

經濟論叢

第136卷 第4号

大野英二教授記念號

献 辞	山 田 浩 之	
J. ハーパー・マスにおける批判的社会理論の 倫理的基盤	平 井 俊 彦	1
競争・独占・独占禁止法	越 後 和 典	22
1932年のアネッリ提言をめぐる覚書	丸 山 優	39
19世紀末ドイツのオリエント認識	杉 原 達	60
第一次大戦期ドイツにおける住宅政策の展開	後 藤 俊 明	80
日中戦争前中国安徽省における茶統制政策	川 井 悟	111
リッカーとランプレヒト論争	奥 田 隆 男	130
中世イングランドの鑄貨	本 山 美 彦	149

大野英二 教授 略歴・著作目録

昭和60年10月

京都大學經濟學會

第一次大戦期ドイツにおける住宅政策の展開

——ヴァイマル住宅立法の歴史的前提——

後 藤 俊 明

はじめに

ドイツの住宅制度は、ヴァイマル共和国の成立とともに大きな転換期を迎えた。共和制初期に借家人の保護を目的とするいわゆる住宅三法が制定され、また、相対的安定期には国家財政主導による住宅建設が積極的に推進された¹⁾。かかる新しい内実をもった住宅政策を実現させえた直接的な要因は、まずもって1918年以後の政治的、社会的権力配置の変動と経済情勢の変化とに求められるべきであるが、ここでは、新しい住宅制度への移行を可能にしたいくつかの条件がすでに第一次大戦期に準備されていたことに注目したい。とりわけ、家主層の私的な財産処分権に対する公権力の介入を強化することによって借家人の保護を図るという、すぐれて社会干渉主義的な住宅政策は、まさしく第一次大戦期に——たとえなお不徹底性を残しつつも——ひとまずその制度的な基礎を獲得したのであった。この時期の住宅制度における国家の社会干渉 (Sozial-intervention) は、もとより総力戦の遂行という要請を最優先課題として展開されたため戦時体制に特有な刻印を帯びているのであるが、しかし、そこでの主要な住宅立法がヴァイマル共和制期の住宅制度の基本的な枠組みを規定したことに止目するならば、それはヴァイマル期の干渉主義政策の歴史的な前提を

1) ヴァイマル期住宅政策を考察するための基本的な視座および住宅三法のひとつである「住宅不足法」(Wohnungsmangelgesetz)をめぐる諸問題については、拙稿「ヴァイマル共和制初期の住宅立法——「住宅不足法」と家主層——」『社会経済史学』51巻2号(1985年6月)を参照されたい。

形成するものであったと位置づけることができるだろう²⁾。以上の視角から第一次大戦期の住宅政策の展開過程を考察することが、小稿の課題である。

I 第一次大戦初期の住宅政策

第一次大戦初期の住宅政策は、出征兵士の家族に対する保護政策と、それによって経済的に苦境に陥った家主層のための救済措置とによって特徴づけられる。

まず、出征兵士の家族の保護を目的とする政策は、ドイツが対ロシア宣戦布告に続いてフランスに対して宣戦を布告した翌日に、はやくもその重要な第一歩をしるした。すなわち、1914年8月4日に公布された「戦争のために諸権利の主張を妨げられる諸個人の保護に関する法律」³⁾は、軍務に就いている個人をめぐる私法上の訴訟に関する審理を、戦争状態が続くかぎり、中断すべきことを定めたのである。この法律は、主として、出征中に債務の弁済を迫られることから出征兵士を保護することを目的とするものであったが、住宅政策との

2) コッカ Jürgen Kocka は、いわゆる組織資本主義論を展開するさいに現代国家における国家干渉について、資本主義的市場の均衡攪乱の予防と経済の安定成長の実現を目的とする経済干渉と、社会的紛争の調整に介入することによって社会的安定化をはかる社会干渉という2つの形態を指摘している。Vgl. J. Kocka, *Organisierter Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus? Begriffliche Vorbemerkungen*, in: H. A. Winkler (Hg.), *Organisierter Kapitalismus*, Göttingen 1974, S. 22. ところで、小稿では、住宅制度に考察を限定したうえで、国家の社会干渉の端緒を第一次大戦期に求めているが、これは、ドイツにおける組織資本主義への移行過程における画期として第一次大戦期を決定的に重視するコッカの見解に依拠している (*Ibid.*, S. 33, Anm. 22)。このコッカ・テーゼに対して、ヴェンクラー Heinrich August Winkler やフェルドマン Gerald D. Feldman らは批判的である。その反論の根拠として、とりわけ、組織資本主義・現代干渉国家への発展傾向がヴァイマル共和制期(1929年以前)に逆転する事実がみられることが指摘され、組織資本主義への移行は1930年代以降に求めるべきであると主張される。Vgl. G. D. Feldman, *Der deutsche Organisierte Kapitalismus während der Kriegs- und Inflationsjahre 1914-1923*, in: *ibid.*, S. 165-166; H. A. Winkler, *Vorläufige Schlußbemerkungen*, in: *ibid.*, S. 217. こうした移行期をめぐる論争は、たんに組織資本主義の時期区分をめぐる問題だけでなく、ヴァイマル体制の歴史的な性格規定に関わる重要な問題を含んでいると思われる。なお、組織資本主義論の理論的および実証的諸問題に関する包括的な検討として、大野英二『現代ドイツ社会史研究序説』岩波書店 1982年、273-323ページが参照されるべきである。

3) Gesetz, betreffend den Schutz der infolge des Krieges an Wahrnehmung ihrer Rechte behinderten Personen vom 4. 8. 1914, in: *Reichsgesetzblatt* (= *RGBl.*), 1914, S. 328-332.

関連からみるならば、この法律の意義は次の点に求めることができる。すなわち、借家人が兵役に就いているとき家主は彼に対して家賃の滞納を理由にして立ち退きを請求することができなくなり、その意味で、出征兵士やその家族にとって事実上家賃の支払猶予が認められることになったのである。

こうした保護措置の実施によって家主の家賃収入が減少することは、不可避であった。ベルリーンの家主団体が1915年初めに10,800棟の貸家について調査した結果によれば、開戦後6カ月間に生じた家賃の減収総額は約1,763万マルク（1棟当り1,632マルク）に達し、その27.6%にあたる487万マルク（1棟当り450マルク）が出征者家族に対する家賃の支払猶予によって直接に生じたものであったという⁴⁾。帝国政府は当初これらの減収に対する補償措置を考慮しなかったため、家主層はこの事実上の家賃支払猶予令を、借家人を保護するために家主に一方的な犠牲を強いる不当な政策であるとして批判した。その「不当性」について家主層の利益代表者は、帝国議会において次のように指摘している。「出征兵士やその家族を住宅から強引に立ち退かせることが不当であることは、もとより自明である。しかし、その負担を何ら補償措置を講じないまま法律によって家屋所有者に背負わせることは、決して自明のこととは言えない。……家屋所有者の重い負担は、法律が住民のうち特定の階層に課した負担の唯一の例であり、また、それは何の補償もなしに全面的な義務を課した唯一の例である」と⁵⁾。また、ドイツ家屋土地所有者協会中央連盟（Zentralver-

4) C. J. Fuchs, *Die Wohnungsfrage vor und nach dem Kriege*, München/Leipzig 1917, S. 217, Anm. 5. これらの減収が総収入に占める比率は、不明である。したがって、家賃支払猶予令が家主に与えた経済的な影響を数量的に確認することは困難であるが、いま貸家1棟に平均10世帯が入居しその平均家賃が400マルクであったと仮定すれば、1棟当りの減収は総収入の22.5%に相当する。（以上で仮定した平均値の現実的な根拠については、次のものを参照せよ。G. Hohorst/J. Kocka/G. A. Ritter, *Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1870-1914*, München 1975, S. 113; H. Lindemann, *Wohnungsstatistik*, in: *Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland*, Bd. 1 (=Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 94), Leipzig 1901, S. 278-279.)

