

ジークマール・モスドルフ著『社会政策の挑戦』

Siegmar Mosdorf, *Die Sozialpolitische Herausforderung: Wohlfahrtsstaatskritik, Neue Soziale Frage und die Zukunft der deutschen Sozialpolitik*, Köln, 1980, 171 S.

大谷 津 晴 夫

I はじめに

昨年10月の自由民主党 FDP の連立鞍替えで政権の座についたコール首相率いるキリスト教民主・社会同盟CDU・CSUとFDPとの連立与党が、周知の如く今年の3月6日に行なわれた西ドイツ総選挙で社会民主党 SPD を抑えて圧勝している。SPD の得票率は40%台を割り込む惨敗であった。他方、新興の「緑の党」は5.6%の得票率を得て連邦議会進出を果たしている。これによってイギリス=サッチャー政権、アメリカ=レーガン政権、日本=中曽根政権に続いてついに西ドイツにおいても、福祉国家・福祉政策に批判的な姿勢を鮮明にした保守政権が誕生したことになる。

そこで西ドイツの今後の社会政策の方向を探り出すためには、連立政権の要である CDU の社会政策プログラムやそれを産出する党内メカニズムの検討が不可欠である。その意味で、CDU が1975年の党大会で打ち出した「新社会問題」構想（以下「構想」と記述）を中心に CDU の社会政策に内在する力学を分析した S. モスドルフのここに取り上げた書は、そのための格好の文献である。

著者は1952年生れ、1978年より金属産業労働組合 IG メタルの協力研究員を務めている。その IG メタルがドイツ労働組合連合 DGB の中で最大の単産で最も強い発言権をもった組合であることを考え合わせれば、本書を、当時すでに予期されていたはずの CDU・CSU 政権およびその社会政策に対する労働組合サイドの対応姿勢を示すシグナルとして読むこともそれほど無謀な一般化とも思

われない。

以下ではモスドルフの上掲書を紹介する形で、CDU の「構想」を中心にその成立前後の経緯や狙いを明らかにしていくことになるが、戦後の西ドイツの社会政策論の流れの中に位置づけて評価する必要もあるので、その流れを特徴づける文献にもその都度触れることになる。

II 社会政策論のルネッサンス

近年西ドイツにおいても政治・学問の両領域で社会政策論議が盛り上がり、福祉国家と社会政策を論じたパイオニアたちの著作がここにきて改めて見直しを受けている。モスドルフはこの「社会政策のルネッサンス」現象をひき起こした背景要因を、(1)経済成長の行き詰まり、(2)社会経済的、ならびに社会文化的な構造転換、(3)人口成長、(4)社会保障制度の成熟に求めている。これらの要因による挑戦を前にして、ひたすら量的成長のみを追い求めがちであった従来の社会政策はこれまでにない重点配置の変革を迫られ、それが活発な社会政策論議を誘発したのである。その際彼はこの盛んな社会政策論議を学問的地平と政治的地平との二つの領域に区分している。

学問的地平における論議の焦点は、社会政策を取り扱う際にどの学問が最適の準拠枠を提供するのかという問題に向けられ、伝統的な社会政策 Sozialpolitik¹⁾ではもっぱら経済学がその準拠枠を提供していた。その他の社会諸科学、なかでも社会学を拠点にした考察が精力的に試みられるようになったのは、自らの課題の中心を「労働者問

題に置いていた旧社会政策から1950年代を機に国民福祉政策としてのいわゆる総合社会政策 *Gesellschaftspolitik* に姿を変えてからのこと」である²⁾。概してこの辺のモスドルフの説明は突っ込み不足で叙述は簡略にすぎる。たとえば、概念史的アプローチとシステム論的アプローチを駆使して社会政策論の理論史を分析してみせた E. パンコクの説明を借りるならば、市民的「原子化」と産業資本主義の階級対立に焦点を合わせた統合問題から多元的社会に照応した多様な統合諸問題に問題の焦点が広がったということが出来る³⁾。社会政策を論ずる準拠理論が多分化してきたのは、結局のところ、この問題スペクトラムの広がりに対応しようとした結果である。

