

諮問番号：諮問第6号（令和3年1月8日諮問）

答申番号：答申第6号（令和3年4月21日答申）

答 申

第1 審査会の結論

審査請求人が令和2年8月11日に提起した審査請求に係る審査庁の審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

第2 事案の概要

- 1 審査請求人は、平成7年12月8日に処分庁から地方自治法（昭和22年法律第67号）第260条の2に基づく認可を受けた地縁による団体である（地縁団体台帳）。
- 2 審査請求人は、令和2年5月23日、定時総会を行った（乙10号証）。

総会に付した事項は規約の変更であり、従前の規約の第9条から第12条まで、第16条、第17条、第19条及び第21条を変更し、第22条を新設する内容であった。

このうち、第16条の変更は「総会は本会の最高議決機関であり定時総会及び臨時総会とし、会員をもって構成する」（第2項）という従前規定の「会員」を「代議員」と変え、さらに「代議員の定数については別途定める。この場合においてやむを得ない理由のため出席できない代議員については、委任状の提出により出席したものとみなす」と定める内容であった。

また、第19条の変更は、「やむを得ない理由のため会議に出席できない構成員は、あらかじめ示された事項について書面をもって表決し、または他の構成員を代理人として表決を委任することができ」（第3項）、この場合にはその会員は出席したものとみなされていた（第4項）ものを、いずれも削除する内容であった。

総会には、会員3,158名中、2,924名が出席し（書面による表決者及び表決を委任した者を含む。）、出席者全員が規約変更に同意した（乙10号証）。

この規約の変更（以下「本件規約変更」という。）は、1回の総会において、先に挙げた条項全部に対してなされたものであった（乙2号証及び乙10号証）。

- 3 審査請求人は、令和2年6月1日、処分庁に対し、規約変更の認可申請を行った（乙9号証）。
- 4 処分庁は、審査請求人の申請に対し、令和2年6月5日付けで、第16条第2項並びに第19条第3項及び第4項の変更部分を不認可とし、残部を認可する一部認可処分（以下「本件処分」という。）を行った（乙2号証）。
- 5 処分庁が、審査請求人が1回の総会において行った規約変更に対し、一部認可し、残部を不認可とするまでには、次の経緯があった（争いなし）。

申請を受けた処分庁は、認可地縁団体の総会を代議員により構成する内容が地方自治法第260条の13及び第260条の18違反であると判断し、令和2年6月1日、審査請求人の申請担当者に対し、不認可処分を行う旨を口頭で伝えた。

これに対し、同人は、全てが不認可となることは会の運営に支障をきたすとして、再考を求めた。

処分庁は、同月5日、同人と協議し、改正案のうち代議員制への変更にかかる部分のみ不認可とし、残部を認可することとし、本件処分を行った。

6 審査請求人は、令和2年8月11日、本件処分に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）を本件審査請求の審査庁である鹿児島市長（以下「審査庁」という。）に対し行った。

7 審査庁は、令和3年1月8日、「本件審査請求は棄却するべきである。」として、鹿児島市行政不服審査会（以下「審査会」という。）に対し諮問をした。

第3 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の諮問に係る判断は審理員の意見と同旨であり、審理員の判断及び審理関係人の主張の要旨は以下のとおりである。

1 審査請求人の主張

処分庁は、審査請求人が導入しようとした、通常総会を代議員で構成しようとする変更が地方自治法第260条の13及び第260条の18に抵触するという。

しかし処分庁は、過去、草牟田町内会他に認可している。他の団体に認可しながら審査請求人に対して認可処分をしない二律背反の処分がされることは言語道断の違法であり、平等に反する。

地方自治法第260条の13及び第260条の18は、代議員制をとることを禁じてはならず、認可権者の裁量行為を認めていると解釈すべきである。代議員の選任過程においては民主性、構成員の平等は確保されており、地方自治法に違反していない。そうであるにもかかわらず認可をしないのは裁量の逸脱濫用である。

地方自治法の規定は、審査請求人のような大規模団体の運営を想定していない。大規模な認可地縁団体の総会構成員の問題は従前から存在するが法改正がなされない。地方自治法第260条の13及び第260条の18の解釈においては、制度趣旨や住民目線を踏まえて拡大解釈されるべきで、文理解釈を頑として貫くべきではない。限定的な文理解釈をされて認可がされなければ、運営に困難をきたす。

よって、本件処分は違法であり、取り消されるべきである。

2 処分庁の主張

地方自治法第260条の13第1項と、同法第260条の2第2項第3号によれば、総会を構成するのは構成員である全ての個人であり、代議員によって行うことは認められない。

同法第260条の18第1項によれば、構成員の表決権は平等とされているが、本件規約変更には、代議員の選出方法について具体的定めがなく、代議員を限られた地区単位から選出するのであれば構成員一人あたりの表決権は平等とならない。

同法第260条の16は、あらかじめ選任された代議員が総会決議事項の全てを構成員に代わって決議することまでを認めたものではない。しかし本件規約変更では、全ての総会議決事項について出席者及び表決権を代議員のみとしている。

