

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 7日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤C

研究期間：平成21年度～平成23年度

課題番号：21530332

研究課題名（和文）「社会政策的都市政策」の概念史的・比較史的研究

研究課題名（英文）"Urban policy functioning as social policy (Sozialpolitische Stadtpolitik)" from the perspective of conceptual and comparative history

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（和文）：

ヨーロッパでは19世紀以降の工業化と都市化の過程で様々な都市問題が発生し、それへの対応として、ガス、電気、公共交通などのインフラ整備、さらに公衆衛生、住宅政策などの都市政策が実施されたが、これらの政策は都市社会の統合や管理を目指しており、救貧・社会扶助などの都市社会政策とは異なる意味で社会政策的意図をもっていた。本研究は前者の政策を、「社会政策的都市政策」という概念を用いて、19世紀末～20世紀初頭のドイツの事例を中心としてイギリスとの比較を念頭に置きながら、概念史的・実証的に解明した。

研究成果の概要（英文）：

Industrialization and urbanization raised various urban and social problems in the 19th century Europe, and in response to the economic and social change urban government implemented urban policies such as gas and electricity supply, public transportation, public health and housing. These policies aimed the integration and control of urban society and functioned as social policies that were distinguished from urban social policies such as poor relief and social assistance. Using the concept "Urban policy functioning as social policy (Sozialpolitische Stadtpolitik)" this research project elucidated the former policies from the perspective of conceptual and comparative history. The cases were mainly urban policies in Germany at the turn of the 20th century, and the British cases were also taken into account for comparison.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
平成21年度	1,100,000	330,000	1,430,000
平成22年度	1,000,000	300,000	1,300,000
平成23年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

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：都市政策、社会政策、生存配慮、給付行政、ナショナル・ミニマム、英独比較

1. 研究開始当初の背景

19世紀以降の欧米諸国における工業化と都市化の過程は、都市への人口集中に伴う衛生問題、貧困問題、住宅問題、インフラ不足などの様々な都市問題を顕在化させ、それへの対応を都市行政に迫った。その結果ドイツでは、1870年頃以降街路照明や防火などの限られた行政課題を都市名望家が無給の名誉職として行う「治安・財産行政」から「給付行政(Leistungsverwaltung)」への転換が進展した。ドイツの諸都市は租税、公債、公営企業収入などにより財政的基盤を整えながら広範な政策を実施し、都市行政の担い手という点でも、上級市長を頂点とする有給の都市専門官僚が重要な役割を果たすようになった。このような都市行政の展開は、第一次世界大戦を経て成立したヴァイマル共和国における国家への財政的・行政的権限の移行によって再編を余儀なくされたが、「給付行政」自体はその後も連続して今日に至ると考えられる。

「給付行政」には、伝統的な都市社会政策である救貧だけでなく、上下水道、ガス、電気、公共交通などのインフラ整備、さらに公衆衛生、住宅政策、土地政策、都市計画などの政策領域も含まれ、都市社会の統合や管理を目指すという意味での社会政策的意図をそこに読み取ることが可能である。しかし、それぞれの政策の意味や機能は様ではなかった。救貧・社会扶助は、失業・疾病などの理由で困窮に陥った人々の救済を目的としていたが、インフラ整備や公衆衛生政策は、階層や所得に関わらずすべての都市住民が等しく対象となったからである。この点に着目して社会学者J・クレマーは前者を「都市社会政策(Städtische Sozialpolitik)」、後者を「社会政策的都市政策(Sozialpolitische Stadtpolitik)」と呼んで区別している。また、「給付行政」研究に共

通の前提とされているのはドイツの行政法学者E・フォルストホフによって提唱された「生存配慮(Daseinsvorsorge)」概念であり、それは都市化に伴って人々が必要な生活財を自ら調達できなくなった結果「給付行政」に課せられた目的を意味している。しかし、「給付行政」の範囲の設定は論者によって異なり、混乱が見られる。本研究は、「社会政策的都市政策」の歴史的展開と機能の変遷を、1890年代～1920年代を主たる対象時期として、以下のような諸問題に留意して明らかにすることを課題とする。

2. 研究の目的

(1) 「給付行政」概念と「社会政策的都市政策」概念の明確化

先述のように、「給付行政」には多様な政策が含まれており、論者によっても微妙に異なるが、クレマーの政策区分はなお仮説的ながらきわめて示唆的であると考えられる。確かに救貧に代表される伝統的な「都市社会政策」は19世紀末においても都市行政のなかで重要な位置を占め、それが「社会国家」に引き継がれていったのであるが、研究代表者はエネルギー供給や住宅政策といった「社会政策的都市政策」こそ「給付行政」の特徴をより顕著に示しているのではないかと考える。したがって、これらの概念の意味内容を史実と突き合わせながら再検討し明確化することを第一の課題としたい。

