

タイトル	市民行政の可能性
著者	森, 啓; MORI, Kei
引用	開発論集(90): 1-19
発行日	2012-09-28

市民行政の可能性

森 啓*

1 市民行政の概念

1) 市民行政とは、市民が行政庁舎内で「行政事務」に携わることである

既成の行政学と行政法学は「行政事務は公務である」「公務は公務員身分を有する者が行う」と考える。そのため「市民行政の概念」が理解できず容認できない。

自治体学は次のように考える。

「市民行政」は「行政不信の現状打開」をめざす実践概念である。

これからは、競争試験で採用される「公務員の行政職員」と、首長が任期内に委嘱する「市民の行政職員」の二種類の行政職員が存在すると考える。

「市民参加」は市民が行政機構の外から行政を批判し参画するのであるが、「市民行政」は市民が行政機構の内部にあって行政事務を担うのである。

市民行政は市民自治の実践概念である。国家統治の国家学の方々には「実践概念である市民自治」が理解困難である。理解できないから「疑問」が生じる。

(現に北海道自治体学会のメール(2011-11-18・ML)に、無理解に基づく「反感的疑問」が送信された。参考までに末尾に記す)。

「実践概念の意味」は「新自治体学入門(時事通信社)」第三章に叙述した。

2) 説明理論と実践理論

理論には説明理論と実践理論の二つがある。

説明理論とは、事象を事後的に客観的・実証的・分析的に考察して説明する理論である。

実践理論とは、未来を構想し現在に課題を設定して解決策を考え出す理論である。

実践理論は歴史の一回性である実践を言語叙述によって普遍認識に至らしめる。

「何が課題であり何が解決策であるか」を見究めるのは「経験的直観の言語化」である。「実践を言語叙述する」とは「経験的直観を言語化(言説)する」ことである。

経験的直観の言語化は「困難を覚悟して一步前に出た実践」によって可能となる。大勢順応の自己保身者には「経験的直観の言語化」はできない。人は体験しないことは分らないのである。

* (もり けい) 開発研究所特別研究員, 元北海学園大学法学部教授

3) 「認識」と「実践」

「知っている」と「分かっている」は同じでない。

「知っているだけで分かっている人」とは、波風がないときには(自分に非難が返ってこないときには)立派なことを言うけれども、素早く不利になると判断したときには、「黙り、曖昧なことを言う」人のことである。人は体験しないことは分からない。分からないから言語叙述ができないのである。

「市民行政」も「市民自治」も規範概念である。「規範概念」を了解し会得するには「実践による自己革新」が不可欠である。利いた風な言葉を操るだけの現状追随思考の人には「規範概念の意味」は曖昧である。未来を構想し現在条件を操作するのは「規範概念による思考」である。

さらにまた、「覚悟して一歩前に出た実践」による「自身の変革」なくしては、「課題と方策の言語叙述」はできない。「実践」と「認識」は相関するのである。

4) 以上の論点を「話し言葉」で平易に叙述すると次のようになる

理論にはA型とB型の二つがあると考えてみます。

A型は「言葉を知っているが本当は分かっている」人の理論です。

例えば、役所の出世コースのエリート職員は流行用語を巧みに使います。だが自身の職務の改革はやりません。不利益を覚悟した行動は避けます。実践は常に何らかの不確定要素を孕むからです。エリート職員は上司からは優秀職員と評価されますが市民からは信頼されません。そのような「言葉を知っているだけ」の人の理論がA型理論です。

学者にはA型理論が多いですね。例えば、行政の審議会で役所原案に賛成して、市民社会では市民向けの言い方をします。なぜ審議会の席上で明晰に自身の所見を述べないのでしょうか、このような学者はA型理論です。

B型は実践理論です。

実践理論は「規範概念」で理論構成をします。未来を構想し現在条件を操作するのは「規範概念による思考」です。だが行動しない人は「何が課題で何が方策であるか」が分かりません。御身大切の安全地帯にいる人には「規範概念の意味」が分からないからです。

A型理論の学者も「市民自治」「市民参加」「情報公開」などの用語を使います。だが同時に「国家統治」の用語を自明のように使います。しかしながら「市民自治」「市民参加」と「国家統治」は対立する言葉です。このような用語矛盾を感じないでいられる学者は行政内の管理職と同類思考です。

行政の管理職は「市民」を「非協力的な一部の人」だと思っています。不利益を覚悟して行動したことの無い人は「市民活動の能動イメージ」が理解できないからです。でありますから「市民行政のイメージ」も理解できないのです。

例えば、学者や行政幹部の人と話しているとき、「あの人は見えている」「あの人はまるで分

かっていない」という違いを実感することがあるでしょう。

つまり「問題が見えて意味が分かる人」はリスク（困難）を覚悟して行動した人です。

改革とは「自身の行動様式」を変革することです。改革はいつの場合も「主体の問題」です。しかしながら「人事昇進が最優先」になっている行政内部では「主体の変革」はとても不可能に思えるであります。

「主体変革」とは「その不可能を越える」ことです。「越える」のは「知識」でなくて「実践」です。実践とは「一步前が出る」ことです。実践は矛盾の構造です。

その「実践が認識を明晰に」し「認識が実践を導く」のです。

5) 行政概念の再定義

市民行政を理解するには「行政概念の再定義」が必要です。

国家学は「行政とは法の執行である」と定義します。

自治体学は「行政とは政策の実行である」と考えます。

政策とは「課題と方策」のことですから、「政策の実行」とは「公共課題を解決し実現すること」です。つまり、行政とは「まちづくりの実践」なのです。役所内での「無駄で無用な企画や計画の作文仕事」が行政ではないのです。能動的に課題を解決するのが行政です。政策の実行が行政です。

