

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

木村周市朗

- 一 課題の限定
- 二 イギリス社会政策・社会行政論の視野
- 三 ドイツ社会保障概念の形成とアンビヴァレンツ
 - (一) 戦後史の初期局面と社会保障論の抬頭
 - (二) 援護国家化への批判と脱政治化
- 四 社会保障の「経済学化」と規範論的社会政策論の限界
- 五 帰結と展望

一 課題の限定

発生的にはアングロ・サクソン起源の社会保障——Social Security——という術語と概念が、第二次大戦後国際的に浸透してゆく過程で、ドイツ連邦共和国でも、それに順応した Soziale Sicherheit または Soziale Sicherung という用語が次第にひろまり、今日では、たとえば連邦労働社会省 (Bundesministerium für Arbeit

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

und Sozialordnung) が随時編集発行しているドイツ社会保障制度全般の標準的概説書のタイトル『社会保障概要 (Übersicht über die soziale Sicherheit)』が示すように、社会保障概念はこの国でもすでに定着しているといつてよい。しかしビスマルク社会保険以来の社会給付諸制度の史的蓄積を誇ってきた旧西ドイツで、社会保障という術語と概念が定着したのは、F・Ⅹ・カウフマンやF・シュミットが確認したように⁽¹⁾、実はようやく一九六〇年代に入ってからのことであった。

ILOその他の国際機関の持続的活動も手伝って、社会保障の理念と制度が国際的に普及し定着していることは、今ではたしかに常識的解事項だといつてよく、その一般的了解にもとづいて、社会保障の経済的・社会的諸機能にかんする分析や個別制度論がさかに行われるに至っている。しかしその反面、社会保障が各国別の歴史的形成体であることがしばしば言われたり社会保障制度の国際比較研究が進展したりしているわりには、社会保障概念自体の各国独自の特徴やその形成過程に対する留意は、少なくともわが国では十分になされてきたとはいえないように思われる。

一口に社会保障といつても、実際には、この術語が生活条件の公的保障にかかわる政策諸分野のどの範囲までをさすかは、国によってかなり相違している。もともと『ベヴァリッジ報告』は社会保障の語を所得保障に限定使用し、「窮乏」以外の四巨悪(疾病・無知・不衛生・無為)への対策を別建てにしていたから、今日でもイギリスでは一般に、「社会保障制度は国民保険と補足給付(八八年以降は所得補助と呼ばれている公的扶助制度)とのサービスを含む政府の所得維持サービスからなる」と考えられている⁽²⁾。フランスでは法制上、「社会保障(Sécurité sociale)」概念は、社会保険、労災補償、家族手当をカバーするにすぎず、「社会扶助」(社会福祉・公的扶助・公

衆衛生) および「補足事業」(失業補償など) が別個の扱いをうけているし、アメリカ合衆国の用語法では、「社会保障」は国営社会保険制度(老齢・遺族・障害および健康保険 OASDHI) だけをさすものとしてきわめて狭義に用いられる場合も多い。また、スウェーデンでは、「社会保障 (Social trygghet)」は特定政策領域をさすわけではなく、むしろ、制度概念としては広義の福祉政策を意味する「社会政策 (Socialpolitik)」という用語の方が普及しており、そこには、日本という「社会保障および関連制度」の大部分だけでなく、学校給食、奨学金、犯罪者保護までが含まれ、福祉制度の普遍的包括モデルが「社会政策」という術語で表示されている。⁽³⁾ このように制度的用語としての社会保障概念は、各国の法制度やその理念、行政制度などのちがいに応じて広狭さまざまであり、しかも制度分類上でも、目的観点と組織原理観点とが混在している。

これに対してILOは、すでにフィラデルフィア宣言(四四年)で社会保障の基本原則として経済保障と共に医療の供給をも挙げ、「所得保障勧告」(第六七号)と並んで「医療保護勧告」(第六九号)——「社会保険医療サービス」または「公的医療サービス」——とを採択しており(同年)、この社会保障構想にそって、ILOでは五年の「最低基準条約」(第一〇二号)でも、事務局の手になる『社会保障入門』においても、疾病・出産(母性)・労災・失業・廃疾・老齢・遺族(死亡)の七種の給付および家族手当と並んで、医療の供給を、社会保障制度の不可欠の要素として扱っている。⁽⁴⁾ この点、日本では、憲法第二五条における「社会福祉、社会保障及び公衆衛生」という三部門列記とは別に、社会保障制度審議会勧告(五〇年)にもとづく周知の四部門(社会保険、公的扶助、公衆衛生および医療、社会福祉)による「狭義の社会保障」規定が一般に定着しており、この四部門編成から保険か扶助かといった組織原理別区分を除去して目的別区分に立てば、所得保障および医療保障(保

護)だけでなく対人福祉サービスや公衆衛生まで当初から社会保障に含めていることになるから、包括的福祉制度に立脚したスウェーデンなどの事例を除けば、制度的な社会保障規定の上で、日本のケースは、イギリスその他の所得保障限定主義はもとより、ILOの二元主義をもこえた、やや特異に一種先取的に拡張された用語法といえるかもしれない。⁽⁶⁾

ドイツ連邦共和国で通常観念される社会保障は、たとえば上述の『社会保障概要』の内容が示しているようにきわめて広範囲におよび、長期計画のもとに一九七六年以降順次成立・発効しつつある統一的な社会「保障」法典 Sozialgesetzbuch (SGB) の内容編成 (一)総則、(二)職業教育助成、(三)労働助成「雇用促進・失業保険などを含む」、(四)社会保険「疾病・災害・年金」、(五)健康損害に対する社会的補償、(六)児童手当、(七)住宅手当、(八)青少年扶助、(九)社会扶助、(十)行政手続き)の全体を包括するものである。⁽⁶⁾ 社会保障の制度的概念については、日本では①「社会保障関係総費用」(総理府社会保障制度審議会事務局)、②「社会保障の費用」(ILO基準)、③「社会保障給付費」(厚生省)、④「国の予算における社会保障関係費」(大蔵省)、⑤「一般政府から家計への社会保障関係移転(および一般政府による最終消費支出の一部)」(経済企画庁の国民経済計算ベース)など数種概念が並行的に利用されており、こうした事情は、ドイツでも大同小異で認められるが、ただ連邦統計局 (Statistisches Bundesamt) による国民経済計算体系のものなどと並んで、とくに連邦労働社会省による年次『社会報告 (Sozialbericht)』の第二部として公刊される「社会予算 (Sozialbudget)」が、一九六八年以降ドイツにおける社会保障の制度的概念を全体として表示するものとして活用されることが多い。それは(一)給付の種類、(二)機能、(三)制度、(四)財源、の各視点からそれぞれ制度分類を行っており、このうち(一)は、夫婦・家族、保健、雇用、老齢・遺族、そ

の他(政治的事件に対する補償、住宅、貯蓄奨励、など)に、(三)は、①—一、一般制度(年金・疾病・災害の各保険、雇用促進、児童手当、教育手当)、①—二、特別制度(農民老齢扶助など)、①—三、公務員制度、②事業主給付、③補償(戦争犠牲者援護など)、④社会扶助および社会サービス(住宅手当、財産形成促進なども含む)、⑤以上、直接給付」および⑥間接給付(租税控除、住宅優遇制度)に、それぞれ分類されている。そしてこれらの諸制度は全体としてしばしば「社会給付(Sozialleistungen)」制度と総称され、それは社会保障法制上の基本構成から、伝統的に、(一)社会保険(Sozialversicherung)・(二)社会援護(Sozialversorgung)・(三)社会扶助(Sozialhilfe)に分類されてきたが、近年ではさらに(四)社会助成(Sozialförderung)が加えられており、また他方で、(一)予防措置(Vorsorge)・(二)社会的補償(Soziale Entschädigung)・(三)社会扶助および助成(Soziale Hilfe und Förderung)の三制度に区分する見方が最近抬頭しつつある⁽⁸⁾。

以上のような制度体系上の概観が示唆するように、社会保障概念は、一面でたしかに国際比較に耐えうる一定範囲および水準の生活保障措置を包括しながらも、他面では各国固有の諸制度および諸理念の史的堆積経緯と不可分のものとして、すぐれて歴史的・個性的なものとならざるをえず、ドイツ社会保障概念もその例外ではなかった。そして歴史的・個性的であるのは各国別に形成された現実制度体系のあり方だけではない。その制度形成のとらえ方、すなわち社会保障の概念構成そのものもまた、国ごとの特殊な刻印をうけることになるであろう。社会保障が現代的国家政策の一分野であるかぎり、社会保障固有の概念構成は、現実諸制度の形成だけでなく何らかのかたちでの政策学的自己認識の史的成立をまっけて、はじめて実質的な意味で可能となるにちがいないから、社会保障政策を近現代的資本主義史のなかでとらえようとすれば、社会保障とくに社会政策との相互関

係に対する不断の反省的留意のもとに、各国での社会保障概念の形成をめぐる政策学的諸相を解明することを、われわれは避けて通ることはできないように思われる。

そのような観点からドイツ社会保障概念の内容を発生史的に考察する場合、第二次大戦後の一般的な国際的定着化動向とは別次元の、次のようないくつかの特殊な作用因が存在していたことが、とくに注目される。

第一に、ドイツは周知のようになによりも社会政策学の母国であり、この政策学は、後述のイギリスにおける社会政策・社会行政論の勃興にはるかに先立って、労働者問題対策を中心課題としながらもきわめて広範に社会問題全般を、経済学と社会学との両面から、精力的に論じたドイツ的総合学の典型たる伝統を誇っていた。したがって、本来ドイツ語圏とは異質の英米産の外来語たる社会保障の、この国への「受容」をめぐる問題群が、当然発生せざるをえなかった。第二に、ドイツ連邦共和国はその基本法に、いわゆる「社会国家 (Sozialstaat)」条項の明文規定 (第二〇・二八条) を有している。この条項の法理解釈をめぐっては、一九五〇年代以降国法学上の大規模な論争が生じたが、それだけでなく現実の社会保障諸制度の発展・拡充に照応して、上述のように社会保障法典が漸次作成されることとなり、社会保障の「法学化 (Verechtlichung)」が顕著に進展するに至った。⁽¹⁰⁾ その原動力となったのは、主としてヴァイマル時代以降、労働法 (Arbeitsrecht) とは別個の学問分野として徐々に形成されてきた社会法 (Sozialrecht) の体系であり、それは戦後、一方で基本法上の「社会国家」条項に接続しながら、他方では社会保障制度上の上述の保険・援護・扶助・助成の四部門の上位概念たる位置を占めている。そして第三に、ドイツ語の Soziale Sicherheit は、現代的な固有の意味での社会保障の概念や制度体系をさすだけでなく、本来「社会的安全」というすぐれて歴史的な普遍概念としての性格をももっており、そのかぎりでは、

この連結語のドイツ語圏における概念史的発展が、ひろく社会史や国制史との連関のもとで問われてよいであろう。

本稿はこれらの課題のうち、直接的にはとくに第一点にかんして、社会保障概念の「受容」ないしドイツ的形成をめぐる問題状況の一端を、主として一九五〇年代について探索するものである。後にもるように、アングロ・アメリカ世界から押し寄せるこの新概念に対してドイツの学界の示した一種アンビヴァレントな態度は、いわば外来概念の無条件的受容を拒否して伝統的社会政策学の胎内から自らの力でドイツ流社会保障概念を形成しようとする生みの苦しみの表れともいえるもののように思われる。この形成過程の成否と帰趨にかかわる基礎的・方法的な努力の様相はどのようであろうか。本稿は、この点の検討をつうじて、社会保障と社会政策との関係をめぐる理論問題に接近するための端緒を探らうとする。そこで、社会保障概念のドイツ的形成の特徴を理解するために、まず迂回的にイギリスにおける問題状況の検討から着手することにしよう。

- (1) Vgl. F.-X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2., umgearbeitete Aufl., Stuttgart 1973, S. 109-115; F. Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, Berlin 1981, S. 48, 127-137.

- (2) N. & R. Timms, Dictionary of Social Welfare, London 1982, p. 181. なお、本稿では、引用文中の「」の部分は引用者の補注である。

- (3) とくにスウェーデンの特殊事情については、飯野靖四「スウェーデンの社会保障と財政」、『社会保障改革の現局』ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

「面」(社会政策学会年報 第三五集)、御茶の水書房、一九九一年、所収、同「スウェーデンの社会保障」、伊部英男・福武直編『世界の社会保障50年』、全国社会福祉協議会、一九八七年、所収、などを参照。

- (4) Cf. International Labour Organisation, *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1981*, Geneva 1982, pp. 517-532, 567-578, 533-563; ditto, *Introduction to Social Security*, 3rd ed., Geneva 1984, p. 3. アメリカ合衆国の保健・人的サービス省の社会保障庁が出している国際比較サーベイにおける社会保障規定では、老齢・廃疾・遺族給付、疾病・母性給付、労災給付、失業給付に、家族手当を加えた所得保障制度が中心だが、疾病・母性給付には医療サービス給付を含めよう。Cf. U. S. Department of Health and Human Services, *Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World-1989*, SSA Publication No. 13-11805, May 1990, pp. vi-vii, xiii.

