ANNUAL BULLETIN OF RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL SCIENCES
No. 54, 83-111, 2024

〈共同研究〉
「地域特性に基づく地域・森林資源管理の法理論研究」

地縁による団体（自治会・町内会）の法的課題と『地域コミュニティに関する研究会報告書』

西　脇　秀一郎*

第１．地縁による団体をめぐる法的課題と「地域コミュニティ」

１．認可地縁団体制度創設時の期待と課題

自治会・町内会などの「地縁による団体」が、財産の所有や契約・不法行為による債権債務などの法律関係を単純化し責任の所在を明確化するため、あるいは、構成員（相互）と団体との財産を分離・分別するため、ほかにも、継続的な活動基盤の確立や取引・運営上の社会的信用の獲得などのために、市町村長の認可を介して権利能力の付与を受けることができる制度[1]として、地方自治法（第260条の２以下）上の認可地縁団体制度がある。

認可地縁団体制度は、当初は地縁による団体を不動産等の権利主体とする途を拓くことを理由[2]に、1991年の地方自治法改正によって創設され、それ以降、とりわけ近時においては人口減少・高齢社会に伴う政策上の課題にも資する（可能性のある）制度の一つとして、学理および実務上においてたびたび耳目を集める制度である。

当該制度が創設された際には、認可地縁団体が担いうる役割と創設後の課題として、つぎのようなことが指摘されていた。

たとえば、「急速な地域の生活構造の変化は、『地縁団体』の構成員の流動化を呼び起こしており、新旧住民の対立も生じている。こうした現状認識にたって本当に自主的で民主的で公正な地縁団体を、この新法を契機につくりあげてゆくべきであろう」[3]との指摘、また、「地方公共団体における行政活動とこうした団体（認可地縁団体―引用者）との関係についての現状の見なおし、こうした団体の行政への参加・協力のあり方の再検討が必要である」[4]との視角、あるいは、「コミュニティ参加は、多様な住民組織によって担われようとしている……状況の下で、一つの有力な住民組織のみに法人格を与えることは、たとえそれが法改正の趣旨でないにしても、時代に逆行する恐れが生じないとは言えない」[5]ことへの留意の必要性、さらには、「せっかく「認可地縁団体制度」ができたのであるから、この制度を生かせるような地域のコミュニティーづくりがなされるべきであろう」[6]といったものなどである。

これらに加え、自治会・町内会を「純然たる私的団体でもなく、地方自治法の改正により法的に確認されたように、地域的住民自治組織として市町村から独立の公共的性格を有する団体」[7]であるとみる立場からは、「自治会・町内会が、市町村と独立の公共的性格を有する団体であるとすれば、国と地方自治体との関係と同様に、市町村と自治会・町内会との機能分担その他の関係は、市町村の行政運営の見地よりあるいはコミュニティ形成の見地より、市町村行政上の重要な課題であるはずで」、「市町村行政と自治会・町内会の関係のあり方については、行政連絡員等の制度を含め再検討すべき時期に至っているのではないか」[8]

＊　愛媛大学法文学部　准教授

といった問題提起もなされていた[9]。

2．本稿の検討対象

上記のような制度創設時に寄せられていた期待と懸念は、制度創設から30年以上が経過した現在においてもなお、認可地縁団体（あるいは地縁による団体一般）を取り巻く課題への対処や制度設計に取り組むにあたって顧慮すべき点であろう。

それどころか、認可地縁団体制度の活用可能性への一層の期待の高まり[10]とその限界の認識[11]とが取り沙汰される現在においては、とくに、近時の認可地縁団体の設立目的（認可の目的）を不動産等の保有のために限定せずに「地域的な共同活動を円滑に行うため」に拡充する新たな法改正[12]の動向や、1991年の制度創設時には想定されていなかった生産森林組合（または入会集団）[13]や土地改良区による認可地縁団体制度の活用可能性を認める法制[14]の展開を踏まえると、上記の課題認識や視角が、いまいちど問われるべき状況に直面しているともいえる。

そのようななかで、2022年４月に、総務省内において設けられた「地域コミュニティに関する研究会」（以下、地域コミュニティ研究会とする）での議論をベースとした『地域コミュニティに関する研究会報告書』（以下、地域コミュニティ報告書とする）が公表された。同研究会や同報告書は、認可地縁団体制度を直接の検討対象とするものではないが、自治会・町内会などの地縁による団体の現況を取り巻く最新の課題認識を踏まえて、「地域コミュニティ」においてそれらの団体が担いうる役割や機能をより一層発揮するための方策にも検討が加えられており、また、上述した制度創設当時にも課題認識がされていたところの、地縁による団体と市（区）町村、そして「地域コミュニティ」との関係のあり方について、いくつかの提言を示す。

本稿は、地縁による団体一般および認可地縁団体にかかわる法律関係や、それらに関連する政策上の施策を、法理論的に検証するための各論的前提作業の一つとして、地域コミュニティ報告書（および報告書策定に至るまでの政策動向）が、認可地縁団体制度を含む地縁による団体一般にかかわる法的課題および制度の展開においていかなる意味をもちうるのかについて考察し、検討を行うものである。

第２．地縁による団体と『地域コミュニティに関する研究会報告書』

１．地域コミュニティ報告書の背景

上述のとおり、2022年４月に公表された地域コミュニティ報告書は、後述する地域コミュニティ研究会の議論を基にした成果であり、「地域コミュニティ」というタイトルが付されているものの、主に、「多くの市町村の地域コミュニティにおいて、実態上中心的な存在と考えられる自治会、町内会等の「地縁による団体」」[15]を取り巻く現状および課題認識をもとに、「全国の市区町村における多様な地域コミュニティの取組や施策の状況を共有し相互に参照できるようにすると同時に、今後の取組を進める上で重要な論点等を提示することを通じて、多様な実情を踏まえつつ、各市区町村及び地域における独自の取組を支援することを狙い」[16]とするものである。

研究会と報告書の取りまとめを担当した総務省の担当者の解説[17]を踏まえると、地域コミュニティ研究会の設置と同報告書の取りまとめには、つぎのような背景がある。

1-1．総務省（旧自治省）による従前の「コミュニティ振興策」

まず、旧自治省において1970年代（または昭和40年代）ごろから展開されたコミュニティ振興策を「事実上継承」[18]した総務省のもとで、累次にわたって行われてきたコミュニティ施策に関する従前の調査研究による課題認識は、当然ながら、地域コミュニティ研究会の設置に影響を与え、研究会の議題や報告書の内容にも活かされているようである[19]。

紙幅の制約もあり、その展開と内容を詳述することはできないものの、少なくとも、行政上ではじめて「コミュニティ」概念を用いて地域社会の問題を取り上げたとされる1969年９月29日の国民生活審議会調査部コミュニティ問題小委員会報告

（委員長：清水馨八郎〔千葉大学教授［当時］〕）である『コミュニティ ―生活の場における人間性の回復』[20]を嚆矢・原点として、旧自治省から総務省にかけて幾重にもコミュニティ施策（振興策）の展開[21]があり、それらの成果と課題の一部が今回の地域コミュニティ報告書にまで連なっていることには留意を要する。これまでのコミュニティ施策としては、モデル地区の指定、コミュニティ活動に対する財政支援やコミュニティ・センター[22]の設置・管理、基点となる組織づくりの指針提示・支援などが主なものとなっている[23]。

とくに本稿とのかかわりで留意すべきは、上述の1969年の報告書において、「コミュニティ」とは「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」[24]であると定義され、既存の自治会・町内会（部落会）などの旧来的な組織とは別のイメージが描かれていたように[25]、従前のコミュニティ施策では、かつての戦時下での町内会・部落会を国策協力機関として組織化し戦時体制の末端機構に組み込む法制[26]や旧態的な組織慣行の弊害などに対する反省により、自治会・町内会への介入・関与を想起する政策がタブー視[27]されたなかで、施策がそれら「自主的な」[28]団体への介入・関与をおよぼすものと捉えられないように注意が払われ、70年代以降の施策においても、既存の自治会・町内会の規模[29]よりも大きい「概ね小学校の通学区域程度の規模を基準」[30]とする区域・集団を対象に、モデル地区の指定や、自治会・町内会とは別の組織的まとまり（「地域協働体」[31]）としての「コミュニティ協議会」や「地域運営組織」を構想する取組が図られていたことである。

他方で、それにもかかわらず、既存の自治会・町内会などの活動が比較的活発な地域がモデル地区に指定されていたり、自治会・町内会がコミュニティ協議会の主要な構成団体となっていたりなど、自治会・町内会（およびその連合会）が重要な役割を果たしている例も多く、（1969年の報告書が描いたコミュニティ像とは異なり）新たなコミュニティのあり方を考える上でもそのような地縁による団体の役割や実態・現況をどのように考えるべきか[32]が、各種のコミュニティ政策上でその都度問われ、認可地縁団体制度の制度設計のあり方にも波及する課題[33]となっていた。

つまり、細かな違いを捨象すれば、現在までに至るコミュニティ施策には、地域の協議会組織（「地域協働体」、「地域運営組織〔または地域自治組織〕」）、地縁による団体（自治会・町内会など）、機能団体（NPO などを含む特定目的による団体）、行政、という（主には）４者の関係[34]（およびそれらに個人〔市民〕の観点を加えた相関関係[35]）を踏まえつつ、「地域コミュニティ」の課題に対処しようとする姿勢を見出すことができるが、結局、その際に、実際には地域社会の中核[36]・基点を担い、地域の協議会組織の基盤を形成することも多い、自治会・町内会のような（いわゆる伝統的な）地縁による団体の位置づけをどのように図り「地域コミュニティ」のあり方を考えていくべきか[37]、といった問題への対応が常に求められていたものといえる。

1-2. 第32次地方制度調査会答申の提言内容

また、地域コミュニティ報告書（およびその前提をなす同研究会）に影響を与える[38]ものとしては、第32次地方制度調査会[39]が2020年６月26日に公表した『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』（以下、第32次地制調答申とする）がある。

第32次地制調答申は、「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、必要な地方行政体制のあり方」[40]について検討し、当該調査会の５回の総会と39回の専門小委員会にわたる議論を経た結果を示すものである。

多岐にわたる提案事項のなかでも、「目指すべき地方行政の姿」として今後に地方公共団体が「変化やリスクに適応していくために」必要な３つの対応として、「地方行政のデジタル化」および「地方議会への多様な住民の参画」とともに「公共私の連携[41]と地方公共団体の広域連携」が掲げられている[42]。また、多様な主体による「地域の未来像についての議論」、すなわち、「市町村

において、首長、議会、住民に加え、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会を支える様々な主体がともに、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である」[43]という。

⑴　連携すべきとされる「公共私」

ここで連携すべきとされている「公共私」がそれぞれ何を指すのかについては、第32次地制調答申の前提となった、総務省での「自治体戦略2040構想研究会」（座長：清家篤〔日本私立学校振興・共済事業団理事長、慶應義塾学事顧問［当時］〕）が、2018年４月に公表した第一次報告と、同年７月に公表した第二次報告とに示されている[44]。

そこでは、「公」を担う「自治体」が取り上げられ、自治体には「『プラットフォーム・ビルダー』として新しい公共私の協力関係を構築し、住民生活に不可欠なニーズを満たすことが求められ」[45]ており、個人や民間事業者などにおけるシュアリングエコノミーの活用可能性などが新たな「私」のあり方のひとつとして示されているとともに、「共」助の場において、自治会など既存の地縁による団体や地域運営組織が、今後より一層重要な役割を担いうることが謳われている[46]。期待される役割に照応して検討すべき課題として、大都市部では（負担を分かち合い、暮らしを支えるための体制構築のため）「地縁を基盤とした新たな法人を設ける必要」性があり、地方部では、（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」による組織的基盤強化が必要である[47]とする。

今後、「自治体は、経営資源の制約により、従来の方法や水準で公共サービスを維持することが困難になる」ことを見越して、「住民ニーズを満たす共助によるサービス提供体制をいかに構築するかが課題」であるとの認識のもとで、「共助による支え合いの基盤となる主体」の役割に期待が寄せられ[48]、そのような期待のもとに「連携」が謳われていた。

このように、一見すると「公、共、私と三者が設定されているようにも見える」が、当該報告や第32次地制調答申での検討の「中心を占めるのは、このうち「共」である」[49]。

⑵　「公共私の連携」[50]において地縁型の団体・法人に求められる役割

第32次地制調答申の内容に話を戻せば、答申は、「共助の支え合い体制の基盤が弱体化しつつ」あるとの課題認識のもとで、市（区）町村が多様な主体をネットワーク化し連携・協働のプラットフォーム（連携基盤）を構築する役割を担うなど、「公共私の連携・協働の基盤構築」が必要であるとし、それに加えて、「共助の担い手の活動基盤の強化」が求められるとする[51]。

第32次地制調答申は、地域の日常的な課題解決だけでなく、災害の頻発・激甚化による防災対応の活動の活性化なども、コミュニティ組織の活動基盤の強化の重要な契機にもなることに触れた上で、「地縁法人制度の再構築」[52]について提案を行う。

もっとも、そこでの提案は、（当時における）認可地縁団体制度について、「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」[53]という認可の目的に関するものにとどまる[54]。この提案は、その理由も含め、後述する「地域自治組織」に関する研究会の報告書で検討されたものと同様の内容であり、答申に先行する当該研究会報告の提案がそのまま答申の内容に反映されたものといえる[55]。

⑶　行政資源の制約に伴う「受け皿」的位置づけに対する留意点

ところで、第32次地制調答申が示す地域社会における行政・コミュニティ組織・NPO・企業などの多様な主体間の「公共私の連携」の構想・提案に対しては、つぎのような問題点の指摘があることには留意を要する。

すなわち、「地域のコミュニティーの弱体化が進む中で、行政資源の制約を理由に地域に過大な期待を寄せ、市町村合併推進をはじめとした従来の政策についての自省的総括のないままに自治体内分権を求め、単に従来の行政の肩代わりを住民

の活動に求める」べきではなく、「地域住民の共助組織が、単に行政資源の制約を理由に、いわば行政の受け皿として利用されるのではなく、公共空間の主体的な担い手として住民自治を充実する契機となりうる」ための制度的基盤を検証した上で、地縁型の団体・法人（「地域運営組織」および「地域自治組織」）がどのような任務を担うことができるかを法規範的に検討することが重要であるとの指摘[56]がある。

