

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 5 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03832

研究課題名(和文)失業をめぐる都市ガバナンスの史的研究 世界恐慌期ドイツを事例に

研究課題名(英文)Historical Study on Urban Governance of Unemployment Problem: Germany during the Great Depression

研究代表者

森 宜人(Mori, Takahito)

一橋大学・大学院経済学研究科・准教授

研究者番号：10401671

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、危機下における都市社会の歴史の実態を解明するために、世界恐慌期ドイツにおける失業者救済体制の変容とその帰結を都市ガバナンスの視角から考察した。分析視角の都市ガバナンスは、諸アクターの相互関係を通じて構築され、外在的・内在的要因により変動する都市空間の社会的秩序と定義した。ライヒ失業保険の「破綻」の契機となった1932年6月のライヒ緊急令を糸口にライヒとドイツ都市会議の対立を分析するとともに、ハンブルクにおける雇用創出の実態を明らかにすることにより、「劣等分子」に位置づけられていた公的扶助受給失業者の待遇改善に都市自治体による失業者救済の社会性が見いだされることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

世界恐慌期ドイツの失業者救済体制については社会政策史の分厚い研究蓄積があり、失業保険の「破綻」は労働者の社会権ではなく市場整合的な保険制度の温存が重視された帰結であるという見解が少なからぬ研究者の間で共有されている。だが、ほとんどの研究は国政レベルの動向に焦点を絞っているため都市レベルでの分析を欠いている。本研究では最も失業問題が先鋭化した都市に焦点を当てることにより、失業者救済にかかわる諸アクターの相互関係と、いかなる点に失業者救済の社会性が見いだされていたのかを解明した。

研究成果の概要(英文)：This project explores from the perspective of Urban Governance the changing schemes of the unemployment relief, in order to clarify the conditions of the German city during the Great Depression. Urban governance is defined here as a social order of urban space created by the interactions of various actors inside and outside of the city. The project analyses, on the one hand, the conflict between the central government and the Association of German Cities accelerated by the governmental ordinance issued in July 1932, which collapsed institutionally the unemployment insurance, and, on the other hand, the municipal policy for creating the employment through focusing on the case of Hamburg. The analysis leads us to conclude that the municipality considered it as its essential social task to relief the Wohlfahrtserwerbslose (the unemployed on the municipal welfare support) who were racial-hygienically labeled as "inferior" and discriminated against by the ability and willingness to work.

研究分野：近現代西洋経済史

キーワード：社会国家 世界恐慌 失業者救済 雇用創出 ドイツ都市会議 ハンブルク

1. 研究開始当初の背景

本研究では、世界恐慌期のワイマール社会国家における失業者救済体制の変容とその帰結を都市史の観点から検証した。

恐慌期の失業者救済制度は、失業保険・緊急手当・公的扶助の3枚のセーフティネットによって構成されていた。前二者はライヒ職業紹介・失業保険公団(以下、ライヒ公団)が所管したのに対して、公的扶助は財源も運営もすべて都市自治体によって担われた。この制度の下では当初、失業者はまず失業保険の給付を受け、その給付期間満了後も失業状態にあった場合、緊急手当の対象となった。そして、さらに失業状態が長期化した場合、資力調査を受けた上で、公的扶助の給付を受けることとなっていた。

通説では世界恐慌によって失業保険制度は破綻したといわれるが、当該期に給付対象者・金額・期間が大幅に削減される一方、失業保険金庫の収支はむしろ黒字化しており、何をもって失業保険制度の破綻と捉えるのかについては共通理解がない。都市史の観点からみると、給付開始6週間後の失業保険受給者と緊急手当受給者に対して自治体による資力調査を給付要件として義務づけた1932年6月14日付ライヒ緊急令をもってライヒ失業保険「破綻」の契機と捉えることができる。もともとワイマール期の都市自治体は1918年11月に導入されたライヒ失業扶助の枠組みのなかで失業者救済の実質的な運営主体としての役割を担っていたが、1927年10月のライヒ失業保険の導入によりその役割から「解放」された。だがライヒ緊急令によって資力調査が失業保険の給付要件として求められたことにより、保険原則に代わり扶助原則が前景化しただけでなく、資力調査を担う都市自治体が失業者救済に果たす役割が再び大きくなったのである。

