

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

臼井英之

一 緒言

(一) 問題

(二) 考察対象および考察観点

二 社会政策批判と社会政策の実相

(一) クロンベルガー・クライスの基本的立場

(二) 社会政策の実相

(以上本号)

三 社会政策批判から社会政策学批判へ

(一) エンゲルス

(二) シュテュツェル

(三) グートヴスキ

四 展望——ランペルトの反批判によせて——

(一) ランペルトの反批判

(二) 展望

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

一 緒 言

(一) 問題

一九八八年一〇月、ハンブルクの連邦国防大学で開催されたドイツ社会政策学会社会政策部会において、「社会政策理論の必要性、諸課題、諸特質」と題した報告をおこなったハインツ・ランペルト Heinz Lampert は、その報告をつぎのような言葉をもってはじめた。「一九八〇年代になってから提起された経済—社会政策の『転換』を求める声に関しては、つぎのような議論もある役割をはたしている。労働領域や社会領域、あるいは社会秩序の理論は存在しない、とか、社会的市場経済にはその社会領域の諸構成部分の理論的基礎づけを欠いている、とか、必要であるのは『労働領域および社会領域にとつての経済理論』である、とかいうのがそれである」と。これにつづけてランペルトは、これらのいわば社会政策論批判を「社会政策理論は存在しない、というあれこれの評価」と一括してまとめ、それに対抗する形で「社会政策学のよりいっそうの理論的基礎づけ」に報告の重点がおかれることを強調しつつも、こうした社会政策理論の不在が喧伝される状況が報告の動機のひとつとなっていることを明言している。⁽¹⁾もとよりこの研究集会の基本テーマは、本報告が収められている社会政策学会叢書に編集者として序文を寄せたテオ・ティーマイアー Theo Thiemeier (ボーフム大学教授、一九九一年死去)によると、「社会的なるものの概念を——したがって結局は社会政策のそれをも——社会全体的で経済全体的な分析枠組みで十分に定義づけることが可能であるか、あるいは操作化が可能であるか、という問題が政治サイド、さらには学問サイドから投げかけられることが増えている」という状況に対し、社会政策にたずさわる研

究者たちが「学問的に基礎づけられた寄与をなす」ことにおかれており、ランペルト報告はまさにこの課題にこたえたものであった。ランペルトとティーマイアーのこの言葉は、ドイツの社会政策論の担い手たちが社会政策学以外の領域からの社会政策批判や攻撃を許容しつつけてきたという状況が告白されており、ようやくその問題が直視されるとともに、そこからさらに新たな社会政策論の地平を切り拓く段階に達したとの認識を表明したものであったといつてよいかもしれない。

ハインツ・ランペルトは、一九三〇年、エアランゲンに生まれ、地元のギムナジウムを卒業後エアランゲン大学に進み、ゲルマニスティーク、心理学、経済学を学んだ。同大学で『ドイツ小売業の構造的変化』と題する論文によつて一九五六年学位（博士）を取得したのち、一九六二年ミュンヘン大学に教授資格論文（ハビリタツィオン）を提出し、それは翌六三年『工業部門の賃金構造——賃金構造理論に関する考察——』として出版されている。六四年から六九年にかけてベルリン工科大学正教授（経済・社会政策担当）、六九年から七三年までケルン大学社会政策講座担当教授をへて、七三年以降現在にいたるまでアウクスブルク大学経済・社会科学部正教授として社会政策関連講座を担当している。ランペルトの社会政策に関する業績は非常に数多いが、著作の代表的なものとして、社会政策の概論書である『社会政策 Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980, 』『社会政策教科書 Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. überarbeitete Aufl., Berlin u. a. 1991, (1. Aufl., 1985, 』すでに二版を数え、スペイン語とハンガリー語にも翻訳されている『ドイツ連邦共和国の経済——社会秩序 Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 11. völlig überarbeitete Aufl., München 1992, (1. Aufl., 1965, 』）らに最近のものではランペルトのもとで長年助手をつとめてきたアルブレヒト・ボサート Albrecht Bossert の

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

共著『社会国家ドイツ——展開・形態・問題——Sozialstaat Deutschland. Entwicklung-Gestalt-Probleme, München 1992.』などをあげることが出来る。また政府発行の『現在と将来のドイツ Bundesministerium für innereuropäische Beziehungen (Hrsg.), Deutschland in Gegenwart und Zukunft. Der demokratische und soziale Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990.』の一節「社会国家 Sozialstaat」も彼の担当執筆によるものである。他方、社会政策に関する辞典・事典での執筆も多く、「社会政策」という項目で執筆した主だったものだけでも『経済学事典 Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart u. a. 1980.』『国家学事典 Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 7. Aufl., Bd. 5, Freiburg u. a. 1989.』『福音(エヴァンゲリウム)国家学事典 Evangelisches Staatslexikon, 1-3. Aufl., Stuttgart u. a. 1966, 1975, 1987.』などがある。またランペルトは一九七八年から現在も、連邦青少年・家族・保健省の学術審議会のメンバーのひとり(ただしドイツ統一後、同省は連邦家族・高齢者省 Bundesministerium für Familie und Senioren、連邦保健省 Bundesministerium für Gesundheit、連邦婦人・青少年省 Bundesministerium für Frauen und Jugend に改組され、現在彼は連邦家族・高齢者省の学術審議会メンバー)として、とりわけ家族政策の問題にとりこんでおり、そこでの議論は同省から刊行されたいくつかの報告書のなかにとりこまれている⁽³⁾。

こうしたプロフィールから推測できるように、現在のドイツ社会政策学においてかなり枢要な位置をしめると考えられるランペルトが、社会政策学の基本的原理をテーマとした八八年の研究集会であるような形で報告をせねばならなかった状況とはいかなるものだったのであろうか。そこに見え隠れする当時の社会政策学をとりまく空気のなかには、ランペルトら社会政策にたずさわる研究者にとっては容認し得ないものが一部に含まれていた

ことは彼自身の報告やティーマイアーの言葉から十分に読みとることができるが、こうしたいわば社会政策をめぐって先鋭化した対峙的狀況は具体的にいかなるものであったのか。本稿の課題はかかる問題関心にもとづいて、七〇年代後半から八〇年代にかけてのドイツ社会政策学の布置狀況の一面面を、ランペルトの問題提起との関連においてさぐりだそうとすることである。しかしそれにとどまらず、こうした課題はつぎのような問題を検討するための予備的考察の位置をもしめることになろう。

第一。ランペルトは同報告のなかで「社会政策学説はひとつの固有で独自の学問的原理である。……学としての社会政策は経済学にも社会学にもカテゴリー的に属さないし、政治学にも経済—社会史にもカテゴリー的に属するものではない⁽⁴⁾」と述べているが、ここであげたような問題設定はかかる認識の初発の狀況をさぐりだすことであり、現代ドイツ社会政策学がもつ理論的射程もこの認識のうちにある以上、その射程の広がりと限界について考察するにあたっての前提を形成している⁽⁵⁾。第二。これまでわが国における現代ドイツ社会政策論の動向把握を見ると、ランペルトが語った狀況についてはほとんど看過されているのが現状であるように思われる。しかし、ドイツ社会政策論をめぐるかかる議論から生み出されつつあるドイツ社会政策学にとっての新たな課題は、再び社会政策論の新たな展開狀況を誘導しているかのようである。

これらの点を視野に収めつつ、考察対象の限定とそれへの接近の観点について項をあらためて考えることにしよう。

- (一) Heinz Lampert, *Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik*, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.), *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 193), Berlin 1990,

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

S. 9.

- (2) Theo Thiemeyer, Vorwort des Herausgebers, in: ebenda, S. 4f. などにより統べて翌八九年にも同テーマで同学会本部会は研究集会を開催している。その報告は「その叢書としてまとめられつつある」。Theo Thiemeyer (Hrsg.), Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 205), Berlin 1991.
- (3) いろいろ最近のものをおひらきする。Bundesministerium für Familie und Senioren, Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland. Gutachten des wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Stuttgart u. a. 1991.; Dass, Familie und Beratung. Gutachten des wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Senioren, Stuttgart u. a. 1993.
- (4) H. Lampert, a. a. O. S. 17.
- (5) その点、本学の木村周市朗教授によってすでにランペルト社会政策論の基本的性格の規定とそれへの批判が先駆的になされており、参照されるべきである。木村周市朗「ドイツ社会保障概念の形成と社会政策」、『成城大学 経済研究』、第一一五・一一六合併号、一九九二年三月、一〇八ページ以下。

