

アフター・コレラのハンブルク

—エピソードによる失業の発見と公共職業紹介所の展開—

The Discovery of Unemployment in Post-Cholera Hamburg:

A Study on the Development of the Public Employment Office after the Epidemic

森 宜人
Takahito MORI

アフター・コレラのハンブルク

—エピデミックによる失業の発見と公共職業紹介所の展開—

森 宜人

The Discovery of Unemployment in Post-Cholera Hamburg:
A Study on the Development of the Public Employment Office after the Epidemic

Takahito MORI

目次

はじめに	5
I. 問題の所在	6
(1) ドイツにおける「失業の発見」	6
(2) 「都市の社会的課題」と失業者救済	7
(3) 世紀転換期の職業紹介所	8
(4) 研究史と本稿の課題	10
II. ハンザ都市の世紀転換期	12
(1) ドイツ関税同盟加盟とその帰結	12
(2) 市政の3局面	15
(3) 公的救貧と民間慈善の展開	17
III. 臨時職業紹介所と愛国協会	22
(1) 臨時職業紹介所の設立	22
(2) 愛国協会による職業紹介所の継承	24
(3) 愛国協会の改革構想とその挫折	25
IV. ハンブルク労働市場における公共職業紹介所	28
(1) 改革挫折後の愛国協会職業紹介所	28
(2) 公的失業者救済制度をめぐる議論	34
(3) 女性労働市場への進出	38
V. 総力戦体制下における職業紹介システム一元化の模索	42
(1) ハンブルク戦時救済による戦時失業扶助	42
(2) ラント職業紹介センターと職業紹介協会の発足	44
(3) ハンブルク職業紹介協会と復員問題	48
結語	51
史料・参考文献	54

はじめに

ゲンゲフィアテルや、港湾地区、シュタイン通り、シュピターラー通り、そしてニーデルン通りで見せられたような、ペストの巣窟にしてかつあらゆる悪疫の温床となる不健全な住宅にいまだかつて出くわしたことはなかった〔…〕私は自分がヨーロッパにいることを忘れてしまった¹。

医師 R. コッホ Robert Koch が、1892 年夏にハンブルクを襲ったコレラ・エピデミック調査のため同市を訪れ、罹患者の集中した労働者街の劣悪な生活環境を目の当たりにして発した有名な言葉である。公衆衛生史に刻まれたこの警句は、罹患者約 1 万 7,000 人、死者約 8,600 人を数えたコレラ禍に対するハンブルク市の公衆衛生上の不備を暴露しただけでなく、感染症の脅威を抑え込むための適切なインフラを備えていることが「近代都市」たる前提要件であるという同時代人の認識を示唆している²。

R. エヴァンスの著書『ハンブルクに死す Death in Hamburg』³ は、エピデミックの実態を正面から取り上げた公衆衛生に関する社会史上の先駆的研究として知られる。同書によれば、1892 年 8 月中旬に発生したエピデミックが終息したのは同年 10 月中旬のことであり、その間に生じた死者数は 19 世紀ヨーロッパのコレラ死者数全体に匹敵したことから、同時代人に与えた衝撃ははかり知れないものがあった。

労働者街の罹患者率及び死亡率が高い水準を示す一方、生活環境が比較的衛生的でかつ市外に退避する余裕のあった富裕層の居住区では被害は少なく、市内の貧富の格差が白日の下にさらされた。また、市経済の柱であった海運業、造船業、製造業、建設業などは軒並みその活動が麻痺し、大量失業が生み出されることとなった。被害拡大の直接的原因は、有効なフィルターを備えていなかった浄水施設をはじめとする公衆衛生インフラの不備のみならず、事態が発覚することによりグローバルな海運ネットワークから遮断されることを危惧し、当初、コレラ罹患者発生情報を隠蔽することにより、有効な初動対応を怠った市政府の経済活動優先の姿勢にあった。

そして、このような事態の推移を招いた根本的な要因としてエヴァンスは、市政が古典的な経済的自由主義を信奉する少数の名望家市民によって独占され、公衆衛生ならびに社会政策を

¹ Hamburger Freie Presse vom 26. November 1892(引用元:Cholera in Hamburg, in: Elektronische Publikation der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg, URL: <https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2009/2870/pdf/grossbuch.pdf>, 最終閲覧日 2021 年 1 月 29 日) . ゲンゲフィアテル Gängeviertel とは、ハンブルク旧市街地を中心に点在した高密度の低所得者住宅街であり、主に港湾労働者や臨時労働者が居住し、独自のミリューを形成していた (Vgl. Franklin Kopitzsh/ Daniel Tilgner (Hg.), *Hamburg Lexikon*, Hamburg 2010, S. 240f.)。

² Friedrich Lenger, *Metropole der Moderne. Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850*, München 2013, S. 167.

³ Richard J. Evans, *Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years*, Penguin Books 2005 (First published by Oxford University Press 1987) . 以下のハンブルクにおける 1892 年のコレラ・エピデミックに関する叙述は同書に依拠している。

軽視する風潮が蔓延していたことと、各行政部門に専門的知識を有する責任者が不在であったことが相俟って、19世紀末の複雑化する都市問題に対して市政府の対応能力がきわめて低かったことをあげる。

その後エピデミックを教訓として浄水施設の改良をはじめとする公衆衛生インフラの整備と劣悪な住環境を改善するためのスラムクリアランスが進められ、エピデミックはハンブルクが感染症への抵抗力を備えた「近代都市」へと生まれ変わる重要な転換点となった。このような中長期的な対応と並行して、エピデミック終息直後には、港湾労働者をはじめとする深刻な失業問題に直面していた人々を対象とする臨時職業紹介所が仮設された。このことは、失業問題が公的主体の取り組むべき社会的問題として認知されたことを示唆している。すなわちハンブルクでは、コレラ・エピデミックが「失業の発見」の契機となったのである。

I. 問題の所在

(1) ドイツにおける「失業の発見」

「失業の発見」は、ハンブルクのみならず同時期のドイツ諸都市で広くみられた共時的現象である。19/20世紀転換期のドイツ労働市場政策に関する古典的研究に位置づけられるA. ファウストの著作によれば、失業の原因を失業者本人の個人的責任のみならず過剰人口や農村社会から工業社会への移行など労働市場の外在的要因に求め、失業は市場原則の貫徹により自然解消すると捉えていた古典的自由主義の失業観に代わり、「労働能力及び労働意欲を有しているにもかかわらず適した仕事がない」ことを失業状態と定義する「責任なき失業」認識が普及し、失業は社会的に規定された問題であると捉える見解が共有されることとなったのは1890年代初めのことであった。このことを示唆しているのが1890年に刊行の始まった『国家学事典』の記載項目であり、初版に「職業紹介所」の項目が設けられたのに続き、1898年に刊行された補巻では「職業紹介所の改良」項目のなかで初めて「失業」に言及がなされ、1909年の第3版には「失業保険」項目が追加された。ファウストはこうした失業問題に対する認識の変化を、1870年代の「大不況」による大量失業を契機として社会政策学会の主導的人物の1人であった国民経済学者L. プレンターノL. L. Brentanoが提唱した公的失業保険導入をめぐる議論、景気変動論の発展に伴う失業の周期性の発見とそれに由来する予測可能性への期待の高まり、労働組合の共済機能としての失業手当の拡充などの長期的な趨勢の帰結として捉えている⁴。

失業者救済を労働市場政策のみならず労働者保護の一環としても捉えるならば、同時代人の目には、1889年に発生したルール炭鉱の大規模ストライキが大きな転機として映った。社会政策学会メンバーのなかでも特に失業問題に積極的に取り組んだ国民経済学者I. ヤストローIgnaz Jastrowによれば、ルール炭鉱ストライキが発生するまでは、社会政策とはもっぱら社会

⁴ Anselm Faust, *Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich: Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung 1890-1918*, Stuttgart 1986, S. 1, 32-40.

保険に関わる政策として認識されていた。例えば、ビスマルクが1880年代に導入した一連の社会保険が「社会政策的立法 Sozialpolitische Gesetzgebung」と呼ばれたことに、この認識は如実に示される。ところが、ルール炭鉱のストライキにおいて労働者側より8時間労働や、強制的な時間外労働の廃止、坑夫転出証明書の改善などの要求が出された結果、社会保険の給付対象となっていない健康な労働者の待遇改善の必要性が広範に認識されることとなった。その後、労働者保険の拡充と営業法への労働者保護の導入を求めるヴィルヘルム2世の1890年2月4日付教書を経て、1891年6月1日のライヒ議会でライヒ営業法の改訂が承認されると、労働者保護も社会政策の範疇に入ることとなった⁵。

ヤストローは、こうして対象領域の拡大した社会政策を「社会的観点の下で把握される政策」であり、それは「政策の全領域を包摂するが、社会的観点に立つものに限定される」⁶と定義する。この定義の核となる「社会的なる sozial」観点とは、個人のあり方をめぐる省察を起点とする個人主義的観点とは異なり、ゲマインシャフトの視角から人間の共同生活を観察する観照方法 Anschauungsweise として理解される。経済の領域を例に挙げると、ゲマインシャフトの富の源泉を個人的諸力の涵養に求める個人主義的見解で焦点となるのは個人と客観的な富の増大とであるのに対して、「社会的観点」においては、個々人に可能な限り多くの良き属性を付与することを可能とするような社会のあり方を重視し、国民の多様な階層の間における富の分配が問題とされる。こうした観点は個々人の経済的自由に対して必ずしも敵対的でないものの、それを制限することへの障壁を低くするものである⁷。

(2) 「都市の社会的課題」と失業者救済

ヤストローの「社会的観点」の理解は、同時代の都市政策の関係者の中で共有されていた政策理念「都市の社会的課題」における「社会的なる」ことを志向する規範意識と通底する。別稿⁸で論じたように「都市の社会的課題」は「自治体成員全体のゲマインヴォール Gemeinwohl」、すなわち市民権非保有者をも含む都市住民全体の生活環境の維持ならびに向上をはかる使命として理解される。その遂行に際しては、「市場への不介入と自助原則の堅持」が前提とされたが、必要に応じて私的所有権の制限や市場に対する公的介入が求められた。「都市の社会的課題」は、19世紀末以来、各都市市議会において社会民主党の勢力が躍進するなか、都市社会の統合をはかる自由主義的市民層の「社会的自治体綱領」と目されていたが、労働者保護はそのなかの重点領域の一つであった。

⁵ Ignaz Jastrow, *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1. Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis. Gewerbebericht und Einigungsämter*, Berlin 1902, S. 4-8.

⁶ Ebenda, S. 14.

⁷ Ebenda, S. 20, 26. ヤストローの社会政策及び社会的観点の理解については、山田高生『ドイツ社会政策史研究』千倉書房、1998年、331-333頁も参照。

⁸ 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』232号（2009年）。

だが、労働者保護のあるべき方法について、都市政策の関係者の見解が統一的な方針に収斂することはなかった。なかでも意見の対立が最も先鋭化したのは、ガン・システム Genter System を主軸とする都市失業保険であった。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、その給付額に比例して都市自治体が補助金を支出する制度である。1907年にガン・システムを導入したシュトラースブルクを嚆矢として、第一次大戦までに14の都市で同システムないしその改良型の失業保険制度が確立されることとなった。国家的失業保険の導入が果たされなかった第二帝政期において、導入した都市数は限定的であったものの、ガン・システムの普及は都市レベルでの労働市場に対する公的介入の先駆性を示すものであった。しかしながらその制度の特質上、労働者層の大部分を構成する低所得の非組織労働者を排除することとなっただけでなく、失業手当への補助金支出が社会民主党の傘下にあった自由労働組合への財政支援に直結することになるという懸念から、ガン・システム導入の是非は政治的な争点となった⁹。

この問題を取り上げた1911年の第3回ドイツ都市会議総会（開催地：ポーゼン市）では、労働者層の政治的意識が先鋭化しつつある状況を考慮すると、受給者にスティグマを付与する救済は失業者救済の手段として極力その利用を抑制する必要があるという認識が議論の前提として広く共有された。そのため失業保険の防貧機能に大きな期待がかけられたものの、社会民主党勢力の拡大を阻止すべきという観点よりガン・システムの普及に反対し、失業保険はライヒに委ねるべきであるという見解が多数派を占めた。これに対して、自由主義左派を中心とするガン・システム支持派によれば、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、労働組合に残されるプレゼンス発揮手段はストライキだけとなる。その結果として逆に労働運動の激化が予想されるので、ガン・システムの普及がむしろ労働運動の抑制手段になり得ると支持派は説いたが、多数派の見解を覆すにはいたらなかった。その一方で、担い手がライヒになるにせよ都市になるにせよ、従来、各都市単位展開してきた職業紹介システムの一元化とその広域的なネットワークの整備が失業保険導入に不可欠な前提条件であるという点においては、ガン・システムの反対派と支持派の間で見解の一致がみられた¹⁰。

（3）世紀転換期の職業紹介所

職業紹介システムの一元化と広域的ネットワーク形成が求められた背景には、当時の都市内

⁹ ガン・システムの概要とその導入プロセスについては、次を参照。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）、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』211号（2011年）。

¹⁰ 第3回ドイツ都市会議総会におけるガン・システムをめぐる議論について、森「『社会都市』における失業保険の展開」、8-9頁を参照。また職業紹介所をめぐる議論を含む、総会議事録の全訳は以下で紹介されている。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：ポーゼン）—議題「失業保険問題に関する声明」—」（1）-（5）』『経済系』第243-247集（2010-2011年）。

でのさまざま種類の職業紹介所の乱立状況があった。まず最も多かったのが求職者から手数料を取って雇用を斡旋する民間の有料職業紹介所であり、その数は1907年にドイツ全土で7,205にのぼった。職業紹介事業はもともと認可制であったが1869年のライヒ営業法により届け出制に変わり、職業紹介所の自由な開設が可能となったことが有料職業紹介所の普及を促した。有料職業紹介所は紹介件数の増加を通じて収益増大をはかるために、長期的な雇用関係の形成には関心を払わず、場合によっては雇用契約の即時解消に向けて働きかけることがしばしば見られた。また1894年のプロイセンを例にあげると、5,216人の有料職業紹介所経営者の内632人が前科者であり、345人が「いかがわしい評判の持ち主」として警察に登録されていた。このため有料職業紹介所の存在は、都市社会政策の関係者の間で克服すべき問題として認識されていた¹¹。

他方、雇用の斡旋に際して求職者から手数料を取らない無料職業紹介所の数は、ライヒ統計局の記録によれば1912年にドイツ全土で2,224にのぼった。このカテゴリーに入るのは自治体の公営事業としてもしくは自治体の補助金を受けた公益的諸団体によって運営された公共職業紹介所 *Öffentlicher Arbeitsnachweis*、使用者職業紹介所、労働組合及び職員組合の職業紹介所、イヌング職業紹介所などであった。数の上からみると最も多かったのはイヌング職業紹介所であったが、職業紹介件数全体に占める比率からみると労働市場に対して最も影響力を有していたのは公共職業紹介所であり、その比率は36.1%にのぼった。次いで使用者職業紹介所が33.5%を占め、それ以外の種類の比率はいずれも10%を下回った¹²。

公共職業紹介所は1894年までマージナルな存在であったが、同年の経済不況をきっかけとして設立ブームがおき、大都市を中心にその導入が進められた。1912年までに人口1万人以上の自治体の44%が公共職業紹介所を保有することとなり、アルトナ、プレーメン、ハンボルンを除く人口10万人以上の大都市すべてにおいてその導入が果たされた。公共職業紹介所の多くは、パリティ原則にもとづき運営された。すなわち、その運営委員会は労使双方から同数ずつ派遣された委員によって構成され、委員長には自治体の長もしくはその代理人としての自治体官吏が就き、労使のどちらの利害にも偏らない「非党派的な」運営が目指されたのである。1898年には公共職業紹介所の啓蒙活動及び普及促進のためにドイツ職業紹介所連合 *Verband Deutscher Arbeitsnachweise* が結成され、公共職業紹介所の大半がこれに加盟した。同連合の中核メンバーには先に言及したヤストローヤ、シュトラースブルク市助役としてガン・システム導入に貢献することとなるA. ドミニクス *Alexander Dominicus* などが名を連ね、パリティ原則にもとづく公共職業紹介所の導入は労働争議を克服するための有力な手段として、社会改良を志す多くの都市政策関係者の期待を受けることとなったのである¹³。

なかでもヤストローヤは、公共職業紹介所の導入を求める社会改良運動のオピニオンリーダー

¹¹ Faust, a.a.O., S. 48f.

¹² Ebenda, S. 289.

¹³ Ebenda, S. 62-71.

と目された。ヤストローによれば、労働力を財とみなし、賃金を価格とみなした場合、肉体労働者に限定したとしても、その労働市場の流通規模は、穀物市場や、鉱物市場などその他の主要な財の市場規模のそれを大きく上回っている。すなわち、労働力は国民経済のなかにおいて「王者としての風格を備えた地位」を占めていると捉えることができる。それにもかかわらず、現下の労働市場においてはストライキやロックアウトが頻発し、あたかも穀物商の売り惜しみや消費者の騒擾がたびたび発生した近世の穀物市場のような様相を呈している。穀物市場をはじめとする一般的な財の市場においては、需要者と供給者双方の教育及び知識水準の向上ならびに市場に関する正確な情報が増えるにつれて市場価格について両者の折り合いがつきやすくなってきたのに対して、ひとり労働市場だけが「原始的な価格闘争」を繰り返している。その元凶は、多様な職業紹介所の乱立を背景に労働市場に関する統計が十分に整備されていないことに求められる。そして、他の市場と同じく信頼できる情報の流通を通じてストライキやロックアウトによる経済的混乱を克服することが公共職業紹介所導入の利点であるというのがヤストローの見解であった¹⁴。

(4) 研究史と本稿の課題

先述したファウストの研究によれば、職業紹介所は労働市場における需要と供給の調整のみならず、失業者に対して迅速に雇用を斡旋することを通じて失業問題の解決に寄与することが期待されたため、第二帝政期労働市場政策の中核的な存在として位置づけられる。その一方、導入都市数が限られていたガン・システムを基盤とする失業保険と、限定的な効果しか果たし得なかった都市単位での雇用創出は、職業紹介所の機能を補完する副次的な制度として位置づけられる。そして、同時代人の間では明瞭に認識されるにはいたらなかったものの、これら3制度の相互関連は、労働市場における「需要と供給の相互作用に対して問題解決及び〔労働者〕保護のための介入を労働市場政策上の規律的な目的に設定する」こと的前提条件を形成することとなった¹⁵。

労働力の維持を課題とする労働市場政策はのちの社会国家 Sozialstaat の重要な構成要素の1つであり、ファウストの研究はその前史としての都市における多様な職業紹介所の制度的なあり方やその理念史的背景を把握するために不可欠な知見をもたらしている。しかしながら、社会国家もしくは福祉国家を中央集権的な一枚岩構造とみなさず、国家や、自治体、公益的諸団体などの複数のアクターの相互作用によって形成される福祉の総体としてみなし、同時にそのプロセスの主たるアリーナを都市空間に求める M. グレーザーの「福祉社会 Wohlfahrtsgesellschaft」論¹⁶を考慮に入れるならば、より深く都市史の文脈に根差した考察を行

¹⁴ Jastrow, a.a.O., S. 55-61.

¹⁵ Faust, a.a.O., S. 44f.

¹⁶ Marcus Gräser, *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880-1940*, Göttingen 2009.

