

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 9 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380421

研究課題名(和文)ワイマール期ドイツの失業者救済における「社会都市」「社会国家」との関係を中心に

研究課題名(英文)The unemployment relief in the German "Social City" during the Weimar period

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) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究ではワイマール期「社会都市」における失業扶助の展開を取り上げる。ドイツでライヒが失業問題に取り組み始めたのは、戦時福祉事業が導入された1915年のことである。だが同事業では失業扶助の運営は都市に委ねられ、ライヒの役割は補助金の支出に限定されていた。この枠組みは1918年に導入されたワイマール共和国のライヒ失業扶助にも踏襲され、1927年にライヒ失業保険が導入されるまで続いた。本研究の目的は、このようなライヒ失業扶助の枠組みの下における、ライヒと都市の関係、都市内部における公的セクターと民間セクターの関係、そして、都市自治体の内部における失業扶助と公的扶助の関係について考察することである。

研究成果の概要(英文)：This research shows how the unemployment relief developed in German "Social City" during Weimar Republic. In Germany, the Reich began to deal with the unemployment problem on the basis of the wartime welfare in 1915. Its administration was, however, in the hands of such urban organizations as municipalities and private charities, and the roll of the Reich was limited to offer them subsidies. This framework had been basically taken over by the unemployment relief of the Reich introduced in 1918 that served as the core system in this field until introducing the unemployment insurance of the Reich in 1927. The aim of the present paper is to examine the relationships in this framework between the Reich and the urban organizations, between the official and private sectors in the city, and between the unemployment relief and the social welfare in the municipality.

研究分野：西洋経済史

キーワード：ドイツ 社会都市 社会国家 失業扶助 ハンブルク ワイマール期

1. 研究開始当初の背景

本研究では、ワイマール期ドイツの失業救済政策の展開過程を、「社会国家 Sozialstaat」と「社会都市 Sozialstadt」の重層的関係性に着目しつつ、都市レベルでの分析を通じて検証した。

ドイツでは、20世紀初頭に国家に先行して都市レベルにおいて公的失業保険の導入がなされたのに対して、国家レベルでの失業保険が実現するのは1927年のことである。それまでの期間は、第1次大戦終結直後の1918年11月に導入されたライヒ失業扶助が失業者救済の主たる受け皿となった。同制度の財源はすべて公的資金(負担率=ライヒ1/2、ラント(州政府)1/3、都市自治体1/6)で、扶助方式のため当事者拠出はなく、各都市の労働部局が困窮度調査を実施したライヒ失業扶助の基本的枠組みは、大戦中に導入された戦時失業扶助のそれを踏襲していた上に、実務を担った都市の労働部局の運営方法には戦時失業扶助のノウハウが継承された。ここから、ワイマール期「社会国家」における失業者救済政策の展開を十全に理解するためには、ライヒの制度を検証するだけでは不十分であり、それを根拠で支えていた都市の実態も併せて分析する必要がある、という見通しが得られる。

ワイマール期の失業者救済政策については社会政策史の分厚い研究蓄積があるが、C.フューラーのように、ほとんどが国政レベルにおけるライヒ失業保険の成立過程に焦点を絞っている。これに対して、都市史の領域ではこれまで専ら都市の行財政上の自律性の強い第一次大戦前に研究が集中してきたため、ワイマール期に関する研究はきわめて手薄であり、個別研究の積み重ねが求められている。

2. 研究の目的

近年の経済史研究では、1880年代～現在を「社会国家」・福祉国家の生成・展開をメルクマールとする「長い20世紀」として捉えるとともに、「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立的組織によって構成される多層的な「福祉社会」と見なす観点が打ち出されてきている。本研究では、ワイマール期の失業者救済政策を「社会国家」と「社会都市」の重層的関係として捉え、その歴史的動態を都市レベルでの実証分析に即して明らかにする。

3. 研究の方法

本研究の軸となる「社会都市」の概念は、19/20世紀転換期のドイツ都市において展開された制度や社会政策的な取り組みと、ワイマール期以降の「社会国家」の連続性を重視

するJ.ロイレックによって提唱され、近年のヨーロッパ近現代都市史研究において重要な論点の一つとなっている。本研究では、体系的な国家的社会保障が十分に整備されていない中、国家とは別に、都市の自治体と、慈善団体や社会改良協会などの民間組織とが、時に相互に協力しつつ、時に対抗しつつ、独自に社会問題の解決を試みた局面、及び、そのような都市のあり方を「社会都市」として設定した。従来の研究では、「社会都市」の概念を主として19世紀末～第1次大戦前夜の時期に用いられてきたが、本研究では、国家的失業保険が導入される1927年までを失業者救済領域における「社会都市」の時期的範疇に含め、第1次大戦期からワイマール期にかけての連続性と断絶を検討することにした。