以上から、総会の出席者及び表決権をあらかじめ代議員のみに制限することは認められ

ない。

地方自治法第260条の18第3項は、同条第1項と第2項について「規約に別段の定めがある場合には適用しない」とする。しかし本条は、活動や会費負担が世帯単位で、一部の意思決定を世帯単位で行うほうがより平等性を担保できる場合等に適用が認められるべきものとされている。しかし本件規約変更は、表決権が平等ではなく認められない。

認可地縁団体の代議員制導入については、慎重に検討されるべきとされており、現在も法改正に至っていない。

草牟田町内会の代議員制を定めた規約に対し、処分庁が平成17年7月20日に認可したのは事実であるが、処分庁は不相当と考えており、是正依頼を行っている。審査請求人の規約変更も認めることはできない。

よって、本件処分は適法である。

3 審理員の判断の要旨

(1) 規約変更の適否

審査請求人の規約第16条第2項の変更は、総会は「代議員」をもって構成しているが、「代議員」とはいかなる者を指すのか定めがなく、選出方法も定数も規約で定めがなされていない。よって、そもそも、地方自治法第260条の18第3項の「規約に別段の定め」をしたことにならない。

また、当該変更は、構成員ではない「代議員」の表決によることとする事項に限定をしておらず、全ての事項を対象とするものである。

そして第19条第3項及び第4項の削除は、第16条への変更と相まって、「代議員」ではない構成員が総会での意思決定に参加することを不可能とするものである。

以上によれば、審査請求人の行った規約の変更は、そもそも変更される内容を規約で定めていないものであり、かつ、全ての総会議決事項について一律、構成員から表決権を剥奪し、一部の者のみに表決権を与えるものであり、地方自治法第260条の18第3項で認められる変更ではない。この点における処分庁の判断に違法はない。

(2) 1回の議決においてなされた規約変更の一部認可したことの適否

本件規約変更は、1回の総会において、1つの事項として付され、それに対する同意によりなされたもので、第9条から第12条まで、第16条、第17条、第19条及び第21条を変更し、第22条を新設する内容全体で1つの規約変更であった（乙2号証及び乙10号証）。

この1つの規約変更の認可申請に対し、処分庁にできるのは、地方自治法第260条の3第2項に基づき、認可するか否かの判断をすることだけである。

総会に出席した構成員らによる1つの意思決定でなされた規約変更を細分化し、一部に対しては不認可、残部に対しては認可とすることは、構成員らの意思で決まった規約とは異なる内容の規約を処分庁が創出するに等しく、許されない。

なお、本件では、処分庁が審査請求人の担当者と処分前に協議をした事情があるが、この結論を左右するものではない。

(3) 以上のとおり、本件処分は(1)の点では適法であるものの、(2)の点では違法であり、本来であれば、取り消されたうえで全部不認可の処分がなされるべきである。しかしながら、かかる裁決は行政不服審査法第48条（不利益変更の禁止）に反するため、行う

ことができない。

したがって、処分は違法であるものの、本件規約変更の第16条及び第19条の部分
を違法と判断した点では誤りがなく、本件処分を取り消して認可すべきこととはなら
ないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

- (4) 審査請求人は、他の認可地縁団体において代議員制が導入されていることを根拠に、
自らの代議員制への変更も認められるべきだと主張する。また、構成員の表決権のあり
方について問題が提起されていることを主張する。

同じ申請に対し異なる処分がされることは本来あってはならないこと、団体が大規模
になるほど運営が困難となること、構成員の表決権のあり方について問題が提起されて
いることは指摘のとおりである。しかし、本件規約変更の適否についての結論を左右す
るものではない。

第4 審査会の判断等

- 1 審査会の調査審議の経過は、以下のとおりである。

- (1) 令和3年1月8日 審査庁からの諮問を受けた。
(2) 令和3年1月26日 諮問の審議を行った。
(3) 令和3年3月22日 諮問の審議及び答申案の審議を行った。

- 2 審理員の審理手続について

審査会に提出された主張書面及び資料によれば、本件審査請求に関する審理員の審理の
経過は、以下のとおりである。

- (1) 審理員の指名

審査庁は、令和2年9月30日、本件審査請求を担当する審理員として、鹿児島市総
務局総務部総務課の職員を指名し、同日付けで、その旨を審査請求人に通知した。

- (2) 審理手続

ア 審理員は、令和2年10月1日付けで、処分庁に対し、弁明書及び証拠書類を提出
するよう求めた。

イ 処分庁は、令和2年10月13日付けで、弁明書及び証拠書類を提出した。

ウ 処分庁は、令和2年10月27日付けで、弁明書2及び証拠書類を提出した。

エ 審理員は、令和2年11月2日付けで、審査請求人に弁明書、弁明書2及び証拠書
類を送付するとともに、反論書等の提出を求めた。

オ 審査請求人は、令和2年12月1日付けで、反論書及び証拠書類を提出した。

カ 審理員は、令和2年12月7日に審理手続を終結し、同月14日付けで、審査庁に
対し、審理員意見書及び事件記録を提出した。

以上の審理員の審理手続には、特段違法又は不当と認められる点は伺われない。

- 3 本件処分の適法性及び妥当性について

地方自治法第260条の3第1項では、「認可地縁団体の規約は、総構成員の4分の3
以上の同意があるときに限り、変更することができる。ただし、当該規約に別段の定めが
あるときは、この限りではない」とされ、同条第2項では「前項の規約による変更は、市
町村長の認可を受けなければ、その効力を生じない」とされている。

