

法 制 面 か ら み た 社 会 保 障

菊 池 勇 夫

I

社会保障を法制面からみるという課題については、日本の現行法に即して考えるにしてもいろいろな方面からふれることができる。私は、これをきわめて大まかな一般的な面から取扱ってみたいと思う。

日本の社会保障は寄せ集めで体系的でないといわれるが、それは法制的にみた場合にいっそう問題にされることである。社会保障の計画化が比較的早く整備された国でも、法制的に統一的法典化が行われているわけではない。法典の編集について機械的な方法と有機的な方法とを区別し、後者がまさっているとされるが、法規の性質上、有機的法典編集に適さないものがある。民事や刑事の実体的権利関係や訴訟手続などは有機的法典化に適するのに対して、行政関係の法規は統一的法典化に適さないのである。社会保障の関係法令は、その性質としては行政的法規であるから、やはり有機的統一法典化に適さないものがある。社会保障法の一般的性質として進化性を挙げることができるが、それはまた体系として不安定なことを示すものでもある。社会保障の対象範囲がいろいろ発展し、保障給付の内容が拡充することからいえば、絶えず水平的にも垂直的にも体系が動いている。したがって絶えず拡大する動態的なものだということができる。

これはどの国にも見られる一般論であるが、日本の社会保障法は、このような性質を特に強くあらわしている。戦前の社会保険立法や、社会事業立法が戦後全面的に改正され格段の進歩をとげたといっても社会保障計画として統一された体系に基いて立法化されたものではなかった。各種の関係法令が、これを運用する行政官庁との結びつ

きを在来のままに残しながら発展してきた。したがって社会保障計画に基いた政策の全面にわたって見通しのよい統一的法域とはならないで、各種の単行法がそれぞれの沿革によって多様な規定となっているのを整理しなければならないのが現状である。

II

社会保障法を体系的にみる場合、もっとも基本的には憲法との関係になる。日本国憲法第 25 条第 2 項には社会保障を規定しているが、その制定経過をみると、いわゆるマッカーサー草案第 24 条には次のようになっていた¹⁾。

「法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義および民主主義の増進と伸張を目指すべきである。

無償の普通義務教育を設けなければならない。

児童の搾取は、これを禁止する。

公衆衛生は改善されなければならない。

社会保障を設けなければならない。

勤労条件、賃銀および就業時間について、基準を定めなければならない。」

これをみると、マッカーサー草案第 24 条は、——同第 25 条「すべての人は、勤労の権利を有する。」と、同第 26 条「勤労者の団結する権利および団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」(現行憲法第 28 条と同文)という労働基本権以外の——社会の福祉をはかるための社会

1) マッカーサー草案の訳文は、高柳賢三・田中英夫「ラウエル所蔵文書」『ジュリスト』、No. 355、1966年10月1日号の新訳によった。基本的人権としての社会的権利のマッカーサー草案成立過程や日本政府案の審議経過についての解説は、同文献『ジュリスト』No. 349、1966年7月1日号を参照。

的基本権の一般的規定となっていた。それが日本政府案となる過程で、第2項の無償の普通義務教育を確立する事項は、教育を受ける権利の独立の条文として作成された（現行憲法第26条）。また第3項の児童の搾取の禁止と、第6項の勤労条件の基準に関する事項は、マッカーサー草案第25条の勤労の権利の規定に移された（現行憲法第27条）。なお第1項の中から「自由、正義および民主主義」という文言を除き、「社会の福祉」を第4項の「公衆衛生」と第5項の「社会保障」と同様な列举事項の一つとした。さらに、衆議院において審議の結果、国民の生存権を宣言する第1項が加えられ、第2項とされた列举事項に関しても、「法律は……」という文言を、立法だけでなく行政や司法も包括する「国は……」という表現に改められ、次のような憲法第25条の規定となった²⁾。

