

町内会自治会をめぐる国の政策関与の歴史的展開

日 高 昭 夫

目次

- 1 はじめに
 - 1-1 研究の目的
 - 1-2 町内会自治会をめぐる国の政策関与の類型
- 2 明治時代における法制化
 - 2-1 市制町村制による行政区制度
 - 2-2 伝染病予防法による衛生組合
- 3 昭和初期から戦時期における町内会部落会制度
 - 3-1 東京市の町会整備
 - 3-2 内務省訓令第17号 部落会町内会等整備要領
 - 3-3 市制・町村制の一部改正——町内会部落会の法制化
- 4 戦後昭和期—「排除」から「自由放任」へ
 - 4-1 ポツダム政令第15号の有効期間
 - 4-2 ポツダム政令第15号の失効以降——静観主義あるいは放任論の時代
 - 4-3 自治省コミュニティ対策要綱——戦後コミュニティ政策の起点
- 5 平成から令和の時代へ——新たな政策関与か
 - 5-1 認可地縁団体制度の創設
 - 5-2 地縁による団体功労者総務大臣表彰制度
 - 5-3 自民党のコミュニティ活動基本法案構想
 - 5-4 総務省のコミュニティに関する研究会

5-5 地域自治組織のあり方に関する研究会報告書

5-6 自治体戦略2040構想研究会と第32次地制調答申

5-7 認可地縁団体制度の改正——認可目的の変更

5-8 地方公務員法改正による特別職非常勤の任用要件の厳格化

5-9 令和3年度総務省地域コミュニティに関する研究会

6 総括

7 結びにかえて

1 はじめに

1-1 研究の目的

近年、その活動の担い手の不足や高齢化、非加入世帯の増加などにより、町内会自治会の先行きに黄信号が点りつつある。その一方で、地域の福祉や防災をはじめ地域コミュニティにおける町内会自治会への役割期待は依然として大きい。そのため、町内会自治会の現状とその役割期待との間のギャップを埋めあるいは縮めるべく、条例の制定をはじめとした、より積極的な町内会自治会支援政策を採用する自治体が増えつつある。たとえば、令和3（2021）年の総務省による全国市区町村アンケート調査によれば、町内会自治会に対して「期待する方向性（加入促進、活動活性化、男女共同参画等）を条例や計画において定めている」と回答したのは、回答対象団体1,742市区町村中、699団体40.1%に上り、うち「条例において定めている」との回答は184団体10.6%であった¹⁾。また、一般財団法人地方自

1) 総務省自治行政局市町村課「自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果」地域コミュニティに関する研究会『地域コミュニティに関する研究会報告書』2022年4月193頁。ただし、このアンケート調査による「条例において定めて

治研究機構のホームページに掲載された「条例の動き」によれば、令和 4（2022）年 7 月 1 日現在、市区町村における「自治会加入に関する条例」59 件の制定状況が 4 タイプに区分して紹介されている²⁾。

このように、条例の中で町内会自治会に何らかの位置づけを与える試みを「条例による制度化」とよぶとすれば、近年、この条例による制度化が増える傾向にある。もちろん、いわゆる行政区長制度や行政連絡員制度を採用する自治体では、行政区（地区）の範囲や区長・連絡員の身分、報酬等を条例や規則等で規定する「行政協力」の制度化の慣行は従来からあった。しかし、最近の傾向は、こうした従来型の制度化と異なり、条例において町内会自治会そのものを地域コミュニティ活動の重要な担い手等として位置づけ、住民等の加入や参加の促進、活動の活性化の推進等を図るなど、主として地域コミュニティ（活動）における町内会自治会の中核性を公式に容認するための制度化という側面がある。こうした「条例による制度化」については別途詳細に資料・データの分析を加えたうえで、その背景や現状、課題等を検討する別稿を予定している。

本稿では、「条例による制度化」について検討する前に、そもそも国

いる」の内容については若干の精査が必要だと思われる。

2) 4 つのタイプとは、①自治会等への加入に主眼を置いた条例（長野県塩尻市やさいたま市など 23 件）、②地域コミュニティの推進や活性化に関する条例であって、自治会等への加入を規定するもの（横浜市や京都市など 11 件）、③自治基本条例や住民参加条例であって、自治会等への加入を規定するもの（長野県高森町や福島県浪江町など 14 件）、④集合住宅の建築等の規制に関する条例であって、主として事業者の責務として自治会等への加入に関する事項を規定するもの（東京都江戸川区や台東区など 11 件）、である。なお、この HP 上で紹介されている条例は網羅的なものではないと思われ、また、1 つの自治体の複数の条例が紹介されている場合もあるので、条例件数の合計は制定団体数とも異なる。一般財団法人地方自治研究機構ホームページ「条例の動き」<http://www.rilg.or.jp/htdocs/reikilink.html> 参照（2022 年 9 月 12 日閲覧；資料は随時更新されるので要注意）。

(中央政府)による町内会自治会への政策関与がいかに行われてきたか、その関与の態様と沿革を改めて整理し再検討するところから始めたい。というのは、町内会自治会(その前身組織を含む)というシステムの来歴は、「地域コミュニティ(活動)における町内会自治会の中核性を公式に容認するための制度化」をめぐる国の関与のあり方と不可分の関係にある。国による政策関与の歴史的展開について考察しておくことが、自治体における条例による制度化の意義や可能性およびその限界を検討するために必要な予備的作業だと考えるからである。

以下では、国による政策関与の類型についての基本的な分析枠組みを提示した後、明治期以降現代までの国レベル、主に内務省地方局系列の官庁³⁾による町内会自治会をめぐる政策関与の代表的な事例を取り上げて考察を加えることとする。

拙著『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』の主題は、町内会自治会というシステムが、基礎的自治体において、国と地方との「融合」関係と行政と民間との「融合」関係とがクロスオーバーする結節点に位置していることを、時間と空間の両面から実証するこ

3) 明治6(1873)年に創設された内務省は以後その職制を著しく変動させているが、地方行政関係は、当初官房で所管されたものが、明治18(1885)年末の内閣官制創設後は「県治局」の所管となった。明治19(1886)年2月26日勅令第2号各省官制の内務省の項によれば、第1条内務大臣の管理する事務の冒頭に「地方行政」が掲げられ、第8条の設置局の最初に「県治局」が規定された(内務省史第1巻561-562頁)。明治31(1898)年に県治局が「地方局」と改称され、以後内務省解体まで続く。昭和22(1947)年に内務省が廃止・解体されて以降、地方自治を包括的に所管する旧内務省地方局系の官庁は紆余曲折を経るが、昭和24(1949)年に総理府の外局として地方自治庁が置かれ、その後昭和27(1952)年に国務大臣を長(自治庁長官)とする自治庁が設置される。その後は、昭和45(1960)年に自治省に昇格したのち、平成13(2001)年の中央省庁再編により、総務省に統合され、省内の自治行政局、自治財政局、自治税務局及び消防庁(外局)に再編された。

とにあった。そして、こうした複合的な「融合関係」の起点は、国と地方の融合関係を創出し維持するための国の政策関与に求めることができる⁴⁾。

国レベルの政策関与の中心主体として内務省地方局系列の官庁を取り上げる理由は、歴史的にそれが日本の国・地方関係の融合性を担保する中心的な中央官庁だったからである。内務省史は、戦前における「地方行政に対する内務省の役割り」について、①道府県庁（知事）に対する内務大臣の指揮監督権、②地方官の人事権、③地方自治制度やその運用の主管省、④地方団体に対する財政の監督権（大蔵省との共管）、⑤府県庁の国費予算の所管、⑥警察・土木・衛生・社会等の地方行政の根幹的事務の所管などを列挙して、内務省が地方行政に関する主管省であり、それによって地方行政全般を総合して円滑な運営を図る役割を果たしたことを強調している。そのうえで、内務省は、単に一中央官庁であるだけでなく、他の中央省庁が各省別の地方出先機関をつくり、その許認可や指揮命令権限を増大することで「地方自治を抑圧」せんとする企てに対して、内務省が「地方自治を育成助長する立場」にたって「地方庁や地方自治団体の代弁者」の役割を果たしてきた、と自讃している⁵⁾。戦後、内務省の解体により、こうした中央集権体制に大きな変革が加えられたとはいえ、融合的な国・地方関係に抜本的な変更はない。しかも、地方分権改革以降の現代においても、機関委任事務制度の廃止や国の行政関与のあり方の変更など集権性の面で制度の撤廃や緩和が行われたものの、地方交付税制度をはじめとした融合的な国・地方関係は存続している。

戦後、内務省解体に伴い「地方局」の所管事務が一時分散されるものの、

4) 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（電子書籍版2021）の序章を参照。

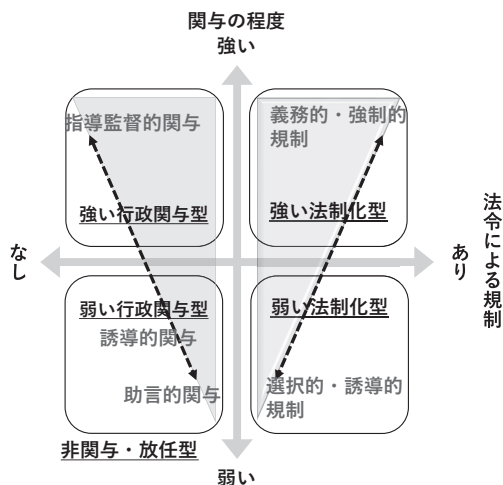
5) 内務省史第1巻581-587頁。

結局、地方自治を所管する中央官庁として自治省に統合されて今日の総務省の地方自治関係局にまで継承されていることは、こうした国・地方関係の融合性と表裏一体の関係にある。総務省設置法第3条によれば、総務省の任務の一部として「行政の基本的な制度の管理及び運営を通じた行政の総合的かつ効率的な実施の確保、地方自治の本旨の実現及び民主政治の基盤の確立、自立的な地域社会の形成、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡協調・・・」等が明記されている。また、第4条では、その所掌事務として、①地方自治及び民主政治の普及徹底に関すること、②国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡調整に関すること、③地方公共団体の求めに応じて当該地方公共団体の行政及び財政に関する総合的な調査を行うこと、④地方自治に係る政策で地域の振興に関するものの企画及び立案並びに推進に関すること、⑤地方自治に影響を及ぼす国の施策の企画及び立案並びに運営に関し、必要な意見を関係行政機関の長に述べること、⑥地方公共団体の自主的かつ主体的な組織及び運営の合理化の推進について必要な助言その他の協力を行うこと、⑦地方自治に関する調査及び研究に関すること、⑧地方公共団体の組織及び運営に関する制度の企画及び立案に関すること、⑨市町村の合併、広域行政その他地方公共団体の機能の充実に関する政策の企画及び立案並びに推進に関することなど、調査研究や企画立案等を含む地方自治制度やその運用に関する幅広い事務が列挙されると同時に、⑤のように、かつての「地方庁や地方自治団体の代弁者」に相当する役割機能も含まれている。

1-2 町内会自治会をめぐる国の政策関与の類型

さて、町内会自治会とは、地域住民による任意のあるいは法人格をもった、現在全国に約30万ある地縁団体を指し、歴史的に国や市町村の行政と密接な関係を形成維持してきた住民自治組織である。本稿では、こうした

図 1-1 町内会自治会をめぐる国の関与の基本パターン

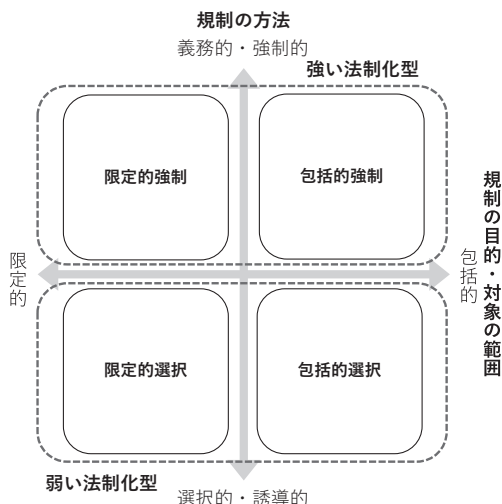


町内会自治会の前身組織も含まれる。

町内会自治会は、歴史的に国や自治体の行政（統治権力）と密接な関係にあったが、統治権力の側からその関係性をいかにすべきか、すなわち町内会自治会への政策関与のあり方については、かねてより自由放任説、統制説、法制化説の3説があったとされる⁶⁾。それらを参照しつつ、本稿では図1-1の国の関与の基本パターンに図示するように、町内会自治会をめぐる国の関与のあり方を、ひとまず法令による場合と法令によらない

6) 谷川昇1937「都制に於ける町会制度の整備（下）」都市問題24巻3号60頁。当時、東京市の監査局区政課長であった谷川は、町会が住民の親睦団体であるのみならず「市区行政事務執行上、必須欠くべからざる補助機関」の役割を果たしつつある現状において、当時検討されていた都制案に町会の位置づけが皆無で放置状態にあることを憂い、町会制度をいかに整備統制すべきかを論じていた。その文脈で、町内会の自主性に委ねる自由放任説、一定の行政的統制を加える統制説（正確には、現行法を前提とした町内会の統一調整を図る「統整」説）、町内会に法的根拠を設ける法制化説の3説を挙げ、積極的統制を必要とする自説を述べている。要するに、政策関与の手法として法制化と行政関与が想定されている。

図 1-2 法令による規制のイメージ



場合（行政指導等）に分けることとする。また、その関与の程度は強い場合と弱い場合に区分することができる。

この区分により、法令による場合には、その関与の強弱により、「強い法制化型」と「弱い法制化型」とに区分できる。同様に、法令によらない場合には、その関与の強弱により、「強い行政関与型」と「弱い行政関与型」とに区分できる。問題は、「関与の程度」をどのように判別するかである。ここでは、規制手法、経済手法、情報手法という政策手法の3類型⁷⁾に対応して、強制力の程度で関与の程度を判別することとする。

法令によらない場合には、指導監督的関与、誘導的関与、助言的関与の3類型が想定できる。そして、指導監督的関与→誘導的関与→助言的関与の順に関与の程度（強制力の程度）が強いものから弱いものになるとの仮定が可能であろう。

7) 詳細は日高昭夫2002「政策手法の再編」今村都南雄編著『日本の政府体系—改革の過程と方向』成文堂第6章所収を参照されたい。

次に、法令による場合には、規制の方法について、義務的・強制的規制→選択的・誘導的規制の順に関与の程度が強いものから弱いになると想定する。また、その規制の目的・対象の範囲について、「包括的」な場合と「限定的」な場合に分けて考えることができる。したがって、図1-2のように4つの基本パターンが想定できる。

また、これらのいずれにも該当しない、関与のない場合も想定され、ここでは「非関与・放任型」とよんでおく。

以下では、こうした基本的な関与パターンを仮定しながら、主な関与事例を時系列的に考察することとする。

2 明治時代における法制化

2-1 市制町村制による行政区制度

まず、最初の法制度化は、明治21（1888）年の市制町村制による「区」の制度（以下、「行政区」という）である。市制第60条「凡市ハ処務便宜ノ為メ市参事会ノ意見ヲ以テ之ヲ数区ニ分チ每区区长及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区长及其代理者ハ名誉職トス」、町村制第64条「町村ノ区域広濶ナルトキ又ハ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长及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区长及其代理者ハ名誉職トス」、との規定である。