また、このような視点に関連して、答申の考え方に従えば、「公共サービスの需給ギャップは「公」ではなく、その外部化としての「共」が埋めることになる」が、「地域コミュニティの必要性が高まった」のは、人口減少や少子高齢化などの要因によるだけでなく、「市町村合併に伴う行政の撤退が直接的な引き金になって」おり、「本来は行政の撤退責任が問われる必要がある」との指摘[57]もある。いずれも留意すべき重要な視点を示す。

1-3. 全国市議会議長会の要望・提言

つぎに、全国市議会議長会は、自ら実施した調査にもとづく2021年２月の『自治会・町内会等の縮小、解散問題に関する要望・提言』のなかで、「人口減少・高齢化に伴う役員の高齢化や若年層の未加入等による、自治会・町内会等が抱える諸問題（メンバーシップ、活動・ルール、組織運営、環境対応等）を調査分析し、その成果を踏まえた支援を行うこと」や、自治会・町内会等が「NPOや企業、大学等の多様な主体と連携・協力する」ための支援など[58]を国に求めている。これらの要望の内容も、地域コミュニティ研究会の議論に反映されている[59]ようである。

とりわけ、当該要望・提言では、自治会・町内会等の役割の多様化に対応した取組支援が必要であるとして、防災面の取組支援や、高齢者の見守り活動および個人情報管理についての取組支援、あるいはコミュニティ・カフェや祭事などの場における多様な主体と自治会・町内会等とのつながりの構築が重要であるとされており、これらの問題は、地域コミュニティ報告書でも具体的な検討対象として取り上げられている。

もっとも、上記の要望・提言だけにとどまらず、地域コミュニティ研究会および同報告書では、個別の課題ごとに、個々の市区町村による調査研究、複数の市区町村が共同して行った調査研究、特定のテーマによる国の関係府省が実施した調査研究など、さまざまな要望・提案や調査研究が引用され、参考にされている[60]。

1-4.「地域自治組織のあり方に関する研究会」が示す認可地縁団体制度の限界

ほかに、地域コミュニティ報告書で具体に言及がなされているわけではないが、総務省における従前の「地域自治組織」[61]に関する取組も、これまで継続的に調査研究が行われている「地域運営組織」[62]に関する施策と対をなして、地域コミュニティ研究会の議論と同報告書に一定の影響を与えているものと位置づけることができる。

とくに、「地域自治組織のあり方に関する研究会」（座長：名和田是彦〔法政大学法学部教授［当時］〕）による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』（以下、地域自治組織報告書とする）は、地縁による団体を含めた私的組織としての地域運営組織の性質上、その活動についてフリーライドの問題が生じ、受益に応じた費用負担を求めることが困難であることから、強制加入制を採りうる地域自治組織（公共組合および特別地方公共団体）の必要性を強調するものであるが、その必要性の検証を行うなかで、認可地縁団体（および地縁による団体一般や地域運営組織）の制度上の限界につき課題整理がなされていた[63]。それがどのような内容であるかについて、本稿の検討対象にかかわりうる範囲で、話題ごとに分節化して整理しておこう。

⑴　認可地縁団体制度の意義と課題

地域自治組織報告書は、まず、「認可地縁団体制度が敢えて設けられている意義については、社団法人のうち、自治会、町内会等の地域の共同活動を行う地縁型組織であって、その区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができ、民主的な運営が確保されるものに対して、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意し、これによって不動産の保有等

の活動をしやすくしているものと理解することができる」[64]と整理する。しかしながら、「認可地縁団体の活動実態は制度創設時から変化し、地域運営組織の諸事例に見られるように、当初は必ずしも想定していなかった活動が幅広く行われるようになっている」との認識を示し、「現行制度により対応できないことは何かという観点から見直しの必要性を検討する」ことが求められるとする[65]。

⑵　認可地縁団体制度の見直しの必要

それでは、どのような見直しをすべきとするのか。

この点について、地域自治組織報告書は、設立目的（認可の目的）[66]の緩和、構成員資格、構成員名簿の必要性、意思決定方法、代表者以外への代表権の付与、設立登記の導入の可否、計算書類等の義務づけの強化、税制上の取扱いのそれぞれにつき、見直す必要があるかを検討するものの、積極的に見直すべきとするのは設立目的の緩和の点にとどまる。すなわち、「活動実態にあわせて認可地縁団体の認可の目的を見直すこととし、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動のために設立できるものとすることを積極的に検討するべきである」[67]とする[68]。

対して、設立目的の緩和以外は、現行制度の維持か、見直すとしても慎重な見直しが求められている。本稿との関係では、その際に、認可地縁団体制度（および地縁による団体一般）の「性格」・「特性」がその理由のひとつに挙げられていることが注目される。

たとえば、地域で活動する多様な団体や法人にも認可地縁団体の構成員資格を認めるか否かの問題に対し、現行制度を維持すべきとする理由として、「団体が表決権を持つ構成員となる組織は、区域内に住所を有するすべての個人が構成員となることができ、民主的に運営されるものとされる認可地縁団体とは性格を異にする」[69]との理解が示されている。

また、法定上の構成員名簿の作成義務を緩和すべきでない理由として、「認可地縁団体は、構成員について区域内に住所を有する個人の加入を拒否できないとされることに特性があり、構成員の管理については特に意を用いる必要がある」[70]としたり、意思決定方法に（農業協同組合などで認められている）総代会制を設ける提案は「自治会等の組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な制度としての認可地縁団体制度に［原文ママ］趣旨に適合しない」[71]などとする。

⑶　認可地縁団体の「性格」による見直しの限界

結局、地域自治組織報告書の考え方を敷衍すれば、特定の地域に地縁（「一定の区域に住所を有する「つながり」」[72]）のある個人を構成員の単位として、それらの個人の意思にもとづき民主的に運営される組織の現況に資する簡便な制度である点に、認可地縁団体の意義があるものの、そのような団体（法人）の「性格」（および「特性」）や制度趣旨から、認可地縁団体制度の見直しには限界がある。

⑷　特定の地縁型団体・法人に地域代表性を認知・付与することの可否

さらに、このことを踏まえて、「地域の公共空間や基礎的自治体との関係において特別の位置付けが付与される地縁型法人」制度を構想することができるかについても検討が加えられる。

しかし、新たな「法人制度を創設する」、あるいは「法人制度を創設するのではなく、既存の法人に対して特別の位置付けを認定する」、いずれによっても、「私的組織である限りにおいて、特定の法人類型に限って、あるいは認定を受けた法人に限って、地域の住民を代表する性格・要素を有しているとすることは困難である」[73]とされ、地域代表性という性格[74]・要素を「加入の任意性を前提とする私的組織」[75]に認知・付与することには、やはりその「性格」（および「特性」）から限界があるとされ、否定的な態度がとられる[76]。

⑸　地縁型団体・法人の制度設計上の限界？

以上のとおり、地域自治組織報告書では、地縁型の団体・法人について、あくまで自由意思にもとづく、加入の任意性を前提とする、私的な組織であるとの性格づけを行うかぎり、仮に現実には地域代表的な性格・要素をもち、地域における重

要な役割や機能を担っているとしても、制度設計上の限界があることが示されていた。

このような考え方は、前述したとおり、その後の地制調の答申にも影響を与えている。

2．地縁による団体の性格・機能・役割と『地域コミュニティ研究会報告書』

以上のような背景のもとで、総務省の有識者研究会として地域コミュニティ研究会が設置され、合計6回の審議を経て、同報告書が公表された[77]。

地域コミュニティ報告書が検討・提案する事項は多岐にわたるため、本稿では、同報告書（および同研究会）が、地縁による団体の性質または性格をどのように捉え、より良い「地域コミュニティ」を形成するために、当該団体のどういった機能や役割に期待を寄せているか（いないか）、また、同報告書による「地域コミュニティ」をめぐる現況・課題の認識とそれらの整理を踏まえた提案が、地縁による団体に関する法制度の構想・設計に対して、今後どのような意味をもちうるか、という点を中心に整理し検討を加えてみることにしたい。

2-1. 地域コミュニティ研究会

⑴ 趣旨と目的

地域コミュニティ研究会（座長：横道清孝〔政策研究大学院大学特別教授［当時］〕）[78]における、2021年7月12日から2022年3月24日の間の合計6回の審議内容の詳細については、総務省ホームページ[79]以外にも、『住民行政の窓』などの雑誌において、その開催と議論状況について紹介と整理がされている。

まず、研究会の開催趣旨は、つぎのように示されている。

「地域社会においては、地域福祉や防災など、複雑化する課題への対応の必要性は高まっているが、自治会等の加入率の低下など、地域のつながりの希薄化への危機感は一層高まっているとともに、コロナ禍の影響により活動に制約が生じている。他方で、地域活動を効率化し、効果を高める手段としてデジタル技術の活用への期待も高まっている。こうした状況を踏まえ、自治会、地域運営組織、NPOなど地域コミュニティの多様な主体が、地域社会において変化するニーズに的確に対応できるようにするための方策について、地域活動のデジタル化にも着目し、先進的な自治体や地域コミュニティの取組を全国の自治体にフィードバックすることを念頭に置いて、検討する」[80]。

⑵ 研究会での議論内容

地域コミュニティ研究会では、「地域コミュニティの多様な主体が、地域社会において変化するニーズに的確に対応できるようにするための方策」を具体に検討する前提として、（自治体またはその他の地域団体との関係で）自治会・町内会などの地縁による団体はいかなる特性をもち、どのような立ち位置にあるのかについて、意見や議論がなされていた。

① 第1回研究会

とくに、第1回研究会では、上記の点について議論があり、たとえば、つぎのような意見がみられる。

> 「自治会・町内会は地域コミュニティの世界では、いわゆる「老舗」だと思っている。一方それ以外にも多くの地域団体が存在している中で、自治会・町内会はあくまで地域団体の1つなのか、それとも地域全体のとりまとめ役なのか、その辺りの立ち位置を確認したい。私はそれぞれの団体がそれぞれの関心のあることに取り組むべきであり、役割の重複や不足があっても良いと考えている。絶対にこれが正しいと1つのパターンに決めつけて組織化したり財政支援したりすることには慎重であるべきと考えている。」[81]（下線部は引用者による。以下での下線部も同様。公開されている議事概要では発言者は特定されていない。）
>
> 「地域コミュニティにおいて、自治会・町内会だけが特別な存在というものではなく、地域における役割を1つのパターンに決めつけることはできないのではないか。自治会・町内会が地域の屋台骨と一般的に考えられてきた時期があったが、近年加入率が下がっていきていることを踏まえると、その意識は薄まっていると感じており、NPOなどの自治会・

町内会以外の団体が増えてきた現在においては、地域の様々な団体の活動において、役割の重複があっても良いのではないか。」[82]

（防災、高齢者の見守り、居場所づくりなどの現代的ニーズに対して）「自治会・町内会は今後も地域の主体になっていくと思われるが、現実的な対応として企業やNPOなど多様な主体が地域活動に参画していくべきと考えている。」[83]

上記のほかにも、自治体と自治会・町内会との関係性の見直しを図る必要があるとの意見などもあった一方で、「この研究会では、行政と自治会・町内会のあり方について1つの基準を示すのではなく、地域によって多様な姿があることを各自治体に知ってもらうことが良いのではないか。」[84]との指摘や、「地域コミュニティにおいて、自治会・町内会とNPO等のその他団体との関係性の整理は大きな課題だと思っている。両者を同じく扱うことは不可能であり、「均等待遇」ではなく、地域における「均衡待遇」を考えるべきではないか。NPOを自治会・町内会と同じように扱うことは無理でありNPOもそれを望んでいないが、無視されることはないようにすべきではないか。」[85]との意見が出され、これらの点は第2回以降にも議論されることとなった。

② 第2回研究会

上記の点について、第2回研究会でも、つぎのような意見がみられる。

「自治会加入率について8割を超える市があり、これ自体、地域の資源であると思う。したがって自治会・町内会を活性化させることは大事である。しかし、だからといってNPOなどの専門組織を無視したり、排除したりしてはいけないと思っている。これらを踏まえ、自治会・町内会の位置づけを議論していくべきではないか。」[86]

「自治会は地域活動の中心ではあるが、全てをカバーすることは不可能であると思っている。平時の繋がり機能と非常時のセーフティーネット機能を併せ持つことが地域コミュニティにとっての望ましい姿ではないか。」[87]

もっとも、主に審議の対象となっていたのは、その後の地域コミュニティ研究会の内容を形成する、自治会役員の能力向上、高齢化・担い手不足、退会者の増加（加入率の低下）といった課題に対応したデジタル化の方策、各自治体における自治会活動のデジタル化支援策、個人情報保護との調整の観点などについてである。

③ 第3回研究会・第4回研究会・第5回研究会・第6回研究会

その後の研究会では、自治会加入促進に取り組む自治体条例の現況と課題の検討（第3回）、地域間連携や防災・福祉分野における地域コミュニティの担い手の意義の検討（第4回）、行政協力業務の棚卸しやデジタル化と個人情報保護の課題、自治会の自主財源の確保の方策の検討（第5回）、地域活動のデジタル化・活動の持続可能性の向上・多様な主体間の連携の3つの視点にもとづく報告書の取りまとめ方針の検討（第6回）など、主に個別具体的な課題の検討が行われているものの、以下に列挙するように、適宜、地縁による団体の位置づけやその特性をいかに把握すべきか、という問題が取り上げられていた。

（日高昭夫構成員の資料[88]に対して）「「活動の担い手を広げる」方向と「現状の担い手で工夫する」方向のベクトル、「NPOや事業者（コミュニティ・ビジネス）を中核とした個別的・限定的な関係を創出する」方向と「町内会自治会を中核とした包括的・総合的な関係を維持する」方向とで分類した4つの選択はとても印象的であり、本研究会としてこれからとりまとめの議論をするときの一つの枠組みになると思う。……「統合型地域コミュニティ組織の再構築」という範囲に自治会がしっかりと位置づけられつつ、「NPOや他の地域団体との適正な役割分担」が示されれ［原文ママ］、「持続可能な地域コミュニティの仕組みの再構築」の方向性を提起できれば良いと考える。」（第3回研究会）[89]

「自治会や町内会に対し何でもしてもらえると過大に期待することは現実的ではなく、NPOを育てる方が早いのではないかと考える。連携の役割・機能を自治会や町内会、NPO等に期待するのは現実

