

## 地域福祉と住民組織

——「甲賀市希望ヶ丘自治会事件」控訴審判決を手がかりにして——

大 野 拓 哉

### I はじめに

「今回の判決は、自治会の決定による社協等の会費や共同募金への寄付金の一括徴収について違法との判断を下したのではなく、自治会での意思決定を行うにあたって、『募金及び寄付金に応じるか否か、どの団体等になすべきか等』について各会員の任意の態度、決定を十分尊重すべきことを求めるものである」。「したがって、今後も社協会費等を集めるにあたり、自治会に理解と協力を求めることになら問題はなく、むしろ地域福祉の発展のためには自治会との一層の協力体制を構築することが重要といえる」。

これは、2007年9月、全国社会福祉協議会（全社協）による都道府県・指定都市社協事務局宛での通知<sup>1)</sup>に付された全社協地域福祉推進委員会名の文書「社協会費等の納入方法に関する考え方について」からの引用である。

そこにいわゆる「今回の判決」とは、2007（平成19）年8月24日の大阪高裁判決<sup>2)</sup>を指す。その詳細は後に譲るが、さしあたり、上記引用箇所ですべて示されている「判決」の受け止め方や以後の対処方については、一見、至当であり、頷けなくはないようにも読める。しかし、そこには、なお、容易に頷けない何かが残るようにも思える。そのように感じたところこそ本稿の出発点にほかならない。

では、何が容易には頷けないと感じられたのかといえば、それは、社協会費等の徴収を自治会に依頼しているからには、例えば、これまでの自治会の働きに対する謝意とはいわないまでも、なにがしかの言及があったとして何ら不思議ではないところ、上記の引用からはそのようなものが汲み取れないだけでなく、むしろ、社協の会費等の徴収やら、「地域福祉の発展」のための「協力体制」

やら、いずれかといえば、社協にとっての関心事だけを重要視していると感じられたことが大きい。また、そこには、何とも奇妙な構図も見出せる。すなわち、本件訴訟では自治会が敗訴したにもかかわらず、上記の文章では、訴訟の当事者ではなかった社協（それも、全社協）の側が、自らについて懸命に弁明しようとしている。

もとより、社協としては、当事者たろうとしても当事者たり得ないもどかしさがあったかもしれない。しかし、上記の文章を読む限りでは、社協は、そうした全体の構図などではなく、社協のことにのみに関心があるのではないかとさえ思われてならないし、そのことを通しては、結局、社協と自治会の関係は決して双務的な関係ではなく、社協のためにのみ意味をもつ片務的な関係ではないかとまで考え至るようになるのではなからうか。

以下では、こうした疑問に答えを見出すべく、まず、IIにおいて、「今回の判決」の評釈を試みる。当然ながら、そこでは法的な含意をできる限り明らかにしたい。しかし、それによっては尽くされない（尽くされ得ない）、それ以上の問題をいくつかの論点に分けつつIIIにおいて提示し、批判的に検討を加えていくことになるであろう。

### II 「今回の判決」とその評釈

#### 1 大阪高裁判決（2007年8月24日）

##### (1) 事案の概要

希望ヶ丘自治会（以下、Y）は、滋賀県甲賀市の希望ヶ丘地区の住民を構成員とし、地方自治法260条の2の「地縁による団体」（以下、「地縁団体」）として認可を受け法人格を有する団体であり、2006年頃の会員世帯数は、区域内1060世帯の約88.6%に当たる939世帯であった。

2006年3月、Yの定期総会は、自治会費を年

2000円増額する旨を決議した。この増額分は、地元小・中学校教育後援会、赤い羽根共同募金会、甲賀市社会福祉協議会、日本赤十字社等（以下、本件各会）への募金や寄付金にすべて充てるなどと予定されていた。

これに対して、Yの会員Xらは、本件決議はXらの思想及び良心の自由等を侵害し公序良俗に違反するなど主張して、本件決議の無効確認および会費増額分の支払債務不存在の確認を求めて出訴した。

原審（大津地判平成18・11・27）は、会費増額分の支払債務不存在確認の訴えを却下し、本件決議無効確認の訴えを棄却したので、Xらが控訴した。（なお、控訴審判決に対しては、Yが最高裁に上告するも、2008年4月3日、上告は棄却され控訴審判決が確定することとなる。）

## (2) 当事者の主張

### ① Xらの主張

本件決議は主に以下の点で公序良俗(民法90条)に違反し無効である。

a) 本件決議は、任意であるべき寄付を支払義務のある会費として強制するから、Xらの思想及び良心の自由を侵害し違法である。

b) Yは、会費増額に反対し会費支払を拒否する会員に自治会離脱届の提出を求めることを役員総務会で決議したり、Yに加入しない者に対し、配布物を配布せず、災害や葬儀等の時に協力せず、ゴミステーションを利用できないなどの生活上の不利益が及ぶと明言するから、本件決議は、寄付金の強制徴収に反対する会員に対し不当な差別的取扱いを行うものであり、区域住民の入会拒否や差別的取扱い等を禁止する地自法260条の2に違反する。また、本件決議は、Yからの退会を求めることで、当該地域に居住する自由をも侵害し、居住の自由を保障する憲法22条1項に違反する。

### ② Yの主張

a) 本件各会への寄付金支出は、Yの目的の範囲内の行為であり、本件決議は有効である。すなわち、Yは、会員の総意による自治運営を基盤に、信頼と善意に満ち溢れた連帯の中から、より豊かな生活環境をつくりだすために相互に

協力し、あわせて親睦をはかり、良好な地域社会の維持及び形成に資することを目的とする団体であるが、本件各会は、政治的・宗教的色彩はなく、各寄付金は、地域社会や会員の福祉にかない、Yの目的に沿う。

b) 本件決議は、Xらの思想信条の自由等を侵害せず公序良俗に違反しないし、地方自治法260条の2第8項にも違反しない。すなわち、高齢化傾向の下、寄付金を徴収する自治会役員の負担が過大となったため、本件決議で、本件各会への寄付金を会費として徴収し、まとめてYから支出することとしたのであり、寄付金が地域社会に役立っているといえることなどから、このような方法には合理性及び必要性がある。また、本件決議は、規約に従い、十分に議論して大多数の賛成を得て議決されたので、民主主義のルールに基づく。

## (3) 裁判所の判断

a) 「募金及び寄付金に応じるかどうか、どのような団体等又は用途について応じるかは、各人の属性、社会的・経済的状况等を踏まえた思想、信条に大きく左右され、仮にこれを受ける団体等が公共的なものであっても、これに応じない会員がいることは当然考えられるから、会員の募金及び寄付金に対する態度、決定は十分尊重されなければならない。

「したがって、そのような会員の態度、決定を十分尊重せず、募金及び寄付金の集金にあたり、その支払を事実上強制するような場合には、思想、信条の自由の侵害の問題が生じ得る」。

