

## ドイツ近代都市における自治体給付行政とその諸問題

——フランクフルト・アム・マインにおけるオストエンド・プロジェクトを事例に——

### 1 はじめに

第二帝政期のドイツでもっとも注目すべき社会現象の一つである都市化は、工業化との連関において捉えることにより初めて十全な理解が得られる。都市化と工業化の両プロセスは複雑に絡み合う相互作用の関係にあったが、工業化プロセスにおける都市の機能に着目するならば、「大不況期」の一八七〇年代が重大な画期となる。それまでは経済的自由主義の影響の下で、都市での工業化に対して殆ど規制がかけられることなく、都市自治体は工業化に対して「受動的」立場にあったが、一八七〇年代末以降都市自治体は工業化に対して積極的に関与する「能動的」立場に立ち、都市計画による都市住民の生活と工業化との調和的発

森 宜人

展も図られるようになった。無論、都市によって工業化の形態は多様であったが、都市計画に基づく工業化の計画的発展は、とりわけブレーメンやマンハイムなどの伝統的な商業都市でみられた現象である。<sup>(1)</sup> 以上のような都市の社会的経済的機能の変化をもたらしたのは、都市化と工業化に伴う諸社会変化への対応として発達した自治体給付行政 (kommunale Leistungsverwaltung) である。<sup>(2)</sup>

自治体給付行政とは都市公共部門における都市行政全般を指し、その領域は電気、ガス、水道等の供給事業、港湾や鉄道等のインフラ整備事業、衛生・保険事業、社会福祉事業と広範囲に及ぶ。<sup>(3)</sup> 一見してわかるように、自治体給付行政は現代の公益事業の殆どをカバーしている。このため一九八〇年代以降ドイツ近代都市史研究の主流となった自

治体給付行政研究は、現代「社会国家」(Sozialstaat)の原型を都市に求める方向で進められ、その成果は九〇年代中葉のJ・ロイレッケとK・カウフホルトの編著に集約されている。<sup>3)</sup> これまでの自治体給付行政史研究は、都市行政の官僚制化や専門化、財政構造の分野で多くの成果をあげてきたが、ドイツ都市史研究の伝統に特有な自治体制度史的視角がその底流にあったために、研究の関心が専ら都市行政の制度的変化に集中し、その結果、都市行政と並んで都市自治の重要な担い手であった市議会については言及されることが少なかった。だが、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけての都市政治は、社会民主党勢力の市議会への進出と相俟って、都市行政に劣らぬダイナミズムを経験していたのである。

こうした問題意識から、本稿では第二帝政期のドイツにおいてもっとも充実した自治体給付行政を展開させた都市フランクフルト・アム・マインで二〇世紀初めに実施された工業化都市計画、オストエンド・プロジェクトを事例の対象に取上げ、その計画策定プロセス、わけてもフランクフルト市議会における審議に着目し、その分析を通じて計画上の問題点を含む同プロジェクトの特質を明らかにする

とともに、プロジェクトにおける市議会の機能を検討することにより、包括的な自治体給付行政史叙述のための新たな視座を提示することを課題とする。以上の課題を、フランクフルト都市史研究所の所蔵するフランクフルト市議会議事録、同市参事会文書、同市行政年報を中心とする一次史料を活用して解明する。

オストエンド・プロジェクトは、フランクフルト東部ににおける商業用・工業用河港としてのマイン川東河港(以下、東河港)の建設を中核として、オストエンド及びゼックバッハー一帯の工業化を目指すものであった。それは周辺一帯の鉄道網及び道路網の整備から、労働者層並びに職員層向けの住宅建設、そして公園施設の整備をも含む包括的な都市開発事業であり、都市計画による工業化政策のもっとも典型的事例であった。このようにきわめて多角的な側面を有するオストエンド・プロジェクトであるが、本稿ではプロジェクトの中核をなした東河港及び工業用地の建設に焦点を絞りたい。

## 2 オストエンド・プロジェクトの歴史的背景

フランクフルトでは、一九世紀中葉に至るまで金融業と

遠隔地商業が市経済の基軸をなしていた。だが、両部門ともドイツ帝国創設に伴う通貨統一、ベルリンへの金融市場の集中、大市の衰退などによりその重要性を低下させ、代わって工業が市経済の中でその意義を高めたものの、地下資源の不足と工業用地の不足が工業化の隘路となっていた。<sup>(4)</sup>

