

ドイツにおける福祉国家思想の形成をめぐって

国家学的「統治」の観点と「コルポラティオン」

木村周市朗（成城大学）

1. はじめに：福祉国家と社会国家

1980年代以降、「福祉国家の危機」認識と並行して比較福祉国家論が国際的規模で進展する中で、エスピン-アンデルセンは、周知のように、たんに国家の福祉機能だけでなく公的福祉と民間福祉との相互関係をも視野に収めた「福祉レジーム」の国際比較論を展開し、「自由主義」(典型例はアメリカ)、「社会民主主義」(スウェーデン)、「保守主義」(ドイツ)の3類型を析出した。その場合、個人主義的で市場奨励型の「自由主義」、国家による普遍的保障と最大の「脱商品化」とを特質とする「社会民主主義」に対して、「保守主義」レジームの特徴は、コーポラティズム(たとえば職業別社会保険)、家族主義、国家主義(諸制度の君主制的沿革)に見いだされている。

ところが現代福祉国家の一類型と目される当のドイツでは、元来「福祉 Wohlfahrt」概念は、貧民扶助や絶対主義時代の国家後見主義を連想させ、現代用語としてはアングロ-サクソン起源の「福祉国家 Welfare State」(すなわち Wohlfahrtsstaat)という述語も、戦後の旧西ドイツにおける政治的文脈の中で、市民の国家依存を含意する「扶養国家 Versorgungsstaat」としばしば同定されて、概して否定的に解釈されてきた。

「福祉国家」の代わりに旧西ドイツで選好されて今日に及んでいるのは、「社会国家 Sozialstaat」概念である。これは、左右の全体主義(ソ連型社会主義とナチズム)への対抗という戦後西ドイツの政治的配置構造のもとで、すぐれて自由主義的な価値理念で貫かれることになったボン基本法の、「社会的連邦国家」(第20条)および「社会的法治国家」(第28条)の明文規定(社会国家条項)を根拠とする、国制論的・憲法論的な概念である。この「社会国家」原理は、ドイツに固有の長い「社会政策 Sozialpolitik」概念史を背景として、広範な社会政策的国家活動に基礎的規範性(国家責任)を付与するものであるが、その具体的内容や水準の確定は立法権に委ねられた。当初からのキリスト教保守政権の長期安定と反対党の現実主義路線の選択のもとで、「扶養国家」化を拒絶し市民の自己責任原理を優先させる主流派憲法思想は、ネオ・リベラリズム(「社会的市場経済」論)の定着と平行に、自由主義的な市民社会原理のための特殊ドイツ的な法的思想装置たる「法治国家 Rechtsstaat」原理の、「福祉国家」に対する価値的優位をくりかえし主張して、「社会国家」の「社会的資本主義」としての内実を一貫して担保してきた。

こうしてドイツでは、戦後政治の福祉国家的実践の価値フレームが「社会的法治国家」という国制論的・法思想的概念で自己了解されてきたことに、まず留意しておきたい。

2. ドイツ社会政策思想の多様性と、「社会問題」の発展諸段階

第1次大戦後の「社会政策の危機」の時代に、カール・プリブラムはドイツの社会政策思想を、第二帝制期を念頭に、講壇社会主義(保守主義)、社会自由主義、社会主義(マルクス主義)、カトリック社会政策論の4つの潮流に区分した。しかし第2次大戦後は、社会史研究の進展によって、「社会問題」認識と社会改良の諸志向とが19世紀前半まで遡及して跡づけられるようになり、近年では、それらの多様な思想運動の中の非共産主義的な