そして、現代社会の公共課題は公務員だけでは解決できないのです。「行政職員と市民」の「信頼関係を基にした協働」なくしては地域社会の課題解決はできません。優れたまちづくりの実例がそれを実証しています。つまり「市民行政」が不可欠な時代になっているのです。

ところが、既成の国家統治学は「行政は公務であり、行政執行は公務員が行う」の観念に縛られるから「市民行政の意味」を理解することができないのです。

(2011年11月18日、北海学園大学開発研究所とNPO法人自治体政策研究所は「市民行政」を主題にした公開研究討論会を開催した。参考までに参加者からのメールを掲げる。)

「私は、今まで「地方自治」や「市民自治」の文献や書物を読んできましたが、言葉の定義や使い方に疑問を持ちキチンと理解できないままに過ぎてきました。しかし今回の公開討論会で、言葉は難しかったものの論理的に共感でき納得できました。

感覚ではなく言葉として私の中に入ってきました。そのお陰で私の中にあつた分別不完全な感覚が、スッキリと形になりました。こんな感覚になれたのは、私自身が「覚悟して前に出た実践体験」を経たからかもしれません。(2011-12-19)」

2 市民行政の着想

1) 市民行政の観念

市民行政の観念は「夕張再生の論議」のなかで着想された。

2007年3月、夕張市は財政再建団体に指定されて総務省の管理下に置かれた。

総務省の「夕張再生」とは、353億円の債務額を18年間で返済することであった。だがそれは「債務償還計画」であって「夕張再生計画」ではない。

しかも、債務総額の353億円は、北海道庁が「みずほ銀行」などの債権者に全額立替をして確定した債務額である。

経済社会の通常では返済不能となった「不良債権の処理」は、債権者会議の場で「何割かの債権放棄と返済保証」の協議がなされる。であるから「北海道庁の役回り」は「債権者会議の場を設ける」ことであったのだ。

しかるに、北海道庁は「夕張市民の生活」よりも「金融機関の債権保護」を重視した。

「18年で353億円を返済」する財政再建計画は(実質的には)総務省と道庁が策定したものであった。当時の藤倉市長は「夕張の体力では10年間で100億円の返済が限界」と懸念を表明した。だが、総務省と北海道庁は「その発言を続けるのなら財政支援をしない」と発言を封殺した。しかしながら「夕張再生計画」には「夕張市民の生活が成り立つ」ことが基本になくてはならない。

この「債務返済計画」では夕張市民の生活環境が成り立たない。

夕張の人口は、2006年6月は13,165人、2007年4月は12,552人、2008年4月には11,998人と市外への流失が進行していた。そして公共施設の運営は指定管理者の返上で市民生活に不可欠な施設運営も困難になっていた。市営住宅の修繕もできない状態であった。職員の給与は全国最低で、職員数が減少し業務負担は増大し職員は心身共に疲労していた。

総務省はこれまで「公務員給与の均衡」を理由に「ラスパイレス指標」などで、全国自治体の給与の平準化を強要した。しかるに今回は、総務省が職員給与の三割を超える削減を強制したのである。

さらに、総務省の派遣職員が夕張再生室長に就任し、全国からの1億円を超える寄付金(黄色いハンカチ基金)の使途も掌握し、夕張市長の財政権限を極度に制約したのである。

2) 市民行政の必要性

夕張再生には市民主体のまちづくりが不可欠である。市民と行政の協働が必要である。

ところが、長年の経緯による「議会不信」と「市役所不信」が市民の側にある。協働するには双方の信頼関係が不可欠である。

信頼を取り戻すには「市役所不信」を打開しなくてはならない。行政不信を解消するには市民が行政の内側に入って「行政事務」を自ら担うことである。

「夕張再生室」の実態は債務償還の管理であるのだから、名称を「債務償還管理室」に改め、「夕張再生市民室」を新設する。その再生市民室に市長が委嘱した市民が行政職員として加わる。

さらには室長も市民職員が就任して全国からの寄付金の活用を行う。

このようにして、「市民行政」の観念が着想された。

3 市民行政の現状

市民行政は様々な形態で既に行われているのである。以下に列記して「市民行政」が特異な観念ではなくなっていることを確認する。

i 庁舎受付, 庁舎清掃, 庁舎警備

かつてはこれらも、公務員身分を有する者の業務であった。だが今はどこも外部委託になっている。これらは総じて現業的な業務であるが、以下に掲げる事務は行政職員が担うべき行政事務である。

ii 行政広報, 総合計画, 行政調査

表向きは公務員職員の行政事務として執行されているけれども、その実態は外部委託の事例が多い。そのことは如何なることを物語っているか。「市民行政の観念」を否認する既成学の方々は洞察的に考究すべきである。

iii 職員研修

現在は「職員研修」も外部に託している。本来なら考えられない事態の変化である。しかしながら「内向き公務員」が企画する研修よりも「公共感覚のある市民」が企画する職員研修が民主的な職員研修になるとも言える。だがしかし、その実態は「公共性とは如何なることか」「公共事務と民間事務の相異は何か」を弁えない営利団体が受託する「事務能率の研修」になっている。

iv 公共施設の管理運営

小泉構造改革の「官から民へ」の流れで「指定管理者制度」が流行現象になった。だが「経費節減が目的」であるから、人件費縮減に随伴する「様々深刻な問題」が起きている。これらは改革名目の「公共性を軽視・無視」する所業である。問題は何処に委託するかである。運営を如何に市民自治的に行うかの問題意識が「すっ飛んで」いる。

v ニセコ町の「町立図書館「あそぶっく」

北海道ニセコ町では2008年から町民が図書館運営を担っている。

経緯を述べる。役場の前に道路を挟んでニセコ郵便局があった。2008年にその郵便局が別の場所に移転することになった。そこで建物を譲り受けて町立図書館にした。そのとき町民から「運営一切をやりたい」の要望があつて全面委託した。以来5年間、何の問題も起きていない。役場職員が運営するのよりも好評である。