には難しいように思う。明石市の事例のように市が人材や財政面をサポートするなど、行政が連携の役割を果たすことが必要ではないか。」[90]（第４回研究会）

「今回の報告書には２つの大きな意義があると思っている。１つ目は地域コミュニティ組織における自治会・町内会の位置づけが明確になったことである。自治会・町内会は地域コミュニティにおいて中核的な存在であることと、行政との深い繋がりにおいて表裏一体の関係であることから、自治会・町内会の自己改革を促すことに加えて、行政の自己改革とも連動する必要があることが明確にできたのではないか。２つ目は自治会・町内会と NPO とのあり方に論点を絞り込めたことである。例えばこども食堂が多世代交流の居場所として自治会・町内会と NPO との間の中間的な役割を担う場合があるように、時代の変化に応じて自治会・町内会を含む地域コミュニティにおける多様な主体が役割を分担しながら活動を特化していくという考え方を新たに示すことができたのではないか。」[91]（第６回研究会）

以上のように、自治会・町内会などの地縁による団体を、地域で活動するそれ以外の諸団体・法人との比較において、いかなる機能や役割、特性をもつものとして位置づけるべきか、という点については、第１回から第６回に至るまで繰り返し研究会上でも議論がなされていた[92]。

注目すべきは、最後の第６回研究会において、報告書には２つの大きな意義があると指摘されていることである。

上記で引用したように、その第一は「地域コミュニティ組織における自治会・町内会の位置づけが明確になったこと」であり、第二は「自治会・町内会と NPO とのあり方に論点を絞り込めたこと」であるという。前者の点では、結局、自治会・町内会は「地域コミュニティ」のなかで「中核的な存在」として位置づけられ、だからこそそれ自体の持続的運営のための自己改革の促進が、行政の自己改革とも連動することが示される。後者の点では、NPO などを含む多様な主体との役割分担による活動の特化を促す考え方が重要であるとの視角が呈示される。

このような研究会構成員による評価も踏まえつつ、つぎに実際の報告書の内容について整理と検討を加えたい。

2-2. 地域コミュニティ報告書

⑴ 報告書の「地域コミュニティ」像

ところで、ここまで、報告書にならい、本稿でも「地域コミュニティ」という用語[93]を用いてきたが、「地域コミュニティ」や自治会・町内会などの地縁による団体の課題を論じる際には、地域の特性に応じたさまざまな考慮が必要になりうるだけでなく、いわゆる都市部と農山漁村部（中山間部）の課題を同質的に取り扱ってよいか否かも問題になりうる[94]。そうすると、そもそも報告書はいかなる「地域コミュニティ」像をもとに検討と提案を展開しているのだろうか。

この点に先に目を向けると、報告書のタイトルにもある「地域コミュニティ」概念の理解については、前述したかつての総務省の「コミュニティ研究会」の第１回研究会（2007年２月７日）参考資料における定義に依拠しているようである[95]。

すなわち、「（生活地域、特定の目標、特定の趣味など）何らかの共通の属性及び仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行っているような集団（人々や団体）」を「コミュニティ」と定義し、その中でも「共通の生活地域（通学地域、勤務地域を含む）の集団によるコミュニティ」をとくに「地域コミュニティ」とする。

「コミュニティ」概念については、種々の定義づけや議論がなされており、きわめて多義的な概念であるものの[96]、少なくとも地域コミュニティ報告書は、（市区町村の区域より）狭域の地理的範囲の地域社会という側面と、一定の人的まとまり・集団という側面[97]とを踏まえて「地域コミュニティ」の語を用いている[98]ようにみえる。また、都市部と農山漁村部（中山間部）ごとの問題状況の違いにも一応の注意が払われている[99]。

⑵ 「地域コミュニティ」における地縁による団体の位置づけ

報告書はその冒頭の第１章において、上記の

「地域コミュニティ」概念のもと、前述の研究会での議論と同様に、「地域コミュニティにおいて自治会等は実態上中心的な存在である」[100]と位置づける。そして、実態面をそのように評価した上で、地縁による団体に関連する制度として認可地縁団体制度を挙げ、認可地縁団体は、一定の区域の住民により任意に設立され、正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならないものの、「住民は加入、脱退を任意に行うことができる私法人」であり、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ものとし、「戦前・戦中に市町村の下部組織として制度化された町内会等」とは「基本的に性格が異なる制度」であり、「他方、認可地縁団体以外の自治会等は、いわゆる権利能力なき社団と解されているが、国の法制度上の枠組みは存在しない」と述べて、その「法的性格を確認」する[101]。

また、地域運営組織に関する施策との関連でも自治会（連合会）が重要な役割を担っている実態[102]があり、「全国で約30万にのぼる自治会等が存在し」、「地域によってそのあり様は様々であるが、多くの市区町村において、現在も地域コミュニティに関する施策を展開する際に、自治会等を通じて実施している場合が多い」ものの、地域として対応すべきニーズ[103]が複雑化するなかで加入率低下や担い手不足などの課題に直面しており、「自治会等の担い手確保や負担軽減に努めつつ、NPO や企業、学校等を含め、多様な地域コミュニティの各主体がそれぞれの強みを活かし、弱みを補い合うことが、これまで以上に求められている」との認識を示す[104]。

以上の地縁による団体に関する実態としての側面と法的性格の側面との評価にもとづき、報告書は、「多くの地域において地域コミュニティの中心的な存在である自治会等が抱える課題」[105]に対し、多様な地域コミュニティの取組や施策の状況を共有し相互に参照しうるようにすると同時に、今後の取組を進める上で重要な論点等を提示することを通じ、多様な実情を踏まえつつ、各市区町村および地域における独自の取組を支援することを目的（「狙い」）[106]とする。

具体には、地域活動におけるデジタル化の必要性、加入率低下・担い手不足等による活動の持続可能性の低下、NPO 等の地域コミュニティにおける自治会等以外の主体との連携の必要性という３つの課題にどのように対応すればよいかという点に焦点をあてる[107]。

⑶　報告書が呈示する現状と課題への対処の方向性

研究会での議論と並行して、総務省において1,741の全市区町村を対象とする「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」[108]（以下、市区町村アンケートとする）が実施されており、それによって従来必ずしも明らかにされてこなかった全国の自治会等の活動状況や市区町村の関連施策の状況等が確認され、その上で現状と課題が整理されている点は、今回の報告書の特徴の一つといえる[109]。

現状認識としては、地域福祉分野と防災分野を中心に複雑化する課題への対応の必要性が高まっていることが取り上げられ、地域コミュニティに対するニーズの変化につき、自治体からも「コミュニティ活動団体」[110]が役割を担うことに期待があることが示されている[111]。他方で、地域社会におけるつながりの希薄化への危機感は一層高まっているとして、「課題・ニーズに対応していく地域社会の側は、少なくとも自治会等においては、加入者の減少や活動の担い手の不足により、対応能力の減退が懸念されて」おり[112]、自治会と自治体との関係性の見直しや行政からの依頼事項による役員等の負担軽減の課題、自治会等の負担軽減に対する方策のひとつとしてデジタル技術の活用などが求められるとする[113]。

こうした認識のもと、「自治会等や NPO 等の地域コミュニティの様々な主体が行う地域活動を、どうすれば変化するニーズに対応し、かつ、持続可能なものにすることができるか」を主たる課題[114]とし、（前述の３つの課題に対応した）❶「地域活動のデジタル化」、❷「自治会等の活動の持続可能性の向上」、❸「地域コミュニティの様々な主体間の連携」の３つの視点が示され[115]、それらの視点のもとでの検討および対応策の提案が、

第３章以下で論じられる。

そのほか、個別には、「行政からの依頼事項の見直し（役員等の負担軽減）」[116]が具体的な検討事項のひとつとして強く意識されている点が注目に値する。

⑷　具体の検討事項と方策

報告書では第３章から第５章に分けて、上記の❶から❸の視点が論じられる。地域活動のデジタル化なども、地縁による団体の担い手の負担軽減の問題への具体的対処のひとつ[117]として重要ではあるものの、本稿との関係では、細かな叙述を避け、とくに、つぎの点を整理しておきたい。

①「自治会等の活動の持続可能性の向上」のための「行政協力業務」負担の見直し

前述の❷の視点に対しては、地縁による団体の課題として、役員・運営の担い手不足、役員の高齢化、加入率の低下、さらに解散・合併、既存会員の脱退などが生じており、報告書は、加入について任意の私的な団体であることから生じる課題への具体の対応として、自治会等の自己改革を謳うだけでなく、市区町村の取組の必要性を指摘し、活動の持続可能性を高めるために、主に加入促進に資する条例・施策の効果の検証[118]と、地縁による団体の「行政協力業務」[119]に起因する負担軽減[120]に向けた方策とを提案する。

とりわけ、後者の「行政協力業務」の負担軽減として、そもそも地縁による団体が行政の下請けのような立場に置かれたり、その内部の運営が（固定的な）役員中心になっていることは、現在では、地縁による団体の側にとっても負担感の大きさや担い手不足に拍車をかけているとの懸念があり、市区町村と地縁による団体双方にとってメリットのある対応として、行政機関が委嘱する委員の推薦依頼の見直しの取組や、定期広報物の配布を含む連絡網・告知等の業務の負担軽減策の実効性の検証・提案が描かれている点は注目に値する[121]。

従来、地縁による団体に公（共）的な「性格」・「特性」を読みとる理由の一つであった、「行政協力業務」を担う実態（実体）[122]は、むしろ団体の担い手側にとっても、団体の持続的な存続の阻害要因・課題とみなされるようになっている現況が示されており、興味深い。

②　地域コミュニティの多様な主体間の連携を重視する視点

つぎに、報告書は「地域コミュニティ」を担う主体は自治会・町内会だけではないことから、「自治会等以外にNPO、企業等の様々な主体が地域での活動を活発化させてきたこと等を背景に」主体間の連携の必要性の認識が強まってきており、とりわけ、「地域コミュニティの機能を活性化させるためには、地域に根ざした活動を行っている自治会等の地縁型団体（ボンド型ソーシャル・キャピタルの一種）と、専門性と地域的に広い連携を有するいわゆるブリッジ（橋渡し）型ソーシャル・キャピタルと捉えることができる中間支援組織等のNPO等が、問題意識を共有できる分野で連携・協働を進めることが必要とされてきた」こと、また前述の第32次地制調答申でも「市町村には、地域の多様な主体が参画している協議会等のプラットフォームを積極的に構築していく役割を担うことが期待」されていることなどを引き合いに出し、企業・大学・NPOなどを含めた主体間連携の必要性を訴え[123]、それへの市区町村の関与のあり方を検討する[124]。

そして、防災や地域福祉といった個別分野での主体間連携を進めるために国・自治体双方で施策がすでに展開されている現状を詳細に紹介[125]・整理した上で、個別分野の必要性に応じた連携だけでなく、「地理的範囲の拡大により、主に連合自治会といった単位で自治会等の間の連携を強める方向性と、地域活動の担い手を広げ、自治会等とNPOや事業者との個別的・限定的な連携協力を目指す方向性の２種類の方向性が存在し、さらにそれら２種類を組み合わせて、地理的範囲を広げつつ、包括的・複合的な主体間の連携協力を目指す方向性があるとされる」ことを呈示する[126]。

対行政との関係で住民や地縁による団体の「参画、分権が課題となり、下請けから協働に視点の転換が起こると」、地縁による団体と「NPOとの関係という新たな展望が浮かび上がって」くると

の指摘[127]が従前にもあったように、上記の内容には、主体間連携をめぐる現状と課題を具体に整理するものとしての意義を見出しうるものの、他方で、そもそも公的な任務・業務を（地縁の枠をも超えた）私的な主体が担うことの功罪[128]を踏まえた検証がその際にも求められるようにも思われ、この点の検討が報告書において十分になされていないことは今後も課題になりうるといえる。

③「人」に対して行動変容を迫るための提言？

以上のもと、さいごに報告書は、「いずれの取組も行政・地域コミュニティ双方の「人」に対して行動変容を迫るもの」[129]であることから、前述の「３つの視点については、互いに独立したものではなく、各視点に係る取組を進めることが他の視点に係る取組を進めやすくなるという関係にある」ことを示し、報告書の「価値は、各市区町村及び各地域コミュニティにおいて、どれだけ本報告書が参照され、その結果、変化する住民ニーズに対応した地域活動を持続可能な形で行うための多種多様な新たな取組がどれだけ実施されたかにより判断されるべきである」とする。そして、総務省への「定期的に新たな取組の実施状況のモニタリング」[130]の実施を提案[131]して、報告書を締めくくる。

2-3. 第33次地方制度調査会答申への反映と地方自治法の改正

地域コミュニティ報告書の公表後、第33次地方制度調査会は、2023年12月21日の『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申』（以下、第33次地制調答申とする）[132]で、「公共私の連携」を掲げて、「地域における共助の仕組みを支える主体間の連携」のための方策と、「地域コミュニティ活動の持続可能性向上」のための取組・支援の２点を提言する[133]。

前者では、「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる」という。その際には、「民主的で透明性のある運営や構成員の開放性を担保する必要があり、そうした前提を満たした上で、このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができるようにする必要がある」とする[134]。

なお、この点は、地域自治組織報告書において地域運営組織などの取組に法律的な枠組み（指定法人制度等）を設定する必要性が（人口減少・高齢化対策、雇用創出などの観点から）検討されるべきとされていた提言[135]につき、第32次地制調答申では具体的な議論に至らなかったものが、第33次地制調答申ではその記述がそのままの内容で復活し、書き込まれることになったようである[136]。後述するように、この点は、2024年６月19日に成立した地方自治法の一部を改正する法律（令和６年法律第65号）により、「指定地域共同活動団体制度」の創設（新設の地方自治法第249条の49第２項）に結実する。

後者については、「地域コミュニティ」の持続可能な活動を支えるツールとしてデジタル技術の積極的な活用が求められ、こうしたニーズに対応した市町村の支援も期待されることに加え、持続可能性の低下が指摘されている「自治会・町内会等」の「行政に協力する業務による負担感」の軽減のため、「定期広報物の配布・回覧や各種委員の推薦・選出などの行政とのパイプ役に関する業務の効率化を進めつつ、それぞれの地域の実情に応じた総合的な見直し、いわば棚卸しを行っていくことが求められる」とする[137]。

このような内容は、前述の地域コミュニティ研究会および同報告書による課題整理と提言をもとにしたものといえ、省内研究会が示す方向性が地制調答申に反映されている。

第３．地縁による団体と認可地縁団体制度の法的課題

１．地域コミュニティ報告書の意義と課題

さて、ようやく一通りの整理を終えて、このよ

うな研究会と報告書が示す内容に対しては、とくに地縁による団体の法的課題を捉えることとの関係で、どのような評価が可能か。

多岐にわたる積極的意義と問題点[138]とを指摘しうるものの、本稿の課題設定との関係では、次の諸点に言及しておきたい。

1-1. 地縁による団体に要請されうる役割・機能と現実の実態との乖離の把捉

かつてのコミュニティ施策上で自治会・町内会といった地縁による団体が正面からは取り扱われてこなかったことと比べると、地域コミュニティ報告書が、自治会・町内会といった地縁による団体の実際上の課題を直截に検討の対象とし、それらの団体が「地域コミュニティ」において実態上中心（中核）的な役割・機能を担う存在であると位置づけていることは特徴的である。

