

社会資源としての住民組織

——2005年4月26日の最高裁判決を手がかりにして——

大 野 拓 哉

I はじめに

「現在、私たちは、NPOを含めて自覚的に選択する目的集団での活動機会が増えているが、伝統的な地縁集団である町内会はもはや無用であるかといえば、そんなことはない¹⁾。これは、地域福祉の概説書における「福祉コミュニティの形成」と題した節からの引用である。

また、上記に続けて、「地震や水害、津波や土石流などの被害にあったとき、情報獲得の助けになるのは自主防災組織や機能集団だけではない。近隣の声かけや助け合いの活動がスムーズにいくかどうか、災害被害の大きさを左右する」とか、「近年、孤独死／孤立死が問題になり、無縁社会と称されている現代日本」において、「少なくとも死後長期にわたって知られることがないという事態を回避していくためには、近隣における声かけや見守りは必須の課題となる」などといった時宜を得た（それだけに、いやがうえにも不安をかき立てる？）理由を連ね、主張を補強しようとするものとはみえる。なお、念の入ったことには、以上に引き続いて、「東京都墨田区のA団地」自治会の取り組み等が、「高齢化」や「国際化」といった、これもまた今日的な課題を織り込みつつ紹介される²⁾。思うに、こうした言説は、「福祉コミュニティ」なるものの聞こえの良い曖昧さも手伝って、案外、すんなり受け入れられるかもしれない。

ところで、2005年4月26日、最高裁第三小法廷は一つの判決³⁾を言い渡した。その事案では、県営住宅の自治会の会員が一方的意思表示により自治会を退会できるか否かが問われたのだが、最高裁はこれを認めた。

この判決は、多くの人々の関心を呼ぶようなものではなからうが、少なくとも、筆者の関心を引き付けるには十分なものがある。この場合、筆者の関心とは、最高裁判決では上記の如きものとしかみられない自治会や町内会を、冒頭で紹介したように、いとも簡単に高く位置づけたり、ソーシャルワークにおいて活用されるべき社会資源の一つとして捉えることがあるが、それは果たして適当であるのかどうかということに尽きる。

以下、本稿では、そもそも、自治会や町内会が社会資源として頼みにできるような存在であるのか否かを検討してみたい。そのためには、まず、上記判決の評釈を瞥見し、そこに現れた限りでの自治会や町内会に関する捉え方を明らかにし、次いで、「社会資源」なるものの理解を参考にしつつ、自治会や町内会を社会資源として位置づけ得るのか否かに考察をすすめていくことになる。

II 最高裁2005年判決

1 事実の概要

Xは、埼玉県営住宅3棟からなるA団地入居者を会員とする自治会である。Yは、A団地入居者で、1998年10月の入居と同時にXに入会し、同月分から2001年2月分まで自治会費（月額300円）と共益費（月額2700円）をXに支払ってきた。

しかし、Yは、Xの役員らの方針や考え方への不満を理由として、2001年5月、Xを退会する旨をXに申し入れた。また、Yは、2001年3月分から2003年2月分までの共益費合計64,800円及び自治会費合

計7,200円、総合計72,000円を支払わなかった。これに対して、Xが、Yを相手取って、上記未払金及び遅延損害金の支払いを求めて提訴した。

第一審のさいたま地裁2004年1月27日判決は、Xは民法上の組合に当たるとし、本件退会の申し入れはXにとって不利益な時期における脱退であるところ、民法678条1項但書の「やむを得ない事由がある場合」には該当しないから、本件申し入れは無効だと判示し、Xの請求を全部認容した。これに対して、Yが控訴した。

控訴審の東京高裁2004年5月26日判決は、上記判決と異なり、Xを権利能力のない社団としたが、結論としてはYの控訴を棄却した。いわく、Xは、本件団地入居者が共用施設の共同使用、環境の維持管理、防犯等に共通の利害関係を有し、かつ、地域的結び付きを基盤として全入居者が協力して解決すべき問題に対処する必要があることから、公共の利害に関わる事項等の適切な処理を図る目的で設立された。Xの会員は、Xへの加入により、共用施設の共同使用や維持管理、安全・良好な居住環境の確保等の公共的な利益を享受する一方、その対価として共益費の支払義務を負うほか、これら利益を確保すべくXを運営し、かつ、諸活動遂行上必要な経費を賄うために自治会費を負担する。Xの設立の趣旨、目的、公共的性格等に照らすと、Xの会員が、Xの組織運営等が法秩序に著しく違反し、会員個人の権利を著しく侵害し、かつ、違反状態の排除を自律規範に委ね難いなど特段の事情がある場合にXに退会を申し入れ得るとしても、特定の思想、信条や個人的感情からXに退会を申し入れることは条理上許されない。従って、本件退会の申し入れは無効であり、Yは共益費及び自治会費の支払義務を免れない、と判示した。これに対して、Yが上告した。

2 判旨

原審判断のうち、Yが共益費の支払義務を免れず、また、2001年3月分から同年5月分までの自治会費の支払義務を免れないことは是認できるが、その余の部分は以下の理由により是認できない。

(1) 事実関係によれば、①共益費は、A団地内の共用施設維持のための費用で、街路灯、階段灯等の電気料金、屋外散水栓等の水道料金や排水施設の維持、エレベーターの保守、害虫駆除等に要する費用が該当すること、②県からの委託でA団地の管理業務を行っている公社は、X及びA団地の各入居者に対し、共益費については、各入居者が個別に業者等に支払うことが困難であることを理由に、XがA団地全体の共益費を一括して業者等に支払うことおよびA団地の各入居者は共益費をXに支払うことを指示していること、③X及びA団地の各入居者は、前記指示に従っており、Yも、Xに対し、1998年10月分から2001年2月分までの共益費を支払ってきたことが明らかであり、これによれば、Yは、入居に際し、入居している限りXに対して共益費を支払うことを約したものと見える。従って、本件退会の申入れが有効か否かにかかわらず、YのXに対する共益費の支払義務は消滅しないというべきである。