まず、地下資源不足の対策としては、マイン川航路の整備による原料・原材料移入路の確保が図られた。一八三〇〜一八六六年にフランクフルトからマインツにかけてのマイン川の運河化工事が進められ、それと平行してフランクフルト西部のマイン川北岸に西河港が、その対岸に石炭河港が建設された。これにより、フランクフルトはマイン川を経て直接ライン川と接続され、フランクフルトの河港取扱貨物量が飛躍的に増加し、中でも工業化に欠かせない石炭・コークスの移入量の伸びが顕著であった。<sup>(5)</sup> マイン川運河化完成直前の一八八四年に三二〇〇トンであった石炭・コークスの移入量は、運河化工事終了翌年の一八八七年には一五万四四八トンを記録し、一八九〇年には三二万一九五〇トンにまで達した。<sup>(6)</sup>

マイン川航路の整備により地下資源の問題は解決されたかに見えたが、一八九〇年代に入ると建設当初より憂慮さ

れていた西河港と石炭河港の狭隘さがネックとなって荷揚作業に支障をきたし、市経済に深刻な影響を与えた、とフランクフルト商業会議所は記録している。<sup>(7)</sup> このため、工業化に不可欠な原料・原材料の迅速な移入路を確保するために、河港施設の拡充が世紀転換期のフランクフルト経済にとって喫緊の問題となったのである。

次に工業用地の問題についてみたい。一九世紀後半のフランクフルト市内における工業化は、市西部のグートロイト地区やマインツ街道沿道を中心に進展したが、世紀末葉には都市化による地価の高騰により工業用地の拡張が困難となり、フランクフルトからの移転を検討する企業も出はじめた。例えば、一八九四年にフランクフルト市内に支社を構えたブラウン・ボヴェリイ社（本社スイス）は、敷地不足のために早くも一九〇〇年にマンハイムに支社を移転させている。同社は、市の発電所建設を請負うなど、一九世紀後半の市工業セクターの基幹部門である電機業で主導的地位を築いていただけに、その損失は深刻であった。<sup>(8)</sup> このように工業用地の不足は工業化の進展を阻害したばかりか、市工業の地盤沈下をもまねいたのである。当時のフランクフルトで大規模な工業用地建設の余地が残されてい


たのは市東部のオストエンド地区だけであり、以上の経緯から、河港施設の拡張と工業用地建設の二つの課題を解決するためにオストエンド・プロジェクトが日程にのぼることとなった。

### 3 オストエンド・プロジェクトの概要

オストエンド・プロジェクトの予定地となったオストエンド郊外は市中心部から三キロメートル弱という良好な立地条件にもかかわらず、治水対策の不備のためにたびたび大水の被害を蒙り、二〇世紀初めまで農地・園芸地として利用される他は放置されるにまかされていた。この地での河港建設は一八八〇年代から計画されていたが、河港を中心とする大規模な工業化開発事業としてオストエンド・プロジェクトの輪郭が定まったのは、一九〇七年に市土木局が市参事会に提出した『フランクフルト東部における新商業・工業河港建設に関する覚書』(以下、『覚書』)においてである。

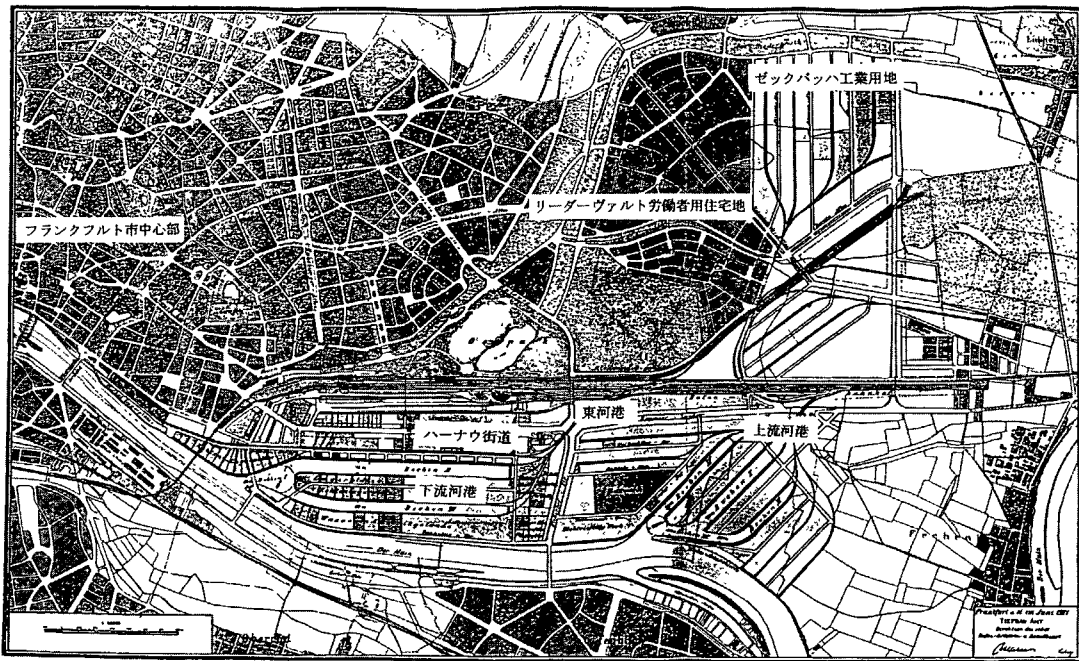
『覚書』によれば、オストエンド・プロジェクトの主眼は、原料・原材料の移入路確保及び円滑な商取引実現のための河港施設の拡充と、工業用地不足に悩む企業の他都市

