

タイトル	自治体議会の改革：北海道の地域活性化の創出
著者	森，啓；MORI，Kei
引用	開発論集(101)：53-77
発行日	2018-03-16

# 自治体議会の改革

## —北海道の地域活性化の創出—

森 啓\*

### 目 次

- I 二元代表制
  - 1 二元代表制の誤認識
  - 2 改革すべきは審議能力
  - 3 議会審議への住民参加
- II 自治基本条例
  - 1 議会基本条例の流行現象
  - 2 学者の理論責任
  - 3 政策基本条例と自治基本条例の違い
- III 松下理論
  - 1 三つの骨格
  - 2 見解の変遷

(目次詳細を論稿末尾に記載)

## 自治体議会の改革

「自治体学」の理論と実践を目指す「北海道自治体学土曜講座」(2017-第5回)が10月21日、北海学園大学で開催された。主題は「議会改革とは何を改革することか」であった。主要論点は「二元代表制の基本認識」と「議会基本条例の制定」であった。

### 開催趣旨

現在、全国各地で展開されている議会改革の試みは、分権型社会の実現にとって歓迎すべき動向である。だが、その基本認識にいささか問題がある。

そこで、その問題点を首長と議員と研究者が会場発言を交えて討論した。

### 討論者

広瀬重雄 (北海道芽室町議会議長)

田村英樹 (京極町議会議長)

鳴海清春 (福島町町長)

菊池一春 (訓子府町町長)

片山健也 (ニセコ町町長)

---

\* (もり けい) 北海学園大学開発研究所特別研究員

高沖秀宣（三重県地方自治研究センター上席研究員）

司会者

森 啓（NPO 法人自治体政策研究所理事長）

以下は土曜講座の論点を基にした筆者の所見である。（注1）

## I 二元代表制

### 1 行政不信と議会不信

議員は当選すると「白紙委任」をされたかのように身勝手に言動し、有権者市民は選挙の翌日から「陳情・請願の立場」に逆転する。

北海道議会は質問と答弁を事前に協議する「答弁調整」を、本会議でも委員会でも続けており、世間から「まるで学芸会」だと批判されている。

北海道庁も札幌市役所も、課長以上の幹部職員は2年で職場異動となり「職務よりも昇進」の人事制度になっている。腰を据えて仕事をする人事になっていない。だが知事も市長もその状態を改めようとはしない。職員は「上役の意向」を忖度して仕事をしており、有権者市民から「どちらを向いて仕事しているのか」の批判が根強くある。討論では「北海道議会も札幌市議会も年収2000万円にふさわしい議員活動をしているのか」との批判も出た。

### 2 議員不信と議員特権

議員は、選挙が終わると「異なる世界」の人になる。新人議員も次第に『議員』に化身する。議員になる前には「改めるべきだ」と言っていた「議会改革の問題点」も「二枚舌の思考回路」で正当化して弁解するようになる。初心を堅持する議員も存在するが例外的少数である。

大抵の議員は有形無形の不利益と圧力に妥協して『議員』に変身する。変身するのは、（議員になってみれば分かることのようにだが）長年の慣例が形成してきた議員特権に取り込まれるからである。

土曜講座の討論では「議員を稼業とする職業議員が必要なのか」「市民感覚のある普通の市民でよいではないか」と問題提起がなされた。ほとんど何も活動しない議員が世間並み以上の年収を得ているのは妥当なのかとの疑問も出た。

### 3 議会改革の論点

#### 1) 議会の構成

自治体議員のほとんどは高齢の男性議員である。女性議員は極めて少ない。年代も性別も職業も地域を代表していない。子育て中の年代の人は、議会開催日が平日であるから当選しても議員は動まらない。議会開催を夕刻と休日にすれば家計を担う立場の人も立候補できる。家計収入の働きの後の時間で議員活動ができる制度に改めなくてはならない。この制度改正は議会

で決議すればできるのだが特権を守るために改めない。いつも同じ顔触れである。

議員の成り手がいないのは「議会不信」の結果である。そして「選挙無し議会」が「議会不信」をさらに深めている。この事態を改めることが議会改革の第一歩である。

## 2) 議員の数

全国的に「痛みを共にして」の言い方で議会が議員定数を減らしている。「議員の数を減らす」のではなくて「議会不信を改める」ことである。

住民が議員数と議員報酬の縮減を求めるのは「議員」への不信表明である。議員定数の減少に賛成する議員は「議員としてなすべき責務」からの逃避者である。

議員の数が少なくなることを喜ぶのは審議力低下を望む執行部である。審議力低下のツケは必ず住民に還ってくる。狡猾と利権と特権が地域を食物にするからである。

北海道議会は定数 106 名で札幌市内選出の議員は 28 名である。「政令市は府県並の権限だから札幌市域は各区 1 人の 10 名でよい」「人口割定数に合理性はないのだ」「その分を過疎地域に割り振るのがよい」との意見が開陳された。