- (5) ILOの「医療保護勧告」(四四年)は、事実上治療的医療を中心課題としており、「一般保健サービス」を一応別のものとして扱っている。この点、高橋武『国際社会保障法の研究』、至誠堂、一九六八年、とくに三三三―三三九ページを参照。また、国際的な社会保障概念から社会福祉がとり残されている点については、『ILO・社会保障への途』(塩野谷九十九、平石長久訳)、東京大学出版会、一九七二年、所収の高橋武氏の「解説」、一八五ページを参照。ただし、ILOによる社会保障の費用(The Cost of Social Security)の国際比較においては、「公的扶助と類似制度」の中に福祉サービスや医療サービスも含められており、その場合にはスウェーデンやアメリカ合衆国にみられるように公的扶助の比重が高くなる。この点、加藤栄一「福祉国家財政の国際比較」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家 3 福祉国家の展開〔2〕』、東京大学出版会、一九八五年、所収、とくに二九六ページ以下を参照。

- (6) ただし公衆衛生は、主として各ラントその他の地方行政によって担われるため、社会保障法典には含まれていな

- (7) Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht, 1990, Bonn 1990, Teil B: Sozialbudget 1990, S. 125-218; ders. (Hrsg.), Materialband zum Sozialbudget 1990, Bonn 1990.
- (8) Vgl. H. F. Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985, S. 20-22; B. von Maydell u. F. Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), Neuwied 1988, S. 205.
- (9) ただし社会主義国でも、社会的生産力の一定の限界のもとで生活上の一般的諸ニーズが存在するだけでなく、中央計画経済体制に伴う社会階層間不平等問題が発生しうるから、社会保障の社会主義的形態が問われてよいが、本稿では、当面常識的通念に従って社会保障を資本主義史上の現代的国家政策問題としてとらえておきたい。
- (10) この点、邦語文献としては、宮崎良夫「西ドイツにおける社会国家論の展開」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家 2 福祉国家の展開「1」』、東京大学出版会、一九八五年、所収、を参照。
- (11) 旧西ドイツにおける社会政策の「法学化 (Verrechtlichung) と経済学化 (Ökonomisierung)」に対する批判については、たごえは次を参照。G. Lenhardt und C. Ofte, Staatstheorie und Sozialpolitik, Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: C. von Ferber und F.-X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 98-127, S. 99, 124 Anm. 1.
- (12) この点に関連して、旧西ドイツでは、戦後ほぼ一貫して、憲法規定としての「社会国家」概念がいわゆる「福祉国家」概念に代位しつつ、憲法論と経済論との両面で、市民の自己責任原則と市場原理との基本的価値を見いだす主流派思想によって、「福祉国家」を「扶養国家」ないし「援護国家」と読みかえてこれに対する「社会国家」の優位性を主張するという基本線が、保持されてきたと考えられる。こうした局面については、次を参照。木村周市朗「福祉国家と社会国家——西ドイツにおける両概念の史的連関構造をめぐって——」、『成城大学経済研究』、第九八

二 イギリス社会政策・社会行政論の視野

社会政策をめぐる概念構成の点では、日本とイギリスとのあいだで通念の対照性が著しい。日本における社会政策論の主流は、一貫して旧ドイツ起源の *Socialpolitik* 概念に従い、後にみるように五〇年代以降旧西ドイツでは階級問題としての労働者問題という伝統的視点から、社会全体の構造的調整問題 (*Gesellschaftspolitik* 論) へと関心がシフトしたのちも、日本ではむしろ労働者政策論や労働経済論への特化状況がつついた。その結果、生活条件にかかわる広範な問題群および政策群が基本的理論の面で軽視され、社会保障論や社会福祉論は一般に制度技術論へと押しやられ、住宅、教育、環境、消費者保護など日常的に深刻な生活諸問題に対して、概して社会政策論として正面からの関心をはらうことがきわめて少なかった。

他方、イギリスにおける術語としての社会政策 *Social Policy* は、しばしば社会行政 *Social Administration* と一対のものとして、したがって一般的には手段に対する目的 (ディシプリン) 策定として用いられており、しかも一九一二年に社会行政論が一学問分野として *LSSE* に誕生したとき (ウェット夫妻および *COS* 関係者のきもいりによる、*E・J・アーウィック* と *R・H・トーニ* を中心とした *Department of Social Science* の発足)、当面ソーシャル・ワーカーの養成とそのため为社会学的理論研究がめざされたことが物語るように、もともと社会政策・社会行政の両概念は、この国では公私の多様な社会諸サービス (*Social Services*) の実践の蓄積と不可分のものである⁽¹⁾。 *Social Policy* という術語がイギリスで定着したのは第二次大戦後のこととあってよく、その概念

の曖昧さや「理論的支柱の欠如⁽²⁾」がしばしばいわれ、今日この概念については「著者の数とほとんど同じくらい多くの定義がある⁽³⁾」とまでいわれているのだが、それもこの社会政策・行政論が伝統的にプラグマティックで経験主義的なアプローチをとってきたことの結果にほかならない。あるいはむしろ、たとえばR・ピンカーに比べれば、「この学問の今日の理論的貧困」には十九世紀まで遡る歴史的根拠があるのであって、イギリス社会政策・行政論という学問の歴史は、いわば一八三四年の新救貧法の諸原理に体现された「理論の、そしてとくに経済学の規範的理論の社会的諸結果に対する、不屈の反対運動の記録」そのものであり、「理論に対する持続的抵抗⁽⁴⁾」こそが、この学科目の存在証明に等しいのだということになる。R・ミシュラはこのようなピンカーの説明には批判的だが、学問としてのイギリス社会政策・行政論の主な特徴として、「同情・正義・効率」の諸価値に立脚した干渉主義的改良主義の観点、実地主義的・経験主義的アプローチ、理論体系の欠如、イギリス一國主義的観点、国家供給の社会諸サービスへの関心集中、などを挙げている⁽⁵⁾。

そのような特徴をもつイギリス流社会政策は、一般に、市場Ⅱ経済の世界とは異なる非市場Ⅱ社会の次元における独自の目的ないし価値選択(社会的正義や平等、たとえばT・H・マーシャルの場合には安全 security、健康 health、福祉 welfare)⁽⁶⁾にかんするディンプリンとして理解されている。LSEにおけるマーシャルの後任者R・M・ティトマスに従えば、社会政策は「一連の社会的ニーズの研究、および、稀少性の諸条件のなかでこれらのニーズを充足するための人間諸組織、すなわち伝統的に社会諸サービスまたは社会福祉制度と呼ばれているもの、機能の研究⁽⁷⁾」に従事するのであり、ティトマスはニードにもとづく所得やサービスの社会的な一方的供与ないし移転を、需要にもとづく経済での交換から区別して、フランスの社会学者マルセル・モースから示唆をう

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

けた「贈与関係 (Gift-Relationship)」の概念でそれを定式化した⁽⁸⁾。マーンシャルにとっても、「社会政策は、経済体制自体によっては達成できない成果を達成するために、政治力を用いて経済体制の諸作用に取って代わったり、それを補ったり、修正したりする」⁽⁹⁾ものである。そのような社会政策概念がカバーする政策領域は、社会諸サービスの概念で総括されてきた諸部分と重なりあうのであって、それは所得保障としての社会保障に加えて、健康(保健医療)、対人社会(福祉)サービス、住宅、教育の五分野である。⁽¹⁰⁾

つまりイギリスにおける社会政策概念は、日本のそれとは逆に、当初から生活条件にかかわる政策領域の相当部分を社会サービスとして包括する反面、ニードと贈与の原理ではなく冷徹な市場に経済原理につらぬかれた労働条件(生産点)にかかわる労働者問題・労働者政策の領域を、事実上まったく含まない。非市場的・非経済学的なニードと贈与の原理を厳格に守ろうとすれば、一方的供与とはいえない抛出制所得保障をこの社会政策概念に含めてよいのかどうか、微妙な問題となろう。たしかにイギリスでも、社会政策と労働者保護や労使関係政策との関係を問うケースがないわけではないが、現代資本主義国家論は当面除外して社会政策・行政論サイドからのもに限定すれば、産業発展による経済余剰が社会諸サービスを介して資源の割当を可能にするという基本的発想に立って、福祉国家形成史の観点から社会サービスと労働者政策との相促的発展過程の叙述がめざされるといった次元のものが一般的であるように思われる⁽¹¹⁾。また、たしかに『ベヴァリッジ報告』は、周知のように、戦後再建の道を阻む五巨悪にそれぞれ対応した五分野すなわち社会保障(窮乏)、保健・医療政策(疾病)、教育・科学政策(無知)、住宅・土地・交通・環境・地域政策(不衛生)、雇用・産業政策(無為)の全体を包括する上位概念として Social Policy の術語を用い、社会保障の前提条件の一つとしての雇用政策の重要性を強調してい

たが、その場合想定されていた主題はあくまで「社会保険が成功するための必要条件」としての雇用の維持なのであって、労働者保護と労使関係政策とを二大要素とする本来の意味での労働者政策は、『報告』のいう社会政策概念には含まれていないというべきであろう。

したがって、わが国でも近年イギリスの Social Policy 論の積極的な紹介・導入が試みられている点についていえば、それは日本の社会政策論における労働問題プロパー偏重姿勢に対する反措定として、たしかに学界に反省を迫る重大な一動向ではあるとしても、生産点における労働条件と消費点における生活条件との双方それぞれにかんする二つの政策領域を全体として社会政策概念で統括するという理論的課題は、依然として残されたままである。「イギリス的概念の最大の難点は、雇用に対する視点が稀薄だということだろう」というより、むしろ、視点が「雇用」問題止まりで、労働条件をめぐる本来の労働者問題・労働者政策の領域にまで及んでいないことをこそ問題としなければなるまい。しかも、Social Policy 論はそのような労働者保護や労使関係政策の問題を一貫して除外しているだけでなく、ニード充足および贈与という、社会学的・文化人類学的原理に立脚しているから、もともと経済学的接近とは認識次元が異なる。さらにイギリス流の社会政策論は、政策ないしサービスの主体を国家に限定せず、民間団体による諸サービスをも包含しており、ソーシャル・ワーク起源のその発生史・実践史に照らしても、経済的基礎過程に対する国家政策の独自の範疇性にかんしては概して無関心のまま推移してきたとの印象をぬぐえない。おそらくそれは、諸個人の人的・社会的なニーズの分析並びにその充足の方法・機能についての研究という、この社会政策概念の本源的発想に由来するのであって、この観点に立てば国家もニーズを充足する諸主体のなかの一つにすぎなくなる。この点、逆に A・ウォーカーやミシュラが、国家以外の

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

手になる諸サービスをこれまで研究者が軽視してきたと批判しているのは、国家主体の社会サービスに関心を集中してきた従来の社会政策・行政論のプラグマティックな方法を脱却して、「福祉」政策全般と経済社会構造との関係の発展史という格段に広い視野の中で、福祉国家の意味を問題にしようとするからである。⁽¹³⁾ イギリス流の社会政策や社会保障の概念が労働条件問題を除外してきたことは、それが経済学の論理ではなく生活上のニード充足の原理に立ち、生産様式や経済体制に対してプラグマティックに無差別的な（あるいは無関心な）態度をとってきたことを示唆するものであり、そのような態度は、人間的・社会的ニーズの普遍的存在態様とその充足方法の解明に貢献する反面、体制認識の欠如に伴う諸限界（そこにはイギリス一國主義的観点も含めてよい）を回避できないであろう。したがって、福祉国家研究は、労働条件問題や歴史認識問題を取り込むことによってそのような限界を打破する契機をはらむものとして、イギリスでは特有に重要な意義を担うにちがいない。⁽¹⁴⁾

そこで、旧西ドイツにおける社会保障概念の形成問題に進む前に、以上のような日本とイギリス双方での社会政策概念のきわだった対照性・それぞれの一面性と、とくにイギリス流概念における非経済学的・没歴史主義的アプローチとへの反省に立って、当面、概略以下のような構図を展望しておきたい。

アングロ・サクソン起源の社会保障という術語で指示される現実制度上の範囲が、既述のように各国で相違するとしても、それらの範囲は、広狭いずれであっても結局、生活主体（消費者）としてのすべての国民の生活条件の整備と保障にかかわる国家政策領域の中に包摂されるであろう。この場合、生活条件とは、労働力であるか否かを問わずおよそ生活主体たる人間の、生産点とは区別された消費点における自己再生産に直接かわる諸条件をさし、外延的には、諸事故に対する所得および救護サービス（医療や福祉）の保障だけでなく、公衆衛生、

住宅、教育、環境、交通、治安、良質で安価な生活物資の調達、休息、娯楽など、日常的にくり返し消費・利用される生活環境全般にわたる諸事項をひろくカバーする。このような生活条件は、全国民が全ライフサイクルを通じて消費点としての生活の場であり、それは生産点すなわち労働の現場における労働者にとっての諸条件としての労働条件（賃金、労働時間、労働の質、労働環境、労働災害補償、解雇条件、企業福祉などにかんする事項）とは区別されるべきものである⁽¹⁵⁾。生活条件は、労働条件の影響を受けつつ、労働力の再生産の場での諸条件をなすことによって逆に労働条件に対して作用を及ぼす。国家が両条件にどう関与するかは時代や国によって多様だが、伝統的な地縁・血縁にもとづく地域共同体的生活様式が解体して商品社会化の度合が深まるほど、生活条件の社会化と国家化とが進展せざるをえないし、労働条件の自由主義的放任は、次第に国家的規制のもとでの整序・制度化にとつかわられてゆくであろう。その場合、前者については、前資本主義的・伝統的生活諸条件の解体に代位すべき新たな共同的消費手段の欠如⁽¹⁶⁾に対する生活主体の側での多様なニーズ認識（各種生活問題認識）が、広義の住民運動を介して共通ニーズの社会化をもたらし、後者については、労働運動が労働条件の改善（労働問題への対応）を迫るであろう。他方、資本蓄積は、労働条件を含む生産条件にかんしてだけでなく、生産物の消費のされ方、すなわち市民的生活条件ないし消費様式についても、資本主義の発展段階に応じて異なった態様で規定力を発揮するであろう。そして、それらの結果として、労働条件をめぐっては労働者保護および労使関係政策が、生活条件については社会保障を含む広範な生活環境諸政策が、二様の「社会問題」にそれぞれ対応する国家的政策として形成されるであろう。

そこで、いまかりに政策一般を、経済的基礎過程に対する国家による修正（促進または阻止）作用と理解し

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

て、労働条件をめぐって生産過程で発生する問題と生活条件をめぐって消費過程で生起する問題と——総じて「社会問題」——に対する国家政策を、全体として資本制生産関係を維持・調整するものとして社会政策ととらえ、これを、生産力および資本蓄積を保護・促進するものとしての狭義の経済政策に対置することにしよう。五〇年代に旧西ドイツで抬頭した社会保障論は、後述のように、経済政策の生産力政策的本質を鋭く見抜き、社会保障政策の経済政策への順応を主張することになったが、その場合、社会保障政策および社会政策はどのようなものと考えられていたであろうか。右のような大まかみな展望に立てば、経済政策と社会政策とを二大部門とする国家政策それ自体の範疇性に対する認識は、資本主義社会の形成および資本蓄積の発展メカニズムと国家による修正的介入との相互関係の展開史というすぐれて歴史研究的水準において、はじめて獲得されるもののように思われる。

- (1) たゞえは次を参照。R. M. Timmuss, *Essays on 'The Welfare State'*, 2nd ed., London 1963, pp. 14-18. 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』、東京大学出版会、一九六七年、三一―七ページ。M. Brown, *The Development of Social Administration*, in: M. Loney et al. (eds.), *Social Policy and Social Welfare*, Milton Keynes: Open University Press, 1983, pp. 88-103. 保坂哲哉「イギリスのソーシヤル・ポリシー論」、『戦後社会政策の軌跡』(社会政策学会研究大会社会政策叢書 第14集)、啓文社、一九九〇年、所収。
- (2) N. & R. Timms, *op. cit.*, p. 179.
- (3) A. Walker, *Social Policy, Social Administration and the Social Construction of Welfare*, in: M. Loney et al. (eds.), *op. cit.*, p. 130.