(二) 考察対象および考察観点

(1) 考察対象

一九七〇年代から、とくに石油危機を契機とした経済構造の変動を機に、社会政策の実態、およびそれまでの

社会政策学の問題構成のあり方をめぐって、社会政策以外の分野からそれぞれの観点に立った問題提起がなされた。ランペルトのいう「経済―社会政策の『転換 *Wende*』を求める声」もそのなかのひとつである。ランペルトが報告で用いたこの言葉は、一九七四年から顕在化した失業率の増大、八〇年代に入ってから年金、医療、失業保険給付の急激な膨張と社会扶助支出の増大、等々によってひきおこされたいわば社会給付システムの危機的状态への突入とその回避要請をさしており、当時さかんに論じられた「社会国家の限界」論、「社会国家の財政危機」論あるいは「社会関係費削減の政治」論⁽²⁾などと同じ文脈におかれるものであるといえよう。いまこれらの議論を展開することはここではできないが、ランペルトが研究集会報告でとりあげた『「転換」要請の声』は、あるひとつのグループが提起した社会政策に対するある要請をさしていることだけは確かである。それは「クロンベルガー・クライス Kronberger Kreis」と称する政策研究者集団である。この研究者集団については、わが国ではその存在すらもおそらく知られてはいないであろうが、ランペルトの社会政策論がかかるグループの議論への対抗を契機として練り上げられていった点からすれば、本グループは現代ドイツ社会政策論の上で、見過ごすことのできない位置をしめているということができるであろう。

クロンベルガー・クライス（以下「クライス」と略記）は、フランクフルト・アム・マイン近郊のバード・ホンブルク・フォア・デア・ホエーエに本拠をおく「フランクフルト経済政策研究所 Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V.」の学術的アドヴァイスをするグループとして、数名の大学教授によって構成されている。⁽³⁾グループの代表者であるヴォルフラム・エンゲルス Wolfram Engels（一九三三年生）は、ケルン大学を終えて実務経験をへたのち、ザールラント大学で研究助手を務め、一九六八年、同大学教授であった

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

ヴォルフガング・シュテツェル Wolfgang Stützel (後述)のもとに教授資格論文を提出している。同年から現在にいたるまでエンゲルスは、フランクフルト大学教授として銀行経営論の講座を担当している。また一九八四年からはドイツの経済週刊誌「Wirtschaftswoche」の編集代表をも務めていることから想像されるように、その活動領域は多岐にわたっている。⁽⁴⁾「クライス」は一九八三年以来、上記研究所から小叢書を毎年ほぼ二―三冊のペースで出版し、それを媒体として自己の立場をかなり鮮明に打ち出してきた。⁽⁵⁾「クライス」あるいはその中心人物であるエンゲルスの議論は、これら叢書や他の著作、講演の類から知りうることができるが、いくつかの例外を除けば学術的なレベルでの議論というよりはむしろ啓蒙的な色彩をかなり色濃く出しているといつてよい。

「クライス」を性格づけるには、レーゲンスブルク大学の若手研究者シュルツ―ニースヴァントが最近ある社会政策研究誌に寄せたランペルトの社会政策教科書についての書評が参考になるかもしれない。そこに、「連邦ドイツ法治国家の社会国家的性格に向けられた、一括していうところの『ウルトラ・リベラル的』な、あるいははなはだしく『マンチェスターリベラル的』な攻撃はランペルトによってきっぱりと退けられている」という一文がある。彼は明言していないが、ランペルトの議論からすれば、この「ウルトラ・リベラル」な立場こそ「クライス」によって代表される立場である。⁽⁷⁾この点についての「クライス」の議論はあとでとりあげるが、さしあたりここでは、出版されただけでもかなりの数にのぼる「クライス」を中心とした議論を整理するための観点を導入することを試みたいと思う。

(2) 考察観点

すでにふれたように一九七〇年代半ばから八〇年代にかけて、社会政策をめぐるのは現実の政治的な側面からの議論がもりあがった⁽⁸⁾一方で、理論的な側面からの議論もまた沸点的な局面に達した時期であった。⁽⁹⁾クロンベルガー・クライスの議論は前者の側面にはるかに重心がおかれていたが、その基本的視角は当時、ドイツ社会学の領域から投じられた社会政策学の課題設定という問題提起と通底するところがあるように思われる。そのひとつとしてここでは、一九七七年の『ケルン社会学・社会心理学雑誌』の別冊論文集『社会学と社会政策』の巻頭を飾ったクリスティアン・フォン・フェルバー Christian von Ferber⁽¹⁰⁾ 所論の一部を見ておこう。

本論文集の編者のひとりであったフェルバーは、第二次大戦後西ドイツの社会政策学において検討を要請されつつも、理論の欠如を免れえなかった問題群のひとつとして社会政策の「経済政策への服属と社会法 Sozialrecht への服属」という問題をあげ、さらにはこれを敷衍、拡張する形で「アヒンガー以来、社会政策事業の認識メルクマールとして見なされてきた『経済化 Ökonomisierung』、『法制化 Verrechtlichung』、『官僚制化 Bürokratisierung (ないし) 官僚的中央集権主義 bürokratischer Zentralismus)』の常態化現象と相互連関性について言及している。⁽¹¹⁾とりわけ「経済化」の問題についてはすでに一九六一年、リーフマン・カイル Elisabeth Liefmann-Keil が「社会政策的諸施策は現在では分配的諸施策である。それ『社会政策的諸施策』は直接(しかし部分的には間接的に)所得分配の形成に向けられている」と、彼女の代表的著作の冒頭で喝破していたように⁽¹²⁾、経済計算が可能な領域である社会保障領域を社会政策の核心部分として経済過程の範疇に入れてとらえる動きもあったから、社会政策が、とくに社会保障の領域において、「経済化」というひとつの観点から把握されるべ

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

きことが広く一般の共通の認識となっていたといつてよい。フェルバーは、このリーフマン—カイルの視角にかなり批判的であつたとはいへ、⁽¹³⁾「社会政策はさまざまな観点において重要な経済的潜在力を含ん」でおり「元来、所得移転であるし、したがって経済政策の面で、とりわけ景気政策の面で重要である」点、「社会政策は制約のある財源を基礎として」おり、したがって「財政政策の面で手段の調達の側面とともにその利用の側面からも関心が寄せられている」点、を認めざるをえなかつた。⁽¹⁴⁾「法制化」の問題についてフェルバーは、社会政策が立法によって形成される点から、立法や法案の諸機関、すなわち政党、諸団体、政府省庁、議会（の委員会）、連邦社会裁判所などの担い手、政策決定過程、そしてそれらによる「社会法の外延」がもたらす影響が多大であることを指摘している。そこには「社会政策は法の制定によって形成される。立法と法執行とが社会政策の形成の道具立てになる」との基本認識がある。さらに「官僚制化」について彼は、行政の中央集権化の進展に対する官僚制研究の必要性を強調しているが、これは「社会政策は行政管理である」という認識から導き出されている。⁽¹⁵⁾

これから検討しようとする「クライス」の議論を見た場合——その学問的性格からして彼らと社会学の領域とはまったくの没交渉であつたと推測できるが——、社会政策に関するこれら三つの観点は社会政策を論ずるにあつて「クライス」がつねに保持していたものであり、問題のありかが広く共有されていたことをよく示していたといえよう。そこで以下では「クライス」の基本的立場について検討した上で、これら「経済化」、「法制化」、「官僚化」という三つの観点と社会政策とがどのように連関づけられて「クライス」陣営から問題提起されていたのか、そして「クライス」の主張は社会政策のいかなる現実相を反映したものであつたのか、という点に考察をすすめることにしたい。

