

森宜人著

『失業を埋めもどす』

——ドイツ社会都市・社会国家の模索』



評者：坂井 晃介

こんにち「失業」という現象は、ある種の社会的リスクとして捉えられている。自らの意思とは無関係に突然仕事を持たない状況になり生活に困難をきたすという状況は、誰にでも起こりうる。だからこそ失業保険をはじめとする公的な支援もまた、現代社会においてはあって当然の制度であるとみなされている。

本書は、こうした現在ではもはや自明視されている失業とその救済の在り方がいかなる歴史的経緯によって実現してきたのかを、19世紀末から世界恐慌期にかけてのドイツで進展していった失業者救済（職業紹介、失業保険、失業扶助、雇用創出策など）の実態と帰結を追尾することで、実証的に明らかにした労作である。

本書の特徴

本書の第一の特徴は、ドイツにおける失業者救済の歴史的展開を、K. ポランニーを引き継いでB. ストロースおよびP. ヴァグナーが展開した議論をベースに、失業の「脱埋め込み」と「再埋め込み」（あるいは「埋めもどし」という術語によって理論的に説明している点である。すなわち失業は、まずもって近代化により成立した労働市場の自律化と、伝統的な共同体

の保護からの人びとの離脱によって「発見」されていったものとして理解される（「脱埋め込み」）。しかしその後、失業者救済の国家的責任が認識され、失業は社会的諸制度の中に「埋めもどされて」いく（「再埋め込み」）。ヨーロッパでは1870年代から90年代の大不況を契機として、国家的な社会保障制度の整備等による経済の「再埋め込み」が生じ（「モデルネの大転換」）、公的介入の拡大によって社会生活上の不確実性の低下を追及する「組織されたモダニティ」が到来したという。とりわけドイツでは、他の社会保険に比して遅れて導入された失業保険システムが世界恐慌によって機能不全となり、それがナチスの政権獲得の重大な前提となる。労働市場を社会関係に「埋めもどし」ていくドイツの歴史的経路は非常に入り組んでおり、恐慌期の大量失業を経て、「比類なき災厄を世界にもたらすことになる」特殊な「組織されたモダニティ」が生み出されたという（8頁）。タイトルにも表れているように、失業の「埋めもどし」というこのモチーフは本書の随所にちりばめられている。

これまでの研究と一線を画す本書の第二の特徴は、この失業をめぐる「モデルネの大転換」を、1927年に導入されるライヒ失業保険をはじめとした国家レベルの動向からではなく、都市レベルでの動向から考察している点である。著者によれば、19世紀末から世界恐慌期にかけての失業救済を理解するうえでは、都市レベルで展開されてきた重層的な動態を通時的に検証することが欠かせない。ライヒ失業保険以前にはドイツの多くの都市で公益的職業紹介所が普及し都市失業保険（ガン・システム）も試行され、第一次大戦中・大戦以後の失業扶助の運営実務を担ったのも都市自治体であったという。失業保険導入以後も、失業者救済は失業保険・緊急手当・公的扶助の三層構造によるセー

フティネットによって構成され、そのうちの公的扶助は都市自治体で運営されていた。本書はこうした都市における複数のアクター間の相互作用や国家との関係を分析するうえで、M. グレーザーの「福祉社会」やJ. ロイレッケの「社会都市」、「都市ガバナンス」といったパースペクティブを巧みに引き継ぎ、考察の範囲を設定している。とりわけ、独立した自由市・都市州であり古典的自由主義の思想が根強く、民間慈善活動がドイツ都市の中で最も活発であるとともに、都市福祉行政の主導的人物であるO. マルティニが両大戦期に市福祉局長を務めていたハンブルクを主な事例とし、重厚な実証的検討がなされている。

本書の第三の特徴は、失業者救済の具体的諸制度の歴史の変遷を追尾しつつ、それに並行して失業をめぐる都市ガバナンスを左右した規範理念を検討している点である。すなわち、世紀転換期における政策理念である「都市の社会的課題」、第一次大戦中の戦争遂行のための政治理念である「城内平和」、大戦後の「自立のための救済」、1925～26年不況以後の社会衛生学の下での「生産指向的」な扶助としての労働などが、具体的な制度変遷を支える規範理念として考察されている。それにより、失業者救済をめぐるアクター間の複雑な相互作用と制度的結実の背後にいかなる思想・理念・規範とその拮抗、およびそれによる制度的構想が潜在していたのが同時に示され、立体的な考察になっている。

構成と内容

本書は3部7章で構成されている。

第I部「社会都市の時代」では、19世紀末から第一次大戦前夜にかけて、ドイツの都市ではいかなる失業者救済の試みがなされたのかが検討される。まず第1章では、1890年代にお

