

## 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—

森 宜 人

ドイツでは、国家的失業保険が未整備の中、19世紀末より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。ガン・システムには、労働者層の大部分を占める非組織労働者の排除や、自由労働組合への支援を通じた社会民主勢力の拡大の可能性などの問題が内包されていたが、多くの都市でその導入が検討された。大ベルリン連合内のシェーネベルクとシャルロテンブルクもその一例である。シェーネベルクでは、ガン・システムを中核としつつ、非組織労働者をも包摂し得る制度が策定され、比較的早期に失業保険の導入が果たされた。他方、シャルロテンブルクでも同様に非組織労働者の加入を重視した制度が策定されたが、市議会においてその導入は否決された。本稿では、この対照的な帰結がみられた両都市の比較分析を中心に、当時の都市行政の政策理念となっていた「都市の社会的課題」に即してガン・システムが受容された歴史的コンテクストを明らかにする。

### はじめに

第二帝政期ドイツが1880年代に、世界に先駆けて一連の社会保険制度を導入し、現代の「社会国家」(Sozialstaat)の原点を形成したことは広く知られている。その一方で、失業保険だけは第二帝政期中に導入が果たされず、最終的に成立するのは1927年のことである。イギリスではすでに第一次世界大戦前に国家的失業保険が成立していたので、この分野でドイツは他国の後塵を拝することとなった<sup>1)</sup>。

その要因は多岐にわたるが、特に低失業率の認識が、失業保険の緊急性がアピールされえない直接的な原因となった。1870年代に始まる「大不況」を契機として失業は潜在的な社会問題と認識されるようになっていたものの、当時の統計によれば1895年以降の平均失業率は2%前後で推移し、ほぼ完全雇用の状態にあったとされる<sup>2)</sup>。だが、近年の研究では、当時の失業統計の対象者が限定されていたために、その数値が必ずしも実態を反映したものでないことに注意が促されている<sup>3)</sup>。特に都市部では、建設労働者を中心とする季節労働者が周期的に失業リスクに直面し、

\* 本稿は、社会経済史学会第79回全国大会(2010年6月19日、於：関西学院大学)の自由論題報告の報告原稿に加筆・修正を施したものであり、また、平成22~23年度科学研究費補助金(若手研究(B))による研究成果の一部である。

1) G. A. リッター (木谷勤ほか訳)『社会国家—その成立と発展—』晃洋書房、1993年、70、124頁。

2) A. Faust, *Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich: Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung 1890-1918*, Stuttgart 1986, 23f.; G. A. Ritter/K. Tenfelde, *Arbeiter im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1914*, Bonn 1992, 243f.

景気後退期にその失業率はきわめて高い水準に達した<sup>4)</sup>。

国家的失業保険が未整備の中、失業問題が最も顕在化しやすかった都市では、伝統的な救貧事業の他に、19世紀後半より自治体独自の失業対策が展開された。まず1880年代からは、冬季の雇用創出を目的として、碎石や薪割を主体とする緊急失業救済事業が実施されるようになった。次いで1890年代に入ると、労使同権運営による職業紹介所の普及とその公営化が始まる<sup>5)</sup>。これと並行して、1896年にケルンで設立された冬季失業金庫を嚆矢として、都市レベルでの失業保険の導入が始まった。ケルンの失業金庫は冬季の失業手当の給付を主眼とするもので、金庫への加入は任意とされた<sup>6)</sup>。同制度は都市失業保険の萌芽といえるが、他都市には普及せず、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<sup>7)</sup>である。ガン・システムとは、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、その給付金額に応じて都市自治体が当該組合に補助金を支出する制度である。

同システムの導入には、労働組合による失業手当の存在が前提条件となる。失業手当は、疾病手当や移転手当などと並ぶ労働組合の基幹的な共済制度の1つであり、特に1890年代以降その重要性を増していった。最大の組合員数を擁していた自由労働組合を例にとると、1891～1913年に、失業手当の対象組合員の比率は13%から81%に急増し、失業手当の年間給付額も4万5,000マルクから1,153万マルクへと飛躍的に増大している<sup>8)</sup>。労働組合の失業手当が拡充される一方で、ガン・システムは1907年のシュトラスブルクを皮切りに各都市に導入され始め、1913年までに同システムを導入した都市は14を数えるにいたった<sup>9)</sup>。

以上の失業対策の展開は、労働市場と労使関係に対する都市自治体の介入の強化を物語るものである。特にその頂点をなす失業保険は、国家レベルではなく都市レベルにおける介入であったとはいえ、失業問題におけるレッセフェールのな古典的自由主義から、政府による介入を正当化する「介入的自由主義」への転換を意味するといえよう<sup>10)</sup>。このような政策思想の転換は世紀転換

3) 福澤直樹「ドイツにおける社会国家の途—第二帝政期から現代に至るまでの歴史的経験—」『歴史と経済（旧 土地制度史学）』第195号（2007年4月）4頁。

4) 例えば、1908/09年冬におけるレンガ工の失業率は約60%、1911/12年冬における建設労働者の失業率は44%であった。Vgl. Ritter/Tenfelde, *Arbeiter*, S. 250f.

5) 第二帝政期の都市自治体による失業対策の概要については、W. R. Krabbe, "Die Gründung städtischer Arbeiterschutz-Anstalten in Deutschland: Arbeitsnachweis, Arbeitslosenfürsorge, Gewerbegericht und Rechtsauskunftsstelle", in: W. Conze/U. Engelhardt (Hg.), *Arbeiterexistenz im 19. Jahrhundert. Lebensstandard und Lebensgestaltung deutscher Arbeiter und Handwerker*, Stuttgart 1981, を参照。

6) Faust, *Arbeitsmarktpolitik*, S. 139f.

7) 「ガン Gand」はフランス語読みであり、現地での呼称は「ヘント Ghent」である。しかし研究史上、「ガン・システム」の名称が定着しているので、本稿でも「ガン・システム」と表記する。

8) K. Schönhoven, "Selbsthilfe als Form von Solidarität. Das gewerkschaftliche Unterstützungswesen im Deutschen Kaiserreich bis 1914", in: *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. 20 (1980), S. 174.

9) 各都市における失業保険制度の概要については、Deutsche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Hg.), *Der gegenwärtige Stand der Arbeitslosenfürsorge und-Versicherung in Deutschland. Eine Erhebung der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, Berlin 1913, を参照。

期のヨーロッパ各国に共通してみられたが、近代ドイツ都市における転機を理解する上では、「都市の社会的課題」(Soziale Aufgaben der Stadt)という政策理念が重要な手掛かりとなる。

この政策理念は、経済的下層民の生活水準の維持・向上に主眼を置く「自治体成員全体のゲームインヴォール」として集約され、都市の多様な政策領域に通底していた。その遂行に際しては、「市場への不介入と自助原則の堅持」が基本方針とされていたが、必要に応じて公的介入の正当化がみられた。このような政策理念が浮上する契機となったのは、19世紀末以来の市政における社会民主勢力の台頭であり、その動向に対処しつつ階級対立を抑制し、都市社会の統合を目指すことが自由主義市民層側の「社会的自治体綱領」としての「都市の社会的課題」の目的であった。<sup>11)</sup>失業保険を含む労働者保護政策は、この目的を果たすための主要な実践領域の1つと位置づけられたのである。都市失業保険の問題に取り組むことは、失業対策事業の実態解明に寄与するだけでなく、都市レベルにおける政策思想の転換の論理を究明する糸口ともなる。

研究史に目を転じると、これまでガン・システムは主として国家的失業保険の制度史的研究において取り上げられ、その「失敗の前史」として位置づけられてきた。例えば、福澤直樹氏やA. ファウストの研究はその先駆性を評価しつつも、本来、公的救済の対象とす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排除していた点に同システムの根本的限界があったとしている。<sup>12)</sup>だが、これらの研究には都市史の視角が欠けているため、ガン・システムを取り巻く都市レベルでの社会経済状況についてはほとんど言及がなされていない。