もっとも、団体のこのような役割の強調は、第32次地制調答申や地域自治組織報告書に顕れていたように、人口減少・高齢社会による地域の弱体化により行政資源の制約や行政が提供できるサービスに限界があることが意識されるなかで、多様に求められる地域のニーズに応じた公的な業務・任務を行政に代わって担う「受け皿」[139]として、厳しい状況におかれた地域運営を住民の自主的な取組に委ねようとする構想と無縁ではない[140]ように思われ、第２・1-2 ⑶ で示した視座にもとづく留意は必要であろう。

そのような留意を要するものの、報告書が示す内容のうち、少なくともつぎの点には、今後の地縁による団体をめぐる制度設計を考える際に、一定の積極的な意義を見出しうる。

それは、本来的に「地域コミュニティ」の中心（中核）的な存在を担うべきはず[141]の地縁による団体が、時代の変化に伴う外在的・内在的要因により、または、任意による私的な団体であるといった法的性格のため[142]に、求められる役割・機能の担当が困難になりうる実情に目が向けられ、行政の関与の仕方の変更や多様な主体間の連携・協力の模索など、その現実の実態（実体）に伴う課題に照らして具体的な実務上の提案が検討されていることである。

このような報告書の姿勢からは、地縁による団体の制度設計を考える際には、当該団体に求められる（理想〔または理念〕的・本来的な）「役割・機能」と、その「法的性格」との間にある間隙をいかに顧慮すべきかという視点だけでは不十分で、それらに加え、現実にはそのような役割・機能を担うことが（外在的・内在的要因に応じて）段々と困難になりうる課題を抱えた「現実の実態[143]（実体）の存在」が問題となることを認識することも必要であり、その側面へのクローズアップも、制度設計を考える際に改めて重要であることが示唆される。

ただし、なぜ（他の団体を差し置いて）地縁による団体に、上記でいう理想（理念）的・本来的な役割・機能が求められるとすべきかは、その当否を含め別に問題とされなければならない。

たとえば、第２・1-2 ⑶ で留意すべき点として挙げたような、「公」の行政資源の制約を補うために「共」の担い手に期待を寄せる[144]という発想とは異なり、地縁による団体が「地方自治の原点としての積極的意味を持ちうるものである」[145]こと、あるいはそれが「公共空間の主体的な担い手として住民自治を充実する契機となりうる」[146]制度的基盤であるといった評価からも、当該団体に付与されるべき役割・機能を導くことが考えられる[147]。もっとも、地域コミュニティ研究会では自治会の位置づけをめぐり若干の問題提起はあったものの、いずれにしても、その後の報告書（に至る過程）ではこのような観点については踏み込んだ検討がなされていない。

1-2.「行政協力業務」と団体の性格・役割・実態

ところで、細かな点ながら、第１・１で示した認可地縁団体制度創設時の見解でも取り上げられていたかつての「行政連絡員」[148]の課題などを含む「行政協力業務」との関係で、第２・2-2 ⑷ ① でみたように、実務的な課題への対処の方針が示されたことには、それが地縁による団体の実質的な性格づけや行政（地方公共団体）との関係性の設計のあり方にかかわりうることから、改めて注目しておきたい。

従来は連絡調整業務のために自治会・町内会な

どの役職員を行政の職員に充てる、要するに、役職員を特別職非常勤職員の区長等として任用してきた経緯などがあったところ、2020年４月１日施行の地方公務員法の改正により、特別職非常勤職員の任用要件が厳格化されたこともあって、前述のように報告書でも、このような従来の慣行の手法を改め[149]、連絡調整業務を委託する形式[150]や有償のボランティアとして謝金支給をする手法への切り替えなど、その負担感への考慮を含め、「地域コミュニティ」を担う各種の主体に依頼する仕事のあり方の見直しの必要性が示されている[151]。

かつては、地縁による団体に公的な性格や役割を読み取ろうとする立場の根拠ともなった「行政協力業務」を担当するという特徴が、負担感の強いものとして団体の担い手に忌避され、むしろ現実には持続可能な団体運営の阻害要因と捉えられているといった現況が報告書により明らかとなり、この求められる役割と現実の実態とのギャップも、加入を任意とする私的な団体としての性格をもつ地縁による団体が担うことができる機能や役割の限界を考える際に、顧慮すべき要点のひとつといえる。

1-3. 地縁による団体の実体（または実在）と認可地縁団体制度との乖離？

認可地縁団体制度による権利能力の取得は、地縁による団体が持続的な活動基盤を整える上で有用な方策のひとつとなるものの、報告書では地縁による団体の「法的性格」[152]を確認する際に認可地縁団体制度の紹介がなされるにとどまり、当該制度に関する検討はない。

しかし、報告書の背景となった答申の内容に加え、近時の認可地縁団体制度の法制動向[153]を踏まえると、現在の認可地縁団体制度が、いかなる実体をもつ団体に権利能力を付与する制度として構想されているかが、制度創設時に比べて多少あいまいになっているように思われる。

本稿ではあまり立ち入った検討はできないものの、第32次地制調答申（およびその背景となる地域自治組織報告書）は、「地縁法人制度の再構築」として認可地縁団体制度の見直しの必要性を提言していたが、そこでの構想を踏まえると、地域運営のための組織にふさわしい法人制度[154]として、多様な主体によるプラットフォームを目指す観点[155]をも踏まえて、その制度改革が求められていたように思われる。

そうすると、上記の提言などを受けて認可の目的が改正[156]された後の現在の認可地縁団体制度は、必ずしも従前の自治会・町内会のような地縁による団体だけでなく、地域運営組織や「地域コミュニティ」を担うその他の主体においても活用することが可能となるのかが問題となりうる。要するに、近時の法制動向[157]や後述する「指定地域共同活動団体制度」の新たな制度展開は、1991年の創設時の制度趣旨を変更するものとして捉えることができるだろうか[158]。

たとえば、報告書は、自治会・町内会などの地縁による団体を「地域コミュニティ」の中心・中核と位置づけると同時に、そのほかにも多様な主体が「地域コミュニティ」の諸課題を担うとみるが、これらの主体や、主体間の連携・協働のプラットフォームそのものが認可地縁団体制度を用いる実体になりうるか。この点は、報告書が直接提起する問題ではないものの、自治会・町内会などと地域運営組織との関係性の見方、いわゆる伝統的な地縁による団体と認可地縁団体制度との間隙の評価にかかわり、今後課題となりうる。

2.「公」と「私」の本質的差異への留意の必要？

報告書でも確認されていたように、地縁による団体および認可地縁団体は、法的には、強制的契機をもつものではなく、あくまで任意の団体であり、（少なくとも認可地縁団体制度上は）個人の自発的な意思に基づき参画・運営されるものであると解されている[159]。

このような法的性格の側面を重視する論者からは、公共団体と私的組織にすぎない住民団体との「本質的差異を看過すべきではない」として、デモクラシーと人権を尊重するならば「住民団体とは切断された市民社会層を構築すべき」であり、そのためには「自治会や地域運営組織が現在担っている機能の一部を住民と地方公共団体とに振り

分けることが考えられる」とする見解も呈示されている[160]。住民団体は私的利害から自由ではなく、その「意思決定は特殊利益に汚染されていたり、少数派住民の意見を適切に反映していないおそれがある」ことから、「私的性格に留意すべきではないか」というのである[161]。

ここではその当否を別にして、そのような視点も踏まえて報告書やその背景にあるコミュニティ施策の立場を眺めると、これまで、地域の協議会組織（「地域協働体」、「地域運営組織〔または地域自治組織〕」）、地縁による団体（自治会・町内会など）、機能団体（NPO などを含む特定目的による団体）、行政の 4 者の関係にはとくに注意が向けられているものの、団体の実際上の担い手となる個人（住民、市民）への着目が十分になされていないきらいがあるようにも思われる[162]。

他方で、住民・市民という個人に目を向ける重要性はわかるものの、「地域コミュニティ」に携わる団体の存在の積極的意義[163]や領域団体が担いうる公的な役割・機能を完全に捨象することにも躊躇を覚える。

いずれにせよ、本稿で検討した報告書との関係では、地域福祉分野や防災分野ごとの地域のニーズに応える主体として、報告書は、自治会・町内会等を中心とする地域コミュニティの各種主体の積極的意義を捉えようと試みるが、そのような姿勢に対しては、そもそも行政側にも財源や担い手不足等の問題があるなかで、公的な意味での（強制的）権限をもたない主体にどこまで（一定の義務や負担までを負いうるような）期待を寄せるべきかという視点も重要であるように思われる。

結局、個人を超えた（あるいは個人の集合としての）地域の維持・運営をいかなる主体が担うべきか、また、ソフト面だけでなく、義務や負担の問題にみられるハード面を含めた地域の空間および資源（土地〔宅地・農地・林地〕・建物・造作物など）の管理の課題において、主体論の観点から、どのように制度設計を考えるべきか、が改めて問題とされるべきである。

3．団体の社会的作用（社会的価値）と法人論

「地域コミュニティ」において中心的役割を担いながらも、人口減少や高齢化にもとづく種々の課題に直面している地縁による団体が、今後も継続的に活動していくためには、持続的な活動に資するための法規整・法規範を整えることが求められる。たしかに、認可地縁団体制度はそのための有用な方策のひとつである[164]。

さいごに若干ながら、「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」[165]とされた現在の認可地縁団体制度と、制度を用いうる「実体」または「実在」ならびに「実質」との関係を考察するために有用になりうる視角として、民法学における法人論からの示唆を加えておきたい。

3-1. 穂積重遠の「社会的価値」説と法人格の付与

かつて、民法学者の穂積重遠は、「法人なるものの本質」[166]を考えるに際しては、「法人格附與の根據」に話を進めるべきで、付与の根拠の問題とは、なぜ自然人とは異なる「實質」に自然人と同一の法律上の形式が与えられるかの問題であるとした[167]。

その上で、穂積は、団体（社団および財団）が「自然人と或程度で社會的價値を等しくするに至つた場合に、其故に且其範圍に於て法律上の人格を與へられると説明したい」という[168]。そもそも自然人も、社会にして独立の構成分子であることが自覚され承認されているから権利能力を有するのであり、社団や財団などの団体が「社會の構成分子たる所以は、それが單に人又は財産の集合ではなくて活動の爲めの機關を備へる組織體であることに存する」[169]。そして、その「組織體が社會生活上の目的を中心とするものであるによつて社會的價値を生じ、社會的價値を有するからこそ法律上の人格を附與される」。法律上の人格を与えることは法律の任意でなく、これを与えられる「実在の社會的價値に基く社會生活上の要求」により付与される。元来、法律は社会生活の規範なのであるから、「社會其もの及び社會の構成分子を以て法律上の主体とするのは其性質上寧ろ當然であつて、其構成分子を構成する實質が何であるかは第一段の問題ではないのである」[170]と説く。

3-2. 我妻栄の「社会的作用（社会的価値）」説

法と社会とのかかわりについて、穂積の視座を引き継いだとも評される[171]我妻栄は、穂積と同様に、社会生活は決して個人だけを中心として成立しているものではなく、「大小強弱無数の団体をもその構成分子とする」という。その上で、個人だけでは達しえない、社会生活の構成分子たる団体の「社会的作用」に着目する。

すなわち、団体は「その内部においては、構成員の自由活動をある程度まで抑制するとともに、外部に対しては、構成員個人が個々に有するよりははるかに強大な力を発揮することができるので、個人の力をもってしては完全に達しえない目的を達成することができる。従って、人類文化の発展のために、欠くことのできない作用をする。一言にしていえば、人類社会の生活関係は、複雑な団体構成と団体交渉との関係であり、そして、各種の団体は、それぞれ個人の達しえない「社会的作用」（fonction sociale）を担当する」[172]というのである。

結局、「法律上独立の権利主体と認められる法人の本質は何であろうか」[173]という問題について、我妻は、法人の「実在する本質」を「個人以外に、これと同様に、一個独立の社会的作用を担当することによって、権利能力の主体たるに適する社会的価値を有するもの」と定義づける[174]。そしてつぎに、「いかなるものがかような社会的価値を有するか」といった問題は、社会学や経済学などの社会科学の力を借りて、「社会生活上の実体を考察」し、これをその時代の法律思想に照らして批判することによって、研究すべきものとなる[175]。

なお、一個独立の社会的作用を担当することができるためには、その団体は、それを統一する一定の組織を有し、その財産はこれを管理する組織を備えなければならないとされる。これらのものが法人となるのは、「その組織によって社会的作用を担当するために社会的価値があるとされることに基づく」[176]からである。

3-3. 認可地縁団体制度と社会的作用（社会的価値）

以上のような穂積および我妻の法人論における視角は、地域コミュニティを支える団体の持続的な活動規範を思料する際に、いかなる意味をもちうるだろうか。

その解釈上の当否は別にして、このような視角を通してみると、地縁による団体はいかなる独立の社会的作用を担当し、権利能力の主体たるに適する社会的価値を有しうるとみるべきか、といった課題設定が可能になる。また、翻って制度の側からみると、いかなる社会的作用を担当しどのような社会的価値をもつとされる実体（または実在）が認可地縁団体という権利主体たるに適するものなのかを問うことが重要になりうることが明らかとなる。

我妻は「いかなるものがかような社会的価値を有するか」という問題は、社会学や経済学などの知見を借りて考察を要する問題であるとしていたが、実際の団体の活動実態が制度創設時から変化し、当初は想定されていなかった活動が幅広く行われるようになったという事情から、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」団体に広く権利能力（法人格）を取得する途を拓いた改正動向[177]は、上記の視角に照らすと、どのように整理することができるものであろうか。

さらに、ある一個独立の社会的作用を担当することで「権利能力の主体たるに適する社会的価値」をもつ団体に法人格を付与することは、法人法定主義（民法第33条）のもと、法人における内容の自由、すなわち法人の内部的な団体規範や組織・機関設計の自由（の強度）の問題にもかかわる。特定の法人形式を選択したあとには、法人法定主義から、その法人形式における強行規定に反しない限りにおいて内容の自由があるにすぎないとも解されている[178]。認可地縁団体という法人形式（が要請する法定性）が必ずしも各種の団体（入会集団など）の実態・実体（または実在）に適合しないなど、異同がある場合の課題にも、この視角がかかわりうる。

