

都市社会と国家の相互浸透

——現代都市政策に関する一試論

町村敬志

資本主義社会における都市社会と国家との密接な関係を背景として、近年、都市政策をめぐる多くの都市社会学的研究が提出されている。本稿は、これらの成果を踏まえ、都市社会と国家の関係を相互浸透と捉えた上で、都市政策研究の今後を模索するものである。現代の都市政策は、資本主義社会体制維持という観点からみた場合、私的資本蓄積の維持、行政の管理合理性の確保、正統性の調達、行為の動機づけの提供などの機能をはたしている。これらを通じて現代国家は、都市社会を空間的・時間的に再生産していくのに大きな役割をはたしており、このメカニズムの解明のために、理論的整理と実証研究の蓄積が現在求められている。

1 はじめに

都市化が指摘されてすでに久しい現代は、ある意味で「都市」や「都市的なもの」が充満している時代といえる。しかしながら、この「都市」が増殖していく中で、都市社会が歴史的に担っていた固有の諸特徴は全体社会の中に埋没し、「都市」自体はむしろ見えにくくなっている。ネオンサインや雑踏のようなきわめて即物的な都市的表象から、都市問題や都市政策に至るまで、都市社会と結びつけて理解される事柄は、確かに数多い。だがそれらを都市社会と結びつける論理は、必ずしも明確ではない。ここに、都市社会論、とりわけ都市社会学の危機と呼ばれる現象のひとつの根がある⁽¹⁾。

他方、現代都市について考察する場合、それを独立の小宇宙として扱うことはもはや許されない。全体社会の諸特性、とりわけ社会体制を都市社会の存立と結びつけながら論じることが、現状では不可欠である。先進資本主義社会においてその役割が拡大している現代国家、あるいは資本主義社会体制自体と、都市社会との関連

に言及する都市社会学的研究が欧米で急増していること背景には、以上の事実があると言えよう⁽²⁾。

本稿の課題は、現代における都市社会と国家の関係に関する諸論考を、特に都市政策の機能という側面から整理するとともに、資本主義都市の研究の今後の方向をスケッチすることにある。しかしそのためには、都市政策が定位する現実の都市社会の存在形態、および都市政策を通じて発揮される現代資本主義国家の社会的機能について、まとめておく必要があるだろう。まず、これらの点を、順次論じていくことにする。

2 都市社会の存在形態

まず、都市社会に対する巨視的視点と微視的視点の区別を確認したい(町村敬志, 1981)。対象としての都市社会を、大社会(larger society)の中の部分社会として位置づけ、大社会との関連において論じようとするとき、それを都市社

会に対する巨視的視点と呼ぶ。これに対し、対象としての都市社会を、ひとつの特色ある社会領域として位置づけ、そこに生活する人間の行為やパーソナリティ、彼らがうみ出す社会関係や集団など関連づけながら都市社会を論じようとするとき、それを都市社会に対する微視的視点と呼ぶことにする。このような視点の区別は、都市社会研究の長い系譜の中から読みとることができる。同時に両方の視点に立つことは困難だとしても、これら両面を配慮することが必要なのは言うまでもない。

そこで、二つの視点に見合う都市社会の捉え方として、ここでは次のような「都市の二重性」(似田貝香門)を念頭に置くことにする。すなわち似田貝(1978)によると、「都市は、都市居住者の生活の体系として、固有の形式と機能と構造をもった統一^{インテグレーション}体として、さらに、一方、外的には、他の地域(農村・都市)の交易の結節点としての固有の形式と機能と構造」(pp. 45-46)をもった統一^{インテグレーション}体として、本来存在している。言いかえると、都市社会は、「都市居住者の生活の統一^{インテグレーション}体」(内的統一)として、また、「他地域との結節点としての統一^{インテグレーション}体」(外的統一)として、二重の統一性を備えた複合体であった、というのである⁽³⁾。これらをもとに、以下では次のように考えていくことにしたい。

まず、都市社会の対外的統合という点。これは、大社会における要素あるいは単位としての都市社会が対外的にはたす機能、つまり、都市社会による「周辺部」の政治的・経済的・文化的・社会的統合として理解することができる。ちなみにここでいう「周辺部」とは、都市社会の設定の仕方によって様々でありうる。例えば、ひとつの大都市圏内でみれば、都心に対する郊外として、また、ひとつの国民社会規模でみれば、首都やその他の中核都市に対する後進地域

として、「周辺部」は視覚化できる。さらに国際的視野でみれば、多国籍企業や政治的軍事的意思決定の本拠が立地する先進産業諸国のメガロポリスに対する低開発国・発展途上国として、それは視覚化されよう(E. Mingione, 1981, pp. 26-30)。都市自体にもヒエラルヒー的系列が存在する以上、巨大都市にとっては中小都市が「周辺部」となることは言うまでもない。そして、中心と周辺を具体的に媒介し接合するものとして、様々な結節的機能が、それ自体階層的な形をとりながら、都市社会に集中していることは、すでに鈴木栄太郎(1969)なども指摘した通りである。

