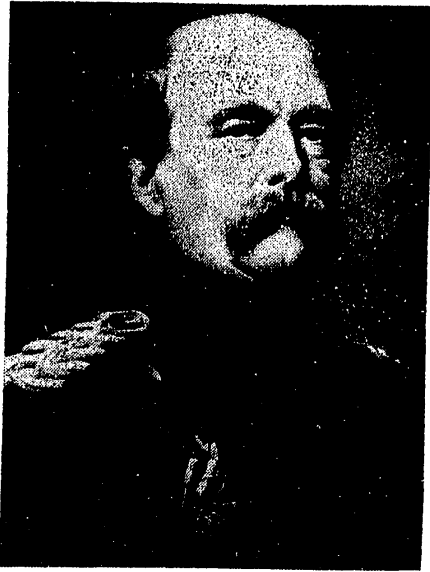


オット・フォン・ビスマルク

大 陽 寺 順 一



オット・フォン・ビスマルク (Otto Eduard Leopold, Fürst von, 1815~1898) はドイツ国民の長い悲願であった民族国家の統一を、「鉄と血」をもって達成するとともに、卓抜なる外交政策により新生ドイツ帝国を、ヨーロッパ列強諸国中で指導的地位にまで高めた功績をもつ。この偉大なる「国民的英雄」について、その生涯と業績を全面的に展望することは、本稿の課題と筆者の能力をはるかに越えるものである。ここではわずかに彼の対内的な社会政策、とくに1880年代に世界最初の体系化をとげた社会保険制度に焦点をむけることにし、その限定された視野に関連するかぎりにおいて、彼をめぐる時代環境の変化や、彼の経済社会観の推移にも、適宜に言及することにしたい。

I ビスマルク社会政策の略図

ビスマルク社会政策の全体像は周知のように二つの柱から説明されることが多い。その計画を彼はすでに1871年10月の商務大臣イッツェンプリッツ宛の書簡で、つぎのように予告していた。「第一に、一般的な国家の利益と調和しうるかぎり、生産・交通・価格の諸事情の変

化にともなって正当性をもつようになった労働者の希望を、立法で迎えてやること、第二に、国家を危険ならしめる煽動に対しては、禁止および刑罰の法規により、これを防止すること¹⁾と。そこでは、現存国家秩序の利害に沿うかぎりでの社会改良を提唱するとともに、反体制的な革命運動への弾圧が暗示されていた。ビスマルク社会政策のかかる二重の視点が、いわゆる「飴と鞭」と称せられているものにほかならない。

この基本理念を実践に移していく過程において、ビスマルクは帝国議会内の反対派を押さえるため、皇帝ヴィルヘルム1世の詔勅に援助を仰いだ事実も有名である。とくに1881年11月17日の詔勅は「ドイツ社会政策のマグナ・カルタ」と呼ばれ、ビスマルク社会政策の構想をいっそう具体的な姿で権威づけたものであった。すなわち詔勅はいう。「社会的弊害の克服はたんに社会民主党の過激な行動を抑圧する方法によるばかりでなく、同時に労働者の福祉を積極的に促進する方法に求めるべきであろう。祖国にたいして国内平和を新たに、かつ永続的に保証すること、また救済を要する人びとにいっそう安定的で豊富な援助を与えることを、……わが皇帝の義務と考える」と。つづいて詔勅は、「労働者の業務災害に関する保険法」、「疾病金庫制度の統一の組織化」、ならびに「老齢と癱疾による所得能力喪失者への国家的扶助」、というビスマルク社会保険の三部作への道を明示するとともに、その救済手段の担い手として「国家権力」のみならず、「相互扶助的な組合」をも推奨しつつあった²⁾。

ここに、ビスマルク社会政策の二大支柱、すなわち1878年の「社会主義者取締法」の「鞭」と、1883年の「疾病保険法」、1884年の「災害保険法」、1889年の「老癱保険法」という「飴」は、皇帝の名において威信づけられたのであった。かかる1870年代末より1880年代にわたる保護と弾圧の二面的な社会政策とは、さらにビス

- 1) Georg Brodnitz, *Bismarcks nationalökonomische Anschauungen*, Jena 1902, S. 125.
- 2) Kaiserliche Botschaft am 17. November 1881, in: Diehl und Mombert, *Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie*, Bd. XIV, Sozialpolitik, Karlsruhe 1922, S. 185~186.

マルクが1862年プロイセン首相に登用されてから以降、採用した比較的初期の労働者対策にまで、拡大して解釈されることも少なくない。この場合に例示される諸対策とは、ラッサール派社会主義の旗印であった「普通選挙権」の実施（1867年）と「国家補助による労働者生産組合」の実験（1864年）、1869年の北ドイツ連邦「営業条例」による団結禁止の制限付き撤廃、1878年のドイツ帝国「営業条例」における強制工場監督官制度の確立などであり、それらのほか社会保険制度の前身まで包含するならば、1871年の「雇主賠償責任法」や1876年の「共済金庫法」などがあげられよう。

