

# 自治会加入促進条例の法的考察

日本都市センター研究員  
釦 持 麻 衣

自治会は、従来から地域コミュニティづくりに大きく寄与してきたが、その機能が東日本大震災を機に再評価され、また都市内分権の受け皿としても期待されている。一方、都市部への大規模な人口流入やサラリーマン世帯の増加等を背景に、自治会への加入率が低下していることも強く危惧される。こうした現状を踏まえ、いくつかの都市自治体では、自治会への加入を促進するための条例を制定する動きが見受けられる。そこで本稿では、18の加入促進条例について、その形態や規定内容を概観・分析し、さらにパブリックコメント及び判例等からみた同条例の法的限界を検討した。

## 1 現代における自治会の活動

### (1) 自治会の成り立ち

#### ① 大部分の都市自治体に存在する自治会

日本都市センターが2015年に実施したアンケート調査（以下、「2015年調査」という）<sup>1</sup>によれば、ほぼすべての市区（98.6%）において自治会や町内会等（以下、総称して「自治会」という）が組織されている。自治会は、一定の区域内に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体であり、長年にわたって住民相互の連絡、生活環境の整備、あるいは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な共同活動を行ってきた。

#### ② 戦前における明確な法的位置付け

自治会の由来については諸説あるものの、現在の自治会のような地縁型住民自治組織が発足したのは、明治時代以降とされる<sup>2</sup>。1888年に制定された市制・町村制の下、大規模な市町村合併が行われ、財源等を十分に有しない初期の自治体を補完するための組織として、自治会の形成が進んだ。その後、内務省の「部落会町内会等整備要領」（1940年）によって、全国の多種多様な地域住民組織が町内会又は部落会に一元化され、1943年の市制・町村制

<sup>1</sup> 2015年調査の結果は、三浦正士「『住民自治組織』に関するアンケート 集計結果」日本都市センター編著『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』2016年、227頁以下を参照。

<sup>2</sup> 以下、自治会の来歴について、辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会』木鐸社、2009年、41—43頁を参照。

の改正において、町内会・部落会が市町村長の支配下に置かれることが明文化された。行政の末端組織となった町内会・部落会は、戦時中の国家総動員体制のなかで、動員や物資供出、住民同士の相互監視等の役割を果たしていたため、戦後の1947年に連合軍総司令部（GHQ）から解散命令が出された（昭和22年5月3日政令（ポツダム政令）第15号）。しかし、行政サービスが十分に提供されなかった戦後の混乱期には、配給や治安維持を行う上で、自治会の存在は欠かすことができないものであり、振興会、駐在区あるいは防犯組合といった名称・形態で事実上維持された。

### ③ 権利能力なき社団としての自治会と認可地縁団体

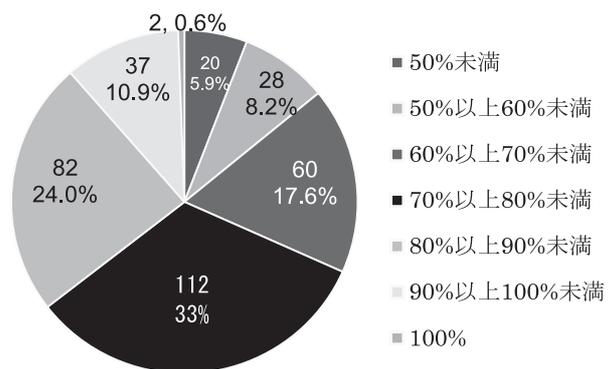
サンフランシスコ講和条約の発効（1952年）に伴い、ポツダム政令第15号が廃止されると、自治会が再び組織されるようになる。ただし、町内会・部落会を行政の末端組織として法的に位置付けていた市制・町村制は、1947年の地方自治法の施行によって廃止されたことから、自治会の権利能力及び法的位置付けに関する明文の規定が存在せず、「権利能力なき社団（任意団体）」と解されてきた。この点につき、地縁による団体についての規定が1991年の地方自治法改正で新設され、市町村長の認可を受けた地縁による団体（認可地縁団体）は不動産等に関する権利能力を取得することとなった（260条の2）。なお、認可地縁団体が市町村組織の一部として位置付けられないことは確認的に明示されており（同条6項）、戦前・戦時下における町内会・部落会とは大きく性質を異にする<sup>3</sup>。

