

「松下政治学」と新しい政治
—市民起点の「国会内閣制」の現実的可能性—

新田 和宏

1. 概要

2009年8月30日の衆議院総選挙の結果、わが国において戦後政治史上、初めての本格的な政権交代が実現した。その新政権が目指す統治レジームは、松下圭一が唱導してきた「国会内閣制」にほかならない。そこで、本稿は、「松下政治学」の核心的立論というべき、「官僚内閣制」から市民起点の「国会内閣制」への転換、という立論に焦点を絞り、「松下政治学」に内在しながら、かつまた「松下政治学」を敷衍しながら、市民起点の「国会内閣制」について、その意味を問い直してみる。また、本稿は、市民起点の「国会内閣制」という統治レジームが、「新しい政治」の第二局面という文脈において、如何なる現実的可能性を拓くのか、その点についての省察も併せて試みる次第である。

2. 「松下政治学」への着眼

1929年8月19日生まれ（本稿執筆時80歳）の政治学者、松下圭一のいわゆる「松下政治学」に対し、何故に今日において興味を示すものなのか、この点について論述することから始めたい。それは、端的に言って、2009年8月の衆議院議員総選挙において、1955年以降半世紀以上もの間、圧倒的な「一党優位政党（dominant party）」を誇りつつ、ほぼ永続的に政権の座にあった自民党が歴史的な大敗を喫し、民主党が政権を掌握したことにより、しかも308議席（衆議院議員定数480議席に対する議席率約64%）を獲得した上で、松下が長年に渡り唱導し続けてきた「官僚内閣制」から「国会内閣制」への転換が最重要の政治的アジェンダとして設定されたため、「松下政治学」の現実味が増したからである。

1989年の東欧革命と冷戦の終結を契機に、資本主義対社会主義というイデオロギー対立を基底に据えた戦後政治の基本枠組みが崩壊し、爾来、「新しい政治（new politics）」というべき状況が現れた。就中、新しい政治は、地球的な規模において厳しい経済競争が繰り広げられる経済のグローバル化の進展という事態に適応するため、規制緩和、民営化、大企業・富裕者減税および歳出削減を推し進めつつ「小さな政府」を実現するとともに、極力自由な企業活動を促し、それによって得られた富が下々にも波及するというトリクルダウン仮説に基づく、新自由主義（neoliberalism）という政治的アイディアが優勢となる中、新自由主義政策とそのレジーム転換を巡る政治として展開してきたといえる。わが国の場合、「抵抗勢力」に対して「恐れず・怯まず・囚われず」と果敢に挑戦し、政治的言説（「ワンフレーズ・ポリティクス」）を巧み扱う小泉純一郎首相により行われた「小泉構造改革」によって、本格的な新自由主義レジームが確立されたのであった（新田2008）。しかしながら、2008年のサブプライム問題に端を発した、「100年に一度」の「世界金融危機」とそれに続く「世界同時不況」が、雇用破壊やワーキングプアなどの「新しい貧困（new poor）」という問題を深刻化させると、新自由主義の正当性は急速に色褪せた。

時を同じくして、アメリカも大きく変わった。これまで、ブッシュ政権のアメリカは、「ネオコン（neoconservative：新保守主義）」という思想に基づき、米国の国益を軍事力の行使によって実現することも辞せず、アフガニスタン攻撃やイラク戦争を行い、そのため「新しい帝国」とも形容され、また京都議定書から離脱するなどして、その単独行動主義（unilateralism）を際立たせた。しかし、小泉政権と極めて

原稿受付 2009年11月26日

1. 近畿大学生物理工学部 教職教養課程 〒649-6493 和歌山県紀の川市西三谷930

協調的な関係にあった共和党のジョージ・ブッシュから、「change」を標榜する民主党のバラック・オバマへ大統領が交替すると、事態は一変した。新自由主義のような「小さな政府」に代わり、「大きな政府」が先導する「グリーン・ニューディール」という新たな産業革命の可能性が拓かれると、京都議定書から離脱したアメリカが一転して温暖化問題の対応に積極的な姿勢を示すように変わった。さらに、オバマが核兵器の廃絶を提唱すると、ノーベル平和賞が即座に授与されるという、国際社会のレスポンスのよさが見られた。

こうして、少なくとも、グローバル化に適應する国内レジームは、新自由主義レジームが唯一の選択肢というわけではなくなった。時代は動き、冷戦後の新しい政治は、いわばポスト新自由主義レジームを巡る第二の局面へと移行しつつあるといえるであろう（新田 2009）。2009 年の自民党から民主党への政権交代は、このような新しい政治の第二の局面、すなわちポスト新自由主義レジームの始まりと重複していることがわかる。

ところで、新政権が政治課題とする、松下が言うところの、「官僚内閣制」から「国会内閣制」への転換は、明治維新により形成され、戦後改革においてすら手を付けることができなかった、わが国のレジームの根幹を変えるという大変大きな意義を有する。したがって、日本における新しい政治の第二局面は、ポスト新自由主義レジームを政治的アジェンダとして設定した上で、環境産業を基軸に据えた産業構造の転換という産業政策（「グリーン・ニューディール」）、さらには産業と雇用と福祉と教育とを連動させる「21世紀型社会民主主義」という政治的アイディアにも着目しながらも、明治維新以来 150 年近く、わが国のレジームの根幹をなしてきた「官僚内閣制」を終息させ、代わって市民を起点とする「国会内閣制」へ統治レジームを転換させるという、それぞれ「政治的大業」を巡る政治として展開されることが十分に予期される次第である。また、その「政治的大業」は、松下が言うように、「自治・分権政治が不可欠の都市型社会に移行したにもかかわらず、自治体、国の政策・制度が、いわゆる国家（官僚組織）を機関車として近代化をめざしてきた、農村型社会の官治・集権構造にとどまるというネジレをいかに解決するかという、文明史的課題」（松下 2006：118）にも連動するのである。

そこで、本稿は、松下が繰り返して唱導し続けてきた、「官僚内閣制」から市民を起点に据えた「国会内閣制」への転換について、「松下政治学」に内在しながら、かつまた「松下政治学」を敷衍しながら、その意味を問い直してみる。尚、そうした作業は、「松下政治学」が如何なる有効性を持ち得ているのか、その点を再確認する作業とも重なる。また、本稿は、松下が言うところの市民起点の「国会内閣制」という統治レジームが、「新しい政治」という文脈において如何なる現実的可能性を拓くのか、その点についての省察も併せて試みたい。

3. 「松下政治学」の在り方

3-1. 「松下政治学」の世界

松下圭一は、半世紀にも及ぶ政治学者としての仕事を総括した、『現代政治*発想と回想』を法政大学出版局から 2006 年に上梓した。この本を繙くと、「松下政治学」の軌跡を、松下自身の言葉によって振り返ることができる。松下がどのような問題意識から、政治学者として仕事に打ち込んだのかが確認できるとともに、松下がオリジナルな政治理論を構築するに至る道筋が理解できる。

松下は、50 年に渡る自らの仕事を、ほぼ時系列的に、i) 市民政治理論の形成史、ii) 現代理論としての大衆社会論、iii) 都市・自治体理論の創出、iv) 政策型思考の問題構成、v) 制度型思考の構造転換、vi) 日本型思考の構造転換、という具合に整理している（松下 2006：2-126）。また、松下は、自分自身が取り組んだ「理論領域」を、i) ジョン・ロック研究+市民政治理論の思想史研究、ii) 社会理論（大衆社会論・都市型社会論）、iii) 政治理論（市民政治論・分節政治論）、iv) 憲法理論+行政法理論、v) 政

