

福澤直樹著

## 『ドイツ社会保険史』

——社会国家の形成と展開』

評者： 栞田 大知彦

長きにわたり、ドイツにおける社会保険を対象に歴史的な検討を続けてこられた著者のこれまでの研究—加筆・修正・書き下ろしを含む—を集成した、まさに待望の単著である。1880年代に世界で最初に社会保険を導入した「先進国」ドイツにおけるその歴史的展開および時期ごとの詳細な内容は、本書一冊のみで理解できるといってよい。これまで「社会保険という局面における国家と経済の係わりを直接扱いつつそれを通史的に分析した研究は日本では刊行されておらず」「ドイツ本国においても十分に展開されていない」（2頁）だった。本書の登場により我々は、「先進国」ドイツの社会保険の歴史の全貌に（日本語で）容易にアクセスできるようになった。著者の本意ではないかもしれないが、本書の登場を待ちわびた者として、まずはその実用的な意義を高く評価しておきたい。

続いて、本書の構成を示した上で、概要を紹介しておこう。

### 序論 社会保険の起源と展開

#### 第I部 第二帝政期の社会保険

#### 第1章 ビスマルク期労働者保険の生成

#### 第2章 労働者保険の展開とライヒ保険法の成立

#### 第II部 両大戦間期の社会保険

#### 第3章 ヴァイマル体制下の社会保険の展開

#### 第4章 国家的失業給付制度の生成と失業保険の成立

#### 第5章 大不況と社会保険

#### 第III部 第二次世界大戦後の社会保険

#### 第6章 西ドイツの社会経済秩序と社会保険

#### 第7章 東ドイツ社会主義体制と社会保険

#### 第8章 現代ドイツの社会国家体制と社会給付

#### 結語 近現代国家における社会保険の意義とそのゆくえ

「序論」では、著者による「社会保険」の捉えかた、本書の課題および構成が示される。著者は、社会保険を「経済制度のあり方や規制についての権力をもつ国家と、基本的に自由な経済社会が、近現代資本主義ないし市場経済社会の中でどのように係わってきたかを如実に体现する一つの領域」（2頁）と捉え、それを（政治史ではなく）経済史の観点から採り上げる。社会保険は「一見市場整合的なかたちをとりつつ」（4頁）「社会的連帯の組織化の一翼を担」（5頁）うもので、どのように「共同性ないし連帯性が組織化されてきたのかの論理を体现する一つの重要な分析基準となり得るものである」（5頁）。こうした認識をふまえ提示される本書の課題は「近現代市場経済社会の中での共同性のあり方、そこにおける連帯性、そこでの個人や社会、国家などの関係（いうなれば社会国家のあり方）の変遷を軸に社会保険の展開をその創成期から現代に至るまで通して検証し、それを媒介にドイツ経済社会の共同性のあり方に通底する構造や、社会国家としてのあり方を考えていくこと」（21頁）というものである。

本論の各章では、社会保険制度の成立・改正・改編の過程およびその背景、内容、運用のあり方が、概ね時の流れに沿って検討されてい

く。

第1章では、1880年代に成立したビスマルク期労働者保険三法（疾病、労災、老齢・障害）が対象とされる。国家の積極的な参与により社会保険を統治政策的手段としようとするビスマルクの意図が貫徹しなかったことを主たる根拠に、これらが必ずしも彼の主導により成立したものではなかったことが強調される。とりわけ疾病保険、労災保険は、自由・任意ベースの既存の共済金庫等の枠組みを利用し構築され、当事者の自主管理に委ねられた。それゆえ、80年代の労働者保険においては、疾病保険で保険機関が六類型に分かれる等、著しく分断的な機関構成が形成された。この事態は、旧来の個々の分断された共同性が、より上位の広い共同性の構築を阻んだものと評価される。