次に政治的地平での社会政策論議の再燃をひき起こした原因として挙げられているのは、70年代半ばの世界的経済不況とそこに起因する国家財政や社会保障財政の危機である。この領域でかなりの活躍をしたのは CDU 系の社会政策論者であった。SPD 系の論者も最近になってやっと従来の社会保障給付のあり方を批判的に吟味するようになったが、問題解決の新しいパースペクティブを展開するまでには至っていない。

社会政策論議のルネッサンス現象の背景要因をこのように整理し、そのうえで本書での研究テーマを次のように定めている。すなわち、保守およびオルド自由主義⁴⁾の福祉国家批判を取り上げて検討し、次に CDU が「社会問題」の政治領域のために展開した「構想」を分析し、そして最後に相対的福祉社会 *relative Wohlfahrtsgesellschaft* において可能な社会政策を展望してみることが主題としている。このテーマの背後にある問題意識は、一方で保守陣営からなされる福祉国家批判が近年急増し、他方その保守政党が曲がりなりにも社会国家の拡充を意図した社会政策構想を打ち出すという、CDU の「構想」に内在するパラドックスの力学は一体どのようにしたら理解できるのかという問いである。モスドルフはこのパラドックスのモーメントをオルド自由主義の福祉国家批判とキリスト教・社会派の社会国家拡充提言に絞り、この両者を縦軸および横軸とする座標の中で

CDU の「構想」の位置づけを試みることを本書の課題としているのである。

III SPD・FDP の社会政策

福祉国家批判論議の検討に入る前に、福祉国家の成立・本質・機能をめぐる先行的論議がまず整理されている。モスドルフによれば、福祉国家が行なう集合的生存扶養は一面では労働運動の成果であり、他面では社会的に不可欠の再生産機能を遂行する役割を担っていて、この「弁証法的関係」が今日さまざまな角度からの福祉国家批判を生み出す培養土となっているとみる。

歴史的には SPD・FDP の連立政権の誕生(1969年)以来、社会保障の制度と給付に顕著な発展がみられたが、この福祉国家の拡充策がともかくも成功を収めた理由として次の五つの枠的条件が挙げられる。

第1に、他の政策分野と違って社会政策の領域では具体的な先行計画や詳細なプログラム(労働組合や民間および教会系諸団体の先行的企画やプログラム)があらかじめ存在していたお蔭で、政策展開の前に立ちはだかる障害のうちの幾つかはすでに克服されていた。

第2に、SPD・FDP の社会政策の狙いはもともと所得・資産・権力・特権の構造的変革に向けられていたわけではなく、福祉給付の機能および制度上の、そしてとりわけて量的な成長を中心とした拡充に主眼をおいていたので、こうした政策は当然のことに大きな抗争点となりにくかった。ことに、経済成長という有利な経済条件の下でそれが進められたことは大きかった。

第3に、経済利害の代表者がその社会改良に対する抵抗を政党政治の地平、あるいは議会にまで引き上げることに成功しなかったということ。確かに、福祉国家の拡充に歯止めをかけなければならない必要性を、社会を解体の危機に晒すという非難を受けずに自らの選挙母体に説得することは、国民政党にとって至難の業に違いない。

第4に、社会政策の領域において SPD と FDP の利害状況が一致していたこと。社会保障給付の

拡充の恩恵は被用者にも自営業者にもともに及んだからである。

最後に、包括的インフラストラクチャーを設置することや、新規のサービス供給をもたらすことになる社会諸制度を創設することよりも、従来の所得移転システムを拡張するか、あるいは新たなそれを設立した方がはるかに容易であるという、技術および戦術上の理由が挙げられる。

結局のところ、SPD・FDP 連立政権の社会政策は主に「現状の継続的発展」Fortentwicklung des Status quo を、すなわち構造改革ではなしにもっぱら給付の改善をもたらしたので、社会政策の優先順位自体の変更には至らなかった。それどころか、こうした政策方針から帰結された社会保障給付支出の膨張は、60年代に左側からなされた「福祉国家の限界」論争を今度は右側に移して再発させることになった。