## 3) 政務活動費

政務活動費は実費である。全員に同額を前渡しするから、全議員が満額の政務活動を行ったになり「公金詐欺取得」になる。現に各地で裁判になっている。活動後に証票を添付して請求する制度に改めるべきである。事後請求を「面倒だ」の理由で拒むのは公金への感覚麻痺である。議会開催を休日と夕刻にして、普通の人立候補できる制度に改めるべきだ。

## 4) 議会の会派

会派とは、議長・副議長・常任委員長などの議会の役職配分を獲得するための「集まり」である。政策会派は名ばかりで、実態は便宜と利害の集まりである。

会派害悪の第一は、会派の決定で議員の評決行動を拘束していることである。

議員の評決権は議員固有の権利であり責務である。議員はそれぞれが選挙で所見を披歴して有権者と信託契約を結んだのである。会派決定に縛られ評決権を抑制するのは有権者に対する背信行為である。会派を超えて議案ごとに連携し評決するのが議員本来の責務である。

## 5) 与党と野党

自治体議会は、議院内閣制の国会とは制度原理が異なる。自治体は二元代表制の機関対立制度である。自治体議会に与党・野党が存在してはならない。議会の全体が執行部と向かい合うのが自治体議会である。「与党だから批判質問はしない」というのは、制度無智であり有権者への背信である。中央政治の政党系列を自治体議会に持ち込むのは間違いである。

オール与党のなれ合いも感情的対立も議会制度の自殺行為である。

機関対立を意図的に誤認して「独りよがり」の議会基本条例の制定が広がっている。異常な事態の流行である。

#### 6) 議会の慣例

諸悪の根源は因循姑息の議会慣例にある。慣例が議会不信の根源である。

自治体議会は「不信」の代名詞になっているのである。議会ほど信用されていないものはないとさえ言われているのである。その原因は因循姑息な議会の慣例にある。議会改革の第一歩は議会の慣例を市民感覚で見直すことである。

#### 4 二元代表制の誤認識

全国各地で議会改革の取組が活発に展開されている。

明治以来（今日も）、中央省庁によって「強い首長・弱い議会」の制度運営がなされてきたから「議会の存在意義」を高める試みは誠に重要である。

だが、活発に展開されている議会改革の取組には「二元代表制の誤認識」がある。

首長との関係で「議会の独自性」を発揮することが議会改革であると考えているようである。そのため議会改革の取組は活発であるが改革成果は少ない。

例えば、『北海道自治研究』2016年6月号と2017年2月号には、

- 1) 議会は首長の提出議案を審議するだけでなく対案を提起して審議し議決すべきである
- 2) 議会はまちづくり政策の主体であるから、総合計画条例などを議員提案して議決してよいのだ。
- 3) 議会は首長と政策競争をすべきである、などが論述されている。(注2)

さらには、2017-10-21日の土曜講座の討論では、「財政課を議会事務局に移管して予算編成権限を議会が保有すべきである」との見解が表明された。

しかしながら、議会の存在意義を高めるのは首長と政策競争をすることではない。「議会の審議能力を高める」ことである。「予算編成権限を議会に移管すべきである」の見解は、「議会の本来役割」を認識しない「議会の対等性」に偏った意見である。

問題なのは、議会改革を推進しようとする側にこのような見解が（ときおり）表出されることである。

#### 5 独り善がりの議会改革

(1) 議会改革が重要な問題になったのは、

- ・議会は何をやっているのか分からない。
- ・分からないから無関心になり、議会はあっても無くても同じになり、
- ・議員の数は少なくてよくなり、議会不要論の声すらも生じているからである。

- ・すなわち、議会改革が問題になったのは議会不信が増大したからである。
- ・議会改革の本筋は「議会不信の解消」である。

(2) ところが、全国各地の議会改革の実態は、

- ・議員だけの独り善がりの議会改革である。住民には後日に説明する改革である。
- ・議会の独自性を誇示することに力点がある議会改革である。
- ・議会改革に熱心なところは、えてして「首長と張り合い不仲である」「首長選挙のしこりがある」といわれている（もとより全てではあるまいが）。

(3) 改革するべきは「積み重なった議会の慣例」である。

- ・だが議会慣例を改めることに、議員の多くは（内心では）不賛成である。
- ・議員特権を手放すことに（心底では）賛成しない。必ず不賛成のリクツを言い出す。
- ・議員には「ホンネとタテマエ」を使い分ける習性が身に付いて（しまつて）いるのである。
- ・議員は「住民の面前で話すこと」と「議員だけの場で言うこと」は大きく異なる。正反対のときもある（これは首長も幹部職員も同じ。だから行政不信も増大している）。
- ・議会改革（議会不信の解消）は議員だけではできない。
- ・有権者住民との協働のシクミを考案して実行しなければ改革は進まない。

## 6 自治体議会は立法機関か

次のような言説がある。（注3）

- ・自治体議会は立法機関である。議会を議事機関と考えるのは正しくない。
- ・議会は首長提出の議案審議をするだけでなく、政策案を提起して議決してよいのである。（この考え方で議会が総合計画策定条例案を提出して決議した事例がある）。