次に、都市社会の内部的統合という点。これは、属性や考え方を非常に異にする多数の主体によって元来構成されている部分社会としての都市社会がはたす対内的機能、つまり、各都市社会自体の内部的統合維持として理解することができる。このような内部統合は、いわゆる社会統合としてむしろ一般的であり、改めて詳細に触れる必要はないだろう。ただし、都市社会のように相対的に規模が小さく、またある程度実体的な社会の場合、内部統合と構成主体の欲求充足とが密接に関連していることを、ここでは付け加えておく⁽⁴⁾。

以上のような二重の統合は、都市社会の存在形態の一種の理念型であって、現実の都市がこれら双方を常に達成しているというわけではない。また、二つの統合は必ずしも融和的あるいは相補的であるとは限らず、場合によってはむしろ、相互に矛盾しあうものである可能性も強いことは、留意しておく必要がある。

ところで、都市社会の存在形態を論じる場合、前提として落とすことができないのは、それが位置する社会体制の特質である。なぜならば、上述の対外的統合と内部的統合の維持に様々な

経路を通じて密接に関わり、また逆にそれらが必要としているのは、多くの場合、自己維持を志向する特定の社会体制における政治・経済・社会・文化のメカニズムだと考えられるからである。本稿の場合、この社会体制として、現代の資本主義を念頭においている。したがって、以下の論述は、とりあえず先進資本主義諸国を対象をしぼりながら、すすめていくことにしたい。⁽⁵⁾

都市社会の二重の統合が資本主義社会体制においてそれぞれはたす役割、そして逆に、現代資本主義のメカニズムが都市社会の統合に対してはたす役割を明らかにすることが、こうして現代都市を論じる場合に不可欠となる。ここでは、現代資本主義社会の統合要件に関して、J. Habermas らの理解を踏まえながら仮説的整理を行ない、以降の論述の指針としたい。

周知のように Habermas (1973, 訳 1979) は、資本主義という「社会システム」の統合を、次の二種に大別している。一方は、人々の生活世界という相において、社会的自己同一性の維持として姿を現わす「社会統合」であり、これは社会の規範構造によって主に支えられる。もう一方は、システムという相において、複雑な環境の克服による境界や存立の維持として姿を現わす「システム統合」であって、これは社会の統御構造によって支持される。この区別にしたがえば、「社会システム」の統合の危機として現出する後期資本主義社会の危機メカニズムも、「社会統合」の危機（別の箇所では「自己同一性」の危機）と「システム統合」の危機という、水準の異なる二つの危機へと区別することができる。ところで、資本主義の危機傾向に関する Habermas の分析ですぐれているのは、これら両面の危機を、「経済システム」、「政治システム」、「社会文化システム」という三つのシ

ステムに対応させながら、さらに分節化している点だろう。くわしい説明は原著に譲るとして（訳, pp. 71-79）、ここではその結果だけを示しておく（表 1 参照）。

表 1 後期資本主義の危機傾向

発生場所	システムの危機	自己同一性の危機
経済システム	経済恐慌	---
政治システム	合理性の危機	正統化の危機
社会文化的システム	---	動機づけの危機

注) J. Habermas (1973, 訳 1979) P. 71 より。
ただし訳語は一部変えている。

さて、このような危機類型が一定の有効性を持つとするならば、それは、各危機が後期資本主義社会の重要な統合要件と深く関わっているからであろう。そこで、十分明らかに示されていないこれら統合要件を、Habermas の論述を参考にしながら、明確に定式化していくことにしよう。すると、経済恐慌に対応するのは経済システムの出力としての「資本蓄積」、合理性の危機に対応するのは政治システムの出力としての「管理合理性の確保」、正統化の危機に対応するのは同じく政治システムの入力としての「大衆の忠誠心の調達」、そして、動機づけの危機に対応するのは社会文化的システムの出力としての「大衆の行動に対する動機づけの提供」という形でまとめることができる。これら四つの要件を、現代資本主義社会の重要な統合要件として位置づけ、以下でも利用していくことにしよう。

例えば、表 2 は、これら四つの要件を、都市社会の対外的統合・内部的統合と組み合わせていった結果を示している。つまり、都市社会の統合形態に沿いながら、現代資本主義社会の統合維持要件を分節化したわけで、現代都市と社

会体制の関わり方の一つの姿がここに示されている。多分に形式的とは言え、以上のまとめは仮説的整理として、問題発見的(heuristic)な役割をはたしてくれる。都市化社会といわれる現代においては、都市社会の統合維持と資本主義社会体制の統合維持とが、場合により融合し、また場合により矛盾しあいながら、密接に関連していることを改めて確認しておこう。

表2 現代都市社会の統合維持機能

社会システムの統合	後期資本主義社会の統合維持のための要件	都市社会の二重の統合	
		対外的統合	内部的統合
システム統合	資本蓄積	都市を媒介・結節とする周辺部の蓄積維持	都市内における蓄積の維持
	管理合理性	周辺部管理の行政合理性の確保	都市社会管理の行政合理性の確保
社会統合	正統性	周辺部大衆の忠誠心の調達	都市大衆の忠誠心の調達
	動機づけ	周辺部大衆の行動の動機づけ提供	都市大衆の行動の動機づけ提供

