

# 帝国主義から福祉国家へ

加 茂 川 益 郎

## はじめに

帝国主義国家とは一般に、19世紀末から20世紀始めにかけての西欧列強間の植民地獲得の抗争が、やがて第一次世界大戦を引き起こすにいたる、軍事力による海外膨張の国家として特徴づけられる。国民は史上初めての総力戦に動員され、戦死者、負傷者は記録的な数に上り、かつてない受難を経験する。しかしながら、一方、この帝国主義国家の時期に、現代の福祉国家の形成に繋がる、社会保障制度の創設や労働条件の改善などの社会改良が進んだ。イギリス、ドイツのような帝国主義の主軸国のみならず、西欧諸国、さらには日本においても、程度の差はあれ認められる。一体どのような経済、政治、社会的原因によるのであろうか。資本主義発展による労働者階級の形成、大衆民主主義と政党政治の発展、社会主義の台頭が相連関して社会改良を国家政策の週上に載せていったのである。さらに、逆説的に見えるが、帝国主義戦争そのものが民主化と社会改良を前進させたことにも注目しなければならない。本稿では、帝国主義における大きな社会変動と福祉政策の展開を、イギリスとドイツにおいて概観し、帝国主義からいかにして福祉国家が生成したかを明らかにしたい。

## (一)

「福祉国家」とは日常よく使われる言葉である。われわれの生活に「福祉国家」は欠かせない。しかし、福祉国家とは何か、それはこれまでの国家とどう異なるのか、その歴史的特質をどう規定するかは資本主義発展段

階論においても重要な問題である。それはまた、福祉国家を現代資本主義においてどう位置づけるかという問題でもある。これらについては、拙著『国民国家と資本主義』（2000年、白桃書房）において概括的考察をおこなっており、ここではとりあえず、林建久の「福祉を国の政策の中心とし、主たるプリンシプルとしている国家」<sup>1)</sup>という定義にしたがっておこう。

ところで、「国の政策の中心」としての「福祉」とは一体いかなる政策を指すのであろうか。管理通貨制のもとでの財政金融政策による経済成長政策は、現代資本主義の要をなす経済政策であるが、それが労働者の完全雇用を目標とする限りでは、「福祉」を「プリンシプル」とした政策とみなしうる。また、教育・文化政策も、労働者や一般大衆の生活能力・教養文化等生活水準を向上させるものであり、福祉政策に包含できる。最近、ドイツや日本に導入された介護保険は高齢者社会の一層の進展に対応したものである。このように、福祉政策には幅があり、時代によって発展進化するものであろうし、国によって相異なる形態があろう。しかしながら、歴史的に福祉国家の形成を論じるときには、経済政策によってはカバーされない社会政策を問題にせざるをえない。

加藤英一は、福祉国家を構成する三大要素として、貧困の除去、現役および退職労働者の社会的地位の安定、平等の追求を掲げている<sup>2)</sup>。貧困の除去は多様な社会政策によってなされるものであろうが、基本的には社会保険制度や生活扶助政策によってなされるとみなしうる。現役および退職労働者の社会的地位は主に、失業保険や年金保険などの社会保険によって保障されるであろう。平等は、ブルジョア階級に比べて、政治的、経済的、社会的に劣った境遇に置かれている労働者など下層階級の諸権利、生活の平等化を目標とする政策によって実現できる。普通選挙制による平等な政治参加、労働条件等の決定における労使の同権化、教育、文化、衛生等の社会生活における平等な権利・享受などを意味するであろう。以下では、これら三大目標に関係している、社会保険・生活扶助政策などの社会保障

政策と労働者の同権化・福祉に関係する政策について考察することにしよう。

われわれが経済生活を送っている資本主義経済は、それに必須な労働力の担い手としての労働者の生活を安定させるものではない。周知のように、労働力以外に売るものを所有していない労働者は、労働力を資本に販売して賃金を得、それによって生活資料を資本から購入して生活している。資本による労働力の購入（労働者の雇用）は資本の利害によって決定され、資本蓄積による景気変動にも大きく左右される。恐慌・不況期には大量の失業者が発生する。すなわち、労働者は常に失業の危機にあるわけである。また、健康を害した場合には、速やかに治療し直さなければ、労働力を維持できず、これまた失業を招きかねない。さらには、高齢になって、労働力の売り手としての能力を喪失したとき、生活費をいかにして調達するかというという深刻な問題に直面する。資本主義には、労働者以外にも農民や中小の商工業者も存在するが、これらいわゆる中間諸階層の生活も資本主義蓄積のあり方によって規定され不安定をまねがれない。

資本主義のもとでの失業は、いわゆる産業予備軍の形成であり、それを基礎にして進められる資本主義的蓄積に必然的なものである。他方、資本蓄積や資本主義発展の諸事情から生じる、中間諸階層の生活不安・困窮も資本主義それ自体によっては自然には解消し得ない問題である。資本主義と資本主義発展に特有なこれら構造的な問題は国家によって対処されるしかない。国家が主導する失業、病気、生活困窮への対策がいわゆる社会保障政策の中心をなすものであり、その中でも国民年金保険、医療保険、失業（雇用）保険、労働災害補償保険という社会保険が代表的なものである。また、生活困窮者への対応としての生活扶助＝救貧政策も無視しえない。しかし、かかる政策の実現は、保険料負担や租税徴収の増加をよぎなくさせ、それを誰がどのように負担するかという所得再分配の問題を招来する。政策の実現と負担をめぐって、労働者を中核とした社会的弱者の資本家・

有産者との長期にわたる闘いが展開されたのである。

上述したごとく、労働者は資本に労働力を買ってもらわなければ生活しえない。労働者は労働力の価格である賃金や、労働時間、労働の開始と終了の時間、休憩時間等の就業規則の決定について不利な立場にある。労働者は、財産を持たないし、よほどの好況でない限り代わりの労働者はたくさんいる。不満はあっても資本の提示する賃金、労働条件を受け入れるしかない。労働力の売買において、資本と労働者は自由、平等な関係にあるというのは形式的にすぎないのである。労働者が資本家と実質的にできるだけ対等な立場で交渉するためには、労働者が団結し資本家に集団で交渉するしかない。しかし、資本にとっては、賃金や労働条件は直ちに利潤に関係することがらであり、資本蓄積に影響するから、自ら決定したい。労働者との集団交渉は避けたい。したがって、集団的労使関係の形成や労働条件の改善を要求する労働者は抵抗する資本家と熾烈な闘いを展開してきた。

賃金、就業規則、休日等の労働力の売買条件や労働衛生環境についての、労働者と資本家との争いもまた最終的には国家によって調停され、規制されるしかない。今日、それらは、団結権、団体交渉権、争議権などの労働基本権として法認され、集団的労使関係による労働条件の決定がおこなわれるようになっている。これらと並んで、労働契約、賃金、労働時間、労働災害補償、安全および衛生、女子・年少者・母性保護などの労働基準の制定も、国家による労働条件の内容保障をなすものであり、労働福祉政策として重要なものである。

社会保険を中心とした社会保障制度、労働福祉制度は、労働者のみならず一般国民を包含した社会政策であり、福祉政策の核をなすものである。しかし、これらは資本の蓄積を制約する。社会保険や生活扶助などの社会保障の拡充は資本の保険料負担・租税負担を増大させて資本の利潤を削減する。集団的労使関係、労働協約の拘束性、共同決定、労働基準等の法制

