

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——

木村周市朗

一 西ドイツにおける福祉国家概念の浸潤動向

一 西ドイツでは、「一九七〇年代後半に、社会国家ないし福祉国家 Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat が政治的に、また社会科学的に、悪評を立てられるようになった。世界経済危機、持続的な大量失業、一般に国家予算の、また特殊には社会保険会計の財政危機、新自由主義および新保守主義のイデオロギーと勢力集団とのめざましい戦果、文化的諸価値と国家政治の意思諸決定とのレベルにおける、理論的並びに経験的には不確かだがそれだけいっそう明白にさし迫ったものだとわかる諸シフトと諸緊張、これらは、社会国家の綱領が七〇年代初めにはまだ大いに享受していた信用を……喰いつぶしてしまった動因の束のなかで、まさに最も重要な構成要因である。⁽¹⁾」クラウス・オッフエが一九八三年に指摘したこのような「現下の福祉国家の危機 Krise des Wohlfahrtsstates」と総称される状況は、もとより「決してドイツ連邦共和国に限られたことではない⁽²⁾」。が、ただ右にみられる「社会国家ないし福祉国家」という二重の概念表記は、西ドイツにおける「危機」にかんする論議水準の特殊性を物

福祉国家と社会国家

語っている。

このような「社会国家」と「福祉国家」との、それじたいとしては概括的で漠然とした相互代替的または並列記述的用語法は、オッフエにかぎらずここ十余年来、西ドイツの社会政策関連文献上に散見される。「福祉国家」という現代用語の国際的普及については、戦後西ドイツでも、実はすでに一九五〇年代初めに、一觀察者は、「法治国家のこのような「社会的秩序を創出し、あるいは少なくとも形成的にそれに介入するような——引用者」社会国家的タイプにかんして、最近（イギリスの日本の影響で）〈福祉国家 Wohlfahrtsstaat〉という表現が普及するに至っていると思われる」、と報告し、しかも、「〈福祉国家〉は〈年金受給者国家・救貧国家〉といういかかわしい意味に誤解されてはならないという自明の留保をつけられ、この術語に異論を唱える余地は何もない」、とおおように構えていた。ところが、その直後から十年以上にわたって西ドイツ公法学界を沸騰させた、ボン基本法における「法治国家原理 Rechtsstaatsprinzip」と「社会国家原理 Sozialstaatsprinzip」との内的連関ないし相互整合性をめぐる大規模な論争過程⁽⁴⁾をつうじて、「福祉国家」ではなく「社会国家」概念のほうが、法学領域はもとより、政治学、経済・社会政策学、社会学をふくむ社会科学諸分野でもひろく受容されることになった。これに対して、「福祉国家」という術語が近年西ドイツで使用されつつあるのは、基本的には、オイル・ショック以降の経済危機の世界連動性認識の深まりと、折しもこの時期に西ドイツで本格的に開始された「福祉国家」ないし社会政策の形成史にかんする国際比較史諸研究の進展⁽⁵⁾とに促されて譲成されてきた現象だと思われる。

ボン基本法に「社会的連邦国家 sozialer Bundesstaat」（第二〇条一項）⁽⁶⁾、および「社会的法治国家 sozialer Rechtsstaat」（第二八条一項）という明文規定をもつ西ドイツでは、「社会国家」概念は、これら二つの憲法規

定から(ただし、文言上は「社会的」という形容詞を根拠として)⁽⁶⁾導出され、したがって元来すぐれて国制論的文脈のなかで、一般に十九世紀の自由主義的な形式的法治国家段階を脱却して社会的公正 soziale Gerechtigkeit の実質的確保を志向する国制を象徴する概念として、市民権を獲得したといつてよい。しかし同時に、ボン基本法は「自由で民主的な基本秩序 die freiheitliche demokratische Grundordnung」といふ明示的かつ実質的な価値基準に貫かれており、戦後復興を支えたイデオロギーたるオルド自由主義 Ordoliberalismus およびその実践的総括としての「社会的市場経済 soziale Marktwirtschaft」が、一九四九年以降二十年間にわたる保守党(CDU/CSU)政権下に有効機能・浸透したことにより、市民の自由な自己責任 Selbstverantwortlichkeit の原則と国家の社会的義務の補助性原理 Subsidiaritätsprinzip とが強調されて扶養国家 Versorgungsstaat 化が忌避され、そういう認識方向は「福祉国家」という術語の積極的な意味での使用したいに對して概してきわめて抑制的に作用したと思われる⁽⁷⁾。そしてこの抑制的態度は、後述のように決して過去のものとなつたわけではないが、同時にその後で、いまや国際的動向におされて、論壇の一部においてではあれ、術語としての「福祉国家」がようやく、しかしすでに「危機」や「限界」の語とセットになって、人口に膾炙しつつあるようにみえる。

たとえば、ハンス・ペーター・ヴィドマイアーが「福祉国家」の明確な定義づけを結局行なわないまま『福祉国家における社会政策』⁽⁸⁾(一九七六年)を書名に掲げて、市場経済と政治的決定プロセスとを結ぶ特殊な「経済人類学」的社会政策改革モデルを構想したり、ペーター・ハルブッシュがその『福祉国家論』⁽⁹⁾(一九七七年)で、「福祉国家」を「ニューディール、計画化、民主社会主義、北欧福祉国家」などから観念される「第三の道」ととらえて、「福祉国家」の目的と手段とにおけるトレードオフ諸関係を、「経済秩序理論」ないし経済体制論的視

福祉国家と社会国家

角から吟味し、F・A・フォン・ハイエク、W・レプケ、L・フォン・ミーゼスらの議論に依拠して「福祉国家」における「全体主義的計画経済」化への諸傾向を常套的に批判したりするというばあいの、それぞれに局限された問題把握次元は、「福祉国家」概念の西ドイツへの近年の浸潤動向の初期的断片を示すものでしかない。むしろ、オッフエやヴォルフ・データー・ナルなどが、国家論ないし政治社会学サイドから、明確に歴史的体制認識をもって「後期資本主義 Spätkapitalismus」の文脈のなかで福祉国家の機能上の意味⁽¹⁰⁾を分析しようと試みていること、あるいは、ごく最近、ヴェルナー・アーベルスハウザーを中心とする少壮の経済社会史・労働運動史家グループが、「今日の福祉国家の概念」は一九四〇年代の「イギリス起源のもの」であることを認めながらも、ヴァイマル共和国やさらにはビスマルク社会保険立法のなかに現代「福祉国家」のドイツにおける始源を積極的に探求しつつあること⁽¹¹⁾のほうに、福祉国家論の西ドイツにおける固有の理論的・歴史的展開水準を示すものとして、注目にあたいたいよう。

いま、ちなみにオッフエやナルにしたがえば、一般に「福祉国家」という術語で把握される「資本主義体制の国家的調整形態」は、その「発生史」をもち、「賃労働と資本との紛争関係」、「変化し巨大化した組織諸形態・技術変化・先鋭化した競争により、ますます事前出資に依存する資本部門」、「(剰余価値への渴望(K・マルクス)の結果周期的に発生する恐慌」すなわち主として「過剰生産恐慌」と「利潤率の劣る弱体企業の淘汰」、これらの「共同作用諸要因」が、「国家諸活動の量的な強化と濃縮化と」を招来したのであり、とくに周期的恐慌は、「国家活動のともつもないプロペラ推力」として、「一面では国家による刺激と助成とへの依存の増大を、他面では組織された賃金労働者を隠忍させるための抑圧的・和解的諸方策への依存の増大を」帰結させ、歴史的に

は、「一八七三年以降の大不況、第一次世界大戦、とりわけ一九二九年の世界経済恐慌の諸帰結と最後に第二次世界大戦が、そのつどより高度でより包括的な国家活動諸段階を成立させた」わけであった。そのばあい、「資本主義的生産様式」は、次第に「干渉」の度を強める国家の「活動じたいの方法と範囲とをも規定した」のであり、資本主義下の社会政策的国家干渉は、「困窮じたいが資本主義的生産様式によって生み出された点、並びに、社会政策は経済政策の、したがって経済的必要の付属物・派生物たるにとどまった点」において、基本的に「資本主義的生産様式への体系的依存」を示し、とりわけ「雇用」政策が「労働市場」政策として「教育政策」と連動したり、「最広義における投資並びに資本利用の可能性」にかんする国家政策が進展したりすることは、「資本主義発展の機能上の必要との密接な接続と連結」を表わすものにはかならないとされる。したがってオッフェたちの関心は、「資本主義的干渉国家としての福祉国家」の「諸機能」——(a)「阻止的、prohibitive 諸機能」(秩序維持事項)、(b)「平、衡、化、balancierend 諸機能」(社会保障関連事項)、および(c)「基礎、前、提、形、成、的、preparativ 諸機能」(インフラストラクチャー関連事項)——の分析的区分を特徴とする。⁽¹⁴⁾