- (1) H. Lampert, Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft bei reduziertem Wirtschaftswachstum und Unterbeschäftigung. Anmerkungen zur „Wende“ in der Sozialpolitik, in: ders. u. G. Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland. Bilanz und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 83, Nürnberg 1984, S. 287f. なお引用符付きの「転換」という表現は、特にこの語を定義づけることこのないまま彼の他の著述のなかに幾度となく用いられる表現であるが、ここであげた用法よりさらに広い意味をもつものとして例をあげている場合がある。すなわち、単に社会保障関連支出の膨張にとどまらず、七〇年代末から八〇年代前半にかけての特定産業部門（とくに農業部門）への政府補助金の増加、国債や公債の発行増加、租税負担の増加にいたった経済情勢の変化を「転換」としてあげ、これに対して要請されたのが社会政策の「転換要請」であった、¹⁾ とういうのである (ders., Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 11. überarbeitete Aufl., München 1992, S. 293.)。なおこの内容は、第二節(1)で見えるように「クライス」の基本的見解である。この引用符付きの「社会政策の」転換」という用法は、ランヘルト以外の論者によっても用いられることがあるが、それらを見る限り、共通の事象なり概念なりをさしているとは思えない。たとえばシュタントフェストは五〇年代から六〇年代における各政党の社会政策的綱領に見られた変化をさして、引用符をつけた形でこの語をすでに七〇年代末に使っていた (Erich Standfest, Sozialpolitik als Reformpolitik. Aspekte der sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979, S. 35ff.)。ただランヘルトと同様の意味で、つまり経済・社会情勢の変化——とりわけCDU政権成立以後の変化——の意味でこの語を用いている体制批判的グループによる一報告があり (Bernad Klees, Sozialpolitik nach der „Wende“. Die Operation '84, das George-Papier und die Thesen Albrechts, in: ders. u. Hansjörg Motz (Hrsg.), Sozialreader. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik nach der „Wende“, Braunschweig 1985, S. 102ff.)。八〇年代半ば以降田西マインツ

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

東京大学出版会、一九九〇年、とりわけ第五章および補論、馬場宏二「レーガン主義の文脈」、東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上)』、東京大学出版会、一九八八年、所収。ただし、旧西ドイツについて同様の見地から具体的な政策論を検討したものは、管見ながら、目にしていない。本論文はこの空白部分を埋めることにもなろう。

(8) その端的な一例は、七六年の連邦議会選挙に向けて、当時野党であったCDUが世に問うた「マンハイム宣言

Mannheimer Erklärung」である。⁵⁾「宣言」は七五年六月に開催されたCDU党大会で提案され、当時党幹事長であったクルト・ビーデンコプフ Kurt Biedenkopf によってその趣旨説明がなされた。「宣言」は、「前文」、現状の認識を述べた「出発の状況」、そしてとりくむべき課題を示した「政策的課題」の三部から成り、とくに「政策的課題」のひとつに「ゲゼルシャフトspolitikの課題と新たな社会問題 Gesellschaftspolitische Aufgaben und die Neue Soziale Frage」という一節がおかれている。趣旨説明にあたったビーデンコプフによれば、「新たな社会問題」はCDUが唱導する三つの基本価値、すなわち「自由 Freiheit」、「連帯 Solidarität」、「正義 Gerechtigkeit」のうち「正義」という大きなテーマの核にあたる」としつつ位置づけられ (Christlich Demokratische Union Deutschlands, Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), 23. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Niederschrift, Mannheim, 23.-25. Juni 1975, Bonn 1975, S. 176f.)、これが選挙戦に向けてのCDUの社会政策方針となった。なお「宣言」はその後同年一月一二日にCDU幹事会で最終的に採択されるにいたった。その採択文書は以下。CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), Zum Thema: Unsere Politik für Deutschland. Mannheimer Erklärung, Köln 1975. またこの幹事会採択の一週間前にあたる同年同月五日、当時CDU社会政策専門委員会委員長に就いていたハイナー・ガイスラー Heiner Geißler は『新たな社会問題』と題する報告書を提出し、問題の具体化につとめた (H. Geißler, „Neue Sozial Frage“. Zahlen, Daten, Fakten, o. O. 1975)。なお翌年、本報告書を基調とした彼の著書が出版されている (ders., Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente,

Freiburg 1976.)。さらにこの問題に関する文献は数多いが、まとめたものとして社会民主党・労働組合総同盟サイドの見地からのつぎのものをあげておく。Siegmar Mosdorf, Die sozialpolitische Herausforderung. Wohlfahrtsstaatskritik, Neue Soziale Frage und die Zukunft der deutschen Sozialpolitik, Köln 1980, insb. Kap. 4. また邦語のものとしては、前掲モースドルフの視角を基本的に継承した、大谷津晴夫「社会政策のルネッサンス…西ドイツにおける社会政策論議の展望(一)」、南山大学経済学会・経営学会『アカデミア 経済経営学編』、第八四号、一九八四年一〇月。また、宮崎良夫「西ドイツにおける社会国家論の展開」、東大社会科学研究所編『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、四七ページ以下、も併せて参照。なお政治的対抗関係にあったドイツ社会民主党(SPD)などの対応については、CDUへのより立ち入った考察とともに、'あらためて検討したい'と考えている。

(9) この点についても、さまざまな議論をそれぞれが有する視角にもとづいて整理・類型化する必要がある、ここでは論ずることができない。今後の検討課題としたい。

(10) フェルバーは一九二六年生まれ。六二年から七〇年までハノーファー工科大学教授、七〇年から七八年までビーレフェルト大学で一般社会学講座正教授を務め、以後デュッセルドルフ大学医薬学部正教授として医療社会学を担当している。

(11) Vgl. Chr. v. Ferber, Soziologie und Sozialpolitik, in: ders. u. Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19), Opladen 1977, S. 13, 19-21. この点について若干の補足的説明を加えておこう。社会学分野からのかかる問題提起は、従来の社会政策学に方法的視座や分析の視角の再検討を要請していたという意味では、一九五〇年代になってからハンス・アヒンガーHans Achingerらによって唱導されたゲゼルシャフツポリティークGesellschaftspolitik論的視角からの社会

現代ドイツ社会政策論批判の二類型 (一)

政策論見直しという動きとも接続しており、またゲゼルシャフトspolitik論が社会保障領域を社会政策論の中心の問題に据える役割をはたしていたという点で七〇年代以降の社会政策論議にパースペクティヴをあたえていたと評価できるであろう。さらにフェルバーに關しているならば、彼はすでに一九六七年に、社会政策諸制度の、とくに医療関係諸制度の「頑迷的状态」を批判しつつ、「われわれの諸生活関連の社会的条件を見通すことで社会政策の諸制度は拡充もし、変化もする」と述べ、いわば伝統的社会政策論の外側から社会政策の問題にとりくんでいた (Chr. v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlfahrts-gesellschaft. Was stimmt nicht mit der deutschen Sozialpolitik? Hamburg 1967, S. 15.) とする状況を見ても、社会学内部ですでに社会政策論を論ずる土壌ができていたことを十分にものがたっている。あるいは『社会学と社会政策』の編集者のひとりであるフランツ・カウフマンも、*„soziale Sicherheit“* という用語が社会政策的に用いられるにいたるまでの変遷を丹念にたどった業績を一九六八年ミュンスター大学に教授資格論文として提出しており (Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2. umgearbeitete Aufl., Stuttgart 1973, (1. Aufl., 1970).) 今後の彼の社会政策領域での研究を考へ併せても、社会学からの社会政策学への接近傾向が見られていたことは注目に値しよう。なお、ゲゼルシャフトspolitik論、およびそれへの伝統的社会政策論の対応等に關しては、つぎの大陽寺順一教授の開拓的論文を参照。大陽寺順一「西ドイツ社会保障論の展開」、『一橋論叢』、第五四卷第三号、一九六五年九月、同「西ドイツ社会政策論の岐路」、同誌、第五九卷第二号、一九六八年二月。また、「経済化」、「法制化」は「経済学化」、「法制学化」に連携する。とくにドイツにおける社会保障の「経済学化」の展開については、木村教授の前掲論文を参照。

(12) Elisabeth Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961, S. 1. なお引用文中の () は原文のママ。

- (13) フェルバーはこの点について、リーフマン・カイルのかかる観点に対して、「経済的モデルを社会的なものに従属させることは——実践に対してあらゆる理論的体系が有しているところの長所にかかわりなく——その「『経済的モデルの』」奇異な軌跡を残している。経済的な解明と社会政策的な指向との間にある噛み合うことのない関係をアヒンガーはきわだたせていたのである」(Chr. v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlfahrts-gesellschaft, S. 18)。

- (14) Vgl. ders., Soziologie und Sozialpolitik, S. 19f. フェルバーはこの点について、すでに一九六七年の前掲書で「経済化」の内容がどのような観点から分析されているかという点、つまり「社会政策の経済学化 Ökonomisierung der Sozialpolitik」と彼が引用符をつけて(批判的に)強調するところの社会政策分析の観点を列挙している。それによれば、社会政策的諸問題に関してとりあつかわれる場合利用される経済的概念は、第一に社会政策の内部にある「金銭化 Monetarisierung」への傾き、つまり「カネ」の問題、第二に所得、そして第三が社会保障関連財政収支を示す「社会予算 Sozialbudget」である。この点、vgl. ders., Sozialpolitik in der Wohlfahrts-gesellschaft, S. 18f.
- (15) Vgl. ders., Soziologie und Sozialpolitik, S. 19-21.

