

市民オンブズの「自治会学」のススメ

2019年9月28日

全国市民オンブズマン連絡会議

第1 自治会をなぜ今考えるか

自治会会計の不正をはじめとして、自治会と地域の個人とのトラブル、ひいては自治会を使った地元議員の応援など、自治会をめぐる問題は日本全国で起こっている。

市町村の広報誌が自治会（町内会）を通して配布されたり、ゴミ集積場の管理を自治会が行っているなど、ほとんどの市民が普段の生活のなかで、自治会（町内会）と何らかの関わりを持っている。災害の際の住民の避難にも、自治会の関与が市町村から期待されている。自治会は、市町村の事務事業の一部について委託をうけ、あるいは住民自治の担い手として期待されているとすら言える。市町村から相当額の補助金や交付金も得ている。

しかし、自治会を法的に説明するとすれば、住民によって任意に組織された地縁団体、で終わってしまう。自治会ってなにか、と問われたとき、その実態を説明することは極めて困難だ。

こうした捉えどころのなさが、自治会の姿を外部から見えづらくしている要因にも、問題が発生する下地にもなっている。そもそも、自治会をめぐる発生した問題を解決するためには、モノサシとなるべき法を探ることから出発しなければならない。こうした点で、ひとたび問題が発生すると、地方公共団体の公金の不正支出と比較して、その解決のための道程はより複雑になる。

トラブルの発生だけではない。地域住民そのものの減少など、自治会の存続どころか、地域自体が消滅の危機に瀕する、という地区もある。とりわけ、東日本大震災やオリンピックを契機として、今や首都圏へのヒト、モノ、カネの集中が加速している。その一方にあるのは、地方の意思や、地方の文化が消滅する危険だ。これは住民自治の危機であり、政治の中央集権化の危険である。

こうした問題は、自治会の、地方公共団体の事務事業の受託団体としての適格性に見直しを迫るとともに、地域の文化を後世に伝え、住民意思の発露の場としてのありようを私たちに問うているのではないだろうか。

このような状況をみたととき、地方を軸に活動を続ける私たち市民オンブズマンが自治会の問題を今、考えることは、地方の自治の再生のために有意義であり、政治の中央集権化に歯止めをかけるために必要なことだ。

この調査は、こうした問題意識からスタートした。なお、地域の任意団体の名称には自治会、町内会など、地域によって様々な呼称が存在するが、本調査では、これらを全て含むものとして、自治会、という呼称を用いた。

第2 調査の方法と視点

1 調査対象と時期

調査対象は政令市、県庁所在市、その他の中核市を基本とし、これに全国市民オンブズマン大会の開催地の岐阜県と、本調査以前から自治会問題を採り上げて活動している市民オンブズマン福岡の地元、福岡県の全市町村に対してアンケートを実施する、という方法で調査した。調査期間は2019年6月から8月で、2019年8月末日までに調査した全181の市町村のうち、171市町村から回答を得ることができた¹。

2 アンケートのねらいと項目

アンケート項目の選定にあたっては、自治会を、地縁を基礎として住民によって任意に組織された団体、と位置づけ、3つの視点を軸とした。

第一は、最も基本的な自治会の実態を知るという視点である。地縁を基礎として発生したもの、と自治会を位置づけると、自治会のありようは地域の必要や実情に左右される。こうしたことから、その名称や組織の形態も異なってくるはずだ。さらに、住民に最も近い最小単位の自治会だけでなく、そのとりまとめ団体ともいべき団体も存在する。前提として、こうした自治会の名称や構造についての調査を質問し、その上で、都市化や過疎化による自治会の変化を示すデータとして、最小単位の自治会への世帯加入率を調査した。これに関するアンケート項目としては、自治会名称、基礎単位自治会の数、基礎単位自治会への世帯加入率、認可地縁団体の数 に対する質問が該当する。

第二の視点は、市町村と自治会との関わりあいの程度と内容に関する視点である。これは、市町村がいかなる事務事業を委託しているか、という質問と、市町村からどのような名目で公金が自治会に交付され、自治会からどのように市町村に報告されているか、という質問からなる。

事務事業の自治会への委託については、市町村が自治会にどのような行政事務を委託しているか、委託料支払いの有無、委託契約の締結の有無、委託契約締結の根拠となる条例や要綱の有無、委託契約の実施報告の徴求への有無を質問した。また、市町村の自治会への事務委託に関連するものとして、市民の知る権利にかかわ

¹ 調査先は政令市20、中核市58、以上を除く県庁所在市5の全国83市と岐阜市を除く岐阜県内の41市町村、福岡市、北九州市、久留米市を除く福岡県内の57市町村の合計181の地方公共団体。8月末日までに回答をいただけなかったのは、八尾市と山口市と福岡県内の8地方公共団体。残りの171市町からは何らかの回答をいただいた。

る市町村の広報の配布と、住民の暮らしに直結するものとして、家庭ゴミの集積場と自治会への委託を調査した。

市町村から自治会への公金の支出については、補助金等の名称、交付先、交付理由、交付の法的根拠、実績報告や会計報告の徴求の有無、さらに、第三の視点にもかかわるが、自治会への委託や補助金の交付に関する情報の公表をアンケート項目とした。

第三の視点は、自治会と住民自治、自治会と個人にかかわる視点である。財政の透明化や自治会運営の民主化、自治会への加盟の自由を巡る問題、自治会の政治利用といった問題に対する処方として、地方公共団体がどのような努力を行っているかという角度から質問した。同時に、こうした問題に対する対処法にとどまらず、個人の尊厳原理（憲法 13 条）を基本とし、国民主権原理と住民自治（92 条）を保障する憲法秩序に自治会をどう組み込んでいくか、という努力を経ることで、自治会が、将来にわたって地域の文化を後世に伝え、住民意思の発露の場となり得る、という私たちの視点を示すものでもある。本アンケートでは、その過程を実現する手段としての条例の制定に論点を絞った。こうした視点から、自治会の運営について憲法的価値を制度的に保障する条例の制定の有無、という質問を行った。

これは、今回のアンケート調査のうち、最もオリジナリティの高いものであって、まさに「市民オンブズの自治会学」の背骨を構成する。これについては、アンケート結果も踏まえ、後の講評で改めて考えてみたい。

第 3 アンケート結果と評価

1 自治会の組織等

(1) 名称など

自治会、町会、町内会、区など、様々な名称が存在する。その名称は、地方公共団体内部でも異なる場合が珍しくない。また、ほとんどの市で、このような最小単位の自治会のほかに上部団体の存在が挙げられている。こうした上部団体は、市からの補助金や交付金の交付先となっている場合も多い。こうした違いは、自治会が地縁団体として歴史的に形成された自主組織であることの証でもあるが、同時に、自治会毎に様々な階層が存在することは、市町村との業務委託や市町村からの財政援助の透明性を阻害する要因になる。自治会組織に様々な階層があることは、地方公共団体が、どの階層の自治会に業務を委託し、どの階層の自治会に財政援助を行うか、どの階層の自治会から報告書や会計報告書を徴求するか、という点が、常に課題となってくる。地方公共団体や自治会の事務の簡略化の観点から言えば、上部の階層に位置する自治会に対して業務を委託し、そこから報告書等を徴求すれば良いから、効率的に事務事業を委託し、報告を受けることが可能である。しかし、自治会組織内部での公金の流れや業務の執行状況は、

