HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	エルバーフェルト制度1853-1861年
Author(s)	加来, 祥男
Citation	經濟學研究, 43(4), 35-46
Issue Date	1994-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31948
Type	departmental bulletin paper
File Information	43(4)_P35-46.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 43-4
北海道大学 1994.3

エルバーフェルト制度1853－1861年

加 来 祥 男

I

ドイツのライン地方にある繊維工業都市エルバーフェルトでは，1852年に①「1852年エルバーフェルト市新救貧規則」Neue Armenordnung für die Gemeinde Elberfeld, beschlossen in der Gemeinderaths - Sitzung vom 9. Juli 1852［以下，「新救貧規則」と略す］，②「1852年エルバーフェルト市救貧部業務規則」Geschäftsordnung für die städtische Armenverwaltung der Gemeinde Elberfeld, beschlossen in der Gemeinderaths-Sitzung vom 28. Dezember 1852［以下，「業務規則」と略す］，③「エルバーフェルト市救貧部貧民扶助員・地区長に対する指示」Instruction für die Armenpfleger und Bezirksvorsteher der städtischen Armenverwaltung in Elberfeld, beschlossen in der Gemeinderaths-Sitzung vom 28. Dezember 1852［以下，「指示」と略す］という3つの規則が制定された。これらの間には，①の「新救貧規則」が総則的な性格をもち，そこで述べられた一般的な方針が②の「業務規則」や③の「指示」において具体的に規定される，という関係があった。

こうして新しく成立し，53年1月から実施されることとなった貧民扶助の制度は，後に「エルバーフェルト制度」das Elberfelder Systemとよばれ，単にドイツだけでなく諸外国の救貧制度にも大きな影響を与えた[1]。本稿では，このエルバーフェルト制度が，成立後の約10年間にどのように運用され，どのような実績をあげていたのかを明らかにしよう。

II

［1］ **1853，54年** エルバーフェルト制度で貧民扶助のすべてを司る機関は市救貧部die städtische Armenverwaltungであった。この部長を務めたのは市長のリシュケCarl Emil Lischke(1813-86)であり，その他に市議会議員4名と市民代表3名が部員を構成した。その氏名を示せば第1表のとおりである。市議会議員から選出された部員には，フォン・デア・ハイトやペータース，フディッカーといった，この制度

第1表 1853年エルバーフェルト救貧部員

	氏 名	備 考
部 長	Carl Emil Lischke	
市議会議員	Daniel von der Heydt David Peters Peter Fudicker Georg Kesseler	
市民	Hermann Grafe Dr. Schlegtendal Johann Konrad Schaefer	書 記 〃

資料：Städtische Armenverwaltung in Elberfeld, *Verzeichniß der Mitglieder, der Bezirksvorsteher und deren Stellvertreter, der Armenpfleger und der Mitglieder der Directionen der geschlossenen Armenanstalten,* [1853].

1) エルバーフェルト制度の成立過程については，加来祥男「エルバーフェルト制度の成立」(『甲南経済学論集』第31巻第4号，1991年)を参照。

第2表　エルバーフェルト貧民扶助員の職業構成(1853年)

職業	貧民扶助員数
手工業者	64人
(うち，繊維関係)	20
商人	43
農業者	15
工場主・工場管理者	10
労働者	5
教師	4
銀行家	3
利子生活者	3
その他	1
不明	2
合計	150

資料：第1表に同じ

の成立に貢献した人々が名を連ねていたことがわかる[2]。新制度は充実した布陣のもとで出発したのである。

この救貧部の下でなされた扶助活動は，大きく分けると，一般救貧院das allgemeine Armenhaus，遺児院 das Waisenhaus，貧民病院das Armen-Krankenhausといった施設における扶助(いわゆる「院内扶助」)と在宅の貧民扶助とから成っていた。前者については，それぞれの施設に管理委員会がおかれ，それらは1名の委員長と2名の副委員長とから構成されていた。

エルバーフェルト制度で重心がおかれた在宅の扶助については，市との協定によって，教会が自教会内の貧民に対する市救貧費からの施与を引き受けることとなった(「新救貧規則」第4条)ほかは，市が地区 Bezirkに，地区がさらに区域Quartier od. Kreisに分けられ，そこでの扶助活動は無給＝名誉職の地区長Bezirksvorsteherや貧民扶助員Armenpflegerによって担われることになっていた。これによって，「人から人への救済」Hilfe von Mensch zu Mensch という言葉が示すような，個別的で分権的な救貧制度が作り出されたのである。1853年時点での貧民扶助員の職業別構成を整理して示すと第2表のようになる。最も多いのは手工業者の64人(うち20人は繊維関係)であり，これに商人を加えると，全体の3分の2以上を占めていたことになる。他方では，農場主Ackererや農場管理人Oekonom15人とならんで工場主や工場管理者も10人を数え，また，工場職長Fabrikmeisterや工場労働者Fabrikgehülfe，漂白労働者Bleicharbeiterといった労働者からも5人が貧民扶助員に就任していた。各貧民扶助員が自ら記入したと思われる，それぞれの職業の実態については，なお検討の余地が残されているが，それでも，ここに示される職業構成は，当時のエルバーフェルトにおいて手工業がなお支配的でありながら，そうしたなかから次第に工場制度が成立しつつあったことと対応している，ということができよう[3]。

さて，新たに活動を始めた救貧制度はどのように機能したのであろうか。1853年1－9月の実績を在宅扶助に限って示すと，第3表のようになる。これによってまず被救済者の構成をみると，手工業者が全体の約40－50パーセントを占め，なかでも，織布工と編み物工Weber und Wirker，糸まき工Spulerといった繊維関係者の多さが目立っていた。これとならんで多いのが，日雇いなどの不熟練労働者Tagelöhner, Sandträger u.と，「不定ないし無職」Unbestimmt

2) これらの人物について簡単には，*Die Neuordnung des Armenwesens der Stadt Elberfeld vor 50 Jahren. Jubiläums-Festschrift der Städtischen Armenverwaltung 1903,* Elberfeld [1903], S. 33-38；加来，同上論文，71－73ページを参照。

