

タイトル	市民政府信託理論：代表民主制の理論
著者	森，啓；MORI，Kei
引用	開発論集(97)：25-44
発行日	2016-03-14

市民政府信託理論—代表民主制の理論

森 啓*

目 次

- 序
- 1 代表民主制と日本の憲法理論
- 2 代表民主制と市民自治
- 3 行政文化と代表民主制
- 4 代表民主制と市町村合併
- 5 市民自治の政府信託理論

序

民主主義は「国家の統治」ではない。「市民の自治・共和」である。

民主政治は「市民が政府を選出し制御し交代させる」である。

民主主義の政治理論は「市民と政府の理論」「政府信託の理論」「政府制御の理論」「信託解除権の理論」でなくてはならない。

市民は国家に統治される被治者ではない。

71年前（1945年）、日本中が焼け野原になり食べる物も無くなり「二度と戦争はしない」と覚悟して憲法を定めた。憲法は「国民主権」になったが「国家統治の理論」は変わらなかった。

戦前は「国家統治」に疑念を抱くことも禁圧された。だから、人々は心の奥底に「国家統治の観念」が残っている。憲法は民主主義になったが人々の心に「民主主義」は根付いていない。

そして現在、「国家」と「統治」の論調が勢いを盛り返し明治憲法への郷愁すらも蠢いている。

1975年に岩波新書「市民自治の憲法理論（松下圭一）」が刊行された。この本には、民主主義は「国家が市民を統治する」ではない。

人々（＝市民＝People＝Citizen）が社会の主人公である。政治主体は「国家」ではない「市民」である。民主主義は「国家統治」でなく「市民自治」である、と明快に叙述されていた。

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。選挙は白紙委任ではない、選挙は「信頼委託契約」である。政府が代表権限を逸脱するときは「信託契約」を解除する。これが国民主権であると書かれていた。

*（もり けい）北海学園大学開発研究所特別研究員

この本が刊行されたとき、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。(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)

学者は「松下理論」に反論できないので「学会」をつくり「国民主権」を「国家主権」と言い換えて「国家が統治権の主体である」と講義して現在に至っている。そして毎年、その教育を受けた学生が社会人になっている。

松下圭一氏は東京大学の学部在学中に、イギリス市民革命を理論化した「ジョン・ロック」を研究して、岩波書店から「市民政治理論の形成」を刊行した。

岩波新書「市民自治の憲法理論」「日本の自治・分権」「政治・行政の考え方」の編集担当であり、後に岩波書店の代表取締役社長を務めた大塚信一氏は、2014年11月、松下理論の主要著作を検証して『松下圭一日本を変える』(357頁)を刊行した。

筆者は、北海道大学で5年、北海学園大学で10年、松下理論の基本書である「政策型思考と政治(東京大学出版会)」を大学院講義のテキストに使用した。

NHKは2015年の大河ドラマ「花燃ゆ」で、吉田松陰の「松下村塾」に脚光を当てた。その意図を問題なしとはしないが、それはさておき、現在日本には「二つの松下村塾」がある。

一つは、松下幸之助氏の「松下政経塾」である。おびただしい輩出議員の数である。だが、その議員は「国家統治」を信奉し推進する人たちである。

もう一つは、松下理論の「市民自治」に賛同し自身の「思考の座標軸」を見定める人々である。全国各地に多数の方々がいる。

(松下圭一氏は2015年5月6日、心不全のため東京都内の自宅で逝去された。多くの方々に「松下理論」が伝わるのが何よりの追悼であろう)

1 代表民主制と日本の憲法理論

(1) 日本の憲法理論は特殊である

1945年、日本は焼け野原になりポツダム宣言を受諾した。憲法は「帝国国家の明治憲法」から「国民主権の憲法」に百八十度転換した。だが「憲法は変われども国家理論は変わらず」であった。なぜであろうか。

明治初年に「国権か民権か」の自由民権運動が起こり、伊藤博文はドイツに赴いた。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」を隠れ蓑とする偽民主政治制度である。

伊藤はドイツから「国家理論」と「立憲君主制」を持ち帰って「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）ガ極メテ必要」と助言し、1887年2月、東京帝国大学内に「国家学会」を設立し「国家学会雑誌」を発行して「国家学」を正統学とした。そして天皇機関説事件などを経て「国家統治」に疑念を抱くことも禁圧した。

以来、大学教育は「国家が国民を統治支配する国家学」であった。現在も大学では「憲法は国家統治の基本法」「憲法は統治機構を規定する」の講義が為されている。

(2) 註解日本国憲法

日本はポツダム宣言を受諾して1946年に「新憲法」を制定した。

1948～1950年、東京帝国大学の学者12人が「註解日本国憲法」なる逐条解説書（上・中・下）を分担執筆し刊行した。

しかしながら、つい直前まで「国家統治」に疑念を抱くことすらも禁圧されていたのであるから、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。

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、行政法の標準的教科書とされた1964年刊行の『新版行政法』（弘文堂）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」と叙述した。

すなわち「註解日本国憲法」の基本認識は、行政が「公」であり、国民は行政客体としての「私人」であった。この基本認識が「日本公法学会」「憲法学会」を主導した。かくして「憲法は変われども国家統治は変わらず」が存続したのである。2016年の現在も、田中二郎氏の「公定力理論」を講義している大学もある。

