

## ヨーロッパ社会国家？

—ヨーロッパ貧困政策体系の統合の展望<sup>(1)</sup>—

訳：布 川 日 佐 史

著：シュテファン・ライプリード

著 者：Professor Dr. Stephan Leibfried (Zentrum für Sozialpolitik(Zes), Universität Bremen)

原 題：Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes

掲 載 誌：Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (=NDV) , Jg.70, Heft 9, September 1990, S.296-305.

英訳新稿：Towards a European welfare state? on integrating poverty regimes into the European Community

掲 載 書：Catherine Jones (ed.) , New perspectives on the welfare state in Europe, Oxford: Blackwell, 1993, P.133-156: Chapter 7.

### 目 次

序 社会政策における統合 一体系的、歴史的アプローチ

1 消極的統合から積極的統合へ

2 社会政策統合に関する歴史モデル

3 EC 域内の四つの社会政策体系

4 EC における貧困はアメリカ化するか、それともヨーロッパ化するのか？

まとめ

## 序 社会政策における統合 一体系的、歴史的アプローチ

アメリカ合衆国などの他の大陸と違い、ヨーロッパは地理的に統一しているだけでなく、戦争と平和、文化において共通の歴史的伝統をもっている。「共同市場」という狭い視角からでは現代ヨーロッパをとらえきれない。西ヨーロッパ諸国は「ヨーロッパ合衆国 (USE)」、すなわち、経済的、政治的、社会的に統一した姿を示しつつある<sup>(2)</sup>。この20年間で「ヨーロッパ合衆国」は実現可能なものとなってきた。試行錯誤を経て、ヨーロッパ共同体 (EC) は1986年2月28日に欧州単一議定書を締結し、政治同盟と一定範囲において社会同盟<sup>(3)</sup>に向かうあゆみを大きく進めたのである。

ヨーロッパの統合は、ヨーロッパ福祉国家の発展を伴いつつ進展するだろうか？それとも、福祉分野は新たに建築される「ヨーロッパ共通の家」の中で、がらんとした空き部屋になってしまうのだろうか？福祉分野の空白が生じれば「社会的市民権 (soziale Bürgerschaft)」は制度化されないし、とりわけ貧民政策 (Armenpolitik)<sup>(4)</sup> が大きなマイナスの影響を被るだろう。社会的市民権なしに貧民政策が実現することはありえないのである。空白状態が長く続く場合には、諸国家、国家グループからなるヨーロッパ「地域」福祉国家レジームは永遠に陽の目を見ず、現在までの到達点は意識されないうちに崩壊していくだろう。こうしたもつとで、ヨーロッパの社会政策専門家、とりわけ「貧困と保護の問題」にたずさわっている専門家は痛みを感じている。「貧困からの保護」はそもそも人が文化的に暮らすうえで必要なものであるべきだったのに、そういうものとして具体化されてこなかったし、今後も具体化されないかもしれないことに心の痛みを感じざるをえないのである。この論文はこれらのテーマを、体系的、歴史的に、そしてヨーロッパの貧民政策レジームの類型化を通して検討するものである。

### 1 消極的統合から積極的統合へ

ヨーロッパ社会的市民権、「社会的ヨーロッパ」を実現するには、統合のタイプを積極型の統合へ転換しなければならない (表1、参照)。EC 単一の共通する社会的枠組みの具体化は「移動の自由」を実現し「共通」市場を形成するという消極的統合よりも、はるかに困難である。「社会的ヨーロッパ」を実現するには、「積極的な国家観」をヨーロッパ全域に押し広げるという「建設的」目標を確立することが重要であ

ヨーロッパ社会国家—ヨーロッパ貧困政策体系の統合の展望—

る。現代ヨーロッパの政治形態は前連邦制段階 (Ein vorföderales Stadium)、もしくは「不完全ヨーロッパ連邦制 (Der unvollständige europäische Föderalismus)」である。このように連邦制の制度化が不十分な原因は、ヨーロッパ統合が現在まで「消極的統合」の過程を歩んできたことにある。消極的統合は単一自由市場の形成を妨げる障壁の撤廃を目標としてきたが、統合がもたらす社会的結果については特に留意するものではなかった<sup>(5)</sup>。

表1 EC 統合の2つのタイプ

統合のタイプ	課 題	政治システム	事 例	古典的モデル
消極的	障壁の除去	弱い：裁判手続、判決への依存	労働力、物財、資本、サービスの完全な自由移動	「関 税 同 盟」 (1871年以前)、アメリカ合衆国 (イタリヤ?)
積極的	共通の社会的 枠組みの確立	強い：発展した 執行機関と議会の尊重	健康と労働に関する最低基準の 確定	ドイツ帝国 (1871 年以後)、カナダ <sup>(9)</sup>

参考：Renaud Dehousse, Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges, in: Roland Bieber, Renaud Dehousse, John Pinder, Joseph H.H. Weiler, Hg., 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's International Market Strategy, Baden-Baden: Nomos 1988, S.311-336.

統合の焦点を自由権から社会的基本権へ移すということは、ヨーロッパの政治体系を、消極的統合から積極的統合へシフトさせることにほかならない<sup>(6)</sup>。「社会的ヨーロッパ」、「統合の社会的側面」、「社会憲章」に関する議論は、すでに従来の EC 統合の枠組みを越えている。また EC に社会政策上の権限がわずかしかなことも問題とされ従来のレジームの限界を越える議論が行なわれてきた。その際とりわけ重要なのは、労働・雇用問題だけでなく、貧困に着目することである。なぜなら貧困問題こそ「社会的市民権」の確立をめざす積極的統合の要であり、道徳的にみても避けて通ることのできない課題であり、なによりもそこに EC 域内の南北格差とコンフリクトが明瞭に示されているからである。EC は貧困対策として、ヨーロッパの全市民を対象とする政策プログラムを立てなければならないだろう。しかし、現在まで EC の重点はヨー

ロッパの労働者（及びその家族）にだけ置かれており、ヨーロッパ市民一般ではない。1989年12月5・6日に採択された社会憲章<sup>(7)</sup>—それは法的強制力を持たないものであるが—は、ヨーロッパ市民ではなく、ヨーロッパ労働者<sup>(8)</sup>を対象としているのである。

EC 機構の中で唯一農業分野は、すでにローマ条約締結の時点から<sup>(9)</sup>消極的統合タイプを乗り越えている。アメリカ合衆国と同様、ECにおいても農業政策は国内政策として<sup>(11)</sup>最初に国家行政の対象となった分野である。アメリカ合衆国で国内共通農業政策から（超）国家官僚制が発展したのと同様に、EC としても農業政策の展開に並行して超国家的な官僚制と多様な社会政策が発展した。それらは社会政策の独自の構成要素とは位置づけられてはいないが、農業政策分野にヨーロッパ共通社会政策のいくつかが具体化しているのである。

ただし、EC 農業政策が域内農業生産者に対し、どの程度「基礎所得（Grundeinkommen）」を保障し、いかなる社会政策的役割を果たしているかという問題に、分析を限定してはならない。社会政策の普遍化を促進する要因と、EC 農業政策とが体系的にどのように絡み合っているか、さらにどこまで絡み合うことができるのかに注目すべきである。EC は農業分野において膨大な法律と行政機構をすでに作り出してきたのであって、こうした既存の政治ルートを拡大し<sup>(12)</sup>、活用するほうが、統合モデルを根本から積極型のものへ変えさせ、ヨーロッパ社会政策の包括的実現を直接めざす闘い方よりも、はるかに容易なのである。

## 2 EC 社会政策統合に関する歴史モデル

二つの歴史的経験をもとに、「社会同盟」が一国の<sup>(13)</sup>国民統合に果たす異なった役割を明らかにしよう。一つは、1871年のドイツ統一及び1989年以降のその再版であり、もう一つは、20世紀初頭のアメリカ合衆国の国家統合である。

### ドイツ帝国

1871年以後の「ドイツ統一」において、権利の展開は自由権から政治権を経て、社会権へとという「正規の」（アングロサクソンの）歴史的順序をたどらなかった。ビスマルク社会立法による労働者への社会的市民権の付与（ただし拡大しつつあった貧民を社会市民化したのではない）は、政治的市民権の付与（第一次大戦敗戦後の普通選挙権確立）に数十年も先行した。ドイツ帝国の統合は—英国と同様—主に社会的改革

を通じて達成された。階級ごとに分断されていた「二つの国家」が、当時としては画期的な内容を含む社会権という新たな器の中で、単一国家に統合されたのである。統一ドイツにおいては、過剰な社会的市民権を（男性<sup>14)</sup>労働者に付与し、対応する均質の官僚機構<sup>15)</sup>を拡大させ、それによって慈善国民国家（社会保険国家）に対する「二等国民」たる労働者のアイデンティティを確立させるという対策がとられた—社会的市民権の処方過多<sup>16)</sup>—。1880年代の新たな福祉国家は重要な（直接の国家ではない）中間的・自立的官僚制を生みだし、この官僚制が弱体な中央国家<sup>17)</sup>を正統化したのであった<sup>18)</sup>。

現代のドイツ統一は、時間を圧縮しつつ、1871年のパターンを繰り返している。自由権的市民統合と社会統合が、政治統合に先行したのである。しかし1871年とは異なり、「社会改革を通じた国民統合」のチャンスをドイツ連邦共和国（BRD）は十分活用していない<sup>19)</sup>。

統一の過程で、少なくともドイツ民主共和国（DDR）の側は社会憲章を提起し<sup>20)</sup>「東西ドイツの社会制度の長所」を総合することを目指した<sup>21)</sup>。しかし、最終的には西ドイツの社会政策モデルがドイツ民主共和国に「水で薄められて」そのまま押し延ばされた<sup>22)</sup>。統一条約の中には年金給付と失業給付に関する基礎額の最低保障が規定されており、基礎所得保障（Grundsicherung）のあり方に関わって、ドイツ社会国家モデルの根底に長く影響を残すだろう。統一後の過渡期において、抜本的な社会改革を必要とする様々な問題も生じるだろう。受け入れ条件なしに西ドイツモデルをそのままドイツ民主共和国に引き延ばしたことは、現実には合わなかったのである。今後、ドイツ統一がもたらした社会的問題を解決する上で、「社会的凝集力（soziale Kohäsion）」（社会国家化による統合）の発揮が、また、独自の社会政策による補償が、ドイツ国内政策上必須の課題となろう。

いずれにせよ、南ヨーロッパ諸国やアイルランドは、今日のドイツ統一をEC統合のモデルケースととらえている<sup>23)</sup>。ドイツはかつてヨーロッパ社会統合の進展を阻止したことがあったが、東西ドイツ統合という新たな事態のもとで、ヨーロッパ社会統合に果たす自らの役割を積極的なものへ転換させることになるだろう。ECそれ自体および南欧諸国は今日のドイツ統一の経験をヨーロッパ社会統合の「地域的実験例」とみなし、その経過を見守っている。