策・制度理論＋政治再編論・危機管理論、vi) 自治体理論＋法務・財務論、vii) 市民文化論＋市民活動論・文化形態論、viii) 日本政治論＋官僚内閣制論・政党類型論などとしている（松下 2006：189）。見るからに大変多岐に渡る「理論領域」を、松下が研究テーマとしてきたことがわかる。但し、松下が取り組んできた様々な「理論領域」は、結局のところ、「官僚内閣制」から市民を起点に据えた「国会内閣制」へ向けて転換すべき、という立論へ集約されていくように思える。

3-2. ジョン・ロック研究および市民起点の「国会内閣制」

「官僚内閣制」から市民を起点に据えた「国会内閣制」への転換という「松下政治学」における核心的立論を理解するには、若干遠回りになるが、「松下政治学」そのもののあり方について押さえておく必要がある。というのも、松下は政治学ないし自らの「松下政治学」のあり方に対して強いこだわりを持つとともに、「松下政治学」そのものの在り方が、市民を起点に据えた「国会内閣制」という立論と密接に関係するからである。「松下政治学」は、「松下政治学」がもつ固有の論理的必然性から、市民を起点に据えた「国会内閣制」という立論を紡ぎ出すべき、いわば宿命を背負っていたのである、と言っても決して過言ではないからである。

かつて、松下は、ノート形式で著した大変ユニークな政治学のテキスト、『現代政治学』において、「政治学は、polis すなわち＜政治体＞の学として、基本的な価値観、ついでまたそれに対応する体制像と人間像とを前提としてはじめて成立しうる。したがって政治学はたんなる実証科学にとどまりえない」（松下 1968：7）と記すことによって、「松下政治学」の基本的なスタンスを表明したことがある。もちろん、松下にとって、自らの「基本的な価値観」に対応する「体制像」とは「国会内閣制」のことであり、また同様に「人間像」とは「市民」のことを意味する。そして、この両者が合体すると、市民を起点に据えた「国会内閣制」という「松下政治学」の核心的立論が立ち現れる。

それにしても、何故に、「松下政治学」において、「体制像」が「国会内閣制」であり、同様に「人間像」が「市民」なのか。それは、振り返れば、政治学者松下圭一の出発点がジョン・ロック研究にあったところに由来する。松下は、弱冠 29 歳のとき岩波書店から上梓した『市民政治理論の形成』において、「特殊具体的なロック研究のなかから、『思想』ならびにそのロゴスの形態としての『理論』の一般理論……の成立への展望をきりひらこうという課題」（松下 1959：v）を自らに課したとされる。そして、松下は、ロックが「＜公共社会＞としての『市民社会』観念について、＜近代＞最初の理論原型をつくりだした」と位置付ける。松下によれば、そのロックによって、「思想としての『市民社会』は国家に従属あるいは吸収されることなく、むしろ国家は市民の＜信託＞による『政府』に過ぎない。それとともに、「市民社会自体が公共ないし社会として自立」したものとして立ち現れる。かくして、ロックを通じて、「政府をつくりかえのできる市民の道具とみなす、市民政治理論の古典的形成」が成し遂げられたのであると、松下は理解した（松下 2006：15-16）。

松下は、ロック研究を踏まえながら、一般理論としての「近代市民政治理論」を論定する。すなわち、「近代市民政治理論」は、i) 自由・平等・独立の理性ある＜個人＞すなわち「市民型人間型」（「市民」）、ii) 社会と政府の二元論、iii) 政府の存立（政治正当論）・組織（政治政治機構論）・改革（政治変動論）、という「3 理論領域」からなる。

このような「近代市民政治理論」を基底に置きながら、松下は、生涯にわたる主張として、市民を起点に据えた「国会内閣制」を唱道していくことになる。それにしても、松下が言うところの「国会内閣制」とは、何であろうか。それは、自由・平等・独立の理性ある市民が、公共性を担う自立した市民社会を形成しつつ、その市民社会と政府とを二元論的に分離した上で、選挙によって市民の信託を得た議員＝国会が内閣つまり政府を構成し、また政府が市民の信託を失った場合、再び選挙によって議員を選び直すこと

により新たに信託を受けた議員＝国会を通じて内閣・政府が再構成される、という理論構成からなる。しかしながら、日本の場合、後進国・中進国型の「上からの近代化」を進めたが故に、政策形成や行政執行の要所を押さえた省庁官僚が、実質上、内閣に代理機能を担わせる「官僚内閣制」という統治レジームを選択し、本来、「国会内閣制」をとることを本旨とする日本国憲法の制定にもかかわらず、「官僚内閣制」は今日まで継続されてきた。無論、「官僚内閣制」という統治レジームは、その起点が市民にあるのではなく、官僚のパターンリズムに置かれていたといえよう。

尚、「国会内閣制」は松下の造語である。通常は「議員内閣制」という言葉が使われるが、松下はこれをしりぞけ、「国会内閣制」を用いる理由を次のように述べる。「議員内閣制は明治憲法段階の用語であるため、日本国憲法では『国会内閣制』といいなおすべきなのである」（松下 2009：212）と。

3-3. 政治理論と政策研究からなる「松下政治学」

ところで、松下は、政治学を、i) 実証分析、ii) 理論構成、iii) 政策・制度開発の手法研究、という「三問題層」から構成されるという。i) の実証分析は、「政治科学」（ポリティカル・サイエンス：political science）を目指し、政治現実の実証分析をめぐって、細分化・専門化していく研究。ii) の理論構成は、「政治理論」（ポリティカル・セオリー：political theory；politics）で、「マクロの政治構造の座標軸構築、政治公準、基本概念の定位、さらに最適政治の構想、とくに政府基本法の立案・運用をめぐる基礎理論の構成」。iii) の政策・制度開発の手法研究は、「政策研究」（ポリシー・スタディーズ：Policy Studies）の問題領域であり、「いかに『未来』の政策・制度をつくるかについて、実際の開発・設計をめぐる方法論をはじめ、その実効化としての政策法務ないし立法論」まで含むとする（松下 1998：185-186）。このうち、松下の政治学的関心は、「政治理論」と「政策研究」とにある。反対に言えば、「細分化・専門化」していく「政治科学」への関心は低い。

尚、松下は、「政策科学」という考え方をしりぞける。松下によれば、「政策科学とはいわば形容矛盾である」（松下 2004b：104）。そもそも、政策が政治対立の中において、党派型の＜政治技術＞として構想・選択・決定されるが故に、政策を一定の法則や計算から算出する「科学」として練り上げるがごとく「政策科学」は、およそ成り立たない。仮に、高等数学を駆使した「政策科学」なるものが寄与することがあるとすれば、それは政策の構想・選択・決定の前提となる「情報」を提供するに過ぎない。こうして、松下は、「政策科学」ではなく「政策研究」を提示するのであるが、その「政策研究」は、先に引用したように、「いかに『未来』の政策・制度をつくるか」が大変重要な点であり、そのため「松下政治学」は、政策の「開発・設計をめぐる方法論」というべき政策形成の手順にこだわる。それは、個別事務事業（プロジェクト）レベルの政策の有効性を「科学的」に論証する今日の「政策科学」の主流とは異なる立ち位置である。そして、「松下政治学」による「政策研究」の「実効化」は、具体的には、松下の代名詞ともいえるべき「シビル・ミニマム」に始まり、「政策法務」の提起へと及んだ。かくして、「松下政治学」は、「政治理論」という一般理論化と、それに導かれた「政策研究」の二層から成り立つのである。

