HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	松下圭一・市民政治理論の骨格 ： 地域発展の基礎理論
著者	森，啓; MORI，Kei
引用	開発論集(103)：45-58
発行日	2019-03-15

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

松下圭一・市民政治理論の骨格

―地域発展の基礎理論―

森　　啓

開　発　論　集　第　103　号　別　刷

2019年 3 月　北海学園大学開発研究所

開発論集　第103号　45-58(2019年３月)

松下圭一・市民政治理論の骨格
―地域発展の基礎理論―

森　　啓*

目　次

1　松下市民政治理論の三つの骨格
　1）骨格の第一は「市民自治」である。
　　ア　「国家統治」と「市民自治」
　　イ　「市民」と「自治体」
　2）「都市型社会」
　3）政策型思考
2　松下教授の見解の変遷
　1）規範論理
　2）最高規範の制定手続き
　3）自治基本条例と住民投票
3　『政策型思考と政治』読書研究会

はじめに

現在日本は民主主義と言えるであろうか。

今の日本社会は（間違っていること）を（間違ている）とハッキリ言わない。

「安倍晋三は前に言ったことと真逆のことを平然と言う」と思っても「人前ではそのことを話さないのが良い」と思っている。これが現在の日本社会である。

市民政治理論は「国家は統治主体ではない」「市民が政治主体である」とする理論である。

だが国会議員と官僚は国家が統治主体だと思っている。学者も「統治権の主体は国家である」と講義して，国民を国家の一要素とする「国家三要素説」を教説する。

松下圭一教授は，岩波新書『市民自治の憲法理論』で，民主政治は「国家が国民を統治する」ではない。市民が「政府に権限を信託して政府を制御する」である，と明解に論述した。

1975年にこの本が出版されたとき，憲法学者も行政法学者も政治学者も，誰も反論できなかった。「松下ショック」と言われた(注1)。

ところが，憲法と行政法の学者は明治憲法理論の「国家統治理論」を現在も言説し続けているのである。なぜであろうか。

*（もり　けい）北海学園大学開発研究所特別研究員

これを問うことが，「現在日本の民主主義」の根本論点である。

現在日本には二つの「松下村塾」がある。
一つは，松下幸之助氏が茅ヶ崎に設立した「松下政経塾」である。
　多数の議員を輩出している。だがその方々は「国家統治」を信奉し推進する人々である。
他の一つは，松下圭一氏の「市民政治理論」に啓発され賛同して自身の「思考の座標軸」を見定める人々である。多数の方々が全国各地にいる。

松下理論は「市民が自治共和の主体である」とする市民政治理論である。
市民政治理論が民主主義の政治理論である。
　以下，松下教授の市民政治理論を検証する。

1　松下市民政治理論の三つの骨格

1）骨格の第一は「市民自治」である。

市民自治とは「市民が政府を選出し制御し交代させる」である。
民主主義は市民が代表権限を政府に信頼委託し，政府が逸脱するときは「信託契約を解除する」である。国家が国民を統治するのではない。人々（Citizen＝People）が自治共和の主体である。
「国家」は擬制の観念である。擬制とは（存在しないことを存在するかの如く述べること）である。「国家の観念」は権力の座にある者の「隠れ蓑」「正体を隠す」コトバである。
松下教授の主著である『政策型思考と政治』の扉には「国家観念との別れの書」と記述されている。そこで「国家の観念」が如何にしてつくられたかを考察する。

ア　「国家統治」と「市民自治」

明治初年，「国権か民権か」の自由民権運動が燎原の火の如く広がり，民選議会開設の要求運動が高まった。伊藤博文は急遽ドイツに赴いた。そのドイツは「イギリス市民革命」「アメリカ独立革命」「フランス市民革命」に驚愕したドイツ皇帝が「立憲君主制の憲法」で専制支配を続けていた。
立憲君主制は「国家観念」を隠れ蓑とする偽民主主義制度（皇帝専制を継続する制度）である。伊藤はそのドイツから「国家理論」と「立憲君主制」を持ち帰り「立憲君主憲法」をつくった。そして渡辺洪基・東京帝国大学総長に「国家学ノ研究ヲ振興シ，普ク国民ヲシテ立憲ノ本義ト其運用トヲ知ラシムルコト（国家の観念を教え込むこと）が極メテ必要」と助言し，1887年２月「国家学会」を東京帝国大学内に設立し「国家学会雑誌」を発行して「国家学」を正統学とした。