その詳細な経緯の解説は拙著に譲る⁸⁾。いわゆる明治の大合併によって誕生した新制市町村と吸収合併された旧町村との関係を修復し、「広域化」した新制市町村の事務処理の効率化を図るための制度化であるが、当

8) 前掲日高昭夫2018第5章参照。

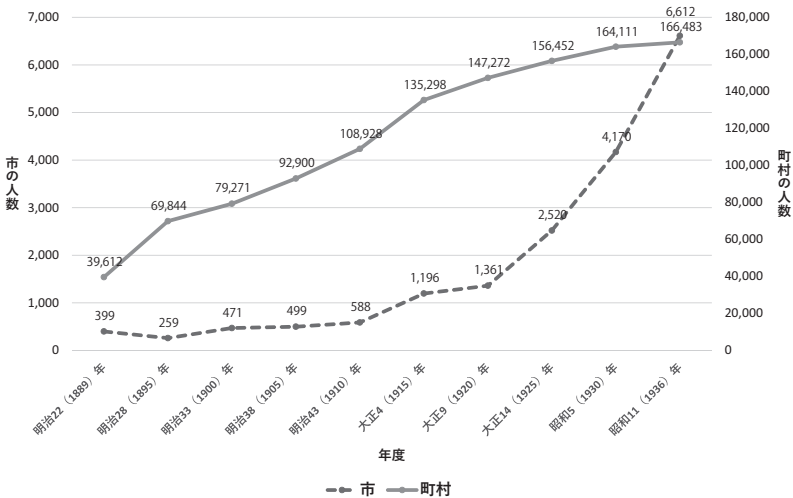
時の明治政府にとって、行政区制度は強行した大合併の弊を償うための「やむを得ない便法」に過ぎなかった。この制度が創設された当初においては、法制化されたものの中央政府が積極的にその普及を促進しようとしたわけではなかった。すなわち、国の行政関与は弱く、市町村が「処務便宜ノ為メ」に選択可能な制度であった。図1-1の「弱い法制化型」に相当するものと位置づけることができる。

このように、その規制の目的については「処務便宜ノ為メ」という包括的な規定になっているが、他方でその対象の範囲については、制定当初、市制の特例で大都市が適用除外であったこと、町村では「区域広濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキハ」という条件が課されていたことから、法文上「限定的」であったようにみえる。

ところが、実際には、当初は町村を中心に、後に市においても、この制度は全国に波及するようになる。図2は、統計データの残る明治22（1889）年度～昭和11（1936）年度までの47年間の全国市および町村における名誉職区長・代理者の総人数の推移を図示したものである⁹⁾。町村は、町制施行直後の期間と明治末期から大正初期の期間にやや増加のピークがみられ、また、昭和に入って横ばいになるなどの特徴はあるものの、ほぼ一定した割合で増加している。町村では部落と行政区制度が表裏一体となって運営されてきた面がある。一方、市は、市制施行初期には一時減少したもののその後は大正9（1920）年度までは微増傾向であったが、大正14（1925）年度以降昭和期に入ると急増している。この間、明治22（1889）年に39市でスタートした市は、町村合併により、大正11（1922）年に91市、昭和12（1937）年4月時点では139市と、市制施行件数が急増していることも影響しているが、震災や不況などに伴う防火防犯、伝染病

9) 同上日高2018の表5-5及び表5-6より作成。原データは、内閣統計局編『日本帝國統計年鑑』各年度による。

図2 全国の市および町村における名誉職区長・代理者の総人数の推移
(単位:人)



予防などの公衆衛生、日露戦争や日中戦争に伴う出征兵士の歓送など都市部でもコミュニティ単位の行政需要が高まったことも反映している。昭和11 (1936) 年時点では、全国に少なくとも市で3300以上、町村で83000以上の行政区が設置されていたものと推定される¹⁰⁾。

こうした経緯を考慮すれば、この行政区制度は、少なくとも明治期から大正前期においては、国の積極的で強い関与により普及したものではなく、都市化や町村合併への対応など、個々の市町村がそれぞれの実情に応じて対処した結果であると同時に、基本的には相互参照により全国に波及したものといえよう。こうした実態を踏まえるならば、法文上の対象の「限定」はそれほど強い制約条件とはならなかったと推察される。そのため、図1-2の「包括的選択」に位置づけることが妥当だと考える。

10) 同上日高2018掲載の表より推計。

なお、昭和の戦時期になると、国の強力な政策関与により、行政区長制度は部落会町内会制度に事実上引き継がれ、終戦直後には廃止されることになる。

2-2 伝染病予防法による衛生組合

明治時代の法制度化のいま一つは、地縁レベルで全世帯加入制として設置された「衛生組合」である¹¹⁾。衛生組合とは、公衆衛生の普及や改善、伝染病流行時の患者の報告や対応などに当たるため、近隣住民世帯で規約を結んで設置される組合である。これは、明治10年代から深刻化するコレラ等の伝染病対策の一環として採用されるようになった。特に、コレラによる感染状況は、明治10（1877）年～明治30（1897）年までの21年間の合計で、患者数53万人以上、死者数36万人以上に上り、致命率の平均が59%という脅威だった¹²⁾。しかし、当時、公衆衛生観念が住民間に浸透できておらず、上下水道などのインフラも未整備な上に、「隔離」や「消毒」、食物規制といった「未知の感染対策」を忌避しようとしてコレラ等の患者を隠蔽するケースもあり、有効な感染対策が進まないなどの問題が生じていた。こうした問題への対応として地域社会内での相互「警戒」のための組合や規約を設ける方策が模索され、明治20（1887）年の「虎列刺病予防消毒心得書」改訂増補において衛生組合の制度化への道が開かれた。この

11) 総務省自治行政局市町村課長（当時）の植田昌也は、新型コロナウイルス感染症対応のあり方を見据えて、それとは感染症の性質が異なるコレラ禍に対するものとはいえ、明治期の衛生組合を中心とした国、自治体、地域住民等の取組みを振り返りつつ、「未知の感染症対応において、現行の感染症法制では大きな役割を与えられていない一般市町村（保健所設置市以外）や企業、各種団体、地域コミュニティの様々な主体が、国・都道府県・保健所設置市とともに、どのような役割を果たしうるのが、将来に向けて今一度考えてみることも必要である」と、きわめて重要な問題提起をしている。植田昌也2022a「令和時代の地域コミュニティを考える」『月刊地方自治』6月号。

12) 竹原万雄2020『近代日本の感染症対策と地域社会』清文堂12-13頁。

心得書改訂増補の第1条では「区戸長ハ各町村内ニ便宜組合ヲ編成シ、常ニ清潔・掃除及虎列刺病予防消毒ノ実施ニ就キ約束ヲ設ケ、之ヲ履行セシムルヲ要ス」と衛生組合の設置が義務づけられた。

こうした流れを受けて、明治30（1897）年制定の伝染病予防法第23条において「地方長官ハ衛生組合ヲ設ケ清潔方法消毒方法其ノ他伝染病ノ予防救治ニ関シ規約ヲ定メシメ之ヲ履行セシムルコトヲ得」と規定され、衛生組合が法制度化されることとなる。この伝染病予防法の下では、同法19条等において地方長官（府県知事と警視総監）の衛生警察事務上の役割と権限が明記された。衛生組合の設置についても、各府県で設置規則等を設け、機関委任事務として各市町村にその設置を促した。衛生組合は、町や丁目、集落など地域コミュニティ単位で全戸加入を原則として設置され、経費の徴収や事務局の設置などが行われたことから、事実上の公共団体といえる性質を有していたとされる¹³⁾。

以上、衛生組合は、致死率の高いコレラ等の伝染病の予防と対策を目的とした「自治衛生」の重要な方法の一つとして期待され、内務省の衛生局長を務めた長与専斎やその後継者の後藤新平らによって推進されたものであり、法制化と同時に国の強い積極的な行政関与が行われた制度であった¹⁴⁾。法律上、衛生組合の設置の可否は府県知事の選択に委ねられているが、衛生組合の設置方針が下されたならば、機関委任事務として市町村が住民に設置を義務づける仕組みであり、また地域住民も全戸加入で事実上加盟や経費の負担を強制されることとなる。したがって、図1-1の「強い法制化型」の政策関与パターンに位置づけることができる。

13) 前掲植田2022a 参照。

14) その詳細については、笠原英彦=小島和貴2011『明治期医療・衛生行政の研究』ミネルヴァ書房；小島和貴2021『長与専斎と内務省の衛生行政』慶應義塾大学出版会；前掲竹原万雄2020を参照した。

一方、衛生組合の目的は、「伝染病予防専務」の団体として限定されたものであったことから、図1-2の「限定的強制」に位置づけることが適当である。

ただし、その実態面（法執行面）からみると、伝染病予防の責任（費用負担を含めて）は、国だけでなく、個人、市町村、府県の分担であったから、その費用負担のあり方をめぐる利害の対立も少なくなかった。しかも、衛生組合の設置、編成、運営は、府県知事からの機関委任事務の下であるとはいえ、市町村の権限とされていたため、府県間だけでなく市町村間の違いも大きく、全国一律に普及したわけではなかった。東京では、明治33（1900）年に東京府衛生組合設置規程に基づき、各町に設置されたが、順調にはいかず、次第に「伝染病予防専務」の団体としての性格が薄れて、遂には町会に吸収されていった¹⁵⁾。こうした傾向は、全国的にみられ、公衆衛生の普及やインフラ整備などが一定の進展を見せ、コレラ禍などの収束に伴い、衛生組合は、次第にその役割機能を拡張して、町内会へと変質していくことになる。昭和6（1931）年7月時点で、全国の衛生組合の設置数は73027に達したとされる¹⁶⁾。「町内会の前身組織としての衛生組合」¹⁷⁾といわれるゆえんである。そして、戦時下で、行政区制度と同様、次に述べる町内会部落会制度へと吸収されていくことになる。

15) 笠原英彦2011「伝染病予防法の成立」笠原英彦=小島和貴『明治期医療・衛生行政の研究』ミネルヴァ書房223-228頁。

16) 前掲植田2022a16頁。

17) 小浜ふみ子2017「町内会の前身組織としての衛生組合」伊藤守ほか編著『コミュニティ事典』春風社148-149頁。

3 昭和初期から戦時期における町内会部落会制度

3-1 東京市の町会整備

町内会部落会制度に入る前に、その不可欠の前史をなしている東京市の町会整備に触れておきたい。

伝統的にいわゆる「隣保団結」の風が強く部落会や行政区長制度などが広く浸透していた郡部と異なり、とりわけ東京などの大都市では、人口の増加と流動、職業の多様化、職住分離など地域コミュニティの希薄化を促す要因が多く、「隣保団結」の風を助長することが困難な条件にあった。また、大都市の場合には、明治22（1889）年の市制施行以降、明治31（1898）年にそれが撤廃されるまで市制特例が適用されたため、一般市のように大字等の単位で行政と地域住民を仲介する名誉職行政区長制を利用することができないという制度の違いもあった。しかし、東京の場合、明治期からあった地主・家主組織、若衆組、氏子団体、衛生組合、睦会組織などに加えて、特に大正12（1923）年の関東大震災以降、緊急時の生活防衛（避難や自警団、復旧復興）と地域住民の相互信頼の重要性が認識されることとなり、後に「町会」と総称される町内会の設立が相次いだ。その意義に東京市も注目するようになる。

東京市では、関東大震災の前後から町会問題に注意を払い始める。東京市の町会整備の実務を担当した谷川昇によれば、大正9（1920）年12月「故後藤新平伯が、東京市長に就任するや、先ず自治訓練を第一義とし、市民総がかりの市政を実施せんとして、町会の活動を促進する方針を立てて調査に着手されたことが、東京市の町会に留意するに至った最初である」¹⁸⁾。その嚆矢となる調査が大正13（1924）年に市社会教育課が町会

規約のサンプルを収集編纂した『町会規約要領』（翌年に修正版発行）である。その後、昭和9（1934）年3月に市文書課が発行した『東京市町内会の調査』は、合併後の大東京市35区の2800余の町会を対象に東京市が行った大規模な調査結果を集計したものである。そして、翌昭和10（1935）年には『東京市町会総覧』を発行し、着々と町会整備の準備を進めている。

この間の大きな転機となったのは、昭和4（1929）年9月20日の東京市会に議員60名の連署を以って提出された「町会ニ関スル制度調査会委員設置ノ建議」である。これにより設置された調査委員会は、昭和7（1932）年6月、市会に2項目からなる「意見報告」を提案し可決される。その内容は、町会役員の表彰制度の制定に加えて、「町会制度ヲ整備シ其ノ機能ヲ完カラシムベク適当ノ措置ヲ講ゼラレムコトヲ望ム」というものであった。これを受けて、昭和11（1936）年度予算に「町会整備費」が計上され、以後市を挙げた町会整備が加速することとなる。それを象徴する出来事の一つが、昭和11（1936）年10月1日に創刊された『東京市町会時報』¹⁹⁾である。

こうした周到な準備を経て、本格的な町会整備に着手する。「町会整備」

18) 谷川昇1941「東京の町会発達史概観」平林廣人編『大東京の町会・隣組』帝教書房30頁。

19) 「発刊の辞」において東京市長牛塚虎太郎は「東京市の自治運営上、町会が極めて重要な位置にあることは万人の齊しく認むるところであります」と前置きして、市全域で3千余の町会が設置され、105万余の会員を擁し、全市総世帯数の88.6%を占める盛況を呈していることを誇っている。その中で、既に前年度より実施してきた町会並びに町会役員の表彰に加えて、「更に一步進めて町会の整備に着手」することを宣言し、行く行くはこの町会時報が「市区及び官公署並に公共諸団体と全町会との間に密接なる組織網を張って、最も敏速にして正確に連絡周知の役割を果たす」機関となるよう望むと述べている。東京市役所1936『東京市町会時報』創刊号4-5頁。この東京市町会時報は、昭和11（1936）年10月の創刊号（第1巻第1号）から東京市廃止前年の昭和14（1939）年3月の第3巻第12号及び号外まで全24冊刊行されている。公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所市政専門図書館の所蔵資料の閲覧による。

とは、①町会の名称・役員の統一、一町一町会を原則とする区域の整理統合、町会費負担方法の統一、市区の財政的援助等を定めた準則の整備、②町会規約の統一と町会連合会の設置など、市一区一町会連合会—単位町会—隣組といった統一的で垂直的な公民（行政—住民）関係を構築し、町会（その「細胞組織」としての隣組）を統治機構の最下級単位とすることであった²⁰⁾。

昭和13（1938）年4月に町会整備方針である東京市町会整備要項が示されて整備に着手されると同時に、東京市町会規準並びに同年5月の町会規約準則（隣組の設置が規定）により町会の標準化が図られることとなる²¹⁾。いわゆる行政指導による統制である。当時の町会整備の方向には、自由放任説²²⁾、統制（統整）説、法制化説の3説があったとされる²³⁾が、最終的には統制説に近い整備方針が採用された。

