

西ドイツにおける社会政策論の新展開

保 坂 哲 哉

はじめに

西ドイツにおける社会政策論は、1970年代に入ってから政治的、経済的、社会的諸条件の変化に対応して、新たな展開の兆候をみせ始めた。しかし、それが明確な形をとるにいたったのは、第1次石油危機以後であった。そして1970年代末から1980年代初めにかけて第2次石油危機の影響が深刻化するにいたって、新たな方向づけを求める試みは一段と拡大し、活発になった。ここで「新展開」というのは、これら一連の試みが時代の転換を感知して、社会政策の新たな方向づけを求めているその姿勢を表わしたものである。

エゴン・マツナー (Egon Matzner) は、最近の著書¹⁾において、この新しい理論的探究の方向性を「新改良主義的 (neoreformistische)」と呼んだ。それは、福祉国家の役割をめぐる意見対立を3つの立場に分けたその1つである。他の2つの方向づけとは、現在のままの福祉国家を守ろうとする保守的方向と、福祉国家を後退させてその基本的任務を市場の処理に委ねようとする反国家干渉主義的方向 (antietatistische Richtung) である。このように分類される意見対立の基礎にある事実、市場経済的に組織された産業社会における、a) 国家干渉需要の増大、それとは逆に、b) 国家の問題解決能力の低下、そして、c) 国民所得に占める国家のシェアの増大、の3つである。

これらの事実と問題に直面して、国家の役割一般をめぐる論議は、先進資本主義国においてきわめて活発である。そのなかには、マルクス主義の立場からする資本主義国家論の注目すべき展開などもあるが、それらについてはまた別の機会を待つことにしなければならない。与えられた課題は、

西ドイツの社会政策論であるから、現状維持主義という意味で保守的でもなく、また古き「良き」時代の再現を求める復古主義でもない新しい進路を探究する理論の展開を、かなり焦点を絞って取り上げることにする。誰を選ぶかについては、マツナーの概観が役に立つ。マツナーは、福祉国家の役割をめぐる意見対立とその代表的論者について、次のように整理している²⁾。

理論的レベルでは、まず経済自由主義、反国家干渉主義のドクトリンの代表者であるハイエク (F. A. v. Hayek)、フリードマン (M. Friedman) ならびにブキャナン (J. M. Buchanan) を取りまくグループとケインズ派の国家干渉主義ドクトリンが優劣を競うのに対して、一連の異質的なグループも活動している。このグループはさらに細かく分けられる。第1に、上記のグループのそれを修正するかそれとは全く異なる発展モデルとそれに相応しい国家の役割を提唱するグループがある。まず、シューマッハー (E. F. Schumacher) とコール (L. Kohr) が、次いで、産業社会の官僚的制度とアンビヴァレントな工業技術の批判者の一群、マルクーゼ (H. Marcuse)、フロム (E. Fromm)、イリッチ (I. Illich) らがこれに属する。次いで、産業文明、福祉国家文明の可能性を放棄することなく、しかしその危険を否定はせずに克服しようとする一連の人々がいる。いわば中間的な立場をとる人々で、ダーレンドルフ (R. Dahrendorf)、シュトラッサー (J. Strasser)、エップラー (E. Eppler) の名前が挙げられている。

伝統的政治のレベルでは、反国家干渉主義と国家干渉主義のほかに、さきに述べた新改良主義が加わる。そして自由主義と社会民主主義を代表する上記中間派3人のほかに、ヘルダー＝ドーナヒ (Ph. Herder-Dorneich) が保守派の思想家とし

て言及されている。それに対して、全く異なるか修正された発展モデルの提唱者の思想は、日常生活のレベルで、すなわち伝統的政治の外部において対立に加わるアルターナティヴ運動（新しい社会運動の一形態）を支える。アルターナティヴ運動は、伝統的な政治の担い手である政党、利益代表、国家的諸制度は、経済的、技術的要請の執行機関になってしまっており、もはや日常生活において人間を苦しめ圧迫している諸問題の解決に必要な政治を行ないえない、その役割を果たしうるものこそ自分達であると考ええる。

以上マツナーの挙げた論者のなかから、以下においては、ダーレンドルフ、ヘルダー＝ドーナヒ、シュトラッサーの3人を選び出す³⁾とともに、最近の新しい社会運動についても多少ふれることにしたい。

I 福祉国家と社会進歩

——主題の変化——

シュトラッサーは、福祉国家の生成と発展の歴史を叙述し、それを基本的には社会民主主義の功績であると評価する。それでは、福祉国家の生成・発展に認められる社会進歩の要素とはなにか。この問いに対するシュトラッサーの答えは、まずヘーゲルの『法哲学』からの引用によって始められる⁴⁾。ヘーゲルは、市民社会の成員である個人が、市民社会に対して要求しうる諸権利と負うべき諸義務について、また、その由来について論じている。そしてシュトラッサーは、ヘーゲルが「大社会的形態による社会保障にいたる発展もまた歴史的進歩だと評価している」⁵⁾という。かくて19世紀後半以来続けられてきた社会民主主義者の活動は、社会保障に対する請求権の確立を一貫して目指しており、その結果、公的機関の行なう社会的援助の提供につきまとうスティグマを除去することに実際には成功していないけれども、これまでの成果は決定的な歴史的進歩とみなされうる。社会民主主義者の一般的な社会権に関する見解は、西ドイツ基本法の解釈に表われており、そこでは社会正義の実現をはかる国家の基本的義務が市民