他方、近代都市史の文脈においては、クラッペらの自治体給付行政研究でガン・システムが取り上げられているが、ここでも福澤氏やファウストと同様の評価が大勢を占め、同システムの制度的概要を提示する以上の立ち入った分析はほとんど行われてこなかった。<sup>13)</sup>管見の限りでは、ヘニングの論稿が、ガン・システム導入の問題を正面から取り上げたほぼ唯一の研究である。ヘニングは、ガン・システムが主にドイツ南部で普及し、ライン・ヴェストファーレンやザクセンなどの北部の工業地域には導入されなかった事実に着目し、三級選挙法によって大工業経営者の政治的利害が貫徹される工業都市ではガン・システムが導入されにくい傾向にあったことを見出した。しかし、ガン・システムを導入した各都市の動向については一次史料にもとづく掘り下げた分析を行っておらず、同システムの導入に反映された都市政策思想の転換にまでは議論が及んで

10) 「介入的自由主義」については、小野塚知二「序章 介入的自由主義の時代」同(編著)『自由と公共性—介入的自由主義とその思想的起点—』日本経済評論社、2009年、を参照。

11) 森宜人「世紀転換期ドイツにおける都市政策理念—1903年ドイツ都市博覧会を中心に—」『西洋史学』第232号(2009年3月); 森宜人「ドイツ社会政策学会における近代都市論—K. ビュッヒャーの所論を事例に—」関東学院大学『経済系』第240集(2009年7月)。

12) Faust, *Arbeitsmarktpolitik*, S. 178-180.; 福澤直樹「ドイツ失業保険の成立過程」『土地制度史学』第127号(1990年4月)41頁。

13) W. Hofmann, "Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung", in: K. G. A. Jeserich u. a. (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Stuttgart 1984.; Krabbe, "Die Gründung"; 北住炯一『近代ドイツ官僚国家と自治—社会国家への道—』成文堂、1990年。

<sup>14)</sup>  
いない。

ガン・システムの限界性については、同時代の都市行政の責任者の間でもよく認識されていた。例えば、都市失業保険が議題となった1911年の第3回ドイツ都市会議総会では、非組織労働者の排除をはじめとするガン・システムの限界が指摘され、失業保険は都市ではなくライヒの責任であるという声が強かった。その結果、同総会では、対象を季節労働者に限定するものの、加入強制を伴うライヒ規模での失業保険を求める請願を連邦参議院宛に行うことが議決されている。また、このガン・システム反対論の急先鋒は「都市の社会的課題」の代表的論客のフランクフルト・アム・マイン市上級市長 F. アディクス (Franz Adickes) であり、そもそも失業保険を「都市の社会的課題」の範疇に含めることの是非も問われていた。<sup>15)</sup>

だが、それでは逆に、このような問題を抱えていたにもかかわらず、なぜガン・システムがある程度まで普及しえたのかという疑問が残る。この問題を解明するためには、政策理念としての「都市の社会的課題」を導きの糸としつつ、都市レベルでの事例検証を通じたガン・システム受容の歴史的コンテキストの実証分析が求められる。

本稿においてはガン・システムをめぐる議論が先鋭化し、その長所だけでなく短所も認識され、制度の改良が試みられつつあった1910年前後に導入を検討した大ベルリン連合 (Zweckverband Groß-Berlin<sup>16)</sup>) 内の都市を事例に取り上げる。中でも対照的な帰結がみられたシェーネベルクとシャルロッテンブルクの両都市に焦点を当て、都市失業保険の導入過程を「都市の社会的課題」に即して考察する。具体的な論点としては、次の3点があげられる。① 国家的失業保険が未整備の中、都市自治体はいかなる論理によって主体的行動をとったのか。② 労働市場および労使関係への公的介入を伴う失業保険をどのようにして正当化したのか。③ ガン・システムの問題点に関する認識と、その改良案策定にはどのような戦略的意図がみられたのか。以上の分析には、ベルリン州公文書館 (Landesarchiv Berlin) に所蔵されている未公刊史料および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。

14) H. Henning, "Arbeitslosenversicherung vor 1914: Das Genter System und seine Übernahme in Deutschland," in: H. Kellenbenz (Hg.), *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt. Bericht über die 4. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte in Wien am 14. und 15. April 1971*, Wien 1974.

15) 第3回ドイツ都市会議総会での議論については, *Verhandlungen des dritten Deutschen Städtetages am 11. und 12. September 1911 zu Posen, Berlin 1911*, を参照。

16) 「大ベルリン連合」とは、ベルリン市とその隣接自治体によって構成され、国有鉄道を除く鉄道網の調整や、建築線法・建築計画の共同決定、統一的建築警察法公布の準備、森林・公園・湖沼など未建設地の維持・獲得など、個々の自治体では対応が困難な課題に対して、共通の政策を策定する自治体目的連合である。「大ベルリン連合」は1912年4月1日に正式に発足するが、それ以前より当該地域を指す概念として「大ベルリン」が用いられていたため、本稿では1912年以前については「大ベルリン」を、それ以降については「大ベルリン連合」を用いる。Vgl. M. Erbe, "Berlin im Kaiserreich (1871-1918)," in: W. Ribbe, *Geschichte Berlins. Bd.2. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart*, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage, Berlin 2002, S. 749-754.

## 1 大ベルリンにおける失業保険問題の端緒

大ベルリンの諸都市において、失業保険が本格的に議論的となったのは深刻な景気後退局面の1907/08年の冬のことである。最も積極的な姿勢を示したのは、シェーネベルクとシャルロテンブルクであった。両都市では市参事会の主導の下、国内外の都市失業保険に関する資料が精力的に収集・検討された。特にシャルロテンブルクでは、社会政策の専門家で市参事会員の国民経済学者I.ヤストロウ (Ignaz Jastrow) を中心に、ドイツ国内外における都市失業保険の運用実態を独自に調査し、『失業保険への市財源利用に関する覚書』を1909年に刊行した<sup>17)</sup>。この覚書は、他都市でも大きな注目を集め、失業保険の導入を促す指針となっただけでなく、現在でも都市失業保険研究の基本的史料の1つとなっている。

この両都市とは対照的に、ベルリンは失業保険の導入に消極的であった。同市参事会も、シェーネベルクとシャルロテンブルクと同時期の1908年1月に、市参事会と市議会の代表によって構成される失業保険問題協議委員会を設置した。だが、市参事会は同委員会に代表者を出席させなかったため、協議はまったく進展しなかった。このような態度を示した市参事会に対して、市議会の社会民主党勢力は繰り返し協議委員会の開催を求め、委員会設置から半年以上経った1908年9月ようやく協議が行われるようになった<sup>18)</sup>。だが、市参事会の消極的な姿勢を反映して、協議開始後も委員会においては実質的な検討はなされず、市議会での審議のための草案を策定するという本来の役目を果たすことはできなかった。他方で委員会は、この間に、大ベルリンの自治体間で失業保険をめぐる情報交換の場を設けることを提議し、それを実現させることには成功した<sup>19)</sup>。

1910年1月にベルリンの市庁舎で開催された自治体間の協議には、ベルリンやシェーネベルク、シャルロテンブルクをはじめとする7つの自治体と、テルトウおよびニーダーバルニムの2つの郡の代表者が出席した。この協議において、ベルリンと、シェーネベルクおよびシャルロテンブルクの主張は真っ向から対立した。

ベルリン側の見解によれば、ガン・システムを主体とする失業保険は労働者層の大半を占める非組織労働者を排除することとなるため、非組織労働者も強制的に加入させるための法的権限を自治体が有する必要がある。また、シェーネベルクやシャルロテンブルク独自の試みを阻止する意図はないが、両都市が先駆的に失業保険を確立すると、将来的に大ベルリンを包括する広域失業保険を策定する際に、一元的な制度構築を阻む要因となる可能性がある。そして、この時点ですでに、翌1911年に開催されるドイツ都市会議総会において都市失業保険が議題として取り

17) I. Jastrow/W. Badtke, *Kommunale Arbeitslosenversicherung. Denkschrift und Materialsammlung vorgelegt dem Magistrat Charlottenburg*, Berlin 1910. シェーネベルク市参事会の資料調査の成果は、Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Schöneberg vom 25. Januar 1909, にまとめられている。

18) Amtlicher stenographischer Bericht für die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 14. Mai 1908 u. vom 10. September 1908, in: Landesarchiv Berlin (以下, LAB.), A Rep 001-02, Nr. 14.

