

「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—*

森 宜 人

はじめに

ヨーロッパにおける現代都市とは何かを考える上では、近年F. レンガーの提示した枠組みが有用な手がかりとなる。レンガーによれば、ヨーロッパ都市史の「長い20世紀」は、19世紀末から1960年代までの「組織されたモダニティ」organisierte Modernitätと、それ以降の「ポスト・モダン」の2つの局面に二分される¹⁾。

レンガーの時期区分は、社会学者のP. ヴァーグナーによって提示されたモダニティの類型にもとづく。現代都市の形成期にあたる「組織されたモダニティ」は、政治、経済、社会の各領域における大衆化が進むなか、国家介入が拡大し、社会生活上の不確実性が低下した局面として捉えられる。ヴァーグナーは、「組織されたモダニティ」の局面で社会的な不確実性が低下した典型的領域の1つとして失業問題をあげているが、そのための本格的な対策が講じられることとなったのは世界恐慌期以降としている²⁾。

だが、ドイツではすでに19/20世紀転換期より、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ていた。その軸となったのが、自治体が労働組合の失業手当に補助金を上乘せする形で給付を行うガン・システムGenter Systemである。ガン・システムは、労働組合の共済機能を前提とするため、集团的自助の促進に効果はあったが、対象が組織労働者に限定され、また、労働組合の財政支援につながることを警戒する市民層の反発にあい、広く普及し得な

* 本稿は科研費基盤研究(B) (課題番号: 25285105) および基盤研究(C) (課題番号: 26380421) による研究成果の一部である。

1) Lenger (2013), S. 13f.

2) Wagner (1995), S. 119-125/133-136.

かった³⁾。

失業者救済の取組みが広く普及したのは、第1次大戦期のことである。大戦勃発直後の大量失業に対応するため多くの都市が戦時失業扶助を導入し、また、これに対してライヒが初めて財政支援に乗り出した。だが、ライヒの関与は都市への補助金の支出にとどまり、その運用は各都市の裁量にゆだねられ続けた。1918年の大戦終了直後には、復員にともなう大量失業に対処するためライヒ失業扶助令が出され、これが1927年10月にライヒ失業保険が導入されるまでのワイマール「社会国家」における失業者救済の柱となった。ライヒ失業扶助令によって初めて失業扶助の導入が都市に義務づけられたが、運用面における各都市の裁量の余地は依然として大きかった⁴⁾。

したがって、本稿で取り上げるワイマール体制が成立する前後の時期は、都市失業保険から国家的失業保険への移行期にあたる。従来の社会政策史では、この局面はライヒ失業保険の成立へといたる前段階として捉えられ、分析の焦点も専らライヒの動向にあてられてきた⁵⁾。だが、本特集の問題意識からすると、そのような目的論的な視座に立つことなく、失業者救済の領域においてライヒの存在が前景に出てくるなか、都市の果たす役割がどのように変化し、それが都市ガバナンスのあり方にいかなる影響を与えたのかに着目しなくてはならない。また、失業者救済の領域における都市ガバナンスのあり方は、それまでの各都市の歴史を反映して一様ではなかったので、個別都市の事例を取り上げる必要がある。

このような背景より本稿では、ハンブルクにおける失業扶助の展開を手がかりとして、第1次大戦期～ワイマール期中葉の都市ガバナンスの変遷を考察する。ハンブルクは19世紀後半より、民間慈善の活動が盛んな一方、自治体が社会政策に対して消極的であった都市として知られており⁶⁾、公的セクターによるガバメントだけでなく、民間セクターの動向をも射程に収めるガバナンス論によって

3) 森 (2011a)、森 (2011b)。

4) 森 (2014)。本稿では、議論の前提として第1次大戦期の状況にも言及するが、その際には主に森 (2014) で得られた知見の一部が用いられる。

5) 例えば、Führer (1990)、Schmuhl (2003)、福澤 (2012) など。

6) この点については、Evans (1991)、Pielhoff (1999)、犬童 (2014)、馬場 (2014) などの先行研究がある。

考察をすすめるのに適した対象といえよう。以下の行論では、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、そして自治体内部における失業扶助と公的扶助の关系到留意しつつ、(1) 失業扶助の制度的変遷、(2) 失業の実態と失業扶助の帰結、(3) 失業扶助の実質的な担い手の変化、(4) 以上の諸点の背景となる扶助の規範意識、以上の4つの論点を明らかにする。

1. 失業者救済体制の変遷

ドイツ最大の港湾都市ハンブルクでは19世紀末まで、市政は名望家層および土地・家屋所有者を中心とする自由主義市民の支配下にあった。他方でハンブルクは「労働運動の牙城」としても知られ、金属加工労働組合を中心とする活発な労働運動の展開を背景に、1901年に初めて社会民主党が市議会の議席を獲得し、1904年にはその議席数は13にまで増えた。社会民主党の躍進を掣肘しようとする自由主義市民層は1906年に、19世紀後半に緩和した選挙権の取得要件を再び厳格化し、市政独占の維持をはかった。だが同年、こうした反民主的な動きに反発した自由主義議員13名が新たに統一自由連合を結成し、以降、社会民主党と共に有力な野党連合を形成することとなった⁷⁾。世紀転換期には、ハンブルクにおいても市政の大衆化の兆しがみられるようになっていたのである。

だが、社会政策に対する市政府の自由主義的伝統は維持され、失業者救済についても積極的な介入はなされなかった。ハンブルクでは1892年に有名な「コレラ大流行」が生じた際、港湾機能が麻痺し、港湾労働者を中心に大量失業が発生した結果、初めて失業が重大な社会問題として認識されるようになった。そのため同年末、労使がイニシアティブをめぐって対立を深めていた職業紹介事業において、初めての公的介入の試みとして市政府が公営職掌紹介所を設置したが、わずか3年で頓挫した。また、1908年と1910年には、社会民主党がガン・システムを基盤とする公的失業保険の導入を市議会に上程したが、労働運動の激化と社会民主党の勢力拡大を警戒する自由主義会派の反対により、実現することはな

7) Jochmann (1986), S. 82-84.

かった⁸⁾。

ハンブルクで失業者救済の立役者となったのは、市政府よりもむしろ民間慈善団体であり、世紀転換期には7つの慈善団体が公益的職業紹介事業に従事し、3つの慈善団体が身寄りのない失業者の収容施設を運営していた⁹⁾。そのなかの1つである愛国協会Patriotische Gesellschaftは、1895年に市政府から公営職業紹介所の運営を継承した。同協会は対象職種の拡張と、運営面でのパリティ原則の導入を試みたものの、1896年の大規模な港湾ストライキを契機に労使対立がさらに激化したため奏功しなかった。そして、激化した労使対立を背景に、職業紹介事業の分裂状況はワイマール期にいたるまで続くこととなる¹⁰⁾。

1900年代に入ると、民間慈善の領域では、組織規模の拡大と組織形態の改革を通じた合理化が課題となる。その一環として1913年には、救貧局と、慈善団体が必要とする扶助対象者の困窮度に関する情報を集約するために、ハンブルク慈善協会Hamburgische Gesellschaft für Wohltätigkeitが設立された。ハンブルク慈善協会の設立は、情報面における慈善活動の一元化と、扶助をめぐる公的・民間セクターの連携強化をはかるものであったが、その活動が本格的に展開し始める前に大戦が勃発した¹¹⁾。

総動員令が発せられた1914年8月1日には、ハンブルク慈善協会や愛国協会など市内の主要な慈善団体が母体となってハンブルク戦時救済Hamburgische Kriegshilfe（以下、HKと略記）が結成された。HKの傘下には市内のほぼすべての慈善団体が入り、戦前からその必要性が認識されていた民間慈善活動の一元化がもたらされた。「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」¹²⁾を目的とするHKは、失業扶助をはじめとして、応召兵士家族の支援や、戦時給食Kriegskücheの展開、妊産婦及び乳幼児の保護など、多岐にわたる活動を展開させることとなる。HKの組織形態は分権体制がとられ、市内27ヶ

8) 森 (2014)、43-44頁。

9) Joachim (1909), S. 385-393.