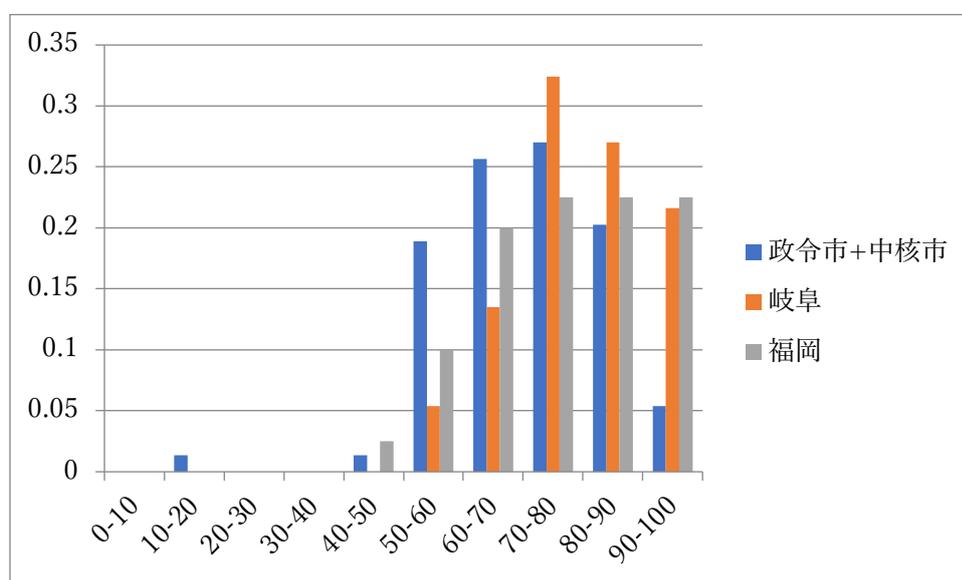
組織の複雑さ故に不透明になる。

市民への情報の透明性も考慮にいて、検討することが必要になって来よう。

(2) 世帯加入率

自治会は任意団体であるから、加入は個人の自由である。その結果、世帯の加入率は地方公共団体によってかなりのバラツキが出た。加入率を把握していない20の地方公共団体（政令市3+中核市3+県庁所在市1+岐阜県内4+福岡県内9）を除く151市町村中、最も加入率が低いのは、那覇市の16.7パーセント、最も高いのが岐阜県輪之内町、大野町、福岡県東峰村の99パーセント（長野市の96.02パーセント）であった。²

(図-1)



世帯加入率を政令市、中核市および県庁所在市の都市群と岐阜県内、福岡県内の市町村とを比較すると、加入率は、いずれも70パーセント台が多い点では共通する。しかし、岐阜県内、福岡県内の各市町村についてみると、60パーセント以下の市町村が少なく、反対に政令市、中核市および県庁所在市の都市群

² 琉球大学の研究（2009年度「自治講座：私たちが創る、沖縄の自治」最終報告書 http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/bitstream/20.500.12000/25815/4/2009-saisyu_p.21.pdf#search=%27%20沖縄の自治会%27）では、那覇市の世帯加入率の低さの原因について、沖縄戦による地域コミュニティの破壊とその後の戦後復興と都市形成の過程で、地域自治が希薄になり、地域自治組織が必要とされなかった、と分析されている。また、京都大学大学院経済学研究科教授諸富徹氏は「持続可能な地域発展と住民自治組織」（平成26年6月）で、長野県では「戦前からの県内の農民運動や農村文化運動の遺産が、戦前の学習文化運動の担い手をつくり、公民館活動の担当者の力量をもつ住民層を形成されていた」（20頁）と指摘している。こうしたことが自治会への加入率の高さにも関連しているのではないだろうか。

では、90パーセントを超える自治会が少ない、という傾向をみることができる(図1)。このことは、大都市を中心に、世帯加入率が低いことを意味する。原因として、大都市では、人口流入により、これまで自治会を支えていた従来の住民と、新たに居を定めた住民との間での、地域活動に対する取り組みや自治会に対する意識の差が、自治会の加入率の低下をもたらしているのではないだろうか。大都市でも、地域の文化や意識の醸成といった住民自治の形成が困難な状態にあることをみて取れる。

2 市町村と自治会との関わりあい

(1) 業務委託の形態の多様性

自治会への業務委託の内容としてどのような事務を委託しているかについて、①広報の配布、②ゴミ収集所の管理、③街灯の管理、④その他、について選択してもらった。回答総数は171(政令市20、中核市57、県庁所在市4、岐阜県内の市町村41、福岡県内の市町村49)であった。

それぞれの業務について、自治会や自治会の上部団体に委託している、という回答、自治会には委託していないが、自治会長や自治会の上部団体、その他の地域の団体に委託している、とした回答のほか、自治会長などを特別職の公務員として、業務を委嘱し、報酬を支払っている、という地方公共団体も22あり、(政令市1+中核市1+岐阜県内1+福岡県内19)これは福岡県内の市町村で目立った³。また、委託は行っていないが、お願いをしている⁴、という回答、さらには、業務委託を行っていないが、ある一定の事務に謝金を支払っている(横浜市、福岡市⁵)という回答もあった。

(2) 自治会への行政業務の依頼の割合

ここでは、これらの回答の内容に着目し、(ア)自治会かその上部団体に委託をしている場合、(イ)委託はない、としつつ、特別職公務員への委嘱をしている場合、(ウ)委託はないと回答しつつ業務に謝礼や報酬を支払っている場合、(エ)委託も費用も支出していない場合に分類し、(ア)から(ウ)の回答を「委託あ

³ 京都市、前橋市、岐阜県で川辺町、福岡県で飯塚市、八女市、豊前市、小郡市、筑紫野市、朝倉市、糸島市、那珂川市、新宮町、粕屋町、小竹町、筑前町、東峰村、大刀洗町、大木町、香春町、添田町、川崎町、大任町。

⁴ 横須賀市(協力依頼)、岐阜県で大垣市、八百津町、各務原市、福岡県で太宰府市(協力業務)

⁵ 横浜市は『委託は行っていないが、「広報の配布」については謝金』を交付し、福岡市は「市政だより等の広報物の配布に関して、希望する自治組織には配布業務の申し込みを受けて配布してもらい、実績に基づき報償費(謝礼金)を支払っている。」という回答であった。

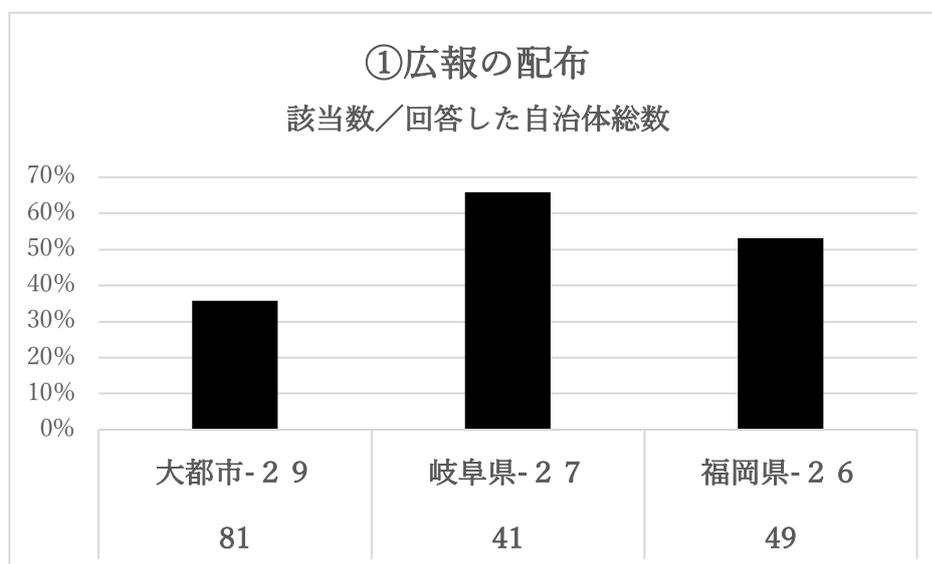
り」と評価して、各事務の自治会等への依存割合（依存率）をまとめることとした。なお、下記の表で大都市とは政令市と中核市、県庁所在市の合計であり、岐阜県とは岐阜市を除く岐阜県内の市町村、福岡県とは福岡市、北九州市、久留米市を除く福岡県内の市町村を示す。また、地方公共団体区分け下の数字はアンケートに回答した地方公共団体総数、横の数字は該当する地方公共団体数を示す。