事例対象にはドイツ第2の都市ハンブルクを選んだ。ハンブルクは19世紀以来、民間慈善の活動が盛んな都市として知られており、「社会都市」を支えた公的セクターと民間セクターの双方の実態および両者の関係性を考察するのに適した対象といえる。分析にあたっては、(1)失業者救済体制の変遷、(2)失業の実態と失業扶助の展開、(3)失業扶助の実質的な担い手(4)扶助の規範意識、以上の4つの論点を主たる分析視角とした。

4. 研究成果

(1) 失業者救済体制の変遷

第1次大戦期ハンブルクでは、大戦に伴う失業者の救済には一貫して民間慈善団体のハンブルク戦時救済(以下、HK)があたり、自治体による公的扶助の導入は終戦にいたるまで果たされなかった。その背景には、旧来の名望家市民による市政独占という保守的動向を背景に、自治体よりもむしろ民間慈善活動が社会政策の立役者になっていたという世紀転換期ハンブルクに特有の政治社会状況があげられる。

「最も広い意味で、戦争の勃発により影響を被った人々に対する支援」を目的とするHKは市内の主要慈善団体を母体として1914年8月1日に組織された。HKでは分権体制が採られ、市内27ヶ所に設置された地区委員会が失業扶助をはじめとする広範な活動の実質的拠点となるが、扶助の遂行に際しては救済との差異化がとくに強調された。

他方、市議会では1914年9月に、公的失業扶助の導入が社会民主党によって提議されたが、同制度の恒久化を危惧する市参事会と自由主義会派の反対により果たされなかった。また、1915年1月より、ハンブルクを初めとして失業扶助を実施する都市に対しては戦時福祉事業の一環として、ライヒ政府から補助金が支出されることとなった。これは国家レベルでの「失業救済の第一歩」とも捉えられるが、各都市に失業扶助の導入が義

務づけられることはなく、また運用面でもライヒの関与は限定的であった。

大戦末期の十一月革命に伴う市政の一大変革と軌を一にして、失業者救済体制にも大きな変化がみられた。復員に伴う大量失業に対処するために、旧体制最後の改革として労働局が設立され、ハンブルクでも初めて、失業扶助が恒久的な公的制度として確立された。労働局はHKの分権体制を踏襲し、市内14ヶ所に失業扶助の受付窓口として失業扶助登録所を設置した。労働局の成立とはほぼ同時に、ライヒ失業扶助令が出され、一律に都市自治体に失業扶助の導入が義務づけられることとなったが、依然として運用上の裁量は各都市に委ねられた。財源は全額公的拠出とされ、受給者に対して従来の救済的取り扱いをしないことが明記されていたが、給付申請には困窮度調査が必要とされた。

ハンブルクでもライヒ失業扶助の枠組みに沿って、1918年12月より失業扶助の運用が開始された。その後、ハンブルクでは制度機構の変革がなされ、1920年2月には失業扶助を所管する労働局は労働庁へと改組され、1922年7月からは労働庁管理下の公的職業紹介所の自主管理機構が失業扶助を運営することとなった。他方、労働庁が発足した1920年5月には福祉局が設立された。福祉局の所管には、失業扶助だけでは生計を維持することのできない人々への追加扶助も含まれており、以後、失業扶助は労働庁と福祉局の補完関係のなかで展開される。また、福祉局の扶助活動の実務を担う市内7ヶ所に設置された福祉地区事務局は、HKの地区委員会を再編したものであり、福祉局はHKの実務面でのストックを直接継承することとなったのである。

(2) 失業の実態と失業扶助の展開

ハンブルクでは第1次大戦の勃発に伴う失業者の数は1914年9月時点で2万8710人を数えたが、これは市にとって空前の規模であった。その内訳は、失業が専ら不熟練労働者に偏っていた第1次大戦前と比較すると、熟練労働者・職人や職員層にまで失業の危機が及び、幅広い社会層が失業問題に直面していたのが大戦期の特徴といえる。HKによる失業扶助の受給者数は1914年11月にピークに達したが、その後、受給者数は持続的に減少した。これは大戦中の軍需産業の成長によって労働需要が増大したためであり、大戦期の大量失業問題は、1915年前半までの一過性のものであったといえる。

