

# 一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤

山田 晋

## 一節 問題の所在

社会保障の財源をどのようにして調達するかについては、国民に主に事前の負担を求める抛出制と、特別の負担を求めない無抛出制がある（途上国では国際社会の財政的支援もあり得る）。わが国を含め先進国では抛出制を社会保障財源調達の中心とする国も多く、これらは「社会保険」と呼ばれる制度が中核をしめる。

社会保障の財源調達に関して、抛出制とするか無抛出制とするかは、公的扶助を除けば、政治的選択、国民的合意の問題である。それは技術の選択の問題であるので、目的に適合すると判断され、国民的理解が得られるとされたものが選択される。<sup>(1)</sup> その選択はまた時代状況などの多様な要素により決定され、変更される。わが国の高齢者の介護保障のように無抛出制（老人福祉法）が抛出制（介護保険法）に変更されたり、イギリスの医療保障のように抛出制が無抛出制に変更されることがある。

しかしこのような技術的選択の結果に過ぎないものが、何か重大な意味を持つものとみなされ、「社会保険の優位性」<sup>(2)</sup> や「社会保険による権利性」が論じられることも少なくない。

「社会保険」は技術である。したがって合目的であれば、あとは選択の問題である。所得保障について「優位な」技術が、社会福祉サービス給付に「優位な」技術であるとはいえない場合もある。「優位性」という言葉のみが現実から浮遊して独り歩きする傾向は正當とは言い難い。

また抛出と給付の関連性をもつ点で「社会保険」は、給付の「権利性」が高いと言われるし、現実問題としてそのような実態が生じていることを否定できない。しかし抛出と給付の関連性は、数理的なものから相対的なものへと変化しており、抛出がなくても一定の給付がなされたり、抛出があるのに約定された給付が一方的に減らされることもある。また社会実態としてみても、抛出がないから権利性が低いということもない（例えば、義務教育のように、国家の上位規範に国家の義務であると定めれば、無抛出であっても権利性は高い）。これは要するに「権利」という「共同幻想」の問題である。「社会保険の物神性」が発生（錯認）し、しばしば研究者さえもがそれに拝跪することもある。ここでは「社会保険」よりも「社会保険」とよばれる抛出制の制度それ自体を維持することに力点が置かれ、その範囲内では生活保障の実現は不可能であるとする思考に陥っている。逆に「社会保険」であれば自動的に高い「権利性」が構築されると想定される。こんにち社会保障を取り巻く環境は厳しさを増し、多様な解決が模索されねばならないにもかかわらず、「社会保険」のみで問題に対応しようとすることは本来無理である。

「社会保険の物神性」は、二つの現象に起因する。一つは社会保険制度が私法的経験・感性と全く反することなしに、市民法が省みなかった生活保障を実現する点である。ただ「約束を守る」ということさえ実現すれば、支配層も被支配層も生活保障が実現するという「共同幻想」を確固たるものとして抱くことができる。二つめは、社会保険制度の地域的普遍的な存在と、歴史的連続性である。ドイツ帝国で「発明」された制度は、いまや世界を覆い尽くし、しかもそれは一世紀

を越えて存在し続けている。ここにも「共同幻想」を揺るぎなきものとする現象が存在するのである。

本稿はわれわれが「社会保険」と呼ぶ制度がそもそもどこからやってきたのかを先行研究に依拠しながら検討することを目的とする。こんにち、「社会保険」制度はヨーロッパのみならず南北アメリカ、アジア、アフリカなどほぼ全世界に存在し普及している。それゆえ普遍的価値を有するものと考えられなくてもいいが、その普及、展開は「社会保険」制度がもつ普遍的有効性や価値を示すことなのか。それをもう一度検討する必要性がある。本稿では「社会保険」制度が誕生したといわれる一九世紀のヨーロッパ大陸に限定し、その浸潤について検討する。

なお本稿では筆者の研究能力の限界から以下のような欠陥と限界を持つものである。第一に、言語的能力の限界から、ヨーロッパ大陸の対象国のすべてについて、原典を精査することができなかった。第二に、仮に言語的能力の限界を克服したとしても、時間の経過により一九世紀末の原史料にアクセスできなかった。第三に、当該国の社会保障制度のすべてを検討したうえでなければ個別制度の意義は検討できないが、本稿ではいくつかの国についてのみ、救貧法のみとの関連に言及できるのみである。第四に、当該制度の給付内容を検討せずに、制度の名称・立法年のみを見ても何事も明らかにならないが、本稿では極めて限定された国についてのみ、給付内容まで踏み込んだのみである。

なお「社会保険」は単なる技術ではないとする長沼建一郎・法政大学教授の見解<sup>(3)</sup>については、稿を改めて詳細に検討しなければならない。

(1) 荒木誠之『社会保障の法的構造』有斐閣（一九八三年）。

(2) 例えば、菊池馨美編『社会保険の法原理』法律文化社（二〇一二年）所収の諸論文には―品田充儀「社会保険制度の特質と意義」、福田素生「社会保険方式と社会扶助方式（いわゆる税方式）―老齡基礎年金の社会扶助方式を中心に」、稻森公嘉「公的

医療保険における保険原理と社会原理の均衡点——その傾向が見てとれる。なお菊池馨実「社会保険の現代的意義と将来像」は、「扶助の原理の強化によって社会保険の「社会」的性格をより一層強め、実質的な意味での皆保険・皆年金の実現を図るのか、それとも「社会」性実現の限界を認め、社会保障制度全体の改革に踏み込むべきか、今まさに日本の社会保障制度は岐路に立っている」(二五〇頁)と指摘する。

(3) 長沼建一郎「キリスト教と社会保険——保険は技術に過ぎないか」週刊・社会保障二七六四号(二〇一四年)四八頁以下。長沼建一郎「図解テキスト・社会保険の基礎」弘文堂(二〇一五年)も参照。

## 二節 社会保険を検討する視角

社会保障は、従来放任されてきた私的領域への国家による介入である。その財源を拠出によるか無拠出とするかにかかわらず、国家の介入がなければそれは社会保障制度とはいえない。社会保障の形成過程あるいは原型であると評される労働者保険にもその端緒ないし萌芽が見出される。

国家の介入が何に対してなされるかが問題である。

産業革命以降、工場制生産が本格的に展開されてゆくなかで「労働者」が登場し、「労働問題」あるいは「社会問題」が「発見」される。貧困救済の社会制度としては、救貧法が既に存在しており、「労働問題」に対応するものとして「労働者」の相互扶助組織である共済組合(共済金庫)が存在した。社会保障制度が存在する以前の社会にあって、「労働問題」あるいは「社会問題」への対応がこの二つの制度に委ねられていたといつてよい。

救貧法が寛容であり、受給に際してなんらのステイグマが存在しなければ、困難に直面した「労働者」はそれに依存し、「労働問題」は救貧法に吸収されたであろう。事実としては救貧法は「労働者」を保護するほど寛容ではなかった。貧困

救済についての直接的な国家介入は、最低限度あるいは治安対策として既に存在していた。それが更に拡大してゆくということはこの時代にはなかった。貧困者を代弁する勢力が存在しなかったからである。

したがって、「労働問題」への対応として、結局は共済組合といった労働者の相互扶助組織に国家が介入することになる。老獪な政治家ビスマルク (Otto von Bismarck) の社会保険はこのようにして生まれた。

したがって社会保険の浸潤を検討する本稿では、救貧法のあり方、共済組合 (共済金庫) の在り方「ただしそれは「労働者」の共済組織であり、それ以前のツンフト、ギルドの特権的相互扶助組織を含まない」、それを支える労働運動とその思想潮流 (社会主義思想の展開など)、対抗勢力である使用者、法制化の担い手である政治家ないし政党、参政権などの多様な諸要素を検討せねばならないことになる。ただしスカンディナヴィア諸国を視野においたとき、産業化と社会保険の発展関係のリンクは明確ではない。ドイツに社会保険が導入されたとき、ドイツは最も発展した産業化国ではなかった。しかし産業化が進んでいない国では社会保険の議論がなかったのも事実である。<sup>(1)</sup>

なお本稿で論じる相互扶助組織はあくまでもビスマルクの「社会保険」がヨーロッパ大陸で各地域に浸潤してゆく時期のそれであり、社会保障制度のもとで展開され、ある種の役割を担う (その意味で現代的な) 共済組合ではない。<sup>(2)</sup>

(1) Matti Alesstalo, Sven E. O. Hort, Stein Kuhnle, *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons Hertie School of Governance Working Papers, No. 41, 2009, at p. 9.*

(2) 現代的な共済組合に『\*』 Policy Department A: Economic and Scientific Policy of European Parliament, *The Role of Mutual Societies in the 21 Century*, EMPL, 2011. 『\*』 共済組合の歴史に『\*』 Marcel van der Linden ed., *Social Security Mutualism—The Comparative History of Mutual Benefits Societies*, Peter Lang, 1996.

三節 ヨーロッパ大陸における社会保険の生成

一 ドイツ帝国<sup>(1)</sup>

われわれがこんにち、「社会保険」と考えているものの原型はビスマルクがドイツ帝国に導入したものだといわれている。まずこの歴史上初のビスマルク「社会保険」がどのようなものであったかを、先行研究に依拠しながら確認する。

すべての社会保障制度同様、ビスマルク社会保険法もまた歴史的産物である。

一八七〇年七月のプロイセン＝フランス戦争勝利の結果、一八七一年一月にヴィルヘルム一世 (Wilhelm I) がドイツ皇帝となり、ここにドイツ帝国が誕生した。この時点でドイツ帝国が直面した二つの大きな課題とは、ドイツ帝国の実質化と、ドイツ資本主義の発展であった。

ドイツ資本主義の発展は、ドイツ帝国の中心的勢力である大土地所有者ユンカー勢力の凋落を招き、一方で労働者階級の勃興を招く。このドイツ帝国のもとで、ドイツ資本主義に拍車がかかり資本の独占化が進行してゆく。しかし一八七三年には大不況が始まり、労働者の生活は困窮化してゆく。同時に政治的・階級的対立が激しくなり、社会不安にまで達する。

このような状況にあつて、一八六二年に首相に任命されたビスマルクは皇帝を中心にこの問題に対処しようとした。すなわち社会問題の解決を、ドイツ皇帝が偉大な調停者として登場することにより達成しようとした。皇帝が核となり国家が積極的に介入することでもう一つの課題である国家の実質化をも達成しようとしたのである。

そこでビスマルクがまず取り組んだのは、資本主義の展開とともに増加し激化する工場での災害、すなわち労働災害の

問題であった。

労働災害については、一八七一年ライヒ雇用主賠償責任法 (Haftpflichtgesetz) が労働事故に対する使用者の民事責任について規定していた。同法では、労災については、事業主、監督的地位にある者の過失によって生じた災害については、事業主に損害賠償責任をおわせていた。ただしその過失の証明責任は労働者にあった。同法では鉄道経営については、労働者が事業主の過失を証明しなくても損害賠償を追求できた。一方で同法は、鉄道以外の経営における労災について労働者に実質的に損害賠償請求の途を封じ込め、他方で一旦使用者責任が認められれば莫大な賠償を使用に課し、給付支給件数を増大させることとなった。<sup>(2)</sup>

労災についての民事法による対応の不満が多く、この改革としては、雇用主賠償責任法の改正か、強制保険立法かという選択があった。当初、ビスマルクは労災保険制度 (Unfallversicherung) の導入には反対であった。一八八〇年七月のプロイセン商務大臣ホフマン (Karl von Hoffmann) による責任法改正案にビスマルクは反対し、彼を更迭した。だが同年八月にビスマルクは方向転換し、直接的な企業主の使用者責任を解消し、労災保険を導入するという基本的考え方を受け入れた。ビスマルクは、ライヒが保険の実施主体となる直接的保険方式、使用者の保険料負担<sup>(1)</sup>という原則で法案作成に着手した。木下教授によればここで目指されていたもう一つの意図は「国家、具体的にはこの場合にはライヒの存在を工場労働者に「実感」させることであった<sup>(3)</sup>」という。しかし第一法案は、ライヒ議会では最終的に否決される。ライヒ議会では、社会への国家による介入に対する警戒感が強かったのである。