3) 19世紀中葉のエルバーフェルト経済については，W. Hoth, *Die Industrialisierung einer rheinischen Gewerbestadt. Dargestellt am Beispiel Wuppertal* (= *Schriften zur rheinisch-westfälischen Wirtschaftsgeschichte,* 28. Bd.), Köln 1975, S. 148ff.; J. Reulecke, Die industrielle Entfaltung des Wuppertals im 19. Jahrhundert, in: H. Jordan/H. Wolff(Hrsg.), *Werden und Wachstum der Wuppertaler Wirtschaft,* Wuppertal 1971, S. 49-72, bes. S. 58；川本和良『ドイツ産業資本成立史論』，未来社，1971年，第1部第2，3章などを参照。

第3表　1853年エルバーフェルトの被救済貧民

被救済者の職業	1月5日		3月30日		6月30日		9月30日	
	件数	人数	件数	人数	件数	人数	件数	人数
ペンキ屋、ガラス屋	7	27	2	4	4	17	2	7
パン屋、菓子職人	2	6	1	2	1	2	1	2
肉　屋	－	－	1	6	－	－	－	－
旋盤工	1	1	3	7	2	4	1	1
製靴工	13	65	16	81	8	44	7	32
仕立屋	10	37	8	32	5	16	6	23
鍛冶屋、錠前工	3	13	3	17	1	5	1	5
すず鋳物工	1	4	1	4	－	－	－	－
指物工	5	22	3	18	1	4	1	4
左　官	3	9	5	25	1	3	1	3
石工・舗装工	1	6	1	3	－	－	－	－
屋根ふき職人	2	15	－	－	－	－	－	－
かご編み職人	1	3	1	3	－	－	－	－
かさ職人	－	－	－	－	1	5	1	5
樽職人	1	2	1	2	1	2	1	2
詰め綿職人	2	12	1	6	－	－	－	－
製本工・厚紙労働者	－	－	1	2	1	2	1	4
おさ工	1	2						
剪毛工	1	3	－	－	－	－	－	－
靴型工・木靴工	－	－	－	－	2	8	1	5
縁飾り職人	2	8	1	6	－	－	1	6
織布工・編物工	90	446	71	346	33	147	13	58
整経工	2	9	－	－	2	12	1	6
染色工	10	41	6	24	1	5	2	11
捺染工・ゴム防水工	1	5	2	9	2	8	1	4
糸まき工・機械工	155	376	164	368	122	264	112	237
編み細工工(女)	7	28	8	22	7	19	6	18
裁縫工,編み物工(女)	33	88	36	73	29	55	25	48
工場労働者	1	3	－	－	－	－	－	－
理髪師	1	1	1	1	1	1	－	－
商　人	14	47	20	54	7	18	6	14
農　民	1	6	1	6	－	－	－	－
日　雇	103	350	82	279	64	178	63	175
連送人・子守り	2	3	－	－	3	4	2	3
不定ないし無職	187	414	163	423	123	297	118	250
児　童	－	76	－	74	－	73	－	65
合　計	663	2128	603	1897	422	1193	374	988

資料：Städtische Armenverwaltung zu Elberfeld, *Drei Quartal-Berichte* (*umfassend die Monate Januar-September*) *des Jahres 1853* [R.II 1006]

oder ohne Beschäftigungと記された者であり，両者を合わせた比率は手工業者にほぼ匹敵するものであった。さきにあげた貧民扶助員の職業構成と併せて，ここからも，当時のエルバーフェルトにおいては，手工業者層の分解のなかから工場主が成長しつつある一方，その対極に労働者層が堆積しつつあり，そしてそのさらに下層に貧困者層が存在していた様子が窺われる。第2に，より注目されるのは，9ヵ月のうちに救済件数は約半分近くに，また被救済者数は46パーセントにまで急減したことである。これは，新制度の大きな成果といってよいであろう。ただ，それらの減少テンポは職業によって大きく異なっていた。織布工・編み物工の場合には，救済件数，被救済者数が約13－14パーセントにまで減少したのに対して，糸まき工の場合にはそれぞれ72パーセント，63パーセントが，日雇いの場合にはそれぞれ61パーセント，50パーセントがなお救済を受けていた。これは，職業による貧窮化の原因や雇用機会の相違と関連しているものと思われる。

こうした救済の件数・人数の減少に伴って，市の救貧支出がどのように変化したのかをみよう。1851－54年(いずれも1－9月)の救貧部の管理費および在宅扶助費を整理した第4表によれば，予算総額については，新制度の実施前後でそれほど大きな変化はみられない。それに対して現実の支出総額は，53年1－9月には51，52年同期間の77パーセント，54パーセントにまで減少した。なお、より立ち入って3ヶ月毎の数字もあげておけば，1－3月の支出額は10，174ターラーで，なお予算額の8，431ターラーを超過していたが，第2・四半期には支出額は8，255ターラーに減少してすでに黒字を達成した。さらに第3・四半期の支出額は7，178ターラーにまで減少した[4]。その結果，1－9月では，

4) Dritter Quartal-Bericht, Anlage II, in: Städtische Armenverwaltung zu Elberfeld, *Drei Quartal-Berichte* (*umfassend die Monate Januar-September*) *des Jahres 1853* [R.II 1006]

第4表　エルバーフェルトの救貧予算と支出(管理費・在宅扶助)
(単位:ターラー)

年(1～9月)		管理費	貧民救済	学校費	特別支出	合　計
1851年	予算	2,253	20,082	1,500	1,253	25,088
	実績	2,467	27,241	1,738	1,921	33,367
52年	予算	2,117	20,457	1,987	728	25,289
	実績	2,699	40,161	1,995	2,708	47,564
53年	予算	1,803	20,550	2,640	299	25,292
	実績	1,771	20,937	2,640	260	25,606
54年	予算	1,688	17,588	2,738	315	22,327
	実績	1,502	20,311	2,176	733	24,275