10) 森 (2014)、47頁。

11) Pielhoff (1999), S. 420-423.

12) Satzungen der "Hamburgischen Kriegshilfe", in: StAH 351-2II 454, Bd.1.

所に設置された地区委員会には、扶助活動の実務に関する大きな裁量権が与えられた。他方、市議会では1914年9月に、失業問題に対処するために再び社会民主党が公的失業扶助の導入を求めたが、同制度が大戦後に恒久化することを危惧する市参事会および自由主義会派の反対によって実現しなかった。そのため、ハンブルクでは終戦にいたるまで、失業扶助はHKに一任されることとなった¹³⁾。

ハンブルク以外でも、大戦の勃発とともに多くの都市が失業扶助を導入し、その都市数は1915年1月までに527にのぼった。失業扶助の担い手は都市によって異なり、ハンブルクと同様に民間慈善団体がイニシアティブを握った都市も少なくなかったが、多くは自治体が主導していた。大戦中の急速な失業扶助の普及は、各都市の自発的取組みによるものであったが、基本的な枠組みは共有されており、「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」がその対象となり、救貧受給者とは区別された。失業扶助を実施する自治体に対しては1915年1月より、ライヒ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。これはドイツ社会政策史上、国家レベルでの「失業救済の第一歩」¹⁴⁾として捉えられるが、自治体に失業扶助の導入義務を課すことはなく、またその運用についても各都市の裁量にゆだねられ、ライヒの関与は限定的であった¹⁵⁾。

次節でみるように、大戦中の失業問題は、軍需産業での労働需要が急増したため1915年夏頃までに解消する。それ以降は、とくに1916/17年の「カブラの冬」に象徴されるように、失業に代わり食料不足が深刻な社会問題となり、HKの活動も戦時給食の運営に重心が移されるようになる。大戦後期には食料危機を背景にハンブルクでもたびたび反体制運動が生じたが、市政の民主化は果たされなかった¹⁶⁾。だが、大戦末期の1918年11月にキールでの水兵の反乱を契機に革命が生じると、ハンブルクでも労・兵評議会が市政を掌握した。翌1919年3月16日に男女普通選挙による市議会選挙が実施され、それに伴い市政の支配権も労・兵

13) 森 (2014)、45-49頁。

14) Führer (1990), S. 119.

15) 森 (2014)、41-43頁。

16) Ullrich (2000), S. 108-115.

評議会からふたたび市政府の手に渡った。そしてこの選挙では、社会民主党とドイツ民主党の連立政権が誕生し、第1次大戦までの自由主義会派による市政の独占に終止符が打たれることとなった¹⁷⁾。

市政の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。革命が起きる直前の1918年10月、復員に伴う大量失業への対処を喫緊の課題として認識するようになった市参事会が、戦時供給局Kriegsversorgungsamt内に労働局Arbeitsamtを設立し、公的失業扶助を導入することを市議会に提議した。この提議は、同年11月6日の市議会において、自由主義右派から社会民主党にいたる全会派の支持を受けて議決された。この協議では、失業者の救済だけでなく、応召兵士の遺族や傷痍軍人などの戦争犠牲者の扶助も労働局の管轄下に置くことを求める声もあがった。この要求は実現しなかったものの、大戦によって生じた困窮者の救済体制を、労働局を軸に再編することが求められていたのである¹⁸⁾。

ハンブルクにおいて、旧体制下での最後の改革として労働局の設立が決定された直後の1918年11月13日、ライヒ失業扶助令が出された。これによって初めて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ものの、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(ライヒ1/2、ラント1/3、自治体1/6)とされ、当事者拠出は求められなかった。戦時失業扶助と同様に、失業扶助受給者に対して従来の救貧の取り扱いをしないことが明記されていたが、給付申請にあたっては困窮度調査が必要とされた¹⁹⁾。

ライヒ失業扶助令は、戦時福祉事業の延長線上として復員に伴う失業問題に対処するためのものであり、当初は1年間限りの時限立法とされたが、失業問題の長期化に伴い恒久的な制度へと変容し、1927年11月にライヒ失業保険令が出されるまで、18回の改定・4回の改編を経つつ存続することとなる。とくに大きな改編は当事者拠出を導入した1923年10月13日のライヒ政令であり、拠出比率は、被用者2/5、雇用主2/5、自治体1/5(1924年より被用者4/9、雇用主4/9、自治

17) Büttner (1986), S. 131-134. 革命期の労兵評議会の動向については、木村(1988)が詳しい。

18) Stenographischer Bericht über die Sitzung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 27. Sitzung vom 6. November 1918, S. 648-664.

19) RGBl. 1918, Teil. 1, S. 1305-1308.

体1/9)となった²⁰⁾。当事者抛出が導入されたにもかかわらず、依然として受給申請には困窮度調査が義務づけられ、保険原則が貫徹されるにはいたらなかった。また、この政令によって、公的抛出を担うのは自治体だけとなり、失業扶助の財源をめぐるライヒと都市の関係にとっても大きな転機となった。

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。1920年2月には失業扶助を所管する労働局は労働庁 Behörde für das Arbeitsamtへと改組されたが、これに伴う組織改編については第3節で後述する。労働局は、失業扶助の運用を担うだけでなく、大戦中の1914年8月に設置されたラント中央職業紹介所 Landeszentrale für Arbeitsnachweisの統合を通じて職業紹介事業をもその監督下においた。同事業のなかでも、とくに注意が払われたのは未成年層であった。すでに大戦中より、徒弟職の減少に伴う、未成年者に対する資格教育機会の減少や職業教育の後退が深刻な問題として認識され、民間慈善活動の一環として1916年7月に、職業相談・徒弟職紹介中央機構 Zentrale für Berufsberatung und Lehrstellenvermittlungが設立された。戦後、同機構も労働局に統合され、主に未成年者に対する職業相談と徒弟職の紹介を所管することとなった²¹⁾。

さらに、HKも労働局に統合された。HKは大戦の終結とともにその業務の大部分を終えたが、戦後もしばらくは、国外駐留部隊の兵士及び抑留中の捕虜の家族支援や、労働局の失業扶助だけでは困窮状況から抜け出せない人々への追加支援などを行っていた。労働局の整備が進むのに伴いHKは1919年3月31日に解散し、労働局福祉部として同局に統合された。HKの27の地区委員会も労働局福祉部の7つの地区事務所 Bezirksstelleに再編され、大戦中に地区委員会で蓄積された扶助関係書類や、被服などの現物給付物品も地区事務所に引き継がれた²²⁾。

そして、1920年5月に福祉局 Wohlfahrtsamtが設立されると、労働庁福祉部は労働庁から福祉局へと移管された。福祉局の所管領域は、従来の公的救貧の役割

20) RGBI. 1923, Teil. 1, S. 946f.; 1924, Teil 1, S. 121-127.

21) Hüffmeier (1919), S. 5-8; Biensfeld (1924), S. 24-26.

22) Schreiben von Dr. Zahn an das Hamburgische Arbeitsamt vom 20. März 1919, in: StAH 111-2 CII d11-60; Hüffmeier (1919), S. 45f.

