

Title	港区議会史編さん委員会編『港区議会史』 (第一巻通史編、第二巻資料編東京都港区議会、平成五年)
Sub Title	The Association for the Study of Minato-ku-Gikaishi Minato-ku-Gikaishi
Author	佐々木, 信夫(Sasaki, Nobuo)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1994
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.67, No.5 (1994. 5) ,p.161- 167
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19940528-0161

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

紹介と批評

港区議会史編さん委員会 編

『港区議会史』

(第一巻通史編、第二巻資料編
東京都港区議会、平成五年)

一 東京都心区の政治史

本書は、慶應義塾大学の位置する東京都港区の議会活動について、その歴史的な歩みを辿りながら政治学的考察を加えた議会政治史である。ここ十年、東京論ブームと称されるように明治以後の首都東京について歴史学や社会学、経済学、あるいは都市計画学などの視点から様々な東京論が著されているが、その中で政治学的な著作は意外に少ない。事実、「東京の政治史」といった正面から東京の政治を扱った本は未だ著されていない。そうした中、本書は人口二〇万人の港区という特定の区の議会史ではあるが、それが千代田、中央、港といういわゆる日本の国心、都心三区の政治動態の分析であり、現実起こった政治や行政の歴史事実を踏まえた分析であることから、東京の政

治学ともいえる研究成果である。それは、ここ一世紀に及ぶ東京及び日本のデモクラシーの発展過程を知る上での貴重な資料を提供している。とりわけ、本書の焦点が地方自治を保障した戦後憲法下での議会活動にあり、しかも通史、資料編あわせて二千頁に及ぶ膨大な政治行政活動の分析であることから、ある意味では、今後のわが国における都市政治学ないしは都市行政学を構想する上での基礎的なフレームワークを示す基本書という性格づけもできよう。このような観点から捉えるとき、本書には一般の地方議会史とは異なった意議をそこに見いだすことができる。

本書は、港区議会の依頼に基づいて慶應義塾大学法学部内に設置された「東京都港区議会史編さん研究会」(会長 堀江湛法 学部長 当時) の手によって書かれている。そのメンバーは中村勝範編集委員長(同法学部教授)ほか、堀江湛、利光三津夫、霞信彦、笠原英彦、玉井清の慶大教授陣および慶大法学部出身の他大学教授陣ら一五名の陣容である。

本書の扱っている時代範囲は、明治から今日までの約一世紀に及ぶが、まず明治元年から昭和二二年の港区誕生までの芝、麻布、赤坂区会時代を「前史」として扱い、そのほか多くは三区合併により昭和二二年四月に港区が誕生して以後の二二年の第一回目の新議会選挙から四年毎に繰り返される議会選挙を一つの時代区分とし、昭和時代が終わろうとする六三年一二月末日まで一二期に分けて詳しく時代的特徴を抉っている。

二 ユニークな政治史分析

本書出版の動機は、港区議会四五周年、地方自治制度一一〇周年記念として港区議会が慶應義塾大学に研究・執筆を依頼したもののだが、研究依頼を受けた平成元年八月から約三年半に及ぶ研究活動の中で、執筆に当たった同研究会では次の四つの研究基本方針のもとに作業をすすめている。結果としてそれが本書の基本的特徴をなすに至っている。すなわち、

第一。港区議会の歩みを区民の動向、要望、参加との関連を考慮しつつ、事実に基づき客観的かつ歴史的判断をもって編さんする。

第二。わが国における地方自治制度の発展過程を見極めつつ、議会における自治権拡充運動の歴史を明らかにする。

第三。港区議会内の政党、会派の活動も積極的にとりあげることが、一党一派の立場に偏しない。

第四。叙述については、学問的に高い内容を盛り込みつつ、わかりやすい平易な内容とする。

この方針が貫かれて完成した本書について、編集後記の中で堀江教授は「従来の区議会史にはない新機軸を打ち出すことができた」と結んでいるが、まさにそのとおりである。もっとも地方議会史としての本書の特徴はこの点だけに止まらない。全体の分析構成が第二、第四の分析視点ともからんで従来のそれと大きく異なっている点を別の角度から明らかにしておこう。

というのも、従来の議会史は以下の例にみるように、おおむね執行機関の事業分野別分類が主軸をなすことが多かった。この点の理解を助けるために、関西の二〇万人程度のある中堅都市の議会史の構成例を紹介してみよう。

