

## 住民参加における参加適格

— 地方自治の担い手としての住民組織の持つ現代的意義  
(特に自治会町内会を中心として) —

新 田 浩 司

はじめに

- 一 住民参加とは何か
- 二 住民参加における参加適格を持つ住民(組織)の検討  
おわりに

はじめに

憲法においては、住民自治の要請を具体化するため地方公共団体の議会の議員及び長は住民の直接選挙によるべきことを定め(憲法第九三条)、地方自治の本旨に基づく地方公共団体の自治権を保障して、団体自治の原則を明らかにしている(第九四条<sup>(1)</sup>)。

中央の権限を地方に委譲する趣旨の地方分権論議が盛んであるが、地方分権は団体自治のために必要な前提条件である。<sup>(2)</sup> 団体自治の充実により、地方的利害に関する事務を地域住民の意思に基づいて処理する住民自治の趣旨を實現することが可能となる。

ところで、我々国民は憲法上の主権者としての地位を有するが、同時に地域社会における地方自治の担い手としての市民でもある。

憲法第九三条は、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員」を直接選挙するという、住民の権利を定めている。この住民の権利は、同第九二条の地方自治の本旨、特に住民自治の原理からの要請による権利である。

住民自治とは、「一定の地域内の地方的事務がその地域の意思にもとづいて行なわれる住民のための政治である」と説明される。この住民自治を実現する方法として住民参加がある。<sup>(3)</sup>

住民参加とは、行政過程を公開して利害関係住民などの参加を求める事前行政手続である、と定義されるが、平成六年十月から行政手続法が施行され、自治体においても行政手続条例も続々整備されている等、国民、住民による行政への民主的な参加の手続きが確立しつつある。

行政手続法第三八条は「地方公共団体は、第三条第二項において第二章から前章までの規定を適用しないこととされた処分、行政指導及び届出の手続について、この法律の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と定める。条例のみならず規則、規定など適切な方法により、本法の趣旨に沿った措置が講じられるよう期待するものである。<sup>(5)</sup>

この規定に則り、自治体において行政手続条例が制定あるいは予定されている。東京都においては議会が行政手続条例案を可決している。<sup>(6)</sup>

しかしながら、地域においては、都市問題、環境問題など住民の個人レベルの問題を超えて、行政の行なう決定による影響が一定範囲の地域に生じ、その地域に居住する多数の者が影響を受けている、という事実からすれば、利害関係を有する個々の住民、あるいは、住民の総意を代表する集団によって、法律的、または技術的に問題を整理、分析し行政に対して主張する制度の整備も必要となる。

個々の市民においては、主権者としての権利は憲法上保障され、その権利侵害に対しては裁判所による司法的救済の道が開かれており、また、行政上の救済措置として行政不服審査法或いは個別の法律で定められている不服申立てがある。しかしながら、住民団体については、様々な行政過程への参加適格がみとめられているが、取消訴訟における原告適格が認められるかについては、最高裁の判決はなく、下級審も消極的である。<sup>(7)</sup>

事後の司法的救済措置によらず、その前段階、すなわち問題が発生するおそれがあることが予想される段階において、当該問題を未然に防止する事前的救済の道が求められるゆえんである。

ところで、住民参加を充足させていくための課題として、①住民参加団体の承認を経ない計画の有効性、②どの住民組織を正当な代表組織とするのか、③組織への参加住民は選挙で選ばれるのか、④事業の計画過程に参加した住民組織は事業の実施計画にも引き続き参加できるか、が挙げられる。<sup>(8)</sup>

本稿においては、このうち②の問題、つまり住民参加において参加適格を持つ住民組織、特に自治会町内会について検討する。

- (1) 俵静夫『地方自治法』七頁。
- (2) 地方分権大綱が平成六年一月二十五日閣議決定された。これは国から地方公共団体の権限委譲等の推進や地方分権の推進に関する法律の制定等を含む内容とする。
- (3) 吉田善明「地方自治と住民の権利」法律時報第五二巻六号四八頁。
- (4) 小高剛「住民参加」『ジュリスト増刊 行政法の争点(新版)』一一四頁。
- (5) 総務庁行政管理局編『逐条解説行政手続』政二三四頁。
- (6) 平成六年一月三日付朝日新聞。
- (7) 東京高判昭和五八年五月三〇日等。
- (8) 橋本宏子「住民参加」法学教室一六五号五〇頁。