①広報の配布

(ア) 依存率

配布方法と配布対象について、各市町村ではどのように広報を配布しているか調査した。アンケートに回答した地方公共団体数は171（政令市20，中核市57，県庁所在都市4，岐阜県内の市町村が41，福岡県内の市町村が49）であった。政令市、中核市、県庁所在市を合計した大都市では広報の配布を自治会に依存している割合が低いことがわかる。また、岐阜県内の市町村と福岡県内の市町村では、岐阜県内の市町村の方が広報配布の自治会依存率が高い傾向にある。

(図2-1)



(イ) 配布対象と配布方法

配布対象については、政令市、中核市・県庁所在市の大都市群は、大半が全戸配布と回答した。これに対して、「福岡県」では全戸配布と回答した地方公共団体は半数に止まり、「岐阜県」では自治会のみあるいは実質的に自治会

のみを対象とすると解し得る回答が半数以上に増加する。都市部よりも地方において、いまだに自治会加入を前提とした運営がなされていることがうかがわれる。

しかし、行政の情報が自治会員にしか行きわたらないということは、公平性の観点や住民の知る権利の観点からみて、問題は重大だ。

実際、自治会加入世帯を対象とした配布、と回答している以下の大都市グループに含まれる市についてみると、自治会への世帯加入率は高いとは言えない（地方公共団体名の後ろの（ ）は自治会加入率）。

川崎市（61.1）、郡山市（62.9）、甲府市（70.3）、明石市（73.2）、鳥取市（自治連合会加入世帯を基本とした、配布を希望する8戸以上の世帯単位）（64.9）、呉市（自治会及び連絡区加入世帯）（69.6）、宮崎市（55.2）。また、全戸配布を目標としつつ、単位自治会によって未加入者への配布は異なる、と回答した地方公共団体もある（松江市 60.7）。

さらに、配布方法に着目すると、自治会にのみ配布しているとする場合の配布の委託先の大半が、自治会又は自治会長となっている。この場合は、当該団体の構成員の利益（すなわち受託団体自身の利益）のみのために行動すればよく、これに対して報酬を与えることとなるから、経済的にも非自治会員との間に著しい不公平を招いている。

こうした、配布の範囲を問題視した住民監査請求も全国の地方公共団体で見受けられる。

土浦市平成30年11月22日付監査結果⁶は、自治会の広報配布業務に関して、監査請求自体は棄却したものの、要望のなかで以下のように述べている。

「町内会等に未加入の世帯の方々に対しては、町内会等から指定された配布場所に取りに行く方法のほか、広報紙等又はその情報が確実に入手できるような、多様な方法による情報提供の可能性やその周知について、今後も引き続き検討されることを要望する。例えば、広報紙の発行日とほぼ同時に、市のホームページにも「広報つちうら」が掲載されているところである。また、そのバックナンバーについても、平成19年（2007年）の1月1日号から全号掲載されている。また、支所・出張所、地区公民館などの市の施設を始め、公共施設、郵便局、金融機関、福祉施設などにも配布されていることが確認されたところである（資料13より）。このような取組については、一定の評価をすべきものとするが、これらの取組とその活用について

⁶ http://www.city.tsuchiura.lg.jp/jgcms/admin74892/data/doc/1544427907_doc_50_0.pdf

は、さらに市民に周知されることを要望する。」

次に配布方法について見てみると、地方公共団体が自治会や自治会関係者に依頼した配布とあわせ、民間業者への委託を併用する地方公共団体も珍しくない（札幌市、横浜市、神戸市、函館市、盛岡市など）。また、自治会加入世帯だけでなく、希望があれば自治会未加入世帯にも配布する（福井市、大津市）など、多くの地方公共団体が全戸配布を実現するための努力をしていることがうかがえる。

これは、自治会への世帯の加入率からみて、広報の配布を自治会や自治会関係者にのみ委託することが望ましくない状況にあることを意味する。

また、新聞折り込み、という回答をよせた地方公共団体もある。しかし、新聞折り込みについては、新聞の定期購読者が減少していることをあわせてみると、全戸配布の理想に近いとは言えない。また、行政嘱託員の任命、民間業者への配布の委託という方法は全戸配布の理想に近くなるが、そのための行政コストが増大する。

この問題については、全戸配布を目標とした市町村の「広報紙」の「配布」という意識ではなく、どのようにして市の「情報」を市民に「伝達」するかという観点、すなわち、行政は市民の側が必要な情報に容易にアクセスできるような仕組みを講じるという観点から、手法を再検討することが必要ではないだろうか。たとえば、駅や市内に存在するコンビニエンスストアに広報をおいて、自由にとってもらい、ゴミ収集情報についてはゴミ集積所にQRコードを記載した看板を設置して、市町村のWEBで多言語に対応するなど、低コストで情報をきめ細かく市民に発信する手段はいくらでもあるはずだ。最も確かな伝達手段を市の各部署が発信する情報毎に検討すべき時期に来ている。

②ゴミ集積所の管理

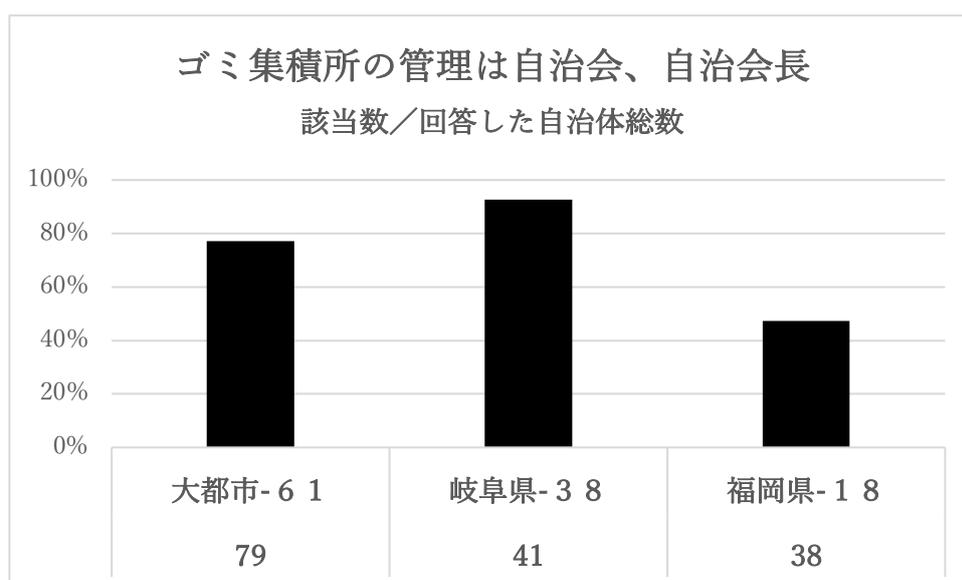
(ア) 依存率

ゴミ集積所の管理に自治会・自治会長が関与しているか、という質問に対して、回答地方公共団体総数158（政令市20，中核市55，県庁所在市4，岐阜県内の市町村が41，福岡県内の市町村が38）のうち、関与している、との回答は117（政令市15，中核市43，県庁所在市3，岐阜県内の市町村38，福岡県内の市町村18）であった⁷。

