

総合都市研究 第6号 1979

紹介書評

赤木須留喜 著

『東京都政の研究——普選下の東京市政の構造』

(未来社, 1977年, 778頁, 9,500円)

大森 彌*

要 約

本書、戦前における東京の市政・都政の自治が政府により強く規制された歴史を考察する大著である。

第一章は、1919年の都市計画法を考察し、自治体としての市が都市問題解決のために自主的計画をたてる権限をいかに奪われていたかを論ずる。

第二章は、普選下における東京市政が公民の自治からは遠く離れた構造で展開されていたことを分析する。

第三章は、本書の中心的部分とも言うべく、都制案の展開と戦時下町内会の組織化の経過を克明に跡づける。

最後の第四章は、1943年に実施された都制が完全な官法制であると実証する。

本書は、戦前における東京の市都政の緻密な研究の成果であり、原資料なかならず町内会の隣組に関するその豊富さにおいて特に優れ、全体として、今後の研究の不可欠の基礎をなすものである。(編集委員会作成)

1 方法的視座と関心

歴史が「歴史家と事実との相互作用の不断の過程であり、現在と過去との間の尽きことを知らね対話」(E・H・カー)であれば、過去のいかなる事実にも、いかなる方法で、いかなる文脈で呼びかけ、現在に向かって発言を許すかは、現在を生きる歴史家の選択にかかわる。その選択のなかに、歴史家の実存的関心の所在も方法的視座もぬり込められ、現在への強烈的な問題意識にささえられて展開される過去との対話がすぐれた歴史造型の成果を生み出す。本書は、なによりも、こうした意味での歴史研究であるといえる。

行政学者の著者が自らに歴史家の役割を課し、造型しようとした歴史的事実とはなにか。それは、日本の都市問題を今日まで規制しつづけてきた「日本行政官僚制支配の体系」であり、その「制度」である。この集権支配の制度枠組を描き出すことが、本書の、そして著者の終

生の課題であるといつてよいだろう。この課題は「戦後改革を経たわが国の日本行政官僚制の縦割り行政の貫徹を、地方自治のあり方を素材として描き出そうとした」同じ著者の『行政責任の研究』(1978, 岩波書店)にも鮮やかに表出している。著者のいう日本行政官僚制の制度枠組とは、「ドイツ型公法学とくに行政法学の体系が、支配学説としての地位を確立して、膨大な個別法・実体法規の集積や許認可行政、さらには公企業概念・委任事務とくに機関委任事務等を媒介項とする集権支配体制」である。本書は、この集権支配の体制を、普選下の東京市・都制の構造を素材にして解明する。本書の副題が「普選下の東京市政の構造」となっている所以である。なぜ歴史的解明に向うのか。それは、戦後改革を超越して強靱に生きつづける官僚制支配の連続性を執拗に追究する著者の方法的視座の故である。連続しているとみればこそ、この支配の体系・制度それ自体を、歴史研究として認識し解明することが学問的に重要となり、それが未開拓の領域だけに貴重ともなる。これが本書に与えた

* 東京大学教養学部

著者自身の意義付けであるといえる。

著者を普選下の東京市政の研究に立ち向わせた現在への問題意識はなにか。それは著者が抱く戦後の都市問題に対する痛烈な実践的関心である。「都市問題は、すぐれて都市問題であると同時にまたまことに深刻な農村問題の反映だといわなければならない。現段階にたって冷静にふりかえってみると、都市政策がこれほどまでに要望されているにもかかわらず、都市政策の展開の場と条件がこれほどまでに欠落し、およそ都市政策一般が欠如する反面、個別法、実体法規をふまえたインクレメンタリズム——漸増主義というべき既存の手法の増幅主義が都市政策の理論体系を絶滅させてしまったかのようにすらみえる。」

これが、現在の都市問題の診断であれば、なぜ、こうした実態がうまれるのか。その客観的則則を解明することなしに処方箋は書けない。たとえば、「シビル・ミニマム」がまさに「ミノベ・ミニマム」に終ろうとする実績十年の美濃部都政の現況を見ればよい。著者の批判は直截簡明である。「首長のリーダーシップがこれ〔戦前18年都制以来の体質〕と闘うべき反対命題を提起したわけでもなく、政党政策の対立の緊張のなかに東京問題に接近する政策模索が公選議会によって行なわれたわけでもない。じつは、公選首長・公選議会を生み落した戦後改革の彼方に、それらを超越して、戦前戦後にわたる日本行政官僚支配の体系があり、制度がある。それとの対決をぬきにしては、創造的リーダーシップの力量を発揮できないというならば、それを対決の姿勢とみるか、免責を乞う甘えの姿勢とみるか、責任返上とみるべきか。」答えは明白である。とすれば、普選下の東京市政の構造研究は、現時点での東京問題の本質を確認し、都市政策策定の展望を拓くために不可欠な作業となる。

こうした方法的視座と強い実践的意欲に支えられて歴史的資料に踏みわけ入るとき、日本行政官僚体制の集権支配の制度に拘束されながらも、あるべき都市政策の展開の場と条件を求めて苦闘したパイオニアたちが、著者に語りかけ、著者の導き手となって現われるのは自然である。相剋摩擦の矛盾に満ちた苦闘のうちに「一頭地をぬく水準」の開拓的業績を残したとして著者が高く評価するのは、大正末期に『東京市政論』を著わしたC・A・ピアード以後の3人の都市問題研究家、『地方行政論』の蠟山政道、『都市政策の理論と実際』の関一、『都市論集』の池田宏である。この3人の作品は、あたかもシンホニーの主旋律のように、4章に分かれた本書の全体を通じて引照され、著者が描き出そうとした戦前期の東京市政像を媒介する。その像は本書のなかで、どのように結晶したか。以下、各章ごとに、その内容をごく大雑把に要約しよう。778頁の大作である本書の本文と注に収録された資料は膨大である。いまは、本書の内容の骨

格のみを、できるだけ著者の表現をかりながら、しかし私なりに、各章各節ごとに記述してみる以外にない。本稿は、この点で、書評というよりも紹介にすぎない。

2 内容の要約

第一章は都市計画の計画性と題され、東京都立大学都市研究委員会編『都市構造と都市計画』（1968年、東大出版会）に寄せた同名の論文の再録である。この章は二つの節からなる。

第一節 都市計画法の論理と構造 (pp. 1—58)

現代日本の都市のあり方を遺産の再評価によって確認しようとするならば、日本の都市問題の型を与えた都市計画法制を再検討する必要がある。わが国の都市計画法制の骨子は、大正8年に制定された都市計画法と市街地建築物法である。この法制の解明を通じて日本の都市の構造と機能を規定する決定要因を析出することが本章の目的である。この分析によって著者は、日本の都市計画の無計画性と基本計画（マスター・プラン）の不在という現実を透視しようとする。