19) Amtlicher stenographischer Bericht für die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 19. Januar 1911, S. 27, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 14.

上げられることが決定していたため、同総会の議決を通じて強制加入権の付与をライヒに働きかけるべきであり、それまでは静観の構えを取るべきであるというのがベルリンの主張であった。<sup>20)</sup>

これに対してシェーネベルクとシャルロッテンブルクは、次のような見解を示した。国家的失業保険が期待できない現状では、ガン・システムを主体とする都市失業保険が唯一の実践的な解決策である。また、たしかに非組織労働者をも包摂するには強制加入のための法的枠組みを形成することが望ましいが、ドイツ都市会議を通じたライヒ政府への働きかけによってそれを実現させるには相当な年月を要する。したがって、すでに失業保険の導入計画を策定している自治体はそれを続行すべきであると、<sup>21)</sup>両都市は主張した。

他方、リックスドルフや、ボクスハーゲン-ルンメルスブルク、ニーダーパルニム郡など、住民の大部分が労働者のベルリンの東部および北部の自治体は、シェーネベルクやシャルロッテンブルクのような富裕な都市とは異なり、各自治体単独での失業保険の導入は困難という見解を出した。また、リックスドルフのように、そもそも失業手当を備えた労働組合の存在しない自治体もあった。それゆえ、これらの自治体は、大ベルリン全体を包括し、かつ必要経費は各自治体はその人口に応じて負担する広域失業保険を求めた。<sup>22)</sup>

以上の協議はあくまでも情報交換に主眼を置くもので、共通政策の策定を意図したものではなかったが、1910年までに、失業保険は大ベルリンの共通課題と認識されるようになっていたのである。失業保険に対する自治体間の温度差は大きかったものの、国家的失業保険が望めない状況では都市レベルで何らかの対応を図る必要があるという点で、各自治体の見解はほぼ一致していた。その中では、ベルリンを筆頭に、大ベルリン全体を包括する広域失業保険への道を慎重に探るべきだとする主張が有力であった。これに対して、シェーネベルクとシャルロッテンブルクは独自の解決策を模索することとなる。

## 2 都市失業保険導入の論拠

### (1) シェーネベルクとシャルロッテンブルクの社会経済状況

ベルリン市の西南と西に隣接するシェーネベルクとシャルロッテンブルクは、もともとテルトゥ郡に属する農村自治体であった。ともに1870年代以降、表1にみられるように大ベルリン全域の動向を上回るテンポで人口が急増した結果、シャルロッテンブルクは1877年に、シェーネベルクは1907年にそれぞれ郡格都市に昇格し、両都市とも1905年までに人口10万人以上の大都市へと成長している。<sup>23)</sup>

シェーネベルクの就業人口比率は、1907年を例にとると、第2次産業部門38.5%、第3次産業部門29.4%であり、第2次産業部門の中心は建設業、被服製造業、機械製造業、食品製造業

20) Registratur der Verhandlung über die Arbeitslosenversicherung in Groß-Berlin (Berlin im Rathaus am 6. Januar 1910), S. 2, 10, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 14.

21) Registratur der Verhandlung über die Arbeitslosenversicherung in Groß-Berlin (Berlin im Rathaus am 6. Januar 1910), S. 5-7, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 14.

22) Registratur der Verhandlung über die Arbeitslosenversicherung in Groß-Berlin (Berlin im Rathaus am 6. Januar 1910), S. 8, 12, 14, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 14.

表1 大ベルリンにおける人口の推移 (1871-1905年)

(単位:人)

	1871年	1885年	1895年	1905年
ベルリン	826,000	1,315,000	1,677,000	2,040,000
シャルロッテンブルク	20,000	42,400	132,400	322,800
リヒテンベルク	4,800	22,000	46,700	144,700
リックスドルフ/ノイケルン	8,100	22,800	62,700	262,100
シェーネベルク	4,600	15,900	60,000	175,100
シュパンダウ	20,000	32,500	55,800	95,500
シュテグリッツ	1,900	8,500	16,500	83,400
ヴィルマースドルフ	1,600	3,600	14,300	139,400
大ベルリン全域	915,000	1,537,000	2,218,000	3,674,000

出所) M. Erbe, "Berlin im Kaiserreich (1871-1918)", in: W. Ribbe, *Geschichte Berlins. Bd. 2. Von der Märzrevolution bis zur Gegenwart*, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage, Berlin 2002, S. 694.

であった。第2次・第3次産業部門ともに比較的小規模な経営単位が多く、従業員200人以上の大規模経営は9,301社のうち、わずか10社に過ぎなかった。他方、従業員5人以下の小規模経営は全体の90%以上にのぼり、そのうち従業員1人の零細経営が57%弱を占めていた<sup>24)</sup>。また、高級官僚・軍人や、年金生活者、資産生活者などの高所得層の占める比率が高い点がシェーネベルクの社会階層の特徴であった。そのため、人口5万人以上のプロイセン都市の中でシェーネベルクは、所得税納入義務を有する市民の比率が第1位であり、1人当たり納税額が第5位であった<sup>25)</sup>。

シャルロッテンブルクでは、1880年代以降に工業化が本格的に展開する。ベルリンから生産拠点を移転させてきたジーマンス-ハルスケ社に代表されるように、中核となったのは電機業および機械製造業であった。シェーネベルクと異なり、経営規模の大きな企業が多く、従業員51人以上の企業が1907年時点で132あり、そのうちの27企業は従業員200人以上の大企業であった<sup>26)</sup>。工業化の進展とともに、労働者の人口も急増し、1907年には就業人口の66%に相当する11万7,000人が「労働者・下級職員・奉公人」に分類された。他方で、16%に相当する約2万人が「無職」に分類されたが、その65%以上が高所得の年金生活者や資産家であった。これは、1870年代以前よりシャルロッテンブルクがベルリンの高所得層の居住地として開発されてきたためであり、1905年の所得税の納税総額はベルリンとフランクフルト・アム・マインに次いで、プロイセン都市の中で第3位であった<sup>27)</sup>。

23) D. Schütte, *Geschichte der Berliner Verwaltungsbezirke. Bd. 1: Charlottenburg*, Berlin 1988, S. 50.; V. Viergutz, *Geschichte der Berliner Verwaltungsbezirke. Bd. 5: Schöneberg*, Berlin 1988, S. 58-72. この時期のテルトゥ郡の変容については、加藤房雄『ドイツ都市近郊史研究-「都市史と農村史のあいだ」序説-』勁草書房, 2005年, を参照。

24) Verwaltungsbericht des Magistrats der Stadt Schöneberg, Bd. 3 (1910), S. 132f., 139, 395.

25) Viergutz, *Schöneberg*, S. 76.

26) Schütte, *Charlottenburg*, S. 54f.

27) F. Escher, "Die Westausdehnung Charlottenburgs 1900-1945", in: W. Ribbe (Hg.), *Von der Residenz zur City. 275 Jahre Charlottenburg*, Berlin 1980, S. 265.; Schütte, *Charlottenburg*, S. 40, 52.

