

## 第二帝政期フランクフルトにおける住宅政策と家族扶助

北村 陽子

【要約】 ドイツにおいては第二帝政期に、急速な工業化によって、労働者層の住環境が社会問題として認識された。この問題に対して、一方で住宅を建設し性状を改善する方法が採られた。これはやがて公的な住宅監督制度として確立される。他方で市民的な住文化や衛生を教示することで改善しようとする動きがあった。この後者は大戦前夜には、労働者を家族全体で保護する家族扶助というソーシヤルワークとしてとらえられる。本稿は、家族扶助団体など女性団体の活動を視野に入れつつ、ヴァイマル期に住宅監督制度が家族扶助システムと結びつけられた歴史的経緯と発端を示すことを課題とする。住宅政策の先進地であったフランクフルト・アム・マインの事例を通じて、第二帝政期において、住宅を舞台にして、女性たちによる私的な救済扶助が家族扶助と見なされ、一九二二年には女性の住宅監督官という公的制度に結実していったことが明らかにできた。

史林 八二巻四号 一九九九年七月

### はじめに

ヨーロッパ諸国において、急速に進んだ工業化と都市化によって生じた住宅問題が、社会問題として重大視されるようになったのは、一八八〇年代であった。とりわけ第二帝政期のドイツでは、他の諸国と比べて一層深刻に受け止められたとえばフランクフルト市長ミークル Johannes Miguel（一八八〇—一八九〇）は、大都市では「住宅内部における過密状態が危険なほど高まり、人間の住宅には適さない建物にまで人々が居住している」と述べている<sup>①</sup>。さらに社会主義者エン

ゲルス Friedrich Engels も『住宅問題』の中で、大都市への人口集中が急激に生じたため、小市民を含んだ社会的下層の間で、ただでさえ劣悪な住宅事情が悪化し、寝場所を確保できない者もいる、と描写している。<sup>③</sup>

このように大きく問題視されていた住宅問題は、第一次世界大戦後の混乱の中でさらに深刻なものになり、ヴァイマル共和国の成立とともに国家が解決すべき問題として憲法に規定された。すなわちヴァイマル憲法一五五条で、土地利用の規制とともに、すべてのドイツ人に「健康な住宅」を保障し、「すべてのドイツ人家族、とりわけ多子家族に、その必要に応じた住宅と生計の場」を保障することが明確に宣言されたのである。<sup>③</sup>ここで注目すべきは、「健康な住宅」を目指して、家族と住宅が結びつけられている点である。これは住宅政策が家族政策として認識されていたためであり、ここではまさに住宅内部における居住者の健康な家族生活が問われたのである。そしてそれは、一九九条の家族政策規定において「家族の清潔維持および健全化、その社会的援助は公の課題である」と明示されているように、社会国家のもう一つの課題とも絡み合うものであった。<sup>④</sup>

これらの憲法規範をもとにして、住宅扶助Ⅱ家族扶助の公的制度化が、自治体レベルで進められる。フランクフルト・アム・マイン（以下ではフランクフルトと略）では、一九二九年に青少年扶助や健康扶助などを総合した家族扶助「Familienfürsorge」制度が確立される。<sup>⑤</sup>これは、家族扶助員が家庭訪問を通じて、対象家族を統一的に扶助する制度であり、その根底には家族を全体として保護していくという考えがあった。本稿の課題は、家族扶助制度の基礎となったヴァイマル憲法一一九条および一五五条の歴史的前提として、第二帝政期における家族扶助の概念形成と実践のプロセスを解明することにある。

家族扶助の場となった住宅をめぐる議論に関しては、すでにニートハマーとブリュッゲマイアーの「労働者は第二帝政期にどのように住んでいたか？」論文（一九七六年）以来、労働者文化の主要テーマとして、居住行動や居住をとりまく社会的諸関係の研究や住宅政策および住宅改革運動についての研究が進められている。<sup>⑥</sup>その中で一九九一年に出されたツ

インマーマンの『住宅問題から住宅政策へ』<sup>⑦</sup>は、本稿との関連で注目すべき研究である。彼によれば、一八八〇年代半ばに住宅政策が登場したときに、社会衛生学が決定的な役割を果たしたという。すなわち住宅問題に対して、「健康と衛生」を最重視する社会衛生学は、市場干渉的な住宅政策を正当化する論拠となったのである。<sup>⑧</sup>

世紀転換期に世論を席巻した社会衛生の観念を、広く社会的下層にまで浸透させたのは、しかし、女性によって担われたソーシャルワークであった。フレーフェルトはそれを女性が社会の衛生化に果たした役割を分析することでとらえようとした。彼女によれば、一八八〇年代後半ごろから、健康―衛生プロパガンダの洗礼を受けた市民女性が、家庭訪問などを通して労働者女性に衛生観念を伝達し、労働者家族内部からの市民化・衛生化に寄与したというのである。<sup>⑨</sup>またザクセラのソーシャルワーク発展の研究によれば、母性主義に特徴づけられる市民的女性運動は、貧民救済や青少年の不良化、住宅問題などの「社会問題」に対して、「精神的母性」を掲げ、母性をネットワーク化して解決していく姿勢を示した。その際女性の社会参加は、福祉や教育の分野において、健康な家族Ⅱ社会Ⅱ国民の形成という全体の利益のためになされるものだとされた。<sup>⑩</sup>

しかしこれまでのところ、住宅を舞台とする家族扶助の形成を直接扱った研究はきわめて限られている。<sup>⑪</sup>これは研究の方向が、住宅問題の歴史とソーシャルワークの発展史に分かれていて、両者をつなぐ試みがほとんどなされてこなかったことによる。管見の限りでは、ザクセによる指摘<sup>⑫</sup>の他は、わずかにシュレーダーが、社会改良的な住宅議論の中で、女性たちが住宅扶助を自らのなすべきソーシャルワークと見なしていたことを示しているのみである。<sup>⑬</sup>本稿では、第二帝政期において、住宅を舞台とした女性たちのソーシャルワークと住宅監督制度との結びつきを通して家族扶助概念が形成されたことを、それがヴァイマル憲法の中に社会国家の要素として規範化され、自治体レベルで公的に制度化されるという展望のもと、フランクフルト市を事例として検討していく。それはフランクフルトが、第二帝政期には、市長ミーケルとアディケス Franz Adickes（一八九〇―一九二二）のもとで住宅政策の最先進都市であったためである。<sup>⑭</sup>

以下では、まずフランクフルト市の概要と人口構成、そして一八八三年の救貧制度改正を概観し、救貧問題と関連づけられたフランクフルトの住宅問題の様相および住宅政策を見ていく。二章では、救貧扶助を担っていた私的な女性団体の中で、とくに市の住宅政策に対応して住宅扶助を展開した家政扶助団体 Hauspflegeverein の活動を詳細に検討し、そうした活動を通して住宅内部における家族扶助が形成されていったことを確認する。そしてこの扶助が、生活の場である住宅の改善と結びつけられる論理を導出した。その上で三章では、フランクフルト内における諸団体、とくに女性団体の住宅監督設置をめぐる議論と、実際に自治体が一九一二年に住宅監督を制度化するまでの行政交渉を追っていくこととする。

- ① Johannes Miquel, Einleitung, in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 30 (1886), S. IX-XXI, hier S. IX. なお、住宅政策を通じてマイノリティ社会国家の理念を説き解くと同時に、問題を浮きかき上げさせた、後藤俊明『ドイツ住宅問題の政治社会史』未來社、一九九九年は、その序章で、ドイツにおける住宅問題研究史を第二帝政期から概観しており、本書はそれに多々参考している。
- ② Friedrich Engels, Zur Wohnungsfrage, in: *Mary/Engels Gesamtausgabe*, Dietz 1984, I-24, S. 3-81, hier S. 7-8. 邦訳: エンゲルス、村田陽一訳『住宅問題』『マルクス・エンゲルス全集』大月書店、一九八六年、二〇五—二〇六頁。
- ③ Ernst Rudolf Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1966 S. 151.
- ④ Ebd., S. 146.
- ⑤ 本邦では、Christoph Sachße, *Mittlerlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871-1929*, 2. Aufl., Opladen 1994 (Frankfurt 1986), S. 217-227 を参照。
- ⑥ Lutz Niehammer unter Mitarbeit von Franz Brüggemeier, Wie wohnten Arbeiter im Kaiserreich? in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 16 (1976), S. 61-134; Hans Jürgen Teuberg (Hg.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln/Wien 1983; ders./Clemens Wischemann, *Wohnalltag in Deutschland 1880-1918*, Münster 1985. また最近の邦語研究に、北村昌史「一九世紀中葉ドイツの住宅改革運動」『西洋史學』一六六(一九九二)三—四—五二頁、および同「一九世紀ドイツにおける住宅改革構想の変遷——労働階級福祉中央協会の機関誌を題材に」『史林』七六(一九九三)一〇八—一四三頁を参照。
- ⑦ Clemens Zimmermann, *Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegung in Deutschland 1845-1914*, Göttingen 1991.
- ⑧ Ebd., S. 18. なお、都市の衛生化に関しては、以下の研究も参照。Beate Witzler, *Großstadt und Hygiene*, Stuttgart 1995; 川越修「国民化する身体——ドイツにおける社会衛生学の誕生」『思想』八八四(一九九八)四—一七頁。

