

社会保険のゲネシス・試論：社会保険の肥大と希釈化(1)

カトウ, エイチ / 加藤, 榮一 / KATO, Eiichi

(出版者 / Publisher)

法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The bulletin of the Faculty of Social Policy and Administration :
reviewing research and practice for human and social well-being / 現代福祉研究

(巻 / Volume)

1

(開始ページ / Start Page)

7

(終了ページ / End Page)

33

(発行年 / Year)

2001-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00015389>

社会保険のゲネシス・試論

— 社会保険の肥大と希釈化 (1) —

加藤 榮 一

1. 問題関心と本稿の課題

19世紀の80年代から20世紀の70年代中頃にかけて形成、発展、確立を遂げ、先進資本主義諸国における人間の生活に巨大な作用を及ぼしてきた福祉国家システムは、現在、根底的な再編の必要に直面している。その理由の一つに高度成長の終焉があることはいうまでもない。

高度成長期には、福祉国家システムに支えられた大衆消費水準の持続的上昇と重化学工業市場の拡大深化とが相互促進的好循環を展開し、福祉国家の負担は生産性上昇と連動する所得の持続的増大の中にいわば吸収されていた。しかし1970年代以降、高度成長を可能にしてきた産業技術的前提と国際経済的条件が失われた結果、福祉国家システムと高度成長との好循環的關係が逆転し、福祉国家が作りだした「大きな政府」の負担に経済が耐えきれなくなったと人々が考えるようになった¹⁾。たとえばEU内に大きな影響を与えたドゥレーズたちの論文「成長と雇用」は、所得保障と社会保険が労働市場に硬直性をもたらし、政府の肥大化と租税負担の増大が租税の歪みによる非効率性を惹起し、福祉政策によって累積赤字と公債の累増が招来されたとして、福祉国家を批判し、その徹底的なスリム化と効率化を要求している²⁾。

市場機能の心酔者たちが主張するような「小さな政府」論は、いわば歴史を19世紀に引き戻そうとするような試みであって、論外というほかないが、経済成長力に合わせて福祉国家システムの規模や構造を修正することは不可避であろう。中心的課題は、成長率や現役の所得増加率を基準にしながらか社会保障給付の種類を見直し、水準を調整することであるが、これは克服できないほど困難な課題ではない。

難問はむしろ、福祉国家システム自身がつくりだした条件によって福祉国家の正統性 (legitimacy) が問われる状況が出現してきたことから発している。しかも、以下で見るように、この福祉国家の

¹⁾ 福祉国家と高度成長との関係については、加藤榮一 (1995年) 216頁以下を参照されたい。

²⁾ Dreze and Malinvaud. ただし彼らはこの論文において、「大きな政府」ないし福祉国家が、ここに指摘されている三点において非効率であるということを実証的に証明しているわけではない。

正統性の動揺は社会保障一般の問題というよりは、とりわけ社会保険の膨張にかかわって現出してきたものであることに注意しなければならない。

社会保険の正統性の動揺

第1に、いわゆる少子化である。

少子化は高齢化とセットになって年金受給者率（現役被保険者に対する年金受給者の割合）を高め、現役世代の負担を加重していき、世代間連帯に立脚する公的年金保険の根拠を揺るがすことになる。ドイツではすでに1980年代に、少子化を老齢年金保険のフリー・ライダー現象だととらえ、子供の数によって拠出率を変えたり、子供のあることを公的年金加入の条件にするような年金改革案が盛んに議論された。さすがにこのような提案が多数派の支持を得ることはなかったが、賦課方式による所得比例の動態年金が世代間協約（Generationenvertrag）によって支えられており、世代間協約の存立にとって、現役被保険者が保険料の拠出だけではなく、次世代を育てるという課題を履行することもまた不可欠な前提であるということが改めて明白になった³⁾。近年、公的年金の世代間損得勘定が盛んに試みられているが、こうした事態は世代間協約が少子化によってその根拠を失い、解約されつつあることを示唆しているものだといってよい。要するに、老齢年金の充実が一因となって少子化現象が進行し、少子化は世代間協約の存立を脅かす要因となって老齢年金の根拠を掘り崩し始めたのである。（加藤 [1988] 215 頁以下参照）。

第2に、社会保障が基礎的单位として前提する「専業主婦家族」（male breadwinner family、以下 mbf と略称）の崩壊である。

福祉国家システムの下での同権化の進展とそれを支える諸施設の充実等によって、欧米諸国では特に1970年代以降、日本では少し遅れてゆっくりと、女性の社会的進出や終身就労が普及した。共稼ぎ夫婦の比率が増加し、非婚同棲カップルも特別な事例ではなくなり、mbf型の家族はもはや一般的な家族を代表するものではなくなったのである。その結果、社会保障にとって重要な問題が2つ発生した。

³⁾ 動態的所得比例年金構想の発案者であるシュライバーはすでにこの点を明白に指摘していた。かれは、自分の提案を「その時々々の2世代間連帯協約」と呼んでいるが、彼の議論は実際には3世代連帯になっている。19世紀まで家族内で行なわれてきた世代間連帯を社会化しようとしたのがシュライバー構想であり、事実、かれは老齢年金と同時に児童・青少年年金（Kindheits-Jugendrente）を提案したのである。しかし後者は当時ほとんど注目されず、その結果、養老だけが社会化され、出産育児は基本的には私的負担による家族内事業とされ、世代間連帯は非対称的な要素を内包することになった。その後たしかにドイツその他の西欧諸国では、児童手当のほか、教育の無料化や出産育児に関する租税および年金算定上の優遇措置などが採られ、次世代生産も半ば社会化されたといっているが、世代再生産の非対称性が根本的には解消されていないために、いわゆるフリーライダー現象が生じてきたのである。cf., Schreiber, S. 276ff.

1つは、とくに社会保険における公平の問題である。たとえば日本の基礎年金の3号被保険者制度にたいする批判に見られるように、mbfを基礎単位とすれば当然のことが、個人を単位としてみると公平を欠くものと評価されることになる。医療保険における家族の扱いや遺族年金などについても同様のことが指摘できるだろう。mbfを基礎単位とする社会保障の建前が現実の生活様式の変化と齟齬を来すようになり、社会保険の正統性に疑問符がつくようになったのである(加藤[[1997] 2頁以下参照)。

もう1つは、家族の扶養能力が減退したことから生じる問題である。周知のように、ドイツや日本の社会保障はこれまで、子供や老人の養育や介護のサービスはもっぱらmbfに委ね、稼得できなくなった人にたいし主として社会保険によって所得を保障することを主要な任務としてきた。したがって、mbfの崩壊は社会保障のこの前提をほり崩すことを意味し、後期高齢者の増大という現象と相まって、高齢者介護サービスの提供が社会保障の最重要課題の1つになってきたのである。これは所得保障を任務とする社会保険の機能の埒外にある課題である。ドイツや日本が依然として主として社会保険によってこれに対処しようとしているのは、問題をただ迂回しているに過ぎないといふべきだろう。

第3は、社会保険そのものの内的変質である。

社会保険も民間保険と同様にリスクをプールしてリスクの分散を図ることを目的にした組織である。民間保険の場合は、保険者が被保険者のリスクについて十分情報を持っていれば、被保険者を選別し、保険料に格差を設けたり、リスクの高い被保険者を排除したりする。逆に顧客のリスクについて情報を持っていないかあるいはそれが不十分であれば、顧客が保険者を逆選択する結果、保険料率が上昇していき、保険が成立しなくなる可能性が大きい。このように、保険者の被保険者選択や被保険者の保険者逆選択によって保険が成立しない空白部分が生じることになるが、もしその空白部分に保険を適用させることが福祉国家システムにとって必要不可欠であるならば、加入強制を伴う社会保険が出勤し、「市場の失敗」を補わなくてはならない。

しかし社会保険を成立させる要件は強制加入制だけではない。加入強制によって逆選択を排除し、リスクが大きく異なる人々を集めて一つの保険を構成するためには、民間保険にはない被保険者間の連帯という要因が必要になる。強制加入と連帯を本質とする社会保険は、したがって、保険原理とは異質の所得再分配的な要素を初めから内包しうるものとして構成された。しかし所得再分配の要素が大きくなればそれだけ強く保険原理が阻却され、社会保険の機能が低下する。それを避けるためには、リスクや稼得力の差異が比較的小さい集団を保険の単位として設定し、その仕切られた枠内で被保険者の等質性をできるだけ確保しなければならない。社会保険の原基的な組織である共済金庫や友愛組合が職域別や企業別や産業別に形成されたのはこのためだといつてよい。

他方、イギリスのベヴァリジ年金が防貧年金としても失敗したのは、一定の所得がある16歳以上の国民すべてを同一の年金被保険者とし、かつ所得再分配要素を一切排除したために、その所得保障機能が著しく低いものにならざるを得なかったからである。これに対して、ドイツの公的年金は労働者年金や職員年金のように職業身分別に分立しており、被保険者の等質性が維持されてきたために、1957年年金改革による動態的所得比例年金の導入によって、実質的に現役世代と同等の生活水準を保障する賃金代替年金を実現することが可能になった。

