

タイトル	市民政治の可能性
著者	森, 啓; MORI, Kei
引用	開発論集(88): 1-15
発行日	2011-09-01

市民政治の可能性

森

啓*

- 1 市民政治
- 2 市民政治の主体
- 3 市民と住民
- 4 批判的思考力
- 5 市民行政
- 6 政策形成力

1 市民政治

(1) 市民政治

市民政治とは「政策の形成と実行」に市民が実質的に関与する政治システムである。即ち「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置し、「行政支配」を「市民参加」に転換して「地方公共団体」を「自治体」に変革した政治システムである。

現在日本の代表民主制度は形骸化し議会不信が普く増大している。議員は選挙が終われば白紙委任の如く身勝手に行動し、有権者は選挙の翌日には「陳情・請願の立場」に逆転する。そのため、行政と議会に対する市民の不信は高まり、自治体では「議会不要論」の声さえも生じている。

しかしながら、選挙は「白紙委任」ではない。選挙は代表権限の「信託契約」である。首長と議員の身勝手な言動は「信託契約」違反である。

そこで、代表権限を制御するために「自治基本条例」が考案されたのだが、「行政不信」と「議会不信」は一向に改まらない。基本条例の制定方法に根本的欠陥があるからである。(制定方法の根本的欠陥は開発論集 87 号に記述した)「市民政治」とは民主的政治制度の再構築をめざす規範概念である。

(2) 代表民主制度の形骸化

代表民主制度が形骸化した主要原因は、政治権力の場にいる人達が報道機関を御用機関にして世論を誘導し有権者を被治者に貶めているからである。

そしてまた、有権者が「御用メディア」「御用学者」にたやすく騙されることも形骸化の原因

* (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

である。

民主政治制度の再生には「政治理論の転換」と「市民の政策形成力」の高まりが必要である。

(3) 理論の転換

政治制度の再構築には理論の転換が必要である。すなわち「国家統治理論」から「市民自治理論」への転換である。

政治権力の場にいる人達は今もなお明治憲法の国家理論を保持している。であるから「理論の転換」が必要なのである。

国家統治理論とは「国家」を統治主体と擬制する理論である。即ち国民を被治者とする国家学の理論である。国家統治理論は「明治憲法原理」を踏襲した理論である。

市民自治とは「市民」が公共社会の政治主体であり、市民が公共社会を管理するために「代表者を選出し制御し交代させる」とする自治体学理論である。

2 市民政治の主体

(1) 政治主体は市民である

国家を統治主体と擬制する国家法人理論は誤謬であり民主主義の理論とは言えない。だが、現在日本の政治権力の中枢にいる人達の多くは「国家理論」から脱却できないでいる。国家試験を出題し採点する学者の多くも「国家統治の国家学理論」である^(註)。代表民主制度が形骸化するのには制度を運営する人達に問題があるからである。

「国家」は「統治主体」ではないのである。国家観念の再吟味が必要である。「国家三要素説」と「国家法人理論」は天皇主権を偽装する国家理論であったのだ。

論点は「国家」ではなく「政府」である。

統治主体が「国家」であれば、有権者市民は「国家」を批判も制御もできず交代もさせられないではないか。「国家」なる言葉は官僚と権力政治家の「隠れ蓑」である。国家理論に騙されてはならない。

民主政治は「市民と政府」の関係である。即ち「主権者である市民」と「市民が代表権限を信託した政府」との関係である。「市民」が「政府を選出し制御し交代させる」のである。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。

しかしながら「市民自治」は規範概念であるから、その理解には「国家統治」に対する「言説者自身の所見」が明晰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」と説明する人がいる。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

^(註) 芦部信喜「憲法・四版」(岩波書店)の第1ページの冒頭第一行は「国家の観念」「国家の三要素」である。

る。

「統治」とは、「統治支配する統治者」と「統治支配される被治者」を前提にした観念である。「自治」を説明するとき「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、「いまだ現存していない自治社会」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。曖昧に漠然と「市民自治」を唱えるだけでは、国家を統治主体と擬制する「国家学理論」から脱却することはできない。そして民主主義社会も現実化しない。

(2) 市民自治の政府信託理論

市民が公共社会の自治主体であり、公共社会を管理するのは市民である。

市民は公共社会を管理するために政府を選出し代表権限を信託する。首長と議会は市民から信託された範囲内で代表権限を行使する。市民は代表権限の運営が逸脱しないよう日常的に市民活動で政府を制御する。市民は代表権限の運営が信託に反する場合には「信託解除権」を発動して政府を交代させる。