以上のように、シェーネベルクとシャルロッテンブルクは、共に工業集積地域を内包する富裕層の居住地として位置づけられる。両都市とも大ベルリンの自治体の中でも特に財源に恵まれており、それが失業保険に対する積極的な対応の共通条件となった。この点を確認した上で、次に、両都市においてどのような計画が策定されたのかをみていきたい。

## （2）失業保険導入の論拠

シェーネベルクとシャルロッテンブルクの両市参事会はほぼ同時期に失業保険導入の計画策定を開始し、ともに具体的な制度設計に先立ち、まず都市失業保険導入の論拠を市議会に提示した。シェーネベルクについては、同市参事会員 H. ライディヒ（Hermann Leidig）が 1911 年に作成した報告書に、シャルロッテンブルクについては、前述のヤストロウの覚書に、それぞれ詳細が記載されている。両者に共通する主たる論点は、失業保険そのものの是非、失業保険の実施主体の問題、そして制度の根幹をなすガン・システムに対する評価の 3 点である。

第 1 の失業保険そのものの是非について、企業の巨大化や、カルテルなどによる市場の独占化、そして保護関税をはじめとするライヒの市場介入の強化に起因する「責任なき失業」（*unverschuldete Arbeitslosigkeit*）に失業保険を正当化する起点を求めている<sup>28)</sup>。「責任なき失業」とは、労働意欲・能力を備えながらも適切な職のない失業状態をさす概念であり、「大不況」の経験とその後の景気変動理論の発展に伴って普及した。これによって、失業は社会的に規定されたものであり、労働者個人の自己責任ではないということが初めて認識されるようになったのである<sup>29)</sup>。

その上で、失業保険の対象は、失業者全体ではなく熟練労働者などの自助可能層に限定されていた。ライディヒによれば、従来の緊急失業救済事業は、重労働を中心とする雇用創出策であり、これに不慣れた熟練労働者や職員層にとっては、失業によって悪化した健康状態をさらに悪化させる危険性があるため、きわめて「非人道的かつ反社会的」である。これに対して、労働強制を伴わない失業手当の給付は、「人道的見地」からみて最良の方策といえる。また、自助を前提としているために、従来の「恩恵」（*Geschenk*）としての救貧と異なり、失業手当は「要求すべき権利」となる。そのため失業者は、たとえ失業手当を受給したとしても、「再び職を得ることによって自尊心を失うことがない」<sup>30)</sup>。

また、失業保険の財政的効果としては、救貧事業と疾病扶助の費用抑制があげられている。すなわち、「道徳的退廃と疾病の温床」となる失業時の困窮を失業保険によって緩和することができ、救貧および疾病扶助の対象者の増加を予防することが期待されていたのである<sup>31)</sup>。以上より、「責任なき失業」の認識を前提とした上で、都市失業保険の主目的は熟練労働者を中心とする自助可能層の防貧に設定されていたといえよう。

28) H. Leidig, *Die Arbeitslosenunterstützung der Stadt Schöneberg*, Berlin 1911, S. 18.; Jastrow/Badtke, *Arbeitslosenversicherung*, S. 18f.

29) Faust, *Arbeitsmarktpolitik*, S. 39f.

30) Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 15f., 26f. ライディヒほど詳細な説明はないが、ヤストロウも失業保険の主眼は熟練労働者の救済にあると主張している。Vgl. Jastrow/Badtke, *Arbeitslosenversicherung*, S. 30f.

31) Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 15, 19.

第2の失業保険の実施主体については、都市ではなくライヒが最良の選択肢であるが、その実現性がきわめて低いので、都市自治体が将来的なライヒ失業保険の先駆けをなすべきであるとされた。<sup>32)</sup>特にライディヒはこの点について踏み込んだ議論を展開させている。たしかに各都市が個々に失業保険を導入した場合、当該都市に失業リスクの高い労働者が集中し、「火中の栗を拾う」危険性は否めない。だが、住民を失業による困窮から防ぐことは都市自治体の義務である。また、都市レベルでの失業保険の普及はライヒ失業保険の導入を促進することが期待される。それは、単に失業保険についての経験が蓄積されるためだけでなく、ガン・システムを主体とする都市失業保険が、その政治的特性のゆえにライヒの焦燥感をあおることとなるためである。<sup>33)</sup>

ここで指摘された都市失業保険の政治的特性は、第3の論点であるガン・システムの評価に関連する問題である。ガン・システムの導入を支持する最大の論拠とされたのは、既存の労働組合の失業手当を利用するため制度の構築が容易なだけでなく、組合の失業手当も組合費の納入を前提としているため、自助の促進につながる点である。<sup>34)</sup>また、運用上の利点として、労働忌避の予防があげられている。「責任なき失業」を判断する上で、最も困難なのが「適切な職」の有無であり、この濫用による労働忌避の増大が失業保険の反対論者から憂慮されていた点である。労働現場を熟知する労働組合が給付の是非を判断するガン・システムにおいては、「適切な職」に対する判断が適切に行われ、また、制度の濫用者に対しても組合員相互の監視が行き届きやすいと考えられたのである。<sup>35)</sup>

しかしながら、用途を失業手当に対する補助に限定しているとはいえ、ガン・システムは必然的に労働組合への財政支援と同義となる。これによって余裕が生じた資金を労働組合がストライキの際の闘争資金に充当することによって労働運動が激化し、ひいてはそれが最大の労働組合を影響下に置く社会民主党の勢力拡大につながるものが、アディケスをはじめとするガン・システムの反対派によって何よりも危惧されていたのである。<sup>36)</sup>

これに対してヤストロッフは、ガン・システムによって失業手当の給付手続きを労働組合に委ねておくことが逆に労働運動の抑制につながると主張する。1880年代以来の社会保険制度の拡充は、労働組合の共済機能を代替することにより、労働組合のプレゼンスを低下させてきた。仮に失業手当までも労働組合の手から奪ってしまった場合、ストライキの実行が労働組合にとって残された唯一のプレゼンス発揮手段となり、これまで以上の労働運動の激化が予想される。この見解は、自由労働組合首脳部における1890年代以来のストライキ忌避の傾向と、改良主義への路線転換を念頭においたものであった。<sup>37)</sup>

32) Jastrow/Badtke, *Arbeitslosenversicherung*, S. 33.; Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 13f.

33) Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 20-23.

34) Jastrow/Badtke, *Arbeitslosenversicherung*, S. 29.; Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 33.

35) Jastrow/Badtke, *Arbeitslosenversicherung*, S. 16f.; Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 12.

36) Faust, *Arbeitsmarktpolitik*, S. 145.; Henning, "Arbeitslosenversicherung", S. 283-285.

### 3 シェーネベルクにおける失業保険の展開

#### (1) シェーネベルク・システムの概要

シュトラスブルクをはじめとして早期にガン・システムを導入した都市では、失業保険制度は同システムによってのみ構成されていた。しかしその後、非組織労働者の排除の問題が認識されるのに伴い、任意加入の失業金庫や貯蓄システムなどによってガン・システムを補完することを通じて、この問題の解決が図られるようになった。<sup>38)</sup> シェーネベルクとシャルロッテンブルクで策定された失業保険制度はガン・システム改良の代表例であり、それぞれシェーネベルク・システムとシャルロッテンブルク・システムと呼ばれた。

シェーネベルク・システムは、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ものであった。表2にみられるように、組織労働者を対象とするガン・システムと、非組織労働者を対象とする貯蓄システムおよび給食システムとを並存させることにより、1年以上の市内居住の条件を満たす、すべての労働者・職員が対象となっていた。特に貯蓄システムの給付金額や給付期間については、組織労働者を対象とするガン・システムと同じ水準となっており、非組織労働者の排除というガン・システムの最大の問題点の克服がはかられていた。また、非組織労働者の中でも貯蓄の余裕がない低所得の労働者に対して、失業が最も深刻化する冬季に公営

表2 シェーネベルク・システムの概要

	ガン・システム	貯蓄システム	給食システム
前提条件	市内に1年以上居住, 「責任なき失業」		
対象者	失業手当制度を有する市内労働組合の組合員	ガン・システムの対象者以外で市営貯蓄金庫に口座を有する失業者	左記対象者以外の失業者
対象外の事由	ストライキ, ロックアウト		
給付内容	労働組合が給付する失業手当の50%を市が上乘せして補助, 上限は1人当たり1マルク/日	失業期間中に当該口座から引き下ろす金額の50%を市が上乘せして補助, 上限は1人当たり1マルク/日	公営食堂での昼食の食券を配布 (配布期間=10月1日~翌年3月31日), 家族がいる場合は家族の分の食券も支給するが上限は総額60ペニヒ/日
給付期間	最長年間60日		
打ち切り	再雇用, 職業紹介所から紹介された職の拒否		
待機期間	所属組合金庫への申請の3週間後	職業紹介所への申請の1週間後	
その他	失業手当の受給中は, 日に1度の職業紹介所での登録確認の義務		

出所) H. Leidig, *Die Arbeitslosenunterstützung der Stadt Schöneberg*, Berlin, 1911, S. 40-47.