しかし、このような「福祉国家」への多面的関心諸次元が西ドイツで顕在化しつつあるにもかかわらず、実は他方では、むしろ現在でも「福祉国家の危機」は、とりわけ自国西ドイツの現状分析という課題領域では、「社会国家の危機」と表現されるばあいのほうが依然として圧倒的に多いのであって、一見すると、多数の「社会国家」文献といまだ少数の「福祉国家」文献とが、相互にほとんど交渉をもたないまま並存しているという外観を呈しており、さらに上述のような「社会国家ないし福祉国家」という曖昧な表現が、この国を外からながめる者ますます幻惑させているように思われる。

福祉国家と社会国家

二 西ドイツにおける「社会国家」概念の使用状況を、一九八〇年の時点においてだが、網羅的に考証したテ
ーオ・シラーが、「Wohlfahrtsstaat」概念の照応物である英語圏での「welfare state」は、「(社会国家)の意味内
容を、相互角逐もなしにすんなり包括している」⁽¹⁵⁾、という一面を指摘したように、たしかに西ドイツでの現実の「福
祉国家」化の進展とその後のさまざまな角度からの「福祉国家の危機」認識の浸透とは、本来特殊西ドイツ的・
国制論的な「社会国家」概念をたえず拡散させ、現代資本主義国家のリヴァイアサン化を「福祉」関連国家装置
の拡大の局面から表現する「福祉国家」概念に「社会国家」概念を接近させて、——シラーのいうように法学は
「社会国家」概念を、経済学は「福祉国家」のほうを嗜好しているという位相が認められるとしても——実質的
には両概念が次第に重ねあわされてゆく傾向にあることは、否定できないだろう。だがそれにもかかわらず、「社
会国家」と「福祉国家」とがつねに互換的な概念だというわけではない。「社会国家」概念は、それがいかに拡
散し、いかに多様な社会科学の個別分野での分析対象や分析装置となろうとも、依然としてあくまでボン基本
法と結びついた西ドイツに固有の国制概念としての基本性質を払拭しうるものではないと思われる。他方、「福
祉国家」や社会政策の国際比較史研究者の一人、ゲルハルト・A・リッターが、一九八六年の論説で、第二次大
戦後「福祉国家あるいは社会国家という二つの概念」のうちに「国際研究においては福祉国家 Wohlfahrtsstaat oder
Welfare State の概念が広範に普及するに至った」⁽¹⁷⁾と指摘し、さらにもう一步をみこんで、Wohlfahrtsstaat の
語は「特殊な歴史的諸伝統の刻印をうけた一九四五年以降の民主的なイギリスの福祉国家を福祉国家のモデルと
みなすようにしむける」⁽¹⁸⁾狭隘さを免れないでいる、と批判していることさえもが示唆するように、最近の西ドイ
ツにおける「福祉国家」という術語の使用動向のほうは、基本的には英語の Welfare State 概念の国際的普及

という史的現実を背景とし、おそまきながらもこれに呼応することによって、すでに「社会国家」体制のもとで進行してきた西ドイツにおける史的定在としての現代的国家干渉システムにあらためて何らかの視角から分析的に接近しようとする、いわば国境をこえた認識次元をもつものだと推定される。リッターの右のような批判（その意図については後述）にもかかわらず、「福祉国家」という用語に対するそういう批判を生起させるほどに、「福祉国家」はイギリスを震源地とする国際性をもった概念として、西ドイツでも受容される傾向にあることになるだろう。

「福祉国家」という術語の、このような近年の西ドイツにおける使用頻度の一定の高まりは、そのことじたい、とりわけ「社会国家」概念に慣れ親しんできた法学者の関心をひかざるをえない。たとえば、ほかならぬ「試験台上の福祉国家——政治はまだ何をなしうるか——」という時論的テーマを共通論題に掲げた一九八二年一月二五日のフライヘル・フォン・シュタイン協会主催の討論会で、社会法学者ハンス・F・ツァッハーは、「過去何十年来（社会国家）についてしか語られてこなかったのに、なぜいま突如としてまた（福祉国家）が問題とされているのか」と自問した。この状況を生んだ原因としてツァッハーが指摘したのは、第一に、「まったく単純な言語学上の理由」、すなわち、「国際的な——とりわけ社会諸科学の——議論は英語で行なわれて」おり、「そのばあい（福祉国家 welfare state）という用語がゆきわたっているのに対して、（社会国家 social state）のほうはまだまだかつてひろく受容されたことがなく、むしろ適切な意味を明示さえていない」と思われること、第二に、「心理学上の理由」、すなわち、西ドイツでは、「（ボン）基本法の不変的存立を構成する（社会国家）概念のような憲法概念から距離をおき」、「外からながめてみることに対する欲求」が生じていること、の二点だった。⁽¹⁹⁾

したがって、たしかに歴史的形作物としての近代的「福祉」関連国家干渉システムそれじたいは、たとえばヴォルフガング・J・モムゼンたちによる「福祉国家」としての英独の比較史研究が物語るように、ドイツでも十九世紀以来段階的に拡充されてきた史的定在にはかならないとしても、少なくとも術語としての現代「福祉国家」は、戦後特殊西ドイツ的国制概念としての「社会国家」にはばまれて久しく縁辺的位置におかれて定着せず、近年の受容動向においても依然としてそれが外来扱いの概念であることに変わりないという構図が、以上の脈絡から看取されるであろう。

そこで以下では、西ドイツにおける「社会国家ないし福祉国家」の「危機」や「限界」にかんする問題認識の多様なひろがりとか、あるいは「危機」への対応策をめぐる論議における諸傾向とかをそのものとして個別に紹介・整理するのではなく、むしろ特殊に西ドイツで生起し展開してきた「社会国家」概念と、基本的には外来思想とみられる現代「福祉国家」概念とが、交差し重なりあいつつなお二重概念として分岐並行せざるをえないという、上述のような両概念のあいだのやや錯綜した連関構造に焦点を定め、「社会国家」論として開示された西ドイツにおける現代福祉国家思想の基本特質を模索することによって、ドイツ福祉国家思想の形成史という歴史問題に対する一定の基礎視点を展覧的に獲得したいと思う。西ドイツ福祉国家における「危機」をめぐる論議の諸分岐状況の精査・吟味作業は、現実の社会政策の個別諸分野ごとの合理化 (Privatisierung や節約) の進展動向の追跡作業と並んで、今日的な重要課題だが、しかもなお、「危機」や「限界」がいわれたからといって、「福祉」関連局面を一部面として内包する現代資本主義下の国家干渉システムじたいは、歴史不可逆的に、もはや廃棄や後戻りが可能なわけではないものである。そして「社会国家ないし福祉国家」の「危機」論の分析におい

ても、いわば国籍の異なるこれら二つの現代的概念が西ドイツでは特有に混在している点に於ける一定の整序作業なしでは、「社会国家」が「福祉国家」と無造作に等置されて「危機」論の特殊西ドイツ的成立次元が解明されずに終わることになりかねないと思われる。^(註)以下の行論において「社会国家」の「危機」論が言及されるべきには、それが「社会国家」の基本特質を明示すると考えられるべきに限定される。

- (1) C. Offe, Vorwort, in: G. Vobruba, Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a. M. 1983, S. 7.
- (2) Ebenda, S. 8.
- (3) G. Dirig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: Juristenzeitung, 8. Jg., Nr. 7/8, 15. April 1953, S. 193-199, S. 193. なお、本稿では、引用文中の()はすべて原文のままである。
- (4) Vgl. E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968. 邦語文献としては次を参照。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。
- (5) この点、たとえばケルンホルスト・A・リッターによる文献展望は、「簡略だが一つの目安を与えてくれる。Vgl. G. A. Ritter, Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in vergleichender Perspektive, in: Historische Zeitschrift, Bd. 243, Heft 1, 1986, S. 13-14 (Anm. 16)。
- (6) Vgl. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1977, S. 682.
- (7) 拙稿「法治国家と〈公共の福祉〉——ドイツ法治国家思想の歴史的射程——」、『成城大学経済研究』第九四号、一九八六年一〇月、所収、とくに二三五—二四一ページを参照。
- (8) H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Zur Theorie politischer Güter, Hamburg 1976.

