

〈書評〉

## 大正期の議論から現代日本の 地方政治についての今日的課題を考える 都政調査会訳編『東京の行政と政治—東京市政論—』 (東京都政調査会、1964年)

光 延 忠 彦

はじめに

*The Administration and Politics of Tokyo*が著されたのは大正末期の1923年のことであつた。また、本書は、1922年9月に、旧東京市長であり、東京市政調査会長でもあつた後藤新平の招きによって来日したCharles A. Beard（以下、ビアード）が、1923年3月に離日するまでの約半年間、東京市の事業を調査して、それに対する改善策をまとめた報告書という性格のものでもあつた。この報告書は、注目されて翌年の1923年には『東京市政論』として邦語にも翻訳されて公刊されたが、さらにそれから40年余を経た1964年には『東京の行政と政治—東京市政論—』としても出版されているため、戦中・戦後の東京市政に多大な貢献を成した業績のひとつであつたと考えられる。そこで、本稿は、現代日本の地方政治を考える上で、その始発点ともなつた古典的文献を紐解くこととした。それというのも、ここで主張されていることは、現代の大都市政治を語る上で、示唆すべき点が多いからである。今日、改めて読み直してみても、東京都政においてさえ、今日的課題に気づかされる点が多い。

本稿は、報告書である*The Administration and Politics of Tokyo*と、その初版の『東京市政論』を踏まえたいうで、後者の書評として起稿された。

ところで、2011年の秋には、「大阪都」構想を主張して大阪府知事から大阪市長への転進した大阪府知事がいたが、彼の主張への多くの選挙民の賛同は、本書で取り上げている大都市部に浮遊する政治的無関心層の存在の故なのか否か、この点についても一定の示唆が本書から読み取れる。このような点で、本書は、現代日本の地方政治を考える上で貴重な文献のひとつに位置づけられよう。

### 1. 東京市政学の発展と課題

大正期の日本の「市政学研究」、すなわち今日的にいう「都市行政学」は発展の途上であつた。渡辺鉄蔵の『社会問題批判』や関一の『都市計画と住宅問題』といった労作もあつたが、唯一、池田宏による『都市経営論』がより完成度の高い業績に位置づけられていた程度で、市政学研究としては十分ではなかつた。すなわち、当時の市政学の対象領域が、経済学、社会学までもを包括した幅広い研究領域を対象としていたことと無縁ではな

い。それというのも、当時の社会情勢は、産業の発展も著しく、さらに近代化も進展する一方、これに伴って拡大された東京市民の選挙権獲得への熱望も、東京市議員選挙の度に高まって、東京市政への熱気が相当程度高まりを見せ、東京市民の間にも、これが興隆していた状況でもあった。このため、こうした状況を的確に分析するには、経済学や社会学のみでは対応できなかつた面があつたからである<sup>1)</sup>。

このような東京市の状況を背景に、ビアードは1922年9月14日来日した。後藤の要請を受けて彼は直ちに東京市政を調査し、その結果を公表すべく多くの講演活動に入った。この講演の全容あるいは一部は紙上で、またいくつかのそれはその全容が翻訳されて雑誌や専門誌に掲載された。このため、彼の主張は、講演活動の内容では数百万の人々の目に触れたことになる。このように、彼は、海外から招聘された外国人研究者としては、未曾有に近い歓迎で社会に受け止められ、新聞紙上を賑わすほどの人気を博していたのである<sup>2)</sup>。

ところで、ビアードとは如何なる人物であつたのであろう。彼の来日までに多くの業績の一部が日本でも翻訳されていたため、それらを通じて、彼は、日本人研究者の間でも親しまれた外国人研究者の一人であつた<sup>3)</sup>。こうした背景を持つ彼は、コロンビア大学の付置機関である市政調査研究所に所属する都市研究ディレクター<sup>4)</sup>であつた関係で、当時、日本から渡米していた思想家、鶴見俊輔の知己を得て、鶴見を介して東京市政調査会に迎えられた。米国でのビアードは、米国以外の社会事情にも精通して豊かな学者的理解を持ち、また発展途上国についての政治事情に対しても、旺盛な改革的熱意を持った社会学者であり、一方、自然科学者のような冷静な態度も合わせ持って、市政の専門家として活躍していたようである<sup>5)</sup>。