への移転の阻止及び他都市からの企業の誘致のための工業用地建設とにあった。<sup>9)</sup>オストエンド・プロジェクトのような河港を核とした工業用地創出はマンハイム、デュッセルドルフなどドイツの各都市でその類例が多く見られ、『覚書』作成当時、メイン川沿岸の諸都市でも同様の計画が立てられていた。そのため『覚書』では、他都市よりも大規模な工業化を実現するために「フランクフルトは遅れをとってはならない」とされ、プロジェクトの早期実現の必要性が強調された。<sup>10)</sup>このような意識の背景に、この時代の都市自治体に特有の「都市間競争」原理が作用していたことは容易に推察されよう。

東河港及び周辺工業用地の建設予定面積は約三五〇ヘクタールで、にみられるように東河港は上流河港と下流河港の二区画に分けられる。河港施設としては、上流河港の工業係船池と木材埠頭、下流河港の工業係船池、商業係船池そして石炭埠頭が予定されていた。工業用地については、上流河港及び下流河港内部の臨河工業用地と、ハーナウ街道沿道及びその他の内陸工業用地との二種類の工業用地が建設されることとなっていた。特に臨河工業用地は、内陸航路への良好なアクセスと水・石炭などのエネルギー

《図》 オストエンド・プロジェクト建設予定図（1911年）

Hafen- und Industrie-Anlagen im Osten der Stadt Frankfurt a. M.



Rupaldruck, Carl Ruppert, Frankfurt a. M.

Nähere Auskunft über Verkauf und Vermietung der Industrie- und Lager-Plätze erteilt die Direktion des städtischen Hafen- u. Brückenbaues Frankfurt a. M., Rathaus-Südbau (出典) Jahres-Bericht des Ostend-Vereins für das Jahr 1911, Frankfurt am Main 1912

確保の容易さから、工業用地の中でもっとも高い需要が見込まれていた。<sup>(11)</sup>

工事日程は二期間に分けられ、第一期工事は下流河港と上流河港木材埠頭そして内陸工業用地の建設にあてられた。総額五七四二万マルク(その内、第一期工事費用は約二八三五万マルク)と見積もられた建設費は市が特別公債発行を通じて全額を負担し、公債の元利は主として東河港工業用地の企業への売却によって補填される予定であった。<sup>(12)</sup>だが、注意すべきは、肝心の工業用地の需要規模について一切言及されていないことである。

次節でみるようにオストエンド・プロジェクトの実施は一九〇七年七月二三日の市議会で承認を受け、一九〇七年末に第一期工事が開始され、翌〇八年四月には上流河港木材埠頭が完成した。また同年九月一日に、下流河港石灰埠頭の拡張を内容とする『覚書第一補遺』と第一期工事へのゼックバッハ工業用地建設の追加を目的とする『覚書第二補遺』が市議会に提議され、一月六日の市議会でこの両『補遺』に基づく計画変更が承認され、第一期工事はその規模を拡大することとなった。下流河港では、一九〇八年一月に係船池の浚渫が開始され、一九〇九年には諸施設

の工事も始まり、途中大水の影響によって工事が中断される一幕もあったが、一九一二年四月までには既定の工事が終了した。そして同年五月二三日の下流河港の正式開港を以って第一期工事は完了し、その後のフランクフルト東部における工業化の基礎が作られた。<sup>(13)</sup>(なお、上流河港が開港したのは一九二〇年代だが、本稿では第一次大戦をドイツ近代都市史の大きな断絶面とみる立場から、以下では一九一四年までに考察期間が限定される。)