37) Jastrow/Badtke, *Arbeitslosenversicherung*, S. 17-20. 自由労働組合の方針転換に伴い、組合員に対する失業手当が重視されるにいたった経緯については、Schönhoven, "Selbsthilfe", S. 160f., 167-172を参照。

38) 都市失業保険の類型とその採用都市数は以下の通りである。ガン・システムのみ=5都市, ガン・システム+失業金庫=3都市, ガン・システム+貯蓄システム=4都市, ガン・システム+貯蓄システム+給食システム=2都市。Vgl. Detusche Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Hg.), *Der gegenwärtige Stand der Arbeitslosenfürsorge und-Versicherung*, S. 10-52.

食堂 (Volksküche) での昼食を提供する給食システムが準備されていた点がシェーネベルク・システムの大きな特徴である。

3システムのいずれを選択するかは労働者の任意とされていたが、3システムを併存させることにより、都市失業保険の主眼である自助の促進が意図されていた。ガン・システムは、労働組合への組合費の納入を通じた組織労働者の自助を、貯蓄システムは、貯蓄金庫への貯蓄を通じた非組織労働者の自助を促進することが期待されていた。また、貯蓄システムについては、その給付条件がガン・システムのそれと同等に設定されていたのは、非組織労働者と組織労働者に対する公平さを保つだけでなく、失業手当の有無による労働組合への加入を促す圧力を緩和し、労働組合の勢力拡大を抑制することが意図されていた。他方、給食システムは受給者の反対給付を必要としないので、扶助的な性格が強く、単独では自助を促すことができない。しかし、ある程度の経済的余裕のある労働者・職員は、最底所得層の労働者が集まる公営食堂での食事ではなく、貯蓄システムによる現金での給付を求めるため、逆説的に自助を促すことになると考えられた<sup>39)</sup>。

以上の内容を骨子とするシェーネベルク・システムは、従来の緊急失業救済事業の代替事業として1910年11月30日に市議会に上程された。毎年の予算として1万5,000マルクが計上されたが、これはシェーネベルク・システムの導入を機に廃止される緊急失業救済事業の経費によって充当されることとされた<sup>40)</sup>。この議案が市議会ではどのように議論されたかについては、この時期のシェーネベルク市議会の体系的な議事録が存在しないため、1910年12月6日の市議会の状況を報じた『シェーネベルク日報』(Schöneberger Tageblatt)がほぼ唯一の史料となっている。同紙によれば、議案の策定に長期間を要したことと、1年間の居住条件による当面の失業問題に対する即効性の欠如に対して若干の批判が出されたものの、ガン・システムを支柱としつつ、貯蓄・給食システムにより非組織労働者の包摂を目指す点は市議会の全党派が支持を表明していた<sup>41)</sup>。そのため、早くも同月末にはシェーネベルク・システムの導入が議決された<sup>42)</sup>。

## (2) シェーネベルク・システムの運用実態

シェーネベルク・システムは翌1911年1月26日より運用が開始された。そして、第一次世界大戦勃発後の1914年10月12日に、市内居住年数にかかわらず全失業者を対象とする「包括的失業扶助」(Allgemeine Erwerbslosenfürsorge)が導入されるまで存続する<sup>43)</sup>。

表3は、シェーネベルク・システムの全運用期間の概要を示したものである。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人へと倍増している。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ているが、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

39) Leidig, *Arbeitslosenunterstützung*, S. 35-37.

40) Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Schöneberg vom 5. Dezember 1910, S. 269f.

41) Schöneberger Tageblatt, Nr. 286 vom 7. Dezember 1910.

42) Kommunale Praxis, Jg. 11, Nr. 4 (28. Januar 1911), Sp. 104.

43) Geschäftsbericht des städtischen Arbeitsamts Berlin-Schöneberg, 1916/19, S. 6.

表 3 シェーネベルク・システムの運用実態（1911-14年）

(1) 受給者数										(単位：人，%)
	ガン・システム		貯蓄システム		給食システム		受給者数 合計	申請者数	採択比	
	受給者数	構成比	受給者数	構成比	受給者数	構成比				
1911年	479	95.4%	8	1.6%	15	3.0%	502	600	83.7%	
1912年	620	91.9%	40	5.9%	15	2.2%	675	768	87.9%	
1913年	711	84.7%	98	11.7%	30	3.6%	839	982	85.4%	
1914年	930	89.4%	82	7.9%	28	2.7%	1,040	1,205	86.3%	

  

(2) 給付期間										(単位：日，%)
	ガン・システム			貯蓄システム			給食システム			総計
	延べ	構成比	1人当たり	延べ	構成比	1人当たり	延べ	構成比	1人当たり	
1911年	10,908	96.7%	23	192	1.7%	24	183	1.6%	12	11,283
1912年	15,570	91.9%	25	987	5.8%	25	177	1.0%	12	16,934
1913年	21,318	85.9%	30	2,950	11.9%	30	488	2.0%	16	24,816
1914年	22,925	90.8%	25	1,823	7.2%	22	444	1.8%	16	25,239

  

(3) 給付金額										(単位：マルク，%)
	ガン・システム			貯蓄システム			給食システム			総計
	給付金額	構成比	1人当たり	給付金額	構成比	1人当たり	給付金額	構成比	1人当たり	
1911年	8,749.00	96.9%	18.27	192.00	2.1%	24.00	90.30	1.0%	6.02	9,031.30
1912年	12,631.00	92.1%	20.37	987.00	7.2%	24.68	100.20	0.7%	6.68	13,718.20
1913年	17,478.36	84.3%	24.58	2,946.57	14.2%	30.07	317.60	1.5%	10.59	20,742.53
1914年	17,692.74	88.9%	19.02	1,819.83	9.1%	22.19	385.10	1.9%	13.75	19,897.67

注) 各年の運用期間は1月1日から12月31日まで。ただし、1911年は1月26日から12月31日まで、1914年は1月1日から10月12日まで。

出所) Geschäftsbericht des städtischen Arbeitsamts Berlin-Schöneberg 1913, S. 5f.; 1914/15, S. 7f.; Kommunale Praxis, Jg. 13, Nr. 36 (6. September 1913), Sp. 1127ff.

%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。

次いで、表4は1913年のガン・システムの運用実態を所属組合別に示したものである。受給者数、給付期間、給付金額のいずれの項目においても、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。また、その中では、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

44) Geschäftsbericht des städtischen Arbeitsamts Berlin-Schöneberg 1913, S. 13f.

表4 シェーネベルクにおけるガン・システムの運用実態 (1913年)

労働組合名	受給者数	給付延べ日数	給付額 (マルク)
自由労働組合	654 (92.0%)	19,635 (92.1%)	16,332.18 (93.4%)
ヒルシュ・ドゥンカー系労働組合	6 (0.8%)	139 (0.7%)	132.88 (0.8%)
キリスト教系労働組合	6 (0.8%)	110 (0.5%)	71.64 (0.4%)
その他	45 (6.3%)	1,434 (6.7%)	941.66 (5.4%)
合計	705 (100.0%)	21,208 (100.0%)	17,406.72 (100.0%)

注) 各項のパーセンテージは全体に占める構成比を示している。ただし、小数点第2位以下を四捨五入しているため、必ずしも合計は100%にならない。

出所) Geschäftsbericht des städtischen Arbeitsamts Berlin-Schöneberg 1913, S. 13f.