これが市民自治の「政府信託理論」である。市民が「政治主体」であって、首長と議会は「制度主体」であるのだ。当選した翌日に「首長と議会」が統治者になるのではないのだ。「自治」を「統治」と混同してはならない。

以上を要綱的に整理すれば

- ① 市民は選挙で代表者（首長と議員）を選出して代表権限を信託する。
選挙は信託委託契約であって白紙委任ではない。
- ② 市民は代表者の代表権限の運営が逸脱しないよう市民活動によって日常的に制御する。住民投票は代表権限逸脱を制御する制度である。
- ③ 市民は代表権限の運営行使が著しく逸脱し取り返しのつかない事態に至ることが想定されるときには「信託解除権」を発動して「代表権限」を取り戻す。

3 市民と住民

(1) 「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」の成熟を期待して翻訳したと言われている。

シティズンは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。

福沢は「一身の独立なくして」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のであろう。「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「市（いち）で働く庶民」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）と発音した。

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「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。公共社会を担う主体の観念はタブーであり非国民であった。

「市民」は1945年の戦後も使われなかった。社会主義思想が甦って「市民」は「所有者階級」と考えられた。使用された言葉は「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」と翻訳された。

都市的生活様式が日本列島に全般化した1980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。全国に「普通の人々のまちづくり」が広がったからである。

しかしながら、人間は自分で体験しないことは分らない。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。

また、公共課題を解決するため地域の人達と連帯し行動して感動を共有した体験がない学者や評論家は「合理主義・個人思想・人権革命の歴史」を持たない日本では「市民などは居ないのだ」などと言うのである。

近代市民革命のときの「市民」は「有産の名望家」であった。

現在日本の「市民」は公共性の感覚を持ち行動する普通の人々である。

社会が成熟して普通の人々が市民である条件が整ったのである。

「市民」は「公共社会を管理する政治主体」である。

(2) 【住民】

「住民」とは、村民、町民、市民、県民など、行政区割りに「住んでいる人」のことである。「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、行政の側の言葉である。すなわち住民は被治者であり行政サービスの受益者である。行政が統治し支配する客体が「住民」である。

「住民」の言葉には、支配・上下の従属意識が染み付いている。その従属意識は住民の側にも根強く存続しているのである。

政治と行政の言葉に「無色中立」は無い。全ての用語に「統治支配の思想・歴史・思惑・利

害・打算」が染込んでいるのである。

行政法学理論は「行政を優越的意思の主体である」と理論構成した。そのとき「住民」は被治者であり行政執行の客体であった。「住民」は「市民自治」の主体では無かった。つまり、行政用語の「住民自治」「住民参加」とは「行政が許容する範囲内」である。そして学者も「住民」と「市民」の違いを認識せず曖昧に漠然と混同して使っている。

(3) 市民と住民

「住民」を「市民」との対比で定義するならば、「住民」は「行政サービスの受益者」とされる人である。自己利益・目先利害で行動し行政に依存し陰で不満を言う人である。「市民」は「公共性の価値観」を体得し全体利益をも考えて行動できる人、つまり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。

だが「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。

都市型社会が成熟し生活が平準化し政治参加が日常化して、福沢の「市民」は現代に甦ったのである。

4 批判的思考力

(1) 状況追随思考

70年代の日本社会には熱気があった。状況を突き破る主体が存在した。現在日本には「状況追随思考」と「主体鈍磨」が蔓延し時代に対する怒りや問題意識を失っているかのようである。

なぜであろうか。「生活水準」が良くなり「ハングリー」でなくなったからではあるまい。二つの理由が考えられる。

一つは、社会を全体的に考察する「理論」が力を失っているからである。70年代には「社会主義の理論」が存在した。「時代を切り拓く気概」と「社会変革のエネルギー」が存在した。革新団体の役員には「自身の不利益をも覚悟する献身性」と「未来を展望する純粋性」があった。今はそれがない。

状況追随思考が現在の日本社会に蔓延するのは「理論の羅針盤」を見失っているからであろう。

もう一つの理由は、学校教育で「自国の近現代史」を50年間にわたって意図的に教えなかったからである。日本の人々は自分の国の歴史を悲しいほどに知らない。哀れなほどに知らないのである。

