

1950年代西ドイツにおける 被追放民・東独難民の経済的適応支援と住宅供給

永 山 のどか

はじめに

1950年代、西ドイツでは戦後復興・高度経済成長が実現したが、その時期の経済政策を支えたのは連邦経済大臣エアハルトと政策ブレーンであるミュラー＝アルマックが主張した「社会的市場経済」という経済理念だった。「社会的市場経済」の下では、自由な市場での競争秩序の構築・維持が目指されたが、それをするための国家の介入は是認された¹⁾。是認された政策は多岐にわたるが、その一つに被追放民や東独難民の経済的適応支援策があった。被追放民とは、終戦直前・終戦後、東ヨーロッパから追放されドイツに移住したドイツ人であり、1961年の年始には彼らは西ドイツ人口の18.4%を占めた。東独難民とは、1961年に「ベルリンの壁」が建設されるまでに、東ドイツの政治体制から逃れるために西ドイツに移住した東ドイツ居住者であり、1961年の年始には彼らは西ドイツ人口の6.6%を占めた²⁾。被追放民と東独難民は、ドイ

本研究は青山学院大学経済研究所「2022年度海外出張助成」を受けて行われたものである。また表作成などでは伊藤茉莉氏の力を借りた。ここに深く感謝する。

1) 黒川洋行『ドイツ社会的市場経済の理論と政策—オールド自由主義の系譜』関東学院大学出版会、2012年、15~21頁、117~133頁。

2) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), *Deutsche Politik. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung* (以下、*Deutsche Politik*), 1962, S. 328. この年のドイツ居住者の統計では、「被追放民」と「ゾーンから避難した人々」という項目があり、被追放民は「1937年12月31日の時点でドイツ帝国の領域内であり現在は他国の領土となっている東部地域もしくは外国に1939年9月1日に居住していたドイツ人と彼らの、1939年9月1日以後に生まれた子供」を指す。また「ゾーンから避難してき

ツの敗戦や東西分裂という非市場的な理由によって、市場での競争に参入する段階ですでに不利な状況に置かれていたため、彼らをドイツ経済に適応させるための支援は正当化されたのである。その一方で、当時の政府の示す経済的適応には含まれていない政策、つまり、彼らを社会的に西ドイツに適応させるための福祉政策も実施された。彼らへの優先的な住宅供給はその代表的な政策であった³⁾。

西ドイツ政府は、彼らの経済的適応支援をどのように進め、その影響はどれほどあったのだろうか。また、経済政策の一環としての経済的適応支援策がそれ以外の政策と関連があったとすればそれはどのような形でみられ、彼らの経済的適応にどれほどの影響を与えたのだろうか。本稿では「それ以外の政策」として、上述した優先的な住宅供給に着目する。本稿は西ドイツ政府による被追放民・東独難民のための経済的適応支援策の展開を明らかにし、その政策と住宅政策との関係を明らかにするものである。

被追放民や東独難民が西ドイツにどのように適応したのか、もしくは、しなかったのか、という点についてはホフマン他編『ドイツにおける被追放民』やホルトマンの研究など分厚い研究成果が存在する⁴⁾。また、日本では被追放民

た人々」とは、「1939年9月1日に現在のソ連占領地区もしくはベルリンに居住していたドイツ人と彼らの1939年9月1日以降に生まれた子供」を指す。本稿では彼らを「東独難民」とした。

3) Tilman Harlander, "Solidarität der Not. Flüchtlingsintegration und Wohnungsbau für „breite Schichten“ im Wiederaufbau in der Bundesrepublik“, in: Tilman Harlander u. Gerd Kuhn (Hg.), *Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies-Wohnungspolitik in Europa-Historische Analyse*, Stuttgart 2012, S. 78-91. 永山のどか「1950年代西ドイツにおける東独出身者のための住宅建設—シュツットガルト市の事例—」『ゲシヒテ』第14号、2021年、64~76頁。

4) Dierk Hoffmann, Marita Krauss u. Michael Schwartz, *Vertriebene in Deutschland. Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven*, München 2000; Everhard Holtmann, "Flüchtlinge in den 50er Jahren: Aspekte ihrer gesellschaftlichen und politischen Integration“, in: Axel Schildt u. Arnold Szwottek (Hg.), *Modernisierung im Wiederaufbau: die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1998, S. 349-361. 川喜田敦子『東欧からのドイツ人の「追放」——20世紀の住民移動の歴史のなかで』白水社、2019年。近年の研究としてはキッテルの負担調整法についての政治史的な観点からの研究が挙げられ序章にて負担調整の評価についての先行研究が紹介されている。(Manfred Kittel, *Stiefkinder des Wirtschaftswunders?. Die deutschen Ostvertriebenen und die Politik*

について川喜田敦子氏によって、文化的保護政策という観点から、被追放民の「追放」という事実と、彼らに対する適応政策、そして追放と適応をめぐる歴史叙述の成立過程をつなぎ合わせる研究がなされている。経済的適応については、1950年代、1960年代の好調な西ドイツ経済により、社会的、政治的適応に比べて順調に進められていたとの見方がなされてきたが、川喜田氏や本稿で取り上げるリュッティンガーの研究では、被追放民における非熟練労働者の割合が高く、質的な側面で彼らが早期にドイツ経済に適応されたとはいえない点が指摘されている。このような充実した先行研究に対して、社会的市場経済や秩序政策についての先行研究においては、被追放民・東独難民の助成措置は中心的なテーマとして取り上げられていない。その理由として、同政策が反独占政策や中間層政策に比べて、一部の人々のためのより限定的な政策であったことが挙げられる。しかし、被追放民と東独難民の経済的適応支援策はその直接的受益者が限定的であるため、政府がどのような意図で、どのような程度支援し、また、その実現をどの程度、市場メカニズムに委ねていたのか、という点が、政府報告書において分析可能な形で示されているように思われる。また、限定的であるがゆえに、受益者—ここでは、被追放民と東独難民—のための他の政策の具体的な把握も可能であるため、経済的適応政策と他の政策との関連も明らかにすることが可能である。本稿では、被追放民・東独難民の経済的適応支援策の展開を軸に分析することによって、「社会的」であり「市場経済」でもある、という、一見つかみどころのない「社会的市場経済」の理念の下での、実際の国家の介入の意図や度合い、また、その政策と他の政策領域との関連を明らかにしたい。

本稿では、第1節にて、西ドイツの各省庁のメディア向け年次報告書『復興期のドイツ』（1950年～1959年）とその後継報告書『ドイツの政治』（1960年～1962年）を用いて「連邦経済省」や「被追放民・難民・戦争被害者担当省（初期は被追放民担当相）」が被追放民・東独難民の経済的適応をどのように捉えていたのか、という点を明らかにする。第2節では、経済的適応がどの程度果た

されたのか、という点をリュッティンガーの統計分析や『復興期のドイツ』、『ドイツの政治』に掲載された統計をもとに示す。第3節では、被追放民・東独難民への住宅建設助成額の高さに着目し、経済的適応の課題と住宅建設助成との関係を明らかにする。ここでは住宅建設事業がとくに東独難民の就労の機会の確保にとって重要なものと認識されていた点が明らかになる。それを受けて第4節では、住宅助成金によって建設された東独難民向け住宅に着目し、その住民の経済的適応の度合いを、シュツットガルトを事例に考察したい。

本論に入る前に、被追放民と東独難民の支援策の柱となった「負担調整基金」と1950年代前半に西ドイツが抱えていた、被追放民の多い州での失業問題について説明しよう。ドイツでは、戦争によって被害を受けた被追放民や被災者の負担を調整することを目的に、1948年に3年間という暫定的な措置として緊急支援法が制定された。同法の支援措置をほぼ継承する形で、1952年に負担調整法が制定された。負担調整法の対象者には東独難民も含まれることになった。この法律に基づいた「負担調整基金」から、家財支援、生活費支援、住宅建設のための資金だけでなく、後述するように、経済的適応に関連する分野での資金が貸し付けられることになった。

被追放民の多い州での失業問題は、終戦直後の被追放民の振り分けの失敗により生じたものであった。被追放民は終戦直前から1940年代後半にかけて大量にドイツに流入したが、ドイツでは戦時中に都市が壊滅的な被害を受けたため、当局は、住宅確保が難しい都市部よりも農村地域に重点的に彼らの居住地を振り分けた。とくに、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ニーダーザクセン州、バイエルン州、北ヘッセンには多くの被追放民が割り当てられたが、これらの州の農村地域には就労の機会が乏しく、それが彼らの高い失業率や低い生活水準の原因となった。マーシャルプラン担当省は1951年の報告書において、被追放民の多いこれらの州の状況を次のように指摘している⁵⁾。

5) Neunter Bericht der Deutschen Bundesregierung über die Durchführung des Marshallplanes (以下、DBüDM と略). 1. Oktober 1951 bis 31. Dezember 1951 und Jahresrückblick 1951, erstattet vom Bundesminister für den Marshallplan (Bonn 1952, reprint Bad Feilnbach 2006), S. 51.

