

ポリツァイにおける〈保険〉と〈保険監督〉 の歴史社会学

——近代ドイツにおける私的保険組織への国家介入をめぐる——

坂井 晃介

(東京大学大学院総合文化研究科 助教)

1. 目的と分析視角：保険監督の形成史

1.1 目的

保険の最大の役割は、約束した保険金給付を確実に行うことであるとされる。そうした保険金給付の確実性を確保するという保険契約者保護の観点からすれば、保険監督は重要な役割を担っている。保険監督法は、保険ビジネスのなかで契約者に対する不当な行為や理由のない不利益が生じたりすることを防ぐための法律だからである [米山 2012: 134-6]。

しかし保険や保険監督の目的や意義は歴史的に移り変わり、それを巡って様々な論争が繰り返されてきた。現在の制度はそうした歴史的前提の上に立つものでもある。そしてそうした保険監督の意味と意義の歴史的变化は、国家が市民社会に介入することがいかなる意味を持つのかという統治構造やそれを取りまく社会全体に関わる観念の転換とも結びついている。

こうした視座から本稿では、ドイツにおける現行の保険監督の根拠となっている保険監督法 (*Versicherungsaufsichtsgesetz*) (1901 年) の基礎が成立していく歴史的プロセスを、国家による社会への介入のモードの変遷という観点から概観する。

1.2 概念とアプローチ

本稿では既存の保険立法史および保険学説史[坂口 1999; 2008 ほか]や保険監督史の詳細な先行研究[Tiggens 1985 ほか]を導き手にしつつ、特に次の三つの分析視角を採ることで上述の問題にアプローチする。

第一に歴史的概念としての〈保険〉と〈保険監督〉である。従来、保険は確率・統計に依拠した保険数理が確立した近代保険を指すが[田村 1980]、本稿では保険を、多様な経済的保障のための集団的営為を含めた諸制度としてより広くとらえる。実際 19 世紀以前のドイツにおいては、こうした幅広い相互的な仕組みが保険 (Versicherung, Assecuranz) と呼称されていた。それゆえ保険監督についても本稿では、こうした様々な私的保険制度の運営に対して国家が影響を及ぼすことを意図した様々な措置のことを指す。それにより、人々が観念する社会の様々な領域にかんする「私的／公的」という線引きそのものが歴史的に変化・重層化していったことを踏まえつつ、公的領域の私的介入のモードとして保険監督を位置づける。以下ではこのような意味での保険および保険監督を〈保険〉、〈保険監督〉と山括弧付きで表記する。

第二にこうした〈保険〉概念の拡張と関連して、本稿ではドイツ保険制度における 3 つの起源[Zampano 2021: 28ff; Wallrabenstein 2009: 11-14] を想定し、これらについての〈保険監督〉の歴史を概観する。第一に組合的 (genossenschaftlich) 保険である。これは中世以来のツンフトやギルドにおける相互扶助や慣習による任意の組織としての共済金庫 (Unterstützungskasse) などを指す。手工業者たちによってつくられた共済金庫や職人金庫、鉱山で働く鉱夫組合金庫 (Knappschaftskasse) などがこれにあたる。第二に商業的 (gewerbewirtschaftlich) 保険である。これは近代保険の起源として最も言及されるタイプの〈保険〉であり、商業貿易がルーツとなった海上保険などを指す。19 世紀には、企業や資本家によって設立される火災保険会社や生命保険会社などと

して、後にその一部が株式会社のモデルとなる。第三に公的 (öffentlich) 保険である。これが 3 つの起源の中では最も新しいとされるが、国家による火災保険や寡婦金庫を指す [坂口 2008:15-6; Tigges 1985: 10; Koch 1991: 388]。ハンブルク一般火災金庫 (1676)、プロイセン一般火災金庫 (1706)、ベルリン火災保険 (1718)¹⁾、プロイセン一般寡婦保護金庫 (1775 年) など各領邦で独自に設立されていき、18 世紀初頭には君主政体のすべての都市で公的 fire 保険施設が成立していた。こうした 3 つの起源からそれぞれ発展してきた〈保険〉に相即するかたちで〈保険監督〉もまた制度化されてきた。

第三に「ポリツァイ」(Polizei) への着目である。ポリツァイとは、日常語的には「警察」を意味するが、ここでは統治者 (君主) の行政装置の体系 (学知・制度・思想・法・条令) [重田 2018: 36, 104-6] のことを指す。歴史的にポリツァイは経済統制や治安維持、救貧・福祉、食料供給の統制、風俗・モラルの規制、インフラの整備など、社会への多様な介入をつかさどる存在であり、中世以来のヨーロッパにおける統治にとって最も重要な役割を果たしてきた。本稿で見る〈保険監督〉もまたポリツァイの管轄であり、学知かつ法・条令であるポリツァイこそが、国家と保険の関係をめぐる理論と実践の基礎を形作ってきた。しかしのちに見るように、ポリツァイは 19 世紀以後様々な改革や近代化によって位置づけを転換していき〈保険〉の運営や〈保険監督〉の歴史の変遷もこれに強く条件づけられてきた。それゆえ本稿ではポリツァイそのものの質的変容を踏まえながら〈保険監督〉の歴史的考察を行う。

特に本稿が注目するのは、ポリツァイの学知としての官房学

1) プロイセン一般火災保険では複数の村を一つの組合 (Sozietät) に統合し、火災の際の相互扶助単位とすることが試みられたが失敗に終わっている [水島 2006; Tigges 1985: 10, Anm. 33]。しかしその後、保険組合という仕組みは公的保険の基本的な単位となっていた。

(Kameralwissenschaft) およびポリツァイ学 (Polizeiwissenschaft) における〈保険〉や〈保険監督〉の特徴づけと、実際の統治実践との一致やズレである。学知としてのポリツァイの転換はディシプリンの再編・分解として現れたが、本稿では〈保険〉や〈保険監督〉についての認識がこうした学的転換によってどのように変化し制度形成に影響を及ぼしたのかに焦点を当てる。

