

平成 21 年 6 月 3 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007 -2008
 課題番号：19530303
 研究課題名（和文）ドイツ「社会都市」における公共性の史的研究 「社会国家」との関連に注目して
 研究課題名（英文）Historical Study on the publicness of the German “social city” with particular focus on the relationship with the “social state”
 研究代表者 馬場 哲（BABA SATOSHI）
 東京大学・大学院経済学研究科・教授
 研究者番号 40192710

研究成果の概要：

「社会都市」とは、第二帝政期のドイツにおいて様々な都市問題に対応するために、広い意味での社会政策の実施を課題とする「給付行政」を国家に先駆けて実施し、住民全体に一定の生活条件を保障し、都市社会の統合をはかった都市自治体ないしその機能と捉えることができる。ヴァイマル期に入り「社会国家」が形成される過程で、都市行政は再編を余儀なくされたものの社会政策の担い手であり続けたのであり、「社会都市」は単純に「社会国家」に取って代わられたわけではない。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2008 年度	1,700,000	510,000	2,210,000
年度			
年度			
年度			
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済史

キーワード：経済史

1. 研究開始当初の背景

ドイツではいわゆる福祉国家は「社会国家 (Sozialstaat)」と称されてきたが、J・ロイレッケは、「社会都市 (Sozialstadt, soziale Stadt)」という用語を用いて、第二帝政期のドイツにおける都市政策が、第一次世界大戦をきっかけとしてヴァイマル期に基礎づけられ、第二次世界大戦後に本格的に実施された「社会国家」の諸政策を先駆的に試みるものであったという見通しを立てている。本研

究では、こうしたロイレッケの問題提起を積極的に受け止めて、それを実証的に検証し、「社会都市」論の内容と射程を具体化する必要があると考えた。

2. 研究の目的

本研究では、(1)「社会都市」と「社会国家」との関係、(2)「社会都市」を支えた諸政策、すなわち労働政策や救貧政策だけでなく、供給事業、住宅政策、都市計画などを含めた広

い意味での社会政策の意義、(3)第一次世界大戦を挟んだ第二帝政期とヴァイマル期の連続と断絶、(4)都市行政とヴォランティア事業と民間経済の協働関係を検討することにより「社会都市」概念の可能性を見極めるとともに、(5)ドイツの事例を、他国、とりわけイギリスとフランスと突き合わせることに、(6)「社会都市」概念の比較史的射程を探ることを目的とした。

3. 研究の方法

研究の方法としては、概念史的研究を踏まえて「社会都市」概念を「社会国家」概念と関連づけながら明確にすることに努めるとともに、共同研究メンバー各自の研究課題に関する一次史料にもとづく実証作業を最も重視し、こうした一連の作業を通じて明らかになった新たな史実と史実相互の関連に基づき上記の5つの研究目的を果たすことを目指した。

4. 研究成果

本研究の研究代表者、分担研究者、研究協力者は共同研究の成果を2008年9月28日の社会経済史学会第77回全国大会のパネル・ディスカッションで報告した。それを踏まえた各メンバーの最終的な研究成果の要旨は以下のとおりである。

(1)馬場哲「ドイツ『社会都市』論の可能性」

「社会都市」とは「19世紀、とりわけ後半以降の都市化と工業化を背景として都市社会のなかでいち早く先鋭化した環境問題や貧困問題といった都市問題に対応するために、伝統的な社会政策である救貧の再編のみならず、E・フォルストホフのいう「生存配慮」、すなわちガス・電気のようなエネルギー供給事業、交通手段や道路などの社会インフラの整備、病院、上下水道、ゴミ処理場、畜肉処理場などの保健・公衆衛生施設の建設、住宅政策、土地政策、都市計画、さらに文化・教育、失業対策などを含む広い意味での社会政策の実施を課題とする「給付行政」を、国家に先駆けてあるいは国家の監督のもとに実施し、こうした都市問題の解決・緩和のために住民全体に一定の生活条件を保障し、都市社会の統合をはかる都市自治体ないしその機能」とさしあたり捉えることができる。