「本件決議は、本件各会に対する募金及び寄付金を一括して一律に会費として徴収し、その支払をしようとするものであるから、これが強制を伴うときは、会員に対し、募金及び寄付金に対する意思決定の機会を奪うものとなる」。

b) 「(Yは、) 強制加入団体ではないものの対象区域内の全世帯の約88.6パーセント、939世帯が加入する地縁団体であり、その活動は、(…) 極めて広範囲に及んでおり、地域住民が日常生活を送る上において欠かせない存在であること、(Yが、) 平成16年5月ころ、自治会未加入者に対しては、[1] 甲南町からの配布物

を配布しない、[2] 災害、不幸などがあった場合、協力は一切しない、[3] 今後新たに設置するごみ集積所やごみステーションを利用することはできないという対応をすることを三役会議で決定していることからすると、会員の脱退の自由は事実上制限されているものといわざるを得ない」。

「そして、(Yにおいて、) 本件決議に基づき、募金及び寄付金を一律に会費として徴収するときは、納付が会員の義務とされることからして、これを納付しなければ強制的に履行させられたり、不納付を続ければ、(Yからの) 脱退を余儀なくされるおそれがあるというべきである」。

「そうすると、本件決議に基づく増額会費名目の募金及び寄付金の徴収は、募金に応じるか否か、どの団体等になすべきか等について、会員の任意の態度、決定を十分尊重すべきであるにもかかわらず、会員の生活上不可欠な存在である地縁団体により、会員の意思、決定とは関係なく一律に、事実上の強制をもってなされるものであり、その強制は社会的に許容される限度を超えるものというべきである」。

「したがって、このような内容を有する本件決議は、(Yの) 会員の思想、信条の自由を侵害するものであって、公序良俗に反し無効というべきである」。

「よって、(…) 原判決を取消し、(Xらの) 請求をいずれも認容する」。

## 2 評釈

### (1) 本件決議と「目的の範囲」

本件のように団体が多数決によって決議を行う場合、団体は、相容れない意思をもつ団体構成員の自由をどこまで制限し活動を強制し得るか、言い換えれば、構成員は団体の活動にどこまで協力する義務を負うかといった問題に関しては、通常、まずは、決議がその団体の目的の範囲内に入るか否かが問われよう。例えば、地方自治法260条の2にいわゆる地縁団体であれば、「その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負い、法人格を有し、法律上の権利義務の主体とな」るところから、本件の場合、地縁団体たる自治会Yの権利能力の範囲は、「その規約に定める

目的の範囲内において」認められることになる。従って、Yによる「本件各会への寄付及び募金」がその目的の範囲内の行為でないならば決議は無効となり、目的の範囲内であったとしても、寄付及び募金を徴収するための自治会費の増額決議が、会員の権利を侵害しないかどうかという点から、さらに同決議の会員に対する効力の有無が問題となる<sup>3)</sup>と想定されることになる。

こうしたアプローチは、本件において、Yの側でも十分に意識していたとは見え、「本件各会へ寄付金を支出することは、(Yの) 目的の範囲内の行為であり、本件決議は有効である」と主張する。すなわち、Yは、その目的に関わって、「会員の総意で形成された自治運営を基盤とし、信頼と善意に満ち溢れた連帯の中から、より豊かな生活環境をつくりだすために相互に協力し、あわせて親睦をはかること、良好な地域社会の維持及び形成に資することを目的とする団体である」と自己規定した上で、「本件各会は、政治的・宗教的色彩はなく、各寄付金は(…) 寄付の性質上、地域社会や会員の福祉にかなうものであり、(Yの) 目的に沿うものである」という。

通常、この種の先例として挙げられるのは、最高裁による、南九州税理士会政治献金事件判決<sup>4)</sup> および群馬司法書士会事件判決<sup>5)</sup> ではあろう。ただし、いずれも団体の目的に言及しつつも、それぞれの事件で問題とされた行為(決議)が当該団体の目的のうちに入るか・入らないかの判断が分かれ、それによって結論も分かれる。すなわち、南九州税理士会事件の場合は、「税理士会が政党など[政治資金]規正法上の政治団体に金員の寄付をすることは、たとい税理士に係る法令の制定改廃に関する政治的要求を実現するためのものであっても、[税理士]法49条2項で定められた税理士会の目的の範囲外の行為であり、右寄付をするために会員から特別会費を徴収する旨の決議は無効であると解すべきである」という。これに対して、群馬司法書士会事件の場合は、阪神・淡路大震災で被災した兵庫県司法書士会に対する復興支援拠出金の資金の一部を、会員から復興支援特別負担金を徴収して充てる旨の総会決議について、拠出金は、被災した同司法書士会及び会員の個人的ないし物理的被害に対する直接的な金銭補てん

又は見舞金ではなく、被災者の相談活動等を行う同司法書士会ないし司法書士への経済的支援を通じて、「司法書士の業務の円滑な遂行による公的機能の回復に資することを目的とする趣旨のもの」であり、司法書士法14条2項の「目的を遂行する上で直接又は間接に必要な範囲で、他の司法書士会との間で業務その他について提携、協力、援助等をするのもその（司法書士会の）活動範囲に含まれるというべきである」との判断を示した。

と同時に、両判決は税理士会にしても司法書士会にしても強制加入団体であることに言及する点では共通しているものの、結論を分けるのは、会の決議が会員の思想・信条の自由に関わるか否かによってである。すなわち、南九州税理士会事件の場合には、「特に、政党など規正法上の政治団体に対して金員の寄付をするかどうかは、選挙における投票の自由と表裏を成すものとして、会員各人が市民としての個人的な政治的思想、見解、判断等に基づいて自主的に決定すべき事柄」だとして、「会員に要請される協力義務にもおのずから限界がある」とする。他方、群馬司法書士会事件の場合には、本件負担金の徴収は、「会員の政治的又は宗教的立場や思想信条の自由を害するものではな」といい、負担金の額が「会員に社会通念上過大な負担を課するものではない」ということとも相俟って、決議の有効性を是認するに至る。ちなみに、本件Yが、「本件各会は、政治的・宗教的色彩はな」と、ことさら述べるのは、本件決議が自治会としての目的の範囲内であると主張することと同じく、最高裁による群馬司法書士会事件での判断に倣ったものではあろう。

しかしながら、本件控訴審判決は、まず、決議を正当化すべき団体としての目的の範囲に関しては、Yの側の主張にもかかわらず、少しも触れることはない。むしろ、「募金及び寄付金は、その性格からして、本来これを受け取る団体等や用途のいかんを問わず、すべて任意に行われるべきであり、何人もこれを強制されるべきではない」という前提に立つ。すなわち、本判決が重視したのは、募金や寄付金が、どのような主体による・どのような内容をもつものであるかとか、そうした募金や寄付金に応ずることが自治会の目的の範囲

