

# 特集にあたって

## —現代都市の形成とガバナンス：英・独・日の比較史—

馬 場 哲  
森 宜 人

### 問題の所在

本特集は、2015年10月に福島大学で開催された政治経済学・経済史学会2015年度秋季学術大会において実施したパネル・ディスカッション「現代都市の形成とガバナンス－英・独・日の比較史－」を原型としている。同パネルは、本特集の寄稿者が所属する共同研究グループが数年間にわたり取り組んできた、英・独・日の現代都市に関する比較史研究の中間報告として位置づけられる<sup>1)</sup>。

これまで近代以降の都市史研究は、18世紀末から第1次大戦期までのいわゆる「長い19世紀」における近代都市形成過程の諸問題の解明に関心を集中してきた<sup>2)</sup>。「長い19世紀」には、経済的には工業化、政治的には民主化を背景として、都市の拡大と都市への人口集中による都市化が進み、労働者階級の増大により都市の社会構造にも大きな変化がみられるようになった。その結果、衛生問題、住宅問題などの多様な都市問題が発生したが、その対応の過程で都市行政のあり方が、たとえばドイツでは「治安行政」から「給付行政」へと変容するとともに、インフラ整備、住宅政策、都市計画、救済政策などの多様な都市政策が実施され

- 
- 1) 共同研究の遂行にあたっては、2013-15年度科研費基盤研究 (B) 「現代都市ガバナンスの比較的研究－日本、ドイツ、イギリスを事例として－」(研究代表者=馬場哲、課題番号25285105) による研究助成を受けた。本特集は、その研究成果の一部である。
  - 2) ドイツではReulecke (1995) に代表されるように「都市給付行政」や「社会都市」論に関わる多様な都市政策領域について緻密な実証分析が進められてきた。イギリスでもDaunton (2000) や、Morris/Trainor (2000) をはじめとするAshgate社の“Historical Urban Studies”叢書の刊行が進んでいる。日本でも大石・金澤 (2003) が、日本近代都市史研究を批判的に総括しつつ一層の深化を意図して地方都市を対象とした都市社会の構造分析を行った。本共同研究への参加者もこうした研究動向をふまえて各自の研究をこれまで進め、名武 (2007)、岩間 (2008)、森 (2009)、永山 (2012)、高嶋 (2013)、馬場 (2016) などの成果をあげている。

るようになった。この過程はかなりの程度明らかにされてきたが、それと比べると、第 1 次大戦終結後から現在に至る都市史の諸局面の解明はまだ緒に就いたばかりであり、十分とはいいがたい。

現代都市の特質をどう理解するかは今後、研究を進めていくなかで徐々に明確になることであるが、予め一定の見通しを立てるならば、重化学工業化から高度経済成長へといたる大量生産＝大衆消費社会の成立・本格化、政治的民主化と社会政策の進展にもとづく福祉国家体制の展開、そして世界大戦の経験という経済社会の大きな変化に強く規定されつつ形成されたと、大局的には理解できる。こうした展望の下、本特集では、現代都市史研究の遅れを取り戻すために、現代都市の成立と変容の過程を、「都市ガバナンス」をキーワードとして歴史具体的に明らかにすることを課題とする。

ここでいう都市ガバナンスとは、中央政府、地方政府（州、都道府県、基礎自治体）、民間企業、ボランティア・セクターの間の相互作用によって構築される都市秩序を意味する。そして、これらの重層的で多様な諸主体が協力し、あるいは対抗する過程のなかで一定の都市秩序が構築され、それが内的なもしくは外的な状況の変化によって変容し、新たな都市秩序が形成される過程を明らかにしたい。近代都市史では、前近代的な名望家的都市行政から近代的な官僚制的都市行政への移行を軸に議論が展開されてきた。民間企業、専門家集団、近隣集団などは独自の役割を果たし続け、第一次大戦期以後の都市行政に対する国家介入が強化されたことにより後景に退いたかに見えたが、近年、新たな役割を求められていると考えることもできる。対象国としては、日本、ドイツおよびイギリスを取り上げ、同時代的な共通性・相関性ととともに、国ないし都市ごとの差異に光を当てる。

## 本特集の構成

本特集は、次の 3 本の論文と 2 本のコメントによって構成される。

論文 1：岩間俊彦『『バーミンガム史』の形成 — 都市の統治と市史の相互関係、1870 年代から 1970 年代にかけて』

論文2：森宜人「『社会国家』の形成と都市社会政策の展開－ワイマール体制成立前後のハンブルクにおける失業扶助を事例に－」

論文3：高嶋修一「1940－50年代の大阪都制問題をめぐる運動と諸主体」

コメント1：羽貝正美「ガバナンス論と現代都市史研究－都市研究におけるガバナンス概念の意義－」

コメント2：源川真希「日本近代都市史の立場から」

岩間論文では、バーミンガム市史の刊行事業の展開と影響について考察する。バーミンガムは、都市自治体創設100周年（1938年）を記念して1952年に『バーミンガム史』全2巻を刊行した。同書は、19世紀後半の一連の改良事業とそれらの政治・経済・社会・文化の背景を記録し、参照する意欲的な試みであった。本稿では、市史刊行事業の歴史的背景と過程の分析を通じて、都市の統治と過去の記録の保持と活用の相互関係が明らかにされるとともに、近代都市から現代都市への継続と変化のダイナミズムが示される。