## 一 住民参加とは何か

明治憲法においては、地方自治に関する規定はなく、法律において規定されていたに過ぎず、地方自治とはすなわち団体自治であると理解され、国家による地方自治体の支配の手段として理解されていた。

明治憲法下の地方自治制度の基本思想は、市町村制の上論<sup>1)</sup>において述べられている。すなわち、①人民自治の要請は、天皇の意思による「隣保団結ノ旧慣ノ尊重」という思想、及び②地方団体の団体自治の要請は、単に法律による「都市及ビ町村ノ権義ノ保護」という思想に代替されている。

一方、現行憲法においては、地方自治は憲法第九十二条において規定されており、その内容は団体自治及び住民自治であるとされている。

「明治国家の権威主義的な集権体制に代えて、地域社会から民主主義を培おうとする憲法の考え方が地方自治の基本的な前提条件となっていたといえる」<sup>(2)</sup>のである。

つまり、昭和二十年の敗戦による、連合軍の占領下における各自治体首長の公選制、住民の直接参政権、地方公共団体の自主立法等の確立は、明治体制下の大陸法的団体自治に英米法的住民自治を加え、地方公共団体を民主的組織へと変革することになる。これに伴い、内務省は廃止され、部落会・町内会等の隣保組織も禁止されることになった。

その後、昭和三十年代の高度成長期においては、公害問題が多発し、それに反対する住民(市民)運動が拡大した。さらに、環境破壊、自然破壊、文化的景観の破壊等に反対する運動も次第に高まってきた。

このように社会の様々な領域で、住民運動が高まりを見せることになる。この社会のうねりの中で、地方自治に對する捉え方も変革を余儀なくされるに至り、憲法上保障された住民自治を、地域住民が主体となって行う権利を改めて主張することになる。

日本社会全体が構造的に変動したため「地方自治の憲法上の位置づけに根本的な再検討の必要が生じた」<sup>(3)</sup>と見ることがができる。

このような状況の中で、住民個々による様々な政治参加(住民運動、市民運動等)が活発に行われるようになり、地方自治が改めて問い直されるようになった。そしてその担い手として多くの市民団体が組織されるようになった。

それに伴い自治会町内会等の隣保組織もまたその担い手として再評価しようとする動きもある。<sup>(4)</sup>

自治会町内会などの「地縁による団体」は、平成三年の地方自治法改正において、市町村の認可により法人格を付与されることになった。

この法人格付与に関しては、自治会館等の所有権登記等をめぐるトラブル解消等のメリットがあるが、一方、他の市民団体が任意団体に留まるのに対して、法人格を付与することにより、他の団体から優越した団体として位置づけられるようになり、住民参加の担い手が偏在するおそれがある。

地方自治における住民自治とは、住民が自らの手で、自らの意思で当該住民の在住する地域にかかわる全ての事柄について執行することであり、その意味では住民運動は住民自治の発露の一形態であるといえる。

これは、憲法の要請であるともいえる。すなわち、憲法第九二条における地方自治の本旨の内容である住民自治の遂行が阻害される場合は、主権者としての住民の憲法上の権利が侵害されるということであり、「地方自治のありようは、地域住民の生活のみならず憲法の運命にもかかわる国家的問題」<sup>(5)</sup>であるからである。

憲法第九二条の地方自治の本旨については、「地方自治の理念」あるいは「地方自治の根本趣旨」<sup>(6)</sup>等と解し、その内容は団体自治の原理及び住民自治の原理からなるものとするのが通説的見解であるが、住民参加の権利は、この「住民自治」によって保障された権利であると解されている。

この住民自治の原理は民主主義の思想を基礎としているが、この原理は英米を中心として発展した観念で、英米においては地方自治は民主主義の基礎をなすものと把握され、歴史的にも民主主義と不可分一体の連携をなすものとして発展してきた。