これに対して次のような首長の所見がある。

- ・「議会が議員提案をして議決をしても、議会には執行責任がないから、住民の苦情は首長にくる。『議員提案の条例制定』を『議会本来の役割』と評価し称賛する最近の風潮に疑問を感じている。

## 7 首長と議会

- ・首長は執行機関の長であり執行責任がある。
- ・議会は議事機関である。執行責任はないが議会の決議がなければ、政策も制度も予算も執行できないのである。
- ・議会改革とは議会の審議能力を高めることである。

## 8 自治体の主人公は市民

- ・自治体とは役所（行政機構と議会）のことではない。
- ・自治体の主体（主人公）は市民である。
- ・市民が首長と議員を（4年任期で）選出して代表権限を信託するのである。
- ・市民と住民の違いは「新自治体学入門」（時事通信社）第2章に詳細に記述した。（注4）
- ・首長と議員が信託に背反したときには「信託解除権の発動」となる。
- ・これが市民自治の民主主義理論である。
- ・後述するが、自治基本条例を制定するのは「当選すればこっちのもの」に「させないため」である。
- ・自治基本条例は首長と議員を拘束する自治体の最高規範である。自治体に自治基本条例と議会基本条例の二つの最高規範が現存するのは、二元代表制の誤認識の結果である。
- ・その誤認識が議会改革の道筋を曖昧にしているのである。

## 9 議会の役割

- ・議会の役割は議案を審議して議決することである。
- ・だが、提出議案を否決して再提出を求めることが必要な場合もある。
- ・さらには、議会自らが対案を提起し議決することが必要不可欠なときもある（北海道愛別町議会でその実例があった）。
- ・しかしながら、それは非常事態である。原則と例外、正常と非常事態、を取り違えてはならない。  
議会本来の役割は、提出議案を実質的に審議することである。
- ・議会改革の真っ当な論点は「議員の審議能力を如何にして高めるか」である。
- ・議員の審議能力を高める工夫と実践が、議会改革の本筋である。

## 10 議員の責務

- ・議員は普段から住民ニーズを把握する機会・場所・通路・方策を持たなくてはならない。
- ・先進地を視察してキーパーソンに出会い、見解交流して自身の政策水準（優先課題と解決方策の水準）を高めて、議案の政策水準を高める質疑を行う。
- ・議員の視察は審議能力を高めるためである。
- ・実質審議とは、「議案の政策水準を高める質疑を行うこと」である。
- ・提出議案の内容を理解できず（ときには）筋違いの質問をして、議案を承認するだけであってはならない。

## 11 議員間の討論

- ・「北海道自治研究」2016年6月号（12頁）には、「議会は言論の場である」「議員間の討論が



必要である」と書いてある（仁科芽室町議会事務局長の所見）。そう書くのならば、「重要なことは平場の議論になじまない」「利権が伴うことは平場では決まらない」と思っている議員の思考習性をいかにして超えるかを書かなければ（意味ある記述）とは言えない。

- ・議員は「ホンネとタテマエ」を使い分ける思考習性が身に付いているのである。重要なことは平場ではしゃべらないのである。
- ・政策討論とは「優先すべき地域課題は何か」「いかなる方策で解決実現するか」の論議である。一定水準の政策能力が必要である。議員間討論の必要を述べるのならば、議員の政策能力が高まる具体方策の提示がなければならない。
- ・議員間討論が可能になるのは「住民の面前での討論」である。そのやり方を工夫しなければならない。議員だけの討論では思考習性を超えた論議にはならないのだから。

## 12 議会審議への住民参加

いつの場合も、「改革論議」を「言葉だけの曖昧な論議」にしてはならない。

ところが、栗山町議会も芽室町議会も、「議会改革は住民参加が基本である」と述べるだけで、両者は共に議会基本条例を議会だけで議決して住民には後日の説明であった。

行政の常套手段は「決定後に説明会を開いて協力を求める」やり方である。これを批判して議会改革の旗幟を掲げた栗山町議会も芽室町議会も（結局は）行政と同じであった。

議会への住民参加を唱えるのならば、唱えるだけでなくホンモノの「議会への住民参加」を考案工夫しなくてはなるまい。

「議会への住民参加」とは、「議会審議の場に住民が参加する」ことである。すなわち、審議の場に（傍聴席ではなく）住民席を設けて、審議を聴取し論議の節目に有権者住民が所見を述べる改革である。

「議会審議の場への住民参加」を決断・実行できなくて、言葉だけで「議会への住民参加」を唱えるだけでは、議会不信は解消しない。

「議会への住民参加」を考案するとき、「地方自治法はどうなっているか」「総務省に訊かなくてよいのか」「道庁に協議しなくてもよいのか」の想念が先行するようでは、「市民自治の制度改革」も「議会不信を解消する議会改革」も不可能である。それは大学の「国家統治理論」に教説された思考である。民主主義理論の不勉強である。岩波新書「市民自治の憲法理論」を再読するべきである。想念が先行するのは「まさに今、市民自治のとき」にスルーする思考態度である。

市民の手に市議会を取り戻した米国パークレー市では、審議の場に市民が参加して発言している。そのDVDを「マブイ・シネコープ」：電話・ファクス 06 (6786) 6485 が市販している。