化は賃金、労働時間など労働条件の面で労働者に有利に働き資本の価値増殖を内的に制約する。したがって、これら社会政策—福祉政策は、19世紀後半以来、イギリス、ドイツ等の西欧諸国において、資本の抵抗にあいながら、大衆民主主義の発展による労働者階級の圧力、運動によって種々の改良を加えながら漸進的に発展してきた。以下では、イギリス・ドイツにおける福祉国家の生成を、大衆民主主義・政党政治の発展、福祉諸政策の展開を辿ることによって明らかにする。他方、これら福祉政策の国家政策における比重を、すなわち福祉国家化の度合いを、経費・収入構造——所得の再分配状況をみることによって検証する。

## (二)

福祉国家の源流を辿ると、やはりそれは近代国民国家に遡ることができる。アダム・スミスは『国富論』で、国家の任務を、国の防衛、生命・財産を保護する司法、土木事業および公共施設の建設に限定している。これは自由主義国家論の原型であり、夜警国家論、「安価な国家」論としてもてはやす向きがある。しかしこの論理は近代国家の現実を言い表しているであろうか。そもそも『国富論』執筆時のイギリス国家における救貧事業が無視されている。表1から明らかなように、当時の救貧費の国家財政に占める割合は公債費、軍事費に次ぐ大きさであって無視できないものであった<sup>3)</sup>。

西欧の近代国家は、絶対主義の国家として中央集権的統治を開始し、ブルジョア革命を経て国民国家としての体制を整えていくが、原初から、統治下の国民の生活保障義務を示している。

イギリスでは、絶対王政下の1601年にエリザベス救貧法として最初の体系化がなされている<sup>4)</sup>。救貧税の提出義務による貧困対策への国家の義務を明示するとともに、教区を行政の一機構として治安判事のもとに貧民監

表1 1770年のイギリスの財政構造

(単位：1,000ポンド)

A. 支 出		
連合王国の純支出 (1770)		
1. 公 債 費	4,836	
2. 軍 事 費	3,863	
3. シヴィル・リスト	898	
4. 他 の 内 政 費	927	
5. 計	10,524	
6. 救 貧 支 出 (1776)	1,531	
7. 同 推 計 (1770)	1,300	
カウンティ支出 (1792)		
8. 刑 務 所 な ど	113	
9. 橋 梁	33	
10. そ の 他	77	
11. 計	223	
12. 同 推 計 (1770)	150	
13. 合 計	11,974	
B. 収 入		
連合王国の収入 (1770)		
14. 関 税	2,841	
15. 内 国 消 費 税	5,139	
16. 印 紙 税	336	
17. 郵 便	162	
18. 地租とアセスト・タックス	1,796	
19. 合 計	10,274	
20. 救 貧 税 (1776)	1,720	
21. 同 推 計 (1770)	1,500	
22. カウンティ及び警察税 (1792)	218	
23. 同 推 計 (1770)	150	
24. 合 計	11,924	

出典：Musgrave, R. A., "Adam Smith on Public Finance and Distribution", in Wilson, T. and A. S. Skinner (ed.), *The Market and the State*, Oxford, 1976, p.298.  
 出所：林建久『福祉国家の財政学』p.39

督官を任命し救済に当たらしめるものであった。それ以降、1723年の労役場テスト法、1782年のギルバート法を経て、1834年には新救貧が制定されている。それは、劣等処遇や院外救助の制限による労働の強制、すなわち安価な労働力の創出の促進という目的を有しながらも統一的な救貧行政をおこなおうとするものである。イギリスの救貧政策は絶対王政の立法によ

って開始され、ブルジョア革命によって成立しつつあったイギリス国民国家の下でも、産業革命による資本主義生産の展開に伴う経済変動に対応した救貧政策として国家の責任において全国統一の基準で施行することを決定したのである。

資本主義の生成、形成期のイギリス、に見られた、救貧政策＝生活保障政策はいわば最初の社会保障といえるが、資本主義の新たな発展期である帝国主義期にはどのような展開をみせるであろうか。

イギリス資本主義は19世紀中葉、1820-60年代において確立した。産業革命・自由貿易政策による工業発展によって、資本家、労働者、土地所有者の三大階級からなる純粋資本主義傾向を強めつつあり、労働者の階級的形成が進んだ。労働組合は24年の団結禁止法の撤廃を契機にストライキを行使しながら全国的に活発な活動を展開し始めたが、労働条件・生活の改善にむけての政治的権利の獲得が必須の運動目標になっていった<sup>5)</sup>。30-40年代のチャーチスト運動は、イギリス労働者階級の最初の大規模な政治運動であり、労働者の選挙権獲得による政治参加を目指したものである。1832年のいわゆる第一次選挙法改正はブルジョア、中産階級に選挙権を与えるものであり、労働者の選挙権獲得は実現されなかった。しかしながら、この時期においても、イギリス国家は鉱山保安法（42年）、公衆衛生法（48年）、一連の工場法によって、労働者・貧民の福祉の改善をおこなった。工場監督官、鉱山監督官制度が導入され、中心産業である繊維産業の工場における婦人・年少者の一日10時間労働制限を定めたが、これによって成年男子労働者についても実質的に10時間労働が普及するようになる。

大衆民主主義は、労働者の選挙権獲得、政治参加を指標とする。67年、次いで84年の選挙法改正によって、有権者数は300万人から500万人に増え、労働者階級の選挙人が過半数を超えるにいたる。選挙権の拡大によって労働者階級の政治的影響力は高まった。大衆民主主義の形成期に入ったといえるであろう。労働者階級の選挙権拡大は、労働者の利害・権利を代弁す

る議員、政党を生み出していった。最初は、ブルジョア政党の自由党と提携して当選し自由党議員として労働者の利害・権利を訴える、いわゆるリブ（自由）＝ラブ（労働）派の労働者代表議員として活動し、1893年の独立労働党の結成、1900年の労働者代表委員会の創立へと発展し、06年に労働党と改称され政治的影響力を強めていく。

一方、80年代に「社会主義の復活」の時代が訪れ、マルクス主義による社会連盟や、マルクス主義によらない社会主義、社会改良をめざすフェビアン協会が結成された。このような社会主義の理念、活動が、労働者の階級的利害を覚醒させ、労働者階級の党の結成を促したのである。

前代の閉鎖的な職業組合に批判的な社会主義者の指導によって、不熟練労働者を中心とする全階層の労働者を組織する新組合主義が台頭し、安い組合費による多数の労働者の組織化、労使協調よりもストライキ戦術の重視、立法による最低の労働・生活条件の確保—社会政策を目的とした政治活動の推進によって、労働者階級の組織化が一段と進み、労働組合員は1891年には150万人に達した<sup>6)</sup>。労働者階級は8時間労働制と最低賃金制を要求していったが、労働党の圧力と労働者のストライキやデモによる要求は、20世紀初頭に労働者階級の諸権利を実現させ、労働条件の改善と福祉向上の諸政策を立法化させた。これは、イギリス帝国主義国家に「社会国家」がビルトインされ福祉国家の基礎が形成されたことを意味する。以下では、第一次大戦前に実現した諸社会政策立法の概要を示す<sup>7)</sup>。

