

タイトル	自治体学とはどのような学か
著者	森, 啓; MORI, Kei
引用	開発論集(93): 117-143
発行日	2014-03-14

自治体学とはどのような学か

森 啓*

1 自治体学の概念

自治体学とは、国家学の「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置して、国家を統治主体とする国家学を克服する学である。

1) 国家学と自治体学

国家学は「国家」を統治主体と擬制する。しかし、その「国家」の観念は曖昧である。国家を「国民・領土・統治権」と説明するが、その「国家三要素説」なるものは、性質の異なる（団体概念）と（機構概念）をないまぜにした曖昧な説明である。

「国家」は、政府、官僚、議員など権力場に在る人達の「権力行使の隠れ蓑」の言葉である。そして、少し注意してそれら権力者の言動を観察すれば「国民主権」を「国家主権」と巧みに（狡猾に）言い換える場面を目撃するであろう。

権力場に在る人たちには「国家が統治主体であり国民は被治者である」の観念が抜き難く存在するのである。（統治支配がやり易いからである）

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。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1）。

だが、現在日本の憲法学、政治学、行政学、行政法学の大勢は、国家統治の国家学である。

例えば、国家試験で憲法学の最適教科書と評される芦部信喜「憲法」（岩波書店）の第一頁第一行は「国家統治」であり「国家三要素説」であり「国家法人理論」である。

そして、国会議員と官僚は「国家観念」を言説し、「政治主体である市民」を「国家統治の客

*（もり けい）北海学園大学開発研究所特別研究員

体」に置き換え、「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」のような曖昧論理になって、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。権力の座に「曖昧論理の手助け」をしているのが国家学の学者である。

国家法人理論は「国民主権」と「国家主権」を曖昧に混同し「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。

2) 信託理論

自民党がインターネットに掲載している「チョット待て！ 自治基本条例」を一読すれば権力の座に在る者には「国家統治の観念」が現在も強固に存続していることが判る。

しかしながら、国民は国家に統治される被治者ではない。民主主義は「国家の統治」でなくて「市民の自治」である。

政府と議会の権限は選挙によって国民が信託した権限である。選挙は「白紙委任」ではないのである。「代表権限の信頼委託契約」である。身勝手な代表権限の行使と運営は「信託契約の違反」であるのだ。選挙の翌日も主権者は国民であって国家ではないのである。そして信託契約の著しい逸脱には「信託解除権の発動」となる。

自治体学は「国家」を「市民と政府」に分解して、「市民と政府の理論」を構成する。すなわち、「市民」が「政府」を選出し制御し交代させるのである。民主主義の政治理論は「市民と政府の理論」「政府制御の理論」「政府交代の理論」でなくてはならない。

自治体学が民主主義の理論である。

3) 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」は未来に向かって課題を設定し解決策を考え出す理論である。

実践理論は「何が課題であり、何が解決策であるか」を言葉で述べる。言葉で述べるとは「経験的直観を言語化する」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を言語化することはできない。人は体験しないことは分らないのである。

「一步踏み出した実践」による「自身の変革」なくして「課題と方策の言語叙述」はできない。すなわち、歴史の一回性である実践の言語叙述によって普遍認識に至るのである。「実践」と「認識」は相関するのである。

4) 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政府をつくる」という意味である。「市民自治」は規範概念であるから「市民自治」の意味を理解するには「国家統治」に対する自身の所見が明瞭でなければならない。

例えば、「自治とは自己統治のことである」と説明されているが、この説明は「自治」が規範概念であることを理解していないのである。

「統治」とは「統治者と被治者」を前提にした観念である。「自治」を説明するときに「統治」の言葉を用いるのは、「統治」に対置した「自治」の意味が理解できていないからである。

市民自治を要綱的に説明すれば

- ① 市民は公共社会を管理するために政府（首長と議会）を選出して代表権限を信託する。選挙は信頼委託契約であって白紙委任ではない。政府の権限は信託された範囲内での権限である。
- ② 市民は政府の権限を市民活動によって日常的に制御する。
全有権者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。（「住民投票」の言葉には「国家学の貶め」が付き纏っているので「全有権者投票」の用語が良い）
- ③ 市民は代表権限の行使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。信託解除とは解職または選挙である。

（自治体学の理論は「新自治体学入門」時事通信社・2008年に記述した）

2 自治基本条例

市民は選挙の翌日に「陳情・請願の立場」に逆転し、首長と議員は「白紙委任」の如く身勝手にふるまい、行政と議会に対する不信は高まり、代表民主制度が形骸化し「議会不要論」の声さえも生じている。

この状況を打開するため「自治基本条例」が構想されたのである。

自治基本条例は「代表権限の逸脱」を制御する「市民自治制度」である。

自治基本条例は、市民が「首長と議会」に信託した「代表権限」に枠を定める自治体の「最高規範」である。すなわち、首長と議員が白紙委任を得たかの如き身勝手な言動をしない（させない）ために自治基本条例を制定するのである。であるから、制定権者は有権者市民でなければならない。

1) 役に立たない基本条例

2014年1月現在、298の自治体が自治基本条例を制定している。

だが、基本条例の制定によって、議会・行政への市民の信頼は上昇したであろうか。首長と議員の行動様式が変わり行政職員の責任回避は改まったであろうか。

実情は、議員の特権意識は依然として改まらず、議会と行政への不信はむしろ増大しているのではあるまいか。議会不要論の声すらも現にある。

自治基本条例は制定されたが役立っている基本条例は皆無である。

なぜ役立たないか。これが現在の問題である。役立たないのは「首長と議会」だけで制定するからである。

自治基本条例の「最高規範としての効力」を担保するのは「市民の規範意識」である。市民が「最高規範の制定」に関わらないから「最高規範意識」が地域社会に醸成されない。だから役立たないのである。

通常の条例制定の権限は、選挙（信託契約）で「首長と議会」に託されているが、「代表権限の逸脱」を制御する「最高規範条例の制定権限」は託されていないのである。

2) 学者の理論責任

役に立たない基本条例が流行したのは、「通常の条例制定手続きでよい」「首長と議会で決めればよい」「市民は制定に必ずしも関わらなくてよい」と、学者が言説したからである。

最高規範条例を機能させる担保力は「市民の規範意識」である。

現在のやり方で基本条例をいくら制定しても最高規範条例にはならない。地域社会に「最高規範の意識」が醸成されないからである。「わが町の最高規範の制定に関わった」の体験が伴わない制定だからである。

学者が「通常の条例制定手続」でよいとするのは、「特権に胡坐する」首長と議員の反感妨害を回避するためであろうが、「最高規範意識」を地域社会に醸成する「意思と工夫」を重視しない「やり方」で制定した基本条例が機能する筈はないのである。「制度を作れば一歩前進だ」ではないのである。

七〇年代以降に、「情報公開条例」「環境アセスメント条例」「オンブズパーソン制度」「政策評価制度」「パブリックコメント制度」などの「市民自治制度」が相次いで制定されたが、役立っているものはない。そのことを省察すべきである。

そして、現在の重大問題は、「市民自治社会への重大な節目」である「自治基本条例の制定」が、無意味な流行現象になっていることである。歳月が経過すれば「一過性の流行」で終わり、自治基本条例の制定という画期的意義は忘れ去られるであろう。

