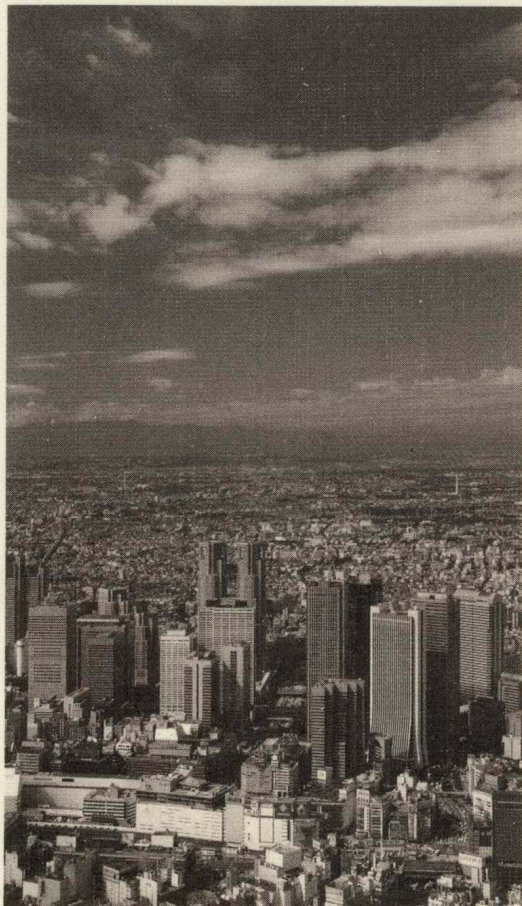


20世紀の日本
10

御厨 貴



東京

首都は国家を超えるか

20世紀の日本
10

東京

首都は
国家を超えるか

御厨 貴

編集委員

北岡伸一

猪木武徳

御厨 貴

読売新聞社

著者紹介

御厨 貴（みくりや たかし）

1951年、東京都に生まれる。東京都立大学法学部教授。専攻、日本政治史。75年、東京大学法学部卒業。同年、同助手。78年、東京都立大学法学部助教授。88年から現職。89～91年、ハーバード大学イェンチン研究所客員研究員。94年から埼玉大学大学院政策科学研究科客員教授。

著書 『明治国家形成と地方経営』（東京大学出版会、東京市政調査会藤田賞）、『首都計画の政治』（山川出版社）、『政策の総合と権力』（東京大学出版会）など。

20世紀の日本10

とうきょう しゅと こうか
東京―首都は国家を超えるか

一九九六年（平成八年）五月二日 第一刷

著者 御厨 貴

編集人 梅田康夫

発行人 伏見 勝

発行所 読売新聞社

東京都千代田区大手町一―七―一 〒100―55

大阪市北区野崎町五―九 〒530

北九州市小倉北区明和町一―一―一 〒802―71

名古屋市中区栄一―一七―六 〒460―70

印刷所 凸版印刷株式会社

製本所 大口製本印刷株式会社

●落丁・乱丁の場合は、お取り換えいたします。

●定価はカバーに表示してあります。

都政が見えない——まえがきにかえて

東京をいかにとらえるべきか。これはなかなか難問である。もともと、日本をいかにとらえるかも、決して容易なことではない。しかし、国政はミクロな地方政治を捨象して、あるいはマクロな国家レベルに位置づけて議論することが可能である。だからこそ、私の専攻する日本政治史は、まさに国政における権力過程を歴史的に究明する学問として発展してきた。

では、いわゆる地方史はいかなるものであろうか。今日、府県や市町村のレベルでは、汗牛充棟ただならぬ数の資料集や○○史と銘打った地方政治史が刊行されている。これはこれで、日本という国家を地域に即して明らかにするものとして、日本全体の中でのある部分を、それこそ「地方色」豊かに描き出すことが可能であった。こうして国家の政治史と地方の政治史とは、その相違をあまり意識することなく、早い段階からきちんとすみわけをするのに成功している。

ここまで述べてきて、はたと困るのが、冒頭に述べた首都東京のとらえ方なのである。すなわち首都東京の政治史は、国家レベルおよび地方レベルのどちらにも入らず、位置づけが明確ではない。その結果、都政が見えないことになって久しい。日本政治の近代化過程を追究する中で、

明治維新以来東京は日本の首都としてのイメージがあまりにも強烈なためか、一地方のあるいは一都市の政治として独立して語るだけの固有性が見失われてしまった。それは単に研究のレベルにとどまる話ではない。研究に先立つ実態のレベルにおいても、全国の統治と東京の統治とが無意識のうちに等置されて、いつのまにか都政は国政の中に埋没してしまったのである。

その契機は、ほかならぬ明治政府のなりたち自体にあった。出身地方の藩から東京に権力の基盤を移すことが、そのまま日本全国に対する権力の確立につながることを、薩長土肥の藩閥政府に拠った明治の指導者たちは多かれ少なかれ理解していた。とりわけ、有司専制と非難された大久保利通は、薩摩との地縁を断つて東京に常住することの政治的意味を、早くから悟っていた。