の社会的基本権に對置されるのである。

ドイツの社会民主主義者は、このように理解される社会進歩を、階級対立のもとで資本家階級と一定の協力関係を結んで実現してきた。その場合強力な労働運動の発展と高度経済成長は、上記の意味での社会進歩をもたらす条件ないし手段として、シュトラッサーはこれをとらえる。成長限界論が支持者をふやし、高度経済成長路線が挫折するなかで、一面的、量的な社会進歩概念や、それまで支配的であった成長＝福祉モデルは、ますます批判的検討の対象とされるようになる。

シュトラッサーがメンバーの1人となっているSPDの公式機関、基本価値委員会(Grundwerte-Kommission)は、まさしくそのことを中心的主題として取り上げた。シュトラッサー自身は、経済的社会的発展の現段階においては、次のように問題提起し、それに対する新たな答えを用意すべきだと主張する。それは、自由のもとでの福祉と社会保障の組織化の最善の道はなにか、である。この問いに対する彼の答えが、自律化戦略(Autonomisierungsstrategie)⁶⁾と呼ばれるものである。これは二重の意味を持っている。1つは、資本主義的産業社会の成長強制(Wachstumszwänge)から社会政策を自律化させる戦略であり、他の1つは、国家的、非国家的装置に対して人間が自律化する戦略である。それは、これまで進歩と考えられていたものの根本的再検討から出発する。

ダーレンドルフは、さきに掲げた2冊の近著において、まさしく社会進歩とはなにかを歴史理解と結びつけて問うている。彼は、「今日では最も時代錯誤的な保守主義者以外には、社会的市民権などないと主張する者はいない」⁷⁾ことを認める。しかし、市民権の漸進的拡大と政治権力の馴致(domestication)による平等化の過程は、本来の目的の破壊へと進む危険があるという。ここで懸念されているのは自由の喪失である。そしてダーレンドルフの貢献は、自由についての新しい理解、自由についての新しい理論の発展にある。彼は、「平等なライフ・チャンス」が「平等な生活」に転化することを懸念する。そしてこの「ライフ・チャンス」という概念は、基本的には分析的範疇

として提示されたのであるが、同時に新しい自由主義社会の社会目標概念の規定にも応用される。幸福、効用、福祉といった慣用の概念は、社会目標の定義には不適當として斥けられる。ライフ・チャンスの概念が変動と紛争の社会科学理論にとって重要である理由として、ダーレンドルフは次の3点を挙げる。すなわち、それが第1に、形式的な言明にとどまることなく、内容を示す定義を含むこと、第2に、歴史の意味を理解するという不可避免的な試みに役立つこと、そして第3に、これも必須な望ましいパターンの設計（規範の設計、社会的、政治的行為の正統的な目標の明確な定義）のためには実質的規範が必要であり、その点でも役立つ、というのがそれである。

それでは「ライフ・チャンス」とはなにか。まずそれは、相互に独立して変化しうる「オプション」と「リガーチャー」という2つの要素の結びつきかたによって決定される。つまりこの2つの要素の関数である。そして「オプションとは、それぞれの社会構造が付与している〈選択可能性〉、〈行為の選択肢〉のことである」⁹⁾。それに対しては個人の選択や意志決定が対応する。一方「リガーチャーとは帰属のことであり、……人間の行為の構造的に規定されている領域が問題となる。個人は、社会的地位や役割によって、結びつきやリガーチャーに位置づけられる。リガーチャーはしばしば個人にとって、情緒的な重要性を帯びており、それは、リガーチャーを記述するのに使われる先祖、故郷、コミュニティ、教会といった言葉そのもののの中に表わされている」⁹⁾。結局、ライフ・チャンスは、人間とその行動を根づいたものにし、意味を付与するリガーチャーと行動の目的と範囲を強調するオプションの関数である。ということは、リガーチャーは強いがオプションを欠く伝統的社会も、逆にオプションは大きい、リガーチャーを欠く社会も、ともにライフ・チャンスが欠けていることになる。「この二つの社会の間のどこかに、豊かな可能性、原則としては無限であるはずの可能性が存在する」¹⁰⁾。その可能性へ向かっての社会的変化が、ダーレンドルフにとっては社会進歩なのである。

ダーレンドルフは、これまでの1世紀は社会民主主義の世紀であったという。そして社会民主主義者の功績として、民主主義の実現とその防衛を、継承すべき遺産として、法治国家と民主主義の諸制度を挙げる。いうまでもなく、社会民主主義は先進諸国に比類のない福祉とライフ・チャンスの進歩をもたらした。しかし、社会民主主義を構成し、その業績を支えてきた一連の概念、すなわち、成長、平等、労働、理性、国家、国際主義は、今日もはや受け入れがたくなっている。「いまや、主題の交替 (Themenwechsel) が起こりつつある。昨日の世界の諸前提は、明日の問題の克服に際してもはやわれわれの助けにならない。明日は昨日の継続ではない」¹¹⁾。こうしてダーレンドルフは社会民主主義の時代の終焉を宣告するのである。