3-2 内務省訓令第17号 部落会町内会等整備要領

こうした町内会の整備は、それらを実行組織としていわゆる選挙粛清運動²⁴⁾が展開される昭和10（1935）年頃から全国的に注目され、さらに昭

20) 前掲谷川1937：59頁。

21) 詳細は、赤木須留喜1977『東京都制の研究—普選下の東京市政の構造』未来社第3章第2節「国民細胞網の組織化過程」を参照。

22) ちなみに、東京市町会時報の創刊号に寄せられた各界の祝辞の中で、東京帝国大学教授であった行政学者の蜷山政道の「町会の将来に就いて」と題する、「現在東京市に於ける町会の状況は頗る区々としてをつて、一律に論じられない。それは町会が自然発生的で、別に法令の定めに基づいてゐるものでないからである」で始まる一文は、やや異色であろう。敢えていえば、唯一当時の「自由放任説」に近い内容である。蜷山の提言も、モデル町会の紹介、総会の開催と情報の共有、事務所の設置、など現代にも通用する内容である。前掲町会時報創刊号17-19頁。

23) 前掲谷川1937。谷川のいう「統整」とは、おそらく統一と調整の合成造語であろう。

24) 選挙粛清運動と町内会整備との関係については、前掲赤木が詳しい。

和12（1937）年の盧溝橋事件を発端とする日中戦争の拡大に伴って本格化する。東京市の町会整備もこうした国策と連動し、その先鞭をつける役割も担っていた。

昭和15（1940）年9月11日、内務大臣から各地方長官に対して、内務省訓令第17号「部落会町内会等整備要領」が通達される。これによって全国一円に、部落会町内会及びその連合会並びに隣組を組織ないし整備する国の方針が示されることとなる。また、翌昭和16（1941）年11月には、各地方長官あてに内務省地方局長から「常会定例日ノ設定ニ関スル件通牒」が通知され、情報伝達を迅速かつ画一的に実施すべく、市町村、部落会町内会、隣組の各レベルで開催される定期会合である「常会」の定例日を統一する措置を講じている。

その内容や経緯の詳細は拙著でも解説しているので割愛する²⁵⁾。ここでは、国による政策関与のパターンが、図1－1に示した「強い行政関与型」に相当するものであることを確認するととどめたい。内務省訓令第17号をはじめとした通達は、府県庁（地方長官）を介して管下の市町村に到達され、それが部落会町内会および隣組を通じて全住民に浸透する仕組みになっている。

たとえば、千葉県では、昭和15（1940）年10月11日付で管下市町村あてに千葉県知事立田清辰による千葉訓令第27号で「部落会町内会等整備要領」を通知し、それに従い「之が実績を挙ぐるに努むべし」と指示している²⁶⁾。あわせて、各種の解説書やマニュアル類が発行され、また学校教育や多様なメディアを通じて膨大な情報が流布されることになる。たとえば、『部落会町内会等の組織と其の運営』自治館昭和15（1940）年11月発行は、内務省地方局の職員（兒山忠一と播磨重雄）の共著で、市町村当局

25) 前掲日高2018第5章参照。

26) 千葉県1941『部落会町内会指導者必携』所収による。

者や部落会町内会指導者などの実務者向けの内務省訓令第17号等の解説と組織運営のためのマニュアルである。昭和17（1942）年3月には、自治振興中央会による優良部落会町内会並びに部落会長町内会長の第1回全国表彰が行われている²⁷⁾。さらに、各道府県においても、たとえば北海道庁振興課監修『町内会部落会常会必携』昭和16（1941）年や岐阜県地方課『部落会、町内会指導叢書 常会美談集（第1輯）』（推定昭和17年発行）などが発行されている。

国・府県を通じる行政指導（指導監督的関与）と並んで各種の情報手法を活用した「強い行政関与型」の政策関与が行われたことは疑う余地がない。

3-3 市制・町村制の一部改正——町内会部落会の法制化

このように、この制度の普及定着については、昭和12（1937）年から始まる国民精神総動員運動とあいまって、強力な行政指導と並行してあらゆる情報手法が動員され、国及び府県や関連団体を通じて、膨大な情報が市町村や部落会町内会の指導者、関係者、国民あてに流布された。しかし裏返せば、それは制度や情報の浸透が、とりわけ東京などの大都市では容易くなかったことも意味していよう。先に紹介した以外に、当時流布された部落会町内会・隣組関係の啓発資料で上記通達直後の昭和15（1940）年内に刊行されたものからも、そうした事情を窺うことができる。

たとえば、国家総動員計画の企画立案にあたる企画院の調査官である鈴木嘉一著の『常会と隣組—常会運営の基礎知識』誠文堂新光社昭和15（1940）年12月は、国民精神総動員運動の基底と期待された隣組（隣保班）とその運営の仕組みである常会の意義と運営の方法について著された、

27) 自治振興中央会1943『部落会・町内会指導叢書第10輯 優良部落会事績概要』

特に関心の低い大都市有識者をはじめとした都市住民を主たる読者とする解説書である。その第5章結言は「宜しくインテリ層は真に国難の深刻なるに念ひを致し、従来ややもすれば批判が先に立って実行が伴はなかった幣を一掃し、進取・積極・衆の先達となった^{ママ}国難の打開に挺身すべきである。之が為最も手近な行動こそは実に其の隣組に於ける常会の開催及び之への参加である。」²⁸⁾と締め括られている。

こうした東京などの大都市住民を主な一般読者として大量に頒布された国民教化書の代表例が、熊谷次郎編『隣組読本』非凡閣昭和15（1940）年12月であろう。これは隣組の意義や運営についての各分野の専門家の意見やコメントを編集した読み物の体をなし、新国体運動である大政翼賛会や中央教化団体連合会の役職員、代議士、東京市の市長や市民局長・町会課長、警視庁幹部、中央物価統制協定会議、企画院、大蔵省の職員などの運動の第一線推進者や実務者だけでなく、婦人解放運動に携わってきた詩人の生田花世や市川房江などまで、いわば各界を総動員した国民教化の隣組啓蒙書であり運営のマニュアルともなっている。巻末の付録には、あの「トントントンカラリと隣組」で始まる隣組の楽譜と歌詞も掲載されている。編者である熊谷は、農村の部落常会と対比しつつ、「都会の隣組は落葉が偶然風で吹き寄せられたやうなもので、今までの都会生活には協同などといふものは全く見られなかったし、或人は工場に、或人は役所に、或人は会社に勤め、或人は商人であり、或人は新聞記者であったりする隣組」では、常会を開く体制にまで漕ぎつけることが「非常に困難である」実態を率直に認めつつ、その原因と解決策を事細かに説論している²⁹⁾。

東京をはじめ大都市における、「隣保協同」の拠り所となる町内会や隣

28) 鈴木嘉一著1940『常会と隣組—常会運営の基礎知識』誠文堂新光社156頁。

29) 熊谷次郎1940「隣組常会の開き方と組長の心得」熊谷次郎編『隣組読本』非凡閣275-313頁。

組の組織化や、国策遂行の基底となる常会の運営が、いかに重要な国家的課題であり、かつ、多くの困難を抱えていたのかを示唆して余りある。しかも、部落会町内会や隣組の組織が、戦時体制下で、国策の浸透手段としてだけでなく、食料や衣服等生活必需品の配給制の実施などに伴い国民生活に直結する重要な機能を担うようになる。それに伴い、住民間の深刻な軋轢やトラブルも例外ではなくなる。事業の増加や複雑化に伴う事務所の新設や備品購入、事務員の増員などによる会費の増徴や寄付金の強要による住民の過重負担をめぐる問題、不透明な会計処理や不正をめぐる問題、部落会町内会の会長や隣組組長による権限の乱用、果ては町内でのいざこざから町内会除名にまで発展したことによる食料等の配給停止問題（これは裁判にもなった）³⁰⁾ など、深刻な問題が顕在化してきた。

そこで、内務省は、昭和16（1941）年11月1日付で各地方長官あての地方局長通牒「部落会町内会等ノ財務其ノ他ノ監督ニ関スル件」を通達した³¹⁾。上記のような諸問題を念頭に、「多少ノ紛議ヲ惹起」している事態に対処するため、部落会町内会等の「指導監督ニ万全ヲ期」すよう、次の4点に渡る具体的な指示をしている。

- 1）財務の運用について、①極力経費節約に努め会費の増徴や寄付金募集で住民の過重負担を極力防止すること、②集会所や事務所等は適当な既存施設を利用し新設を抑止すること、③本来市町村の経費で支弁

30) 秋元律郎1972『太平洋戦争下の都市生活 戦争と民衆』学陽書房83-84頁によれば、東京市本郷区で生じた昭和16（1941）年の紛争では、防空演習のいざこざから日頃つもっていた感情問題が爆発して、町会長が当該住民を町会から除名した。そのため、当該住民は、砂糖、マッチ、食用油、魚、味噌、醤油等の配給券を町会から配給されないばかりか、すべての申請書等に町会長と隣組長から印がもらえず、生活を脅かされたとして、町会長と隣組長を相手取り、東京民事地方裁判所に名誉回復等請求訴訟を提訴したという。

31) 自治大学校研究部監修=地方自治研究資料センター編1977『戦後自治史』第1巻戦後自治史Ⅰ（隣組及び町内会、部落会等の廃止）9-11頁。

すべき事業（道路工事、学校建設、相当規模の防空施設等）の負担を部落会町内会等に転嫁しないこと、④会計事務の自主的監督を徹底し、予算、決算、会費負担等の重要な財務事項は常会で協議するようにして、住民の疑惑を招かないようにすること。

- 2) 会費の増徴や寄付金募集は予め市町村長の承認を要するものとする
こと、また、部落会町内会等を通じて各種団体等が行う寄付金募集には、予め市町村長の指示がない限り、協力しないでよいこと。
- 3) 市町村長に定時ないし随時の会計監査をするよう励行すること。
- 4) 部落会町内会等の役職員の地位を利用あるいは権限を乱用してその信用を失墜し住民の輦蹙を買うような行為がないよう指導監督すること。①役員の選任や推薦には特に慎重公正を期すこと、②物資の配給等住民生活に非常に大きく関係する事務の運用は特に厳正公平を期すること、③住民に対する自治的制裁手段としての除名や物資配給事務の取扱停止のような越権的行為は厳に戒めること。

こうした経緯を経て、それまで行政指導により整備されてきた部落会町内会の制度化に、初めて法的根拠を与えることになるのが、昭和18（1943）年3月20日の市制中改正（法律第80号）と町村制中改正（法律第81号）による市制・町村制の一部改正である。

この時の地方制度改正は、国家の要請に即応して「地方行政ヲシテ国策ノ浸透徹底ト国民生活ノ確保安定トニ付十全ノ機能ヲ發揮セシメントスル」ことを目的としたもので、第一義的なねらいは、「時運の進展と共に地方行政の任務愈々重大」となってきたため、市町村および市町村長その他の市町村吏員に対する国政事務の委任を広く命令を以て行うことができるよう、いわゆる機関委任事務制度を拡張することにあった。このことと町内会部落会の「法制化」は完全にリンクしているのである³²⁾。

内務省地方局の内部資料「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理

由」³³⁾によれば、法制化の基本的理由の一つに「国政ノ第一線機関タル市町村ノ補助的下部組織トシテノ機能發揮ヲ十全ナラシムル為国家及市町村ト部落会町内会トノ正常ナル関連ヲ確保スルノ必要ナルコト」を挙げている。「国政の第一線機関たる市町村」の下で「各種重要国政事務」の遂行の多くを部落会町内会の活動に依存する状況の下で、その成否は部落会町内会の役員や構成員の自発的協力に俟つほかない。しかし、それがうまく機能すれば支障ないが、国家の意図にそぐわない事態が発生すれば、国家が「他ノ一般国政機関、地方団体、公共組合等ニ対シテ有スルガ如キ特別ノ指導監督権」がない現状では、国政の処理に少なからず支障を来すおそれがある。そのため、部落会町内会を法制化し、「其ノ国家機関トシテノ地位特ニ之ト市町村トノ関連ヲ確保セシメ市町村長等ヲシテ国政処理ノ徹底ヲ図ルニ必要ナル措置ヲ執ルコトヲ得シムルノ要アリ」ということになった。ここからも、市町村（長）への国政事務委任の強化拡充と部落会町内会の法制化はセットだったことがうかがえる。

市制第88条の2（町村制第72条の3）が追加新設された。

第88条の2（第72条の3） 市長（町村長）ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ財産及経費ノ管理並ニ区域ノ変更ニ関シ必要ナル措置ヲ講ズルコトヲ得

市長（町村長）ノ許可ヲ得タル場合ニ於テハ町内会部落会及其ノ連合会ハ自己ノ名ヲ以テ財産ヲ所有スルコトヲ得

32) 昭和18（1943）年6月1日付内務省訓令第431号「地方制度ノ改正ニ関スル依命通牒」（小早川光郎編集代表1999『史料日本の地方自治2 現代地方自治制度の確立』学陽書房128頁）参照。

33) 内務省文書（地方行政関係）の中の「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」（国立公文書館レファレンスコード A20040043400、昭和15年9月11日～昭和18年4月8日作成）に含まれるもので、タイプ印刷と思われる13頁に及ぶ文書である。後に紹介する小林與三次の法改正の解説もこの内部文書を下敷きにしたものだと推察される。

また、市制第94条（町村制第78条）に次の1項が追加された。

第94条（第78条） 市長（町村長）ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ長
ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得

この改正のポイントは、次の5点である。①市町村長は町内会部落会及びその連合会（以下、町内会部落会等という）の会長に市町村の事務の一部を援助させることができる。②市町村長は町内会部落会等の区域の変更に必要な措置を講じうる。③市町村長は町内会部落会等の財産と経費の管理に必要な措置を講じうる。④行政区の廃止を含めた、町内会部落会等の区域内の各種団体活動を町内会部落会等に統合する。⑤市町村長の許可により町内会部落会等は自己名義の財産が所有できる。

かくして、「従来内務大臣の訓令にのみ根拠をもっていた町内会、部落会等は、法律の認める組織となり、名実ともに市町村行政の補助的末端機関となった」³⁴⁾のである。

こうした一連の町内会部落会等の制度化の過程については、拙著でも詳細に説明している³⁵⁾ので割愛する。ここでは政策関与の態様とその類型という観点から、国の政策関与におけるこの法改正の意義、すなわち「町内会、部落会等は、法律の認める組織となり、名実ともに市町村行政の補助的末端機関となった」ことの意義をやや詳細に再検討してみたい。

まず、①の市町村長と町内会部落会等の会長との関係である。会長に市町村事務の一部を援助させることができる規定（以下「会長への事務援助要請」規定とよぶ）は、まさしく「市町村行政の補助的末端機関」として町内会部落会等を位置づける象徴ではあるが、詳細に読めば分かるように、明治21（1888）年の市制町村制における「行政区」制度の場合とは扱いが異なる。