二 社会政策批判と社会政策の実相

(一) クロンベルガー・クライスの基本認識

一九八三年、「フランクフルト経済政策研究所」より「クライス」の叢書の第一冊として刊行された『市場へのよりいっそうの勇氣⁽¹⁾』は、副題に「経済および社会の刷新への途」と銘打たれ、グループの基本的立場を明確にするとともに、それにもとづいて政策の提言がなされていた(以下、本書をその内容と副題とから『途』と記)。

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

さらに叢書として一九八七年までに出版されたものなから社会政策に関係するものを選択してまとめられた『市場拡大による福祉創設』という表題が付された書物の冒頭⁽²⁾にはやはり、八三年『途』と同じ論題の、そして内容的にはほとんど重なり合う政策提言的論文がおかれていたから、この『途』は「クライス」のいわばマニフェスト的文書としての位置づけがあたえられてよいであらう⁽³⁾。

実際その主張は、SPDがFDPと連立政権を成立させて（一九六九年）以降の経済政策の失敗（完全雇用、貨幣価値の安定、対外経済の均衡、適切な成長、等に関する失敗）から経済を救い出す方途は新たな秩序形成政策による経済の再活性化である、という点にある。「刷新への途」の展望は失敗の原因を彼らの視角から分析することから開かれる。そこでの焦点ははじめに「ここ二〇年にわたる市場規制の数と強度」にあてられており、つぎのように述べている。「市場の秩序が支配する経済と社会の領域はますます狭小なものになった。『それに対し、』行政的に規制された市場はますます肥大化した。規制された諸市場はすべからず非効率的である。それらは公的な家計「『財政』の負担になるか、——管理された価格以上に——消費者に負担をしいるものである。『この』いわゆる『市場秩序 Marktordnung』がまかり通るいたるところで支配的になるのは『市場の非秩序』であり『市場の秩序 die Ordnung des Marktes』ではないのである。⁽⁴⁾」したがって必要なのは、かかる市場規制的分野の規制撤廃であり、競争原理の導入であって、具体的な領域としてあげるのは、連邦鉄道、連邦郵便（通信を含む）、農業、医療、住宅の賃貸関係をめぐる分野、教育の分野、等々である、と。⁽⁵⁾いうまでもなくこうした議論は七〇年代半ば以降、アメリカを中心に急激に台頭してきたサブライサイド経済学を基礎にしたものである。「クライス」は言う。「必要であるのは供給を重視する政策である。『これがなされれば』資本形成と投資のための諸

条件、企業の自己資本財源と新たな土台に向けての諸条件がドラスティックに改善されるに相違ない⁽⁶⁾」と。「クライス」はまさにこのサプライサイド経済学的視角にもとづいて、八〇年代以降、社会政策に対する批判を強めてゆく。

そのひとつの例として「社会均等化のシステム、つまり持てる者と貧しい者との間の所得の再分配」に対する「クライス」の批判を見てみよう。本書によればこの再分配はつぎの五つの下位システムから構成されているという。すなわち「①約九〇のさまざまな給付をもつ移転支払いシステム。それらは約四〇の役所もしくは準役所によって行政管理されている。②社会保障的な意図をもった現物補助システム（たとえば社会住宅などの建設）。③個人にかかる税金システム。④社会保険における被保険者内での再分配。⑤『第三者の負担になる社会政策』つまり国庫の費用にもとづいてではなく、誰か私人の費用にもとづいて定められているあらゆる政策的対応（母性保護、賃借人保護など⁽⁷⁾）。これらが問題となるのは、その金の流れの不透明性、非経済性とともに、それらを律している法的規制とそれを運用管理する行政とから生ずると管理機構の膨張⁽⁸⁾である。前者の問題は、「誰が本当に誰にどれだけの金を出しているのかは、誰にも計算できず」、公正のイメージが不透明化している点、さらに労働で得られる以上に補助金が給付されうる可能性がある点、後者の問題は、ある多くの法で規制されたある制度運用が役所を肥大化させ、それが市場から乖離したり市場に迎合したりする対応をとる点、である⁽⁹⁾。つまり「クライス」にとって社会政策は、「市場の秩序」の攪乱要因、阻害要因としてしか把握されていないことになるのであって、『市場拡大による福祉創設』にとり入れられた本提言において「社会「保障」領域の制度はかなりの点で市場の効率性を損ねている」とまとめているのは、この点をよくものがたっているといつてよい

であらう。⁽¹⁰⁾

さらに五つの下位システムのなかでも社会保険、とりわけ代表的な社会保険である疾病保険、失業保険、年金保険については、つぎの二点から強い警告が発せられる。すなわち第一に、各種社会保険は給付のあり方からして、企業としての「労働コスト」としてのしかかってくる。たとえば「頻繁に病気になる被用者は全体に平均すれば失業していることになるし、女性の賃金は一般的に男性の賃金より低いという事実は、女性に対する企業の賃金付随的コストは男性より高いという点と広く関係している（たとえば母性保護）」つまり各種の社会保険に対して『途』は、これらをいわゆる産業負担問題として把握していることになる。第二に、こうした保険はいわゆる「被保険者による保険機関への付け込み的行為 Ausbeutung」（ヴィルフリート・シュライバー Wilfried Schreiber の用語）、すなわち不正受給を招来する。「多くの人々が保険で生活している」状況、そしてそれに対しては「すべての人々がその費用を負担せねばならない」ような状況がその背景にある。保険のこうした「濫用」はまた社会保険給付財源の一端を担う被用者の負担にもなる。⁽¹¹⁾ 以上のような指摘から導き出される政策の方針は、したがって、かかる領域の経済的非効率性の排除と産業負担の軽減であり、社会政策への市場原理の導入にほかならないのであった。

この点を社会保険について見ておこう。ここで提言されるのは企業の社会保険料負担義務からの解放である。というのも『途』の把握によれば、社会保険料の負担は一種の労働法的解決であって、社会保険は使用者たる企業から切り離されることによって保険的解決が選択されることになる、⁽¹²⁾ というのである。前述したような考察観点を導入するならば、ここに見いだされる論理は、社会保険は法的な後ろ盾をえた労働協約・労働契約でそれを

確認することで制度的な維持がはかられているけれども（「法制化」的観点）、「経済化」の観点からすればそれ（「法制化」）ゆえに非効率率であり、産業負担になるだけである。現実としての社会政策の「法制化」は現実としての社会政策の「経済化」を、つまり社会政策の市場原理にもとづいた再編成を、阻害するだけである、ということになる。 「経済化」と市場をさまざまに規制する「法制化」とは相対立する関係におかれてしまうのである。なお、ここで批判の対象となった三種の社会保険における負担問題の実態については本節次項で検討する。

社会保険を「経済化」的観点に最重点をおいて把握し、かつそれにもとづいた政策的対応を提言するという論理は、『途』に一貫して見いだされ、社会政策の一環としてとらえられる住宅補助（前述「五つの下位システム」の②⁽¹³⁾）、あるいは社会政策以外の補助金政策にも適用されている。⁽¹⁴⁾ 「経済政策目的の補助金の」一単位あたりの効果はあまりにも少ない。政治的目的が、補助金開始のはじめにあたってはるかに安価に達成されるのである。……しかしここで重要なのは経済的原理である。……多くのことに補助金助成をする国家はゆきつくところ、すべてのことに補助金助成をせざるをえなくなるように思われる⁽¹⁵⁾ という叙述は「クライス」の把握観点をよく表出している。

