一九五〇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[1]――

永山のどか

1　はじめに

第二次世界大戦終戦後、ドイツは西側占領地区とソ連占領地区、そして一九四九年には西ドイツと東ドイツに分断されたが、ベルリンの壁が建設される一九六一年まで、ソ連占領地区・東ドイツから市民が西ドイツに押し寄せ移住した。彼ら東独難民についての研究には十分な蓄積があるが、東ドイツを脱出する際の動機や西ドイツ社会への統合の過程に注目が集まっており、住宅建設、都市開発と関連づけて論じられているものは少ない。流入数が多かった一九五〇年代は、深刻な住宅不足を背景に西ドイツ政府、州政府、地方自治体の各級政府が幅広い社会層のための住宅建設に積極的にかかわった時期であるが、東独難民向けの住宅供給は住宅史の先行研究においても中心的なテーマではない。先行研究におけるこのような傾向は、西ドイツ人口に占める東独難民の割合が一〇％にも達していないことと関係するように思われる。

しかし一九五〇年代、東独難民向け住宅供給への公的機関の関与の度合いは一般の住民のための住宅供給に比べて強く、冷戦を背景にして、その資金はドイツ国内からだけでなくアメリカからも提供された。これは、東独難民全体に占める、年金等公的資金で生計を立てている人の割合が、一般の住民や他の特定の社会層――例えば、ドイツ領だった東部ヨーロッパ地域から戦時中ないし戦後にドイツに流入した被追放民――の場合に比べて低かったことと対照的である[2]。また、彼らへの住宅供給は市議会などでも重点的に話し合われ、その議論は東独難民向け住宅供給にとどまらない住宅論議へと結び付いていった。本稿では、東独難民の住宅のための公的関与が、冷戦という政治的事情からどのような影響を受け、市の住宅地形成や住宅論議にいかなる影響を与えたのか、という点を明らかにしたい。

冷戦の影響という点については、アメリカからの資金援助が住宅供給に与えた影響を考える必要がある。一九五〇年代前半、アメリカは欧州復興計画（ＥＲＰ、マーシャルプラン）の「見返り資金」を西ドイツのモデル住宅団地などの建設のために提供したが、一九五〇年代半ばにも東独難民向け住宅に資金を提供している。それは、地方自治体レベルでの住宅供給にいかなる影響を与えたのか。

また、市の住宅地形成、住宅論議との関係については、東独難民が地元住民にとって「異質な」人たちであった、という点が重要になる。戦後西ドイツの住宅政策が「ソーシャル・ミックス」、つまり、居住地区における、社会的にバランスの取れた住民構成の実現を目指したことは、ハーランダーや大場茂明が指摘しているが[3]、このような理念と東独難民向け住宅供給の論議はどのようにかかわるのだろうか。

2　東独難民のための簡易住宅供給

西ドイツ人口に占める東独難民の割合は一九六一年六月の時点で、五・五％、一〇万人以上の大都市の場合は人口の七・九％であり、被追放民のそれ（全国で一五・九％、大都市で一三・一％）よりも低かった[4]。しかし、一九五〇年代、とくに、東ドイツで蜂起が発生した一九五三年やその後の一九五五～五七年の流入数をみると（表1）、東独難民は被追

放民より多かった。また、表において「被追放民」に含まれる人々の中にも、東ドイツから西ドイツに移住する者が目立った。

東独難民の流入が目立った一九五〇年代半ば、西ドイツでは一般の住民の住宅不足も深刻であった。連邦政府は「社会的住宅建設」の枠組みで、一般の住民のための新規住宅建設に助成金を交付したが、東独難民向け住宅供給への各級政府の関与の度合いは、一般住民向け住宅建設の場合よりも高かった。東独難民の流入が冷戦という政治的事由によるものだったため、連邦政府や州政府だけでなくアメリカからも資金が提供されたのである。このような資金を用いて、地方自治体は連邦政府、さらには州政府によって割り振られた東独難民に宿泊施設や住宅を提供しなければならなかった。まず、一時的に宿泊する収容施設の提供、その後、常設住宅の斡旋、という流れである。本稿で扱う一九五〇年代半ばは、新たに流入した東独難民に収容施設を提供し、同時に、すでに収容施設に入っている東独難民に常設の住宅を提供した時期であった。

表１　1961 年６月６日時点における西ドイツ在住の東独難民の流入年

西ドイツに移住した年	東独難民（東ドイツ経由の避難民を除く）		被追放民			
	全体		全体		うち、ソ連占領地区、東ドイツを経由した人	
	1000 人	%	1000 人	%	1000 人	%
1944 - 45	290.3	9.4	1,830.1	20.4	523.4	28.6
1946	169.9	5.5	2,474.2	27.6	479.3	19.4
1947	133.0	4.3	523.6	5.8	198.4	37.9
1948	138.9	4.5	400.2	4.5	166.3	41.6
1949	144.1	4.6	253.5	2.8	129.0	50.9
1950	151.0	4.9	184.9	2.1	106.1	57.4
1951	113.9	3.7	96.0	1.1	62.9	65.5
1952	112.1	3.6	76.4	0.9	54.8	71.7
1953	203.4	6.6	111.8	1.2	84.6	75.7
1954	128.7	4.2	81.3	0.9	57.1	70.2
1955	182.6	5.9	88.0	1.0	63.7	72.4
1956	192.8	6.2	104.0	1.2	69.5	66.8
1957	180.5	5.8	159.6	1.8	78.3	49.1
1958	121.7	3.9	155.2	1.7	61.4	39.6
1959	88.0	2.8	54.0	0.6	30.7	56.9
1960	146.0	4.7	48.7	0.5	32.2	66.1
1961	68.8	2.2	9.8	0.1	5.5	56.1
記載なし /1943 年以前に移住	44.3	1.4	392.1	4.4	31.9	8.1
西独への移住後に生まれた子供	489.0	15.8	1,913.2	21.4	530.9	27.7
全体	3099.1	100.0	8,956.2	100.0	2,765.7	30.9