註：1)いずれの年についても1～9月の数字。
2)ターラーの単位での概数値。
3)「管理費」は，職員の俸給，製本・印刷費，照明・光熱費，医師俸給から成る。
「貧民救済」は，現金による救済，支給される食料・衣料・寝具費，私人宅・施設に預けられている児童の養育費，埋葬を含む疾病扶助の費用から成り，51，52年については，フレルツハイム救貧院の寡婦救済の費用を含む。
「学校費」は，夜間・日曜学校の費用，貧民児童教育費の補助から成るが，53年には，その他に51年不足分の補塡(約277ターラー)を含む。54年にそれが含まれていたかどうかは不明。
「特別支出」は，緊急の救済に必要な費用，年金，疾病・死亡金庫拠出金，ケンペンとミュースのろうあ学校への拠出金などから成る。
資料：Dritter Quartal-Bericht, Anlage II u. III, in: Städtische Armenverwaltung zu Elberfeld, *Drei Quartal-Berichte des Jahres 1853* ; *Täglicher Anzeiger,* 28. Nov. 1854.

予算額と支出額の不均衡は大きく是正され，赤字はほぼ解消されるまでになったのである。54年には支出額の僅かな増加がみられたが，合計額としては51，52年よりも低い水準にとどまっていた。支出の内訳についてみれば，貧民救済費は53，54年には52年の約4万ターラーのほぼ半額にまで減少した。支出総額の減少もこれによるところが大きかったのである。管理費の場合には予算自体が低く見積もられるようになったが，支出額はそうした予算額よりもさらに低く，51，52年に比して30パーセント以上の減少となった。これは，救貧部を縮小して分権化が進められたことの結果と考えてよいであろう。特別支出として計上される範囲は年によって異なっているので，これについての判断は慎重でなければならない。できる限り同一基準に整理した第4表によれば[5]，特別支出額は53年には51年の約14パーセント，52年の10パーセントにまで減少した。54年にはそれは再び増大したが，51，52年と比較すると，はるかに低額であった。救貧体制が体系化・制度化されたことによって，例外的な救済が少なくなったものと推測される。以上の項目で大幅な減少がみられたのとは対照的に，夜間学校・日曜学校の費用および貧民の児童に対する教育の補助から成る学校費では，支出の増大がみられた。これは，児童教育のなかで自助の精神を植えつけ，それによって防貧を図るという考えかたが重視されたことの現れ，とみなすことができよう。このように，制度創設の精神を活かしながら，全体としては救貧支出が大幅に削減されたのである。

1854年については，救貧活動全体の収支に関する数字が得られるので，これもみておくこと

第5表　1854年エルバーフェルト救貧費の収支
(1月～9月)　　(単位:ターラー)

収　支		支　出	
項　目	金　額	項　目	金　額
救貧部収入	4,067	管　理　費	902
救貧院収入	1,286	救貧院支出	9,354
遺児院収入	2,077	遺児院支出	8,253
病院収入	644	病院支出	5,236
小　計	8,074	在宅扶助	25,146
地方税	40,364	——	
合　計	48,891	合　計	48,891

註：1)ターラーの単位での概数値。
2)第4表とは項目の整理基準に若干の相違がある。
資料：*Täglicher Anzeiger,* 28. Nov. 1854.

5) 1854年の特別支出としては，第4表にあげたほかに，デュッセルドルフの精神病院の分担金，ジークブルクの州精神病院・ブラウヴァイラーの矯正施設・地方救貧基金Landarmen-Fondsへの拠出金があげられており，それらを合計すると，予算額で1288ターラー，支出額で1325ターラーにのぼった。しかし，53年には，第4表の原表でも1853年予算書Haupt-Etat für die Gemeinde-Kasse der Bürgermeisterei Elberfeld, für das Jahr 1853でもこれらは特別支出のなかには含まれていない。そのため，ここではこれらの項目を除外して考察する。

としよう。第5表によれば，総支出のうち在宅扶助にかかる費用が全体の51パーセントを占めていた。しかし，救貧院，遺児院，病院に要した費用も22,843ターラーにのぼり，その割合も約47パーセントに達していた。53年末の在宅貧民数が988人，救貧院，遺児院，病院に収容されていた貧民数が427人であったことと対比すると[6]，施設における扶助が在宅扶助に比して割高であったことがわかる。こうした支出構成に対して，財源としてまずあげられるのは市救貧部の収入であったが，これは，市が編集・発行する『日報』*Täglicher Anzeiger*による収益，種々の基金の利子収入などから成っていた。また，各施設はそれぞれに収入源をもっていた。けれども，各施設の収入は必要経費の14－25パーセントを占めるにすぎなかったし，市救貧部の収入も施設収入の合計額を僅かにこえる程度であったから，費用の大部分は外部の財源によって賄われるほかはなかった。そして，そうした財源としては地方税Gemeindesteuerが用いられたのである。

ともあれ，以上でみたように，エルバーフェルト制度が実施されはじめてからきわめて短期間のうちに救済件数は大幅に減少し，それに対応して救貧支出も急減した。それを可能にしたのは何だったのであろうか。

この制度では，救済の審査と決定は，地区長と貧民扶助員とで構成される地区会でなされることになっていたが，その場合の基礎となったのは，救済出願者の経済状態の調査であった。これに関して，救貧部から出された，1853年3月15日付けの工場主・事業主に対する「布告」Bekanntmachungは次のように述べている。

