

『福祉国家』の観念とその実体

竹原, 良文
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/1407>

出版情報 : 法政研究. 27 (2/4), pp.339-350, 1961-03-25. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

『福祉国家』の観念とその実体

竹 原 良 文

現代政治思想の上で『福祉国家』(Welfare State)の観念は、それを主張する人々の立場によって、さまざまに解釈され、理解せられている。それは立憲政治、法治国家などのような国家機構の原理に関して言われているのか、それとも自由主義・保護主義などと同じような政策上の原則として論ぜられているのか—それらの点についても、その内容には曖昧な点がのこされている。従ってここではまず論者の政治的立場に依じてさまざまに理解せられている福祉国家理念の思想史をたどることによって、その現象形態を明かにし、その歴史的記述の中から、『福祉国家』の成立を可能ならしめている社会的基礎との関連を追求することによって、この観念の実体を探ってみたいと思う。私は先に国家と経済との相互作用を三十年代について簡単にスケッチすることによって、現代資本主義の特徴の一側面の考察を試みたが、そのとき政治構造や政治機能の現代的段階における質的变化については、これをほとんど問題にできなかったし、またなし得なかった。この小稿では、『福祉国家』を現代資本主義の政治的側面として歴史的に位置づけることによって、上述の研究を補う一部分に当てたいと思っている。

私たちが『一般の福祉』、あるいは『公共の福祉』、または『公共利益』の概念を政治学において問題とすると、それはつねに国家合理性の根拠であって、政治統制の不可欠の要素である。国家は社会的・経済的基盤の上に実力的支配の根拠をもつとともに、法的規範の合理性を共同体の公共性に求めている。このように国家原理は本来公益

あるいは公共の福祉をふくむのであって、この観点から見ると『福祉国家』は同語重複にはかならない。

しかし政策原理として『公共の福祉』を考へて見れば、そこには政治目的における価値的比重大の差異が認められる。自由の実現を目的とする法治国家の場合、私益の追求は自動的に公益と相調和するという歴史哲学の立場に立つのであるから、特に公益を維持増進するための政治権力の介入を必要としない。歴史的にも産業革命以後の資本主義の上昇期に対応している。これに対してマヌファクチュア制生産を準備すべき歴史的使命を荷負った絶対王制は『公共の福祉』をその政策目的として追求した。コルベール主義、あるいはドイツにおけるカメラリア科学はかような『福祉国家』観に立っていた。封建制の最後の段階であり、また同時に資本制を産むべき強力でもあった『福祉国家』が、独占資本制の現段階に再び出現したことは、政治の発展過程の特質を物語るものであるだろう。

現代福祉国家観は、富国強兵を一般福祉と考へるマーカントェリズムの見解とは勿論根本的に異なっていて、市民各人の個人的幸福の追求—すなわち社会的基本権の保障を目的としている点が強調されねばならない。福祉国家という表現はそこには見出し出されないけれども、ワイマル憲法においても、戦後の新憲法の動向の中においても、自由的基本権の尊重とともに、生存権の価値を確認する、社会的民主主義の立場が明確にせられて来ている。公共の福祉のために、国家が経済産業の分野に積極的に関与し得ることを承認する点において、自由主義とは明白に時期を画している。すでにワイマル憲法は、公共経済の視点から、『財産は義務を負う』ことを明かにした。戦後にはこのような原則は一そう広汎に承認せられるようになった。たとえばフランス憲法は、『政治的・経済的・社会的諸原則を宣言』して、『社会的共和国』たることを明かにしたし、ボン憲法もまた『民主的かつ社会的連邦』を宣言している。わが国の憲法においても社会的基本権は広く採択せられている。これらの憲法上の原則は、社会主義運動の側からの圧力によって承認することを余儀なくせられたものであって、ある意味において社会主義的権利であると言いうる側

面をもっているけれども、必ずしもそう断定はできない。資本制のもとにおけるこのような社会的民主制を広く総合的に福祉国家の観念のもとに把握しようとする試みもなされている。社会主義本来の原則に立つものでもなく、また自由民主制から離別することを明かにしているのであるから、中間的過渡的であることをまぬがれない。しかし社会主義の修正である点については、社会民主主義、社会改良主義の名前も、社会主義・人民民主主義と区別する意味で、用いられうる。そうすると福祉国家の概念はきわめて曖昧である。