以上のような用語法と分析方針から、本稿では主として 18 世紀初頭から 1901 年の保険監督法に至るまでの期間を対象とする。第 2 節では 18 世紀、第 3 節では 19 世紀前半、第 4 節では 19 世紀後半から 1901 年の保険監督法成立までを扱い、各時期の〈保険監督〉の特徴を私的領域への国家介入のモードという観点から概観していく²⁾。各節では基本的に、その時期の官房学やポリツァイ学における〈保険〉および〈保険監督〉についての理解や意味付けについて整理しながら政策的実践について概観する。それにより、学術(理論)と政策(実践)を並列させながら両者の一致やズレをみていく。こうした分析方針は、ポリツァイ学の転換以前と以後で統治実践への影響の仕方が異なりうるという仮説に基づくものである [坂井 2021]。これは近代社会の機能分化を政治と学術の観点からパラフレーズしたものだが、本稿は単一事例の概観にすぎないため、仮説の本格的検証には至っていない。

2. 18 世紀における〈保険〉と〈保険監督〉

2.1 〈保険監督〉の理論的基盤としての官房学とポリツァイ学

保険監督の重要な理論的基盤の由来の一つに、17 世紀ごろからドイツに特殊な形で展開された国家学的研究がある [Koch 1998: 42]。これ

2) ドイツは 1871 年までは単一の領域国家ではなく諸領邦の集まりであるため実践は領邦ごとで非常に多様だが、本稿では主にプロイセンが記述の中心となる。

らは近代的保険学そのものの理論的先駆けとも理解される立場だが、なかでも官房学やポリツァイ学は、公法的保険施設や保険思想の推進に大きな役割を果たしたとされ、その後の私保険企業の位置づけや思想、その監督についての議論を蓄積させていったことで知られる [坂口 2008: 13ff; Koch 1991: 387-8]。

川又 [2002: 84] によれば、官房学を担うカメラリスト (Kameralist) とは、「君主の傍らにあって財政事項だけではなく、司法・立法・行政にかかわる枢密・機密事項の実務処理に際しこれを補佐し助言・献策をする任務を与えられ、参事官・顧問官 (Rat) として登用された官吏」であった。彼らの任務は非常に多岐にわたり、そこには教育や医療、商業・金融にまで及んでいたという。またカメラリストは、君主から諮問を受け助言するだけでなく、それを君主が手本とすべき著作としてまとめる立場でもあった。そしてそうした文献は、君主を補佐する官吏を養成するための教材となり、その意味でカメラリストは実務家だけでなく教育者としての役割を果たした。また官房学の一分野であるポリツァイ学は、今日的な意味での治安維持を果たす「警察」だけでなく、上述した当時「ポリツァイ」と呼ばれた領域、すなわち治安警察や危険防止から「民衆」「商業」「臣民の福祉」に至る、共同体の内的秩序に関する全般的学問として発展した [Maier 1980: 7]。

さらに官房学やポリツァイ学は、王侯アカデミーや大学で培われた実学の一つとして展開された [Maier 1980: 24]。それゆえその内容も領域国家の「秩序と警察」についての解説であり、それがプログラムとして王侯の議会に提出され、実現に向け勧告されることが想定された。こうした意味でこの時期のポリツァイ学や官房学は、国家から自律した学術分野というよりも、国家の現実とその行政・立法慣行と常に結びついていたものであったといえる³⁾。

3) 近世ドイツでは、ヴェストファーレン条約以後、日常的な支配行為は各領

2.2 官房学・ポリツァイ学における〈保険〉

18世紀の官房学者らは、国家の繁栄と王侯の財政の満足という目的を果たすうえで、人々の全体的な栄養状態を配慮するべきだとみなした。また30年戦争以後激減した人口を再び増加させるという課題を担っており、こうした人口増加と一般的な福祉状態（Wohlstand）の向上が官房学的な経済政策の課題であるとされた〔坂口 2008: 14-5; Tigges 1985: 6-7〕。その課題遂行の手段として、官房学者はさまざまな保険や金庫を提案している。例えば国家目的の遂行のためには、今日の生命保険に類似する寡婦金庫および孤児金庫の導入が必要であるとした。これは夫や養育者が金庫に一時もしくは毎年金庫に支払いを行い、死後寡婦は一定の年金を、孤児は一定金額を受け取るというものである。例えば官房学者ヨーゼフ・フォン・ゾネンフェルス（Josef von Sonnenfels）はこの「確立された寡婦基金（Wittwenkassen）は、国家と市民社会のすべての階層が寡婦を養うことを容易にし、結婚を促進することになる」としたうえでその意義を認め、これが一種の社会的制度（gesellschaftliche Einrichtung）であると指摘した〔Sonnenfels 1819: 323〕。そのほかにも臣下の裕福と租税負担能力を維持するための火災金庫、生業事業を維持するための収穫保険、雹害保険、家畜保険、運送保険などが官房学者によって提案されている〔Tigges 1985: 7-8〕。

官房学者たちにとって、〈保険〉は領主の直接的な収入源である点で、国家的制度の形式でのみ適切に営まれうると考えられていた。寡婦金庫なども、求められる信用と信頼を保つためには私的施設ではなく国家ポリツァイの公的制度であるべきだとした。また国家的制度であるということは、保険を臣民の意思に反してでも加入させることができ

邦国家で行われつつ、それを超える事態においては帝国の制度が機能する二重国家性を持っていたという。上述したポリツァイ条令は、帝国レベルで発出されつつ17世紀以降は領邦国家が主たる担い手となった〔踊・山本 2014: 71-72〕。官房学やポリツァイ学も、こうした領邦国家の展開が前提にある。

ることを意味する。官房学者たちは、任意加入では吝嗇や理解不足によって加入しない人が現れるため、保険の本来の目的である「国家資産の維持と保全という合法的目的」は達成できないとみなした (Berg 1800: 72-3)。そのほかにも、私経済的企業形態 (privatwirtschaftliche Betriebsformen) に基づく保険は、前払いされた保険料を貨幣の流通から引き離すことになり、重商主義的経済政策の基本法則に反するとされた [坂口 2008:15; Tigges 1985: 9]。

