

## 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 5 月 24 日現在

機関番号：32704

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730279

研究課題名（和文）20 世紀初頭ドイツにおける都市失業保険の展開—「社会都市」論の実証的研究—

研究課題名（英文）The development of communal unemployment insurance in German cities at the beginning of the twentieth Century: a empirical research on the "Socialcity"

研究代表者

森 宜人 (MORI TAKAHITO)

関東学院大学・経済学部・准教授

研究者番号：10401671

研究成果の概要（和文）：ドイツでは 20 世紀初頭、国家的失業保険が未整備の中、都市レベルでの失業保険が実施された。その主流となったのは、失業した組合員に失業手当を給付する労働組合に対してその給付額に応じて都市自治体が補助金を支出する、ガン・システムであった。本研究では、同時代の政策思想分析ならびに大ベルリン圏諸都市の事例分析を通じてガン・システムが受容された歴史的コンテクストを明らかにし、仮説的にはあるが、自発的な集团的自助を促進するための公的介入が「社会都市」形成の基盤となっていたという結論を導き出した。

研究成果の概要（英文）：In Germany, the unemployment insurance was introduced at the beginning of the twentieth Century at communal level, whereas it was not prepared at national level. The main system of communal unemployment insurance was the Genter System, with which the municipalities paid subsidies to the trade unions that provided their out-of-work members with unemployment benefits. A survey of the political thought of communal administrators and a case study on the communities in Greater Berlin showed how the Genter System was introduced in the historical context. This study concluded hypothetically that the formation of the "Socialcity" was based on the public intervention for the promoting the collective attempt to realize the self-help.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

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：社会都市、失業保険、ガン・システム、公共性、介入的自由主義、社会国家

## 1. 研究開始当初の背景

本研究では、近代ヨーロッパの「社会都市」の歴史的意義を実証的に考察する一環として、20 世紀初頭ドイツ都市自治体における失業保険制度の展開過程を取り上げた。

ドイツが世界に先駆けて 1880 年代に国家レベルでの社会保険制度を導入したことは周知のことであるが、失業保険だけは導入が遅れ、最終的に成立するのは 1927 年のことである。しかし、都市レベルではすでに 19

世紀末より、その萌芽がみられた。その主流となったのは、1901年にベルギーの都市ガンで考案されたガン・システム (Genter System) である。ガン・システムとは、失業した組合員に失業手当を支給する労働組合に対して、その支給額に応じて都市自治体が補助金を支出する制度であり、ドイツでは1907年のシュトラスブルク市を皮切りに急速に各都市に導入され、都市自治体による失業保険の代名詞となった。

ガン・システムについては、ドイツの失業保険の制度史的発展を詳細に検証した A. ファウストや福澤直樹氏の研究においても、国家的失業保険成立以前の「前史」としてその概要が示されている。これらの研究は、ガン・システムの先駆性に対して一定の評価を与えているものの、本来公的救済の対象となるべき多数の非組織労働者、すなわち労働組合に加入しておらず、かつ高失業リスクに直面し自助困難な労働者を救済対象から排除していたがゆえに、同システムは失敗に終わったとみなしている。だが、それでは逆に、そのような問題を抱えていたにもかかわらず、なぜガン・システムが各都市で急速に普及しえたのかという点については、都市レベルでの事例分析がなされていないために未解明の状況にあった。

## 2. 研究の目的

このような研究状況をふまえ本研究においては、ガン・システムが20世紀初頭のドイツにおいて普及しえた社会的コンテクスト、ならびにその成果と限界を、以下の3つの観点より解明することを試みた：(1) ドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) における政策思想の検証、(2) 個別都市の事例研究、(3) 以上の成果と、当時の都市政策理念である「都市の社会的課題」(Soziale Aufgaben der Städte) との関係性。

## 3. 研究の方法

次に、上記研究目的で設定した3つの論点に即して、本研究の方法について敷衍する。

### (1) ドイツ都市会議での失業保険構想

ドイツ都市会議とは、1905年に設立された人口2万5千人以上の都市すべてが加盟する都市自治体の利益団体であり、包括的な都市政策提言のために、各都市共通の社会問題を究明するための協議機関としても機能した。本研究では、「失業保険問題に関する声明」が出された、1911年の第3回ドイツ都市会議総会の議事録に焦点を当て、同会議での協議の検討を通じてガン・システムをめぐる政策思想上の諸論点を明らかにする。

