

# 松下圭一の都市論

——市民自治の可能性を開く——

寺  
島  
俊  
穂

目次

- 一 政治学にとっての都市
- 二 市民概念の形成過程
- 三 都市型社会と市民自治
- 四 都市の文明的考察
- 五 都市の政治学に向けて

## 一 政治学にとつての都市

政治学は古代ギリシアのポリスから始まった学問である。ポリスは、都市だが、小規模国家でもあった。プラトンの『ポリテイア』が『国家』と訳されるように、古代都市は国家としての機能をもっていたわけであって、現代都市とは性質を異にする。ルネッサンスや初期近代までは、マキアヴェリやルソーまでは、都市が政治理論の基礎にあつたが、次第に領域的に大規模な大共和国へ向かう意図も入り込んできた。つまり、絶対王制下の領邦国家を統合し、自由で平等な人間の経済活動・政治活動に見合つた政治的共同体創設の必要性が意識されるようになっていったのである。政治学は、都市よりも国家を焦点の課題として取り組むようになっていた。

その結果、近代になって、都市から国家に研究の中心が移つただけでなく、都市は政治学のなかでほとんど考察されることはなくなつた。もちろん、地方政治論や行政学が代替したとも言えなくもないが、それにしても、社会学、地理学、経済学、建築学など比べて、都市という括り方がなされてこなかつたことは事実である。

### 政治学と都市政治

政治学が都市を主要テーマとしてこなかつた理由としては、①政治学は権力を中心に据えているが、近代以降権力の中心が都市から国家に移つた、②都市は自由に出はいりできる空間になり、境界線を自由に越えることができるようになった、③法制度の枠組みのなかでの集合的意思決定、およびその遂行を問題にするさい、都市よりも自治体（地方政府）、地域という括り方をしたほうが、汎用性がある、という理由によると考えられる。

もつとも、都市政治学という捉え方がまったくされてこなかったわけではない。アメリカ政治の分析では、「都市政治」という用語が使われるし、それは、ジェイムズ・ブライスの『アメリカ共和国』（一八八八年）のなかで「州政府」や「都市政府の活動」など地方政府が取り上げられ、制度論的アプローチではあるが、都市政治が国政の側面とみなされたこと<sup>(1)</sup>を嚆矢とする。その後、都市政治というフレームが主として都市のマシーン政治（ボス政治）を分析するために用いられてきたのは、アメリカには、メイフラワー号の誓約（一六二〇年）に始まる自治の歴史があり、都市自体が市民的結社として組織されたものとみなす伝統があるにもかかわらず、都市を支配する権力構造が存在することから、都市の権力の実態が分析の対象となってきたためである。

日本でも、一九六〇―七〇年代の市民運動の高まり、革新自治体の叢生を受けて一九七〇年代には松下圭一を中心に都市への関心が高まった時期がある。松下圭一（一九二九―二〇一五）は、丸山眞男の門下生の一人で、政治学者・評論家として現代政治の問題に関わり続けた、戦後日本を代表する政治学者の一人である。松下は、政治学を学にしようとして、現代日本の状況認識を踏まえながら市民を基軸にして参加と抵抗の政治理論や都市政策の理論を編み出していった理論家である。

松下に限らず、都市化や経済成長の進行のなかで内田満の『都市デモクラシー』<sup>(2)</sup>（一九七八年）に見られるように、参加政治の観点から都市政治を捉えようという試みもなされた。また、加茂利男は『都市の政治学』（一九八八年）のなかで、松下圭一と宮本憲一の議論をふまえて「都市型政治」という視角から現代政治の分析枠組みを提示している<sup>(3)</sup>。最近では、産業・人口面で縮小している都市の再生の試みを国際比較した共同研究の成果として『縮小都市の政治学』<sup>(4)</sup>（二〇一六年）が出版されている。このように、都市を問題関心とする政治研究は、少ないながらも間歇的に

続いてきた。環境問題や住宅問題が都市問題として捉えられた一九六〇年代後半から七〇年代には、都市がクローズアップされ、松下が提起したシビル・ミニマムは、市民をベースにした都市政策の構想であり、実際に東京都をはじめとして革新自治体で次々に採り入れられた。都市政策という視点は、その後公共政策学のなかに組み込まれていったとはいえ、日本の政治学において都市が脚光を浴びるのはむしろ例外的であり、都市政治は地方政治という括り方をされ、都市という表象で見られることは少なかつたと言えよう。

### 政治理論の視点

政治理論は、「過去との対話」と「公正な政治社会の探究」という問題関心をもつところに特徴がある。「過去との対話」は、政治的事象についての歴史的考察および過去の大思想家との対話をおして行なわれる。「公正な政治社会の探究」は、現在の政治社会の枠組みに対する根底的批判からなされ、個別具体的な事象を取り上げる際にも全体的な連関のなかで理解しようとしている。その点で、哲学の一部だとも言える。政治科学がマクロな視点も失いがちなものに対し、政治理論は歴史的・思想的な次元から現代の政治現象の変化を捉えてきたと言える。政治科学とは違い、現実政治の分析にとどまらず、価値的・規範的判断にまで踏み込もうとしている。政治理論の基底には人間論がある。政治社会のあり方の探究は、人間のあり方の探求と密接に結びついていた。市民政治を支える市民精神のあり方についての考察が本稿のテーマであるが、人間のあり方は、固定的ではなく可変的に捉える必要がある。人間形成と同じように、市民も長い時間をかけて形成されていくので、その形成過程は生涯続くと考えておきたい。

したがって、政治理論の視点から都市の政治文化にアプローチすることによって、都市を構成する市民の自治意識、

共和精神とは何か、それが歴史的にどう変化してきたのか、どこに向かおうとしているのかを明らかにすることができらるだろう。政治理論においては、過去の思想家に学びながら自分のことばで思想を構築していくことが求められている。現代の政治理論においては都市をテーマとすることは少なくなったが、それでも政治学はほかの学問分野には見られない視点を提供しているので、都市への政治学的アプローチを取り上げることによって、一人ひとりの市民が考えるための素材と視角を提供することができるであろう。そのさい、(1) 過去のどの思想家と対話し、どのような思想を摂取し、発展させてきたのか、(2) 松下が目指した市民自治による市民共和とは何か、(3) 都市はどのような点で国家を超えられるのか、といった観点から、政治思想研究者としてスタートした松下圭一の都市論を検討していきたい。もっとも、松下は都市というより自治体ということばを使い、実効性のある理論構築を目指した政治学者であり、松下の思想は、都市論というよりも市民政治論として括るのが一般的である。しかし、市民・都市・文化をキーワードとして松下の理論展開を再構成することによって、総合的・学際的な視点を提供できるのではないかと思われる。

もう一つの重要な側面として、戦後日本の政治学および日本社会の共通の課題である、民主主義を社会に根づかせるといふ問題関心に、松下がどのように関わり、どのように独自の理論を発展させていったのかを捉えなおしていきたい。松下は、『現代政治\*発想と回想』<sup>(5)</sup>(二〇〇六年)や『自治体改革\*歴史と対話』<sup>(6)</sup>(二〇一〇年)などの著書のなかで自分の仕事の意図やねらいについて自伝的に述べている。また、自らの手になる『松下圭一\*私の仕事——著述目録』<sup>(7)</sup>(二〇一五年)も存在する。松下については生前から研究がなされてきたし、松下は、一九五六―五七年の「大衆社会論争」以来、さまざまな論争や批判の渦中に置かれた<sup>(8)</sup>。松下自身、憲法学、行政法をはじめとして他分野

やミクロな政治科学に対する厳しい批判者であり、現実と関わりながら独自の学問構築を目指した実践的な政治学者であった。「大衆社会論争」については、すでに山田竜作が『大衆社会とデモクラシー——大衆・階級・市民』のなかで歴史的・思想的な文脈から松下の理論背景と理論展開を捉えているように、松下の市民政治理論の展開は時代背景との関連抜きには理解しえないと思われる。

松下の問題関心は多岐にわたるが、そのさい注目したいのは、① ロック研究と社会主義思想から掴みとった市民社会の概念とそれを発展させた市民参加の理念、② 市民社会論の延長にある市民自治と市民文化の理念、③ 政策的思考に基づく公共政策と自治体改革の理論と実践、という点である。これらを縦軸とすれば、都市自治体の自治を横軸に松下の理論展開を辿り、主要概念の思想的核心を明らかにしたい。つまり、松下の思想家としての側面を浮き彫りにしたいのである。したがって、本稿では、市民論から市民自治論へと展開していく理論展開の分析をとおして、松下がめざした市民自治による市民共和とは何か、都市を政治の磁場として捉えなおすことは可能か、ということについて考えてみたい。

もともと、松下自身は「留意していただきたいのは、私の二〇歳代のヨーロッパ政治思想史研究の延長線上に、その後の日本政治研究、ことに自治体改革の構想があつたのではないことである。……私は三〇歳前後から《自治体改革》を起点に日本政治の《構造改革》にとりくんだが、これはヨーロッパ政治思想史研究とサヨナラ、つまり断絶したうえで始めている<sup>(10)</sup>」と、自らの研究史を回想している。しかしながら、研究方法や研究目的に断絶がある<sup>(11)</sup>としても、思想的にはつながっているのではないかと思われる。というのは、松下の市民政治理論には一貫して流れる問題関心があり、ジョン・ロックの市民政治理論や西洋の共和政治の伝統を日本社会でも実現し、日本の政治社会のあり

方を根底的に変えていかねばならないという強い意志があったからである。また、和田悠が「松下の魅力は、日本における社会主義の実現を真摯に追求し、高度成長の時代を伴走しながら考えた政治学者であり、知識人であったところにある」<sup>(12)</sup>と評しているように、社会主義思想が松下の市民自治の理念や都市政策の思想の背後に垣間見られることは確かである。しかし、重要なのは、松下が西洋の思想的伝統のなから市民共和の理念を掴み取ったうえで、それを実現していくために市民自治の可能性を理論と実践の双方で切り開こうとした思想家であったということであり、そのことを論証することが、本稿のねらいの一つである。

というのも、松下が政治を「自由の組織化」と認識した<sup>(13)</sup>ように、政治には現実を変えていく力があり、民主主義は権力に対する抵抗の原理であるだけでなく権力への参加によって権力を組み替えていく原理だからでもある。松下にとって、抵抗と参加は表裏一体の関係にあるが、官治型の日本の政治文化のなかでは市民参加の政治文化が十分に根づいていないから、市民活動と市民文化が重要テーマになったのである。近代日本では、天皇を頂点として政治社会が構成されたわけであり、国民主権が憲法原理になった戦後においても職場や地域でのレベルで民主化が徹底されたわけではない。自発的結社である労働組合も、組織が巨大化すれば「上意下達」式になりがちであったし、農協や医師会など利益集団は網羅的加入であり、地域の自治会組織も世帯加入であって、個人単位に構成されているわけではない。これに対して、市民自治とは、「市民自らが自発的に居住地域や市民団体の問題に関わり、自分たちの生活条件を自分たちでつくりあげていくこと」と定義することができる<sup>(14)</sup>。地域政治のレベルでは、「地域づくりの理念や方向性を市民自らが決め、市民自らの手で地域をつくっていくこと」と規定されている<sup>(15)</sup>。いずれにしても、市民自治を根づかせようとするなら、市民自治の理念を示すとともに、自治的決定を阻んでいる文化や慣行を克服してい

ねばならないのだが、そのような課題に應えて、ジョン・ロック研究を始めとして大衆社会論、市民自治論、市民文化論、都市政策、自治体改革にまで理論展開していったのが松下であった。本稿では、市民自治を拡げるといふ視点から、松下の都市論を中心にその理論展開を明らかにしたうえで、私なりの検討を加えていきたい。

## 二 市民概念の形成過程

松下は、生涯にわたって政治理論的な視点を失わなかった政治学者であった。政治思想家からの引照も多いが、松下の思想形成において最も重要な影響を与えた大思想家は、ジョン・ロックである。ロックの名著『統治二論』(Two Treatises of Government, 1690)の第二論文だけの翻訳は数多くあり、鶴飼信成訳の『市民政府論』(一九六八年)以後定着するその標題は、松下のロック研究で使われたものである。<sup>(16)</sup>その後、ロック研究は格段と進み、キリスト教との関わりや初期の政治思想の保守性が強調されるようになったが、松下は一貫してロックを市民政治理論家として捉え続けた。<sup>(17)</sup>また、戦前からホッブズ、ルソー、モンテスキュー、J・S・ミルは翻訳紹介されていたが、ロックの主著は翻訳されてこなかったもので、松下が戦後いち早く本格的なロック研究に取り組んだという先駆性は特筆すべきである。戦前においてロックを研究しづらかったのは、もちろんロックの政治哲学が天皇制国家としての国体に対立するものだったからだが、戦後日本の民主主義の確立のために不可欠の思想家と考えたからである。それは一人松下だけのことではなかったが、松下の場合は、ロックの思想を発展させて独自の市民政治理論を展開していった点が際立っていた。