こうした彼の研究姿勢は、来日しても変わらなかつた。たとえば、第一に、東京市政の指導者は近代都市行政の主要課題に精通していたため、彼はそれへの配慮もしながら、調査、知識提供に当たつた。第二に、当時日本を短期に訪問して研究に従事したアメリカ人は幾人もいたが、そうした研究者とは異なる研究態度を持っていた。例えば、そうした多くの米国研究者らの多数は、未舗装の大通りや下水処理の不備な高級住宅地などを見ては、「アメリカでやっていることを、市の当局者に教えてやりたいものだ」などと、日本の都市行政の不備を赤裸々に指摘してもいたため、彼らの研究成果も、素直に日本の行政関係者には受け入れられなかつたという事情があつた。しかし、ビアードは、日本の行政関係者への配慮もできる、こうした態度を取る人物ではなかつたようである。

来日したビアードには、後藤から4つの課題が与えられていた。中でも興味深いのは、第一に、大学生や日本の代表的な都市の市民の間に、都市行政や一般行政に関する関心を深めることであつた。第二に、ビアード自身が、実際、東京市長の職に就いたという想定のもとで、東京市民に対する市政問題の報告が忌憚なく報告されねばならないというものあつた。

このため、ビアードは、先ず、第一の課題の達成に対し、1922年9月16日から1923年2月までの5ヶ月間に合計31回の講演を日本国内の主要都市で行つた。その講演は、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の各都市で開催され、しかもそこでは行政関係者や大学生、さらには一般市民が対象になつた。

また第二の課題に関して彼は、報告書を作成することとし、その作成に際しては、自らの得意とする租税制度等の特定テーマだけではなくて、日本の行政専門家の能力と知識の

状況にも配慮して、東京市民の東京市政に関する関心の喚起の必要性を主張する内容としていた。その報告書が*The Administration and Politics of Tokyo*である。

この内容は、本論が第1章～9章までであり、それに著者と出版者のまえがきが付けられているという構成になっていた。第1章では「市政学の基準と体系」が、第2章では「都会地域と都市政府」が、第3章では「市政府の権限と東京市域内の行政組織」が、第4章では「都市財政の運営」が、第5章では「物品の購入」が、第6章では「人事行政」が、第7章では「公共事業」が、第8章では「東京市における自治の精神と運営」が、そして第9章では、「東京市政府と市民のための改善計画の概要」という、提言が盛り込まれていた。

ビアードのこの報告に対し、蠟山政道は、「本書は日本の学界にとってはもちろん、世界的にみても極めて類例のない都市行政学の貴重かつ重要な文献である」とその内容を称えた。それというのも、その報告には、学問的成果に基礎が置かれていることは無論、具体的な一都市の実状分析も行なわれ、しかも、それに対する改善計画までもが明らかにされているというように、当時としては、極めて用意周到に議論が積み上げられていたからである。蠟山は、この報告に匹敵する業績は、たとえばロブソンの*The Government and Misgovernment of London, 1939*とか、セーアとカウフマンの*Governing New York City, 1960*くらいであろうと述べている<sup>6)</sup>。

蠟山の述べるように、当代稀な業績のあった点は重々承知しながらも、この報告書の出された大正期から90年余を経た現代において、この報告の内容はどのように読み解けるのか、若干の考察を試みたい。

確かにビアードの業績は、蠟山の指摘のように、日本の市政学の発展に先駆的な貢献を成した業績であった点は認めながらも、しかし、全く疑問がなかったかと言えば必ずしもそうではない。すなわち、第一に、ビアードの市政学の流通の目的は、いかなる点にあったのかという点についてである。彼は報告書の中で、彼が日本に滞在中に行なった諸活動の目的は、市政に対する市民の関心を深めることであったと再三主張するが、しかし、実際の活動は必ずしもそうではない面が見られるということである。市政学を流通させるため、彼は最大の努力をしたという。たとえば講演の回数は31回にも及び、しかもその内容は紙上や専門誌、果ては雑誌に至るまで翻訳されて紹介されたと自ら述べる。しかし、如何に講演の回数が重ねられても、講演自体が後藤の要請した当初の目的から遊離していたとすれば、それは要請のみに終わる。如何に後藤の要請に忠実であったとはいえ、講演の方法に誤りがあるとすれば目標と現実との間には齟齬が生じてしまう。確かに31回にもわたって講演が行われたのは事実としても、しかし、このうち一般市民を対象としたそれは2回でしかなかった。残る29回の講演の対象者は、あくまでも大学関係者と行政関係者とに限定されていたのである<sup>7)</sup>。つまりビアードの講演活動の大部分は、いわゆる「市民」に対してなされたものではなくて、特定の者を対象として行われたという点にあった<sup>8)</sup>。したがって、後藤の要請に解答するとすれば、大正期の市民の行政意識は確かに今日とは比較にならないほど低位のものであることは容易に想像されながらも、一般的市民を対象とした講演活動の必要性が重要になるのではないであろうか。