5) Rede von Arendt (Deutsche Fraktion) in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, zit. nach: Verhandlungen des Reichstags. 13. Legislaturperiode. II. Session. Stenographische Berichte (以下では、Stenographische Berichte des Reichstags. 13. LP. II と略記), S. 1213 (傍点は引用者によるもの。以下同じ)。

band der Haus- und Grundbesitzervereine Deutschlands——以下 ZHGD と略記)は、政府宛の請願書のなかで家賃支払猶予令に対する不満を次のように表明した。「家屋所有者が出征者に対して住宅の明け渡しを主張できないにもかかわらず、ひき続き彼らに住宅を保証しなければならないとすれば、それは「家屋所有者にとって」身を切られるような措置である」と⁶⁾。その間、地方自治体のレベルにおいては、家主層のための部分的な救済措置が展開された。すなわち、8月4日の法律によって家賃収入の減少を余儀なくされた家主に対して、地方自治体が家賃助成金を交付するという制度が導入されたのである⁷⁾。このことは、出征者が滞納した家賃を地方自治体が肩代わりすることを意味したが、そのさい、地方自治体はこの制度にともなう財政上の負担をできるかぎり軽減させるために、肩代わりの条件として家主に対して家賃の引き下げを要求することが通例であった⁸⁾。たとえば、ベルリンでは家賃を25%引き下げることが助成金の交付条件であったという⁹⁾。こうした救済措置によって家主層は家賃の減収分の一部を補填することができたとしても、他面において——ベルリンの例をとれば——本来の家賃収入の25%を放棄しなければならなかったため、家賃支払猶予令に対する彼らの不満は根強く残った。

ところで、第一次大戦初期に家主層のもとで家賃収入の減少をもたらしした要因として、以上の家賃支払猶予令のほかに、開戦にともなう住宅市場の変化を指摘することができる。まず、借家人家族の夫が徴兵されたとき、残された家族が親類のもとで同居すべく借家をひきはらう傾向がみられた¹⁰⁾。とりわけ、

6) Eingabe an den Bundesrat, das Reichsjustizamt und den Preuß. Landwirtschaftsminister vom 22. 10. 1915, in: *Der Schutz des Hausbesitzes und des Realkredits während des Krieges und nach dem Kriege*, hrsg. v. Zentralverband der Haus- und Grundbesitzervereine Deutschlands, Spandau 1916, S. 12 (カッコ内は引用者によるもの。以下同じ)。

7) H. Krauschwitz, *Deutsche Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik seit 1913*, in: *Beiträge zur städtischen Wohn- und Siedelwirtschaft* (=Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 177, Teil I), München/Leipzig 1930, S. 14; C. J. Fuchs, *op. cit.*, S. 156.

8) C. J. Fuchs, *op. cit.*, S. 156-157.

9) Rede von Bartschat (Fortschrittliche Volkspartei) in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, in: *Stenographische Berichte des Reichstags*. 13. LP. II, S. 1210.

10) C. J. Fuchs, *op. cit.*, S. 157.

戦争が当初の予想に反して長期化の様相を呈し始めたとき、こうした傾向はいっそう強まり、貸家の空家率は一時的に増加した。また、戦時経済体制のもとで家計が苦しくなった借家人の一部は、それまでの比較的高い家賃の借家から低家賃の小規模な借家へ転居することを余儀なくされた¹¹⁾。その背景として、戦時下における物価の上昇にともなう生活の困窮化という一般的な要因のほかに、借家人のもとで間借りしていたいわゆる転借人（Untermieter）の徴兵という要因を指摘することができる。すなわち、これまで家計収入を補充すべく借家の一部を転貸していた借家人は、その転借人の徴兵によって転貸料を得ることができなくなり、それまでの家賃の支払が困難になったため、より安い住宅へ転居しなければならなかったのである¹²⁾。こうして、相対的に大規模な貸家の所有者を中心にして家賃収入の減少がもたらされたのである。

かかる状況のなかで、抵当銀行が抵当権の安全性を確保すべく家主に対する融資の一部を回収する動きを示したことが、彼らの経済的苦境をさらに深める結果となった。抵当銀行は、家賃収入の減少にともなう担保物件の減価に直面して、抵当の削減とそれに相応する融資元本の返済を家屋所有者に要求し始めたのである¹³⁾。自己資金に余裕のない家屋所有者は、解約告知された融資を返済するためには貨幣市場においてその返済資金を調達しなければならなかったが、当時の経済情勢のもとではそれは容易でなかった。というのは、当時の貸

11) L. Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart 1949, S. 67.

12) 転借人が同居する借家の比率は、1895年ベルリンの3部屋住宅以下の借家に関する調査によれば、約21%であった。Vgl. H. Lindemann, *op. cit.*, S. 354-355.

13) C. J. Fuchs, *op. cit.*, S. 164, 170. 第一次大戦以前よりドイツの不動産信用においては、逐次償還抵当（Tilgungshypothek）に代わって継続抵当（Dauerhypothek）が優位を占めていた。この制度によれば、抵当銀行はその抵当融資を随意に解約することができ、債務者は解約告知された融資を一括返済する義務を負った。当時、住宅経済において設定されていた抵当のうち約70%がこうした継続抵当であったといわれる（Vgl. R. Eberstadt, *Handbuch des Wohnungswesens*, 4. Aufl., Jena 1920, S. 402）。その後、継続抵当の不健全性に対する批判が高まり、公共的な住宅建設融資においては逐次償還抵当を設定すべきであるとの提言が、1916年帝国議会住宅委員会において示された。Vgl. Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission zur Beratung aller das Wohnungswesen betreffenden Anträge und Petitionen vom 12. 5. 1916, Reichstags-Drucksache Nr. 296, 13. LP. II, S. 475.

幣市場は戦時公債の増発によって著しく逼迫しており、利子率の高騰が一般的趨勢であったからである。それゆえ、抵当銀行による返済の強要は、とりわけ家賃収入の著しい減少を余儀なくされ、また、多額の負債を負っていた家主層に対して深刻な影響を与えた。こうした窮状について、ZHGD は1916年3月20日のプロイセン農業省宛の請願書において次のように指摘している。「戦時下において抵当銀行の側より抵当の縮減が執拗に要求されているが、戦争期の経済情勢や戦時緊急立法を考慮するならば、〔抵当融資の〕返済は現実においてほとんど行われえない」と¹⁴⁾。さらに続けて、土地・家屋の評価額の低下にともなって抵当融資の法定限度額を超過する過剰融資状況が現出している事実をひとまず承認するとしても、それは「一時的かつ外見的な状況」にすぎないのであり、こうした戦時期の一時的な経済的困難を理由にして「抵当銀行が融資元本の返済を要求し、これを強圧的に実現させるならば、大部分の都市部の賃貸住宅所有者の絶滅が招来されることになるだろう」と¹⁵⁾。

さらに、家主層と抵当銀行との関係において注目すべきいまひとつの事実は、家主が指定期日に利子を支払うことができないとき抵当銀行がその融資を頻繁に解約しようとしたことである。そのさい、多くの家主にとって解約された融資元本を返済することは事実上不可能であったため、抵当銀行は通例その返済を猶予するとともに、それとひきかえに利子率の引き上げを要求した。当時、抵当融資の通常の利子率は4-4.5%であったが¹⁶⁾、いま抵当銀行は家主に対して、融資元本の返済を6ヵ月毎に延長する代わりに利子率を4.5-5%へ引き上げることを承諾するか、あるいは10年間の返済猶予とひきかえに利子率を4.5-4.75%へ引き上げ、かつ2.5%の手数料を徴収することを受け容れるか、いずれかの措置を選択するよう強要するにいたったのである¹⁷⁾。このようにして強要

14) Eingabe an den Preuß. Landwirtschaftsminister und die Minister der übrigen deutschen Bundesstaaten vom 20. 3. 1916, in: *Der Schutz des Hausbesitzes und des Realkredits*, S. 47.

15) *Ibid.*, S. 48-49.

16) C. J. Fuchs, *op. cit.*, S. 157.

17) *Ibid.*, S. 218, Anm. 8.

された高い利子は「懲罰利子」(Strafzinsen)にあたるとして家主層はこれに強く反発したが¹⁸⁾、支払能力がないかぎりこれを甘受するほかなかった。

ところで、以上で指摘した家賃支払猶予令や抵当銀行の攻勢などによって経済的苦境に立たされた家主層に対して、政府はいかなる対応を示したのであるうか。

連邦参議院は、開戦直後の1914年8月7日に「裁判による支払期限承認に関する布告」¹⁹⁾を公布したが、それによれば、債務者の訴えに正当な理由があるとき裁判所は債務の履行を3カ月間猶予することができることになった。さらに、12月22日の布告によって、この猶予期間は6カ月に延長された²⁰⁾。これらの法的措置の結果、抵当銀行によって強要される融資元本の返済を6カ月間猶予しうる可能性が家主層に与えられたのである。しかし、彼らにとってこうした猶予措置でさえなお不十分であった。というのは、第1に、猶予期間があまりにも短く、しかも猶予は1回限り認められるだけであったからであり、第2に、裁判所に返済猶予を求めるさい、その要件として、(1)指定期日通りの返済を不可能にした彼らの経済的苦境が明らかに戦争によって引き起こされたものであること、(2)6カ月の猶予ののちには確実に融資元本を返済しうることの2点を、家主自身が立証する義務を負うべきであるとされたからである²¹⁾。この

18) Eingabe an den Bundesrat u. a. vom 2. 2. 1916, in: *Der Schutz des Hausbesitzes und des Realkredits*, S. 37-39. この請願書には、戦時下における負担の平等化を求める家主層の訴えが次のように表明されている。「懲罰利子を廃止することによって抵当債権者の利殖は中断されるであろうが、かかる利殖は、すべてのドイツ人が多大な犠牲を強いられている現下の情勢にあって容易に放棄されうるものである。抵当債務者の苦境は彼ら自身の責任に帰せられるものではなく、もし懲罰利子が存続されるならば、こうした苦境はさらにいっそう悪化するであろう」と(S. 38-39)。

19) Bekanntmachung über die gerichtliche Bewilligung von Zahlungsfristen vom 7. 8. 1914, in: *RGBl*, 1914, S. 359-360.

20) Bekanntmachung, betreffend die Bewilligung von Zahlungsfristen bei Hypotheken und Grundschulden vom 22. 12. 1914, in: *RGBl*, 1914, S. 543-544.