> 貧民扶助員の下に市の救貧基金による救済を出願した人物の週収入やその他の事情に関して，市救貧部から出された質問に対する回答はしばしば不十分であり，信頼できないということさえある。それは，たいていの場合，以下のようなことによっている。即ち，公正な貧民扶助と地方税の総額に直接の，そして大きな影響を及ぼす，きわめて重要なこの仕事が，多くは工場の職員などに任され，工場主や事業主本人によってなされていなかったり，監督されていなかったりするからである。このように，不十分であったり信頼できないような報告――収入を不完全に，あるいは実際よりも少なく示している――のために，救貧施与Armengabeを受けるに値いせず，それを必要ともしない家族や人物に市救貧基金からの救済が認められてきた。
>
> けれども，一般的にいって，市の貧民に対する地方自治体の支出が一定の額に達し，それが我々の市に困窮を齎すと誰もが考えるようになれば，蔓延しているこのような悪弊に対して，利用できるあらゆる手段を用いて対応することは，市救貧部の義務である。
>
> この手段としてあげられるのは，まず，救貧施与を要求している人物，即ち，自分自身と労働能力のある家族構成員との賃金が生計に必要な額に達せず，貧民として市の救貧資金からの補助が必要であると釈明している人物の救済の必要度を入念，厳格，誠実に調査することである。
>
> 工場やその他の工業作業場に就業しているすべての人物については，救済の必要性の真実を調査して，とりわけ現在の平均週収入額が把握されねばならない[7]。

このように，市救貧部は，新しい救貧制度の実施にあたって，工場主やその他の事業主に対して，救済の必要度の調査が厳密に行われうるように協力を求めた。

6) Dritter Quartal-Bericht 1853.

7) Städtische Armenverwaltung, An die Herren Fabrik-Inhaber und Gewerbetreibenden! ,in: *Täglicher Anzeiger für Berg und Mark,* 18. März 1853. この「布告」で示された方針は，1856年にはさらに具体化されて，全被傭者に収入帳が手渡され，それに雇用主によって賃金などの収入が記入されることとなった。Bekanntmachung der Städtischen Armenverwaltung im April 1856, in: *Täglicher Anzeiger,* 10. April 1856.

うえの「布告」で浮き彫りにされたのは，救済の決定にとって基礎となる調査において，不正確な，あるいは救済を求める貧民に有利な回答がなされれば，それは救貧支出の増大をもたらす，ということであった。これは工場主や事業主にとっては切実な問題であった。なぜなら，さきにみたように，救貧支出の大部分が地方税によって賄われている状況の下では，救貧支出の増大は，結局のところ，彼らをはじめとする地方税の納税者の負担を重くすることになるからである。多くは自らも企業家であった，エルバーフェルト制度の担い手たちは，<不正確な調査→救貧支出の増大→租税負担の増大>という関連を把握し，それを「布告」という形で示したものと考えられる。この関連が広く認識されることになれば，これらの企業家には，一方では救貧基金の負担者として，また他方では貧民扶助員を始めとする制度の直接の担い手として，扶助を制限されたものにしようとする動機が生じてくるに違いない。こうしたことを背景として，うえの「布告」では，救済出願者の経済状態を正確に調査して乱費を防ぐことが指摘されたのである。

だがそれだけではなかった。のちに示すように，エルバーフェルト制度では，労働能力のある貧民に対して自立の重要性を説くことも重視されていた。さらに，企業家が自ら雇用を拡大したり，彼らが貧民扶助員として職業紹介をすれば，それも貧民数を減少させることになろう。また，種々の扶助活動もエルバーフェルト制度を補完するという側面をもっていた。さきにみたような初年度の成果も，こうした諸要因が作用するなかで実現されたものであった[8]。しかも，救貧部員や地区長，貧民扶助員は無給の名誉職としてこの任務にあたった。エルバーフェルト制度は「最もコストのかからない救貧制度」das kostengünstigste Armensystem[9]という性格をもっていたのである。

エルバーフェルト制度がこのような成果をあげたのに対して，ルター派教会における救貧活動には大きな変化がみられなかったようである。エルバーフェルト市人口の約3分の1を占めたルター派教会は，その人口比に従って市救貧予算の3分の1をうけとり，自らの救貧活動を行うこととなっていた。しかし，同教会では，貧民数を減らそうとする努力は市救貧部ほどに

第6表　1854−56年のエルバーフェルトにおける貧民救済

時　　期	救済件数	救済者数
1854年末	1,259	4,224
(うち，ルター派教会)	640	2,442
1855年第1・4半期末	952	3,459
第2・〃	811	2,698
第3・〃	743	2,332
第4・〃	994	2,655
1856年第1・4半期末	856	2,417
第2・〃	636	1,752
第3・〃	573	1,449
第4・〃	664	1,574

資料：*Die Neuordnung Armenwesens der Stadt Elberfeld vor 50 Jahren. Jubiläums-Festschrift der Städtischen Armenverwaltung 1903,* Elberfeld [1903], S. 31

8)「こうした成果があげられるには，個々の状況の的確な取り扱いが必要であったが，単にそれだけではなかった。貧民扶助員や地区長が，彼らに身を寄せた人々に対して喜捨Almosenだけではなく，その他の救済方法を開発し，それによって救済したということも与っていた。そうした方法としては，家族による救済，雇用の創出，それに，義務感や自尊心，自負心を再び目覚めさせることによって，堕落した状態での無気力な生活から自力で立ち上がらせる，ということがあった。」とヴェルナーは述べている。G. Werner, Hundert Jahre Hilfe von Mensch zu Mensch, in: *Hilfe von Mensch zu Mensch. 100 Jahre Elberfelder Armenpflege-System 1853-1953,* Wuppertal 1953, S.36.

9) 1993年10月6日に筆者と面談したとき，ヴッパータール大学ダイムリンクGerhard Deimling教授はエルバーフェルト制度を特徴づけて，そう語った。なお，教授自らは，現在，エルバーフェルト制度を継承したヴッパータールの社会扶助制度においてで地区長をつとめている。G. Berger, *Ehrenamtliche Tätigkeit in der Sozialarbeit (= Europäische Hochschulschriften* Reihe XXII Soziologie, 37. Bd.), Frankfurt a. M./Bern/Las Vegas 1979, S. 55の叙述をも参照。

10) 1854年末に市救貧部の管轄下では在宅者の救済が619件，1782人であったにの対して，ルター派教会のそれは，それぞれ640件，2442人であった。*Die Neuordnung des Armenwesens,* S. 31.