第二に、報告書の内容でも齟齬が観察される。ビアードは、特定の組織体の管理制度を批判するなら、その批判の基準を明らかにする義務があると、四つの基準を、第1章で述

べている。すなわちそれは、第一に他国との比較という手法の採用であり、第二に各々の都市の問題解決での技術的、実際の工夫とそれらの方法の必要性であった。さらに第三は実験、つまり改善の方法の探索であった。そして最後に効率化と続く。ただ、これらの基準は、行政の運用をどのように行うかという視点からの指摘であり、いわば「統治の技術」ともいうべきものではなかったであろうか。実際、彼が9章でまとめた本書の内容は、2、3章は行政の及ぶ範囲とその機構の再編、次章で税制の改革、受益者負担制、そして5、6章で用品購入や人事行政の改善というものであった。わずかに8章で市民の自治について言及されるが、そこでも必ずしも妥当な現状改善策が提示されているわけではない。

たとえば市民の市政への関心喚起に市会議員の任期の4年から2年への短縮の提案の一方で、投票率の低下の要因をもたらしやすいと考えられる投票権者の登録制の導入の提案を行なったりと、市民教育の拡充の重要性に言及しながらも、市政に関する特別講座の設置はあくまでも大学に限定して、しかも教育の必要性が求められるのは将来の中学校や小学校教員を養成する師範学校の学生に限定されるといったことなどがその例に当たる。

したがって、どこから東京市政を分析していくのか、その視角に明確な方向が提示されていれば、当該報告はさらに精緻なものになったのではないかという疑義を禁じえない。もちろん、ビアードの主張する、欧米諸国との比較による市政分析基準の導入によって、東京市政の遅滞の状況が改善されるということになるのであれば、彼の主張は、市政研究者の指針としては重要な位置を占めることになることはいうまでもない。

## 2. 政治的無関心の構造的性

さて、現代日本の地方政治において、ビアードの主張した内容は、如何なる意義を提出できるのであろう。直接的には、「何人と雖も今後我国に於て、日本市政学の進歩に努力せんとする者は、一度は本書の所論を傾聴し、其処から出発することになるであろう<sup>9)</sup>」と、蠟山が指摘するように、都市行政研究への端緒としての意義が第一にあるように思われるが、それを踏まえたいうでの積極的意義とは、現代地方政治や大都市研究の領域で発見される政治的課題の存在が、ビアードの手による当該報告書によって発見できることであらうか。

すなわち第一に、ビアードは、報告書で、「東京市当局が当面している困難は、地域的行政需要に関する知識が欠けているためでも、またこの需要を充足する近代的行政技術が欠けているためでもなく、原因はそれ以外にあるということを確認するにいたった」と述べて、「すなわち、困難の原因は、一中略— 基本的には、知識と熱意に満ちた市政の指導者を支持する市民の世論が欠けているところにあることを知ったのである<sup>10)</sup>」と回想している。この点は興味深い。

さらに彼は別のところでもそのことを敷衍する。本書の目的の披瀝のくぐりでも、彼は報告書の作成意図を「行政専門家を対象にしたものではなくて、東京市民や明日の日本を背負う青年子女に捧げる」ためと主張した。それは何故か。彼の、「市政上に偉大な進展を成し遂げるためには、公僕の背後に進歩的なそして強力な世論があって公僕を支援しなければならない<sup>11)</sup>」との発言に代表されるように、彼は市政を欧米諸国並みの水準に高めるには市民の市政に対する関心を強化し、かつより知的化することの必要性を重視していたからと考えられる。彼の主張が、将来の社会を担う若者へ訴求することによって、若者が

市政への関心を高めていけば、そのことによって市政の進展は達成されると彼は考えるのである。逆にいえば、この点は市政への市民の関心の低さを物語っている。

そして彼は、8章で、東京は30年にもわたってある程度の自治を持ってきたが、それでも下水・街路などの施設面でそれは十分ではなかったし、また市民は長年にわたって選挙権を行使してはきたが、必ずしも市の施設充実のために選挙権が行使されたわけではなかったという。つまり、彼に言わせると、市政に発展が見られなかった理由の一つは、東京市民の大多数に与えられていた自治が、「国民的目覚めや政治運動の結果としてもたらされたものではな」くて、「将来の見通しのきく政治指導者によって上から与えられたもの<sup>12)</sup>」でしかなかったからこそ、市政への情熱が薄いというのである。