被追放民の超過問題が深刻化し、国内の社会的緊張を生み出している。…西ドイツの疑いの無い経済成長の成果の恩恵をシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ニーダーザクセン州、バイエルン州の何十万人もの避難民が受けることができなかった。なぜなら、復興に参加するための経済的前提が提供されていない地域に彼らは住んでいるからである。

この問題を解決するために1949年から1956年の間に実施されたのが雇用の機会が多い州への被追放民移住促進措置であった。一方、東独難民の場合、流入が被追放民よりも時期的に遅くそのピークは1953年であったため、東独難民の振り分けは、初期の被追放民のように農村地域に重点的になされるようなことはなかった。

なお、1962年までの省庁の名称や統計において被追放民と並んで「難民」や「移住者」と記された場合、それはおおむね東独難民を指している⁶⁾。

1 連邦被追放民・難民・戦争被害者担当省と連邦経済省にとっての被追放民・東独難民の経済的適応

被追放民と東独難民の西ドイツ社会・経済への適応は、1950年代の西ドイツ政府にとって避けて通れない課題であったが、被追放民と東独難民とは流入が本格化した時期が異なったため、両者の対応の開始期も異なっていた。被追放民については西ドイツ建国前に既に大人数の被追放民がドイツに流入しており、建国時には彼らを担当する「被追放民担当省」が設置された。その後、東ドイツからの難民が増えると、被追放民と東独難民の受け入れに際しての諸問題を同じ省庁で扱うこととなり、1954年に被追放民担当省は「被追放民・難民・戦争被害者担当省」に改組された。被追放民・難民への支援の必要性やその実績は、被追放民担当省ないし被追放民・難民・戦争被害者担当省だけでなく、連邦経済省の報告書にも記載されている。記載の時期にこそずれはあるが、両省の経済的適応支援策の方針は対立しておらず、両省とも共通の認識のもと経済的適応についての報告を行っていたと考えられる。本節ではこれらの

6) 注2参照。

省が被追放民・東独難民の経済的適応のための措置として何を進めようとしたのか、明らかにしたい。

被追放民の経済的適応について初めて言及されるのは1950年の被追放民担当省の報告書においてであった。「被追放民の経済的・社会的な適応、とくに、負担調整の課題と結びついた、税制や貸付の分野における措置の実施」が同省の課題の1つであるとされ、「雇用創出プログラム」という見出しがつけられた欄では1頁以上にわたり、その実施状況が報告された⁷⁾。以上から、西ドイツ建国当初、経済的適応の手段として、税制優遇、対象者への貸付、雇用創出プログラムが考えられていたことが分かる。

一方、経済省の報告書の中に、被追放民や東独難民に関連した項目が登場するのは、それから四年経た1954年であり、1950年代の後半を通して「被追放民、難民、戦争被害者の経済の適応」もしくは「被追放民、難民、物的戦争被害者の経済の適応」という欄が設けられている。1954年の経済省の報告書では、「競争政策と経済支援」という見出しの下に、「一貫した競争政策の続行」(カルテル規制)、「農業・食糧生産における競争力」、「手工業のさらなる発展」、「職業訓練」、「商業への助成」、「生産性向上と合理化」、「経済的に不利益を被っている地域への助成」などとともに、「戦争とその結果によって被害を受けた企業への助成」という小見出しが掲げられているのである⁸⁾。そこには、被追放民による経営の投資資金・経営資金が貸付けられた点、短期貸付から低利の長期貸付への信用借り換えの支援を行う必要がある点、そして、今後は東独難民企業への支援も行うべきである点が書かれている。

1950年代半ばから後半の報告書に記されている経済的適応のための助成措置は多岐にわたるが、そこで課題となっていたことは、自営業者の創出・支援、失業率の低下の2点に集約される。この二つの課題が具体的にどのように言及されているのか、以下で確認しよう。

7) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), *Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung* (以下、*DiW*), 1950, S. 103 u. S.106f.

8) *DiW*, 1954, S. 170.

被追放民・東独難民のための自営業者創出・支援策について、1955 年の経済省の報告書の「競争政策と経済支援」の欄の「投資」の項目では、被追放民、難民、物的戦争被害者の企業のための資本不足対策が必要であると報告されている。同様に、同じ欄の「被追放民・難民・戦争被害者の経済の適応」の項目では、「雇用創出措置は多くの場合において決定的な適応の準備段階にすぎない、という判断から、被害者 *Geschädigte*⁹⁾ に対して、競争の開始時に必要な経済的支援 *Starthilfe* を提供するという努力が続けられた」と述べられている¹⁰⁾。「競争の開始時に必要な経済的支援」とは、その直後の内容が被追放民、難民の「企業」への支援であることから判断して、起業支援を指すと推測される。また、1956 年の経済省の報告書には「〔被追放民の〕自己資本の不足とそれによる重い〔貸付の〕利子返済負担が今なお、被追放民経営の競争力の向上を妨害している」(〔〕内は引用者、以下同様)と記されている¹¹⁾。その上でこのような状況を改善するための措置として、信用借り換え支援などが挙げられている。

このような被追放民や難民の企業への助成措置は、経済省の中間層政策の一環としても位置付けられる。同省は毎年、手工業や商業における中間層経営への助成について、個別の項目を設けて報告しており、政府にとって重要な経済政策として位置付けている。大戦後、ドイツの中間層企業は慢性的な資本不足に悩まされたため、企業向け信用支援が取り組まれた。また、中間層経営の生産性向上措置などが実施された¹²⁾。

当時の西ドイツの経済政策全般を見ると、助成措置は好調な経済状況のもとでは縮小すべきである、との姿勢が取られていた。1955 年の経済省の報告書の「競争政策と経済助成」の欄の「投資」の項目においても「連邦政府はすで

9) *DiW* の 1955 年の 220 頁には「被害者」が誰を指すのか書かれていないが、1956 年の経済省における同様の項目では「被害者」には被追放民、難民、戦争での物的被害者が含まれる内容となっている (*DiW*, 1956, S. 228)。

10) *DiW*, 1955, S. 222 und 220.

11) *DiW*, 1956, S. 229.

12) 三ツ石郁夫「第二次大戦後西ドイツの中間層信用問題をめぐる政策形成と金融機関の役割」『滋賀大学経済学部研究年報』第 25 巻、2018 年、1～27 頁には中間層政策の形成の変遷が明らかにされている。

に早い時期から、こういった「好ましい」発展のもとでは、国の投資助成措置を制限していくことが適切であると分かっていた」と記されている。それゆえ「連邦政府は終了した投資計画を1955年の経済助成措置として継続させなかった」。その一方で同省は「構造政策的な理由で数年前から助成措置がなされている特定の分野では、それは継続されなければならない」との立場を取っており、とりわけ助成が必要な対象として、被追放民・東独難民・物的戦争被害者の企業を挙げている¹³⁾。「[これらの企業では、]資本不足が深刻であり、彼らが被った被害が十分に埋め合わされておらず、危機に耐えうる力が十分に確保されていないようにみえる」。つまり、投資支援という観点からみると、1955年の時点で多くの経済分野においては、「社会的市場経済」が目指している自由な競争市場秩序が構築されていたが、「構造政策的な理由」から競争できる力を十分につけることができず、それゆえ政府が支援を続けなければならない分野がなお存在し、その筆頭が被追放民・東独難民・戦争物的被害者の企業である、という把握を経済省がしていたのである。なお、支援を終了させるタイミングについては、1950年代の両省庁の報告書には記載されていないが、被追放民においては追放前の自営業率に達していない点が毎年のように指摘されていることから、追放前と同等の自営業率に達した時点をめやすとしていたと考えられる。また、1955年の経済省の報告書には、被追放民と難民の適応支援について、「地元住民の競争参加者の利害も考慮に入れて」、支援は「適応がまだなされていない人々」に限定されるべきである、とも記されている。

被追放民・東独難民の経済的適応支援のためのもう一つの課題、つまり、失業の解消についての具体的な措置として、1950年代の報告書で取り上げられているのは、被追放民の多い州での「重点プログラム」、被追放民の「移住促進措置」、負担調整法に基づく「職場貸付 (Arbeitsplatzdarlehen)」である。「重点プログラム」とは、被追放民がとくに多く失業率も高いシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ニーダーザクセン州、バイエルン州、北ヘッセン¹⁴⁾において

13) *DiW*, 1955, S. 222.