4．改めて顕れる地縁による団体の（法的）課題と「指定地域共同活動団体制度」という新たな制度展開

結局のところ、本稿の冒頭でも示した認可地縁団体制度の創設時に盛んに論じられていた、「自治会・町内会は、その機能を積極的に評価するか、消極的に評価するかの如何にかかわらず、市町村との関係は如何にあるべきか、市町村は自治会・町内会に対して如何なる政策をとるべきか、或いはとるべきでないか、コミュニティづくりに当たっての他の住民団体との協力ないし機能分担の在り方はどうか」[179]といった問題は、なお「未解決の重要な課題」である。制度創設時から、およそ30年が経過した現在、改めてその課題への対応が求められている。

なによりも、本稿でみた地域コミュニティ報告書（に至るまでの政策動向）において取り扱われていた内容は、今般、第213回通常国会において、2024年６月19日に地方自治法の一部を改正する法律（令和６年法律第65号）が成立（同月26日に公布）したことによって、急速に新たな展開を迎えている。同改正により、地方自治法第260条の49が新設され、同第１項は、市町村が「地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない。」と規定し、さらに、同第２項は、「前項の規定の趣旨を達成するため必要があると認められるとき」は、法定上の要件を満たす「地域的な共同活動を行う団体」を「指定地域共同活動団体として指定することができる。」と規定する（関連する規律につき同第３項から第12項も参照）。

この「指定地域共同活動団体制度」の新設は、本稿でみたように（とくに第２・1-4 ⑷ および第２・2-3）、地域自治組織報告書で示されていた提言内容が、第32次地制調答申と地域コミュニティ報告書とを経て、その後の第33次地制調答申へと反映されるに至るかたちで、従前の答申や研究会報告書などに顕れていた「公共私の連携」のあり方に対するひとつの方向性（ある団体・法人が担う事実上の〔公［共］的〕機能に制度上の認知または位置づけを付与するといった法制度の方向性）を示すものであるようにも思われる[180]。

本稿ではくわしく検討ができないものの、「指定」対象となる団体としては、実際には自治会・町内会などの地縁による団体（またはそれらの連合会）、同等の機能をもつマンション管理組合、NPO や事業者等を含む地域運営組織、自主防災組織・地域振興会・地区の社会福祉協議会などを含む各種の団体などが想定されているようであり[181]、これらの新たな法制動向の意義と課題については、学際的な研究が必要になるとともに、法学上でも、公法分野だけでなく、これまでも団体法や法人論を考究してきた民事法分野においても仔細な検証を行うことが求められる。

少なくとも、それらの課題への適切な思料のためには、結局、地縁による団体の（実際上の）「役割」と「機能」、「性格」または「特性」、そして「実態」・「実体」ならびに「実在」・「実質」を、いかに把捉して、法的な枠組みのなかにどのように取り込み、制度設計を構想すべきかといった、慎重な価値判断を要する議論が必要となる。地域コミュニティ報告書をめぐる動向は、改めてこのことを意識する契機を提供するものといえよう。

【付記】

本研究は、JSPS 科研費（課題番号：JP21K13214〔若手研究〕）、龍谷大学社会科学研究所共同研究プロジェクト（2021年度-2023年度「地域特性に基づく地域・森林資源管理の法理論研究」〔研究代表者：牛尾洋也〕）の助成を受けた研究成果にもとづくものである。

また、龍谷大学里山学研究センター「生物多様性保全活動におけるボトルネックの解明とその実践的克服に関する研究（2023年度）」（研究代表者：谷垣岳人）、龍谷大学社会科学研究所共同研究プロジェクト（2024年度-2026年度「生物多様性保全の実効性を高めるための新たな学術的アプローチに関する研究」〔研究代表者：谷垣岳人〕）の研究成果の一部である。

1）「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」（「地縁による団体」）は、「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」（地方自治法第260条の２第１

項）ことができる。地縁による団体の法制内容については、地縁団体研究会編『自治会、町内会等法人化の手引　第４次改訂版』（ぎょうせい、2023年）１頁以下を参照。

2）　財産の権利主体になるための法制化の要望に加え、かつてその法制化（法人化）の要望の際に挙げられていた代表的な理由については、近江哲男「町内会をめぐる諸問題」都市問題60巻６号（1969年）63頁を参照。

3）　室井力＝兼子仁編『基本法コンメンタール 地方自治法 新版』（別冊法学セミナー113号）（日本評論社、1992年）324頁〔原野翹執筆担当部分〕。

4）　原野・前掲注（3）324頁。行政との関係をも踏まえた地縁による団体の運営における住民自治の重要性を指摘するものとして、室井力＝山崎丈夫「地方自治法改正のポイント」住民と自治337号（1991年）55頁の室井力発言部分も参照。

5）　新藤宗幸「地方自治法の改正―行政学の観点から」ジュリスト982号（1991年）22頁。

6）　亀田健二「地縁による団体（地方自治法第二百六十条の二）について」關西大學法學論集42巻３・４号（1992年）92（580）頁。

7）　遠藤文夫「自治会、町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係（一）」自治研究68巻５号（1992年）５頁。

8）　遠藤・前掲注（7）５頁。

9）　法人化に対する評価の多面性については、中田実「部落会・町内会とその周辺」西尾勝編『コミュニティと住民活動』（ぎょうせい、1993年）108-109頁も参照。

10）　たとえば、近時では、入会林野の管理の場面でも、認可地縁団体制度の活用可能性への注目がみられる。課題の検討を含め、高村学人＝古積健三郎＝山下詠子編著『入会林野と所有者不明土地問題―両者の峻別と現代の入会権論』（岩波書店、2023年 ）73-74, 98, 110-112, 119-120, 271-290頁など参照。

11）　本文後述の地域自治組織に関する報告書での認可地縁団体制度に対する評価などを参照。

12）「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（令和３年法律第44号。いわゆる第11次地方分権一括法）」の成立による地方自治法の認可地縁団体の規定部分の改正（2021年５月26日公布、同年11月26日施行）内容を参照。内容につき、平山翔悟「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（第一一次地方分権一括法）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（2021年）30-43頁を参照。

13）　生産森林組合からの組織変更につき森林組合法第100条の19から24。入会集団と認可地縁団体の問題につき、山下詠子『入会林野の変容と現代的意義』（東京大学出版会、2011年）、同「多数共有地の現状と認可地縁団体制度―入会林野を例に」都市問題107号（2016年）81-90頁、同「生産森林組合の歩みと現局面」林業経済研究66巻３号（2020年）26-39頁、高村ほか・前掲注（10）271-290頁。また、西脇秀一郎「新たな民事法制（物権法改正）と入会権・入会集団（団体）・認可地縁団体―第41回中日本入会林野研究大会の報告・討議に寄せて―」入会林野研究42号（2022年）48-57頁など参照。

14）「土地改良法の一部を改正する法律（令和４年３月21日法律第９号）」（2022年３月30日成立、同月31日公布、同年４月１日施行〔ただし組織変更制度の創設部分については改正法公布日から起算して１年６ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行〕）により、土地改良法が改正され、要件を満たせば土地改良区から認可地縁団体への組織変更が可能となった（同法第76条の11から16）。「土地改良法の一部を改正する法律：令和四年三月三一日法律第九号」法令解説資料総覧488号（2022年）29-36頁。

15）　植田昌也「「地域コミュニティに関する研究会」報告書について」住民行政の窓511号（2022年）２頁（植田氏は執筆時には前総務省自治行政局市町村課長、現総務省自治税務局市町村税課長）。なお、これより先に公表され内容が同様の解説として、同「「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896号（2022年）19-49頁（執筆当時の植田氏は総務省自治行政局市町村課長）があるが、以下では住民行政の窓版を植田として引用する。ほかにも解説として、八嶋一平「「地域コミュニティに関する研究会」報告書について」自治体法務研究70号（2022年）60-64頁がある。

16）『地域コミュニティに関する研究会報告書』（地域コミュニティに関する研究会、2022年４月）４頁（以下、『地域コミュニティ報告書』として引用）。同報告書は総務省のホームページ〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiiki_community/index.html〕で閲覧することができる（後注で引用するURLを含めて最終閲覧日はすべて2024年４月30日）。

17）　植田・前掲注（15）３-５頁。また、『地域コミュニティ報告書』１-４頁。

18）　植田・前掲注（15）３頁。

19）　植田・前掲注（15）３頁、『地域コミュニティ報告書』１頁。さらに、植田昌也「令和時代の地

域コミュニティを考える」地方自治895号（2022年）4-11, 26頁も参照。

20）当該報告書（以下、『1969年報告書』とする）のPDFデータは、国立社会保障・人口問題研究所ホームページ〔https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/syakaifukushi1980_b.html〕で閲覧することができる。

当該報告書や従前のコミュニティ施策に関しては複数の学問分野における多数の先行研究がある。ひとまずは、広原盛明『日本型コミュニティ政策―東京・横浜・武蔵野の経験』（晃洋書房、2011年）とくに83頁以下、山崎仁朗編著『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、2013年）などを参照。

21）従前の国・自治体のコミュニティ政策の変遷と課題についても多数の貴重な先行研究があるが、ここでは、簡潔に施策展開を整理して各地の取組を紹介するものとして、『令和2年度調査研究報告書 地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策』（特別区長会調査研究機構、2021年）6頁以下を参照（以下、『地域コミュニティ活性化方策』とする）。『地域コミュニティ活性化方策』は特別区長会調査研究機構ホームページ〔https://www.tokyo23-kuchokai-kiko.jp/report/cat41/post_21.html〕で閲覧することができる。

22）公設民営のコミュニティ・センターは、通常は地方自治法第244条の2の「公の施設」であるから、その設置・管理事項は「条例でこれを定めなければならない」（同1項）ところ、公の施設の設置を効果的に達成するために必要があると認められるときは、条例の定めにより、その管理を指定する「法人その他の団体」（指定管理者〔旧規定では「公共的団体」〕）に、「当該公の施設の管理を行わせることができる」（同3項）ため、現在まで多数の自治体で条例が定められ、地域で設立された住民団体に管理運営を委託する例がある。以前よりここでの「法人その他の団体」には自治会・町内会を基礎として設立されているものが多いことが指摘されていた。名和田是彦『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）104頁。

23）『地域コミュニティ活性化方策』6-24, 146-151頁、および地域コミュニティ研究会の座長を務める横道清孝「日本における最近のコミュニティ政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.5』（自治体国際化協会・比較地方自治研究センター、2009年）1-15頁などを参考にすれば、以下の施策が展開されてきた。

たとえば、『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱』（1971年）による（主に小中学校区を範囲とする）モデル・コミュニティ地区指定や市町村によるコミュニティ整備計画およびコミュニティ・センターの整備、『コミュニティ推進地区設定要綱』（1983年）による都市部の「コミュニティ推進地区」指定、『コミュニティ活動活性化地区設定施策』（1990年）による当該地区指定、1993年以降の都道府県および市町村のコミュニティ・リーダー要請事業等に要する経費の普通交付税への参入措置、また、「エリアマネジメント」による新たなコミュニティづくり施策（地域再生法にもとづくものや2018年6月の「地域再生エリアマネジメント負担金制度」）などを挙げることができる。

さらに、総務省の従前の省内研究会として、「コミュニティ研究会」（2007年、座長：名和田是彦〔法政大学法学部教授［当時］〕）および「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」（2008年、座長：名和田是彦〔法政大学法学部教授［当時］〕）があり、後者の研究会による2009年8月28日の『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』では、本稿で検討する地域コミュニティ報告書の方向性にも通ずる考え方、とくに、新しい地域協働の仕組みとして、「地域協働体」（「地域における多様な公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織等など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織」）の構築を推進し、それを基点として、「地縁団体」（自治会・町内会など）、「機能団体」（「テーマ性を持ったNPO団体」など）、行政との4者間の関係性を整理・構築する視点（18-21頁）が示されていた。なお、古くは1971年の上記要綱時にも「コミュニティ研究会」が設置され、1977年には最終報告が出ており、また、近時でもより細かには「コミュニティツール研究会」、「ICTを活用した地域社会への住民参画のあり方に関する研究会」などの複数の関連省内研究会も存在する。

このほか、第27次地方制度調査会の2003年11月13日の『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』の提案を受けて2004年の地方自治法改正により制度化された「地域自治区」（同法第202条の4）も、これまで各自治体が取り組んできたコミュニティ政策を追認するかたちで制度化されたものといえるとの評価もある（『地域コミュニティ活性化方針』14頁）。

もちろん、認可地縁団体制度や、本文で後述する「地域運営組織」および「地域自治組織」を構想する現在までの施策も、コミュニティ施策の展開のなかに位置づけられうる。

24）『1969年報告書』155-156頁。同時に「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した

個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、われわれはコミュニティと呼ぶ」と定義づけられている。

25）『地域コミュニティ活性化方策』８頁は、『1969年報告書』以降、「その後のコミュニティ政策もその考え方や方向を踏襲してきた」と位置づける。

26）阿利莫二「地方制度（法体制崩壊期）―部落会町内会制度―」鵜飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻晴明責任編集『講座 日本近代法発達史６』（勁草書房、1959年）165頁以下。戦時下前後の法体制の展開の詳細については、自治大学校研究部監修・地方自治研究資料センター編『戦後自治史第一巻』（文生書院、1977年）１-180頁参照。

これらの体制が直接的強制を伴うのではなく「部落及び五人組の共同体的規制によって強制される「自発性」」をもとに「自発的培養の形をとって行われて」いた側面については、大島美津子「地方制度（法体制確立期）」鵜飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻晴明責任編集『講座 日本近代法発達史８』（勁草書房、1959年）71-72頁。また、「町内会体制」がいかなる地区のどのような社会層（担い手層）に依拠して行われていたかについては、玉野和志「町内会・自治会の担い手層」都市問題83巻１号（1992年）73頁。

27）横道・前掲注（23）13頁、遠藤文夫『地方行政論』（良書普及会、1988年）94頁など。たとえば1953年の第１次地方制度調査会は地縁による団体を「法制化する意図がない」としていたことにつき、竹下譲「町内会・部落会をめぐる法律問題―条例制定の問題―」都市問題60巻６号（1969年）74頁を参照。

28）行政の末端機構でもあった戦時中の町内会との違いを強調するためにも、加入・脱退の自由が強調されてきたことにつき、高木鉦作「都市行政と町内会」都市問題60巻６号（1969年）14頁。