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、<sup>45)</sup>受給資格の取得が困難だったのである。この点は、表3にみられるように、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よう。

#### 4 シャルロテンブルクにおける失業保険の挫折

##### (1) シャルロテンブルク・システムの概要

シャルロテンブルク・システムは、表5にみられるように、ガン・システムを主柱とし、これに貯蓄システムと市営失業金庫を融合させたものであった。ガン・システムと貯蓄システムについては、シェーネベルク・システムと基本的に同じ給付条件であった。シャルロテンブルク・システムの最大の特徴は、この2つのシステムと並んで、任意加入の市営失業金庫が設定されている点である。この失業金庫は、個人加入の失業保険としても機能するが、むしろ失業手当を備えた既存の労働組合や企業の追加保険として機能することが意図されていた。そのため、労働組合ないし使用者がその労働者を一括して加入させることができる「団体保険」(Gesamtversicherung)の条項がつけられていた。「団体保険」を利用する際の、保険料・給付金額などの規定は個人加入と同一であった。<sup>46)</sup>

シャルロテンブルク・システムの運用に要する年間予算は、1万マルクが計上された。この他に、市営失業金庫については初年度に設立基金が必要であり、その財源は市の支出する2万マルクと、使用者や民間の各種協会からの寄付金によってカバーされることとされた。また、同金庫の毎年の運用費には、市のシャルロテンブルク・システムの年間予算から3,000マルクを<sup>47)</sup>充当するとともに、加入者の拠出金と使用者および各種協会からの寄付金をあてることとされた。

45) Kommunale Praxis, Jg. 13, Nr. 36 (6. September 1913), Sp. 1127f.

46) Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Charlottenburg, 1911, S. 136-140.

47) Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Charlottenburg, 1911, S. 136, 138.

表 5 シャルロッテンブルク・システムの概要

	ガン・システム	貯蓄システム	市営失業救済金庫
対象者	労働組合に所属する男女の労働者・職員	男女の労働者・職員 (失業扶助を有する労働組合の組合員は追加保険として加入可能)	
前提条件	市内に1年以上居住, 最後の職場が市内に所在	市内に1年以上居住, 最後の職場が市内に所在, 30マルク以上の貯蓄額が確認されてから12カ月後に受給権獲得	市内に6カ月以上居住, 過去2年間48週間以上就業, 6カ月以上の保険料の支払いによって受給権獲得
対象外の事由	疾病・妊娠・出産, 事故,	身体障害による長期の勤務不能,	ストライキ, ロックアウト
給付内容	労働組合が給付する失業手当の50%を市が上乘せて補助, 上限は1人当たり1マルク/日, 給付期間=年間最長60日	失業期間中に当該口座から引き下ろす金額の50%を市が上乘せて補助, 上限は1人当たり1マルク/日	給付金額=1マルク/日⇨保険料=25ペニヒ/週 (6カ月以上の支払い), 団体保険の場合も, 給付金額・保険料は同一
待機期間	1週間		
打ち切り	再雇用, 職業紹介所から紹介された職の拒否		
その他	市域外での雇用を希望する者には転出費を給付		

出所) Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Charlottenburg 1911, S. 136-140.

## (2) ガン・システムの撤回

シャルロッテンブルク・システムの導入を求める議案は1912年5月22日に、市議会に上程された。同議案は、ここで自由主義議員の強力な反対に直面する。反対意見の論拠は様々であったが、主として、非組織労働者の排除と、労働組合の失業手当に比例した補助金の配分に伴う、失業手当の格差助長の2点に集約される。<sup>48)</sup>より具体的な反対論の素材となったのは、すでに運用が始まっていたシェーネベルク・システムの実態である。特に注目されたのが、給付対象が専ら自由労働組合の所属者によって占められていた点である。このため、社会民主主義勢力の拡大を警戒していた自由主義議員たちは、ガン・システムを撤回し、市当局が管理しやすい市営失業金庫に制度を特化させることを求めた。<sup>49)</sup>

これに対して市参事会は、ヤストロウの覚書に依拠しつつ、国家的な強制保険の導入が期待されえない現状では、ガン・システムが労働者の自助を促す唯一の現実的方策であると反論した。非組織労働者の排除の問題については、貯蓄システムと市営失業金庫がその受け皿になりうると主張し、また、失業手当の格差助長の問題点については、保険料の負担能力や失業リスクに応じたものであり、保険原則に則る限り不可避の事態であるとした。そして、市営失業金庫への特化は高リスク層の集中を招く危険性がある点を指摘し、ガン・システム反対論者の再考を求めた。<sup>50)</sup>

社会民主党は、自由主義議員たちの反対論の真の目的は使用者たちによる企業内福利への労働者層の従属を維持することであると批判し、市参事会の見解を支持した。他方で、市営失業金庫

48) Amtliche Bericht über die Verhandlung der Charlottenburger Stadtverordneten-Versammlung in den öffentlichen Sitzungen nach Stenographischer Aufnahme (以下, Bericht Charlottenburger StVV.), Sitzung vom 22. Mai 1912, S. 216f.

49) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 22. Mai 1912, S. 217f., 220f.

50) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 22. Mai 1912, S. 222f.

は労働組合の失業手当と競合することになるだけでなく、「将来的に失業保険制度から労働組合を排除し、市の専有物にする」ための伏線であると非難し、この点については市参事会と異なる見解を表明した。<sup>51)</sup>以上の社会民主党側の見解は、失業保険をめぐる市当局、労働組合、使用者の3者の対立関係を浮き彫りにするものであった。

自由主義議員の中にも、ガン・システムを主体とする制度が最も現実的であり、反対派が指摘する「副作用」があったとしても、「労働者層の福利を増進することが市の利益」となるとして法案を擁護する者も少なくなかった。しかし、反対派の自由主義議員を中心にガン・システムの撤回を求める声は大きく、<sup>52)</sup>33票対20票でガン・システムの撤回が議決された。

### (3) 失業保険法案そのものの廃案

ガン・システム撤回の議決を受け、市参事会は市営失業金庫に特化した新たな法案を策定した。新法案は、さきのシャルロッテンブルク・システムに含まれていた市営失業金庫をベースにし、当初計上された市の年間予算1万マルクをすべて同金庫への補助金にあてることとされた。ただし、団体保険の規定に若干の変更がなされた。旧法案では、個人加入と団体加入の給付条件ならびに保険料に関する規定は同一であったが、新法案では個人加入の給付金額が日額1マルクから1.50マルクへ引き上げられるとともに、団体加入の給付金額はその半分の75ペニヒに設定された。また、保険料については、個人加入のケースでは1週間あたり25ペニヒに据え置かれたが、団体加入については10ペニヒに引き下げられた。<sup>53)</sup>この法案は、団体保険の保険料を引き下げることによって組織労働者の加入を容易にして、ガン・システムの機能を代替させるとともに、個人加入の失業手当の給付金額を引き上げることによって、非組織労働者の加入を促そうとするものであった。

新法案は1912年12月4日に市議会に上程されたが、社会民主党と自由主義政党的の両陣営からの反対にあった。社会民主党が特に強い批判を寄せたのは、新法案においても、過去2年間にわたる年間48週間の就業が給付の前提条件となっている点である。同党の見解によれば、この条件を満たすことのできる労働者にはそもそも失業保険は不要であり、ガン・システムが撤回された時点で制度は実効性を失っているため、この就業条件のために、「失業保険の名を冠しているが、まったくその実態が伴わない制度」となる。そして、すでにシェーネベルクにおいてガン・システムを主体とする失業保険の運用が始まっているので、このような失業保険が成立した場合、大ベルリン連合内での連携をはかることが困難になるとして、社会民主党は失業保険法案そのものの廃案を求めた。<sup>54)</sup>

自由主義議員が問題視したのは、団体保険の加入条件の緩和である。団体保険においては、市が個々の労働者に失業手当を直接給付するのではなく、所属する労働組合ないし企業を通じて一括給付することとなる。このため、失業手当の用途を市が管理できず、ガン・システムによる労

51) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 22. Mai 1912, S. 224-226, 238f.

52) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 22. Mai 1912, S. 228, 236, 241.

53) Vorlagen für die Stadtverordneten-Versammlung zu Charlottenburg, 1912, S. 389-392.

54) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 4. Dezember 1912, S. 437, 445-447.