思考の座標軸は時間軸と空間軸である。タテ軸の「歴史軸」が欠落して「思考の座標」が定まらないから、時代や社会を批判的に考えることができないのである。

思考の道具は「言葉」である。批判的思考力を取り戻すには「道具である概念」を明晰にしなければならない。論理的思考には明晰な概念・用語が必要である。状況を突き破り未来を創造するのは「規範的思考力」である。規範的思考には「規範概念」が不可欠である。

70年代の対立軸は「経済体制のイデオロギー」であった。現在の対抗軸は「国家統治」対「市民自治」である。すなわち、「中央支配の継続」に対抗する「地域自立の実践」である。

「国家学」を「自治体学」に組み替える規範的思考力が緊急の課題である。

(2) 「知っている」と「分かっている」

「知識として知っている」と「本当に分かっている」は同じでない。「知っている」だけでは「いざそのとき」には役立たない。

それでは、「知っている」から「分かっている」に到る「みちすじ」は如何なるものか。人は社会生活の場で一步踏み出せば、現状の継続に利益を得ている陣営からの反撃に遭遇して「困難・嫉妬・非難」に晒される。

多くの人は不利になり辛い立場になるから「大勢順応」になり「状況追随思考」になる。だがしかし、一步踏み出せば「壁を破って真相を見る」を体験する。その体験が「分かる」に到る「みちすじ」であるのだ。

「人は経験に学ぶ」という格言の意味は、一步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ことである。

「分かる」とは実践を経て獲得した認識である。経験的直観とは「歴史の一回性」である実践体験の言語的認識である。「実践の概念認識」である。

「知識として知っている人」と「ホントウに分かっている人」の違いは次のようなことである。

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」人である。

例えば、2005年の「市町村合併」のとき、平素は「自治分権」「財政自治」を唱えていた学者は、府県の「合併促進委員」に就任するか、「私は合併問題には中立です」と言明して自分を中庸と装った。そして、徳島市吉野川の河口堰を巡っての所謂「50%条項」（住民投票を組織的にボイコットする戦術）が、合併是非の住民投票に援用されたときも学者は黙過した。

かつて、羽仁五郎は「曖昧論理」になる人を「オプスキュランティズム」だと批判した。ノーム・チョムスキーは、アメリカの知識人は論議が「ある限界」に至ると言及を避けると述べた。加藤周一は「大勢順応の知識人の責任」を批判した。何れも「実践論理」に共通する所論である。

(3) 「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」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。

「実践理論」は、未来に向かって課題を設定し解決方策を考え出す。

「何が課題で何が解決策であるのか」を考えるのは「経験的直観の言語化」である。経験的直観の言語化は困難を覚悟して一歩前に出る実践によって可能となる。大勢順応の自己保身で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。

実践理論は歴史の一回性である実践を言語によって普遍認識に至らしめる。分かっている人と何も分かっていない人の違いは、覚悟して前に出た実践の違いである。

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。「市民政治」も「市民自治」も規範概念である。「規範概念」を了解し納得するには「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状況追随思考では規範概念の認識は曖昧漠然である。

「実践」と「認識」は相関するのである。何事も主体の変革なくして事態を改革し創造することはできない。

(4) 主体の変革

1970年代に「革新自治体から自治体革新へ」とさかんに言われた。その意味は、首長が革新系というだけではダメで、自治体の「機構」も「政策」も「制度運営」も変革しなければならないとの反省から出た言明であった。

それから40年を超える歳月が経過した。「自治体理論」「政策形成力」「市民自治制度」は格段に進化した。自治体理論を研鑽する場として自治体学会も設立された。情報公開条例、環境アセスメント条例、住民投票条例、パブリックコメント制度、オンブズパーソン制度、政策評価制度、市民自治基本条例などの自治制度を制定する自治体が増えた。

70年代と対比すれば画期的な展開である。しかしながら、統治行政の実態は変わっていない。なぜ変わらないのか。

自分自身は何も変わらないで「新しい言葉」を使い「新しい制度」を制定すれば、それで「事態が変わる」と考えるからである。

学者は「目新しい言葉」を言説すれば「それで事態が動く」と考える。自分自身のことは「考察の対象外」である。

改革はいつの場合にも「主体の変革」が基本である。

5 市民行政

(1) 市民と行政

市民行政とは市民が市役所に入って職員と一緒に仕事をするることである。

国家学の行政法学は、行政は行政職員（公務員）が行なうものである、の觀念に縛られているから、「市民行政」という言葉に違和感を抱き了解できない。了解できないのは既成の行政法学理論に固執するからである。

