

西ドイツの福祉国家論争を追う ——社会国家と福祉国家のあいだ

武 井 昭

(高崎経済大学教授)

はじめに

西ドイツに限られたこととは必ずしもいえないが、先進諸国ではこの数年わが国でいう「福祉国家」に関する著書や論文が論壇をにぎわしている。¹⁾

その理由は、いうまでもなく、石油ショック以後低成長時代に経済社会が転換を余儀なくされ、いやでも高度成長に立脚した「福祉国家」体制は反省を余儀なくされるということによる。

先進諸国であればどこでも共通した問題であるが、本稿では、思弁的で本質的な思考を展開する国民として定評のある西ドイツにおける福祉国家をめぐる議論における最近の傾向を通して、この問題を原理的、本質的に整理し、その問題点を明らかにしたい。

I 福祉国家論争の理論的背景

福祉国家論争が論争という形をとって現実には展開されたという事実が必ずしもあったのではないが、論争に似た形でまとめることができるだけの展開をしてきたとみることができる。

その展開の方向は二つある。一つは、体制 System をめぐる方法論に関するものである。有名な戦前のウェーバー・シュモラーの方法論争に端を発し、次いでアドルノ・ポッパの実証主義 *Positivismus* 論争として受け継がれ、そしてこの十年間世界中の注目を集めたルーマン・ハバースマス論争という形で進展をみたが、こうした論争の成果を具体的な問題に適用する必要性が生じ、その妥当性が福祉国家に対する評価にかかっている。

戦前から続いているこうした論争の争点は、要約すると、「現実性」*Wirklichkeit* もしくは「歴史性」*Geschitlichkeit* と「抽象性」*Abstraktlichkeit* もしくは「理論性」*Theoretischheit* の間の妥当性にある。

もとより、「現実性」を強調する立場といえども、「歴史性」を無視することができないし、逆もまた同様であるから、論争を展開している間に、現実の歴史の質的变化をとまなうことも相まって、論争の争点は接近するようになる。

ウェーバーとシュモラーの論争はともに歴史主義者の論争であるから、M. ウェーバー Weber の「理念型」*Idealtypus* の提唱も「歴史」そのものの抽象化であって、歴史と無関係な理論モデルのそれではなかった。

しかし、この「理念型」が戦後高い評価を得たのは、理論モデルとしてのそれであった。その結果、ウェーバーの意図とは別の「実証性」Positivitätの根拠となる可能性だけが一人歩きをすることになった。

これを受けて、K. ポッパー Popper 等の実証主義者は批判主義の拠点を演繹的モデルのもつ「実証性」に置いた。この実証性を優先して、イデオロギーによる「客観化」もしくは「理論化」を排除しようとした。

しかし、イデオロギーの正当化を排除することに成功したが、演繹的モデルによる「実証性」が優位したために、「現実そのもの」Sacheが視野から喪失することになった。

この点をTh. アドルノ Adorno は強調した。アドルノのこの批判により、ウェーバーにはじまり、ポッパーにより方法的に発展せられた「方法」優位の考え方は決定的な打撃をうけることになった。

この「方法」優位の立場から再武装に成功したのがN. ルーマン Luhmann であった。また、J. ハーバーマス Habermas やアドルノの方法論に内在している神秘主義的性格を排除し、「実在」Sacheとの接点を模索した。

両者はともに、社会的現実性をシステムとして把握することによって、ポッパーやアドルノが陥った方法論のもつ無内容を克服できるとした。

ルーマンは、システムの一般的性格を完全に明らかにすれば、現実にかオスの状態に陥ったシステムはシステムとして機能すると考え、現実性ないし歴史性と理論性の関係を総合できるとした。

これに対して、ハーバーマスは、システムの

歴史性とそのシステムを構成する具体的な構成員相互の「対論」Diskursにより形成されるものであるから、システム一般で把握できないし、イデオロギー性だけに拘束されるものでもなく、システムに内在する理論的に評価された質に依存される点を強調した。²⁾

福祉国家にこれを適用すると、ルーマンの場合には、福祉国家もシステム一般の問題にすぎないから、機能・構造的なシステム合理性を追求すれば、福祉国家の問題も解決可能となると考える。³⁾ これに対して、ハーバーマスの場合は、福祉国家を「公共性」もしくは「正当性」Legitimitätをめぐる構造転換の問題としてとらえるので、利害が対立していても対論によってその正当性を競い合って、解決点を見出すことになる。⁴⁾

両者の政治的な立場は全く異なるにせよ、両者がその立場の相違をもたらず要因をイデオロギー性だけに固執することなく、「システム」の構造分析に一步踏み込み、具体的な解決の可能性が開かれている点において、大きな進歩といえよう。