3-4. 「規範としての松下政治学」と政治的条件の考察

先に見たように、松下が示した「一般理論」としての「近代市民政治理論」は、「政治理論」の範疇にあたるが、それとともに、松下が「すべて社会科学は、それが前提とする規範概念として人間型によって、その理論構成が決定される」（松下 1975：x ii）と言い切るとき、自由・平等・独立の理性ある「市民型人間型」は、「一般理論」であると同時に、「規範概念」でもあるとされる。

畢竟するに、「市民型人間型」のみならず、「松下政治学」における「一般理論」は、松下本人の「基本的な価値観」に基づく規範理論を兼ねるといっても決して過言ではない。それにしても、松下のもつ「基

本的な価値観」とは、一体、何であろうか。それは、先に引用した「すべて社会科学は、それが前提とする規範概念としての人間型によって、その理論構成が決定される」というように、おそらく、松下圭一という人間自身が具備する、自由・平等・独立かつ理性ある市民に対する信仰ともいえるほどの確固たる信念、あるいはまたそのような市民であるべきという強い期待といえるであろう。こうして、「松下政治学」から規範性を切り離して理解することは考えられないのである。

これとの関連で、松下は、新カント学派に立脚するような政治学的思考を批判する。松下と同世代および一世代前の日本の政治学者には新カント学派との距離感にこだわりがある。例えば、松下より一世代前にあたる原田綱は、「新カント派の方法論に徹すれば徹するほど、内在論理的には、ほとんど批判の余地のないほどの精緻な理論構成がなされ得るであろうが、それだけますます、実在対象から遠ざかるという事実を認めなければならない」という点を指摘し、新カント学派の方法論を相対化した（原田 1972 : 34）。そして、当の松下は、新カント学派の立ち位置が、実在対象から遠ざかり、実在から切り離された理論的空間において、理論上の論理的整合性を追求し、その精緻化に傾注するあまり、政治学から規範性を駆逐し、気が付けば、果たして何のための政治学なのか、その目的が怪しくなると看做したのである。

そうすると、「松下政治学」は、いうなれば「規範としての松下政治学」といえるであろう。そして、「規範としての松下政治学」であるが故に、「松下政治学」は、市民や統治レジームなどの〈かくあらねばならない〉在り方を問題として取り上げ、同時に松下自身の立論を成立させるべき論拠としての政治的条件を粘り強く考察するという性格を帯びることになるのである。

3-5. 現代市民政治理論における市民の再定義

また、松下による大変興味深い指摘は、「政治科学」が分析技術の開発と実証研究として進歩するけれども、「政治理論」がビジョンの構想にたずさわるが故に進歩しないという点である。それでは、何故に、「政治理論」は進歩しえないのか。この件について松下は、「ロックの〈近代〉をめぐる古典ビジョンの再構成によってしか〈現代〉の政治ビジョンとしての政治理論を展開できない」（松下 1987a : 288）からであると断言する。つまり、〈近代〉の延長の上に、もしくはその拘束の中で、〈現代〉があるため、ロックが示した近代政治のビジョンを構成する基本的な枠組みを踏まえながら、現代政治ビジョンとしての現代政治理論が導出されなければならない、という基本認識に帰結するわけである。

それ故に、松下は、ロックをベースに据えた近代市民政治理論に、集団という「中間項」を挿入するかたちで、現代市民政治理論の「再構成」、すなわちその一般理論化を目指す。『近代』の座標軸たる『個人対国家』の〈政治緊張〉から、〈現代〉の座標軸たる『個人対集団』の〈政治過程〉に移行（松下 2006 : 20）したと松下が述べる時、それは近代市民政治理論を基本に据えたバージョン・アップとしての現代市民政治理論の構築を意味することに留意しておかねばならない。

尚、ここで問題になるのは、現代市民政治理論における個人は市民なのか、それとも大衆なのか、という論点である。と言うのも、松下の記念碑的論文である「大衆国家の成立とその問題性」（1956年）が、その大衆の非合理性を問題にしているからである。後年、松下はこの論文について、「20世紀初頭における欧米各国の政治理論の構造転換をいかに理論化するにあった」（松下 1969 : 281）と述べているが、論文中に「啓蒙思想を背景として形成された自由・平等・独立の合理的実体としての〈市民〉は、A. 専門人化し、B. 集団化するとともに、a. 孤立化し、b. 情緒化していく」という一文から読み取れるように、当時の大衆社会論を背景にしながらか、むしろ〈市民〉の崩壊を理論的に論じていた。

それから、50年後、松下は市民と大衆との関係を改めて整理してみせた。松下によれば、現代の都市型社会における市民とは、「工業化・民主化を基軸としたマス・デモクラシーのなかから生まれる、人口のプロリタリア化ないしサラリーマン化した新しいタイプの『市民』、……〈現代〉としての特殊性をもつ市

民>」(松下 2006 : 25) であり、また「マス・デモクラシーが生み出す、現代の<市民>とは、『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<シティズン>、つまり規範的人間型」(松下 2006 : 53) として再定義された。

見られるように、松下によって、今日における市民はそれこそマジョリティとして再定義されている。そして、松下は、「現代」すなわち「近代化Ⅲ型段階」にある今日では、「大衆政治」を経て、「市民政治」の段階へと至ったということで、おおよそ、下記のように整理する。(松下 2006 : 20)

近世	「近代化Ⅰ段階」	絶対国家	ホッブス
近代	「近代化Ⅱ段階」	名望家(階級)社会	ロック
現代	「近代化Ⅲ段階」	大衆政治	ウォーラス、ラスキ ⇒市民政治

3-6. 「実践理論としての松下政治学」および「政治的アイディアとしての松下政治学」

「松下政治学」は、一般理論としての「政治理論」とそれに基づく「政策研究」から成り立つ点は確認したが、「官僚内閣制」から市民起点の「国会内閣制」への転換という「政治理論」にあたる立論にしても、あくまでもそれは一般理論としての範疇にある。だからと言って、「松下政治学」における一般理論は、抽象的な形而上学を展開するわけではない。むしろ、「松下政治学」が展開する一般理論は、「政策研究」という部分と重複しながら、実践理論という性格を色濃く帯びているといえる。要するに、「松下政治学」それ自体が自らの「政治理論」を実現していくための「実践理論としての政治学」という性格を併せもつのである。それ故に、「松下政治学」の「政治理論」は、「国会内閣制」や市民自治の憲法理論、シビル・ミニマムにしても、実践レベルの現実政治に強い影響を与えてきた。

例えば、シビル・ミニマムとは、松下によると、「市民生活最低基準」のことであり、その内容は、i) 社会保障(老齢年金・健康保険・雇用保険・介護・保護)、ii) 社会資本(市民設備・都市情報施設・公営住宅)、およびiii) 社会保健(公衆衛生・食品衛生・公害)から構成され、また1980年代からシビル・ミニマムは、「質整備」の段階に入り、いまや「市民生活条件の総合システム化」(松下 2006 : 58)を求める市民の社会権として発展したという。周知の通り、こうした松下のシビル・ミニマム論は自治体の担当者に多大な影響を与えてきた。

興味深いことに、松下が「官僚内閣制」から「国会内閣制」へ統治レジームの転換とシビル・ミニマムを執拗に取り上げてきたことと、ミシェル・フーコーが近代国家における権力の2つの側面として指摘した「統治性」と「生政治」という議論とが重なる。フーコーは、「生政治」を「健康、衛生、出生率、寿命、人種といった諸現象によって統治実践に対し提起される諸問題を、18世紀以来合理化しようと試みてきたやり方のこと」と定義する(フーコー : 2008 : 391)。但し、フーコーの問題関心が近代国家の権力の剔抉であったのに対して、松下の場合は権力批判にとどまらず、「実践理論としての政治学」であるが故に、後で見ると、「社会工学」へ展開する。