## II 議会改革と自治基本条例

### 1 自治基本条例

#### 1) 自治体の憲法

学者は自治基本条例を自治体の憲法であると説明する。

ところが、現在制定されている自治基本条例は「首長と議会」だけで制定されている。代表権限を信託した「市民」には事後に（広報やホームページ）で知らせるだけである。

案文作成段階で公募している市民は「市民参加のアリバイづくり」である。

このような制定手続きで「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、自治基本条例は何のために制定するのか。

基本条例を制定するのは、「市民自治の理念」を明示し、「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」を定めて、首長と議会が代表権限を逸脱しない（させない）ためである。

国の憲法は「権力に枠を定める最高法規」である。すなわち近代立憲制である。これと同様に、市民自治基本条例は代表権限を託した首長と議会の権限行使に枠を定める最高規範である。

代表権限を逸脱して取り返しのつかない事態にさせ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」である。名宛人（遵守者）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」だけで基本条例を制定するのか。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（首長も議員も学者も）避けるのであろうか。

#### 2) 自治体改革と基本条例

自治体改革とは「地方公共団体」を「自治体」に改革する市民自治の実践である。

情報公開条例、環境アセスメント条例、市民参加条例、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、政策評価制度などの「市民自治の制度」を装備する自治体が増えた。

そして今度は「自治基本条例の制定」である。

1970年代に比すれば、「自治体理論」「政策形成力」「市民自治制度」は進展した。

しかしながら、「行政不信」と「公務員批判」はむしろ増大している。住民を政策客体とする統治行政の実態は変わっていない。信頼されている議会と議員は極めて少数である。

何故であろうか。

それは、行政内で起案し決裁し議会で議決すれば、「政策評価制度」や「パブリックコメント制度」や「自治基本条例」などの市民自治制度が装備できる、と考えるからである。すなわち「統治行政の実態」を変革せずして、「自治制度の創設」ができると考えているからである。

現在、流行のように制定されている自治基本条例は、市民の「承認・合意は必要ではない」との見解での制定である。有権者住民は「そっちのけ」である。

学者は「制度をつくれれば一步前進だ」と言説する。しかしながら、自治制度は定着し機能しなければ意味がないではないか。そのような安直な「制定方法」で「最高規範条例」が制定できると考えるのは大間違いである。

自治制度を創設したと表明する自治体を眺めてみるがよい。

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、挨拶後は従来行政に戻る。「ゴールではありません」と訳知り顔に言うのだが、「制度定着を阻む障害」が何であるかが分かっていない。分かっていないから「政策策定と政策実行の実態」は何も変わらない。何も変わらないから「自治制度」は既存行政に取り込まれて「唯名無実・人畜無害の制度」として形骸化するのである。

「制度定着を阻む障害」が分からないのは、自治体改革を「自身の問題に引き付けて」考えたことがないからである。首長も学者も自分自身のことは「批判考察の対象外」である。自分には問題がないと思っているのである。

### 3) 自治体理論と自治基本条例

市民は公共社会を管理するために政府をつくり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権限を行使する。市民は代表権限の行使運営が逸脱しないよう日常的に市民活動で制御する。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、のである。

「自治主体」は市民である。首長と議会は「制度主体」である。先程の「行政内決裁と議会議決」だけで自治基本条例をつくる（つくれる）という考え方は、「制度主体」である首長と議会が、「自治主体」である市民を「そっちのけ」にして「自治体の憲法」をつくるということである。それは統治行政の国家官僚の論理である。市民自治の「最高規範の制定」ではない。

重要なことは、地域に「最高条例の規範意識」をいかにしてつくり出すか、の工夫であり実践である。「市民合意・市民決裁の手続き」を「理想論である」などと弁明するのは、現状変革の困難を避ける「安直思考」である。

なぜに、住民の自治意識の高まりを「望まず」「軽視する」のか。

「制定すること」が目的であるのならば「自治体の憲法」をつくるなどと立派なことは言わないことである。

そもそも「市民」も「市民自治」も「自治体改革」も現状変革の「規範概念」である。「住民合意・住民決裁」を避けて「最高規範の制定」を論ずるのは「市民自治」の規範論理を透徹し

ない考え方である。「最高規範意識」を地域に醸成せずして「何が最高条例」であるのか。

「市民自治制度」が形骸化して役に立たないのは、そのような安直思考が原因である。「死屍累々」ではないか。それでも「制度をつくれば一步前進だ」と言うのであろうか。もしかして「制定したことが話題」になれば、「それでよいのだ」と考えているのであろうか。

#### 4) 最高規範意識

自治基本条例は「自治体の憲法」であって「中央政府の法律」にも優越すると主張しても、言うだけでは説得力はない。その論者が「そう言っているだけ」のことである。条例文言に「この条例に反する条例や規則を制定してはならない」と規定しても「最高規範性」は生じない。その主張を担保する規範意識が地域社会に生じていないからである。