現在の西ドイツの社会状況は、新しい社会運動 (Neue soziale Bewegungen) と総称される一連の制度外的 (非政党的) な市民運動を無視しては語れない。けれども、これら新しい社会運動にはきわめて異質的な要素を持つものが含まれており、その実態と意味を正確にとらえることは容易ではない。カール＝ヴェルナー・ブランド (Karl-Werner Brand) は、新しい社会運動の成立、機能、展望について分析、整理した著書を最近公けにしたが、序論において新しい社会運動とその意義について以下のように述べている¹²⁾。

新しい社会運動は、きわめて多様な西欧文明批判の諸動機が異質的な運動に結合したもので、この運動の共通の自己理解は、工業発展、産業文明モデルそのものの反人間的、生活阻害的帰結から引き出される。巨大技術による自然環境と生活条件の収奪と荒廃化、社会関係の技術化と官僚化、小規模の労働・生活世界の破壊、テクノクラートによる統制・支配装置、軍備拡張と戦争危険の増大等々、といった一連の症候群と諸原因は混然としてこの運動経験に取り込まれ、そこから生まれる将来への不安と疎外感そして精神的圧迫が、抵抗・抗議運動に融合する。これらの運動の活力の源泉、展望の基礎はさまざまに表現されるけれども、帰するところ「自然的な」生活の反近代主義

の神話である。

すなわち、新しい社会運動は、a) 産業社会の市民的主体基盤の崩壊、b) 産業発展をもたらす弊害による負担の増大、e) テクノクラートの官僚的問題解決戦略の非効率性の増大、の経験によって産業的発展パラダイム (industrielles Entwicklungsparadigma) の妥当性が根本的に揺いだために形成され、発展したのである。伝統的な集合的アイデンティティが崩壊し、社会的紛争もますます異質化していくなかで現われた新たな状況に対する反応の形態は、抗議やサブ・カルチャー的または反文化的生活連関をもってするもので、運動の主体は被害者やこれらの諸条件に対して鋭敏に反応する人々のような一定の社会的カテゴリーである。

ところでブラントは、産業的発展のパラダイムとはなにかについて次のように説明している。それは、「20世紀半ばまでの市民社会の発展にとって本質的で〈実質社会主義的な (realsozialische)〉社会が自らの発展構想の前提として受け入れた歴史・自然理解であって、そこでは社会の〈進歩〉の保証を、自然の技術的、科学的同化と支配、分業と専門化の進展、技術的に効率的な市場合理的または計画合理的な社会的生産・再生産過程の組織のなかに認める」¹³⁾。ブラントのいう産業的発展のパラダイムが、ダーレンドルフがいう社会民主主義のそれと基本的に一致することはいうまでもない。「われわれの (ほとんど) すべてが社会民主主義者になってしまった」¹⁴⁾ 今日、ダーレンドルフが新しいライフ・チャンスの理論の探究を目指すのも、産業的発展のパラダイムの動揺に対する1つの反応とみることができよう。一方の新しい社会運動のほうは、ブラントの指摘によれば、アンビヴァレントな性格を脱し切れていない¹⁵⁾。

II ライフ・チャンスの理論と社会政策

ダーレンドルフは、ライフ・チャンスの生成と発展の理論にとって必要な範疇として、創発 (emergence)、高度化 (enhancement) あるいは発展 (development)、拡大 (extension) の3つを提示

する。創発とは真に新しいものの出現 (の発見) と創造であり、人間活動の結果に関するかぎり彼のいう代表活動 (representative activities) を通じてもたらされる¹⁶⁾。高度化ないし発展はこうして創発されたライフ・チャンスの可能性の一層の向上とでも表現できよう。拡大は、創発され発展されたライフ・チャンスを、より多くの人々の役に立つように普及する過程である。ところで代表活動とは、カール・ポPPER (Karl Popper) の世界3 (思想内容や人間精神の産物の世界) における活動であり、「人々の名において、人々のために未来を開いておくためになされる活動である」¹⁷⁾が、きわめて禁欲的な要件をそなえたものであり、政治活動とは区別される。政治活動は「代表的ではなく、……正統的 (legitimative) なものである」¹⁸⁾。政治的代表者にとっては、常に政治的、倫理的ないし実践的正統性が問題であり、たとえ創造的活動が含まれるとしても、それは詩人や哲学者の創造性とは異質のものだからである。すなわち、代表活動において重要なのは理念であり、新しい理念の創発によってはじめて未来のライフ・チャンスが開かれる。これがダーレンドルフのライフ・チャンスの理論のキー・ポイントである。