(2) Xは、会員相互の親睦を図ること、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く、規約で会員の退会を制限する規定を設けていないから、Xの会員は、いつでもXに対する一方的意思表示によりXを退会できると解するのが相当であり、本件退会の申し入れは有効であるというべきである。Xの設立の趣旨、目的、団体としての性格等は、この結論を左右しない。

(3) 以上によれば、Yは、Xに対し、2001年3月分から2003年2月分までの24か月分の共益費合計64,800円及び2001年3月分から同年5月分までの3か月分の自治会費合計900円の総合計65,700円の支払義務を負うが、同年6月分以降の自治会費の支払い義務を負わないというべきである。

3 最高裁判決の検討

(1) 判決をめぐる論点

本判決については、さしあたり、「集合住宅の入居者を以て構成される自治会から入居者が任意に脱

退できることを明示した初めての最高裁判決であり、高裁段階で分かれていた解釈を統一した点で、実務に大きな影響を与えるものである⁴⁾と評される。

ところで、本判決には、注目されるべき論点が少なくとも2つある。一つは自治会Xからの退会の可否であり、いま一つは共益費の支払義務の有無である。

まず、前者の論点に関しては、何よりも、最高裁判決における捉え方が注目されよう。本件判決の論旨は、「権利能力のない社団に関する一般論」⁵⁾の適用だと評されるも、ともあれ、最高裁は、被上告人Xは、「会員相互の親睦を図ること、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く、その規約において会員の退会を制限する規定を設けていないのであるから、被上告人の会員は、いつでも被上告人に対する一方的意思表示により被上告人を退会することができる」と解するのが相当であり、本件退会の申入れは有効であるというべきである」と判示する。次いで、後者の論点については、本件判決は、自治会費の支払義務は否定しつつも、共益費については、Yが「本件団地(…)に入居するに際し、そこに入居している限り被上告人に対して共益費を支払うことを約したものである」として、「本件退会の申入れが有効であるか否かにかかわらず、上告人の被上告人に対する共益費の支払義務は消滅しない」と捉える。

(2) 判決への評価～法学的観点から～

最高裁判決のこのような判断については、もとより、「理論的に重要な意義を有する」とみて、「本件のような組織の自治会は世上少なくないとみられるので、団体の運営等にも少なからぬ影響を及ぼすものと思われる」⁶⁾というように、否定的には受け止めない論者がいないわけでもない。

しかし、論者の中には、必ずしも真正面から、あるいは、全面的には賛同しない向きもある。例えば、ある評者は、最高裁が共益費の支払請求を認め自治会費の支払い請求を否定した点で結論には賛成するものの、退会の自由については、それを認めない「第一審および原審の結論に共感を覚える」⁷⁾という。すなわち、一方では、「公営住宅の『自治会』は、(…)賃貸人たる地方公共団体との入居時の契約によって、賃借人全員で共用部分等の管理の一部を担うために団体(「自治会」)への加入が義務付けられ、それに基づいて設立された団体であると考えた場合には、入居者である限りにおいては退会の自由が制約される」(傍点：引用者)と解する。ただし、公営住宅については、経費面や居住者間のコミュニティの形成や増進を図る期待などから「自主管理」に委ねざるを得ないという特別な事情や、親睦等のための費用の支出を行政が義務づけることの不適切さなどから、「『自治会』(主として管理のための団体)の構成員であるとしても、『自治会費』(親睦を目的として支出が予定される費用)については支払いが義務づけられないものと解すべきである」⁸⁾と考え、結論においては最高裁の判断を妥当だと解する。

また、別の論者は、一応、最高裁判決が「①退会を有効と認めた点、そして、②退会しても共益費の負担を免れないとした点のこの二つの結論は妥当であり賛成したい」という。しかし、本件判決が、共益費を負担する根拠を、「入居している限り支払うことを約している」というように、「XY間の合意の解釈に求めた点は批判の余地がある」⁹⁾(傍点：引用者)とみる。そして、「①退会ができることは当然であり例外を認めるべき特別事情がないというのはよいが、②共益費の負担を免れない点の根拠づけには(…)別の説明がよりよい」¹⁰⁾と考えて、賃借人全員は、自治会への加入の如何に関わらず、共用部分について「いわば使用借権を準共有しているような関係」にあると考えるところに共益費用負担の根拠を求めるべきだと主張する¹¹⁾。

さらに別の論者によれば、本件最高裁判決からは、「X自治会、Y、および、賃貸人である県(の代理人である公社)の三者の法律関係」が必ずしも明らかにならないという。加えて、共益費管理に関しては、「単に経済的負担としての共益費の支払の有無に留まらず、各入居者から預託された共益費を現

実に管理することの負担（いわゆる『役員』に就任することに伴う時間的・精神的負担）の衡平をどのように図るか」という問題にもなること、すなわち、「自治会からの退会の可否は、単なる経済的負担としての共益費支払義務の有無に留まらず、共益費の管理事務に伴う時間的・精神的負担からの解放の可否の問題」（傍点：引用者）ともなる旨を指摘する¹²⁾。また、本件団地が県営住宅であり、その管理に公的資金が支出されること、および、公営住宅では、賃料その他入居者の経済的負担が民間住宅と比べて一般に軽いことを強調すれば、「共益費管理に伴う時間的・精神的負担は、公的住宅への入居に伴い享受することができる経済的負担の軽減に対する代償として位置づけられる」ところ、「かかる負担を免れることを意味する自治会からの退会は、原則として認められるべきではない、との結論が導かれる可能性がある¹³⁾」などともいう。

このように、最高裁判決の論旨に対しては、多少なりとも批判的な論評が寄せられる。しかし、だからといって、原審の判断が妥当だといえるのだろうか。そのあたりに関しては、最高裁判決の中で次のようにまとめられた原審の判断、とりわけ、以下のくだりは注目に値するかもしれない。いわく、「本件団地の入居者によって構成される権利能力のない社団である被告人は、本件団地の入居者が、共用施設を共同して使用し、地域住民としての環境の維持管理、防犯等に共通の利害関係を有しており、かつ、地域的な結び付きを基盤として、入居者全員の協力によって解決すべき問題に対処する必要があることから、これらの公共の利害にかかわる事項等の適切な処理を図ることを目的として設立された。被告人の会員にあっては、被告入会することによって、共用施設の共同利用やその維持管理、安全かつ良好な居住環境の確保等の公共的な利益を享受する一方、これらの利益の享受に対する対価として共益費の支払義務を負うほか、これらの利益の確保のために被告入会者を運営し、かつ、その諸活動を遂行する上において必要な経費を賄うために自治会費を負担するものである」（傍点：引用者）。