第7表　エルバーフェルトの救貧活動(1855－61年)　　(単位：件，人，ターラー)

年	人口	在宅扶助			施設扶助				救済費収支			
		平均救済数	平均救済者数	救済額	救貧院	遺児院	孤児院	病院	支出総額	収入額	くりこし	地方税
1855	51,259	902	2,948	30,275								
56	51,632	738	1,973	23,400	176	256	57	73	68,099	12,545	－	55,554
57	52,590	615	1,515	18,294	201	272	76	61	62,036	14,006	－	48,030
58	53,375	768	2,193	27,482	177	258	77	71	75,463	14,173	－	61,290
59	53,495	651	1,741	23,976	171	272	58	50	71,466	13,905	496	57,065
60	54,002	618	1,521	21,676	168	291	48	71	71,342	15,810	890	54,642
61	56,277	598	1,409	21,262	177	278	51	74	73,731	17,063	651	56,017

註：1)金額は1ターラー＝3マルクで換算した。
2)救済費収支欄の「収入」項目は，第5表の小計に対応する。

資料：*Bericht über Verwaltung und den Stand der Gemeinde-Angelegenheiten der Stadt Elberfeld für das Jahr 1857,58, 59,60, 61,u.62*; V. Böhmert, *Das Armenwesen in 77 deutschen Städten und einigen Landarmenverbänden,* Allgemeiner Teil, Dresden 1866, S. 61-62; *Die Neuordnung des Armenwesens,* S. 53.

は実を結ばず[10]，財源難に苦しめられることとなった。ルター派教会の救貧活動はこうした負担に耐えきれず，55年1月からそれは市救貧部の下に統合されることとなった。これに伴って，地区数は10から18へ，貧民扶助員数は150から252へと増加するとともに，新たに設けられた地区と区域では地区長と貧民扶助員が選出された。また，54年11月21日には，「新救貧規則」と「業務規則」の改正が行われた。それによって，①救貧部の構成が市議会議員，市議会によって選出される部員各4名となり(「新救貧規則」第2条)，②教会との協定に関する規定(「業務規則」第6条)が削除された[11]。

［2］　**1855－61年**　1855，56年の在宅扶助の推移は第6表のとおりである。救済の件数，人数の減少から，統合後にはルター派教会の地域でもエルバーフェルト制度は順調に定着したものと推測される。また，55年から61年にいたる救貧実績を全体として示した第7表によれば，景気の動向や59年のコレラ流行などによる影響をうけながらも，救済の件数，人数ともに安定的に推移したことがわかる。それを反映して，在宅扶助の支出額も低水準を続けたから，人口千人当たりでみた救済件数，救済者数，一人当たりの救済支出額は，新制度の実施前よりも大きく減少し[12]，その後テンポを落としたとはいえ，これらはさらなる低下傾向を示した。救貧院，遺児院，孤児院，病院の収容人数は，この期間については大きな変化はみられない。ただ，救貧院収容者数が200人以下に抑えられ，在宅救済者数や他の施設の収容者数と比較しても相対的に少数であったことは，注目しておいてもよいであろう。救貧支出総額はほぼ横這いであり，財源のうちで地方税の占める割合も80パーセント前後で，大きな変化はみられなかった。50年代後半には，エルバーフェルト制度は，初年度の成果を引き継いで順調に運営されたということができよう。

なお，ここでは，エルバーフェルト制度の前提となる法的な枠組みの変化についても触れておかねばならない。プロイセンにおける救貧制度の基礎は，1842年の2つの法律によって作り出された。即ち，「転入者受け入れについての法律」Gesetz über die Aufnahme neu anziehen-

11) Die Neue Organisation der städtischen Armenverwaltung, in: *Täglicher Anzeiger,* 23. November 1854; Armen-Ordnung für die Gemeinde Elberfeld vom 21. November 1854, in: *Täglicher Anzeiger,* 1. Dezember 1854; Geschäfts-Ordnung für die städtischen Armenverwaltung der Gemeinde Elberfeld, vom 21. November 1854, in: *Täglicher Anzeiger,* 2. Dezember 1854; *Die Neuordnung des Armenwesens,* S. 29.

12) 1847－52年の在宅扶助のための支出額は，年平均39,555ターラーで，人口1人当たり0.83ターラーであった。*Die Neuordnung des Armenwesens,* S. 50.

der Personenと「貧民扶助の義務に関する法律」Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflegeとによって，移動の自由の原則が認められるとともに，貧窮者Verarmteの救済については，そうした貧窮者が居住権Wohnsitzを有する地方自治体がその義務を負うと規定されたのである。貧民救済についての，この扶助籍原則das Prinzip des Unterstützungswohnsitzの採用は，出生地方自治体が貧民救済の義務を負うという従来の本籍原則das Prinzip des Heimatrechtsからの大きな転換であったが，これによって貧窮者の流入が多い自治体の救貧負担は重くなった。それに対応するべく，55年には「改正法」Gesetz zur Ergänzung vom 31. Dezember 1842. über die Verpflichtung zur Armenpflege und die Aufnahme neu anziehender Personen. Vom 21. Mai 1855が制定された[13]。そこでは，「貧民を保護するという地域救貧団体の義務（扶助籍）は，その義務が1842年12月31日の貧民扶助の義務に関する法律第1条第2項によって居住籍を獲得したことを根拠とする場合には，今後は居住籍の獲得と同時にではなく，獲得した居住権を転入者が1年間継続して初めて成立する」（第1条）と規定された[14]。これによって受け入れ自治体の負担軽減が図られたのである。外部からの人口流入がみられていた当時のエルバーフェルトでは，この法改正は救貧負担を軽減する方向に作用したはずである。