それでは、ライフ・チャンスの理論は政治的実践とどう結びつくのか。この点については著書の性格からいって当然のことではあるが、ダーレンドルフは十分体系的な議論を展開していない。彼は自由主義をいくつかの語句でもって定義しているが、その1つとして挙げている「支配の実際的な必要性を可能な限り緊密に〈最大多数の最大のライフ・チャンス〉と結びつける試み」¹⁹⁾ という表現は、明らかに法と秩序を超える民主的政府の役割を認めるものである。国家的独占による支配と同様に私的権力による市場支配も効果的に制御されなければならない。経済活動の主題を、成長への期待から人間生活の質的改善へと変換することはライフ・チャンスの将来を開くために不可欠だが、それは部分的には経済運営 (good housekeeping) の問題である。社会過程に関しては、すでに社会民主主義批判として述べられている。積極的表現形態をとれば次のようになる、「自由主

義的な社会政策は、福祉国家の社会的成果を評価するものの、福祉国家の成果は、個人にライフ・チャンスの増大をもたらし、リガーチャー（きずな）とオプション（行為の選択範囲）の最適の組み合わせをもたらすようなものでなければならない²⁰⁾。そして、政治過程ないし自由主義の政治的目標に関しては、近代社会の成員は複雑な社会的帰属関係を持ち、利害関心の複雑性と役割の多様性を特徴とするのだから、それに対応して「ますます多くの人々が特定の所属だけによらず、利害関心の複雑な枠組にたって政治的決定を下すことができるように、近代社会の生活条件を変化させる」²¹⁾ことを目指すべきだという。いずれにせよ、これらすべてはオプションの増大によって人間のライフ・チャンスを意識的に拡大するオプション政策の領域の問題であって、リガーチャー政策というのはありえないと考えられている²²⁾。

ダーレンドルフが国家の介入や機能の制限を主張するときは、個人やグループの自主性、自発性の発現を期待するときであり、逆にそのための条件づくりが必要な場合には、もちろん民主的な体質をそなえていなければならないが、国家の役割遂行が期待される。基本的には、カトリック社会教理に由来する補足性原則（Subsidiaritätsprinzip）の解釈において中立的立場に立つといえよう。彼は市場経済ではなく市場社会（Marktgemeinschaft）という言葉を使う²³⁾。抽象的には、多くの個人やグループにとって利益となる行動から公共の福祉がもたらされる社会、と定義されている。しかし、それが「神の見えざる手」や「政府の見える手」（H. P. ヴィドマイヤー）でなく、どのようなメカニズムやプロセスによって実現するのか、つまり秩序自由主義者のいう秩序や秩序政策の問題が示されているわけではない。ドイツに比べて、イギリスでは、民間グループの自主性が国家によって阻害されない制度・組織が発達しているという比較社会論的認識が基礎にある。そこで念頭に置かれているのは、弁護士会や大学などの自治活動である。とくにイギリスの大学については、かなりの割合の費用が国家によって賄われているにもかかわらず、それが一括補助金（Globalzuweisung）

によっており、各大学への配分や各大学での支出は、基本的には国家の制約を受けない点が強調されている。機能や財源が公的なものであっても、国家は10本の指すべてを突っ込むべきではない。さもないと自発性、自主性が損われるからである。

ダーレンドルフは、現在の社会保障の再分配機構に巨大化、官僚化の傾向があり、コストが高つく点でも、改革は不可欠だという。しかし、「すべての歳出項目を同じ割合でカットする芝刈り機方式や、人気のない教育政策や開発政策を大幅に削減する残酷方式という2つの支配的な方法は支持しえない。というのは、社会国家（Sozialstaat）を脅かす者は、近代社会の自由の概念をも脅かす者だからである」²⁴⁾。それでは、変化した社会、経済条件のもとでの改革の基本方向はなにか。まず、3つの設問が答えられなければならない²⁵⁾。

a) 公共的努力や財政的保証を要しない権利は存在するか。

b) 権利とは、その実現のためになしうるすべてのことを、共同社会がしなければならないことを意味するのか、それとも一定の条件下では部分的充足が適切でありうるのか。

c) 権利のハイラーキー、すなわちいかなる場合にも保障すべきことがらと削減の言訳けが立つものの区別が存在するか。

この3問に関する個別的な議論には立ち入らないことにして、一般的な結論にふれよう。それは、「権利が広汎に実現されている場合や、該当者の経済状態が改善されて社会給付と個人の拠出を組み合わせたことができる場合には、社会分野の国家支出は削減できる。しかしそれはいかなる場合にも権利の否認を意味するものではない」²⁶⁾という原則にまとめられる。すなわち、社会給付を個人責任へと移し替えるという図式は採らない。問題は、実際に援助が必要な場合に、必要な程度に援助が行なわれるために、国家や半国家的機関はいかに正しい手段たりうるか、という点である。ダーレンドルフは、このシュトラッサーによって提起された問題に対して、まずシュトラッサー自身の解答を引用している。官僚化された社会政策

は多くの問題を解決すると同時に創り出す。社会政策に対する需要が創り出されるのをストップさせ、自主組織によって問題を解決する市民の可能性と能力を促進するために社会と共同生活を改革することでなければならない。これがシュトラッサーの答えである。ダーレンドルフは、「言うは易く行うは難し」とコメントするにとどめている²⁷⁾。彼自身の答えは、すでにその要点を紹介した市場社会論である。