ドイツはすでに第二帝政期にいちはやい社会保険制度の採用によって「社会国家」への道を歩みはじめていたとも言えるが、救貧のみならず広範な都市住民を対象とする「生存配慮」に努めたのは都市自治体であった。しかし、ヴァイマル期に入り、ヴァイマル憲

法における社会権の規定とエルツベルガーの租税改革による政治的・財政的中央集権化の過程で「社会都市」は大きな再編を余儀なくされることになった。しかし、なお「社会国家」は形成途上であり、都市は大きな制約を課されながらも、福祉政策、住宅政策、土地政策を実質的に担ったのである。「社会国家」であることが明示的に宣言された第二次大戦後の連邦共和国期についても、都市自治体は連邦法に縛られつつも「自治体社会国家性」モデルが形成され、1970年代以降は連邦の社会国家的給付義務からの後退とともにふたたび役割を高め、「社会都市」プログラムへとつながることになった。その限りでは「社会都市」は現在に至るまで存続し「社会国家」を支えたのであり、制限選挙に支えられていたという時代的制約が取り払われたことの意味は大きい。単純に「社会国家」に取って代わられたわけではない。

(2)森宜人「ドイツ都市会議設立期における『都市の社会的課題』」

本研究の課題は、「都市の社会的課題」というコンセプトを軸に、世紀転換期に共有されていた、多様な政策領域を包括する都市政策理念を明らかにすることである。それは1903年にドレスデンで開催された第1回ドイツ都市会議でのフランクフルト上級市長F・アディクスとドレスデン上級市長O・ポイトラーによる共同講演のテーマでもあった。

「都市の社会的課題」は19世紀後半の社会改革(Sozialreform)運動のなかで生まれてきたものであり、1890年代以降社会政策学会で活発に議論されるようになり、都市自治体の間でもその重要性が広く認識されるようになった。第1回ドイツ都市会議はそうした潮流がまさにピークに達したときに開催されたが、アディクスは「都市の社会的課題」を「社会改革運動を通じた社会関係と社会情勢の改善」に向けて議論させることと定義し、無制限の経済的自由に対する「公的規制」によって社会問題を解決することが重視された。これに対してポイトラーは、精神的・物質的に困窮状態に陥っている「あらゆる身分・階層の人々」の救済・庇護のために都市自治体が介入することと捉えた。社会改革の対象を労働者に限らず、零細手工業者層などのあらゆる弱者をも救済の対象としようとした。

個別の政策課題として重視されたのは、まず(1)住環境の改善であった。アディクスは市営住宅建設のような住宅市場への直接的介入には反対して公益的住宅建設会社への間接的支援を支持し、そのうえで土地政策によって投機と地価高騰の抑制をはかり、さらに

土地所有の制限を伴う土地収用などによって良質な住環境を整備しようとした。ポイトラーも市営住宅に反対したが、土地課税や換地・土地収用に懐疑的で、建築条例や建築監督にとどめるべきと主張した。(2)労働者保護政策については、両者とも職業紹介所制度と失業保険制度の有効性を認めていたが、ライヒ・レベルの統一的な制度の確立が必要であり、都市自治体はその実務を担うだけにとどめるべきであるとした。労働者の待遇改善についても、両者は、自治体の労働者の待遇についてのモデルを確立して、それを民間企業の改善につなげる間接的方策をとるべきと主張した。(3)第二帝政期の市政は三級選挙制などの制限選挙のもとで運営されていたが、1890年代に入り社会民主党の躍進により自由主義者による支配は崩れはじめた。こうしたなかでアディクスは社会民主党との融和の必要性は認めたものの、既存の制限選挙を肯定したのに対して、ポイトラーはその改正を主張した。