世界恐慌期の失業者救済体制については社会政策史の分厚い研究蓄積があり、失業保険の「破綻」は労働者の社会権ではなく市場整合的な保険制度の温存が重視された帰結であるという見解が少なからぬ研究者の間で共有されている。だが、ほとんどの研究は国政レベルの動向に焦点を絞っているため都市レベルでの分析を欠いており、世界恐慌期に最も失業問題が先鋭化していた都市において、失業者救済にかかわる諸アクターがいかなる相互関係にあったのかを考察することが残された課題となっている。

2. 研究の目的

近年の社会経済史研究では、「社会国家」(福祉国家)体制を、国家だけではなく、都市自治体や民間組織などの多様な自律的組織によって構成される多層的な「福祉社会」と見なす観点が広く共有されている。本研究では、世界恐慌期ドイツにおける失業者救済体制の変容とその帰結を都市ガバナンスの視角から考察し、危機下における都市社会の歴史的事実を解明することを目的に設定した。

3. 研究の方法

本研究の分析視角である都市ガバナンスについては、ライヒ政府の関係省庁、ライヒ公団、ドイツ都市会議、都市自治体の関係部局などの諸アクターの相互関係を通じて構築され、外在的・内在的要因により変動する動的な都市空間の社会的秩序と定義した。

事例分析の対象にはドイツ第2の都市ハンブルクを選んだ。同市は独立した都市州であり、特殊な事例といえるが、その特殊性ゆえに、ワイマール社会国家のライヒレベルの政策がいかなる影響を都市に及ぼしたのかをほぼ直接検証することができるためである。分析には主として、ハンブルク州立文書館、ハンブルク国立図書館、ハンブルク大学現代史研究所に所蔵されている刊行史料及び未公開史料を用いた。

4. 研究成果

(1) 失業保険の「破綻」とその帰結

本研究で失業保険の「破綻」の契機とみなす1932年6月14日付ライヒ緊急令によって失業保険の受給要件として資力調査を導入したライヒ政府の意図は、給付対象者を絞り込むことにより失業保険金庫の支出を抑制することにあった。「破綻」以前よりすでに失業保険・緊急手当の規模縮小は段階的に進められており、失業保険受給者94万人、緊急手当受給者154.4万人に対して、自治体の公的扶助に依存していた公的扶助受給失業者の数は216.4万人にのぼり、ライヒ緊急令が出された時点で自治体はすでに最大規模の失業者グループの救済に従事していた。

ライヒ緊急令によってさらに3枚のセーフティネットすべての資力調査への従事が求められたことは、各都市にとって非常な重荷であった。例えばハンブルク福祉局は、ライヒ緊急令が出された直後の1932年6月19日時点で約68,000人の公的扶助受給失業者を含む123,000人の公的扶助受給者を抱えていた。そのため各市区に設けられた福祉事務所には連日、扶助の申請と給付金受領のために訪れる失業者であふれかえっていた。こうした状況の中で、失業保険・緊急手当の受給者計65,253人の資力調査が新たな追加業務として発生したため、市の福祉行政は麻

痺寸前の状況に陥ることとなった。

制度変更から3ヵ月経った1932年10月、ライヒ公団は「自治体による失業保険・緊急手当における資力調査実施に関する覚書」を通じて資力調査の不備を指摘し、同業務から自治体を排除し、代わってライヒ保険公団がその任につくことを求めた。その理由についてライヒ公団は、「自治体に資力調査を委託することにより、地域の実情と失業者の状況に関する情報に根差した個別的調査を行うことができるという構想は実行不可能であることが判明」したためと説明している。だがその内容は、都市の福祉行政のあり方を全面的に否定するものであり、深刻さが先鋭化しつつある失業者救済に連携してあたるべきライヒ公団と都市の関係に決定的なくさびを打ち込む結果となった。

全ドイツ都市の利益代表組織であるドイツ都市会議は1933年1月、これに対して反駁する「失業保険及び緊急手当における資力調査 ライヒ失業保険・職業紹介公団の1932年10月付覚書に対するドイツ都市会議・ドイツラント会議の所見」を公表した。これによりドイツ都市会議は、ライヒの主張の論拠となった調査の不備を詳細に列挙することを通じて都市福祉局による資力調査の正当性を訴えただけでなく、失業保険・緊急手当・公的扶助の三重構造は「保険・扶養・扶助の三原則の不十分な妥協の産物」であり、円滑な失業者救済を阻害するばかりか失業者救済に要するコストを高めることになるとして、既存の制度の全面的改編を求めた。