III 競争理論と社会的秩序政策

シュトラッサーは、「保守派の社会国家批判は、取り戻すことのできない過ぎ去った時代へのノスタルジヤ的憧憬よりいくらかましなもの」²⁸⁾と評したが、西ドイツの秩序自由主義(Ordo-liberalismus)や社会的市場経済派の周辺に集う人々の思想的、理論的スペクトルはそれほど幅狭く単純なものではない。ここではそのなかで、マツナーが名を挙げたヘルダー＝ドーナヒを取り上げることにする。

西ドイツの保守的自由主義者(秩序自由主義者と社会的市場経済派をまとめて、便宜的にこう呼ぶことにする)の政策論の特徴は秩序政策(Ordnungspolitik)を重視する点にある。その基礎には競争秩序に対する強い信仰がある。競争過程への国家的介入、つまり過程政策(Prozesspolitik)をミニマムにとどめるべきか柔軟に利用すべきかをめぐって考え方の相違が生まれる。政策的介入の中心は、競争秩序が最善の機能を発揮するための条件を作り出すことに置かれる。これが基本原則である。ヘルダー＝ドーナヒの秩序政策に関する理論的貢献は、経済的秩序に限定されていた議論を社会理論のさまざまな社会秩序形態へと適用することによって、秩序政策の領域を拡大したことにある。彼はきわめて多方面にわたる活動を精力的に続けており、したがって著作の数も夥しい。しかし、これまでの主要な関心の1つは、明らかに疾病保険や保健の分野に置かれていたようである。

ヘルダー＝ドーナヒは、シュンペーター(J.

Schumpeter)の競争理論の政治事象への適用、ガルブレイス(K. J. Galbraith)やオルソン(M. Olson)の組織された集団や利益団体の間での対立、競争に関する議論から示唆を引き出して、競争理論の拡大を試みる。基本的には、市場における競争、投票をめぐる政治的競争、組織集団や利益団体の間の競争の3形態が区別されるが、全く新しい競争秩序の形成も歴史的経験からみて可能である。と同時に、一見競争理論の対象とみられない国家干渉や独占的経済行動も、投票をめぐる競争や組織集団の間の競争過程として扱うことができる。

このように競争理論が広く社会活動の諸領域に拡大される点は、ヘルダー＝ドーナヒの議論の特徴であるが、彼は、多様な競争形態について、「あらゆる競争の組織形態は、それと認められるべき特殊性を持つ」²⁹⁾という。そして、それに応じて最適な組織形態も異なるべきことは、多数の競争者を必要とする市場形態と限られた数の政党間の競争形態が良好な結果をもたらすと考えられる得票競争形態の例から明らかだとされる。ここで最適といわれるものの基準についてはかならずしも明示されていない。その点にはいまはふれないことにして、新しい競争形態の創出が可能であり、それぞれの競争過程には最適な形態があるということから、競争秩序に関する政策、すなわち秩序政策の必要性が生まれてくる。しかし、競争秩序の枠組を設定するのは、かならずしも常に国家ではない。ヘルダー＝ドーナヒは、国会を唯一の例外として、次のように一般的な結論を下す。「一般にすべての複雑なシステムは、外部から秩序づけられる。かくてわれわれは、すべてのシステムに対して、それに対応した秩序枠組の設定と監視に当たる制度を必要とする」³⁰⁾。

既存の秩序の拡充や新しい秩序の形成が必要とされるのは、経済や社会の諸連関に構造的な変化が起きて、それが現存秩序の制御能力(Steuerungskapazität)を超える場合である。ここでいうSteuerung(舵とり)という概念は、ヘルダー＝ドーナヒの議論の基礎となる重要な概念である。明確な定義は与えられていないが、問題解決や均衡状態をもたらすプロセスを指すと考えられよう。

システム内にそのような調整メカニズムがそなわっているかどうか、競争形態が最適かどうかの判断基準の1つになろう。システムの調整メカニズムを外部の力で助ける場合も *Steuerung* に該当するが、それは干渉の内容によって秩序政策か過渡政策となる。

ヘルダー＝ドーナヒは、現代経済・社会の特徴を明らかにするため生産構造の歴史的変化の過程を分析している。到達した結論の主要なポイントは、ダニエル・ベル (Daniel Bell) も指摘するサービス業への重点移行である。そこで、彼のサービス給付社会 (*Dienstleistungsgesellschaft*) の構造分析をみておこう³¹⁾。

サービス業が他の産業ないし財の生産・消費と決定的に異なるのは、生産と消費の直接的関係である。生産は消費者と協働のもとに行なわれ、同時に消費される。これが単一行為原則 (*uno-actu-Prinzip*) と呼ばれるものである³²⁾。この原則のもとでは、分権 (散) 化され、顧客に近接した、需要に即座に応じられる生産が必要である。しかし、これらの条件を満たすためにコストは高くつく。一般的にサービスの内容は顧客の需要によりかなり異質的である。しかも、医療の場合のように顧客がサービスについて判断しえないものがあり、この不透明性 (*Intransparenz*) は需要の他律的決定 (*Fremdbestimmung*) に結びつく。