〈保険監督〉という視座からすれば、18 世紀までのドイツにおいては国家と保険運営の結びつきは自明視されていた。実質的には保険は国の監督下に置かれていたものの、それを管轄する組織や具体的な規定、それについての理論的考察は少なかったという [Koch 1991: 388; 坂口 2008: 15]。

2.3 18 世紀における〈保険監督〉の実践

他方で政策実践の水準では、保険に特有の監督基準は存在しなかったものの [Tigges 1985: 48]、既存の共同体的な保険施設や職業的金庫に関する介入の規定がこの時期いくつか設けられている。

第一に、プロイセン一般ラント法第 1 編第 11 章 651 条では、共同体的な寡婦金庫、死亡金庫資金、持参金金庫は「領主の承認 (landherrliche Genehmigung)」がなければ設立できないことが定められている。これは 1781 年の勅令で定められていた私的保険類似機関の認可原則が改めて法制化されたものである [Tigges 1985: 17]。

第二に、プロイセン一般ラント法第 2 編第 8 章「市民身分について」1944 条では、「保険に特別に特権を与えられている会社の権利は、その会社に与えられた許可書 (Privilegio) から判断される」と示されている。これは国家が会社に対して特権的な認可を与える際に発行される文書のことを指している [Tigges 1985: 17-8; Zampano 2021: 48ff]。こうした特権賦与原則 (Octroi) により、保険会社を含む会社は法人とし

での権利を獲得するために自発的に国の認可を要請する必要があった。この手続きは、上述の官房学的な「保険は国家機関によって運営されてこそ公益に資する」という発想に立つ規定であり、私的な民間保険施設はそうした基準を国家が満たすとみなす限りで認められたのである。

第三に、職人金庫や鉱夫金庫など中世以来存続していた職業的金庫に対しては、プロイセン一般ラント法において明確な規制や「監督原則」が設けられた。すなわち一方で、プロイセン一般ラント法第2編第8章第3節「手工業者およびツunft」では、職人の病気や貧困の際には職人金庫に救済の義務があることが定められ、職人金庫はプロイセン国家の救貧行政の一環として位置づけられた。しかし同時に、職人はいかなる特権的な団体を作ってはならないとされ(396条)、集会も禁止された(397条)。職人金庫はプロイセン一般ラント法の下で救貧行政の一部として再編され、当局の監督下に置かれることで存続したのである[土田 1997: 144]。他方で鉱夫組合金庫については、18世紀初頭から形成されていった国家による「監督原則」がプロイセン一般ラント法でも引き継がれた。鉱山で働く人々は鉱物の採掘にあたって生命と健康の危険にさらされる。それに対しては中世以来、「鉱夫組合金庫」という相互救済のための金庫が存在していた。他方で17世紀半ば以降、領邦国家が勢力を強める中で、鉱山は領邦国家の直接的な管理下に置かれ、その経営や運営に強い規制が行われていった。そこでは厳しい労働規律を定めた「鉱業条例」が策定され、鉱夫組合金庫も強制的な救済制度として再編されていった[土田 1997: 5]。さらにその後18世紀になると、プロイセン政府は鉱山経営に力を入れ、鉱山主や鉱山経営に対する国家の規制や監督を行う「監督原則」(Direktionsprinzip)を導入した。これにより鉱夫組合金庫も政府による鉱山官庁の監督下におかれ、鉱山監督局に忠誠と服従を近い組合名簿に登録されることが義務付けられた。その代わりに兵役免除や都市・

村落における奉仕義務の免除、関連裁判を受ける権利など様々な特権を賦与され、そこには鉱夫組合金庫の設立と運営が含まれていた [土田 1997 107-8]。このように鉱夫組合金庫は国家当局によって管理される「特権鉱夫の共済金庫」として再編されたのである（プロイセン一般ラント法第 2 編第 16 章 4 節「鉱山王有権 (Bergwerksregal) について」)。

3. 19 世紀前半における〈保険〉と〈保険監督〉

19 世紀初頭におけるドイツ諸領邦では、自由主義的な経済学（アダム・スミス）の影響により市場経済の擁護が新たな知的潮流として現れ、行政改革として結実していた。例えばプロイセンでは一連の国制改革（シュタイン＝ハルデンベルク改革）が進行し、行政の自律化や市場経済の整備（営業の自由）が図られた。それに従って〈保険〉についての政策的観念も、例えば「私的な火災保険組織のほうが公的保険よりも利益創出という点でより望ましい」という見解が登場するなど新たな動きがみられた [Tigges 1985: 20ff]。

またこの時期には、外資系を中心とした株式会社型の保険会社が多数設立される（1830 年時点でプロイセンに 31 社） [Braun 1963=1984: 257]。それによって株式保険会社間、保険会社と公共組合の間で競争が激化していった [Tigges 1985: 27]。一方で新しく設立されていった保険会社は過度な成長戦略を採り過重保険や二重保険を断行し、他方で保険契約者は投機目的で故意に火災を起こす事例が増加したという [Tigges 1985: 28]。火災保険はこのように保険契約者と保険会社の間での「災害ゲーム (Disasterspiel)」になってしまっていたという指摘もある [Arps 1968: 48]。他方で生命保険も外資系を中心に増加するものの、競合する公共組合がないため大きな問題は認識されていなかった。

3.1. 〈保険〉と〈保険監督〉の理論：ポリツァイ学の再編

こうしたなか、ポリツァイ学における〈保険〉や〈保険監督〉についての理論的考察も、19世紀前半で転換の兆しを見せる。その端緒となったのがロベルト・フォン・モール（Robert von Mohl）による『法治国家原則に基づくポリツァイ学』（1832-4）である。モールはこれにより近代国家の福祉と治安をはじめとするポリツァイの全容を網羅的に提示することを試みたが、そこではいくつかの点でこれまでの官房学とは異なる前提が置かれていた [Maier 1980: 219]。というのもモールはここにおいて、個人や個性の完成という新しい自由主義的な理想に基づきポリツァイを再編・再体系化しようとしたからである。国家は個人を補完的に支援するのみであり、もはや暴力的に「幸福」に導くことはないという法治国家思想がそこには内在している。それゆえポリツァイの役割についてもこれまでの官房学・ポリツァイ学を引き継ぎつつ、どのような条件下で国家は人々の生に介入できるかが新たに模索されているのである [Mohl 1866]。