住民自治の原理については、憲法は第九三条において、地方公共団体の機関についての直接選挙を規定している。また、地方公共団体も含めて、公務員の選挙罷免権を定めた第一五条も住民自治の原理を前提にしているといえる。地域住民の地域行政への関心が高揚するに伴い、地域行政に対する住民参加が要請されるようになった。

行政過程を公開して利害関係住民などの参加を求める住民参加は、事前行政手続として「行政計画決定過程における利害調整、当該決定内容の合理性、妥当性の確保と民主化を図る」ものであり、都市問題、環境問題など現代行政が住民の生活に対して様々な影響を及ぼすが、それらの影響が、一定の地域においてそこに居住する住民が影響を受け、あるいは特別なかわりをもつという現実が存在するからである。

住民参加は、敗戦により「アメリカの影響を受けて発展した公正な事前行政手続の法理論の延長線上にある問題として認識」できるのである。<sup>(8)</sup>

住民参加とは、①行政決定によって直接に利害に影響を受ける個人(住民)から組織される団体が、②当該行政決定に関する住民団体の意見を自発的に形成し、③組織化された意見の表明 (organized expression of ideas) を通じて、行政決定に対してインパクトを与えることをいう。<sup>(9)</sup>

ところで、住民参加を考える場合、二つの形態が考えられるといわれる。第一の住民参加は、行政の判断形成手続 (Decision Making Process) に対する参加であって、第二の参加は、行政の自然的正義ないし適性手続の保障に基づく参加である。これを、第一の住民参加が、民主制ないし民主主義のモメントとして捉え、第二の参加を権利保護のモメントとして捉えることもできる、とされるが、行政法学的アプローチに立てば、後者に傾斜した行政法手続論として把握されることになる。<sup>(10)</sup>

我が国においては、長らく統一的な行政手続法が未整備であり、法律上の根拠の有無にも係わらず個々具体的な法律の中に利害関係人の意見を聴取したり、公聴会を開催したりすることを手続上の要件としているものが少なくない。たとえば、公有水面の埋め立て許可、原子力発電所設置の認可、ゴミ焼却場の設置やバス路線免許などである。

住民運動は、「未だ制度上認められるに至っていない」住民参加」の要請を具体化した一手法ということができる」<sup>(11)</sup>が、この住民運動は「多数の地域住民の共同の利益をめざし、地域住民の意思を貫徹するための一種の大衆政治運動」と理解される。<sup>(12)</sup>

未だ制度化された運動ではないので「その具体的形態、時と場合によつて著しく異なっている。たとえば新幹線の建設、空港の設置、ゴミ焼却場、し尿処理場の設置等、国（公団、公社）又は地方公共団体の公共事業に対する反対運動として行われることがある。これらの様々な問題は、地域住民の生存や生命を脅かすものであり、地域住民自らが主体性を持って、自治を通じて自分の人権を守る必要がある」<sup>(13)</sup>。

では、憲法に基礎を置く市（住）民の政治的権利をどう解するのであろうか。

第一に住民参加の方式が制度化されたものであろうとなかろうと、それは市制に参加する市（住）民の政治的権利であるとする<sup>(14)</sup>。第二に地域生活の諸問題に対する政策の作成に際し、市民の自発性がなによりも重要であるが、しかし、それは住民組織ないし、住民を基礎にしたものでなければならぬ。その点で、個人を基礎としながらも行使の形態からみると集団主義的性格を持つ権利であるといえよう。したがって、とくに、制度化された住民代表参加型の住民代表の場合は、それ以上にこの集団主義的性格が強いといえよう。<sup>(15)</sup>



地方自治の地域からの変革は、行政の対応にも変化をもたらしているが、地域住民の意思を無視して政策遂行が不可能になっている。

各地方自治体において、情報公開条例あるいは地域住民の意見を聞く広聴手法が整備されて、行政に対する個々の住民というよりはむしろ、集団主義的性格を持つ地域住民の要求は益々高まっている。

なかでも、住民集会あるいは住民代表委員会といった住民参加方式は近年、要綱等によって制度化されている。

(たとえば、東京都武蔵野市は、「武蔵野市第二期長期計画策定委員会要綱」を定め、住民参加を制度化している。)