まず「都市計画」のための法制を必要とする問題状況は何であったか。それは当時いう「現代都市の欠陥」である。その欠陥とは、一大有機体組織としての大都市社会生活圏の成立と「非実体化」した行政単位との矛盾つまり「区域」と「機能」とのアンバランスである。

この欠陥の基因は何か。それは、公共的サービス部門の縦断的法制のレベルにみられる「縦割り行政」のメカニズムと、横断的法制のレベルにみられる「地域」主義のメカニズムである。前者は、市制ないし町村制とは連絡も調整もなしに、地域政治の公分母である自治体を分断する許・認可の事業法規に、後者は、地方自治制という法制が、相互に対立し並存する閉鎖系として、実在する一大有機体を水平的に分断する地域的エゴイズム、つまり割拠主義に基礎をもつ。この二つのメカニズムが、実在としての自治体を、都市問題に対する非実在に転落させ、主体的作為の契機を奪っている。この主体的作為の喪失にこそ、日本の現代都市が西欧のそれと決定的に異質な体質をもつ所以を指摘できる。

都市計画法は、その立案の中枢に参画した池田宏によれば「垂死の我都市生活に対する頓服薬」になるはずであった。それはどこに都市計画の作為主体を求めたか。その主体は地方自治体でなく国であった。都市計画区域、都市計画および都市計画事業の決定権は国の行政官庁に留保された。この主体設定に対応した都市計画法制の骨子は、①都市計画委員会という中枢決定機関と、行政庁を原則とする執行機関とを定立し、②これらに事業執行上に必要な公定力ないし拘束力を与え、③都市計画に照応する市街地建築物に関する法制を整備することであっ

た。ここでは、「区域」セクショナリズムと「行政」セクショナリズムを超越する指針が国を起点とする統合力に求められたのである。

地方自治体は費用負担を含む、国から下達される決定事項の「実施機関」にすぎなかった。そのため、自治体側に、都市計画法の適用による費用負担を回避しようとして、より有利な個別の単独事業を優先する傾向がうまれた。この現象は都市「計画」と都市計画「事業」の分断であった。ここに日本の都市計画法の基本的特質がある。日本の都市計画は、都市計画法という明文の規定を与えられたにもかかわらず、地方計画とも、住宅・交通政策とも無関係である。したがって、都市計画法は、都市建設とは無関係のまま、実質上、「死文の姿」となり、都市計画法の中心課題であった行政セクショナリズムとローカル・エゴイズムの止揚、すなわちマスター・プランの作成と実行は空中楼阁に終らざるをえなかった。その基因は、市制の税財政構造を没却し、財源の裏付けと保証を与えられなかった都市計画法そのものにあったのである。その結果、日本の都市改良は、天災・大火災・震災・戦災を契機とする緊急対策によって可能になるか、そうでなければ縦割り行政のしくみにそった国の個別立法の制定と個別事業への寄生によってのみ可能になるという逆説が成立する。こうして、都市計画という名の総合計画は「画餅」としてプランナーによって設計されPRされながら、他方、公権力を頂点とする縦割り行政の貫通力が、都市をふくめて地方自治体一般を容赦なく支配してゆくのである。これは風土化した体制構造の認識にかかわる問題である。

第二節 都市計画と公益企業 (pp. 59—98)

こうした都市計画法のパラドックスをうみ出した重大な要因の一つは、都市計画法と公益企業群との関係であった。その基本状況は、地方自治体が公益企業群を統括する単位でなく、したがって既存の、そして未来における国および私営の公益企業群が野放しのまま放置され、それらを統括する責任主体が存在しないことであった。

都市自治体の経営にかかわる公営公益企業は、①それが独占性を必要とするにもかかわらず、国家と、国家権力と結びついた私営企業が、公営公益企業の展開されるべき領域を事前に略取しており、②したがって、好むと好まざるとにかかわらず、官業または私企業との競争を強要され、③しかも公営企業の形態をとっているため、また官業ないし私企業からの挑戦をうけるために、営業上手痛い損害を蒙る立場に立たされるという運命におかれた。

著者は、この公営の公益企業をめぐる状況を、市電事業の苦境を「瓦斯市営など思ひも寄らず」という近藤操の言葉を引用しながら描き、また公益企業のあり方につ

いてユニークな提案を行なった東京市政調査会の公営企業法案（立案者池田宏）の基調を解明する。そこから明らかになった公益企業群の実態は、「総合的統制概念としての公益企業の必要」性を強く要求していた。重要なポイントは公営公益企業の本質をどう認識するかということであった。公益企業概念と公企業および特許事業概念との対決をめきにして公益企業の主体を無前提に国家と定め、公益企業とは事業法により公益企業を営むことを許可・認可・免許または特許された者とするには問題があった。日本の地方自治体が公益企業の主体としては不満足な成果しかあげられなかったのは「経営上の無能」のみにあつたのではなく「自治制の鉄鎖」（地方自治体への官僚統制）による拘束に加え、さらに私営公益企業群からの挑戦、とくに「市営事業は不足経済を原則とすべきものである」という「無償主義」にもあつた。著者は、関一の「一旦誤って私人若しくは会社の手へ委せんか後日臍を噛むも亦及ばざるべし。」という言葉を引き、それは、じつに戦前から戦後そして現在にいたるまで、マンモス市政・都政といわれる東京の公益企業のみならず、日本における都市計画と公益企業のあり方を考える際に、忘れてはならぬ金言という。

第二章は普選下における東京市政の構造と題せられ、はしがきと二節からなっている。

はしがき 都市化と都市問題 (pp. 99—106)

東京市と隣接5郡82ヶ町村との合併による昭和7年の「大東京」の成立は、都市化による自治体区域の非実体化という「都市問題」への対応であった。当時、「大東京」という言葉に寄せられた期待なり解釈は次の3点に要約できる。第1は、「大東京」の成立によって、都市域一般を対象とする総合的な都市計画や大都市制度を検討すべき現実的根拠が、制度上保証されたことである。とくに大正末期以来の課題となっていた大都市制度を検討する契機がこれによって与えられたため、いわゆる特別市制論が起動点を見出した。しかし、この区域と機能の一致という与件とともに、内務省が直ちに都制案を提起したことを見逃してはならない。内務省側からの都制案が官選首長型東京都制を具体的内容としていたのに対し、当時の世論が、東京府廃止か東京市廃止かという二者択一の論理をもって迎えたが、それは明らかに大都市区域の成立という実態をふまえていた。第2は、この第1の動向を決定する鍵ともいべき自治政に対する住民の態度である。大合併前後の住民意識は、仕事は「母市」東京、住居は「郊外」という環境が規定する「半市民」（近藤操）意識であった。「母市」住民も「郊外」住民も、それぞれに地方政治への焦点距離を見い出せないまま、無関心に陥っていた。それが自治政の不振と相乗積を形づくる。「大東京」の成立は、この「半市民」