このように，プロイセン＝ドイツの救貧制度では，地方自治体が救済の第一義的な義務を負うことになり，その具体的なあり方や給付内容は地方自治体に任されることとなっていたが，地方自治体の活動を規定していたのは地方自治法であった。エルバーフェルト制度で中心的な機関となった市救貧部die städtidche Armenverwaltungも，1850年の「プロイセン・ゲマインデ条令」Gemeindeordnung für den Preußischen Staat. Vom 11. März 1850の第56条「個々の業務分野の継続的な監督，および定められた個々の問題や委託業務の処理のために，ゲマインデ議会の決議に基づいて，執行機関，ゲマインデ議会議員，ゲマインデの有権者から構成される特別委員会besondere Deputationenを設置することができる。……これらの委員会は，ゲマインデの執行機関の下におかれる。ゲマインデの長が指名したゲマインデ執行機関の構成員がその議長を務める」という規定[15]を根拠として設置されたものであった。48年の三月革命の影響下で成立したこの法律は，その後の政治的風潮の変化のなかで廃止され，53－56年には地域別，都市・農村別に7つの法律が制定・公布された。エルバーフェルトに適用されたのは56年の「ライン都市条例」Städte-Ordnung für Rheinprovinz. Vom 15. Mai 1856であったが，その第54条は，内容的にはうえの第56条の規定を引き継ぐものであったから，その限りでは，エルバーフェルト制度はこうした法改正によって影響をうけることはなかったのである[16]。

［3］ **1861年の改正**　以上のような実績の上にたって，1861年には規定の改正が行われた。そのうち，「新救貧規則」と「業務規則」については，字句・表現が改められたにすぎなかった

13) この過程については，さしあたり，C. Sachße/F. Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg,* Stuttgart 1980, S. 199-20；藤瀬浩司「プロシャ＝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』第20号第4号，1974年），88－95ページ；北住炯一『近代ドイツ官僚国家と自治』，成文堂，1990年，161－165ページ，などを参照。

14) *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten,* 1855, S. 312.

15) *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten,* 1850, S. 228.

16) *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten,* 1856, S. 424. なお，三月革命後の地方自治法の変遷を扱った邦語文献として，高柳信一「三月革命におけるプロイセン地方自治制改革」（杉村章三郎先生古稀記念『公法学研究』，下，有斐閣，1974年）；三成賢次「1856年のライン年条令に関する一考察」（『阪大法学』第148号，1986年）；藤田幸一郎『都市と市民社会』，青木書店，1988年，241－242ページ；北住，前掲書，64－67ページ，などがある。

が，「指示」の改正は，ほとんど全文が書き改められるほどに全面的なものであった。全21条からなる52年「指示」では，類似する問題が異なった条項で論じられるといった未整備の側面が残され，また，規定が抽象的で手探りの感を否めないところもあった。それに対して，61年のそれは，大幅に拡充されて全54条から成り，それらは体系化されて3部から構成されていた。その内容を概観することとしよう[17]。

まず，「A一般的規定」では，救済の対象となる貧民，および救済の基準と限度が規定された。貧民を①労働能力のない者と②労働能力のある者とに分けながら救済の対象をできるだけ限定しようとしているのは(第1,2条)，52年「指示」と同様である。しかし，第8表が示すように，61年「指示」の第3条が救済の基準と限度を明確に規定したことは，「実際の経験をみて」それが決定されるとしていた52年「指示」(第11条)との大きな相違であった[18]。救済の種類として，在宅の貧民に対する現金による扶助，スープ，衣料，

第8表　エルバーフェルトにおける貧民救済の基準(1861年)
(単位:ジルバーグロッシェン)

対　　象	週　収　入
単　身　者	25
世　帯　者	25
配　偶　者	19
こども：15歳以上	17
10～15歳	15
5～10歳	11
1～5歳	9
1歳未満	6

資料：Entwurf. Städtische Armenpflege, S. 2, (Protokolle der Stadtverordnetenversammlung 1861/I. Halbjahr [DV 109])

寝具，家具などの現物の交付ないし貸与，教育費の免除，医療・出産補助，薬品の交付，無料埋葬とともに，市の救貧施設への受け入れによる院内扶助があげられている点は(第4条)，52年「指示」(第7条)の継承である。

「B機関」は，「市救貧部」，「地区長と貧民扶助員」，「地区会」，「在宅の貧民扶助」，「施設の貧民扶助」に関する規定から成っている。市の救貧活動をする機関である市救貧部は，在宅の貧民扶助に携わる地区長と，貧民扶助員，そして救貧施設の管理委員会によって支えられる(第6条)。とくに地区長と貧民扶助員は重要な名誉職であることが述べられているが(第7条)，これは52年「指示」の第1条を継承したものであった。また，これらの役職の遂行には「積極的な隣人愛と厳然たる正義感」が必要だというのも，この制度成立以来の精神を再度確認したものであった。ただし，これらの役職についての規定は61年「指示」ではずっと詳細になった。

地区長については，それが市救貧部と扶助員を媒介する要の位置にあること(第10条)，地区長は貧民の状況を知るべく貧民を訪問すべきであること(第11条)が述べられた後，第12条は地区長の義務について記している。①種々のケー

17) 1861年1月6日付の『日報』には，「新救貧規則」，「業務規則」，「指示」を改正する提案がなされ，それが承認された，という記事が掲載されている。しかし，筆者がこれまでに調べた限りでは，ヴッパータール市文書館所蔵資料のなかには，改正された条文そのものは存在しない。したがってここでは，1861年市議会決議集Protokolle der Stadtverordneten-Versammlung 1861/I. Halbjahr [DV109] に含まれているものを利用する。この決議集に収められている「救貧規則」と「業務規則」は，1852年のそれに手書きの添削が加えられたものである。これに対して，「指示」の方は，Entwurf Städtische Armenpflegeとして新たに作成・印刷されている。この草案にも手書きの添削個所があるけれども，ここでは，こうした添削は考察の対象とせず，活字印刷された草案をそのままとりあげる。