さらに「私立法律学校特別監督条規」を定めて，現在の主要私大法学部の前身である私立法律学校を東大法学部の統制下におき，「国家統治」に疑念を抱くことを禁圧した。かくして，大学教育は「国家が国民を統治支配する」の教説となり，その「国家観念」が国民弾圧の猛威をふるったのである。

戦前・戦中だけではない。戦後においても「国家統治」の観念が継続した。

1945 年 8 月，日本は焼け野原となりポツダム宣言を受諾した。1946 年 11 月「天皇統治（国家主権）の明治憲法」が「国民主権の憲法」に 180 度転換した。

ところが，1948～1950 年に，東京帝国大学の学者 14 人が「註解日本国憲法」なる逐条解説書（上・中・下）を分担執筆して刊行した。戦前に「私立法律学校特別監督条規」によって私立法律学校を東大法学部の統制下におき，「国家統治に疑念を抱く」ことも禁圧した帝国大学の学者が，「国家統治の観念」から自由になることはできる筈もなかった。

逐条解説の分担執筆を提案した田中二郎は，その後も「国家の優越的地位の論理」を自身の著作に書き続けた。例えば，国家公務員試験で行政法の標準的教科書とされた『新版行政法』（弘文堂 1964 年刊行）には，「行政法は，支配権者としての国・公共団体等の行政主体とこれに服すべき人民との間の法律関係の定めであることを本則とする」「行政法は支配権者たる行政主体の組織に関する法，及び，原則としてかような行政主体と私人との間の命令・支配に関する法であり，公共の福祉を目的として，国又は公共団体が一方的に規制することを建前とする点に特色が認められる」と叙述し，（行政が「公」を独占し国民を統治する）（国民は「私人」であり行政執行の客体である）と言説し続けた。

田中二郎氏のこの見解が憲法違反であることは明白である。だが東京大学行政法主任教授の見解を「憲法違反である」と批判する学者は皆無であった。

この明治憲法感覚の言説が「日本公法学会」「憲法学会」を主導し今日に至っているのである。かくして，学者は学会で相手にされなくなることを怖れて，「国家を統治主体とする理論は間違いである」と言わない（言えない）のである。

憲法学者は現在も「憲法は国家統治の基本法である」「憲法は国家の統治構造を規定する」と講義しているのである。

論理として，「君主主権」か「国民主権」かのどちらかである。にも拘わらず学者は「国家主権」を言説する。

「国家法人理論」は「国家を統治主体」にするための理論である。にも拘わらず憲法学者は「信託理論（政府の権限は国民が信託した権限である）」を教えないのである。

「みんなで渡れば怖くない」である。そして毎年，その教育を受けた学生が社会に送り込まれているのである。

「国家」は「擬制の観念」であり，権力の座に在る者の「隠れ蓑」の言葉である。「国家三要

素説」は「団体概念」と「機構概念」をないまぜにした曖昧な二重概念である。「国家法人論」は国家を統治主体に擬制するための理論である。

正当な民主主義理論は，市民が代表権限を政府に信託する「信託理論」である。

政府が代表権限を逸脱するときは「信託契約解除権」を発動するのである。

『松下市民政治理論の今日的意義』を主題とする北海道自治体学土曜講座（2018 年 10 月 13 日）の鼎談で，パネラーから，天皇は国会開会のお言葉で『国会が国権の最高機関としてその使命を十分に果たし国民の信託に応えることを切に希望します』，と「信託」のコトバを毎回使っていられる」「もしかしたら天皇は松下教授の著作をお読みになっているのでは」との発言があった。

イ　「市民」と「自治体」

市民自治とは「市民が政府を選出し制御し交代させる」である。

松下理論は「市民」と「自治体」を基礎概念とする「多元重層の分節政治理論」である。そこで「市民概念」を検証する。

①　市民

「市民」は，近代西欧の「Citizen」の翻訳語である。近代イギリス市民革命の担い手で「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。明治啓蒙期に福沢諭吉が翻訳したと言われている。「イチミン」と発音する。だが，戦前も戦後も「市民」の語は使われなかった。