に入るか否かなどという自治会の問題としてではなく、本件決議が募金及び寄付金を会費化して支払を強制するときは、会員に対して「募金及び寄付金に対する任意の意思決定の機会を奪うものとなる」というように、会員各自にとっての、「寄付をするかどうかの意思決定への侵害」<sup>6)</sup>である点にこそ関わり、それ故、「本判決はこれまでの最高裁判決の判断枠組みと若干異なる立場に立っているように思われる」<sup>7)</sup>ともいわれる。だとしたら、南九州税理士会事件や群馬司法書士会事件と本件との違いはあったのかどうか、あったとすれば、それはどこにあったのだろうか。

この点は、本件のYによる上告に際して注目されるところでもあった。しかし、実際には、特に何事もなく上告は棄却され、控訴審判決は確定することになったから、結局、直前での問い、すなわち、南九州税理士会事件と群馬司法書士会事件における扱いの違いをもたらす手がかりは得られないままとなってしまった。

## (2) 本件決議と「社会的に許容された限度」

本判決は、募金や寄付金の支払が強制されることによって、「思想、信条の自由の侵害の問題が生じ得る」といい、「募金及び寄付金に対する任意の意思決定の機会を奪うものとなる」ともいう。しかし、だからといって、直ちに、Xら会員個人に憲法上保障された人権が侵害されたものとはみない。そうではなく、自治会もまた私人と見て、私人たる会員に対する強制が「社会的に許容される限度を超えるときには、思想、信条の自由を侵害するものとして、民法90条の公序良俗違反としてその効力を否定される場合があり得るというべきである」と、いわゆる人権規定の間接適用の手法が用いられる。そこで、問題は、いかなる場合に、「社会的に許容された限度を超える」と見られるか、言い換えると、公序良俗違反と判断されるのか、である。

これに関わっては、本判決が本件寄付を公序良俗違反と判断した理由として、次の二つが指摘される。すなわち、「第一に、本件寄付金の徴収が一律に行われていること、第二に、役員総会において会費納入を拒む者に対しては脱会よう求めることを決議すると同時に、配布物を自治会組

織で配布しないと、災害・葬儀の場合に町内会として一切協力しないと、ごみステーションを利用できないなどの生活上の不利益が及ぶことを決議していた点<sup>8)</sup>である。

これらのうち、第一の点については、「本件会費値上げ分2000円は町内会を媒介にして行われる寄付金に充てられるということが予定されているだけで、それがどのような寄付金に充てられるのかについては明示されているわけではなかった<sup>9)</sup>といわれる。これは、判決で認められた事実、すなわち、本件決議以前のY会員の「本件各会に対する募金及び寄付金に対する態度は一様ではなく、本件各会ごとに見ると、集金に協力した世帯は全世帯の半数程度以下であり、しかも本件各会ごとに募金及び寄付金を拠出するかどうか対応を異にする会員もいたことが窺われる」状況との対比において考えられる必要がある。すなわち、本件決議前のような状況にあっても、必ずしも誰もが挙ってという訳ではなかったかもしれないが、とはいえ、曲がりなりにも、いかなる募金や寄付に応ずるかということくらいは各世帯の判断に委ねられていたとは推測できるであろう。

しかし、本件決議によって事態は改善されなかったどころか、各会員の人権にとっては、状況はより深刻になったといえるかもしれない。というのは、むしろ、「会員は自らの思想信条に反する寄付を強いられるかどうかについての判断すら認められない状況に置かれていた」(傍点：引用者)ともみられるからである。しかも、「それはひとえに役員判断に委ねられていた」とはみられるところ、「町内会を媒介にして行われる寄付金活動は多様であって、赤い羽根や緑の募金の類にとどまるわけではない」、言い換えると、先述のように、自治会の目的の範囲内のものであるかどうか、政治的あるいは宗教的色彩を有するものであるかどうかなどを斟酌することなく寄付金活動は行われ得たとは容易に想定できよう。かくして、「本判決が問題にしたのは町内会を媒介にして行われる通常の寄付金徴収が会員の思想良心の自由を侵害するかという個別判断」、すなわち、どのような場合に思想良心の自由が侵害され、どのような場合なら侵害されないかといった問題ではなく、「個々の寄付金に対して会員の意思が及

ばないことであった」というより根源的な問題へと連なる<sup>10)</sup>。

さて、第二の点に関しては、「本判決が本件決議を公序良俗に違反するとした最大の理由はここにあると見るべきであろう<sup>11)</sup>という指摘がとりわけ重い。しかも、先述のように、自治会からの脱会要請と並んで共同生活上の不利益を及ぼす旨の決議が行われたことを以て、「事実上の強制」とみることもまた重要であろう。

ところで、本判決は、本件決議の内容だけから公序良俗違反を導き出す訳ではない。すなわち、「①Yへの加入がXら住民の生活上不可欠である実態を踏まえ、②本件におけるYの対応からすると寄付の拒否が会員資格喪失に繋がるおそれがあるという事情の認定を経て、事実上の強制を導いている<sup>12)</sup>と図式化される。

①に関しては、本件判決も次のように捉える。いわく、Yは、「強制加入団体ではないものの対象区域内の全世帯の約88.6パーセント、939世帯が加入する地縁団体であり、その活動は、市等の公共機関からの配布物の配布、災害時等の協力、清掃、防犯、文化等の各種行事、集会所の提供等極めて広範囲に及んでおり、地域住民が日常生活を送る上において欠かせない存在である」とみる。このように加入率の面もさることながら、ここで例示されているような住民の日常生活面での各種便益を考え合わせると、反対に、それらを欠いた日常生活は成立し難い。かくして、Yのような自治会は、事実上、「脱退の自由が制限された団体<sup>13)</sup>ということにはなる。

にもかかわらず、②にいわれるような、「寄付の拒否が会員資格喪失に繋がるおそれ」が残ることは判決も認めるところである。すなわち、本件決議により募金及び寄付金が会費として会員の義務とされたところから、「これを納付しなければ強制的に履行させられたり、不履行を続ければ、(Yからの)脱退を余儀なくされるおそれがあるというべきである」。また、会費不納付者に対しても、Yは脱退を求めず、会員として取り扱っているとされる点については、「会費については、不納付扱いではなく保留扱いとしているのであって、いわば徴収の猶予をしているにすぎないから、現在このような扱いがなされているからといっ

て、将来も（裁判終了後も）脱退を余儀なくされるおそれがないとはいえない」という。

いずれにしても、日常生活上の各種便益を失うことを回避しようとすれば自治会を脱退するという選択肢はあり得ず、従って、本件決議による会費増額分の支払にも応じざるを得ない、といった形で「事実上の強制」が効果を発揮することが容易に想定される。かくして、次のように指摘される。すなわち、本件の自治会Yのように「住民の日常生活に決定的な影響力を有する団体が構成員に対して脱会勧告を行い、生活上の不利益が及ぶことを決議するということは活動の目的（寄付金の徴収）との関係であまりに不釣り合いであるといわざるを得ない。それは、たとえ自治会費徴収における役員の負担を視野に入れたとしても目的と手段との間の均衡を著しく失っていると考えるべきである」といい、以て、このことは、本判決が「社会的に許容される限度を超える」と結論づけたことに反映していると読む<sup>14)</sup>。