3 都市政策と国家の機能

現代資本主義社会における都市の存在形態を踏まえた上で、都市政策の内容を限定しておく。都市社会の統合維持、あるいは失われた統合の回復をめざす国家(中央政府・地方自治体等)の作用として、ここでは都市政策を捉えている。したがって当然、この場合にも二重の側面が明らかになる。つまり、都市社会の対外的統合維持に向けられる都市政策と、内部的統合維持に向けられる都市政策である。

このような都市政策は、19世紀後半以降、かなりの時間的ズレはあるものの、どの先進資本主義国でも拡大を続けてきた。その原因としては、①産業化に伴う都市への人口集中と都市間

題の多発、②労働運動の活発化、③財政政策の拡大、④「福祉国家」路線、⑤「市場の失敗」の顕在化、など多くの点を指摘できよう。しかしいずれにせよ、都市政策の量的質的増大は、都市社会における資本主義国家の役割の増大を意味していた。いいかえると、都市社会への国家の浸透、あるいは国家介入主義(State Interventionism)という現象である。

ところで、資本主義都市と国家の関わり方を社会学的に研究しようとする場合、現代国家の社会的機能自体にまで議論を深めることが、現在ではもはや不可避であろう。従来から多くの研究が明らかにしてきたように、現状では、資本主義社会体制の維持こそが先進資本主義国家の主要な役割のひとつ

つとなっている。したがって、社会体制の維持に焦点をしばった場合の現代国家の機能について、特に都市社会レベルを念頭に置きながら整理しておく必要がある。例えば、Habermasの議論をもとに先程まとめた、資本蓄積の維持、行政による管理合理性の確保、正統性の調達、行為の動機づけの提供などの重要な統合要件は、若干の手直しを行なった上で、そのまま現代国家の社会的機能として位置づけていくことが可能であろう。

これらのうち、特に正統性の調達と私的資本蓄積の維持という二点を、資本主義国家の主要な機能として理解し、財政社会学的分析を行なったのが、J. O'Connor(1973, 訳1981)である。彼は、国家の財政支出を、その社会的機能に応じて、次のように大別している。私的利潤蓄積に貢献する「社会資本」(social capital),

そして、社会的調和の維持や正統性調達に貢献する「社会的費用」(social cost)。このうち前者はさらに、所与の条件の下で生産性を向上させるために支出される「社会的投資」と、労働力再生産コストの低下をもたらす「社会的消費」に区別される(訳、序章)。O'Connorの整理は、国家機能の分析用具として明快であり、また、財政危機の原因分析としてかなり説得的でもあったことから、一定の評価を受けてきた。しかしながら、1) 国家の行為が財政という領域に限定されている点、そして、2) 国家がもっぱら中央政府に集中している点を考慮すると、彼の図式を単純に都市社会レベルに応用することには、多少無理があることがわかる。

さて、「地方国家」(local state)の機能分析としてこの作業を行ない、一応の成果をおさめたのが、英国の都市社会学者 P. Saunders である。彼の整理を要約的に引用しておこう(P. Saunders, 1979, pp. 147-148)。

- (I) 私的生産と資本蓄積の維持
 - a) 都市インフラストラクチャの提供
 - b) 生産の空間的再組織化

- c) 「人的資本」への投資
- d) 「需要の調整」

(II) 集合的消費を通じての労働力再生産

- a) 生存の物質的条件の確保
- b) 生存の文化的条件の確保

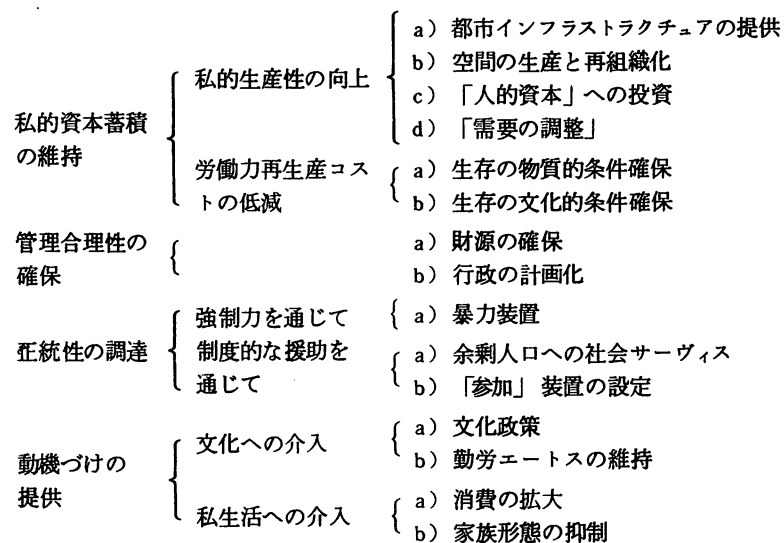
(III) 秩序と社会的凝集性の維持

- a) 強制力を通じて
- b) 「剰余人口」への援助
- c) 正統化機関への援助

都市社会レベルにおける国家の機能に関し、現在手にしうる最も包括的・具体的な整理のひとつとして、本稿もこれに負うところは大きい。

ところで、このような国家の機能の整理は、前節で示した都市社会の統合要件に即しながら、さらに一般的かつ拡張的に再解釈することができる。表2であげた各項目は、それが社会体制の統合に対して何らかの影響を与える限りにおいて、いずれも都市社会レベルで国家が果たすべき機能となる可能性がある。そこで、とりあえず都市社会の内部的統合維持に焦点をしばらくしながら、資本主義社会体制維持という目標に対して、現代国家がはたしている(または、は