さて、松下政治学の「政治理論」を実現しようとする政治家に菅直人(国家戦略担当大臣)がいる。菅は、「私が政治家となって政治、行政の場で活動するにあたり、常に基本としていたのは、この本だったと思う。それは、(厚生)大臣になったときも同様だった。『松下理論を現実の政治の場で実践する』というのが、松下先生の“不肖の弟子”である私の基本的スタンスだったのだ」(菅 1998 : i)と語っている。菅のバイブルというべき「この本」とは、「国会内閣制」にも触れている、松下の『市民自治の憲法理論』のことである。

思うに、「松下政治学」は、決して政治的イデオロギーを主張する類のものではないが、その実践性という性格から、「政治的アイディアとしての松下政治学」とでもいえるであろう。アイディア(idea)の意味

するところは、本来的に、実現へ向けて提案される意見であり、かつまた目指すべき理想であるが、「松下政治学」は「政治理論」というかたちで提案された、実現すべき理想を明示する「政治的アイディアとしての松下政治学」という性格をもつ極めて個性的な政治学なのである。

本節は「松下政治学」の在り方について考察した。総括してみると、「松下政治学」は、ジョン・ロックという近代政治思想研究からスタートしつつも、そこから「近代市民政治理論」および「中間項」という集団を介在させることによって「現代市民政治理論」を論定しつつ、「政治理論」と「政策研究」という「松下政治学」の領域から、規範性をも帯びたところの、市民起点の「国会内閣制」という統治レジームを提起した。その提起は、現実政治にも強い影響を与え、「松下政治学」は実践理論もしくは政治的アイディアをも兼ね備えた政治学として今日に至っている。

4. 「松下政治学」の核心—「官僚内閣制」から市民起点の「国会内閣制」への転換—

松下は、1997年5月、法政大学法学部政治学科コロキウム報告として、「官僚内閣制から国会内閣制へ」を行い、これまでの立論を集約する発表を行った（松下 1998）。改めて確認するが、松下が言わんとするところの「官僚内閣制」とは、官僚による国家統治が基本にあり、「明治以来の国家観念をかかげる官治・集権政治」、すなわち、官僚による中央集権的統治が行われ、そのため日本国憲法が定める「国権の最高機関としての国会」という表現は「政治的美称」に過ぎず、また内閣を構成する各大臣も、事実上、各省庁官僚の代理人に過ぎず、そして市民は受動的な市民として「官治・集権政治」による政策的恩恵を受ける立場にあるような、後進国・中進国段階における統治レジームを意味する。他方、「国会内閣制」とは、市民による政府信託という考え方が基本にあり、まず市民が選挙を通じて国会議員を選出し、その議員によって国会が構成され、次に国会は国レベルにおける政府の最高機関であり、それ故に国会によって内閣が構成され、かつまた内閣は国会に責任を負い、そして官僚組織としての行政機構つまり各省庁は、国会・内閣によって組織・制御される立場に置かれるという、統治レジームを意味する。

前節において整理したように、「松下政治学」は、「政治理論」および「政策研究」から成り立ち、かつまた規範性と実践性をも併せ持つ政治学ではあるが、その基調は、松下自身の立論を論証するために政治的条件を掘り当て、それを執拗に掘り下げていくところにある。なるほど確かに、松下が言うように、「官僚内閣制」から「国会内閣制」への転換は、政権交代という政治的条件を必要とした。換言すれば、「官僚内閣制」を維持する自民政権を終息させ、政権交代を起こすことが「国会内閣制」を可能とする政治的条件であった。

ところが、今般、政権交代が現実のものとなると、「国会内閣制」は可能性のレベルから一転して現実性のレベルへ、その位相を変えてしまった。それ故に、現実性という位相においては、改めて、市民起点の「国会内閣制」を確立すべき現実的な政治的条件を提示することが求められてくる次第である。この現実的位相においてこそ、「松下政治学」の先駆性が問われるのである。そこで、本節では、「松下政治学」の核心である、市民起点の「国会内閣制」について、それを可能とさせる現実的な政治的条件を探りながら、その省察を試みる。尚、論述のスタイルとして、松下の立論を踏まえつつも、それを敷衍しながら議論することとしたい。

4-1. <信託>における政治的リアリズムについての「政治的習熟」

第1に、市民起点の「国会内閣制」における現実的な政治的条件として、<信託>に連動する政治的リアリズムを許容しえる市民の「政治的習熟」を指摘することができる。

「国会内閣制」の起点に市民を置く「松下政治学」の生命線は、市民による国家もしくは政府への<信

託」という社会契約論的な発想にあるといえる。その〈信託〉の中には、実は、ドラスティックに政治状況を変えてしまう厳然たる政治的リアリズムが潜在している点を理解しなければならない。松下によれば、市民の〈信託〉とは、選挙を通じた、現代の「革命権」（「抵抗権」）の行使に値するものなのである。

選挙とりわけマニフェスト選挙を通じ、市民が多数党を選出することによって市民の政治的意思が基本政策もしくは重要な争点の選択に反映され、したがってまた国会による政策形成は市民の政治的意思の実現にほかならない、という発想が〈信託〉の基本を構成する。しかしながら、実際のところ、〈信託〉は政治的正当性のフィクションに過ぎないのは明らかである。それは、全ての市民が、多数党により提示されたマニフェストにおける全ての諸策を支持した上で、〈信託〉したわけではもちろんない。また、あくまでも支持を表明したのは選挙時における多数派としての市民であり、かかる支持した市民においても、マニフェストに記載されている全ての政策に対して支持しているわけではない。それ故に、多数党のマニフェストに市民の政治的意思が集約されていると額面通りに考えるのは、虚構に過ぎないことになる。しかしながら、それでも、多少の修正があるにしても、マニフェストの実現を進めていくのが、市民からの〈信託〉すなわち正当性に担保された「国会内閣制」の基本的な立場である。それが行われなければ、「国会内閣制」もしくは議会制民主主義は成り立たないであろう。

それにしても、本格的な政権交代の場合、それが前政権の政治理念もしくは政治的アイディア、および基本政策等を破棄・転換し、場合によってはレジームの転換へと進むため、〈信託〉の実行は権力作用（「権限」の行使）を伴わざるをえないが、これこそ〈信託〉に付着する政治的リアリズムなのである。政治的リアリズムを伴うところの市民による〈信託〉という発想に対して、松下は市民の「政治的習熟」を求める次第である。

松下が政治学者として江湖に問うこと半世紀余り、実は、その間、細川・羽田政権という若干の例外はあるものの、長期間にわたり一党優位政党の自民政権が継続していた期間と重なる。自民党長期政権下では、自民党内の派閥抗争による「疑似政権交代」は繰り返されてきたが、自民党が下野し、自民党以外の政党が政権を握る本来的な政権交代はついに起こらなかった。自民党長期政権は、松下の思惑とは異なり、「官僚内閣制」という統治レジームをむしろ強固なものとしつつ、官僚や自民党政治家から市民へ慈恵的な利益が配分される政治的パターンリズムという政治文化を助長した。松下の「官僚内閣制」という議論を受け継いだ飯尾潤は、「官僚内閣制」に自民党長期政権を結合させることにより、いわゆる自民党政治の仕組みを明らかにした。すなわち、各省庁の官僚が国民のニーズを吸収しつつ国民を代表して政策を立案する「省庁代表制」、各省庁の官僚の代理人として内閣が構成される「官僚内閣制」、並びに「省庁代表制」・「官僚内閣制」に基づく官僚優位の状況から自民党の政治家（族議員）優位の方向へスライドさせるため、自民党政調の各部会を実質的な政策決定の「場」に設定し、しかもその「場」が「与党審査」と称されるほど、官僚から提案された政策案を厳しく「審査」することによって族議員の存在感を高める「政府—与党二元体制」という仕組みである（飯尾 2007；飯尾 2008）。