(3) 学者の憲法理論

NPO法人さっぽろ自由学校「遊」が2014年5月に開講した「民主主義講座」の（第三回）は、憲法学者による「立憲制と民主主義」であった。

90分の講義で「市民」「政府」「市民自治」の言葉は一語も出なかった。用語は「国民」「国家」「国家統治」であった。そして、受講者の「国民主権と国家主権はどう違うのか」の質問には答え（られ）ず曖昧にはぐらかした。

受講者は、立法・司法・行政の権限は「国家」にあるのか、主権者である国民が代表権限を信託した「政府」にあるのか、を尋ねたのである。民主政治の理論は「国家」ではなく「政府」でなくてはならない。

日本の憲法学者は「憲法を国家統治の基本法である」と説明して、「国家主権」と「国民主権」

を曖昧に（意図的に）混同する。

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）」も、第1頁第1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。最近刊行の若手学者の憲法教科書もほぼ同様である。

(4) 学者は自由に発想できない

国家官僚への公務員試験も、法曹界への司法試験も、「国家統治の国家学の答案」でなければ合格できない（させない）シクミになっているから、憲法学者は自由に発想できないのである。「市民自治」「市民政府」「政府信託理論」を認めると、長年習得して講義している「国家統治の憲法理論」の根幹が崩れるからである。

しかしながら、「国家」は擬制の概念である。「国家」は権力の座にいる者の「隠れ蓑」の言葉である。映画「たそがれ清兵衛」や「蝉しぐれ」に登場する悪家老の「藩命である」の恫喝言葉と同じである。

「国家三要素説」は性質の異なる「団体概念と機構概念」をない混ぜにした説明である。「国民」を国家の一要素にして「国家」を統治主体とするための言説である。

例えば、2004年4月、イラクで3人の日本人が拘束されたとき、中東の衛星テレビ局アルジャジーラ放送が伝えた現地声明は、「日本の人々には友情すらも抱いている。だが日本の政府のリーダーは米国のブッシュ大統領と手を組んで軍隊をイラクに出動させた。3日以内に撤退を始めなければ、拘束した3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、「政府のリーダーは」の部分を除いて「あなたがたの国は」に改めた。マスメディアに「足並みそろえて」改竄させたのは誰であるか、その改竄は何を意味していたか。国民の「政府責任追及」をはぐらかすためである。

日本の憲法は21世紀の未来をも展望する第一級の憲法典であるが日本の憲法理論は国家観念を引きずった二流である。二流であると言わざるを得ないではないか。

(5) ジョン・ロックの主著「市民政府論」

ロックの『市民政府論』は市民政治理論の古典である。新訳が2010年に岩波文庫版として刊行された。

ところが（こともあろうに）、書名は「完訳・統治二論」である。訳者（加藤節・成蹊大教授＝当時）は「まえがき」で、本書は1部・2部の全訳であるので、2部の訳書である岩波文庫『市民政府論（鶴飼信成）』との違いを示すために「統治二論」にしたと説明している。

前訳書との違いを示すためならば「政府二論」であろう。なぜロックの主著を「統治二論」にしたのか。なぜ「政府二論」を避けたのであろうか。

現在日本には「国家」と「統治」の論調が勢いを盛り返し、明治憲法への郷愁すらも蠢いて

いるのである。それらは、ロックの「市民政府・市民政治」の対極にある思潮である。訳者の心底にはこれら論調への賛同が存するのではあるまいか。

2014年1月、同じ岩波書店から『ロック「市民政府論」を読む』（岩波現代文庫）が刊行された。著者の松下圭一氏は、あとがき「官治・集権の日本とロック」で、ジョン・ロックは「統治」から「政府」へというかたちで、ガヴァメントという言葉の用法の革命をおこない、ついに市民政治理論の《古典的形成者》という位置をもった、と記している。

1970年代の日本の対立軸は「経済体制のイデオロギー」であった。現在日本の対抗軸は「国家統治」対「市民自治」である。「統治二論」の書名では「市民政治理論の古典」を現代社会に訳出する意図が「著者ロックの意図」に逆行する。

（ロック先生も「分かってないナ」と苦笑するであろう）

2 代表民主制と市民自治

(1) 市民自治と自治体改革

自治体改革とは、「地方公共団体」を「自治体政府」に変革することである。すなわち、「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置して、「中央集権」を「地方分権」に組み替え、「行政支配」を「市民参加」に変革する営為である。

1970年代に「革新自治体から自治体革新へ」と盛んに言われた。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」も改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50年の歳月が経過した。

「自治体理論」「政策形成力」「市民自治制度」は相当に前進した。前進はしたが「主体鈍磨」になり「状況追従思考」が広がっている。なぜであろうか。

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、自治基本条例などの「市民自治制度」を制定する自治体が増えた。画期的な展開である。しかしながら、「行政内で起案し決裁し議会で議決すれば」それで、政策評価制度や自治基本条例などの「市民自治制度」ができると考える安直思考が広がっている。統治の行政実態を変革せずして「自治制度の創設」を競っているかの如ごとき風潮すらもある。

「自治制度を創設した」と表明した自治体を眺めてみよ。

首長が「自治制度の創設はゴールではなくスタートであります」と挨拶する。だが挨拶が終わると従来行政に戻る。「ゴールではありません」と言うのだけれども、「制度定着を阻んでいる障碍」が何であるかが分かっていない。分かっていないから行政内の「政策策定と政策実行の実態」は変わらない。制定した自治制度は既存行政に取り込まれて「人畜無害の制度」として形骸化する。

