

地縁団体を憲法的視点から考える ための予備的整理

多 田 一 路*

1. はじめに

(1) きっかけとしての大分での二つの経験

筆者は以前、大分大学に勤務していたとき、キャンパス内に建てられていた公務員宿舎に入居していた。例に漏れず、公務員宿舎でも住民による自治会が存在し、宿舎住民の独自の課題に取り組むとともに、自治会としては、小学校区の自治会連合に属して地域のさまざまな行事の一翼を担っていた。公務員宿舎は二棟あり、一号棟、二号棟と称していて、筆者は一号棟に居住していた。一号棟は、約30世帯が居住し、月ごとに当番を交替して自治会の業務を行っていた。当番業務の中心は、住民から、自治会費、水道代を徴収することであった。そのほかに、校区の行事があれば、その対応も行っていた。

その当番業務の中の一つに、大分県護国神社への奉納金のとりまとめがあった。とりまとめと言っても、県護国神社から各校区連合に要請があり、その要請に応えるよう、校区自治会連合からの要請に対応してのものであった。宿舎自治会では、自治会費から拠出するというはせず、各世帯の任意だ、ということになっていたが、筆者は、そのような要請があったことを各戸に連絡するという自体、自治会の業務とすべきではないのではないかと考え、無視した。

さらにほぼ同時期に、大分大学に勤務中に知り合いになった弁護士から相談¹⁾を受けた。その相談とは、県内のある地域で自治会の会長選挙に立候補しようとした人がいるが、受理されず、立候補届けが握りつぶされた、すでに提訴しているのだ

* ただ・いちろう 立命館大学准教授

1) この弁護士からの相談がなければ、筆者は本稿のような問題意識を持つこともなかったであろう。筆者に新しい着想を与えてくれた、田中利武弁護士、中山知康弁護士、そして当事者のMさんには、この場を借りて感謝したい。

が、これは憲法上の問題ではないのか、というものであった。そして筆者は求めに応じて意見書²⁾を書いた。この意見書執筆に際して、選挙権、被選挙権の意義と、公共的性格を持つ団体との関係について、改めて検討することになった。その検討においては、団体の性格、とりわけそもそも地域の自治会というのはどのような性格の団体なのか、ということが、最重要課題の一つになるはずであったが、意見書の段階では結社の自由との比較という観点からその大枠を述べていたに過ぎなかった。

これらの経験によって筆者は、本稿のための問題意識、地縁団体は憲法学的にどう位置づけられるのか、を想起させられることになった。本稿は、地域の自治会あるいは地縁団体というものが、憲法上どのように位置づけられるのか、あるいはそもそも位置づけることが可能なのか、という点について、検討を試みるため、その前段階として地縁団体に関する議論を整理しておくものである。なお、この整理は、あくまで憲法学的な位置づけを探るための準備作業として行うものであるから、その限りにおいてなされるものであり、全面的な検討・整理にはなっていないことを断っておく。

(2) 本稿で対象とする「地縁団体」

さて、本論に入る前に、本稿で取り扱う「地縁団体」を限定しておく必要がある。地縁団体の中には、特定階層を対象とするか、特定目的のために設立されているものがある。子供会、校区PTA、老人会、青年団などといったものがそれである。このカテゴリーの地縁団体は、それぞれ団体ごとにその性格がまちまちであるので、それを全体として論じることには無理がある。そこで、本稿では、組織対象が階層で選別されておらず、一般的包括的目的によって運営されている地縁団体、一般的呼称としては、「自治会」「町内会」「部落会」「区」などと称されているものを対象とする。まぎらわしいものとしては、2004年の地方自治法大改正の際に創設された「地域自治区」(地方自治法第二編7章4節、202条の4以下)がある。これは市町村大合併によって消滅した地方公共団体(主に、合併前の町村)に配慮し、合併による新たな地方公共団体の規模拡大に対して、「住民自治の充実を図る」ための制度として外在的に創られたものである。その会議体である「地域協議会」のメンバーは、「自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者」などとされており、「地域自治区」は「自治会」「町内会」よりも広

2) 多田一路「地域自治会の公共性(試論)」、大分大学経済論集55巻5号129頁(2004)。

域のものとして想定されている³⁾ようであるが、その実態はいまだよくわからないところであり、さしあたり対象から外すこととする。また、国の政策として行われた「コミュニティ」は、規模としてはいわゆる「町内会」「区」などよりも大きいものとして想定されるが、組織運営上は、「町内会」「区」などを基礎とすることが多く、「町内会」等との関係では、重層性を帯びた「地縁団体」と言うことができよう。