敷衍すると、失業者に対する十分な救済、当局間での公平な負担の分配、そして運営業務の簡素化のために緊急手当受給者と公的扶助受給失業者の区分を廃し、両者を一元的に救済する新たなシステムとして「ライヒ失業扶助」の導入を求めた。そして、同システムの財政的負担は問題の本質よりライヒが担うべきであり、他方で、補完性原則と個別原則の観点にもとづく救済を行うために、資力調査の経験に長けた自治体が運営を担うべきであるというのが都市会議の主張であった。資力調査のあり方をめぐって惹起されたライヒと都市の相克は、既存の失業者救済システムのあり方そのものをも問う問題へと発展したのである。

ライヒ失業扶助の導入はこの時初めて提示されたものではなく、すでに1931年初めよりドイツ都市会議のなかで策定されてきた構想であった。ライヒ失業扶助の導入を最も積極的に求めた関係者の一人として、ハンブルク市福祉局長O. マルティニの名前をあげることができる。マルティニは既存の三重構造のもたらす社会的帰結として、失業者のなかでも最大グループをなす公的扶助受給失業者が「最低ランク」に位置づけられ、労働能力・意欲の低い「劣等分子」として職業紹介でも最も不利な扱いを受けている現状を批判した。しかもそれが、正当な内在的理由によってではなく、ライヒの財政的理由による緊急手当の規模縮小という、長期失業者の「恣意的な分断」によってもたらされてきた点に問題の根源が見いだされることから、公的扶助受給失業者の待遇改善にライヒ失業扶助の導入の主眼が置かれた。マルティニの見解をもとにドイツ都市会議は二度にわたりライヒ失業扶助の導入をライヒ議会に求めたが、最終的にワイマール社会国家が崩壊するまで果たされなかった。その結果、都市自治体は、失業者のなかで最大のカテゴリーとなった公的扶助受給失業者の救済を一手に引き受け続けることを余儀なくされたのである。

(2) ハンブルクにおける雇用創出

ライヒ失業扶助の導入が不首尾に終わったため、恐慌期の都市自治体にとって、労働扶助と義務労働を軸とする雇用創出が、公的扶助受給失業者の急増に対して能動的に対処するための唯一の残された手段であった。これは、「労働能力保有者の救済は、適当な状況下においては、公益に資する適切な労働の割当てによって保証され得る、あるいは、そのような労働の遂行に依存し得る」ことを定めた1924年のライヒ扶助義務令第19条にもとづく措置である。労働扶助の対象となる扶助労働者は公的扶助の給付対象から外れた上で、都市自治体と雇用契約を結んだ。私法上の雇用関係にもとづくため失業保険料の拠出が求められ、一定期間これに従事した後は再びライヒ失業保険の受給資格を得ることができた。他方、義務労働従事者は、公的扶助の枠内で給付を受ける反対給付として自治体の割り当てる労働に原則無給で従事することが義務づけられ、割り当てられた労働を拒否、ないし途中で放棄した場合は公的扶助の給付が停止された。こうした制度上の特徴を反映して、義務労働は主に公的扶助受給失業者の労働意欲のチェックに用いられた。

長期的失業問題への対応策として都市自治体の間で雇用創出が本格的な検討対象となったのは、構造的失業問題が顕在化した1925/26年にまでさかのぼる。ハンブルクを含む北西ドイツ諸都市では、労働扶助と義務労働を組み合わせたりューベック・システムに注目が集まり、各都市での雇用創出政策導入の契機となった。リューベック・システムは、1927年に開催されたドイツ公私扶助協会主催の第40回ドイツ扶助会議においても中心的な議題となり、これにより雇用創出の重要性が広く関係者の間で共有されることとなった。

ハンブルクでも世界恐慌が発生すると福祉局の主導により雇用創出の積極的な運用が試みられた。福祉局が期待をかけていたのは労働扶助であったが、その実施にあたっては、「その労働力の利用が公的扶助受給者本人のみならず社会全般にとって有益な人々をもれなく把握することが重視された。なかんずくマルティニは、「社会的見地より、またドイツ民族の高齢化を考慮すると、45歳ないし50歳以上の人々は経済生活上考慮する必要のない存在である、という広く共有されているが現状にそぐわない見解」を否定すべきことを強調した。それは、公的扶助に長期間依存した公的扶助受給失業者の下で育った子どもがその受給を当然視するようになり、