2011年11月18日、北海学園大学で開催した「市民行政を考える」公開政策研究会で、片山ニセコ町長は、あのとき役場職員を入れなかったのが成功の要因であった。一人でも公務員職員が運営に加わっていたならば「これは教育長の意見を聴かなくてはいけない」「この本を買うのは役場の許可を得なくてはならない」「こういうイベントは前例がない」などのことが始まっていたと思います。

現在は「子どもの遊び場」にもなり「高齢の皆さんのたまり場」にもなっていて、実に自由な図書館運営になっております。役場がなんでもやる時代は終わっていると思います、と語った。市民行政の良き実際例である。因みに「あそぶっく」とは「Bookと遊樂する」の意。

(北海学園大学開発研究所2011年度研究記録集61頁)

既に述べたことであるが、「市民行政」とは、市民が役所の庁舎内で公務員職員と机を並べ行政事務を担うことである。そしてその「行政事務」とは、現在、臨時職員やアルバイトが担っている補助業務ではない。政策の立案・決定・実行・評価の行政事務である。

古くは美濃部東京都政で民政局長にNHK解説員の縫田曄子氏が任用された。以来、全国自治体で市民行政職員が委嘱され任用される事例は数多い。

だが、此処での重要問題は「役付き管理職」にではなくて「一般職員の行政事務」を市民が担うことにある。市民行政の眼目は「行政不信の打破」にあるのだから。だが、実践概念の意味が分らない既成学の方々には、それがなぜ「行政不信の打破」につながるのかが分らないであろう。

4 市民行政の論点

1) 秘密保持

職務上知りえた秘密の保持は、「市民職員」であろうと「公務員職員」であろうと同じである。地方公務員法に論拠しなくては「秘密保持が保たれない」と考えるのは無益思考である。自治体条例に市民行政職員の「秘密保持の宣誓」を定めればよいのである。

そもそも、「守秘義務」とは何か。「㊟のハンコ」「部外秘の朱書」の実態を眺めてみることである。その実態は「無難に大過なくの管理職の保身」であるのだ。

2) 行政責任

「故意または重大な過失」によって生じた損害に対する「求償責任」は「公務員職員」であろうと「市民職員」であろうと同様である。

問題は「行政責任とは何か」である。

行政責任とは「為すべきことを為さない責任」である。すなわち「不作為」が「行政責任」である。なぜなら、行政とは「積極的能動的に政策課題を解決実現すること」である。保身のために「何事も無難に大過無く」の「為すべきことを為さない不作為」が行政責任の本体である。

「市民行政」は、その「無難に大過なく」の「行政体質」を打開するためである。

3) 委嘱任用の手続き

行政職員は首長の私兵ではない。首長も職員も共に市民に信託され雇用されているのである。この点で橋下（大阪維新の会）は「代表民主制の基本原則」すらも理解しない考えである。行政職員は首長に雇用されているのではないのだ。

そこで、市民職員の委嘱が首長の恣意にならないための「市民自治的な手続」を条例に定めておく。

4) 公務とは何か

公務とは「公共事務」であって「統治事務」ではない。即ち、行政事務は「統治事務」ではなくて「自治事務」である。公務員（身分）でなければ行政事務を担えないと考えるのは国家学の理論である。

「市民行政」「市民職員」の概念は市民自治の「自治体学の概念」である。

5) 「地方自治法」「地方公務員法」

周知の如く「明治憲法」の基本原則と「現行憲法」の基本原則は異なる。

「地方自治法」は戦後改革の狭間に内務官僚によって成案されたのは周知のことである。用語は民主主義的ではあるが、地方自治法の根底にあるのは明治憲法原理（官僚統治）である。

すなわち地方自治法は国家統治の理論によって構成されているのである。それは、「国家」が「地方公共団体」を統制するのを当然と考える法原理である。そこには「政府間関係の観念」は存在しない。近時の「地方主権論」の提唱は官僚の作文であって、国家が許容する範囲内の地方主権である。

しかしながら、自治とは「それぞれ」「マチマチ」ということである。自治体運営は「地域の人々の自由で創造的な運営」でなくてはならない。

自治体運営を統制・規制する国家法が存在してはならないのである。地方自治法は自治体運営の準則法と解すべきである。地方公務員法も同様である。

以上は自治体学の理論構成である。

そこで自治体学とは如何なる学であるかを以下に述べる。

5 自治体学の概念

1) 自治体学会

自治体学会は一九八六年に「自治体学の創造と研鑽」を目指して設立された。学会の設立時には自治体学を「自治体関連諸学の総称の学」と仮定義した。爾来、二〇年を超える歳月が経過した。

これまでの憲法学、政治学、行政学、行政法学は「国家」を理論前提とする「国家学」である。国家学では現代社会が噴出する環境、防災、資源、医療、福祉、文化などの「前例なき公共課題」に対して、部分的な問題点の指摘はできても、全容の解明はできない。とりわけ、既成の学問にはこれらの課題を生活の場で自治の問題として解決する「市民自治の視点」が根本的に欠落している。このため市民運動が提起する論点に回答ができない状況が続いてきた。

国家学は「国家」を統治主体と擬制する。

自治体学は「市民」を自治主体と考える。

市民とは「規範人間型」であるから「市民」という規範人間型への自覚を持つ普通の人が市民である。「普通の人」とは「特権・身分を持つ特別な人ではない」という意味である。