これに対して、ワイマール期には1918年末より1927年にかけて断続的に3度にわたって大量失業が発生し、失業が恒常的な問題へと変容した。また、その規模は大戦中のそれをはるかに凌駕していた。なかでも深刻な様相を呈したのは、1925-27年の局面である。1925年のハンブルク市内の就業人口が大戦前と比較して全体で約17万人も増加するな

か、「産業合理化」運動によって労働需要が減少したことがこの時の失業問題の根本的原因であり、また、長期失業者の増加が事態の悪化を招いた。とくに1926年には、失業扶助の受給期間が13週間未満の人びとの比率が持続的に低下する一方、受給期間が13週間以上の人びとの比率が増加傾向にあった。労働需給のバランス悪化がとくに目立ったのは、職員層であり、1926年には約1万人が失業状態にあった。このなかには勤続20-30年の上級管理職の者も少なくなく、大戦期と比較して職員層の失業問題はより深刻化していた。

このような様相を呈した失業問題に対する措置としては、まず失業扶助給付金額の引き上げが行われ、引き上げ幅は子持ち世帯より単身の方が大きかった。第2に、職員層に対しては、失業扶助受給要件となっていた所得上限の枠を引き上げ、受給対象者の拡大がはかられた。そして、より大きな変革は、失業扶助満了者への対処を通じてなされた。まず、1925年12月にライヒの財源によって、失業扶助満了者の一部に対する一時的な現金給付が行われ、次いで、受給期間が39週間への延長を経て1926年11月にはライヒによって緊急扶助が導入された。緊急扶助の運用は失業扶助と同じく公的職業紹介所が担い、財源は全額公的負担とされた。これにより、失業扶助と緊急扶助の二重構造が形成され、この枠組みは1927年10月の失業保険導入後も踏襲されることとなる。

(3) 失業扶助の担い手

大戦期のHKは執行委員会 - 地区委員会 - 地区小委員会の分権体制をなし、地区小委員会から派遣される名誉職扶助員の実施する困窮度調査によって受給の可否や給付金額などが決定された。1916年に提出されたシュレーダー報告書によれば、扶助員は大半が当該地区の中間市民層の男女であり、これらの扶助員のあり方には多くの問題点が指摘されている。例えば、自営業を営む扶助員が、「将来の顧客」を失わないために、すなわち大戦終了後にも顧客をつなぎとめておくために必要以上の給付を認めるケースや、逆にこれまで扶助員をつとめた経験のない者が「地上のキリスト」のように受給者に対して横暴な態度で接するケースなどが代表的な事例である。HK執行委員会のなかでは1917年に、「困窮度調査はきわめて無遠慮に実施されるため、何らの落ち度もなく失業状態にある復員兵士に対して、そのような手続きを求めることは道義的に考えて不可能である」ため、大戦終了後HKは失業扶助から手を引き、新たに失業者救済を担う公的部局を設置すべきであるという提言がなされていた。こうした提言の背景には、シュレーダー報告書で指摘された名誉職扶助員の諸問題があったと考えられる。

他方、シュレーダー報告書では、労働組合

の組合員や、受給対象となっている下層民が扶助員をつとめるケースにも言及しているが、これらのケースについては、「厳格に業務を遂行し、公平な仕事ぶりを示し、そして、さまざまな事態に対して的確な判断を示す」という高い評価を下している。このことは、本来、民間慈善運動において救済対象となる階層に属する人びとが扶助活動の重要な担い手となっており、民間慈善のあり方が大きく変容しつつあることを示唆している。

次に、ワイマール期に目を転じると、まず労働局で失業扶助の運営を統括する運営評議会には、議長および副議長の下に、パリテート原則によって選出された12人のメンバーがいた。副議長 E. ヒュフマイアーは建築労働組合出身の社会民主党議員であり、大戦中は HK の執行委員会のメンバーにもなっていた。1920年に労働局が労働庁に改組されると、その初代部長に就任することとなる。パリテート原則の採用とあいまって、労働者層が強く関与する組織構成がなされたのである。

失業扶助の受付窓口となった失業扶助登録所は、調査員を通じて、申請者の困窮度調査を実施した。調査員の大部分は、困窮度調査のために一時的に雇用された労働者組合および職員組合のメンバーであり、失業扶助の中核的実務は、受給者と同じ階層に所属する人びとによって担われるようになっていた。調査員の所属する失業扶助部門は労働局と労働庁のなかで最大の人員を擁していた部門であり、終戦直後の大量失業が一時的に落ち着いた1921年中頃には、部門の人員削減が労働庁内で検討された。その背景にはライヒの設定した失業扶助受給者数と職員数の比率があり、その枠を超える数の職員を雇用し続けると、ライヒからの拠出金が打ち切られる危惧があった。失業扶助の枠組みだけでなく、自治体の所管である運用方針に対しても、ライヒの介入が強められつつあったのである。