そして以上のような社会政策批判の総括的位置をしめるのが、一九八八年に研究所叢書の第一六冊として出版された『社会「保障」ネットの破綻⁽¹⁶⁾』（以下『破綻』と略）であった。本書は社会政策、とりわけ社会保障をとりまく客観的情勢への危機認識からはじめられる。具体的には、人口高齢化と勤労者人口の減少から招来される年金財政、医療財政、（公務員の）老齡援護財政の破綻、あるいは老人介護 *Altenpflege* の財政的負担の問題がそれであり、さらにこれらの問題解決を困難にしている状況が、経済成長の鈍化である。経済成長が維持されれば社

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

会保障は財政的には乗り切れるが、社会保障負担の高まりによって、資本形成と投資は阻害される。つまり、資本形成・投資と社会保障負担とが相互にリンクして「悪魔の循環」を生み出している、というのである。⁽¹⁷⁾「クライス」は先にも見たように、基本的スタンスをサプライサイド経済学においていたから、資本形成や投資は彼らにとっての第一義的価値が与えられることになり、社会保障制度による「経済生産能力の損失」、「マクロ的なシSTEMの自己崩壊」が強調された。したがって「成長が社会政策によって絞め殺される」という表現がいく度となく繰り返されることになる。⁽¹⁸⁾

では「クライス」が批判する社会政策の実相とはいかなるものであったのか。社会政策の実態がある程度浮かび上がらなければ、「クライス」のあれこれの社会政策批判も単に、ためにする議論としてかたづけられてしまいかねないであろう。また、以上のような社会政策への認識の背景を確認しておくことは、次節で検討する個々の議論を理解する上でも不可欠であると思われるし、さらにそれらの議論が問題としてとりあげた点がある程度先取的にさぐりだしておくことにもなるように思われる。ここでは前述した各観点から社会政策の実相を整理しておこう。ただし「官僚制」的観点は、「クライス」においては、「経済化」的および「法制化」的観点にとりこまれており、他方でフェルバーが論じていたような視角とは別の視角から「官僚制」という用語が用いられている。そこで以下では、「クライス」の用法の意味での「官僚制」の実相を確認したうえで、フェルバーの意味での「官僚制」を規模の側面で見ておくことにしたい。

(一) W. Engels, Gerhard Fels u. Armin Gutowski, Mehr Mut zum Markt. Wege zur Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bad Homburg v. d. H. 1983. [Abk.: „Mehr Mut“]

- (2) Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V. (Hrsg.), *Mehr Markt schafft Wohlstand. Konkrete Problemlösungen*, Stuttgart 1987. [Abk.: „Wohlstand“]
- (3) その前文において、本書が「クライス」による「具体的問題解決提言」がなされている点、冒頭の論文は「市場経済的に方向づけられた経済—社会政策の全体の展望を要約的に述べている」点、が表明されている。„Wohlstand“, S. 10.

- (4) „Mehr Mut“, S. 14.
- (5) Vgl. ebenda, S. 15–19.
- (6) Ebenda, S. 8.
- (7) Ebenda, S. 21. なお補助金の実態については、本節本項注(13)および表(2)を参照。
- (8) その一例としてあげているのは、児童手当についてである。「児童手当に関しては三千人がかかわらなければならぬ」。(ebenda, S. 22.) なお、「官僚制化」の問題については、本節次項でとりあつかう。

- (9) Ebenda, S. 22.
- (10) „Wohlstand“, S. 56.
- (11) Vgl. „Mehr Mut“, S. 23f.
- (12) Vgl. ebenda, S. 25.
- (13) ドイツ経済政策について複数の政治学者の手になる大学生向け副教材所収の一論文のなかで、補助金関連の政策は「構造政策 Strukturpolitik」の一領域としてとりあつかわれ、「[経済]セクターの構造政策は、個々の経済セクターが国家的財政援助と租税負担軽減措置を優先的に受けることをとおしてすすめられる」のであり、農業、交通、住宅の三つの経済部門に集中する現象が「旧西」ドイツでは見られる、と述べられている (Dieter Grosser,

表(1) 住宅関係補助の補助金総額にしめる割合およびその他の部門の補助金
(単位：百万マルク)

年	補助金総額	賃貸住宅建設		鉄 道	郵 便	農 業	医 療
	a	b	b/a(%)				
1973	55,697	9,811	17.6	9,410	668	9,991	1,837
1974	60,785	11,231	18.5	9,697	495	10,217	2,021
1979	98,367	15,983	16.2	15,152	2,561	16,402	3,783
1980	101,319	17,020	16.8	13,558	2,702	16,399	4,221
1981	101,847	17,886	17.6	13,318	2,893	14,614	4,529

資料出所：D. Grosser. S. 243f. より作成。

注) 「医療」の項目には、獣医機関補助を含む。

表(2) 住宅手当と社会予算

年	受給件数	住宅手当の 給付総額	1件あたりの 平均給付額	社会予算総額	(b/d)
	a	b	c	d	e(%)
1965	395	178	450	144,603	0.16
1970	908	660	727	180,144	0.37
1975	1,664	1,797	1,080	346,598	0.52
1980	1,486	2,009	1,369	475,730	0.42
1985	1,548	2,648	1,594	572,297	0.46

資料出所：a) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über die soziale Sicherheit, 2. Aufl. (Stand: Januar 1991), Bonn o. J., S. 442.

b), d) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht. Materialband zum Sozialbudget 1986, Bonn 1986, S. 11. [Abk.: „Materialband 1986“]

注) 単位：a)千件，b), d)百万マルク，c)マルク。なお，c=b/a。

Strukturpolitik, in: ders. (Hrsg.), Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik, Opladen 1985, S. 242.)。本論文には五二の経済部門における補助金給付状況の変化が一覧で示されており、住宅部門としては「賃貸住宅」という部門があるが、これは賃貸住宅建設への補助をさしており (ebenda, S. 247)。具体的には一九五六年の第二次住宅建設法にもとづいた社会住宅建設をさすと思われる。表(1)は、この部門と補助金総額との関連を示したものである。なお『途』で問題とされていた鉄道、郵便、農業、医療の各部門データも収められているのでここで併せて示しておく。

また社会政策の一環として住宅政策を位置づけるときは住宅手当が問題になる。その受給状況、および「社会予算 Sozialbudget」(後述)との関連は表(2)のとおりであった。なお住宅手当をも含めたドイツ住宅政策の展望をえるものとしてはたとえば、H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. Aufl., 10. Kap. を、邦語の文献としては、佐藤誠、大本圭野「住宅政策の現状と問題点」、社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』、東京大学出版会、一九八九年、所収、をあげておく。

(14) Vgl. „Mehr Mut“, S. 31 f. および、表(1)を参照。

(15) Ebenda, S. 31 f.

(16) Kronberger Kreis, Das soziale Netz reißt. Vorschläge zur Rettung des Systems der sozialen Sicherungen, Bad Homburg v. d. H. 1988. [Abk.: „Soziales Netz“]

(17) 老人介護については本書では詳しくはふれられていないが、「社会保障制度の網がはこびはじめているもの」として、老齢保障、医療保障に加えてこの問題があげられている (ebenda, S. 56)。なお老人介護の問題を除いた部分については以下のように述べている。「強力な経済成長があるとしたら、付加的な負担は付加的な所得によって持ちこたえられるであろう。しかし成長はまさにいくつかの社会保障制度のおかげで窒息せしめられかねないのであ

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

る。力強い成長の前提があるとすればそれは資本形成と高い投資である。マクロ経済的な貯蓄はしかし、相対的に見て一九六〇年以來、社会生産「Ⅱ国民生産」に対して半分になった。そして生産企業の純投資は一九六〇年水準のほぼ三分の一の水準にまで落ち込んだのである。(ebenda, S. 3.)

(18) Vgl. ebenda, S. 3, 4, 37, 44, 57.