意識構造を止揚しうる論理的契機たりえた。第3は、これが、「新東京市政の改革刷新」の契機でありうる、そうさせたいという切望であった。しかし、その見通しは当初から暗かった。それはなぜか。その解明には、東京市政を含む日本の地方自治の構造的特質を探る必要がある。

第一節 市政の構造 (pp. 107—204)

大正末期から昭和初期にかけての、いわゆる大正デモクラシーの抬頭は地方政治のレベルにも新しい状況をうみ落した。それは「市政の政党化」(関一)であったがその実態を分析するには、市政を含む地方自治制度と政党政治の関係をみる必要がある。

普選段階における日本の地方政治の一般的特色は、自治行政の政党化現象であるが、それはまず地方政治の機能面にあらわれた。中央・地方の選挙制度が制限・不平等選挙制から普通・平等選挙制にきりかわるとともに、道府県から市町村さらには町内会・部落会にいたる地盤の培養と議員の系列化が不可避となり、政党政治の展開と政党の組織化がいわば正比例の関係をとって推進された。普選実施とともに回避しえなくなった自治行政の政党化は、当時「党弊」ともいわれた。それは普選下政党政治の動態であったが、実は、地方政治自体が、こうした動態の起動因を内在させていた。

それはなによりも地方自治体の「準禁治産者扱」(前田多門)に関連していた。自治体は、国・府県の行政庁としての側面と自治体の執行機関としての双面神構造をもつとともに、財政上の独立権を特別法で他動的に制限されていた。この地方自治制度のあり方と連関させて普選によって漸く定着しようとする政党政治の構造を図式化すると、①地方政治における争点の喪失、②地方的「利益」という共通分母の存在とその機能が政治上の争点の結晶作用を阻止すること、③既成政党の特色ともいべき政党組織の「私党」的構成という性格であった。

政党の「私党」的構成は地方自治の体質と財政構造のあり方と密接に関連していた。この特異性の原因はどこにあったか。第一は普選が治安維持法とリンクする形で実施され、この治安立法が革新の組織化を制圧し去ったことである。普選にもかかわらず既成政党が有力者・名望家政党でありえたのは、この弾圧立法の防壁のなかで眼ることができたからである。第二は、大正デモクラシー時代においても、官治・自治の二元構造を特色とする官僚制集権体制が微動だにすることなく維持されたことである。第3は、内務省から道府県知事を経て市町村長へと機関委任事務系統が貫通する一方、地域住民の自発的組織化への結晶軸が欠落していたことである。一般民衆に対する公民教育が唱導され、そこから、いわゆる革新官僚を担い手とする選挙粛正運動へと進んだ契機は、ここらあたりに存在した。

中央政府が自治体に対して「生殺与奪の大権」を掌握している限り、「党勢振興」とは、中央政府の手中に握られている許・認可や財源の獲得、地方の「中央依存他力本願主義の交付金分捕運動」(菊池慎三)を起点とすることになる。政党政治は、政党が自治体を楯として官僚勢力と対決するのではなく、相互に依存し合う形で展開した。普選による政党政治の出現にもかかわらず、官僚的中央集権支配は凋落するのではなく、さらに一層滲透圧を加重するという体制のしくみ、つまり政党勢力の展開が地方分権ではなく中央集権支配を逆進するというパラドックスこそ、普選下政党政治の運命を予示するものであった。

このような政党の組織化が同時に行政機構を媒介とする上からの編成化を伴う政治過程においては、地方団体一般は、公法学用語にいう「団体自治」の単位としても「住民自治」の単位としても機能しない。地方自治体は「政党的選挙地盤」となり「国家行政の末梢神経」の組織単位となる。その結果は「自治体麻痺の症状」と「地方利害を餌にして無遠慮に行われる党勢拡張」に対応する中央・地方の政党腐敗とであった。政党腐敗は地方自治の不振につらなり、住民の地方自治への不信ないし無関心を培養していく。この底辺に培養されていく政治的無関心と対応するかのようになり、中央レベルでは地方政治への不信感と後見主義というメンタリティが醸成される。この文脈で見落されてならないのは地域住民が「自治体麻痺の症状」に直面するにつれて、各種の「経済団体」に包摂されていく傾向であった。昭和恐慌への対策がこの傾向を一般化した。こうした「政治」と「経済」の分離は地方自治の不振を強めた。

東京市政の政党化とその問題状況はどうであったか。東京市政における政党化現象も日本の地方政治の一般現象と基本的には同種の性格をもっていた。普選の実施とともに東京市政の政党化が顕在化するにつれて、中央政党の市政介入は東京市の「持病」といわれた市長追出し運動となって現われた。東京市における市政政党化の焦点像は、既成政党の構造と動き、それが東京市政に及ぼした影響によって描出される。

既成政党の構造は、「恩義」と「訓練」によって統合力をもつ「親分」と、政治的争点とは無関係にロボット化する「乾分」との関係に規律された人間関係を特色とする。住民にとっても、この「醜態」への接近が私益実現の打算となる。その結果、東京市会は最低水準まで墮落する。しかも、それは中央政界の腐敗と不可分に結びついていた。その上、革新派勢力が永久少数の地位に止めおかれ、与野党の形をとる既成政党の間に基本的な政治的争点をめぐる対立がないため、「党弊」は一層激しくなる。近藤操が判定したように「市会議員とは東京市の利害と背馳する欲望を有する動物である」とき、普選

によって起点を与えられた政党政治の逆機能を、東京市政の構造にみることができる。

明治44年の改革によって地方自治法制は、執行機関(理事)と議決機関との二元主義の形をとったが、実際は執行機関中心主義が貫徹していた。東京市会が東京市長を選出する手続は、普選に伴う地方制度の諸改革にもかかわらず温存され、一般住民による市長の直接選挙制は否認されていた。しかし、市長がその助役以下の中核的な補助機関を選定する場合には、市会側の承認を必要とした。この意味で、この二元主義は戦後の地方自治制のような平行な関係ではなく、「民意」を背景とする議決機関の理事機関への容喙は避けられないしくみであった。市長追出しという「持病」の基因がここにあった。

明治44年以後の改革の方向が機関委任事務による地方行政、理事機関の強化という方向と、普選による議決機関の強化という方向との対立を内在させ、このジレンマが公民自治と地方行政の矛盾を生み出したわけである。執行部に議会に対する解散権がない以上、住民の選択を背景に議会と対決する方針をうち出しようがなかった。それ故、「市政の宿弊」とは理事機関を自治体の代表機関として議決機関と対置しながら、市長にその手段を与えない自治法制のたてまえにもとづいていた。結局、市会と市長は相互に責任を転嫁し合い、政治責任の帰属主体が不在となった。そこから市政方針がうみ出せるはずがなかった。こうして無策を尻目に「蟻の密に集る如く」に「利権」によって獲得される「金力」が既成政党の再生産過程の起点となる。