推測するに、地方自治法が「条例制定は首長が提案し議会議決する」と定めているから、この定めと異なれば「違法の条例だ」と総務省官僚から批判攻撃される。「それは避けなくてはならない」と考えた。だが他方では「基本条例を自治体の最高規範条例である」と主張したい。そこで「条例本文にそう書いておけばよい」と考えたのであろう。一方で「自治基本条例は自治体の憲法である」と説明しながら、他方で「基本条例の制定は通常の条例制定手続でよい」とするのは矛盾思考である。実践思考の欠如である。地方自治法は準則法であるのだ。

自治基本条例の制定は「市民自治制度の創出」であるのだ。自治法の解釈運用ではないので

ある。

「市民の自治力を高める」ことが即ち「市民自治の実践」である。

なぜ、「市民の自治力」を高める「みちすじ」を希求しないのか。

なぜ、「代表権限の逸脱を制御する基本条例」の制定に「市民は関わらなくてよい」と言説するののか。

なぜ、一歩前に出て規範論理を構想しないのか。

なぜ、「市民の合意決裁」を不必要と考えるののか。

なぜ、「市民自治の規範意識」の醸成を重視しないののか。

自治基本条例を通常の条例制定の手続でよいと考えるのは誤りである。そこには「最高規範」を地域社会に創出せんとする「規範意思・規範論理」が欠落している。

そもそも、「市民自治」も「基本条例」も規範概念である。

「規範概念による規範論理」を透徹せずして市民自治制度は創出できない。

「安直な制定」を誘導したことが今日の事態の原因である。

3) まちづくり基本条例と自治基本条例

まちづくり基本条例と自治基本条例を混同してはならない。

環境基本条例、福祉基本条例、交通安全基本条例、災害防止基本条例、議会運営基本条例などの運営条例は「まちづくり基本条例」である。それらの制定権限は首長と議会にある。市民が選挙で託したからである。

しかしながら、自治基本条例は「代表権限」に枠を定める「最高規範条例」であるのだから、制定主体は市民である。市民でなくてはならない

「市民が制定主体である」の意味は、「民主政治の制度原理」としての意味である。実際には「全有権者投票」で市民が制定に関わる（合意決裁する）のである。

学者は「自治基本条例」と「まちづくり基本条例」を混同しているのである。

(後述するが、栗山町議会基本条例は「議会の自己規律の定書」であって基本条例ではない)

4) 地方自治法は準則法

地方自治法は全国自治体を規律する自治体の上位法ではない。

地方自治法はGHQ占領軍の間接統治の隙間に、内務官僚が「国家統治の法原理」(明治憲法原理)によって成案したのである。

全国自治体を画一的に管理し統制する法律は、旧内務省時代は当然とされたが、世界普遍の憲法原理に反するのである。

自治とは「それぞれ」「まちまち」ということである。

神奈川県が七〇年代に情報公開条例を制定したとき、地方自治法の規定を何ら顧慮することなく、県行政への県民参加を実現するべく自治制度を構想した。

機関委任事務の公文書も、当然のこととして、情報公開条例の開示文書とした。

そのころの革新自治体は、宅地の乱開発に対処する「宅地開発指導要綱」を定めて地域社会を守った。そのとき、自治省、建設省、通産省（いずれも当時）の官僚から「権限なき行政」と非難攻撃された。学者の多くは省庁官僚に同調した。

それらに対して、自治体は「国の地方団体」にあらずして「市民自治の政府であるのだ」と規範論理を透徹したのである。

合併騒動が日本列島を揺るがした 2000 年代の初頭に、福島県矢祭町は「合併しない宣言」を公表した。そして自治法規定を顧慮することなく「議員報酬を日当制に」改めた。

地方自治法を「準則法」と考えるのが、現在の正当な「法学思考」である。

5) 自治基本条例の制定目的

自治基本条例を制定するのは代表権限を逸脱させないためである。

「二元代表民主制度（首長と議会）」を正常に運営させるため「市民自治の理念」を明示し、「公開性と透明性」「政策情報の共有」「説明責任」などの「自治体運営の原則」を定めるのである。

自治基本条例に規定する事項を列挙すれば、

- 1 市民自治の理念を明示する（政府信託を明示する）
- 2 説明責任一役職者に責任回避をさせない
- 3 情報公開一重要な判断資料を秘匿させない
- 4 全有権者投票一地域の将来に係る重大事項は首長と議会だけで決めない。全有権者の意思を事前に聴く
- 5 自治体立法権
- 6 自治体行政権
- 7 自治体国法解釈権

これらを定めておくのが自治基本条例である。

6) 議会基本条例

自治基本条例とは別に「議会基本条例の制定」が流行現象になっている。

2014 年 1 月現在で 290 の自治体議会が制定している。

流行現象になったのは、「議会不要論の声」すらある「議会不信」の高まりに対して、「我々も議会改革をやっているのだ」とアピールしたい議員心理が原因である。

おりしも、「栗山町議会基本条例」が話題になり、全国から「議員団の栗山町視察」が過熱して「無内容な議会基本条例」が全国に広がった。

そこで、栗山町議会基本条例を考察する。

栗山町議会基本条例の根本的欠陥

栗山町議会基本条例は、議員職責を自覚した高い倫理感に基づく一歩も二歩も進んだ内容である。だが「二つの根本的欠陥」がある。

一つは制定手続

栗山町議会基本条例は有権者町民が合意決裁したものではない。だから「基本条例」とは言えない。これはいわば「議会が定めた自己規律の定書」である。首長と議会の代表権限の逸脱を制御する最高規範条例ではない。

栗山町議会は説明会を開き町民の賛同を得る努力はしたが、「町民投票による合意決裁」を得ていない。であるから、町の人々には「わが町の最高規範条例を自分たちが関わって制定したのだ」との規範意識が醸成されていない。

栗山町の議会基本条例は、通常の条例制定手続で制定したものである。

基本条例は「代表権限」に枠を定める最高規範条例であるのだから、制定当事者は有権者町民でなくてはならない。首長と議会は基本条例を順守する立場であるのだ。

「通常の条例制定権限」は、信託契約（選挙）によって、首長と議会に託されている。だが、代表権限の逸脱を制御する「最高規範条例の制定権限」は託されていないのである。

有権者市民の合意決裁（全有権者投票）によって、「わがまちの最高規範を自分たちが関わって制定したのだ」との最高規範意識が人々の心に芽生える。この芽生えが市民自治社会には不可欠必要であるのだ。

同じ北海道の奈井江町では、二〇〇五年の合併騒動のとき、町長と議会が呼吸を合わせて、全所帯に「公正な判断資料」を何度も配布して説明会を開き、町民投票を実施した。小学校五年生以上も投票を行った（投票箱は別）。

奈井江町は、小泉内閣の地方切捨の合併騒動を、「自治意識を高める機会」に転換したのである。これこそが自治体のあるべき姿である。

二つ目の欠陥

なぜ、栗山町は「自治基本条例」でなくて「議会基本条例」なのか。

どうして、議会が突出して、あたかも「独りよがり」のように、町長部局に対して「これ見よがし」のように、議会基本条例を議決したのであろうか。

「行政基本条例」と「議会基本条例」が、それぞれ別にあってよいと考えるのは（説明するのは）まことに奇妙な理屈である。

自治体は二元代表制度といって、首長と議会が一体の制度である。

「相互の緊張関係」で運営されるのが望ましいが、別々に基本条例を制定するのは正当でない。何かよほど特別な事情があって、まずは議会基本条例を制定して、町長部局の基本条例が成案になれば、その時点で自治基本条例として合体する。そのようなことも例外として考えられな