21) たとえば、次の裁判所の判決を見よ。Beschluß des Königlichen Amtsgerichts in Charlottenburg vom 12. 10. 1914; Beschluß des Amtsgerichts Spandau vom 1. 7. 1915; Beschluß des Landgerichts Berlin III vom 27. 7. 1915 (Texte aller Beschlüsse, in: *Der Schutz des Hausbesitzes und des Realkredits*, S. 28-30).

うち、とくに後者の立証要件に家主層の批判が集中した。家主層の見解によれば、この返済猶予措置は、本来、戦争が早期に終結し貨幣市場における信用不足も一時的な現象でしかないという認識にもとづいて、6カ月という比較的短い猶予期間を設定したのであった。しかし、実際には、戦争の長期化とともに貨幣市場はさらにいっそう逼迫しているため、大多数の家主にとって6カ月の猶予期間が経過したのち貨幣市場で資金を調達して債務を弁済することは、事実上ほとんど不可能である。それゆえ、かの第2の立証要件はもはや現実的な意味をもっていない²²⁾。——こうした観点から政府の措置を批判した家主層は、その改善を求めて次のような要求を提示した。(1)返済猶予を戦争終了後1年目まで認めること、(2)返済猶予を求める債務者に様々な立証義務を課す個別審理方式を廃止して、原則としてすべての債務者に対して一律に返済猶予を認めること、(3)猶予期間中に例外的に返済を求めるときは、その正当性もしくは緊急性を債権者の側が立証すること²³⁾。これらの要求は、つまるところ戦争中の全期間にわたって家主層に事実上全面的なモラトリアムを認めることを意味した。

さて、以上の家主層の要求は、1915年11月に住宅制度全般を再検討すべく再開された帝国議会第10委員会（住宅委員会）において審議の対象とされた。その審議過程において、保守党、中央党、進歩人民党、社会民主党は共同で、家賃の引き上げの禁止とひきかえに終戦後2年目まで抵当融資の解約を禁止することを提案した²⁴⁾。しかし、この提案は帝国政府の反対にあって最終的に実現されなかった。そのさい注目すべきことは、住宅制度における国家干渉の必要性について帝国政府がいぜんとして消極的な姿勢を示したことである。すなわち、政府の見解によれば、住宅建設がいまなお民間経済に大きく依存している

22) Eingabe an den Bundesrat u. a. vom 17. 1. 1916, in: *Der Schutz des Hausbesitzes und des Realkredits*, S. 23-24; Eingabe an das Reichsjustizamt und den Bundesrat vom 29. 3. 1916, in: *ibid.*, S. 51.

23) Eingabe vom 17. 1. 1916, in: *ibid.*, S. 25-26.

24) Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission vom 12. 5. 1916, Reichstags-Drucksache Nr. 295, 13. LP. II, S. 473; C. J. Fuchs, *op. cit.*, S. 191.

状況のなかで²⁵⁾、家賃制度や融資制度という私法の領域において国家の介入を強めるならば、住宅経済への投資意欲が減退して住宅建設から民間資本が逃避し、その結果住宅不足がいっそう加速化される恐れがあった²⁶⁾。こうした帝国政府の反対のため第10委員会は4党共同提案の成立を断念し、現行の返済猶予措置を拡充することで妥協を図った。その成果が、1916年6月8日の「抵当、土地債務、定期土地債務の権利主張に関する布告」²⁷⁾である。この布告のなかで、さきに指摘した家主層の要求との関連で注目すべき点は、第1に、抵当融資の元本返済について猶予期間が6ヵ月から1年に延長され、かつ、債務者に正当な理由があるときにはこの返済猶予が何度でもくり返し認められることになったことである。また、利払いについても6ヵ月の支払猶予が認められたが、これは1回限りとされた。第2に、債務者が返済猶予の訴えを起したとき、裁判所は、債務者が猶予期間の経過後においても債務を弁済できないだろうという予測を根拠にしてその訴えを却下してはならないと明示された。このことは、すでに指摘した債務者の立証要件を大幅に緩和することを意味し、旧規定に対する家主層の批判に応えるものであった。総じて、この布告では、全面的なモラトリアムの法制化を求める家主層の排他的な要求は拒否され、個々の具体的な訴えに応じて問題を処理するという従来の個別審理方式が原則的に踏襲されたのであるが、しかし、融資元本の返済猶予が事実上無期限に延長される可能性が拓かれた点で、この布告は、従来の制度的枠組みを大きく修正し、家主層の救済措置として決定的な意義をもつものであったといえよう。これに対して、家主層の救済とひきかえに提案されていた借家人一般の保護（家賃の引き上げ禁止）については、いぜんとして有効な政策的措置が展開されないま

25) たとえば、公益的建設協同組合 (gemeinnützige Baugenossenschaft) による住宅建設は、ヴァイマル期以前にはまだ十分な発展をみせていなかった。第一次大戦前夜にこの協同組合の数は1,583に達したが、それらによって建設された住宅戸数は総建設戸数の約3%を占めるにすぎなかった。Vgl. H. Hirtzinger, *Wohnungswirtschaft in Preußen*, Eberswalde 1929, S. 38.

26) Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission, S. 473.

27) Bekanntmachung über die Geltendmachung von Hypotheken, Grundschulden und Rentenschulden vom 8. 6. 1916, in: *RGBl*, 1916, S. 454-458.

まに終った。

以上、家主層の経済的苦境とそれに対する政府の対応によって規定された第一次大戦初期の住宅政策の展開過程は、家主層に部分的なモラトリアムを保証した1916年6月8日の布告をもって、ひとまずその幕を閉じたのである。

II 借家人保護立法の開始

借家人の保護を目的とする住宅政策は、すでに前節にて指摘したように、開戦直後より出征者家族のための家賃支払猶予令として実施されていたが、その後、住宅市場の変化に規定されつつ1917年を画期として新しい局面を迎えるにいたる。出征者家族のみを対象とするこれまでの限定的な借家人保護に代わって、いまや借家人一般に対しても保護措置を拡大すべく、政策の重心が全般的な借家人保護へ転換されるにいたったのである。その起点ともいべき位置を占めているのが、1917年7月26日の「借家人保護のための布告」²⁸⁾である。以下では、この7月布告が制定されるにいたった背景と住宅制度においてそれが有した意義について考察してみたい。

1 住宅建設の衰退

借家人保護政策の転換を促した直接的な契機は、戦時経済のもとにおける住宅建設の衰退にほかならない。第1表が示すように、大戦前の1913年には約23万戸が建設されたのに対して、1915年にはその4分の1に減少し、さらに1916年以降は住宅建設のほとんど完全な萎縮ともいべき状態が立ち現われるにいたった。こうした展開の主要な原因として、まずもって、軍需生産を優先する経済政策の運営によって民間の住宅建設が抑制されたことを指摘できよう²⁹⁾。とりわけ1916年8月いわゆるヒンデンブルク計画(Hindenburg-Programm)にもとづく軍備増強路線が打ち出され、1916年秋以降軍事関連施設の建設に本

28) Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 26. 7. 1917, in: *RGBl*, 1917, S. 659-660.

29) こうした軍需生産と民間住宅建設との関連は、たとえば軍事経済的に枢要の地位を占めていたルール工業地帯の中核都市であるエッセンにおいて住宅建設の衰退が他の都市と比べて比較的緩慢であったことによって、傍証されるといえよう(第1表参照)。

第1表 住宅建設 (1912-1920年)

(単位: 戸)

年 度	全 国	ハムブルク	ミュンヘン	エッセン
1912	—	10,387	5,475	2,634
1913	230,000	7,402	3,445	1,013
1914	113,600	3,050	1,624	999
1915	52,200	1,459	577	869
1916	15,200	391	63	874
1917	5,600	8	0	603
1918	2,800	65	222	558
1919	56,700	452	607	196
1920	103,100	—	—	—

出典: *Die Entwicklung der deutschen Bauwirtschaft und die Arbeitsbeschaffung im Jahre 1933*, hrsg. v. der Deutschen Bau- und Bodenbank AG und der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten AG, Berlin o. D., S. 54; D. Petzina u. a., *Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch III*, München 1978, S. 124.

格的に着手されたため、民間住宅の着工が激減するにいたったのである³⁰⁾。そのさい、生産手段や労働力が戦争経済に優先的に投入されることになったため、民間の住宅建設市場においては、建設資材の不足とそれにもとづく価格上昇が現われるとともに^{30a)}、他方で建設業からの労働力の流出が進行した。第一次

30) H. Hirtsiefer, *op. cit.*, S. 56. なお、ヒンデンブルク計画の背景、立案過程および締結については、G. D. Feldman, *Army, Industry and Labor in Germany 1914-1918*, Princeton 1966, pp. 149-196, 263-273 を参照。

30a) たとえば、ドルトムントにおいて、次のような価格騰貴が報告されている。Vgl. *Denkschrift über Maßnahmen gegen Wohnungsnot in Dortmund*, hrsg. vom Magistrat der Stadt Dortmund, Dortmund 1918, S. 39.