### (3) その他の論点

本判決は、本件Yのような団体を以て、純然たる私人と捉え、人権規定の直接適用ではなく間接適用の手法を用いたことは前述の通りである。しかし、地域において多岐にわたる役割を果たすとともに、そうした活動に対しては、行政の側も補助金を支出するといった場合が少なくないともいわれる。そこで、町内会・自治会といった団体に関して、それを純然たる私人とは考えずに本件のような事例を取り扱おうという見解も存する。以下では、その概要をみておきたい。

すると、まず、1991年の改正によって、地方自治法260条の2として地縁団体の制度が導入されたが、このように地縁団体として念頭に置かれたものこそ、本件におけるような「自治会・町内会等の地域的な共同活動を行っている団体」<sup>15)</sup>であった。こうした地縁団体は、市町村長の認可を受け、一定の権利能力を付与される（地自法260条の2第1項）が、さりとて、それは、公法人ではなく、市町村に準ずるもの、あるいは市町村組織の一部となるものでもない（同条第6項）とされる。しかし、その一方で、地縁団体は、地自法260条の2第7項で、「正当な理由がない限り、そ

の区域内に住所を有する個人の加入を拒んではならない」と、また、同条第8項で、「民主的な運営の下に、自主的に活動するものとし、構成員に対し不当な差別的取り扱いををしてはならない」と定められるのだが、むしろ、これらを以て、（認可地縁団体の構成員に具体的な権利を保障したものといえるかどうかは疑問視しつつも、）「(地方)自治法が町内会や自治会を純然たる私人と見ているわけではないことの証左とみることができる」<sup>16)</sup>との見解が示される。

この見解こそは、まさに、人権規定の直接適用を主張するものである。すなわち、まずは、町内会や自治会がその構成員に対して日常生活に関わるサービスや各種機能の提供を拒否するような場合には、「端的に自治法260条の2第8項違反を理由に人権規定の直接適用を考える余地もある」とみる。そして、とりわけ、本件役員会で決議されたような会費未納者への脱会勧告が実施された結果、一定の者が町内会等から排除され、事実上の不利益が行われたような場合には、「決議の無効と同様にこれら措置への違法違憲を主張する途が開かれてもよいのではないか」との問題提起がなされる。また、町内会や自治会の活動に対して行政が補助金を支出している場合には、「これを一種のstate actionと見て人権規定を直接適用することも考えられてよい」<sup>17)</sup>とも説く。

ところで、本件とは異なる、町内会・自治会内部の選挙権・被選挙権の保障を巡る事件の判決<sup>18)</sup>に関するものながら、地域自治会の性格を踏まえてstate actionの法理に論及する評釈がある。そこでは、まず、自治会の機能の公共性は認めつつも、自治会の捉え方として、住民の任意によって組織された私的団体とみるか、「地方公共団体に準ずる準自治団体」とみるかが対置される。しかしながら、地域自治会は、「特定の目的を持たず、任意加盟制でもない、ただ、その地域に居住することのみをもって自動的に構成員とするような団体であるから」、加入・脱退が自由で結社の自由の枠組みで捉えられる私的団体とは捉えられず、「しかも、沿革的に見れば、もともとは独立した自治体であったところが多」いから、結論的には、「地方公共団体に準ずる準自治団体として捉えるほうが、より実態に即した理解では

ないだろうか」、「そう考えると、この場合にステイト・アクション理論の使用はとても魅力的に見える」<sup>19)</sup>という。

ただ、そうはいうものの、上記のように町内会・自治会の内部的組織の問題として考える場合、もしも、いわゆる「部分社会」の法理<sup>20)</sup>に依拠したならば、たとえ、町内会・自治会が私的団体と捉えられようと、あるいは、「地方公共団体に準ずる準自治団体」として捉えられようと、いずれにしろ、争われているのが「部分社会」内部の問題だと解されれば団体自体の自律的判断に委ねられることになるであろう<sup>21)</sup>。だとすれば、構成員個人の権利や利益に関しても、「部分社会」から「一般市民社会」へと放逐される場合ででもない限り、所詮、司法審査にはなじまないものとして救済を受けられないことでは、いずれの場合でも変わりはなくなるかもしれない。

### Ⅲ 研究

#### (1) いわゆる町内会・自治会とは何か

町内会・自治会（以下、「町内会等」<sup>22)</sup>という。）の「定義」に関する見解は様々あろう。例えば、町内会等を「住縁アソシエーション」と捉える見解<sup>23)</sup>が存する。これは、いずれかといえば抽象的な捉え方であり、マッキーバーによるアソシエーションの概念と仏教用語である「縁」を踏まえて、町内会等を以て、「住むことを縁起（因縁生起）として形成されるアソシエーション」<sup>24)</sup>と捉える。

しかし、必ずしも「定義」と正面切らず、また、より具体的に、町内会等の姿を描き出そうとする見解もある。例えば、町内会等の基本的にして客観的な「特徴」を次の5点とする見解などは、まさしくそれに当たろう。すなわち、「一つが加入単位が世帯であること。二つめが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。三つめが特定地域の全世帯の加入を前提としていること。四つめが地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること。五つめが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」だという<sup>25)</sup>。なお、これら一つ目から四つ目まではほぼ共通するが、五つ目に代えて、「それらの結

果として、行政や外部の第三者にたいして地域を代表する組織となる」こと（「地域代表性」）を挙げる見解<sup>26)</sup>も存する。そして、これらを踏まえれば、おそらく、「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」<sup>27)</sup>という定義あたりにひとまずは落ち着くであろう。

今日、このように捉えられる町内会等ではあるが、戦前の扱いはかなり異なっていた。すなわち、「昭和初期以来部落会の機能の重要性を背景として、政府はこれを積極的に再編成し、町村の末端行政組織として利用する措置を講ずるようになる」<sup>28)</sup>なか、昭和15年には、内務省訓令第17号「部落会町内会等整備要領」によって町内会等が整備される。その場合、訓令の「目的」たるや、「隣保団結の精神に基き市町村内住民を組織結合し万民翼賛の本旨に則り地方共同の任務を遂行せしむること」、「国民の道徳的錬成と精神的団結を図るの基礎組織たらしむること」、「国策を汎く国民に透徹せしめ国政万般の円滑なる運用に資せしむること」のほか、「国民経済生活の地域的統制単位として統制経済の運用と国民生活の安定上必要な機能を発揮せしむること」まで掲げる。しかも、「国策」なる語に象徴されるように極めて国家色が濃く、なおかつ、上から住民や国民をして「～たらしめ」たり、「～せしめ」たりする役割が求められた。