こうした文脈で、モールは〈保険監督〉についても論じている [Mohl 1838]。すなわちモールによれば、国家と保険との関係のあり方については3つのありうる基本的方針が区別されうるとする。第一に、国家は保険制度にかんするすべての問題を公衆に委ね、個々の保険会社の設立にも条件にも関わらないという方針である [Mohl 1838: 260]。これは1820年代以降の自由主義的国家観に対応した〈保険監督〉の方針であるといえる。第二に、国家は保険会社を認可する際の審査にとどまらず、継続的かつ集中的に監督するという方針である。この考えのもとでは国家は必要であれば自ら保険会社を運営することも可能であるとされる。第三に、国家は保険機関およびその法令をすべて検査する権利を留保し、違法である、あるいは一般の福祉と相容れないと認めたものは排除するという方針である [Mohl 1838: 261]。この場合、特定の基準に基づく介入以外は問題を経過に任せ、当事者からの特別

の訴えがあった場合にのみ是正措置をとることになるという。

モールはこうした三つのありうる方針のうち、第一のアダム・スミス流の自由主義と第二の旧来のポリツァイとの対比の中で、第三の方針を支持した [Mohl 1838: 261]。すなわち極端なポリツァイ的介入を避け、基本的には保険組織の自由な運営に任せその権利を擁護しつつ、違法性が認められたり契約者からの訴えがあった場合に限り介入するというものである。これはモールの『法治国家原則に基づくポリツァイ学』の基本モチーフだが [木村 2000]、〈保険監督〉の歴史から見ると、既存の官房学やポリツァイ学が想定するような強いパターンリズムではなく、保険契約者の保護の観点から〈保険〉への国家介入を定式化するはじめての試みであるとされるほど [Tigges 1985: 49]、画期的なものであった。

3.2 〈保険〉と〈保険監督〉の実践

以上のような状況の変化とポリツァイ学における保険論の転換にもかかわらず、19 世紀初頭の〈保険監督〉の基本的な規制は 18 世紀以来の特権賦与原則 (Octroi) を維持していた。すなわち民間保険会社の設立には政府の許可が必要であり、その会社が慈善的な目的であることを君主に説得する必要があった。

新たな問題状況への対処を目指す措置もみられるが、それはモールが提案した第三の道とは異なるものであった。例えば家財・火災保険制度に関する法律 (1837 年) は、警察当局による保険の乱用とモラルハザードに対処する「予防的管理 (Präventivkontrolle)」と呼ばれ、強い介入が目指される措置である [Tigges 1985: 34; Zampano 2021: 103]。そこにおいて代理店は保険契約者に保険証券を渡す前に保険申請書を提示し、地元の警察当局から「支払責任履行証明書 (Unbedenklichkeitsbescheinigung)」を取得する義務が課された。またこの法律のもとでは保険警察 (Versicherungspolice) が、保険の対象とな

る物品を種類、大きさ、価値に応じて細心の注意を払ってリストアップしながら不正を予防することが目指された。

1843年プロイセン株式会社法では株式会社の設立が特権賦与原則から認可(Konzession)原則に改められた。これにより、株式会社設立にあたってその承認が一般的な法的規範に基づくものとなり個々の特権の賦与が不要になった。しかし保険会社には大きな意味を持たず、依然として保険会社の設立には公益性が求められたという [Tigges 1985: 46-8; Zampano 2021: 104-6]。

実質的にこの時期に〈保険監督〉を規定していたのはプロイセンでは「保険施設の商取引に関する法律」(1854年)であった。これは国家当局の許可なく持参金、死亡および寡婦の基金、その他類似の会社や機関を設立することを禁止するもので、保険会社に特化した認可要件が課された。つまりあらゆる種類の保険を運営しようとするすべての団体や企業の設立に国の免許が必要であると規定したのである。より網羅的に保険会社設立の認可主義を徹底しようとする法律がこの時期に成立していたということである。

このように19世紀前半においては、実際には保険会社の増加により警察的処置を十全に果たせなかったものの [坂口 2008: 19]、自由主義的な国制改革が進められたにもかかわらず〈保険〉に対するポリツァイ的介入は維持され、部分的には強化されていった。他方で生命保険についての国家監督は認可手続きを踏むのみで、一貫性はなかったがそこまで強い介入を伴わず実施された。

4. 19世紀後半における〈保険〉と〈保険監督〉と保険監督法の成立

19世紀後半になると、〈保険〉と〈保険監督〉を巡る状況はさらに変化していく。顕著なのは、1860年代以降における生命保険会社設立の増加である [Borscheid 1983: 323]。その背景には産業化の進展と保険

数理の確立、保険業界雑誌の刊行による保険会社同士のネットワークの拡大がある [坂口 2008: 65ff; Borscheid 1983; Körber 1994]。それにより、異なる業態による保険組織——とりわけ公共組合 (Sozietät) と株式保険会社——の間での競合もさらに激化していった [坂井 2021: 256-60]。

他方、〈保険監督〉を巡っては新たな問題が生じている。すなわち、1.2 で見たような複数の起源から形成された保険組織が非常に多様に展開されることで、企業や施設の法的形態によってその営業規制が複雑な手続きを伴うことになった。それにより国家としては統一的な監督の実施が困難になっていった。さらに領邦ごとの規制の違いも大きくなり、保険会社や保険組織にとっても不都合な状況となった。一つの領邦を越えて営業を行っている場合などは複数の規制が適用されることとなり、運営上の問題が生じたからである [Tigges 1985; 坂口 1999: 48]。ここには 19 世紀前半までにみられた規制の無さからくる新たな〈保険監督〉の必要に加えて、既存の〈保険監督〉の機能不全や統一的運営の阻害など、経路依存による困難がうかがえる。