IV 福祉国家批判

その保守および自由主義の側からの一連の福祉国家批判のうちの主要な4類型とそれぞれの代替案が次のように整理されている。

(1) 主権秩序国家から法治国家、社会国家、さらに給付国家へと変わった国家機能の転換に向けられた保守主義の批判。代案＝国営化（強力な秩序・権威主義国家）

(2) オルド自由主義からの批判。代案＝国が供給しているサービスの商業化・民間化

(3) 計画化と後見化の傾向に対する批判。代案＝市場の公正に依拠した個人の危険準備・自律性の助長

(4) 国の社会政策の非効率と官僚主義化に対する批判。代案＝補足性の原則による個人の危険準備・自律性の助長

これら四つのタイプの中で SPD・FDP の福祉国家政策に対する正当な批判としてモスドルフが評価するのは、(4)の批判である。その訳は、a) 「権利化」「中央集権化」「行政化」「専門化」、そして「金銭主義化」等の標語で特徴づけられた戦後の社会政策の発展には確かにある程度の必然性

と意義が認められねばならないが⁵⁾、その弊害（たとえば「文化基盤」への侵害）にも目を向けなければならず、また、b) 集団的扶養の必要性の論証と説明がなおざりにされたうえに、集団的扶養の必要性が国家扶養の必然性に短絡されてしまい、そして、c) これまで自己および共同決定の要素にあまりにわずかの意義しか付与されていなかった、という事情があるからである。

V 「新社会問題」構想

「構想」が生まれる発端となった契機は、1972年の連邦議会選挙での CDU の敗北とそれを機にした党改革の動きである。この党改革は三つのグループによって並行して進められた。

第1は、1973年に CDU の幹事長に選出された K. H. ビーデンコップの率いる党綱領改革グループである。その際オルド自由主義の立場に立つ経済法学者であるビーデンコップは、私法的理念を指針にして個人と組織との間に生ずるさまざまなコンフリクトを主題化している。

第2のグループは、ラインラント・プファルツの社会・保健・スポーツ大臣ならびに CDU の連邦社会政策専門委員会委員長を兼務する H. ガイスラー⁶⁾ を中心にして、主に社会政策にかかわる問題に取り組んだ。

第3は、R. V. ヴァイゼッカー指導下の「原理委員会」で、このグループは CDU 立党以来はじめて基本綱領の作成に取り組むとともに⁷⁾、「マンハイム宣言」⁸⁾ の中に「構想」を盛り込む仕事にも加わっている。

以上の3グループの作業の最終的取りまとめと「宣言」の起草は当時幹事長であったビーデンコップがあたった。「宣言」の最終的定式化は党大会から半年遅れたが、それでも SPD の「ガイドプラン '85」Orientierungsrahmen '85 の採択の2日前、次の連邦議会選挙の1年前というタイミングで公表されている。

「宣言」でいわれている「新」社会問題とは、勤労・育児・家事と過重な負担を強いられている婦人の地位、老後生活における人間尊厳の維持、

外国人労働者の境遇、大人世界の中での子供の諸問題、家庭の教育能力の問題、障害者と独身者の困窮、環境破壊等々である。見てのとおり、これらの問題は直接生産関係に根ざしたものではなく、その限りにおいて階級的性格のものではない。むしろ現代社会に特有の非特権層（非組織者、周辺および問題グループ）に生じているといえるのであって、その点で確かに伝統的な社会問題とは切り込み口の異なる切り取られ方であり、「豊かな社会」の盲点を突いた問題提起であった⁹⁾。

しかし、こうした問題の存在の指摘自体はすでに早くからあった¹⁰⁾。また理論的にも、「構想」は多くの先行する社会政策理論を取り込んでいる。本書ではその中から、H. アッヒンガーの総合社会政策論、C. V. ファーヴェーの周辺・問題グループ研究、C. オッフエの水平的不平等論が取り上げられて「構想」との関連が検討されている。