⁷ 当初は、「自治会に委託している業務は以下のうちどれでしょうか（複数回答可）」という概括的な質問を行い、171の地方公共団体（政令市20、中核市57、県庁所在都市4、岐阜県内の市町村41、福岡県内の市町村49）から回答をいただいた。その後、あらためてゴミ集積所の管理および自治会員以外への対応に着目して質問を行った。これについての回答総数は上記

この、ゴミ集積所の管理に「自治会、自治会長」が何らかの関与していると回答した地方公共団体数は大都市群でも回答数の80パーセント近く、岐阜県内の市町村では回答数の90パーセントを超える。ゴミ集積所の管理に自治会の果たす役割は極めて大きい。

(図2-2)



(イ) 非自治会員のゴミ収集への対応

ゴミ集積所の管理について自治会、自治会長の関与割合が大きになると、非自治会員のゴミ収集への対応が問題となる。そこで、自治会、自治会長が関与していると回答した117の地方公共団体を対象に、非自治会員のゴミ収集についてどのように対応しているかを質問したところ、「自治会構成員と区別しない」という回答が57 (9+23+1+14+10)、「自治会構成員と区別する」という回答が3 (0+2+0+1+0)「自治会に任せる」という回答が57 (5+21+2+21+8)であった。

自治会構成員と区別する (3)、自治会に任せる (57)、と回答した60地方公共団体について、さらに非自治会員のゴミ収集について質問したところ、以下の回答となった (複数回答)⁸。

i) 地方公共団体の指定場所への持ち込み 37 (3+12+2+16+4)

158地方公共団体であった。

⁸ それぞれの合計数は、回答内容をもとに分別しているため、回答内容をそのまま記載した一覧表の集計数と若干異なる。

- ii) 小グループを編成し、そこで収集 15 (2+8+1+2+2)
- iii) 戸別収集 5 (0+3+0+1+1)
- iv) 「自治会が許可した場合、集積所で収集」 15 (1+5+1⁹+4+4)

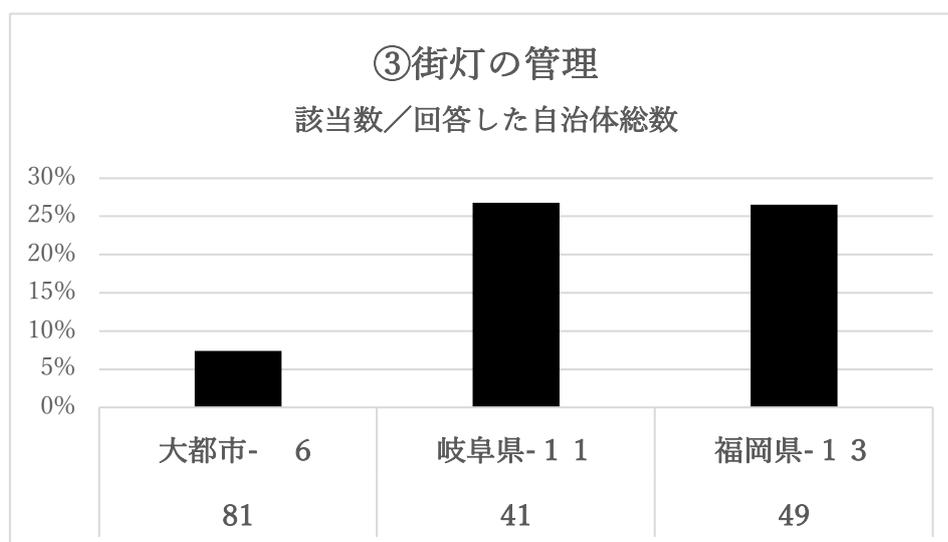
また、千葉市は、ゴミ集積所の管理について「①自治会・自治会長 ④分譲マンションの管理組合 ⑤集合賃貸住宅のオーナー、管理会社が行っている」と回答し、自治会構成員以外のゴミ収集の扱いは、「自治会に任せる」としつつ、「自治会構成員以外が構成員と同じステーションの利用を拒否された場合には自主回収（市の委託収集によらず、許可業者と契約）で対応する場がある、など、個々の案件によって異なる」という回答であった。千葉市の自治会加入率は66%であることを考えると、ゴミ集積場の管理だけでなく、その回収システムも含めては極めて複雑であり、ゴミの回収に対して住民の不安は避けられないのではないだろうか。

なお、東松山市で自治会を退会した住民が、自治会が管理するゴミ集積場の使用を6ヶ月間利用できなかったことに対して、市が指導義務を怠ったことを理由として同市を訴えた民事訴訟も現実に生じている。ゴミ回収は市の行政事務である。千葉市に限らず、ゴミ集積場の管理を誰が行っているかにかかわらず、住民のゴミを市が確実に回収できるよう、わかりやすいルールを定めるべきだ。

③街灯の管理

街灯の管理を自治会に依存している割合も大都市では10パーセント以下と極めて低い。

(図2-3)

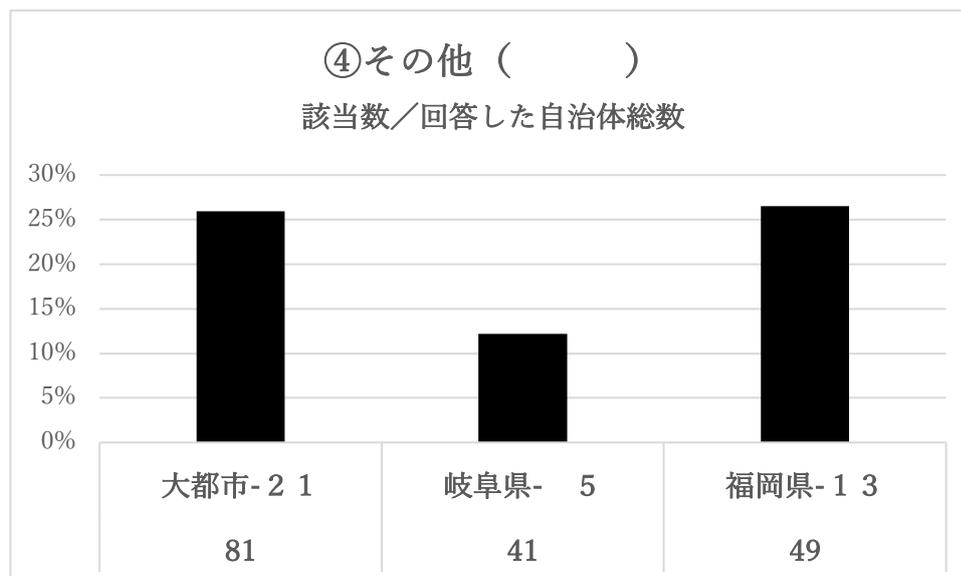


⁹ 政令市では岡山、中核市では盛岡、福島、山形（一部）、福井、明石、県庁市では佐賀

④その他の業務

広報・ゴミ集積所の管理・街灯の管理以外に自治会等への業務委託をまとめた。これについては大都市の割合が高くなった。この結果は、行政事務の自治会への依存度合いは、都市の規模とは必ずしも関係しない、ということ を明らかにするものだ。

(図2-4)