## 1. 労使関係、労働条件等の労働政策立法を挙げると次のとおり。

### 1906年 労働争議法

労働争議についての民事免責、平和的ピケット権を認める

### 1908年 炭鉱労働規正法

炭鉱労働者の労働時間を8時間に規定。鉱山労働の1日2交替



を3交替へと転換

成年男子労働者の労働時間にはじめて法的制限を加える

1908年 最低賃金制

団体交渉能力をもたない労働者を保護するために賃金委員会を設置して、最低賃金制を確立

1913年 労働組合法

組合の政治活動を認める

## 2. 失業保険等の社会保障政策立法を挙げると次のようになる。

1906年 労働者災害補償法改正案

危険産業にのみ認めていた雇用責任を一般化

1908年 無拠出老齢年金

イギリス居住歴20年以上の男女70歳以上の者で、年間所得31ポンド10シリング以下の貧困者が対象

1911年 国民健康法——疾病保険と失業保険の二体系

疾病保険は16歳から70歳までのすべての筋肉労働者および週給3ポンド以下の非筋肉労働者の強制加入

失業保険は建築・土木・造船・機械・製鉄・車両製造・製材など雇用が不規則な7業種の労働者が対象。20年には事実上全労働者に拡大。

両保険とも均一拠出、均一給付による最低限保障の原則が貫かれた。失業保険については大幅な国家負担が導入された。労働者と雇用主が各2.5ペンス、この合計の3分の1を国家が補助

1909年 職業紹介所法

未熟練、組織化されていない下層労働者の不完全就業の減少とその正規雇用をめざし、失業者の就業斡旋のための職業紹介所を

設置（1910）

住宅および都市開発法

労働者階級の住宅建設に融資金を提供

### 3. 児童福祉についての諸立法

1906年 教育（児童給食）法

地方当局が小学校給食を実施し、貧困児童には無料提供

1907年 教育（児童保護）法

小学生の身体検査の義務化、発見された疾病には医療サービスを提供

1908年 児童法

児童保険の確保、道路での児童喫煙禁止、児童へのタバコ販売は犯罪として規定。

16歳以下の非行少年は非行少年刑務所に収監

労働争議法、労働組合法の成立は労使関係や政治活動における労働者の集団的権利を認める重要な立法である。最低賃金制は労働者の所得の社会的保障を規定するものである。社会保障の核をなす社会保険である、老齢年金、疾病および失業保険が導入された。自由党政府は独自のイニシアチブで学校給食、児童に対する医療サービスなど児童福祉を推進した。

社会保険の導入等の社会政策は当然政府財政における経費増をもたらすことになる。この点を次にみていこう。表2にみられるように、1875年から1914年にいたる時期における経費膨張は著しい。膨張した費目は軍事費と民生費である<sup>8)</sup>。絶対額において、前者は約2～3倍、後者は3.8倍となり、総経費に占める割合においては、前者は33.5%から40.1%へ、後者は19.8%から29.5%へ増大している。民生費のうち、膨張の中心要因をな

したのは社会政策的経費である。表3から明らかなように、他のいずれの経費よりも増加率が高い。

膨張した経費は租税負担の増大によって賄われるしかない。表4によれば、1875年から1913年にいたる間に国民所得は約2倍になったが、税金は2.6倍となり国民所得に占める税金の割合は6.8%から8.8%へと増大した。注目すべきは増大した租税の構造に大きな変化がみられることである。それは直接税の負担の増大であり、特に所得税の比重の増大である。19世紀

表2 国家経費の推移 (1875-1913年)

(百万ポンド)

	経費総額①	国債費 ②	軍 事 費 ③			民政費④	その他	国民所得 <sup>*</sup> ⑤	②/①	③/①	④/①	⑤/①
			陸軍費	海軍費	計							
1875-76	74.7(100)	27.2	14.2	10.8	25.0(100)	14.8(100)	7.6	1.113	36.4%	33.5%	19.8%	6.7%
80-81	80.6(107.9)	29.2	14.7	10.5	25.2(100.8)	17.4(117.6)	8.2	1.076	36.2	31.3	21.6	7.5
85-86	92.2(123.4)	23.5	17.0	12.7	29.7(118.8)	19.2(129.7)	10.0	1.115	25.5	32.2	20.8	8.3
90-91	93.4(125.0)	23.9	17.8	15.6	33.4(133.6)	17.6(112.2)	11.3	1.385	25.6	35.8	18.8	6.7
95-96	105.1(140.7)	22.8	18.5	19.7	38.2(152.8)	21.2(143.2)	13.2	1.447	21.7	36.3	20.2	7.3
1900-01	193.3(258.8)	19.8	91.5	29.5	121.0(484.0)	24.9(168.2)	16.3	1.750	10.2	62.6	12.9	11.0
05-06	147.0(196.8)	24.6	28.9	33.3	62.2(248.8)	29.8(201.3)	19.1	1.776	16.7	42.3	20.3	8.3
13-14	192.3(257.4)	19.3	28.3	48.8	77.1(308.4)	56.8(383.7)	29.1	2.265	10.0	40.1	29.5	8.5

備考：\*は暦年。Feinsteinによる推計。( )内は1875-1876年を100とする指数。

資料：B. R. Mitchell and Phyllis Deane, Abstract of British Historical Statistics, 1962, pp.367-8. 397, 398より作成。

出典：遠藤湘吉編『帝国主義論 下』pp.388-389。

表3 社会政策的経費の推移

	社会政策的 経費 (ポンド)	経費総額に占 める割合 (%)
1890-91	5,262,249	5.5
95-96	9,162,041	8.7
1900-01	12,172,577	6.2
05-06	15,934,282	10.5
10-11	28,031,508	16.3
12-13	35,582,128	18.9

資料：Mallet, B., British Budgets, 1887-88 to 1912-13, 1913, Table XXII, pp.508-9より作成。

出典：遠藤湘吉編『帝国主義論 下』pp.388-389。

表4 租税収入と国民所得（1875-1913年）

(百万ポンド)

	歳入 総額①	関税②	内国消 費税③	印紙税	地租 および アセス メント タックス	所得税 ④	相続税 ⑤	その他	国民所得 * ⑥	②+③ ①	④+⑤ ①	① ⑥
1875-76	75.5	20.0	27.6	4.4	2.5	4.1	5.8	7.2	1,113	63.0	13.1	6.8
80-81	81.9	19.2	25.3	4.4	2.7	10.7	6.7	8.3	1,076	54.3	21.2	7.6
85-86	89.6	19.8	25.5	4.2	2.9	15.2	7.4	9.9	1,115	50.6	25.2	8.0
90-91	96.5	19.7	29.2	6.0	2.6	13.3	9.9	12.3	1,385	50.7	24.0	7.0
95-96	109.4	21.1	31.5	7.4	2.5	16.1	14.1	14.2	1,447	48.0	27.6	7.6
1900-01	140.2	26.6	38.4	7.8	2.5	26.9	17.2	17.3	1,750	46.4	31.5	8.0
05-06	153.9	34.6	35.6	8.2	2.7	31.4	17.3	21.0	1,776	45.6	31.6	8.7
13-14	198.2	33.5	39.6	10.0	2.7	43.9	27.4	30.8	2,265	36.9	36.0	8.8

