

個別報告

福祉国家と市民的社会参加¹

—19世紀市民社会論の視点から—

平松 英人

1. はじめに

私はこれまで、18世紀末から20世紀初頭のいわゆる「長い19世紀」と呼ばれる時代のドイツ市民社会の歴史的展開期における都市市民層の社会史や、福祉国家（ドイツでは社会国家とも）成立に際して、市民層の果たした歴史的役割やその意義に関心をもって研究をおこなってきた²。本報告では、ベルリンの壁解放後30年のドイツの歩みを振り返り、現在のドイツが抱える諸問題について、歴史的な視点から検討を加えるという本シンポジウムの趣旨に鑑み、19世紀ドイツ市民社会と福祉国家の歴史的展開過程に着目することで見えてくるいくつかの論点を、今後の議論のために提供したい。

戦後ドイツの福祉国家建設とその展開という点では、東西ドイツは大きく違う道をたどるが、本報告では西ドイツを対象を絞る。それは、戦後西欧の福祉国家は、自由民主主義的な政治社会体制と市場経済システムを前提に発展したものであり、社会主義体制下での社会政策とは異なった前提に立つものとの理解による。実のところ、この違いが東西ドイツ統一後に重要な意味を持って浮かび上がり、本シンポジウムのテーマとも密接につながってくるのであるが、その点については最後に触れる。

福祉国家の歴史を振り返る際、ドイツは1880年代以降の一連のビスマルクによる社会保険制度導入による先駆的な例として、必ず言及される。第二次世界大戦後のドイツは、社会的市場経済という理念に依拠して、福祉国家として戦後復興と発展を遂げていった。しかし、1970年代から80年代以降、戦後ドイツの国や社会のあり方を大きく規定してきた福祉国家が揺らぎの中にあるという認識が広がり始める。90年代以降になると、グローバル化の進展と新自由主義的な潮流の拡大により、福祉国家は早晩立ちゆかなくなるという危機感が広く共有されるようになる。実際、東西ドイツ統一後30年を経た現在でも、例えば東西ドイツ間の経済格差は埋まらないままであり、難民問題や右派ポ

ピュリズムの台頭にも直面し、ドイツに限らず従来の福祉国家はかつてない危機に直面している。とはいえ、福祉国家に根本的に取って代わる新しい理念や制度は今のところ存在しない以上、ほころびが目立つ制度を手直ししつつ、加えて現状に即した新しい社会政策を速やかに実施していくことが急務となっている。そのうえで、危機的状況を深める環境問題や新興感染症の流行など、グローバル化の進展による地球規模での新たな挑戦に対応できるよう、福祉国家をより持続可能なモデルに作り替える努力が早急に求められている³。

ここでは、市民社会に関心と希望を持つ立場から、ドイツには19世紀以来、市民の名誉職（Ehrenamt）による政治社会参加の長い伝統のあることを踏まえ、例えばNPOなどの市民社会的組織や、市民一人一人によるボランタリーな社会参加の意義を福祉国家の枠組みの中で再定義し、福祉国家を再活性化する試みの重要性をまずは指摘しておく⁴。

2. 19世紀ドイツ市民社会の歴史的展開

次にドイツ市民社会の歴史において、特に19世紀後半以降顕著となった市民の政治的社会的参加や、自発的な活動の伝統を振り返ることで、現在ドイツが抱える問題にとってどのような示唆が得られるか考えてみたい⁵。

ドイツ語では、市民をビュルガー（Bürger）、市民社会はビュルガーリッヒェ・ゲゼルシャフト（Bürgerliche Gesellschaft）と呼ぶが、このビュルガーは都市との結びつきが明確な概念である。ドイツの歴史家ローター・ガルは、19世紀前半のドイツ都市における市民社会を「階級なき市民社会Klassenlose Bürgergesellschaft」と理念化した。それによると19世紀前半のドイツ「市民社会」とは、中世以来の自由自治の伝統を背景に持つ都市を舞台に、「自由で平等な権利を持つ自立した個人である市民がつくる社会」というひとつの理念であった。

この階級なき市民社会の理念は、当時、すべての構成員

を国民として包摂する国民国家によって、その実現が期待されていた。しかし、1848／49年の市民革命が失敗したこともあり、封建的な身分制の解体は不十分なまま、プロイセンを典型例とした国家による上からの近代化と諸改革が推し進められた。その結果、19世紀のドイツでは、「封建社会における身分制度を否定し、法の前に万人の自由と平等を保障する近代的な社会（小学館『日本国語大辞典』）」としての市民社会は十分には完成せず、「財産と教養」を持つ市民層（*Bürgertum*）が中核をなす「市民的な階級社会*Bürgerliche Klassengesellschaft*」が成立したとされる。19世紀は市民層の世紀ともいわれるが、それはこの市民層が19世紀ドイツの市民社会を担った中心的な存在へと成長したことがその背景となっている。