もう一つの方向は、社会国家と福祉国家の関係をめぐる論争である。西ドイツでは、英語圏でいう「福祉国家」welfare stateの表現である Wohlfahrtsstaatよりも、好んで「社会国家」Sozialstaatという表現が使われる。

いうまでもなく、「福祉国家」という表現を使用するときには、「現代福祉国家」と限定しなければ、絶対王制時代の福祉国家と混同されるからである。

それだけでなく、「現代福祉国家」といわゆる「福祉国家」は異質であるとみられるので、単に時代的なズレによる混同の回避以上に、

その異質性を表現する用語を採用する必要があった。

ワイマール民主主義の具体化を意味する「社会化」Sozialisierungは、社会国家の一つの方向を示すものであった。周知の通り、ワイマール民主主義がめざしたこの「社会化」はナチズムや共産主義の台頭により挫折することとなった。

しかし、挫折したとはいえ、第二次世界大戦につながる全体主義の体験は、戦後の「社会化」の実験に大きく貢献することとなった。

すなわち、第二次大戦の反動として自由主義体制が支配的になるが、ワイマール体制の経験も加味されて、「社会的市場経済」もしくは「社会的法治国家」という形で具体的に表現されるような「新自由主義」国家体制でのぞむところとなった。

好むと好まざるとにかかわらず、ワイマール時代の「社会化委員会」の提唱する「社会国家」と新自由主義者の唱える「社会国家」の間の均衡点を求めて模索する形をとって展開することになった。

実際には、福祉国家-国家社会主義体制-共産主義体制という「全体主義」Totalitarismusの系譜に対して批判的であったから、修正派の「社会主義」と「自由主義」の中間に位置するものを「社会的なるもの」das Sozialeと表現して、それに内容を入れることが目標とされたのであった。

だが、保守政党が政権を獲得する期間が長かったために、「自由主義」にウエイトのかかったものになった。そして、この間の事情は、「社会」Gesellschaftと「国家」Staatの間の問題として問われることとなった。

その場合の「社会」はGesellschaftであって、societyの意味でのそれではない。ここにドイツの意味での社会政策Gesellschaftspolitikを尊重し、これまでの社会政策Sozialpolitikと区別して、「社会国家」の本質を明らかにしようとするドイツ的思考の特徴をみることができるのである。

しかし、その場合でもGesellschaftspolitikであって、決してGemeinschaftspolitikでもなければ、Genossenschaftspolitikでもないことに注意を要する。「社会」を表現する言葉は、ドイツ語では、Gesellschaftの他に、Gemeinschaft(共同体)、Gemeinde(協同態)、Genossenschaft(協同組合)等がある。

こうした用語のうちでGesellschaftが選ばれるところに、「社会国家」の特色があるといつてよい。「社会国家」を意味する「福祉国家」論争には、こうしたドイツ的思考のこれまでの歴史的な性格の一つの総決算の意味が込められているのである。

以上のような方法論および歴史的現実の二つの方向での福祉国家論争を背景にして、現在いわゆる福祉国家の存在が問われているのである。この二つの方向を総合すると、「社会国家と福祉国家のあいだ」の問題という形でまとめることができるであろう。

さらにいえば、「社会」と「国家」の本来の関係を明らかにすることであるといえるであろう。どんなに巧妙な論理を展開しても、いつかStaatという意味での国家とGesellschaftの意味での社会のあいだの関係が問われることになるからである。

このようにみるならば、「社会国家」の意味を問うことは、ドイツ的思考の世界における

現代最大の問題であるといっても過言ではない。

II 福祉国家論争の問題点

以上のような前史を背景にして、80年代に入って「福祉国家の危機」がますます顕著になるにつれて、いよいよ「社会国家」ないし「福祉国家」政策に対して総決算することが余儀なくされてきた。

もとより、この問題は重大であるが故に、その評価についてはまさに百花繚乱を呈することは避けられない。さし当たり、以下においてこれらのうちの主要な問題点を全体的立場から評価して整理しておくにとどめておきたい。

(1)第一は、「社会国家」ないし「福祉国家」が存続していくには、「ゆたかな社会」Wohlstandsgesellschaftもしくは「繁栄国家」Wohlstandsstaatを前提とするかどうかということである。

この点からすると、現在進展している福祉国家論争が「福祉国家の危機」という形をとってあらわれていることにみるように、一般には「社会国家」は「繁栄」Wohlstandを前提としていることが認められているといつてよい。

「高福祉・高負担」というスローガンよりも「高成長・高福祉」の方が社会国家には優先すると認められているということに、「社会国家」の性格が自ずから規定されていることを示しているといえよう。

