

ワイマル期ドイツの公的扶助政策と民間福祉団体 —ライヒ扶助義務令(1924年)の成立過程に即して—

星 隆介

(東北大学大学院文学研究科)

会場: 松島簡易保険保養センター

日時: 2004(平成16年)年3月27日 午後3:50~6:20

[はじめに]

我が国の研究史において、1924年2月13日の「扶助義務に関するライヒ政令」Reichsverordnung über die Fursorgepflicht(以下、扶助義務令と表記)は、旧来の救貧制度に付着していた差別的要素を払拭し、国民の基本的権利としての生存権に対する制度的保証を確保する現代的公的扶助制度の嚆矢をなすものと位置づけられてきた。しかし他方で、この政令の規定が単に「公的」扶助制度を整備するに止まらず、民間の福祉団体との積極的連携をも企図するものであったことについては、十分な注意が払われてこなかった。政令の第5条においては、ラントに対し、その公的責務を民間団体ないし施設に委任する権限を与えており、のみならず、「[公的]扶助団体は、民間福祉事業の適切な担い手が十分に存在する限り、自らの施設を新たに作ってはならない」と定め、民間の福祉団体や福祉施設を公的扶助制度の中に積極的に取り入れようと試みた。しかもこの扶助義務令によって、今日に至るまでドイツの社会福祉制度を特徴づける官民「デュアル・システム」(ザクセ／テンシュェット)が確立したとされるのである。本報告は、従来主として近代的公的扶助制度としての側面のみクローズアップされてきた扶助義務令について、民間福祉団体に関する規定にまで射程を広げてその成立過程を検討し、その意義を明らかにすることを試みる。

[前史。第一次大戦前・戦中における救貧立法統一の提案]

第二帝制期において、救貧問題が公の場で討論されたのは、社会政策学会と並び、とりわけ「ドイツ救貧・慈善協会」(＝ドイチャー・フェアアイン、以下DVと表記)においてであった。DVは公的救貧及び民間慈善に関する各種アンケートや、学者・自治体官僚・国家官僚らを集めた年次大会を実施し、さらにそれらを「叢書」として刊行することで、救貧・慈善問題に関するフォーラムの場を果たすこととなった。なかでも救貧制度改革論は年次大会において頻繁に取り上げられるテーマであったが、1912年のDV大会において一定のコンセンサスを得た。そこでは、①プロイセンの扶助籍原則に対するバイエルンの本籍地原則に見られるような、救貧制度の不統一の問題、②救貧の実施主体たる地域救貧団体 Ortsarmenverbände の矮小性、が問題とされ、ライヒ全体に適用される救貧立法が急務とされた。

[第一次世界大戦後における「統一的福祉立法」提案の課題]

第一次世界大戦の勃発により、統一的救貧立法をめぐる議論はいったん中断し、その本格的再開は1919年以降となった。その間、この問題を取り巻く状況は劇的に変化した。まず、大戦中の1916年にバイエルンに扶助籍法原則が導入され、制度統一は大きく進んだ。また、敗戦直後1918年11月29日の政令により、救貧受給者に対する選挙権剥奪・移動の自由の制限といった差別的規定は撤廃された。1919年には、労働問題・社会政策を管轄する中央官庁としてライヒ労働省が成立した(ただし、当面救貧制度はなおポリツァイ行政の枠内

にあり、したがってライヒ内務省が管掌した)。さらに、戦後の経済的・社会的混乱に規定されて、ライヒは個別立法・政令布告により断続的に扶助制度を導入することを余儀なくされた。すなわち1918年11月13日の「失業者扶助に関する政令」に始まり、1919年2月8日の「戦傷病者・戦争遺族への扶助に関するライヒ政令」、1920年5月8日「ライヒ扶養法」、1921年12月7日の「廃疾・職員年金受給者緊急措置法」、1923年2月4日の「小金利生活者法」などによって、直接・間接の戦争被害者に対する扶助制度が導入されたのである。

戦後「ドイツ公共・民間扶助協会」と改称したDVにおいては、1919年以降、統一的福祉立法に関する議論が本格的に再開された。1920年夏に自治体関係者に行ったアンケートから、現行の扶助籍法原則による救貧実施の非合理性が明らかになり、通常滞在地ゲマインデによる扶助実施原則の導入が求められた。また、上述のごとき立法の乱立による公的扶助組織の交錯・混乱の解消が目標として掲げられた。DV本部のフランクフルト・アム・マイン誘致と事実上の買収とにより発言力を強め、1922年に会長に就任したW・ポリッヒカイトは、同年統一的福祉立法に関する「指針」を発表した。そこでは、公的扶助の前提・方法・程度、財政負担、組織を規定する統一立法が求められたが、当面は通常滞在地原則導入が最優先次項とされた。この「指針」に即してDVの扶助籍法改正草案がライヒ内務省に送付され、内務省は各ラントの社会福祉担当省庁にこれを通達した。この通達には、DVの草案がライヒ内務省との協力の下で作成されたことが記されており、戦後期におけるDVとライヒ内務省の緊密な関係をうかがうことができる。なお、扶助制度の統一が強く求められた背景として、DVと近い立場にある自治体関係者が、困窮の原因に基づいて給付請求権が発生するという戦後の諸立法に否定的な態度を取り、むしろ貧困の事実に基づく「個別対応」的扶助を志向したことを指摘できる。

