

松下圭一の自治体理論の再検討 一日中の自治体再生の手がかりを求めて¹

孫悦*

はじめに

1. 松下圭一の自治体論
2. 松下市民理論の現実への適用
3. 松下圭一の自治体論の意義と問題点

おわりに

はじめに

政治学者松下圭一は、自治体の危機に対し、次のような歴史認識を提示し、その上に立って彼独自の自治体再生論を展開している。すなわち、松下氏によれば、明治以来高度経済成長期まで、日本の自治体は、確かに地域の人々の生活を維持する役割を果たしてきたが、住民の意識においては、自治体を通じて国に守ってもらおうという依存意識が形成された。日本人はオカミ頼り意識が強いし、行政頼り傾向が強固に存続してきた。公の担い手は行政で、行政にすべてお任せという意識が強固に存続してきた。そうした意識に支えられて、国依存、行政依存、そして、公共事業依存という三つの依存体質が、地方に形成されてきたというのである²。

しかしながら、松下氏によれば、日本は1980年代に都市型社会に入ったが、国は依然として官治の方式を支える農村型社会の理念に基づいて行政を推進してきた。今や上からの官治による行政システムと、下からの市民自治による地方自治の方式に大きなギャップが生じた。自治体はこのような官治の依存から脱出するため、国頼り、都道府県頼みから脱却して、自治体が自立の道をさがすしかないと考える。

松下氏は、「市民」と「自治」の理念を再構築し、彼独自の日本社会への観察によって理念を作り、その理念による行政手法を示している。以下この松下氏の自治理論を紹介し、松下氏の自治体改革についての発想と枠組みを示す。その理念に基づく自治体再生構想を紹介していく。筆者は、松下氏の自治体再生の発想は今後の中国と日本の自治体再生に有益な示唆を与えるのではないかと考えている。具体的には、松下氏がいう「都市型社会」における市民は、自ら政府に情報公開を求

*所属・身分（岡山大学大学院社会文化科学研究科博士後期）

¹この論文は、中国社会公平正義現状評価と改善対策研究助成（プロジェクト番号：12&ZD060）の成果の一部である。

²田村秀『自治体格差が国を滅ぼす』集英社新書、2007年、208頁。

め、政府が公開する情報に基づいて政策立案・策定に参加するというボトムアップ型の政策形成の発想は極めて示唆的であり、また今まで量の充実を重視してきた自治体のシビル・ミニマムが、都市型社会に入ると、質の重視への転換が必要になり、そのためシビル・ミニマムを評価する基準も新たに制定する必要があるという発想は、今後の日本と中国の政府や自治体の再生に重要な示唆を与えるのではないかと思うからである。最後は、松下圭一の自治体論の意義およびその限界について検討する。松下により、自治体危機をもたらした最大の原因である、国による官治・集権の自治体運営手法についての問題点を考察する。

1. 松下圭一の自治体論

1990年以降、バブル経済の崩壊および少子高齢化の進展に伴い、財政破綻の危機に瀕しつつある多くの自治体は、「依存から自立へ」という選択肢の下に、今までの自治体行政を抜本的に改革しなければならない状況に置かれている。現代中国においても財政危機に直面する自治体が急速に増加するといわれている。では、その抜本的な改革の理念と方策とは一体何なのか。本章はこれについて、松下圭一の自治体理論を考察する。その理由は、松下が第一に、自治体のあるべき理念像を提示し、その理念に基づいて近現代の日本の自治体の病理を分析し、その上で今後の自治体の具体的再建像まで提案しているからである。彼の提示する日本の自治体行政の病理と今後の日本社会の再構築理念と方策は、戦後日本の中央政治と地方自治のあり方について、かなり説得力ある像を提示しているのではないと思われるからである。以下は、松下圭一の理論の原点である、自治体の担い手としての「市民」の概念を考察する。

1. 1. 市民概念

まず注目すべき点は、松下の自治体論の最も中核となる部分が、彼固有の市民概念であることである。松下の「依存から自立へ」という自治体再構築論において、決定的な意義を持つのが、単なる政策レベルの変更というのではなく、依存的人間から自立・自由な人間の形成へという極めて理念的な人間像の提示であったことは重要である。

松下は、この自立・自由な人間像を彼固有の「市民」の概念の彫琢において明らかにしている。松下によれば、この「市民」の概念的理念は、17世紀のイギリスの市民革命を背景に、ジョン・ロックがはじめて定型化し、さらにヨーロッパ啓蒙哲学が、ロックの影響のもとに原型を形作った。それは「自然状態」に設定された「自由・平等」かつ「理性」ある人間型という文脈においてなされたものである。³この「市民」は「市民社会」観念の構成主体として、市民政治・憲法理論における規範人間型となる。今日では、国連憲章や国際人権規約にも集約されて、人類史に普遍的な人

³ 前掲『岩波講座 自治体の構想―自治5』、6-7頁。

間類型となる。

しかし、松下によれば、このような理念と市民像は、ただ理念上だけに存在してきただけでなく、特にヨーロッパの長い歴史展開の中で一定程度、歴史的にも存在してきたものとされる。古代地中海の共和都市の市民は支配層として武装共同体を形作ったし、中世ヨーロッパの自由都市市民は商工中心の都市貴族であった。また近代ヨーロッパの市民は地主、資本家という名望家ないしブルジョアであった。歴史から見て、かつての市民は特定身分階層であったが、今日の市民は、都市型社会への移行にともなう、マス・デモクラシーの多元・重層構造の中から登場し、市民活動に起点をもつに至った。⁴現代の都市型社会の中で登場する市民は特定の身分階層ではないという点が重要である。

こうして松下によれば、今日の「市民」は、17世紀に形成された「市民社会」論の「市民」像を理念的に中核としつつ、歴史的には、古代から、中世、近代、現代の生活様式の変化に対応して形成されてきた市民生活のあり方を踏まえた、新しい「市民像」であるとされる。すなわち、今日の市民は、古代の市民参加、中世の法の支配、近代の個人自由に、あらたに都市型社会での生活権保障をくわえて、個人の自立を起点として、「自由・平等という生活感覚、ついで自治・共和という政治文脈をふまえ、みずから政策・制度を模索・構想しうる政治熟度をもつ規範的人間型」⁵であるとされる