## 市民社会と大衆社会

松下は、西洋政治思想史の研究者として研究生生活を始めた。最初の著書は『市民政治理論の形成』（一九五九年）であり、これは一九五一年の学生時代（学部の三年のとき）にジョン・ロックについて書き、のちに雑誌に発表した論文を再構成したものであり、その研究レベルの高さに驚かされるとともに、松下の認識視角がロックを中心とするイギリス政治思想の摂取から形成されたことを明示している点でも注目される。

では、松下がロックから摂取し、のちの市民自治の思想に活かしたのは、ロック政治理論のどのような点なのか。もちろん、松下は、イギリス政治思想を専攻したのであり、ロックだけに依拠して議論を展開したわけではないのだが、ロックを哲学におけるデカルトに比肩し、市民政治理論の形成者として、とくに市民社会観念の完成者として重視している。<sup>(18)</sup> ロックの政治哲学は理論的に意義があっただけでなく、制度化されて現代において生きているという点で重みがあるのである。

市民自治の観点から重要なのは、第一に、ロックが自由な主体である個人から出発し、自由・平等・独立の個人を市民として措定し、自由な個人の結合体として政治社会を組み替えようとした点である。諸個人を政治機構としての議会に制度化していくのが市民政府であり、国家は政治機構としての政府にすぎず、市民国家内部においても経済と国家は二分される。家族も婚姻契約によって形成され、教会も自発的結社であり、多元的な市民社会の一部である。したがって、社会はさまざまな団体から構成され、それぞれの集合体においては集合的自己決定としての団体自治がなければならず、政府は議会を中心に共和政治が行なわれなければならない。第二に、信託概念への注目である。信託概念は、ロックの場合、政府は人民の信託によって成り立ち、人民の委託したことを行ない、それ以外のことは行

なえず、立法府は人民の代理人であり、あくまで人民が基底に置かれている。松下は、国家統治と政府信託とを峻別し、国家統治型の政治イメージの強い日本において自治体も国家政府（中央政府）と同じように、市民政府と捉え、市町村の基礎自治体を基底とする市民自治のシステムを形成しようとしたからである。第三に、抵抗権である。松下は、ロックの抵抗権は革命権であり、革命権は個人の自然権のコロラリー（当然の帰結）であり、この革命権は政府との信託が解消されたときにはじめて発動されると理解している。<sup>(19)</sup> 松下によれば、抵抗と参加は表裏一体であり、「頭をたたきわるよりも頭数を数える」というように、「議会制度はいわば定期的に大衆の抵抗権を選挙権というかたちでルール化したものとみなしうる」。<sup>(20)</sup> 要するに、選挙権は「革命権の日常化」という意味をもつということである。選挙が抵抗権の制度的行使となりうるように、市民的抵抗は民主的自治にとって不可欠な前提とみなされる。

ロックが自治的決定を多数の同意によって行なっていくとした点も重要であった。松下は、市民政治理論形成期においてマルクス主義の影響下にあり、この著書において社会主義社会を「ブルジョワ的市民社会」の克服のうえに成り立つ「合理的個人の自由な結合体としての〈市民社会〉」と理解している。すなわち、ロック的にマルクスを解釈し、社会主義を社会主義（socialism）、すなわち、市民社会主義（市民社会型社会主義）と解釈し、自発的結社（アソシエーション）を基底にして捉えなおしている。<sup>(21)</sup>

一方で、ロックは個人を自由な主体と捉えたので、ロックにおいて「〈個人〉の意志が絶対であるかぎり、逆に社会契約は全体の同意であるよりも多数の同意でなければならなかった」<sup>(22)</sup>のだが、松下は、個人の自由はブルジョワ階級の自由にすぎなくなっているという歴史的变化をふまえて、変革の論理を編み出していかねばならなかったのである。つまり、近代的な市民概念が工業化・都市化の進行のなかで実効性をもつには、政党や労働組合という集団を媒

介にしなければならなくなる。選挙権の拡大によって勤労者も政治に参加できるようになり、市民の意見を媒介する政党や組合の役割に注目せざるをえなくなったのである。それゆえ松下は「体制選択」という契機を重視し、一九五〇年代においては論壇に登場し、筆の力によって体制転換の可能性を模索していたと言えよう。マルクス主義では市民社会はブルジョワ社会として克服の対象とされるが、工業化・都市化によって起こっていることは、大衆社会化であり、官僚統制（政官業複合）とマス・メディアによる大衆操作によって特徴づけられる大衆政治状況である。

こうして、松下は、二〇世紀になって古典的な意味での市民社会が崩壊し、巨大都市のなかで大衆社会が生じ、労働者階級が大衆化している現実を直視し、そこから変革の条件を見極めていかないと考えたわけである。松下は、「大衆社会論争」のきっかけとなる論文「大衆国家の成立とその問題性」（一九五六年）をはじめとして、一九五六年から五七年にかけて大衆社会に関する論考を発表するが、それは「古典的市民政治思想が現代においていかなる変容をこうむるか<sup>(23)</sup>」という問題関心に基づく一方で、「現代革命の条件の理論化という課題<sup>(24)</sup>」に應えること、すなわち、社会主義的変革につながる理論構築の意図があった。松下は、市民社会は独占資本主義の成立によって大衆社会に変容し、「この大衆社会においては、市民社会の觀念の形成期におけるような個人の実体的自己完結性という理念は完全に霧散しきっている。ヨーマンと近代大規模工場との対比が、まさに、この市民社会と大衆社会との対比を特徴づけているものである<sup>(25)</sup>」と認識している。要するに、独立自営の農民としての市民は、工業化のなかでブルジョワ名望家として市民階級を形成したが、参政権拡大によって政治から排除されていた労働者階級も市民権が付与されていくなかで、勤労者は大衆に転化していったとみなされるのである。

とはいえ、松下のいう大衆社会はあくまで事実認識の概念であった。松下は、大衆社会の是非を論じたのではなく、

現代社会のあり方が変容した事実を認識すべきだと主張したのである。<sup>(26)</sup> 先進産業諸国において労働者階級が大衆に転化したという社会認識、大衆デモクラシーが大衆ナショナリズムに転化しやすいという政治認識には、社会変革の主体と方法の転換、すなわち社会主義運動の転換を示唆するものであったので、論争を惹き起こしたのであるが、この時期においては集団的な政治主体に注目していた。労働者階級は、市民社会から大衆社会への転化によって「資本主義的疎外（商品化）と大衆社会的疎外（官僚機構と大衆操作）という」二重の非人間化（疎外状況）に直面している<sup>(27)</sup>のであって、このような大衆社会状況の克服には、① 市民的自由の実質的確保、② 市民的自由の学びの場としての自主的集団の形成が必要だという論旨である。<sup>(28)</sup>

こうして松下は、自由・平等・独立の人間が構成する市民社会は大衆社会に変質していると認識するが、市民の自主的集団形成に注目することによって、個人としての市民概念を現代的に甦らせていくことが可能だと考えるようになるのである。また、市民的自発性に基づく、下からの社会変革の必要性の認識が、新しい市民概念である「市民的人間型」の造型につながっていくのである。

### 市民概念の再定式化

一九五八年の警職法反対運動、一九六〇年の安保闘争という市民的抵抗の盛り上がりを背景にして、松下は、大衆動員型でない市民的自発性に基づく政治変革のほうに軸心を移していった。とはいえ、安保闘争を契機に市民的自発性に基づく市民運動にも地域共闘が欠けており、自治体レベルでの市民活動に関心を移していくのである。

社会主義的体制変革への思いが消え去ったわけではないが、大衆社会を都市型社会と言いなおすことによって、む

しる市民を基軸においた市民政治論を展開していくことになる。大衆社会論を展開していた時期の松下は、市民を積極的な概念として提起していたわけではない。市民は歴史的概念であった。松下は、市民よりも大衆の概念に注目して、現代社会の変化に対応した変革の条件を編み出そうとしていた。それは、マルクス主義の影響下にあったからでもあるが、五〇年代まで市民ということば自体が一般に普遍的な政治概念として用いられていなかったという事情にもよる。もとより松下の議論には規範的な面と実証的な面の二面性があるが、大衆社会論では、市民を歴史的な概念として捉えていたが、六〇年代以降市民を規範的な概念として再定義していくのである。

もつとも、松下はロック研究の過程で自由で平等な共和感覚（公共意識）をもった人間としての市民の普遍的意味をつかんでいたし、民主主義の担い手として近代的個人を措定していたが、<sup>(29)</sup> 現実を変えていくために市民や民主主義を普遍概念として再定義するのである。六〇年代から自発的な個人のイニシアティブによる市民運動が起り、とくに六〇年代後半から七〇年代初頭にかけて公害反対の住民運動、市民運動が全国的に広がり始め、革新自治体が成果を上げていくという変化を受けて、市民自治の制度構想を日本社会の条件のなかで提起していったのである。とくに自治体改革という面から市民参加の意義を明確化し、西洋政治思想の蓄積を生かして市民の理念を打ち出していた点が重要である。都市問題の激化によって市民運動が活発になった状況を受けて松下は、行政区画的な意味での市民と区別して市民運動や市民参加という市民を「自由・平等の感覚をもって、自発的に行動し、自治的に問題を解決しうる能力をもったタイプ」<sup>(30)</sup> の人間と理解するのである。松下にとって、市民は「永遠に現実とならないため、つねに未完にとどまる規範概念」であり、「この〈市民〉という規範的人間型を前提としないかぎり、〈愚民〉が前提では民主政治という考え方自体がなりたたない」のであり、かつての「財産と教養」をもつ名望家市民とは区別して、都市

化・工業化によって生み出された大衆政治状況のなかで規範概念として設定されたのである。<sup>(31)</sup>

松下が市民ということばの再定義を行なったのは、「(市民) 的人間型の現代的可能性」(一九六六年) という論文のなかにおいてである。それは、下からのムラ的狀況の根本的変革によってではなく、上からのマス狀況の拡大、すなわち資本主義工業化の急速な進展によって市民的自発性の条件が整えられてきたからであるが、<sup>(32)</sup> 経済発展によって教養と余暇が増大することに伴って市民層が形成されていったという認識によるものであった。

松下が市民的人間型ということばを用いるのは、大衆と市民、労働者と市民と区分けするのではなく、大衆は市民としての側面をもち、労働者階級は市民的自発性をもちうるので、市民性を固定的な属性として理解していかないことを意味している。松下によれば、市民エートスとは、① 経済的自立性、② 政治的自発性を基礎前提として、(a) 教育と余暇による自治能力の拡大、(b) 自由・平等という生活感情の醸成、という市民感覚の形成である。これは、ヨーロッパ古代の都市国家、中世の自由都市、欧米近代の市民階級に顕著に見られた徳性であったが、今日では、民主化と工業化の進展によって「市民的人間型はあらためて現代に普遍的な人間型理念として地球規模で」課題となっている。欧米では民主化と工業化によって労働者階級が広範に市民的自発性具备を具えていったが、日本でも「高度成長」(工業化) と「新憲法」(民主化) によって市民感覚が成熟する客観的条件が獲得された、と理解される。<sup>(33)</sup>

### 市民参加と市民自治

一九六〇年代における市民運動の高まりを受けて松下は、組織的な労働運動よりも自発的な市民運動の側に立った理論構築を行なっていく。松下は、市民運動家の論考を集めて編集した『市民参加』(一九七一年)のなかで市民運