- (4) Cf. R. Pinker, *Social Theory and Social Policy*, London 1971, pp. 49-50.
- (5) Cf. R. Mishra, *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, 2nd ed., London 1981, pp. 3-8.
- (6) T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, 5th ed. by A. M. Rees, London 1985, p. 12. 岡田藤太郎訳『社会政策——二十世紀英国における——』、相川書房、一九八一年、五〇ページ。ただし本稿では、以下、訳語はかならずしも邦訳書に従っていない。
- (7) R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 2nd ed., London 1976, p. 20. 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめぐって——』、社会保障研究所、一九七一年、一五〇ページ。
- (8) Cf. R. M. Titmuss, *Commitment*, pp. 20-22, 65. 前掲訳書、一五——一八、七六ページ。Ditto, *The Gift Relationship, From Human Blood to Social Policy*, London 1971.
- (9) T. H. Marshall, *op. cit.*, p. 15. 前掲訳書、一〇〇ページ。
- (10) Cf. A. Walker, *loc. cit.*, p. 128; T. H. Marshall, *op. cit.*, pp. 11-12. 前掲訳書、四一五ページ。R. M. Titmuss, *Commitment*, pp. 60-61. 前掲訳書、六九——七〇ページ。
- (11) その一例として、次を参照。M. F. Robertson, *Social Policy in Relation to Industry*, in: D. C. Marsh (ed.), *Introducing Social Policy*, London 1979, pp. 27-59.
- (12) 武川正吾「社会政策とは何か」、大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政——新たな福祉の理論の展開をめぐる——』、法律文化社、一九九一年、所収、一四〇ページ。
- (13) A. Walker, *loc. cit.*, p. 128; R. Mishra, *op. cit.*, p. 6.
- (14) 社会政策論から福祉国家論への展望を示す一例として、次を参照。J. L. M. Eyden & D. C. Marsh, *Social Policy and Administration: The Field of Study*, in: D. C. Marsh (ed.), *op. cit.*, pp. 1-23. 以下、福祉国家論の視点

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

から社会政策をめぐる諸イデオロギーを比較・分析したものとして、次を参照。V. George & P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London 1985. 美馬孝人・白沢久一訳『イデオロギーと社会福祉』、勁草書房、一九八九年。そしてさらに、マルクス経済学の立場からの一群の福祉国家論ないし現代資本主義国家論の著作が存在する。

- (15) この点にかんしては、木村正身「労働条件と福祉条件——社会問題の総体的認識のために——」、『香川大学経済論叢』、第四七巻第四・五・六合併号、一九七五年二月、所収、を、また、あわせて同「3つの社会政策概念について」、『経済学論集』（大阪経済法科大学）、第八巻第一・二合併号、一九八四年一月、所収、も参照。

- (16) 現代資本主義における公共的介入の必然性の一根拠が、「資本制蓄積にともなう共同社会的条件の貧困」、とりわけ「社会的共同消費手段」の立ちおくれに求められる点については、宮本憲一『現代資本主義と国家』、岩波書店、一九八一年、六四―六五、七七―七八、一三一―一三三ページなどを、また、あわせて同『社会資本論』、有斐閣、改訂版、一九七六年、も参照。

三 ドイツ社会保障概念の形成とアンビヴァレンツ

(一) 戦後史の初期局面と社会保障論の抬頭

社会保障概念の国際的浸透にとつての実質的な原動力となった『ベヴァリッジ報告』は、早くもその出版の翌四三年に、スイス・チューリッヒのオイローパ出版社によってドイツ語に訳出された。この全二七二ページの完訳版¹⁾は、ドイツ語訳としての独占版權の保有を明示しているが、訳者名の記載はなく、特別の序文の類も含まず、ただカバーの折返し部分に『報告』にかんするG・D・H・コールのある解説文からの一節がドイツ語で引用されており、カバーの裏表紙には、英米の民主主義にかんする単行本四点の広告が同じくドイツ語で掲載され

ている。この点からも、本書がドイツ語圏における英米的民主主義運動の一翼を担うものであったことが推定され、本書はとくにドイツでは戦時中は事実上黙殺された。⁽²⁾

しかも、戦後になったからといってただちに旧西ドイツで社会保障の術語と概念が順調に受容されたわけでもなかった。隣国フランスでは、すでに戦時中にレジスタンス・レベルで『ベヴァリッジ報告』とともに *securie sociale* の語が浸透し⁽³⁾、臨時政府に設置された「労働社会保障省」で、四四年末から社会保険局（四六年一月、社会保険局と改称）局長ビエール・ラロックを中心に「フランス社会保障計画」が策定され、四五年のその立法化によって社会保障はこの国に定着した。しかし社会保障に対するドイツにおける反応は、六〇年代に入るまでは概して「冷淡」なものだった。社会保障という術語は、それを『大西洋憲章』（四一年）が第五項に含んでいたように、もともとファシズム勢力に対抗するための連合国側の政治的スローガンの一つとしての性格を帯びていたし、戦争直後の廃虚のドイツでは、戦争犠牲者への援護などの戦後処理と戦前の社会保険制度の再建とが優先され、体系的な社会保障計画を自力で策定する余裕も、自前の政府すらも、まだ存在しなかった。また、国際社会保障協会（ISSA）の設立（四七年）にさいして、その前身組織では公私の自治団体のみに限定されていた参加資格が、各国政府代表にも拡大されたこと、さらに、『ベヴァリッジ報告』が社会保障政策における普遍主義・包括性・統一性を要請していたことなどが、ドイツでは社会制度全般の国家化への道を連想させた。なぜなら、ビスマルク社会保険以来ドイツでは各種社会保険の運営が伝統的に任意団体の自治に委ねられていたが、ナチ独裁下では、制度の統一化および「援護原則」の名のもとに、一九三四年に社会保険団体の自治が奪われたという歴史的経緯があったからである。⁽⁵⁾ 連合国管理評議会（Kontrollrat）のマンパワー理事会（Manpower-Directorat）

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

は、四六年に、伝統的な多元的組織の統合化・一元化をねらった全ドイツ社会保険法案を策定したが、それは実現しなかった。この法案はベヴァリッジ・プランのドイツへの導入という性格をもっており、同年にはベヴァリッジ自身がイギリス占領地域の諸都市を歴訪して講演した。しかし、法案は抛出制原理と経費節減主義とに立って国庫補助の全面打ち切りを企図していたため、ドイツの各種社会保険団体や労働組合などがこれに反発し、さらに反ナチの心情が法案の中央集権的性格に対する拒絶を生んで、結局この法案は頓挫した。⁽⁶⁾ こうして全体主義の深刻な体験の上に、いま新たに東西対立の激化も加わって、『ベヴァリッジ報告』を本来つらぬいていた新自由主義的自助理念が軽視されるかたちで、「福祉国家 (Wohlfahrtsstaat)」の語と同様⁽⁷⁾「社会保障」という術語が、集産主義・国家主義・援護国家化に通じるものとして忌避されたと考えられる。⁽⁸⁾

しかしこうした敗戦直後のドイツの一般的事情にも増して、社会保障概念の受容を困難にしていた要因は、ドイツ固有の一大学問体系としての社会政策 Sozialpolitik の存在だった。戦前に版を重ねた『国家学辞典』の後継版たる『社会科学辞典』において、G・ヴァイサーが「社会保障 (Soziale Sicherheit)」の項目を担当して、十七ページにわたって体系的に論じた(五六年)のは、社会保障に対して依然として冷淡な空気の中で、特筆に値するものだったといつてよいのだが、そこでのヴァイサーの言葉に従えば、社会保障という術語は、国連やILOでの概念規定からみて、ドイツ社会政策における「旧知の諸概念・諸観念のための新しい言語シンボルを、表わすにすぎないようにみえる」のだった。なぜなら、「ドイツではすでに、ドイツ社会保険の出発点となった一八八一年一月一七日の皇帝詔勅は、『救護を要する人々にいっそう安定的で豊富な援助』を約束」し、しかも『この援助に対してかれらは当然の権利を有している』とさえ述べていたし、「保護の対象とされる人々の範囲と供

与されるべき給付との不断の拡張、並びに、困窮と結びつけられていた救護から一般的な法的請求権への転換、といった傾向も、『社会保障』という標語が告知される前に、「ドイツでは」久しく有効に存在していた⁽⁹⁾からだった。たしかにひるがえってみれば、『ベヴァリッジ報告』が社会保障政策の中心に据えた社会保険は、ドイツが世界に先駆けて生み出した新技法であり、たとえビスマルクの意図には労働者階級の体制内統合化という政治性や、労働者保護政策に比較しての産業負担の軽微さという経済性などが包蔵されていたとしても、その新技法が本来もっていた近代性・合理性にロイド・ジョージのちに着目して（とくに一九〇八年夏のドイツ訪問）、イギリスへの社会保険制度の導入（一九一一年）を中心とした福祉国家体制構築に向けた諸改革——いわゆる「自由党の社会改革（Liberal Reforms）」——をなしとげることになったのだし、⁽¹⁰⁾ ヴァイマル期には、労働法制の画期的前進と第一次大戦による戦後処理の必要性とに促されるかたちで、失業保険の発足（二七年）や各種扶助制度の拡充など基礎的生活条件をめぐる諸改革も進展していた。その意味で、ドイツの精神世界が自国の社会政策の史的蓄積と伝統を誇る十分な理由があったわけで、ヴァイサーがこの点に留意したのも自然なことであったとみなしえよう。げんに、アデナウアーは、四六年八月のCDU大衆集会で、ドイツ社会保険制度の伝統への「誇り」を吐露し、同年のベヴァリッジの講演行脚をとらえて、「先頃ベヴァリッジがハンブルクで行った提案についていえば、われわれドイツ人はそのようなものはすでに過去三十年来保有しているというだけのことである⁽¹²⁾」と、断じていたのである。

しかし社会保障の術語と概念に対するドイツの一般的空気が戦後しばらくの間いかにそっけないものであったとしても、ドイツがこの新概念の国際的浸透動向といつまでも絶縁しつづけることはできなかった。国内の現実

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

政治レベルでは、現行社会保険制度および現行戦争犠牲者援護の継続というアメリカ占領軍の基本方針（四四年一二月）と、四占領地域の行政分断とが、ただでさえ戦前から制度間格差に悩んでいたドイツ社会保険給付制度をいっそう混乱させ、戦争犠牲者援護の整備と並んでとくに社会保険制度の調整問題が、ドイツ連邦共和国の基本法制定（四九年五月）および西ドイツ政府の発足（同年九月）に前後する時期の緊急課題となっていた。エアハルトの指導による四八年六月の通貨改革・統制撤廃ののち、東西冷戦の激化の中で上述の占領軍サイドの全ドイツ社会保険法案の最終的失敗をうけて、米英統治地域の立法組織たる経済評議会（Wirtschaftsrat）での審議の結果、四九年に、社会保険制度の全面改革には手をつけないまま一連の社会保険調整立法と、戦争被害者向けの緊急援助法とが成立した。そして同年秋に発足した連邦議会は、五三年までの第一会期をつうじて、戦後処理関連立法や、社会保険団体の自治権を復活させた自治管理法（五一年）・社会裁判所法（五三年）を含む組織関係立法とともに、社会保険を中心に各種給付の改善にかんする社会立法を大量かつ応急的に生み出したが、社会給付制度全般の整理統合は一向に実現されなかった。⁽¹³⁾したがってこの段階までは、広義の戦後処理に追われた時期であり、社会保障概念の直接的・組織的な受容は行われなかったにもかかわらず、敗戦後の混乱の克服という緊急課題への取り組みが、社会給付制度全体の改革というほかならぬ社会保障政策上の核心問題を次第に浮かび上げられ、政界・経済界のみならず学界の関心もまた、そこに収斂することになった。

この間、与党CDUは伝統的なドイツ社会保険制度の再建と守護とをかかげていたが、それに対してSPDは、戦時中ロンドンでベヴァリッジ・プランの策定にかかわった経歴をもつW・アウエルバッハの主導下に、まづ五二年二月、連邦議会で「一種のドイツ版ベヴァリッジ委員会」⁽¹⁴⁾を設置する提案を行い、（CDUの反対で否