ける失業の「発見」を機に模索され始めた失業者救済の焦点が確認される。特にドイツ都市博覧会（1903年）や市民的社会改良運動における議論を考察し、「都市の社会的課題」という政策理念が、公的介入による都市住民の生活環境を維持・向上させることで、都市社会の統合を試みるものであることが指摘される。次に第2章では、第3回ドイツ都市会議（1911年）や大ベルリン圏諸都市の実践から、都市失業保険の導入プロセスが検証される。都市失業保険は公的介入を通じ、自発的な集团的自助を促進し階級対立の抑制を目指すものであったという。さらに第3章では、コレラ大流行（1892年）以後の失業問題に対処するためハンブルクで導入されていた公益的職業紹介システムが検討される。契機となったのは、公的セクターに先行して社会問題に取り組んだ民間慈善組織（愛国協会）であったという。労使対立の制約を受けつつも、愛国協会は女性労働市場向けの職業紹介所ネットワークに参入し、公益的職業紹介システムを拡充・進展させていった。

第II部「総力戦体制と社会国家の成立」では、第一次大戦の総力戦体制と戦後のワイマール社会国家体制において、都市が失業者救済に対していかなる役割を果たしたのかが考察される。第4章では、大戦による大量失業に対処するために都市単位で導入された戦時失業扶助が成立した経緯と、その運用実態が考察の対象となる。ハンブルクでは民間慈善団体であるハンブルク戦時救済（HK）が、市政府による介入を受けつつ職業案内所と連携し、終戦まで一貫して失業扶助の運営を担ったという。戦時経済体制への移行期であるこの時期、失業問題は女性の間で長期化していたため、職業紹介所は女性求職者に対処することで広範囲に機能していったとされる。続く第5章では、1918年導入のライヒ失業扶助からライヒ失業保険成立ま

での都市レベルにおける失業者救済の変遷が考察される。ライヒ失業扶助令は、大戦直後の復員やハイパーインフレによる「失業の大衆化」に対処するために導入された初のドイツ全土にわたる枠組みだったが、実際の運営を担ったのは都市自治体であり、ハンブルクではHKの資源を継承した労働局が担った。他方、1925年以後生じた各産業セクターの「合理化」を契機とした長期失業問題は、失業扶助給付額の引き上げや扶助給付対象者の拡大などの制度的課題をもたらした。その後ライヒ失業保険の導入により失業救済の主体は自治体からライヒに移行するが、それに伴い、都市における公的扶助が失業保険をいかに補完しようかという新たな問題が生じたという。

1927年ライヒ失業保険の導入に伴って失業者救済の枠組みとして整備された失業保険・緊急手当・公的扶助のセーフティネットが、ライヒと都市の関係の中でいかに揺らいでいったのかを検討課題とするのが第Ⅲ部「危機下の社会国家と都市自治体」である。第6章では、失業保険受給者に対して自治体の資力調査が義務付けられる1932年のライヒ緊急令を契機とした失業保険の「破綻」が考察の対象となる。このライヒ緊急令により都市自治体の役割が再拡大し負担も増大したことで、ライヒ公団とドイツ都市会議の相克が生じたという。そこでは都市自治体はライヒと競合する利益集団であるという認識が広がり、失業者救済の重層構造に決定的な亀裂が生じたことが指摘される。さらに第7章では、こうした状況下で都市自治体が採りえた唯一の能動的対応策である、労働扶助と義務労働を軸とした雇用創出策が検討される。「相対的安定期」の福祉行政においては、社会衛生学の強い影響下、人びとの労働力の維持と増大を目指し、現金給付に代わって労働を促進する、扶助としての労働力の活用が主張された

という。恐慌期ハンブルクにおける雇用創出策において、労働扶助は長期失業者の労働能力維持を目的とした「予防的扶助」として機能し、義務労働は当初「労働忌避者」や「反社会分子」の選別に主眼を置いて展開されるものの、恐慌期の後半期になるとその傾向は後景化していった。その背景には、ライヒ主導の自発的労働奉仕（FAD）や失業者ジートルング建設、「失業者自身による自助」というインフォーマルな救済事業があったという。このことから著者は、恐慌期の都市の雇用創出を人種衛生学にもとづくナチスの福祉への前史としてのみ目的論的に理解するのではなく、都市自治体の取り組みを歴史的コンテクストを踏まえて内在的に検討することの重要性を指摘する。