東京市の人事はどのような状況であったか。一言でいえば、それは職員の情実人事であった。この情実人事の特質は、選挙を起点とする報復と反報復というアメリカ的なスポイルズ・システムの基本型と異なり、それが貫徹せず、既成政党の同質性のうえに、力関係のバランスのもとに成立する妥協人事たるところにあった。この制度の下では、市吏員層の間に誰に対しても何についても帰属の客体を見出せない心的状況が支配した。人事行政に中心がなく原理が欠如していることは行政組織が機能面でバラバラであることを意味し、そのため「市政人」のバラバラの心情が所与の各部局のセクショナリズムへ誘導され、強固な凝集力を生み出した。こうした傾向に拍車をかけたのは吏員採用の「表参道」「裏参道」とは別に、「官吏下り」の「間道」というルートによる「輸入人事」であった。こうした東京市政を「浄化」し、これを改革しようとする試みもなかなかった。

第二節 市政改革運動 (pp. 205—230)

昭和4年と8年の両市会議員選挙における市政浄化運動は、「党弊」の改革運動として、東京市政史上注目に値する。その端緒は、昭和4年選挙に際し、東京市政調査会とジャーナリズム(時事、東京朝日、日日の各紙)を

中軸とする「優良候補推薦」運動の形をとる識者の啓蒙運動であった。その成果は、「浄化市会」の誕生であった。しかし、「ガス問題」と市会による人事容喙を主因として、それは間もなく「不浄化市会」へ転落する。

昭和8年選挙では、新東京市の成立と内務省の「都制案」提示を契機として市政浄化運動が展開されたが、そこには「選挙粛正運動」による市政改革という新課題が登場した。「理想選挙」「候補者推薦制度」「町会基本主義選挙法」という「党弊」改革案は、すでに政党政治の行末を予示していた。昭和8年の市政浄化運動には、「市政改革運動」から「選挙粛正」、さらに「町内会組織化」への質的な転進がみられたからである。

市政浄化運動は、「識者の叫び」であり、自治体ぐるみの運動ではなかった。この運動が対決しなければならなかった「壁」とは、既存政党への不信感と新興の革新政党を忌避する態度とであった。市政を政党から防衛し、自治政から政党勢力を駆逐し、純粹培養の自治政を確立することが市政浄化の基本的な方向なのであった。しかし「党弊」つまり市政の政党化からの解放という指向線は、その意図のいかんにかかわらず、市民組織化へのエネルギーそのものを去勢することになる。

こうした状況で注目すべき役割を演じたのは、東京市政における東京市政革新同盟の動きと選挙粛正運動であった。市政革新同盟は、市政の腐敗と墮落の根本原因を見抜く鋭い眼識をもちながら、ついにあるべき東京市政のヴィジョンについて統一の見解をもつことができなかった。かくして、市政浄化運動にはじまり市政革新運動に至る東京市政の改革運動は、上からの選挙粛正運動、国民教化運動のための一コマの役割を果たしたのち、やがて大波にのまれて消滅する。時あたかも、底辺では「国民細胞」の組織化が、頂点では特別市政実現運動の核心として発足した東京都制実現運動が、官選都長型都制へと収束される転換期を迎えようとしていた。「市政の政党化」の否定は、この底辺と頂点の両極へ収斂作用をともしつつ、市政の中性化、行政化を要請し、まったく逆の意味で「地方自治の政治化」を完成する起点となろうとしていたのである。ついに日本の都市は、あるべき地方政治の原型となることができなかった。かくして分析の歩は、本書の圧巻ともいえるべき第3章へ進む。

第三章は東京都制の展開と国民細胞網と題され、この章だけで421頁を数え、二つの節からなり、そこには、しかも貴重な原資料が豊富に収録されている。

第一節 特別市制運動の転進と東京都制案 (pp. 231—312)

大正から昭和にかけ、都市への人口集中はめざましくこれに対応して名古屋市は大正10年、大阪市は大正14年横浜市は昭和2年に、それぞれ隣接町村を併合して「大

都市」の形をととのえ、東京市、京都市、神戸市を加え、6大都市といわれるようになった。この6大都市は、府県の管轄区域から分離・独立して自主的に行動のできる「特別市制」の実現運動を組織し展開するようになった。6大都市共同の意見は、明治以来の集権的官治行政の中核である府県制に對置するものであっただけに、中央政府の消極的対応によって結実しなかった。

こうしたなかで昭和7年「大東京」が成立し、人口500万を擁し、その行政圏域は既成の社会経済生活圏と一致することとなった。この市域拡張を契機に、東京都制案が特別市制を具体化するものとして、特別市制運動の焦点となった。こうした動きに対して政府は、昭和8年「東京都制案要項」ですばやい対応を行った。政府案の骨子は、①都の区域は府の区域とする、②都の首長は官吏とする、③都会の権限は府県会に準ずるものとする、④警察権一般を警視庁に一本化する、⑤都官制設定による官吏併用とする、という5点に要約される。

特別市制促進運動は、その企図する府県制からの離脱という目的とは全く対極的な代案に直面して反対の気運を高めた。問題の核心は何であったか。蠟山政道が正確な眼力と鋭い洞察力で状況を判定したように、大都市の特別制のあり方を検討するには「自治分権」をとるか「官治集権」をとるかの二者択一しかなかった。問題の焦点は市廃止か府県廃止かであり、この選択が「大東京」の成立という与件を背景に「自治制を基準とするか都制」か「自治制を無視する都制」かというポレミカルな形できつつけられたのである。この選択をめぐる特別市制運動の帰趨によっては、日本の大都市問題はもとより都市計画をはじめ行政組織・行政機能を客観的、科学的研究の素材とする都市行政研究の手がかりすら失われる可能性があった。「自治制を基準とする都制」の進路を阻むものは何か。それは行政官僚制支配の集権体制であった。特別市制の実現は、大都市市域から官選知事の府県行政を排除することを意味し、集権的統治構造の基礎を掘り崩すからである。東京都制の中核が官選都長制にしぼられる場合、これと呼応して登場してくるシェーマは区長公選に象徴される区政独立の構想であった。都長官選と法人区対都長公選と行政区という対比は、特別市制運動に「強い刺激」を与えた。昭和10年には35区と1市3多摩を包含する「東京都制促進連盟」の結成とともに、「暫定の都長官選」可、都の区域は東京府下一円とするという方針の下に、区の自治権の拡張、区長公選、区税及起債権認容という法人区論が抬頭した。

こうした動きの中で内務省は昭和11年、東京都制について地方局の要綱草案第一案および第二案を発表し、さらに13年には昭和8年案の内容に都参与の設置と町内会の規定を加えた要綱を発表し、昭和18年都制の基本を確立する。そこでは区の執行機関としては区長任命制をと