決、ついで同年九月の党大会で、「社会民主党の総合社会計画の基礎」と題する社会保障構想を発表した。その場合、ベヴァリッジ・プランが重点を置いた社会保障制度はドイツのほうが先輩格であったから、SPDのこの構想は、ベヴァリッジ・プランからむしろその三前提たる雇用維持、公的保健サービス、児童手当の観点を積極的に継承し、これにスウェーデンの国民年金制度（四六年、大拡充）とドイツ固有の拠出制所得比例年金制度とを組み合わせたものであった。それは全国民を対象とし、財源の比重を保険料から一般租税に移行させる点で、従来のドイツ社会給付制度の大幅な改変を迫るものであった。⁽¹⁵⁾ さらに翌五三年一月には、H・アヒンガー、G・マッケンロートらの社会政策学者、SPDのL・プレラー、CDUのH・リュエネンドルクの両党各社会政策委員会座長を含む総勢十九名の専門家がロンドンに赴き、コウバーン、ティトマス、ピーコックらイギリス社会保障計画の指導者たちと討議した事実、そしてたとえばプレラーが、イギリスにおけるフラット・レート原理を問題視しながらも、イギリスの制度の利点として、単純明快さ、普遍主義、完全雇用政策との概念上の接合性、予防的保健・リハビリテーションの公共サービスと労働市場との構造的連関といった諸点に、感銘を受けたと報告していることは、⁽¹⁶⁾とくに注目に値する。

以上のようなドイツ戦後史の初期局面のコンテキストにおいて、この国の社会政策学がなお伝統的な労働者問題対策中心主義ないし階級政策的スタンスをとりつづけるかぎり、新課題への対応をめぐって学界内部から有力な批判がおこらざるをえなかったし、その批判の論議水準は、時論的な「社会給付(Sozialleistungen)」の改革問題をこえて社会政策概念そのものの質的転換を迫るものとなった。すなわち、社会政策の伝統理論への批判の先陣をきったものとしてすでに著名なマッケンロートの社会政策学会での報告「ドイツ社会計画による社会政策の

改革⁽¹⁷⁾（五二年）、社会保障政策体系成立の史的必然性を社会学的观点から論じたアヒンガーの著書『ゲセルンシャツポリティックとしての社会政策——労働者問題から福祉国家へ——』⁽¹⁸⁾（五八年）、さらに現実政策論としては、アデナウアー首相の諮問に答えたアヒンガー、J・ヘフナーらCDU系四教授の意見書『社会給付の新秩序』⁽¹⁹⁾（通称『ローテンフェルス報告書』・五五年）が、そのこのドイツ社会政策・社会保障論と改革実践上の理念とに対する影響力の甚大さの点で、特筆される⁽²⁰⁾。これらの論策の内容と意義については、わが国でも先駆的な紹介と批判的検討がすでになされているから、ここではとりあえず最も基本的な特徴のみを挙げるとすれば、次の諸点となるらう。

まず、右の三論策のうち、前二者は、（一）労働者問題と階級政策とを絶対視してきた従来の社会政策概念を、社会構造の変質を無視した時代遅れのもの（überholt）とそろって批判し⁽²¹⁾、（二）階級視点にかえて、すべての社会階層に共通のものとしての家族や家計の視点に立ち、全国民に対する所得の保障ないし再分配とそのため技術的手段の体系化とを社会政策の中心課題ととらえ⁽²²⁾、さらに、（三）そのような新型社会政策は経済政策や経済社会構造全体と不可分な、相互運動性の中に置かれていることを、強調した⁽²³⁾。また、『ローテンフェルス報告書』は、社会諸給付の抜本改革のための根本原則として、「自助（Selbsthilfe）」、「連帯性（Solidarität）」および「補足性ないし自治助成（Subsidiarität）」を列挙した点で重要である。すなわち、諸個人の自助と自己責任を大前提としたうえで、その限界を家族・自治体・企業・共済団体などの各種「小生活圏」および国家が連帯して支援し、その支援は、下位の「小生活圏」の自助と自治を優先するよう、あくまで補完的に行われるべきだという、すでに周知の、戦後西ドイツの社会保障制度全体をつらぬく基本理念構成が、ここに初めて本格的に明示されたわけ

である。⁽²⁵⁾

マッケンロートとアヒンガーに共通する前記三論点は、後述のベトヒアーによる、アングロ・サクソンの社会保障概念と伝統的なドイツ社会政策概念との対比に照らせば、明らかに前者に属するものといつてよいのだが、ここでは、第一に、マッケンロート、アヒンガーの両者とも、上述のように五三年初頭のイギリス社会保障実地調査訪問団のメンバーだったこと、第二に、経済・財政・社会政策の一体性に対するかれらの認識（右の論点（三））は、五七年の年金改革の二つの柱、すなわち賦課方式の導入と給付額を名目賃金の変動に連動させる動態的調整方式の採用とに連なるものであり、こうした伸縮的年金財政思想の面でのベヴァリッジおよびケインズの影響を、たとえばホッケルツが指摘していることに、留意しておきたい。⁽²⁶⁾ また、アヒンガーが共同執筆に参画していた『ローテンフェルス報告書』では、その第二部「社会保障の改革のための諸提案」は、現行制度区分によらず「一般的生活事実」とくにライフサイクルの観点に立脚し、自助の不可能な「青少年」および「老年」の各問題、そして両者の中間に位置する生産年齢期における「特別の事態」（疾病・廃疾・リハビリテーション・失業・寡婦など）にかんする問題を取り扱い、あわせて「社会保障」制度の「諸前提」として、雇用政策、住宅政策、職業紹介・職業教育、家族負担調整、公的保健政策の五分野を列挙した。⁽²⁷⁾ このような、生活上の諸事故のプラグマティックな分類、「社会保障」という術語の本格的な使用、および関係政策諸分野のとりえ方は、アングロ・サクソンの社会保障概念、とりわけベヴァリッジ・プランの、ドイツへの実質的導入をうかがわせるものである。さらに『報告書』はその第三部で、「労働法」とは別体系のものとして、「全社会給付を一望のもとに一つの統一的秩序にまとめる包括的法典」⁽²⁸⁾の編纂について提案していたことも、そのこの社会保障法典の作成に至る前

史として注目を値しぬ。

- (1) Der Beveridgeplan, Sozialversicherung und verwandte Leistungen, Bericht von Sir William Beveridge, Dem Britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich 1943.
- (2) Vgl. F.-X. Kaufmann, op. cit., S. 108 f.
- (3) Vgl. F. Schmid, op. cit., S. 48, 232.
- (4) F.-X. Kaufmann, op. cit., S. 110.
- (5) Ibid., S. 114.
- (6) Cf. H. G. Hockerts, German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan, Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis, in: W. J. Mommsen (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, London 1981, pp. 315-319. なお本書のウェイン註版『W. J. Mommsen (hrsg.), *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaat in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, Stuttgart 1982.』をぜひ参照。
- (7) 木村周市朗、前掲「福祉国家と社会国家」を参照。
- (8) Vgl. F.-X. Kaufmann, op. cit., S. 101-103; F. Schmid, op. cit., S. 48, 127.
- (9) G. Weisser, Art.: Soziale Sicherheit, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Göttingen et al., Bd. 9, 1956, S. 396-412, S. 397.

(10) この点、たとえば大陽寺順一「オット・フォン・ビスマルク」社会保険研究所編『社会保障の潮流——その人と業績——』、全国社会福祉協議会、一九七七年、所収、を参照。

- (11) E. P. Hennock, *The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880-1914*, in: W. J. Mommsen (ed.), *Emergence*, pp. 84-106. なお、参考。
- (12) H. G. Hockerts, loc. cit., p. 318.
- (13) 以下の引用は、大々参考。H. G. Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980, 1. u. 2. Kapitel. 以下、田中「西へのシドウィッチの社会保障の展開」前掲、『福祉国家』所収。保坂哲哉「社会保障の歴史」『社会保障研究所編』『西への社会保障』東京大学出版会、一九八九年、所収。
- (14) Protokoll der Tagung des sozialpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD of 17/18 Nov. 1951 (unpublished). H. G. Hockerts, loc. cit., p. 323. なお、田中。
- (15) Cf. H. G. Hockerts, *German Post-war*, pp. 323-325; ditto, *Entscheidungen*, S. 216-222.
- (16) Cf. H. G. Hockerts, loc. cit., pp. 322, 335-336; ditto, op. cit., S. 218. 「一九五〇年まで」'prevention' と 'rehabilitation' などの術語が、新たにウェーゲル語の中に導入されたように見える点も、あきらかに田中である。Cf. H. G. Hockerts, loc. cit., p. 322.
- (17) G. Mackenroth, *Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan*, in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, NF., Bd. 4, Berlin 1952, S. 39-76. 上の報告が、そのうち田中の論点の「次の論文集に再録された。E. Boettcher (Hrsg.), *Sozialpolitik und Sozialreform, Ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik*, Tübingen 1957, S. 43-74. なお、本稿の引用ウェーゲルは後者のものによる。
- (18) H. Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1958.
- (19) *Neuordnung der sozialen Leistungen, Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers erstattet von den Deutschen Sozialversicherungsverbänden*, Berlin 1958. なお、ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

Professoren Hans Achinger, Joseph Hoffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundorfer, Köln 1955.

- (20) この時期の社会給付制度改革問題をめぐって、学界、政党、各種圧力団体、行政当局などによって展開された諸論争・諸提案の全貌については、次を参照。V. von Bethusy-Huc, *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2., neubearbeitete Aufl., Tübingen 1976, 2. Teil; H. G. Hockerts, op. cit., 3. u. 4. Kapitel.

- (21) 中村貞二「社会政策の近代理論」、『山口経済学雑誌』、第一三巻第五号、一九六三年二月、同「社会政策の近代理論に対する伝統理論の対応」、同上誌、第一三巻第六号、一九六三年三月、大陽寺順一「西ドイツ社会保障論の展開」、『一橋論叢』、第五四巻第三号、一九六五年九月、同「西ドイツ社会政策論の岐路」、同上誌、第五九巻第二号、一九六八年二月、各所収。戸原四郎、前掲論文、七八—八一ページ。また、形成期の旧西ドイツ社会保障論における階級消滅論的貧困観のイデオロギー性を鋭く批判した、島崎晴哉「西ドイツ社会政策論についての覚書」、『日本労働協会雑誌』、第五八号、一九六四年一月、所収、を、さらに、本稿でとりあげる旧西ドイツ社会保障論を含めて多数の文献に眼を配り、いわゆる「総合社会政策論」のドイツ的特質を、ひろくドイツ社会政策思想史のなかでとらえようとする大陽寺順一氏の、以下のような一連の諸著作も、あわせて参照。「西ドイツ総合社会政策論の生成とその源流」、飯田鼎・大陽寺順一・牧野富夫編『社会政策の現代的課題——小林巧教授還暦記念論集——』、御茶の水書房、一九八三年、「総合社会政策論の再構成への一試論」、西村裕通・木村正身編『総合社会政策と労働福祉』（社会政策学会研究大会社会政策叢書第Ⅵ集）、啓文社、同年、「社会政策論の広義化とその背景——西ドイツ社会国家論を手がかりとして——」、『変貌する産業社会と社会政策学』（同上社会政策叢書第Ⅺ集）、啓文社、一九八七年、「ドイツ社会政策思想史の視野転換への試論」、『社会政策研究の方法と領域』（同上社会政策叢書第Ⅾ集）、啓文社、一九九一年、各所収、など。

(22) Vgl. G. Mackenroth, loc. cit., S. 43-44; H. Achinger, op. cit., S. 13.

- (23) Vgl. G. Mackenroth, loc. cit., S. 54-55, 60-62; H. Achinger, op. cit., S. 23, 33-41.
- (24) Vgl. G. Mackenroth, loc. cit., S. 44-45, 50-51; H. Achinger, op. cit., S. 14-15, 72ff.
- (25) Vgl. Neuordnung, S. 21-30.
- (26) Cf. H. G. Hockerts, loc. cit., pp. 322-323.
- (27) Vgl. Neuordnung, Zweiter Teil u. S. 124-127.
- (28) Ibid., S. 132.

