

《書 評》

馬 場 哲 著

『ドイツ都市計画の社会経済史』

2016年 東京大学出版会

本著は、著者が1996年から2016年の間に発表した14篇の論考を集成したものである。著者は、19世紀後半から第一次大戦までの時期におけるドイツ近代都市の成立過程を、主としてフランクフルト・アム・マインの都市計画を事例にして明らかにしている。

本著の構成は序章、第1部（第1章～第2章）、第2部（第3章～第4章）、第3部（第5章～第7章）、第4部（第8章～第9章）、終章からなっている。本著の内容は以下の通りである。

第1部「ドイツ近代都市史研究の展開と課題」では先行研究と本著の基本的視角が、「都市化」「自治体給付行政」「生存配慮」「都市計画」といった本著のキーとなる概念の説明を交えながら検討されている。

第1章「ドイツ近代都市史・都市化史研究の成立と展開—研究史と前提」では先行研究を紹介しつつ、本書の分析の基礎となる概念を説明している。まず、先行研究については、ドイツにおいて1960年代～70年代以降本格的に開始した近代都市史・都市化研究の動向を、学問的背景を交えながら検討するだけでなく、日本における研究動向も丁寧に紹介している。また、「都市」概念、「都市化」の量的側面と質的側面という二つの側面についての説明、都市化の時期区分の提示を通して、都市化の全般的な過程を明らかにし、本著が取り上げる第一次大戦前の30～40年を、都市の発展の本来の頂点であると位置づけている。さらに、本著のテーマと密接に関わる論点として、19世紀に本格化した「自治体給付行政」—住民の「生存配慮」を含む公的な行政活動—を取り上げ、1990年代以降の「自治体給付行政」論を紹介している。

第2章「ドイツ都市計画の社会経済史—本書の基本的視角」では、1870年代以降の都市計画を分析する上で重要となる視角について検討している。第一次大戦までの都市化の特徴を人口増加数や産業別就業人数によって明らかにし、自治体給付行政の理念であった「生存配慮」、自治体給付財政の推進力となった上級市長の立ち位置について説明している。そして、自治体給付行政のもと社会政策的な都市政策が本格的に実施された第一次大戦前のドイツ諸都市を、ドイツ人歴史家ロイレッケの研究に依拠して、「社会都市」ととらえ、第一次大戦後の「社会国家」の実験場であったと指摘する。また、都市住民に快適な生活環境を保障するための関連政策、具体的には、住宅政策、土地政策、合併政策、交通政策を広義の都市計画であるにとらえ、本書で研究対象としているフランクフルトを、先進的な都市計画が行われた事例と位置づけている。

第2部「フランクフルトの都市発展と都市政策」では、19世紀末のフランクフルトにおいて都市計画に関連する諸政策を積極的に行った上級市長アディケスの政策およびその思想と、彼をはじめとする上級市長のリーダーシップのもと進められた合併政策に焦点が当てられている。

第3章「アディケスの都市政策と政策思想」ではアディケスの経歴、業績、思想を、広義の都市計画と関連づけながら検討し、アディケスが強いイニシアティブを発揮して政策を遂行することができた諸要因を明らかにしている。フランクフルトがこの時期、他都市に比して先進的な政策を遂行できたのは、単にアディケス自身の実行力によっていただけでなく、アディケスの各政党との距離の置き方や、市参事会の実務的な性格、そして、市議会においてアディケスの都市政策を支持した左翼自由派（民主

党)と社会民主党の存在にもよっていた。アディケス自身も、ドイツの都市行政が有給官吏と名誉職で成り立っていることが、あらゆる階層との協力に適した形態であると認識し、所有と権力手段の行使をめぐる激しい闘争が繰り返られていない、という点で、都市で社会改良事業を実施することが、ライヒャラントでの実施よりも好ましいと考えていた。彼はまた、民間活動に敵対的だったわけではなく、民間の健全な建設活動を認める立場から、公権力による不健全な投機の抑制など都市拡張を行う際の公法的な規制の必要性を主張した。

第4章「工業化・都市化の進展と合併政策の展開」では、19世紀後半～1930年代にかけてフランクフルトが、住宅用地の獲得やインフラ整備、また、工業都市としての性格付けの強化のために周辺自治体を合併する過程が検討されている。合併は、アディケスや彼の後任者であるラントマンが積極的に進めたが、周辺自治体もフランクフルトによるインフラ整備を期待して合併を望んでいた。ただ、化学企業ヘキスト社の工場が立地していたヘキストは、当初、合併に対し躊躇していた。しかし、ラントからの強い働きかけもあり1920年代に合併に応じた。こうして、フランクフルトは、商業と金融に偏った経済構造を工業地域の合併により改善することができ、また、公衆衛生上、社会政策上の要請を満たすような都市建設を行えるようになった。