図1 都市社会レベルにおける現代資本主義国家の社会的機能



たす可能性がある)機能とその具体的形態の一覧を作成しておくことにしよう。図1は、その結果である。以下、簡単に説明を加えていこう。

①民間セクターにおける資本蓄積の維持に直接関わる政策は、主に私的生産性の向上自体に直接貢献する政策と、労働力再生産コストの低減という側面から間接的に蓄積維持に貢献する政策とに区分できる。このうち前者は、道路など都市インフラストラクチャの整備、都市計画などを通じての都市空間の生産と再組織化、人的資本への投資、公共事業発注による需要の調整などを含み、後者は、住宅や上下水道、その他の都市施設など、生存の物理的条件の確保、公園や図書館など文化的条件の確保を含んでいる。

②行政による管理合理性の確保自体をめざす政策は、行政全般と密接に関連しているだけに、それだけとして抽出することは容易ではない。しかしあえて挙げるとするならば、財政的基盤の様々な拡充策、行政の計画化などを見出すことができる。⁽⁶⁾

③大衆の忠誠を確保することにより、正統性の調達をはかることを主要な目的としている政策は、強制力を通じて遂行される場合と、制度的な援助を通じて遂行される場合とに大別できる。前者は、言うまでもなく、警察を中心とする種々の暴力装置であるのに対し、後者は、失業者、老人・子供、障害者などをはじめとする住民各層への福祉・社会サーヴィス⁽⁷⁾、種々の政治的「参加」装置の設定などを含む。

④住民の行為の動機づけと深く関わる政策は、他の諸政策と密接に関連しているために、まだ独自の政策として十分に完成されていない。ここでは一応、文化一般への介入という形をとる政策と、人々の私生活自体への介入という形をとる政策とに区分しておく。前者には、いわゆ

る文化政策の他、学校教育などを通じての勤労エートスの維持策、後者には、消費拡大のための社会的基盤整備(例えば道路整備、消費者と生産・流通業者との関係安定化等)、家族計画の推進による家族形態自体のコントロールなどまでが含まれる。

現実の都市政策が、これら項目のすべてを含んでいるというわけでは必ずしもないし、また逆に、これらの区分には十分なしまない政策も実際には存在する可能性がある。しかしながら、多様化する都市政策をとらえる手掛かりとして、この作業はひとつの重要な意味をもっている。言いかえると、この作業は、都市政策を介して相互に浸透しあう都市社会と国家の関係性を確定する作業なのである。

4 都市政策と社会階級

都市社会と国家の相互浸透を問題にする場合、都市社会における国家の社会的機能と並んで重要なのは、社会階級と国家の間関係性についての研究である。現代国家は種々の社会階級といかなる関係を取り結んでいるのか、また、都市政策は種々の社会階級の意思や利害とどのように結びついているのか。資本主義国家論の多くが、マルクス主義的立場から提示されていることからわかるように、ほとんどの場合、論点は次のようなものであった。支配階級としての資本家階級は、国家の個別的政策といかなる関係にあるのか、あるいはまた、国家はどの程度資本家階級の利害や意思に依存しているのか。ただし、近年の国家論は、従来の素朴な道具主義的発想の殻を破り、特定の社会階級からの現代国家の「相対的自律性」(relative autonomy)を承認した上で、関係性をいかに再定立してい

くかという点に、多大な労力を費していると言っても過言ではない。

ところで、話をそこまで進める前に、我々がこれまで手にしている諸理論を、ひとまず、簡単に整理しておくことが望ましい。いくつかの試みはあるが⁽⁸⁾、ここでは、再び P. Saunders (1979) による理論の整理に依拠し、都市政策という文脈に即してそれを再解釈をしながら、まとめることにする。表3はそのための出発点である。分類のための規準は、第一に、政策の実質的決定過程が、国家機構の外部(市民社会)にあるのか、それとも内部にあるのか、という点、第二に、政策のもたらす利益を最も享受する階級は不特定なのか、それとも特定のなのか、という点である。既存の学説の多くは、政策の取り扱いに関するその内容によって、表中のどこかにほぼ位置づけられる。各類型に関して、順次例を挙げていくことにしよう(P. Saunders, 1979, pp. 150-189)。

表3 政策の特質からみた国家観の類型

政策の実質的決定過程の位置	政策がもたらす利益の享受階級	
	不特定の	特定の
国家機構の外部	多元主義的	道具主義的
国家機構の内部	管理主義的	構造主義的

① 多元主義的見方

政策の決定者は国家機構の外部にあり、しかも受益者に階級的な片寄りはないと見る立場の例としては、多元主義的な民主主義国家論を指摘できる。市民社会の外部に位置する中立的・優越的存在としての国家は、様々な階層や集団の意思を反映する形で、争点ごとに政策を形成する。したがって、都市政策全体として見た場合、特定の受益階級などは存在しないというのが、この立場の基本的テーゼである。R. A. Dahl

