

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 13 日現在

機関番号：12613

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2013

課題番号：24730297

研究課題名(和文) 第一次世界大戦期ドイツの都市失業扶助 総力戦体制と「社会都市」

研究課題名(英文) The wartime unemployment relief in German cities during WW I : the "Social City" under the total war

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) 2,000,000円、(間接経費) 600,000円

研究成果の概要(和文)：ドイツでは第1次大戦の勃発による戦時経済への移行に伴い大量失業が発生し、各都市ではその対応策として順次、戦時失業扶助が導入された。ライヒ政府は当初、失業扶助に対して消極的であったが、1915年より戦時福祉事業の一環として戦時失業扶助にはライヒ補助金が投入されることとなった。だが、その後も運営は各都市に委ねられ、ライヒの関与は財政支援にとどまった。本研究では、都市失業扶助の概括的把握を行い、ハンブルクの事例研究を通じて、大戦期の「社会都市」は、19世紀末以来の扶助の組織形態を継承しつつ戦時の社会情勢に即した失業扶助を展開させ、それを通じてワイマール「社会国家」の基礎を築いたことを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In Germany, the outbreak of World War I brought about large-scale unemployment, so that the wartime unemployment relief was introduced into many cities as a countermeasure against the problem. Although the Reich government assumed a negative attitude toward the spread of such service at the beginning of the war, it began to offer subsidies for unemployment as part of the wartime welfare in 1915. However, the administration of unemployment relief was still in the hands of such urban organizations as municipalities and private charities. The study concludes from the overview of the wartime unemployment relief in cities as well as the case study of Hamburg that the "Social City" during World War I laid the foundation of the "Social State" of Weimar by inheriting the system of social relief in the 19th Century and developing the unemployment relief adopted to the social conditions in wartime.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済史・経済史

キーワード：社会都市 社会国家 失業扶助 総力戦体制 第1次大戦 民間慈善 ハンブルク ハンブルク戦時救済

## 1. 研究開始当初の背景

本研究では、第1次大戦期ドイツにおいて都市失業扶助が普及し得た歴史的コンテクストを「社会都市」(Sozialstadt)論の観点から考察した。

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広く知られているが、失業保険の導入は遅れ、最終的に成立するのは1927年のことである。他方、都市レベルではすでに1900年代に、ガン・システムとよばれる失業保険が導入されていた。これは、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る。ガン・システムは集団的自助を促進する特性を有するが故に、「都市の社会的課題」に適った制度として失業者救済の柱となったが、その性質上、対象者がほぼ組織労働者に限定されることとなったため、「社会主義勢力への資金援助」に直結すると考える自由主義市民層の反発が強く、第1次大戦までに導入を果たした都市は14にとどまった。

失業者救済に対する消極的な姿勢は、第1次大戦の勃発とともに一変する。同大戦が当初、社会への影響が限定的な「短期戦」として想定されていたことは広く知られているが、勃発直後より、戦時経済への移行や、連合国側による経済封鎖によって大都市を中心に大量失業がもたらされた。その対応策として各都市では順次、戦時失業扶助が導入された。その普及規模は大戦前の都市失業保険をはるかに上回り、導入都市の数は、大戦勃発からわずか2か月後の1914年10月の時点で186にのぼった。他方、都市と比較するとライヒ政府の対応は遅く、後述するように1915年1月に入ってようやく、戦時福祉事業の一環として都市の失業扶助経費の一部を負担することとなった。しかしながら、その後も運営業務は都市に委ねられた上に、失業扶助導入の可否自体も各都市に一任された。すなわち、大戦中の失業扶助は、各都市の自発的取組みを抜きにしては遂行し得なかったのである。

従来の社会政策史研究では、戦時失業扶助について、ライヒの財政支援に着目しつつ国家レベルでの「失業救済への第一歩」と捉える見解がある一方で、「当座の補助」的な政策にすぎなかったとみなす見解もあり、その歴史的意義に関する評価は定まっていない。また、都市レベルでの分析が欠けているため、失業扶助のそもそもの導入過程や具体的な運用実態についても詳らかにされていない。大戦中の都市社会の状況については、J. コッカの古典的研究を契機として個別都市を対象とする社会史分析が進められ、1918年の十一月革命の遠因となる都市住民の窮乏、階級間の対立などが明らかにされてきた。だが、それらの研究では、自治体や民間慈善団体が戦時中の社会問題をどのように認識し、そし