一八八一年にライヒ議会選挙が行われるが、一月一七日に、ビスマルクの社会保険プランを推進せしめる皇帝詔勅 (die kaiserliche Botschaft) が発せられる。これは一般的には「社会詔勅 (die kaiserliche Botschaft)」あるいは「社会保険のマ

グナカルタ (Magna Charta der deutschen Sozialversicherung)」と呼ばれるものである。<sup>(4)</sup>

「社会詔勅」は以下のように述べる。

「本年二月、朕は、社会問題 (sozial Schäden) を治癒すること (Heilung) は、社会民主主義者 (Sozialdemokratishar) の暴挙 (ausschreitung) を鎮圧する立法のみではなく、労働者の福祉 (Wohels) の積極的な推進 (Forderung) にもよらねばならないという、わが確信を述べた……。〈事業所災害 (betriebsunfall) に対する労働者保険 (Versicherung der Arbeiter) を帝国議会に提出し審議を請うこと—山田〉さらに、事業所の疾病金庫 (Kranken kassenwesens) の組織を使命とする法案を補足的に提出する。さらにまた、老齢あるいは障害による生計無能力 (erwerbsunfähig) になった場合に、より高い程度の国家的保護 (Fürsorge) についての、社会全体への請求権 (Anspruch) をもつことになる。」

第一次労災保険法案が流産し議会選挙の後、皇帝詔勅の議会では、労災保険法案と疾病保険法案が同時に提出された。第一次労災保険法案の議論の焦点の一つが、給付の待機期間であったからである。すなわち、労災給付の待機期間中の医療給付を何によるのかという問題が生じるからである。ここで従来の金庫制度の給付を利用することになるが、ピスマルクはこの金庫制度にも国家による統合を画策していた。したがって、疾病保険法案の提出は、労災保険法案といわば表裏一体の関係にあるものだったのである。そして労災保険法よりも疾病保険法が先に成立することになる。以下に疾病保険法の内容を概観しておこう。



## 相互共済組織Ⅱ金庫

ビスマルクが成立させた疾病保険法は、プロイセン（ドイツ）の伝統的な救済金庫法がその原型であるといわれている。<sup>(5)</sup>

ドイツでは一二世紀後半～一三世紀にかけて多くの都市で発達した、職人・手工業者が職業・労働の種類別につくった結合体であるツンフト（Zunft）にはツンフト金庫（Zunftbüchse, Zunftkasse）が作られていた。また一五～六世紀には炭坑夫の自主的な相互共済組織である坑夫金庫（Knappschaftskasse）が作られていた。

貧困救済が国家行政の課題となる中で、これらの手工業者等の救済制度である自主的な金庫が、一七八九年五月二日の「プロイセン一般ラント法（Allgemeine Landrecht für die preussischen Staaten vom 2.5.1794, ALR）」により国家の救貧行政の中に組み入れられた。貧窮者に、彼を扶養する親族がいけない場合には、国家がその扶養に当たることになった。

「一般ラント法」内の鉦夫組合に関する規定としては、二一六条が疾病が四週間を越えて治癒しない場合、鉦夫組合が給付を行うとし、二一七条が負傷、災害をおった鉦夫の保養費用は、鉦夫組合が給付するとしていた。土田武史教授は「一般ラント法」を、「自然発生的な救済金庫を国家行政の管理下に再編成していく画期となった立法であった」と評価する。<sup>(6)</sup>

さらに一八四五年一月一七日の「営業条例（Gewerbeordnung）（Die allgemeine Gewerbeordnung）」により伝統的救済金庫による貧窮者の救済は制度化された。同条例は「営業の自由の原則」容認と、封建的なツンフト独占の排除の方針が明確に打ち出された。しかし同時に条例は、ツンフトのもつ相互扶助制度の機能を救貧制度の代替物として利用しようとするものである。本条例では、職人（Gesell）、下職人（Gehilfe）、徒弟（Lehrling）に対する職域的強制救済金庫を始め、国によって組織され監督され、加入を強制されるところの共済組合である坑夫金庫（Knappschaftskasse）、組合員に対し

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤（山田）

三二〇（三二〇）

て貸付、保険給付としての救済等を行うツンフト金庫、さらには一七世紀以来、地方公務員に対して領主が行ってきた寡婦孤児金庫 (Witwen-Waisenkassen) などを規定するものであった。<sup>(7)</sup>

本条例は「プロイセン一般ラント法」の規程を継承し、「職人等 (Gesellen und Gehilfen)」の「相互扶助のための団体・金庫 (Verbindungen und Kassen zur gegenseitigen Unterstutzung)」の存続と設立が確認された (一四四条)。職人等については、「坑夫共済組合」の先例にのっとり、強制組合制度が導入された。すなわち市町村の条令 (Ortsstatut) に基づき、当該者に「職人金庫 (Gesellenladen)」への加入義務を強制できることとなった (一六九条)<sup>(8)</sup>。この一六九条によつて、「強制金庫」Zwangskassen ないしは「義務金庫」Pflichtkassen の概念が導入され、「金庫」は社会に定着していった。これらの法規により、金庫設立が強制される場合もあった。

金庫への強制加入と任意加入を容認したいわゆる「二重立法」と呼ばれる一八七六年の二つの法が金庫発展の集大成であった。一八七六年四月七日の「登録扶助金庫法 (Hilfskassengesetz) (登記共済金庫法) (Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen, vom 7.4.1876)」は、扶助金庫 (Hilfskasse) 以外の金庫の登録を可能とする。加入を強制する組合は全て登録する。そして登録を「疾病時の相互扶助」を目的とする金庫に限定した。このことは「社会民主主義勢力の主導する労働組合の影響力を減殺することを目的の一つとしていたといわれる所以」<sup>(9)</sup>である。ただし登録金庫以外の金庫の存在は容認していた。

一八七六年四月八日の「営業法修正法 (Gewerbeordnung) (営業条例第八篇改正法) (Gesetz über betr. die Abänderung des Title VIII Gewerbeordnung, vom 8.4.1876.）」は、登録扶助金庫の設置を条例で可能とする。地方当局による加入強制も可能とする。

「この二法はビスマルク疾病保険法の直接の前提である」とされながらも、「七六年法の成果は見るべきものがなく、金庫の発展は停滞を続けていた。給付内容も、都市強制救済金庫の救貧法補完的性格のゆえにとるに足りないものであった。個々の単位組合は著しく零細で、ブレスラウ市の例などによれば、一〇〇人未満の組合が多い。」との指摘もある。<sup>(11)</sup>

坑夫金庫 (Knappschaftskasse) の給付としては、①疾病時には、鉞山医師の治療、薬剤給付および不払い賃金の補填、②長期疾病の場合、病院に収容。③災害時には、医師の治療および四週間の賃金の継続支給。その後は労働能力回復まで年金支給。④埋葬費の支給。などが行われていた。<sup>(11)</sup>

典型的な金庫の多くは、疾病時・死亡時の相互扶助を目的として、労働者と雇用主が拠出するものであり、雇用主がその運営について多くの権限をもっていた。

なおエンゲルス (Friedrich Engels) は、農奴的状态 (leibeigenschaftlichen Zustände) にある鉞山労働者が加入する鉞山金庫が資本家の専制的な支配・管理の道具にすぎないと看破し、「害悪の根源 (Grundübel) は、まさに資本家がそもそも納付金を支払うという点にある。……。これが続くかぎり、坑夫金庫組合と坑夫金庫の指導権を彼らからとりあげることはできない。真の労働者団体 (原文は Arbeitergesellschaften — 山田) であるためには、坑夫金庫組合は、もっぱら労働者の納付金に基礎をおかなくてはならない。そうすることによってのみ、それは個々の労働者を個々の経営者の勝手気ままから守る労働組合 (原文は Trade Union — 山田) に変わることができるのである。資本家の納付金もたらずとるにたらず、あいまいな利益—それはいったい労働者たちが追いもどされる農奴状態の埋め合せになりうるのだろうか？」と批判する。<sup>(12)</sup>

## 疾病保険法

一八八三年六月一五日に疾病保険法 (Krankenversicherungsgesetz) が成立した。

ドイツ疾病保険は、全国一本の制度によって統一的に運営されるという形をとらずに、従来広く普及していた地区疾病金庫、工場疾病金庫など多様な各種の扶助金庫の組織を利用し保険強制を行っていた。<sup>(13)</sup> 木下教授はこの点がドイツ疾病保険の特徴であると指摘する。<sup>(14)</sup>

給付内容は治療、傷病手当金などである。全ての疾病について、待機期間なしに一三週間保険給付がなされる。傷病手当金は傷病発生後、三日目から支給される。

保険料は使用者が三分の一負担する。

## 労災保険法の成立

労災保険は、一八八三年六月の会期最終日になっても第二次法案でも決着をみず、一八八四年三月の会期に提出された第三次法案まで作成されることとなる。最終的に第三次法案に修正が加わり、一八八四年に労災保険法が成立した。

木下教授によれば「私法的基盤の上に立つ使用者の補償責任原理の排除、公法的な保険組織と保険給付原理の徹底、民間保険組織の全面的な排除、というビスマルクのこだわり」が労災保険法の基礎を特徴づけていたという。<sup>(15)</sup>

一三週間の待機期間の後、労働災害を負った被災労働者に対して保険給付がなされることとなる。

## 老齡保険・障害保険

労災保険―疾病保険まではビスマルクは、自国での経験を基にして制度を構築できた。しかし老齡保険・障害保険についてはその経験も蓄積もなかった。大陽寺教授は、ビスマルクにとって老齡保険・障害保険は「一八六二年に彼がフランス大使としてパリにいたころ、ナポレオン三世による老齡年金金庫 (caisse de retraite pour vieillesse) の成果を見聞した時以来の懸案」だったと指摘する。<sup>(16)</sup> ビスマルク自身、一八八九年五月一八日の議会演説の中で、フランスの老齡年金金庫がフランス国民に対して国家への帰属意識を確固たるものとしている―旨のことを述べていた。<sup>(17)</sup> フランスの短期滞在で、ビスマルクはナポレオン三世の崇拜者となっており、そのことも前述の演説と関係している。<sup>(18)</sup>

ビスマルク自身は、フランスに長期滞在していると演説で述べているが、フランス大使としてパリに滞在したのは一〇か月に満たず、彼がフランスで老齡年金を「実感」したとは考えにくく、彼の前述の演説は政治的プロパガンダといえよう。ただ彼はフランス語には通じており、フランスの情報は十分持っていた。

法の内容は、業務外傷病・負傷などによる障害を負った者に対して障害年金 (Invalidenrente) を支給する。また七〇歳以上になった場合には老齡年金 (Alterrente) を支給する。

## ビスマルク社会保険法

ビスマルクの社会保険立法は、社会主義者鎮圧法 (Sozialistengesetz) と結びつき、新しく建設された帝国において、政治的、社会的、経済的関係の維持を意図していた。<sup>(19)</sup> また社会主義から国民を引き離す「従来の鞭〓弾圧の政策に加えて鉛〓懐柔の政策」という評価もなされる。<sup>(20)</sup> ビスマルクは秩序ある勤勉な労働力の育成に本心があつた。<sup>(21)</sup>

- (1) ドイツの社会保険法制史については、木下秀雄『ビスマルク労働者保険成立史』有斐閣（一九九七年）、福澤直樹『ドイツ社会保険史 社会国家の形成と展開』名古屋大学出版会（二〇一二年）、箸方幹逸『ドイツにおける「共済金庫」Hilfskassen——ビスマルク疾病保険前史の一章』東京経大会誌 四七・四八合併号（一九六五年）三五五頁以下、西村健一郎『ドイツ労働災害補償法の生成に関する一考察（一）（二）（完）』民商法雑誌 六五巻四号、五号（一九七二年）、土田武史『救済金庫とプロイセン一般ラント法——ビスマルク疾病保険の原型創出過程 国士館大学政経論叢五一号（一九八五年）一八七頁以下、柴田嘉彦『社会保障の歴史（2）』日本福祉大学研究紀要九三号（一九九五年）一頁以下、など参照。Horst Peters, *Die Geschichte der Sozialen Versicherung*, Asgard-Verlag, 1978.; Hans-Peter Ullmen, *Industrielle Interessen und Die Entstehungen der deutschen Sozialversicherung 1880—1889*, *Historische Zeitschrift*, Band. 229, 1979, SS.574—610.; Detlev Zöllner, *Germany—Characteristics and special Features of Social Legislations in Germany*, in Peter A. Köhler and Hans F. Zacher eds., *The Evolution of Social Insurance 1881—1891*, Frances Pinter, 1982, p. 1-; Eberhard Eichenhofer, *The Social Insurance in Germany: The Bismarck Model and Its Challenge in the 21st Century*, in M. C. Kuo and Hans F. Zacher eds., *Reform and Perspectives on Social Insurance*, Kluwer, 2002, p. 1-.