備考：＊は暦年。Feinsteinによる推計。

資料：B. R. Mitchell and Phyllis Deane, op. cit., pp.367-8, 394より作成。

出典：遠藤前掲書 p.394。

中葉の間接税中心の租税構造は大幅に転換したのである。関税と内国消費税からなる間接税は、歳入総額に占める割合を63.0%から36.9%へと著減し、他方、所得税収は10倍以上となり、相続税と合わせても7倍以上であり、歳入総額に占める割合は13.1%から36%に著増している。労働者階級は、間接税の増徴が商品価格を騰貴させ生活費を引き上げることから、一貫して反対した。労働者階級への配慮が間接税の割合を著減させたのである。一方、所得税については、自由党内閣の下、1907年には、稼働所得と不労所得にたいする差別課税が、1909年には、超過所得税の賦課という形で累進性が導入された。このような税制改革による税率の引き上げと累進度の強化によって、所得税は膨張する経費を賄うことができたのである。

著増する社会政策経費を富者に対する所得税増によって賄うという財政政策はまさに労働者階級への融和政策であり、軍事経費の増大もこれとセットで実現されたとみなされうるのである。

1906年から1914年にいたる時期の社会政策を推進したのは、労働運動と提携した自由党であった。社会保険の導入に必要な財源確保は、税制改革ひいては議会改革を必要とした。1909年、自由党アスキス内閣の下で蔵相ロイド・ジョージの提出したいわゆる人民予算は表5に見られるように、

表5 国民の予算の財源内容

対象者	税 制	内 容
高所得者	基本税率引き上げ 累進賦課税 相続税増額 土地税	ポンド当たり 1 シリング 2 ペンスへ引き上げ（既存 1 シリング） 年間 3 千ポンド以上の所得に賦課 5 千万ポンド以上の財産に増額賦課 土地売却時売買代金の 2 %
低所得者	基本税率引き下げ 児童手当 開発基金 (20万ポンド)	ポンド当たり 9 ペンスへ（既存 1 シリング） 年所得500ポンド以下家族の場合、16歳未満児童一人当たり10ポンド手当（1914年に20ポンド） 植林、自作農地供給による就業機会を増大するための措置に使う

資料：Thane, 1982：87-88；Bruce, 1968：211-212；Fraser, 1973：144；Peden, 1985：chap. 2；Gilbert, 1976：1063-4などを参考にして作成。

出典：朴光駿『社会保障の思想と歴史』p.203。

高度の累進課税、相続税増額、地価上昇による不労所得への課税によって賄われ、一方低所得者への課税軽減、児童手当が実現した<sup>9)</sup>。これは、ドイツとの建艦競争に勝つための巨額の海軍費確保を目的としてもいた。さらには「議会法」によって、上院が財政法案のみならずその他の法案の通過を阻止する権限をなくしたが、これは下院優位の確立、大衆民主主義の議会掌握を意味した。軍事費の確保が、社会保障と所得の再分配政策をともなってなされた点に、イギリス帝国主義体制の確立の特質があるといえるであろう。

第一次大戦の長期化、総力戦は、徴兵制の導入や軍需生産など、労働者の協力を不可欠にしたし、女性労働者の著しい増加をもたらした。女性労働者は工業全体で1914年から18年にかけて約80万人増加し、20万人が政府各省に参加し、50万人が民間会社に働き、従軍看護婦以外に、市内電車やバス、地下鉄の車掌をもつとめた。女性労働者の大量増加はその社会的地位を決定的に上昇させた。1918年の国民代表法において、戸主または戸主の妻である女性に選挙権が与えられた。同年12月の最初の普通選挙で660万人の女性が投票した。

戦時、主要労働組合代表者は政府との間で協定を結んで労働争議を停止させ戦争に協力した。しかし生計費の騰貴は労働者の生活を悪化させ、賃金規制に反対する運動が労働組合によらないで、新たに「職場委員」（ショップ・スチュワード）によって推進され、非公認ストが続発してショップ・スチュワード運動は全国化した<sup>10)</sup>。終戦とともに労働組合運動は活発化し、ロシア革命、ドイツ革命の影響のもと、鉄道労働組合、炭鉱労働組合をはじめとして、各産業で賃上げ闘争が、全国的な規模でのストライキでおこなわれ、労働組合組織も拡大していった。

このような情勢は労働党を一段と躍進させ1918年の総選挙で野党第一党の地位につけた。さらに、1923年の総選挙で、三党鼎立の中で第二党に躍進した労働党は自由党の協力を得て、翌年マクドナルドを首班とする内閣を組織した。1929年の総選挙で労働党ははじめて第一党となり第二次マクドナルド内閣が誕生した。労働者階級による政権掌握をもたらしまでになる労働者階級の政治力の決定的増大は、社会主義革命への恐怖とあいまって、労働者や弱者にたいする社会福祉政策を大きく前進させた。

1920年に失業保険法が制定され、失業保険の画期的改革がなされた。国民健康保険法から分離した独立の制度となり、被保険者の範囲・保険料・保険給付・受給条件について全面的な改正がなされたが<sup>11)</sup>、16歳から65歳までのすべての労働者および年収250ポンド以下の職員へと拡大された。しかし、戦後恐慌による失業者の激増、失業者の大デモを受けて、1921年の法改正では無契約給付が導入され、家族給付も開始された。給付要件を満たさない者でも一時的給付が認められることになり、さらに31年の法改正でその要件として資力調査が採用された<sup>12)</sup>。34年に制定された失業保険法で、失業保険と失業扶助の二本立てが確立した。失業保険は短期的失業に対して本来の保険制度に基づく給付であり、失業扶助はそれでは対応できない長期的失業にたいして資力調査の結果だけで扶助金を給付するものである。これによって、失業保険とならんで保険原則とは別の扶助原則

(拠出が給付の要件とならない) に立った失業者保護制度が確立された。社会保険と公的扶助の合体としての社会保障制度が生成した。年金保険においても進歩がみられた。1925年の「寡婦・孤児および老齢拠出年金法」で、寡婦と孤児にも年金を支出したが、65～70歳には拠出制度によって、70歳以上には無拠出制、資力調査なしの同額年金を支給するというものである。1908年の「老齢年金法」がもっていた無拠出制の救貧法的性格を払拭し、拠出制による高齢者への所得保障としての性格を明確にするとともに、年金制度においても社会保険と公的扶助が結合されたのである。

労働者の労働条件については、団体交渉・労働協約締結困難な分野に最低賃金制度の適用が拡大され、念願の8時間労働も一般化した。1928年には男女平等の普通選挙権が実現した。

このような第一次大戦後の社会保障の充実を財政面で確認しよう。表6はイギリスの経費の長期趨勢を示したものであるが、第一次大戦後社会費の割合が大幅に上昇し、特に戦後急増した国債費を除いてみると、戦前の30%前後から50-60%へと飛躍的に増加している<sup>13)</sup>。さらに表7によれば、戦前戦後では社会費の内訳が一変している。戦前は、教育費が50-55%、これに次いで扶助手当が35%前後であり、この2費目ではほとんどすべてを

表6 イギリス全政府支出構成比

(単位：%)