4.1 論争と問題解決の模索：ポリツァイ学の分岐と利益団体の要求

他方でポリツァイ学は、19 世紀後半になると統治の装置であるポリツァイ全体を理論化する学的実践としての機能を失い、様々な学問領域に細分化していった [Maier 1980: 238ff]。とりわけ行政学、行政法、国民経済学、社会政策学などをはじめとした社会科学 (Sozialwissenschaft) は、ポリツァイ学から分岐しつつ新たな学問領域として成立し、17 世紀以前までで想定されていたような統治実践を反映しつつそれに助言を与えるような理論的基盤ではなくなっていく。

そうした中、上述した〈保険〉を巡る新たな問題に対しては、異なる学問的基盤に基づいた多様な政策提案がなされていく。これは 19 世紀中ごろから様々な中間団体 (学会、協会、組合など) の組織化が進

み、それらが国家に対して政治的要求を行うことが一般的になったこととも関わっている [坂井 2021: 84-7]。それにより、ポリツァイ学から分岐した様々な学問分野の一部を代表するような形で特定の団体が保険監督について異なる主張を繰り広げ、それらに対立するという状況が生じている。社会科学的な知見が多様な学会・協会において自身の利益要求のために活用されることで、〈保険監督〉をめぐる主張や提案が様々な形で政府に突き付けられていったのである。

1 つ目の立場が主張するのは認可主義の廃止である。ドイツ国民経済者会議 (Kongress deutscher Volkswirte) に代表されるこの立場は、自由主義的な視座からいかなる国家的介入についても否定的なスタンスをとった。1858年に設立されたドイツ国民経済者会議は、自由貿易の宣伝・啓蒙を目指す経済学者や実務家によって担われるドイツマンチェスター派の組織であり、貿易の自由や営業・移住・婚姻等の自由を実現するための啓蒙運動を展開した [大河内 1968: 37]。保険会社設立における認可制度の廃止は国民経済者会議のこうした運動の一環として理解できる。例えば 1861年の第4回シュトゥットガルト会議では初めて保険制度が議題に上り、国家が必要性 (Bedürfnis) の観点から保険会社の設立についての判断を行うことは自由な経済活動にとって望ましくなく、それゆえ認可制度は正当化されるものではないことが主張された [Tigges 1985: 53-6]。国民経済者会議のメンバーは、保険機関設立の認可主義を廃止することで事業参入が容易かつ自由協定に基づくこととなり、公共の利益にとっても良い影響を与えるとみなした。また統一後の 1875年に開かれたミュンヘン大会でも、帝国レベルでの統一された基準の必要を主張しつつ、私法部分においては契約の自由権を制限しない補助的な規定のみが必要であると訴えた。また保険監督法の制定にあたっては保険会社の設立を国の認可に依存させるべきではなく、保険事業の運営そのものは国の監督下に置かれない形

が望ましいとみなした [Tigges1985: 65-6]⁴⁾。こうした立場は国民経済者会議だけでなく火災、生命、海上保険協会でもみられ、1876年にハイデルベルクで開かれた総会では、保険会社が担っている雑務を不必要にするべき等、より先鋭的な内容の決議が採択されている [Tigges 1985: 66]。

もう一つの立場は保険の国有化である。これは国民経済者会議も反対の立場で参与した論争を巻き起こした一大テーマだが、特に経済学者兼財政学者であり社会政策学会のメンバーでもあったアドルフ・ヴァーグナー (Adolf Wagner) による議論 [Wagner 1881] が代表的である [Killian 2015: ff126]。ヴァーグナーは保険を、通信や貨幣、鉄道、郵便などといった人間の共存から生まれ、そこから発展する共同体における必要性 (Bedürfnis) の 1 つとして特徴づけ、個人の必要性と対比させる [Wagner 1881: 101]。そしてこうした公共的必要性を満たすには公的組織の運営が求められるため、保険もまた国家によって担われる必要があるとみなす。それゆえ保険は自由な取引によって実施される「事業 (Geschäft)」ではなく、あくまで公的な制度であるとされる [Wagner 1881: 171]⁵⁾。そして国有化により、様々な業態を持つ民間保険の行政法上の統一的規制が不要となるとみなした。これは保険監督をより厳しくするか甘くするかといったジレンマを回避するという利点もあるとする [Wagner 1881: 126]。国有化についての議論は 1860 年代末から公的 fire 保険協会などを起点に展開され [Tigges 1985: 68]、法学者や実務家など多様な立場によっても議論された [Killian 2015: 126ff]。

-
- 4) 実際 1870 年には株式会社法が改正され、会社設立における認可原則が準則原則に改められることで規制が大幅に緩和されたが [村上 1985: 213-4]、保険会社など特殊な業態の企業について適用されなかった。
 - 5) かといってヴァーグナーは民間保険が全く不要となるとみなしたわけではなく、むしろ国営では代替できない経済的・技術的側面があることを認めていた [坂口 2008: 84]。

以上のような〈保険〉の処遇をめぐる二つの正反対な提案は、本節冒頭で挙げた問題に対して統一的な保険監督制度を回避しようとする点で共通している。認可主義の廃止は規制を緩和することで領邦の法律的差異を消極的になくしていく方策であり、国有化は国家による保険運営を画一的に行うことで民間保険への規制を不要とするものだからである。他方、自由な経済的取引であれ公共的必要性の充足であれ、両者の重要視する点が被保険者の権利の擁護であることにも共通点が見られる [Tigges 1985: 58-61, 67-72]。こうした異なる立場からの主張は学術的知見に基づいて発せられると同時に、実務家たちによる利害関心に基づいた要求のための基礎にもなっていた。

4.2 19世紀後半の〈保険〉と〈保険監督〉

こうしたいくつかの提案や要望にそれぞれ呼応するように、1860年代以降のドイツ諸領邦では〈保険監督〉をめぐる複数の政府法案がつくられた。しかしいずれの法案も実現せず、むしろ次節でみるように、政策実践のレベルで実現していったのは統一的な〈保険監督〉であった。

