〔書評〕

三宅一郎・村松岐夫編

『京都市政治の動態』（有斐閣）（昭56・8月）

――大都市政治の総合的分析――

小倉襄二

I

私たちには、〝都市政治〟（本書のキイ・ワード）についてのばくぜんとしたイメージがある。一つ一つの領域ごとの政策決定の結末を都市生活者として、日々のくらしのいとなみのはしばしに体感している。きわめて具体的で、明確なこともあれば、あいまいなままに通過するときもある。いずれにしても、そのイメージの次元では、複雑で、錯綜していて、その動向は多系列、多元性を帯びていて、その脈絡や相関をみとおすことはむつかしい。そして、巨大なメカニズムが、多彩な人びととシステムをいだく構造体として視えてくる。都市政治の総体は比喩としていえば線型や錐体、それらが屈折交差しあるいは複合したカーブのくみあわされたシュールリアリズムの絵画―造型のイメージにも似ている。この構造の動きが、私たちの都市生活の展開する基本的な事実、条件、ベースとして動いている。この実相に迫ることは至難の作業である。すでに幾多の分析―接近が試みられているが、成功した業績は数少ないとみてよい。

本書の方法の独自性は「都市の政治はそれに関与する諸アクター（参加者・参加集団）の行動を分析することによって明らかにできる」こと、「都市政治を政治過程あるいは政治システムとして見る立場」を採用したことにある。私は本書は、都市政治の実相に迫ってそのメカニズムの解明に成功した稀れな著作と考えているが、それは「都市政治の解明は通常、政治の問題ではなく制度や行政の問題と考えられてきた」この分析枠を転換して、都市

政治過程とシステムを関与諸アクターの行動分析として追究したところにあるといえよう。従来の地方政治についての政治学研究者の関心の薄さ、都市の政治研究の総合的分析への試み—蓄積のすくないことも本書の研究成果を考えるうえで重要である。

わが国近代の政治構造が中央集権性を基調としていたことを映して、政治分析・研究も中央指向、マクロー国政自体への偏り、〃地方〃を扱うときも中央からの視坐、枠ぐみで分析する立場が多かったといえよう。ようやく、近年、自治体論、地方分権の位置をそのものとして研究、調査し、中央政治との関連を批判的にとりあげる考え方も定着してきた。この場合も、本書に指摘されているように、制度、行政研究、さらに規範的分析が多く、実証的な研究においても、特定の行政分野についてのものがほとんどであって一つの都市の総合的分析の欠如も本書の研究をうながす理由となっている。

II

本書は、政治学専攻者を中心に経済学、社会心理学、社会学研究者などをふくめた学際的なグループによる共同研究である。こうしたグループ研究はめずらしくないが、特殊「京都」市政—都市政治を対象とすることから共同研究者は、京都市民か京都で職をもつ研究者で編成されていることに特徴がある。これは、〃地方政治の実証研究は、研究者の居住する地域の研究から開始するのがよい戦略〃とする見地による。このグループは一九七三年いいのチームによる共同作業としてとりくまれ、京都在住の研究者を中心にということもあって、分析のすすめ方、その行間には、京都人、その日常性、生活実感にうらうちされた素材の扱いが流れていてチームづくりのよさも本書の成果を支えるものといえよう。

なぜ〈京都市政〉なのか、この地域（都市）の選択の必然性は、本書の研究成果の全体がその回答といえるであろうが、京都市政の〃重さ〃ともいえるもの、市政のダイナミックスの複合性や動向の多岐にわたる顕在—潜在する構造からの推移の〃面白さ〃も一つの理由である。本書においては、さきにも触れたように比較可能な総合的な大都市政治研究が他に存在しないために、ここを手がかりにわが国の都市政治の一般モデル構案の意図は実現されていない。「はしがき」には、この研究が、日本の大都市政治の、ひいては日本政治の実証的研究の捨て石となりうればというコトバがある。私たちは、本書によって、都市政治分析のアプローチについての重要な道標を得ることになった。本書の構成は、第1部（制度と歴史）、第2部（政治過程への参加）、第3部（政策決定の動態）、第4部（政策への結実）となっている。第1部では、大都市の制度的環境と都市政治研究（村松岐夫）、京都市の戦後政治序説（山口定）の二つの論稿によって構成されている。京都市政の分析では、歴史過程の比重は重いが、ここでも、市政の動態に迫るために、とくに戦後史としての分析を重視している。日本の地方自治体の政策決定ルールの枠のなかでの重要な政治ゲー