松下によれば、都市型社会の個人は次の理由で自立性をもっている成熟・洗練された市民となる。まず、都市型社会の市民は、自由権に加えたシビル・ミニマムという社会保障・社会資本・社会保険をめぐる最低生活権保障としての社会権を持っている。次に「市民は、基本権保障にともなって、教養、余暇の条件整備、また、地域・国・地球規模の自由なコミュニケーション複合とあいまって、多元・重層型公共空間としての「市民社会」を形作る」主体とされる⁶。そしてまた、今日の市民は、「市民活動」によって、都市型社会が実現したマス・デモクラシーの中からたえず再生されるとともに、市民活動によってたえず自らを訓練していく。さらに今日の市民は市民活動を通じて、自ら政治訓練をつみかさねて政治に習熟し、自らの市民文化を熟成させていく可能性をもつとされる。

このような市民像は、成熟した市民という規範的な人間であって、松下はそれを昔の農村型社会の庶民、すなわち農民・臣民と区別している。では松下がいう「市民」と「農民」の具体的な相違は何か。以下、都市型社会の特性およびその中に住まう自立した市民像を明らかにしてみよう。

1. 1. 1. 農村型社会と都市型社会の構造的相異

松下圭一の市民概念の明確化の文脈においては、農村型社会から都市型社会への転換および構造

⁴ 同上、7頁。

⁵ 前掲『岩波講座 自治体の構想—自治5』岩波書店、2002年、5頁。

⁶ 同上、3-4頁。

的相異は極めて重要な論点である。

まず、人類の歴史を松下は次のように説明する。人類が始まって以来、長い採取・狩猟段階を経て、五千年前頃、定住農業を基礎に人類は農村型社会に入る。しかし、2000年代の今日では、工業化・民主化が普遍文明原理となるとともに、農村型社会を崩壊させ、新たに都市型社会に移行する。この移行が近代化の過程である。

都市型社会は、具体的には文明軸としてのいわゆる工業化・民主化の成熟する先進国が、20世紀後半に成立させた社会形態である。この都市型社会の市民の生活様式は農村型社会とは異なる。農村型社会は定住農業を土台とする共同体と身分から成り立っていて、一元的な、統一性の閉鎖型等質空間である。農業生産力が低いため、90%ぐらいの人口が農業に従事している。しかし、都市型社会への移行に伴って、工業化が進み、農業生産率を高める。農業の従業人口が減って、人口がサラリーマン化しはじめる。「農業人口が30%を切り始めた段階」に農村型社会から都市型社会への移行が始まり、そして「農業人口が10%をきる段階」になると都市型社会が成立する⁷。これが松下が指摘する都市型社会の成立の基準である。都市型社会では、農村型社会における村単位の旧慣による地域自給中心の生活様式は終わり、社会保障、社会資本、社会保健という内容のシビル・ミニマムをめぐって、自治体、国、国際機構の三つのレベルの政府がそれぞれ政府課題を分担して、政策・制度による問題解決を行うことが必然化する。問題解決の規模によって、政府は自治体（地域規模）、国（国規模）、国際機構（地球規模）の三層へと重層化する⁸。

松下によれば、シビル・ミニマムがあるかどうかは農村型社会と都市型社会の構造相異の要点である。このシビル・ミニマムの策定をめぐって、市民は都市型社会の全ての活動の基軸を決定する。シビル・ミニマムのない農村型社会は、市民を育成する条件がない。しかし他方では、農村型社会は、市民活動が担う社会問題の制御の必要もない。松下圭一によれば、都市型社会での生活条件整備として、政策・制度によるシビル・ミニマムの公共整備がないかぎり、市民は生活できない。一方、シビル・ミニマムの公共整備をめぐる市民活動は市民の「政治訓練」になる。「市民個人ないし市民活動の品性・力量は「教養と余暇」にともなう活動ないし参加自体によって訓練される。」⁹この相互性の中に、市民は都市型社会の全ての活動の基軸になっている。

1. 1. 2. 農村型社会と都市型社会の人間型の対比

松下の理論においては、農村型社会と都市型社会の人間類型の対比から、都市型社会の人間類型の姿が一層明確になる。

人間類型の相違は社会構造において決まる。都市型社会と農村型社会の社会構造、生活様式は決

⁷ 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1992年、28頁。

⁸ 松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005年、10頁。

⁹ 同上、68頁。

定的に異なっている。それゆえ、その人間類型も違ってくる。農村型社会の生活様式は、地域規模の共同体自給を踏まえて、耕作という自然との対話が続く旧来の生活様式である。これに対応した人間類型は、共同体・身分社会の中での「もの言わぬ庶民」であり、「共同体」を土台とし、「身分」によって編成されていく、倫理は伝統・服従が最も重要視される価値となり、価値観の中心は呪術・宗教によって決められる。他方、都市型社会の生活様式は、地球規模の分業とコミュニケーションの広がりによって規定され、たえず相互の対話・討論を必要とする生活様式である。これに照応する人間型は自治・共和型の「活発に発言・活動する市民」であり、倫理は自立・寛容を特徴とし、価値は人としての品性・成熟に重きを置くこととなる¹⁰。

こうして、松下によれば、都市型類型の人間を生み出す現代の社会は、まさしく現代的な市民の社会であり、そうした市民は固有の市民文化を生み出し、それが市民参加の自治体を創り出す本体となるとされる。それでは、松下において市民と自治はどのように関連付けられているであろうか。

1. 2. 自治

松下圭一から見て、自ら治まるという「自治」は、私文化型の自己修養・自己決定である¹¹。すなわち、自ら治まるという「自治」は農村型社会における共同体ないし身分の社会に固有の自治を意味する。これらの「自治」は、都市型社会の自治ではない。松下圭一によれば、現代の自治体が志向する自治概念は、以上の自治概念と違って、都市型社会から出発する自治概念である。今日の市民的自治とは、「都市型社会における分節民主政治の可能性をふまえて、私たち市民個人が自己責任で組織・制御する社会の設計・管理をいう。」¹²その本質は都市型社会の人間類型にふさわしい市民の自治である。簡単にいえば、この自治は「市民自治」として、「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の自治とされる。

この市民自治は、人民主権を起点に政府信託論によって理論構成された産物である。今、政府信託論を要約的に整理すれば次のとおりである。市民は公共社会を管理するために政府を選出してその代表権限を信託する、この政府の代表権限は、信託された範囲内での権限である。市民は政府の代表権限の運営を市民活動によって日常的に制御する、住民投票という市民活動は政府の代表権限を正常な軌道に規制する市民の制御活動である。市民は政府の代表権限の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。市民自治から構成される政府信託論においては、政府は神秘的ではなくて、市民によって統制され、透明なものとなる。都市型社会では三分化する自治体、国、国際機構の各政府は、それぞれ市民ないし市民社会によってその権力が信託され、選