34) 前掲戦後自治史 I 18頁。

35) 前掲日高2018：192-196頁。

行政区制度における「区長及代理者」は、市（当初は市参事会、後に市長となる）町村長の指揮命令を受け、当該区域内の事務を補助執行する行政機関である。市町村の行政内部機関という位置づけである³⁶⁾。これに對して、町内会部落会等の会長の位置づけは、行政の下請であることは明らかであるが、市町村行政の内部機関（公務員）とされたわけではない³⁷⁾。戦時下で、回覧板等を通じた各種情報伝達、各種登録や食糧等配給、防空防火、資源回収、貯蓄、衛生、出征兵士の歓送やその家族の支援など夥しい数と種類の業務を事実上担っていた町内会部落会等に、市町村長の権限としてその業務を依頼する根拠法令とされたのが、この「会長へ

36) ただし、この場合の補助的行政機関であることの強調点は、それが「公共団体」ではないことを確認することであった。そのため、市制町村制理由でも「区長ハ市町村ノ機関ニシテ区ノ機関ニ非ス区ハ法人ノ権利ヲ有セス、財産ヲ所有セス、歳計予算ヲ設ケス又議會若シクハ其他ノ機関ヲ存スルコトナシ」と、くどくど解説している。

37) 当時内務事務官でこの法改正に携わった小林與三次によれば、町内会部落会等の会長の身分について、それが「公務員かと云うことになると、多少の議論があり得るかも知れませんが、・・・法律の定むる所に依り市町村長の依頼に応じて、其の事務を援助することがあっても、法令に依り公務に従事する職員とは考へられ難いのであります」と述べ、公務員性を否定している。小林與三次1941「地方制度の改正 附町内会部落会等の法制化に就いて」自治振興中央会編『部落会・町内会指導叢書第12輯』36頁。また、その前提となる町内会部落会等の法律上の性格について、こう私見を述べている。今回の法改正では、「町内会部落会等を法律上の制度として新しく設定し、之を全体的に能力付け、性格付けたのではないのでありまして、単に市町村長の権限として、現在在るが儘の町内会部落会等を監督し得る途と、其の長に事務の一部を援助せしめ得る途と、簡単な人格を賦与し得る途を拓いたのみであります。それですから、之だけの規定のみで、法律は町内会部落会等を公法人として性格付けたものと断ずることは少し無理ではないかと思はれます。」ただし、町内会部落会等を「私法人」と片付けるだけではその本質が誤解される恐れがある。「飽く迄、地域を基礎にした部内の共同事務を処理する隣保協同の団体」であり「公共的活動を為す地域的な団体」であるといわなければならない。ただ「其の本体が其の儘法律上の町内会部落会等として規定されて居ない」のであるから、「公共団体ではない」とだけいえばよいと述べている。同上32-35頁。ここに町内会部落会の任意団体と行政末端機関という二重性が見事に反映されている。

の事務援助要請」規定であった。すなわち、この規定は、市町村長への機関委任事務の拡張と対をなし、国・府県庁と市町村との関係と類似した「機関委任事務」的關係を市町村長と町内会部落会等の会長との間にも創設せんとするものであった。

ちなみに、昭和18（1943）年6月1日付の各地方長官あて内務次官依命通牒「地方制度ノ改正ニ関スル件」（内務次官通達という）によれば、改正法の実施に関する留意事項を各市町村に周知徹底するよう依頼している³⁸⁾。その前置きで「町内会部落会等ノ本質ニ深キ考慮ヲ払ヒ一面之ガ健全ナル自主的発達ヲ害ハザルヤウ特ニ留意」するよう促し、上記①について次のように注意している。濫りに市町村の事務を町内会部落会等に転嫁しその負担を過重にさせるようなことがないように留意せよ、また、会長を市町村の単なる下級補助者と遇するような弊害に陥らないよう戒めよ。軽々に下請機関のように扱い、過重な事務転嫁による負担増が起きないか、そういう実態や懸念が現場にあったのであろう。当時においても、少なくとも内務省地方局の政策立案者には「健全ナル自主的発達」とのジレンマがあったものと推察される。

次に、②町内会部落会等の区域の変更への介入である。これはいわゆる町内会部落会等の統廃合問題である。先述の東京市の町会整備でもこれは大きな問題であったが、戦時下の画一的な町内会部落会政策を全国規模で遂行する上で、特に規模（区域）の不均等問題への対処が求められたものである。ただ、上記の内務次官通達によれば、区域が過大または過小で著しく不適当な場合に指導し、やむを得ない事情があれば区域の変更を命じるものとするが、その際にも町内会部落会等の意向を十分考慮し、濫りに一方的に強制することのないよう留意を促している。

38) 前掲戦後自治史Ⅰ18-19頁。

③町内会部落会等の財産・経費管理への行政介入である。これは今日的にいえば、組織の透明性に関わるガバナンス問題の一種である。戦時下での町内会部落会等は、その活動量が増え、単なる親睦や相互扶助だけにとどまらない行政的、公共的機能を分担するようになると同時に、国―府県―市町村―連合会―町内会部落会（一隣組―各世帯）という国策遂行システムの不可欠の基底組織（言い換えれば、国・地方関係と行政・住民関係の融合性の結節点）に位置づけられた以上、会計管理や会費徴収をめぐる不正の防止や改善、適正な会費負担、公正な会計処理などの組織のガバナンス向上は、このシステムを維持する上で非常に重要な問題であった。先述した昭和16（1941）年11月の内務省地方局長通達においてかなり具体的に財務問題への指導監督事項を指示していたことと対応する条項である。

④行政区の廃止を含めた、町内会部落会等の区域内の各種団体活動を町内会部落会等に統合すること。これは、区域の統廃合問題とも密接に関係しているが、特に消費面だけでなく産業面での共同機能の多い郡部においては区域内に10数種類もの各種団体があるケースがあり、町内会部落会等の末端行政事務の拡大に伴い、機能・組織の統合による効率化問題が重要な政策課題であった。同時に、それは各種団体が担う施策を所管する農林省などの中央官庁の権限拡大と内務省地方局との縦割り行政をめぐる総合調整問題とも関連していた。小林與三次は、各方面でばらばらに組織化し系統付けようとする傾向を排して、「町内会部落会等の区域内に於ける各般の施策活動は、支障なき限り之を町内会部落会等に統合して、成るべく末端組織の簡素化を図る」必要があると強調した上で、「町内会部落会等が法律上認められることになった理由の一は、別の面から見れば、此處に在ったものと考えられる」と解説している³⁹⁾。

39) 前掲小林27-28頁。

特にこうした各種団体が法制上の団体である場合、総合調整や統合を事実上の行政指導だけで行うことは困難であり、そこに法的根拠を必要とした一端があった。行政区を除く、当時の法令に基づく各種団体の主なものとして、農事実行組合（産業組合法）、養蚕実行組合（養蚕業組合法）、漁業組合（漁業組合法）、負債整理組合（農村負債整理組合法）、衛生組合（伝染病予防法）などがあり、その他にも法令に基づかないものとして、農家組合、採種組合、出荷組合、養蚕組合、養鶏組合、養豚組合、納税組合、貯蓄組合、男子青年団支部、女子青年団支部、婦人会支部などがあった⁴⁰⁾。町内会部落会等の法制上の位置の確定は、その区域における中心組織として町内会部落会等を認知することにつながり、以後、各種団体の活動は町内会部落会等に統合されそれを構成する部や係として位置づけられることになる。

最後に、⑤市町村長の許可により町内会部落会等は自己名義の財産が所有できる制度である。これは①～④とは異質な規定である。戦後、地方自治法の制定に伴って市制・町村制が廃止されたことにより、この法人化問題は再び宙に浮くこととなる。それが解消されるまでには、平成3（1991）年4月の地方自治法改正による認可地縁団体制度の成立をまたねばならなかった。

以上、昭和18（1943）年の市制・町村制一部改正による町内会部落会等の法制度化の概要を示した。

今日の時点で、この法制化をいかに評価すべきだろうか。上記①～④の規定は、事実上、戦時下での特殊な状況に対応するための特例的な措置であり、町内会部落会そのものを法制度化するものではなかった。しかし、町内会部落会が、自然に発達してきた隣保協同の団体であるだけでなく、

40) 兒山忠一=播磨重雄1940『部落会町内会等の組織と其の運営』自治館12-13頁。

地域において国民生活に密着する末端行政事務を担う行政協力制度として機能している実態を踏まえるならば、諸種の地域団体の中において町内会部落会こそがその中心的役割を担う存在であることを公的に認知しなければならない状況にあった。法制化はそのために必要な措置として選択されたと考えることができよう。

また、それまでの行政指導に基づく対応策の延長線上だけでは指導監督上の限界も露呈してきた。国（内務省）と地方長官（府県知事等）との中央集権的な関係の下で、一方では法令を根拠とした府県知事による機関委任事務制度を通じて市町村長（および市町村）に国政事務を委任しながら、他方では市町村長が町内会部落会等の会長を通じて法令を根拠としない事実上の事務の執行を依頼するという2段階の変則的な関係構造にあった。この関係構造のままでは、市町村長と町内会部落会等との行政協力関係は、依頼と受諾の事実上の（あるいは「民事」的な）関係に過ぎないから、この行政協力関係をめぐり紛議が生じた場合、町内会部落会等に市町村（長）が公式に関与する法的根拠が存在しない。このことは、特に上述したような訴訟事案が生じた場合には致命的な問題となる。とりわけ、問題視されていた財務上の諸問題（今日的な言い方では組織のガバナンス問題）への行政関与を正当化するためには、その大前提として市町村と町内会部落会との関係を法制化する必要がある。こうして、市町村と町内会部落会等との直接的な関係について法的規制を加えることとなったものと推察される。

当時、この法改正に携わった内務事務官の小林與三次が、この法制化の意義や要点を解説している⁴¹⁾。冒頭で、町内会部落会の法制化問題には相反する2つの立場があり、一方ではこの程度の法制化では不十分不徹底

41) 前掲小林参照；また、財団法人中央教化団体連合会『常会指導者必携の雑誌 常会』第5巻第9号1941年9月号にも同じ講演の一部が収録されている。

でもっと詳細な規定を整備すべしとする法制化積極説があり、他方ではこれらは自然に発達してきた隣保協同の団体であって法律で規律し束縛すべきではないとする消極説がある。小林は、前者について町内会部落会の本質に鑑みて不適當であり、また法律万能の行過ぎた謬見であるとして排しつつ、後者についてこの団体の本質論は十分推量しなければならないとしつつも、法制化の意義をこう強調する。国策の浸透徹底と国民生活の確保安定という点で、これらの団体の主要性が増し、その活動に期待しなければならない事柄が増える中で、「その活動を遂げていく為には、色々と弊害の纏り附くこともあれば、法律的に処理しなければ解決の出来難い不便不都合もある」現状を踏まえるならば、法律を無用視することもまた誤りである。「少なくとも、町内会、部落会等の活動上醸成し易い弊害を未然に防止し、不便を除去し、もって町内会、部落会等の善導と善用とを図って、その自主的発達の基礎を固めますことは、町内会、部落会等の現状に鑑まして、最小限度の必要事」であり、法制化はそのための一つの手段である。「この度の法制化は、理論に走らず現実在即して、その本質を尊重しその現状を直視して、適当な運営と健全な発達とを期する為に必要最小限度の規定を設けた」と説明している。

では、一番肝心の「市町村と町内会部落会との関係」が、市町村長と町内会部落会等の会長との間の、いわば「会長への事務援助要請」規定という形式で法制化された意義は、どう説明されているだろうか。小林によれば、市町村の重要施策の効果的遂行に町内会部落会等の事実上の協力を得ている現状を踏まえ、「此の事実上の関係を制度化し、制度の上に於て市町村と町内会、部落会等との繋りを確立し、市町村行政上町内会、部落会等を適度に善用し得る途を拓く」ことになったと説明する。ただし、それは市町村の「補助機構」ではなく、市町村の責任を転嫁すべきものではないことから、「『補助セシメ』とは言はず、『援助セシメ』と言った細かい

立法の心持を御汲取り願いたい」と締め括っている。

以上のように、市町村と町内会部落会との関係は、町内会部落会が「自然に発達してきた隣保協同の団体」であるという「本質」を踏まえて、行政と団体との直接的な関係の制度化を周到に回避しつつ、同時に市町村行政の下請機関として機能できるよう、市町村長と会長との一種の機関委任事務制度に類似した関係性を制度化しようとした、その意味では巧みな立法技術によるものであったと評価できよう。言い換えれば、明治21（1888）年の市制町村制による行政区長制度が区長の「行政機関」化によって「公共団体」化を回避したとすれば、昭和18（1943）年の地方制度改革による町内会部落会等の法制化は、国と地方の機関委任事務制度に類似した関係を「民間」（町内会部落会等の会長）に拡張することによって「公共団体」化を回避したものといえる。このことに着目すれば、両者には通底する側面がある。

なお、この法改正の⑤自己財産の保有に関する法人化問題は、必ずしも戦時体制とは関係のない一般的な課題への抱き合わせの対応という側面が強いのではないだろうか。

以上の検討を踏まえるならば、昭和18（1943）年の市制・町村制の一部改正に伴う「町内会部落会等の法制化」は、図1-1の国の政策関与パターンにおける「強い法制化型」に相当するものと位置づけることができる。それまでの行政指導による「強い行政関与型」を引き継ぎ、かつ、それを法制化によって補強するものであったことは明らかである。たしかに、上記①～⑤に該当するいずれの条項も、法文上は「〇〇スルコトヲ得」とされ、形式上は選択的な規制であるかのようにみえるが、事実上は、その前段階をなす内務省訓令第17号による事実上の強制と相まって、強制的規制の機能を果たしたことも明らかであろう。

また、規制の目的および対象の範囲についても、援助要請の対象事務は

包括的で広範に及び、かつ、全国すべての市町村の町内会部落会を網羅的に対象とした「包括的」な性質をもつことから、図1-2の「包括的強制」に位置づけることが妥当である。

ただし、この地方制度改正は、町内会部落会そのものを法制化したわけではない。「自然に発達してきた隣保協同の団体」であるという建前を前提としつつ、同時に、地域における市町村長の行政事務執行を援助する行政協力制度の中心的な役割を担わせることができる団体であるという二重の性格を反映するよう、細心の注意を払った立法技術が駆使されたものと評することができる。誤解を恐れずにその点をあえて強調するならば、これは法制化であると同時に法制化を回避したものでもあった。

4 戦後昭和期—「排除」から「自由放任」へ

4-1 ポツダム政令第15号の有効期間

敗戦と占領政策によって事態は一変する。

当初、内務省は町内会部落会を存続する方針で地方制度改正に臨んだ。昭和21（1946）年9月27日に公布された東京都制、府県制、市制、町村制の各一部改正法律では、名誉職区長及び行政区を廃止して、町内会部落会またはその連合会の会長に報酬を支給することができることとし、引き続き市町村の事務を補助する制度を維持しようとしていた⁴²⁾。

ところが、日本政府の期待に対して、GHQは、これらの存続には隣組長の公選制を条件に課し、それが不可ならば町内会部落会は廃止すべしとの意向を示した。これには各省とも反対したが、1947（昭和22）年1月17