ていかなる対応をとったのか、換言すれば、「社会都市」論の対象となる点については立ち入った検討がなされていない。

こうした視角に立脚する都市史研究においては、大戦期バルメンの都市財政を検証したロイレッケの先駆的研究が戦時福祉の立役者としての都市の重要性を指摘し、戦前から戦中にかけての都市独自の社会政策の連続性に対して注意を喚起している。だが、これまでの都市史研究は専ら大戦前の時期に集中してきたため、戦時期の研究は手薄であった。

## 2. 研究の目的

以上の研究動向をふまえ、本研究では、第1次大戦期ドイツにおいて都市失業扶助が普及し得た歴史的コンテクストを次の2つの観点より明らかにし、総力戦体制と「社会都市」の関係性を解明することを課題とした。(1)都市失業扶助の運用実績の総合的把握、(2)個別都市の事例分析。

## 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」(Sozialstaat)の連続性を重視するJ. ロイレッケによって提唱され、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1つとなっているが、これまでのところ一定の定義はなされていない。本研究ではさしあたり、A. リースの見解に即して、19世紀末から第1次大戦前後にかけて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。ロイレッケとリースは、この概念を主として19世紀末～第1次大戦前夜の時期に用いてきたが、本研究では、第1次大戦期も「社会都市」の時期的範疇に含め、大戦の勃発に伴う断絶と、その一方で保たれた連続性の双方に光をあてることとした。

(1)都市失業扶助の運用実績の総合的把握については、当時のドイツの全都市自治体の上部組織であるドイツ都市会議および各種社会改良協会の調査報告書を基礎史料とし、それらを相互に参照しつつ全体像の理解につとめた。

(2)個別都市の事例分析については、ドイツ第2の大都市ハンブルクを事例に選定して分析を進めた。後述するように、失業保険が自治体の公的制度として導入された大戦前の時期に対して、戦時失業扶助の主たる担い手は都市によって異なり、自治体と、民間慈

善団体とに分かれていた。ハンブルクは後者の事例に属し、「ハンブルク戦時救済」(Hamburgische Kriegshilfe:以下、HKと略記)とよばれる民間慈善団体が大战勃発直後より終戦まで失業扶助の運営を担った。本研究でハンブルクを取り上げたのは、次の2つの理由による。大战前とは異なり、民間慈善団体が失業扶助の主たる担い手として前面に出てきたことが大战期の特徴として指摘できるため。自律的な活動を行った民間慈善団体の中でも特にHKの失業扶助が大战の全期間にわたっており、戦時失業扶助の導入・展開を一貫して進めることができるため。なお、ハンブルクの事例分析には、ハンブルク州立公文書館所蔵の未公開史料及び刊行史料を用いた。

#### 4. 研究成果

##### (1) 都市失業扶助の運用実績の総合的把握

初めに、戦時失業扶助の制度的特徴として、大战前のガン・システムでは保険方式に準じた当事者拠出が求められていたのに対して、戦時失業扶助は保険料などの当事者拠出の不要な扶助方式が採用されたことがあげられる。そのため、戦時失業扶助の対象者は一般に、当該都市における一定期間の居住要件を満たす、戦争の影響で職を失ったすべての失業者と規定された。給付対象が一部の組織労働者に限定されていたガン・システムと異なり、多数の非組織労働者や職員層なども包摂されることとなったのである。

これにより自助困難層の多くも対象に成り得たが、扶助方式が採用されたため、戦時失業扶助では受給要件として困窮度調査が取り入れられた。困窮度調査は、もともと救貧事業における必須要件であったが、戦時失業扶助の対象者は救貧受給者と峻別され、選挙権の剥奪など救貧特有のスティグマが付与されることはなかった。これも各都市共通で採られた措置であり、一時的な困窮状況を除去するための個別給付は救貧と見なさない、と規定する1909年3月15日付のライヒ立法に由来するものであった。