いこともないが、しかし、やはり不自然で不合理である。

優れた栗山町議会であるのだから、町長部局と手を携えて「栗山町自治基本条例」の制定を、なぜ目指さなかったのであろうか。

なぜであろうか。(実はここに問題の真相があるのだが、此処には記述しない)

自治体は「首長と議会」の二元代表制度である。「行政基本条例」と「議会基本条例」が別々にあってよいと考える(説明する)のは誤りである。

栗山町の議会基本条例によって、実に安直な議会基本条例の独り歩きが大流行となって全国に広がったのである。

栗山町の制定方式が、「良きモデル」して流行するのは異常である。

それを推奨するがごとき言説は誤りである。

7) 自由民主党の政策パンフ

急速な自治基本条例の広がりに対して、自由民主党は「ちょっと待て！自治基本条例」(10頁のパンフ)をインターネットに掲載した。下村博文(文部科学相)も自身のブログに「自治基本条例への批判」を掲載した。これに伴って、自治基本条例を非難攻撃する言説がインターネット(自治基本条例サイト)に溢れている。

ところが、全国各地には、「自治基本条例の制定」に委員として関わり、あるいは助言した学者が多数いるにも拘らず、自民党の「ちょっと待て！自治基本条例」を批判する発言が現れないのはどうしたことであろうか。昨今の学者は「発言するべきときにも発言をしない世渡り術」に沈潜しているのであろうか。

そこで、NPO法人自治体政策研究所と北海学園大学開発研究所は「政治不信の解消策を探る」の公開研究討論会を2013年10月5日、北海学園大学で開催した。

3 公開研究討論会

公開研究討論会は自治基本条例が「政治不信の解消に役立っているか」を見定めるためである。当日の論点は二つであった。

- ・代表権限逸脱を制御する自治基本条例の有効性
 - ・自由民主党政務調査会の「ちょっと待て！自治基本条例」の問題性
- http://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/jichikihonjyourei_01.pdf
- 以下は公開討論会の論議を基にした筆者の所見である。

1) 信託理論

自民党の「ちょっと待て、自治基本条例」の三頁には、

「信託理論では、自治体の権限も財源も、議会も行政も、市民の言いたい放題になって、収拾

がつかなくなる危険性があります」と書いてある。

なぜ信託理論では「議会も行政も法的根拠が不要になり市民の言いたい放題になるのか」の説明の無い非論理的な文章である。

自民党の見解は、憲法前文の「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し…」を否認する見解である。「民主政治の基本原則である信託理論」を否定する考え方である。

政治不信が増大するのは、「当選すれば白紙委任の如くに身勝手に言動するから」である。

信託理論は「その身勝手な言動を背信である」とする理論である。

自民党パンフの執筆者は、議会と行政の権限は「市民の信託」ではなくて「地方自治法」が根拠であると言うのであるが、その地方自治法は国民の信託によって制定されて効力を有するのである。(これくらいのことも分からないのであろうか)

すなわち、議会と行政の権限は「国民の信託」によるものであり、信託理論が民主主義の理論である。

2) 自治体の権限

四頁には、「自治体が法律を勝手に解釈することはできません」と書いてある。

自民党の橋本竜太郎内閣のとき、菅直人議員が国会で「憲法 65 条の内閣の行政権限は（どこからどこまでか）と質問した。

「内閣の（つまり国の）行政権限は憲法第八章の地方公共団体の権限を除いたものです」と内閣法制局長官が総理大臣に代わって答弁したのである。これが公式政府答弁である。

すなわち、自治体は独自の行政権限を有しているのである。独自の行政を行うに必要な法規範を制定する権限を憲法によって保持しているのである。自治体は法律を解釈する権限をも有しているのである。

そして「国家（官僚）の解釈」と「自治体の解釈」が齟齬するときには、司法の場で決着するのである。これを司法国家というのである。

「集権・統治」から「分権・自治」へは世界の潮流である。

自民党は法律の解釈権限は国家（官僚）だけだと主張するのであろうか。

それは世界の潮流に逆行する時代錯誤の法論理である。

3) 国民主権と国家主権

五頁の（2項）には、憲法は「国民主権」を高らかにうたっている。「市民主権」や「地域主権」などの言葉は曖昧な政治用語であるから「条例の文言に使用するべきではない」と書いてある。

それではお尋ねしたい。

自民党は「国民主権」を言うけれども、自民党の正体は「国民主権」ではなくて「国家主権」

である。そうでないと言うのなら、「国民主権」と「国家主権」の違いを明瞭に述べてみよ。意図的に混同してはならないのである。

条例文言に「市民主権」の言葉は使用すべきでないと言うのならば、「国民」と「市民」の違いを明瞭に説明してみよ、とお尋ねしたい。

「地域社会の重大問題」を、地域の人々が「規範を定めて遵守する」のが民主主義である。

自民党政務調査会パンフは、「自治法がそれを認めているか」とで非難するが、その「国家統治の論理」が「国家主権の統治理論」であるのだ。

自治体権限の法的根拠は地方自治法ではなくて憲法である。

さてそこで、

国家とは「領土・国民・統治権である」との「国家三要素説」が明治憲法時代から続いてきた。そのため、「国民」の言葉には「国家の一要素」のイメージが染込んでいる。だから「国民」の言葉はなるべく使わないのが良いのである。

権力の座に居る人達が、「国民主権」を「国家主権」に巧みに（狡猾に）言い換えるからである。「国民」も「市民」も「公共社会を管理し運営する人々」のことである。（国家三要素説は性質の異なる（団体概念）と（機構概念）をないまぜにした説明である）

「天皇主権（国家主権）の明治憲法」と「国民主権の現在の憲法」とは、制度原理が異なる。「市民主権」のことに反感を抱くのは、明治憲法を郷愁する「国家主権」の人たちである。

このパンフを作成した自民党政務調査会（と協力した学者）に、ジョン・ロック「市民政府論」（岩波文庫）をお読みになることを薦めたい。

「民主政治理論の古典」であるこの本を読めば「蒙昧を脱する」ことができるであろう。

4) 地方自治法の解釈運用

五頁の（5項）には、「市民が議会や市長を設置するものではない」と書いてある。市民が「議会や市長を設置する」のではない。市民が「市長と議員を選出する」のである。

市民が市長と議員を選出して代表権限を信託するのである。そのことを憲法93条が定めているのである。議会や市長の制度根拠は地方自治法ではないのだ。

さらにまた、地方自治法はGHQの間接統治の隙間に内務官僚が明治憲法の法原理（国家が地方を一律に統制する思想）によって成案したものである。したがって、地方自治法の解釈運用は世界普遍の現行憲法の法原理に基づいて行うことに留意すべきである。

5) 住民投票

五頁の（6項）には、「地方自治法には住民投票についての規定はなく、法律上の根拠のない住民投票が地方議会の意思を拘束することはできない」と書いてある。

筆者は2001年12月4日、衆議院総務委員会から「参考人としての意見陳述」を求められた。自民党内閣による（市町村合併を強行するため）の「合併特例法の一部改正」のときである。