(二) 援護国家化への批判と脱政治化

上述のように、ドイツにおける社会保障概念の形成期を特徴づける諸論点の中に、われわれはベヴァリッジ・プランの影響を看取することができる。しかし、そうした国際的相互関係の側面をあわせもちながら形成されたドイツ社会保障概念は、別稿で展望したおおよそ次のような諸要素を顕著に含んだ、全体的なドイツ的ミリュウの中で理解されるべきであろう。第一に、「連帯性」と「補足性」の二原則は、伝来のカトリック社会理論、とりわけその一集約点としての教皇ピウス十一世の回勅 *Quadragesimo anno* (一九三一年) に由来しており、ドイツでは十九世紀初頭のフランツ・フォン・バーダーやフランツ・ヨーゼフ・プス以来、英仏先進諸国の労働者問題を他山の石として、カトリック社会改良主義の思想と運動が質量ともに強力多彩に蓄積され、その延長線上に戦後西ドイツで J・ヘフナーらによってカトリック社会保障論が展開されるに至ったのであった。第二に、ドイツ社会保障概念の形成に貢献した上記三文献に共通する (一) 自助原則の優先、(二) 家計所得安定化視点、(三) 経

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

済社会構造と社会政策との連動性認識⁽³⁰⁾から帰結される経済社会秩序形成政策への展望などは、CDU政権下の「社会的市場経済」構想およびそれを基礎づける「オルドー自由主義」ないし新自由主義と深い親和関係にあったと推定でき、しかもカトリック社会学論が、「自己責任 (Eigenverantwortung od. Selbstverantwortlichkeit)」と「公共福祉 (Gemeinwohl)」という思想装置によって、(容認すべき国家介入の程度には留保をつけながらも)概して「社会的市場経済」を支援した。第三に、カトリック社会学論を内包しつつ抬頭したドイツ社会保障論の、ゲゼルシャフトポリテイク論的・社会構造政策的認識(右の(三))は、戦後西ドイツの歴史学界で有力化したW・コンツェらの「社会史」ないし「構造史」的接近方法と、歴史認識を共有する面をもち、ことに、「階級闘争の時代」あるいは「労働者問題」の時代は終わり、それに代わって全社会秩序問題ないし国民の統合問題が登場した、との認識で両者は一致する。

こうした重層的思想運動の中で五〇年代に顕在化した上述のようなドイツ社会政策学界における新傾向に照らしてみれば、前掲のヴァイサーの論説もこの流れに棹さすものであったことが明瞭となる。というのも、ヴァイサーは伝統的社会政策にはみられない社会保障の特質として、(一)経済安定化政策や雇用政策との不可分性、とりわけ所得および購買力の安定化による経済安定効果、(二)包括性と体系化、(三)「古典的」な社会政策にはない、人を熱狂させるような「新しい倫理的パトス」を具有していることを、指摘していた⁽³¹⁾。社会保障制度体系成立の根拠にかんする諸見解(経済論、政治論、生活感情論、生存闘争論、進歩史観、正義論、文化人類学的接近など)を簡略にながらも批判的に展望したうえで、論説後半の社会保障制度分析やILOの資料による国際比較に進む前に、次のような結論を述べていたからである。すなわち、社会保障政策に対する評価の「哲学的核心

問題」は、「危険におびやかされた社会構成員に対してその社会が負う義務が、本来的かそれとも補足的でしかないか (originär oder nur subsidiär)」を解きあかすことにあり、財政支出の負担能力や再分配のための国家干渉の度合など、社会保障の「限界」の問題は、「秩序政策的思考 (Ordnungspolitisches Denken) の高みからのみ」判定されうる、というのであった。⁽³²⁾

しかしこのような論調は、眼前で進行しつつある社会保障概念の急速な国際的浸潤に対して、ドイツ社会政策学界の新傾向派さえもが、実は一定の距離をおいていたことを暗示しているように思われる。この点、第一に、マッケンロートやアヒンガーは、家計所得とその保障という新観点を打ち出しはしたものの、実は「社会保障」という術語に頼ることを回避して、ほとんどもっぱら依然として「社会政策」のタームで語っていたことが、まづ想起されてよい。マッケンロートの前記学会報告の場合には、社会給付に振り向けられる「社会支出」の財源としての「国民所得」の増加と、社会政策と経済政策との「同調性」とに力点が置かれ、社会保障という術語はまったく使用されずじまいであったし、アヒンガーのほうは、社会保障という術語の使用に前向きだったにもかかわらず、英米産のこの新語の思想的・政治的発生史に対して後述のような疑念をもとももっていたこともあって、『ゲゼルシャフトspolitikとしての社会政策』という書名が示すように、やはり一貫して社会政策学のフィールドを堅持しつつけた。第二に、「補足性ないし自治助成」への配慮や「秩序政策的思考」は、カトリック社会論および「社会的市場経済」構想にそのものとして、非アングロ・サクソンの、ドイツ的な自己主張にはかならず、それは援護国家化への警戒に帰着する。

外来の社会保障概念に対する新型社会政策論者の一種アンビヴァレントな姿勢の典型例を、われわれは、新傾

「向派の主張に大いに理解を示したE・ベトヒアーの論説「社会政策と社会改革」(五七年)における次のような立論から、読み取ることができであろう。

ベトヒアーに従えば、社会保障概念が生まれた「アングロ・サクソン諸国」では、もともと政治的に先鋭な社会主義運動がほとんどおこらず、社会政策には「階級間調整」という政策課題が欠けており、また、「完全な諸体系」というものへの「懐疑」と「自助」原則の優先も加わって、「必要となれば労働者だけでなく誰もが、予防的にかまたは救済的に援助されるべきであり、そうすることで各人は再び自分で自分を助けることができるようになる」という思想が、支配的となった。³³「伝統的なドイツ社会政策」は、「集団ないし階級思考から出発」し、「原因の(Kausal)」原則によって社会給付の「法規定」を重視するのに対して、「社会保障はなによりも困窮の事実から出発」し、「結果の(Final)」原則に立って「保障の約束」を行い、弱者救済のみならず「経済安定化政策」をも志向する。また、ドイツ社会政策では、固定的法手続きが国民経済上の硬直化を生み、現下の財源からの「社会支出の割当」が主要課題となりやすいのに対して、社会保障では「全般的経済政策の中へ、社会政策を柔軟に編入すること」がめざされ、「個々の諸措置の体系化への強い傾向」が明瞭で、「静態的観点からみた最適の再分配」というよりむしろ「動態的に」「国民所得の増大にも効果があるような再分配」が政策課題となる(——以上の対比から、われわれは上述の、マッケンロートやアヒンガーにおける経済・財政・社会政策の一体性認識を想起する)。ベトヒアーはこう対比したのち、では「わが古典的社会政策の考え方を見捨て、旗をなびかせて社会保障の考え方へ移行」しなければならないのか、と問い、「事はそう単純ではない」という。「たしかに社会政策の改革のために、社会保障の理論家や実践家から多くを学ぶことができるが、その概念を無批判に受け入れることは

あっさり推奨できることなどではない。」なぜなら、社会保障概念は「自由主義のアングロ・サクソンの変種」と結び付いており、この自由主義は人間を「労働力」や「生産性」など「経済的要因」からしかみない傾向があり、その「楽観主義的な進歩信仰」ないし「国民経済の合理性」の絶対視を伴った「社会保障諸原理」は、「集産主義的考え方に対する十分な防御をまだ全然なしえていない」点でも、「不十分で危険なもの」である。つまりベトヒアーにとつては、「社会保障の経済技術的体系」は、「全体主義的権力国家および独善的・独断的な福祉国家」と隣合わせのものとして、警戒を要すると考えられたわけである。⁽³⁵⁾ その結果、ベトヒアーは、社会の義務は本来的か補足的かという価値選択問題こそが重要だという上述のヴァイサーの結論に賛意を表したのち、「社会保障」ではなく「社会改革 (Sozialreform)」という術語を援用して、それを「特定集団向けの目的をこえて公共社会の全体にかかわる成果を達成することをめざす一切の方策」と定義づけ、「目標」ないし「実際に即した価値観 (Wertvorstellung)」、「現実の分析」、「手段の計画」の三要因を強調した。⁽³⁶⁾ 「社会保障」の方法と技術から多くを学ぶべきだが、「経験的現実はその自身からはまだなんの規範 (Normen) も生み出しえない」というのが、ベトヒアーの立場なのである。

この点、『ローテンフェルス報告書』は、特定の価値観や規範を、カトリック的・新自由主義的視点から明示していたのであったが、この四教授の意見書は、「社会保障 (Soziale Sicherheit)」という術語の使用を躊躇しなかったにもかかわらず、ベトヒアー同様、国家による社会保障の国際的進展動向の中に集産主義や全体主義への危険な傾向を読み取ろうとする姿勢をかくさなかった。上述の社会保障諸原則、とくに各人の自助と自己責任から出発して各種「小生活圏」での「共同的自助」を経て最後に国家による「自助のための援助 (Hilfe zur

Selfstufte)』へという責任段階論の文脈上で、この報告書はレーニン・スターリン型の共産主義国家を批判した。「社会』による全面的援護は、友愛的諸要素による社会保障を意味せず」、人間から「自由と尊厳」を奪い、人間を「国家・社会・経済の諸過程のたんなる対象」におとしめるものである。そして「西側世界においても、社会保障を——自助と小生活圏の給付能力とを排除して——直接国家に委託し、それによって国家が援護国家 (Versorgungsstaat) になる傾向がみとめられる。「すべての人間を例外なしに、自助をなしうる者まで含めて、国家の定める社会保障 (医療給付、廃疾・老齢年金、家族手当など) の中に強制的に編入しようとするプランは、補正性の原理と相容れない」⁽³⁸⁾。いいかえれば、「国家が、社会保障に対する個人の要求を直接みためるために、自助と小生活圏の給付能力とを排除する場合には (補正性違反)、つねに援護国家への傾向が所与のものとなる」⁽³⁹⁾。

一方、アヒンガーは、上掲書公刊の五年前 (五三年) に『社会保障——新しい救済方法の歴史的・社会学的研究——』と題する著書を出版していたのだが、そこでは、ILOその他の活動によって急速に国際化しつつある社会保障概念に対して、次のような重大なクレームをつけていた。すなわち、この「国家的に保障された安全という新しい原理」のもとでは、「あたかも個人が窮状に対して完全に抽象的に、かつ孤立して存在しており、その窮状は自分によってか、それとも国家の指導によってかしか取り除くことができないかのようにみえる。つまり社会組織には中間諸分肢 (Zwischenglieder) がまったく存在しないかのようなものである。したがってこの「社会保障」概念の形成は、政治的空間においては、生活諸関係の多層性や背景を顧慮しないままに行われている。その場合、西欧民主主義という啓蒙の国家論的遺産が問題となってくるのであって、それはつねに国家と個人を二つの構成要素として対立させる傾向があった。同時に、旧式の社会政策が労働者問題をめぐる雇主と労働者との闘

争に起源をもっていたことも、右のような事態をひきおこすものになっている。たとえば家族が、せいぜい個人のみんどうな付属物としてしか言及されず、相互救援の源泉としてふれられることがないということをみただけでも、その点は明らかである。⁽⁴⁰⁾「こうしてアヒンガーは、いまや世界を席捲しつつある西欧的社会保障概念が、本来全国民の生活上の「基礎的必要(“basic needs”)」の充足に向けられたものであるにもかかわらず、肝心の「生活諸関係」を現実には織りなしているさまざまな「中間諸分肢」——国家と個人との中間に介在している各種小生活圏——を無視し、自助か国家援護かの二者択一を迫っていると批判したのであった。それはその二年後の『ローテンフェルス報告書』で強調された「補足性」原理を容易に想起させるだけでなく、民間福祉事業でのみずからの長年にわたる体験⁽⁴¹⁾にもとづいて「生活諸関係の多層性や背景」を重視する、すぐれて社会学者的な眼からなされた批判というべきであって、その同じ眼が、労働者問題に集中してきた「旧式の社会政策」の、「生活諸関係」に対する鈍感さを批判している。

あらためて指摘するまでもなく、国制史的・社会史的シェーマからいえば、西欧的身分制社会⇨国家から近代市民社会成立への過程は、ゲノッセンシャフトの中間諸権力の衰退ないし解体によって国家と個人とが直接向き合う二極構造(あるいは国家と社会との分離と対立の構造)へと推転する過程であり、身分制的保護と拘束から個人を解放して、ただ市民の名において対等で「自由な」国家構成員たらしめようとしたものが啓蒙思想にはかからない。史実においては、絶対主義国家は身分制的社会秩序にもとづくものであったかぎり、絶対的たりえなかったし、ドイツのような後進地域では、「啓蒙絶対主義」が近代市民社会の形成をとくに法制面から促し、市民革命的史的画期性さえ曖昧なまま工業化が進展するに至るから、近代国家の成立については、不用意な図式化は

厳に慎まねばならないであろう。しかしそうした点を留保した上で、いわば理念型としての近代国家は、身分制的拘束からだけでなくゲノッセンシャフト的保護からも解放された諸個人の普遍的成立と表裏一体のものとして、把握されるのであって、近代国家は、自然法論的（社会契約論的）国家形成思想に照らしても、元来保護者国家となるべく運命づけられていたともいえよう。いわゆるネオ・コーポラティズムの問題は、そのような国家と個人の二極構造の限界状況に対応した、中間団体の現代的復権運動にかかわるものにほかならない。⁽⁴²⁾その意味で、アヒンガーが「旧式の社会政策」のみならず「西欧民主主義という啓蒙の国家論的遺産」の限界にも想い至ったとき、それは民主主義の名のもとに進行する援護国家化に対する批判ともなりえたのであった。

しかし西欧的社会保障概念に対するアヒンガーの批判は、以上に尽きるものではなかった。かれは社会保障が「対内的・対外的政治の補助手段として宣言されている」状況、つまり社会保障概念に包蔵された政治性にも、切り込んでゆく。アヒンガーはいう、「社会保障はたんに弱者保護のための有効な手段として出現するだけでなく、それは同時に支配層や恵まれた境遇の人々の保護のための一手段でもある。生活が脅かされている人々のための社会保障は、同時に革命の危険に対する他のすべての人々のための社会保障をも意味している。それはかくして国内平和の維持のための一手段となる。したがって、給付のみ行い何も期待できぬ人も、この制度で、社会革命の危険に対して保険に入るのである。⁽⁴³⁾」さらに、「社会保障の創設は、西側諸国民を共産主義の国内的危機から守り、外に向かって抵抗能力をいっそう高めるための最善の手段とみなされて」おり、この点はたとえば一九五〇年のヨーロッパ審議会（Conseil de l'Europe）が採択した社会問題委員会の勧告の一節が明示したところである。⁽⁴⁴⁾そして「鉄のカーテンの東側の国々」もまた、社会保障諸制度の政治的意義を確信している。したがって、

社会保障の「必要性」は「政治的カテゴリー」であり、「くり返し発生する大衆的窮乏は、その政治的側面のゆえにこそ社会保障努力の主要対象となる」のであって、たんなる困窮の「状態」ではなく、困窮状態にあるという「感情」——「政治心理学的なもの」——が困窮を問題化させるのである。その意味で、「社会保障概念も十九世紀の労働運動の結果」にほかならず、同じ困窮状態でもそれが政治問題化しているか否かで政策対応上の「序列化」が生じるのであり、その結果、政治的弱者の困窮は放置されがちとならざるをえない。⁽⁴⁶⁾