地域に「最高条例の規範意識」を醸成する工夫と実践が「自治制度創設」の営為である。自治制度の創設は現状変革の実践であるのだ。そして、その実践が「行政文化」を革新し、「住民」が「市民」へと自己革新し、「行政と住民との関係」を変革するのである。

70年代ならばともかく、現在は「制度ができれば前進だ」ではないのである。制定した市民自治制度が形骸化している事態を直視すべきである。

たしかに、自治体理論は広がり、政策形成力は高まり、市民自治制度は装備された。画期的な展開である。だが「主体鈍磨」が生じ「状況追随思考」が蔓延している。なぜ蔓延するのか。「新しい言葉」を語れば「それで状況が動く」と考えるからである。「新しい制度」をつくれば「それで事態が変化する」と安直に考えるからである。

改革はいつの場合にも「主体変革の問題」である。「自身の変革」を考察の外に置くから「主体の自己革新」の意味が分からなくなるのである。「思考の座標軸」が定まらないから「状況追随思考」になるのである。思考の座標軸が揺らぐのは「市民自治の規範論理」を透徹しないからである。

市町村合併の時にも住民投票を回避する「狡猾な論理」が横行した。

才覚を働かせ工夫し実践するべきは「最高条例の規範意識」を地域に醸成する工夫である。

#### 5) 自治基本条例に定める事項

自治基本条例に次の事項を規定する。

- ①市民自治の理念を明示する
- ②説明責任—決定した役職者に責任回避をさせない
- ③情報公開—重要な判断資料を秘匿させない
- ④地域の将来に係る重大なことは四年任期の首長と議会だけで決めてはならない。
- ⑤全有権者投票の手続きを定める

## ⑥自治体の政策自立を明示して

- ・自治体立法権
- ・自治体行政権
- ・自治体国法解釈権，を宣明する。

## 6) 政策基本条例と自治基本条例の違い

政策基本条例とは、環境基本条例，福祉基本条例，交通安全基本条例，災害防止基本条例などの条例である。政策基本条例の制定権限は首長と議会にある。市民が選挙（信託契約）で託したからである。

自治基本条例は「首長と議会に信託した代表権限の行使に枠を定める最高規範」である。制定主体は市民でなくてはならない。自治基本条例の制定権限は首長と議会に託されていないのである。首長と議会は基本条例を遵守する立場である。

北海道自治体学土曜講座（2017-10-21）の討論で，全国的に名前が知られている町長が「政策基本条例」と「自治基本条例」との相違を「考えていない」ことに少なからず驚いた。

自治基本条例は，首長と議会が自分勝手なことを「しない・させない」ための規範条例（立憲制の条例）である。であるから有権者住民の合意・決裁が不可欠である。

重要なことは，自治体の主体である市民が合意決裁する（有権者投票をする）ことによって，「わがまちの最高規範を自分たちが制定したのだ」の規範意識が人々の心に芽生えることである。この芽生えが市民自治社会には不可欠重要である。

首長も，議員も，学者も，平素唱える「住民自治」を言葉だけの「空念仏」にしてはならない。

合併のときは（住民は判断力がないからと言って）住民投票を避け，自治基本条例制定のときには住民の合意は不要だと言う。

「まさに今，住民自治の場面」のときに「一步踏み出さずスルーする」その思考と態度が自治体改革を足踏みさせるのである。

最高規範条例を制定するということは，「住民自治」を地域に創り出す営為である。

それは「現状維持的思考の論理」でなく「現状変革の創造的実践」である。

## 7) 基本条例の流行現象

1970年代以来，情報公開制度，政策評価制度，市民参加制度，オンブズパーソン制度などの市民自治制度が制定された。だがどれも役立っていない。死屍累々である。

そして今度は基本条例である。基本条例の制定が流行現象になったのは，学者が「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」「市民は制定にかかわらなくてよい」と言

説したからである。

言説した学者は、多くの市民自治制度が形骸化したのはなぜであるかを省みるべきである。

「制度ができれば一步前進だ」ではないのである。制度創出の手続き（過程）そのものが市民自治の創造（現出）であるのだ。基本条例を機能させる担保力は「市民の規範意識」である。

#### 8) 学者の理論責任

重大な問題は、自治基本条例の制定という「市民自治社会への重大な節目」を「無意味な流行現象」にしている（した）ことである。歳月が経過すれば「一過性の流行」で終わり、基本条例は忘れ去られるであろう。

学者の言説を推測するに、地方自治法に「条例制定は首長が提案し議会が議決する」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「基本条例を最高規範条例である」と主張したい。そこで「条例文言にそう書けばよいのだ」と考えたのであろう。だがそれは「現状追隨の安直思考」である。