そこでサービス給付の分野では国家やサービス給付の種類によっては市場も効率的な調整メカニズムの機能を果たしえない。両者が適当でない場合にはその中間形態ないし混合形態として修正市場ないし擬似市場のシステムが必要になる。その実例として公的疾病保険がある。この場合中心的制御手段として貨幣は用いられない。給付券 (*Scheine*)、具体的には診療券 (*Krankenschein*)、処方箋 (*Rezept*)、病院紹介証 (*Überweisungsschein*) が、自己負担を伴ったり伴わなかったりして、拠出金や税金で賄われるシステムのなかで併用される。そこでは中央管理と異なり医師選択の自由など広い自由度が許容される。制御は分権化されて、自主管理機関 (*Selbstverwaltung*) がこれに当たる。分権化された自主管理機関は、顧客との近

接性や顧客の希望の吸収など、サービス給付生産の条件をそなえ、これら自主管理機関相互の競争によるサービス給付の改善の余地がある。医療のようなサービス給付は、消費者が積極的に協力するときにはじめて効果的となるが、そのような意識や態度は自主管理機関を通じて養うことができる。

公的疾病保険においては、団体交渉を通ずる調整も行なわれる。歴史的には団体交渉の過程を通じて疾病金庫と金庫医が相互的に組織化の度合を高め合い、現在両者の交渉力のバランスは均衡状態にあると彼はみる。この調整メカニズムは1977年以来連邦レベルでの協調行動という誘導枠組と結合された。利益団体間の競争、分権化された自主管理機関、選挙による役員を選任、そして個々のメンバーに与えられた選択の自由、といった諸条件は、サービス給付の制御効率においてきわめて適切と評価される³³⁾。

しかし、保健財のようにサービス給付、公共財、将来財といった高度に複雑で多次的側面を持つ財の需給システムは、同様に複雑で多次的でなければならない。そのような諸システムないしシステムの組み合わせを開発し、整序することが秩序政策の課題である。いずれにせよ、一般医による診療、病院診療、医薬品生産・供給などの個別分野ごとに、また、保健以外の領域との関係で、多様な秩序形態、制御システムが使い分けられ、結合されなければならない。

ヘルダー＝ドーナヒは、秩序自由主義者の市場と国家という単純な二分法的アプローチや対立矛盾関係という理解では、複雑化した現代社会の問題に取り組むことはできないと考える。そしてウイヘルム・レプケ (Wilhelm Röpke) のいう「第3の道 (*dritter Weg*)」を全体社会のために見出すという構想はとらず、第3次産業部門、とくにサービス給付部門に集中しつつ、多様化され、多次的な社会的秩序政策の方向づけを論じたのである。その核心はより多く、より多様な競争によって問題解決が可能だとする競争理論である。

IV 社会政策における自律化戦略

シュトラッサーは、1979年にはじめて公けにされた著書において、SPD の社会国家（福祉国家）の形成、発展に対する貢献について歴史的に回顧する一方、保守派と左翼反改良主義の社会国家批判に反論し、変化した諸条件のもとにおける社会政策と社会国家の在り方に検討のメスを加え、社会政策の改革の方向を提案した。この著書には、これまですでに断片的に言及しているので、改革の方向に絞って以下要点を述べよう。

クリスチャン・フォン・ファーバー (Christian von Ferber) は、1976年の論文のなかで福祉国家における社会保障の時宜にかなった改革のために一連の課題を設定した³⁴⁾。国家活動の効果的かつニード適合的組織化の方法はなにか。相互に競合する各種任務を調和させ公的サービスの有効性を向上させるにはいかにすべきか。いかにして受給者自身のニードが国家の計画に影響を及ぼしうるか。社会保険機関や保健サービス機関のごとき国家的機関をいかに改革可能、変動可能の状態に保ちうるか。以上の問題提起に対して、シュトラッサーは、これを受け入れるとともに、1つの重要な課題が欠けているとして次の設問を追加する。「構造改革によって、いかにまたどの程度、人々は他の人々との連帶的協力により、より多く自分自身の問題を自分で解決できるようにしうるか。こうして、いかにどの程度、国家の援助措置を不要にすることができるのか」³⁵⁾。この問いに対する解答の方向は、すでに問い自体のなかに与えられている。彼の提案する自律化戦略の核心は、a) 社会給付における因果主義 (Kausalität) から目的主義 (Finalität) への移行、b) 予防重視、e) 社会保障の民主的生産、の3点に集約される。これらはいずれも正しい意味で社会政策の効率性を高め、費用の節約効果と給付の有効性の向上を同時にもたらすと彼は確信する。しかし、この戦略は伝統的な社会政策 (Sozialpolitik) の範囲や、国家的諸機関の管轄の枠に限定されるべきではなく、必要な場合には体制的変革さえも任務とする。

その意味で社会政策は、社会的視点に立った積極的国民政策 (aktive Gesellschaftspolitik) にならなければならない、という。以下、上記の3つの方向づけについて順次説明しよう。