14) *Neunter Bericht der DBüDM*, 1951, S. 52.

実施された雇用創出プログラムである。1950 年の被追放民担当省の報告書には、この「重点プログラム」が 3 億マルクの規模で開始したことが書かれている¹⁵⁾。被追放民の移住促進措置は「はじめに」で述べたように、1949~1956 年に被追放民が多い州から就労の機会の多い地域への被追放民の移住を促すための措置であった。1957 年の被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告書には、再開地域プログラム、国境地域プログラム、そして雇用創出プログラムと並びこの移住促進措置が、被追放民の失業問題解消に貢献したと評価されている¹⁶⁾。負担調整法に基づく「職場貸付」とは、1952 年の負担調整法の法律によると、「戦争被害・追放により失業したり、専門外の職に就かざるをえなくなった人々のために継続的な就労の機会を提供すること」を目的に、「少なくとも 5 人を継続的に雇える状況にある経営に提供」されるものであった。助成される経営は、戦争被害を受けてきた経営、追放により西ドイツもしくは西ベルリンに移住しなければならなかった経営、そして、経営の構成（共同出資者、社員もしくは組合員）において戦争被害者・被追放民と連帯している経営であった¹⁷⁾。1957 年の被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告書によると、同年 3 月末までに 46,400 人の被追放民と 2,100 人の東独難民がこれによって職を得たという¹⁸⁾。このほか、上述した自営業支援にも含まれうるような施策も「雇用創出プログラム」においてなされており、1950 年の被追放民担当省の報告書には、継続的就労の機会の確保のために農業・営業（Gewerbe）の難民企業に資金が貸し付けられた旨が報告されている¹⁹⁾。これらの雇用創出措置を総括するような形で、1960 年の被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告には、被追放民の失業率を低下させた初期の措置として、被追放民の移住促進措置、「雇用創出措置（とくに負担調整の枠組みでの職場貸付）」、そして「被追放民

15) *DiW*, 1950, S. 107.

16) *DiW*, 1957, S. 383.

17) Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz), in BGBl. vom 18. 08. 1952 I, S. 446-533. 職場貸付 (Arbeitsplatzdarlehen) は §259.

18) *DiW*, 1957, S. 383.

19) *DiW*, 1950, S. 107.

が多い州での地域助成プログラム」が挙げられている²⁰⁾。

これらの雇用創出措置の貸付先に着目すると、被追放民や難民が経営する企業と、被追放民や難民を一定数雇える企業の 2 つのパターンがあり、前者への貸付は、経済的適応のもう一つの課題である自営業の助成を兼ね、後者への貸付は、被雇用者として被追放民や東独難民を雇う場所を増やすという意味合いを持っている。経済省が 1960 年に「職場貸付」を評価しており、「職場貸付」の目的が、「少なくとも 5 人の戦争被害者もしくは被追放民を継続的に雇える状況にある経営」への貸付であることを考えると、被雇用者として被追放民や東独難民を雇う形での雇用創出政策がより効果的であった、と同省がとらえているといえる。

雇用創出措置については、1950 年代前半の被追放民・難民・戦争被害者担当省においてその実績が報告されているが、1950 年代半ばになると同省と連邦経済省の報告書においてその限界も指摘されるようになる。1955 年には経済的適応のための手段として「雇用創出政策は最終的な適応の予備段階にすぎない」とされ、1956 年の被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告書では、被追放民の低賃金の問題が指摘された。「被追放民はドイツの復興、とくに農業分野の復興に、報酬がもっとも少ないような職に就くことによって貢献し、一部分の人は今なおそのような職にとどまっている。そのような状況を通して、被追放民は雇用創出のために〔公的資金が〕支出されたことを正当化してきただけでなく、彼らの適応のためになされた措置を続行させるという義務を、一般社会に対しても負わせてきた」²¹⁾。また、彼らの失業率が下がっているのは経済が好調であるためである、との見方がとられ、雇用創出のための具体的な措置についての叙述は報告書には記載されなくなった。たとえば、1957 年の経済省報告書では「1957 年においても経済は好調であった。そのような状況が被追放民・東独難民、そして戦争で物的被害を受けた人々の経済の適応に良い影響を与えており、被追放民の失業率はさらに下がった」と述べられて

20) *DiW*, 1960, S. 403f.

21) *DiW*, 1956, S. 393.

表1 被追放民・東独難民のための貸付
—1948 年～1960 年末の工業・手工業・商業・自由業向け—

貸付の種類	%	100 万 DM
ERP（マーシャルプラン）—被追放民向け貸付	11.5	252
重点プログラム（雇用創出）	3.4	74
緊急支援法・負担調整基金からの職場貸付（Arbeitsplatzdarlehen）	5.0	109
緊急支援法・負担調整基金からの復興貸付（Aufbaudarlehen）	52.2	1,148
負担調整銀行の借り換え貸付	2.2	49
州財源からの貸付	14.7	323
公的な州財源によって借り換えられた銀行貸付	1.9	41
負担調整銀行の流動資産貸付などによる経営資金貸付	9.1	201
合計	100	2,197

出典：Deutsche Politik, 1961. S. 404 より筆者作成。

いる²²⁾。ただ、この一文の後には次の文言が続く。「失業者全体に占める被追放民の割合は 22.8% であり、西ドイツ人口に占める被追放民の割合 17.5% よりも、今なお大幅に高いのでさらなる支援が必要である」。実際に、被追放民の失業率が地元住民の失業率の水準まで下がるのは 1959 年まで待たなければいけなかった²³⁾。なお、東独難民の失業者の割合は報告書にて示されていない。

では、自営業支援、雇用創出のためにどれほどの助成金が支出されたのだろうか。この点を、『復興期のドイツ』の後継報告書『ドイツの政治』の被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告書から明らかにしたい。

表 1 は、被追放民・東独難民のために工業・手工業・商業・自由業の分野にて貸し付けられた資金の内訳を示している。表からはっきりと読み取れるのは被追放民・東独難民の自営業経営支援に対する貸付額が高いことである。これは「復興貸付」と「ERP（マーシャルプラン）の被追放民向け貸付」の額の高さに表れている。貸付額が最も高い項目となっている「緊急支援法・負担調整基金からの復興貸付（Aufbaudarlehen）」は、1952 年の負担調整法施行時の法律によると、以下、3 つの場合に提供された。第一に、被災や追放により生活基盤が破壊された人への生活基盤確保のための貸付、第二に、被災や追放によ

22) DiW, 1957, S. 89.

23) DiW, 1959, S. 222.

り土地所有に支障をきたした人に対する、その土地やそれに代わる土地に再建・新築する際の貸付、第三に、上記第一の措置の一環として、雇用が保障されている場合にその職場の所在地での住宅の建設への貸付である²⁴⁾。このうち、「工業・手工業・商業・自由業の分野にて提供された貸付」と考えられるのは、第一もしくは第二の貸付である。旧土地所有者による再度の土地所有を促す趣旨の貸付が工業や商業、自由業等でなされる場合、それは、旧居住地にて土地を所有して自営業を営んでいた被追放民や東独難民の自営業経営の再開のための支援の意味合いを持っていたと言える。「ERP（マーシャルプラン）被追放民向け貸付」とは、いわゆる「マーシャルプランの見返り資金」を元の財源とした貸付である。表では「被追放民向け」と記されているが、マーシャルプラン省の報告書によると1952年には被追放民だけでなく東独難民に対しても供与された²⁵⁾。この資金からの第二次及び第三次産業の中間層経営に対する信用供与額は1959年まで全体で1億5,500万マルクであったが、そのうち3,000万マルクが「被追放民・難民・戦争での物的被害者」に供与された²⁶⁾。経済省の1957年の報告書によるとこの3,000万マルクのうち、被追放民、難民の営業（gewerblich）企業に2,000万マルク供与されている²⁷⁾。

一方、雇用創出プログラムとして実施された、被追放民の多い州を対象とした「重点プログラム」と負担調整法の枠組みで実施された「職場貸付」の額は、上記の自営業支援よりも低い。表1によると、「職場貸付」は全体の5%、「重点プログラム」は3.4%であり、「職場貸付」と「重点プログラム」の両方を合わせても全体の10%を下回っている。「重点プログラム」が3億マルクの規模で実施されたことはすでに述べたが、そのうち、工業・手工業・商業・自由業の分野にて貸し付けられた資金は7,400万マルクだった。このことから、「重点プログラム」の資金は農業分野において重点的に配分されたと推測される。また、「職場貸付」として1957年3月末までに2億8,110万マルクの資金

24) Lastenausgleichsgesetz, §254.