- ⑥ Ute Feyerl, "Fürsorgliche Belagerung": Hygienebewegung und Arbeiterfrauen im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 11 (1985), S. 420-446, hier 420-422.
- ⑦ Sachße, a. a. O., S. 10-12: 姫岡とし子「近代ドイツの母性主義フェミニズム」勁草書房、一九九三年、一八二—一八六頁・同「ドイツ・ブルジョワ女性運動と社会福祉—世紀転換期における母性ネットワークの形成」『寧楽史苑』三三八（一九九三）、六一—八二頁、などを参照。
- ⑧ Sachße, a. a. O.; ders./Florian Tenstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 2, *Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1992. 邦語では、中野智世「家族扶助制度の成立と々の理念—ヴァイマル共和国期の公的扶助」『史論』（東京女子大）四七（一九九四）、六一—六六—六七頁、がある。彼女によれば、家族扶助は、エルバーフェルト制度以来の救貧制度の枠内で行われていた在宅扶助と、専門に特化した社会的扶助—たとえば母親、妊産婦、乳幼児および青少年の扶助や住宅扶助、性病・結核患者の扶助など—を統合するものである。
- ⑨ Sachße, a. a. O., S. 60-61. 自治体の扶助業務を分析する中で、ザクセは住宅扶助がやがて他の健康扶助などと結びついて家族扶助となつたことに言及している。
- ⑩ Iris Schröder, *Wohlfahrt, Frauenfrage und Geschlechterpolitik. Konzeption der Frauenbewegung zur kommunalen Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich 1871-1914*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 21 (1995), S. 368-390, hier S. 385-386. 各々、松浦京子「一九世紀後半
- のイギリスにおける訪問衛生教育——衛生思想に見る「家庭管理のあるべき姿」——」『西洋史学』一七〇（一九九三）、一八一—三五頁、は同じ関心からイギリスにおける家庭訪問による衛生教化を扱っている。さらに、ジャック・ドンスロ、宇波彰訳「家族に介入する社会」新曜社、一九九一年、の議論は、私的居住空間への公的介入を求める動きを対象とする本稿にとって、非常に示唆的である。
- ⑪ 第二帝政期におけるフランクフルトの住宅政策を扱ったものとしては以下のものが挙げられる：Henriette Kramer, *Die Anfänge des sozialen Wohnungsbaus in Frankfurt am Main 1860-1914*, in: *Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst*, 56 (1978), S. 123-190; Walter Steitz, *Kommunale Wohnungspolitik im Kaiserreich am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main*, in: Teuteberg (Hg.), a. a. O., S. 393-428; Jörg R. Kohler, *Städtebau und Stadtpolitik im Wilhelminischen Frankfurt*, Frankfurt am Main 1995. ナマイトル期まで射程を広げたものとして、Gert Kuhn, *Wohnkultur und kommunale Wohnungspolitik in Frankfurt am Main 1860 bis 1980*, Bonn 1998. 後藤俊明「一九二〇年代後半における社会的住宅建設の展開——フランクフルト・アム・マインの事例を中心に——」『商学研究』（愛知学院大学論叢）三九—（一九九五）、六七—一八〇頁、および同、前掲書、第六章「一九二〇年代における社会的住宅建設の展開」がある。また、相馬保夫「ヴァイマル期ベルリンにおける都市計画・住宅建設と労働者文化」小沢弘明他『労働者文化と労働運動』木鐸社、一九九五年、五九—一五〇頁、はベルリンとフランクフルトの住宅建設を比較しており興味深い。

## 一章 フランクフルト救貧制度の改革と住宅政策

### (一) 第二帝政期におけるフランクフルト市の救貧行政

フランクフルトは第二帝政期を通じて四度にわたって近隣町村を合併しており、市域面積は一八七二年の七〇平方<sup>1</sup>キロメートルからほぼ二倍の一三四平方<sup>1</sup>キロメートルにまで広がった。人口もその間に約五倍に増加する。合併地域を除いた領域で見ても、一

表1 人口推移 (1871-1914)

年	人口 (人)	1870年の市域における人口 (人)	市域面積 (km <sup>2</sup> )
1871	91,040	—	70.05
1875	103,136	103,136	74.45(1878年)
1880	136,831	127,982	
1885	154,441	144,557	
1890	180,020	169,403	
1895	229,279	197,226	80.40
1900	288,989	231,396	94.12
1905	334,978	263,190	
1910	414,576	295,931	134.77
1914	445,000	—	

*Statistische Jahresübersichten der Stadt Frankfurt am Main, 1914/15, 1916, S. 10; Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main, 11, 1919, S. 17, 26; Rebentisch, a. a. O., S. 98より作成.*

九一〇年までに二倍強となった(表1)。一八六四年に営業の自由が認められたことと、プロイセン都市となった一八六七年に移動の自由が適用されるようになったことが、商業都市として栄えていたフランクフルトでも、一八八〇年代に工業部門の成長と人口の急増を促す前提となった。フランクフルトの主要な工業は、金属加工、化学、機械・機器製造、食品加工などの加工业や、紳士服製造、印刷、活字鋳造業であった。加工业は市の周辺地区にあたる一五―一六、二五―二九、三三―三三三区に多く立地し、他方で紳士服製造や印刷は小売商店とともにインネンシュタットにかなり集中していた<sup>③</sup>。

この工業化の開始とともに、フランクフルトには近隣のヘッセン・ダルムシュタットやヘッセン大公国などから労働力の流入が見られた。とくに旧市街(一―三、三〇―三二)、労働者街区のボルンハイム(二七―二九)、市の北側(一五―二二)では流入者が集まって労働者居住区を形成した。表2は五年ごとの納税者数を年取別に示したものが、一八八〇年代から世紀転換前

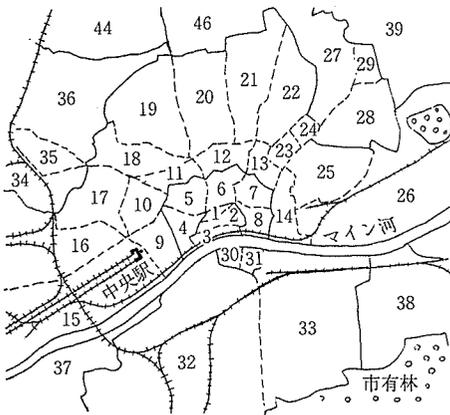
第二帝政期フランクフルトにおける住宅政策と家族扶助（北村）

表2 納税者数

年収(マルク)	1880/81	1885/86	1890/91	1895	1900	1905	1910
900- 3,000	15,785	17,119	20,359	22,902	35,576	68,363	97,125
3,000-10,500	5,073	5,859	6,633	6,741	9,415	11,221	15,210
10,500-	760	1,008	1,129	2,321	3,307	3,834	4,402
計	21,627	23,986	28,121	31,955	48,334	83,418	116,737
対人口比(%)	15.81	15.53	15.62	13.94	16.73	24.90	28.16

Beiträge, 1-2, a. a. O., S. LII - LIII; Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt am Main, 1905/06, 1907, S. 26; Statistische Jahrestübersichten der Stadt Frankfurt am Main, 1910/11, S. 12 より作成。

地図 1910年におけるフランクフルトの市域



出典: Beiträge, 11, a.a.O., S.10.  
 アルトシュタット Altstadt: 1-3  
 ノイシュタット Neustadt: 4-8  
 あわせてインネンシュタット Innenstadt  
 アウセンシュタット Außenstadt: 9-26  
 ザクセンハウゼン (内) Sachsenhausen (innere): 30-31  
 ザクセンハウゼン (外) Sachsenhausen (äußere): 32-33  
 ボルンハイム Alt-Bornheim: 27-29 (1877年編入)  
 ボッケンハイム Bockenheim: 34-36 (1885年編入)  
 ニーダーラート Niederrad: 37 (1900年編入)  
 オーバーラート Oberrad: 38 (1900年編入)  
 ゼックバッハ Seckbach: 39 (1900年編入)  
 そのほかの市域の北側 40-50 は1910年に編入

+++++ 鉄道  
 市有林

までは非納税者の割合がかなり増加している様子が分かる。一方でフランクフルトは、ユダヤ人比率が一〇%前後と高く、ロートシルトなどの大商人・大銀行家が多かった。そのため、たとえば一八九二年には、一人当たりの納税額平均が第一位を占めるもっとも富裕な都市であった<sup>④</sup>。富裕市民は、救貧事業を行うことを一種の市民的義務とみなしてさまざまな慈善団体を設立しており、こうした諸団体が社会的下層をますますフランクフルトに惹きつけたのである。

市民が設立したさまざまな私的団体は、帝国成立までには少なくとも五二団体あった。それらは病院、孤児院、保育所、青少年の職業教育や共同活動のための団体、老人ホーム、

スロープや衣服の配布を行う宗派別の救貧団体などである。それらのうち、たとえば一八一三年に少女教育と産婦保護を目標に設立された女性協会 Frauen-Verein、あるいは一八七一年に戦傷者扶助と看護婦養成のために結成された、祖国女性協会の支部 Vaterländischer Frauenverein のように、女性が主導していた団体も七団体あった。またほとんどの慈善団体で実際に扶助活動を担ったのは女性であり、彼女たちは看護婦や保母として、また訪問活動員として救貧業務に携わっていた<sup>⑤</sup>。こうした私的な団体は、一八九九年に私的扶助中央協会 Centrale für private Fürsorge<sup>⑥</sup> が設立されるまでは、各々が独自に物資給付や金銭支援を行っていて統制がとれていなかった。そのため、生活の当てもなく周辺の農村から流入してくる社会的困窮者に対して二重・三重に扶助を与えることになったのである。彼らはそれによって、公的扶助を受けないで一年間居住し、市の救貧扶助受給資格を得るようになった<sup>⑦</sup>。市参事会や市議会は、私的慈善団体の活動は、市の救貧行政と調和するどころかむしろそれを圧迫するもので、フランクフルトが周辺の農村の救貧院になるのでは、と危惧するようになる<sup>⑧</sup>。

こうした背景のもと、市当局は、一八八三年に市の救貧行政を根本的に改革する二つの立法を公布した。一つは一月二六日に公布された新しい救貧令で、救貧制度としてエルバーフェルトシステム<sup>⑨</sup>を導入するというものである。もう一つは三月八日に成立した条令で、一八七〇年制定のプロイセン扶助籍法 Unterstützungswohnsitzgesetz をフランクフルトにも適用するというものであった。

新しい救貧令でエルバーフェルトシステムを採用したフランクフルト市は、すでにその前年の一八八二年に、それまで浮浪者の取り締まりを業務としていた市の行政機関である警察部 Polizeikommission に代わって、救貧行政を集中して扱う救貧局 Armenamt を設置していた。救貧局は、救貧行政への国家警察の介入を避けるため、設立されたのである。

新しい救貧令の内容を検討する前に、ここで市行政の権限について簡単に触れておきたい。完全な自治権を保障されていた自由都市時代とは違い、プロイセン都市となったフランクフルトには、プロイセン・ゲマインデ令にしたがって一定

の自治が認められたが、新しい条令の制定にはヴィースバーデンにある県政府の承認が必要であった。また警察・消防に  
 関しては、建前上プロイセン国家警察がすべての権限をもっていた。もっともフランクフルト側の自治権要求に忍えて、  
 建築警察や消防警察などの日常業務は市に委託されており、その遂行は警察部が担当していた。しかし治安維持など重要  
 事項については、依然として国家警察に決定権限があり、新しい警察関係条令を制定するにはその承認を必要とした。つ  
 まり救貧局は、浮浪者を規制する権限が社会的下層の扶助の領域と重なることから、救貧行政が市に帰属することを明確  
 にするために設置されたのである。

