

《論文》

ドイツ救貧制度の展開—救貧扶助の改革と再編・分化

田畑 洋一

ドイツ救貧制度の展開—救貧扶助の改革と再編・分化

田畑 洋一

和文抄録：ドイツにおける救貧制度の展開、すなわち、市町村扶助の拡充と細分化の過程は、学問によって導かれた市民の社会改革政策のコンセプトが具体化する過程であった。学術化の傾向と合理化のいずれもが、公的な市町村扶助および地方レベルの民間慈善事業の改革と拡充のための大原則であった。とりわけ、市町村による扶助施設および扶助施策の内容的な面を決定づけた学問は、主に予防衛生学であった。「健康」というのがそのキーワードであり、この価値観は、たとえ政策的立場が対立していてもコンセンサスを得ることができる。これにより、市町村による扶助は、次第に助言などを行う「人に関わるサービス」へと発展していった。こうした公的援護事業の発展を一つにまとめて体系的に示すことが困難であるため、本稿では個々の扶助領域がどのように発展してきたか、少なくともその基本的特質を述べることにする。

キーワード：エルパーフェルト制度、シュトラスブルク制度、救貧扶助の専門分化、慈善事業の合理化

はじめに

ドイツの近代的援護事業の歴史はドイツ帝国にさかのぼる（Sachße/Tennstedt1988：9）。急速に進む工業化と都市化、また1880年代の「労働者保険」制度の整備を背景に、90年代の経済成長と「新しい路線」（Neue Course）という社会政策にとっての追い風の機運のなか、救貧扶助（Armenfürsorge）も社会改革の対象となった（田畑2013：2）。少なくとも大都市においては、相当数の都市で、旧来の救貧制度と並んで、市町村による少年政策、医療政策、住宅政策を扱う分野が生まれた。これらの分野では、次第に物質的保障より社会的サービスに重点がおかれるようになった。この市町村レベルにおける社会政策—当時流に言えば「社会的扶助」—は、ケア、助言、管理といった扶助的な手段を使って都市部の下層階級の人々を市民社会に組み入れることを目指していた市民改革を支える要素であった。このように公的援護事業（öffentlichen Wohlfahrtspflege）の考え方は既かなり進んでいたのであるが、第一次大戦前は、実際のところ、大都市に限定された狭い範囲にしか波及していなかった¹。帝国と州は、1914年以前には公的援護事業に関与していなかったのである²。そこで、本稿では救貧制度の展開、とくに当時主流であった市町村による扶助の拡充と細分化がどのように進展してきたか、また慈

1 ここでいう「援護事業」という概念は、第一次世界大戦以降、旧来の貧困層の枠を越えて拡大した幅広い国民層を対象とする扶助給付制度を表す言葉として用いる。

2 第一次世界大戦前の救貧扶助は、主として市町村による自発的な施策や給付であったが、戦時期に市町村による扶助活動が拡大しただけでなく、社会に対する規制を強めるために、帝国が初めて生活領域においても責任を担うようになった（田畑2009：16）。

善事業の合理化と調整について、少なくともその基本的特質を描き出すこととしたい。

1. 「居住地扶助に関する帝国法」(UWG) とエルバーフェルト制度

帝国樹立以来の急激な都市の成長と、貧困に陥ったプロレタリアート層の大量の流入により、都市の救貧行政は、量的にも質的にも従来にはなかった新たな社会的非常事態と直面することになった。この非常事態を前に、旧来の地方自治による救貧扶助は、もはや機能しなくなっていた (Sachße/Tennstedt 1988:22)。1871年4月16日付けの「居住地扶助に関する帝国法」(UWG) は、1842年に初めてプロイセンで導入された居住地扶助制度を、救貧扶助における最初の援助給付として帝国全土に普及させ、これをもって伝統的な属地主義を放棄した³。この法律には、居住地扶助の獲得と喪失に関する規定と並んで、救貧扶助の管轄に関する規則が盛り込まれていた。救貧扶助は、主に町村の地域救貧団体が管轄し、補足的に州の救貧団体が管轄していた。これに対して、各救貧団体で行う援助の種類や規模、また救貧扶助の実施組織などについては、帝国の法律ではなく、州の法律で定められていた。但し、この州の法律も非常に控え目なもので、各地域の救貧扶助については、地域救貧団体に自由裁量の余地が残されていた。そのため、都市や町村における組織形態も多種多様であった。

19世紀後半、ドイツの多くの都市において、再組織化して統一性をもたせようという試みが起こった。これらの都市は、いずれも例外なく、1853年の有名な「エルバーフェルト制度」(Elberfelder System)⁴を指向していた。同制度はライン地方のエルバーフェルト市(現在はヴッパータール市)の救貧条例によって成立した公的救貧制度の呼称であり、ザクセとテンシュテット(1988)によれば、このシステムは以下に述べる4つの特徴があった。すなわち、①個々人に応じた援助給付を行うこと、②決定に関する権限を困窮地域のレベルに分散させること、③公的救貧扶助は徹底してボランティアベースで実施すること、④救貧員の管轄を純粹に街区(Quartier)の場所で決めること、である (Sachße/Tennstedt 1980- :214ff)。こうした特徴をもつエルバーフェルト制度は、19世紀後半のドイツ都市自治体に組み込まれて、その制度を担い、それを支える機能を有していた。その方式は名誉職による都市行政への参加という形をとっており、救貧委員はその最初の段階として位置づけられ、市民層が都市自治に参加する最初の機会ともなった。もはや公的援護事業は、中世以来の単に貧困と闘うための制度ではなく、市民社会を支える「公共の福祉」を実現するための装置となり、都市自治を形成する基盤となったのである (辻2007:38)。このため、都市市民層はエルバーフェルト制度を高く評価し、19世紀後半になるとこの制度は各都市で導入されるようになった⁵。