以上のようにアヒンガーは、著書『社会保障』において、とくに国内体制維持政策的な政治的要因が社会保障の概念と現実政策とをつらぬいている点を指摘し、社会保障分析における「政治的観点」の重要性を強調していた。ところがその四年後に、ベトヒアーが、上掲論説「社会政策と社会改革」の中でアヒンガーの右の論点をとらえて、次のように批判した。「社会革命に対する防衛はドイツ社会政策にとっては特徴的だが、社会保障の諸体系にはあてはまらない。」「アメリカ合衆国やその他のアングロ・サクソン諸国は、外に向かつては共産主義に対して自己防衛しているが、対内的にはそうではない。」したがって「国内平和の維持のための一手段」としての社会保障というアヒンガーの命題は、ドイツ的「過去」にとらわれた見方である、と。このようなベトヒアーの批判をうけたアヒンガーは、その翌年の『ゲゼルシャフトspolitikとしての社会政策』で、社会政策を「いまだに 現 状 ^{スタトウス・クウォー} の維持、たとえば資本主義ないし競争経済の維持に必要なものだとみなす見解」は「錯覚」だと断定し、「社会政策の外見上保守的な性格は……危険な思い違いの恒常的根源である」と述べて、自己批判をしたかたちとなった。⁽⁴⁷⁾

社会保障における政治性の問題に対して示したかつてのアヒンガーの洞察は、社会関係維持政策的視点を含む

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ものとして社会保障の本質規定にかかわる、注目に値するものだったし、社会保障の国内体制維持政策的側面を否定するベトヒアーの立場は、それ自体一つの政治性を帯びたものというべきであったのだが、いまやアヒンガーの関心は、かつての労働者問題対策をつらぬいていた社会政策固有の、政策主体の側からの政治的意図や目的という次元から、「あらゆる所得関係と生活慣習の全体、否まさしく総体を必然的に形成しなす」ような「ゲゼルシャフツポリテイクとしての社会政策」へと、決定的に推転した。その場合、アヒンガーをとらえたものは、「工業化」ないし「資本関係」成立の帰結は労働者問題や労資の階級対立の段階をこえて、いまや結局全住民の「新しい生活形式 (Lebensform)」の成立、とりわけ「新しい所得形式 (Einkommensform)」の成立⁽⁴⁸⁾という事実なのだという認識である。「今日では労働の保護と所得の再分配、健康問題や住宅問題、そして職業訓練・職業教育における公共的共同配慮は、社会の全集団・全分枝に完全にゆきわたっているので、以前のように特定の人間集団を特別扱いすることはできない⁽⁴⁹⁾」という事実が、「ゲゼルシャフツポリテイクとしての社会政策」の史的成立の必然性をなす。アヒンガーにとって重要なのはこの事実であって、なんらかの思われた政策目的ではない。かれはG・ジンメル⁽⁵⁰⁾の目的・手段関係論に導かれて、いう、「究極目的にとつては、そのための手段を、あたかもそれ自身が究極目的であるかのように扱うほどうまいやり方はほかにない。」「この究極目的の輪廻 (Metempsychose)」は、「生活の技術」が複雑化するほど規定的にあらわれるため、「工業化時代の中では社会政策の発達も生活技術 (Lebenstechnik) の部分としてますます複雑化した」のであり、その結果、「手段と中間諸段階とをこえて究極目的まで考え及ぶことはもはやできないという傾向が増大している⁽⁵⁰⁾。」このようなアヒンガーの方法態度は、伝統的な政策目的論を拒否して、政策手段を「事実」として承認し、手段の「作用 (Wirkungen)」の分

析をとおして「深層の原因 (Ursachen)」に迫ろうとするものである。それは、アヒンガー自身の福祉実践体験と、それにもとづく現実感覚とにささえられていた方法であり、伝統的な社会政策学が当然視してきた十九世紀的な貧困原因論や政策目的論に対する深い疑念の表明であった。しかし、同時にそれは、政策目的の究明を断念し政策手段・作用の社会学的研究に徹することにより、社会政策を政策主体としての国家の問題から切断し、「生活技術」論の中にのみその科学性を求めることにならざるをえない。⁽¹⁹⁾そして、そうした技術論的手法が生活諸問題に対する現実感覚から遊離して、形式社会学的抽象化への道をたどるとき、社会政策概念は、歴史認識をも喪失して実質的には無内容なものになることを避けられないであろうし、キリスト教社会論にもとづくあの「補足性」原理と責任段階論は、国家政策の独自の範疇性に対する認識をいつそう後退させるのに寄与することになるであろう。⁽²⁰⁾

(29) 木村周市朗「西ドイツ・カトリック社会保障改革論と歴史認識」、『成城大学経済研究』第七七号、一九八二年三月、所収。

(30) 『ローテンフェルス報告書』は、「たんに通常の意味での社会政策だけでなく国家政策の諸部分の一切が、とりわけ社会政策的諸目標を追求する（たとえば経済政策、財政政策、文化政策、住宅政策）」と述べ、社会政策の一部分とくうよりむしろ広く「内政の一部分としての社会保障」という視点を打ち出した。Vgl. Neuordnung, S. 46, 124.

(31) Vgl. G. Weisser, loc. cit., S. 397-398.

(32) Vgl. ibid., S. 401-402.

(33) Vgl. E. Boeticher, Sozialpolitik und Sozialreform, in: ders. (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, S. 3-40, S. 10-11. なお、本稿では、以下、引用文中の傍点は、原文がイタリックまたは太字であることを示す。

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

- (34) Vgl. *ibid.*, S. 14-15.
- (35) Vgl. *ibid.*, S. 16-18.
- (36) Vgl. *ibid.*, S. 18-20.
- (37) *Ibid.*, S. 32.
- (38) *Neuordnung*, S. 28-30.
- (39) *Ibid.*, S. 45.
- (40) H. Achinger, *Soziale Sicherheit, Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden*, Stuttgart 1953, S. 13.
- (41) 一八五三年以来の市民的な自治体救貧制度の発祥地として知られるエルバーフェルトに、一八九九年に生まれたアヒンガーは、第一次大戦でイギリス軍の捕虜となり、復員後、ケルン、ベルリン、フランクフルト(Frankfurt)の諸大学で経済学を学んで、一九二三年にフランク・オッペンハイマーのもとで学位を取得、ただちに民間での社会福祉教育活動に入り、それ以降一貫して福祉事業、とくに職業教育や労働者共同住宅建設運動に従事した。フランクフルト大学での教授資格取得(三八年)・講師就任(四〇年)も、同大学に設けられた職業訓練コースでの活動が機縁となった(Vgl. H. Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*, S. 164)。現実生活諸問題に対するアヒンガーのプラグマティックな接近方法と社会学的手法(後述)の背景には、こうした福祉実践活動歴があった点が留意される。これらの点については、参照されるべき文献はきわめて多いが、ここでは憲法論の視角からの次の一点だけを挙げておきたい。樋口陽一『自由と国家——いま「憲法」のもつ意味——』、岩波書店、一九八九年。
- (42) 樋口陽一『自由と国家——いま「憲法」のもつ意味——』、岩波書店、一九八九年。
- (43) H. Achinger, *Soziale Sicherheit*, S. 14-15.
- (44) 「委員会は、昨日同様今日も社会保障が全体主義の独裁の危険に対する民主主義体制の最善の防壁の一つをなして

「そのことを確認する。」(Ibid., S. 15. から引用。)

(45) Ibid., S. 14-17.

(46) Vgl. E. Boettcher, loc. cit., S. 8-9.

(47) H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 14.

(48) Vgl. ibid., S. 23, 33ff.

(49) Ibid., S. 14.

(50) Ibid., S. 10-11.

(51) この点、中村、前掲「社会政策の近代理論」における入念な分析的叙述、とくに一一二—一一三、一一二—一三二ページを参照。

(52) 戦後旧西ドイツにおける社会保障論を醸成した、ドイツ社会政策思想史上の承譜として、キリスト教的(とくにカトリック)社会政策論とともに社会学的社会政策論が有力に存在することを、きわめて早期に、諸原典に即して指摘し、これらの承譜の現代的結接点に位置する西ドイツ「総合社会政策論」における「政策目的の抽象的普遍性と無内容な形式性」を批判していた邦語文献、大陽寺、前掲「西ドイツ社会保障論の展開」が、島崎、前掲論文とともに、こうした文脈においてあらためて参照されるべきである。

四 社会保障の「経済学化」と規範論的社会政策論の限界

ベトヒアーが用いた「社会改革」という術語は、五三年一〇月にアデナウアーが議会で社会給付制度改革を公約した際、それを「包括的社会改革」と呼んだことに由来していた。⁽¹⁾ 一方で伝統的社会政策概念の限界が認識さ

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

れながら、他方ではその限界を補充的に克服すべき位置にあった社会保障概念は、上述のような左右いずれを問わず全体主義ないし国家主義一般への懸念と結び付いていたかぎりでは、なお未定着であり、そういう一種の「真空状態⁽²⁾」を、この「社会改革」という術語が埋めていたわけである。したがって、「社会改革」問題は直接的には社会給付制度全般の改革という五〇年代の政治問題にほかならなかったが、同時にそれは、上述のような社会政策学界における新傾向の抬頭とその論議水準とをめぐる問題としても認識され、『ローテンフェルス報告書』など学界からのいくつかの意見表明が、政治と学問とのあいだを媒介するかたちとなった。そして政治問題としての社会給付改革の方は、五五年夏のいわゆる「シュライバー・プラン」にそって年金改革へと収斂し、結局、現行制度の枠組みを維持しながら新たに賦課方式の導入と、給付額を名目賃金（労働総所得）の変動に半ば自動的に連動させる動態的調整方式の採用とを骨子とする五七年初めの年金改革⁽⁴⁾を、ほとんど唯一の成果としたのみで、「社会改革」問題はひとまず収束することになった。

他方、社会政策論の次元では、労働者問題から全国民共通の家計所得維持問題へと発想の大転換を迫った新思想は、事のなりゆき上当然にも、労働条件をめぐる諸問題を軽視して社会諸給付の改革と体系化の局面に集中し、しかもそれを社会政策論の大枠の内で論じることによって、社会政策なるものを著しく社会保障政策的な生活条件問題対応型のものへときわだって変質させた。労働者問題から振子が揺れてここに生まれた新状況は、アヒンガーが所得補助だけでなく健康補助、住宅政策、社会福祉サービス、職業教育、児童保護なども視野におさめていたように、⁽⁵⁾外見上政策領域の点ではイギリスにおける社会政策・社会行政論の場合と相似的であった。しかし、新思想推進派の代表格アヒンガーが、六二年の時点でも、ゲレス協会の『国家学辞典』中の「社会保障」の項目

論説において、「ドイツ連邦共和国では『社会保障』の概念が使われることはめったにない。……〔この国では〕社会問題をもっぱら労働者の要保護性に限定されたものとみなした旧社会政策との連関が維持されている」と述べていたことは、二重の意味でイギリスのケースとのちがいをきわだたせている。この一節は、第一に、社会保障概念がドイツで市民権を獲得すること自体、依然として容易でなかったことを示しているし、第二に、ドイツでは伝統的な社会政策概念が、したがって労働者問題に対する視点が、依然として健在だったことをも示唆している。

第一の点についていえば、それでもその西ドイツが復興をとげて高度成長をつづける過程で社会保障概念も次第に定着してゆき、たとえば七一年にはB・キュルプとW・シュライバーの編集した論文集『社会保障』⁽⁷⁾がこの分野に対する学界の関心のひろがりを実に物語っていたし、七六年にG・W・ブリュックが著書『一般社会政策』⁽⁸⁾でも、もっぱら「社会保障」の制度論を展開するといった事例があらわれた。とくに前者は、同じ編者による『労働経済学』の姉妹書として出版され、「社会保障 (Social Security)」と「労働経済学 (Labour Economics)」とを社会政策の二分野と位置づけ、⁽⁹⁾社会政策および社会保障の実証主義的・機能論的「経済学化 (Ökonomisierung)」⁽¹⁰⁾という国際的動向にそったものとして、注目される。そしてこの「経済学化」に先鞭をつけたものの一つが、マッケンロートの上記学界報告 (五二年) だったと考えられる。

その報告でマッケンロートは、社会給付に要する社会支出は国民所得からしか捻出できないこと、「実際上国民総生産の増加だけが社会支出の増加の源泉たりうる」から、「労働投入政策への社会政策の同調 (Abstimmung) が社会政策の第一級の主題となる」こと、効率的再分配のための「優先順位づけ (Rangordnung)」を可能にする

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

には、「社会予算 (Sozialbudget)」と「社会計画 (Sozialplan)」と「社会行政 (Sozialverwaltung)」の改革とが不可欠であること、などの諸点を主張した⁽¹¹⁾。それは明瞭に、生産力政策としての経済政策に社会政策を編入し従属させる立論であり、社会政策論史上国籍にかかわりなくくり返しあらわれてきた「パイの論理」の一典型にほかならない。⁽¹²⁾ マッケンロートに従えば、「国民総生産の増加は社会政策の課題ではなく経済政策の課題である。しかし社会政策はもはや中立的たりえないという特徴にかんがみ、社会政策は経済の生産力および国民総生産の増加と衝突する事柄を一切その措置の中に含まないという要求が、社会政策に対して打ち出されねばならない。……良き社会政策は……国民総生産の増加のための積極的諸要素の中の一つへと発展させられうるのである。」⁽¹³⁾ こうしてマッケンロートは、社会政策を、すべての家計を対象とする「社会支出」政策ととらえ、国民所得ないし国民総生産によるその被拘束性を強調することによって、所得再分配政策としての社会政策を、生産力政策としての経済政策に従属させたのであって、このような発想に「社会予算」の提案が有機的に組み込まれていたことを考慮すれば、ここに、マクロ経済政策的観点からの社会保障機能分析という、今日各国で有力化している接近法への道が開かれたとみてよいだろう。