新しい救貧令では、市をまず一五の救貧行政区 *District*（一八八八年には二五区に改変される）に分けて、それぞれ六人の  
 被扶助者につき扶助員が一名となるように配し、各区に扶助員を統轄する監督官を置くことが定められた。扶助業務は、  
 生活必需品や現金の支給を行う「開かれた *offene*」あるいは外での扶助 *Außenpflege* と、病院・孤児院など施設への収  
 用をその内容とした「閉じられた *geschlossene*」あるいは施設での扶助 *Anstaltspflege* に大別できる。個別的な扶助内  
 容は、一四日ごとに開かれる救貧行政区会議で決定された<sup>⑩</sup>。

さらに、プロイセンで一八七〇年に導入された扶助籍法をフランクフルト市にも適用することを決めた三月八日の条令  
 によって、より厳格な被扶助者の選別が扶助員に任されるようになった。この扶助籍法では、ゲマインデの扶助を受ける  
 ためには、それに先立つ二年間、公的扶助を受けないである自治体に居住していることが必要とされた。しかし市内の私  
 的慈善団体の数は、新しい救貧令が制定される一八八三年までにすでに一〇〇を越え、その後一八九九年には少なくとも  
 一六〇を数えるまでに急伸しており、それぞれに扶助を行っていた。これらのとくに宗派別慈善団体の扶助を目的に流入  
 し続ける周辺地域住民は、二年経てばフランクフルト市の扶助受給資格を得るようになったため、一八八三年の改革もそ  
 れほどには救貧負担の軽減にはつながらなかった<sup>⑪</sup>。

そのため市当局は、新しい救貧制度のもとで、扶助者と被扶助者との間に個人的な関係を築いて、倫理的に感化するこ

とで被扶助者のもつ貧困要因を取り除くことを目指すようになる。そこで、救貧局を私的団体と連携させ、家庭訪問や物資援助の活動をそれぞれ諸団体に委託して、ある程度統制をとろうとした。たとえば一八七七年に設立されたフランクフルト救貧団体Frankfurter-Armenvereinは、救貧令の改正を受けて、市の委託で物資や金銭の給付を行うようになった。<sup>⑬</sup>その際、扶助員には、おもに名譽職の男性と並んで、多くの地区在住の女性が実務担当員として有給雇用された。なぜならこうした女性たちは、すでに長く私的慈善団体で活動しており、社会的下層についての情報をもっていたことから扶助員にはうってつけだと考えられたためである。<sup>⑭</sup>

こうした動きに対して、一八八四年から大戦中の一九一五年まで市の救貧局長を務めた市参事会員カール・フレッシュ(Karl Flesch)<sup>⑮</sup>は、救貧制度改革によってのみ貧困を撲滅しようとする市当局側の態度を批判している。彼は、救貧扶助が直面する最大の問題は、被扶助者への住宅あるいは寝場所の提供であると認識していた。それゆえ、当時最大の社会問題の一つとして考えられていた住宅問題、すなわち住宅の数的な不足とそれによって生じる住宅内の過密や衛生問題を含めた、社会的下層の居住状況をめぐる問題こそが、救貧扶助の要となるというのである。<sup>⑯</sup>このフレッシュの主張を受けて、フランクフルトでは、一八八〇年に市長に就任したミーケルと、プロイセン財務長官となって転出した彼の跡を継いだアディケスの時期に、救貧政策にもつながるといふ認識のもと、とりわけ二―三部屋からなる小規模住宅を建設する住宅政策と都市の衛生化をめざした都市計画が進められることになる。

## (二) 貧困問題としての住宅問題の認識

フランクフルトにおける住宅政策の中心は、私的イニシアティヴが、公的補助を受けつつ、社会的下層向けに家族だけで住めるような、二―三部屋からなる公益的住宅を建設していくというものであった。こうした公益的な小規模住宅の建設は、地主・家主が、管理の手間がかかり損傷ばかりを被る小規模住宅を忌避した事態を憂慮して、市内の公衆衛生に尽

表3 市内の既存住宅数

年	1部屋	2部屋	3部屋	4部屋以上	計(戸)
1871	5,552(23.7)	3,554(20.4)	2,490(14.3)	5,823(33.4)	17,419
1880	6,568(23.7)	6,153(22.2)	4,789(17.3)	10,233(36.8)	27,763
1890	7,237(18.9)	8,734(22.3)	8,338(21.8)	13,935(36.4)	38,244
1900	5,718(9.4)	17,033(28.0)	18,828(30.9)	19,332(31.7)	60,911
1910	6,505(6.9)	30,327(32.2)	30,851(32.3)	26,479(28.1)	94,162

\*は居住している住宅数

( ) の数値は全戸に対する比率 (%)

Beiträge, 11. a. a. O., S. 55-57 より作成。

力した医師ファレントラップ Georg Varentapp が一八六八年から徐々に進めていた。フレッシュは物資給付などの扶助と並んで、こうした公益的な小規模住宅の建設を、救貧行政の柱として積極的に押し進めたのである。表3は第二帝政期における既存住宅総数の推移を示したものである。これで見ると下層向けの二―三部屋住宅は、一九〇〇年には住宅総数のおよそ六割を占めるまでになっている。

さらにミーケルは、救貧局長フレッシュの住宅問題への取り組みを促す主張を受けて、一八八五年には不健康住宅を規制するような帝国立法を成立させるべきだと社会政策学会に提言した。そして翌年にまとめられた各都市および諸外国の現状報告と改善策を提示した学会誌の冒頭に序文を寄せている。その中で彼は、大都市への労働者人口の殺到と労働者用の小規模住宅の不足から、住宅が不健康・不衛生になり、さらに家賃も高くなるという現状をとらえた上で、自治体が不健康住宅を規制できるような帝国立法を求めている。すなわち衛生上居住に不適な住宅を収用する権限、つまり住宅の建築上の欠陥を監査する住宅監督の権限を自治体に付与する立法を求めるのである。ミーケルによれば、少なくともプロイセンの現行法においては、自治体はそのような権限をもたず、不健康住宅が野放しにされている上に、最低限必要な居住空間の規定（成人一〇立法<sup>⑩</sup>、子ども五立法<sup>⑪</sup>）もなく実効的な取り締まりが行えない。住宅問題を解決するには、不健康住宅をなくすような立法をドイツ全体で制定する必要がある、というのである<sup>⑫</sup>。

同じ学会誌でフランクフルト市の調査報告を行ったフレッシュは、公的救貧扶助を行う立場から、社会的下層が直面している問題の一つである住宅問題は賃金問題であると断じてい

る。フレッシュによれば、賃金が低すぎること、住宅の家賃が高すぎることから、ただでさえ数が少なく性状のよくない部屋を又貸ししたり、ベッドだけを借りるシユラーフゲンガー Schillerberger を受け入れるので、居住密度が高くなり衛生状態が悪化する。住人は健康を脅かされ、失業することもあり、救貧扶助に頼るようになる。こうした複合的な問題を解決するには、社会的下層の需要に見合う小規模な住宅を、「彼らはどのくらいなら払えるかを勘案して」安価に供給することが不可欠である。ところがこの点に関して、フランクフルト市内の既存の公益住宅建設会社は誤りを犯している。たとえば建築―貯蓄協会 Bau- und Sparverein の建てた二―三部屋と台所からなる二家族住宅は、家賃が高いので、借家人が部屋を又貸ししている。すると清潔で居心地のよい住宅が、またたく間に荒れ果てて過密状態に陥る。ある二部屋住宅では、一室に夫婦と四人の子どもが住み、もう一つの部屋には寡婦と五人の子どもが間借りしている。フレッシュはこうした事例を挙げて、過密を防ぎ住宅を健康なものに保つため、住宅数の供給を増やす他に、不衛生住宅の取用法の拡大、建築上の欠陥を調査する住宅監督制度の導入、又貸しの禁止などを要求した<sup>⑭</sup>。

健康的な小規模住宅を供給するためには、公益住宅の建設を促進すべきだと考えたフレッシュは、一八九〇年には公益的な小規模住宅建設株式会社 Aktienbaugesellschaft für kleinen Wohnungen (以下 A B G と略) を共同で設立した。この住宅会社には、まもなく市長を辞するミーケルの他に、同じ一八九〇年に自由ドイツ財団 Freies Deutsches Hochstift (以下 F D H と略)<sup>⑮</sup> に付設された国民経済学部門に集った、フランクフルトの主だった社会政策家に参加し、大銀行家のハルガルテン Charles Hallgarten やシュバイアー Georg Speyer が巨額の資金を投じていた<sup>⑯</sup>。

実際に住宅建設に取りかかる前に、A B G は F D H 国民経済学部門が一八九〇年に行った家内労働者および工場労働者の家計調査や市統計局の調査を参照した。労働者家計の報告では、中層労働者の居住状況を以下のように指摘している。ある鉄道労働者は、妻と四人の子ども(二四才と二三才の娘、八才と六か月の息子)と二〇平方メートルほどの台所付一部屋住宅に住んでいる。その住宅はメイン河のすぐ近くにあつて、上下水道はおろか、窓も二つしかない。年収一〇二四マルクの鉄

表4 公益住宅建設数

年	公益の建設		新築住宅 総数(戸)	公益建 設比(%)
	家屋 Haus	住宅 Wohnung		
1868-1890	131	582	—	—
1891-1895*	39	125	6,805	1.8
1896-1900	83	493	6,504	7.6
1901-1905	453	2,690	15,480	17.4
1906-1910	137	1,010	10,641	9.5
1911-1914	369	1,511	10,431	14.5

\*1894年は数値なし

Beiträge, 11, a. a. O., S 179, 197 より作成。

道労働員は、光も射さず風通しも悪いこの「住宅」に、月に一四マルクつまり収入の一五%を家賃として払っている。食費が節約できないことから、労働者たちは、出費をおさえる目的で、家賃が安い代わりに狭く不健康な住宅を選ばざるを得なくなっている、と。<sup>22)</sup>

また市統計局の一八九〇年の調査によれば、労働者居住区が形成されていた地域では、地区人口の八〇%以上は一人当たりの居住空間が一〇立法坪に満たなかった。さらにこれらの地区の住宅には古いものが多く、ボルンハイムの住宅では暖房できる部屋が一部屋あるかないかくらいで、トイレや台所までも四一六戸で共有する状態であった。<sup>23)</sup>

これらの調査をふまえて、A B Gは、社会的下層も家族だけで住める健康的な住宅をもつことができるようにというフレッシュの構想をもとに、二部屋＋台所＋トイレ（共同の場合もある）を一戸とした集合住宅（三十四階建て）をモデルとして建設を進めた。