動の背景として国民の政治的成熟としての市民革命の始まりがあると指摘し、「ここで〈市民〉とは、都道府県、市区町村というような行政区画の住民という意味ではない。また小市民層というような特定階層をさしてもちいられるものでもない。〈市民〉とは、自由、平等という《共和》精神の形成をみた自発的人間型を意味している<sup>(34)</sup>」と述べている。さらに松下は、市民とは「人間としての誇(り)」をもち、組織形成・政策提起の能力をもつような自由な人間型であり、しかも天下国家的使命意識ではなく日常的生活感覚で政治に参加し、したがって自己の意見を全真理としてではなく半真理と考える寛容な生活姿勢をもっているがゆえにかえってルールを構成しようとするような行動様式をもっている<sup>(35)</sup>」と表現し、日本においては新たに形成され始めた点を強調している。ここで用いている「半真理」ということばがJ・S・ミルの『自由論』の鍵<sup>キ・ワザ</sup>概念であったように、これは西洋政治思想の伝統を踏まえながらの定義の試みであった。

松下が「共和精神」ということばを使うのも、ヨーロッパの歴史的伝統を踏まえ、市民同士のヨコのつながりを強調するためであった<sup>(36)</sup>。日本においては共和精神や市民自治の伝統が乏しいが、市民運動の台頭のなかで市民的人間型の成熟を見るようになったということである。「市民的人間型の成熟、したがって日常性の内部における自由・平等な共和的人間関係の形成とその民主的ルールの確立という課題は、直接、革命ないし体制変革を追求するのではなく、むしろ革命ないし体制変革の論理を新しい条件のうえにおきかえる作業を意味しており、政治における人間の自由の保障を永遠に問う問題である<sup>(37)</sup>」と認識される。

松下は、自由を生活レベルでの活動として捉え、「余暇と教養すなわちスコレの増大<sup>(38)</sup>」が市民的人間型の成立の条件になっていると捉える。余暇の増大は、一方で大衆の受動化につながっていく可能性と現実もあるが、他方で市

民活動の叢生の条件ともなりうる。工業の発展による生産力の増大、民主主義による階層的平準化によって、人びとの潜在能力が増し、内発的に市民を形成できる条件が整ってきたという認識である。つまり、「討論・組織・政策の能力が家庭、学校、職場、地域を問わず多様なチャンスをもつようになった。このような自治能力の訓練の日常的蓄積がはじめて市民参加を具体化しうるのである」<sup>(39)</sup>。このような認識のもとで松下が自らの理論的課題としたのは、市民自治を基底に都市における市民共和の可能性を開いていくことである。

### 三 都市型社会と市民自治

一九六〇年代以降の市民運動の広がりに対応して松下は、大衆社会ということばを一九七〇年代には都市型社会に置き換え、市民を基底にした政治のあり方を模索していった。その背景には、一九六〇年の安保闘争が大衆動員型の運動であり、大衆には受動的なイメージが付きまとい、松下自身が「大衆社会」ということばでは、「大衆は政治的に〈受動的か能動的〉かという、現代のマス・デモクラシーをめぐる手垢にまみれたムダな議論にまきこまれてしま<sup>(40)</sup>います」と述べているように、マクロな視点から社会変革を目指すにはふさわしい概念ではないことがあった。

#### 都市政治との関わり

松下は、都市化を文明史的な転換と捉えるとともに、都市問題の解決を現実的な問題として見定めた。六〇年安保のあとの課題として地域民主主義の確立が提起されたが、その担い手は市民一人ひとりであった。こうして、個人としての市民概念が再び重視され、居住地域を基点にした政治改革が目指されたのである。松下は、『都市政策を考え

る』(一九七一年)のなかで「一九六〇年(安保)の総括として、私は(地域民主主義)による(自治体改革)を提起したが、その時点ではほとんどその問題関心は理解されず、一〇年をへてはじめて国民的関心の焦点になってきた」と述べている。松下は、一九六一年に「地方自治」を「地域自治」に変えたらどうかと提案し、一九六三年には地域住民の民主的エネルギーに支えられた市政への自治体政治の組み替えを課題として「地域自治こそ、民主主義の原形質だからであり、これが欠如しているところに、戦後日本民主主義の構造的欠陥がひそんでいる」と述べている。松下が「地方」を「地域」に置き代えたらどうかと提案したのは、中央に従属する地方自治からの脱却という意味からでもあるが、地域を民主主義の基盤に据え、下からの民主主義を構築していこうという意図からである。また、先の引用箇所で「一〇年をへて」と述べているのは、革新自治体の群生と自治体改革の進行を指しているが、松下自身、自治体職員や市民活動家との交流をとおして市民政治学を構築していくことになる。<sup>(45)</sup>

松下は、一九六〇―七〇年代にかけて理論的にも実践的にも都市問題・都市政策に関わり続けた。理論的にといたっては、『シビル・ミニマムの思想』と『都市政策を考える』、編著の『市民参加』を一九七一年に出版して以降、『市民自治の憲法理論』(一九七五年)など立て続けに都市に関連した著書を公刊していることを指す。実践的にといたのは、自身が住んでいた武蔵野市の都市政策制定に関わり、一九六八年に美濃部都政のもとシビル・ミニマムが東京都の中期計画に採り入れられ、革新自治体の都市政策の理論的バックボーンになっていったことを指す。都市問題としてさまざまな問題の解決を求められる時代状況の影響下でという側面は否定できないが、松下には、ロック研究以来の市民一人ひとりが政治の主体にならねばならないという規範意識のもとで市民自治の政治理論を展開していくという理論家としての側面が色濃く存在している。

都市化、すなわち農村型社会から都市型社会への移行は、工業化に伴うものであり、先進産業諸国に共通する現象であったが、日本は戦後、急速な復興を遂げ、先進国の仲間入りをしていくという状況があった。そのような急速な社会変動が、公害、環境問題、自然破壊、住宅問題、通勤地獄などさまざまな問題を惹き起こし、それらの問題群が都市問題として括られ、都市問題を市民の側から解決していくために役立つ学問が必要とされたのである。松下の場合、それは、都市政策や自治体政策というかたちで実現されていたが、松下はそれにとどまらず、市民自治を基底にして現代都市の諸問題に取り組む理論構築に邁進していったのである。

### 分節民主主義の制度構想

松下は、『市民自治の憲法理論』のなかでは市民自治を基盤にして法学的思考を批判し、行政法学の再編成を構想している。つまり、憲法学や行政法学には「市民自治」の発想が欠如しているなかで、これは「官治的集権性を自治的分節性へと転換させる可能性の追求」<sup>(46)</sup>の試みであり、政治学者が憲法学や行政法学という隣接学問分野に越境していき、法学のあり方に挑戦した点で大胆かつユニークであった。松下は、市民運動の提起した問題を積極的に取り込み、市民を基軸にして、行政法学の基本発想の転換を迫っているのだが、そのさい市民を「自由・平等という共和感覚をもった自発的人間型、したがって市民自治を可能とするような政治への主体的参加という徳性をそなえた人間型」<sup>(47)</sup>と定義している。

松下が構想する分節民主主義のシステムというのは、次の五つのレベルから構成されている。

#### I 参政権——とくに言論・集会・結社の自由

II 社会分権——地域・職域・大衆組織、それに教育・文化における自治

III 複数政党制——複数の政策・体制の選択可能性

IV 機構分権——(1) 地方分権、(2) 権力分立と議会の優位、(3) 法の支配

V 抵抗権——悪政に対する抵抗や革命<sup>(48)</sup>

このうちI、IV、Vは、ロックによって定式化された立憲民主主義的原理だが、それらをIIとIIIによって拡充していかなければならないということが、現代的課題である。松下は、『都市政策を考える』のなかでは、IIIの複数政党制は「政党活動の自由」<sup>(49)</sup>としていたものだが、ここでは「複数政党制」と改訂され、マクロな政治体制の選択についている。そのことによって、分権型システムのなかで自治を積み重ねていくという構想であることを明確化している。

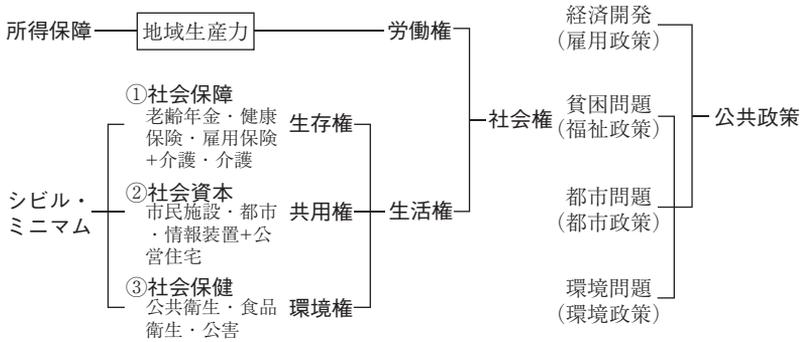
分節民主主義とは、これら五つのレベルで市民的自由(自由権)を確立していくとともに、市民福祉の充実を図っていくことを意味し、その力点は市民自治による①政策決定、②政策執行、③政策責任を担いうるシステムを、自治体、国の各レベルで構成していくところに置かれている。<sup>(50)</sup>それは、市民運動を媒介にして国民主権を活性化することを意味しており、自治体、国のさまざまレベルで下から上への政策形成の回路を開いていくことと、市民の参加の実効性を高めていくことをねらいとしている。この構想は、基本的には近代政治原理に依拠しながら、日本では官僚機構や行政権が官治型であったので、市民自治を基底に据えたシステムに転換していこうという制度構想である。

## 市民自治の発現形態

市民自治を成り立たせる分節民主主義とは、社会分権を前提にして、さまざまなレベルでの自治を実現していくことである。それは、直接民主主義を地域や職場に叢生させていくことになる。松下の議論は、すでに「市民活動」という視点を含んでいた。市民参加によって下からの政策形成に参加していくとともに、市民自治が市民文化を生み、自発的人間型の条件になるという考え方である。<sup>(51)</sup>松下は、共和政治が市民的徳性を生み出すというヨーロッパの中世自由都市の伝統に注目し、小規模政治が共和政治の源泉だと認識している。そして、もちろん国のレベルと居住地域のレベルでは違いがあり、市民の共和精神が発揮されるのは地域における市民参加であろう。松下は、地域民主主義のレベルで市民参加の理論を模索していたわけであり、しかも政策的にも有効な理論構築を目指した。松下は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という憲法第二十五条をプログラム規定としてではなく、生活権の保障として読み直し、それを具体化するために「シビル・ミニマム」の概念を説いた。

松下の説明によると、シビル・ミニマムということばは、イギリスの『ベバリッジ報告』のナショナル・ミニマムをもじった和製英語で一九六五年前後に自治体専門家のあいだで造られたことば<sup>(52)</sup>だが、松下はそれに積極的な意味づけを行なったのである。つまり、生活権という意味とともに「都市生活公準」という意味を付与した。たとえば、下水道普及率一〇〇%を政策目標として設定し、実現させていけば、福祉の向上に役立つという発想である。住宅配置、日照・緑地、あるいは集会施設など、都市計画にも活用できる。また、シビル・ミニマムの設定を市民参加で行なっていくこと、すなわち地域における公害規制の基準の設定、市民施設の基準の設定などをめぐって討論することには、市民教育的機能もあるという。<sup>(53)</sup>さらには、自治体で先駆的な試みをする事によって国家レベルでの政策にも影響を

図1 都市型社会の生活・政策構造



出所：松下圭一『現代政治\*発想と回想』（法政大学出版局，2006年）56頁。

及ぼすこともできる、という理論構成である。

松下は、地域における民主主義の確立と都市自治体の政策形成への参加というかたちで市民自治を実現させようとしていた。シビル・ミニマムは東京都だけでなく多くの革新自治体で採り入れられた。のちに財政の裏づけがないとモノトリ主義になると批判されるように、六〇年代の高度成長期には福祉の充実に役立ったとはいえ、行財政改革や都市経営の視点も重要なことは松下自身、認識していた。市民自治の観点からは、全体を見渡す視点を市民一人ひとりもたねばならないし、行政は情報を公開していかねばならないことは、自明であった。重要なのは、市民が当事者として責任をもって参加し、都市環境や生活様式を変えていくことができる制度的な枠組みを作っていくことであり、シビル・ミニマムの提起はそのための一段階と位置づけることである。市民自治は、基礎自治体における継続的な市民活動によってなされるのであり、自治体の市民会議や専門委員会だけでなく、さまざまな問題関心で形成された市民団体の運営、および市民団体を媒体にして自治体の政策決定を行なっていくというかたちで発現していくのである。