先にみたように、本件最高裁判決については、「X自治会、Y、および、賃貸人である県（の代理人である公社）の三者の法律関係」が必ずしも明らかにならないと批判されるが、上記引用によれば、原審についても、実のところ、「三者の法律関係」は明らかではない。しかし、それは当然かもしれない。なぜなら、そこに三者は登場せず、むしろ、XへのYの入会という脈絡でのXとYという二者の関係だけで論旨が展開されているからである。

そこで、少しく順を追ってみていくと、まず、入居者が共通の利害関係を有し、全員で協力して諸問題に対処する必要があることなどに鑑み、これら公共の利害にかかわる事項等を適切に処理する目的で本件自治会が設立されたという捉え方については、最高裁の捉え方とも共通するところもあり、敢えて異論を差し挟む余地は少ないように見える。しかし、「被告入会者の会員にあっては、被告入会することによって、共用施設の共同利用やその維持管理、安全かつ良好な居住環境の確保等の公共的な利益を享受する」といわれるに及ぶと、一気に疑問が湧いてこよう。すなわち、その疑問とは、「被告入会に入会すること」を条件にして「共用施設の共同利用」その他の「公共的な利益を享受する」ことができる、反対に、Xに入会しなかったならば、それは叶わないのかというものである。これでは、あたかも、本件団地の共用施設等は「賃貸人である県」の手を離れてXの所有に帰した観があるのではなからうか。

とはいえ、皮肉に言えば、こうした論理構成を採用すればこそ、共益費は、端的に、「これらの利益の享受に対する対価」として捉えられたのかもしれない。また、「これらの利益の確保のために被告入会者を運営し、かつ、その諸活動を遂行する上において必要な経費を賄うために自治会費を負担する」というくだりも、ことは、前述のように、あたかもX自らが所有するかの如き共用施設の共同利用等から得られる利益の確保に関わるという訳であろうから、これまた皮肉に言えば、これぞまさしく“自治”会ということになるのかもしれない。しかし、俄には受け容れ難いところである。

かくして、先述のように、最高裁判決に対して批判的な論調がみられたとしても、それは、必然的に原審の判断を是認することには繋がらないと筆者は考える。

(3) 判決への評価～町内会・自治会を重視する観点から～

ところで、ここまでの法学的な評釈とは多少趣きの異なる論評もみられる。その論評は、そもそも、自治会等に対して次のような視線を送る。いわく、「いま、町内会は分権化の展望のなかで、住民自治の新たな視点から注目されてきている。町内会に向けられるこの新しい可能性を現実のものとするために、既存の枠組みを脱して、町内会のどの特徴を生かしていかなければならないか、またはどんな課題にたち向かって解決していかなければならないかを、多様な側面から考察したい」¹⁴⁾と。

この評者による本件判決自体の評価は必ずしも明確ではないが、「町内会への非加入者が増加して地域運営に苦慮している町内会にとって、この判決は大変厳しいもの」¹⁵⁾であり、また、「住民相互の支えあいを弱体化させていってよいのかは、住民の福祉にとって大きな問題である」¹⁶⁾といった論旨から垣間見える限りでは、必ずしも肯定的ではなからう。特に、最高裁判決が、原審とは違って、本件自治会が、「共用施設を共同して使用し、地域住民としての環境の維持管理、防犯等に共通の利害関係を有しており、かつ、地域的な結び付きを基盤として、入居者全員の協力によって解決すべき問題に対処する必要があることから、これらの公共の利害にかかわる事項等の適切な処理を図ることを目的として」設立されたものではないことを強調したとみ、なかでも、「公共の利害にかかわる事項等の適切な処理を図ること」に関して、「これら『共用施設の維持管理の決定権限は公社にある』ので、自治会のもつ公共性は『結局言葉だけの問題に過ぎない』と切り捨て、共益費の負担を住民と公社との関係に限定してしまう」¹⁷⁾と批判する。

なお、この論者は、別途、本件最高裁判決の「その先に見えてくるもの」として、「自治会への加入、非加入を問わず、その地域に居住する限り、共同の利害（共益）のための負担を免れることができないということ」、及び、「共益に関する事項の決定に参加する権利は、この共益に関わるすべての住民に開かれていなければならないということ」を挙げたうえで、「こうした決定のために全住民を包含する組織が必要であるとすれば、それが町内会型の組織である」¹⁸⁾と主張する。そこからすれば、共用施設の共同使用を始め「公共の利害にかかわる事項等の適切な処理を図ること」に重きを置かないどころか、「自治会のもつ公共性は『結局言葉だけの問題に過ぎない』と切り捨てる」ようにみえる論調には、それが最高裁の判決であろうとなかろうと、与し得ないだろうとは容易に推測される。ところで、知っていたか否かは不詳ながら、この論者が前述の如く批判の矛先を向けた対象は、最高裁判決そのものではなく、実は、Yによる「上告受理申立て理由」¹⁹⁾なのであって、その意味では、本件最高裁判決それ自体の批判としては的外れと言わざるを得ない。但し、この論者にとっては、大きな問題ではないかもしれないが。