明治政府は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」で忠君愛国の「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。公共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。弾圧から甦った社会主義理論の人々が「市民」を「所有者階級」と考えたからである。そのため，リンカーンの People は「人民の，人民による，人民のための政府」と翻訳された。

日本が「都市型社会」に移行を始めた 1970 年前後に「住宅・交通・公害・環境」などの都市問題が発生し「市民運動」が激発して「市民」の言葉がマスコミでも使われるようになった。都市型社会が成熟し生活が平準化し政治参加が平等化して，福沢の「市民」は甦ったのである。

松下教授は 1966 年の『〈市民〉的人間型の現代的可能性』（思想 504 号）で，ロックの《近代市民》に対して，「都市型社会の《現代市民》」の可能性を理論提示した。

さらに北海道地方自治研究所の講演（2007 年 6 月 10 日）で，市民とは市民型規範を自覚して活動する人間型である。民主政治は（自由・平等）という生活感覚，（自治・共和）という政治文脈をもつ〈人間型〉としての「市民」を前提にしないかぎり成り立たない。市民政治が可能になるには（市民という人間型）を規範として設定せざるを得ないと説明した。[《近代市民》

と《現代市民》の違いは，前記「北海道自治研ブックレット（78 頁）」にも叙述されている］（北海道自治研ブックレット「再論・人間型としての市民」）

② 「市民」と「住民」

「市民概念」を理解するには「市民と住民の違い」を考えることである。

「市民」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。

近代市民革命の市民は「有産の名望家」であった。現代の市民は公共性の感覚を持つ「普通の人々」である。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。

すなわち「市民」とは「公共社会を管理する自治主体」である。

「住民」は，村民，町民，市民，県民など，行政区割りに「住んでいる人」である。住民登録・住民台帳・住民税という具合に「行政の側から捉えた言葉」である。住民は行政執行の客体であり被治者であり行政サービスの受益者とされる人である。

「住民」を「市民」と対比して定義するならば，「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で，政策の策定と実行で自治体職員と協働することのできる人である。

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。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。そして人は成長しあるいは頽廃するのである。

③ 自治体

「地方公共団体」の語は，憲法制定時に内務官僚が「全国一律支配」を継続する意図で，GHQ 原案の Local self-government（地方政府）を（政府の語を嫌って）造語した言葉である。だが現在では，読売新聞でさえも「地方公共団体」でなく「自治体」である。総務省官僚だけが「地方公共団体」と言い続けているのである。

憲法制定当時の内務官僚は「知事公選」に猛反対をした。だが GHQ に押し切られて反感を抱き，GHQ 原案の文意を意図的に様々にスリ換えた。そのスリ換えの詳細は岩波新書『日本の地方自治』（辻清明－1976 年）の 72-81 頁に詳しく記されている。

自治体は市民自治の機構である。国の政策を下請執行する地方の行政組織ではないのである。

松下教授は 1975 年刊行の『市民自治の憲法理論』（112 頁）で，自治体が「シビルミニマムの策定」や「公害規制基準の制定」などの「自治体主導の政策」を既に実行している具体事例を

示して，自治体は憲法機構であり「自治立法権」「自治行政権」「自治解釈権」を保有していると理論提起した。この理論提起が「自治体の発見」と評された。

橋本竜太郎内閣のとき，菅直人議員が衆議院予算委員会で「憲法 65 条の内閣の行政権」は（どこからどこまでか）」と質問した（1996 年 12 月 6 日）。

大森内閣法制局長官が総理大臣に代わって「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」と答弁した。

これが公式政府答弁である。つまり，自治体は独自の行政権限を有し，自治体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。国の法律を解釈する権限も有しているのである。