- (9) P. Harbusch, *Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt a. M. u. Zürich 1977.
- (10) Einleitung, in: W.-D. Narr u. C. Offe (hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln 1975, S. 20.
- (11) Vgl. W. Abelshauer, *Die Weimarer Republik — Ein Wohlfahrtsstaat?*, in: ders. (hrsg.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*, Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft, Stuttgart 1987.
- (12) Einleitung, in: W.-D. Narr u. C. Offe (hrsg.), a. a. O., S. 20.
- (13) Vgl. ebenda, S. 20-21.
- (14) Vgl. ebenda, S. 22-27. この機説分析の観点を借用したのらDの政策研究成果として、次を参照。S. Mosdorf, *Die sozialpolitische Herausforderung, Wohlfahrtsstaatskritik, Neue Soziale Frage und die Zukunft der deutschen Sozialpolitik*, Köln 1980, insb. S. 21-23. なお、本稿では、以下、引用文中の傍点は原文がイタリック体で打ち込まれており、そのうち「平衡化」だけはイタリック体にしていない点に注意されたい。
- (15) Th. Schiller, *Probleme einer Sozialstatustheorie*, in: M. Th. Greven, R. Prätorius u. Th. Schiller, *Sozialstaat und Sozialpolitik, Krise und Perspektiven*, Neuwied u. Darmstadt 1980, S. 11-90, S. 13.
- (16) Vgl. ebenda, S. 4.
- (17) G. A. Ritter, a. a. O., S. 4.
- (18) Ebenda, S. 7.
- (19) Vgl. H. F. Zacher, *Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand*, Was kann Politik noch leisten?, in: *Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand: was kann Politik noch leisten?*, Ein Cappenberger Gespräch, Referate

von G. Kirsch u. H. F. Zacher, Köln u. a. 1983, S. 30-55, S. 31.

- (20) W. J. Mommsen and W. Mock (eds.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, London, 1981. *ハゲルマン語版のソブノ回編の* Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950, Stuttgart 1982.

- (21) 「西ドイツにおける社会国家論の展開」状況を展望した宮崎良夫氏の前掲論文が、公法学説史的「社会国家論」史として独自の価値を有することは疑いをいれないが、ではその「社会国家論」が国際動向としての『福祉国家の展開』のなかでいったいどのような位置を占めているのかという点については、かならずしも明確にされているわけではないことが、ここで想起されてよいと思われる。

二 特殊西ドイツ的「社会国家」概念の基本性質

A 「社会国家」概念による「福祉国家」概念の代位

「福祉国家」と「社会国家」という二つの相似的概念の特殊西ドイツ的連関構造においては、憲法規定としての「社会国家」概念が英語圏での「福祉国家」概念を実質的に体现し、前者が後者に代位してきたと一般的に推定できることが、まず留意される。

「福祉国家」という術語でもって〈社会国家〉とは何か別のものを考える人は、われわれの国家共同体について語っているのではない。この〔福祉国家〕概念をドイツ連邦共和国にかんして使用することに意味があるのは、われわれが〈福祉国家〉という術語でもって、〈社会国家〉のばあいと同様に、一つの自由で法治国家的な共同体を考えるときだけである。〈福祉国家〉は実定以前の、社会科学上の概念として、〈社会国家〉のほうは

法概念として使用することが、たしかに有用かもしれない。が、そのどちらについても、そこで考えられている国家は、民主的な立憲国家、法治国家たらざるをえない⁽¹⁾——このツァッハーの基本認識は、「社会国家」概念の特殊西ドイツ的・国制論的存立基盤の強固さと、「福祉国家」概念を不要化させかねない「社会国家」概念じたいの自己充足性の高さを示しているように思われる。「社会国家」概念は、ボン基本法、とりわけ「自由で民主的な基本秩序」という実定法的価値基準に、拘束されかつ立脚しており、この点、たとえばクラウス・シュテルンが、「社会国家に賛成するばあいには、その国家は同時に〔基本法第二〇・第二八条にいう〕法治国家、民主政、および連邦国家であることを決して忘れてはならない⁽²⁾」、と強調したところだった。そしてツァッハーのばあいには、「福祉国家」は、右のボン基本法上の三規定と不可分のものとしての「社会国家」に引き寄せられ、重ねあわされて、そのかぎりにおいてのみ西ドイツについても「福祉国家」概念が通用しうると考えられており、その「社会科学上の概念」としての有効性も、憲法規定としての「社会国家」概念に依存するものと想定されている。

このように法学上の概念としての「社会国家」を「福祉国家」概念に優越させるのは、もとよりかれが社会学者であるからだといえなくもないが、むしろわれわれが注目すべき点は、次のような「社会国家」概念における目的性局面にあると思われる。すなわち、もともと「社会国家」概念は、法理解釈の振幅のなかでの基本線において、ボン基本法上の不変条項（第七九条三項）にかかわる憲法概念として、一般に実定法上の根拠をもつとみなされており、たとえ「社会国家条項」⁽³⁾じたいは、本来、「来たるべき社会秩序に対する具体的要求のための特定の憲法プログラムをなんら」⁽⁴⁾含んでいない「白紙規範 Blanketnorm」であり、この条項の成立史からみて

も、それは「単一の連邦立法者の処理に対して（出入り自由の白紙状態 ⁽⁵⁾offen）」にあるとはいえず、——したがってまた、この条項の實質・具體的含意については主として立法院の活動と連邦憲法裁判所の判断とに委ねられていにもかかわらず——、「その『社会国家原理の』原則的測定は、自由で民主的な基本秩序の国家における社会的公正および社会的保障という目標に結びつけられる状態がつづいた」⁽⁶⁾のであり、「社会国家原理」はこれらの目標にそって「その『原理の』具象化と実行とを全国家権力に義務づけている」⁽⁷⁾、と考えられる。したがってそういう前提に立てば、他方の「福祉国家」がたしかにこういう目標をもつものと一般に解釈されうるものであるかぎりでは、この国では「社会国家」とは別に「福祉国家」の概念を使用する特段の必要性は存在しなかったことになるだろう。『社会国家の可能性と限界』と題する論文集（一九八三年）のなかで、ニクラス・ルーマンがドイツ人寄稿者としては例外的に「社会国家」ではなく「福祉国家」という術語を用いたのは、「福祉国家の危機」を社会システム論的かつ意味論的視角から政治社会学的に分析しようとしたからであり、かれにとっても、その「福祉国家」じたいは、「立憲国家の基礎の上に（その克服によってではなく！）成立」⁽⁸⁾し、「なによりも政治的目標設定の継続的拡大を特徴」とするものであり、その意味で「福祉国家は、目標づけによって立案されたし、これらの目標が状況の改善、保障の増大、十分広範に選ばれた受給者集団をもつ扶助給付の上昇であったかぎりでは、ほとんど理論なしで着手されることができた」⁽⁹⁾ものにはかならなかった。

(1) H. F. Zaehner, a. a. O., S. 31.

(2) K. Stern, a. a. O., S. 683, vgl. auch S. 711; H.-H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, 3. Aufl. Opladen 1978, S. 49.

福祉国家と社会国家

- (3) W. Weber (Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht über die 12 Sitzungen der Vollversammlung des Parlamentarischen Rats, Bonn 1949, S. 256), zit. nach: K. Stern, a. a. O., S. 685.
- (4) K. Stern, a. a. O., S. 713.
- (5) H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 50.
- (6) K. Stern, a. a. O., S. 692.
- (7) Ebinda, S. 710.
- (8) N. Luhmann, Der Wohlfahrtsstat zwischen Evolution und Rationalität, in: P. Koslowski, P. Kreuzer u. R. Löw (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Staatstheorie - Politische Ökonomie - Politik, Tübingen 1983, S. 26-40, S. 31.
- (9) Ebinda, S. 26.

B 国際比較史研究における「社会国家」概念の再評価——G・A・リッターのばあい——

一 西ドイツでは「社会国家」概念が「福祉国家」概念に代位し、結果的には後者の普及をさまたげてきた、という消極的だが基底的な構造のなかで、国際規模での「福祉国家の危機」認識は、すでに示唆したようにこの国だけをす通りしているわけではない。ところが、とくに社会科学諸分野で「福祉国家」概念の国際的浸透力が次第に強まり、しかも同時に福祉国家の「危機」や「限界」が論壇をにぎわすにつれて、今度はかえって「社会国家」概念に固有の意義が意識しなおされ、あらためてそれを積極的に提起しアピールするという基本動向が存在するように思われる。この点では、少なくとも次のような二つの認識次元、すなわち、「福祉国家」の形成・

展開をめぐる国際比較史研究サイドからの観点と、多分に政治的立場の刻印をうけた価値評価的論議水準とが、留意される。後者が「福祉国家の危機」認識を前提とし、西ドイツに伝統的な市場原理優先志向の新たな巻き返しとしてあらわれているものであるのに対して、前者は概念としての「福祉国家」の普遍的通用性に疑問を投げかけようとする。まず前者の例として、ゲルハルト・A・リッターの主張をとりあげてみよう。