とはいえ、「上告受理申立て理由」における「共用施設の維持管理の決定権限は公社にある」という指摘については、かの論者が批判するように、「自治会のもつ公共性は『結局言葉だけの問題に過ぎない』と切り捨てる」ことになるのかどうかはさておき、もう少し冷静にみても必要かもしれない。すると、この「理由」は、およそ、次のようにいう。すなわち、「実際に、本件団地の共用施設の管理を行っているのは、公社であり、具体的作業をしているのは、公社との間で委託又は請負契約を締結している業者である。仮に、本件自治会が管理主体であるならば、管理を委託及び請け負っている業者を選定するのは、本件自治会が自由に行うことができるはずである。しかし、これらの契約を締結するには、公社が入札等の方法で業者を選定しているのであり、本件自治会が契約主体ではなく、本件自治会に業者選択の決定権なども存在しない」²⁰⁾という。また、「一般的に、民間のマンション、アパートについても、(…) 共益費・管理費の徴収、業者への支払に関しては、民間の管理会社に委託して行っている場合が多く、「公社が第三者に、共益費・共益費の徴収、支払を委ねていることは何ら特別なことではない」²¹⁾ともいう。そのうえで、共益費を入居者から徴収し、業者に支払うことは、「本来『自治会』でなければいけないということはなく、本件において、公社がそうするのは、「共益費の負担が賃借人に大きくならないようにするため」、および、「民間の管理会社に支払うような委託管理費

を不要とすることができる団体である『自治会』が都合がいいということ²²⁾による旨を述べる。ここから、「本件自治会の目的は、(…)親睦団体というほかない」となるかどうかはともかく、かの論者が何としてもそこに自治会の公共性の根拠を見出そうとする共益費の徴収・支払といった業務は、『自治会』の本質的な目的ではな」といわれてしまう余地は残ることにはなるう。

本件の場合、県営団地の賃貸人たる県（あるいは公社）・自治会・入居者という三者の間の法律関係としては、例えば、「地方公共団体が、共用施設の管理のうち一定範囲のものを自治会に委託しているという関係」や、「地方公共団体は入居者との間で共用施設の管理の一定範囲を入居者の負担で行うことを約し(…)、そのうえで入居者が任意で自治会を設立しこれを通じて当該業務を行っているという関係」(傍点：引用者)などもあり得るところ、最高裁判決が「上記いずれの見解を前提にしているのか必ずしも判然としない」が故に、共益費支払義務の根拠までも明らかにならないことは既にみたところではある²³⁾。しかし、そもそもが公営住宅における自治会である以上、果たして、地方公共団体（あるいは公社）との関係を抜きにして、自治会と入居者の間の関係としてのみ捉えることができるのであろうか。このように地方公共団体との関係を全く視野に入れずに本件のような事案を取り扱うことの方が、県・自治会・入居者という三者の間の法律関係を考えることよりも、よほど難しいとは思われるのだが、とはいえ、この論者とは前提が異なるが故に、見解が一致せずとも致し方はなかろう。

それかあらぬか、自治会からの退会の自由が認められれば、「公社だけでなく実際には自治会ももっていた共同の事業についての〈発言権を放棄〉する」ことになる一方で、退会後も他人が負担する便益を利用できるならば「フリーライダー」を認めることにもなるといったレベルで通常は受け止められるのが町内会ではあるところ、「その基盤に、地域共同の生活に基礎を置いた住民の共同体があること——判決はその運営は公社だけが行うことに限定したが——を想起させたところに、この裁判の意義があった²⁴⁾」と、この論者はいつて憚らない。これは、おそらく、最高裁がどのような法的判断を示そうか、あるいは、諸論者がどのように法的な議論を行おうか、所詮、それらとは次元を異にし、自治会や町内会はそこに厳然たる事実として存在するとでも主張したいのではないかと考えられ、また、かの論者として、それで一定の満足が得られるとするならば、その意味では、議論は平行線のままとならざるを得ないのではなかろうか。

Ⅲ 「社会資源」としての自治会

(1) 自治会とは

さて、改めて自治会や町内会²⁵⁾とは何であろうか。

なるほど、1991年の改正によって地方自治法260条の2に「地縁による団体」（「地縁団体」）が規定されるようにはなったが、自治会は、今日でも、基本的には、事実上の存在である。また、自治会ほど「毀誉褒貶評価の分かれる集団は少ない²⁶⁾」とも指摘され、自治会に関する見解や学説は8種類に分類されるとさえいわれる²⁷⁾。

そのあたりを踏まえて、ここでは、ひとまず、「その名称のいかんを問わず、実際に①各市町村の一定地域を単位とし、②その地区に所在する世帯を構成員とし、③公共行政の補完ないしは下請けをはじめとして、その地区内の共同事業を包括的に行なう自治組織²⁸⁾」というあたりを、「自治会とは何か」という問いへの答えとしておきたい。

ところで、自治会については、それらが「地域」と密接に結びついて果たしている「役割」が縷々指摘される。すなわち、第一には、ゴミ処理、道路や公園など公共部分の一齐清掃など「生活環境の整備」が、第二には、街灯の設置、地域内パトロール、防犯・防火・防災対策などの「住民の安全の維持」が、第三には、スポーツや趣味などのサークル・クラブ活動などの「地域住民のレクリエーション活動」が、第四には、高齢者・障害者・子どもへの福祉活動や共同募金への参加などの「地域住民の福

利厚生活動」が、そして、第五には、自治会内部の情報誌や回覧板の配布などの「広報、調査」が挙げられる²⁹⁾。また、地域には、自治会以外にも、商工会、農協、青年団、婦人会など地域住民から構成される団体や、趣味のサークル、老人クラブ、子育てグループなど特定の目的や関心のもとに作られ活動する団体などが多数存在するものの、特に自治会を以て、「地域社会をまとめる、諸団体を調整する役割を担っている組織」と捉える見解³⁰⁾も存する。いずれも、地域や地域福祉との関係において、自治会をかなり積極的に評価するものには思われる。

しかし、他方では、「総じて町内会や自治会が果たしている機能が実質的に限定化され、新しい役割を積極的に担いきれない側面のあったことも否定できない」といい、その原因は、それらが「近代国家成立以降、地方行財政制度が整備され専門処理機関としての行政組織が確立していく過程で、中核的な問題処理活動から段階的に撤退し、もっぱら圧力団体機能と末端補完機能を遂行する団体に変化してしまった」³¹⁾ことに求められる。そして、「今日の町内会の運営上の問題点」として、「圧力団体機能と末端補完機能のみになってしまう町内会（自治会）が、「行政依存的な性格を強く持つようになり、それに適合的なリーダーしか出てこなくなり、また、「役所から協力依頼されたことしかしない町内会となり、一般住民からそっぽをむかれるという事態が起きている」³²⁾とは指摘される。