1980 年代に工業文明が進展して「前例無き公共課題」が噴出増大した。

これらの公共課題は，

（ⅰ）国際間で基準を約定して解決する課題，

（ⅱ）国レベルの政府で全国基準を制定して解決する課題，

（ⅲ）自治体で解決方策を策定して解決する課題，に三分類できる。

そして「政府」も，国際機構，国，自治体の三つに分化するのである。

ところが，「国家統治の伝統理論」から脱却できない学者は，自治体の（政策自立－政策先導）が現出していたにも拘らず，自治体を憲法理論に位置付けることができなかった。

例えば，小林直樹教授は，『憲法講義（1975 年改訂版）』で「国民とは法的に定義づければ国家に所属し国の支配権に属人的に服する人間である」（憲法講義上 23 頁）。「自治体は国家の統一的主権の下で，国家によって承認されるものとして成り立つ」（憲法講義下 767 頁）と述べている。小林教授は「市民」と「自治体」を憲法理論に位置付ける（定位する）ことができなかったのである。

樋口陽一教授は，著書『近代立憲主義と現代国家』で「国民主権の形骸化の現実」を説明するために「国民主権の実質化・活性化」への理論構築を放棄している。そして「国民主権」を「権力の所在を示すものでしかないものだ」とする論理を述べた。この論理は「国民主権による政治体制の構成」という憲法理論の中枢課題自体を実質的に放棄したのである。

なぜそうなるのか。お二人は「国家観念」「国家統治」「国家法人論」を憲法理論の基軸にしていたからである。学者は憲法が「国民主権」に 180 度転換したにも拘わらず「国体観念の呪縛」から自由になれないのである。

「国家法人論」は「国家を統治主体と擬制する」ための理論であるのだ。

だが民主政治は市民が代表権限を政府に信託する「政府信託論」である。

以上の詳細指摘は，松下圭一 岩波新書『市民自治の憲法理論』（117 頁-123 頁）

2）「都市型社会」

松下理論の骨格の第二は「都市型社会」である。

都市型社会とは，農村・山村・漁村・僻地にも「工業文明的生活様式」が全般化した社会のことである。「都市型社会」は「都市地域の社会」のことではない。同様に「農村型社会」も農村地域の社会のことではない。

「都市型社会」とは，現代社会を「如何なる社会」であるかを認識するための用語である。理論構成の前提条件である社会構造の変化を認識するための用語である。

多くの学者は，理論構成の前提である社会構造が「ガラリ変わっている」ことを認識理解しない（理論構成できない）のである。

人類発生以来，狩猟・採集の社会であった。やがて農業技術を発明して定着農業の社会（農村型社会）になった。人類史上，第一の大転換であった。

この農村型社会は数千年続いた。そして 16-17 世紀のヨーロッパに，産業革命（工業化）・市民革命（民主化）による「近代化」が始まり，農村型社会（身分と共同体の社会）の解体が始まった。

さらに，20 世紀には工業化（情報技術のさらなる発達）・民主化（民主政治の思想と制度の広がり）が進展して，先進地域から順次に「都市型社会」への移行となった。工業化と民主化が進展して数千年続いた〈農村型社会〉が〈都市型社会〉に大転換したのである。

都市型社会の成熟によって自由で自立した市民が育つ条件が整ったのである。しかしながら，都市型社会の成熟に伴い新たな問題が生じる。

工業技術の発達は資源浪費・環境破壊・遺伝子操作・人工知能などの深刻事態を招来し，世界各地では民主政治の危機が生じ独裁国家が台頭している。

これらは「民主化による工業化の制御は可能なのか」という文明史的問題である。

即ち，工業化の進展が不可避とする「市場原理」と，民主化が誘導する「計画原理」との結合を如何に市民制御するかの問題である。しかしながら深刻事態の否定面のみに捕らわれず発展面をも直視せずばなるまい。

この問題解決のカギは，市民型人間の「醸成可能性」である。すなわち，都市型社会の成熟によって人々は「余暇と情報の増大」を保持する。そして（数世代をかけて）「人間型の変容」が生じる。すなわち，都市型社会の成熟が「市民型人間の大量醸成」の可能性を齎すのである。可能性ではあるがその可能性が画期的な事態なのである。

都市型社会では，人々の生活条件の整備は〈共同体〉ではなく〈政策・制度〉という公共政策によって整備される。（『政策型思考と政治』18 頁）

3）政策型思考

松下理論の骨格の第三は「政策型思考」である。

政策型思考が松下市民政治理論の方法論である。

政策型思考とは，「予測」すなわち「構想による仮定の未来」を（目的）におき，現在の資源を（手段）として動員・機動して整序する思考である。『政策型思考と政治』137 頁）

