

はじめに

地方自治体は、地方分権改革以前から、国を先導する役割を果たしてきた。そして、その多くは、住民の熱意や活動によって、支えられていたのである。

1960年代からの高度成長は生活における経済的な豊かさを生み出したものの、一方では、過疎過密化に拍車をかけるとともに、それまでの住民の生活形態や地域コミュニティの秩序を大きく変えていくこととなった。とりわけ、公害や自然環境の破壊は、住民の健康・生命や生活に大きな影響を及ぼすことになり、地方自治体は法律の規制の範囲を超えた公害防止条例や環境保護条例を独自に制定せざるをえなくなった。

また、開発は地域の伝統的な歴史・文化の衰退を招くため、開発よりも歴史・文化・自然環境を享受することで生活の「豊かさ」を取り戻そうとする歴史的町並み保存運動等も発生し、その後の「まちづくり」における価値観の転換にも大きな影響を及ぼした。住民の生活の安定を守るために、宅地開発指導要綱等の要綱を制定し、地方自治体独自の誘導策も展開していった。

さらには、開かれた自治体形成を推進し住民を主人公として尊重するために、国の情報公開制度に先駆けて、金山町（山形県）で、地方自治体で最初の情報公開条例（1982年4月1日施行）が誕生した。自治体の不祥事をきっかけに、自治のあり方を問い、住民の主人公としての自治意識改革のために、恵庭市（北海道）の広報『ENIWA（特集：自治を問う）』（1994年11月）や若見町（2005年3月22日から合併により男鹿市、秋田県）の広報『わかみ（特集：自治を問う）』（1996年、No. 375）等の広報に代表されるように、「お知らせ」中心の広報から、住民に「問題を投げかける」広報への転換も見られるようになった。その後、住民が主人公であることを前提に、地方政府としての自治のあり方を共有し、新しい自治の秩序を形成していくために、住民参加・協働促進条例、自治基本条例、さらには議会基本条例の制定が進行していった。

以上は、一例にすぎないが、法律の改正や制定を先導する役割も果たしていったのである。そして、こうした動きは、今でも大きなうねりとなって継続し地方分権も一定の進行はしてきたものの、依然として中央集権時代の組織運

営上のしくみや慣習、あるいは伝統的な行政と住民（あるいは、地縁組織等）との関係等は根深く残っている。しかしながら、このことが本書の各章で分析するように、逆にいろいろな場面で解決すべき問題としてクローズアップされるようになってきたのである。したがって、地方や国の政府のあり方を変える動きを促進するため、パラダイムの転換を導くことが急務となる。

本書は「地方自治の本旨」について、地方自治の実態を分析し、根本的なパラダイムの転換の必要性を説こうとするものである。憲法第92条（地方自治の基本原則）には、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定されている。ところが、この「地方自治の本旨」の解釈については、一般には「住民自治」と「団体自治」が車の両輪のごとく機能することであり、法律が「団体自治」の範囲を決めるという考え方が受け入れられている。しかしながら、「地方自治の本旨」に抵触する法律は違憲、無効であり、結局は「地方自治の本旨」とは何かを根本から問いなおさなければならなくなる。

そこで、まず最初に、「住民自治」の概念を「団体自治」との関係でどのようにとらえるかを明確にしておく必要がある。憲法で述べているように国民主権が原則であることはいうまでもないが、先に触れた地方自治体の動向から考えても、「住民自治」が「団体自治」のあり方を規定するととらえたほうが、住民によるコントロールを保障し、住民の価値観を前提とするより幸せな地域形成ができるのではないだろうか。補完性の原理から見ても適切である。

その場合、次の課題は、「住民自治」の質が問われることであろう。したがって、そこでは住民相互の学習過程等、住民自身が相互に学び、高め合うことを前提に、地方自治体の政府内部の質的改善も含めて、意思決定過程等の分析が必要である。こうした点も含めて、本書の各章は、挑戦的であり、新たな展望をひらこうとしているのである。

ところで、本書の執筆陣は、編者とその門下の研究者や院生を中心としたメンバーである。月に1回程度、自治政策研究会を開催し、ここで報告を重ね、議論してきた。この研究会のマネジメントや出版に向けた編集作業等は、編者の門下で最初に博士号を取得し、2014年4月より名古屋市立大学准教授に就任した三浦哲司君のリーダーシップに負うところが大きい。ここに感謝申し上げます

る次第である。

なお、編者にとって、本年は還暦を迎える年である。このような年に、多くの仲間とともに、時代を変えようと歩み出すことができるのは本当に幸せである。

2014年4月

編者 今川 晃