諸潮流が「市民的社会改良主義」と総称される場合も少なくない。

ドイツの多様な社会政策思想ないし社会改良主義の形成時期が 19 世紀前半に求められるのは、近代的な「社会問題」認識がこの時期に出現したことに起因している。その 1830 年代の先駆的事例として、バイエルンのカトリック=ロマン主義者・哲学者フランツ・フォン・バーダー (Franz Xaver von Baader, 1765-1841) は、農奴制解体後の近代社会への過渡期に農村にひろく滞留した貧民に、社会革命の危険な予備軍を見いだして、かれらの身分制的再編を説き、ヴュルテムベルクの初期自由主義者・国法学者ローベルト・フォン・モール (Robert von Mohl, 1799-1875) は、工業化が始まったばかりの時点で、機械に従属する工場労働者の上昇展望のなさを早くも危険視して、かれらに独立自営化のチャンスを与える諸方策を提言した。バーダーとモールは、ともにイギリスなど先進諸国の工場労働者問題から先取りの学んだ危機意識をバネにして、たんに貧困現象だけでなく、貧困の社会構造的な原因、および既存秩序にとってのその潜在的危険性をも十分に自覚した「社会問題」認識を獲得し、「営業の自由」という名の競争社会の到来による「身分」意識の喪失 (バーダー) や国家市民の中核たる独立自営層 (「中間身分」) の没落の危機 (モール) に、いち早く警鐘を鳴らしたのであった。かれらは、いったんアダム・スミスの洗礼を受けたうえで、イギリス体験とロマン主義的直感によって (バーダー)、あるいはシモンディや初期社会主義者たちの議論に触発されて (モール)、それぞれ資本制賃労働の構造的な問題に肉薄し、しかも身分利害の「代表制」の問題という政治的な国制構造論への視野をもあわせもつことによって、大学の「経済学」に支配的だった調和論的スミス主義が到達しえなかった鋭い問題認識とアクチュアルな批判的見地を、それぞれ社会哲学と国法学・ポリツァイ学の側から、先駆的かつ総合国家学的に示すことができたのである。

このような同時代人たちによる鮮明な社会診断と、戦後のドイツにおける社会史研究・社会政策論史の成果とによって、ドイツにおける「社会問題」発展の歴史的諸相については、(1)旧封建社会から近代社会への過渡期 (資本主義形成期) に特有の社会的流動化 (「解放危機」) にともなう貧困現象 (19 世紀前半) から、(2)本来の工場労働者問題へ (19 世紀後半)、さらに、(3)完全雇用と社会保障とに集約される全国民の家計所得の保障問題へ (20 世紀)、という 3 段階を想定することができるであろう。

3. ドイツ的な「統治」の観点

(1) ヴァーグナーの「文化国家・福祉国家」論

ドイツ経済思想史上で福祉国家論の定礎者と考えられるのは、アドルフ・ヴァーグナー (Adolph Wagner, 1835-1917) である。ヴァーグナーは、ハイデルベルクの学生時代にカール・ハインリッヒ・ラウ (Karl Heinrich Rau, 1792-1870) からスミス経済学を学んだが、1870 年頃に「マンチェスター主義のサウロから国家社会主義のパウロへ」と評される転身をはたす。1871 年の「社会問題講演」では、マルクスやラッサールによる社会主義的批判に言及しつつ、「改良策」として、労働者の賃金引き上げと労働時間短縮、疾病・廃疾・老齢保障、工場立法、消費組合の奨励と住宅の改善、下層民のための国民教育施設、租税改革 (累進課税・相続税の引き上げ) を主張する。そして 1876 年には、師ラウの『政治経済学教科書』第 1 巻 (理論篇) の全面改稿新版として公刊した『一般的・理論的国民経済学』において、「ラウは国家を国民経済学の観点から原理的に考察することをどこにも

行っていない」と批判して、つぎのように、法目的と福祉目的の両面にわたる国家の広範な行政活動を経済学原理の中に独自に位置づけた。

ヴァーグナーは、カール・ロートベルトゥス (Johann Karl Rodbertus, 1805-1875) から自然的・経済的要素と歴史的・法的要素とを区別する観点を学び、立法による経済秩序の「変更可能性」に開眼、「国民経済」を、自然的形成物ではなく、法制度を不可欠の前提条件として含んだ「人工の産物」ととらえて、国家の法規制や国民の道義・風習の向上による諸作用を、経済の基礎理論の中に取り込む新見地を獲得する。ヴァーグナーの経済学原理においては、「欲求充足」論の視座から、欲求の対象(人間の必要物)および欲求充足の方法の分類と相互の関係づけとが一貫した主題をなしている。そこでは、「個人的必要物」に対する「共同的必要物」(各種の法制度を含む最広義の公共福祉諸制度すなわち内務行政の全領域)の区別によって、「私経済制度」および「慈善」と並んで「共同経済制度」がカテゴリー的に定立される。そして、「強制的共同経済の最高形態」としての国家は、一つの生産要素として、また分配調整者として位置づけられ、国家が法的保護(法目的)および諸給付(福祉目的)の方法で国民の社会的共同生活に不可欠な諸条件を供給する活動機能の必然性と、とくに福祉目的活動の拡大傾向とが強調される。したがって、一方で、クリスティアン・ヴォルフの法哲学に代表された啓蒙絶対主義下の「いわゆる福祉国家理論」における国家活動と強制との際限のない膨張、他方で、これに対する反動としてフィジオクラシー-スミス-カントの線で理解された国家活動限定論(「法目的」単一論)、これら両者がともに一面的として批判され、たんに「法目的」だけでなく「文化目的・福祉目的」の実現をもめざす現代の「文化国家・福祉国家」においては、「私経済」・「共同経済」・「慈善」の三制度の正しい組み合わせこそが重要課題であるとみなされたのである。