を継承した公的扶助から、大戦によって生じた戦争犠牲者や、インフレによって困窮化した年金生活者と小規模資産生活者 Kleinrentner の扶助にいたるまで多岐にわたるが、そのなかには、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いた。これにより、以後の失業者救済体制は、労働庁による失業扶助を軸としつつ、それを福祉局が補完する形で展開することとなる。また、7つの地区事務所も福祉局の福祉地区委員会 Wohlfahrtsstelle へと改組され、同局の扶助活動の実務を担うこととなった。HKのストックは、労働局・労働庁を経て、福祉局に継承されたのである²³⁾。

2. 失業の実態と失業扶助の展開

第1次大戦勃発に伴う平時経済から戦時経済への移行によって発生した大量失業は、ハンブルクにおいても空前の規模となり、1914年9月中旬には失業者数は2万8710人を数えた。その内訳は、1万3678人の熟練労働者・職人が最も多く、全体の47.6%を占め、次いで不熟練労働者の1万2550人(43.7%)が続き、そして、職員層が全体の8.6%にあたる2,482人であった²⁴⁾。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。

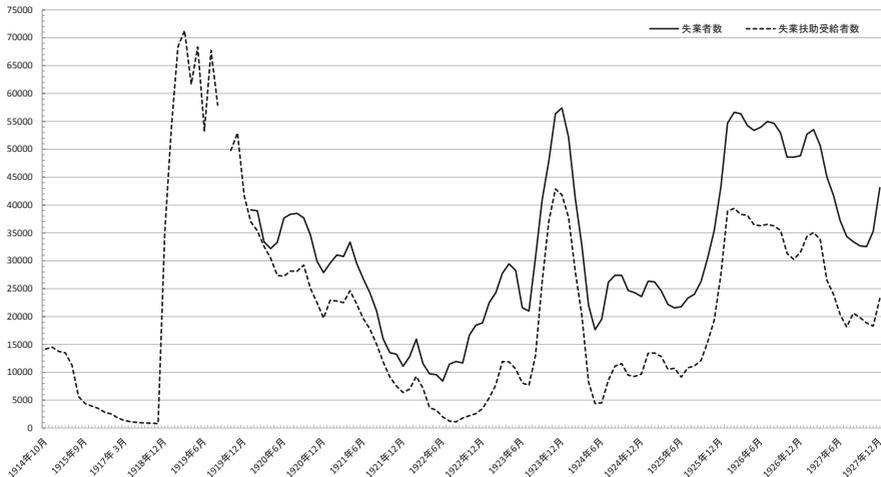
このような大量失業に対処するために、HKでは、結成わずか5日目の1914年8月5日に早くも失業扶助の導入が決定され²⁵⁾、その受給者数は図1および表1にみられるように、1914年11月にピークの1万4522人に達した。その後、受給者数は持続的に減少し、1915年9月にはピーク時の3分の1以下の4,408人となり、1916年12月以降は2,000人を下回る水準にまで低下する。これは、ハンブルク市内および周辺地域における軍需産業の成長によって、一部で労働力不足にいたるほど労働需要が増大したためである。大戦期の大量失業問題は、平時経済から戦

23) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1925, S. 633-637.

24) 森(2014)、44-45頁。

25) Protokoll der 2. Versammlung des Hauptausschusses am 5. August 1914, in: StAH 351-2II 454, Bd. 1.

図1 ハンブルクにおける失業者数・失業扶助受給者数(1914年10月～1927年12月)



出典) Arbeit und Wohlfahrt, Jg. 1 Nr. 3 (März 1922), S. 33f; Statistisches Jahrbuch für die freie und Hansestadt Hamburg, 1925, S. 272, 1926/27, S. 298, 1927/28, S. 307; Hüffmeier (1919), S. 17.

時経済への移行期にあたる1914年8月から1915年前半にかけての一過性のものであり、以後はむしろ軍需産業での労働力不足が問題となった。

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。いずれの際にも失業者および失業扶助受給者の数は、大戦勃発直後のそれをはるかに凌駕しており、大戦期と比較してワイマール期の方が失業問題の深刻さが増していることがわかる。終戦直後の最初の大量失業は、復員と、戦時経済から平時経済への転換によって生じたものであり、ピーク時の1919年3月には本稿の考察期間全体を通じて最も多い7万1288人が失業扶助の対象となった。2度目の大量失業は、1923年末にピークを迎えるハイパー・インフレーションによる経済的混乱に伴って生じたものである。3度目の1925年後半から1927年前半にかけて生じた大量失業は、問題の持続期間が最も長く、ワイマール期の失業者救済体制にさまざまな課題を突きつけることとなった。

1918/19年および1923年の大量失業が主に外生的要因によって生じたもので

表1 ハンブルクにおける失業扶助受給者数の推移 (1914年11月-1926年12月)

	男性	女性	合計	受給期間							
				13週間未満		13-26週間		26-39週間		39-52週間	
1914年11月	n.a.	n.a.	14,522	n.a.		n.a.		n.a.		n.a.	
1915年9月	n.a.	n.a.	4,408	n.a.		n.a.		n.a.		n.a.	
1916年12月	n.a.	n.a.	1,751	n.a.		n.a.		n.a.		n.a.	
1919年3月	n.a.	n.a.	71,288	n.a.		n.a.		n.a.		n.a.	
1925年1月	13,420	1,684	15,104	12,496	82.73%	1,936	12.82%	672	4.45%	—	
2月	14,176	1,470	15,646	12,832	82.01%	2,054	13.13%	760	4.86%	—	
3月	13,308	1,524	15,260	12,545	82.21%	1,917	12.56%	798	5.23%	—	
4月	10,543	1,562	12,105	9,627	79.53%	1,709	14.12%	769	6.35%	—	
5月	10,208	1,791	11,999	9,040	75.34%	2,125	17.71%	834	6.95%	—	
6月	9,120	1,771	10,891	8,209	75.37%	1,719	15.78%	963	8.84%	—	
7月	10,548	1,892	12,440	10,356	83.25%	1,482	11.91%	602	4.84%	—	
8月	11,195	1,901	13,096	10,897	83.21%	1,652	12.61%	547	4.18%	—	
9月	12,879	1,803	13,436	11,204	83.39%	1,801	13.40%	431	3.21%	—	
10月	14,403	1,937	16,340	13,707	83.89%	2,095	12.82%	538	3.29%	—	
11月	17,876	2,570	20,446	17,066	83.47%	2,797	13.68%	583	2.85%	—	
12月	25,786	4,022	29,808	25,929	86.99%	3,281	11.01%	598	2.01%	—	
1926年1月	31,272	7,573	38,845	29,292	75.41%	7,679	19.77%	1,874	4.82%	—	
2月	36,343	8,309	44,652	32,085	71.86%	10,268	23.00%	2,299	5.15%	—	
3月	33,176	8,568	41,744	n.a.		n.a.		n.a.		—	
4月	32,143	9,005	41,148	n.a.		n.a.		n.a.		—	
5月	31,840	8,781	41,597	23,264	55.93%	13,576	32.64%	4,757	11.44%	—	
6月	30,716	8,713	39,429	19,302	48.95%	13,781	34.95%	6,346	16.09%	—	
7月	30,448	8,534	40,198	20,112	50.03%	13,118	32.63%	6,968	17.33%	—	
8月	30,756	8,633	39,839	9,850	24.72%	19,521	49.00%	8,771	22.02%	1,697	4.26%
9月	29,369	7,918	37,287	n.a.		n.a.		n.a.		n.a.	
10月	27,276	7,307	34,583	n.a.		n.a.		n.a.		n.a.	
11月	25,709	6,379	32,008	14,411	45.02%	11,112	34.72%	5,212	16.28%	1,353	4.23%
12月	27,070	6,679	33,749	15,944	47.24%	10,767	31.90%	4,652	13.78%	2,386	7.07%

出典) Reichsarbeitsblatt, 1925, Nichtamtlicher Teil, S. 81, 149, 213, 284, 352, 412, 477, 524, 596, 645, 733; 1926, Nichtamtlicher Teil, S. 5, 77, 153, 208, 288, 364, 440, 504, 584, 639, 701, 794; 1927, Nichtamtlicher Teil, 6f.

