

コメント2 —日本近現代都市史の立場から—

源 川 真 希

問題提起・課題設定に関するコメント

日本近現代都市史の立場から、まず問題提起に対するコメント、そして3論文に対する個別のコメントを行いたい。

本特集は、20世紀の前半の都市行政の変化について歴史的、比較史的視点から議論しようというものである。その際、「ガバナンス」という用語を使用したことが特徴といえる。

近年、大学行政も含め行政の諸領域で使用されている「ガバナンス」という用語を、歴史研究に取り込もうとしたわけである。少なくともこれまでの『歴史と経済』に掲載された論文を見る限り、「ガバナンス」という用語で歴史分析を行った事例はなさそうなので、政治経済学・経済史学会では初めての問題提起かも知れない。

「ガバナンス」のもっとも基本的な定義は、マーク・ベビアによれば、公的機関、民間組織、非営利団体等、主体の性格は問わず、「治める」という行為に関与する状況を示す用語という意味である。現在、官公庁のみならず、市民によるさまざまな参加により行政運営がなされる状態を指し示し、かつ「かくあるべし」という当為を含んだ概念であると考え。だとすると、最初に、「ガバナンス」という用語をあえて歴史研究に用いる積極的な意味が議論される必要がある。

ベビアは、「ガバナンス」という用語の誕生が、20世紀の大衆社会化と従来の国家概念の変容、つまり中央機関と並んで政党、利益団体、世論が重要な役割を果たすことになったことと関連していると示唆した。しかし実際には、私見も加えて整理すると、大衆社会化と民主政体の腐敗、あるいは階級闘争の顕在化という背景のなかで、行政国家が相対化されるのではなく、むしろそれが待望されるようになる。これが介入国家、ケインズ主義的福祉国家、ファシズム国家、社会国家、開発主義国家などと呼ばれる20世紀の資本主義国家のありようである。

そして、これが戦争を経て戦後の資本主義体制のなかで広く普及していく。しかし、主に経済成長の鈍化と財政破綻により危機に陥る1970年代後半から現在にかけて、再び民間セクターの諸主体の役割が注目され、現在のように「ガバナンス」という用語が人口に膾炙される状況につながっているものとする。ちなみに、国会図書館の雑誌記事検索で「ガバナンス (ガヴァナンス)」を含む論文などを検索すると、1990年までは4件、1991年～95年が130件、1996年～2000年には1000件を超える。初期の頃は、「コーポレート・ガバナンス」の使用例が多いように思う。1990年代後半から使われるようになった「ガバナンス」は、行政分野でも広く使用されていく。

このような歴史的展開を前提として、今回、歴史研究に「ガバナンス」という用語で切り込むことの意味を考える必要がある。すなわち、行政権力だけではなく市民社会の諸主体の動きを重視しながら都市秩序のあり方を分析するという、分析概念としての「ガバナンス」の優位性をどのように考えるか、という点を議論したい。これは、まず問題提起そのものに対するコメントである。

また、さらには歴史研究の前提となる現状認識について議論しておく必要がある。「ガバナンス」という用語が、現在、大学行政を含めて使用されていることは、一面では民間のさまざまな主体が参加するという面を言い表している。また法人、教育研究審議会、教授会、学生団体、職員団体、資本、地域住民、タックスプレイヤーなど、学内外のさまざまな集団が、広い意味での大学運営の主体として想定されているのかも知れない。いわゆるステークホルダーが、みんなで協働してよいものを作っていくというイメージである。

とはいえ、これは財政面において公費負担を極小化することと連動しており、その意味では「小さな政府」と補完関係にある。また他方では、「ガバナンス」改革の名の下でのトップダウンによる意思決定などの、近年の大学でみられる行政運営とも決して背反するものではないように思われる。そうした点からも、「ガバナンス」という用語を歴史研究のツールとすることの意味について、議論をしたいのである。

以上を本特集全体の問題提起に対する、私からの論点の提示として、以下、各論文へのコメントを行いたい。

岩間論文に対するコメント

岩間論文は、自治体史編さんという事業が持つ都市行政における意味が検討された。その際、19世紀後半から20世紀にかけての都市改良の事業ないしその意味付けを当事者達が「シビック・ゴスペル」と表現したことに注目している。おそらく市史編さんが、都市の発展を担った名望家層の業績を顕彰する面を持つだけでなく、市民に対して都市生活の一定の規範を提示するものとして行われたものと理解したい。