河港施設の建設と平行して、下流河港内、ハーナウ街道沿道、ゼックバッハでの工業用地の整備が行われ、一九〇八年には工業用地の売却が開始された。だが、〈表〉にあるように、当初順調に進んだかに見えた工業用地の売却は早くも一九一〇年に停滞し、その後一九〇八、〇九年の水準を回復させることはなかった。その一方で、計画規模の拡大などによって建設費は増大し、一九一三年度末までの投下資本は四七三三万六二〇〇マルクにまで及んだ。結局、一九一三年度末までの工業用地売却による収入は一一四一七七七五マルクで、同年度末までの工業用地その他の用益賃貸の延べ収入一九〇万七二七五マルクを合せても、事業収入は一三三三万五〇三〇マルクで、これはこの時点で

《表》 東河港における工業用地売却の推移 (1908~1913年度)

行政年度	売却区画数	購入企業数	面積 (㎡)	収入 (マルク)
1908年	17	16	165,542	3,686,882
1909年	8	6	106,700	2,837,554
1910年	18	14	57,947	2,012,044
1911年	8	7	17,578	620,298
1912年	13	11	30,078	1,229,102
1913年	12	11	26,697	1,031,875
合計	76	65	404,542	11,417,755

出典) Bericht des Magistrates, die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten im Verwaltungsjahre 1913 betreffend., S.107.

の投下資本の二八・一五%にしか過ぎない。<sup>(14)</sup> 工業用地の売却と工業用地及びその他の用地の用益賃貸からの収入によりプロジェクトの特別公債の元利を補填する当初の計画は、明らかに破綻していた。工事がほぼ順調に進められたにもかかわらず、なぜこのような財政上の問題が生じたのか。次節の市議会での審議に関する考察では、この問題の解明に焦点をあてたい。

#### 4 フランクフルト市議会における審議

市議会での審議の検討に入る前に、当時のフランクフルト市議会の情勢について若干敷衍しておきたい。一八六七年の「フランクフルト自治体基本制度法」によれば、市政への参加には市民権が前提となっており、市民権取得には一定の経済的条件を満たす必要があった。<sup>(15)</sup> このため、市政は当初いわゆる「名望家市民層」の独占物となり労働者などの下層民は市政から排除されていたが、世紀転換期には名目賃金の上昇により従来の下層民の市民権取得の機会が増えた。下層民有権者の増加を背景として一九〇一年に初めて市議会に進出した社会民主党は、一九一三年までに議席数を二二にまで増やして市議会の第二政党にまで成長し、

フランクフルト市政は「名望家覇権」から「政党統治」の時代に入った。こうした市政の「政治化」(Politisierung)により、市議会の審議において各政党の党派性が以前よりはるかに顕著となり、そして何よりも市議会と市参事会の関係が、以前のインフォーマルな一体性を解消して、フォーマルな対抗関係へと変化したのである。<sup>(15)</sup>

(1) オストエンド・プロジェクト実施の承認

フランクフルト市参事会が、「覚書」をもとに市議会にオストエンド・プロジェクトの実施を提議したのは一九〇七年四月三〇日のことである。この提議に対して、例えば社会民主党議員W・デイトマンは「市の工業都市への転換」のために本プロジェクトは不可欠であると発言し、国民自由党のJ・レーンホルトも、この「あらゆる需要を満たす一大プロジェクト」によって「市は想像もつかないほど発展するであろう」と述べ、市議会は全会一致でプロジェクトの基本方針に賛意を示した。<sup>(17)</sup>

だが、財政面でプロジェクトの帰趨を左右する工業用地の問題については、企業に「競争力と活力」を付与し、かつ自治体の投下資本の回収期間を短縮するために工業用地

の売却を主張する市参事会及びこれを支持する国民自由党と、工業用地の売却は市の将来的発展を掣肘することとなる「近視眼的」方法であり、代わりに利益賃貸を求めめる社会民主党との間で見解が対立した。結局この予備審議では、プロジェクトの基本路線は承認されたものの、工業用地の売却案と利益賃貸案の間で折り合いがつかず、この問題は市財政・土木委員会に回付され同委員会の検討に委ねられることとなった。<sup>(18)</sup>

予備審議から約三ヶ月後の七月二三日に開かれた第三一回市議会で、市財政・土木委員会が工業用地の売却・利益賃貸問題についての調査報告を行った。それによれば、同委員会はマンハイム、デュッセルドルフ、デュイスブルクをはじめとするドイツ各都市で実施された類似のプロジェクトについて視察を行い、各地で工業用地の売却案と利益賃貸案の間で対立が生じていたことを確認した。そして、大多数の自治体が利益賃貸を望んだものの、「自社の敷地でのみ価値ある施設を建設し得る」と主張する企業側の反対にあってその希望は叶わなかった。この視察結果から、委員会は売却による企業への工業用地配分は不可避免であり、工業用地に関する企業との交渉では、初めに利益賃貸を試