ドルトムントにおける建設資材の価格騰貴
(1914/1917年) (単位: マルク)

建設資材 (数量)	1914年	1917年	上昇率(%)
煉瓦 (1000個)	21.50	72.00	234.9
セメント (1t)	30.20	89.00	194.7
水しゅくい (1t)	8.50	28.00	229.4
ライン砂 (1t)	4.80	7.50	56.3
木材 (1cfm)	43.00	150.00	248.8
T字形鉄 (1t)	149.00	165.00	10.7

第2表 就業者（製造業部門）の分布（1913/1918年）

（単位：千人）

業 種	1913年	1918年	増減（1913年=100）
建 設	276.9 (3.7)	119.2 (1.8)	43.0
土 石	647.6 (8.8)	264.4 (4.0)	40.1
鉱 業	1,196.8 (16.2)	1,135.5 (17.2)	94.9
金属加工	680.1 (9.2)	733.8 (11.1)	107.9
機 械	1,173.5 (15.9)	1,751.2 (26.5)	149.2
化 学	180.6 (2.4)	487.7 (7.4)	270.0
織 維	956.1 (12.9)	403.0 (6.1)	52.6
製 紙	199.0 (2.7)	158.0 (2.4)	79.4
皮 革	120.8 (1.6)	99.7 (1.5)	82.5
木材加工	453.8 (6.1)	343.1 (5.2)	75.6
食 料 品	713.9 (9.7)	544.3 (8.2)	76.2
被 服	431.1 (5.8)	294.5 (4.5)	68.3
そ の 他	356.0 (5.0)	282.2 (4.1)	79.3
合 計	7,386.2 (100.0)	6,616.6 (100.0)	89.6

注：被用者10名以上の経営における就業者数を示す。カッコ内は構成比。

出典：Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1915, S. 70-71; 1920, S. 82-83.

大戦中のドイツ経済の戦時経済的編成替によって引き起こされた製造業部門の就業者構造の変化を示す第2表によれば、1913年から1918年までに建設業（被用者10名以上の経営）における就業者数は約27.7万人から11.9万人へと減少し、就業者総数に占める比率も3.7%から1.8%へと半減したのである。こうした流出労働力を補充することは戦時経済のもとにあっては著しく困難であり、たとえば、建設業の求人数に対する応募者数の比率は1915年8月には96%であったのに対して、1916年6月には71%、同年11月には33%にまで下落したといわれる³¹⁾。また、住宅建設のための資金調達においても大きな制約が存在した。いま、住宅建設への融資において重要な役割を果たしてきた貯蓄金庫（プロイセン）の預金残高と抵当融資残高の推移を示す第3表によれば、1915年から1918年までに預金残高がおよそ70%増加したのに対して、抵当融資残高は約6,200万マル

31) Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums vom 4. 2. 1922: "Maßnahmen auf dem Gebiet des Wohnungs- und Siedlungswesens von 1914 bis 1921", Reichstags-Drucksache Nr. 3472, I. Wahlperiode 1920/1922, S. 3383.

第3表 プロイセン貯蓄金庫による抵当融資 (1915/1918年)
(単位: 百万マルク)

年 度	預 金 残 高	抵当融資残高	比率 (%)
1915	13,468.5	8,478.1	62.9
1916	14,455.5	—	—
1917	17,796.5	—	—
1918	22,947.1	8,415.7	36.7

出典: R. Ebelstadt, *op. cit.*, S. 400-401.

第4表 抵当銀行による抵当融資 (1907-1921年) (単位: 百万マルク)

年	抵当証券流通残高	増 減	抵当融資残高	増 減
1907	8,830.7	—	8,581.8	—
1908	9,311.9	481.2	8,970.1	388.3
1909	9,835.3	523.4	9,502.4	532.0
1910	10,316.8	481.5	9,965.1	463.0
1911	10,792.9	476.1	10,477.4	512.3
1912	10,969.4	176.5	10,682.4	205.0
1913	10,983.9	14.5	10,683.4	1.0
1914	11,115.8	131.9	10,794.3	110.9
1915	11,077.5	- 38.3	10,767.9	- 26.4
1916	11,051.9	- 25.6	10,707.0	- 60.9
1917	11,121.8	69.9	10,660.0	- 47.0
1918	10,967.1	-154.7	10,426.3	-233.7
1919	10,879.2	- 87.9	10,368.0	- 58.3
1920	11,035.7	156.5	10,634.3	266.3
1921	11,268.7	233.0	10,788.7	154.4

注: 抵当融資残高は都市部のみ。

出典: *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*, 1915, S. 298; 1919, S. 174; 1923, S. 272.

ク減少した。それにともなう、預金残高に占める抵当融資残高の比率も62.9%から36.7%へ減少した。このように貯蓄金庫の住宅建設への融資が停滞的であったのは、預金の増加分の大部分が戦時公債の引き受けに充用されたからであると考えられる³²⁾。さらに、第1順位抵当権の設定者として住宅建設資金の

32) R. Ebelstadt, *op. cit.*, S. 401.

約6割を融資していた抵当銀行の融資残高は、第4表に示されているように、第一次大戦期に減少へ転じ、1918年には実に2億3,300万マルク強の減少を記録している。

以上の経済的諸要因に規定されて建設業の経営環境は著しく悪化し、それとともに住宅建設は急速に収縮していき、1918年には戦前の建設実績のわずか1.2%という水準にまで落ち込んだのである。こうした展開のなかで、はやくも1915年に「戦争が終了したさいには小規模住宅を中心にして破局的な住宅不足が生ずるであろう」と予測されていたといわれるが³³⁾、1916年以後の住宅建設の急激な衰退は、こうした予測をはるかに上回って進行し、すでに第一次大戦のさなかに住宅不足を現実の問題としたのであった。それは、大戦前から存在していた住宅不足をさらに加速化させる要因として作用するとともに、戦時インフレの影響と相まって、家賃の著しい上昇をひき起こしたのである³⁴⁾。また、住宅不足の状況下にある住宅市場において家主の立場が強まったため、家賃の引き上げを目的とする不当な解約告知が頻繁に行われるようになり、借家人は二重の圧力にさらされることになったのである。こうした事態に直面して、国家もようやく借家人のための保護政策を中心とする包括的な住宅政策を展開する必要性を認識し始めたのである。

2 帝国議会と借家人保護問題

借家人保護立法において最初にイニシアティブを発揮したのは、帝国議会であった。帝国議会は、深刻化の様相を呈し始めた住宅問題について審議すべく、1914年春にいったん廃止された住宅委員会を1915年11月30日にふたたび帝国議会第10委員会として設置した。第10委員会は、設置されたのちにただちに審議を開始し、1916年5月12日その審議の結果をまとめた「第一次報告書」³⁵⁾を議会

33) L. Preller, *op. cit.*, S. 68.

34) たとえば、キールやルードヴィヒスハーフェンでは、家賃の上昇を食い止めるために家賃の引き上げを全面的に禁止する布告が公布された。それに違反した家主は、3カ月の禁固を求刑され、判決では800マルクの罰金刑が言い渡されたという。(Vgl. Rede von Bartschat in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, Stenographische Berichte des Reichstags, 13. LP. II, S. 1211.)

35) Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission vom 12. 5. 1916, Reichstags-Drucksache 4

に提出した。この報告書には、(1)帝国政府の役割、(2)家主層の救済、(3)借家人の保護の3点に関する具体的な提案が盛り込まれていた。このうち、第2点の家主層の救済に関する提案については、前節にてすでに考察した。第1点と第3点のうち、のちの展開との関連で重要と思われる問題を指摘すれば、次の通りである。

まず、報告書は、これまでの住宅政策の展開において帝国政府が消極的な役割しか果たしていないことを批判する。第10委員会の審議過程において帝国政府は、住宅政策の実施は邦政府の任務であるという従来からの見解をくり返し表明していたが³⁶⁾、これに対して、第10委員会は、プロイセンにおいて1904年に邦議会上に上程された「プロイセン住宅法」草案がその後 ZHGD を中心とする利益団体の圧力のために今日にいたるまで邦議会において事実上棚上げにされている事実を指摘し、住宅問題を邦政府の手に委ねることをもはや坐視できないとの立場から、帝国政府みずから積極的な住宅政策を展開すべきであると主張したのである³⁷⁾。そのさい、戦時体制のもとで住宅制度が新しい局面に立ち至ったことが指摘されたが、具体的には、戦争終了後に深刻な住宅難が現出することが必至の状況にあることと、戦争を通じて住宅制度の軍事的重要性が再認識されたことが強調された。とりわけ後者の点を強調して、報告書は次のように指摘する。「民族間の闘争において、帝国は、国民の軍事的有能に依拠し

\Nr. 295, 13. LP. II, S. 471-483.

36) Ibid., S. 472. なお、第一次大戦以前の住宅制度における帝国政府、邦政府、地方自治体の役割分担の実態およびそれにもとづいて展開された住宅政策の問題点については、さしあたり H. Krauschwitz, op. cit., S. 6-9; D. Berger-Thimme, *Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873-1918)*, Frankfurt a. M. 1976, S. 147-242; W. R. Krabbe, Die Anfänge des "sozialen Wohnungsbaus" vor dem Ersten Weltkrieg. Kommunalpolitische Bemühungen um eine Lösung des Wohnungsproblems, in: *Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 71 (1984), S. 30-58 を参照せよ。

37) Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission, S. 472. 「プロイセン住宅法」(1918年3月28日成立)については、次の詳細かつ秀れた分析を参照されたい。D. Berger-Thimme, op. cit., S. 220-252; L. Niehammer, Ein langer Marsch durch die Institutionen. Zur Vorgeschichte des preußischen Wohnungsgesetzes von 1918, in: ders. (Hg.), *Wohnen in Wandel*, Wuppertal 1979, S. 363-384.