(二) 社会政策の実相

(1) 「経済化」の実相

「クライス」が上記二叢書で批判の対象とした社会政策領域は主として社会保障のそれであったが、『破綻』においてそれは「社会的諸制度 Sozialsysteme」と称され、老齢対策、疾病保険、失業保険、社会扶助がその諸制度の代表としてあげられていた。⁽¹⁾「経済化」という観点からこれらを検討するには、フェルバーが述べていたように、⁽²⁾「社会予算」を資料としてとりあげるのがよいであろう。⁽³⁾「社会予算」は連邦労働社会省によって三十四年おきに発行され、社会政策関連収支実績とその見込みが示されたものである。いま「社会予算」の制度体系をまとめた形で「社会予算」給付実績(および見込み)一覧表によれば、給付の種類は以下になっている。

—— ① 一般制度(年金、疾病、災害、の各年金、雇用助成、児童手当、教育手当)。

—— ② 特別制度(農業従事者老齢扶助、自由業組合⁽⁴⁾)。

—— ③ 官吏に権利として与えられた制度(恩給、家族補助金、付加金)。

——④使用者への給付（賃金継続支払い、事業所高齢者援護、付加的援護、その他）。

——⑤補償（社会的補償「戦争犠牲者援護」、負担調整、戦時被害補償調整、その他）。

——⑥社会扶助および社会サービス（社会扶助、青少年扶助、職業教育助成、住宅手当、公的保健サービス、財産形成）。

以上が直接給付であるのに対し、

——⑦間接的給付として、租税特別措置、住宅優遇制度。

「クライス」によってとりあげられた諸制度は、その当時の状況を示した一九八六年版「社会予算」にしたがえば——高齢対策の中心を老齢年金保険として考えれば——、社会保険関係をその内容とする①の年金保険、疾病保険、雇用助成、および⑥のなかの社会扶助をさしている。これら四つの制度（老齢年金、疾病保険、失業保険、社会扶助）の一九八五年の給付状況をまとめたものが表(3)である。ここからわかるように、給付総額にしろそれぞれの割合は、老齢年金三〇・六％、疾病保険二〇・〇％、雇用助成六・八％、社会扶助三・九％であり、これらの合計は六一・三％にのぼる。さらにこの数字が国民総生産（ドイツ語では「社会総生産 Bruttosozialprodukt」）にしめる割合を計算すると、それぞれ九・五％（表(3)において(c)/(a)、六・二％（同(d)/(a)、二・一％（同(e)/(a)、一・二％（同(f)/(a)）となり、これらの合計は一九・〇％となる。また時系列的に見ても、社会給付総額伸び率、個々の制度の給付額伸び率のいずれも、国民総生産の伸び率を、はるかに上回っている。つまり、「クライス」が強調するように経済のパイの拡大が社会保障関係費の拡大に迫っていない状況がこれによって示されたといつてよいであろう。

現代ドイツ社会政策論批判の二類型 (一)

表(3) 社会保険、社会扶助の給付状況

(単位：百万マルク)

年	国民総生産	社会給付総額		年金保険給付		疾病保険給付		雇用助成		社会扶助	
	a	b	b/a(%)	c	c/b(%)	d	d/b(%)	e	e/b(%)	f	f/b(%)
1970	675,700 [100]	180,144 [100]	26.7	52,224 [100]	29.0	26,088 [100]	14.5	3,882 [100]	2.2	3,540 [100]	2.0
1975	1,029,400 [152]	346,598 [192]	33.7	101,125 [194]	29.2	61,142 [234]	17.6	18,066 [465]	5.2	9,218 [260]	2.7
1980	1,485,200 [220]	475,730 [264]	32.2	142,585 [273]	30.0	90,066 [345]	18.9	22,844 [588]	4.8	14,972 [423]	3.1
1985	1,837,900 [272]	572,297 [318]	31.1	175,237 [356]	30.6	114,543 [439]	20.0	38,990 [1004]	6.8	22,182 [627]	3.9

資料出所：„Materialband 1986“, S.7, 11, 12, より作成。
注) [] の数字は1970年を100としたときの指数。以下の各表においても同じ。

つぎに、上であげた個々の制度について「クライス」が問題とする財源、とくに「産業負担」と称される要素に着目しながら「社会予算」の分析を試みることにしよう。『破綻』でとりあげられた四つの制度のうち、年金保険、疾病保険、雇用助成の三つの社会保険について、その基本的財源は労使双方で負担する保険料と国庫からの補助である。表(4)、表(5)、表(6)はそれぞれの主要な財源の規模および変動を示している。「産業負担」の観点からそれぞれを見ると、一九七〇年から一九八五年の間に、使用者の年金保険料負担は約三・一倍(表(4)の指数：一〇〇→三一・二)、疾病保険料負担は約四・八倍(表(5)の指数：一〇〇→四八・一)、雇用助成負担は約九・九倍(表(6)の指数：一〇〇→九九・三)になっている。被用者負担分もそれらとそれほど変わりなく推移している。しかし表(3)から読みとれるように国民総生産の伸びが同期で約二・七倍(一〇〇→二七・二)であるのと比較すれば、これらの伸びがかなり大きなものであることがわかるであろう。また、表(7)と表(5)、表(6)とを比較したとき浮かび上がるのは、全体の社会保障負担の伸びに比して疾病保険と雇用助成の負担の伸びが著しく高い点である。また表(7)から計算すると一九八五年の使用者保険料が社会保障関係財源に占める割合は三七・二%、また被用者の保険料分、国庫補助分はそれぞれ一九・七%、三三・四%であり、「クライス」が主張する「産業負担」論はこのあたりを論拠にしていると考えることができる。

他方、『破綻』でも問題としてとりあげられた社会扶助は、すべて国庫の負担によるものであり、それをまとめたものが表(8)である。表(7)から、社会保障財源に占める国庫の伸びは一九七〇年から一九八五年にかけて約二・六倍(指数：一〇〇→二五・五)であるのに対し、社会扶助財源は同期間で約六・二倍(一〇〇→六一・七)であり、やはりこれも伸び率が顕著である。ただし、既述のような社会保険をも含めて、このような国庫からの支出

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

表(4) 年金保険の財源

(単位：百万マルク)

年	被保険者負担分 (うち被用者負担分)	使用者負担分	国庫補助	その他	財源総額 (a + b + c + d)	給付総額	収支
	a	b	c	d	e	f	e - f
1970	21,770 [100] (20,790 [100])	21,840 [100]	10,716 [100]	1,593	55,919 [100]	52,224	+3,695
1975	38,690 [178] (35,490 [171])	37,630 [173]	19,038 [178]	3,684	99,402 [178]	101,125	-2,083
1980	58,410 [268] (51,680 [249])	54,740 [241]	30,005 [280]	1,589	145,171 [260]	142,585	+2,586
1985	73,130 [336] (64,590 [297])	68,190 [312]	34,782 [325]	1,151	177,537 [317]	175,237	+2,300

資料出所：„Materialband 1986“, S. 129. より作成。

表(5) 疾病保険の財源

(単位：百万マルク)

年	被保険者負担分 (うち被用者負担分)	使用者負担分	国庫補助	その他	財源総額 (a + b + c + d)	給付総額	収支
	a	b	c	d	e	f	e - f
1970	17,186 [100] (9,960 [100])	7,800 [100]	1,029 [100]	1,105	27,120 [100]	26,088	+1,032
1975	39,420 [229] (19,092 [192])	18,743 [240]	957 [95]	1,760	60,898 [225]	61,142	-244
1980	53,627 [312] (30,273 [304])	29,810 [382]	2,171 [211]	3,077	88,685 [327]	90,066	-1,381
1985	69,575 [405] (37,455 [376])	37,500 [481]	1,766 [172]	3,595	112,463 [415]	114,543	-2,107

資料出所：„Materialband 1986“, S. 141. より作成。

現代ドイツ社会政策論の発展

表(6) 雇 用 助 成 の 財 源

(単位：百万マルク)

年	被保険者負担分 (うち被用者負担分)	使用者負担分	国 庫 補 助	そ の 他	財 源 総 額 (a + b + c + d)	給 付 総 額	収 支
	a	b	c	d	e	f	e - f
1970	1,560 [100] (1,560 [100])	1,600 [100]	119 [100]	370	3,649 [100]	3,882	-233
1975	4,000 [256] (3,960 [254])	5,071 [317]	5,744 [4824]	132	14,947 [410]	18,066	-3,199
1980	8,660 [555] (8,610 [552])	9,841 [615]	3,502 [2942]	129	22,132 [607]	22,844	-712
1985	14,710 [943] (14,350 [920])	15,891 [993]	10,309 [8663]*	510	41,420 [1135]	38,990	+2,430

資料出所：„Materialband 1986“, S. 141. より作成。

*) 1981年から急激に増加している (下表参照)。

年	1981	1982	1983	1984	1985
補助額	12,163	13,205	9,359	9,635	10,309

表(7) 社会保険負担構成

(単位：百万マルク)