一八九一年の計画案を見ると、建物の構造は、各階に二部屋住宅が四戸、トイレが各階の共同スペースに四つ設置してあり、一住宅の専有面積はトイレも含めておよそ三五平方坪である。また実際の居住に際して不都合な点がないかを入居の前に調査する住宅監督制度を、A B Gが設立当初から導入していたことは注目に値する。事前調査のみではあるが、住宅会社はこの制度によって、居住に不適な不健康住宅を早期に改善することができた。<sup>24)</sup>

一八九〇年に市長に就任したアディケスは、それまでのミューケルの路線をさらに発展させて、市の住宅政策を含んだ都市計画を熱心に押し進めた。就任の翌年の一八九一年には、ドイツで初めて区画建築法 Zonenbauordnung を導入している。この法律は、市

域を居住区 Wohnviertel、混合区 Gemischte Viertel、工業区 Fabrikiertel に分類し、それぞれを住宅地、小売業および住宅地、工業地とに区分する。そして居住区および混合区での裏部屋 Hinterhaus と呼ばれる前後続きの住宅の建設をほぼ禁止した。ただし小規模住宅の場合にはこの規定は適用されないとし、小規模住宅の建設を優遇した。<sup>⑤</sup>

ミーケルが市政を執っていた時期、フランクフルトにおける救貧行政は、救貧局長フレッシユの方針のもと、社会的下層に対する健康的な住宅供給の援助に主眼が置かれた。フレッシユによれば、それは同時に、家族を単位とした予防的な救貧扶助でもあった。私的イニシアティブによる公益住宅建設の促進つまり住宅の数的供給が救貧扶助の中心に据えられたのである(表4)<sup>⑥</sup>。一八九〇年代にはいると、フランクフルト内部でも結核など疾病の蔓延を恐れて、都市全体の衛生化が主張され、インフラ整備や都市計画が実行されていく。さらには健康という視点から、社会的下層の住宅に公的・私的に介入する動きが強くなる。

① 一九一〇年には市北側の境界村落 Gemarkung を一度に編入した。

Dieter Rebenusch, Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Eingemeindung. Das Beispiel Frankfurt am Main 1870-1914, in: Jürgen Reulecke (Hg.), *Die deutsche Städte im Industriealter. Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte*, Wuppertal 1978, S. 90-113, hier S. 99. フランクフルトの通史については、Frankfurter Historische Kommission (Hg.), *Frankfurt am Main. Die Geschichte der Stadt in neun Beiträgen*, Sigmaringen 1991 年、第 11 帝政期については、同書所収のフォルストマン論文 (Wilfried Forstmann, Frankfurt am Main in Wilhelmischer Zeit, S. 349-422) を参照。フランクフルトの社会史については以下の文献を参照のこと。市民層については: Ralf Roth, *Stadt und Bürgertum in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main 1996; Siebert Wolf, *Liberalismus in Frankfurt am Main*. Vom

*Ende der Freien Stadt bis zum Ersten Weltkrieg 1866-1914*, Frankfurt am Main 1987; 労働者運動については: Ralf Roth, *Gewerkschaftskartell und Sozialpolitik in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main 1991. また、小倉欣一・大澤武男「都市フランクフルトの歴史」中公新書「一九九四年」は都市の性格を概観できる。

② 一八六七年以来、市参事会 Magistrat と市議会 Stadterordnetenversammlung が市政を担っていた。立法を担う市議会は、プロイセン・ゲマインデ令にもとづいて半数以上が家主か地主でなければならなかった。また市議会で選出された市参事会員と副市長 zweiter Bürgermeister、それに市議会が挙げた三名の候補の中から國王に任命される市長 Oberbürgermeister とが行政を担った。Franz Adler, *Soziale Gliederung der Bevölkerung. Verfassung und Verwaltung der Stadt Frankfurt am Main*, in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*,

118 (1909), S. 85-147, hier S. 105-127.

③ *Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main, 1-1, Statistische Beschreibung der Stadt Frankfurt am Main und ihrer Bevölkerung: Die äußere Verteilung der Bevölkerung*, 1892, S. 137-138.

④ *Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main, 1-2, Statistische Beschreibung der Stadt Frankfurt am Main und ihrer Bevölkerung: Die innere Gliederung der Bevölkerung*, 1895, S. 182. 一人当たりの納税額は、ヘルリン二・五六マルク、プレスラウ八・〇三、ケルン一・四二に對して、フランクフルトは二四・九四マルクである。またEbd., S. 20によらば、一八九〇年における人口に對するユダヤ人の割合は、帝國全体では一・二%、ヘルリン五・〇%、プレスラウ五・三、ケルン二・四に對してフランクフルトは九・七%である。フランクフルトのユダヤ人については、Paul Amnsberg, *Die Geschichte der Frankfurter Juden seit der französischen Revolution*, 1-3Bde., Darmstadt 1983を参照。

⑤ *Stadtbund der Frankfurter Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit* (Hg.), *Die private Fürsorge in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main 1901, S. 85-87, 129-130; Christina Klausmann, *Politik und Kultur der Frauenbewegung im Kaiserreich. Das Beispiel Frankfurt am Main*, Frankfurt/New York 1997, S. 19-23.

⑥ 一八九九年にフランクフルトの富豪ザイルヘルム・メルトン Wilhelm Meiton が設立した団体で、市内各地に存在する多くの私的扶助団体を統轄し紹介する情報センターの役割を果たした。メルトン（一八四八—一九一五）は、ロンドンからフランクフルトに移住してきたユダヤ人の父ラルフの金属産業を一八七六年に引き継いだあと、多くの社会活動に参加している。扶助活動を体系的で計画性のあるものにするべく、彼は一八九〇年に公共福祉研究所 Institut für

Gemeinwohlを、一八九五年に労働に関する情報センター Auskunftsstelle für Arbeiterangelegenheiten（一九〇二年に社会資料館 Soziales Museumと改称）をそれぞれ開設した。Hans Kilian Weitensteiner, *Karl Fleisch-Kommunale Sozialpolitik in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main 1976, S. 13-14.

⑦ Sachse, a. a. O., S. 31-36. また市が公的扶助に割いた額は、たとえば一八七二年にはおよそ一五万マルクで、金支出に占める割合は二%であったのが、一八八〇年には五〇万マルク余り、割合にして五%にまで達していた。Steitz, a. a. O., S. 412-413.

⑧ Weitensteiner, a. a. O., S. 41-42; Rebenhusch, a. a. O., S. 94. これについては多くの文献があるが、さしあたりは加来祥男「エルバーフェルト制度の成立——ドイツ救貧制度史の一駒——」『甲南大学経済学論集』三二—四（一九九一）二〇—三六頁を参照。

⑨ Adler, a. a. O., S. 105-108, 128-129; Andrea Fischer, *Kommunale Leistungsverwaltung im 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main unter Mann von Schwarzstein 1868 bis 1880*, Berlin 1995, S. 56-60.

⑩ 区会議を構成するのは市議会で任命される監督官と有給、無給の扶助員であり、そのほか扶助内容の検討の他、扶助員の調整が行われた。Beiträge, 1-2, a. a. O., S. 228; Weitensteiner, a. a. O., S. 42-44.

⑪ Weitensteiner, a. a. O., S. 29-33, 54-59. 一九〇一年段階では市の施設を含む十三団体による。Stadtbund der Frankfurter... (Hg.), a. a. O., S. VII-XIV.

⑫ Stadtbund der Frankfurter... (Hg.), a. a. O., S. 121-122.

⑬ Adler, a. a. O., S. 131; Weitensteiner, a. a. O., S. 43-44.

⑭ フレッシュ（一八五三—一九一五）は一七世紀からフランクフルトに住んでいたユダヤ人の家系で、彼の両親は一八五九年にルター派に

改宗している。ハイデルベルク、ベルリンで法学を修めたあと、一八八〇年からフランクフルトで弁護士をしていた。一八八四年に市参事会員となると同時に救済局長を務める。この経験から、社会政策に与っては救済と並んで労働協約の改善が不可欠だとし、ドイツ初の労働同数の労働裁判所を一八八六年に設立している。Weitenstein, *a. a. O.*, S. 14-28.

①⑨ Karl Flesch, Die Wohnungsverhältnisse in Frankfurt am Main, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 30 (1866), S. 57-91, hier S. 57.

①⑦ Kramer, *a. a. O.*, S. 132-138, 175.

①⑧ Miquel, *a. a. O.*, S. I-XXI. なお居住空間の数値は「公衆衛生協会が定めた基準による」。Köhler, *a. a. O.*, S. 36.

①⑨ 以上はすべて「Karl Flesch, *a. a. O.*, S. 76, 84-91 から引用。  
②⑩ フォーグラー Otto Vogler の「インシアティブ」学問および芸術の振興のために一八五九年に設立された財団。現在はフランクフルト・ゲーテ・ミュージアムの名称で「ゲーテハウスの管理やゲーテの作品の保管」文学研究誌の出版などを行っている。Wolfgang Kramer (Hg.), *Frankfurt-Lexikon*, neu bearbeitet von Henriette Kramer, Frankfurt am Main 1994 (1960), S. 58. 経済学部門に「G」のように家内労働者についての調査を指揮する「Paul Arndt」と「シムオン Philip Stein」シムオン・アルント Gottlieb Schnapper = Arndt、ユルティウアー Karl Bucher、市の統計局長を務めた「Paul Arndt」Heinrich Bleicher と「August Busch」とした社会政策家たちが参加した。

②⑪ Kramer, *a. a. O.*, S. 148-149.

②② Karl Flesch (Hg.), *Frankfurter Arbeiterbudget*, Frankfurt am Main 1890; Philip Stein (Hg.), *Zur Lage der Arbeiter im Schneider- und Schuhmachergerwerbe in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main 1896, hier S. 25-38.

②③ *Beiträge*, I-1, *a. a. O.*, S. 114-16; I-2, *a. a. O.*, S. 116.

②④ Henriette Furch, Wohnungsfrage und Sterblichkeit, in: *Die Neue Zeit*, 15 (1896/97), S. 690-696, hier S. 696; Steitz, *a. a. O.*, S. 415-416.