(3) 「地縁団体」をめぐる憲法論

「地縁団体」については、憲法の問題として論ずる論考はほとんど見当たらない⁴⁾。むしろ、憲法学においては、地方自治の最小単位は市町村であるというのが、おそらく暗黙の了解として存在⁵⁾する。そしてその認識を前提し、地方自治法でも、普通地方公共団体とは市町村と都道府県であるとされているから、憲法論としての検討対象は、市町村と都道府県ということになっていた。そこでは、もっぱら憲法解釈論上の観点から、憲法第八章の「地方公共団体」は、地方自治法1条の3で示すような二段階制度を保障するものなのか否か、に関心が向けられていたのである。

このような、憲法学において地方自治の最小単位が市町村であるとするような理解⁶⁾には、いくつかの首肯しうる理由があると思われる。

3) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年11月。ここで、「住民自治の充実を図る」とされているが、地域協議会の構成員を市町村長が選任するものとされている(地方自治法202条の5第2項)から、当該地域における住民の意見分布の反映を制度上保障するものとはなっていない。地域自治区制度の意義と限界を論じたものとして、妹尾克敏『『地域自治区』の法的位相 新たな狭域行政の可能性について』日本地方自治学会編『道州制と地方自治』(敬文堂、2005)135頁。

4) 数少ない論考として、糠塚康江「コミュニティ・自治・公共」関東学院法学13巻1号(2003)1頁、妹尾克敏「地縁による団体」の法人化とコミュニティの新局面」松山大学論集9巻6号(妹尾『現代地方自治の軌跡 日本型地方自治の総括と課題』(法律文化社、2004)所収)。また、「憲法的自治」の一つの要素として光を当てようとするものに、小林武『『憲法的自治』の今日的課題 再検討のための見取り図提示の試み』南山大学アカデミア人文・社会科学編77号(2003)448頁。小林論文では、「自治」の性格が未分化であるが、糠塚論文(特に、17頁以下)では、「自治」の性格についての検討がされている。

5) 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)170頁以下で、市町村最優先原則が主張されるとき、最小単位が市町村であることが前提とされている。

6) このような理解に対して筆者が疑問をもっていることはすでに述べている。多田一路「地方制度の変容と地方自治論 基礎的自治体巨大化に見る憲法問題」法時79巻

第一に、地方行政の実態が、そのようなものとして存在し続けてきた、ということである。地方自治における二段階制度の枠組みは、日本国憲法下で、地方自治法が成立して初めて実体化したというものではない。もちろん、立憲主義の原理からするならば、現行憲法下における市町村・都道府県と、明治憲法下における市町村・都道府県⁷⁾とは、法的には異なる性質の制度であるが、さりとて、同一性を完全に否定し去ることはできない。地方自治法における二段階制度は、明治憲法下で存在していた枠組みを前提にしたものと見ざるを得ないであろうし、それは地方行政の最小単位を市町村とするような制度であった。戦後の地方自治法は、戦前の地方制度を根本から組み替えるようなことはしなかったのである。

第二に、立法論的理由を挙げることができよう。憲法の条文上では、「地方公共団体」という用語を使用しており、それが何を示すのかは一見して不明であるが、GHQ案の段階では、「府県」「市」「町」を明示していた⁸⁾のであり、それが日本政府案として消化されるにあたって、「地方公共団体」という用語になったのである。このことから、「地方公共団体」という用語の立法上の意図は、「府県」「市」「町」のことであったとみて差し支えなからう。

第三に、戦略的理由を挙げることができよう。日本国憲法で「地方自治の本旨」が謳われ、憲法政治としては、「充実した地方自治」が求められることになるが、なお、地方自治の軽視は存在する。その地方自治の軽視は、現段階ではなお中央政府と地方公共団体、特に市町村との間で起こっているのであって、この関係においてこそ「充実した地方自治」を実現することが急務だということになる。