元来、「人から人への援助」(Hilfe von Mensch zu Mensch)というエルバーフェルト制度の考え方は、見通しのきく、動きのない社会状況を前提としていた。街区においてボランティアで援助に従事する人は「貧困者の友人」(Freundes der Armen)であるとされ、そうした構図は、都市や地区が見通しのきく規模で、人々が定住し、貧困者と富裕層が社会で混在していることを前提としていた。換言すれば、貧困者と富裕層が混在しているからこそ、援助に従事する人自身が街区に住んでいなければならない、という原則が満たされる。市民に共通の理解があり、隣近所が状況をよく知ってさえいれば、非常事態は打開できる、とまで考えられていた。しかし、これらの前提条件は、19世紀後半の急激な工業化と都市化を経て失われていくばかりであった。これまでは無かったような巨大都市が出現し、それに伴い、都市の社会的な位置関係も変わっていった。社会的差別により、富裕層の住む地区と、貧困者の住む地区は区別されるようになった。同時に、とくに労働者層と貧困層の流動が激化した。救貧扶助と労働者保険の発展は、結局、専門知識のないボランティアの人材には太刀打ちできないような難しい問題を生み出すこととなった。国民が頻繁に居住地を変えるようになると、管轄の救

3 1942年法は、「転入者受け入れ法」と「貧民救済義務法」の二法があり、これらは相互に関連し、「移動の自由、自助・自立の原理」を成立させている (藤瀬1974:96)。

4 本制度の邦語文献としては、加来祥男(1991)、(1994)、(1996)、辻英史(2007)、橋本一三郎(1983)等がある。

5 1899年の調査では、ドイツ各地の大小の223自治体のうち、エルバーフェルト制度を採用している自治体が190に達していた (辻2007:32-33)。わが国の民生委員制度の前身である方面委員制度は、この制度をモデルに考案されたものである。

貧困団体を見つけるのに、多大な労力をかけて調査しなければならない、という事態も生じた。80年代に労働者保険が成立してから、この分野でも同じような問題が生じていた。すなわち、援助を必要とする者が、たとえば、労働者保険法の適用による年金あるいは疾病援護に対する請求権を持っているか、それによって地方自治による扶助をどう扱うべきか、あるいは、親戚や他の官庁に対する返還請求が発生するのか、等などについてチェックしなければならず、このような問題には、専門知識無くしては対処することができなかった⁶。

2. 慈善事業の組織化

地方自治による公的な扶助がこのような問題を抱えていたのと同様、民間の慈善事業にも問題があった。そもそも、市民による慈善事業は、既に1840年代から地域的な団体として組織され、比較的大きな都市には、このような団体が多数存在していた。帝国樹立以降、社会問題が増え、新たな問題が発生するなか、慈善団体の設立も相次いだ。その結果、とくに大都市において、何百、何千という民間慈善団体が乱立し、収拾のつかない事態となっていた。これらの団体を相互に調整するところはなく、それぞれの機能を十分に果たすことができていなかった。また働く気がなく、抜け目のない人たちが、二重、三重に援助を受ける事態が予想され、このようなことが80年代から次第に問題視されるようになり、批判の対象となった。また80年代には、この他にも旧来の（公的および民間の）救貧扶助の、高慢で父権的な「メンタリティー」(Mentalität) が非難されるようになり、市町村による扶助の新しい考え方が形成されていった。これもまた新たな慈善事業の組織化を強く求めるものであった。

このように多様な問題を受けて、最初に立ち上げられたのが、「ドイツ救貧扶助・慈善事業協会：1919年以降はドイツ公私扶助協会、以下DV」であった。1880年11月に発足したこの協会には、都市部の救貧の行政組織や団体が多数加入していたが、民間組織や個人も入会していた。地方自治による旧来の救貧扶助では間に合わなくなり、かつ、どのような援助措置を講じれば良いのか見えないという状況の中で、この協会の使命は主に、問題点を知り、事実で足場を固め、扶助の分野における取り組みを支援・促進し、相互に教え合うというニーズを満たすことであった(Münsterberg1905:13)。このように、情報、調整、体系化が求められていたのだが、これにとくに役立ったのは、扶助に関する焦眉の問題に関して、各会員が報告をまとめたり、調査を行ったりしたことである。この報告や調査は、協会設立以来、次第に充実した内容となり、年次総会では、これに基づいて討議が行われた。このようにして、DVは第1次大戦勃発まで、救貧扶助に関する重要な問題全てについて討議し、報告書の形で体系的に再検討を加えていたのである。

DVは発足からわずか10年の間にある種の変貌を遂げた。90年代、都市部において救貧扶助の改革が実施されるなか、DVは会員相互の交流と情報交換を主に行う名士の「お集まり的」な性格から、都市部の救貧扶助の改革に関して活発な議論を行う場へと変わっていった。但し、そこで討議されたことに、加盟都市が進んで従うことはまれだった。DVは「社会政策協会」に比べると、非常にプラグマティックであった。というのも、DVが学者ではなく、行政の実務者の集団だったからである。彼らにとって、理論上の構想はそれほど重要ではなかった。但し、DVと社会政策協会の間では、とくに人材面での交流がさかんに行われており、その交流を通して、DVの改革構想も「講壇社会主義」(Kathedersozialismus)の影響を受けていた(Sachße/Tennstedt1988:24-25)。

3. 市町村による扶助の再編と分化

1) エルバーフェルト制度の修正

実際の市町村扶助の改革には、①旧来の公的救貧扶助そのものを改革する、②旧来の救貧扶助の他に、市町

6 しかし、こうした救貧方法は、救貧費の軽減に大きく寄与し、都市ブルジョアの経済的利害にも十分にこたえられた。そして、何よりも階層転落の境界線に位置する者にとって適切な制度であった(栃本1983:190)。