松下教授は，自身の方法論を次のように説明している。

『私の社会・政治・行政理論の方法論は「歴史の変化のなかに現実の構造変化を見出し，現実の構造変化をおしすすめて歴史の変化をつくりだす」という考え方です』と。

（大塚信一著『松下圭一　日本を変える』トランスビュー2014 年刊 338 頁）。

「歴史の変化をつくりだす」は実践思考である。すなわち，（目ざす未来）を課題として設定し，その（実現方策）を考え出す実践思考である。

松下理論（著作）が難解なのは「規範論理で論述」されているからである。

論理には説明論理と規範論理がある。

「説明論理」は（事象を事後的に考察して説明する思考（実証性と客観性が重要）である。

「規範論理」は（あるべき未来）を目的に設定して実現方策を考案する思考（予測性と実効性が重要）である。

（あるべき）とは当為である。（かくありたい）（かくあるべき）は「規範意識」である。

（あるべき未来）は構想であって夢想ではない。未来に実現を予測する構想である。

（あるべき未来を構想する）とは「規範概念による思考」である。

丸山真男氏は『日本の思想』（岩波新書 153 頁）に，「である」の思考論理と「する」の思考論理の違いを説明している。そこに説明されている「する」の思考論理が「規範概念による思考」である。政策型思考は規範論理による思考である。

松下理論（著作）を難解だと思うのは（お読みになるご自身に）実践体験がないからである。「規範概念」と「規範論理」の論述を了解し納得するには，（あるべき未来）を目指して一歩踏み出し，困難な状況に遭遇して，困難を切り拓いた（イクバクかの）体験が必要である。

「あるべき未来」を希求するのは「現状に問題あり」の認識があるからである。

問題意識のない状況追随思考の人は（あるべき未来）を構想することはない。

「構想する」とは「何が解決課題であるか」「解決方策は何か」を模索することである。

「何が課題で方策は何か」を模索するには「経験的直観」が不可欠である。その経験的直観は「困難を怖れず一歩踏み出した実践体験」が齎すのである。

「人は経験に学ぶ」という格言の意味は，一歩踏み出し困難に遭遇して「経験的直観」を自身のものにするということである。

「経験的直観」とは「実践の概念認識」即ち「実践の言語表現」である。

一歩踏み出し困難に遭遇した実践体験の無い人には「経験的直観」は無縁であり不明である。

（知っている人）と（分かっている人）には大きな違いがある。その違いは実践体験の有無

である。人は体験しないことは分からないのである。

「実践」と「認識」は相関する。

・毛沢東の『実践論』と『矛盾論』は相互に補完しているのである。（矛盾論が認識論である）
・西田哲学の『絶対矛盾的自己同一』というのは，西田幾多郎氏が禅的実践体験によって到達した「直観認識」である。

1980 年代に政策研究活動が自治体に台頭した。台頭したのは，自治体に省庁政策の下請従属の位置から脱出する政策自立の動きが広がったからである。

政策研究には二種類ある。

・一つは，特定政策を事後的に実証的･客観的に調査分析して説明する（費用と便益などの）研究。行政学の政策研究はこちらである。
・他の一つは，（政策課題を見出し）（解決実現の方策を考案）する研究である。
自治体の政策研究はこちらである。
（自治体の政策研究の詳細は「開発論集 101 号（「政策研究」の用語の由来）」に掲載した）

2　松下教授の見解の変遷

1）規範論理

松下圭一教授は 1975 年刊行の岩波新書「市民自治の憲法理論」で，自治体は 30 年間の自治の蓄積によって自治行政権，自治立法権，自治解釈権を有する地域政府に成熟した，とする市民政治理論を提示した。

民主政治の基礎概念（市民，自治，分権，参加，政府信託など）の殆どは，松下教授が理論提示して造語した用語である。その用語が普遍概念になっているのである。

30 代 40 代 50 代のころの松下教授は，未来を構想し現状を切り拓く規範理論を精力的に発表して「市民政治理論の時代」を形成された。

規範論理（かくあるべきの論理）が状況の壁を切り拓き事態を進展させる（させてきた）のである。すなわち実践論理が「国家統治」を「市民自治」に切り替えたのである。それをアキラメ（そうは言っても）の現状追随では事態は何も変わらない。