「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

ところでマッカーサー草案の規定のように「自由、正義及び民主主義」とならべた場合の「社会の福祉」は明らかに原理的なものである。しかし「社会保障及び公衆衛生」とならべた場合の「社会福祉」は制度的なものとなるので、現にそのように解されている。このことは社会保障体系を定める場合に問題となってくる。憲法第25条の規定の文言からは、「社会保障」はきわめて狭く、社会福祉や公衆衛生をとり除いた制度として考えられるような表現になっている。つまり社会保険と等しいかあるいは社会保険に生活保護法のような公的扶助を含めたものとされるのである。そして社会福祉制度はこのような狭義の社会保障と明らかに区別して排除されることになる。しかしマ

草案の文言からは社会保障をかならずしも狭義に限定することにならない。草案作成に至るまでの第2次試案では“social insurance”となっていたのを、総司令部案には“social security”と改められたのである。「社会の福祉」は「自由、正義及び民主主義」とならんだ原理的なものであって、社会福祉制度ではない。したがって「社会福祉制度」としては、「公的扶助」と共に、「社会保険」を主とした「社会保障」の中を含むものとも解されるのである。

1935年の米国の社会保障法は、社会保険の性格を持った制度と、社会扶助の性格を持った制度とを合わせて規定したものであったが、その後ILOを中心に諸国に発展した社会保障は、社会扶助制度に普遍的社会保障サービス・公的サービスを含む方向に進んだのである。日本が降伏する前年、1944年の第26回ILO総会で、『国際労働機関の目的に関する宣言』いわゆるフィラデルフィア宣言を採択したが、その中の世界の諸国が達成すべき計画の一項目として、「基本的収入を与えて保護する必要があるすべての者にこの収入を与えるように社会保障措置を拡張し、かつ広はん医療給付を拡張すること」をかかげた。この総会で採択した『所得保障勧告』（第67号）には、「強制社会保険」を主とし、さらにこれを適用されない窮乏に対しては「社会救済」（社会扶助）によって合理的な率において手当を受ける権利を有するものとした。また『医的保護勧告』（第69号）は、「適切な医的保護を利用しうことは社会保障における重要な要素である」として採択され、「医的保護施設は、利益を挙げる職業に従事すると否とを問わず、社会のすべての構成員を包含しなければならない」とし、社会保険の適用されない貧困者に関する社会扶助的医的保護についても、「社会のすべての構成員は、施設により提供されるすべての保護を受ける権利を有しなければならない」とした。なお医的施設の提供するのは、治療的保護だけでなく、健康を保護しかつ改善する目的をもった予防的保護を含むものである。マッカーサー草案第24条にかかげられた「社会保障」は、すでに国際的にこのような沿革を持っていた。

2) マッカーサー草案の“social security”という用語に対する日本語訳は、はじめ「社会的安寧」とされ、その後「社会の安寧」（内閣草案）や「生活の保障」なども用いられた。「社会保障」という表現は日本国憲法第25条によって通用されることとなった（憲法調査会『憲法運用の実際についての調査報告書』（国民の権利及び義務参照）。

1948年7月にマッカーサー元帥から日本政府に発せられた「社会保障制度への勧告」に基いて、同年12月に社会保障制度審議会設置法が制定された。そして社会保障制度審議会は1950年10月16日に第1次『社会保障制度に関する勧告』を発表したが、それは、「社会保障制度は、社会保険・国家扶助・公衆衛生及び社会福祉の各行政が相互の関連を保ちつつ総合一元的に運営されてこそ、はじめてその究極の目的を達することができる」と、社会保障の範囲をきわめて広義に解した。

なお第1次『社会保障制度に関する勧告』は「社会保障の中心をなすものは、自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめるところの社会保険制度でなければならない」とし、保険制度だけでは救済できない困窮者に対し「国家は直接彼等を扶助し、その最低限度の生活を保障」する公的扶助制度に補完的制度としての機能を持たせなければならないとした。そして社会福祉は「国民生活の破綻を防衛するため」であり、公衆衛生は「国民の健康の保持増進のため」のものとした。