出典：Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), *Bevölkerung und Kultur. Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961*, Heft 6, Vertriebene und Deutsche aus der SBZ. Vertreibung und Struktur, S. 28 により作成。

一九五〇年代半ばの東独難民の居住状況を数字で確認しておこう。表２からは、一九五六年、人口数上位一一都市全体において三割以上の東独難民世帯が不安定な居住環境であったことが分かるが、ここには、上述の収容施設も含まれている。大都市のうち、西ベルリンを除いた一〇都市の中で不安定居住率[5]が最も高かったのはシュツットガルトである。以下ではシュツットガルトにおける不安定居住解消の取り組みの過程に焦点を当

表２　1956 年９月における東独難民・被追放民世帯の不安定居住率

都市名	東独難民			被追放民			市内全世帯	
	全世帯数	不安定居住世帯 1)	不安定居住率（%）2)	全世帯数	不安定居住世帯	不安定居住率（%）	全世帯数	不安定居住率（%）
ベルリン（西）	14,047	5,446	39	81,846	32,291	39	1,007,619	25
ハンブルク	8,123	2,902	36	78,467	28,544	36	700,331	30
ミュンヘン	2,873	973	34	48,226	18,679	39	390,746	31
ケルン	2,383	718	30	24,441	6,764	28	264,544	25
エッセン	1,447	353	24	24,892	6,526	26	245,819	26
デュッセルドルフ	2,828	720	25	33,871	9,342	28	245,882	26
フランクフルト	4,143	1,256	30	35,353	11,117	31	250,518	28
ドルトムント	1,602	407	25	26,209	5,625	21	208,982	20
シュツットガルト	2,498	955	38	26,860	9,556	36	227,972	28
ハノーファー	4,146	1,275	31	48,758	16,838	35	211,358	30
ブレーメン	1,727	431	25	20,521	6,609	32	186,690	24
西ベルリンを除く 10 都市の合計	31,770	9,990	31	367,598	119,600	33	2,932,842	36

1）間借り人としての居住、緊急用住宅（Notwohnung）、収容施設ほか類似施設に居住している世帯。緊急用住宅の特徴として、Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Die Bewohner in Wohnungen und in Unterkünften ausserhalb von Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland nach Zählung vom 13. 9. 1950* (Statistik der Bundesrepubrik Deutschland, Bd. 41, S. 5 には、a）台所不備、b）緊急用家屋内の住居、c）地下室の住宅、d）通常使用している空間とのアクセスがない屋根裏住宅、e）6 ㎡以下のミニキッチンが挙げられている。

2）不安定居住世帯 ÷ 全世帯数

出典：Deutsche Städtetag (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden*, Jg.45(1957), S. 302, S. 307, S. 316 により作成。

てたい。

東独難民に供給する住宅の形態は各地方自治体の判断に委ねられており、シュツットガルトでは、東独難民が一挙に押し寄せてきた一九五三年に、議論が活発化した[6]。東独難民への住宅供給は急を要していたため、議論では、建設期間が短い「簡易住宅（Schlicht- und Einfachwohnung, Einfachwohnung, Schlichtwohnung）」が東独難民向け住宅の候補として挙がった。「簡易住宅」にははっきりとした定義が存在しないが、それは、常設住宅の中で最も簡素な住宅、という意味合いで、住宅に関わる連邦議会の議事録にも登場する。シュツットガルトでは、浴槽付浴室が設置されていないことが、簡易住宅をそれ以外の一般的な住宅(Normalwohnung: 以下、一般住宅)と区別する重要な点であった。「シュツットガルト住宅団地会社（Stuttgarter Siedlungsgesellschaft: 一九六九年以降、Stuttgarter Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft と改名、以下、SSGと表記）」の当時の文書によると、簡易住宅には各戸にシャワー室が無いタイプと、シャワー室があるタイプとがあった。

シュツットガルトでの簡易住宅の供給主体をみてみよう[7]。一九五二年、五三年には、同市の簡易住宅・一般住宅を合わせた新築住宅数は非営利住宅組織、民間施主、「役所・公法団体」の順に多かったが[8]、簡易住宅に限定した場合、その供給主体は非営利組織であるSSGと、「役所・公法団体」であるシュツットガルト市だった。一般住宅の場合と同様、市が簡易住宅を供給するのは特別な事情がある時であり、東独難民増加はそれにあてはまった。一方、SSGは市の資本参加を受け、市に代わり住宅困窮者や社会的弱者に住宅を供給しており、一九五〇年代半ばから後半にかけて一般住宅を上回る数の簡易住宅を供給した（表３）。