¹⁰ 前掲『政策型思考と政治』、30頁。

¹¹ 前掲『自治体再構築』、19頁。

¹² 同上、18頁。

挙さらには納税によって組織・制御される人工の政治機構に過ぎなくなる¹³。この「政府信託」論では、市民による各政府レベルでの政策・制度の「模索・構成」が始まり、市民が政治の起点になる。

市民が起点となる政治は、「市民相互間の組織・制御を目指して、市民生活課題の解決をめぐる政策・制度についての「予測・調整」さらに模索・構成の技術である、と再定義しなおされる。」それは、市民の生活課題からの「組織・制御」つまり「市民自治・市民共和」を基本におく市民参加とならざるを得ない。すなわち、市民活動が政治の起動因となるのである。

自治の担い手は成熟し、洗練された市民である。第一節の市民の部分で述べたように、都市型社会の「成熟・洗練」された市民のその文化水準・専門水準は、政治家あるいは官僚よりも高く豊かになっていく。これに対応して、政治家や官僚からの「指導」「命令」はなくなっていく。こうしてここに官治から自治への転換が生じるが、こうして、官治的統治から自治への転換は市民の成熟度にかかっている。

こうした市民と自治概念を踏まえて、松下圭一は、日本社会の現状をどのように分析するだろうか。

1. 3. 段階発展論―日本における都市型社会の移行

松下の都市型社会の成立の基準によれば、日本の場合、都市型社会への移行開始の時点は、「農業人口が30%を切る1960年代となるが」、その成立は「農民人口が10%を切る1980年代である」¹⁴とされる。

このような移行は、日本社会にとっては、「数千年の歴史をもつ農村型社会から都市型社会への移行を意味しており、都市型社会にふさわしい政治・行政、経済・文化の構築に向かう転換期を意味している」とされる。さらに、この転換は、「明治に新たに形作られた、過渡性を持つ国家主導の官治・集権型社会から、市民主導の自治・分権社会への移行」でもあるという。松下によれば、それはまさに日本の文明史的転換とされるのである¹⁵。しかし、この転換期の渦中にある日本の市民自身は、まだ未熟で、このような移行をまだ自覚してないとされ、いまだに官僚機構への明示的崇拜、依存の精神が残っているとされる。このような思考方式は「市民自治」型ではなくて、「国家統治」型である。要するに農村型社会の跡形がまだ残されてきたとされる。確かに日本は、2000年の分権改革まで、国から自治体へのもろもろの干渉は「機関委任事務」の形で実行され、国→県→市町村という「国家統治」の体系が温存されてきた。日本の統治は東洋専制の風土の中で、奈良時代における王権成立以後はもちろん、特に明治国家のオカミ崇拜の歴史を受け継ぐ官治の伝統を残してい

¹³ 同上、21頁。

¹⁴ 松下圭一『市民・自治体・政治―再論人間型としての市民』公人の友社、2007年、78頁。

¹⁵ 同上、5頁。

る。一般の市民にとっては、国→県→市町村の上から下への体系を意味しており、それに影響された市町村レベルの職員も自らオカミとなる。具体的には、日本の自治体は、長、議員、職員を問わず国家観念崇拜を持つため、今日でも法務とともに財務について、国とくに自治省への依存心理を持ち続けている。

以上のような松下圭一の現状認識から見れば、自治体が依存から自立へ移行するためには、官治・集権型政治・行政を解体し、分権化・国際化をおしすすめ、自治・分権型政治・行政を創出しなければならない。それゆえ、今までのオカミ崇拜、とくに明治国家がつくりあげた国家統治の政治文化から脱出し、市民自治型の政治文化に再編する市民文化の醸成および規範人間型としての市民の大量の熟成を創生することが急務になる。

松下によれば、政治・行政、経済・文化面は、客観的な社会構造の転換という面からは、官治・集権から自治・分権への転換を目指している。しかし、このような転換を達成するためには、成熟と洗練の考え方を持つ日本の市民の主体形成、市民文化の形成が必要となる。これが、日本社会の市民に浸透していくかどうか新しい文明史的な課題になるとされる。

2. 松下市民理論の現実への適用

こうして松下市民理論の自治体危機への対応は、市民文化の育成による自立した市民の形成ということになるが、その具体化こそが、松下の地域文化戦略という視点である。官治・主権から脱出して、自治・共和を要求する市民文化を踏まえる地域文化戦略は、シビル・ミニマムの質整備への転換を主題としての地域づくりを促進し、それを通じて市民活動の市民参加と市民団体活動を成熟させ、行政面の情報公開を要求する。市民が官僚、職員頼みという精神を放棄し、自治体が国頼み、都道府県頼みという意識が変われば、地域経済は一変する。自治体が国頼み、都道府県頼みから脱却するためには、文化形態が市民文化に変わることが必要である。

2. 1. 市民文化

松下によれば、都市型社会の人間による文化は、国家主導による文化と違っている。国家的官治の統治の文化形態は官治文化、私文化、同調文化である。これがオカミ意識の根幹である。これに対して、市民文化の政治文脈は自治文化、公共文化、寛容文化である。松下圭一の考えている市民文化は「自由・平等」という生活感覚、「自治・共和」という政治文脈をもった、市民という人間型を想定する規範文化概念である。¹⁶ 松下の自治体論によると、文化形態は都市型社会の政府の三分化によって、地域個性文化、国民文化、世界共通文化の三類型に分類される¹⁷。それゆえ、都市型

¹⁶ 松下圭一『転型期日本の政治と文化』岩波書店、2005年、183頁。

¹⁷ 前掲『自治体再構築』、52頁。

社会の市民は、この三文化形態の緊張、選択、複合の中で生活している。自治体再生のためには、主に三文化形態の中で一番密接に自治体に関わっている地域文化が当面の考察の対象となる。以下は、松下の地域文化戦略を検討する。

松下圭一の市民の地域文化戦略、さらに自治体文化戦略とは、「個別施策つまり個別事業をこえた、地域の文化構造全体をめぐるものであり、しかも地域的個性をもつエコロジー、地域史、デザイン、を基調とする市民の構想、ついでその結集としての自治体計画による展開を意味する」¹⁸。自治体の政治・行政の基調は、地域的個性をもつ地域生態、地域史、またデザインをふまえた地域づくりである。地域個性文化は自治体の地域文化戦略によって再評価、再活性化が進む。

松下によれば、日本においては、国家主導の中進国型経済成長戦略時代はもう終わっているが、今日でも政治・行政ついで経済、文化のあり方は、いまだに官治・集権型の構造のままである¹⁹。それゆえ、自治体危機に直面している今、都市型社会の文化戦略、特に自律的な地域個性文化の形成こそが市民の課題である。