年	行政費		国債費		法律費		海外費		軍事費		社会費		経済費		環境費	
1890	12.1	14.8	18.2	—	6.9	8.4	0.3	0.4	26.7	32.4	20.9	25.6	11.0	13.5	3.8	4.7
1900	5.9	6.3	7.0	—	3.5	3.8	0.4	0.4	48.0	51.6	18.0	19.4	13.0	13.9	4.3	4.6
1913	6.9	7.4	6.1	—	5.7	6.1	0.4	0.4	29.9	31.8	33.0	35.2	12.9	13.8	5.0	5.4
1920	4.5	5.6	20.4	—	2.1	2.6	0.2	0.2	32.6	41.0	25.9	32.5	12.8	16.0	1.6	2.0
1925	4.6	6.4	28.4	—	2.8	3.9	0.1	0.2	12.5	17.4	36.3	50.7	12.3	17.2	3.0	4.2
1930	4.1	5.4	25.4	—	2.8	3.7	0.1	0.2	10.4	14.0	42.3	56.8	11.6	15.5	3.3	4.4
1935	4.3	5.3	18.5	—	3.0	3.7	0.1	0.1	12.6	15.8	46.5	57.0	11.2	13.8	3.7	4.6
1938	3.8	4.4	13.4	—	2.4	2.8	0.2	0.2	29.8	34.4	37.6	43.4	9.5	11.0	3.2	3.7
1950	3.9	4.3	11.2	—	1.7	1.9	3.9	4.4	18.5	20.7	46.1	51.9	12.6	14.2	2.1	2.4
1955	3.0	3.3	11.5	—	1.9	2.1	1.3	1.5	26.1	29.5	44.6	50.4	8.6	9.8	3.0	3.4

注：各費目の右欄は、国債費を除いた場合の構成比。

出所：林前掲書、p.11。

表7 (経常支出)の内訳

(単位:100万ポンド、%)

年	教 育		公衆衛生 国民保険		住 宅		扶助手当		非拠出制 年 金	社会保障	栄養学校 給 食	新サービス	合 計
1890	11.5	51.8	1.4	6.3	0.2	0.9	9.1	41.0	—	—	—	—	22.2 100.0
1900	19.3	55.3	2.8	8.0	0.5	1.4	12.3	35.2	—	—	—	—	34.9 100.0
1910	33.5	53.0	4.7	7.4	1.5	2.4	16.1	25.5	7.4 11.7	—	—	—	63.2 100.0
1923	87.4	27.6	44.4	14.0	16.5	5.2	34.3	10.9	92.3 29.2	41.2 13.0	—	—	316.1 100.0
1933	101.7	24.0	58.6	13.9	44.8	10.6	85.1	20.1	64.9 15.3	67.9 16.0	—	—	423.1 100.0
1936	115.1	21.4	65.3	12.1	43.8	8.1	94.0	17.5	87.0 16.2	129.0 24.0	—	3.9 0.7	538.1 100.0
1949	267.5	18.4	403.7	27.8	67.2	4.6	68.0	4.7	108.8 7.5	398.2 27.4	63.0 4.3	77.8 5.4	1,454.2 100.0
1951	344.5	21.0	448.8	27.3	74.1	4.5	92.8	5.7	101.3 6.2	428.0 26.1	65.0 4.0	87.3 5.3	1,641.8 100.0

出所: 林前掲書、p.11。

なしていたが、戦後ではそれらの割合は2分の1から3分の1に下がり、代わって年金、社会保障、住宅・保険などが数%から20%ずつの割合を占め過半に達している。こうして、第一次大戦後に社会福祉経費は量的に経費の過半を超え、質的にも多様化しており、林建久は、財政面から見るとこの時期に福祉国家が形成されたとみなしている。

第一次大戦はイギリスにおいて、戦争準備体制から戦時体制を経て戦後体制にいたるまで、労働者階級の勢力を著しく増大せしめ、遂に労働党による政権掌握をもたらした。社会主義革命を回避するためには、資本の側でも、資本主義のなかに「社会主義」要素を入れた改革を受容せざるをえなかった。それは、社会主義革命たるロシア革命と異なった意味での革命であり、社会主義を目指す労働党(1918年憲章で宣言)が国民国家内、資本主義のもとで成し遂げた「体制内革命」、「社会民主主義革命」である。この社会民主主義による社会改良が政策基調を形成し「福祉を国の政策の中心とし、主たるプリンシプルとしている」福祉国家を生成させたといえるであろう。



### (三)

ドイツにおいては、中世以来、手工業親方の同業組合であるツunftのツunft金庫や職人団体の職人金庫が病気・事故・死亡・老齢に際して相互扶助をおこなって実質的に救貧の役割をはたしてきた<sup>14)</sup>。これらに属さない者の救貧にたいしては、教会や修道院の活動、それと結びついた富者の喜捨や兄弟団によってなされてきた。都市における貧困者が増大するにつれて、貧民救済は市当局の行政義務になり、王権の伸張によって成立した領邦国家において、救貧は国家の立法によって行われるようになる。1794年のプロイセン一般ラント法は貧民救済の国家責任を明記して手工業者等の各種共済金庫を国家の貧民行政に組み入れ、都市の貧民行政によって対処する方策が採られた。ドイツ資本主義の発展は工場労働者数を増大させ、工場労働者金庫が共済金庫の中心になっていく。プロイセン国家は1845年の営業条例によって設立を促進しつつ、共済金庫の組織化が図られていった。近代ドイツ国家もまた、ドイツ特有の共済金庫によって救貧義務をはたしていったといえるであろう。

G・A・リッターは、「法治国家の目的は一般法規の実現に限らず、法治国家を形作る社会の物質的基礎を促進する社会的責任をも国家に課することにある」と述べて、ドイツ特有の「社会国家」思想に言及している<sup>15)</sup>。近代のイギリス、ドイツは国家責任による貧民救済をおこなうことによって、資本主義発展に対応した共同体維持機能を發揮していった。

イギリスに比べて資本主義形成が遅れたドイツであるが、19世紀70年代から20世紀はじめにかけて著しい経済発展をとげた。大不況期の20年間に特に重工業の躍進がめざましく、工業生産の世界シェアは1906-10年にイギリスを抜いている。工業化の進展は当然にも労働者人口を増大させる。表8によれば、95年には工業人口は農業人口と肩を並べ830万人に達して

表8 各国の農工別有業人口（1895年）

（単位：百万人）

	工業有業 人口 (A)	農業有業 人口 (B)	$\frac{A}{B}$
イギリス	9.0	2.5	3.60
ドイツ	8.3	8.3	1.00
アメリカ	4.5	6.5	0.65
フランス	5.0	9.0	0.55
オーストリー	2.9	6.5	0.34

出所：武田隆夫『帝国主義論 上』p.106。

いる。イギリスを除く諸国の中では工業人口の比率が最も高いが、イギリスに比べればなおその比率がかなり低く農業人口が多いのは、資本の有機的構成の高い重工業を急速に発展せしめた後進資本主義に特有な農民層分解の不徹底によるものである。

労働者の増大とともに労働組合が急速な発展を遂げ、1875年にはドイツ社会主義労働党（1890年「ドイツ社会民主党」に改称）が結成され労働者階級の政党が誕生した。社会民主党の指導する自由労働組合は産業別組合中心にして発展し、組合員数は第一次大戦前には250万人を超え、各組合の中央組織に勤務する専従役員数は約2,800人にのぼりヨーロッパ最強の労働組合に成長した<sup>16)</sup>。労働組合は現存社会の枠内における労働条件の改善のために企業家や国家と積極的に協議するようになり利益団体化していった。

