

■ 研究論文

「競争型地方自治」と都市テクノクラート

池 田 清（北九州市立大学）

はじめに

本稿のテーマは次の二点である。

第一は、地方自治をいかに認識するのかという方法にかかわる問題である。いうまでもなく近代以前の地方自治は、欧州の中世自治都市や日本の村落共同体のように「自治」や共同をその本質としていた。だが資本主義社会になると、資本が都市形成に決定的な役割を担うようになり、従来の国家（地方自治体を含む）の構造や機能の変容していく。つまり都市自治体は、資本の本性である競争の影響を受け、自らも競争的性格を有するようになるのではないか、というのが第一の論点である。

第二は、都市の近代化、すなわち近代的都市は、一国内における市民革命や産業革命だけではなく、本国と外国（植民地を含む）との文明や文化の交流（対等でお互いの個性を尊重する交流だけでなく、支配・従属的交流も含む）によってつくられていく。その意味で近代的都市は、すぐれて交流都市ではないかということである。

第一の問題を考察するために、まずアダム・スミスの市民社会論と地方自治論を手掛かりにしよう。アダム・スミスは、近代市民社会を一定の資質と徳性を備え、人格をもった人間同士の行動と交流によって形成されると考えた。スミスは、古代イタリアの奴隷労働が穀物の耕作をどれだけ退廃させたかを例に取りつつ、「あらゆる時代におけるあらゆる国民の経験は、奴隷によってなしとげられた仕事というものは、たとえその外観はかれらの生活維持の費用しかからぬように見えるにしても、結局のところ

いちばん高価なものだ、ということを証明している」¹⁾と述べた。

このことから明らかにようにスミスは、奴隷状態を克服し人格的自立と人権が確立され、一人一人の個性が尊重されてこそ経済も社会も発展しようとする主張するのである。スミスは、利己心を人間の本性としつつ、自分自身を他人の感情に移入できる共感能力と公平無視なる立場をもって自分自身の行為を判定する人間像を、市民社会の基盤に置いたのである²⁾。そして個人を社会を構成する基本単位として重視した。個人の市民的自由と経済的自由は、法律などによる「正義の法則」のもとで、他人との契約によって行使されるべきであることが強調される³⁾。つまり人間は、競争と共同という本性を有する矛盾した存在であり、人間社会も競争と共同の両側面を有し、そのバランスを欠くと破綻する。

それゆえスミスは、利己心に基づき幸福を追求する自由競争が、「見えざる手」に導かれて社会の発展に貢献すると同時に、利己心に基づく行動が、人間の共感能力によって自己規制され、競争者によるフェアプレイの精神によってこそ達成される、という理論を内在させた。つまり利己心による行動は、フェアプレイの精神とその精神を体現した法や共同体的制度という枠組みのもとでこそ公共的な利益を生むのである。

だからこそスミスは、このような商業社会を具現化していた18世紀後半の北アメリカのタウンシップを高く評価したのである。タウンシップにおける小土地所有者である独立自営農民や商工業者は、ピューリタン精神のもと、規律と節約を旨とした勤勉、賢明さによって、市場経

済の担い手となる。経済的に自立した農民は、「自分の小さい土地のすみずみまで知りつくしており、小財産が自然にかきたてる愛着心、耕作するばかりでなくかざりたてることも楽しみにする」⁴⁾ 資質をも成長させ、コミュニティに支えられた地域文化をもつくっていたのである。

さらにタウンシップは、自治的な都市団体が中心となって公会堂や教会をもち、「警察、教育、交通、福祉、会計、納税などの公務を担う行政委員を毎年、共同体の住民大会（タウン・ミーティング）で選出し、市民として地域の政治を担っていた」⁵⁾。以上のようにスミスによれば、市民の自立は競争におけるフェアプレイの精神と、「正義の法則」を具体化した法律や、タウンシップなどの共同体的制度など自立を支援するシステムのもとで可能となる。その意味でここでは、近代以前のタウンシップにみられるような地方自治を「自治共同型地方自治」と呼んでおこう。以上のようにスミスが提起した競争（効率）と共同（公正）の関係は、本稿で問題とする地方自治や都市論と深く関係している。そのことを以下で検討する。

神野直彦は、現代社会を競争＝経済システム（市場）、共同＝社会システム（家族、コミュニティ）、強制＝政治システム（政府と地方自治体）として把握し、地方自治の意識をつぎのような文脈の中で位置づけた。すなわち「経済システムの競争原理、経済システムを支配する利己主義の攻撃によって貧困、失業、疾病、老齢におちいれば、社会システム（家族、コミュニティ）が救済しなければならない。だが市場システム領域が拡大していくと、家族やコミュニティ機能も脆弱化する。それゆえ教育、衛生、福祉など社会システムが供給していた財やサービスは、政治システムとくに地方自治体によって供給されねばならない。」⁶⁾ 神野によれば地方自治体は、家族やコミュニティなど社会システムの代替的機能を有すべき団体、すなわち私の提起する「自治共同型地方自治」と位置づけられる。

だが少なくとも日本の地方自治体を歴史的に

位置づけてみた場合、地方自治体は資本主義化、都市化とともに、官僚的で競争的な性格を側面を有していくのではないか。とくに大都市自治体は、共同より競争的な要素が強いのではないか。戦前の地方自治における競争は、西欧文明へのキャッチアップをとげようとする中央と、中央における文明の分配を要求する地方の利益欲求を起動力としている。そしてこの競争的領域を担ったのが官僚テクノクラートではなかったか。

現在の日本の地方自治も、多国籍企業の国際競争力強化という目的のもと、「分権的」体裁をとりつつ「競争型地方自治」へと改革が進められている。神野は、地方自治を家族や地域コミュニティのオルタナティブとして位置づけ、税源の地方自治体への移譲を提起する⁷⁾。だがこれでは実際の地方自治の「競争的性格」が無視され、実践的には移譲された財源が共同体再生のためよりも、多国籍企業などの競争力強化を優先して使用される危険性を有している。それゆえ地方自治体改革は、税財源の地方委譲だけでなく、競争を規制し福祉と環境そして文化を重視した自立的地域経済と地方自治を形成すべく、情報公開、住民参加、住民の共同的意思決定システムの構築によってテクノクラート主義からの転換が求められている。

第二の都市が都市間の交流によって形成されるという論点を検討しよう。都市は、ヨーロッパの中世にみられるように都市間の交流によって形成されてきた。だが近代的都市は、高度の技術によって装備された港湾、海運、鉄道、空港などのインフラストラクチュアと資本間競争によって媒介されて交流し成長したところに特徴が見出される⁸⁾。

近代的都市は、国内の鉄道や港湾、都市計画（道路、公園）などインフラストラクチュア整備による市場開発と、植民地など国外におけるそれらとの相互交流の過程のなかで発展した。この過程を媒介したのが官僚テクノクラートである。彼らは、戦前、西洋の先端技術などの文明を輸入し、近代的都市計画・都市経営を台湾

や朝鮮、満洲などの植民地で実験し、その成果を本国の都市に移入することで近代的都市を形成していく。さらに満洲の植民地都市計画のテクノクラートは、戦後の高度経済成長の受け皿となる都市成長に重要な役割を果たす。たとえば戦後の都市史のなかで最も高い評価を受けたといわれる神戸市の都市計画や都市経営を担ったひとたちが、戦前満洲の都市計画で活躍したテクノクラートであったことから明らかであろう。

戦後、テクノクラートによるインフラストラクチュア整備は、資本蓄積を優先したため輸出に偏重し歪んだ国民経済の構造と、都市の過密と地方の過疎など国土構造のアンバランスや環境破壊をともなった。そして輸出主導の日本経済は、アメリカの異常ともいえる消費社会の欲望を満たすために、アメリカなどから先端技術を導入しながら、長時間過密労働の犠牲による低コストの良質商品を輸出することで成長したのであった。

都市は、アメリカの異常な消費社会と、日本におけるアンバランスな国民経済・国土構造との相互関係と、それらを媒介したテクノクラートなどの交流のなかで位置づけて分析しなければ、その本質は解明されないであろう。さらに現在の多国籍企業段階においては、途上国の社会や都市との関係をも視野にいれなければならない。

以上のように本稿の目的は、地方自治や近代的都市を都市テクノクラートと競争や交流のなかで位置づけることで、地方自治や都市研究を新しい方向に発展させることを目的としている。

1. 地方自治の歴史

現代の地方自治は、明治維新、戦後改革に次ぐ「第3の改革」の時期にあたるといわれる⁹⁾。

明治維新時の第1期は、自由民権運動など下からの動きがあったとはいえ、外圧と植民地化の危機意識のもと、国家官僚による上から市制

町村制と自然村の行政村への編成替えなど（1889年）が強力に推進され、近代国民国家と資本主義経済の基盤を形成する時期である。日本政府は、官治的「地方自治」という枠組みのもと、国内のそれぞれの地域において文明の分配を要求する地域間、地方自治体間の開発競争を組織することで、富国強兵・殖産興業と西洋文明への急速なキャッチアップを推進した。