東独難民向け住宅としての簡易住宅の建設の是非が最初に議論さ

表３　シュツットガルト住宅団地会社（SSG）とその対象者の住宅建設

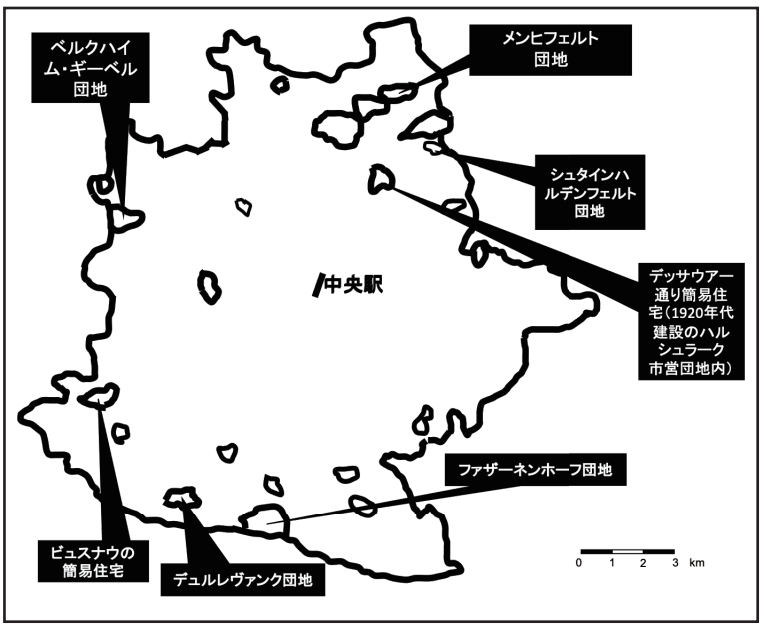
年	一般住宅	簡易住宅		合計	SSG 住宅対象者（SSG 新規住宅全体に占める割合）上位 3 位（単位％）	参考：市内の住宅建設数	
		各戸にシャワー室なし	各戸にシャワー室あり			全体	うち、公的助成金を受けた住宅
1953 年	586		0	586	—	5,443	1,993
1954 年	290		447	737	—	4,763	2,355
1955 年	496	406		902	トーチカ居住者 26.8、東独難民 25.9、住宅困窮者 21.5	5,069	2,875
1956 年	370	292	72	734	住宅困窮者 30.5、立ち退き対象者 19.3、東独難民 17.8	4,961	2,080
1957 年	0		256	256	東独難民 62.9、市従業員・教員 21.1、立ち退き対象者 15.6	4,760	1,789
1958 年	65		186	251	住宅困窮者 51.4、立ち退き対象者 19.9、市従業員・教員 17.1	3,261	2,106
1959/60 年	176		500	676	住宅困窮者 42、東独難民 27.7、若者 10.5	7,910	3,306
1961 年（部分計画）	37		85	122	—	4,767	1,482
1962 年	110		315	425	住宅困窮者 24.9、高齢者 19.5、バラック居住者 19.7	4,775	572
1963 年	57		0	57	—	3,366	321

出典：StA Stuttgart 8012-62 Band 1 u. 2; Amtblatt der Stadt Stuttgart vom 15. Oktober 1964 により作成。

れたのは、一九五三年三月二五日の市議会技術委員会においてである。この委員会には、担当の助役（Beigeordneter）、担当の市議会議員らが参加しており、議長の助役ホス（Hoss）は、州からの助成金の額を考えると「ソ連占領地区〔東独：筆者〕からの難民のための住宅は特別のタイプ、つまり、一般住宅（一万六〇〇〇マルク）のコストを下回るような住宅にするべきである。二四〇〇人の東独難民のために建てられる予定の六〇〇戸のうち、三分の一をいわゆる簡易住宅（九〇〇〇～一万マルク）として建てるべきである」と述べ、簡易住宅建設の必要性を指摘した。これに対し、市議会議員シャー（Czaja：キリスト教民主同盟（ＣＤＵ））は、他の公的資金も用いれば一般住宅の建設は可能であり、やがて浮浪者向けとなるような住宅を公的資金を使ってつくるべきでない、と主張し、また、市議会議員グシャイドレ（Gscheidle：ドイツ共産党（ＫＰＤ））はこれまでの簡易住宅での「ひどい経験」を理由に簡易住宅を建設すべきでないと主張した。このように政治的には立場の違う二人の市議会議員が簡易住宅建設に反対したが、助役側は簡易住宅建設路線を変えなかった。助役クラウフマン（Kraufmann）は「東独難民の中には一般住宅の家賃を支払えない人もいるので、簡易住宅は必要である」、副市長（Bürgermeister）ヒルン（Hirn）も「簡易住宅を悪いものと決めつけるのは良くない。ただ設備が簡素なだけである」と指摘するのである。さらに、会議での議論は、住宅不足に悩む地元住民が東独難民への優先的住宅供給に対して好ましく思っていない、という点にも及んだ。副市長ヒルンは「西側はパラダイスだ、というような誘惑的な印象を〔東独の：筆者〕難民に与えるべきではない。西では一般の人でさえも住宅不足に悩まされているというのに」と述べ、東独難民に質の悪い簡易住宅を提供し、それにより地元住民の不満の増幅を防ぐことを示唆したが、これは会議参加者の間でも否定されなかった。

東独難民向けの簡易住宅建設が一九五三年三月三一日の市議会で承認されると、四月には簡易住宅の形態について市議会の経済・技術両委員会で話し合われた[9]。そこでは、直線の廊下を各戸が共用する三階建ての建物が提案された。この時期になると、簡易住宅そのものを批判する声は市議会議員の間でも小さくなり、東独難民の絶え間ない流入への対処の必要性、設備が簡素なことによる工期の短さと家賃の安さ、バラッ

地図１　1950 ～ 1970 年にシュツットガルトで建設された簡易住宅と団地
（東独難民が入居した主要団地）



出典：Stadt Stuttgart u. Stadtplanungsamt (Hrsg.), *Stuttgarter Neubaugebiete der Jahre 1950 bis 1970*, Stuttgart 2000 掲載の地図に基づき筆者作成。
囲ってある箇所は 1950 年代 ~70 年代に建設された団地を示している。

クの建設を避けるための、代替となる住宅の提供の必要性、という点から簡易住宅が評価されるようになった。三月の上述の技術委員会では簡易住宅に否定的な立場をとったシャーも、「簡易住宅は東独難民向け住宅としてのみ認められるべきであり、長年の住宅困窮者に提供すべき住宅ではない」と発言し、東独難民への簡易住宅建設を肯定するようになった。

簡易住宅の建設形態は各種委員会を経て、一九五三年四月一六日の市議会においても承認され、二一五戸が市営住宅としてデッサウアー（Dessauer）通りに建設された[10]（地図1）。この簡易住宅は各戸にトイレがついていたがシャワー室の無いタイプであり、面積もわずか三五平方メートルだった。一戸当たりの実際の居住人数についての資料はないが、計画の段階では四人世帯の入居を想定していた。