- (2) 木下・前掲書二六頁。  
 (3) 木下・前掲書五四頁。  
 (4) Georg Wannagat, *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*, 1 Band, 1965, S.63.  
 (5) 箸方・前掲論文三五五頁。大陽寺順一教授は、ドイツ疾病保険の源流の第一は、ツンフト内部に生まれた職人の共済金庫（Hilfskasse）、第二の源流を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）にあるとする。大陽寺順一「季刊・社会保障研究」六巻二号（一九七〇年）五六頁以下所収、五七頁。  
 Gunnar Stollberg, *Hilfskassen in Nineteenth-Century Germany*, in Marcel van der Linden ed., *Social Security Mutualism—The Comparative History of Mutual Benefits Societies*, Peter Lang, 1996, p. 309-.  
 (6) 土田・前掲論文二一八頁。

- (7) 近藤文二「社会保険の論理と技術——ビスマルク社会保険を中心として」生命保険文化研究所報六号（一九五九年）二三頁以下所収、三五～三六頁。
- (8) 藤瀬浩司「プロシア＝ドイツにおける救貧法と労働者保険制度の展開」経済科学二〇巻四号八五頁以下所収、一〇八頁の翻訳による。
- (9) 木下・前掲書一七頁。
- (10) Horst Peters, a.a.O., S. 46. 著方・前掲論文三六九頁。
- (11) 土田・前掲論文二一四頁。
- (12) エンゲルス「ザクセンの炭鉱における鉱山労働者の坑夫金庫についての報告」大内兵衛・細川嘉六監訳『マルクス・エンゲルス全集16巻』大月書店（一九六六年）二三六頁。Friedrich Engels, Bericht über die Knappschaftsvereine der Bergarbeiter in den Kohlenwerken Sachsens, in Institut für Marxismus-Leninismus Beim ZK der SED, *Karl Marx Friedrich Engels Werk*, Band 16, Dietz Verlag Berlin, 1981, SS. 342-347, S. 347.
- (13) 菅谷章「ビスマルク社会保険成立への系譜」東海大学政治経済学部紀要一八号（一九八六年）一五頁以下所収、を参照。この点がドイツ疾病保険の特徴であると指摘する（二四頁）。
- (14) 木下・前掲書一二三頁。
- (15) 木下・前掲書一六五頁。
- (16) 大陽寺・前掲論文一六五頁。
- (17) 加藤榮一「社会保険のゲネシス・試論——社会保険の肥大と希釈化（1）」現代福祉研究・創刊号（二〇〇一年）七頁以下所収、二六頁。
- (18) Goran Therborn, *Classes and States—Welfare State Developments, 1881-1981, Studies in Political Economy*, vol. 14, 1984, pp. 7-41, at p. 12. ビスマルクとナポレオン三世については、田中友次郎「ビスマルクのナポレオン三世観と鉄血政策の起源」長崎大学人文・社会科学研究报告四号（一九五四年）五一頁以下。

(19) Hans-Peter Ullmen, aaO, S.578.

(20) 菅谷・前掲論文二二頁。

(21) 田中優「廢疾・老齡保険と国民国家の形成——今世紀轉換期頃におけるドイツ第二帝制の国家的統合に関する一考察」鹿兒島女子短期大学紀要二四号(一九八九年)。

## 二 オーストリア<sup>(1)</sup>

ビスマルクの労働保険制度の影響を受け、類似の制度を採用したのは、オーストリアである。現在のオーストリアは当時、オーストリア・ハンガリー(二重)帝国の一部、オーストリア帝冠領(二重帝国の北部および西部地域)であり、俗に「ツイスライタニエン(Cisleithanien)」と呼ばれる「帝国」であった。

オーストリア・ハンガリー(二重)帝国は、オーストリア、ハンガリーがそれぞれに政府と議会をもつが、王位は両国ともに、オーストリア皇帝フランツ・ヨーゼフ一世が継承した。オーストリア・ハンガリー(二重)帝国は端的に言えば、「ハプスブルク帝国」であり、ヨーロッパ中心部からバルカン半島まで及ぶ広範な領土を所有し、その領域内にドイツ人、チェコ人、マジャール人など複数の民族を抱え込んでいた。

オーストリアの社会保険制度の成立に至る政治状況は以下のごとくである。

一八七〇年代に議会は自由主義勢力が支配的であったが、一八七三年に始まる大不況への対応のまずさや、一八七八年のベルリン会議への対応により国民の支持を失った。一八七九年の帝国議会選挙で自由主義派は議席を大幅に減らし、一八七九年に二度目の首相に任命されたエドゥアルト・ターフェ伯爵(Eduard Franz Joseph Graf von Taaffe、一八三三年～一八九五年)は、保守的民族政党と協力、自由主義勢力を包囲し「鉄の輪」(Eisernen Ring)と呼ばれる政権を率いてい



た。彼はオーストリア帝国内の民族融和に努め、例えば、ドイツ語とチェコ語を同等に地位に置くなどした。

ターフェは社会政策に専門性をもつ政治家を積極的に登用した。社会保険の領域で中心的な役割を担うことになるスタインバッハ (Ernil Steinbach)、プラジャーク (Alois Prazak) といった人物が入閣した。プラジャークは社会保険制度導入時の司法大臣であり、法整備に決定的な役割を果たしたといわれる。一八八一年一月の内閣改造後、連立内閣となり、従来の保守一辺倒の「鉄の輪」は崩れ、保守・連邦主義の連立となった。

ドイツ帝国の前例と同じように、オーストリアでも皇帝がスピーチで「社会問題」に触れた。一八七九年十月八日の皇帝のスピーチは、路上生活者の問題についての保守勢力の取り組みを歓迎した。君主制への密接な関心を抱いていたターフェにとっては、皇帝のこのようなスピーチは、一八八〇年代のオーストリアの社会立法の創生のもうひとつの政治的必要性を示すことになった。<sup>(2)</sup>

このスピーチが引き金となり、一八八〇年代になると政権与党のみならず各党が社会政策に言及するようになる。一八八二年には、オーストリア国内でドイツ人の優遇を求めるドイツ民族主義者らのグループにより発表された「リンツ綱領 (Linzer Programm)」(社会政策に関する政策綱領「一八八二年九月一日」) で、重要産業の国有化とあわせて老齢・災害保険の導入 (アイテム23) が規定された。また自由主義派の提言 (Liberals Proposal: 5 Dec. 1882: the Liberal-*Vereinigte deutsche Linke* "the United German Left) も、未熟練労働者の保護を主張し、同党は議会でいち早く強制疾病保険の導入、一般的な使用者責任 (general liability for employers) の不適切さを挙げ、災害保険の導入を主張した。

このような政治動向の中で一八八三年～一八八五年の社会立法は主に労働者保護に関するものだった。核となるのが営業法 (Gewerbeordnung) の一八八三年、八五年の改正である。同法は労働条件の規制を国家の権限として認めるとい

ものであった。年少・女性労働者の労働時間の規制、工場監督官の任命、労働者の疾病についての使用者による保護規定などである。ターフェはビスマルクとは異なり、政府による労働者保護の必要性を認めていた。彼は、社会政策の展開により、安定的な労資関係を形成し労働生産性を向上、同時に労働運動の抑圧をねらっていた。ターフェ内閣は、一八八三年の営業法改正と同時に、災害保険法案を議会に提出したが、これはビスマルクの一八八一年法案、八二年法案をモデルとした強制保険制度であった。

オーストリアの労災保険についての担い手はスタインバッハ (Emil Steinbach) であった。彼はドイツの労災立法について詳細にフォローしていた。公的な経路だけでなく私的なあるいはインフォーマルな経路を通して情報収集に努めていた。

オーストリア (ハプスブルク帝国) においても、ドイツ帝国と同様、一八八〇年代の社会改革は労働運動 (Arbeiterbewegung) をその基盤から剥奪する、労働運動に対する撃退・抑圧は既存の国家秩序―すなわち帝国における労働者階級の統合 (Integration) の上に築かれるべきであるという懐柔策が為政者の基本的態度であった。<sup>(3)</sup> そして、ドイツ同様、オーストリアでも「無政府主義者鎮圧法」が一八八六年に制定された。

一方、当時の議会には労働者の利益を集約・代表できる組織はなかった。当時の労働者の利益を代表できる可能性のある社会民主党―正式名称は、社会民主労働者党 (Sozialdemokratische Arbeiterpartei)―は、一八八八年から九年の「ハインフェルト綱領 (Hainfelder Programm)」に結集したのちに議席を獲得できた。<sup>(4)</sup> 社会民主党は強制保険に賛成ではなかったが、議会外にあってそのような主張をまとめた形で表明することはなかった (できなかった)。

一八八七年に議会を通過した法案は、一八八七年十二月二十八日に皇帝の承認をうけ、一八八八年一月に労働災害保険法

(Unfallversicherung) として公布され、三か月後に効力をもつこととなった。

強制的な災害保険の構造は、他言語的で広範囲に渡るハプスブルク帝国のユニークな幾つかの要素に依存しており、また社会保険に共通の他の要素に依存している。一つの論点は、災害保険が産業に基盤をもつべきとする「産業原理 (Berufsgenossenschaftlichen Prinzip)」に依拠すべきなのか、あるいは、地域に基盤を持つべきとする「地域原理 (territorialen Prinzip)」かと(1)のことである。「産業原理」に立てば、特定のリスクについての、産業の特別な知識を享受できるが、オーストリア全土に渡り運営するために必要とされる多くの言語の点でコスト高となり、また幾つかの保険適下にある工場がウィーンまでのかなりの距離もコスト高につながる。「地域原理」に立てば、移動のコストが安いがりスク・プールの小規模さに苦しむことになる。<sup>(5)</sup>

労災保険の保険料はメリット制を採用した。一四の広い産業別カテゴリーが作られ、二八のサブカテゴリーが作られた。保険料はさらに地理的に異なった。それらは七つの地域保険グループ (Anstalten) に分かれた。本部はプラハ、ウィーン、ザルツブルクなどに置かれ、全ての保険料は五年ごとに変更する。

疾病保険 (Krankenversicherung) については一八八八年三月三〇日に成立した。疾病保険は概ねドイツ法と同じものであった。政府の最初の法案は一八八五年会期終了前の議会に送付されているが、討論の対象とはならなかった。一八八六年二月一日に再度議会に提案された。一条と二条に対する個別の修正を除けば、オーストリアの法案は一八八三年六月のドイツの疾病保険法をその精神、内容、構造において完全に利用したものだった。

オーストリア法は、ドイツ法と同様、法で規定された最低条件を満たす既存の基金を新しい制度に組み込んだ。ただしドイツ法と異なり、オーストリア法では、疾病基金のネットワークを自治体金庫 (Gemeindekrankenkassen) でなく、地

区金庫 (Bezirkskassen) を設定した。

オーストリアでは、労災保険法の後に疾病保険法が制定され、ドイツのような立法の時系列的逆転現象はおこらなかった。オーストリアの報酬比例の職域社会保険制度の伝統がここに確立した。<sup>(6)</sup>

老齢年金制度はオーストリアでは一九〇六年の年金保険 (Pensionversicherung) により事務労働者に対して設立された。「それは社会民主党の闘いの成果であつた」<sup>(7)</sup>。究極の (最終的な) 労働者のための老齢年金制度は、ナチス・ドイツの占領下の一九三八年の創設である。

- (1) オーストリアの社会政策の歴史については、Margarete Grander, *Conservative Social Politics in Austria, 1880-1890*, University of Vienna Working Paper 94-2, 1994; Ursula Filipiç und Karl Wörster, *Grundbegriffe des Sozialrechts*, VÖGB, 2015, SS.8-12. オーストリアの歴史については、矢田俊隆・田口晃『オーストリア・スイス現代史』山川出版 (一九八四年)、南塚信吾編『ドナウ・ヨーロッパ史』山川出版 (一九九九年)、参照。
- (2) Herbert Holmeister, Austria, in Peter A. Köhler and Hans F. Zacher eds., *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*, Frances Pinter, 1982, pp. 288-327, at p. 289.
- (3) Monika Senghaas, *Soziale Sicherung und Nationale Solidargemeinschaft? - Die Entstehung einer staatlichen Sozialpolitik in Frankreich und in der Habsburgermonarchie*, Working paper Nr.1/2011, Dezember 2011. Institut für Soziologie, Universität Leipzig, S.8.
- (4) F・クレナー (坂本泉・訳) 『オーストリア労働運動史』誠信書房 (一九五八年)、矢田俊隆「オーストリア社会民主党と民族問題」スラウ研究七号 (一九六三年)、倉田稔「オーストロ・マルクシズム」茨城大学政経学会雑誌七二号 (二〇〇一年)、参照。
- (5) John E. Murray & Lars Nilsson, *Accident Risk Compensation in Late Imperial Austria: Wage Differentials and Social Insurance*, *Explorations in Economic History*, vol. 44, 2007, pp. 568-587, p. 571.