広く、公法学、という言い方をしてもなお「地縁団体」に関する議論は少ない。これまでの「地縁団体」をめぐる学問的フィールドは、行政学、政治学、社会学⁹⁾であった。

ところが、1991年の地方自治法改正(260条の2の追加)によって、「地縁団体」が公法上認識されることとなり、以来、行政法学の対象にもなりつつある¹⁰⁾。

8号(2007)121頁。

7) ただし、明治憲法下の「東京都」は、1943年7月から実施されたにすぎない。

8) GHQ案について、杉原泰雄ほか編『資料現代地方自治「充実した地方自治」を求めて』(勁草書房、2003)41-42頁参照。

9) 法学の世界では、団体の性格として「組合」なのか「権利能力なき社団」なのか、という民事法上の論点があった。

10) 新田浩司「住民参加における参加適格 地方自治の担い手としての住民組織の持つ現代的意義(とくに自治会町内会を中心として)」中央学院大学法学論叢8巻2号(1995)。

2. 「地縁団体」の位置づけ

すでに「はじめに」で、本稿で対象とする「地縁団体」の限定をしておいたが、本章ではさらに、本稿で取り扱う「地縁団体」とはいったいどういうものか、について検討する。

(1) 「地縁団体」の特徴

「地縁団体」には、次のような特徴が見られることが指摘されている¹¹⁾。

地域占拠性

「地縁団体」は、市町村内の特定の地域を、あたかも領土のように占拠し、地域内に一団体しか存在しない、という特徴を一般に持つ。このため、団体名称は、地域名称と重なる。多くの場合、「大字」「字」や、「町」の一角を「地縁団体」の範囲としている。

世帯単位制

「地縁団体」を構成する単位は、個人よりも世帯であることが常である。「地縁団体」では、一個の居住空間が存在するときに、基本的にはそれが生活単位となっているのであろうと推定して、それを構成単位とする。

全世帯加入制

「地縁団体」を構成する世帯は、団体加入意思の有無を問われることなく、当該地域に居住していることをもって当然に「地縁団体」のメンバーとされる。加入意思を問われたとしても、それは極めて形式的である。

包括的目的

「地縁団体」の活動は、特定分野、特定目的に限定されない。「地縁団体」は、基本的に住民(構成員)の地域生活のあらゆる活動を引き受ける。それこそ、運動会やハイキングなどの親睦的活動から、ごみ集積所の管理などの生活環境の整備に関わる活動、地域の清掃活動、昨今の「体感治安」の悪化などに対応した防犯活動に至るまで、非常に多岐に渡っている。市町村行政の末端機構として機能する場合

亀田健二「地縁による団体(地方自治法二六〇条の二)について」関西大学法学論集42巻3・4号(1992), など。

11) 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) 9頁に拠った。ただし、同書では、包括的目的と市町村行政の末端機構とを別に挙げている。

も、「地縁団体」の活動の包括的性格の故である。

注意しなければならないのは、以上に挙げたのは、あくまで「地縁団体」と看做されるものの一般的傾向（あるいは性向）であり、以上の点が一つでも当てはまらなければ「地縁団体」ではない、とするものではない、ということである。

例えば、地域占拠性に対しては、地域に二つの自治会が並存する事例¹²⁾があるし、全世帯加入制に対しても、学生アパートが林立するような地域においては、アパートに居住する学生を構成員としていない場合が見られるほか、必ずしも加入率100%とは限らない¹³⁾。とはいえ、多くの「地縁団体」で上記のような一般的傾向は認められることから、「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業するすべての世帯と事業所を組織することを旨とし、その地域的区画内に生ずるさまざまな（共同の）問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の（共同）管理に当たる住民自治組織」¹⁴⁾とするのが、おおむね特徴を捉えているといえよう。

(2) 「地縁団体」に対する見方

「地縁団体」に対しては、さまざまな見方がなされてきた¹⁵⁾。戦後しばらく支配的であったのは、「前近代的集団説」とでも言うべきもので、「地縁団体」を権力機構の末端であって、前近代的組織であるとするものである。この見方は、「地縁団体」が第二次大戦中に果たした役割に対する評価を起源とする。当時「地縁団体」は、内務省訓令（後述）によって、地方行政組織の末端に組み込まれ、同時に大政翼賛会の下部組織¹⁶⁾でもあった。隣組制度が戦時総動員体制の下で、近隣の相互監視システムとして非常に効果的な役割を果たしたこともよく知られていることである。そのため戦後、GHQの指令に基づいて、町内会・部落会は廃止される