29）ただし、これも地域ごとに、または都市部や農山漁村部ごとに、さらに時代によりその実態は多様であろう。もっとも、以前より、実態把握のための調査研究が行われており、100戸から500戸ほどの旧町村（字・町などの）単位・規模が標準的とみられて小中学校区よりは小さな規模のものが多いとの指摘がある。遠藤・前掲注（7）13-17頁。また、適切な「規模」感につき、「総会の有効な開催が可能な程度を超える」か否かを基準とすべきとする指摘などもあった。近江・前掲注（2）62-63頁。

規模の実態調査については、古くは『住民自治組織に関する世論調査（世論調査報告書 昭和43年７月調査）』（内閣総理大臣官房広報室、1978年12月）や、近時のものとしては、美馬拡人「「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」について」住民行政の窓468号（2019年）45-62頁、2023年４月１日を調査基準日とする『地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果（令和６年３月）』（総務省自治行政局市町村 課、2024年３月 ）〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chiikikomyunitei.html〕（以下、『地縁による団体調査結果』とする）なども参照。

30）『1969年報告書』以来、そのような基準によりコミュニティ施策が進められてきたことにつき、横道・前掲注（23）３, 13頁。また、高橋勇悦「町内会・自治会とコミュニティ」都市問題研究49巻11号（1997年）17-18頁なども参照。

31）前注（23）の『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』18-21頁。

32）『地域コミュニティ活性化方策』11頁、また15頁、横道・前掲注（23）13頁。中核的機能を担う側面の指摘については、地域コミュニティ研究会の構成員である日高昭夫『基礎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、2018年）36頁なども参照。

33）本文後述の１－４を参照。また、『地域コミュニティ活性化方策』11-12頁。

34）前注（23）を参照。

35）江上渉「コミュニティ行政の課題と町内会・自治会」都市問題83巻１号（1992年）27-31頁は、「コミュニティの主体は単なる地域住民ではなく「市民」」であり、「「市民」によって担われるコミュニティは、そこに広い意味での「自治」を実現すること」になるとの重要な観点を示し、これまで「行政、町内会・自治会、地域住民の３者の関係は必ずしもコミュニティ形成にとって最適の関係になっているとはいいがたい側面」があり、「コミュニティ施策によって組織化されたコミュニティ団体」である「コミュニティ協議会と町内会・自治会の関係があいまいになり、両者の調整が困難になる」などの「いくつかの課題」に対して、「「市民」的結合を求める活動」事例が参考になるとの視角を呈示する。

また、「地縁組織とは切断して編成」される「政治的単位としての市民」社会層の構築がもつ意義につき、長谷川貴陽史「地域住民及びその団体の多様化と位置づけ」法律時報95巻10号（2023年）41頁。関連する課題につき、飯島淳子「地方公共団体の構成要素としての住民・区域」高木光＝宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣、2014年）205頁も参照。

36）日高・前掲注（32）36頁。

37）そこでは、地縁による団体の担い手の権限や活動がどのような正当性に依拠するのか、「それを支える地域の人々との関係のあり方によって、彼らが誰のエージェントになるのかという点」が重要であり、一部住民の利益を代表するのか、または行政の末端組織機構のような機能を担うものであるのか、「今後は新たな地域住民組織とその担い手層をささえる住民が相互に取り結ぶ社会関係のあり方が真剣に問われてくる」との視点（玉野・前掲注（26）78-79頁）も、いまいちど改めて重要となっている。

38）植田・前掲注（15）3頁、『地域コミュニティ報告書』3頁。

39）地方制度調査会（地制調）は、1952年8月18日法律第310号により設置された内閣総理大臣の諮問機関であり、現在第33次地制調までつづき、かつては自治制度改革の中心的アリーナとしての役割をもつとも評されていた機関である。総務省の自治行政政策上の地制調の位置づけにつき、堀内匠「2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会」北海学園大学法学研究59巻4号（2024年）259頁以下を参照。なお、堀内も指摘するように、地制調での審議や答申については、自治省・総務省担当事務官による振り返りの連絡（「座談会 平成の地方制度改革をひもとく」）が雑誌である『地方自治』の902号（2023年）以降に連載されており、認可地縁団体制度も取り上げられている。

40）『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次地方制度調査会、2020年6月26日）1頁（以下、『第32次地制調答申』として引用する）。答申等は、総務省のホームページ〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html〕で閲覧することができる。

41）答申が示す、2040年に向けた課題への対応策のうち、この「公共私の連携」のみ、答申に際して総務省内に独自の研究会が設置されなかったようである。本文で後述する地域自治組織の研究会の検討が与えた影響を含め、この点を指摘するものとして、堀内匠「第32次地方制度調査会「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」を読む」自治総研502号（2020年）75頁。

42）『第32次地制調答申』4頁。もっとも、堀内・前掲注（41）61頁は、「公共私の連携」と「地方公共団体の広域連携」とを区別して、答申における2040年問題への対応策を4つの柱に分ける。

43）『第32次地制調答申』4－5頁。

44）自治体戦略2040構想研究会と地制調との関係については、堀内・前掲注（39）264頁。また、主に地域自治組織（および地域運営組織）の法規範的条件を機能的自治の観点から検討するものではあるが、これらの報告と第32次地制調答申を明瞭に整理し、「自治体のサービス供給能力の低下に対する「共」による対応」の問題点を批判的に検討するものとしては、門脇美恵「「地域自治組織」による「機能的自治」の限界」住民と自治670号（2019年）32頁以下（以下、門脇①とする）、同「「地域自治組織」による「機能的自治」の規範的条件」晴山一穂＝白藤博行＝本多滝夫＝榊原秀訓編著『官僚制改革の行政法理論』（日本評論社、2020年）281頁以下（以下、門脇②とする）、同「機能的自治と地方自治―その異同と代替可能性の省察―」市橋克哉先生退職記念論文集『転換期における行政と法の支配の省察』（法律文化社、2021年）244頁以下（以下、門脇③とする）を参照。

45）『自治体戦略2040構想研究会 第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』（自治体戦略2040構想研究会、2018年7月）29, 33-34頁（以下、『第二次報告』として引用する）。第一次報告とともに、総務省のホームページ〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/〕で閲覧することができる。

46）『第二次報告』15-16, 33-34頁。門脇③・前掲注（44）244-245頁は、第二次報告までの段階では「公共私によるくらしの維持」および「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」という2つに分かれていた検討事項が、第32次地制調答申で「公共私の連携と地方公共団体の広域連携」として枠組みとして一括りとされたことについて、行政が担ってきた事務・事業の「機能」ごとの細分化とそのコミュニティ組織による分担が、市区町村の区域内の狭域自治だけでなく、圏域・広域行政化の手段に位置づけられることが明示されたものと理解できるとする。この点については、白藤博行「『自治体戦略2040構想』と第32次地制調による法制化の検討」同＝岡田知弘＝平岡和久編著『「自治体戦略2040構想」と地方自治』（自治体研究社、2019年）42-43頁も参照。

47）『第二次報告』34頁。その内容については、今井照「自治体戦略2040構想研究会報告について」自治総研480号（2018年）8, 10, 15-16頁も参照。

48）『第二次報告』7－8頁。「新しい公共私（特に公・共や公・私）の協力関係の構築により住民ニーズを充足」できるようにする対策が必要であるという。もっとも、当該報告の構想がはらむ問題点については、門脇①・前掲注（44）32-35頁。

そもそも同趣旨の構想は、第27次地方制度調査会の2003年11月13日の『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』においても、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」（3－4頁）というかたちで示されていた。当該答申は、総務省のリンク先は削除されているものの全国町村会ホームページ〔http://www.zck.or.jp/site/activities/4062.html〕で閲覧することができる。

49）第32次地制調答申に対するものではあるが、堀内・前掲注（41）63頁。

50）なお、「市町村間の広域連携」においても、「公共私の連携への対応」が重要であるとされている。『第32次地制調答申』17頁。

51）『第32次地制調答申』10-12頁。答申では、地域社会を支える主体についての現状と課題について、「都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、地方部と比較して自治会・町内会等の加入率が低く、地縁による共助の担い手は乏しい」と整理されている。ただ、地方部でも、「地域運営組織」の形成に加え、複数集落が「集落ネットワーク圏」を形成して、基幹集落を中心に日常生活に不可欠な機能の確保を図る取組などが行われているものの、いずれにせよ「取組の担い手の減少により、共助の支え合い体制の基盤が弱体化しつつ」あるとする（10頁）。集落ネットワーク圏については、『集落ネットワーク圏の形成に向けた地域運営組織の取組マニュアル』（総務省地域力創造グループ過疎対策室、2016年3月）〔https://www.soumu.go.jp/main_content/000403262.pdf〕を参照。

52）『第32次地制調答申』12頁は、法人制度の検証を要する理由として、「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」との認識を示す。

53）『第32次地制調答申』12頁。認可地縁団体は「社団のうち、地域の共同活動を行う地縁型組織であって、その区域に住所を有する全ての個人が構成員となることができ、民主的な運営が確保されるものに対して、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意するものである」と評価する。

54）当該提案事項に対して、第32次地制調答申は「共助の担い手」として「地域運営組織」などに期待を寄せるため、その活動基盤として認可地縁団体制度を改正し、「地域運営組織の法人格としての活用を促す」ものであるとみる評価もある。堀内・前掲注（41）64頁。

55）本文で後述する「地域自治組織のあり方に関する研究会」と第32次地制調答申との相関関係については、堀内・前掲注（41）73頁以下などを参照。

56）門脇②・前掲注（44）298-299頁。

57）堀内・前掲注（41）64頁および同頁注（9）。

58）『自治会・町内会等の縮小、解散問題に関する要望・提言』（全国市議会議長会、2021年2月）1－2頁。同要望・提言は、ほかにも自治会・町内会等の持続的な運営に必要な経費について地方財政措置を講じることや担い手となる人材の発掘・育成への支援を求めるが、その前提に「自治会・町内会等」の「運営が今後も持続的、発展的であるかどうかは、地域住民の生活の質を左右する重要な課題であることから、住民自治の先進地域だけでなく、疲弊が進む地域についても併せて見据え、現実に即した方策を進めることが重要である」（1頁）との理解がある。同要望・提言は、全国市議会議長会（都市問題に関する特別委員会）のホームページ〔https://www.si-gichokai.jp/request/request-iin/toshimondai/index.html〕で閲覧することができる。

59）植田・前掲注（15）3－4頁、同・前掲注（19）26-28頁、『地域コミュニティ報告書』3－4頁。

60）『地域コミュニティ報告書』のなかで適宜引用されている諸種の調査研究を参照。また、植田・前掲注（15）2－3頁。

61）「地域自治組織」と「地域運営組織」に関しては、多数の先行研究があるが、簡潔な整理として、長谷川・前掲注（35）38頁。地域自治組織を根拠づける機能的自治と自律的正当化の概念については、山本隆司「機能的自治の法構造―新たな地域自治組織の制度構想を端緒にして」総務省『地方自治法施行70周年記念自治論文集』（2018年）215-240頁、同「『新たな地域自治組織』とBID」地方自治847号（2018年）2-46頁、また、前注（44）の門脇の各論稿およびそこに引用されている先行研究などを参照。

62）総務省において進められてきた「地域運営組織（RMO：Region Management Organization）」施策に関しては、『地域コミュニティ報告書』2頁注（4）では『令和2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』

（総務省地域力創造グループ地域振興室、2021年３月）が引用されている（過年度の調査研究事業報告書等は総務省ホームページで閲覧することができる〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/chiiki_unneisosiki.html〕）。植田・前掲注（15）３頁も参照。

周知のように、近時では農林水産省のもとでも、中山間地域等の課題への対処の取組の一つとして、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組などを行う組織である「農村型地域運営組織（農村RMO）」の施策が進められている（農村RMOの関連施策については農水省ホームページで閲覧することができる〔https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo〕）。農村RMOの関連施策の整理に加え、事例研究にもとづきその法的課題を扱う貴重な研究としては、高村学人「農山村の空間制度における管轄と制御―農村型地域運営組織（農村RMO）を中心に」内海麻利編著『縮減社会の管轄と制御 空間制度における日本の課題と諸外国の動向・手法』（法律文化社、2024年）74-99頁、とくに75頁参照。

もっとも、農村RMOは（総務省が推進してきた）RMOの一形態であるとされるものの、そもそもRMO自体が当初は人口減少課題に対する「地方創生」のための中山間地域における（「小さな拠点」形成とセットにされた）対策メニューの一つとして展開され、それが都市部に「横展開」された経緯をもつ。整理として『地域コミュニティ活性化方策』146-147頁。

63）『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』（地域自治組織のあり方に関する研究会、2017年７月）13頁以下（以下、『地域自治組織報告書』として引用する）。同報告書は、総務省のホームページ〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiikijichi/index.html〕で閲覧することができる。地域自治組織報告書は、とくに地縁型の団体・法人の法制度の検証を行う際、2015年２月17日に小規模多機能自治に取り組んでいる自治体により設立された「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」による地域運営組織の制度改革についての提案内容（認可地縁団体制度の見直しの要請など）を検討の対象としている（７-８, 13, 16頁）。

64）『地域自治組織報告書』15頁。

65）『地域自治組織報告書』16頁。

66）改正前の地方自治法第260条の２第１項の「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」という「市町村長の認可」の目的のことを指す。改正後の現在の規定は「地域的な共同活動を円滑に行うため」となっている。

67）『地域自治組織報告書』16-17, 25頁。認可の目的の見直しを積極的に検討すべきとする理由には「現に認可地縁団体の活動実態が制度創設時から変化し、当初は想定していなかった活動が幅広く行われるようになっていること」だけでなく「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」（17頁）も挙げられている。

周知のように、上記報告書が反映された『第32次地制調答申』の提言の影響から、前注（12）のとおり、現在の改正後の規定では、不動産等の保有する予定の有無にかかわらず権利能力を取得できるよう認可の目的の見直しが行われている。平山・前掲注（12）34頁。

68）この点の整理としては、門脇①・前掲注（44）34頁も参照。

69）『地域自治組織報告書』18頁。

70）『地域自治組織報告書』19頁。

71）『地域自治組織報告書』20頁。総代会制を認めると、「現行制度において、代表者や役員の選出方法についても規定がないことと整合性を欠き、また、自治会等の運営の実態（班長の輪番制等）に合わない」ともいう。