すなわち、「社会国家」体制は「繁栄」とい

うオールマイティに依存した体制であることが背景になっているということである。「パイ」が大きくなるときには、相対的不平等の拡大につながるとしても、絶対的分け前が増加するために、相対的不平等に対する批判の鋒先は鈍くなるからである。

ところで、1979年から1983年の4年間で実質経済成長率は1.7%上昇でしかないために、失業者数はこの間に1,382万人も増え、失業率は3.8%から9.1%に上昇した。

こうなると、社会保障サービスの低下も急ピッチで進行する。社会予算総額のGNPに対する比率をみると、1979年の30.5%から1984年(推定)のそれは29.3%に低下するとされている。逆に国民の租税および税外負担額の国民所得に対する割合は1975年の52.9%から1981年には55.7%と2.8ポイントも上昇している。

これでは、「社会国家」体制に対する批判が高くなるのも止むをえない。「高成長・高福祉」政策が現実性をもたないとすれば、「社会国家」体制の方向転換を考えるのが当然ということになる。

西ドイツ経済が現実には低迷していることにもよるであろうが、「高成長・高福祉」政策の可能性をきっぱりと断念していることを忘れるべきではないであろう。

(2)こうした状況にあるため、当然社会国家に対する批判が多くなる。その方向の一つは保守主義者 Konservativのものである。その代表者はP. コスロフスキー KoslowskiとB. モリトール Molitor であるといえよう。

彼ら二人に共通しているのは、「社会的なもの」に対する批判において、「要求インフレ」

Anspruchsinflation (R. Rose) もしくは「要求のスパイラル」Anspruchsspiralen (Ph. Herder-Dorneich) の現象を原理的に批判しようとする⁵⁾ことにある。

コスロフスキーが批判の根拠にしているものの一つは、「道徳的ブレーキの弛緩」moral hazardの問題および「レストランの支払い問題」Restaurant-Rechnungs-Problemに求められる。モラル・バザードの問題は、「一度保障のサービスをうけると、次から注意力は散漫になり、むしろ危険に対して自ら受け容れようとし、こうしたサービスに対する欲求を強くいざく人は増大するものである」という特性があるということを取りあげる。

他方、「レストランの支払い問題」は、「グループでレストランで食事をするとき、最初に割勘で支払うことを決めておくと、各人は自分一人で支払うよりもより高価なメニューを注文するために、一人で食事をするよりも高くつく」という性向がある⁶⁾ということを問題にする。

社会国家にはこうした二つの性向を黙認する傾向があるが故に、その国家の「過剰負担」Überlastungは避けられない。「過剰なる部分」を排除しないならば、「社会国家」の存在理由はなくなる。

こうした二つの事例はあくまで事例にすぎないが、これによって何かを暗示しているとすれば、アナロジーの真理性により「社会国家」批判の論拠となりうるのである。

これに対して、モリトールは、「社会神話」Mythos des Sozialenの陥穽を「平等」Gleichheitにみて、「自由の中の不平等」Ungleichheit in Freiheitを打破することこそそ

れを克服するものであると喝破する。⁷⁾

モリトールが「社会神話」とまでいい「社会的なるもの」に対してその限界を明らかにせんとするのは、「社会的なるもの」が道徳的になっていることを認めないわけにはいかないからである。

コスロフスキーにせよ、モリトールにせよ、他人の自由は、形式的自由ではなくして、「人格的自由」persönliche Freiheitにある以上、不平等の自由もまた承認されていなければならないということをカントKantにならって強調する。

「社会的なるもの」は、いかなるものであれ、「社会的に共通なるもの」を基準にしていることだけは免れることができない以上、形式的な自由を意味するリベラルな自由ではなくて、実質的な自由を意味するフライハイ的な自由が抑制されることになる。

フライハイ的な自由には、個人的な自由のもつ尊厳性がある。この尊厳性が認められてはじめて、「社会的なもの」の根拠としての「連帯性」Solidaritätが具体化する。

カトリック的な自由と連帯観からの社会国家の批判は、ヨーロッパでは「保守的なもの」とみなされているが、古くて新しいものとしての価値は十分にもっているといえよう。

(3)こうした保守主義者の批判と全く逆の批判は、「社会国家」体制を「資本主義の擁護」Verteidigung des Kapitalismus以外の何物でもないとするものである。

こうした批判は、いうまでもなく、マルキスト達の見解である。ここではその代表者としてH. R.カイザー Kaiserを取りあげることしよう。彼は、オーソドックス・マルキシ