村による扶助を拡充させ、特殊な貧困リスクを別個に扱う、③民間慈善事業を市町村レベルで再編成するという3つのレベルがあった。そのうち、旧来の公的救貧扶助の改革は、主に組織に関するものであった。既に述べたように、エルバーフェルト制度を他のドイツの都市が受け継ぐことには問題があった。実際、1880年代以降の都市部における扶助の再編成では、エルバーフェルト制度を受け継ぐというよりは、同システムの批判的修正が行われた。本来のエルバーフェルト原則は、ザクセとテンシュテット（1988）によれば、主に以下の3つの領域において修正された。

(1) 街区のシステム (Quartirsystem) は、多くの都市が引き継ぐには無理があった。なぜなら、ボランティアで救貧に従事してくれる人材の確保が難しくなったことによる。救貧員にそれぞれ特殊な適性を求め始めた結果、ボランティア従事者は管区レベル (Bezirksebene) で決めるようになり、また個々の事例については、窮境の種類によってそれぞれ最も適した救貧員を割り当て、場所で管轄を決めるのではなく、専門性で割り当てを決めるようになったためである。

(2) 援助給付に関する決定を下す権限が集中化され、多くの都市が決定権を中央の救貧行政機関に移し、管区集会 (Bezirksversammlung) もしくは管区委員会 (Bezirkskommissionen)、つまり、ボランティア従事者の集まりには、提案権もしくは申請権のみを残すことにした。

(3) 救貧扶助のボランティアの原則が放棄され、多くの都市がプロの扶助要員を投入するようになった。これらプロの救貧員は、市町村の中央機関から委託を受けて、チェックおよび監督権を持っていた。というのは、ボランティアの場合、援助の認可が甘すぎるのではないかと疑われることが多かったからである (Sachße/Tennstedt 1988 : 25)。

2) 公的救貧制度の変質

救貧扶助におけるボランティア活動とプロ活動の関係、および都市部の救貧扶助の組織については、いわゆるシュトラスブルク制度 (Straßburger System) のなかで、新たに体系的な整備がなされた。シュトラスブルク制度は、シュトラスブルクの助役であったルードルフ・シュヴァンダーが1905年の有名な請願書の中で練り上げたものである (Schwander 1905 : 29)。

シュトラスブルク制度は都市全体を管区に分ける。そこからさらに街区に振り分けることはしない。管区を作る際は、通常、一つの管区に被援助者が600人以上にならないようにする。ボランティアの救貧員は管区レベルで場所を定め、どの管区においても、救貧員と貧困者の比率が1対3になるようにした。どの管区にも、委員長と8名の委員から成る管区委員会が1個設立された。委員は、当該管区のボランティア救貧員の中から救貧庁 (Armenamt) が指名した。委員長には、救貧評議会 (Armenrat) がそのメンバーの中から一人を選任した。救貧評議会は管区委員会の上位に位置し、市長である議長と市町村参事会から選ばれた8名の名誉委員から構成されていた。救貧評議会のもとで救貧庁が作られ、この救貧庁に実際の業務に携わる人達があり、各自1管区を担当していた。援助申請は救貧庁に提出することとなっていた。申請を受けて、担当のプロ救済員にその事例を検討させ、必要な情報を収集させた。それらを基に担当者は見解をまとめ、当該事例を管区委員会に取り次いだ。援助の認可を決めるのはこの管区委員会であった。支払いを行うのは救貧庁であった。管区委員会は同時に、その事例が1回の援助で短期的に解決するものか、あるいは、長期的・継続的な援助とアドバイスを必要とするものか、についても判定した。前者の場合は、プロ救貧員を担当させ、後者の事例では、被援助者を長期にわたってケアするためボランティア救貧員を投入した。その際、その事例の性質に鑑みて、最も適性をもつと思われる人材を選んだ。つまり、場所によってではなく、専門性に応じて担当者を決定したのである。救貧庁の任務は、貧民管区の限定、救貧員および有給職員の任命、財産管理および会計で、管区委員会委員長から壟断を買った決定については改めて検討された。

このように、シュトラスブルク制度はエルバーフェルト制度の原則を多くの点で修正した (Sachße/Tennstedt 1988 : 26)。第一に、大都市における救貧扶助では、プロの救貧員、有給の職員が不可欠であるとし、プロの救貧員はオープンな救貧扶助システムの中で中心的な存在として位置づけられた。第二に、シュトラスブル

ク制度はエルバーフェルトの分散主義から離れ、独特な混合形態をとった。すなわち、援助申請の認可に関する形式上の決定権は管区委員会にあったが、権限は事実上、救貧庁に集中されることになった。

第三に、シュトラスブルク制度は正職員とボランティアの人材の間に明確な分業制を敷いた。正職員が警察関係や運営に関する仕事を担当したのに対して、ボランティアの人達は被援助者の教育的アドバイスやケアを行った。またボランティア活動の専門性についても重点を置いた。改革草案において強調されたのは、「これからは、これまでのように当局が設定した範囲ではなく、個々の事例において吟味された割り当てに基づいて、救貧員（ボランティア）の仕事が決まる」（Schwander1905：29）ということであった。換言すれば、シュトラスブルク制度では、官僚的な管理事務とアドバイスやチェック機能を果たす（専門的な）社会的業務を、初めて明確に対置したのである。以来、市町村の社会福祉サービス行政はこれを特徴として発展した。