み、それが成果をあげ得なかった場合には売却もやむをえない、と結論付けた。<sup>(19)</sup>

市財政・土木委員会の報告を踏まえ、改めてプロジェクトに関する審議が行われ、工業用地の問題については同委員会の提議が採用され、オストエンド・プロジェクトの実施とその予算の承認が最終的に議決された。あわせて、プロジェクト実施のために市参事会構成員及び市議会議員から構成される東河港委員会の設置も認められ、同委員会の構成員は同年一〇月二十九日の第三九回市議会で選出され、プロジェクトの制度面での準備が完了した。<sup>(20)</sup>

(2) プロジェクトの権限をめぐる市参事会と市議会の  
反目

前述の東河港委員会は、「フランクフルト自治体基本制度法」第六六条で定められた、「個々の業務部門の永続的管理ないし監督ならびに一時的な使命遂行のために」設置される「特別諸部局」の一つであり、その使命は東河港の建設、利用、そして経営に関する市当局への提言で、オストエンド・プロジェクトの実質的な管理機関であった。

東河港委員会が設置されて約三ヵ月経った一九〇八年

二月一日の第七回の市議会において、市参事会は「東河港委員会の構成及びその使命に関する諸規定」(以下、「諸規定」)を承認するよう提議した。

「諸規定」は、第一項で東河港委員会の使命を「東河港計画の技術面での検査」と「工業用地の売却・用益賃貸」の実施と定めたが、第三項にはプロジェクトの計画管理及び建設実施を「市土木局の専有事項とする」と記されていた。説明にあたった市建設局長のK・ケレは、プロジェクトの成否は工業用地の売却・用益賃貸の迅速な処理にかかっており、工業用地の売却・用益賃貸について逐一市議会に諮らずに決定できる権限を東河港委員会に与えることが「諸規定」の主眼である、と述べたが、この規定が東河港委員会を媒介とする市議会のプロジェクト監督権限を大幅に制限することになるのは明らかであった。<sup>(21)</sup>

当然のことながら、「諸規定」に対して市議会側は強く反発した。社会民主党のM・クアルックは、そもそも東河港委員会構成員の選出が終わり、同委員会が機能し始めた後になって、委員会の権限の制限を図るような議案が提議されること自体が「異常事態」であり、特に第三項は、東河港委員会を含む「特別諸部局」のプロジェクト監督権を

保証した「フランクフルト自治体基本制度法」第六六条に抵触する、と述べた。国民自由党のJ・レーンホルトも、東河港委員会設置の目的はプロジェクトに対する市議会の監督を可能ならしめることにあり、委員会からのプロジェクト監督権限を奪う「諸規定」第三項は「東河港委員会の活動を無目的にする」と述べ、「諸規定」第三項を厳しく批判した。<sup>(22)</sup>

このように「諸規定」の問題については、市議会側は党派性を越えて市参事会の対応に批判を加えた。ここから、自己の本来的使命である行政監督の権限を堅持しようとする市議会と、市議会での論争を避けつつプロジェクトを行う政主導で実行しようとする市参事会との対立を看取できよう。この対立軸は、市議会内部における党派性の顕在化と並ぶ、市政の政治化のもう一つの側面である。なお、「諸規定」は第三項に若干の修正を加えられたものの、ほぼ市参事会が望んだ形で三月三日の第一〇回市議会承認され<sup>(23)</sup>た。後述するように、「諸規定」による東河港委員会の監督権限の制限は後にプロジェクトに波紋を投げかけることとなる。

### (3) プロジェクトの問題点の露呈

一九一〇年七月二二日の第二七回市議会で、市参事会は市土木局の『覚書第三補遺』に従い、既に完成した上流河港木材埠頭の大幅な縮小と、上流河港内の臨河工業用地縮小とを骨子とする上流河港建設計画の見直しを提議した。

『覚書第三補遺』によれば、木材埠頭縮小の要因として、『覚書』作成当初には想定できなかったほどの木材需要の大幅な減少と、それに起因するフランクフルトでの木材取引の不振が挙げられる。上流河港内の臨河工業用地縮小については、前節でみたように一九一〇年度に工業用地の売却が停滞し始めたが、下流河港での経験によれば、この問題はプロジェクトの中でも特に高い期待が寄せられていた臨河工業用地で特に深刻であり、今後も河港内の臨河工業用地よりもその周辺の工業用地に対する需要が多く見込まれる、ということが理由として述べられている。<sup>(24)</sup>

この『覚書第三補遺』の調査を委託された市土木委員会は、一九一〇年九月六日の第三二回市議会においてその調査結果を報告した。委員会の報告は、<sup>(25)</sup>必要の見込みがたないまま上流河港木材埠頭の建設を進め、その結果予算を浪費した市参事会の見通しの悪さを批難すると共に、プロ