12) 同書215頁以下。ただし、これは例外的な事例であろう。

13) 平成16年版国民生活白書106頁。

14) 東海自治体問題研究所編『町内会・自治会の新展開』（自治体研究社、1996）66頁、ないし、山崎丈夫『地域コミュニティ論 地域住民自治組織とNPO、行政の協働』（自治体研究社、2003）64頁。また、鳥越前掲注11、9-10頁参照。

15) 以下、本節について、東海自治体問題研究所編『これからの町内会・自治会 いかにあいのまちづくり』（自治体研究社、1981）21頁以下、および、山崎丈夫『地域自治の住民組織論』（自治体研究社、1996）40頁以下を参照した。

16) 昭和17年8月14日閣議決定「部落会町内会等ノ指導方針」で、大政翼賛会が部落会、町内会、隣保班等を指導するものとされた。地方自治研究資料センター編（自治大学校研究部監修）『戦後自治史 第一巻』（文生書院、1977）14頁参照。

(後述)ののだが、それを解体しきることはできなかった。また、「地縁団体」は、地域の実力者を中心に運営されることが多く、法社会学者の渡辺洋三氏はつぎのように述べていた。「村落は、いうまでもなく、近代市民社会の対立物である。そして、村落支配の強さは、民主主義の成熟度に反比例する。村落支配が強ければ強いほど、民主主義は浸透しない」¹⁷⁾。

これに対し、日本固有の文化に基づく集団類型であることを強調するのが、「特殊日本的集団説」である。上記のように部落会・町内会は禁止されたのにもかかわらず、地縁的結合は生き残ったのであり、結局、禁止措置そのものを解除せざるを得なくなった(後述)。このようにして、部落会・町内会が事実上存続し、ついに放任された原因は、いわば風土として多くの国民の中に日本的集団原理が「現実生きて働いている」からだ、とするのである¹⁸⁾。

以上のような、「地縁団体」の社会的な位置づけを探ろうとする議論に対し、その現実に果たしている機能を重視する議論が「生活機能集団説」と呼ばれるものである。この見方は、とりわけ住民生活との関係に注目する。「地縁団体」は実にさまざまな機能を担っているが、それはいずれも地域での住民生活のための共同事業であり、その内容は包括的かつ未分化である。この点で、明確な目的を持ち、各人の参加意思によって成立するような集団とくらべてきわめて異質であるとされる。

さらにこの機能面に着目しつつ、機能の内容を地域の共同管理の機能であるとし、「地縁団体」をその主体と位置づけるのが、「地域共同管理主体説」である。ここにおける地域の共同管理は国家や地方公共団体との対立と共同の関係をはらみつつ行われるから、そこでは単に行政の末端機関としてだけではなく、地域の管理者としての住民の主体形成の基盤としても位置づけられることとなる。

(3) 「地縁団体」の沿革

「地縁団体」の原型としては、江戸時代に存在した「まち」「むら」が挙げられている¹⁹⁾。明治政府は1871年(明治4年)に「大区小区制」をしくが成功せず、1878年に旧来の「まち」「むら」を承認する内容を持つ「郡区町村編制法」²⁰⁾(太政官布告)が制定される。ところが、人口の多いところは「区」(東京、大阪、京都に置かれた複数の「区」を除き、市制施行後に「市」となる)が設置され、「区」

17) 渡辺洋三「村落と国家法」村落社会研究会年報『政治体制と村落』(1960)204頁。

18) 近江哲男「都市の地域集団」社会科学討究3巻1号(1958)181頁。

19) 中川 剛「地縁による団体」法学教室165号(1994)51頁。

20) 府県会規則、地方税規則とともに「地方三新法」と呼ばれた。

とされた地域の「まち」は、自治体とされた郡部の「町」「村」とは異なり、制度から脱落することとなった。

また、町村制施行に当たって、「郡区町村編制法」以降の町村の大合併が行われた。これに先立って、各町村に置かれていた戸長役場を平均5町村に一箇所へと統合する措置が採られていたが、町村制施行に伴う合併では、71314町村が、15820町村へと激減した²¹⁾。町村制64条1項²²⁾では、町村の下に「区」(当然、「郡区町村編制法」の「区」とは異なる)を置くことができるとされたが、その「区」の領域はまさに、旧来の「むら」=部落の領域であった。よく指摘されるように、「いかに政府が強力であったとしても、経営上、社会生活上、自立的な一体性を保っているむら=部落の存在を抹消しさせることは到底出来なかった²³⁾」のである。