では、この住宅建設は市の住宅供給にどのようなインパクトを与えたのだろうか。第一に、東独難民向け簡易住宅が建設されたことをきっかけに、簡易住宅の建設が活発化した点である。上述の通り、市議会議員の間では簡易住宅の「ひどさ」を危惧する声がでたが、非営利住宅組織ＳＳＧは簡易住宅を、シャワー室の設置という改善をしながら、常設住宅の最低限の形態として供給し続けた（表3）。この場合、東独難民だけでなく他の社会的弱者も入居対象者となった（表3）。たとえば、一九五七年のＳＳＧ新規住宅はすべて簡易住宅であったが、東独難民向けはその六割にとどまった。また、ＳＳＧは一九五九年にはメンヒフェルト（Mönchfeld）団地の敷地内に九六戸の簡易住宅を建設したが、東独難民向けは二五％であり、残りは低所得者向けであった[11]。

注目すべきは、簡易住宅建設が一九五〇年代半ばの連邦政府の住宅政策の潮流に、一方で逆行し、他方で沿っていた点である。西ドイツでは、公的助成住宅に関する初の連邦法である第一次住宅建設法が一九五〇年に施行されたが、面積以外、助成される住宅の最低居住水準についての規定はなかった[12]。一九五〇年代半ば、連邦レベルで社会的住宅建設における質の向上が追求されるようになると、助成対象となる住宅の最低居住水準について二年間議論がなされ、一九五六年に第二次住宅建設法が施行された。施行の一年前の一九五五年四月、連邦住宅建設大臣は各地方自治体に文書を出し、簡易住宅を社会的住宅建設の枠組みで建ててい

るかどうかの調査を依頼している。[13] 文面では、簡易住宅が大都市の住宅全般の質を下げているため、策定中の第二次住宅建設法では簡易住宅を社会的住宅建設の枠組みで助成しない方針である点、トーチカなどに住んでいる秩序ある家族を、やがてスラムになってしまうような簡易住宅に入居させることは適切でない点が調査の理由として挙げられている。この文書に対し、同年六月、シュツットガルト市当局は、ＳＳＧの簡易住宅の質の高さを挙げ、同市内では簡易住宅が市の住宅水準を下げていない、と返答した。このやり取りでは、東独難民について触れられていないが、連邦議会での東独難民関連の議論では東独難民向け住宅として簡易住宅を建設することを否定的にとらえる意見が出された。一九五六年二月九日の連邦議会では国会議員クンチャー（Kuntscher）がＣＤＵ／キリスト教社会同盟（ＣＳＵ）を代表して「東独難民向け資金を大量生産方式の簡易住宅建設に投じることは、間違った投資である」と述べ、連邦住宅建設大臣は、ＣＤＵ／ＣＳＵが提出した質問状の「東独難民向けに大量に簡易住宅を建設しているか」という問いに対して、「建設していないと各州は答えている」と回答している。[14]「各州」にはシュツットガルトが属するバーデン・ヴュルッテンベルク州も含まれるが、シュツットガルトのデッサウアー通りの東独難民向け簡易住宅は、各戸にシャワー室が設置されておらず、低質の素材で建設されたため、連邦レベルの議論で否定されている「やがてスラムになってしまうような住環境」「間違った投資」に当てはまるだろう。この点で、デッサウアー通りの市営の簡易住宅とＳＳＧのシャワー無し簡易住宅（表3参照）は、住宅全般の質を向上させようとする連邦レベルの住宅論議に逆行していた。

その一方で、一九五〇年代後半にＳＳＧが建設した簡易住宅には、シャワー室が設置されており、これは、第二次住宅建設法での居住水準を満たしていた。同法では、間取りやインフラ設備などの細かい基準と並んで、「浴室もしくはシャワー室、及び、洗面台が住宅内にあること」という規定が設けられるのである。[15] ただ、ＳＳＧが一九六二年以降は簡易住宅自体を建設していない点に着目すると（表3）、簡易住宅はあくまでも過渡的な住宅形態であったといえる。

第二に、簡易住宅建設が市の住宅政策における「ソーシャル・ミックス」についての議論に結び付いた点である。一九五〇年代、一九六〇年代における市議会・市当局、ＳＳＧでの住宅論議の文書に目を通すと、ソーシャル・ミックスについての言及は一九五〇年代半ばから後半に集中しており、それは、東独難民、肺病患者、市従業員、バラック居住者のための住宅や簡易住宅を市内に分散させるべきか否か、という文脈でなされた。東独難民、肺病患者、バラック居住者の住宅供給の場合、地元住民にとって「異質」な人々を一般の住民と同じ住宅地にどう居住させるか、ということが議論されたのだが、その中でも最も早い段階でこの点に言及したのは、管見の限り、ハルマイヤー（Hallmayer：ドイツ民主人民党（ＤＶＰ））であり、彼は、一九五三年五月二三日の市議会行政委員会で「東独難民向け住宅は市域全体に分散させること（Streuung）が正しい」と指摘した。[16] もっとも、同日に開催された、東独難民向け簡易住宅についての上述の市議会技術委員会会議ではこの点について触れられておらず、実際に供給された東独難民向けの簡易住宅も、一つの通りに集中して建設されており、その意味でソーシャル・ミックスの実現からほど遠かった。しかし、東独難民向け簡易住宅をきっかけに簡易住宅の建設が活発化すると、簡易住宅をめぐる議論は、一般の人々が敬遠する簡易住宅をどのようにして供給するのか、また、簡易住宅の否定的なイメージを解消するためにどのようにして一般の人々を