### (2) 個別都市の事例研究

個別都市の事例研究では、ガン・システムを導入した都市と、導入しなかった都市の中から事例を抽出し、それらの個別都市レベルにおける同システム導入の是非をめぐる議論とその政治経済的背景を詳細に検討する。また、導入都市については、その運用実績も併せて考察する。事例対象には、大ベルリン圏に位置するシェーネベルクと、シャルロテンブルクを取り上げる。分析にはベルリン州公文書館 (Landesarchiv Berlin) に所蔵されている未公刊史料と、ベルリン州政府図書館 (Senatsbibliothek Berlin) 所蔵の刊行史料を中心とする一次史料を活用する。

### (3) 「都市の社会的課題」

「都市の社会的課題」とは、19/20世紀の世紀転換期の都市政策を統括する規範概念であり、「社会都市」の同時代認識を解明する上で不可欠な手がかりとなる。「都市の社会的課題」は、①経済的下層民の生活水準の向上に主眼を置く「自治体成員全体の福利増進」として集約され、②住宅政策や土地政策、労働者保護政策、教育政策など多様な政策領域を相互にリンクさせる広義の社会政策であった。③その遂行に際しては、「市場への不介入と自助原則の堅持」が原則とされていたが、私的所有権や労働市場などに対する直接的・間接的な公的介入の正当化がみられた。このような特徴を有する「都市の社会的課題」に即して、上記(1)・(2)による分析結果の含意を考察し、都市失業保険の導入と「社会都市」形成の関係性を探る。

## 4. 研究成果

### (1) ドイツ都市失業保険の展開過程

ドイツ都市失業保険の嚆矢は、ケルン市が1896年に、スイスの都市ベルンに倣って導入した冬季失業金庫である。同金庫の対象は、市内に1年以上居住した男性労働者であり、加入は任意とされた。失業手当の給付は、その名称の通り、12月～翌年3月の冬季に限定されていたため、加入者は専ら高リスク層の季節労働者によって占められ、その点が同金庫の根本的な問題となった。実際、加入者の失業率は常に51～85%の高水準で推移し、給付金が拠出金を大きく上回った結果、市の財政負担が累増した。このような構造的問題のゆえに、同金庫はモデル・ケースにはなり得ず、また、ケルン市自体も1911年に制度の抜本的な手直しをすることとなる。

むしろ都市失業保険の主流となったのは、上述のガン・システムである。同システムは労働組合の既存制度を活用するため組織化

が容易であり、何よりも失業者の自助を促進する点が高く評価されたのである。ガン・システムの普及に際しては、労働組合による失業手当制度の存在が前提条件となる。労働組合の失業手当は 1890 年代以降、その規模が急速に拡大した。最大の労組である社会民主党系の自由労働組合では、1891～1913 年の期間に、対象組合員が 3 万 5,543 人から 212 万 2,533 人へと 60 倍に急増し、また、年間の給付額は 4 万 8,000 マルクから 1,153 万 3,000 マルクへと 240 倍もの飛躍的な増加がみられた。自由労働組合の内部では当初、失業手当の実施に対しては、「階級闘争の先鋭化」を妨げる可能性があるとして根強い反対論があった。しかし、1890 年代に革命主義路線に代わって改良主義路線が前景に出てくるのに伴い、組合勢力の拡張が重視されるようになると、組合員獲得のための宣伝効果が失業手当に期待されるようになり、失業手当の拡充が進んだのである。

ドイツにおけるガン・システムの導入は、1907 年のシュトラスブルクを皮切りに始まり、その動きは 1911/12 年前後に加速化した。第 1 次世界大戦までに失業保険ないし失業扶助を導入した都市の数は 16 にのぼるが、その内、失業扶助を採用したミュンヘンとマインツを除き、失業保険を導入した 14 都市すべてにおいてガン・システムが採用された。ただし、ガン・システムが普及したのは西南ドイツの中小都市が中心であり、ラインラントやザクセンなどの主要工業地域には普及しなかった。すなわち、景気後退局面に失業問題が最も深刻化する地域の都市はカバーされていないのであったのである。