自助の観念が培われなくなることを危惧したためである。ここから、子持ち世代の公的扶助受給失業者に焦点を当てること、労働扶助の寄与すべき「社会的・倫理的課題」として打ち出される。教育的観点から家族の機能を維持しようとするこの方針は、「家族の純潔の保持と健全化、そして家族の社会的保護」を自治体に義務づけたワイマール憲法第 119 条 に合致するだけでなく、同条項の趣旨に則り、経済的窮乏のみならず保健衛生や、乳幼児保護、青少年保護などの諸領域にかかわる家族の困窮化の多様な問題を、福祉局とその他の自治体諸部局の協同によって一元的に解決し、「家族の強化と家族の養育・教育力の向上」を図る家族扶助において先駆性を示したハンブルクの福祉行政のあり方を反映したものと見える。

だが 1931 年夏の金融危機の影響により市政府がデフォルトの危機に陥ると、労働扶助の規模は大幅に縮小され、代わって義務労働が雇用政策の最大の受け皿となった。義務労働は、「労働忌避者」や「反社会分子」を選別し、公的扶助の対象から排除するために導入された雇用創出の補完的な制度であり、労働に対する対価はきわめて低い水準に抑えられたため、当初、義務労働を課せられることはほとんどの公的扶助受給失業者にとって忌避すべき事態であった。実際に義務労働に従事していた公的扶助受給失業者の数も限定的であり、しかもその大部分はサボタージュを繰り返す労働意欲の低い失業者であった。だが 1931 年に入ると、子持ち世代を中心に自発的に義務労働に従事する公的扶助受給失業者が増加し、同年 10 月には市の実施する雇用創出の最大の受け皿となった。その結果、1933 年 1 月には労働意欲のチェックのための本来の義務労働とは別枠で、「自発的な救済労働」のカテゴリーが義務労働のなかに新たに設けられるにいたった。

市の雇用創出と並行して、1931 年よりライヒの主導により自発的労働奉仕が導入された。労働扶助と同じく、「公益に資する追加的事業」による雇用創出が目的とされ、土地改良や道路改修などが主たる対象事業となった。自発的労働奉仕の主眼は「労働市場政策の領域よりもむしろ労働教育ないし青少年福祉の領域」にあったため、21 歳以下（後に 25 歳以下）の若年層の雇用創出を図ることが優先された。ハンブルクでも 1932 年夏以降、自発的労働奉仕の規模は急速に拡大し、同年 10 月には労働奉仕者の数は 4,819 人に達した。だが、その対象者はライヒ公団によって選出されるため、ハンブルク市在住の公的扶助受給失業者が占める比率はきわめて低く、また、対象事業が市の雇用創出政策と重なることが多かったため、子持ち世代の公的扶助受給失業者の救済を重視する福祉局にとって、自発的労働奉仕に対抗しつつ、いかに独自の雇用創出を維持するのかが課題となった。

また、1932 年には、ライヒ主導の失業者向け郊外ジードルングの建設事業が始まった。同事業は、主に都市自治体の郊外市有地を建設用地として、クラインガルテン（小菜園）を付設した一戸建ての小住宅を建設し、自らその建設工事に従事する失業者を入居させるものであった。ハンブルクでは 1931 年 10 月より市建設局を中心に失業者ジードルング建設の計画策定が進められ、1932 年 8 月初頭までにハンブルク市域内外の 9 ヲ所で、第 1 期工事で計画されていた 486 戸すべてが完成した。失業者ジードルングの入居者は、入居後もほとんどが失業状態から脱け出せず、公的扶助の給付が継続されたため、この事業は直ちに福祉局の負担軽減につながるものではなかった。だが、そもそも市政府は当初よりこの点に期待をかけておらず、むしろ、無為な長期失業状況にさいなまれていた失業者に自宅建設を成し遂げたという「誇り」を持たせることや、子どもを「健全な」環境で育てることができるといった心理的・教育的効果に主眼が置かれていた。失業者ジードルング建設の推進主体となったのは市建設局であったが、失業者の子どもに対する教育的配慮をふまえ、子持ち失業者の救済を重視するという点は、福祉局が所管していた労働扶助の目的と合致するものであった。