ところが、1947（昭和22）年には、一転して、前出・内務省訓令第17号が廃止されたほか、特に、政令第15号によって、町内会・部落会等の財産の処分（同政令第2条）、町内会・部落会等または類似団体の解散（第6条）のほか、官公吏が町内会・部落会等の組織を利用する目的で、その長に対して指令を発することの禁止（第3条）などが、罰則付きで規定されることとなった（第8条）。なお、わが国の占領の終了により、いわゆるポツダム政令である政令第15号は1952（昭和27）年に失効したものの、それ以後、こと町内会等の法的取り扱いに関しては、1991（平成3）年の改正で、地方自治法260条の2に地縁団体が規定されるまで、まったくの空白状態のままであった。

ところで、町内会等をいかに評価するかに関しては、「町内会ほど毀誉褒貶評価の分かれる集団は少ない」<sup>29)</sup>とも指摘され、論者によっては、町内会等に関する見解や学説は8種類にも分類される<sup>30)</sup>。また、町内会等の組織やその機能の評価に関しても、積極・消極両様のそれが存する。例えば、一方では、町内会等は、「(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」<sup>31)</sup>ところから、「その実態は、住民の自然発生的な任意団体ではなく、準公共団体的性格を有するものである」といわれる。そして、町内会等は、「地方行政のうえにおいて、或いはコミュニティ形成のうえにおいて、無視できない重要な機能を営んできたという事実に着目し、その機能を積極的に評価しようとする意見も生ずるに至っている」と続ける。

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」というが、その原因は、町内会が「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」ことに求められる<sup>32)</sup>。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じんでしまった」町内会が、「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」<sup>33)</sup>とは指摘される。

ともあれ、ここで注意を払っておきたいのは、町内会等の「評価」に関しては、積極・消極両方のそれが確実に存在し、また、それ故に、一つに定まっていないことであろう。

本件を解き明かす鍵がどこにあるかを考えた場合、勢い、町内会等が特殊な団体であることにそれを求めたくなるが、だとして、果たして、その

ことは本件の処理を左右するものとなり得たであろうか。少なくとも、裁判所は、その点にはさほど関心を払ってはいないのではなからうか。判例は、税理士会判決と司法書士会判決において、団体の別ではなくその目的の範囲内か否かに関心を払い、本件高裁判決では決議の社会的許容性に着目するなど、いずれにしても、団体がどのようなものであるかについては、第一義的に重視するものではない。

むしろ、本件を本件たらしめているのは、本件自治会が社会福祉協議会の会費等を徴収する役割を果たしていることであるかもしれない。しからば、本件自治会を含めて町内会等は、反対に、社会福祉とりわけ地域福祉の側からはどのように捉えられ、また、どのように「評価」がなされているのだろうか。

## (2) 地域福祉にとっての町内会等

まずは、辞典の記述を手がかりにすると、「町内会・自治会」の項の冒頭では、「町内会・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」<sup>34)</sup>との定義が示される。なお、前節の諸見解と比べると、精密さの点でやや物足りなくもないが、むしろ、「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」という捉え方には、善かれ悪しかれ、地域福祉らしさが見て取れよう。

次いで、町内会等の評価の移り変わりが、およそ次のように述べられる。いわく、町内会等は、高度経済成長期以前には、「草の根保守主義を支える地域集団として」、また、組織の運営や活動が伝統的・地縁的であるために、「旧中間層の利益を代弁しているとして」批判されることが多かったが、その後、高度成長期の急激な人口移動や社会変動の結果、組織は弱体化した。しかし、「1970年代以降、新しい地域づくり、コミュニティづくりが構想されるなかで、町内会・自治会は、それらの機能を担う有力な地域集団として、再び見直されるようになり、今日では、組織や活動



内容の多様化にもかかわらず、「地域福祉活動を  
支え行政と協働する基礎的な地域集団として、無  
視することはできなくなっている」<sup>35)</sup>と締め括る。

また、町内会等は、組織と活動の点で、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い」現状があり、「最近は、  
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」<sup>36)</sup>と展望する。

こうした記述は、戦前と戦後で、町内会等が正  
反対ともいえる扱いを受けたことも含めて歴史的  
経緯に一応は触れる。また、町内会等が近代的集  
団とは異なり、「活動目的や内容が複合的で、地  
域内の世帯を網羅する機会が多いため、前近代的・  
特殊日本的な地域集団であるといわれる」<sup>37)</sup>と  
も紹介する。しかし、そうした言及といえども、  
町内会等が戦前・戦中に果たした役割<sup>38)</sup>に触れ  
ないだけでなく概して批判的でないばかりか、そ  
のようなことに頓着する様子はまったく窺えず、  
むしろ、専ら地域福祉の関心からして利用可能で  
あればそれで十分と言わんばかりの描き方をして  
いることが特徴的に見える。

このような、我田引水にも見える評価は上記以  
外でも目にすることができる。例えば、全社協の  
出版物<sup>39)</sup>では、「自治会・町内会は、地縁をもつ  
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」(傍点：引用者)と、「地域福祉」に  
重ねて言及し、あたかも「地域福祉」の関心だけ  
から捉えようとしているようにさえ見える。

同書はまた、いわゆる「地域福祉推進基礎組  
織」は、「自治会、町内会などの地縁組織に基盤  
をおき、小地域活動のエリア内であるが、地域内

の個別課題を地域課題として広められる組織形態  
をとる」<sup>40)</sup>とか、「近年、市区町村社協では、町  
内会・自治会等の地縁組織と連携して、『ふれあ  
い・いきいきサロン』や『小地域ネットワーク活  
動』などの小地域福祉活動に積極的に取り組んで  
いる」<sup>41)</sup>というように、地域福祉と町内会等と  
の密接な関係を述べる。さらには、「地域福祉を  
進める上で、関係者にとって、自治会・町内会へ  
のはたらきかけは、非常に重要で、欠かせないこ  
ととなる」とはいい、果たして、その極みとも言  
えよう、「実際の活動においても、共同募金の実  
施、社協会費集め、日本赤十字社費集め、民生  
委員・児童委員の推薦などは、自治会・町内会  
の力によっている」<sup>42)</sup>と至極当然とばかりに述べる。  
ここからすれば、おそらく、訴訟にまで至った本  
件のことなど思いもよらなかったであろう。

そのほか、町内会等を地域福祉のための道具と  
して位置づけているかと思われる例としては、次  
なるものもあろう。すなわち、地域のニーズの把  
握について、「ニーズ把握システム」の構築は、  
潜在化するニーズの発見、ニーズ深刻化以前の早  
期発見と対応、直接的には専門機関のサービスに  
円滑につなぐことを目的としているところ、その  
ためには、地域にサービス関係者間の専門職を中  
心としたネットワークと、自治会・地区社協・民  
生委員等の住民ネットワークをそれぞれ作り出  
し、これらが情報共有を基盤に連携・協力して、  
ニーズの発見、訪問、伝達、対応、解決までを行  
えるような仕組みの構築が課題になる<sup>43)</sup>、という  
構図である。そこで説かれていることの当否等は  
ともかく、利用可能なものは何でも使おうとでも  
いうような姿勢は共通しているのではなかろうか。