ストの立場から、ハバーマスの方法論を批判して自らの正当性を主張する。⁸⁾

彼は同じマルキシストの立場に立ちながら、システム論的立場に立つハバーマスやオッフエの「社会国家」の基本的立場を批判する。その批判のポイントは、いうまでもなく、ハバーマスとオッフエが「史的唯物論の再構成」として資本主義体制を一つの「社会的操作の審級」としてみなしていることにある。

ハバーマスは、マルクス理論の欠陥を「相互行為」と「コミュニケーション」のカテゴリーによって、システム論的に克服しようとするところに、その論拠をもとめている。それに対して、C.オッフエ Offe は「政治システムの操作可能性」に対して、国家の属性以上に「社会」のそれを重要視して、国家および社会のもつ「政治性」ないしは「イデオロギー性」を抽象化する。

もとより、オッフエはマルクス理論の欠陥を克服せんとして、ハバーマスにならって、国家と社会を分断し、「国家は形態を規定するのに対して、社会はその内容を規定する」としている。⁹⁾

社会が内容を規定するとなると、国家は単に内容である社会の枠条件とならざるをえなくなる。このことは、「社会的なるもの」が全てに独立して存在することを意味する。

カイザーに代表されるように、オーソドックス・マルキシストは「社会的なるもの」の存在を否定し、階級史観の絶対性ないしは実在性を主張する。「社会的なるもの」の独立存在を認めるならば、それらの「管理」Administrationの可能性に道を開くことを承認することになる。しかし、どんなにうまく管理し

てもぬぐえぬものが存在することはいうまでもない。

カイザー等からすると、そのぬぐえぬものは、階級意識 Klassenbewußtsein ということになる。労働者に階級意識が存在する以上、ぬぐおうとしても、現実にぬぐい切れないものとして具体的に存在する。

この階級意識は単なる思弁的な意識ではなくて、実在性をもっているが故に、一瞬でも、また一部分であれ、「資本主義の擁護」としての機能を果たすときには、それを糾弾する役割を果たすべくして登場することになる。

オーソドックス・マルキシズムがこれほどまでに自己主張しうる背景には、「社会国家」体制がいかにも理論武装しようとも、資本主義の根本矛盾を無視してなしえないし、またどんなに「繁栄国家」Wohlstandsstaat をもってそれをカムフラージュしようと、繁栄国家に限界がある以上、資本主義のもつディレンマを克服することができないということに対する確信があるからに外ならない。

こうした確信は一つのイデオロギーに立脚しているとはいえ、厳然と主張することのスキを与えるだけのものがあることも事実であるようである。

(4)さて、第四に、これまでの議論とは全く別の立場からの批判が存在する。その代表者として、ここではH.クラージェス Klages をとりあげよう。彼は、アノミー Anomie 現象の根源として「福祉国家」ないし「社会国家」を問題にする。

クラージェスは、戦後西ドイツが自らの国家体制として選択した「社会国家」が成功をおさめ、「豊かな社会」Wohlstandsgesellschaft

を実現したが、その結果として犯罪、自殺、公害、混雑現象、離婚といったアノミー現象をもたらし、社会全体としては「不安定化傾向」ないしは「不安定化の潜在性の増大」Unruhetendenz bzw. Unruhepotentialが一般化することになった、という事実をとりあげる。¹⁰⁾

このことをガルブレイスにならって「豊かさの中の貧困」というように表現することもできようが、とにかくこのことを「社会国家」体制の帰結としてとらえていることにクラークスの積極的意義がある。

その場合に、クラークスは、「社会国家」が「多元主義的政党や団体の競争」pluralistische Parteien-und Verbändekonkrenzによって機能するが故に、「要求水準と満足水準の間の乖離が不安定化を増大させる」unruheerzeugende und destabilisierende Kluft zwischen Erwartungsniveau und Befriedigungsniveauと主張する。

こうしたクラークスの主張も、Th.シラー Schiller が批判しているように、「要求水準と満足水準」の乖離の問題を一般化するための努力がなされていないために、せいぜい問題提起の面白さの域を出ることができない。¹¹⁾

また、クラークスが注目する UnruhetendenzないしはUnruhepotentialもそれが福祉国家に起因するのか、豊かな社会に起因するのか、あるいは社会国家に起因するのか、ということについて厳密な区別がなされていないために、折角の問題提起も具体的な形でのインパクトを与えるまでに至っていないくらいがある。

(5)さて、こうした福祉国家ないし社会国家

に対する批判に対して、これを弁護する理論ないしはこれに代替する理論からの展開が当然存在する。

弁護する理論の代表者としてここではPh.ヘルダー・ドルナイヒをとりあげよう。いかなる弁護者といえども、現在の福祉国家をそのまま承認することはできないことは明らかである。