しかし実際に市民層は、その地位とアイデンティティを守るため、「財産と教養」を持つ新たな特権的身分として自らを位置づけ、貴族や社会の大部分を占める労働者、農民から自らを区別していく。そして、市民層は19世紀を通じてあくまでも少数派的存在であったが、「財産と教養」をてこに、中世以来の身分制の枠組みを超えて多様なネットワークを形成し、市民文化を開花させた。

市民層の成長と市民文化開花の舞台となったのが、18世紀後半の啓蒙の時代に道徳改善、あるいは身分の垣根を越えてひらかれた社交を掲げヨーロッパ各地で結成された、クラブやフリーメーソンなどの協会（*Verein*）や結社（*Assoziation*）であった⁶。19世紀に入ると、ツunftなどの社团（中間団体）を基本単位する身分編成が次第に解体し、代わって個人の自由な選択による入退会と会員間の平等を基本原則とする協会が、新たな社会的紐帯の中心となっていく。主要な担い手は伝統的な都市市民層、つまり中小の商工業者や手工業者などの旧中間層に加え、産業化の進展により経済力を蓄えた工場主や企業家などの経済（ブルジョワ）市民層（*Wirtschaftsbürgertum*）、そして高等教育を受け医師や弁護士、また大学教授などの教養市民層（*Bildungsbürgertum*）であった。経済市民層や教養市民層が中心となり、文化や慈善活動、道徳や社会の改良、経済や宗教など実に様々な領域において、協会を舞台に活発な社交活動が繰り広げられ、社会のあらゆる分野における近代化を牽引したのである。

その後、19世紀のドイツ市民社会は徐々にその担い手の裾野を広げてゆき、20世紀に入ると、労働者や若者、女性をも含み、民主化、大衆化の時代を迎えることになる。

3. 福祉国家と市民的参加

福祉国家の将来への展望を考えるにあたっては、今述べたような市民社会の歴史的背景、特に自発的な市民的組織の歴史的展開と意義とを理解しておくことが重要である。

というのも、民間による社会福祉活動は、まさにこうした市民的協会活動を主要なプラットフォームにして発展していったからである。地方自治体による公的な救済事業が、主として現金給付を中心とした（社会的政治的制裁を伴う）最低限の生存保障に限定される傾向があったのに対し、市民的協会を地域的な組織基盤とした自発的な活動が、物質的人的なサービスの提供を中心とした、制裁を伴わない、防貧の側面の強い民間の相互扶助ネットワークを築いていったのである⁷。

その一方で、都市化や産業化の進展により、地方自治体が主体の様々な行政サービスが提供されていくようになる（給付行政*Leistungsverwaltung*）。そのために、従来は民間が中心となって担っていた分野（例えば、児童保護や予防医療などの保健衛生分野）でも官民での協同、調整の必要性が高まり、大都市を中心に官民の協同システムの構築に向け試行錯誤がなされるようになる⁸。結果として、ドイツ独自の公私協同システムが確立されていくことになる。つまり、公的な事業が最後のセーフティーネットとしての救済から、いわゆる「社会的扶助」という形に拡大されていく一方、民間は非官僚的でフレキシブルな特徴を生かし、補完的役割を超えて、先進的で革新的な試みによって、社会福祉の大きな推進力となっていくのである。

第一次大戦後の1920年代には組織化、系列化の動きが一層加速し、国家政府と独占的に交渉するロビー団体として7つの頂上団体（*Spitzenverband*）が設立され、それらが現在の民間社会福祉頂上6団体の前身となった⁹。それらの団体は、保健医療、教育、経済支援施設などの独自の施設を維持運営し、ヴァイマル共和国にとって、民間、特に宗教系福祉団体との協同が不可避となっていく（デュアル・システム）。1920年代には民間優位が法的に規定され、民間事業の自立性を維持したうえで、公民協同の原則が制度的に確立した¹⁰。その後、第一次大戦後の大量貧困、インフレ下での緊急的措置として実施されたものが、結果的に現在までのドイツ福祉国家体制、公民の協同関係を決定づけることになったのである。