う必要がある。同様の指摘は、第二帝政期の包括的な労働者史・労働運動史のなかで労使対立の観点から職業紹介所の展開を辿る G. A. リッターと K. テンフェルデの叙述にも妥当する¹⁷。

こうした観点より本稿では、コレラ・エピソードによって「失業の発見」がなされたハンブルクを事例の対象として都市史の観点より公共職業紹介所の形成・展開過程を取り上げる。当該期ハンブルクはプロイセンなどのラントと同格の主権を有する自由都市 Freistadt であり、都市史のなかでは特殊な事例といえるが、次の3点を考慮に入れば、本稿で取り組む問題を考察するのに相応しい分析対象といえよう。(1) エヴァンスの研究にみられるようにドイツ諸都市のなかでも特に古典的自由主義の思想が根強く維持され、また、後述する 1896/97 年の港湾労働者の大規模ストライキに象徴されるように、労使対立が最も先鋭化した大都市の1つであり、労働市場への介入的政策に対する反発が強かった。(2) それにもかかわらず、1894年に始まる公共職業紹介所の設立ブームに先立ち仮設とはいえ公共職業紹介所の導入が果たされ、当該領域における先進性がみられた。(3) ハンブルクではドイツ諸都市のなかでも特に民間慈善の活動が充実しており、以下の行論で示すように世紀転換期の公共職業紹介事業の立役者となったのは、18世紀に設立され市内の主要民間慈善団体の1つに数えられた愛国協会 Patriotische Gesellschaft であった。公共職業紹介所の主たる担い手としては前述のように、自治体と民間慈善団体をはじめとする公益的の団体であったが、どちらがイニシアティブを取るのかは都市ごとに多様であり、ハンブルクを事例とすることによりその要因を検証することが可能となる。

愛国協会をはじめとする 19 世紀ハンブルクにおける民間慈善については、S. ピールホーフの研究がその包括的な歴史像を提示している¹⁸。ピールホーフによれば、ハンブルクにおける本格的な民間慈善団体の創設期は、「三月前期」の社会的危機を背景に、宗教的な危機意識と人々の道徳的改善を志向する社会批判が高まった 1830/40 年代のことである。その後、1850/60 年代の停滞期を経て 19/20 世紀転換期を迎えると、活動の専門特化と組織の合理化、そして市区単位での拠点拡充を軸とする民間慈善の組織形態の刷新がはかられる。この時期には、労使の階級対立の先鋭化を背景に、民間慈善の軸足も経済的支援から階級間の融和へと移った。こうした見取り図の下、世紀転換期に関しては、公的救貧と民間慈善の関係性についての分析と並行して、乳幼児及び青少年保護と、女性の就労・生活支援の活動に焦点を当てつつ民間慈善の活動実態が辿られるが、職業紹介事業を含めた失業者救済については若干の事例が紹介されるにとどまり立ち入った考察が行われていない。また分析時期が第一次大戦にまで及んでいないため、世紀転換期の民間慈善の活動が総力戦体制を経てワイマール社会国家にいかなる影響を及ぼしたのかについても明らかにされていない。

以上の諸点をふまえ本稿では、1892年のコレラ・エピソードから第一次大戦期にかけて

¹⁷ Gerhard A. Ritter u. Klaus Tenfelde, *Arbeiter im Deutschen Kaiserreich. 1871 bis 1914*, Bonn 1992, S. 253-258.

¹⁸ Stephen Pielhoff, *Paternalismus und Stadtarmut. Armutswahrnehmung und Privatwohltätigkeit im Hamburger Bürgertum*, Hamburg 1999.

の愛国協会職業紹介所と都市内の諸アクターの関係性に焦点を当てつつ、ハンブルクにおける公共職業紹介所の展開を促進ないし阻害した諸要因を明らかにすることを通じて、社会国家の形成プロセスを都市史の観点から辿ることを課題とする。分析には、ハンブルク州文書館 Staatsarchiv Hamburg に所蔵されている未公開 1 次史料ならびに刊行史料を活用する。

II. ハンザ都市の世紀転換期

(1) ドイツ関税同盟加盟とその帰結

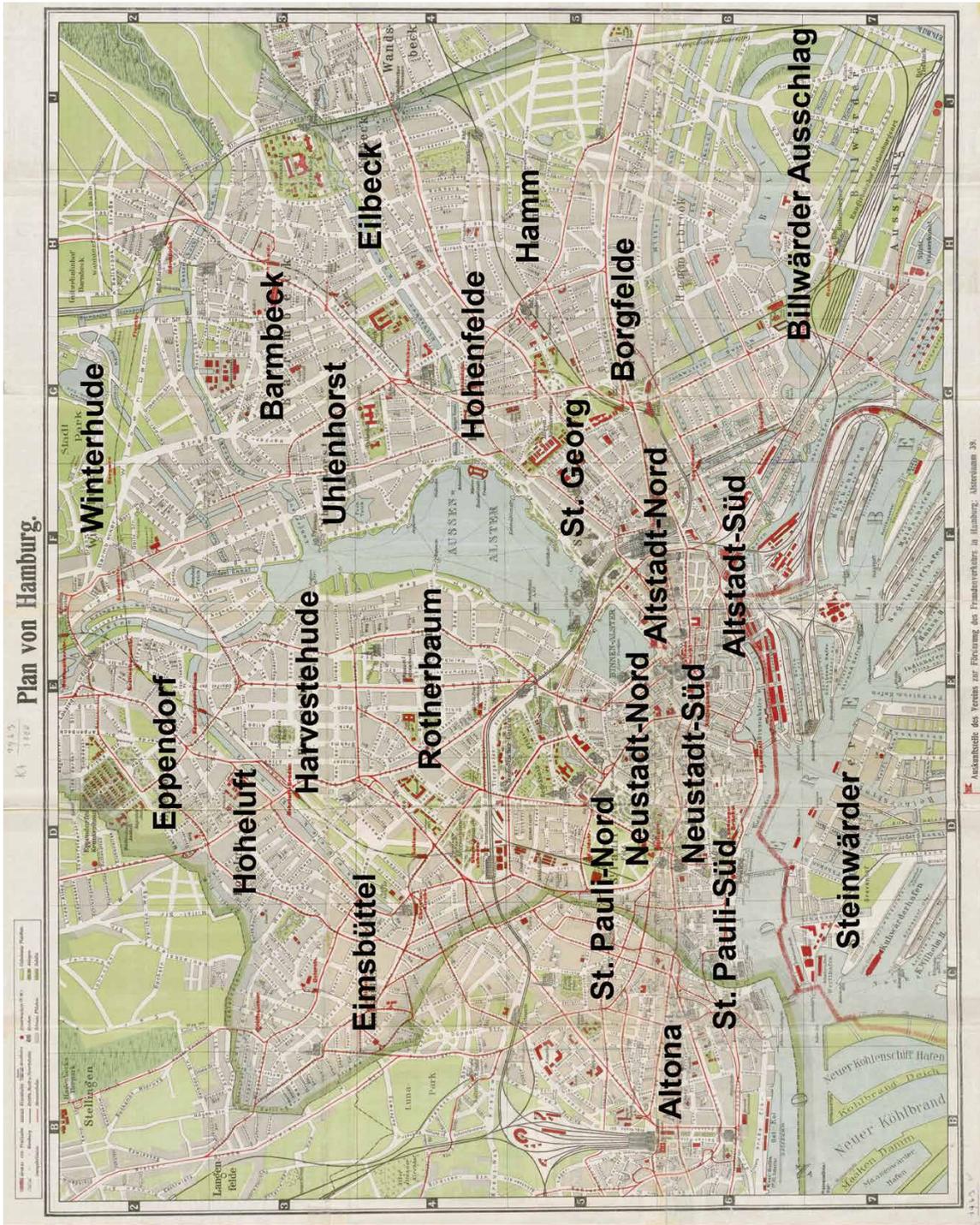
ハンブルクにおける近代史上の画期は、1867 年の北ドイツ連邦への編入とそれに続くドイツ帝国の創建よりも、むしろ 1888 年のドイツ関税同盟への加盟に求められる。これによりハンブルクは自由港 *Freihafen* としての伝統的な地位を喪失することとなったが、ライヒとの交渉の結果、関税同盟の域外に位置づけられる自由港地区 *Freihafengebiet* を市域内に維持することができた。19 世紀後半に急速に進んだ外洋船の大型化に対応し、グローバルな海運ネットワークの枢要な結節点としての機能を維持するために、市政府は自由港地区における港湾施設の拡充を急ピッチで進めた。自由港地区の発展を背景に市の海運業は活性化し、A. バリーマン Albert Ballin の下で世界最大の海運企業に登りつめたハンブルク・アメリカ郵船株式会社 *Hamburg-Amerikanische Packetfahrt-AG. (Hapag)* を筆頭に、ドイツ・レバント航路株式会社 *Deutsche Levante-Linie AG.* や、ハンブルク・南アメリカ汽船会社 *Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft*、ドイツ東アフリカ航路 *Deutsche Ost-Afrika Linie* などがハンブルクを拠点とする海上航路を世界中に展開させ、市は他の追随を許さないドイツ最大の海運都市としての地位を確立させることとなった¹⁹。

自由港地区の発展とそれに伴う海運業の成長は、関税同盟加盟によるドイツ国内市場との間の関税障壁の撤廃と相俟って、工業部門の成長を促した。最も成長が目覚ましかったのは 1877 年に設立されたブローム・フォス *Blohm&Foss* 及びヴルカーン *Vulcan* を双璧とする造船業と、その関連セクターとしての製鉄業・金属加工業・機械業であった。次いで、輸出品加工業（ゴム、石綿、硝石、過リン酸塩、皮なめし溶剤・染料など）、再輸出品加工業（オイル、米、コーヒーなど）、そして市内需要向けのセクター（食品加工、ビール醸造、繊維業、製氷、食用油脂、石鹼など）がこれに続いた。これらセクターの発展に支えられ、ハンブルクは 20 世紀初頭までにドイツ有数の工業都市へと成長することとなる²⁰。

¹⁹ Werner Jochmann, *Handelsmetropole des Deutschen Reiches*, in: ders. (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 2. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Hamburg, 1986, S. 15-129, hier S. 20-22.

²⁰ Ekkehard Böhm, *Der Weg ins Deutsche Reich 1860-1888*, in: Hans-Dieter Loose (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 1. Von den Anfängen bis zur Reichsgründung*, Hamburg, 1982, S. 491-539, hier S. 530-532; Jochmann, a.a.O., S. 22-25.

図1 ハンブルク市街地図 (1914年)



注) 図の下側の赤線で囲まれている部分が自由港地区となる。

出典) Stadt-Plan und kleiner Führer durch Hamburg 1914 (Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg:

Creative Commons Lizenz Namensnennung 4.0 International, CC BY-SA 4.0 [https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de].

商工業を基軸とする市経済の成長は、市人口の急増をもたらした。ドイツ帝国が創建された1871年に30万2,000人であった市人口は、コレラ・エピデミック前年の1891年までに約2倍の58万9,000人にまで増加し、その後1900年の70万6,000人を経て第一次大戦前夜の1913年には103万1,000人に達した²¹。人口の増加は周辺地域からの移入人口に負う所が大きく、1890年のハンブルク邦全体の出身地別人口比をみると、ラント内出身者が51.4%（市出身者45.7%、市以外のラント領域出身者5.7%）であったの対して、ラント域外の出身者は48.6%であり、その割合はほぼ拮抗していた。そして移入人口の大部分は、プロイセン王国に属するシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ハノーファー州、そしてメクレンブルク・シュヴェーリー大公国などハンブルクの近隣地域出身者によって占められていた²²。

市の経済成長の基盤となった自由港地区における港湾施設の拡充は、もともと同地区を居住地としていた港湾労働者を中心とする住民約5万人に立ち退きを強いることとなった²³。これに伴い市人口全体の増加と相俟って、既存の労働者街の過密化に拍車がかかるとともに、市郊外に新たな労働者街が形成されることとなった。表1にみられるように、もともと労働者層の多かった市中心部のノイシュタット南 Neustadt-Süd や隣接するザンクト・パウリ St. Pauli では1871年から1890年にかけて、それぞれ人口が3万8,164人と4万1,021人から、4万5,207人と7万3,386人へと増加している。人口増加率がより大きかったのはバルムベック Barmbek、アイムスビュッテル Eimsbüttel、ホルン Horn などの郊外の労働者街であり、それぞれ同じ期間に人口が7,761人から約4.1倍の3万2,827人、5,410人から約8.5倍の4万6,154人、1,902人から約2.4倍の4,495人へと増加している。

同じく表1によれば、ここで列挙した新旧の労働者街における1891年時点での所得税課税対象者の平均年収は274.9マルクから563.0マルクの幅に収まっている。他方、中間層の多かったアルトシュタット Altstadt、ザンクト・ゲオルク St. Georg、ハム Hamm の平均年収は664.3マルクから716.7マルクに達し、大商人を中心とする富裕層の居住区であるハルフェシュテーフーデ Harvestehude とロターバウム Rotherbaum の平均年収は3,155.6マルクと2,310.8マルクに及んでおり、人口の急増と軌を一にしてセグリゲーションが進んでいたことがわかる。

また、表1に示してある1892年のコレラ・エピデミックによる市区ごとの罹患率及び死亡率をみると、特に死亡率について人口の少ないシュタインヴェルダー Steinwärder やクライナー・グラーズブルック Kleiner Grasbrook を除くと、ハルフェシュテーフーデや、ロターバウム、ハムなどが際立って低い水準を示しており、コレラによる被害と各市区の経済力との間には強い相関関係があったことがうかがわれる。そして、1900年代に入るとアルトシュタットや、ノイシュタット、ザンクト・パウリが一転して人口減少に転じたのに対して、郊外市区の人口は一

²¹ Statistisches Landesamt (Hg.), *Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat 1920*, Hamburg 1921, S. 12.

²² Ebenda, S. 26.

²³ Böhm, a.a.O., S. 528; Jochmann, a.a.O., S. 27.

表1 ハンブルクにおける市区別の人口（1871-1910年）・平均年収（1891年）・コレラ被害（1892年）

市区名	人口				1891年 所得税課税 対象者の 平均年収 (マルク)	1892年コレラの罹患率・ 死亡率 (%)	
	1871年	1890年	1900年	1910年		罹患率	死亡率
Altstadt-Nord	41,988	42,578	36,825	20,647	688.3	34.17	17.52
Altstadt-Süd	31,953	17,391	12,413	9,106	664.3	31.28	14.09
Neustadt-Nord	46,237	56,471	48,459	41,414	638.7	29.40	13.90
Neustadt-Süd	38,164	45,207	41,524	30,902	332.8	39.58	19.91
St. Georg-Nord	37,097	39,932	43,729	42,219	653.7	21.65	10.54
St. Georg-Süd		44,699	53,060	61,311		29.33	16.17
St. Pauli-Nord	41,021	36,156	40,318	40,492	421.7	25.02	12.56
St. Pauli-Süd		37,230	36,010	34,869			
Eimisbüttel	5,410	46,154	64,108	116,400	563.0	18.54	10.76
Rotherbaum	12,200	21,162	28,627	31,331	2,310.8	11.33	5.91
Harvestehude		12,324	18,038	25,164	3,155.6	10.11	4.48
Eppendorf	1,963	12,987	30,703	73,154	479.2	21.63	11.46
Winterhude	1,616	7,430	14,271	32,109	606.0	20.80	12.57
Barmbeck	7,761	32,827	48,201	92,509	336.3	30.97	15.67
Uhlenhorst	5,517	18,138	33,421	41,143	n.a.	27.06	n.a.
Hohenfelde	5,314	18,665	27,866	31,302	1,320.5	18.93	8.47
Eilbeck	3,941	17,890	30,786	54,446	576.5	23.97	13.56
Borgfele	2,531	15,509	22,721	34,201	554.8	27.31	14.54
Hamm	4,262	12,270	19,815	44,308	716.7	31.46	16.82
Horn	1,902	4,495	4,721	7,785	274.9	10.85	6.30
Billwärder Ausschlag	6,005	23,961	36,171	46,667	270.9	40.13	24.16
Steinwärder		1,070	1,188	1,413	443.5	22.64	5.91
Kleiner Grasbrook	4,553	420	511	560	909.1	6.85	0.00
Veddel		3,700	4,877	7,038	n.a.	118.98	27.50
港内水上生活者	2,658	4,532	7,375	10,545	n.a.	n.a.	n.a.
合計/市全体	302,093	573,198	705,738	931,035	n.a.	70.61	38.83

出典) Statistisches Landesamt (Hg.), *Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat 1920*, Hamburg 1921, S. 17;
Bericht des Medicinal-Inspectorats über die medicinische Statistik des hamburgischen Staates, Hamburg 1892, S.
36-38. より作成。

貫して増加しており、持続的な市の外延的成長を読み取ることができる。以上のような19世紀末以来の社会経済的変化を背景に、市政がどのように展開したのかを次にみていこう。

(2) 市政の3局面

第二帝政期ハンブルクの市政は、選挙権のあり方をメルクマールとすると、1896年と1906年を画期として3つの局面に分けることができる。当該期の市政のあり方は、1860年に制定された自由ハンザ都市ハンブルク憲法 *Verfassung der Freien und Hasestadt Hamburg* によって規定されていた。市政を司るのは市政府 *Senat* と市議会 *Bürgerschaft* の2つの組織であり、行政は市政府が、立法は市政府と市議会の双方によって担われた。市政府は、議決権を有する18

名の市政府大臣 Senator と、議決権を持たない 2 名の枢密顧問官 Senatssyndikus と 4 名の次官 Staatssekretär によって構成された。市政府大臣は終身任期であり、欠員が出た場合のみ補充された。市政府大臣は各行政部局の代表をつとめ、枢密顧問官と次官がその補佐に任じた。また市長は市政府大臣の中から 3 名が選ばれ、それぞれ 1 年任期で第 1 市長、第 2 市長、第 3 市長を輪番でつとめた²⁴。

市議会は当初 192 名の議員によって構成されていたが、1879 年に議席数は 160 に減少した。その内の半数の 80 議席については、成人男性のうち市民権取得手数料及び所得税ないし財産税を支払っていた選挙権保有市民のすべてに投票が認められた。また、残る 80 議席の内、40 議席については選挙権保有市民のなかの土地保有者にのみ投票が認められ、さらに残りの 40 議席は選挙権保有市民のなかの公的名誉職を有する名士 Notabelen によって選ばれた。また、名士が土地を保有している場合、土地保有者枠での投票も認められ、都合 3 回の投票が認められたのである。1880 年を例にとると選挙権保有市民は 2 万 2,000 人を数えたが、これは約 41 万人の市人口の僅か 3.5% に過ぎなかった。2 回の投票が認められていた土地保有者と最大 3 回の投票が可能であった名士の数はそれぞれ 5,500 人と 500 人であり、その比率はさらに小さくなった。同時期の市内における男子普通選挙にもとづくライヒ議会選挙権の保有者の比率が 16% であったことと比較しても、市政の参政権保有者の比率はきわめて小さかった²⁵。

こうして選出された市議会の多数を占めていたのは大商人及び法律家を中心とする名望家市民層であった。当初、市議会に議席を有する会派は、右派 Fraktion der Rechten と、左派 Fraktion der Linken、左派中央 Fraktion Linkes Zentrum の 3 会派であった。名士層を中心に構成されていた右派が立法及び行政機関としての市政府の二重性を支持していたのに対して、土地保有者及びその他の選挙権保有市民を支持母体とする左派と左派中央は市議会のなかで野党的な存在であり、市政府の優越的な立場の掘り崩しを志向していた。しかしながら、これら 3 会派は 1900 年代にいたるまで独自の公約を出すことはなく、また市議会での議決に際して所属議員の態度を拘束することもなく、本格的な政党としての性格を有していなかった²⁶。

経済力と伝統的な社会的威信に基礎づけられた名望家市民による寡頭支配体制が、1892 年のコレラ禍に対して有効に機能しなかったことは前述の通りである。こうした市政のあり方への批判が高まると、1896 年に市政の若干の民主化が図られ、選挙権取得要件としての市民権取得手数料が廃止されたのである。この第 2 局面における最も顕著な変化は、市議会における

²⁴ Gerhard Ahrens, Von der Franzosenzeit bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung. 1806-1860, in: Hans-Dieter Loose (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 1. Von den Anfängen bis zur Reichsgründung*, Hamburg, 1982, S. 415-490, hier S.484f.