②⑤ Kramer, *a. a. O.*, S. 134; Köhler, *a. a. O.*, S. 73-98. 一八八八年の市の西部にくわられた中央駅の西側(一五)と市の東部(二五、二六、三九)およびザクセンハウゼンの一部(三三、三三の線路沿い)が工業地区に「インネンシタット(一一八)と九一〇区「メイン河沿いのザクセンハウゼン(三〇、三二)およびホルンハイム(二七一、二九)は混合区、市の北側のアウセンシタット(一一一、一四、一六一、一四、二八)とザクセンハウゼンの南部(三三、三三の線路以南)が住宅地に指定された。区域分けは *Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main*, 6, S. 83 を参照。なお地価の安い郊外に労働者用の小規模住宅を建設する動きは、市内交通が発達する一八九〇年代後半から徐々に生じた。この点については Köhler, *a. a. O.*, S. 143-151, 221-312 と馬場哲「都市化と交通」『世界歴史』三』岩波書店、一九九八年、一七九—二〇頁、を参照。

②⑥ フランクフルト市内の公益住宅会社は A B G の他にあわせて三三あり、株式会社もあれば、協同組合方式のものや同業者団体のものもある。②⑦ *Beiträge*, 11, *a. a. O.*, S. 193-196; Kramer, *a. a. O.*, S. 148-181.

## 二章 家族扶助の形成

### (一) 家政扶助団体 Hauspflegeverein の活動

救貧政策上の予防措置としての住宅建設援助とは別に、本来の救貧扶助は、一八八三年以来自治体が一部の私的慈善団体と提携してすすめていたが、個別に家庭訪問をする扶助は、とくに宗派別の私的な女性団体が独自に行っていた。たとえば、福音協会の内なる使命協会 Evangelischer Verein für innere Mission やルター派協会ゲマインデの社会奉仕会 Diakonissen-Stationen und Armenpflege der lutherischen Kirchengemeinden、聖エリザベト協会 St. Elisabethenverein などでは、キリスト教的な信仰生活を説くとともに、市内の各教会ゲマインデごとに家庭訪問を通じて救貧扶助および病人看護を実践していた。<sup>①</sup>

これに対して、市の救貧行政の一つであった住宅建設に対応して、公的制度を先取りする形で住宅内部における総合的な扶助を課題とした超宗派の団体があつた。私的な家庭訪問を組織的に家事代行サーヴィスとして展開した家政扶助団体 Hauspflegeverein がそれである。その活動は、物資給付中心のそれまでの慈善団体の扶助と異なつて、直接社会的下層の家庭に入つて家事を行うとともに、居住上の衛生化の指導を行うものであつた。社会衛生学的要請を受けて労働者家族の保護と衛生化を目指して明確にホームヘルプを打ち出したこの団体は、救貧局長カール・フレッシュェが、兄で医師のマックス・フレッシュェ Max Fleesch とその妻ヘラ Hella としてフランクフルトの女性活動家で、女性に関連した社会問題について実態調査と改革提言を行つていたヘンリエッテ・フルト Henriette Führt によつて一八九二年に設立された。<sup>②</sup> 男性との共同イニシアティヴにより社会改良組織として設立されているが、それは寄付金やゲマインデからの補助など活動資金を安定的に確保するためであつて、団体の主導権は、のちに見るように完全に女性の側にあつた。

まず家政扶助団体の設立目的は、マックス・フレッシュュによれば「緊急時のための貯蓄ができないような層の一家の主婦が、病気になるいは出産によって家事を行えないときに、家事を代行するヘルパーを派遣する」ことにある。その中心理念は「労働者の妻も、彼女自身と彼女の子どもが産褥あるいは病気の床から健康になって起きあがるように」するというものであった。この場合、マックス・フレッシュュにとって、夫には家政を切り回せないということが前提になっている。したがって妻の病気や出産という緊急時には、家政が荒廃し、夫は外食や飲酒に走り、子どもは放置される。彼は設立の理由を、労働者家族がそうした悪循環を断ち切れるようにするためだと説明している。<sup>③</sup>

団体の組織と活動は、団体規約に規定されている。それによれば、会員資格は、年収に応じて決定される年会費を払うか、一括で三〇〇マルク支払うかで得られる。団体内の組織には、執行部 *Vorstand*・女性委員会 *Damen-Comite*・会員の総会がある。執行部は一名（女性六名、男性五名）からなり、会長（女性）・会計・書記二名を互選し、団体の業務のほとんどをこなす。女性委員会は女性会員が構成し、委員長・会計そして監査役を選出する。実際の扶助員の採用および扶助の可否決定は女性委員会に一任されている。会員全員が参加する総会は年一回開かれ、任期二年の執行部役員を選出および活動報告の承認、規約改正や団体の解散決議権をもつ。<sup>④</sup>

さて、実際の扶助は、会員である労働者の妻が病気・出産によって家事労働ができなくなった場合に、病気であれば最長で四週間まで、出産であれば出産後一〇日までのおおむね無償で家事を代行してもらえるものである。扶助の申請は市内にある団体の事務所に直接出向くか文書で行い、出産の場合は予定日の六週間前までに申し込むことになっていた。産後五日目までは全日、その後の五日間は半日のヘルパー派遣を受けられる。扶助申請がなされると、まずは事前調査のために家庭訪問が行われ、申請の内容と実情が合致しているか調査される。この調査報告を受けて、扶助員派遣の可否が女性委員会で決定される。その際扶助員派遣は、その家族の経済状態や家族メンバーの数を考慮して行われる。たとえば初めての出産の場合は他に世話する必要のある子どもがいらないということから扶助は受けられない。また「宗教による差別は

ない」。なお公的扶助の受給資格をもたない家族に関して、救貧局と連携して扶助が行われる場合もあった。<sup>⑤</sup>

実際に扶助員が派遣されている期間には、団体の調査員が事前の予告なく被扶助者宅を訪問して、扶助員の仕事を点検する。給水設備がない場合の水くみや、石炭などの燃料の買入れは家族の夫の仕事とされた。扶助の内容は、食事・掃除・洗濯と食料品の買い物をする事、病床あるいは産褥期の母親・妻への食事のサーヴィス、子どもたちをきれいにすることである。さらに派遣期間が済んだあとも、時折団体の扶助員が家庭訪問をして衛生と健康について妻たちに教育する。実際に派遣される扶助員は、派遣先と同じ労働者階級の女性、それも派遣先で「間違いがあってはならない」ので年輩の主婦が有給で雇用された。扶助員派遣の時間帯は、全日であれば朝八時から夜八時までである。扶助員の賃金は、食事つきで一日一・九マルク、食事なしで二・五マルク（一九〇七年時点での額）である。扶助員として採用される条件は、信頼性のあることと主婦業に関して有能なことであった。一方、扶助員の仕事を点検して歩く調査員は、おもに市民階級の女性で、ほとんどが名誉職で引き受けていた。<sup>⑥</sup>

家政扶助団体からヘルパー派遣を受けた家族の数は、年々増加する傾向にあった。<sup>⑦</sup> それに対して扶助員数は、一九〇一年の時点で五六名、それ以降もおおむね五〇―六〇人、多くても七〇人であった。<sup>⑧</sup>

実際の家事を引き受け、住宅内部における家族の保護を目指す、女性のソーシャルワークとしての家政扶助は、世紀転換期には、折から生じていた社会衛生運動と結びつけられて、大きな問題だとみなされていた住宅問題を解決する方法の一つだと考えられるようになった。なぜならヘルパーを派遣することによって、妻が家事を行えない間に生ずる家政の混乱を予防でき、住宅内における衛生秩序が保たれるからである。居住者の健康を守るためのサーヴィス、つまり洗濯や掃除、料理、子どもの世話などは、当時女性の仕事だと見なされていた。実際に家事を代行し、またその様子を点検する活動は、マックス・フレッシュュによれば女性の手にあるのが一番自然である。それゆえ、家政扶助はもしゲマインデの活動に組み込まれた場合、女性が協働できる領域であるから、公的官吏の身分をもった女性が引き続き扶助活動を担うべき

である。<sup>⑨</sup> フレッシュのこの主張は、すでに救貧制度の改革によって、女性が救貧行政の末端を担うようになっていたフランクフルトでは、当然のこととして受け止められた。そして彼の見解はまた、一八九〇年代にドイツ全体で興隆を見せる女性運動活動家の見解と軌を一にしたものだった。<sup>⑩</sup>

以上のような、女性による女性に向けた家政扶助は、当初から被扶助者の女性だけではなく、その子どもと家族全体を含むトータルな扶助を目的としていた。すなわち、家政を調えることで、夫の飲酒や子どもの非行、母親本人の身体衰弱が予防できる上に、労働者家族への衛生や生活実践を啓蒙することができるため、「社会悪」の撲滅と救貧負担の軽減につながると思えられていたのである。

## (二) 家族扶助の確立

もちろん、前節で見た家政扶助の開始によって、住宅困窮の問題がただちに解決するわけではなかった。実際当時の住宅問題は多様な側面を有しており、ホームヘルプのシステム化だけでは対応できなかったためである。たとえば市統計局長のブライヒャーが一八九五年に報告しているように、家族だけで住むためには大きすぎる住宅を、はじめから他人に又貸しする目的で借りて家賃支払いの足しにする慣行が、低所得層に広く流布していた。<sup>⑪</sup> その結果住宅内部において過密状態が生じ、住人の健康への影響が懸念されたのである。

また、住宅問題と切り離せないものとして、家内労働の問題が指摘された。<sup>⑫</sup> 一八九六年に出されたFDH経済学部門の調査報告では、仕立工や靴製造工において、職住不分離による住宅の不衛生と賃金の低さが問題にされた。営業監督の立ち入り調査もなく野放しにされている就業形態が、住宅内の不健康・不衛生を助長していると認識されたのである。<sup>⑬</sup>

フランクフルトにおける労働者層の住宅難について独自の調査を行ったフルトは、住宅問題の特質を以下の諸点に整理している。第一は、家賃の高さが住宅の大きさに見合っておらず、大都市では「穴ぐら」あるいはただの「割れ目」と

しか呼べないような空間を、「住宅」として貸し付けることが横行していること。第二は、住宅の一部屋なりを他人に又貸しすることが恒常的に行われていること。第三に、上下水道の設備がないことや「光と新鮮な空気」が不足しているために、衛生上そして道徳上の問題が生じていることである。フルトによれば、住宅問題は、何よりも居住者の健康―衛生問題であり、同時に道徳的な領域の問題であった。彼女はフランクフルトの借家人協会 *Mietherverein*<sup>⑧</sup> が一八九七年に行ったアンケートを論拠にこの点を強調している。住宅の借り手の利害を代表するべく、市の援助を受けて一八九六年に設立されたフランクフルトの借家人協会が居住空間に関して行ったアンケートによれば、ある住宅では、過密であるために成人一人当たり五立法尺の空間しかない場合もあったという。フルトは、そうした状態では健康はおろか道徳的な危険性が高いと指摘する。すなわち、さまざまな年齢や性の人間が狭い空間に押し込められていると、「個人生活のもっとも親密な出来事を頻繁に目にするため、子どもの中の道徳的感情を鈍くしてしまう」。あるいは「悪い本能が呼び覚まされ肥え太らされて」将来の犯罪者を形成する場合もある、というのである<sup>⑨</sup>。