一方で国民経済者会議の主張に対応するものとしては、1869年プロイセンにおける保険機関の取引に関する法案と火災保険に関する法案がある。ここでは民間保険会社の免許制を廃止し、設立手続きを認可原則から準則原則 (Normativsystem)、すなわちあらかじめ定めた要件を満たせば自由な会社設立が可能となる原則に転換しようとするものであった。しかしこの法案は実現せず、保険規制はこの時点では各領邦の特別立法に委ねられることとなった [Tigges 1985: 62]。

他方でヴァーグナーらによる保険の国有化についても、1880年前後から様々な政策提案が行われている。例えばバイエルンでは、それまで民間でなされていた損害保険の運営を国に委託された火災保険委員会 (Brand-Versicherungs-Kommission) に委ねる試みがなされ、ザクセ

ンでも社会民主党による火災保険制度の国有化構想が展開された。また帝国レベルでも、オットー・フォン・ビスマルク (Otto von Bismarck) による民間保険の廃止構想と火災保険の国有化計画が 1883 年ごろまでに進んでいた。しかし最終的にはビスマルク自身の辞任により実現しなかった。

これらの代わりに実際に実現していった政策は、統一後のドイツにおける共通した〈保険監督〉制度を確立していくものであった。ドイツ統一後の 1871 年は北ドイツ連邦時代からの統一的な保険契約法の議論を引き継いだ法案が提出されたが、フランスとの戦争によって頓挫する。その後の 1879 年には画期となる首相通達が出される。これはビスマルク自身によるものではなく国務次官によって書かれており、1874 年におけるドイツ生命保険会社協会からの〈保険監督〉をめぐる統一法の必要性を唱えた陳情を踏まえ、保険会社の認可手続きとその基準を帝国全土に一律に適用するべきであることを主張するものである。また、保険会社の設立資格については、準則原則への転換など新たな条件を模索し、ポリツァイ的な予防的管理は廃止すべきであることが主張された [Tigges 1985: 72]。ここでは認可原則の是非を議論しつつ統一的かつ一定程度の国家介入を含意した〈保険監督〉を確立することが目指されていた。

4.3 1901 年保険監督法の成立

19 世紀末においてはドイツ統一が実現し労働者社会保険 (1883-9 年) が成立するなど、〈保険〉や〈保険監督〉をめぐる政治経済的条件が大きく揺れ動いた。そこでも統一法の不在という問題は持続しており、ドイツ統一後はますます混乱がみられた [坂口 1999: 56-7]。またこの時期には基盤のない不安定な会社や存続不可能な保険施設が設立される事例が多発し (保険道楽)、保険監督法の統一的規制の必要性がさらに高まっていったという [Tigges 1985: 77-8]。

そんな中、1880年代には帝国レベルでの統一された保険監督規制に向けて改めて法案が作成されている。1881年には帝国首相から各領邦への通達がなされ、1879年の通達に対する各国政府の反応として「帝国保険法の制定が幅広い分野で緊急の必要性を感じていることに疑いの余地はない」ことが確認された。また既存のすべての民間保険会社の包括的な統計調査が開始され、帝国保険法の草案を作成する作業が開始されている。1883年には翌年から帝国保険庁長官を務めるトニオ・ベディカー (Tonio Bödiker) が保険監督法の法案を作成する。しかしこの時点では 4.1 でみた保険国有化論争や労働者保険立法の制定の只中にあり、それ以上は進展しなかった。

その後いくつかの修正を経て 1898 年によりやく策定された保険監督法法案についてベディカーは、そのポイントについて次のように述べている。この法案によって「一方で保険機関を無用な嫌がらせから守り、他方で一般的利益と個々の被保険者の利害を保険機関に対して守るといふ、二重の配慮が決定的となる」[Bödiker 1898: 46]。そしてこれは 60 年代以降の上述した二つの問題（認可原則の廃止と国有化）のどちらにも与するものではない [Bödiker 1898: 46]。具体的には帝国レベルでの監督官庁を設立し、準則原則ではなく必要性の観点から徹底される認可原則の維持が法案の中核にある [Bödiker 1898: 43]。ここからは、保険監督法が 4.1 で見た様々な社会学者や利益団体の要求とは異なる形で策定されていったことがうかがえる。それゆえこの法律は、彼らの一部が強く望んだ保険規制の統一を実現するものではあったものの、結果として保険会社設立を非常に制限するものであった。それゆえ「反動的なポリツァイ独裁 (reaktionäre Polizeiautokratie)」であるという強い批判にもさらされた [Tigges 1985: 80]。

こうした政府法案はいわゆる実質的国家監督 (materielle Staatsaufsicht) [Zampano 2021: 25] を統一的基準とするものであり、認可原則に強いこだわりがみられる。その背景にはやはり、準則主義の

ような形式的監督ではなく、かといって国家による一元的な管理・運営（国有化）でもない形でいかに公共的利益を考慮するかという問題関心があったと考えられる。政府法案には次のようにも記されている。

監督とは、法律や定款の規定を遵守しているかどうかを監視するという、単なる形式的なものであってはならない。むしろ監督は、物質的な性質のチェックと決定によって、当初から信頼に値しないとされる機関の出現を防ぎ、すべての認可機関の事業運営全体を常に監視し、承認された事業計画からの逸脱がないこと、被保険者を危険にさらすような経営における不正行為が行われず、公共の利益となることを意図した機関が社会にとって危険をもたらす機関とならないようにしなければならない。監督は、状況の変化（リスク状況や金利の変化など）によって必要な場合には、事業の技術的・財務的基盤を再構築することにより機関の存在と効率性を維持するよう努め、最後に、破綻を回避できない場合には事業運営の目標を適切に設定し、関係者の利益を平等に保護しつつ個人への恣意的損害や優遇措置をとることなく事業の清算を実施するよう確保しなければならない。[Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen 1963: 25]