²⁵ Heinrich Erdmann, Der Wahlrechtsraub von 1906 als Traditionsbruch. Zum Verhältnis von Senat und Bürgerschaft nach den Verfassungen von 1860 und 1879, 1906, 1919, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), *Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten*, Hamburg 2000, S. 29-48, hier S. 33-38.

²⁶ Ebenda, S. 36.

社会民主党の台頭である。1901年にO. シュトルテン Otto Stolten が初の社会民主党議員として市議会に選出され、1904年には同党の議席数は13に達した。社会民主党修正主義派のA. ベーベル August Bebel のライヒ議会選出選挙区でもあった世紀転換期ハンブルクは、「労働運動の牙城」として知られる社会民主党の重要拠点であった。党員数は6万8,000人にのぼり、発行部数7万6,000の『ハンブルガー・エヒョー Hamburger Echo』は『フォアヴェルツ Vorwärts』に続く社会民主党系第2位の機関紙であった。ハンブルク社会民主党の指導層は、市議会関係者と、労働者教育中央委員会、『ハンブルガー・エヒョー』編集部によって構成されていたが、その基本方針は改良主義路線であった²⁷。

しかしながら、社会民主党の議席数の急増は市政府及び市議会にとっては脅威と映り、1906年にそれへの対抗措置として、ハンブルク史上「選挙権横奪 Wahlrechtsraub」として知られる選挙権の再制限が行われた。市議会の議席数が160から184に増やされ、新たにハンブルク市域外のラント地区に居住する市民向けの8議席が新設された他、名士枠及び土地保有者枠はそれぞれ40議席に据え置かれる一方、全選挙権保有市民層による選出枠は80議席から96議席に増やされた上で、年収2,500マルク以上の選挙権保有市民層が選出する48議席と、年収1,200マルク以上2,500マルク未満の選挙権保有市民層が選出する48議席に二分され、社会民主党に敵対的な富裕層の声が相対的に反映されやすい仕組みとなった。「選挙権横奪」に対しては社会民主党だけでなく、市議会内のリベラル会派のなかの民主派議員からも強い批判が加えられた。彼らはC. ブラバント Carl Braband とC. ペテルゼン Carl Petersen を中心に新たな会派として統一自由連合 Vereinigte Liberale を形成し、ここにハンブルク市政も同会派と既存のリベラル3会派、そして社会民主党が鼎立する本格的な政党政治の局面に入ることとなったのである²⁸。

(3) 公的救貧と民間慈善の展開

名望家市民による独占的な局面から社会民主党の勢力拡張を契機とする政党政治化の局面へと市政のあり方が移り変わった一方、社会福祉の領域では、市民層による民間慈善が質の面でも量の面でもきわめて充実した活動を展開させ続け、そのプレゼンスは世紀転換期の大都市のなかでも傑出していた。それを最もよく象徴しているのが、罹患者をはじめとする1892年のコレラ・エピデミックによって困窮した人々を救済するために設立されたコレラ緊急事態委員会 Cholera-Notstands-Comité である。

緊急事態委員会はハンブルク商業会議所の呼びかけにもとづき1892年9月に発足し、基本方針を策定する執行委員会と、各市区での実務を担当する26の市区委員会によって構成された。商業会議所会頭が主宰した執行委員会の構成員は、緊急事態委員会の立ち上げにたずさ

²⁷ Volker Ullrich, 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 2000, S. 97-128.

²⁸ Erdmann, a.a.O., S. 39-41.

わった商工業界の有力市民 26 人であった。市区委員会には各市区の中間層市民が所属し、その数は合計 1,500 人にのぼった。執行委員会は緊急事態委員会の活動全般の差配をするのと並行して、ドイツ国内外で救済募金の呼びかけを積極的に展開させ、総額約 344 万 5,000 マルクにのぼる寄附金を集めた。その内、127 万 3,000 マルクはハンブルク市民からの寄附によるものであり、ドイツ国内からの寄附金と米英をはじめとする諸外国からの寄附金はそれぞれ 139 万 6,000 マルクと 77 万 6,000 マルクに達した。緊急事態委員会はこの資金を用いて、罹患者の看護をはじめとして、食糧や、被服、ベッドの調達、消毒用の熱湯や消毒剤の供給、コレラによって扶養者を亡くした家族への現金給付、消毒活動の一環として住居の移転を余儀なくされたり家財道具を破壊されたりした人々への支援、コレラによる経済活動の収縮により収入の道を断たれた労働者や小売商への現金給付など非常に広範な活動を展開させた。ただし救済対象者は、エピソードにより直接的もしくは間接的な影響を受けた困窮者に限定され、それ以前からの困窮者は公的救貧に委ねられた²⁹。

緊急事態委員会と分業体制を構築した市救貧局は、大幅な機構改革の渦中にあった。1880 年代のハンブルクの公的救貧は、市の豊かな経済力にもかかわらず他の大都市と比較して、救済の効率性が低くかつ高コスト体質であると批評されていた。合理化と効率化が喫緊の課題となるなか、改革はエピソード勃発直前より緒につき、コレラが猖獗をきわめるさなかの 1892 年 9 月 14 日に市救貧局長に着任した E. ミュンスターベルク Emil Münsterberg によって本格的に進められた。一連の改革を通じて、まずハンブルク市及びザンクト・パウリを含めてハンブルク邦内に存在した 5 つの地域救貧連合 Ortsarmenverband の統合を通じて救貧行政の一元化が実現した。次いで、救貧行政の最小単位が従来の救貧区 Quartier から救貧地区 Bezirk へと改められた上で、各救貧地区と救貧委員会の間の中間組織として市区に準じた救貧管区 Armenkreise が設置されるとともに、一元的かつ専門的な中央行政機構が整えられた。そして 1885 年には 154 人に過ぎなかった扶助員が 1,500 人にまで大幅に増員され、扶助員 1 人当たりの平均担当受給者の数が 6 人に抑えられた³⁰。以上の改革は、救貧行政の中央集権化を進めるとともに、市の外延的成長に伴って進行したセグリゲーションに対応しつつ個別扶助の拡充をはかるものであった。

改革後の公的救貧の実態について、表 2 をみてみよう。まず注目すべきは 1900 年代の市人口の増加傾向にもかかわらず、1913 年まで院外救貧の受給者数が 9,000 人台前半の水準を維持していた点である。これは救貧費用の抑制につながり、財政面からみると改革による「合理化」が一定の成果を収めたといえる。受給者の属性をみると、既婚者を除くと女性の比率が圧倒的に多く、その比率は単身、別居・離婚、死別のいずれのカテゴリーでもつねに 9 割を超えてい

²⁹ Die Cholera in Hamburg in ihren Ursachen und Wirkungen. Theil 3: Die Notstandspflege. Der Einfluss der Cholera auf Grossindustries, Gewerbe, Handel und Schifffahrt, Hamburg 1893, S. 1-34; Evans, op.cit., pp. 478-482.

³⁰ Friedrich Zahn, *Die Organisation der Wohlfahrtspflege in Hamburg*, Hamburg 1918, S. 8-10; Pielhoff, a.a.O., S. 352-357.

表2 ハンブルク市救貧局による院外救貧の実態（1905-1918年）

(a) 受給者属性

	単身者			既婚者	配偶者と別居・離婚			配偶者と死別			合計
	男性	女性	小計		男性	女性	小計	男性	女性	小計	
1905年	140	1,231	1,371	1,532	87	1,431	1,518	223	4,717	4,940	9,361
1910年	161	1,501	1,662	1,147	103	1,488	1,591	308	4,605	4,913	9,313
1913年	166	1,659	1,825	1,218	92	1,659	1,751	319	4,389	4,708	9,502
1914年	1,184	3,063	4,247	4,112	425	2,897	3,322	603	5,752	6,355	18,036
1915年	366	2,562	2,928	1,807	178	1,992	2,170	403	5,237	5,640	12,545
1916年	236	2,093	2,329	1,158	116	1,438	1,554	312	4,728	5,040	10,081
1917年	179	1,606	1,785	949	90	1,053	1,143	215	3,911	4,126	8,003
1918年	137	1,233	1,370	600	86	841	927	190	3,495	3,685	6,582

(b) 受給理由

	病気・事故		心身障害		死亡		扶養者の失業	世帯収入の不足	高齢	その他	合計
	扶養者	家族	扶養者	家族	扶養者	家族					
1905年	1,804	45	371	2	693	8	445	2,580	2,371	1,042	9,361
1910年	1,546	33	335	3	872	8	261	2,479	2,634	1,142	9,313
1913年	1,467	24	358	6	803	9	286	2,453	2,742	1,354	9,502
1914年	2,011	27	463	9	783	5	5,757	3,679	3,392	1,910	18,036
1915年	1,618	21	490	13	723	6	2,138	3,099	3,208	1,229	12,545
1916年	1,416	21	430	14	659	3	1,250	2,544	2,891	853	10,081
1917年	1,196	21	385	11	488	3	777	1,986	2,467	669	8,003
1918年	812	10	308	0	431	0	357	1,383	2,786	495	6,582

注) 本表に記載されている数値はすべて各年12月1日時点の記録である。

出典) Statistisches Landesamt (Hg.), *Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat 1920*, Hamburg 1921, S. 370f.

る。最も多かったのは配偶者と死別した女性であり、全受給者の46%から50%を占めていた。受給理由については高齢と世帯収入の不足が二大要因となり、1913年まで両者の合計がつねに全体の半数を上回っている。次いで多いのが扶養者の死亡と病気・事故であり、失業は全体の3%から5%に過ぎなかった。公的救貧は受給者を絞り込む一方、高齢者を中心に配偶者を失って困窮化した女性の救済に焦点をあてていたといえよう。

受給者の最低限の生存水準の維持に特化していた公的救貧と比較すると、民間慈善の活動ははるかに多様性に満ちていた。1909年に刊行された『ハンブルク福祉ハンドブック』第2版³¹には、宗派系及び世俗系合わせて800以上の民間慈善団体の概略が記録されている。同『ハンドブック』による分類を示した表3によれば、慈善団体は特定宗派の教区を拠点とする教区慈善団体の他に、その活動領域ごとに、乳幼児・青少年保護や、成人・家族扶助、病人・妊産婦支援、障害者支援、そして移入民・海外移民支援の5つのカテゴリーに大別することができる。各カテゴリーはさ

³¹ Hermann Joachim, *Handbuch der Wohltätigkeit in Hamburg*, 2. Aufl., Hamburg 1909.

表3 『ハンブルク福祉ハンドブック』第2版(1909年)による慈善団体の分類

I. 教区慈善団体	III. 成人・家族扶助	IV. 病人・妊産婦支援
A. 福音派・ルター派 42	A. 救貧 7	A. 病人一般 43
B. その他の福音派 7	1) 無限定 7	1) 在宅看護 11
C. カトリック系 7	2) 特定市区対象 15	2) 院内看護 11
D. ユダヤ系 4	3) 特定属性対象 4	B. 特定疾病 1)
合計 60	B. 用途を限定しない現金給付 35	1) アルコール中毒 1
II. 乳幼児・青少年保護	1) 貧民全般 34	2) 眼病 1
A. 一般 1	2) 特定属性対象 4	3) 結核・肺病 3
B. 養育・監督 7	3) 特定市区対象 4	C. 妊産婦(在宅) 8
1) 乳幼児 7	4) 特定職種対象 37	合計 67
2) 就学前児童 4	5) ユダヤ教徒 57	V. 障害者支援
3) 就学児童 6	C. 住宅支援 9	A. 障害者一般 5
C. 被服・給食・プレゼント 67	1) 短期宿泊施設 67	B. 言語障害児 1
1) 就学児童向け被服 5	2) 長期宿泊施設 4	C. 肢体不自由児 2
2) 受堅者向け被服 7	3) 賄い付き宿泊施設 31	D. 長患い 3
3) 給食 6	4) 家賃補助 5	1) 男性・女性 2
4) クリスマスプレゼント 13	D. 被服 6	2) 女性 2
D. 保健 2	E. 給食 2	D. 視覚障害 5
1) 休暇コロニー 7	F. 燃料 3	1) 現金給付 4
2) その他の特定施設 7	G. 保健療養 5	2) 院内看護 1
E. しつけ 2	1) 医療費・食事の給付 11	3) その他施設 1
1) 財団 9	2) 療養施設 7	F. 聴覚障害 1
2) その他施設 2	H. 困窮化予防・生活改善支援 3	G. 知的障害 1
F. 学校教育 10	1) 現金貸付 7	H. 精神障害 2
1) 学費補助 1	2) 公益的職業紹介所 3	合計 27
2) 補習学校 10	3) 労働者コロニー 5	VI. 移入民・移民支援
3) 実科学校 11	4) 受刑者・受刑者家族・刑 期満了者 3	A. ハンブルクへの移入 12
4) 専門学校 4	I. その他 354	B. 国外移住 8
5) 家政講習 30	合計 354	合計 20
6) その他の職業教育 1		
7) 徒弟職紹介 90		
8) 大学・高等技術・高等芸 術教育の奨学金 10		
G. 非行少年少女の保護・教化 24		
H. 嫁入り支度 263		
合計 263		

出典) Hermann Joachim, *Handbuch der Wohltätigkeit in Hamburg*, 2. Aufl., Hamburg 1909, S. XIX-XXVI.

らに特定の目的別に複数の下位カテゴリーに分類され、下位カテゴリーのなかでも支援対象者の宗派や、職種、居住市区などに応じて慈善団体ごとのすみわけがなされていた³²。

³² 世紀転換期ハンブルクにおける民間慈善の実態については、すでに言及しているピールホーフの著作のほかに、次の研究も参照。Kirsten Heinsohn, *Politik und Geschlecht. Zur politischen Kultur bürgerlicher Frauenvereine in Hamburg*, Hamburg 1997; Rainer Liedtke, *Jewish Welfare in Hamburg and Manchester c.*

民間慈善の活動は、公的救貧の対象に収まりきらない多様な社会的リスクに対処することを通じて人々の困窮化を未然に防ぐ防貧機能を果たしていたため、公的救貧の改革者ミュンスターベルクもその先駆性を高く評価していた。それゆえミュンスターベルクは、公的社会保障のなかで救貧の上位セーフティーネットに位置づけられる社会保険の給付だけではカバーすることのできない不足分を民間慈善が補完することに期待をかけていた。こうした分業体制は、事前拋出を通じて受給権を獲得した被保険者を再び民間慈善を通じた市民層による家父長的恩恵の対象へと部分的に回帰させ、社会保険の拋出・給付原則を希釈化させることが危惧された。だが社会保険の導入目的であった自治体の公的救貧の負担減少が依然として果たされていなかったため、公的救貧の責任者としては民間慈善に公的社会保障の補完的役割を求めざるを得なかったのである³³。

その一方で市救貧局は、ライヒ扶助籍法 Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz に由来する問題を背景に、民間慈善の活動を全面的に歓迎していたわけではなかった。ライヒ扶助籍法の規定に従えば、他自治体からハンブルクに転入してきた移入者は、市の公的救貧の対象となることなく2年間—1908年からは1年間—市内に住み続けるとハンブルクでの扶助籍を取得し、市救貧局からの受給資格を得ることとなる。新規扶助籍取得者の増加は市救貧局にとって潜在的な救貧費増大リスクとなるため、民間慈善団体に対して救済対象を扶助籍取得者に限定するとともに、疑わしいケースの取り扱いについては公的救貧の扶助員に相談し、新規扶助籍取得者の抑制に協力するよう再三申し入れがなされた³⁴。

だが、人口の急増及びセグリゲーションの進展と相俟って、活動内容が非常に細分化された民間慈善の救済対象者の全貌を把握することはきわめて困難であり、その情報を共有することが関係者の間で喫緊の課題として認識されるようになった。公的救貧の改革が実行に移される以前より、民間慈善の関係者は市救貧局の資料調査によって集められた受給申請者の情報を利用することが可能となっていたが、手続きの煩雑さから利用頻度は低かった。こうした背景より1895年、公的救貧及び民間慈善の受給者に関する情報を集約し、双方の間での情報交換を容易にするための慈善情報案内所 Auskunftsstelle für Wohltätigkeit が設立された³⁵。

慈善情報案内所の設立は市救貧局と民間慈善団体の協調関係を促進する上で1つの画期となったが、集積されたのがもっぱらずで何らかの救済の対象となっている人々に関する情報であり、新規移入者についての情報が扱われていない点が扶助籍取得者の数を抑制したい市救貧局にとって問題であった。潜在的救済対象者の情報に対する需要は民間慈善団体の間でも高まっていた。それは当時、公的救貧と民間慈善との自発的協調と集約的なりソースの調整によ

1850-1914, Oxford University Press 1998; 馬場わかな「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・家事援助協会を事例として—」『西洋史学』253号(2014年)。

³³ Pielhoff, a.a.O., S. 370f., 375-379.

³⁴ Ebenda, S. 354-359.

³⁵ Ebenda, S. 399f.; Joachim, a.a.O., S. 65-68.

る「組織化」を通じて、無計画な寄附や資力調査を経ない救済による貧民のモラル低下を防ぐ「合理的福祉」の実現が、民間慈善関係者の間で追及すべき命題となっていたためである³⁶。

こうした要請を背景に1913年、全国ドイツ女性協会ハンブルク支部 Ortsgruppe des Allgemeinen Deutschen Frauenvereinsの支部長H. ボンフォルト Helene Bonfortを創始者とするハンブルク慈善協会 Hamburgische Gesellschaft für Wohltätigkeitが、当時の市救貧局長O. ローゼ Otto Lohseらの支援を受けつつ発足した。民間慈善活動の合理化を目的とする同協会は、名誉職扶助員を通じて救済希望者の資力調査を実施し、潜在的救済対象者に関する情報収集に従事した。資力調査は主に、家主や、近隣住民、雇用主など救済希望者の関係者に対する聞き取りによるものであった。こうした活動は、同時代人より「科学的チャリティ」実践の先駆者として認識されていたロンドンの慈善組織協会 Charity Organisation Societyをモデルとするものであり、慈善活動の合理化に資することが期待された。だが、ハンブルク慈善協会の資力調査はあくまでも事前の情報収集を目的とするものであり、具体的な救済を伴うものではなかったため調査対象者の反発を招き、目立った成果をあげることができなかった³⁷。

以上みてきたように、ハンブルクの世紀転換期は、関税同盟加盟による自由港地区開発を契機とする経済発展と、都市空間の外延的成長とセグリゲーションを伴う人口の急増、そして社会民主党の勢力拡張によって促進された市政の政党政治化の相互作用によって規定されつつ、20世紀ドイツ有数の大都市としての地歩を固めた時期であった。コレラ・エピデミックをはじめとしてその過程で生じた社会問題の解決にあたっては、質量ともに充実した民間慈善が先兵としての役割を果たし、公的社会保障の機能を補完した。とくに公的救貧と民間慈善の協調関係においては救済対象者及び潜在的救済対象者に関する情報の共有が重視されたものの、情報の一元的集約は課題として残り続けたのである。

III. 臨時職業紹介所と愛国協会

(1) 臨時職業紹介所の設立

ここで1892年のコレラ・エピデミック期に視点を戻すと、救済活動を主導した緊急事態委員会が最も対応に苦慮したのは失業者の存在であった。公的救貧と同じく、もともと民間慈善においても労働能力を有する人々への支援は可能な限り控えることが基本方針であったが、エピデミックの影響によって経済活動が停滞し雇用機会が失われている状況にあっては、失業を個人の責任に帰すことはできないという認識が共有されることとなった。すなわち失業者は、コレラ罹患者や、コレラによって扶養者を失った人々と同じく救済すべき対象とみなされるようになったのである。その一方で、緊急事態委員会からの給付を得ることは公的救貧などと比べると容易であり、なかには明らかに失業状況にないにもかかわらず緊急事態委員会の扶助に

³⁶ Pielhoff, a.a.O., S. 359f.

³⁷ Ebenda, S. 360-362, 416-425.