次に、運営主体についてみると、戦前の都市失業保険が自治体主導の公的制度であったのに対して、戦時失業扶助を導入した都市は、(A)公的失業扶助として自治体が運営した都市と、(B)民間慈善団体が失業扶助を運営した都市、以上の2つに大別できる。ハンブルクと同じく当時の大都市に分類される人口10万人以上の都市についてみると、1914年に35都市で失業扶助が導入され、その内ベルリンを初めとする29都市が類型(A)に、ハンブルクを初めとする6都市が類型(B)に属していた。類型(B)の中でも運営組織は都市によって異なったが、都市自治体が公的制度としての失業扶助を導入しなかった点は共通していた。

また、給付水準や受給資格などの細則については、運営主体以上に都市ごとの多様性がみられた。上記の35大都市における子無し夫婦に対する1週間あたりの給付金額を例にとると、カールスルーエ及びマンハイムの4.20マルクからベルリン近郊のシェーネベルクの11.00マルクにいたるまで、最大で約2.6倍の開きがみられた。受給資格としては一般に、当該都市において一定の居住期間を満たすことが求められた。これは、他都市からの失業者の流入を防ぐために取られた措置である。フランクフルト=アム=マインなど4都市では扶助申請前の1年間と規定されていたが、大部分の都市では特定の基準日が設定され、その日から申請日まで継続的に当該都市内に居住していることが求められた。この基準日についても、カッセルの1913年8月1日から、キールの1914年10月1日にいたるまで、都市によって大きな差がみられた。給付水準や居住要件にみられる幅は、戦時失業扶助が各都市固有の事情に応じて、個々に導入された経緯を反映しているといえる。

ところで、都市レベルで戦時失業扶助の導入が急がれる一方、ライヒ政府もすでに大战勃発前の1914年7月の時点で、平時経済から戦時経済への移行が労働市場に多大の混乱をもたらすことを予見していた。そのため大战が勃発すると、ライヒ中央職業紹介所が設立され、広域的な職業紹介の円滑化が図られた。反面、ライヒ政府は失業扶助の実施についてはきわめて消極的であり、失業問題の深刻さが広く認識されるようになっていた1914年10月の時点でも静観の構えを崩さず、失業扶助は「都市自治体が第1に配慮すべきである」とする姿勢を示していた。しかし、その後、失業扶助への支援を求める社会民主党の圧力が強まると、同年12月に第2次ライヒ追加予算50億マルクの内2億マルクを、自治体及び自治体連合が行う戦時福祉事業に対する補助金に充てることが決定され、1914年12月17日付の連邦参議院施行規則によって手続きの細則が定められた。

同規則によれば、補助金の対象となるのは、出産手当、応召兵士家族の支援、そして失業扶助であり、失業扶助は、戦時福祉の三本柱の1つに数えられることとなったのである。ライヒ補助金は、自治体の戦時福祉経費の3分の1が上限とされ、1915年1月1日以降の支出が対象とされた。失業扶助については、「戦争の影響によって失業し、困窮状況にある、労働能力及び労働意欲を有する者」を対象にするとともに、対象者を救貧受給者と区別すべきことが改めて確認された。また、給付対象となる失業者が、労働組合の失業手当や年金などを受給している場合、受給額の半分までを失業扶助の中に算入し、その分、当該失業者に対する失業扶助の給付額を減額できると定められた。この基本方針以外について、すなわち、給付水準や、扶助の形態(現金給付、現物給与など)などに関する基準は、

引き続き各都市が独自に設定することとされた。

ライヒ政府に圧力をかけた社会民主党は、各自治体ないし自治体連合に失業扶助の実施を義務づけることを求め、その点は当初の政府案にも組み入れられていたが、最終的に連邦参議院施行規則に取り入れられることはなかった。そのため、失業扶助の導入が一律に義務づけられることはなく、従来通り、各都市の判断に委ねられた。また、同規則で定められた失業扶助に関する基本方針も、そもそもすでに失業扶助を実施していた諸都市で採られていた指針を継承したものにすぎず、ライヒが新たに定めたものではなかった。