さしずめロンドンのドイツ史研究所 The German Historical Institute の所長 Director として「福祉国家」形成史の英独比較諸研究を統括したW・J・モムゼン（前掲）とか、フィレンツェのヨーロッパ大学研究所 The European University Institute や Historical Indicators of Western European Democracies (HIWED) にかんする国際研究をリードしてきたペーター・フローラ⁽¹⁰⁾（ケルン大学教授）とかの先例に照らしても、「福祉国家」は社会科学や歴史学の研究者のあいだでは国際的共有概念となっていてよいのだが、リッターは、すでに一部引用した一九八六年の論説「比較論的観点からみた社会国家の形成と展開」において、「福祉国家」ではなく「社会国家というドイツの概念」を「意識的に」⁽¹¹⁾採用・敷衍した。かれが「福祉国家という概念を採りたくない」理由とは、第一に、上述のように、この概念は特殊歴史的な「イギリスの福祉国家を福祉国家のモデルとみなすようにしむける」狭隘さを伴っていること、第二に、「福祉」の Wohlfahrt という概念によって、故意でなくとも啓蒙絶対主義の行政的福祉配慮活動が連想されて、それは少なくともヨーロッパ大陸については新旧二つの福祉国家のあいだの区別を困難にすること、第三に、「福祉国家の確立期を第二次世界大戦後の時代にみる者は、国家の社会的任務の発展における諸継続、およびその諸継続の根底によこたわる諸理念・諸勢力・諸制度を等閑視することになる」こと、そして第四に、「福祉国家と現代大衆民主主義との結合関係が強調されるこ

福祉国家と社会国家

とによって、権威主義的政府の社会経済的干渉による市場諸力の修正だけでなく、中央計画経済を伴った社会主義諸国の福祉政策もが、除外されてしまう⁽¹²⁾こと、以上の四点だった。

つまり、主として英語圏を席捲している「福祉国家」概念へのリッターの批判の趣旨は、右の四点のうち第二点を除けば、近代的国家干渉のさまざまなタイプとそれらに個々特有の歴史連続的な発展諸動因とを、「福祉国家」概念は包摂しえない、という点にあり、本来的にイギリス起源のこの西欧的かつ現代的な概念が一面でもつ窮堀さを、リッターはソ連・東欧諸国をも念頭におきつつ歴史家として批判したことになる。だがこの批判は、比較史的観点が独自に提示しうるその広やかな問題設定の実り豊かさを十分予想させながらも、同時に、このような「福祉国家」概念の歴史限定的解釈においては、当面、たとえばオッフエたちのばあいのような、現代資本主義と国家との関係を国家社会政策的機能局面から分析するための装置としての「福祉国家」概念の有効性問題は、当然のことながら視野に入っていない。では、リッターが「福祉国家」概念よりもっと広くかつ明確に把握される⁽¹³⁾ものと積極的に認定した「社会国家」概念のほうは、われわれに何をもたらすであろうか。

リッターの主要な関心は、「社会国家」の、あるいはその本質的諸要素の形成を、近代工業社会の普遍的傾向と規定し、その性質、その形態の多様性、並びに個人および全体の生活に及ぼすその諸影響を比較史研究 *vergleichende historische Forschung* の対象とすること⁽¹⁴⁾にあり、「国家による生存配慮の拡大への普遍的傾向」は、「資本主義的西欧工業諸国でも、中央計画経済を伴った社会主義諸国でも同様に、そして萌芽的には発展途上諸国でも」⁽¹⁵⁾認められることだととらえられるから、「社会国家」はこれらの諸国すべてを包括しうる概念とされる。したがってリッターの「社会国家」論は、「福祉国家」概念の狭隘さへの批判の裏返しとして、「近代工業社

「会」と「国家による生存配慮の拡大」という二つの「普遍的」な現象や「傾向」を公分母とする雑多な生産諸様式をとりこんだ超体制論的拡散状況を呈することになる。「社会国家」は、リッターにとっては、「階級的諸対立の先鋭化に対する回答」であると同時に、なによりもまず「工業化と都市化との結果ますます複雑になった社会的・経済的諸関係を調整する必要が増大したことに對する回答であり、とりわけ家族におけるような生存配慮の伝統的諸形態の意義の低下に對する回答」⁽¹⁵⁾なのである。たしかに、「社会国家の目標は、社会的保障、平等の増進、および政治的・社会的共同決定の承認により、住民を統合し、既存の政治的・社会的・経済的制度諸体系を、恒常的調整の過程をつうじて安定させ、かつ同時に発展的に変化させることである」⁽¹⁶⁾、と規定しうるとしても、その「既存の」制度体系がいったいなんであるかという点は無点検のままだから、これだけではその「社会国家」概念は説明的ではあっても分析的な概念とはいえないだろう。

したがって、上述の二つの「普遍的」事項に着目するリッターの超体制論的「社会国家」概念は、たしかに社会主義国家における「社会」Ⅱ「福祉」的国家干渉局面をも射程におさめようとする野心的試みとして注目にあたいするとしても、その試みは、リッターのばあいには、「福祉国家」概念克服への意欲が先行して、資本主義下に固有の国家干渉の基本特質の分析を放棄するという重大な代償を払うことになったというべきだろう。

二 だが、そういう危険を犯してまでかれが「社会国家」概念に国際比較史論的認識拠点を求めたことの積極的な意義は、社会保障制度による広義の最低生活保障局面に大きな比重のかかったイギリス的「福祉国家」理解に對して、この局面と並んで労働者保護や労使関係政策の局面をも包摂するものとして「社会国家」概念を提示している点に求めてよいと思われる。リッターにしたがえば、「社会国家の任務に属するのは、老齢・障害・疾

福祉国家と社会国家

病・労災・失業のさいの所得保障諸政策にもとづく最低生活水準の保証、大家族の援助、保健事業、および住宅建設による、個人の社会的保障の保護だけではない。国家の教育制度の創出によって個人の出发点での差異のある機会を均等にするための努力、並びに税制による所得の部分的再分配、さらに被用者保護政策による労働市場および労働条件の調整も、社会国家の特徴である。社会国家の概念は、とりわけ団結権並びに争議権を保証することによって、経済過程参入者の自助組織の意義を強調する⁽¹⁷⁾、というのである。

リッターは、以上の国家社会政策諸分野間の経済論理的関係づけにまでは至っていないにしても、他方、イギリスにおける「福祉国家」概念のばあいには、モリス・ブルースが「国民保険法」・「国民保健サービス法」・「国民扶助法」の三法の施行日（一九四八年七月五日）をもって「福祉国家」の「到来」を宣言し⁽¹⁸⁾、デイヴィド・C・マーシュも、歴史的に蓄積されてきた社会諸改革の現代的到達点として、この日に「福祉国家」は誕生したとみなすのが「ひろくゆきわたっている見方」⁽¹⁹⁾だと確認していることが示しているように、社会保険・公的扶助・家族手当に立脚する貧困対策ないし所得保障政策、並びに保健・医療保障政策が主要領域とされ、それに住宅・教育・各種福祉サービスおよび失業対策関連事項が付加されるのが一般的で、労働者保護や労使関係政策の領域は、無視されるわけではないにしても「福祉国家」形成史上の背景ないし前提として副次的な地位にとどめられるケースが多いから、狭義の最低生活保障や保健・住宅・教育保障など、総じて生活条件をめぐる国家干渉局面だけでなく、生産現場にかかわる労働条件局面をも積極的に射程におさめてそれらを「社会国家」概念で統括しようとするリッターの意図は、大いに注目されてよいと思われる。

そしてリッターをうながしてこういう観点をとらせたものは、イギリスではなくドイツの経験だったといって

よい。イギリスでは、「福祉国家」の内容に方向を与えた「ベヴァリッジ・プラン」は、周知のように、戦後再建の途上に立ちただかる五巨人のうち、あくまでその一つ、すなわち「窮乏 Want」に対する攻撃としての「社会保障計画」であったにすぎなかったし、歴史家の研究対象としての「福祉国家」は、同時になによりも社会的ニーズへの即応を課題とする「ソーシャル・アドミニストレーション」の実践問題であり、これと不可分のものとしての「ソーシャル・ポリシー」は、「一九四八年以来」、救貧法という遺物を名実ともに葬り去ったあとの課題として、「再分配目的 the redistributive objective と差別解消目的 the non-discriminatory objective」とを追求し、理論的には一般にニードの原則や、「贈与 gift あるいは一方的移転 unilateral transfer」の原理（R・M・ティトマス）に立脚するから、そのかぎりでは、市場経済原理にきびしく規定された労働条件局面は、「ソーシャル・ポリシー」概念には本質的になじまないことになるだろう。リッターが「福祉国家」概念を拒否し、労働条件をめぐる国家干渉局面をも包摂する認識装置としてドイツ固有の「社会国家」概念を積極提起したのは、ドイツでは、「共同決定、企業家団体と労働組合との労使共同体 Arbeitsgemeinschaften の構想、および紛争緩和手段としての労働法の自覚的發展により、労使間の緊張を調停するための法的・制度的な可能性が、とくに強力に展開された⁽²²⁾」と考えられたからだった。

もっとも、「福祉国家」のイギリス「モデル」からいったん自由になりさえすれば、逆にドイツ流の「社会国家」概念を採る必然性もなくなるから、リッターが結果的には生活条件局面と労働条件局面との双方にわたる国家干渉を統括させることになった「社会国家」概念に代えて、あらためてそういうものとして「福祉国家」をとなえなおすことも可能であろう。⁽²³⁾だが、リッターにとっては、イギリス流の「福祉国家」概念の国際的浸透動向