## （2）加入率の低下と自治会が担う役割の拡大

### ① 社会的実態としての全世帯加入原則

自治会の特徴の一つに“全世帯加入の原則”が挙げられ、社会的実態としても当該区域内に居住する住民は自治会に自動加入あるいは強制加入してきた<sup>4</sup>。しかしながら、都市部への大規模な人口流入や一人暮らし世帯・サラリーマン世帯の増加を背景として、コミュニティ意識の希薄化が進み、自治会加入率が低下しているとの指摘がしばしばなされる。当センターが2013年に実施したアンケート調査（以下、「2013年調査」という）<sup>5</sup>では、地

図1 地縁型住民自治組織の加入率



出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

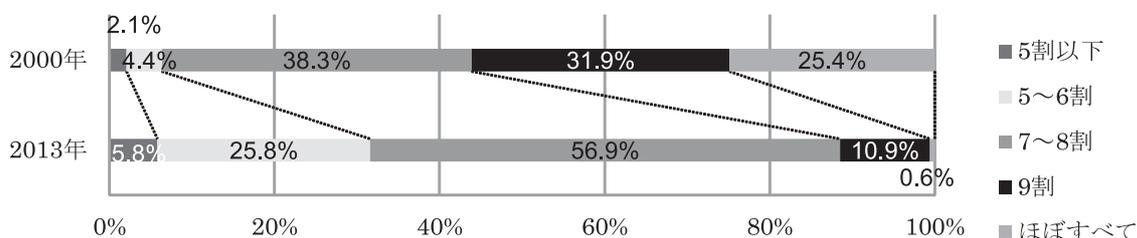
<sup>3</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』学陽書房、2015年、1511頁。

<sup>4</sup> 辻中・ロバート・山本・前掲(2)書82頁。

<sup>5</sup> 2013年調査の結果は、柳沢盛仁「都市自治体における地域コミュニティと関係施策の実態～アンケート調査の分析から～」日本都市センター編著『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年、162頁以下を参照。

縁型住民自治組織への加入率が「70%以上80%未満」と回答した自治体が最も多く（112自治体）、次いで多かったのは「80%以上90%未満」である（82自治体）。同様のアンケート調査を2000年にも実施しており、類似設問の結果と比較したのが、図2である。2000年の調査で「ほぼすべての世帯・個人が加入」と回答した自治体の割合が25.4%であったのに対し、2013年の調査ではその割合が0.6%まで減少しており、“全世帯加入”という自治会の特徴が失われつつあることが分かる。さらに、「5割以下」又は「5割から6割」と回答した自治体の割合が大幅に増大していることから、自治会加入率の低下傾向を見てとることができる。この傾向を行政側も明確に認識しており、2000年から2013年の調査時までの加入率の傾向を尋ねた設問では、「減少している」と回答した自治体の割合は9割にのぼり、特に「10%以上減少している」と回答したところが46自治体あった。

図2 加入率の変化



出典：柳沢・脚注(5) 論文206頁を修正。

## ② 自治会への期待の高まり

他方で、合併による自治体規模の拡大、行政リソースの縮小、及び住民ニーズの多様化が進むなか、「都市自治体において、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開する」<sup>6</sup>という都市内分権の動きが活発化している。そして、住民により近い組織として、自治会の存在が改めて意識されるようになり、期待される役割は“行政の下請け”から“住民自治の担い手”へと変容しつつある<sup>7</sup>。2015年調査でも、「行政からの連絡事項の伝達（広報誌の回付等）」（89.3%）や「集会施設等の維持管理」（93.8%）に加え、「地域に関する各種計画の策定への参加」（41.6%）や「地域のまちづくりへの参加」（77.2%）、「地域のまちづくりに関する政策提案」（28.8%）などが、自治会の活動内容として挙げられた。また、行政の末端組織ではなく、行政と対等な組織として、自治会が公園の管理や道路・公園等の清掃に関わる事務、リサイクル活動・廃棄物収集に関わる事務を自治体から委託を受けている実態が、2013年調査の結果から明らかになった。