42) 前掲戦後自治史第1巻37-39頁。

日、GHQ は、隣組ならびに町内会、部落会およびその連合会をすみやかに廃止するよう、政府に命じた。かくして、内務大臣は同年 1 月 22 日付で、昭和 15（1940）年内務省訓令第 17 号を同年 1 月 20 日より廃止する訓令（内務省訓令第 4 号）を発することとなった。ただし、この措置は、行政事務の末端組織としての性格を持つ隣組等をやめるのであって、隣組等の組織自体を廃止するのではないから、今後自主的な組織を作って防犯、防疫等を行うのは望ましいというスタンスに立つものであったという⁴³⁾。この措置により、従来町内会部落会が補助していた行政事務の執行について、各市町村は、必要な場合には適当な区域に駐在員や出張所を配置する等の新たな対応を迫られることとなる。

しかし、その後 GHQ（民政局）は、町内会部落会の根絶を求めるさらに厳しい措置を要求するようになり、ついに 1947（昭和 22）年 5 月 3 日、日本国憲法の施行と同時に、「昭和 20 年勅令第 542 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」いわゆるポツダム政令第 15 号を発して、町内会部落会等の解散と公職追放を命じた⁴⁴⁾。

その第 6 条で「従前の町内会部落会若しくはその連合会又は隣組の解散後に結成されたこれらに類似する団体は昭和 22 年 5 月 31 日までに解散しなければならない」こととなり、期限までに解散しない団体には「都道府県知事においてその解散を命じるものとする」とされた。また、「官公吏は、旧町内会、旧部落会等及び類似団体を利用してはならず、利用すれば退職せしめること」といった内容も含まれていた⁴⁵⁾。

43) 当時の内務省地方局吉岡総務課長の記者発表時の発言趣旨。同上 69 頁。

44) 部落会町内会をめぐる総司令部と内務省との確執については、吉原直樹 1989『戦後改革と地域住民組織—占領下の都市町内会』ミネルヴァ書房が詳しい。

45) 前掲戦後自治史第 1 巻 98-103 頁。

こうして、昭和22（1947）年5月3日から、サンフランシスコ講和条約が発効した日から180日を経た昭和27（1952）年10月24日までの間は、公式には町内会部落会等の禁止期間であった。いわば「排除」説に立つ政策が国レベルで実行された時期である。この時期における国の政策関与パターンは、占領下のポツダム政令という超法規的措置であったとはいえ、「強い法制化型」に相当する。また、その対象もすべての町内会部落会等を網羅したもので、図1-2の「包括的強制」に相当する。

ただ、その特徴は昭和18（1943）年や昭和21（1946）年の地方制度改正のスタンスとは全く異なり、町内会部落会そのものを法令上強制的網羅的に禁止するものであった。町内会部落会そのものを、「解散」ないし「禁止」というネガティブな方向ではあるが、法令上それを「公認」としたという意味では、近現代日本の歴史の中ではきわめて異例の措置であったといえる。

4-2 ポツダム政令第15号の失効以降——静観主義あるいは放任論の時代

しかし、高木鉦作が膨大な資料を駆使して記述しているように、実際には町内会部落会が形を変えて存続し、あるいはそれに相当する組織が新たに結成された。記述の便宜上、以降、引用を除き、これを「町内会自治会」と表記する。市町村レベルでは、市制・町村制が廃止され地方自治法が施行されたことにより法的根拠が失われたにもかかわらず、行政と町内会自治会との関係は様々な形で継承され、あるいは新設された⁴⁶⁾。

講和条約調印後の昭和26（1951）年10月時点で、地方自治庁は政令15号を廃止する方針を決定していたが、その政策意図について諸種の疑義が生

46) 高木鉦作2005『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会194-196頁。

じたことから、同年10月25日付で各都道府県知事あてに地方自治庁次官通知「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、禁止その他の行為の制限に関する件（昭和22年政令第15号）について」を出している。その中で、「戦前におけるが如き町内会、部落会の組織を復活させるという意図は全くな」としつつ、具体的な措置は未定で検討中とした。この通知の終わりに「なお、同政令を廃止するとして将来市町村の下部組織についていかに措置すべきかこれと自然発生的の部落町内等の組織との関係をいかにすべきかについて」意見を求めた。高木が指摘しているように、政令廃止後に市区町村が町内会部落会を活用できるような措置を講ずるかどうか、政策上の重要な問題であった。

この地方自治庁通達にに応じて、福岡県総務部長から「将来市町村の下部組織についていかに措置すべきかこれと自然発生的の部落町内等の組織との関係をいかにすべきか」の照会があった。これに対して、地方自治庁の後身の自治庁は、昭和27（1952）年9月19日付の行政局長の回答という形で、次のように公式見解を表明した。「町内会・部落会及び隣組については、目下のところ積極的にその復活を奨励する意図もないし、また、将来、恒久的にこれを禁止する考えもない。」その上で、政令の廃止に伴い、町内会部落会等が「行政機構の末端として利用されることに至る前の状態」、すなわち昭和15（1940）年9月の内務省訓令第17号以前の状態に復することになるが、今後の措置については検討するものとしている。そして、翌昭和28（1953）年10月の地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」において、「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ものとする」と明記された。また、自治体区域内における特定の行政権能を行使するために、特別の公共団体を設置する方式は、原則採らないことが提案された。以降、「静観主義」ないし「放任論」が、町内会部落会問題に対する自治庁（自治省）の基本スタン

スとなる。ただし、国として法令による措置は講じないとしつつ、「個々の市区町村がそれぞれの実情に応じて対処」することとされた⁴⁷⁾。

こうして、ポツダム政令第15号の失効以降の時期における町内会自治会に対する国の政策関与は、図1-1の枠外にある「非関与・放任型」に変更された。以後、少なくとも表向きは、自治体の裁量に委ねられることとなった。

4-3 自治省コミュニティ対策要綱——戦後コミュニティ政策の起点

戦後昭和期において国レベルにおける「静観主義」に一定の政策変更を加えることとなったのが、昭和46（1971）年の自治省による「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」である。これは都市部でコミュニティの衰退と行政サービス増大圧力が強まる背景の中で、モデル・コミュニティ地区を選定し、市町村が策定するコミュニティセンター等の整備計画を支援するものである。したがって、この政策関与は、町内会自治会を直接の対象としたものではない。むしろ理念的には、古い地域共同体を代表する「町内会自治会」対「新しいコミュニティ」という対立構図であった⁴⁸⁾。ただ、山崎仁朗が実証的に指摘しているように、こうして形成された小学校区単位や合併前の旧町村単位で設置された地域コミュニティ組織は、昭和の大合併で自治体としての地位を失った地域において、住民の狭域自治や自治体内分権の受け皿として機能するケースがあった。その意味で、その後の国や自治体による地域コミュニティへの政策関与の起点と

47) 以上は同上高木鉦作による。

48) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会1969「コミュニティ生活の場における人間性の回復」では、「コミュニティの概念」について「コミュニティは従来の古い地域共同体とは異なり、住民の自主性と責任制にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である」と解説している。

なったことは確かである。しかも、こうした「新しいコミュニティ」形成が、伝統的なコミュニティ組織である町内会自治会と相反し対立する関係ではなく、むしろ実際には町内会自治会がその中核的機能を担うケースが少なくなかった事実も明らかにされた⁴⁹⁾。

5 平成から令和の時代へ——新たな政策関与か

町内会自治会が、戦後本格的に脚光を浴びる始めるのは、平成7（1995）年1月17日の阪神・淡路大震災以降であろう。その後、平成11（1999）年度からスタートする平成の市町村合併、平成23（2011）年3月11日の東日本大震災を経て、地域コミュニティ政策が、国および自治体の重要な関心事となる。様々な地域コミュニティ施策が試みられる中で、地域コミュニティ活動における町内会自治会の中核性が、その問題や課題とともに、改めて認識されるようになる。

5-1 認可地縁団体制度の創設

戦後、町内会自治会を事実上直接の対象とした国の政策関与の最初は、平成3（1991）年の地方自治法改正による認可地縁団体制度の創設（地方自治法第260条の2）である。法律上「権利能力なき社団」に該当するものとされてきた町内会自治会の中には、集会所、倉庫やその敷地などの不動産を保有するケースもある。それらは通常会長等の個人名義で登記、管理されていたが、役員の交代や死亡による財産管理の引継ぎや相続などをめぐる煩雑な手続きやトラブルも多く、長年その問題への解決が要望されてきた。先述したとおり、昭和18（1943）年の市制、町村制の一部改正時

49) 山崎仁朗2014『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂を参照。

に、この財産問題を解消する途が一時開かれるも、戦後、市制、町村制の廃止と地方自治法の施行により再び宙に浮いた形で懸案となっていた。

そこで、地方自治法第260条の2以下に、不動産等を保有する地縁団体が市町村長の認可により法人格を得ることのできる認可地縁団体制度が創設された。これによって、地縁団体が、市町村長の認可を受けた場合、法人格を取得し、不動産登記の登記名義人となることができる。

第260条の2 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（以下本条において「地縁による団体」という。）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市町村長の認可を受けたときは、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。

同条第6項 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と解釈してはならない。

この制度創設は、ポツダム政令第15号を除けば、昭和18（1943）年の地方制度改正以来の法制化である。それが引き金となって「町内会自治会の法制化」につながるのではないかとの懸念⁵⁰⁾も当時なくはなかったものの、その後の経緯からみれば、少なくとも令和3（2021）年の地方自治法の改正による認可要件の変更以前においては、財産管理上の懸案を解決するための限定的な機能にとどまっているのが現状であろう。

総務省の調査によれば、平成30（2018）年4月1日現在、全国に29万6800の地縁による団体（町内会自治会）があるが、そのうち認可地縁団体

50) 宮崎信光1992「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83巻1号。宮崎は、昭和18（1943）年の市制・町村制改正による町内会部落会の法制化が、財産問題を「突破口」としたことを懸念していた。19-20頁。

は5万1030団体である。単純にその構成比を時系列にみると、平成8（1996）年3%、平成19（2007）年12.1%、平成25（2013）年14.7%、平成30（2018）年17.2%となり、制度創設から30年が経過して2割未満というのは、不動産等を保有する町内会自治会が約4割程度ある⁵¹⁾ことに照らしてみても、決して高い比率とはいえないだろう。

この制度創設にみられる国の政策関与は、法制化によるものではあるが、不動産等を保有する町内会自治会に限定された制度であることに加えて、当事者である町内会自治会の総会の決議に基づき代表者が申請を行い、それが法定要件に該当していれば市町村長は認可しなければならないという仕組みであるから、行政の関与は受動的、消極的なものといえる。図1-1の「弱い法制化型」に相当する政策関与である。しかも、自治法260条の2第6項で、市町村長の認可によって、認可地縁団体を公共団体や行政組織の一部に位置づけるものではないため、明治21（1888）年の市制町村制における行政区長制度よりもさらに選択の余地が大きく、さらに「弱い法制化」に位置づく と解される。また規制の対象も、不動産等を保有（予定も含む）する町内会自治会に限定されたものであり、その目的も不動産登記等をめぐるトラブルの防止といった限定されたものであることから、図1-2の「限定的選択」のパターンに位置づくものとするのが適当である。

5-2 地縁による団体功労者総務大臣表彰制度

阪神・淡路大震災後の平成11（1999）年度から「地縁による団体功労者感謝状」の授与が行われるようになり、それを前身として平成13（2001）年度から現行の「地縁による団体功労者総務大臣表彰」が実施されるよう

51) 平成4（1992）年の自治省の地縁団体認可状況等調査結果によれば、全国298,488の地縁団体総数のうち、不動産を保有する団体の総数は113,606（38%）であった。

になる。地縁による団体の代表者等として長年にわたり功績のあった者について自治会等地縁による団体功労者総務大臣表彰規程に基づき表彰を行うものである。町内会自治会の会長職を通算15年以上務めた者や都道府県や政令市の連合会長に通算7年以上在職した者で顕著な功績のあった者、あるいは、それと同等の顕著な功績が認められる者で、都道府県、指定都市または全国自治会連合会が推薦する者の中から総務大臣が表彰を行う仕組みになっている。令和3（2021）年度には全国151名が表彰されている⁵²⁾。

こうした代表者等の表彰、顕彰制度は、東京市の町会整備や町内会部落会形成過程を含めて、歴史的にも度々採用されてきた常套的な政策手法の一つである。この地縁団体功労者総務大臣表彰制度も、都道府県単位や市区町村単位での表彰制度とも連動して、町内会自治会の「地域コミュニティ（活動）における中核性」を公認すると同時に、その会長の固定化と長期化によって組織の安定化を誘導する重要な機能を果たしている。その意味で、図1-1の誘導的関与に基づく「弱い行政関与型」に属する政策関与と位置づけることができる。

なお、この制度は、会長職や役員の固定化、長期化を促進することによって、かえって役員中心主義的な町内会自治会の活動を誘発し、高齢化や人口減少、コミュニティ意識の希薄化などとあいまって、町内会自治会の危機を加速する一因ともなりかねない。町内会自治会の活動実績に基づいて団体や個人を顕彰する「ふるさとづくり大賞」のような顕彰制度へシフトチェンジすることも今後の検討課題であろう。

52) 総務省 HP「令和3年度自治会等地縁による団体功労者総務大臣表彰」https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000070.html。また、これらの総務大臣表彰（または自治大臣感謝状）の受賞を前提として、その中から叙勲（旭日単光章）される仕組みになっている。

5-3 自民党のコミュニティ活動基本法案構想

平成7（1995）年の阪神・淡路大震災以降、市町村合併の促進と「地域自治組織」の創設等を含む平成15（2003）年11月の第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」⁵³⁾を経て、平成の市町村合併が一応の終息をみる平成19（2007）年あたりから、国の地域コミュニティ政策への関与が活発化する。

平成20（2008）年6月10日の自民党総務会で「コミュニティ活動基本法案」が承認され、議員提案による国会提出が模索されたことがある⁵⁴⁾。そのねらいは、次の3点にあるとされる。

- ① 町内会、自治会、消防団、スポーツ少年団等の「地域に根ざした老舗の団体」（コミュニティ活動団体）に、法律で積極的「意味づけ」を与えること
 - ② コミュニティ活動が適切に行われる条件整備について、国、自治体、事業者、住民がそれぞれの立場で努力するように法律で規定すること
 - ③ 自治体とコミュニティ活動団体との連携を、行政本来の業務と位置づけ、その強化を図ると同時に、そのために必要な措置を講じること
- その後の経緯は周知のとおり、平成21（2009）年8月の総選挙で民主党政権が誕生したことにより、この法制化構想はとん挫する結果となっ

53) 第27次地制調答申で提言された「地域自治組織」は、平成16（2004）年5月の地方自治法と合併特例法の一部改正により「地域自治区」および「地域協議会」として法制化された。

54) この法案構想に携わった葉梨康弘衆議院議員によれば、「私たちは、自然体で、行政や政治が、『副作用』につながるようなおせっかいをせず、かつ、これらの団体の活動に光を当てつつ、その『存続阻害要因』をどう除去していこうかという、必要最小限度の法律案を作るという考え方で、骨子案作りに取り組んできた。」ものだという。葉梨 HP「与党コミュニティ活動基本法検討 PT 開く～ようやく法案提出にメド」2008年5月20日付（<https://www.hanashiyasuhiro.com/3816>）参照。