だが、1922年7月のライヒ議会決議によって、一般救貧立法に関してもライヒ労働省が管轄することになり、以後、労働省が統一的福祉立法に向けて主導性を発揮することとなった。その名称において公的扶助と民間福祉の連携を唱えるDVが、現実としてはライヒ内務省と連携しつつ自治体利害を色濃く代弁した一ドイツ都市会議における福祉問題専門家として知られたニュルンベルク市長H・ルッペは、DV内でしばしばポリッヒカイトに次ぐ要職を務めた一に対して、ライヒ労働省はキリスト教系福祉団体をはじめとする民間組織と直接的な連携を取り、のみならず1922年より、各民間福祉団体に対する直接補助金政策を開始した。インフレーションの進行下、保有証券類の無価値化によって経済的窮地に陥っていた各種民間福祉団体に対する補助金政策は、ライヒ労働大臣ブラウンス及び配下のカトリック官僚(E・リッター、J・デュンナーら)の主導のもとで行われた。この補助金の特徴は、分配方法が原則として各民間病院・福祉施設の所有するベッド数に応じて配分されること、また各団体の使途に限定が付されないことであった。この特徴は、ライヒ労働省自身の財政的行動余地が制限された状況下、民間の既存施設を最大限活用しつつ、民間団体としての自律性を最大限尊重する、という政策意図に対応しているといえよう。

このような民間福祉団体の積極活用という構想は、今やライヒ労働省が主導権を握るに至った統一的福祉立法にも組み込まれた。ライヒ労働省が1923年2月に発表した「ライヒ福祉立法のための準備作業に関するライヒ労働省の覚書」は労働省次官リッターの手によるものであるが、この覚書の中では、直接的・間接的戦争被害者に対する国家的扶助の必要性和並んで、窮地に陥った民間福祉団体に対する国家的支援の必要性が強調された。のみならず、扶助実践における自発的な民間福祉の優位が説かれ、国家及び自治体による扶助は、民間福祉を補完するものと位置づけられたのである。以上のように民間福祉の意義が強調され、また現実には補助金政策として支援が行われた背景としては、理念的側面としてカトリックの社会教説——補完性原則——の影響が考えられるが、同時に、フランス軍によるルール地区占領、それに伴うインフレーションの進行という状況に規定されて、補助金あるいはしばしば医療品現物支給による民間施設・人材の積極活用が客観的に要請されていたという側面も見逃せない。いずれにしても、これらの構想や政策を通じて、ライヒ労働省と民間福祉団体との協力関係は一層強固なものとなり、他方でDV(及び自治体関係者)は、福祉立法の形成過程における影響力を大幅に喪失することとなった。

[終わりに－扶助義務令の成立]

ハイパーインフレーション下の政治的混乱によりライヒ議会が機能停止したため、ライヒ労働省内部で「覚書」の線で作成が進められたライヒ福祉立法は議会法としてではなく、政令として成立することとなった。1924年2月14日の第三次租税緊急令を根拠法として成立した扶助義務令は、扶助籍原則の放棄と滞在地原則の導入、公的扶助の諸責務の列举、扶助の額に関するライヒの原則作成権限規定、民間福祉団体の活用規定、等の内容を有したが、DV及び自治体関係者にとって次のような問題を含んだ。すなわち、「小金利生活者」、「社会年金生活者」等の扶助受給者のカテゴリーがいわば追認され、自治体関係者が求めた「統一的扶助」は退けられた。そのうえ、それぞれの扶助受給者集団に対しライヒによる給付基準額が設定されたことによって、公的扶助支出における自治体の自律性への制限として自治体関係者の多くの批判を生んだ。さらに、民間福祉団体の活用規定、及びそれに基づき継続されるライヒ直接補助金によって、地域レベルの民間福祉団体は自治体当局に対して大きな自律性を確保することが可能となり、このこともまた自治体レベルでの官民の組織的連携を企図する都市関係者の不満を招いた。扶助義務令は、ライヒ労働省におけるカトリック官僚の主導性のもと、民間福祉の積極的組み込みというドイツに特徴的な社会福祉政策のあり方を長期にわたり規定することとなったが、その成立過程は同時に、公的扶助制度におけるライヒ内務省・DV・自治体からライヒ労働省・民間福祉団体へのイニシアチブ交替をも示したのであり、このことは、すでに財政調整問題をめぐって生じていたライヒ・自治体間の対立関係を一層激化させることとなったのである。