ているだけでなく、豊富な人的資源をも必要としている。」軍事力の増強にとって国民が多数かつ健全であることが必須の条件であるが、このことは健全な家庭生活を営む多子家族の増加によってはじめて可能となり、さらに健全な多子家族の増加はまさしく秩序ある住宅制度によって保証される。こうして「国防力および多子家族制と住宅制度との間に密接な関連が存在することが、戦争によって明確に示された。」その意味で、住宅問題は帝国の死活問題ともいえるべきものであり、帝国政府はドイツ帝国の自己保全の観点から第一級の政治課題としてその解決に取り組むべきである、と³⁸⁾。ここで、軍事的な基盤の強化という視点から住宅制度の改革を提言していることが注目されるべきである。

さて、以上の見解にもとづいて、第10委員会は、住宅建設に対する帝国政府の財政援助の拡大を提案した。具体的には、第1に、帝国政府の住宅建設助成基金を現行の500万マルクから1,000万マルクへ増額するとともに、公務員や軍人のみに限定されている助成対象を戦傷者や戦争寡婦らにも拡大することを求めた³⁹⁾。第2に、公務員や軍人による住宅建設に対する抵当融資についてこれまで帝国政府が引き受けていた帝国保証 (Reichsbürgschaft) を拡充して、出征者やその遺族が住宅建設を目的として公的金融機関から返済期間10年以上の融資を受ける場合にもこれを供与することとし、そのための財源として帝国予算に2億5,000万マルクを計上することを提案した⁴⁰⁾。これらの提案はいずれも、それまで帝国政府がいわば雇用者 (Arbeitgeber) としての立場から官吏や国営企業の労働者や軍人に対してのみ供与していた助成措置を——いざんとして戦争関係者という一定の限定が付されているとしても——国民一般にも適用することを要求している点において、住宅政策の新しい方向を指示するものであった。こうした第10委員会の提案への対応を迫られた帝国政府は、住宅建設助成基金について委員会の提案を受け容れたが、帝国保証の拡充については、

38) Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission, S. 472.

39) Ibid., S. 474, A-II.

40) Ibid., S. 475, A-V.

邦政府の管轄事項であることと財源不足とを理由にこれを拒否した⁴¹⁾。したがって、帝国政府の積極的な財政援助を楨杆として住宅建設を促進し、このことによって住宅不足にともなう弊害から借家人を保護しようとする構想は、わずかな成果を収めたにすぎなかった。住宅建設への国家による本格的な経済干渉は、帝制の崩壊をまってはじめて実現されるのである。

ところで、第10委員会は、以上の提案のほかに、借家人が住宅市場において直面しているさし迫った困難を除去すべく、家主と借家人との間の自由な私的契約関係に公権力が介入すべきであるとの提案を行った。すなわち、家主による恣意的で不公正な解約告知と家賃の引き上げから借家人を保護するための法律の作成に政府が早急に着手するよう要請したのである⁴²⁾。そのさい、制定されるべき法律の内容について、委員会では当初、小規模で低家賃の賃貸建物（年間家賃1,200マルク以下の住宅および2,000マルク以下の営業用建物）についてのみ戦争終了後2年目までに限って家賃の引き上げを禁止するという案が検討されていたが⁴³⁾、最終報告書では、こうした対象と実施期間に関する限定が削除された。このことは、あらゆる種類の家賃の引き上げを規制の対象としないならば借家人の保護は十分に達成されえないとする見解が、委員会の多数派を占めたことを意味する。

こうした第10委員会の提案は、家主層に大きな動揺を与え、ただちに彼らの激しい反撃をひき起こした。1916年5月20日の請願書において ZHGD は、次のように反駁する。「家賃の現状が〔委員会のいう〕不当な引き上げという悪い方向へ進んでいること、あるいは法的な干渉が必要とされるほど全般的な弊害が存在することは、どこにおいても確認されえない。」むしろ、現在の家賃水準は低すぎるといえるのであり、賃銀やコークスをはじめとする原材料の価

41) Rede von Lewald (Direktor im Reichsamt des Innern) in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, in: Stenographische Berichte des Reichstags. 13. LP. II, S. 1217.

42) Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission, S. 475, A-IV (3) b.

43) Vgl. Antrag Nr. 9, A-3 (b), in: Erster Bericht (Teilbericht) der 10. Kommission, S. 480; Antrag Nr. 14, A-IV-4 (b), in: *ibid.*, S. 482.

格が騰貴する状況のもとにあって、「住宅制度に大きな痛手を与えるべきでない」とすれば、物価の上昇に見合った家賃の引き上げを妨げるべきではない。……もし、家賃の上昇を妨げるならば、それは住宅制度の健全さを損うことになる。したがって、健全な住宅制度の実現を追求するかぎり、家賃の上昇を人為的に抑制することは、国民経済上の理由から誤りであると考えられる」と⁴⁴⁾。また、解約告知権の制限について、「借家人に同じような制限を課さないで、家主の自由な解約告知権のみを制約することはまったく不当である」と主張し、さらに、家主の解約告知権の正当性を次のように指摘する。「多くの人々がひとつの屋根の下で共同で居住する場合には、その家屋の平穩を維持するために居住者を変更することは、しばしば必要であるばかりでなく不可欠でもある。……解約告知権の制限は、不穩な状態を永続化させ、耐えがたい状態を創り出すことを意味する」と⁴⁵⁾。

さて、帝国議会の審議において、社会民主主義協働団 (Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft) は借家人の保護について積極的に肯定の姿勢を示したが⁴⁶⁾、社会民主党はこの問題に直接に言及することを避け、むしろ帝国政府の主導による住宅政策の展開を強く主張することによって、第10委員会が提案した借家人のための保護措置を帝国政府の責任において速やかに実施することを間接的な形で要求した⁴⁷⁾。これに対して、中央党、進歩人民党、ドイツ会派 (Deutsche Fraktion) は家主層の利害を重視する立場を鮮明に表わし⁴⁸⁾、とり

44) Eingabe an den Bundesrat, den Reichstag u. a. vom 20. 5. 1916, in: *Der Schutz des Hausbesitzes und des Realkredits*, S. 54-55.

45) *Ibid.*, S. 55.

46) Rede von Cohn (SAG) in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, in: *Stenographische Berichte des Reichstags*. 13. LP. II, S. 1219-1220. 社会民主主義協働団 (SAG) は、戦時公債の承認に反対する社会民主党議員20名が1916年春に党から除名されたのち議院内において形成した独立会派である。SAGの結成によって表面化した社会民主党の内部対立は、周知のように、1917年に独立社会民主党 (USPD) と多数派社会民主党 (MSPD) の分裂をもたらすにいたる。Vgl. A. Klönne, *Die deutsche Arbeiterbewegung*, Düsseldorf 1980, S. 142-143; A. ローゼンベルク『ヴァイマル共和国成立史』(足利末男訳) みすず書房 1969年, 116-122ページ。

47) Rede von Göhre (SPD) in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, in: *Stenographische Berichte des Reichstags*. 13. LP. II, S. 1205-1208.

48) Vgl. Reden von Jäger (Zentrum), Bartschaft (Fortschrittliche Volkspartei) und Arendt

わけドイツ会派は帝国議会における家主層の積極的な利害代弁者としての役割を果たした。これらの政党は、家主の家賃決定権と解約告知権に公権力が介入することに反対する態度を基本的に堅持していたのであるが、しかし、第10委員会の提案には、すでに指摘したように、家主層に対する部分的モフトリアムの実施という要求が盛り込まれていたため、その実現とひきかえに借家人の保護に関する提案に反対しないという態度を示した。また、この提案において、公権力の介入が不当な家賃の引き上げや解約告知の濫用のみに限定されていたこと、しかもその不当性の判断の根拠を明示することが注意深く避けられていたことが、これらの政党にとって妥協の余地を大きくしたといえよう。こうした背景のもとで、第10委員会の提案は、1916年5月22日の本会議において可決されるにいたったのである。

いまや、借家人の保護に関する法律草案の作成が、帝国政府の手に委ねられることになった。しかし、この立案作業は容易に進まず、帝国政府が具体的な成果を示しえたのは、およそ1年後の1917年夏にいたってからであった。家主層の救済に関する第10委員会の提案が帝国議会での可決のちわずかに1カ月のうちに法律として結実したと著しい対照を示していることが、注目される。さらに、借家人保護問題に対する帝国政府の消極的な姿勢との関連で注目すべきことは、1917年夏の法律は、家主層の団体が家賃を一斉に値上げすることを決議したことが帝国議会において重大視されたことを直接の契機として制定されたことである。すなわち、家主層の新たな攻勢を前にして借家人の利害がさらにいっそう脅かされる危険がさし迫る事態にいたってようやく、帝国政府は借家人保護のための立法に着手したのであった。

1917年7月6日、社会民主党は帝国政府に公開質問状を送付し、そのなかで野菜、果実の価格騰貴と家庭用石炭の供給に関する問題とならんで、次のように家賃問題に言及した。「経済的弱者である借家人——とりわけ出征者家族——の不利を省みず、家屋所有者団体が借家契約の解約を手段として10-33

（Deutsche Fraktion） in der 52. Sitzung am 22. 5. 1916, in: *ibid.*, S. 1200-1202, 1209-1216.