一方、ドイツでは、71年の帝国統一時に25歳以上の男子市民に普通・平等選挙権が与えられた（プロイセンでは財差別の三級選挙制がおこなわれていた）。社会民主党は第一次大戦前には100万人を超える党員を有する大政党に躍進し帝国議会で第一党を占めるにいたる。市町村にも1万人を超える議員を擁し政治的影響力を強めていった<sup>17)</sup>。このような議会での躍進に加えて、経済的繁栄による実質賃金の上昇、自由労働組合の改良主義、社会政策志向もあって、社会主義政党としてよりも、ドイツの近代化、民

主化を推進する民主主義政党として中間層の人々の支持をあつめたのであり、改良主義政党に傾斜していった。

1890年の社会主義鎮圧法の撤廃や新航路政策による政治的緊張緩和の訪れとともに、第一党である中央党は社会政策を推進する中心政党となり、社会保険の拡充、労働者保護政策のみならず、労働者の団結権の保障、労働者組織の法認など労働者の同権化を要求し続けた。社会民主党は1891年のエアフェルト綱領で8時間の標準労働日等の労働者保護政策や、公立国民学校への義務就学、そこでの授業料、教材、給食の無料化、出産および薬を含む医療の無償化、埋葬の無償化、公共支出の累進所得税と財産税による調達、司法および弁護人の無償化をふくむ裁判制度の民主化等、種々の社会改良政策を掲げている。帝国議会が統合する有権者数が増加し続けるなかで、社会政策は全ドイツの関心を集めた案件であり、議会多数派は政府の決定に重大な修正を加えることに成功したのである<sup>18)</sup>。また、ドイツにおいては、1873年の社会政策学会の創設以降、社会政策という言葉は広く使われたといわれる。資本主義の矛盾を社会主義ではなく、国家による社会政策によって克服することをめざすもので、社会保険を中心とするものであった。

既述したように、ドイツでは中世の職業団体の共済金庫による救貧が、地域の行政義務としておこなわれるようになり、近代ではプロイセンによる共済金庫の組織化という国家的業務として引き継がれていった。1876年の時点で、ドイツでは約12,000の共済組合が存在し、組合員数は200万人に達し、80年代における社会保険成立の基礎になった。

このような共済制度の発展上に、ビスマルクの「社会保険三法」が制定されたのであり、社会保険のさきがけとして画期的な役割をはたした。以下に第一次大戦前に実現した社会保険立法の概要を記す。

1883年 疾病保険法

肉体労働者と低賃金ホワイトカラー労働者全員を対象  
労働者が3分の2、雇用主が3分の1を負担  
無料の医療と薬剤、生活のための疾病手当を支給

1884年 労働災害保険法

疾病保険と同一の集団を対象  
雇用主全額負担の公的強制保険  
遺族に対しても年金支給

1889年 廃疾および老齢年金法

上記保険と同一の集団を対象  
労働者と雇用主が同一の保険料を負担  
廃疾あるいは70歳以上の場合、保険料支払い期間に応じた勤労  
所得の15～40%に当たる年金を支給

1911年 全国保険法と職員保険法

労働災害保険と廃疾老齢年金保険はすべての被用者を包括する  
にいたる

89年以降、社会保険の拡充が進んだが、1900年には、地域、業種、企業などの単位ごとに全国で約2万3千の疾病保険組織が存在し、それぞれの組織で運営・管理をめぐって雇用者と労働者の間で対立が起きていた。全国保険法はそれぞれの組織の独立を維持しながら従来の保険法を同一の法体系のなかに組み入れ、党派性の排除・効率・社会的ニーズへの対応をめざしたものである<sup>19)</sup>。こうして労働者の社会保障に国家がかかわることによって国家への統合が進んでいった。

ドイツの社会政策について、社会保障の面では、イギリスに先んじて疾病、労災、老廃年金保険を制度化したが、失業保険や最低賃金制は実現しなかった。同様に、労働者の権利拡大、団結権の保障、すなわち労使の同

権化の面で遅れた。

1891年には、工業法が改正されて事業所に労働者委員会が設置され、作業規則改定の際には、それが労働者代表として参加することが決定された。90年には、2万人以上の住民がいる市町村に、労使同数からなる労働争議審議会が設置されることになった<sup>20)</sup>。こうして、労働条件の決定について、労働者の参加と同権化がはかられ、労使協調が進展して、多数の業種において経営者と労働組合の間で賃金協定がむすばれるようになった。しかし、労働組合の法認、法人化はなお実現しなかった。

社会保険三法をビスマルクのいわゆる労働者に与える「飴」として、労働者の運動を社会主義からひきはなす目的を持って制定されたといわれる。しかし、ビスマルクの政治的動機だけが強調されるのは一面的である。以前から発揮されていた国家の共同体維持機能が、労働運動や社会主義に対応して生まれたものとみなされよう。

帝国期主義においても自由貿易政策を貫いたイギリスに対して、ドイツでは、後進資本主義国ゆえに、高い比重で存在する農民や中小企業の利害を守るために保護関税政策を採った。このような経済政策も社会政策としての一面を有すると思われる。その外にも、農民や中小企業には種々の援助、指導をおこなっているものであり、これらは中間層に対する社会政策であり、国家への統合政策といえるであろう。

この間、ドイツの国家財政も急膨張している。表9はプロイセン・ドイツの国家経費を示したものであるが、軍事費とこれに伴う公債費が最大の要因であり、社会費や教育費などの社会政策経費も膨張している。また、表10にみられるように、社会政策費と年金基金繰入を合わせた広義の社会政策費は1886～90年の30百万マルクから1906～08年の151.9百万マルクへと著増している。小学校義務教育費を中心にして教育文化費も著しく伸長している。プロイセンでは、行政費にしめる教育文化費の割合は1869年の11%から1913年の30%に高まっている<sup>21)</sup>。

表9 プロイセン・ドイツの国家経費

(単位：百万マルク)

		1875	1890/91	1900	1908
経 常 費	国営企業費	381	902	1,531	2,277
	徴税費	32	45	55	67
	陸軍費	267	265	376	479
	海軍費	52	27	76	157
	植民地	—	—	11	25
	社会費	—	0.3	19	63
	教育費	34	86	126	182
	その他民政費	296	462	619	895
	国債費	54	278	357	417
計		1,119	2,068	3,174	4,566
臨 時 費	国営企業費	77	149	113	47
	陸軍費	—	166	17	33
	海軍・植民費	—	15	83	56
	その他	69	73	1	16
	計	146	404	216	154
総計		1,265	2,473	3,390	4,721

出典：Schwarz, O., Die Finanzsysteme der Großmächte II. 1909. Tab. IV.