衆議院総務委員会で、議会が反対の決議をしても「住民投票」によって「議会が議決したものと見做す」とする今回の法改正は、議会制度を軽視し憲法にも違反すると意見を述べた。

だが住民投票によって「合併是非の住民意思」を確認し尊重することは住民自治として良いことである。であるから「議会が合併決議した」ときにも、住民投票による「住民意思」を確認し尊重する、と法改正すべきであると陳述した。

http://www.youtube.com/watch?v=2tqXt27Z3tU&feature=share&list=UUJ6vDSFyf8HuARx_rkDicnw (衆議院総務委員会の参考人意見陳述の映像)

すなわち、

- 1 自民党内閣は過去に、議会決議にも優越するものとしての「住民投票」を法改正に組み込んだ経緯があるのだ。
- 2 地方自治法 74 条は「住民の直接請求」の制度を定めており、74 条に基づく「住民投票条例」は既に数多く制定されおり、新潟巻町、岐阜御嵩町、徳島吉野川可動堰などで、住民投票は既に実施されているのである。

しかるに、自民党の「このバンフ」はこれら事実を無視して(よもや知らなかったではあるまいが)「法律上の根拠のない住民投票」と書いているのである。

自民党はなぜ自治基本条例を嫌悪するのか

- 1 民主政治への人々の理解が高まることを怖れるからであろう。人々が賢明になると騙せなくなるからである。
- 2 「当選すればこっちのもの」と身勝手に言動することができなくなるから、議会と議員に枠を定める自治基本条例を嫌悪するのである。
- 3 「市民自治」の考え方が広がると「国家」を隠れ蓑にする統治支配を続けることができなからであろう。
- 4 自治基本条例の背後に「特定の団体が」とか、市民自治の信託理論は「偏った思想である」などの言い方は、暗黒の明治憲法時代の権力者の常套用語であった。
- 5 自民党内の議論水準が現今の国際社会には通用しないものであるからであろう。

2013 年 10 月 5 日の公開討論会 (北海学園大学) の討論内容は

<http://youtu.be/WXwDmhuCecQ>

4 自治体学の実践

以下は、筆者が自治体職員として「どのような仕事の仕方をしたか」の記述である。

自治体学は「課題を設定し解決方策を考案する実践理論」であるから、自治体職員としての仕事の仕方が、即ち「自治体学の実践」である。

1) 神奈川県情報公開条例

ことの始まり

長洲一二知事は1975年の就任直後から「県政への県民参加」を唱え、職員に政策提案を幾度となく呼びかけた。

これに応じて県民部は「県政参加の方策を考えるプロジェクトチーム」を設けた。増田次長をキャップに県民部の室課からメンバーが選ばれ筆者も文化室からチーム員として加わった。

七ヶ月の論議を経て三つの参加制度が報告書に書き込まれた。

- 1 県政情報の公開と提供の条例
- 2 県政参加の県民会議の設置
- 3 県行政への苦情手続の制度

県民部長は具体的な制度提案の報告書に困惑した。議会の理解を得るのが困難と考えたのであろう、報告書は「内部文書」になり「部外秘」となった。

事態の転回

このころの長洲知事は県政革新に「やる気」があった。

知事室の隣に「調査室」をつくり、「調査担当参事」の職名で外部から久保孝雄さんを知事特命として入れていた。その調査室に「県民部でプロジェクト報告書が部外秘になった」と伝わった。

知事が部長会議の席上で、県民部長に「県民部ではプロジェクトチームの報告書が纏まったようですね」と言った。「ハイそうです」と答えざるを得ない。

「今日の午後、時間を空けますから、チームリーダーに説明に来るように伝えてください」と言った。(以下は増田次長から聞いた話)

増田さんは一人で知事室に行くことを懸念した。部内扱いになった報告書である。自分ひとりで責任を背負わなくてはならなくなる。県民部担当の湯沢副知事に相談して部長も一緒に行くことになった。

知事室で説明すると、「増田君、三つの提案だが、最初にやるのはどれですか」と訊かれたので、「県民に県政参加を呼びかけるのなら県政情報の公開・提供をしなくてはなりません。情報公開が一番目だと思います」と答えた。「そうだね、良い報告書です。ご苦労様でした」と言ってくれた、と増田さんから聞いた。

定例記者会見で発表

長洲知事は翌日の定例記者会見で「県政情報の公開条例を制定します」と発表した。翌日の新聞は「神奈川県が情報公開条例の制定に着手」と一面トップに七段見出しで一斉に報道した。矢は弦を放れた。もはや引き返すことは出来ない。

県庁内の幹部は新聞を見て驚いた。霞ヶ関の省庁官僚も驚いた。事件であった。

東京の隣の神奈川県が「公文書を公開する条例」を制定するというのである。驚愕が震々関を駆け巡ったであろう。

後藤田内閣官房長官が「機関委任事務は国がお願いした仕事ありますから、自治体の判断で文書公開するのは如何なものか」とテレビで語っていた。

神奈川県は地理的有利性で、著名な学識者による条例案策定委員会が設けられた。

庁内からは、選りすぐった職員が事務局に配置された。

匿名座談会

全国の革新首長は、「お上の行政」から「市民の行政」への転換を目指していたので、神奈川県の情報公開条例の策定を、固唾を呑んで見守った。

革新市長会は「地方自治通信」という月刊の政策情報誌を刊行して市販していた。

編集長の矢野修さんが「神奈川県の情報公開条例案を考える」という匿名座談会を企画した。

そこに筆者も参加した。県職員でありながら参加したのは、検討中の条例案が「欠陥条例」だと思っていたからである。

欠陥の第一は、原則公開を掲げながら、「公開しなくてもよい公文書」を抽象文言で列挙し、その文言解釈は行政職員（所属長）が行うことにして、非開示に不服があれば、開示請求者が「審査委員会に申立てる」という制度手続にしたことである。

これでは、行政の判断で「見せたくない文書」を「非公開にして時間稼ぎ」ができることになる。

欠陥の第二は、市民の開示請求権を「意図的に妨害する行政職員」を罰する規定を定めていないことである。

すなわち「請求された表題の文書は見当たりません」などと言って、公開に伴う管理職の困惑を「庇う職員」の出現を抑止しない条例である。

すなわち、「故意または重大な過失」で、県民の開示請求を「妨げた行政職員の行為」を罰する規定を欠いていた。

制定の先陣を切る神奈川県情報公開条例は、全国自治体の先例になるのだから、良き「公開条例」になることを希って座談会に出席した。

神奈川県庁内で条例案を検討している最中に、「神奈川県の情報公開条例を考える匿名座談会」を掲載した「月刊・地方自治通信」が書店に並んだ。

県民部幹部は神経を苛立たせた。

神奈川新聞のスクープ報道

条例案の検討が最終段階に入ったころ、神奈川新聞に「条例案の全文」が掲載された。すっぱ抜き報道である。（その経緯をここに記しておく）

ある日、顔見知りの神奈川新聞のM記者が文化室にやって来て、「検討中の条例案の内容が皆自分からない」「これでは県民はかやの外だ」と呟いた。

筆者は「検討案はこれだよなあー」と呟いて机の上に置いてあった資料を眺めた。

M記者は「いいですか」と目顔で訊く。「いいよ」と言ったわけではないが、「ちょっとトイレに行ってくる」と呟いて席を立った。

後日に聞いたことであるが、神奈川新聞の編集責任者が掲載前日に県民部幹部と対面して、「報道するのだが、事実と異なる部分はあるか」と質した（裏をとった）とのことであった。検討案の全文が神奈川新聞に報道されて県民部幹部は神経を苛立たせた。