ところが，松下教授の晩年の論稿には「詠嘆調の論述」が目立つようになった。

例えば，2012 年 8 月刊行の「成熟と洗練」（公人の友社刊）では，「日本は今日，〈進歩と発展〉の時代は終わって，ついに〈没落と焦燥〉の時代に沈んでいくという予感をもつ事態に入っている。はたして，日本は自治･分権型の「成熟と洗練」にむけての〈転型〉ができるだろうか」（256 頁）

「日本の市民は，〈市民活動の熟成〉〈自治体改革の展開〉〈国会内閣制の構築〉のなかで，市民個々人が多元重層のチャンスをもつ〈市民政治の時代〉をつくりうるのだろうか」(258 頁)，と記述される。

2）最高規範の制定手続き

市民自治基本条例は自治体の憲法（のようなもの）だと説明されている。

ところが，現在制定されている自治基本条例のほとんどは，代表権限を信託された「首長と議会」だけで制定している。代表権限を信託した「市民」は事後に広報などで知らされる。案文作成の段階での公募市民の参加は「市民参加のアリバイづくり」である。

このような制定方式で「自治体の憲法」をつくることができるであろうか。

そもそも，自治基本条例とは何であるのか。何のために制定するのか。

基本条例を制定するのは，「二元代表民主制度（首長と議会)」を正常に運営させるためである。信託した代表権限を逸脱させないためである。

そのために「市民自治の理念」を明示し「公開性と透明性」「政策情報の公開と共有」「説明責任」などの「自治体運営の原則」を定めるのである。

国の憲法は「権力に枠を定める最高法規」である。すなわちこれが近代立憲制の原則である。同様に，市民自治基本条例は首長と議会に信託した代表権限の運営に枠を定める最高規範である。代表権限の運営が軌道を逸脱し取り返しのつかない事態にならないために制定するのである。

自治基本条例の制定権者は代表権限を信託する「市民」であり，名宛人は代表権限を託された「首長と議会」である。

しかるになぜ，「首長」と「議会」だけで制定するのか。制定手続きに「市民」が参画する方式を考案し実行しようとしないのはなぜか。どうして「住民投票による住民の合意・決裁」を避けるのであろうか。

3）自治基本条例と住民投票

松下教授は 1999 年刊行の岩波新書「自治体は変わるか」で，「国の基本法としての憲法，国連の基本法である国連憲章とあいならんで，各自治体には住民投票にもとづく基本条例の策定が問われています」と記述された（258 頁)。

2008 年の講演（なぜ基本条例を制定するのか・武蔵村山市の講演)」では，「主権市民による基本条例の策定には，長・議会ついで職員からなる自治体政府を，市民が自ら設計し設置する道具であると位置づけることが必要です。基本条例は市民による自治体の設計書です」と講演された。

ところが，2010 年 8 月刊行の『自治体改革-歴史と対話』では「基本条例は自治体の基本法であるかぎり，いつかは住民投票にかける必要はあるが，20 年ほどの時間がたって，条文として

も成熟したと判断しうる状態がきたとき，住民投票を行えばよいと私は考えています」と（2008年の武蔵村山市での講演を改訂して）論述される。

さらに，『転型期日本の政治と文化』では，「住民投票は通常の議会手続きによる基本条例制定後でよいのではないか」と記述される。（2002年の公職研臨時増刊号「なぜ今，基本条例なのか」を改訂しての記述）

松下先生がご存命ならば，お逢いしてお尋ねしたいと思う。

・なぜ一歩前に出る実践論理を構想しないのですか。
・なぜ「代表権限の逸脱を制御する基本条例の制定」に市民は関らないのですか。
・なぜ，基本条例の制定に市民の合意決裁を不必要と考えるのですか。
・市民自治の規範意識を地域に醸成する場面をなぜ重視しないのですか，と。

3　『政策型思考と政治』読書研究会

1991年に刊行された『政策型思考と政治』は「松下市民政治理論の体系書」である。

下記は北海道の市町村職員と北海道庁職員が「政策型思考研究会」の名称で開始した読書研究会の『論集・「政策型思考と政治」を読む』の冒頭に掲載した筆者の「読書研究会を終えて」の所見である。