た⁵⁵⁾。ただ、その前後の時期から、総務省によるコミュニティ研究の動向も活発になる。

5-4 総務省のコミュニティに関する研究会

何らかの政策関与やその変更が企図される際に、「研究会」が立ち上げられ、その中での意見聴取やアンケート調査、論点整理などを踏まえて「報告書」が作成され公表されることが通例である。こうした報告書の一部は、その後、地方制度調査会などを通して「答申」等に反映され、場合によっては法制化されるケースもある。また、地方交付税措置などを通じて直接関連施策に反映されたり、情報提供されたりすることで、事実上の政策関与に反映されるケースもある。その意味において、「研究会報告書」という手法も、国の政策関与の一形態と位置づけることができよう。

総務省（主に自治行政局）が開催した主なコミュニティ関係の研究会は、次の通りである。

- ① 平成19（2007）年2月に大臣官房企画課・自治行政局行政課が「コミュニティ研究会」を開催し、同年6月に「中間とりまとめ」を公表。
- ② 平成20（2008）年7月に自治行政局地域自立応援課コミュニティ・交流推進室が「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」を立ち上げ、平成21（2009）年8月に「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」を公表。
- ③ 平成21（2009）年11月に自治行政局地域自立応援課コミュニティ・交流推進室が「コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究

55) ただ、「地域に根ざした老舗の団体」の一つとされた消防団については、東日本大震災での教訓も踏まえて、平成25（2013）年12月に議員立法で「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が成立し、消防団への加入促進、公務員と消防団との兼職に関する特例、事業者や大学などの協力などのほか、消防団員の処遇改善や消防団の装備の改善などの方策を講じることとされた。

会」を開催し、平成22（2010）年3月に「コミュニティ団体運営の手引き―自治会、町内会、その他地域活動を行うグループの皆さまに」を公表。

まず、①の「中間とりまとめ」では「なぜいま地域コミュニティ再生なのか？」と問い、少子高齢化や家族の変容に対応した地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性、市町村合併による共同体意識の拡散に伴う地域住民サービスの質・水準の低下の懸念、地方分権における住民自治の重視といった問題意識から、地域コミュニティ再生を政策課題とする。その際、従来のハード中心の施策から、ソフト面へのシフトが論点とされた。その施策の中心は、「地域コミュニティ活動に当たっては、それぞれ異なる目的や機能を持った各種団体がバラバラに活動するのではなく、地域コミュニティの持っている総合力を活性化するという観点から、意見調整・合意形成等を行いながら連携することにより、各種活動をコーディネートすることが有益である。」として、こうした連携の場として「プラットフォーム」の構築・整備を提案している。

これを受けて、②の報告書では、「地域の多様な力を結集した地域力の創造」を基本視点として、新しい地域協働の主体として地域まちづくり委員会などの「地域協働体」を核とし、それに地域自治区や地域協議会を組み込んだ「プラットフォーム」の具体像が描かれた。同時に、人材や資金、個人情報保護問題、経済活動など「地域コミュニティ組織等が直面する課題」が議論され、その解決の方向が議論された。その論点には、地域コミュニティ活動と適的な法人制度のあり方や、公務員の地域活動への参加のあり方など、その後の施策に影響を及ぼす幅広い論点が含まれていた。その意味で、この平成21（2009）年8月の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」は、今日の地域コミュニティ政策の起点となったといえよう。また、地域活動における「地域協働体」の重要性が高まるの

に応じて、それらを構成する町内会自治会をはじめとした地域活動団体の組織運営や財政管理の透明性の確保をめぐるガバナンスの課題も浮上し、③の「コミュニティ団体運営の手引き」の作成につながった。

ただ、これらの研究会報告書等は、③を除けば、「その多くは、旧自治省において昭和40年代以降、小学校区等を単位として行われてきたコミュニティ振興策の遺産を事実上継承しており、いわゆる単位自治会等を直接的に対象とするものというより、より広域的で、かつ、自治会等を含めた様々な団体、個人間の協力関係に着目するものが多い」⁵⁶⁾といえる。

こうした地域コミュニティ政策への国の関与が本格化するようになるのは、平成23（2011）年3月11日の東日本大震災以降である。

5-5 地域自治組織のあり方に関する研究会報告書

平成26（2014）年から人口減少による、いわゆる「地方消滅」論を経て、地方創生が国（内閣）の重要施策となる。地域コミュニティ関連施策では、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」である「地域運営組織」の設置が推奨されてきた。総務省（地域力創造グループ地域振興室）では毎年その設置状況の報告書を取りまとめている⁵⁷⁾。

56) 植田昌也2022b『『地域コミュニティに関する研究会』報告書について』『地方自治』2022年7月号20頁。

57) 令和3年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書（令和4年3月）https://www.soumu.go.jp/main_content/000820864.pdfによれば、令和元（2019）年12月20日に閣議決定された『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』では、「地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する地域運営組織の活動を支援することとされ、令和6年度までに達成すべき重要業績成果指標（KPI）として、住民の活動組織（地域運営組織）の形成数7,000団体を目指すとともに、生活支援などの自主事業の実施等による収入の確保に取り組む地域運営組織の割合を60%とすることが明記

こうした「地域運営組織」等のあり方をめぐり、地域代表性と事業性を兼ね備えた小規模多機能自治組織を運営する先行自治体から、平成26（2014）年にその法人化を求める提言が出される。雲南市、朝来市、伊賀市、名張市による「スーパーコミュニティ法人」の要望である（『小規模多機能組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』2014年）。この要望には、認可地縁団体制度が想定しているような一定の地域代表性に加えて、一般社団法人やNPO法人のような非営利活動あるいは株式会社のような収益事業を含めた事業性を加味し、それに地域内に住所を有する個人や団体だけでなく区域外の個人や団体を含む多様な主体が構成員となり、かつ、その代表権も組織的に行使できるような新たな「スーパー」地縁型法人制度がイメージされていたものと思われる。

総務省では、平成28（2016）年12月に「地域自治組織のあり方に関する研究会」を立ち上げ、平成29（2017）年7月7日に「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」を取りまとめている。この研究会では、地域住民が主体となって地域運営組織を形成し、高齢者の暮らしを支える活動や公共施設の管理、子育て支援などの地域課題の解決に向けた取組みが全国的に見られることや、街並み規制・誘導、空き家の活用、防犯カメラの設置など、地域の良い環境や地域の価値の維持向上のため、地域の住民・事業主・地権者等の民間の主体が中心になってまちづくりを進める「エリアマネジメント」（国土交通省）が各地でみられること、などを踏まえて、「このような活動を行う組織（地域運営組織）を支える地縁型の法人制度に加え、基礎的自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織（地域自治組織）のあり方について研究する」（同研究会開催要綱）こととされた。報告書では、この

されている。」として、令和3（2021）年度現在、814市区町村において6,064の地域運営組織が設置されていることを報告している。

2つの課題について、次のように提示している。

- ① 地縁型法人制度の課題については、次のように検討の方向性を提示している。

まず、認可地縁団体制度については、現行制度で前提とされている不動産等の保有（予定）の有無にかかわらず、「地域的な共同活動」に拡大することを積極的に検討すべき、とした。ただし、代表権付与のあり方については判断が留保された。

- ② 新たな地域自治制度の可能性については、今後の検討課題を次のように提示している。

フリーライド可能な活動についての費用負担を求める仕組みとして地域自治組織の可能性を検討し、「公共組合」⁵⁸⁾と「特別地方公共団体」という2つの法的構成のあり方についての論点を提示した。そのイメージと論点は、次頁の表1のように整理されている。

これらの検討を踏まえて、次のように論点を整理している。

「ここで検討してきた地域自治組織は、いずれの法的構成にせよ、自らの意思によらず当然に構成員となる組織（当然加入制）であることから、処理可能な事務は特定され、構成員の設定は柔軟性を欠くものとなる。さらに、設立・設置の手続は慎重なものとなり、団体の組織・運営は一定の負担を伴うことが予想される。

一方で、本研究会では、エリアマネジメント団体を含めた地域運営組織の活動について、小規模であっても多機能である事例、行政の事業を受託している事例、積極的に経済活動を行っている事例があることが取り上げ

58) 地域をベースとした現行法上の例としては、土地改良法に基づく土地改良区、土地区画整理法に基づく土地区画整理組合、農業災害補償法に基づく農業共済組合などがある。私法上の社団法人と異なり、事業の公共性のために、①一定の資格者の加入が強制されること、②公の権能を有すること、③特別の義務を課され、国の特別の監督を受けることなどの特色をもつ。

表1 地域自治組織の基本的な制度設計のイメージの概要
 (「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」47頁より転載)

法的性格	公共組合	特別地方公共団体
基本的な考え方	構成員による共同の事務の遂行	地方公共団体としての事務の処理
総会の構成員	次のうちいずれか。 ・区域内に住所を有する者 ・土地、家屋等の所有者、借地権者	市町村議会議員の選挙権を有する者で区域内に住所を有する者
処理可能な事務	法律で限定列挙（生活空間の質の向上のための事務） その中から市町村条例でメニュー提示	法律上制約なし 市町村条例でメニュー提示
区域設定の原則	事務に応じて設定	一つの団体として意思決定することが適当である範囲で設定
賦課金	構成員への公平な賦課 （賦課金：定款・総会議決事項、定款は市町村認可事項）	構成員への公平な賦課 （賦課金：市町村の十分な関与のもと総会議決事項）
設立・設置主体	発意者	市町村
設立・設置の手続	① 発意者が定款基本事項を作成（市町村と調整） ② 発意者が相当数の署名収集 ③ 発意者が設立の認可申請 ④ 市町村長が公告・縦覧・異議申出受付 ⑤ 市町村長による認可	① 発意者が規約基本事項を作成（市町村と調整） ② 発意者が一定数の署名収集 ③ 民主的に選出された合議体が規約を作成（市町村と調整） ④ 合議体が設置申請 ⑤ 申請に基づき、市町村が住民投票 ⑥ 市町村が規約の認可申請 ⑦ 都道府県知事による規約の認可 ⑧ 市町村長が設置を定める
機関	議決機関：構成員による総会（総代会） 執行機関：理事会	議決機関：選挙権を有する者の総会（議会） 執行機関：理事会 （市町村執行機関の活用可）
団体意思決定に当たっての構成員の権利保障	総会の招集請求権、関係書類の閲覧請求権、役員の解職請求権等 予算、事業、経費の賦課の決定等は市町村の承認事項	地方自治法の直接請求、議会、執行機関等の規定の適用・準用 市町村の関与のもと経費の賦課の決定
金銭・財産管理	構成員が一定数の同意を得て認可権者による事業・会計の状況の検査を請求する仕組みの強化	地方自治法の財務の規定の適用・準用 （住民監査請求、住民訴訟を含む）
存続期間	法律で定める上限の範囲内で設定 存続する場合は、設立の手続きに準じて構成員の意思を確認	（相当期間の経過後、事情の変化等を踏まえ、区域の住民の意見を反映させる手続を経た上で、存続の必要性を検討）
解散後の財産処分	清算終了まで存続 （市町村が権利義務を承継するかどうかは当該市町村の判断）	権利義務は市町村が承継

られており、住民の納得を獲得し、事態に柔軟に対応する特徴が指摘された。こうした活動の主体は、特段の事情がない限り、あくまでも私的組織が適切であり、法人格が必要である場合には、認可地縁団体のほか、一般社団法人、特定非営利活動法人等の私法人が活用されるべきである。

本研究会で検討してきた地域自治組織は、その性質上、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について受益者に費用負担を求めるための仕組みとして必要かつ合理的な範囲内で活用されるべきものである。つまり、地域運営組織の活動の不足部分を補完する仕組みである。」(同報告書48頁)

この研究会報告書では、結局、地縁型の法人制度については、既存の一般社団法人、特定非営利活動法人、株式会社等を活用することのほか、現行の認可地縁団体制度については不動産等の保有という規制を緩和して「地域的な共同活動」に拡大することを積極的に検討することに収まった。また、「当然加入制」を伴う地域自治組織の公共法人化については、イメージと論点を整理したうえで、今後の検討課題とされるにとどまった⁵⁹⁾。

59) なお、地域自治組織の法制化については、「今後、議論を深めていくに際して特に意を用いるべき点として、ここで検討してきた地域自治組織は個人の意思にかかわらず、構成員として加入し、費用を負担することを求めるものであるが、本研究会においても、昨今、都市部を中心に地域の住民でも自治会、町内会等に加入を希望しない人は増加しており、こうした個人の意思はできる限り尊重されるべきとして、導入に向けて検討する場合には慎重な視点が求められるとの意見があった。この点について、本研究会では、このような懸念を踏まえつつも、地域の公共空間において、本来、個人の意思によって加入するものであるにもかかわらず、実態としては、あたかも当然に加入し、構成員となる義務が存在するかのよう運用されている団体もあることが指摘されている中にある、むしろ、ここで検討してきた地域自治組織は、個人の意思にかかわらず、構成員として当然に加入し、費用を負担する団体について、適正な枠組みや、地域の住民や構成員の権利保障について必要なルールを設定することにより、こうした団体のあり方の合理化、透明化を図るものと考えられるべきであるとの意見が大勢を占めた。」(同報告書50頁)と整理されているように、必ずしも構成員の間で合意があったわけではなく重要な

地域代表性と事業性を兼ね備えた新たな地縁型法人制度である「スーパーコミュニティ法人」構想が提起した問題への直接の回答としては、認可地縁団体制度の見直しの積極的検討だけにとどまった感があるが、同時に公共組合であれ特別地方公共団体であれ「地域自治組織」の法制化に多くの課題があることも明らかになった。

5-6 自治体戦略2040構想研究会と第32次地制調答申

平成29（2017）年10月からスタートし、平成30（2018）年4月（第1次）および7月（第2次）に報告書を公表する自治体戦略2040構想研究会は、総務大臣（当時野田聖子衆議院議員）主催の研究会として、その後の地域コミュニティ政策のあり方にも大きな影響を及ぼす。その開催趣旨をこう述べている。「今後、我が国が本格的な人口減少と高齢化を迎える中、住民の暮らしと地域経済を守るためには、自治体が行政上の諸課題に的確に対応し、持続可能な形で、質の高い行政サービスを提供する必要がある。このため、多様な自治体行政の展開によりレジリエンス（社会構造の変化への強靱性）を向上させる観点から、高齢者（65歳以上）人口が最大となる2040年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、バックキャストイングに今後の自治体行政のあり方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討することを目的として、総務大臣主催の研究会を開催する。」（自治体戦略2040構想研究会運営要綱）

地域コミュニティ関連では、「自治体には、専門性を発揮し、住民の合意形成をコーディネートする役割がより求められることとなる。地域ごとの公・共・私のベストミックスに移行するため、自治体は、単なる『サービス・プロバイダー』から、公・共・私が協力し合う場を設定する『プラ