ところで、ここに至って気づかされるのは、先述の最高裁判決を論評した諸論者において、最後に紹介した論者とそれ以外の論者たちとの間には、なにがしか温度差のようなものがあるとは感じられたのだが、その掘ってきたところは、どうやら、自治会への思い入れの深さともいうべきものの違いであったのかもしれないということである。すなわち、前の三人の論者は、本件が県営住宅である（ということは、民間のアパートやマンション等ではない）ことから、当然、賃貸人たる地方公共団体と賃借人たる入居者の関係は外せず、そうした条件の下で、両者の間に立つことになる自治会との関係をどのように捉えるのが法的に適切であるかという観点で最高裁判決の評釈を試みているようにみえる。その分、本件自治会に関しては、その法的性格の点で、権利能力のない社団という捉え方以上には特に踏み込まないし、踏み込むべき理由もさしあたり見出し得なかったのであろう。そして、「被上告人の設立の趣旨、目的、団体としての性格等は、この結論を左右しない」と最高裁判決が述べるのも、おそらく、このことと符合するであろう。

それに対して、最後に紹介した論者は、何は措いても町内会（自治会）という存在に着目する。そして、「分権化の展望のなかで住民自治の新たな視点から注目されてきている町内会、町内会に向けられる新しい可能性、既存の枠組みを脱して生かされるべき町内会の特徴」³³⁾といった論者年来のモチーフと本件判決の論旨は相容れないとみたのであろう。しかし、結局は、「自治会への加入、非加入を問わず、その地域に居住する限り、共同の利害（共益）のための負担を免れること」はできず、また、「共益に関する事項の決定に参加する権利は、この共益に関わるすべての住民に開かれていなければならないということ」を挙げたうえで、「こうした決定のために全住民を包含する組織が必要であるとすれば、それが町内会型の組織である」³⁴⁾という、おそらく、かの論者にとっての出発点ともいえる主張を到達点としても繰り返すことになったのではなからうか。なお、その場合に、注目すべきは、単に、自治会という存在を重視するということではなく、それらが、上記にいわれる「共同の利害（共益）」（Yの「上告受理申立て理由」にいうところの「公共の利害」や「公共性」）を担う存在だということをとさら重視したところであろう。それ故、そこに重きを置かない（と、かの論者にはみえる）が故に、最高裁判決であれ「上告受理申立て理由」であれ、批判を免れなかったのだとは考えられる。

(2) 「社会資源」とは

かかるところ、社会福祉に関する最新の事典では、「社会資源」の項で次のようにいわれる。すなわち、社会資源は、一方で、内容面から、社会福祉関係の法律などの制度的資源、社会福祉関係の施設や建物などの物的資源、および、社会福祉関係職や家族、ボランティアなどの人的資源に分けられる。他

方、供給主体から、フォーマル、インフォーマルなそれに分類される。そうしたうえで、「地域住民など」は人的資源に、「町内会」などはインフォーマルな社会資源に含められる³⁵⁾。

ここからは、「社会資源」という側面で自治会を考察してゆきたいところだが、その前にここで、「社会資源」なる語に改めて着目すると、まず、その語義自体については、抽象的・一般的に、例えば、「社会福祉を支える財政（資金）、施設・機関、人材、法律等、社会福祉を成立させるためにに必要な物資および労働をまとめて社会資源と呼ぶ」³⁶⁾とか、「ソーシャル・ニーズを充足するために動員される施設・設備、資金や物資、さらに集団や個人の有する知識や技能を総称していう」³⁷⁾として示される。また、一方において、「利用要件や利用料等、一定の要件に当てはまれば、どんな人でも利用が可能な、社会的に用意されたサービス」であって、「保健・医療・福祉・教育・就労等のサービスから市場サービスまで多岐にわたり、その提供主体も自治体や公益法人、さらに民間企業までさまざま」であるところの社会資源、フォーマルな社会資源が見出される。他方では、「家族、親族、近隣住民・知人、友人、同僚、ボランティアなど」を担い手とする、「クライアントとの間で結ばれる私的な人間関係のなかで提供される」インフォーマルな社会資源も挙げられる³⁸⁾。

ちなみに、ソーシャルワークにおいて社会資源を活用することの意義として、「ソーシャルワークは、人々の社会生活を支援するために、当事者とそのニーズに応じた適切な社会資源との間を媒介し、結びつけるという重要な機能を担う。人々が抱えているさまざまな生活上の問題のすべてに、ソーシャルワーカーが一人に対応することはできない。関係する各種の制度やサービス、他職種、近隣住民、ボランティアなど、これらの社会資源をいかに有効に活用しながら援助活動を展開するかがソーシャルワークの実践を左右するといっても過言ではない。」³⁹⁾と説かれる。そして、「ソーシャルワーカーには、当事者の問題解決にどのような社会資源が有効であり、かついかに両者を結びつけるかということ、すなわち調整や仲介の機能を発揮する能力が求められる」とも続けられる。要は、何が社会資源であるのか（あり得るのか）もさることながら、所与としての社会資源をいかに活用して・何をなすかという観点が重要になってくるのであろう。

(3) 「社会資源」としての自治会

上記の観点からは、社会福祉とりわけ地域福祉にとって、自治会はどのような働きをするものとして期待されるのかをみておかねばならないであろう。その点では、まず、次なる記述が参考とはなる。それによれば、自治会は、「全国の都市や農村、住宅団地などに居住ないし営業するほとんどの世帯や小事業所を対象にして、住民の生活課題に対処するため、地域生活にかかわる施設やサービスを管理運営している、地域活動組織である」⁴⁰⁾との定義として示される。