また、基本的に同様な志向性をもつものであ  
ろうが、別の論者は、「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  
れてきているが、なお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。特に、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  
らその組織化に注目していきたい」<sup>44)</sup>と述べる。  
なかでも、注目すべきは、この後段で、社会福祉

法第4条で義務づけられる「地域福祉の推進」の一主体にも擬される「地域住民」については、「その組織化」というところから推し量れば、おそらく、「自治会・町内会」が重ね合わされるのだろうということである。ただ、この論者自身、他方では、「加入は一定の地区居住に伴い、半強制的（または自動的）である」<sup>45)</sup>とともに、「旧中間層支配の保守的伝統の温存基盤になっている」<sup>46)</sup>ことを以て町内会等の「特質」と指摘していることとの整合性には少なからず注目されるべきではあろう。とはいえ、この「半強制的」という表現に少しも批判的な意味が込められていないのであれば、矛盾など生じようもなく、また、「半強制的」を「または自動的」と簡単に言い換えていることからして、そもそも、批判的であるとはあまり期待できないかもしれない。となれば、深刻さは増しこそすれ、減じられはしないであろう。

さらに、町内会等については、「地域」と密接に結びつく「役割」が5点指摘されることもある。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斉清掃など「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、町内等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<sup>47)</sup>。また、地域には、町内会等以外にも、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あるものの、特に、町内会等を「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<sup>48)</sup>も存する。いずれも、地域、延いては、地域福祉との関係だけから、町内会等をいわば手放しで肯定的に評価するものには思われる。しかし、町内会等は、常に、このように手放しで肯定的に評価できる存在であり得るのだろうか。

この点に関して考えるについては、社会福祉の領域でしばしば用いられる「社会資源」なる語に

着目してみたい。そこで、まず、その語義は、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必要な物資および労働をまとめて社会資源と呼ぶ」<sup>49)</sup>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」<sup>50)</sup>として示される。また、社会資源には、一方において、フォーマルな社会資源、すなわち、「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がある<sup>51)</sup>、という。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<sup>52)</sup>も挙げられる。ちなみに、町内会等に関しては、上記にいう「近隣住民」によるインフォーマルな社会資源と捉えることに、特段、差し障りがあるとは考えられまい<sup>53)</sup>。

ところで、この際、筆者が問題だと考えるのは、こうした社会資源については、例えば、前述のようにフォーマルな社会資源であるとかインフォーマルなそれであるなどと分類されたとして、さように分類された当該社会資源は、それがいかなる質のものであっても社会資源たり得るのかといった点が不分明なことである。

こうした疑問を抱くに至った理由は、他にもない、本件判決において、本件自治会が「[1] 甲南町から配布物を配布しない、[2] 災害、不幸などがあつた場合、協力は一切しないこと、[3] 今後新たに設置するごみ集積所やごみステーションを利用することはできないという対応をすること」を決定したという判決の事実認定に接したからである。しかも、本件自治会が、「地域住民が日常生活を送る上において欠かせない存在である」とか、「会員の生活上不可欠な存在である地縁団体」であるなどと認められているだけに、重大だと受け止めたからである。何よりも、われわれは、ここにおいて、かつての「村八分」なる

ものを想起せずにはいられないであろう<sup>54)</sup>。

もとより、一般的に、何かが社会資源の列に加えられることと、個別・具体的なそれが社会資源として相応しいものであるか否かは同列に論じられない事柄であるかもしれない。例えば、ある個別・具体的な自治会が上記のような決定をしたからといって、直ちに、町内会や自治会なるものはどれも社会資源たり得ないということにはならないであろうといったようにである。だからといって、そのことは、いかなる基準や条件を満たせば社会資源たり得るのかが論じられてはならないということにもならないはずである<sup>55)</sup>。

前節で見たように、一般的に町内会等とはいかなるものかと問えば、「毀誉褒貶」といわれるほどに、その評価は分かれた。しかし、それは健全なことかもしれない。これに対して、本節で見てきたように、こと社会福祉の側から町内会等を捉える場合、評価は分かれるどころか、むしろ、あたかも所与の存在として町内会等を捉え、しかも、町内会等の機能に着目し、専ら地域福祉の観点からその有用性を捉えるといった牽強付会とも思える一面性が目に付きはしないだろうか。要は、町内会等が、戦前・戦中はおろか、かつてどのような経緯を有したかなどにはさしたる関心ももたず、また、会員に対してどのような対応をするものであろうと、そうしたことは関係なく、ひたすら社協の会費等の徴収に勤しむなど地域福祉に貢献することこそが町内会等に対する何よりの期待とでも言い表したらよいだろうか。

### (3) 社協にとっての町内会等

前節の末尾で記した疑問は、果たして、筆者の誤解であろうか。そのあたりに一定の解答を見出すべく、地域福祉の中心的存在である社協の側が町内会等をいかに見ているかを探っていきたい。

そこで、まず、本件判決をうけて出された全社協の通知に改めて目を転じよう。それによって、社協、とりわけ全社協にとって、町内会等はどのようなものであるのか(どのようなものでしかないのか)が、垣間見えてくるかもしれない。

ところで、本件に関する全社協の「通知」は、実は、二つあり、いずれにも、全社協地域福祉推進委員会名の「社協会費等の納入方法に関する考

え方について」という文書が添付されている。うち一つが、本稿冒頭で紹介した2007(平成19)年9月27日付けの通知で、同月24日の大阪高裁判決をうけたもの(以下、「2007年通知」という。)であり、もう一つは、大阪高裁判決に対して自治会側が最高裁に行った上告が2008(平成20)年4月3日に棄却され、高裁判決が確定した後の4月30日付けのもの<sup>56)</sup>(以下、「2008年通知」という。)である。

まず、「2007年通知」についていえば、その冒頭で、大阪高裁の判決が簡単に紹介される。そのうえで、「本判決は社協会費の納入方法について影響を与えるものであることから、本委員会として取り急ぎ以下に見解を示す」との一文が続くが、まさに判決直後ということもあり、いかにも切迫感が感じられるといったら穿ち過ぎだろうか。