点で課題が少なくないこともうかがえる。

ットフォーム・ビルダー』への転換が求められる。」(第1次報告49頁)としたことを受け、この「プラットフォーム・ビルダー」としての自治体の役割転換を前提として、第2次報告では、「新しい公共私協力関係の構築」に加えて、「くらしを支える担い手の確保」について、次のように提言している。地縁による共助の担い手が乏しい大都市部では、「負担を分かち合い、くらしを支えるための体制を構築して、共助の場を創出する」するため、「地域を基盤とした新たな法人を設ける必要があるのではないか。」また、従来から地縁組織や地域運営組織による共助の支え合いのある地方部では、高齢化と人口流出によってこれらの組織が急速に弱体化するおそれがあるため、「継続的な活動に必要な人材、資金、ノウハウを十分に確保できるよう、地縁組織の法人化等により、組織的基盤を強化する必要がある。」(第2次報告34頁)

この2040構想研究会の第2次報告書の公表とはほぼ同時期、平成30(2018)年7月5日に第32次地方制度調査会第1回総会が開催され、当時の安倍晋三総理大臣より「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」とする諮問が下された。これを受けて、令和2(2020)年6月26日に「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(第32次地制調答申という)が出された。

第32次地制調答申は、「公共私連携」について、次のように述べている⁶⁰⁾。「多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供

60)「第32次地制調答申」総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf 参照。

の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される。」そのうえで、「共助の担い手の活動基盤の強化」については、「共助の担い手の活性化や持続的な活動基盤の構築のためには、地域の課題解決に取り組む人材の確保・育成や資金の確保・多様化が課題である。市町村は、多様な住民が継続的に活動に関わるための仕組みづくりや、人材、資金、ノウハウ等の確保へ向けた支援等を、地域の課題やコミュニティ組織の活動状況に応じて適切な手法を組み合わせながら、積極的に行っていくことが求められる。」

そのための「地縁法人制度の再構築」について次のように述べている。

「コミュニティ組織は、その目的や活動実態等を踏まえ、事業展開に対応して、最適な組織形態を選択し、活動を発展させていくことが期待される。多くは法人格を有しない任意団体であるものの、様々な団体との契約や連携による事業の幅の広がりを容易にするなどの観点から、法人格の取得は、持続的な活動基盤を整える上で有用な方策の1つである。」具体的には、一般社団法人、特定非営利活動法人（NPO 法人）、株式会社など既存の「法人制度は、いずれも地域を基盤とする法人制度として運用することも可能である。」とする。一方で、地方自治法に規定された地縁型の法人制度としての認可地縁団体制度については、「民間非営利部門を社会経済システムの中に積極的に位置付けるという公益法人制度改革の趣旨や、近年、地域の住民が主体となった組織により、地域課題の解決に向けて幅広い取組を持続的に行っている事例が広がっていることを踏まえ、簡便な法人制度としての意義を維持しつつ、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動を行うための法人制度として再構築することが適当であ

る。」とする制度改革に踏み込んだ提言をしている（以上、第32次地制調答申11-12頁）。

5-7 認可地縁団体制度の改正——認可目的の変更

こうした答申を受け、平成3（1991）年に創設された認可地縁団体制度の法改正がほぼ30年ぶりに始動することになる。形式上は、地方分権改革の一環として改正される。平成26（2014）年に導入された「提案募集方式」による自治体からの提案を踏まえ、「令和2年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和2年12月18日閣議決定）および「令和3年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和3年12月21日閣議決定）に基づき、令和3（2021）年の第11次および令和4（2022）年の第12次の地方分権一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）による地方自治法の一部を改正するものである。

認可地縁団体制度の改正の主なポイントは、次のとおりである。

① 認可目的の変更（地方自治法第260条の2 関係）

認可地縁団体の認可の目的について不動産等の保有を前提としないものに見直し、地縁による団体は、不動産等の保有の有無にかかわらず、「地域的な共同活動を円滑に行うため」市町村長の認可を受けることができるものとした。（令和3年5月26日公布、11月26日施行）

② 認可地縁団体の合併に係る手続きの簡素化（第260条の20および第260条の38～44関係）

第260条の20の認可地縁団体の解散事由の第6項に「合併（合併により当該認可地縁団体が消滅する場合に限る。）」が追加されるとともに、第260条の38～同44条に合併にかんする規定が新設される。これにより、総会の決議により同一市町村内の他の認可地縁団体と合併す

ることができるようになる。(令和5年4月1日施行)

また併せて、認可地縁団体が解散したときの清算人による債権者に対する債権の申出の催告に関する公告について、その回数が3回以上から1回に変更され、手続きが簡素化される。(令和4年8月20日施行)

③ 総会による表決、議決手続きの変更(260条の18および19の2関係)

本来であれば総会において決議すべき事項について、総会を開催せずに書面又は電磁的方法による決議を行うことについて構成員に確認し、全員の承諾が得られた場合には、総会を開催せずに、決議事項についての賛否を問い、書面又は電磁的方法により決議を行うことができるものとする(令和4年8月20日施行)。なお、このうち、「電磁的方法」(電子メール、Webサイト、SNS等を利用した方法、磁気ディスク等に記録して当該ディスク等を交付する方法など)の追加は、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律(令和3年法律第37号。デジタル社会形成整備法)により、地方自治法の一部が改正されたことに伴うものである。

こうした法改正は、直接には自治体からの要望等を反映したものとして⁶¹⁾が、一連の総務省研究会や地制調答申の流れを踏まえるならば、多様な地域コミュニティ組織とその事実上の中核組織である町内会自治会に対する、法制化による国レベルでの政策関与における今日の時点での到達点と位置づけることができるのではないだろうか。

今回の法改正の目玉は、第260条の2の認可目的が「地域的な共同活動」

61) 認可目的の見直しについて、平山翔悟2022「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第11次地方分権一括法)による地方自治法の改正について—認可地縁団体の認可目的の見直し」『地方自治』889号を参照。また合併規定の創設については、前掲植田2022a:27頁を参照。

一般に変更されたことである。改正前の制度は、町内会自治会等の地縁による団体の保有不動産等をめぐるトラブルを防止することを主なねらいとして創設され、不動産等の保有（およびその予定）を前提とする法人制度であった。今回の法改正では、理論的には、すべての町内会自治会が申請可能となり、その要件を満たす限り、認可の対象となりうることとなる。その意味において、今回の法改正は、地域コミュニティにおける町内会自治会の立ち位置を含めて、認可地縁団体制度のあり方を一変させるものにつながる可能性がある⁶²⁾。

また、電子メールや SNS などを含む総会における決定手続きの変更や解散手続きの一部簡素化（令和4年8月20日施行）は、認可地縁団体同士の合併手続きの新設（令和5年4月1日施行）とは一応別個の要望への対応であるが、認可目的の変更とも連動している。地域活動のデジタル化への対応という要請ばかりでなく、不動産等保有の如何を問わず多様な目的で町内会自治会が認可地縁団体による法人格を取得する事例が増えれば、それだけ多様化が進み、従来のような画一的な総会の決定手続きだけでは支障が生じる可能性が高くなりかねない。また、町内会自治会の縮小・解散や逆に町内会自治会の合併といった組織変動が今後ますます予想される中で、同様の事案が認可地縁団体においても現に生じており、また制度の拡大に伴い今後それが一層増える可能性もあることから、解散手続きの簡素化や合併手続きの新設が行われたものと考えられる。

ともあれ、こうした一連の法改正は、今後、より多くの町内会自治会が認可地縁団体制度を活用することを前提とした改正であろう⁶³⁾。言い換

62) 総務省の担当者は、この法改正についての解説で、「地縁による団体の法人格の取得は、持続的な活動基盤を整える上で有効な方策の一つ」であるとして、「これまで不動産等の保有が障害となり、認可地縁団体として法人格を取得することを断念していたような団体が認可申請することが予想されるなど、今後、認可地縁団体の更なる活用が促進されることが期待される。」と締め括っている。前掲平山37頁。

えれば、地域コミュニティにおける町内会自治会の中核性を前提として、その活動や組織の「持続可能性」を担保する中核的な法人制度となることが期待されているといえるのではないだろうか。仮にそうだとすれば、改正後の認可地縁団体制度は、その良し悪しは別にして、改正前の制度とはまったく別の制度だといえるのではないだろうか。

以上、令和3（2021）年および令和4（2022）年の認可地縁団体制度の法改正は、平成3（1991）年の制度創設時と同様に、図1-1の選択的規制による「弱い法制化型」に属することに変わりはないものの、その規制

63) なお、この法改正とは直接関係しないが、近年、それまで林業の経営や農業用水路・農道の管理のために設けられてきた法人を認可地縁団体等に「組織変更」することを可能にするための制度改正がなされている。平成28（2016）年の森林組合法改正による生産森林組合の組織変更規定の創設、および、令和4（2022）年の土地改良法改正による土地改良区の組織変更規定の創設がそれである。植田昌也によれば、その背景には、少子高齢化と人口減少による農林水産業の担い手の減少により、これまでの方法では適切な農業用施設や森林の管理が困難になることから、農林業者以外の地域住民に関与させようという動きや、より粗放的な管理に移行しようという動きが生じていることがあるという。ただ、こうした「組織変更」によって、生産森林組合や土地改良区の構成員である林業・農業従事者の事務的・金銭的負担の軽減につながることの意義はあるものの、各法人制度間の性格の違いに起因する様々な課題が生じうることも念頭に置いておく必要があるという。たとえば、生産森林組合と認可地縁団体では、構成員の考え方や収益の配分の考え方に差があるため、実際の森林管理をほとんど行っていない状況では問題は表面化しないと想像されるが、環境の変化によって森林管理の必要性が高まったり、収益が得られたりすれば、特に権利者ではない転入住民が多い地区では、地域コミュニティの中での利害調整に苦慮する可能性がある。また、公共法人である土地改良区は、当然加入制で負担金の強制徴収が可能という性格上、フリーライドを許容しない仕組みとすることができるが、公共法人ではない認可地縁団体は、加入脱退が任意であり、地方自治法上会費に関する定めもない。したがって、簡易な農業用施設の維持管理とは言え、構成員間の役割分担や負担に関する何らかの争いが生じた場合には、フリーライダーが発生する可能性も否定できない。以上、植田昌也2022a:28-34頁を参照した。こうした「組織変更」を含めた認可地縁団体制度の運用は、今後一層の多様化が予想できる。

対象の範囲が、不動産等の保有団体という限定された対象から、町内会自治会一般を「包括」するものへと変更された。それに伴い、その目的も、単なる財産管理上のトラブル防止という限定されたものではなく、「地域的な共同活動を円滑に行うため」というきわめて包括的なものへと変更されることになる。こうしたことから、図1-2の「包括的選択」に位置づけることが適当である。しかも、今後の国や自治体の政策対応のあり様によっては、単に「選択的」であるだけでなく、政策的に「誘導」する余地も大きくなる可能性がある。

5-8 地方公務員法改正による特別職非常勤の任用要件の厳格化

一方、これまでの慣例に法的制約（限定）を加える動きもみられる。行政と町内会自治会との伝統的な行政協力関係を制度化する根拠の一つとされてきた「特別職非常勤公務員」の任用要件の厳格化である。令和2（2020）年4月1日施行の地方公務員法改正（改正地公法）において、同法第3条第3項第3号の規定「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職（専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。）」にカッコ書きが加えられ、それが概括例示的ではなく限定列举的な規定であるとされた。この法改正の主眼は会計年度任用職員制度の導入など別のところにあったとはいえ、特別職非常勤公務員の任用要件が厳格化（限定列举化）されたことに付随して、町内会自治会の会長等の役員を特別職非常勤職員として「行政区長」や「行政連絡員」に委嘱（任用）し、それを通じて行政事務の一部を補助ないし援助させる、伝統的な行政協力制度（市制町村制に由来する行政区長制度）に一定の法的な制約が課されることとなった。少なくとも改正地公法第3条第3項第3号で規定する特別職非常勤職員を根拠とする

行政区長（行政連絡員）制度は、法律上容認しないこと⁶⁴⁾が明確化されたのであるから、その歴史的意義は小さくないであろう。

この法改正は、規制の目的と対象の範囲がきわめて限定されたものであり、自治体の裁量を許容しないという意味で強制性を備えたものであることから、「限定的強制」タイプの「強い法制化型」に位置づけることが妥当である。

5-9 令和3年度総務省地域コミュニティに関する研究会

ところで、「地域コミュニティにおける中核性」が期待される町内会自治会は、少子高齢化と人口減少によりその担い手の高齢化や固定化が進む一方で、地域における共同活動を忌避する社会的風潮の高まりにより加入者や参加者がますます減少する傾向に歯止めがかからない状況にある。この期待と現状とのギャップを埋め、あるいは縮めることが、今日の地域コミュニティ政策の重要課題の一つとなっている。

第32次地制調答申で謳われた「公共私の連携」において、市町村に寄せられた期待は、従来の行政サービスのプロバイダーに加えて、「プラットフォーム・ビルダー」である。「プラットフォーム」は、地域の特性等に応じて、公共私の多様な主体により構成されるものと観念されているとはいえ、地域コミュニティレベルにおいてその中核に事実上町内会自治会が位置していることはほぼ共通の認識となっている。したがって、「ブラッ

64) ただし、地方公務員とする場合、一般職非常勤（会計年度任用職員）とするか、もしくは地公法第3条第3項第2号の「委員又は委員会」の構成員の扱いとするか、いずれかの方法が残されているが、おそらく該当する制度を有している自治体では、同様の行政協力制度を維持する場合、総務省の「助言」に従い、民間人として受託者や有償ボランティア扱いとするケースが多いと推察される。また、この機会に行政区長（連絡員）制度を廃止するケースもみられる（水津陽子2022『めざせ、担い手不足解消！自治会・町内会負担軽減& IIT 活用事例ブック』参照）。

トフォーム・ビルダー」として期待される市町村は、この現実を直視し、この「ギャップ」を解消するための積極的な政策関与に乗り出す必要があるのではないか。

令和3（2021）年度に総務省が地域コミュニティに関する研究会と称して、おそらく戦後初めて町内会自治会を直接対象とする研究会を開催することとなった経緯には、こうした問題意識が働いたものと推察される⁶⁵⁾。

令和4（2022）年4月に「地域コミュニティに関する研究会報告書」が公表されているが、その骨子は次の3点である。この研究会報告書の概要は、総務省のHPのほか、植田の解説を参照されたい⁶⁶⁾。

- ① 地域活動のデジタル化
- ② 自治会等の活動の持続可能性の向上
- ③ 地域コミュニティの多様な主体間の連携

この研究会では、これらのテーマについての現状と課題を探るため、全国市区町村アンケート調査「自治会等に関する市区町村の取組についてのアンケート」が実施された。これにより、全国の市区町村の自治会等の活動状況や市区町村の関連施策の状況などが把握された。全国の市区町村が把握している自治会等の加入率の10年間の推移を全国規模で調査したのは、おそらく初めてではないかと思われる。

この研究会報告書の紹介やデータの分析などは、冒頭でも述べた通り別稿を予定している。ここでは、上記①「自治会等の活動のデジタル化」と合わせて、②「自治会等の活動の持続可能性の向上」が具体的な検討課題に上ったことに注意を促すにとどめる。すなわち、ここでは、自治会等の持続可能性を阻害している要因についての現状把握を前提として、特に市