市町村による救貧扶助は、この組織上の刷新の他に、実質的な面、すなわち、援助給付の額についての改革を行ったが、こちらの方は影が薄かった。しかるべき法的規定は、ここでも曖昧なままで、詳細についてはそれぞれ担当の救貧団体に任されていた。救貧団体は、基本的に、「less eligibility」の原則にしたがっており、また実地に偏重していた。当時の衛生学者、生理学者による労働者の食事に関する綿密な調査は、DVでは討議の対象とならなかった。最低生活費を問題にしている限り、栄養生理学的な面ではなく、統計的調査を用いて賃金と家計費を（意図的に）議論の出発点とした。都市によっては、救貧行政機関が貧困家庭の家計費を割り出し、それを基に、いわゆる標準額を定めたところもあった。その際、実際の援助額が労働者家庭の家計費を上回ることがないように留意した。また救貧扶助の実施機関は、このようにして導入した料金と除外限度額を基準として、援助給付額を算定することとされていた。救貧扶助に関わる職務規程、勤務規定、料金表などには、援助の種類や給付額に関する統一的な規定がなされるようになっていった。このようにして設定した最低生活費は、必ず最低限度ではなく最高限度としなければならなかった。最高限度は同等の労働者の収入を下回るよう定められていた。援助を求める者の収入が、この限度額に達しない限り、公的な救貧財源からの支援を除外限度額まで受けることができた。料金の除外限度額を超過する支援給付を受けることができるのは、病気や要介護といった特殊な状況が認められる場合だけであった（Münsterberg1905：119）。

その他に、市町村や民間の手によって公営給食所が開設されるようになり、その数は増えていった。家政に関する教育も行われた（Sachße/Tennstedt1988:27）。これらは、いずれも栄養生理学を基礎とし、金銭的に貧しくても、栄養生理学的に正しい食事ができるのだということを示すものであった。

3) 市町村による扶助の細分化

(1) 市町村による扶助の課題

市町村による扶助の発展にとって最も重要であったのは、普遍的扶助を行うものとされていた市町村による救貧扶助から、—90年代以降—特殊な貧困リスクを抜き出し、それを別個に扱うようになっていったことである。すなわち、古典的な救貧扶助と並んで、あるいは、それ以外に、医療扶助、少年扶助、住宅扶助、失業者扶助という特殊な支流ができたのである。これを、当時は、扶助の「社会的に整備された形」（soziale Ausgestaltung）と呼んだ。これは、都市部の下層階級の生活条件を公の手で計画的に整備することを目的とし、工業化と都市化に対応して、市町村による給付行政を拡充していくプロセスのひとつであった。このプロセスは、「人間と生活財産の分離」（Trennung der Menschen Von den Lebensgütern）を反映していた（Forsthoff1938：4）。

市町村による扶助の「社会的に整備された形」が直面した主な問題は、次の通りであった。すなわち、「居住地扶助に関する帝国法」（UWG）は、原則的に、市町村を地域の救貧団体と定めていたため、とくに地方において、小規模で能力のあまり無い組織が存在することになり、これらの組織は、既に旧来の法的な扶助にも対応できておらず、ましてや、さらに進歩した社会的に拡充された扶助など対処できなかった。したがって、権限を新たに調整することは、常に、貧困者という重荷をどのように配分するかという問題と直結していたのである（Münsterberg1887：211ff）。

第二に、救貧扶助の援助給付の請求に対する法的な報復措置という問題があった。その主なものは、1867年

11月1日の「滞在・居住・移転の自由に関する法律」(Freizügigkeitsgesetz) 4条および5条に基づく援助受給者の滞在・居住・移転の侵害、および1869年5月31日付けの帝国議会選挙法3条、並びにこれに匹敵する州法と市町村法の規定に基づく帝国議会選挙権、州議会選挙権、市町村議会選挙権の喪失であった。これらの報復措置は、脅威となっていた矯正施設と並んで救貧扶助に対する社会のマイナスイメージを生みだした。このため、潜在的な援助有資格者の間に、反発や不快感を引き起こした。新しい「社会的」扶助にとって、この問題はさらに深刻なものとなった。なぜなら、新しい「社会的」扶助は幅広い請求権と結びついたからで、この請求権は上述の報復措置によって阻まれてしまったのである。

第三の問題は、援助有資格者の法的な位置づけである。帝国および州における救貧扶助の法的基盤は、警察の救貧扶助に対する伝統的立場にしたがって、援助有資格者に法的請求権を認めていなかった。当事者の立場に立った主体的権利は、救貧団体の義務と全く合致していなかった。とくに、労働者保険の移転給付が不十分で、救貧扶助の移転給付によって補充しなければならない状況は、不条理極まりなかった—しかも、これは、例外的ケースではなかった。哀れな労働者は、一方で、労働者保険に対して請求権を持ち、自治体および政治団体に対する選挙権を持ち、他方、救貧扶助に対しては、政治団体に対する投票権を持たない、施しを受ける者だったのである。背景に、このような財務上・行政組織上、法律上の問題があったため、救貧扶助の拡充はスムーズには進まず、また—組織構造と給付水準において—非常に不均等な形で行われたのである。世紀末を迎える頃、古典的な救貧扶助を改革して市町村による社会政策として拡充しようという取り組みは、確かにあったのだ。しかし、それは少数の大都市に限定され、多くの中小の都市、とくに地方の町村では全く手つかずの状態だった⁷。

(2) 救貧扶助の専門分化

①医療扶助

その後数十年して、市町村による扶助の拡充と発展にとって革新的で重要な意味を持ったのは医療扶助 (Gesundheitsfürsorge) であった。医療扶助は1890年代以降、ドイツの大都市においては扶助の汚名を免れた、独自の分野として構築された。法的な疾病保険の成り立ちと同様、この医療扶助も、全般的な貧困リスクの中から、「疾病」というある特殊リスクを抜き出して別個に扱うというプロセスを経てできたものである。市町村は、医療扶助の枠組みの中で、賃金労働者の社会的地位に左右される法的疾病保険の対象とはならないリスクや問題に対して、その施設や措置を集中させた。