森論文は、失業をめぐる社会政策を軸に都市ガバナンスの変遷を考察する。ドイツでは、第1次大戦期のライヒ戦時福祉事業によって失業者救済のための国家的取組みが緒に就き、その枠組みを継承した1918年のライヒ失業扶助令は1927年のライヒ失業保険成立に至る失業者救済の基本的枠組みとなったが、その運用は各都市の裁量に委ねられていた。本稿では、ハンブルクを事例として、以上の枠組みのなかにおける、ライヒと都市の関係の変化、都市内部における公的セクターと民間セクターの関係性、自治体内部における失業扶助と公的扶助の関係が検証される。

高嶋論文は、大阪都制問題を手がかりとして、戦後の自治権拡張をめぐる相克を追う。大阪市は国会や内務省に特別市制実現を働きかけ、同時に自発性を擬制した戦時動員の延長とも言うべき手法による市民運動の喚起も行った。他方、大阪府は都制案を掲げて対抗し、GHQ／SCAPに働きかけて特別市制を阻止した。都制案が市街地拡大に行政区域の拡大で対応するという戦前来の手法であったのに対し、特別市制は地方政府を機能主義的な組合の束に再編しようとする試みで、都市化の進展に伴う社会の多元化状況に対応した案であったと考えられる。だが、

市民の間では無関心層が多く、そのこと自体が当該期の都市ガバナンスにおける政府（「ガバメント」）の地位低下を示唆していた。

最後に、以上の3論文および本特集の問題設定に対して2つのコメントが展開される。行政学に軸足を置く羽貝コメントは、まず、2000年前後より多様な領域において多用され、その意味内容が拡散しているガバナンス概念の研究史の整理を通じて、この用語が分析概念としてだけでなく規範概念としても用いられており、「民主主義」概念と強い親和性を有することに注意を向ける。その点をふまえ、「住民自治」と「団体自治」の相互補完関係によって規定される都市の「民主主義の質」を向上させるためにはガバナンス概念の再吟味が不可欠であり、また「あるべきガバナンス」を追及する上では、現代都市の歴史的事実分析のような基礎研究の成果を蓄積することの有用性を説く。

日本近現代都市史の視点からなされる源川コメントは、M. ベビアの議論を足がかりとして、20世紀資本主義の産物としての多様な形態の介入国家の展開から、1970年代後半以降における「ガバメント」の衰退と、それに伴うガバナンス概念の隆盛へと至る歴史的展開を素描し、ガバナンス概念を歴史分析に適用する意義を再吟味する。その上で、バーミンガム市史を扱う岩間論文に対しては大正期の『東京市民読本』の事例に即して、ハンブルクの失業扶助を取上げる森論文については1910/20年代大阪市における「予選体制」と対比させつつ、そして大阪都構想を考察する高嶋論文に対しては東京都誕生の歴史的過程をふまえてコメントが展開される。

#### 【参考文献】

- Daunton, Martin (Ed.) (2000) *The Cambridge Urban History of Britain, Vol. 3.*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Morris, Robert J. / Richard H. Trainor (Ed.) (2000) *Urban Governance. Britain and beyond since 1750*, Ashgate: Aldershot.
- Reulecke, Jürgen (Hg.) (1995) *Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der "Sozialstadt" in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Scripta Mercaturae Verlag: St. Katharinen.

岩間俊彦(2008)『イギリス・ミドルクラスの世界－ハリファクス、1780-1850－』ミネルヴァ書房。

大石嘉一郎・金澤史男(編)(2003)『近代日本都市史研究－地方都市からの再構成－』日本経済評論社。

高嶋修一(2013)『都市近郊の耕地整理と地域社会－東京・世田谷の郊外開発－』日本経済評論社。

永山のどか(2012)『ドイツ住宅問題の社会経済史的研究－福祉国家と非営利住宅建設－』日本経済評論社。

名武なつ紀(2007)『都市の展開と土地所有－明治維新から高度成長期までの大阪都心－』日本経済評論社。

馬場哲(2016)『ドイツ都市計画の社会経済史』東京大学出版会。

森宜人(2009)『ドイツ近代都市社会経済史』日本経済評論社。