自治体学は「国家統治を市民自治に」「中央集権を地方分権に」「行政支配を市民参加に」組み替える実践の学である。すなわち、歴史の一回性である実践を理論化し、理論が実践体験を普遍認識に至らせるのである。実践を理論化するから規範概念が重要になる。

「規範概念」とは、未来を目的に設定し現在を手段とする「政策型思考の動態的実践概念」である。事後的静止的な解説概念ではない。従って、現状変革の意識が微弱であれば規範概念の理解は困難である。例えば、八〇年代に流布した「行政の文化化」は規範概念である。行政の現状に対する変革意識が薄弱であれば行政の文化化は意味不明の言葉になる。

同じように「市民」も「自治」も「自治体」も規範概念である。市民自治の実践体験が微弱であればその概念認識は漠然となる。

(二〇〇六年四月、北海学園大学法学部は「自治体学」の講義を開講した。専門科目〔四単位〕の「自治体学」の教科は日本の大学で最初である)

2) 用語の始まり

「自治体学」という言葉は、一九七八年開催の「地方の時代シンポ」で長洲一二氏(当時の神奈川県知事)が「ここにお集まりの皆さんで自治体学の学会というようなものをつくっていただければ……」と挨拶したのが言葉の最初である。

しかしながら、長洲氏の述べた自治体学会は「学者による学会」であり「自治体学」のイメー

ジも具体性のあるものではなかった。

自治体学の内実は自治体学会員の研究と実践によって次第に形成されたのである。後述するように「自治体理論」「政策形成力」「市民自治制度」の深化と整備は自治体学会の設立がバネになって進展した。

自治体学会は「自治体政策研究交流会議」の場で提案され誕生した。

その政策研究交流会議は次のような経緯で開催された。

七〇年代に公害問題と社会資本不足で都市地域に住民運動が激発し革新自治体が群生し革新市長会を結成した。革新市長会は政策情報を交流し七〇年「都市づくり綱領」を作成した。革新自治体は「省庁政策の下請団体」から「地域独自の政策を実行する地方政府」への脱皮を目指していたのである。

このような情勢を背景に自治体職員の「自主研究グループ」が全国各地に叢生した。八四年五月、東京中野サンプラザで自主研究グループ全国交流集会を開催するに至った。

自治体職員の自主研究活動の広がり「政策研究交流会議」を開催するに至る要因の一つであった。

もう一つの要因は、「政策研究」の言葉を時代の用語にするためであった。

神奈川県は七八年に「公務研修所」を「自治総合研究センター」に改組して「研究部」を設けた。その研究部の『神奈川の韓国・朝鮮人の研究』が朝日新聞の論壇時評で「本年度の最高の成果」と評され「自治体の政策研究」が注目を集めた（注1）。

この動向を敏感に洞察した自治体首長が「政策研究の組織と体制」を自治体内に設けた。例えば、政策研究室（愛媛）、政策研究班（福井）の設置、シンクタンクの設立（静岡、埼玉）、地域の研究所や大学との連携（兵庫、三鷹市）、政策研究誌の発刊（神奈川、兵庫、徳島、埼玉）などである（注2）。

このようにして、神奈川県の「研修所改革」が引き金になって「政策研究」が自治体の潮流になりつつあった。

ところが、本庁の課長は自分の所管業務に関する「職員の政策研究」を嫌った。知事のいないところで「若い職員が勝手な夢物語を描いている」と冷淡に言い放って水を差していた。これが当時（八三年前後）の先進自治体の状況であった。

管理職が政策研究を忌避するこの状況を突き破るには、「全国交流会議」を開催して政策研究が時代の潮流になっていることを内外に鮮明に印象付ける必要があった。

八四年一〇月一八日、横浜港を眼下に眺望する神奈川県民ホール六階会議室で「自治体政策研究交流会議」を開催した。北海道から九州までの各地から一四〇団体・三五二人の自治体職員と市民と研究者が参加した。

この交流会議の場で「二つの動議」が提出された。

一つは「交流会議の継続開催」。他の一つは「自治体学会の設立」。

前者は「全国持ち回り開催」を確認して次回は埼玉で開くことが決まった。後者の「学会設

立の提案」は、参会者全員が地域と職場で「学会設立の意義と可能性」の論議を起こし、その結論を次回埼玉会議に持ち寄ることを約定した。

このような経緯で「政策研究交流会議」から「自治体学会」が誕生したのである（注3）。

自治体学会設立の経緯は、「新自治体学入門」（時事通信社 2008 年刊行）の第 10 章に詳述した。また、月刊都市問題は 2007 年 11 月号に「自治体学会設立で開けた扉」鳴海正泰（述）を掲載している。

自治体職員の政策研究のエネルギーが自治体学会を設立させたのである。しかしながら、前述したように設立時には「自治体学」という学問は存在しなかった。存在するのは国家を理論前提とする国家学であった。

3) 学会設立時の定義

自治体学会設立の準備事務局を担当した神奈川県自治総合研究センターの研究部は、学会設立の発起人を全国に呼び掛けるために「自治体学の研究」に着手した。

（以下の要約は、研究部長であった筆者が執筆した『自治体学の定義』の部分である。「自治体学に関する研究」の全文は神奈川県自治総合研究センターのホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/11/1119/toppage.html> でダウンロードできる）

自治体学とは、急激に変化しつつある地域社会から噴き出してくる「前例なき公共課題」を解明する実践の学である。従って、自治体学に「完結した理論体系」を求めることはできない。また、自治体学は運動論的な側面を分ち難く包含する。