事実福祉国家の観念は社会主義的思想と関連しながら発達し、労働者の運動と密接に連絡しながら具体化されてきた思想である。イギリスの場合、労働党の政策原理はしばしば福祉国家と呼ばれているし、また労働運動に対する傾斜の著しいニューデイルの中からまた福祉国家の声があげられている。イギリス労働党、ことにフェビアニズムは早くから社会的富―福祉の増大による労働者階級の地位の向上を訴えていた。一九一八年綱領『労働党と新社会秩序』は、万人への雇用の保証と失業保険の拡大、累進的租税制度と資本課税による教育・衛生・病人失業者への社会的給付を、一部重要産業の漸進的国有化の原則とらんで要求していた。大戦後労働党内閣のもとでピヴァリッジの『揺籃から墓場まで』の広汎な社会保障制が実現せられたことは、福祉国家の建設と言われている。フランスにおける福祉国家―社会保障制もまたレジスタンス運動から出発していることを指摘する論者もある。フランス共和制における『真に経済的かつ社会的』民主主義は、一九四四年三月アルジェルで表明された『レジスタンス憲章』の精神を継承するものであって、それは『私的利益の公共的利益への従属を保障する合理的経済組織』を要求し、重要産業の国有化と、国民に最低限の福祉を保障する機構の実現―社会保障制を期待していた。そこではこの表現は用いられなかったけれども、フランス福祉国家の精神はこの歴史的時期に生まれたと言えよう (W. C. Peterson, *The Welfare State in France, 1960*)。大恐慌の圧力のもとで開始されたニューデイルは、一九三五年の社会保障法と労働者保

護の立法の点で、アメリカの伝統的民主主義にそむくものとして、しばしば社会主義的であるとの批難をこうむってきた。自由主義から断絶して社会的改革を進める意味で、ニューディールは前進的側面をもっていたし、それに対して福祉国家の名称が与えられたのは、むしろ共和党的保守的自由主義の側からの批判の中からであった。しかし『福祉国家』が市民権を獲得したのは、一九三七年における司法制度改革に関連して、『適法手続』の解釈に当って、憲法前文の『一般の福祉』の観念を採用することにより、社会的通念の中に公共の福祉の要請を考慮すべきことを認めるときに始まっている。戦後のアメリカにおいては福祉国家は一そう市民の支持を獲得するようになった。一九四六年の『経済的権利の宣言』はこの原則を確認し、国民生活の保障と繁栄との新しい基礎を打ちたてることを連邦政府の責任として承認した。

このように福祉国家の観念は社会的貧困と経済的不平等の解決の手段として政府の積極的役割を期待するものであって、旧来の自由放任主義に対するはげしい批判をもっており、この点において社会主義ときわめて親和性をもっている。福祉国家を社会的民主主義と結びつけて理解する人々は、福祉国家―社会保障制のこのような前進的側面に着目している。社会主義ではなくとも、社会主義への過渡的政策としてこれを重要視する人々は労働党右派の内部には多い。しかしイギリスの場合保守党内閣のもとにおいてもこのような福祉国家は保守党の進歩的政策として歓迎されており、労働大衆もまたこの制度のもとに甘んじて満足している。このような現実には社会主義の一片も見い出されないし、労働党左派の苦悩もこの福祉国家思想の中にあるようである。共和党のもとでもなお継承されている社会保障制を社会主義的と考える人はもはやいないだろう。このように見て来ると、福祉国家は社会主義の側からの圧力によって誕生せしめられ、政策として具体化された歴史的事実は認めねばならないが、その実体はむしろ支配的勢力によって、恐慌、戦争による災害から生じた資本制の危機―そこには社会主義圏からのインパクトも考えねばならな