あったのに対して、1925-27年のそれは構造的な要因に帰するものであった。表2によれば、1925年のハンブルク市内の就業人口は、大戦前の1907年と比較して全体で約17万人増加し、それに伴い、就業人口比率も46.2%から50.9%へと約5ポイント上昇した。戦前と比較して就業人口が絶対的にも相対的にも増加するなか、「産業合理化」運動によって労働需要が減少し、労働需給のバランスが崩れ

表2 ハンブルクにおける就業人口 (1907/1925年)

職種	1907年				1925年			
	男性	女性	合計		男性	女性	合計	
自営業者	66,287	22,569	88,856	21.3%	74,645	18,853	93,498	15.9%
職員	80,822	15,470	96,292	23.1%	127,777	58,583	186,360	31.8%
労働者	155,863	28,351	184,214	44.2%	202,732	48,129	250,861	42.8%
その他	2,363	45,166	47,529	11.4%	1,595	54,093	55,688	9.5%
合計	305,335	111,556	416,891	100.0%	406,749	179,658	586,407	100.0%
市人口	453,629	449,690	903,319	46.2%	551,473	601,050	1,152,523	50.9%

注) 市人口横の百分比は、市人口に占める就業者の合計数の比率を示している。

出典) Statistisches Reichsamt (1926), S. 514.

たことが1925-27年の失業問題の原因であった²⁶⁾。

そのため、この時の失業問題においては、失業者の規模だけでなく、長期失業者の増加が事態の悪化を招いた。先の表1にみられるように、1925年末までは失業扶助受給者の内、受給期間が13週間未満の人びとの比率がおおむね80%を上回る水準にあったが、1926年に入るとその比率は持続的に低下し、1926年8月には4分の1を割り込むにいたった。他方、受給期間13-26週間および26-39週間の人びとの比率が漸増し、1926年8月にはそれぞれ49%および22%に達した。また、同月には初めて受給期間が39週間を超える失業者が一定の比率を占めるようになった。

労働需給のバランス悪化がとくに目立ったのは、職員層であった。表2にみられるように、1925年の職員層は1907年の約2倍の18万6000人を数え、就業人口全体に占める比率も23.1%から31.8%へと約9ポイント上昇した。職員層以外のカテゴリーはすべてその比率を下げているので、絶対的にも相対的にも職員層の増加が最も顕著であった。職員層の増加はとくにインフレ期にみられた現象であり、そのなかには学歴や職歴の点で不向きな人びとも多く含まれていた。そのため1925-27年には職員層の失業者も多く、1926年6月を例にとると約5,000人の職員層が失業扶助を受給していた。これは同月の失業扶助受給者の13.8%に相当し、大戦期の1914年9月と比較すると約6ポイント増加している。また、職員層のな

26) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1926, S. 343.

かには、後述するように、従前所得の関係から失業扶助を受給できない者も多く、そうした人びとを含めると1926年に職員層の失業者数は多い時で約1万人を数えた。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さらに深刻さを増していた²⁷⁾。

こうした事態に対処するため、まず失業扶助の給付金額が引き上げられたが、詳細については第4節で取り上げる。次いで、職員層の失業問題については、失業扶助受給対象者の拡大がはかられた。1923年に導入された当事者抛出の支払いが、従来の疾病保険の抛出金に上乘せされる形を取られたため、失業扶助を受給するには、失業以前に一定期間、疾病保険加入義務を有する職に就いている必要があった。だが、疾病保険には一定以上の所得があると加入することができず、そのため、その水準を超えていた職員層は、失業扶助の受給対象外となっていたのである。1925年11月にこの問題をめぐって開催されたラント間の協議において、ハンブルクが全職員層を失業扶助の対象とすることを要求したことが契機となり、1926年1月には年収2,700RMまでの職員の失業扶助への加入が義務づけられ、また年収6,000RMまでの職員が失業扶助に加入可能となった²⁸⁾。

そして、職員層の失業問題への対処以上に大きな変革をもたらしたのは、失業扶助満了者への対処である。失業扶助の受給期間は1924年2月以来、26週間（実質的には39週間）に設定されていたが、1925年の後半にはこの受給期間を満了しても次の職に就くことのできない失業者の存在が問題視されるようになった。この問題に対応するために、1925年12月にライヒの財源によって、失業扶助満了後6ヶ月が経過した失業者と、6ヶ月以上失業状態にある失業扶助受給対象外の職員層に対する救済措置として総額500万マルクの一時的な現金給付が行われた²⁹⁾。

長期失業問題に対応するため1926年3月には失業扶助の受給期間が39週間（実

27) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1926, S. 343f.

28) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1925, S. 601f.

29) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1925, S. 601f.

質的には52週間)に延長されたが、根本的な問題の解消にはいたらなかったため、1926年11月21日には緊急扶助Krisenfürsorgeがライヒによって導入されることとなった。緊急扶助の対象者は、失業扶助の受給期間満了者と、抛出期間不足者であり、財源は全額公的抛出として、ライヒと自治体がそれぞれ4分の3と4分の1を抛出することとなった。これにより、失業扶助と緊急扶助の二重構造が確立され、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³⁰⁾。

3. 失業扶助の担い手

大戦期のHKにおいては、失業扶助の受給要件や受給金額などに関する細則は各地区委員会で独自に定められた。地区委員会には、地区内の自由労働組合や、商業会議所、各宗派の教区代表なども加わり、地区内の扶助活動全般の調整がはかられた。そして、失業扶助の実務は、公的救貧事業の扶助区域を単位として各地区に複数設けられた地区小委員会が担った。受給希望者は、初めに地区小委員会から派遣される名誉職扶助員が実施する困窮度調査を受け、受給の可否だけでなく、給付金額や給付方法などが決められた。1914年10月以降は労働意欲をチェックするために、毎日、職業紹介所に赴き求職活動をすることが受給者に義務づけられたが、引き続き、困窮度調査は必須の受給要件とされた³¹⁾。

失業扶助のあり方を左右した扶助員の数は1915年11月時点で1,608人にのぼり、その内、約42%にあたる673人が女性であった³²⁾。扶助員の活動実態についてはほとんど史料が残されておらず、管見の限りでは、1916年11月に、HKから地区委員会および地区小委員会の活動調査を委託されたF. シュレーダーFranz Schröderの報告書がほぼ唯一の手がかりとなる。シュレーダーはハンブルク出身の経済市民層であり、銀行業や、海運業、保険業などに従事し、大戦勃発前には複数の慈善団体が名誉職をつとめ、民間慈善についての豊富な経験を有してい

30) Führer (1990), S. 426ff.

31) 森 (2014)、46/49-50頁。

32) Bonfort u.a. (1916), S. 6.

た³³⁾。シュレーダー報告書では、全27地区の内、22地区が対象となっている。調査内容は、各地区に所属する地区小委員会の数や扶助員の数、扶助員の活動全般に及び、調査は専ら関係者からの聞き取りにもとづいてなされた。調査の重点は給付手続きのチェック体制におかれ、地区委員会と扶助員の相互チェックを通じて濫給の抑制がなされているか否かが評価された。シュレーダー報告書によれば、扶助員として活動していたのは、大半が当該地区の中間市民層の男女であった。この他に、公的救貧事業の扶助員がHKの扶助員を兼ねるケースもあり、また、労働組合の組合員が扶助員をつとめることもあった³⁴⁾。

民間慈善の経験に長けたシュレーダーの視点からすると、市民層の名誉職扶助員のあり方には多くの問題があった。その1つが濫給である。例えば、自営業の扶助員が「将来の顧客」を失わないために、すなわち大戦終了後も顧客をつなぎとめておくための打算から、また、扶助員を初めてつとめる者が「地上のキリスト」のように振舞い、受給者に対して過度に寛大に接することから、必要以上の給付がなされるケースがみられた。より問題視されたのは、扶助員の職務怠慢であった。ある地区では80人の扶助員が登録されていたが、実際に職務を遂行していたのは26人だけであり、残りの54人は名誉職の経歴欲しさのためだけに名目上扶助員を引き受けていたにすぎなかった。また、扶助員が労力を省くために受給申請者の自宅を訪問せず、困窮度調査が形骸化していたことも問題例として指摘された。地区委員会や地区小委員会は本来こうした扶助員の行動を監督する立場にあったが、名誉職としての性質上、扶助員が容易に職務を放棄できるため、「腫れ物にさわるように」扶助員に対応せざるを得ず、こうした問題の多くが放置されていた³⁵⁾。

HKでは大戦終結1年前の1917年より、大戦終了後の復員兵士の帰還に伴って予想される大量失業への検討が始められていた。この点に関して、HK執行委員

33) Ausschnitt aus der Hamburger Nachrichten vom 1. September 1930, in: StAH 731-8 A769-8 Schroeder.