国家学の行政法学理論では「地域活性化の道筋」は見出せない。「行政不信」を解きほぐすことは出来ない。市民との信頼関係を構築することもできない。

「国家統治の国家学」から「市民自治の自治体学」への理論転換が不可欠である。

それにはまず、「行政概念」の転換が必要である。

「行政概念の転換」とは次のようなことである。

国家統治学は「行政とは法の執行である」と定義する。自治体学は「行政とは政策の実行」とであるとする。「政策」とは課題と方策のことであるから、「政策の実行」とは課題を解決することである。「地域課題の解決」は公務員だけではできない。

「市民と行政職員の協働」が不可欠である。協働とは「主体双方の自己革新」と「相互信頼」を前提にした言葉（造語）である。「学者」も「行政職員」も最近は「協働」の言葉を連発する。連発する学者と行政職員が「市民行政」を忌避するのは矛盾である。

重要なことは、国家学の行政法学理論に固執せず、柔軟に発想し論理思考を働かせることである。

これまで、参加・参画・協働という言葉が使われた。実質内容にさほどの違いはない。であるから「市民行政」を「市民参加」と考えればよいのである。

「市民参加」とは、市民が政策立案、政策決定、政策執行、政策評価の各過程に実質的に関与することである。つまりは、市民が地域社会の当事者として政策の実行に関わることである。したがって、「市民行政」とは市民が行政職員と協働して政策の実行に関わることである。つまりは市民が行政を担うことである。

(2) 市民と行政職員の協働

国家統治学では「市民行政はありえない」と考える。行政が地域政策の主体であるとするからである。だが、それでは現代社会の公共課題は解決できない。

人間の生きている意味は「理想を目指して現実をどう変えるか」である。「そのための論理を如何に構築するか」である。それが「生きている」という意味である。

社会構造が都市型に移行して主要な地域課題が量的基盤整備から質的まちづくりに変化した。質的まちづくりは統治行政ではできない。市民と行政職員の信頼関係を基盤にした協働が不可欠である。

そして、人々の心にまちへの愛情と誇りの感情が育たなければまちは美しくならない。市民を客体とする統治行政から発想される行政手法では、現代社会の公共課題は解決できない。政策策定と政策実行に市民が実質的に参画しなければ地域課題は解決できないのである。評価の高い地域づくりの現場を眺めて見よ。そこには「市民と行政職員の信頼関係」が存在する。両

者の協働が魅力ある地域をつくり出している。地域づくりには「市民と自治体職員との協働」が不可欠である。

(3) 自治体の政策研究

自治体が省庁政策の末端執行機関から、自前で政策を策定し実行する政府になるには、市民の政策形成力を高めなくてはならない。

80年代の初頭、自治体に「政策研究」が波となって広がった。

政策研究とは「公共課題を発見し(1)、実現方策を開発することである(2)。課題と方策を見出すには現状を調査分析し(3)、基礎概念と理論枠組みの創出(4)が必要である。したがって「政策研究」は、(1)(2)(3)(4)を包括する概念である。

政策研究は、課題発見型研究・方策開発型研究・調査分析型研究・基礎理論型研究に類別できる。

研究対象は多様である。市民生活に関わる事業や規制、行政手続き、組織や制度の運営も研究対象である。都市型社会の政策需要に対応するには行政自体の変革が必要だからである。

政策研究は立案権限をもつラインへの提案であるが、単なる課題の提示にとどまるものではない。実現方策をも示さなければ政策研究とは言えない。そして、課題が前例のないものであるから政策手法も行政技術も開発しなければならない。行政手続きも開発する必要がある。合意形成のための仕組や財源調達案の提示も必要であろう。

それらの提案は、立案と決定の各段階において補強され修正され、実行段階において具体化されるのである。

政策研究が自治体に広がったのは、第一は公共施設や道路建設などの量的な基盤整備が一定の水準に達して個性的で総合的な地域づくりの政策が求められるようになったからである。地域に魅力や個性をつくる政策はタテワリ省庁では考え出すことはできない。各省庁がさかんに打上げていた「まちづくりモデル事業」は、どれも自治体が試みて成功させた事業である。省庁の政策主導はこのころには終りを告げていたのである。