このようにして体系づけられた日本の社会保障において、国家扶助あるいは公的扶助はもっぱら生活保護法による救済政策であり、その他は社会福祉制度として防貧政策であるという区別をされるが、社会福祉関係の立法についてみれば国のサービスあるいは公的サービスだけを内容とするものではない。老人福祉法や児童福祉法には公的扶助の措置も規定されている。その意味では社会福祉を、公的扶助と公的サービスを包括した社会扶助と称するのがむしろ適当だと考えるわけである。公衆衛生については、医療に関するすべての法制をいうものでなく、国民の社会保障に直接関係する範囲に限定されることになる。つまり従来の社会保障としての社会保険と社会扶助に対して、補足的関連領域といえることができる。

この広義の社会保障を基礎づける憲法第25条第1項の最低生活権は、もはや18,9世紀以来の古い救済的生存権からはるかに向上したものとなっている。今日生存権という場合には、個人的自由権に対する意味の社会的基本権と解されるもの

であり、特に国の責務として保障することを要する基本権を指すものである。「健康で文化的な最低限度の生活」という社会的ニードは、救済的生活保護基準よりも、社会保険によってその基準を増進し、国の公的サービスの拡充によって改善される。また経済的生産の発展と生活水準の向上によって新しいニードを生じている。社会保障を生存権に基礎づけることはこのような現代的意義において理解されるのである。

III

社会保障は、憲法第25条第2項によって、国の責務として制度化されるものであるから、立法だけでなく行政と司法にわたって達成されなければならない。しかしなによりもまず法律的枠組みとすることはいうまでもない。

社会保障の立法化を考える場合に、法律を制定する国の政治体制によって差異のあることが当然である。自由主義国においては資本主義経済の発達程度により、国の政策に対する労使の圧力や参加の程度が違っているので、社会保障の制度化とその運用に差異が起ってくる。また社会主義国であれば、労働組合が国の政策を支配するから、社会保障についても、労働組合が自主的に運営する範囲が広がっているのである。

経済的にみれば、国民経済の発展において社会保障はある程度経済変動を調節し、安定成長をはかる役割を持っているにしても、これを制度化するために法的枠組を定める政策は、国の体制によって一様ではないわけである。したがって社会保障制度を、経済的には数字的に国際比較ができるにしても、法的には比較が容易でない。あるいはまた、法形態として比較ができる場合でも、それが社会経済的にもっている効果を機能的に比較することは困難である。法律の社会的機能を問題とするならば、法的枠組の形式的な解釈よりも法規の内容に盛られた政策、さらに政策化されるまでの経過について、当初の社会保障計画が関係諸勢力の間のリアクションによってどのように変容したかが重要だからである。

社会保障立法については、社会保障をもっとも

広く解して、社会保険と公的扶助と社会福祉および公衆衛生をふくむとする場合、それらの対象領域の性質が問題である。

社会保障は国の責務だとしても、すべての国民の生活に一樣にかかわりのある部面と、国民の中の特に勤労者の生活部面とでは明らかに区別がある。すべての国民の生活に対する保障は地域的住民としての施設によることになるが、勤労者に対しては職域社会に対する施設となる。これを社会保険についてみれば、職域的には労働保険として発達してきたものであり、地域的住民を対象とした国民保険は、勤労者から脱落したものや自営業者がその対象である。ただし日本においては、自営業者の中に、職域保険で取扱わない企業者とその従業者のほか、ほとんどの農民が被保険者となっている。

公的扶助はすべての国民に被扶養者となる可能性を認めるにしても、その資格は資産調査をうけて生活保護を必要とする貧困者に限定される。一般勤労者については、生活（所得）保障は生活賃金によって行われるから、労使関係の法律の枠組の中で決定される。