マッケンロートは、社会政策を、全国民に対する家計所得の保障ないし再分配とするための社会給付制度体系ととらえたが、『ローテンフェルス報告書』は、それと同じものを一貫して「社会保障」という術語で表現し、この「狭義の社会保障政策をとり囲む社会的政策 (Soziale Politik) の諸方策の環」⁽¹⁴⁾として、既述の雇用政策、住宅政策、職業教育、家族負担調整、公的保健政策の五分野を例示した。したがって報告書はベヴァリッジ・プランに比すべき広い視野をもっていたわけだが、社会保障を所得再分配政策ととらえて経済政策に従属させる点では、

マッケンロートの主張と大同小異であった。すなわち報告書に従えば、「生計能力のある者はできるだけ働き、自分の労働力をできるだけ生産的に用いることが、経済政策の部分目標であり、「かれはかれの給付に応じて支払われる」のが「市場所得」の特徴であるのに対して、社会保障政策は「市場所得」を入手できない人々のために「第二次的所得分配」を行う。その場合、「経済政策と社会保障政策とは並存しているのではなく、序列化されている。つまり、経済政策が一般的なルールとチャンスのための手配をつうじて標準的な生存可能性をつくりだすのに失敗すればするほど、ますます社会保障政策が正常な過程への強制的介入をつうじて保護と援助の手配をしなければならなくなる。したがってそのような社会保障の活動範囲は自律的に決まるのではなく、経済政策の成果に大いに依存しているのである。」⁽¹⁵⁾

問題は上記の第二の点、すなわち、ドイツでは伝統的な社会政策概念が、六〇年代に入ってもなお健在だったという点であり、イギリスの社会政策論が非市場的なニード充足論の視点に立って労働者問題・政策を一貫して排除してきたのに対して、ドイツの社会政策論が労働者問題・政策への視点を堅持していたとすれば、それは労働条件と生活条件との両面を総括した本来の意味での社会政策論の新形態を創造する可能性を含んでいたはずであった。げんに、すでに五五年にW・アウエルバッハが指摘し、八一年にはF・シュミットも留意したように、「社会改革」や「社会保障」が国家的社会諸給付を意味するかぎり、それをもってしては「古典的社会政策の一部分しかとらえられない」のであって、「労働法およびそれと結びついた諸問題は依然としてどうしても社会政策に属さねばならない」と考えられたのである。「社会保障」の術語と概念の使用に積極的だったアヒンガーでさえ、上掲『ゲゼルシャツポリティークとしての社会政策』において、「労働の社会政策」と「社会保障の政策」

とを併記し、「労働者問題はそのものとしては、つまり階級対立の産物としては現代ではもはや存在しないと主張するわけではない」、⁽¹⁷⁾ただここでは扱わないだけだ、との留保を行っていたし、それでもなお実際には、「社会政策の中の、労働関係には向けられていない部分〔社会保障〕」だけでなく、たとえ社会的観点からではあれ「労働形式の変容」や「労働関係」（解雇条件、労働環境、労働時間、賃金などの諸事項）にも言及していた。さらに本書の第三版（M・ハインツによる改訂版・七九年）の序文では、本書は「とくに『社会保障』の領域を取り扱ってお」り、「労働法および経営体制の諸問題は明らかに含まれていない。それらの問題が大いに社会政策に属するとしても、それらは特別的・法的・経済史的・技術論的考究なくしては取り扱えないのであって、それは本書で意図されたところをはるかに超えることになろう」との釈明がなされていた。⁽¹⁸⁾

では、社会政策概念のもとに労働者政策と、社会保障を含む広義の生活環境政策との双方を総括する論理の開拓は、達成されたであろうか。アヒンガーは労働者政策への関心を失いこそしなかったものの、右にみられるように主要関心を社会保障分野に限定していたし、マッケンロートの方は、「かつての意味での『労働者階級』はもはやまったく存在しない」という認識から出発しており、上述のように社会政策を所得再分配視点でとらえて、それを生産力政策としての経済政策の中へ事実上同化させてしまった。そしてこれらの新傾向派に対して、労働者問題を社会政策の中心課題ととらえてきた伝統的立場の側も、日本でもその入念な紹介と批判とがなされたように、⁽²⁰⁾有効な新論理を打ち出したわけではなかった。

その代表事例たるG・アルブレヒトの場合、まず、アヒンガーらの提起した「生活形式」の変容とそれに伴う全住民に共通の社会保障という新観点の意義を認めて、それを「国民福祉政策（Volkswohlfahrtspolitik）」の名で

とらえなおして社会政策の前提として位置づけようとした。⁽²¹⁾しかしアルブレヒトは、物質的な意味での「労働者問題」の消滅を認めながらも、諸個人の物質的不利益としての「貧困」問題と、当該経済制度に由来する諸「集団」間の「社会的緊張」問題とを区別し、⁽²²⁾後者の問題への社会関係維持政策的な公権的対応——「相互に対立した諸利害の均衡 (Ausgleich) 並びに集団的諸志向の調和の方向へと、全体福祉の意味で向けられた任務」⁽²³⁾——を固有の意味での「社会政策」と規定した。この「集団」間調整という視点は、奴隸制から賃労働関係までの各経済制度で通約されうるところの、特定集団の「経済的依存」一般と、それにもとづく「社会の全体的有機体の調和」の攪乱としての「社会問題」一般とを念頭に置いた、超歴史的な発想に立つものであって、⁽²⁴⁾それは、「社会有機体」の維持と「全体福祉」の促進とを政策目的とする集団間均衡化論という性格において、また、社会政策に「倫理的文化問題」の視座を取り入れたシュモラーを参照しつつ、個人の自助と自己責任の意識の覚醒と、経済的依存から独立へ（「所得」思想から「財産」思想＝中産階級化論へ）の展望とを強調した点において、⁽²⁵⁾まさしく（新）歴史学派以来のドイツ社会政策論の伝統に忠実なものであった。したがって、アルブレヒトの展開した社会政策概念は、結局、市民ないし消費者の生活条件をめぐる全国民共通の広範な政策課題を取り込みえなかっただけでなく、「経済的依存」や「社会問題」にかんする不用意な超歴史的規定と、倫理的・体制維持的論議の混入とによって、資本主義に固有の社会政策問題の分析という、本来の意味での歴史研究課題を棚上げしてしまう結果となったと思われる。⁽²⁶⁾

そして、十九世紀的「労働者問題」対策から、外見上は一種歴史貫通的な（しかし実際には資本主義の史的発展の現代的帰結にはかならない）生活保障政策への、現実の国家社会政策における重心移動、並びに、ドイツの

基本法に規定された価値基準ないし規範としての「自由で民主的な基本秩序」および「社会国家」条項の存在は、アルブレヒトの示した超歴史主義と倫理的國家目的論とをまったく時代錯誤のものとして片づけてしまうわけにはゆかぬ状況を、今日生みだしているようにみえる。現代ドイツの代表的社会政策学者の一人と目されるH・ラッペルトは、古典古代から社会主義社会までのすべての社会体制全体について、「経済制度から自立した」(wirtschaftssystemunabhängig)「見地によって社会政策を定義づけようとするから、国際・超国家・国家・自治体・経営の各種社会政策のうち、国家社会政策とは、「絶対的尺度で、または他の社会集団と比較して弱者とみなされる集団の、経済的および・または社会的地位を、適切と思われる手段で、ある社会において追求される基本的諸目標の意味で改善することをめざす国家的行為」⁽²⁷⁾のことだと定義される。この抽象的定義は、当該各社会の「諸目標」や「ねらい」の存在を前提とした規範論的方法によるものであって、「この基本的諸目標は、ドイツ連邦共和国の場合には、全國民の物質的自由の確保と増進、社会保障〔ないし社会的安全〕、社会的正義のできるだけ広範な実現、そして社会的平和の確保である」⁽²⁸⁾ことになる。このような規範論的接近法は、明らかにマッケンローの経済主義やアヒンガーの生活技術論とは異なり、超歴史主義、国家(社会)目的論、社会集団論、弱者救済論の諸点からみてアルブレヒト流の伝統理論の系譜に連なるものといえよう。ラッペルトの規範論は、一切の経済体制を呑込みうるほど弾力性に富んでいるが、その弾力性を確保するために当該社会の規範の存在を前提してかからねばならず、その規範自体の成立根拠、とりわけ経済的必然性の究極の意味を、問いえない。なるほどそこでは経済社会および社会政策の発展諸段階への配慮と、「社会政策の必然性」論とが展開されているのだが、社会政策一般の「必然性」根拠として列挙された諸点——社会政策欠如の場合の(1)労働不能者の生存の危機、(2)各

種不平等による「社会的正義と社会的平和」の危機、(3)経済効率優先による労働力および労働環境諸条件の危機——は、資本主義経済の論理から切断されたものだし、現代における「必然性」根拠(1)生存の基礎としての労働所得の中断の危険性、(2)労働不能の社会成員の存在、(3)社会構造の変動に伴う労働保護・社会給付の調整の必要性など)は、たんなる事実の説明の域を出るものではない。⁽²⁹⁾ 規範論や目的論はもともと、その規範や目的(たとえば「社会的正義」)がなぜ要請されるべきかをえないのかを、問わないのであって、今日、事実(存在)と価値(善)との分裂という西欧的近代主義の背負った周知の二元構造に対する哲学的反省のうちに、特定の価値や規範を選び取るこの実践的・認識論的な重い意味を問いつづけるという作業なしには、形式的な規範論的政策論は、結局、個々の政策の説明的列挙に終わらざるをえないであろう。

- (1) Vgl. H. G. Hockerts, Entscheidungen, S. 242.
- (2) F.-X. Kaufmann, op. cit., S. 111.
- (3) Vgl. F. Schmid, op. cit., S. 88, 130.
- (4) Vgl. H. G. Hockerts, op. cit., 4. Kapitel; V. von Bethusy-Huc, op. cit., S. 193-206. 戸原「前掲論文」八一—九二頁—。
- (5) Vgl. H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 80-94.
- (6) H. Achinger, Art.: Soziale Sicherheit, in: Staatslexikon, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Freiburg i. Br., Bd. 7, 1962, Sp. 262-269, Sp. 268.
- (7) B. Kulp u. W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln u. Berlin 1971.

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

- (8) G. W. Brück, *Allgemeine Sozialpolitik, Grundlagen – Zusammenhänge – Leistungen*, Köln 1976, 2., erweiterte u. aktualisierte Aufl., 1981.
- (9) B. Kulp u. W. Schreiber (Hrsg.), op. cit., S. 9.
- (10) この点、本稿第一節の注(11)を参照。
- (11) G. Mackenroth, loc. cit., S. 45-51.
- (12) この点、ドイツに限定しても、たとえば第一次大戦後のいわゆる「社会政策の危機」における、社会政策学会を中心としたマカデシスム(とくに学会会長ヘルクナー)の対応が、想起されてよいであろう。大河内一男『独逸社会政策思想史』、『大河内一男著作集』第二卷、青林書院新社、一九六九年、二八一—三〇〇ページ、木村正身、前掲「 ∞ 」の社会政策概念の「 ∞ 」——ページ、などを参照。
- (13) G. Mackenroth, loc. cit., S. 51.
- (14) Neuordnung, S. 127.
- (15) *Ibid.*, S. 31-32.
- (16) F. Schmid, op. cit., S. 131.
- (17) H. Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*, S. 13.
- (18) Dito, überarbeitet von M. Heinz, 3. erweiterte Aufl., Frankfurt a. M. 1979, S. 1.
- (19) G. Mackenroth, loc. cit., S. 44.
- (20) とくに、中村、前掲「社会政策の近代理論に対する伝統理論の対応」のほか、大陽寺、前掲「西ドイツ社会政策論の岐路」などを参照。
- (21) Vgl. G. Albrecht, *Gesellschaftspolitik – Sozialpolitik – Volkswirtschaftspolitik*, in: Schmollers Jahrbuch für Ge-

- setzung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 81. Jahrg., Berlin 1961, S. 385-419, S. 418.
- (22) Vgl. G. Albrecht, Bemerkungen zu einer neuen Theorie der Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 171, Stuttgart 1959, S. 353-371, S. 365-366; ders., Gesellschaftspolitik, S. 404.
- (23) G. Albrecht, Bemerkungen, S. 367.
- (24) Vgl. *ibid.*, S. 360-362; ders., Gesellschaftspolitik, S. 401.
- (25) Vgl. G. Albrecht, Bemerkungen, S. 368-371; ders., Gesellschaftspolitik, S. 393-394, 402-403, 413.
- (26) なお、ナチズムに接続しようとするような「職業共同体思想」が、アルブレヒトの社会政策論に対して奥深い作用力を発揮していたと思われる点については、中村、前掲「対応」一〇二一—一〇五ページを参照。
- (27) H. Lampert, Art.: Sozialpolitik, I. Grundlagen, in: Staatslexikon, 7., völlig neu bearbeitete Aufl., Freiburg et al., Bd. 5, 1989, Sp. 41-46, Sp. 42. Vgl. ders., Sozialpolitik, Berlin et al. 1980, S. 20.
- (28) H. Lampert, *loc. cit.*, Sp. 42.
- (29) Vgl. *ibid.*, Sp. 42-43; ders., *op. cit.*, S. 25-34.