アディクスもポイトラーも社会民主党の勢力拡大は不可避であり何らかの対応を取る必要があると考えており、そこに「都市の社会的課題」の果たすべき役割があった。それは「自治体成員全体の福利増進」をめざす住宅政策、土地政策、労働者保護などが相互にリンクしたいわば「広義の社会政策」として現れた。その基本的前提は自由主義的な「市場への不介入」と「自助」であったが、他方で土地収用など「私的所有権」に対する公的介入の是非が問われ新たな方策が議論されていた。また、職業紹介所や失業保険では、すでに「社会都市」の段階でも国家社会政策との連携が模索されていた。

(3)辻英史「世紀転換期からヴァイマル期のドイツにおける土地改革運動と『持ち家』運動の展開」

ドイツでは都市化と工業化の進展に伴う弊害を除去するために、市民層を中心とした社会改革運動が1890年頃から高まった。本研究は、土地改革運動を例として社会改革運動と「社会都市」、そして「社会国家」の関係を考察することを課題とする。

土地改革運動の基本姿勢は「拝金主義でもなく、共産主義でもなく」であり、地価上昇の国民全体の利益への還元、土地投機の抑制、土地政策の推進、協同組合による住宅建設などを主張した。運動の担い手は1898年にA・ダマシュケを中心人物として設立された「ドイツ土地改革者同盟」であった。講演、公開講座、著作など活発な活動を行い、自由主義左派の教養市民層を中心としつつ政治家、大都市の上級市長、学者からの支持を獲得した。土地・住宅問題解決のための情報と

アイデアを提供するとともに、世論への働きかけによる合意形成の機能を果たした。しかし、市民層のなかでも土地・家屋所有者や投機業者から強い反対を受け、社会民主党も冷淡な対応を取った。こうした限界を打破するために、ダマシュケらは土地改革・社会改革は国民的課題であると主張してナショナリズムに接近したキャンペーンを行うようになった。

第一次世界大戦が始まると土地改革運動は「持ち家」運動を展開した。これは、大戦終了後に従軍した兵士とその家族に、庭付きの一軒家を与えることを要求するもので、それまでの都市だけでなく農村をも対象とする全国的な運動へと性格転換した。この運動は「兵士の持ち家のための中央委員会」を中心として国民的な盛り上がりを見せ、帝国議会や軍部の支持も獲得したが、大戦中の持ち家建設は散発的なものに終わった。

ヴァイマル期に入ると「持ち家」運動と戦後の住宅難が重なって土地改革への気運が全国的に高まった。この時期の運動には二つの中心があった。ひとつは土地改革の理念を自治体レベルではなくライヒ・レベルで法制化しようとする動きで、ヴァイマル共和国憲法の土地改革条項の採択と1920年のライヒ「持ち家」法の成立がその成果であった。もうひとつは啓蒙・宣伝活動による国民的合意形成の努力の継続であった。しかし、「持ち家」法では、「持ち家」問題常設顧問会議を設置するにとどまり、実際の用地の取得と分与は各事業者の裁量に任せるにとどまった。また、顧問会議は都市自治体に強力な権限を与えて「持ち家」建設を全国的に進めるための土地改革法案を3度発表したが、財産権侵害として強い反発を受けて世界大恐慌の発生とともに廃案となった。

このように土地改革運動はまず都市官僚に受け入れられ、都市自治体レベルでの実行に成功したが、国政レベルでの実現は困難だったためにナショナリズムに接近していった。第一次大戦期からヴァイマル期にかけては、「持ち家」運動により国政レベルへの影響力行使が可能になり「社会国家」建設に貢献した。しかし、理念のレベルではともかく、政策の実行においては私有財産権への公的介入が問題となり、合意を達成できなかった。

(4)北村陽子「第一次世界大戦期ドイツにおける都市社会事業の展開」

本研究の課題は、都市の社会事業が第一次世界大戦を契機として「救貧」と「福祉」という二重性を備えることになった経緯を、フランクフルト・アム・マインで官民が協働して出征兵士家族支援を行った「戦時扶助」組織の活動に即して確認するとともに、都市の