さらに、東日本大震災の発生や高齢社会の本格的到来が契機となり、自治会を中心とした地域コミュニティの共助・互助機能の強化が求められるようになってきている<sup>8</sup>。2013年調査

<sup>6</sup> 大杉覚「都市内分権の現状と今後の方向性」日本都市センター・前掲(1) 書2頁。

<sup>7</sup> 野元優子「狭域自治の担い手としての自治会と都市内分権～神奈川県厚木市を例として～」自治体法務 NAVI 26号(2008年)、2頁以下。

<sup>8</sup> 大杉・前掲(6)論文6頁。

で地域コミュニティが担うべきと考えられる活動を尋ねたところ、「地域の防災活動」及び「地域の安全確保」が9割前後の回答を得たほか、「地域福祉・介護・保健活動」を挙げた自治体が7割近くもあった。実際に、2015年調査における自治会の活動内容についての設問では、「高齢者福祉・介護に関する活動」と回答した自治体の割合が68.5%、「児童福祉・子育て支援に関する活動」が56.6%であった。

### ③ 自治会の再活性化に向けた取組みとしての加入促進条例

このように自治会に対して、地域コミュニティづくりの中核や都市内分権の受け皿としての役割を担うことへの期待が高まる一方、加入率の低下に伴って、そもそも自治会活動の担い手が不足しているといった問題もある。

このため、従前から多くの都市自治体が、自治会活動を活性化するために物資面、財政面又は人材面から支援を行ってきた<sup>9</sup>。そうしたなか、近年広がりつつある取組みとして、自治会への加入を促進するための条例（以下、「加入促進条例」という）を制定する動きが見られる<sup>10</sup>。そこで本稿では、加入促進条例の制定状況及びその規定内容を概観・分析し、パブリックコメントや裁判例からみた加入促進条例の課題を検討する。

## 2 加入促進条例についての取組み状況

### (1) 条例制定の広がり

#### ① 先駆けとしての高森町町民参加条例

加入促進条例の先駆けといわれるのが、2002年に制定された高森町町民参加条例である。同条例は町民参加のまちづくりを推進することを目的とした条例であるが、「町民は、地域社会における自らの役割と責務を認識し、まちづくりの根幹をなす住民自治の担い手として、自治基盤である常会・区等（以下『自治組織』という。）の加入に努めるものとする」（2条2項）という規定が盛り込まれている。制定に至った背景には、自治組織に加入して、自主的かつ主体的に自治活動に参加することが住民参加である、という認識があったようである<sup>11</sup>。すなわち、行政と協働する主体として、住民の集合体ともいえる自治会の必要性が強く意識されており、その存在を確固たるものとするために、住民に対して自治会への加入が要請されている。

#### ② 東日本大震災を契機とした、地域コミュニティ形成・維持の重要性の再評価

ただし、その後、加入促進条例が相次いで制定される契機となったのは、高森町町民参加条例の制定よりも、東日本大震災の発生であったと思われる。筆者が2016年7月15日

<sup>9</sup> 三浦・前掲(1) 論文 256-260頁を参照。

<sup>10</sup> なお、地域コミュニティづくり及び都市内分権を進めるに当たり、自治会に代わる組織として、自治会や社会福祉協議会、防犯組織などを小学校区・中学校区単位に編成した、協議会型住民自治組織を積極的に活用しようとする動きも全国的に広がっている。2015年調査の結果、約6割の市区において、協議会型住民自治組織が設置されている現状が明らかになった。