また、自治会は、組織と活動の点で、現状では、特に、「地域福祉との関係では、社協・共同募金会・日本赤十字社・民生委員協議会・保護司会などと交流しているものが多く、「最近では、児童・障害者・高齢者の生活問題が地域住民の共通の関心になり、地域福祉活動の方法として、町内会等を含めたネットワークづくりが盛んになっている」。そのうえで、「今後は町内会・自治会が、地域福祉計画や介護保険計画等と関連させて、住民の生活課題解決や組織活性化をどのように構想するかが注目される」⁴¹⁾と展望する。また、ほかにも、「自治会・町内会は、地縁をもってのみ構成される『地縁団体』である」と述べたうえで、それらは「人々が生活する上で最も基礎となるといってよいと思われるが、地域福祉が人々の生活に密着したものである以上、地域福祉にとっても、自治会・町内会の存在は大きい。地域社会の助け合い・支え合いを進める最も基礎的な組織であり、福祉の観点からも頼りになる存在なのである」⁴²⁾ともいわれる。

さらに、「都市化や都市的生活様式の浸透のなかで、都市には多様な機能集団が生まれている」なかで、「福祉コミュニティの形成にとって自治会・町内会の果たす役割には注目すべきものがある」といわれる。そして、とりわけ、「社会福祉法のなかで、地域住民は、事業者及びボランティア等と協力し

て、地域福祉の推進に努めなければならないものとされ、努力義務の主体として定められている点からもその組織化に注目していきたい⁴³⁾、言い換えると、「地域住民」が、社会福祉法第4条で義務づけられる「地域福祉の推進」の主体の一つにも擬せられるところ、「その組織化」としての自治会には特段の期待が寄せられるといったところであろう。

ところで、かくも重要なものとして位置づけられる自治会ではあるが、果たして、本件最高裁判決の論旨にもかかわらず、依然として社会資源としての働きを期待できるのであろうか。また、そもそも、社会資源とはこういうものであるという記述は随所でみかけるものの、社会資源とはこういう条件を満たさなければ社会資源たり得ないといった記述はみかけない。ことによると、およそ社会資源たるべき条件は、現状においては、一般的には求め得ないのかもしれない。しかし、自治会といった個別の社会資源が現にどのようなものであり、また、どのようなものであることが期待されているのかは、大まかにでも問い得るのではないかと思われる。

そこで、自治会の定義のうち、自治会が事実上の存在としてもっているといわれる要素を探ると、まず、「その名称のいかんを問わず、実際に①各市町村の一定地域を単位とし、②その地区に所在する世帯を構成員とし、③公共行政の補完ないしは下請けをはじめとして、その地区内の共同事業を包括的に行なう自治組織⁴⁴⁾」とは、既にみたところである。その他では、①「加入単位が世帯であること」、②「領土のようにある地域空間を占拠し、地域内に一つしかないこと」、③「特定地域の全世帯の加入を前提としていること」、④「地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること」、⑤「市町村などの行政の末端機構としての役割を担っていること⁴⁵⁾」が特徴として列挙されよう。さらには、「(1)区域が重複することなく全国的に存在し、(2)区域内の住民は世帯単位で強制加入に近い運用がなされており、(3)その目的が広く公共の問題にわたり特に制限なく、機能が普遍性を有し、かつ、国、地方自治体の末端行政も少なくない⁴⁶⁾」ともいわれる。かくして、以上を手がかりにするならば、一つには、地域的に限定されること、二つには、地域の全世帯の加入が前提とされること、三つには、地域生活に必要なあらゆる活動を行うほか、行政の末端としての役割をも果たしていること、これら三点ほどが自治会に基本的に共通して備わり、それ故に、当然の如く期待される要素ではなからうか。

しからは、これらのうちでも第二、第三の要素に関して、本件最高裁判決を以て自治会を法的に把握するための一つの重要な手がかりと考え、これに即してみていくと、まず、第二の要素に関しては、判決は、自治会を以て、「いわゆる強制加入団体でもなく、その規約において会員の退会を制限する規定を設けていない」と、至極簡単に言っている。だとしたら、仮に、規約等に会員の退会を制限する規定が設けられていたらどうであったかという疑問については、とりあえず⁴⁷⁾、一般論としては、「自治会に加入するか否かも入居に際して各入居者が自由に判断できる筈であるから、退会に制限が課せられていることを承知のうえで自治会に加入した以上、当該自治会の規約上の拘束を受けることは、一般的に肯定して良いように思われる⁴⁸⁾」と評される。しかし、同時に、「脱退の制限については無条件ではなく、制限をする合理的必要性がなければなら⁴⁹⁾」ないといわれる。その点で、本件に関しては、「団地全体における共益費の管理」が実質的な問題点とはなり得るところ、本判決では「共益費の支払義務と自治会からの退会とが別次元の問題⁵⁰⁾」とされているから、勢い、「自治会に、退会を制限しなければならない合理的必要性があるかは疑わし⁵¹⁾」く、「任意団体は規則で縛るのではなく、その円滑な運用によって結束を図るべき」であって、「本件自治会では退会を禁止する規定があったとしても、(…)全面的に無効というべきである⁵¹⁾」とまでいわれることにはなる。となれば、およそ、強制加入という形は、少なくとも、法的には採用し難いところではあろう。

次に、第三の要素に関しては、判決は、本件自治会が、「会員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」とは認める。しかし、判決によれば、「埼玉県から委託を受けて本件団地の管理業務を行っている」のは、本件自治会ではなく、「埼玉県住宅供給公社」なのであって、本件自治会とはいえば、当該公社

から「本件団地全体の共益費を一括して業者等に対して支払うこと」を「指示」されているにすぎず、その意味では、地域生活に必要なあらゆる活動を行うほか、行政の末端としての役割をも果たしているとは到底いえないのではなからうか。言い換えると、判決が認める、a)「会員の親ぼくを困ること」、b)「快適な環境の維持管理及び共同の利害に対処すること」、c)「会員相互の福祉・助け合いを行うこと」が自治会設立の目的ではあったかもしれないが、抽象的・一般的にはb)の役割を果たしているといえ得たとしても、それは前述した内容や程度のものでしかなく、残るは、a)およびc)の役割ではあるところ、任意加入故に会員の範囲は限定されざるを得ないから、せいぜい、その範囲の会員の間での「親ぼく」や「相互の福祉・助け合い」にとどまることにはなる。