72）松本英昭「地方自治法の改正について」同編『〔実務地方自治法講座11巻〕別巻 改正地方自治法』（ぎょうせい、1993年）249頁は「地縁」をこのように表現する。もっとも、「法人格のない社団すなわち権利能力のない社団」とされる特定の「地域に居住する住民により……各般の事業を営むことを目的として結成された任意団体」（最一小判昭和42年10月19日民集21巻８号2078頁）というところの「住民」に、法定上の「住所」を有しないものの当該地域に「居住」している者も含むと解する場合には、ここでの「地縁」は、一定の区域に居住することによる「つながり」とも顕しうる。

73）『地域自治組織報告書』26頁。

74）あくまで税制上の取扱いの見直しを論じる文脈であることに注意を要するが、『地域自治組織報告書』22頁（69-70頁の資料９・10も参照）は、認可地縁団体について、「地域的な共同活動を行うことを目的とする組織であり、その法人格のみに着眼して、非営利型の一般社団法人、特定非営利活動法人よりも強い公共的性格、公益的性格を認めることは困難である」とも述べる。

75）『地域自治組織報告書』28頁。

76）他方で、特定の施策・事業の実施や、行政への意見具備等の役割を担うため、または財政的な支

援を受けられるようにするために、特定の地域運営組織を指定することについては、自治体の自主的な取組（条例）の例があり、また、特例・支援措置等につき法律的な枠組み（要件・効果）を設定する法制の事例（都市再生特別措置法など）もあり、「今後、具体的なニーズが生じた場合」に、人口減少・高齢化対策やまちづくりなどの観点から「国が法律的な枠組みを設けて、特例・支援措置等を講じる必要性が検討されるべきである」（27-28頁）とする。しかしながら、地縁型の団体活動の一部へのフリーライドが可能であることの課題や、受益に応じた費用負担を求めることが困難であるという課題に対しては、いずれにせよ「加入の任意性を前提とする私的組織に対して基礎的自治体が一定の役割を付与することやこれに国が法律的な枠組みを設定することによっても解決は困難である」（28-29頁）ともいう。

77）堀内・前掲注（39）271-273, 276, 286-289頁によれば、近次の地制調は関連する隣接研究会（省内研究会）の数が増加傾向にあり、関係部署が広く、成果のアウトプットとしての答申に至るまで、主管官庁である総務省部局の課題設定が重要な役割を果たすと同時に、研究会の設置が総務省の各部局の重要政策の方向性を作り出しているとされる（扱われるテーマも基本的に総務省内の研究会で別に検討された政策を「ホッチキス留めしたようなもの」〔288頁〕になっているとされる）。地域コミュニティ研究会は、第33次地制調の隣接研究会（省内研究会）に位置づけられる（277頁）。

もっとも、本文で前述した「自治体戦略2040構想研究会」は、「内閣府に転出し次官になる山﨑重孝（当時自治行政局長）のもと各省庁の若手職員参加で実施されており、他の省内研究会とは異色のもの」であるという（288頁注（25））。今井・前掲注（47）2－4頁も参照。

78）「地方行政」区分。担当は自治行政局市町村課。横道清孝座長のほか、伊藤正次（東京都立大学大学院法学政治学研究科教授〔当時。以下同じ〕）、清原慶子（杏林大学客員教授、ルーテル学院大学学事顧問・客員教授）、佐藤文俊（地方公共団体金融機構理事長）、水津陽子（合同会社フォーティR&C代表）、日髙昭夫（山梨学院大学法学部政治行政学科特任教授）、深田秀実（小樽商科大学商学部社会情報学科教授）、湯浅誠（特定非営利活動法人全国こども食堂支援センター・むすびえ理事長）という多様な分野に跨る計8名の構成員で構成される。

79）地域コミュニティ研究会（全6回）については、総務省のホームページ〔（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiiki_community/index.html〕で閲覧することができる。

80）植田・前掲注（15）7頁および地域コミュニティ研究会の開催要綱「第一 目的」。

81）総務省自治行政局市町村課「速報「地域コミュニティに関する研究会」の開催について」住民行政の窓500号（2021年）72頁（以下、総務省自治行政局市町村課①とする）。

82）総務省自治行政局市町村課①・前掲注（81）73頁。

83）総務省自治行政局市町村課①・前掲注（81）73頁。

84）総務省自治行政局市町村課①・前掲注（81）74頁。

85）総務省自治行政局市町村課①・前掲注（81）74-75頁。そのほか、自治会・町内会とマンションの管理組合やマンション住民との関係性、結びつきについても検討を要することが指摘されている。

86）総務省自治行政局市町村課「速報「第2回 地域コミュニティに関する研究会」の開催について」住民行政の窓507号（2022年）59頁（以下、総務省自治行政局市町村課②とする）。

87）総務省自治行政局市町村課②・前掲注（86）61頁。

88）第3回研究会配布資料〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiiki_community/dai2kai_00002.html〕の「資料3」を参照。

89）総務省自治行政局市町村課「速報「第3回，第4回，第5回，第6回 地域コミュニティに関する研究会」の開催について」住民行政の窓511号（2022年）66頁（以下、総務省自治行政局市町村課③とする）。

90）総務省自治行政局市町村課③・前掲注（89）72頁。

91）総務省自治行政局市町村課③・前掲注（89）83頁。

92）列挙した以外にも、農村型RMO（地域運営組織）との関係につき、「農林水産省の農村振興局農村政策部の方から総務省の「地域運営組織」の農村での取組といえる「農村型地域運営組織」の施策による地域形成を進める話を聞いた。この報告書を見る方には農村の方も多くいるだろうから、地域コミュニティの様々な主体間の連携について報告書に記載する際は、消防庁、厚生労働省の事例に加えて、農林水産省のそうした取組との連携がありうるということも加えてみてはどうか。」（第5回研究会）という提案や、「自治会以外にも、こども食堂や保育園、児童館やお寺など、色んな団体や個人が多世代交流活動に取り組めるようになってほしいと強く感じるようになった。」（第6

回研究会）といった指摘などがある。総務省自治行政局市町村課③・前掲注（89）77-78, 84頁。

93）　用語の問題としては、ほかにも、「地縁による団体」概念の定義や内容なども本来は問題となりうるが、本稿ではひとまずその点には立ち入らず便宜的に地方自治法第260条の２第１項にならい、「地域的な共同活動を円滑に行う」「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」として用いる。

なお、地縁による団体の実際の名称（および実体）につき、「自治会」、「町内会」（より古くは「部落会」）、区などさまざまな名称（実体）があるが、「町内会」という用語については、戦時体制への反省と終戦後に当該名称が禁止されていた経緯（1940年の内務省訓令第17号の「部落会町内会」の呼称および1947年のポツダム政令第15号の「町内会部落会」の呼称）から、意識的にその名称を用いることが忌避された時期もあってか、現在では「自治会」の名称のものが最も多いようである（美馬・前掲注（29）46頁、『地縁による団体調査結果』３頁）。名称の問題に関しては、中田・前掲注（9）97-98, 100頁なども参照。

また、そもそも自治会・町内会をいかに定義づけるかも（社会学や行政学上の数多の先行研究において）問題とされてきたものの（たとえば日高・前掲注（32）17頁や中田実『新版 地域文献時代の町内会・自治会』（自治体研究社、2017年）15頁以下・170頁以下など）、結局いかなる要因・機能・性格などをそれらの標準・基本と定めるかに応じて異なりうるところ、ここでは鳥越皓之『地域自治会の研究』（ミネルヴァ書房、1994年）32頁注（4）が、「実態概念」よりも「当該現象にかかわる人たちが、種々の事情があって現実はそうでないけれども、本来はそうあるべきであるとみなしているのを、実態と区別して制度」と呼ぶという意味での「「制度概念」を用いた方が生産的である」（その意味で自治会・町内会・部落会も実態〔実体〕としては区別して論じるべき対象ではあるもののひとまずは一括りにして分析するという方法を採用する）との示唆的な視点を示していたことを指摘するにとどめておく（自治会・町内会の呼称に拘泥することは「非本質的」であるとの名和田・前掲注（22）93頁も参照）。

加えて、法学上の課題の検討に際し、「地域」概念自体の多義性に注意すべき必要性と、融通無碍に映ずる「地域」を法概念として確立する作業の難しさを指摘するものとして、「「地域」の分野横断的・学際的検討」特集の飯島淳子「企画趣旨」法律時報95巻10号（2023年）４頁。本稿との関係では、同特集の各論稿のうち、吉原祥子「国土管理・土地利用と「地域」」同９-11頁、荒木田岳「見え隠れする「地域」の水脈をたどって」同33-35頁、長谷川・前掲注（35）36-41頁も参照。

94）　自治会・町内会（部落会）の形成過程・沿革が「農村部と都市部で異なる」点への留意については、金川幸司「日本の地域社会を取り巻く状況と地域自治組織」同＝後房雄＝森裕亮＝洪性旭『協働と参加―コミュニティづくりのしくみと実践―』（晃洋書房、2021年）８頁、遠藤・前掲注（27）91頁、広井良典「コミュニティとは何か」同＝小林正弥編著『コミュニティ 公共性・コモンズ・コミュニタリアニズム（双書 持続可能な福祉社会へ：公共性の視座から第１巻）』（勁草書房、2010年）13-14, 18-19, 21-22頁、遠藤・前掲注（7）13-14頁、『地域コミュニティ活性化方策』８頁など。

95）　『地域コミュニティ報告書』１頁注（2）。

96）　遠藤・前掲注（27）93, 95頁。

97）　多義的に用いられるコミュニティ概念につき、この２つの側面への着目が重要であることについては、遠藤・前掲注（27）93頁など。地方公共団体の構成要素である区域、住民、地方自治権に準えて、コミュニティに対しても区域、住民組織、機能（公私の機能分担）の３つの問題が重要であるという（95頁）。

98）　これまでにも「コミュニティ」概念については、本文前述の1969年の報告書に加え、1970年の第14次地方制度調査会答申でも「近隣社会（コミュニティ）の形成」として「広域行政への対処と同時に、住民の社会生活の地域的最小単位としてのコミュニティについて、生活環境の整備とあわせて、住民のコミュニティ活動の活性化に配慮する必要がある」などと言及されてきた。なお、『地域コミュニティ活性化方策』６-７, 17頁は、定義の多義性と自治会・町内会との関係に加え、自治体条例ごと（大和市自治基本条例第12条など）の「地域コミュニティ」の定義例を紹介する。

99）　「地域コミュニティ研究会」の第１回会議資料である、2021年７月12日の総務省自治行政局市町村課による資料２『地域コミュニティの現状及び本研究会について』において、「都市部」と「地方部」とに分けて「地域社会を支える主体についての現状と課題」が整理され、以下のような問題提起がなされている（資料２は総務省自治行政局市町村課①・前注（81）78頁にも掲載されている）。

「都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、地縁による共助の担い手は乏しい」一方で、NPO や企業等の多様な主体が存在しており、「多様な主体が地域社会を支える担い手として役割を果たしていくための環境整備が重要である」。

これに対して、「地方部では、一般にコミュニティ意識は高く、地縁による共助の支え合い体制の基盤が存在する地域が多い」ものの「取組の担い手の減少により、共助の支え合い体制の基盤が弱体化しつつ」あるとする。その上で、いずれにおいても、「市町村は、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」、連携・協働のプラットフォームの構築が必要であるとする。このような視点に関しては、第31次地制調答申（2016年３月16日）なども参照。

100）『地域コミュニティ報告書』１頁。

101）『地域コミュニティ報告書』１頁。

102）『地域コミュニティ報告書』２頁。自治会連合会または自治会が母体となって設立された地域運営組織の例が多いことを指摘する。

103）具体には、防災や高齢者・子どもの見守り、居場所づくりなどが想定されている。

104）『地域コミュニティ報告書』２頁。

105）『地域コミュニティ報告書』３頁。

106）『地域コミュニティ報告書』４頁。

107）『地域コミュニティ報告書』３頁。

108）当該アンケート結果は『地域コミュニティ報告書』参考資料（資料９－３）として同報告書188頁以下に掲載されている。

109）アンケートの留意点と意義につき、植田・前掲注（15）５－６頁。

110）当該用語は、自治会・町内会、協議会型住民自治組織、協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有するものを包摂するようであるが、８割以上が自治会・町内会であるとされる。『地域コミュニティ報告書』６頁、同注（7）。

111）もっとも、「自治会等は現在も地域コミュニティにおいて中心的な役割を果たしているが、加入率の低下、担い手不足等により、活動の持続可能性が低下するとともに、防災や高齢者・子どもの見守り、居場所づくりなど、自治会等のみが担う役割ではないものの、増加する地域社会のニーズに対して十分応えられていない可能性がある」と現状を整理する。『地域コミュニティ報告書』12頁。

112）『地域コミュニティ報告書』９頁。

113）『地域コミュニティ報告書』10-13頁。

114）この点に関連して、現状と課題を整理する第２章の内容につき、自治体と自治会との関係について、つぎのような指摘があることに注目したい。

「自治会等が、あたかも自治体の下請けのような役割を担っていることが多く、自治会等の自主的活動の阻害要因になっているため、その関係性を見直すべきとの意見がある一方で、行政の関与を弱めると自治会等の自由度が増すものの、公共サービスの実質的な担い手としての役割や意義が薄れ、結果として自治会等の加入率の低下に結びつくことも懸念されるとの意見もある。」（10頁）

また、自治会等とそれ以外の主体との連携に関する以下の認識も注目に値する。

「地域コミュニティにおいて、自治会等とそれ以外のNPO等の様々な主体が、それぞれ地域住民の福祉の向上を目指した活動を行っているが、それらがお互いに補完し、相乗効果を持つようにするためには、平時・非常時を貫く人々の暮らしの安全を地域全体でどう確保するかという観点から、自治会等にしかできないこと、NPO等のその他の主体にしかできないことといったそれぞれの強みを認識しながら検討することが重要である。」（12頁）

115）『地域コミュニティ報告書』12-13頁、整理として植田・前掲注（15）７-10頁。第２章の現状認識では、ライフスタイルの変化が及ぼすコミュニティへの関わり方の変化、担い手層の変容などの課題も整理されている。