(1961)らによって代表されるこの立場は、多元的権力論、基本的コンセンサス存在の仮定、選挙過程の重視など、アメリカ社会の主要な特徴とされている点と強く結びついている点で、特殊性・限定性を持っている。

② 道具主義的見方

同じく外部主体が政策を実質的に決定しているとする一方、その受益者が非常に特定の階級に集中していると主張する立場の例としては、いわゆる道具主義的な国家観を挙げられる。決定者と受益者双方の位置を同時に占める資本家階級による支配の道具として、国家を位置づけるこの立場は、単純で明快な内容を持っている点で、一定の支持を受けてきた。しかし、国家の「相対的自律性」が論じられている資本主義の現段階においては、この説をそのまま受けられるわけにはいかないことは、先に述べた通りである。Saundersは、近年における道具主義的理論の中で最も成功した理論として、R. Milibandの資本主義国家論を指摘している(ibid., p. 160)。しかし、そのMiliband(1969)にしても、国家の相対的自律性(国家は階級支配の道具ではあるが、階級権力と国家権力の間には、自動的・一枚岩の対応関係が必ずしも存在しないこと)をつけ加えるのを忘れなかった。

③ 管理主義的見方

政策の実質的決定が国家機構の内部で行なわれ、かつ、その受益者は特定の階級に片寄っていないと見る立場の多くは、行政官僚制の自律性を重視している。計画行政という要請に従い、一定の目的のために、外部の社会的主体の意思とは相対的に切り離された形で合理的意思決定を行なう行政官僚制のイメージは、いわゆるテクノクラシー論などと重なってくる。しかしながら、このようなイメージだけで現実の政策を理解してしまうのは、やはり無理であろう。例

えば、テクノクラートのイデオロギー的立場(梶田孝道, 1978), 計画行政自体の構造的限界(J. Habermas, 1973, 訳, pp. 95-106), 「行政国家」の危機(水口憲人, 1980)など, 国家の管理主義的見方とは矛盾するような現象が多数指摘されている。また, Saundersがこの立場の代表例として挙げたR. E. Pahlの「都市管理者」(urban manager)論の場合も, 意思決定の相対的自律性はかなり認めているものの(R. E. Pahl, 1975, chap. 13), 結果としての受益に関しては多くの不平等が存在することが指摘されている(R. E. Pahl, 1977)。かくして, この第三の立場は, 次の類型から区別するのが, 実際にはむずかしい場合が多い。

④ 構造主義的見方

最後に, 政策の実質的決定は国家機構の内部で行なわれているが, その受益者は特定の階級に集中しているとする立場である。Saundersは, この類型を「構造主義型」と呼び, その主要な例として, 構造主義的マルクス主義の立場に立つN. PoulantzasやM. Castellsらの研究を挙げている。彼らによると, 経済・政治・イデオロギーという相対的に自律的な三つの審級が, 一定の生産様式の下で, 社会構造を重層的に決定しており, これと並行して, 国家の機能もまた, 特定の階級からの「相対的自律性」を保持しながら, 構造的に決定されているという(Poulantzas, 1973, Castells, 1977)。言いかえると, 資本主義国家における政策は, 階級支配をあらかじめ織りこんだ一定の「構造」として社会を再生産していくための手段として, それ自体, 社会的に構造化されていると, 考えられているのである。

ところで, このように政策が一定の社会構造の中で複合的に決定されているとする見方は, 何も構造主義的マルクス主義に特有ではなく,

各主体間の複雑な相互作用が顕在化している現代では, 一般に比較的受け入れられやすい考え方と言えよう。ただし, どのような立場にせよ, 社会理論において過度に構造を強調することは, 一定の危険性をはらんでいる。例えば, 自らの構築した構造モデルの中に多様な社会的現実を無理に閉じ込めてしまうことは, 一種の理論的排他性や循環論法を理論に持ち込む恐れがあり, そのことは現実からの乖離を招く。これらの結果として, 個人主体による自発的・創造的行為(=「人間」)の存在の軽視や, 社会変動の内容に対する著しい鈍感さを招いたりすることがあることに対しては,⁽⁹⁾我々現代の社会学者は十分留意する必要があるだろう。

さて, 以上簡単に見てきたように, それぞれの立場には, いくつかの固有の問題点があることがわかった。しかも他方で, 現実の都市政策がとりうる形態の解明というのが, あくまでも実証的課題であることも明白である。それゆえ, どれかひとつの立場を選択すれば, それで済むような問題では到底ない。しかし, かと言って, これらの理論的蓄積を無視してしまうのも, 思考の経済という点からみて, 賢明な策とは言えないだろう。

したがって, 都市政策を介して現代国家と都市社会の関係性へと立ち入ろうとする本稿では, これら既存の理論的成果を, 個々の場面の分析に際して有効な用具として, 一応引きつぐことにしたい。そしてその上で, 研究対象である国家や都市政策を何らかの指標によって分節化し, 理論と現実の対応関係をより緻密にししながら, 理論的精密化をはかる, という分析戦略をとることにする。次節は, 仮說的ながら, そのスケッチにあてられる。