頼ろうとする人々が存在した。そのため各市区委員会は救済希望者に対して雇用斡旋を試みたが、求人情報の入手が容易でなかったため、職業紹介所の設立が急務となった。だが、緊急事態委員会執行委員会にはそれに必要な知見を有するメンバーがいなかったため、新たに専門家による検討委員会の設置が要請されることとなった³⁸。

こうした経緯より 1892 年 10 月 24 日、「現下の労働情勢調査及び救済が必要とされる場合の方針検討のための市政府委員会 *Senatscommission zur Prüfung der gegenwärtigen Arbeitslage und der etwa erforderlichen Abhülsemaßnahmen*」(以下、調査・検討委員会)が設置され、エピソードに伴う大量失業問題への対処方法が検討に付された。委員長は当時の第 1 市長 J. G. A. フェルスマン *Johannes G. A. Versmann* がつとめ、同年 12 月まで 6 度にわたり開催された委員会には市内のさまざまな立場の関係者が毎回、参考人として召喚された。参考人には、市政府関係者からは埠頭局及び建設局の幹部、港湾関係者からは沖仲士組合親方、はしけ船組合親方、倉庫業務請負業者、そして各種手工業者及び各種労働者などが選ばれた。

調査・検討委員会の景況判断によれば、労働者層及び零細自営業層はコレラによって壊滅的というほどではないものの、大きな打撃を受けた。ただ、その根本的要因は自由港地区の開港ブームが一段落を迎えた 1890 年以降の市経済の景気後退に求められ、コレラはむしろその加速要因として捉えられた。この判断をふまえた協議の結果、失業問題の打開策として第一に、城壁撤去などの公共事業の推進を通じた雇用創出が打ち出された。従来、公共事業の請負企業が市内の家族持ち労働者の雇用に消極的だったことに対する労働者層の不満に特に委員会は注意を払い、このグループの雇用優先を公共事業推進の前提条件とした。第二に打ち出されたのが、不熟練労働者向けの臨時職業紹介所の導入である。委員会の見解によれば、職業紹介所は「大都市への失業者の持続的な流入に対する唯一の有効な対処法」であり、その実効性を確保するには不熟練労働者を大規模に雇用する市の埠頭局及び建設局の協力が不可欠と考えられた³⁹。

だが埠頭局は、公共職業紹介所の導入に対してきわめて消極的な姿勢を示した。当時、埠頭局は 1,000 人の港湾労働者を基幹労働者として雇用していた他に、約 100 人の港湾労働者を補助労働者としてほぼ恒常的に雇用していた。そして、この両カテゴリーで労働力需要が満たされない場合には、臨時労働者が採用された。これら港湾労働者は、船舶からの貨物の陸揚げ及び船舶への貨物の積み込みを行うにあたり数名単位のグループで作業に従事していたが、そのグループを率いる職長 *Oberarbeiter* が出来高払い規定に即して臨時労働者の採用実務を担当していた。臨時労働者を労働力需給の調整弁とするこの仕組みに満足していた埠頭局にとって、公共職業紹介所の設立は望ましくないものであった。それは、職業紹介所を通じて紹介された労働者については労働力需要を考慮することなく直ちに雇用する必要が生じる一方、労働力需

³⁸ Die Cholera in Hamburg in ihren Ursachen und Wirkungen. Theil 3: Die Notstandspflege. Der Einfluss der Cholera auf Grossindustries, Gewerbe, Handel und Schiffahrt, Hamburg 1893, S. 9f.

³⁹ Protokoll der sechsten Sitzung der Senatscommission zur Prüfung der gegenwärtigen Arbeitslage und der etwa erforderlichen Abhülsemaßnahmen vom 8. Dezember 1892, S. 42f., in: Staatsarchiv Hamburg (以下、StAH) 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

要が増した際に公共職業紹介所を介しては臨時労働者を迅速に雇用することが難しいと判断されたためである。また、臨時労働者を中心とする港湾労働者の多くは非ハンブルク出身者であり、その救済のために公的資金を投入することは望ましくないというのが埠頭局の見解であった⁴⁰。

臨時職業紹介所導入の是非をめぐる協議のなかで重視されたのは、こうした埠頭局の見解よりも、むしろ既存の職業紹介の「悪習」に対する港湾労働者たちの不満の声であった。その筆頭は、職を求める多くの港湾労働者が依存せざるを得なかった「現物給与」システムである。同システムは、居酒屋が職業紹介所及び賃金支払い窓口として機能し、そこで支払われる賃金から居酒屋でのツケが天引きされる制度であった。また、職長を通じた埠頭局臨時労働者の採用方法にも強い不満が寄せられた。採用にあたって多くの職長が若い単身の労働者を選好する傾向があったが、それは彼らが職長に飲み物を供することがしばしばあるからであり、世帯を有する労働者にはそのような経済的な余裕はないというのがその主因であった⁴¹。臨時職業紹介所の導入はこうした「悪習」を排除し、求人・求職プロセスの透明性を確保するとともに、既婚世代の労働者に対する劣等処遇を改善することが期待されたのである。こうして調査・検討委員会は市政府に対して、臨時職業紹介所の設立に対して最大限の支援を行い、市埠頭局をはじめとする関係部局に臨時職業紹介所との連携をはかるよう働きかけることを求めた⁴²。

(2) 愛国協会による職業紹介所の継承

こうして市政府の支援を受けて設立された臨時職業紹介所は、1893年4月に運営を開始した。同年10月までの運用実績をみると、紹介件数は1,900件弱から2,500件弱の間で推移した。最も紹介件数の多かった10月を例にとると、2,461件の紹介件数のうち埠頭局向けの紹介が85%弱にあたる2,087件を占めた。この他の月も埠頭局向けの紹介件数の比率は常に8割前後の水準を維持しており、計画策定当初からの予想通り同部局が臨時職業紹介所にとって最大の雇用斡旋先であった⁴³。

翌1894年に入ると、臨時職業紹介所は早くも岐路に立たされる。準備された運営資金が同

⁴⁰ Protokoll der dritten Sitzung der Senatscommission zur Prüfung der gegenwärtigen Arbeitslage und der etwa erforderlichen Abhülsemaßregeln vom 10. November 1892, S. 18f., in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴¹ Protokoll der fünften Sitzung der Senatscommission zur Prüfung der gegenwärtigen Arbeitslage und der etwa erforderlichen Abhülsemaßregeln vom 19. November 1892, S. 34f., in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴² Protokoll der sechsten Sitzung der Senatscommission zur Prüfung der gegenwärtigen Arbeitslage und der etwa erforderlichen Abhülsemaßregeln vom 8. Dezember 1892, S. 43, in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴³ Monatliche Uebersicht der durch Vermittelung des Arbeitsnachweisbüreaus für Gelegenheitsarbeiter beschäftigten Arbeiter, Anlage zum Protocoll der Deputation für Handel und Schifffahrt vom 28. November 1893, in: in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

年6月までに枯渇することが予想されたからである。存続させるには市政府からの追加予算が必要となったが、これを契機としてそのあり方が改めて問われることとなった。市政府内の協議では廃止も選択肢に入れられたが、社会政策的観点及び労使対立抑制の観点より廃止は望ましくないとする声が強く、他方で、恒久的な組織とする上では使用者側の信頼を獲得する必要があり、そのためには暫定的組織としてのあり方を改める必要があると認められた⁴⁴。

恒久的な組織に移行させるにあたって、市政府の直営事業とするという選択肢もあったが、これには強い異論が出た。市政府の直営事業とした場合、労働者の間に「市が雇用創出の義務」を負うという印象が広まることとなり、移動の自由に対して「無防備」な都市にとってこのような「義務」を認めるようなことは避けるべきであるというのがその主たる理由であった⁴⁵。直営事業化に対する市政府の消極的な姿勢の背景には、臨時職業紹介所の最大の雇用斡旋先であり、その協力が運営上の前提条件として求められた市埠頭局の根強い反発があった⁴⁶。

前述のように、もともと埠頭局は臨時職業紹介所の効果に懐疑的であったが、実際に運営が始まると、紹介された労働者の「質の低さ」が問題視されることとなった。臨時職業紹介所を通じて紹介された労働者が現場に姿を現さなかったり、指定時刻に遅れて来る事態が頻発し、埠頭経営に大きな支障が出ることも珍しくなかったばかりか、そもそも病弱で過酷な港湾労働に適していない労働者が紹介されることにより、事故が増加傾向にあることが再三指摘されたのである⁴⁷。そのため、埠頭局は臨時職業紹介所を介さずに従来の方法で必要な労働力を調達することを望むようになっていたのである⁴⁸。

こうした状況のなか、公益的民間団体に臨時職業紹介所を譲渡し、その運営を委ねる案が浮上した。その筆頭候補として白羽の矢が立ったのが、愛国協会であった⁴⁹。市政府からの打診に対して同協会は、「組織形態の再編によって職業紹介が真に公益的な事業になり得ることを期待して」事業の継承を受諾したが、協会の資金不足のため市政府からの補助金投入が継承の

⁴⁴ P. M. vom 2. Mai 1894 (Anlage zum Protokoll des Senats vom 14. Januar 1914), in: StAH 111-1_Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴⁵ Schreiben von Nagel an Herrn Referenten des Senats in der Sache des Arbeitsnachweises für Gelegenheitsarbeiter vom 9. April 1894, in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia; P. M. vom 2. Mai 1894 (Anlage zum Protokoll des Senats vom 14. Januar 1914), in: StAH 111-1_Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴⁶ Bericht der Commission des Arbeitsnachweises für Gelegenheitsarbeiter vom 8. Februar 1894, in: StAH 111-1_Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴⁷ Notiz der Deputation für Handel und Schiffahrt betreffend den Arbeitsnachweis und seine Wirkung auf die Beschaffung der Arbeiter für die Quai-Verwaltung vom 28. Dezember 1893 (Anlage zum Protocoll der Deputation für Handel und Schiffahrt vom 28. November 1893), in: StAH 111-1_Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴⁸ Schreiben der Quai-Verwaltung an den Senator O'swald: betr. Arbeitsnachweis für Gelegenheitsarbeiter vom 22. Mai 1894 (J.No.3630), in: StAH111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁴⁹ P. M. vom 2. Mai 1894 (Anlage zum Protokoll des Senats vom 14. Januar 1914), in: StAH 111-1_Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

前提条件とされた⁵⁰。この条件は市政府の容れるところとなり、1895年1月に愛国協会への事業譲渡が正式に決定された⁵¹。

(3) 愛国協会の改革構想とその挫折

「諸技能と有用な諸産業振興のためのハンブルク協会 Hamburgische Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe」を正式名称とする愛国協会は、1765年にイギリスの技芸協会 Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce（現在の王立技芸協会）をモデルとして設立された。通称の「愛国」とは偏狭なナショナリズムではなく、「[自らの]生活が営まれている国家と、諸活動を有用なものとするに尽力することとに対して心より忠実なこと」を意味する啓蒙期の語法であり、公益に資する取り組みに尽力することと解釈された⁵²。

設立期から19世紀中葉にかけての愛国協会の主たる活動範囲は、ガス灯や視覚モルス信号の導入、計量への10進法導入、農業技術の改良、市内企業の万博への参加促進など科学・技術の振興事業だけでなく、実業学校や、工芸博物館の設立・運営を中心とする啓蒙・教育事業、そして、市救貧局の前身にあたる一般救貧局 Allgemeine Armenanstaltの設立や、刑期満了受刑者の支援、女中の道德教育などの社会福祉事業にまで及んだ。なかでも1788年に市内の複数の慈善団体と共に設立した一般救貧局は、のちのエルバーフェルト・システムの原型となる院外救貧をドイツで初めて導入したことで知られ、19世紀の市救貧局の制度的基盤となった⁵³。世紀転換期に入ると愛国協会の活動領域はさらに拡大され、労働者層の福利向上の一環としての住宅問題の調査委員会の設置(1896年)をはじめとして、ハンブルク実業学校生徒向けの奨学基金の設立(1897年)、職業相談や徒弟職の紹介による放校処分とされた青年の保護活動(1904年開始)、公共図書館の設立(1899年)、貧困世帯の乳児向け牛乳供給(1905年開始)などを手がけた⁵⁴。職業紹介所の継承は、世紀転換期における活動領域拡大の先駆的事例として捉えることができる。

愛国協会は、職業紹介所の運営を継承した翌年の1896年3月には早くもその改革方針の策定に乗り出す。愛国協会が運営を継承したあとも、職業紹介所の利用者が港湾労働者を中心とする臨時労働者にほぼ限られており、また臨時労働者の職業紹介についても、依然として居酒屋や有料職業紹介所が機能し、愛国協会が市内の労働市場に及ぼし得た影響力がきわめて限定的であったためである。究極的には市内の労働者全体を対象とする職業紹介所への拡張が目標に

⁵⁰ Schreiben der Patriotischen Gesellschaft an Herrn Syndicus Leo vom 11. Januar 1895, in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁵¹ Auszug aus dem Protokolle des Senats vom 14. Januar 1895 in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

⁵² Sigrid Schambach, *Aus der Gegenwart die Zukunft gewinnen. Die Geschichte der Patriotischen Gesellschaft von 1765*, Hamburg 2004, S. 11.

⁵³ Ebenda, S. 9, 101-114; Werner von Melle, *Die Entwicklung des öffentlichen Armenwesens in Hamburg*, Hamburg 1883, S. 64-93.

⁵⁴ Jahrbuch der Patriotischen Gesellschaft 1898, S. 27, 40-45; Jahrbuch der Patriotischen Gesellschaft 1907, S. 80-101, 124-144, 151-165.

掲げられたが、熟練労働者のみならず不熟練労働者についても職業紹介に必須となる技能情報の把握は容易でなく、労使双方からの信頼を獲得し得るような求人・求職情報の登録方法や運用方法を模索するには時間を要するため、段階的に改革を進めることが現実的と考えられた⁵⁵。

改革構想は3つの柱からなっていた。1つ目は、市建設局との連携を前提とする既存の臨時労働者用職業紹介所の拡充である。建設局の直営事業や、建設局が単一の企業に発注する大規模工事に必要な労働力を、愛国協会の職業紹介所を通して調達することが予定された。2つ目は、シュトールマルン郡やピンネベルク郡をはじめとする近隣地域における農場労働の紹介事業の開拓である。農村の労働市場はつねに供給不足であったため潜在的な拡張の可能性が見込めるだけでなく、過剰労働力を農村に紹介することにより市内の雇用からあふれた失業者の困窮化予防が期待された。3つ目の、そして改革の最大の主眼が置かれたのは、運営面でのパリティ原則の導入を伴う熟練港湾労働者用職業紹介の拡張であった。対象とされたのは、沖仲士 Schauerleute や、はしけ船員 Ewerführer、倉庫労働者など既存の職業紹介制度に対する不満がとくに大きく蓄積されたグループであり、運営方針の策定にあたっては労使双方の関係者に対する聞き取り調査も行われた⁵⁶。

愛国協会の改革構想は、使用者側の最大組織ハンブルク・アルトナ使用者連合 Arbeitgeber Verband von Hamburg-Altona の強力な反対に直面し、実現はかなわなかった。同連合によれば、仕事を与えるということは使用者にとって最も重要な基本的権利であり、この権利を手放すことは、労働条件に関する影響力を損なうことにつながるため、ラントや、自治体、慈善団体にもこれを譲り渡すことはできない。さらに同連合の姿勢を硬化させたのは、愛国協会による改革が使用者連合の職業紹介所にとって「競合相手」となるばかりでなく、職業紹介所を階級闘争の闘争手段とみなす労働組合に資することになると考えられたからであった。労働組合は、可能ならば自らの力で職業紹介のイニシアティブを掌握したいがそれが困難なため、次善の策として愛国協会の改革を通じて当該制度における使用者側の影響力をそぐことを意図しているというのが使用者連合の見解であった。さらに、愛国協会の職業紹介所の機能がもっぱら求職者を使用者に紹介することに限定されていることに使用者連合は強い不満を示した。それは、ストなどの際に使用者側が必要とする労働力を市外から誘引することができないためであった⁵⁷。このように、労使対立を背景とする使用者側の愛国協会の職業紹介所に対する不信感が、改革構想が奏功しなかった主因であるが、その直接的契機となったのは改革構想の策定とほぼ

⁵⁵ Schreiben von Dr. Wilhelm Johannes Wentzel (Vorsitzender der Commission für den Arbeitsnachweis. Hamburgische Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe) an den Senat der freien und Hasestadt Hamburg vom 16. März 1896: Betrifft die Erweiterung des Arbeitsnachweises der Patriotischen Gesellschaft, S. 1-3, in: StAH 111-1_CI.XI Gen. Nr. 2 Vol.61 Fasc7 Inv.la.

⁵⁶ Ebenda, S. 3-9.

⁵⁷ Schreiben des Arbeitgeber-Verbands Hamburg-Altona an den bürgerlichen Ausschuß betr. den Arbeitsnachweis der Patriotischen Gesellschaft zu Hände des Vorsitzenden Herrn Rud. Crasemann vom 5. März 1897, in: StAH 121-3I C914

軌を一にして勃発した港湾労働者による大規模ストライキであった。

このストライキは1896年11月21日から翌97年2月6日まで約3ヶ月半に及び、1889年の10万人が参加したルール炭鉱ストライキに匹敵するほど大きな社会的な注目を集めたことで知られる。きっかけは、賃上げ及び労働時間短縮を求める、ばら積み船の荷役を専門とする沖仲士1,200人によるストライキであった。ストライキは他の職域の港湾労働者や船員にも波及し、12月中旬にはスト参加者は1万6,000人にのぼった。社会民主党系のメディアを通じたドイツ全土での募金活動によってストライキの財源が確保されただけでなく、国内外の港湾労働者もハンブルクを回避して入港してきた船舶からの荷揚げ作業を拒否し間接的な支援を行った⁵⁸。

ストライキの主力は港湾の臨時労働者であったが、その「予期せぬ強力な連帯」は使用者だけでなく、ストライキに対して慎重な態度を示した社会民主党及び労働組合幹部にも衝撃を与えた。他方、市民層の一部にはストライキの要求を正当とみなしたが、その要求のなかには賃上げ及び労働時間短縮とならんで、居酒屋を媒介とする職業紹介の撤廃も盛り込まれていた。ストライキの直接的影響を受けた海運業者や大商人のなかには労働者側への譲歩による早期終息を望む声もあったが、事態の打開にあたったハンブルク・アルトナ使用者連合は、労働者層に対して使用者側の権力と権威を強化するための好機と捉え、妥協を許さない態度を貫いた。市政府も当初、中立の姿勢を示したが12月中旬より使用者側に立つようになり、警察による港湾地区の封鎖や、スト支援のための募金活動を禁止した。こうして次第に使用者側が優勢となるなか、最終日にはスト参加者と、スト破り、警察のあいだの三つ巴の抗争が勃発し、長い闘争に終止符が打たれた。ストライキの成果として、労働者側は賃上げや協約賃金の導入などに成功したが、他方でこれ以降、ハンブルク・アルトナ使用者連合が労働運動対処組織として影響力を増大させることとなり、ハンブルクにおける労使対立はますます先鋭化することとなった⁵⁹。

IV. ハンブルク労働市場における公共職業紹介所

(1) 改革挫折後の愛国協会職業紹介所

港湾労働者のストライキの余波を受けた改革の挫折は、「真に公益的な」事業へと発展させることを目標に職業紹介事業を継承した愛国協会に深刻な影響を与えた。改革の挫折に伴い職業紹介所の運用そのものを続けるべきかどうかが問われることとなったが、協会内での協議では、将来的に改革構想を実現させるための土台を残しておくべきであるとする見解をふまえ、運営の継続が選択された⁶⁰。

⁵⁸ Michael Grüttner, *Arbeitswelt an der Wasserkante. Sozialgeschichte der Hamburger Hafendarbeiter 1886-1914*, Göttingen 1984, S. 165f., 171f.

⁵⁹ Ebenda, S. 168-173; Jochmann, a.a.O., S. 48-50.