このような地理的偏在とならんで、ガン・システムには制度上の問題点が 2 つあった。1 つは、非組織労働者の排除である。ガン・システムの対象となり得る組織労働者の比率は 1914 年の時点でも 16%に過ぎず、労働者の大部分が対象外となっていた。したがって、ガン・システムでは失業問題の全面的解決は不可能であり、また本来、公的救済の対象となるべき高リスク層が放置されることとなる。

第 2 に、給付内容についても問題があった。ガン・システムでは、失業者の所属組合が給付する失業手当の金額に比例して補助金が支出されるが、そもそも労働組合の間で給付額や給付期間に大きな差があった。自由労働組合を例にとると、1 日あたりの給付金額は 1 マルクから 3 マルクまで最大 3 倍の差があり、給付期間についても 21 日から 280 日まで最大約 13 倍の差があった。そのためガン・システムを導入していたすべての都市で、1 日当たりの補助金の給付金額について 1 マルク前後の上限が設けられ、また給付期間についても 40～78 日間に設定されていたが、ガ

ン・システムを通じて組織労働者間の格差がさらに助長される可能性もあったのである。

1911 年以降にガン・システムを導入したほとんどの都市では、このような問題を解消するために、任意加入の貯蓄システムや失業金庫が併設された。貯蓄システムでは、市営貯蓄金庫に口座を有する非組織労働者が対象となり、失業中に引き出される預金に上乗せする形で、ガン・システムと同水準の失業手当が支出された。失業金庫は、ケルンの冬季失業金庫を原型としつつ、その給付期間を通年に延長するものであった。また貯蓄をする経済的余裕のない非組織労働者に対して、無償で冬季の失業中の昼食を扶助する給食システムを併設する都市もあった。これらの制度は、非組織労働者を積極的に包摂するとともに、彼らの自助を促進することにより、ガン・システムの補完を試みるものであった。

第 1 次世界大戦までにガン・システムを導入した 14 都市において、1913 年の時点で失業手当の対象者は約 3 万人、受給者数は約 6,000 人に過ぎなかった。前述の地理的偏在も加味すれば、ガン・システムを主体とする都市失業保険の実践的効果は限定的であったといえよう。だが、これとは別に、ベルリンやハンブルクなど 8 つの大都市を含む 35 都市でガン・システムを基幹とする失業保険法案が策定され、また、導入を検討した都市の数はそれ以上にのぼった。ガン・システムは、その実際の運用実績の限界性にもかかわらず、「都市の公共性」における重大な焦点の 1 つとなり、失業保険の是非をめぐる同時代の議論に大きな一石を投じることとなったのである。

## (2) 第 3 回ドイツ都市会議総会での協議

次に、このような展開過程を辿った都市失業保険がどのようにして公共性を獲得したのかを、第 3 回ドイツ都市会議総会での協議に着目しつつ検討する。同総会の議事録によれば、都市行政の責任者たちの間では、失業者救済の手段としては、受給者にスティグマを付与する救貧事業に代わり失業保険を新たな選択肢とすることで広範な合意が形成されていた。これは、都市内における社会民主勢力の台頭に伴い、自助可能層を中心とする労働者層の政治的意識が先鋭化しつつある状況が憂慮されたためである。だが、ドイツ都市会議の中では、ガン・システムが社会民主勢力の財政的支援につながる点を問題視し、社会民主勢力をあくまでも「都市の公共性」との対抗関係の中に捉え続けようとするガン・システム反対の声が根強かった。そして、ガン・システム反対派は、都市レベルでの試みに終止符を打ち、国家的失業保険の導入を求めるべきであると主張した。

これに対して、ガン・システム肯定派は、自由労働組合にとって、国家的失業保険の導入によって失業保険の運用から排除された場合、ストライキが唯一のプレゼンス発揮手段となるため逆に労働運動の激化が予想されるので、ガン・システムの維持がむしろその抑制手段になり得ると説いた。彼らは、社会民主勢力を「都市の公共性」を共に担うべき協力者として認識した上で、失業者の救済を都市の公的義務とみなしていた。その背景には、自由労働組合が都市自治体に先行して実施していた失業手当の成果だけでなく、社会民主勢力との各種都市行政委員会などの共同運営の経験があった。そして、このようなガン・システム肯定派の姿勢が、社会的承認の獲得を求めていた自由労働組合の意図と合致していたために、都市失業保険の「公共性」が可能となったのである。