簡易住宅に住まわせるのか、という点に移っていった[17]。これらの点は、一九五四年、バラック居住者のために一八〇戸の簡易住宅を市内ビュスナウ（Büsnau）地区にて建設する計画が出た際に、市議会各種委員会、ＳＳＧ監査役会会議において話し合われた。まず、市議会技術委員会に属する市議会議員が簡易住宅入居予定者を「迷惑行為をする人々」とみなしたことに対して、市議会経済委員会で疑義が出された。同会議議長の助役クラウフマンは「簡易住宅の住民を、迷惑行為をする人と同一視してはいけない。後者は一般住宅にも居住している」、「迷惑行為を行う人々と社会的弱者（sozialschwach）、つまり、高い家賃を支払えない住宅困窮者を一緒にしてはいけない。ビュスナウの簡易住宅は後者を対象としている」と述べ、同席の市議会議員も党派を問わず助役のこの見解に賛同した。さらに、同会議では「迷惑行為をする人々」を「一般の人々と同じ住環境に住まわせ、彼らだけの閉じられた団地の形成を防ぐこと」が重視された。この場合、「迷惑行為をする人々」の住居の分散へと論点が移っているが、「分散」は簡易住宅供給の文脈でも言及されており、助役ホスは、簡易住宅を一般の住宅地の中に分散させて建設することを推奨した。簡易住宅を一般住宅と同じ住宅地に建設すること、つまり、簡易住宅居住者と一般住宅居住者のソーシャル・ミックスの必要性が主張されたのである。

簡易住宅を一般の住宅地の中に分散させる、という意味でのソーシャル・ミックスの理想は、一九五六年のメンヒフェルト団地計画と一九五九年のファザーネンホーフ（Fasanenhof）団地計画についてのＳＳＧの監査役会でも、「健全で社会的な構成（gesundes soziales Gefüge）」「人々の良い混合（gute Mischung der Bevölkerung）」という表現とともに言及され、一九五〇年代後半に実現した。ＳＳＧはメンヒフェルト団地で一九五六年に一般住宅八四戸、簡易住宅一一九戸（うち、シャワー室無し四八戸、シャワー室付七二戸）、一九五八年にはシャワー室付簡易住宅を九六戸を建設した。また、デュルレヴァンク（Dürrlewang）団地では、一九五六年計画の枠組みで一般住宅七二戸、シャワー室無し簡易住宅一六二戸、一九五七年計画の枠組みでシャワー室付簡易住宅一二〇戸を、ファザーネンホーフ団地では、一九五九～六〇年に一般住宅一四〇戸、シャワー室付簡易住宅三八〇戸を建設した[18]。

3　非営利住宅組織による東独難民向け住宅供給とＦＯＡプログラム

第二節で指摘したように東独難民への優先的住宅供給に対して地元住民の反発は強かったが、一九五〇年代半ばから後半にかけて、東独難民向け住宅として簡易住宅だけでなく一般住宅も建設された。シュツットガルト市にはＳＳＧを含む複数の非営利住宅組織が一般住民向けの社会住宅――社会的住宅建設の枠組みで建設された住宅――を建設していたが、これらの組織が東独難民向け住宅を一般住民向け住宅団地の敷地内、もしくは、市内のベルクハイム（Bergheim）・ギーベル（Giebel）地区に建設した（地図1）。

簡易住宅と一般住宅を合わせると、一九五三年から一九五八年において市住宅計画の枠組みで建設された東独難民向け住宅は二六九二戸だった[19]。この建設実績は、同時期に公的助成金を受けて建設された住宅一万三一九八戸（表3参照）の二〇％を占め、これは大都市人口に占める東独難民の割合（第2節参照）を上回っていた。市の集計によると、一九五九年四月一日までに同市に割り当てられた東独難民は

一万五三九六人であり、そのうち一万九三二人に対して、同年三月三一日までに常設住宅が提供された。なお、東独難民向けに建てられた新築住宅は、彼らへの代替の旧築住宅の提供が可能な場合には、東独難民以外に提供される場合もあった。

一九五〇年代半ばから後半にかけて市当局は非営利住宅組織が建設した東独難民向け住宅の居住者のリストを作成している。先述の通り、一九五三～五八年までの東独難民向け住宅は二六九二戸建設されているのに対し、リストに載っているのは八七七戸にすぎない。しかし東独難民向け住宅のデータとしてはまとまりがあるため、この市作成リスト（以下、「リスト」）を用いて、非営利住宅組織による東独難民向け住宅供給の特徴を明らかにしたい。

「リスト」において着目すべきは、住宅が「東独難民住宅」「ＦＯＡプログラム住宅」の二つに分けられている点である。両者とも、一般住民を対象としていない特別な公的助成金を用いて供給されている点は共通しているが、後者はアメリカの資金援助による東独難民向け特別プログラムによる住宅、という点でさらに特殊だった。

一九五四年、アメリカ政府は西ドイツ政府に東独難民向け住宅建設のために資金を提供した。これがＦＯＡプログラムである[20]。アメリカからの資金は寄付だったが、住宅建設の際には貸付金として施主に提供された。同プログラムで建設される住宅の少なくとも七五％は東独難民向けに提供されることになっていた。このプログラムは欧州復興計画の一環として実施された[21]。アメリカの対外援助の機関としては欧州復興計画での経済援助の窓口となった経済協力局（ＥＣＡ、一九四八年設置）が知られているが、この機関の業務は一九五一年設置の相互安全保障庁（ＭＳＡ）、さらには一九五三年設置のＦＯＡ（対外活動局（Foreign Operation Agency）：一九五五年まで）に継承された。一九五〇年の朝鮮戦争をきっかけに対ヨーロッパ援助は政治的・軍事的な意味合いを持ったといわれているが、ＦＯＡプログラム自体はどのような特徴を持っていたのだろうか。

ＦＯＡプログラムの助成金の総額は西ドイツ全体で六三〇〇万マルク（一五〇〇万米ドル）だった。この額は、一九五三～五四年に欧州復興計画の経済援助の枠組みでアメリカによって西ドイツに提供された額と同じである（表４）。表の一九五三～五四年の援助額がそのまま、ここで話題にしている住宅建設援助に向けられていたかどうかは定かではないが、この住宅建設援助が、当時のアメリカの対西ドイツ援助のかなりの額を占めていたことが分かる。一方、一九五五年に西ドイツ政府が東独難民向け住宅供