(4) 失業者救済の規範

第1次大戦期からワイマール期にかけて、失業扶助の運営には一貫して個別的扶助の原則が追及された。個別的扶助は当時の救済をはじめとする扶助政策の中核的な規範概念であり、物心両面にわたる「人から人への救済」が理想とされた。そして、個別化の原則が扶助の扶助たるゆえんであり、社会保険などとの決定的な相違点と考えられていた。

HKの失業扶助は、個別的扶助の下、個々の失業者への給付額や給付方法は扶助員の裁量に委ねられていたため、世帯構成などの条件が同一の失業者の間でも受給額が異なる事態が頻発した。こうした事態は市政府によって問題視され、HKの財源不足を補うための公的補助金投入の条件として全地区共通の標準給付額の導入が求められた。だが、標準給付額の導入後も実質的な変化はみられな

かった。これは、伝統的な個別的扶助の原則が追及されつづけただけでなく、戦時下の失業者の社会的多様性への考慮が払われたためである。

個別的扶助の原則はワイマール期の失業扶助にも踏襲されたが、とくに焦点があてられたのは1925-27年の局面である。これは、失業の長期化に伴い、労働庁だけでなく福祉局が失業者救済体制の一翼を本格的に担うこととなったためである。両者は個別的扶助を原則としていた点では一致していたが、その運用方針には大きな相違があった。このことが端的に反映されていたのが、給付水準の差である。

公的扶助の給付水準はもともと全般的に失業扶助のそれより高く、失業扶助の段階的給付引上げ後も、子持ち世帯については公的扶助が失業扶助を上回り、とくに子どもが5人以上いる多子世帯については顕著であった。この根本的な要因は、公的扶助と失業扶助の基本方針の相違にある。公的扶助が「社会的諸観点」に沿った最低限の生計維持を基本方針としていたのに対して、失業扶助については、同じく失業者の生計維持に主眼が置かれていたものの、同時に、労働市場政策の一環としても位置づけられていたため、就労へのインセンティブを低下させない程度の水準に給付を抑制する必要があり、それが子持ち世帯を中心とする公的扶助との差につながったのである。

こうした基本方針の相違を背景に、公的扶助の困窮度調査は失業扶助のそれより厳しかったため、当初、失業扶助の満了後に公的扶助の受給者となる失業者は少なかったが、失業の長期化に伴い急増した。その数は、1926年6-9月の期間を例にとると、1200人から5000人へと4倍以上に、公的扶助の受給者全体に占める比率は、約7%から約25%へと3倍以上に増加した。当初、福祉局は失業扶助満了者に対して特別な対応をする用意はなかったが、失業者によるデモ活動によって社会的危機が顕在化すると、共産主義勢力の台頭に対する警戒感を背景に、本格的な対応の必要性が認識されることとなった。失業扶助満了者への対応は、北西ドイツ福祉局連合の所属都市と連携して策定され、労働能力を有する公的扶助受給者のために雇用を創出する労働扶助を積極的に活用することが基本方針となり、ハンブルクの福祉局も緊急失業救済事業の拡張をはかったが、その効果は限定的であり、長期失業問題の抜本的な解決にはいたらなかった。

こうした状況のなか1926年11月に導入された緊急扶助によって毎月、平均約3,200人の失業扶助満了者が救済されることとなった。これにより、公的扶助の受給対象となっていた失業扶助満了者の数は約1000人減って4000人前後となり、その分の福祉局の負担は減少した。だが、ハンブルクを含む北西ドイツ福祉局連合に所属する多くの都市の

福祉局は、そもそも緊急扶助の導入に反対の姿勢を示していた。ハンブルク福祉局長 O. マルティニによれば、緊急扶助の導入は、失業扶助および公的扶助の受給者に加えて、第 3 の扶助受給者のカテゴリーを形成することとなり、失業者の相互関係を複雑化し、きたるべきライヒ失業保険の導入を阻害する恐れがある。とくに憂慮すべきは、緊急扶助の実施機関が職業紹介所のため、慎重かつ個別の対応が必要な長期失業者に対して、福祉局とは異なりシエマ的な扶助がなされることとなり、扶助の本来の目的を果たすことができない、というのがマルティニの主張であった。1927 年のライヒ失業保険の導入後も、失業保険満了者に対する救済体制として緊急扶助・公的扶助の枠組みは継承されることとなるので、マルティニの指摘した問題点はそのまま積み残されていくこととなる。