さらに、一連の市政調査の末に彼が明らかにしたのは、東京市政に対する市民の支持の欠如、いわば「奇妙な無関心<sup>13)</sup>」の蔓延という点である。しかし、大正期を経て昭和、平成を迎えた今日、こうした無関心は克服されたのであろうか。当時と現代との比較における、同様の政治的現象の確認は、市政と都政との共通性への関心さえも高める。東京都政では1990年代初頭から政治的無関心が増大して、1990年代中葉には「無党派知事の登場」と称される政治的現象も生じている。

また、「奇妙な無関心」の点は、別の点からも議論されている。ピアードが関与した東京市政調査当時の先行研究では赤木須留喜の『東京都政の研究<sup>14)</sup>』が出色である。特に第2章は、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」期に当たる東京市政の状況が、政党政治の観点から叙述されていて極めて興味深い。ここで赤木は、市政における政党化の浸潤が、結果的には市民の間に市政に対する無関心を醸成したと主張するのである。

当時の市政は制度上、1911（明治44）年の地方自治制改革によって、市会から選出される市長と議会という二元主義に立脚していた。この制度では1921年、1926年、そして1929年の同制度の改正によって執行機関の強化が図られたが、日本政府は国政事務の委任による自治行政機能増大に対処するため、東京市長を市の代表者と位置付け、さらに吏員の任命権付与をも市長に制度化したので市における市長の地位は格段に強いものとなっていた。

しかし、この二元主義は普通選挙による議決機関の強化と中央政党的市政介入とがあいまって、いわゆる「民意」を背景とする議決機関の執行機関への容喙は避けられない仕組みにもなっていたため、東京市長は市会の信任を失って度々交替させられるような事態に陥ったのである。実際、1898（明治31）年から終戦までのわずか50年余の間に19人ももの東京市長が選出されて、しかもその平均在職期間はわずかに2年4ヶ月でしかなかったと赤木は述べている<sup>15)</sup>。

このような議決機関の強化という方向と、執行機関の強化という方向との対立が制度上この二元主義には内在していたため、議決機関の執行機関への対抗、抵抗、介入が地方政治に不信感を醸成して、それが東京市における無関心に培養されていったと赤木は説明するのである<sup>16)</sup>。つまり赤木は、市民の市政に対する無関心は、政党化した地方政治の二元主義に由来したと結論付けた。したがって、ピアードが市民の無関心を市政の停滞要因としたのに対し、赤木はピアードの触れなかった無関心の成立要因を制度に求めた点で両者の議論は一本の線上に位置付けられた格好となった。

果たして、両者の主張によって明らかになった市民の東京市政に対する無関心の構造は、現代の地方政治、とりわけ東京都政においても共通性の高いものとなり得るのか興味深い。

### むすびにかえて

ビアードと赤木の議論を踏まえて、現代の東京都政では如何なる課題が示唆され得るであろう。大正デモクラシー期の東京市長と東京市会の関係は東京市長権限が強化されたとはいっても「強い議会」「弱い市長」という関係にあった。この関係は、戦後の改革によって、より大統領制に近い二元代表制に制度化されるが、それは、首長と議会は各々住民の直接選挙によって選出され、各々が執行権と議決権を担うというものである。さらに議会の解散、首長の罷免という権力を抑制均衡する制度も新たに加えられた。

しかしながら、必ずしも両者の関係は対等になったわけではない。確かに、首長は選挙民の直接選挙によって選出されるという制度にはなったものの、予算案をはじめ議案の提案権は依然として首長が有し、議会も提案された議案の可否を決する議事機関としての域を出ていない。つまり、議会の審議対象にならない機関委任事務（2000年から廃止）が戦前に比較して増加したことも含め、首長が議会に対して優位する首長主義の採用が戦後改革となったためである。このため「強い首長」と「弱い議会」の構図が現出された<sup>17)</sup>。このため、議会は必ずしも自立的にその権限を行使できる状況にはならないという現実がある<sup>18)</sup>。

首長と議会という二元主義は戦前のそれとは逆のものとなったが、そうであるとすれば、戦前の制度で生じた「無関心」は戦後の制度改正で解消されて良いはずである。戦前、制度上派生した無関心が、戦後の改正によっても克服されていない現状はどのように説明され得るのか。この点は第一に、今後検討される課題である。