（3）結び

本研究でライヒ失業保険「破綻」の契機とみなした 1932 年 6 月 14 日付ライヒ緊急令は、資力調査のあり方をめぐる問題を発端としてライヒ公団と都市の対立を惹起した。失業者救済にかかわる双方の権限と財政負担が重要な争点となる一方、既存制度の改革に対する本質的な姿勢の相違も浮き彫りとなった。ライヒ公団の主眼が支出抑制にあったのに対して、ライヒ失業扶助構想にみられたように、都市側は、相対的に要救済困窮度が低い失業保険・緊急手当受給者と公的扶助受給失業者の給付水準の格差を問題視し、「劣等分子」に位置づけられた公的扶助受給失業者の待遇改善とを求めたのである。都市側のこの姿勢は雇用創出にも通底するものであった。

ハンブルクの事例が示すように、都市自治体による雇用創出の基軸をなした労働扶助では、一般に若年層と比較して労働能力の劣ると考えられる子持ち世代の公的扶助受給失業者の救済が一貫して重視され、労働扶助の規模縮小が余儀なくされた後は、強制性を後退させた義務労働がその代替手段として機能した。また同様の方針は、ライヒ主導の自発的労働奉仕及び失業者ジードルング建設に対する市の姿勢にも通底しており、仮説的にはあるが、まさにこの点にこそ都市自治体による失業者救済の社会性が求められていたと結論づけることができよう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 Takahito Mori	4. 巻 2/2017
2. 論文標題 Die Entwicklung der staedtischen Arbeitslosenfuersorge waehrend des Ersten Weltkrieges: Fallstudie zur Hamburgischen Kriegshilfe	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 Moderne Stadtgeschichte	6. 最初と最後の頁 112-132
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Takahito Mori	4. 巻 -
2. 論文標題 Communal Unemployment Insurance in Wilhelminian Germany: A Case Study of the Greater Berlin Administration Union	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 Satoshi Baba (ed.), Economic History of Cities and Housing (Monograph Series of the Socio- Economic History Society, Japan) (Springer)所収	6. 最初と最後の頁 67-85
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 森 宜人	4. 巻 237
2. 論文標題 近現代ヨーロッパ都市史における20世紀 「モダニティ」の変容を参照軸として	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 歴史と経済	6. 最初と最後の頁 42-50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 森 宜人	4. 巻 728
2. 論文標題 トランスナショナル・ヒストリーとしての都市史の可能性 両大戦間期の日欧都市を手がかりとして	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 歴史と地理	6. 最初と最後の頁 1-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 森 宜人	4. 巻 85(3)
2. 論文標題 危機下の社会国家と都市自治体 世界恐慌期ハンプルクにおける雇用創出	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 社会経済史学	6. 最初と最後の頁 25-47
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Takahito Mori/ Rainer Liedtke	4. 巻 2/2019
2. 論文標題 Comparative Studies on the Development of the modern City in Japan and Europe from the Perspective of Urban Governance	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Moderne Stadtgeschichte	6. 最初と最後の頁 140-143
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 該当する

〔学会発表〕 計5件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 森 宜人
2. 発表標題 危機下の社会国家と都市自治体 世界恐慌期ハンプルクにおける雇用創出
3. 学会等名 社会経済史学会第87回全国大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Takahito Mori, Rainer Liedtke
2. 発表標題 Comparative Studies on the Development of the Modern City in Japan and Europe
3. 学会等名 International Workshop of the GSU (Gesellschaft fuer Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung) (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 森 宜人
2. 発表標題 「特殊ヨーロッパ的なもの」から地域主義へ 増田四郎の地域史構想（パネル・ディスカッション：組織者＝森 宜人「地域の歴史性を問いなおす 西洋史学の視点から」）
3. 学会等名 社会経済史学会第86回全国大会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 森 宜人
2. 発表標題 近現代ヨーロッパ都市史における「長い20世紀」
3. 学会等名 「歴史と人間」研究会第254回例会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 森 宜人
2. 発表標題 ライヒ失業保険の「破綻」とその帰結 失業者救済をめぐるライヒと都市の相克を中心に
3. 学会等名 2019年度政治経済学・経済史学会冬季学術大会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 森 宜人・石井 健（編著）	4. 発行年 2017年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 261
3. 書名 地域と歴史学 その担い手と実践	

1. 著者名 馬場 哲・高嶋 修一・森 宜人（編著）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 見洋書房	5. 総ページ数 272
3. 書名 20世紀の都市ガバナンス イギリス・ドイツ・日本	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
--	---------------------------	-----------------------	----