なぜそうなるのか。自治体改革を「自身の問題に引き付けて」考えないからである。自分自身を考察の対象外にするからである。だから制度定着を阻む障壁が見えないのである。学者も首長も「制度をつくれれば行政文化が変革する」と思っているのである。

(2) 市民自治と自治基本条例

市民自治とは、住んでいる人々が公共社会の主体であり、公共社会を管理するのは「市民」であるとする理論である。

市民は社会を管理するため政府を組織する。政府（首長と議会）は、市民から信託された範囲内で権限を行使し、信託に反する場合には市民が政府を交代させる。これが「市民自治の政府信託理論」である。市民が「自治主体」であって首長と議会は「制度主体」である。

自治基本条例は「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。首長と議員が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。すなわち、自治基本条例は首長と議会の「権限逸脱」を制御する「市民政治制度」である。であるから「首長の決裁」と「議会の議決」だけで、自治基本条例が制定できると考えるのは誤りである。

「首長の決裁」と「議会の議決」だけでは、「この条例に反する条例や規則を制定してはならない」と条例文言に記しても「最高規範性」は生じない。「基本条例は自治体の憲法であるから、中央政府の法律にも優越する」と主張しても説得力はない。その論者が「そう言っているだけ」のことである。自治基本条例の制定は『市民自治制度の創設』であるのだから「有権者市民の合意決裁」が不可欠必要である。最高規範を担保するのは市民の規範意識である。

問題は、地域に「最高条例の規範意識」を如何にして創り出すかの工夫と実践である。「最高条例の規範意識」を地域に醸成する工夫と実践が『市民自治制度』を創設する営為である。その実践行動が「行政文化」を革新し「住民」が「市民」へと自己を革新し、「行政と住民との関係」を変革するのである。

(3) 自由民主党の政策パンフ

自治基本条例制定の急速な広がりに対して、自由民主党は「ちょっと待て！自治基本条例」なる「政策パンフ」をインターネットに掲載した。

(http://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/jichikihonjyourei_01.pdf)

下村博文（当時＝文部科学相）も自身のブログに「自治基本条例の批判」を掲載した。これに随伴して、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）に溢れた。

自民党の「政策パンフ」には「誤認識と理解の無さ」が随所に在る。

〈1〉信託理論

自民党の「政策パンフ」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收拾がつかなくなる危険性があります」と書いてある。なぜ、信託理論だと「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で無責任な文章である。

政治不信が増大するのは、「議員が白紙委任の如く身勝手な言動をするから」である。信託理論はその身勝手な言動を「背信」とする理論である。

自民党の「政策パンフ」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…」を否認する考え方である。

さらにまた、自民党パンフには、議会と行政の権限は「市民の信託」ではなくて「地方自治法」が根拠であるとしてある。だが、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（このようなことも分らないのであろうか）。議会と行政の権限は「国民の信託」による権限である。政府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。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。そして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。自治体は国の法律を解釈する権限をも有しているのである。

自民党政務調査会の方々は、法律の解釈権限は国家（官僚）だけであると主張するのであろうか。それは時代錯誤の法論理である。世界の潮流は「統治集権」から「自治分権」へ、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。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。

自民党パンフの執筆者は、「自治法がそれを認めているか」と非難するのであろう。だが自治体権限の法的根拠は地方自治法ではない。憲法である。

〈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謳っている」「市民主権や地域主権の言葉は曖昧な政治用語である」「条例の文言に使用すべきではない」と書いてある。それではお訊きたい。

自民党は「国民主権」を言うけれども、自民党の本音は「国民主権」ではなくて「国家主権」

である。そうではないと言うのなら、「国民主権」と「国家主権」の違いを明瞭に述べてみよ。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、「国民」と「市民」の違いを明晰に説明してみよ、とお尋ねしたい。

さてそこで、国家を「領土・国民・統治権」と説明する「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から、「国民」の語はなるべく（当分の間は）使わないのがよい。権力の座に居る人達が「国民主権」を「国家主権」と狡猾に混同するからである。

「国家三要素説」は性質の異なる（団体概念）と（機構概念）をないまぜにした曖昧説明である。「市民主権」に反感を抱くのは、明治憲法時代を郷愁する「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・ロックの「市民政府論（岩波文庫）」の熟読を薦めたい。「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。市民が市長と議員を選出して代表権限を信託するのである。憲法 93 条はそのことを定めているのである。

そしてまた、議会や市長の制度根拠は地方自治法ではない、憲法である。

地方自治法は内務官僚が GHQ の間接統治の隙間に明治憲法の法原理（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憲法原理に基づかなくてはならない。

〈5〉 住民投票

五頁の（6項）には、「地方自治法には住民投票の規定はない。法律上に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、衆議院総務委員会に招致されて「参考人意見」を陳述した。（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。

（陳述内容は四章の(5)「合併と住民投票」（38 頁）に詳述した）。

（衆議院総務委員会での参考人意見陳述の映像は下記）

http://www.youtube.com/watch?v=2tqXt27Z3tU&feature=share&list=UUJ6vDSFyf8HuARx_rkDicnw