そうすると、日本の政治において、2009年の政権交代という政治的衝撃の大きさが推測できる。今般、政権交代に合わせ「国会内閣制」への転換が進むと、隠然たる権力を有していた自民党族議員、「政府—与党二元体制」などの自民党政治が終焉を迎える。また、政治主導の「事業仕分け」や今後予期される政治任用により、官僚の権限が縮減された上で、官僚の役割が再定義されるであろう。かくも強固な経路依存性を有してきた自民党政治と「官僚内閣制」が終焉を迎える。それこそ、こうした事態は、〈信託〉に潜在する「革命権」という政治的リアリズムの発露にほかならない。市民起点の「国会内閣制」は、解党的出直しが必要な自民党、再編されるべき官僚制に対しても、これまた「政治的習熟」が要求される次第である。

かくして、市民の革命的な〈信託〉は、変えることが事実上不可能とさえ思われてきた、極めて強い経

路依存性に担保されてきた自民党政治と「官僚内閣制」を終息させることすら可能とさせた。本格的な政権交代は、政策やレジームを転換するとともに、政治的利益の再配分へ連動するのは当然である。眼前に現出しているのは「劇場政治」ではなく、政治的リアリズムなのである。その政治的リアリズムを許容する正当性を賦与したのは市民自身の〈信託〉であるが故に、市民にはこれを受け入れる「政治的習熟」が必要なのである。〈信託〉にまつわる政治的リアリズムを恐れるならば、かつての官僚主導による政治的パターンリズムの時代へ逆戻りするしかないのである。

4-2. 市民社会における市民自治および地方分権

第2に、現実的な政治的条件として、市民社会における市民自治の充実が上げられる。

ここで、改めて確認しなければならないのは、何も、〈信託〉を通じて、市民が政府へ「全面委任」するわけでもなく、あるいはまた市民が市民社会における市民自治をも放棄し「行政国家」たる政府に全面的に依存するわけでもない、ということである。その意味では、〈信託〉はあくまでも限定的な権限委譲であることに注意しなければならない。

したがって、市民起点の「国会内閣制」は、選挙による〈信託〉だけに着目すればよいというわけではなく、選挙後における日常の市民社会における市民自治の充実に連動する必要がある。「官僚内閣制」から市民起点の「国会内閣制」への転換と併せて、「官治・集権」から「自治・共和」への転換を説く松下としては、市民による政府への〈信託〉が、「官治・集権」を強固にする方向ではなく、「自治・共和」を強化する方向、とりわけ地方分権と市民社会における市民自治を助長・促進する方向と連動しなければならないと捉えるわけである。

特に、市民社会が具現化する場である地域、とりわけ基礎自治体レベルにおいて、自治基本条例を制定し、市民自治および参加と協働を保障しつつ、市民と自治体、つまり首長や議会・議員および行政との関係性を改めて確定する必要がある。自治基本条例は、自治体における憲法に相当するものといわれるが、現代版の社会契約という性格をもつものといえる。それ故に、自治基本条例は、市民と自治体との間において、市民自治を促進し、かつまたその制度化を推進していくため交わされた基本的な社会契約なのである。

ここで思い出すのは、松下が行政主導の社会教育に終焉を宣告したことである。松下は、「社会教育行政を廃止し、それにかわって、市民参加を土台に、『自治体政策づくり』のための研究所を各自治体が首長部局に設置することを提案」したが、そのことの意味が改めて理解できる。「行政が市民を〈教育〉するのではなく、市民が行政の制度・政策を〈革新〉する」のであり（松下 2003: 189）、したがって、〈信託〉は、行政主導の社会教育によって市民を〈教化〉するのではないのはもちろんのこと、く、反対に、「主権主体、政策主体、研究主体」としての市民が、社会教育に代わる「自治体政策研究所」において、「政策開発」に努めるように、市民自治を実質的に保障する点に連動しなければならないのである。それは、行政が市民社会を管理するのではなく、市民社会を〈強化〉する具体的なアクションといえよう。

4-3. 「分節政治」もしくは「自律補完性の原理」

第3に、現実的な政治的条件として、「国会内閣制」は、国家の相対化、したがってまた地方分権へと連動する「分節政治」の実現に向けた統治レジームの再編成を指摘することができる。

松下が多用・力説する「分節政治」とは、大方、EU 統合の過程で示された「自律補完性の原理 (principle of subsidiarity)」並びに「接近性の原理 (principle of proximity)」の意想とオーバーラップする。自治・分権を基底に据えつつ、「地方政府」(自治体)が行うには事業規模や政策課題が大き過ぎる場合、それらを上位の「中央政府」(政府)が担当するというのが「分節政治」の基本的な発想である。この「分節政治」を

推し進めると、それは下位の「地方政府」の権限・財源の強化に帰結するとともに、「中央政府」を構成する「官僚内閣制」の解体にも連動するが、松下が「分節政治」の延長線上に見据えるのは「国家の相対化」である。

しかし、この点は俎上に上げることは差し当たり措くとして、政権交代により新たな多数党が政府の基本方針を変更し政策転換を行うと、その影響は少なからず自治体や地域にも波及することに着目してみたい。というのも、仮に新政権が「分節政治」をレジームの基本とするにしても、その新政権は自治体や地域をいわば改革の対象外に置くわけではない。場合によっては、政権交代に伴う政策転換は、強制的かつ権力的な作用を自治体や地域に対して及ぼすことも十分にありえる。ここに、国政レベルのマニフェスト選挙の洗礼を受けた「国会内閣制」と、自治・分権に立脚する「分節政治」との齟齬が立ち現れる次第である。この齟齬は「国会内閣制」におけるいわばアキレス腱ともいえるであろう。

「土建国家 (construction state)」をビルトインする「日本型福祉国家レジーム」を確立した自民党は、とりわけ農村地域や中山間地域に高速道路やダムなどの公共事業を誘致する見返りとして自民党への投票をバスターとする政治的クライエントリズム（恩顧庇護主義）を浸透させてきたため、公共事業に依存する地域をつくった。ところが、小泉政権に続き民主党政権においても、公共事業を縮減する方向へ進み、計画された公共事業を中止や見直し、もしくは規模縮小に追いやられた地域が頑なな「拒否権プレイヤー (veto players)」に転化する現実的可能性が十分に予想される。内発的発展の道を閉ざし、公共事業に依存し続けてきた地域は、経済のグローバル化に翻弄されながら、結局のところ、衰退の一途を辿る。こうした地域においては、自治・分権が問題となることもなく、「分節政治」という発想そのものが破綻する。それはまた、松下がいうところの「居眠り自治体」の末路ともいえるであろう。それ故に、松下は自治体による新たな産業・雇用創出政策を望む。

松下としては、「自治体再構築」を提起し、2000年の地方分権改革における機関委任事務の廃止という歴史的画期が、自治体に対して独自の自治立法を促し、自治体職員に政策法務や政策財務を精通するように求める。思うに、「国会内閣制」への転換という課題は、政府レベルの統治レジームの再構築のみならず、併せて市民社会の強化とともに、「分節政治」に基づき基礎自治体－中間自治体（都道府県もしくは道州）－政府における権限分担を再確定しつつ、「自治体再構築」を進めることが求められる次第である。その意味では、「国会内閣制」への転換は、権限分担をめぐるタフな政治的対立が展開する覚悟が必要であるとともに、新政権には、「分節政治」を機能させるためにも、「自治体再構築」を助長・促進する政策的・制度的措置を講ずることが求められる。