25) Zwölfter, abschließender Bericht der DbüDM, S. 109.

26) *DiW*, 1959, S. 212.

27) *DiW*, 1957, S. 88.

が提供されたが²⁸⁾、工業・手工業・商業・自由業の分野の被追放民・東独難民のために使われたのはそのうち1億900万マルクであった。

以上から、工業・手工業・商業・自由業の分野では、連邦政府が被追放民・難民を被雇用者として雇うための雇用創出プログラムよりも、被追放民や東独難民の自営業経営の助成に力を入れていたことが分かる。雇用創出プログラムに対する支出額が少なかった背景には、移住促進措置により雇用の多い地方へ被追放民が移住したこととともに、上述した通り、好景気により失業率が年々低下していたことがあった。西ドイツ全体を見ると1955年には完全雇用に達しており²⁹⁾、1950年代後半は、労働力不足が顕在化するまでとなっていたのである。

労働力不足という状況では被追放民や東独難民はそれを補うものとして期待され、その期待は大都市や工業都市ではより早い段階で生まれていた。たとえば、グレンスクが示しているようにハンブルクでは1948年11月の時点で建設、金属、繊維産業における労働力の需要が高く、被追放民は労働力として重宝された³⁰⁾。また、シュツットガルトでは、1953年、助役のシューム（Schum）が東独難民の受け入れ先は東ドイツで就いていた職と、受け入れ先の雇用の可能性に応じて決められるべきであるとの考えのもと、同市に流入する東独難民の職業について次のように指摘している。「同市に流入する東独難民の約3分の1が農民であり、職員と自由業も大きい割合を占める。一方で、建設手工業と金属加工職はほんのわずかである」³¹⁾。シュームのこの発言によって示唆されているのは、シュツットガルトには農民の東独難民は来るべきではなく、建設手工業と金属関連の職業の東独難民が割り当てられるべきであるという主張である。これらの一連の発言からは、シュツットガルトにおいて建設手工業者と

28) *DiW*, 1957, S. 383.

29) *DiW*, 1956, S. 191.

30) Evelyn Glensk, *Großstädtischer Arbeitsmarkt und Vertriebenenintegration. Das Beispiel Hamburg*, in: *Vertreibene in Deutschland*, 2000, S. 251-272, hier, S. 261.

31) Stadtarchiv Stuttgart (以下、StA Stuttgart): 20/1-677; StA Stuttgart: Niederschrift über die Verhandlung der Vollversammlung des Gemeinderats vom 16. April 1953.

金属加工職の労働力が必要とされており、市当局が、その労働力需要を東独難民で満たしたいと考えていたことが分かる。シュームはまた、1953年4月28日の市議会の社会委員会にて、前日に開かれたドイツ都市会議の「東独難民はあきれるほど早く職を見つける」という見解を紹介している³²⁾。

2 経済的適応支援策の帰結

上述したように経済的適応の目標の一つである失業率の低下は、1950年代後半の経済成長により実現したが、もう一つの目標である自営業経営の増加は達成したのだろうか。

被追放民と東独難民の自営業での就労の動向を考える上で参考になるのは、リュッティンガーの「素早い適応という神話—被追放民・難民の1971年までの西ドイツへの適応についての経験的な調査—」という論文である³³⁾。リュッティンガーは、1971年に連邦統計庁によって発表された統計「人口の職業・社会構造変化」を用いて、被追放民と東独難民の西ドイツ社会への適応の度合いを分析している。彼は自営業就労に関連する統計として「第一次産業における自営農民の数」、「自営農民を含めた自営業就労者の数」を提示し、それと対照的なデータとして「非自営」的に就労する人々や非熟練で就労する人々の割合を提示している。リュッティンガーの論文の自営業関連のデータを示すだけでは、被追放民と東独難民の就労の全体像がつかみにくいため、ここでは彼の叙述の枠組みに従い、第一次産業、第二次産業における被追放民、東独難民、地元住民の就労状況の変化も紹介したい。

第一次産業について、東独難民に関する十分なデータは提示されていないが、被追放民については1971年の時点での被追放民の自営率の低さが指摘されている。20年間の変化に着目すると、1953年時の第一次産業従事者の割合は、被追放民において約20%、地元住民において14.4%、東独難民—ただし、西ド

32) StA Stuttgart: 20/1-679.

33) Paul Lüttinger, “Der Mythos der schnellen Integration. Eine empirische Untersuchung zur Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland bis 1971”, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 15, Heft 1, 1986, S. 20-36.

イツに1971年に居住している者に限定—は9.2%だった。1950年代前半、被追放民における第一次産業従事者の割合が他の社会層に比べて高かったことが分かるが、1971年までにその割合は低下し、低下の度合いは地元住民に比べて顕著だった。また、第一次産業従事者における自営農民の割合をみると、被追放民の場合は、地元住民に比べて格段に低かった。具体的にみると、被追放民の第一次産業従事者に占める自営農民の割合は、追放前の1939年の16.7%から、1950年には10.5%に低下し、1971年には35.5%となっている。1950年代と1960年代に自営農民率が上昇していることは被追放民だけでなく西ドイツ全般に見られることであり、その背景として農業の機械化と合理化、さらには家族経営への移行があった。なお、1971年、地元住民の第一次産業従事者に占める自営農民の割合は60%と70%の間であった。

第二次産業については、若年層においても壮年層においても、被追放民と東独難民の参入が顕著であった。1950年と1960年には、被追放民、東独難民、地元住民のいずれの場合でも1920年代生まれの世代に占める第二次産業従事者の割合は50%以上であった。しかし、1950年と1960年とを比較した場合、地元住民においては1960年にその割合が低くなっているのに対して、被追放民と東独難民においてはその割合が高くなっている。また、1939年に既に就業可能年齢に達していた世代に着目すると、被追放民と東独難民の場合、1939年から1960年にかけて第二次産業従事者の割合が高くなっているのに対して、地元住民においてはその割合は低くなっている。若年層においても壮年層においても、製造業が被追放民と東独難民の主要な就労先となっており、彼らが地元住民の第二次産業従業者の割合の減少を補っていたといえる。なお、リュッティンガーは、1960年以前においては第三次産業の発展は十分に見られなかったとして、個別の統計を提示していない。

続いて、全産業における就労者の自営率（自営農民を含む）をみてみよう。被追放民、東独難民、地元住民の区別をしない場合、西ドイツでは、就業者に占める自営業就業者の割合は1939年から1971年にかけて減少し（19%から15%へ）、被雇用者の割合は増加している。しかし、表2から明らかなよう

表 2 自営業従事者と被雇用者の割合（単位：％）

	自営業従事者				被雇用者			
	1939年	1950年	1960年	1971年	1939年	1950年	1960年	1971年
被追放民	21.6	7.5	6.6	7.4	79.1	92.5	93.4	92.6
東独難民	14.2	13.7	8.6	9.7	85.8	90.3	91.4	90.8
地元住民	19.4	20	18.1	17.4	80.6	79.2	81.9	82.6
全体	19.6	18	15.5	15.2	80.4	82	84.5	84.8

出典：Lüttinger, Der Mythos der schnellen Integration, S. 27.