その意味で戦前の「地方自治」は制度としては、「強力な中央集権的支配と非民主主義という反自治的な奇形的な体質」¹⁰⁾をもつ官治型の「地方自治」であったが、実際の運営では競争的側面を有する「地方自治」であったのではない。「地方自治」は、制度と実際の運営との相互関係の分析なくして解明されない。

戦後改革時の第2期は、人権、民主主義、平和を求める国民と連合国による日本の統治構造の改革により、憲法や地方自治法（1947年）が制定された。だがその後、占領改革の変更（朝鮮戦争、講和条約締結以後の逆コース）などにより、町村合併促進法（1953年）、自治体警察や教育委員公選制の廃止などにより、大都市化と重化学工業化を中心とする高度経済成長のための法・制度を整備された時期である。

この時期の地方自治は、アメリカに政治的、経済的、文化的に従属しつつ、アメリカ的生活様式をめざし輸出主導の経済成長を推進すべく、ナショナル・ミニマムと中央政府への補助金に依存した地域間、地方自治体間の開発競争が組織された中央集権的「地方自治」であった。高度成長期の新産業都市、列島改造による拠点開発、リゾートなど画一的で金太郎飴的な開発が進められたのである。

第3期における地方自治の改革は、端的に言ってアメリカ主導の「グローバリゼーション」の流れの中で多国籍企業の国際競争力強化という目的の一環に位置づけられる。いままでのキャッチアップ型の中央集権的「地方自治」を、民営化・規制緩和・分権化（事務、権限の委譲と市町村合併による広域行政）など市場主義改革によって、「競争型地方自治」へ転換し、多

国籍企業の利益を重視した地域間競争と「効率性」を優先した地方自治システムを形成することにある。

たとえば経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望について」（2002年1月、その後閣議決定）の報告は、政府の「構造改革基本方針」（骨太の方針）を基礎にして、2002年度から5年間で達成する日本経済の方向を示し、「競争型地方自治」を強調している。報告は、活力ある経済社会を実現するため、高コスト構造の是正、投資の高収益率、産業の国際競争力を強化を目指した規制改革、制度改革と、その一環として簡素で効率的な政府と「競争型地方自治」を求めている。そこでは、地方自治体は、自らの選択とみずからの判断で使える財源を中心とした『自助と自律』精神と『知恵と工夫の競争による活性化』を推進すべきであると強調されている。そして「市町村合併の推進等地方の行財政構造改革を推進することなどにより、知恵と工夫で地域の多様な資源を活かし、地域の魅力、個性を発揮することが可能となる。」つまり報告は、地方自治体が自助努力によって民営化や規制緩和など競争型の地方自治を推進することで、活力ある経済社会を実現することを目指しているのである。

他方、地域や市民の側から地方自治を「持続・発達型」へと改革しようとする内発的な取り組みも生まれている。「持続・発達型地方自治」とは、労働時間短縮や福祉・医療・教育・の充実と、農業や地場産業、中小企業の振興などによる人間発達と、再生エネルギーの開発やリサイクル、環境と調和する都市計画など持続可能な社会・経済・環境システムを統一した概

念である。つまり「持続・発達型地方自治」とは、労働時間の短縮や地方自治の拡充・強化などによって、地域の環境保全のみならず、地域経済と雇用の確保・充実、市民福祉水準の向上、これらを通じた個人の自立と発達を保障しようとする試みである。労働時間や教育、福祉水準が、人間発達の重要な指標とすれば、労働時間の短縮や教育による学習機会の増大、福祉水準と環境保全政策の進展とは、表1のようにパラレルな関係にある。環境保全の重要な指標である再生エネルギーの割合は、労働時間が短く教育、福祉水準の高いスウェーデン、デンマークの方が労働時間の長い日本やアメリカ、カナダよりも何倍も高いのである。

スウェーデン、デンマークなどの諸国は、労働時間短縮による生活時間の増大や教育、福祉水準の向上による人権意識の高まり、市民やNPO、NGOなど地方自治体への政策形成への参加や対話、学習機会の増大によって環境政策をすすめている。その結果、欧州の先進都市では、風力発電や太陽光発電など再生可能エネルギーの開発や、自動車から公共交通や自転車を優先した交通政策など持続可能な発展が推進されている。日本でも、全国各地でくりひろげられている原子力発電建設や大型公共事業に対する住民投票の取り組みや、地域の環境や景観、地場産業振興、農村と都市の消費者をむすぶ産直システムなど、まちづくりや地域おこしが実践されている。だが長い労働時間や低い福祉水準そして中央集権的な国家官僚システムなど障害も根強く問題を有している。したがって現在では、この二つの地方自治の潮流がせめぎあっている時期でもある¹¹⁾。

表1 労働時間、教育・福祉水準と再生エネルギー

	労働時間	公的教育支出 の対 GNP 比%	社会保障給付費 の対 GDP 比%	再生エネルギーの一次エ ネルギー中に占める割合%
日本	2120	3.6	11.1	1.2
アメリカ	1900	5.4	11.7	3.2
カナダ	1880	6.9	17.4	4.4
デンマーク	1690	7.8	27.5	8.1
スウェーデン	1590	8.0	33.6	16.7

注 労働時間は、1982年におけるフルタイム・肉体労働者の年間労働時間。出所は、藤本武『国際比較 日本の労働者一賃金・労働時間と労働組合』新日本出版社、1990年、48ページ、OECD未公表資料Travaillet Emploi Mars 1986. NO23. p23

公的教育支出の対GNP比は1994年度におけるもので、出所は国際連合統計局『国際連合・世界統計年鑑』1998年、原書房である。社会保障給付費の対GDP比は1989年度のもので、出所は総務省統計局統計研修所編『世界の統計・2002年度版』2002年。社会保障給付費は、医療と現金と医療以外の現物（公的扶助、社会福祉などの現物給付）の合計である。

再生エネルギーの一次エネルギーに占める割合は1995年度のもので、自然条件に規定される水力と地熱を除く太陽、風力、バイオマス、廃棄物などの合計である。出所は、中村太和『自然エネルギー戦略—エネルギー自給圏の形成と自治—』自治体研究社、2001年、98ページ、総合エネルギー調査会新エネルギー部会資料「海外の新エネルギー導入の現状と政策動向」

2. 地方自治論

重森暁は、森恭彦、池上惇の地方自治論をふまえつつ、以下のように地方自治を古典的地方自治、近代的地方自治、現代的地方自治の三つの分析的概念に整理した。古典的地方自治とは、中世に起源を持ち、封建制社会から資本制社会への移行期において、絶対主義的中央集権国家への対抗物（ないし補完物）として存在する地方自治であって、主として財産の共同所有と管理や寄付金的性格を持った租税などに財政的基盤をおき、地主や小資本家によって担われ、ごく限られた地方的業務を遂行するものである。

近代的地方自治とは、資本主義の発展に伴う古典的地方自治の衰退のうえに登場してくるのであって、一応公選の議員や公務員制度とい

う形式を持ち（現実には自治体行政を私物化する少数のボスや機関によって支配されることが多かったが）、租税収入を財政的基盤とし、資本主義の発展がもたらす新しい行政需要にこたえようとするものである。

これに対して現代的地方自治とは、現代の国家独占資本主義的中央集権国家のもとで、それに対抗する一つの改革理念、運動として発展してくるものであって、租税と地方財政調整制度および公有産業に財政的基盤をおき、選挙された首長や議員および新しいタイプの公務員労働者によって担われ、全国的民主主義制度に支えられつつ国民の生存権と発達権を保障するための諸業務を遂行しようとするものである¹²⁾。重森は、以上の地方自治の概念規定が、「各国の地方自治の普遍性と特殊性および発展段階を

解明するうえでの有効性を持つことはまちがいない」¹³⁾と主張する。

マックス・ウェーバーは、中世都市（古典的自治）と近代国家（近代的自治）の関係を「古典古代の都市の基礎の上には、近代資本主義も近代国家も成長しなかった。これに反して、中世における都市の発展は、なるほど近代資本主義と近代国家との唯一決定的な前段階ではなかったし、いわんやこの両者の担い手であったわけではもちろんないが、しかし、この両者の成立のための決定的な因子として、無視しえない重要性をもっている。」¹⁴⁾と指摘したが、重森の地方自治の三分類も、イギリスなど西欧資本主義の発展に伴う地方自治の概念といえる。問題は、重森も言及されているように遅れて資本主義の発展をとげた日本における地方自治が、いかなる構造と特質を有しているかである。

3. 日本における地方自治

いうまでもなく日本における近代化は、国際的圧力による植民地化の危機のもとで、西欧に急速にキャッチアップすることを国是としておこなわれた。そのため、上から統一国家の形成と資本の本源的蓄積を強行しなければならず、末端の行政村に至るまでの官僚制支配の貫徹と、軽工業及び巨大軍需工業を機軸とする産業革命が推進された。これら一連の近代化の過程で明治地方自治制度は重要な役割を果たす。