議員の質問文

情報公開条例の議会審議が始まったころ、友人から「懇意にしている議員が本会議で質疑をするので質問文を書いてくれないか」と頼まれた。かねてから、行政職員が議員の質問文を書くのは宜しくないと思っていたのだが、「情報公開条例の質疑をする」と言うので引き受けた。次の二つの論点を書き込んだ質問文を友人に手渡した。

- 1 条例案は県政情報（公文書）を県民に原則公開すると規定しながら、「行政幹部の判断で非公開にできる」としたのは、「公開原則」に反するのではないか。

公開できない文書であると解釈判断した行政（所属長）が、審査委員会に申立て、行政の解釈が承認されたときにのみ、非公開とすべきではないのか。

- 2 公開になると困る上司のために、「請求表題の公文書は見当たりません」「請求文書は政策策定中の問題と関連するので開示できません」などと言って、窓口対応で、県民の開示請求権を妨げる職員を罰する規定が必要である。知事はこれを如何に考えるか。

その議員が質疑する本会議を傍聴した。だが肝心の部分は省かれていた。

「どうしてなんだ」と友人に訊ねた。議員が本会議の前日に、県民部長室で「このような質問をしてもよいか」と話した（相談した）とのことである。

当然、県民部長は「それはヤメてください」になったであろう。

そして部長は、「このような質問文を書いた職員は誰か」と思ったであろう。

2) ジュリスト論文顛末記

1981年10月、有斐閣編集部から「ジュリスト総合特集」への原稿執筆の依頼が筆者に届いた。有斐閣の「ジュリスト」は「法律専門誌」のイメージであり、法学部出身である筆者には悪い気はしない。依頼されたテーマは「首長・議会・職員の相互関係」であった。

議会の批判と知事の陳謝

総合特集(22号)が刊行されて3カ月が経過した1981年4月2日、神奈川県議会で自民党議員が「県職員が議会を批判している」と知事に批判の質疑をした。

本会議で議員が職員を名指して批判するのは異例のことであった。

長洲知事は「遺憾である」と答弁した。

その後、ドヤドヤと数人の記者がやって来て、座席を取り囲み「知事は陳謝したかどう思うか」と意見を求めた。「何も申しあげることはありません。これが私の意見です」と答えた。記者は「なんだ、それじゃダメだ、記事にならん」と引き上げて行った。

その後、県民部次長から「記者が怒っていたぞ、知事も謝ったのだから、君も謝るべきだよ」と（助言？）された。

だが、「謝るような悪いことをした」とは思っていなかった。

一斉の新聞報道

翌日の新聞は大きな見出しで一斉に報道した。

朝日 県幹部職員・雑誌に県政批判論文

——「無責任」と議会がやり玉——

読売 職員の論文で物議「大人げない」の声も出て

「役職者はことなかれ」「50歳以上無気力」

サンケイ 県幹部の“県議批判論文”騒動

——正論？ だが議員はカンカン——

長洲知事あっさり『遺憾でした』

毎日 議員を痛烈に批判

——中堅県職員の論文に論議——

東京 県幹部が“勇み足”論文

県と県議会を「無気力、無能」と批判

——議会の追及に知事陳謝——

神奈川 「知事の“陳謝”に不満も」

——県職員論文問題で庁内——

県民からは「議会」と「知事」に抗議電話が相継いだ。

筆者には「新年茶会の初釜に招待したい」などの激励電話が届いた。

神奈川新聞の渡辺デスクが「横浜市の飛鳥田市長はこのようにときには職員を庇うが、長洲知事は遺憾ですと陳謝した」と論評を書いた。

朝日新聞は全国版「論壇」に、弁護士の投稿「公務員の表現の自由確保を——議員活動に名を借りた介入を防げ」を掲載した。朝日神奈川地方版は「人・ひと」欄に「筆者のインタビュー記事」を写真入りで掲載した。

小林直樹（東大教授）は“自治体職員の言論の自由”のタイトルで、「地方の時代」という標語の発案者として先駆的な自治行政を推進している長洲知事さえも“陳謝”と“弁明”に終始

したらしい。県民からすれば、知事の陳謝こそが“誠に遺憾”と言うべき事態であろうと評した。

それらの後日、長洲知事が「森君には今後も頑張って貰いたいと思っている」と部長会議で発言した、と幹部の方から教えられた。

だが、情報公開条例案の検討中に座談会に出た（に違いない）など、庁内の作法に反し上司に従順でない職員への県民部長の怒りは「知事の発言」では治まらなかった。

県民部長室に森文庫

暫くして、県民部長室の書棚に、筆者がこれまでに執筆した「本」と「掲載雑誌」が収集されていた。それは、「総務室職員が総がかりで、地方公務員違反の文章表現を探した」ものであった、と部長応接の女子職員がこっそり教えてくれた。（かく記述しても、35年が経過しているので迷惑にはならないであろう）

知事が庇おうとも、筆者の首を「地方公務員法違反」として、議会多数会派に差し出すためであった。（そのとき撮影した県民部長室書棚の「森文庫」の写真は今も手元にある）それからの二年間、県民部総括企画主幹の座席に座すだけの毎日であった。何もすることがないので、「文化行政とまちづくり」の本を（田村明さんと共編著）で時事通信社から刊行した（1983年3月1日刊）。

自治総合研究センターに異動

1983年5月、自治総合研究センター研究部長に異動となった。

後日に聞いた話であるが、自治総合研究センターの部長職の管理職手当は11%で、本庁の総括主幹は12%であったから、人事異動の日に遡って自総研センターの部長職の管理職手当を12%に改正したとのことである。（左遷したとの風評を避けるためであるの由）。自治総合研究センターには、管理部長、研修部長、研究部長の三つの部長職があった。他のお二人も12%の手当になった。

5 自治体政策研究交流会議

1) 「政策研究」の言葉

1983年5月、自治総合研究センター（研究部長）に赴任した。

新たな仕事は、県職員の「政策研究」を盛んにすることであった。

盛んにするには、「政策研究とは何か」を明晰にしなくてはならない。

「政策研究」と「政策研修」の違いも明確にしなければならない。

ところが、そのころの自治体には「政策」の用語は無かった。使われていたのは「事務事業」であった。そして「政策研究」ではなくて「調査研究」であった。「政策」は省庁の言葉だと思っ

ていたのである。

自治体職員が政策能力を高めるには「政策の言葉に慣れる」ことが必要だと思った。

「政策研究」の言葉を自治体に広げることを考えた。

そこで、自治体を対象に刊行していた複数の月刊誌の編集長に電話をした。

「自治体に政策研究の波が起きています」「特集されては如何ですか」「誌面企画に協力します」と提案した。

1984年9月号、月刊「農」の「特集・政策研究へのプロローグ」は、日本で最初の「政策研究の特集」であった。

巻頭対談「政策研究の意味と可能性」(松下圭一・田村明)