18) ルター派教会が統合された際，貧民救済の基準Die neuen Ausschlußsätzeが設定されたという記述もあるが(*Die Neuordnung des Armenwesens*, S. 30)，1854年に改正された「救貧規則」や「業務規則」には，これに関する記載はない。註(11)にあげた文献を参照。なお，1859－60年にこの地方の織布工の週賃金は7.2～5.2ターラーであったといわれるから(S. Damaschke, *Zwischen Anpassung und Auflehnung. Die Lage der Wuppertaler Textilarbeiterschaft in der Mitte des* 19. *Jahrhunderts*, Wuppertal 1992, S. 66)，これに照らせば，第7表で示されている，61年に設けられた基準が現実にどのような意味をもっていたのかは，おおよそ明らかになろう。1ターラー＝30ジルバーグロッシェンである。

スを同等に扱うことeine Übereinstimmung in der grundsätzlichen Behandlung der Fälle, ②地区会に与えられた権限を考慮して，地区会の議決は多数決制をとること，また，聞き取り表を基礎とする事情の詳細な報告を行わせること，③労働能力にない貧民についてはできるだけの救済がなされる一方，労働能力のある貧民については，できるだけ仕事に就かせるよう努力すべきこと，がそれである。このうち，③は52年「指示」第19条後段の規定を拡充したものであったが，①②はこの改正で新たに設けられた。この第12条には，エルバーフェルト制度の性格が端的に描き出されているというべきであろう。即ち，救済の決定権が地区会におろされたために，扱いにアンバランスが生じる恐れがあったから，ここでは，それを防ぐ配慮がなされているし，救済の対象とされた貧民のうち，労働能力のある者については自助努力を促すべきことが指摘されているのである。第13条は市救貧部への書類の提出，第14条は新転入者の住居出願の審査，第15条は病気や不在に場合の代理に関する，いずれも新しい規定である。

次に貧民扶助員については，新たに，１人の貧民扶助員が担当するのは最高４件までとされ(第16条)，過大な負担が生じないような配慮がなされた。そして，第19条は，52年「指示」第19条を整理・拡充して，その業務を詳細に規定した。即ち，担当地区の貧民を少なくとも14日毎に訪ね，家族と収入の状況，疾病金庫などからの給付を把握し，支給された現物の使用状況を監督すること，貧民に対する道徳教育を行うことである。なお，第17条は代理規定，第18条は被救済者の他区域への転居に関する規定である。救済出願者の聞き取りと調査(第21条)の結果，救済の必要なしと貧民扶助員が判断した場合には，出願は却下され(第22条)，また，救済の必要が認められた場合には，扶助籍，種々の法的根拠に基づく扶養義務者の存在，家族状況，収入が確認されねばならなかった(第23条)。第24－26条はそうした調査項目についての詳細な説明であり，それらの大部分は52年「指示」にはみられないものであった。61年「指示」は，貧民扶助員の義務やそれを果たすべき手順をきわめて具体的に規定したのである。

貧民扶助員と地区長とで構成される地区会の定例会議は，２週間おきの水曜日に開催される，とされた(第29条)。そして，この会議で決定される救済について，第35条では「救貧部が使用できる基金は多くないので，貧民扶助について地方自治体が法的に負う義務だけを果たす」という制限的な規定がなされ，その財源としての救貧税の徴収と使用も認められていた。この「義務」を言い換えると，「貧民の生計に必要なもの」だけを扶助するということになるが，その基準として用いられたのは第３条の規定がであった(第36条)。救済についての，こうした限定的な考えかたは，52年「指示」の第10条を継承したものであった。

在宅の貧民扶助では，救済出願者の収入がこの基準に満たない場合に扶助が認められることが確認されるとともに(第37条)，救済は最高14日間で，更新の場合には再審査が必要であること(第39条)，現金での施与が一般的で，それは１週間単位で手渡されること(第41条)が規定された。また，扶助中の貧民に対しては医療・出産の補助，無料埋葬も認められていた(第45条)。これらのうち，救済期間を明確化した第39条は61年に加えられたものであった。

院内扶助については，52年「指示」第8,9条を拡充・整理して，市救貧院(第46条)，市遺児院(第47条)，市孤児院(第48条)，市病院(第50条)への受け入れが詳細に規定されている。