プロジェクトの会計の不明瞭さ、とりわけ支出項目の記載方法の不備を指摘した。そして、このように深刻な問題がプロジェクトに生じたのは、東河港委員会からプロジェクト管理の権限が奪われたためであるとした。このように、プロジェクトのあり方に厳しい批判をした市土木委員会ではあったが、プロジェクトの最終的な成否については樂觀的見解を示している。次にこの点について見てみたい。

市土木委員会はプロジェクトの費用と工業用地の売却・用益賃貸の状況について、市土木局の試算を伝えている。それによれば、一九一〇年九月一日の時点でオストエンドでは一六六ヘクタールの工業用地の整備が終了し、その内三一ヘクタールが約七六〇万マルクで売却された。また、二一ヘクタールが用益賃貸に供され、そこから約八〇〇万マルクの収入が期待し得る。従って、この時点でプロジェクトは合計一五六〇万マルクの収入を保証されたこととなる。東河港ではさらに一一四ヘクタールの工業用地が整備されるので、工業用地の売却・用益賃貸がこのまま推移すれば、約四九八〇万マルクの収入が追加され、プロジェクトからは総額六五四〇万マルクの収入が見込まれる。その一方で、プロジェクトの費用は計画の拡張により約六七〇

〇万マルクにまで増大すると見積もられるが、これは約六五四〇万マルクと見込まれるプロジェクトの収入によって十分に補填し得る額である。

市土木委員会は無批判的にこの市土木局の試算を受け入れ、プロジェクトは順調に進行していると判断した。そして市議会に対して、プロジェクトの会計監査を条件として留保しつつも、『覚書第三補遺』によるプロジェクトの計画変更を認め、引き続きプロジェクトの続行を支持するよう提議した。前節で見たように、既に一九一〇年に工業用地の売却は停滞傾向を示し始めており、市土木局と市土木委員会がプロジェクトの行方について樂觀的見解を示す根拠となった試算は、現実の動向ではなく希望的観測に満ちたものであるといえよう。それでは次に、ここで提示された諸問題に対して市議会側がどのように反応したのかについて見ていきたい。

初めに社会民主党のA・パウマンが、独自に試算したプロジェクトの費用と工業用地の売却・用益賃貸による収入についての結果を述べ、市土木委員会とは対照的に悲觀的な見通しを示した。パウマンによれば、市土木局の示したプロジェクトの見積総額六七〇〇万マルクは『覚書』が作

成された一九〇七年当時の利率をもとに算出されたもので、一九一〇年時点の利率によれば見積総額は九二〇〇万マルクにまで達する。他方で、これまでに売却された工業用地三一ヘクタールはプロジェクトによって利用可能となる全工業用地の十分の一に過ぎない。この三一ヘクタールの工業用地を購入した企業の大半はもともとフランクフルトにあった企業であり、その上この三一ヘクタールによって『覚書』作成時に問題となっていた市の工業用地不足の問題はほぼ解消されている。つまり、市土木局が見込んだ収入を得るためには残りの九〇%の工業用地に他都市から新たに企業を誘致する他ないが、相対的に高水準な市の地価を考慮すると、これは不可能に近いとパウマンは指摘する。以上からパウマンは、工事の中断や縮小をも視野に入れたプロジェクトの根本的見直しが必要である、と主張した。<sup>(26)</sup>

進歩党のE・ゴルもパウマンが示した状況を憂慮し、市土木局が費用を考慮することなく「大きな財布」によって工事をすすめていることが費用増大の一因であると述べ、市土木局に費用節減対策を求めた。<sup>(27)</sup> 社会民主党のH・ヒュットマンは、このような状況の根本的要因は、東河港委員会のプロジェクト監督権限が大幅に狭められ、同委員

会が「市土木局のかたわらに待立するたんなるお飾り」になつてしまつた事態にあると述べ、改めて「諸規定」を批判した。<sup>(28)</sup>

こうした市議会側の批判に対して、市参事会側からは建設局長のG・フランツェが答弁に立った。フランツェはまず費用節減対策について、この事業は「十年単位ではなく百年単位の仕事」であり、最良の資材と最善の建築方法を選定することが肝要であり、そのために多少費用がかさんだとしても、それは浪費にあたらないと述べた。次にパウマンの試算と市土木局の試算との結果の相違については、オストエンド・プロジェクトのような公益事業はそもそも「投機的性質」を有し、利率の増減や工業用地売却の成否は誰にも予想できるものではないので、状況の変化にかかわらず所定の計画を実行することが何よりも重要である、と述べ、パウマンの悲観的予測に惑わされることなくプロジェクトを断行すべきであると主張した。<sup>(29)</sup> 同じく答弁に立った第二市長のO・グリムも工業用地の問題に言及し、現在までに売却された工業用地面積の三一ヘクタールという数字は、プロジェクトが他都市の類似の事例に比して「良好な状況」にある証拠である、という見解を示し、プ