社会事業を構成した行政と民間団体の協働のあり方について問うことである。

第二帝政期ドイツにおける都市社会事業は、民間慈善団体による生活支援、自治体による救貧事業、1880年代に導入された国家社会保険からなっていた。第一次大戦期には自治体による救貧事業はそのまま存続したが、出征兵士家族への援護（戦時扶助）が自治体により実施された。これは、戦争に起因するすべての窮乏者が申請権をもっており、償還義務がなかった点で救貧扶助と区別された。ヴァイマル期にも大戦期の生存保障がほぼそのまま継続されたが、戦時扶助に代わる形で公的福祉制度が拡充され、1924年の扶助義務令によって救貧とは異なる公的支援がシステム化された。

戦時扶助は戦争によって何らかの被害を被った人への公的支援のことであるが、出征兵士家族援護法にもとづき自治体の行政機関が形成する給付団体によって、都市毎に大きな差異を伴いつつ実施された。フランクフルトでは民間福祉中央協会と行政が合同して「戦時扶助組織」が作られ、その支援内容は出征兵士家族への手当支給、家賃補助、疾病保険料の補助、失業手当の給付など多岐に及んだ。

このように第一次大戦期には救貧と福祉が二本立てで存在したが、福祉思想の発達という点で1914年のプロイセンの勅令で公的支援への請求権という考え方が出されていることが重要である。そして公的支援の権利を認めて恒常的な制度にしようとする動きが1916年半ば以降現れ、プロイセン内務省の命令書を受けて、救貧とは異なる公的支援を行う福祉局ないし扶助局設立の動きにつながった。フランクフルトでも1918年に救貧局を廃止して福祉局が設置されたが、ここでは戦争による窮乏者への支援を中心としながら救貧もその一業務として存続した。

ヴァイマル期の都市社会事業はインフレなどにより民間慈善団体の財政力が低下したため、行政との連携による資金力の強化がはかられ、自治体が半官半民の組織に再編された。1924年には扶助義務令が發布され、戦時扶助をベースとして、行政が財政面を、民間慈善団体が個別的な福祉を分担する新たな公的支援が目指された。

「戦時扶助」は個人的理由ではない窮乏に対応した支援を想定しており、救貧とは異なり誰でも一定の要件を満たせば支援請求権をもつ福祉概念がここから発展した。生存保障・生存支援については、都市自治体が第二帝政期からヴァイマル期にかけてほぼ一貫して中核となっており、「社会都市」は第一次大戦を経てその後も存続したといえることができる。

(5)柳沢のどか「ヴァイマル期ドイツにおける住宅政策・非営利住宅建設とその対象者」

ヴァイマル期における都市レベルでの社会政策の進展度は都市規模で異なっており、それは第二帝政期「社会都市」における取り組みに規定されていたと考えられる。本研究の課題は、ヴァイマル期の代表的な国家社会政策である住宅政策を取り上げ、ゾーリングゲン市における非営利住宅建設の実践を、それが対象とした「広範な社会層」とは具体的にどのような人々であり、またどのような社会層がどのような理念でそれを支援したのかを中心として検討することを課題とする。

非営利住宅供給組織は19世紀後半以降協同組合あるいは株式会社形態をとって設立され、公的機関から税制上優遇されたが、1920年代後半に多くの大都市・中都市で主要な住宅建設施主になった。ゾーリングゲン市では1898年にゾーリングゲン貯蓄建設組合(SBV)が設立され、第一次大戦以前の活動はそれほど活発ではなかったが、ヴァイマル期に本格化し、組合員数も増加した。その理由は、住宅問題の深刻化と国・州・市とSBVとの関係が第一次大戦を経て変化したことが挙げられる。住宅建設は民間主導から国家主導へと変わり、新たに導入された「家賃税」を財源として非営利住宅建設に優先的に融資が行われ、これに市が保証を与えたり、市貯蓄金庫が貸付を行ったりしたからである。