そこで、先の「ガバナンス」に関わって論点を提示する。これは「ガバナンス」という用語が登場する歴史的文脈と関連するが、近代における自治体史編さんという行為の歴史的意味をどうみるかという論点である。ベビアが述べた国家概念の変容の時期とは、国家の相対化の時期と言い換えてもよい。おそらくラスキなどの多元国家論が登場し、中央の国家という強大な官僚機構を有する団体を、社会に存在するさまざまな団体のなかに解消し、相対化するという試みである。そのなかで、さまざまな団体のひとつとして自治体が新しい意味づけを与えられて浮上し、同時にその物語が必要となったことが自治体史編さんという行為を呼び込んだのではないか。

日本の場合、政治学、国法学者により、1920年代後半に多元国家論が紹介されており、それと符合するかどうかかわからないが、日本の諸都市も都市としてのアイデンティティ作りをしようとする。東京市の場合、市長を務めた阪谷芳郎が大正初期に『東京市民読本』を作成する。これは都市行政を市民に伝える目的で作られたものであるが、都市行政の実際の機能の解説と、市民の心がけのようなものが語られている。またのち後藤新平市長の時代に、新たに『東京市民読本』が作成されようとした。ここでは男子普通選挙の実施を前にして、有権者の拡大を前提とした市民の規範が述べられた。また同時期には、「東京市歌」が作られて都市のひとつのシンボルとして機能させられるようになる。

このように、日本の1920年代は、学問的には「国家」が相対化されて「社会」が発見され、また都市自治体のような団体の役割が大きくなるという意味での転換期であった。同時に急激に進行する政治の大衆化への適応が求められた。まさにその過程で、国家とは異なる団体としての都市の独自性、自律性（あるいは自

治権)をアピールする動きがみられるように思う。こうして都市の歴史が語られ、あるべき市民の規範が提示されるというのが東京市を念頭においた際のイメージである。バーミンガムの事例は、国家と都市の関係の歴史という文脈で、どのように位置づくのかということについて議論がしたい。

森論文に対するコメント

森論文では、失業扶助をめぐる国や地方自治体行政、慈善団体、労組、政党などの諸主体の役割が明らかにされた。また、公的扶助と失業救済の規範、すなわちどのような考え方で救済の対象とするか、という点での相違を分析した点でも興味深い。公費の投入においては、合理的な支給基準が必要であり、それが従来への扶助の個別化の修正を求めていくが、実質的には個別的扶助が維持されるという。

森論文に関しては、先に問題提起のところでふれたこととの関連で、一つ論点を提示したい。本論考では、失業救済におけるライヒ、都市行政、それに民間慈善団体、労働組合といった主体が、失業扶助の制度を進める具体的な過程が明らかにされた。これらの動きについて、まさに「ガバナンス」という用語のもつ視角が一定の役割を果たすものと思う。つまり民間団体や非営利団体の関与という面に、より強く光をあてることができるからである。

とはいえ、ベビアが述べるように、国家行政が相対化され「ガバナンス」という状況が生まれ始めた20世紀初頭は、そうした思想的展開の一方で、むしろ行政国家化を求める動きが強まった時期であると概括できる。失業保険の制度化をめぐつても、慈善団体、労働組合という民間セクターの動きが大きな役割を果たしながらも、それが都市専門官僚層の政策構想とも符合するなかで、最終的には都市自治体行政に取り込まれている。その際、原理としては給付基準の合理化を伴いつつ、ライヒによる制度化につながっていくものと思われる。

馬場氏、森氏をはじめドイツ都市史研究で用いられている「社会都市」とは、第二帝政期ドイツの社会政策に基づく諸施策が展開された都市の歴史分析から導き出された枠組であり、ワイマールから第二次世界大戦後の「社会国家」のための実験場だったという。そこでは、単なる救貧ではない「生存配慮」(エネルギー

供給、社会インフラ、保健・公衆衛生施設、住宅政策、都市計画、文化・教育などを含む給付行政)の政策が展開されたが、これはむしろ、20世紀初頭にみられるはじめた「ガバナンス」の克服と上からの行政課題への包摂(「ガバメント」)として理解できるのではないか。

なお、日本近現代都市史研究の成果からいうと、1910年代から20年代の都市行政については、大阪市政を中心に研究の蓄積がある。大阪市では第1次世界大戦期の工業化の一層の進行で、労働者が集積するが、それに対応するための都市インフラの整備、社会政策の実施が行政の課題となる。従来、大阪市の政界に存在した名望家による「予選体制」(予選により政治的有力者の選出と利益配分を行い、これが行政をコントロールする)が存在したが、都市行政は1920年代に特に顕著に転換する。関一市長の時代、都市インフラの整備、公営事業の展開、社会政策の実施、都市行政の合理化が進行する。彼は従来の市会に存在した「予選体制」に基づくシステムを転換し、都市行政主導の行政展開によって上からの社会政策的対応を行った。これを小路田泰直氏は「都市専門官僚制」と呼んだ。他方、東京市の場合、市会の力が強いままで市長の主導性はなかなか発揮されなかったが、それでも1920年代には、やや官僚組織が自立して社会政策を担っていく状況が生まれる。これはむしろ行政主体の「ガバメント」により、社会問題に対応する都市の姿を示している。