2. 2. 市民文化の熟成によるシビル・ミニマムの量充足から質整備へ

2. 2. 1. 市民文化の熟成と地域づくり

松下によれば、この地域的個性文化の形成のためには、まず、第一に地域に固有の景観の保存という点が文化形成の基礎とならなければならないとされる。今日は、市民文化の熟度が、地域の形づくり、つまり景観として見えるような成熟・洗練の時代とされる²⁰。また文化は精神面のものだけでなく、外形としての表現を持たねばならない。市民文化は文化水準の高い、かつ個性ある美しい地域景観の保存という面を持たねばならない。松下圭一によれば、「日本の地域景観はいまだに中進国状態である」²¹とされる。このことは、日本の市民文化の未熟の表現であるとされる。すなわち、市民文化に照応するのは優れた、洗練された地域景観である。市民は「自治・公共・寛容」²²という政治文脈の形成によって、それぞれの地域で個性を持つ、成熟・洗練された形としての景観をつくって生活していく。

市民文化にふさわしい成熟・洗練された形としての地域景観づくりを創造するため、松下は具体的な対策としてシビル・ミニマムの量充足から質整備への転換を提案する。

2. 2. 2. シビル・ミニマムの量充足から質整備へ

松下によれば、今日までの日本の自治体の行政は、官治・集権型の全国画一・省庁縦割・時代錯

¹⁸ 同上、80頁。

¹⁹ 前掲『自治体再構築』、49頁。

²⁰ 同上、91頁。

²¹ 同上。

²² 同上、93頁。

誤の官僚主導だったので、世界共通文化との緊張の中で地域個性文化をつくるという発想自体が成熟していないとされる。²³ 今必要なことは、グローバルに広がる世界に通用する普遍的文化を育むと同時に、それと緊張を保ちながら地域の個性的文化を育成することであるが、そのためにはこれまでの画一的な地域行政を放棄し、地域各に異なる多様な行政を展開しなければならないとされる。松下が「行政の文化化」²⁴ という方針を掲げるのは、まさにこの点に深くかかわっているが、それを別の表現で言えば、シビル・ミニマムの量充足から質整備への転換ということである。

松下圭一における量充足から質整備への転換が意味する点は、ほぼ 1960 年代以降シビル・ミニマムの量充足をめざして通達にたより、補助金の規格どおりに、作り上げた、みずぼらしい日本の地域社会を、質をめぐる微調整ないし再開発を伴いながら、洗練・成熟という風格をもった文化水準にたかめ、「地域個性文化」を造出する、という転換である。²⁵ グローバル化、少子高齢化が進行する社会にあって、地域がこれまでの国主導・大型公共事業主導の地域振興の枠組みから脱却しない限り、地域はいつまでも過疎・衰退の境から脱けられない。中進国型発展時代の、地域個性を持たない全国画一、省庁縦割、時代錯誤という低水準の地域づくりはもう終わったとされる。画一性が求められる量の追求に制度的に縛られる国・行政・公共事業に対して一定程度の距離を置き、「自治・分権型の政治・行政による社会保障→地域福祉再生・社会資本→地域景観再生、社会保健→地域環境再生を基本発想とする微調整型の地域づくりの時代に入っている」²⁶ とされる。

松下は、ナショナル・ミニマムの充足に関して、量の充足から質整備への転換の発想に立って、過剰になったハコモノを処理処分し、それを「長期・総合の自治体計画の市民施設のネットワーク計画」²⁷ に組み込み、市民討議によってその使用目的、管理方法を再編することを提案している。たとえば、「公民館などの小型集会施設からは職員をひきあげ、市民管理・市民運営の地域センター」²⁸ にきりかえる。1960, 1970 年代に作られたセメントのハコモノを含む社会資本の老化については、補修・改築のため、基金の積立は不可欠であるとし、さらに補修・改築・廃止をめぐる政策法務を踏まえて、政策財務としての原価計算、事業採算、また入札改革をとめないながら、「市民施設のネットワーク計画」の再編を提案している²⁹。

2. 3. 市民文化形成を通じた市民参加

松下によれば、市民文化の熟成による市民活動は新たに各レベルの政府に対する市民管理、つま

²³ 同上、86 頁。

²⁴ 同上。

²⁵ 同上、33 頁。

²⁶ 同上、81 頁。

²⁷ 同上、32 頁。

²⁸ 同上、32-33 頁。

²⁹ 同上、33 頁。

り市民自治による社会管理の熟成をもたらすとされる。今や地域文化を担う市民活動は日本の社会構造の転換と構造改革と法制改革に即応しうる新しい統治方式を要請することになる。この新しい統治方式を端的に表現するのが地域政治への市民参加である。松下は住民が地方自治政治への参加により、次第に市民になっていく、その政治的成熟過程こそ重視したのである。

生活課題が政治化することによって、市民活動が政治の起動因となり、「市民自治・市民共和」を価値意識とする市民参加が、行政を通し、そして政治を通して生活課題の管理へ、という循環をもたらすとき望ましいかたちでの「分節政治」の形が表出することになる。³⁰

松下圭一によれば、一国の省庁官僚が全国の地域づくりを統括しうるほどの全能の力を持つシステムは変革されるべきであるとされる。自治体職員は、文化・情報水準、専門・政策水準の高くなった地元の市民から学ぶことが急務となっている。³¹市民主権からの地域作りの出発としての地元の人々の活動に、自治体職員が自治体再構築、とくに情報提供をめぐる協働していくという発想が必要となっている。これもまた市民参加のシステム構築に不可欠であろう。この市民参加にたいして、文化・情報水準、専門・政策水準の高い市民、職員の人材育成が急務となる。

他方、市民参加はNPOやボランティア団体の形で実現できるようになった。環境や福祉、町づくりの分野などで、市民参加するNPOやボランティア団体が行政を補完し、自らがトッランナーとして地域に元気を与えている。特に、退職する団塊の世代が、地域社会に参加することも期待される。それに企業の社会的責任や地域貢献も重要になっている。民間企業が公園や文化施設、スポーツ施設などを管理運営するケースも増えている。

2. 4. 情報公開

松下によると、日本の官僚ないし公務員は、絶対・無謬の国家観念に支えられて、権威ある者という地位を与えられてきた。この権威の理由は、市民文化の未熟のほか、官僚特権の保護から来る情報の非公開にあったといえる。松下によれば、市民の専門・政策能力の上昇、またマスコミないしIT技術による情報伝達、特に市民活動による国、自治体との直接の参加手続による接触機会の拡大によって、行政の劣化つまり水準の低さ自体が明らかになってきた。それゆえ、市民参加・情報公開の制度化は、行政内部におけるその独善性の論理をあばくことになったという³²。