第二は政策形成への市民の関心が高まったからである。

市民運動も政策型が多くなり公共課題を担うようになっていた。企業も地域への関心を急速にふかめ、地域に密着した文化戦略をもたない企業は生き残れないと言われるようになった。青年会議所も地域づくりのフォーラムやセミナーを開き、地域の公共課題に照準を合わせるようになった。

ジャーナリズムも地域の政策問題で特集を組み記事の扱い方も変わった。論壇も中央のうごきだけではなく「地域の小さなうごきの大きな意味」を照射するようになった。「論壇時評」がこの方向を切り拓いたと言われていた。

当時のシンクタンクの研究テーマ一覧表を見れば変化は歴然である。省庁も地域政策に目を

向けざるを得なくなっていた。すなわち、「戦争のない状態」が続き、焼け野が原の戦災復興から出発した自治体が「学校や住宅」「橋や道路」などの量的基盤整備事業が一定の水準に達して、ようやく、「美しいまち」「魅力ある地域文化」「潤いのある生活環境」を求めるようになったからである。

第三は自治体に政策思考型の職員が育ったからである。可能性を求めて自治体に職を求めた職員が時代転換に気づき始めた。自治体職員が地域を見つめ「しごと」の意味を考えるようになった。これは、市民運動が陳情要求型の住民運動から参画自治型の市民運動に変化したことと軌を同じくしていた。

政策思考型の職員は、グループを結成して勉強し調査し論文を書き雑誌に投稿した。研究成果を報告書にまとめ出版し、連絡を取り合っテシンポジウムを開いた。市民と一緒に地域づくりの実践行動を始める職員も増えた。

地方公務員から自治体職員への自己革新の始まりである。これが後に自治体学会設立の原動力になったのである。自治体職員が論文を書き、書いたものが出版されて書店で売られるようになった。省庁公務員の書いたものは見向きもされなくなっていった。

6 政策形成力

(1) 市民学習

2011年3月11日の東日本大災害に遭遇した日本人は、世界の人々から「礼節であり」「秩序ある態度」であると賞賛された。だが日本人は賞賛に値するであろうか。

NHKスペシャルで、宗教学者（山折哲雄）と博物学者（荒畑宏）が災害現地で惨状を眺めながら、日本人が「怒らない」のは「仏教的無常観」が根底にあるからだと言語合った。

「自然災害」と「利権災害」を混同してはならない。「津波」は「自然災害」であるが「福島原発の水素爆発」は「利権災害」である。

「利権災害への諦め」を無常観で説明してはならぬ。「この諦め」は幾世代もの歳月で堆積した「処世術」であるのだ。

その諦念は「長いものには巻かれろ」「お上には逆らえない」「何事も大勢順応で」の「世渡り術の諦め」である。それが「公共社会への参画意識」の劣弱さになっているのだ。四年に一度の選挙も「どうせ何も変わらないのだから」とする「諦め」である。

東大電子工学科出身の人々が「原子力村に身を寄せ原発推進派になる精神構造」に共通する心性である。その心性を「無常観」で言説してはならない。

その言説は公共社会についての「認識無知」である。「利権災害」は宗教論ではない。政治理論の問題であるのだ。

意図的に「利権災害」と「自然災害」を混同するのは、電力会社に買収された「メディア」と「御用学者」と「国会議員」である。意図的に混同するのは「正当な怒りの心情」を「はぐ

らせて抑える」ためである。

原発事故は「想定外の津波」で発生したと政府も東京電力も言った。メディアも追随した。だが真実は、津波到来の前に地震で配管が破損し気圧漏れが始まったのだ（広瀬隆「福島原発メルトダウン」朝日新書 56 頁）。

NHK 報道局は 3 月 21 日付文書で被災地の放送局長に「取材は政府の指示に従うように」と取材コントロールを発している（岩波「世界」7 月号 153 頁）。

「御用メディア」は真相を報道しない。

ボランティアが駆けつけ手を差し伸べ、避難者は互いを思いやる。この人倫的で礼節な行動は賞賛に値する。

だが日本人の多くは「御用メディア」と「御用学者」にたやすく騙されて、「利権災害」を社会公共の問題として解決する行動に連帯しない。人々は吾が家に帰れない。家畜は「放れ牛」になって、放射物質が堆積する土地をさまよっている。かかる事態になっても、「誰がこうしたのだ！」と怒らない。悲嘆にくれるだけである。それが現在日本の人々である。政府とメディアに騙されて怒らない従順な日本人は賞賛に値しないのではあるまいか。