丸山真男は、町村制を基礎とする地方自治制が、近代天皇制国家の官僚機構と底辺の村落共同体とを結びつける装置として機能した点に、急速な近代化推進において重要な役割を果たしたことをみた。と同時に明治地方自治制は「戦争とファシズムへと導いた近代天皇制国家の支配＝統合体制およびイデオロギー」¹⁵⁾の基盤でもあった。

つまり明治維新後「条約改正を有力なモチーフとする制度的『近代化』は社会的バリエード（ヨーロッパにみられたような自治都市、特権ギルド、貴族的伝統）の抵抗が少なかつたけ

に、国家機構をはじめとする社会各分野にほとんど無人の野を行くように進展した。ただし絶対主義的集中が、…権力トップ・レベルにおいて「多頭一身の怪物」を現出したことに対応して、社会的平準化も、最底辺において村落共同体の前にたちどまった。むしろその両極の中間地帯におけるスピーディーな「近代化」は制度的にもイデオロギー的にもこの頂点と底辺の両極における「前近代性」の温存と利用によって可能となったのである。その際底辺の共同体的構造を維持したままこれを天皇制官僚機構にリンクさせる機能を法的に可能にしたのが山県の推進した地方「自治制」であり、その社会的媒介となったのがこの共同体を基礎とする地主＝名望家支配であり、意識的にその結合をイデオロギー化したのが、いわゆる「家族国家」観にほかならない。」¹⁶⁾

軍隊を装備した近代的な統一国家の形成と、軽工業や重化学工業などの産業発展を急速におこなうには、そのリーダーシップを担う官僚や技術者だけでなく、義務教育を受けた多くの国民を必要とした。この義務教育を担ったのが地方財政であったため、その負担を軽減するためにも市制町村制が公布される1888年に町村合併が強行される。この市制町村制にみる明治地方自治制の構造的特質は、

第一に地方自治の非民主的＝官治的性格（市町村にたいする内務大臣および府県知事の強力な監督権、府県知事は内務大臣の任命による内務官僚など）

第二に、地方公共事務への住民参加の階層性（名望家地方自治）、（地主＝有力者支配、市長村議会の選挙・被選挙権は地租あるいは国税2円以上の納税者に限る。全国人口の10%。府県会議員は、その地域内の郡と市の議員から選出される。被選挙権は国税10円以上の納税者に限る）

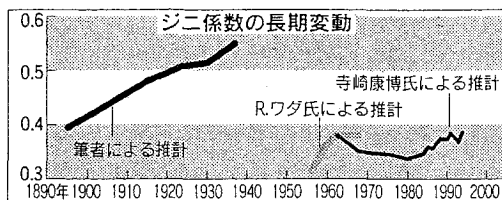
第三に、新町村（行政村）の創設と旧村落（自然村）の維持であった¹⁷⁾。

一方、島恭彦は、戦前の日本経済の地域構造を「少数の大陸進出および貿易の拠点、金融、工業の中心地への経済力の集中と、その他の広

大な後進地帯」の著しい地域的不均等をはらんでいるものとして特徴づけた¹⁸⁾。この地域的不均等発展は、「戦前期、とくに1910年代から30年代にかけて、非農家所得は農家所得を常に大幅に上回るなど、都市・農村間所得格差が拡大した」こと、「さらに都市内も財閥系企業を中心とした大企業と中小企業との賃金格差が拡大」したことで裏付けられている。表2のジニ係数の受動にみられるように格差構造が、「当時の社会や政治の不安定化を招き、大正デモクラシーの崩壊や、軍国主義の台頭」へとつながっていった¹⁹⁾。

丸山真男が、日本の近代化が天皇制と伝統的村落共同体を温存利用しつつ、上から強力に推進されたこととみたと対し、島恭彦は地域的集積と外延的膨張という資本の運動が、国内市場と国外市場の両方をふまえ不均等に発展したところに日本の近代化（資本主義・帝国主義）の特徴を見出した。他方、大石嘉一郎は、丸山真男の見解は底辺とされる村落が主として「情緒的な人間結合態」としてのみとえられ、地域住民が近代天皇制国家の支配＝統合政策である国家的地方公共政策とからみあい、せめぎあいながら、地域的公共関係を自治的に処理する「地方自治」を成長させてきたかを見ないと批判する²⁰⁾。しかし問題は、地域住民の「市民的公共化」の一定の成長にもかかわらず、なぜ国民が戦争とファシズムを受容していったのかということである。

表2 ジニ係数の長期変動（南亮進『『市場の失敗』補う政府を』日本経済新聞 1997・11・21）



この点で重要な示唆を投げかけているのが「開発主義」という概念である。村上泰亮は、後発国（後発の資本主義国）が、急速な産業化（一人当たり生産ないし所得の持続的成長）によって先進国（先進資本主義国）に追いつくことを目的とした政治・経済システムを「開発主義」として把握する。すなわち「開発主義」とは、近代的官僚制に担われた国家が産業政策（産業化を達成するための体系的な政策）を実施するために、長期的視点から市場に介入するシステムである。「開発主義」は、産業化を重視した急速なキャッチアップ政策を採用するため、市民や労働者の政治的自由や議会制民主主義を制約する開発独裁的な政治システムをとめないがちである²¹⁾。

しかし開発主義は、「資本主義初期の段階から展開される植民政策の中にその萌芽がみられる」²²⁾から、本稿では、本国の「産業化」と国外の植民地政策との相互関係、「交流」の視点で近代的都市形成を論じる。とくに本国と植民地都市におけるインフラストラクチュア整備をおこない、両者を媒介したのが官僚テクノクラートであった。それゆえ官僚テクノクラートが、近代的都市形成において重要な役割を果たしたことを検証する。

第一に、いわゆる「産業化」は、近代的国家官僚制による上から一方的に強制されただけみるのではなく、先進地域（中央）の文明の分配にあずかりたいとする地域の利益欲求（その担い手は主に名望家＝地主、官僚、資本家）によっても進められたのではない。とくに大都市では文明の分配要求というだけでなく、大都市間競争というかたちをとって、文明の先端地域になろうとする近代的都市が形成されたのではない。

第二に、この近代的都市は、官僚テクノクラートを媒介として西洋の先端技術などの文明を輸入し、近代的都市計画・都市経営を台湾や朝鮮、満洲などの植民地で実験し、その成果を本国の都市に移入するなどして形成されたのではない。つまり近代的都市は、国内の鉄道や港

湾、都市計画などインフラ整備による市場開発と、植民地など国外におけるそれらとの相互交流の過程のなかで発展したのではないか。

末廣昭によれば「開発主義」は、「個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を最優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的人的資源の集中的動員と管理を行う方法」²³⁾とされる。確かに「明治期以来の中央集権型行政システムが、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面をもち、当時は後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与した」²⁴⁾のも事実である。しかしその場合、国家と地方との役割はどのように分担されていたのかが問題となる。

大石嘉一郎は、日清戦争後の国家経営を「軍備拡張、製鉄所建設、鉄道電信（および外国航路）の拡張は国家財政の課題とし、一般的農工殖産とその産業基盤の育成は、金融と地方財政に分担せしめようとするものであった」²⁵⁾と把握した。

地方財政に押しつけられた分担課題は、有泉貞夫によれば、経済、文化の発展に取り残されまいとする鉄道誘致運動や、子弟を国家の学校体系に適合させ立身出世のために中学校増設要求を行うなど、競争で優位に立とうとする地方の利益欲求を機動力として遂行された、と分析する。このような利益欲求は、「県民全体の負担増大を招いても局地利益を実現させる方向に」²⁶⁾府県議員を動かしたと把握した。確かに1892年に公布された鉄道敷設法は、政府がみずから手で鉄道網を実現していく方針をあきらかにしたが、この動きに対し各地方の地主・ブルジョアジーは経済的効果に敏感に反応し、官設鉄道の誘致運動に狂奔したのである²⁷⁾。

しかし誘致運動は、鉄道を媒介とした地域間格差の激化をともなった。すなわち「鉄道は、明治以降の資本主義化の牽引車、社会資本の代表、近代化の象徴であり、殖産興業・富国強兵政策の土台であった。日清・日露戦争後の1906

年時点の鉄道建設は、太平洋ベルト地帯の東京・名古屋・大阪それに北九州で、私鉄などを含めた鉄道ネットワークが形成されていたが、新潟、富山、福井、島根などは地元の建設運動にもかかわらず、十分な整備がなされず近代化に取り残されいわゆる「裏日本」という後進地域のレッテルをはられる。」²⁸⁾

このように日本資本主義は、地域格差構造を内包しつつ発展する。それゆえ国内の後進地域は、より遅れた地域すなわち国外の植民地を形成することで脱却をはかろうとするのである。すなわち日本帝国主義の大陸侵略は、日本の近代化から取り残された「裏日本」地域の人々の脱出という願望を組織することを通じて貫徹していく。「昭和2年『朝鮮及満蒙に於ける北陸道人史』によれば『裏日本が、今や露国との通商、朝鮮及満蒙の開発に俟って、日本海の活用を以て表日本たるべき時運に逢着し、北陸地方の文化は漸くにして往昔に甦生せんとして居る』と、対外進出による表日本化を主張している。北陸人は『新領土の朝鮮統治の分子』となることによって、『久しく他県士から裏日本の田舎者視されて居た軽侮の念を一掃せしむ』と訴える。」²⁹⁾