## アメリカ合衆国<sup>24)</sup>

アメリカ合衆国の市民権は、まず自由権的市民権、次に政治的権利、それから社会権というアングロサクソンパターンにもとづき、「正規の」順序通りの発展を遂げた。現在の EC の展開はこれと同じである。アメリカ合衆国では自由権的市民権と政治的権利の発展に重点がおかれたのであり、1871年のドイツ統一と全く対照的に、社会権は「処方不足」の状態のままにされた。EC の連邦化の行方を検討する上で、アメリカ合衆国統合の歴史的経過と、ドイツ帝国統合の経過との相違を比較考察する意味は大きい。というのは、両「大陸」とも連邦制のもとで統一しており、司法の果たす役割も高いからである。アメリカ合衆国は「裁判所と政党の国」<sup>25)</sup>、他方 EC は「欧州裁判所 (EuGH) とブリュッセル官僚の国」と特徴づけることができる。アメリカ合衆国は現在でもヨーロッパの国民国家との相違が大きく、ヨーロッパのとらえ方からは非国家ともいふべきものである。

アメリカ合衆国の社会政策は当初、間接的に「アメリカ化」、すなわち、集権化した。たしかに1930年代大恐慌期よりもはるか以前から、二つの古典的行政部門—陸軍省<sup>26)</sup>と農務省<sup>27)</sup>—による社会政策が実施されていた。しかし大恐慌までは全国レベルの社会政策行政には、管轄権限上の空白 (Zuständigkeitsvakuum) が存在した。この空白はルーズベルトの改革を通してある程度うめられたが<sup>28)</sup>、現在も「機能上」非中央集権的な貧困政策にその歴史的名残を強くとどめている<sup>29)</sup>。

「ヨーロッパ合衆国」は、上に述べたアメリカ合衆国と同じ空白に直面している。ヨーロッパはアメリカと違う方法で、また、アメリカよりも短期間に、この空白を克服することができるだろうか。

## EC とアメリカ合衆国、ドイツ帝国

アメリカ合衆国は— EC と同様に、しかしドイツ帝国とは異なって—古典的「関税同盟モデル」・「消極的統合モデル」の特徴を持つ。他方でアメリカ合衆国は、EC よりも高度に統合された政治機構を持っている。表2は「ヨーロッパ合衆国」とアメリカ合衆国の連邦制の発展の違いを示したものである。

ここに示したように「ヨーロッパ合衆国」とアメリカ合衆国はそれぞれ異なる「断層」を持っている。アメリカ合衆国においては、「市場統合」に続いて政治的統合が発展したので、「断層」が走っているのは政治権と社会権の間だけである。社会的市民権の発展はアングロサクソンモデルそのものであり、最後になった。それと異なり

表2 連邦制と「断層」—「ヨーロッパ合衆国」とアメリカ合衆国の比較—

	「ヨーロッパ合衆国」	アメリカ合衆国
政治タイプ	不完全な連邦制	完全な連邦制
議会政治 機構	「政治同盟」に向け努力中	議会：「調整官庁」
福祉国家	社会政策は基本的に各国の所轄： 他は「社会同盟」「社会ヨーロッパ」	連邦の社会政策に関する基本権 限は不完全
補記	ローマ条約には社会政策の所轄権 限に空白があり、また、政治同盟 は付随的に認められただけだった。 EC 共通の「社会市民権」はない。 しかも EC の権限は「労働市場関 連」である。各国の「社会市民権」 体系の萎縮症が1992年以後も残り 続ける。	大恐慌期、ルーズベルトの改革 によって百年の歴史を持つ社会 政策管轄権限の空白に、初めて 手がつけられた。そのためには USA 憲法体系の新解釈が必要で あった。

注：断層線=-----及び-----

「ヨーロッパ合衆国」には二つの断層がある。政治権と社会権の間にアメリカ合衆国と同様の断層があるが、それだけではない。それ以前に、自由権的市民権と政治権との間にも断層がある。ヨーロッパは三つの権利を総合し、発展させなければならないのである。それゆえ、現在の EC の状況はアメリカ合衆国モデルではなく、むしろ1871年のドイツ帝国統一の過程に一致している。(ドイツの歴史的経験の意義は、二つの断層に直面したもて、社会的市民権の具体化を政治的市民権に先行させたことにある。)

それでは、EC は今後、アングロサクソン型か、ドイツ帝国型か、いずれのパターンを踏襲すべきであろうか。時間を巻き戻してアングロサクソン型の道を最初からたどるなら、ヨーロッパ統合は社会的基盤をまったく持たないものになり、ただ共通市場向けの「所有に基づく個人主義(Das possessive Besitzindividualismus)」がつくられるだけになるだろう。それとも、自由権的市民権、政治権、社会権を順序通り総合的に実現するのではなく、敢然と一気に二つの「断層」に立ち向かい、アングロサクソ

ンモデルを突破すべきなのであろうか。「社会的ヨーロッパ」「社会的次元」「社会憲章」などの議論は現在までのところ、社会政策を象徴するキャッチフレーズの意味しか持っていない。ただし、これらは多くの好条件の相互作用がある場合には、ヨーロッパ社会統合の新局面を切り開く役割を果たすだろう。

### 3 EC 域内の四つの社会政策体系

貧民政策の領域において、各国ごとの条件が異なるにも関わらず、「社会的ヨーロッパ」、すなわち、単一ヨーロッパ福祉国家が、下から調和的に成長してくることを期待できるだろうか？ そうだとすると、現在進行しているヨーロッパ「社会化」の副産物として、積極的統合が生み出されるだろう。

それとも逆に、ECの社会政策、貧民政策体系を下から体系的に融合させるのは不可能であり、「調和」は「上から」、すなわち EC 官僚機構によって総合されなければならないのだろうか？ そうだとすると、ヨーロッパ福祉国家の実現が期待できるのは、(ヨーロッパ内の) 南北諸国の大きな妥協が達成された場合だけになる。EC 福祉国家が実現できない場合には、地域レベル、各国レベルの既存の福祉国家体系は長期的に退化していく。共通市場を具体化させるための経済的強制が、福祉政策の基盤を徐々に奪い去るのである。

ヨーロッパ社会権を「下から」実現できるかどうかは、ヨーロッパ諸国の貧困政策体系の比較検討を通じて明らかにすることができる。それには EC 全域の貧困政策体系を見渡し、各国の特徴を明確にしつつ、研究を進める必要がある。福祉国家体系に関する議論は、現在までのところ、社会政策の支配的領域、すなわち社会保険の問題だけに限定されてきたが<sup>90</sup>、ヨーロッパ社会権の実現可能性を考えるにはそれだけでなく、貧困、社会保険、貧民政策の三者が交錯する領域の検討が重要な意味を持つ<sup>91</sup>。そのためには、近年「基礎所得保障制度 (Grundsicherung, minimum income, revenu minimum garanti)」導入をめぐる全ヨーロッパでまきおこった討論が、それぞれの国にどういう意味を持つものであるか検討することが良い手がかりになる。

ヨーロッパ諸国は、少なくとも四つの社会政策体系、四つの相異なる「福祉資本主義」<sup>92</sup>にタイプ分けできる。以下、簡潔に体系の違いを素描してみよう。



表3 福祉国家の4タイプ

	スカンジナビア	「ビスマルク」	アングロサクソン	南欧（ラテン）
福祉体系	現代的	制度化された	残余	未発達
特徴	完全雇用：優先的 雇用主・非優先的 補償者としての福祉国家	最大限の成長：優先的補償者・非優先的雇用主としての福祉国家	完全成長：非優先的補償者・雇用主としての福祉国家	遅れの挽回：半ば制度化された公約としての福祉国家
権利と保障	労働権 社会保険権		所得移転権	労働権、所得移転権の約束、「憲法イデオロギー」
	制度化された社会的市民権コンセプトによって裏打ちされている		ただし社会市民権による裏打ちなし	
基礎所得論争の役割	副次的意味：「所得パッケージ」改善の可能性	労働と所得との結びつきを一定切り放しうる	普遍的公的扶助システムの発展を促進しうる	普遍的公的扶助システムの発展を促進しうる

### スカンジナビア福祉国家

第二次大戦後、スカンジナビア福祉国家<sup>33)</sup>は全ての人々に労働権（就労権）を保障することに重点を置いてきた。労働市場政策と社会政策はこの国家目標の実現に向けられ、補償的(kompensatorisch)所得移転は政策目標にならなかった。スカンジナビア国家は、「現代的(modern)福祉国家」タイプ<sup>34)</sup>である。普遍主義(Universalismus)が政策目標の準則である。ただし、労働市場の外で、所得再分配(補償)によって、普遍主義原理を実現しようというのではない。これらの諸国では福祉国家自身が優先的に率先して雇用主としての役割をはたしており、とりわけ女性の国家による雇用比率が高い。労働市場への参入を促進し、そこからの退出を抑制することが福祉国家の戦略であり、この戦略に従って社会的権利体系が制度化されている<sup>35)</sup>。

これら諸国では基礎所得の議論は、「労働（中心）社会(Arbeitsgesellschaft)」を支える補完的な役割を果たすだけであり、何ら「労働中心社会からの解放」を意味しない。基礎所得制度の導入は、スカンジナビア福祉国家における「所得パッケージ」の実現をある程度促進するだろう<sup>36)</sup>。児童手当など個々の所得再分配政策はそれによって改善されるだろうし、スカンジナビア諸国では周辺的な政策と位置づけられてきた

公的扶助システムを大きく改善し<sup>37)</sup>、ビスマルク国家の水準に近づける役割を果たすだろう。ただし、これらの諸国では労働市場からの「退出」を制度化することや、「労働中心社会」の機能を停止させる戦略が支持されることはない。

### 「ビスマルク諸国」

ドイツ、オーストリアでは1880年代の帝制時代から補償原理にもとづいて社会政策が制度化されてきた。社会問題はむしろ「金銭的に」補償された。「労働市場からの退出」がこの原理に従って補償され(老齢年金等)、「労働市場へ参入できない場合、参入が遅れた場合」も金銭的に補助された(失業保険等)。このタイプの「制度化した福祉国家」<sup>38)</sup>では補償原理が支配的であり、重点は労働権ではなく、社会保険に対する権利に置かれている。福祉国家は優先的な雇用主ではなく、所得を優先的に補償する役割を果たし、それに応じて社会的市民理念が制度化した。これらの国には明文化した普遍主義的な社会的市民権の伝統は存在しないが、「完全雇用実現という公約の制度化」と、50年代初頭から70年代初頭にかけた労働市場での「実践」によって、脆いものではあるが「普遍主義に類似した」伝統が生み出されていた。