福祉国家と社会国家

を横目にみながら、「生存配慮と労働市場制御との国家諸政策、自助組織の役割、個人の労働諸関係並びに労働協約当事者間関係の調整における立法の機能、社会諸サービスの給付の範囲、生活機会の調整または所得の再分配、などのさまざまな要因の意義を個々の国ごとにつくりあげることが、社会国家の概念は許容する⁽²⁴⁾」点が、なによりも重要だったのである。

しかし、歴史概念としての「社会国家」は自由に——超体制論的にも——構想されうるとしても、現実の西ドイツ「社会国家」が、敗戦直後の国際関係のなかで固有の国制と経済社会秩序とを選択して以来、逆にそれらによって律せられている点に変わりはないから、リッターも——たとえ超体制論的・抽象一般論的文脈においてであれ——、「全員のための社会的保障の原則、並びに法的平等のみならず実質的平等をも促進すること」は、「自由の理念と法治国家の観念とに対して……緊張関係に立つ」こと、すなわち「社会国家の危険性と可能性」という「アンビヴァレンツ」を強調せざるをえなかった⁽²⁵⁾、現実問題としての「社会国家の危機」の根本要因を、「公共的な社会的保障諸制度は経済的給付能力に依存すること」にみい出さざるをえなかった⁽²⁶⁾のである。そこで、次に、西ドイツにおける社会国家または福祉国家の「危機」認識のもとでの現実の「社会国家」の再評価の局面に、視点を移そう。

(10) Cf. P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London, 1981.

(11) G. A. Ritter, a. a. O., S. 8.

(12) Vgl. ebenda, S. 7-8.

- (13) Ebenda, S. 12.
- (14) Ebenda, S. 10.
- (15) Ebenda, S. 9-10.
- (16) Ebenda, S. 10.
- (17) Ebenda, S. 8-9.
- (18) Cf. M. Bryce, *The Coming of the Welfare State*, London, 1961, 4th ed. 1968, p. 324. 秋田成就訳『福祉国家への歩み——イギリスの辿った途』法政大学出版局、一九八四年、五二二ページ。
- (19) D. C. Marsh, *The Welfare State*, London and New York, 1970, 2nd ed. 1980, p. 1.
- (20) Cf. R. M. Timuss, *Commitment to Welfare*, London, 1968, p. 191. 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして——』東京大学出版会、一九七一年、二三八ページ。
- (21) R. M. Timuss, op. cit., p. 22. 前掲訳書、一七二ページ。
- (22) G. A. Ritter, a. a. O., S. 11.
- (23) この点、日本における経済理論的探究の先行事例として、木村正身「労働条件と福祉条件——社会問題の総合的認識のために——」、『香川大学経済論叢』、第四七卷第四・五・六号、一九七五年二月、所収、を参照。
- (24) G. A. Ritter, a. a. O., S. 9.
- (25) Vgl. ebenda, S. 10.
- (26) Vgl. ebenda, S. 87-90.

C 「社会国家の危機」論の基底——「扶養国家」批判の展開構造——

一 社会国家または福祉国家の「危機」は、なによりもまず財政危機の亢進として顕現しかつ意識されて、それは扶養国家化に対する西ドイツ伝来の根強い潜在的警戒心をあらためて喚起するから、社会国家の「危機」が扶養国家化の危機ととらえられるばあいには、その「危機」の根源は本来の「社会国家」に内在すべき自己責任原理が減退した点にみい出されて、この減退動向が批判されることになる。したがってこの批判は、「福祉国家」という術語を、扶養国家を連想させるものとして忌避し、それに対して自己責任原理と「社会的市場経済」とに立脚していたはずのものとしての「社会国家」の保全を主張する。

たとえば、すでに述べた一九八二年末のシュタイン協会の討論会で「連邦政府の祝辞」を読んだ連邦経済省事務次官オットー・シュレヒトは、まず、「社会的市場経済とは、自由な競争秩序を社会的均衡と結びつけ、経済的効率、人格的自由、および人間の尊厳を相互に調和させることである」と述べて、みずからの立脚点を明示し、次に、一方の「社会的公正の欠如した経済政策」と、他方の「経済的給付能力および経済成長を顧慮せぬ社会政策 Sozialpolitik」との両面批判を行ないつつも、⁽²⁷⁾経済成長の促進と雇用の確保、および社会的給付の節減による財政の健全化の緊要性にもつばら力点を置いた。シュレヒトの診断にしたがえば、「過去何十年にわたって、社会国家は、社会保障をつうじて自由と自立性とを大いに実現することに参与してきた。しかしいまや、社会国家は当然重い税負担によっても、個人にとっては自助と自己責任とが自由に作動する余地を、したがってまた個人の自由空間をも、著しくせばめてしまったという認識が、広がっている。個人を自分の責任からますます放免するような社会政策 eine Gesellschaftspolitik は、かれの自由を制限するだけでなく、それは同時にかれの自発性を麻痺させ、要求ばかり出す思考態度を助長する。このような態度は市場経済の給付原理に対立し、長いあい

だには結局社会国家の経済的基礎をも破壊し、さらには世代間契約をも掘りくずすことになる⁽²⁸⁾のである。

「今のままの形態では社会国家の財政能力に限界があることは誰の眼にも明らかだ——たとえば「国家の社会的給付は過去十年間の平均で年率一二%弱で増大した」が、「同時期に国民総生産は名目で八%強しか増加しなかった」、その結果、「名目国民総生産に対する国家支出の割合は一九七〇年の三九%から一九八〇年には四九%に増加」し、「同時期に経済主体の租税・保険料・金利の負担は一〇%強ふえた⁽²⁹⁾」、等々——という論点と並んで、「社会国家」がいまや国家への個人の物心両面での依存度を高め、個人の自発性を萎えさせて、それが「市場経済の給付原理」の根幹を脅している、というシュレヒトの基本観点は、国際規模での福祉国家の「危機」や「限界」にかんする一般的認識の、西ドイツにおける重要な構成因をなすものといつてよい。しかし「試験台上の福祉国家」を題目に掲げたこの討論会で、シュレヒトは「福祉国家」という術語を一切使用せず、もっぱら「社会国家」としての西ドイツの経済・財政問題に論議水準を限定しており、「経済の健全化」が「社会国家の保全⁽³⁰⁾」に帰着するのだとかが強調するのは、ここでは「社会国家」が、戦後特殊に西ドイツの経済秩序を久しく規定してきた「社会的市場経済」と不可分のものと想定されているからである。

シュレヒトが「自由な競争秩序を社会的均衡と結びつけ」るものと呼んだ、その「社会的市場経済」は、周知のように、たとえばハンス・G・シャハトシャーベルの総括によれば、「市場経済の諸原理に従い、新自由主義・オルド自由主義の諸観念によって補正されて形成された経済秩序であり、そのためには積極的な競争政策、並びに社会諸関係の改善が主張される⁽³¹⁾」のであり、もともとシュレヒトのいう「市場経済の給付原理」にこそ立脚するものであったし、「社会的市場経済」の実践代表者として「自由な生活保全かそれとも扶養国家か」(一九五

六年)と国民に選択を迫ったルートヴィヒ・エアハルトは、ボン基本法成立(一九四九年)の前年に、それまでの統制経済から市場経済への大胆な転換を成功させるという大実績をすでにあげていた。⁽³³⁾ 他方、「社会国家」と「社会的市場経済」との関係については、たとえばハインツ・ランペルトが批判的に整理したように、西ドイツにおける論議方向は、(一)ボン基本法は経済的には中立だとみなす見解(H・クリューガー、T・マウツ)、(二)「社会的市場経済」を基本法に適合的な経済秩序とみなす見解(E・R・フーパー)、(三)もっと積極的に、基本法は特定の経済政策として「社会的市場経済」を形式的にも実質的にも憲法上採用しているとみなす見解(H・C・ニパダイ)、という具合に分岐しているにせよ、現実に基本法は広範な経済的自由権を規定しており、クリステイアン・フリードリヒ・メンガーやクラウス・シュテルンらの国制論サイドから、憲法上の「社会的法治国家」規定は、その客体的な経済的対応物として「社会的市場経済」をみ出したのだと認定されているから、⁽³⁵⁾ そのかぎりでは、「社会国家」は「市場経済の給付原理」を大前提とすることになる。シュテルンにしたがえば、「社会国家は扶養金庫でもなければ(退化した福祉国家)でもない」⁽³⁶⁾ のだし、メンガーにとっては一九五三年以来一貫して、本来「社会国家」にかかわる憲法規定は、「福祉国家」の建設をではなく、「自由な自己責任のある人間」あるいは「市民」のための、「福祉国家の意識的断念」⁽³⁷⁾ をこそ含意しているものにはかならなかった。