ライヒ補助金の投入が決定されると、戦時失業扶助の導入を決断する都市は増加し、1914年10月に186だった導入都市の数は、1915年1月までに527を数えるにいたった。国家レベルでの失業者救済のための第1歩としての戦時失業扶助への財政支援は、たしかに一定の効果をあげたといえる。しかしながら、戦時失業扶助の制度的な枠組みと実務組織はあくまでも都市レベルで独自に整えられたものであった。

## (2) 個別都市の事例分析

大戦の勃発に伴い、ハンブルクでもかつてない規模の大量失業が発生し、1914年8月下旬の時点で失業者数は約2万4000人にのぼった。大量失業などの戦時社会問題に対応するため、総動員令が布告された8月1日、市内のほぼすべての慈善団体を傘下に入れたHKが結成された。「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、戦時社会問題に対する市政府の対応が整わない中、失業扶助をはじめとして、応召兵士家族の支援や、妊産婦及び乳幼児の保護など多岐にわたる範囲で活動することとなる。特に失業扶助は同年9月以降のHKの最重要活動領域となった。

HKの失業扶助は、「平時において公的救貧との関わりを一切有したことがなく、ただ戦争のためによってのみ困窮化した品行方正な人々」の救済を目的としていた。細かい受給要件は定められておらず、(1)公的救貧の受給経験者、(2)評判の悪い者、(3)高齢ないし労働能力の欠如のため平時でも救貧の対象になり得る者、以上の3項目のいずれかに該当する者を受給対象から除外する規定が設定されているだけであった。HKの失業扶助は、地区単位の分権的運用体制がとられ、特に各地区委員会から受給希望者の家庭へ派遣された扶助員が、困窮度調査を受け持ち、受給の可否や、給付金額に関して大きな裁量権を有していた。

他方、市政府の中でも社会民主党の提議をきっかけに公的失業扶助導入の議論が生じたが、自由主義会派の反対により挫折し、戦

時中の失業扶助はHKに全面的にゆだねることとなった。ただし、市議会での協議を検証すると、防貧のための失業扶助の必要性は広く共有されていたことがわかる。これは、平時とは異なる失業者の社会的な多様性を背景に、選挙権の剥奪をはじめとする救貧受給に伴うスティグマが問題視されていたためである。

HKの失業扶助が展開する中でいくつかの問題が生じたが、最も注目を集めたのは同一条件の受給者間の給付水準格差である。これは、給付基準額が地区ごとに設定されていた上に、個々の失業者への給付額は各扶助員の裁量に委ねられていたために生じたものである。HK内部では、戦時体制下における受給者の社会的多様性と、「扶助の個別化」という伝統的観念を背景に、この問題の解消は重視されなかった。だが、この問題を重視する市政府の圧力により、HKは方針を転換し、全地区一律の標準給付額を導入した。この背景にあったのはHKの深刻な財政問題であり、標準給付額の導入は市政府からの補助金導入のための布石であった。

次にHKの受給者数の推移を確認する。受給者数は、1914年11月にピークの1万4522人を記録しており、同月の世帯構成を計算に入れて受給者の家族も含めると、3万7025人以上がHKによる救済対象となっていた。その後、受給者数は若干減少するものの、1915年2月まではつねに1万人以上が受給対象となっていた。だが、1915年6月を境に持続的な減少傾向に転じ、1916年12月にはピーク時の1割強の1751人が受給していたに過ぎない。地区別の受給者数及び平均受給額をみると、受給者数については労働者地区・低所得者居住地区が突出しており、平均受給額については、標準給付額の導入後も依然として地区間の差が大きく、また、いずれの地区においても平均受給額が標準給付額の水準に達していなかったことがわかった。

大戦4年目の1917年に入ると、当面の失業扶助の運営よりも、大戦終結後の戦時経済から平時経済への移行に伴う新たな失業問題への対応が重視され始める。戦後の失業問題に関して、HK内部では、引き続きHKの失業扶助によって対応することは望ましくない、という見解が示された。その理由は、「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伴う失業扶助の受給を求めることは道義的に考えて不可能」だったためである。それゆえ、失業問題をはじめとする戦後の社会問題全般を管掌する公的部局として、社会政策局ないし福祉局の設立が求められるようになった。