65) なお、この研究会を主宰した自治行政局市町村課長（当時）の植田昌也は、研究会開催にいたる経緯を丁寧に説明している。前掲植田2022b：19-20頁。

66) 同上植田の解説がコンパクトでわかり易い。

区町村による自治会等の加入率向上策へのコミット、行政協力業務の直しなど自治会等の負担軽減に向けた市区町村の組織横断的な取組、といった具体的な提言をしている。

この研究会を踏まえて、総務省はこれまでにないかなり積極的な情報提供を行っている。まず、この研究会の開催期間中に、その都度、会議の概要および配布資料を、通常の研究会と同様 HP 上で公開することはもとより、各都道府県市区町村担当課および各指定都市地域コミュニティ担当課あての総務省自治行政局市町村課「事務連絡」として通知している。また、報告書公表後の令和 4（2022）年 4 月 18 日にオンライン形式で都道府県・指定都市を対象に全国説明会を行い、市区町村向けにその録画映像を配信した上で、希望する都道府県で市区町村を対象とした政策説明・意見交換会を順次実施するとしている（栃木県と愛媛県で実施済み）。また、各市区町村において、上記の 3 つの視点に係る取組の実施状況を把握するフォローアップ調査を 3 回実施予定という⁶⁷⁾。

また、総務省は、令和 3（2021）年度および令和 4（2022）年度において、「自治会・町内会活動に対する市町村支援について（地方交付税措置）」を実施し、町内会自治会に関する予算上の政策関与を開始している⁶⁸⁾。

67) 同上植田48頁。なお、総務省市町村課の提供資料によれば、令和 4（2022）年 12 月 9 日現在、令和 4 年度内に 3 回フォローアップ調査を実施予定ですでに 2 回終えていること（3 月に 3 回目予定）、また、希望する自治体との意見交換会は、令和 4 年 6 月～11 月の間に、奈良県・鳥取県・島根県（共同開催）、山口県・香川県・徳島県（共同開催）、愛媛県・熊本県・佐賀県（共同開催）、宮崎県・大分県（共同開催）、沖縄県で実施済み（同年 12 月以降も複数の県で実施予定）である、という。

68) 具体的には、令和 3（2021）年度は「住民活動支援事業に対する地方交付税措置」（基準財政需要額）標準団体（人口 10 万人）で 43,375 千円。対象は、自治会・町内会活動（話し合いの場づくり等）支援事業、お祭り等地域活性化イベント、自主防犯活動（地域の夜の見回り等）支援事業、防犯灯設置助成事業、ごみステーション設置事業、

以上のように、令和3年度地域コミュニティに関する研究会は、総務省が町内会自治会一般を直接の対象として企画実施した戦後最初の研究会と位置づけることができる。研究会報告書が公表されて以降の取組も、HPでの公開をはじめ、説明会や意見交換会、雑誌への寄稿、地方交付税措置の拡充など、きわめて積極的な政策関与に乗り出しつつあることを示唆している。これらの取組は、図1-1の助言的関与と誘導的関与を組み合わせた「弱い行政関与型」の政策関与に位置づけることができる。

これらは町内会自治会をめぐる国の新たな政策関与の始まりなのか。もしそうだとすると、どのような政策関与につながるのか。今後の動向を注視する必要がある。

6 総括

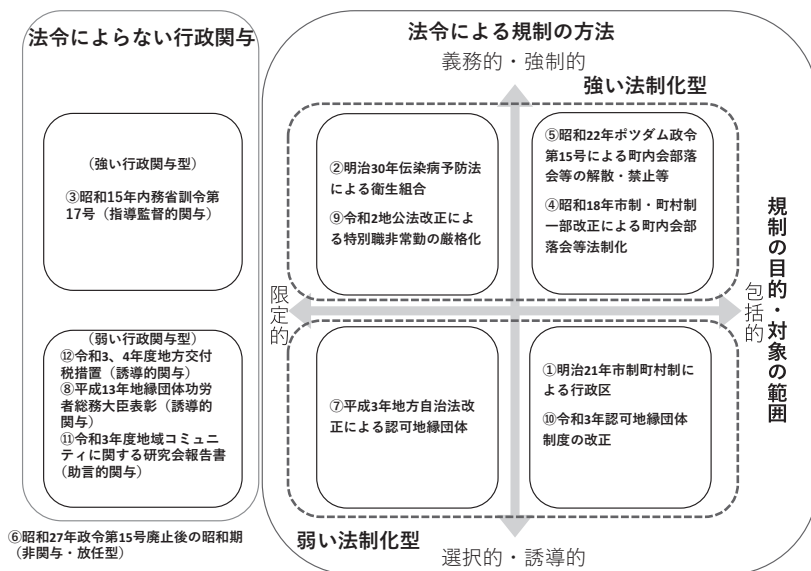
以上の検討結果を踏まえ、町内会自治会に直接的に関連する国の関与の沿革について総括すると図3のとおりである。なお、図中の関与事例の丸付き番号は、制度化の歴史的順序を示している。

まず、図では、昭和27（1952）年の政令第15号廃止後の昭和期における国のスタンスを⑥非関与・放任型と位置づけている。

次に、法令によらない政策関与については、当然のことながら、平成12（2000）年4月の地方分権一括法施行以前とそれ以後とでは、国・地方関係の理念に大きな分権的変更があり、機関委任事務制度の全廃に伴い、法律による以外の国の地方自治体への行政関与の方法は大きく制約されるこ

集会所建設費補助事業などである。また、令和4（2022）年度は、加入率の低下や担い手不足の課題に対応していくため、多くの団体で実施されている自治会・町内会等への加入促進や自治会活動の周知に関する市区町村の支援の取組も対象とされている。研究会報告書273頁。

図3 町内会自治会をめぐる国の関与の沿革（総括）



ととなった。機関委任事務制度時代の包括的な指導監督的関与はできないこととされ、地域コミュニティにおける町内会自治会のあり方のような市町村の典型的な自治事務に属する政策課題については、基本的には技術的助言や財政的支援（誘導）に限定されることになる。そのため、現行制度を前提とすれば、昭和15（1940）年の内務省訓令第17号のような網羅的包括的な指導監督的関与を行う余地はなくなったといえる。

他方、法令による政策関与についてはどうだろうか。

義務的強制性を伴う「強い法制化型」の政策関与は、明治期から今日までみられるが、その規制の対象範囲が網羅的包括的である「包括的強制」の事例は、昭和18（1943）年の市制・町村制改正と昭和22（1947）年のポツダム政令第15号の2例のみである。この2つの事例は、国民生活への影響の重大性を別にすれば、いずれも戦時体制と敗戦後の占領政策という特

殊な時代状況の中の、いわば「異例」の政策関与であったと評価すべきである。

また、その適用対象が限定的な「限定的強制」の場合は、明治30（1897）年の衛生組合と令和2（2020）年の特別職非常勤厳格化の2例である。「伝染病予防専務団体」としての衛生組合は、当時の伝染病の感染状況や致命率の深刻さ、予防体制の不備、近代的医療や公衆衛生、インフラ整備の立ち遅れなどの時代背景を考慮すれば、義務的強制性をもって推進されざるをえない状況にあったといえよう。また、改正地公法による特別職非常勤の任用要件の厳格化は、慣例で行われてきた市制町村制由来の、特別職非常勤任用方式による行政区長制や行政連絡員制を公式に否定する効果をもち、該当する制度を設置運営してきた自治体に限定されたものではあるが、その改正を義務づける役割を果たしている。

一方、「弱い法制化型」も、歴史を通してみられる。まず、「包括的選択」のタイプは、明治21（1888）年市制町村制による行政区および行政区長制度である。その目的は、「処務の便宜」を図るため、市町村長の補助的行政機関として区長を任用するものとされ、制度の採用は基本的に各市町村の裁量とされた。市町村行政と町や集落（部落等）を結ぶ連絡調整機関として全国に波及した。

また、同じ「包括的選択」のタイプに属するものとして、令和3（2021）年の改正認可地縁団体制度を位置づけることができる。沿革的には、「限定的選択」のタイプに属する平成3（1991）年の認可地縁団体制度の創設に始まる。創設時は、認可目的が限定的で、昭和18（1943）年の市制・町村制改正で一時期実現したものの戦後再び宙に浮いた形となっていた財産管理上のトラブルの予防と解消をねらいとした法人制度であった。それが不動産等の保有の限定を解除し、町内会自治会一般を包括すると同時に、「地域的な共同活動を円滑に行うため」というきわめて包括的な目

的へと変更された。

以上の法制化の沿革を踏まえるならば、「包括的強制」のタイプの「強い法制化型」の政策関与は、むしろ「例外」的であり、通常は、ある限定的な政策課題について義務的強制を課す「限定的強制」のタイプか、もしくは限定的であれ包括的であれ、義務的強制性を伴わない、選択的・誘導的な規制による「弱い法制化型」の政策関与が一般的であることが指摘できる。

したがって、戦時体制や未曾有の危機的状況が生まれ、あるいは、国会や内閣の政策志向の転換により、予期しない法制度が今後成立し得る可能性は一概に否定はできないものの、これまでの歴史的展開を踏まえる限り、町内会自治会を包括した「強い法制化型」による政策関与が行われる可能性は低いといえる。

また、法制化の内容についても、これまでの沿革を検討した限りにおいては、占領下の時期を除き、町内会自治会そのものを包括的に法制化の対象とした事例はなく、昭和18（1943）年の市制・町村制改正時においても、町内会部落会やその連合会の会長をして市町村長の「事務の一部を援助」させることができるとするに止まった。ましてや、その「公法人」化や「公共団体」化は、当時の内務省の政策立案者にとって論外であった。

今日、平成29（2017）年7月の「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」からも示唆されるとおり、町内会自治会を含めた地域コミュニティ組織の公法人化（あるいは自治体内分権の法制化）については、総務省は終始慎重な立場に立つとみられるが、こうした態度ないし姿勢は、内務省地方局から今日の総務省自治行政局にいたるまで首尾一貫しているように思われる。地域コミュニティ組織の公法人化、自治体内分権の法制化は、少なくとも明治21（1888）年の市制町村制制定以降今日まで、大合併によって規模を拡大させてきた市町村を地方行政の担い手とすることによって

維持してきた、相互依存的な行政事務の分担方式である融合型の国・地方関係を、その根底から脅かす可能性があるからではないか、と推察される。

7 結びにかえて

平成20（2008）年に自民党のコミュニティ活動基本法案構想が公になった際、当時、コミュニティ政策学会でも議論となり、その動向が注目された。コミュニティ政策学会第7回大会のシンポジウム「いま、コミュニティになにが問われているのか」において、中田実会長（当時）が「コミュニティ政策をめぐる問題状況～コミュニティ活動基本法制定のうごきのもとで～」と題する基調講演を行っている。その中で、70年代の自治省のコミュニティ対策要綱と対比しつつ、「本来コミュニティというのは、地域ごとの多様な取り組みがあって然るべきものであり、今の時点で改めて法律を作って取り組むというのはどうか」と疑問を投げかけた⁶⁹⁾。

また、この法制化構想については、当時、筆者も詳細な検討を加えたところがある⁷⁰⁾。ここではその要点のみ記す。この法案構想の背景や意図について、3つの仮説をたてた。第1に、町内会自治会の危機を加速した「司法」の判断⁷¹⁾に対して、その危機を救済すべく「立法」の判断を示すこと。第2に、NPO法に対する「対抗」ないしそれとの「均衡」を担

69) 中田実2009「コミュニティ政策をめぐる問題状況—コミュニティ活動基本法制定のうごきのもとで」コミュニティ政策学会編2009『コミュニティ政策』第7巻15-19頁。

70) 日高昭夫2009『『町内会の概念』再考—『コミュニティ活動基本法案』（仮称）を素材に』法学論集63号所収。

71) 平成17（2005）年4月26日の「自治会費等請求事件」に対する最高裁判決のことをさす。権利能力のない社団である県営住宅の自治会の会員がいつでも当該自治会に対する一方的意思表示により退会することができることを示した判例である。一般には、「いつでも自由にやめられる」とか「自治会費は払わなくてよい」といった受け止め方をされ、町内会自治会離れを一層加速すると懸念された。

保するための法制化。第3に、町内会自治会との連携を「行政本来の業務」とするための法的根拠を設けること。

第1の仮説については、任意団体のままで加入の義務化が不可能であることから司法の判断への対抗にはなり得ないこと。第2の仮説については、NPO法が認証制度によりNPOの信用付与という「条件整備」を行うことでその活動の促進や組織の拡大に寄与したこととの対比で、法制化までしなければ実現できない町内会自治会の活動を促す特有の「条件整備」とは何かはあいまいであること（仮に「フリーライダー」の抑止が条件整備であるならその法制化は第1の理由と同様に困難だろう）。また、そうした目的であれば認可地縁団制度の改正をすれば済むのではないか。

結局、この法制化構想の最大のねらいは、第3の仮説、すなわち町内会自治会との連携を「行政本来の業務」とするための法的根拠を設けることにある、結論づけた。そのうえで、自治体の自治事務への新たな義務づけとなる法制化は地方分権改革に違背するだけでなく、基礎的自治体と町内会自治会との間にこれまで多様な関係が様々な方法で制度化（関係を制度化しないという政策選択を含めて）されている状況において、単にそれを「追認」するだけなら法制化の意義は低く、むしろ法制化により実態にそぐわない「制度」が誘発され画一化される危険性のほうが高い。よって、あえて立法化する意義に乏しく、地方の創意を阻害しかねない、と論じた。

当時から15年近くが経った今日の時点から振り返ってみても、町内会自治会そのものを法制化する意義はきわめて乏しいとする結論に何ら変わりはない。今回、国の政策関与の沿革を改めて振り返り、その感をますます強くした。

ただ、今後を展望するにあたり、注視する必要があることは、改正認可地縁団制度の運用の行方である。国、とりわけ総務省の政策関与の方向として、地域コミュニティ組織の新たな法人制度の創設や公法人化（公共

組合や特別地方公共団体）を推進する可能性が低いとの仮定に立てば、残るのは改正認可地縁団体制度の運用と法令によらない助言的、誘導的な行政関与を組み合わせた政策関与の展開の方向であろう。ただし、こうした国の政策関与は、結局、町内会自治会への政策関与を自治事務として推進する市区町村の政策選択に依存するほかない。そうだとすれば、次に検討しなければならない課題は、基礎的自治体における政策関与のあり様の分析と評価ということになる。冒頭で述べたように、「条例による制度化」の現状と課題、その限界については、稿を改めて考察することとしたい。

本稿の執筆を思い立った直接のきっかけは、令和3（2021）年度総務省地域コミュニティに関する研究会の構成員として報告書作成に関与したことにある。研究会構成員となった時から、自らの立ち位置の確認を含めて、この研究会の意味づけや、その報告書を介した総務省の政策関与の意味について、終始考え続けてきた。本稿は、そうした細やかな思索の一応の結論である。こうした機会をいただいたことに対して研究会の構成員諸氏並びに総務省市町村課のスタッフ諸氏に心より感謝したい。