第二に、首長と議会の関係の変容も興味深い。戦後の改革によって地方自治制度に埋め込まれた「強い首長」と「弱い議会」という制度上の関係は、都市部を中心とした多党化という1960年代以降の政党システムの変容によって、法制上の制度のみでは説明できない可能性が生じてきた。つまり、大都市部の自治体を中心として議会内政党システムの多党化が、「強い首長」という現象から、「強い議会」という現象を引き起こす要因になってきているということである。議会内の政党システムによっては「強い首長」というあり方自体に疑義が挟まれる所以である。

そして第三に、赤木の触れなかった点で、国政と地方政治との関係という課題がある。首長に課せられた「国家の行政官」としての役割は、国政の意向を地方に媒介する機能を有し、他方、二元代表制で選出された首長は、地方政治の代表としての役割を持つ。さらに首長の選出や議会議員の選出に関わる政党システムがこれに加わると、首長の立場は微妙に変容する。つまり、国政における政党間関係のアナロジーでは地方政治を論じることができないという現実である。

制度上政党政治を強化する方向にある国の議院内閣制と、寧ろそれを弱化させる方向性の地方の二元代表制とのコンビネーションは、政党システムのあり方とあいまって、国政と地方政治との関係を多様化させることにもなる。

したがって、ビアードと赤木の議論にいう無関心を創出する、いわば政党政治を弱める制度上の課題とは如何なるものなのか、この点への解明も今後の地方政治研究に期待され

るところである。

## 謝辞

当該研究の成果は、平成23年度島根県立大学学術教育特別助成金によるところが大きい。  
ここに改めて感謝を申し上げる。

## 注

- 1) 蟬山政道「ピアード博士『東京市政論』『国家学会雑誌』第38巻第4号、129頁。
- 2) 東京市政調査会「ピアード博士と新聞報道」東京市政調査会編『チャールズ・A・ピアード』東京市政調査会、1958年。
- 3) チャールズ・A・ピアード、高橋清吾訳『政治科学』巖松堂書店、1922年。
- 4) 蟬山政道「ピアード先生の『東京市政論』の再刊に接して」都政調査会訳編『東京の行政と政治—東京市政論—』東京都政調査会、1964年、6頁。
- 5) 同上、129頁。
- 6) 同上、3—4頁。
- 7) 同上、17—18頁。
- 8) 評者とは異なる視点ではあるが、次のような議論もある。玉城素「C・Aピアード『東京の行政と政治』と現代」都政調査会編『東京の行政と政治』東京都政調査会、1964年、249頁。玉城は当報告書の性格について「これらは後藤市長兼市政調査会長の要請に対して提出されたものであって、いわば当局者のための東京市政の改善という点に限定された政策的提案の性質をもって」いる」と述べる。
- 9) 蟬山政道「ピアード博士『東京市政論』『国家学会雑誌』第38巻第4号、130頁。
- 10) 抜粋の前文は「東京市当局が当面している困難は、地域の行政需要に関する知識が欠けているためでも、またこの需要を充足する近代的行政技術が欠けているためでもなく、原因はそれ以外にあるということを確認するにいたった。すなわち、困難の原因は、十分な財政的裏付けと法律的権限が欠けていること、時には、技術理論を実行する経験が不足していること、さらに、基本的には、知識と熱意に満ちた市政の指導者を支持する市民の世論が欠けているところにあることを知ったのである。」となっている。都政調査会訳編、前掲書、25頁。
- 11) 都政調査会編、前掲書、26—27頁。
- 12) 都政調査会編、前掲書、154—155頁。
- 13) 1889年に東京市に敷かれた自治制では、市議会議員の選挙は不平等な三級制度で行なわれていた。その後、当制度は、投票基準が緩和されて、1922年の選挙から2階級の有権者からなる階級選挙制度に変わった。この変更に伴い選挙権はより大衆化した。それにも拘わらず、その投票率は、前者の場合で64%、後者に至っては75%にも達したことが分かっている。この事実は大衆間に選挙に関して活発な関心があった証拠であるが、反面、その同じ大衆に、ピアード自身が「市政上に偉大な進展を成し遂げるためには、公僕の背後に進歩的なそして強力な世論があって公僕を支援しなければならぬ（ピアード、高橋、前掲書、27頁）」と述べていたことから分かるように、必ずしも大衆は市政を支援するために積極的ではない部分をも有していた。
- 14) 赤木須留喜『東京都政の研究』未来社、1977年。
- 15) 同上、177—178頁。
- 16) 同上、183—184頁。
- 17) 東京都議会局調査部『首長主義と地方議会—制度と実際—』東京都議会局、1971年、131—150頁。
- 18) 同上、160頁。

(MITSUNOBU Tadahiko)