社会保険の分立制は、保険者が個人別選択の代わりに集団別選択を行なうことによって保険機能の向上を図ることを意味しているが、これが行き過ぎると社会保険の普遍性が損なわれることになる。ドイツの公的年金は、保険原理と普遍性という、社会保険に内在するこの自家撞着的な2つの属性の微妙なバランスの上に立って機能してきたのである。しかし、とくに1970年代半以降、長期失業者や外国人労働者の増加、女性の労働力化率の上昇、そして東ドイツの統合など、被保険者の等質性を低下させる事態が急速に進行し、このバランスを維持することが難しくなった。すなわち一方では、被保険者間の格差が拡大し、就労実績の少ない被保険者に対して十分な所得保障機能を発揮できない所得比例年金の限界が批判され、他方では、それを補正して社会保険の普遍性を回復するために一般税収の投入と「保険になじまない給付」(versicherungsfremde Leistungen)を増加させた結果⁴⁾、保険原理の立場から社会保険の正統性が問題にされるようになったのである。

本稿の課題

近年、日本やドイツのように社会保険を中心に据えて福祉国家システムを組み立ててきた国においても、社会保障の財源として税収をより多く充てるべきだという意見が強くなってきている。その直接的な理由としては、年金保険財政の賦課方式の普及と徹底によって保険料が限りなく租税に接近したこと、被用者保険以外の社会保険の保険料滞納が放置できない水準に達していること、保険料から租税への財源転換によって企業の社会負担を軽減したいという願望が強くなっていることなどが挙げられるが、根本的には、上述のような社会保険の正統性の動揺から発生してきた問題だといわなければならない。しかも社会保険の正統性の動揺が社会保険の拡大自身によってもたらされたものであるとすれば、その要因はすでに社会保険本来の性格に内在していたものだというべきであろう。

⁴⁾ ifo研究所の推計によると、1993年の「保険になじまない給付」は合計827億DMにのぼり、これは同年の公的年金支給額2,620億DMの32%に相当する。なお、この年の税収投入(連邦支出金)は496億DMであり、「保険になじまない給付」の60%は税金で、40%は保険料で支弁されており、後者は被保険者の過重負担になっている(ifo Schnelldienst)。

本稿は上記のような視点にたって、社会保険の性格を歴史的に解明する作業の出発点として、ドイツの労働者保険の起源を考察することを課題としている。ただし、ドイツ労働者保険の形成史については、ドイツにおいても日本においてもこれまでに沢山の研究が積み重ねられてきており、この小論によってそこに何か特別に新しい知見を付け加えようというのではない。本稿がこれまでの研究と異なる点は次の3つの視点ないしは問題関心にある。

第1に、ドイツ労働者保険発生史を検討するのは、その中に現代社会保険の特質を理解する鍵を見いだすことができるのではないかという期待からであって、ここではビスマルク社会保険はつねに現代の肥大化した社会保険との対比において考察される。

第2に、主な対象を老齢年金保険に絞って考察を進める。理由は、公的年金保険は肥大化が最も著しく、現代社会保険の正統性の問題がとりわけ鋭いかたちでここに顕現しているからである。

従来の研究では、医療保険、労災保険、障害・老齢年金保険という3つの保険をまとめて1つの労働者保険ないし社会保険として議論されるか、あるいは医療保険に限定して考察されることが多く、老齢年金保険の起源を独自の対象として取り上げた研究は、管見の限りではない。たしかに、1880年代に3つの社会保険がいわばワンセットとして成立し、さらに1911年には帝国社会保険法(die Reichsversicherungsordnung von 1911)として一つの法典にまとめられたことから知られるように、3者の間に社会保険としての共通性と類似性があることは否定できない。だが、具体的にこれら3つの社会保険の成立の契機や期待された機能と効果を考えると、3者はそれぞれに労働者保険一般に解消できない独自の要素を持っていることが分かる。とくに上記のような問題関心に立って現代社会保険の正統性の問題を解明しようとする場合には、老齢年金保険の特殊な性格に着目する必要がある。

第3に、年金保険の性格をライフサイクルにおける老齢期＝退職後の生活の形成と関連づけて検討する。ここに本稿に独自の論点が存在する。

2. 古い通説と新しい通説

3つの問題領域

ドイツにおいて社会保険がなぜ世界に先駆けて創設されたのか、この問題をめぐって内外の研究者が沢山の研究を積み重ねてきた。いまそれらの成果の山を大胆に分類して議論を整理してみると、次のような3つの問題領域ないし観点を識別することができる。

第1の問題領域は、ドイツ社会保険の形成を直接間接に促した社会経済状況の歴史的な変化である。ひとことでいえば、ドイツ資本主義の急速な発展による工業化と都市化の進展がもたらした社

会問題 (Sozialfrage) の発生とそれへの対応 (社会政策) という文脈において問題を理解する観点である。

第2の問題領域は、労働者保険を創設したビスマルクの、あるいはビスマルクに体现されたドイツ国家の、政治的な意図にかかわる問題である。その典型的な立論が、労働者保険の創設と社会主義者鎮圧法の制定を車の両輪のように一体なものとする、いわゆる「飴と鞭」論を強調する観点である。

第3は、ビスマルクの社会保険立法に先行してツンフト金庫等の共済金庫が発達しており、これらの相互扶助組織をどのように評価するかということにかかわる問題領域である。共済金庫の役割を重視する立場に立てば、社会保険の創設は上からの立法による成果というよりは、多分に自生的な下からの互助組織の発展の産物であるという見方が成立する。立法の役割はこれを追認したり促進したりすることに限定される。

いうまでもなく、これら3つの観点は相互に排他的なものではない。実際、密度の高いドイツ社会保険成立史はこれら3つの観点を適当に組み合わせて議論を立ててきたことは、この分野の先駆的業績であるクレアイスの立論を見ても明らかである (Kleis, S.50-163)。とくに第1の問題領域は、いかなる観点に立つにせよ、これをふまえずに社会保険創設の根拠を説くことはできないだろう。19世紀後半における社会経済状況の歴史的変化は、社会保険成立のたんなる時代的背景以上の意味を持っているのである。

ただし、当時の社会経済的状況と社会保険の形成を直接結び付けて、そこに一般的な相関関係を見出そうとする試みは必ずしも好結果を生んでいない。たとえば、1978年に開催されたマックス・プランク協会主催のコロキウム「社会保険の形成と発展の諸条件」において、経済的および社会的条件の検討を担当したヴォルフラム・フィッシャーとエーリヒ・グルナーは、社会保険の形成発展と社会経済的條件との直接的な関係についてはともに消極的な考えを表明している (Zacher, S. 91-122) ⁵⁾。

歴史的な大転換に伴う社会経済的状況の変化は、現実政治の動向や社会的、政治的イデオロギーの

⁵⁾ 社会保険と経済的条件を検討したフィッシャーは、現実には経済的條件が孤立して作用することはないが、いまそれを理論的に抽出してみれば、それは農業、小規模産業、家内工業に基礎を置く経済から大規模工業経済への大転換ということになるが、「だが、この100年に1度の転換過程の特定の局面と社会保険の生成とを結び付ける直接的な関連はない」と述べている (Fischer)。社会保険の形成と社会的条件を検討したグルナーは、社会保険の導入を決定する社会経済的要素の閾値 (die Schwellenwerte=threshold value) を探求したペーター・フローラたちの研究を、英独仏3国の経験とつきあわせながら批判的に検討した結果、社会的な諸条件が社会保険の導入を直接規定すると考えるのは無理であって、「社会史的観点から見て、社会保険導入の決定的な転換点は、それまで私的なものと見られていたリスクが公的なものとして認識されるようになることである」と述べて、社会政策上のコンセプトの転換を重視する必要を説いている (Gruner)。

変化、あるいは同時代の伝統的制度や慣習との親和と反発などに媒介されてはじめて、社会保険の形成を促す歴史的要因として作用したのである。いいかえれば、第1の問題領域に属する諸要因は第2、第3の問題領域の諸要因に媒介され、あるいはそれらと融合して、ドイツ労働者保険の形成に与ったのである。

タンブケの通説批判

ドイツ労働者保険創設の直接的かつ現実的な原因が第2、第3の問題領域にあるとすれば、このうちどちらに力点をおいて説くかは論者によって異なる。おおまかにいうと、古い通説はどちらかという第2の問題領域を重視してきた。第2次世界大戦後に代表的なドイツ社会政策通史を書いた2人の論者、グラデーデン (Gladen) とヘンチェルがその例である。

たとえばヘンチェルは次のように述べている。

ドイツの社会政策の誕生告知 (Geburtsurkunde) として1881年11月17日の皇帝詔勅⁶⁾ がよく挙げられるが、これは真理の半分であって、むしろより重要な半分は1878年10月21日のいわゆる社会主義者鎮圧法である。社会主義者鎮圧法はすでに「労働者の福利の積極的な促進」という餡の方向を予告しており、ビスマルク自身も、もし社会民主主義というものが存在しなかったら社会改革においてこれまでに達成された進歩もありえなかったであろうと、述懐している⁷⁾。このようにドイツの社会政策が何よりも社会主義への対応という性格をもって出発したために、第2帝政期ドイツの社会政策は、一方では世界に先駆けて社会保険を導入しながら、他方、労働者の同権化という面では他の西欧諸国に著しく後れを取るという、跛行的な性格を持つことになった、というのがヘンチェルの基本的な認識である (Hentschel, S. 9-11)。

ヘンチェル以上にビスマルクの役割に注目しながら、「餡と鞭」の観点を明確に表明しているのが、ウルマンである (Ullmann)。かれによれば、1880年代の社会立法に関する評価はおおまかなところでは同意が形成されており、それを要約すると次のようになるという。