働組合の援助と同様の構図が再現されることとなるので、自由主義議員は団体保険規定の撤回、もしくは法案そのものの廃案を求めた<sup>55)</sup>。

両陣営からの批判に対して市参事会は、前回の市議会とは異なり、さほど熱心な反論を試みようとしなかった。それは、ガン・システムを主体としつつ、それに非組織労働者向けの失業金庫を融合させてはじめて実効性のある都市失業保険が可能になるという考えを維持していたためである。しかし、ガン・システムの撤回をもってただちに失業保険法案そのものを廃案にすべきではなく、将来の国家的失業保険導入の足がかりとするために、たとえ大きな成果が望めないにしても都市失業保険を成立させ、自助原則に則り失業手当を給付している組織を支援したいというのが市参事会の主張であった。議論は決着をみず、最終的な議決は同月 17 日の市議会に持ち越された。

12 月 17 日の市議会においては、冒頭で社会民主党から修正動議が出された。その内容は、市の補助金給付額を 10 倍の 10 万マルクに引き上げるとともに、就業要件を排除し、給付条件を 6 カ月の市内居住に限定し、団体保険の加入主体から使用者を削除し、労働組合に限定するというものであった<sup>57)</sup>。だが、その一方で、新法案は「真の失業者支援への道」を妨げることになるとして、引き続き法案そのものの廃案を求めていた<sup>58)</sup>。したがって、この過大な修正要求は、法案の可決を望んでいた自由主義議員が批判したように、現実的な改善策でなく、「失業保険法案そのものの廃案を〔社会民主党が〕支持することを隠蔽するためのデモンストレーション<sup>59)</sup>」にすぎなかったといえよう。

社会民主党の修正動議は、団体保険規定の撤回を求める自由主義議員の態度をいっそう硬化させた。特に団体保険の加入主体から使用者を削除することは、ガン・システムと同様に対象を組織労働者に限定することとなるため、この点に強く反発したのである<sup>60)</sup>。

両陣営の廃案要求に対して、市参事会はほとんど反論を行わなかった。法案の可決に尽力したのは、むしろ一部の自由主義政党の議員たちであった。彼らは、ガン・システムが撤回されたがゆえに「全か無」の論理によって失業保険法案の廃案を求め、失業者救済の可能性を閉ざそうとする社会民主党を批判しつつ、あくまでも今回の法案を可決することにより、将来的な失業保険制度の拡充の可能性を残すべきであると主張した<sup>61)</sup>。だが、就業条件と団体保険にかかわる規定に関して、最後まで妥協点が見出されなかったために、25 対 26 の僅差で新法案は否決され、最終的に失業保険の試み自体が挫折したのである<sup>62)</sup>。

55) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 4. Dezember 1912, S. 438f.

56) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 4. Dezember 1912, S. 434f., 441-443, 447.

57) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 17. Dezember 1912, S. 468.

58) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 17. Dezember 1912, S. 469-472.

59) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 17. Dezember 1912, S. 478, 481. (〔〕内は引用者による補足を示す。)

60) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 17. Dezember 1912, S. 475f.

61) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 17. Dezember 1912, S. 474f., 479.

62) Bericht Charlottenburger StVV., Sitzung vom 17. Dezember 1912, S. 483.

## 5 大ベルリン広域失業保険構想の挫折

### (1) ノイケルン市の提言

シェーネベルクとシャルロッテンプルクの動向は、大ベルリンにおける失業保険をめぐる議論を進展させ、複数の自治体で法案の策定が試みられた。その1つであるノイケルン市参事会は、シャルロッテンプルクでの失業保険の導入が挫折した後の1913年6月に大ベルリン連合に対して、大ベルリン連合全域を包括する広域失業保険の導入を提言した。

その提言によれば、シェーネベルク1都市のみが失業保険を運営している現状において危惧されるべきは、各自治体がシェーネベルクの先例に倣って個別に失業保険を導入し、様々な制度が連合内に乱立することである。このような事態が生じた場合、次の2つの要因が自治体間の深刻な対立を惹起する可能性がある。

第1の要因は、労働者の居住地と就労地の相違である。1900年のノイケルンを例にとると、市内に居住している労働者の46.4%が市域外で就労していた。シェーネベルクのように市内の在住労働者を失業保険の対象に設定した場合、居住地の自治体と就労地の自治体の間に、失業手当の財政負担の不均衡が生じることとなる。第2の要因は、居住要件の問題である。居住要件は、高リスク層の大量流入を抑制するために不可欠の手段であるが、大ベルリン連合内の労働者の流動性はきわめて高く、シェーネベルクの実例が示すように、待機期間の存在が特に非組織労働者を排除する要因となっていた。<sup>63)</sup>

ノイケルン市の提言によれば、広域失業保険が実現すれば、まず第1の問題点については、居住自治体と就労自治体間の制度上の不均衡が解消される。第2の居住要件については、大ベルリン連合のいずれかの自治体において特定の期間居住することによって条件を満たすことができるので、多くの労働者が受給資格を獲得することができるようになる。そして、失業保険制度としてはシャルロッテンプルク・システムが推奨された。同システムは、シャルロッテンプルクでは導入されなかったものの、組織労働者については実績の豊富なガン・システムに依拠し、非組織労働者についても貯蓄システムと失業金庫を通じた自助が想定されているため、最も実践的な都市失業保険制度と位置づけられたのである。<sup>64)</sup>

### (2) 大ベルリン連合内での協議とその帰結

このノイケルンの提言をめぐって、同年9月に大ベルリン連合内で自治体間の協議が行われたが、大ベルリン連合全域を包括する失業保険の実現は不可能と判断された。<sup>65)</sup>最大の要因は、大ベルリン連合の自治体間の調整が不調に終わったことにある。大ベルリン連合で共通の政策を策定するには制度上、全自治体の同意が必要とされていたが、協議ではベルリンをはじめとしてライヒの強制的失業保険を求める主張と、ノイケルンを中心とする広域失業保険を求める主張との

63) Antrag auf Einführung einer das Gebiet von Groß-Berlin umfassenden Arbeitslosenversicherung (Neuköln, 14. Juni 1913), S. 2f., in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

64) Antrag auf Einführung einer das Gebiet von Groß-Berlin umfassenden Arbeitslosenversicherung (Neuköln, 14. Juni 1913), S. 3f., in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

65) Abschrift des Protokolls der Besprechung vom 13. September 1913 in Sachen der Arbeitslosenversicherung, S. 7-9, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

間の溝が最後まで埋まらなかったのである。<sup>66)</sup>

広域失業保険を求める側の主張の骨子は、ほぼノイケルンの提言に示された通りであり、その背景には、ライヒ政府に対する不信の念があった。1911年9月にドイツ都市会議から連邦参議院に対してライヒ失業保険を求める請願が出された後も、ライヒ政府は何ら必要な措置を取ろうとしなかったため、ライヒ政府には失業保険導入の責任を都市に転嫁しようとする意図がある、という認識がこれらの自治体の間では共有されていたのである。<sup>67)</sup> この広域失業保険の実現には中心都市ベルリンの参画が不可欠であり、ノイケルンの提言に先立ち、リヒテンベルクとシェーネベルクの両都市参事会は、ベルリン市参事会に対して失業保険の導入を働きかけていた。<sup>68)</sup>

だが、ベルリン側の見解によれば、制度上の基盤となるガン・システムについては、非組織労働者の排除という固有の限界があり、また、非組織労働者に対しては、貯蓄システムや失業金庫などの任意加入の制度では失業保険の実効性を確保することができないので、加入強制が必要となる。だが、大ベルリン連合レベルで強制的な失業保険を導入した場合、他地域から失業リスクの高い労働者が大量に流入するだけでなく、保険の導入に伴う負担増大を回避しようとする企業が他地域に流出し、大ベルリン経済圏の地盤沈下を招く危険性がある。それゆえ、ライヒ全土を包括する国家的強制失業保険の導入が求められる。<sup>69)</sup>

このようなベルリン側の主張は、シャルロツテンブルクや、シュパンダウ、フリーデナウなどをはじめとする多くの自治体の支持を受けた。失業保険を導入済みの唯一の都市シェーネベルクの上級市長 A. ドミニクス (Alexander Dominicus) も、シェーネベルク・システムの運用実績をふまえた上で、非組織労働者に対する強制的なライヒ失業保険の有効性を認めた。<sup>70)</sup> 以上の協議の結果、ライヒ宰相に対して、非組織労働者の比率の高い建設業を中心とする特定産業部門への強制的失業保険の導入を請願することとなったのである。<sup>71)</sup>