このような住民参加方式は、「硬直化した地方自治体の首長、議会議員の多数決主義に対する新しい変革の参加形態として評価」される<sup>(16)</sup>。また、「官僚制につきまとう形式主義や権威主義等の弊害に対しても最も有効な治療法となりうる<sup>(17)</sup>」と考えられる。

地方政治への法律上の住民参加の方式は、参政権を根拠とする選挙、直接民主制(直接請求など)、請願、公聴会、説明会、意見の申出などがあり、これに対し、事実上の住民参加の方式は、一般公聴、世論調査、対話集会、住民集会、住民代表委員会などがある。また、現在制度化された住(市)民参加の機構は、①住民参加代表型、②地域住民会議型に分類できる<sup>(18)</sup>。

このうち、制度化された住(市)民参加の機構であるが、先ず、住民代表参加型とは、首長が住民各層から代表を選び、それによって構成される委員会制である。この委員会は、都市の長期計画の策定、あるいは都市計画の策定の際に用いられている<sup>(19)</sup>。

計画の策定に際し、市民会議を開いて、多様・多彩な市民の声を吸い上げ、計画を策定したりするもので、特定<sup>(20)</sup>

のプロジェクトへの参加として市民の代表で組織する市民委員会がある。

次に、地域住民会議型であるが、これは、自治会町内会を再編成し、そのもとで進められている住区住民会議（住区協議会）方式である。東京都中野区、目黒区などの制度が例としてあげられる。

この方式は、行政側住区ごとに住民を結集し、行政の事実遂行にあたって協議を行い意見を聞きながら協力を要請する方式である。

「この場合、何よりも住民の自覚がなければ行政側住民操作の道具となりかねない。しかし、政策の実施に際しての喚起を呼びおこすことは評価すべきである。この場合、住民側にしてみれば「拒否」権の行使といった側面を持つことに意味がある<sup>(21)</sup>」といわれる。

住民参加に関する学説は、①住民参加を住民運動と同内容のものとして捉える住民運動説（佐久間説）、②憲法上要求される「人民主権」の原則からのもとする住民主権説（田村説）、③個別的利益の主張ないし表明、つまり個別的な権利保護の観点に立つ個別的利益主張説（柳瀬説）、④行政過程を公開して、住民などの参加を求める事前行政手続の法理の延長線上にある問題として位置づける行政手続説（小高説）<sup>(22)</sup>、等がある。

先に、住民参加を行政過程を公開して利害関係住民などの参加を求める事前行政手続であると定義したが、この、参加とは、単に参加することではなく、利害調整過程の一環としての位置づけられることにより意味を持つ。

この住民参加は住民個々の権利利益保護としての性格よりも、むしろある行政決定の地域全体に与える影響を鑑みるに、その地域に居住する複数の住民による団体がその主体と考えられる。

以下において、この住民参加の適格性について検討する。

- (1) 市町村制の上諭「朕地方共同ノ利益ヲ發達セシメ、衆庶人民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ、隣保團結ノ旧慣ヲ尊重シテ益々之ヲ拡張シ、更ニ法律ヲ以テ都市及ヒ町村ノ権義ヲ保護スルノ必要ヲ認め、茲ニ市制及ヒ町村制ヲ裁可シテ之ヲ公布セシム」
- (2) 小林直樹「地方自治体―史的・外観と原理的考察―」ジュリスト六三三八号四三〇頁。
- (3) 小林 前掲四三三頁。
- (4) 平成六年二月一八日付朝日新聞。
- (5) 小林 前掲四三一頁。  
憲法を住民自治の観点から捉えなおし、「自治体憲法学の創造を提唱する」説については、針生誠吉『自治体憲法学』四三頁参照。
- (6) 住民参加と市民参加 (citizen participation) の区別については、池田政章「憲法における世論の地位」『公法の理論下』一五〇二頁参照。一般的には、自治体全体の立場に立つての参加が市民参加であり、個別的利益の主張に根ざす参加が住民参加であるとされる。
- (7) 小高剛「行政手続と参加」『現代行政法体系 三 行政手続・行政監察』一〇八頁。
- (8) 小高 前掲 一一四頁。
- (9) 小高 前掲一〇一―一〇二頁。
- (10) 小高剛「住民参加」『ジュリスト別冊 行政の争点(新版)』一一五頁。
- (11) 田中二郎「行政法中(全訂第二版)』一一一頁。
- (12) 田中 前掲一一頁。
- (13) 「すべての人々が生活の場において地域社会の主人公となり、自治を通じて人権を享受することが地方自治の本旨