%の家賃の引き上げを実現させる旨の決議を採択したことを、帝国宰相は御承知や否や」と⁴⁹⁾。7月9日の帝国議会本会議において、社会民主党のホッホ Hoch はこの問題を取り上げ、その対応策として次のような提案を行った。(1)家賃の引き上げの理由が正当か否かを個別的に審査する機関として賃貸借局 (Mietsämter) を地方自治体に新設すること、(2)賃貸借局に家賃の引き上げを禁止する権限を与えること、(3)もし家賃の引き上げに正当な理由が存在すると判断されたときには、借家人の家賃負担の増加分を帝国政府、邦政府および地方自治体がそれぞれ3分の1ずつ肩代わりすること⁵⁰⁾。この提案は、家主の家賃決定権に地方自治体が介入し、さらに借家人の経済的負担の軽減のためにいっそう拡大された規模で国家干渉を展開することを要求するものであった。その意味で、まさしく第10委員会の第一次報告書における提案を早急に具体化することを帝国政府に迫るものであったといえよう。

これに対して、帝国内務省長官兼帝国宰相代理ヘルフェリヒ Karl Helfferich は、家主団体による家賃の一斉値上げが借家人の間に大きな動揺をひき起こしていることを認めつつ、しかし、この問題を扱うさいには家主層の経済的苦境をも考慮すべきであると主張し、家賃の引き上げを法律によって無条件かつ一律に禁止することには消極的な姿勢を示した。そのうえで、社会民主党の提案に一定の理解を示して、政府として具体化すべき対応策について次のように指摘した。「こうした困難な時代にあつては、双方の利害、すなわち借家人と家主の利害を均衡させ、適正な裁量にもとづいてこれを調整するという方策だけが可能である」と。そして、この方針にもとづいた具体的な法案を数口中に連邦参議院に提出することを約束した⁵¹⁾。その成果が、1917年7月26日に連邦参

49) Interpellation, betreffend die Verhältnisse auf dem Obst- und Gemüsemarkt und in der Kohlenversorgung sowie die Steigerung der Mietspreise vom 6. 7. 1917, Reichstags-Drucksache Nr. 908, 13. LP, II, S. 1695.

50) Rede von Hoch (SPD) in der 113. Sitzung am 9. 7. 1917, in: Stenographische Berichte des Reichstags. 13. LP, II, S. 3536.

51) Rede von Helfferich (Staatssekretär des Innern, Stellvertreter des Reichskanzlers) in der 113. Sitzung am 9. 7. 1917, in: ibid., S. 3538-3539.

議院が全権委任法にもとづいて公布した「借家人保護のための布告」である。この布告によって、いわゆる全般的な借家人保護政策の第一歩がしるされたのである。

3 1917年7月布告をめぐる諸問題

帝国政府は、7月26日の布告に関する詳細な主旨説明書を公表したが、そのなかでこの布告を公布するにいたった背景を次のように簡潔に指摘している。「家屋所有者は、彼らの協会や連合会の決議にもとづいて、全国各地で借家人に対して家賃の引き上げを受け容れるよう要求した。また、これまで何度も家賃の値上げを見送ってきた小規模住宅の家主も、今回はこれに追随するにいたった。戦時下にあつて引っ越しが困難であり、かつ多額の費用を要するため、借家人はほとんどの場合に家賃の引き上げの要求を無条件に受け容れることを強いられた」と⁵²⁾。さらに続けて、今回の値上げは、経済的および社会的な許容限度を越えるものであったため、「借家人層に動揺をひき起こし、法的な保護措置を求める声を大きくする結果となった」と指摘している⁵³⁾。こうした背景のもとで公布された7月布告の目的は、すでに帝国議会においてヘルフェリヒが示唆したように、家賃の引き上げの全面的な禁止ではなく、むしろ、個別的事例ごとに「中立的な機関が、借家人の訴えにもとづいて、家主の解約告知や彼が要求する家賃の値上げの妥当性について決定を下す」⁵⁴⁾ という方法によって、借家人を不当な解約告知や家賃の引き上げから保護することにあった。具体的には、賃貸借関係をめぐる係争問題の調停を任務としてすでに1914年12月に地方自治体に設置されていた賃貸借関係仲裁所 (Mieteinigungsämter) の権限が強化されたのである。

賃貸借関係仲裁所は、その設置を定めた1914年12月15日の布告によれば⁵⁵⁾、

52) Begründung zur Verordnung zum Schutze der Mieter vom 26. 7. 1917, in: *Reichsanzeiger*, Nr. 178 vom 28. 7. 1917, zit. nach: H. A. H. Grohmann, *Das Mieteinigungsamt nach der Verordnung vom 26. 7. 1917, "zum Schutze der Mieter"*, Diss. Leipzig 1918, S. 76.

53) *Ibid.*, S. 76.

54) *Ibid.*, S. 76-77.

55) Bekanntmachung, betreffend Einigungsämter vom 15. 12. 1914, in: *RGBl.*, 1914, S. 511-512.

裁判官もしくは中立の行政官から任命される1名の議長と、家主層および借家人層のそれぞれ同数の代表者から成る2名以上の陪審員とから構成された。その意味で、それは、家主と借家人の同権的な参加にもとづく仲裁機関であったといえよう。ところで、7月布告が公布される以前の法律関係によれば、仲裁所の活動には一定の限界が画されていた。すなわち、借家人の家賃滞納を理由とする解約告知の正当性をめぐる審理は通常の裁判所の任務とされ、仲裁所には参考所見を述べる権限しか与えられていなかった。それ以外の理由にもとづく解約告知、たとえば家賃の引き上げを目的とする解約告知などについては、仲裁所は借家人の異議申し立てにもとづいてそれを審理し裁定をくだすことができたのであるが、しかし、その裁定には法的な強制力がなかったため、もし家主がそれに同意しないときには、解約告知期限が経過すれば借家人は住宅から立ち退かなければならなかった⁵⁶⁾。これに対して、新しい布告によれば、1917年7月1日以後に行われたすべての解約告知について、借家人が異議を申し立てたときには仲裁所はこれを審理すべきであるとされ、また、その結果くだされる決定は当事者に対して法的な拘束力をもつと同時に、上級裁判所に控訴できない最終決定としての性格（いわゆる *Unanfechtbarkeit*）を受けとったのである⁵⁷⁾。さらに、仲裁所の決定は適正な裁量にもとづいて行われるべきであると定められたが、このことは、事実上、「仲裁所が、民法の規定に照らせば有効とされる解約告知について、社会的な理由からその法的効力を否定することができる」ことを意味した⁵⁸⁾。具体的には、家主の解約告知にたとえ正当な理由があると認められたとしても、住宅不足が深刻化するなかで借家人が新しい住宅を探し出すことが著しく困難であるという事情を考慮して、仲裁所は家主に対して解約を断念するか、あるいは借家契約を一定期間延長するよう命令することができることになったのである。そのさい、借家契約の延長の条

56) H. A. H. Grohman, *op. cit.*, S. 2.

57) Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 26. 7. 1917, § 3.

58) D. Mittelstein, Die Bundesratsverordnung vom 26. Juli 1917 zum Schutze der Mieter, in: *Juristische Wochenschrift* (=JW) 46 (1917), S. 795.

件として適正な範囲内の家賃の引き上げが認められ、仲裁所がその引き上げ額を決定することとされた。この点について、帝国政府の主旨説明書は次のように指摘している。「仲裁所の決定において考慮されるべきこととして、たとえば、戦時中の物価の上昇、正当利子の引き上げ、貸家維持費用の増大の結果生ずる諸困難から家屋所有者を救済するために、適正な家賃の引き上げがしばしば必要であることを、指摘しなければならない」と⁵⁹⁾。こうして、家主層の正当な経済的利益に対しては一定程度考慮が払われたわけである。いずれにせよ、この布告によって仲裁所は「きわめて広範囲に及ぶ絶対的な権限をもつまったく新しい司法機関」⁶⁰⁾として立ち現われたのである。かかる仲裁所の権限強化を内容とする7月布告は、家主による解約告知権の濫用を制限することを主要な目的としていたという意味において、家主層のもつ「支配的な権利に対する国家干渉の第一歩」⁶¹⁾と位置づけることができるだろう。

この7月布告に対して、ただちに家主層から激しい批判が行われた。まず、仲裁所の命令によって借家契約を延長するさい家賃を引き上げることが認められたが、実際には、仲裁所は、借家人の家賃負担能力を優先的に考慮して家主の要求を下回る引き上げしか認めないことが多かった。そのため ZHGD は、仲裁所が提示する家賃の引き上げは本来の意味での家賃の引き上げとまったくかけ離れたものであるとして批判したのである⁶²⁾。しかし、7月布告に対する家主層の批判の焦点となったのは、むしろ、仲裁所の決定について控訴できないと定めた第3条をめぐる問題であった。この条項によって、仲裁所の決定に不服があるときに裁判所に再審理を請求する途が閉ざされてしまったことが、家主層の反発をひき起こしたのである。これまで家主層は、民法典が解約告知権を家主の正当な権利として認めていたため、裁判所での審理において自己に有

59) Zit. nach: H. A. H. Grohmann, *op. cit.*, S. 78.