ドルナイヒは、行きすぎた社会保障のために財政逼迫をもたらしているからといって、「社会保障そのものの破綻」と同一視してはならない。「需要および供給のいずれにおいても社会保障制度の合理化の可能性が残されている」以上、それに向けて努力する必要があるという。

合理化の具体的対策として「賦課方式による財源調達のために誘発された需要サイドにおけるムダな社会的支出social slackの削減を国民が福祉サービスの低下もしくは削減を感じることなく行い、国民の需要の大きい部門の支出をふやすことである」と彼は主張する。

要するに、ドルナイヒによれば、「賦課方式」ではなくて、「積立方式」にして、「要求のスパイラル」が惹起されないようにし、保険原則、扶助原則、扶養原則の社会保障の三大原則にのっとり合理的に運用するならば、社会国家自身について何ら問題はないということである。¹²⁾

こうしたドルナイヒの見解は、いうまでもなく、保守政党である「CDU」(キリスト教民主同盟)の見解と軌を一にしている。ボン基本法(ボン憲法)により社会国家体制が制定されている以上、行政をあずかる政党とし

てその枠をはずれることはできないが、CDUの特色は、社会保障の三大原理の実践は「正義」Gerechtigkeitおよび「連帯」Solidaritätの昂揚につながるばかりでなく、「自由」Freiheitもしくは「自助」Selbsthilfeにもつながるといふ点に如実にみることができ¹³⁾る。

この点について、コスロフスキーやモリートルらは、同じ保守主義者ではあるが、社会保障制度の拡充は本質的に「支配と保護」の弁証法 Dialektik von Schutz und Herrschaft 的關係を生み出すことをもって、批判的にとらえている。

この点だけをとると、「社会の国家化」Verstaaslichung der Gesellschaftに反対するSPD（ドイツ社会民主党）の見解と一致するといえよう。しかし、もともとSPDはCDUより以上に「社会国家」的であったからという以上に、福祉国家的意味での社会国家は本来「社会民主主義」に起源をもつものであるから、「自由」や「連帯」よりも「社会的正義」に重点のある福祉国家政策をとってきた。

しかし、「福祉国家の危機」が顕著になるにつれて、最近では従来型の福祉国家に対する根本的な反省がみられるようになってい¹⁴⁾る。その最も急先鋒な代表者としてH.シュトラッサー Strasser があげられる。

シュトラッサーは、これまでのSPDの社会政策プランは資本主義との共存をはかってなされてきたために、資本主義経済に内在している「経済主義」と「エゴイズム」のイデオロギーにより、「非民主化」と「破壊のダイナミックス」が避けられないとして、根本的

な改革の必要性をとく。

彼のいう根本的改革とは、H.ハイマン Heimannにならって、経済政策と社会政策の区別をとり払って、総合社会政策を確立することをいう。とくに、参加型民主主義による「社会保障の民主的生産」によって資本主義を克服せんとする。

シュトラッサーのこうした構想はSPDの中では少数派であるが、「社会の国家化」ではなくて、参加型民主主義による「国家の社会化」Vergesellschaftung des Staatesの方向にSPDの考え方の中心が移行していることは否定できない。

(6)最後に「社会国家」もしくは「福祉国家」体制に代替する体制についての動向を二、三紹介しておこう。

一つは、R.ヘットラーゲ Hettlageの「協同組合モデル」Genossenschaftsmodelleである。結論的にいえば、ヘットラーゲは、かつての協同組合主義者達の経験からみてGenossenschaftをもつて「市場」と「国家」にかわる第三の全体システムであるとは考えていない。

しかし、現在のように「国家の過剰負担の軽減」Entlastungen von Aufgabenüberhäufungが具体化を要するときには、Genossenschaft原理が思考モデルとしてばかりでなく、危機に耐えうるような組織の行動モデルとしても大いに貢献するという限りにおいて、社会国家の「代案」Alternativとなりうるものであると考えている。とくに、ヘットラーゲは、「協同組合化」Vergenossenschaftlichungというプロセス面を重要視して、国家の過剰負担の軽減として機能するこ

とに期待を寄せている。¹⁵⁾

さらに、その具体化については、「参加」Partizipationの問題との関連でとりあげ、現在進展している傾向の中にそれが生かされていることを強調する。

もう一つの代案としては、J.フーバーHuberの主張する「二重の社会政策」duale Sozialpolitikがあげられよう。「二重の社会政策」とは、従来の社会政策が「市場、国家、貨幣を媒介したもの」であったが、これらを媒介にしないもう一つの経済社会があり、それに対する社会政策も当然考えることができるが、この二つの社会政策をいう。¹⁶⁾