「労働者保険は第一義的には社会政策の問題ではなく、国家の問題、いやむしろ新生帝国とそこ

⁶⁾ 1881年11月の詔勅は、3つの労働者保険立法を告知した文書であり、フォン・ヴェトゥケの障害・老齢保険法コンメンタール以来、ドイツ帝国の社会政策のマグナ・カルタと称され、多くの著書に引用されている。原文は Kleeis, S. 99-100, 邦訳は近藤、92-93頁を参照されたい。ただし、近藤訳では詔勅の最期が「もちろん、かかる方法によるとしても、適切な手段を選ぶのでなければ、目的は到底これを貫徹することはできないであろうことは確かである」となっているが、これは誤訳である。正しくは「だがもちろん、この方法によるとしても、相当莫大な資金を充当せずに目的を達成することはできないであろう」としなければならぬ。この誤訳が重大なのは、本文でも触れるように、ビスマルクはたばこ専売と間接税の引上げによる帝国財政の強化という政治課題と、労働者保険の導入とをワンセットで実現するという政治戦略を立てており、この詔勅の背後にはこのようなビスマルクの意図が存在していたからである。

⁷⁾ 1884年11月26日の帝国議会での答弁。Kleeis, S. 104 参照。

における支配グループの利害に沿ったパワーポリティクスの問題であった。これは社会的施策と反社会主義者立法との密接な結合によって遂行される。一方における抑圧と、他方における社会政策分野での一定の譲歩によって、「国家の災危」と考えられた社会民主党の労働者運動を分裂させることが目的であった。すなわち、「扇動者」は政治的に無力化され、「善良な」労働者は福祉施策によって国家の側に獲得することであった。この「人參とこん棒」政策においてビスマルク自身が積極的かつ決定的な役割を演じた。かれを偉大な政治家と見るか、はたまた天才的な策略者と見るかにかかわらず、労働者保険はかれが作りだしたものだと考えておそらく間違いはない⁸⁾。

このような通説的見方を根底からひっくり返すような批判をしたのが、タンプケである(Tampke)。タンプケは、1880年代の社会立法は本当に新しいものであったか、立法の原因とビスマルクの役割をどのように見るか、立法の成果は大きなものであったか、という3つの問題を設定し、いずれの間に対しても否定的な評価を下している。

第1の設問については、炭鉱業に対する規制、とくに鉱山従業員組合(Knappschaft)の福祉事業育成にかかわる監督と規制、手工業組合(Innung)の互助機能の拡充施策、労働災害に関する雇用主責任法の制定、クルップ等に代表される企業内福利施設の発展、市町村による共済金庫の設立などをビスマルク社会立法を「過大評価する」通説にたいする反証として挙げ、1880年代の立法は工業化の社会的インパクトに対応すべく、プロイセン国家とその支配者たちが1世紀にわたって試みてきたこれらの社会的施策の流れのなかの一つのエピソードに過ぎないという。

第2の設問については、社会保険にかかわる主張を187、80年代の工業界、学界、官僚、労働界における発言のなかに求め、ビスマルクの役割を相対化することが試みられているが、しかしここでは明確な反証はみられない。

第3の設問にたいしては、80年代の社会立法のなかで第1次世界大戦以前において多少なりとも効果を上げたのは医療保険ぐらいであるが、これもとくに傷病手当の水準が低く、「強制医療保険制度は救貧法のたんなる再現に過ぎないという、労働運動や現代の社会改良家たちの主張が正しいように思われる」と述べている。総じてビスマルクの社会政策は労働者保護立法の面では全く進歩がなく、そもそも第1次大戦以前のドイツの社会政策が大きなインパクトを持ったことがあるのか相当疑わしいが、敢えて「近代福祉国家の諸要素」を求めれば、それは、1880年代の立法よりはむしろ

⁸⁾ Ullmann, pp.133-134. ウルマン自身は、労働者保険が導入された契機は社民党労働運動を分裂させ、帝国統治の基盤を強化するという政治的意図にあったと考えるが、だからといって社会保険の社会問題にたいする対応としての意味を軽視はしていない。また、この論文の主要な課題は労働者保険導入に対する工業資本の対応を検証することであり、それによれば、輸出向け労働集約的な中小資本はコスト増大を理由に反対したのにたいして、基幹労働者のリクルート問題を抱え、かつ労災発生頻度の高い重工業資本は労働者保険を支持したという。

ろビスマルク失脚後のフォン・ベルレプシュやポサドウスキーの立法に見出しうる、というのがビスマルク社会立法に対するタンブケの評価である (Tampke, pp.78, 81)。

リッターがいうように (Ritter [1983], S.42)、たしかにタンブケの議論は極端にはしり過ぎる。第1次大戦前のドイツの社会政策が労働者同権化の面で立ち遅れ、跛行的性格を持っていたことは周知の事実だが、これをもって社会保険創設の意義を打ち消すことはできないし、今日的な基準に拠ってビスマルク社会保険の給付内容を評価し、その低水準のゆえにこれを軽視したり、労働者保険を救貧法の再現だと批判する政治的発言を肯定したりするのは、衡平を失した見方だというべきだろう。後述するように、社会保険導入の動機の一つに地方団体の救貧費の過重を避けるという意図があったことは確かであるが、その内容がいかに貧弱だとはいえ、社会保険と救貧法との間には厳然たる差異があることを否定することはできない。

だが、このような問題点があるとはいえ、タンブケの議論が、1880年代の立法過程とそこにおけるビスマルクの役割にこだわり過ぎたそれまでの通説の弊をつき、社会保険形成史におけるその前史の意義に目を向けさせた功績は大きいとあってよいだろう。それは社会保険形成史研究における第2の観点から第3の観点への重点移行を意味しており、その最良の成果をわれわれは土田武史の業績に見出すことができる (土田)。

共済金庫から医療保険へ

日本における古い通説の代表格たる近藤文二の所説を批判しつつ (土田、14-16頁)、土田は、中世後期に形成されたツunft金庫や職人金庫や鉱夫組合金庫が18世紀を通じて次第に領邦国家の行政組織の一環に組み込まれていくなかで、職能利益代表機能を合せ持っていた共済金庫が相互扶助組織として特化していったこと、ついで、1830年代以降の産業革命を契機とするドイツ資本主義の発展に対応して、プロイセンでは1845年営業条例、1849年緊急条例、1854年共済金庫法という連続するの3つの立法をテコに、共済金庫は親方や職人の相互扶助組織から工場労働者をも含む賃金労働者の相互扶助組織へと拡充再編されていき、その過程を通じてエッセンのクルップやザールのシュトゥムなど重工業を中心に企業内共済金庫も発展し、ドイツ的な多元的社会保険の原型が形成されたこと、さらに、1869年の北ドイツ連邦営業条例と1876年の登録扶助金庫法および営業条例改正法の二重立法を通じて、「労働者の強制加入、労使による拠出、給付の最低限度の設定、加入者による総会と理事会の代表の選出、労使の共同運営、金庫医 (Kassenarzt) の指定と診療契約、行政官庁の監督などが規定され」 (土田、212頁)、1883年の医療保険の内実はほとんどそこに準備されていたことを、豊富な事例にも目を配りながら過不足なく説き明かしている。

共済金庫が資本主義発展とそれに対応する共済金庫規制・促進立法に促迫されながら拡充してい

き、その到達点に 1883 年の労働者医療保険の制定があったというこの観点は、しかし社会保険成立の意義を軽く見るものではない。土田は、共済金庫制度から医療保険制度への移行はたんなる名称変更以上の意味があるとして、両制度の相違点を 3 点挙げている（土田、234-236 頁）。

第 1 は、医療保険法はまず保険強制（Versicherungszwang）を導入して強制加入者の範囲を確定し、ついで 1892 年の改正により、企業疾病金庫や同業組合疾病金庫のように事実上強制保険（Zwangsversicherung）が採用されていた分野以外についても強制金庫（Zwangskassen）方式を施行し、プロイセンの強制金庫とザクセン等の金庫強制（Kassenzwang）との併存状態を解消し、制度の全国的な均制化を計ったことである⁹⁾。

第 2 の相違点は、給付にかんして最低基準と最高基準を全国一律に規定し、社会保険の要件の 1 つとされる「国家管理」を実現したことである。

第 3 の相違点は、医療保険法は雇用主の抛出義務を法定化し、従来必ずしも統一されていなかった労使の負担比率を 2 対 1 に定めるとともに、理事会や代議員総会の構成もこの比率に応じて 2 対 1 に確定したことである。

医療保険立法の意義

以上の 3 点の指摘を敷衍しながら、医療保険制度制定の歴史的意義を要約すれば以下のようになる。

1883 年の医療保険法は、これに直接先行する 1876 年の二重立法による共済金庫均制化を継承しつつ、職能別、企業別などの各種金庫の併存を許容しながら、これらを賃労働者を対象とする国家の強制保険制度へと組み替えた。その結果生まれた制度的特徴が、被保険者の等質性という保険原則の要請と普遍性という強制保険制度の要請との間に折り合いを付けることを可能にし、以後の発展を約束する枠組み条件をつくりだしたといつてよい。

次に立法の動機としては、その 1 つに市町村の救貧事業の過重負担を軽減するという狙いもあったと思われるが（Ritter [1983], S.33）、より根本的には、1881 年の詔勅がうたい、またこれまで古い通説が指摘してきたように、それは、1873 年恐慌を契機に現実化した社会問題に対処すべく、他の社会保険 2 法と一体になって労働者の貧窮化を防止ないし緩和し、社会主義者鎮圧法と相まって、労働者階級を社会民主主義の影響から切り離して、かれらを新生帝国の不安定要因から支持要因へと転化させるという、多分に統治政策（Ordnungspolitik）的目的に傾斜したものであった。

⁹⁾ 特定の共済金庫への加入を強制するのが「強制金庫」、共済金庫への加入は強制するが、どの金庫に加入するかは自由である方式が「金庫強制」といわれた。土田、186 頁参照。