自治体学の内容は公共課題を解明することによって創造される学であるから自治体学は常に「仮定義」として理論構成することになるであろう。

かくして、自治体学を「自治体が国家中心の思想・科学から市民自治の思想・科学へと自立する学である」と定義した。

4) 国家学と自治体学

国家学は「国家」を統治主体と擬制する。

自治体学は「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置する。

歴史年表に学問弾圧の事件として記録される「天皇機関説事件」は美濃部達吉博士の「国家法人理論」である。「国家法人理論」がつい先ごろまで「正統理論」であった。しかしながら、「国家主権」と「国家法人理論」は君主主権を偽装する理論である。

現在の憲法に国民主権を明記したので、憲法学と政治学は「国家法人論」「国家主権論」を正面切っては唱えなくなっている。けれども、今もなお理論の根底に「国家」「国家統治」「国家主権」の観念が強固に存在する（注4）。

そして、二〇〇五年以降の改憲の動向は、「国家観念」の復古を促し、「国民・領土・統治権」を国家の構成要素であるとする「国家三要素説」が随所に顕在化する。すなわち「国民主権」

を「国家主権」と巧みに言い換える論法は健在である。「国家の観念」は、「政府責任」を「国家責任」と巧妙に言い換える擬制の論法の根拠である。国家の観念が「政府責任の追及」を曖昧にはぐらかすのである。

例えば、二〇〇四年四月、イラクで三人の日本人が拘束された時である。

アルジャジーラ放送が伝えた「現地の声明」は、「日本の人々には友情すら抱いている。だがあなたがたの政府のリーダーはアメリカのブッシュと手を組んで軍隊をイラクに出動させた。三日以内に撤退を始めなければ、拘束した三人を焼き殺す」であった。日本のテレビ各局は「アルジャジーラ放送」をそのまま報道した。肉親家族はもとより日本の人々は大いに驚愕した。ところが、翌朝の新聞・テレビは、「あなたがたの政府のリーダーは」の部分で「あなたがたの国は」と「見事に足並みそろえて」改（かい）竄（ざん）した。「誰がそのようにさせたのか」「何のために改竄したのか」である。問題の所在は「国家責任」ではなく「政府責任」であるのだ。

5) 自治体学の概念

自治体学とは市民自治の自治体理論である。それは「市民と政府の理論」「政策形成理論」「自治制度理論」を包含する学の体系である。

しかしながら、自治体学は完結した学の体系ではない。

自治体学会は規約第二条に「自治体学の創造と地域自治の発展に寄与する」と定めている。すなわち、自治体学は「国家統治」を理論前提としてきた既成の国家学を「市民自治の学」に組み替える生成中の学である。

6 自治体学理論

1) 市民自治

「市民自治」とは、「市民が公共社会の主体であり公共社会を管理するために市民が政府をつくる」という意味である。

自治体学は「国家を統治主体と擬制する国家学理論」に対して「市民が政府を選出し制御し交代させる自治の主体であるのだ」と言明する。

すなわち、「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置するのである。

自治体学は「国家」ではなく「市民」から発想して理論を構成する。

しかしながら「市民自治」は規範概念であるから、その理解と納得には「国家統治の観念」に対する自身の所見が不可欠である。

例えば、「自治とは自己統治のことである」と説明されている。この説明は「自治」が規範概念であることの意味が理解できていないのである。

「統治」というのは「統治支配する主体」と「統治支配される被治者」を前提にする観念であ

る。「自治」を説明するに「統治」の言葉を用いるのは、「自治」を「統治」に対置した規範意味が「理解できていない」のである。すなわちそれは「いまだ現存していない自治」を「未来に向かって現出せん」とする規範意味が理解できていないということである。

「市民自治」は自治体学の規範概念である。

2) 市民自治の理論

岩波新書『市民自治の憲法理論』（松下圭一）が出版されたのは一九七五年であった。それまでは「憲法は国家統治の基本法である」が通説であった。

この本は「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置し「憲法は市民自治の基本法であるのだ」と明快に論述する。

かくして、憲法理論と行政法理論は一八〇度の転換が必要になったのだが、憲法学者も行政法学者も「国家統治の観念」で理論構成をしているので「市民自治の信託理論」を容易に認めない。だが、市民と自治体職員は自身の実践体験によって「市民自治の理論」を納得し理解する。

例えば、菅直人衆院議員は、著作『大臣』（岩波新書）に「私は市民自治の憲法理論で育った世代です」と書き、橋本内閣の時「憲法 65 条に規定する内閣の行政権の範囲はどこまでなのか」と国会で質問をして、「憲法 95 条の地方公共団体の行政権を除いたものである」との公式政府答弁を引き出した。そしてその経緯を著作『大臣』に国会速記録を付して記述している。

筆者も学生のころは弁護士志望で司法試験の勉強をした。選択科目は行政法で、弘文堂から出ていた田中二郎『行政法』を熟読していたので、「市民自治の憲法理論」を読んだ時は、「ショック」で「目からウロコ」であった。このような経験を多くの人が語る。それが「市民自治の憲法理論」である。

自治体学には「経験的直観」と「総合的判断」による「未来予測力」が必要である。自治体学理論は事態を事後的に実証分析する「解説理論」ではない。未来に目的を設定し現在条件を手段として操作する「実践理論」である。実践理論であるから「主体鈍磨」と「状況追随思考」の蔓延は極めて重大な問題である。

3) 国家法人理論と政府信託理論

明治の時、「State」を「国家」と翻訳した。しかしながら、「ステート」は「全国規模の政治・行政機構」の意味であって、今風に言えば「中央政府＝セントラルガバメント」である。「幽玄の国家」ではないのである。