(2) 「社会(福祉)国家」成立史としての「社会政策的都市政策」の意義

研究代表者は平成19年度～平成20年度に科学研究費補助金を受けて「ドイツ『社会都市』における公共性の史的研究——『社会国家』との関係に注目して——」という研究課題について共同研究を行ったが、その過程で第一次大戦を境とする「社会都市」から「社

会国家」への転換は、「救貧」から「社会扶助」へと対象を広げた固有の社会政策だけでなく、所得や階層の格差に関係なく都市住民全体に生活環境を保障した「社会政策的都市政策」の成立・発展が、「恩恵としての救貧」に加えて「権利としての社会扶助」が登場する上で果たした役割にも注目すべきではないかと仮説的に考えるようになった。したがって、この歴史的連関を実証的に解明することを第二の課題としたい。

(3) 英独比較

上記の問題設定はドイツ近代都市史研究の文脈から導き出されたものであるが、都市化と工業化を背景とする都市問題・社会問題の深刻化、それに対応する必要に迫られた19世紀末以降の都市行政の変容、そして第一次大戦以降の福祉国家建設の過程における国家と自治体の社会政策の再編といった問題は先進工業諸国に共通する問題であった。とりわけ地方自治、社会保険、住宅政策などの面で相互に影響を与え合ったドイツとイギリスとの比較は、両国の社会経済や行政の仕組みの独自性と本研究の課題設定の一般性を検証する上で不可欠の課題と言える。

3. 研究の方法

本研究は、(1)概念史的な部分と(2)実証的な部分に大きく分けることができる。

(1)では、鍵となる概念が各論者によってどのように規定され、どのように変化していたかを確認しつつ、できるかぎり厳密に規定し直すことを目指す。「生存配慮」概念については、フォルストホフに遡りつつ、行政法、歴史学、社会学などの分野でこの概念がこれまでどのように用いられてきたかを整理し、曖昧さ・恣意性をできるだけかぎり排除する。「社会政策的都市政策」はなお仮説的な性格が強いが、研究代表者は「生存配慮」概念よ

りも他国の事例にも適用可能な概念に彫琢できる可能性があると考えており、同様の類型的把握が他に存在するかどうかにも注意しつつ、「都市社会政策」との関係や「社会政策」の内容の豊富化を試みたい。

(2)では、ドイツを中心としながらイギリスにおける対応事例にも留意して「社会政策的都市政策」の比較史的な実証研究を進める。具体的には、公共交通、住宅、土地、都市計画などの政策領域をできるだけ包括的に、また救貧などの「都市社会政策」をも視野に収めながら考察したい。英独比較という場合に一国レベルの特徴への注意が必要であることは言うまでもないが、立ち入った分析を行うための都市レベルの事例として、ドイツについてはフランクフルト・アム・マインを取り上げ、イギリスとの比較の対象としてはロンドンとバーミンガムを念頭に置く。

4. 研究成果

(1) 概念史的検討

まず「給付行政」概念と「社会政策的都市政策」概念の明確化に努めた。その結果、①「給付行政」概念の適用範囲は広いが本来想定されている政策領域はエネルギー供給や公共交通であったこと、②ドイツおよび日本の公法・行政法学でも一定の研究蓄積がある。「給付行政」は、19世紀以降の都市化・工業化に伴って登場した新たな国家行政の機能を表現する概念と通例理解されているが、自治体は広義の国家の一環をなすものとして給付行政の実施に際して先駆的・直接的な役割を果たしたことが明らかになった。但し、この問題の十全な解明には「給付行政」概念を根底で支えた、フォルストホフの「生存配慮」概念にまで遡り、また「社会権」や「生存権」がいつどのようにして成立したのかという問題とも関連させる必要がある。