る方針が明確に打ち出され、町会は「自治」の単位であり、区の触角と考えられていた。

特別市制運動における東京都制論は、政府側の攻勢のまえに、ただ都長「公選」を唯一の旗印とする都制促進論になろうとしていただけに、東京市および35区側の落胆と失望は大きかった。大都市問題から出発してきた特別市制論であり、その典型としての東京都制論の由来にもかかわらず、それが官選都長型都制に集約されたばかりか、すでに警察権の獲得を断念していた上に、区の自治権すら、いまや区長任命制の提唱のまえに放棄しなければならなかった。一挙に浮上したのは、内務官僚から「本当の自治と云うものは最下段の組織に於てのみ之を見ることが出来る」といわれた町会の問題であった。実に、その町会問題こそは、その後の東京都制問題の帰趨をきめる重要な要素となったのである。

第二節 国民細胞網の組織化過程 (pp. 313—652、この節だけで本書の半分近くを占めている)

1 選挙粛正運動と町内会 (pp. 313—381)

選挙粛正運動の展開につれ、都市における町内会、農村部の部落会の地位と機能が支配層の重大な関心となった。あらゆる運動と同じく、この場合も所期の目的を達する組織と指導が必要である。その役割を担ったのは、政府の強烈なPRに呼応し、民間強化諸団体を補助機関とする選挙粛正中央連盟と府県レベルの選挙粛正委員会、市区町村レベルの選挙粛正実行委員会であった。この運動は、選挙を「権利」の行使から公民「責任」の完遂へと変転させ、「優良候補者」の推薦方式、いわゆる「予選会」「推薦会」の実施へ進み、ついに政党自体のあり方を問うことになった。

選挙粛正運動が地域住民の組織化に触手をのぼそうとするとき、社会的底辺の最下部組織で実定法規制の対象となっていない町内会・部落会を媒介手段にすることは好都合であった。これらの自主的組織を手がかりにする限り、公権力による「上から」の運動というイメージは払拭されるからである。「選挙粛正自治振興ノ家庭化運動」は、町内会・部落会を通じて各「家庭」に働きかける。

こうして上からの官製運動が「国民運動」化されるためには、まず「自治振興」に結びつけられ、そのため地域単位としての町内会・部落会に加えて、さらに各種の職域諸団体と接触しなければならなくなる。そうすればこれは既成政党や既存団体の組織核心に触れ、その抵抗を予期しなければならない。政党から解放をめざす選挙粛正運動は、その政党地盤の最末端単位を去勢することによって、「上から」の国民運動を推進していく。

2 町内会問題 (pp. 381—467)

東京市における町内会の組織化には、選挙粛正運動の影響さらには国民精神総動員運動の推進という外圧要因

のほかに、東京市政内部に、この組織化を強く促進する要因があった。この二要因は関連し合いながら「帝都」東京の町内会・隣組という「国家細胞組織」網の完成を導いていく。

東京市が町内会に関心を寄せはじめたのは昭和の初期以降である。町会は、その発生理由から明らかなように、当初は、任意の自発的集団として生れた親睦団体であり氏子団体であり、警防団体であった。この性格によって町会の事業範囲も元来は限られていたが、やがてその活動は多様化し拡大した。昭和10年代初めには、そのほぼ共通の事業は、敬神・祭礼、教育、兵事、土木、保健衛生、交通、防火警備、敬老、慶弔、篤行表彰、矯風、公共心の涵養、慰安、納税、勸業、慈善救護、官公署との連絡、各種団体の援助協力等であった。これらに加え、国民精神総動員運動の実践網の単位に指定されたため、町内の事業分野は幾何級数的に拡大した。このような状況に対して東京市の対策には、自由放任説、統制説、法制化説という説があったが、町内会の位置づけについては、統治機構の最下級単位化する点では同じであって、そのための整備を推進するものであった。

選挙粛正運動と国民精神総動員運動から、近衛新体制、大政翼賛会の成立へ連なる系列は昭和10年代前半の内政の軌道であったが、その共通分母は国民細胞の存在だった。この国民細胞という実践網組織の創設は、選挙粛正運動によって原型を与えられたが、その前史には、たとえば普選実施に伴う国民教化運動ともいべき「国民更生運動」があり、その目標は「細胞的末端共同体」の整備強化であったし、部落常会設置はその一環であった。また、とくに大都市における「都市教化」の運動もそうした例であった。そして昭和13年の「国民精神総動員実践網要綱」のなかで町内会・部落会の「自治細胞化」は最も重要な当時の「今日の課題」となる。

3 町内会・隣組の組織化 (pp. 467—548)

昭和13年4月、東京市は町会整備の基本方針を明示し「東京市町会整備要綱」と「東京市町会規準」十則を発表し町会の整備と統制を進めた。町会の統制は、非常時局下において町会の担当すべき役割が飛躍的に増大し、また国民防空および防火の見地から非常時対策の中核として町会、隣組という系列化が絶対的要請となったことにより一層必要となった。隣組は、「町会の細胞組織」として、「全市一家」の実践単位として、交隣と相助、共同警防、その他組内の利益の増進を活動目標としていた。

東京市における町会整備の第一段階は、昭和14年3月の町会整備報告大会によって完了した。いまや町会は、市一区一町会一隣組という縦系列の中心であるとともに連合会組織の形をとる横系列組織の単位であった。同時に公権力は、既成の行政組織の底辺において、町会を頂

点とし、隣組という「町会の細分組織」を基底としつつ戸という単位を通じて、公民としての住民を把握する態勢を確立したのである。そして、これら「国民細胞」の指導・統制する機関として、区役所に新たに団体系が、市役所には町会掛が設置された。

こうした町会整備が進む一方、その法制化の論議がかわされた。隣組一町会一連合会一区一市の系列化は、現実には立法化した場合と同じ効能をもちえたが、町会は、「実力」のある既成諸団体との関係を調整し、それらを「総合」する親団体とみなされたから、その公権力による統制をさらに有効にする必要があった。昭和13年にはじまった町会整備、町会統制運動は、実に体制再編の転回点に位置していたのである。

4 国民組織としての町内会・隣組 (pp. 548—652)

昭和13年から14年にかけての町会整備運動は、自治体の次元にとどまるといふ限界をもっていた。「部落会町内会等整備要領」など、昭和15年に内務省による一連の通牒は、国家権力が隣保組織をその支配系列の末端に包摂しようとする試みであり、自治行政のみならず内政の画期的な転期を示し、東京市もその例外ではなかった。部落会・町内会は「地域組織」であると同時に市町村の「補助的下部組織」であり、この組織体は「区域全戸」をもって組織されることを要求された。その内容は、①部落会・町内会の「統轄」主体を市町村長とし、②市町村、町内会、隣組班のそれぞれに「協議」体としての常会を設置し、③市町村常会の構成員の選任権が市町村長に留保されたことであった。

東京における町内会・隣組整備の過程で重要なのは、防空・防火体制の問題であり、防護団の警防団への改組の問題であった。前者は、既存の「家庭防空」の単位が全国大の「国民防空」の網の目に組み込まれるにつれて隣組が圧倒的に重要性をもつにいたったことを、後者は町内幹部と防火群組織との摩擦を克服し、帝都市民を、官公署一町会一隣組一家という国民防空体制の底辺に有機的に組み込むことを意味した。