5 都市社会と国家の相互浸透

国家や都市政策の分節化の指標として、次の三つを挙げておこう。第一に国家の水準で、これは、中央政府・都市自治体など行政機関の水準の区別を意味している。第二には、政策内容やその社会的機能に基づく都市政策の分節化、そして第三には、政策が定位する社会構造の諸次元（関係、組織、制度など）に応じて、個々の都市政策を分節化する方向（R. R. Alford, 1975）などが考えられる。

ここでは、理論的にみてもある程度整備されている指標、つまり、国家の水準、政策の内容や機能を組み合わせることにより、都市政策を介して展開する様々な国家と社会階級との結びつきを、分析的に考察していくことにしたい。国家の水準としては、便宜上、中央政府と都市自治体という二つの水準を考えていく。また、政策の内容や機能の方は、図1にはほぼ従い、私的資本蓄積の維持政策、管理合理性確保政策、正統性調達政策、という三つに大別していく。なお、以下の論述は、あくまでも仮説、つまり実証的分析のための指針であることを、あらかじめ断っておきたい。

① 国家の水準と都市政策

さて、まず初めに、これら三種の都市政策が、先進資本主義国家における中央政府と都市自治体で、どのように配分される傾向にあるかについて、両者を比較しながら略述することにしよう。

最初に資本蓄積維持政策だが、これは資本主義の根幹と最も密接に関連している。それだけに、自由放任主義に代って、国家がその社会的経済的役割を拡大する中で、常に両水準の政策のかなりの部分を占めてきた。けれど特に、私的生産性の向上に直接貢献する道路や港湾など

のインフラストラクチャが、巨大化・広域化する中で、中央政府の役割が、都市自治体の役割と比較して、一貫して大きかったことは、特に日本の場合に顕著である。

次に、正統性調達政策だが、これは独自の政策としては蓄積維持政策よりも通常遅れて登場した。また、特に正統性調達の機能を強くもった福祉・社会サービスの提供は、資本主義社会体制の根底にある市場的交換という資源配分原理とは必ずしも適合的ではないこともあって、現在のところ、蓄積政策ほどの優先性を一般に持っていない。しかしながら、中央政府とくらべて構造的に市民が接近しやすく、また、通常社会サービスの直接提供者であることが多かった都市自治体では、正統性調達政策の重要性が相対的に高いことが、例えば、アメリカ合衆国の場合に関して指摘されている（R. Friedland, F. F. Piven & R. R. Alford, 1977, pp. 451-453）。この他、住民による「参加」装置設定の場合にも、たとえ政策の基本的方向が中央政府レベルで決定されたとしても、実際の「参加」は、市民にとってより接近可能な都市自治体に向けられている場合が多い。

最後に、管理合理性確保政策だが、これは、PPBSなどを含む行政計画の例をみてもわかるように、相対的に新しい政策であり、他とくらべてその規模はまだまだ小さい。しかしながら、国家の役割が著しく増大した結果、財政危機を招いたり、また、国家規模自体が重要な政治問題となりうる現状では、より一層大きな規模で遂行されるようになる可能性があると言えよう。

以上を踏まえながら、次に、各政策を介した国家と社会階級の関係を一般的な水準でまとめていこう。

② 都市政策と社会階級の関連

一連の資本蓄積維持政策は、その内容からい

って資本家階級の直接のイニシアチブが作用した結果である可能性が高い点で、なお依然、道具主義的色彩が強い場合がある。これに対して、正統性調達政策は、福祉・社会サービスに対する住民各層の要求に基づいて、比較的幅広い階層を対象とする場合が多い点で、多元主義的様相を持ちやすい。「参加」政策がこの様相を強化していることは、言うまでもない。ただし、注意しなければならないのは、多くの場合、資本蓄積維持政策が正統性調達政策に対して優越的な地位にあることであろう。それを保証するものとして、蓄積維持政策決定過程を正統性調達政策決定過程から制度的に隔離し、両者の連動を防いで前者を温存するメカニズムが、国家機構内部に存在していることが、アメリカの例に関してやはり指摘されている(R. Friedland, F. F. Piven & R. R. Alford, 1977, pp. 457-461)。したがって、いわゆる「多元主義的民主主義モデル」を安易に社会全体に適用することは、慎む必要があるだろう。

最後に管理合理性確保政策は、行政機関自体の判断に直接基づく社会体制維持策として、総資本の立場と必ずしも完全に一致するとは限らない。そこでは、財政運営や行政計画、種々の法規制や許認可などが、相対的に独自の判断に基づいて推しすすめられる。この意味では管理主義的だとも言えるが、なお研究事例が少ないことでもあり、明確な判断は下せない。

さて、個々の都市政策は、国家と社会階級の多様な関係を反映しているということが、以上の試論の要点のひとつである。しかしながら、これにも増して重要なのは、次の点だろう。すなわち、異なる社会的機能をもつ政策が、国家の異なる水準へと異なる比重で配置されているにもかかわらず、それら矛盾し合う可能性のある政策が相互に衝突しあわないような一定の