社会福祉制度はすべての国民を対象とする建前であるが、社会福祉施設を利用する必要のない資産者は別として、勤労者のための職域的施設も適用外になるものである。

なお公衆衛生は本来、国が国民一般のために配慮する制度であるから、今日、公害対策が社会保障問題として立法化されてきたのも同様の性質で地域社会一般のためのものである。

勤労者を対象とする職域的社会保障施設は、元来は労使関係に基づく点で、労使当事者の労働契約関係に対する国の干渉立法の性格をもっている。したがって社会保障法のうち労働法と直接関連するところの多い部分である。労働基準法においては、労働保護の目的で労働条件に関する使用者責任を国の基準として命じた規定が多い。社会保障においては、勤労者の生活（所得）保障や医療保障の範囲を国の制度として立法化したものである。

労使関係においては、社会保障化された制度

も、使用者側では労務管理の手段として利用することが考えられる。これに対して労働組合側では団体交渉による労働協約の条項として獲得したものを、社会保障給付に積上げて補完的な施設や手当とするのである。このような約款的慣行を社会保障制度と結びつけて調整するのが、実態に即した立法改正となる。例えば厚生年金基金制度を立法化したのは、企業別組合が事業所との間で国の援助を得て設立できる制度としたものである。これが使用者の労務管理に利用されるか、あるいは労働組合の勢力拡張になるかは、立法以前の政策的問題であるとともに、この制度を運用する労使両当事者の実際の交渉にかかるのである。

一般国民を対象とする社会保障立法は、一定の地域的社会的居住者という契約外の条件で適用されるものである。それゆえ労使関係のような当事者間の約定や慣行によって補充されることはないわけである。なお、社会保障対象によってそれぞれ特別な性質をもっている。公的扶助制度や社会福祉制度などの社会的扶助は、家族的集団の社会化を内容とするから、家族法上の扶養義務や監護教育義務と関連する点で私的権利義務関係に規制を加えることになる。また古くから慈恵博愛の私的善意や社会的奉仕の事業として行われてきたものであるから、これを社会保障計画に統一して国家的責務との関連で規制するにしても、私的発意をさまたげずに奨励する配慮も必要である。社会福祉事業法はこのようなものである。

公衆衛生制度は、一般国民の日常生活に対する規制であるが、これを環境衛生関係の公害立法についてみれば特に産業に係る地域の生活関係保護のための規制となっている。

IV

社会保障制度関係の現行法規をみれば、大きく分けて、社会保険関係法と社会扶助関係法、さらに公衆衛生関係法の3となる。そのうち、社会保険法は、戦前から戦時中にかけて、職域保険に関するかぎり大體形式的には整備されていたが、実際には社会保障的機能を持つものではなかった。そのうち、労働者保険から発展した職域保険とし

ては、戦後、今日までに全面改正または新立法の行われたものに、健康保険法、労働者災害補償保険法、日雇労働者健康保険法、失業保険法、厚生年金保険法、船員保険法がある。そのほかに公務員や公共団体職員の間では各種の共済組合法がある。このような職域保険は、職業別保険と危険別保険の二つの原則を持っている。職業別保険としては被保険者の範囲が一般労働者や職員について統一化の方向に発展してきたものである。また危険別ということについては、生活保障を目的とする危険は一つであるということからいえば、一元的に総合化されることになるが、実際には総合保険は特殊な職域としての船員労働保険に行われているだけである。

社会保障としての社会保険は、いわゆる「ゆりかごから墓場まで」ということであれば、全国的保険としての統一を目標とするものである。しかし現行法上の国民保険は、職域保険に属する大部分の国民を除いた残りの一般住民の地域保険となっている。「国民皆保険計画」と「国民皆年金計画」として推進されているのは実際には国民健康保険法と国民年金法である。

職域保険と地域保険との全体にわたって、共通事項に関する通則立法も必要となってきた。現在公的年金制度を内容とする8法律に関して、老齢年金と退職年金の通算規定を統一して1961年に通算年金通則法を制定した。