そしてたとえばベルント・ベンダーは、すでに一九六〇年代半ばに、次のように扶養国家化動向をきびしく批判していた。すなわち、「たんに一般的公共福祉に対する責任を自覚するだけでなく、それをこえて自助のための援助を行ない、むしろきわめて雑多な動機から、著しく広範囲に集団や個人の特殊の福祉をも気にかけて、しかも——ここが肝心な点なのだが——国家によって充足されるその特殊の必要が社団的または個人的自助の方法

でも適切に充足されうるかどうかをなら顧みないまま、こういう世話をやくような国家を、福祉国家と呼ぶとすれば、われわれはつまるところ一個の福祉国家のなかで生活している」のであって、「国民総生産のおよそ三分の一が公的支出に使われ」、「所得再分配が原則的に自己準備よりも優位に立つ」ようなこの種の国家は、「扶養国家」そのものであり、それは「福祉国家における所有権の経済的内実の危機」をもたらし、「個人を（あらゆる自由権の形式的保持にもかかわらず）国家に対する一種特別の下男の如き状態にしてしまう」、とベンダーは論じていた。

もともとそうであってみれば、このような文脈上では、最初から「福祉国家」化がきびしく排除され、「福祉国家」の幻想や幻滅からいわば解放されているから、「福祉国家の危機」という表現も成立する余地がない。問題とされるのは、「福祉国家」化するわち扶養国家化としての「社会国家の危機」である。シュレヒトは、上述の「連邦政府の祝辞」において、開口一番、自分のスピーチがその直前（同年一〇月）のSPDからCDU／CSUへの政権交替とはまったくかわりのない自己の信念にもとづくものだと言明したが、かれがみずからの立脚点にすぎた「社会的市場経済」は、現実政治的には、エアハルトの理念の影響下に一九四九年のCDU『デュッセルドルフ指導諸原理 Düsseldorfer Leitsätze』にその名称がもり込まれ、翌年にはCDU／CSUの『諸原則 Grundsätze』のなかで一六ヶ条にわたる「経済政策」規定の総括概念とされて、それ以来基本的にはこの双子の保守政党のものであったし、シュレヒトが経済政策と社会政策との相互補完性ないし同調性の必要性について引用符なしで述べたくどりは、実は一九七八年のCDUの『基本綱領 Grundsatzprogramm』中の文言にはかならない。⁽⁴⁴⁾ かれが、上述のように、たんに国家財政上の「限界」を指摘するだけでなく、個人の自発性の衰退

動向を「市場経済の給付原理に対立」するものととらえ、すすんで「社会国家の保全」のために、「われわれは再び一つの美德 Tugend をつけり出さねばなるまい。すなわち、再びいっそうの目的即応的公正 Zielgerechtigkeit を社会政策 Sozialpolitik のなかにとり入れ、いっそうの補助性 Subsidiarität といっそうの自己責任性 Eigenverantwortung とをもとり入れることである」⁽⁴⁵⁾、と主張するとき、そこでの「社会国家」のイメージは「扶養国家」の対極に位置するものであり、オルド自由主義的経済秩序観、それも自己責任原理と「市場経済の給付原理」とに著しく傾斜したものを浮き彫りにすることとなる。前掲『社会国家の可能性と限界』に「CDUの見地から」と題するエッセイを寄せた、連邦労働社会大臣ノルベルト・ブリュームにとっても、「変貌した経済的与件に社会的給付体系を適合させること」が「社会国家」に対する「信頼」を確保する途であり、そのための原則となるべき事項は、「給付・反対給付」、「連帯性 Solidarität」、「補助性」の三点だったし、給付原理の回復すなわち雇用の確保こそが「社会政策の最重要課題」だった⁽⁴⁶⁾。

こうして、「危機」のなかで「保全」され「信頼」を確保されるべき「社会国家」像の積極的提示動向は、実は同時に、「社会国家」といえどもそこには冷厳な市場経済原理が貫徹せざるをえないことをほかならぬ経済危機が再確認をせるといふコンテクストを、示唆していると思われる。

二 もっともこの間に、SPDのほうは、一九五二年の党大会(ドルトムント)で採択された『活動綱領 Aktions-Programm』(二年後のベルリン党大会で拡充)に、「積極的な景気政策」とともに、「可能なかぎり競争を、必要なかぎりで計画を」⁽⁴⁷⁾というスローガンを早くもとり入れ、次いで五九年の『ゴッデスベルク基本綱領 Godesberger Programm』では、「自由な競争と自由な企業家イニシアティヴとは社会民主主義的経済政策の重

要な要素である。労働協約締結のさいの被用者団体並びに使用者団体の自治は、自由な秩序の本質的な構成要素である。全体主義的統制経済は自由を破壊する。それゆえに社会民主党は、つねに実際に競争が支配する自由な市場を肯定する。しかし諸市場が個人または集団による優越的支配のもとに置かれてしまえばあいには、経済における自由を保持するためのさまざまな方策が必要である⁽⁴⁸⁾、と宣言して、以上の文言につづけて上述のプログラムを再び採用し、CDU/CSUの主張に大接近した体制内改革路線を明確にしたし、それを史的前提として一九六六年末に成立した「大連立」政権は、折からの戦後最初の本格的不況を克服するべく、経済相カール・シラー(SPD)の指導下に「総合的誘導政策 Globalsteuerung」をとり入れ、エアハルト政権末期に連邦議会に上程されていた「経済安定・成長促進法 das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft」の可決・施行(六七年)により、キリスト教保守両党の伝来の経済政策大綱である「社会的市場経済」じたいも、修正と変容(財政当局による計画化の導入)をこうむるに至った⁽⁴⁹⁾。

これらの動きは、周知のようにCDU/CSUとSPDとの実政策上の距離が著しく縮まる過程の諸画期であり、五〇年代以降の長期的な経済的繁栄がそれを可能にしたといつてよい。しかし西ドイツ政治上のこの「脱イデオロギー化 Entideologisierung」の時代は、六〇年代末以降、各政党の理論的綱領問題の再燃を契機として、「再イデオロギー化 Re-Ideologisierung」の局面へと移行し、六九年以降政権党たるSPDと野党たるCDU/CSUとのあいだで、とくに「民主主義」の概念——それが意味するものはたんなる国家の組織形態なのか、それとも社会生活全体の民主化なのか——という西ドイツ国制にかかわる問題をめぐって、「分極化 Polarisierung」が顕在化することになった⁽⁵⁰⁾。ハンブルクの政治学者ハンスーヘルマン・ハルトヴィヒが、一九七〇年の

著作で、「(支配的な)社会国家理論」を批判したのは、まさにこういう時点である。

ハルトヴィヒは基本法の「社会国家条項」の成立史と、「社会国家」概念にかんする西ドイツでの論争の諸局面とを精査・分析して、この条項は、当時実質・具体的審議ぬきで基本法に採用され、本来、その内容規定の点では(白紙状態 *offen*)であること⁽⁵¹⁾したがって基本法は、当初の可能性としては、「社会資本主義 *sozialer Kapitalismus*」と「民主社会主義 *demokratischer Sozialismus*」という二つの「モデル」を許容しえたはずであること⁽⁵²⁾、ところが敗戦後の占領政策と「東西対立」の激化により、西ドイツでは「自由市場の側につくことだけが可能とな」り⁽⁵³⁾、「政治的に現実化された社会国家モデル」は、二つのモデルのうちの一方だけでしかなかったこと、この政治的現実とその理念的支柱としてのネオリベラリズムとに深く規定されて、憲法論上の「(支配的な)社会国家理論」すなわち「一九四八年以来の社会国家モデルの基本方向」は、「法治国家と福祉国家との対決」⁽⁵⁴⁾という論法図式を特徴とし、メンガーやベンダーを典型とする「扶養国家」化への批判と「脱国家化 *Entstaatlichung*」志向とが、一貫して「支配的な社会国家モデルおよびそれに対応する社会国家解釈の特徴的な基本構造」⁽⁵⁵⁾をなしてきたこと、以上の諸点を、精力的に論証・明示した。したがってハルトヴィヒの主張点は、「(支配的な)社会国家」論における「個人と社会国家との対立」、あるいは「国家と社会との自由主義的対置」という旧態然の発想を棄て、「社会国家による個人の実現というもう一つの選択肢」⁽⁵⁶⁾をこそ追求すべきだ、という点にある。

既述のように、メンガーら主流派の「社会国家」論すなわち扶養国家への批判が、キリスト教保守党の観点との著しい親和関係を示しているのと対照的に、ハルトヴィヒの立場は、「計画し、誘導し、給付し、分配し、個

人的かつ社会的生活を初めて可能にする国家⁽⁵⁷⁾の意義を強調した一九八三年の連邦議会SPD議員会長ハンス・ヨハン・フォーゲルの観点に近いといつてよい。そして、以上のようなハルトヴィヒの入念・明快な批判のすべににもかかわらず、われわれの関心が収束せざるをえないところは、西ドイツで実現された「社会国家モデル」は「社会資本主義」のほうだったという点であり、それを支えた国制論が、まさに「支配的」な主流派「社会国家」論だったという点なのである。