116）『地域コミュニティ報告書』９頁。

117）とくに『地域コミュニティ報告書』20頁を参照。また、植田・前掲注（15）10-17頁、同・前掲注（19）18-23頁。

118）『地域コミュニティ報告書』23-31, 35-36頁および植田・前掲注（15）18-20, 24頁にあるように、自治会等への加入促進のための条例・計画への取組の検証も、任意による私的な地縁による団体の性格を踏まえた対応として重要であり、とくに市区町村アンケートの結果を踏まえた効果検証にもとづく実効的な提案が示されている点が報告書による大きな成果・意義のひとつといえる。ここでは関連する研究として、釵持麻衣「自治会加入促進条例の法的考察」都市とガバナンス26号（2016年）136-147頁、「自治会加入に関する条例」に関する地方自治研究機構のホームページ〔http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/048_promotion_of_residents_association.htm〕に整理されている施策一覧、Shuichiro Nishiwaki, “Issues accompanying Japan’s community association legal systems: Role of the association in community resource management”, in: Mahoro Murasawa (Ed.), Satoyama Studies: Socio-ecological Considerations on Cultural Nature, Union Press, 2020, pp140-141. を挙げるにとどめておく。

119）「自治会等の多様な活動を、独自機能（住民間の親睦・相互扶助・伝承、住環境維持）と行政協力機能（公共的サービスの提供・協働、行政とのパイプ役）に分類し、後者に係る業務を「行政協

力業務」」とする。『地域コミュニティ報告書』24頁注（25）。「行政協力制度」の詳細な研究としては、日高昭夫「市町村における「公民関係」の歴史的変遷―町内会自治会との「行政協力制度」を中心に―」山梨学院大学法学論集80号１-77頁、同「都市自治体における町内会自治会のあり方―加入率低下問題を中心に―」都市社会研究13号（2021年）37-72頁を参照。

120）　そのほか、負担軽減策の取組としては、「活動場所の提供支援（使用料の減免等）」の一環で、集会施設等の指定管理者として自治会等を指定することにより、活動資金の一部に活用している事例なども紹介され、第32次地制調答申でも触れられていた活動資金の確保・多様化の必要性に対する市区町村による積極的な取組への期待が示されている（38頁）。

121）　詳細は、『地域コミュニティ報告書』23-25, 31-34, 36-38頁、植田・前掲注（15）20-26頁、同・前掲注（19）21, 28頁を参照。

122）　行政の下請組織の問題点については、中田・前掲注（93）24頁など。

123）　ここでは、本文で検討した第32次地制調答申での「公共私の連携」の考え方と、全国市議会議長会の要望・提言での自治会・町内会と多様な主体（NPO、企業、大学等）との連携・協力（つながりの構築）という提言内容とがストレートに反映されている。

124）　全国市議会議長会要望・提言の内容も踏まえられている。『地域コミュニティ報告書』39頁。市区町村アンケートをもとにした検証内容につき同40頁以下。

125）『地域コミュニティ報告書』43頁は、「防災・地域福祉分野以外にも、地域コミュニティにおける各主体間の連携が重視されている分野の例として、農村振興分野がある。農村、とりわけ中山間地域では、高齢化・人口減少の進行により、農業生産活動のみならず、農地・水路等の保全や生活（買い物・子育て）等の集落機能が弱体化しているため、いわゆる農村型地域運営組織の形成等により、農家、非農家が一体となり、生産、生活扶助、資源管理に取り組むことで、地域コミュニティの機能を維持・強化することが必要とされている」という。

126）　以上に加え、自治会等が単独で自己改革を行う方向性と、地理的範囲または活動の担い手を広げる３つの方向性を整理し、「持続可能な地域コミュニティの再構築」のための「２つの方向と４つの選択」可能性を図式化する。詳細は『地域コミュニティ報告書』43-44頁を参照。

そのほか、より具体には、多様な主体に係る情報の把握と「見える化」、地域活動の目的意識の明確化、参加の動機づけ施策、連携コーディネーターの重要性、専門的人材の育成・発掘・制度化、こども食堂等の居場所づくりに関する取組の重要性、地域内外の企業・住民等との関係性の強化（資金面・非資金面の支援のあり方の見直し）の際の留意点と実行的な方策の検証などを行い（44頁以下）、「財源面で公的な支援を得ることとした場合、元来自発的・主体的であった活動の自由度に影響を与え、また、当該支援が継続しなければ活動の継続も難しくなるといった状況も想定される」（50頁）ことへ留意を示す。植田・前掲注（19）23頁以下も参照。

127）　中田・前掲注（93）24頁。

128）　中田・前掲注（93）24頁。

129）　植田・前掲注（15）34頁。

130）『地域コミュニティ報告書』52-53頁。

131）　植田・前掲注（15）33-34頁によれば、この提案を受け、2022年４月18日以降、都道府県・政令指定都市への全国説明会や、市区町村への政策説明・意見交換会が順次実施され、３つの視点に係る取組が各市区町村でどれだけ検討、実施されているかについてフォローアップ調査が実施されているようである。たとえば、愛媛県の松山市では、余土地区まちづくり協議会と市の坂の上の雲まちづくり部まちづくり推進課との意見交換会などが実施されている。

132）　堀内匠「第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和５年12月21日）」を読む」自治総研547号（2024年）23頁以下は、第33次地制調答申の前提に位置づけられうる研究会として地域コミュニティ研究会の提言内容を整理する。

133）　本文以下の答申内容の引用部分については、『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申』（第33次地方制度調査会、2023年12月21日）14-16頁参照（以下、『第33次地制調答申』とする）。同答申は総務省のホームページ〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html〕で閲覧することができる。保科実＝高沢賢一＝淺見仁＝丸尾豊「第三三次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」について」地方自治920号（2024年）とくに54-57頁も参照。

134）『第33次地制調答申』14-16頁。

135）『地域自治組織報告書』27-28頁。

136）　堀内・前掲注（132）31頁。

137）『第33次地制調答申』16頁。

138）　報告書の狙いがあくまで具体的な方策・工夫の

方向性を示すことにあるためか、「地域コミュニティ」との冠がつけられた報告書ではあるものの、「地域コミュニティ」をいかに捉えるべきかといった前提問題は正面からは取り扱われず、また、包括的な観点からの検討は十分になされていないようにも評しうる。第１回研究会で議論のあった地縁による団体の位置づけについても、その意義や弊害、性格づけの妥当性についての仔細な考察がなされないまま、実例を踏まえて中心的な役割を担うと述べられるにとどまる。

139）山﨑重孝「座談会 平成の地方制度改正をひもとく（第二回）」地方自治903号（2023年）89頁〔植田昌也発言部分〕（以下、座談会として引用する）も参照。

140）このような視点については、総務省で自治行政政策を担当してきた実務者による座談会・前掲注（139）88-92頁の地縁による団体に関連する制度についての座談会上での各発言も参照。

141）いまだに自治会等への加入率が高い地域もあるためになお実際上は中心的存在となりうるが、特定の事業や機能を目的とする団体によって代替されてもよいと考える場合には、このような担うべき役割・機能は設定すべきでないとの考え方も成り立ちうる。少なくとも地域コミュニティ研究会・報告書は、地縁による団体に一定の役割・機能を見出そうとしているように思われる。

142）『地域コミュニティ報告書』では、法的には私的な団体であることから、実態的・現実的に自治会等の地縁による団体が社会において果たしている役割を法制度上でうまく支援できない場合があることにも一応の注意が注がれているように思われる。

143）座談会・前掲注（139）90頁〔岡裕二発言部分〕、91頁〔植田昌也発言部分〕も参照。

144）縮小社会（人口減少・高齢化の進展）における当該動向の整理として、中嶋直木「縮小社会における「参加の行政法」」法学教室517号（2023年）20-21頁、嶋田暁文「人口減少・経済社会時代の合意形成」金井利之編著『縮減社会の合意形成』（第一法規、2019年）45-46頁。また、飯島・前掲注（93）４頁の整理も参照。

145）宇賀克也『地方自治法概説 第10版』（有斐閣、2023年）109頁。

146）門脇②・前掲注（44）298-299頁。

147）そのほか、形式的には自由意思にもとづく自主的な団体であるとしても、実際は歴史的な経緯のもとで実在する団体であり、「地縁」を契機に組成され、地域的な共同活動に取り組むという包括的な目的をもつといった特性なども、現在でもなお、特定の事業・機能を担う他の団体との異同を認めてよい基準になりうるだろうか。

148）かつて地縁による団体の役職員を区長や連絡員、広報員に充てるのが望ましいとしていた自治庁の1954年の提案につき、竹下・前掲注（27）66頁。竹下は、この制度により、自治会等は行政の下部組織・末端機構としての実態・役割をその役職員を通して担っていたとの評価を行う（68-69頁）。

149）この点については、植田・前掲注（15）25頁。また、堀内・前掲注（132）32頁。

150）行政事務の委託については、その責任を明白にし、監督を怠らず、当該委託先の団体に所属していない者に対してもサービスが平等に行き渡るように配慮することも必要となる。竹下・前掲注（27）76頁。報告書ではこれらの点にかかわる現状分析も行われている。

151）植田・前掲注（15）20-25頁も参照。

152）『地域コミュニティ報告書』１頁。

153）前注（12）（13）（14）を参照。

154）『地域コミュニティ活性化方策』13頁。

155）堀内・前掲注（132）31頁注（7）。

156）改正内容については、前注（1）（12）。具体には、提案募集方式における地方公共団体からの提案として、認可地縁団体にかかわる提案がなされたことも改正理由に挙げられている。平山・前掲注（12）32頁。

157）とくに、前注（13）（14）のように、すでに生産森林組合や土地改良区も認可地縁団体に組織変更できるよう整備がなされており、このような現象に対しては、「元々はいわゆる入会集団から来ているものが、いろいろと機能分化したものの、その一部が結局は機能を衰退させて元に戻るというように、今は来ているのかな」といった見方もある。座談会・前掲注（139）89頁〔植田昌也発言部分〕。また、組織変更にかかわる動向の整理と運用上の課題・懸念事項に関しては植田・前掲注（19）28-34頁。

158）たとえば、近時の重要な研究として、宮森征司「自治会との協働と行政の管理・統制」季刊行政管理研究185号（2024年）34頁は、近年の改正の意義を「認可地縁団体によるコミュニティ活動を積極的に推進しようとするものとして、制度趣旨それ自体に一定の変化が生じたものと捉える見方も可能であろう」という。

159）西脇秀一郎「地縁団体の法的性格とその規範的意義」牛尾洋也ほか編著『琵琶湖水域圏の可能性―里山学からの展望』（晃洋書房、2018年）260-279頁、同「区分所有者以外の団体」別冊ジュリスト259号（マンション判例百選）（2022年）200-201頁を参照。

160）長谷川・前掲注（35）36頁注（4）、41頁。

161）　長谷川・前掲注（35）36-37頁。ほかに、政党や宗教団体、民間事業者の利害から、団体活動の中立性・独立性が問題となるという。

162）　個人の権利性に着目した際の認可地縁団体の課題につき、西脇・前掲注（159）275-276頁。

163）　名和田是彦「地域コミュニティの新たな挑戦」市政854号（2023年）32-34頁、高村学人「法人論から見た人口減少地域の再編―近世化する現代日本」法律時報93巻１号（2021年）29頁など。

164）　平山・前掲注（12）36-37頁。

165）　『第32次地制調答申』。

166）　穂積重遠『民法総論 上巻』（有斐閣、1922年）211頁。

167）　穂積・前掲注（166）214-215頁。

168）　穂積・前掲注（166）215頁。

169）　穂積・前掲注（166）216-217頁。

170）　穂積・前掲注（166）217頁。穂積は、輸入された法制のなかで法人制度が最も実用を発揮している事実は、これに対する社会的要求を説明するものであるという。

171）　大村敦志『穂積重遠―社会教育と社会事業とを両翼として―』（ミネルヴァ書房、2013年）148-151頁。

172）　我妻栄『新訂 民法総則』（岩波書店、1965年）114-115頁。

173）　我妻・前注（172）122頁。

174）　我妻・前注（172）126頁。

175）　我妻・前注（172）126頁。このような我妻の社会的作用説の意義をそれまでの法人論を大きく進めるものと評価するものとして、森泉章『民法の散歩道』（信山社、2005年）74-75頁（初出は公益法人２巻11号（1973年））。

176）　我妻・前注（172）126頁。

177）　平山・前掲注（12）32頁。

178）　山野目章夫編『新注釈民法（1）総則（1）』（有斐閣、2018年）684-687頁〔後藤元伸担当部分〕。

179）　遠藤・前掲注（27）92頁。そのほか、妹尾克敏「「地縁による団体」の法人化とコミュニティの新局面」松山大学論集９巻６号（1998年）122頁以下、多田一路「グローバル化の中での基礎的自治体のあり方―地縁団体の憲法上の位置づけと関わらせて―」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』（敬文堂、2011年）317-341頁、田村達夫「地方自治法講義⑦」自治実務セミナー52巻１号（2013年）６－７頁、また、玉野和志『町内会―コミュニティからみる日本近代』（筑摩書房、2024年）。さらに、近時の法制動向とかかわる点に関しては、とりわけ、地域コミュニティ研究会の構成員の論稿が含まれる月刊ガバナンス248号（2021年）の「ウィズコロナ時代の地域コミュニティと自治体」特集における各論稿、および、淺見仁「人口減少時代の広域連携施策について」地方自治919号（2024年）26-45頁などを参照。

180）　自治体の条例の例などをもとに、「地域中間集団の果たす事実上の公共的機能に、制度上の認知を与えることによって、これを制度上の公共性にまで高めるような法制度が存在し、機能している場合があること」を示すものとして、棚澤能生＝名和田是彦「地域中間集団の法社会学―都市と農村における住民集団の公共的社会形成とその制度的基盤」利谷信義＝吉井蒼生夫＝水林彪編『法における近代と現代』（日本評論社、1993年）406頁〔名和田是彦担当部分〕。

関連して、集落を主体とする中間団体の社会的自主管理の重要性を説きつつも、里山や水等の自然資源にかかわる各種の既存団体（水利組合、入会集団、生産森林組合、財産区など）の統合や再編には課題が伴うことを示すものとして、棚澤能生「農業的土地利用と都市的土地利用の整序問題その回顧と展望」原田純孝先生古稀記念論集『現代都市法の課題と展望』（日本評論社、2018年）333, 337頁も参照。

181）　すでに、日高昭夫「地域コミュニティ政策と自治体」地方自治919号（2024年）２-25頁、角田英昭「地方自治法「改正」案のもう一つの論点―指定地域共同活動団体制度について」住民と自治735号（2024年）27-29頁、原昌史「「指定地域共同活動制度」の創設とその活用に関する一考察」地方自治920号（2024年）２-20頁（執筆者の原氏は総務省自治行政局市町村課長）などがある。改正内容は、地域コミュニティ報告書の後の第33次地制調答申にみられた既存の団体・法人に特別の位置づけを与える政策展開の方向性を制度化したと評しうるが、別稿にて検討したい。