因果原則から目的原則への移行は、SPD 主導政権下でのリハビリテーション給付改革 (リハビリテーション同一化法) にその実例がある。障害の程度や状態が同一でも、その原因が戦争被害か、業務上災害か、その他の事故や病気か、によって制度が異なり、したがって給付水準に不合理な差が生ずるばかりでなく、原因の判定をめぐる手続きや、場合によっては紛争のため、給付決定の遅延が起こる。一般に、この種の各種機関の所管の競合や、給付の併給、給付水準の格差から生ずる不合理な問題を処理するための、いわば調整原則として目的原則を中心に据えることが提唱されるのである。この原則では、一方では受給者の要援助性 (Hilfsbedürftigkeit) が、他方では援助給付の合目的性が問題とされるが、要援助状態の原因は問われない。しかし、シュトラッサーによれば、ウィリー・アルバース (Willi Albers) のように補償的、干渉主義的社会政策の枠内でこの原則を考えるのでは十分ではない。この原則は、過去の原因を問わないという意味で前向き、すなわち社会対策の予防的志向と、また原因を断つ努力において人々の参加を必要とするという点で社会政策組織の民主化と結びつかなければならない。

予防重視の社会政策も、SPD の一貫した主張である。SPD 主導政権下で実現した疾病保険改革は、はじめて一定範囲の予防健診給付を法定給付として取り入れた。シュトラッサーは、国民政策的と称するより広い視点に立って予防的社会政策論を展開する。まず、それはあらゆる社会問題の発生をその根源において断つことを目指すものであるから、「首尾一貫した、傾向的に反資本主義的な意味において理解され」³⁶⁾ なければならない。この点でこれまでの SPD の予防戦略は実効があがらず、保守的自由主義者の秩序政策は行き詰まると、シュトラッサーは批判する。社会問題と社会政策的ニードの発生原因への直接攻撃、社会政策概念の拡大、社会問題の個人主義的理解か

らの脱却、社会保障における社会文化的要因の考慮（たとえば後でふれる教育政策）、といった諸点が予防的社会政策を従来のそれと区別する特徴である。予防的社会政策の個別領域について5項目にわたって、シュトラッサーは方向づけを試みている。ここでは詳細には立ち入らないが、ひと通りふれておこう。

経済成長の加速化による完全雇用政策は、社会問題を拡大するだけであり適当ではない。労働時間の短縮、パート・タイム雇用の拡大、サービス業での雇用拡大、地域構造政策を進める一方、職業訓練・再訓練機会を拡充することが雇用政策の基本的方向である。医療に関連しては、労働条件一般の人間性の見地からの改善、居住条件の改善ならびに保健・医療サービスにおける予防活動の拡大が課題とされる。最後の点に関連して強調されるのは、医学的活動の拡大ではない。これらすべての領域を一貫して労働生活と日常生活における疾病予防、健康増進的な条件づくりを進めることである。この点でもこれら条件づくりのプロセスや組織の民主化が必要とされる。その場合に一定の役割を担うべき、職場や地域その他の小集団、いわゆる「小さな網 (klein Netz)」の機能を強化することも1つの課題となる。1次的所得分配への介入や教育政策も、新しい概念による予防的社会政策の要素である。「労働の人間化」は、ウィルフリート・シュライバー (Wilfrid Schreiber) のいう質的完全雇用政策の一環であるが、シュトラッサーによれば、福祉国家批判に常に登場する労働忌避を防ぐ効果を持つという。

社会保障の民主的生産という考え方は、保守的自由主義者の好んでする社会保障は自由と両立しないという議論に対するシュトラッサーの反論の1つである。この民主的生産志向の積極的な根拠づけは、まずもって次のように説明される。国家の任務がニクラス・ルーマン (Niklas Luhmann) のいう目的規制型 (finaler Regelungstypus)、すなわち現状や権利の保障のみでなく、生活条件の変更と形成に向けられ、行政府の権限が拡大している今日、議会のコントロール外にある意志決定活動は民主的コントロールと正統化に対して道を開

くべきである。こうして参加型民主主義の考え方が、民主主義理論的に正当化されるという。ところで参加は意志決定の段階だけでなく、給付の段階においても可能であり、かつ必要でもある。給付への参加について、シュトラッサーは、マルクスの引用から出発してヘルダー＝ドーナヒのいう「単一行為論」と同様の議論を展開する。だが、シュトラッサーは、この種の参加がたんに民主主義の基準に合致するだけでなく、クライアント自身の能力や、小集団の機能を強化し、専門職との関係に好ましく変化をもたらす点（社会文化的効果）を強調する。

社会保障の民主的生産はクライアントの参加・動員の拡大と同時に分権化をも前提とする。分権化システムにおいては多数の自主組織、小集団、個人が活動主体となるが、これらの活動はいかに調整されるのであろうか。また、中央組織と分権化された組織との関係はどう考えるべきなのであろうか。第1の問いに対しては、部分的には地方ないし地域レベルで設けられるべき、目的志向またはプロジェクト志向の作業共同体 (Arbeitsgemeinschaft) 構想によって答えられる。この組織には社会保険機関や民間福祉団体などの自主団体が参加することによって、いわば水平的な調整と協力が保証される。同様に垂直的な調整と協力の関係も、中央組織と分権化組織との間にも確立されなければならない。この関係を規定するのは、現代の複雑な社会の条件に適合するよう新たに定式化された補足性原則である。

