

## はじめに

本書は、地方自治を学ぶ幅広い方々を対象にしたテキストである。2000年の地方分権一括法施行以後の日本の地方自治について、分析の視点を提示し、課題を明らかにする。また、将来に向けて、新たな視点や問題提起を行うことをめざした。したがって、制度の説明には重点を置かず、先行研究をふまえた理論面を重視した。あわせて、各執筆者には、できるだけ地方自治の現実の運営実態にも触れながら、課題や今後の展望、あるべき方向性を論じるように努めていただいた。執筆者は、地方自治の研究者であるとともに、地方自治の現場を熟知した方々であり、いわば自らの実体験に立脚した論が展開されている。

現代立憲主義において、権力分立原則は、権力相互の抑制と均衡を図るための原則としてたいへん重要である。しかし、議院内閣制のもとの行政府優位などによって、権力分立は変容をきたしている。このような状況下で、中央における三権分立（水平的権力分立）とならんで、垂直的権力分立である「地方自治」の重要性が高まっているといえる。日本国憲法第92条の「地方自治の本旨」は、通説では、「住民自治」と「団体自治」を意味しているとされる。そして、一般的には、「住民自治」は、地域の統治に地域の住民が参画し、そのあり方を住民の意思にもとづいて決定し（自己決定）、その責任において処理すること（自己責任）であり、「団体自治」は、国家の内部において、国とは別の一定の地域を基礎とする自立した団体を認め、地域の統治をその地域的団体が自らの権能と責任において（自己責任）、原則として国の干渉を受けずに処理すること（自己決定）とされている。

「通説では」、「一般的には」と述べたのは、唯一の考えではないことによる。日本国憲法に地方自治の章が規定された当時、「地方自治の本旨」とは何かについて、塩野宏が「地方自治の本旨に関する一考察」（2004年）で触れているように、「住民自治」、「団体自治」、「現地総合行政」、「自主責任」の4つの原理を内容とする考えなども提唱されていた。また、地方分権一括法の制定をきっかけに、全国知事会自治制度研究会が「地方自治の保障のグランドデザイン」

(2005年)で、ヨーロッパ地方自治憲章の「補完性の原理」との関係、アメリカの「ホームルーム」との関係が論じられるなど、「地方自治の本旨」の内容に関する議論も起きた。

しかし、ここでは、通説にしたがって、「地方自治の本旨」を「住民自治」と「団体自治」ととらえることとし、両者の関係について説明する。地域的レベルで民主主義的決定(住民自治=地域住民による自己決定)を保障するためには、国から独立した地域の統治機構としての地方公共団体が地域のことを決定する仕組み(団体自治=自治体による自己決定)を設けることが不可欠であり、したがって、両者は車の両輪であるとされている。この説明からは、「団体自治がまずあってこそ、地方自治が成り立つ」という説明も可能であるし、「住民自治こそがめざすべきことであって、団体自治は手段にすぎない」という説明も可能である。筆者は、住民自治こそ「地方自治」の根幹であると考えているが、別の考えもあると思う。

まず、「団体自治」については、いわゆる2つの路線があり、1つは、所管事務拡大路線で、地方公共団体への事務・権限の移譲等を進めて、自治体の仕事を増やす路線である。2つは、自由度拡大路線で、地方公共団体への国の関与の廃止・縮減等を進め、国からの口出しを減らす路線である。2000年の地方分権一括法では、機関委任事務という国の事務を自治体の事務として受け入れ、所管事務を拡大した。その後の第二次分権改革では、義務付け・枠付けの廃止・縮減に取り組み、自由度を拡大することをめざした。今後、どちらの路線を重視すべきかについては、考えが分かれるかもしれない。ただ、諸外国と比較して、日本の自治体の事務範囲、活動量は相当広いという認識で一致していることをふまえば、筆者は、今後は自由度の拡大が重視されるべきと考える。

第二次分権改革では、地方分権改革推進委員会は、政府組織としては初めて「地方政府」の言葉を使い、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する完全自治体をめざすと勧告した。いずれの権限も重要であるが、どのように取り組んでいくべきかについては、さまざまなアプローチがありうるだろう。自治立法権が最も重要とする考え、財政面がしっかり保障されていなければ仕事ができないとして自治財政権が最も重要とする考えなど、人によって考え方が分かれるだろう。