「C　救貧警察の規定」は罰則規定である。

以上のような内容をもつ「指示」の重要事項を整理して示せば，第９表にようになろう。

III

以上みてきたように，名誉職制を基礎として地区会に救済の決定権をおろしたエルバーフェ

第9表　1861年「指示」草案の概要（抜粋）
［　］内の数字は52年「指示」で対応する条項を示す

A　一般的規定
　扶助条件
　　第1条　労働能力のない貧民の救済［4］
　　第2条　労働能力のある貧民の救済［4］
　　第3条　貧民救済の基準［10,11］
　　第4条　貧民救済の種類［7］
　　在宅の場合―現金・スープ・衣服・寝具・家具・医療扶助など
　　施設における救済
B　機関
　市救貧部
　　第6条　救貧機関としての市救貧部
　地区長と貧民扶助員
　　第7条　名誉職としての地区長と貧民扶助員。隣人愛と正義感が必要。［1］
　　第8条　市民には名誉職を引き受ける義務［2］
　a地区長
　　第10条　地区長は救貧部と貧民扶助員との媒介
　　第11条　地区長の貧民訪問［19］
　　第12条　種々の場合の平等な取り扱い
　　事前の詳細な説明と多数決制
　　労働能力のない貧民の救済、労働能力のある貧民の就労への指導
　b貧民扶助員
　　第16条　貧民扶助員1人当たりの担当件数は最高4件
　　第19条　貧民扶助員の義務［16,19］
　　貧民の住居訪問(少なくとも14日毎)
　　家族状況・収入の調査
　　支給された現物の監督
　　規律・礼儀についての貧民の教育
　　第21条　救済出願者の聞き取りと調査
　　第22条　救済の必要性が疑わしい場合の出願棄却
　　第23条　救済の必要が認められた場合の調査項目
　　a扶助籍、b扶養義務者の存在、c家族、d収入
　　第24条　救済必要者の扶助籍の確認
　　第25条　扶養義務者の存在の調査［6］
　　a両親、祖父母、b子供、c配偶者、d婿と嫁、e舅と姑
　　雇用主
　　救済金庫、疾病・死亡金庫
　　第26条　救済出願者の労働収入の調査
　　労働能力のないことの医師による証明
　　第27条　調査結果の聞き取り表への記入［19］
　　第28条　救済が必要な場合には地区会に救済申請
　地区会
　　第29条　2週間おきの水曜日に定例地区会開催
　　第30条　多数決により議決（少なくとも8人の出席が必要）
　　第33条　地区会は不適当な申請を拒否する権利と義務
　　第35条　貧民の生計に必要なものの扶助［10］
　　そのためにのみ救貧税を徴収・使用
　在宅の貧民扶助
　　第37条　救済には地区会における事情と申請の根本的な審査が必要
　　第39条　地区会が認める救済は最高14日間。更新の前には再審査が必要
　　第41条　一般的には現金による施与（1週間を単位とする）［12,21］
　　現金が生計に用いられない恐れがある場合に現物支給
　　第44条　学校授業料免除の申請は市救貧部になされる［12］
　　第45条　救済中の貧民に対する医療、出産補助、埋葬の扶助［12］
　施設貧民扶助
　　第46条　市救貧院への受け入れは市救貧部が決定[8]
　　第47条　市遺児院への遺児の受け入れは市救貧部が決定［8］
　　第48条　孤児院への受け入れは市救貧部が決定
　　第50条　市病院への受け入れは市の救貧医の勧めにより地区長が決定［9］
C　救貧警察の規定
　　第51条　施与を浪費ないし売却した場合、救済は停止あるいは一部に制限［12］
　　第52条　刑法第119条による刑罰［5］
　　①遊戯・飲酒・無為による貧窮者
　　②官庁から指示された仕事を拒否した被救済者
　　③職を失った後、一定期間内に就労の努力をしなかった者
　　第53条　扶養義務を負う親族に対する扶養の強制

ルト制度は，実施開始から短期間のうちに大きな成功をおさめ，市の救貧負担の軽減を実現した。それには，この制度と直接・間接に利害関係をもった，工場主や事業主をはじめとする市民の協力や献身が与っていたことも，既にみたとおりである。このことに関連して，ここで改めて注目しなければならないのは，この制度の成功を語るためには，単に制度とその運営についての努力といったことだけではなく，それを支え，補完した他の諸条件が考慮されねばならないということである。当然のことながら，エルバーフェルト制度は，それ自体で救済の対象となる貧民数を一定限度内に抑えることができる，といった性格のものではなかったからであ

る。これらの問題について正面から立ち入って論じることは本稿の枠をこえているが，重要と思われる論点だけでも列挙しておくべきであろう[19]。

［1］貧民数，それも労働可能な貧民数の増加を抑える条件として，まずあげられるのは労働力に対する需要であり，その基礎をなす経済状態である。その点では，エルバーフェルト制度の成立はまことに時宜をえたものであった。1848，49年の政治的混乱が収束した後，この地方では50年代には工業発展が加速化したからである。力織機台数の著増や蒸気機関の普及はそれを象徴的に示している。

長期的には工業発展が労働力を吸収する方向に作用したとしても，より短期的な変化，例えば景気動向などにも貧民数は敏感に反応したであろう。したがって，救貧行政は，これにも対応しなければならなかった。この点に関して，エルバーフェルトでは，1850年代後半には，鉄道建設のための土木工事や市の道路建設に失業者を積極的に雇用するような施策がとられたことが注目される。

［2］市の救貧部が直面したいま1つの問題としては，住宅問題があった。人口流入が続くなかで住宅の建設がそれに追いつかず，多数の浮浪者が出現したからである。種々の施設の利用や他の建物の転用も問題を解決するにはいたらなかった。そうしたなかで1858年には，「安価で実用的な労働者と手工業者のための住宅供給協会」Verein für die Beschaffung billiger und zweckmäßiger Arbeiter- und Handwerker-Wohnungenが設立されて，その活動を始めた。

［3］1850年代には救貧負担を軽くするような，代替的・補完的な救済金庫も生成した。45年の「一般営業条令」Allgemeine Gewerbeordnung. Vom 17. Januar 1845には，次のような条項が含まれていた。即ち，地方自治体の条令によって，①事業主とそこに雇用される職人などとの関係を規制することができるし，また，②その自治体で就業しているすべての職人や見習者に対して，職人などによる相互扶助のための団体・金庫への加入を義務づけることもできる，という規定である。この営業条令の改正法である1849年2月9日の「営業委員会の設置および一般営業条令の改正に関する命令」Verordnumg, betreffend die Errichtung von Gewerberäthen und verschiedene Abänderungen der allgemeinen Gewerbeordnung. Vom 9. Februar 1849によって，そうした規定は工場労働者にも適用されることになった。この法律，および，これを基礎とする，54年5月14日のエルバーフェルト市の地方条令の規定にしたがって，56年には，工場主のために就業している労働者のための救済金庫Untersützungskasse der für Fabrikanten beschäftigten Fabrikarbeiterが，①織布＝編み物親方のためfür Weber- und Wirkermeister，②染色工・捺染工・銅版工・製版工für Färber, Drucker, Formenstecher und Graveureのため，③その他の工場労働者のためfür die übrigen Fabrikarbeiter，という3本建てで設立された。これらの金庫による扶助活動は，エルバーフェルト制度の展開にとって大きな意味をもつことになろう。

一方における経済発展と他方における補完的な制度や施策に支えられて，1860年代以降エルバーフェルト制度がどのように展開するのか，それをみることが次稿の課題である。

（付記）本稿は，平成4年度文部省科学研究費補助金，一般研究C（課題番号04630041）に基づく研究成果の一部である。

19）これらの点については，別の機会に詳論する。そのため，ここでは，事実や統計数字の提示も最少にとどめ，典拠とした文献をあげることも省略する。