「言葉」は「思考の道具」であるから、思考を明瞭にするには「概念」を明晰にしなくてはならない。

福田歓一氏（元日本政治学会理事長）は、一九八五年パリにおいて開催された政治学世界会議での報告で「われわれ政治学者は国家という言葉を使うことを慎むべきである」「規模と射程

に応じて、地方政府、地域政府、全国政府と使いわけるのがよい」「人類の政治秩序の諸概念を再構築することが切実に必要であると信じる者として、過度に一九世紀の用語に囚われていることを告白しないではいけない」と述べた（注5）。

ところが、国会議員と官僚は、現在も国家観念を言説し、政治主体である「市民」を「国家統治の客体」に置き換えている。国家を隠れ蓑にして統治論理を振り回すのである。

国家の観念に「国民」を包含させるから（国家三要素説）、「国家責任」は国民自身の責任のようになって、国民の「政府責任」「官僚責任」追及の矛先をはぐらかすのである。

国家法人理論は、「国民主権」と「国家主権」を曖昧に混同させ、「政府」と「国家」の区別を混同させる理論である。

国家学は国家統治の「国家法人理論」である。自治体学は市民自治の「政府信託理論」である（注6）。

政府信託理論は「市民」が「政府」をつくって代表権限を信託すると考える。

民主政治で重要なのは「政府責任の理論」「政府制御の理論」である。

4) 政府信託理論

政府信託理論を要綱的に整理すれば次の通りである。

(1)市民は公共社会を管理運営するために政府（首長と議会）を選出して代表権限を信託する。信託は白紙委任ではない。政府の代表権限は信託された範囲内での権限である。

(2)市民は政府の代表権限の運営を市民活動によって日常的に制御する。住民投票は政府制御の一方式であって代表民主制度を否認するものではない。住民投票は政府の代表権限を正常な軌道に戻らせる市民の制御活動である。

(3)市民は政府の代表権限の運営が信頼委託の範囲を著しく逸脱したときには、信託解除権を発動する。信託解除権とは解職（リコール）または選挙である。

七〇年代には「保守」「革新」の対立があった。そのころは「自治・分権・参加」は「革新の側」の用語であった。今は、保守・革新の別なく「市民参加」を口にする。知事も市長も町村長も省庁官僚すらも「分権」「自治」を言う。それはそれで良いのであるが、行政実態は「制度運営」も「手続き」も「統治行政」のままである。すなわち、言葉だけの革新理論である。「自身は何も変わらない」で「自治」「分権」「参加」を唱えているのである。

「統治行政」を「自治行政」に革新するには「主体の自己革新」が不可欠である。しかしながら、行政職員は「現状維持的安定」が保身の価値軸であるから「自己革新」は禁物である。自分自身は現状のままである。現状のまま「新しい言葉」を使うのである。そのため「市民自治」も「協働」も内容空疎な言葉となる。

学者も同様である。「新しい概念」を語り「新しい制度」を提案すれば、「事態が変化する」と考える。ところが自分自身に市民としての実践活動が欠落しているから「規範概念の意味」

が理解できない。

例えば、自治基本条例である。首長も学者も、自治基本条例の制定に「市民合意・市民決裁の手続き」は必要ではないと考える。一方で基本条例は自治体の憲法であると説明しながら他方では「首長決裁と議会決議」だけで「市民自治基本条例」が制定できると考える。すなわち、言葉だけの「市民自治」である。認識理論が実践理論と相関していないのである。

7 自治体の概念

自治体学会員の間で「自治体」の概念をめぐる次のように見解が錯綜した。

- (1)「自治体」という言葉は「政府」のことであるから「市民」は含まない。
- (2)「自治体」とは「市民」と「政府」の双方を包含する言葉である。
- (3)役場の文書や会議で使っている「自治体」は「都道府県庁、市役所、町村役場」のことだ。
- (4)役所だけを「自治体」と僭称することに違和感を覚える。
- (5)自治体とは「まち」のことであって、自治体は空間的イメージである。

さて、概念・用語は思考の道具である。理論的思考力を高めるには基礎概念を曖昧に使用してはならない。吟味が必要である。

概念を曖昧に使用しないために具体的に考える。

例えば

- ・ 神奈川
- ・ 神奈川県
- ・ 神奈川県庁（知事と行政機構・神奈川県議会）
- ・ 神奈川県民
- ・ 神奈川県庁舎

と並べたとき、「自治体」はどれを指す言葉であろうか。

「自治体とは政府のことだ」と考えると、自治体は神奈川県庁・県議会になる。だがそれなら「神奈川県」は自治体ではないのか。自治体でないのならば「神奈川県」は何なのか。あるいは、「神奈川県」も「自治体」だと考えるのならば、神奈川県と神奈川県庁の違いをどう説明するのか。

市民生活の観念としては「神奈川県」と「神奈川県庁」は同じではない。異別の観念である。

そしてまた、行政の幹部職員が「神奈川県の方針は」「神奈川県といたしましては」などと言う時がある。

この言い方に対して、「神奈川県とは県庁のことなのか」「県庁が神奈川県の公共課題のすべてを独占するとでも言うのか」との反感的批判がある。そして「県行政といたしましては」「県庁の方針は」と言うべきだ、との批判的反論がある。

さて、旧内務省の言葉遣いでは「地方公共団体」と「県庁」は同義語であった。住民は行政

の被治者であって「自治主体」ではない。お上の官庁を県民が批判し制御する「政治主体」を認めない。だから「お上である県庁」がすなわち「地方公共団体」であった。

しかしながら、旧内務省用語と基礎概念を混同してはならない。とりわけ、行政職員に「神奈川県」と「神奈川県庁」を曖昧に混同させてはならないのである。同様に「自治体」と「自治体政府」の概念も曖昧に混同してはならない。