それだけに当初は、強制保険対象者を商工業の賃労働者に限定し、給付内容も低水準にとどまるといふ限界を持ったことは否定できない。しかしそれにもかかわらず、医療保険法以前に比べれば状況は格段に改善されていることを見逃すべきではない。

1880年における疾病金庫加入者の全人口に対する比率はわずか5%であったが、1885年に医療保険法によって加入強制された人数は全人口の9.3%に急上昇している。その後も加入者の範囲が漸次拡大され、全人口に対する加入者比率は1890年が13.3%、1900年が16.9%、1914年が23.0%と、着実に上昇している (Ritter [1983], S.31, 171)。

医療保険の給付内容は、入院費も含めて診療代、薬剤費、その他の治療手段の全額が支弁されるほか、待機期間2日後に疾病手当が支給された。疾病手当は金庫加入者の平均賃金の半額で、上限は1日2マルク、支給期間は当初は13週間まで、1903年に26週間まで延長された。世紀の交におけるザクセンの統計によると、工業労働者の平均賃金は1日3マルクであったから、疾病手当は1日当たり1.5マルクから2マルクということになる。独身者はこれで何とか暮らしていったが、夫婦子供2人が普通の生活を維持するためには週25マルクが必要だといわれていたもので、かれらは疾病手当だけでは最低生活を維持することもままならなかったと思われる (Hentschel, S.21-22)。1892年の改正で家族も任意で保険に加入できるようになったが、家族をその構成単位とする20世紀社会保障の特徴はまだ形成されていなかったのである。

給付水準が低位であったことは、しかしその意義が小さかったことを必ずしも意味しない。当時の罹病率(罹病件数を医療保険被保険者数で割った数字)は40%前後とかなり高く、また疾病1件当たりの日数も1885年の14日から1911年の20日へと着実に延びており、これに伴って疾病1件当たりの給付額も26マルクから62マルクへ増大している。これは、医療保険の導入を契機に医療サービスが全国の労働者に浸透していったことを物語っており、そのことは1885年から1912年にかけて医師数が人口3000人に1人から2000人に1人に増加し、病院のベット数も500人に1ベットから250人に1ベットへと倍増していることにも現れている。その結果、第2帝政期の平均余命は約10年延びたといわれている (Hentschel, S.23-24)。

最後に、共済金庫と医療保険の第3の相違点に関連して、疾病金庫の管理運営が労働者側優位の形で自主的に行なわれるようになった意義について触れておきたい。

労働運動ないし社会民主党は、社会主義者鎮圧法とセットになって制定されたこともあって、当初医療保険に対しては、適用範囲が狭いことや国家の支出金がないことなどを理由に反対の態度を示した。1891年のエアフルト綱領でも、「全労働者保険をライヒが引受け、その管理運営には労働者が規定的に参画する」ことを要求しており (Peschke, S.303)、国費丸抱えの保障制度という点では社会民主主義と国家社会主義(ビスマルク)はいわば異床同夢の考えを持っていたのである。だ

が実際には、1884年3月初旬のベルリン警察庁長官による社民党運動に関する総括報告が、1883年7月以来医療保険に関する公認集会在全国で1000回以上開催されているが、社会民主党はその主催者か又は講演者として振舞ったと述べているように、社会主義鎮圧法によって活動を制限されていた社民党は、医療保険立法を格好の活動機会として利用し、党勢を大いに拡大したのである (Ritter[1983], S.50-51)。

1890年に社会主義者鎮圧法が失効してからは、疾病金庫、とくに地区疾病金庫が社会運動の管制高地になった。世紀の交において、社民党系の自由労働組合が疾病金庫の3000から6000を支配していたという推定もある (Ritter[1983], S.51)。この他、上は帝国保険庁の役員から下は疾病金庫の代議員までおびただしい数の労働組合関係者が医療保険のさまざまな機関に配置され¹⁰⁾、組合の意向を保険行政に反映させるとともに、そこでの活動を通じて彼らはその政治的、行政的力量を向上させていき、労働運動や社会運動を国民の間に根付かせる上で大きな役割を果たした。このような状態を是正するために、政府と企業家たちは1911年の帝国保険法審議の機会などをとらえて、労使の抛出負担割合を2対1から1対1に訂正して雇用主の発言権を拡大しようと試みたが、実現できなかった (Hentschel, S.17)。負担割合が1対1になるのは1927年のライヒ保険法改正によってである。

タンプケは、ビスマルクの社会保険導入の影響は小さく、その後社会民主党が大いに発展したことはその効果を疑わせるものであり、社会的分裂は結局第1次大戦に至るまでますます拡大していった、という見解を述べているが (Tampke, S.81-82)、これはまことに皮相な見方だといわなければならない。社会保険機構での活動は被保険者に労働者としての連帯意識を強めると共に、労働者の文化的同化過程 (Akkulturationsprozess) を促進した (Ritter[1983], S.51)。このように国民化しつつあった労働者を基盤に進められる社会主義運動は、当然ますます改良主義的方向に向かっていき、それによって社会民主党も広い国民的基盤を持つ大政党へ成長していったのである。社会保険制度の制定は、戦時動員体制とヴァイマル体制において完成された労働者の国家統合を確実に準備する過程であったというべきだろう。

3. 共済金庫の限界

医療保険の源流は共済金庫にあった。共済金庫は、資本主義の発展とそれに対応する社会立法活

¹⁰⁾ 1902年の第4回労働組合総会での報告によると、帝国保険庁の役員 (Vertretern) 106名、8つの州保険庁に48名、州保険機関の31の理事会に30名、同じく31の委員会に305の委員、その他下位の管理機関に5,363名の陪席委員、調停委員会に123名、うち89名が労働者保険関係、そして疾病金庫の代議員は総勢50万人に達したという (Ritter[1983], S.135)。

動に促迫されながら変化していき、新生帝国によって社会保険の中に包摂された。それでは他の2つの社会保険の源流はどこに求めたらいいのか。

労災保険は、1871年の労働災害責任法の雇用主責任規定を実質化することを目的に導入されたといっているが、ここには政財労3者間のパワーポリティクスをめぐる問題など独自に考慮すべき論点があり、その形成史は他の社会保険2法とは別の文脈で考える必要がある。そこで本稿では障害・老齢年金保険だけに焦点を絞り、その成立経緯を探ってみよう¹¹⁾。

疾病手当と埋葬料扶助

クレアイスは、社会保険導入直前の労働者保険、すなわち共済金庫の状態を次のように描写している。「全体としてみれば、保険は疾病扶助と死亡手当だけに限定されていた。その他の保険、たとえば障害、老齢、寡婦および遺児扶養を定めた保険は個別的事例として見られたに過ぎない。障害金庫は、2、3の労働組合とか、あるいはまたいくつかの大企業の福利施設として、あるいは民間保険会社のもとに存在していた。だがその給付の程度は実にさまざまであった」(Kleeis, S.95-96)。

社会保険導入前の共済金庫の実態をありていにいえば、被保険者が病気になれば、平均的にいて賃金の半分程度の疾病手当を支給して最低生活を支えてやり、死亡すれば埋葬料、日本風にいえば葬式代を手当てして遺族の悲嘆と困窮を軽くしてやるというのが大部分であった。

共済金庫が医療保険機能を果たしていたといっても、それは疾病手当による所得補給に著しく傾斜していた (Kleeis, S.96)。たとえば、土田が紹介するアーヘン紡績工場労働者金庫の給付費構成(1872年)を見ると、「傷病手当および薬剤」が79%を占めており、「医師の診療」は外科医、歯科医を入れても8.9%に過ぎない(土田、180頁)。「傷病手当および薬剤」の大部分は傷病手当であったという土田の推測が正しいとすれば、この金庫は医療保険というよりは現金支給による所得補給共済組合であったというべきだろう。

ちなみに医療保険法制定以後の現物給付と現金給付との割合を見ておくと、疾病金庫(鉱山従業員組合疾病金庫を含む)の1885年の現物給付(医療費、薬剤費、治療用品給付等)と現金給付は、それぞれ24百万マルクと30百万マルク、すなわち1対1.25であった。1894年に58百万マルクと53百万マルクになり、両者の比率が逆転し、1913年には249百万マルクと196百万マルクとなって、医療サービスの提供を中心とした医療保険が確立している(鈴木、226-227頁)。このような医療保険機能の展開は、基本的には医学や医療技術の発達によるものだが、社会保険制定以前の共済金庫

¹¹⁾ 労災保険前史については、Kleeis, S.80-87.を参照されたい。なお、労災保険と医療保険と傷害保険は相互に重なり合う部分もあり、社会保険の機能を考察する場合には3者の関係を考慮しなければならない。3保険の関係については、鈴木、216-219頁を参照されたい。

には医療サービスの普及と深化を促す力量が不足していたということもその一因であったと思われる。

共済金庫の機能は事実上疾病手当と死亡手当に限定されていたという認識をさらに確認するために、表1を検討しておこう。

表1によると、1874年のアルトナ市には全部で136の各種共済金庫があり、加入者総数は4万7092人であった。このうち60の金庫、加入者数でいえば総数の65.8%は「埋葬料のみの金庫」である。つまりアルトナ市の共済金庫の7割近くは葬祭互助組織に過ぎなかった。ただしこれは加入者総数の91%を占める同業組合 (Innung) およびその他の自営業者の金庫が「埋葬料のみの金庫」に著しく偏っていることによるものであって、職人と工場労働者の金庫に限って加入者数の割合を見ると、「医療給付のみの金庫」が32%「医療給付と埋葬費の金庫」が68%で、「埋葬費のみの金庫」はない。他方、「障害者・寡婦の金庫」は2金庫あるが、加入者数は両者合せて120人という零細規模であり、保険というよりは近隣知人の互助会といった類のものであったろう。つまりこの表からも、労働者のための共済金庫の機能は疾病手当と埋葬料支給に限定されていたという実態が確認されるのである。