④その他に回答した市町村では、「河川水門の管理」(いわき市)といった地域の安全にかかわる行政事務や、「行政事務事業の連絡調整」(岡崎市)といった住民自治に直接関係する事務、「各種委員推薦及び調査協力等」(千葉市)、「地域保健福祉・保険担当窓口業務、要介護認定調査業務、生活支援サービス体制整備事業」(尼崎市)、「地域内に関する調査事務、行政協力事務」(新潟市)、「各種調査とりまとめ」(姫路市)、「地域防災計画にかかる防災情報の連絡および応急措置に対する協力」(明石市)、「各調査書、報告書の配付及び収集」(飯塚市)、「諸証明事務についての傍証」(豊前市、朝倉市)、「町への申請、報告の取りまとめ」(新宮町)などといった、個人のプライバシーに関わる行政事務の委託をしているところもあった。

地域の安全にかかわる業務については、自治会構成員の安全対策が課題である。また、住民自治に直接関係する業務については、自治会の民主的な構成や運営の確保が大前提になる。自治会構成員のプライバシーに関する事務については、個人情報保護法をはじめとする法令の遵守が必要なことはもちろんのこと、これに加えて、個人のプライバシーが不当に侵害されないよ

う、条例を整備する責任が市町村にはあるのではないだろうか。

少なくとも現時点においては、条例による自治会の民主的運営の確保や権利保護の規定が十分に整備されていない状況で、こうした重要な行政事務を自治会に委託することの可否については、再検討する必要がある。

なお、自治会構成員の権利保護に関する条例の定めについては、視点3の箇所でも改めて考えたい。

(3) 契約の締結の有無

業務委託に関して、行政事務の委託と契約の締結の有無について調査した。これについての回答は、様々だった。たとえば、自治会に広報の配布を委託している、と回答しつつ、契約を締結していない（札幌市、仙台市¹²）というものもあれば、委託を行っていないが、広報の配布については謝金を自治会に支払っている、という回答（横浜市）、委託ではなく協力依頼（横須賀市）、委託ではなく行政区長個人への委嘱（糸島市ほか複数）など。このように様々な回答が寄せられたのは、私たちが今回の調査で使用した「委託」という用語が、行政実務上様々な意味で用いられることが原因の第一である。そこで、ここでは、回答から見る、全体の傾向を示すこととしたい。

政令市では、先に指摘したように、札幌市が、自治会に広報の配布を委託し、委託料を支払っている、としながら、契約は締結していない、と回答している。また、契約は締結していないが、広報の配布に謝金（謝礼金）を払っている（仙台市、横浜市）、報償費を払っている（岡山市）という回答もあった。

中核市では、業務委託の対価として交付金を支払っているが契約を締結していない（柏市）、広報配布を協力依頼し、配布手数料を支払っているが契約は締結していない（横須賀市）、毎年協議・承諾の形で委託しているので、契約は締結していない（岡崎市）、といった回答があるものの、委託料を支払っている市では、ほぼ、契約を締結しているとみることができる。ところが、委託料を支払っているのに、契約を締結していない、という市町村は、岐阜県内では格段に増える。福岡県内については、委嘱をしているとの地方公共団体が多いが、契約を締結していないとの回答も目立つ。

こうした傾向は、地方公共団体の事務の自治会や自治会関係者への依頼に関する法律関係が曖昧なことを示す。その原因は、地方公共団体が行政事務を、自治会あるいは自治会の代表者に「お願い」し、頼まれた方は「名誉なこととして請ける」

¹² 仙台市は、自治会等の広報の配布を委託している、としながら、業務委託は行っていない、謝礼金を支払っている、という回答であった。

というような、前近代的な、権力と自治会との「個人的な」付き合いが残存している点にあるのではないだろうか。特に小規模の地方公共団体ほど契約締結をしていないところが多いといった傾向をみると、市町村と自治会や自治会長との関係は、契約上の義務履行と報酬支払いという民法の法理ではなく、地域のまとめ役のボランティア活動とこれに対する謝礼、という側面が強い。

しかし、何らかの行政事務を依頼する、ということは、市町村の代わりに仕事をすることを意味するから、仕事を受けた側（自治会側）にも、仕事を頼んだ側（市町村側）にも、きちんと仕事をする責任が生じる。そうした責任を明確にするのが契約書だ。例えば、広報紙の配布などの場合に全戸配布か自治会会員だけに配布すれば良いかについて争いが生じたとする。契約の締結がなければ、業務の内容を特定することができず、最終的には配布を受けなかった住民が迷惑する。契約書の作成は、自治会との契約についても当然求められる。

それだけではない。地方公共団体と自治会との曖昧な関係は、公金である謝金の金額や使途に対する透明性を阻害し、さらにこれが利権化して、自治会の民主的運営の阻害要因にもなってくる。

業務委託契約書の締結に関して、自治会との広報紙配布業務契約について契約書が作成されていないことが問題となった津市の平成 16 年 4 月 1 日付監査結果では、契約書がなくとも委託実態が認められるとして監査請求自体は棄却されているが、附言として契約書作成を求めている¹³。

また、業務委託契約書を作成しない理由として、多くの地方公共団体が、自治会長等の個人を特別職非常勤職員に委嘱していることを挙げている。これに関連して、福岡市が昭和 28 年 6 月に「福岡市町世話人規則」によって開始した、町内会長等を非常勤特別職職員に任命する制度（町世話人制度）が、平成 16 年（2004 年）に廃止された事例が注目される。町世話人制度については、報酬の利権化や選挙への影響力、さらには官製自治によって住民自治の阻害要因になるのではないかと批判されていたからである¹⁴。

¹³ <https://www.info.city.tsu.mie.jp/www/contents/1001000011408/simple/3382.pdf>

※なお、アンケートの結果及び津市ホームページなどから、現在は広報紙配布業務としては委託していないと思われる。

¹⁴ 「特別職の公務員である行政区長に対する広報配布手数料などが、福岡市の場合は高く、それが利権になっていて、いつまでたっても行政区長イコール自治会長を辞めない。そして、選挙にも影響力を持っていたということもあり手を付けられないような状態であったと言われていました。」（嶋田暁文・九州大学准教授）「大分県日田市「第 10 回自治基本条例市民ワーキンググループ会議要旨」（『どこまでやるか、町内会』（紙屋高雪）ポプラ新書 2017 年）

また、山崎広太郎 元福岡市長は、町世話人制度廃止の意味について「今後の住民自治の向上

さらに、平成29年に地方公務員法が改正され、来年（令和2年）4月1日の改正法の施行日以降は、自治会の役員等を地方公務員法3条3項3号の特別職非常勤公務員に任命するためには、i）専門的な知識経験または識見を有すること、ii）当該知識経験等に基づき事務を行うこと、及び、iii）事務の種類が助言、調査、診断または総務省令で定める事務であること、が必要になる¹⁵。現在、地方公共団体が自治会の代表等に委嘱している業務が、上記任命要件を満たすことはほぼ、ないと考えられる。実際にアンケートに回答した福岡県筑前町は「来年度以降は地方公務員法改正により特別職として委嘱できなくなる見込みであるので対応に苦慮している。委託契約を締結せざるを得ないと思われ現在検討中。」と回答している。委任契約を締結せず、特別職非常勤公務員に任命している地方公共団体は多い。こうしたところでは、本年度中に委託業務を整理し、契約締結をすすめる必要がある。

（5）実施報告書の提出

業務委託の契約を締結していながら、その実施報告すら求めている、ということとは、委託業務が適切に行われているかどうかを確認するすべがないということであり、地方自治法が234条の2で定める、契約履行の確保の義務に違反する。また同時に、市長は、同法149条6号の財政を適切に管理する事務を適切に行っていないことになり、法的な責任が生じる疑いがある。地方公共団体財政の管理として杜撰であるとともに、自治会への公金支出を不透明にし、不正支出の温床にもなり得る。