VI 「構想」の分析と評価

さて、このように CDU の「構想」に学問的意義を見出すことがむずかしいということから、批判の多くはその真の狙いを1976年の連邦議会選挙向けの選挙戦術として捉えている。確かにその指摘は的を射ており、モスドルフもその点は認めている。しかしその政治的狙いも一元的に捉えるのではなくその内部に働くベクトルを精緻に解析したことに本書の貢献がある。

「構想」の内容自体に対する内在的批判も相当に執拗である。批判の狙上にのせられているのは、世論の注目を集めたガイスラーの研究¹¹⁾であるが、そこで依拠しているデータベースの利用法から始まって問題解決の政策提言に至るまで相当に周到な批判が加えられている。

その容赦ない解剖作業のはてに、「構想」の社会政策プログラムには矛盾があること¹²⁾、その矛盾の根源は煎じ詰めると、保守・オルド自由主義派とキリスト教・社会派（「社会委員会」「婦人連合」「青年同盟」）との間の原則論的・イデオロギー的対立関係に行きつくことを明るみに出した。つまり、ガイスラーや社会委員会が主張する社会

正義 Soziale Gerechtigkeit と、ビーデンコップを擁するオルド自由主義の市場正義 Marktgerechtigkeit との間の原理的相剋である。

「宣言」（1975年）から CDU 基本綱領（1978年）へと党内論議が詰められていく中で、この両勢力間の亀裂が深まり、結局オルド自由主義の秩序政策的志向が次第にキリスト教・社会派の社会政策志向を押しつけていき、基本綱領ではむしろ前景に立つに至った。

VII 今後の展望

最後にモスドルフがドイツの将来の社会政策について加えた展望的考察には、とりたてて目新しい主張はない。《目的原理》にしる《予防的・積極的社会政策》にしる、それらはほとんど50年代の社会改良論争の中で提起されたものばかりであるといえる¹³⁾。

むしろ注目されるのは、ガイスラーや社会委員会を推進者とした「構想」の貢献を率直に評価し、反面 SPD に対しては政権の座についてからの改革精神の喪失を難詰していること、そしてそのうえでこの両者に建設的な社会改革論議とその実現化のためのイニシアティブと行動を期待しているという事実である。つまり評者には、当時すでに労働組合サイドでは CDU・CSU 政権の誕生の不可避性を読んでいて、そのうえでその政権にアプローチする際の拠点としてキリスト教・社会派を当て込んでいる節がうかがえると思われるのだが、これは読み込みすぎだろうか。いずれにしる、1977年以来ビーデンコップのあとを襲って CDU 幹事長のポストに就いたガイスラーが今年の3月30日に誕生した第2次コール内閣において、青少年・家庭・保健大臣の職も兼務することになったこととも合わせて、このキリスト教・社会派の行動には絶えず注意を払っておく必要があることだけは確かであり、このことをモスドルフの分析は見事に説き明かしてくれている。

(注)

- 1) 社会政策の概念と理論をめぐる多様な規定の試みをサーヴェイした文献としては、G. Kleinhenz, Probleme wis-

senschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin, 1970 が詳しい。

2) H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg, 1958 がその転換点を刻印している。

3) E. Pankoke, Sociale Bewegung——Sociale Frage——Sociale Politik, Stuttgart, 1970, S. 57.

4) 新自由主義のことで、国際的な年報『オルド ORDO』(Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft) を拠点にして論陣をはってきたのでこの名がついた。最近では、Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft が4回のシンポジウムを開いて、戦後西ドイツの復興と発展をオルド自由主義の《秩序政策》の観点から見直している。第4回のテーマは「自由市場経済における社会政策」である(a. a. O., Bd. 138, Heft 3, 1982)。

5) たとえば, V. Hentschel, Das System der sozialen Sicherung in historischer Sicht 1880 bis 1975, は《植利化》《経済主義化》にもっと積極的な評価を与えるべきであると主張する(in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd.