こうしてヴァーグナーは、市場経済の自然的自律性という観念を否定して、国家論を政治経済学の不可欠の構成要素と位置づけ、「私経済制度」自体が、いまや「共同的必要物」とその「共同経済」的=国家的な供給とを前提とせざるをえないという認識を、経済学原理として示した。それは、まずモールが、ついでローレンツ・フォン・シュタイン(Lorenz von Stein, 1815-1890)が、それぞれ独自の社会構造分析に立脚しつつ、ともに国家学的見地のもとで国法学や行政学の分野で開拓していた広範な福祉目的的国家行政需要の問題に対する、国民経済学の側からの事実上最初の本格的な対応の試みであったといえよう。

(2) ドイツ国家学の伝統と経済学

ヴァーグナーの経済学原理における国家論のポジティブな位置づけは、ドイツ経済学の国家学的出自と、この属性の長期にわたる波及力とを示唆するものであり、ヴァーグナー自身も、ベルリン大学の「国家学」の教授として、ドイツ講壇の経済学における「官房学の伝統」(国家機能への関心)を積極的に評価していた。

ドイツ国家学(Staatswissenschaften)の発生史的根幹は、新しい合理的な国家形成力を担った領邦絶対主義の、国家経営のための実用主義的の学問として18世紀初頭に形成された広義の官房学(Kameralistik od. Kameralwissenschaft)であり、それは家政学(経済学 Ökonomik)、ポリツァイ学(内務行政学 Polizeiwissenschaft)、狭義の官房学から成っていた。一方、12世紀後半以降ラテン西欧で受容されはじめたアリストテレスの学問体系は、まもなくヨーロッパ各地に創設された諸大学を席捲し、ドイツでも哲学は理論と実

践と二分されるとともに、実践哲学（ないし道徳哲学）を倫理学（Ethik）、家政学、政治学（Politik）の三分野で編成するアリストテレスの慣習が定着した。そのご 17 世紀後半にプーフENDORF がハイデルベルクで熟成させた自然法論は、教会的諸権威に対抗して人間理性の普遍性を信頼する革新性を担い、自然法は、実践哲学の独自の一分野として大学で講じられることによって、領邦絶対主義下の実定法を学問的に基礎づける役割をはたした。ことに 17 世紀末以降、自然法的公法学として成立した「一般国法学」が自然法論と現実世界とを架橋し、自然法的に改変された実践哲学と国家学的諸要素とが融合して、18 世紀半ばには自然法的国法学、経験論的政治学ないし政策学、帝国史および国家史、そして広義の官房学の三部門、以上の全体が「国家学」として観念されるに至った。

したがって、まもなくカントが、ヴォルフの法哲学（「幸福主義」）への批判というかたちで企図した、啓蒙絶対主義の国家後見主義（旧福祉国家）の克服と近代的市民社会原理の定立とを、「国法の理論」の課題と位置づけていたのも、決して偶然のことではない。そして、ドイツにおける自由主義的な近代社会像が、イギリスにおけるような心理分析的な経験論的人間学（経済学）によってではなく、カントの理性法論的な国法学の次元で確立されたことは、そのごとりわけ「法治国家」思想が、一貫して特殊ドイツ的な法的ブルジョア・イデオロギーとして機能することになった歴史的経緯を、すでに予告するものであったと思われる。また、カントの理性法論を乗り越えようとしたヘーゲルが、晩年の主著『法の哲学』（1821 年）に、「自然法と国家学」という 18 世紀風の副題を付していたことも、こうしたドイツ的学問史を背景としていたし、自然法論から法哲学への 19 世紀的展開をもすでに暗示していたのである。