基礎所得制度導入が主張されることによって、労働市場へ入れない者、労働市場へ留まれない者に対する補償問題の重要性が明確になった。「ビスマルク諸国」における基礎所得導入をめぐる議論は、普遍的で非残余的ニーズ(non-residual needs)が国家によって補償され、所得審査の束縛を軽減させるのに役立つ。また、ここでは基礎所得制度は場合によって家計単位の査定から個人ごとの査定へと発展していくだろう<sup>39)</sup>。

### アングロサクソン諸国<sup>40)</sup>

英語圏の国々は「残余(residual)福祉国家」<sup>41)</sup>と特徴づけられる。とりわけ、所得移転にその性格が示されている<sup>42)</sup>。これらの国では、スカンジナビア福祉国家と違って、雇用主としての国家の役割が強調されることはない。国家は労働を強制する機構なのである<sup>43)</sup>。アメリカ合衆国、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスがこの残余福祉国家モデルにあてはまるが、そこでは労働市場への参入を促進するために国家が補助金を支出することはないし、教育訓練政策も実施しない。労働市場への参入は現実の圧力によって強制されるだけである。社会保障の原理は選別主義(Selektivität)であり、「ミーンズ・テスト」が行われ一所得に応じた給付の選別が社

会保障の王道—、福祉国家は最後に補完的な役割を果たすだけである。アングロサクソンモデルは（ビスマルク）補償体系ともスカンジナビア労働中心社会体系とも全く異なるものである。社会的市民権は—労働権、補償権のいずれにせよ—むしろアカデミズムの中だけで議論されてきたテーマにすぎない。

アングロサクソン諸国での基礎所得制度に関する議論は、労働中心社会からの退出を制度化することにつながるものではない。ただし、それは北欧流にいう普遍的公的扶助システムの発展を支える役割を果たすだろう。すなわち、アメリカ合衆国に顕著なカテゴリー別福祉システム（個々のカテゴリーごとに該当する者を扶助する）から、公的扶助請求権を普遍化した普遍的福祉システムへの転換を導くだろう。また、基礎所得に関する議論によって、公的扶助と雇用創出政策とが結び付くことになるだろう。ここでいう雇用創出政策とは「正規（フルタイム・継続雇用）労働」の創出を中心にしたものであり（この点でドイツモデルと同じだが、スカンジナビアモデルとは異なる）、全国的に統一した高度な規準に準拠したものである。

#### 南欧（ラテン）—周辺諸国

地中海に面した EC 諸国—そのいくつかは1980年代になって EC に加盟した—は、独自の福祉体系を持っている。スペイン、ポルトガル、ギリシャ、（南）イタリア<sup>44</sup>がここに属し、フランスもここに分類される側面を持っている<sup>45</sup>。このタイプは「未発達(rudimentärer)の福祉国家」<sup>46</sup>と特徴づけられる。ポルトガル、スペイン、イタリア、ギリシャでは公的扶助権（福祉権）さえ確立していない。残余原理が強調されており、それによって労働市場への参入を極大化しようとしている点など、これらの国はアングロサクソンモデルと同じ特徴を持っている<sup>47</sup>。しかし南欧諸国には古くからカトリック教会と結びついた福祉の伝統があり、アングロサクソンモデルや北欧諸国とは前提が異なっている。これら諸国では社会保険給付が、基礎所得として変化して機能しているが、もちろん社会保険はそのために導入されたのではない。南イタリアにおいて就労不能年金 (Berufsunfähigkeitsrenten)<sup>48</sup>が果たしている機能がその端的な例である。南欧諸国の労働市場の構造は他のヨーロッパ諸国のそれと全く異なっている。農業生産の占める比重が高く、そのため「自給経済」の規模が大きくなり、それによって「福祉」国家の基盤は異質なものになっている。しかも、女性の雇用労働力率を高めつつ完全雇用を達成したというスカンジナビア諸国においては今では伝統とさえた状況に、これら南欧諸国は未だたちいたっていない。現代型福祉国家

へ発展していくとの公約が何度となく強調され、憲法にも規定されているにもかかわらず、「南欧周辺諸国」は未だに法的、制度的、社会的な転換を経験していない。

基礎所得の議論が南欧諸国でどのような役割を果たすか判断するのは難しい。考えられるのは、ドイツ連邦共和国でいう「普遍的公的扶助」の発展が促進されるということである。

これら四つのタイプの福祉国家をまとめたのが表3である。それぞれの政策目標は全く異なり、政策上の共通点は存在せず、これらが一つになることはありえないし、自動的に調和したり、一国レベルから EC レベルのものが発展してくることもありえない。いずれにせよ、EC 社会政策を「下から」実現しようとする戦略の手がかりになるものは何ら存在しない<sup>49)</sup>。

#### 4 ECにおける貧困はアメリカ化するか、それともヨーロッパ化するか？

では、ヨーロッパ政策統合の進展は、社会政策とりわけ貧民政策にどのような影響を及ぼすであろうか？<sup>50)</sup> その場合、二つ選択肢がある。

(1) 福祉政策は調和せず、永久にヨーロッパ統合の裏側のものであり続け、悪くすると、統合の基盤を自動的に掘り崩す役割へと転化していく。

ヨーロッパ共通市場が確立し、さらに共通通貨が実現したとしても、各国の社会政策はバルカン化（分裂対立）していく。この過程は20世紀への転換期、国家統合が進むとでアメリカ貧困政策がたどったあゆみと同じである。

(2) 政策の調和が欠けたままだとヨーロッパの「凝集」を願う圧力が特に高まった場合一貧困対策と社会的便益をはかるために EC 機構が上から（専制君主的な）反応を起こし、ヨーロッパ全体の包括的枠組みの形成を促進するかもしれない。その場合、通貨統合の実現経過と同様、歴史的連続性を断ち切って一挙にヨーロッパ貧困政策が進展する可能性もありうる。

#### ヨーロッパ貧民政策の地域化 —ヨーロッパ貧民政策は「アメリカ化」するか？—

今後 EC が発展しても、貧民政策、福祉政策は、おそらく地域レベルか国民国家レベル、すなわち、サブ・ヨーロッパレベルにとどまるだろう。

貧民政策とは対照的に、雇用労働者のための社会政策—健康・年金・雇用・労災保険に関わる問題—の「ヨーロッパ化」、「調和」の方がまだ容易である。というのは、

各国で比較的同じような発展を遂げ、構造も似ているし、EC 機構が強い管轄権限を持っているからである<sup>61)</sup>。それに対し、扶助のニーズに応じた社会政策 (Die bedarfsorientierte Sozialpolitik) を標準化することは難しい。たとえば「貧しい」EC 加盟諸国の活動が強まっても、ヨーロッパ全体に影響力を持つロビーにはならない<sup>62)</sup>。この政策分野を EC の管轄にするのは難事業である。

それゆえ、社会政策、貧民政策の観点からみれば、ここ数年のヨーロッパの状況は北欧福祉国家ではなく、むしろ1930年代以前の、ないしは現代の<sup>63)</sup>アメリカ合衆国の状況に類似してきている。1992年以降、ヨーロッパ各国の貧民政策はアングロサクソンの「残余」モデルへと急速に組換えられていくかもしれない。いずれにせよ、19世紀末から20世紀初頭のアメリカ社会政策と同様、ヨーロッパ社会政策が今後バルカン化していくのは確実である。もし、こうした枠組みの中で貧困政策の「統合」が進むなら、それは否定的なものとなろう。ヨーロッパ貧困政策といっても、その内容は加盟国がそれぞれ独自の体系を持つことを認め合い、違った体系間の調整手続を決めるだけのものになってしまう。例えば、「外国人」受給者の扱いや、出身国の負担責任と給付の国外送付の処理手続きが決められるだけになろう<sup>64)</sup>。

貧困政策において比較的寛大なドイツを例に取り上げても、現状は表4にみる通り、(EC 加盟国国籍の外国人 = EC 市民が、ドイツ国内で) 公的扶助権利を請求するなら、古典的救貧法と同様の対応を引き起こす。すなわち、貧民は自分の出身国へと送り返されるのである。EC 貧民政策「統合」の現段階は、下の表5に示した四つの段階のうち、第一の歴史的論理的段階である。

(EC 加盟国国籍の) 貧民に出身国以外での滞在とそこでの公的扶助の受給が保障され、公的扶助のコストについては出身国が補助する責任を負う場合、社会政策は第二段階へ移行する。老齢に達した移民労働者に年金を支払う場合に現在すでに行われているのと同じやり方で、公的扶助のコストが各国ごとの組織間で決済できるようになるのが、この第二段階の、二国間協定にもとづく社会保障ネットワークの将来像である。現在 EC 法によって、対象が「学生」(雇用労働者でなく、学生という期限のある身分) に限定されてではあるが<sup>65)</sup> EC 市民が滞在先で公的扶助を受けることが可能となっている。

高齢者向けの社会保険(年金)と異なり、貧民政策においては二国間「決済による」コスト移転という解決策は現在まだとられていない。それゆえ、例えば、ドイツからスペインに移住した高齢者は、滞在許可を得るためには、スペイン政府に対して、自分が十分な資産を持っており、公的扶助を受ける必要がないことを証明しなければな

表4 ドイツ連邦共和国における、EC加盟国外国人 (EC市民) の滞在権、公的扶助権

資 格	滞 在 権	公的扶助請求権
自営業者	EC条約に規定された経済活動に従事中の者 (サービスと資本移動の自由) は滞在権をもつ	有り：公的扶助の補足的利用が可能：営業をやめれば滞在権は喪失する
雇用労働者		
雇用関係に入る前	求職中の者には期間を区切った滞在権 (EC法によると3ヵ月) がある	有り：定められた期間以上の場合、公的扶助の利用は滞在権の喪失をもたらす* <sup>1</sup>
就労中	公的扶助水準以下の低賃金の場合も、滞在権有り	有り：公的扶助の補足的利用が保証されている
失業中	求職中の者を参照：自己都合によらぬ失業者は就労申し入れが否定された場合、滞在権が失効する* <sup>2</sup>	有り：滞在権が失効した場合に公的扶助を利用すると退去の根拠になる
雇用労働者以外* <sup>3</sup>		
学生	入学許可された学生で健康保険に加入した者	有り：ただし、公的扶助コストの返還を出身国に要求できる
年金生活者	健康保険に加入し、公的扶助なしに暮らすに十分な資産 (年金、労災保険、廃疾保険) を有している場合	有り：ただし、公的扶助の利用は退去の根拠となる
その他	健康保険に加入し、公的扶助なしに暮らすに十分な資産を有している場合	有り：ただし、公的扶助の利用は退去の根拠となる

\* 1 §10Abs.1 Nr.10 des Ausländergesetzes

\* 2 I.§103 AFG.