もとより、ここに取り上げた諸要素も、自治会が社会資源として有すべき要件などではなく、自治会が事実上もっていると思われる要素なのではあるが、それにしても、本件に関する限り、本件自治会はこれらの要素ですら、必ずしも十分には有していないのではなからうか。その意味で、社会資源として期待するとしても、その期待にどこまで応え得るものであるのかは、なかなか難しいところがあるかもしれない。

IV おわりに

ある論者によれば、社会資源には、「クライアントの援助に活用できる『ひと・もの・かね』のほか、「援助者がもっている『専門性』やさまざまな人がもっている『情報』も含まれ得るもの」と考えるようであり、要は、「『クライアントの援助に使えるものはすべて社会資源』という発想」がソーシャルワーカーがもつべき視点だといわれる⁵²⁾。しかし、ここまで範囲を広げてしまえばよいものであろうか。このようにほぼ無限定に範囲を広げてしまえば、「社会資源」なるものは、もはや一つのカテゴリーでもなければ、特に何かを指し示すものでもなくなってしまうから、逆に、何も語らないのと変わりなくなってしまうことが懸念される。

また、「クライアントの援助に使えるものはすべて社会資源」ということであれば、反対に、使えない(と、みえる)ものは、“とりあえず、社会資源ではない”、とか、“この先も、社会資源にはならない”などということにならざるを得まい。そうだとすれば、いみじくも、この論者自身によっても言及される、「既存資源の再資源化」、「新たな社会資源の開発」、「不足する資源の発見」⁵³⁾等々はいかなることになってしまうのであろうか。“とりあえず、社会資源ではない”ものとして、必ずや、“この先も、社会資源にはならない”ものである訳でもなからう。まさに、そこにおいて、「既存資源」を「社会資源」として「再資源化」することになるのか、あるいは、「新たな社会資源」として「開発」することになるのかは措くとしても、いずれにしても、「社会資源」として活用が可能になれば、延いては、「不足する資源の発見」にも資するのではないかと考えるのは単純すぎるだろうか。

もとより、通常は、このように思い切り幅を広げて考えず、上記は、あくまで、ソーシャルワーカーたる者、「『クライアントの援助に使えるものはすべて社会資源』という発想」をもつべきだという心掛けの問題なのかもしれない。そうだとすると、必ずしも生産的であるとか有効であるとも思われない。むしろ、上記のような、極端ともみえる言説に触れると、社会資源については、仮に、もっと抑制の効いた定義の形をとっている場合でも、要は、それがどういうものであるかという問題であったとしても、どういうものでなければならぬのかといった、社会資源たる要件(延いては、それは「質」を問いただす)の問題としては考えられていないのではないかと思わずにはいられない。

というところで、本稿では、一般的な意味での社会資源たる要件については、期待はしつつも、さしあたり、無い物ねだりはせず、社会資源に数えられる自治会なればこそ通常有しており、また、そう期待もされている諸要素は、果たして、文字通り、期待に応え得るものであるのかどうかを検討することとした。そこで、一つには、地域的に限定されること、二つには、地域の全世帯の加入が前提とされる

こと、三つには、地域生活に必要なあらゆる活動を行うほか、行政の末端としての役割をも果たしていること、これら三点ほどが自治会として基本的に共通して備わり、それ故に、当然の如く期待される要素だとみて検討した結果、先にみたように、第一の要素はともかく、第二の要素については、まさに本件判決で示されたように、裁判所としては強制加入を是とするとは考えられそうもない⁵⁴⁾。また、第三の要素については、現実に、自治会が、地域生活に必要な様々な活動を行ったり、行政の末端としての役割を果たすことがあったとしても、およそ、法的・制度的にそうした活動が承認されない限り⁵⁵⁾、事実上のものという域を出ることはできないのではないかと考えざるを得ない。

かくして、先にも紹介したように、本稿などとは全く違う次元で自治会を捉える見地⁵⁶⁾もあり得るが、筆者としては、本件最高裁判決を通して見る限り、自治会に関しては、(特に、法的・制度的には、)社会資源として大きな期待をかけることはできないのではないかと考えざるを得ないのである。

註

- 1) 牧里毎治・杉岡直人・森本佳樹編『ビギナーズ地域福祉』(有斐閣、2013年)68頁[杉岡]。
- 2) 同書69-70頁。
- 3) 最高裁判所裁判集民事(集民)216号639頁、判時1897号10頁、判タ1182号160頁。
- 4) 星野豊「集合住宅自治会に対する退会申入の有効性」法時78巻11号91頁。
- 5) 同論文92頁。
- 6) 塩崎勤「県営住宅の自治会の会員が一方的意思表示により自治会を退会することの可否」『民事法情報』230号83頁。
- 7) 鎌野邦樹「県営住宅の自治会(権利能力のない社団)における会員の退会の自由と自治会費の支払い」判時1915号175頁(判評565号11頁)。
- 8) 同論文178頁。
- 9) 平野裕之「権利能力のない社団である県営住宅の自治会の会員による退会の意思表示の効力」『私法判例リマックス』33号7頁。
- 10) 同論文9頁。
- 11) 同論文8頁。
- 12) 星野・前掲4)論文92頁。
- 13) 同論文92-93頁。
- 14) 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』(自治体研究社、2007年)3頁。
- 15) 同書104頁。
- 16) 同書105頁。
- 17) 同書107頁。
- 18) 同書111頁。
- 19) 判時1897号16頁。
- 20) 同14頁。
- 21) 同14頁。
- 22) 同15頁。なお、鎌野・前掲7)論文177頁も、地方公共団体が公営住宅の共益費の徴収・支払いを含めて日常的な管理業務を「自治会」に委ねる、いわゆる「自主管理」方式を採用する理由の一つとして、同じように、経費の面を挙げる。しかし、そのほか、清掃、除草、防犯、電球管球の交換等のように各居住者の労務提供に頼らざるを得ない業務の種類、方法、程度や居住者間の生活ルールについては、各自治会の判断に委ねた方がよいと考えられることや、日常的な管理を通じて、自治会において居住者間のコミュニティの形成や増進を図ることが期待されることをも挙げる。
- 23) なお、前田雅子「自治会の法的性格と退会の自由」『別冊ジュリスト 地方自治判例百選 [第4版]』13頁は、「共用施設の管理(…)をめぐる地方公共団体・自治会・入居者の間の法律関係」として、一つは、「地方公共団体が、共用施設の管理のうち一定範囲のものを自治会に委託しているという関係」、もう一つは、「地方公共団体は入居者との間で共用施設の管理の一定範囲を入居者の負担で行うことを約し(…)、そのうえで入居者が任意で自治会を設立しこれを通じて当該業務を行っているという関係」を想定する。但し、本件最高裁判決がいずれを前提としているかは「判断としない」という。
- 24) 中田・前掲書112頁。
- 25) 町内会、自治会、町会、部落会等を特に区別する必要がある場合や引用の中での用語法に従う場合などを除き、以下、「自治会」という。
- 26) 倉沢進編著『改訂版 コミュニティ論』(放送大学教育振興会、2001年)31頁[倉沢]。
- 27) 小滝敏之『市民社会と近隣自治』(公人社、2007年)319頁以下。
- 28) 木村禧八郎・都丸泰助編『講座 地方自治体 第5巻 地方自治体と住民』(三一書房、1961年)72頁[高木鉦作]。
- 29) 上野谷加代子・松端克文・山縣文治編『よくわかる地域福祉 第5版』(ミネルヴァ書房、2012年)156-157頁[谷口