また、国と自治体の役割分担に関しては、分離型と融合型、あるいは、機能分担論と責任分担論の議論などがある。しかし、どちらかが100%であることをめざすというのではなく、どちらにどの程度傾くかの問題であるととらえることが適切であろう。ただ、めざす方向性は分かれるだろう。

「団体自治」については何を重視すべきか。上記で触れたこと以外にも、さまざまにありうるだろう。本書で取り上げた「議会と首長の関係」や「行政計画のあり方」も重要であるし、本書で中心的には取り上げていないが、「自治体間連携」、「自治体の司法への出訴権」、「国の事務に対する自治体の権限」なども団体自治の強化の方策となりうる。

次に、「住民自治」については、いわゆる間接民主主義と直接民主主義のどちらに重心を置くかの2つの路線がある。これも、100%代表民主制か100%直接民主制かという選択ではなく、どちらの要素をどの程度取り入れるかの選択となる。日本の地方自治制度においては、リコールや条例の制定・改廃の請求の制度は一応導入されているし、住民参加も徐々に進んできているが、諸外国に比較すると直接民主主義的要素は弱いといわざるをえない。

「住民自治」について何を重視すべきか。これについてもさまざまな考えがありうるだろう。本書で取り上げた「行政計画への住民参加」、「予算への住民参加」、「住民の自治意識」など以外に、本書で中心的には取り上げていないが、「情報公開」、「住民自身の政策立案能力の強化（支援）」などは、住民自治を実効あらしめるうえでたいへん重要である。

以上述べてきたように、地方自治をどうとらえ、どこに重点を置いて取り組んでいくかは、時代によって、論者によって、アプローチの仕方によって異なってくるものである。本書では、地方自治という幅広い射程のなかでのいくつかの項目を取り上げているにすぎないが、地方自治の本質に立ち返って、読者自身が考える材料を提供することを目的に作成した。

簡単に、本書の構成と各章の紹介を行う。

序章では、自治体という存在はいかなるものであるかを問う。住民集団の側面を重視する群民的自治体観と行政サービス提供の側面を重視する機構的自治体観があるとする。戦後日本の地域振興の政策を振り返りながら、現在における帰結を導き出している。それは、群民的自治体観に立つ限り、地域振興に努

めなければならないが、それはもはや無理であり、機構的自治体観を重視すべきであるとする。

第1章では、国と自治体の役割分担はどうあるべきかを問う。「集権・分権」と「分離・融合」という天川モデルや村松岐夫による「垂直的行政統制モデル」と「水平的政治競争モデル」の対比などを紹介する。そのうえで、いま求められているのは、分権型社会に対応した自治体の具体的な取り組みであるとする。

第2章では、都市の役割は何かを問う。都道府県・市町村が「基本型」であるのに対して、大都市制度を、「特別型一般」の特別区制度と「基本型特例」である指定都市制度に分類する。現在に至る歴史的経緯を振り返ったうえで、大都市のあり方は、大都市市民からの視点、自治体間連携の視点、ローカル・デモクラシーの視点が重要であるとする。

第3章では、自治体の統治制度のあり方を問う。自治体組織は、二元代表制、執行機関の多元主義、制度の画一性を特徴とする。2003年以降の組織編成の自由度の高まりを受けて、多様な組織づくりが模索されている事例を紹介しながら、組織の多様性(ダイバーシティ)の取り組みを進めていく必要があるとする。

第4章では、地方議会の役割は何かを問う。首長と議会の二元制を採用する地方自治制度は、機関競争主義として理解する。これまでの議会改革を振り返るとともに、地方政治において、議会と首長だけではなく、住民、企業、NPO、自治体職員を視野に入れた分析を行っている。また、現行制度の改革についての提案をしている。

第5章では、自治立法権が果たすべき機能は何かを問う。法律と条例の関係について、徳島市公安条例判決をふまえた解説を行うとともに、実践例として、空き家条例、ごみ屋敷条例を取り上げている。そのうえで、今後、自治立法権が積極的に活用されていくことが望ましいとし、国家法と条例が相互に補完し合いながら、公共利益の維持・増進という役割を果たしていくことを期待したいとする。