以上のように後進地帯の地方において、最先端の文明の恩典にあずかりたいとする利益欲求が湧き出てくるが、大都市においても都市間競争というかたちをともしつつ進行する。持田信樹は、有泉の「地方の利益欲求」の指摘を受けて、「『文明の分配』要求が『地方』」からだけでなく、「都市においてすらも『大都市間競争』という形で現れる」と主張する。そして日本における近代都市財政の成立の契機を、「明治維新の衝撃で都市が衰退するなかで、政治的統合と文明開化への編入が大都市の切実な欲求となり、市営事業をめぐる横並びの競争が起きた」事実に注目し、この「都市間競争」を背景に、「都市自治体」が「市場経済原理の包摂」により、「準公共財」を提供する「公共的事業体」としての性格をもつに至ると説明する。すなわち、日本の近代都市の性格を大都市間競争

のなかで形成され、公共団体というよりも、むしろ公共的事業体ともいべき性格をもっていたと分析する³⁰⁾。

しかし本稿は、日本の都市とくに大都市における「利益欲求」実現の過程は、市営事業だけでなく近代的都市計画や港湾開発など都市間競争に優位にたつべく、中央集権国家の政策を積極的かつ先導的に推進し、テクノクラートの輩出と都市官僚システムが形成される側面をあわせている点を問題としている。なぜなら大石嘉一郎が問題とした近代化における「市民的公共化」の課題は、先進地域の文明の分配にあずかろうとする地方の利益欲求や大都市間競争そしてテクノクラートの役割との関連で把握されねばならないからである。さらに現代的な視点からいえば、テクノクラート主義や都市官僚システムは、人権や民主主義を確立し環境問題などを解決するうえで避けておれない課題だからである。

4. テクノクラート主義と神戸型都市経営

広原盛明は、小野清美や大嶽秀夫、梶田孝道などのテクノクラート論を評価しそれらをふまえてテクノクラート論を展開した。現代テクノクラートは、法令や規則どおりに業務を執行する専門官僚や単なる技術者ではなく、むしろ「社会操作のための政策決定や権力的権能を有し、個別資本の無政府的活動を抑制しつつ、合理的・科学行政によって政治運動や社会運動が生み出す政治対立やイデオロギー対立を『超克』するという論理に依拠しつつ、産業構造全体の高度化を図ろうとする『近代化主義』である」。そして「資本活動に一見否定的な立場をとりながらも、一方では近代社会と民主主義政治に対抗することによって、他方では労働運動との階級的連携を拒むことによって、その実は資本活動の近代化・高度化・独占化を推進した」³¹⁾と指摘する。

その意味で後藤新平は、日本における最も卓

越した官僚テクノクラートであろう。後藤は、西洋医学を学び内務官僚として衛生制度を日本に樹立し、台湾総督府民政長官や初代満鉄総裁として植民地経営を発展させた。三度鉄道院総裁となって国鉄の発展を築き、東京市長として、また関東大震災後の内務大臣として巨大なヴィジョンの都市計画をえがいたのである³²⁾。

後藤は、西洋から「衛生制度、鉄道、都市などの大規模な文明の施設を日本に輸入し、また台湾や満洲に建設することで、後藤は他の追隨を許さなかった。そのように日本を文明化することが、武力で卓越したり経済力を蓄えたりする以上に、日本が国際社会で有力な地位を占める所以であり、また植民地をそのように文明化することが、日本が世界文明の一員たる所以であり、日本の使命である」と³³⁾と信じたのである。

後藤が植民地で実践した経営思想は、「文装的武備論」であった。彼によれば、行政の秘訣は「人間の弱点に乗ずる」ことであり、「王道の旗を以て覇術を行ふ」ことである。鉄道や石炭採取などによって経済発展を図るとともに、都市計画に基づいて教育、衛生、道路などを整備して近代的都市をつくる。そしてその巨大な都市という装置で威信を示すことにより、植民地住民を支配しようとしたのである³⁴⁾。

後藤は、台湾民政長官時代に台北等における都市整備を、満洲付属地では大規模な都市計画を手懸けた。植民地で開発された先端技術やノウハウを生かして都市計画法（1919年）や東京市長在任期における『東京市政要綱』の立案、第二次山本内閣の内相兼帝都復興院総裁としての復興計画をたてるのである。復興は、欧米の都市計画手法の導入をテコとしておこなわれ、それを通じて近代的都市形成がすすみ全国的に展開していく³⁵⁾。

さらに満洲の都市計画は、日本のプランナーに再度、機会を与える。「1936年、『満洲国』政府は都市計画法を制定し、新京、奉天、吉林、上海、大同などに震災復興で育成された日本の都市計画技術者を派遣し、衛星都市、近隣住区

等を実現した。さらに、戦後の戦災復興にあたっては、帝都復興院に擬した戦災復興院が創設され、そこには再び満洲都市計画プランナーが参画した。高度成長期の新産業都市の建設、東京オリンピック（1964年）の施設関係の中心技術者もまた満洲都市計画の出身であった。自然災害と植民地における先導的試行を、近代日本における都市形成の一特質と捉えうる。」³⁶⁾

震災時に後藤新平の復興大都市計画で、大きな役割を果たしたのが直木倫太郎である。直木倫太郎は、東京帝国大学土木工学科を卒業し、東京市土木課長、河港課長を経た後、大阪市関一助役のもとで港湾・都市計画部長、そののち大震災時の後藤東京市長のもとで技監をつとめ、満洲国土木局長など歴任する。この満洲国土木局長直木倫太郎のもとで、第二工務処所長として都市計画・建築統制と河川維持を担当したのが、神戸型都市経営の原型をつくった元神戸市長の原口忠次郎（京都大学工学部卒）であった。

「技術は、実際の仕事を通して発展するもので、また技術の伝播は、書物・文献だけではなく進まず、むしろ人の動き（仕事の場の移動、赴任）によって進んでいく。また仕事を通して、弟子が養成され、技術者の群が形成されていく」³⁷⁾ このように植民地型の都市計画のノウハウは、後藤新平から直木倫太郎そして原口忠次郎へと継承されていったといえるであろう。

植民地や大震災後で実践された都市計画・都市経営は、戦前の戦後神戸市の都市計画や都市経営に大きな影響を与えたため、現代の開発主義を担う官僚制は戦前との連続性もっている。と同時に、戦後の憲法・地方自治や農地改革、財閥解体、労働組合法など都市との断絶の側面を有していることも無視できない。たとえば1951年の港湾法施行によって、神戸市長が港湾管理権を取得し、民主的港湾行政を行いする条件が整備されたことである。そしてこの断絶面との戦後の高度経済成長が、神戸型都市経営の条件でもあった。憲法や地方自治法で保障された一定の自治権（財政権）と地価上昇のもと

でこそ、都市計画・都市経営が展開しえたからである。

とはいえ、連続面として重要な点は、戦時期においては戦争遂行という目的のために、土地、水、労働力などあらゆる資源を総動員することであったが、戦後は経済成長という目的のために、あらゆる資源を総動員する体制であったという共通点をもっていることである。神戸市の都市経営も、都市の成長のために六甲山と大阪湾など地域固有の資源や労働力、そして「市民参加」の名で市長をも動員し、「効率的」なシステムを形成したのである³⁸⁾。

5. 神戸型都市経営とテクノクラート主義

（1）コルビュジェの都市思想と神戸型都市経営

かつて神戸市は、元神戸市長宮崎辰雄（1969－1989年在任）が、「今の神戸市政は日本で最も高い行政だと確信する」と自負したように、戦後日本の都市史のなかで最も高い評価を受けた自治体であった³⁹⁾。

評価された主な理由は、都市テクノクラートが都市間競争に優位に立つべく、自治体デベロッパー、起債主義、外郭団体、基金などを活用し、国から相対的に「自立」した「分権的」な行財政運営を展開したことにある。

とくに1973年のオイルショック以降、大都市圏の多くの自治体が財政危機にみまわれたのに対し、神戸市は逆に1975年から実質収支を黒字に転換させ、ポートアイランドの建設、ポートピア博覧会など各種のイベントを成功させ、独自の経営システムを開拓していった。神戸型都市経営の特徴は、神戸市の官僚テクノクラートが、開発成長型の都市政策を都市経営的（企業経営の手法の導入）におこなったことにある。神戸型都市経営の背景となる都市思想は、都市・建築テクノクラートであるコルビュジェの思想に典型的にみられる効率的な大都市づくりである。それゆえ戦後神戸市の都市づくりを担