自治体の政策研究の現状と課題 森 啓

動き出した政策研究への大きな流れ 五十嵐富秀

続いて、「月刊・職員研修」も「自治体職員の政策研究」特集した。

「政策研究」が「旬の言葉」になり、自治省の自治大学校から「自治体の政策研究」の講演を依頼された。府県の研修所長が集まっていた。次のような話をした。

神奈川県では、「公務研修所」を「自治総合研究センター」に改組して「研究部」を設置しました。「職員の政策能力」を高めるには「政策研究」が必要であると考えたからです。「政策研究」が研修所の重要な役割になっていると思います、と話した。「政策研究」のこぼを広めるためである。

そして自治大学校の教務担当者に、「政策研究の全国動向を調査されては如何ですか」と提案した。自治大学校が「政策研究の全国調査」を行えば、回答を求められた自治体は「政策研究」が時代の潮流になっていると思うからである。

2) なぜ「政策研究」の言葉にしたか

一方に、行政学に「Policy Studies」つまり「特定政策の実証研究」の用語がある。「政策研究」では「特定政策を対象にした分析的な研究活動」の意味に受け取られる。

事実としてそのころ、学者は「自治体の政策研究とは政策の調査研究のことである」と意味不明な説明を研修所で話していた。そして内心では、(公務員がなぜ政策研究をするのだろうか)と思っていた。国家学の学者には「自治体と地域に起きている地殻変動の意味」が理解できないからである。

そして他方では、自治体で始まった「自主研究」や「政策課題研究」は、内容に即して言えば、「政策研究」よりも「政策開発」あるいは「政策提案活動」の言葉が正当であった。それをなぜ、「政策研究」の言葉にしたか。

「政策研究」の言葉には曖昧さと誤解が伴う。だがその曖昧さが大事であると考えた。その意味は次のとおりである。

科学技術が発達して、都市的生活様式が全般化し前例のない公共課題が次々と噴出した。自

自治体はこれらを「政策課題として設定」し「その解決方策を開発」しなければならない。ところが、自治体の部課長は省庁政策への従属が習い性になっていた。展望的視界を失っている部課長には、前例なき公共課題を解決する政策を構想し立案することができない。

であるから、新たな政策形成のシステムを自治体内に構築しなければならない。即ち、政策立案の前段階に、様々な主体による「課題発見」と「方策開発」の営為を位置づけて、「政策の質を高める仕組み」を自治体内に構築しなければならない。そしてその仕組みを部課長に納得（容認）させなければならない。

だが簡単には納得しない。自分の所管業務に政策提案される（外から言われる）ことを極度に嫌がるのが部課長である。その部課長が納得せざるを得ない状況をつくるには、様々な主体による「課題発見」と「方策開発」の実績を積み上げることである。政策研究の成果物を多様に蓄積することである。

それは、ライン以外の自治体職員や市民が政策形成に関与する方途を拓くことである。つまり、政策形成をラインの独占から解き放つことである。所管セクショナリズムの枠を緩めることである。すなわち、「政策立案」の前段階に「政策研究」（実質は政策提案）の段階を位置づけることは、真正な意味での「職員参加」であり「市民参加」である。

市民参加とは「政策への参加」である。アンケートやパブリックコメントは「疑似市民参加」である。

しかしながら、当然それは容易なことではない。だがそれをやらなければ、自治体は政策主体になれない。前例なき公共課題を解決する政策形成システムを装備できなければ「地方政府」になれない。

地方政府とは自前政策を立案し実行することである。

しかし、「政策開発」「政策提案」と言えば、部課長は一斉に嫌悪反発する。だから今は、曖昧な「政策研究」の言葉が良いと考えた。

そこで、当分の間は「政策研究」なる「曖昧なことば」を使いながら、「課題発見」と「方策開発」の成果物を蓄積する作業を自治体内に慣行化することである。そうすることで、やがては、「政策研究」なる言葉が「明晰な概念」になり、「輝くイメージ」を有するに至るであろう、と考えた。

そして現在、「政策研究」の言葉は行政内文書の用語になり、著作や論文も多数刊行されて定着した。

行政学の政策研究は「特定政策の実証的分析的な事後的な研究」である。

自治体の政策研究は「課題を設定し解決方策を開発する未来創造的研究」である。

「政策研究」なる用語の選択は正解であったと思う。

3) 政策研究交流会議

政策研究への関心が高まって、全国各地から筆者の研究部にも視察が来るようになった。こ

の関心の高まりを「自治体の潮流」にするため、政策研究の「全国交流会議の開催」を考えた。

所長も賛成して準備が進んでいたころ、所長室に呼ばれた。

名称を「研究交流会議」にしてはどうかと言われた。「なぜですか」と訊くと、「地方公共団体が政策を言うのはどうだろうか」「神奈川県が偉そうなことを言っていることにもなるから」と言う。

所長と研究部長の関係である。「ここで結論を出さないことにしなくては」と思い、「言われている意味は分かりますが、削ってしまうのもどうかと思います。考えてみます……」と言って所長室を出てきた。

そして、研究部の人たちに「森研究部長は名称を変えようと言っていたか」と、所長に訊かれたら、『知事に政策研究交流の名称が良いねと言われたのだ』と言っていました、と答えるように頼んでおいた。

もとより知事と話した訳ではないが、そのようなときには、知事の名前をよく使ったものである（自治体職員が何か意味あることをしたいと思ったときには、首長の意向であると言うのがよい。選挙で出てきた首長は概ね現状変革を求めるものである。役所内で改革を遮るのは現状維持の管理職である。そして部課長は首長に「そう言ったのですか」とは確かめないのである）。

「政策研究の言葉」を広めるための交流会議である。「政策」の言葉を削ることはできない。さりとて所長を無視することもできない。

そこで、横浜市企画財政局都市科学研究室、川崎市企画調査部、埼玉県県民部自治文化振興課に赴いて、「政策研究交流会議」の共同開催を提案した。「経費負担は不要、当日主催者の席に座していただく」ことで賛同を得た。

共同開催であるから所長の一存で名称変更はできないことになった。

こうして、全国への案内文書も、当日のパンフレットにも「自治体政策研究交流会議」と印刷した。「第一回自治体政策研究交流会議」と書いた看板も出した。

そして、会場入口に次の「メッセージ」を張り出した。

自治体に政策研究の波が高まっている。

この波は、自治体が自立的な政策主体になったことを示すものである。

戦後四十年、いまや「政策の質」が問われ、自治体では総合的な観点からの政策研究が必然になっている。

自治体は現代社会の難問に挑み問題解決をはかる

現場であり、仕事を通して議論をたたかわせる論壇である。

自治体を舞台に「自治体学」の研究がすすみ、新しい理論が確立されることを「時代」と「地域社会」が求めている。

参加者は立ち止まってこの「メッセージ」を読んでいた。

カメラに写す人もいた。

1984年10月18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「第一回・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全国から、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「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2）。