こうしたドイツ福祉国家の歴史的展開が、市民による福祉分野における社会参加に持つ意義としては、地域的制限に縛られない参加の枠組み（組織や制度）の存在や、世界観を同じくする共同体による、構成員に対する参加への動機づけなどがまず挙げられよう。その一方で、頂上団体に組織化、系列化されることで、民間福祉団体においては、市民的協会がその本質的要素としていた自発性、自律性が損なわれ、複雑な官僚的大組織の一部、ひいては国家の官僚的社会政策の下請けに過ぎなくなる可能性が危惧されている。それは、長期的に見れば組織と活動の専門化・官僚化は、市民の自発的参加への動機を徐々に弱らせてきたのではないか、という批判につながるものである¹¹。

さらに社会的な領域における、宗教や宗派、労働者運動といった伝統的勢力の影響力の低下が著しい現在、自発的で無償の働き（ボランティア活動）と、手当の支給のような報酬を伴う労働や職業訓練、福祉職との境界線が薄れていく状況が進行しており、新しい時代状況に即した新しい社会参加の形やそれへの動機づけが考えられていく必要があるだろう。

4. おわりに－福祉国家と中間層

福祉国家の成立とその後の展開において、これまで述べてきた市民層、あるいは、歴史的にも、社会階層的にも、市民層と重複する点の多い中間層、中間階級と呼ばれる人々との関係について（社会学者のレプシウスは、市民層を中間層が社会化した結果と見ている）¹²、最後に触れたい。市民層や中間階級と福祉国家との関係については、近年注目すべき研究が発表されている¹³。そこで明らかにされてきたこととして、福祉国家の黎明期から発展拡大を経て、危機の時代に至るまで、かつては市民層、その後の歴史的展開の中では中間階級（中間層）がその中心的な担い手であり、福祉国家からの利益を最も受けてきた存在でもあるということがある¹⁴。東西ドイツ統一後の30年を振り返ると、統一ドイツで福祉国家の新たな担い手となり、福祉国家から最も恩恵を受ける存在となる筈であった旧東ドイツの中間階級的な人々が、統一後、逆に痩せ細り、不安定な存在となってしまったのではないかと。旧西側社会と比べて、解消されるどころか、むしろ広がっていくばかりに見える経済的社会的格差や不平等、希望の持てない現状への不満、先の見えない将来への不安などが増大し、本来であれば現在と将来にわたり幸福と安心を保証してくれるはずであった福祉国家に対する根の深い不信感の存在が、現在のドイツが抱える難民問題や右派ポピュリズム台頭の背景の一つとしてあるのではないだろうか。

最後にいくつかのデータを参照し、今後こうした問題を検討していくための、足がかりとしたい¹⁵。EU加盟国の国民を対象に実施された、貧困の原因についての意識調査の結果である（注の表1から3を参照）。2001年と2010年のデータであり、最新の調査結果を欠いてはいるものの、ひとまず大きな傾向は確認できよう。この調査結果から、旧東ドイツと旧西ドイツでは、無視できない差があることがわかる。貧困の原因については、どちらも社会的要因を挙げる割合が高く、10年間に西側で約7割、東側で約8割とそれぞれ1割以上増加している。貧困との闘いにおいて信頼できるアクターはという質問に対しては、西側でNPOや市民団体に対する信頼度がより高く、東では約半数に留まっている。政府に対する信頼度は、東西いずれも低い。東側の低さが、他のヨーロッパ諸国と比べても際立っ

ている。この政府に対する信頼度の低さは、先ほど指摘した福祉国家に対する失望がその背景にあるのではないだろうか。それにもかかわらず、貧困との闘いにおける主体は政府であると答えた割合が、東側では頭一つ抜きん出て高くなっている。最新の調査結果では、どのような傾向を見いだすことができるだろうか。大変興味のあるところではあるが、さらなるデータの分析と検討は今後の課題としたい。

¹ 本稿は、2019年11月16日に東京大学ドイツ・ヨーロッパ研究センター主催で開催されたシンポジウム「ベルリンの壁崩壊30年－変わりゆくドイツの現在」での報告に加筆したものである。

² 平松英人、「19世紀ドイツ都市における公的救済事業の理念と実践－市民的自由主義とキリスト教慈善事業の間で」、『キリスト教社会福祉学研究』第49号、2017年1月、29-43頁；同、Comparing local welfare policy and citizenship – Elberfeldsystem and its reception in Japan (1918), *European Studies* Vol. 16, 2016. 12., pp. 19-30.