- (6) Emmerich Tálos, *Soziale Sicherung in Österreich: Zwischen Kontinuität und radikaler Neujustierung?*, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen *Zs-Arbeitspapier* 7/2002, 2002, S.10.
- (7) Margarete Grander, op.cit., p. 11.

### 三 ハンガリー<sup>(1)</sup>

オーストリアのいわば属州であったハンガリーは一八六七年の「和協」(アウスグライヒ)により、オーストリア皇帝をハンガリー国王とはするものの、独自の憲法、議会、政府をもつ独立国となった。

ハンガリーではオーストリア統治下から労働者の互助的な組織が労働者の生活保障制度として存在していた。特に一八五四年の鉱山法による鉱山労働者の疾病支援と老齢年金を運営する共済金庫は後のハンガリーの労働者保険の原型となるものであった。

一八七〇年以降、インターナショナルの影響はハンガリーにも及び労働運動が伸長してゆく。この過程で、政府は共済金庫に対する労働運動、社会主義運動の影響力を分断しようと、共済金庫に政府の援助を付与することとなる。一八八四年法一七号は、各企業が疾病支援基金の設立を保障するものであった。

一八八九年第二インターナショナル結成の影響をうけ、一八九〇年にハンガリー社会民主党 (*Magyaroszági Szocialdemokrata Part*) が結党された。社会民主党は農村部にも影響力をもち、農業労働者や貧農の覚醒に寄与した。またさらにより急進的な「農民社会主義運動」も、ハンガリー大平原で展開した。<sup>(2)</sup>

ハンガリーの最初の労働保険は、一八九一年法一四号により導入された。同法は、商業、工業を適用範囲とし、労働者

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤 (山田)

の疾病について二〇週までの医療を保障し、障害については二〇週目以降、障害手当を支給することを規定した。保険料は、三分の二を労働者が拠出し、三分の一を使用者が拠出した。運営は既存の基金を利用し、運営の監督は商工会議所が担う。

年金制度の導入は一九二八年法四〇号による。

(1) ハンガリーの社会保障法の展開に Doroŧya Szikra, The Thorny Path to Implementation: Bismarckian Social Insurance in Hungary, *European Journal of Social Security*, vol. 6, No. 3, 2004, p. 255-; Doroŧya Szikra, The Origin of the Hungarian Welfare State in Comparative Research, *Periodica Polytechnica Ser. Soc. Man. Sci.*, vol. 10, No. 5, 2002, p. 143-; European Observatory on Health Care Systems, *Health Care Systems in Transition-Hungary*, WHO Regional Office for Europe, 1999.

(2) 羽場久渥子『ハンガリー革命史研究—東欧におけるナショナリズムと社会主義』勁草書房(一九八九年)、特に「ハプスブルク帝国下のハンガリーにおける労働運動及び農民運動」一三五頁以下、参照。小沢弘明「二重制の時代」南塚信吾編『ドナウ・ヨーロッパ史』山川出版(一九九九年)二一八頁以下所収、二四〇頁。南塚信吾『ハンガリーの農民の人民主義』東京大学出版会(一九九七年)七頁以下、参照。

#### 四 イタリア<sup>(1)</sup>

統一前のイタリアは独立した九つの王国に分かれていたが、一八六〇年のガルバルディ(Garibaldi, Giuseppe)のシチリア遠征の後、サルデーニヤ王国を中心にイタリア統一が実現した。イタリアはサルデーニヤ王国であるヴィットーリオ・エマヌエーレ二世(Vittorio Emanuele II)(在位一八六一年〜七八年)を国王とする立憲国家となった。統一以前の諸国においてもコムーネ(commune)といわれる最小の地方自治単位と、キリスト教信仰が社会の基盤にあった。また産業

革命は他のヨーロッパ地域に比べれば遅れていた。

政治的にはローマを併合した一八七一年に、パリ・コミューンの情報が入り、またインターナショナル結成のニュースもイタリアに届いた。ガルバルデイもインターナショナルのメンバーとなった。一方でインターナショナル内の社会主義派とバクーニン派の対立が国内も影響し、コムーネの伝統と親和性の高いアナーキズムが一定の影響力をもった(バクーニンもイタリアに亡命していた)。

一八七六年三月に成立したデプレッティス (Depretis, Agostino) 「左派」内閣は、一八八二年の選挙法改正を実現した。この改正により「二〇歳以上の男性の四人に一人が投票権を持つことになり、選挙権は「社会的には都市の中小ブルジョワジーと労働者の上層にまで拡大した」<sup>(2)</sup>。この結果、労働者階層の政治参加の途が開かれ、労働者政党、社会主義運動の動きが加速した。農業不況が進行した一八八〇年代は、イタリアにとって工業発展の時期で、工業諸部門は高い成長率を記録した。この状況下で労働運動の勃興、社会政策立法が必要となった。

労働運動や女性解放運動は、統一前既にミラノでは隆盛を極めていた。一八四〇年代以降、労働者の組織が発生して行くが、その初期的形態は共済相互扶助組合であった。一八五九年には「相互扶助協会 (Società di mutuo soccorso)」<sup>(3)</sup>が既に存在した。一八八六年の「相互扶助協会法」によりこれらの組合の合法的設立が認可されることとなった。またイタリアでは貧困救済に関する社会政策についてはキリスト教団体と労働者の相互扶助組織が大きな役割を担っていた。これらの組織の多くは、高齢者や長期療養者、会員の遺族らへの給付、年金、葬祭費の支給などを行うものが多かった。

キリスト教に依拠した諸団体は、主に社会福祉を担っていたが、その活動を無制限に認めることは、宗教勢力の伸長につながり、国家にとっては看過できない問題であった。これゆえ、宗教的慈善活動はコントロールされねばならず、その

方向で進んでゆく。

ヨーロッパ諸国では貧困などの「社会問題」に対して、私的な博愛・慈善事業から国家責任を自覚させるという方向で発展してきた。その点でイタリアは「異教徒」である。イタリアはカトリックの国であったが、慈善については、それを政府の責任とはみなさず、社会構成員の義務と考えられていた。イタリアには救貧法は存在しないといわれ、教会を母体とする民間の慈善事業を国家がその自律性を支援すると同時に、その事業展開の公共性を担保しコントロールするという形で行われてきた。一八六二年の「慈善事業法 (Legge Sull'amministrazione delle Opere Pie)」は「慈善事業 (Opere Pie)」についてそのような対応をとった。そこに「近代法が貫こうとしている抽象的な公共性(ないし公益性)の原理に宗教的痕跡がなお色濃く残されている」と評価される<sup>(5)</sup>。しかしこのような救貧施策は、イタリア国家のより一層の近代化の進行の中で変質してゆく。一八九〇年「公的慈善制度法 (Legge sulle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza)」は、クリスピ(Crispi)の改革を反映し、伝統的な「慈善事業 (Opere Pie)」を放棄し、「公的慈善事業 (Pubbliche di Beneficenza)」という認可された救貧組織の概念を採用し、慈善事業に関係する教会の権限を制約し、国家による統制をさらに強化した。一八八二年の選挙法改正を契機に、社会主義政党も結党されてゆく。一八八二年にはイタリア労働者党 (Partito Operaio Italiano POI) が選挙のために結成される。一八九一年にはイタリア労働者党 (Partito dei Lavoratori Italiani PLI) が結党され、一八九五年にイタリア社会党 (Partito Socialista Italiano SPI) と改称した。なお同党の「国政最小限綱領」には「労働者によって運営される国営の老齢・障害年金制度の構築」が規定されている。

第七次デプレッティス内閣、農工商大臣ベルデイの下で九歳以下の児童労働を禁止する法律と、相互扶助組織に法人格を認める法律が成立した。さらに一八八三年全国労災保険基金が成立し、任意加入ながら労働災害に対する社会的保護が



整備された。

一八九八年には前述の労災金庫が工業部門に関しては強制加入とする法、すなわち一八九八年三月一七日法「労働者災害保険国民基金を設ける法律 (Legge per la istituzione di una Cassa nazionale di assicurazione per di infortuni sul lavoro)」が成立した。同法により工業、鉱山、建設業の五人以上の従業員を雇用する事業所の労働者が強制加入となり、労働災害の被災について保護対象となり、全額事業主の拠出による給付の受給が可能となった。

また同年七月一七日法、「労働者障害・老齢保険のための国民保険基金を設ける法律 (Legge per la istituzione di una Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai)」が成立し、任意加入ながら、「労働者の障害、老齢のための年金国家基金」(Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai) が設置され、年金制度が開始された。対象は、肉体労働者、日々被用の者で、年間六リラから一〇〇リラまでの保険料を支払うこととなる。イタリアの特徴は、年金制度の成立が早いのに比して、医療保障は遅く、一九四三年の疾病保険によりようやく成立した点である。上村政彦教授はこれを「疾病の保護に関する労働者の自主的共済制度が有効的なものとして、存在していたことにある」<sup>(6)</sup>からだとする。

イタリアは医療については国家の介入がなく、共済制度をそのまま維持し、年金に関しては国家介入があったという点に特徴がある。相互扶助団体を中心とする共済制度は、医療給付のような短期給付には有効であり、ムーネの伝統が醸造した自治相互の理念が活きてきたというべきであろう。また自治・相互扶助の理念はアナーキズムにも馴染むものである。

- (1) イタリアの歴史一般については、森田鉄郎・重岡保郎『イタリア現代史』山川出版(二〇〇八年)、参照。  
山川出版(二〇〇八年)、参照。
- (2) 社会保障・社会政策に関しては、上村正彦「イタリアの社会保障制度」平石長久・保阪哲哉・上村政彦『欧米の社会保障制度』東洋経済新報社(一九七六年)、横山隆作『イタリア労働運動の生成』学文社(二〇〇一年)、小林甲一「イタリア社会保障の歴史、現状および将来」名古屋学院大学論集・社会科学篇二九卷一号(一九九二年)六九〜九二頁、柴田嘉彦「社会保障の歴史」日本福祉大・研究紀要九四号(一九九六年)一〜二八頁、参照。
- (3) Gian Paolo Barbetta, *Defining the Nonprofit Sector: Italy Working Papers of the The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993. 共済組合の詳細は、横山隆作・前掲書所収の「相互扶助協会の展開」に依存している。イタリアの共済組合の実態については、Tiziana Di Cimbri, *Welfare or Politics? The identity of Italian mutual aid societies as revealed by a latent class cluster analysis of their annual reports*, *Accounting History*, vol. 20, 2015, pp. 310-341.
- (4) G. M. Palliccia, *The Relief of the Poor in Italy. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 28, 1906, pp. 113-118. 勝田由美「国民国家形成期のミラノにおける公的福祉の模索―クリスピ法とユニタリア協会」北村暁夫・小谷眞男編『イタリア国民国家の形成―自由主義期の国家と社会』日本経済評論社(二〇一〇年)一五三頁以下、所収。
- (5) 小谷眞男「慈善事業法体制試論」一八六二〜一八九〇―イタリア救貧法史研究序説「日伊文化研究三五号(一九九七年)五三頁以下所収、五四頁。
- (6) 上村正彦「イタリアの社会保障制度」平石長久・保阪哲哉・上村政彦・前掲書所収、九二頁。