であることを思うとき、住民の政治参加はもつと重要なものとして浮きばりにされよう」(吉田善明「地方自治と住民の権利―選挙・直接請求・住民参加―」法律時報五二巻六号五五頁。)

(14) 池田政章「憲法における住民参加の地位」『田中二郎先生古稀記念公法の理論下I』一五二―二頁。

(15) 清水英夫「情報公開と自治の立場」法律時報第五二巻第四号六九頁以下。

(16) 住民参加の思想の特徴として住民自治の理念に基づき、生活破壊、環境問題など住民の生活圧迫の侵害に対する生活防衛的側面がある点を看過してはならない(池田 前掲一五〇三頁)。

(17) 小林直樹『現代基本権の展開』三七九頁、同旨佐藤功『日本国憲法の課題』二〇三頁。

(18) 吉田善明「地方自治と住民の権利―選挙・直接請求・住民参加」法律時報第五二巻六号五四頁、さらに加えて同氏は、課題別住民会議型の三類型に分類している(池田 前掲一五一―一九)。

(19) 吉田 前掲五四頁における武蔵野市の事例を参照。この会議は決して議会を敵視するものではない。

(20) 田畑貞寿「市民参加機構と自治体―武蔵野市市民委員会を追って」ジュリスト増刊総合特集No.1『現代都市と自治』二六八頁。

(21) 吉田 前掲五四頁。

(22) 小高 剛 「行政手続と参加」『現代行政法体系 三 行政手続・行政監察』一〇三―一〇六頁参照。

## 二 住民参加における参加適格を持つ住民(組織)の検討

行政過程への住民参加は、前述のように行政決定による影響が一定範囲の地域に生じ、その地域に居住する多数の者が影響を受けるおそれがある状況に対して、単に行政過程に参加することに留まらず、行政と地域住民との利

害調整過程の一環として位置づけられてこそ意味がある。<sup>(1)</sup>

さて、住民参加の適格性を有する住民の範囲及び種類を整理すれば次の通りである。第一に、直接的に影響を受ける者として、財産権者、開発事業者、第二に直接的に影響を受けない者として、一般住民、消費者、環境保護団体等、第三に公共的利益団体 (Public interest group) の三つに分類できる。

このうち公共的利益団体とは、住民個人の自由な意思を基礎にして形成される団体であり、単に住民の個人的な生活利益ないし経済的利益の保護のみを目的とするのではなく、個々の住民が個別的に主張するなどの方法では十分に行政決定に反映させることのできない住民共通の公益に関する意見の形成と主張をその存立目的とし、その資格において行政過程への参加が認められる団体である。この団体に参加適格を認めるのは、「住民参加手続の目的からみて、調整され、集約された住民の主張能力が期待でき、また多数住民の自主的な利害調整機能を期待することが」<sup>(2)</sup>可能であるからである。

住民が行政機関と関わる方法には、個人が直接的に関わる方法と、一定の集団組織を通じて間接的に関わる方法がある。この集団組織が住民組織と呼ばれている。

住民組織は、(1)自治会町内会など地域社会の關係に基礎を持つ地域団体的住民組織、(2)市町村の末端行政を担当する末端行政的住民組織、(3)納税組合等の自治行政への協力機関である機能団体的住民組織、(4)住民の自由な意思に基づいて、行政の批判、事業の改善などを実現するための自主的住民組織、に区分できる。<sup>(3)</sup>

このうち、自治会町内会等のいわゆる地縁組織は、我が国の伝統的住民組織である。この地縁組織は、隣保共助の組織としての「五人組」制度、及びそれを原型とする部落会、自治会あるいは町内会と呼ばれる地域任意団体が