い—から逃れるための方法として採用せられたところにあるようだ。

政治思想史の立場から『福祉国家』の概念を求めてみると、これを社会主義思想の歴史の中に見い出すことは少くとも困難のようである。イギリスにおいては『Welfare State』という英語は三十年以前にはほとんど用いられていなかったことは事実である。するとこの用語は先に述べたように、ドイツ重商主義の政策原理であり、官僚的保守主義の国家思想でもあった *Wohlfahrts-staat* の訳語にほかならない。民族的福祉を最高の国家目的と考えるこの思想は、その後リストを先頭とする歴史学派によって継承せられ、一八七〇年代にドイツ社会政策学派とビスマルク・レームを生み出したのである。英国でグリーンが、自由放任主義を批判し、自由の原則を最大限に保証するために『積極国家』の活動を強調したことは、社会政策学派の中で有力だった福祉国家思想と全く無縁だったわけではないだろう。ヘーゲル派のグリーンが英国における福祉国家の先駆とみなされる根拠がなくもないであろう。当時アメリカ社会学の創始者として活動したウォードの社会統治制 (*Sociocracy*) は、ドイツ学派からの影響については明かにしえないけれども、自由競争から生ずる弊害を除去するために、政府の制約・保護の機能を最大限に発揮することによって、自由主義の防衛を強調した点で軌を一にしており、アメリカにおける福祉国家思想の先駆者と考えられている。これらの思想家たちは社会主義思想とは系譜を異にしているのであって、福祉国家思想は外部から労働運動につけ加えられたところが著しい。

経済思想の上から見ると、福祉国家はむしろ資本制の困難を解決する手段として主張せられて来たようである。マーシャル、ピグーの『厚生経済学』、ケインズの『一般理論』は、福祉国家—社会保障制の経済的側面を有効にするために寄与しており、ピヴァリッジの社会保障論はこれらの理論から出発している点が多い。そうだとすると、福祉国家の理論は資本主義の永続と繁栄のために主張せられていると言っても言いすぎではないだろう。これらの理論

においては、重要産業の国有化と、その上に立つ計画経済の追求であるよりもむしろ、資本主義のもとでの財政的投資を中心とする投資の総合的社会化がその公共政策の基本である。個人主義的競争の原則を前提としながら、なおかつ私的計画と競争市場を社会的計画によって置きかえることを強調するのであって、社会保障制はビルトイン・スタビライザーとしての市場政策の役割を著しく与えられている。

このように見てくると、福祉国家思想はただ社会保障政策の代名詞であるよりも、現代資本主義の発展過程に現れてきたリヴァイアサンの一つの側面を表現しているにほかならないのではないかと考えられる。シーグフリードは三十年代以後を、産業革命期の機械時代に比較して管理時代と呼ぶべきだと考えたし、ラスキーはこのような管理機能の重要性を『社会サーヴィス国家』として表現している。ことに興味深いのは、マーカンテイリズムの政策原理としての『福祉国家』は、その国家構造を警察国家 (Policestaat)、あるいは行政国家 (Herrschaftstaat) と呼ばれていたのであるが、現代福祉国家もまたその国家機構あるいは機能の点から行政国家 (Administrative State) と呼ばれていることである。産業構造の専門化・組織化は、生産力の高度化の必然的結果として、独占資本の管理組織を一そう複雑なものとしているが、このような巨大企業に対する国家の公共政策の役割は一そうその比重を高めざるを得ない。戦後におけるいわゆる第二次産業革命の中では、産業・経済の分野における国家の活動は財政投資・公共企業を通じてその指導性をさらに一そう強めている。このような国家機能の高度化は巨大政府—官僚制 (Bureaucracy) の出現を必然のものとしていると言わねばならない。このような視点から見れば、社会保障制は巨大政府の管理機能の一部分を占めるものにすぎないのであって、国家的独占資本に対応する行政国家の一面面を福祉国家は表現していると言えよう。国家と経済との相互作用が一そう量的に拡大せられたことは、国家機構にもまた質的变化をもたらしているのである。

このように福祉国家の実体は、行政国家すなわち官僚制のうちにあることを述べたのであるが、つぎに一そう政治学的研究の対象となるべき官僚制について若干の考察を進めることはこの小稿のテーマからそれるものではないだろう。

重商主義時代の行政国家の担当者が官僚であつて、当時の支配階級であつた封建貴族を再編成し、カメラリア科学によつて再教育することによつて形成せられたことは言うまでもない。これらの官僚勢力は民主主義革命の過程において政治的に失脚し、自由主義の段階が実現せられたが、当時の政党政治のもとでは、旧来の特権官僚の勢力を押さえ、かつまた政党の勢力をのばすために、政党政治家の意図をもつともよく支持し、実現しうる人物を官庁機構内に送りこむことが官吏任免の実質的方法とせられるに至つた。Patronage あるいは Spoils-system の制度である。アメリカにおけるジャクソニアン・デモクラシーのもとで採用せられたこの方法はしかし、政党政治の腐敗が著しくなるにともなつて、行政を政党支配のもとに置く弊害が痛感せられるようになった。行政事務の非能率、在職期間の短縮とその地位の不安定、公職に対する非適格者の採用、有能な人材の民間企業への逃避、政治的には保守的立場から挙げられる民衆支配の危険性への非難がその主な欠点である。このような腐敗を除くために採用された官吏制度が、政党支配からの中立と、政治・行政の両者の分離の原則に立ち、能率主義、専門別の資格試験制度にもとづいた Merit System である。この制度は十九世紀末には英米において実施せられるようになった。現代行政国家における担当責任者の官僚は、メリット制度による官僚と質的に異つた特徴をもつものであり、その政治的様相において時期を画する特質をもつものであろうか。

