当然のことである。しかし、これが私的団体である町内会を通じてということになると、そこにいくつかの問題を生ずる。まず第一に、町内会幹部をはじめ一般市民には、公務員と違って守秘義務がないことである。第二に、職務上個人の情報を得ることが必要な公務員に知られることはともかく、何の権限もない隣人に我が家の秘密を知られることにならざるをえないことである。これは、決して気持ちのいいものではない。

25) 西岡久頼「町内会・部落会の現況と問題点」都市問題60巻6号、1969年、96頁以下。

26) 寺田解説65頁。

27) 中田実「町内会・自治会の法人格取得をめぐる問題点」住民と自治1991年10月号83頁。

28) 宮崎伸光「認可地縁団体制度の問題点」都市問題第83巻第1号、1992年、17～18頁。

3. 地縁団体と市町村の関係

次に、地縁団体が市町村長の認可を得て、法人格が取得できるようになったことによって、市町村と地縁団体の関係はどう変わるのかを考えてみたい。

(1) 市町村の地縁団体に対する指揮監督権

認可地縁団体に対する市町村の監督権の有無については、まず第一に民法67条の準用の排除が注目される。「これは、住民により任意的に組織された団体であるという地縁による団体の性格にかんがみ、公的な関与をできるだけ少なくすることが適当であると考えられたことによるものである。」²⁹⁾

しかし、問題はこれで終わるわけではない。宮崎伸光の指摘するように³⁰⁾、地方自治法が規定する、「公共的団体」に対する普通地方公共団体の長の権限が問題となる。地方自治法第2条第3項第20号は、普通地方公共団体が処理すべき事務として、「当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整をすること」をあげている。そして、この総合調整は議会の議決を必要とするが（同法第96条第1項第14号）、さらに第157条で、普通公共団体の長の権限として、総合調整のための指揮監督権を認めているのである。そしてそのために必要があるときは、「普通公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等をして事務の報告をさせ、書類及び帳簿を提出させ及び実施について事務を視察することができる」（同法第157条第2項）し、また、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の監督上必要な処分をし又は当該公共的団体等の監督官庁の措置を申請することができる」（同条第3項）。問題は、この「公共的団体等」に町内会等の地縁団体が入るか否かであり、もし入るとすれば、民法上の監督権限の否定とどのように整合的に理解すべきか、ということになる。

まず、町内会等の地縁団体がこの「公共的団体等」にあたるかどうかについて考えよう。この「公共的団体等」については、たとえば『基本法コンメンタール地方自治法』は、「各種の産業経済団体（たとえば、農業協同組合、森林組合、漁業協同組合、生活協同組合、商工会議所）、社会事業団体（老人ホーム、乳児院、赤十字社等）、文化事業団体（青年団、婦人会、教育会、体育会等）の公共的活動を行なう組織を指し、法人格の有無は問わない」とする³¹⁾。ここでは町内会等の地縁団体は例示されていない。しかし、戦前ならいざしらず、今日では、青年団や婦人会のような任意団体に対して、いくら各団体間の総合調整とは言え、普通地方公共団体の長が監督権限を行使しようと解することはできない。宮崎も指摘するように³²⁾、1943年の市制町村制の改正に際して各団体を国家総動員体制に組み込むために新設されたという、この条文の出自からいっても、「公

29) 寺田解説88頁。

30) 宮崎前掲論文19頁以下。

31) 『基本法コンメンタール地方自治法』145頁、村上順執筆。長野士郎『逐条地方自治法』453頁、『注釈地方自治法』2032頁（田中館照橋執筆）も同様である。

32) 宮崎、前掲論文、22頁。

共的団体等」については極めて限定的に解されるべきである。だとすれば、この中に町内会等の地縁団体を含むことには疑問がある。しかし仮に、公の施設の管理委託に関する地方自治法第244条の2との比較において、「公共的団体等」の中に町内会等を含むことが正しいとするなら³³⁾、「公共的団体」の「公共性」の程度に応じて、その指揮監督権の程度が具体的に考慮される必要があろう。その監督措置自体の公共性が問われることになる。

町内会等の地縁団体が公共的団体に該当するとしたとき、次に問題となるのは、それに対する指揮監督権が、区域内の公共的団体の活動の総合調整のために行なわれるものである、ということである。地縁団体については、その活動の多くは構成員のために自主的に行なわれるのであるから、こうした総合調整の対象となる活動は極めて限定されたものとなるであろう。各団体間の総合調整という必要のない指揮監督は、認められない。たとえば、団体の内部的事項には、監督権は及ばない³⁴⁾。さらに仮に総合調整をやるにせよ、その措置に強制権限を認めることには慎重でなければならない。また前述のように、この総合調整は、議会の議決に基づくことが必要である。