第3部「フランクフルトの都市計画とその社会政策的意義」では、フランクフルトの市街鉄道の運賃政策と土地政策を検討することで、フランクフルトの都市計画の社会政策的側面、「社会国家」の実験場としての「社会都市」の特徴、都市計画における公共慈善財団の果たした役割を明らかにしている。

第5章「都市交通の市営化と運賃政策—生存配慮保障の視点から」ではフランクフルト市が行った市街鉄道運賃設定について分析されている。市街鉄道は1898年に市営化されたが、1900年代に新しい運賃体系が市議会で話し合われ、収益性と公益性とのバランスをどのようにとるかが争点となった。その際には、都市財政面で負担をかけないことを前提にして、労働者も支払うことができるような仕組みが発案され、それが実現した。すべての都市住民に対する普遍的サービスの提供、という点で、フランクフルトの運賃設定は、困窮者に対する「社会扶助」とは一線を画しており、都市住民の「生存配慮」を保障するための社会政策的都市政策であった。

第6章「都市土地政策の展開とその限界—「社会都市」から「社会国家」へ」では、アディケスのもとで進められた土地獲得・利用・売却の過程が検討されている。アディケスは交通施設や道路のために土地を獲得したが、その一方で、小住宅建設のために市有地の売却も進めた。市による土地の売買は当時問題視されていた土地投機を抑制するという目的を持っていたが、小住宅建設活発化のための市有地売却は思うように進まなかったため、アディケスは新たな手段として、地上権設定による住宅地提供の手法を導入した。このような土地政策は一定の成果を上げたが、地上権設定についての法的な規定がいまなかったため市は過大な土地ストックと債務を抱えることになった。市による土地の活用はこのような限界は、国家レベルでの地上権の法的整備の必要性を正当化することとなった。国家レベルでの法的整備は、第一次大戦後の「社会国家」のもとで実現し、第二次大戦後には地上権設定の手法が普及した。

第7章「都市当局と公共慈善財団の相補関係—都市計画への土地提供と財政基盤の確保」では、フランクフルト市が公共慈善財団の土地を賃貸ないし購入することにより、インフラ整備のための用地を創出した過程が分析されている。アディケスは、フランクフルトにおいて広大な用地を所有していた公共慈善財団に働きかけ、財団所有地の市への売却・賃貸を積極的に進めただけでなく、財団に対し、土地売却によって獲得した資金を再び土地購入に用いることを奨め、財団を計画的かつ大規模な土地政策に引き込んでいった。これにより飛行場用地、工業用地、さらには中央駅のための建設用地が創出された。

第4部「イギリスにおけるドイツ都市行政・都市政策認識」では、イギリスにおけるドイツ都市行政・都市政策思想の受容過程を分析している。

第8章「ホースフォールの活動と思想—ドイツ的都市計画・都市行政の紹介と導入の試み」では、ド

イツ流の都市計画と都市行政をイギリスに紹介し、それを模範とすることを提唱したイギリス人社会改良家ホースフォールの活動と思想を検討している。ホースフォールは、フィランソロピー活動の限界への認識から、フィランソロピー団体の住宅事業と、都市行政による大規模な資金調達や公的な介入権に基づく都市計画との補完的な関係が理想的であると考えた。その際に、彼は専門知識を持つ有給の市長や市参事会員が都市行政の中核にいるドイツの都市行政を効率的であり模範であると考え、それをイギリスに紹介した。彼はまた、アディケスの活動を高く評価し、「都市社会主義」にも好意的であった。彼は、1900年代に本格化する全国的な都市計画運動の一翼を担った。

第9章「ネトルフォールドの活動と思想―市営住宅反対論とドイツ的都市計画の融合の試み」では、イギリス・バーミンガムのカウンシル議員であり、カウンシルの住宅委員長を務めたネトルフォールドの活動と思想に焦点が当てられている。ネトルフォールドは、新たなスラム創出を回避するために、都市計画に基づいて郊外の住宅地開発を行うことを中心的な課題と考え、そのためにはドイツのように、自治体合併により市域外の市街地を統一的な管理と組織のもとに置くことを求めた。彼の思想にみられる、「都市社会主義」への敵対的姿勢や、ドイツ都市行政システムへの関心の薄さという特徴は、ホースフォールのそれと異なっていたが、彼はホースフォールを総じて評価していた。彼はまた、ホースフォールがリードした都市計画運動に参加した。この運動は田園都市運動とも合流しつつ活発化し、中央政府に都市計画立法を要求するまでになり、1909年都市計画法制成立に貢献した。

本著は、以上の内容を、現地の文書館史料や当時の出版物を用いて分析し、明晰な文体で叙述した著作である。以下では本著の特長を3点挙げたい。

第一に「社会都市」という概念にみられる切り口の新鮮さである。筆者は第二帝政期（1871～1918年）に社会政策的な意図・機能を持つ諸政策を実施した都市を「社会都市」ととらえ、「社会都市」が、ヴァイマル期（1918～1933年）に基礎づけられ第二次大戦後に本格化した「社会国家」の実験場になった、と論じているが、これは、日本におけるそれまでの社会経済史研究では見られなかったとらえ方である。著者がこの概念を提示したあと、同じ概念を用いた研究がドイツ史研究だけでなく日本史研究にも登場したことは、著者の研究の影響力がいかに大きいかを物語っている。