この法改正で、自民党内閣と官僚は「住民投票を法制度として」認めていたのである。

3 行政文化と代表民主制

(1) 行政文化

行政文化とは、長い歳月によって行政内に堆積した慣例・手続き・手順・流儀・作法である。

公務員の職業倫理観も住民観も行政文化である。その行政文化が民主制度を形骸化し無為化するのである。

1980年代に自治体に広がった文化行政は、「今の行政のままでは文化行政にならない」と自己認識し、文化行政を「住んでいることが誇りに思える地域社会を創り出す市民と行政との協働の営為」と定義した。そして「行政文化の自己革新」を『行政の文化化』という言葉で表現し、「自己革新した主体の協力」を『協働』という言葉で表現した。いずれも造語であって翻訳語ではない。

(2) 思考の座標軸

行政職員は「人事昇進を最優先とする価値観」に絡め取られ「上司に迎合し保身と従属の服務態度」になりがちである。

例えば、前例のない公共課題の解決方法を市民と話し合っているとき、市民からの提案を「それがいいな」と思うときがある。これまでのやり方とは違うが「そうしよう」と思ったときの話である。そのとき「どのような態度を取るか」が「地方公務員」のままでいるのか、「自治体職員へと自身を革新するか」の違いである。

公務員は「上司の了解を取らなくては」と考える。だが、それこそが「公務員特有の保身的行動様式」でもあるのだ。「単独判断は良くない」「上司の了解を取るのは当然だ」の言い方は「自己保身の心理」である。

「上司了解」は、その瞬間に「責任は上司に移る」である。ところが、上司もまた「現状維持的安定の保身」であるから「無難な従来方式」を望む。「そのやり方でやってみる」とは言わない。そして、無難を望む上司の意を忖度する公務員が人事昇進は早いのである。

管理職は自分に責任が及ぶことを注意深く回避するから「報告・連絡・相談」を組織規範として要求する。

その責任回避が「行政不信」を堆積させ「行政劣化」を増大させているのである。すなわち「報告・連絡・相談」とは「勝手に判断をするなかれ」である。因みに、新興宗教の基本ルールも「ホー・レン・ソー」である。

(3) 行政文化の改革

行政文化の改革とは「公務員の行動様式」を改めることである。

自分の考えと異なる結果になることが予測されるにもかかわらず「上司了解を優先する」行動様式を改めることが行政文化の改革である。

それは、自分の才覚で職務を処理するか、自分の判断を停止して上司指示に従うかの問題である。

もとより、大問題に発展するようなことを一存で処理してはならない。だが、そんなことをする公務員は誰もいないのである。

「これは自分で処理すべきだ」の「行動様式」が身に付いたとき、「地方公務員」から「自治体職員へ」の文化変容がなされる。

以上は「上司をないがしろにしてよい」「組織規範や組織秩序は軽視してもよい」ではない。自分の才覚で処理することが「ゼロパーセント」であるのならば、「市民との信頼関係」とか「市民との協働」などと一切言わないことである。

そこで、「行政文化の改革」の実践例として「掛川市のルームクーラー問題」を考察する。

(4) 掛川市の「ルームクーラー問題」

＜1＞生活保護世帯のルームクーラー

1994年の夏は暑かった。

その夏、桶川市の担当職員が生活保護で暮らす老婦人に「ルームクーラーを撤去しないと来年度から生活保護費が出せなくなります」と「クーラー撤去を迫った」との新聞報道が流れて「何と冷酷な行政であるか」の声が全国に広がった。

生活保護法は厚生省（現厚生労働省）の所管である。だが「委任事務」で保護手当の支給業務は市が担っている。厚生省は保護所帯の認定基準を「クーラー等は60%以上の家庭に普及」と定めている。

桶川市は「冷酷な行政と非難をされても、国の委任事務であるから厚生省基準に従わざるを得ない」と考えたのであろう。

桶川市の担当職員が課長に「ルームクーラーを使っても生活保護額を加算するワケではないのだから、認定を続けてもよいのでは……」と相談（具申）したとする。課長は「機関委任業務だから厚生省基準を無視できない」と答えるであろう。

これをどう考えるか。これが「行政文化改革」の実践問題である。

＜2＞実践論理

- ① 厚生省は、生活保護の受給者は世間並みを超える暮らし方を一切してはならない、世間を気にしながら生活せよと言うのであろうか。ルームクーラーを設置しても、電気代が生活保護費に加算されるわけではない。そうであっても、60%以上の家庭に普及していなければ使えないのか。
- ② 生活保護手当をヤリクリして「オペラを見るのも、美味しい料理を楽しむのも、洒落た服装で出かけるのも」人の暮らし方である。「暮らし方」は人の自由である。「どのような生計を営むか」は各人の自由の問題である。
- ③ 暮らし方は自由であるが、人の税金で暮らしているのだから（世間から助けってもらっているのだから）、地域の60%の家庭に普及していないクーラーは、「やはり感情としては……」の思考と論理は、人権感覚の希薄・人倫思考の欠如である。
- ④ 福祉は「慈善・施し」ではない、「権利」である。憲法25条は社会権であり生存権である、と平素は言う人が、実践問題に直面すると、途端に「通達」「省庁基準」「機関委任事務」な

どの「国家統治の用語」に絡め取られた思考になる。

これが「知っている」と「分かっている」の違いの場面である。

- ⑤ この事例で見解を求められたとき、「人権の問題」だと思えないのは、思いがそこに至らないのは「人権」という言葉を「知っているだけ」で、本当は「分かっていない」のである。