議会での審議の際には想定する規制の強さから法案全体を否定する声もあるなど紛糾したようだが、委員会の協議では根本的な変更が加えられることはなかったという。唯一の変更ともいえるのは保険契約を対象としたポリツァイによる予防的管理（→3.2）が削除されたことであった [Tigges 1985: 62]。このように 1901 年の保険監督法は、保険契約者の権利擁護という 19 世紀後半に定着した〈保険監督〉の基本的視座に立ち、モール以後の法治国家原則にもとづく国家介入が模索される中で、認可原則に基づく実質的国家監督を選択したというわけ

である。

5. 考察と結論

本稿では1901年保険監督法の成立に先立つ〈保険〉と〈保険監督〉の構図を国家による社会への介入のモードの変遷という観点から概観してきた。それを要約すれば、①〈保険〉と称されるものの実態とその変化に伴う〈保険〉への意味付けの重層化、さらに②それに応じた〈保険監督〉の位置づけの漸次的変化として再整理することができるだろう。

すなわち第一に、〈保険〉の歴史的な発展と分岐がみられた(→①)。1.2では〈保険〉の3つの起源という見方を導入したが、2節では組合的保険および公的保険、3節では株式保険会社を中心とした近代化された商業保険の発展を確認し、19世紀後半ではこれら異なる起源をもつ保険の共存と競合が、統一的な〈保険監督〉の必要をもたらしていたことを示した。そこでは〈保険〉への複数の意味・意義も共存しており、それは公共の福祉への貢献や相互扶助、保険契約者の利益創出など様々な表現を伴っていた。これを見ると〈保険〉の歴史的発展はその本質が転換していったプロセスというよりも、複数の意味・意義に分岐しつつ同時並立し、これらのバランスや優先性を巡る論争が登場していったプロセスであるといえる。実際19世紀末から20世紀初頭の時期には社会保険の形成も相まって〈保険〉概念の定式化を巡る活発な議論と論争が行われた〔Wallrabenstein 2009: 17ff〕。

第二に、こうした〈保険〉の分岐と重層化によってそれに対応する〈保険監督〉が実現していた(→②)。18世紀には「公共の福祉」に資することが〈保険〉の意義であるとする立場から組合的保険の管理や公共組合の運営が行われていた(→2.3)。19世紀前半になると自由な経済活動の一環として運営される〈保険〉を「公共の福祉」に基づき

規制・管理することが試みられ（→3.2）、19 世紀後半には「公共の福祉」や保険会社・保険組織の保護だけでなく、被保険者の利益を重視する観念が登場した。それに並行する形で、「より自由な保険運営か／民間保険の国有化か」、というような適切な〈保険監督〉の形態についての論争が繰り広げられた（→4.2）。1901 年保険監督法は「公益」の重視を維持しつつ被保険者の利益をも守るような、統一的規制の確立によって結実した。特に焦点が当たっていた認可原則や統一的規制は、複数の保険形態が共存する中でそれらを遺漏なく管理することを目指す中で成立していったといえる。

さらに本稿では、〈保険〉と〈保険監督〉をめぐる理論と実践の変化が官房学・ポリツァイ学の再編・分解と連動しているという仮説を立て、その観点から〈保険監督〉の歴史を概観していった。それによって明らかとなったのは、理論としてのポリツァイ学（や社会諸科学）と実践としての〈保険監督〉政策の間には 18 世紀以後継続して一定のズレがみられるが、その落差は 20 世紀初頭に至る間に次第に大きくなっていったということである。みてきたように 18 世紀までの「実践としての学」である官房学・ポリツァイ学は、〈保険〉を公的にのみ運営されるべき施設だとみなし、〈保険監督〉の根拠づけについては積極的な規定を設けなかった（→2.1）が、プロイセン一般ラント法における組合的保険への特権賦与原則や監督原則（→2.3）をはじめ、実践上では公共の福祉への貢献という視座から強い国家介入が行われていた。その意味で理論的な包括性はないものの実践との間には「公共の福祉」の維持・促進という点である程度の一致が見られる。他方で 19 世紀前半になると、モールをはじめとした新しいポリツァイ学、すなわち諸個人の自由や自由な私保険運営を許容する「法治国家原則に基づくポリツァイ学」の定式化が目指され、それに応じた〈保険監督〉が提案されるが（→3.1）、実践上は依然として保険設立の規制が強く予防的管理が持続していた（→3.2）。また 19 世紀後半におけるポリツァイ学

の解体と経済学・社会政策学・保険学などへの分岐・再編成は、〈保険〉や〈保険監督〉がいかなるものである（べき）かについての統一的な理論の喪失を伴い、異なる学術的理解や利害関心の下での様々な政策的要求を可能にした（→4.1、4.2）。1901年に結実する保険監督法は、こうした複数のオプションのなかから保険会社や保険団体の自由な営業を一部認めつつ、あくまで必要性の観点からその設立に認可原則を義務付けるような実質的な国家監督規定となった。あくまで公共の利益に資するという〈保険〉目的の意義を維持していたのである。

以上のようなドイツにおける〈保険〉や〈保険監督〉の変遷からはさらに、19世紀以後の社会に関する「学術」と「政治」の関係変化を読み取ることができる。ポリツァイ学が様々な社会科学に分岐していく中で、〈保険〉や〈保険監督〉に関する知は統治実践をそのまま体現するものではなく、客観的な知としての自己規定を強めていった。それは異なる利害関心を有する中間集団が自身の目的に沿う知的基盤を選択できる状況をももたらしている。つまり上で見た理論と実践の結びつきに関する選択肢の増加は、イデオロギー対立の登場や国家によるその止揚を意味するだけでなく、政治と学術の機能分化が〈保険〉や〈保険監督〉を巡って深化していった事例でもある。近代社会の機能的分化はそれによって諸制度を無関連化させるのではなく、むしろ複数の結びつきの可能性が常に維持される形で自律を促進していくという理論的洞察[坂井2021]を、本稿の考察は経験的に例証している⁶⁾。