第二に、「社会都市」の政策そのものだけでなく、「社会都市」から「社会国家」への移行を具体的事例から検討している点である。本著では第二帝政期の「社会都市」の成果だけでなくその限界をも明らかにし、「社会都市」から「社会国家」への移行にあたり、「社会都市」の成果がどのように受け継がれ、また、「社会都市」の限界がどのように克服されたか、という点を地上権設定についての法的整備、という具体的な事例から明らかにしている。フランクフルトは都市計画に関連する諸政策を先進的に行ってきた都市ただだけに、同都市が出来なかったことは、国が克服すべき課題として認識されやすかったのだろう。当時の先進的事例を研究対象とすることのメリットを著者は十分に生かしているといえる。

第三に、都市計画に関連する政策を住民の「生存配慮」との関連で分析した点である。本書では、都市の合併政策、運賃政策、土地政策を取り上げ、それが困窮者のための社会扶助ではなく、都市住民全体の「生存配慮」、つまり、都市住民への普遍的サービスの提供を意図したものであった点を、実証分析により、説得力をもって読者に伝えている。今日当然のように考えられている、公共サービス提供が、近代都市成立以前は自明のことではなく、ドイツでは第二帝政期の都市において工夫や妥協の末に可能となったことを、読者は本著の研究から、実感をもって理解することができる。とくに、市街鉄道の運賃政策をとりあげた第5章では、都市当局・市議会が、財政的配慮とのバランスを取りながら「生存配慮」を追求するプロセスが鮮やかに描き出されている。

これらの特長を確認した上で、本著を読んで感じた疑問を3点提示したい。

第一に、フランクフルトの上級市長アディケスをはじめとする、「社会都市」の諸政策の推進者は、

国家の課題をどのように受け止めていたのだろうか、という点である。繰り返し述べているように、筆者は、第二帝政期に積極的に都市政策を行ったフランクフルトを、「社会国家」の実験場たる「社会都市」の好例であったとみなしている。フランクフルトにおいて、「社会都市」的諸政策を充実させたアディケスは国家官吏であったが、彼は国家の役人として、「社会国家」の成立をどのように見通していたのだろうか。また、原著の第3部で取り上げられている、イギリスのホースフォールとネトルフォールドは、国家の繁栄やイギリス帝国の強さを維持するための手段として住宅政策や都市計画の重要性を認識しているが、アディケスの場合は、どのような国家観で諸政策を進めていたのだろうか。彼が国家的課題から自由であったのであれば、アディケスの思想のどのような部分、また、ドイツ都市のどのような特徴がそれを可能にしたのだろうか。

第二に、都市計画に関連する諸政策の実施において、都市当局と関連組織との間の合意形成がどのように進められたのか、という点である。原著第7章では、公共慈善財団が所有する広大な土地がフランクフルトの都市計画に活用されたことについて分析されているが、慈善財団と市当局との土地売買をめぐる交渉は他の土地交渉、例えば、ヘキストとの合併交渉に比べて、円滑に進められている。円滑に進めることができたのは、アディケスの辣腕によるだけでなく、両者の間に既に強い信頼関係が築き上げられていたためでもあると推測することができる。救貧事業の管轄が民間慈善団体・財団から都市行政へと移行し、福祉活動をめぐって両者がぎくしゃくしていた時期にあって、両者の信頼関係はどのようにして築き上げられていったのだろうか。

第三に、フランクフルトの積極的な諸政策の動機になっていた「都市間競争」をどうとらえるのか、という点である。原著には、19世紀後半に各都市が「多くの政策領域」において競争していたことが指摘されている、しかし、上級市長アディケスが工業都市としての性格付けの強化を目指していたことや、飛行場用地の確保において「他の都市が動きだしている以上、飛行船の将来性は完全には見通せないものの、飛行場の建設において決定を遅らせてはいけない」（282頁）と述べている点に着目すると、当時の大都市は、政策領域においてだけでなく、都市の経済構造に直接にかかわる部分においても競争していたと考えられる。そのような、政策領域をこえた、より広い範囲の「都市間競争」との関連でフランクフルトの都市政策を位置づけることによって、同市の都市政策推進の要因や意義がより多面的な形で理解できるように思われる。

とはいえ原著が、「社会都市」「広義の都市計画」「自治体給付行政」「生存配慮」などの分析視角にみられる斬新で刺激的な側面と、精緻な実証分析の側面の両方を兼ねそろえた大著であることには変わらない。著者による今後のさらなる研究の進展に着目したい。

〔永山 のどか〕

書評執筆者

永山 のどか 青山学院大学准教授