SBV設立の目的は労働者の住宅問題を労働者自身の力で解決することであったが、そのことに関心を示す工場所有者、商人、市当局が大戦前からSBVに出資していた。その理念である「自助」原則は、住宅を求めている人々も出資を支払って組合の会員となって住宅供給に関わることであり、富裕層はSBVへの援助を通して「自助」努力が可能な住宅困窮者を支援した。公的資金のみにより、負担者と受益者が一致しない市営住宅建設よりも広範な社会層を支援することができたからである。

SBVの会員構成、つまり「自助」努力が可能な人々とはどのような人々だったのかを検討すると、会員登録費400ライヒスマルクは新築小住宅の家賃1年分に相当する金額であり、1920年代の会員登録者の世帯主の職業は金属加工業熟練工、その他の旧中間層、下級新中間層、労働者、自由業、中上級新中間層、富裕層などからなり、大多数が有職者だったことが確認される。

第二帝政期とヴァイマル期を比較すると、非営利組織の存続や富裕層による「自助」努力への支援という点では連続していたが、民間主導から国家の積極的関与に代わり、それに応じる形で都市自治体も非営利住宅建設への財政的援助を強めたという点で断絶し

ていた。第二帝政期の都市では住宅政策は他の政策ほど進まなかったが、市民的住宅運動が活発化しており、その担い手がヴァイマル期の住宅供給を支援したといえることができる。

(6)パネル・ディスカッションではイギリス史とフランス史の専門家からのコメントを得て、ドイツの事例が比較史的に見てどのように位置づけられるのかを検討したが、その要点は以下の通りである。

「社会都市」を考えるときに問題となるのは一定規模以上の、行政上郡と同格の「郡格都市(kreisfreie Stadt)」であり、すべての都市ではなかったが、このことは、イギリスで19世紀末にアド・ホックな地方団体が一般的な地方団体へと広域化し、福祉国家の基礎単位となったことに対応している。

福祉の基本原則としては自助 共助(互助) 公助の三つが考えられるが、ドイツの自助原則は、富裕者の出資も組む込んだ組合による住宅建設を自助原則と特徴づけるなど英仏の場合には共助に相当するものも含んでいた。これは、公助に対抗して共助によって自助を支援することが重視された結果とも考えられる。また、ドイツではヴァイマル期にも公益的住宅建設ないし社会的住宅建設路線が採用されており、同じ時期に公営住宅建設が進められたイギリスよりも、非営利の低廉住宅会社が住宅建設を進めたフランスに近かったといえることができる。

ドイツの救貧はエルバーフェルト制度での在宅扶助が原則であり、「家族の維持」という理念と結びついていた。土地改革運動でも一世帯向け戸建て住宅が自明とされた。したがって、ワークハウス内扶助を原則とするイギリスと違って、在宅扶助を基本として家族の再建を目指したフランスに近かったと考えられる。

ドイツでは、第二帝政期からヴァイマル期にかけての時期にはスラム・クリアランスはあまり問題とならず新規の住宅建設に主眼が置かれた。これはイギリスともフランスとも異なっていた。私有財産制度との関係が理由として考えられるが、私有財産制度が都市計画や住宅政策の障害となったという事情はイギリスでもフランスでも確認でき、住宅形態や都市の構造、都市行政の在り方なども踏まえて複眼的に考える必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 10件)

森宜人、世紀転換期ドイツにおける都市政策

理念 1903年ドイツ都市博覧会を中心に、西洋史学、第232号、2009年、23-43頁、査読有。

馬場哲、ドイツ「社会都市」論の可能性、CIRJE ディスカッション・ペーパー J-204、2008年、1-20頁、査読無。

柳沢のどか、1920年代ドイツ都市における浮浪者対策と最低限の生活水準 ゴーリンゲン市の事例、一橋経済学、第3巻第2号、2009年、75-94頁、査読有。

森宜人、広域発電網確立期における都市電力業 ヴァイマル期フランクフルトを中心に、歴史と経済、第198号、2008年、17-31頁、査読有。

柳沢のどか、1920年代ドイツにおける住宅供給と市議会 ゴーリンゲン市の事例、一橋経済学、第2巻第2号、2008年、77-97頁、査読有。

柳沢のどか、1920年代ドイツにおける新築借家入居と社会階層間格差 ゴーリンゲン・ヴェーガーホーフ団地の世帯モデルの事例、社会経済史学、第74巻第2号、2008年、65-87頁、査読有。