さらに、松下圭一は、現在の情報公開制度に止まらず、市民、長、議会、職員が自ら政策・制度をつくるための「政策情報」（争点・基礎・専門情報）の公開・共有まで踏み込むことを提案する。なぜなら自治体計画から個別施策まで、政策決定「前」の公開は、議会審議はもちろんのこと、市民参加、職員参加の前提となるからである。

³⁰ 松下圭一 「公共概念の転換と都市型社会」、『公共哲学11』、38頁。

³¹ 同上、37頁。

³² 前掲『市民・自治体・政治——再論人間型としての市民』、51頁。

松下圭一によると、これまでの地域経済は国からの補助金依存という特徴を持っている。それゆえ、地域再生のためには、「地域の人々による、行政から自立した、個性ある地域経済の再設計」³³が地域経済振興の起点でなければならないとされる。またこの考え方に対応した市民文化の地域個性文化による地域文化戦略が提起されるべきであるとされる。さらに地域それぞれの特性をもつ地域生態ついで地域史を反映した「地域個性文化を踏まえるとともに、地域交通、地域産業、地域金融のネット整備を絶えず」³⁴提案していかなければならないとされる。みすぼらしい地域づくりから脱出するため、シビル・ミニマムの量充分から質整備が急務である。さらには、自治体独自財源の拡大という形で、自治・分権型への再編が不可欠となる。今や、自治体職員は専門家ではなくて、文化・情報水準、専門・政策水準の高くなった地元の市民から学ぶことが急務となっている。地域再生にとって最も重要なことは、市民主権からの地域作りの出発としての市民参加であり、地元の人々の活動に自治体職員が自治体再構築、とくに情報提供をめぐって協働していくという発想が必要となっている。

2. 5 松下理論の影響

以上のような松下の自治体論、市民論は日本の実践的な政治理論にも大きな影響を与えている。山口定は「新市民宣言」の中で、松下圭一の「規範的人間型」としての「市民」概念を強く支持することを宣言している、その延長上に山口は、自らの市民の定義を次のように定式化している。すなわち「市民」とは、「自立した人間同士がお互いに自由・平等・公正な関係に立って公共社会を構成し、自治をその社会の運営の基本とすることを目指す自発的人間型」(引用文献)。篠原一の理論も松下圭一の理論と正確的に重なり合う部分が多い。二人の思想とも1960年代後半の日本における革新自治体の時代を背景としていた。市民参加は篠原一にとっては日本政治の民主化とポリアーキーの実現の多面の有力な回路の一つであり、松下圭一にとっては分権と基礎自治体の民主的な成熟への不可欠の回路であった。

篠原一によれば、市民社会を支え、討議デモクラシーを成立させるのは「市民」である。篠原は市民の実践的な要件として、「1、国際化の時代にふさわしい世界市民的に開かれた視野と問題意識を持っているかどうか、2、公正な公共社会を再構成しようと日常生活の現実を自らの力で変えていく「政策型思考」と行動様式を身につけようとしているか、を挙げ新書『市民の政治学』で松下圭一の以上のような観点をさらに具体化している³⁵。すなわち近代社会は、一方でさまざまな矛盾とリスクを顕在化させる。そのように揺らぎ、変容している中で、「第二の近代」がその徴候をあら

³³ 前掲『自治体再構築』、34頁。

³⁴ 同上、36頁。

³⁵ 篠原一『市民の政治学』岩波新書、200年。

わし、新しい市民社会の姿が立ちあらわれている。篠原は現代を「第二の近代」と捉え、資本主義、市場主義が「脱成長主義」という大きな曲がり角にある時代だとしている。篠原によれば、この「第二の近代」の特徴は、政治に参加する市民が増えることと政策面に多様な思考、多様な社会集団のなかでの「討議的デモクラシー」である。

そのように考えると、「市民運動、住民運動はもとより、昨今政治参加する人が目立たなくなった日本でも、福祉、環境、介護、まちづくり、相互扶助などに参加する人の数は増加している。NPO、NGOなどの社会活動もかつてとは比較にならないほど増大した。積極的に市民社会を支える人の数はけっして減少することはないだろう。そこでこの社会層をふやし、その間の討議を活発にしていくことが、これからのデモクラシーの課題」³⁶ということになる。

第二の近代の特徴的なデモクラシーのあり方として、篠原は「代議制デモクラシー」と「参加デモクラシー」、および「討議デモクラシー」を挙げる。篠原によれば、「市民自治」とは、このような三つのデモクラシーの上に、ある場合には「市民の自己統治」まで展望するものとされる。そしてこのデモクラシーは篠原が言うように、「社会参加」をする人々を増やしていくことで豊かになっていく。

篠原の「ライプリー・ポリティクス」(生き生きとした政治)論は、市民が政治に積極的に参加し、とりわけ討議あるいは異議申し立てを通じて、デモクラシーの全体の活性化を担う政治社会空間ということになる。このライプリー・ポリティクスの柱は「市民参加」である。討議デモクラシーをはじめとして、様々な形で市民が政治に参加することが重要である。

3. 松下圭一の理論の問題点

以上述べたように松下の発想の根本的な特徴は、彼独自の市民・自治概念の提示による自治体の再生である。彼の理論は、確かに自治体構造改革の動きが加速化する中で、自治体の住民がどのような改革の視点を持つべきかを提示し、あるべき自治の理念、自治体の担い手としての市民像を提示している。また、そうした市民像の上に立って、官治・集権的な自治体から自立した市民の自治体行政のあり方を具体的に提示している。その点において、彼の理論は今後の日本の自治体再建の基礎理論として、また具体的にも夕張市の財政再建にも示唆的であるようにも思われる。第一章で述べた日本の自治体の四つの問題点に対して、松下の理論は問題解決の発想と具体的な方向策定に役立つと思われる。具体的には、市民自ら政府に情報公開を求め、そして政府によって公開される情報に基づいて政策立案・策定に参加するという市民的なボトムアップ型の政策形成の発想と、また量の充実を重視してきた自治体のシビル・ミニマムを、質の重視へ転換するという発想は、地域再生にとって極めて示唆的である³⁷。

³⁶ 篠原、前掲書 154-155 頁。

³⁷ 事実、2000 年に入ってから新しい自治体論においても、松下の理論は大きな影響力を与えている。代表

しかしながら、彼の理論の基軸としての市民概念や、都市型社会と農村型社会を区別する認識、さらに、国家の役割を軽視する松下の見方は現代アジア、とくに日本と中国の現状に照らしてみたとき、いくつの問題点を持っているように思われる。以下は松下理論の前提とする市民社会の理念と人間像を検討して、問題点を提示する。