に、自営率の低下の度合いは、被追放民、東独難民、地元住民で大きく異なる。被追放民と東独難民においては低下の度合いが大きい。被追放民においても東独難民においても、西ドイツへの流入をきっかけに自営率を低下させているのである。

非熟練労働者に着目すると、その割合は、被追放民においても東独難民においてもドイツへの流入をきっかけに上昇している。より具体的にみると、被追放民の場合、1950年、60年、71年とも他の社会層よりも非熟練労働者率が高く、1939年と1950年の間に急激に上昇し、その後の1950年から1960年にかけて減少している。東独難民の場合、1890～1919年生まれの世代の非熟練労働者率は1950年の時点で同世代の地元住民のそれより低いが、1960年には両者の値は近づいている。世代別にみた場合、特徴的なのは1920年代生まれの世代の被追放民と東独難民の非熟練労働者率が1950年から1971年にかけて低下していることである。1950～60年代に働きざかりであった彼らが熟練の技能を身に着けたことが、非熟練率の低下の要因なのだろうか。リュッティンガーのデータからはそこまでは分らないが、その可能性も十分に残されている。なお、地元住民においては、1939年から1971年にかけて、若干の例外を除き全年齢層で非熟練労働者の割合が低下傾向にある。

リュッティンガーが示したこれらのデータや彼の叙述からは、被追放民・難民が1950年代に第二次産業の労働者や非熟練労働者として重宝される一方で、彼らの自営業就労率が下がっていることが分かる。

連邦政府の起業支援や自営業経営助成が短期的にみても目覚ましい成果を上

1950 年代西ドイツにおける被追放民・東独難民の経済的適応支援と住宅供給

表3 工業、建設業、手工業における経営数

報告年	部門	西ドイツ	内訳					
			被追放民		難民		被追放民と難民	
		数	数	%	数	%	数	%
1956年	1. 工業	93,641	6,779	7.2	3,809	4.1	10,588	11.3
	2. 建設	61,750	3,116	5.0	587	1.0	3,703	6.0
	3. 手工業	820,001	—	—	—	—	61,875	7.5
	合計	975,392	—	—	—	—	76,166	7.8
1957年	1. 工業	92,226	6,624	7.2	3,769	4.1	10,393	11.3
	2. 建設	60,482	3,168	5.2	592	1.0	3,760	6.2
	3. 手工業	806,390	—	—	—	—	64,312	8.0
	合計	959,098	—	—	—	—	78,465	8.2
1959年	1. 工業	90,902	6,324	6.9	3,875	4.3	10,199	11.2
	2. 建設	58,696	3,252	5.6	786	1.3	4,038	6.9
	3. 手工業	790,118	—	—	—	—	65,348	8.3
	合計	939,716	—	—	—	—	79,585	8.5
1960年	1. 工業	92,480	6,664	7.2	4,565	4.9	11,229	12.1
	2. 建設	59,646	3,372	5.7	847	1.4	4,219	7.1
	合計	152,126	10,036	6.6	5,412	3.6	15,448	10.2

出典： *Deutschland im Wiederaufbau*, 1957, S. 385; 1958, S. 380, *Deutsche Politik*, 1960, S. 408; 1961, S. 409 により筆者作成。

げていない点は、本稿で取り上げているメディア向け各省庁報告書のデータからも明らかである。自営業率の変遷に着目すると、被追放民の就業者の33~35%ほどは追放前に経済的に自立しているか、もしくは家族成員としてそれを手伝っていた³⁴⁾。しかし、その割合は追放直後には約7%に落ち込み³⁵⁾、1958年の報告書では9.2%までしか上昇していない³⁶⁾。続いて西ドイツ全体の経営数の動向と関連づけて被追放民・東独難民の経営数の動向をみてみよう。表3は、1950年代後半における西ドイツの工業、建設業、手工業の経営数とその経営主体を示している。この表から明らかのように、1950年代後半、西ドイツ全体の経営数は工業、建設業、手工業すべてにおいて減少している

34) *DiW*, 1956, S. 393 には35%、*DiW*, 1959, S. 484 には約33%と書かれている。

35) *DiW*, 1956, S. 393。

36) *DiW*, 1959, S. 484。逆に非独立は90.8%であった。

表 4 支出額の比較

単位：100万DM

被追放民・東独難民のための貸付—1948年～1960年末の工業・手工業・商業・自由業向け—	2,197
1960年末までに緊急支援法・負担調整基金から住宅建設目的で支出された額（被追放民、東独難民合計）	6,698
連邦資金（FOA資金を含む）による東独難民・強制移住者Aussiedler向け住宅建設特別プログラム（1953～1960年）	4,066
被追放民の農民のための適応支援（1949～60年）	3,708

出典：Deutsche Politik, 1961. S. 404, 406, 406 u. 415 により筆者作成。

（1960 年は増加）。たしかに、被追放民と東独難民を合わせた経営数は全体として若干増加しており、この増加分が、連邦政府の自営業支援の効果である可能性も否定できない。しかし、西ドイツ全体に占める被追放民・東独難民の割合（1961 年時の西ドイツの全人口に占める被追放民の割合が 18.4%、東独難民が 6.6%）に比べて経営全体に占める被追放民経営・東独難民経営の割合は格段に低い。また、1950 年代後半に被追放民・東独難民の流入は続いていたが³⁷⁾、経営数はその流入に比例して増えているわけではない。自営業支援は十分に効果をあげていないと判断できる。第 2 節で明らかにしたように自営業支援が実施され、連邦政府もそれを重視していたにもかかわらず、その自営率は十分には上昇していないのである。

では、連邦政府の自営業支援が十分に展開しなかった要因はどこにあったのだろうか。その要因のひとつとして考えられるのは、工業・手工業・商業・自由業の分野での信用供与の規模が、他の分野に比べて小さかったことである。表 4 から明らかなように、雇用創出を含めた貸付額は約 22 億マルクであったのに対して、1960 年末までに緊急支援法・負担調整基金から住宅建設を目的として捻出された額は約 67 億マルクであり、工業・手工業・商業・自由業の分野での貸付額はその 3 分の 1 にも達していないのである。また、その額は農

37) 注 2 参照。1961 年に西ドイツに居住していた被追放民、難民の流入時期をみると、1955 年～1960 年に流入した者は、それぞれ 6.8%、29.8%にあたる（Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hg.), *Bevölkerung und Kultur. Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961, Heft 6, Vertriebene und Deutsche aus der SBZ. Vertreibung und Struktur*, S. 28)。

民に対する適応支援額を下回っている。連邦政府は、「被追放民や東独難民の
自営率を移住前のそれに戻そう」という理想を掲げていた一方で、被追放民・
東独難民が被雇用者として順調に就労するようになったために、彼らの就労面
での経済的適応の大部分をますます労働市場に任せるようになったと言える。

これに加え、東独難民については、被雇用者として働くことへの魅力が皆無
ではなかった点も自営業経営数が伸びなかった理由として考えられる。1960
年の被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告書では、東独では中間層だった
者が、西ドイツで、手工業会議所、商工会会議所などの働きかけにもかかわらず、自営業者としての道を選ばない点が指摘され、その要因の一つとして「工
業における専門労働者の高い賃金」が挙げられているのである³⁸⁾。このような
傾向は先のリュッティンガーが示した、東独難民の非熟練労働者率が低かった
という事実と何らかの形で結びつくように思われる。また、これに関連し、
アーベルスハウザーは、西ドイツの経済成長の要因の一つに潤沢な労働力の供
給があり、被追放民と東独難民がその供給源だった点を指摘し、1950年代後
半に専門知識を持つ労働力が不足した際に、被追放民と東独難民が重要な労働
力となったと述べている³⁹⁾。東独難民が実際に専門労働力の供給源となりえた
のかは、第4節で検討したい。

さて、連邦政府をはじめ、各級政府は彼らの就労に対して何もしない、という
わけではなかった。上述した住宅建設助成を通して彼らの就労を促そうとした
のである。次節では、就労促進と住宅建設助成との関係性を明らかにしたい。

3 住宅供給と被追放民・東独難民の経済的適応支援

1950年代、被追放民と東独難民のための住宅建設に対しては、負担調整基
金とマーシャルプランの見返り資金等が提供されたが、主要な資金源となっ
たのは前者であった。彼らへの優先的住宅供給は、多くの場合、当時の住宅政策の

38) *Deutsche Politik*, 1960, S. 430.

39) Werner Abelshauser, *Die langen fünfziger Jahre: Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949-1966*, Düsseldorf 1987, S. 38f.

柱であった「社会的住宅建設」の枠組みでなされ、地元住民が居住する社会住宅団地の敷地内に建設された。これに加えて、後述する市営の東独難民向け簡易住宅のように、社会的住宅団地から独立して供給される場合もあった。ここでは政府報告書『ドイツの政治』に掲載された「社会的住宅建設」における被追放民と東独難民の入居者の割合についての表を示したい。1961 年時の西ドイツの全人口に占める被追放民の割合が 17.7%、東独難民が 6.5%、地元住民が 76%ほどであったのに対し、表 5 から明らかなように社会住宅の入居者全体に占める、被追放民居住者の割合は 38%、東独難民の割合は 6%、地元住民が 56% である。ここから、被追放民に優先的に社会住宅が供給されていることが分かる。一方で、東独難民には被追放民ほど優先的に住宅が供給されていない。しかし、人口比率と社会住宅居住者比率を比べると、比率の差は地元住民において大きい、東独難民においてはほとんどない。東独難民の流入前から地元住民が社会住宅の供給を望んでいたことを考慮に入れると、東独難民にとって、社会住宅が供給されるまでの待機期間は地元住民ほど長くはなかったといえる。

さて、本節冒頭にて負担調整基金から住宅建設助成がなされた点を指摘したが、負担調整法の目的、つまり、戦争により被害を受けた人たちの負担を調整することを考えると、彼らへの住宅建設助成には、居住における負担を軽減しようという目的があり、その点では、居住権の保障という福祉政策的な意味を持っていた。

では、住宅建設助成において政策策定側が意識していたのは居住権の保障だけだったのだろうか。本稿で着目している被追放民・東独難民の就労は住宅建

表 5 社会的住宅建設における入居者（1952 ～ 60 年）

	戸数	全体に占める割合	入居者数	全体に占める割合
全体	2,492,129	100%	8,324,656	100%
被追放民	910,493	37%	3,154,663	38%
難民	153,543	6%	536,288	6%

出典：Deutsche Politik, 1962, S. 333.