以上のような簡単な見取図を前提にしつつ、本稿の主たる対象はビスマルクの社会保険制度にむけられる。そのさい、たんに1880年代に体系化された社会保険の三部作の完成像ばかりでなく、それらの歴史的な各種の先行形態もまた、注目しなおす必要があると思われる。たとえば、ビスマルクによる一連の社会保険制度の開拓的実施は、「その杖をもって堅い乾いた石をたたいて、社会保険の泉を湧き出させたモーゼ」（シュモラーの讃辭）にさえ擬せられる。しかし、ビスマルクの構築した社会保険体系は、けっして一夜のうちに宮殿が出現するアラビアン・ナイトあたりに、類推されうるものではなかったはずである。あるいはまた、ビスマルク社会保険は帝国政府および官僚の独占的管理、ないし財政的援助のもとに置かれた国営強制保険だけであるかのように、特定の先入観をもって解釈されることも少なくない。この見地からみて、近來の一部のわが国社会政策論のごとく、産業資本主義下の「工場法段階」に対比して、独占資本主義下の「社会保険段階」こそが、自由主義的原理論の法則性を否定する「社会政策」そのものを、はじめて登場させたとみなす推論も、ビスマルクの「強制保険」や「国家社会主義」の内実を、なお検討しなおす余地を残すもののように思われる。さらに、ビスマルク社会保険を「鞭」に対する「飴」として規定する前記の通説にしても、この制度の歴史的な先行形態をたどるとき、はたしてこれがたんなる「飴」に止まるか否かが、あらためて問われることにもなるであろう。

そこで、ビスマルク社会保険が既存の先行的制度を基礎にしつつ、その上に部分的改訂や政治的操作を加えられて生成した歴史的沿革を、素描することに進もう。便宜上、社会保険の三部作という区分を前提にし、しかも各立法の成立年度に応じて、疾病保険・災害保険・老癈保険の順序で取扱う。

II 疾病保険

a) 救済金庫の沿革

ドイツ疾病保険の源流の第一は、ツンフト内部に生れた職人の共済金庫(Hilfskasse)に求められる。それはツンフト内の親方と職人の対立が芽ばえる14~15世紀に端を発し、16世紀の宗教改革時代には親方に対抗する職人組合の共済金庫ないし友愛金庫が、一方では組合員の疾病・死亡などに関する相互扶助機能をつくすとともに、他方では渡り職人への旅費・失業給付により、労働条件決定への取引力を行使する労働組合的機能をも果たすようになった。つぎに、救済金庫の第二の源流をなすものは、15世紀ころ企業家と労働者の近代的労働関係が発生した鉱山業で、坑夫の自主的な共済組織として基礎を固めてきた坑夫金庫(Knappschaftskasse)である。ここでは、鉱山業に対する国家的要求に対応して、16~17世紀には封建国家の鉱山監督官による直接的な生産・労働関係への介入が明白となり、国家的「管理原則」の強化と、坑夫金庫の任意的共済機能の喪失は、歴史とともに徹底していく。1794年のプロイセン一般州法(das Allgemeine Landrecht)のえがいた坑夫金庫は、労使双方の抛出義務、短期の疾病・災害に対する賃金の支給保証、長期の癱疾・遺族年金の給付規定が含まれ、義務強制保険の先駆をなしていた³⁾。

b) 経営疾病金庫

近世資本主義経済の漸次的な発展にともなう新しいマニュファクチュア労働者の生成は、ツンフトから無縁であり、従来の職人共済金庫から排除されている工場労働者のために、18世紀前半より主として経営単位で形成される各種の経営救済金庫をうみ出した。疾病救済を中心とした経営金庫の結成は、いわば「上から」工場主のイニシアティブで行われることが多く、それはやがて19世紀中葉には経営内福利施設の「結晶点」であり、「経営社会政策の最初の現象形態」と高く評価されていく⁴⁾。もとより、経営疾病金庫の中には雇主の家父長的精神の所産ではなく、新興の工場労働者による抛出と自治にもとづく任意的な共済金庫も存在した。かかる職人共済組合の伝統につらなる近代的労働者の経営共済金庫は、3月革命(1848年)以前のドイツ労働組合の先駆的形態の一つとして、とくに今次大戦後の東ドイツ労働運動史研

3) Paul Peschke, *Geschichte der deutschen Sozialversicherung*, Berlin 1962, S. 41~58. Friedrich Kleeis, *Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland*, Berlin 1928, S. 30~50.

4) Roland Reichwein, *Funktionswandlungen der betrieblichen Sozialpolitik*, Köln und Opladen 1965, S. 17~20.

究が、注目ははじめたものにほかならない⁵⁾。

c) 救済金庫の統制と強制金庫化

上記の各種救済金庫のうち、職人や労働者の独立的な任意共済組合は、親方・地方行政当局・封建諸侯をして、やがてその自治権と団結権への強制介入に向わせることになった。1774年のプロイセン一般州法によって、職人の結社がツンフト親方および官憲の許可によってのみ認められると規定されたのは、支配層が職人の反抗を打破するために、自動的な共済金庫から職人の自主性を奪おうとする試みであった。ついで、1845年のプロイセン営業条例(Gewerbeordnung)は、労働契約の自由を侵害する職人および労働者の団結を禁止するとともに、彼らが既存の経営救済金庫、坑夫金庫、職人共済金庫などに加入することを義務づけ、そのいずれにも未加入の者には新しく設立する地区金庫への加入を義務づける権限を、市町村当局に付与したのであり、ここに任意金庫は行政的統制下にある強制金庫へ、編成がえを試みられたのである。さらに、1849年の営業条例は雇主にほじめて、労働者の1/2にあたる拠出を義務づけることによって、強制疾病保険の基礎をつくったばかりでなく、それは3月革命後の混沌期に、職人・労働者の自主的な金庫管理に対する雇主の発言権をひらき、また彼らの横断的連帯組織を企業別に分断する役割を果たしたといえよう⁶⁾。