60) P. Oertmann, Über die Tragweite der Entscheidungen des Mieteinigungsamtes, in: *JW* 46 (1917), S. 956.

61) H. Hirtsiefer, *op. cit.*, S. 108.

62) D. Mittelstein, Nochmals die Bundesratsverordnung vom 26. Juli 1917 zum Schutze der Mieter, in: *JW* 46 (1917), S. 922.

利な決定を得ることができると期待することができた。これに対して、いまや唯一の審理機関と位置づけられた仲裁所においては、その立法の主旨から明らかなように、家主の経済的利害よりも借家人の保護を優先するという原則にもとづいて仲裁が行われることになったため、家主層は彼らの解約告知権への介入を警戒しなければならなかったのである。

ところで、この第3条をめぐる問題は、仲裁所の決定の法的根拠およびそれと民法典との関係、あるいは仲裁所と裁判所との司法機構上の関係をめぐる問題として、法曹界においても大きな論争をひき起こした。7月布告の性格を理解するうえで重要と思われるため、以下でその主要な争点を整理してみたい。

7月布告に対する批判者は、まず、仲裁所の権限の強化に対してその批判の矛先を向けた。「仲裁所は、法律や契約に関する根本原則に拘束されることなく自由裁量によって決定をくだす。ここに示されている強大な権限は、その決定が控訴しえない最終決定であることによって、さらに強化されている。こうした規定は、仲裁裁判官の法律上の地位についてこれまで通説が認めてきたものから大きく逸脱し、まったく尋常でない驚くべき規定である」と⁶³⁾。さらに、従来の法律関係を維持せんとする観点から、批判者らは仲裁所の活動領域の制限を主張する。すなわち、借家人はすべての種類の解約告知について仲裁所に異議を申し立てることができるのではなく、家賃の引き上げを目的とする解約告知についてのみ異議申し立てができる。その他の解約告知については、通常の裁判所において民法典にもとづいて審理されるべきであるというのである⁶⁴⁾。こうした仲裁所の審理対象の限定を正当化する根拠として、彼らは、7月布告の本来の目的が家賃上昇の防止にあったことを指摘する。「この法令の目的は、その成立の事情や法令の名称からみて、解約告知を手段として家賃を引き上げようとする試みから借家人を保護することだけにある。というのは、今日の小規模住宅の不足や引っ越し費用の高騰という状況のもとで、借家人はしばしば

63) P. Oertmann, op. cit., S. 956.

64) Ibid., S. 957; W. Löwenfeld, in: Tag, 1917, Beilage Nr. 202, 220, 232 (zit. nach: D. Mittelstein, Nochmals die Bundesratsverordnung, S. 921).

解約告知の取り消しとひきかえに家賃の引き上げに同意することを余儀なくされているからであり、家主にとって、解約告知は、通常、家賃の引き上げを実現させるための好都合な手段として役立っているからである」と⁶⁵⁾。つぎに、控訴をめぐる問題について、批判者らは、仲裁所が法令の定める適正な手続きを経て決定をくださった場合には控訴できないことを認めながらも、仲裁所が適正な手続きを経て決定をくださったか否かについて裁判所はこれを審理することができる⁶⁶⁾。すなわち、仲裁所は司法機構のうえでは最下級審とみなされるべきであり、賃貸借関係をめぐる係争問題に関する最終的な司法判断は上級裁判所の手に委ねられるべきであるというのである。こうした解釈によれば、仲裁所の審理において不利な立場に置かれると予想された家主層にとって、仲裁所の決定を裁判所において再審理するよう請求する途が拓かれているはずであった。

以上の解釈に対して、仲裁所の権限の強化を歓迎する立場から、次のような反論が行われた。第1に、現在直面している住宅問題とは家賃の上昇にあるだけでなく、住宅市場が逼迫しているために引っ越しがきわめて困難であることも含まれる。したがって、仲裁所が借家人の保護をその任務とするかぎり、家賃の引き上げを目的とする解約告知だけでなく、借家人に立ち退きを余儀なくさせるあらゆる種類の解約告知が、仲裁所における審理の対象とされるべきであった⁶⁷⁾。第2に、仲裁所は従来の裁判所機構から自立したまったく新しい仲裁機関であり、しかも借家人の保護というすぐれて社会的な任務をもつものであるため、従来の法律関係と衝突するのはむしろ当然である。それゆえ、「たとえ仲裁所が、解約告知や借家契約の効力などをめぐる法律問題について、民法典とは異った決定や、あるいは民法典に反する決定をくださす恐れがあると

65) P. Oertmann, *op. cit.*, S. 956.

66) *Ibid.*, S. 957.

67) D. Mittelsteinn, *Nochmals die Bundesratsverordnung*, S. 922; *ders.*, Kündigung zum Zweck der Mietsteigerung, in: *JW* 47 (1918), S. 360-361; Kraemer, Die gerichtliche Nachprüfung der Entscheidungen des Mieteinigungsamtes gemäß Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 26. Juli 1917, in: *JW* 47 (1918), S. 83.

しても、こうした危険はこの布告を成立せしめた社会的な理由と比べるならば問題とならないであろう。」⁶⁸⁾ 第3に、以上の論点と密接に関連することであるが、仲裁所の任務は、現行法に照らして何が正しいかを判断することではなく、その決定を通して当事者間に新しい法律関係を形成することである⁶⁹⁾。すなわち、「仲裁所には、それがくだす諸決定を通して賃貸借関係に法形成的に干渉する権限が賦与されている」のである⁷⁰⁾。その意味で、仲裁所は「できる限り広い裁量の余地」⁷¹⁾をもつべきであった。第4に、以上の理由から、仲裁所においていったんくだされた決定を裁判所において民法典に即して再審理することは、はじめから排除されていると解釈すべきであった。

以上みたように、7月布告をめぐって対立する2つの解釈が示されたのであるが、現実の訴訟における判決では、次第に後者の解釈を支持する立場が優勢になっていったように思われる⁷²⁾。一例をあげるならば、ベルリーンの仲裁所がある解約告知を無効であると決定したことに対して、家主が、以上で紹介した前者の法解釈を根拠として、仲裁所の任務は家賃の引き上げを目的とする解約告知の審理にのみ限定されているとみされるべきであり、したがって、家賃の引き上げを意図しない当該の解約告知を無効とすることは仲裁所の権限からの逸脱であると主張して、その決定の撤回を裁判所に訴えたのである。これに対してベルリン・ラント裁判所は、次のような判決をくだした⁷³⁾。

「この連邦参議院法令（7月布告のこと——引用者）を成立せしめた主要な動機が、現在の市場動向を利用して法外な家賃の引き上げを図ろうと

68) I. Holz, Die Unanfechtbarkeit der Entscheidungen des Mieteinigungsamtes, in: JW 47 (1918), S. 260.

69) D. Mittelstein, Die Bundesratsverordnung, S. 795; I. Holz, op. cit., S. 260; H. A. H. Grohmann, op. cit., S. 23.

70) D. Mittelstein, Kündigung zum Zweck der Mietsteigerung, S. 361.

71) I. Holz, op. cit., S. 259.

72) ただし、この布告が公布された当初は、前者の法解釈を支持する判決も散見された。たとえば、ベルリン・ラント裁判所の1917年11月14日の判決がその一例である。Vgl. Landgericht Berlin II, Urteil vom 14. 11. 1917 (Text in: H. A. H. Grohmann, op. cit., S. 10-11, Anm. 3).

73) Landgericht III Berlin, Urteil vom 10. 7. 1918, 26 S. 123/18, zit. nach: JW 47 (1918), S. 573-574.