⁶⁰ Jahrbuch der Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische

表 4 愛国協会一般職業紹介所の運営実績（1895-1912年）

	登録企業/ 使用者数	登録労働者数			求職 件数	求人件数			紹介件数		
		熟練 労働者	不熟練 労働者	小計		埠頭局	民間 企業	小計	埠頭局	民間 企業	小計
1895年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	86,820	n.a.	n.a.	31,325	36,031	15,835	51,866
1899年	214	825	3,753	4,578	98,826	40,212	6,690	46,902	31,205	5,217	36,422
1900年	209	682	3,932	4,614	97,399	45,092	6,811	51,903	38,354	5,655	44,009
1901年	209	893	2,581	3,474	99,391	34,565	7,500	42,065	31,194	6,352	37,546
1902年	198	939	2,905	3,844	98,474	32,229	9,284	41,513	26,126	7,774	33,900
1903年	246	1,074	3,321	4,395	n.a.	49,500	10,181	59,681	45,425	8,576	54,001
1904年	238	960	3,109	4,069	56,793	39,806	7,449	47,255	36,229	6,413	42,642
1905年	321	n.a.	n.a.	3,101	42,876	31,610	8,450	40,060	22,832	6,575	29,407
1906年	403	829	2,568	3,397	35,319	40,157	10,420	50,577	20,036	7,570	27,606
1907年	363	n.a.	n.a.	4,834	n.a.	49,565	10,987	60,552	28,798	8,049	36,847
1908年	386	930	3,123	4,053	39,097	15,899	5,384	21,283	14,892	5,236	20,128
1909年	611	433	2,684	3,117	15,908	—	—	10,437	—	—	9,881
1910年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20,505	—	—	19,643	—	—	17,087
1911年	1,687	n.a.	n.a.	5,453	n.a.	—	—	21,066	—	—	18,558
1912年	1,950	934	5,112	6,046	24,473	—	—	21,096	—	—	18,648

注 1) 1899年と1900年の登録労働者にはそれぞれ、埠頭局に半常勤労働者として雇用されていた945人と990人が含まれる。

注 2) 1908年の埠頭局の求人件数及び仲介件数は10月までの数値である。

出典) Statistik für den Arbeitsnachweis der Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe 1895, in: StAH 111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.; Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerben (Patriotische Gesellschaft) 1899, S. 10-14, 1900, S. 4-8, 1901, S. 4-8, 1902, S. 4-8, 1903, S. 4-7, 1904, S. 4-7, 1906, S. 4-7, 1908/09, S. 6-9, 19-22, 1912, S. 7-11.

その実態を検証する上では、年次報告書が基礎史料となる。初めて公刊された1899年度の報告書によれば、1889年1月、愛国協会職業紹介所は市内での雇用を斡旋する一般職業紹介所 Allgemeiner Nachweis と、ハンブルク近隣の農村地域における雇用を斡旋する農場職業紹介所 Landwirtschaftlicher Nachweis とに分離した⁶¹。

一般職業紹介所を通じた最大の紹介先は、臨時職業紹介所時代と同じく市埠頭局であった。表4が示しているように、1899年度の紹介総件数は延べ3万6,422件であったが、その内、埠頭局向けの紹介件数は86%にあたる延べ3万1,205件にのぼった。紹介された雇用はほぼすべてが1日もしくは数日間の臨時労働であり、このことは求職登録者に占める不熟練労働者の比率の高さにも反映されている。埠頭局以外の紹介先も港湾関係事業が多く、残りが鉄道関係及び市内の工場労働であった。紹介先に占める鉄道関係及び市内の工場の比率は低かったものの、

Gesellschaft). Gestiftet im Jahre 1765, Hamburg 1898, S. 39.

⁶¹ 1900年1月にはさらに事務系の筆耕職を斡旋する筆耕職業紹介所 Schreiber-Nachweis が開設され愛国協会の職業紹介所は3部構成となったが、筆耕職業紹介所の事業規模はきわめて小さかったため本稿では扱わない (Vgl. Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerben (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1899, S. 3)。

その雇用は長期にわたるものが多かったため、一般職業紹介所にとっての重要度はむしろ埠頭局よりも高かった⁶²。

一般職業紹介所では、求職登録をした労働者をその属性により次の4つのカテゴリーに分類した。

- (a) 市内に2年以上継続して居住しかつ扶養家族を有する労働者
- (b) 市内に2年以上継続して居住しかつ扶養家族のいない労働者
- (c) 市内居住期間が2年未満の労働者
- (d) 市外に居住している労働者

埠頭局からの求人については、その3分の2を(a)の労働者に、3分の1を(b)の労働者に割り当てた。(a)と(b)の労働者だけでは需要を充たすことができない場合に限り(c)の労働者に仕事を割り当て、それでもなお余裕がある場合に初めて(d)が割り当ての対象となった。他方、埠頭局以外の求人に対しては求職者の適性に応じて職を割り当てていたが、表4にみられるように1900年以降も埠頭局向けの紹介件数が73%から87%を占めていたため、その比率はきわめて低かった⁶³。したがって一般職業紹介所は、求職者の適性と使用者のニーズを重視する労働市場政策の観点よりも、むしろすでにハンブルクにおける扶助籍を取得していた世帯主の雇用斡旋に重点を置く社会政策的観点の下で運営されていたといえよう。

一般職業紹介所については労使ともに無料で利用できたのに対して、農場職業紹介所については求人内容に応じて使用者より紹介料が徴収された。その金額は1件あたり、単純労働1マルク、管理業務・羊飼など2マルク、会計業務・農場全体の管理・搾乳など3マルクであった⁶⁴。表5により、農場職業紹介所に登録していた労働者の出身地を確認すると、ハンブルク出身者は全体の10～20%弱にとどまり、大部分が外国人を含むハンブルク域外からの流入者であったことがわかる。また紹介先については、徐々にハンブルク邦内の比率が増えてはいるものの、1912年まで一貫してハンブルク域外の雇用が大半を占めていた。主たる紹介先は、プロイセン王国に所属するシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ハノーファー州などの隣接地域及びブランデンブルク州の農場であった。農場職業紹介所の紹介件数は一般職業紹介所と比して微々たるものであったが、ハンブルク域外からの流入者をハンブルク域外の農場へ斡旋し、市内の潜在的な失業者の数を減少させようとする所期の目的は概ね果たされていたといえよう。

農場職業紹介所が設立される前年の1898年、愛国協会は市救貧局との間で救貧対象者及び救貧受有希望者への職業紹介に関する協定を結んだ。この協定により、愛国協会の一般職業紹介所は救貧局からの紹介カード持参者に対してその他の求職者と対等な処遇を保証することとなった。救貧局と同様の協定を結んだ市内の職業紹介所の数は、愛国協会を含めて50にのぼり、そのなかには公益団体が運営する職業紹介所のみならず、労使の職業紹介所も含まれた。救貧

⁶² Ebenda, S. 4.

⁶³ Ebenda, S. 7.

⁶⁴ Ebenda, S. 8.

表 5 愛国協会農場職業紹介所の運用実績（1899-1912年）

	登録労働者数				求職 件数	求人 件数	紹介件数		
	ハンブルク 出身者	ハンブルク 以外のドイツ 帝国出身者	外国出身者	合計			ハンブルク 邦内	ハンブルク 以外の ドイツ帝国	合計
1899年	180	1,046	1,305	79	1,361	1,476	86	900	814
1900年	153	1,062	1,280	65	1,436	1,699	199	1,046	847
1901年	134	1,069	1,279	76	1,401	1,679	180	969	789
1902年	138	1,041	1,244	65	1,363	1,628	246	1,019	773
1903年	163	1,136	1,338	39	1,489	1,905	284	1,128	844
1904年	158	1,230	1,503	115	1,742	2,422	298	1,367	1,069
1905年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,034	3,034	n.a.	n.a.	1,538
1906年	159	1,105	1,455	191	1,703	3,162	400	1,284	884
1907年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1908年	204	935	1,234	95	1,482	2,025	239	1,104	865
1909年	198	985	1,266	83	1,503	2,035	342	1,156	814
1910年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1911年	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,911	2,900	n.a.	n.a.	1,723
1912年	193	1,324	1,654	137	1,989	3,189	745	1,913	1,168

出典) Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerben (Patriotische Gesellschaft) 1899, S. 17f., 20f., 1900, S. 10f., 14f., 1901, S. 10f., 13, , 15, 1902, S. 10f., 13, 15, 1903, S. 9, 11, 13, 15, 1904, S. 9, 11, 13, 15, 1906, S. 9, 11, 13, 15, 1908/09, S. 11, 13, 15, 17, 24, 26, 28, 30, 1912, S. 14-16, 18, 20.

表 6 ハンブルク市救貧局と職業紹介所の連携実績（1898-1900年）

		愛国協会			職業紹介 協会 1848	ハンブルク 製鉄工業 連合	その他	合計
		一般職業 紹介所	農場職業 紹介所	小計				
1898年	救貧局からの依頼件数	147	—	147	48	53	29	277
	職業紹介件数	34	—	34	7	10	12	63
1899年	救貧局からの依頼件数	200	32	232	119	69	45	465
	職業紹介件数	48	14	62	37	13	17	129
1900年	救貧局からの依頼件数	52	8	60	69	52	49	230
	職業紹介件数	13	5	18	12	8	12	50

出典) Blätter für das Hamburgische Armenwesen, Jg. 9, No.3 (März 1901), S. 15.

局にとっては、給付を開始する前に労働可能な受給希望者を、職業紹介所を通して雇用させることにより防貧を進めることができるだけでなく、受給希望者の労働意欲のチェックが容易となり、労働忌避者の排除が可能となることが期待された⁶⁵。表6にみられるように、協定締結後最初の3年間で救貧局からの依頼が最も多かったのは愛国協会であり、同じく公益団体の職業紹介協会 1848 Verein zur Vermittlung der Arbeit von 1848 がそれに続いた。全体を通して雇用斡旋に成功したのは20%強から30%弱にすぎず、就労を通じた防貧が大きな成果を収めたとは言いがたい。

⁶⁵ Blätter für das Hamburgische Armenwesen, Jg. 9, No.3 (März 1901), S. 14.

表7 ハンブルク市内における各種職

	公共・公益的職業紹介所					使用者・イヌングの職		
	職業 紹介所数	紹介件数				職業 紹介所数	紹介	
		男性	女性	小計	比率		男性	女性
1903年	11	77,912		77,912	34.5%	29	116,499	
1904年	11	74,341		74,341	32.6%	29	121,697	
1905年	11	70,524		70,524	29.4%	29	136,264	
1906年	11	47,186	30,190	77,376	28.4%	31	155,109	
1907年	11	57,592	27,692	85,284	16.0%	31	404,208	
1908年	13	47,466	23,527	70,993	19.0%	29	248,369	
1909年	13	70,545	23,472	94,017	21.0%	27	289,943	
1910年	12	76,742	26,399	103,141	22.7%	25	270,812	383
1911年	14	83,414	31,204	114,618	21.6%	23	331,938	452
1912年	14	117,483	35,069	152,552	22.8%	26	427,449	394
1913年	14	98,931	41,990	140,921	19.8%	26	472,542	336

出典) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hasestadt Hamburg 1906, II S. 28; 1907, II S. 33; 1908, II S. 36f.; 1909,

また労働忌避者の排除に関しても職業紹介所との協定だけでは限界があるため、市救貧局は1899年に市内で労働者コロニーを運営する複数の慈善団体とも連携を開始した。労働者コロニーとは、失業状態にあるホームレス男性の収容施設である。例えば、最も規模の大きかったハンブルク労働者コロニー Hamburger Arbeiter Kolonie (1891年設立) では、入所者に食事と宿泊場所が提供される一方、その対価として薪割りや、網細工やブラシ製造などの労働義務が課された⁶⁶。救貧局と労働者コロニーとの間で結ばれた協定によれば、労働者コロニーに紹介されるのは男性の救貧受給者もしくは受給希望者に限定され、単身者の場合はコロニー内の宿泊施設に収容され、世帯主の場合は在宅のままコロニーでの軽労働が課せられた。コロニーでの労働を拒否した場合、救貧の給付は打ち切りとなり、世帯主の場合家族への給付は継続されるが本人は禁固刑に処せられることとなった。1899年12月から1900年末にかけて77人が救貧局より労働者コロニーに紹介されたが、48人が入所を拒絶したため実際に収容されたのは半数以下の29人にとどまり、その内滞在期間が10日以上に及んだのは7人にすぎなかった⁶⁷。入所拒否者の多さと定着率の低さは、労働者コロニーが入所者に対して労働義務を含む厳しい日常生活上の規律を課す威嚇的性格の事業であり、自発的な入所希望者がきわめて稀であったことを反映していた⁶⁸。

⁶⁶ Pichlhoff, a.a.O., S. 443-450.

⁶⁷ Blätter für das Hamburgische Armenwesen, Jg. 9, No.3 (März 1901), S. 14f.

⁶⁸ ハンブルク労働者コロニーを例にあげると、1891～1894年に入所者数が925人を数えたのに対して、出所者811人にのぼった。出所者の約3分の1は定職を見つけたことによるが、残り3分の2の退所理由はとして、「アルコール中毒」と「横領」を除くと、「素行不良」、「反抗的態度」、「労働忌避」、「コロニー規則違反」など運営組織による規律の厳しさをうかがわせる項目が目立つ (Vgl. Pichlhof, a.a.O., S. 446f.)。

業紹介所の運営実績（1903-1913年）

業紹介所		労働組合の職業紹介所					紹介件数総計
件数		職業紹介所数	紹介件数				
小計	比率		男性	女性	小計	比率	
116,499	51.6%	28	31,146		31,146	13.8%	225,557
121,697	53.3%	28	32,088		32,088	14.1%	228,126
136,264	56.9%	28	32,721		32,721	13.7%	239,509
155,109	57.0%	27	38,354	1,518	39,872	14.6%	272,357
404,208	75.8%	26	42,373	1,580	43,953	8.2%	533,445
248,369	66.6%	33	51,339	2,365	53,704	14.4%	373,066
289,943	64.8%	34	58,888	4,845	63,733	14.2%	447,693
271,195	59.7%	32	75,709	4,041	79,750	17.6%	454,086
332,390	62.6%	35	79,364	4,751	84,115	15.8%	531,123
427,843	64.0%	34	81,583	6,195	87,778	13.1%	668,173
472,878	66.6%	33	89,940	6,759	96,699	13.6%	710,498

Ila S. 22f.; 1910, Ila S. 24; 1911, Ila S. 27f.; 1912, Ila S. 30f.; 1913, Ila S. 31f.

このように改革挫折後の愛国協会職業紹介所は、農場職業紹介所の導入及び市救貧局との連携を通じて運用実績の向上を図ってきたが、本来の舞台であるハンブルク市内の労働市場に対する影響力は微々たるものであり、さらなる拡張が必要であるというのが1899年度報告書における協会の認識であった⁶⁹。これは愛国協会にとどまらず、市内の公共及び公益的職業紹介所全体に共通する課題であった。

表7は1903～1913年のハンブルク市内の職業紹介事業における公共及び公益的職業紹介所、使用者及びイヌングの職業紹介所、そして労働組合の職業紹介所の運用実績を示している。同表によれば、1903年から10年間で紹介件数の延べ総数は22万5,557件から71万498件へと約3.15倍増加しており、これら3カテゴリーの職業紹介所の市内労働市場に対する影響力が着実に増大していることがわかる。なかでも使用者及びイヌングの職業紹介所を通じた紹介件数は一貫して最大の割合を占め、またその比率も51.6%から66.6%へと15ポイントの増加がみられた。他方、愛国協会職業紹介所を含めた公共及び公益的職業紹介所を通じた紹介件数はつねにこれに次ぐ割合を占めているが、その比率は34.5%から19.8%へと約15ポイント低下した。

第一次大戦前のハンブルク労働市場に最大の影響を及ぼした使用者及びイヌングの職業紹介所のほとんどは先述したハンブルク・アルトナ使用者連合の管理下にあり、同連合の考案したハンブルク・システム Hamburger System とよばれる独自の制度によって運営されていた。このシステムでは、ハンブルク・アルトナ使用者連合に所属する企業の各職業紹介所に労働者の属性が記入された個人登録カードが保管され、連合所属企業はこのカードを相互に閲覧することができた。登録された労働者の数は、1906年時点で20万人以上にのぼった。所属企業は、

⁶⁹ Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerben (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1899, S. 7.

連合の管理下にある職業紹介所の発行する許可証を持参してきた労働者のみ採用することが許された。他方、登録された労働者に対しては、労働条件や賃金などに対する不満から紹介された職場に赴かなかつた場合、数週間にわたる職業紹介の停止処分や、スト係争中の企業での採用を断つた場合には、スト参加者と同様の扱いをするなどの厳しい罰則規定が設けられていた。ハンブルク・システム導入の主眼は、労働市場の独占よりもむしろ労働運動の抑圧にあり、とくに労働組合の幹部労働者はその主たる標的とされた。そのなかには市内企業への就職が困難となり市外に転出する者もあったが、使用者連合はハンブルク域外の企業に対しても大きな影響力を有していたため、転出先でも就職が困難となることが珍しくなかつた。1898年にライプツィヒで開催された第1回職業紹介所会議において、ハンブルク・アルトナ使用者連合はこの制度を自らハンブルク・システムと命名したが、その意図は同システムをドイツ全土に普及させ、労働運動抑圧のための広域的な使用者の連携を促すことにあつた⁷⁰。

このハンブルク・システムの存在が、運用実績の向上をはかる愛国協会職業紹介所にとって大きな壁として立ちはだかつた。さらに1908年には市埠頭局が愛国協会との協定を解消し、独自の職業紹介所の運用を開始したことにより、市内労働市場に対して及ぼし得る愛国協会の影響力はさらに小さくなつた。市埠頭局が社会政策的観点に立つた職業紹介所の導入に当初より一貫して反対の姿勢を示してきたことは、前述の通りである。社会政策的な観点は愛国協会職業紹介所に継承され、埠頭局への紹介にあたってはハンブルクにおける扶助籍を有する世帯主の雇用斡旋に重点が置かれたため、埠頭局は紹介されてきた「労働素材 Arbeitsmaterial の劣等性」に対して再三、不満を示した。1907年2月に市政府内で開かれた協議において、愛国協会職業紹介所を通して「使用者の必要に応じた労働力の選別」を行うことが困難だとする埠頭局の主張が認められ、市救貧局長のA. ビュール Adolf Buehlも「パリテート原則にもとづく公共職業紹介所を設立できる可能性は皆無」であると認めざるを得なかつた。こうして市埠頭局は1908年10月に独自の職業紹介所を設立し、労働能力を基準として求職者を選別することが再び可能となつたのである⁷¹。愛国協会にとって埠頭局との連携解消は、港湾労働者のストライキに伴う改革の挫折に匹敵するほど大きな打撃となり、職業紹介所の存続そのものが再び岐路に立たされることとなつた⁷²。

(2) 公的失業者救済制度をめぐる議論

愛国協会職業紹介所が再び大きな曲がり角を迎えた1908年は、失業者救済を公的な政策課題とすべきか否かがハンブルク市議会において初めて議題として取り上げられ、政治問題化し

⁷⁰ Volker Ullrich, *Die Hamburger Arbeiterbewegung vom Vorabend des ersten Weltkrieges bis zur Revolution 1918/19*, Hamburg 1976, S. 58-60.

⁷¹ Grüttner, a.a.O., S. 219f.

⁷² Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1916, S. 5.