表1 アルトナ市における種別別共済金庫の状況 (1874年)

(単位：金庫、人、%)

	計		医療給付 のみの金庫		埋葬費 のみの金庫		医療給付と 埋葬費の金庫		障害手当・ 寡婦手当等	
	金庫	加入者	金庫	加入者	金庫	加入者	金庫	加入者	金庫	加入者
計	136	47,092 (100.0)	50	4,963 (10.5)	60	31,004 (65.8)	24	11,005 (23.4)	2	120 (0.3)
手工業職人の金庫	30	2,523 (100.0)	21	863 (34.2)	-	-	9	1,660 (65.8)	-	-
工場労働者の金庫	8	1,351 (100.0)	5	291 (21.5)	-	-	3	1,060 (78.5)	-	-
職人と労働者共通の金庫	3	130 (100.0)	3	130 (100.0)	-	-	-	-	-	-
同業組合員の金庫	24	2,600 (100.0)	3	238 (9.2)	21	2,362 (90.8)	-	-	-	-
その他の自営業者の金庫	60	40,368 (100.0)	18	3,441 (8.5)	39	28,642 (71.0)	12	8,285 (20.5)	-	-
障害者・寡婦の金庫	2	120 (100.0)	-	-	-	-	-	-	2	120 (100.0)

出所：土田、204頁。(原典は Tennstedt, Florian: "Errichtung von Krankenkassen der Arbeiter vom 15. Juni 1883," in: Zeitschrift der Sozialreform, 1983, Heft 5/6.)

鉱山従業員組合の障害年金

クレアイスは障害年金を支給した例外的事例の1つとして、2、3の労働組合を挙げているが、その内容はあまり明らかではない。かれが紹介する労組所属金庫の代表的事例は1863年に連合会を結成した書籍印刷工の場合である。同連合会は1869年に障害金庫を、1881年に中央疾病埋葬金庫を設立した。障害金庫は5年間拠出すれば週7マルクの手当を支給するという制度で、1887年における加入者は1万3000人、障害手当支給総額は7万2649マルク、埋葬手当は2700マルクであった。他方、同年における疾病手当支給総額は、医療保険発足後にもかかわらず、31万5000マルクであり、障害手当の支給をはるかに凌駕している。

クレアイスはまた障害年金のいま1つの例外的な事例として、民間保険会社を挙げているが、雇用主が加入する労災保険類似のものを別にすれば、19世紀のドイツの保険会社の実情からして、民間保険会社が労働者のための障害保険を提供したとはおよそ考えられない (Maurer, S.359-360)。

むしろ、障害手当や遺族手当の支給を早くから行っていた鉱山従業員組合金庫の活動の方を注目すべきだろう。ただし給付の内容は地域や組合によって著しく異なっていた (土田、188-190頁)。そこでここでは、太田和宏の研究に拠ってザールの鉱山従業員組合の事例を手掛かりにして、その実態を確認しておこう。ザールのシュトゥムは、クルップと並んで家父長的企業内福利政策を推進した代表的な重工業資本家であり、また「ドイツ労働者保険の本来の父」(太田、309頁)ともいわれたように、かれは社会保険立法に多大な影響力を及ぼしたのであるが、その際かれの主張の根拠になっていたのがザール鉱山従業員組合の経験であった。

ザール地方の主だった炭鉱は1816年にプロイセン王国によって接收され、ザールブリュッケン王立鉱山局の直営となり、それにともない鉱山従業員組合も再編整備された。組合の財源は、組合員の拠出や各種手数料のほかに、雇用主である鉱山局から純収益の32分の1および疾病手当の最初の8週間分に相当する補助金が交付された。組合員への給付は、本人とその寡婦への年金、疾病手当、診療費、障害・死亡時の育児扶助、埋葬費補助、児童教育費の6項目であるが、ここでいう年金の実態は傷害年金と労災年金であり、1817年における最高の年金額は月3ターラーであった。ちなみに、埋葬費補助の最高額は6ターラーであり、これと比較しても年金額の低水準が推定できよう (太田、223-225頁)。

さらに注目すべきは、鉱山従業員組合の正式メンバーになれるのは鉱夫の3割程度を占める身分鉱夫 (ständige Bergleute) だけであり、他の7割の非身分鉱夫 (unständige Bergleute) は「正規の組合員にはなれず、身分鉱夫と同率の拠出金を組合に納入することによって、その採用の期間すなわち4週間の疾病手当と無料診療の恩恵に与えられるだけであった。ただし年金については作業中の労災による廃疾・死亡の場合のみ、身分鉱夫と同じ廃疾・寡婦年金が支給された」(太田、227-228

頁)。すなわちこの低水準の障害年金でさえ、一部の基幹的坑夫に認められていた特権に過ぎなかった。

その後、プロイセンでは1854年に鉱山、精錬、カリ労働者の鉱山従業員組合への統合法 (Gesetz, betr. die Vereinigung der Berg-, Hütten, und Salinenarbeiter in Knappschaften) が制定され、鉱山等の従業員に保険強制を適用し、最低限の給付内容を統一することが試みられたが、同法による組合の管理運営の変更に対する組合員の抵抗などもあって、この法律はあまり浸透しなかったという。プロイセン全土において鉱山従業員組合の保険活動が本格化するのは、1865年に鉱山に関するこれまでの規定を集大成し、必要な修正を加えたプロイセン一般鉱業法 (das allgemeine Berggesetz für die Preußischen Staaten) が制定され、組合の自主権が拡大されるとともに、その保険機能が強化された以後であった。

クレアイスによると、この法律で注目すべき点は、第1に、鉱山官吏 (Grubenbeamten) にたいして別途に任意保険に加入することを認めたこと、第2に、組合金庫の加入者を完全受給権者と非完全受給権者とに分割したことである。完全受給権者とは、一定期間金庫に加入し、一定の年齢を超えていないもので、早期に障害者になる可能性の高い病弱者や腺病質者を除くものである。完全受給権者には、最低限、治療代と疾病手当と埋葬料扶助が支給される他に、生涯にわたる障害手当や寡婦手当および遺児養育費が支給されるのに対して、非完全受給者に認められるのは治療代と疾病手当だけであり、労災の場合に限って障害手当と埋葬料扶助が認められた (Kleeis, S.87-91)。見られる通り、これはザールブリュッケン王立鉱山局が行ってきた身分鉱夫と非身分鉱夫との差別をプロイセン全土に拡張するばかりではなく、さらに高年齢者や病弱者や腺病質者を排除することによって、つまり保険者による被保険者の選択によって、障害保険事故の発生を極力抑えて年金給付費を最大限節約しようという施策であった。ここには一定年齢以上の高齢者に年金を支給するという発想は見られない。

シュトゥムは北ドイツ連邦議会の議員として年金扶助金庫の強制的な導入を精力的に唱導した。かれによれば、強制的年金扶助金庫こそ社会問題を解決するための労資一体感をつくりだす最善の方法なのであった。しかし、かれが実際に提案している給付内容を見ると、そこに挙げられているのは、診療・治療費の無料化、自己の責任でない病気の疾病手当、埋葬手当、自己の責任でない労働不能の際の長期の障害扶助、再婚までの寡婦扶助、児童養育扶助、の6項目であり、労災や障害による年金はあるが、老齢年金はない (太田、296-301頁)。

近代的重工業の勃興期において良質の労働力を確保することは必須の条件であったが、とくに鉱山や鉄鋼のような労働能力の消耗が激しい部門では、労災年金や障害年金を備えることが基幹労働者を企業に繋ぎ止め、またかれらを社会主義の影響から遮断して労働に対する企業家の指導的立場を堅持していくための不可欠の制度になった。シュトゥムが労働者保険の制定に積極的に関与した

動機も、このようにますます重要になってきた企業内福利を社会化することによって、競争条件の均等化を図るとともに、個別企業の労働コストを最大限節約しようという意図から出たものであったと見てよい。このような意図にとって老齢年金は必須な制度ではなかった。

クルップの場合

シュトゥム以上に企業内福利に力を入れていた企業にクルップがある。幸いクルップの事例についても田中洋子の詳細な研究があるので、それを手掛かりにして代表的大企業の共済金庫の実態を見ておこう（田中、7-15頁）。

クルップに疾病金庫が設立されたのは1836年だといわれている。だがこれは、労働者の自発的拠出を主体に、これに工場規律違反者に対する罰金と雇用主が支払う医師への謝礼金とを加えたものを財源にして、疾病手当や死亡手当を支給する労働者の相互扶助金庫（Hilfskrankenkasse）であった。一時期を除いて加入者比率は30%から50%という低水準であり、当初は他の共済金庫と大差ないものであった。これが企業内福利施設として特色を発揮し始めるのは、1854年共済金庫法の施行によって工場内の疾病金庫設置と雇用主による労働者拠出金の半額拠出が義務づけられた以降のことである。1855年につくられた「ルールのエッセンにあるフリードリヒ・クルップ鋳鋼所の労働者のための疾病・死亡金庫規約」を検討して、田中は新制度の重要な特徴として次の3点をあげている。