<sup>11</sup> 高森町「高森町における自治基本条例（仮称）の動きについて」自治基本条例特別委員会資料（2014年）、1頁。

表1 都市自治体における加入促進条例の主な制定状況

自治体名	条例名	制定/改正*
さいたま市	さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例	2012
所沢市	所沢市地域がつながる元気な自治会等応援条例	2014
草加市	草加市町会・自治会への加入及び参加を促進する条例	2015
八潮市	八潮市町会自治会への加入及び参加を進めるための条例	2012
江東区	江東区マンション等の建設に関する条例	2007
品川区	品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例	2016
豊島区	豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例	(2009)
北区	東京都北区集合住宅の建築及び管理に関する条例	2008
荒川区	荒川区住宅等の建築に係る住環境の整備に関する条例	(2013)
江戸川区	江戸川区住宅等整備事業における基準等に関する条例	2005
川崎市	川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例	2014
金沢市	集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例	2008
塩尻市	塩尻市みんなで支える自治会条例	2011
京都市	京都市地域コミュニティ活性化推進条例	2011
西宮市	開発事業等におけるまちづくりに関する条例	(2013)
川西市	川西市地域分権の推進に関する条例	2014
出雲市	出雲市自治会等応援条例	2015
宮崎市	宮崎市自治会及び地域まちづくり推進委員会の活動の活性化に関する条例	2016

\*条例改正により、自治会への加入を促進するための規定が新たに盛り込まれたものについては、当該改正が行われた年を括弧書きで示した。

出典：筆者作成

までに収集した18の加入促進条例（表1）のうち、2011年3月11日以降に制定されたものは13ある<sup>12</sup>。さらに、いくつかの条例の前文では、東日本大震災によって地域コミュニティの形成及び維持の重要性が再認識されたことが、明示的に言及されている（例/所沢市地域がつながる元気な自治会等応援条例）。

## （2）多様な条例形態

加入促進条例には、自治会への加入促進ないし自治会活動の活性化を図ることを主な目的として制定されたものがある一方、集合住宅の建築に際しての事前協議手続等を定める条例のなかに、自治会に関する規定が含まれている場合もある。後者のタイプの条例は、三大都市圏内の市区に多く見受けられ、また、東日本大震災以前から自治会に関する規定が導入されていたという特徴がある（最も初期の例として、2005年制定の江戸川区住宅等整備事業における基準等に関する条例）。このことは、マンション等の中高層集合住宅の建設が大都市に集中していること、そして自治会加入率の低下傾向が特に集合住宅の住民に強く見られたことから説明できるだろう。

<sup>12</sup> ただし、2011年3月24日に制定された塩尻市みんなで支える自治会条例は、既に前年11月にパブリックコメントが実施されていたため、東日本大震災の発生が同条例制定の要因になったとは考え難いだろう。

また、自治会への加入促進あるいは自治会活動の活性化を図ることを主目的として制定された加入促進条例について、前文や基本理念等の文言を見ていくと、自治会に期待されている役割に差異が見受けられる。多くの条例では、自治会を通じて地域の住民相互の親睦関係・連帯感を醸成し、ひいては地域コミュニティの保全及び共助・互助機能の強化がめざされている。こうしたなかで、「川西市地域分権の推進に関する条例」は、その名からも明らかなように、協議会型住民自治組織である「コミュニティ組織」とともに、自治会にも都市内分権の受け皿としての役割を期待している<sup>13</sup>。同条例の前文でも、「人口減少と急速な高齢化などによって、ヒト、モノ、カネなどの経営資源の縮小が余儀なくされる」との現状認識が示され、「住民自治と団体自治双方のさらなる機能強化を図る」ための仕組みである「地域分権制度」が創設されるに至ったことが述べられている。そして、自治会が地域分権制度を支える組織の一つに位置付けられ、加入促進のための規定が盛り込まれている。

以上のとおり、一口に加入促進条例と言っても、その態様や制定の背景は多様である。次節では、条例の個々の規定を更に検討し、自治会への加入を促進するための様々な手法を示すこととする。

### (3) 加入促進規定の4類型

表1で列挙している加入促進条例を詳細に見ていくと、その規定内容は多岐にわたるが、加入促進策に取り組む主体あるいはその対象に基づいて、以下のとおり4つの類型に分類することができる。なお、1つの条例が複数類型の規定を併せ持つこともある。

#### ア 自治体に加入促進のために必要な措置を求める規定

住民が自治会に自発的に加入、又は自主的に設立することを促進するために必要な支援を行うべきことを市区の責務として定める規定である（例／さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例4条2項）。さらに、広報活動や啓発活動などと自治体が行うべき支援を具体的に明記するものもある<sup>14</sup>（例／川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例4条2項）。