ウェーバーが官僚組織の合理化の過程を資本主義の発展との連関において説明するとき、そこに言われている合理性とは、数量的・統計的把握の可能性を前提としている。経済的集中、大企業の組織化が形成せられてはじめて管理

の合理的基礎は可能であり、またこのような管理の条件として、コミュニケーション・運輸の交通技術の発達が欠くことのできないものである。このような発展段階においてはじめて彼の言う合理的官僚制は可能であり、また逆にこのような官僚制なしには現段階における資本主義の存立は困難である。否むしろ組織化せられた今日の社会においては、自給自足部分を多分にもった小農民を除いて、官僚制なしには何人も生存しえない。

事実上官僚—公共的サーヴィス要員の数はつねに増大しており、ことに戦後における福祉国家においてもその増加の割合は著しい。たとえばアメリカにおいて公務員数は、一九〇〇年の十万人は、五五年において二百万人に達している。イギリスの場合一九一一年十七万二千人だったものが、三八年—三四万八千人、五五年—七二万五千人に増加している。イタリアでは一九三七年—七八万四千人、五四年—百十三万人、フランスにおいてはそれほど増加していないが、三三年—約七十万、五〇年—九七万人である。このような事実は官僚組織がいかに国民経済の管理に必要であるかを物語るものであろう。

このような官僚制は能率と専門化を規準として形成されている点においてメリット制と本質的には異なる点に見える。ウェーバーによれば官僚的管理とは、知識による統治、すなわち専門的・技術的知識と、職務上の経験から生ずる事実上の知識にもとづく支配である。理想型における官僚制は一切のカリズマ的要素を排除し、計算可能性 (Kalkulierbarkeit) にすべての管理活動の要素を還元し得ねばならない。たとえば H・A・サイモンは管理上の能率のレヴェルを決定する要因として、テラーシステムに従って管理要員の作業成績の質及び量の限度の調査を、技能・価値判断・専門知識等について行うべきことを提案している。テラーシステムは管理における非合理性を排除し、科学的方法にもとづく管理組織を主張しているが、作業様式の高度の専門化と組織化を前提とする意味において、メリット・システムにおける技術的条件とは全く質的差異がここに存することを認めねばならない。電化による

流れ作業から学ばれた科学的管理方法が行政面に採択され、官僚制の条件とせられるに至っている。

このような官僚制は、権力に対する関係において、行政国家、福祉国家の現実の支配者の地位につき、かつての特権官僚にひとしい政治勢力となるのであろうか。議会政治が形式化する傾向の中で、合理的官僚制は表面の支配者が誰であろうと、その潜在的権力者の地位を固めつつあるように見える。メリット制における官僚は政党支配からまぬがれるために中立性をかけたのであるが、現代官僚制は専門家的立場から逆に政治家を支配するようになってきている。ウェーバーは、専門的知識が強力な権力的地位を自分自身に保障するのに十分なるのみならず、官職上の秘密に通じていることは、その権力をさらに増大せしめる傾向があることを指摘している。『問題—誰が現存の官僚機構を支配するのか。非専門家に許された統制はただ一定の限度においてのみ可能であるにすぎない。専門的事務官僚は結局は、非専門家である大臣よりもその意志を実現する上に優るだろう。』（ウェーバー、*経済と社会*、一二八頁）革命あるいは占領のもとにおいても官僚制は正常な機能を続けるとも述べている。ロイド・ジョージが『アマチュアに指導された専門家』と議会政治を皮肉的に評したとき、その意味するところは官僚制の実力を認めたことであろう。