- (27) Vgl. O. Schlecht, Grubwort der Bundesregierung, in: Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand, a. a. O., S. 7-11, S. 7.
- (28) Ebenda, S. 7-8.
- (29) Ebenda, S. 8.
- (30) Ebenda, S. 10.
- (31) H. G. Schachtschabel, Lexikon der Wirtschaftspolitik, München 1979, S. 145.
- (32) L. Erhard, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat, in: Die Union, 1956, S. 22ff., zit. nach: H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 425 (Anm. 189).
- (33) Vgl. z. B., H. Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 7. überarbeitete Aufl., München u. Wien 1981, S. 85ff.; D. Grosser, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (hrsg.), Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik, Opladen 1985, S. 13-59, S. 19ff.; H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 91ff., 101ff.
- (34) Vgl. H. Lampert, a. a. O., S. 99ff. 「社会的市場経済」を限定せず「経済秩序一般と基本法との関係」を以て視察

福祉國家と社会國家

そのなかのなかで、ヒューター・ニコッサーのいうとおり、以上の三見解を加えて、基本法は民主社会主義的経済秩序を保障するための見解（K・トーマン・ロー）を賛同して受け取るべきである。Vgl. D. Grosser, a. a. O., S. 32-36.

- (15) Vgl. Ch.-F. Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Ein Einführung in die Grundlagen, 3. unveränderte Aufl., Heidelberg u. Karlsruhe 1981, S. 206; K. Stern, a. a. O., S. 677.
- (16) K. Stern, a. a. O., S. 714.
- (17) Ch.-F. Menger, Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz (1953), in: E. Forsthoft (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, a. a. O., S. 42-72, S. 64; ders., Deutsche Verfassungsgeschichte, a. a. O., S. 205.
- (18) Vgl. B. Bender, Rechtsstaat und Sozialstaat, Zur Dialektik des heutigen Verfassungsstaats, in: G. Briets (Hrsg.), Laissez-faire-Pluralismus, Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, Berlin 1966, S. 319-382, S. 366-367.
- (19) Ebenda, S. 379-380.
- (20) Vgl. R. Kunz, Einführung in: Christlich-Demokratische Union, in: R. Kunz, H. Maier u. Th. Stammen (Hrsg.), Programme der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 3., überarbeitete Aufl., München 1979, S. 52-65, S. 58.
- (21) Vgl. R. Kunz u. a. (Hrsg.), Programme, a. a. O., S. 73-75.
- (22) Vgl. W. Mommsen (Hrsg.), Deutsche Parteiprogramme, Eine Auswahl vom Vormärz bis zur Gegenwart, München 1952, S. 150-152.

- (37) 矢野龍渓の口述の Grundsatziprogramm (一九二八年) 及び
 矢野「社会民主党の綱領」及び矢野の「社会民主党の綱領」を参照。R. Kunz u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 139ff., 247ff.
- (37) Vgl. O. Schlecht, a. a. O., S. 7; R. Kunz u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 141.
- (38) O. Schlecht, a. a. O., S. 10.
- (39) Vgl. N. Blüm, Aus der Sicht der CDU, in: P. Koslowski u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 229-237.
- (40) R. Kunz u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 308.
- (41) Ebenda, S. 330.
- (42) Vgl. z. B., U. Andersen, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, in: D. Grosser (Hrsg.), a. a. O., S. 375-454, S. 383ff.; G. Ambrosius, Das Wirtschaftssystem, in: W. Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland, Geschichte in drei Bänden, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1983, S. 238-297, S. 277ff. 田中隆一『戦後ドイツの歴史』東京経済新聞社「一九六八年」一五九ページ以下。
- (43) Vgl. Th. Stammen, Systematische Einleitung, in: R. Kunz u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 13-50, S. 45ff.
- (44) Vgl. H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 21 ff., 50.
- (45) Vgl. ebenda, S. 54ff.
- (46) Ebenda, S. 324.
- (47) Ebenda, S. 325.
- (48) Ebenda, S. 342.
- (49) Ebenda.
- (50) H.-J. Vogel, Die Haltung der SPD, in: P. Koslowski u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 238-244, S. 243f.

三 ドイツ福祉国家思想史と法治国家——結びにかえて

一方で「福祉国家」概念の国際的浸潤動向は、とりわけ近年の「福祉国家の危機」論の隆盛と国際比較史研究の進展とを梃子として西ドイツの論壇をも巻き込んでいるにもかかわらず、他方では、この国では固有の憲法規定としての「社会国家」概念が久しく「福祉国家」概念に代位しつづけて今日に及んでいると考えられること、しかもその代位構造においては、当初からのキリスト教保守政権の長期安定並びに反対党の現実主義路線の選択と、「社会的市場経済」の実質的定着とを歴史的背景として、市民の自己責任原則と市場原理とに不可譲の価値をみい出す主流派憲法・経済思想によって、「福祉国家」を「扶養国家」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、ほぼ一貫して保持されてきたこと、そして近年の福祉国家または社会国家の「危機」認識の拡大は、財政能力側面と人間価値側面との両面から、あらためて「扶養国家」化の拒否という意味での「社会国家の保全」志向を強め、「社会国家による個人の実現というもう一つの選択肢」をあくまで傍流の位置におしとどめる方向に作用しており、リッターにおけるようなイギリス「モデル」の福祉国家概念の狭隘さへの批判、およびそれに代わるべき「社会国家」概念の国際比較史的な積極的な提示といった動向も、このような特殊西ドイツ的な「社会国家」論の独自の展開構造のなかに位置をしめる、西ドイツ型福祉国家論の自己認識の一表明だと思われること、これらの点が、以上の概観から推定されうるだろう。

そこで最後に、西ドイツにおける「福祉国家」と「社会国家」という二つの概念のあいだの右のような連関構造について、なお触れ残した若干論点を整理しながら、「社会国家」概念の位相を素材として、ドイツにおける

広義の福祉国家思想史、すなわちリッターが示唆した生活・労働両条件を包括するていの、資本制経済社会に対する生産関係政策的国家干渉全体を支える政策思想の展開史に接近するための、基本視点の模索を試みておきたい。

第一。「扶養国家」化を拒絶し市民の自己責任原則を優先させるといふ、西ドイツに支配的な考え方は、人間道徳的価値基準としての個人の——とりわけ国家からの——自由と、それに立脚した市場原理とに対する、一般的信頼度の高さを表示する。それは歴史的には、周知のようにナチス独裁の苦い経験への反定立であり、ネオリベラリスムスを共鳴板とした。だが、「福祉国家 Wohlfahrtsstaat」という術語のドイツにおける初期の使用事例にまで視点をずらせば、「福祉国家」は、ナチス支配を請じ入れる役割をはたすことになった民族派保守主義のフランツ・フォン・パーペン政府（一九三二年六月—二月）によって、「国民の道徳的諸力」を弱めるものとして糾弾されていたことが、われわれの注意をひくであろう。すなわち、元来プロイセン邦中央党右派に所属していたパーペンが、一九三二年六月一日にヴァイマル共和国首相 Reichskanzler に任命され、その三日後に大統領権限で国会を解散したとき、「ドイツ国家人民党 Deutschnationale Volkspartei」を足場とするかれの政府は、次のような一節をふくんだ声明を発表した。「[第一次大]戦後歴代内閣は、絶えず増大する国家社会主義によって、被用者並びに使用者の物質的心配事を大いに取り除くことができるものと信じてきた。かれらは国家を一種の福祉国家にしようと努め、もって国民の道徳的諸力を弱めてしまった。かれらは、国家がその本質上決してはたすことのできない諸任務を国家に割り当てたのである。」パーペン政府は、「世界経済危機」、「破産寸前」の「社会保険」、「絶えず増大している失業」という状況下に、こういふ「福祉国家」批判を、「議會制民主主義の

福祉国家と社会国家

びん乱」、「階級闘争」、「文化ボルシェヴィスムス」、「無神論的マルクス主義思想」などに対する闘争宣言といっしょに展開し、「いかなる勢力が、新しいドイツをキリスト教世界観の不変の諸原理の基礎のうえに築きあげるのを助ける意思をもっているか」が問題なのだ、選挙対策アピールを行なったのだ⁽³⁾。

したがってドイツにおける「福祉国家」批判史は、戦後西ドイツで展開されてきた自由・保守主義サイドからの扶養国家化批判に先立って、民族派保守主義による「国家社会主義」（実質的にはSPD・KPD）批判にこの術語が軽蔑的・道徳論的に利用されたという前史をもつことになる。ところが、「社会国家」概念の形成のほうはさらにこれに先立ち、ボン基本法が内容規定なしの「社会国家条項」をもつのに対して、ヴァイマル憲法は「社会国家」の明文規定をもたないまま実質的に一連の社会権諸条項をふくんでいたから、二〇年代には「社会的人民国家」、「社会国家」、「社会的法治国家」（たとえばヘルマン・ヘラー）などの術語がさまざまな文脈で流布していた⁽⁴⁾。しかし一九三〇年以降、ヴァイマル憲法における強大な大統領権限条項——とくに国会解散権（第二五条）、緊急権（第四八条）、共和国首相・大臣の任免権（第五三条）——の頻繁な発動が、ナチス独裁の成立をまつまでもなく議会制民主主義の息の根を止め、「社会国家」のみならずその前提的立脚点たる法治国家をも空洞化してしまった。