## 都市政策の主体

松下は、『政策型思考と政治』（一九九一年）のなかで自治体レベルでの政策型思考の重要性を説いている。そこに収められた論考は、一九六〇年代から自治体改革、都市政策に関わり続けた松下の思考を集約したものである。政策型思考とは構想、計画、実行を試行錯誤しながら模索していくことであり、さまざまなレベルでなされるが、市民が都市計画の主人公にならねばならないとされる。つまり、「今日では、市民自体が各レベルの政府政策の構想・策定・実現ないし立案・策定・執行の各段階に、直接、参加するだけではない。まず、市民の問題解決の模索活動こそが、各レベルの政府政策の土台をかたちづくる。批判と参画という〈市民参加〉、つまり〈市民活動〉が政府の土台である」とされる。<sup>(54)</sup>

したがって、市民参加は、日常的な〈市民活動〉として捉えなおされている。市民活動は、「自治体、国、国際機構の各政府レベル」で展開されねばならないし、市民は市民活動をおして政治的に成熟していくのである。<sup>(55)</sup> 日本の場合、官治型の情報公開・市民参加の制度が成立しているため、それを市民自治型に変えていく必要がある。市民活動は、人権・平和、福祉・都市・環境問題から地球規模での共通課題に取り組むという普遍性があり、また争点によって発生・消滅し、誰もが参加できる「個人参加の柔らかいサークル型の組織」として理解される。<sup>(56)</sup>

松下にとつて、都市政策の主体は共和精神をもった市民と市民精神をもった行政職員である。松下は、『都市政策を考える』の第V章に「都市政策を市民の手で」という章題を付けているように、市民が都市政策やまちづくりの主人公となるような制度的・理念的な枠組みを提示することに全力を注いだのである。一つは、シビル・ミニマムの策定をおしての政策的思考の習得であり、もう一つは、市民自治を基底にした制度の組み替えである。松下は、

「自治体は、市民自治を活力とする公共機構であつて、国はこの自治体の相互調整ついで戦略誘導を課題とする統合機構にすぎない。民主主義の原型はまず自治体においてこそ確立され、自治体連合を基盤としてそれが国へと機能的に統合されるという連関において自治体を位置づけ、その改革の方向を設定しなければならぬ<sup>(57)</sup>」と述べているように、都市自治体に注目して、市民自治を基盤にした民主主義の徹底を構想していくのである。都市が重要なのは、共和主義的伝統の発祥の場であり、市民が日常的に政治に関われる空間だからである。

松下は、共和主義の伝統が希薄な日本のなかにあつて「市民共和」ということばを使い続けた数少ない政治学者であり、「市民がみずから自治に習熟するチャンスは、まず市民に身近な自治体レベルからはじまるといわなければならない<sup>(58)</sup>」と述べているように、共和政治の実現を市町村レベルでの自発的な市民の参加政治に期待し、ムラ的な共同体の崩壊がその条件になると考えている。とはいえ、このムラの秩序の岩盤は強く、市民運動の組織にも官僚制やボス支配が生まれる可能性もあることに留意するなら、松下も自覚していたことだが、市民自治への道は険しいと言わざるをえないが、松下が「政治の転換にはたしかに時間がかかる。旧来の(1) 政治思想、(2) 政策・制度は日常化し、組織化しているだけでなく、肉体化されているからである。市民文化の形成には、それゆえ、数世代以上の世代交替による文化変動ともいふべき時間がかかる<sup>(59)</sup>」と述べているように、世代を超えた課題になるにせよ、市民自治による市民共和への道を行んでいくべきだというのが松下の信念である。松下は、そのための条件を整えていくように自治体改革を進めていかねばならないと考え、自ら実践したのである。

松下にとって市民自治は、市民共和への道を拓くとともに「自由の王国」を実現する道でもあった。市民自治によって国家から強権的性格を剥ぎ取ることができるところである。松下の市民自治の思想には、「国家の死滅」という、

マルクスの思想の投影を見ることが出来るであろう。<sup>(60)</sup> 市民自治による市民福祉の実現を目指したシビル・ミニマムは、生活保障という、社会主義のかつての課題を生活権というかたちで民主政治の基本価値に組み込んだものだった。<sup>(61)</sup> シビル・ミニマムを基点として、ナショナル・ミニマム、インターナショナル・ミニマム（グローバル・ミニマム）を提起していくべきだという壮大な構想につながっているのだが、居住拠点である都市社会が変革の起点にならねばならないということである。現実には都市自治体が国家の強制権能を奪い取っていく、すなわち、生活空間としての都市自治体の権能を増大させていくことによってしか、実現できないであろう。したがって、国家に取って代わる権力の集積地としての都市についての文明論的考察が必要になるのである。

#### 四 都市の文明論的考察

松下の都市についての考察は、政治学の枠を超えた視座からなされていることに留意しなければならない。松下は、政治学、行政学を専門にしているが、その関心は、憲法学、行政法、科学論、都市工学、国際政治、国際機構論など社会科学のほぼ全領域に及び、<sup>(62)</sup> 法学に関しても独自の斬り込み方をしているが、松下の多様な問題関心の磁場となっていたのが都市であり、現代都市を歴史的な視点から捉えなおし、マクロな議論を展開している点に最大の特徴がある。松下は、都市政治の実証分析にとどまらず、都市問題に総合的・学際的に取り組み、都市をどう改造したらよいかという政策科学的な都市科学を構築しようとする意図をもっていただけではなく、都市の本質を文明論的に把握しようとしていたのが際立っていた。

## 歴史のなかの都市

松下は、『都市政策を考える』のなかで、政治理論の立場から「市民共和」の伝統を探るにとどまらず、都市を文  
明論的な観点から捉えなおしている。松下によれば、農業社会の成熟の一定段階、いまからほぼ五〇〇〇年前に、メ  
ソポタミア、エジプト、インド、中国の四大河川周辺に都市が成立し、都市の成立は同時に文明の誕生であった。農  
業を原型とする文化 (culture) を基礎に都市が成立し、そこに文明 (civilization) が発展していったという理解であ  
る。<sup>(64)</sup> こうして生まれた「都市の原型は、村落共同体から自生した都市国家であった。それは穀倉と神殿と城塞を中心  
に構築された。すなわち農業生産力の上昇にともなう生まれた農業生産物の余剰が、農民たちによって穀倉に蓄積  
されたが、この穀倉の防衛・争奪をめぐる村落共同体相互の対立・連合の過程で王権が発生していく。すなわち「権  
力」の発生である」。<sup>(65)</sup>

都市は、人びとが集住することによって生まれたものだが、松下は、都市に富と権力が集中し、富の管理、権力の  
命令、情報の蓄積の媒体として「文字」が生まれたと理解している。都市の興亡は文明の興亡であり、都市はその後  
背地の農業余剰生産物の支配ないし交換に依存していたのである。産業革命を経て二〇世紀に入ってから、欧米では一九  
三〇年代に、日本では一九五〇年代に工業化が成熟段階に達すると、急速な都市化が進行し、五〇〇〇年間にわたっ  
て都市対農村の人口比率は一对九だったのが、九対一に逆転していったのである。都市化というのは、農村から都市  
への人口移動であり、働き場所を求めて都市に集まってくる現象であり、工業化自体は全世界的な現象だから、遅か  
れ早かれ都市化はどこにでも訪れるという認識である。脱工業化は、第二次産業から第三次産業へのシフトであり、  
「工業原理」そのものは変わらず続いていき、工業化の一部と認識され、脱工業化によって都市化自体が変わること

はない。<sup>(66)</sup>

松下は、このような急激な変化を「都市革命」と名づけ、王が君臨していた、かつての都市では、都市の造型は王がその意向を受けた建築家が行なっていたが、現代都市においては、市民が都市政策を策定していくべきだと考える。それは、自発的な人間とならないとできないわけであり、市民としての成熟を理論的に要請するのである。松下によれば、「市民とは、私的ついで公的な自治を実現しうる自発的な人間となった私たちみずからである。それは、かつてブルジョアジーといわれたような意味での特定階層の属性でも、また町民、村民などという行政区画による分類でもない。それは今日ひろく都市勤労者層の内部から醸成されてくる人間型ないしエートスとみなさなければならぬ」<sup>(67)</sup>。

客観的条件としては、「余暇と教養」の増大である。これが工業化によって起こるとするのは、機械が人間に取って代わり、人間が次第に労働から解放され、古代ポリスの市民が政治を生活の一部としたように、労働者階級が市民になりうるという条件が形成されていくからである。歴史的には市民は特権者であったが、現代では市民は勤労者であり、松下の用語では「プロレタリア化した市民たち」<sup>(68)</sup>であり、エリートでも特権階級でもない。もちろん、このような条件が形成されたからといって、市民の関心が政治よりも私生活に向けられていくこともありうるし、また、第三次産業化やグローバル化のなかで競争が激化して、長時間労働が続いているというその後の展開から見ると、松下の見方は楽観的にすぎると言えるかもしれない。戦前は国家に奉仕していたが、戦後は企業に奉仕するという心性は変わっておらず、企業社会の管理・抑圧が時間的・精神的に市民を圧迫しているとも言える。しかし、松下は巨視的・規範的な視点から現実を見ようとしていたことに留意しなければならない。松下自身、市民的成熟には時間がか

かることは承知しており、これこそ政治理論の機能なのだが、変化の諸相を長いスパンで見ることが必要であること、理念から事実を批判し、現実を向き代えていく必要を自覚していたのである。

### 生活様式としての都市

松下は、社会主義に肩入れしていたが、資本主義から社会主義の移行が必然なのではなく農業社会から工業社会への移行が必然なのだと認識している。工業化が必然だとすれば、農業社会に後戻りすることはできないということである。都市化とはたんに農業従事人口が急速に減少していくということではなく、機械化と都市の生活様式が農村にも及んでいくことである。つまり、農村も都市化しているのであり、この過程は不可逆的だということである。

松下は、都市を「生活様式」として捉え、都市が人間の普遍的な「生活様式」になったと理解している。<sup>(69)</sup>つまり、「今日では、体制を問わないこの工業化の成熟過程で、農業は工業化していくとともに、現代の都市的生活様式は農村にも波及して伝統的な村落の生活様式を崩壊させ、農村の生活様式は急激に接近するにいたる。この農村の都市化の媒介項としては、農業の機械化、農村への工場進出、農村から都市への通勤労働者の増大、農民の高学歴化、大量消費・マスコミの農村浸透、さらには村落の都市的再編としての農村都市の形成などをあげることができる」という。<sup>(70)</sup>この過程は不可逆的であり、現代は文明的に言って「汎都市化」の段階に入ったという理解である。<sup>(71)</sup>このように考えると、都市と農村は対概念ではなく、通態的な概念であり、都市のなかにも農村的な文化、ムラ的な要素はあり、農村にも都市化が及び、都市的生活様式が定着しているということである。したがって、都市は制度や産業の面からだけでなく、市民文化、すなわち市民的共和の政治文化を育む、人びとが直接交流する空間として考えていかねばな

らない。

松下の都市論で重要なのは、都市が交流拠点としての意味をもっているという認識である。松下は、日本語の《都市》という単語の都と市は意味が違うことを強調している。都すなわちミヤコが「政治支配者の管制高地」、歴史的には「王城の地」であったのに対し、市すなわちイチは「地域経済圏あるいは広域交易街道にもとづいた交流拠点」であり、「物流だけでなく、同時に人流・情報流の結節というかたちでのヒロバ」だったという事実を指摘したうえで、明治期の啓蒙思想家が *citizen* を「イチの民」という意味での「市民」と訳したのは、このような文脈をよく理解していたからだと述べている。<sup>(72)</sup> 松下が示唆するように、都市には、異文化や異民族との交流の機会が多く、そのような他者と交流をとおして「開かれた社会」を形成していくことができるのである。「開かれた個人」としての市民が培ってきたのが、市民文化である。

### 市民文化の可能性

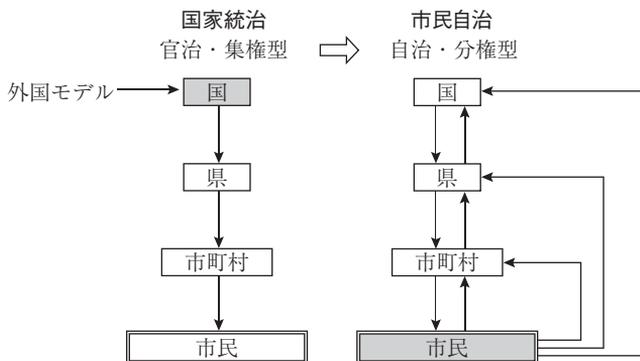
松下は、一九八〇年代以降、市民文化や自治体改革への関わりを深めていき、市民文化の概念の重要性を喚起している。松下は、『市民文化は可能か』（一九八五年）のなかで市民文化について文明史的に考察している。市民文化は、ムラ文化に対立し、ムラ文化を転換していく規範原理である。また、「官治」型の行動様式とも鋭く対立する概念でもある。市民文化とは、「市民が当然もつであろうような生活様式、あるいは価値意識・行動準則、それにとまなう表現活動によってうみだされる文化状況<sup>(73)</sup>」を意味するが、地域個性をもっており、その中身を特定することはできない。しかし、松下が「地域個性をもつ特定文化圏が、異文化との交流の過程で活力を増大し、普遍的な性格をもつに