## 五 オランダ<sup>(1)</sup>

一五八一年のネーデルラント連邦共和国の独立宣言、一六〇九年のオランダ独立戦争の終結によりヨーロッパ大陸では比較的早い時期から独立を果たした。

一八四八年二月のバリ革命の影響はオランダにも波及したが、「オランダの場合、市民や労働者による騷擾がほとんどないまま、いわば上から「革命」が静かに進行し、しかもそれが成功裏に終わったという意味で、オランダの一八四八年はいささかほかの国々とは様相を異にしていた<sup>(2)</sup>」。一八四八年三月を境に国王ウィルレム二世 (Willem II) 在位一八四〇年〜一八四九年) は保守的で専制的な君主から進歩的自由主義的な君主へ約変した。

一八四八年一〇月に憲法改正が行われ、責任内閣制が導入され、結社・表現の自由、宗教の自由などが明確に規定された。「この改正によるオランダ憲法は、当時ヨーロッパでもっとも近代的で民主的な憲法といわれた一八三二年のベルギー憲法に近づき、オランダでも現在にまで続く議会制民主主義と国家の基本的人権が確立されることになった<sup>(3)</sup>」。これ以後、一八五〇年〜一八八〇年ごろまでオランダは自由主義の全盛時代を迎える。

一八八〇年代の資本主義の発展や不況により労働問題は深刻化し、労働者階級の政治的自覚が高まる。一八八二年三月には社会民主同盟 (Social Democratische Bond SDB) ならにドイツ社会民主党をモデルにしたといわれる社会民主労働者党 (Social Democratische Arbeiders Partij SDAP) が結成された。

一八八七年には憲法改正により、選挙制度が改正され、有権者が一〇万人から三五万人近くに増加した<sup>(4)</sup>。また一八七七年に政府は、工場における女子労働者の労働条件についての調査を実施した。その副産物として、いくつかの工場、特に大会社は、疾病、労働不能、老齢に対する経済的支援の制度を保有しているということが明らかになった。これを受けて一八八八年のマッカーイ (Mackay Aeneas) 内閣 (一八八八〜九年) は年少・女子労働を制限する労働法を制定した。

一方、政府は国外の社会保障の現状を調査し、一八九三年には法律家のレイデン (Van Leijden) が法定の老齢年金保険制度は費用がかかり過ぎ、その上、私的な生活に過剰な政府介入をもたらすと報告書に結論づけた<sup>(5)</sup>。

救貧法

オランダの貧民救済については、教会が実質的にその役割を担っており、教会や個人が救済しない人々に対してのみ、自治体が援助していた。一八五四年と後の一九一二年の救貧法は、政府の支出を切りつめることに焦点がおかれていたものだった。そしてこの二法は、貧民救済は基本的には私的な慈善事業の問題であると明瞭に規定するものだった。<sup>(6)</sup>

共済組合

当時のオランダには「社会企業家 (Social ondernemerschap)」といわれる開明的な企業家が存在し、労働者が遭遇する経済的危機に対応する労使拠出の基金を立ち上げ、場合によっては基金の運営に労働者を参加させていた。また彼らは政府が社会保険を導入することには反対したが、自らの経験を他に広めるために「社会的アドバイス機関 (Bureau voor sociale adviezen)」を立ち上げた。<sup>(7)</sup>

一八九七年には政府は労働者災害補償法を導入しようと試みたが、企業の反対により成功しなかった。政府案は使用者の負担による、強制的・集団的保険であり、単一の政府機関 (Sociale Verzekeringsbank SVB) による運営をその内容としていた。企業は政府の機構による運営の官僚的非効率性に反対した。そして自分たちの行っている制度のほうが安上がりであり効率的であると主張した。経営者側が国家が社会保険を突破口になることを警戒した。社会立法に警戒心を抱いた企業経営者は、一八九九年にオランダ使用者連盟 (Nederlandse Vereniging van Werkgevers) を結成した。

一八九〇年代に自由党が政権に復帰し、ピールソン (Pierson, Nicolaas Gerard) 内閣 (一八九七年―一九〇一年) が、立法に際してドイツ帝国とオーストリアの法制を検討した上で、一九〇一年に労災保険法 (Ongevalletwet OW) を制定し

た。<sup>(8)</sup> 同法は保護対象が極めて限定的で、危険業務に従事している労働者のみが対象であった。すなわち、対象者が動力器機、蒸気、ガス、爆発しやすいあるいは引火性の原料を扱っている労働者に限定されていた。しかし賃金に関する上限は設定されていないので、これらの部門の全ての労働者がカバーされていた。

労災保険法は、間接的には老齢保険制度を含んでいた。もし受給者が永久的に労働能力の一部または全部を失った場合、彼は一定の期間の後も、年金の受給権を持つ。これらの年金は受給者が労働不能にある間、継続した。つまり六五歳以上でも支給されたのである。<sup>(9)</sup>

オランダではヨーロッパ地域でもはやくから独立を確保していた。共済組合制度に国家介入をする必要性は必ずしも高くはなかった。それが一九〇一年法となって結実した。

- (1) オランダの社会保障については、Chris Nottingham and Piet de Rooy, *The Peculiarities of the Dutch: Social Security in the Netherlands*, in Steven King and John Stewart, eds., *Welfare Peripheries*, Peter Lang, 2007, pp. 39-66.; K. P. Companye, R. H. M. Hendriks, K. F. E. Veraghtert and B. E. M. Widdershoven, *Two Centuries of Solidarity - German, Belgian and Dutch social health insurance 1770-2008*, Aksant, 2009. オランダの歴史一般については、栗原福也『ベネルクス現代史』山川出版(一九八二年)、モリス・ブロール(西村六郎・訳)『文庫クセジュ オランダ史』白水社(一九九四年)、佐藤弘幸「オランダ」森田安一編『スイス・ベネルクス史』山川出版(一九九八年)所収、など参照。
- (2) 佐藤弘幸「オランダ」森田安一編『スイス・ベネルクス史』山川出版(一九九八年)三一五～六頁。
- (3) 佐藤・前掲論文三一六頁。
- (4) モーリス・ブロール・前掲書一一四頁。
- (5) Ilona Dorrestijn and Vibeke Kingma, *The AOW scheme: history and predecessors, in the Sociale Verzekeringsbank*, 一九九〇(一九九〇)

International Affairs and Corporate Communications Departments, *The Dutch State Pension Past, Present and Future*, Sociale Verzekeringsbank, 2008, at p. 17.

(6) Ary Burger, Paul Dekker, Tjmen van der Ploeg and Wino van Veen, *Defining the Nonprofit Sector: The Netherlands: Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project*, 1997, at p. 3.

(7) Keezie Sluyterman, Corporate Social Responsibility of Dutch Entrepreneurs in the Twentieth Century, *Enterprise and Society*, vol. 13, issue 2, 2012, pp. 313-349, at p. 318.

(8) Frans Pennings, *Dutch Social Security Law in an international context*, Kluwer, 2002, at p. 1.

(9) Ilona Dorrestijn and Vibeke Kingma, op. cit., p. 18.

## 六 ベルギー<sup>(1)</sup>

ナポレオンが一八一五年にワータレルローの闘いで敗北したのちベルギーはオランダに併合されていた。ベルギーは、フランス革命の情報伝わる中、一八三〇年独立革命により、オランダから独立した。オランダが宗教的にはカルヴァン主義で言語はオランダ語であるのに対し、ベルギー地域（低部地方南部）は、宗教はカトリックであり、言語はオランダ語とフランス語である。したがってベルギーがオランダから独立したことは、本来のベルギー地域（低部地方南部）アイデンティティー確立のある面では悲願であった。

一八三二年のベルギー憲法は自由主義的なものであり、近代憲法の一つといえるが、憲法はフランス語を正文としており、独立時点から二〇世紀に顕在化する言語戦争の萌芽を内在していた。

フランス革命の成果を折り込んだ自由主義的な憲法の下で、鉱山資源にも恵まれたベルギーは発展を遂げ、一九〇〇年までは、アメリカ合衆国と並び世界第二位の工業大国であった。一八八〇年代になると、旧来の小経営から資本主義的国

民経済を確立するなかで、労働問題がこの時期より一層表明化してゆく。一八八四年の選挙でカトリック党が勝利し一四四年まで政権を担うこととなるが、一八八五年にはベルギー労働党 (Belgische Werkliedenpartij/Parti Ouvrier Belge) が結党される。ベルギー労働党は労働者の組織化のために、労働組合や共済組合も積極的に組織した。

一八八六年には労働者の大規模な集団示威行動や暴動が頻発するようになる。一八八四年に首相となったペールナールト (Beernaert, Auguste) は、一八八六年の暴動に対して柔軟な姿勢でこれに対応した。また国王レオポルド二世 (Leopold II) は、この革命的運動に対してドイツの例に従うことを決意し労働者階級と和解する法を提案した。

## 救貧法

ベルギーの貧困救済は他のヨーロッパ諸地域同様、宗教的組織によって行われてきた。一八九一年一月二七日の法とその修正である一八九七年二月一五日法により、処遇施設として労役所 (depots de mendicite) と救貧院 (maisons de refuge) が規定された。前者は怠惰者、節制できない者、売春婦などが司法手続きにより入所し、後者は貧困者、高齢者、病人などが、任意や自治体により入所していた。<sup>(2)</sup>

## 共済組合

生活保障施策としては、伝統的に労働者の相互扶助組合が存在しており、これを基本に制度が構築されてゆく。自由主義者のロジエ (Rogier, Charles) 政権下で制定された一八五〇年五月八日法は労働者階級が彼らの老齢期に備えることを奨励する「一般生活年金基金 (Algemene Lijfrentekas)」を設立する。

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤 (山田)

二八八 (二八八)

一八五一年四月三日の「扶助組合法 (Mutualistische Wet)」は相互扶助組合について、政府による促進とこれらに保護を与えるもので、同時に禁止されている労働組合に対する「内緒の支援 (clandestine support)」を行わないように厳格に監督されていた。一八九四年六月二三日の「扶助組合法 (Mutualiteiwet)」は、相互扶助組合が大幅な自治を与えられ、同時に、大臣からの認可を受ければ、国家と地方自治体から補助を得られることを可能にするものだった。また同法は、地域の基金が連合組織を創ることを認めていた。それらの連盟は、宗教や政党と同じ系列下されたものだった。一九〇六年に National Alliance of Christian Mutual Fund<sup>(3)</sup>、一九〇八年には National Union of Neutral Mutualist Federation<sup>(3)</sup>、一九一三年には National Union of Socialist Mutualist Fundederation という具合である。ベルギーの一九九〇年代の特色はカトリック政権に現れている。「一般的にカトリック政権は、私的な発意と自助の優位を強調した。国家は、学校や疾病基金、組合といった組織を自由に発展することを認め、彼らに法的な特典や補助を与えることで奨励した。これは "Liberté subsidée" の原理に関連している。この見方は一八九四年六月二三日法に反映している」<sup>(4)</sup>。

このような諸施策により二〇世紀初頭にはほとんど全ての労働者が相互扶助組合によって保護される状況にあった。

一九〇〇年五月一〇日法は、補助を受けた任意の老齢保険を構築する。一八八六年に九六〇〇〇人が相互扶助組合に加盟していたが、一九〇七年には一九六四八七人となり人口の三・四パーセントが加盟していることになる。<sup>(5)</sup>

一九〇三年十二月二四日、労災保険法が制定されたが、同法は、労働災害に関し保険をかけていない使用者に対して保障基金への拠出を強制するものであった。

本来的な社会保険制度は一九一一年六月五日法の鉸山労働者障害・老齢年金法が嚆矢となる。



- (1) ヘルギーの歴史については、栗原福也『ベネルクス現代史』山川出版（一九八二年）、ジョルジュ・アンリ・デュモン（村上直久・訳）『文庫クセジュ ヘルギー史』白水社（一九九七年）、森田安一編『スイス・ベネルクス史』山川出版（一九九八年）、  
なじ参照。
- (2) これらの施策については、Rudolph M. Binder, Treatment of Beggars and Bagabonds in Belgium, *Journal of American Institute of Criminal Law and Criminology*, vol. 6, 1915-1916, p. 835-.
- (3) K. P. Companye, R. H. M. Hendriks, K. F. E. Veraghtert and B. E. M. Widdershoven, *Two Centuries of Solidarity - German, Belgian and Dutch social health insurance 1770-2008*, Aksant, 2009, p. 92.
- (4) Rita Schepers, The Belgian medical profession, the order of physicians and the sickness funds (1900-1940), *Sociology of Health and Illness*, vol. 15, 1993, 375-, at p. 367.
- (5) Rita Schepers, op. cit., at p. 377.