そこで次に、この「生存配慮」概念の内容を法学研究の成果も踏まえて確認し、クレマーの「社会政策的都市政策」概念との関係を明確にしようと試みた。その結果、①「生存配慮」とは、エネルギー供給や公共交通のような都市生活に必要な資源を提供することを引き受けた公共行政、とりわけ都市政府の義務と責任を指し、供給事業や交通部門が本来的領域とみなされたのに対して、「社会政策的都市政策」が課題としたのはすべての都市住民に対する扶養と社会統合であり、病院、老人ホームなどのサービスと施設の提供を重視したこと、②このような力点の置き方の違いがあるとはいえ、「社会扶助」とは区別されて有償ながら所得や階層に関わりなく都市住民全体に均等に提供されて都市社会の統合を促す行政サービスという点で両者は共通していること、③「社会政策的都市政策」は救貧などの「都市社会政策」とともに「社会国家」をした支え、「社会国家」の再編のなかで改めて都市自治体を担い手として構想された現代ドイツにおける「社会都市プログラム」のなかにも流れ込んでいることを確認した。

最後に、ドイツにおける「社会政策的都市政策」、「生存配慮」、「給付行政」などの概念に対応する概念ないし構想がイギリスにも存在するかどうか検討し、ウェッブ夫妻の提唱した「ナショナル・ミニマム(national minimum)」概念がそれに該当し、後者が工場法の延長上に出てきたことなど、概念が生み出された歴史的な文脈には大きな差異があるにせよ、国家レベルの生存最低限水準の達成を最終的目的としていること、地方自治体はその実質的な担い手で政策遂行の実験場であったこと、および最終的には現在に至るまで「福祉国家」ないし「社会国家」を根底で支える概念であり続けたことなどの点で共

通点をもっていることを確認した。

(2) 実証的検討

主としてドイツのフランクフルトを事例とする実証研究を進めた。

①「社会政策的都市政策」の事例——都市公共交通の社会政策的運賃政策：

19世紀末～20世紀初頭のドイツにおける都市公共交通を担ったのは市街鉄道、なかでも路面電車であった。しかし、民間会社に都市交通の経営を任せることは、収益性と安全性のどちらを優先するかという点で市当局と対立する可能性をもっていた。このため、第3代上級市長F・アディケスは1898年に市街鉄道の市営化を実施し、それと平行して馬車鉄道の電化を進め、この過程は1904年に完了した。そして1900～20年における市営市街鉄道の路線延長は2.6倍に、乗降客数は3倍強になり、住民1人当たりの利用回数もほぼ倍増した。

こうした路面電車の普及に与って力があつたのが運賃政策である。すなわち民営化時代には、片道切符はいわゆる区間距離制運賃で割高であり、定期では高所得層に有利で労働者はその恩恵を被れないという問題があつた。このため市営化に伴い市は運賃制度の改定をはかり、片道運賃では2段階運賃、定期では低所得者向けの週定期の導入が計画された。後者については乗車時間帯や対象を制限するか否かで意見が分かれたが、年収1,500マルク以下の賃労働者だけを対象とする市参事会の案に対して、ドイツ帝国の廃疾・養老保険法を根拠として年収2,000マルク以下の賃労働者、徒弟、使用人、事務員、商業補助者にまで対象を広げる案が最終的に採択された。利用回数と時間についても、利用者の便宜に配慮した運賃水準と仕組みが採用され、市参事会案よりも社会政策的色

彩の強いものとなった。

このようなフランクフルト市街鉄道の運賃政策は、市営化されたことによってはじめて実現可能であった。都市公共交通は誰でも利用できたが、有償であったため低所得層の利用は当初限定的だった。このため電化と市営化によって市は収益性の観点だけでなく、それと両立をする限りで社会政策的観点から運賃政策が実施され利用者の裾野の拡大が目指されたのである。

②「社会政策的都市政策」と「都市社会政策」との交錯

19世紀末～20世紀初頭のドイツの諸都市で実施された土地政策は、国際的にも注目された都市政策であり、住宅政策、交通政策を含む広い意味での都市計画の前提条件を創出したものであった。フランクフルト・アム・マインでは、アディケスのもとで積極的な土地購入政策が実施され、市有地面積は1894年の3,997haから1913年の6,370haへと増大した。購入された土地の一部は売却され、地上権を設定された土地もあったが、一部にとどまった。

フランクフルトの土地政策は市内の再開発の前提条件を創出し、都市建設のあり方を大きく規定したものであり「社会政策的都市政策」の代表的なものを見出すことができるが、未開発地の累積や過大な土地購入による都市財政への負担などの問題を生み出し、アディケス退任後軌道修正を余儀なくされた。それは、都市自治体レベルで土地・住宅政策を行うことの限界を示すものでもあり、第一次大戦期以降ラントないしライヒのレベルへの政策実施主体の移行がはじまった。そしてこうした都市土地政策は「都市社会政策」とも密接な関わりをもっていた。