³ 富永健一、『社会変動の中の福祉国家－家族の失敗と国家の新しい機能』、中央公論社（中公新書）、2001年において、この問題を考えるにあたり、今なお示唆に富む考察が展開されている。

⁴ 例え、Christoph Sachße, *Freiwilligenarbeit und private Wohlfahrtskultur in historischer Perspektive*, in: Annette Zimmer/ Stefan Nährlich (Hg.), *Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven*, Leske+Budrich, Opladen 2000, SS. 75-88; Klaus Weber, »Wohlfahrt«, »Philantropie« und »Caritas« Deutschland, Frankreich und Großbritannien im begriffsgeschichtlichen Vergleich, in: Rainer Liedtke/ Klaus Weber (Hg.), *Religion und Philantropie in den europäischen Zivilgesellschaften. Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert*, Ferdinand Schöningh, Paderborn 2009, SS. 19-37.

⁵ 19世紀市民社会の歴史的展開については、平松英人、「長い19世紀におけるドイツ市民社会の歴史的展開－市民層・協会・地方自治」、石田勇治・川喜田敦子・辻英史・平松英人編、『現代ドイツへの視座－歴史学的アプローチ 第3巻：市民社会の史的展開』、勉誠出版、2020年、第5章を参照。

⁶ Stefan-Ludwig Hoffmann, *Geselligkeit und Demokratie. Vereine und zivile Gesellschaft im transnationalen Vergleich 1750-1914*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2003. (山本秀行訳、『市民結社と民主主義1750-1914（ヨーロッパ史入門）』、岩波書店、2009年、を参照。

⁷ 例え、中野智世、「第5章 福祉国家を支える民間ボランティア－20世紀初頭ドイツを例として」、高田実・中野智世編著、『福祉』、ミネルヴァ書房、2012年、197-236頁。

⁸ 例え1880年には市や救済行政の当局者、学者や官僚によって「ドイツ救済・慈善協会」が設立され、公的救済と民間福祉事業の関係をめぐる議論を全国レベルで主導し、大都市を中心に公私協同システムの確立に向け、試行錯誤がなされていく。

⁹ 中野、前掲論文参照。

¹⁰ 詳しくは、福澤直樹、「第4章 社会国家の生活保障－近代ドイツにおける社会保障と福祉政策」、高田実・中野智世編著、前掲書、155-194頁。

¹¹ Sachße, 前掲論文参照。

¹² Rainer M. Lepsius, *Zur Soziologie des Bürgertums und der Bürgerlichkeit*, in: Jürgen Kocka (Hg.), *Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1987, S. 79-100.

¹³ Dagmar Hilpert, *Wohlfahrtsstaat der Mittelschichten? Sozialpolitik*

und gesellschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik Deutschland (1949-1975), Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2012.

¹⁴ Manfred Hettling, Bürger, Bürgertum, Bürgerlichkeit, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 04.09.2015. URL: http://docupedia.de/zg/Hettling_buerger_v1_de_2015 (川崎聡史訳・平松英人監訳、「市民、市民層、市民性」、『ヨーロッパ研究』、第19号、17-33頁)

¹⁵ 表1. 貧困の原因に関する社会調査－個人的原因か社会的原因か

	個人的原因 (2001年)	社会的原因 (2001年)	個人的原因 (2010年)	社会的原因 (2010年)
ドイツ (西)	28.7%	58.6%	25%	69%
ドイツ (東)	24.2%	69%	18%	79%
スウェーデン	21.6%	69.1%	15%	80%
フランス	32%	59%	19%	77%
オーストリア	34.9%	53.8%	29%	60%
オランダ	35.1%	41.8%	36%	63%
イギリス	43.4%	41.8%	37%	51%

出典：Eurobarometer 56.1(2001)/355(2010)

個人的原因：不運・怠惰 社会的原因：不正義・不可避（社会の発展の結果）

表2. 貧困との闘い－信頼

	NPO・民間 福祉団体	市民自身	地方 自治体	宗教団体	政府
ドイツ (西)	70%	66%	57%	52%	30%
ドイツ (東)	55%	65%	44%	32%	22%
スウェーデン	73%	54%	64%	55%	54%
フランス	68%	61%	60%	45%	23%
オーストリア	81%	68%	69%	49%	60%
オランダ	69%	64%	64%	63%	48%
イギリス	72%	61%	52%	48%	41%

出典：Eurobarometer 355(2010)

表3. 貧困との闘い－主体

	NPO・民間 福祉団体	市民自身	地方 自治体	宗教団体	政府
ドイツ (西)	7%	16%	7%	2%	51%
ドイツ (東)	4%	13%	4%	2%	63%
スウェーデン	2%	17%	6%	0%	54%
フランス	21%	19%	12%	2%	26%
オーストリア	9%	10%	11%	3%	41%
オランダ	2%	27%	7%	1%	54%
イギリス	2%	17%	3%	1%	66%

出典：Eurobarometer 355(2010)

* 本稿は、文部科学省科学研究費助成事業基盤研究（C）〔課題番号18K01022〕による研究成果の一部である。