本稿で得られた知見は、〈保険〉や〈保険監督〉の目的と意義の歴史的相対性を示すものでもある。地域的・時代的バリエーションと蓄積によって現代の保険制度が実現していることは、歴史的プロセスを概観することによって改めて確認できるだろう。そしてこうした歴史的

6) そうした意味で19世紀後半以後の〈保険監督〉を巡る複数の提案は、人びとの自由を擁護しつつ国家介入を正当化しようとする介入的自由主義[小野塚編2009]の1つの形態としてみなすこともできるだろう。

考察は今後新たな社会状況の変化に伴って〈保険〉や〈保険監督〉についての制度変更の可能性がいかなる形でありうるのかについても示唆を与える可能性がある⁷⁾。本稿はそうした意味で、社会保険とは異なる視点から国家と保険の関係づけを考察し、介入の目的や意義、モードを同時代の政治経済的条件を踏まえて歴史的に考察することで現代の在り方を相対化しつつ展望する、歴史社会学的な試論であった。

文献

- Arps, Ludwig, 1968, Deutsche Versicherungsunternehmen, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft.
- Berg, Günther Heinrich von, 1800, Handbuch des Teutschen Policeyrechts, Dritter Theil, Hannover: Hahn.
- Bödiker, Tonio, 1898, Die Reichs-Versicherungsgesetzgebung, Leipzig: Duncker & Humblot.
- Borscheid, Peter, 1983, Die Entstehung der deutschen Lebensversicherungswirtschaft im 19. Jahrhundert. Zum Durchsetzungsprozeß einer Basisinnovation, Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 70(3): 305-330.
- Braun, Heinrich, 1963, Geschichte der Lebensversicherung und der Lebensversicherungstechnik, Berlin: Duncker & Humblot. (水島一也訳, 1984, 『生命保険史』明治生命 100 周年記念刊行会.)
- Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen Hg., 1963, Motive zum Versicherungsaufsichtsgesetz, Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen.

7) 例えば今日、保険監督は保険契約者の権利保護だけではなく、国際的な金融秩序の維持に照準を合わせた規制の必要性が指摘されている[木下 2016]。

- 川又祐, 2002, 「官房学研究とゼッケンドルフ」『経済学史学会年報』42: 84-94.
- Kilian, Meike, 2015, Das Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen von 1901: Eine traditionsbestimmte Synthese aus Versichertenschutz und regulierter Wettbewerbsfreiheit als Ausdruck eines gewandelten staatlichen Aufgabenverständnisses? Tübingen: Mohr Siebeck.
- 木村周市朗, 2000, 『ドイツ福祉国家思想史』 未來社.
- 木下孝治, 2016, 「国際保険監督規制の現状と課題」『保険学雑誌』632: 65-79.
- Koch, Peter, 1991, Zur theoretischen Grundlegung der Versicherungsaufsicht im 18. und 19. Jahrhundert, Franz Wilhelm Hopp und Georg Mehl Hg. Versicherungen in Europa Heute und Morgen, VVW, 387-394.
- , 1998, Geschichte der Versicherungswissenschaft in Deutschland, Verlag Versicherungswirtschaft.
- Körber, Karl-Otto, 1994, Lebensversicherung und Gesellschaft. Plädoyer für eine Sozialgeschichte der deutschen Lebensversicherung, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 4: 491-510.
- Maier, Hans, 1980, Staats- und Verwaltungslehre, 2, Auflage, München: C.H. Beck.
- 水島一也, 2006, 『現代保険経済 [第8版]』 千倉書房.
- Mohl, Robert, 1838, Die Vorsorge- und Versorgungsanstalten der Mittelstände, Deutsche Vierteljahres-Schrift, Heft III, 220-261.
- , 1866, Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, Bd. 2, 3. Auflage, Tübingen: Laupp.
- 村上淳一, 1985, 『ドイツ市民法史』 東京大学出版会.
- 踊共二・山本文彦, 2014, 「近世の神聖ローマ帝国と領邦国家」木村靖二・千葉敏行・西山暁義編, 『ドイツ史研究入門』 山川出版社, 65-110.

- 大河内一男, 1968, 『大河内一男著作集 第一巻』 青林書院新社.
- 重田園江, 2018, 『統治の抗争史——フーコー講義 1978-79』 勁草書房.
- 小野塚知二編, 2009, 『自由と公共性——介入的自由主義とその思想的
起点』 日本経済評論社.
- 坂口光男, 1999, 『保険法立法史の研究』 文眞堂.
——, 2008, 『保険法学説史の研究』 文眞堂.
- 坂井晃介, 2021, 『福祉国家の歴史社会学——19 世紀ドイツにおける
社会・連帯・補完性』 勁草書房.
- Sonnenfels, Joses von, 1819, Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz:
zu dem Leitfaden des politischen Studiums, 1. Theil, 8. Auflage, Wien:
Heubner und Volke.
- 田村祐一郎, 1999, 「原始的共済施設における保険的活動の性格」 『生
命保険文化研究所所報』 50: 27-60.
- Tigges, Michael, 1985, Geschichte und Entwicklung der
Versicherungsaufsicht, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft.
- 土田武史, 1997, 『ドイツ医療保険制度の成立』 勁草書房.
- Wagner, Adolf, 1881, Der Staat und das Versicherungswesen: Principielle
Erörterungen über die Frage der gemeinwirtschaftlichen oder
privatwirtschaftlichen Organisation dieses wirtschaftlichen Gebiets im
Allgemeinen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 37(1): 102-172.
- Wallrabenstein, Astrid, 2009, Versicherung im Sozialstaat, Tübingen: Mohr
Siebeck.
- 米山高生, 2012, 『リスクと保険の基礎理論』 同文館出版.
- Zampano, Laura, 2021, Die Ursprünge der Versicherungsaufsicht in
Deutschland und Italien aus historisch-vergleichender Perspektive,
Berlin: Duncker & Humblot.

付記

本稿の執筆にあたり、2021年度生命保険文化センター「生命保険に関する研究助成」(研究課題「近代ドイツポリツァイ学における保険論——私的保険企業への国家介入をめぐって」)の助成を受けました。記して感謝いたします。