政令市、中核市では、業務委託契約があるとした新潟市、協議・承諾によって業務を委託しているとした岡崎市は、実施報告書の提出を求めている。また、高松市は広報の配布について毎年契約を締結していながら、実施報告書の提出について、「履行期限までに広報の未着の通知がないことをもって履行を確認している」と回答している。しかし、これだけで履行確保義務に適合する取り扱いとは言えないだろう。

また、ゴミ集積所管理について言えば、公金支出を行っているのが39地方公共

のためには、この制度が一面では阻害要因になるのではないかと考える理由は、町世話人が自治会長を兼務しているのが常態で、二面性を持っていて、官製自治の様相を呈するからである。また市から報酬を受け取っており、職業化して居座るという傾向にもあった。立派な人格を備えた人が大部分であったとはいえ、そうした弊害を内包したものであった。」と述べている。

（『紙一重の民主主義』（山崎広太郎）PHPパブリッシング 2012年）

¹⁵ 全国町村会総務部法務支援室「非常勤職員の整理と分類について」（平成30年12月）[http://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3187.pdf#search=%27特別職公務員への委嘱%27](http://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3187.pdf#search=%27%20特別職公務員への委嘱%27)

団体（4+13+1+17+4）で、そのうち実施報告書の提出を求めているのは政令市では相模原市、中核市では盛岡市と高崎市であり¹⁶、岐阜県内の市町村では7、福岡県内の市町村では1の合計11地方公共団体（1+2+0+7+1）であった。

こうした地方公共団体の姿勢は、ゴミ集積所の管理は地方公共団体の事務事業ではないから、ゴミ集積所の管理を自治会に行ってもらうことは、事務事業の委託ではない。事務事業の委託をしていない以上、報告は不要だ、という考え方が基礎にあるように思われる。

しかし、実際にゴミ集積所の管理に対して公金を支出する、ということは、地方公共団体にとってゴミ集積所の管理を自治会等に行ってもらうことが重要だからである。契約締結の有無とは切り離して、実施報告書の提出が必要であることは公金支出の適切さをチェックするうえで最低限必要だ。

（6）補助金の交付

補助金・交付金についてアンケートした。回答は171市町村（政令市20，中核市57，中核市以外の県庁所在都市4，岐阜県内の市町村41，福岡県内の市町村49）であった。

（ア）交付の根拠の定め

多くの地方公共団体が自治会または自治会長に補助金・交付金を支出している。その根拠についても、ほとんどの地方公共団体が要綱や規則、条例を挙げているが、「要綱も条例もない」まま、補助金を交付している地方公共団体は政令市では0，中核市および県庁所在都市では高崎市、富山市の2市が該当した¹⁷。いっぽう、岐阜県内の市町村では5市町が、福岡県内の市町村では2市町が条例も要綱もない、と回答した¹⁸（一部の補助金について条例、要綱がない、と回答した地方公共団体を除く。）。しかし、補助金も交付金も一定の目的で交付されるものだ。その目的を明示する最低限の内規が要綱だ。要綱もないまま補助金を交付する、ということは、首長が気に入れば補助金を交付し、気に入らなければ補助金をカットする、という扱いがまかり通りかねない。また、支出した当の地方公共団体も、その補助金が適切に使われたかどうかを判

¹⁶ 相模原市は相模原市自治会等活動推進奨励金交付要綱で奨励金を交付している。盛岡市は、盛岡市町内会・自治会共同推進奨励金支給基準にもとづいて支出している。高崎市は高崎市環境保健委員設置規則に基づいて奨励金をそれぞれ交付しているが、いずれも実施報告書の提出を求めている。

¹⁷ 補助金によっては条例や要綱もないものがある、と回答した地方公共団体として、柏市と長崎市がある。

¹⁸ 岐阜県内では関ヶ原町、白川町、笠松町、土岐市、可児市、福岡県内ではうきは市、須恵町。

定できない。補助金の交付目的の正当性をはかるモノサシがないに等しいからである。しかも、補助金について地方公共団体がチェックすらできない、ということは、自治会内で不正支出があったとしても、これを誰も証明できないことになる。自治会会計の不正を助長するとともに、要綱もないまま漫然と補助金の交付をつづけている地方公共団体の首長に財政の管理責任が生じる可能性がある。

(イ) 会計報告書の交付義務

補助金であっても、その用途を記した会計報告を求めることは、補助金が補助事業を対象として交付されるものである以上、当然に必要である。補助事業以外に補助金が支出された場合、あるいは補助金が余った場合には、返還しなければならないからだ。ところが、補助金を交付する、と回答した市のうち、政令市では千葉市、名古屋市、川崎市と神戸市の補助金の一部が、中核市および県庁所在都市では山形市、福島市、宇都宮市、八王子市、金沢市、福井市（一部）、豊田市（一部）、寝屋川市、姫路市、西宮市、奈良市、和歌山市、松江市、呉市、徳島市、高知市、長崎市が会計報告書の提出を求めている。この数は比較的小規模の地方公共団体では増加し、岐阜県内の市町村では13市町¹⁹が、福岡県内の市町村では16市町村²⁰が会計報告書を求めている。

このうち、福島市は、交付金だから報告を求めない、という回答をしてきたが、誤解である。交付金も一定目的のために交付されるものであるから、目的にしたがって支出されたことを確認するために、会計報告を得る必要があるからだ。

また、会計報告書の提出を求めている地方公共団体の中には、領収証の提出は求めている、というところがある（名古屋市、寝屋川市、西宮市、和歌山市など）。しかし、領収証だけでは、この金額を、どのような目的で使ったかを判断することはできず、補助金が交付の根拠となった要綱や規則に従って支出されたか、補助金の残余がないかなどをチェックすることができない。したがって、これらの地方公共団体では、補助金に余剰が発生しても、あるいは自治会への補助金や交付金が私的に流用されても、市はそれを知るための資料がないから、返還を求めることができないことになる。さらには、自治会への補助金の不正が発覚した場合には、補助金の交付をめぐる市長が財政を適切に管理する義務違反を問われる余地もある。早急に改善すべきだ。

¹⁹ 川辺町、笠松町、下呂市、八百津町、輪之内町、関ヶ原町、北方町、御嵩町、揖斐川町、安八町、坂祝町、養老町、各務原市

²⁰ 宮若市、みやま市、那珂川市、須恵町、添田町、鞍手町、大木町、香春町、粕屋町、飯塚市、東峰村、大任町、吉富町、古賀市、川崎町、小竹町

3 憲法的価値の保障についての地方公共団体の努力

自治会を巡る様々な問題の原因を探ってみると、自治会運営に憲法的価値が生かされていないところに行き着く。例えば、自治会の資金の不正支出は、実施報告書や会計報告書などの会計書類の作成と公表が不十分なことと、民主的な役員の選出システムが機能しないところに、自治会内での住民の権利侵害は個人の権利の保障や法の下での平等が自治会内で維持されていないところに、自治会を特定の政治活動に利用することは、自治会の政治活動の中立性や組織構成員の思想信条の自由が維持されていないところに原因を求めることが可能だ。また、今回の調査の結果をみても、広報の配布やゴミ集積所の管理に関して、非自治会員への対応の多くは自治会まかせという実態がある。つまり、住民自治を実現する最小の単位として自治会が十分に機能すると同時に、地域に生活する個人の権利が守られるためには、法の下での平等や集会結社の自由、知る権利の保障や思想信条の自由、信教の自由の保障といった憲法上の価値が自治会運営で実現されることが必要だ。