設助成とどのように関係していたのだろうか。就労と住宅建設との関係として想定されるのは次の三点である。第一に、住宅建設を雇用創出の手段として重視する観点、第二に、就労が住宅供給の前提となるという観点、そして第三に、住宅が就労の前提になるという観点である。水原渉氏によると、終戦直後、住宅建設は工業復興政策、労働力配備政策と結びつけられており⁴⁰⁾、この二つの政策は第一と第三の観点にそれぞれ関係している。1950年代の「社会的市場経済」の下での被追放民、東独難民の住宅供給の場合はどうだったのだろうか。上記3つの観点を省庁の報告書や公的資金に使用に際しての法律や規則の文言に着目して検討してみよう。

第一の観点、つまり、雇用創出事業としての住宅建設助成、という観点は、被追放民・東独難民のための政策においてはとられていない。たしかに、西ドイツ全般の雇用創出の手段として住宅建設が重視されていたことは、マーシャルプラン省の報告書に報告されている。「1950年には失業保険や失業扶助、州や地方自治体の財源を用いてさらなる緊急雇用創出事業がなされた。…緊急雇用創出事業の大部分は道路建設、宅地開発、さらには住宅建設に組み込まれた」⁴¹⁾。しかし、被追放民や東独難民の失業対策に限定すると、被追放民が多い州での「緊急失業対策」として、1950年に「賃金集約的な、公的な建設事業」がなされたこと、また、「農産物生産の拡大と改善のための施策、たとえば、荒れ地の開発、海岸での堤防工事、土地改良」がなされたことが指摘されるだけであり、住宅建設は失業対策として明記されていない⁴²⁾。1950年には被追放民の移住促進措置は開始していたがまだ本格化していなかったこと、農業地域での被追放民の定着のための政策が実施されていたこと、そして、住宅建設の際には資金調達が困難だったこと⁴³⁾が背景にあったと考えられる。

40) 水原渉「西ドイツにおける住宅供給システムに関する研究」『住宅建築研究所報』1982年、No. 8114、260頁。1950年の『復興期ドイツ』にも住宅建設の活発化が既存の生産設備への労働力への引きつけを容易にしたと書かれている（*DiW*, 1950, S. 47）。

41) Fünfter und Sechster Bericht der DBüDM, 1950-1951, S. 125.

42) Vierter Bericht der DBüDM, 1950, S. 20.

43) 1951年のマーシャル報告書にも「資金調達の困難さ」が指摘されている（Siebenter

第二の観点、つまり、就労が住宅供給の前提になる、という観点は、社会的住宅建設全般の規則においてとられており、その規則は被追放民・東独難民という限定的な人たちを対象とした規則にも適用された。1954年1月18日、「1954年の社会的住宅建設のための連邦助成金の投入についての方針」をみてみよう。この方針は、第一次住宅建設法第16条第3項、負担調整法第348条第3項に基づき連邦政府が各州に提示したものである。この方針の冒頭には次のような文言が記されている⁴⁴⁾。

第1節第1項(1)「助成されるべきは住宅の創出であり、それは、新築、また、戦争で破壊された住宅の改築、既存の住宅の増築によってなされる。建設コスト削減のためのあらゆる手段は施主によって尽くされなければならない。住宅は、その需給がもっとも逼迫している場所や、将来の住民のための継続的な就業の機会が存在しているか、もしくは、その機会がつくられることになっている場所で建設されるべきである。就労不可能な人々のための住宅の助成についてはこの限りではない。」

「将来の住民のための継続的な就業の機会が存在しているか、もしくは、その機会がつくられることになっている場所で建設」という箇所から明らかなように、就労機会の確保が住宅供給の前提になる、という見方が取られている。就労機会を住宅供給の前提にするこのような方針は、1954年時のマーシャルプランの見返り資金からの財源による東独難民向け住宅建設助成金交付—FOAプログラム—においてもみられた。このプログラムについての規定は連邦住宅建設省が作成しており、ここにおいても社会的住宅建設の規定が適用された。たとえば、1954年4月末に出されたものには「入居者に対する継続的な就業の機会の提供が期待されうる場所での建設が好ましい」という文言が盛り込まれているのである⁴⁵⁾。

就労の機会が住宅供給の前提となる、という観点はまた、被追放民、東独難

Bericht der DBüDM, 1951, S. 31)。

44) Bundesministerium des Innern (Hg.), Gemeinsames Ministerialblatt, Jg. 5, Nr. 4 (30. Januar, 1954), S. 59.

45) 永山前掲論文、72頁。StA Stuttgart: 20/1-679.

民、その他の戦争犠牲者に限定された規則でも取られている。1952年の負担均衡法では「雇用が保障されている場合にその職場の所在地での住宅の建設」がなされる時にも「復興貸付」（本稿第1節参照）が提供されると規定されているのである。本稿「はじめに」で示したように、バイエルンなどの被追放民が多い州においては、就労の機会がないことが社会問題となっていたため、就労の機会をまず確保することは、当時の共通した見解であったといえる。

第3の観点、つまり、住宅供給が就労の前提になる、という見方は、1950年代を通して報告書や規則において取られている。たとえば、マーシャルプラン担当省の1951年の報告書における「被追放民の就労状況」の欄には、「被追放民を労働過程に有意義な形で適応させるための基盤としての被追放民向け住宅建設の実現は、連邦政府からの資金調達が困難であることによって阻止されている。そのためにマーシャルプランの見返り資金 *Gegenwertmittel* によるこの分野での支援が特別な意味を持っている」⁴⁶⁾と主張されている。また、被追放民が多い州に居住している被追放民の困窮について、1952年の同省の報告書では、被追放民が「有用な労働で復興に関与することができるような場所には、戦争での空爆の被害により住宅が全く存在していないため、そのような場所に被追放民を移住させることには住宅建設の問題が伴う」⁴⁷⁾ことが指摘され、被追放民の移住促進措置を円滑に進めるためには住宅建設が不可欠であるとの立場が取られている。水原氏が指摘する住宅建設と労働力配備政策との結びつきは、この移住促進措置においてもみられるのである。住宅不足が就労促進の隘路となっているという見方は、先に挙げた負担調整法でも取られている。被追放民など戦争被害の調整を必要する人々を雇う企業に提供される「職場貸付」の条項の「条件」には次のように記されている。「継続雇用の機会は、雇用が保障される場合にその職場の所在地での住宅の建設によっても創出される」。「雇用が保障される場合にその職場の所在地での住宅の建設」の文言は、第二の観点で取り上げた「復興貸付」のそれと同じであるが、この「職場貸

46) Siebenter Bericht der DBüDM, 1951, S. 31.

47) Neunter Bericht der DBüDM, 1951, S. 51.

付」の趣意はそのような住宅建設によって、継続雇用の機会が創出されうるという点にある。さらに、1950年代後半になると、被追放民・難民・戦争被害者担当省の報告書において毎年のように、東独難民の就労のためには、住宅供給措置が取られる必要がある点が指摘されている。「東独難民のための雇用創出は、その地での住宅供給につながるような措置を前提にしている」（1956年～1961年）⁴⁸⁾。「そのため〔雇用創出の前提となるような措置をとるため〕に連邦政府は〔住宅供給のための〕特別プログラムを実施してきた」（1960年）⁴⁹⁾。この「特別プログラム」とは、前掲の表4に記載されている「東独難民・強制移住者 Aussiedler 向け住宅建設のための特別プログラム〔FOA資金を含む連邦財源〕」と指すものと思われる。本稿第1節で取り上げた被追放民・東独難民のための工業・商業・自由業のための貸付（1948年～1960年）が約22億マルクであったのに対して、「特別プログラム」には1953年～60年まで総額約40億マルクが投入されている。

第1節と第3節で明らかにしたことを総合すると、連邦政府は、被追放民・東独難民のための住宅の確保を、被追放民・東独難民の経済的適応のための直接的な手段としては位置付けていないが、とりわけ、1950年代前半には被追放民の、1950年代後半には東独難民の、雇用創出のための間接的な手段として位置づけていたとみることができるだろう。

4 東独難民向けに公的に助成された住宅の住民とその職業についての分析～シュツットガルトの事例～

間接的な雇用創出支援としての住宅建設助成は、主要産業の労働力の需要が早期に高まり、かつ、被追放民や東独難民の不安定居住率が高かった都市において大きな意味を持っていたと思われる。そのような都市として、シュツットガルト市が挙げられる。本稿第1節で示したように、シュツットガルト市では、1953年の時点で、建設や金属関連の産業において労働力が必要とされて

48) *DiW*, 1957, S. 383.