この請願の内容は、失業保険導入の責任を都市ではなくライヒに求めた、1911年の第3回ドイツ都市会議総会で議決された請願と同じである。したがって、これによって事実上、大ベルリン連合における都市失業保険導入の動きは終息したといってもよい。ベルリン市では、この請願の提出後も、失業保険導入の協議委員会において、社会民主党系の市議会議員を中心にガン・シ

66) Eingabe an den Herrn Reichskanzler betreffend die reichsgesetzliche Einführung der Zwangsversicherung gegen die Arbeitslosigkeit vom 18. November 1913, S. 4, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

67) Abschrift des Protokolls der Besprechung vom 13. September 1913 in Sachen der Arbeitslosenversicherung, S. 3, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

68) Abschrift des Protokolls der Besprechung vom 13. September 1913 in Sachen der Arbeitslosenversicherung, S. 1, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

69) Abschrift des Protokolls der Besprechung vom 13. September 1913 in Sachen der Arbeitslosenversicherung, S. 3f., 6, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

70) Abschrift des Protokolls der Besprechung vom 13. September 1913 in Sachen der Arbeitslosenversicherung, S. 4f., in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

71) Eingabe an den Herrn Reichskanzler betreffend die reichsgesetzliche Einführung der Zwangsversicherung gegen die Arbeitslosigkeit vom 18. November 1913, S. 5, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 15.

システムの導入を求める動きが続いたが、ライヒ失業保険を求める市参事会の方針を覆すことはできなかった。<sup>72)</sup>ベルリン市の動向は大ベルリン連合全体の方向性を大きく左右するため、失業保険の導入を求める議論は再燃せず、結局、第一次世界大戦までに、失業保険を成立させ得たのはシェーネベルクだけとなった。

## 結 び

大ベルリンでは、失業保険をめぐる議論が始まった当初、導入には慎重な自治体が多かった。しかし、国家的失業保険が期待できない状況においては都市レベルでの対応が必要であるとする認識が基本的に共有されていた。シェーネベルクとシャルロッテンブルクの積極的な行動は、こうした認識を背景とするものであった。その後、シェーネベルクを除いて都市失業保険の導入が進展しない中、大ベルリン連合を包括する広域失業保険の構想が提起されるに至る。この構想は最終的には実を結ばなかったが、シェーネベルクとシャルロッテンブルクの主体的行動が、これら一連の動向を加速化させたのである。

シェーネベルクとシャルロッテンブルクが突出した行動をとり得た前提条件としては、両都市が大ベルリンの中でも特に富裕な都市であったことがあげられる。だが、両都市で失業保険の予算として計上されたのは、わずか1万5,000マルクと1万マルクにすぎなかった。失業保険をめぐる議論が浮上した1908年時点でのシェーネベルクとシャルロッテンブルクの予算規模は、特別会計を含めてそれぞれ2,111万マルクと4,097万マルクであり、これと比較すると失業保険の予算規模は、その問題の重要性にもかかわらず、きわめて微々たるものであった。<sup>73)</sup>したがって、都市失業保険をめぐる議論は財政上の問題ではなく、むしろ失業問題に対する公的介入の論理を問うものであったといえよう。

両都市の積極的な姿勢は、国家的失業保険の不在の下では都市がその試金石となるべきという一致した見解によるものであった。特に着目すべきは、労働運動への財政支援に直結し得るガン・システムの政治的特性のゆえにその普及がライヒ政府の焦燥感をあおり、逆説的に国家的失業保険の導入を促進することになるというライディヒの主張である。すなわち都市失業保険が単に国家的失業保険の不在を補うだけでなく、その導入に間接的に寄与することが意図されていたのである。このガン・システムの政治的特性は、同時に反対派の最大の論拠であり、同システム

72) Protokoll der Sitzung des Ausschusses betr. die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung (Berlin, 27. September 1913), in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 16.; その後、社会民主党は失業保険の導入を諦め、1913/14年冬の失業者に対して総額50万マルクの一時的な失業扶助金の給付を求めた。これは、1年間の市内居住のみを受給要件として一切の反対給付を求めず、失業期間に応じて扶助金(1人当たりの上限は1マルク/日)を給付しようとするものであった。市参事会はこの提議に対して一貫して否定的であり、最終的には市議会でも否決された。Vgl. Protokoll des Ausschusses zur Vorberatung des Antrages der Stadtverordneten Dr. Arons und Genossen, betreffend die Bewilligung von 500,000 M zur Unterstützung der Arbeitslosen vom 21. Januar 1914, in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 16.; Amtlicher stenographischer Bericht für die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 12. Januar 1914, S. 54f., in: LAB., A Rep 001-02, Nr. 16.

73) H. Silbergleit (Hg.), *Preussens Städte. Denkschrift zum 100 jährigen Jubiläum der Städteordnung vom 19. November 1808*, Berlin 1908, S. 480f.

を導入する上で不可避の問題となっていた。

これに対してヤストロウは、ガン・システムによって労働組合の共済機能を存続させ、そのプレゼンスを維持することが逆に労働運動の抑制に寄与するという見解を示した。この見解がガン・システムを導入した都市の間でどこまで共有されていたかは、本稿の事例だけでは明らかにできない。だが、例えば冒頭で言及した第3回ドイツ都市会議においては、ガン・システムの有用性を説いた上級市長らはヤストロウの見解を軸に議論を展開させており、この見解がガン・システム普及の有力な論拠の1つになっていたと考えられる<sup>74)</sup>。またシャルロッテンブルクでは、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・システム撤回後に市営失業金庫の設置に反発したが、これはヤストロウの見解を裏付けるものである。シェーネベルクとシャルロッテンブルクのガン・システム導入の動きは、同システム反対派と採用すべき手段をめぐる真っ向から対立したが、階級対立の抑制を図ろうとしていた点では軌を一にしていたのである。

シェーネベルク・システムとシャルロッテンブルク・システムの中核にガン・システムが据えられたのは、同システムの実践性に負うところも大きい。熟練労働者を中心とする自助可能層の防貧が失業保険導入の一義的な目的とされていたためである。両システムは、可能な限り非組織労働者を包摂することによってガン・システムの補完を試みるものであったが、その主眼はあくまでも直接的・間接的に労働者層の自助を促進することであり、加入は任意とされた。これは、失業保険そのものの正当化を図る上で、労働者層の自助支援や自助への誘導に範囲を限定することが求められていたためである。

このように都市失業保険は、公的介入を通じて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」を果たすものであった。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团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の間接的政策を通じた公益的住宅建設組合に対する支援が重視されていた。住宅建設組合は、組合員が相互の出資によって入居する住宅を建設する集团的自助組織であり、住宅政策の主眼も、住宅困窮者全般ではなく、住宅建設組合に加入し得る自助可能層の支援に置かれていたのである<sup>75)</sup>。したがって、自発的な集团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。

この点は、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ろう。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が、当該部門の全労働者

74) Verhandlungen des dritten Deutschen Städtetages, S. 27, 50.

75) 森「世紀転換期ドイツにおける都市政策理念」37-38頁。世紀転換期の住宅建設組合の概要については、北村昌史『ドイツ住宅改革運動—19世紀の都市化と市民社会—』京都大学学術出版会、2007年、384-386頁、を参照。

が加入を強制されていた。<sup>76)</sup>「介入的自由主義」には、「弱く、劣っていて、失敗する人間」像の下で、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。<sup>77)</sup>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「介入的自由主義」の論理との乖離がみられた。以上のように、ヴィルヘルム期の都市失業保険は、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ことができるとともに、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。

---

76) イギリスの失業保険についてはさしあたり、P.セイン（深澤和子・深澤敦監訳）『イギリス福祉国家の社会史—経済・社会・政治・文化的背景—』ミネルヴァ書房、2000年、106-111頁、を参照。

77) 小野塚「介入的自由主義の時代」15-24頁。