神奈川県が「自治体」であって、神奈川県庁（代表機構と代行機構）は「神奈川県の政府」である。すなわち「自治体の政府」であると考えるのが正当である。その「政府である神奈川県庁」を「神奈川県の市民」が制御するのである。

すなわち、「自治体」は「自治主体の市民」と「制度主体の政府」との緊張関係で運営されるのである。こう考えるのが「自治体学理論」である。

さて、この考え方に次のような反論がある。

反論——自治体とは政府のこと

「自治体という政府」に市民・住民は含まれない。「政府形成権力である市民」を「市民に奉仕すべき政府」と同列に扱うのはデモクラシーの原理に反する。

自治体は市民がつくる政府制度であり政治機構である。

憲法の「地方公共団体」を「自治体」に置き換えて読めば、自治体は明らかに「政府」（政治・行政機構およびその活動一般）である。

自治体に「市民」を含める考え方は「国民・領土・政府」の三つを国家の構成要素とする「国家三要素説」を連想させる。国民が政府・領土と同列に置かれて「国家の要素」になるのと同じ考え方である。

概ねこのような反論である。

だがしかし、国家を「国民、領土、統治権」であるとする「国家三要素説」は、国家を絶対・無謬の統治主体にするための「虚構の論理」であったのだ。

そして、「国家」と「自治体」は、方向が正反対である。

「国家」は「統治主体」として「国民を統治」する。「国民」は「国家の要素」であり「被治者」であるとされた。

これに対して、「自治体」は「市民」が「政府」を選出し、制御し、交代させるのである。「自治体」には「自治主体として市民」が成熟しているのである。

さらにまた、いわゆる「国家三要素説」は「国民・領土・統治権」であって「国民・領土・政府」ではない。国家三要素説の「国家の観念」には「市民が選出し制御する政府の観念」は、いまだ熟成していないのである。現在の問題は「国家」と「政府」を曖昧に混同する国家統治理論を吟味することなのだ。

自治体を「市民（自治主体）と政府（制度主体）」の「信頼委託・緊張制御」によって運営す

ると考えるのが「市民自治の理論」であり「代表民主制度の理論」である。

この考え方を「市民と政府を同列に論じるものでありデモクラシーの原理に反する」と批判するのは、当を得ていないのではあるまいか。

そしてまた、「自治体」が論点になっている時に、「自治体という政府」を「主語」にしての立論は論理的ではないであろう。

8 政府と自治体の理論

そもそも、「政府」と「自治体」は同じ意味の言葉であろうか。同じ意味であるのならば、なぜ二つの言葉を時によって使い分けるのか。

自治体を政府だと主張する意図は、おそらく、これまで「県庁や市役所」は「地方行政機関」であり、「県や市」は「地方公共団体」であったからであろう。そこで、中央に従属しない「地方の自立」を強調するには、「自治体」と「政府」を理論化しなくてはならない。すなわち、「地方公共団体」を「自治体」へ、「地方行政機関」を「政府」へと転換する理論である。

「政府の理論」はこうである。現代社会では前例の無い公共課題が増大する。そのため全国共通の政策課題と地域独自の政策課題に対応する政府がそれぞれ必要になった。かくして「政府は中央政府と地方政府に分化した」と説明する。

「自治体の理論」は少し厄介である。

「国家」を「絶対無謬の統治主体」だとする「虚構の国家理論」を打破しなければならない。そこで「国家」を「人々（市民）」と「政府」に分解して「国家」なる言葉を使わず「市民」と「政府」の理論にしたい。「国家法人理論」から「政府信託理論」への転換である。「国家の観念」には「絶対・無謬の統治主体の観念」が染み込んでいるからである（注7）。

ところが「政府」とは別の「自治体」を認めると、「中央政府」とは別の「国家」が甦る。それは困る。そこで「自治体とは政府のことだ」になった、のではあるまいか。

しかしながら「神奈川県」と「神奈川県庁」は明白に異別である。

同様に「国家」を忌避しても「日本国」と「日本国の政府」と「日本の人々（市民）」を指し示す言葉は必要である（国民のことは「国家の国民」になるからなるべく使わないようにする）。

ここで認識しておくべきは、「神奈川県庁」ははまだ「政府」になっていない。「神奈川県」もはまだ「地方公共団体」であって「自治体」になりきっていない（その途上）ということである。

すなわち、「自治体」「自治体政府」「市民」は「国家統治」から「市民自治」への転換を目指す「規範概念」である。「統治概念」を「自治概念」に置き換える時には理解咀嚼の困難さが伴うのである。

「地方公共団体」とは、「地方の行政団体」でありそこにいる人々は「被治者としての住民」

である。しかるに、「自治体」には「自治の主体である市民」が「代表権限を信託した政府」を組織して制御しているのである。

「地方公共団体」と「自治体」の違いは、「政府」と「市民」が成熟しているか否かの違いである。同様に「住民」と「市民」のちがいが吟味が必要である。

9 市民と住民

[市民]

市民とは、自由で平等な公共性の価値観を持つ「普通の人」である。普通の人とは「特権や身分を持つ特別な人」ではないという意味である。

「市民」は、近代西欧の「Citizen」の翻訳語である。福沢諭吉が「社会を担う主体的な個人」の成熟を念願し期待して翻訳した言葉である。

シティズンには、近代イギリス市民革命の担い手であって、「所有権の観念」を闘いとり「契約自由の原則」を確立した「市民社会の主体」である、の意味がこめられている。

福沢は「一身の独立なくしては」と唱え、自由と平等の精神を持つ自立した人間が開国日本に育つことを希求した。「シティズン」が有している自由と平等の考え方を導入しなければならぬと考えたに違いない。