その後、タイトルにもある「社協会費等の納入方法に関する考え方」が1から3で示される。1では、「今回の判決は、自治会の決定による社協等の会費や共同募金会への寄付金の一括徴収について違法との判断を下したのではなく、自治会での意思決定を行うにあたって、『募金及び寄付金に応じるか否か、どの団体等になすべきか等』について各会員の任意の態度、決定を十分尊重すべきことを求めたものである」と、どことなく自らに言い聞かせるように記す。次に、2では、やや気持ちを持ち直したかの如く、「したがって、今後も社協会費を集めるにあたり、自治会に理解と協力を求めることになら問題はなく、むしろ地域福祉の発展のためには自治会との一層の協力体制を構築することが重要といえる」と続ける。それでいて、3では、注意深く、将来に向けた対処方が示される。いわく、「ただ、今回の判決の趣旨から、社協会費等の納入にあたってはそこに『任意性』が担保されることが必要である。もとより住民の社協への加入は地域住民の意志を基本としている。社協としては、あくまでも自覚ある加入をすすめるなかで、いわゆる『全戸加入』を目指すものであり、一律・機械的に行うものではない。社協会費の納入を自治会に協力いただく場合には、そのことへの十分な配慮をお願いすることが必要と考える」(以上、傍点:引用者)と結ぶ。皮肉に言えば、仮に、「考え方」の1にあるよ

うに、高裁の判決が、「自治会の決定による社協等の会費や共同募金会への寄付金の一括徴収について違法との判断を下したのではない」と確信しているなら、ことさら、「本判決は社協会費の納入方法について影響を与えるものである」として見解を提示するには及ばなかったはずである。しかし、それが示されたところからすれば、まったく動揺がなかったわけではないのかもしれない。

対するに、「2008年通知」はどうかといえば、「2. 基本的考え方」の1点目では、「2007年通知」の1とほぼ同様の「考え方」が示される。2点目については、「もとより社協への加入は地域住民の意思を基本としているものであり、社協会費の納入にあたってはそこに『任意性』が担保されることが必要である」という限りでは、「2007年通知」の3の前半部分とほぼ同様の内容となっているが、若干異なるニュアンスが感じられるのは、これに続くくだりである。すなわち、「そのため、市区町村社協におかれては、自治会が会員たる地域住民の自発的な意思を十分尊重されるようご配慮をいただくとともに、地域福祉の発展のために市区町村社協と自治会との一層の協力体制が構築されるようお願いしたい」（傍点：引用者）と結ぶ。ここで特に傍点を付したのだが、「2007年通知」と「2008年通知」の関係は、基本的に、後者が前者を引き継いでいるように見えても、実は、力点の置き方が微妙に異なっているようには読めないだろう。

この観点からは、他にも、同様に読めそうな箇所が見出される。例えば、「2007年通知」の3においては、「社協としては、あくまでも自覚ある加入をすすめるなかで、いわゆる『全戸加入』を目指す」（傍点：引用者）と社協としての立場を強調しているのに対して、「2008年通知」では、[参考]として付されたいわゆるQ&Aの「Q1 自治会で社協会費を集めることはできるのか」という問いへの回答A1の中で、「今回の判決は、社協会費等を自治会費と一括で集めるために会費増額の際に、会員がそれに応じない場合には、生活上不可欠な自治会からの脱退を強制されたことが問題とされたものであり、あくまでも当該自治会固有の問題で、自治会による社協会費納入等への協力を否定したわけではない」（傍点：引用者）

として社協側の問題ではなく、本件自治会側の問題として捉え直そうとしている（自治会側の問題へとすり替えようとしている？）ようには読めないだろうか。また、「Q2 自治会費と社協会費を一括で集めることはできるのか」に答えて、「社協会費納入の協力を自治会に依頼する場合、その集金方法は、当該自治会の判断に委ねられる。各自治会で承認された方法であれば、自治会が社協会費を自治会費と一括して集める方法を選択すること自体に問題はないと考えられる」（傍点：引用者）として、ここでも自治会に責任を転嫁しているように読めないだろうか。

先に「力点の置き方が微妙に異なっているように読める」旨を記したが、まさに、「2007年通知」から「2008年通知」に至る時間の経過がもたらしたものは、町内会や自治会に無理をおしつけてきたことへの反省などではなく、社協側の問題から自治会側の問題へと論点をずらすことだった、そして、それによって、本件で提起されたような問題は社協にとってすっかり他人事になってしまったといえ、言い過ぎであろうか。さしずめ、全社協からすれば、本件自治会が本件社協の会費徴収に関して、もっと上手にやってくれてさえいれば、こんな訴訟騒ぎにはならなかったのに、とでも言いたくなるころだったかもしれない。

かくして、一方において、このQ2に対する回答A2で縷々述べられているように、住民から誤解を受けることのないよう自治会によって工夫がなされなければならないが、他方で、同時に、社協への「全戸加入」を社協としては目指したいという。おそらく、これら二つの要請の両立は難しいだろうが、仮に、両立が成ったとして、それは専ら誰にとっての利益をもたらすことになるのだろうか。その答えはきわめて明白であって、社協以外の何者でもなからう。そして、このような利益の帰属が確保され得るならば、その利益をもたらす主体としての町内会等はいかかろ利益をもたらすという点においてのみ有用であればそれで十分であるということにも繋がるであろう。

#### IV おわりに

本件に関しては、二つの面からのアプローチが

可能であろう。

一つは、本件に関する大阪高裁判決（2007年8月24日）の法学的観点からの評釈というアプローチである。ちなみに、本件の訴訟としての構図は、自治会とその会員との間の自治会費徴収を巡る法的な紛争以外のなにもものでもない。

ところが、本件自治会の会費増額分に当たるのが、上記の構図にはまったく組み込まれていない社会福祉協議会の会費等だということは、事態をより分かりづらくする。すなわち、一見、訴訟という形をとって相争っているのは自治会とその会員ではあるが、その実、自治会は社協の会費等徴収のために用いられているが、さりとて、法的には、社協と自治会会員とは争う関係には立たない。本件がこういう構図になっていればこそ、本件判決の法学的観点での評釈だけでなく、もう一つのアプローチが必要となる。それは、「全戸加入」を建前としつつも、実際には、本件自治会を頼みとして自らの会費徴収を目論む社協と、自治会費の増額を行ってでも社協会費等の徴収に応えようとする本件自治会という面からのアプローチである。

とはいえ、この面での検討もそう単純には済みそうもない。すなわち、自治会がいかなるものであるかというように、町内会や自治会などと呼ばれるものの定義や本質論が本件を明解に捉えるために十分有効であるかといえば、それだけでは必ずしも十分ではないかもしれないのである。むしろ、それとは別に、社会福祉の領域では、町内会等は地域福祉の名の下で、町内会等がどのような歴史的背景を有し、どのような性格や特質を有しているかが関係なく、ただ一点、地域福祉にとって有用であるか否かを基に、かなり一面的に捉えられるだけでなく、町内会等は、社協の会費等を徴収する手段として社協に貢献するという構図が厳然としてあることに気づかねばならない。

しかも、このように、町内会等による社協会費の徴収を頼みとしつつも、社協による町内会等の利用の仕方かなり問題性を含む。というのは、町内会等に関する一面的な性格付けに基づく点もさることながら、本件判決に対する全社協の通知に明らかなように、利用し得る限りで町内会等を利用しつつも、いざとなれば他人事であり、責任