た年でもある。市議会内で勢力を拡張させつつあった社会民主党が同年 11 月、冬季の失業者増大に備えて雇用創出のための公共事業の実施と、失業統計導入のための定期的な調査の準備、そしてガン・システム導入の是非を検証するための検討委員会の設置を求めたことがその発端となった。公共事業の実施と失業統計導入は認められたものの、ガン・システム検討委員会の設置はリベラル 3 会派の強い反対により否決された。だが、その約 1 年半後の 1910 年 4 月の市議会において再び社会民主党がガン・システムの導入を求め、同年 6 月まで 3 度の協議が重ねられることとなった。

都合 4 度にわたる協議のなかで社会民主党所属議員たちは、失業とは市民社会の根源的問題であり、失業者の救済は道義的見地より市政府の責任であると主張し続けた。前述のようにガン・システムにおいては労働組合の失業手当の存在が制度的前提となるが、社会民主党はこの失業手当が失業した組合員の困窮化を防ぐことを通じて市の救済費の抑制に大きく寄与してきたことを強調するとともに、ガン・システムによって失業状態に陥った労働者層の購買力を維持することが、日用生活品を供給する小売商及び手工業者などの中間層の生活水準を不況期に維持することに直結する点に同システム導入のより広い公益的な意義を求めた⁷³。

市議会多数派を形成していたリベラル 3 会派は、そもそも市内の労使関係が悪化した元凶を社会民主党が繰り返してきたアジテーションに求め、その社会民主党への財政支援につながるガン・システム導入に徹底して反対した。また 3 会派の見解によれば、失業保険の導入は本来的にはライヒの課題であるにもかかわらず、ハンブルクをはじめとする各都市においてガン・システム導入が都市の課題であるかのように議論されることとなった原因は、すべて社会民主党のゴリ押しに帰せられる⁷⁴。

これに対して、リベラル派のなかでも民主的な立場に立つ統一自由連合は社会民主党の提議を一貫して擁護した。それは、ガン・システム導入はハンブルクの社会民主党の基本路線となっている「修正主義的な要求」であり、その拒絶は急進派の台頭を招くことになるという認識にもとづくものであった。このような政治的な配慮にとどまらず、失業による有用な労働力の窮乏化を防ぐことはドイツ国民経済に大きく寄与するだけでなく、「労働権」理念にも適うものであるという点に失業保険のより積極的な意義が見いだされた。しかもこの「労働権」が社会主義的な思想に由来するものではなく、ピスマルクが 1880 年代に一連の社会保険制度を導入する際に依拠したプロイセン・ラント法⁷⁵の精神にもとづく点にその正当性が求められた。そして、コレラ・エピデミックの際に市政府の日和見な態度が被害を拡大させたことを教訓とするならば、重大な社会問題への取り組みに対してイニシアティブを発揮することこそがハンブルク

⁷³ Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg 1908, S. 961-965, 1910, S. 555-565.

⁷⁴ Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg 1908, S. 965-968, 1910, S. 635-637.

が「祖国に対して負うべき名誉ある義務」である、というのが統一自由連合の見解であった⁷⁵。

社会民主党が一石を投じた議論は失業者救済及び社会民主党に関するリベラル3会派と統一自由連合の見解の相違を顕在化させたものの、前者の反対によりガン・システム導入は結局、否決された⁷⁶。その一方で、失業保険導入の前提として一元的な職業紹介システムの構築が不可欠であるという認識は党派の枠を超えて広く共有されていた。例えば、ガン・システム導入には反対したリベラル左派のJ. ヒルシュ Johannes Hirsch は、雇用創出の展開と、自営業向け貸付金庫及び職業紹介所の拡充とを組み合わせることを失業者救済のための実現可能な政策パッケージとしてあげた。職業紹介所について最も積極的な見解を打ち出したのは統一自由連合のW. マテイ Walter Matthaei である。マテイは、労使の職業紹介所の併存が両者の対立要因となっているだけでなく、愛国協会をはじめとする公益団体による職業紹介所が使用者の職業紹介所に対して劣位に立たされている現状を問題視し、市政府直営の公的職業紹介所設立の必要性を強く主張したのである⁷⁷。

マテイの主張は、統一自由連合の方針を代弁するものであった。それを裏づけるように、同会派はガン・システムをめぐる議論と並行して、市内の職業紹介システムを一元的に掌握し得る市政府直営の公的職業紹介所の設立を市議会に提議した。その提議によれば、職業紹介事業は「こんにちの経済体制が必然的に生み出す失業問題に対応する最善の手段」であるにもかかわらず、現状では「労使双方にとっての闘争手段」となっており、公営化を通じて双方からこの闘争手段を取り上げることが労使対立の抑制につながる。その上で、市経済全体の利益を考慮した職業紹介事業を展開させるためには、市内全体の求人・求職情報を集約して多様な職域間及び都市・農村間の雇用を調整する必要があるが、それに最も適しているのが市政府直営による公的職業紹介所であり、その運営にあたっては労使双方の利害に配慮可能なパリテート原則の採用が求められた⁷⁸。

社会民主党はこの提議を全面的に支持し、リベラル3会派のなかでもリベラル左派は公的職業紹介所新設の意義を認めたが、パリテート原則の採用に対しては残る2会派と共に反対した。最も積極的に反対論を提示したのは、リベラル右派に所属するM. アルブレヒト Max Albrecht であった。アルブレヒトによれば、パリテート原則にもとづく職業紹介所に対して使用者の多くは強い不信の念を懐いている。その運営が容易に労働組合に支配されやすく、その結果、非組織労働者よりも組織労働者の求職が優遇されることとなるからであり、また、この種の職業紹介所が労働条件の改善を経営者に強要する「武器」として利用される実例があったためである。すなわち、パリテート原則とは「社会民主党の目的を果たすための手段」であるというの

⁷⁵ Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg 1908, S. 973-975, 1910, S. 637-640, 688-690.

⁷⁶ Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg 1910, S. 693-695.

⁷⁷ Ebenda, S. 560-564.

⁷⁸ Ebenda, S. 982-985.

がアルブレヒトの見解であった⁷⁹。

同様に、公的職業紹介所新設そのものの意義を認めたりリベラル左派のヒルシュも、パリテート原則の採用を「労働組合による職業紹介システム支配への第一歩」とみなした。その論拠としてヒルシュは、パリテート原則によって運営されている労使調停裁判所の実例に即して、同原則が採用された場合、労働者側の委員はもっぱら労働組合からリクルートされ、その働きかけによって使用者側の委員も制御不能なほど労働者側にシンパシーを覚える危惧が大きいことをあげた。さらに、使用者とイヌングの職業紹介所が、「有能かつ将来の企業幹部になるための努力を成し得る人材」の確保に尽力しているのに対して、組織労働者の主張が反映されやすいパリテート原則による運営では、求職者の能力よりも家族数などの属性に応じて優先度がつけられ、職業紹介が福祉制度に変容する可能性があることが問題視された。パリテート原則に対するリベラル3会派の強い反発の結果、統一自由連合の提議は採択されず、公的職業紹介所のあり方を模索する検討委員会が設置されるにとどまった⁸⁰。検討委員会は、1910年12月にカフェやレストランなど飲食店のウェーター職をめぐる有料職業紹介所の手数料値下げの問題についての協議⁸¹を行ったほかは第一次大戦勃発にいたるまで見るべき活動を行っておらず、第二帝政期を通じてハンブルクで市政府直営の公的職業紹介所が導入されることはなかったのである。

以上のように、1908年から1910年にかけてガン・システムと、パリテート原則にもとづく公的職業紹介所の導入が失業者救済の公的制度として市議会に上程されたが、いずれもリベラル3会派の強い反対によって実現することはなかった。その論拠として多様な論点が展開されたが、その根底には社会民主党に対する根強い警戒感が共通してみられた。市議会内での社会民主党勢力の拡大に対する危機感から取られた措置が1906年の「選挙権横奪」であったことは前述の通りであるが、これを契機に勃発した同年1月17日の「赤い水曜日 Der rote Mittwoch」事件が社会民主党に対するリベラル3会派の敵対的姿勢をさらに強固なものにしたのである。

この事件は、前年12月に市政府が策定した「選挙権横奪」計画に対して社会民主党が呼びかけた抗議集会が発端となった。事件当日の夕方、市内数カ所で開かれた集会には終業時刻より前に職場を離れた労働者約3万人が集まった。その多くは建築労働者、造船労働者、そして港湾労働者であった。集会終了後、市庁舎へのデモ行進が行われ、またその一部は市政府のなかで「選挙権横奪」に反対の姿勢を貫いた市長J.ブルヒャルト Johan Burchardの自宅に「挨拶」に訪れた。これらの行動は、社会民主党指導部の順法主義の方針に沿って行われたため大きな混乱を招かなかつた。だが、夜に入っても依然としてデモ参加者が市中心部に残っていたため警察がその排除に乗り出すと、それに呼応して市内各所で略奪・放火を伴う暴動が発生し、そ

⁷⁹ Ebenda, S. 985-989, 993-995.

⁸⁰ Ebenda, S. 991-993, 1000-1002.

⁸¹ Ebenda, S. 1197-1210.

表8 ハンブルク市内における公共・公益

	1909年			1910年		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
愛国協会	11,256	27	11,283	17,055	32	17,087
ウーレンホルスト＝バルムベック 女性職業紹介所	0	3,098	3,098	0	3,636	3,636
ザンクト・ゲオルク＝ハンマーブルック ＝ボルクフェルデ女性職業紹介所	0	187	187	0	216	216
職業紹介協会 1848	706	14,705	15,411	887	16,324	17,211
ハンブルク女中協会	0	2,170	2,170	0	2,210	2,210
飲食業無料職業紹介所	15,742	1,417	17,159	14,472	1,878	16,350
市埠頭局	39,257	0	39,257	41,820	0	41,820
その他	3,584	1,868	5,452	2,508	2,103	4,611
合計	70,545	23,472	94,017	76,742	26,399	103,141

出典) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hasestadt Hamburg 1909, IIa S. 24f.; 1910, IIa S. 25f.; 1911,

の鎮圧にあたった警察の行動も過激化したために多くの死者・負傷者が出る結果となった。暴動の参加者にどの程度の社会民主党関係者や組織労働者が含まれていたかは不明であり、また社会民主党指導部は暴動発生の原因を「ルンペンプロレタリアート」の暴発に帰せしめた。だが、保守的な市民層の多くは暴動を社会民主党による「計画的犯行」とみなした。その結果、「赤い水曜日」事件は、市政府の策定した「選挙権横奪」を正当化する根拠となっただけでなく、保守派を中心とする市民層の間で、社会民主党は既存秩序の転覆をはかる集团的暴力組織であるという印象を深く刻みつけ、市議会での社会民主党に対する風当たりがさらに強まることとなったのである⁸²。

(3) 女性労働市場への進出

こうして市議会における社会民主党とリベラル3会派の政治的対立の先鋭化を背景にガン・システムの導入が挫折しただけでなく、市直営の公的職業紹介所の導入も保留された結果、第二帝政期ハンブルクにおける公共職業紹介所は、一貫して愛国協会によって運用されることとなった。愛国協会職業紹介所にとっては、1912年が一つの転機となった。市内にあった既存の2つの女性職業紹介所を編入し、新たに女性労働市場へとその活動領域を拡大したのである。

1つは1898年に設立された、ウーレンホルスト＝バルムベック女性職業紹介所 *Arbeitsnachweis für Frauen, für Uhlenhorst-Barmbeck* である。同紹介所は、外アルスター湖の北に位置するウーレンホルストとバルムベックの両市区に居住する困窮化した女性に、洗濯、調理、清掃、子

⁸² 「赤い水曜日」事件については、Richard J. Evans, *Der rote Mittwoch in Hamburg*, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), *Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten*, Hamburg 2000, S. 51-96 を参照。

職業紹介所の運営実績（1909-1913年）

1911年			1912年			1913年		
男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計
20,497	21	20,518	20,741	5,738	26,479	17,261	10,986	28,247
0	4,373	4,373	—	—	—	—	—	—
n.a.	n.a.	0	—	—	—	—	—	—
1,058	19,323	20,381	1,103	19,698	20,801	973	19,300	20,273
0	2,211	2,211	0	2,594	2,594	0	2,619	2,619
10,084	2,422	12,506	10,312	3,394	13,706	11,966	5,372	17,338
43,520	0	43,520	61,273	0	61,273	55,109	0	55,109
8,255	2,854	11,109	24,054	3,645	27,699	13,622	3,713	17,335
83,414	31,204	114,618	117,483	35,069	152,552	98,931	41,990	140,921

Ila S. 29f.; 1912, Ila S. 31f.; 1913, Ila S. 32f.

守、留守番兼家事遂行などの雇用を紹介したが、職業女中は対象外とされた。求人・求職者とも紹介手数料を支払う必要はなかったが、求職者については、以前の職歴を示す2通の紹介書の提示が求められた⁸³。いま1つは、1905年に設立されたザンクト・ゲオルク＝ハンマーブルック＝ボルクフェルデ女性職業紹介所 Arbeitsnachweis für Frauen, für St. Georg, Hammerbrook und Borgfelde である。同紹介所は、福音派・ルター派のザンクト・ゲオルク教区福祉協会 Verein Gemeindepflege zu St. Georg による慈善活動の一環として運営され、ウーレンホルスト＝バルムベック女性職業紹介所とはほぼ同様の職種の紹介にあたった。ザンクト・ゲオルク教区福祉協会は職業紹介の他に、救貧、病人看護を主たる慈善業務として展開させ、1907年にはこれらの活動拠点として教区会館が建設された⁸⁴。

両職業紹介所が愛国協会に編入された1912年の求職登録者数は716人に達し、その内83%にあたる593人が既婚者であった。他方、求人登録を行った使用者の数は3,271にのぼった。清掃、調理、子守、洗濯など編入した両職業紹介所から継承した職種を中心に紹介された雇用は延べ5,715件を記録し、これに農場職業紹介所における女性への紹介件数23件を合わせると、1912年に記録した愛国協会職業紹介所全体の紹介件数延べ2万6,479件の内21.7%が女性への雇用紹介によって占められた⁸⁵。翌1913年、女性向けの紹介件数は2倍弱の延べ1万986件へと増加した。全体に占める比率も38.9%に達し、女性労働市場が愛国協会職業紹介所にとって新たな主要活動領域として定着することとなったのである⁸⁶。

⁸³ Joachim, a.a.O., S. 388f.

⁸⁴ Ebenda, S. 29f.

⁸⁵ Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1912, S. 3-6, 22f.

⁸⁶ Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hasestadt Hamburg, 1913, Ila, S. 32f.

表7にみられるように、女性労働市場はもともと公共及び公益的職業紹介所が他の種類の職業紹介所と比較して優位を保ってきた領域である。なかでも最多の紹介件数を維持してきたのは、表8が示すように職業紹介協会1848である。同協会による女性向け雇用の紹介件数は1912年と1913年にそれぞれ延べ1万9,698件と1万9,300件に及び、愛国協会よりもはるかに高い水準にあった⁸⁷。職業紹介協会1848は、その名の通り1848年にハンブルク市内で最初に設立された公益的職業紹介所であり、市政府の財政支援を受けることなく運営され続けてきた。創設者の意図に反して設立当初より紹介件数は男性向けより女性向けが大半を占めてきたが、これは、男性については女性よりも多様な職業紹介のルートが存在したためである。女性向けに紹介された雇用は、洗濯・掃除などの1日雇用をはじめとして、オフィス・店舗等の早朝清掃、女中代行、工場労働、子守、調理婦など多岐にわたったが、これは世紀転換期ハンブルクの女性労働市場の実態を反映するものであった⁸⁸。

1910年のハンブルク市内の就業構造を示した表9によれば、就業者全体に占める女性の比率は30%弱であった。部門別にみると、99.1%に達した奉公人部門を筆頭に、62.9%の家内賃労働・不定期賃労働、27.2%の公務・自由職業部門、21.3%の商業・交通部門、20.3%の工業部門の順となった。内訳のわかる商業・交通部門及び工業部門についてみると、旅館・飲食業、繊維業、被服業、清掃業において女性就業者の両部門の平均を大きく上回っていることがわかる。愛国協会及び職業紹介協会1848の紹介した主たる雇用をみると、そのほとんどが女性就業者の比率が2番目に多かった家内賃労働・不定期賃労働であった。

女性就業者のなかで最も高い比率を占める女中の職業紹介については、全国ドイツ女性協会ハンブルク支部が市内の25協会と連携して1900年に設立したハンブルク女中協会Hamburger Hausfrauenvereinがこの分野に特化した活動を展開させた。同協会は、あらゆる種類の女中奉公Dienstbotenの他に、子守、家事管理人Haushälterin、家事手伝いStützenなどの雇用を紹介した。同協会に求職登録をする女性は、協会への入会金1マルクと年会費3マルクの支払いを求められたが、毎回の紹介は無料で受けることができた。他方、使用者は個々の契約終了時に、支払った賃金の額に応じて1.50マルクないし3マルクの紹介手数料を協会に支払うこととされた⁸⁹。

職業紹介と併せて女性奉公人の「品性向上」を活動目的に掲げていたハンブルク女中協会は、女中奉公のための専門教育を施すハンブルク女性使用人専門学校Hamburger Fachschule für weibliches Hauspersonalの運営も担っていた。同校は市政府の実業学校監督局の管轄下に置かれ、年4,000マルクの補助金を受けていた。毎年70～80名の生徒が在籍し、ラントの教育免状を有する5人の女性教師を通じて、市民層家庭向けの調理法や、給仕法、ミシンの操作法、

⁸⁷ Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hasestadt Hamburg, 1912, IIa, S. 31f., 1913, IIa, S. 32f.

⁸⁸ Fünzigster Jahres-Bericht über die Wirksamkeit der Arbeit-Nachweisungs-Anstalt des Vereins zur Vermittlung der Arbeit von 1848 in Hamburg, S. 3-8.

⁸⁹ Joachim, a.a.O., S. 389.

表9 ハンブルク市内の就業構造 (1910年)

	男性		女性		合計
	人数	割合	人数	割合	
I. 農業・造園業・畜産業部門	1,979	94.2%	122	5.8%	2,101
II. 林業・漁業部門	127	100.0%	0	0.0%	127
III. 工業部門					
鋳業・金属精錬・製塩・泥炭採掘	303	96.8%	10	3.2%	313
石材業	1,583	94.9%	85	5.1%	1,668
金属加工業	14,547	95.2%	736	4.8%	15,283
機械・器具製造業	19,589	97.3%	535	2.7%	20,124
化学業	2,347	80.6%	565	19.4%	2,912
発光素材・石鹼・油脂・オイル・ニス加工業	2,424	86.6%	375	13.4%	2,799
繊維業	1,092	46.4%	1,263	53.6%	2,355
製糸業	1,153	64.4%	638	35.6%	1,791
皮革加工業	5,243	87.0%	785	13.0%	6,028
木材加工業	13,053	97.0%	408	3.0%	13,461
食品・嗜好品加工業	16,436	80.0%	4,109	20.0%	20,545
被服業	11,275	39.5%	17,287	60.5%	28,562
清掃業	4,470	44.4%	5,601	55.6%	10,071
建築業	35,042	99.2%	266	0.8%	35,308
印刷業	4,660	79.8%	1,180	20.2%	5,840
工芸	804	85.6%	135	14.4%	939
その他	694	74.6%	236	25.4%	930
小計	134,715	79.7%	34,214	20.3%	168,929
IV. 商業・交通部門					
商業	88,792	77.2%	26,199	22.8%	114,991
保険業	3,611	90.1%	398	9.9%	4,009
交通	39,297	95.0%	2,081	5.0%	41,378
旅館・飲食業	12,287	54.3%	10,350	45.7%	22,637
小計	143,987	78.7%	39,028	21.3%	183,015
V. 家内賃労働・不定期賃労働部門	7,261	37.1%	12,327	62.9%	19,588
VI. 公務・自由職業部門	23,955	72.8%	8,931	27.2%	32,886
VII. 奉公人部門	302	0.9%	33,767	99.1%	34,069
合計	312,326	70.9%	128,389	29.1%	440,715

出典) Statistisches Landesamt Hamburg (Hg.), Statistik des Hamburgischen Staates, Heft 30 (1919), Hamburg, S. 9.

掃除及び洗濯の手順などが1年間の教育課程を通じて教授された。学校内には寄宿舎が整備され、ハンブルクでの雇用を望む市域外出身の生徒はここに入ったが、市内出身者は寄宿舎に入る者と自宅から通学する者に分かれた。ただし、自宅からの通学を許されたのは、小学校で優秀な成績を修めた女性に限られた。年間の授業料は、自宅通学の生徒80マルク、寄宿舎に入った生徒の内、市内出身者は200マルク、市外出身者は250マルクに設定され、素行不良で放校処分となった場合、授業料は返還されなかった⁹⁰。

⁹⁰ Ebenda, S. 389f.