町会・隣組整備について、もう一つ注目すべきことは戦時統制経済の急展開にともない、その基盤として、町会・隣組が消費者組織の要の役割をもつものとして、公権力の関心をひきつけたことである。昭和15年6月の6大都市における砂糖とマッチの切符制の実施は、その第1歩であった。町会・隣組は国民経済の統制単位としての条件をそなえ、これによって隣組長の手元で住民調査が迅速確実に行われ、都市生活における「私」経済単位である家は「公」の単位に直結されることになった。

こうした経過を要約すれば、かつて公民教育から出発した政治教育は、社会底辺に「国民細胞」網を組織し、これを非政治化することで、政党勢力を消極的に自治体から駆逐し、国民再編の道標とその内容を設計した。巨

視的にみれば、地方自治体の基底に「国民細胞」——「実践網」が組織されたことは、内務省を中心とする官僚機構の集権支配が、国民的基盤をもつ受皿によって補強され、日本官僚制が「自然村」ないし擬似「自然村」ともいべき国民組織を押えきったことを意味した。町内会—隣組組織が既成政党の組織基盤を丸がかえにした形で、しかもその動きを去勢したとき、それは、まさに総力戦態勢への協力機構に転化した。やがて、米の通帳制が実施され、「尿尿も切符制」の汲取り制にうつされ、昭和16年には貯蓄組合法が制定され、町内会・隣組の比重は圧倒的に重要になり、臨戦体制前後の内政統治の原点となる。

第四章は昭和十八年東京都制の成立と題され四つの節からなる。蠟山政道は「都制の国家に於ける地位」という論文の中で「今日の都制案の要求は自治制が更らに進歩せるが故に認められるべしと云ふのであって、単に特別な地位の爲めの運動ではない。若し首府なるが故に他の特別市制と異なる地位を必要とすと為さんか、既に一般に挙げられてある理論上も有力なる根拠と背馳する結果とならざるを得ない。従ってこの意味に於ける帝都論者は官選都長に赴くのが論理的であって、与論の実質をなせる論拠とは背反するものと言はねばならぬ。」と指摘した。本章は、この問題提起にこたえるべくして逆旋回させられた東京市政の解明である。

第一節 東京都制の提起とその背景 (pp. 653—656)

昭和18年度の重要国策事項の一つとして、東京都制案要綱が閣議決定されるに及んで、東京市会は、ついに、官選都長型都制を承認した。東京市が年来の宿願ともいべき主張を放棄し、内務省案に屈服した背景は何か。それは、①選挙粛正運動から国民精神総動員運動、さらに翼賛政治体制の成立へという普選体制に対する上からの逆進工作が日本の議会主義を形骸化し議会政治の基本単位の政党組織を事実上圧殺したこと、②既成政党の社会的基盤が、町内会・部落会・隣組の組織化とともに、実質上壊滅に近い打撃をうけたこと、③その結果、家族国家観を基軸とする天皇制ファシズムという超国家主義支配機構が完成したことであった。産業報国運動もついに五人組制を採用する。

第二節 皇都翼賛市政の確立運動 (pp. 657—693)

昭和17年6月の東京市会議員選挙の実施は、皇都翼賛市政確立の契機となった。この選挙に先立ち、東京府知事、警視總監、東京市長の招請により、政治結社「東京市翼賛市政確立協議会」が組織され、その推薦候補者が圧倒的勝利を取めた。本節は、この協議会々則、推薦候補者銓衡手続要綱、区支部会員選任方針、各区委員長の顔触、協議会創設の経過の資料記述を中心としている。

第三節 町内会・隣組整備の完成 (pp. 694—732)

統制経済の展開につれて都市消費者組織としての町会・隣組の問題が関係諸官庁の焦眉の緊急課題となる。太平洋戦争下、帝都行政が、防空、生活必需物資の配給、戦時労働力の確保等、戦時行政と一体化するにつれて、東京都制案が帝国議会に上程され、東京市側も東京市町会規程を決定し、その受入態勢の準備を完了する。ここでは町会の下部組織が、大日本国防婦人会や大日本青少年団の下部組織との関係で、機構上も人材上も二重写しの形で一体化した。それは縦割りの官製ないし準官製統合組織と町会隣組組織との接着であった。かつての「国民再組織」論が「国民組織」として実態化し、それが町内会・部落会組織と官製半官製組織体と結合してあらわれたことは、官僚集権支配と共同体秩序との接合であった。

第四節 東京都制の内容 (pp. 733—778)

新東京都制のあり方をめぐる最も重要な要因は都と区の関係であった。法人区論か行政区論から選択が都制の鑄型を決める契機になろうとしていた。明治44年の市制・町村制の改正によって、区は公法人と規定され、法律のたてまえでは、区の区域の総計が東京市の区域と合致するにとどまり、財政上も別個の存在であった。しかしその実、たとえば区長は「市」の機関でもあり、身分上は東京市の吏員でもあり、内務大臣から東京府、東京市区へ下降してくる委任事務の統制下に位置していた。しかもその費用は市の負担であったから、法人区が名目上は自治区でありながら費用と責任を逃れうる存在であった。また区では区会が学区の経営主体であったが、法制上のたてまえでは、それは自治区固有の権能ではなかった。学区関係経費がその歳出予算の約8割を占める区財政も東京市の補助金によって支えられていた。昭和16年の学区廃止で区財政は激減し、17年度予算では市の区への財政交付金が総額の7割を占め、区の財政上の名目的独立は、東京市の区への実質的統制を内実としていた。

こうした区の動向、翼賛市会議員選挙の実施、町内会・隣組・常会の組織化等によって東京市側の公選都長型都制論は急速に衰退した。東京市における区の沿革がどういう歴史的系譜につらなり、また他の大都市の区制と異なる伝統や体質をもとうとも、法人区としての区の実在は町内会・隣組の組織化の完了と相前後して終止符をうたれることになる。他方、区に対しては市の、市に対しては府の、府に対しては国の機関委任事務量が増大し補助金・交付金のもつ力は一方的に強まった。

東京都制論が区をめぐる二者択一の課題にしぼられたとすれば、もはや地方自治における自治の成立する可能性が実質上、東京市レベルでも区のレベルでも喪われ、基底の町内会・隣組レベルに還元されてしまった以上、事実問題としては、あるべき市政の場と条件は失われてしまったわけである。課題は、官選都長型都制と法人区

対公選都長型都制と行政区という対立の図式としてではなく、都制と町内会との対応関係で解決されるべき状況になっていた。昭和18年の東京都制の成立は、いわば普選下の東京市政の政治過程の終結点に位置していたのである。