年	被保険者負担分 (うち被用者負担分)	使用者負担分	国庫補助	その他	財源総額 (a + b + c + d)	給付総額	収支
	a	b	c	d	e	f	e - f
1970	41,627 [100] (32,554 [100])	66,569 [100]	77,745 [100]	4,583	190,524 [100]	180,144	+10,380
1975	85,097 [204] (58,917 [181])	120,682 [181]	137,053 [176]	9,133	351,965 [185]	346,598	+5,367
1980	124,557 [299] (91,149 [280])	184,213 [277]	176,980 [228]	10,301	496,051 [260]	475,730	+20,321
1985	162,381 [390] (117,065 [360])	220,974 [332]	198,385 [255]	12,908	594,648 [312]	572,297	+22,351

資料出所：„Materialband 1986“, S. 123. より作成。

表(8) 社 会 扶 助

(単位：百万マルク)

年	国 庫	そ の 他	財 源 総 額	給 付 総 額
	a	b	(a + b)	
1970	3,205 [100]	335	3,540 [100]	3,540
1975	8,314 [259]	904	9,218 [260]	9,218
1980	11,239 [413]	1,733	14,972 [423]	14,972
1985	19,785 [617]	2,397	22,182 [627]	22,182

資料出所：„Materialband 1986“, S. 210, より作成。

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

分については、租税を中心とする財源規模とその分配についても別途検討せねばならないであろう。詳しくはふれなかったが、社会保障関連費用の国民負担が主として社会保険料負担と租税負担とから成る以上、「クライス」にとっては財政の健全化そして税制の改革問題が、社会保険料負担の軽減問題⁽⁵⁾という柱とともに、大きなしかも喫緊の課題にならざるをえないからである。

(2) 「法制化」および「官僚制化」の実相

「クライス」の批判点が、市場原理を規制するようなさまざまな諸制度に向けられていたことはすでに述べたが、次節でとりあげるシュテツェルやグートヴスキは、労働領域におけるこの問題点を指摘する。つまり強力な労働組合の存在と組合行為への法的権利の承認、あるいは労働者の法的保護、などがそれである。また労働領域に限らず、社会保障関係領域の「経済化」もなんらかの制度的保障、すなわち政令や行政命令等をも含めた法、さらにはそれらにもとづいた行為の担い手としての諸機関（行政機関等）、によって裏うちされなければ機能しないことになる。したがって「クライス」の念頭にあった批判対象は、これらの社会政策関連諸法と社会政策の担い手たる諸行政機関であり、それらはそれぞれ「法制化」と「官僚制化」の観点から

表(9)―① 労働関連領域立法

年	月 日	法 律 名
1949	4. 9	労働協約法
1951	3.21	モンタン共同決定法
1951	10.10	解雇保護法
1952	1.11	最低労働条件確定法
1952	1.24	母性保護法
1952	10.11	経営組織法
1955	8. 5	公的機関従事者代表法
1960	8. 9	勤労少年保護法
1963	1. 8	連邦休暇法
1969	6.25	雇用促進法
1976	4.12	少年労働保護法
1976	5. 4	共同決定法

とらえられるであろう。

「法制化」の問題として、ここでは第二次大戦後の社会政策関係主要立法の成立をまとめて提示しておきたい。当然必要であるのは、これら個々の立法の成立をめぐっての要因分析と法の機能、成立後の効果、結果（法改正も含む）、さらには法制定の意図と結果との乖離の諸点などの検討であろうが、それは個別問題対応的になされることになる。表(9)は、「法制化」の拡大傾向を示すものとして、労働、社会保障、それぞれの領域の立法を年表的にまとめたものである。⁽⁶⁾

他方フェルバーが「法制化」のひとつとして論じていた行政機構の問題については、必然的に「官僚制化」の問題に帰結することになる。ランペルトは社会政策教科書において、制度的側面から社会政策の担い手として、議会、行政機関、（社会保険団体などの）自治的団体、任意福祉団体、等を列挙しているが、これらは「法制化」と「官僚制化」とが相まって進展する問題領域にはかならない。では「クライス」がとくに批判の対象としていた「官僚制化」の実相とはいかなる状況をさしていたのか。以下ではこの点についての概観をえておこうと思う。

「クライス」関連の文献には「官僚制 Bürokratie」という用語が頻出するけれども、そこで強調されているのは、われわれが一

表(9)―② 社会保障関連領域立法
(社会保険、社会扶助および援護、住宅、家族、財産形成)

年	月 日	法 律 名	(種 類)
1950	4. 24	第1次住宅建設法	(住宅)
1952	3. 17	住宅建設奨励金法	(住宅)
1952	8. 14	負担調整金	(財形)
1954	11. 13	児童手当法	(家族)
1957	2. 23	年金保険改正法	(社会保険)
1957	7. 27	農業従事者老齢扶助法	(社会扶助)
1959	5. 5	貯蓄優遇割増金法	(財形)
1960	9. 8	手工業者年金保険法	(社会保険)
1961	6. 30	連邦社会扶助法	(社会扶助)
1961	7. 12	被用者財産形成促進法	(財形)
1961	8. 11	少年福祉法	(援護)
1964	4. 14	連邦児童手当法	(家族)
1971	3. 18	生徒・学生・園児災害保険	(社会保険)
1979	6. 25	出産休暇導入法	(家族)
1981	7. 27	芸術家社会保険法	(社会保険)
1985	12. 6	教育補助金・教育休暇法	(家族)

ト負担、なし崩しの法律化、国家財政の負担、などの点から手厳しい批判が浴びせられており、市場との対立項として描く傾きがあった。(10) 彼によれば、——これらの著作が出された七〇年代半ばの時点で——一九四八年か

般に想起するような組織としての官僚機構を直接に指す場合はそれほど多くない。またすでに考察したように、フェルバーも行政管理の観点からの用語の使い方を提唱していたから、やはり「クライス」の用法とはかなりのずれがそこに認められる。いまこうした一般的な官僚制のとらえ方を「組織としての官僚制」と表現することにしよう。これに対して「クライス」が考える「官僚制」とは、政府、自治体、あるいは公的機関が市場に参入することから生じる経済的管理的、あるいは統制的状態を基本的にさしており、その結果から生み出される「組織としての官僚制」をも包み込んだかなり広い概念であるように思われる。(8) 七〇年代に出版されたエンゲルスのいくつかの著作においては、「官僚制」に対しては、市民のコス

ら公的サービス部門が二倍以上の規模になり、今日では非自営的雇用者の約五分の一が公的部門に就労している。また国家は国民総資産の約三分の一を所有しており、経済部門に限ってもそれは四分の一になる、という⁽¹¹⁾。

エンゲルスの問題意識は、彼もある箇所⁽¹²⁾で言及していたように、当時のいわゆるネオ・マルクス主義陣営で論争となった国家論とも通底しており、ネオ・マルクス主義者の用語法でいうならば、経済過程への国家領域の浸透、という現象をさして、エンゲルスは「官僚制」をとらえていたと解釈できるであろう。いまこのように「官僚制」を理解した場合、現実としての「官僚制」は政府、自治体、あるいはそれらから権力の委譲を受けた公的団体が、どのような経済分野で、どのような組織で、そしてどれほどの規模で活動しているのか、という点を見えておく必要があるであろう。

経済主体としての国家や自治体、あるいは経済過程へ介入という観点に立つて第二帝政期から一九八〇年代前半にわたる国家、自治体の経済活動を実証的に検討しているある研究によると、

——一九八二年時点で連邦政府は九五八の企業に何らかの形で出資しており、その割合は全企業数の約二五％にあたる。出資額の約七五％は六大コンツェルンに集中している。

——自治体の公益事業については、供給事業、近郊交通事業、貯蓄組合、住宅事業などがある。七〇年代末の時点で、約一十万人が自治体公益事業に従事している。

——八〇年はじめの時点で約二〇〇万人が公的企業で雇用されており、その内訳は表(10)のとおりである。公的企業従事者数は全勤労者数の約七・八％にあたり、企業従事者数の一〇・五％にあたる。また公的企業であって資本会社の場合、それらの公称資本総額は四一〇億マルクであり、この数字は全ドイツの資本会社の公称資本の二

表(10) 公的企業の形態規模 (1981年)

企 業 形 態	企 業 数	従 業 員 (千人)	公 称 資 本 金 (10億マルク)
株 式 会 社	362	655	26.0
有限会社および他の 私法企業	1,619	109	16.2
自治体経営体・目的組合	857	140	8.9
他の形態の公的企業	703	227	6.0
ドイツ連邦鉄道	1	346	—
ドイツ連邦郵便	1	518	36.2
計	3,543	1,995	93.3

資料出所：Gerold Ambrosius, Der Staat als Unternehmer, Göttingen 1984, S. 120.