多くのヨーロッパ都市と同様に、フランク

フルト・アム・マインでも慈善・救貧施設の起源は中世にまで遡ることができるが、19世紀に入って帝国都市からフォン・ダルベルク公の支配を経て自由都市、そしてプロイセン都市へと法的地位を変えるなかで、数回にわたり財団条例が発布され、市当局による財団への介入・監督が次第に強化された。とくに1833年の一般財団条例では、「公共慈善財団(öffentliche milde Stiftungen)」という名称を採用して財団の公法的性格を明確にし、いわゆる5大財団(ザンクト・カタリーネン＝ヴァイスフラウエン修道院、聖霊施療院、一般慈善金庫、孤児院、養老院)ができあがった。そしてプロイセン併合後の1875年の財団条例では、財団の所有地の売買および交換が原則として市参事会と市議会の許可を必要とすることが規定され、とくにアディケスの時代には、上述の都市土地政策を展開するために財団の土地所有管理に対する市当局の干渉はさらに強まった。

財団の所有地が市当局にとってそれ以上に重要な意味をもったのは、財団が宗教改革期以降教会や修道院に寄進された多くのまとまった地所を所有しており、それを購入ないし賃貸の形で利用することが都市建設の遂行にとって役立つと考えられたからである。しかもアディケスは、財団の所有地を活用するだけでなく、財団に対して土地の売却によって獲得した資金をふたたび土地購入に用いることを促し、5大財団の多くは20世紀に入っても郊外を中心に所有地面積を増大させた。

この時期のフランクフルトの都市建設に財団所有地が活用された代表的事例としてはまず東河港が挙げられる。フランクフルトでは1890年代からオストエンド地区に港湾施設の建設が計画され、1912年に開港した。そのための用地は、聖霊施療院が所有してい

た約 280ha を市が購入することによって確保された。次に 1909 年にフランクフルトで国際飛行船博覧会が開催されドイツは飛行船の時代に入ったが、他の都市との対抗上フランクフルトでも 1910 年に西部のレープシュトックに飛行場を建設されることになり、1912 年に開港したが、そのための用地はザンクト・カタリーネン＝ヴァイスフラウエン財団の土地を借りることによって調達された。さらに、1888 年に開業した中央駅の用地も中世以来財団の所有地であったグートロイトホーフが基礎となった。この地所は 1871 年に孤児院の所有地となったが、1873 年にヘッセン＝ルートヴィヒス鉄道会社に売却されたことにより、中央駅建設計画が具体化することになったのである。

このように中世以来の慈善・福祉の担い手であった公共慈善財団は、広大な土地を所有していることを通じてフランクフルトの近代都市への脱皮と深く関わりそれに大きく貢献したのであるが、逆に財団は市当局に促されて所有地の拡大に努め、本来の活動のための財政的基盤を強化させたのである。このことは、「都市社会政策」と「社会政策的都市政策」との交錯を示す注目すべき事例ということができる。

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 4 件)

馬場哲、19 世紀末～20 世紀初頭のフランクフルト・アム・マインにおける土地政策の展開——ドイツ「社会都市」の歴史的意義——、経済学論集、査読無、第 75 巻第 1 号、2009、2-34。

馬場哲、ドイツ「社会都市」論の可能性——「社会国家」との関係とその比較史的射程——

一、社会経済史学、査読有、第 75 巻第 1 号、2009、47-55。

馬場哲、「生存配慮」と「社会政策的都市政策」——19 世紀末～20 世紀初頭ドイツの都市公共交通を素材として——、歴史と経済、査読有、第 211 号、2011、13-21。

馬場哲、19 世紀末～20 世紀初頭のドイツにおけるフィランソロピーと都市建設——フランクフルト・アム・マインの公共慈善財団を事例として——、経済学論集、査読無、2012、印刷中。

[学会発表] (計 2 件)

馬場哲、「生存配慮」と「社会政策的都市政策」——19 世紀末～20 世紀初頭ドイツの都市公共交通を素材として——、政治経済学・経済史学会、2010 年 11 月 14 日、首都大学東京。

馬場哲、20 世紀への転換期ドイツにおける都市計画と公共慈善財団——フランクフルト・アム・マインの事例——、政治経済学・経済史学会、2011 年 10 月 22 日、立命館大学。

[その他]

ホームページ等

<http://www.sbaba.e.u-tokyo.ac.jp/>

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