する家主の試みに対処しなければならないという考慮のうちにあったとしても、しかし、この法令は、賃貸借関係仲裁所の権限を家賃の引き上げを目的として解約告知が行われた場合にのみ限定しているわけではない。また、こうした限定は、明らかに立法者の意図でもない。家主は解約告知を行うときその理由を申し立てる必要がないため、多くの場合家主が家賃の引き上げを目的として解約告知を行うのか否かについて判断し確証することができない。したがって、賃貸借関係仲裁所の権限を家賃の引き上げを目的とする解約告知に関する事件にのみ限定するならば、〔法秩序の〕不安定性と不確実性を招き、このことは解約告知の効力をめぐる問題を迅速かつ明確に処理するという法令の主旨に反することになり、また、多くの訴訟において賃貸借関係仲裁所の効果的な活動を動揺させることになる。したがって、賃貸借関係仲裁所は1917年7月1日以降行われた家主のすべての解約告知について借家人の訴えにもとづいてその効力を判定しなければならないという解釈こそが、この法令の条文、意味、目的を正当に評価するものである。」

また、グライツ・ラント裁判所も同様の判断を示したが、そのさい7月布告のもつ社会的な性格を強調したことが注目される。すなわち、「この法令の最高の原則と主要な目的は借家人の保護にある」としたうえで、この原則と目的に照らしたとき、借家人を根拠のない不当な家賃の引き上げから保護するだけでは不十分であり、むしろ「現在居住している住宅の明け渡しを強要する〔家主の〕冷酷さと不当性」から借家人を保護することが重要である、と指摘した。さらに続けて、次のように指摘する。「非社会的な思考をもつ家主」に対抗して国家が借家人に援助の手を差し伸べることは自明のことであり、また、仲裁所の活動領域を家賃の引き上げを目的とする解約告知の審理にのみ限定することは、家主に対して法律の抜け道を提供することにほかならず、その結果、借家人の保護という原則は幻想と化すだろう、と⁷⁴⁾。

74) Landgericht Greiz, Urteil vom 5. 11. 1918, S. 5/18, zit. nach: JW 48 (1919), S. 199; 7

以上において紹介した論争と判決の例から、7月布告が借家人保護政策の第一歩としての意義をもつものであったことが明らかであろうが、さらに、このことを仲裁所の実際の活動の側面からいま一度検証してみたい。いま、ドルトムント賃貸借関係仲裁所を例にとるならば⁷⁵⁾、第5表が示す通り、1917年7月

第5表 ドルトムント賃貸借関係仲裁所の活動 (1917/18年)

仲裁裁定の内容	件数
解約告知の取り消し	517
解約告知の承認	59
家賃引き上げの禁止	95
家賃引き上げの部分的禁止	31
家賃引き上げの承認	30
和解	369
審理未了・その他	456
合計	1,557

出典：注75)参照。

から1918年6月までに借家人によって仲裁所に提訴された1,557件のうち、審理未了のものなどを除く1,101件について裁定がくだされた。それを内容別にみるならば、まず、解約告知に関する提訴676件のうち、家主に対して解約告知の取り消しを命じた裁定が517件(76.5%)であったのに対して、解約告知を認めた裁定は59件

(23.5%)にすぎなかった。家主による解約告知権の行使に対して仲裁所が厳しい態度で臨んだことが明らかである。つぎに、家賃の引き上げについてみるならば、引き上げの禁止あるいは部分的禁止を命じた裁定はそれぞれ95件(60.9%)、31件(19.9%)であり、これに対して、引き上げを承認した裁定はわずかに30件(19.2%)であった。家賃の引き上げに関する提訴のおよそ8割について、仲裁所はそれらを不当な引き上げであると判断したわけである。さらに、提訴全体についてみるならば、借家人の提訴を却下して家主の主張を認めた裁定が89件(8.1%)でしかなかったのに対して、借家人にとって有利な裁定は643件(58.4%)を占め、369件(33.5%)が和解であった。いま、和解によって借家人が一方的な不利益を蒙らなかったとするならば、仲裁所は提訴のおよそ9割について借家人の利害に何らかの形で配慮を示す裁定をくだしたのであ

⁷⁵⁾ auch H. A. H. Grohmann, *op. cit.*, S. 12-13.

75) *Denkschrift über Maßnahmen gegen Wohnungsnot in Dortmund*, S. 11.

る。こうしたドルトムントにおける仲裁所の活動から明らかなように、7月布告は、家主の専横から借家人を保護するための制度的な枠組みを確立するうえで決定的な役割を果たしたといえよう。

III 借家人保護と内政

——結びに代えて——

以上で考察した7月布告にもとづいて実施された借家人保護政策は、第一次大戦期の内政上の危機的諸要因に規定されて展開された戦時社会政策の一環として捉えることができる。とりわけ、1916年秋以降の内政および経済上の危機的な状況が、住宅政策の転換に対して決定的な影響を与えたといえる。いわゆるヒンデンブルク計画が住宅建設の著しい衰退を招いたことはすでに指摘したが、この計画が遂行されるなかで、暖房用の石炭の欠乏や食糧をはじめとする日常必需品の輸送手段の不足が顕在化し、次第に国民生活に重大な影響を及ぼし始めた⁷⁶⁾。さらに、1916/17年冬期に食糧事情が著しく悪化したことが、政府の経済政策に対する国民の不満を高め、社会的緊張をさらにいっそう深める要因となった⁷⁷⁾。食糧問題の解決や賃銀の引き上げなどの要求を掲げて行われた1917年4月の一連のストライキは、こうした労働者層の不満の明白な表現であったといえよう⁷⁸⁾。そのさい、家賃の著しい上昇や家主による解約告知権の濫用として現われた住宅問題もまた、労働者層の生活の窮迫において大きな比重を占め、社会的緊張の深化の一要因として作用したのである。さらに、ロシアにおいて起きた二月革命がドイツに波及することに対する危機意識が支配層において高まるとともに⁷⁹⁾、軍事面においては、1917年2月に開始された無制限潜水艦戦が期待された戦果をあげることができず、また、陸上においてもこ

76) G. D. Feldman, *op. cit.*, pp. 253-266.

77) 食糧事情の悪化については、J. Kocka, *Klassengesellschaft im Krieg*, Göttingen 1973, S. 97-98, 133-134を参照。

78) G. D. Feldman, *op. cit.*, p. 336 f.

79) F. Fischer, *Griff nach der Weltmacht*, Düsseldorf 1967 (ND. Kronberg/Ts. 1977), S. 269-270 (『世界強国への道』(II) (村瀬典雄監訳) 岩波書店 1983年、4-5ページ)。

の時期ドイツの作戦は守勢に終始していた⁸⁰⁾。「こうして1917年夏には、ドイツ国民の、政治的および軍事的指導に対する第2の信頼の危機がおとずれた」のである⁸¹⁾。かかる状況のなかで、戦争の遂行を至上課題とする政府・軍当局は、労働者層に対する譲歩を迫られるにいたったのである。というのは、現代の戦争を特徴づける総力戦を遂行するためには、物的資源だけでなく労働者をはじめとする社会諸階層の全面的な動員と彼らの政治的忠誠が不可欠の条件であったからであり、それゆえ、内政における社会的緊張の増大、あるいは社会的紛争の顕在化は戦争の遂行にとって阻害要因にほかならなかったからである。総力戦の結果として国民に課せられる膨大な経済的負担が国民生活を圧迫し始めて社会的緊張を高める恐れが生ずるにいたったとき、政府は、国内の戦時体制を安定させるべく、労働者層に対して譲歩することによって社会的紛争を未然に防止するという政策を打ち出してきたのである。ここに、第一次大戦期の戦時社会政策の歴史的な性格をみることができる。「〔国内の〕平穏がもはやイデオロギーによる外見的統合によっても、またデマゴギーによる操舵によっても実現されえなくなるや、……階級社会において戦争をさらに継続するために、わずかに国内改革という可能性が残されていただけであり、その目的は、紛争の調整機構を創設し、少なくとも非特権階層の要求のいくつかを実現させ、彼らの忠誠を維持し社会的結束を確実にすることにあった。」⁸²⁾ かかる課題を住宅制度において実現するためには、有産階級の資産の私的処分権に対する一定範囲内の公権力による干渉が不可避であった。その意味で、当時の住宅市場において家主層の市場権力が不均等なまでに強化化することは戦時体制の安定を脅かす危険を内包するものであるという認識を背景として、家主と借家人と

80) A. ローゼンベルク、前掲書、115, 159ページ。

81) A. ローゼンベルク、前掲書、159ページ。

82) J. Kocka, *op. cit.*, S. 122. こうした政策の代表的な例は、周知のように、1916年12月の「祖国勤労補助法」(Das Vaterländische Hilfsdienstgesetz)である。また、プロイセン選挙法の改革を約束した皇帝の復活祭親書(1917年4月7日)も、同様の背景から説明することができる。これらの政策決定過程および政策担当者の認識については、フェルドマンの詳細な研究を参照されたい。Vgl. G. D. Feldman, *op. cit.*, p. 197 f., pp. 333-336; auch J. Kocka, *op. cit.*, S. 38.

の間の紛争を調整すべく賃貸借関係仲裁所の権限を強化し、また、借家人の代表が家主の代表とともに仲裁所のメンバーとして同権的に参加する道を拓き、さらに、仲裁にさいしては借家人の保護の原則を優先させることを住宅政策の基本として明示化した1917年7月の布告は、まさしく戦時社会政策を特徴づける社会的国家干渉の一形態として捉えることができるだろう。

ところで、第一次大戦期の借家人保護政策は、その後、1918年9月23日の「借家人保護のための布告」⁸³⁾と「住宅不足対策に関する布告」⁸⁴⁾によって、さらに拡大されるにいたる。以上で考察した7月布告とともに、ヴァイマル期住宅政策との関連において決定的に重要であるこれらの布告については、稿を改めて論じたいと思う。

(1985. 6. 12. 稿)

83) Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 23. 9. 1918, in: *RGBl*, 1918, S. 1140-1143.

84) Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 23. 9. 1918, in: *RGBl*, 1918, S. 1143-1146.