終章ではこれまでの議論を踏まえ、「失業の「再埋め込み」へといたる歴史経路」とは「一九世紀末の失業の「発見」以来、失業を社会に埋めもどそうとした社会都市および社会国家による模索のプロセスそのもの」であったと結論づける（289頁）。そのうえで、ナチス政権成立からハルツ改革をも含む現代にいたるまでの失業者救済の枠組みを概観し、多くの前提条件が転換してきたことを認めつつも、「最適」な失業者救済を模索するうえで常に自治体に重要な役割が与えられてきたことが指摘される。それゆえ失業は「新たなモデルネの大転換」後も社会の中に埋め込まれ続けてきたという（311頁）。

意義とさらなる論点

以上のように本書は、各種未公開史料および公開史料の丹念かつ子細な収集・分析により、ドイツ失業者救済の重層的構造を一貫した理論的視座から析出した、都市史研究の最前線の成果かつスケールの大きい著作である。

福祉国家・社会国家研究においては、政府・

国家中心主義的アプローチが再考を迫られ、制度形成や発展のプロセスを地方自治体や多様な私的アクターなどに着目し「下から」明らかにすることの重要性が指摘されてきた。福祉社会論や社会都市論、都市ガバナンス論、福祉の複合体史はそうした議論の理論的支柱であり、本書もそれに連なる研究であると言える。本書はそうしたアプローチを摂取しながら、ハンブルクにおける都市自治体と民間の諸アクター（使用者組合・労働組合・民間慈善団体など）との絡まり合いや、都市自治体とライヒの関係、労働市場によるジェンダー構造などの変遷を詳細に描き、ライヒ失業保険に代表される国家レベルでの政策アウトプット以前／以後に存在した制度的な網の目を、実証的かつ子細に浮かび上がらせている点で意義深い。

その一方で、本書が依拠する失業をめぐる「埋めどし (Wiedereinbettung)」という概念については、より一層の検討によって進展が期待できるようにも思われる。確かにポランニーを引き継ぎつつ、失業という現象を労働や経済のみに関わるものではなく社会関係全体の中で捉え返すアプローチは、本書の詳細な歴史的記述によって説得的に示されている。しかし一見するとこの概念構成は、〈市場経済の「脱埋めどし」→失業の「発見」→市場経済の「再埋めどし」→失業の「埋めどし」〉というかたちで、経済領域の一旦の確立・自律化と社会との再関連化を実態的に分離して捉える段階論としても読み取れる。他方で本書が実際に示してきたのは、失業が常に一貫して社会関係の中で認識・理解・処遇されていった歴史でもある。だとするならば「労働市場の自律化」や「失業の発見」（および楽観視）といった「脱埋めどし」のメルクマールとみなされる事象もまた、社会関係からの実態的分離としてではなく、政治や市民社会と常に関連付けられながら成立した多

様な理念的・制度的区別の織り合わせとして理解したほうが整合的な可能性もある。また、19世紀初頭からすでに既存の伝統的共同体や職業集団の瓦解は指摘され、新たな社会関係の再構築が様々な文脈で語られていたことからすれば、「脱埋めどし」と「失業の発見」の間には様々な意味論的バリエーションがあることにも読者は留意する必要がある。以上を踏まえると、本書で子細に示された都市における失業者救済の重層性とその変化は、失業を社会という元々あった場所に「もどす」プロセスではなく、社会的・経済的環境の変化に即して、カテゴリーそのものの意味を変化させていく「失業」にその都度人びとが対峙しながら、それを制度に反映しなおしていくプロセスであるように思われる。Wiedereinbettungという概念をこのように理解することで、本書の歴史記述を適切に読み取り、理論的な応用可能性を検討することが可能になるだろう。

さらに本書の特色の一つである失業救済の背後にある「規範理念」の考察も、以上の論点と関連して方法論的にさらなる展開の可能性がある。たとえば、本書で個々の論者に引き付けて見出された規範理念が、具体的な政策にいかなるプロセスを経てどの程度結びついているのかについて評者は関心を持った。また、福祉社会論や福祉の複合体史のモチーフからすれば、「上から」（ライヒ）の理念と「下から」（都市）の理念の相克状態だけでなく、様々な民間の諸アクター（労働組合、使用者組合、慈善団体）それぞれもまた違った理念を掲げ、都市レベル・国家レベルの公セクターのそれと対峙していたはずである。本書は、そうしたアクターと理念の布置、政策構想、そして実際に実現した政策の関係についての問いを踏まえて読み直すことで、新たな探求課題にもつながる。

このように本書は、その成果から多くを学び

取れるとともに、〈失業〉と〈社会〉をめぐるさらなる問いに読者をいざなってくれる。幅広い分野の研究者に推薦したい。
(森宜人著『失業を埋めもどす——ドイツ社会

都市・社会国家の模索』名古屋大学出版会, 2022年11月, v+324+63頁, 定価6,800円+税)
(さかい・こうすけ 神戸大学大学院人間発達環境学研究科准教授)