おわりに

以上3人の論者は、福祉国家の基本目的、すなわちすべての人々に対する物質的保障の確保、教育と保健サービスの提供、完全雇用の実現、は継承されるべきだと考える点で共通する。そのかぎりでは国家は一定の役割を与えられる。しかし、国家や伝統的政治が次第に正しく機能しえなくなっていること、その結果人間の自由や福祉に対してマイナスの効果がもたらされうること、についての一定の認識が彼等にあることも疑いえない。

これらの点に関する認識から彼等の将来の方向づけ、つまり、マツナーの言葉を使えば、「明日の福祉国家」の方向づけが描き出される。しかし、3人はなにを将来の課題として重要と考えるかについて意見を異にしており、将来の方向づけにおける力点の置きどころも同じではない。

マツナーは、上掲書において、国家機能の成立と再生産の条件の分析、国家干渉の具体的形態、レベル、段階の分析を広汎に行なったのち、将来へ向けての改革の展望を導き出した。こうして得られた彼のいう「新しい国家干渉モデル」は、国家部門と市場部門のほかに自律部門 (autonomer Sektor) を加えた3部門間に新たな関係を確立することを目指している。自律部門とは、「市場、国家部門では充足されない弾力的で多様化されそして人間的な (menschennahe) ニードの分野で基本的な給付を生産する」³⁷⁾ 部門である。この部門の重要性をこれまで以上に強調するという点で、マツナーを含めた4人の論者は共通する。マツナーの場合には、国家、市場両部門における成長の部分的限界、技術的、経済的、社会的機能性の低下を理由に、自律部門の役割を強化し、機能性を高める方向での改革、新しい意志決定関係の確立とその演出、が提案される。こうして、直接的な国家干渉は漸進的に縮小され、市民が参加型民主主義モデルのなかで自らの利益をはかる行動が促進されることになる。

残念ながらスペースの関係で、マツナーの著書の主要部分を占める国家の機能分析について紹介することはできなかった。また、SPD にあってシュトラッサーとは異なる見解を代表するエップラーについても、同様な理由で取り上げることができなかった。これらの人々が今日の西ドイツの社会政策を代表するというわけではないが、彼等の議論が大きな注目を集めていることは確かであろう。

注

- 1) E. Matznes, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Entwurf eines zeitgemässen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt/New York 1982.
- 2) A. a. O., S. 366 f.

3) これら3人について取り上げる最近の著書は次のとおり。

Ralf Dahrendorf, *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory*, London, 1979.

ドイツ語版からの邦訳は、吉田・田中・加藤共訳『ライフ・チャンス——「新しい自由主義」の政治社会学』創世記、1982年。

Ralf Dahrendorf, *Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Stuttgart 1983.

Phillip Herder-Dorneich, *Soziale Ordnungspolitik. Mit neuen Strategien gegen Steuerungsdefizite*, Stuttgart 1979.

Johano Strasser, *Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*, Köln/Frankfurt 1979; 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., Köln 1983. 引用は増補版による。

上記3書が入手・利用できたのは、中込政則氏 (在ボン) の御好意による。記して謝意を表したい。

4) G. W. F. Hegel, *Grundlinie der Philosophie des Rechts*, § 238, § 242 が引用されている。

5) Strasser, a. a. O., S. 28.

6) A. a. O., S. 129.

7) ダーレンドルフ (吉田他訳)『ライフ・チャンス……』165頁。

8) 同上書, 52頁。

9) 同上書, 53頁。傍点原文。

10) 同上書, 108, 109頁。

11) Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, a. a. O., S. 16.

12) Karl-Werner Brand, *Neue soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz*, Opladen 1982, S. 7 f.

13) A. a. O., S. 149.

14) Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, a. a. O., S. 16.

15) Brand, a. a. O., S. 25.

16) 訳語は、吉田他訳による。

17) ダーレンドルフ (吉田他訳), 上掲書, 193頁。傍点原文。

18) 同上書, 199頁。括弧内筆者挿入。

19) 同上書, 132頁。「支配」とは英語版 power の訳。

20) 同上書, 137頁。

21) 同上書, 141頁。

22) Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, a. a. O., S. 124 f.

新しいリガーチャーへの手掛りに対する問いに答えて、次のように述べられている。「公的活動の固有の任務は、ルールに耳を当てて遠くから列車が近づいて来るかどうか聞き入ることである。リガーチャーは作られない。おそらくいまだかつて設定されたこともない。それは生成してくるのである」。

23) A. a. O., S. 112 f.

24) A. a. O., S. 104.

- 25) A. a. O., S. 107 f.
26) A. a. O., S. 109.
27) A. a. O., S. 110.
28) Strasser, a. a. O., S. 58-59.
29) Herder-Dorneich, a. a. O., S. 22.
30) A. a. O., S. 26.
31) A. a. O., S. 42 f.
32) この点について, シュトラッサーはカール・マルクスを引用している。Strasser, a. a. O., S. 179.
33) A. a. O., S. 131. 団体交渉モデルの評価。比較の対象は選挙のほか, 市場, 中央管理。将来財, 公共財についても合わせて評価。
34) Strasser, a. a. O., S. 128 に引用。
35) Ebenda. 傍点は原文でイタリック。
36) A. a. O., S. 153.
37) Matzner, a. a. O., S. 372.
(ほさか・てつや 金沢大学教授)