また公的年金制度をもつ法律にはそれぞれの制度の被保険者または共済組合員のために福祉事業を行い、福祉施設を設置することが規定されている。そのうち被保険者を対象とする厚生年金保険法・船員保険法・国民年金保険法の3法律関係について、1961年に、年金福祉事業団法を制定し、法人たる年金福祉事業団を設立して、「福祉施設の設置および運営を適切かつ能率的に行なうとともに、これらの制度の被保険者・被保険者であった者、および受給権者の福祉の増進に必要な施設の設置又は整備を促進するための措置」を行わせることにした。

社会保険の審査請求事件を取扱う機関としては、厚生省所管の健康保険法・日雇労働者健康保

険法・船員保険法・厚生年金保険法・国民年金法に対して1953年に「社会保険審査官および社会保険審査会法」を制定した。また労働省所管の労働者災害保険法と失業保険法については、1956年に「労働保険審査官および労働保険審査会法」を制定した。

社会扶助法の中には公的扶助と社会福祉とを含むものとする。戦前の社会事業体系の中には生活救護もその他の社会福祉制度も広く総合されていた。

敗戦の年、1945年12月に「生活困窮者緊急生活援護対策要綱」とともに「救済福祉計画」を閣議決定したのに対し、総司令部は1946年2月27日付の「社会救済に関する覚書」を政府に発した。これに基づいて1946年9月に生活保護法が制定され、公的扶助の統一法として戦前からの救護法・母子保護法・医療保護法・軍事扶助法・戦時災害保護法の5法律を廃止した。さらに、日本国憲法第25条に基づき、1950年に現行の生活保護法が制定された。その後生活扶助の関係法律としては、児童扶養手当法・重度精神薄弱児扶養手当法が制定された。家族手当あるいは児童手当立法もこれに属する。

社会福祉関係の法律には、児童福祉法・母子福祉法・老人福祉法・身体障害者福祉法・精神障害者福祉法がある。

社会扶助法においては、生活保護は生活困窮者に対する最低生活の確保を直接の目的とする救貧政策であり、社会福祉は更生援助による社会復帰を目的とする防貧政策であるとして区別され、それぞれの立法目的にもこの原則がかかげられている。しかし関係立法の内容についてみれば、生活保護法も保護施設を規定しており、また被保護者の自立助長による社会復帰を目的にしている。他方、各種の社会福祉法も、それらの規定内容は社会的更生施設とはいっても生活保護の程度を越えることが困難であり、むしろ社会的更生とかかわりなく救済的施設を必要とする場合がみられる。それゆえ、公的扶助と社会福祉とを根本的に区別せずに社会扶助として一括する根拠があるわけである。なお行政組織や事業運営についても公的扶

助と社会福祉とが関連した法制となっているのである。

V

社会保障の関係法規を適用して実際にその効果をあげるのは、法規を執行し運用することによってである。法の執行は一つには行政的に行われ、また一つには司法的に行われる。

社会保障制度は社会保障計画の実行のために国が定めたものであるから、国の行政として実施される。法による行政という意味では、社会保障法規を適用して具体的事務処理を行うものである。

社会保障制度審議会の第1次勧告には、「中央及び地方行政機関」という節の第1項に、「社会保障制度の一元的運営を期するためには、本制度についての全責任と権限を集中統合して、社会保障省（仮称）を設ける必要がある。但し、本制度実施の一部についてはこれを他省に委任することができる」と述べている。現在の主管省は厚生省であるが、社会保険のうち労働者災害補償保険法と失業保険法は労働省、官公職員の共済組合法はそれぞれ関係省（大蔵、自治、運輸、郵政、農林、文部）の所管となっている。厚生省所管の社会保障行政は、都道府県の関係部を経て、市町村の末端の社会保険事務所、福祉事務所、保健所に及んでいる。