いたるとき、これを「文明」と呼ぶ<sup>(74)</sup>と述べているように、市民文化は、特定地域を超えて、世界共通文化の一部となりうる性格をもった価値意識・行動様式を意味している。

言い換えるなら、市民文化とは、市民の形成を可能にする政治文化である。松下は、『市民文化は可能か』のなかで市民とは「自由・平等という価値意識ないし自治・共和という行動準則をもつ人間型である。もちろん恋もし怒りもするが、市民性をもった普通の人々」であり、こういった意識をもつ市民は、古代地中海文化圏で生み出され、近代ヨーロッパ文化圏で定型化されたものだが、「今日では、市民とは、日本もふくめて、工業化Ⅱ民主化を背景に地球大のスケールでひろがる普遍概念」として理解する必要があるとしている<sup>(75)</sup>。つまり、市民文化は都市型共和政治を可能にするのが市民文化であり、それは市民活動の基盤になるものである。

古代の地中海世界で花開いたのが共和政治であり、「共和政治における治者と被治者の循環がはじめて市民をつくる。市民とはその一人ひとりが王のごとく「統治」をおこないうる自治能力をもつことである<sup>(76)</sup>」という。アリストテレスやマキアヴェリにせよ、治者と被治者の循環、すなわち交代が問題になっていたのであり、「治者が永遠に治者であれば、被治者は永遠に被治者にとどまることになる。その結果、被治者は被治者としての行動様式しかとれず、それが習俗ないし資質となってしまう。東洋専制の風土がまさにこれである<sup>(77)</sup>」。アリストテレス、モンテスキュー、ルソーという、共和主義的思想家に共通するのは、市民が一日で形成されるものではないという認識である。というのも、市民が身に付けねばならないのが、市民的徳性(civic virtue)と市民的礼節(civility)であり、それは市民教育や参加の実践によって可能になるのであり、それには長い時間を要するからである。また、「市民文化とは、みづから政治に参加して自治に習熟するようになった市民たちによってつくられていく文化状況<sup>(78)</sup>」であり、市民文化の

図2 日本の政治行政の転換



\* 県は広域自治体、市町村は基礎自治体を意味している。  
 出所：『現代政治\*発想と回想』149頁の図をもとに作成

中核には「自治による共和」がある、と認識されている。マキアヴェリ、モンテスキュー、ルソーが古代都市国家や中世自由都市をモデルに近代国家の構成原理を考えたように、共和政治は都市を単位に成り立つ小規模政治に源泉をもっていた。

小規模な政治への参加を日常的なものにすることによって市民は政治的に成熟していくのである。市民となっていくのは言論活動によって説得し、説得されるという実践をとおしてである。したがって、

「共和政治はかならず第一に都市、第二に広場あるいは議場、第三に〔弁論を必要としたのである〕<sup>(80)</sup>。つまり、対話や弁論を示す空間と期間が必要とされ、さまざまな市民活動のなかで用意されていくのが、市民性形成の現代的なかたちである。松下によれば、「個人の『市民性』を日常のなかで（訓練）し、市民としての（熟度）つまり（品性・力量）をたかめる<sup>(81)</sup>」のが市民文化である。

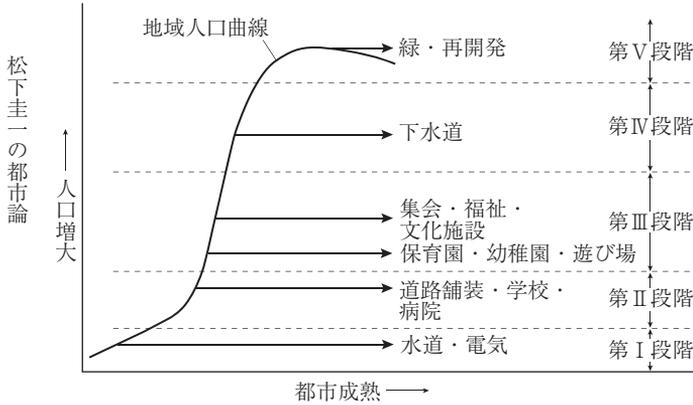
松下が市民の文化活動、すなわち市民活動に注目するのは、市民性を滋養していく媒体になるからであり、現代における小規模政治ともいべき活動形態だからである。市民文化を根づかせるためには、政治イメージを国家統治⇨官治・集権型（国⇨自治体⇨市民）から市民自治⇨自治・分権型（市民⇨自治体⇨国家）に変えていく必要がある<sup>(82)</sup>。

日本においては、国家統治型の呪縛からの解放がなければ、市民文化の成熟はありえないということである。

その意味で松下は、一九八〇年代から社会教育という発想自体を根底的に批判し、市民主体の市民学習、文化活動への転換を主張した。松下によれば、そもそも「成人をなぜ官庁ないし行政が教育しうるのか」ということであり、教育は義務教育での基礎教育限りにして、「成人の学習とは、いつでも、誰でも、どこでも学習つまり文化活動でできる自由であって、言論・思想・集会・結社の自由が基本なのである。そこには〈施設〉があればよいのであって〈事業〉は不必要である」と述べている。<sup>(83)</sup> 地域の小規模な施設は「市民設計・市民管理・市民運営の多目的複合施設」<sup>(84)</sup> にすべきであり、「講座型の学習活動にしても自由に市民たちがサークルをつくって市民相互に講師になるか、自分の好きな講師を無料あるいは費用をだしあって呼んでくればよい」<sup>(85)</sup> のであり、市民誰でもが講師になって互いに学び合えばよいのであって、行政が指導・教育すべきではないということである。<sup>(86)</sup>

直接顔を合わせ活動できるのは地域的に限定された空間であり、恒常的に活動するには共通の関心事が必要である。文学、美術、音楽、生け花、俳句、民謡も文化だが、そういったインテリア型の私文化ではなく、公共空間におけるエクステリア文化が市民文化なのである。そのような視点に立つなら、行政のあり方も変わっていかねばならない。松下が、行政が市民活動に寄与するためになすべきこととして、①文化アセスメントの推進——地域の文化潜在力を総合的に発掘して、政策情報として公開する、②市民討論の提起——市民による市民への問題提起と討論の場を自治体が過渡的な意味でつくっていく、③市民施設の適正配置——人口一万ぐらゐを単位とした市民設計・市民管理・市民運営の地域センターの配置、市の各ブロックや町村単位の中型多目的施設の配置などをあげているように、<sup>(87)</sup> 行政は、市民活動の補助的な役割に徹すべきだということである。

図3 日本型都市整備段階



出所：松下圭一『市民文化は可能か』（岩波書店、1985年）193頁

松下は、一九六〇年代後半から七〇年においてシビル・ミニマムを自治体改革の中心に据えたが、一九八〇年代以降文化行政、行政の文化化に目標を転換していった。それは、下水道一〇〇％などシビル・ミニマムが充足され、その量的達成ではなく、質的達成が重要だと考えたからである。革新自治体が退潮していくなかで、松下は分権改革、

文化行政などをとおして長期的な展望のなかで市民自治の可能性を開いていこうとしたのである。そのさい鍵概念となったのは、市民活動である。

都市に関連して重要な市民活動は、緑化と再開発に市民が参加することである。「都市が美しく風格をもつようになれば、文化の（私）構造も（市民）構造にくみかえられる。その過程でインテリア文化も市民にひらかれていく。街のなかに彫刻がおかれ、広場での演奏も見られ、美術館・博物館も緑にかこまれる。都市の街並みがあらためて絵画や小説あるいは映像の題材にもなるだろう。そこに描かれた都市のイメージは、また市民たちに愛され継承されて」いき、市民同士の交流や都市との関わり方が芸術の題材となる。緑豊かで風格のある都市を再創造していくのは市民自身であり、自治体改革は市民活動、自治体職員と市民の相互交流によって方向づけられる——「都市を美しくするには、市民が都市をみなおし、政治・行政の文化水準をあげて

いかねばならないのである。職員は、職員である前に、まず、市民でなければならぬ<sup>(89)</sup>ということである。

### 自治体改革の方向性

松下は、一九六〇年に地域民主主義と自治体改革ということばを造語したという。自治体改革は、構造改革にヒントを得て造られた用語であり、国家統治から市民自治への政策転換を意図していた。それから四〇年をかけて二〇〇〇年になってようやく地方自治法の改正が行なわれ、機関委任事務が廃止され、自治体（地方政府）が市民の政府となる法的条件が整ったのである。松下はその間、一貫して自治体職員や市民活動家と交流しながら自治体改革の具体策を提示し続けた。

市町村は基礎自治体であり、都道府県が広域自治体である。基本は、市町村レベルでの自治であり、他市町村にまたがる問題については広域自治体が担当し、さらに国全体の調整を必要とする問題は国が、それぞれ独立の政府として担当する、補完性の原理がとられるべきだとしている。自治体を起点として三分化した政府がそれぞれ独自の権限と役割をもつという考え方である。松下が「この各政府レベルでは、市民が主権をもち、市民による《信託》というかたちで、長・議会が市民の〈代表機構〉、職員はこの代表機構の〈補助機構〉という位置づけとなります。とすれば、国の官僚、自治体の職員は、下からの〈市民参加〉、ついで上からの〈長・議会〉というかたちで、二重に市民が制御する、市民の代行機関にとどまり、もはやオカミではありえませぬ<sup>(90)</sup>」と言うように、市民が主権者であり、政府は道具にすぎないという方向に変えていかねばならないことである。

松下の自治体改革論は、具体的に詳細だが、構造改革論と同じように、長いスパンで取り組まねばならないという

ところに眼目がある。持続的に問題に取り組む市民活動が重視される所以がある。松下は、『岩波講座 現代都市政策Ⅰ』所収の論文「都市をどうとらえるか」（一九七二年）のなかで、自治体改革の課題として、「（１）市民の政治的自発性の喚起、（２）市民生活基準としてのシビル・ミニマムの保障・拡充、（３）地域生産力の適正整備をふくむ都市改造・農村改造の実現、（４）自治権の拡大ないし自治体連合による国の政治・経済の再編、（５）自治体機構の民主的能率化<sup>(91)</sup>」をあげている。また、マルクスが予測しなかったような人類の問題が都市に集約的に現れているのであり、都市政策は都市問題を解決するだけでなく、永続的な課題として「平和政策（ことに戦争問題）、開発政策（ことに南北問題）とならんで、人間的自由をめざす人類史の現代的三戦略課題をなし、そこで人間の総体的可能性が問われているのである<sup>(92)</sup>」と述べ、文明の転換軸の一つに位置づけているが、その後の理論展開もこの線を深めるものであった。ただ、七〇年代以降の革新自治体や先駆的自治体での実際の改革を採りいれ、文化化、国際化も強調するようになっていった。方向性としては、現代日本の都市は、分権化、国際化、文化化（個性的で人間らしく生きていくための市民文化形成）を目指すべきであり、都市型社会では、個人ができることは「個人自治」で解決し、個人で解決できない事柄は、各政府レベルで補完していく<sup>(93)</sup>ということであり、市民を起点とする「批判と参画」の発生源を多元化・重層化することによって実務レベルでも市民性を身に付けていくことができるのである。

国際化は、自治体外交も含み、国境を越えて都市間で連携を深めていくことを意味している。文化化は、市民が都市計画やまちづくりに参加し、文化の見える魅力的な街にしていくことである。行政職員は、政策実務に長けているだけでなく、財務に責任をもたねばならない。市民は、日常の問題を共通の問題として取り上げ、地域の生活条件の改善のために生活の一部を充てる。自由に人が行き来し、交流する拠点として、都市は世界に向けて先駆的な試みを