## 七 フランス<sup>(1)</sup>

フランスの社会保障発展の最大の特色は、「社会保険」制度の展開が二〇世紀前半まで実質的にはみられなかった点である。一九一〇年に老齢保険法が成立するがこれはほとんど機能しなかつた。<sup>(2)</sup> ドイツ、オーストリアなどヨーロッパ工業化諸国のほとんどが、今世紀に入ってから国家的制度である「社会保険」が共済組合にとって代わる方向であるが、フランスにおいては共済組合が、生活保障の中心的役割を、今日まで維持し続けている。<sup>(3)</sup>

## 救貧法<sup>(4)</sup>

フランスの救貧は、フランス革命期に公的扶助を「国家の神聖な義務 (dette sacrée)」とする一七九三年の「人権宣言

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤 (山田)

二八六 (二八六)

(Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1793)」等によって、明らかに他国(地域)の公的救済と異なる次元になったといえるが、その後の展開はかならずしも、その理念に一致するものではなかった。革命期の制度は実際上ほとんど実施されず、「革命期の後は、公的扶助とこれに対応する被救済権の思想が確立したにもかかわらず、実際の施策においては、絶対王政以来の施設救助の水準を大きく前進させることにはならなかった」と評価される。<sup>(5)</sup>

フランスの救貧法が新たな局面を迎えるのは、一八九三年七月一日の医療扶助に関する法 (la loi sur l'assistance médicale gratuite) 以降である。<sup>(6)</sup> 一九〇五年七月一日日年の老齢・障害者の扶助に関する法 (la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables) は、県による公的扶助の義務を規定し、これらの立法によりフランス公的扶助の基礎が固まった。

### 共済組合

フランスでは一七八九年の革命以前から、信徒会や職人組合を基礎とする相互扶助的な組合 (sociétés de secours mutuels, sociétés de prévoyance) が形成されていた。しかしこれらは、革命後に定立された「中間団体の禁止」原則により、具体的には一七九一年の「シャプリエ法 (Loi le Chapelier)」により、抑圧的・抑制的に取り扱われた。

一九世紀後半のナポレオン三世の統治期には、これらの組合は黙認—国家による承認、援助—「社会問題」への政府の介入に利用されるようになる。一八三二年のコレラの流行以降、公衆衛生の概念が登場し、この関心から共済組合は「より効率的で組織化された国家統治と、公衆衛生という二つの関心から、共済は国家によって保護・支援され、他方で積極的な介入を受ける組織となった」<sup>(7)</sup>。その典型が一八五〇年六月一日法と、一八五二年三月二十八日デクレであった。この二法は共済組合に対して国家の強い統制を課すものだった。六月一日法は、国民年金基金 (La Caisse Nationale des

Retraites pour la Vieillesse) を設立したものであった。これは政府によって管理された基金ではあったが、加入強制はとられておらず、実際にこれを利用したのは有産階級や企業年金受給者などにとどまったり、現実的機能はほとんどなかったと指摘される。<sup>(8)</sup>五二年のデクレは、「承認」組合制度を導入した。

一九世紀後半になると、他のヨーロッパ諸国同様、労働運動の法認の動きの中で一八八四年に労働組合が認められた。一八九八年四月一日には共済組合憲章 (Charte de la Mutualité) と呼ばれる「共済法典 (Code de la Mutualité)」が成立した。本法は共済組合の設立の自由と運営の自治を認めた。そして共済組合の業務を、会員・家族の疾病、負傷、障害の救済、退職年金の支給、無料職業紹介、失業手当などとし、さらに連合体の結成も認めた。これにより、今日まで維持される「フランス共済組合連合会 (Fédération nationale de la mutualité française, FNMF)」が結成された。本法以降、共済組合は著しい発展を遂げてゆく。<sup>(9)</sup>

フランスの社会保険は、第一次大戦後に旧ドイツ領アルザス、ローレン地方に存在した社会保険によってもたらされることになる。それ以前に一九一〇年四月五日に老齢保険法 (la loi sur les retraites ouvrières et paysannes) が成立するがこれはほとんど機能しなかったか、その機能には疑問が呈されている。<sup>(10)</sup>同法は本格的な社会保険法の発展には直結しなかった。一九二一年に一定所得以下の商工業労働者を対象にした、疾病、出産、障害、老齢、遺族の社会保険法案が提出されたが、これが最終的に法律として公布されたのは一九三〇年四月三〇日になってからである。

(1) フランスの社会保障の歴史については、田端博邦「社会保障の歴史」社会保障研究所編『フランスの社会保障』東京大学出版会(一九八九年)八五頁以下、久塚純一『フランス社会保障医療形成史』九州大学出版会(一九九一年)、廣澤孝之『フランス

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤(山田)

二八四(二八四)

「福祉国家」体制の形成」法律文化社(二〇〇五年)、伊奈川秀和「フランス社会保障法の権利構造」信山社(二〇一〇年)、「同」『社会保障法における連帯概念—フランスと日本の比較分析』信山社(二〇一五年)、柴田嘉彦「社会保障の歴史(2)」日本福祉大学研究紀要九三号(一九九五年)一頁以下など参照。社会保険の歴史については、Yves Saint-Jours, France, in Peter A. Köhler and Hans F. Zacher eds., *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*, Frances Pinter, 1982, pp. 93-149.

- (2) Robert F. Foerster, *The French Old Age Insurance Law of 1910*, *The Quarterly Journal of Economics* vol. 24, No. 4, 1910, pp. 763-770. 中上光夫「播磨期のフランス社会保険立法—一九一〇年労働者農民老齡年金法の制定」三田学会雑誌七〇巻五号(一九七七年)四〇頁以下、参照。

- (3) 高藤昭「フランスの共済組合について」海外社会保障情報九〇号(一九九〇年)一七頁以下、中上光夫「19世紀末におけるフランスの共済組合(上)(下)」三田学会雑誌七二巻四号、五号(一九七九年)など参照。Michel Dreyfus, *Mutual Benefits Societies in France: A Complex Endeavour*, in Marcel van der Linden ed., *Social Security Mutualism—The Comparative History of Mutual Benefits Societies*, Peter Lang, 1996, p. 209-.

- (4) フランスの救貧法について、中村睦夫「社会権の法理」有斐閣(一九七〇年)、蛭原健介「アンシャン・レジーム末期の公的救済論—1780年代における社会権「思想」」明治学院論叢六七五号(二〇〇二年)、同「フランス革命前夜の地方議会における公的救済論—「思想」としての社会権」明治学院論叢六八九三号(二〇〇三年)、同「フランス革命前夜の社会権「思想」とその限界(一) 三部会陳情書における公的救済論を中心に」明治学院論叢七〇五号(二〇〇三年)、波多野敏「フランス革命における公的扶助理論の形成(一)(二)」岡山大学法学会雑誌五六巻三・四号、五七巻一号(二〇〇七年)など参照。

- (5) 田端・前掲論文八七頁。

- (6) 久塚・前掲書六八頁に条文訳・解説がある。なお久塚教授は同法を「無料医療扶助に関する」法と和訳する。

- (7) 笠木映里「社会保険と私保険 フランスの補足的医療保険」有斐閣(二〇一二年)四六頁。

- (8) Francis Netter, *Les retraites en France avant le XX<sup>e</sup> Siècle*, *Droit Social*, N<sup>o</sup>. 6, 1963, pp. 358-373, p. 360. 田端・前掲論文八九頁、同旨、笠木・前掲書四六頁。

(9) Jean-Jacques Dupeyron, Michel Borgetto, Robert Lafore et Rolande Ruellan, *Droit de la Sécurité Sociale, 15e édition*, Dalloz, 2005, p. 26.

(10) Jean-Jacques Dupeyron, Michel Borgetto, Robert Lafore et Rolande Ruellan, op.cit., p. 26.; Yves Saint-Jours, Michel Dreyfus et Dominique Durand, *Traité de Sécurité Sociale Tome V Histoire, Droit, Sociologie*, L.G.D.J., 1990, p. 87.

## 八 スカンディナヴィア諸国

スカンディナヴィア諸国は、他のヨーロッパ諸国とは異なる政治的・経済的展開をとげた。一般的には産業革命後、工場生産が中心になり、「労働者」が登場してくる。彼らが社会的力を獲得し、議会にその利益を代弁する勢力をもったとき、社会立法は加速する。ところがスカンディナヴィア諸国では農民層の動向が重要な意味を持つ。農民層の政治参加が議会の近代化と社会立法の進展を意味した。スカンディナヴィア諸国における社会保険の展開の特異性はここにある。<sup>(1)</sup>

(1) Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity—Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge University Press, 1990, p. 55ff.; Peter Abrahamson, *The Scandinavian Model of Welfare, Rencontres et Recherches*, vol. 4, 1999, p. 31–; Steven King and John Stewart, eds., *Welfare Peripheries The Development of Welfare State in Nineteenth and Twentieth Century Europe*, Peter Lang, 2007; Matti Alesstalo, Sven E. O. Hort and Stein Kuhnle, *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons*, *Hertie School of Governance – Working Papers*, No. 41, 2009.

## 九 デンマーク<sup>(1)</sup>

北欧の「大国」デンマークは、北欧で最も早く近代化を達成した国であるといつてよい。

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤(山田)

二八二(二八二)

一八四九年には「六月憲法」と呼ばれる自由主義的憲法を持ち、国王の地位を立憲君主的なものとし、上下二院制の議会を持ち、出版・集会の自由、三〇歳以上の男子参政権を規定した。また一八六〇年代には富裕な農民がリーダーとなつて、宗教的な運動のための団体的政治結社、また農民専用の貯蓄銀行、そして酪農協働組合といったアソシエーションが結成されていた。

一八六四年の対プロイセン戦争の停戦条約であるウイーン条約により、デンマークの領土は制限されほぼ現在の領土が確定した。領土拡大が不可能となると、デンマークは制限された領土の充実を志向し、これ以降、農業大国の途を歩むことになる。酪農以外にも造船業、海運業などが主要産業となつてゆく。さらに一八九〇年を境にデンマークの経済・産業は急速に拡大発展を続けてゆく。同時に労働者のプロレタリア化が進行し、労働運動やマルクス主義が拡大し、一方政党政治も確立する。<sup>(2)</sup>それが、保守派・官僚・大地主・ブルジョワを中心とする右翼党(Højre)であり、農民や小規模農民を中心とする左翼党(Venstre)である。社会民主党(Socialdemokratiet)の結党は一八六七年である。留意すべきは、農村で発達したアソシエーションが都市へ伝播し、労働者を中心とする政治的および社会的な力に発展していったという点である。<sup>(3)</sup>

## 救貧法

一七〇八年のデンマークの最初の救貧法は、貧民を「価値ある」貧民と、「価値のない」貧民とに選別し、「価値ある」貧民を支援する。一八四九年六月の憲法は、貧困救済を受けた者については公民権の失効条項が規定されていた。当時の救貧法は、施設収容が中心で、労役所や救貧院への収容が要請された。

一八九一年三月二八日の高齢者扶助法および改正救貧法は、「価値ある」貧困高齢者を既存の救貧法の外で扱うことに関するものであった。ここで貧困高齢者は過酷で不名誉な貧困法から解放されたのである。

### 共済組合・疾病金庫法

一八九〇年代初頭には多くの貧しい人々はすでに疾病に関して疾病金庫 (Sygekasse) に加入していた。一八八〇年代中葉には、地方で働く小作農、農場労働者、使用人のおおよそ六〇パーセントが任意保険制度に加入していたとされる<sup>(4)</sup>。一八九一年の疾病金庫法は、国家がこのような任意の相互扶助の疾病金庫を補助するものである。これは自助という保守派の思考と国家による支援という左派の思考のコンビネーションであった<sup>(5)</sup>。医療は現物給付とされ、医師への支払いは地域の疾病金庫連合会と地域の医師会が協定に基づいて行われる。