d) 任意金庫と強制金庫の併存期

1860年代の新興ビスマルク政権は、自由主義的反対派である「進歩党」に対抗するため、後者の傘下にあった労働者層にはラッサールを通じての懐柔を試みるとともに、自由主義派より彼の民族国家統一計画を支持する「国民自由党」を分離させることに成功したが、それらと密接な関連をもつ一連の近代自由主義的な経済社会体制の整備、たとえば普通選挙権の実施(1867年)、営業条例による営業の自由・結社と団結の自由・年少労働者保護の確立(1869年)、保護関税の撤廃と自由貿易政策への転換(1873年)などの動きは、当時の時代思潮を特徴づけるものにほかならなかった。当面の救済金庫制度についていえば、1869年の北ドイツ連邦営業条例は強制金庫の存続を許しはしたが、雇主の拠出義務ならびに職人・労働者の金庫加入強制を緩和し、任意金庫の併存を認めることになった。これにつづく1876年の登録共済金庫法(das eingeschriebene Hilfskassengesetz)は、

それまで法的規定の明確性を欠いていた任意金庫に、登録制をつうじて法人格を与え、自由加入の組合員による拠出のほか、雇主の資金補助の可能性をも導入し、疾病・死亡手当を中心とする給付支給を規定した。また、登録共済金庫に加入していない職人・労働者には、市町村当局の設立した強制金庫へ加入する義務規定を、あわせ存続させた⁷⁾。本法が1876年というビスマルク経済政策と労働者政策の転換期にあたり、強制金庫とならんで任意金庫の合法性を再確認したこと自体、つぎの疾病保険法にとって重大な意味を持っていた。

e) 疾病保険法

1883年制定の疾病保険(Krankenversicherung)とは、1881年春に提案された第1次災害保険法案が難産を予想されたため、同年11月の皇帝ヴィルヘルム1世の詔勅による背後からの支援をたよりに、ふたたび1882年4月に第2次災害保険法案が帝国議会へ提出されたとき、それと結びついた形で疾病保険法案も上程されたものであった。後者の疾病保険法案は、前者が14週間以上の業務上災害を対象とするのに対して、13週間までの疾病および業務上傷害に対応しようとするものであり、また、前者が批判をうけた国家的な保険組織や財政補助を、はじめから後者は全く予定していなかったため、前者の災害保険法案に先んじて、後者のみが切り離されて成立・公布をみるに至った。ビスマルク自身は、災害保険に比して疾病保険の意義を軽視していたようであり、疾病保険はいわば「すりかえられた子供」として、その早期成立はかえって提案者自らの驚きの的であったともいわれている⁸⁾。

1883年の疾病保険法はその保険担当者として、既存の各種救済金庫を利用した。すなわち、市町村の設立した地区疾病金庫と、工場ないし経営疾病金庫とがその中心であるが、このほか建築疾病金庫、手工業者共済疾病金庫、坑夫金庫、登録共済金庫、さらには上記の強制・任意金庫のいずれにも未加入な者を対象とする市町村疾病金庫がこれである。疾病保険の強制被保険者は、農業・運輸業などを除く主要な鉱工業の労働者および職員(年収2,000マルク以下)であり、拠出総額の2/3は労働者、1/3が雇主の負担義務とされた。疾病金庫の運営は、官庁の監督のもとに、労働者と雇主の拠出分担額に必ず自治にゆだねられた⁹⁾。

5) Elisabeth Todt und Hans Radandt, *Zur Frühgeschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, 1800~1849*, Berlin 1950, S. 59~65. 島崎晴哉『ドイツ労働運動史』1963年, 第5章。

6) Peschke, S. 55~56, 80~89, 113~116. Kleis, S. 67f. Walter Vogel, *Bismarcks Arbeiterversicherung*, Braunschweig 1951, S. 20~21.

7) Peschke, S. 116~117, 226~232. Kleis, S. 64~66, 68~70. Vogel, S. 21~23.

8) Peter Simon, *Bismarcks Kampf gegen eine Mediatisierung des Staates durch die Sozialpolitik*, Bottrop 1935, S. 64~65.

9) Peschke, S. 263~271. Kleis, S. 104~107.

以上のような強制疾病保険の法制化は、たんなる災害保険の副産物としての役割に止まるものではなかったとみられる。まず、本法は災害保険が本来なら補償すべき13週間以下の業務上の傷害給付を疾病保険に押しつけ、後述する業務上災害の雇主単独補償という社会的慣習に反して、業務上傷害への給付を一部分、労働者の負担に転嫁するものであった。また、本法は福利施設としての沿革をもつ経営疾病金庫を、強制保険の公的担当者へと合法化するとともに、雇主の拠出制をつうじて労働者による共済金庫の自主的管理権に介入してきた歴史的事実を、法的に公認する意味をもっていた。さらに、労働者の自主的な任意金庫がしばしば労働運動の拠点となってきた歴史的事実を反省するとき、本法で共済金庫を経営別にかつ官憲の監督下に再編成することは、社会主義者取締法とは別個の方法で、横断的な労働運動を企業別に束縛し、労働組合的な自主的組織を無効ならしめようとしたものと評価することが許されるであろう¹⁰⁾。