五 帰結と展望

では、われわれは戦後西ドイツにおける以上のような社会保障概念の曲折にみちた形成経緯並びに社会政策学の基本諸動向から、積極的な意味で何ごとかを学びうるであろうか。マッケンロートの生産力政策論的経済主義、アヒンガーの社会学的生活技術論、アルブレヒトおよびランベルトの規範論的超歴史主義は、上述のようにそれぞれ固有の限界をもっており、結局最後に残るのは、マッケンロートやアヒンガーが示した家計所得視点、ある

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

いは家計所得問題の現代的な普遍的存在という、今となっては平凡な、しかし厳然たる事実そのものなのではあるまいか。マッケンロートは社会政策の対象を「階級」から「家族」へととらえなおすことを主張し、社会給付制度改革を「個人原理 (Individualprinzip)」と「家族原理 (Familienprinzip)」および「家計原理 (Haushaltsprinzip)」とで整理しようとした⁽²⁾。その「労働者階級」消滅論は、資本制経済の基礎過程への慎重な考慮を欠く点で、大いに問題とされねばならないが、反面、資本主義下の社会構造の現代的変容への着目は、いまや社会政策的国家干渉が、孤立的に把握された個人や家計に直接向けられるに至っていることを明示した。他方、アヒンガーは、「工業化」の最終的帰結を「新しい所得形式」の成立ととらえたが、それは工業化が「家庭生活と労働生活との分離」を引きおこし、稼得者と消費者とが表裏一体をなしていた旧来の家父長的・家族経営的な「配慮体 (Sorgeverband)」と⁽³⁾の家庭が解体して、「たんなる消費体 (Konsumgemeinschaft)」としての家庭が成立したことを意味していた⁽⁴⁾。この新事態は、個人的労働給付に対する個人的所得の形成として表現され、個人およびその家族にとって「日常の危険」が不可避であるかぎり、「配慮体」たる家庭の解体は、たんに「貧しい」人々だけでなく「補助の必要な」人々全般に対する、所得保障と家族負担均衡化とを中心とした各種援護サービスの供給を必然化する⁽⁵⁾。このようなアヒンガーの「新しい生活形式」形成史論は、その底流としてあるキリスト教的家族原理復活待望論やあるいは生活技術論とはおのずから別次元の、社会史研究者的炯眼を示していると評しよう。

社会保障政策は非就業者を含む全国民の生活条件のミニマム保障にかかわる政策領域であり、最低生活保障が規範論的に政策目的と理解される場合、そこでは基本権思想からみても、新古典派的な方法的個人主義によって

も、あるいはニード充足原理においてさえ、政策対象としての国民は、生産過程と生産をめぐる具体的・集団的
人間諸関係とが一切捨象されてすべて横並びの生活者たる市民に消費者として、原則上孤立的に、把握されざる
をえない。消費は、本来、消費財および消費サービスの利用による人間の再生産、生活主体による使用価値の
代謝過程であり、そのかぎりでは生産とともに人間活動の普遍的な経済学的二側面をなしている。しかし消費者
が、自由処分可能な所得の所有者として範疇的に成立するのは近代市民社会以降のことであり、市民的・自由
主義的法治国家の制度的枠組みの中で行われる労働力商品の「自由な」販売がはじめて本格的に所得をもたらした。
これは社会の資本主義的編成に伴う労働と生活の分離、並びに自助原則に立脚する「私生活」領域の形成の
局面を表している。しかし、労働力の販売者たりえぬ者は、なんらかの所得保障制度が存在しないかぎり、困窮
者として救貧制度の次元で事後的にとらえられるにすぎない。これに対して、非就業者をも含む国民がミニマ
ム生活保障の対象となるとき、全国民がようやく消費者集団として、したがって社会的需要者として認知される
ことにより、生産・消費の資本主義的循環システムは十九世紀的・古典的・競争的なそれとは異なる新次元に到
達する。所得保障が社会保障の中枢をなすのは、たんに近現代的生活形式が、生産や労働から分離された私生活
（消費体）の物質的基礎としての「所得」に依存するようになったからだけでなく、生活主体の側での所得支出
の自己決定による欲求充足過程の公的保障が、政策主体たる国家の正統性を強化しつつ、資本制生産関係を全体
として安定化させるからだけでもない。生産・消費の循環システムの新次元においては、いまや所得支出による
社会的消費需要の持続的成長が、資本制生産と資本蓄積の維持・拡大にとって不可欠の支柱であることが、政策
主体の側にもすでに十分に自覚されるに至ったからでもある。五〇年代にマッケンロートラドイツ社会政策学界

の新思考派が表明した経済政策と社会政策との連動性認識は、こうした社会保障の消費支出効果（さらには投資効果）による経済安定効果への現代的関心に連なるものであり、また、資本制的賃労働関係の経済学的分析には元来専攻分野の点でも思想性の面でも距離を置いていたアヒンガーでさえも、経済の側からの「持続的な大衆購買力の要求」⁽⁶⁾に社会保障がこたえている点に、わずかながらも言及していたのである。

資本制の再生産にとつての中核的要素としての労働力の再生産という視点だけでは、老齢年金や福祉サービスを含む国民対象の広範な生活保障制度の現代的展開を十分に説明できないことは、つとに周知の事実であり、かといつて、たとえば宇野派経済学の説くように、社会保障を資本主義の原理からは説明不能のものとみなして「価値法則の機構」から排除し、社会保障を「非資本主義的な外圍」⁽⁷⁾や「社会原則」⁽⁸⁾充足のタームで「政治的統合」機能に結びつける外在的契機論で、われわれは完全に満足してよいとも思われない。J・オコンナーは資本主義国家の二つの基礎的機能として、「資本蓄積」と「正統化」（「社会的調和」の維持）とを挙げ、一つの国家政策や財政支出が現実には両機能を兼ね備えている場合が多いことを指摘した際、社会保障が、単に「正統化」機能（政治的統制コストとしての「社会的損費」）を構成するだけでなく、労働力の再生産への干渉をつうじて間接的に「蓄積」機能にも貢献する点に留意していた。⁽⁹⁾労働力は、本来、価値法則に従って資本主義的に生産・再生産される「商品」ではなく労働力所有者と分離不能であり、労働力の生産・再生産は使用価値の代謝過程としての消費過程で行われるから、その意味でも資本蓄積と消費過程との関係があらためて問いなおされる必要があるであらう。

そしてこの点では、たとえば、一九七〇年代中葉以降フランスを中心にヨーロッパ的規模で目下形成されつつ

あるレギュレーション理論が、当面注目されてよいかもしれない。というのは、近年顕著化している日本へのその紹介・導入作業が教えるように、この新理論は、生産過程と消費過程と（生産と社会的需要と）の適合的制御調整（regulation）の構造を、矛盾を含みつつ展開をとげる動態的プロセスとして関係論的・発生的にとらえる方法に立ち、社会諸関係の分離・対立↓社会階級闘争↓社会的諸規準（ノルム）の形成（妥協と合意）↓社会諸関係の制度化（国家による規格化・神聖化）という動態的過程の分析の中に、労働力の再生産すなわち「消費様式」の政治・経済的調整・管理化の局面を、重要な構成因として含んでいるからである。その場合、「賃労働関係」は、労働様式（生産規準）と生活様式（消費規準）とを媒介・統括する、最も基礎的な制度的・構造的形態概念にとらえられ、第二次大戦以降の「フォード主義」的調整様式においては、団体交渉制度下での労資関係の団体化・安定化、生産性上昇による名目直接賃金の上昇と社会的消費需要の増加、賃金総額に占める間接賃金の比重の増大による非就業者の政治的統合化と社会的需要形成の安定化、そしてそれらにもとづく生産過程の安定化と消費者信用制度（あるいはひろく信用貨幣の制度化）による補完、といった諸事項の相互関係的調整プロセスが、十九世紀的・競争的調整様式に比しての新形式として浮き彫りにされる。

しかし、「大衆購買力」や「賃金の社会化」・「社会的賃金」（ないし「間接賃金」）の問題は、ドイツではすでに十九世紀末以来、とくに社会保険制度の経済的機能への関心から、「大衆購買力」説の販路説の問題性へのローザ・ルクセンブルクの批判を含みつつ論議されてきたテーマであり、日本でもたとえば服部英太郎が、第二次大戦前からつとにドイツでの論争史に触発されるかたちで、社会保険制度が「体制維持的な社会的機能と拡大された意味での労働力保全の経済的機能とのほかに」、「国内市場の形成、大衆的購買力の創出・維持・増進」や「資

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

本形成」など「特に独占資本にとって多面的な経済的效果をもちうる」ことに注目していたし、そればかりでなく、「大衆購買力説」自体は「資本制的矛盾を看過している」点を批判していた。⁽¹²⁾ レギュラシオン理論が、「消費の社会化」を「賃労働関係」の中へ取り込む視点を提起しているのは、たしかに示唆的であるとしても、⁽¹³⁾ また、いまだ形成途上にあるこの新理論の基本構成についての即断的評価は、当面控えるべきかもしれないが、そこでは国家介入の諸形態は、右の社会諸関係の分離・対立に始まる動態的過程のいわば最後の環でしかないとの印象をまぬがれないのであって、もともと「社会諸関係こそ歴史の主体だ⁽¹⁴⁾」ととらえるその構造主義的発想は、政策主体の問題を見失い、政策範疇そのものの客体的存立をも、結局否定してしまうことになりはしまいか。五〇年代に社会学者アヒンガーが社会保障政策の論拠として提示した「新しい生活形式」形成史論は、むしろ、たとえば前世紀末から第一次大戦後にかけてドイツで展開された上記の経済学的諸論争の、現代的視点からの反省的再検討を、まずわれわれに迫っていると思われ、また、形式社会学や構造主義が軽視しやすい政策主体問題を射程におさめる意味では、現代福祉国家論のドイツの展開動向の究明が、あらためて要請されるように思われる。

- (1) 社会政策概念の旧ドイツの伝統には、経済学的概念と社会学的概念との二つの系譜があり、それぞれ、労働政策に積極的・実践的に取り組んだ前期段階と、結果的にはそこから逃避することになった後期段階とに分けられる、という指摘(木村正身、前掲「3つの社会政策概念について」、八一—一五ページ)に即していえば、上述の文脈から、マッケンロートは経済学的系譜(とくに後期段階)に、アヒンガーは社会学系譜に、それぞれ連なると思われるが、アルブレヒトやランペルトをこの構図の中に位置づけるためには、かれらの所論についてのいっそう踏み込んだ分析を要する。

- (2) Vgl. G. Mackenroth, loc. cit., S. 54, 63-65.
- (3) H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 40.
- (4) Vgl. ibid., S. 39-43.
- (5) Vgl. ibid., S. 33-35, 107-110.
- (6) Ibid., S. 48.
- (7) 大内力「日本の社会保障の特質」、氏原正治郎・他編『社会保障講座 1 社会保障の思想と理論』、総合労働研究所、一九八〇年、所収、を参照。
- (8) 馬場宏二「現代資本主義の多原理性」、『経済評論』、日本評論社、第二八巻第七号、一九七九年七月号、柴垣和夫「現代資本主義と社会保障」、前掲『社会保障講座 2 経済変動と社会保障』、一九八一年、各所収、を参照。
- (9) J. O'Connor, The Fiscal Crisis of the State, New York 1973, pp. 6-7. 池上惇・横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』、御茶の水書房、一九八一年、一〇—一二ページ。
- (10) 「レギュラシオン」とは、いわば「労働様式の変革とこれに対応する社会的需要の再編成とを、可能なかぎり斉合させる社会的な実践の総体」(平田清明「社会的制御調整の政治経済学」、『思想』、岩波書店、第七七二号、一九八八年九月、所収、二五ページ)であり、それを規定する制度的構造的諸形態の中で核心的位置を占める「賃労働関係」とは、「労働力の使用とその再生産とを支配する諸条件の総体、すなわち労働過程の編成、労働力の移動、賃金収入の形態と使用」(R・ボワイエ)を意味する。この「賃労働関係」の制度化とその再生産という観点から資本主義的社会諸関係の変容を分析するとき、第一次大戦までの「外延的蓄積体制」(競争的調整様式)と第二次大戦以降の「内包的蓄積体制」(独占的調整様式)とが区別され、後者は、大量生産体制に照応する大量消費規準の成立(フォード主義)として、そしてとくにそのための楨杆たる(一)団体交渉制度の確立および(二)社会保障に代表される

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

ドイツ社会保障概念の形成と社会政策

「間接賃金」の増大として、特徴づけられる。

- (11) この点については、次を参照。服部英太郎「資本主義没落過程における賃金政策論の転回とその課題」、『服部英太郎著作集 Ⅲ 賃金政策論の史的展開』、未来社、一九七一年、所収、とくに一三〇—一四三ページ。また、同様の問題をめぐるヴァイマル時代の諸論争については、『服部英太郎著作集 Ⅰ ドイツ社会政策論史(上)』、一九六七年、の第一編も、あわせて参照。
- (12) 服部英太郎「社会政策総論」、『著作集 Ⅵ 社会政策総論』、一九六七年、所収、二五四ページ以下、とくに二六二—二九七ページ、三〇一—三二〇ページ。同じ文脈で社会保障の限界を指摘したものととして、同「経済成長下の社会保障」、『著作集 Ⅴ 国家独占資本主義社会政策論』、一九六六年、所収、とくに二六九—二七一ページを参照。レギュレーション理論の新しいは、「フォード主義」が「歴史上はじめて、労働者の消費ノルムを内に含むもの」として「消費実践にたづさる商品関係の支配」(M. Aglietta, *Regulation et crises du capitalisme: L'expérience des États-Unis*, Paris 1976; English translation by D. Fernbach, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, London 1979, p.158. 若森章孝・他訳『資本主義のレギュレーション理論——政治経済学の革新——』、大村書店、一九八九年、一七七ページ)を完遂したこと(大量生産—大量消費)、そして「消費様式」が「生産諸条件のうちへと統合される」過程で、「保険も扶助も労働力の社会的価値のうちに入り、したがって蓄積法則の制約に完全に従属」(Ibid., p.181. 前掲訳書、一九九ページ)するに至ったことへの着目に求められよう。
- (14) M. Aglietta, 前掲訳書、六ページ(第二版への序文)。たとえば次も参照。Ibid., pp.15-17. 前掲訳書、三五一—三七ページ。

〔付記〕 本稿は、平成三年度成城大学教員特別研究助成による研究成果の一部である。