34) 1. - 25. Berichten von Franz Schröder vom 1. - 29. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

35) 7. - 9. Berichten von Franz Schröder vom 10. - 14. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

会のなかでは、「[HKによる] 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である」³⁶⁾ 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。大戦後の失業者救済体制は実際にこの通りに展開することになるが、こうした提言がなされた背景として、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。

シュレーダー報告書は、市民層扶助員の問題点をさまざまな角度から列挙する一方で、公的救済の扶助員がHKの扶助員を兼担しているケースや、労働組合の組合員が扶助員をつとめているケースに対しては高い評価を与えていた。とくに後者のケースについては、ある女性組合員によって主導されていた地区小委員会の事例に言及しつつ、労働組合のメンバーは男女を問わず、「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」ことが多いとされた³⁷⁾。またシュレーダーによれば、港湾労働者の多いザンクト・パウリでは、例外的に多くの下層民が扶助員をつとめ、そのなかには受給対象者も含まれていたが、申請者や受給者の実情をよく把握しているため、業務が円滑に進んでいた³⁸⁾。

HKに対する労働組合メンバーの協力は、戦時給食でもみられた。この領域では、すでに開戦直後よりHK内部で調理委員会Speiseausschußが設置され、同委員会の主導の下、市内54ヶ所に設置された公衆食堂Volkskücheでは、同一献立、同一食材による昼食が提供された。公衆食堂は市の福祉施設や学校など公的施設に設置されたため施設使用料が免除された上に、食材は一括して割安で購入され、また、各公衆食堂で調理にあたる女性たちが名誉職として業務にあたったため、1食あたりの価格は原価の約半分の15～20ペニヒに抑えられていた³⁹⁾。

36) Die Organisation der Arbeitslosenunterstützung in Hamburg nach dem Kriege. Eine Anregung von Dr. Friedrich Zahn, S. 9, in: StAH 351-2II 449, Bd. 2.

37) 8. Bericht von Franz Schröder vom 11. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

38) 13. Bericht von Franz Schröder vom 17. November 1916, in: StAH 351-2 II 454, Bd. 9.

39) Hamburger Woche (1916), S. 8f.

HKの公衆食堂はあらゆる社会層に対して開かれていたが、公衆食堂は戦前、専ら都市下層民向けの施設であったため、市民層だけでなく、労働者層のなかでも公衆食堂を訪れることは体面を汚すことになると考えられ、これを忌避する傾向が強かった。そのため、当時の市の救貧局長O. J. ローゼOtto Joseph Lohseによれば、給食委員会にとって当初、公衆食堂に対する忌避感を取り除くことが大きな課題であったが、労働組合主催の講演会をはじめとする一連の宣伝活動によって戦時給食の有用性を人びとに認識させ得たことが、同事業を軌道に乗せる上で大きな役割を果たした。なかでも、調理委員会に所属する2名の女性労働組合メンバーと、ほぼすべての公衆食堂で名誉職として調理業務に従事していた女性労働組合メンバーが大きな寄与をなしたというのがローゼの評価である⁴⁰⁾。

地区委員会や給食委員会での活動にみられるように、本来、民間慈善運動において救済の対象であった労働者層や、場合によっては下層民が、HKの活動の重要な実践的担い手となっていた。こうした実情を背景に、ローゼは1915年末の時点で、「将来、社会的扶助活動において、労働者の有益な協力を失うわけにはいかない」、という展望を示した⁴¹⁾。このことは大戦期に、これまで市民層を主体としてきた民間慈善のあり方が大きく変容しつつあったことを示唆している。

次に、ワイマルル期に目を転じると、まず労働局において、失業扶助や職業紹介をはじめとする各部門の業務は運営評議会 Verwaltungsratによって統括された。運営評議会は、議長および副議長と、労使同数のパリテート原則の下、雇用者側および被用者側よりそれぞれ6人ずつ選出された代表とによって構成されていた⁴²⁾。議長W. マテイWalter Matthaeiは上級裁判官をつとめていた教養市民層であり、1910年より市議会議員に選出され、大戦前の市議会では救貧委員会に所属していた⁴³⁾。副議長のE. ヒュフマイアーEmil Hüffmeierは労働者層の出身であり、1906年より建築労働組合の幹部をつとめ、1913年には市議会議員に選出

40) Lohse (1915), S. 66; Lohse (1916), S. 38.

41) Hamburgische Kriegshilfe. Erfahrungen bei der Kriegsfürsorge. Vortrag von Herrn Dr. Lohse (Direktor des öffentlichen Armenwesens) in der Generallversammlung der Hamburgischen Gesellschaft für Wohltätigkeit, in: StAH 351-2II 449, Bd. 1.

42) Biensfeld (1924), S. 15.

43) Überblick über das Leben von Dr. Walter Matthaei, in: StAH 731-8 A762 Matthaei.

された。市議会議員として社会保険庁や家庭支援中央委員会に所属していたほか、大戦中はHKの執行委員会のメンバーにもなっていた⁴⁴⁾。この2人の人選から明らかかなように、労働局には旧体制下での社会政策の経験が継承されただけでなく、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。

運営評議会の策定した方針に沿って失業者の窓口となったのが、市内14ヶ所に設置された失業扶助登録所Meldstelleである。これは、調査員Ermittlerを通じて、受給申請をした失業者の困窮度調査を実施し、その後、給付のための事務手続きを進める労働局の出先機関であった⁴⁵⁾。困窮度調査に従事する調査員は、申請者の受給の可否を判断する重要な役割を果たしていたが、HKの名誉職扶助員についてと同じく、その実態については体系的な史料が残されていない。わずかに残された断片的な史料によれば、調査員の所属階層は大部分が労働者層および職員層であり、困窮度調査のために一時的に雇用された人びとであった⁴⁶⁾。失業者救済の中核の実務が、扶助受給者と同じ階層に所属する人びとによって担われる傾向がさらに強まっていたといえよう。

1920年2月に労働局の改組によって労働庁が発足すると、失業扶助の運営機構にも変化が生じた。労働庁は、市参事会代表3名および市議会議員7名によって構成される独立した部局となり、部局長には労働局運営評議会の副議長ヒュフマイアーが就任した。労働庁の業務は、各職業紹介所の人事や、社会政策に関わる市参事会との間の意見交換、他の社会政策関連部局との連携などと定められた。そのため、失業扶助の運営は、労働局の運営評議会を改組した扶助委員会に継承されたが、1922年7月22日のライヒ職業紹介所法によって、ラント中央職業紹介所の後継組織であるラント職業紹介局Landesamt für Arbeitsvermittlungの自主管理機構に委ねられ、以後、1927年のライヒ失業保険の導入までこの運用体制が維持されることとなる。これにより、雇用者側および被用者側の代表によっ

44) Ausschnitt aus dem Hamburger Fremdenblatt, Nr. 180 vom 10. August 1920, in: StAH 731-8 A758 Hüffmeier.