III 災害保険

a) 坑夫金庫の影響

すでに1794年のプロイセン一般州法により、坑夫金庫の強制保険制度化の萌芽をみたが、その発展とみなされるものは、プロイセンの鉱山・製錬所・製塩所などにおける坑夫金庫の結成を強制する1854年の立法であった。ここでは、労働者と雇主の拠出義務が明文化されるとともに、坑夫金庫の運営は鉱山局の「監督原則」へと自由化され、労使同数の役員による自治がいちおう成文化されるに至った。給付内容は、老齢保険をのぞけばすべての社会保険給付が確立されたとみられるが、とくに療疾・遺族年金などの長期的給付が、坑夫金庫の主要業務となりつつあった関係上、保険料調達には「賦課方式」がとられており、この保険技術的な側面でもビスマルク災害保険に影響をあたえることになった。本法の坑夫金庫制度はやがて1865年のプロイセン鉱業法(Berggesetz)にも、ほとんどそのまま採用されていく¹¹⁾。

b) 坑夫金庫と鉱山災害

1850年代より60年代へかけて、ドイツ産業資本主義はクチンスキーの表現をかりれば、絶対的剰余価値生産より相対的なそれへ、「外延的」な搾取方法より「内包的」なそれへ、生産・搾取方法を変化する。新しい発展段階における労働生産性と労働強度の増大は、災害率お

よび疾病率の急上昇となってあらわれつつあった。これを統計が比較的整備されている坑夫災害から例示すれば、プロイセン石炭鉱業の労働能率は(1850年=100として)、1852~56年の102より、1867~70年の152へ急増したのと同様に、業務上致死率は1852~56年の1,000人当たり1.99人から、1867~70年の3.09人に飛躍している。かかる鉱山災害の激増に対応する坑夫金庫の動きを例証するならば、マンスフェルト坑夫組合では(1856年=100として)、1871年には拠出金月額が228なのに対し、療疾・老齢手当月額は135に止まっている¹²⁾。療疾手当を主要任務にしたはずの坑夫組合に、このような救済機能の低下が見られるのは何に起因するかを、つぎに制度的な側面からも推測してみよう。

1850年代のいわゆる「自由主義的」な鉱業法規の時代を迎え、鉱山所有者は「労働契約の自由」の名の下に、坑夫に対する各種の罰則規定をもちこんだ「就業規則」(Arbeitsordnung)を制定する一般的傾向をとった。就業規則への違反、たとえば、労働契約の不履行に対する各種の罰金徴収、契約した就業の中断、他の炭坑への移動、労働組合の結成やストライキへの参加などは、ただちに坑夫の失職と坑夫金庫への既得権の喪失に導いた。新たな就業条件と金庫運営条件に反抗するストや暴動は各地に勃発し、軍隊による鎮圧もくりかえされた。とくに、1867年7月ザクセン地方の一鉱山における大事故の発生、それに関する政府の調査委員会の設置、翌1868年同地方における別個の大災害の再発、これらの災害事故の犠牲者にたいする坑夫金庫の無保護などの事実がつづいた。やがて、1869年シュレーゼン地方での鉱山労働者の大ストライキ、翌年のザクセン地方における坑夫5,000人のゼネストも勃発するとともに、ライプツィヒの政治家・法律家による災害救済立法改正に関する議会請願(1867~68年)を契機として、ビスマルクの雇主賠償責任法制定への道がひらかれることになった¹³⁾。

c) 雇主賠償責任法

すでに、1838年のプロイセン鉄道企業法は、業務上の災害に関する雇主の補償責任を規定していた。この場合には、雇主は災害保険組合を作って、災害の危険度に応じて等級づけられた保険料を拠出するとともに、民間保険会社とさらに再保険契約を締結する方法を案出した。前記立法を補完する1869年法は、災害賠償義務が鉄道会社の私法的な契約などでは制限されないことを確認し、

10) Hans Rosenberg, *Große Depression und Bismarckzeit*, Berlin 1967, S. 226.

11) Vogel, S. 20~21. Peschke, S. 128~132. Kleeis, S. 87~91.

12) Jürgen Kuczynski, *Die Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus*, Teil I, Bd. 2, Deutschland von 1849 bis 1870, Berlin 1962, S. 181~186.

13) Peschke, S. 126 f., 132~136, 210~214. Kleeis, S. 87~91.

独立的な社会立法による責任規定への道を、一步前進することになった。その結果到達されたものが、1871年の雇主賠償責任法 (Haftpflichtgesetz) である。

1871年法により、雇主賠償責任の実施のため各業種の雇主は、災害保険のための組合か、相互保険会社か、保険株式会社か、三種のうちいずれかの形態で連帯し、責任保険の担当者とした。本法の不備として批判される中心点は、鉄道企業における業務上災害について、無条件に雇主の賠償責任が明文化されているにもかかわらず、鉱山・工場・砕石場などに関しては、業務上の死亡および傷害の責任が、雇主と労働者のいずれにあるかを、挙証する義務があったことである。ここに、雇主賠償責任の原則は確立したにせよ、事実上は労働者側の挙証能力の限界のために、雇主責任を執行させるには重大な困難が残された。「ザールの帝王」シュトゥームによれば、当時発生した全災害の60%は、挙証問題が未解決のまま放置されたが、この比率は鉱業では90%にさえ及ぶといわれた¹⁴⁾。