人権感覚は、自分自身を常に安全な立場に置き、困難を覚悟して一歩前に出た実践体験がなければ身に付かない。

- ⑥ そもそも、法律解釈は省庁官僚が独占するものではない。通達や行政基準は官僚の法律解釈である。市民も自治体職員も法律を解釈するのである。そして解釈相互に齟齬があるときは司法の場で解決するのである。

- ⑦ そこで、桶川市の首長も議員も「市民と共にまちを創る」「安心して暮らせる明るいまちづくり」を政策公約に掲げている。60%の厚生省基準に合理性は無い。この二つを公衆の場で（市民の面前で）結び付ける。結び付けて市民の共感を獲得する。つまり「世論」をつくる。

- ⑧ まず、小人数の研究会で討論して下記の共通認識を得る。

- ・厚生省の認定基準に合理性・妥当性は無い。
- ・老婦人のルームクーラー使用は生活保護の所帯認定の支障にならない。
- ・クーラー撤去の問題は「まちづくりの問題でもある」。
- ・機関委任の業務であっても「自治体としての見解」が重要。

- ⑨ 次に、地域の有志に呼び掛け公開討論会を開催する。

「冷酷な行政だ」と全国に報道されているから、それを逆手に取って、「明るい桶川のまちづくり」への参加を議員に働きかける。議会が「自治体見解を確認する」ことが「厚生省に向かい合う論拠」になるのだ。

- ⑩ 公開討論会の事前取材を新聞・テレビに働きかける。

報道され「地域の問題」になり「世論」になって「議会で論議」になるよう画策する。

- ⑪ さらに、新聞・テレビ報道を先取りする「市広報の特集」を首長に提案して首長の「政治思惑」を手助けする。

以上は、「機関委任事務だから厚生省基準に従わなければ」の思考習慣（国家学の論理）を打ち崩す実践論理である。行政文化の改革には実践論理が必要である。

(5) 自治体職員の職業倫理

1970年代に「革新自治体」から「自治体革新」へと盛んに言われ、「理論」「政策」「制度」は前進したが「主体鈍磨」が生じている。既に述べたことであるが、行政職員の職業倫理は「上司に指示を求めるか」「自分の才覚で処理するか」の境界線をどこに引くかである。その流動的境界線の見極めが自治体職員の「職業倫理」である。

1970年代に革新の旗を掲げた労働組合は退廃し思想は衰弱し多くは保身の徒になっている。

しかしながら、「自立」あるいは「自律」とは、自身の内に心棒を打ち立て「状況に流されぬ」の謂である。

「心棒」とは「自治体理論」を思考の座標軸に定置することである。

（流行の自治用語を知っていても）行動様式が役所流儀のままでは「主体鈍磨」になる。しかしながら、人事昇進が最優先になっている終身雇用の役人世界では、主体変革は不可能に思われる。

だが、一步踏み出せば眼前の光景が変わり不可能に思われていたことが可能になる。北海道旭川市の旭川買物公園通りも当初は「国道を公園にするなど不可能だ」と言われたのだ。

主体変革とは「不可能を超える」ことである。超えるとは知識でなく実践である。「実践が認識を明晰にし、認識が実践を導く」のである。

(6) 想像力の衰弱

神奈川県が「官庁革命である」と自賛して制定した「情報公開条例」や、三重県が「行政改革の決め手」と自賛した「行政評価制度」は、現在どうなっているであろうか。北海道庁は後発利益で「行政評価制度、オンブズマン制度、パブリックコメント制度、行政基本条例」を短期間に装備した。そして「自治体改革の最先端の位置にある」と自賛した。だが道民や市町村の人々は道庁を評価しているであろうか。

ジョージ・オーウェルが『1984年』で描いた「管理社会」が日本列島に現実化している。「個人情報保護法」「特定秘密保護法」という名前の「言論の自由侵害法」、「通信傍受法」という言い方の「盗聴法」は国会決議され、憲法原理を公然無視する安保（戦争）法案も2015年9月国会で強行決議された。

1970年代には「不公正への怒り」が存在した。労働運動には「自己犠牲への覚悟」があった。今はそれが無い。連合会長が「勲一等受勲」の日本社会である。「考える力」が衰弱し「状況追随思考」が蔓延して「怒りの感情」が薄れている。

評論家・加藤周一は「人が行動に至るのは『知識』でなく『感情』です」と述べた。

市町村合併のとき、住民投票条例の署名運動が全国各地に起きた。それは代表民主制度への不信の表明であった。だが議会は住民投票条例を否決した。そして、住民投票が行われても「投票率」を理由に「開票せず焼却」した。常日ごろ「自治分権」「財政自立」を唱えていた学者もその焼却を黙過した。このとき、自治体職員の心に「何たることか」の思念が生じたであろうか。

平素、口にする「自治」「分権」「参加」には何の意味もないのである。「間違っていること」を「間違っている」と発言しなければ、「批判的思考力」は衰弱し磨滅する。合併是非の住民投票を「開票せずに焼却する」のは「代表民主制の根幹」の否認である。なぜそのとき一斉に批判の声が湧き起こらなかったのであろうか。