出所：武田前掲書、p.284。

表10 ドイツ帝国の年平均社会費

(単位：百万マルク)

年 度	社会政策費	年金基金 繰入	合 計
1872～75	—	20.7	20.7
76～80	—	18.7	18.7
81～85	—	19.9	19.9
86～90	—	30.0	30.0
91～95	11.4	45.5	56.9
96～1900	24.7	61.2	85.9
1901～05	41.3	74.7	116.0
06～08	49.8	102.1	151.9

出所：武田前掲書、p.289。

経費膨張を賄う収入構造はどうであろうか。表11に明らかなように、国家収入にしめる国営事業収入の大きさは抜群であるが、租税収入のなかでは、1875年以来、関税および消費税、さらに流通税を加えた間接税の伸び

表11 プロイセン・ドイツの国家収入

(単位：百万マルク)

		1875	1890/91	1900	1908
経 常 収 入	国営事業収入 (純収入)	474 (92)	1,320 (417)	2,116 (595)	3,087 (810)
	直 接 税	149	175	220	334
	間 接 税	66	220	279	400
	消 費 税	79	154	204	241
	流 通 税	24	44	82	152
計		1,007	2,105	3,171	4,501
臨 時 収 入	公 債 収 入	143	303	160	151
	そ の 他	112	6	2	2
	計	255	309	163	154
総 計		1,263	2,415	3,334	4,655

出所：武田前掲書、p.292。

は著しく、1908年には約4.7倍になっている。直接税の伸びは約2.2倍であり、絶対額では間接税の約4割にすぎない。間接税の増大は大衆の生活を圧迫するものである。所得税の負担についてみると、法人所得税については、株式会社企業の所得納税額は平均4,840マルクで、平均所得額に対する割合は3.87%と極めて低い<sup>22)</sup>。自然人についてみると、納税者数では900～3,000マルクという最下層が全体の87%をしめ、納税額ではその最下層が30%、9,500マルク以上の最上層が47%をしめていた。プロイセンの所得税においては、免税点が低く、ミーケルの改革（1891年）以来、900マルク、ポンド換算で44ポンドであり、イギリスの免税点100-160ポンドと比べて著しく低い。しかもプロイセンの免税点すら、ドイツ諸邦のなかで最も高かったのである。20世紀初めのドイツでは、所得2,000マルクまでが下層階級とされていたようであるから、免税点900マルクは下層労働者階級のかかなりの部分まで納税しなければならない大衆課税であったといえるであろう。

以上のように、社会政策費・教育文化費が増大傾向を見せながらも、巨額の軍事費などが、間接税の増徴や所得税の大衆課税によって賄われた点

は、富者への増税によって賄われたイギリスとは対照的である。いわば労働者大衆の犠牲による帝国主義的軍事体制が確立されたといえるであろう。このような経済的民主主義の欠如や、プロイセン財産制選挙制度などの政治的民主主義の欠如がおそらく労働者民衆の不満を潜在させ敗戦時の労兵蜂起、ドイツ革命の原因になったといえるであろう。

第一次大戦は、敗戦国ドイツにおいては、イギリスとは異なった経緯で、ドイツ社会民主党に政権をもたらすことになった。大戦勃発時に帝国議会で戦争予算に賛成を投じた社民党や労働組合は「域内平和」を唱えて戦争に協力したが、戦争の長期化、戦局の悪化、インフレによる生活不安は、労働争議を頻発させ、労働者による反戦運動が組織され始めた<sup>23)</sup>。相当数の労働者大衆が「域内平和」に離反して急進化し、1918年になるとベルリンに最初の労兵評議会レーテが結成され、11月10日にはレーテが権力を握る都市は67箇所に入った。一方、支配層は敗戦必死の情勢の中で革命の勃発を阻止するために、10月になると、停戦の申し入れ、憲法改正による議院内閣制の確立、プロイセンの三級選挙法の廃止、社会民主党のシャイデマンとバウアーの入閣という民主化によって社会主義革命を阻止しようとした。レーテにおいて社会民主党は指導力を発揮しドイツ革命の社会主義化を阻止し、民主革命にとどまらせた。同年11月15日の「中央労働共同体協定」は、団結権の保障と労働組合の承認、団体協約（労働協約）による労働条件決定の促進、労資同権構成の労働争議調整機関の設置、企業内の労働委員会の設置、職業紹介事業の労資同権的管理、8時間労働制を規定した。これらはいずれも労働者の念願であり、社会主義革命回避のために資本側が大きく譲歩したのである。

社会主義革命の流産の代償としての民主革命であったが、中央党、民主党との連立政権を組織して指導権を確立した社会民主党は種々の労働者の権利を確立した。それは、資本主義の枠内ではあるが、労働者の権利の拡大、人民多数の権利の拡大という点で画期的なものであった。1819年のワ

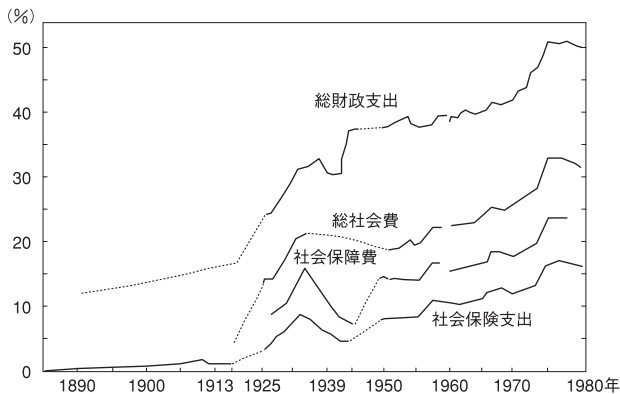


イマール憲法で、共同決定を含む労働権や生存権がはじめて規定され、婦人参政権も認められた。労働者の団結権が保障され、使用者団体と被用者団体との間で締結された労働協約の法的拘束力が認められ、集团的労使関係の法制化、労資の同権化が実現したといえる。労働協約による賃金決定とその拡大適用、仲裁裁判所、8時間労働規制令によって、労働者の地位と権利が著しく改善された。これは、資本主義の危機に際して、資本家にかなりの譲歩を強いた資本主義内社会変革であり、社会民主主義革命といえるであろう。

イギリスに遅れをとっていた失業保険制度についても、1927年の失業保険法によって雇用労働者（低所得水準の職員層を含む）を強制適用とし、拠出制（労資の拠出は賃金の6.5%相当額）、労資同権による運営によるものとした<sup>24)</sup>。この失業保険制度の成立によってドイツ社会保険制度は完成したといえる。

社会民主主義革命の成果を財政面で確認しておこう。図1はフローラによるものであるが、一見して、ドイツの総財政支出は第一次大戦前よりも

図1 ドイツの長期財政支出・社会費支出対GNP比



出所：林前掲書、p.7。

飛躍的に増大していることがわかる。しかもそれは、社会保障費（社会保険支出を含む）の増大を含む社会費の飛躍的増勢によるものであることが明らかであろう。

これらの諸成果は大部分20年代を通じて効力を持続した。マルクス主義の綱領を掲げながらも、実態は議会主義の改良主義路線が支配的であったドイツ社会民主党が達成しえた最大の功績である。新旧の中間層も含むドイツにおいては、種々の階級・階層の利害を組織化する圧力団体と提携する多数の政党が競合する政治状況が続き、表12が示すように、社会民主党が選挙において単独過半数を獲得することは不可能であった。とすれば、敗戦とドイツ革命こそが、社会民主党を連立ながら政権の座につかせ歴史的な社会民主主義的改革を可能にさせたのである。イギリスとは異なった経緯を辿りながらも、第一次大戦はドイツにおいても労働者の党を、圧力を加える党から、政権党に押し上げたといえるであろう。

表12 ヴァイマル共和国における政党と選挙

選挙期日 政 党	国民議会 1919. 1. 19→	第一議会 1920. 6. 6→	第二議会 1924. 5. 4→	第三議会 1924. 12. 7→	第四議会 1928. 5. 20→	第五議会 1930. 9. 14→	第六議会 1932. 7. 31→	第七議会 1932. 11. 6→	第八議会 1933. 3. 5→
ナチス	—	—	32	14	12	107	230	196	288
国家人民党	44	71	95	103	73	41	37	52	52
人民党	19	65	45	51	45	30	7	11	2
群小政党	7	9	29	29	51	72	11	12	7
中央党	91	85	81	88	78	87	97	90	92
民主党	75	39	28	32	25	20	4	2	5
社会民主党	185	186	100	131	153	143	133	121	120
共産党	—	4	62	45	54	77	89	100	81
計	421	459	472	493	491	577	608	584	647

出典：W. Dittmann, Das politische Deutschland vor Hitler, 1945.