70 年代には社会に批判的思考力があつた。批判的思考力を高める広範な市民学習が必要である。

以下、市民学習の実例を検証する。

(2) 北海道自治土曜講座

① 土曜講座の目的

1995 年 6 月、北海道町村会が事務局を担って北海道自治土曜講座が始まった。講座を企画したときは、町村職員が有料講座に出て勉強するであろうかの危惧があつた。定員百名で受講者



を募集した。250 人の受講申込みがあり、急遽大きな教室に変更して 350 人で締め切った。受講者アンケートには継続開催を求める声が 80%を超えた。二年目は申し込みを断らず 874 人の受講申し込みを受け付けた。

なぜ有料講座に多数の受講者が集まるのか。「国家統治の理論」を転換する「市民自治の理論」を求めているからであろう。

受講者は行政職員だけでなく。市民、議員、首長、記者も受講した。多様な職業の人が集まり会場の熱気は高まった。この熱気は行政内の研修にはない。行政主催の講座にもない。

土曜講座が目指したのは受講者それぞれが「自分の見解」をもつことであり「自身の思考力」を高めることであった。

土曜講座は「知識習得」の場ではない。受講者各人が自身の「思考の座標軸」を確かなものにするためである。

② 土曜講座の成果

16 年間の土曜講座には多くの成果があった。

成果の第一は、受講者が相互に知り合ったことである。

土曜講座の受講者は、職場でも地域でも少数者であった。問題意識を有するが故に「何とかしなくては」と思い、発言し行動して評価されず、ときには「切ない思い」もしていた。その受講者が、満席の会場で熱気を体感し隣席と言葉を交し名乗り合い、問題意識を共有し知己となった。当初のころは「講師を囲む交流懇談会」を盛んに開催した。全員の「一分スピーチ」を毎回行って、自分と同じ考えの人が「かくも多くいるのだ」を実感した。

北海道は地域が広いので、他の地域の人と言葉を交わす機会は少なかった。土曜講座で知り合って「仲間の輪」が北海道の全域に広がった。何かあれば連絡し合える「親密な仲間の輪」である。「知り合った」ことが土曜講座の第一の成果である。

第二は「話す言葉」「考える用語」が変わった。

「地方公共団体」が「自治体」に変わり、「地方公務員」が「自治体職員」に変わった。「自治体政策」「政策自立」「地方政府」「政府信託」などの「用語」で考えるようになった。「言葉・用語」は思考の道具である。「言葉が変わる」ことは「思考の座標軸」が変わり、「発想」と「論理」が変わることである。「地方公務員」から「自治体職員」への用語変化は、「職業意識」「職業倫理観」をも変化させる。

「中央が地方の上位」と思っていた(思わせられていた)長い間の思考習慣からの離脱が始まった。「目前の問題」を「過去から未来への時間軸」で考える主体が北海道の各地に誕生した。

第三の成果は、ブックレットを刊行したことである。講座での共感と感銘は時間の経過と共に薄れる。だがブックレットにしたことで甦る。講義を刊行物にするのは手間のかかることであるが、受講しなかった人にも講座内容を伝えることができた。全国の自治体関係者の間で北海道土曜講座が話題になり評価も高まった。例えば、講師依頼のとき「やっと私に話が来た」

と言って快諾してくださるようになった。東京大学などのいくつかの大学院のゼミで教材に使われた。

116冊に積み重なったブックレットのタイトルは「自治体課題の変遷」を物語っている。

③ 新鮮な衝撃

稚内、網走、釧路、帯広、函館などの遠隔地からは、未明に出発し運転を交代しながら四時間かけてやってくる。礼文島・利尻島からは前日に船で稚内に渡り、夜行列車で早朝に札幌に着き小憩して10時からの講義を聴いた。

宮城県町村会の女性職員は数年続けて航空機で毎回の講義を受講した。交流会で「ボーナスの全額を毎回二泊と飛行機の費用に当てています」と語って拍手に包まれた。なぜ多くの人が集まったか。「何かが始まる」を予感して「そこに行けば遭遇できる」と思ったからであろう。爆発的な土曜講座の興奮は「時代転換の兆し」を表現していた。