った原口忠次郎や宮崎辰雄も、コルビュジェの思想を評価し町村合併による大都市化と行財政能力の向上を評価したのである。以下検討しよう。

日本における官僚テクノクラートの草分け的存在が後藤新平であったとすれば、20世紀の世界の都市計画に影響を与えたのがコルビュジェであろう。彼は、ハワードの「田園都市」を批評して「これからなすべき改革は、水平な庭園都市の代わりに、垂直な田園都市を建てることであろう。」⁴⁰⁾として次のような都市計画を構想する。人が生きていくために必要な「太陽、空間、緑」⁴¹⁾の都市を、都心と郊外に用途純化し、その間を自動車高速道路や地下鉄など水平的交通で連結する。そして都心は、エレベーターなど垂直的交通による高層建築物（行政機関や博物館、大学など）や大公園をつくるなど機能的・効率的な都市を構想したのである。

それは、石油と鋼鉄、ガラス、鉄筋コンクリートを素材として成り立つ、自動車、高速道路、高層建築物などで構成される都市でもあった。「鋼鉄と、ガラスと、鉄筋コンクリートの時代…建築上の業績は、都市と国との生命を表すもの」⁴²⁾だからである。彼は、「摩天楼の内部構成は、事務活動でなければ負担できないような費用のかかる恐るべき交通方式と構成を示す。まさに空中駅ともいえるべき交通手段を利用することは、家庭生活に適さないであろう。」⁴³⁾と述べ、高層建築によって誰からも干渉、拘束されないプライバシー空間を設計しようとした。しかしそれは、生活とコミュニティの場としての都市を放棄するものであった。

コルビュジェの都市構想は端的に言って、機械文明のもたらした機能主義、技術主義を都市計画に応用しようとしたものである。すなわちコルビュジェは、1920年代に米国で確立されたフォードシステム、大量生産システムを都市計画に適用しようとしたのである。いうまでもなくフォードシステムは、生産の効率性を最優先し企業の大規模化と科学的管理法、オートメーションによる画一的な商品の大量生産、そして

「構想と実行の分業」⁴⁴⁾にみられるトップ・ダウン方式を採用した。コルビュジェはフォードシステムを賛美し、「大量生産がすべてを支配する。大量生産なくして、もはや正常な値段で工業生産することはできない。…そこで、健全な建築的、都市計画的機能が働きを示すことができる。」⁴⁵⁾として工業における大量生産システムを都市計画の手法とした。このような効率優先のコルビュジェの都市思想は、都市づくりににおける官僚的意思決定と都市の大規模化を促進する役割を果たすのである。

コルビュジェはニューヨークの摩天楼を「機械文明時代の都市計画の奇跡である」⁴⁶⁾と評価し、「大都市の中心は最高の時価を示すため、都心を収用し取り壊し、60階もの高層に立て直す再開設計画は、人口密度を高め、地価を上昇させ、膨大な富を開発者にもたらす」⁴⁷⁾と述べ、都市を金儲けと投機の対象にした。

以上のように神戸型都市経営は、二つの流れによって形成されてきた。第一は、コルビュジェの機能主義・技術主義にもとづく大都市化思想であり、第二は、満洲や朝鮮などの都市計画に直接携わった原口忠次郎や宗宮義正らによって展開された「山を削り海を埋立てる」公共デベロッパー方式である。これらに共通する特徴は、インフラストラクチャ整備による地価上昇を条件とした官僚テクノクラート主導の都市づくりであったということである。

港湾都市神戸の最重要のインフラストラクチャは港湾である。神戸港を有する神戸市は、港湾開発を基軸として都市成長を図ろうとしたため、都市官僚テクノクラートによる港湾開発など都市間競争に優位に立つことが求められた。そのため港湾開発を迅速かつ効率的に行うべく、公共デベロッパーによる「山を削り海を埋め立てる」一石二鳥方式が実行された。大規模開発に必要な大量の資金を外債などに求め、土地買収や売却などは機動的、弾力的な運営が可能な外郭団体を活用したのである。だが神戸型都市経営は、環境破壊や市街地の外延的拡張にともなうインナーシテイ問題などを激化させ

た。これらの問題の根源に、中央集権的行政と政府の成長型都市政策がある。

しかし神戸型都市経営は、国の成長政策に誘導されて受動的に対応したというよりも、都市間競争に優位になつべく、1960年代のコンテナ技術革新にいち早く対応した港湾開発、高速道路建設や人工島の建設、そして大震災後の神戸市営空港の推進など、国の開発政策を取り込み先取りさえしたところに特徴が見出される。

すなわち神戸市テクノクラートは、船社、倉庫業など港湾関連の資本の要請を受け、港湾開発の技術や経営能力を高めるが、逆に神戸市テクノクラートが、他都市との港湾開発競争に優位に立つべく、港湾開発などを率先して行うことにより、中央集権国家の政策を担いつつ先取りさえして、都市間競争や資本間競争をより激化させる側面を有していた。つまり港湾開発競争などを軸とする都市間競争の基底に資本間競争が位置づけられるが、都市間競争と資本間競争は都市官僚テクノクラートを媒介として関係づけられるのである。

(2) 神戸型都市経営のシステム

都市テクノクラートである宮崎辰雄は、都市経営を「都市全体の空間システム（都市計画）、経済システム（財政）、社会システム（行政）を如何に最適なシステムに組み合わせ、効率的な福祉総量を拡大すかという総合科学」と定義し、「都市経営論は、このような三つのシステムの交差・循環過程の中で市民福祉を目標とし、戦略的には都市自治体を中核に据えた理論」⁴⁸⁾と把握した。

ここで注意しなければならないのは、都市経営は企業経営と異なり、都市計画など空間システムの改造を行える権限を有していることである。だからこそ「山を削り海を埋め立てる」一石二鳥の都市経営を行えたのである。自治体の権力を条件にした経営こそ神戸市都市経営の特徴であった。神戸型都市経営では、空間システム、経済システム、社会システムの三つのシ

テムを最適に組み合わせる主体は都市官僚テクノクラートであり、官僚テクノクラート主義の都市経営が展開されることになる。

神戸型都市経営は、つぎに検討するように都市成長を推進すべく、地元の経済界などとのネットワークや巨大な官僚的システムを形成するが、自治の主体としての市民や民主主義とは一線を画していた。その意味で「開発主義」自治体であった。

第一に、神戸経済界などとのネットワーク・システムである。神戸の産業構造は、いわゆる重厚長大型を特徴としている。その中核を担っているのが神戸製鋼所、造船と重機械の川崎重工業、これらの企業とメイン銀行並の関係にあるさくら銀行である。さくら銀行は、神戸市や兵庫県の公金取り扱い指定金融機関である。神戸における最大の経済的圧力団体である神戸商工会議所（会員約1万4千人）の会頭は、神戸製鋼所、川崎重工業、さくら銀行などの出身で占められている。つまり、さくら銀行を中心として神戸の有力企業と神戸市が連携するシステムがつくられ、神戸型開発主義の意思決定もこのシステムの中で形成されている。例えば、神戸型開発主義を一躍有名にさせたポートアイランドの建設は、巨額の投資を必要とするためマルク債など外債に依存しなければならなかった。マルク債発行は、当時の神戸銀行（現在のさくら銀行）頭取の石野信一（元大蔵省事務次官、神戸商工会議所会頭）の援助なくして実現しなかった。つまり大蔵省など中央省庁の人脈を有する神戸財界との協力関係こそ都市経営の条件であった。さらに地元や大手のゼネコン、マリコンとの関係も無視できない。

第二に、神戸市役所の約1万9千人もの職員と住民の総合システムである。神戸型開発主義のシステムは、日本型企业集団に例えられる。日本の大企業は、すべての事業分野を内部化すると組織が肥大化しコストも上昇し、管理不能状態に陥る危険性を有している。そのため大企業の多くの事業分野を系列・下請会社にやらせ低賃金労働などの活用で国際競争力を強化した

のである。

大企業は、持ち株比率10～20%と役員派遣などの方法で、系列・下請会社を支配している。高寄昇三は、神戸型開発主義の強みを図1のように松下グループになぞらえ説明している。「日本企業の強さは資本系列による企業集団としてのグループの協力・補完体制によるところが大きい」が、神戸型開発主義もグループ体制をとり「一般会計を太陽の中核になぞらえると、その衛星として特別会計、企業会計、地方公社、財団・社団、第3セクター、補完協力団体と連なっている。そして各惑星がそれぞれ行政系列を形成することとなる」⁴⁹⁾と述べる。

神戸市の外郭団体の固有職員の賃金・労働条件は、大企業の下請会社と同じく市の職員より低く、低コストによる運営となっている。さらに住民団体を市官僚制に統合することで、福祉や教育などの社会コストを市が負担することを回避している。神戸型都市経営は、都市官僚テクノクラートを頂点として住民を最下層に置く垂直型の統合システムを形成した。このような巨大な官僚的システムこそ、都市経営の条件であり結果でもあった。しかし現在、低経済成長と社会の成熟化にともなう市民の個性や自立欲