ムの制度的ルールが、中央―地方、府との関係―指定都市としての機能の集約と京都市政への視点としての地方政治―自治論、自治の中味としての政治的決定への関心として論点を整理している。京都市政の戦後史は、保守と革新の対峙、京都市の構造的特性＝第三次型都市―（第三次産業就労者が全就業者に占める比率が日本の全都市の平均値プラス標準偏差より大きい都市）の分析、経済構造としての事業所規模の零細性と旧中間層の比重の高さ、封鎖性都市から中心性都市への脱皮、こうした状況の推移のなかで一九四七年から八〇年代にかけての戦後政治史を三期に区分している。内容的には、一般市民の市政への要求と支持の表出、その政治的表現形態としての政党制の展開の特質、中央政府、財界、労働組合、市民団体の京都市政の展開へのかかわり、自治体としての京都市の政治システムへのインプットの側面を考察し、ついで、市長、市政と主導する政治勢力と市行政当局の市政の基本政策―アウトプットの側から市政の変遷を分析するという集約になっている。

現状とその動態を描出するときに、この現況にたち至った複雑で交錯したプロセスが簡潔に戦後史として紹介されている。左翼的伝統の再生と保守市政の鋭い拮抗を経て、革新市政へ、さらに五党体制の現況への筋みちが市民活動組織、政党決定のプログラムとして整理、集約されていて、この部分が以下の動態理解にとって有効な論証となっている。

第2部の政治過程への参加は、本書の中枢的な部分であり、市政に関与する諸アクターの状況が実証的に整理、分析されている。この部分と第3部の政策決定の動態分析に導入された手法はきわめてユニイクで本書の根幹ともいえる論証である。市民は、個人であるいは組織を通して、その利害、選好、イデオロギーを政治システムに投入する、これを京都市政についての政治意識、政治行動としてとらえ、諸アクターの属人的な地位と、社会資源、技能とともに、京都の政治、文化、アクターの帰属する諸社会集団の内部構造、集団の政治的対立構造の相関性を重視して分析がすすめられている。まず、京都市民の社会・政治意識のかたちを既存のデータ、サンプルのくみあわせによって特性、傾向を集約している。京都という町への帰属意識のつよさ、誇りも卓越し、本心を包みかくし、形式的関係と緻密な人間関係と社会組織の網の目が覆っており、この網の目は保守支配の有力な地盤であり、革新側もこの網の目の一端を喰い破らねば政治的優位を確保できない。そこに介在する市民の選好や参加のチャンネルの独自性も分析の視野に入っている。とくに、社会意識と政治意識の相関、保守―革新、伝統と近代の不一致と革新指向、意見の分化、態度構造の非一貫性の詳細な指摘もある。さらに意識構造と地域社会、参加の関連も興味ぶかい、学区、自治会連合、地域団体、近所づきあい、とくに、京都の旧市街地の町内は、その成員が公的目的のために進んで協同してことにあたるという意味でのコミュニティでなく「義理の共同体」（上田篤）とでも呼ぶよりしかたがないもの、その周辺区域における町内会調査による変化と市民の政

治参加のチャネル機能の条件が考察されている。さらに、市民の参加行動のモードについて、団体活動、参加モードに作用する要因、参加者グループとその代表性についての論証がある。（三宅一郎）「投票」「選挙運動」「地域社会行動」「機能行動」の四つのモードを他都市との比較やパターン分析を駆使して京都市民のアクターとしての政治過程を浮彫りにする試みがなされている。四つの参加モードのそれぞれの類型上の差異、アクターとしての意味のよみとりはきわめて困難な作業であるがその解釈をふくめて緻密な分析がなされて説得力がある。さらに、地域構造としての自治会連合の回路、学区の分析、とくに学区内地域団体、それに脈絡をたもつ市行政と地域団体、市会議員と地域団体などについて多岐にわたる分析がなされている。とくに、従来、京都市政治という枠ぐみで扱われたことのない経済団体について市政のなかで動くその役割・機能についてもメスが入っている。商工会議所、京都経済同友会、経済界のリーダーシップ、府・市政の関連における経過、中小企業団体、経営者の政治参加、その基本的な態度、政治、企業献金などの多彩な論証がある。さらに、労働組合と市政についても、その系統と相関、労働諸団体と政党の関係、労働団体内の協力と競合、利益、要求表出のチャネルの連動と市政の政党決定への関連などについてのコメントがなされている。政党制、政党組織、支持基盤についても市長選の過程、その支持団体、党内派閥、選挙活動、情報蒐集活動、各政党のフォーマル組織、インフーマルな働きと政党支持と行動・動員などについてもユニイクな論証が的確な手法でまとめあげられている。