発信していく場になるであろう。

### 自治体の平和政策

松下圭一は、『自治体の国際政策』（一九八八年）という本を編集しているように、自治体職員や市民活動家から学びながら、都市を磁場にして平和政策の理論を構想していった。松下は、次のように国際社会を重層的に捉え、国家を相対化しようとしている。

I 市民レベル——国境を越えた個人個人の市民活動

II 団体レベル——多様な機能団体や企業、大学、文化団体の国際活動

III 自治体レベル——国内体制の分権化に伴って自治体が国際活動の主体となる

IV 国レベル——国際社会における国家の絶対的優位性の崩壊

V 国際機構レベル——国際連合や国連組織や国際組織<sup>(94)</sup>

国連をめぐるNGOの国際市民活動はIとVを結びつけ、IIでは国際専門機関と連携することでVと結びつく。EUのような地域統合はIVのレベルに入れられるが、ここでは補完性の原理がとられ国民国家の優位性は低下する。こうして、国家中心の縦割りの国際社会は、横につながりながら重層化しているという認識である。国家中心モデルからの脱却ということは、国際政治学で言われてきたことではあるが、松下は市民自治の可能性を拡げていくという視点からこの動態を展望している。この方向では、政府は地方政府（自治体政府）、中央政府、国際政府という三層構造で考えていくべきだということになる。<sup>(95)</sup> 市民自治の視点から言えば、あくまで自治体と市民団体を基点に据え、市

民自らが基点となつて交流圏・協力関係を形成していくことが重要であり、具体的な市民活動によつて積極的平和を  
実現していくことができるのである。

一九七〇年代から民際交流や民際外交ということが唱えられたが、松下によれば、これは日本の文脈で国際が国家  
間 (inter-state) と考えられてきたためで、「国際のそもそものが inter-nation つまり民際であったことを想起しよう。  
一九世紀初頭、ベンサムが〈国際法〉をめぐつて international law という言葉を造語したとき、彼はまさに inter-  
state ではなく、inter-nation つまり民際を想定していたのである」と言われる。<sup>(96)</sup> 国連 (United Nations) も nation  
の連合であり、state の連合ではない。もちろん、現代では、① nation が人格と個性を具えた市民個人に分化して  
いる、② 政府も中央政府と自治体政府に分化している、③ 各国政府を超える国際機構が成立している、という変化  
を重視すべきではあるが、<sup>(97)</sup> 国際とは、日本の文脈で国家間だったにすぎず、国際文脈では国民間、すなわち民際で  
あったことに留意するなら、「国際」対「民際」という対抗関係の提起よりも「国際」ということばの意味転換が必  
要になってくるという認識を示している。<sup>(98)</sup> とはいえ、たしかに松下が言うように「国際」と「民際」の区別は日本語  
から発したものだつたとしても、松下の認識とは異なるが、私は「民際」の概念は、国家ではなく個人個人が国境を  
越えて連携・協力していくという動態を表しており、重要な意義をもっていると考へている。<sup>(99)</sup>

このように松下は、長期的なスパンで概念を捉えなおしているが、そのなかで都市はどう位置づけることができる  
のだろうか。松下は、「都市型社会と防衛論争」(一九八一年)のなかで巨大都市において戦争は生活基盤を破壊し、  
大量の難民を生み出し、精神的荒廃を生じさせるなど、軍事的防衛は不可能なことを示唆した。<sup>(100)</sup> 松下は、このような  
認識を反転させて、自治体が平和に対して果たすべき責務を強調する。松下によれば、自衛権は個人の自衛権に発す

るのであり、「いわゆる国家の自衛権とは、自衛権の〈主体〉たる市民によって信託された、国の政府の〈権限〉にすぎない」のであり、「もし、国の政府が、その信託された権限としての自衛権の行使について、憲法に違反したり政策をあやまるならば信託の解除になり、自衛権は本来の主体たる市民個人が直接行使する。市民個人は自衛権にもとづいて、レジスタンス、あるいは国内・国外への亡命をはじめるといふことになる。<sup>(10)</sup>

もちろん、都市自治体が関わるべき課題は、市民的抵抗拠点の形成だけでなく、自治体間の国際提携の推進、外国人と共生する地域づくりにも及んでいる。自治体をアクターとする国際活動には、次のような可能性が開かれているとされる。① 政策情報の開発——地球規模における政策情報を活用して地域特性をもつ独自の政策づくり、② 国土構造の再編——国際空港、国際港湾の強化などにより地域経済ないし情報集約の波及効果をひろげる、③ 国際援助の推進——個別の自治体間協定や外国の中央政府などとの協定に基づいて都市づくりや生産技術などをめぐって要員、情報、資金の国際援助を行なう、④ 平和戦略の構成——「非核都市」宣言したり、「無防備地域」設定を条例によって行なったりする、⑤ 国際個性の確立——国家を超えるような個性の創出などである。<sup>(11)</sup> 国家の優位性が崩壊していくなかで、市民自治を起点にして平和政策を積極的に行なっていくべきだという主張である。とくに重要だと思われるのは、松下の構想が市民個人を基点としている点であり、それゆえに、市民自治は居住地域を基盤に世界を変えていくことができるという認識である。

## 五 都市の政治学に向けて

松下の市民自治の理念提起は、一九八〇年の保守化、一九九〇年代以降顕著になったグローバル化のなかで必ずし

も広く受け入れられたわけではない。シビル・ミニマムは革新自治体の財政悪化をもたらしたという批判にさらされ、ナシヨナリズムの再燃のなかで都市よりも国家に関心が寄せられるようになったからである。あるいは、道州制のよ  
うに広域行政の構想が出されたり、行政改革の一環として町村合併がもつばら財政の効率化のためになされたりして  
きたように、経営論的発想が強まり、市民自治が変質してきたことは事実である。一方で、松下が一九九四年に提起  
した自治体の基本条例作成は二〇〇一年にニセコ町まちづくり基本条例が施行されたのをはじめとして全国に広がり  
つつあり、<sup>(10)</sup>市民自治の底流は変わらないようにも見える。このような状況のなかで、松下の都市論から何を汲み取る  
ことができるのだろうか。

#### グローバル化のなかで

近代において、国民国家が政治的ユニットとなることによって、都市が行政区分や居住空間としてイメージされ、  
自治空間としての可能性が狭められてきたことは、事実である。また、生活圏が広域化し、経済や情報がグローバル  
化している現代において、人間が一つの都市のなかで生活を全うできないことも確かである。また、古代ギリシアの  
ポリスの市民とは違って、現代市民は労働から解放されておらず、職業生活によって経済的自立を確保せねばならな  
いだけでなく、豊かさや快適さという経済的価値や、勤勉とか節約といった資本主義を支える近代的徳性が支配的に  
なっており、政治に参加することに価値を置くことが難しい状況になっている。都市がかつての都市国家や自治都市  
のような自己完結した自治空間として甦っていくことは、ありえないことである。しかし、一方で国民国家も自治的  
な空間としては大きすぎ、国家レベルでの政治に日常的に参加することをおして市民性を滋養していくことが望み

えないことも事実である。むしろ、現代においても、都市がアイデンティティや自治の一つの基盤になりうること、新しい試みを発信していく場になりうることも確かではないかと思う。

もつとも、松下圭一が言うように、都市型社会の客観的条件が整ってきたからといって市民が大量に形成されていくわけではなく、「市民としての政治成熟には、市民がみずから政治に参加することが不可欠である。これは、学校型の教育によっては身につけることができない。市民の徳性の成熟には、ひろく参加のチャンスの拡大が要求される。市民参加が最良の市民訓練なのである」<sup>(四)</sup>。市民文化、市民社会を規範的概念として考えると、それは上から、すなわち政府機関や行政が指導してつくり出すのではなく、下から持続的に取り組む市民活動によって醸成されていき、政策決定や法制定に大きな影響を与えていくようになると思われる。そのためには、一人ひとりの市民が自分の生活の一部として政治に関わっていく場をもつ必要がある。市民活動が、独立した自治能力のある市民を生み出し、市民文化を形成していくのである。

#### 都市を捉えなおす

都市は、今後、政治学の主要関心になっていくだろうか。はじめに述べたように、権力の中心地が国家になったため、都市の政治学という捉え方はほとんどなされてこなかったわけだが、グローバル化のなかで変化していくのだから。もちろん、都市は社会学では主要テーマであり、政治社会学においては都市の権力構造についての研究がなされてきた。これは、社会学が人間を集合的に捉えるところに主眼を置き、規範的には社会を自由な交流圏と考える傾向があり、都市社会がそれに適合するからだが、グローバル化のなかで都市の重要性は、象徴的なレベルにとどまら

ず、政治的なレベルにおいても高まっていくと思われる。

というのは、グローバル化のなかで、とくに、ニューヨーク、ロンドン、東京に代表される世界都市 (global city) では、都市が多文化・多言語で構成される世界の縮図になり、都市のなかで、異質な他者との出会いが増大し、開かれた市民感覚や市民精神が形づくられる条件が整えられていくと思われるが、こういった側面は、政治学にとっても重要だと考えられるからである。

シテイズンシップ研究は現代の政治学においても重要課題となっているが、松下圭一が構想した都市型社会が市民文化や市民活動の基盤になると思われるので、都市の生活様式と市民文化との関連を明らかにすることが必要になる。この場合、都市の生活様式のなかにはムラ的なものがないということではない。神島二郎がかつて「第二のムラ」と表現したように<sup>(16)</sup>、都市文化のなかにも農業社会特有の閉鎖性・封建制は持ち込まれている。「すべての文化は混成文化である」と言われるように、「都会的なもの」と「田舎的なもの」は共存していると言える。大学は都会的 (市民社会) であると同時にムラの (ムラ社会) であるというのは、一例にすぎない。ということは、コミュニティとアソシエーションは概念的には区別できるが、自発的結社であるアソシエーションも継続して維持されれば、コミュニティの性格を帯びてくると言える。たとえば、ロックが家族を婚姻社会と見たように、自発的に約束によって作られたという意味では、家族も対等な人格から成る市民社会なのだが、子どもができ、血縁が重視されるようになるとコミュニティの性格が強くなっていくというように、アソシエーションからコミュニティへと変化は存在するし、アソシエーションの代表格の市民団体もコミュニティの性格を混在しているのが、実態である。

日本で都市の政治学という言い方がなされてこなかったのは、たとえば、大阪で働き、一日のほぼ半分は大阪で過

ごすのに生駒市に住んでいるので奈良県民で生駒市民であるというように、職住分離が頻繁に起こっているからである。言い換えれば、一つの都市の中で生活が完結できなくなっているのである。政治的決定（法律や条例）はその領域に住むすべての人びとを拘束するのだとしたら、都市はその要件を満たさないことになる。居住を重視して、市民というのが通例だが、国家の場合は居住と職業が都市ほど分離せずシステム化しているので、政治学が科学的に取扱う対象になるのである。

しかし、翻ってアメリカでは、なぜ都市政治が政治学の研究対象になってきたのか、というと、それは、自発的結社として自治体が創られてきたという歴史や文化によるのではないかと思われる。日本の場合は、官治型の伝統が強く、戦前は、都道府県は中央の統制下にあり、市町村も上から設置されたり合併されたりしたからである。もちろん、大都市圏の形成が共通して見られるように、都市圏として都市が広がっていく現象はあるとしても、都市は市民の自治によって造られたのだという計画性に違いがあるからである。アテネ、ローマ、ロンドン、パリ、ウィーン、サマルカンド、京都、奈良などのような千年以上の歴史的都市とは対照的に、そもそも建国の歴史が短いアメリカでは都市の建設が神話として語られないという違いがある。もちろん新たに造られた、あるいは計画的に造られた都市であろうと、百年ほどの歴史のなかでも歴史性をもつと言える。風土学の概念で言えば、計画性と歴史性は通態的であり、計画都市でも歴史性はある。都市の景観が設計されたものであるように、市民が継承し、守ってきた都市の歴史的風土はグローバル化のなかで実際に訪れ、体感できる地域個性として輝きを増すのである。一方、松下が批判するように、日本を「美しい国」と見ようとする発想は、「岩山の国、砂漠の国もそれぞれ個性ある美しさをもつ」ことを無視した独善発想に過ぎないのである。<sup>(106)</sup> それに、そもそも「この都市は美しい」と言うことはできても、広大な領域を

もつ国家を総体として美しいと言うことはできないのであって、われわれが美しいと捉えることができるのは、感覚的に捉えることができ、自分の目で確認できる範囲のリアリティの世界においてのみである。