4 代表民主制と市町村合併

2000 年初頭、小泉構造改革による市町村合併が国主導で促進された。地方交付税削減の地方切り捨てであった。

交付税削減の兵糧攻めで、多くの町村は「合併やむなし」になり、3200 の市町村が 1720 に激減した。そして「増田レポート」が「消滅可能性自治体」なる言葉を喧伝し、総務省は「集中と選択」と称して「地方中枢拠点都市」を提案した。それらは、「市町村合併」の次は「府県合併の道州制」を意図し「地方支配の体制強化」を企図しているとの懸念を生じさせている。

そこで改めて「市町村合併」を検証する。

(1) 合併とは何か

合併とは「地域の自治権」を永久に失うことである。

父祖伝来の町の名前がなくなり、役場から発注されていた財政支出がなくなり公共経済の地域還流が失われる。

若い職員は中心地に住居を移し、商圈も中心に移って商工業は衰退する。周辺地域は間違いもなく寂れていく。合併した地域の実態を眺めれば歴然である。

(2) 合併促進の経緯

1999 年 8 月 6 日、自治省事務次官が都道府県知事に合併推進の「指針」を通知した。

[指針の内容]

- ・地元学者などで委員会を設けて「合併促進要綱」を作成せよ
- ・「何処と何処とが合併」と具体案を提示せよ（合併させられるのだ）と思わせよ
- ・合併のメリットを説明せよ
 - ① 交付税は削減するが合併すれば 10 年間は交付税を保障する ←（思い違いをさせるカラクリ）
 - ② 合併特例債 ←（使途は自由でない、借金である）
 - ③ 3 万人でも市に昇格を認める
- ・合併の懸念を次のように説明せよ（デメリットとは言わない）

行政サービスの向上 行政効率の上昇 地域イメージの上昇

(3) 市町村の対応

- ・交付税削減の兵糧攻めで「合併は避けられないのか」と苦慮
- ・西尾勝氏（当時の地方制度調査会副会長）発言（合併しない小規模町村は自治権剥奪もやむなし）で、合併に慎重であった町村長が浮足立った
- ・矢祭町（福島県）は「合併しない」を宣言。議員報酬を日当 3 万円に改めた。

- ・当時の福島県知事（佐藤栄佐久氏）は県として「合併しない市町村も支援する」と言明した。

(4) さらなる合併促進策

官邸と総務省は、合併が思うように進まないのを、さらなる合併促進策として「三位一体改革の提唱」と「合併特例法の改正」を遂行した。

〈1〉「三位一体改革」の宣伝

「三位一体改革」とは、①交付税は削減するが、②各省庁の補助金を一括補助金にして、③国税の一部を地方税に税源移譲する、という合併促進策であった。

だが、「一括補助金」は各省庁の猛反対で実現せず、「税源移譲」は財務省が容認するはずはなかった。最初から「三位一体改革」は実現できないことは分かっていたのだ。「三位一体改革」を宣伝したのは「合併させるため」である。

然るに、多くの学者が「三位一体改革」の宣伝に協力した。

〈2〉合併特例法の改正

改正案の内容は、市町村議会が「合併反対」の決議をしても、「住民署名による住民投票」によって「議会が決議したものと見做す」とするものである。

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違反すると意見を述べた。そして住民投票によって「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」を確認し尊重する内容の法改正をすべきであると陳述した。（衆議院総務委員会での参考人意見陳述の映像）

http://www.youtube.com/watch?v=2tqXt27Z3tU&feature=share&list=UUJ6vDSFyf8HuARx_rkDicnw

ところで、全国各地には「自治基本条例の制定」に委員として関わり、あるいは助言者として関与した学者が多数いるにも拘らず、自治基本条例を非難する自民党の「政策パンフ」に対して、「所見表明も批判発言」も行わない。これはどうしたことであろうか。

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。

(5) 合併と住民投票

代表民主制度の検証として、「北海道の典型3事例」を考察する。

〈1〉石狩市

隣接する二つの村との合併をめぐる、市長と市民の見解が対立し市民投票を行うことに

なった。市長と議会は「投票率が60%に達しなければ開票しない」との条項を投票条例に書き加えた。投票結果は「投票資格者4万4879人、投票者1万9450人、投票率43・34%」であった。1万9450人の有権者市民が投票所に出掛け「意思表示」をしたが、市長は「投票は不成立」として「開票せず焼却」した。

〈2〉南幌町

町長・議会の合併方針に反対する署名運動が行われて町民投票が実施された。

投票率66・7% 賛成2148票 反対2675票（差は527票）

町長は「527票は僅差であるから当初方針通りに合併を進める」と、テレビで繰り返し表明した。これに反発した町民の町長解職の署名運動が展開され、議会内の勢力が変わり町長辞任に至った。

〈3〉奈井江町

全世帯に「公正な判断資料」を8回配布し、説明会を各地域で開き、小・中学校でも説明会を開いて町民投票を実施した。

小学校5年生以上の生徒も投票を行った（投票箱は別）。

投票率：一般73・01%，子ども87・21%

投票結果：合併する 一般26%，子ども16%，

合併反対 一般73%，子ども84%，

奈井江町は「合併騒動」を「自治意識を高める機会」に転換したのである。

(6) 市町村合併の検証

〈1〉合併して良かったことは何か。

- ・何が変わり、何が変わらなかったか。
- ・周辺地域は今どうなっているか、寂れてはいないか。
- ・役場・市役所の内部はどうなっているか、職員に活気はあるか。
- ・行財政改革は始まっているか。
- ・人事の暗闘は生じていないか。