### (3) シェーネベルクとシャルロテンブルクの事例

ドイツ都市会議総会におけるガン・システム肯定派の見解は、シェーネベルクおよびシャルロテンブルクにおいても都市失業保険導入の論拠となった。両都市では、特に自助可能層の防貧に焦点が当てられ、ガン・システムを補完する制度が策定された。シェーネベルクでは比較的スムーズに失業保険の導入が認められたが、シャルロテンブルクの市議会は長期にわたる審議の末、失業保険法案を否決した。自由主義政党がガン・システムの導入を阻止しただけでなく、本来、労働者保護のために失業保険の導入に積極的であるべき社会民主党が、市当局による失業保険の掌握を一貫して警戒し、ガン・システム撤回後に、その代替制度として提議された市営失業金庫の設置に反発したためである。これは、上記のプレゼンス確保論の妥当性を裏付けるものである。

シェーネベルクで導入された失業保険制度は、ガン・システムと貯蓄システム、それに給食システムを融合させた制度であり、シェーネベルク・システムとよばれた。同システムは1911年1月26日より運用が開始され、第一次世界大戦勃発後の1914年10月12日に、市内の全失業者を対象とする「一般的失業扶助」(Allgemeine Erwerbslosenfürsorge)が導入されるまで存続する。

シェーネベルク・システムの受給者については、全体で4年間を通して申請者の80%以上が受給を認められており、受給者数は4年間で502人から1,040人へと倍増した。その内、ガン・システムの受給者は1911年の95%から1914年の89%へとその比率を若干減少させたが、常に全体の90%前後の高い水準にあった。給付期間と給付金額についても、ガ

ン・システム受給者の占める比率はそれぞれ86~97%と84~97%で推移しており、その運用実績の高さが際立っている。

次に、貯蓄システムについてみると、全体に占める対象者の比率は、初年度こそ1.6%のきわめて低い水準にあったが、その後、受給者の増加とともにその比率も増加し、1913年には10%を超えるにいたった。また、1人あたりの給付内容に着目すると、給付期間についてはガン・システムと貯蓄システムとも毎年ほぼ同水準であったのに対して、給付金額については貯蓄システムの受給者の方がガン・システムの受給者よりも平均5マルク弱多く受給していることがわかる。これは、非組織労働者の中でも相対的に高所得の労働者・職員が貯蓄システムを利用していたことを示唆しているといえよう。

また、1913年のガン・システムの運用実態に着目すると、受給者数、給付期間、給付金額のいずれにおいても、自由労働組合の比率が90%以上を占めており、同組合がシェーネベルク・システムの最大の受益者であったことがわかる。中でも、金属加工や印刷、大工など熟練を要する職種の組合が比較的高い比率を占めていた。シェーネベルク・システムの主体であるガン・システムは所期の目的通り熟練労働者の支援に寄与し、また、貯蓄システムにおいても非組織労働者の自助可能層を中心に加入者を増加させていたことがわかる。

だが、対象者全体に占める非組織労働者の比率はきわめて小さく、その積極的な包摂の試みは成功したとは言い難い。市労働部局は、その原因を1年間の市内居住条件に求めている。非組織労働者の大部分を占める不熟練労働者はきわめて短期の内に職場と住居の移転を繰り返すため、受給資格の取得が困難だったのである。この点は、反対給付を必要としない給食システムの受給者数の比率が一貫して、2.2~3.7%のきわめて低い水準で推移していることからもうかがわれる。

### (4) 「都市の社会的課題」との関連

以上のようにして導入の合意が得られた都市失業保険は、公的介入を通じて何よりも都市内の階級対立の抑制を目指していた点において、まさに「都市の社会的課題」の目的に適うものであった。また、対象を自助可能層に限定し、労働組合の失業手当という既存の集団的自助を促進するガン・システムに重点を置いていたことは、「都市の社会的課題」の範疇に入る他の政策領域と共通する。例えば住宅政策においては、低所得者向け住宅の供給数増加に直結する公営住宅の建設よりも、土地政策や税制上の優遇などさまざまな間接的政策を通じた住宅建設協同組合

に対する支援が重視されていた。住宅政策の主眼は、住宅難に直面していた住民全般ではなく、住宅建設協同組合に加入し、組合費の支払いを通じて住宅の購入に備える余裕のある自助可能層の支援に置かれていたのである。したがって、自発的な集団的自助を促進するための公的介入が、「都市の社会的課題」の方法論的特徴であったといえよう。