まさしく都市は、共通感覚で捉えることのできる空間であり、現代においても、市民や市民社会の理念に注目することによって人間の営みとしての市民政治の場となることができると思われる。というのも、居住者でない勤労者も、在住している外国人も同じ市民という地平に立って、都市環境や都市政治に参加できるからである。松下が生涯をかけて探求したように、日本の場合、官治型政治文化からの脱却が重要課題である。松下は市民政治理論において国家観念を「神話」とまで言って批判するが、現に国家が存在し、重要な機能を果たしている事実と、歴史的にも国家主権が安定した秩序をもたらしてきた積極的な側面があることは無視できないと言わざるをえない。

市民自治と分権の視点からは、松下が言うように、国家は補完的な調整機能だけにその機能を限定することも考えられるが、それは、都市が国家より上に立つという意味ではなく、政府間関係として並立していくという意味であり、居住地域から政治を捉えなおし、変革の起点として意味をもちうるというようなかたちで、都市の改造を行なっていくかねばならない、と考えるべきであろう。行政の市民化、市民自治の伝統の創造と革新、国民国家の相対化という過程を経ることによって、都市は市民にとって身近な場と感じられ、世界に向けて新しい試みを発信していく場になっっていくであろう。

つまり、感覚的に捉えられるメゾコスモス（中間的世界）として都市は重要な表象となりうるし、アイデンティティの拠り所ともなりうる。もちろん、牧歌的な自然で代表される農村もアイデンティティの拠り所となるだろうが、あらゆる多様性に開かれ、さまざまな産業に支えられ、自由に人が行き来する空間としての都市は新しい試みの可能

性に満ち満ちており、グローバル化が進むなかでこそ下からの権力形成の場になり、文明の進展を推し進める磁場になるのではないかと思われる。

したがって、「都市はどのような点で国家を超えられるか」という問いに対する回答は、① 象徴的なレベルでは都市が国家よりも強固なアイデンティティの対象になりうる、② 市民自治の拠点として都市自治体は国家より重要である、という点で都市は国家を超えることはできるのである。自治体が外交を行ったり、自治体同士が国境を越えて連携・協力したりすることも実際に起こっている。その意味で、都市を問題関心とする政治学が存在すべきだとすれば、社会学や民族学とは違った動態的・総合的なアプローチを軸とする必要があるだろう。

#### 市民自治と分権の意義

松下自身は、都市の政治学という言い方をすることはなかった。都市政策ということばを使ったのも一九六〇―七〇年代の革新自治体の時代であり、都市問題が注目されていた時期である。その後も、松下の用語によれば、先駆自治体によって自治体改革は推し進められていった。松下のほうも、理論的にも絶えず自己革新していった政治学者であり、自治体職員や実務家・活動家と交流しながら、現実にも適用可能な政策提言していった実践家であった。松下は、繰り返し同じことを言っているように見えるかもしれないが、逆に言えば、思想的に一貫した理論家であり、大衆社会から都市型社会へ、地域民主主義から市民自治へというように基本概念を時代の要請に合わせて少しずつ転換することによって理論を更新していった。しかし、松下は、実効性のある改革を求めるあまり、次第に政策的思考に傾斜していったことも事実である。一九九六年には、日本公共政策学会の創立に関わり、初代会長を務めているが、公

共政策とは、地方自治体の政策であり、都市政策より汎用性のある概念であった。とはいえ、松下は政策学と市民自治の双方とも追求したが、果たして両立する概念なのだろうか。

たしかに、政策学的思考を身に付けた市民が多数現れて、自治体の政策形成に影響を与えていくという方向が重要なことは否定するわけではない。しかし、政治は政策の次元ばかりで捉えることができないことも、自明であろう。もちろん、松下は、市民自治、市民活動、市民文化について市民の側に立つて理論構築していき、自治体改革に理論的・実践的に関与することによって、自治体基本条例の制定に見られるように、市民自治の可能性を開いていった。しかし、市民自治は、政策に還元できない概念であり、政策学への傾斜はどうしても指導や啓発に向かうことになり、政治理論の地平から離れていくことになった。

松下は、一九六〇年代からの市民運動を市民活動と捉えなおすべきだと認識しているが、市民運動のなかにも市民活動の側面はあり、逆に、市民活動のなかにも市民運動の側面は含まれている。<sup>(107)</sup>市民運動が一つの目標を追求し、目標が達成されれば、解散することができるのに対し、市民活動のほうは人権、平和、環境というような理念を目標にしているから、世代を超えて継承していく、持続的な活動形態となるからである。市民として成熟し、独立した人間になっていくには市民的訓練が必要であり、松下が市民活動概念に早くから注目したのは慧眼だと言えるであろう。しかし、松下の場合、政策科学的発想を推し進めた結果、不可避免的に市民エリート（松下の用語では「政策知識人」）<sup>(108)</sup>育成的な市民政治学になっていったようである。

とはいえ、松下が一貫して市民自治の実効性を高めるために思索を積み重ねていったことは意味あることであった。つまり、松下が市民自治と分権を重視し、下からの政治を構想していった業績は高く評価されて然るべきである。松

下の出発点がジョン・ロック研究にあり、市民政府として自治体を捉える視座は、日本においては貴重なものである。また、抵抗権によって政府をつくり変えること当然視したことは、ロックの政治哲学の延長線上にあるとはいえ、重要性を失わないであろう。

松下の市民政治学の根底にあるのは、市民自治による市民共和の実現、すなわち公共善の構築であり、市民自治の発想である。これはヨーロッパの古代ポリスや中世自由都市に見られた伝統である。ロックの市民政治理論も公共としての共同社会の構築に重点をおいており、近代的な条件のなかでの市民共和の思想を表現している。このような伝統は日本では希薄であったがゆえに、長期的な展望と政策的思考のなかで一歩一歩政治社会を変革していかねばならないと考えたのである。市民共和というのは、市民が対等な関係のなかで協力して共同の問題を解決していくとともに、市民感覚や市民精神を身に付けていく動態を表している。

松下には、評論的な著作も多く、政治理論の著作も時代状況に強い影響を受け、人間論や国家論を重要な構成要素とする政治理論本来の特性を欠いているとも言える。とはいっても、時代を超える視野をもつ、松下の仕事は政治理論としても正当に評価すべき側面があることも確かである。松下が過去と対話しながら、現代における政治の新しいかたちを創造しようとした点に、政治理論の特性が認められるからである。松下は、市民自治と分権を軸に、変革への意思をつねに失わずに現実と関わり続けた。松下は、政治学を実学にしようと苦闘し、市民自治論から政策学に重心を移していったが、松下に見られるように、政治的実効性を求めると、どうしても政策学的な発想に行きついでしまうようである。そのことによって松下が理論的・実践的地平を切り拓いてきたことは確かだとしても、政治理論の視点からは、技術論・政策論よりも、市民活動や市民文化の概念にいち早く注目した松下の市民政治学から学ぶう

ることのほうが多い。松下の議論は、市民政治の構想として先見の明に富んでいるだけでなく、公的事象に日常的に関わる市民のあり方を指し示し、市民活動を基底にした都市再生の理論と実践につながっていくのである。

- (1) James Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, The Commonwealth Publishing Company, 1908 [1888], pp. 630-711 参照。
- (2) 内田満『都市デモクラシー』（中公新書）（中央公論社、一九七八年）。
- (3) 加茂利男『都市の政治学』（自治体研究社、一九八八年）五三一―七三三頁参照。
- (4) 加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』（岩波書店、二〇一六年）。
- (5) 松下圭一『現代政治\*発想と回想』（法政大学出版社、二〇〇六年）。
- (6) 松下圭一『自治体改革\*歴史と対話』（法政大学出版社、二〇一〇年）。
- (7) 松下圭一『松下圭一\*私の仕事——著述目録』（法政大学出版社、二〇一五年）。
- (8) 大衆社会論や憲法論を中心にした松下批判については、平田哲男「日本における市民政治理論の展開——松下圭一の理論的営為の論理」『都留文科大学研究紀要』第二五集（一九八六年）四九―六六頁、「日本における市民政治理論的特質——松下圭一の理論的営為の方法」『都留文科大学研究紀要』第二六集（一九八七年）四五―六六頁参照。松下の研究の展開と意義については、大塚信一「松下圭一 日本を変える——市民自治と分権の思想」（トランスビュー、二〇一四年）参照。
- (9) 山田竜作『大衆社会とデモクラシー——大衆・階級・市民』（風行社、二〇〇四年）九五―二五六頁、Ryusaku Yamada, *Democracy and Mass Society: A Japanese Debate*, Gakujutsu Shuppankai, 2006, pp. 151-346 参照。
- (10) 『現代政治\*発想と回想』一九四頁。
- (11) 松下自身は「外国研究の〈延長〉ないし〈応用〉という考え方からぬけで、私は日本の文脈ないし課題に直接とりくみ、そこから再出発している」と述べている（同右、一九五頁）が、松下の市民政治学はロックやマルクスの思想をもとにしてるので、西洋政治思想の「応用」という側面が消え去ったわけではない。
- (12) 和田悠「松下圭一——高度成長期の変革思想」、大井赤彦・大園誠・神子島健・和田悠編『戦後思想の再審判——丸山眞男から柄谷行人まで』（法律文化社、二〇一五年）所収、一七〇頁。

- (13) 松下圭一は、「市民自治の組織論の構想としての政治学は、自由の組織論という政治学の原型であるポリテイクスへの帰でもある」と述べている(松下圭一「都市をどうとらえるか」、松下圭一ほか編『岩波講座 現代都市政策Ⅰ 都市政策の基礎』(岩波書店、一九七二年)所収、三二頁)。松下は、「政治とは社会的組織技術すなわち人間の行動の組織技術である。この技術(art)の手段が権力である。それゆえまた、政治とは権力の操作による人間の行動の組織化といえることができる」と規定している(松下圭一『現代政治学』(東京大学出版会、一九六八年)三四頁)。
- (14) 松下圭一が市民自治を「自分たちの生活条件を、自分たち自身でつくりあげる」とことと規定している(『日本列島改造論』批判)(一九七六年)、松下圭一『昭和後期の争点と政治』(日本評論社、一九八八年)所収、二六三頁)ように、市民自治は、必ずしも地域に限定されず、生活の場を起点にして社会や世界に関わっていく原理として理解できる。
- (15) 福岡浩彦『市民自治——みんなの意思で行政を動かし自らの手で地域をつくる』(ディスカヴァー携書)(ディスカヴァー・トゥエンティワン、二〇一四年)一一頁。
- (16) ジョン・ロックの *Two Treatises of Government* の全訳には、年代順では、松浦嘉一訳『政治論』(東西出版社、一九四八年)、伊藤宏之訳『全訳 統治論』(柏書房、一九九七年)、加藤節訳『統治二論』(岩波書店、二〇〇八年)、加藤節訳『完訳 統治二論』(岩波文庫)(岩波書店、二〇一〇年)があるが、松下は、*Two Treatises of Government* を『政府二論』と、その第二論文 *An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government* を『市民政府論』と訳している。第二論の翻訳、ジョン・ロック『市民政府論』鶴飼信成訳(岩波文庫)(岩波書店、一九六八年)がこの訳語を採用し、訳語として定着することになった。
- (17) 松下は、*commonwealth* は「公共善」「共和制」「公共社会」と訳すべきだが、鶴飼訳でも「国家」と訳されており、その後も政府と訳すべき *government* が統治と訳され続けているのは、日本の政治文化がロックの政治理論を理解できない低水準にとどまっているからだと主張している。さらに、「市民政府」という理解が定着しないのは、ドイツ法の影響を受けた官僚法学・講壇法学の影響によるものであり、英米法的な「市民政府」という発想が一般に広く定着することは「国家統治」的発想の崩壊を待たねばならないと述べている(松下圭一「ロック『市民政府論』を読む』(岩波現代文庫)(岩波書店、二〇一四年)一〇一―一、二八九―二九一頁参照)。とはいえ、*government* には「統治」と「政府」という二つの意味があり、一七世紀のイングランドでは一八世紀以降のような政府(統治機構)は成立していなかったという歴史的文脈に

留意して「統治」という訳語も広く使われている。また、ホッブズ、ロックら、近代の政治理論家は、自らが構想する政治社会が当時の絶対王政の下での国家とは違うことを強調するために state の使用を避け、人的結合体を表す commonwealth を使った点にも留意する必要がある。