プロジェクトの推移に樂觀的見解を示した。<sup>(30)</sup> この問題についてフランチエも、三一ヘクタールもの工業用地の売却は他都にその類例をみない「大きな成果」であると、グリムの見解を支持した。<sup>(31)</sup>

本議会ではこの後も議論が続いたが、結局工業用地の問題について市議会と市参事会の見解は平行線をたどり、抜本的な対策が取られぬまま『覚書第三補遺』に基づく計画の変更が承認され、プロジェクトは続行された。

前節で見たように、その後工業用地売却はますます行き詰まり、この問題に対応するために、下流河港開港後の一九二二年一〇月二三日に市参事会と市議会にフランクフルト商業会議所を加えた三者協議会が開かれた。その席でも市参事会は依然として「プロジェクトの結果は満足のいくもの」であるという見解を示したが、商業会議所は「状況を樂觀することはできない」として、工業用地売却の促進を市参事会に求めた。<sup>(32)</sup> この協議会で注目すべきは、前建設局長ケレによる「東河港によって当地の工業の土地需要は直ちに満たされた」<sup>(33)</sup>、という発言である。《表》から明らかのように、一九二二年度までに売却された工業用地は全体の一一％強にあたる約三五ヘクタールに過ぎない。つま

りケレの発言は、プロジェクトの規模が市工業の土地需要をはるかに上回るものであったことを示唆しているといえよう。

以上みてきたように、プロジェクトは始動三年後の一九一〇年に重大な岐路に直面し、中でも、工業用地売却の停滞によるプロジェクトの財政的破綻の危機がもっとも深刻な問題であった。この問題の重大性を認識していた市議会側は、その要因を東河港委員会の機能不全に起因するプロジェクト管理の不徹底に求めているが、それ以上に、需要から懸隔したプロジェクトの計画規模に根本的原因があることは、バウマンの発言からも明らかである。これに対する市参事会側の対応は、状況の変化にもかかわらず所定の計画の遂行を重視する、きわめて「官僚主義的」なものであった。そして、プロジェクトが「良好な状況」にあるという市参事会の見解が、オストエンドにおける工業用地の受給関係ではなく、他都市の事例との比較から導きだされたものであることから、『覚書』作成以来プロジェクトの底流をなしていた「都市間競争の原理」が問題の遠因となっていたともいえよう。

## 5 小括

本稿では、第二帝政期ドイツの都市自治体における給付行政の実態を把握しようとする問題意識から、都市自治体による計画的な工業化政策としてもっとも典型的なプロジェクトの一つであるフランクフルトのオストエンド・プロジェクトを事例の対象として、主に市議会での同プロジェクトに関わる審議に着目して考察を行った。

オストエンド・プロジェクトは予算の面でも規模の面でも第二帝政期のフランクフルトにおいて最大の公益事業であり、市東部の工業化の基礎となった。だが、本稿で明らかにしたように、建設工事自体はほぼ順調に推移したものの、プロジェクト財政の根幹をなす工業用地の売却は数年で停滞し、その収入による公債の補填はきわめて困難となった。工業用地の規模策定については、技術的制約や採算面の問題など多様な規定要因を考慮する必要があるが、それでも需要規模を無視した計画策定のあり方に問題の根源があることは確かであろう。

工業用地売却の停滞が顕在化する中で、市議会側がこの問題の深刻さを早期に認識していた点は、行政監督という

その本来的使命を果たしたものといえよう。実際、フランクフルト行政年報など市参事会側の記録を見るだけでは、プロジェクト推移の裏でこのように重大な課題が生じていたことは掴みえない。従って、都市自治体給付行政の実態を解明するためには、単なる都市行政上の問題として処理するのではなく、市議会の動向をも視野に入れて、都市自治全体の枠組みの中で考察する必要がある。

本稿では、オストエンド・プロジェクトというきわめて短期の事業を対象としたが、自治体給付行政史の実態を一般化して叙述するためには、電力事業などのより長期にわたるプロジェクトを研究対象にする必要があるだろう。この点については、今後の研究課題としたい。

- (1) P.Marschalek, *Zur Rolle der Stadt für die Industrialisierungsprozess in Deutschland in der 2.Hälfte des 19.Jahrhunderts*, in: J.Reulecke(Hg.), *Die deutsche Stadt im 19.Jahrhundert*, Wuppertal 1978, S.57-66, hier S.63.
- (2) H.Matznerath, *Kommunale Leistungsverwaltung*, in: H.H. Blotvogel(Hg.), *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung*, Köln/Wien 1990, S.3-24, hier S.