フランクフルトでは、次章で見られるように、一八九〇年代にはいると、フルトが指摘したような住宅の欠陥を正すために、公的な住宅監督制度の導入を求める声が強くなった。つまり欠陥のある住宅が、彼女の言うような諸問題の原因と見なされ、住人の健康そして道徳を保護するために住宅の性状を調査する制度が求められたのである。

世紀転換のこの時期、フランクフルト市では、救貧制度の改正によって、個人を対象とした扶助に関しては相応の制度が整えられたことになる。しかし「開かれた」救貧扶助による物資援助だけでは、当時広まっていた、病気の予防や乳幼児保護を基礎におく社会衛生運動の要求には耐えなかった。さらに優生学的な志向や社会衛生運動と相まって、将来の国民たる乳児の健康や道徳を保護・育成していくことが、社会改良家たちの間で重要だと考えられるようになっていた。こうした健康および道徳の保護と乳児保護という社会的要請に一つの実践的な回答を与えたのが、先に見た私的な家政扶助団体の活動であった。

母親が病気になるいは出産によって十分家事を行えない期間に家事を代行するシステムは、当初から女性だけでなく子どもや女性の家族全体を住宅内部で扶助する目的をもっていた。さらにフェルトやマックス・フレッシュュは、私的団体が行うこうした家族扶助を、完全に公的な社会扶助として早急に確立することを求めたのである。<sup>⑧</sup> 個別的な救貧扶助ではなく、家族を単位として、その住宅内部の衛生化とともに住人の身体的・道徳的な衛生化をはかること。家政扶助団体によって規定されたこの家族扶助の概念は、居住の場であり同時に扶助の場でもある住宅の改善を求める声と絡み合っており、居住様式までも含めたトータルな住宅ケアの要求を形作っていくことになる。

- ① Stadtbund der Frankfurter... (Hg.), *a. a. O.*, S. 130-136, 146-147.
- ② Henriette Furtch, *Die Lebenshaltung des großstädtischen Arbeiters*, in: *Die Neue Zeit*, 16 (1897/98), S. 629-635, hier S. 630. 家政扶助団体に關しては次の論文を参照。Max Fleisch, *Die Hauspflege. Ihre Begründung und Organisation in Hauspflegervereinen*, Jena 1901; Henriette Furtch, *Die Hauspflege*, in: *Die Neue Zeit*, 20 (1901/02), S. 631-632; dies., *Mutterschutz durch Mutterschaftsversicherung*, Mannheim 1907; dies., *Die Hauspflege. Ihre Wesen, ihre Organisation und ihr Ausbauen*, Leipzig 1911. (以下フェルトの引用に際しては文献出版年のみで示す) アンリエッテ・フェルト (旧姓カッツェンシュタイン Katzenstein) (一八六一—一九三八) は、ギーゼン近郊のラーンでユダヤ人の家系に生まれ、一九才の時にヴィルヘルム・フェルトと結婚、フランクフルトに住む。FDHの国民経済学部門で学び、労働者家族の調査にも参加、一八九〇年代後半から社会政策的な著作を発表しはじめる。女性の立場から、女性問題とりわけ母性保護や乳児保護についての論文を多く世に出した彼女は、私的扶助中央協会で活動する傍ら、パッペンハイム Bertha Pappenheim とともにユダヤ女性団体
- Jüdischer Frauenbund (一九〇二年) を組織し、全国レベルの母性保護同盟 Bund für Mutterschutz (一九〇五年) を及びそのフランクフルト支部 (一九〇七年) の設立に携わった。一九一九年にはFD系(フランクフルト市議会議員に選ばれて自治体政治にも参加するようになった。一九三一年にハート・トマス Bad Ems に亡命) の地を去る。フェルトに關しては Helga Krohn, "DUSOLLST DICH NIEMALS BEUGEN" Henriette Furtch, Frau, Jüdin, Sozialistin, in: Peter Freimark/A. Jankowski (Hg.), *Juden in Deutschland*, Hamburg 1991, S. 326-343; Angelika Dipple, *Henriette Furtch und die Frauenbewegung in deutschen Kaiserreich*, Pfladenweiler 1996; Ingrid Maya Fassmann, *Jüdinnen in der deutsche Frauenbewegung 1865-1919*, Hildesheim/Zürich/New York 1996; Klausmann, *a. a. O.*, v. a. S. 132-145, 341-345 を参照。
- ③ Max Fleisch, *a. a. O.*, S. 5-7, 19; Furtch, 1901/02, S. 631.
- ④ Max Fleisch, *a. a. O.*, S. 41-43.
- ⑤ Max Fleisch, *a. a. O.*, S. 29-33; Furtch, 1901/02, S. 631; dies., 1907, S. 26-27; dies., 1911, S. 2-4.

⑥ Max Flesch, *a. a. O.*, S. 26-29, 35; Furth, 1901/02, S. 631; dies., 1907, S. 27; dies., 1911, S. 6, 17. 々の家政扶助団体は「主婦としての特性をもち」労働者層の女性を雇用することももう一つの扶助と見なしている。

⑦ 被扶助家族の数は一八九三年は二六四、一九〇三年は九〇六、一九一三年は二二六〇世帯と<sup>89</sup>。 *Statistisches Handbuch. . . a. a. O.*, S. 165; *Statistisches Jahrbücher der Stadt Frankfurt am Main*, 1913/14, 1915, S. 92. かつ Furth, 1897/98, S. 631 によれば、一八九四年から一八九六年の三年間も扶助を受けた一四八九世帯のうち、日雇い三二七、労働者八八八とて実に八〇%を占めている<sup>90</sup>。

⑧ Furth, 1901/02, S. 631; *Statistisches Handbuch. . . a. a. O.*, S. 165.

⑨ Max Flesch, *a. a. O.*, S. 17-18.

⑩ 姫岡「前掲書」五六一七四頁参照。

⑪ *Beiträge*, 1-2, *a. a. O.*, S. 97; Köhler, *a. a. O.*, S. 34. シテラーフテナーは、フランクフルトにおいては近隣の農村から主として建設作業に一定期間だけ従事するためにやってくる独身の男性であることが

多く、彼らは自分の家を田舎に持っている<sup>91</sup>。

⑫ 家内労働の問題を論じたのはフランクフルト特有の現象ではなく、その背景には、一八九〇年代以降、社会改良主義者たちの集った社会政策学会でも、労働者保護との関連で家内労働の問題への関心が高まり、議論のテーマとされてきた経緯がある<sup>92</sup>。この点に関しては、一條和生「ドイツ社会政策思想と家内労働問題」御茶の水書房、一九九〇年、巻頭。

⑬ Philipp Stein (Hg.), *a. a. O.*, S. 47-49.

⑭ Henrette Furth, Die Wohnfrage in gesundheitlicher, wirtschaftlicher und städtischer Beziehung und die jüngsten Bestrebungen auf diesem Gebiet, in: *Die Fran.*, 6 (1898/99), S. 614-618, 666-671, hier S. 614-618.

⑮ 彼女の経緯については Ursula Bartelsheim, *Bürgerinn und Par-tizipantinnen*, Frankfurt am Main/New York 1997, S. 244-245.

⑯ Furth, 1896/97, S. 616; dies., 1898/99, S. 667.

⑰ Max Flesch, *a. a. O.*, S. 35; Furth, 1901/02, S. 632.

### 三章 住宅への公的介入

#### (一) 住宅監督の設置要求

フランクフルトでも私的なレベルで導入されていた住宅監督制度は、一八九〇年代以降、ドイツ各地で導入されていく自治体の制度である<sup>①</sup>。その制度の目的は、部屋の又貸しやシユラーフゲンガーの受け入れといった社会的下層の居住空間を改善することにあつた。住宅監督には、その職務上、住宅の技術上の調査を行う建築警察的な住宅監督 Wohnungsauf-

sichtの機能と、居住様式の啓蒙や衛生教化、家事指導など住宅内部の扶助全般にかかわる住宅扶助 Wohnungspflegeの機能がある。しかし世紀転換期後に導入された自治体の住宅監督制度は、もっぱら住宅監督機能をもつものであり、その担い手は、法律および技術的な専門知識を備えた男性であった<sup>②</sup>。

フランクフルト市参事会が一八九三年に住宅局の設立と警察令の制定とともに導入を求めた住宅監督制度も、前章で確認したような居住者の生活改善にまで踏み込むものではなく、建築上の欠陥調査のためのものであった。市内部の社会政策家たちの行動に呼応するようにはじめられたこの交渉はしかし、国家警察との間で権限委譲に関して合意にいたらず、住宅監督制度の導入は実現できなかった<sup>③</sup>。

隣国ヘッセン大公国では、フランクフルト市が行政交渉をはじめた同じ一八九三年の七月八日に、住宅監督法が公布された。この法律は、国内のいくつかの都市（ヴォルムスなど）で行った住宅調査の結果から事態を憂慮した政府が、住宅問題に対して予防的に働くように制定したものである。すなわち「不健康な住宅や不適切な寝場所を賃貸することで、健康と道徳に欠陥を生じないように」することを目的としており、これによって住宅の性状を調査する住宅監督が公的な制度とされた<sup>④</sup>。

この市参事会の行動に対してもっとも早く反応したのは、フランクフルトの借家人協会だった。この団体は一八九七年に、建築警察によって居住不適だとされた住宅を貸したり、一つの住宅を小さく分割して貸したりする家主側の行動を監視し直すために、公的な権力を備えた住宅監督を設置するよう求めた<sup>⑤</sup>。

またフランクフルトの社会政策家たちは、ミーケルが一八八六年に主張したように、ゲマインデ単位ではなく、帝国レベルで住宅立法を制定して、社会的下層の住宅をめぐる社会問題を根本的に解決することを目指して、一八九八年に帝国住宅立法協会 Verein Reichswohnungsgesetzを結成した。他都市からの賛同者も含んだこの団体は、プロイセンの都市でしかないために、フランクフルト内部の扶助だけでは社会問題としての住宅問題は解消し得ないとして、帝国レベル