この「都市の社会的課題」の特徴は、都市失業保険を、イギリスで 1911 年に導入された国家的失業保険と比較すればより明らかとなる。イギリスの失業保険は世紀転換期の「介入的自由主義」の代表例の 1 つであり、その対象は造船、機械、土木・建築の 3 部門に限定されていたものの、当該部門の全労働者が加入を強制されていた。「介入的自由主義」には、社会秩序の安定化のためには個人の自己選択を否認し、制度の適用を包括的に強制する一面があるが、イギリスの失業保険は、対象を限定していたとはいえ、まさにこの論理を体現していた。他方、ドイツの都市失業保険については、対象を自助可能層に限定していた上に加入を強制しておらず、この点において「介入的自由主義」の論理と乖離がみられた。以上のように、世紀転換期ドイツの都市失業保険は、国家的失業保険の不在という与件の下、「都市の社会的課題」の論理にその普及要因を求めるとともに、それゆえに生じた「介入的自由主義」との乖離点にその限界があったといえよう。

#### 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 7 件)

1) 森宜人、ヴィルヘルム期ドイツにおける都市失業保険—大ベルリン連合を事例として—、『社会経済史学』第 77 巻第 1 号、2011 年、71—91 頁、査読有。

2) 森宜人、「社会都市」における失業保険の展開—第二帝政期ドイツを事例として—、『歴史と経済』第 211 号、2011 年、3—12 頁、査読有。

3) 森宜人、資料紹介『第 3 回ドイツ都市会議総会議事録 (1911 年 9 月 12 日、於：ポーン) —議題「失業保険問題に関する声明」—』(5)、関東学院大学『経済系』第 247 集、2011 年、37—46 頁、査読無。

[http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr\\_bookview.cgi/U\\_CHARSET.utf-8/NI20000954/Body/mori.html](http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr_bookview.cgi/U_CHARSET.utf-8/NI20000954/Body/mori.html)

4) 森宜人、資料紹介『第 3 回ドイツ都市会議総会議事録 (1911 年 9 月 12 日、於：ポーン) —議題「失業保険問題に関する声明」—』(4)、関東学院大学『経済系』第 246 集、2011 年、259—268 頁、査読無。

5) 森宜人、資料紹介『第 3 回ドイツ都市会議総会議事録 (1911 年 9 月 12 日、於：ポーン) —議題「失業保険問題に関する声明」—』(3)、関東学院大学『経済系』第 245 集、2010 年、208—219 頁、査読無。

6) 森宜人、資料紹介『第 3 回ドイツ都市会議総会議事録 (1911 年 9 月 12 日、於：ポーン) —議題「失業保険問題に関する声明」—』(2)、関東学院大学『経済系』第 244 集、2010 年、45—56 頁、査読無。

[http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr\\_bookview.cgi/U\\_CHARSET.utf-8/NI20000748/Body/mori.html](http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr_bookview.cgi/U_CHARSET.utf-8/NI20000748/Body/mori.html)

7) 森宜人、資料紹介『第 3 回ドイツ都市会議総会議事録 (1911 年 9 月 12 日、於：ポーン) —議題「失業保険問題に関する声明」—』(1)、関東学院大学『経済系』第 243 集、2010 年、77—88 頁、査読無。

[http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr\\_bookview.cgi/U\\_CHARSET.utf-8/NI20000717/Body/mori.html](http://opac.kanto-gakuin.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr_bookview.cgi/U_CHARSET.utf-8/NI20000717/Body/mori.html)

[学会発表] (計 2 件)

1) 森宜人「『社会都市』における失業保険の展開—第二帝政期ドイツを事例として—」2010 年度政治経済学・経済史学会秋季学術大会共通論題報告 (「都市の公共性—主体・政策・規範—」)、2010 年 11 月 14 日、於：首都大学東京。

2) 森宜人「第二帝政期ドイツ都市における失業保険問題—大ベルリン連合を事例として—」社会経済史学会第 79 回全国大会自由論題報告、2010 年 6 月 19 日、於：関西学院大学。

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

森 宜人 (MORI TAKAHITO)  
関東学院大学・経済学部・准教授  
研究者番号：10401671

(2) 研究分担者 ( )

研究者番号：

(3) 連携研究者 ( )

研究者番号：