を転嫁することはあっても、自らの責任としては決して引き受けようとはしない社協側の姿勢こそが問題ではあろう。

素朴に考えると、自らの会費を徴収するとか、「全戸加入」を目指すといった自らの目的の達成に向けては、まず、自らが努力するというのがごく自然な方策であると思うのだが、何故、そうはならないのだろうか。いみじくも本件は、こうした常識的であるだけに、かえってより根本に迫り得る問いを発するきっかけとなったといえるかもしれない。

- 1) 2007(平成19)年9月27日付・全社地発第231号。
- 2) 判時1992号72頁。
- 3) 飯田恭示「判批」別冊判タ25号18頁。
- 4) 民集50巻3号615頁、判時1571号16頁、判タ914号62頁。
- 5) 判時1785号31頁、判タ1091号215頁。
- 6) 橋本基弘「判批」判評596号(2008年)186頁。
- 7) 橋本・前掲註6)186頁。
- 8) 橋本・前掲註6)186頁。
- 9) 橋本・前掲註6)186頁。
- 10) 橋本・前掲註6)186頁。
- 11) 橋本・前掲註6)187頁。
- 12) 原島良成「判批」『地方自治判例百選【第4版】(有斐閣、2013年)14頁。
- 13) 橋本・前掲註6)187頁。
- 14) 橋本・前掲註6)187頁。ところで、西村枝美「判批」セレクト2007(2008年)6頁は、「考慮すべきは、募金は任意であるべきかどうか、という抽象的問題ではなかろう」といい、本件決議の無効では、本件募金に尽力する「まじめな班長の負担は解消されまい」として、本件決議に理解を示す。しかし、そもそも、本件募金は、「まじめな班長」に当然に求められる働きなのだろうか。それは社協の会費等を代わって徴収するものでしかなく、決議の無効によってそれから解放されれば、却って、「まじめな班長」の要らぬ「負担」は「解消」されるのではないか。
- 15) 宇賀克也『地方自治法概説【第5版】(有斐閣、2013年)96頁。
- 16) 橋本・前掲註6)187頁。なお、小林武・後藤光男『ロースクール演習 憲法』(法学書院、2011年)177頁〔小林〕は、町内会等による神社関係費支出をめぐる事例に関して、まずは、「町内会等は、実態において、高度の公共性をもつ準強制加入団体でありながら、法的には、基本的に任意団体と位置づけられるもの」という。そのうえで、こうした町内会等の「複合的性格」に鑑みて、一方で、それが「憲法20条3項にいう『国及びその機関』にあたる」とした場合の、他方で、地方自治法260条の2等、法制上の位置づけに照らして、それが「任意団体であることを基本性格とする」とした場合の、「両用のとらえ方をしておくことが必要とされる」と、町内会等の法的な把握の難しさ、また、把握の仕方如

何によって対応が変わり得ることが指摘される。

- 17) 橋本・前掲註6) 187頁、多田一路「判批」法セミ636号(2007年)117頁。
- 18) 福岡高判2004・4・22。
- 19) 多田「判批」法セミ620号(2006年)110頁。
- 20) 樋口陽一「社会的権力と人権」『岩波講座 基本法学6-権力』(岩波書店、1983年)367頁以下、同『憲法I』(青林書院、1998年)478頁以下。
- 21) 小林・後藤・前掲書180-181頁[小林]は、町内会等が関わる事案への「部分社会」法理の援用について、「この法理自体、紛争の真の解決に資するものではなく、ひいては憲法上の国民の裁判を受ける権利の確保と相容れないものであるところから、学説は総じて否定的である」という。
- 22) 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中の用例に従う場合などを除き、以下、基本的には、「町内会等」という。
- 23) 岩崎信彦、上田惟一、広原盛明、鯉坂学、高木正朗、吉原直樹『増補版 町内会の研究』(御茶の水書房、2013年)8頁以下[岩崎]。
- 24) 同書10-11頁[岩崎]。
- 25) 鳥越皓之『地域自治会の研究』(ミネルヴァ書房、1994年)9頁。
- 26) 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』(自治体研究社、2007年)12頁以下、柴田謙治編著『地域福祉』(ミネルヴァ書房、2009年)43-44頁。
- 27) 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]。
- 28) 遠藤文夫『地方行政論』(良書普及会、1988年)91頁。
- 29) 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]。
- 30) 小滝敏之『市民社会と近隣自治』(公人社、2007年)319頁以下。
- 31) 遠藤・前掲註28) 92頁。
- 32) 小滝・前掲註30) 328-329頁。
- 33) 倉沢・前掲註29) 42頁[倉沢]。
- 34) 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]。
- 35) 同書258頁。
- 36) 同書259頁。
- 37) 同書259頁。
- 38) 渡辺洋吉『戦時下の日本人と隣組回報』(幻冬舎、2013年)は、隣組で回覧された「隣組回報」を素材として戦時下の生活を生々しく描き出す。
- 39) 『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]。
- 40) 同書275頁[山田]。
- 41) 同書192頁[佐甲学]。
- 42) 同書286頁[山田]。
- 43) 柴田編著・前掲註26) 80頁[木下聖]。
- 44) 井岡勉・坂下達男・鈴木五郎・野上文夫編著『地域福祉概説』67頁[渡辺武男]。
- 45) 同書63頁[渡辺]。
- 46) 同書66頁[渡辺]。
- 47) 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』156-157頁[谷口純世]。
- 48) 柴田編著・前掲註25) 43頁[木下]。
- 49) 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]。
- 50) 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]。
- 51) 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]。
- 52) 同書102頁。
- 53) 例えば、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頁は、「町内会」を「インフォーマルな社会資源」の一つとみる。
- 54) 法令用語研究会編『有斐閣 法律用語辞典[第4版]』(有斐閣、2012年)1105頁は、その語義を記した上で、「現在では、原則として人権を侵害する違法な行為と解されている」という。
- 55) 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7 相談援助の理論と方法Ⅰ 第2版』(中央法規出版、2010年)36頁[白澤政和]は、社会資源の分類の第三の軸として、「社会資源の質的な相違」を挙げる。しかし、それによって分類されるのは、たかだか、「物的資源と人的資源」でしかない。そもそも、この種の「相違」は、果たして、「質的な相違」などであるのだろうか。単に、存在様相の相違でしかないかと筆者は考えるが、いかがであろうか。本来、「質的な相違」を問題としたければ、例えば、そこで挙げられている「物的資源」のうちの「金銭や物資」であれば、まず、誰のものであるか、どういう経緯を有するものであるか、などが問われて然るべきではなからうか。よもや、正当な所有者の権利・利益を侵害しても構わなくはないだろうし、不法な手段・方法によって得られたそれらで構わなくもないだろう。
- 56) 2008(平成20)年4月30日付・全社地発第25号。