4-4. 「国会内閣制」に基づく政治的リーダーシップ

第4に、現実的な政治的条件として、「国会内閣制」に基づく政治的リーダーシップ、とりわけ首相の政治的リーダーシップが求められる。

松下が「内外で突発する危機への対応、また時代の課題変化がはやいため、省庁間のスキマ・共管事項の拡大、ついで今日急務の政治・行政改革をめぐって、総合調整ないし指揮には首相・内閣という政治主導軸の形成が不可欠」であると指摘する（松下 1998：82）。実際、小泉政権下では、これまでの自民党政治とは異なり、小泉構造改革の司令塔と目された経済財政諮問会議を拠点とする首相の政治的リーダーシップ、すなわち「官邸主導」が顕揚された経緯がある。この政治的な流れに乗りながら、鳩山政権は「官僚主導」を廃し「政治主導」を主張する。

それにしても、「国会内閣制」と、首相や政権与党の政治的リーダーシップとがどう関係するのであろうか。そもそも、「国会内閣制」は、市民を起点に議員が選出され、その市民より<信託>を受けた議員が国会を構成し、また首相を選出した上で（市民→議員→国会→首相）、首相が内閣を組閣し、かつ首相と内閣

が官僚を統制するというように（首相⇒内閣⇒官僚）、首相をいわば権力・権限の頂点に位置付ける仕組みである。尚、鳩山政権の場合、「官僚内閣制」に対する「国会内閣制」と、「官僚主導」に対する「政治主導」とがちょうどパラフレーズになっていることに気付く。そうすると、官僚を統制する点において、「国会内閣制」と「政治主導」とは同義語であるといえる。

注意を払わなければならないのは、松下の「国会内閣制」が、あくまでも市民を起点に据えている点である。このことの意味は重大である。かつての自民政権における首相は、基本的に、派閥力学から選出された「調整型首相」であり、首相の政治的リーダーシップは期待されなかった。もともと、党内における権力の源泉は派閥にあり、また政策における権力は族議員に帰属していた。また、比較的短命で首相が交代したため、首相の政治的リーダーシップは発揮しにくかった事情もある。

しかし、市民起点の「国会内閣制」における首相は、基本的に、選挙を通じて選ばれた多数党の党首が市民から〈信託〉を受けたかたちで就任する。「国会内閣制」の首相は、大統領制における行政府の長たる大統領とは異なるものの、立法府および行政府の頂点に君臨する大統領以上の強大な権限を有する、いわば「大統領的首相」といえる。それ故に、「国会内閣制」における首相は、当初より、強い政治的リーダーシップを市民より授けられたと考えられる。そうすると、「国会内閣制」の首相には、政策・レジーム転換を断行しうる強大な権限を適切に行使することが期待されるとともに、同時に決して権力の濫用とならないように、それこそ諸刃の剣を取り扱うかのごとく、高度な「政治的習熟」が求められるのである。

いずれにしても、問題となるのは、期待される首相の強い政治的リーダーシップが、所期の目的であるマニフェストを実現しつつ、官僚に対する適切な統制、市民社会の強化、分節政治と自治体戦略の再構築に寄与し、併せて首相自身の権力の濫用をいかに防ぐか、という政治的経験に余りにも乏しいところである。

4-5. 「市民自治の憲法理論」

第5に、現実的な政治的条件として、「市民自治の憲法理論」が上げられる。

市民起点の「国会内閣制」という立論は、かつて松下が主張した「市民自治の憲法理論」という立論を蘇らせた。松下は、日本の政治学が「政治制度の骨格構成たる憲法構造をめぐる憲法理論を構築しえていない」（松下 1975：142）と看做し、憲法を「市民自治の基本準則」と捉え返しつつ、「国家の統治体制を定める基本ではない」（松下 1975：150）と切り返す。ここから、松下は、戦後の憲法学が「『市民自治』の発想の完全な欠如」（松下 1975：4）の上に、「実質的には国・中央政府の統治権から出発する戦前以来の官治的既成政治体質と同型性をもっているように思われる」（松下 1975：117）と指摘しながら、日本国憲法によって定められた国民主権が「国家主権」へ転化している憲法学の現状を徹底的に批判した。そして、松下は、「市民自治こそが、憲法の組織原理たる国民主権の中核としてのデモスの支配の内実でなければならない。この市民自治は国家統治と対決する政治の構成原理なのである」（松下 1975：93）と喝破し、市民自治と日本国憲法とを結合させた。

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、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と、第41条の「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」、および第67条の「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する」、並びに第68条の「内閣総理大臣は、国務大臣を任命する」と第72条の「内閣総理大臣は、……行政各部を指揮監督する」を、そのまま忠実に読めば、市民起点の「国会内閣制」が正しい憲法解釈といえる。したがって、「官僚内閣制」がインフォーマルな統治レジームとして確立していること自体、違憲状態なのである。松下は、「整憲」という立場から、日本国憲法を市民起点の「国会内閣制」に基づく憲法であると改めて示した（松下 1975）。

尚、戦後憲法学の現状を容赦なく批判した松下の『市民自治の憲法理論』（1975年）を改めて読むと、隔世の感すらある。例えば、憲法学者の辻村みよ子による一定の外国人を含めた「市民主権」により国民主権を解釈すべしという主張（辻村 2002；辻村 2008）は、松下の市民概念の拡張ともいえる。また、同じく高橋和之による議院内閣制の直接民主政的運用を目指す「国民内閣制」の提案（高橋 2006）は、松下の立論に近いものがある。しかも、「日本国憲法の定める議院内閣制は、『国民内閣制』的に運用されなければならない」（高橋 2006：63）という高橋が、「日本国憲法は、内閣が行政権の担い手として、行政機構のトップに立ち、官僚を統制するシステムを想定しているはずである」（高橋 2006：89）と指摘するのに対し、高見勝利は「積年の官僚政治を克服する方策として、いささか素朴に過ぎる」（高見 2008：73）として、むしろ「政権から疎外された野党こそが官僚『統制』の主体となりうるものであり、しかも、その究極の基礎は、高橋の考えるような、『国民多数派の意思』ではなく、その『少数派の意思』、ときの政府に対して批判的な国民意思にこそ求められるべきであろう」（高見 2008：78）と対置するところは、憲法学者による「政治制度の骨格構成たる憲法構造をめぐる憲法理論」の論争として大変興味深いものがある。但し、高見が野党に官僚統制を求めるのは、現実の政治過程から遊離した議論であり、かつまた「素朴」な純粹理論上の展開である。

4-6. 市民文化および日本文化

第6に、現実的な政治的条件として、市民文化および日本文化の成熟が上げられる。

市民自治の充実は、市民文化の成熟に裏付けられるが、日本文化との関係性が問題となる。この点、松下は、「日本文化と別に市民文化が存在するのではない」という（松下 1985：30）。「市民文化という文化自体は存在しえない。今日の日本において存在するのは、たえず変わりつつある現代日本文化があるだけである。この現代日本政治文化の担い手である個々の人々の政治イメージのあり方としての市民文化が問われ、さらに市民型への日本文化の変容がめざされているのである」（松下 1985：31）。したがって、「市民文化は日本文化の市民文化化として成熟しうるのみである」（松下 1985：303）、というわけである。そこで、次の松下の指摘をみてみよう。