大学の経済学も、国家学を物財的・技術学的側面から構成したその出自に由来する現実密着型の百科全書的な「統治」の学としての性格を 20 世紀初めまでもちつづけたのであって、ドイツにおけるスミス経済学普及の最大の貢献者と目されるラウも、カイザースラウテルンの官房学高等学院の遺産を継承したハイデルベルク大学の官房学を、学問的基盤にしていた。1822 年に同大学哲学部に設置された「国家学」の教授ポストに選任されたラウは、さっそく官房学の百科全書の諸項目の講義を開始するとともに、まもなく主著『政治経済学教科書』を、国民経済学（理論）・国民経済政策・財政学の三部門編成で順次公刊した（1826-37）。ラウは国民と政府との二元論に立ち、政府の任務を「国民の経済的諸目的の助成」と「政府自体の必要の充足」＝「政府経済（財政）」とに分けたことが、上記の理論・政策・財政学の三分割法に帰結し、一般理論に経験論的な特殊各論を付加する発想によって、後続の改訂諸版では付加ページ数を次々と累増させた。この三分割法はまもなく諸大学に普及してドイツに固有の学問的伝統となり、ヴァーグナーもこれを踏襲した。

ラウの経済学は、理論篇では、重商主義 - フィジオクラシー - スミスという発展史の展望のうえに立って、客観的使用価値（「種類価値」）論の観点から財の生産（労働 / 土地 / 資本）・分配（価格 / 賃金 / 地代 / 利子 / 利潤 / 貨幣と信用）・消費を論じ、これに農・工・商業・交通などにかんする膨大な政策論が付加されていた。しかし、社会問題認識という点では、政策論の末尾で救貧制度に 1 章を当てたにもかかわらず、国家介入には慎重な姿勢をくずさなかった。ラウは、貧困を、本人の責任に帰すべきものと不可抗力的な外的要因によるものに分け、さまざまな動因による「労働の需給の不一致」に注目していたが、

貧民救済が怠惰を助長することを恐れ、「個人の慈善」を大原則に掲げて勤勉と節約を説き、国家には補完的役割しか認めなかった。労働能力がありながら失業・半失業の状態にある貧民については、宿泊所の斡旋、仕事の供給、貧民の開墾入植、国外移住の促進などを提言するにとどまった。これは、「人口過剰」の出現に懸念を抱きつつ、基本的には個人の勤勉と慈善に頼る古典的自由主義者の相貌であって、それとは対照的にスミス批判の諸文献から社会問題認識を深め、市民的自立を助成するための国家による広範な公共福祉行政の必要性を早くから具体的に論じていた国家学的国法学者モールは、ラウのそうした月並な消極的・微温的姿勢を冷やかに眺めていた。そして、モールから国家行政活動の役割を学んだヴァーグナーは、たしかに経済学における機能主義的方法（種類価値論を含む分類学的大系）と三分割法とをラウから十分に継承しつつ、私有財産権という法制度に変更を加える所得・資産の再分配の国家機能に踏み込むのである。

ヴァーグナーにしたがえば、私有財産制にもとづく自由競争は、生産力の上昇というメリットの反面で、所得・資産の不平等の拡大を生み出す。後者は、才能ある者、良心の少ない者および大経営の勝利、独立自営層の減少、労資二階級の分裂、労働者階級の状态的悪化、労働者の雇主への依存の深化と上昇展望の減退として現れる。労働者階級の経済的状态を改善するための方法は、第一に生産力の増大であり、第二は上層階級から下層階級への所得移動（利潤から賃金への移動、製品価格の上昇、税制改革の三ルート）である。ヴァーグナーにとっては、不平等の軽減をめざすことは上層階級と国家との義務であり、そこに危機回避をはかる上層階級の賢明さが期待されたのであった。このようなヴァーグナーの見地は、福音主義の義務倫理にもとづく保守的なプロイセン・ナショナリズムを母胎としていたが、「配分」問題の視野から国民経済活動の法制度的・倫理的基盤に光をあてようとしたその根本視座のうちには、18世紀の旧福祉国家時代以来蓄積されてきたポリツァイ学・国法学の諸成果への積極的接続という明瞭な自覚があったのである。

4. 中間団体の役割への期待

ヴァーグナーが試みた「私経済制度」に対する「共同経済制度」の概念的提起と、経済学原理への国家の再分配機能の包摂とは、スミスが想定していた独立した諸個人の対等・均質な関係としての自律的な市民社会像に修正を迫り、あらためて人間生活の社会的共同性の問題を登場させた。ヴァーグナーは「共同的必要」の充足方法として、「強制的共同経済制度」（国家）だけではなく、「自由な共同経済制度」（自由な諸団体における「連帯性」原理と「社会的自助」）や「慈善」（私有財産の倫理的使用における無償性と個別性）がはたす不可欠な補完的機能にも着目していた。この点は、「国家社会主義者」ヴァーグナーが、他面では福音社会派運動の中心的担い手の一人でもあったことを想起させるであろう。