社会保障の法制に対する非難は、実際には社会保障行政に対するそれである。行政にたずさわる事務官庁が複雑多岐になっていて、権限が重複したり法規の施行が煩雑になっていたりすることが問題とされる。したがって関係の事務が渋滞したり非能率なことも起ってくる。下部の実施に当たっている末端機関から見るとそのような場合には上部機関が多岐に分れているだけ煩雑を感じさせられるわけである。社会保険についても統一化がすめば、運営系統についても簡素化ができるはずである。このような行政法規の複雑多岐なことは、行政所管についての在来の沿革があって、権限が固定していることによる場合が多いからである。それゆえに社会保障計画の施策を能率的に実施し、実状に適した効果をあげるには関係行政機

構の整理統合や改編がまず行われなければならない。現行の関係法規に対して体系的でないとか煩雑であるとかいう非難があるのは、行政機構そのものの改正を要する点を示す徴候としての意味がある。

社会保障制度において、被保障者の権利が十分に保護されるためには、保障給付の適用に関する行政決定に対して、法規が訴訟による救済手続を定めることが必要である。

1944年の『所得保障勧告』では、「請求者は給付権及び給付率の如き問題に関する管理機関との紛争の場合において、上訴権をもたなければならない」とし、「上訴は、できるだけ特別裁判所に付託さるべく、右裁判所は、請求者の属する群を代表する陪席員により、且つ被用者に関するときは使用者の代表者により援助される、社会保険法の専門家たる審判官を包含しなければならない」と定めている(27項, (7), (8))。また、「保険加入義務又は拠出金の率に関する紛争においては、被用者又は自営業者は、また使用者の拠出金が問題であるときは、使用者は上訴の権利を有しなければならない」とし、解釈の統一性については「上級上訴裁判所がこれを確保しなければならない」と定めている(27項, (9), (10))。1952年の『社会保障（最低基準）条約』においても、「すべての請求人は、給付が拒否された場合又は給付の質もしくは量に関する苦情が拒否された場合には、訴を提起する権利を有する」とし(第70条1項)、「社会保障問題の処理のため設立され、かつ、被保護者の代表が参加する特別の審査機関によって請求が解決される場合には、訴を提起する権利は与える必要がない」(同第3項)と定めている。ILO事務局の一般的見解としては、事実問題に関しては地方の仲裁委員会または設置されているならば労働裁判所（あるいは社会裁判所）で解決し、法律問題に関しては法解釈の統一機関として通常裁判所の上級裁判所へ上訴できることが必要であるとしている。

社会保障制度審議会の第1次勧告には「権利の保護の機関」という一節があり、「社会保険審査官及び社会保険審査会法」と「労働保険審査官及

び労働保険審査会法」の制定によって実施されている。審査請求に対する第1次審査機関は審査官で、再審査の請求に対する審査機関は審査会である。勧告には三審制となっているが、現行制度は二審制である。なお審査会の両審査の結果について不服な者は、審査会の処分を違法な行政処分として、裁判所に訴えることができる。生活保護法による保護の決定および実施に関する不服申立てについては、都道府県知事に対する審査請求、厚生大臣に対する再審査請求が規定され、さらに不服な者は違法な行政処分として裁判所に取消訴訟をすることができる。実際の運用としては、審査機関の構成に社会保障の趣旨をどのように生かすかが問題である。

VI

社会保障法を法典化することは、社会保障立法の性格からいって機械的分類にとどまるにしても、現行法規を体系的に改正するために役立つわけである。しかし社会保障法を通して社会保障制度に指導目標を示し、将来の計画のための基本原則をかかげる意味では、社会保障憲章あるいは基本法の制定を考える時期にきていると思うのである。第1次「社会保障制度勧告」の全面的企画を国の行政に実施してから20年近くなろうとする今日、これまでの成果を検討し、国際的進歩に基づいて、根本原則を再確認する意味である。社会保障基本法を提言するよりどころとして、以下に2, 3の点をあげてみる³⁾。