それである。

しかしながら、自然村及びその下部構造としての「五人組」は明治二十一年四月の市町村制においては制度としては認められず、その後の自治会町内会も、戦時の一時期を除き、法律に根拠を置くことはなかった。

明治四年の廃藩置県により全国の地方自治体行政区画が府県を単位に統一され、その下部構造も「それまで自治的団体として存続していた郡および町村に代わって、府県の下に行政区画としての旧来の郡町村と無関係に区が設けられた。しかし、その後の郡区町村編成法により旧来の町村が復活した。

近代的地方自治の発足は、明治二十一年市制町村制（明治二十一年四月十七日法律第十七号）の公布以降になる。

我が国の地方自治制は「自然に発生した隣保共助の精神に結ばれた地縁社会を基礎とするもの」であり、その区域は明治維新後、近代的な地方自治制を実施するにあたって従来の区域を改変したものにはかならないのである。

市町村制の上論における「隣保団結ノ旧慣ノ尊重」と言う文言中の「旧慣ノ尊重」が五人組制度のような旧くからの制度を尊重すること、さらに自然村落を尊重することでもあった。

つまり、隣保共助を目的とする旧町村は部落とも呼ばれ、「のちに大正末期から昭和に入って行政当局が組織化した部落会・町内会もこの旧町村を単位にして旧慣を基礎にしたものであり」、「明治期における地方制度の末端は、町村と部落、社会学でいう行政村と自然村の二重構造を形成していた」のであるが、<sup>(4)</sup>現在もなおその構造は崩れてはいないといえよう。自治会町内会は「近代国家の理論に包摂しきれないものを蔵しているからであり」、<sup>(5)</sup>新たに地方自治法第二六〇条の二の第一項において法人格が認められるようになったこともこの理由による。

その後、住民に対する施策の浸透と行政に対する住民の協力を推進するために、すでに昭和十五年の内務省訓令

第十七号で全国画一的に整備、統合した部落会を公認し、それに対して事務を委任するとともに市町村長が部落会長や町内会長を監督できることとした。また、昭和一八年には市制・町村制が一部改正され、戦時体制の中に組み込まれていった。<sup>(6)</sup>

しかし、昭和二十二年五月の政令第十五号によって町内会・部落会・隣組が正規の行政機構としては廃止され、住民と自治体の間に媒介物を設けず、住民と地方自治体を直結させることにした。その後、昭和二七年の講和条約発効とともに、政令第一五号も無効となったが、法的根拠を失いながら、従前の形態をとりながらも任意団体となり存続していた。これは、町内会等で処理していた仕事を、以後市町村が独自で処理する事情があったために、その処理についてこれは、これらの伝統的共同社会が住民参加の一形態としての集団的形態をとっているために、実質的に市町村が頼らざるを得ないことが大きな理由である。

自治会町内会は、日本人の自治意識から払拭することのできない組織、任意団体でありながら高い組織率を維持しており、現実には住民参加へ関与する市民団体の一つである。

もっとも、一九六〇年代の高度成長期以降の地域の過疎化、あるいは過密化の進行は同時に自治会町内会の弱体化を招いた。<sup>(7)</sup> このため町内会等が住民意思を反映するものであることが危うくなり、住民運動が多発する結果になった。

平成三年四月二日から施行された、地方自治法においては、自治会町内会などの「地縁による団体」について、市町村長の認可を要件として法律上の権利能力を付与するための所要の措置が講じられた。

「地縁による団体」とは、「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」と定義されている。これらの団体が「地域的な協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」市町村長の認可を必要として、規約の範囲内で「権利を有し、義務を負う」ことが可能となった（地方自治法二六〇条の二第二項）。この改正の目的は、これらの団体の名義での不動産登記が可能とすること、等の財産上の問題解決にある。

なお、市町村の認可は、「地縁による団体」を公共団体その他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、と規定されており、これらの団体の末端行政機構化に対する歯止めを設けている。