扶助が援護事業へと拡充されていった結果、またそれに伴い、サービスの提供に重点が置かれるようになったため、「新たな」教育学および心理学的解釈が必要になった。旧来の抑圧的な教育に対して、教育的見地に立ったケアや理解に基づく対応が扶助のあらゆる分野で重視されるようになった。この動きが最初に起こったのは、医療扶助においてであった。医療扶助の分野では、衛生学—病気の予防を目的とする—が主要な学問として確立されており、それが、関連する乳児扶助、幼児扶助、児童扶助、住宅扶助の分野にも波及しつつあった。衛生学の思想の影響を受け、貧困の予防という考え方が、扶助の本来の使命として確立した。そのため、扶助は、秩序だった合理的な生活を送れるよう教育すること、下層階級の人々の生活を科学的合理性の要件に適応させること、としてとらえられるようになっていった。いうまでもなく、医療扶助の対象は、とくにリスクの高いグループ、たとえば、乳児、幼児、学童、妊婦、産褥婦と、罹患者が周囲および公衆に対して脅威を与えるような特殊な疾病、すなわち、結核、性病、アルコール中毒症、精神病、身体障害であった。

既に60年代以降、医師達は、衛生管理を市町村の課題として促進するために、結集し始めていた。伝染病、とくに、コレラや発疹チフスといった急性の感染症に対する恐怖が、医師達の運動に有利にはたらいだ。ここでいう衛生管理とは、予防衛生に基づく市町村によるインフラ整備をさす。たとえば、給水、公共建築物、再開発、ゴミ処理、市町村の病医院などに関する施策である。市当局は、これらに関して、衛生学者に鑑定させ

7 世紀末前後の都市部における救貧扶助の拡充、細分化プロセスは、都市部の救貧扶助の発展における特徴であったが、実際には、この時代の都市ではなく、ワイマール共和国になってやっとその本来の効果を発揮するようになる (Sachße/Tennstedt 1988 : 28)。

た。また市議会に医師の代表が参加し、ドイツ公衆予防衛生協会の地方支部との協力を押し進めた。都市化と工業化による問題と直面するなか、この実験による実践的予防衛生は、まさに市町村の進歩のための科学であった。このように、市町村による扶助施設および扶助施策の内容的な面を決定づけた学問は、主に予防衛生学であった。「健康」というのがそのキーワードであり、この価値観は、たとえ政策的立場が対立していてもコンセンサスを得ることができるものであった (Sachße/Tennstedt1988:11)。

この予防衛生学の論拠は、費用対効果、つまり、病気により市町村にどれだけのコストが生じるか、ということであった。活動については、市町村当局のニーズを考慮して決定した。市町村による衛生管理政策の次の段階として、児童保護と学校衛生の分野で、都市や学校に医師の待機場所を設置するといった、より人間に関わる施策が講じられた。これらの事業は、古典的な救貧扶助の域を超えるものだった。「居住地扶助に関する帝国法」(UWG)のプロイセン施行法の第1条は、市町村に対して、貧しい病人の医学的処置のみを義務づけていたが、予防的要素は含んでいなかった。ドイツで初めて市の医官 (Stadtarzt) を採用した都市は、シュトゥットガルトとフランクフルト・アム・マインであった。フランクフルトでは、医師アレクサンダー・シュピースがその第1号だった。彼は、もともと、市職員の健康診断だけを任されていたのだが、1876年より、フランクフルト医師会会長と、ドイツ公衆予防衛生協会のフランクフルト支部事務長の役職にあった。1883年、彼は市の医官に任命された。シュピースは、それまでの任務に加えて、公衆予防衛生、医学統計、鑑定制度の分野で新たな課題と取り組んだ。救貧庁のメンバーで、貧困者のための無料施療医でもあった彼は、非常勤校医の仕事を割り振り、彼の死後、後任のヴァルター・ハーナウアーが引き継いだ時には、その職務はすっかり近代的に整備されていた。シュトゥットガルトでは、1888年に、本庁に市の医官が採用された。市の医官は、衛生管理に関するあらゆる問題に関して、市職員に専門的なアドバイスを行い、さらに市の公共施設の定期的な衛生チェックを任されていた。また採用時や職員の健康診断も行わなければならなかった。ドイツの他の都市では、市の医官を本庁が採用するようになるのは、20世紀初頭になってからであった (Sachße/Tennstedt1988:28-29)。

②児童・少年扶助

児童および少年の教育的な問題や緊急事態に対しては、従来の救貧扶助では適切な対処や給付ができなかった。そのため、ドイツでは、「児童・少年扶助」(Kinder- und Jugend Fürsorge) は、特別法による規定や救貧団体の任意給付といった形で救貧扶助とは別個に発展した。市町村による教育活動は、里子 (当時の言葉では、養子 Ziehkinder もしくは Haltekinder)、つまり、他人の家庭で養護される子供達に対する扶助から始まったものである。その成り立ちからすると、警察法的な性格を帯びていた。

既に1840年、プロイセンの内相は、ベルリンの里子達の悲しい状況を暗い調子で語っていた。この子供達の里親の多くは、養育費をただ取りするために里子を殺すような人間だった。それを受けて、一まずはベルリンで、その後、他の地域で—4歳以下の里子については、対価を払って警察の許可を受けねばならない、という命令が公布された。この警察法的な規定は、1869年の営業法によって廃止された。1879年になってようやく、法律に新しい条項が追加されたことにより、対価を払って里子を養護することが、営業法6条の認可義務のある職業の中に再び組み入れられた。そのため、州の立法機関もしくは地域の警察当局は、養護施設 (Pflege Stelle) を警察に監視させることができた。このようなことから、里子に対する監督は警察の管轄だったのである (Sachße/Tennstedt1988:32)。

児童・青少年扶助は、教育的な扶助であったにもかかわらず、その拡充は、—行政監督や後見の法的問題以外のところでは—非常に保健政策的な観点で進められた。なぜなら、「大部分が、監督が必要な小さな子供である。重要なのは、清潔さや道義的な教育だけでなく、成長を助けることと、病気を早期に発見すること」(Cuno1900:15)にあるからである。したがって、教育学より予防衛生学が中心になっているのは、児童・青少年扶助の分野においても同様であった。そのため、この分野の専門的教育を受けたプロの女性職員を確保することが急務であったし、監督を行う中心は医師であったが、医学的な基礎知識をもった女性の扶助従事者も必要であった。