3. 1. 「市民」理念の問題点

3. 1. 1 「市民」と「大衆」

松下の自治体再生論の要が、「市民」概念であることは上述の説明からも明らかであるが、松下の言う都市型社会の理想の人間型としての「自由・平等という生活感覚、ついで自治・共和という政治文脈をふまえ、みずから政策・制度を模索・構想しうる政治熟度をもつ規範人間型」は一体どれ程現実性を持った人間なのであろうか。

事実、松下自身も、農村型社会から都市型社会への移行がストレートに自由・平等、自治・共和という理念を担う市民を生み出すとは考えていない。確かに、共同体の絆から解放された人間は、自由な存在となるが、それはまた同時に、何人の絆も持たない砂のような大衆に転化する可能性もあるのである。

都市型社会にはいると、大衆社会が形成されることは、50 年代の松下自身が強調したところでもあった。人間は砂のようなマスになる。砂のようなマスは市民になる可能性がある一方、大衆煽動政治に陥る可能性もある。たとえ、松下圭一のいう、シビル・ミニマムの公共整備をめぐる市民活動が市民の「政治訓練」となり、市民を成熟・洗練させることができたとしても、他方でこうした市民活動から「自由」に逃避する市民も生じてくるのではないだろうか。夕張市の財政破壊は、大量の市民脱出＝人口減を招いているのである。

他方、農村型社会の人間が受身的人間となるという松下の想定にも問題が残されているように思われる。第二章で述べたように、松下は世の中の人間の種類を簡単に都市型と農村型両種類に区別した。農村型社会の人間型は、共同体・身分社会の中で「もの言わぬ庶民」となり、「共同体」を土台とし、「身分」によって編成され、倫理は伝統・服従、価値は呪術・宗教はずであるとした。他方、都市型社会の人間型は自治・共和型の「活発に発言・活動する市民」で、倫理は自立・寛容、価値は品性・成熟を志向するとされる。しかし、人というものは社会構造で簡単にわけられるであろうか。農村型社会の封建君主の時代であっても、積極的に「活発に発言・活動すること」を通じて、君主に自分の政治的要求を提起する人間集団は大量に存在していたはずである。たとえば、中国唐代の魏征のように、帝王にいろいろ有利な政見を提出し、唐代の繁栄に大きく貢献したし、庶民も

的な作品五点を挙げておく： 西尾勝『地域分権改革』東京大学出版会、2007年； 新藤宗幸『地域分権、第2版』岩波書店、2002年； 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年； 羽貝正美編著『自治と参加・協働ーローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社、2007年； 室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社、2003年。

自らの要求を掲げて、闘争したこともあったであろう。また最近の朱子学、陽明学研究の中から、アジア型の君主制支配構造を2つに分け、君主の絶対的統治と並んで君主制の「機関化」を主張し、下からの改革を主張する官僚群の存在を指摘する研究も存在している³⁸。伝統に服従する農村型人間類型という人間類型、形にはまった理解ではないだろうか。

農村型社会の庶民が自分の利益、意見に基づいて、君主に農民革命も迫ったことや改革を志向した官僚群の存在を想起すべきであろう。それゆえ、農村型社会の庶民や中間層が「もの言わぬ庶民」であるとは言えない。他方、都市型社会においても、政治への関心が全然なくて、毎日、ニュースも見ずに、テレビドラマを見るだけでのんびり過ごすマスとしての人間も多く存在している。このような市民こそ「もの言わぬ市民」といえるだろう。

3. 1. 2. 人間関係の複雑性

松下による人間関係の理解は、主に工業化・都市化という社会変動に基礎を置いている。しかし、人間関係の繋がりには生産関係、地域関係だけでなく、血縁関係も大きな比重を持っている。人間のふるさと、家族への依存などの血縁関係は簡単に変るものではなく、都市型社会にはいってもそれが持続していることは多くの事実から明らかなことである。都市の中でも人種毎に住居圏が形成されているのである。都市に流入した外来人口は、都市のシビル・ミニマムの保障がどんなに便利、安心であったとしても、中国の春節のようなときには、故郷に帰る。多くの農民が都市に流入したあと、一定程度の資産が貯まったら、また故郷である農村に戻って生活する。また、都市においてすら、同族出身者ごとに集合して居住するという傾向も見られる。人間の血縁的連繋や、生活上長い歴史で形成した風俗習慣および思想などは、工業化・都市化がもたらした変化によって簡単に消滅しないのである。松下氏の人間類型論は、人間関係のそうした複雑性を理解していないのではなかろうか。あるいは、松下は中国のような宗族制の強い残存がない日本のような社会を普遍化させたのではないだろうか。ここでとりわけ現代中国における松下理念の適用性の問題が生じるのである。

3. 1. 3. 現代中国への松下理論の適用性

松下も指摘したとされているように、そもそも近代ヨーロッパにおける「市民」とは、自らの富を守るために、都市という共同体に住み、自治に参加するなど特権を享受するとともに、都市を守るために命をも投げ出す義務を果たす者、すなわち身分概念であったと考えられる。³⁹そうした身分概念を、人口の集積地である都市に住むという単なる共通性から現代の都市住民人に適用しようとするところにそもそもの無理があると思われる。現代都市の特徴が住民の流動性にあるとすれ

³⁸ 木下鉄也『科学の位置』知泉書館、2007年。

³⁹ 佐伯啓思『「市民」とは誰か ―戦後民主主義を問いなおす』PHP研究所、1997年。

ば、その都市に愛着をもち、都市を守るために責任ある対応をする住民がどれほどいるか。石炭業という富を生む機能がなくなった夕張市が人口流出に悩まされるのも、また、自動車工業で栄えたアメリカのデトロイトがその産業の衰退とともに寂れるのも当然だろう。むしろ、地方（農村部）の方が、土地が財産である分その土地から離れがたく、ある意味の自治感覚が強いのかもなし。以下は日本と中国の高度成長における都市・農村関係を違いから、現代中国への松下理論の適用性を考えてみる。