もう一つの社会政策の具体的な例としてフーバーは、自由時間、プライベートな生活、自分のための労働Eigenarbeitあるいは素人の自助的活動においてなされるときに社会政策活動をあげている。

従来の社会保障のカテゴリーでいえば、民間のボランティア活動に含まれるものが多いかもしれないが、それらが第二の社会政策として評価され、積極的にとり組まれるようになるならば、その活動範囲およびその程度において少からざる影響をもつ可能性は高い。

しかし、フーバー自身もいうように、第二の社会政策が社会国家の代案となるまでに至らないことはその性格から明白である。ただ国家財政の逼迫のもとでは、Genossenschaftの場合と同じく無視しえない政策であるといわなければならない。

III 社会国家と福祉国家のあいだ

さて、これまで述べたさまざまな角度からなされてきた社会国家ないしは福祉国家をめぐる議論の中でも容易に理解されるように、「福祉国家」と「社会国家」の概念がきわめて曖昧であるために、論争点が余りにも多岐にわたって、この数年におよぶ議論の成果がまだはつきりとあらわれているとは必ずしもいえない。

これからも「社会国家」ないし「福祉国家」をめぐる議論が続けられるであろうが、この時点で「社会国家と福祉国家のあいだ」に焦点をあてて整理しておくことも、こうした問題を理解するうえで不可欠であることと思われるので、以下において、スペースの許される限りでその一つのケースを提示しておく。

(1)自然科学と異なり社会科学の概念は多義性をもっていることの方がむしろノーマルであるとみられるが、それを整理するときには一定の基準が必要となる。

そこで、差し当たり「福祉国家」と「社会国家」は全く同義語であると仮定しよう。とすると、「福祉」と「社会」は同一の内容を表現するものということになる。

ところが、「社会」はまだしも「福祉」の内容の方がきわめて多義的であるから、両者を結びつける関係も一様ではない。

しかし、ボン憲法の基本的性格を考えたいうで、「福祉国家」と「社会国家」を同義語とすることを前提にするならば、「福祉」と「社会」の関係は以下の三点に限定することができるであろう。一つは、「福祉」の主たる内容が「社会的正義」に合致したものをめざすという意味において「社会」を限定する場合で

ある。

二つは、「福祉」の責任を、個人はもとより「国家」でもなく、それらと区別された「社会」が負うという意味での関係である。

三つは、「福祉」も「社会」もともに「公共の福祉」Gemienwohlという意味で理解されるとき、両者はその内容が一致するという意味での関係である。

「福祉」の問題が「社会」政策の主たる内容とされるのは、以上の三つの考え方が根底にあるからに外ならない。ところが、この「福祉」と「社会」の関係のうちどれがもっとも妥当な考え方であるのか、という問題にしても、またこれら三つの関係についても少し細部に入ってみると、たちどころに不明となる。

例えば、社会的正義を基準に「福祉」の実現をはかるといっても、社会的正義に一定の基準があるわけではないから、ボン憲法で規定されている「社会国家」はせいぜい「社会的市場経済」ないしは「社会的法治国家」の意味でしかなく、「再分配政策」による分配の平等を実現すること以上を出ることができない。

これでは、狭い意味での「社会国家」が「福祉国家」より優先することになって、「所得分配」以外の福祉はもとより、「平等原理」以外の社会的正義の発展も抑制されることになる。

このようにならざるをえなかった理由としては、国民福祉の責任主体として個人でも国家でもなく、「社会」が負うことになっていることと密接な関係がある。

一般に、従来具体的に現実に責任を負うことができるのは、個人もしくは国家だけであ

ると考えられ、社会は不可能であるとされていた。

それを覆して新しい責任主体となるにはそれだけの根拠を必要とする。その根拠になったものは、究極的には、マルクスやケインズに代表されるような「社会」科学に依拠した理論であり、銀行の信用創造や私保険のような確率論的な理論に代表されるようなものであった。

こうしたマクロレベルでの合理性に依拠する社会はそれが存続するために必要な条件を充足していなければならない。もしそうした条件が崩れると、「社会国家」と規定した根拠を喪失してしまうことになる。

今日のように、その条件が十分に充足されなくなると、従来とは異った根拠にもとづいた「社会国家」像ないしは「福祉国家」像を必要とする。それがいわゆる「公共の福祉」にもとづく「福祉国家」ということになる。