1918年11月6日、戦後の大量復員及び平時経済への移行に伴う大規模な失業問題に対処するため、市の行政部局として労働局を設置することが市議会承認され、HKの提言が実現することとなった。そして、同月13

日にライヒ失業扶助令が出されると、労働局がハンブルクにおける失業扶助の実施機関となった。ライヒ失業扶助令は、戦後の労働市場の混乱に対処するための一時的な措置として導入されたものであったが、失業問題の長期化により、幾度かの改編を伴いつつも、1927年にライヒ職業紹介・失業保険法が成立するまで、ワイマール「社会国家」における失業者救済の支柱として維持される。ハンブルクの労働局も引き続き失業扶助の運営を担うこととなるが、運営面ではHKによる戦時失業扶助の経験が活用された。それは、地区単位での分権的な組織形態と、地区委員会での市民層及び労働者層の協同による運営形態とであり、特に後者は、ワイマール期労働政策において重視される自主管理への「最初の一步」として評価されたのである。

以上のように、「社会都市」を支えた公的部門（自治体）と私的部門（民間慈善）の関係性において、戦時失業扶助の展開とともに次第に前者の影響が強まり、「社会国家」の形成と軌を一にして、後者に対する前者の優位が確立された。また、大戦期の社会状況に対応しつつ、かつ大戦前の扶助の組織形態を受け継いで形成された戦時失業扶助の枠組みは、1918年のライヒ失業扶助令以降の失業扶助に継承されたのである。すなわち、第1次大戦は「社会都市」のあり方に大きな変容をもたらしたが、その一方で失業扶助に着目すると、大戦期の「社会都市」は、19世紀末以来の扶助の組織形態を継承しつつ戦時の社会情勢への対応を図ることを通じて、ワイマール「社会国家」の基礎を築いたといえる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 6件)

森 宜人、戦時失業扶助と『社会都市』第1次大戦期ハンブルクを事例として、『社会経済史学』第80巻第1号(2014年) 査読有、頁数未定(掲載決定)。

森 宜人、書評：森下嘉之『近代チェコ住宅社会史 新国家の形成と社会構想』北海道大学出版会、『歴史と経済』第224号(2014年) 査読無、頁数未定(掲載決定)。

森 宜人、書評：福澤直樹著『ドイツ社会保険史 社会国家の形成と展開』名古屋大学出版会、東京大学経済学会『経済学論集』第78巻第4号(2013年) 査読無、50-53頁。

森 宜人、書評：中野忠・道重一郎・唐澤達之編『一八世紀イギリスの都市空間を探る 「都市ルネサンス」論再考』刀水書房、『歴史と経済』第221号(2013年) 査読無、53-55頁。

<http://ci.nii.ac.jp/naid/110009661633>

森 宜人、書評：森良次『19世紀ドイツ

の地域産業振興 近代化のなかのピュルテンベルク小営業』京都大学学術出版会、『西洋史学』第251号(2013年) 査読無、53-55頁。

森 宜人、資料紹介：ドイツ都市会議調査報告：大戦勃発に起因する諸都市の給付事業についての概観 ドイツ都市会議本部報告書、第4巻第18/19号(1914年9月)所収、関東学院大学経済学会『経済系』第252集(2012年) 査読無、89-120頁。

〔学会発表〕(計 4件)

森 宜人、第1次世界大戦期ドイツの失業扶助 ハンブルクを事例として、社会経済史学会第82回全国大会自由論題報告、2013年6月1日、於：東京大学(東京都)。

森 宜人、世紀転換期ドイツにおける都市失業保険 『社会都市』論の観点を中心に、近代社会史研究会、2012年6月23日、於：京都大学(京都府)。

〔図書〕(計 1件)

一橋大学経済学部編(森 宜人ほか) 教養としての経済学 生き抜く力を培うために、有斐閣、2013年、314頁(202-209頁)。

〔その他〕

ホームページ等

[https://hri.ad.hit-u.ac.jp/html/100000122\\_research\\_activity\\_ja.html](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