〈2〉特例債を当てにした合併ではなかったか。

- ・その借金の返済はどうなるのか。
- ・合併を進めた首長や議員に借金返済の責任意識はあるのか。
- ・「われ関せず」ではないのか。ツケは住民に返ってくるのである。

〈3〉住民のわがまちへの意識は合併論議で高まったか。

- ・故郷を愛する意識の高まりを目指したか。
- ・公正な判断資料を作成提供し、質疑と討論の場を設けたか。
- ・合併協議会資料は、合併前提の想定資料ではなかったか。

〈4〉住民投票の署名運動が全国各地で起きた。

- ・これは何を意味していたか。
- ・長と議会への「不信の表明」ではなかったか。
- ・代表民主制度への「問い質たし」ではなかったか。
- ・住民投票は代表民主制度が機能不全になったときに始まるのである。

〈5〉「50%条項」

「50%条項」は吉野川可動堰をめぐる徳島市議会で発生した「異常事例」である。住民投票の不成立を意図した「組織的ボイコット戦術」であった。「投票率が低いときには開票しない」は住民意思を闇から闇に葬ることである。「民主制度の否認」である。

(7) 市町村合併の論点

Ⅰ 合併は長と議会だけで決めてよいか

全国各地で地方自治法 74 条による住民投票条例の制定を求める直接請求の署名運動が起きた。長と議会だけで決めずに「住民の声を聴け」の署名運動である。

だが、多くの議会は「住民投票の必要なし」と条例制定を否決した。さらに、住民投票を行うに至ったときにも、所謂「50%条項」を投票条例に書き加えて、「住民投票は成立しなかった」として、投票箱を開かず「住民意思を焼却」した。

これらは何を意味していたのであろうか。

「50%条項」とは

徳島市議会の吉野川可動堰の建設をめぐる住民投票条例の制定過程で、「住民投票の不成立」を意図した組織的ボイコット戦術として提案され、妥協の産物として生まれた異常事例である。

その異常例を「住民意思を葬る策」として援用（悪用）したのである。合併は地域の将来を決める重大変更である。長と議会の権限は有権者住民が 4 年任期で信託した代表権限である。合併は代表権限を超える重大問題である。

署名運動は、有権者住民が「代表民主制度が機能していない」と思い「放置できない」と考えたときに始まる。それは長と議会に対する住民の不信表明である。

住民投票条例制定を求める署名運動が、全国各地で一斉に展開されたということは、「代表制民主制度」を担保する「自治制度の整備」を求める行動であると認識すべきであろう。

ところが、「署名が多数になれば、議会審議に影響する（無視できない）から、住民投票条例は議会制度の否認になる（なりかねない）」との言説が、まことしやかに（学者からも）なされた。

多くの議会が住民投票条例の制定請求を否決した。否決して長と議会だけで合併を決定した。（少数ではあるが）住民投票によって長と議会の合併方針を阻止した自治体も存在した。

Ⅱ 直接民主制と間接民主制

合併をめぐって次の論理が横行した。

住民投票は直接民主主義の手続きである。憲法が定めている原則は代表民主制(間接民主制)である。住民投票は間接民主制に対する直接民主制の介入である。

しかしながら、「直接民主制」と「間接民主制」をあたかも「相反する制度である」かのごとく対置するのは(レトリックは)正当でない。

それは、住民投票を避ける人々の意図的な(狡猾な)論理である。

代表民主制は「選挙という直接民主制」によって成立するのである。代表民主制は直接民主制によって正統性を担保されるのであって、直接民主制が土台である。憲法8章はそのことを定めているのである。

選挙が「代表者選出の手続き」であるので、選挙は「間接民主制の手続きである」と考える人もいるが、それは誤りである。

考えても見よ、「投票」は有権者の「直接・秘密」の直接民主主義の手続きである。選挙は代表権限を信託する契約である。

長と議会の権限は信託された範囲内での権限である。選挙は白紙委任ではないのだ。

当選した長と議会が「住民の上位者になる」と錯覚するのは、国家統治という「擬制の論理」が原因である。それを支えているのは人々のアキラメの意識である。

住民投票は「代表民主制の否認」ではない。リコール(解職要求)でもないのである。

住民投票は、代表権限の逸脱を制御する有権者市民の制御行動である。今次の署名運動は「代表権限の運用」に是正を求める住民の「問い質し」行動であったのだ。有権者住民の「問い質し」に誠実に対応しないときには「信託解除権」の発動となる。それが南幌町の事例である。

南幌町の事例をめぐって次のように見解が岐かれた。

「住民投票条例の文言」は「投票結果を尊重する」である。「投票結果に従う」ではない。「尊重する」であるから「解釈の幅(自由)がある」と考えてよいのではないか、南幌町長の見解も誤りとは言えない。そして、条例の解釈に疑義が生じないため、条例文言を「投票結果を尊重する」でなく「投票結果に従う」に改めておくべきである。

これに対して、「投票結果を尊重する」とは「投票結果の多い方を選択する」ことであり、既定方針通りに「合併を進める」のは「投票結果を尊重しない」ことである。

また、条例解釈に疑義が生じるからの理由で、「尊重する」の文言を「従う」に改めるのは、代表民主制の制度論理を揺るがすことになる。代表権限を信託された長と議会は、職責として「投票結果を尊重」しなければならないのだ。