地方自治法第157条第3項が規定する「監督官庁の措置申請」については、監督官庁たる市町村長の監督権限が前述のように否定されているのであるから、地縁団体については適用がないものである。

結局、法的には、市町村長が認可地縁団体に対して有する指揮監督権は、他の地縁団体との総合調整に関する限定されたものといえるであろう。

(2) 市町村長の認可権と地縁団体に対する統制

法的な監督権がいかに制限されていても、日本の行政の特徴である行政指導は、許認可権限を背景に大きな力を発揮してきた。そこで、こうした法外的な統制についても考えておく必要があろう。

法人格の付与については、許可主義、準則主義など様々な制度・考え方があるが、地縁団体の法人格取得については、認可主義をとり、権限行政庁たる市町村長の裁量を認めない制度とした。³⁵⁾

また、市町村長は、規約改正の認可権を持ち、そして、認可地縁団体が認可の要件のいずれかを欠くことになったときや、不正に認可を受けたときには、認可を取り消すことができる。

このような権限を背景にしたとき、市町村長＝行政が町内会等の認可地縁団体に大きな影響力を行使するであろうことは容易に想像がつく。前述のように、モデル規約を用いての、各地縁団体の組織・活動の画一化などが懸念される。これをはねかえすのは、地縁団体自体の自主的・民主的運営以外にはありえない。

33) 宮崎, 前掲論文, 22頁。

34) 名古屋高裁 1950年9月8日判決, 高刑集8巻10号1246頁。

35) 寺田解説によれば、「地縁による団体については、法人格付与への公的関与を少なくすることが適当であることから許可主義は採らないこととし、同時に準則主義によることとして細かな法定要件を定めることも地縁による団体の性格上なじまないと考えられることから、認可主義を採用した」とされる。前掲論文63頁。

Ⅲ. まとめにかえて

町内会等の地縁団体をめぐっては、様々な評価が錯綜している。いうまでもなく、町内会・自治会は、一方で地域住民の「自治的」団体として、地域の様々な問題を取り上げてきたし、地域の親睦をはかる組織として、地域生活の潤滑油の役目を果たしている。他方しかし、その出生のときから行政と密接な関係を持ち、その補完・下請け機能を果たしてきた。戦時中の町内会・部落会は、まさに末端行政機構だったのであり、地域住民を捕捉し、動員するための組織としての本質をいかんなく発揮したといってよいだろう。こうした両側面をどう評価するかで、町内会等の地縁団体に対する評価は分れることになる。たとえば、一方では、町内会を日本の都市社会における文化型ととらえる説³⁶⁾、町内会を「一般的な共同関心に対応するアソシエーション」であり、住むことを縁起とする「住縁アソシエーション」ととらえる説³⁷⁾、地域共同管理を行なう「生活地自治体」への展望を語る説³⁸⁾があり、町内会の自治的性格を重視する潮流を形成している。それに対して、上からの町内会形成という行政的・政治的要因を重視し、近い将来における「自治体」への発展に疑問を投げかける説³⁹⁾がある。ここまでにわかに結論を出すことはできないが、戦前の行政村の創設と、数次に及ぶ市町村合併が、自治のぬけがらである町内会・部落会をつくってきたのであって、もし町内会の自治体としての再生がありうるとしたら、現在の市町村を基礎自治体とする、そうした自治観の転換が不可欠であろう。

今日の町内会等の地縁団体は、様々な矛盾に陥っている。それは、組織の目的としての共助・親睦と、その活動の主たる内容たる行政協力の矛盾であり、原則としての自由加入と本音の部分での強制加入の矛盾である。そして今回の法人化に伴って、新たに制度としての個人加入と実態としての世帯加入のずれが加わる。一言でいえば、本来は住民の地域生活を守るための組織であるのに、やっていることの上では行政協力の比重が高いために、魅力のない組織になってきているのではないだろうか。そのため、町内会幹部はより強制力をもって住民を行政協力に駆り出す手段を求めているのに（換言すれば、自分たちの権力を求めているのに）、そうはなりそうもない。逆に法人化が、町内会が地域自治の担い手としての発展に貢献するものであるかといえ、そうは考えにくい。結局、今回の改正は非常に中途半端に終らざるをえないだろう。

（平成4年9月16日受理）

36) 中村八朗「文化型としての町内会」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年、62頁以下。

37) 岩崎信彦「町内会をどうとらえるか」岩崎他編『町内会の研究』御茶の水書房、1989年、3頁以下。

38) 中田実「地域社会の変動と町内会・自治会」都市問題第83巻第1号、1992年、3頁以下。

39) 秋元律郎「中間集団としての町内会」前掲『町内会と地域集団』129頁以下。