町村制にもとづく「区」は、「町村制実施後から明治三〇年代にかけて、大体その実がそなわり、明治四〇年前後には、ほとんど一般化しているようである²⁴⁾」と見られているが、なお規定上は各町村が決めることであって、画一的な制度ではなかった²⁵⁾。「地縁団体」を行政制度として全国的に整備したのが、1940年9月の内務省訓令による「部落会町内会等整備要領²⁶⁾」(以下、「整備要領」)である。「整備要領」は、「隣保団結ノ精神」に基づいて、「万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行」すること、また、「国策ヲ汎ク国民ニ透徹」させること、などを目的としていた。そこで、部落会、町内会を組織するに当たり、市町村にあまねく設置すること、全戸が構成員となること、市町村の補助的下部組織となること、「常会」なる全戸集会ないし隣保班代表者集会が協議機関として設置されることなどが、定

21) 亀卦川浩『明治地方制度成立史』(柏書房、1967)298頁以下。

22) 町村制64条1項は、次のとおり。「町村ノ区域広濶ナルトキ又八人口稠密ナルトキハ処務便宜ノ為メ町村会ノ議決ニ依リ之ヲ数区ニ分チ每区区長及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区長及其代理者八名譽職トス」。なお、町村制は、法典としては「市制町村制」なる一個の法典の一編であるが、市制とは条数も独立していることから、本稿ではさしあたり「町村制」と記述する。また、1911年に市制と法典上分割、改正された新68条では、「区域広濶」と「人口稠密」の二要件が削除された。

23) 大島美津子「むらの『崩壊』過程 明治の町村合併」ジュリスト増刊 No.19『地方自治の可能性』(1980)56頁。

24) 竹内利美『明治期の部落体制』中村吉治教授還暦記念論集刊行会編『共同体の史的考察』(日本評論社、1965)325頁。

25) 市制60条1項でも、町村制64条1項のような「区」を設けることを許容する規定が存在していたが、筆者の能力不足により、その「区」が従前の「まち」に相当するものか否かを確認することは出来ていない。ご教導たまわりたい。

26) 前掲注16『戦後自治史 第一巻』3頁以下に収録。

められていた。部落会・町内会の設置に当たっては、「区」がある場合は、区域と一致するように指導されて²⁷⁾おり、旧来の地縁的結合が、部落会・町内会として公認されたと同時に、行政の末端機構に組み込まれることとなった。

戦後、部落会・町内会の戦争中に果たした役割を憂慮したGHQは、その廃止または長の公選制導入を強く迫ったとされる²⁸⁾。結局内務省は1947年1月に、「整備要領」を廃止する訓令を発することによって、部落会・町内会と隣組を廃止することとした。もちろんこれは、「整備要領」の定める「部落会」「町内会」「隣保班」を廃止したに過ぎないのであって、地縁的結合が解体したわけではない。それどころか、1947年の地方選挙にあたって、隣組、部落会・町内会の旧役員がこれまでの地位を利用して選挙運動を行った例が見られたことから、その隠然たる支配力がなお残っていると考えられた。そこで、ポツダム政令「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」(1947年5月3日制定・公布)²⁹⁾が出された。この政令では、戦時中に部落会・町内会およびその連合体の長の職にあった者は、長の所掌事務であった事務を所掌する職に4年間就けないこと、部落会・町内会の財産の処分、官吏が部落会・町内会の類似の団体を利用することの禁止、類似団体の解散などが定められていた。これによって、部落会・町内会・隣組は禁止されることとなった。

上記ポツダム政令は、その根拠となったポツダム緊急勅令が廃止されたため、講和条約受諾後180日を経て失効することとなった。当然のことながら、政令の失効は、禁止の解除を意味する。これ以後、現在までつながら「地縁団体」が公然と活動することになる。これにたいし自治庁は、「町内会、部落会等の住民組織については、特に画一的な法制化の措置は採らない」とした地方制度調査会の答申³⁰⁾を受け、「地縁団体」を市区町村の下部組織として位置づけるようなことは、表立ってはしなかった。一方、この組織は、旧来のあるいは戦時中に制度化された部落会・町内会と完全に切断されたものではなかった。むしろ「解散以前の「旧」町内会が禁止期間においても切れ目なく再編され生きていた」というのが大方の地域の実情³¹⁾だとされている。