で住宅立法を制定することの他に、劣悪あるいは不衛生な住宅への立ち入り調査と住宅監督を公的制度とすること、公益的な小規模住宅建設をさらに進めること、国家あるいはゲマインデが公的に収用することで安い建設用地を確保すること、郊外交通を整備することを求めた<sup>⑥</sup>。この帝国住宅立法協会に刺激されて、翌一八九九年、これも帝国レベルの労働者住宅促進協会 *Verein für Förderung des Arbeiterwohnwesens* がフランクフルトで設立された。その総会で市長アディケスは、労働者用の小規模住宅を建設する上では、市あるいはゲマインデが住宅建設に関する権限をもつべきであること、過密住宅の改善には住宅監督制度が有用であることから、建築警察の権限が自治体に委譲されるべきだと強調している<sup>⑦</sup>。

これらの団体が出した、市の行政システムに住宅監督制度を組み込む要求は、すでに一八九三年の交渉において明らかにされたように、浮浪者取り締まりや建設許可についての条令認可権をもつプロイセン国家警察との権限分割が大きな障害となっており、実現の難しい課題であった。この点をふまえて、市参事会は一八九九年に再びプロイセン警察と話し合いをはじめ、まずは「住宅の建設と利用に関する警察令」を制定することで合意した。しかし警察側が合意した立法の効果を疑問視したため、この法律も結局は公布されなかった。

世紀の転換点をはさんでさらに行政交渉を続けながら、市当局は一九〇二年に、市内の住宅政策として、総合的な土地利用・配分法であるアディケス法 *Lex Adikes* を制定した<sup>⑧</sup>。その後のドイツ国内における自治体の住宅政策に先鞭をつけたこの法律によって、公益住宅の建設がよりいっそう促進されていく。また同年、市は公衆衛生業務を統轄するために、保健部 *Gesundheitskommission* を新設して、住人の健康という側面から見た住宅調査を行った。この調査により、小規模住宅建設と並んでアディケスが推進した街路の拡張整備のため、ポルンハイムやアルトシュタットなど古くからの労働者街で住宅が不足していることや、現存住宅の悲惨な状況が改めて指摘された。この報告を受けて、市側は、公益住宅建設をさらに進めるとともに、不健康住宅を取り除くために、権限を備えた自治体の住宅監督の設置許可を国に求める交渉をなおも続けていく<sup>⑨</sup>。一九〇三年に草案がまとめられたプロイセン住宅令に、住宅監査をゲマインデに義務づける規定が

盛り込まれたため、フランクフルト市参事会は独自の住宅監督制度の要求を取り下げた。ところがこの法律も結局は成立しなかったことから、フランクフルト市の内部で再度、住宅監督制度導入が議論されることになる。<sup>④</sup>

たとえば帝国住宅立法協会は、一九〇四年にドイツ住宅改良協会 Deutscher Verein für Wohnungsreform と名称を変更し、引き続き住宅立法制定を働きかけて、諸邦レベルでの住宅立法を促す一方で、同年第一回ドイツ住宅会議をフランクフルトで開催し、小規模住宅の建設を進めるばかりの市の方針に不満を表明した。協会はこの会議で、住宅を建設する他に、適切な大きさの空き部屋を適正価格で斡旋する市の住宅紹介所を設立することと、入居の際に官吏が事前に住宅を調査して住宅に不適切なところがないか確認することを要求した。<sup>⑤</sup>

## (二) 女性による住宅扶助と家族扶助

以上見たように、フランクフルトに関しても、すでに世紀転換前から行政レベルでの住宅監督の設置交渉が行われ、また諸団体も住宅監督の公的制度化を要求していた。しかしそうした議論の中で要求される住宅監督制度は、依然として建築技術上の査察という住宅監査の性質をもつものとして挙げられているのみであった。

これに対して、世紀転換後、とりわけ国民衛生的な世論のもと、国民全体の身体保護の考えが広まっており、その基礎として乳児保護が重要視されるようになった。<sup>⑥</sup> 住宅監督制度は、社会的下層の居住環境を整備し、乳児の保護を達成する一つの手段として見なされるようになった。それゆえに住宅監督に、建築技術上の欠陥を改善する住宅監査機能のみならず、他の健康―衛生―道徳的な扶助と連動する、住宅扶助を付加することがこの時期に求められたのである。

このような住宅扶助にあたる活動を実際に行っていたのは、何よりも前章で見た家政扶助団体である。とくに一九〇二年からは市の救貧局と契約して救貧扶助の一部を担うようになっていた。また一九〇三年には A B G が自社住宅の住人を対象にした家政扶助金庫を創設して、家政扶助サーヴィスを団体に委託することになった。行政レベルにおいても家族生

活の秩序化・衛生化が求められたと言えよう。<sup>13)</sup>

家族の秩序化・衛生化を求める動きが強まったのは、全ドイツ女性協会 Allgemeiner Deutschen Frauenverein (ADF) のフランクフルト支部が一八九五年に設立されて以降、フランクフルト内において女性運動が進展したことにもよる。このADF支部の設立は、慈善団体で活動していた女性たちにとって、意見を交換しあい共同行動をとる基盤となった。そしてフランクフルトの女性運動の流れは、一八九七年には法律問題の相談を受ける女性の権利保護センター Rechtsschutzstelle für Frauen が立ち上げられるなど専門的な傾向を強めながらも、一九〇二年のパッペンハイムとフェルトによる、ユダヤ人女性への扶助を旨とした女性扶助会 Weibliche Fürsorge 創設、一九〇七年のフェルトによる母性保護同盟フランクフルト支部の組織など、健康・衛生を志向する方向へ拡大していった。この方向づけは、一方ではアポラント Jenny Apolant らによる、自治体の救貧―福祉政策における女性の進出と地位向上を目指した女性のゲマインデ活動のための情報センター Auskunftsstelle für die Gemeindefürer der Frau の設立（一九〇七年）に帰着する。<sup>14)</sup>

他方で、家政扶助団体の活動スタイルに倣って、医学的な相談にも応じる乳児と母親の保護を目的にした母親相談所 Beratungsstelle für Mütter および乳児扶助相談所 Säuglingsfürsorgestelle が設立されるに至る。一九〇七年までにはフランクフルト市内に一カ所ずつ設置されたこれらの団体は、訪れた母親の相談を受ける以外にも、そうした母親の住宅を看護婦が訪問し、医師の指導が守られているか、そして住宅内の衛生状態について調査した。さらに乳児扶助団体 Verband für Säuglingsfürsorge は、相談に訪れた母親にとりわけ授乳についての指導を行った。<sup>15)</sup> このようないずれも女性団体の行う家庭訪問は、実際に家事をすることから衛生を教化すること、さらに医師の健康指導を家庭内で徹底させることまでを含む。そしてそれを担う扶助員や調査員は女性であり、扶助を受け、指導されるのも、社会的下層の妻・母たる女性であった。すなわち家族単位の扶助が、女性を受け手として、女性の「母性」を通して行われていたのである。

その女性による女性のための扶助を、公的制度である住宅監督官の職務とすることを明示的に要求したのは、フランク

フルト女性団体同盟 Verband Frankfurter Frauenvereine が一九〇八年に市参事会に宛てた請願においてであった。フランクフルト女性団体同盟は、ADFフランクフルト支部を中心に、家政扶助団体や権利保護センター、女性扶助会、一九〇二年に結成されたドイツ女性参政権協会 Deutscher Verein für Frauennimmrecht フランクフルト支部など市内の一五の女性団体が、女性の政治的社会的要求を貫徹するために一九〇七年に結成した上部組織である。その請願では、同年隣国ヘッセン大公国のヴォルムス郡で採用されたドイツで最初の女性の監督官を範とした、フランクフルトにおけるあるべき住宅扶助員の姿が示されている。ここで模範とされたヴォルムスの女性住宅監督官に関して少し詳しく見ておきたい。

監督官クレーネ Marie Kröhne は、それまでの技術的な監査に加えて、「家族生活におけるあらゆる扶助を、それを必要とする家族に対して統一的に行えるように」という信念のもと採用された。彼女には女性のもつ母性を行使して住宅に介入するよう求められたのである。実際の女性監督官の職務を、彼女のまとめた報告書から見ると、まず郡をゲマインデ単位に分けて、その地域に住む人物（たいていは女性）に地区の住宅扶助員として実務を任せ、その報告を郡レベルでまとめることと、各地区を回って実務の指示をすることであった。監督業務を行う際、監督官たちは助産婦や看護婦と協力して、住宅の状態や居住者数を調べ、清潔さを保つことや食事の作り方の指導も行う。また、子どものベッドを性別で分けることや、部屋の換気をよくすること、湿気を少なくして乳幼児の病気を予防することを指導するのも職務に数えられていた。この際にもっとも重要視されるのは、住宅内の過密予防であった。そして監督官には、過密によって派生する衛生上・道徳上の問題に対処し、具体的な対応策を講じることが求められた。<sup>⑩</sup>

以上のように、女性の住宅監督官の職務は、家政扶助団体やその他の女性団体の私的な訪問扶助と類似したものであった。フランクフルト女性団体同盟は、その請願の中で、「主婦は家政知識を備えた女性に相談する方を好むことから、住宅監督官には女性がふさわしい」と主張した。そして女性の住宅扶助員は、「社会的使命の担い手」として、折尺片手に住宅調査をしたり警察のように事務的に監督業務を行うにとどまらず、すでに行われていた行政の救貧扶助をも取り込ん

で、有益な住宅福祉、つまり分別をもった個人としての関係を被扶助者との間に築き、同時に親密な家族関係への侵入も行うべきだというのである<sup>18)</sup>。

ここからは、女性たちが私的な団体の家庭訪問を、すでに女性が末端を担っていた公的な救貧扶助に引き上げられることを目指していたことが分かる。その根底には、当時の女性運動内で主張された、天性 *Benig* としての女性性すなわち母性を使用することで社会問題を解決しようとする母性主義観念が存在した。一九〇八年の請願は、フランクフルトにおいて、住宅内部における扶助をソーシャルワークとして女性の専門職にする試みの第一歩であり、住宅を舞台にして母性主義をてこに家族扶助を確立しようとする動きでもあった。