こうした価値を自治会が実現する方策として考えられるのは、自治会運営によって個人の権利が侵害されたり、憲法上の価値が侵害されたりしないようにする地方公共団体の取り組みだ。具体的には、情報公開制度の充実によって自治会情報を容易に知ることができるよう、地方公共団体のウェブサイトでの情報の開示を実現したり、個人の権利が侵害されたり、住民自治が害されたりしないよう、自治会の組織化や運営に方向性を付与する新たな条例の制定を行うことが挙げられる。

そこで、自治会における公金をはじめとする運営の透明性についての項目を質問し、さらにすすんで、自治会の意思決定の民主化や政治的中立性といった、自治会と個人の自由の調整の局面では、地方公共団体の関与が必要不可欠という問題意識のもと、地方公共団体がどの程度かかる問題点に自覚的であるのかを問うこととした。

(1) 自治会の会計書類等の公表

自治会を巡る紛争の多くは、自治会会計の不正にかかわるものである。こうした不正は、長期間によって続けられていたことを市民が知る術がなかったことがますます事態を深刻なものとし、自治会構成員間の分断を生じさせる原因とすらなっている。

こうしたことを防ぐ基本的な手段の第一歩は、情報の公開だ。回答が得られた171の地方公共団体（政令市20，中核市57，中核市以外の県庁所在都市4，岐阜県内の市町村41，福岡県内の市町村49）のうち、自治会の業務委託契約書や委託料の分かる金額、実施報告書、補助金の会計報告書等の資料をいずれもウェブサイトで公表している、という地方公共団体は、政令市、中核市（県

庁所在市)では函館市、明石市だけであった。また、岐阜県内の市では池田町が、委託関係書類も補助金の会計報告書のいずれもウェブサイトで公表している、と回答している。他は、一部をウェブサイトで公表している地方公共団体もあるものの、基本的には情報公開条例による請求を前提として、業務委託契約や委託料、実施報告書を開示する、という回答が多数であった。

自治会への公金の流れについての情報が、住民の知る権利を現実化するものとなるためには、地方公共団体が保有する自治会文書の質が問われなければならない。まずは、実施報告書や自治会の会計報告書の提出を地方公共団体が命じることが必要不可欠である。しかも、これによって自治会内での会計処理の方法が検討されることで、自治会会計の杜撰さはある程度改善されるはずだ。

とはいうものの、情報公開の手段として、情報公開条例による請求によらなければならないのであれば、自治会会計に最も利害関係を有する自治会構成員が情報の公開請求をするハードルは、現実的には極めて高いと言わざるを得ない。誰が公開したかが自治会関係者に判明するリスクが高いこと、さらに、判明した場合には、請求した構成員に対する圧力やいじめが発生する可能性があるからだ。

そもそも、すべての行政情報について、可能な限りウェブサイトでの公表が望ましいが、ウェブサイトで公表することの必要性は、自治会情報こそ高い。自治会の会計報告書等の資料を地方公共団体のウェブサイト上で閲覧することができれば、公金の不正支出が激減することは、他の地方公共団体の支出と変わることはない。

(2) 憲法上の権利の制度的保障

現在の憲法秩序のもとでは、自治会は任意団体であり、その存立基盤は憲法21条の結社の自由にある。ところが、そのような自治会を市長や議員が自己の政治活動のために利用することは、構成員たる住民の集会結社の自由や思想信条の自由を脅かす。また、自治会が特定の宗教的活動を行うことも、構成員の信教の自由を害する。そして、こうしたことにより、住民の間に分断を生じ、自治会の存立自体が危うくなる。

こうした行為が行われないようにする一つの方法として、自治会の運営に憲法の理念が生かされるよう、憲法的価値を条例で保障することを提案したい。

ただ、憲法的価値を条例で保障する、といっても、憲法に違反する行為がなされた場合に、当の自治会にペナルティを地方公共団体が与える、ということではない。自治会の持つ集会結社の自由と、地域住民の持つ憲法上の権利を調整しようとする場合、地方公共団体の条例は、地方公共団体が自治会運営のガイドラインを示すに止める。そして、そこで示されたガイドラインを逸脱する行為が自治会によって行われた場合には、そのことを理由として住民が自治会に是正を求

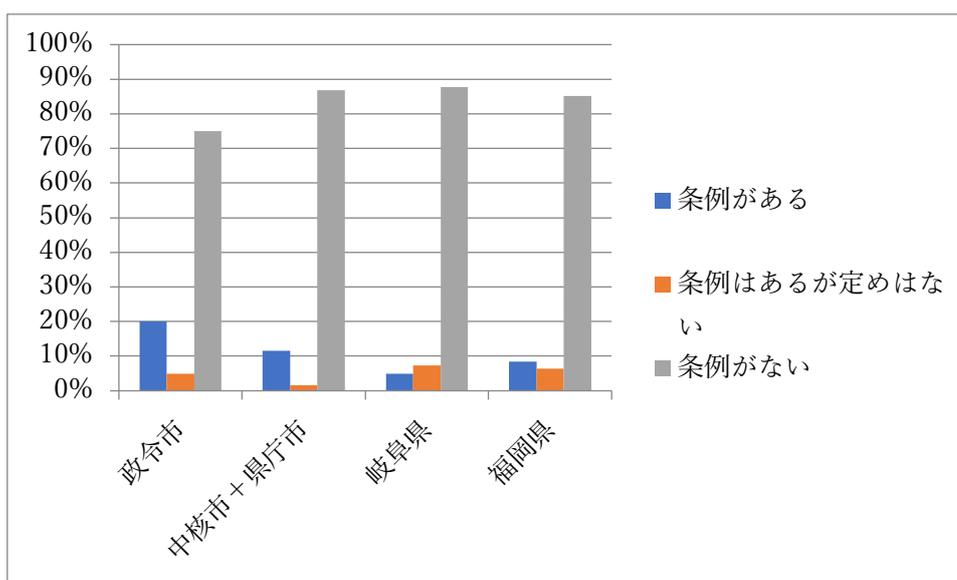
め、さらには裁判所に救済を求める、という発想である。あくまでも、権利を実現するのは住民であり、地方公共団体は条例によって、自治会の問題解決のためのいわばモノサシを提供する、というものだ。こうした観点から、地域住民の集会・結社の自由（参加しない自由を含む）などの憲法上の権利や、これを確保するための民主的運営の両立などについての条例の定めを有しているか否かについての調査を行った。質問項目は以下の通りである。

- (ア) 加入促進を定める自治会に関する条例の規定を設けているか
- (イ) 加入の自由を定める内容を定める自治会に関する条例の規定を設けているか
- (ウ) 自治会に加入しなかったことを理由に不利益を受けないことを定める条例の規定を
- (エ) 自治会に組織の民主的な運営を求める条例の規定を設けているか
- (オ) 自治会に特定の政党または政治団体および特定の候補者の支援を禁止する条例の規定を設けているか
- (カ) 自治会活動と宗教活動の分離を定めている条例の規定はあるか
- (キ) 自治会の経理情報を公開する条例の規定を設けているか
- (ク) 条例または規定がない場合、今後定める予定はあるか

(ア) について

(ア) の、自治会への加入促進を定める条例の規定を設けている地方公共団体はわずかであった。ただ、自治会の組織化、充実については多くの地方公共団体が関心を持っていることが予想される。したがって、今後、条例の制定を巡る動きは拡大することが予想される。

(図-3)