日本の場合は、「金の卵」といわれた若年労働者が農村部から都市圏へ流入し、都市住民の一角を形成した。そうした若者は、その後に農村に帰り農業を継ぐ者は少なく、都市に定着した。また、1980年代、農村部から出てきた若者の子弟が都市住民のなかの働き手となる。すなわち、日本においては、農村から都市への人口流入がほぼ一方通行で行われ、さらに都市内で再生産が行われ、農村との紐帯が、盆暮れに帰省する程度の薄いものになっていった。そのなかで、出身の農村には帰らずに都市で老後を過ごす者や専業主婦や一部自営業者が、一定の「余暇」を得て都市部の住民活動に参加することができたのではないかと想像できる。そこに松下のいういわゆる「市民」が生まれる余地があったであろう。

ついでながら、こうした都市の人口流入を許したこと（これによって親元へ仕送りする人もいた。）、国が公共事業などを行って都市部から農村部に実質的に財政移転を行ったために、国民生活が平準化し、かつ、国土が全国的に一定の「均衡ある発展」を遂げた。また、これによって、ナショナル・ミニマムを行える素地ができたともいえる。

これに対して、少なくとも現代の中国では、「民工の問題、宗族の問題、戸籍の問題」があり、農村部から都市部への人口流入が妨げられている。中国は都市化が進んでいるが、しかしながら都市化によって市民社会がすぐにできるわけではない。確かに中国の農民工が農村部から都市圏へ流入し、都市住民の一角を形成した。しかしながら都市に流入したあと、一定程度の資産が貯まったら、また故郷である農村に戻って生活する。都市の中に農民工などが多く、都市市民だけによって形成されている都市とは違う。中国の特殊な問題は、およそ次のようである。すなわち中国の農村部から出てきた若者の子弟は、農村に帰り農業を継ぐ者は少なく、都市に定着したように見えたとしても農村の土地も相続する。土地を相続する権利を持ってまま、都市に定着した若者の子弟が多数形成される。都市・農村の経済的な格差を背景に、そうしたハードルを越えて無理をして都市に流入した若年層は、都市住民として同化することができずに、結果、松下のいう日本のいわゆる「市民」層にはならない可能性があるのである。また都市戸籍の閉鎖性が農村から移住した多くの人々の安定的な都市定着を妨げていることはいうまでもない。農村戸籍の者には都市のシビル・ミニマムは保障されていないのである⁴⁰。

⁴⁰ 民工に関しては、以下の文献に詳しい： 巖善平『農村から都市へ—1億3000万人の農民大移動』（叢書 中国の問題群 7）岩波書店、2009年； 巖善平『中国農民工の調査研究—上海市・珠江デルタにおける農民工の

たしかに中国は都市と農村の経済格差を埋めるため一定の努力がなされている、しかしながら、現状のままでは、都市・農村間の人的分断を含めて、日本のように農村部が都市部の発展とともに一定期間維持されるかは疑問で、国家にとっても不安定要因となりつづける。したがって中国においては、松下のいう都市化＝市民社会化というテーゼは、適用困難ということができるであろう。

3. 2. シビル・ミニマムへの再検討

松下の自治体再生論は、一面で極めて理念的な傾向を持っていたが、他面では、現実の自治体の行政に対する具体的な指針の提起を含むものであった。そのような具体的方針の中心がシビル・ミニマム論である。しかしながら、松下のシビル・ミニマム論は以下に見るような大きな問題点を持っている。

3. 2. 1. シビル・ミニマム論はそれを実現させる手段がない

松下のシビル・ミニマムは「その名称の新鮮さとともに、欧米の都市に追いつき追い越す新しい風」⁴¹という形で受け取られた。しかしながら、欧米の都市でのシビル・ミニマムを日本に適用するとき、そこには大きな問題が生じる。宮本憲一の指摘したように、シビル・ミニマム論はそれを実現する手段がない。そもそも松下の提起するシビル・ミニマムとは、1970年前後に、松下がイギリスの『ピバレッジ報告』に基づく社会福祉保障制度にヒントを得て、自治体単位での社会福祉制度として提案したものであった。

しかしながら、周知のように、ナショナル・ミニマムは当然のように国家の自前の予算の裏づけに基づくものであり、ナショナル・ミニマムを現実化する財政的保障が明確にされている。そこから宮本憲一の次のような批判的言及がなされているのである。その論点は産業政策と共に財政政策に関するものであった。「財政権が確立されないと「都市政策は中央政府に従属してしまう。財政改革による機関委任事務の廃止と財源移譲がなければ、都市政策は完結しない。中央政府と地方政府の財政関係の改革こそ、革新自治体の時代の最大の戦略」⁴²といえる。

松下自身もシビル・ミニマムの本質的な部分として①政策主体を国から市民、自治体に転換する、②社会保障だけでなく、社会資本、社会保険にも具体的なシビル・ミニマムの指標設定を行うとしているが、これらの内容は自治体自らがかなりの程度の財政的自立性を持っていなければ実現できない。しかしながら、日本の自治体には、先に見たように、いまだにこの財政の自律性という点において、大きな制約が存在しているのである。

就業・賃金・暮らし』晃洋書房、2010年。

⁴¹ 宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣、2001年、211頁。

⁴² 同上、211頁。

3. 2. 2. シビル・ミニマムとナショナル・ミニマム

確かに松下のシビル・ミニマムの提起は、1960年代後半から70年代前半にかけて登場した革新自治体によって採用され、日本の自治体の構造的変革に大きく寄与したといえることができる。また各自治体が独自に作成するシビル・ミニマムは、自治体行政の量から質への転換により適合的な指標を作成することに貢献することができるといってもいいであろう。しかしながら、日本の自治体の財政力や、経済規模の相違、産業構造の相違は、このシビル・ミニマムの格差を引き起こすのではないだろうか。

松下自身、先駆自治体と居眠り自治体の区別に言及しているが、これは松下自身が指摘する自治体職員の自覚度の相違だけに帰すことができないであろう。

夕張市のように、戦前からより深く国家の規模での大企業城下町になってきた所では、自らの存続の方針ですら国家的レベルの施策を必要不可欠とせざるを得ないのである。もし、各自治体に福祉行政のミニマム基準の策定を委ねるならば、日本の自治体の中に極めて大きな福祉行政の格差が生じるのであろう。それゆえ今日でもなお、日本国民一律の福祉行政水準の施行を求めるナショナル・ミニマムの意義は重要となっているのではなかろうか。

国によるナショナル・ミニマムの施行を行う一定程度の行政指導も必要となろう。松下によれば、本格的な都市型社会に入った日本において、各自治体の格差を是正するためにも松下の予想とは異なって、シビル・ミニマムではなくナショナル・ミニマムの意義はますます大きくなるのではなかろうか。