緑が少なく、電柱が乱立し、広告にあふれる日本の都市景観を、あらためて想起してください。いわば文化水準の中進国型貧しさが、そこにあります。日本の省庁がつくる法制の低水準にみあって、この地域景観には市民文化の未熟という私文化構造をみるべきでしょう。文化のカタチは、地域つまり都市・農村のカタチとして「見える」わけです。市民文化の成熟はそれゆえ、市民型の政策・制度によって美しい景観を造型します（松下 2006：70）。

都市の景観は芸術作品である。中世ヨーロッパの街並みを継承するヨーロッパの都市、例えば、ドイツのフライブルグ、オーストリアのウィーン、チェコのプラハや、ハンガリーのブタペスト、スペインのトレド、イタリアのフィレンツェ、ポーランドのクラクフ等々、例をあげれば枚挙にいとまがないほどであるが、都市景観はさながら芸術作品というべき美しさと気品を備えている。これに対して、日本の都市景観はカオスである。ヨーロッパにおいて、都市景観は、あくまでも公共空間であり、そこでは私的建築物の外観や営利活動、クルマの利便性に至るまで規制・制約されて当然であるという市民文化が厳然と存在している。

松下がいうように、市民文化の成熟は、「市民型の政策・制度によって美しい景観を造型」することによって確認できるが、それは日本文化の変容にも連動することである。翻れば、都市景観の在り方は、市民起点の「国会内閣制」の状況をはかるベンチ・マーキングともいえるであろう。今後、日本の都市景観が

芸術作品として衆目から評価される時、それは、回り回って、市民起点の「国会内閣制」が充実した証拠ともいえるのであろう。

本節は、「松下政治学」の核心的所論である市民起点の「国会内閣制」について、「松下政治学」に内在かつ敷衍しながら、その現実的な政治的条件について省察した。松下の多くの著作・論文を通読すると、同種同様の所論が繰り返されながら散見する。その中に、「松下政治学」が、市民起点の「国会内閣制」に対する現実的な政治的条件を執拗に追求した思索が伺える。ここで、その現実的な政治的条件を整理するならば、その内容は、歴史的条件としての政権交代、前提条件としての〈信託〉に対する「政治的習熟」、法・制度的条件として「市民自治の憲法理論」に基づく市民起点の「国会内閣制」という整憲的な憲法解釈、および「官僚内閣制」から「国会内閣制」への法・制度整備、並びに「分節政治」に基づく地方分権、実質的条件としての市民社会における市民自治の充実と市民文化・日本文化の成熟、等々から構成されているといえよう。

5. 「松下政治学」の可能性:「市民政治」における「社会工学」としての新しい政治学

それでは、市民起点の「国会内閣制」という統治レジームが、「新しい政治」という文脈において、如何なる現実的可能性を拓くのか、この論点について検討することによって、本稿を締めることとしよう。

松下によると、「市民政治」の段階は、「工業化がさらにすすんで農業生産力もたかくなるため農業人口が10%を切って数%となり、また第三次産業革命としての大型ジェット機やITなどテクノロジーの飛躍的發展もあって、現代の都市型社会が『成熟』する2000年前後、先進国から」始まったと位置付ける（松下2006:32）。したがって、松下のいう「市民政治」は、1989年の冷戦終結以降、今日へ至る「新しい政治」の一つと捉え返すことができる。要するに、「新しい政治」の一つとして、松下がいうところの「市民政治」が胎動している次第である。

こうした文脈の中で松下による興味深い指摘が、「都市型社会が成立するとき、国レベルの行政機構に権力・資源・情報を集中する〈国家統治〉による『近代化』は終わり、自治体、国、国際機構の行政機構によって分担される市民のシビル・ミニマム保障をめざした『社会工学』としての〈公共管理〉が、政治の課題」（松下1998:104）という点である。若干整理すれば、都市型社会が成立し、「市民政治」の時代が訪れた今日、『社会工学』としての〈公共管理〉が改めて政治の課題になるという。ここから、松下は政治を次のように定義する。すなわち、政治を「〈微分状況〉としては市民個人ないし政治家個人の決断をとまなうミクロの『構想と選択』、つまり『予測と調整』をふまえた『組織と制御』の技術とみなし、自治体、国、国際機構各レベルの政府における政治をそのマクロの〈積分状況〉と位置づける」というのである（松下2006:78）。それ故に、松下は、「政治学は『実証・検証』の学であるばかりではなく、基本は『予測・調整』『組織・制御』ないし『構想・選択』、つまり『状況・決断』をめぐる学」になるという（松下2006:4）。要するに、松下において、政治学は、「市民政治」における「社会工学」としての新しい政治学へバージョン・アップされるべきである、と考えられているわけである。

新しい時代には新しい政治学が市民に必要とされる。そのようなテキストとして松下は、『政策型思考と政治』を上梓した。松下は本書をして、「市民みずから、地域レベルから地球レベルまで、政策・制度の策定・実現主体として成熟していくための「視座と条件」を記したところの、「市民を起点とした新しい文法をもつ現代政治学概論」と位置づけている（松下2006:75-76）。田口富久治は、松下の『政策型思考と政治』を絶賛し、「もっとも力のこめられた主著であり、戦後政治学のおそらく十指の一つに入る傑作」（田口2001:344）と看做す。

それでは、われわれは「松下政治学」の成果、とりわけ、「官僚内閣制」から市民起点の「国会内閣制」

への転換という立論を、どのように継承すればよいのであろうか。松下の立論に対して大方首肯できよう。しかしながら、その立論が、実践レベルの現実政治に影響力をもつものの、政治学として何か閉ざされた違和感をもつものであることを禁じ得ない。それは、「松下政治学」が「規範理論としての松下政治学」・「アイデアとしての松下政治学」および「実践理論としての松下政治学」であるように、「松下政治学」そのものの在り方に起因している。

松下が、冷戦終結以降の新しい政治の世界と向き合いながらも、その新しい政治の世界の基軸となったグローバリゼーションや新自由主義については、ほとんど触れられていない。また、新自由主義の破綻の結果生じた雇用破壊、および市民の生存や生活を揺るがすワーキングプアのような新しい貧困問題も、同様の扱いである。往年の松下がシビル・ミニマム論を展開していながらである。1990年代以降、政治学をリードしてきた福祉国家レジームをめぐる論争にはタッチしていない。それは無いものねだりなのであろうか。

所詮、「松下政治学」は、松下のいう工業化・民主化・都市化という大局的・文明的な流れの中で、自らの立論の論拠となる政治的条件を探し当てる「政治理論」および「政策研究」という域を出ない政治学なのであろうか。それとともに、松下がいう「政治理論」は、実証分析の「政治科学」との架橋を意識的に避けてきた。同様に、「政策研究」も「政策科学」のみならず「政治科学」とも一線を画してきた。これが「松下政治学」のスタンスといえ、それまでであるが、「政治理論」と「政策研究」および「政治科学」は関連し合わないものなのであろうか。

特に、1990年代以降の福祉国家レジーム論をはじめ、新制度論、拒否権プレイヤー論、政策コミュニティ/ネットワーク論、政治的言説に関する研究などの「政治科学」には瞠目に値するものがあり、松下の「政治理論」や「政策研究」とも関連しつつ、松下の立論を補強・支持しえるといえる。したがって、大嶽秀夫が松下に対し、「自らの『理論』の形成という課題に、ほとんど素手で、かつ孤立無援のまま立ち向かっている。『理論家』としての彼の議論が深みを欠き、何冊もの著作を書きながらほとんど同じ議論の繰り返しに終わっているのは、以上の理由から、彼が対話すべき相手を（同時代人にも、過去の思想家にも）もつことができなかったためであるように思われる」（大嶽 1999：22）という辛辣な不満をもらすのも無理がないであろう。