第2章では、1903年のライヒ議会決議から11年のライヒ保険法成立に至るまでの複雑な過程、諸政党等による議論が克明に跡づけられる。この間の議論は、分立するビスマルク期の三保険が制度間格差を中心に様々な問題を引き起こしたため、三つの制度を単一の法体系に統合することを重要な目的としていた。だが、労災保険の管理組織における代表権を求める労働側、地域疾病金庫での労働組合の専横を批判する産業界等、各層の利害により、保険機構の簡略化、効率化を求める政府の意図はトーンダウンしていく。結局、三保険は、独立性を維持したまま単一法典の下に緩く結合されることになった。再び既存の個別の共同性あるいは利害が、国家レベルでのリスク調整の可能性を拒否したかたちとなった。だが同時に、この時期には、国家が社会保険制度に積極的な態度を見せ、各機関で党派性を排除し、効率的で社会のニーズに対応した運営を行っていくという仕組みが、現実に対応する中で構築されるようになった。

第3章の対象は、「民主的な」ヴァイマル体制下の社会保険である。この時期、制度としては、原則的に11年ライヒ保険法の枠組みが受け継がれたが、政治的・経済的な環境が大きく変化・動揺する中で、既存の三保険がどのように運用されたのか、その実態が明らかにされる。ヴァイマル憲法が包括的社会保険の設定を義務づけたことに加え、進展するインフレーション等現実への対応—当事者からの「包括要求」（96頁）、新しい職員層の成立、「グッド・リスク」層の強制包括（116頁）等—により、保険対象者、対象リスクいずれもが顕著な拡大をみた。諸給付の規模の拡大を含むこの動きに対して、政府、官庁、議会の大勢が概ね積極的であった。民主的な体制であるがゆえ、（選挙対策という面もあり）議会では給付拡張要求が続出し、対応を余儀なくされたライヒ労働省が節度なく給付を行ったとする既存の研究もある。だが著者は、8年もの間労働大臣を務めた中央党のブラウンスが、社会給付を保険原則に準拠させようとしていた点を繰り返し強調する。「労働省は、保険原則に極力忠実であろうとするなど、自由主義的ないし自助の原則を一定程度尊重した給付体系の構築を目標としていた」（114頁）。ヴァイマル期は、旧い共同性の枠の圧力が弱まり、それに含まれなかった広範な人々を国家レベルの広い共同性に包含していく過程がみられた。「民主主義と一応の市場主義の結合のもとで結果的に共同性が構築された」（117頁）というのである。

第4章では、第一次大戦後の混乱の中で要求された、ドイツで初めての国家的な失業扶助制度の成立の背景、特徴を明らかにした上で、約9年間の議論を経てそれが失業保険制度（27年成立）へと改編されていく過程が詳述される。

本来復員等の混乱に対する一時的な対策であ

った失業扶助は、結果的に27年まで存続する。労働市場における自律性を一貫して求めてきた労組も、困難な状況の下、強力な国家介入を容認せざるをえなかったのである。23年のインフレ期以降は、資金難を理由に当事者による拋出が導入されたが、当事者の自主管理は欠如したままであった。こうした失業扶助制度が存続する中で展開した「職業紹介・失業保険法」に関する議論においては、市場主義的経済関係を損ねる過度な再配分および無制限の業種間リスク移転に対する懸念が労使問わず存在した。ただし、25年以降の議論では、失業扶助を廃し失業保険を導入することについては概ね一致していた。だが、自主管理の徹底が主張される一方で、給付の不十分性については労組やSPDからも問題とされなかった。結果として成立した失業保険は、社会保障機能よりも、権利関係の明確化を通じて市場整合性を優先する、労働者の自助を側面から援護する枠組みをもつものとなった。また、基本的に全ての職種が同一の保険に組み込まれたが、労組もリスク共同体を拡大し制度の安定性を保つ志向を示しており、この点で使用者とも同調しえたとされる。

社会的平等と失業リスクのあらゆる職業グループへの一般化が進んだヴァイマル期における労働市場政策と失業給付制度は、当事者の自律性を前提とし、「市場整合的」なかたちをとることを通じて一般的な合意を取り付けつつ、両大戦間期の概して厳しい財政状況のもと構築された、と著者はまとめる(160頁)。

第5章では、1930年代の大不況期における社会保険制度の展開過程が考察される。30年代初期の「大統領内閣期」には、大統領緊急令により議会を経ず失業保険の拋出率の引き上げ、給付率の据え置きが行われた。これにより制度自体は温存されたが、多くの者がそこから抜け落ちることになる。この事態は「高次元で