49) *DiW*, 1960, S. 405.

いた。また、同市は 1956 年時、西ドイツの人口数上位 10 都市の中でも、東独難民世帯における不安定居住世帯の割合が最も高く、被追放民世帯における不安定居住世帯の割合もミュンヘン、ハンブルクに次いで高かった⁵⁰⁾。

当時、仮設住宅や収容施設などの不安定な住居に居住していても就労は可能であった。しかし、連邦住宅建設省は 1953 年には、仮設住宅や収容施設を撤去しその居住者に固定住宅を提供する方針を出しており⁵¹⁾、1950 年代半ばには、撤去のための州助成金も出された。現実には、1953 年以後も流入する東独難民の一時的な居住のためには収容施設が必要であったが、住宅建設省の不安定居住撤去の方針により、市当局は、東独難民のための固定住宅を早急に供給しなければならなかった。

シュツットガルト市では、1950 年代前半から半ばにかけて東独難民向けに市営住宅が建設され、1950 年代後半にはマーシャルプランの見返り資金からの財源一以下、その住宅プログラムを「FOA プログラム」と記す一や連邦資金を用いて、非営利住宅組織を施主とした東独難民向け住宅が建設された⁵²⁾。以下では、これらの東独難民向け住宅の住民の職業に着目することによって、その住民がどのような職に就いていたのかを明らかにしたい。彼らは市助役シュームの期待通りの職業に就いたのだろうか。また、彼らの職業は市の当時の職業構造と合っていたのだろうか。さらに、彼らはアーベルスハウザーのいう「専門労働力の供給源」となりえたのだろうか（本稿第 2 節参照）。

シュツットガルト市は、1953 年の東独難民の大量流入に対処するために、東独難民向けに市営住宅 215 戸を市内デッサウアー通りに建設した。この住宅は、最低限の設備を備えた簡易の固定住宅であり、浴室は共用であった。1955 年の完成直後に居住していた住民の職業を示したものが表 6 である。この表か

50) 永山、前掲論文、66 頁（「西ドイツの人口数上位 10 都市」には西ベルリンは含まれない）。

51) 1953 年の方針については、StA Stuttgart: 20/1-679。1954 年の『復興期のドイツ』の連邦住宅建設省の報告書の冒頭には、1954 年の住宅建設の実施についての報告の後、「可能な限り、トーチカ、バラック、緊急収容施設の撤去もなされる」という内容を含む大臣の所信が表明されている（DiW, 1954, S. 277）。DiW, 1958, S. 368。

52) 永山、前掲論文。

ら明らかなように、1955年時最も多いのは機械工、金属製造・加工関連であり、それに建設手工業者、補助労働者、職員が続く。

一方、1950年代後半に、「FOAプログラム」や連邦資金によって非営利住宅組織が供給した東独難民向けの住宅の部屋数は2～3部屋の住宅であり、助成金提供の際には「平均四人の構成員の世帯のための住宅の供給」が好ましいとされていた。FOAプログラムで、ミッテンフェルト通りに居住した東独難民の職業を示したものが表7である。先のデッサウアー通りのデータが1955年であるのに対し、この表のデータは1950年代後半から

表6 東独難民向け市営簡易住宅デッサウアー通り1～11番地の世帯主（1955年）

性別	職業・立場	人数	割合
男性	機械工、金属製造・加工職	28	18%
	建設手工業者	18	12%
	職員・サラリーマン	13	8%
	補助労働者	13	8%
	鉄道関係・車運転関係	11	7%
	年金生活者	10	6%
	労働者	9	6%
	皮革・靴職人	7	4%
	家具・椅子貼り職人	4	3%
	植字工・石膏工	4	3%
	退職	4	3%
	電気工（組立・技師）	4	3%
	技術職	3	2%
	代理商・出張販売員	5	3%
	芸術家 音楽家	2	1%
	商人	2	1%
	洗濯係・ガラス清掃係	2	1%
	ボイラーマン	2	1%
	レストラン店員	2	1%
	倉庫管理人・看守	2	1%
	その他	11	7%
	合計	156	100%
女性	寡婦	20	47%
	女性	19	44%
	家事手伝い	1	2%
	補助労働者	1	2%
	歌手	1	2%
	針子	1	2%
	合計	43	100%

出典：Adressbuch Stuttgart 1955により筆者作成。

のものである。ミッテンフェルト通りに供給された東独難民住宅の場合、もっとも多いのは職員であり、それに機械工、金属製造・加工職、労働者、建設手工業者が続く。

時期や住宅形態による違いはあるものの、この二つの表に共通している点

は、機械工、金属製造・加工職、職員、労働者（補助も含む）、建設手工業者が上位を連ねていることである。この傾向を、東独難民向け住宅地ではない地区の住民の職業・立場と比べてみよう。市内北部にはホーフエンという地区があり、この地区のハルトヴァルト通りは二階建ての一戸建てが立ち並ぶ古くからの住宅地であり、近隣の畑の地権者が多く住んでいた。1950 年と 1960 年の同通りの住民

表 7 「FOA プログラム」にてミッテンフェルト通りに居住した東ドイツからの流入者の職業・立場

性別	職業・立場	人数	割合
男性	職員	11	16%
	機械工、金属製造・金属加工職	10	14%
	技術者・技師	6	9%
	補助労働者	4	6%
	靴職人・仕立屋	4	6%
	建設手工業者	4	6%
	製造・販売(書籍、家具)	3	4%
	電気関係、配管工	3	4%
	農学士・農業経営者	3	4%
	会計関連(帳簿係)	2	3%
	製本工・印刷所経営	2	3%
	代理商・訪問販売員 (Handlungsvertreter)、運送・発送代理	2	3%
	労働者	2	3%
女性	その他	14	20%
	男性合計	70	100%
	女性	5	63%
女性	寡婦	3	38%
	女性合計	8	100%

出典：Adressbuch Stuttgart: 1957,1960 und 1963, Stadtarchiv Stuttgart 106-126により筆者作成。

の職業・立場を示したものが、表 8 と表 9 であるが、両年ともに、機械工、金属製造・加工職、建設手工業者、労働者（補助を含む）、職員が上位に入っている。このことから東独難民向け住宅地の住民の職業構造が市内の地元住民のそれに近いことが分かる。

機械工、金属製造・加工職としての就業はシュツットガルト市の産業にどのような意味を持っていたのだろうか。本稿第 1 節で述べたように 1953 年時にシュツットガルト市助役シュームは金属関連の職業に就くことができる東独難民の流入を期待していた。この点から考えると、東独難民が実際に、機械工、金属製造・加工職として就労したことは、市当局にとって望ましいことであっただろう。市の職業構造に彼らの就労が合っていたことは、次の表からも明らかである。表 10 は 1950 年と 1961 年の市内の業種別就業者数を示している。

表8 シュツットガルト・ハルトヴァルト通りの居住者の職業・立場（1950年）

性別	職業・立場	人数	割合
男性	機械工・金属製造・加工職	24	25%
	建設手工業者	8	8%
	牛乳・石炭・食品・小麦粉・石鹼販売・商売	6	6%
	補助労働者	6	6%
	職員・サラリーマン	5	5%
	労働者	5	5%
	肉屋・パン職人・菓子職人・ワイン樽管理職人	4	4%
	飲食店・宿屋の主人	3	3%
	裁断工	3	3%
	自営販売業者（Kaufmann）	3	3%
	農業経営者	3	3%
	その他	27	28%
	男性合計	97	100%
女性	未亡人	23	53%
	女性	7	16%
	未婚女性	5	12%
	労働者	2	5%
	仕立屋	2	5%
	その他	4	9%
	女性合計	43	100%

出典：Adressbuch Stuttgart: 1950により筆者作成。

注：拙稿「西ドイツの高度経済成長期における被迫放民の住宅と職業」『青山経済論集』69-4、2018年に掲載した表7と同じデータであるが、分類分けを下記の通り変更した：金属製造・加工職と機械工・機械製造工を「機械工・金属製造・加工職」に一括。技術職に含めていた「Einsteller、Automechaniker、Obermaschinist」を「機械工・金属製造・加工職」に移動。「男性その他」に間違っ含めていた「女性 立場不明」を「女性その他」に移動。