出所：山口定『現代ヨーロッパ政治史 上』p.226。

## 結言

フローラによれば、福祉国家は大衆民主主義の展開によって生み出された社会経済的な生活保障および平等への要求である。既述したように、資本主義のもとでは労働力商品の販売者たる労働者の生活は不安定であり、資本家との交渉・契約も実質的に自由、平等な関係でおこなえない。19世紀後半以来の西欧諸国における大衆民主主義の漸進的展開が社会経済的な保障と労資の実質的な平等化・同権化を推進してきたといえるであろう。一般的にはそう言えるであろう。

フローラは、福祉国家化は19世紀後半以降の長期的な趨勢であり、持続的な発展によるものと捉えている。これにたいして、林建久は「第一次大戦の前後で生じている財政の不連続的な変化」に注目し、既にみたように、イギリスやドイツにおける「第一次大戦を境にした総支出水準および社会費比率の不連続的な飛躍」と「社会費の内部構成の変化」（イギリスでは年金、社会保障、住宅・保険費用が社会費の過半を制す）を指摘し、しかも、「第二次大戦後はいずれについても戦前との共通性が目立つ」とみなして、第一次大戦後に福祉国家は成立したとの認識を示している<sup>25)</sup>。

これまで見てきたように、イギリス・ドイツにおいて、それぞれ発展の様相は異なりながら、第一次大戦前には、社会保険や公的扶助による社会保障についても、労資の平等化・同権化についてもかなりの制度化が進んだが、第一次大戦後にはほぼその体系ができあがったといえるであろう。社会保障の全国民化、賃金や労働条件の決定についての労資同権化、労働者に有利な労働基準の制定も確立した。

また、国家財政における社会保障費等の福祉経費の飛躍的増大は第一次大戦後に福祉国家が生成したことを示している。大戦前には、軍事経費が主であり、福祉経費は従であった。軍事を主軸とし、福祉を副軸とする統

合が帝国主義体制であった。大戦後は福祉が国家政策のプリンシプル、主軸となった。福祉国家の誕生であり、福祉による国民統合の形成である。

したがって、イギリス・ドイツにおいては、第一次大戦後、両大戦間期に福祉国家は生成したといえるであろう。

第一次大戦後のイギリス、ドイツにおいて福祉国家が生成した原因を改めて考えると、それはやはり、労働者階級の政党、すなわちイギリスの労働党、ドイツの社会民主党が第一次大戦後に政治権力を握ったこと、政治的指導力を定着させたことによるとおもわれる。有産階級の党から労働者階級の政党が権力の主導権を奪うという、権力の革命が起きたのである。資本のかんりの譲歩が不可欠な福祉国家は政治権力革命を要したのである。この政治権力革命は、第一次大戦以前の労働者の漸進的な勢力拡大を基礎にするとはいえ、ロシア革命と労働者階級の強大な組織的反乱を招来した第一次大戦（戦前、戦時、戦後を含めた）を決定的な動因とするといえるであろう。

イギリス、ドイツにおける福祉国家の成立が労働者階級の政権ないしは政治的リーダーシップによって可能になったとするならば、それは福祉国家の政治的要件といえるであろう。他方、福祉国家は資本主義の枠内のものであるから、資本主義経済に余力がなくなってくれば、所得の再分配政策や労働条件の規制を資本に受け入れがたくさせ、福祉国家は動揺し後退しさらには存亡の危機にさらされる事態にもなるであろう。しかしまた、そのような状況にあっても、社会民主主義的な思潮、勢力が国民に浸透しているならば依然として維持も可能であろう。福祉国家の拡充期であった第二次大戦後の高度成長期のように、福祉国家が経済成長の果実のみならず、経済成長の欠かせない要因であるというような資本主義と福祉国家の相互促進的な発展が望まれるが、グローバル競争の下で動揺する福祉国家は、どのような政策によって維持あるいは発展できるであろうか。

## 註

- 1) 林建久『福祉国家の財政学』(有斐閣、1992年)、p.3。
- 2) 加藤栄一「福祉国家財政の国際比較」(東京大学社会科学研究所編『福祉国家 3』第5章、東京大学出版会、1982年)、p.273。
- 3) 林前掲書、p.39。
- 4) 森健一「資本主義の生成と社会政策」(西村・荒又編『新社会政策を学ぶ』有斐閣、1999年)。
- 5) 村岡健二・川北稔『イギリス近代史』(ミネルヴァ書房、1986年)、p.194。  
以下のイギリス史の記述は主に同書による。
- 6) 高島道枝「資本主義の発展と社会政策」(西村・荒又前掲書、p.124)。
- 7) 以下の社会保障政策、労働関係政策の立法化については、朴光駿『社会保障の思想と歴史』(ミネルヴァ書房、2004年)第10章「社会保険誕生の二つの道」、足立正樹編『福祉国家の歴史と展望』(法律文化社、1995年)第2章「社会保険の発展と定着」に依った。
- 8) 以下の財政分析は、遠藤湘吉編『帝国主義論下』(東大出版会、1965年)第3章 第5節2「財政問題」(加藤三郎)に依った。
- 9) 山口定『現代ヨーロッパ政治史上』(福村出版、1982年)、p.105、村岡・川北前掲書、朴前掲書も参照。
- 10) 土穴文人『社会政策立法史研究』(啓分社、1982年)、pp.104-105。第一次大戦後のイギリス・ドイツの社会保障政策については大体同書に依拠した。また同時期の政治、労働運動については、同書と山口前掲書を参照。
- 11) 土穴前掲書、pp.110-112。
- 12) 足立前掲書、pp.39-41、土穴前掲書参照。
- 13) 以下の財政分析は、林前掲書 p.9に依った。
- 14) 以下のドイツ社会保険成立史は、土田武史『ドイツ医療保険制度の成立』(勁草書房、1997年)参照。
- 15) Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 1991, G. A. リッター、木谷勤他訳『ドイツ社会国家 その成立と発展』、p.74。
- 16) 木村靖二他『世界歴史体系 ドイツ史 3』(山川出版社、1997年)、pp.35-44。
- 17) 同上。
- 18) 飯田芳弘『ドイツ現代史』(ミネルヴァ書房、1996年)、pp.58-59。
- 19) 福沢直樹「ドイツ第二帝政ライヒ保険法の成立過程とその社会政策的意義ーライヒ政府と産業界の相克を中心に」(『土地制度史学』第163号、1993年4月)。
- 20) 土穴前掲書参照。

- 21) 武田隆夫『帝国主義論上』（東京大学出版会、1965年）、p.290。
- 22) 以下の財政分析は、武田前掲書、pp.300-301。
- 23) 以下の政治、労働運動の叙述は、山口前掲書、土穴前掲書に依った。また同時期のドイツの労使関係、社会保険については大体土穴前掲書に従った。
- 24) 土穴前掲書、pp.133-134。
- 25) 林前掲書、pp.7-8。