(イ) について

(イ) の加入・不加入の自由を定める規定について、あると回答したのは政令市では京都市、中核市では川口市のみであった。もっとも、京都市の文言にはそのような明文の規定はない。これについて京都市の回答は、加入の義務がないことを前提とした規定だ、というものだった。しかし、加入の局面で問題となるのは、加入に対する同調圧力などの事実上の加入強制である。こうした事態に対応するためには、明文化が必要であり、京都市の条例は不十分と言わざるを得ない。実際に明文化しているのは川口市のみということになる。

川口市の条文は「市民が町会・自治会に加入し、その活動に参加するに当たっては、自発性及び自主性が尊重されるべきこと。」としている。

また、「自治会の条例はあるが、この規定はない」と回答した北九州市においても「市民は、様々なコミュニティの活動に自由に参加することができる」との規定はあった。たしかに、不参加の自由についてこの条文から読み取ることは難しい。

「自治会の条例はあるが、この規定はない」と回答した地方公共団体の条例は、自治会への加入促進を積極的に推進する内容のものが大半であった。コミュニティ条例や自治基本条例などを制定している地方公共団体においては、自治会を積極的に活用したいという思いが強いため加入促進という内容となるのであろう。しかし、加入したくない、という個人の意思が十分尊重されない状況での加入促進は加入強制に形を変えるおそれがある。条例を制定して不参加の自由を明記する地方公共団体は現在のところ、極めてすくない。しかし、これを明記することが、自治会を発展させるためにも必要ではないだろうか。

(ウ) について

(ウ) の不参加による不利益を受けないことを定めているかについて、あると回答した地方公共団体はなかった。しかしこれも参加強制にわたらないことと車の両輪の関係にある。この規定は、自治会に参加する多数派のものではなく、少数派の権利のためのものである。このような観点から、積極的に条例で定める必要性は高い。

(エ) について

(エ) の質問の民主的な運営を求める規定について、あると回答した地方公共団体は、政令市では川崎市、京都市で、中核市では川口市、久留米市であり、岐阜県内では養老町で計5地方公共団体であった。

その条例の内容を見ると「多様な価値観及び自主性を尊重」（京都市）、「自律性及び多様な価値観が尊重されるべき」（川口市）や「開かれた運営に努める」（久留米市）、「区域内の町民の意見及び要望等を事業に反映させ、町民の地域に対する意識の高揚を図る」（養老町）となっており、いずれも抽象的な表現にと

どまっている。一方、「自治会の条例はあるが、この規定はない」とする地方公共団体においても「開かれた組織」（さいたま市、佐世保市）、「地域住民の意見を十分に反映」（宮崎市）という規定が見受けられた。

自治会に対して行政事務の重要な事項を委託することが多々あること、住民のプライバシーにかかわる情報も市町村の委託によって自治会が取得する可能性があることに鑑みれば、構成員から職務の公正が信頼されるためにも、自治会の役員が自治会構成員による公正な選挙によって選出されること、自治会での意思決定が構成員による民主的な手続きによってなされることは大前提だ。しかし、こうした手続きは自然発生的に運営されるとは言えない。条例で明白に定める必要がある。

（オ）（カ）について

（オ）の選挙運動や政治活動を禁止するような規定及び（カ）の自治会活動と宗教活動の分離に関する規定について、あると答えた地方公共団体は、福岡県宇美町のみであった。その規定は、「宇美町自治会に関する要綱」において、この要綱における自治会の要件として「政治的活動及び宗教的活動を目的とする団体でないこと。」としている。

この点については、他の地方公共団体では、あえて自治会に関する条例で定めなくとも、補助金等の交付要件として定めている場合もあるのではないかと推測されるが、問題は補助金だけに止まるものではなく、地域住民に対する自治会を用いた不当な政治支配を防止することが必要だ。

[条例（要綱）一覧]

政令指定都市

- ・さいたま市

さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例

- ・川崎市 川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例
- ・京都市 京都市地域コミュニティ活性化推進条例
- ・北九州市 北九州市自治基本条例

中核市と県庁所在都市

- ・川口市 川口市町会・自治会への加入及び参加の促進に関する条例
- ・八王子市 八王子市町会・自治会の活動活性化の推進に関する条例
- ・岐阜市 岐阜市住民自治基本条例
- ・尼崎市 尼崎市自治のまちづくり推進条例第9条
- ・佐世保市 佐世保市地域コミュニティ活性化推進条例
- ・久留米市 久留米市市民活動を進める条例
- ・宮崎市

宮崎市自治会及び地域まちづくり推進委員会の活動の活性化に関する条例

岐阜県

・養老町 地域自治町民会議と養老町との協働に関する条例

福岡県

・宇美町 宇美町自治会に関する要綱

(3) 憲法的価値を実現する条例

アンケート結果から明らかなように、地方公共団体にとって、自治会を条例で定めることは政策的課題とはなっていない。しかし、一方で、行政事務の多くを自治会に委託し、公金を自治会に交付している実態がある。住民自治を実質化することや、災害時の救援活動に対する自治会への期待は高まっている。だからこそ、自治会に対する法整備の必要性については、早急に取り組むべき課題だろう。その場合でも、条例の内容が安易に住民の参加を奨励するばかりで、その結果、住民の権利を制約するようなものとならないことが重要だ。この点で、地方公共団体による自治会の結成や参加のすすめが、住民自治の向上の阻害要因になる面があることを直視し「福岡市町世話人規則」を廃止した福岡市の試みは注目されるべきである。また、今回調査した地方公共団体のうち、抽象的とはいえ、一部の地方公共団体の条例が、自治会の民主的運営を意識していることは、明るい見通しである。さらに、アンケートでは、4地方公共団体（札幌市、名古屋市、飯塚市、小竹町）が自治基本条例の制定に前向きな姿勢を示している。ぜひとも憲法的価値を体現できる条例を定めてもらいたいものだ。

第4 まとめにかえて

現在存在する自治会の多くは、戦前から存在する地縁団体を基礎として維持発展したものだ。そして、自治会の歴史について多くの識者がのべているように、自治会による地域の統合機能を利用して、権力は自治会を政治的に利用してきた。しかし、戦後成立した日本国憲法は、個人の尊厳(憲法13条)こそが基本価値原理であることを明らかにし、中央集権の政治体制が中央政府の暴走を可能にしたことの反省に立って、中央政府からの自由を内容とする団体自治と、地域住民による意思決定を内容とする住民自治を「地方自治の本旨」と定め、保障した(憲法92条)。また、市民による意思決定を担保するものとして、表現の自由や結社の自由(憲法21条)を定めている。こうした戦後の憲法秩序を見るとき、自治会を、住民自治を実現する最小の単位として位置づけることが、政治の中央集権化を防ぎ、地方の文化を醸成し、地方自治が真の民主主義の学校として機能することにつながるのではないだろうか。また、現実の問題に即しても、条例で憲法的価値の保障が宣言されることにより、訴訟の場において憲法的価値を主張することが容易になる。

長い歴史的経緯をへて組織された自治会には、もともと神社仏閣の祭礼組織として生まれたものなど、直ちに憲法秩序に適合するとは言いにくいものもある。こうした自治会を、憲法秩序の中に組み込んでいくことは、容易ではない。そのために、私たち自身も努力が必要となろう。しかし、自治会の存続と憲法秩序の維持を両立させるための努力は、地域の歴史や文化を守るとともに、人権の保障や民主主義といった憲法の価値を草の根レベルで実現する作業であり、日本国憲法の普遍化そのものである。私たちは、自治会の問題を、中央集権を防ぎ、地方の民主化を促進するものとして積極的に位置づけ、むすびとしたい。

(了)