ヴァーグナーのスミス主義からの「回心」に半世紀先だって、すでにヘーゲルは、自由な諸個人の「欲求の体系」としての市民社会にはらまれた限界を、「偶然性」による特殊利害の分裂（貧富の対立と「賤民 Pöbel」の出現）に見いだして、こうした市場経済社会の矛盾の克服を、真に自由な人倫共同体としての国家の「統治」作用に託していた。そのさい、内務行政としての伝統的な「ポリツァイ」概念が援用されるとともに、職業団体（「コルポラツィオン」）を中核とする各種中間団体に、自治的・相互支援的・利害調整的かつ人倫的な意義が担われ、国家の統治権および立法権への下からの職能団体的参与機能を

ととして、主体性と共同性が統合された人倫の回復が期待されたのであった。ヘーゲルが「人格と所有の安全」だけでなく「個々人の生計と福祉の保障」をも共同体の任務ととらえ、それぞれに「司法」と「ポリツァイ」を当てていたことは、国家目的論（「平和と福祉」）の長いドイツ的伝統に沿うものであったが、「貧困それ自身は、何びとをも賤民にしはしない。賤民は、貧困に結びついている心術 *Gesinnung* によって、すなわち富者や社会や政府などに対する内心の叛逆によって、はじめて賤民として規定される」と述べて、賤民出現の人倫的理由を重視し、またそれゆえに、団体の「成員」であることが他者からの「承認」と「身分上の誇り」とをおのずから生み出すという点に「第二の家族」としての**コルポラツィオンの最も基礎的な意義を認めていた**。そこには、「貧困状態は諸個人からあらゆる社会的便益を奪う」という、ヘーゲルの鋭利な観察眼が働いていたのである。

こうした問題状況を言いかえれば、同時代の知識人にとっては、貧困それ自体が問題だったというよりも、貧困が存在するという意識（イデオロギーという回り道）を介して、貧民の社会的排除ではなく社会的包摂が喫緊の課題として早くから認識されていたのであって、望ましい国制・政治・社会の諸構造や倫理のあり方にまで及ぶそうした問題理解のいわば国家学的な広がりにおいて、貧困と福祉は「経済学」だけの課題にとどまるものでは決してなかった。むしろ実際には、上述のように、調和論を基調とした経済学とは別の諸次元で「社会問題」認識が深められていたし、とりわけ各種の中間団体への期待が「コルポラツィオン」や「アソツィアツィオン」の名で表明されていた。

たとえばロマン主義者バーダーは、近代社会の構成原理、すなわち一元的権力国家と利己主義とを、キリスト教的社会連帯主義の立場から徹底批判し、分節＝統合された**コルポラティブな相互信頼社会**を構想した。バーダーにしたがえば、国家を構成するものは個人だけでなく、「組合、結社、コルポラツィオン、身分、教団など」の多様な部分社会でもある。たんに「奪わない」という「消極的自由」は孤立した無保護の状態を生むのに対して、個人の真の自由は、諸団体への多層的「帰属」をつうじて相互支援関係にある状態（「社会的自由」あるいは「身分的またはコルポラティブな自由」）においてこそ可能となり、そこでは各人は安全に守られ、名誉と信用を獲得する。こうした社会の**コルポラティブな分節化**は、個々の市民と国家とのあいだを仲介し、上からの専制（独裁と民主制）と下からの反乱（利己的ジャコバン主義）とを回避させるものと期待され、農奴制から解放され根無し草化した流民としての「プロレテール」に国家市民に準じた権利を認めることによって、かれらを市民社会の中へ法的に編入する必要性が説かれたのである。

このように個人主義的近代社会原理の諸矛盾の克服と真に人間的な連帯的自由をめざして、「コルポラツィオン」や「アソツィアツィオン」の実質的価値に期待したドイツの思想潮流は、ロマン主義に限らなかつた。自由と共同性との統合の試みとして、イギリス・フランスの初期社会主義の影響は甚大であったし、各種中間団体の独自の意義への注目は、モールを先駆者として新しい学問分野としての「社会学」を生成させた。また、カトリック社会論は、とくに「補完性原理 *Subsidiaritätsprinzip*」の定式化によって、現代ドイツの**コルポラティブな社会構成**に深い作用を及ぼすことになったし、労働組合運動と都市＝地方自治体の給付行政の進展は、それぞれ試行錯誤の継続的努力の中で現実の「社会問題」（労働問題と生活＝都市問題）に対する中間団体の実践力を示したのである。