\* 3 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 28. Juli 1989, Nr.c 191/2-6: KOM ((89) endg. -SYN 199, 200; 89/C 191/02-04.

表5 貧民政策統合の発展段階

段 階	特 徴
1	貧民の「除去・退去」
2	「二国間決済」
3	EC 市民を自国民と同等に待遇する
4	ヨーロッパ統一水準（実質的、法的）の設定

らない。今後の問題として、EC 域内の他国に移り住み、そこに長く滞在している年金生活者が、移住先で長期のケアを必要とし、公的扶助なしにはその費用を負担できなくなった場合には、「学生」と同じように、公的扶助コストを二国間決済で解決するという方法が実施されねばならないだろう。公的扶助が必要な年金生活者を出身国に戻してしまい、暮らし慣れた移住先での引退後の人間関係や社会的生活基盤を破壊するより、コストの二国間決済を制度化する方が望ましい<sup>58, 57)</sup>。

第三段階は、ドイツ連邦共和国において—また公的扶助制度を備えているいずれの EC 加盟国においても— EC 市民に対し、自国の市民とまったく等しい公的扶助請求権が認められるようになった段階である。こうした自国市民と等しい社会保障給付は、現在のところ雇用関係がある場合に限って具体化されている<sup>58)</sup>。（ドイツ国内で就労中の EC 加盟国国籍の）雇用労働者の賃金が生活保護基準より低い場合、この原則が適応され、ドイツ国民と同様に公的扶助を受給できるようになっているのがその端的な例である<sup>59)</sup>。ただし、失業者に関してはこの原則はほとんど適応されないし、出身国で雇用関係を持たないまま他の EC 加盟国で求職活動中の者にも適応されない。

レビン及びケンブ両氏の訴訟で欧州裁判所が判断のポイントを置いたのは、彼らが「労働者」であり、「雇用契約にもとづいて職務を果たしている」という点であって、彼らの賃金が国家の定めた生存水準以下であることを判断基準にしたのではない<sup>60)</sup>。EC 市民の滞在許可認定の際に問題となるのは、「彼の賃金・給与所得を国家が定める最低水準に達するまで補うかどうかではないし、また、彼が生存最低限のところに甘んじるかどうかでもない。そうではなく、滞在許可の前提は、彼が現実雇用関係を持ち、職務を遂行しているかどうかなのである」<sup>61)</sup>。この解釈が EC 全域に適応されており、その際、EC 加盟各国が労働市場への参入（雇用関係）をそれぞれの様に定義しているかには無関係である。

ドイツ社会保険法は—社会法典第4巻第8章において—いわゆる「些少時間就業者」(geringfügige Beschäftigung)に対して社会保険加入義務を課さないと規定している。ここでいう「些少時間就業者」は、週15時間以下の就労時間、もしくは月470マルク以下の賃金の労働者である<sup>62)</sup>。ケンプ氏（ドイツ人）の場合、週労働時間に焦点をあてるなら、原告である彼は「些少時間就業者」であり、ドイツ国内法上、「雇用されている」とはみなされない。しかし、それに優越するEC法によって、彼は就労している国（オランダ）の規定をもとに「雇用されている」と認められることになり、そこでの滞在権と、社会福祉を含むあらゆる社会的給付を享受する権利が与えられたのである。

EC加盟国それぞれがどの様に「正規の雇用関係」を定義しているかに関わりなく、EC及び欧州裁判所はヨーロッパの共通原則を規定している。しかも欧州裁判はできるだけ広く雇用関係を認定しようとしている。欧州裁判所の自由や統合に対する基本的発想は雇用関係の存在を前提条件としているという限界内のものではあるが、雇用関係を広く定義することはヨーロッパ「社会的市民権」の実現に向けた確かな前進を示したものである<sup>63)</sup>。

自営業者に關しても同様である。自営業者が自分の生活を維持するのに十分な手段を欠く場合、(自営業を営む) EC市民に、補足的給付として公的扶助請求権が認められる場合がないわけではない。労働者と違って、自営業者には求職中<sup>64)</sup>、失業中などの雇用状態に応じた地位の区別はない。自営業者はEC社会政策上、貧困のリスクに対する保護が少ないのではあるが、同時に自営業者を特別に保護する必要性も大きくはない。なぜなら、実際の事例は少ないし、法律上、自営業者は簡単に「求職中の労働者」へ姿を変えることができるからである。

### 貧民政策のヨーロッパ化

ECレベルでヨーロッパ貧困政策の統一基準が設定される可能性がある。ただし、基準の設定には、高い水準がヨーロッパ全域の基準となるように調整されるか、もしくは「最小共通分母」の水準をヨーロッパ基準とするか、二つの方法がある。実際には後者の可能性の方が高く、ヨーロッパの貧困基準は、各国それぞれの平均賃金の40%の水準に設定されることになるだろう。EC各国ごとの所得構造が異なるのにも関わらず、こうした方法でEC共通基準が与えられることになる<sup>65)</sup>。現在のところ、



このような積極的な標準化のための政治的・法的基盤が整うかどうかは予測できないが、EC 機構はまず共通基準を確定し、それから特定地域に対する各国の国内貧困政策を援助することになるだろう<sup>68)</sup>。

現在までの社会保険の「調和」の進展をどう評価するにせよ、今後、社会保険システムは一国レベルに留まり続け、ヨーロッパレベルのものにはならない。その結果、明らかにそごが生じる。社会保険は一国レベルのままなのに、貧困政策のシステムはその一部が超国家的 EC レベルへ集権化するのである。こうして貧困層に対する特定の統一政策が導入され、EC 全域で「展示」されることになる(Schaufenstereffekte)。この状況は、良く知られたところでは、アメリカで「片親養育公的扶助制度」(Aid to Families with Dependent Children= AFDC)が、唯一の全国的制度として果たしている役割に等しい。

現実化の可能性は少ないが、論理的可能性としてはこれと異なる観点からも、貧困政策のヨーロッパ化を考えることができる。すなわち、ある特定のグループ、とりわけ比較的「上位の貧民(anständige Armen)」に対する給付がヨーロッパ化する可能性がある。例えば、老齢貧民<sup>69)</sup>、また限定付きではあるが失業者<sup>69)</sup>など、特定グループに対する政策のヨーロッパ化が有り得る。それだけでなく EC 加盟各国内で特典的な「贅沢な福祉(gehobene Fürsorge)」は、これによってヨーロッパ化されるだろう<sup>70)</sup>。残りの貧困グループは、一国もしくは地域レベルに留まり続け、各国ごとに多様な体系に基づいて対処されることになる。貧困市民はこうして「ろ過」され、それによって、「下層階級」<sup>71)</sup>は各国ごとに、アメリカ的対応をもとにして文化的に社会から除外されてしまう。

こうなると、先に述べた「バルカン化」とは別の方法で、ヨーロッパ大陸の貧民政策はアングロサクソンのもの(アメリカモデルの性格)へ変形していく。すなわち、該当する大グループが設定され、グループ毎に政策対応が決められるという、「社会グループ」別に対応した貧民政策(「福祉へのカテゴリー・アプローチ」)がヨーロッパ貧民政策に大きな影響を持つようになるだろう。逆に、北欧に特徴的な普遍主義原理に基づく貧民政策は徐々に空洞化していくだろう。上で述べたアメリカ合衆国における「片親養育扶助」(AFDC)制度こそ、ここでいうグループ・アプローチの端的な事例である。ドイツは1920年代グループ・アプローチを廃止したのであった。EC が部分的にヨーロッパ最低所得保障制度(Ein europäisches Mindesteinkommen)を補助

することになるなら、おそらくアメリカ合衆国における展開と同様に、ヨーロッパレベルで「特別歳入配分制度(special revenue sharing)」の統制機構が発展するだろう<sup>72)</sup>。

いずれにせよ各国が現行のまま国内の特定グループに「便宜(Begünstigungen)」を与え続けることは、ヨーロッパ共同体法によって困難になる。「便宜」を与え続けようとする国は他の EC 加盟国への「給付の輸出」を覚悟しなければならない。それによって、ヨーロッパレベルでのグループ別アプローチに、政治的経済的性格をもつ特別割増給付が付与されることになる。社会的給付を通じた所得移転の果たす経済的積極的役割が、その対象をやはり一国の国民に限定できなくなると<sup>73)</sup>、こうした給付は行われぬままになるか、もしくは、超国家レベル、すなわちヨーロッパの「調和された」レベルで実現されるか<sup>74)</sup>、どちらかになるだろう。

基礎所得制度に関して多様な構想が提起されているが、既存の福祉体系を根本的に変えるような構想が EC 共通の戦略となる公算は少ない<sup>75)</sup>。とはいえ、基礎所得についての議論は、少なくとも EC が公的扶助を制度化する上で、大きな意義をもっている。

## まとめ

ヨーロッパ単一貧困政策体系が、貧困に対する万能薬ではない。ヨーロッパは「貧困との戦い」に注目すべきであったし、所得分配を正確に行うための基準を発展させるべきでもあった。もちろん貧困とは、「収入」からだけとらえられるべきものでなく、教育・育児、職業資格をはじめ、人が社会的に暮らしていく上でのあらゆる多様な手だて全てに関わったものである<sup>76)</sup>。ただし、権利を奪われ、周辺化された人々が今現在ヨーロッパ全域に拡大しつつあることをまず明らかにするには、従来の「社会報告(Sozialberichterstattung)」のアプローチではなく、最初は低所得・収入不足の問題に集中した方がよい。共通市場の実現という枠組みを越え、「社会的ヨーロッパ」・ヨーロッパ単一福祉国家実現へと向かうあゆみはまだほとんど始まっていない。この道のりは遠い。しかし、百年前のドイツ統一が、当時の時代的要請に応じ、(労働者のための)社会的市民権理念を基に、単一の社会国家を創出したものであったことを思い起こすべきである。

統合ヨーロッパ実現の過程は、今までのところ主に「労働、資本、サービス、物財

の自由移動」の問題であり、「社会的市民権」についての幾つかの側面が含まれているものの<sup>68</sup>、中心課題は「経済的市民権」であった。現在のヨーロッパ統合の過程で、政治的市民権、社会的市民権が果たしている役割は小さい。こうしたことから、ヨーロッパ統合はアメリカ合衆国の発展過程に似通ってきている。そこでは政治的市民権が統合を導いたが、社会的市民権は1930年代に至るまで全く存在しなかったのである。すなわち、統合ヨーロッパの「市民権」は、経済的（自由権的）市民権が最優先されており、次が政治的市民権、最後に社会的市民権という序列になっている。この序列付けはアメリカ合衆国及びイギリスでの発展過程において知られているものであるが、ドイツ統一過程のものではない。ヨーロッパ統一をアメリカをモデルとする狭い視野から進めるなら、市場経済的「所有に基づく個人主義」だけが残ることになる。そうすると今まで言明されてきた「社会的ヨーロッパ」の統一にはならないし、民主主義と連帯の伝統、自由権的、社会権的伝統の発展につながるものではなくなってしまう。