自治体学会は自治体職員が中心になって設立した学会である。

（政策研究交流会議の詳細は時事通信社の「地方行政〔84年11月10日号〕」と「地方自治通信〔85年2月号〕」に掲載されている）

6 自治体学会

1) 自治体学会の設立

自治体学会は「自治体政策研究交流会議」から生まれた。

その政策研究交流会議は次のような経緯で開催された。

政策研究の潮流

七十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て革新自治体が群生した。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」への脱皮を目ざしていた。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」が叢生した。

（注6-1）

自主研究の人たちは連絡を取り合って1984年5月、東京中野サンプラザで「自主研究・全国交流集会」を開催した。自主研究活動の広がりが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「政策研究を時代の潮流にする」ためであった。

神奈川県は1978年に「公務研修所」を「神奈川県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6-2）。

この動向を敏感に洞察した自治体首長は「政策研究の組織」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6-3）。

神奈川県「研究部設置」が引き金になり「自治体の政策研究」が潮流になり始めた。ところが、神奈川県庁の部課長は所管業務に関連する政策研究を嫌った。

長洲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さしていた。これが当時（1983年前後）の状況であった。

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、内外に鮮明に印象づける必要があった。

自治体政策研究交流会議

一九八四年一〇月一八日、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「第一回・自治体政策研究交流会議」を開催した。

基調講演は松下圭一教授、司会は田村明氏にお願いした。

北海道から九州までの全国から、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。これほどの参加があるとは誰も予想できなかった。

なぜなら、「政策研究」なる言葉は、いまだ一般的ではなく、政策研究制度を設けた自治体も少数であった。ところが、これほど多数が参加するのは「地域と自治体」に「自治体の政策自立」の地殻変動が始まっていたのであろう。

交流会議に「二つの動議」を提出した。

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

学会設立準備事務局

一九八五年一〇月一七日と一八日、浦和で開催した第二回政策研究交流会議は前回にも増して盛会であった。

第一日目の日程終了後、別室で「自治体学会設立についての協議の場」を設けた。二つのことが決まった。

「この場の七五人の全員が設立準備委員になる」

「神奈川県自治総合研究センター研究部が設立事務局を担当する」

協議の進行役を務めた筆者が、翌日の全体会議に報告した。万雷の拍手で賛同された。

翌一九日の朝日新聞は、全国版（二面）に「自治体職員が学会設立準備会を結成」と三段見出しで報道した。記事を書いたのは第一回交流会議から取材を続けていた朝日新聞地域問題総合取材班の寺田記者であった。

こうして、全国の自治体職員に鮮烈なイメージで「自治体学会設立のメッセージ」が届いたのである。

（第二回交流会議の詳細は時事通信社の「地方行政〔85年11月9日号〕」,「地方自治通信〔86年2月号〕」

自治体学会の誕生

一九八六年五月二三日、「自治体学会」が誕生した。

近代日本の夜明けを象徴する横浜開港記念会館で「発起人会議」と「設立総会」を開いた。発起人会議には一三五人、設立総会には六二〇人が出席した。

出席者の顔触れは、自治体職員、市民、学者、シンクタンク職員、コンサルタント、ジャーナリスト、団体役員、自治体首長など、およそ学会の設立総会とは思えないほどに多彩な顔触れであった。いずれの顔も二年がかりで進めてきた自治体学会の設立を喜びあう和やかさに満ちていた。

会場のあちこちで初対面の人を相互に紹介し合い、テレビのライトに照らされた会場正面には「自治の歴史に新しい一ページを」と書かれた看板が掲げられていた。

前例のない新しい学会の設立総会にふさわしく、会場は活気に満ち華やかで緊張した空気に包まれていた。満席の参会者はこの開港メモリアルホールでこれまでも数々の歴史的な集會が開かれたことを思い起こしていたであろう。

議長に佐藤驍氏（北海道庁）を選出し、前日の発起人会議からの提出議案が万雷の拍手で賛同されて「自治体学会」が誕生した。

総会に報告された会員は一二四三人（発起人七八二人、既入会申込者四六一人）を数え、規約に基づき選出された運営委員は四六人（自治体職員二九人、学者・研究者・市民一七人）。代表運営委員に田村明、塩見譲、西尾勝の三氏を選出した。多数の人が発起人になって自治体学会を設立したのである。

設立大会に至るには幾多の「壁と曲折」があった。その詳細は横浜で2006年8月開催の第二十回自治体学会の分科会「自治体学の二十年」に提出した討論資料「自治体学会の設立経緯」（公人の友社）を参照されたい（注6-4）。

なぜ学会設立を着想したか

自治体が政策自立するには自治体職員の「政策水準の高まり」が不可欠である。

政策水準を高めるには「前例に従って何事も無難に」の行政文化を革新しなくてはならない。行政文化を革新するとは「無難に大過なく」から「一步前に踏み出す」ことである。勇気と才

覚で職務を実践して地域課題を解決することである。

しかしながら、職務実践だけでは政策能力は身につかない。それは職務練達に（ベテラン職員に）なるだけである。その実践を理論化しなければならない。

すなわち、歴史の一回性である「実践体験の知見」を「普遍認識」に高めなければ、政策能力は身に付かない。

「実践体験」を「普遍認識」に高めるとは、実践による知見を「文章にする」ことである。「文章にする」とは「実践を概念で再構成する」ことである。

即ち「言語で書く」ことが「実践の再構成」である。

それが「普遍認識力」を高めるのである。それが「実践的思考力」を自身のものにするのである。

このように考えて「実務と理論の出会いの場」としての自治体学会を着想した。

しかしながら、「実務と理論の出会い」とは「自身の内において」である。

学者の会員もいることが「実務と理論の出会い」ではない。

例えば、「行政学の政策研究」と「自治体の政策研究」とは「思考の方向」が異なる。学者の政策研究は「特定政策の事後的・実証的・分析的な解明」である。自治体の政策研究は「未来に向かって課題を設定し解決方策を考え出す営為」である。

すなわち、行政学の政策研究は「政策の実証研究」であるが、自治体の政策研究は「創造的な政策開発」である。自治体学会は学者の学会と異なるのである。

自治体学の創造

自治体学会は1986年5月23日に横浜開港記念会館で設立されたのだが、前日の発起人会議で、「自治体学」の言葉を会則に入れるべきだ、との意見が出て、第2条を「……もって自治体学の創造を目的とする」と定めた。

日本の社会科学は明治開国後に「輸入学」として出発した。それは「国家」「国民社会」を理論前提とする「国家統治の国家学」であった。

国家統治学では、現代社会が噴出する公共課題に対して、部分的解明は出来ても全容の解明は出来ない。とりわけ、環境、医療、資源、福祉、文化、などの「前例なき公共課題」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た。そのため市民運動が提起する論点に回答できない状況が続いた。

自治体学会は「国家統治を理論前提とする国家学」を批判し克服する学として「市民自治の自治体学の創造」を目指して設立したのである。

2) 自治体学会の運営

自治体学会は会員が自身の「思考の座標軸」を確かにするための「自由な討論の広場」である。自由闊達な討論によって「自治体学の創造」を目指すのである。

本書の第一章「自治体学の概念」で叙述したように自治体学は実践の学である。

実践の学であるから、自治体学会はそのように運営されなければならない。

現状はどうであろうか。

自治体学会は設立時の活力と熱気を保持しているであろうか。

会員数は増えているか。それとも魅力を失って減っているのではあるまいか。

全国大会の参加者は充実感に満ちて帰途についているであろうか。

例えば、東京小平市で玉川上水の雑木林や緑地が、都の道路計画で失われることに反対する市民運動が展開され、2013年5月26日に「市民投票」が行われた。

5万1010人が投票したが投票率は35.17%であった。小林正則市長は、投票率が住民投票条例に定めた50%に満たないから「開票しない」と言明した。

投票箱の内にあるのは、投票場に足を運び投じた「市民の意思」である。小平の生活環境を真剣に考えた市民の意志である。なぜ開票しないのか。これは民主政治（市民自治）の根幹に関わる問題である。