「仕組」を、現代の国家機構が内蔵しようとする傾向にあること、そして、多くの矛盾をはらみながらも、政策全般を見れば、それがなお依然ひとつの「構造」として、資本主義社会体制の維持の方向を明確に指向していることである。社会における個別主体の意思からは相対的に切断されたところに存在する、このような政策の一貫性とそれを支える制度の「巧妙さ」を考慮するならば、現代の国家や都市政策を全体として、前述の構造主義的という類型で形容することも、あながち的はずれではあるまい。ただしもちろんここでいう構造主義は、いわゆる構造主義マルクス主義とはひとまず区別されるべきであろう。

社会階級や集団組織との多様な関係性に応じて形成され配置される複数の政策を通じて、多くの社会的機能をはたす現代国家は、総体としてみるならば、現代の資本主義都市を時間的・空間的に再生産していくのに、きわめて大きな役割をはたしている。そしてまた、この役割は一層大きなものとなる傾向にある。言いかえると、資本家階級や労働者階級、その他多くの階級階層、集団組織との関係性自体を、社会体制維持に向けて「構造化」しようとするところに、現代国家の最大の特徴がある。ここに至って、都市社会と国家の相互浸透の具体的意味を見出す糸口が、明らかにされたと言えよう。したがって、このような仮説的スケッチを検証するためには、都市政策をめぐって交錯する様々な社会的主体の相互関係を、多面的な角度から捉える実証分析が不可欠である。

6 結び

本稿では、都市政策の社会的機能の性格づけ

を中心に、都市社会と国家の相互浸透の形態について論じてきた。都市社会、あるいはより一般的に市民社会と国家の相互浸透という現象に関しては、もちろん他にもいくつかのアプローチがある。例えば、近年盛んになっているものとして、ネオ・コーポラティズム論をあげることもできよう(山口定, 1982)。この理論は、一枚岩的な支配階級を想定するのではなく、大規模組織相互の構造化された関係性に着目する点で、本稿の立場ともかなりの共通点をもっている。しかし本稿の場合は、この関係性を、都市政策という手がかりを利用しながらさらに分節化している点で、一層分析が細かくなっている。

ところで、以上のような方針をとった結果として、国家の側からの社会形成にもっぱら議論が限定されてしまったことは、本稿の限界として認めざるを得ないであろう。したがって、いわば市民社会の学としての社会学という本来のアプローチの仕方にもう一度立ち帰った上で、国家と区別されるこの市民社会としての都市社会の側面を、強調しておかなければならない。歴史形成の苗床としての市民社会が、本来有している社会的な自己形成管理能力、言いかえると、市民の立場からの社会形成を、いかに評価していくか。これらの確認作業を行なうためには、国家権力に対する市民社会の権力(端的には、社会運動)、国家管理に対する市民社会の自己管理、そして国家計画に対する市民社会の計画策定能力などに着目し、その保守的側面・革新的側面を確認した上で、積極的意味を再定式化しなければならない。

国家機構自体や政策決定過程に、動員や参加という形で市民社会の活力が投入され、また、経済計画や経済指標だけでなく社会計画や社会指標までが行政にとりこまれる中で、国家の「社

会」化は着実に進んでいる。そして、これらとは裏腹に、国家介入主義という形で、現代国家は市民社会に一層広範に介入してくる傾向にある。このような都市社会と国家の相互浸透の現状にかんがみ、社会学者としての我々がなすべき作業は、ひとまず次のようになるだろう。国家の中に市民社会を読みとること、そして、市民社会の中に国家を読みとること。

従来、両者を媒介していたという「公共性」(J. Habermas)が十分機能しなくなった結果、社会体制の維持や革新自体が、より直接的な形で、国家の関与する問題となりつつある現状においては、市民社会と国家の接点として、管理、統合、運動、計画などの諸概念が一層重要性をもってくる。今後、これらの概念をひとつの鍵としながら、理論的整理と実証的研究の蓄積をすすめていくことが、増々必要になるだろう。本稿は、そのためのひとつの方向をさし示している。

注

- (1) 都市社会学の危機については、高橋勇悦(1975)、M. Castells(1976)等参照。
- (2) 1970年以降の動向を総合的に示すものとして、C. G. Pickvance(1976)、M. Harloe(1977)、P. Saunders(1981)、M. Harloe & E. Lebas(1981)など参照。
- (3) 似田貝香門(1978, 1981)参照。
- (4) 異質な諸要素が共存する都市社会の内部統合を、特に都市住民の生活という視角から捉えなおせば、次のようになるだろう。相互に重複しあう日常生活圏を通じて、都市住民の生活上の欲求や必要が充足されているかどうか。この水準における統合の実現が、内部的統合の一つの要件である。
- (5) 社会主義社会や第三世界の都市に関しても、同じ

ような問題意識で取り組むことが可能かと思うが、体制維持のための要件などは当然区別しなければならぬ。この点について、早川和男(1972)、西川潤(1972)参照。

(6) ただし、「行政の計画化」、「計画行政」に関しては、なお多くの議論があって、その意味内容は論者間で必ずしも一致していない。西尾勝(1972)、小島昭(1972)参照。

(7) 福祉・社会サービスのうち、例えば、労働者向けの社会保険などは、正統性調達よりも、むしろ労働力再生産コスト低減による蓄積維持としての機能が強い。J. O' Connor (1973, 訳1980) P.11参照。