27) 部落会町内会等ノ整備指導ニ関スル件(依命通牒)前掲注16, 5頁。

28) 前掲注16, 89頁(注一)。

29) 前掲注16, 98頁以下に収録。

30) 高木証作『町内会廃止と「新生活共同体の結成」』(東京大学出版会, 2005)553頁に収録。

31) 吉原直樹『東京における「新」町内会の叢生過程と活動の実態』岩崎信彦ほか編『町内会の研究』(御茶の水書房, 1989)123頁。同論文では、政令失効後に結成された町内会

(4) 「地縁団体」の機能

現在における「地縁団体」は、本章の冒頭で述べたように、包括的的目的を持つという特徴が認められる。そうすると、住民の意思によりその機能は変化することになるが、しかし概ね住民の共同生活に資するような機能が認められることについては、あまり異論はないであろう。このような了解のもと、菊池美代志氏は、その機能をまず「対内機能」と「対外機能」に分け、対内機能としては、アメニティの維持や危機管理といった「生活充足機能」、住民交流、合意形成、規範維持、地域代表といった「地域統合機能」があるとし、対外機能としては、対行政との関係でその業務の補完、行政への圧力、参加といった機能があるとしている³²⁾。

この機能分類が、妥当であるかは議論の余地があろう。例えば、「危機管理」といった機能は、警察行政の補完という側面があることを無視すべきではないし、地域代表は、行政参加の契機を持つからである。しかし、ここではそれほど目くじらを立てるものではなく、「生活充足機能」と「地域統合機能」（あるいは当該「地域」を代表する機能）、そして「地方行政の末端機構」としての機能は、それぞれ独立的に機能する（例えば、住民要求とは無関係に地方行政の業務を受託している）と同時に、相互に関係し（その地方行政から受託した業務のなかには、住民サービスとして位置づけ可能な業務もある）あって存在していると考えればよいであろう。

(5) 「地縁団体」の法的性格

「地縁団体」は、その時々での取り扱いの変化によって、その法的性格を変遷させてきた。当初法的存在として意識されなかった「地縁団体」は、明治維新当初曲折をたどりながらも大都市を除けばそのまま「町」「村」となり役場が置かれた。町村制施行のための町村大合併が行われると、町村より下のレベルの行政区として位置づけられ、地方政治の円滑かつ安価な運営のため³³⁾の組織とされた。さらに、アジア太平洋戦争中は、市町村の補助的下部組織として法的にも明確に位置づけられたが、戦後は、法的コントロールのほとんどない任意団体となっている。

民法上の考え方によるならば、形式的には「権利能力なき社団」ということにな

が、旧来のそれを受け継ぐものであることが、実証的に論じられている。

32) 菊池美代志「町内会の機能」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）223頁。ここにいう「町内会」は、農村型の地縁はあまり想定されていないように思われるが、基本的な機能は変わらないであろう。

33) 早瀬 武「町村制と部落」岡山大学法学会雑誌35巻3・4号（1986）75頁以下。

ろう。というのも、個人単位ではなく世帯単位ではあるが、自然人の集団として構成されているし、構成員である居住者が転居してしまえば構成員ではなくなるが、そのような原因で構成員に変動があったからといって団体の存在それ自体に影響を与えることはなく、個々の構成員からは独立して存在し続けるからである(社団性)。そして、その活動の拠点が必要であるならば、公民館などの集会施設を団体として設置することになるから、このようにして不動産を保有することになれば、保有主体として位置づけざるを得なくなるからである。また、判例も「地縁団体」が権利能力なき社団である点を承認しているものと考えられる³⁴⁾。

ところが、判例によれば、権利能力なき社団は、まさしく権利能力がないという点から、不動産を保有するにしても団体名義で登記することまではできないとされるため、団体の代表者名義で登記せざるを得ない³⁵⁾。このため、財産上の紛争³⁶⁾が絶えず、1991年の地方自治法大改正によって、260条の2が追加され、法人格を得ることが可能になったのである。この規定が持つ意味については、別稿にて検討する。