第1に、第2条によって強制金庫制が導入され、「これによってクルップの労働者は他の地方金庫や職人金庫に属することは極めて困難になり、工場内の扶助が徹底された」ことである。第2に、第5条の規定により、拠出も給付も労働者の収入により4段階に分けられて算定されるようになり、所得比例というドイツ社会保険の特徴の原形が認められることである。そして最後に、雇用主が労働者拠出総額の半分を拠出することを根拠に、雇用主アルフレート・フルップが金庫管理運営委員会で3分の1の決定権を持ち、かつその議長の座に座ることによって、事実上この金庫の支配権を握ったことである。クルップ疾病金庫は、労働者の自主的な扶助金庫という性格から、「工場を単位とし、工場内の階層に従い、工場によって運営される性格」へと転身したのである。

企業内福利施設としての性格を強めながら、その後のクルップ疾病金庫の発展は極めて順調であった。雇用労働者の増加とともに加入者も増えたばかりではなく、工場医の設置や家族疾病金庫の併設などによってクルップの医療保障は他の共済金庫に比べて格段に充実し、皇帝ヴィルヘルム一世をして「国家の社会政策を準備した」ものだといわしめるほどになった。だが、この点でより注目されるのは1858年に疾病金庫に新たに付置された年金金庫の実態である。

年金金庫は、1855年の疾病金庫規約がその第1条で、「形成された資金は労働不能になった仲間に対してふさわしい年金を確保するべきである」と規定し、さらに第43条で「金庫の超過分は、老

齢、事故などで労働不能になった成員に扶助を保障するために使われる資金を形成すべきである」と規定していることを根拠に設置されたものであることから分かるように、基本的な性格は労災保険と障害年金を兼ねたようなものであった。給付の条件は、クルップに20年以上勤務したもの、または火力職場で15年以上勤務したもの、あるいは65才以上で勤続40年以上のものが年金請求権を持ち、20年、25年、30年と勤続年数により最終年度の賃金の2分の1、3分の2、全額を死亡時まで支給するというものであった。クルップはこれを「世界のどこにもないような快適なもの」と誇っていたようだが、給付の実態は以下のように貧弱である。

1860年代の年金請求者は1人、年金請求権を持つものが増えたはずの1870年代になっても70年に12人（うち5人は労災による障害者）、76年に30人と寡婦41人、82年になって76人（うち27人は労災による障害者）が月18.8マルクから100マルクの年金、91人の寡婦が寡婦手当を支給されるようになった。年金の支出総額は疾病金庫予算の3%程度に過ぎず、毎年の年金受給者は退職者の僅か1~5%であったという。

恩給金庫 (Pensionskasse) というれいれいしい名前が付けられていたにもかかわらず¹²⁾、その支給状態がこれほど貧寒としたものになった理由の1つには、年金の対象を長期勤務の基幹労働者 (Stammarbeiter) に絞るために給付条件を極めて厳しく設定したことがあるが、それに加えて、年金請求権獲得が近づいている労働者について、病気や障害による労働能力低下を理由にした賃金引下げや解雇という手段を使って年金負担の節減を図るといふ、経営者の狡猾な労務管理も一因であった。クルップの年金金庫が雇用主の恣意的支配から脱し、企業年金として合理的管理運営の下におかれるようになるのは、1883年の医療保険の発足に伴い年金金庫が疾病金庫から分離独立し、1890年に職員年金保険が導入されて以後のことである。それでもなお、拠出は全労働者から徴収し¹³⁾、給付は事実上一部の基幹労働者に限定するというこの仕組みは、労働者の憤激を買い、20世紀初頭には法廷闘争の荒波に震撼せしめられることになるのである (田中、74-78頁)

4. 老齢年金の起源

クルップの企業金庫もその本体は疾病手当と埋葬料扶助を主内容とする疾病金庫であり、障害年

¹²⁾ グルップは年金金庫以外に贈り状 (Geschenkschein) という報償奨励制度を設けてマイスターたち基幹労働者の繋ぎ止めを図った。これは忠実な終身勤務を条件に、労働不能時や死亡時に150マルクから300マルクまでの一時金を支給するという約束手形で、1852年の16人への交付から始まって、以後次第に増加し、1867年には189枚が交付されたという (田中、14頁)。これこそ金額こそ小さいが家父長的な「恩給」(Gnadenpension) だといってよい。

¹³⁾ 労働者はクルップに入るとともに賃金の1.5倍の入会金と賃金の2.5%の拠出を義務づけられた (田中、74頁)。

金は選別された一部基幹労働者に限定され、社会保険導入以前に一般制度としては定着しなかった。企業金庫の設置目的が労働者の福利そのものにあるというよりは、労災の頻度と心身消耗の速度が早い重工業において基幹労働者を育成確保するための手段として使われた以上、これは当然の結果だといふべきだろう¹⁴⁾。まして障害年金に付属するものであった老齢年金の適用例は、いっそう散発的かつ例外的であった。なぜなら、「当時高齢者はいなかった (gab es damals kein "Alter" !)」¹⁵⁾からである。

以上の考察から、クルップ等の企業金庫が社会保険の範例として参照されたことは疑いないとしても、医療保険の場合と同じような意味において、各種共済金庫が1889年の障害・老齢年金保険の実態的な源流をなしたとはいえないことは明らかだろう。とすれば、老齢年金保険制定の契機をつくり、あるいはそれを推進していったのは、ビスマルクの意図とその政治力以外にはないと思われる。

ビスマルクの意図

社会保険導入におけるビスマルクの役割を考える場合、次の2つのことに留意していく必要がある。1つは、ビスマルクの意図とか発想とかいっても、それはビスマルクだけが考え、ビスマルクだけに由来するものではなく、当時学者や官僚が展開していた社会思想によって強く影響されたものということである。一時期自ら講壇社会主義者を称してはばからなかったかれが、とりわけアドルフ・ヴァグナーを筆頭とする国家社会主義的傾向を持つ社会政策学者の意見に耳を傾けたのは当然として、間もなく決別することになるとはいえ、ロレンツ・フォン・シュタインの流れを汲む開明的官僚テオドール・ローマンもかつてはビスマルクの信頼するアドヴァイザーの1人であった¹⁶⁾。

もう1つは、障害・老齢年金保険法が制定されたとき、ビスマルクはこれを「議会と枢密院によって取り替えられた赤ん坊 (ein parlamentarischer und geheimrätlicher Wechselbalg)」(Ritter [1983], S.42) とよんだことから知れるように、でき上がった社会保険はビスマルクの意図とはかけ離れたものであったということである。それはビスマルクの意図と他の政治勢力の意図との合成として成立したのである。

¹⁴⁾ ドイツで最初に従業員年金を導入した民間企業は、1824年の祖国火災保険を初めとする保険会社であった。19世紀中葉以降になると鉱山・製鉄業を中心に普及していったが、ドイツの鉱工業年金の特徴は職員年金が労働者年金より早くから導入されるという一般的傾向が見られないことだといわれている。その理由は企業年金の主目的が基幹労働者の繋ぎ止めにあったからだと思われる (Ehmer, S.55-62)。なお、19世紀における企業年金の内容はほとんど明らかにされていないが、一般的にクルップの水準を凌駕するものでなかったことは確かであろう。

¹⁵⁾ Köhler, S.48. ケラーは先述のツァヒャー主催のコロキウムでの基調報告において、社会保険の成立に関するさまざまな仮説を一つ一つ検討するなかで、家族機能の崩壊が老齢年金保険を登場させた社会的条件だという仮説を論駁し、「高齢者」は当時まだ一般的には存在していなかったといっている。

¹⁶⁾ ビスマルクの社会政策と当時の社会思想との関係についてここでは立ち入ることができないが、さしあたり Scheer, S. 258-273.; Ritter [1986], S. 38-50, 邦訳, 74-84頁を参照されたい。

上記2点に留意して、社会保険導入を推進したビスマルクの動機を考えると、そこには3つの要因が働いていたことが分かる。

第1の要因は、いわゆる飴と鞭という発想における飴の要素である。1881年11月17日の皇帝勅使で述べられていたことと同じ主旨の考え方をビスマルクはすでに10年前に語っているが (Ritter [1983], S. 25)、ここではかれの政策理念をもっとも良く示していると思われる1881年1月21日の発言を記しておこう¹⁷⁾。

「だが、無産階級、つまり相続財産を持っていない連中の満足を得るということは、たとえ多額の金銭であがなくても、高すぎるということはない。わが国の租税負担は極めて低く、それだけにそうしたことに関連する負担に十分耐えうるし、もしわれわれが [たばこ専売制の導入と嗜好品重課の] 成果を労働者の将来を確実なものにするために用立てるならば、将来への不安こそがかれらの国家憎悪の根本的な原因なのだから、それはわれわれ自身の将来の安定を意味するし、われわれにとって有利な投資なのである。50年、いやここ10年の間にも起こりうる革命をそれによって予防できるからである。革命は僅か1、2ヶ月続いただけで、事業の混乱によって直接間接に、われわれが予防のために使う金額の何倍ものかねを飲み込んでしまうだろう。」

なぜビスマルクはこのような考え方をするようになったのか。この発言から8年後、1889年5月18日の議会演説のなかで、それをかれ自身が次のように語っている。ちなみに、ビスマルクはこの演説によって、当初逡巡していた保守派の多数を障害・老齢保険法賛成へと動かすことに成功した。