『記述編』『資料編』にわかれた同議会史は、『記述編』を大きく二部構成とし、まず議会そのものの成立・発展過程について第一部「市制の確立と市議会の発展」とし、①市制の発足、②地域の拡大と議会活動、③市・郡部大同合併構想への対応としている。次に市長を中心とする執行機関の活動と議会の関わりについて第二部「市政の展開と市議会活動の充実」とし、①行政の管理と運営、②工業化と公害、③農業と商業、④教育行政、⑤学校建設と施設整備、⑥地域・生活・文化、⑦都市基盤の整備、⑧都市建設の推進、⑨福祉政策、⑩保健衛生、⑪財政の推移、⑫市議会と選挙としているのである。

この分析構成は、いわゆる役所のタテ割り行政組織に沿った事業毎の活動を歴史的視座を加えて分析し、それに議会活動がどのような関わりをしてきたかを明らかにしようとするもので、いわゆる地方議会史の通説的地位を占めてきた一般的な編纂方式である。

これに対し、本『港区議会史』はむしろタテの軸に時代の推移、歴史的視座をおき、議員選挙の行われる四年を一つの時代区分に使いながら、その時代背景、選挙結果、区議会の構成と動向、財政問題、個別具体の事業課題、そして時代の象徴的出

来事の解説を取り上げるといふ画期的な分析方法をとっている。

その結果、一二章建ての本書の構成は、①前史―芝、麻布、赤坂区会の概観（明治元年～昭和二年）、②港区議会の発足と戦後復興（昭和二年～二年）、③独立の回復と制度改編（昭和二年～三〇年）、④五五体制の成立と自治権拡充運動（昭和三〇年～三四年）、⑤都市開発の始動（昭和三四年～三八年）、⑥地方自治法の改正に伴う改革（昭和三八年～四二年）、⑦高度成長下の諸問題（昭和四二年～四六年）、⑧経済環境変化への施策（昭和四六年～五〇年）、⑨経済低成長下の区民福祉（昭和五〇年～五四年）、⑩区民生活の充実と安全（昭和五四年～五八年）、⑪行財政改革への対応（昭和五八年～六二年）、⑫定住人口減少への対策（昭和六二年～六三年末）となっている。

つまり、こうして章毎のタイトルをみるだけでその時代の特徴が一目で読み取れるように工夫されている。東京が戦後復興から高度成長の機関車の役割を果たし、そして公害、交通混雑など高度成長のひずみに苦しむ、そこから脱却しようと都市の再開発を進めると逆にオフィス群の集積によって人間が郊外へ追い出され、都心空洞化で人口減に見舞われ、区政は人口呼び込み政策に追われる、この生き物である都市の動態、盛衰を本書は議会史を通じて鮮やかに説明しているのである。

ややもすれば資料的価値に止まりがちなこの種の〇〇史について、それを資料的価値を超えたひとつの読み物とし、さらに

研究書のレベルにまで持ち上げる努力と工夫が凝らされた、類例のないすぐれた議会史となっているのである。

明治以来、東京の歴史は人口爆発と経済成長の歴史であった。今日の二三区の母体である東京市が誕生した明治二二年に東京府の人口は兵庫県や愛知県とほぼ同じ一五〇万人であり、当時日本一の人口大県は新潟県であり、東京は九番目であった。それが現在二二〇〇万人で経済も人口もダントツの日本一で、区部だけでも隣の神奈川県に匹敵する八〇〇万人の人口を擁する巨大都市である。この間の変化には驚くべきものがあるが、その変化の多くは第二次大戦後の戦後復興から高度成長をへる時期に集中的に起きている。この変化過程を都心区である港区に焦点を当てて見ようというのが本書のねらいであるから、ある意味でこの一冊を丹念に読んでいけば東京の変貌が読み取れるといっても過言ではなからう。

戦後東京の動態について私（評者）は、大きく戦後復興、新自治制度定着期にあたる昭和二二年から三四年までの第一期（安井都知事時代）、高度成長への跳躍から東京オリンピックに象徴される都市改造の行われる昭和三四年から四二年までの第二期（東都知事時代）、高度成長の矛盾が噴出し都市問題解決が最大のテーマに掲げられる昭和四二年から五四年までの第三期（美濃部都知事時代）、第二次オイルショックによる不況脱出をめざし減量経営そして内需拡大・民活政策で再び東京一極集中が起る昭和五四年から平成三年までの第四期（鈴木都知

事時代)、そして遷都をはじめ地方拠点都市政策など分散化、分権化が焦点となってきた現代の第五期、の五つに区分して考察できると見ているが、じつは約十年きざみのこの見方をより詳細化し四年毎に刻んで分析していくと本書の分析内容とほぼ一致したものとなってくるように思われる。この点、都市行政学を専攻する私にとって今後の研究に多くの示唆を与えてくれる書となることは間違いない。