の社会的共同性が事実上一気に崩壊し」(166頁)たと理解されるが、その一方でナチス政府は、強権的に「国民共同体」を形成し社会給付を維持しようとしたのであり、その政策は『福祉国家』への志向(177頁)が顕著であったと評価される。すなわち「大統領内閣期」とナチス期とでは、『福祉国家』、社会的共同性構築への志向という観点においては、深い断絶(182頁)があったというのである。こうした評価は論点になりうるだろう。

なお、ヴァイマル期の多元的な保険制度の枠組みは、ナチスにより決定的に再編されることなく、一定の継続性を保ち西ドイツの社会保険体系の基盤となった。

第二次大戦後、自由主義経済体制下の西ドイツで、いかにして高福祉路線が定着したのか。第6章は、この背景を、動態化等を主たる内容とする1957年の年金改革に至る時期を対象に、社会保険を中心とした様々な議論を丹念に跡づけることを通じて分析している。とりわけこれまで深く検討されてこなかった野党、SPD内部の多様な志向を包含する諸議論に光が当てられ、それらの内容がCDU等新自由主義派の主張と重なる部分が少なくなかったことが明示される。SPDの立場は、既存の職域集団単位を尊重する差別的給付を支持しており、この点でベヴァリッジ・プランとは異なる。また当時のSPDの立場と、市場、競争との決して遠くない距離が、シラーの論などの内容から測られる。こうした検討から「社会的市場経済」という秩序のあり方、それに基づく社会給付の一高福祉体制へ向かう展開に対する国民的合意は概ね得られてきた、と判断される。

第7章では、「社会主義」国家たる東ドイツにおける社会保険制度の成立過程と内容が検討される。そこでは、経済状況から拋出に基づく保険形態が維持されることになるが、西ドイツ

と異なり統一型社会保険が導入された。56年にシステムは二元的な形をとるに至るものの、ほぼ全ての国民が生涯を通じて物質的困窮から国家により保護される体制が整えられた。だが、国家補助の比率は時とともに拡大していくことになる。こうした状況をふまえ「国民的範囲での連帯性が社会主義体制の導入を通じて直ちに成立するわけではない」（255頁）との見方が示される。

第8章は、1970年代のオイル・ショック以降から近年までを対象に、社会保険制度の運用の推移、他の社会給付との関連を明確にしつつ、社会国家や社会給付のあり方をめぐる議論を概観・整理した上で、それらについての展望を提示している。当該時期には、ドイツにおいても失業の長期化、構造化がみられた。だが、社会福祉政策については、他の先進国において大胆にメスが入られる中で、一定の範囲で規制緩和、民営化が進んだものの、90年代までは抜本的な変容はなかった。その要因として、「社会国家としての広い国民的合意」（263頁）があげられるが、2000年前後の時期以降、「社会的市場経済」の言辞に反発する動きが目立つ等、その揺らぎがみられる。現実には、賃金コストの高さがドイツ経済の競争力を圧迫しているという議論が堂々と展開され、SPDを首班とする政権により社会保障の削減的改革が積極的に実行された。後者の路線を受け継ぐ現政権が国民の一定の支持を受けている現状は、「国民的連帯の基盤の再考」（270頁）をせまるものと捉えられる。

「結語」では、各章での検討をふまえ、あらためて①社会保険の歴史的過程に見られる社会的共同性、②連帯に基づく社会的共同性形成の意義と社会保険のゆくえ、についてまとめられる。

上記のように、本書は、19世紀末から現在

までを対象に、紆余曲折を伴うドイツの社会保険の歴史を丹念に跡づける。一人の研究者がこれだけの長い期間について、単なる「通史」とは言いがたいほど緻密な検討を行ったことに、まず驚きと尊敬の念を禁じえない。圧巻ともいえるこの成果は、著者以外になしえないのではないかと強く感じる。例えば、1970年代以降の記述が些か駆け足のように感じられるが、この点は、我々が日本語による詳細な「通史」を得たというメリットの一部でもある。こうした本書の意義を確認した上で、以下にお教えいただきたい点を幾つか示し評者の責めをふさぎたい。