#### イ 住民に加入を求める規定

住民の役割として、自らが居住する地域の自治会に「加入するものとする」、又は「加入

<sup>13</sup> 川西市のように都市内分権の文脈のなかで加入促進条例を策定する例は極めて珍しいが、自治会を公私協働のパートナーと位置付ける条例は少なくない。また、市の責務として、自治会に業務を依頼するに当たり、その負担が過重にならないよう配慮することを定めるものもある（例／さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例4条5項）。

<sup>14</sup> 実際に、自治会の区域図や活動紹介、加入のメリット等を掲載したリーフレットの配布や加入申込書の取次ぎなどが行われている。藤塚貴代・植村広幸「活かせ！地域力“地縁”の復活：横浜市都筑区自治会町内会加入促進事業」地方自治職員研修45巻10号（2012年）70頁も参照。

するよう努めるものとする」と規定するものがある（例／塩尻市みんなで支える自治会条例5条1項）。また、住民全般を対象とするのではなく、集合住宅に居住している者をことさらに取り上げ、自治会への参加又は形成を求める規定を置く条例もある（例／川西市地域分権の推進に関する条例5条1項）。加入促進条例の先駆けである高森町町民参加条例もこの類型に分類することができるだろう。同様に、自治基本条例などのなかに自治会への加入を住民の責務とする規定を盛り込む自治体も散見される（例／小諸市自治基本条例9条）。

ただし、法的には任意組織にすぎない自治会への加入を求めることについては、条例制定時に懸念が示されることも少なくない。この点は、次章で詳しく検討することとする。

### ウ 住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を求める規定

自治会への加入を呼びかける時機として、新たな住民の転入時にアプローチを試みようとして、住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を講じることを求める規定がある<sup>15</sup>。ここでいう住宅関連事業者には、住宅の①建築、②販売又は賃貸（これらの代理・媒介を含む）、あるいは③管理を業とする者が挙げられる。前述の集合住宅の建築に係る条例では、建築主に対して、自治会への加入誘導を行うことを求める規定が多く見受けられる（例／豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例21条）。

求められている措置も多岐にわたり、宅地建物取引業法35条で義務付けられている重要事項説明の際に、自治会に関する情報提供も併せて行うこと（例／京都市地域コミュニティ活性化推進条例13条）や集合住宅の住民を構成員とする自治会を組織すること（例／八潮市町会自治会への加入及び参加を進めるための条例7条）、既存の自治会との連絡調整に当たる担当者を選任すること（例／金沢市集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例10条）などがある。また、マンション管理者に対して、管理するマンションの所在する区域の自治会が当該自治会への加入を促進するために必要な活動を行うことを目的として共用部分への立入りを求めたときは、支障のない限りにおいて、これに協力することを義務付ける条例もある（品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例12条2項）。

### エ 事業者に自治会の活動への参加及び協力を求める規定

自治会加入率の向上を図るための取組みとは厳密には言い難いが、自治会活動の担い手不足という問題を解決するための取組みとして、事業者に自治会の活動への参加・協力を求める規定がある。すなわち、事業者に、事務所又は事業所が所在する地域の自治会の活

<sup>15</sup> 条例ではなく、協定等を活用して、加入促進に向けた協力体制を住宅関連事業者と構築する自治体も多い。例えば、札幌市は北海道宅地建物取引業協会、全日本不動産協会北海道支部、北海道マンション管理組合連合会、北海道住宅都市開発協会、及び北海道住宅都市開発協会と連携している（札幌市 HP [http://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaikai/sokusin/fudousanrenkei\\_0.html](http://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaikai/sokusin/fudousanrenkei_0.html)（2016年7月19日最終アクセス））。

動に積極的に参加及び協力するよう求めている（例／出雲市自治会等応援条例6条1項）。

併せて、従業員がその居住する地域の自治会に加入すること及び活動に参加することへの配慮を求める規定が置かれていることもある（例／同条2項）。自治会加入率が低下した要因の一つとして、サラリーマン世帯の増加が指摘されていることに鑑みれば、この規定は加入率の向上に寄与し得るものであると考えられる。