したがって、近代化を急ぐ明治政府の指導者にとって、日本の政治をいかにするかは発想はありえても、それから独立した東京の政治が存在するかどうかには考えも及ばなかったと言ってよい。一八七四年（明治7）、首都東京の治安を任とする東京警視庁が、内務卿大久保利通の下に創設されて以来、若干の紆余曲折はあるにせよ、東京の治安は日本の治安と理解されてきた。だから、やがて一八八五年（明治18）内閣制度が発足してからも、戦前の日本においては、警視總監は内務次官、警保局長とともに内務三長官として時の内閣と運命を共にしたのである。現実には、東京府庁や東京市役所とならんで、国直轄の機関として警視庁は建築・衛生・経済統制などの行政を掌握していた。

さらに、東京の政治がいかに日本の政治から自立した存在でなかったかを象徴する事例として、

一八八七年（明治20）前後に展開された首都計画をあげることができる。警視總監三島通庸が臨時建築局副總裁を兼務して、外務卿井上馨（總裁兼務）と共に、条約改正のために首都東京の都市計画を推進し挫折した経緯については、私の著書『首都計画の政治』に詳しい。

こうした明治政府の指導者による国政の中に都政を封じ込める視点は、一方でいつのまにか大正・昭和と歴代の政治指導者に引き継がれていった。他方でそれは国民や東京市民にも共有される視点となった。つまり二十世紀に入って都政を見る視点は国政を見る視点に吸収されたまま、一種の安定性を確保するのである。無論そのことは、東京に対する人々の様々な関心が惹起（じやつき）されなかったことを意味するものではない。まことに逆説的なのだが、都政を見る視点が独立しなかったからこそ、かえって政治以外の面での東京の多様性に対して人々は敏感になり、貪欲（どんよく）にもなったのであろう。その結果、小説・詩など文学の側面や評論・ドキュメントなど社会の側面では、東京に対する常ならぬ好奇心からおびただしい作品群が生まれた。二十世紀の東京を彩る社会史は、今日図書館のパソコンのキーをたたけばすぐわかるように、あり余るほどあるのだ。

実は東京についての人々の都政抜きという偏った関心のあり方が、二十世紀のメディアのスタンスをも決めることになってしまった。新聞の全国紙化とも相まって、東京の政治は次第に報道のフロントから消えていく。日本の政治が一面で論じられるのに対して、東京の政治は東京の生活や風俗とともに三面で報道されるようになる時、ここでもまた都政は見えなくなる。

そして、戦時中の都制の成立（一九四三年（昭和18））や、戦後改革による地方自治法の制定（一九

四七年（昭和22）という新しい事態の到来によっても、いつこうに都政が見えるようにはならなかった。すなわち都政に対する国政からの視点の確立と、都政を論ずるジャーナリズムの欠如という状況は、戦前のみならず戦後の東京をも貫く特徴として残ったと言わねばならない。それは、具体的にはどういうことか。東京には結局、全国紙はあっても、東京紙は育たなかったということである。日本でも地方に行けば、文字通りの地方紙が一面トップで県政を扱うではないか。だが東京の全国紙では、都政はあたかも国政の一つの系であるかのごとく、都内版で扱われているにすぎない。

実は、アカデミックにもジャーナリストティックにも都政を的確にとらえる視点が確立しないうちに、実態としての東京の方が大きく変わっていく。まず東京は関東大震災を契機として、空間的拡大を遂げ始める。もの言わぬ帝都の膨張という形で、帝国を超える動きがおこるのだ。そして戦後になると、空間的拡大が単なる量的拡大にはとどまらず、ついには時間的距離を超えた機能的拡大へと進む。同時に、首都東京のもつ情報など多くの都市機能が、きわめて効率的に連動し始め、ネットワークの効果をもたらす構造的拡大へと続く。戦後復興から高度成長の時期には、まさに東京が他とは異なる相貌（そうぼう）をもって立ち現れる事態が推進されたのである。

こうして東京は、地方を機能的構造的に圧倒しながら、日本国家そのものに迫っていく。そう言えば、オンリー・イエスタデイとも言うべき一九八〇年代、東京一極集中や世界都市 Tokyo の実態が、「東京国」対「地方国」の戦いという対比でとらえられた。それでも、もう十分に日本

を二分する片方の極として、東京の重さはシンボリックに表現されていた。

だが、世紀末を迎えつつある一九九〇年代の「東京国」は、もはや総体としての「地方国」と対比することが無意味なほど、けた違いの大きさをもつ存在になってしまったのではないか。しかもそれは、単なる東京の巨大化を意味しない。人口集中が止まる傾向を見せ始めていることから、東京の高齢化と空洞化が急速に忍び寄ってきていることがわかる。そこであえて挑発的に次のように言うことが許されよう。かつて機能化・構造化によって「地方国」を圧倒してきた「東京国」は、今やその面のみならず、その必然的帰結でもある高齢化・空洞化も相まって、「日本国」に最終決戦を挑んでいるのだ。その上、好むと好まざるとにかかわらず、「東京国」を率いる都庁は、予算規模で中国を超え、職員数で二十万人前後という、もの言わぬ巨大な政治行政機構と化した。