処分庁は、地縁による団体の規約の変更の認可について、その審査基準を「規約変更の

内容が、地方自治法第260条の2第3項の規定に反しないこと」と規定している。

地方自治法第260条の2第3項では、規約には、会議に関する事項等が定められていなければならない旨が規定されており、会議等に関する事項については、同法第260条の13で「少なくとも毎年1回、構成員の通常総会を開かなければならない」と、同法第260条の18第1項で「認可地縁団体の各構成員の表決権は、平等とする」と、同条第2項で「総会に出席しない構成員は、書面で、又は代理人によつて表決をすることができる」と、同条第3項で「前2項の規定は、規約に別段の定めがある場合には、適用しない」と規定されている。

この第3項の趣旨は、世帯単位で活動し意思決定を行っていることが沿革的にも実態的にも地域社会において是認され、そのことが合理的であると認められる特定の事項について、構成員の表決権を世帯単位に平等なものとして所属する世帯の構成員数分の1票とする旨を規約に定めることを可能とすることにあると解される。

そうすると、第260条の18の趣旨は、特定の事項について世帯単位に表決権を認める仕組みを許容する一方で、全ての総会議決事項について一律に、代議員・総代などの名称はともかく一部の者のみに表決権を与え、構成員から表決権を剥奪する仕組みを認めるものではないと解される。

審査請求人の規約の変更案（乙12号証）では、第16条第2項において、総会は「代議員をもって構成する。代議員の定数については別途定める」とのみ規定され、代議員の定義、定数、選出方法等の具体的な規定はなされていない。また、総会に出席できない構成員の書面又は代理人による表決等を規定する第19条第3項及び第4項が削除されている。

これらの規約の変更案は、代議員ではない構成員が総会での意思決定に参加することを不可能とするものであり、全ての総会議決事項について一律、構成員から表決権を剥奪し、一部の者のみに表決権を与えるものであり、地方自治法第260条の18の趣旨に反するため、審理員の意見（上記第3の3(1)）のとおり、地方自治法第260条の18第3項に規定する「規約に別段の定め」をしたことにはならない。

よって、処分庁が地方自治法及び審査基準に基づき、これらの規約の変更案を認められないと判断したことについては、違法又は不当な点は見当たらない。

ただし、審理員意見書（上記第3の3(2)及び(3)）にあるように、1回の議決においてなされた規約変更に対し処分庁が一部を認可し、残部を不認可としたことについては、地方自治法第260条の3第2項の規定が許容した方法とはいえ、本来であれば、取り消されたうえで全部不認可の処分がなされるべきであるが、かかる裁決は行政不服審査法第48条（不利益変更の禁止）に反するため、行うことができない。

したがって、処分は違法であるものの、本件規約変更案の第16条及び第19条の部分を違法と判断した点では誤りがなく、本件処分を取り消して認可すべきこととはならないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

審査請求人は、地方自治法は大規模な地縁団体を想定しておらず、代議員制を禁じるものではなく、本件処分は裁量権の逸脱・濫用である旨を主張している。

この点、総務省が設置した地域自治組織のあり方に関する研究会において、認可地縁団体制度の課題への対応として、構成員が多数になる場合の意思決定方法について検討して

いるが、その報告書（乙4号証）では「認可地縁団体について、選択肢として総代会を認め、併せて総代の選出方法について同様の規定を設けることは、現行制度において、代表者や役員を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。むしろ、現行制度により構成員の表決権を世帯単位、班単位等で特定の者に表決権を委任する方法が実態に適合していると考えられる。つまり、総代会制は、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の趣旨に適合しないと考えられ、慎重に検討されるべきである」としているところで、現状における制度の運用上、「総代会制」等は「認可地縁団体制度の趣旨に適合しない」と考えられている。地方自治法上、明示的に認可地縁団体の代議員制又は総代制を許容している規定がなく、代議員・総代などの名称はともかく全ての総会議決事項について一部の者のみに表決権を与え、構成員の表決権を剥奪する仕組みは認められていないと解される以上、認可地縁団体の総会を代議員によって構成するとした本件規約変更に対する不認可処分が、処分庁の裁量権の逸脱・濫用であるということとはできない。

4 以上により、本件審査請求には理由がないものと認められるので、審査会は、「第1審査会の結論」記載のとおり答申する。