自治体学会はこの事態を論議する場を設けたであろうか。論議の場を設けることが自治体学会の活力の源泉であるのだ。

自治体学会の運営に現状変革への活力が薄れてはいないか。

そこで、自治体学会の運営を実際例で考察する。

「自治体法務検定」

2010年4月23日、自治体学会のML（メーリング）に「自治体法務検定」を開催する企業の職員（会員）から（受検定の勧誘メール）が配信された。

会員のTaさんが『このような馬鹿な検定の勧誘を自治体学会のMLに流さないでください。法務能力は検定で身につくものではありません』との所見を発信した。

すると、Taさんの「馬鹿な…」の言葉を批判するメールが、検定を擁護する立場から、次々と発信された。検定委員である学会会員のYさんも「馬鹿な…」を批判するメールをMLに配信した。

Taさんは、「メールの交錯」を終わりにするため、「馬鹿な…」の表現を撤回する旨のメールを配信した。

筆者は、この「メール交錯」を眺めていて、これは「自治体学会のあり方として問題である」と考えたので、以下の「所見」をMLに配信した。

配信した筆者の所見

よくあることだが、日常会話で「…そんな馬鹿なことを」、「馬鹿とは何だ、訂正しろ…」と迫る場面があります。

「論点」をズラして「言葉づかい」を咎めるのは「フェアでない」と思います。

Yさんは、『(馬鹿な)の表現は不適切であると私は考えますが、いかがでしょうか。』とMLに配信された。つまり「巧妙に」Taさんを咎めた。

「馬鹿な…」の表現を切り取って、(事情を知らない人にも配信されるMLで)、「表現が不適切だ」と指摘されれば、批判された人は立場が悪くなる。

「馬鹿な…」の言葉は、それだけを切り取れば、良い言葉ではないのだから。

Yさんは「咎めていない」、「不適切な表現だ」と言っただけのことです、と言うかもしれない。だがYさんのメールはフェアでないと思う。

対論すべきは以下の論点である。

Taさんのメールの主旨は、『…全て法務の問題は現場に出てくるものであって、勉強するのは当たり前ですが、そこからは現場で使えない頭ばかり大きな職員が生まれるのではないかと懸念をしているだけです』であった。

対論すべきは、この論点である。Taさんの論点(検定への疑念)に対して、Yさんはご自分の所見を述べるべきだと思う。それをぜひ聴きたいものである。

自治体法務検定委員会なるものは

委員長 成田頼明(元地方制度調査会副会長)

副委員長 松本英昭(元自治事務次官)

副委員長 鈴木正明(市町村アカデミー学長)

顧問 石原信雄(元内閣官房副長官)である。

この四人の方々は「集権統治の国家学の考え方を進めてきた方々」である。

Yさんは、そこに検定委員として名を連ねていられる。

受検料(税込)は5,250円である。

全国で受験者がふえていけば利益は次第に大きくなるであろう。

自治体学会が目ざすのは

自治体学会は会則2条に掲げるように「中央支配の行政法学理論」を「市民自治の自治体理論」に組み替える研鑽の場である。

自治体職員の政策法務能力は、高橋(Ta)さんも書かれているように、現場での実践理論の習得で身に付く能力である。自治体学会の場でこそ相互研鑽すべき事柄である。

そしてまた、自治体法務検定委員会に名を連ねている検定委員の方々に、自治の現場の実践論理が分かっているであろうか。後に述べるが甚だ疑問である。

「漢字検定」や「英会話検定」などは、莫大利益を上げているとのことである。最近「自治体議員検定？」も始まったらしい。だが自治体議員の能力は検定・研修で身に付くものではない。

これら動向を、胡散臭いと感じるのは自治体職員の健康な感受力である。

「時代の言葉」に便乗し利益を目論む「企業の企画」に、参画する学者の心底は如何なるものであろうか。

「政策法務検定」の内容は国家学の行政法学理論の知識研修である。

「政策法務の問題意識」や「現場事態の打開論理」は、検定で習得できるものではない。自治体法務検定のホームページに並んでいる講師の方々よりも、Taさんの自治体政策法務の考え方が、はるかに实际的で有用であると思う。

即ち「有料の法務検定」よりも「高橋学校に集結」すべきであろう。

自治の現場を知らない学者

かつて、自治体に政策評価制度の導入が流行した。そのとき、自治の現場を知らない学者が相次いで講師に招かれた。そして現在、その政策評価制度は如何なる実態にあるのか。自治の現場を知らない講師による「政策評価制度」は何処も役に立っていない。それを顧みるべきであらう。

あるいはまた、2005年に合併騒動が起きたとき、日頃、分権自治を教説していた学者は「推進する側の委員」に就任して総務省の合併促進に協力した。

そしてまた、全国各地で「全有権者投票」を求める署名運動が展開されたとき、徳島吉野川可動堰の「50%条項」を援用（悪用）して投票箱内の「市民の意思」を焼却した。そのときも「政策法務検定委員」に名を連ねている学者の方々は何の発言もせず黙過黙認した。

検定講師の方々にお尋ねしたい。「開票せず焼却する」は「政策法務理論の重大問題」ではないのですか、と。

自治体学会の運営で重要なこと

第一、設立時の理念と活気を保持しているか。

求心力は継続し会員数は増えているか。

7,500円の会費は自治体職員中心の学会として妥当か。

同窓会的な状況になっていないか。

第二、自治体学会は学者の学会とは異なる。

自治の現場を知らない学者は重大問題のときに沈黙する。

学者は「説明理論」であって課題解決の「実践理論」でない。

自治体学は実践の学であるから学会運営もそうでなくてはならない。

第三は「自治体学とは何か」。

自治体学会は1986年に横浜で設立して28年を経過している。

28年と言えば相当な歳月である。

会員は「自治体学とは何か」を明晰に認識しているであろうか。

自治体学会は規約第二条に「自治体学の創造をめざす」と定めている。

自治体学会はそのように事業を企画し運営すべきである。だがそのように運営しているであろうか。

注

(注1) 神奈川県自治総合研究センターの「ホームページ」を開けば、「自治体学の研究内容」が一覧できる。「ダウンロード」もできる。

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/373117.doc>:

(注2) 当時の政策研究の動向は「自治体の政策形成力」(時事通信社)の第二章に記した。

(注3) 自治体学会の設立経緯の掲載誌は「自治体の政策形成力・第六章」(時事通信社)に詳記した。交流会議の内容は「時事通信社・地方行政(84年11月10日号)」と「地方自治通信(85年2月号)(86年2月号)」に掲載された。

(注4) 「自治体学の二十年・(公人の友社)」に「設立時の特集誌」も記した

(注5) 「新自治体学入門(第一章)・(時事通信社)