表４　欧州復興計画（ERP）の枠組みでアメリカから西ドイツに提供された経済援助額

援助の段階	ECA/MSA/FOA（ドル）	〔参考〕ガリオア資金（ドル）
1. マーシャルプラン 1948/49（48. 4. 3 ～ 49. 6. 30）	613,500,000	－
2. マーシャルプラン 1949/50（49. 7. 1 ～ 49. 6. 30）	284,726,000	172,407,000
3. マーシャルプラン 1950/51（50. 7. 1 ～ 51. 6. 30）	384,758,000	－
4. マーシャルプラン 1951/52（51. 7. 1 ～ 52. 6. 30）	106,000,000	－
MSA 経済援助 1952/53（52. 7. 1 ～ 53. 6. 30）	83,643,000	144,000
MSA/FOA 経済援助 1953/54（53. 7. 1 ～ 54. 6. 30）	15,000,000	－
MSA/FOA 経済援助 1954/55（54. 7. 1 ～ 55. 6. 30）	23,500,000	－
技術援助	485,112	－
合計	1,511,612,112	172,551,000

出典：Deutscher Bundestag, Drucksache 2513, 8. März 1957, S. 5, https://dserver.bundestag.de/btd/02/027/0202779.pdf（Deutscher Bundestag、2021 年 1 月 30 日閲覧）により作成。

給のために用意した一億五〇〇〇万マルクと比べると、[22]ＦＯＡプログラムの援助額はその半分弱だった。シュツットガルト市においてＦＯＡプログラムにより助成された住宅（以下、ＦＯＡプログラム住宅）の戸数に目を向けると、「リスト」では一六六戸となっている。また、「リスト」に掲載されている東独難民向け住宅全体に占めるＦＯＡプログラム住宅の割合は約二割であり、数値としては高くない。しかし、ＦＯＡプログラムの資金は東独難民向け一般住宅の供給数が増える前の、比較的早い段階で提供されており、その点では非営利住宅組織による東独難民向け住宅の供給の起爆剤としての意味があったといえる。なお、住宅一戸における助成金額は六〇〇〇マルクであり、これは当時の一般住宅の建設費一万六〇〇〇マルク（第2節参照）の三七％にあたった。

では、資金援助以外に、アメリカの影響はどれくらいあったのだろうか。一九五四年四月末に西ドイツの連邦住宅建設省が出したＦＯＡの資金についての規定をみると、アメリカの影響が必ずしも大きくないことが分かる。まず、ＦＯＡ資金投入の際には社会的住宅建設の方針が適用された。また、住宅計画の認可は連邦住宅建設大臣を委員長としてＦＯＡ派遣団の代表者、連邦経済協働省の大臣代理、連邦被追放民・難民・戦災者担当省の大臣代理、連邦財務省の大臣代理、復興のための信用機関の代理からなる委員会を通してなされるとされた。アメリカ側からも代表が参加しているものの、シュツットガルトでのＦＯＡプログラム実施の経緯をみると、各々の住宅建設に委員会参加者が関わったケースはなかった。同市では一九五四年七月に、ＦＯＡ資金による東独難民向け住宅二八戸の建設計画が変更を余儀なくされたが、その理由はこの二八戸を含む合計一〇〇戸規模の高層住宅棟建設に対して資金調達先の州貸付機関（Landeskreditanstalt）が貸付を拒んだためであり、ＦＯＡ特有の事情によるものではなかった。ＦＯＡプログラムの規定では、さらに、質の維持と建設コストカットという観点から大量生産方式の採用と規格化が推奨されたが、これも冷戦期アメリカの影響を色濃く反映しているものとは言えないだろう。一方、同規定では、四人家族向け住宅の建設、ならびに入居者が継続的に就業できる場所での建設が好ましいとされ、また、持家建設も助成対象となっている。つまり、受け入れ地で東独難民世帯が定住することを求めており、その点では、同プログラムは西側体制の安定化という目的と親和的な側面を持っていた。しかし、一九五五年の連邦住宅建設省の助成金規定にも、四人家族向け住宅の建設、ならびに入居者が十分な就労可能性のある場所での建設、という内容が盛り込まれており、[23]また、第二次住宅建設法においても持家建設への助成が認められていることから、ＦＯＡプログラムで推奨されている内容は、冷戦期アメリカ特有のものであるとは言えない。

次に、シュツットガルト市の住宅政策におけるＦＯＡプログラムの意義を考えてみたい。ＦＯＡプログラムが公表され、市内でＦＯＡ資金の提供先が決定したのは、一九五四～五五年にかけてであり、住宅の約四分の三がベルクハイム・ギーベル地区に建設された。市はベルクハイムの土地を一九五〇年代前半に、東独難民向け住宅用地として収用しており、この地区で東独難民向けの一般住宅を五〇〇戸規模で建設することは一九五三年から市議会で話し合われていた。[24]その議論の最中にＦＯＡ資金の話が舞い込み、一九五〇年代半ばにＦＯＡプログラムとして一〇六戸がベルクハイムとそれに隣接するギーベルに建設された。第二節で述べたように地元住民は東独難民への優先的な住宅供給に反対していたが、ＦＯＡプログラムにより市当局は、地元住民の反対を押し切って東独難民向け一般住宅の建設を進めることとなったのである。また、

ＦＯＡプログラム終了後もこの地区に東独難民向け住宅が建設されたことから、ＦＯＡプログラムでの住宅建設をきっかけに、東独難民向けの大規模団地が形成されたということができる。