ここに至って首都東京は、近代化を促進してきた日本国家を超える存在となるのか否か。世紀末の東京がたどりつきつつあるこの視角から逆照射して、都政史を考察することが本書のねらいである。すなわち十九世紀末このかた百年、首都東京が日本国家の封じ込めに対して、常に様々なレベルでそれを超える自立化の道を模索していたことを明らかにする。言い換えれば、首都は日本を超えるかという視角から、東京の政治史にアプローチする試みである。

そのため、本書は三部構成になっている。第Ⅰ部は十九世紀末からの帝都東京が帝国を超える動きを示す三つのテーマをとりあげる。星亨による東京市政の政党化、東京人としての自覚を持

ち続けた昭和天皇の存在、関東大震災がもたらした大東京の実現。この三つの一見異なつて見えながら内的連関があるテーマを追究する中で、まず戦前の日本の政党政治の運命を追い、戦後都政とのつながりを考える。次いで戦前から戦後にかけて一身にして二世を同じ東京で生き抜いた昭和天皇の象徴的意味を探る。さらに震災による東京の拡大の中にすでに生活の質の向上が含まれていたことを明らかにする。分析の手法としては、時間軸を行きつ戻りつしながら多面的な展開を試みる方法をとっている。

第II部は、戦後半世紀に及ぶ東京都政を、常に都の枠や都民の枠を超えて、さらには日本国家さえ超えようと質的量的拡大を志向する存在として描き出す。都政のトップリーダーたる五人の都知事、安井誠一郎、東龍太郎、美濃部亮吉、鈴木俊一、そして青島幸男に即して、折々の都政の課題と都知事のリーダーシップのあり方を検討する。政治史的手法に忠実であるとともに、通史としても把握できるよう工夫している。

第III部は、日本最大の組織である都のしくみがどのように運営されているのかを、国のしくみと対照しながら政治行政学的に考察している。思い切つて副知事や主要局長の人事を類型化し、規則性を見いだせるようにした。ただし、現段階では、なおブラックボックスの部分が多いので、真仁田勉元副知事のインタビュー記録をのせて対照の妙を読者に確かめてもらうことにした。都議会議員の考察もインタビューに基づくものであるが、第I部との歴史的な異同に注意しておきたい。巻末に若干の参考資料をあげて読者の用に供した。

本来ならば、視角と方法二つながら明快にした上で東京という対象に迫ることができれば、もっとすっきりとした形になったかもしれない。現実には一方でアカデミックな議論にたえるだけの手堅い資料が少ないという実証面での絶対的制約がある。それとともに、他方で文芸印象風の東京論が際限もなく次から次へと現れ、どれをとっても面白い発見があるという、執筆者泣かせの状態にあった。

そこであえて三部構成にしたのは、こうした方法論的制約を逆手にとったからでもある。第Ⅰ部は政治社会史的叙述に近く、第Ⅱ部は歴史物語的叙述となり、第Ⅲ部はハンドブック的特色をもった統治構造論的分析となっている。もつとも、首都東京がいろいろな側面で日本国家を超えた存在になるか否かという視角は、一貫させている。したがって、場合によっては読者の興味に応じて、本書のどの部から読まれてもかまわない。そして少しでも、見えない都政が見えてきたら、筆者の喜びこれに過ぎるものはない。

東京 首都は国家を超えるか ●目次

都政が見えない——まえがきにかえて—— 1

第Ⅰ部 帝都は帝国を超えるか—— 13

第一章 東京はいかにあるべきか—— 15

第二章 東京人としての昭和天皇—— 32

第三章 関東大震災が造り出した昭和の東京—— 49

第Ⅱ部 都政は日本を超えるか—— 75

第四章 東京都政とは何か—— 77

第五章 グレーター東京の時代—— 97

第六章 東京オリンピックの時代—— 118

第七章 ストップ・ザ・サトウの時代—— 140

第八章 東京フロンティアの時代—— 162

第九章 生活都市東京の時代——186

第Ⅲ部 都のしくみは国のしくみを超えるか——203

第十章 都のしくみを見る手がかりを求めて——205

第十一章 副知事・局長の人事と組織の歩み——214

第十二章 副知事になると風景が変わる——253

第十三章 都議会議員が見えてきた——281

結び——二十一世紀の東京へ向けて——291

あとがき——295

参考文献——300

付録——305

(都知事選結果、都議選党派別当選者数、都議選選挙区と定数、東京市街地の拡大、人口の推移)
関連年表——325

索引——334

装丁 熊谷博人

東京

首都は国家を超えるか

第Ⅰ部

帝都は帝国を超えるか