- 10.
- (9) K-H.Kaufhold(Hg.), *Investitionen der Städte im 19. und 20.Jahrhundert*, Köln/Weimar/Wien 1997, J.Reulecke(Hg.), *Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der „Sozialstadt“ in Deutschland im 19. und frühen 20.Jahrhundert*, St. Katharinen 1995.
- (4) フランクフルトの工業化については以下を参照。T.Pierenkemper, *Die Wirtschaft der Stadt Frankfurt am Main im 19.und 20. Jahrhundert*, in: *Stadt Frankfurt am Main. Wirtschaftschronik*, Innsbruck 1994, S.89-143; 馬場哲「一九世紀後半—二〇世紀初頭におけるフランクフルト・アム・マインの工業化と自治体合併」篠塚信義・石坂昭雄・高橋秀行編著『地域工業化の比較史的分析』北海道大学図書刊行会 二〇〇三年刊行予定。これらの論稿では「合併による工業化」がフランクフルトの工業化の基本路線として提示されているが、本稿では自治体給付行政の一環としての計画的工業化政策を考察するたためオストホント・プロミットを主要とした。
- (9) Geschichte der Handelskammer zu Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1908, S.1027.
- (9) A.Kunz (Hg.), *Statistik der Binnenschifffahrt in Deutschland 1835-1989*, St.Katharinen 1999, S.924.
- (7) Geschichte der Handelskammer zu Frankfurt am Main, S.1051.
- (8) Ebd., S.1268
- (9) Denkschrift über die Erbauung eines neuen Handels- und Industriefahens im Osten der Stadt Frankfurt am Main, Bearbeitet vom Städtischen Tiefbauamt, Frankfurt am Main, S.8, 30ff.
- (10) Ebd., S.34.
- (11) Ebd., S.41f., 68.
- (12) Ebd., S.112-116.
- (13) 各年度の工事進捗状況については以下を参照。Bericht über die Verhandlung der Stadtverordneten-Versammlung der Stadt Frankfurt am Main, 1908, S.559f.; 1910, S.799-802; 1911, S.1058-1067; 1912, S.1062-1069. (以下「*StV*」を略記); Stadtverordneten-Versammlung *StV* の略記); ACTA der *StV* Frankfurt am Main 791, S.197f.; Bericht des Magistrates über die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelagenheiten der Stadt Frankfurt a. M. Im Verwaltungsjahre 1913, S.105-109.
- (14) Bericht des Magistrates über die Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelagenheiten der Stadt Frankfurt a. M. Im Verwaltungsjahre 1913, S.107.

- (51) Gemeindeverfassungs-Gesetz für die Stadt Frankfurt am Main vom 25. März 1867.
- (51) K.Maly, *Die Macht der Honoratoren. Geschichte der Frankfurter Stadtbereitungen-Versammlung Bd. 1 1867-1900*, Frankfurt am Main 1992, S.391ff. J.Rolling, *Das Probleme der „Politisierung“ der kommunalen Selbstverwaltung in Frankfurt am Main*, in: *Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst*, 57 (1980), S.167-185, hier S. 167ff.
- (17) Mitteilungen aus den Protokollen der StVV der Stadt Frankfurt am Main, Nr.448 vom 30.4.1907, S.262f. (以下、MitProt.StVV)
- (19) Ebd., S.262ff.
- (19) MitProt.StVV, Nr.758 vom 23.7.1907, S.449-453.
- (20) Ebd., S.453-455.
- (12) Bericht über die Verhandlung der StVV., Nr.155 vom 11.2.1908, S.154f.
- (23) Ebd., S.156ff.
- (23) Bericht über die Verhandlung der StVV., Nr.231 vom 3.3.1908, S.250f.
- (24) Bericht über die Verhandlung der StVV., Nr.592 vom 21.6.1910, S.977-982.
- (25) Bericht über die Verhandlung der StVV., Nr.835 vom 6.9.1910, S.1137-1145.
- (26) Ebd., S.1145f.
- (27) Ebd., S.1147f.
- (28) Ebd., S.1148f.
- (28) Ebd., S.1149ff.
- (28) Ebd., S.1152, 1154.
- (16) Ebd., S.1154.
- (28) Magistrats Akten T.431/X, S.50-54.
- (28) Ebd., S.51.

一〇〇三年八月二八日受稿  
レフエリーの審査  
一〇〇一年十月一六日  
をへて掲載決定

(一橋大学大学院博士課程)