3. 3. 国家統治と市民自治

－全体と部分の関係と一定の官僚統治の必要性－

松下氏におけるこのようなシビル・ミニマムの重視は、いうまでもなく松下固有の憲法－統治理論に裏付けられていると思われる。

松下によれば、明治から今日に至るまで、日本の政治は上から下への官治・集権システムが存続しており、それは戦後の憲法においても基本的に変ることがなかったとされる。「明治以来、否、古代以来のオカミ支配の政治文化を継承した明治国家による官治・集権政治・行政は、戦後、『日本国憲法』第八章地方自治の設定にもかかわらず、今回の2000年の分権改革まで変わらなかったのである。この意味では、私が「半分の民主政治」と名づけてきた戦後日本の官治・集権型政治・行政の構造を見抜けなかった戦後理論は、現実離れた〈民主主義〉の虚妄を作り上げていたといえる」⁴³。

⁴³ 前掲『自治体再構築』、204頁。

ただ統治の主体が天皇から国民に変わっただけで、国家による自治体統治は、上・オカミからの一方的な行政命令・通達によってなされ、自治体は国の行政の下請け機関となったとされる。したがって、2000年に始まる機関委任事務の廃止に代表される自治体改革こそ、日本の統治構造の根本的な変革であったと位置づけられる。

松下によれば、2000年以降は自治体も一個の政府となり、自治体行政は下から上へと展開され、国の政府（国際政府は別にすれば）と自治体の政府は、政府と政府の関係となり、そこでの問題は、上から下への強制でなく、調整の問題となる。あるいは、「調整」訴訟という関係になるという。「今後は、国は県や市町村、あるいは権は市町村に対する指導ないし通達の乱発という形をとったオカミとしての官治・集権型後見性を喪失して、法治手続が原則となります。今回新地方自治法では、市町村、県、国は、それぞれ独自に市民から〈信託〉された、独自の政治・行政課題、つまり権限・財源を持つ「政府」となります。市町村、県、国の関係は《政府間関係》という意味は、ここにありますが」⁴⁴。

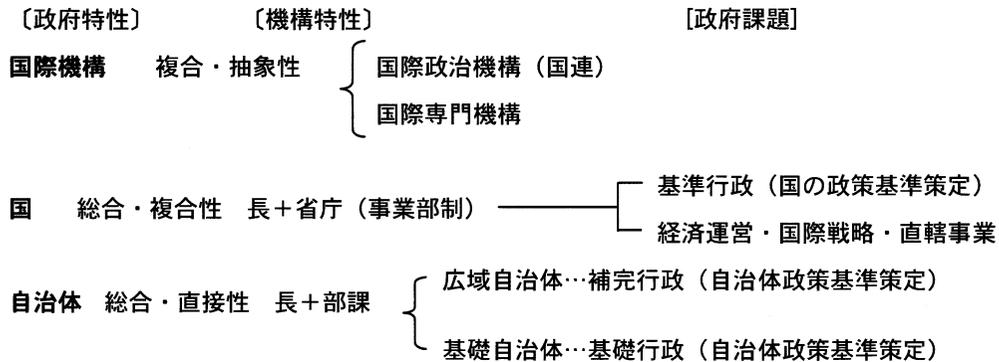
しかしながら、自治体レベルの政治・行政事項は、日本の国家全体の政治・行政事項に対して、どのような関係に立つべきであるかについては、極めておきな問題が横たわっているであろう。軍事外交分野は別としても、自治体固有の行政分野としての福祉分野においても先に見たように、シビル・ミニマムとナショナル・ミニマムの関係が部分と全体の関係だとすれば、全体的な福祉の水準を決定し、それを保障するための行政事務を遂行する国家の機関は必要不可欠となるであろうし、その場合は、全体＝国が、部分＝自治体を指導・監督するという関係も生じてくるであろう。その場合には、また上からの官治としての行政も必然化するであろう。

もちろん、松下においても、国全体の行政の意義が忘却されているわけではない。松下氏によれば、国家は政府信託という形で、市民から特定の業務を信託される存在として位置づけられ、そしてその内容は主に基準行政（国の政策基準策定）と経済運営・国際戦略・直轄事業として整理されている。しかしそれはあくまで自治体の補完業務とされ、しかも法治による基準策定を主な任務とされる。都市型社会においては、「このシビル・ミニマムの量充足・質整備をめぐる、管理→行政→政治という社会の組織・制御を課題とした、基礎行政（市町村）→補完行政（県）→基準行政＋直轄事業（国）→国際基準作成（国際機構）という補完型上昇循環が成立」する。そしてこれが、「共同体・身分からなる農村型社会と異なる、都市型社会独自の予測・調整、組織・制御という「社会工学」技術」となる（図1参照）⁴⁵。

⁴⁴ 同上、211頁。

⁴⁵ 同上、119頁。

図1 政府各レベルの特性・機構・課題



出所：松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005年、119頁。

しかし先にも見たように、ナショナル・ミニマムの必要性は、各自治体間に大きな格差が存在する以上、今後ともますます大きくなっていくであろうし、それを保障する全体的視点からなされる国家的行政の統一な実施も必要となってくるであろう。松下氏の自治体論は、国家統治と市民自治、政治信託の二分法の論理が強調されたために、国家統治と政治信託との結合の可能性を忘却したと思われるのである。

おわりに

以上述べてきたように、今日における日本の自治体の危機は、その深刻さが極めて露になってきた。そうした日本の自治体の危機に対して、その根本的な原因を指摘し、その再生の方向を提示した松下氏の自治体論は今後の日本の自治体再建を考える際に極めて有益な示唆を与えるものであった。自治体危機が単なる一般的な政策上の失敗というものでなく、明治以降の日本自治体の基本的な特徴一官治・集権の国家統治の帰結であったことを明らかにする点でも、またその再建の方向がシビル・ミニマムの策定が市民自治の構築であることを提示している点でも、松下の理論は極めて明快なものであった。

しかしながら、松下の理論には、シビル・ミニマムの重視のあまり、ナショナル・ミニマムの今日的意義についての軽視が見られ、また、国家統治＝官僚行政と市民自治の二分論の論理が優位したために、統一的な国家行政の今日的意義が忘却されるという問題が残っていると思われる。したがって、今後の課題としては、一つには、実証的には自治体危機の具体的な事例の分析を続け、日本、中国の自治体行政の中の具体像をより一層明らかにする必要がある。二つには、松下理論の把

握をより正確に再把握する必要がある。特に彼の 1960 年から 1970 年までの大衆社会論や国家論、また国家論としての信託論については、より理論的な批判的理解が必要となろう。その際、今日まで日本で蓄積されてきた国家論の理論―とりわけ近代的国家論とアリストテレス国家論との比較をも検討の課題に加えていくつもりである。