③青少年補導

児童・少年扶助とは区別すべき—「青少年補導」(Jugendpflege)では、教育的な働きかけが最も重要になる。青少年補導は、学校卒業後、就職するために両親の家を出て、規律の厳しい兵役義務につくまでの男性の若者を主な対象としていた。このように、学校卒業後、「目が行き届かないわずかの期間」(Betreuungslücke)があり、それがとくに危険な期間と考えられていた。とりわけ、大都市に住む青少年は、悪い仲間引き込まれたり、犯罪に走ったりする危険性が高いと危惧されていた。この隙間を埋めるべく、主に、宗派的あるいは愛国的な民間団体がそれぞれ特化した青少年組織を設立し運営した。徒弟協会、体育協会、スポーツ協会、体操協会、水泳協会、ハイキング協会などである。この分野では、市町村は、これらの自主団体を助成し、公園、プール、体育館など公営の施設を開放するにとどまっていた。しかし、これについては国が早期から直接関わっていた。

ドイツでは、20世紀初頭以来、労働青少年運動がさかんになったが、学校を卒業した若者への愛国的取り組みを脅かすものとしてみなされていた。そこで、まずプロイセンにおいて、帝国が自主的に組織された社会主義的な青少年補導を批判し、また愛国的で保守的な青少年補導組織はその支援を要請された。1911年1月18日および1913年4月30日付けの青少年補導に関するプロイセン省令は、自主的な青少年補導に対する公の支援を呼びかけた。

「過去何十年かの間に起こった労働状況の変化は、家庭生活と社会生活に悪影響をおよぼし、成長過程にある若者達の多くが、その肉体的成長と、とくにその道徳的成長を深刻に脅かされている。」(Sachße/Tennstedt1988:35)

青少年補導は、この中で、「第一級の国家的課題であり、とりわけ社会の上層部の人々にとっても不可避の義務である」とされ、それはとりもなおさず、「快活で、優秀な肉体をもち、道徳的に立派な、公共心と神に対する畏敬の念をもった、故郷と祖国を愛する青少年の養成」であった⁸。青少年補導は、「親、学校、教会、雇い主、親方の教育活動を支援し、補足し、さらに前進させる」ものであった。この省令を受けて、「経済が飛躍的に成長する時代の産業の如き設立ラッシュである。(中略)州全体で(中略)青少年補導のための団体や施設が、ほとんど数え切れないほど多く発足した。(中略)今まで全く注目されていなかった数知れない既存の組織が、公衆の関心を集めている。」⁹

州政府は、種々の組織で共通の委員会を作るよう、また青少年補導に(ボランティアで)従事する人々を養成する講座を開設するよう働きかけ、男性の若者のために、150万マルクを提供した。1912年、プロイセンでは上記のような講座が434開設され、22,139人が参加した。その多くが、教師と聖職者であった。その他の州も、プロイセンの例に倣い、国の助成によって青少年補導活動を振興した(Sachße/Tennstedt1988:36)。

④住宅扶助および失業者扶助

最後に、市町村による「住宅扶助および失業者扶助」(Wohnungs- Erwerbslosenfürsorge)が、旧来の救貧扶助から切り離され別個に扱われるようになる過程について、概略だけ述べる。

市町村による住宅扶助施策には、対象物に応じて分かれおり、住宅用地を対象にしたもの(土地改革)と、住宅そのものを対象にしたもの(住宅改革)がある。住宅改革は、増える傾向にあった、公益住宅建設法人や住宅建設組合による公的な(小)住宅扶助から、住宅に関する条例の公布、住宅監督の規則的な実施にまで及んでいた。住宅監督制度においては、19世紀の予防衛生運動の影響が、とくにはっきりしていた。住宅監督制度は、当初、警察命令による措置だったが、次第に、アドバイスやケアによって、住民の行動を変えていくものへと発展していった。市町村による住宅条例は、人間が長期的に滞在するための空間に対して、衛生的、道

8 Zit. nach Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge 1913:853ff.

9 Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge 1913:515.

徳的な観点において求めるべき最低限の条件を定めていた。

「住宅監督制度によって、これらの規準が守られているか注意を払い、守られていない場合は、現場で状況を正す。さらに、より発展した住宅ケアでは、あらゆる住宅状況において、賃貸人、賃借人いずれに対しても、アドバイスなどで支援する。風紀を乱すような、あるいは、健康に悪影響を与えそうな住宅環境の場合には、やんわりと注意を促す。非常に緊急性を要する重大なケースにのみ、警察権によって解決を試みる。」(Most1913, Bd. 2, : 59)

失業者扶助は、市町村による社会政策が細分化するなかで特殊な存在であった(Tennstedt1981:201ff)。失業問題は、救貧扶助が対象としていた伝統的な「標準的リスク」(Standardrisiken)であった。90年代に始まった経済成長以降の失業率は、今日の状況と比べると、おしなべて低かった。通常の年間平均では、就業人口の2~3%が失業していた、と推測される。1895年の帝国失業統計では、同年6月の失業率が1.89%だったのに対して、12月は4.88%となっている¹⁰。つまり、市町村の救貧行政にとって、とりわけ季節に左右される失業が重大な問題であったことがわかる。都市が拡大するなか、主な雇用主が土木建築業界だったことがその原因である。他方、都市は1890年以来導入した労働者保護政策並びに緊急失業救済事業と市町村による職業紹介によって対応した。職業紹介は、-根本的に個人の労働による再生産を前提としていたため-いわば、救貧扶助にどうしてもついてまわるものであった。同時に、救貧扶助の原則に基づくその組織は、労働市場をコントロールするには、量的にも質的にも全く不十分なものだった。