辻英史、19世紀末ドイツにおける共同体意識の危機 大都市への賛美・批判と改革運動、LACワークショップ論文集、Vol.1、2007年、43-53頁、査読無。

辻英史、19世紀後半ドイツ都市における「共和主義」理念と公的救貧事業の展開、立正史学、第110号、2007年、27-56頁、査読無。

柳沢のどか、1920年代ドイツにおける非営利住宅建設と借家市場 - ゴーリンゲン・ヴェーガーホーフ団地の場合 -、歴史と経済、第197号、2007年、32-47頁、査読有。

BABA, Satoshi, Moderne Stadtgeschichtsforschung in Japan, Informationen zur modernen Stadtgeschichte, 2007/1, S.86-90, 査読有。

〔学会発表〕(計 7件)

馬場哲、世紀転換期フランクフルト・アム・マインの土地政策、政治経済学・経済史学会都市経済史フォーラム第8回研究会、2008年12月13日、東京大学。

馬場哲、ドイツ「社会都市」論の可能性 問

題提起、社会経済史学会第77回全国大会、2008年9月28日、広島大学。

森宜人、ドイツ都市会議設立期における「都市の社会的課題」、社会経済史学会第77回全国大会、2008年9月28日、広島大学。

辻英史、世紀転換期からヴァイマル期のドイツにおける土地改革運動と「持ち家」運動の展開、社会経済史学会第77回全国大会、2008年9月28日、広島大学。

北村陽子、第一次世界大戦期ドイツにおける都市社会事業の展開、社会経済史学会第77回全国大会、2008年9月28日、広島大学。

柳沢のどか、ヴァイマル期ドイツにおける住宅政策・非営利住宅建設とその対象者、社会経済史学会第77回全国大会、2008年9月28日、広島大学。

森宜人、世紀転換期における「ドイツ都市の社会的課題」1903年ドイツ都市博覧会を中心に日本西洋史学会第58回全国大会、2008年5月11日、島根大学。

〔図書〕(計 4件)

森宜人、ドイツ近代都市社会経済史、日本経済評論社、2009年、276頁。

北村陽子、第一次世界大戦と戦争障害者の男性性、姫岡とし子・川越修編、ドイツ近現代ジェンダー史入門、青木書店、2009年、290-297頁(346頁)。

辻英史、社会改革のための合意形成 アドルフ・ダムシュケとドイツ土地改革者同盟の挑戦、川越修・辻英史編著、社会国家を生きる 20世紀ドイツにおける国家・共同性・個人、法政大学出版社、2008年、37-72頁(328頁)。

北村陽子、社会のなかの「戦争障害者」 第一次世界大戦の傷跡、川越修・辻英史編著、社会国家を生きる 20世紀ドイツにおける国家・共同性・個人、法政大学出版社、2008年、139-170頁(328頁)。

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

取得状況(計 件)

〔その他〕

6. 研究組織

(1) 研究代表者

馬場 哲 (BABA SATOSHI)
東京大学・大学院経済学研究科・教授
研究者番号 40192710

(2) 研究分担者

森 宜人 (MORI TAKAHITO)
関東学院大学・経済学部・専任講師
研究者番号 10401671

(3) 連携研究者

(4) 研究協力者

辻 英史 (TSUJI HIDETAKA)
東京大学・大学院総合文化研究科・教務補佐員(平成19年度は研究分担者)
研究者番号 80422369

北村陽子 (KITAMURA YOKO)
名城大学・経営学部・兼任講師

柳沢のどか (YANAGISAWA NODOKA)
一橋大学・大学院特別研修生