(6) 「地縁団体」と市町村

沿革から見れば、「地縁団体」はもともと「むら」だったのであり、明治維新後、その「むら」が一時「行政村」として認知された時期があったが、町村制施行に伴って、複数の「むら」(=部落)の合併によって「行政村」が人為的に設立された。これが、以降地方自治の単位となっていく。合併が人為的である以上、人々の地縁的結合は、なお旧「むら」が単位となったままである。そうすると、新たな「行政村」は部落(旧「むら」)の連合体として意味を持っていくようになる。町村制によって設置された「区」は、部落を基礎にするから、区長を任命するにしても、町村の行政を末端まで行き渡らせるためには、部落の長を任命することになるが、それは区長(=部落長)が単なる下請け機関としてしか機能しないのではなく、従来どおり部落における権威者であり続けるからこそであった³⁷⁾。

このようにして、「地縁団体」は市町村と無関係ではなかった。むしろ、人為的

34) 最一小判1967年10月19日判時500号26頁、西塾章「住民団体の性質」地方自治判例百選〔第三版〕12頁。なお、この判決は、「地縁団体」が財産関係における当事者主体になりうるかという点が主要な争点の一つであった。

35) 最一小判1964年10月15日判時393号28頁。

36) 前掲最一小判1967年10月19日が、まさにそうした事件であった。

37) 参考、大島前掲注23, 55-56頁。

表 1 大分県宇佐市西大堀区の沿革

町村制施行前	西大堀村
施行後	和間村西大堀
1955年	和間村，長洲町，柳ヶ浦町が合併し，長洲町
1967年	長洲町，四日市町，馱川町，宇佐町が合併し，宇佐市
2005年	宇佐市，院内町，安心院町が合併し，宇佐市

『宇佐市史 中巻』618，624，771-772頁を参考に，筆者が作成

に造られた地方公共団体を構成する重要な要素として，なお存在し続けているのである。例えば，大分県宇佐市大字西大堀では，その区域をもって地縁団体「西大堀区」を構成しているが，遡れば，町村制施行前に「西大堀村」が存在していた。それが，町村制施行のための合併によって，和間村という行政村の一部落となった。和間村とその周辺町村は，戦後の二回の合併を経て宇佐市となった。このようにして，「宇佐市大字西大堀」は成立したが，宇佐市が成立する前から「西大堀区」は，「地縁団体」として存在し続けてきたのであり，戦後初めて住民たちがゼロから立ち上げたのではない。さらに宇佐市は，21世紀の市町村大合併で，院内町，安心院町と合併し，新しい宇佐市となった。

地方自治法上の建前は，「地縁団体」を行政組織の一部としては扱わない，というものである。地方自治法260条の2では，その第6項で，「第一項の認可³⁸⁾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と解釈してはならない」とされている。すでに見たように，自治庁（省）は，部落会・町内会の禁止を解除する際に，戦前のように市町村の下請け機関として位置づけようとはしなかったのであり，同項はそのことを確認した，とも言える。

しかしそれにもかかわらず，「地縁団体」と市町村との関係は，断絶しているというよりは，密接に結びつきあっているというほうが実態にあっているであろう。市町村の広報が「地縁団体」を通じて配布されているのは典型的な例であるし，さらに，市町村が「地縁団体」を意見集約の単位として利用したり，担当の部署を置いていることも多い。また，多くの「地縁団体」（またはその連合体）の長が，市町村において，「自治委員」「市政協力員」に任命されている。とすると，「地縁団

38) 法人格付与の認可のこと。

体」は、他の一般的な団体とは区別されるある種の特殊な性格を持った団体として見られているということになる。確かに公法人ではないが、だからといって純然たる私的組織と言い切ることは出来ない。純然たる私的組織なら、上記のような市町村の対応は、特定の組織に対する特別扱いでしかないものであり、地方行政のあり方として問題をはらむことになるはずだからである。

3. まとめにかえて

その沿革や機能、現行市町村との関係からみれば、「地縁団体」は単なる任意団体に留まらない特徴を持っている。これはきわめて公共性の高い公共圏³⁹⁾と言ってもよい。このような「地縁団体」の性質からすると、地方自治の本旨との関連性が相当に存在することを認めざるを得ない。とすると、これは非常に重要な憲法学の対象であり、深められなければならない地方自治のテーマであると考えられる⁴⁰⁾。

39) 「公共圏」についてさしあたり、森英樹「憲法と公共・公共性・公共圏 序論的考察」森編『市民的公共圏形成の可能性 比較憲法的研究をふまえて』(日本評論社、2003) 3頁および小沢隆一「民主主義と公共圏」同書38頁。

40) 筆者は、基礎的自治体と「地縁団体」との相関についての小論を準備中である。