第6章では、自治体行政計画の持つ機能は何かを問う。自治体行政計画には、「複雑性」と「冗長性」がある。行政計画の機能(行政組織経営、市場の制御、ローカル・ガバナンス、政府間関係調整)、策定プロセス、評価プロセスを説明する。そのうえで、人口減少社会にあって、時に矛盾する技術合理性と政治的代

表性の調整に加えて、プロセス自体の信頼性と協働性の担保が一層求められているとする。

**第7章**では、税財政制度の役割を問う。政府間財政関係からみた自治体財政の仕組みおよび予算について解説する。そのうえで、地方分権の観点から地方財政制度はどうあるべきか、財政再建が進まないなかで地方財政制度はどうあるべきか、多様な住民ニーズに応えることのできる地方財政制度はどうあるべきかについて問題提起をしている。

**第8章**では、自治体と民間の役割分担はどうあるべきかを問う。公共サービスの提供における民間企業およびNPOの役割が増大してきた近年の動向とその理論を説明する。そのうえで、行政が実施する業務の一部を民間企業に委ねる場合における行政としての責任の果たし方、行政がNPOと協働する場合における対等性の確保のあり方について論じている。また、自治体と民間企業、NPOの関係について、住民の視点からみた問題提起をしている。

**第9章**では、まちづくりにおける自治とは何かを問う。まちづくりは、住民の意向の反映を重視した方法で目的を達成することであり、自己統治を要件として空間の秩序形成を実現するものであるとする。そして、地区計画を題材とし、その運用において、利害関係者等の同意を得ることで正当性を得るやり方と、協議会を認定し個人の意思と公共的意思を合成するやり方がとられていることを明らかにし、自治の発展の可能性を示している。

**第10章**では、住民組織のあり方について問う。自治会、町内会の歴史およびコミュニティ政策について事例を含めて振り返り、その変容について説明する。また、自治の基盤である住民のあり方として、地域共同管理の重要性を説き、自治精神を持つ担い手を確保することこそ、地方自治の普遍原則であるとする。

**特別章**では、近代的な政治制度や社会のかたちを成立させたのは先進国であったが、オイル・ショック以降、近代的なシステムのなかにある欠陥が表面化し、それが社会を劣化させていくことを意識せざるをえなくなったとする。そして、近代のシステムのなかに、劣化する地方自治という根拠が内在されていないのかという問いを検証していく必要があるとする。

前半の章（序章から**第5章**）では、基本となる地方自治制度に関する理論と今

後の課題を取り上げている。中盤の章（第6章、第7章）では、地方行政運営をするうえで重要な手段である行政計画、財政、予算が果たす機能と今後の課題を取り上げている。後半の章（第8章から第10章）では、ローカル・ガバナンスを構成する行政以外のアクターである、民間企業、NPO、地縁組織、住民に焦点を当てて、その役割や関係性を取り上げている。自治体とは何かから始まって、住民論へと進んでいく構成をとった。行政学者のほか、行政法学者、社会学者、哲学者にも執筆いただき、学際的な視点も取り入れた地方自治論とした。

本書は、当初、地方自治論の標準的なテキストをつくるというコンセプトで依頼があった。地方自治論となると、地方自治の制度を論じることになるが、何のためにこのような制度になっているのかを考え、既存の制度や社会のあり方について掘り下げなければ、既存の制度を改善・改革することはできない。また、地方自治は、国に比べて、より住民に身近な政策を実施するものであるから、地方自治の現場を知り、地域住民の暮らしの実際を知ることが欠かせない。

この難しい課題に応え、地方分権の一層の進展のためにといて、まさに第一線の研究者の方々に各章の執筆をお願いし、ご担当いただいた。さらに、哲学者である内山節氏には、現在の地方自治が抱える問題の根源に触れる**特別章**をご寄稿いただいた。すべての執筆者各位に心からの感謝を申し上げたい。また、有能な編集者である法律文化社の上田哲平氏による適切なお助言とサポートなしには本書が完成することはなかった。

最後に、本書を手にとってくださった読者の方々に感謝申し上げたい。読者には、日本の将来にとって重要な要素である地方自治についての理解を深めてほしい。そして、地方分権への取り組みに参加し、明るい未来を切り開いていただくことを期待したい。

編者 幸田 雅 治