社会的ヨーロッパが今後どう発展していくかは、EC をとりまく国際的環境に大きく左右される。日本やアメリカ合衆国はより良い社会統合モデルではない。また、「社会的ヨーロッパ」を今まで促進してきた推進力は東西体制間の対立<sup>80</sup>をもとにしていたが、一イギリスの歴史学者 Timothy Garton Ash（オクスフォード大学）が言うように—（もし東欧が）「中央ヨーロッパとして発展するのではなく、むしろヨーロッパの隅の余白……弱体化した国々、民族主義、貧困など手のつけようのない混乱からなる、自立できない余白地域となっていくなら、（社会的ヨーロッパを推進する力は）失われかねない」のである<sup>81</sup>。

(1)イギリス社会政策学会 1990 年度大会での Lutz Leisering, Chiara Saraceno, Bernd Schulte のコメントに感謝したい。また、Hannah Brückner, Marlene Ellerkamp, Jutta Mester, Gitta Stender, Peter Klein から特別の援助を受けた。

この論文は、1990年にヘルシンキで開かれた「第一回全欧社会政策対話 “First All-European Dialogue on Social Policies”」において (“Income Transfers and Poverty in EC Perspektive. On Europa's Slipping into Anglo-American Welfare Models”), および同年、アレグノで行われた 90年代ヨーロッパ貧困政策に関する EC 会議における報告をもとにしている。

(2)これを概観した古典的研究として以下を参照のこと。Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus* 1966.

Bd.95. S.862-915.; Hartmut Kaelble, Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft, München; C.H. Beck 1987, 194 S.; Krzysztof Pomian, Europa und seine Nationen, Berlin: Wagenbach 1989, 96 S.

(3)社会的統合に関して、EC設立当初からフランスとドイツの間で意見の相違があった。社会同盟はローマ条約のテーマにならなかった。争点は、自由市場の実現にあたって賃金コストを調整する社会計画導入にあった。70年代初めには、ヨーロッパ社会同盟を具体化しようという最初の動きが、W. ブラント首相のイニシアティブのもと西ドイツ政府から提起された。当時 SPD 連邦議会幹事の H. ヴェルナーが「民主主義的社会的形態のヨーロッパ合衆国」を論じた。Bernd Henningsen, Europäisierung Europas durch eine europäische Sozialpolitik? in: Peter Haungs, Hg., Europäisierung Europas, Baden-Baden: Nomos 1989, S.55-80, 特に66ページ参照。

(4)貧民政策 (Armenpolitik) の概念については、次を参照。Stephan Leibfried, Florian Tennstedt, Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Politik der Verteilungsformen, in: dies., Hg., Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a.M: Suhrkamp 1985, S.64-93. S.66ff.

(5) Franz-Xaver Kaufmann, Nationale Traditionen der Sozialpolitik und europäische Integration, in: Lothar Albertin, Hg., Probleme und Perspektiven europäischer Einigung, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1986, S.69-82.

(6)積極的統合と消極的統合は二者択一のものではない。積極的統合への移行は、総合 (Synthese) を意味する。積極的統合は消極的統合を包含し、かつそれを公正と福祉についての総轄的理念の中に組み込んだものである。積極的統合は、消極的統合のもとで重要な役割を果たすことができる社会的インフラストラクチャの創出を促進するものである。積極的統合は消極的統合と違い、統合の社会的コストをそれを被る当該の人々にかぶせてしまうものではない。

(7) Hermann Beriè, Sozialcharta. Startschuß für den europäischen Sozialraum oder Beerdigung dritter Klasse ? in: Kompaß 1990, Heft 3, S.109-119.; Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Brüssel/Luxemburg, 5./6.12 1989, in: Soziales Europa 1990, Heft 1. S.51-56

(8)ヘニングセンも言うように (注3)、社会政策は EC では構造的に狭く論じられ、通常は短に「雇用政策」と理解されている。たしかに、ジャック・ドロール氏は、「ヨーロッパの社

54 (267)

## ヨーロッパ社会国家—ヨーロッパ貧困政策体系の統合の展望—

会的基礎」について語っているが、それが意味するのは、「市民全般」ではなく、ただ「労働市民(Status "Arbeitsbürger")」である。「雇用労働者(Arbeitnehmer)」と「市民(Bürger)」は19世紀には両者とも「貧民」として一括されていたが、ドイツ社会政策の構成を見ればわかるように(注4 Leibfried/Tennstedt 参照)、両者は行政上の所轄権限と社会的活動範囲を異にする別のものである。

(9)カナダは積極的統合とその失敗の可能性をみる上で興味深い事例である。そこでは、法体型が全く異なるケベック、オンタリオ両州が隣接し、州の自治権を尊重することと高度な政治的社会的統合を行うことが強調されている。カナダとアメリカ合衆国の「社会権」を比較するなら、この状況は明瞭になる。

(10) John Pinder, Positive Integration and Negative Integration - Some Problems of Economics Union in the EEC, in; World Today 1968, Bd.24, S.88-110,  
特に、100ページ以下を参照。

(11)アメリカ合衆国では外交政策と国防政策が中央化された。これらの政治領域はアメリカ合衆国にとっては無視できないが、ECではそうではない。それゆえここでは検討の対象にはしない。

(12)あまり成果はなかったとはいえ、例年になく寒さの厳しかった1987年の冬に、援助が必要な人々に対し余剰農産物を分配したヨーロッパ農相の決定がこれに関する最初の経験である。この計画は当初は継続したが(注3 Henningsen, S.74)、1989/90に中断した。これは冬季だけに限定された計画であったが、EC全体の「貧困対策計画」よりも金額的には大きなものになった。

ヨーロッパでのこうした現物支給の実施は、慈善への逆戻りを意味する。合衆国の「フードスタンプ」の方が、ヨーロッパ的意味での福祉国家の理念、社会権拡大の方向に沿うものである。もちろん、このECプログラムは農業政策分野で発展してきた積極的統合能力(positive Integrationskapazität)を社会政策に適用する可能性を提供している。こうした方法で単一のヨーロッパ公的扶助が実現できる。この政策の法的基礎は明瞭であり、かつ従来の物的支給構造を大きく転換するものである。それは残余型、未発達型福祉国家にとり、特に重要である。

(13)当時の視点からみるとそれは「超国家的(supernational)」統合であった。現在の時点からはこの過程は「国家的」統合と把握される。

(14)「ジェンダー・バイアス」については、Stephan Leibfried, Ilona Ostner, *The Particularism of West German Welfare Capitalism: The Case of Women's Social Security*, in: Michael Adler, Collin Bell, Jochen Classen, Adrian Sinfield, Hg., *The Sociology of Social Security*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 参照。

(15)1871年からのドイツ統一において、農業政策の役割はそれほど大きくはなかった。

「貧困」と「農業」は巨大な内務行政の管轄下におかれ、第一次世界大戦後に単一の社会政策行政機構、ライヒ労働省がそこから分離した。合衆国と違い、ドイツでは農業政策は社会政策を国家行政の対象に組み込む上での先駆的役割を果たさなかった。

(16)ドイツにおいて、労働サイドからの圧力は社会権へ導かれただけではない (Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York: Wiley 1971, XI, 362 S. Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt a.M.: Campus 1987, 2.Aufl., S.132)。労働者の運動は、階級や地域をこえた「国家文化」の確立へと誘導され、統一国家全領域にまたがる「国家アイデンティティ」を生みだした。それに社会政策が貢献したのかどうかという問題は、研究が社会政策の階級構成の分析だけに限られているため、おおい隠されている。

(17)新しい中央国家は第一次世界大戦まで、財政的にも人事的にも副次的であり、地方諸国家と市町村への「寄宿人」にすぎなかった。唯一、社会保険セクターだけがこうした型を打ち破っていた。この点のイギリスとの比較について、以下の論文を参照のこと。

E. Peter Hennock, *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, Oxford University Press (Clarendon Press) 1987, XIII, 243 S.

(18)全体的な説明として、Ernst-Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart usw.: Kohlhammer 1969, 2. Aufl., Bd.4, 参照。

(19)ドイツ連邦共和国を望ましいモデルとするなら、総合は興味深い結果を生むだろう。ドイツ民主共和国(DDR)は全く異なる「社会国家的」道を歩んできた。そこでは、なによりも「労働(就労)権」が保証されていた(それ故、失業保険は実際存在しなかった)。そこでは女性の就労率がドイツ連邦共和国に較べ、はるかに高かった。所得再分配の重点は「高齢者」ではなく、「青年層」におかれていた。社会政策は食料品と住居に対する補助金を手段とする「社会財戦略」を通じて実施されていた。

Florian Tennstedt, *Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik*, in: Axel M. Murswiek, Hg., *Staatliche Politik im Sozialsektor*, München: Piper 1976 S.139-165, hier S.148 ff.

## ヨーロッパ社会国家—ヨーロッパ貧困政策体系の統合の展望—

そこでは最低額（最低年金に似たもの）が普遍的に保証されており、「ビスマルク・モデル」というより、「ベヴァレッジ・モデル」に近かった。

②①「社会憲章はただ労働権を保障するのではない。円卓会議は経済同盟に対する補足提案を提起した」。in: FAZ vom 6. März 1990, Nr. 55, S. 17; 社会憲章そのものは、Zeitschrift für Sozialreform 1990, Jg. 36, Heft 3/4, S.256-266, を参照。

②① DDR の社会政策制度については、以下を参照。Hans-Jörg Bonz, Die Deutsche Demokratische Republik im Aufbruch - Die Sozialversicherung in der DDR und die "Politik der Wende", in: Zeitschrift für Sozialreform, Januar 1990, Jg. 36, Heft 1, S. 11-35; 歴史は、Gunnar Winkler, Hg., Geschichte der Sozialpolitik in der DDR 1945-1985, Berlin (DDR) :Akademie Verlag, 448 S. 概括としては、Gunnar Winkler, Günter Manz, Hg., [Lexikon der] Sozialpolitik, Berlin (DDR) :Die Wirtschaft,XVI, 328 S., 2.erw.Aufl.