新聞各紙が大きく報道した。北海タイムスは立見席で聴講する満席の講座風景を写真入りで報道した。北海道新聞はコラム・卓上四季に「公務員が自費で勉強を始めた」と書いた。「今年も土曜講座が始まる」の新聞報道で土曜講座は五月の風物詩になった。なぜ報道したか。

それまで地方公務員は元気がない職業集団であると思われていた。その公務員が自費で勉強を始めた。内容は「自治体の政策課題」であり「政策自立」である。土曜講座は「新鮮な衝撃」であった。何かが始まる「兆候」だと報道関係者が直観したからであろう。

北海道土曜講座の詳細は「北海道土曜講座の16年を顧みる書」を参照されたい。(森 啓・川村喜芳編著「自治体理論の実践」(公人の友社))

土曜講座のホームページは <http://sky.geocities.jp/utopia2036/doyokoza/>

(3) 公開政策研究会

2009年2月15日、北海学園大学4号館第三会議室で、北海学園大学開発研究所がNPO法人自治体政策研究所との共同主催で、「夕張市再生への道筋を探る」の公開政策研究会を開催した。以下はそのときの「市民行政」「市民議会」の提案である。



① 「夕張再生の主体」

夕張再生の主体は夕張市民でなければならない。ところが現状は総務省職員の室長が「夕張再生室」の一切を取り仕切っている。

「全国からの1億円を超える寄付金」の管理も「様々な再生事業の提案」も総務省の「再生室長」が握っている。市長の政策主導は「財政再建計画」で縛られていた。市民は傍観者であり市議会は旧態依然である。

総務省と道庁は「353億円を18年間で償還すること」が「夕張の再生である」と考えていた。即ち「財政再建計画」の実行が「夕張の再生」であるとされていた。だが「市民生活が成り立つ」ことが「夕張再生の基本」になくはなるまい。市民生活に不可欠な施設の運営が指定管理者の返上で困難になり、老朽施設が修繕できずに崩落する状況が続き、人口は2006年6月の13,165人が2008年4月には11,998人に減少した。市外への人口流失が続いたからである。

② 市民行政——再生市民室の提案

「夕張再生市民室」を新設して「全国からの寄付金」と「様々な再生提案」に対応する。現在の「夕張再生室」の任務は「債務償還管理」であるから名称も「債務償還管理室」に改める。新設する「再生市民室」には、市民が「市民行政職員」として参画する。それが、市役所を「お役所」から「市民の自治機構」へと創造的に転換させることになる。夕張再生の道筋は「夕張市民」と「市役所職員」との相互信頼が基軸である。

③ 市民議会——議会を市民の手に取り戻す

夕張市民の「市議会への不信と批判」は深刻である。議会改革が緊急の課題である。それには、議会開催日を「休日と夕刻」に改めて「普通の市民」が議員を務めることが可能な議会に改めることである。（議会改革の論点は「開発論集87号」に掲載した）

④ 債務総額の調整

「353億円とその利子」を「18年で返済」することは「夕張再生計画」と両立しない。すなわち返済は不可能である。

そもそも353億円の債務額は、北海道庁が「みずほ銀行などの債権者」に全額一括立替返済をして確定した債務額である。しかしながら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「債務調整の協議」がなされる。それが現代社会の知恵である。

北海道庁の「役回り」は「そのような協議の場」を設けることである。一括立て替え返済は「不良債権を貸し付けた金融機関」を庇護するやり方である。北海道庁は「債権と債務の破綻」において「どちらの側」の利益擁護者であったか。

そもそも、債務額が増大したのは政府の「内需拡大政策」に原因がある。すなわち、各省庁

が「後日に返済を肩代わりするから」などの言い方で借金財政を促進させた結果である。

さらにまた、起債許可権を持つ総務省と北海道庁は起債許可時に「財政破綻を承知していた」のであるから、国と北海道庁に債務額の増大に責任なしとは言えない。

人口減少が進行し続けている夕張市民には「353 億円とその利子」を「18 年で返済する」ことは不可能である。夕張の市民生活の再生には「353 億円の債務額の調整」が必要である。

当日の公開政策研究会の詳細は NPO 法人自治体政策研究所 ホームページを参照されたい。<http://jichitai-seisaku.com/index.html>

{結語}

市民政治の可能性とは「市民自治社会への展望」を切り拓くことである。

それは「国家統治理論」を「市民自治理論」に転換して市民の「政策形成力」を高めることである。