d) 雇主賠償責任制か災害保険か

雇主賠償責任法の改正案は、ビスマルクの助力者であった商務官僚ローマンの手で、1880年はじめに作成されたが、それは災害発生の挙証責任、その急速な届出義務を、雇主側の任務として規定しなそうとする点で、ビスマルク自身から賛成を期待しえなかったばかりでなく、1876年以来保護関税政策の旗印で結集したドイツ工業家中央連盟 (Zentralverband deutscher Industrieller) の会長シュヴァルツコップに、意見聴取をした結論も否定的であり、ビスマルクをして雇主賠償責任制の改善よりも、災害保険 (Unfallversicherung) の制定へむかわせることになった。その転換の契機はまた、同じく1880年にヴェストファーレンとポーフムの鉱山・鉄鋼業主バーレが、提唱した災害保険法案からも与えられた。バーレ案によれば、雇主賠償責任の適用拡大、挙証責任の雇主への転嫁などは、いずれも雇主負担を増大させるだけであり、むしろ挙証義務を削除した災害保険の方式、すなわち、財源を雇主が2分の1、労働者と市町村当局が4分の1ずつ負担するとともに、強制金庫ではなくて雇主保険組合か私的保険会社を、保険担当者たらしめる方式を推奨した。本案は経営金庫制度とも適合しうるはずであったが、工場主の側では国家的保険機関と自己の工場金庫との競合を心配したり、農業家の一部では工業地帯の年金額と農業地帯のそれとの差から、農業労働力の

都市流出をおそれたりすることもあった¹⁵⁾。ともかくも、ビスマルクの災害保険法案は、このバーレ案の修正の上に1881年作成されたのであり、1879年の保護関税法以降、ビスマルクと重工業資本との接近、いわゆる「鉄と穀物との同盟」を、ここでも読みとることができよう。

e) 災害保険法

1881年3月に帝国議会に提出された第1次災害保険法案は、バーレ案に比べ保険料負担を雇主が3分の2、国庫補助が3分の1という分担率にしたほかに、基本的には国営強制保険の実施上、「帝国保険庁」を独占的な保険担当者たらしめようとするものであった。第1次法案は国庫補助と国家保険機関の条項で流産した。1882年5月の第2次法案に至って、保険料負担については、13週間以下の傷害補償を疾病保険の負担に転嫁するほかに、雇主の全額単独拠出の原則を認めつつも、25%までの国家補助を依然として維持した。また、論議的であった保険担当者は、危険度別に分類された各企業集団ごとに、国家当局が災害保険組合を組織する原則に改められた。しかし、なおも従来から論争の焦点となっていた二点で法案は流れた。1884年3月の第3次法案で、国庫補助は原則的に廃止され、わずかに支給能力を欠く雇主災害保険組合の場合にのみ適用されることに止められたし、保険担当者は危険度別の編成ではなく、事業の種類に応じて地域ごとに組織される業種別雇主保険組合 (Berufsgenossenschaft) と定められた。災害保険組合の結成は雇主集団の自治にゆだねられるのが建前ではあるが、事実上は国家当局の機械的な基準で編成され、また各組合の自治的運営も帝国保険局の監督下におかれることになった¹⁶⁾。かくて、1884年7月にビスマルク災害保険は、重工業資本の意図に動かされつつ、ようやく成立した。

f) 国営保険と組合保険

1881~84年の災害保険法成立の姿は、ビスマルクの当初の原則であった国営強制保険担当者と国庫負担の条項を放棄させ、雇主集団の自治と業種別組合に敗北した所産であるかのごとく、しばしば解釈されている。しかし、業種別雇主保険組合とはむしろ「生粋のユンカー」出身者ビスマルクの身分国家思想からみて、けっして彼にとっても異質の政治的妥協物に止まらなかったように思われる。

ここで、奥ポンメルンおよび低ザクセンにおける騎士領で、保守的土地貴族層とともに自己の人格形成期をす

14) Vogel, S. 23~25. Perschke, S. 214~226, 239~240. Kleeis, S. 80~84.

15) Vogel, S. 31~33, 39~45. Simon, S. 56~58. Kleeis, S. 119~121.

16) Simon, S. 58~64. Kleeis, S. 121~127. Peschke, S. 271~277.

ごしたビスマルクを、思想的に回想することも無益ではあるまい。彼が政治的舞台にはじめて登場したのは、1847年のプロイセン連合州議会であるが、当時の各州議会は身分代表議会にほかならず、それらを一堂に集めたプロイセン最初の連合州議会で、彼がいかに王権神授主義と反立憲主義にのみ立脚する発言を行ったか、また翌1848年の3月革命でも、公然たる革命の敵として「反動ユンカー」の代表と目されたかは、周知の歴史的事実であった。ついで、革命の挫折後にドイツ諸邦の正統主義的統治機関であった連邦議会(Bundestag)が復活されると、この「旧制度」の遺物に彼は1851年より59年まで、プロイセンの使節として勤務した。もとより、1850年代をつうじて彼はオーストリアの支配から祖国を脱却させようと考え、1859年のベンニクセンによる「国民連盟」など新興市民思想の擡頭に促されて、1860年代はじめには、プロイセンを盟主とするドイツ民族国家の統一構想を固めるに至った。しかし、彼の構築したドイツ帝国は、全支邦の連邦体制としては近代的・市民的な経済・社会・政治機構を整備したとしても、各支邦の内部、ことにプロイセン権力機構については、国王およびユンカーの封建的・身分的な支配体制に、一指をふれることもなく旧制度を温存しようとしたのである¹⁷⁾。