繰り返しになるが、本書の時代区分は、「政治は時代背景の反映である。」といわれる、そのことを分析軸に据えているだけに、自治体行政の事業内容の推移に焦点を当てた従来の議会史とは異なった特徴を示す。その背景には別な要因も加味されよう。すなわち地方議会史の作成に関し、法学部とりわけ政治学専攻者がこれだけ集まって議会史を書き上げた例はおそらくほかになからうということだ。余談だが、いま各地では企業誘致より大学誘致が地域活性化の起爆剤だとしてその誘致活動に血眼になっているが、慶應大学というトップレベルの頭脳集積をもつ港区の立地優位性がこうしたところにも現れているところからみるなら、やはり各地での大学誘致にかける認識は決して誤りではないと言えよう。

三 独特な特別区という大都市制度

本書の『通史』がいわゆる本文にあたるものだが、しかしそれは一千二百ページに及ぶ膨大なものであり、通常この欄で紹介

介されるような著作の概要をここで述べることには無理がある。例えば第二章だけをみても、その筋立ては①時代背景、②選挙結果、③区議会の運営と動向、④財政問題、⑤定住人口減少問題、⑥納付金問題、⑦環状二号線問題、⑧売上税・消費税問題、⑨その他(リクルート問題、特別養護老人ホーム問題)といった具合に、区政の主要な論点を網羅する広範な内容である。そこで、ここでは特別区が自治権拡充運動をどのように展開

し、民主主義の定着に心血を注いできたかの一点に絞って紹介してみようと思う。というのも、本書の一つの核心的内容をなしているのが、明治以来とりわけ戦後の自治権確立・拡充運動が市民レベルでどう展開され、議会を中心とする地方政治レベルでどのような形で発展してきたかを明らかにしようとしている点にあるからだ。港区の地方自治を語る場合、自治制度上多くの問題を有する特別区制度を抜きには語れないのである。

特別区制度は現在東京だけにしか適用されていない日本特有の大都市制度である。地方自治法第二八一条は「都の区は、これを特別区という」と定め、千代田、杉並、世田谷と並んで「港区」もその一つであり、現在「三三三区体制をとっている。これは人口二〇〇万人規模をもつ市に適用される政令指定都市制度と並んで独特な大都市制度となっている。

東京都の各特別区は、川崎市や横浜市など政令指定都市に置かれる行政便宜上の行政区(高津区、緑区など)とは違って、自治権を認められた法人格をもつ特別地方公共団体である。そ

これは原則として、「市」に準ずる権能を与えられている。区と
 いうので市とは全く異なる存在かと思いがちだが、それはほぼ
 普通の市町村と同じように公共事務、委任事務、行政事務を処
 理する権能をもつ自治体である。本書の記述にもあるように昭
 和五〇年四月からは戦後一時行われていた区長公選制が復活し、
 各区とも議決機関としての議会と執行機関としての公選首長を
 もつ基礎的自治体となっている。

しかし、特別区は「ほぼ市町村と同じ」ではあるが、完全に
 は同じでない。未だ一般の市町村と異なり、財政や行政の面で
 自治権の制約された団体にとどまっており、最近まで都庁の内
 部団体的な扱いを受けてきた歴史の経緯がある。これを普通の
 「市並み」にできないかとの改革運動は現在も進行中で、とり
 わけ港区議会をはじめ二三区議会が一丸となって東京都及び国
 に働きかけている。この運動が区の自治権拡充運動である。

広域自治体である「都」と基礎自治体である「港区」の関係
 は、一般の県と市との関係と異なり、いくつかの特例がある。例
 えば、港区の区域では、都が清掃事業や上下水道、消防・救急
 など市の事務の一部をもっているし、市税である固定資産税、
 市町村民税法人分、特別土地保有税を都が集めてから区に調整
 配分しているし、港区の事務事業の遂行についても一般の市よ
 り都の関与する領域が多くなっている。区長公選の復活する昭
 和五〇年三月までは、港区の区長は都知事が区議会の同意を得
 て選任する、いわゆる官選区長であったし、区の職員も東京都

の配属職員という位置付けでその人事権は都庁が有していたの
 である。こうした中で、東京の中で知識階級が比較的多い港区
 二〇万人区民が議会を通じて自治権拡充運動に取り組まないわ
 けがない。

本書第四章「都市開発の始動」（昭和三四年から三八年）で
 は、区長公選が復活するまではまだ一二年も前であったにもか
 かわらず、すでにその復活に向けた運動の盛り上がりがあった
 ことを本文の中で鮮やかに再現している。

—このころになると、小田区長の任期満了が近づき、区議会
 内では、公選実現を主張するもの、区政の空白を避けようとす
 るもの両様の活動が盛んになりつつあった。そして一〇月四日、
 幹事長会が開かれ、「区長選考委員会設置は、公選運動に水を
 さす」として、一旦は同委員会設置を見送ることとした。この
 段階では、議会内の大勢は、公選実現を希望する方向にあった
 といえる。