市民層のパターナリズム的観点によれば、雇用主の自宅に住み込んで働く女中奉公は労働者層を中心とする下層家庭出身の女性に市民的な生活様式や世界観を実地に学ぶ機会を提供し、市民的家庭をモデルとする良質な家庭環境をそれら社会層に普及させ、その道徳的な向上に資する経験として捉えられた。そのため賃金の良さから女中奉公よりも工場労働を選択する女性が増加すると、1899年には主に女性工場労働者を対象として市民的な生活様式を教育するための家事教育協会 Verein für Haushaltungsschule が設立されたが、同協会には女中奉公を通じた市民層家庭での社会化経験の代替機能が期待されたのである⁹¹。

他方で、女中のなかには金銭上その他の理由から売春婦となる者も少なくなく、市民層の視点から「道徳的高リスク層」としてもみなされた。女性の「道徳的リスク」への対応は民間慈善の重要な活動領域であり、1887年に設立されたルイーゼンホーフ協会 Verein Luisenhof は女中のそれに積極的に従事した。同協会の主たる活動領域は非嫡出子を妊娠・出産した失業者女性やホームレス女性の救済であったが、「社会的逸脱の予防」の観点より市内主要鉄道駅での「駅頭ミッション Bahnhofsmision」を展開させた。これは、女中奉公を希望して市外からハンブルクに到着した直後の女性に協会メンバーが声かけを行って、市内での生活を送るなかで問題に直面した際の救済が可能ないように協会の存在を周知し、「社会的逸脱」を未然に防ごうとする試みであったが、「手遅れ」に終わるケースが多かった⁹²。

このように女性労働市場及びそれに付随する諸問題をめぐっては慈善組織の重層的なネットワークが形成され、相互に補完し合っていた。愛国協会職業紹介所の歴史においてこのネットワークへの参入は一つの転機をなしたが、第一次大戦の勃発とともに女性労働市場の重要性はさらに増大することとなる。

V. 総力戦体制下における職業紹介システム一元化の模索

(1) ハンブルク戦時救済による戦時失業扶助

別稿⁹³で明らかにしたように、第一次大戦の幕開けを告げる総動員令が発せられた1914年8月1日、ナショナリズムの高揚感に包まれたハンブルク市民層は民間慈善ネットワークの戦時体制への転換にも直ちに着手した。ハンブルク福祉協会、赤十字、祖国女性協会、そして愛国協会を中核とする市内の主要慈善団体の上部組織としてハンブルク戦時救済 Hamburgische Kriegshilfe が結成され、慈善組織の一元化が実現したのである。「最も広い意味で、戦争の勃

⁹¹ Pichlhoff, a.a.O., S. 518-522.

⁹² Ebenda, S. 529-533.

⁹³ 森宜人「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』第80巻第1号(2014年)、森宜人「ワイマール社会国家の成立と都市失業扶助の変遷—ハンブルクを事例として—」馬場哲・高嶋修一・森宜人(編著)『20世紀の都市ガバナンス—イギリス・ドイツ・日本—』晃洋書房、2019年。以下、本章でのハンブルク戦時救済に関する叙述は特別の断りのない限り、両論考に依拠している。

発により影響を被った人々に対する支援」を目的に掲げたハンブルク戦時救済の活動資金は寄附金と市政府からの補助金によってまかなわれた。応召兵士家族の支援をはじめとして、失業扶助や、戦時給食 Kriegsküche、妊産婦及び乳幼児の保護など多岐にわたる扶助活動の基本方針は最高意思決定機関である執行委員会で策定された上で、市内 27 ヶ所に設置され、実務に関する大きな裁量権を与えられた市区委員会を通じて実践に移された。

大戦勃発直後は応召兵士家族の支援と失業扶助が HK の扶助活動の二本柱となったが、応召兵士家族に対する公的支援が充実するのに伴い、失業扶助が大戦初期の重点領域となった。失業扶助の目的は、「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」の救済に設定され、公的救貧の受給経験者、あるいは評判の悪い者、高齢者、労働能力に欠ける者は給付対象から外された。この基本方針の下、受給希望者の居住する市区を担当する市区委員会の所属する名誉職扶助員が資力調査を実施し、その結果にもとづき給付の可否と給付金額が決定された。

失業問題は大战勃発直後より空前の規模に及び、1914 年 9 月中旬には失業者数は 2 万 8,710 人を数えた。海上交通の途絶と平時経済から戦時経済への急激な移行とに伴う多くの企業の倒産や、操業停止、操短などがその主因であり、熟練労働者や、手工業職人、職員層など大戦前には比較的失業と無縁であった人々をも含む幅広い社会層が失業状態に陥った。その救済にあたる HK の戦時失業扶助の受給者数は、表 10 にみられるようにピーク時の 1914 年 11 月には 1 万 4,522 人に達した。また表 2 によれば、同年 12 月の市救貧局による院外救貧の受給者数は前年の 2 倍弱の約 1 万 8,000 人にまで増加しており、その内、扶養者の失業を受給理由とするものが受給者全体の約 3 分の 1 にあたる 5,757 人であった。このことは、HK による失業扶助だけでは大量失業に対して完全に対応しきれなかったことを示唆している。

1915 年に入ると、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伴い男性労働力に対する需要が急増し、戦時失業扶助を受給する男性の数も段階的に減少し始めた。他方、女性受給者の減少テンポは鈍く、失業問題は男性よりも女性の間で長期化していたことを示唆している。これは、応召兵士の妻や娘、さらには戦争勃発によって家計が打撃を受けた女性の就労需要が急増し、女性労働市場における供給過剰を招いたためである⁹⁴。

HK が戦時失業扶助に傾注するなか、市政府及び市議会では 1914 年 9 月から 11 月にかけて、戦時時代に限定された公的失業扶助導入の是非が検討された。戦前のガン・システム導入をめぐる議論と同じく、今回も社会民主党の発議がきっかけとなった。市政府及び市議会のリベラル 3 党派とも、広範な社会層が当事者となっているがゆえに、戦時失業に対する防貧の必要性は認めたものの、暫定的な措置として導入した公的失業扶助が大戦終結後も恒常的な制度として維持されることを危惧した。また、社会民主党の提示した公的失業扶助は制度上ガン・システムと類似し、労働組合が扶助の運営主体に含まれていたため、とくにこの点に市政府及びリベ

⁹⁴ Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1916, S. 6.

表 10 ハンブルク戦時救済の扶助受給者数の推移 (1914年 10月 - 1918年 6月)

	単身者			夫婦			父子家庭	母子家庭	受給者 総数
	男性	女性	小計	子無し	子有り	小計			
1914年 10月	4,255	2,055	6,310	1,466	4,714	6,180	365	1,315	14,170
11月	3,548	2,670	6,218	1,551	4,671	6,222	230	1,852	14,522
12月	2,984	3,089	6,073	1,439	4,109	5,548	189	1,953	13,763
1915年 1月	2,292	3,341	5,633	1,430	4,067	5,497	203	2,164	13,497
2月	1,535	3,283	4,818	1,189	3,072	4,261	130	2,033	11,242
6月	367	2,487	2,854	507	885	1,392	39	1,368	5,653
9月	180	2,194	2,374	303	499	802	25	1,207	4,408
12月	148	1,850	1,998	235	392	627	10	1,297	3,932
1916年 3月	114	1,563	1,677	179	321	500	7	1,325	3,509
6月	99	1,307	1,406	144	235	379	9	1,019	2,813
9月	76	1,115	1,191	124	148	272	11	1,052	2,526
12月	68	794	862	92	117	209	9	671	1,751
1917年 3月	58	592	650	84	107	191	5	501	1,347
6月	53	447	500	64	62	126	6	467	1,099
9月	40	387	427	56	58	114	7	462	1,010
12月	44	381	425	53	50	103	4	367	899
1918年 3月	50	380	430	48	62	110	3	338	881
6月	43	328	371	45	63	108	12	308	799

注) 1914年 10月の数値は月全体ではなく、同月 1 - 15日の期間だけをカバーしている。

出典) 森宜人「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』第 80 巻第 1号 (2014年)、53 頁。

ラル 3 会派は強く反発した。他方、戦前の議論と同じく、統一自由連合は社会民主党の主張に理解を示し、公的失業扶助の導入を支持したが、市政府及びリベラル 3 会派の反対により実現することはなかった。この結果、終戦にいたるまで HK が一貫して戦時失業扶助を担い続けることとなったのである。

(2) ラント職業紹介センターと職業紹介協会の発足

公的失業扶助の導入が果たされなかったのに対して、職業紹介事業においては初めて市政府の直接的関与がみられた。1914年 8月 14日にラント職業紹介センター Landeszentrale für Arbeitsnachweis が設立され、それまでハンブルク邦内における職業紹介統計の作成に従事してきた市統計局にその運営が委ねられたのである。同センターの主たる使命は、ハンブルク邦内の無料職業紹介所間の求人・求職の調整であった。その方法を敷衍すると、雇用紹介にあぶれた残余求職件数と労働力を確保するにいたらなかった残余求職件数を定期的にセンターに報告するようラント内の無料職業紹介所に要請し、求職及び求人之余剰をかかえる紹介所相互の調整を通じ、ラント内で可能な限り多くの求職者に雇用がいきわたるようにつとめたのである。この調整後にもなお残った残余求職・求人件数はライヒ職業紹介所センターに報告され、ハンブルク域外の求人・求職との調整がはかられた。当初、ラント内の無料職業紹介所からラント職業センターへの定期報告は任意であったが、1915年 7月 19日からは週に 2度の報告が義務

表 11 ラント職業紹介センターの運営実績（1914年 8-12 月）

	報告職業 紹介所数	残余求職件数		残余求人件数		調整件数
		男性	女性	男性	女性	
1914年 8 月 28 日	63	21,273	3,777	7	—	71
1914年 9 月 16 日	70	18,476	4,246	144	—	53
1914年 9 月 30 日	70	15,533	3,607	144	—	86
1914年 10 月 16 日	75	13,588	3,882	228	—	163
1914年 10 月 30 日	75	12,074	3,926	275	—	8
1914年 11 月 16 日	75	12,169	3,698	297	—	91
1914年 12 月 1 日	75	11,772	3,925	372	—	118
1914年 12 月 15 日	75	10,543	3,785	468	—	85
1914年 12 月 31 日	75	9,376	3,741	876	—	90

出典) Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien- und Hansestadt Hamburg, 1914, IIa S. 74.

づけられた。さらに 1916 年 5 月 3 日以降は、当時約 250 を数えた民間の有料職業紹介所にも同様の義務が課せられることとなった⁹⁵。

表 11 は、1914 年におけるラント職業紹介センターの運用実績を示したものである。8 月末から 12 月末にかけて男性の残余求職件数が 2 万 1,273 件から 9,376 件へと半分以上減少している一方、同じ期間に男性に対する残余求人数は 7 から 876 へと急増しており、軍需産業の本格的展開に伴い男性労働力の不足が顕在化してきたことを示唆している。女性の残余求職件数については若干の変動はみられるものの、ほぼ 3 千件台後半の水準を保ち、また男性の場合と異なり残余求人件数が常に存在せず、女性労働市場において供給過剰が 1914 年中には解消しなかったことがわかる。他方、センターを通じて職業紹介所間の残余求職・求人調整がなされたのは全体でわずか 765 件にとどまっており、残余求職件数と比較すると調整効果はきわめて低かったといえよう。

ラント職業紹介センターの取り組みは求人・求職情報の集約を試みるものであったが、職業紹介業務そのものにふみこんだものではなく、引き続き既存の職業紹介所が戦時特有の状況に応じつつ当該実務にあたった。特に対応が求められたのは女性求職者の急増であり、例えば愛国協会は従来の女性職業紹介所と並んで、困窮化した女性求職者への対応に特化した一般職業紹介所 Allgemeiner Arbeitsnachweis を新たに設立し、この課題に対処した⁹⁶。それとともに、戦前からの職業紹介システムの分裂状況が改めて深刻な問題として認識されることとなった。女性向け無料職業紹介所に限ってもその数は 40 を上回り、またラント職業紹介センターによる職業紹介所間の調整の試みも女性労働市場に対してはほとんど影響を及ぼすことができなかったため、求職者は複数の職業紹介所を渡り歩くことを余儀なくされ、雇用の紹介を得られるかど

⁹⁵ Johannes Biensfeld, *Arbeitswesen und Arbeitsamt in Hamburg*, Hamburg 1924, S. 10f.

⁹⁶ Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1916, S. 6.

図2 職業紹介協会の職業紹介所窓口（1916年）



出典) I. Sonderheft: Hamburgische Kriegshilfe. 96. Kriegsheft der Hamburger Woche, Jg. 11, Nr. 22 vom 31. Mai 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

うかは運次第という状況が続いた⁹⁷。

こうした状況の改善をはかるため、1914年12月18日、愛国協会と、職業紹介協会1848、ハンブルク女中協会、女中連合 Hausfrauenbund、女性家内工業労働組合 Gewerkverein der Heimarbeiterinnen、労働組合連合 Gewerkschaftskartell は、女性向け職業紹介事業の相互連携を目的として職業紹介協会 Gesellschaft für Arbeitsnachweis を設立した。職業紹介協会に参加した職業紹介所は協力者 Mitarbeiter に、その他の協会の趣旨に賛同した個人及び協会は会員 Mitglieder にそれぞれ位置づけられ、設立当初の運営資金は、協力者の会費及び HK からの財政支援によって支えられた⁹⁸。

職業紹介協会は1915年2月1日、女性向けのあらゆる求人・求職を一括して扱う一般職業

⁹⁷ Bericht der Gesellschaft für Arbeitsnachweis vom 1. Februar bis 30. April 1915, S. 3f.

⁹⁸ Ebenda, S. 3f.

表 12 職業紹介協会の運営実績（1915-1917年）

	1915年			1916年			1917年		
	求職	求人	紹介	求職	求人	紹介	求職	求人	紹介
工場・農業労働	6,574	4,030	4,020	13,765	10,055	9,859	3,809	4,603	3,808
家内労働	3,630	1,794	1,554	3,706	1,712	1,536	1,014	1,842	1,028
手工業	2,667	1,479	1,218	2,059	1,342	1,179	579	741	488
刺繍	806	1,014	1,097	1,505	1,037	1,037	133	142	133
商業	3,146	1,678	811	2,996	1,905	1,224	151	1,045	575
臨時労働	21,433	17,662	16,803	13,454	15,559	14,703	4,746	4,004	4,251
家事労働	11,132	9,297	3,943	7,511	8,454	3,577	3,659	1,544	967
家事労働（上層家庭）	—	—	—	266	199	81	105	140	57
合計	49,388	36,954	29,446	45,262	40,263	33,196	14,196	14,061	11,307

注) 1915年の数値は同年2月1日以降のもの。1917年の数値は同年3月31日までのもの。

出典) Geschäftsbericht der Gesellschaft für Arbeitsnachweis vom 1. Januar 1916 bis 31. März 1917, Hamburg 1917, S. 9.

紹介所を開設した。運営開始後さらに3つの女性職業紹介所が職業紹介協会に組み入れられ事業範囲の拡大が図られるとともに、同年4月には一般職業紹介所が、(1) 工場・農場労働、(2) 手工業、(3) 家内労働、(4) 洗濯・清掃・早朝清掃などの臨時雇用、(5) 家事労働、以上の5つの部門に再編された。運用開始直後の3ヶ月間に、求職延べ1万6,412件、求人延べ1万95件、紹介件数延べ7,638件を記録したが、これは同時期の他都市の職業紹介所と比較してもトップクラスの実績であった⁹⁹。

表12は1915～1917年の職業紹介協会の運用実績を示しているが、1917年については3月までの統計なのでここでは1915年から1916年の数値の推移についてみていこう。1915年には求職件数延べ4万9,388件に対して紹介件数が延べ2万9,446件、1916年には延べ4万5,262件の求職件数に対して紹介件数が延べ3万3,196件に及んだ。1915年には求職件数の60%弱しか雇用の紹介に成功しなかったのに対して、1916年にはその比率は73%にまで増加しており、女性労働市場における雇用状況は好転したとえている。

女性労働力需要の増加が最も著しかったのは工場・農場労働部門であり、求人件数が4,030件から約2.5倍の1万55件に増加している。次いで求人件数の伸びが大きかったのは事務労働を含む商業部門であり、当該部門の労働力需要の増加は主に市政府及び軍における事務職の増加によるものであった。手工業、家内労働、そして刺繍の3部門の労働力需要はほぼ横ばいに推移しているが、それらは軍の被服廠における軍服の縫製・修繕作業の労働需要によって支えられていた。他方、戦前までは女性労働市場において最大の就業比率を占めていた女中奉公を中心とする家事労働部門と、ほぼ類似の労働に従事する臨時雇用部門においては求職件数がそれぞれ1万1,132件から7,511件と、2万1,433件から1万3,454件に減少しており、その減

⁹⁹ Ebenda, S. 4f.

少率は33%と37%に及ぶ。これは主に工場・農場労働部門に求職者が吸収された結果である。とくに家事労働部門においては住み込み及び賄付が求職者の最も強く希望する労働条件であったが、そのような条件を提示できる使用者が減少したため、1916年にはこの条件を満たすことの可能な上流家庭向けの家事労働部門が独立した¹⁰⁰。

主業務である職業紹介と並行して、職業紹介協会はHKの戦時失業扶助の給付対象となっていた失業者の労働意欲のチェックも請け負った。HKの規定によれば、戦時失業扶助の資力調査を担当するHKの市区委員会は、受給希望者に対してまずはその職種に応じた職業紹介所を訪れるように指示し、実際に職業紹介所において求職登録をしたか否かによって労働意欲の有無を確認することとなっていた。これは、労働意欲の有無が失業状態の重要な構成要件となっていたためである。当初、HKは職業紹介所と十分な連携体制を築くことができなかったため、給付の可否はもっぱら資力調査の結果によって左右された。だがHKと職業紹介所との連携は次第に強化された。1914年10月以降、失業扶助受給者は毎日、指定された職業紹介所において求職活動を行うことが義務づけられ、「適した」雇用が紹介されなかった日に限って失業扶助が給付されることとなり、「正当な理由なく」紹介された雇用を拒絶した場合は労働意欲無しと判断され、受給資格を失うこととなったのである。

職業紹介協会は1915年2月1日より同年5月1日まで、2,828人の女性の労働意欲のチェックを行った。労働意欲無しと判定されることはきわめて稀であったが、他方で、直ちに扶助を必要としない女性のなかには職業紹介所での労働意欲のチェックを忌避する傾向が強まり、求職活動の義務化は戦時失業扶助の女性受給者を減少させるという副次効果をもたらすこととなった¹⁰¹。

(3) ハンブルク職業紹介協会と復員問題

1917年に入ると、女性労働市場において進められた職業紹介システムの一元化の動きは、男性労働市場にも波及することとなった。当時もっぱら男性求職者を対象としていた愛国協会職業紹介所と職業紹介協会が同年4月1日に合併し、新たにハンブルク職業紹介協会Hamburgische Gesellschaft für Arbeitsnachweiseとして再編されたのである。これにより、1892年以來公共職業紹介所として機能してきた愛国協会職業紹介所は26年間に及ぶ歴史に終止符を打つこととなった。

ハンブルク職業紹介協会の目的は男性及び女性求職者のための一般職業紹介所を運営するとともに、市内の職業紹介所との連携を通じて可能な限り広い範囲でハンブルク労働市場の求人及び求職を調整することにあった。職業紹介業務の基本方針を策定する運営評議会には、表13にみられるように、愛国協会や職業紹介協会1848をはじめとする公益団体だけでなく、ラ

¹⁰⁰ Geschäftsbericht der Gesellschaft für Arbeitsnachweis vom 1. Januar 1916 bis 31. März 1917, Hamburg 1917, S. 4f.

¹⁰¹ Bericht der Gesellschaft für Arbeitsnachweis vom 1. Februar bis 30. April 1915, S. 8f.