(5) 小括

現代化の起点の 1 つとみなされる第 1 次大戦を契機として、失業に直面する階層が広範囲に及ぶようになった。このような大衆化ともいべき質的転換が生じた失業問題に対して先駆的に対応に乗り出したのはライヒではなく都市であり、ハンブルクでは 19 世紀以来の市政の経緯を背景として民間慈善団体 HK がその役割を担った。HK の組織形態と人的ストックは大戦後も労働局と福祉局に継承され、大戦期に形成された枠組みはライヒ失業扶助の制度的基礎をなした。ワイマール「社会国家」が展開していくなかで、自治体の裁量権は徐々にライヒによって侵食される一方、困窮度調査の担い手としては、すでに大戦期より労働者層が重要な役割を果たしつつあったが、さらにその傾向に拍車がかかけられ、ワイマール期社会政策の特色である労働者層の関与が強まった。他方、戦時失業扶助ならびにライヒ失業扶助は扶助原則を基礎としていたために、一貫して伝統的な個別的扶助が規範として遂行された。だが、1925-27 年の長期失業問題は、相互補完関係にあった失業扶助と公的扶助における基本方針の相違を顕在化させ、とくに 1926 年の緊急扶助導入は個別的扶助のあり方に大きな波紋を投げかけることとなった。

以上より、第 1 次大戦～ワイマール期中葉の失業者救済体制は基本的には都市からライヒへの政策主体の変容を軸に再編されていったと捉えることができる一方、大戦前までは政策の客体であった労働者層が、失業扶助の担い手として一定の比重を占めるようになったと考えられる。このことは、失業問題の大衆化とあいまって、失業対策に従事するアクターの変遷が、ライヒの影響だけでなく都市社会の内在的な変化によっても進んだことを示唆しているといえよう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 4 件)

1) 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、『一橋経済学』第 10 巻第 1 号(2016 年)、査読無、35-64 頁。

2) F. レンガー(森 宜人訳) 近代のメトロポリスを定義する 19 世紀中葉～20 世紀中葉の万国博覧会を手がかりに、『一橋大学大学院経済学研究科 CCES Discussion Paper Series No. 63(2016 年)、査読無、1-24 頁。

3) 森 宜人、書評：長屋政勝著『近代ドイツ国家形成と社会統計 19 世紀ドイツ営業統計とエンゲル』(京都大学学術出版会、2014 年)、『社会経済史学』第 82 巻第 3 号(2016 年)、査読無、153-155 頁。

4) 森 宜人、書評：川越修・矢野久著『明日に架ける歴史学 メゾ社会史のための対話』(ナカニシヤ出版、2016 年)、『図書新聞』3278 号(2016 年)、査読無、3 頁。

〔学会発表〕(計 4 件)

1) Takahito Mori, Die Arbeitslosenunterstützung und Urban Governance: Hamburg in der Übergangszeit von der Sozialstadt zum Sozialstaat, Forschungskolloquium zur Europäischen Geschichte, 17. Januar 2017, Universität Regensburg (Regensburg, Germany).

2) 森 宜人、社会国家の形成と都市ガバナンス 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、「歴史と人間」研究会第 243 回例会、2016 年 3 月 21 日、於：一橋大学(東京都・国立市)。

3) 森 宜人、失業をめぐる都市ガバナンス 第 1 次大戦～ワイマール期のハンブルク、政治経済学・経済史学会 2015 年度秋季学術大会、2015 年 10 月 18 日、於：福島大学(福島県・福島市)。

4) Takahito Mori, Die Entwicklung der Arbeitslosenunterstützung in der "Sozialstadt": Fallstudie von Groß-Berlin und Hamburg zu Beginn des 20. Jahrhunderts, Kolloquium der Forschungsstelle für Zeitgeschichte Hamburg, 9. Februar 2015, Universität Hamburg (Hamburg, Germany).

〔図書〕(計 1 件)

1) 福田徳三研究会編(西沢 保・森 宜人編集) 福田徳三著作集 第 10 巻 社会政策と階級闘争、信山社、2015 年、374 頁(1-336 頁)。

〔その他〕

ホームページ等

https://hri.ad.hit-u.ac.jp/html/100000122_research_activity_ja.html

6．研究組織

(1)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