そのため、ドイツの都市は、救貧扶助とは別個に、被雇用者と雇用者が対等に参画する、市町村による職業紹介所を作るようになった。いくつかの都市では、既に1914年より前に、ここから発展して労働局ができていた。この職業紹介所とは異なり、市町村による失業者保険は、第1次世界大戦前はほとんど手が付けられていなかった¹¹。1914年以前、失業者扶助が抱えていた最大の問題は、市町村レベルでの適用であったため、それぞれの地方に限局的に分散してしまったことにある。

4. 慈善事業の合理化と調整

1990年代以降の市町村による扶助の拡大、専門化、学術化の傾向は、民間の慈善活動、および扶助と慈善事業との間の関係にも影響をおよぼした。

地域の慈善活動が無秩序に増え、民間団体が無計画に増えていくことは、次第に効果がないどころか、有害であると考えられるようになった。帝国全土に広がった社会的な専門団体「ドイツ公私扶助協会」と並んで、90年代には、一とくに問題が最も顕著に表れ、深刻だった大都市において-地方レベルの民間慈善事業合理化し調整する動きが始まった。この合理化の取り組みの目的は二つあった。一つは、公的救貧と民間扶助の割合を定めること、二つ目は、民間慈善事業そのものの合理化である(Adolf/Flemming1905:83)。前者については、公的救貧が、貧困を予防するという新しい領域に拡大しつつあるとはいえ、民間の柔軟で官僚的ではない慈善団体を、とくに新しい扶助施策や革新的な取り組みをする場合には利用すべきで、公的扶助は安定した信頼のおける組織を基礎として、主に実証済みの施策を行い普及させるべきである、という考えが次第に大勢を占めるようになった。後者については、様々な団体の活動が無秩序に行われている実状を、計画的に調整して、民間が自発的に集中化に取り組むことによって解消する必要がある、と考えられた。もはや、民間団体が、それぞれのどのような慈善活動を行うのかを個別に決めてはだめで、地域的な中央機関による統制が必要であっ

10 Statistik des Deutschen Reiches 1899:260ff.

11 全体として把握しておくべきは、ザクセとテンシュテット(1988)によれば、失業者扶助が-医療扶助、青少年扶助、住宅扶助とは異なり-予防衛生をキーにした、人に関わるサービスとしてではなく、労働市場に関わる、市場を制御するような施策として発展したということである(Sachße/Tennstedt1988:37)。

た。民間による扶助は、今後も必要だが—都市の大規模な緊急事態を前に一層必要になる—、これまでのように、自然発生的で、相互に無関係で、偶発的なものではなく、公的救貧が出来ないところを計画的に補うべきであった（Sachße/Tennstedt1988：38）。

90年代に、ドイツの複数の都市において、この複雑な改革要請に応えるべく、英国系アメリカ人の「慈善組織協会」を模した民間慈善団体の地域中央機関ができた。その任務は、まず地域に存在する援助施設と、援助事例に関する情報を集中させることであった。もう一つ任務は、このようにして集めた情報を基に、それぞれの事例を最も適した施設に振り分け最適な援助を行うことであった。この「民間扶助中央機関」（Zentralen für private Fürsorge）の最も重要なものは、フランクフルトとベルリンにあった。

ベルリンの「民間扶助中央機関」は、1893年に設立されたベルリンのドイツ倫理文化協会の情報部門がその源である。もともとの情報部門からは、—フランクフルトの場合と同じように—まず市による扶助中央機関ができ、それが、次第に倫理文化協会から独立し、最終的に1906年、民間扶助中央機関として、登記済社団という独自の法的形態をもつにいたったのだ。ここでも主要な業務は調査活動であったが、それと並んで、貧困者および障害者の保護と医療扶助を実施し、またベルリンの民間慈善事業を調整しようと試み、「援護施設アーカイブ」を立ち上げた。収集した資料を一般の人の手にも届くようにするため、このアーカイブは1896年以降、定期的に、情報誌「ベルリンおよび周辺地域の援護施設」を発行した。

1913年には、ハンブルクにも、市による民間扶助中央機関が「ハンブルク慈善事業協会」という名称で設立された（Lohsel1914：13ff）。地方レベルの民間慈善事業の調整と体系化を使命とする、このような市による中央機関の他に、中央機関としてまた別の新たなタイプのものがある。それは、地域を越えて、援護事業の振興、体系化、学術的強化を目指していた。これはフランクフルトの「公共福祉研究所」、またベルリンにあったプロイセンの「労働者援護施設本部」がこれに相当する。

ところで、中央機関の使命は主に援護事業の分野における最新の取り組みの情報収集と記録、革新への示唆を与えることと、個々の取り組みの学術的な体系化であった。何か特定の分野をカバーするのではなく、全体を見通して概観を得るべき機関であった。「中央機関」は、実務を直接行うのではなく、他の者が実務を全うするための地均しをするのがその任務であった（Erdberg1916：390）。しかし、実際には中央機関も特定の分野を集中的に取り組み、とくに労働者住宅制度、青少年補導、成人教育制度などを実施・展開した。たとえば、援護事業の分野における重要なテーマに関して、定期的にカンファレンスを催したりした。1893年以降、雑誌「コンコルディア」を発行し、その他に、中央機関の主な仕事を記録した図書シリーズも発行した。1906年には、これが「国民福祉のための中央機関」（Zentralstelle für Volkswohrt）として再編成され、それは自らに課した包括的な目標を表明するものであった。