本書は、ドイツの社会保険にかかわる多様な事柄に触れているが、その重要な柱は、副題にもあるように、社会保険の歴史の検討を通じて、第二次大戦後の（西）ドイツにおいて「社会国家」という「国民的合意」、「社会的市場経済」という秩序がどのように形成されたのか。その源流を探ることにあると思われる。「社会的市場経済」は、元来「社会的」よりも「市場経済」にアクセントが置かれた語であった（8頁）。

それゆえ、本書は、とりわけ「市場経済」とは距離があるとされる場合が多い、SPDや労組といった勢力の中にある「市場整合的」な姿勢の源流を見出すことを一つの目的としているようにも読める。SPDについてこのことは成功していると考えるが、とりわけ自律性を重んじる（自由）労働組合が、どのような過程で「市場整合性」を容認していったのか。（労組における）自律性と「市場整合性」の関係、労組の社会保険に対する態度の変遷等をより詳細に知りたく感じた。

また、ビスマルク期以外における社会保険の「労働者の国家と社会への」（52頁）統合政策としての側面について、指摘はあるが記述が少なく、著者がどのように考えておられるのか、

わかりにくかった。ドイツの労働組合を主たる研究対象にしてきた評者にとっては、気になる点である。同時に一政治的次元の議論とされているのかもしれないが—第一次大戦、ナチス期の経験、第二次大戦、東西冷戦（の開始）等が、諸制度のあり方に与えた影響について、より明確に論じていただきたかった。

評者の不勉強によるものと思われるが、本書が重視し描きだす「共同性」について、しっかりとこなかった点がないわけではない。例えば、ヴァイマル期にみられた当事者の個別利害が主張されることにより広がる共同性、財政上の問題等現実への対応として結果的に広げられた共同性、ナチス政府により強権的に構築された共同性、第二次大戦後「社会国家的合意」を前提に構築される共同性等、これらと同じ「共同

性」という語で表してよいのか、評者には判断しかねた。

「社会国家」ドイツにおける「市場整合性」と連帯性（および自律性）のせめぎあい、バランスを観察し理解するために社会保険の歴史を辿る。このことの意義は、本書を通じて理解できた。さらに、公的扶助等他の社会給付制度をも考慮に入れた場合、「共同性」はどのように見えてくるのか。著者の今後の研究の進展を待ちたい。

（福澤直樹著『ドイツ社会保険史—社会国家の形成と展開』名古屋大学出版会、2012年6月、291+39頁、6,600円+税）

（ますだ・たちひこ 法政大学大原社会問題研究所 兼任研究員）

法政大学大原社会問題研究所叢書

法政大学大原社会問題研究所／原 伸子 編著

# 福祉国家と家族

一九八〇年代以降に福祉国家が縮減する過程とグローバル化の下で家族政策が主流となっていく文脈を、米・英・独・スウェーデン・日本などの歴史的な事例を通して比較検証する。 4725円

## 社会国家を生きる

二十世紀ドイツにおける  
国家・共同性・個人

川越修・辻英史 編著  
「包摂と排除」という往復運動との関連で多角的に分析。 3780円

## 移民・マイノリティと 変容する社会

宮島 喬・吉村真子 編著  
移民やマイノリティたちの権利や政治経済的平等について、規範形成との関わりで論じる。 3990円

## ケアのリアリティ

境界を問いなおす

三井さよ・鈴木智之 編著  
ケアの実践を通して、そこに生じる諸問題を検証し、ケアのリアリティと可能性を探究。 3150円

## 規範理論の探究と 公共圏の可能性

鮎橋晴俊・壽福眞美 編著  
多くの社会問題を克服し、「望ましい社会」を実現するための合意形成の過程を考察する。 3990円

## 若者問題と教育・雇用・ 社会保障

東アジアと周縁から考える

樋口明彦・上村泰裕・平塚眞樹 編著  
東アジア国際比較と地方や周縁の事例研究によって、若者問題を再検討する。 5250円

法政大学出版局

〒102-0073 東京都千代田区九段北 3-2-7  
TEL 03-5214-5540/FAX 03-5214-5542

<http://www.h-up.com/>  
※表示価格は税込みです