以上の見地から、一貫したビスマルクの身分国家思想を汲みとり、その理想とする職業身分的な国家制度の一環として、1884年災害保険法にもりこまれた業種別・職業別雇主組合をも関連づけることは、けっして我田引水とは言えないであろう。職分的な雇主組合の結成は、ローマンの評言によっても、それを災害保険担当者という視点からみれば、ビスマルクにとっては副次的な問題にすぎず、むしろ雇主組合のみならず全国民層の職分的組合の形成にまですすむことこそ、帝国議会にかわるべき将来の身分代表機関の模範とみなされたのであった。かかる職分的組合は、当面の社会保険や労働者保護の実施や監督にあたっては、それら立法の制定にあたっては、労資同権の委員会や民主的代議体に比して、はるかに理想的な国民協力体制にほかならなかった¹⁸⁾。少なくとも、業種別組合体制がビスマルク社会保険の当初の意図に反するものでなかったことは、かの1881年のヴィルヘルム1世の詔勅にも予告されていたところであり、また後述する老癯保険が皮肉にも国営強制保険の色彩濃い制度化をとげたとしても、ここでもビスマルクは業種別雇主

保険組合を、災害保険のみならず老癯保険についても、出発点ではその保険担当者と考えていたのが実状なのである¹⁹⁾。

IV 癯疾老齡保険

a) フランス老齡年金制の影響

1889年のビスマルク癯疾老齡保険(Invaliden- und Altersversicherung)は、すでに彼が1862年フランス大使としてパリに滞在し、ナポレオン3世による1850年の老齡年金庫法(Caisse de retraite pour la vieillesse)の成果を、見聞した時以来の懸案であった。ビスマルクが1862年プロイセン首相に任用された当時から、老癯年金制の実施を期していたことは、すでに1863年内相オイレンブルクの意見を聴取したという事実からも明らかである。フランスの年金受給者が自己の少額の年金支給を確保するため、現存国家そのものの存続を希求しつつあった国民感情を見聞して、ビスマルクはドイツにおいても、もし老癯年金が国家的強制保険方式で制定されるならば、祖国に忠誠なる労働者階級を永続的に育成しようと考えたのであった²⁰⁾。それを1889年3月18日帝国議会で述べた彼の表現で例示しておこう。すなわち、「国家の変革によって失うものが少なく、得ることのできるものが多いと誤まって信ずる〔労働者〕階級の中に、もしもわれわれが国家より年金をうける70万人の小年金受給者をもつとするならば、私はそれが非常に有利なことを考える。……〔国家の変革で〕彼らの失う年金はほんのわずかであるにしても、その年金が彼らを正しく維持するのである」と。

b) 坑夫金庫の教訓

ビスマルクの老癯保険構想に促進剤となったものは、つぎに坑夫金庫に行われていた強制老齡・癯疾保険を、一般労働者にも拡大しようとするザール屈指の産業家シュトゥームの提案であった。シュトゥームは1869年以来、自らの家父長主義的企業家精神にもとづき、国家的労働者保険も坑夫金庫をモデルとして、すなわち労働者の自治を多分に認める共済金庫とか経営疾病金庫ではなくて、雇主の決定的な影響下に管理される坑夫金庫を模範として、制度化されることを提唱した。ついで、彼は1878年にはじめて帝国議会に対して、強制加入の国家的老癯保険法の提案をした。当初ビスマルクは統計や経験の不足を理由にいちおうそれを留保したものの、1880年にはシュトゥームの推奨する坑夫金庫の詳細を配下に検

17) Vgl. H. Dietzel, Bismarck, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. III, Jena 1909, S. 47 ff.

18) Karl Erich Born, *Staat und Gesellschaft seit Bismarcks Sturz*, Wiesbaden 1957, S. 26. Vogel, S. 158 f. Peschke, S. 249~256.

19) Simon, S. 66. Kleeis, S. 138 f.

20) Brodnitz, S. 123, 140 f. Born, S. 24. Peschke, S. 189 ff.

討せしめている²¹⁾。ついで、1881年11月の詔勅「ドイツ社会政策のマグナ・カルタ」で、ついに老癯保険の近き制定が公的に表明されるにいたったわけである。

c) 癯疾老齢保険法

1881年以降、ビスマルクは内務省に命じて、老癯保険立案の資料収集という準備作業に入ったが、1887年秋には立法制定原則に関する政府覚書が公表された。そこでは、災害保険法で設立された業種別雇主保険組合に、老癯保険の担当者をも兼務させ、また、坑夫金庫伝来の賦課方式による労使折半の抛出制が構想されていたが、雇主陣営は財政負担の巨大化と、災害保険の対象外の事故にまで対応不可能という理由から、雇主保険組合への委託を拒否した。1888年4月の内務省法案は、この見地から雇主保険組合を保険担当者からははずすとともに、同年7月一般公表による意見聴取をへて、同年11月によく最終的な政府法案が帝国議会へ上程された。本法案の審議・修正をへて1889年6月正式に誕生したビスマルク老癯保険法においては、かつての災害保険法をめぐる論争点との対比を中心にしていえば、新たな保険担当者は帝国保険局の監督下に、各支邦政府が自治的に運営する地域別の支邦保険所(Landesversicherungsanstalt)へと、かなり注目すべき転換をとげるとともに、保険料抛出制については、労使の均等負担の原則が生かされつつも、さらに一定額の年金追加支給の目的から、国庫補助金の交付が制限付きで承認されるに至った²²⁾。この結果はビスマルクの所期の国営強制保険の意図が、比較的良好に実現された実例と解釈されることが多い。しかし、1889年法はすでにビスマルク自身が、なんら労働者保険そのものに関心をもたなくなったといわれる時期に、しかも各支邦政府の自治や国庫補助への制約という少なからざる限界内で、陽の目をみたものにすぎなかった。