18年都制の立案者はどのような企図をもっていたか。それは、①「帝都と対応する国家的行政体制の確立」②「帝都行政の一元化」③「帝都行政の刷新及能率化」であった。東京都制の性格は、新東京都が「基礎的地方団体」である点にあった。区の置かれている区域では都が「市町村としての性格」をもち、区のない区域では都は府県の性格をもつ。したがって、旧東京市、つまり区部には基礎的地方自治体は存在せず、区部は鶴の性格をもつことになる。区は法人格をもちつつ、事実上は行政区に等しい従来の方式が継承され、その権能は「都条例」によって区に属するとされた事務処理に限定された。それにもかかわらず、区が法人格のたてまえをもつことは国から都、区、町内会、隣組へとつらなる階層的行政組織の媒介項として不可欠であった。行政上も財政上も無能力に近い「法人区」は都が区と町会・隣組を媒介体として「国民細胞」を把握するには欠かせぬ存在であったからである。

かくして、大正末期以降の特別市制実現運動は、官選知事を頂点にいただく府県制からの離脱を目的として出発したが、要求達成の第一歩として東京都制の実現をその前提に示えることによって、ついに、運動に内在していたはずの基本要求をすべて喪失してしまった。新東京都制の下で、都も区も、もはや実質的には自治の単位ではない。新都制成立において、都区の下部組織である町内会組織の存在意義は重大であった。特別市制実現の要求にはじまり東京都制の実施に終る、普選下の東京市政の展開を要約すれば、首都東京における東京都制の成立は、いわば公権力による東京市政の政党化の止揚と規定できる。府・市・区の次元における地方自治制の法文上のたてまえはともかく、それらは、戦時翼賛体制下「国民細胞」—「実践綱」組織化にともない、最終的にその機能を掘り崩された。この意味で、東京市制から東京都制のあゆみは、かつてのたてまえとは逆な意味で、都政の「政治化」であった。

3 若干のコメント

著者は「はしがき」の中で、「先輩の業績の驥尾に付して、本書がどれだけの業績水準を達成しえたかは覚束ないが、本書が市民権を確保できるかどうかは、日本の都市問題を規制している日本行政官僚制の『制度』の枠組をどの程度まで描き出すことができたかにかかっているだろう。」とひかえめながら自負をにじませて記してい

る。私のような、この領域に無知な若輩が、その判定をするべくもない。本書を真に評しうるためには、この著者が注いだと思われる以上の心血を注いだ用意周到な研究を必要とするだろう。それなしには、ここに収録され引照された文献と資料のあつかい方の正確さ、その読みと解釈の適切さを判断し、さらには同じ文献と資料も使いながら、この著者とは異った「普選下の東京市政の構造」を描き出すことはできないだろう。ちょうど著者が3人のパイオニアの状況認識に対して、ときに感嘆し、ときにその限界を衝いて格闘したように、これから後の日本都市行政研究者は、本書と格闘しなければならないだろう。ともかくも通読し、簡単に内容を紹介した私としては、この作業を通じて触発された若干の感想を述べ、久々に重量感あふれる研究書に出会ったことへの感謝としたい。

本書の特色は、なんといっても、普選を起動因とした政党政治が、ついに東京という都市に「政府」を確立する媒介機能を果すことなく衰滅していった過程を、ペンミズムを行間にただよわせながら描出した点にあらう。この描出が平板な東京市・都制の制度史におわることなく、くっきりした限りの「深み」をもちえたのは、著者の方法的視点にかかわっていると思われる。それは、まさに、都市自治を可能にする都市政策そのものの展開の場と条件を奪った、著者によれば今日なお奮い続けている「制度」すなわち内務省を中心とした官僚制支配の論理と構造を「解析」しようとする着眼点である。そこには、この「解析」なしには都市「自治」研究は都市「政府」研究にはなりえず、また官僚制支配体系とその「制度」を打破しない限り「都市問題」は解決しないとする著者の確信が托されている。

この方法的視点に立って東京市政の構造とその変転過程を描くとき、それは、淡々と叙述される「語りの歴史」ではなく、むしろ骨ばった論理の展開史のおもむきの強いものとなっている。著者自身の論理展開のなかに配列された時代の証言は、ときに生き生きと、ときに当惑しながら甦える。「当惑」と見えるのは、本文中に注入された長い引用や規則・意見書等の原資料の全文が、文脈構成の上で、著者自身の文章とほとんど同じ比重を与えられて多用されているからであるかも知れない。これは、著者の独特のスタイルであると換言しえよう。しかし、このスタイルは、著者の描き出した東京市政の変転過程が実は、引照された文献自体を透かして捉えられていることを意味している。説明や直接の意味付けなしに原資料が本文中に多用される理由は、ここにある。このいわば「透かし彫り」の手法は、著者の引用した時代の証言がいかに当時の現実や実態に照して、正確（ある価値的視点からみて適切であったかどうかでなく）な認識であったか否かの検証の余地を残しているように思われる。た

たとえば第3章と第4章で記載された町会・隣組の規程はある時点で具体的内容をもって設定されたということに意味はあっても、そのまま町会・隣組の実態であったわけではなからう。

「語りの歴史」でなく「解析」たろうとする本書は、「解析」に必要な概念の明定において、必ずしも明確ではない似て非なる言葉を用いている。たとえば、「自治政」「自治行政」「地方行政」「地方自治」「地方政治」「自治」が意味内容や指示対象の点でどのような異同があるのかについて、正確な規定なしに使われているように思われる。また「→」「⇔」「←」「>」といった符牒も、文章の簡略化には役立っているがその読み方の指定がないまま使われているため、正確に何を意味しているのを判りにくいものになっている。こうした点は、著者が本書によって「第4回東京市政調査会特別藤田賞」を授賞した折に「心残り」と述べているように（『都市問題』昭和53年7月号）索引の必要を示唆している。索引の添付によって、引用文の重複や叙述の繰り返し、さらに注における「同右」とか「前掲書」の不明確な箇所も改善されるのではないだろうか。

ところで、著者のいう、今日なお「都市問題」の解決をばんでいる官僚制支配の体系とその制度とは、具体的には、「戦後改革」にもかかわらず「官治」の温存として地方自治法にうめ込まれた機関委任事務のしくみであり、個別法と補助金をテコにして展開される中央各省市の縦割り行政であり、地方交付税制を含む地方税財政の構造である。戦後の地方自治研究が、いわゆる行政学者の手によって主としてなされてきた理由も、ここにある。この「集権支配」をめぐる議論は、戦後地方自治論の系譜においては、とくに目新しいものではなく、さまざまな論者が展開しているという意味では、むしろ陳腐でさえある。この点では、本書は、地方自治制に加えられた「戦後改革」の不徹底さを、従って、戦前との連続性を強調するという個性をもっているとはいえ、従来の議論には見られなかった、斬新な視点や着想を提示しているとはいえないように思われる。もとより、議論の上で陳腐なことが現実において無意味とはかぎらない。私もまた、とくに戦後の高度経済成長と都市化の激化とによる都市生活環境の悪化とこれに対する保守政権の鈍感さ、それへの対応として全国的に多発した住民運動や大都市を中心に継起した「革新」首長の誕生をみつけるにつけ、地方自治体の自主的な行動を拘束する「多頭一身」の中央官僚制の弊害を問うことの実践的意義は失われていないと考える。