②②年金、老人保障の分野の金銭的移転では制度の「引き延ばし」は容易だったが、失業保険、健康保険や社会サービス分野は困難であった。西ドイツの「不平等な男女政策」の移植によって、DDR の労働市場と社会国家における女性の役割が大きく変化した。女性の雇用労働力率がDDR の90%から西ドイツの60%へと下がることによって、大量の女性が職を失うことになった。vgl. Gerhard Bäcker, Johannes Steffen, Sozialunion: Was soll wie vereinigt werden? Sozialpolitische Probleme des ökonomischen und politischen Umbruchs in der DDR und Anforderungen des Einigungsprozesses, in: WSI Mitteilungen, Mai 1990, Jg.43, Heft 5 [Schwerpunktheft Vereinigung], S.265-281; Gunnar Winkler, Hg., Sozialunion, Positionen und Probleme, Berlin (DDR) : Institut für Soziologie und Sozialpolitik der AdW der DDR/Gesellschaft für Sozialpolitik 1990, 219 S.

②③ EC 諸国間の格差と比較しても、東西ドイツ間格差の方がはるかに大きかったが、その二国が統一したのである。両国の貧富の格差は、EC 内で言われてきた南北格差に匹敵する (Winfried Schmähl, Europäische Binnenmarkt und soziale Sicherung - einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1990, S. 29-50, 参照。この中では違った議論が行われている)。もし「ラテン型周辺諸国」も拠出している EC 分担金が、ドイツ統一のコスト支払いに当てられることになる場合、この矛盾は先鋭化するだろう (Für "Hans im Glück" zahlen? Die rasche Eingliederung der DDR in die EG gefällt dem Kanzler nicht, in: FAZ vom 30. 7. 1990, Nr.174, S.10)

②④合衆国との比較は次を参照のこと。Mauro Cappelletti, Monica Secombe, Joseph H.H.Weiler,

Hg., Europe and the American Federal Experience, Bd. 1: Methods, Tools and Institutions, Buch 1 (1986) : A Political, Legal, and Economic Overview, XC, 616 S.; Buch 3 (1986) : Forces and Potentials for an European Identity, XXX, 406 S.; Bd.3 (1987) : Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States, XXIV, 350 S.; Bd.4 (1988) : Corporate and Capital Market Law Harmonization Policy in Europe and the U.S.A., XXXVI, 346 S., Berlin usf.: de Gruyter.

㉔ Stephen Skowronekによれば、19世紀の合衆国は「裁判所と政党の国家」であった。

Stephen Skowronek, Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920, Cambridge usf.: Cambridge University Press 1982, X, 389 S. これに対し、ECは「ヨーロッパ裁判所(EuGH)とテクノクラートの国家」である。

㉕南北戦争後、陸軍省に巨大な年金システムが創設された。その規模は大きく、未実現の中央社会国家を暫定的に補完した。

Theda Skocpol, John Ikenberry, The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective, in: Richard F. Thomasson, Hg., The Welfare State, 1883-1983, Greenwich, CN/London, England usf.: JAI Press 1983, S.87-148 (Comparative Social Research, Bd.6.)

㉖社会政策はまず農民へ適応され、20世紀後半になって全国民へと拡大した(「フードスタンプ」)。現在まで、フードスタンプは合衆国で貧しい市民が手にいれることができ、かつ全国的に統一した制度としては唯一の公的補助プログラムである。「フードスタンプ」の受給に際しては一他のすべての公的補助プログラムと違って一仕事についているか、労働能力があるか、収入が少ないかどうか、などは問題にならない。

このプログラムは、「現物支給原則」ではなく、食料品が直接分配されるわけではなくなっているとはいえ、農務省の管轄である。Stephan Leibfried, Nutritional Minima and the State - The Industrialization of Professional Knowledge in National Social Policy in the U.S. and Germany, Bremen Universität/ZeS 1989, 115 S.

合衆国の農業政策の背景全般については次を参照のこと。

A. Hunter Dupree, Science in the Federal Government. A History of Policies and Activities to 1940. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press 1957, XIII, 273 S. (Nachdruck 1986) ; Margaret W[alsch] Rossiter, The Organization of the Agricultural Sciences, in: Alexandra Oleson, John Von, Hg., The Organization of knowledge in Modern America 1860-1920, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press 1979, S.211-248.



ヨーロッパ社会国家—ヨーロッパ貧困政策体系の統合の展望—

(28) 合衆国において「社会的市民権」概念は社会的ステータスを獲得する程までには展開できていない。「新しい所有(Dos neue Eigentum)」(Charles Reich)に関する70年代の憲法論争が現状を示している。

(29) Michael B. Katz, *The Underserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York: Pantheon 1989, X, 293. 参照のこと。

(30) Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen: Leske & Budrich 1988, 222 S. 参照。

(31) ヨーロッパの貧困については、以下を参照。

Graham Room u.a., Hg., "New Poverty" in the European Community, London usf.: Macmillan 1990; Robert Walker, Roger Lawson, Peter Townsend, Hg., *Responses to Poverty: Lessons from Europe*, London: Heineman 1984, XII, 337 S.; Vic George, Roger Lawson, Hg., *Poverty and Inequality in Common Market Countries*, London: Routledge & Kegan Paul 1980, XII, 253 S.; Bernd Henningsen, Graham Room, Hg., *Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt a. M.: Campus 1990.

国際比較については、「ルクセンブルグ所得研究」が詳しい。Timothy M. Smeeding, Michael O'Higgins, Lee Rainwater, Hg., *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective, The Luxemburg Income Study*, New York usf.: Harvester/Wheatshheaf 1990, XXVI, 193 S.

<訳者注：欧米で議論されてきた「基礎所得(Grundeinkommen, Basic income)」とは、あらゆる市民に、その所得と財産に関係なく、月々一定の金銭を給付し、(最低水準の、ではなく)十分な生活を保障しようというものである。「基礎所得制度」で重要なのは、生活最低水準の保障、必要度検査およびミーンズテスト、家計対象などを原則とする古典的な貧民政策とは基本思想が全く異なることである。この「基礎所得制度」構想は、65歳以上のあらゆる高齢者むけの「基礎年金」の問題を中心に論じられてきた。>

(32) Gøsta Esping-Andersen は、「福祉資本主義」をただ「三つの世界」に分類しているだけで、「ラテン周辺諸国」を考慮にいれていない。Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge usf.: Polity Press 1990, 243 S.

(33) ここで言うスカンジナビアモデルは、主にスウェーデンをさしている。少し修正すれば、ノルウェー、デンマーク、フィンランドにも当てはまる。現時点で EC に加盟しているのは

デンマークだけである。スウェーデンモデルが国際比較にとって重要な意味を持つことについては、次を参照のこと。Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity and the Class Bases of the European Welfare State. 1875-1975*, Cambridge University Press.

③4 Titmuss は、現代福祉国家を「制度化した一再分配福祉国家」と特徴づける。私は「現代」という言葉を、「個別化(Individualisierung)」が、男女の性の違いをもとにした構造的な諸政策によって妨げられていない社会を表現するのに使った。私が「現代福祉国家」と定義づけたスウェーデンでは、男性だけでなく女性も80%以上が労働市場に組み込まれている。

Richard Morris Titmuss, *Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change; the Role of Social Welfare*, in: Brian Abel-Smith, Kay Titmuss, Hg., *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*, London: Allen & Unwin 1987, S.254-268 (Erstveröffentlichung des Aufsatzes 1972) .

Titmuss は、「制度化した福祉国家」という表現を、男性だけが「個別化」され、女性が「個別化」されていない社会を表すのに使っている。しかし、こうした社会状況を最も良く示しているのは、「ビスマルク国家」である。それ故、ここで私は(イギリスではなく)ビスマルク国家を特徴づけるために「制度化した」という表現を使っている。

Titmuss が、「制度化した一再分配福祉国家」という概念を生みだすもとにしたのは、イギリスの国民健康保険制度モデルの考察であるが、この制度では、女性は彼女の労働市場での地位とは関係なく給付を受ける権利を有している。

③5 ヨーロッパにおいては、「労働能力のあるすべての市民を生産構造の中に組み込むという目標が、イデオロギーと国境を越えて収れんすることはなかった」。William J. Wilson, Robert Lawson, *Poverty and Public Policy: American and European Experiences Compared*, Washington, D.C. 1989, Diskussionpapier, 21 S.

重点を労働市場に置くという原則が当てはまるのは「現代福祉国家」だけである。「制度化した福祉国家」ではこうした関連は「補足的に」実現している。「残余福祉国家」においては、それはただイデオロギーとして論じられるだけであり、「未発達福祉国家」においては、いつの日にかそれを実現するという公約だけが繰り返されている。

③6 Lee Rainwater, Martin Rein, Joseph Schwartz, *Income Packaging in the Welfare State. A Comparative Study of Family Income*, Oxford: Clarendon Press 1986, 320 S.

③7 たいていの(北)ヨーロッパ諸国では、公的扶助が徐々に死滅していくという希望が制度化されている。そこでは公的扶助の代わりに、「労働権」を保証し、所得再分配を行うことが基本に置かれている。

(38) Titmuss は、これらの諸国を「産業的給付提供モデル(industriellen Leistungserbringungs-Modell)」(注34、参照)、もしくは、「奉仕者モデル(Dienermodell)」と定義したのであって(Richard Morris Titmuss, *Social Policy. An Introduction*, London: Allen & Unwin 1974, S.31)、彼は「社会福祉の制度化された一再分配モデル(institutionell-redistributiven)」と定義したのではない(注34、263ページ参照。)。私の定義はことなる。なぜなら、「ビスマルク国家」は第二次世界大戦後、給付モデルを「普遍化(Universalisiert)」したのであり、完全雇用が現実には保証された男性市民モデルへと転換したのである。

(39) 基礎所得を保障しようという戦略が、政治的影響のないものになる危険性があるのは、「制度化された」ビスマルク福祉国家においてのみである。所得移転を仕事上の地位や社会的労働の再評価と結び付けて考察することがそこでは特別に重要である。そうしてこそ政治過程の社会的—倫理的問題を十分考察することができる。

Ulrich Mückenberger, Claus Offe, Ilona Ostner, *Das staatlich garantierte Grundeinkommen - Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde*, in: Hans Leo Krämer, Claus Leggewie, Hg., *Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag*, Belrin: Rotbuch Verlag 1989, S.274-278.

(40) イギリスとアメリカ合衆国は「あたかも一つの国」として扱われるようになっていく。イギリス福祉国家に対するサッチャリズムの攻撃の影響が強ければ強いほど、こうした扱い方の正当性も増す。ベヴァレッジタイプの改革が所得移転の際に「要保護からの自由」を目標とし、それがイギリスの社会政策イデオロギーの基礎となっていた限り、アメリカ合衆国との相違は明かであったのだが。

(41) Titmuss, 注34、267ページ、及び次を参照。Ivar Lødemel, *The Quest for Institutional Welfare and the Problem of Residuum. The Case of Income Maintenance and Personal Social Care Policies in Norway and Britain 1946 to 1966*, London: LSE, Department of Social Science and Administration, Juni 1989, 265 S.