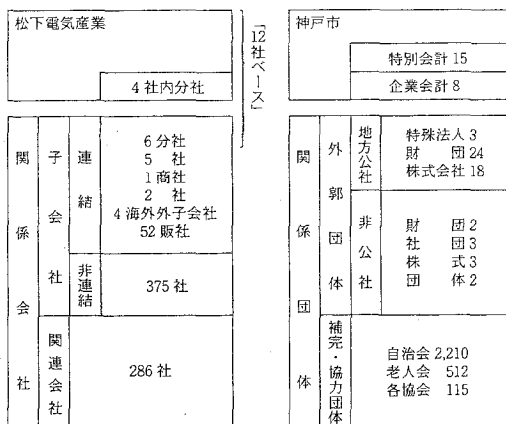
求が高まり、日本企業の強みであったタテ型経営システムの行き詰まりが明らかとなっている。神戸型都市経営も、住民を自治の主体としてではなく、都市経営の補完・協力団体として位置づけているところに、環境変化に適応しえない限界を有している。

6. 神戸型開発主義

神戸市の普通建設事業費は、表3のように市民所得に対する割合が他の大都市平均よりも約1.7倍ほど高い。これは、土木、都市計画、港湾などハードなインフラのための公共事業が多いことを意味し神戸型開発主義と規定される。また神戸市は開発関連の外郭団体の比重が他の大都市よりも圧倒的に多いが、普通建設事業費が外郭団体（第3セクターなど）を含まないので、実際の建設事業費は普通建設事業費より多くなる。それゆえ神戸市の実際の建設事業費の対市内総所得に対する割合は、統計的データ以上に高くなる。

開発主義は、その裏面として「収益」を生まない福祉に対する配慮を欠きがちとなる。神戸型都市経営は「最小の経費で最大の市民福祉」を理念に掲げたが、実際は表4のように、1970年、80年、90年とも市民福祉の都市財政に占める割合は5大都市中最低である。確かに神戸市民の公害反対や福祉要求が高まった70年代は、70年の11.6%から80年の18.3%とその比重を増している。しかし80年代に入るとその割合は減

図1 神戸市営グループ構成図



資料：松下グループの構成図は坂本和一・下谷政弘編『現代日本の企業グループ』東洋経済新報社、1987年、82ページ。

出所：高寄昇三『外郭団体の経営』学陽書房、1991年、87ページ。

表3 普通建設事業費の市民所得に対する割合
(5大都市比較) 単位・%

	1970年	1980年	1990年
神戸市	4.31	5.58	4.45
横浜市	2.05	3.20	3.60
名古屋市	2.49	3.62	2.68
京都市	1.82	3.24	2.24
大阪市	3.35	2.92	3.07

資料：大都市統計協議会『大都市比較統計年表』各年版より作成

表4 市民福祉（普通会計の民生費，衛生費，教育費，消防費の合計）の都市財政（一般会計，特別会計，企業会計の合計）に占める割合（5大都市比較）

単位・％

	1970年	1980年	1990年
神戸市	11.6	18.3	16.0
横浜市	14.1	22.7	18.0
名古屋市	13.1	19.7	17.5
京都市	24.4	24.0	19.4
大阪市	12.2	18.3	17.3

資料 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』各年版より作成

少している。90年の神戸市財政に占める市民福祉の割合は16%で他の大都市との格差は縮小しているように見える。だが神戸市は、80年代に他の大都市を大幅に上回る開発関連の外郭団体（第3セクター）をつくったため、外郭団体を含めた都市財政のなかで市民福祉の割合を考慮すれば、格差は縮小しているとはいえない。

神戸市の福祉水準が低いことは、たとえば大震災時の神戸市における在宅福祉サービスが、全国都道府県・12政令指定都市の中で最下位クラスの水準でしかなかったことから推察できる。ホームヘルパーやデイサービス、ショートステイを合わせた在宅福祉サービスの指標は57位で下から3番目であった。もし既成市街地で特別養護老人ホームやデイサービス施設が整備充実されていたならば、避難所などの劣悪な生活条件のために死亡した多数の震災関連死者は救済されていたのである⁵⁰⁾。さらに都市の安全の指標である消防や公園などの水準も低かった。今回の大震災の悲劇は、大量の住宅の延焼と焼死者を出したことである。被災地の10市10町の焼失棟数7,119のうち、99%の7,046棟が神戸市であった⁵¹⁾。神戸市での死者は4,319人、うち12%にあたる526人が焼死者であった。なかでもインナーシテイの長田区で259人、兵庫区で106人も焼死者を出している。火災発生件数151、焼失面積は100haに及ぶ。市内全体の死者のうち58%が60歳以上の高齢者であったことも今回の大震災の特徴である⁵²⁾。多くの消防士が現場に駆けつけたが、水が出なかった

のである。神戸市の消防水利は水道管に依存していたため、震災で水道管が破裂し使用できなかった。耐震防火水槽は、東京都など他の大都市に比べて装備が圧倒的に少なかった。さらに神戸市の木造密集地の火災に対応する消防ポンプ車の配備が64台と、国の定めた消防力基準145台の44%、消防職員数も1368人で同基準の2000人の68%に過ぎなかった⁵³⁾。

長田区などインナーシテイでの延焼の原因は、市民1人当たり公園面積が少なかったことがあげられる。神戸市の1人当たりの公園面積は15平方メートルで、大都市でトップレベルといわれていた。だがそれは、六甲山の中の森林公園やニュータウンなどの広い公園をいれた数値で、住宅街の公園（住区基幹公園）は全体の22%に過ぎず、1人当たり3.3平方メートル、長田区では1.61平方メートルしかなかったのである⁵⁴⁾。

確かに福祉や消防充足率を低い水準に置くならば、その分だけ自治体財政は潤い開発のための財源が確保できる。神戸型都市経営は「福祉のための開発」を掲げながら、実際は「開発のための開発」となり、目標であったはずの市民の福祉や市民生活の安全を保障する防災体制は基準以下となり、大震災で多くの2次災害を出す要因となったのではあるまいか。かつて神戸市は、1960年代後半から70年代にかけ都市問題に対処すべく生活環境基準（シビルミニマム）を掲げ、下水道や公園整備、5歳児全員就園、亜硫酸ガス発生量20%削減などを実践していっ

た。神戸市のシビルミニマムの特徴は、下水道や公園などのシビルミニマムをニュータウンなど大規模開発とセットとなって整備されたことから明らかなように、公共デベロッパーなど都市経営によって実現しようとしたところ見出せる。したがって神戸市のシビルミニマムは、人口の高齢化したインナーシティにおける公園や消防などの整備、特別養護老人ホームなど福祉対策としては不十分だったのである。

さらに神戸型都市経営の開発主義は、かならずしも民主主義的であることを意味しない。神戸市の官僚テクノクラート主導の計画や条例・制度の枠組みの中での「民主主義」、「住民参加」は許容されるが、それを乗り越えて進む住民の自発的な要求や運動をも認めるものではないからである。宮崎辰雄が、市民の主體的・自主的参加に対しては消極的であったことは、つぎのような言説からもうかがえる。「住民・自治体の間に権限ある市民参加が成熟していないのは、自治体側の官僚制とか制度上の不備だけでなく、住民運動側に抵抗型・要求型のタイプがこれまでに多く、参加・協力型の住民運動が低調であったからだといえる。…住民運動のアキレス腱は、自治体側からみれば責任なき市政参加であった」³⁵⁾。このような住民参加に対する消極的行政姿勢は、大震災後の都市計画や市営神戸空港を強行したことにあらわれるのである。

神戸市の公共デベロッパーの起債による収益主義は、大規模開発の長期的継続が不可欠の条件であるため、長期的安定政権が求められ、大規模開発に批判的な市民運動や時間のかかる市民参加は軽視される。つまり、神戸型都市経営の官僚主義や市民参加の軽視、そして福祉の遅れは、「競争型地方自治」の経営方式である企業のデベロッパーに内在した問題なのであった。

おわりに

本稿では、日本の都市や地方およびその住民が、国家や資本によって文明化された成果を獲得すべく、利益欲求にもとづき互いに競争をお

こなうことを通じて近代化を推進してきたことを論じてきた。なかでも「競争型地方自治」の典型的な都市として神戸市をとりあげ、「開発主義」「テクノクラート主義」を資本間競争や官僚制との関係で問題としてきた。

そのなかから導き出された命題は、第一に「開発主義」「テクノクラート主義」と競争との関係である。いままでの「開発主義」論は、「開発主義」を産業化を急ぐあまり市民や労働者の政治的自由や議会制民主主義を制約する開発独裁的な政治システムをとらないがちであると把握した。さらにテクノクラート論では、現代テクノクラートが「資本活動に一見否定的な立場をとりながらも、一方では近代社会と民主主義政治に対抗することによって、他方では労働運動との階級的連携を拒むことによって、その実は資本活動の近代化・高度化・独占化を推進した」³⁶⁾のであった。