ベルリンにおいても、1907年、「ドイツ青少年扶助本部」が設立された。この前身は、既に1901年に発足していた「ベルリン青少年扶助本部」であった。このように発展できたのは、フリーダ・ドゥエンジングの根気強い活動があったからこそである。彼女は、1904年に同本部の長となり、地域を越えた業務を行う機関へと発展させた。この「ドイツ本部」は、—青少年扶助のためということ—「中央本部」の分野限定バージョンと理解することができる。このドイツ青少年扶助本部は、青少年扶助の分野における地域を越えた活動を促進、調整し、同時に、—フランクフルトとベルリンの民間扶助中央機関と同じように—学術的な体系化と、職員の専門教育に熱心に取り組んだのである（Sachße/Tennstedt1988：40-41）。

おわりに

ドイツ救貧制度の展開、すなわち扶助の拡充と専門分化は、地方自治行政の徹底的な機能変革、構造改革と結びついていた。市町村の社会行政、給付行政の拡充に伴い、自治行政の「専門化」（Verfachlichung）プロセスが始まり、これにより、旧来の、町の有力者達が名誉職を占めるという行政のあり方が解消された。地方行政の給付部門が直面する課題が拡大するにつれて、専門的知識が要求されるようになり、そのため、教育を受

けたプロの有給職員が必要になった。「専門化」とは職業化と官僚化をも意味していた。地方給付行政の拡大によって、行政を法律家が独占するという構図が初めて打開され、とくに技術者や医師などの専門職ができた。このようなことから、市町村による救貧制度改革は、新たな中産階級層の上昇志向、キャリア志向と結びつき、既成権力グループの固執、社会的新興層のキャリア志向、進歩信仰、科学信仰、文明厭世的な技術・大都市批判、これらが複雑に錯綜するなか、1890年代の、あの独特な「社会は目覚めつつある」(sozialen Aufbruchs) という感情が生まれ、その中に近代社会福祉政策の基盤があったのである¹²。要約的に言えば、公的援護事業が包括的な制度として拡充されていくのは、「1890年代から世界恐慌の始まる数年前まで」(Sachße/Tennstedt1988: 11) であるが、この段階は扶助の合理化の過程であり、公的救貧施設および施策の拡大は組織の官僚化、職業としての専門家、コントロール機能の中央集権化を意味していた。

文献

- Adolf/Flemming:Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege im Verhältnis zur bestehenden Armengesetzgebung (Schriften des DV, Heft 73), Leipzig 1905.
- Cuno, Willi/Georg Schmidt:Die Organisation der Gemeindewaisenpflege (Schriften des DV,Heft 47), Leipzig 1900.
- Erdberg, Robert von:Der Zentralstelle für Volkswohlfahrt zu ihrem fünfundzwanzigjährigen Bestehen, Corders, 23.Jg. (1916), Nr. 24, S. 379-391.
- Forsthoft, Ernst:Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart/Berlin 1938.
- Lohse, Otto:Die Privatwohlthätigkeit und ihre Organisation, Hamburg 1914.
- Most, Otto:Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung. Eine Einführung in die Kommunalpolitik der Gegenwart,3 Bde., Berlin/Leipzig 1912/13.
- Münsterberg, Emil:Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform, Leipzig 1887.
- Münsterberg, Emil:Generalbericht über die Tätigkeit des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens. 1880-1905 (Schriften des DV, Heft72), Leipzig 1905.
- Sachße/Tennstedt:Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart 1980.
- Sachße/Tennstedt:Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 2 Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1981 bis 1929, Kohlhammer 1988.
- Schwander, Rudolf:Bericht über die Neuordnung der Hausarmenpflege. Im Auftrage des Armenrates erstattet durch den Beigeordneten Dr. Schwander, Straßburg 1905.
- 加来祥男「エルバーフェルト制度の成立」『経済学論集』31-4、甲南大学、57-84頁、1991年。
- 加来祥男「エルバーフェルト制度1853-1861年」『経済学研究』43-4、北海道大学、35-46頁、1994。
- 加来祥男「エルバーフェルト制度の展開 (1)」『経済学研究』63-3、九州大学、1-23、1996年。
- 田畑洋一「第1次世界大戦期における扶助の変容と発展 - ドイツ|国家福祉事業の始まり (1) 』『福祉社会学部論集』28-2、鹿児島国際大学、15-27頁、2009年。
- 田畑洋一「ドイツ帝国における社会改革の進展と学術化」『福祉社会学部論集』31-4、鹿児島国際大学、1-12頁、2013。
- 辻英史「19世紀ドイツ都市における『共和主義』理念と公的救貧事業の展開」『立正史学』立正大学、27-56頁、2007年。
- 栃本一三郎(1983)「プロイセン近代化と社会行政」小山路男編『福祉国家の生成と変容』光生館、96-189頁、1983年。
- 藤瀬浩司「プロシア=ドイツにおける救貧法と労働者保険制度の展開」『経済科学』20-4、名古屋大学、85-142頁、1974年。

12 ここでは触れなかったが、市町村による扶助が助言などを行う、「人に関わるサービス体系」へと発展していくうえで大きな刺激を与えたのは、ドイツにおける中産階級の婦人運動であった。この点についての考察は別の機会に譲りたい。

The Development of the German Poor Relief Organization

—Reform, Reorganization and Differentiation of the Poor Support

Yoichi TABATA

The development of the poor relief system in Germany, or the process of expansion and subdivision of support by towns and villages, was the embodied process of the concept of citizens' social reform led by studies. Both of the tendency of studies and rationalization were the fundamental principle for public support by towns and villages and the reform and expansion of the private charitable work. Above all, the study that determined the contents of supporting facilities provided by towns and villages was the study of preventive health. "Health" is the key word, and even if the political viewpoints are opposed, this value can reach a consensus. Therefore, support by towns and villages gradually developed into "human services" such as advising individually. Since it's difficult to systematize the process of the development of such public support business, we describe how each field of support has developed, at least its basic characteristics.

Keyword: Elberfelder System, Strasbourger System, Professional differentiation of relief of the poor support, Rationalization of a charitable work