(42) イギリスのタイプを決める際、金銭的所得移転だけでなく、国民健康サービスや物的支給制度を考慮にいれると、イギリスは分類学上「残余タイプ」ではなくなる。

(43) Lødemel, 注41、参照。

(44) イタリアの社会サービスと所得との両者を検討するなら、所得移転だけを対象にしたここでの考察とは異なるイメージがえられる。イタリア国民健康制度は特別の「普遍主義的物的支給原則」を打ち出したものである。それは興味深いことに、ヨーロッパ貧困政策における

「所得移転の地方分権主義(Partikularismus)」を伴うものである(イギリスにおける国民健康サービスを考慮にいれるなら、「残余モデル」はまた違う角度から考察されることになる。注42、参照)。イタリア福祉国家の発展の概要と論点については、以下を参照のこと。Ugo Ascoli, *The Italian Welfare State Between Incrementalism and Rationalization*, in: Laura Balbo, Helga Nowotny, Hg., *Time to Care in Tomorrow's Welfare Systems: The Nordic Experience and the Italian Case*, Wien: Europäisches Zentrum für soziale Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 1986, S. 107-141 (über Armut: 126 f.) .

イタリアでは貧困が特定地域(南部及び諸島)に集中している点が、ECの中でも特別である。他方、他の「周辺諸国」(アイルランドも含め)の貧困は、国全体に広がった問題である。イタリアは、社会政策の視点からすると、「二つの国家」が地理的に一つにまとまったものと言える。

45) フランスの社会政策、賃金政策(Heinz-Gerhard Haupt, *Sozialgeschichte Frankreichs seit 1789*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989, S.271 ff)の重点は家族政策であり、独自の福祉体系を持っている。(Franz Schultheis, *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*, Frankfurt am Main u.s.f.: Campus 1988, S.381 ff)。貧困政策の構成は、他の「南欧周辺国家」に似ている。フランスには国全体に統一した公的扶助システムは存在しない。貧困政策は市町村に委任され、市町村に裁量権がある。イタリアと異なり、フランスには一準備はされているが一公的扶助に対する法的請求権がない。

46) この概念は、Bernd Schulte に拠っている。

47) こうした類似点にも関わらず、イギリスの展開は「後ろ向き」であり、他方、南欧未発達福祉国家は先行する二つのタイプの福祉国家に近づくことを目指している。

48) Ascoli, 注44、113、121、ページ、参照。

49) Richard Hauser は、諸国家の貧困関連法規が今後基本的に調和していくと楽観しすぎているように思われる(残念ではあるが)。

Richard Hauser, *Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines Mindesteinkommens in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt a. M.: sfb 3 1987, 85 S., S. 31 ff. (Arbeitspapier Nr. 246) : また、Bernd Schulte, *Mindesteinkommen in den Mitgliedstaaten der EG*, in: *Sozialer Fortschritt* 1990 (in Vorbereitung) 参照。

50) Richard Hauser, *Probleme und Ansatzpunkte einer gemeinsamen Politik zur Bekämpfung der*

Armut in der Europäischen Gemeinschaft, in: Knut Borchardt, Franz Holzheu, Hg., Theorie und Politik der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hans Möller zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1980, S.229-251; ders., Problems of Harmonization of Minimum Income Regulations Among EC Member Countries, Frankfurt a. M.:sfb 3 1983, 37 S. (Arbeitspapier Nr. 118) ; 同、注49。

別に、以下を参照のこと。Bernd Schulte, Mindesteinkommensregelungen im internationalen Vergleich: Ansatzpunkte in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft und auf Gemeinschaftsebene, in: Michael Opielka, Georg Vobruba, Hg., Das garantierte Grundeinkommen.

Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt a. M.:Fischer 1986, S. 118-131; ders., Soziale Grundsicherung - Ausländische Regelungsmuster und Lösungsansätze, in: Georg Vobruba, Hg., Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1989, S.81-181; ders., "Konvergenz" statt "Harmonisierung" - Perspektiven europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform, Mai 1990, Jg.36, Heft 5, S.273-298; ders., Europäisches und nationales Sozialrecht, in: Europarecht 1990, Heft 2, vv.Man.,60 S.: ders., Minimum Income Strategies, European Conference on Basic Incomes, London, 15.-17. November 1989, unv.-Man., 60 S.

全体に関して、Winfried Schmähl, 注、23、参照。最後に次も参照のこと。

Helmut Hartmann, Europäische Sozialpolitik und EG-Binnenmarkt als Herausforderung für Wohlfahrtsverbände, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 1989,Vd.40, Heft 11 S. 415-421.

⑤1)イギリスとドイツの年金制度を比較するなら、社会保険制度の調和に関わる問題が明確になる。社会保険分野にとって労働市場の発展が規定要因であり、ヨーロッパ化や調和の必要性はわずかしかない。それゆえ、政治的な重点はヨーロッパ労働市場政策なのである。社会保険にとって（ヨーロッパレベルの）調和がまったく必要でないことについては、Winfried Schmähl 注、23、47 ページ、を参照のこと。

⑤2) Jacques Pelkmans によれば、「EC 加盟諸国のうち経済的に弱い諸国は EC の凝集(Kohäsion) が実証されるべきだと繰り返し強調している。(ders., A Grand Design by the Piece? An Appraisal of the Internal Market Strategy,in: Roland Bieber, Renaud Dehousse, John Pinder, Joseph H.H.Weiler, Hg.,1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commision's International Market Strategy, Baden-Baden: Nomos 1988. S.376)

Dehousse によれば、「共同体内で社会的経済的凝集を強めていくための特別の努力が怠られるなら、共同市場実現という目標はいくつかの加盟国にとって、政治的に受け入れがたいものになってしまう。それゆえ、いつの日か社会的経済的凝集を中心的課題にしなければならなくなる」(in: Roland Bieber u.a.,Hg.,S.335)。

経済的に弱い EC 加盟国にとって、社会的統合が重要になるのは労働市場や労働市場に関連した社会保障の分野ではなく、労働市場の周辺分野、もしくは未だかつて労働市場に組み込まれたことのない伝統的経済セクター内部である。それゆえ、貧民問題が、また、貧民政策と社会保険政策を結び付けることが、こうした諸国の EC への凝集を進める上でとりわけ重要になる。

53 社会保障の研究にたずさわっているほとんどの法律学者は、今後、調和が問題なく進展していくと見ている。彼らはアメリカの展開を先行事例としている。

Heinz-Dietrich Steinmeyer, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft - Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarks? in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, Juli-September 1989, Bd. 3, Heft 3, 208-228, S.219; ders., Öffentliche und private Sicherungsformen im System der Alterssicherung der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1982, Jg. 10, S.101-166, S.101ff.; Konrad Zweigert, Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, ihrer Schöpfung und Sicherung, in: Ernst v. Caemmerer u.a., Hg. Vom deutschen zum europäischen Recht. Festschrift für Hans Döle, Tübingen: JCB Mohr 1963, Bd.2, S.401-418, S.404; 及び、注24。

Zweigert の主張の重点は、法律を一体化しようという「古典的な」動機が EC には当てはまらないだろうという点にある。彼によれば、それは EC がアメリカ合衆国と同様に「単に経済的な考え」と「自由競争、公正競争」を原則としているからである。彼は、「法的統一のない共同市場モデル」(合衆国、関税同盟後のドイツ市場)について述べている。

しかし、70年代以降、とりわけ80年代には、EC 自身、政治的社会的統合をテーマとしてきたのであって、現実が彼の評価を乗り越えてしまっている。彼の言う「古典的動機」とは、私的公的貿易を計算可能にすること、「法律を移植する際の困難を軽減すること、国際的に法律上の一体化を広げる作用を高めようとの理念が強まること」である(404ページ)。ヨーロッパ社会同盟を検討する際、とりわけ彼が最後にあげた点を考慮に入れる必要がある。

54 これは1871年から第一次世界大戦までのドイツ帝国の社会政策の状況に相応する。

ここでは1880年代に世界最初の社会保険が大規模に確立した。当初それには貧民政策の効果はなかった。保護居住法は、ただ「移動の自由」をめざすだけで、貧民に関する法律規定は都市、郡などの(下位)諸国家にすべてまかされていた。保護居住法が規定したのは、当該地域にどれだけの期間以上居住する貧民に対し、各市町村が責任を負うべきか、どのような手続で貧民を元の地域、出身地へ送り返すことができるか、費用をどれだけ出身市町村に負担させることができるか、であった。

Christoph Sachße, Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom

Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg Bd.1, Stuttgart usw., Kohlhammer 1980, S.195ff.

55) こうした EC 規定が重要になるのは、ある国家、例えばドイツ連邦共和国が、学生に扶助権、つまり教育扶助（奨学金）受給権を認める場合である。

56) ここで前提になっているのは、各国の貧民政策がそれに応じた給付を意図しているということであり、ドイツ連邦共和国にも当てはまる。

57) Sigrid Zuleeg, Zur Einwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Oktober 1987, Jg. 67, Heft 10, S.324-347. この論文の343ページで、介護制度を利用する費用をまかなうために公的扶助が必要な場合、滞在許可か、退去が問題になることが述べられている。

58) Sigrid Zuleeg 注57、参照。

59) 長期にわたる公的補助を受ける権利はこれに基づいている。それは、ドイツ連邦共和国のような普遍的公的扶助システムを前提しているものであり、このシステムでは賃金を補うものとして公的扶助を受給できる。アメリカ合衆国の福祉モデルでは「就労中の貧民」は「フードスタンプ」以外の公的扶助を受ける権利がなく、賃金と公的扶助とが重なりあうことはない。イギリスでは「家族クレジット」法によって、所得を補う形で「就労中の貧民」への給付が可能になっている。それは週24時間以上働く場合に有効である。その他の場合は通常のイギリス公的扶助が適用される。

欧州裁判所が、「ケンプ」の判例（EuGHE 1986, 1741 ff.）と「レビン」の判例（EuGHE 1982, 1035 ff.）で確定したのは、労働市場からの収入が生計のために十分でない場合でも、（EC 加盟国市民が）他の加盟国での滞在許可を得ることができるということである。ケンプ（ドイツ人）はオランダで音楽教師として週12時間働いていた。彼の賃金はオランダ生活保護法が定める最低生活水準よりも低かった。社会国家からの給付、公的扶助を彼は受給できた。この判例がなければ彼の滞在許可は取り消されたであろう。

60) Sigrid Zuleeg, 注57、S.344 f. 参照

61) EuGHE 1986, 1749 ff

62) この基準は1990年1月1日現在のものである。健康保険にも同じような制限がある。週の

就労時間が10時間より少ない労働者は、病気の際に賃金支払の継続が保証されない。失業保険は一定のパートタイム就業者を除外している。失業保険の対象となるのは、週18時間以上働くものである。失業保険加入で問題になるのは最低就労時間だけであり、所得水準は関係ない。

63これに関する最も優れた論文は次のものである。

Heinz-Dietrich Steinmeyer, *Freizügigkeit und soziale Rechte in einem Europa der Bürger*, Augsburg: Universität 1989, unv. Man., 25 S., S.8, 13 (die Reihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer)。

Steinmeyer は、欧州裁判所が社会的市民権を厳しい条件のもとで実現するためにとった効果的な方法について述べている。欧州裁判所の決定の中でも極めて特異なこの二つが、フランスに起源があり、(サービスの自由移動としての)旅行と結びついている点は、注目に値する。

64雇用労働者は求職のため3ヵ月までの滞在が可能である (Sigrid Zuleeg, 注57, S.344, 参照)。二度目以降の求職活動の際にどれだけの期間、滞在が可能かを定めた EC 指針はない。

65 Peter Townsend は、1981年に細かなコンセプトを展開したが、それは第三世界の諸国向けのものである。ders., *An Alternative Concept of Poverty - How it Might be Applied in National Case Studies in Developing Countries With Special Reference to Social, Educational, and Cultural Forms of Deprivation*, Paris: Division for the Study of Development, UNESCO 1981, 72 S.