1）全頁を2年9カ月で精読した。

この書物が出版されて以来，全国各地でこの本をテキストにした読書会が数多く開かれた。だが「扉のことば」から「あとがき」までを完読した読書会は少ないであろう。

この書物は「政治・政策と市民」の理論体系書である。完読するには集中力を持続する運営が必要である。その運営が無ければ読書会は息切れして途中で終息する。

［月一回・毎回一章］での進行と定めた。各章を勤務後の短い時間で討論して理解するのは困難である。困難ではあるが，そうしなければ完読できない。体系書であるから完読しなければ意味がない。だが理論体系書であるからどの章も他の章と密接につながっている。次の章で前章の（意味と用語）が判然としてくること屢々であった。

目次に付けられている※印は体系理論の区分であるから，その区分で論議をして咀嚼理解を助け合った。また，巻末の用語索引も重宝した。索引に示されているページを開いて横に読めば用語の意味が判然とする。語句に付けられている四種の括弧「」『』〈〉《》の意味もその都度話し合った。

2）論議するべき点を見出すため毎回，報告者を定めた。報告者は何回も読み返してメモを作成した。だが，（テキストの用語と文章で）（このようなことが書いてある）の説明報告は

不可とした。全員が読んできているのだからテキストの復唱報告は時間の浪費である。そしてまた，自分の言葉で言えなければ真に分かったにならない。

報告者が（成るほどと思ったこと）（意味が分からない用語）（このような理解でよいだろうか）を提出して話し合った。

3）松下教授の本を難解だと言う人が少なくない。文体が馴染めないと言う人もいる。

問題は「なぜ難解だと思い馴染めないと感じるか」である。

難解だと思うのは「規範概念」と「規範論理」で論述されているからである。

この書物を納得し理解するには，読む人自身の「基礎概念」の再吟味が不可欠である。

だが，人は誰しも自身の「思考の基本枠組」や「基礎概念」の問い直しは苦痛である。無意識的に「難解の防御壁」をめぐらすのである。だが基礎概念の再吟味を拒む人には本書の理解は困難である。

戦争前も戦争中も戦後も「国家統治」「国家統治の国家学」が正統学であった。

この本は（目次の扉に書かれているように「国家観念との別れの書である」。国家学理論を転倒する「市民自治の理論書」であるから，易しい筈はないのである。

問題は，「読んで成る程と納得するか否か」である。「確かにそうだと思うかどうか」である。納得すれば次第に難解と思わなくなる。そしていつの間にか分かりやすい書物になる。

例えば，実際の話として，松下教授の書物が刊行されるたびに学習会を続けている大阪の市民文化団体の人達は，「松下さんの本はどれも分かりやすくて読みやすいですな」と言う。明治以来の国家学理論に呪縛されていないからである。自立した市民だからである。

4）研究会の人達は，いつの間にか，当初は難解だと言っていた用語で語り合うようになった。そして例えば，岩波新書「日本の自治・分権」「政治・行政の考え方」を，分かりやすいと言うようになった。それは，漠然とした理解のままではあっても毎回一章を読んだ悪戦苦闘の手探りの読書研究会の成果であった。

そしてなによりの成果は，自治体職員が自身の仕事を市民の立場で考えるようになったことである。

「政府間関係理論」や「政府信託理論」で「道庁と市役所・役場のあるべき関係」を語り合い，自治体をめぐる様々な現実の問題を「政策情報・市民自治・政策開発・参加手続・市民と住民」の概念を使って考えるようになった。「考察する視座」を持ったのである。それは「国家統治の官庁理論」の呪縛から自らを解き放ち，「市民自治の自治体理論」の考え方を確立したと言えるであろう。地方公務員から自治体職員への自己変革である。

5）筆者はこの書物を北大大学院で政治学演習のテキストに使用した。北海学園大学院でもテ

キストにした。本書が「思考の座標軸」を形成するに最適の書であると考えたからである。

現在日本は「都市的生活様式が全般化した社会」である。山村，僻地，離島にも工業文明的生活様式・情報産業的生活スタイルが広がっている。そして「前例のない公共課題」が噴出している。前例のない課題であるから政策課題として設定できないでいる。前例なき課題であるからこれまでの手法は役に立たない。「何が課題で何が方策か」を考えるには思考の座標軸が不可欠必要である。