- (18) 松下圭一『市民政治理論の形成』（岩波書店、一九五九年）八九頁参照。
- (19) 同右、三五六―三五七頁参照。
- (20) 松下圭一「忘れられた抵抗権」（一九五八年）、松下圭一『現代政治の条件』（増補版）（中央公論社、一九六九年）所収、一九八頁。
- (21) 松下圭一「史的唯物論と大衆社会」（一九五七年）、『現代政治の条件』所収、五九頁参照。
- (22) 『市民政治理論の形成』三一九頁（傍点は松下）。
- (23) 松下圭一「後記」、『現代政治の条件』所収、二八〇頁（傍点は松下）。
- (24) 同右、二八一頁。
- (25) 松下圭一「大衆国家の成立とその問題性」（一九五六年）、『現代政治の条件』所収、一九頁。
- (26) 山田竜作が「〈大衆〉という形態を持つ人々が本質的・不可避的に非合理的で無知で政治的に無力であるなどと、規定することはできないのである。むしろ松下が強調したのは、二〇世紀において社会のあり方が変容したということを前提にして、実際のな政治状況を理論化することの必要性であったと言える」（『大衆社会とデモクラシー——大衆・階級・市民——』一四三頁）と述べているように、松下は大衆が受動的な存在かどうかが問題だと考えていたわけではない。
- (27) 「史的唯物論と大衆社会」五七頁。
- (28) 「大衆国家の成立とその問題性」三四頁参照。
- (29) 松下圭一「民主主義の歴史的形成」（一九五七年）、『現代政治の条件』所収、八〇―八二頁参照。
- (30) 松下圭一「都市づくりの新しいルール」（久留宮敏人との対談）『30歳・JC LIFE』（日本青年会議所、一九七二年）四七頁。
- (31) 『現代政治\*発想と回想』五四頁参照。
- (32) 松下圭一「〈市民〉の人間型の現代的可能性」（一九六六年）、松下圭一『戦後政治の歴史と思想』（ちくま学芸文庫）（筑

- 摩書房、一九九四年) 所収、一七一頁参照。
- (33) 同右、一七六一―七七頁参照。
- (34) 松下圭一「市民参加とその歴史的可能性」、松下圭一編『市民参加』(現代に生きる6)(東洋経済新報社、一九七一年) 所収、一九八頁。
- (35) 同右、一九九頁。
- (36) 松下圭一「市民とは何か」(シンポジウム)、『市民参加』所収、二九一頁参照。
- (37) 「市民参加とその歴史的可能性」二二九―二四〇頁。
- (38) 同右、二二二頁。
- (39) 同右、二二四頁。
- (40) 『現代政治\*発想と回想』二五頁。
- (41) 松下圭一「都市政策を考える」(岩波新書)(岩波書店、一九七一年) 六頁。
- (42) 松下圭一「地域民主主義の掘り起し——文化人の農村観をめぐって」『週刊読書人』一九六一年三月二三日、一二頁参照。
- (43) 松下圭一「革新市政の当面する課題」(一九六三年)、『戦後民主主義の展望』(日本評論社、一九六五年) 一五五頁。
- (44) 松下圭一は、「今日では、〈地方〉自治ではなく〈地域〉自治による自治体共闘さらに自治体改革という観点から、地域民主主義の運動への展望をもつ自治体理論を構成する必要があるといえよう」と述べている(『地域民主主義の課題と展望』(一九六二年)、『現代日本の政治的構成』(東京大学出版会、一九六二年) 所収、二三〇頁)。
- (45) 松下は、書物から離れ、理論の再構築をしようと決意し、「事実、大学でも研究室をもたないようにしてきた」と述べているように、行政職員、市民活動家、ジャーナリスト、自治体や国の政治家と交流しながら思考し、つねに日本の政治的現実と関わりながら研究したにもかかわらず、きわめて多作な政治学者であった(『現代政治\*発想と回想』七二、一九四―一九五頁、『松下圭一 日本を変える——市民自治と分権の思想』三三〇―三三二頁参照)。
- (46) 松下圭一『市民自治の憲法理論』(岩波新書)(岩波書店、一九七五年) 六頁。
- (47) 同右、x頁。松下は、市民とは規範概念だが、現実可能性でもあり、「新憲法感覚の定着傾向だけでなく、客観的には余暇と教養の社会的チャンスの増大、主体的は討論・組織という市民的政治訓練の蓄積とあいまって、階級規定としての労働

者階級その他の内部から、市民的人間型の大量醸成の条件が形成されてきたという、日本における人間型の転換の歴史的現実の成立こそを透視すべきなのである」(同右、xi頁)と述べている。

(48) 同右、二七、一六一頁参照。

(49) 『都市政策を考える』二一八頁。

(50) 『市民自治の憲法理論』二七―二八頁参照。

(51) ただ、松下の場合、「国とおなじく自治体は、基礎自治体(市町村)レベル・広域自治体(都道府県)レベルにおいて、多様な市民運動、ついで労働組合、商工会議所、婦人会、青年サークルなどの階層・職場・地位・性別・世代別の団体やサークル、それに学校、企業というような社会分権の担い手である個別単位を、市民同意による普遍的政策公準によって相互調整、また必要におうじて戦略先導しなければならない」(『市民自治の憲法理論』一六六頁)というように、上からの指導という要素もはいり込んでいる。

(52) 松下圭一「シビル・ミニマムの思想」(一九七〇年)、『シビル・ミニマムの思想』(東京大学出版会、一九七一年)所収、二七―二頁参照。

(53) 同右、二九四頁参照。

(54) 松下圭一『政策型思考と政治』(東京大学出版会、一九九一年)九二頁。

(55) 同右、一八四頁参照。

(56) 同右、一八五頁参照。

(57) 『都市政策を考える』一六二頁。

(58) 松下圭一『市民文化は可能か』(岩波書店、一九八五年)五二頁。

(59) 松下圭一「組織・制御としての政治」(一九九四年)、『戦後政治の歴史と思想』所収、四七一頁。

(60) 松下圭一は、「都市創造論」(一九六九年)のなかで「都市は工業を背景とする市民の自由なデザインとして構成されていくであろう。経済は資源の生産、政治が資源の分配であるなら、生活様式は資源の形態であり、それが人間の生命の形態を決定する。この生活様式が現代ではまさに都市である。〈国家の死滅〉とは〈市民の自治〉の確立となっていく」(『都市創造論』、『現代デザイン講座2 デザインの環境』(風土社、一九六九年)所収、一九二頁)と述べ、市民自治と「国家の

死滅」を結びつけている。

- (61) 『現代政治\*発想と回想』 五六―五七七頁参照。
- (62) 田口富久治『戦後日本政治学史』(東京大学出版会、二〇〇一年) 三三七頁参照。ただし、田口は「経済学は除かれている」と書いているが、松下は経済学・財政学の視点から自治体財政や国家財政についても分析している(『政策型思考と政治』 二一六―二四九頁参照)。
- (63) 松下圭一・川上秀光・香山健一「新しい都市科学形成のために」(座談会)、『経済セミナー』第一四四号(一九六八年三月) 六頁参照。松下はこの時点では「都市科学」という表現を使っているが、のちに「都市科学」という用語は「科学主義の印象をあたえるため」使うのをやめたという(『自治体改革』をふりかえって)(二〇一〇年)、『自治体改革\*歴史と対話』所収、二六六頁)。
- (64) 『都市政策を考える』四三頁参照
- (65) 同右、四三―四四頁。
- (66) 同右、四七―四八頁参照。
- (67) 同右、五六頁。
- (68) 同右、五八頁。
- (69) 同右、四三頁参照。
- (70) 同右、四九頁。
- (71) 同右、五〇頁参照。
- (72) 松下圭一「市民・自治体・政治」(二〇〇七年)、『自治体改革\*歴史と対話』所収、一九六頁。
- (73) 『市民文化は可能か』二頁。
- (74) 同右、二五頁。
- (75) 同右、二九頁。
- (76) 同右、四二頁。
- (77) 同右、四二頁。

- (78) 同右、五一頁。
- (79) 同右、五二―五三頁参照。
- (80) 同右、八〇頁。
- (81) 松下圭一「市民・自治体・政治」(二〇〇七年)、『自治体改革\*歴史と対話』所収、二二七頁。
- (82) 『市民文化は可能か』五四頁参照。
- (83) 同右、三三四頁。
- (84) 同右、三三三頁。
- (85) 同右、三一八頁。
- (86) 松下は、「市民文化活動への〈指導・援助〉という社会教育行政理論の理論構成は今日もつづいている。しかし、市民の生活から政治までの学習をふくめた文化活動が多様化・高度化していくとき、どうして社会教育行政職員がこれに追いつけるのかという〈行政の限界〉をめぐる問いが社会教育行政関係者からは決してでてこない。社会教育行政職員は〈専門にしている〉訓練ないし研修をかさねれば、市民よりも一歩〈たかい〉ところにいることができるという空論ないし〈安易な職員主義〉にとどまっている。今日、市民の文化水準は行政の文化水準をこえつつあることは一般認識となっているのではないか」と、行政の関与を批判している(松下圭一『社会教育の終焉』(筑摩書房、一九八六年) 六三頁)。
- (87) 『市民文化は可能か』三二〇―三三三頁参照。
- (88) 同右、三三〇頁。
- (89) 同右、三三二頁。
- (90) 「市民・自治体・政治」二二〇頁。
- (91) 松下圭一「都市をどうとらえるか」二四頁。
- (92) 同右、三三二頁。
- (93) 「市民・自治体・政治」二〇八頁参照。
- (94) 松下圭一「自治体の国際政策」、松下圭一編『自治体の国際政策』(シリーズ自治を創る1)(学陽書房、一九八八年)所収、二六三頁参照。

- (95) 松下圭一は、「市町村・県の自治体、省庁からなる国、それから国連をはじめとする国際機構も、それぞれの意味で市民の信託による政府であると考えた方がいいのではないか」というように、政府信託論をもとに〈政府三分化説〉を提起してきた（松下圭一『日本の自治・分権』（岩波新書）（岩波書店、一九九六年）一七一頁）。
- (96) 「自治体の国際政策」二六四頁。
- (97) 同右、二六四―二六五頁参照。
- (98) 同右、二六五頁参照。
- (99) 寺島俊穂『現代政治とシティズンシップ』（晃洋書房、二〇一三年）二〇二―二〇三頁参照。
- (100) 松下圭一「都市型社会と防衛論争」（一九八一年）、『戦後政治の歴史と思想』（ちくま学芸文庫）（筑摩書房、一九九四年）所収、三九四―四〇八頁参照。
- (101) 同右、四一〇―四一一頁。
- (102) 「自治体の国際政策」二七五―二八四頁参照。
- (103) 神原勝『増補 自治・議会基本条例論——自治体運営の先端を拓く』（公人の友社、二〇〇九年）四〇―四五頁参照。
- (104) 『市民文化は可能か』五一頁。
- (105) 神島二郎『近代日本の精神構造』（岩波書店、一九六二年）二四―三二頁参照。
- (106) 「市民・自治体・政治」二四〇頁参照。
- (107) 松下圭一は、自治体は「ようやく一九六〇、七〇年代、当時〈市民運動〉といわれた市民活動を背景に、福祉・都市・環境をめぐる、政策・制度の独自開発をはじめます」と述べ、六〇年代の市民運動を市民活動と言いなおしている（松下圭一「転形期自治体の発想と手法」（二〇〇〇年）、『自治体再構築』（公人の友社、二〇〇五年）所収、二二七頁）が、私は、松下とは違って、市民運動と市民活動の概念を区別している（『現代政治とシティズンシップ』四六、一七五―一八三頁参照）。
- (108) 松下によれば、政策知識人は、「現場」でしか育成できず、①プレーン型、②スタッフ型、③委員型、④職業型から構成され、それぞれの活動領域は、①は「市民活動から長・政治家までのプレーン」、②は「政府・行政機構、団体・企業などの企画担当ないしプロジェクト・チーム」、③「政府の行政委員会、また審議委員会あるいは市民委員会」、④は「シン

クタンク、コンサルタント」である。また松下は、政策知識人は政策自体を「商品」化して同一商品、類似商品を売りこみがちであり、その場合、体制型と市民型に分化せざるをえないが、いずれにしても「時代に先んじる先見性」をもった政策構想を打ち出すことを要請している（『政策型思考と政治』一八八―一九三頁参照）。