V 社会政策論上の問題点に寄せて

以上により素描されたビスマルク社会保険の三部作を回顧しながら、概括的にそれらの歴史的所産の本質を把握するとともに、この歴史解釈が与える原理的な問題点を、若干ながら展望して、本稿の結びに代えたい。

第一に、ビスマルクが1880年代に創設した社会保険体系は、従来よりしばしば国営強制保険の典型であり、一種の国家社会主義の実践と理解されてきた。このような歴史解釈を極限にまで一般化すれば、宇野弘蔵氏の「段階論」を社会政策論に借用しようとする近時の一部

試論のごとく、産業資本主義下の労働者保護＝工場法段階では社会政策は成立せず、自由主義的法則性を修正すべき独占資本主義下の社会保険段階に至って、はじめて社会政策の本格化を帰結しうることになる。しかし、この「社会保険段階」なるものの根拠とされているビスマルク社会政策の本質理解は、その歴史的実態を検討するとき疑問を禁じえないのではないか。

すでに、ビスマルク社会保険制度をその歴史的先行形態から解明したところでは、1883年の疾病保険法とは、長い伝統をもつ労働者・職人の自助的な共済金庫、国家と雇主の統制下におかれた坑夫金庫、経営内福利施設としての経営疾病金庫など、既存の自助・任意組織を借用し、各金庫の給付条件も不統一なるままに、国家的監督下の保険制度に編成したものにすぎなかった。また、1884年の災害保険法にしても、1830年代の鉄道災害について、あるいは1871年の雇主賠償責任法の実施にともなって、各種企業が自主的に連帯した雇主災害保険組合をモデルとし、雇主の自治による責任保険を遂行せしめようとしたものであるばかりでなく、かかる業種別雇主保険組合の構想にしても、ビスマルク本来の意図や理想社会像となんら背反するものではなかったのである。さらに、1889年の老癯保険法でさえ、各支邦の自治にゆだねられた地域的な保険所を運営担当者とするに止まっており、かくてビスマルクの三部作は、全国一律の国営強制保険を画一的に制度化した国家社会主義や、解放立法などの概念とは、およそ縁遠いものであったように思われる。

また、ここで労働者保護法と社会保険法とのいずれが、自由主義的経済法則への修正作用を強く持ちうるかを、一般原理的に対比する余裕はないが、少なくともビスマルク自身の一貫した思考では、明らかに社会保険よりも工場法の方を、企業の自由と存立を侵害する産業負担とみなしていたことも、ここで付言しておくのが適当であろう。彼の工場法解釈によれば、労働時間短縮、要保護労働者の就業制限、日曜労働禁止などの保護規定は、労働者側における賃金低下と生存の不安定、ないしは雇主側における賃金支払能力と対外競争力の弱体化を、発生せしめるだけであり、その結果「黄金の卵」を産む企業を殺すか、労働者の失業や階級闘争を激化させるか、いずれにせよ労働者保護の所期の目的に逆行することになると信じていた。これに対して、ビスマルクは基本的に労働者の不平不満の根源を病氣・傷害・老齢・失業などともなう「生存の不安」に求め、それに対処しようとする社会保険こそ、ナポレオン3世の先例にも見られるごとく、階級対立の緩和にとって有効であるばかりでなく、

21) Vogel, S. 37~39.

22) Kleeis, S. 138~143. Peschke, S. 281~290. Simon, S. 66~70.

直接的な労働条件への国家的保護に比して、産業負担の犠牲も少ないと判断した²³⁾。かかる立法者の意図は、工場法よりも社会保険に関して、自由主義の法則性への修正力を高評価する特定見解に、一つの反省材料を提供するものである。

第二に、戦後日本の社会政策論争に関連した視角から問題の所在点をさぐれば、まず、ビスマルクの1880年代の社会保険が、たえず1878年の社会主義者取締法との不可分の関係で、その本質理解をされてきた通説が、いまや再考される必要がある。すなわち、社会保険立法は社会民主党弾圧立法に対する「緩和剤」にすぎないのか、「鞭」に対するたんなる「飴」に止まるのかという疑問である。これまで救済金庫制より疾病保険制への発展過程で注意をうながしてきたように、職人・労働者の自主的な任意共済金庫は、雇主の抛出義務制の導入にともなっていて、労働者層の自治権を切りくずされるとともに、それは経営内福利施設としての系譜に属する経営疾病金庫との競合によって、労働者層の横断的組織を企業別に分断される可能性にさらされてきた。ことに、社会主義者取締法の弾圧時代には、任意共済金庫こそが唯一の労働運動の拠点でありえたのに対して、疾病保険法はそれらを官庁的な監督下に置かれた強制金庫に再編成したのであり、したがって、疾病保険法はむしろ社会主義者取締法を補完する「鞭」としての役割を果たしたのである。

また、老養保険法が坑夫金庫制をモデルにしたシュトゥームの提案を、その発端にしていることを回顧してもよい。当時すでに坑夫金庫では、坑夫の自主性剥奪、雇主の抛出制、金庫加入強制、雇主的権力支配などがすべて完成していた。あるいは、災害保険法が業種別雇主組合の自治によって運営され、当初のパーレ案よりもいっそう雇主的利益に沿って、構成しなおされた事実もある。この意味でローゼンベルクの表現をかりれば、社会保険制度の機能は事実上「企業者保護」の性格をもち、労働者への「抑圧手段」として把握すべき側面をもっていたのである²⁴⁾。