第3部の政策決定の動態においては、市会と市会議員、市会議員の行動、立法過程における政党間の対立と協調、行政過程、とくに市長と行政組織、とくに重要な統合計画と企画調整部門、中間管理者のリーダーシップや職員、組合の関与などについての検証がある。（君村昌）この部分も本書の中枢ともいうべき論証であって京都市の政策決定のタイプとくに、地方政府としての首長のリーダーシップと市議会の関連と比重、当事者としての市議、市職員、市民のそれぞれに政策決定のタイプ、イメージについて質問しその役割の動き方を力動的に描出している。さらに市会議員のモチーベーション、経歴などをクラスター分析、デンドログラムなどの手法によって、政党、その政策決定への動向の相関と類型が詳細に分析されている。第4節は政策への結果として、政治の動態のなかでの出力（アウト・プット）、政策結果として「交通政策」と「福祉政策」についての集約となっている。この分野の推移は、京都市の最重要課題として、市会議員、行政幹部、市職員、一般市民の政策テーマについて、各党のあいだに差異はあっても、他の政策領域よりも高い関心と順位を与えられ、予算にしめる比重も重いことなどが根拠としてあげられている。両分野とも、市民にとってのニュースとしても生々しい市電の撤去から地下鉄開通にいたる交通政策の背景、経過、現況が扱われている。福祉についても「健福答申」といわれる〝革新市政〟—自治体としての統合政策、国際婦人年、児童年、障害者年にいたる

「総合市民福祉プログラム」の策定とその具体化が政治過程の出力、結集として簡潔に論述されている。

Ⅲ

〝都市政治〟という容易にはうかがい知ることのできない巨大なブラック・ボックスを解明する一つの道標として本書のもつ意味は大きい。私たちは多くの場合、都市政治の結末、アウト・プットによってふたしかな類推、推測でもって複雑、多岐にわたるであろう政策・政治過程を考える他なかった。本書によって特定―京都市政の詳細は多系列にわたる追究によって、所与としてうけとめてきた結果に至る都市政治の政治メカニズムをよみとることができる。地域の権力構造を多元的権力として絞り上げ、アクターの行動と役割を徹底して調査分析することに成功している。執筆者の一人、依田博神戸大助教授の指摘のように、各アクター内の関係を明らかにし、京都市政の、政治・行政過程の統一的な基本的特徴までは明らかになってはいないこと（「書斎の窓」・三一〇号・有斐閣・四二頁）であっても、〝捨て石〟という本書の研究の位置を指唆する論者のコトバがあるが、すくなくとも今後は自治体政治、政策決定のしくみの総体、個別を研究するとき本書のさししめすものをヌキにすることは不可能といえよう。各レベルのサンプルについてのヒアリング、アンケート、関連資料のくみあわせも的確である。君村昌同志社大教授の分析にあるように私自身、京都市の建都一二〇〇年をのぞむ「基本構想」の策定にかかわっている立場からみても、さきの行政過程、とくに総合企画と包括調整部門の分析は、なぜ京都市政において、この分野が弱いのか、職員のモラル、行動と意識の力学、事なかれと折合いとふくむ行政体質などが鋭く指摘されている。

私には京都市政治という、〝複雑にして怪奇なるもの〟、そのフォーマル、インフォーマルな深層への模索とその必然性が本書への共感としてある。（「京都市政調査会報」第38・39合併号所収・小倉）またドラマとしての京都政治、全政党与党体制と市長の選択、市民としての政治的活性化、の課題、ノウハウの欠落（依田博）、さらに対抗点や争点を避け、たとえば市長の政策決定、リーダーシップ、市民支持の不明確さ、行政内部への連動による職員のモラルの低下、市政の全般にわたる企画・計画策定力の不足、市政の不活性、ブラック・ボックスによる被抑圧感や挫折、市民参加や職員参加のタテマエと実相のギャップと頽廃などの現実の市政にかわるものの直面する課題にも本書の分析によってみちびかれ、討究のなかで今後語られ解明されるにちがいない。