しかし、都市問題との関連において中央・地方を通じる行政官僚制支配の構造を解明する場合、いくつかの問題点があるように思われる。第一に、行政官僚制は、本書が描出しようとしたような強大な威力を発揮して都市住

民を支配しきったのであろうか。ちょうど戦前日本において家族が解体していたがゆえに家族国家論が滲透したように、都市社会の地域秩序が融解していたがゆえに町内会論が周行流通したとも解釈される。町内会問題の核心は、実は、地域秩序を事実として基底で支えていた町内会の整備の問題というよりもむしろ、積極的なイデオロギー的な培養の問題であったのではないだろうか。この疑問は、都市社会とその住民のイメージと関係している。都市社会は、もともと労働力の自由な取引きによってのみ生計を立て、しかもなんら社会的・身分的な資格を要求されない、いわば身軽な人々が集住する場であると考えることができる。ここでのヒトとモノの流れは、多様な回路と射程をもって錯綜し、既成の地方統治「区域」を無視する傾向をもっている。「区域」と「機能」の不一致は都市社会の宿命である。戦後は「私的自由」の公然たる表出が正統性を獲得し定着したため、都市社会の雑然さは一層強まった。こうした意味で都市社会が開放系である以上、「旅宿の境界」（柳田国男）としての性格を完全に失うことはありえない。それにもかかわらず、日本の都市社会が、ともかく一定の秩序を保ちつつ機能しているのはなぜなのか。そのメカニズムの一切を中央官僚制の支配の貫徹で説明しきれぬだろうか。あまりに強かに描かれる行政官僚制像のなかでは都市住民は支配の客体の位置しか与えられない。その実像にせまるには、たとえば町内会との関連でいえば、そこでの住民の日常的な付き合いの型を析出する必要があるように思われる。台東の根岸や入谷の町が関東大地震にも東京大空襲にも耐えて残ってきたのは、町会・隣組組織という「実践網」が命令一下作動した輝かしい成果なのか、それとも下町の長屋精神で住民が力を合せた自分たちのまちを守った証拠であったのか。

第2は、行政官僚制による「集権支配」に対置される「分権自治」のイメージである。本書でもそうであるように、このイメージは欧米モデルを想定して結ばれることが多い。ここでの比較は、認識の方法というよりも「あこがれ」の対象の発見という意味合を強くもっている。日本の都市は、欧米の地域社会のような住民自治が欠如している、あるいは未熟である、したがって遅れている。とすれば欧米並みの「分権自治」を確立することが実践課題となる。しかし、党派を「不純」として忌避し、政治的妥協を「きたない」と考え、どこに住んでいても一定の等しい公共サービスを期待する平準化志向が強い日本の政治文化は、中立性と公平を名分とする行政官僚制の優位には親和的であっても、相違と党派性、個性と対立をこそ存在基盤とする「地方政治」の確立には、なかなかなじみにくい面をもっている。こうした日本の政治文化の特性を考慮に入れた都市自治のあり方を構想しなにかぎり、西欧モデルを想定する「分権自治」論は、現実

にはほとんど実効的なインパクトを与えることなく啓蒙論として空転するほかないのではなかろうか。

第3に、かりに、理論上、都市社会統合の作為主体を都市自治体に一元化できるにしても、この一元化によって、本書が問題にしているような「行政」と「区域」の割拠主義が直ちに克服できるとは限らないし、官僚制の支配が終るともいえない。問題は中央から地方レベルに移転するにすぎないかもしれない。セクショナリズムは結局、大規模な都市社会における利害の多様性と対立を反映するものであるし、官僚制支配は、階統型の手続体系を経由せずに歴大量の具体的な施策が実施できないところに由来するからである。「集権支配」か「分権自治」かというダイコトノミーは、大都市社会の政治的統合問題を分析するために、それほど有効な理論的枠組であるのだろうか。地方レベルの自治が社会統合に必要な集権によって可能になり、中央からの分権が地方レベルでの支配の基礎となるとところにアポリアがあるともいえよう。中央各省庁の縦割行政を逆用して、ユニークな都市建設をはじめている都市自治体もあるし、「分権」や「自治」を高唱しつつ、その困難の原因を中央各省の統制や自主税源の不足に転嫁する都市自治体もある。「集権支配」の構造が一挙に瓦解することなどありえないし、機能論的にみれば、それが画一的な公共サービスの供給とか地域間格差の縮小という役割をはたしていることも否定できない。その構造を具体的な施策のなかで腐蝕させる都市自治体の力量と工夫にこそ都市自治の可能性を開いていく一歩があるのではなかろうか。「集権支配」の強固な構造を、したがって「分権自治」の絶望的状况を描出した本書は、この意味で「希望の書」ではないともいえる。そしておそらく、この絶望的状况を打破する鍵は、「市民」とよばれる都市政治主体の存在なのである

う。しかし、「市民」とは、どのような政治的能力を具備した人間類型で、それが現代の都市社会にいかなる存在基盤をもっているのか。「市民」論が「市民待望論」か「市民教育論」の域を出ずにいる現状をみれば、「市民」の定立もまた一つのアポリアである。都市に生れ、都市で育ち、都市に住みつづける人々が、新しい社会的結合の様式を求めてどのような地域的な交流と「コミュニティ」形成を開始しているのか、その実態をつぶさに研究していくとき、都市社会の内発的秩序形成の可能性がみえてくるのかも知れない。こうした地味な実証的研究の集積が日本都市自治論の構築を促す基礎となるのではないだろうか。

<付記>

本書を読み進める過程で国学院大学の高木鉦作氏から教えをうけた点が少くない。記して感謝したい。高木氏は、本著者と同様、町内会研究の第一人者であり、おそらく本書とは異った東京市・都制の変転過程を描き出している現在のところ唯一人の研究者であろう。高木氏のまとまった作品を切望したい。なお、脱稿までに目を通した本書に関連した紹介書評等は以下の6点である。高木鉦作『地方自治職員研修』（1978年2月号、pp. 100—101）；赤木須留喜・吉塚徹「著者は語る」（同上、pp. 102—103）；松下圭一『朝日ジャーナル』（1978年11月20日号、pp. 64—65）、井下田猛『図書新聞』（1977年12月10日号）；吉岡健次「『財団法人東京市政調査会藤田賞』選考経過と授賞論文の概要」（『都市問題』1978年7月号、pp. 90—94）；赤木須留喜「本書の構想ならびに著書として未発表から出版するまでの経緯」（同上、pp. 94—97）

（1978年12月19日）