### 一八九一年 高齢者扶助法<sup>(7)</sup> (lov om alderdomsunderstøttelse)

右翼党のエストロップ (Estrup, J. B. S.) 首相は、社会民主党の勢力が伸長に動揺した左翼党内の穏健派と妥協し、貧困労働者に対する社会立法と引替えに、右翼党が求めている要塞建設のための軍事支出を承認させた。また開明的な右翼党の一党員部は、ビスマルクが八〇年代のドイツに導入した老齢年金制度に関心をもっていたし、こうした措置が社会主義者の先手を打つことになるとも考えていた<sup>(8)</sup>。

一八九一年の高齢者扶助法 (老齢年金法) は、無拠出年金制度を創設した。地方政府が給付のレベルを決定する裁量権を有している。地方政府が財源を拠出し、国家が地方政府負担の半分を財政支援する。生計に必要な手段を所有しない六

○歳以上の全ての市民が支給対象となった。ただし一〇年以上デンマークに居住するデンマーク生まれの国民で、老齢年金受給前の一〇年間に救貧法の支援を受けたものは年金受給権はない。支給を拒否された場合には、地方の国家代表機関 (Overøvrigheden) に不服申し立てをすることができた。また高齢者が自立生活をおくれない場合には、托助金受給のかわりに、養老院 (aldertons hjem) に入所することも可能であった。

同法は「無拠出で自助的な制度を伴って、デンマークは二つの近代的なシステム——すなわちドイツの強制的な制度とイギリスの効果的でない任意制度——の間を航行した」とされる。<sup>(9)</sup>

なお一八九八年には労災法が成立した。

- (1) デンマークの社会保障の展開については、Jørn Henriki Petersen and Klaus Petersen, Shake, Rattle and Roll! From Charity to Social Rights in the Danish Welfare State 1890-1933, in Steven King and John Stewart, eds., *Welfare Peripheries*, Peter Lang, 2007, pp. 149-179.
- (2) 武田龍夫『物語 北欧の歴史 モデル国家の生成』中公新書 (一九九三年) 一一二頁。
- (3) 坂口緑「デンマーク・ポランタリーセクターに対する役割期待——福祉国家の再編がもたらす影響」『ポランティア学研究』一一号 (二〇一二年) 六三〜七五頁、六五頁。
- (4) Asbjørn Sonne Norgaard, Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State, *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, No. 3, 2000, pp. 183-215, at p. 195.
- (5) 疾病金庫法については、伊東敬文「北欧における医療保険政策の発展 デンマーク・スウェーデン史的比較論」『国際社会保障研究』二五号 (一九八〇年) 九頁以下、参照。
- (6) Niels Finn Christiansen and Klaus Petersen, The Dynamics of Social Solidarity: The Danish Welfare State, 1900-2000, *Scandinavian Journal of History*, vol. 26, No. 3, 2001, pp. 177-196, at p. 179.



(7) 高齢者扶助法に『*År 1891 Jørn Henrik Petersen, The Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure, Journal of Social Policy*, vol. 19, 1990, pp. 69-91.

(8) 百瀬宏『北欧現代史』山川（昭和十五年）一二〇―一二二頁。

(9) Nils Finn Christiansen and Klaus Petersen, op.cit., p. 179.

## 一〇 スウェーデン<sup>(1)</sup>

スウェーデンは一五二三年にデンマークへの反乱というかたちで独立を達成した。

一八七〇年代以降、産業革命・工業化の本格的展開に伴い、労働条件の劣悪化が進行し、長時間労働、低賃金、児童労働が常態化していた。また恐慌時には、大量の国民が移民として国外に転出していった（総人口の四分の一の、一〇〇万人がアメリカに移住）。

## 政党と労働運動

スウェーデンでは一八六六年に議会法が改正され、二院制が採用された。このことで近代的政治の結成の動きが生まれる。労働者の政治団体としては、一八八九年に社民党（Socialdemokratiska Arbetarpartiet）が結成され、ヤルマル・ブラントイングが指導者として活躍した。また一八九八年に労働組合連合会（Landsorganisationen i Sverige II）結成される。

## 救貧法

一八四七年の救貧条例（*fattigvårdsförordning*）により教区に困窮者の救済が義務づけられた。救貧税の徴収が各教区に

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤（山田）

二七八（二七八）

義務づけられる。対象者に不服申し立ての権利が認められた（これは一八七一年法で削除される）。

一八六二年には、救貧事業の責任がコミュニティに移行しコミュニティの自治事業となったため地域格差が生じる。一八七一年の新救貧条例が近代的救貧政策の基礎を作った。

### 共済制度

一八八四年に自由党のヘーデン (Adolf Hedén) は労働者保護の動議を議会に提出した。具体的には、労災保険、老齢保障の導入、疾病金庫への補助などの提案である。農業者が最大勢力をなす下院では、保険の適用を労働者に限定することには反対があり、最終的には「労働者およびそれに類する者」と修正することで同提案が両院で採択された。スウェーデンの立法では議員提案が両院で採択された場合、政府が有識者による調査委員会を設置するのが慣例とされており、上記動議を受けて労働者保険委員会 (Arbetsareförsäkringskommittén) が設置される。その成果が、一八八九年の労働保護を強化する法 (労働安全保護法 (lag om skydd mot yrkesfara) である。

さらに一八九一年に疾病金庫助成法 (lag om statsbidrag till sjukkassor) が成立し、同法により、任意の自助活動への国家による支援が行われるようになる。登録金庫と任意金庫の二種となった。「さらに、労災保険と老齢年金をセットにした法案が作成されたが、労働者保険とすることへの反対は根強く、一八九〇年代は法案の否決が続いた」。

この時代、他のスカンジナビア諸国同様、スウェーデンでは、社会の中心は農村エリアにあった。人口の大部分—五〇%以上—は、まだ農村地域に住んでいた。そして国民の大多数は農業、林業、漁業などの第一次産業に従事していた。小さな農場やそれに類するものを所有している者にとって、老齢年金や他の社会保険は都市の労働者階層よりも問題にはな

らない。しかし農村のグループは、納税者であり、政治的システムや議会において重要な役割を果たしていた。スウェーデンにおいては、納税者のこの大規模の人口に給付を返すことなしに、国家財源の制度を導入することはほとんど困難である。これゆえ、貧困者や労働者階級あるいは工業労働者といった特定のグループに対してのみ向けられる提案については、政治的支援を勝ち取ることは困難であった。<sup>(4)</sup>

一九〇一年に任意の労災保険制度導入され、雇用主の労災補償義務が制度化された。対象は鉱業および危険を伴う労働に帰因する負傷に限定されていたが、六〇日間の待機期間のうち、一日定額の補償を受け取れる。

本格的な老齢年金は一九二一年の男子普通選挙法が成立したあと、一九二三年の老齢年金法 (*Lag om pensionsförsäkring*) であった。<sup>(5)</sup>

一九一八年には救貧法が改正された。

- (1) スウェーデンの社会保障については、戸原四郎「福祉国家スウェーデンの生成と展開」東京大学社会科学研究所『福祉国家―福祉国家の形成』東京大学出版会（一九八四年）二七九頁以下、参照。疾病金庫法については、伊東敬文「北欧における医療保険政策の発展 デンマーク・スウェーデン史的比較論」国際社会保障研究二五号（一九八〇年）九頁以下、参照。Urban Lundberg and Klas Åmark, *Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000, Scandinavian Journal of History*, vol. 26, No. 3, 2001, pp. 157–176.
- (2) 戸原・前掲論文二八七頁。
- (3) 山本麻由美「スウェーデン」田多英範編『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房（二〇一四年）一五五頁以下、一五九頁。
- (4) Urban Lundberg and Klas Åmark, *op.cit.*, at p. 157.
- (5) 一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保障の浸潤（山田）

(5) 老齡年金制度導入までの展開については、Lars-Fredrik Andersson and Liselotte Eriksson, *The Compulsory Public Pension and the Demand for Life Insurance: The Case of Sweden, 1884-1914, Economic History Review*, vol. 68, 2015, pp. 244-263.

一 ノルウェー<sup>(1)</sup>

約五〇〇年にわたりデンマークの属州「スウェーデン」の同君連合であったノルウェーは一九世後半に独立を遂げた。一八一四年五月には後に「エイズボル憲法 (Eidsvold Grundlovens)」と称されることになる、自由主義的な憲法が制定される。モンテスキューの三権分立、フランス憲法、当時のオランダの「バタビア憲法 (Staatsregeling voor het Bataafsche Volk)」、さらにスウェーデン憲法を参考に作られた。王権は制限され、人権規定もおかれ、議会は上下二院制が採用された。

一八〇〇年代後半頃から、ノルウェーは経済、社会上の変化と発展の時代を迎え、近代ノルウェーが形成されつつあった。一八七五年〜一八九五年の間、長期不況にもかかわらずノルウェーは発展を遂げた。産業革命が始まり、ノルウェー最初の社会主義運動も起こった。<sup>(2)</sup>

政党は一八六九年に自由党 (Venstre) 結党がされ、一八八四年に政権についた。これに対応し、同年に保守党 (Høire) が、一八八七年には労働党 (Arbeiderpartiet) がそれぞれ結党された。そしてこの後、政党政治が本格的に展開されることになる。

一八九九年には労働組合のナショナルセンターである全国労働連合が、一九〇〇年には経営者団体である全国経営連盟が結成された。

社会政策に関してはビスマルクやスウェーデンの影響を受けて発展していた。一八八四年にスウェーデンに労働保険委員会が設置されると、翌八五年にノルウェーでも労働者委員会 (Arbeiderkommissionen) が任命される。一八九二年の工場労働管理法の制定はその成果である。

### 共済組合

労働委員会は疾病が貧困の大きな原因であることを明らかにした。疾病に帰因する貧困は過酷な救貧法に委ねるべきではないという世論がたかまりつつあった。一九世紀を通じて、地方自治体や私企業による疾病基金 (保険) (sykkasser) が普及してゆく。一八八五年には二四〇の基金が三八〇〇〇人のメンバーをカバーしていたが、これは労働人口の一〇〜二〇パーセントだった。<sup>(3)</sup>

### 社会保険

一八九四年に労働者災害補償法が制定されたが、この労災保険法はビスマルクの強い影響を受け、ヨーロッパから学んだものと指摘されている。<sup>(4)</sup> 労災保険は機械を操作する大工場の労働者のみを対象としていた。雇用主は国家の労災基金である国家保険基金 (Riksforsikringsstaten) に、雇用者が保険料を拠出し、基金が全国的に制度を運営していた。保険はメリット制をとっていた。

一九〇五年の独立後、「社会保険」制度は一九〇六年に任意の失業保険が導入され、一九〇九年に低賃金者への強制疾病保険、一九二三年に老齢年金法 (施行は三六年)、一九三六年に老齢年金法施行に併せて障害年金、遺族年金 (資産調

一九世紀ヨーロッパ大陸における社会保険の浸潤 (山田)

査あり」という発展をみせる。任意ながらも失業保険が比較はやい時期に成立しているのが特徴的である。

ノルウェーは他のスカンディナヴィア諸国に比べて、普遍主義的制度の展開を欠いている点に特徴を見出すことができる。

- (1) ノルウェーに *Asmund Arpi Seip, Poor Relief and Welfare Legislation in Norway, in Steven King and John Stewart, eds., Welfare Peripheries, Peter Lang, 2007, pp. 97-124; Gyvind Bjornson, The Social Democrats and the Norwegian Welfare State: Some Perspectives, Scandinavian Journal of History, vol. 26, No. 3, 2001, pp. 197-223.*
- (2) 武田龍夫『物語 北欧の歴史 モデル国家の生成』中公新書(一九九三年) 一三九頁。
- (3) *Asmund Arpi Seip, op.cit., at p. 112.*
- (4) オイヴィニ・ビョーンソン(朝田千恵・訳)「ノルウェー社会福祉国家の歴史」『世界の社会福祉 6 デンマーク／ノルウェー』旬報社(一九九九年) 三九頁〜四三二頁。

## 一ニ フィンランド<sup>(1)</sup>

フィンランドは長らくロシアの支配下にあった。それゆえ、時のロシア皇帝の治世に翻弄されてきた。しかし一九世紀初頭には、ロシアの支配下にありながらも、独立国と類似の地位を保ち、徴税権、軍隊の保持、教育・通信事業をフィンランドが独自に行うことができた。一八五五年以降はロシア皇帝、アレクサンドル二世(Aleksandr II)在位一八五五年〜一八八一年)のフィンランドへの寛大な政策が三〇年近く続いた。「こうして一八五〇年以後の工業化の進展、拡大は鉄道や郵便、電信、電話、道路の発達をもたらし、農業社会から工業社会への変貌が始まることになった。……。そして産業諸分野の中でもっとも発展したのは林業であった。同時に産業労働者層の増大とともに労働運動が始まり、一八五九年には労働党(のちに社民党と改称)<sup>(2)</sup>が設立された」。