「公共の福祉」は「配分の正義」を総合したものであるから、これまで疎外されていた正義や社会的主体が抬頭してくることになる。¹⁷⁾

こうした傾向の現象の主要なものとしては、「古い社会政策」に対する「新しい社会政策」であり、「社会の国家化」に対する「国家の社会化」である。「古い社会政策」に対する「新しい社会政策」とは、要するに、古い社会政策がいわゆる「労働者階級」に対する福祉政策に限定されるのに対して、新しい社会政策は、いわゆる労働者階級以外の組織化されない人達に対する福祉政策をいう。¹⁸⁾

すなわち、老人、子供、婦人および障害者に対する福祉政策である。こうした人達に対

する福祉政策を考えなければならないところに、社会国家の限界がある。ボン憲法により規定された社会国家が30数年を要して作り上げてきたのは、意図したものとは似ても似つかぬ、組織化された圧力団体による民主主義でしかなかった。

言うならば、「社会の国家化」が進展したにすぎなかったということである。これに対処するためには、「国家の社会化」を促進しなければならないが、社会の国家化がこれまで大きくなると、国家の社会化も著しく制約されることになる。

しかし、それを押して国家の社会化を進展しなければならないだけに、新しい主体としての「社会」Genossenschaft ないし「非市場経済」non-market-economy がその担い手として期待されるようになる。

(2)こうした変化の底辺にあるものは、要するに、従来の「社会国家」が依存していた根拠なき責任主体にすぎないかもしれない「社会」Gesellschaftではなくて、具体的に、政治的にも責任をとることができる「団体」もしくは「個人の集合」がやはり優先すべきであるということであるかもしれない。

「社会国家」と「福祉国家」は確かに同義語とみなすことができる側面があるが、しかし社会国家の側からどんなに両者を接近させようとしても、最終責任を回避することができなくなると、もはや「社会国家」の側から「福祉国家」に接近することは不可能になる。

すなわち、「社会的なるもの」といってもその背後に「政治的なもの」das Politischeもしくは「国家的なもの」があり、それが「社会的なもの」に優位することを余儀なくされる

からである。

福祉国家の側から社会国家を規定しなければならなくなってきた以上、福祉国家と社会国家を対立的に理解した方がよいということになる。

きわめて逆説的だが、社会国家は、現実には「社会の国家化」を推進してきたにもかかわらず、「社会的なるもの」のヴェールのもとで、「政治的なもの」の実体にメスを入れなかったために、社会国家的な「政治的なもの」では福祉国家を実現するには大きな限界をもつことになった。

福祉国家は本来最終責任をとる「政治的なもの」の上に立脚して全体の福祉の実現をめざすものである。しかし、もとより、「国家主権」にもとづいた国家の独裁的な権力によって福祉を実現することを意味しない。

非常に多くの制約条件のもとで福祉水準を低下することなく、また国民の負担が過重にならないようにするために、政治的な判断を誤らないようにしなければ、福祉国家は実現できないというだけのことである。

これを実現するには、少なくとも社会国家的な福祉政策では不可能であるから、それと決別した上での「公共の福祉」原理に立脚した国家体制に転換する必要がある。

この原理を一般的に明らかにすることは容易ではないが、それを比較的可能にするとしたら、最も本質的、根本的なディメンションから社会国家を把握することがまず必要である。

この点から注目すべき見解としては、今日の社会国家の限界を「文明の危機」

Zivilisationskriseにみて、その「国家の欠陥」Staatsversagenの根底にある「社会の没落」Sozialverfallを解明しようとするJ.フーバーHuberやM.イエーニッケJänickeの所論である。¹⁹⁾

彼らが嘆く「社会の没落」の「社会」はGesellschaftではなくてGemeinschaft(共同体)をいう。いわゆるアノミー現象は、「共同体内での福祉の崩壊」Auflösung gemeinschaftlicher Selbstversorgungに基因する「行き過ぎた産業システムの失敗」Versagen des superindustriellen Systemsの結果であるとみる。

共同体的なつながりのない「匿名性」Anonymitätの社会では、各人は方向性を喪失しているから、「自助努力」の心情が誘発されえないとしているが、この点は一考に値する問題である。

社会国家の限界を克服するとき、「自助努力」に期待する議論が多いが、その自助努力を誘発する条件まで殆んど問題にしないからである。共同体なき「社会」Gesellschaftでは人間の生きた存在としての「社会協同態」Sozialgemeindeの中での「共同感情」Gemeingefühlが起きないことは否定できない。

したがって、国家が介入すればするほど、国家が関与できない問題を作り出すことになり、ますます「国家の欠陥」が生じるという意味でのイエーニッケがいう「無差別な繁殖」Iatrogenese現象を呈することとなる。²⁰⁾