まず、日本国憲法第25条と社会保障制度審議会第1次勧告の社会保障制度範囲との関連を明確にすることである。すなわち社会保障に関する基本的権利を列挙することによって、国の責務としての社会保障の範囲を規定するものである。憲法第25条第1項の最低生活権を、救済的生存権としてでなく、社会保険の基礎ともなる社会的ニーズのための意義を持つものと解することは先に述

べたところである。しかし生活保護法の第3条に最低生活の基準としてかけられていることからみれば、より高度の社会保障基準を含むものとするには問題を残すわけである。

1948年の第3回国連総会が採択した「人権に関する世界宣言」には、社会保障を受ける権利を第22条にかかげた。「人はすべての社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、また国家的の努力と国際的の協力を通じ、さらに各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する」というのである。また第25条に、「人はすべて、自己及び家族の健康と福祉とのために、衣食住、医療及び必要な社会厚生施設を含むところの十分な生活水準を維持する権利を有し、さらに失業、疾病、不具、配偶者の喪失、老齢、または不可抗力による生活不能の場合に保障を受ける権利を有する」(第1項)とし、「母と子とは、特別の保護と援助とを受ける権利を有する。すべての児童は、嫡出であると否とを問わず、同一の社会的保護を受ける」(第2項)としている。

1960年に採択された「欧州社会憲章」(European Social Charter)には、「社会保障の権利」(第12条)に「社会保障の体系を定め、または維持すること」をかかげている。また広く社会保障関係の基本的権利に、「健康を保護する権利」(第11条)、「社会的および医療的扶助の権利」(第13条)、「社会福祉サービスから扶助を受ける権利」(第14条)、「肉体的または精神的障害ある者の職業訓練、社会復帰および社会的セツルメントの権利」(第15条)、「家族の社会的、法律的小および経済的保護の権利」(第16条)、「母子の社会的および経済的保護の権利」(第17項)を列挙している。

「社会保障の権利」そのものは、いずれも狭義に限定されているようであるが、1961年に世界労連が採択した「社会保障憲章」では、その第1原則に次のように広い範囲の規定をしている。「真の社会保障制度は、自分の労働で生活し、あるいは一時的または永久的に労働不能となるとか、労働の機会から遮断されたあらゆる者およびその家

3) 関係資料の文献として参照したものは、A. H. Robertson, *Human Rights in Europe*, 1963. 高橋武「国際社会保障法の研究——ILO第102号条約の解明——」『世界の労働』1964—66年に連載。その他は、*Bulletin of the International Social Security Association* 所載の資料。

族員に対し、その者のいかなる金銭上の拠出もなくして、法律によって保障された基本的社会権の承認を基礎としなければならない。」そして第3原則のなかに、社会的諸事情、雇用事情の全般的分野において、労働者の権利を保障するような有効な措置をとらなければならないとして列挙しているのは、「予防医療および公衆衛生、産業の安全および衛生、雇用および最低賃金、賃金の減少をとまなわない労働時間の短縮、有給休暇、住宅など」である。労働組合の要求として雇用政策をとりあげたばかりでなく、「予防医療および公衆衛生」を社会保障の範囲にとりあげているのである。なお被保障者にいかなる金銭上の拠出もなく法律的に保障する基本的社会権というのは、「社会保障の中心をなすものは、自らをして必要な経費を拠出せしめるところの社会保険制度でなければならない」という社会保障審議会の勧告と異なる。しかし現在の社会保険制度の中にも拠出金と対応しない給付の範囲が広くなり、無拠出年金制も定められている。社会保障基本法に社会保障の進展する方向をかかげるための示唆を含んでいるといつてよいであろう。

被保障者が無拠出で保障されるのは、救済的公的扶助と予防的社会福祉とに区別されるとする考え方にも問題がある。すでにILOが指摘しているように、社会扶助の進化の方向は、ミーンズ・テストを伴う公的扶助を時代遅れとするようになってきている。ミーンズ・テストには扶助を受ける者に勤労心や節約心を失わせるという致命的欠点があり、他面国の徴税技術が完全になると、むしろ住民全体を一般的対象として企画した新しい制度、つまり公的サービスに発展することになる。国民年金保険とか、国民保健サービスとか、あるいは家族手当制度などのように、全住民に対する無償の普遍的サービスの形態がそれである。