しかしロシア皇帝がアレクサンドル二世からニコライ二世 (Nicholai II 在位一八九四年～一九一七年) になると過酷な弾圧の時代が始まった。一八九八年に任命された、ニコライ二世に忠実な総督ボブリーコフ (Nikolai Ivanovich Bobrikov) が、フィンランドの憲法、法令はロシアの利益の観点から解釈されねばならないという一八九九年の詔書を実施し、フィンランドの自治はここに失われた。一九一七年のロシア革命でニコライ二世が退位し、ロシア革命が成就すると、一九一七年一二月にフィンランドは独立を達成する。一九一九年七月に新憲法を議会が承認しフィンランドは共和国となった。以上のような歴史的背景、政治的背景とそしてそれが形成する社会構造ゆえに、フィンランドにおける社会保険の形成は、他のスカンディナヴィア諸国とは異なったものになった。フィンランドは近隣諸国と比べても、農業人口が多く、一九五〇年代でさえ、小作農は増加していた。<sup>(3)</sup>

## 救貧法

産業化以前の救貧法は比較的寛容とも言える救貧法であったが、一八五〇年代の貧困者の増加により救貧法の改革が求められる。一八六七年～八年の深刻な飢饉は、旧来の救貧法が機能しないことを露呈した。

一八七九年の救貧法 (Vainshoitosetus) は、自由放任主義原理に基づき、より過酷な制度となった。貧困救済の社会的責任を各家族に転嫁し、受給者は制限され一定の自由は剥奪され、自治体の後見下におかれた。また地方自治体は労役所を設置することが義務づけられ、そこで入所者は厳しい懲戒的環境のもとで労働せねばならなかった。

フィンランドの直接的モデルはスウェーデンの一八七一年の救貧法にあるが、一八六〇年代のデンマーク、ノルウェーの救貧法の影響もある。<sup>(4)</sup> またロシアの支配下にあったがゆえに、救貧法による支給の開始による支援のは、一九二〇年代

まで延期されることとなった。<sup>(5)</sup>

### 共済組合

一九世紀に、フィンランドの労働者は、疾病基金、救済基金、そして労働組合を含む多様な形態の相互扶助組織を作り始めた。フィンランドの相互扶助組織は、工場基金 (factory fund) と一般基金とに大別できる。工場基金の類型は、ドイツからのフィンランド工場のドイツ経営者によって輸入されたものである。<sup>(6)</sup> 一般基金は、労働者の組織や労働組合、貯蓄組合 (temperance association) などによって組織される。

### 社会保険

一八八三年、労働条件調査委員会が設置され、この調査に基づき、一八八九年にフィンランド初の本格的な労働法といえる労働保護法が制定された。これ以降、各種の社会立法が制定されてゆく。

一八九五年に制定された労災法 (使用者責任法 Employee's Liability Act) は、一八八八年の社会保険調査委員会少数派は強制保険を主張したが、「半強制」であった。同法はほとんどドイツモデルに一致するものだった。

一八九七年、私的な疾病保険基金を支援法する労働基金法が制定された。同法によって相互扶助組織が規定されたが、それは公的な財政的構造や他の形態の政府関与を含むものではなかった。救済基金は相互扶助の基盤に基づいたままであり続けたが、多くの使用者は彼らの労働者のために設定された基金に拠出を続けた。基金は、疾病基金と年金基金の二つの基本的なカテゴリーに分かれる。また、多くが短命に終わったが、自助サークルや友愛組合が設立された。労働者の間



では疾病基金が最も一般的な供給者であった。

法は保護対象が極めて限定的で、危険業務に従事している労働者のみが対象であった。

- (1) フィンランドに「*piijotus*」 Pijo Markkola, *Changing Patterns of Welfare: Finland in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, in Steven King and John Stewart, eds, *Welfare Peripheries*, Peter Lang, 2007, pp. 207-230, at p. 218.
- (2) 武田龍夫『物語 北欧の歴史 モデル国家の生成』中公新書（一九九三年）一六一頁。
- (3) Heikki Niemelä and Kari Salminen, *Social Security in Finland*, Finnish Centre for Pension, 2006, p. 9.
- (4) Pijo Markkola, op.cit., at p. 218.
- (5) Heikki Niemelä and Kari Salminen, op.cit., at p. 9.
- (6) Pijo Markkola, op.cit., at p. 222.

### 一三 スイス

中央ヨーロッパでは中立を認められ周辺諸国の動乱に巻き込まれることなく発展を遂げてきたスイスであるが、生活支援については憲法条項への挿入の提案は、国民投票でながく否決され続けてきた。社会保険について憲法の条項となったのは一九三〇年代である。

### 若干の考察

以上みてきたように社会保険とは歴史的産物としての性格がきわめて強いものである。その発生は、すくなくとも初期にあつては、労働者階級の強い要求であるとか、救貧法のような恩恵的給付制度からの脱皮であるというものではない。

歴史的事実としての労働保険の成立は、労働者の相互扶助制度に、国家的統合という支配層の意思を注入したもので、(上から)降りてきたものにすぎなかった。

それが労働者階級あるいは中産階級が伸長してゆく過程で、国民一般に対する生活保障のシステムとして転化していったのである。生活保障のシステムとして社会保険が採用され普及されていた最大の理由は、拠出—給付という関係が市民法的感覚に合致し、容易に支配層にも国民にも受け入れられたからだといえる。拠出の見返りに給付がなされるという擬制は、市民法秩序と何等抵触しないからである。また拠出—給付の仕組みは、拠出さえすれば必ず何らかの給付が保障されるという点で、革命的要素は一切含まれていないので、支配層や資本家を脅かす要素も一切ない。労働者、国民にしてみても、救貧制度とは異なり、受給に際して侮蔑されることなしに、拠出さえすればそれを根拠に「権利」として給付が獲得できる望ましい制度であった。

具体的に一九世紀ヨーロッパ大陸での展開に即して検討すれば以下のようになる。

労働保険の成立以前に、労働者の傷病、死亡時の生活を支えていたものは、労働者の自主的な相互共済組織であった。これらの組織は、労働者の可視的な連帯に支えられていた。すなわち同じ職場で同じ危険にさらされて就労する仲間、一事が生じたときにその不幸を共感して支援する。すなわち就労とリスクが可視的に共通し労働者は共感できるのである。ヨーロッパのいずれの国にも労働者の自主的な相互共済組織は存在したが、その後の労働保険または社会保険の導入・浸潤の時期には差異が存在する。労働保険を「発明」したドイツとそれに続いて时期的に早く導入・浸潤したオーストリア、ハンガリー、イタリアなどの諸国と、ややおくれるオランダ、ベルギー、フランス、そしてスカンディナヴィア諸国に大別できる。

ドイツ、オーストリア、ハンガリー、イタリアなどの諸国は、いずれも国家統一の時期に労働保険が導入される。これは国家統一という課題に労働保険の導入が対応したという側面がある。既存の共済金庫組織に国家が介入し、国家の存在を強調し、労働者の統合を図った。それまでの就労とリスクが可視的に共通し労働者は共感できた支援から、国家は就労とリスクを拡大し、労働者一般の直面する抽象的にしか共感できないリスクへと支援の対象を拡大した。それは労働者の統一であり、産業化へのキャッチアップという国家の課題に合致するものだった。このことで労働保険は従来の共済金庫とは全く異質のものとなった。

ビスマルクの社会保険は、すでに伝統的に存在していた労働者の相互扶助組織（共済組合・金庫）の中に国家の存在を注入することによって、国家の統一という課題を意識・達成し、同時に労働運動に反体制思想・社会主義思想の浸透を防止する意図と戦略の成果のひとつであった。

なおしばしば「飴と鞭 (Peitsche und Zuckerhut)」という表現で、ビスマルクの労働保険と社会主義者鎮圧法が語られるが、ビスマルクは最初から労働運動や社会主義運動に敵対していたわけではなかった。一八六〇年代には、六三年五月に「全ドイツ労働者協会 (Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein ADAV)」を設立したラサール (Ferdinand Lassalle) と頻繁に接触しており、自由主義勢力に対する対抗勢力として労働者を自陣にとりこむことを考えていた。社会主義者鎮圧法は、二度の皇帝暗殺未遂事件を利用して、同盟の可能性のなくなった労働者階級に見切りをつけたあとである。<sup>(1)</sup>

オーストリア・ハンガリー二重帝国は、同一の国王を頂いているとはいえ、もちろん、独立した二つの国家であったが、一つの地域的まとまりを持ったものとみなすことができる。ドイツ帝国との地理的近接性、言語的近接性、経済活動の近接性などが両者には存在した。例えば、オーストリア領域内で操業するドイツ国民である経営者が、ドイツ帝国と同じよ

うに共済金庫を運営することがあった。オーストリア、ハンガリーともにドイツ帝国同様、国家統一と労働運動の抑止という二つの目的が、社会保険の導入に含まれていた。ビスマルクの「発見」はこの地域に染みこんでいった。

スカンディナヴィア諸国は、ルーテル派キリスト教の影響や、ボランテニア組織と活動の歴史的伝統、第一次産業が産業構造の中心を占めていたことなどからがビスマルクの「発明」については意識的に輸入されたといえる。

これに対して、オランダ、ベルギー、スイス、フランスなどの諸国にとっては国家統一はひとまず過去の課題になっていた。したがって労働者の自主的な相互共済組織に国家が強権的に介入し国家の存在を誇示する必要は必ずしもなかった。オランダ、ベルギーでは、労働者の遭遇するリスクに対しては共済組合や私的保険が十分対応していると、資本家側も自主的な共済を支援し、国家介入を否定ないし回避しようとした。またフランスは、以上のような傾向に加えて、対プロイセン戦争敗北の痛手からビスマルク労働保険を「輸入」する状況になく、またバリ・コムユーン敗北から労働者層が政治に関与する状況にもなかった。<sup>②</sup>これらの国では、共済組織への国家介入は、国家統一という課題とは異なる論理によらねばならなかった。また、フランス、オランダ、ベルギー、スイスは自由主義・個人主義の浸透・確立と、自主・自立的な相互扶助組織の存在が、国家介入を拒む傾向にあり、ビスマルク的な社会保険の成立は遅れた。

少なくとも一九世紀のヨーロッパ大陸における社会保険の展開が示すものは、社会保険の地域的普及は、旧ハプスブルク帝国に関係した諸国のみ見られるもので、決して「普遍的」なものではない。また社会保険の歴史的継続性についても、一九世紀からこんにちに至るまでの連続性を論じえるほどには同質性を維持してはこなかった。

前述のような社会保険の歴史的展開、浸潤を無視あるいは捨象することは、社会保険の性格を無視することである。その結果、特定の国の制度を「導きの糸」として、特定の国の制度をモデルにそれを達成目標とする思考・態度に陥ること

になる。

社会保険のヨーロッパでの展開は、共済組合のような相互扶助組織の存在が前提であり、そして近代的相互扶助組織を構築し維持する労働者階層の意識と組織的団結と運動、法制度化に至る参政権、政党の存在などが前提であったといえる。この前提がないところでは「社会保険」制度の展開は困難であり、この前提がある程度までそろった時点で「社会保険」制度が成立したといえる。逆にこの前提がないところに「社会保険」を移植してもそれが成功するとは考えられない。

- (1) ビスマルクの生涯につき、エルンスト・エンゲルベルク（野村美紀子・訳）『ビスマルク―生粋のプロイセン人・帝国創建の父』海鳴社（二〇一一年）、ジョンナサン・スタインバーグ（小原淳・訳）『ビスマルク（上）（下）』白水社（二〇一三年）、参照。「ラサールは、ビスマルクが自らのキャリアを通じて最後まで敬意を持ち続けた唯一の人物であり続けた」（ジョンナサン・スタインバーグ・前掲書（下）三七七頁）。
- (2) Yves Saint-Jours, France, in Peter A. Köhler and Hans F. Zacher eds., *The Evolution of Social Insurance 1881-1891*, Frances Pinter, 1982, at pp. 94-95.