「私はかなり長い間フランスに暮らしていたので、多数のフランス人が持っている政府への帰属意識……、つまりはその国土への帰属意識が、たとえ金額は僅かだとはいえ、多数のフランス人が国家年金受給者であるという事実と関連していることを知っている。……人々はいう、国家が破綻すれば、私は私の年金を失う。それがたとえ年40フランであっても、かれはそれを失いたくないのだ。つまりかれは国家に利害関係を持っているのだ。……もしわが国にライヒから年金をもらう少額年金受給者が70万人いるとしよう。しかもかれらは年金以外に失うものを何も持っていない、変革が起これば沢山得るものがあると誤って信じているような階級に属するものだとしよう。私はこのような状態を大いに有利で歓迎すべきものだと考える。かれらが115マルクないし200マルクを失いそうになれば、かれらは何とかその金属に浮力をつけて保持しようとするだろう。どんなに少額でもかれらはそれを保持したいのだ。」このような年金は「庶民に対しても」「ライヒを良いことを行う機関として見る」ことを教えるに違いない (Ritter [1983], S.29)。

ビスマルクのいうフランスの国家年金とは、1850年にナポレオン3世が導入した老齢退職国民金

¹⁷⁾ この発言は、モーリツ・ブッシュ博士に語ったことをブッシュが記録したものである (Ritter [1983], S.28-29)。

庫 (Caisse nationale des retraites pour la vieillesse) であるが、この任意加入の年金は国民に歓迎されたとはいいがたく、ビスマルクがというような効果があったとは思えないが、ナポレオン3世はこれ以外にも、増税を避けるために公債を発行し、これを少額分割販売によって国民の多数に持たせる等の「国家債務の民主化」を試みたりしているので (Scheer, S. 426-429)、ビスマルクはこのような広く国民を国家のステイクホルダーにするボナパルティズム的な政策からヒントを得たのだろう。いずれにせよ、飴によって労働者を国家に統合するということはビスマルクにとっての至上命題の1つであった。

ビスマルクの立法動機を形成した第2の要因は、たばこ専売制の導入によって一挙にライヒ財政の基礎強化を計るために、たばこ専売と障害・老齢保険や労災保険の財源調達とを結合して議会の反対を突破しようとしたことにある。新生帝国に割り当てられた税源は関税と内国消費税だけで、不足分は帝国分担金 (Matrikularbeiträge) に依存せざるをえず、毎年議会の承認を得なければならなかった。ライヒに十分な自主財源を確保し、ライヒを議会の制約と諸邦の寄食者身分から脱却させることは、鉄道と運河の拡充によってプロイセンの国力を涵養することと並んで、ビスマルクの財政政策の最重要課題であった。当時オーストリアとフランスが実施していたたばこ専売を導入することによって、財政政策と社会政策の2つの目標を同時に達成するのがかれの戦略であった。かれはプロイセン国務省に宛てた1881年8月22日付の文書において次のように述べている (Ritter [1983], S.39)。

「ライヒにおける労災・老齢手当の提案、学校、救貧、その他これまで市町村に負わされてきた国家の任務に国家が参与していくための提案、ならびにプロイセンにおける包括的な運河システムをつくり上げる提案、これら現在企画されている諸提案は、ライヒの収入が十分に増大する見込みが立たない限り成果をもたらすことはできない。そのような収入はたばこ専売ないしはたばこに関する類似の施策によってのみ調達できるのである。そしてわれわれが貧乏階級のために努力している諸改革とたばこ専売とを原理的に結合させ、たばこの収益をあたかも労働者と貧民の国家における世襲財産のように仕立てることができるならば、両課題は組織的な相互依存関係に立つことになり、われわれに課されている2つの分野での目標を達成する蓋然性が得られるのである。」

ビスマルクの動機を構成する第3の要因は、社会保険の導入によって救貧支出の膨張に呻吟する市町村財政の負担を軽減することであった。ビスマルクは1794年のプロイセン一般ラント法の規定を根拠に¹⁸⁾、救貧事業を基本的には国家の任務だと考えていたので、労災保険や障害・老齢保険の

¹⁸⁾ Das 19. Titel im 2. Teil des Allgemeinen Landrechts vom 5. 2. 1794には次のような規定がある。「§ 1. 生計を自分で維持できないし、かつ他の法律によってそれを義務づけられている他の私人によってもそれが不可能な市民に対して、その食事と介護を手当することは国家のなすべきことである。」Ritter [1983], S. 125.

財源の全額または一部をライヒ支出金でまかない、「救貧事業を市町村に代わって国家にやらせる」ことは、かれにとって当然のことだったのである。

取り替えられた赤ん坊

ビスマルクの立法動機を構成する以上のような3つの要因は、いずれもそのままのかたちでは実現されなかった。

まず、障害・老齢手当を全額ライヒの負担で支給するというビスマルクの当初の計画は、1882年春、たばこ専売法案が、かれの国家社会主義的介入を嫌う自由主義派やカトリック系の中央党の反対に合って、帝国議会で43票対276票の圧倒的多数で否決されたことにより、その実現は不可能になった¹⁹⁾。しかしかれはそれにもめげず、1887年秋に、一步後退した次のような内容の代案を「基本構想 (Grundzüge)」というかたちで提起した。

すべての男子労働者はその所得に関係なく同額の拠出を行い、給付は保険加入期間に応じて異なる金額を受け取る。女子労働者は男子の3分の2の拠出をし、3分の2の給付をうける。女子の生計費は男子より安く済み、したがって救貧費負担も少なく済むからだというのがその理由である。70歳以上の高齢者は、なお労働可能であっても年金を支給されるが、その額は障害者より低くなければならない。拠出はライヒ、雇用主、被保険者がそれぞれ3分の1づつを負担する。

この「基本構想」にたいしてもっとも根源的な批判をしたのは、ルヨ・ブレンターノであった。かれによれば「基本構想」は従来の救貧費を肩代わりするのに必要な金額と同額を被保険者に年金として支給するというものであり、市町村と救貧税納税者と救貧受給者の利害をあからさまに考慮しながら、「巧妙かつ反対の余地のない仕方で救貧の国家化思想を実現したもの」であった (Ritter [1983], S.34)。自由派社会政策学者ブレンターノにとっては、国家による強制保険ではなく、労働組合が自主的に組織する保険組合こそが望まれるのであり、国家はイギリスに見られるような自由な労働組合の発展を育てるような立法活動に専念すべきなのであった²⁰⁾。

議会においても、ライヒの拠出による国家管理への懸念などから「基本構想」に対する反対は強く、また年金財政の将来見通しに不明なところが多いという理由も加わって、老齢・傷害保険法案は何度も修正され、成案を得て議会で提出されたのは1888年11月であった。この最終案も審議過程で大幅に修正されたうえで、1889年5月に障害・老齢保険法として185票対165票をもってようやく可決成立した (Kleis, S.142-143)。制定された障害・老齢保険法と「基本構想」ないし政府最

¹⁹⁾ 連邦参議院では36票対22票で可決されていた。フランツ・メーリング『ドイツ社会民主主義』(下) 足利末男・平井俊彦・林功三・野村修訳 ミネルバ書房 1969年 438-439頁。

²⁰⁾ ブレンターノの労働者保険論については、加来祥男を参照されたい。

終法案との最大の違いは、後者では財源はライヒと雇用主と被保険者が各々3分の1づつを拠出することになっていたが、前者では被保険者と雇用主が2分の1づつ保険料を支払い、ライヒ政府は各年金1件当たり年50マルクの定額付加給付を行うだけになったことと、拠出と給付が4段階(1899年改正で5段階)の賃金等級に応じて異なる金額が設定されており、「基本構想」の定額制や最終法案の地域別賃金階級性に比べて、所得比例的な性格が明確になっていることである²¹⁾。

こうして、「基本構想」はもちろん政府最終法案にしても、租税を重要な財源の一つとする所得再分配機能を備えた国家扶助事業 (staatliche Versorgung) という性格を持っていたのに対して、導入された制度は所得比例的な保険的性格を強く帯びるものになった。他方、ビスマルクたちが期待した地方団体の救貧支出の減少も、障害・老齢保険法制定後はむしろ増加する傾向さえ見られ (Sachße und Tennstedt, S.264-265)、ビスマルクの意図はことごとく挫折することになった。ビスマルクにとってそれは、妖精ならぬ議会によって取り換えられた赤ん坊であった。しかしそのことは、ビスマルクを中心に推進された精力的な社会立法活動が、歴史の上に何の成果も残さずに消えてしまったことを意味するものでは決してない。社会政策学会を中心とする国家介入主義的イデオロギーの発揚をバックに、ビスマルクの意志と、これに抵抗する中央党や自由主義派や社会民主主義派の主張との反発と親和の中で合成的に作り出された障害・老齢保険制度は、初めこそ誠に貧弱なものではあったが、次第に拡充され、やがて自由主義的法治国家から介入主義的福祉国家への大転換を担う主要な制度へと成長していったのである²²⁾。そしてその成長の因子はすでに制度成立のときに埋め込まれていた。

5. 高齢者の誕生 —むすびにかえて—

1890年1月1日から施行された障害・老齢保険は確かに貧弱な内容であった。加入者は、かれと同水準の労働者が稼得する収入の6分の1 (1900年以降3分の1) を稼得できなくなれば障害 (Invalidität) と認定され、5年間の拠出 (1900年以降4年間) を条件に障害年金が支給される。年金額は4つの賃金等級 (1899年以降5等級) によって異なり、算定方法は多少複雑であるが、1910

²¹⁾ この間の経緯については Kleeis, S.138-145 を、障害・老齢保険の内容については、鈴木、212-216 頁、Dawson, pp.128-164 を参照されたい。