#### （４）集合住宅の入居者及び住宅関連事業者に特化した規定の多さ

加入促進条例のなかには、自治会に関する規定を盛り込んだ、集合住宅の建築に係る条例があることは前述のとおりである。加えて、自治会への加入促進等を主眼に置いた条例でも、集合住宅の入居者及び住宅関連事業者に特化して、自治会への参加又は形成、あるいは加入促進のため措置を求める規定が数多く設けられている。これは、特に集合住宅の住民が自治会に加入していない傾向にあることが従来から指摘されてきたこと、さらに、集合住宅の建設によって比較的短期間に大量の転入者が発生することが要因であると考えられる<sup>16</sup>。

また、当該自治体の区域内に事務所又は事業所を有しているかにかかわらず、住宅の建築、販売、賃貸又は管理を行う事業者に対して、加入促進のために必要な措置等を求める規定も多数見受けられた。ある調査では、自治会に加入しない理由として、「勧誘されていない」や「居住する地域で活動している自治会そのものを知らない」などと、加入の機会がなかったことを挙げた住民が少なくなかったという<sup>17</sup>。この点、住民の転入時に何らかの形で接触することが多い住宅関連事業者に、情報提供等の面で協力を仰ぐことは有効な手法であるように思われる。さらに次章で検討するように、直接住民に加入を求める規定を置くことは、住民などからの反発をしばしば招く一方、事業者に加入促進のための措置を講じるよう求めることは、立法者側の心理的ハードルが低いかもしれない。自治会への加入という“結果”を求めるのではなく、加入を促進するための措置を実施するという“経過”を求め、最終的に加入するか否かは住民の自由意思に委ねられている点でも、法的な疑義が生じる可能性は低いだろう。

### 3 加入促進条例の課題

#### （１）条例制定に対する懸念

一般的な自治基本条例や住民参加・協働条例に比べ、加入促進条例を策定する場合には、住民あるいは議会などから懸念を示されたり、反発を招いたりすることがある。特に、批

<sup>16</sup> 他にも、集合住宅の入居者間並びに周辺地域住民とのコミュニティ形成が、防災・災害時に大きな役割を果たし得ることも近年注目を集めている。東日本大震災時の助け合いなどについて、齊藤広子「多世代共生型社会にむけて人口・世帯減少時代のまちづくり—新たな仕組みを作る必要性—」日本都市センター編著『人口減少時代における多世代交流・共生のまちづくり』2016年、111頁以下を参照。

<sup>17</sup> 藤塚・植村・前掲(14)論文69頁。

判の対象となるのが、住民に自治会への加入を求める規定（前述のイ類型）である。「塩尻市みんなで支える自治会条例」が策定される際のパブリックコメントでも、次のような意見が出された<sup>18</sup>。

「市民は、自らが居住する区に加入するものとし…（省略）」と自治会への加入を義務付ける規定案ですが、自治会への加入は、個人の任意であり条例で加入を義務付けることは基本的人権に反するもので根拠及び拘束力はありません。また、市民を縛り付けるような文言では地域の親睦や発展は望めないで、加入を義務付けることに強く反対します。

塩尻市はこの意見に対し、同条例が市民に自治会への加入を強制的に義務付けるものではなく、あくまでも自治会への加入と自治会の行う事業への参画をお願いするものであると説明している。そして、現行の条例でも「市民は…自らが居住する地域の自治会に加入するものとする」（5条）との文言が維持されている。

川西市においても、市議会に上程された条例案では、市民の役割として「積極的に自治会に加入するなど、地域活動に主体的に参加するよう努めるものとする」、またマンションに居住している者の役割として「当該マンションの存する地域の自治会への加入に努めるものとする」と規定されていた。しかし、加入促進は市及び各自治会の役目であって、市民等に加入を義務付けるような文言は不適切であるとの意見があり、これらの文言を削除する修正案をもって可決された<sup>19</sup>。

また、世田谷区では2013年頃、「(仮称)世田谷区町会・自治会への加入促進及び地域社会の活性化を進める条例」の制定がめざされ、パブリックコメントも実施された。ところが、住民及び区議会議員からの根強い反発があり<sup>20</sup>、予定されていた2014年第1回定例会への提案は見送られ、2016年8月時点でも区議会への提案には至っていない。

このように、加入促進条例、とりわけ住民に加入を求める規定については、否定的な見解が自治体に寄せられることが少なくない。また、前述の塩尻市のパブリックコメントで提出された意見にもあるように、法的観点から同種の規定が問題視されることもある。そこで次節では、自治会への加入に触れた判例及び裁判例を概観する。