「社会国家」が作り出した問題を国家が解決しなければならないというところに「福祉国家」の最大の問題点があるが、それを可能

にするには、従来の「連帯性原理」Solidaritätsprinzipに内容を与えることが先決であるといえよう。

しかし、いかに共同体的なつながりに依拠した「自助運動」が重要であるといっても、今日の経済社会のように複雑多岐にわたり、非人間的になり、それがますます加速化されているとき、共同体的な共同感情を回復することは容易ではない。

共同体的なつながりに依拠した福祉国家が「社会国家」に優位すべきではあっても、ますます社会国家化が現実に進展するばかりとなる。

しかし、裏からみると、ますます「社会国家と福祉国家のあいだ」の問題を考えることが重要であるということでもあるのである。

おわりに

そもそも限られたスペースの中で、この6、7年間に西ドイツで種々の方面から展開されてきた議論を紹介し、それをまとめることは容易でないこともあり、本質論に終始し、しかも説明不足に終わってしまったが、思弁的、哲学的に物事を思考するドイツ人が「福祉国家」についてどのようなフレーム・ワークで思考しているかについて理解の一助となりえたのではなかろうか。

詳細については他日を期したい。

注1) わが国と異なり、専門書の出版数はきわめて少ない西ドイツでこの3年間だけでも「社会国家の危機」に関する著書だけでも20冊を超えている。

- 2) 詳しくは, Habermas, J. /Luhmann, N., *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie—Woleistet die Systemforschung?* 1971.
- 3) cf. Luhmann, N., “Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität”, in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph. u. Löw, R. (hrsg.), *Chancen und Grenzen des Sozialstaats*, 1983.
- 4) cf. Habermas, J., *Legitimationsproblem im Spätkapitalismus*, 1973.
- 5) Rose, R., “Comparing Public Policy: An Overview” in *European Journal of Political Reserch*, 1973. Herder-Dorneich, P., “Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle”, *Grundfragen der sozialen Steuerung*, 1982.
- 6) Koslowski, P., “Sozialphilosophische und systemtheoretisch-soziologische Grundlagen,” in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph. u. Löw, R.(hrsg.), op. cit., S.8
- 7) Molitor, B., *Der Sozialstaat auf dem Prüfstand*, 1984, S. 23ff.
- 8) Kaiser, H.-R., *Staat und gessellschaftliche Integration-Zur Analyse und Kritik des Staatsbegriffs bei Jürgen Haberman und Offe*, 1977.
- 9) Offe, C., *Berufsbildungsreform—Eine Fallstudie über Reformpolitik*, 1975, S. 11.
- 10) Klages, H., “Wohlstandsgesellschaft und Anomie”, in: Haferkamp, H.(hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und soziale Probleme*, 1984, S.6ff..および ders., *Die unruhige Gesellschaft*, 1981. ders., *Überlasteter Staat-verdrossene Bürger?*, 1983を参照。
- 11) Schiller, Th., Der “Wohlfahrtsstaat” als Quelle sozialer Probleme? in: Haferkamp, H.(hrsg.), op. cit., S.32.
- 12) Ph. ヘルダー=ドルナイヒ稿, 「社会政策の目的と歴史」, 大西健夫編『現代のドイツ—社会保障』, 三修社, 昭和57年所収。および ders., op. cit., 1981を参照。
- 13) さし当たり, Blüm, N., *Gibt es Alternativen zum Sozialstaat?—Aus der Sicht der CDU*, in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph. u. Löw, R.(hrsg.),op. cit.を参照。
- 14) cf. Strasser, J., *Grenzen des Sozialstaats?* 1979.
- 15) cf. Hettlage, J., “Genossenschaftsmodelle als Alternative”, in: Koslowski, J., Kreuzer, ph. u. Löw, R. (hrsg.), op. cit.
- 16) cf. Huber, J., “Duale Sozialpolitik—Fremdvesorgung und Eigenbeteiligung”, in: Koslowski, J., Kreuzer, Ph. u. Löw, R. (hrsg.), op. cit.
- 17) さし当たり, J, マリタン著, 大塚市助訳『公共福祉論』, 昭和27年, エンデルレ書店を参照。
- 18) さし当たり, Greiber, H., *Neue Soziale Frage: Zahlen, Daten, Fakten*, 1975を参照。
- 19) Huber, J., “Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums”, in: APuZ 31/1981, s. 3ff. および Stahl, Th. u. Zängle, M., *Die Legende von der Krise des Sozialstaates*, 1984を参照。
- 20) cf. Jänicke, M., “Zur Theorie des Staatsversagen”, in: Grottian (hrsg.), *Folgen reduzierten Wachstums fitr Politikfelder*, 1980.