メリット制における官僚制は、政治と行政との分離の原則に立つのであったが、行政国家における官僚制は、むしろこの原則の否定と、行政の政治に対する優位を承認するものである。アメリカにおける政治学・行政学においては権力分立思想に対応した政治・行政の分離の原則に関するウィルソン・グッドノウの正統派理論への批判と、行政の政治における地位について、行政の積極的役割を強調する見解が有力である。たとえばグリック (Luther Gulick) はニューディールの精神から、政府の活動を政治と行政とに分割する旧民主主義の理論と政策とを批判し、現代が新しい状況と新しい必要とに当面しつつあること、したがって新しい権力分立論——すなわち一方における人民投票政治 (Policy Veto) と他方における計画・執行政治 (Policy Planning and Execution) が問題となるべきだと論じてい

る。政治を行政から切り離しえないように、行政の中に政治の様相を見い出すことによって、行政的政治学(Administrative Politics)すなわち行政官吏の相互関係が一そう現実的概念をなす分野を考察している。V・O・ケイの見解もまた政府活動の経済領域へのますます増大する介入の事実を承認し、このような干渉を有効にするための広汎かつ高度の権力をもった官僚機構の必要を承認している。行政官僚は政策決定に当って統一的権力をもたねばならない。

専門的官僚が行政国家の指導的地位に立ち権力を掌握すべきだと主張する官僚制論は、高度の企業集中と複雑な産業構造の中で、科学的管理―すなわちテクノクラシーの勝利を強調する見解、バーナムの『経営者革命』論に相通ずる発想法の上に立っている。このような理論は技術的側面―管理上の、および生産部門における―を社会的現実におけるそのもっている役割以上に過大視するものであって、このような観点から直に行政国家の実質上の支配権が行政的専門官僚の手中に独占せられ得る必然性を断定するわけにはいかない。ウェバー自身も官僚制の支配が避けえないことを認めながら、私企業の内部における官僚制は結局は資本家の地位に代わりえないことを認めており、また官僚制は専門的資格者の中から広く補充せられるのであるから、そこには平準化(Nivellierung)―身分的、階層的差別を排除する―の傾向を強め、大衆民主制への路がそこから開かれていることを認めながら、その反面には高度の専門的訓練に要する長期間の経済負担は、官僚を富裕階級からのみ補充しうることを、したがって金権支配(Plutokratisierung)へ向う危険性をもまた指摘している。(前掲、一二九頁)

行政国家―官僚制が、技術的發展の結果形式主義(Formalismus)的に、絶対的優位に立つと断定することは避けなければならない。社会経済的側面からの考察は、このような官僚制が支配階級の統治の手段として、政党におとら

ぬ重要性を得つつあることを示している。独占企業は政治家よりもむしろ官僚との結合を深めつつあると言えよう。^(注)それは行政国家Ⅱ福祉国家がその公共政策の点から財政上金融上の利害関係を独占資本と一そう緊密に結んでいることとの政治的反映である。その結果はさらに官僚制の政治的地位を高める上に役立っている。専門的技術的知識は、生産・管理面における独占企業の要求に答え、その利益に役立ちうる範囲において、現実には社会的機能として活用せられうるのであって、その逆ではない。官僚制を前面に押し出したものは、独占資本の発展過程における政治と経済との相互作用の必然的結果であって、軍事的産業的に国民経済の計画的運営を独占資本が要求するからにはかならない。

(注) 労資プレッシャ・グループの調停者としての役割に官僚制の強化の根拠を求める論者もある。(R. Bendix, *Bureaucracy and Problem of Power, Reader in Bur.* . p. 126.)

福祉国家、行政国家、官僚制は、現代資本主義の政治的側面をもっともよく示しているということができよう。福祉国家は巨大なるベヒモスの政策原理であり、行政国家はその国家組織の原理——立憲的権力分立を否定する——であり、官僚制はその人的構成である。この三要素は結合して国家的独占資本の政治機能を発動させており、その利益に奉仕している。このような国家は、民主主義に対してどのような影響を与え、議会政治、政党政治にいかなる作用を及ぼすか。特に官僚制の民主政治との相互作用について十分な検討を加えねばならないが、いまだその課題に答えるほどの余力をもたないので、別の機会にこの責めを果したいと思う。

参 考 文 献

現代福祉国家論、(昭三四)

大河内一男、「福祉國家」とその思想、(現代思想、IV、新しい社会、昭三二)
石上良平、現代の社会民主主義の思想(同右)

F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*. 1960.

D. Waldo, *The Administrative State*. 1948.

F. Morstein Marx. *The Administrative State*. 1957.

Reader in Bureaucracy, ed. by R. K. Merton and others. Sec. Ed. 1960.