自己の才覚で利益も損失も判断していきいきと市（いち）で働く庶民こそが「シティズン」の訳語にふさわしいと考えたのであろう。

「市民」（いちみん）と発音する。だが、福沢が期待をこめて翻訳した「市民」は使われなかった。

明治政府は、皇帝が君臨していた後進国ドイツの国家理論を手本にして「帝国憲法」をつくり「教育勅語」によって忠君愛国の「臣民」を国民道徳として教えこんだ。臣民とは天皇の家来である。絶対服従の家来である。自立して社会を担う主体の観念はタブーであった。

1945年の戦後も使われなかった。弾圧されていた社会主義の思想が甦り、「市民」は「所有者階級」と考えられた。使われた用語は「人民」であった。リンカーンのPeopleも「人民の、人民による、人民のための政府」と訳された。

都市的生活様式が日本列島に全般化して地方分権たらざるを得ない一九八〇年代に至って、ようやく、福沢が期待をこめて訳語した「市民」が使われるようになった。「普通の人々」によるまちづくりの実践が全国に広がったからである。

しかしながら、人間は誰しも自分が体験しないことは分からない。国家統治の官庁理論の人々には「住民」と「市民」の違いが分からない。

行政機構の内側に身を置いて官庁理論でやってきた公務員には、市民運動の人達は目先利害で行動する身勝手な人たちに見えるのであろう。そしてまた、公共課題の解決のために地域の人達と連帯して行動し、感動を共有した体験のない学者や評論家は「合理主義・個人思想・人

権革命の歴史を持たない日本には市民はいないのだ」などと言うのである。

しかしながら、西欧の近代市民革命の時の市民は「有産の名望家」であった。現代の「市民」は公共性の感覚を持ち行動する普通の人々である。

都市型社会が成熟して、普通の人々が市民である条件が整ったからである。

「市民」とは「公共社会を管理する自治主体」である。

〔住民〕

「住民」とは、村民、町民、市民、県民などの行政区割りに「住んでいる人」のことである。そして「住民」という言葉は、住民登録・住民台帳・住民税というように、行政の側から捉えた言葉である。

行政が統治し支配する客体が「住民」である。住民は被治者であり行政サービスの受益者である。「住民」という言葉には上下意識が染み付いている。その上下意識は住民の側にも根強く存続しているのである。

長い間、行政法学は「行政」を優越的主体であると理論構成した。そのとき「住民」は行政執行の客体であり被治者であった。「住民」の言葉には「自治主体」の観念が希薄である。

そこで、「住民」を「市民」との対比で定義するならば、「住民」は自己利益・目先利害で行動し行政に依存する（陰で不満を言う）人で、行政サービスの受益者とされる人である。

「市民」は、公共性の感覚を体得し全体利益をも考えて行動することのできる人。政策の策定と実行で自治体職員と協働することもできる人である。

しかしながら、「市民」も「住民」も理念の言葉である。理性がつくった概念である。実際には、常に目先利害だけで行動する「住民」はいない。完璧に理想的な「市民」も現実には存在しない。実在するのは「住民的度合いの強い人」と「市民的要素の多い人」の流動的混在である。だが人は学習し交流し実践することによって「住民」から「市民」へと自己を変容する。人は成長しあるいは頹廃するのである。「市民」を規範概念であるとするのはこのようなことである。

都市型社会が成熟して、生活が平準化し政治参加が日常化して、福沢の「市民」は甦り、行政事務を自ら担う主体に成熟したのである。

かくして「市民行政」「市民行政職員」が実在するに至ったのである。

注

1. 『神奈川の韓国・朝鮮人』神奈川県自治総合研究センター（公人社，1984年）。朝日新聞・論壇時評（1985年1月30日）は自治体政策研究として最大の成果であると評した。
2. （社）行財政制度調査会が1984年7月に実施した「政策研究の動向調査」。
3. 自治体政策研究交流会議の詳細は「地方行政」（時事通信社，1984年11月10日号），「地方自治通

信」(同, 85年2月号)(同, 86年2月号)に掲載されている。

4. 芦部信喜『憲法・五版』(岩波書店)の第一頁の冒頭第一行は「国家の観念」「国家の三要素」である。
5. 福田歓一「現代における国家と民族」(岩波書店「世界」1986年1月号)。
6. 松下圭一「現代政治の基礎理論」(東大出版会, 1995年), 202頁。市民を国家という神秘観念の内部にとりこみ国家の要素とする「国家法人論」にかわる「政府信託理論」が市民主権を基礎とする政府理論である。
7. 松下圭一『政策型思考と政治』(東大出版会, 1991年), 75頁。国家はドイツ国家学を背景とする絶対・無謬・包括性をもつ観念である。

資料

「市民行政」に対し、北海道自治体学会のMLに送信された学会会員メール(2011-11-8.am11.04)

私のような一般住民としては、「行政事務」を一般市民に担われたのではなかったものではありません。なぜ「行政事務」を市民が担わなければならないのか。(冗談じゃない!!)

市民の自治体公共政策への参加というのは、「行政事務」というあたかもすでに行うことが決まってしまう「事務」にかろうじてその一端を担わせてもらって、まあなんか参加したかなあと思わせることでしょうか。

私が学生時代の40年ほど前の日本で市民参加を提唱した旗手たちは、こうした参加を「シティズン・インボルプメント」(「市民参画」・「市民包摂」)として、真の参加ではないと主張されていたと記憶しています。(私事ですが、そうした主張に共鳴してこうした世界に入ったわけですが)

私のような古い人間には、「市民行政」などと言われると、無謀な戦争に人びとを駆り立てた戦前の総動員体制を想起してしまい、とても身震います。

そうした世の中にならないことを切に願っています。