「建設以外の加工業」に就業している者は両年ともに最も多く、その増加の度合いも全体的な傾向より高い。表11は従業員数からみた加工業における主要業種を示している。1952年も1959年も、機械製造・輸送手段製造に従事する者が多い。実際に同市には、ベンツやポルシェといったドイツを代表する自動車企業の本社が置かれていた。東独難民住宅入居者の中で、機械工・金属製造・加工職に就いた人が多かったのは、このような産業の構造が大きく影響していると考えられる。

1950 年代西ドイツにおける被追放民・東独難民の経済的適応支援と住宅供給

表9 シュツットガルト・ハルトヴァルト通りの居住者の職業・立場（1960 年）

性別	職業・立場	人数	割合
男性	機械工、金属製造・加工職	28	20%
	建設手工業者	15	11%
	労働者	9	7%
	職員・サラリーマン	8	6%
	代理商・訪問販売員（Handlungsvertreter）、運送・発送代理、運送業	5	4%
	皮革職人、靴職人、仕立屋	5	4%
	補助労働者	5	4%
	電気関係、配管工	4	3%
	家具職人	4	3%
	販売(食糧、ミルク、石炭)	4	3%
	その他	51	37%
	合計	138	100%
女性	寡婦	35	65%
	女性	8	15%
	未婚女性	5	9%
	アイロン	2	4%
	その他	4	7%
	合計	54	100%

出典：Adressbuch Stuttgart: 1960により筆者作成。

表10 シュツットガルトにおける業種別就業者

業種		就業者数		1950年の値を100とした時の1961年の値
		1950年	1961年	
第一次産業	農林水産業・狩猟・動物飼育	337	1,291	383.1
	エネルギー関連・水供給	3,685	4,258	115.5
	加工（建設以外）	115,877	195,766	168.9
	建設	31,887	35,474	111.2
第二次産業	商業	52,540	71,796	136.7
	交通・通信	19,610	32,986	168.2
	金融・保険	8,015	19,672	245.4
	サービス・組織・地域法人・社会保障	46,848	81,425	173.8
合計		278,799	442,668	158.8

出典：Stadtarchiv Stuttgart 14/1-2302 (Statistisches Bundesamt (Hg.), Volkszählung vom 6. Juni, 1961より抜粋)

表11 シュツットガルトの加工業における主要業種の従業員数

業種	1952年	1959年
機械製造・輸送手段製造	31,453	50,446
電機	26,626	42,669
精密機械・光学	7,151	10,078

出典：Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden,
Jg. 41(1953), S.330f；Jg. 48, 1960, S. 372.

また、表 7 において、1950 年代後半に東独難民向けに入居した住民の職員の比率が高くなっている点も、市の職業構造の変化に対応していると言える。表 10 から明らかなように、第三次産業の就業者は増加しているのである。

注目すべきは、東独難民向け住宅に入居し続けた初期の住民の多くがその後 10 年間、同じ職業に就いているという点である。デッサウアー通りの市営住宅の住人 199 人（表 6）のうち 48 人の住宅は 1966 年の時点で存在せず、この 48 人を含め 147 人は同通りから転出していた。一方、FOA プログラムの枠組で非営利組織が供給したミッテンフェルト通りの東独難民向け住宅においては、78 人の住人（表 7）のうち 63 人が 1966 年も同じ住宅もしくは同じ通りに居住していた⁵³⁾。では、1955 年にデッサウアー通りの東独難民向け市営住宅に、1957 年にミッテンフェルト通りの東独難民向け非営利住宅に居住していた世帯主（男性）の職業はどのように変化したのか。市内に同姓同名が多いため、転出した者の転出後の職業を把握することが出来ない。居住し続けている者—デッサウアー通りは 43 人、ミッテンフェルト通りは 60 人—に限定されてしまうが、1966 年に職・立場を変えている男性世帯主はデッサウアー通りの場合は 5 人、ミッテンフェルト通りの場合は 12 人—うち、明確に業種・職種を変えているのは 4 人—であった⁵⁴⁾。とくにデッサウアー通りの場合、居住という点では定着率は低いが、居住し続けている者の就労においては、入居者として四大家族を想定していた後者と比べても、継続率がとくに低いとは言えない。同じ職に就き続けている住民が熟練労働者だったか否かは使用したデータから

53) 永山掲掲論文、73 頁。

54) 表 6、表 7 の出典及び Adressbuch Stuttgart, 1966。

明らかにすることは出来ない。年齢に関する情報もないが、全国的なデータによると、東独難民は総じて若かった⁵⁵⁾。本稿第2節では、1920年代生まれの世代の東独難民の非熟練率が1950年から1971年にかけて低下している点を示したが、シュツットガルトにおいても若い東独難民が当初慣れぬ職に就き、10年間同じ職においてスキルを身につけていったことも十分考えられる。そのようにしてスキルを身に着けていれば東独難民が戦後西ドイツ経済の専門労働力の源泉となったというアーベルスハウザーの見解も十分に納得できるものであると言える（本稿第2節参照）。

むすびにかえて

1950年代、西ドイツでは「社会的市場経済」の経済理念のもとで連邦政府により被追放民・東独難民の経済的適応支援策が実施された。本稿では経済的適応支援策の展開と、同政策と住宅政策との関係を明らかにすることにより、「社会的市場経済」の政策における、「社会的」な側面の度合い、「市場経済」への移行のタイミング、他の政策との関連を考察し、下記の点を明らかにした。

経済的適応のためにすべきこととして連邦政府が重視していたのは、自営業経営の支援と失業の解消であった。このうち、助成額からみても、政府の省庁の意気込みという点からみても、1950年代を通して政府がより重視した経済的適応支援策は自営業経営の支援だった。とくに被追放民の自営率は、追放前の自営率を大きく下回っており、その原因として彼らの自己資金率が低い点が指摘され、そのための貸付支援が必要である点が強調された。しかし、被追放民・東独難民の経営数には大きな伸びは見られず、被追放民の自営率は追放前の状況には戻らなかった。むしろ、被追放民においても東独難民においても、西ドイツへの移住をきっかけに、非熟練労働者の割合が高まったのである。自営率を追放前の水準に戻すことが現実的でないことが分かりつつ、また、被雇用者としての就労の機会が増えているにもかかわらず、支援の必要性が指摘さ

55) 25歳未満の割合は西ドイツ全体で37.4%（1958年）だったが、東独難民の場合、1952～1960年の毎年のデータによると48～53%だった。DiW, 1960, S. 423f.

れ続けたのは、この政策が中間層政策の一環としても位置付けられていたためであろう。「社会的市場経済」において中間層支援が重要な政策課題であったからこそ、被追放民・東独難民の自営業支援の必要性も指摘され続けた、ととらえることができる。

経済的適応のためのもう一つの目標である失業の解消に対して、連邦政府は1950年代前半こそ雇用創出措置を実施したが、とくに1950年代後半に被追放民や東独難民の失業率が下がると、大々的な措置をとらなくなった。失業解消という点では、他の分野と同様に、好調な経済の下では助成を縮小すべきであり、市場を通して解決されるべきである、という姿勢が貫かれており、「社会的市場経済」の経済理念に沿った展開がみられたと考えることができる。このように、直接的な雇用創出措置は連邦政府において重視されなくなったが、連邦政府や地方自治体は被追放民や東独難民の就労を労働市場に完全に任せ、彼らの就労に対して何もしない、というわけではなかった。住宅助成を通して彼らの就労を促そうとしたのである。たしかに被追放民や東独難民への住宅建設助成には、居住権の保障という福祉政策的な意味合いが強かったが、同時に、連邦政府は、彼らのための住宅の確保を、間接的な雇用創出の手段として位置づけていたのである。

第4節で明らかにしたように、シュツットガルトで公的資金により建設された東独難民向け住宅では、その住民は、1950年代の同市の産業構造に応じた職業に就いていた。住宅供給を就労の前提として重視するという連邦政府の立場に立つならば、東独難民への住宅供給助成は、その都市の主要産業の労働力の確保のために少なからぬ貢献を果たしたといえるだろう。

連邦政府は、被追放民・東独難民のための経済的適応の課題の一つである失業解消については、「社会的市場経済」の方針に従って進めた。そこにおいては、好調な経済の展開に合わせて解決を「市場経済」に徐々に委ねるという方針がとられたが、その場合でも、連邦政府は住宅供給助成という手段を必要としていたといえる。