社会保障の種類は、これを保障される社会的事故の面からと、社会的ニードに対する保障給付の面から規定することができる。

世界労連の社会保障憲章の第3原則には、

「社会保障は、これらの発生および根拠がい

かなるものであれ、あらゆる社会的リスク、および不慮の災厄——すなわち疾病、出産、廃疾、老齢、労働災害、職業病、家族手当、失業および死亡——をカバーするものでなければならない」とかかげている。

1952年ILO第35回総会で採択された社会保障（最低基準）条約（第102号）は、社会保障給付の種類を、医療、疾病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付、母性給付、廃疾給付、遺族給付の9部門として、それぞれの最低基準を規定した。そしてこのような給付を実施するための保障制度の形態を規定してはいないが、給付の方法をみれば、社会保険だけでなく、ミーンズ・テストを条件とする社会扶助も、医療、業務災害給付、出産給付を除いた他の6部門で認められていることがわかる。

先にあげた「欧州社会憲章」の「社会保障の権利」には、「社会保障制度をすくなくともILO102号条約批准のため要求されている程度にひとしい水準を維持すること」、さらに「より高い水準にしたいにひき上げるよう努力すること」をかかげた。1964年には、「欧州社会保障法典」が調印され、ILO102号条約と同様に9部門の給付別システムを規定し、そのうち7部門についてはより高い水準を定めたのである。

日本の社会保障制度においては、現在まだ家族給付部門が欠けている。懸案となっている家族（児童）手当立法が制定されると9部門を充たすことになるが、さらに給付規準をILO102号条約の最低規準に適合させることを明らかにし、より高い水準にしたいにひき上げることを努力目標として規定するのが望ましい。

社会保障制度の組織形態に対する法律の枠組については、日本の現行法として社会保険法、共済組合法、生活保護法、社会福祉法および公衆衛生法の相互関係を系統立て、立法事業と行政の運営に国民の参加を確保する原則を明らかにする。

社会保障関係の権利救済について、審査請求と行政訴訟に関する原則を定める。裁判の社会化として、社会裁判所を設置している外国の例にはよることとはできないが、社会的正義の実現に適する

ような国民参加・社会参加の構成を工夫することが望ましい。

なお国際的には、社会保障の権利は、すべての者にとって同一のものでなければならないこと、人種、国籍、信条、性別、年齢によって差別して

はならないことがかけられる。ILO 102 号条約も、国民でない住民に対する平等待遇を規定している（第 2 部、第 68 条）。それゆえこの原則の精神を国内法に生かした規定も考えられるのである。

第 2 回「社会保障研究奨励賞」授賞要領

主 催 大内基金委員会
後 援 社会保障研究所
協 賛 厚生 省

1. 論文の範囲

原則として社会保障制度審議会の採用する狭義の社会保障制度（社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生、医療）に関する学術研究論文であって、昭和 41 年 2 月 1 日から昭和 42 年 7 月 31 日までの間に各種の雑誌に発表されたものであること。

2. 授賞論文の選考

授賞論文の選考は、あらかじめ委嘱した学識経験者から優秀論文の推薦を求め、そのうえで審査委員会が審査決定する。

3. 審査委員

委員長	山 田 雄 三	社会保障研究所長
委 員	鈴 木 武 雄	武蔵大学教授
”	馬 場 啓之助	一橋大学教授
”	福 武 直	東京大学教授
”	小 山 進次郎	社会福祉事業振興会常務理事
”	高 橋 武	ILO 東京支局調査部長
”	小 山 路 男	横浜市立大学教授

4. 賞 金

1 席 10 万円 2 席 5 万円 佳作 数編

5. 発表および授賞の時期

昭和 42 年 11 月に行なう。