そこには、「現状を如何にして変革するか」の規範意識が欠落している。すなわち最高規範を創り出さんとする規範意識が欠落している。

一方で「自治基本条例は自治体の憲法である」と説明し、他方では「基本条例の制定は通常の条例制定手続でよい」とするのは矛盾論理である。

「新しい言葉を言説」し「新しい制度を提案」すれば、世の中が動くと考えるのは「学者の観念思考」である。政策基本条例と自治基本条例の違いを考えない思考である。

自治基本条例の制定は「市民自治制度の創出」であるのだ。

最高規範条例の創出が簡単にできるはずがないではないか。

- なぜ一步前に入る実践論理を構想しないのか。
- なぜ「代表権限の逸脱を制御する基本条例」の制定に市民はかかわらないのか。
- なぜ市民の合意決裁を不必要と考えるのか。
- なぜ市民自治の規範意識を地域に醸成する場面を重視しないのか。

学者の存在意味は「理論構想力」にある。「理論構成」が学者の公共社会における役割である。「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」を透徹せずして基本条例の制定を誘導したことが今日の事態の原因である。その条は市町村合併で演じた学者の心底と同様である。

#### 9) 地方自治法は準則法である

地方自治法はGHQ占領軍の間接統治の隙間に内務官僚が作った明治憲法感覚の法律であ

る。筆者は「地方自治法の一部改正」を審議する衆議院総務委員会で「地方自治法は自治体の上位法ではない」「自治体運営の準則法と考えるのが正当である」と参考人意見を陳述した。(下記動画を参照されたい)

<https://www.youtube.com/watch?v=2tqXt27Z3tU>

神奈川県で70年代に情報公開条例を制定したときには、法律規定の有無を何ら顧慮することなく、県行政への県民参加制度を実現するべく思考を働かせた。

また、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）の官僚は「権限なき行政」と非難攻撃した。それに対し自治体は「国の出先機関にあらずして市民自治の政府である」と規範論理を透徹した。

福島県矢祭町は、自治法規定に顧慮することなく、議員報酬を日当制に改めた。

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。現在の日本は状況追従思考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ない。

二つの理由が考えられる。

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。今はそれが無い。状況追従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70年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」を明晰にしなくてはならない。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。現在の対立軸は「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。

改革はいつの場合も「主体の変革」が基本である。自分自身は何も変わらないで、「目新しい言葉」を述べる風潮が広がっているのではあるまいか。

自治基本条例が「自治体の最高規範」であると解説され、流行のように制定されるのは画期



的な自治の進展である。しかしながら、そこには「主体変革」の問題意識が欠落している。

## 10) 自治体の成熟

自治体が最高規範条例を制定するのは「自治体が成熟した」からである。

つまり、現憲法での70年の自治の実績が「中央集権の地方公共団体」を「地域福祉の実現をめざす自治体」に成熟させたのである。

市民自治の進展を後退させてはならない。

北海道奈井江町では、2005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5年生以上が投票を行った（投票箱は別）。降ってわいた合併騒動を「自治を高める機会」に転換したのである。全住民が「わが町の将来」を考えたのである。これが自治体のあるべき姿である。ここに市民自治の蓄積がある。

## 2 議会基本条例

### 1) 栗山町議会基本条例の二つの欠陥

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1歩も2歩も進んだ内容である。だが、「二つの根本的欠陥」がある。

一つは制定手続である

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。通常の条例制定手続で制定したものである。であるからこれは「議会が定めた自己規律の定め書き」である。代表権限の行使運営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、「町民の合意決裁」を得ていない。だから、町の人々には「わが町の最高規範条例を自分たちが制定した」との規範意識が醸成されていらない。

基本条例は代表権限の行使に枠を定める（立憲制の）最高規範である。制定当事者は有権者市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。

通常の政策条例の制定権限は、選挙の信託契約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。

### 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。何故に議会が「独りよがり」のように、「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。

自治基本条例と別に議会基本条例が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。

自治体は首長と議会が一体の制度である。「緊張関係で運営される」のは望ましいが、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。議会基本条例の制定を「進める議員」と「薦める学者」の心底は評価できるものではない。

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。

栗山町の議会基本条例の出現によって、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。栗山町の制定方式が「良いモデル」のように流行するのは異常である。

## 2) 議会改革と議会基本条例

議会基本条例の制定が議会改革であるかのごとき風潮がある。

住民の根深い議会不信あるなかで、(信頼されていない)議会が議会基本条例を制定することが「議会改革」であろうか。その前に「為すべきは何か」を考えるべきである。

筆者は自治基本条例と別に議会基本条例を制定するのは論理矛盾であることを、「新自治体学入門(時事通信社刊)」の第4章に詳述した。そして「栗山町議会基本条例の根本的欠陥」を地方行政(2010年11月1日号)に掲載した。(注5)

## 3) 住民投票を必要でないとする理由

推測であるが、市民自治基本条例の制定手続きに「住民投票は必要でない」とする理由は、次の三つであろう。

一つは議会の意向である。

多くの議員は「基本条例の制定」そのものに不賛成である。「議会が正常に運営されているのに基本条例がなぜ必要なのか」「最高規範条例とは議会権限の上位ということか、それは議会の権限を弱めるものではないのか」「住民投票は住民代表議会への介入・干渉ではないのか」などの議会の意向である。

二つ目の理由は首長の考え方である。

「制定することが目的」になっているからである。「議会の決議」さえあれば面倒な住民投票をやることはない。議会も住民投票には不賛成である。住民には広報やホームページで知らせばよいのだ。重要なのは新聞やテレビで「基本条例が制定された」と報道されることである。