しかし「開発主義」や「テクノクラート主義」が、自由や民主主義に対して消極的ないし否定的体質を有するのは、本稿の神戸型都市経営で検証したように、官僚テクノクラートが資本間の競争を「合理的」にかつ「効率的」におこなえるような枠組みをつくり、競争を助長し促進する役割をになうからである。なぜなら（テクノクラートは、資本活動の近代化を推し進めても、自ら自由や民主主義を実現する主体でないからである。）資本そのものも、自由や平等の形式的枠組みのもとで運動を行うが、自由や平等を実質的にきりくずす役割を果たすからである。

この議論を現在に敷衍するならば、情報技術などの発展と経済のグローバル化における国際的競争の激化において、以前にもまして高度の専門性を有するテクノクラート化がすすむなかでは、国際的、国内的、地域的な人権や民主主義の運動と公共政策が展開されない限り、競争圧力の中で自由や民主主義は軽視されるのではないかということである³⁷⁾。これは、いいかえれば新自由主義体制における官僚制の問題でもあるが、詳細な検討は次の課題としたい。

第二は、神戸型都市経営で検証したように、

この経営における競争型地方自治は、戦後の高度成長期において中央政府の開発メニューと補助金に依存した開発主義というよりも、国から相対的に自立性を有しながら国に先導して開発主義を実行していったところに特徴が見出せる。すなわち神戸型都市経営は、テクノクラートによって地方自治体を「効率的・競争的」に経営するがゆえに、住民参加や福祉、環境問題を軽視する構造を内包していたのである。それゆえ神戸型都市経営は、ある意味で第3期の新自由主義体制化の「競争型地方自治」の要素を有している。

第三は、都市研究についての新たな問題提起である。宮本憲一は、都市の政治経済学の体系を（１）都市経済（２）都市問題（３）都市政策の３局面で把握し、都市化にともなう都市経済と都市問題を集積利益と不利益、社会的共同消費の不足として認識した。「企業は、交通手段などの社会的一般生産手段や、共同住宅、上下水道、公園などの共同社会的条件を利用することで「集積利益」を享受するが、環境破壊や交通マヒなど集積不利益を負担せず、社会的損失として自治体や市民に転嫁する。」³⁸⁾それゆえ「自治体の都市政策は、市民の最低生活水準を確保し都市問題を解決するだけでなく、都市経済を全体として管理する産業政策や財政政策を実施しなければならない」³⁹⁾とされる。すなわち宮本は、集積利益・不利益や社会的共同消費不足の前提にインフラストラクチュア（共同社会的条件）の不足の問題があることを指摘した。

本稿では、そうした問題提起をうけて、インフラストラクチュアが誰によって何のためにいかなる歴史的経過をたどって整備されてきたのかを問題としてきた。つまり近代的都市のインフラストラクチュア（都市計画や上下水道、港湾、鉄道など）を整備する技術やノウハウは、外国（植民地を含む）との「交流」によって培われ、「交流」を媒介しインフラストラクチュアを整備した主体が都市テクノクラートであった。つまり都市経済や都市問題は、都市官僚制を欠いては解明されないのではないか。以上の

ように国家間や都市間における「文明」や「文化」の「交流」と、テクノクラート主義という観点によってインフラストラクチュアを分析することは、都市経済や都市問題の正確な把握と、都市問題を解決する主体のあり方に有力な材料を提起するのではないだろうか。

注

- 1) アダム・スミス「諸国民の富（二）」大内兵衛・松川七朗訳、岩波文庫、1959年、436～437ページ
- 2) アダム・スミス「道徳情操論」米林富男訳、未来社、1969年、253～255ページ
- 3) アダム・スミス「グラスゴー大学講義」高島義哉・水田洋訳、日本評論社、1947年、92～192ページ
- 4) アダム・スミス「諸国民の富（二）」大内兵衛・松川七朗訳、岩波文庫、1959年、491ページ
- 5) トクヴィル『アメリカの民主政治（上）』井伊玄太郎訳、講談社学術文庫、127～130ページ「共同体的な諸制度対自由の関係は、小学校対科学の関係のようなものである。共同体的な諸制度は、自由を人民の手にとどくところにおくのである。それらの諸制度は、人民に自由を平和的に行使する興味を持たせるようにし、そして自由を用うることに習熟させる。国民は共同体的な諸制度を持っていなくても、自由な政治を持つことができる。けれどもそのような国民は、自由な精神を持っていない。」（トクヴィル『アメリカの民主政治（上）』井伊玄太郎訳、講談社学術文庫、125ページ）
- 6) 神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年、36～52ページ
- 7) 神野直彦／金子勝編著『地方に税源を』東洋経済新報社、1998年
- 8) ジェーン・ジェイコブズは、都市の交流によって都市が発展することを以下のように輸入代替財の開発によって説明した。「都市は、かつては輸入していた財を、自力でつくる財で代替することによって成長し経済的に多様化する。」「有効に輸入を代替する都市は、加工品を代替するだけでなく、同時に、数多くの生産財やサービスを代替する。諸都市は、しかるべく臨機応変にそれを行う」（ジ

エーン・ジェイコブズ『都市の経済学—発展と衰退のダイナミクス』TBSブリタニカ, 1986年, 45ページ) ことでダイナミズムをもつ。

しかし輸入代替財の加工や開発は, 都市のインフラストラクチュアの整備なくしてすまない。それゆえ私の都市交通論は, 輸入財の開発や加工を円滑すすめる都市のインフラストラクチュア整備の技術やノウハウの交流論といえる。

9) 地方分権推進委員会中間報告・1996年

10) 藤田武夫『日本地方財政の歴史と課題』同文館, 1987年, 9ページ

11) 「競争型地方自治」は, 地域住民にとってみれば半ば「強制」された「自発的競争」であっても内発的な発展とはいえない。(「強制された自発性」の概念は, 日本型企業社会で過労死をとまなう働き方をするサラリーマン, 労働者を分析した熊沢誠の労作によっている。熊沢誠『企業社会と能力主義』岩波書店, 1997年, 58ページ)

「強制された自発性」を日本の近代化に内在するものとして鋭い指摘をおこなったのが夏目漱石であった。彼は, そもそも近代化というものが「人間活力の発現の径路」であり「開花の推移はどうしても内発的」でなければならないのに, 日本の開花が「西洋の開花の圧力によったがゆえに急激に曲折し始め, 不自然な発展を余儀なくされ, 自己本位の能力を失い皮相上滑りのものとなった」と批判するのである。(夏目漱石「現代文明の開花」明治44年8月和歌山講演, 『漱石全集第16巻』岩波書店, 1995年, 420-440ページ。この夏目漱石の「現代文明の開花」に注目されたのが, 鶴見和子『日本を開く』岩波書店, 1997年である。)

地域や住民から湧き出ずる内発的発展は, 外からの軍事的圧力や競争的圧力のもとでは困難をとまなう。だが国家や地方自治制度のあり方によって, それらにある程度緩和することも可能であろう。逆に言うと国家や地方自治制度のあり方によって内発的発展が規定される側面を有しているのである。

12) 重森暁『現代地方自治の財政理論』有斐閣, 1988年, 6-7ページ

13) 重森暁『現代地方自治の財政理論』有斐閣,

1988年, 7ページ

14) マックス・ウェーバー『都市・一つの社会学的研究』世良晃志郎訳『都市の類型学』, 創文社, 1965年・258ページ

15) 丸山真男「日本の思想」岩波書店, 1961年。大石嘉一郎「近代的地方自治の歴史と限界」大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探求』大月書店, 2001年

16) 丸山真男「日本の思想」岩波書店, 1961年。丸山のこの指摘に注目されたのは, 大石嘉一郎「近代的地方自治の歴史と限界」大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探求』大月書店, 2001年である。

17) 大石嘉一郎「近代的地方自治の歴史と限界」大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探求』大月書店, 2001年

18) 島恭彦『地域の政治と経済』自治体研究社, 1976年, 14ページ

19) 南亮進「『市場の失敗』補う政府を」日本経済新聞, 1997・11・21

20) 大石嘉一郎「近代的地方自治の歴史と限界」大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探求』大月書店, 2001年

21) 村上泰亮『反古典の政治経済学・下』中央公論社, 1992年

22) 島恭彦『地域の政治と経済』自治体研究社, 1976年, 21ページ

23) 末廣昭「開発主義とは何か」東京大学社会科学研究所『20世紀システム4, 開発主義』東京大学出版会, 1998年, 18ページ。村上泰亮や末廣昭の開発主義に注目したのは, 広原盛明「神戸型開発主義と都市計画」広原盛明『開発主義神戸の思想と経営』日本経済評論社, 2001年である。

24) 「地方分権推進委員会中間報告」, 1996年

25) 大石嘉一郎『近代日本の地方自治』東京大学出版会, 1993年, 129-130ページ

26) 有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』吉川弘文館, 1980年, 244-248ページ。本稿で述べている明治近代化における「地方の利益欲求」や「文明の分配要求」という概念は, 有泉貞夫から学んだものである。