²²⁾ 高橋弦は、飴と鞭という通説に対して、鞭から飴へという発想を提起して、1880年代の社会立法が「ビスマルクの主観的感慨や政党のイデオロギー的総括」とは別に、社会保険の導入を「自由主義国家を社会的法治国家へ成功裏に転換せしめる重要な契機をなした」という注目すべき見解を述べている (高橋、67-98 頁)。なお、法治国家 (Rechtsstaat) という用語は、法によって統治を行うという意味と、法的秩序の維持に活動を限定する国家、ラサールのいわゆる夜警国家を意味する場合があるので、注意する必要がある (Scheer, S. 6-11)。

年時点で最高額は年300マルク程度であり、平均賃金の3分の1に過ぎない(Hentschel, S. 24-26)。

一般に老齢年金は障害年金よりも低位に設定されているが、実際に支給された金額の平均で見ると、老齢年金の方が高い。19世紀末の平均支給額は障害年金が130マルク前後であるのに対して、老齢年金は135ないし140マルクである(Statistisches Jahrbuch, 1910, S. 330)。しかし老齢年金の場合はその給付条件が如何にも過酷であった。すなわち、30年間(1900年以降24年間)の拠出を条件に満70歳以上の老齢者に支給するというものである。

1891年から1900年にかけてのドイツ人の平均寿命は42.3歳、1901年から1910年の30歳の男子の平均余命は34.6歳であった(Marschalck, S. 164, 166)。健康な労働者でも45歳ぐらいになると心身の消耗著しく、労働能率は急速に低下し、所得が急減したり、解雇されたりして、多くの人が障害年金を申請した。20世紀初頭における新規障害年金支給承認件数は年11万から12万もあり、受給者総数は100万人を超え、被保険者の7%に達した。これに対して老齢年金受給者はその10分の1にも満たない。受給資格を得る前に大多数の人は障害年金を得るか、死んでしまったからである。「70歳という高い年齢制限(1916年以降は65歳)が年金の条件として課されており、当時の低い平均余命の下ではこれを利用することはほとんどできなかった。またたとえ利用できたとしても、1912年で老齢年金額は労働者平均年報酬の6分の1程度に過ぎなかった」(Moose, S.96-97)のである。

見られる通り、障害・老齢保険の実態は障害年金であり、老齢年金は付属物に過ぎない。実際、1899年には名称も傷害保険に変更された。障害年金は給付水準こそ低いものの、大いに利用され、とくに高年齢労働者の生活を支える主要な手立てになっていた。これに対して老齢年金は、障害年金も申請せずに70歳まで働きながら保険料を掛け続けてきた例外的に長命な老人に対する報償金のようなものだったというべきだろう。したがって当面の利用価値がごく小さいものであったことは否定できない。しかし、共済金庫にもその先例がほとんどなく、法案審議過程において老齢年金を併設することに強い反対があったにもかかわらず、老齢年金制度を労働者に対する普遍的制度として敢えて導入した意義は極めて大きいといわなければならない。なぜなら、それはやがて高齢者をつくりだす社会的装置として機能するようになるからである。

アリエスが子供の誕生を公教育を初めとする近代の社会制度がつくりだしたものと喝破したように、エーマーは高齢者を20世紀の社会制度、とりわけ年金制度の普及確立によって誕生したものだとする(Ehmer, passim)。現在普通に行なわれている修学期、就労期、退職期という人生の時期区分は近代の産物であり、とりわけ20世紀になってから確立した社会制度であるという。

もちろんこれは被用者大衆についての話であって、貴族、大土地所有者その他有産支配階級にあっては、近代以前から子供時代も隠居時代も存在した。有産階級の隠居制度(Ausgedinge)と被用者

の退職制度 (Ruhestand) とは似て非なるものなのである。あるいは、いいかえれば 20 世紀の退職制度は有産階級の隠居制度を被用者の大衆に拡張することによって、高齢者という社会層を生み出したのだといってもよい。

被用者に退職制度、つまり社会層としての高齢者が生まれる最初の契機は、ヨーロッパの強国で 17 世紀末から 18 世紀にかけて行なわれた軍人に対する恩給制度の導入である。ついで 18 世紀末から 19 世紀にかけて、これが高級官僚に普及し、やや遅れて公企業の官僚ないし労働者にも適用されるようになった。しかしここまではいずれにしても被用者の中の一部特権的階層に限られており、広く社会に退職高齢者が作りだされたわけではない。その壁に最初の一撃を加え、高齢者がいないところに普遍的な老齢年金をつくって高齢者層を誕生させる制度的枠組を準備したのがドイツ労働者保険の制定であった。

もちろんこれで一挙に老齢退職制度が普及したわけではない。医療保険の拡充や医療技術の進歩による平均寿命の延伸もその条件であったし、そのためには何よりも老齢年金自体が、職員年金や寡婦・遺児年金の新設、とりわけ年金財政の積立方式から賦課方式への転換によって、外延的にも内包的にも拡充し、巨大な社会制度へ膨張変身する必要があった。その経緯と意義を究明するのが次稿の課題である。

参照引用文献

- 太田和宏『家父長制の歴史構造 -近代ドイツの労務管理と社会政策-』ミネルヴァ書房 1996 年
- 加来祥男「プレントナーの労働者強制保険論」『経済学研究 (北海道大学)』第 48 巻第 3 号、1999 年 1 月
- 加藤榮一「西ドイツ福祉国家のアポリア」(東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家 [上]』東京大学出版会 1988 年)
- 加藤榮一「福祉国家と資本主義」(工藤章編『20 世紀資本主義 II』東京大学出版会 1995 年)
- 加藤榮一「ドイツ社会保険福祉国家の動揺」(日本ドイツ学会『ドイツ研究』No.25, 1997 年)
- 倉田 聡『医療保険の基本構造 -ドイツ疾病保険制度史研究-』北海道大学図書刊行会 1997 年
- 近藤文二『社会保険』岩波書店 1963 年
- リッター、G. A.『社会国家 その成立と発展』木谷勤他訳、晃洋書房 1993 年
- 鈴木純義『ドイツ帝国主義財政史論』法政大学出版局 1994 年
- 田中洋子『ドイツ労資関係の歴史的展開 -クルップ鋳鋼所における「ヘル・イム・ハウゼ」体制をめぐって 1850-1914-』mimeo
- 高橋 弦『ドイツ社会保障成立史論』梓出版社 2000 年

土田武史『ドイツ医療保険制度の成立』勁草書房 1997年

Dawson, William H. : *Social Insurance in Germany 1883-1911, Its History, Operation, Results*, New York and London 1912 (Reprinted in 1979)

Dreze, Jacques H. and Edmond Malinvaud, 'Growth and Employment. The Scope for a European Initiative', in: *European Economy*, No.1, 1994, p.98., cited by A.B. Atkinson, 'The Welfare State and Economic Performance', in: *National Tax Journal*, June 1995, p.172

Ehmer, Josef : *Sozialgeschichte des Alters*, Suhrkamp 1990.

Fischer, Wolfram, ' Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung ', in : Zacher, Hans F. (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, Berlin 1979, S.91-102.

Gladen, Albin : *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Ein Analyse ihrer Bedingungen, Formen, Zielsetzungen und Auswirkungen*, Wiesbaden 1974.

Gruner, Erich, ' Soziale Bedingungen und sozialpolitische Konzeptionen der Sozialversicherung aus der Sicht der Sozialgeschichte ', in : Zacher, *op. cit.*, S.103-122.

Hentschel, Volker : *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980*, Suhrkamp 1983.

ifo Schnelldienst, 17-18/1996, ' Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung '.

Kleis, Friedrich : *Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland*, Berlin 1928.
(Nachdruck in 1981)

Köhler, Peter A. , 'Entstehung von Sozialversicherung, Ein Zwischenbericht, in : Zacher, *op. cit.*, S.19-88.

Maurer, Alfred, ' Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Zusammenhang mit der Entwicklung der Privatversicherung ', in : Zacher, *op. cit.*, S.355-371.

Marschalck, Peter : *Bevölkerungsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert*, Suhrkamp 1984.

Mooser, Josef : *Arbeiterleben in Deutschland 1900-1970*, Suhrkamp 1984.

Peschke, Paul : *Geschichte der deutschen Sozialversicherung, der Kampf der unterdrückten Klassen um soziale Sicherung*, Berlin 1962.

- Ritter, Gerhard A. : *Sozialversicherung in Deutschland und England, Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München 1983.
- Ders., ' Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in vergleichender Perspektive,' in : *Historische Zeitschrift*, Bd. 243, 1986, S. 1-90.
- Sachße, Christoph und Florian Tennstedt : *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*, Stuttgart, Berlin 1980.
- Scheer, Christian : *Sozialstaat und öffentliche Finanzen, Theorie und Realität der sozialen Komponente der öffentlichen Finanzen im Wandel vom liberalen Rechtsstaat zum Sozialstaat*, Köln 1975.
- W. Schreiber, ' Existenzsicherheit in der Industriellen Gesellschaft', in : Bernhard Kulp und Wilfrid Schreiber (Hrsg.), *Soziale Sicherheit*, Koln & Berlin 1971, S. 276ff.
- Sonnenberg, Georg : *Sozialpolitische Ausgaben im Budget des Reiches*, Teil 1, Inaugural-Dissertation 1912.
- Statistisches Jahrbuch für das Deutschen Reich*
- Stolleis, Michael, ' Die Sozialversicherung Bismarcks, politisch institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung ', in : Zacher, *op. cit.*, S.387-412.
- Tampke, Jürgen , ' Bismarck's Social Legislation: a Genuine Breakthrough ? ' in : Mommsen, W. J.(ed.) : *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, London 1981, pp.71-83.
- Ullmann, Hans-Peter, ' German Industry and Bismarck's Social Security System '. in : Mommsen, *op. cit.* pp.133-149.