45) Hüffmeier (1919), S. 20f.

46) Biensfeld (1922), S. 7f.; Eisenbarth (1922), S. 7f.

て構成されるラント職業紹介局の管理委員会が、ライヒ職業紹介所法によって定められた自主管理機構として職業紹介と失業扶助を一元的に管理・運用することとなった。だが、ラント職業紹介局をはじめとする職業紹介所の人事権は労働庁に握られ、また財政面でも市政府に大きく依存していたため、失業扶助の自主管理は名目的なものにすぎなかった⁴⁷⁾。

労働庁の裁量権そのものもまた、ライヒの意向に掣肘されていた。なかでもその影響が強く及んだのは、調査員を中心に最大の職員数を抱えていた失業扶助部門の人事問題である。第1次大戦直後の労働市場の混乱が収まり、失業者数が一時的に下落した1921年8月に、労働庁内で職員削減の検討が行われた。この当時、労働庁では全体で1,200人強の職員をかかえ、その内、約750人が失業扶助部門に所属していた。他方、失業扶助受給者の数は、同年4月の約2万4600人から約1万5000人へと約40%の減少がみられた。こうした状況に対して、労働庁では失業部門の職員約250人の削減がはかられた。その論拠として持ち出されたのが、受給者数と関係職員数の比率は30対1が望ましいというライヒ労働省の見解である。労働庁内の協議では、この比率を超える数の職員を雇用し続けると、ライヒの負担する12分の6の拠出金が支出されなくなる可能性があるということが議論の出発点となっていた⁴⁸⁾。同様の事態は、1927年後半に、1925年来の長期失業問題が終息しつつある際にもみられた⁴⁹⁾。このことは、本来、自治体の所管である失業扶助の運用に対して、ライヒの間接的介入が強められつつあったことを示唆している。

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、失業者救済をめぐる体制や、失業者の規模、失業扶助の担い手などについてさまざまな変化がみられた一方で、失業

47) Biensfeld (1927).

48) Niederschrift über die 34. Sitzung der Behörde für das Arbeitsamt vom 23. August 1921, in: StAH 376-15 B8.

49) Schreiben des Senatskommissions für die Verwaltungsreform an die Behörde für das Arbeitsamt vom 25. Juli 1927, in: StAH 131-12 D27.

扶助の運営に際しては一貫して個別的扶助（扶助の「個別化Individualisierung」）の原則が追及された。世紀転換期から両大戦間期にかけて、個別的扶助は救貧をはじめとする扶助政策の中核的な規範概念であり、前近代の宗教的扶助活動以来の「人から人への救済Hilfe von Mensch zu Mensch」、すなわち画一的な救済ではなく、個々の困窮者に適した物的ならびに精神的な救済手段を提供することを目的としていた。そして、個別化の原則が、扶助の扶助たるゆえんであり、社会保険などその他の社会保障との決定的な相違点と考えられていた⁵⁰⁾。

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ため、公的救貧の受給経験者およびその潜在的可能性のある者の排除が定められていた他は、専ら扶助員の困窮度調査によって給付の可否が左右された。また、給付水準は各地区委員会が独自に設定し、個別的扶助の原則の下、個々の失業者への給付額や給付方法は実質的に扶助員の裁量に委ねられていたため、地区ごとの給付実績に差が生じたばかりでなく、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。このため給付水準の一元化を求める声がHK内部でみられたが、HK執行委員会はこれに対して否定的な姿勢を示した。執行委員会によれば、地区ごとの物価の違いや、疾病や高齢など各世帯の個別の状況に対応する必要があるだけでなく、戦時下の失業者の社会的多様性を考慮すると、給付水準を一律に定めることが困難なためである⁵¹⁾。伝統的な個別的扶助の原則に、戦時下特有の事情が加味されることにより、統一的な給付額の設定が敬遠されていたといえよう。

だが、戦時中の失業扶助の運営を全面的にHKに委ねることが市議会で決定された後の1914年11月に、HKの方針は一転し、全地区共通の標準給付額が導入された。この遠因は、HKの財源問題であった。HKの財源は専ら私的な寄付に依存していたが、失業者数が増加するなか、寄付金のさらなる上積みもほとんど期待できず、資金の枯渇が予測されていた。このため、HKは市政府への補助金

50) Eiserhardt (1925), S. 5-8.

51) 森 (2014)、46頁、50頁

の要請を余儀なくされたが、その実現には統一的な標準給付額の導入を通じて、HKの活動に対するより広いコンセンサスを得る必要があった。というのも市議会では、公的扶助の導入を求めている社会民主党や、統一自由連合が、失業扶助の給付水準が一様ではない状況を問題視し、HKの失業扶助への全面的依存に難色を示していたからである。したがって、標準給付額の導入は、地区間や受給者間の格差を解消するためというよりは、むしろ、失業扶助への公的補助金投入を実現させるための布石だったのである⁵²⁾。

こうした経緯によって導入された標準給付額は、表3にみられるように、1ヶ月あたり、単身者26.40マルク、夫婦31.20マルクであり、第1～3子については1人当たり4.80マルク、第4子以降については1人当たり3.60マルクの子ども手当がついた。これに対して、標準給付額が導入された翌月1914年12月の受市内全体の平均受給月額額は、単身者16.97マルク、子無し夫婦23.45マルクであり、いずれも標準給付額を大きく下回った。各地区の平均受給額についてみると、単身者

表3 ハンブルク戦時救済の失業扶助標準給付額と平均受給額

単位：マルク

標準給付額 (1ヶ月)	
単身者	26.40
夫婦	31.20
子ども手当 (第1～3子、1人あたり)	4.80
子ども手当 (第4子以降、1人あたり)	3.60
市内全体の平均受給額 (1914年12月)	
単身者	16.97
夫婦	23.45
各市区平均受給額の分布 (1914年12月)	
単身者	5.30～19.98
夫婦	11.00～29.60

出典) Hamburgische Kriegshilfe: Richtlinie, 3. Auflage, 20. Dezember 1914, S. 15; Bericht über die in den Bezirken der Hamburgischen Kriegshilfe während des Monats Dezember 1914 gewährten laufenden Unterstützung, in: StAH 351-2II 454 Bd. 5.

52) 森 (2014)、50-54頁。

については5.30～19.98マルクに、子無し夫婦についても11.00～29.60マルクに広く分布しており、依然として地区間の差は大きいままであった。これは、標準給付額の導入によって給付体系に一定の枠ははめられたものの、扶助員の裁量により受給世帯の状況に応じて標準給付額から増減させることが可能だったためであり、実質的には個別的扶助の原則は維持されたのである。

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。ライヒ失業扶助令では、「労働意欲・能力を有する14歳以上の者で、戦争の影響に伴う失業によって困窮状態にある者に」のみ受給資格が与えられることとされた。ここでいう「困窮状態」とは、「失業ないし操短により、世帯を共にする家族の収入を併せても必要な生計費を賄うことができない状況」と定義されていた⁵³⁾。

そのため、個別的扶助の原則に沿った困窮度調査の力点は、失業者の家族構成や、世帯収入、年金やその他の社会保障の受給状況におかれ、世帯収入の状況に応じて、受給の可否と給付額が決定された⁵⁴⁾。しかしながら、大戦終息直後に発生した大量失業の際には、そもそも労働局が設立された直後だったため、失業扶助制度そのものの始動に多くの労力が割かれ、困窮度調査は表面的なものに終始し、実質的には、個別的扶助の原則を適用することはほぼ不可能であった⁵⁵⁾。

個別的扶助の原則があらためて問われることとなったのは、長期失業の問題が深刻化した1925-27年の局面である。この局面において特徴的であったのは、労働庁だけでなく、福祉局も失業者救済において前景に出てきたことである。もともと福祉局は、失業扶助だけでは生計を維持することのできない失業者に対して、再度、福祉局の困窮度調査を受けることを前提に、現金給付だけでなく、医療費の補助や、牛乳の割引などの現物給付を追加的扶助として実施していた⁵⁶⁾。1925-27年の失業問題では、失業の長期化によって生じた失業扶助満了者が公的扶助の受給者となるケースが増大し、従来の追加扶助にとどまらず、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のである。

53) RGBI. (1918), Teil 1, S. 1305.