## （2）自治会加入の法的性格に関する判例等

自治会の法的性格について、最高裁判所は「会員相互の親ほくを図ること、快適な環境の維持管理及び共同の利害に対処すること、会員相互の福祉・助け合いを行うことを目的として設立された権利能力のない社団であり、いわゆる強制加入団体でもな（い）」（下線

<sup>18</sup> 塩尻市「(仮称)『塩尻市みんなで支える自治会条例』案の骨子等に係る意見の概要と市の考え方」2011年、2頁。

<sup>19</sup> 川西市HP <http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/shimin/9605/17825/17418/index.html>（2016年8月5日最終アクセス）参照。

<sup>20</sup> パブリックコメントでは115件の意見が寄せられ、そのうちの10件程度は条例素案に賛同する意見だった一方、50件弱の意見は否定的なものであった（世田谷区議会平成25年12月区民生活常任委員会12月18日01号4頁〔志賀市民活動推進課長 発言〕）。

は筆者)と判示している(最三小判平成17年4月26日判時1897号10頁)。この事件は、県営団地の入居者を会員とする自治会から、一方的意思表示によって退会することができるかが争われたものである。同一の建物内に居住することから共通の利害関係を有し、かつ共用施設を共同して使用している以上、入居者全員の協力によって解決すべき問題に対処するという当該自治会の設立の趣旨・目的は、任意性という自治会の法的性格を左右しないことが明言された<sup>21</sup>。

さらに、自治会への加入を明確に拒否しているにもかかわらず、執拗に加入することを求めたことにつき、不法行為に基づく慰謝料請求が認容された裁判例もある(福岡高判平成26年2月18日判時2221号42頁)。この裁判例では、前述の最高裁判決が引用され、かつ自治会への加入は強制されえないことは当事者間に争いが無い。その上で、自治会の会長等が「自治会の職務を行うについて、被告(筆者注:自治会)への加入が強制されることがないことを知りながら、あるいはこれを容易に知りうるのに、原告に被告への加入を強制し、自治会費の支払を請求した」結果、原告が精神的苦痛を被ったものと認められた。

以上のとおり、自治会への加入は住民の自由意思に基づくものでなければならず、さらに加入を勧誘する行為が一定限度を超えるような場合には、不法行為に当たると解されることがある。いくつかの自治体では、「加入促進マニュアル」が作成され、自治会が未加入の住民に加入を呼びかける際に注意すべき点などの周知徹底が図られている。

### (3) 加入促進条例のあり方

従前は区域内に居住するすべての世帯が加入することが当然視されていた自治会であるが、前述の最高裁判決が示すように、自治会の法的性格は任意団体であり、加入の義務付けには法的限界があると言わざるを得ない。本稿で分析の対象とした条例はいずれも罰則等の不利益な取扱いを予定していないが、そのことは結論を左右しない<sup>22</sup>。したがって、この類型の規定を設ける場合には、努力義務にとどめておく方が望ましいだろう。

なお、住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を講じるよう義務付けることについては、求められている措置が事業者に過度な負担を強いるようなものでない限り、正当化されると考えられる<sup>23</sup>。例えば、自治会に関する情報提供や既存の自治会との連絡調整に当たる担当者を選任することなどは、比較的軽微な措置であり、何ら問題は生じないと

<sup>21</sup> 一方、建物並びにその敷地及び附属施設の管理を行うための団体である管理組合は、区分所有者全員から構成される強制加入団体である(建物の区分所有等に関する法律3条)。このように、自治会と管理組合は異なる性格を持つ団体であり、管理組合が自治会費を徴収することはできないと解されている(東京簡判平成19年8月7日裁判所HP)。

<sup>22</sup> ただし、住民に加入を義務付ける規定に違反した場合でも、不利益な取扱いがなされないことで、同規定を住民側から訴訟等で争う余地は小さくなるだろう。すなわち、抗告訴訟の対象となり得る「行政庁の処分その他公権力の行使」に当たる行政行為が存在せず、また公法上の法律関係に関する確認訴訟においても住民の法律上の地位に現に不安、危険が存在する(「紛争の成熟性」とは言い難いため、訴えは却下されると考えられる)。