では、ＦＯＡ住宅が集中的に建てられたベルクハイム・ギーベル地区では「ソーシャル・ミックス」は達成されたのだろうか。上述の「リスト」にて東独難民が多く入居したことが分かる、同地区ミッテンフェルト（Mittenfeld）通りには、「リスト」に掲載されていない住民も多く住んでいた[25]。彼らが東独難民だったかどうかは分からない。そこで、被追放民などの移住者のための団地に関するテュービンゲン大学ルートヴィヒ・ウーラント経験文化学研究所の調査を参考にしたい[26]。一九五九年に出された調査結果を読むと、転入から比較的短期間しかたっていないこともありベルクハイムにおいてもギーベルにおいてもそれぞれの住宅地全体にわたる交流圏が認められない点が指摘されている。本稿の内容に即して考えると、ＦＯＡ資金をきっかけとして、ベルクハイム・ギーベル地区において東独難民に限定され、かつ、「ソーシャル・ミックス」からかけ離れたコミュニティが生まれた、ととらえることができよう。

東独難民に限定されたコミュニティは、彼らがその住宅に長期間住み続けることによってより強固なものになったと思われる。一九五七年の市住所録のミッテンフェルト通り四～一一八番地の欄をみると、上述の「リスト」に掲載されている八〇人の名前を確認できるが（ただし後述する「住民交代」措置住宅を除く）、彼らのうち七五％が一九六六年も同じ住宅もしくは同じ通りに居住しており、一九六九年の場合、その値は六七％である[27]。この点は、デッサウアー通りの東独難民向け簡易住宅の住民と対照的である。一九五五年に同通りの東独難民向け住宅に居住していた世帯主一六九人のうち、一九六〇年も住み続けている世帯主の割合は五九％であり、一九六六年の場合、その値は二八％にまで下がっている[28]。デッサウアー通りの場合は、家賃は低かったがシャワー室が各戸に設置されておらず、ミッテンフェルト通りの場合は、家賃が高かったが設備の良い住宅だった。家賃を支払うことが可能であればこの質の良い一般住宅から転居する理由はなかったのだろう。質の良い東独難民向け一般住宅の建設は、東独難民に限定された人的ネットワークの形成を促し、住宅地全体の交流圏の形成を妨げる方向に作用したと考えられる。また、市当局は、東独難民に他の住宅を提供できる場合は、新築の東独難民向け住宅を他の住宅困窮者に提供すること（以下、「住民交代」措置）ができたが、ベルクハイム・ギーベル地区のＦＯＡ住宅のうち、そのような「住民交代」措置がなされた割合は一四％であり、以下で分析する市内他地区の「東独難民住宅」に比べて低かった。「住民交代」措置が頻繁にはとられなかったことも住宅地全体の交流圏が認められない要因となったと考えられる。

市当局作成の「リスト」で「東独難民住宅」と書かれている住宅七一一戸の立地はどうだろうか。これらの住宅のうち七五戸はベルクハイム・ギーベル地区に建てられたが、その他の住宅の多くは、ＳＳＧや他の非営利組織によって一般住宅向け団地で供給された。東独難民住宅が最も多く供給された団地はメンヒフェルト団地（一二〇戸）であり、これに、ファザーネンホーフ団地の八一戸、デッサウアー通りの南西の地区での七八戸、デュルレヴァンク団地の七一戸、そしてシュタインハルデンフェルト（Steinhaldenfeld）団地の七〇戸が続く。たしかに、団地内でも東独難民向け住宅は一か所に固まって供給されており、その点では、ベルクハイム・ギーベル地区と同様に住宅地全体の交流圏がそれほど認められなかった可能性もある。しかし「東独難民住宅」ではＦＯ

Aプログラム住宅以上に頻繁に「住民交代」措置がとられ、東独難民以外の住民も「東独難民住宅」に住んでいた。「東独難民住宅」全体にしめる「住民交代」措置がなされた住宅の割合は、ベルクハイム・ギーベル地区では七％だったが、それ以外の地区では三三％にも上った。以上から、それぞれの団地で「ソーシャル・ミックス」が実現する可能性があったといえよう。

4　むすびにかえて

本稿では、東独難民向けの住宅供給が冷戦という政治的事情から受けた影響、市の住宅地形成や住宅論議に与えた影響について分析した。

まず、東独難民のための住宅供給は、連邦政府からだけでなくアメリカからの資金援助、という点で、冷戦という政治的事情から強い影響を受けていた。しかし、アメリカは住宅建設そのものには口出しをせず、その点で、市内の住宅建設に対するアメリカの影響力は小さかった。

東独難民向け住宅団地、とくにデッサウアー通りの簡易住宅建設がシュツットガルト市の住宅地開発に与えた影響としては、連邦レベルの住宅論議の潮流に反して、簡易住宅建設が一九五〇年代を通して市内で進められたことが挙げられる。また、常設住宅の最低水準としての簡易住宅の建設が活発化したことにより、簡易住宅のあり方が市議会で議論され、それが「ソーシャル・ミックス」を促す議論へと発展した。

一方で、アメリカの資金を用いたＦＯＡプログラム住宅は、簡易住宅より質の高い一般住宅として建設されたが、そこでは東独難民に限定されたコミュニティが形成されたことが推測され、その点で「ソーシャル・ミックス」の実現はみられなかった。

本稿では、シュツットガルト市における東独難民向け住宅の二つの形態である簡易住宅と一般住宅それぞれを、「ソーシャル・ミックス」と関連づけて考察した。拙稿「第二次大戦後西ドイツにおける居住水準の向上と住宅政策――シュツットガルト市に着目して[29]――」ではシュツットガルト市における一般住民向け住宅についての論議を分析したが、その際の住宅論議では、住宅自体の質の向上が主たる関心事であり、ソーシャル・ミックスの追求は明示的にはなされなかった。住宅自体の質の向上への思いが強かったために、政策策定側は質が向上すれば満足だと感じ、住宅地形成についてのそれ以上の議論を展開しなかったように思われる。ソーシャル・ミックスについての議論がなされなかったことは、本稿で取り上げた東独難民向けの一般住宅にもあてはまる。その一方で、質が悪いと言われた簡易住宅をめぐる議論において、ソーシャル・ミックスの議論が活発化した。シュツットガルト市の東独難民向け簡易住宅への公的助成は、意図せざる形ではあるが、ソーシャル・ミックスをどう進めるべきかという点を議論するきっかけを政策策定側に提供したといえる。

注

（1）本研究は、青山学院大学総合研究所 基盤研究強化支援推進プログラムの支援を受けた。

（2）Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), *Bevölkerung und Kultur. Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961*, Heft 6, Vertriebene und Deutsche aus der SBZ. Vertreibung und Struktur, S. 44.