54) Hüffmeier (1919), S. 18f.

55) Hüffmeier (1919), S. 16f.; Eisenbarth (1922), S. 7f.

56) Rundschreiben an die Wohlfahrtsstellen vom 20. Oktober 1922, in: StAH 351-10I AW.00.11.

労働庁の失業扶助と福祉局の公的扶助のいずれも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。

まず、公的扶助の基準額は、1924年および1925年を通じて段階的に引き上げられ、1925年10月の時点で1週間あたり、単身者9RM、子無し夫婦14RM、15歳以下の子ども手当2RMとなった。夫婦と子2人の世帯を例にとると、2人分の子ども手当を含めて20RMであり、1926年以降もこの水準が維持された⁵⁷⁾。

他方、表4にみられるように、失業扶助の給付水準は1925年から1926年末にかけて、3度にわたり、段階的に引き上げられた。1925年10月時点での給付額は、1週間あたり、単身者8.10RM、子無し夫婦11.10RM、子ども手当を含めた夫婦と子2人の世帯15.30RMであり、すべての属性において公的扶助の給付水準を下回っていた。1925年12月には、21歳以上の単身者の給付額は1週間あたり9.72RMとなり、公的扶助の水準をやや上回るようになったが、子無し夫婦13.02RM、夫婦と子2人の世帯17.70RMは、依然として公的扶助を下回る水準であった。1926年の2度にわたる給付額引き上げにより、同年11月には単身者だけでなく、受給

表4 ハンブルクにおける失業扶助の1週間当たり給付水準(1925年2月～1926年11月)

単位：RM

	1925年 2月9日	1925年 12月14日	1926年3月1日			1926年11月8日		
			単身者	家族手当受給者		単身者	家族手当受給者	
				受給期間 1-8週間	受給期間 9週間以上		受給期間 1-8週間	受給期間 9週間以上
21歳以上	8.10	9.72	10.68	9.72	10.68	12.3	10.68	11.76
21歳未満	4.86	5.88	7.08	5.88	6.48	8.16	6.48	7.14
配偶者手当	3.00	3.30		3.30			3.30	
子ども手当	2.10	2.34		2.34			2.34	
給付上限	19.50	21.60		21.60			受給期間1-8週間 = 23.34 受給期間9週間以上 = 24.42	

出典) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg, 1925, S. 619; 1926, S. 373f.

57) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1925, S. 641f.; 1926, S. 374.

9週間以上の夫婦の給付水準も公的扶助のそれを上回るようになったが、夫婦と子2人の世帯の給付額は受給9週間以上でも19.74RMであり、公的扶助の水準をやや下回っていた。

その上、失業扶助には配偶者・子ども手当を含む給付総額に上限が設けられており、1926年11月の上限額23.34RM（受給期間1～8週間）と24.42RM（同9週間以上）は夫婦と子4人の世帯の給付額に相当した。公的扶助には給付総額の上限が設定されていなかったため、子どもが5人以上いる多子世帯については、子の数が増えるにつれて、失業扶助と公的扶助の給付格差が広がる構造になっていた。

このように、もともと失業扶助の給付水準は、公的扶助のそれより低く、給付水準の引き上げ後も、子持ち世帯への待遇は公的扶助より劣っていた。これは、ハンブルクに限らず、同時代の他都市でもみられた傾向であった。その根本的な要因は、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 soziale Gesichtspunkte」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。すなわち、失業扶助については、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額を抑制する必要がある、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⁵⁸⁾。

このような基本方針の相違を背景に、失業扶助と公的扶助の間には、個別的扶助の要となる困窮度調査の厳格さにも差がみられた。失業扶助満了後、公的扶助の対象となれば失業扶助よりも高い水準の給付を受けることが可能となるため、公的扶助の困窮度調査は失業扶助のそれより厳しく実施され、1925年後半に長期失業問題が深刻化する以前には、失業扶助が満了した後に、公的扶助の受給申請を行った失業者はごく一部に過ぎなかった。そのため、当初、福祉局は失業扶助満了者に対する特別な対応をする用意はなく、従来の公的扶助受給者と同様の

58) H. Pick, Grenzfragen zwischen Erwerbslosenfürsorge und Wohlfahrtspflege (13. August 1926), in: StAH 351-2II 259.

処遇をしていた⁵⁹⁾。

だが、1925年末に長期失業者の数が急増し、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から、福祉局でも本格的な対応の必要性が認識されることとなった⁶⁰⁾。当時のハンブルクでは、ハイパー・インフレーションに伴う社会的混乱から、1924年の市議会選挙で市政を担う社会民主党とドイツ民主党が大きく得票率を後退させる一方、極右勢力や共産党が影響力を拡大させていた⁶¹⁾。こうした背景より、長期失業問題への対応は、市政そのものにとって喫緊の課題と位置づけられたのである。とくに問題とされたのが、公的扶助の受給対象となる失業扶助満了者の増加である。その推移については体系的な統計が残されていないが、断片的な記録によれば、1926年6月に約1,200人を記録し、1926年9月には約5,000人に達していた。同じ時期の公的扶助全体の受給者数は1万7246人と1万9900人であったので、公的扶助の受給対象者に占める失業扶助満了者の比率は、約7%から約25%へと3倍以上の増加がみられた⁶²⁾。

失業扶助満了者への対応については、ハンブルク福祉局もメンバーとなっていた北西ドイツ福祉局連合 Vereinigung nordwestdeutscher Wohlfahrtsämter の所属都市との連携がはかられた。1926年1月に開催された同連合の協議では、失業者の増加に伴う大規模な困窮化は共産党の煽動を介して直接的な政治的危機に陥る危険性があるという認識が共有され、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 Arbeitsfürsorge を積極的に活用することが各都市共通の基本方針となった⁶³⁾。この基本方針の下、ハンブルクの福祉局も緊急失業救

59) Schreiben vom Wohlfahrtsamt Hamburg an das Archiv für Wohlfahrtspflege Berlin vom 7. Februar 1925, in: StAH 351-10I AW.00.12.

60) Auszug aus dem Protokolle des Sentas Hamburg vom 16. Dezember 1925, in: StAH351-2II 259.

61) Büttner (1986), S. 216-219.

62) Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung der Vereinigung nordwestdeutscher Wohlfahrtsämter am 30. Juni 1926 im Rathaus zu Lübeck., in: StAH 356-2I 267; Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1926, S. 397; Statistisches Jahrbuch für die freie und Hansestadt Hamburg 1926/27, S. 300.

63) Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses der Vereinigung nordwestdeutscher Wohlfahrtsämter am 20. Januar 1926 im Wohlfahrtsamt Hamburg, in: StAH 351-2II 259.

濟事業の拡張をはかったが、それによって創出された雇用はきわめて限定的であり、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21日に、緊急扶助が導入された。表5にみられるように、緊急扶助の受給者数は1927年8月まで持続的に増加し、1926年12月～1927年9月の1ヶ月あたりの平均受給者数は3,243人に及んだ。この結果、1926年12月を例にとると、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1,000人減って4,000人前後となり、その分の福祉局の負担は減少した⁶⁴⁾。

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⁶⁵⁾。ハンブルク福祉局長O.マルティニOskar Martini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

表5 ハンブルクの緊急扶助受給者数
(1926年12月-1927年12月)

1926年12月	2,939
1927年 1月	2,319
2月	2,512
3月	2,999
4月	3,385
5月	3,456
6月	3,640
7月	3,718
8月	3,813
9月	3,651
10月	3,717
11月	3,941
12月	4,543

出典) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg (1926), S. 346; (1927), S. 373.

64) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1926, S. 397.

65) Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung der Vereinigung nordwestdeutscher Wohlfahrtsämter am 30. Juni 1926 im Rathaus zu Lübeck, S. 11f, in: StAH 356-2I 267.

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ー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⁶⁶⁾。

1927年10月にライヒ失業保険が導入されると、失業者救済の主体は自治体から、ライヒ保険公団に移った。これは、同業務からの自治体福祉行政の「解放」を意味したが、失業保険の給付金だけでは不十分な失業者に対する救済は引き続き自治体の役割とされたため、失業保険を補完する上で、どの程度、公的扶助が必要となるのかという新たな課題を自治体に突きつけることとなった⁶⁷⁾。その上、失業保険満了者に対する救済体制として、緊急扶助と公的扶助による二段階の枠組みは継承されたので、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。

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。このような質的転換が生じた失業問題に対して先駆的な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世紀以来の都市ガバナンスのあり方を背景に、民間慈善団体HKがその役割を担った。そして、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すこととなる。

ワイマール「社会国家」が形成されていくなかで、自治体の裁量権は徐々にライヒによって侵食されたが、制度の核となる困窮度調査は自治体の専管事項であり続けた。その担い手としては、すでに大戦期より労働者層が重要な役割を果たしていたが、大戦後にはさらにその傾向に拍車がかけられ、ワイマール期社会政

66) Schreiben des Präses des Wohlfahrtsamtes Martini vom 16. Juni 1926, in: StAH 356-2 I 267, Bd. 1.

67) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg 1927, S. 385f.

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起こすこととなった。

以上より、ワイマール共和国成立前後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、失業問題の質的転換とあいまって、失業をめぐる都市ガバナンスの変容が、第1次大戦とワイマール「社会国家」形成のような外在的要因だけではなく、都市社会の内在的な変化からも影響を受けていたことを示唆しているといえよう。

【史料・参考文献】

〔未公刊史料〕

Staatsarchiv Hamburg (StAH)

111-2 (Senat-Kriegsakten) : CII d11-60.

131-12 (Senatskommission für die Verwaltungsreform) : D27.

351-2II (Allgemeine ArmenanstaltII) : 259; 449, Bd. 1-2; 454, Bd. 9.

351-10I (Sozialbehörde I) : AW.00.11; AW.00.12.

356-2I (Arbeitsbehörde I) : 267.

376-15 (Gewerbekammer) : B8.

731-8 (Zeitungsausschnittssammlung) : A769-8 Schroeder, A758 Hüffmeier.

〔刊行史料／同時代文献〕

Arbeit und Wohlfahrt. Blätter der hamburgischen Behörden für das Wohlfahrtsamt und das Arbeitsamt (1922-1923) .

Biensfeld, Johannes (1922) "Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung", in: *Arbeit und Wohlfahrt. Blätter der hamburgischen Behörden für das Wohlfahrtsamt und das Arbeitsamt*, Jg. 1. Nr. 1.

- Biensfeld, Johannes (1924) *Arbeitswesen und Arbeitsamt in Hamburg*, Hamburg.
- Biensfeld, Johannes (1927) "Hamburger Sozialpolitik. Zur 10. Hauptversammlung der Gesellschaft für Soziale Reform", in: *Hamburger Echo* vom 27. Juni 1927.
- Bonfort, Helene u.a. (1916) *Bericht über die in Hamburg während der Jahre 1914-15 von Frauen geleistete Kriegshilfe*, Hamburg.
- Eisenbarth, H. (1922) "Die Entwicklung des Arbeitsamtes", in: *Arbeit und Wohlfahrt. Blätter der hamburgischen Behörden für das Wohlfahrtsamt und das Arbeitsamt*, Jg. 1. Nr. 2.
- Eiserhardt, Hilde (1925) *Das Zusammenwirken der Organe des Innen- und Außendienstes in der wirtschaftlichen Fürsorge eines Wohlfahrtsamtes. (Aufbau und Ausbau der Fürsorge. Veröffentlichungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 5)*, Frankfurt am Main.
- Hamburger Woche (1916) 1. Sonderheft: Hamburgische Kriegshilfe, 96. Kriegsheft.
- Hüffmeier, Emil (1919) *Das Hamburgische Arbeitsamt*, Hamburg.
- Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der freien und Hansestadt Hamburg (1925-1927).
- Joachim, Hermann (1909) *Handbuch der Wohltätigkeit in Hamburg*, 2. Aufl., Hamburg.
- Lohse, Otto Joseph (1915) "Die Volksspeisung im Kriege", in: *Blätter für das hamburgische Armenwesen. Amtliches Organ des Armenkollegiums*, Jg 23. Nr. 8, S. 66.
- Lohse, Otto Joseph (1916) "Die praktische Durchführung der Massenspeisung in Hamburg.", in: *Blätter für das hamburgische Armenwesen. Amtliches Organ des Armenkollegiums*, Jg 24. Nr. 6, S. 38f.
- Reichsarbeitsblatt (1925-1927).
- Reichsgesetzblatt (RGBl.), 1918, 1923.
- Statistisches Jahrbuch für die freie und Hansestadt Hamburg (1925-1927/28).
- Statistisches Reichsamt (Hg.) (1926), Wirtschaft und Statistik.
- Stenographischer Bericht über die Sitzung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1918).

[二次文献]

- Büttner, Ursula (1986) "Der Stadtstaat als demokratische Republik", in: W. Jochmann (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 2: Vom Kaiserreich bis zur*

- Gegenwart*, Hoffmann und Campe: Hamburg, S. 131-264.
- Evans, Richard (1991) *Tod in Hamburg. Stadt, Gesellschaft und Politik in den Cholera-Jahren 1830-1910*, Reichenbek: Hamburg.
- Führer, Carl Christian (1990) *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927*, Colloquium Verlag: Berlin.
- Jochmann, Werner (1986) “Handelsmetropolen des Deutschen Reiches”, in: ders. (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 2: Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Hoffmann und Campe: Hamburg, S. 15-107.
- Lenger, Friedrich (2013) *Metropolen der Moderne – Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850 –*, C. H. Beck: München.
- Pielhoff, Stephen (1999) *Paternalismus und Stadtarmut. Armutswahrnehmung und Privatwohltätigkeit im Hamburger Bürgertum*, Hamburg.
- Schuhl, Hans-Walter (2003) *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Nürnberg.
- Ullrich, Volker (2000) “Weltkrieg und Novemberrevolution: die Hamburger Arbeiterbewegung 1914 bis 1918”, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), *Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten*, Hamburg, S. 97-128.
- Wagner, Peter (1995) *Soziologie der Moderne*, Campus: Frankfurt am Main.
- 犬童美紗 (2014) 「19世紀自由都市ハンブルクの市民と協会－ジングアカデミーの『復活祭コンサート』に注目して」『都市文化研究』16、2-14頁。
- 木村靖二 (1988) 『兵士の革命：1918年ドイツ』東京大学出版会。
- 馬場わか (2014) 「世紀転換期ドイツにおける家族の保護－ハンブルク在宅看護・家事援護協会の事例として－」『西洋史学』253、20-38頁。
- 福澤直樹 (2012) 『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。
- 森宜人 (2011a) 「『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』211、3-12頁。
- 森宜人 (2011b) 「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』77(8)、71-91頁。

(64) 一橋経済学 第10巻 第1号 2016年7月

森宜人(2014)「戦時失業扶助と『社会都市』－第一次大戦期ハンブルクを事例として－」
『社会経済史学』80(1)、37-58頁。