表 13 ハンブルク職業紹介協会運営評議会の構成

選出母体	代表者数
ラント保険公団ハンザ諸都市	1
市救貧局	1
ラント職業紹介センター	1
ラント戦傷者委員会	1
ハンブルク慈善協会	1
愛国協会	2
職業紹介協会 1848	1
ハンブルク商業会議所	1
ハンブルク工業会議所	1
ハンブルク小売業会議所	1
ハンブルク・アルトナ使用者連合	2
イヌング	2
小売商協会	2
女中協会	1
女中連合	1
自由労働組合	6
キリスト教系労働組合	1
ヒルシュ・ドゥンカー系労働組合	1
その他の労働者代表	2
女性家内労働者組合	1

注) イヌングの代表者 2 名と小売商協会の代表者 2 名は、それぞれハンブルク工業会議所及び小売業会議所によって選出されることとされた。また、自由労働組合、キリスト教系労働組合、ヒルシュ・ドゥンカー系労働組合のいずれにも所属しない「その他の労働者代表」2 名については、営業裁判所が選出にあたることとされた。

出典) Satzung der Hamburgischen Gesellschaft für Arbeitsnachweis, Hamburg 1917, S. 4f., in: StAH 351-2II 257.

イヒ社会保険の実務にあたるラント保険公団や、市救貧局やラント職業紹介センターを中心とする市政府の関係組織、商業会議所及び工業会議所、ハンブルク・アルトナ使用者連合をはじめとする複数の使用者組織、そして自由労働組合に代表される複数の労働組合がそれぞれ代表者を送り、市政府や、労使、公益的団体など多様な利害が反映されるようになっていた。

戦時失業扶助をめぐる議論と同じく、大戦勃発後、職業紹介システムについてもその一元化をはかるとともに、市政府の直営とすることを求める声が高まった。だが、従来のハンブルクにおける社会政策の歩みを振り返ると、必要に迫られて設立された組織の多くが市政府の所管する公的な枠組みではなく民間慈善団体をはじめとする公益団体であったため、職業紹介システムの一元化も公益団体の枠組みで試みた方が現実的であると判断されたのである。選択肢としては愛国協会職業紹介所の拡大も考えられたが、同職業紹介所はそれまでたびたび労使双方と対立してきたため、両者の協力を得る上では新規組織の立ち上げが有効と判断され、この選択肢は採用されなかった。だが、愛国協会職業紹介所につとめていたすべての職員がハンブルク職業紹介協会に

そのまま移ったため、同協会は実質的には愛国協会の後継組織として捉えることができる¹⁰²。

ハンブルク職業紹介協会の設立にあたってとくに重視されたのは、使用者からの協力であった。そのため、ハンブルク・アルトナ使用者連合傘下の製鉄業連合や、港湾経営者協会、複数の大規模イヌングが独自の職業紹介所を運営していた職域に踏み込むことは避けられた。同様に、船員や高学歴職員層など特殊な職種も対象外とされた。その結果、労使の職業紹介所の活動が不活発な職域の専門労働者と、不熟練労働者がハンブルク職業紹介協会の主たる対象領域として設定されたのである。また市政府と異なり公益団体には労使双方に代表者の派遣を強制する権限がないため、運営組織における純粋なパリティ原則の貫徹は不可能と判断され、他方で専ら公益団体のみで運営にあたった場合、労使の協力を得られなくなる可能性があった。そのため上記の運営評議会の構成は、労使双方の利害を考慮しつつラント保険公団や市政府の関係組織などの公的セクターの要素を加味する形で策定されたのである¹⁰³。

市内労働市場の完全な掌握にはいたらなかったものの、ハンブルク職業紹介協会の発足は職業紹介システムの一元化をさらに加速した。運営開始後、最初の9ヵ月間に遂行された紹介件数は男性延べ1万3,000件、女性延べ3万8,000件にのぼった。これは、鉱山労働者及び港湾経営の職業紹介所を除くと、当時のドイツの職業紹介所のなかで第2位の実績であった¹⁰⁴。ハンブルク職業紹介協会発足の契機の一つは、前身にあたる職業紹介協会が女性労働市場において示した成果にあったが、より直接的なきっかけは、この当時いまだ戦争終結の具体的な目途が立っていなかったにもかかわらず、終戦に伴う復員兵への職業紹介の問題がにわかにクローズアップされるようになったことに求められる。戦地から短期間に大量の男性が帰還する復員時には、戦時経済から平時経済への再転換だけでなく、戦争経験を通じた復員兵1人1人の身体的ならびに精神的変化のため、戦前の職場に全員を復帰させることはほぼ不可能となり、再び大量失業の発生することが予見された。問題を最小限に抑え込むためには、職業紹介システムの一元化を通じて求職・求人をつまやかに調整し得ることが不可欠と考えられたのである¹⁰⁵。

復員に伴って予想される大量失業への対応は、戦時失業扶助を担うHKでも同時期に検討対象となった。その結果、HK執行部に属するF. ツァーン Friedrich Zahnは、復員兵に対する失業扶助については、HKが引き続き担うことは望ましくなく、失業扶助と職業紹介を含む社会

¹⁰² Schreiben von Lattmann, der Vorsitzende der Gesellschaft für Arbeitsnachweise, an den Senat vom 15. November 1916 (Anlage 1 zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 8. Januar 1917), S. 10f., in: StAH 351-2II 257.; Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1916, S. 3.

¹⁰³ Schreiben von Lattmann, der Vorsitzende der Gesellschaft für Arbeitsnachweise, an den Senat vom 15. November 1916 (Anlage 1 zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 8. Januar 1917), S. 10-14, in: StAH 351-2II 257.

¹⁰⁴ Die Hamburgische Kriegshilfe im Jahre 1917, Hamburg 1918, S. 16.

¹⁰⁵ Schreiben von Lattmann, der Vorsitzende der Gesellschaft für Arbeitsnachweise, an den Senat vom 15. November 1916 (Anlage 1 zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 8. Januar 1917), S. 9f., in: StAH 351-2II 257.

問題全般を包括的に所管する社会政策局もしくは福祉局を市政府のなかに新たに設立することを求めた。

その主因は、HKの戦時失業扶助における資力調査のあり方にあった。大戦が長期化するにつれて資力調査にあたる名誉職扶助員のモラル低下が顕著となり、しかも「資力調査が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」と考えられたのである。この点をふまえツァーンは、HKに代わる候補としてハンブルク職業紹介協会をあげた。職業紹介所が、失業扶助給付対象者の「責任無き失業」状態と労働意欲の管理を行うのに最も適しているためであった。だが、失業扶助の運営をハンブルク職業紹介協会に全面的に委ねるためには、依然として市内労働市場に対して大きな影響力を有していた労使双方の職業紹介所を同協会の下に統合する必要があるが、それはとりわけ職業紹介事業における労働者側との連携を忌避する使用者側の反発を招き、新たな政治的対立をもたらす可能性が高かったため実現困難と考えられた¹⁰⁶。

これは、ハンブルク職業紹介協会が重視した使用者側との協調路線と軌を一にするものである。社会政策局もしくは福祉局の設立を通じて市政府が復員時の大量失業への対応に直接イニシアティブを発揮すべきであるというツァーンの構想は、戦前来からの職業紹介をめぐる労使対立によって規定されたものだったといえよう。

敗色が濃厚となった1918年10月、市政府は労働局 *Arbeitsamt* を設立するとともに公的失業扶助を導入する計画を策定し、市議会に提議した。この提議は、キール軍港で水兵の反乱が勃発した2日後の11月6日、革命に参加した労働者及び兵士たちの包囲下にあった市議会において、旧体制下における最後の改革として全会一致で議決された。そして1週間後の11月13日に都市自治体に失業扶助の導入を義務づけるライヒ失業扶助令が出されると、新たに設立された労働局がその運営にあたることとなった。

ツァーンの構想はここに実現を果たしたといえるが、当初、ライヒ失業扶助を担った労働局に職業紹介所が備えられていない点が異なった。市内では依然、ハンブルク職業紹介協会をはじめとする公益的職業紹介所、労使の職業紹介所、そして民間の有料職業紹介所が併存する状態が続いていた。職業紹介の一元化をさらに進めるため、発足直後の市労働局が無料職業紹介所の統合に向けて働きかけるとともに、1919年春には市議会が市政府の所管する公的職業紹介所 *Öffentlicher Arbeitsnachweis* の設立構想の審議に着手した。この構想は1920年11月、ハンブルク職業紹介協会を公営化し、労働局の管轄下に置くという形で実現した。そして1922年7月22日、ワイマール社会国家における職業紹介事業の大枠を定めたライヒ職業紹介法が施行されると、公的職業紹介所はパリティ原則にもとづく自主管理機構となり、労使6名ずつの代表者によって構成される運営委員会が舵取りを担うこととなった。だがこの当時、ハン

¹⁰⁶ Die Organisation der Arbeitslosenunterstützung in Hamburg nach dem Kriege. Eine Anregung von Dr. Friedrich Zahn, S. 9f., in: StAH 351-2II 449, Bd. 2.

ブルク市内には公的職業紹介所の他に、10の使用者職業紹介所と、31の労働組合職業紹介所、そして105の民間有料職業紹介所が存在し、公的職業紹介所はこれら職業紹介所との競合のなかでその有用性を示していくことが求められたのである¹⁰⁷。

結語

ハンブルクにおける公共職業紹介所の萌芽は、コレラ・エピデミックの被害者救済にあたった緊急事態委員会の提言によって発足した臨時職業紹介所に求められる。その契機となったのは、コレラの影響によって失業した人々の窮乏化を当事者の責任に帰すことはできないという認識と、既存の職業紹介制度の「悪習」排除を通じて家族の扶養義務を有する既婚労働者に対する劣等処遇の改善を求める社会政策的な観点であった。だが、労働者層に対する「雇用創出義務」が生じることを危惧する市政府の関与は一時的なものに終わり、臨時職業紹介所の維持・運営は愛国協会に引き継がれることとなる。ここには、新たに解決すべき社会問題として認識された領域に民間慈善団体が先兵として取り組んだ世紀転換期ハンブルク社会の縮図を見い出すことができよう。

愛国協会の一般職業紹介所は、すでにハンブルクで扶助籍を取得済みの既婚労働者の雇用斡旋に焦点を当てる社会政策的観点の下で運営され、他方、農場職業紹介所は市外出身者を再び市域外の農場に送り出し市内の潜在的失業者数の抑制に寄与した。愛国協会の職業紹介事業は市救貧局の方針と一致するだけでなく、限定的な範囲ではあったものの救貧受給者の労働意欲チェックを通じて公的救貧を補完する役割も果たした。だが、もともと愛国協会が意図していたパリテート原則の導入を基軸とする改革構想は、港湾労働者による大規模ストライキを契機とする労使対立の先鋭化を背景にハンブルク・システムを労使闘争の重要な戦術手段に位置づけたハンブルク・アルトナ使用者連合の反対により頓挫した。また社会政策的観点よりも港湾における荷役作業の効率性を重視する市埠頭局との連携解消も、労働市場における影響力拡充を目指す愛国協会にとっては誤算となった。

その上、ガン・システムやパリテート原則にもとづく公的職業紹介所の導入に徹底して反対した市議会リベラル会派の態度も公共職業紹介所の拡充にとって逆風となった。リベラル会派の主張の根底には、社会民主党を既存の経済社会秩序を破壊する革命勢力とみなす警戒感があったが、「赤い水曜日」事件によってさらに強固なものとなった。港湾労働者のストライキと「赤い水曜日」事件において、修正主義を基本路線とするハンブルクの社会民主党は不拡大方針と順法方針を貫いたが、その統制力の限界が事態の拡大を招いた。そして、両事件に深く関与した港湾労働者の存在はハンブルクにおける公共職業紹介所発足の契機をなすとともに、その拡充を阻害する政治的力学の動因ともなったのである。こうして、世紀転換期の民間慈善におい

¹⁰⁷ Biensfeld, a.a.O., S. 19-24.

て追求された階級対立の融和が職業紹介事業を通じて達成されることはなかったのである。

労使対立の波に翻弄された愛国協会が新たに見出した活路は、女性労働市場であった。愛国協会に先んじて女性労働市場を主たる活動領域としていた公益的職業紹介所は複数存在したが、愛国協会はこの領域への進出直後より実績を向上させることに成功した。このことは、重層的な民間慈善のネットワークの対象となっていた女性労働市場において公共職業紹介所の存在が不可欠であったことを示している。第一次大戦の勃発は大量失業に対処するための戦時失業扶助の導入のみならず、女性労働市場の拡大を通じて職業紹介システムの一元化を促し、愛国協会を中心に職業紹介協会が結成された。さらに、終戦後の復員による大量失業への備えとして、愛国協会職業紹介所と職業紹介協会が合併することにより男性労働市場をも包摂するハンブルク職業紹介協会の発足へといたった。

愛国協会職業紹介所に源流を有するハンブルク職業紹介協会は、第一次大戦後、市政府に公営化されて公的職業紹介所となり、その後、パリテート原則にもとづく自主管理機構へと変容しつつ、ワイマール社会国家の職業紹介事業を支える制度的基盤を形成することとなる。大戦後も労使の職業紹介所は引き続き維持され公的職業紹介所による市内労働市場の一元的掌握にはいたらなかったものの、愛国協会が臨時職業紹介所を継承した際に示した改革構想はここによく実現することとなったのである。

以上のように、ハンブルクにおいて公共職業紹介所の発足とその拡充の契機はコレラ・エピソードと第一次大戦という2つの大きな外在的要因であったが、内在的な推進力は公的セクターに先んじて新たな社会問題の解決に取り組んだ民間慈善のあり方に求められる。そして、民間慈善の主要活動対象であった女性労働市場が、労使対立の制約を受けていた公共職業紹介所による職業紹介システム一元化を促す触媒として機能したのである。

史料・参考文献

1. 未公刊史料

Staatsarchiv Hamburg (StAH):

111-1 Cl.XI Gen. Nr. 2 Vol. 61 Fasc7 Inv. Ia.

121-3I C914.

351-2II 257.

351-2II 449, Bd. 2, Bd. 9.

2. 刊行史料

Bericht der Gesellschaft für Arbeitsnachweis vom 1. Februar bis 30. April 1915, Hamburg 1915.

Bericht des Medicinal-Inspectorats über die medicinische Statistik des hamburgischen Staates, Hamburg 1892.

Biensfeld, Johannes, *Arbeitswesen und Arbeitsamt in Hamburg*, Hamburg 1924.

Blätter für das Hamburgische Armenwesen, Jg. 9, No.3 (März 1901).

Die Cholera in Hamburg in ihren Ursachen und Wirkungen. Theil 3: Die Notstandspflege. Der Einfluss der Cholera auf Grossindustries, Gewerbe, Handel und Schifffahrt, Hamburg 1893.

Die Hamburgische Kriegshilfe im Jahre 1917, Hamburg 1918.

Hamburger Freie Presse vom 26. November 1892 (引用元 : Cholera in Hamburg, in: Elektronische Publikation der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg, URL: <https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2009/2870/pdf/grossbuch.pdf>, 最終閲覧日 2021 年 1 月 29 日) .

Geschäftsbericht des Arbeitsnachweises der Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerben (Patriotische Gesellschaft), Jg. 1899-1904, Jg. 1906, Jg. 1908/09, Jg. 1912, Jg. 1916.

Geschäftsbericht der Gesellschaft für Arbeitsnachweis vom 1. Januar 1916 bis 31. März 1917, Hamburg 1917.

Jastrow, Ignaz, *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1. Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis. Gewerbebericht und Einigungsämter*, Berlin 1902.

Jahrbuch der Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft). Gestiftet im Jahre 1765, Hamburg 1898.

Jahrbuch der Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft). Gestiftet im Jahre 1765, Hamburg 1907.

Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hasestadt Hamburg, 1906-1914.

von Melle, Werner, *Die Entwicklung des öffentlichen Armenwesens in Hamburg*, Hamburg 1883.

- Joachim, Hermann, *Handbuch der Wohltätigkeit in Hamburg*, 2. Aufl., Hamburg 1909.
- Stadt-Plan und kleiner Führer durch Hamburg 1914 (Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg).
- Statistisches Landesamt (Hg.), *Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat 1920*, Hamburg 1921.
- Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg 1908, 1910.
- Zahn, Friedrich, *Die Organisation der Wohlfahrtspflege in Hamburg*, Hamburg 1918.

3. 二次文献

- Ahrens, Gerhard, Von der Franzosenzeit bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung. 1806-1860, in: Hans-Dieter Loose (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 1. Von den Anfängen bis zur Reichsgründung*, Hamburg, 1982, S. 415-490.
- Böhm, Ekkehard, Der Weg ins Deutsche Reich 1860-1888, in: Hans-Dieter Loose (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 1. Von den Anfängen bis zur Reichsgründung*, Hamburg, 1982, S. 491-539.
- Erdmann, Heinrich, Der Wahlrechtsraub von 1906 als Traditionsbruch. Zum Verhältnis von Senat und Bürgerschaft nach den Verfassungen von 1860 und 1879, 1906, 1919, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), *Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten*, Hamburg 2000, S. 29-48.
- Evans, Richard J., *Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years*, Penguin Books 2005 (First published by Oxford University Press 1987) .
- Evans, Richard J., Der rote Mittwoch in Hamburg, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), *Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten*, Hamburg 2000, S. 51-96.
- Faust, Anselm, *Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich: Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung 1890-1918*, Stuttgart 1986.
- Gräser, Marcus, *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880-1940*, Göttingen 2009.
- Grüttner, Michael, *Arbeitswelt an der Wasserkante. Sozialgeschichte der Hamburger Hafentarbeiter 1886-1914*, Göttingen 1984.
- Heinsohn, Kirsten, *Politik und Geschlecht. Zur politischen Kultur bürgerlicher Frauenvereine in Hamburg*, Hamburg 1997.
- Jochmann, Werner, Handelsmetropole des Deutschen Reiches, in: ders. (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 2. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Hamburg, 1986, S. 15-129.
- Kopitzsh, Franklin / Daniel Tilgner (Hg.), *Hamburg Lexikon*, Hamburg 2010.

- Lenger, Friedrich, *Metropole der Moderne. Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850*, München 2013.
- Liedtke, Rainer, *Jewish Welfare in Hamburg and Manchester c. 1850-1914*, Oxford University Press 1998.
- Pielhoff, Stephen, *Paternalismus und Stadtarmut. Armutswahrnehmung und Privatwohltätigkeit im Hamburger Bürgertum*, Hamburg 1999.
- Ritter, Gerhard A. / Klaus Tenfelde, *Arbeiter im Deutschen Kaiserreich. 1871 bis 1914*, Bonn 1992.
- Schambach, Sigrid, *Aus der Gegenwart die Zukunft gewinnen. Die Geschichte der Patriotischen Gesellschaft von 1765*, Hamburg 2004.
- Ullrich, Volker, *Die Hamburger Arbeiterbewegung vom Vorabend des ersten Weltkrieges bis zur Revolution 1918/19*, Hamburg 1976.
- Ullrich, Volker, 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 2000, S. 97-128.
- 馬場わかかな「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・家事援助協会を事例として—」『西洋史学』253号（2014年）。
- 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』232号（2009年）。
- 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：ポーゼン）—議題「失業保険問題に関する声明」—』（1）—（5）」『経済系』第243-247集（2010-2011年）。
- 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）。
- 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』211号（2011年）。
- 森宜人「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』第80巻第1号（2014年）。
- 森宜人「ワイマール社会国家の成立と都市失業扶助の変遷—ハンブルクを事例として—」馬場哲・高嶋修一・森宜人（編著）『20世紀の都市ガバナンス—イギリス・ドイツ・日本—』晃洋書房、2019年。
- 山田高生『ドイツ社会政策史研究』千倉書房、1998年。

森 宜人

(一橋大学社会科学古典資料センター教授)

一橋大学社会科学古典資料センター *Study Series. No. 77*

発行所 東京都国立市中 2 - 1

一橋大学社会科学古典資料センター

発行日 2021年3月31日