三つ目は学者である。

「住民投票をやるとなれば時間もかかる」「制度をつくれれば一歩前進だ」「住民投票が必要というのは理想論だ」「住民は基本条例への関心は低いし理解も難しいだろう」「住民投票が必要だと主張するのは自治原理主義だ」であろう。

#### 4) 自治体に二つの基本条例

なぜ、自治基本条例と別に議会基本条例を制定するのか。自治体に基本条例を二つ制定するのは間違いである。

(議会活力を喚起するためであるとしても) 議会基本条例の制定を推奨するのは正当でない。この論点について、広瀬克哉教授(法政大学)が「法学志林」(松下圭一名誉教授追悼号:2017年3月刊)の115頁で、松下教授の(見解の変遷)を紹介されている。

「基本条例の制定(成立)に住民投票が必要か」は重要論点であるのだから、広瀬教授ご自身のお考えもそこに記述して頂きたく思った。

筆者(森)の見解は「ブログ・自治体学」(<http://jichitaigaku.blog75.fc2.com/>)の右側目次の「市民自治基本条例」をご覧頂きたい。

### III 松下理論

#### 1 松下理論の三つの骨格

1) 骨格の第一は「市民自治」である。

岩波新書『市民自治の憲法理論』で、民主主義は「国家が国民を統治する」ではない、「市民が政府を選出し制御し交替させる」であると明快に論述した。

人々(市民=Citizen=People)が自治共和の主体である。国家は統治主体ではない。

明治初年に「国権か民権か」の自由民権運動が燎原の火の如く広がり、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」を隠れ蓑にする偽民主主義制度である。

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、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。

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、現在に至るまで大学教育は「国家が国民を統治支配する」の教説であった。(注6)

1945年8月、日本は焼け野原になりポツダム宣言を受諾した。1946年に「天皇統治(国家主権)の明治憲法」から「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」を定めて私立

法律学校を東大法学部の統制下におき、天皇機関説事件などを経て「国家統治に疑念を抱く」ことも禁圧してい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。（注7）

すなわち、行政が「公」を独占し、国民は行政執行の客体であり「私人」である。

（田中二郎氏のこの論述が憲法違反であることは明白である。だが、東京大学法学部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基本認識が、「日本公法学会」「憲法学会」を主導したのである。

かくして、「憲法は変われども国家統治は変わらず」が現在も存続しているのである。

『市民自治の憲法理論』が1975年に刊行されたとき、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頁参照）

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」と講義し続けて今日に至っているのである。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」は二重概念の曖昧説明である。

「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「政府信託理論」がである。

市民自治は「市民が政府を選出し制御し交代させる」である。

政府が代表権限を逸脱するときは「信託契約」を解除するのである。（注8）

これが松下理論の骨格の第一である。

## 2) 「市民」と「自治体」

松下理論の骨格の第二は、「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。

## ①市民

松下教授は北海道地方自治研究所の講演で、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。（北海道自治研ブックレット「再論・人間型としての市民」）

日本語の「市民」はイギリス市民革命の「Citizen」の訳語である。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。公共社会を担う主体の観念はタブーであったからである。

日本が「都市型社会」に移行を始めた1960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使われるようになった。

松下教授は1966年の『〈市民〉の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。都市型社会の《現代市民》が「松下市民政治理論」の中核概念である。

《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」の78頁に記述されている。

## ② 市民と住民

「市民」の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。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。

だが、福沢諭吉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り、社会を担う自立した「市民」はタブーであった。

1945年の戦後も使われなかった。弾圧から蘇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。「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。

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からである。  
「市民」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、道民など、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、被治者で、行政サービスの受益者である。

「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。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平等化して、福沢の「市民」は甦ったのである。

### ③ 自治体

自治体は、国の政策を執行する地方の行政組織ではない。市民自治の機構である。

「地方公共団体」の語は、憲法制定時に内務官僚が「全国一律統制」を継続する意図で、GHQ 原案の Local self-government（地方政府）を、「地方の公共団体」と訳語した言葉である。

内務官僚は「知事公選」に猛反対をしたが、GHQ に押し切られて反感を抱き、憲法原案の文意を様々にすり換えた。そのすり換えの詳細は岩波新書『日本の地方自治』（辻清明－1976年）72-81頁に詳しく記されている。

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」が既に実行され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。

1980年代、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」は、国際機構、国、自治体の三つに分化する。

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。

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い。

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られ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）ことができないのである。

樋口陽一教授は、『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核課題自体を実質的に放棄しているのである。

なぜそうなるのか。お二人は「国家統治」と「国家法人論」を憲法理論の基軸にしているからである。だが「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。

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。

（以上の指摘の詳細は、松下圭一『市民自治の憲法理論』（117 頁-123 頁）を参照）

### 3) 「都市型社会」と「政策型思考」

松下理論の骨格の第三は「都市型社会」と「政策型思考」である。

#### ①都市型社会

都市型社会とは、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。人類発生以来、採取・狩猟の社会であった。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、第一の大転換である。