<sup>23</sup> ウの類型の規定についても、ほとんどの条例は罰則等の不利益な取扱いを予定していないが、「荒川区住宅等の建築に係る住環境の整備に関する条例」は、住宅等の入居者の既存の自治会への加入又は自治会の設立等に関する区長との協議を行わなかった建築主等について、勧告及び公表することができると定めている(26条、27条)。

思われる。他方、自治会がマンションの共用部分に立ち入ることへの協力を義務付けることは、マンション管理者に過度な負担を強いるものではないが、運用如何によっては財産権等との関係で別の憲法上の問題を生じさせる可能性がある<sup>24</sup>。

自治会は、地域の住民相互の親睦関係を醸成し、地域コミュニティの共助・互助機能を形成することに大きく寄与してきた。こうした役割を担ってきた自治会への加入率が低下している現状に対し、都市自治体が問題意識をもって、加入促進条例を策定するなど対策を講じようとしていること<sup>25</sup>は、政策法務の新たな取組みとして興味深い。しかしながら、自治会の形成及び活動が住民の自由意思に依拠したものであることに留意しながら、条例を設計し運用することが不可欠である。

#### 4 都市自治体経営における自治会の位置付けの見直し

かつて“全世帯加入の原則”に支えられていた自治会は、地域住民の集合体であり、地域の代表であった<sup>26</sup>。しかし、加入率が低下することで、自治会が有していた“代表性”という特性が失われつつあるとともに、高齢化が進むなかで自治会が担い得る行政サービスの内容及び量を改めて検討する必要が生じている<sup>27</sup>。東日本大震災の発生を契機に地域コミュニティの持つ共助・互助機能が再評価されているなかで、本稿で取り上げた加入促進条例が制定されたとしても、再び地域内に居住するすべての住民が自治会に加入し、自治会活動が活発に行われる状態が戻るとは考え難い。

そのため、行政には都市自治体経営における自治会の位置付けとその担うべき役割を見直すことが求められよう。特に、各都市自治体では、地方自治法 202 条の 4 に基づく地域自治区の地域協議会あるいは条例や要綱に根拠を置く地域協議会といった、協議会型住民自治組織の活用が広がっている<sup>28</sup>。これらは、公私協働のための組織のみならず都市内分権組織としての性格を持つことで、法的な位置付けや地域代表性をより明確にしているものと言える。また、集合住宅に居住する住民が過半を占めている我が国の現状に鑑みれば、区分所有者全員が加入する管理組合との役割分担を図っていくという可能性もある。防災及び災害時の共助・互助機能という観点では、消防団（消防組織法 18 条以下）や自主防災組織（災害対策基本法 2 条の 2 第 2 項）の形成・維持を強化していくことも考えられる。したがって、地域コミュニティの保全や都市内分権を進めるための中核をなす存在として、

<sup>24</sup> 最二小判平成 21 年 11 月 30 日刑集 63 卷 9 号 1765 頁を参照。この事件では、分譲マンションの各住戸にビラ等を投函するため、同マンションの共用部分に立ち入った行為について、刑法 130 条の住居侵入罪が成立するとされた。

<sup>25</sup> 一方、2013 年調査で加入率低下に関する対策を実施していないと回答した自治体のうち、75.9% は自治会が民間組織であるため、その自主性に任せるべきと考えており、加入促進のための取組みを実施することに消極的である。

<sup>26</sup> 大杉・前掲(6) 論文 10-11 頁。

<sup>27</sup> この点につき、日高昭夫「地縁組織と自治体職員の役割—町内会自治会改革の行方」ガバナンス 158 号（2014 年）21 頁以下、及び野元・前掲(7) 論文を参照。

<sup>28</sup> 具体的な事例などは、日本都市センター編著『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—』2015 年、同・前掲(1) 書及び同・前掲(5) 書を参照いただきたい。

従来型の自治会は唯一の組織ではなく、いくつかある選択肢の一つである。都市自治体は、各地域の成り立ちや特徴、現状を踏まえて、自治会の支援策も含めた多様な施策を組み合わせることで期待されている。