- 27) 日本科学史学会『日本科学技術史大系・16巻』
第一法規出版, 1970年, 189-190ページ
- 28) 古厩忠夫『裏日本』岩波書店, 1997年, 30-32
ページ
- 29) 古厩忠夫『裏日本』岩波書店, 1997年, 141ページ
- 30) 持田信樹「日本における近代的都市財政の成立
(1)」『社会科学研究』第36巻6号
- 31) 小野清美『テクノクラートの世界とナチズム—
『近代超克のユートピア』—』ミネルヴァ書房,
1996年, 大嶽秀夫「テクノクラシー論の再構成」
『レヴアイアサン』第4号, 1989年4月, 梶田孝道
『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会,
1988年, 広原盛明『開発主義神戸の思想と経営』
日本経済評論社, 2001年
- 32) 北岡伸一『後藤新平』中央公論社, 1988年, は
じめに
- 33) 北岡伸一『後藤新平』中央公論社, 1988年, 228
ページ
- 34) 鶴見俊輔『後藤新平』(第二巻) 1933年, 持田信
樹「大正期東京の都市形成について」神戸都市問
題研究所『都市政策』第35号
- 35) 持田信樹『後藤新平と震災復興事業—〈慢性不
況〉下の都市スペンディング—』2-3ページ
広原盛明によれば, 「1919年都市計画法は, 日清
(1894-95年), 日露(1904-05年), 第一次大戦
(1914-18年)の三度にわたる戦争を経て産業と人
口の都市集中が進み, 全国の主要大都市で資本主
義の発展にともなう都市・住宅問題の本格化を背
景に制定されたにもかかわらず, その立法過程に
おいても, また内容においても地方自治体の意見
はほとんど反映されず, 徹頭徹尾, 国家テクノク
ラートによるものであった。」(広原盛明『開発主
義神戸の思想と経営』日本経済評論社, 2001年,
67ページ)
- 36) 持田信樹『後藤新平と震災復興事業—〈慢性不
況〉下の都市スペンディング—』60ページ「」
(持田信樹『後藤新平と震災復興事業—〈慢性不況〉
下の都市スペンディング—』3ページ)
- 37) 越沢明『満州国の首都計画』日本経済評論社,
1988年, 29ページ
新藤宗幸によれば日本の官僚制は, 技術官僚を

無視しては語れない。「日本の官僚制組織を概観する
とき, 事務官=法制官僚の優位が語られてきた。
しかし, 官主導の近代化は, 戦前期の内務省土木
局に典型をみるように, 官庁組織の内部に多くの
技術官僚=技官をリクルートしてきた。この伝統
は, 戦後すでに55年余が過ぎ去った今日において
もなお生きつづけている。」(新藤宗幸『技術官僚—
その権力と病理—』岩波書店, 2002年, 83ページ)

「旧建設省(国土交通省)では, 省内意思決定
の実態を『縦一列』という言葉であらわしてい
る。技官集団は, 事業・技術分野ごとに仕切られ,
本省から現場工事事務所にいたるまで, 事業分野
ごとに一列の技官集団がつくられ事務官の介入
を排除してそこで事業の意思決定がされる。この
『独立王国』は, 省内だけのことではなく, その外
延を自治体, 学者, 研究者グループ, 民間企業に
広げている。こうした『縦一列』が厳然として
存在していることこそ, 公共事業分野の改革を難
しくしている重要な要因である。」(新藤宗幸『技
術官僚—その権力と病理—』岩波書店, 2002年,
91-92ページ)

「大規模事業プロジェクトの際の民間への委託
は, 行政の効率性や民間資源の効果的な活用のため
だと説明されている。だが, 実のところは, 高
度の土木・建築技術を要する事業の基本設計や実
施設計をおこなう能力が, 技官集団に欠けている
ことを意味する。

ある意味で技官集団は, 大規模事業計画となれば
なるほど, コーディネーターとしての役割を担っ
ているにすぎない。しかし, このコーディネーター
は法的権限と権力をもつ。くわえて公共投資額
がGDPの6%にもいたる状況下では, 外部集団に
とって最大の施主である。こうして事業計画作成
段階から培われた技術コミュニティは, 事業実施
段階ともなれば癒着といってよい官業関係を形づ
くことになる。」(新藤宗幸『技術官僚—その権
力と病理—』岩波書店, 2002年, 115-116ページ)
「技官集団やゼネコン, 設計会社, コンサルタント
会社は, 工事実施基本計画や基本設計, 実施設計
段階において密着しているがゆえに, 技官集団の
天下りは当然となる。企業側からみれば情報と人

脈の『宝庫』である。(新藤宗幸『技術官僚—その権力と病理—』岩波書店、2002年、118ページ)

現在の公共事業にまつわる問題は、政治学の分野では政・官・財の三角同盟にあるとされるが、その基礎に技術集団と民間の開発事業者との癒着関係がある。

ちなみに神戸市の都市経営では、都市化が急速に進む戦前の1920年代から30年にかけて国の技術官僚で神戸市港湾・都市計画部長を担当した森垣亀一郎や、内務省技術官僚の原口忠次郎までは港湾や都市計画などの分野で設計や技術の能力を有していたが、宮崎辰雄市長の時代になると民間の開発事業者の技術向上とあいまってコーディネーターの役割が比重をましてくる。

- 38) 戦後日本の改革は、米国の日本に対する占領政策と経済復興政策も無視できない。占領下の改革は、財閥解体、行政機構における内務省解体などによって、戦前・戦中の企業経営、行政などの指導者を追放した。しかし米国の主導の下で銀行の改革が不十分となり、内務省にかわって大蔵省の指導のもとに、「財閥系銀行を中心とした系列化によって、大企業を中心とした中小企業の系列化が形成される。」

とくに米国の占領政策の変更後、間接占領方式のもとで「日本の政府・官僚は、米国占領軍の指令・要求のもとで、経済過程すべてに対して徹底的に介入していくことになる。日本の政府・官僚も米国の意向にそくしつつ、日本の産業・育成をはかるため、政府・官僚機構に優れた人材を集め、それらの経済政策の策定・実施の経験を豊富にしその力量を高めていく。他方、大企業の経営者層は、この政府・官僚機構と強く結合し、自らに有効な国家政策を引き出しつつ企業の発展をはかっていく。ここに、政府・官僚機構と産業界との癒着が、戦後新たに形成・強化され、他の先進資本主義国よりも、社会保障制度・公的サービスの拡充という課題をほとんど欠いたまま、さらにいっそう強力な経済政策・産業育成政策が遂行される。」(井村喜代子『現代日本経済論—敗戦から『経済大国』を経て—』有斐閣、1993年、134ページ)

- 39) 宮崎辰雄『神戸を創る—港都五十年の都市経営

—』河出書房新社、1993年

- 40) ル・コルビュジェ『輝く都市』鹿島出版会、訳者坂倉準三、1968年、88ページ
- 41) コルビュジェ『輝く都市』前掲書、88ページ
- 42) コルビュジェ『輝く都市』前掲書、193ページ
- 43) コルビュジェ『ユルバニスム』前掲書、98ページ
- 44) ヴレイブアマン『労働と独占資本』富沢賢治訳、1978年、岩波書店
- 45) コルビュジェ『ユルバニスム』前掲書、211～212ページ
- 46) コルビュジェ『輝く都市』前掲書
- 47) コルビュジェ『ユルバニスム』前掲書、272～273ページ
- 48) 宮崎辰雄『都市経営運営論』神戸都市問題研究所『都市経営の理論と実際』劉草書房、1977年
- 49) 高寄昇三『外郭団体の経営』学陽書房、1991年、87ページ
- 50) 厚生省『老人保健福祉マップ数値表』平成5年版
- 51) 兵庫県・(財)21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌—第1巻—』1997年
- 52) 神戸市『阪神・淡路大震災—神戸市の記録—』1995年—』1996年
- 53) 産経新聞、1995年2月19日、3月1日付け、市民がつくる神戸市白書委員会『神戸黒書—阪神大震災と神戸市政—』労働旬報社、1996年
- 54) 市民がつくる神戸市白書委員会『神戸黒書—阪神大震災と神戸市政—』労働旬報社、1996年
- 55) 小野清美『テクノクラートの世界とナチズム—『近代超克のユートピア』—』ミネルヴァ書房、1996年、「テクノクラシー論の再構成」『レヴアイアサン』第4号、1989年4月、梶田孝道『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会、1988年
- 56) 宮崎辰雄『市民参加と政策決定』神戸都市問題研究所『都市政策』第3号、1976年
- 57) マルクスは、単純な商品交換市場は「自由、平等、所有、そしてペンサムである。」と規定したが、資本主義的商品交換の市場と生産過程に入るや否や、自由や平等の実質は形骸化すると批判した。(マルクス『資本論(1)』岡崎次郎訳、大月書店、1972年、308ページ)

58) 宮本憲一『都市経済論』筑摩書房，1980年，
27 - 48ページ

59) 宮本憲一『都市経済論』筑摩書房，1980年，62
ページ