すなわち、首長は「投票結果を尊重して」決裁し、議会は「投票結果を尊重して」議決するのである。「個人見解」と「職責判断」は分別しなければ(混同しては)ならない。それが代表民主制度の原則である。だが現実には、それが原則になっていないから、自治基本条例を制定して明示するのである。

そしてまた、条例文言を「尊重する」にしてあるのは、代表民主制度を機能し続けさせるためである。「尊重する」を「従う」に改めて「代表権限者の職責判断」を不必要にするのは、代表民主制度を停止させることになる。

Ⅳ 住民投票を開票せず焼却してよいか

今次の合併騒動では、『50%条項』を援用（悪用）し「住民投票は成立しなかった」にして、投票箱を開かず焼却する事例が頻発した。

投票箱の内にあるのは「町の将来を考えた住民意思」である。投票率が30%であろうと40%であろうと開票するのが民主主義である。

投票率による投票結果の評価は、次の問題である。

繰り返すが、首長と議会の権限は、四年任期で住民から信託された権限である。住民意思を「開票せず焼却する」のは、「民主制度根幹の否認」である。

然るに、学者も自治労も自治体学会も「焼却」を黙過した。メディアも報道しなかった。「民主制度根幹の否認」と受け止める痛覚の麻痺である。「主体鈍磨」と「状況追随思考」の蔓延である。

2013年5月26日、東京都小平市は、東京都の道路計画の見直しをめぐって市民投票を実施した。

有権者14万5024人 投票者5万1010人 投票率35・17%）であった。だが市長は「投票率が50%に達しないときには開票しない」と「50%条項」を条例に、事前に書き加えて開票しなかった。

住民投票を求める署名運動は「代表民主制度の正常な運営」を求める住民意思の表明であるのだ。「住民投票条例」を求める署名運動が全国各地に起きたのは、「代表民主制を担保する制度」の必要を有権者市民が気付き始めたと認識すべきである。「住民意思を表明する制度」を求める「動向の始まり」と認識すべきである。

5 市民自治の政府信託理論

(1) 政府信託理論

自治体とは「行政機構（役所）」のことではない。自治体の政治主体は市民である。市民が政府（首長と議会）を選出し、政府を制御し、政府を交代させるのである。これが「市民自治の政府信託理論」である。

首長と議会の権限は市民から四年期間で信託された権限である。行政職員の雇用主は市民である。行政職員は首長の私兵でない、私兵であってはならない。

選挙は信託委託契約である。白紙委任ではない。政府が信託契約を逸脱するときは信託解除権の発動となる。

長い間、統治行政が続いたから「市役所・役場」への不信が根強くある。そして一番信頼されていないのは議会である。議会不要論さえもある。公務員も信頼されていない。

行政職員は地域の方々と信頼関係を築かなくてはならない。相互信頼がなければ「住んで誇りに思えるまち」にならない。ところが、国家統治の国家理論が行政内に染み付いている。規則も制度も、制度の運用も仕事の手順も、用語も言葉遣いも、行政が政策主体で住民は行政サービスの受益者である。

そして大学では、今も国家学理論を講義している。

例えば、「行政は法の執行である」と講義している。この講義を注入された行政職員が「行政は法律規則によって業務を執行するのです」「現行制度では致し方がございません」と市民に応答している。

「行政は法の執行」ではない。「行政は政策の実行である」「公共課題を解決する」のが行政である。法律・規則は「政策を策定し実行する」ときの規準である。国法は全国規準であるから自治体規準が必要である。国法と自治体法が政策の策定と実行の規準である。

(2) 市民が直観する「行政不信」

公務員が仕事を改めるため一歩踏み出せば、それまでの職場慣行に反することになるから、現状維持の安定の上司に良く思われない。だから「何事も上司に伺って」になる。管理職はそれを服務秩序として職員に求め自分自身は「責任回避」に細心の注意を払う。

市民が直観する「行政不信」はこれである。

問題は、「自分を抑制し続ける公務員人生」を選択するか、「自治体職員として生きるか」である。

自分を抑制する公務員には「ステキな恋人との出会い」はない。妻と子からも尊敬されない。そして生涯のたそがれ時に「もぬけの殻」の自分を見詰めることになる。

自治体職員は、芥川龍之介の作品にある「生きて甲斐ある人生」を切り拓いて「良くやったナ」の自分を見る。

(3) 実践理論

理論には「説明理論」と「実践理論」の二つがある。

説明理論は事象を事後的に客観的・実証的・分析的に考察する説明理論である。

実践理論は「何が課題で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。歴史の一回性である実践を言語叙述することによって普遍認識に至るのである。

しかしながら、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からである。すなわち、苦難を覚悟して「一歩踏み出した実践」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。「実践理論」と「認識理論」

は相関するのである。

「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。

社会生活の場で一步踏み出せば「困難・嫉妬・非難」に遭遇する。現状の継続に利益を得る陣営からの反撃に遭遇する。不利になり辛い立場になるから多くの人は「大勢順応」になり「状況追従思考」になる。だが一步踏み出せば「壁を破って真相を見る」の体験をする。

その体験が「分かる」に至る「すじみち」である。

知っている人と、分かっている人の違いは、「一步前に出た実践」の違いである。「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のことである。経験的直観とは「実践の概念認識」である。市民政府信託理論は実践理論である。「実践理論」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）

経歴と言説（自治体学）

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