高嶋論文に対するコメント

高嶋論文は、大阪市が、大阪府と対抗しつつ特別市制を実現しようとする動きを検討した。まず大阪と対比する意味で、東京都誕生の歴史過程をみよう。もともと東京市と東京府が存在したが、東京市は内務省、東京府の二重の管轄のもとにあった。そのなかで、1920年前後から大阪市などとともに特別市制実現の動きが生まれる。東京市は単独で「都」となり、東京市以外の東京府の地域(三多摩)は「武蔵県」などにしようとした。東京都は、公選の都長による行政運営を行い府の監督を解消して権限も拡大するのが目標であった。しかし当然、切り捨てられる三多摩側は東京市のみで都となることに反対する。また内務省は、東京市を廃止し東京府全体を東京都として再編する案を提示する。そして都の首長を官吏

として、内務省のコントロールを一層拡大しようとした。こうしたせめぎ合いは、1933年の都制案をめぐる対立という形でピークを迎える。日中戦争開始後には、地方制度調査会で内務省がイニシアティブをとる形での都制案が提案され、最終的には官治的な東京都制が1943年に成立した。都の首長(都長官)は官吏である。この東京都成立の歴史的過程を前提に、敗戦直後に大阪で、府と市がどのように対決するのかということは、非常に興味深いものがある。

本論文の課題は「運動と諸主体」の分析である。まず内務省、大阪府、大阪市の動きにそくしてしてみると、大阪市は1920年代の特別市制制定のころと同じような正攻法の運動をしているようにみえる。内務省は、東京都制を制定したころの官僚を引き継いでいると思うが、もちろん戦時期のように官治を押しつけることはできない。しかしこの場合、大阪府が住民投票問題を媒介に、大阪市の動きを掣肘しようとしていることがみとれる。この時期の大阪府は、統一地方選挙で府知事が公選になり、府議会議員も新たに選出されているが、内務省の影響力を強く受けた存在でもあるかも知れない。新憲法下で、大阪府が独自の官僚機構を整備していく前の過渡期の段階である。府は、市の先手を打ってGHQに働きかけているところなども、市より政治力を持っているようにみえる。敗戦後数年間における大阪府の、自治体としての歴史的な性格が知りたいところである。

また、特別市制実現にあたり市民を巻き込んだ動きを展開するというのは、一見、戦後デモクラシー的な状況のように思われる。しかしこの動き方は既視感がある。1935年から内務省が主体となって、選挙浄化と有権者に対する投票動員を行った選挙粛正運動が展開された。そこではパンフレットを作成して市民に配布する、学童・生徒を通じて選挙の浄化を訴える、お風呂屋さんの湯船の上に「選挙粛正」というスローガンを掲げてもらう、また地域単位(この場合、町内会・部落会)での座談会を開催するなどの取り組みがみられた。その意味では、市民を巻き込んだ運動は、決して戦後デモクラシー的なものではなく、内務省の動員方式を学習したものともいえるかも知れない。その歴史的な位置についてのお考えを聞きたい。

最後に、本論文の最も大きな論点は、敗戦後の状況のなかで、自治体が地域の問題に対応する方式の違いを出そうとしたことである。大阪市は共同処理機関の

設置により機能主義的な統治機構の再編によって、他方、大阪府は空間領域の拡大、すなわち市域拡張のような形で対処しようとしたという。また本論考では、「政治的多元化」への対応と述べられている。しかし「政治的多元化」というと、左派政党、労働・農民運動、米ヨコセ運動の登場という敗戦後の政治状況が想起される。むしろ敗戦により戦時統制的枠組が一部はずれるなかでの、社会の欲望の噴出への対応ではないか。これは、評者の「ガバナンス」理解からすると、都市「ガバナンス」の限界ではなく、「ガバメント」の限界といった方がよいのではないか。

以上、コメントとさせていただきます。

【参考文献】

- 有馬学（1999）『日本の近代4「国際化」の中の帝国日本』、中央公論新社。
- 小路田泰直（1991）『日本近代都市史研究序説』、柏書房。
- 馬場哲（2009）「ドイツ『社会都市』論の可能性」、『社会経済史学』75(1)、47-55頁。
- ベビア、マーク（2013）『ガバナンスとは何か』、NTT出版。
- 源川真希（2007）『東京市政』、日本経済評論社。