それはともかくとして、松下が唱導してきた市民起点の「国会内閣制」という統治レジームへの転換が着手されつつある現在、それが「新しい政治」という文脈において、どのような現実的な可能性を拓くのであろうか。「市民政治」の時代へ移行しつつあるとき、改めて松下がいうように、「市民がもつ新しい政治への可能性」（松下 2006：44）というものが問われる。これに関連して、松下は 2009 年の政権交代の直前に次のように所論を記した。

21 世紀では、たえず加速する状況・構造の変化に対応して、市場と計画をその中間のどこかでバランスさせる、個別・具体の《政策・制度づくり》が、経済ないし政治の主題となっている。くわえて、この政策・制度づくりの正統性は、自治体、国、あるいは各国際機構、それぞれの議会での〈合意〉によってはじめて確保されるため、経済からみても、議会をめぐる多元・重層型への政治再構築こそが、政党の選択とあてまって、問われることになる。

とすれば、2000 年代にはいつて、政治・行政はもちろん、経済・財政、また文化・理論における、官僚中軸の「国家統治」という思考の終焉、「市民自治」を起点とする多元・重層型への社会・政治の転型ないし再構築が要請されているとみるべきであろう（松下 2009：x i）。

新しい政治の第一局面がグローバリゼーションに対応する新自由主義をめぐる政治であった。第二局面

がポスト新自由主義をめぐる政治であるにしても、その延長線の上に、どのような新しい政治が待ち受けているのであろうか。遠からず、市民起点の「国会内閣制」という統治レジームもしくは「多元・重層型への社会・政治」が「標準装備」されるであろう。その上で、「市場と計画をその中間のどこかでバランスさせる、個別・具体の《政策・制度づくり》」をめぐる「市民政治」が、わが国における第二局面の「新しい政治」の主役に躍り出る現実的可能性がある。「主権主体、政策主体、研究主体」として、キャパシティ・ビルディングした市民が、「グリーン・ニューディール」という環境産業を基軸に据えた産業構造の転換、そして産業と雇用と福祉と教育とを連動させる「21世紀型社会民主主義」という政治的アイディアを射程に収めながら市民活動が活性化するならば、松下がいう「市民政治」は現実的に展開されることであろう。

尚、われわれは、「松下政治学」の成果を踏まえつつも、松下が為し得なかった、「政治理論」および「政策研究」と、現実政治の政治過程を分析する「政治科学」とを架橋しながら、時代が必要とする「新しい政治学」の構築に向けて改めて取り組む課題を背負うといえるであろう。

参考文献

- 飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ—』中公新書。
- 飯尾潤 (2008) 『政局から政策へ日本—日本政治の成熟と転換—』NTT出版。
- 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克之 (2008) 『菅直人—市民運動から政治闘争へ—』朝日新聞出版。
- 大嶽秀夫 (1994) 『戦後政治と政治学』東京大学出版会。
- 大嶽秀夫 (1999) 『高度成長期の政治学』東京大学出版会。
- 加藤節 (2007) 「解説—『統治二論』はどのように読まれるべきか—」、ジョン・ロック『統治二論』岩波書店、pp.391-407。
- 菅直人 (1998) 『大出』岩波新書。
- シェーフォルト、ディアン (2009) 『多層的民主主義の憲法理論—ヨーロッパにおける自治の思想と展望—』風行社。
- 高橋和之 (2005) 『立憲主義と日本国憲法』有斐閣。
- 高橋和之 (2006) 『現代立憲主義の制度構想』有斐閣。
- 高見勝利 (2008) 『現代日本の議会政と憲法』岩波書店。
- 田口富久治 (2001) 『戦後日本政治学史』東京大学出版会。
- 田中義久 (2009) 『社会関係の理論』東京大学出版会。
- 辻村みよ子 (2002) 『市民主権の可能性—21世紀の憲法・デモクラシー・ジェンダー—』有信堂。
- 辻村みよ子 (2008) 『憲法・第3版』日本評論社。
- 新田和宏 (2006) 「市民社会を強化するガバナンスとパブリック・マネジメントおよびデモクラシー—サステイナブル・ポリティクスという新しい政治学—」、『近畿大学生物理工学部紀要』第18号、pp.43-56。
- 新田和宏 (2008) 「『新しい政治』としてのアイディアの政治—政治は何によって決定されるのか?—」、『近畿大学生物理工学部紀要』第21号、pp.33-46。
- 新田和宏 (2009) 「ポスト新自由主義レジームの政治—レジームの「柔軟性」と「余裕度」—」、『近畿大学生物理工学部紀要』第24号、pp.77-96。
- 原田綱 (1972) 『政治学原論』朝倉書店。
- フーコー、ミシェル (2008) 『生政治の誕生—コレージュド・フランス講義 1978-1979 年度—』筑摩書房。
- 松下圭一 (1959) 『市民政治理論の形成』岩波書店。
- 松下圭一 (1962) 『現代日本の政治的構成』東京大学出版会。
- 松下圭一 (1968) 『現代政治学』東京大学出版会。

- 松下圭一 (1969) 『現代政治の条件・増補版』中央公論社。
- 松下圭一 (1971a) 『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会。
- 松下圭一 (1971b) 『都市政策を考える』岩波新書。
- 松下圭一 (1975) 『市民自治の憲法理論』岩波新書。
- 松下圭一 (1977) 『新政治考』朝日新聞社。
- 松下圭一 (1985) 『市民文化は可能か』岩波書店。
- 松下圭一 (1987a) 『ロック「市民政府論」を読む』岩波書店。
- 松下圭一 (1987b) 『都市型社会の自治』日本評論社。
- 松下圭一 (1991) 『政策型思考と政治』東京大学出版会。
- 松下圭一 (1995a) 『いま、なぜ、自治・分権なのか—阪神大震災から自治体外交まで—』世織書房。
- 松下圭一 (1995b) 『現代政治の基礎理論』東京大学出版会。
- 松下圭一 (1996) 『日本の自治・分権』岩波書店。
- 松下圭一 (1998) 『政治・行政の考え方』岩波新書。
- 松下圭一 (1999) 『自治体は変わるか』岩波新書。
- 松下圭一 (2003) 『社会教育の終焉・新版』公人の友社。
- 松下圭一 (2004a) 『戦後政党の発想と文脈』東京大学出版会。
- 松下圭一 (2004b) 『自治体再戦略の市民構築』公人の友社。
- 松下圭一 (2005a) 『転型期日本の政治と文化』岩波書店。
- 松下圭一 (2005b) 『自治体再構築』公人の友社。
- 松下圭一 (2006) 『現代政治*発想と回想』法政大学出版局。
- 松下圭一 (2009) 『国会内閣制の基礎理論』岩波書店。
- ロック、ジョン (2007) 『統治二論』岩波書店。

英文抄訳

2009 years, as a result of the election, House of Representatives, it realized government change, in Japan. New government will aim to construct the regime of Parliamentary Cabinet System that MATSUSHITA Keiichi advocated. This paper reflected on the change from Bureaucrat Cabinet System to Parliamentary Cabinet System based on citizen initiative that is thought the core argument of MATSUSHITA-Politics. And also, this paper consider to the regime of Parliamentary Cabinet System based on citizen initiative in context of new politics. Then, we speculated about the real possibility of new regime in second phase of new politics.