第二。人間道徳的価値側面から市民の自由と自己責任とを強調し、扶養国家を批判する観点には、西ドイツにおいては「補助性原理 Subsidaritätsprinzip」という拠点概念をもっている。この概念の直接の出典はローマ教皇ピウス十一世の一九三一年の回勅 *Quadragesimo anno* であり、伝統的にプロテスタント国家からのローマ教会の自由と自治とを志向してきたドイツのカトリック社会理論は、ラテン語の *subsidiium*（援軍・予備隊）に由来

する Subsidiarität という術語をひろく社会に適用することにより、国家を典型とする「大型の社会構成体によっては有意義に充足されえないような課題と権利とをもつ小生活圏の構造と特性」(ヨーゼフ・ヘフナー)を、積極的に保全・育成しようとした。したがって「ズプジディエールな社会は、自助と共助とに機会を与える社会であり」、「補助性原理は連帯的 solidarisch な社会の編成原理である」(N・ブリュム)とされる。もともとカトリック社会理論は、同時に、ピウス十一世の前掲回勅を出典とする「公共福祉 Gemeinwohl」概念によって、自由競争市場の枠をこえた強力な国家干渉を要請する一面をもあわせもっているから、対ネオリベラリスムス関係においては親和的かつ対抗的という両面指向性を内包している。⁽⁸⁾しかし憲法規定としての「社会国家」と「補助性原理」との国制論的關係は、すでに述べた「社会国家」と「社会的市場経済」との關係ときわめて相似的であり、ハルトヴィヒが総括したように、西ドイツではほぼ一貫して、「人格の自由な開展と社会的諸過程の自立性」とが第一であり、社会国家原理から出てくる国家の援助・救護・修正の任務のほうは第二義的なのだとみなす考え方⁽⁹⁾が、ネオリベラリスムスと共鳴しつつ、「補助性原理と〔現実の〕社会国家体制との大々的な一致」を保証してきたと思われる。

第三。現実の西ドイツ社会国家体制のなかで「社会的市場経済」や「補助性原理」が象徴している、市民の自由と自己責任との優位構造は、「社会国家」概念がもともと立脚していた基盤、すなわち「法治国家原理」の、価値的・機能的貫徹状況を指示している。自由・保守派のベンダーは、つとに、「法治国家は憲法的現実のなかでは、福祉国家的諸現象によって、基本法の本質とはただちに合致しがたいような苦境にすでに立たされているのではないか」⁽¹⁰⁾、と深刻に憂慮していたのであり、その意味では、西ドイツにおいては「福祉国家」に對置される

福祉国家と社会国家

ものは「社会国家」ではなく、なによりも「法治国家」なのである。ハルトヴィヒがこの国での戦後の「社会国家」論史を網羅的に展望してえた結論の一つも、上述のようにそれが「法治国家と福祉国家との対決」を特徴としたという点だった。そしてすでに引用したシュテルンやツァッハーのばあいのように、「社会国家」と「法治国家」との不可分性、あるいは前者の後者への依存または後者による前者の拘束を強調することによって、主流派思想は「扶養国家」としての「福祉国家」を拒絶する論拠をえたのだった。「社会国家」はもともと「社会的法治国家」であつたし、ボン基本法は十九世紀的な「形式的」法治国家から新しい「社会的」なそれへの推転を象徴しているとはいえ、「法治国家原理」じたいを放棄したわけでは決してなかつた。この点を最も厳密に論定したのは、「社会国家」を法学上定義不能として「法治国家原理」と「社会国家原理」との憲法論上での両立可能性を全面否定したエルンスト・フォルストホフ⁽¹²⁾だったが、社会国家体制を西ドイツ的表象とする現代福祉国家が、市民の自助原則の国制論的結晶物たる「法治国家原理」にこそ立脚している点は、主流派国制論サイドのみならず、たとえば社会システム論者ルーマンも、上述のように「立憲国家」の術語で認定したところだった。

第四。したがって、たしかに西ドイツ社会国家体制は、「十九世紀の市民的法治国家」すなわち「純然たる権利保護国家」から「社会的に活動する国家」⁽¹³⁾への転換を示しているとしても、すぐれて自由主義的な法的ブルジョア・イデオロギーとしての法治国家思想は、そこでも通用性を喪失しておらず、むしろ基軸としての市民の自助原則に、補足的な国家干渉（広範多岐にわたる干渉活動の「目標」としての「社会的公正と社会的保障」）をプラスする形で、ドイツ福祉国家思想の基盤をなしているのではあるまいか。「法治国家と福祉国家との対決」の構図における前者の価値的・機能的優位を特徴とする西ドイツ社会国家体制は、この点をわれわれに開示してい

るように思われる。そしてその法治国家思想は、もともとイギリスにおける「法の支配 rule of law」概念とは別種の、ドイツに独自の歴史的文脈のなかで、すなわち十八世紀後半の啓蒙絶対主義を母胎としつつこれを法的に拘束するべく、十九世紀ドイツに特徴的な国制としての立憲君主政に適合的に、形成されたものであり、リッターがドイツ語の「福祉 Wohlfahrt」概念に付着している啓蒙絶対主義下の家父長主義的後見性に対する注意を適切に喚起していたように(上述のかれの「福祉国家」概念への批判の第二点)、まずはこの旧福祉国家が、近代ブルジョア・イデオロギーとしての法治国家思想によって、当面は「国家からの自由」の確保の方向で、克服されなければならなかったのである。⁽¹³⁾

- (1) パーベン政府もその一つである。一九三〇年三月から三三年一月(ヒトラー政府の成立)までの一連のいわゆる「大統領政府」(„Präsidentalkabinet“あるいは体制としての „Präsidentialsystem“)の反議会主義的・専制的・冒険主義的な実態については、たとえば次を参照。飯田収治・中村幹雄・野田宣雄・望田幸男『ドイツ現代政治史——名望家政治から大衆民主主義へ——』、ミネルヴァ書房、一九六六年、とくに二八七—二九一ページ、三二二—三二八ページ。
- (2) Kundgebung der Reichsregierung v. Papen vom 4. Juni 1932 (Deutsche Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 1932, Nr. 258), in: E. R. Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, Stuttgart u. a. 1966, S. 486-487, S. 487.
- (3) Vgl. ebenda. なお、このパーベン政府による「福祉国家」批判に言及している文献として、たとえば次も参照。G. A. Ritter, a. a. O., S. 5; W. Abelshauser, a. a. O., S. 10; P. Flora and A. J. Heidenheimer, The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in: ditto (eds.), op. cit., pp. 17-34, p. 19.

福祉国家と社会国家

- (4) Vgl. z. B., G. A. Ritter, a. a. O., S. 62f.; W. Abelsauser, a. a. O., S. 11. ホン基本法が、その成立史におい
つ、ヴァイマル憲法とは異なつて最初から古典的自由権の確定のみを志向していた点については、次を参照。K.
Stern, a. a. O., S. 684f.; H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 22ff., 306ff.
- (5) Vgl. W. Abelsauser, a. a. O., S. 10f. クンツン・クローの「社会的法治国家」論については、とりあえず次を
参照。H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 348f.; K. Stern, a. a. O., S. 687.
- (6) J. Höffner, *Christliche Gesellschaftslehre*, Kewelae 1962, S. 49. ヨーゼフ・エーデルマン監修・坂本康実訳
『クンツナー社会・経済倫理』、同文館、一九六七年、第三版、一九七〇年、四一ページ（ただしこの訳書の底本は、
一九六五年の原著第四版）。
- (7) N. Blüm, a. a. O., S. 236.
- (8) この点、拙稿「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、とくは四一四—四一六ページを参照。
- (9) H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 340.
- (10) B. Bender, a. a. O., S. 364f.
- (11) Vgl. E. Forsthoff, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates* (1954), in: ders. (Hrsg.), a. a. O., S. 165-
200. Vgl. auch z. B., H.-H. Hartwich, a. a. O., S. 295ff.; K. Stern, a. a. O., S. 688f.
- (12) K. Stern, a. a. O., S. 693f.
- (13) これらの点については、以下の拙稿を参照されたい。前掲「法治国家と〈公共の福祉〉」、および「ドイツ法治国家
思想の形成——市民的自由と国家干渉（一）——」、『成城大学経済研究』、第九六号、一九八七年四月、所収。

〔付記〕 本稿は、昭和六二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。