66これと異なる戦略については、Richard Hauser, 注50(1983)、注49(1987)参照。

67 Winfried Schmahl (注23, 47ページ)によれば、EC 内で社会保険を調和させる必要性は全く存在しない。彼の次の論文も参照。ders., *Zur zukünftigen Entwicklung der ergänzenden Alterssicherungssysteme in Europa - Ein einführender Problemüberblick. Einleitungsbeitrag für das internationale Seminar "Die Zukunft der Alterssicherung in der Europäischen Gemeinschaft - Regel- und Ergänzungssysteme nach 1992"*, Bremen Universität/ZeS 1990, 37 S., 25-33

EC レベルで社会政策の調和が必要になるのは、次のどれかが問題になった場合である。

- a) EC 内の四つの自由のうちの一つが変化する。
  - b) 不公正な競争メリットが除去される。
  - c) 統合と凝集を達成するための政治的対策が必要になる。
  - d) 社会政策がとりわけ必要不可欠になる。
- a) から d) へと移行するのにしたがって、政治的な重要性は弱くなる。調和の進展に関わりなく、ヨーロッパの多元的な社会政策の制度に対し、最低限の共通基準を設



定しようというオプションが常に存在し続ける。

(68) 共同体社会基本法 §24.25 「高齢者」、注7、56ページ、参照。最低所得 (Mindesteinkommen) 実現のため、この基本法を支持するという立場 (共同体社会憲章草案、1989年5月、ブリュッセル) は、1989年12月9日のシュトラスブルグでのヨーロッパ首脳会議でイギリスの反対にあい、大きく後退した。

ヨーロッパ各国の福祉体系が高齢者の貧困をなくす上で果たしている相異なる作用については、次を参照のこと。

Jürgen Kohl, Alterssicherung im internationalen Vergleich. Zur Einkommensstruktur und Versorgungssituation älterer Haushalte, in: Zeitschrift für Sozialreform 1987, Jg.33, Heft 11/12, S.698-719; ders., Alterssicherung in Westeuropa: Strukturen und Wirkungen, in: Manfred G. Schmidt, Hg., Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag 1988, S.221-250 (PVS Sonderheft 19); ders., Inequality and Poverty in Old Age. A Comparison Between West Germany, the United Kingdom, Sweden and Switzerland, Luxemburg: LIS-CEPS Working Paper Nr.11; ders., Minimum Standards in Old Age Security and the Problem of Poverty in Old Age, Florenz: EHI 1990, vv. Man., 33 S.

(69) 共同体憲章 §10 (「社会的保護」、注7、54ページ) は、次のように述べている。

「各国の状況に応じて、

— EC 内の雇用労働者は、相応する社会的保護を受ける権利を有し、かつ、その地位と雇用される企業の大小に関わらず、十分な社会保障給付を受けなければならない。

— 労働市場に入ることができないか、もしくは、再び入ることができないすべての人々、また、十分な資力を持たないすべての人々は、十分な給付を受けることができ、各人の状況に応じた手当を得ることができなければならない。

草案の段階では次に示すように「最低所得 (Mindesteinkommen)」が問題になっていた。

「労働市場から締め出され、かつ、失業保険給付を受けていない雇用労働者、もしくは、生活のための十分な資力を持たない労働者は、最低所得と、社会的援助を得なければならない」(共同体社会憲章草案、1989年5月、ブリュッセル)。

この箇所もまた、1989年12月9日のシュトラスブルグでのヨーロッパ首脳会議でイギリスの反対にあい、大きく後退した。

(70) Bernd Schulte, Sozialhilfe in Europa, in: Wolfgang Kitterer, Hg., Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg: C.F. Müller 1990, S.55-76

(71) アメリカ合衆国については、次を参照。William Julius Wilson, The Truly Disadvantaged:

The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago, IL: University of Chicago Press 1987, XII, 252 S.

アメリカ合衆国における貧困は人種問題の色合いが濃い。それゆえ、ヨーロッパ大陸諸国(ただしフランスとイタリアを除く)の「下層階層(Underclass)」と、アメリカ合衆国の「下層階層」とは相異なる規定が必要である(Wilson/Lawson, 注35、7ページ)。EC内で労働者の自由移動が発展し、南・東地中海地域からの移住が進めば、ヨーロッパでも長期的にみるとこうした問題が生じる。

72) Richard Hauser、注49(1987)、23ページ以下では、公的扶助としての意義から最低所得制度が導入された場合、各国がEC財政に「便乗(Trittbrettfahrer)」しようという戦略であることが詳しく述べられている。

73) ヨーロッパ法は「社会的便宜」の適用を滞在条件や国籍と結び付けることを禁じている。こうした方法で、EC内の国境のない自由移動を促進しようというのである。ある特定グループのための公的扶助を、「福祉」ととらえるなら、滞在条項は一国ごとに適応されるだろう。それと異なり、欧州裁判所裁判官の Zuleegの見解は、ECと欧州裁判所は、公的扶助を「社会保障」給付とみなしてもよいという立場である。

Manfred Zuleeg, Die Zahlung von Ausgleichszulagen über die Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft, in: Detusche Rentenversicherung, Oktober 1989, Heft 10, S.621-629. Sigrid Zuleegはこの法律問題をドイツ公的扶助法(BSHG)をもとに考察している(注57)。

74) "Bonn wehrt sich gegen Sozialexport. Kritik an der Brüsseler Kommission. Untragbare Belastungen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Oktober 1989, S.12; 参照。Das BMA/BMF-Papier zur Europäischen Sozialpolitik mit Blick auf ihre politischen und finanziellen Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, Juni 1990, Jg.36, Heft 6, S.383-394. も参照。

75) 基礎所得の議論は、所得分配の不平等と貧困の問題をヨーロッパレベルの政治課題から外すためのものではない。ヨーロッパ全体にまたがる一つの制度化された福祉国家を実現しようという意見の一致はないので、社会問題を「金銭的給付の支払」によって目立たないものにすることはできない。ヨーロッパレベルの福祉国家を確立することをEC全体で合意するには、膨大な社会的、政治的資源の動員が必要であり、問題を政治化させ、ヨーロッパ政治過程への関与することが必要であり、最低所得戦略の社会的・倫理的問題が集中的に関われないとなければならない。注39、参照。

(76) Hannes Friedrich, Ingrid Fränkel-Dahmann, Eva M. Nasner, Hans-Jörg Schaufelberger, Ulrich Streek unter Mitarbeit von Gerd Ziegler, mit Beiträgen von Anneliese Heigl-Evers, Eva M. Nasner, Soziale Deprivation und Familiendynamik. Studien zur Psychosozialen Realität von unterprivilegierten Familien und ihrer Veränderung durch ausgewählte Formen sozialer Praxis, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1979, 327 S. とりわけ、11-47ページ、参照。

(77) Stephan Leibfried, Wolfgang Voges, Keine Sonne für die Armut. Vom Sozialhilfebezug als Verlauf ("Karriere") - Ohne umfassendere Information keine wirksame Armutsbekämpfung. in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Mai 1990, Jg.70, Heft 5, S.135-141, 参照。

(78) T.H.Marschall が導入した「市民権」という見解は、「自由移動」という小さな針の穴をくぐって、所有権、契約締結の自由、法律上の手続に適応されている。言論、信仰、思想信条の自由は、たいてい、この小さな針の穴をくぐれない (注79、参照)。

(79) 相異なる「市民権」形態については、次を参照。

Thomas Humphrey Marschall, Citizenship and Social Class, in: ders., Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T.H. Marschall, mit einer Einführung von Seymour Martin Lipset, Chicago: The University of Chicago Press 1964, S.71-134. S.78 ff.

マーシャルの定義は次の通りである。

「(市民的な "Die zivile Komponente der Bürgerschaft") 市民権の構成要素は、個人の自由、言論、思想、信仰の自由、所有権、契約締結の自由、法手続き上の権利など、諸個人の自由を形成する基本権からなる」(78ページ)。「市民権の政治的構成要素は、政治権力の行使に関与する権利を含んでおり、(政治的市民とは) 政治的権威を与えられた団体の構成員、もしくはそうした団体の構成員を選挙する者のことである」(78ページ)。「市民権の社会的構成要素とは、私見によれば、生活をしていく上で最低限の経済水準を扶助し、社会的に保障する権利から、さらに、社会的富と社会文化に十分参与する権利までも含んだもの ('Social heritage') であり、社会構成員がその社会で平均的な生活をおくる権利を包括したものである」(78ページ)。

(80) ドイツ連邦共和国と DDR との間の競争、両体制間の政治的競争は、1957年の連邦共和国における年金改革に大きく影響した。この「形成原理をめぐる闘争 (Kampf um die Gestaltungsprinzipien)」については、次を参照のこと。

Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1959, Stuttgart: Klett-Cotta 1980, 463 S.

法経研究43巻1号(1994年)

この体制間競争は消滅した。社会政策の新機軸を打ち出すには、それに代わって他の「機能上の等価物」もしくは「内在的」メカニズムが必要となっている。

(81) Timothy Garton Ash, Eastern Europe: The Year of Truth, in: New York Review of Books, 15. Februar 1990, Jg.XXXVII, Heft 2. S.17-22. S.22.

(1993年7月提出)