学者も理論構成の前提条件がガラリ変わっているのだから「思考枠組み」と「基礎概念」の再吟味が不可欠である。

この書物は「思考の座標軸」を形成するに最適の書である。(1998 年 8 月)

注

(注 1)「松下ショック」

(大塚信一『松下圭一　日本を変える』トランスビュー2014 年刊，序章 17 頁参照)

「規範理論」の参考文献として筆者の著作を例示する。

著　作

「自治体の政策課題と解決方策」	日本経営協会	1986 年	
「自治体の政策研究」	公人の友社	1995 年	
「自治体理論とは何か」	公人の友社	1997 年	
「行政の文化化」	公人の友社	1998 年	
「議会改革とまちづくり」	公人の友社	1999 年	
「自治体職員の政策水準」	公人の友社	2000 年	
「町村合併は自治区域の変更」	公人の友社	2001 年	
「自治体の政策形成力」	時事通信社	2003 年	
「協働の思想と体制」	公人の友社	2003 年	
「市町村合併の次は道州制か」	公人の友社	2006 年	
「自治体学の二十年」	公人の友社	2006 年	
「新自治体学入門」	時事通信社	2008 年	
「文化の見えるまち」	公人の友社	2009 年	
「自治体学とはどのような学か」	公人の友社	2014 年	
「都市の文化行政」	学陽書房	1979 年	共著
「文化行政-行政の自己革新」	学陽書房	1981 年	共編著（松下圭一）
「文化行政とまちづくり」	時事通信社	1983 年	共編著（田村　明）
「行政の文化化」	学陽書房	1983 年	共著
「自治体政策研究の実践」	労働研究所	1983 年	共編著（田村明・村瀬誠）
「文化ホールがまちをつくる」	学陽書房	1991 年	編著
「市民文化と文化行政」	学陽書房	1991 年	編著
「『市民』の時代」	北海道大学図書刊行会	1998 年	共著
「自治体の構想（第四巻・機構）」	岩波書店	2002 年	共著
「北海道土曜講座の 16 年」	公人の友社	2011 年	共編著（川村喜芳）

北海学園大学開発研究所「開発論集」

開発論集 78 号「21 世紀の文化戦略」　(2006 年 8 月)
開発論集 79 号「地域文化の甦り」　(2007 年 3 月)
開発論集 80 号「自治体の政策開発」　(2007 年 9 月)
開発論集 81 号「自治体の文化戦略と企業の文化戦略」　(2008 年 3 月)
開発論集 83 号「自治体の文化戦略―沿革」　(2009 年 3 月)
開発論集 84 号「文化の見えるまち」　(2009 年 9 月)
開発論集 87 号「自治体の議会改革と自治基本条例」　(2011 年 3 月)
開発論集 88 号「市民政治の可能性」　(2011 年 9 月)
開発論集 90 号「市民行政の可能性」　(2012 年 9 月)
開発論集 93 号「自治体学とはどのような学か」　(2014 年 3 月)
開発論集 97 号「市民政府信託理論」　(2016 年 3 月)
開発論集 99 号「政策研究の用語」の由来　(2017 年 3 月)
開発論集 101 号「自治体議会の改革」　(2018 年 3 月)
開発特別講義　「地方分権と道州制改革」　(2009 年 12 月)

北海学園大学法学部・紀要「法学研究」

「自治体の政策能力と自治体学会」　(1999 年 1 月)
「自治体の人事政策」　(2001 年 7 月)
「自治基本条例の最高規範性」　(2004 年 9 月)
「自治体の文化戦略」　(2006 年 4 月)
「自治体の文化戦略―沿革」　(2006 年 7 月)

北海道自治体学土曜講座

「松下圭一・市民政治理論の今日的意義」(2018 年 10 月 13 日)
https://www.youtube.com/watch?v＝3WJoqoXyLzY
・「松下理論の骨格」
https://www.youtube.com/watch?v＝qxktaO9SBVk
・「鼎談・松下理論の今日的意義」(大塚信一・西尾　勝・森　啓)

経歴と言説(自治体学)

http://jichitaigaku.blog75.fc2.com/