(8) P. Saunders (1979), chap. 4, G. Kirk (1980),

chap. 2 など参照。

(9) M. Castells (1977) に対する同様の批判として、J. Rex (1978), B. Elliott (1980) など参照。

(10) 動機づけ提供政策は、事例が少ないため、ここでは省略する。

記) 本稿は、筆者が1982年に東京大学大学院社会学研究科に提出した修士論文『都市社会の変動と都市政策——アメリカ合衆国における都市問題の展開と国家』の、第一章第2節、第三章第2節をもとに、加筆修正したものである。

参 考 文 献

- Miliband, Ralph 1969 The State in Capitalist Society, London:Weidenfeld & Nicolson, 田口富久治訳 1970『現代資本主義国家論』未来社。
- Mingione, Enzo 1981 Social Conflict and the City, Oxford:Basil Blackwell.
- 水口憲人 1980 「『行政国家』の危機の諸相——現代資本主義国家と行政過程——」 金原左門他編 『講座現代資本主義国家1 現代資本主義の政治と国家』 209-246頁, 大月書店。
- 西川 潤 1972 「第三世界の都市」 『岩波講座 現代都市政策1 都市政策の基礎』 263-294頁, 岩波書店。
- 西尾 勝 1972 「行政と計画——その問題状況の素描」 日本行政学会編 『行政計画の理論と実際』 2-63頁, 勁草書店。
- 似田貝香門 1978 「住民運動と自由業者—現代都市論覚書」 『都市問題』 69-9:39-51。
- 似田貝香門 1981 「地域社会の形成と主体」 蓮見音彦・山本英治・似田貝香門『地域形成の論理』 3-24頁, 学陽書房。
- O'Connor, James 1973 The Fiscal Crisis of the State, New York:St. Martin's Press, 池上惇・横尾邦夫監訳 1981 『現代国家の財政危機』 御茶の水書房。
- Pahl, R.E. 1975 Whose City?, Harmondsworth:Penguin Books.
- Pahl, R.E. 1977 "Managers, Technical Experts and the State: Forms of Mediation, Manipulation and Dominance in Urban and Regional Development", Harloe, Michael (ed.) Captive Cities :49-60, London:John Wiley.
- Pickvance, C.G. 1976 Urban Sociology, London:Tavistock.
- Poulantzas, Nicos 1970 Pouvoir Politique et Classes Sociales, Paris:Maspero, 田口富久治・山岸紘一訳 1978・1981 『資本主義国家の構造』(上・下) 未来社。
- Rex, John 1978 "The City, Castells and Althusser", International Journal of Urban and Regional Research 2-3:566-569.
- Saunders, Peter 1979 Urban Politics, Harmondsworth:Penguin Books.
- Saunders, Peter 1981 Social Theory and the Urban Question, London:Hutchinson.

- 鈴木栄太郎 1969 『都市社会学原理 鈴木栄太郎著作集 VI』 未来社.
- 高橋勇悦 1975 「都市化社会の社会学——都市社会学の危機と再生」 『社会学評論』 25-4:86-101.
- 山口 定 1982 「ネオ・コーポラティズム論における“コーポラティズム”の概念」 『思想』 No 692:113-133.
- Alford, Robert R. 1975 "Paradigms of Relations Between State and Society",
Lindberg, Leon N. et al.(eds.) Stress and Contradiction in Modern Capitalism
:145-160, Lexington:Lexington Books.
- Castells, Manuel 1976 "Theory and Ideology in Urban Sociology", Pickvance, C.G.
(ed.) Urban Sociology :60-84, London:Tavistock.
- Castells, Manuel 1977 The Urban Question, London:Edward Arnold.
- Dahl, Robert A. 1961 Who Governs?, New Haven:Yale University Press.
- Elliott, Brian 1980 "Manuel Castells and the New Urban Sociology", British
Journal of Sociology 31-1:151-158.
- Friedland, Roger, Frances F. Piven & Robert R. Alford 1977 "Political Conflict,
Urban Structure, and the Fiscal Crisis", International Journal of Urban and
Regional Research 1-3:447-473.
- Habermas, Jürgen 1973 Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am
Main:Suhrkamp, 細谷貞雄訳 1979『晩期資本主義における正統化の諸問題』 岩波書店.
- Harloe, Michael (ed.) 1977 Captive Cities, London:John Wiley.
- Harloe, Michael & Elizabeth Lebas (eds.) 1981 City, Class and Capital, London:
Edward Arnold.
- 早川和男 1972 「比較体制論と都市問題」『岩波講座 現代都市政策 I 都市政策の基礎』 239-262頁, 岩波書店.
- 梶田孝道 1978 「テクノクラートの思考様式」 吉田民人編 『社会学』 231-266頁, 日本評論社.
- Kirk, Gwyneth 1980 Urban Planning in a Capitalist Society, London:Croom Helm.
- 小島 昭 1972 「行政計画に関する一考察」 日本行政学会編 『行政計画の理論と実際』 81-107頁, 勁草書房.
- 町村敬志 1981 「都市社会の全体性と社会学的知識の役割」 『ソシオロギス』 5:122-133.

(まちむら たかし)