三％にあたる。⁽¹³⁾

——公的企業とは具体的には、電気、ガス、水道、近郊交通、鉄道、郵便、一部の研究・技術機関、公的金融機関、工業部門のなかでも政府持ち株の多い企業、などである。⁽¹⁴⁾

しかしここではさらに、「組織としての官僚制」の内実の重要な要素が、つまり「クライス」のいうところの「官僚制」の結果生み出される組織の規模がいかなるものであるかを見ておくことは、「クライス」の「官僚制」批判をより明確に浮かび上がらせることにもなると思われるので、その点を統計資料を利用して検討しておこう。表(11)の(a)および(b)欄は公共機関従事者の変化を示したものである。これによれば、七〇年代から八〇年代半ばにかけて、公的機関の従事者が数字にして約七〇万人増加、全被用者の約二割をしめるにまでいたっていることがわかる。ただしこれらの数字は、いわゆる非民間部門に従事す

る勤労者数であり、そのなかには連邦鉄道、郵政事業における従事者数や官吏、司法関係者、教師等の数字も含まれているから、「クライス」が批判した「社会諸制度」に従事者数の数値は、連邦統計局の調査資料によって、ある特定年の一時点に限ってはあがるが、窺い知る

表10) 公共機関従事者数

年	フルタイムの公共 機関従事者総数	全被用者にしめ る a の割合	社会保険関係 従事者数	医療・スポーツ・ 療養施設従事者数	病院従事者数	(c + d + e)
	a	b (%)	c	d	e	f
1970	3098.6	16.4	—	—	—	—
1975	3417.2	18.6	—	—	—	—
1980	3597.9	18.5	124.1	85.5	277.9	487.5
1985	3606.9	19.5	—	—	—	—
1987	3838.1	19.2	135.3	87.0	366.1	588.4
1988	3809.1	19.0	134.9	87.3	365.3	587.5

資料出所：a), b) Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1992, Tabelle 99, より作成。

c), d), e), f) Werner Breidenstein, Personal im öffentlichen Dienst am 30. Juni 1988, in : Statistisches Bundesamt (Hrsg.),

Wirtschaft und Statistik, H. 2, 1990, S. 132, より作成。

注) 単位：a), c), d), e), f) 千人, また c), d), e) いずれもフルタイム従事者数。

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

ことができる。⁽¹⁵⁾ここでは最近のものを表(1)の(c)、(d)および(e)にあげておく。それによれば八〇年時点において、ここであげた(c)、(d)、(e)のいわゆる「社会諸制度」従事者数が公的機関フルタイム従事者数にしめる割合(f)／(a)は一三・五％、八八年時点では一五・四％で、その間に若干の増加が見られる。また八〇年から八八年にかけての従事者総数増加分(△(a)とする)二二万二〇〇人に対し、(f)における増加分(△(f)とする)はちょうど一〇万人であり、△(a)に対する△(f)の寄与分はかなり高いことがわかる。「クライス」が批判した「官僚制化」は、以上のような実態に裏づけされているといえるであろう。

(1) „Soziales Netz“, S. 26.

(2) 第一節(注(14))、参照。

(3) 一九八六年版「社会予算」動向とその背景についてはつぎのような論致をも併せて参照。加藤榮一「西ドイツ福祉国家のアポリア——社会給付の『効率化』と年金改革論——」、前掲『転換期の福祉国家(上)』、所収。

(4) 原語は *Versorgungswerke*。適訳がないので暫定的にこのように訳しておいたが、具体的には、各地の医者、歯医者、獣医、弁護士、建築家などが設立した公法上の団体であるカンマー・Kammer (会議所などと訳される) をこころでは *Versorgungswerk* (単数) と称し、この団体が年金等の保険者となる (Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Sozialbericht 1986*, Bonn 1986, S. 138. など、ebenda, S. 173f. 以下) 時の *Versorgungswerke* が列挙されている。さらに以下の文献にも詳細な説明があり、参照。Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Übersicht über die soziale Sicherheit*, 2. Aufl. (Stand: Januar 1991), Bonn o. J., S. 238-241.)

(5) 「クライス」が主張していたのは、マネタリストの泰斗ミルトン・フリードマンなどがかねてより提唱していたい

いわゆる「負の所得税」の導入にはかならなかった。その積極的提唱者は「クライス」の中心人物エンゲルスであった。「クライス」は「Bürgersteuer」と称する「負の所得税」の導入を提唱しており（『Soziales Netz』, S. 45f.、あるいは『Wohstand』, S. 138-190.）彼がすでに一九七九年「社会政策の構造の中心には税制改革がおかれねばならない」ということは自明のことである」と述べていたのもこうした見地からのものであった（W. Engels, Eine konstruktive Kritik des Wohlfahrtsstaates, Tübingen 1979, S. 40f.、ただし本書では『Staatsbürgersteuer』と称している）。なおフリードマンの提唱については以下を参照。ミルトン・フリードマン、熊谷尚夫他訳『資本主義と自由』（原題：Capitalism and Freedom, 1962.）マグローヒルブック、一九七五年、第二〇章。また一般向け啓蒙的性格をもつ『同およびローズ・フリードマン』西山千明訳『選択の自由——自立社会への挑戦——』（原題：Free to Choose. A Personal Statement, 1980.）日本経済新聞社、一九八〇年、第四章、も併せて参照。

(6) 表⑥¹⁴ H. Lampert, Lehbuch der Sozialpolitik, 2. Aufl., S. 108f, 124f. より作成。

(7) Vgl. ebenda, S. 417-422.

(8) 本節（注¹⁷）も併せて参照。

(9) W. Engels, Mehr Markt. Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, Stuttgart 1976, S. 108-111.

(10) 経営者を対象としたある講演会でエンゲルスは本論の最初に市場と官僚制との関連問題をとりあげ、つぎのように述べていた。「社会組織には二つの形態があります。市場と官僚制です。市場を拒否する者は同時に官僚制を選択します。他の道はないのです」（Ders., 30 Jahre Soziale Marktwirtschaft—erlebt, aber unverstanden. Vortrag von Professor Dr. Wolfram Engels gehalten bei einem Empfang der Landesbank Rheinland-Pfalz-Girozentrale in Mainz am 21. Juni 1977, Mainz o. J. (1977), S. 14.）

(11) Ders., Mehr Markt, S. 105f.

現代ドイツ社会政策論批判の一類型 (一)

- (12) Vgl. ebenda, 103. なお、六〇年代後半からのネオ・マルクス主義陣営の国家論をめぐる議論について、その背景と議論の展望をえるものとしては、ブレーメン大学に学位(博士)論文として提出され、のち加筆されて出版されたものが詳しい。Christoph Butterwege, SPD und Staat heute. Ein Beitrag zur Staatstheorie und zur Geschichte der westdeutschen Sozialdemokratie, Berlin 1979, insb. S. 62-152. またわが国でいち早くこの動向を紹介したつぎの論文も参照。八木紀一郎「西ドイツにおける『国家の導出問題』の討論」名古屋大学『経済科学』、第二巻第一号、一九七五年。

- (13) 以上については、Gerold Ambrosius, Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen 1984, S. 116-120. など「六六ノンハヤン」や『本書』の「Salzgitter AG, Vereinigte Industrieunternehmen AG, Saarbergwerke AG, Industrieverwaltungs-GmbH, Veba AG, Volkswagenwerk 及び ebenda, S. 116f.」。

- (14) Vgl. ebenda, S. 121-133.

- (15) 本調査の結果報告は毎年おこなわれているわけではない。連邦統計局が毎月発行する「Wirtschaft und Statistik」誌には、通例、各年二月号に「連邦機関人員」として連邦関係の人員構成が掲載されている。したがって州、あるいは自治体管轄の部門における従事者数はそこからは知ることができないが、一九九〇年二月号の同誌には連邦、州、および自治体それぞれの社会保障関係従事者数が報告されており、表(1)中の(c)、(d)、(e)はそれらの各数値の合計値である。なお、H. Lampert, Lehbuch der Sozialpolitik, S. 421. には同資料が利用されており、併せて参照。

(未完)

本稿は平成五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。