他方、住宅政策を中心にして都市整備をすすめてきた市参事会は、一九一〇年に再度、住宅監督のための行政権をフランクフルト市に移譲するようプロイセン国家警察に要請した。のちに初代住宅局長となる参事会員ルッペ *Hermann Luppe* が起草した請願書によれば、住宅監査業務は建築警察の規定との分離は困難だが、警察が行う住宅監督では不十分である。しかしその権限が市に委譲されるならば、制度化された住宅監督官によって、家主・借り手の双方に理想的な住宅の利用法について教示できるものである。また市側が構想する住宅監督の業務は、居住者の衛生監査を土台に、内縁関係の監督（風紀警察、子どもの監視（刑事警察、ベッド借り人の規制を包摂し、建築警察と権限が重複しないものだ、というのである。ここで市側は、女性団体同盟が主張したような、社会的下層の家族関係への介入および扶助を念頭に置いて住宅監督を構想していた。

さらに住宅監督制度の導入については、先に見た借家人協会のみならず、家主・地主の団体も賛成していた。市議会・市参事会の過半数を占める家主・地主も、一九一一年に借家人の横暴と粗雑さを阻止するための制度として住宅監督を要求している。ただし、家主・地主団体は、警察的な強制装置ではなく、住宅の人為的劣化を予防するような自治体の制度として住宅監督を導入するべきだと主張した<sup>20)</sup>。

以上のように、制度導入の理由づけにばらつきはあるものの、世紀転換後のフランクフルトにおいては、公的な住宅監督官の設置が一致して求められた。市側が一九一〇年に国家警察や中央政府と折衝を再開した背景には、市内における住宅監督制度の導入を要求する強い声があったのである。しかし一九一一年に、プロイセン警察側が住宅行政の権限委譲を拒否したため、市当局はついに独自に住宅監督制度の導入を決定した。そして翌一九一二年には住宅局を設立し、住宅監督業務をはじめたのである。この制度では、二名の住宅扶助員と一名の助手が各々住宅を訪問して、欠陥や不備がないかを調査すると同時に、「家族扶助」の側面をもつ住宅扶助も業務の一つと考えられた。住宅扶助に関しては、女性団体同盟の請願から、他の都市と同様もっぱら女性扶助員に任され、男性扶助員には専門技術が要求される建築上の欠陥を指摘する業務が割り当てられた。<sup>⑫</sup>ここに、ヴォルムス郡に遅れをとったとはいえ、フランクフルトにおいても、社会的下層の住宅内部での家族扶助が、公的扶助として発足することになる。

- ① Witzler, a. a. O., S. 181. によれば、たとえばエッセンで一八九九年、ライプツィヒで一九〇四年、ドレスデンで一九〇五年、ミュンヘンで一九〇八年に自治体の住宅監督が導入されている。
- ② Sachße, a. a. O., S. 60; Kuhn, a. a. O., S. 67. ツーンは住宅監督のチームの区別がはっきりと職務の相違と結びつけられるようになったのは、一九一〇年前後であるとしている。
- ③ Kuhn, a. a. O., S. 60-61.
- ④ Ebd., S. 79-80. 興味深いことに、ヘッセン大公国はこの時点では工業化の度合いも弱く、人口二〇万人以上の都市もなかった。
- ⑤ Ebd., S. 61.
- ⑥ Furth, 1898/99, S. 670.
- ⑦ Zur Förderung des Arbeiterwohnungsbaus, Frankfurt am Main 1900, S. 14-16.
- ⑧ 公益住宅用の土地取用を有利に定めたこの法律は、やがてドイツ全体に適用されるようになる。Steitz, a. a. O., S. 416.
- ⑨ Kuhn, a. a. O., S. 60; Kohler, a. a. O., S. 100-132, 265-296.
- ⑩ Steitz, a. a. O., S. 415; Kuhn, a. a. O., S. 60-61.
- ⑪ Sachße, a. a. O., S. 59; Kuhn, a. a. O., S. 61-62. この要求は市の保健部が住宅紹介と入居前に住宅調査を行うことで一部実現されているが、不健康住宅を取り除くための権限がなく、住宅の改善は思うように進まなかった。住宅会議については、Henriette Furth, Der erste Allgemeine deutsche Wohnungskongress, in: *Volkstümliche Zeitung für praktische Arbeitersicherung*, 1904, S. 362-364 を参照。
- ⑫ 川越 前掲論文、四一七頁参照。
- ⑬ Furth, 1911, S. 7-9; *Sächsisches Handbuch*, . . . , a. a. O., S. 165.
- ⑭ Klausmann, a. a. O., S. 158-159, 219-220, 274.

- ⑮ Sachße, a. a. O., S. 65. 他に乳児保護に取り組んだのは、祖国女性同盟 Vaterländischer Frauenverein の支部である。Wizler, a. a. O., S. 193. また Ebd., S. 198. によれば、フランクフルト市の乳児扶助団体は、一九二一年には市内で二三カ所の施設をもち、一九一三年までは医師三名、看護婦八名、扶助員二名によって乳児の健康に関する相談を受けたり授乳の指導などがなされた。また一九一一年には二五七八人、一九二一年には三六三一人、一九一三年には四四三〇人（延べ人数）の母親が相談に訪れている。
- ⑯ Bartelsheim, a. a. O., S. 335-336; Klausmann, a. a. O., S. 54, 301-305.
- ⑰ Jahresbericht der Kreiswohnungsinspektoren für 1910, Worms 1911, S. 20-27, 63-64.
- ⑱ Kuhn, a. a. O., S. 75.
- ⑲ Ebd., S. 62-63.
- ⑳ Ebd., S. 65.
- ㉑ Sachße, a. a. O., S. 60. なおアポラントの調査によれば、上述のような家族扶助の担い手となる女性の住宅監督官は、一九一〇年の時点でドイツ帝国内には名誉職では三〇〇人、有給官吏では四人いるが、ヴォルムス郡のクレレーネをのぞいてほとんどが監督助手の地位にあった。Jenny Apollant, Stellung und Mitarbeit der Frau in der Gemeinde, Leipzig/Berlin 1910, S. 80-82. また Kuhn, a. a. O., S. 72-77. によれば、業務の違いは、それに要求される資格と給与の面でも差を生じた。技術上の専門教育を受けた男性が住宅監査に従事し、家政学校や社会的な女性学校と呼ばれる福祉学校で学んだ女性が住宅扶助を担った。一九一三年の時点で、男性の給与は年間二七〇〇―四七〇〇マルクであるのに対して、女性は二四〇〇マルクであった。

## おわりに

フランクフルトでは、第二帝政期の初期に急激な人口の増加を経験し、その帰結として住宅が数的に不足し、それらと絡み合つて社会的下層の住宅内部での不衛生と不道德という住宅の質的欠陥などが問題となった。そうした負の側面に対して、社会的下層に向けてははじめに生活改善を指導し実践できたのは、家政扶助団体に代表される、女性を中心とした私的な団体であった。これら諸団体による個別的な活動は、折から生じていた衛生運動や乳児死亡の予防扶助などを取り込んで、家族全体を扶助していかうとする動きになり、生活の場である住宅において、健康と道徳をキーワードにした包括的な家族扶助へと向かった。さらに、これを公的な制度として確立することが要求され、「住宅扶助は家族扶助である」<sup>①</sup>というクレレーネの言葉に示されているように、行政の一環としての住宅監督が制度化されたのである。その過程は、女性

のもつ「女性性」つまり母性を行使した、労働者家族の衛生化と市民社会への組み込みに他ならなかった。

たしかにフランクフルト市の場合も、家族扶助員が総合的に労働者家族を保護する家族扶助システムが、公的制度として確立されるのは、ヴァイマル期の一九二九年のことであった。しかしその歴史的な発端は、本稿で示したように、市の救貧行政をも支えた第二帝政期の女性のネットワークにあった。すなわち私的団体に担われた救貧扶助から発した、社会的下層の生活の場である住宅を舞台にした家族扶助である。この女性によるソーシャルワークは、フルトが一九〇四年に強調したように、「衛生や家経済について教育を受けた女性が、住宅監査や住宅扶助を担いうる」<sup>②</sup>という共通理解のもと確立され、フランクフルト市では女性の住宅監督官という公的制度に結実していったのである。

以上、フランクフルトの事例から、家族扶助の制度化プロセスについて、その一端を明らかにできたと思われる。しかしこのプロセスは他方で、労働者層の保護、なかならず女性労働者層の形成とその保護というもつと広い枠組みの中で検討することが必要である。なぜなら家族扶助が目指したのは、健康な次世代の育成であり、とりわけ乳児保護のためという国民衛生学の名目のもと女性労働を規制していった流れに棹さすものであったからである。ドイツ帝国が大きく干渉国家・社会国家の体裁を整えていく過程で出されてきた、女性労働者、ひいては女性全体の母性保護が、本稿で明らかにした家族扶助とどのように関連づけられるのか。この点は次に検討すべき課題である。

① Marie Kröhne, Wohnungsaufsicht und-Pflege durch Frauen, in: *Badischer Landeswohnungsverein (HrG.), Wohnung und Frau*, Karl. *srube* 1912, S. 11-29, hier S. 14.

② Furtb, 1904, S. 362.

Wohnungspolitik und Familienfürsorge in Frankfurt a. M.  
1870-1914

von

KITAMURA Yoko

Die rasch voranschreitende Industrialisierung zu Beginn der Reichsgründung brachte für das Gros der Arbeiterklasse Wohnverhältnisse, die zu einem großen sozialen Problem im Kaiserreich wurden.

Zur Lösung dieser sozialen Frage war man zum einen bemüht, in größerem Umfang Wohnungsneubauten und Sanierung zu verwirklichen, was um die Jahrhundertwende zum öffentlichen System der Wohnungsinspektion führte. Zum anderen sah man sich vor die Notwendigkeit gestellt, Sozialarbeit durchzuführen, die auf das Vermitteln von bürgerlicher Wohnkultur und -hygiene abzielte. Letzteres wurde bis zum 1. Weltkrieg als Familienfürsorge verstanden, welche die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Arbeiter und ihrer Familien zum Ziel hatte.

Gegenstand der Untersuchung sind mit Blick auf die Aktivitäten der Frauenvereine der Zusammenhang zwischen diesen beiden sozialen Maßnahmen, die historischen Umstände, die das System der Wohnungsinspektion und der Familienfürsorge bedingten, und die Weiterentwicklung dieses Systems in der Kaiserzeit bis hin zur Weimarer Republik, in der beide Begriffe mehr oder weniger gleichbedeutend verwendet wurden.

Eine Fallstudie der in Frankfurt am Main getroffenen Wohnungsmaßnahmen, die als Vorläufer der Wohnungspolitik jener Zeit gesehen werden können, gab uns Aufschluß darüber, daß private Armenfürsorge durch Frauenvereine wegweisend war für das System der Familienfürsorge und der öffentlichen Wohnungsinspektion im Kaiserreich.