しかしながら、防犯、清掃、街路灯、祭礼等に関する活動を行うほか、広報誌、消毒薬の配布等の業務を行っており、現実には、自治会町内会等は既に末端行政機構、補助行政機構と化している。

この「地縁による団体」に対する法人格の付与は、多様な住民組織による住民参加の流れに逆行するおそれを危惧する意見もある。<sup>(8)</sup>

- (1) 小高剛「行政手続法と住民参加」法律時報第五十二巻二号八頁、西谷剛「法と計画」平井宣夫編著『法律学』八九頁参照。
- (2) 小高剛「地方自治」『行政法の争点(新版)』一一七頁。
- (3) 磯村英一・星野光男『地方自治読本』東洋経済新報社一〇七一―一〇九頁。
- (4) 高木錠作「日本の地方自治」『行政学講座一 行政の歴史』二八〇頁。
- (5) 中川剛「地縁による団体」法学教室一六五号五一頁。
- (6) 高木 前掲 二九二頁参照。



(7) 中川 剛「生活拠点と住民組織―町内会、自治会再考のための序説」ジュリスト増刊No.18『現代の生活拠点』(昭和五五年)八一頁。

(8) 新藤宗幸「地方自治法の改正―行政学の観点から」ジュリスト九八二号二二頁参照。

### おわりに

いかなる国においても、その固有の文化、習慣が異なるように、地方自治の形態もそれぞれの国によってもことなる。

現行憲法下における地方自治は、基本的にアメリカの制度を念頭においており、アメリカでは市町村レベルでは各々憲章の下において、住民の合意のもとに町が形作られてきたという伝統が底流を流れている。

国の近代化に伴う諸制度の整備は、当然地域社会に関する制度の変革をもたらしした。我が国が近代国家の一員になるためには、西欧的法制度の導入が不可欠であった。

敗戦までの日本が、フランスやドイツなどの大陸型統治原理を採用し、戦後アメリカ占領軍による英米法型の民主制度が導入されることとなった。それゆえ、我が国の「地方自治制の由来も、日本国憲法の制定を境に第一線がひかねばならなかった。それゆえ、我が国の「地方自治制の由来も第一線がひかねばならないことは当然である」<sup>(1)</sup>。

日常生活次元での市民的連帯は、「地域を基本とする集団への帰属意識」<sup>(2)</sup>によりもたらされる。その帰属意識ゆえ、

特定範囲の利益を共通してもつ住民の利害に関わり、地域社会に大きな影響を及ぼすおそれのある行政決定に対しては、住民個々が自己の権利擁護するため参加手続きを利用するよりも、地域の総体としての意見は、当然行政に對してのインパクトは強いといえる。

計画段階での行政決定に対する事前参加に加え、行政処分に対する事後的な司法的救済としての取消訴訟における、住民団体の原告適格の問題についても今後考えていく必要がある。

自治会町内会は地域における住民の結びつきを基本としており、この地域による結びつきは、過去の様々な経緯があるにしても、「地方自治感覚の原点として、日本人に固有のものとして語りうるものはこれらのほかに考えられない」<sup>(3)</sup>のである。

行政の広域化が進み、さらに地方分権化が進むことによって地域住民自らが地方自治の担い手とならなければならぬ。それは、行政の効率化を加速させるものであるが、一方において、地域に密着した、地域住民個々の意見を表明し、すくいあげることのできる住民団体として、「町内会規模の隣保組織の形態をとる住民組織」<sup>(4)</sup>は、地域の総体として意見を表明する団体として、果たすべき役割は一層大きくなっているといえる。

- (1) 俵静夫『地方自治法』十五頁、高寄昇三著『コミュニティと住民組織』五五頁参照。
- (2) 中川剛「生活拠点と住民組織―町内会・自治会再考のための序説」『ジュリスト増刊No.18現代の生活拠点』八一頁。
- (3) 中川 前掲八〇頁。
- (4) 中川剛「地縁による団体」法学教室一六五号五一頁においては、自治体の広域化については行政の効率化の観点か

らすれば、その要請に適うものであるが、一方において「住民の生きた声や意思からは遠ざかる危うさからは自由でない」と指摘されている。