（3）Tilman Harlander u. Gerd Kuhn (Hrsg.), *Soziale Mischung in der Stadt*, Stuttgart 2012; 大場茂明『現代ドイツの住宅政策――都市再生戦略と公

的介入の再編』明石書店、二〇一九年。

（4）Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), *Bevölkerung und Kultur*, S. 30.

（5）不安定居住世帯とは、間借り人として居住している世帯もしくは緊急用住宅（Notwohnung）・収容施設（Lager）ほか類似施設に居住している世帯を指し、不安定居住率とは、全世帯数に占める不安定居住世帯を指す（表2参照）。

（6）シュツットガルトでの簡易住宅の特徴は一九五八年にＳＳＧの取締役の発言による（Stadtarchiv（以下、StA）Stuttgart: 8012-63 Band 2）。一九五三年三月二五日の市議会技術委員会での議論についてはStA Stuttgart: 8012-6。

（7）ＳＳＧについてはStA Stuttgart: 8012-6-60, 8012-4。ＳＳＧは非営利組織として四％の配当制限を設定していた。簡易住宅については、Stuttgarter Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft (Hrsg.), *Chronik der Stuttgarter Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH 1933-1983*, o.O., o. J., S. 33; StA Stuttgart: 8012-63 Band 2。

（8）一九五二年の新規住宅数に占める割合は、シュツットガルト市では非営利組織四六％、民間施主三五％、役所・公法団体一九％、人口数九位までの大都市（シュツットガルトは九位）の場合、それぞれ五四％、三八％、八％だった（Deutscher Städtetag (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, Jg. 41, 1953, S. 351 u. S. 357）。なお、同市では、一九五三年時も割合は非営利組織、民間施主、役所・公法団体の順に高かったが、一九五四年には民間施主の割合が非営利組織のそれを上回った（Jg. 42, 1954, S. 329 u. Jg. 43, 1955, S. 203）。改築を含むデータとなるが、一九五八年のシュツットガルト市の住宅改築・新築数に占める民間施主、非営利組織、役所・公法団体の割合は、それぞれ六九％、三〇％、一％となっている（Jg. 46, 1958, S. 42）。

（9）StA Stuttgart: 20/1-679.

（10）StA Stuttgart: 20/1-679. 住宅の一部は収容施設やトーチカ（Bunker）に住んでいる住民と交換できることとなった。

（11）メンヒフェルト団地についてはStA Stuttgart: 8012-63。

（12）Erstes Wohnungsbaugesetz: Bundesgesetzblatt Teil I, 1950, Nr. 16 vom 26. 04. 1950.

（13）StA Stuttgart: 8012-6.

（14）2. Deutscher Bundestag Drucksache 1961 (14. Dezember 1955) https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/02/019/0201961.pdf（Deutscher Bundestag, 二〇二一年一月三一日閲覧）; 2. Deutscher Bundestag 128. Sitzung (9. Februar 1956). https://dserver.bundestag.de/btp/02/02128.pdf (Deutscher Bundestag, 二〇二一年一月三一日閲覧).

（15）Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz): Bundesgesetzblatt, Teil I. 1956, Nr. 30, S. 535.

（16）StA Stuttgart: 8012-6; 8012-62 Band 2; 8012-63 Band 1.

（17）StA Stuttgart: 8012-61; 8012-63 Band 1.

（18）StA Stuttgart: 8012-62 Band 1 u. 2; 6012-63 Band 1 u. 2.

（19）StA Stuttgart: 106-126. この節で分析する「リスト」もこの文書に所収されている。

（20）StA Stuttgart: 20/1-713.

（21）https://www.archives.gov/research/foreign-policy/related-records/rg-469（ナショナル・アーカイブ、二〇二〇年一月二五日閲覧）。佐々木は、ＦＯＡ産業技術援助課長の活動の一つとして日本での生産性向上運動への関与を指摘している（佐々木聡「戦後日本の生産性向上運動の生成

と海外視察団の派遣」『経営と情報』第八巻、第三号、一九九六年、一〇一－一一五頁、ここでは一〇二－一〇三頁）。

（22）StA Stuttgart: 20/1-679.

（23）StA Stuttgart: 20/1-679.

（24）StA Stuttgart: 20/1-679.

（25）Adressbuch Stuttgart: 1957.

（26）Hermann Bausinger, Markus Braun u. Herbert Schwedt, *Neue Siedlungen : volkskundlich-soziologische Untersuchungen des Ludwig-Uhland-Instituts Tübingen*, Stuttgart 1959, S. 22（バウジンガー・ブラウン・シュヴェート（抄訳・解説　河野眞）「新しい移住団地――東ヨーロッパからのドイツ人引揚民等の西ドイツ社会への定着にかんするルートヴィヒ・ウーラント研究所による民俗学・社会学調査（一）」『愛知大学国際問題研究所紀要』、第九四巻、五三－一〇二頁、一九九一年、ここでは七八－七九頁）。

（27）Adressbuch Stuttgart: 1957, 1966 u. 1969.

（28）Adressbuch Stuttgart: 1955, 1960 u. 1966.

（29）永山のどか「第二次大戦後西ドイツにおける居住水準の向上と住宅政策――シュツットガルト市に着目して――」『成城大学経済研究』第二一八巻、二〇一七年、一五九－一八二頁。

（ながやま　のどか・青山学院大学教授）