ところが、一月一三日、議長会において井上正彦港区議会
 議長は「区長は二月に決める。本来なら事前協議をやるべき
 だが、渋谷のために延ばしている」と発言している。更に同月
 一八日の議長会で、井上議長は、「(区長選任を)公選運動と切
 り離す。内々決定している」と述べた。更に、一月一四日の
 議長会で、先の特別委員会で示された運動方針のうち、ポスタ
 ーの取りやめ、議員大会の保留を決定した。その折、井上議長
 は、議会内の革新勢力の動きを牽制する発言をしている。この

前後から議長会は、ともすると公選実現に向けて一層活発化しようとする特別委員長会の動きを抑え始めていた。

こうした議長会における井上議長の発言とは反対に、港区としての公選復活を目指す活動は、まだ継続していた。一月二七日付『区のお知らせ』には「区民の手で区長を！」という表題で、港区議会、特別区制調査特別委員会連名で意見広告が掲載された。そこには、

区の自治権確立については、今が絶好の機会であり、この時機をはずしては、二三特別区世論の盛り上げ、区長公選制を獲得することはむずかしくなるものと考えます。

港区議会も区民の権利と利益を守るため、全会一致で関係各方面へそれぞれ陳情書や請願書を提出しております。右報告がたがた区民の皆様の御理解と御協力をお願いすると共に自治権拡充を強力に推進したいと思えます。――（本書P.488）

こうした議論が延々と繰り返され、ついに二三区全体の区長公選が昭和五〇年に復活する。「自分達の政府は自分達の代表を通じて運営する」、単純なことではあるが、この民主主義のテーゼを勝ち取るまでに港区民は多くのエネルギーをそこに注いでいるのである。

ひるがえって、なぜ東京に昭和一八年に特別区制度がつくられたかを見てみると、その理由は三点ある。

①特別区の存する区域（区部）は、沿革的にみて常に一つの大都市を形成しながら発展してきた。つまり区部は、日本の政

治・経済・文化の中心として巨大な人口をもつが、それは一般の市のように独立して発展したのではなく、いわば旧「東京市」という巨大都市の一構成分子として発展してきたこと。

②個々の特別区は、その社会の実態からしても相互に密接に連携し、その区全体は有機的一体性をもっている。つまり、区が相互に社会的、経済的にも相互補完関係を保って、全体として一大都市の機能を發揮しており分離できないこと。

③区民の立場からみても、区民はその属する区の財政力の強弱にかかわらず、一様かつ均衡のとれた負担を負い、その受け行政サービスは公平かつ同質であることを求めていること。

しかし、この理由づけも時代の変化に伴う見直しが求められる。現行の都と特別区の行財政制度には①双方の役割分担が不明確、②住民に対する行政責任が不明確、③都は広域的立場での大都市行政に徹しきれない、といった批判があり、区のみならず、都、国をも巻き込んだ「あるべき区の姿」論は今でも続いている。港区の自治権拡充運動は未だ途上にあると言えよう。

四 議会史から都市政治学の構想を

本書の『通史編』の巻末には、議会の規則集、常任・特別委員会の変遷、議会内会派の変遷が年表としてつけられているが、これと並んでもう一冊にまとめられた『資料編』も政治学的な価値の高いデータを提供してくれる。

収められた資料の項目は、第一号議案から順次並べられた議

案等の審議結果一覽をはじめ、意見書・決議・要望書等の一覽、請願の審査結果一覽、歴代議長・副議長・議会選出監査委員・歴代選挙管理委員、港区議会議員名簿、港区人口の推移、区議会事務局、年表と、じつに詳細かつ緻密なデータが並ぶ。

これら議会史に収められたデータは、それが原データであることからいくらかでも加工に耐えられるし、政治分析の貴重な宝庫と言える。港区という都心区の政治の営み、行政の活動を一定の研究視点から掘り下げ、東京の政治学を構想しようとするなら、本書はまさに政治学のプロの手による議会史、資料作成だけに基礎資料としては十分その任に耐えられる。

今まで日本の政治研究は国家レベルに集中しがちであったが、地方分権が唱えられる今後の社会変革を展望するなら、都市レベルの政治研究、地域レベルの政治研究を深化させ、そこでの基層変化を明らかにしながら国家全体の変容過程を明らかにしていく手法も大切である。「東京での地方選挙結果が次の国政選挙結果を占う先行指標だ」と言われるように、東京の政治研究は日本の政治研究につながる。この貴重な手掛りを本『港区議会史』は与えてくれる。関係者への一読をお薦めしたい。

佐々木 信夫