- 純世。)
- 30) 柴田謙治編著『地域福祉』（ミネルヴァ書房、2009年）43頁 [木下]。
 - 31) 小滝・前掲書328-329頁。
 - 32) 倉沢・前掲書42頁 [倉沢]。
 - 33) 中田・前掲書3頁。
 - 34) 同書111頁。
 - 35) 日本社会福祉学会事典編集委員会編『社会福祉学事典』（丸善出版、2014年）208頁 [空閑浩人]。；なお、板野尚美『よりよい医療現場にするための活用術』（高管出版、2011年）24頁も、「町内会」を「インフォーマルな社会資源」の一つに挙げる。
 - 36) 社会福祉辞典編集委員会編『社会福祉辞典』（大月書店、2002年）232頁 [植田章]。
 - 37) 仲村優一・岡村重夫・阿部志郎・三浦文夫・柴田善守・嶋田啓一郎編『現代社会福祉事典』（全国社会福祉協議会、改訂新版、1988年）225頁 [三浦文夫]。
 - 38) 社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士養成講座8 相談援助の理論と方法Ⅱ 第2版』（中央法規出版、2010年）102頁 [福富昌城]。
 - 39) 前掲『社会福祉学事典』208頁 [空閑]。
 - 40) 日本地域福祉学会編『新版 地域福祉事典』（中央法規出版、2006年）258頁 [松村直道]。
 - 41) 同書259頁 [松村]。
 - 42) 『社会福祉学習双書』編集委員会編『社会福祉学習双書2013 第8巻 地域福祉論』（全国社会福祉協議会、2013年）285頁 [山田秀明]。
 - 43) 井岡勉・坂下達男・鈴木五郎・野上文夫編著『地域福祉概説』（明石書店、2003年）67頁 [渡辺武男]。
 - 44) 木村・都丸編・前掲書72頁 [高木鉦作]。
 - 45) 鳥越皓之『地域自治会の研究』（ミネルヴァ書房、1994年）9頁。
 - 46) 遠藤文夫『地方行政論』（良書普及会、1988年）92頁。
 - 47) 組合について、民法678条は、組合員は、やむを得ない事由がある場合、常に任意に脱退できる旨を規定しているところ、そうした事由があっても任意の脱退を許さない旨の組合契約は、公の秩序に反して無効と判示した最高裁第三小法廷判決1999年2月23日判決（民集53巻2号193頁、判時1671号71頁、判タ999号218頁）は、権利能力のない社団に関する本件には当てはまらない。
 - 48) 星野・前掲書93頁、平野・前掲書9頁。
 - 49) 平野・前掲書9頁。
 - 50) 星野・前掲書93頁。
 - 51) 平野・前掲書9頁。
 - 52) 前掲『新・社会福祉士養成講座8』101頁 [福富]。
 - 53) 同書109頁以下 [福富]。
 - 54) 本稿で取り上げた事例のほか、2014年2月18日の福岡高裁の判決（判時2221号42頁）は、団地の自治会長が同団地の住民に対して自治会への加入を強制し、自治会費の支払いを請求したことが不法行為に当たるとして、自治会の損害賠償責任を認める。
 - 55) 地方自治法260条の2の「地縁による団体（「地縁団体」）」の新設については、以下のような経緯がある。すなわち、町内会等に関しては、戦前・戦中とは異なり、戦後は法制度を欠いており、それらの団体は、権利能力を有しないが故に保有不動産を団体名義で登記できず、代表者名義等で登記するなどしていた。しかし、こうした弥縫策を講じても、代表者の死亡やその後の相続等によって、少なからざるトラブルが発生するところとなった。こうした事情をうけて、規定されるに至ったのが本条であるが、上記の経緯からも知られるように、自治会や町内会を法制度上に積極的に位置づけるといった趣旨の規定ではない。
 - 56) さしあたり、町内会（自治会）の、「その基盤に、地域共同の生活に基礎を置いた住民の共同体があること判決はその運営は公社だけが行うことに限定したがを想起させたところに、この裁判の意義があった」（中田・前掲書112頁）とか、「自治会への加入、非加入を問わず、その地域に居住する限り、共同の利害（共益）のための負担を免れること」はできず、また、「共益に関する事項の決定に参加する権利は、この共益に関わるすべての住民に開かれていなければならない。「こうした決定のために全住民を包含する組織が必要であるとすれば、それが町内会型の組織である」（同書111頁）といった見地である。