XVIII, 1978, S. 351f.)。

6) 1977年からはビーデンコップのあとを襲ってCDUの幹事長を務めている。

7) 1978年のルードヴィヒスハーフェン党大会で採択された。

8) 1975年6月23-25日にマンハイムで開催されたCDUの連邦党大会で採択された宣言。「構想」はその「総合社会政策の課題と新社会問題」の章で定式化されている。

9) 「構想」のより詳しい紹介としては、H. ガイスラー自らが著したDie Neue Soziale Frage, Freiburg, 1976がある。

10) CDU政府自身が設置した「社会調査委員会」Sozialenquete-Kommissionの「報告書」(1966年)がすでにこうした問題の放置を批判していたはずである。

11) 注9)参照。

12) モスドルフは「ヤヌスの社会政策」と評している。

13) E. Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, 1957を参照。

(おおやつ・はるお 南山大学経済学部講師)

＜昭和 57 年度研究プロジェクト＞ 研究課題Ⅱ

高齢者世帯の家計行動と 社会保障に関する研究

目 次

研究の概要

第 1 章 高齢雇用者の産業と職業

I はじめに

II 昭和55年の雇用状況

III 高齢雇用者の産業分布

IV 高齢雇用者の職業分布

V おわりに

第 2 章 年金の収入制限の効果

I 問題の所在

II 分析の基本枠組

III データ

IV 実験計画

V 勤労収入分布の観察①——60歳～64歳の雇用者全体

VI 勤労収入分布の観察②——厚生年金受給者と非受給者の比較

VII 勤労収入別フルタイム雇用者比率の観察

VIII 発見事実の要約と残された課題

第 3 章 女子高齢者の労働供給パターン

I はじめに

II 女子高齢者の労働供給とその背景

Ⅲ 最近の研究と問題の所在

Ⅳ クロスセクション・データからの実証分析

V 要約と結び

研究会の構成員

主査：西川 俊作（慶應義塾大学教授・専門委員）

幹事：三上英美子（社会保障研究所研究員）

委員：宇野 正道（社会保障研究所研究員）

桑島 靖夫（労働省職業安定局高齢者対策部企画課政策係長）

清家 篤（慶應義塾大学助手）

曾原 利満（社会保障研究所主任研究員）

袖井 孝子（お茶の水女子大学助教授）

平石 長久（社会保障研究所調査部長）

社会保障研究所では、昭和57—58年度において、高齢者世帯の家計行動と社会保障に関する研究を、外部の研究者の参加を得て行なってきた。本報告は、このうち、高齢者の就業構造および労働供給行動にかんする研究成果である。執筆者は、第1章：桑島、第2章：清家、第3章：三上の各委員である。なお、58年度は、高齢者世帯の家計消費を含めて研究を継続中である。

研究の概要

本研究の目的は、高齢者の就業構造を各種の統計資料から明らかにし、その労働供給に影響を与える要因を明らかにすることである。

第1章では、男子高齢雇用者の産業および職業の構成を、国勢調査によって考察している。その結果、年齢が高くなるにしたがいサービス業就業者のウェイトが高くなること、高齢者の産業間の異動は比較的多いが職業を変えることは少ないこと、などの事実が明らかにされ、高齢者の引退過程の分析が行なわれている。

第2章においては、社会保障が高齢者の労働供給に与える影響を経済学的に論じている。年金が高齢者の労働供給を減少させる効果をもつことは、すでに近年の諸研究から示されているが、ここでは、それが年金の所得効

果よりも年金給付に伴う収入制限である可能性に着目している。高齢者就業等実態調査によってその検証を試みた結果、厚生年金の収入制限は、高齢雇用者の労働供給を、勤労収入の抑制を通じて減少させていること、それは必ずしも低賃金労働を誘発していないことを明らかにしている。

第3章は、女子高齢者の労働供給行動を実証的に分析したものである。そこでは、世帯所得や年金のほかに、健康状況、就業形態、および職業経験が女子高齢者の労働供給にどのような影響を及ぼすかが検討されている。高齢者就業等実態調査によって分析した結果、健康状態のすぐれない女子高齢就業者は、低所得世帯に属している割合が高いこと、年金は、男子高齢者の場合と同様に、女子高齢者の労働供給を減少させる効果をもつこと、などを明らかにしている。