第三に、ビスマルク社会保険の本質は、生粋のユンカーが新興のブルジョワジーに対抗しようとする社会保守主義的思想から説明されることも、大河内一男氏の定式化以来、日本学界での定説となっている。しかし、この解釈が許されるのは、おそらく1860年代前半の「憲法闘争」のさい、ビスマルクが進歩党と対抗したり、ラッサール派国家社会主義に接近したりした時期に関して

のみであり、1867年の国民自由党の成立という自由主義陣営のビスマルク協力派の分離、ならびに1868年の帝国党の保守党からの分裂とを考慮し、新生ビスマルク政権が行った1869年営業条例その他の自由主義的経済政策を念頭に入れるならば、ユンカーとブルジョワの対立像は純粋な姿で想定しえなくなる。ついで、1876年あたりからのビスマルク協賛勢力の政策転換、とくに1878年の社会主義者取締法と79年の保護関税政策は、ユンカーとブルジョワの相互依存・協力関係の確立を物語っている。1880年代の一連の社会保険立法は、かかる「鉄と穀物との同盟」から、まさにその本質規定を試みられるべきものであった²⁵⁾。

最後に、上記の第二と第三の問題点は、労働者層対支配層、地主勢力対資本勢力という社会諸階級の対抗関係から、社会保険の本質把握に進もうとする視角であり、社会政策論争史上の分類にしたがえば、いずれも社会政策の「社会的必然性」を把握せんとする視角であった。これに対して、ビスマルク社会保険の「経済的必然性」を開拓しようとする視点は、大河内理論をもってしても全く試みられていなかった。わずかに、最近のペシュケによるドイツ社会保険の生産力説的理論は、大工業の側における健康で教育ある熟練労働力の必要性、各種の工場金庫・地区金庫・救済金庫の非関連性にともなう労働力移動の不自由克服、疾病者や長期的労働不能者に対する救済制度の財政難、鉱山災害の激増と坑夫金庫での雇主的な利益優先、などの歴史的事実を列挙しつつあるが²⁶⁾、それはまだ統計や史実による本格的な実証とはほど遠い断片的発言にすぎない。

さらに、ビスマルク社会政策を1873年～96年の大不況期の所産として把握するローゼンベルクの試論も注目し、彼による経済的必然性論によれば、この長期的な景気停滞期には全般的に労働者政策の抑圧的傾向が表面化し、社会保険もまた雇主保護的な傾向を免れえなかったが、長期波動にふくまれる短期的な景気循環をも考慮に入れるならば、「抑圧」と「妥協」のジグザグも指摘しうる。すなわち、1873～79年の極度の景気沈滞期における社会主義者取締法の「消極性」に比較して、若干ながらも経済的な安定化と景気変動の漸次的な上向きが予想された1880年代には、既存の経営的・共済組合的な保険組織を、公法的な強制保険へ整備する「積極性」が、表面化したと推論される。社会政策の経済的本質を景気波動との関連で規定しようとするこの試論は、

23) Brodnitz, S. 141～147, 152, 135～136. Simon S. 70～73.

24) Rosenberg, S. 214, 226.

25) Ebenda, S. 193 ff.

26) Peschke, S. 140～143, 211 ff.

景気の上昇と妥協策、景気の下降と抑圧策という照応関係を、あまりにも機械的に論断するきらいがある。たしかに、ローゼンベルクが社会主義者取締法を、すぐれて景気回復政策として把握しようとする論点などは、その斬新性に感銘させられるであろうが、当面の焦点である社会保険法は、大不況期の長期波動の影響を反映する雇主保護政策として一括して規定され、三部作のそれぞれを成立せしめた経済的必然性は、克明に追求されているとは言いえない²⁷⁾。

そのほか、ビスマルク社会保険の経済的本質は、19世紀後半から本格化した東部農業地帯より西部工業地帯へ

の労働力移動に着目して、西部重工業資本に労働力の調達と定着をはかるための労働力政策と、規定することも可能であるかもしれない²⁸⁾。以上のような各種の経済的必然性論が、いっそう理論的・実証的に精密化されるならば、ビスマルク社会保険の本質はたんなる「飴」ではなくて、「鞭」でもあるという前述の評価が、さらに追確認されるばかりでなく、それがなお「飴」の側面もあわせ持つのであれば、それは一体いかなる意味での「飴」と見るべきかが、はじめて全面的に解答されうることになるであろう。

27) Rosenberg, S. 198, 201~202, 207, 209~211.

28) このような視角からの開拓的な労作として、一橋大学社会学研究科の藤田伍一君による修士論文『ビスマルク社会政策成立史論』(1970年3月提出、一橋大学図書館所蔵)がある。

執筆者紹介

なかがげんのすけ 中川善之助	金沢大学学長
あべ しろう 阿部 志郎	横須賀キリスト教社会館館長
たに まさつね 谷 昌恒	北海道家庭学校校長
ほさか てつや 保坂 哲哉	社会保障研究所主任研究員
わかばやし なつお 若林 龍夫	明治学院大学教授
きくち さだお 菊池 貞夫	厚生省児童家局企画課
たいようしじゅんいち 太陽寺順一	一橋大学教授