16-17 世紀のヨーロッパに、産業革命・市民革命による工業化・民主化＝（近代化）が始まり、数千年続いた農村型社会（身分と共同体の社会）の解体が始まる。

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。人類史の第二の大転換である。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概念である。



つまり、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〉に大転換したことを認識する概念である。

(多くの) 学者の理論は、「現代社会の構造変化」を認識しない理論である。理論前提が「ガラリ変わっている」ことを認識しない理論である。

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。(松下理論の主著『政策型思考と政治』18頁「大転換としての都市型社会」参照)

## ② 政策型思考

政策型思考とは「規範論理による思考」のことである。

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である。(実証性と客観性が重要)

「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である。(予測性と実効性が重要)。

- 1) (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。
- 2) (あるべき未来)と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。
- 3) (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。

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。

松下理論(著作)を難解だと思うのは(自身に)実践体験がないからである。

「規範概念」と「規範論理」を了解納得するには、(あるべき未来)を目指して一步踏み出し、困難な状況に遭遇して、自ら困難を切り拓いた(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従思考の人は(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」を模索し思考するのは経験的直観である。

経験的直観は「困難を怖れず一步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。

実践と認識は相関するのである。実践の概念認識が「経験的直観」である。

(知っている)と(分かっている)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。

松下教授は、「私の仕事」(大塚信一著『松下圭一・日本を変える』338頁)で、ご自身の方法



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』

[本項は、松下圭一先生追悼の集い（2017年5月21日・北海道自治労会館）で表明した筆者の所見である]

## 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）の現状追従では事態は何も変わらない。

ところが、松下先生の晩年の論稿には「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) 基本条例と住民投票

1999年刊行の岩波新書「自治体は変わるか」には、「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、2005年刊行の『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)

さらに、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。

(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。

- ・なぜ一歩前に入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。
- ・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。

それができないから、松下先生の著作を検討された広瀬教授に「基本条例の制定に住民投票は必要か」のご所見を(後日に)伺いたいと思っている)

## [目次]

### 自治体議会の改革

#### I 二元代表制

- 1 行政不信と議会不信
- 2 議員不信と議員特権
- 3 議会改革の論点
- 4 二元代表制の誤認識
- 5 独り善がりの議会改革
- 6 自治体議会は立法機関か
- 7 首長と議会
- 8 自治体の主人公は市民
- 9 議会の役割
- 10 議員の責務
- 11 議員間の討論
- 12 議会審議への住民参加

#### II 議会改革と自治基本条例

- 1 自治基本条例
  - 1) 自治体の憲法
  - 2) 自治体改革と基本条例
  - 3) 自治体理論と自治基本条例
  - 4) 最高規範意識

- 5) 自治基本条例に定める事項
- 6) 政策基本条例と自治基本条例の違い
- 7) 基本条例の流行現象
- 8) 学者の理論責任
- 9) 地方自治法は準則法である
- 10) 自治体の成熟

## 2 議会基本条例

- 1) 栗山町議会基本条例の二つの欠陥
- 2) 議会改革と議会基本条例
- 3) 住民投票を必要でないとする理由
- 4) 自治体に二つの基本条例

## III 松下理論

### 1 松下理論の三つの骨格

- 1) 骨格の第一は「市民自治」である。
- 2) 「市民」と「自治体」
- 3) 「都市型社会」と「政策型思考」

### 2 松下教授の見解の変遷

- 1) 規範論理
- 2) 基本条例と住民投票

注

(注1) ー北海道自治体学土曜講座の討論

2010ー北海道自治体学会（七飯フォーラム）「議会改革と住民自治」

<https://drive.google.com/file/d/0B3ELOI3faDj6b1ZxemN1Z1NHWGc/view?usp=sharing>

2016・自治体学土曜講座「自治体問題～首長と議員と職員のホンネ討論～」

<https://drive.google.com/file/d/0B3ELOI3faDj6SURrc3RsdV80UEE/view?usp=sharing>

2017・自治体学土曜講座「議会改革とは何を改革することか」

<https://drive.google.com/file/d/1G2gUnLaQzc61LL4gz7t6FCG31uRT3Gxg/view?usp=sharing>

(注2) 「北海道自治研究」2016年6月号（2頁）

(注3) 渡辺三省「自治体議会の政策活動は立法活動か必須の条件か？」「北海道自治研究」2017年8月号（24頁）

(注4) 新自治体学入門（第八章ー5）「住民から市民へ」112頁

(注5) 2010ー北海道自治体学会（七飯フォーラム）「議会改革と住民自治（地方行政）」

<https://drive.google.com/file/d/0B3ELOI3faDj6b1ZxemN1Z1NHWGc/view?usp=sharing>

(注6) ロック「市民政府論」を読む（岩波現代文庫）ー第一章42頁

(注7) 大塚信一『松下圭一 日本を変える』トランスビュー2014年刊、第五章（市民自治の憲法理論）212頁

(注8) 「自治体学とはどのような学か（公人の友社）」第一章（自治体学の概念）9頁