

社会保険法の展開

——菊池勇夫博士の研究をたどって——

上 村 政 彦

I

ここで主題として取り上げようとしている「社会保険法」は、わが国の場合いまだ実定法としては存在していない。それは単純に「社会保険」に関する法という意味にか、あるいは関係諸立法を「社会保険」という理念的なものの視点から把握した場合の表現として使用されているものにすぎない。ところで、わが国で「社会保険」という「用語」が一般に使用されるに至ったのは、この用語が現憲法の第 25 条に現れてからである。もっとも、それまでにその内容としての社会保険あるいは公的扶助の諸形態は、前期的な、したがって、また不十分な形ではあったが、存在していたとしなければならない。大正 11 (1922) 年の健康保険法、昭和 4 (1929) 年の救護法、同 6 (1931) 年の労働者災害扶助責任保険法、同 13 (1938) 年の国民健康保険法、同 14 (1939) 年の船員保険法、同 19 (1944) 年の厚生年金保険法などがその主なものである。

昭和 10 (1935) 年にアメリカで、同 13 (1938) 年にニュージーランドでそれぞれ社会保険法が誕生したあと、同 17 (1942) 年に英国において、今日の社会保険の実質的なよりどころともなった「ビバリッジ報告」が発表され、同年カナダで「マッシュ報告」が出されるなど、各国で社会保険に関する動きが活発化すると同時に、国際的にも昭和 16 (1941) 年の大西洋憲章およびその時期からのこの面での ILO の活動、とくに同 19 (1944) 年の第 26 回総会で採択されたフィラデルフィア宣言、および所得保障と医療に関する二つの「勧告」などを通して、社会保険の考え方は全世界に急速に伝播することとなった。

わが国においても、このような世界的な傾向のなかにあつて、戦後の重要な解放立法の一環として憲法に生存権規定が置かれ、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保険及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とされた。つまり社会保険制度あるいは、社会保険法論に実定法上の基本権としての生存権が裏うちされることになったのである¹⁾。

その後、第 2 次大戦後の経済的困窮という条件と民主化立法による労働者権の確立に押されてわが国の社会保険立法は急速なスピードで進展し、昭和 21 (1946) 年の生活保護法、同 22 (1947) 年の失業保険法および労働者災害補償保険法などの各種社会保険関係法の制定、あるいは既存立法の改正などを経て、形式的にはいちおう社会保険法の体系が構成されうるまでにいたったのである。

このような社会保険法の形成過程に対応して、これを対象領域とする社会保険の法律論も次第にさかんとなり、社会保険に関する他の研究部門（例えば社会政策論）の取り組みに比してまだ未発達ではあるが、近年数多くの論議が行われるようになってきた²⁾。

そのなかにあつて、九州大学名誉教授菊池勇夫博士は、おそらくわが国でもっとも古くからこの分野の研究にたずさわってこられた学者であらうと思われる。博士は大

1) この生存権規定については、これをプログラム規定として基本権としての実質的意義を消極的に理解する見解もある。しかし国の基本法としての憲法に規定されたこと自体にすでに意義があり、また当然に法律的な意味をもつものとしなければ基本的人権にかんする歴史の流れを無視するものといわなければならない。

とくにわが国の生活保護法第 1 条の規定にみられるごとく、この生存権が具体的に法律の規定のなかにも現れることになる、その法律的な意味はさらに明確になってくる。生活保護に関する朝日訴訟においても、第 1 審判決はもとより、第 2 審判決も、憲法の生存権規定に関しては法律の意味を肯定しているのは周知のとおりである。

2) のちに掲げる菊池博士の業績のほかに、社会保険法に関する業績としてつぎのようなものがある。

著書——清水金二郎『社会保険制度』（全訂版）、有斐閣、昭和 31 年。吾妻光俊『社会保険法』『法律学全集』49、有斐閣、昭和 32 年。小川政亮『権利としての社会保険』、勁草書房、昭和 39 年。小川・蓼沼編『現代法と労働』『岩波講座現代法』10、岩波書店、昭和 40 年。

論文——吾妻光俊『社会保険と労働法』『労働法』9。荒木誠之『社会保険の法的構造』『熊本法学』第 2、5 号。小川政亮『社会保険における法律関係』『行政法講座』第 6 巻、有斐閣。古賀昭典『公的扶助と家族扶養』『清水教授追悼論文集』、九大産業労働研究所。佐藤進『労働法と社会保険法との連関性』『労働法』24。佐藤進『日本社会保険法制の現状と分析』『季刊労働法』41 年冬季号。高橋武『国際社会保険法の研究』『世界の労働』14 巻 1 号～16 巻 10 号。『ジュリスト・特集社会保険法』

正 11 年 3 月に東京帝国大学法学部法律学科を卒業されたが、社会法研究のため、約 2 ヶ年間欧米に留学され、昭和 3 年に九州帝国大学法文学部で、当時開設されたばかりの社会法講座の担当助教授となられた。それ以来、今日まで 40 年間余にわたり、その社会法論のなかで労働法、経済法とともに「社会保障法」の研究にあたり、この研究にたずさわるわれわれに欠くことのできない数多くの優れた業績を提供されている（そのうち主要なものだけを最後にあげておく）。

以下には、博士の長い間の研究の跡をたどりながら、その主要な研究業績によって博士の社会保障法論を紹介して、それらを通してわが国における社会保障法の展開をみていくこととしよう。

なお、博士はつねに法律的概念が実定法と遊離したものであってはならないことを強調されるが¹⁾、その意味からは、博士の社会保障法論の展開を跡づけることは、同時に本稿の主題たる「社会保障法の展開」を論ずることにもなる。

II

1. 菊池博士は、社会保障法について、これを労働法、経済法とともに社会法体系を構成する 1 分科であるとされる。したがって、博士の社会保障法論を系統的に理解するには、まず社会法概念、社会法の体系、あるいは社会法と社会保障法の関係について整理をしておく必要がある。

丹宗昭信教授は、その「社会法理論の発展」(『社会法綜説』上巻、有斐閣、昭和 34 年所収)で、わが国の社会法理論を整理して、これには理論的観点からつぎの二つの傾向があるとしている。すなわち、その一つは橋本文雄、加古祐二郎、沼田稲次郎の三教授によって代表されるもので、理論法学的研究に重点をおく「(理論法学的)社会法理論」であり、他の一つは菊池博士によって代表されるもので、社会法の体系化ないし社会法法域の構成に力点をおく、「(実証法学的)社会法理論」である。丹宗教授は「この二つの傾向の特徴を要約すると、前者は、法主体の変化(に伴う市民法から社会法への発展)や市民法および社会法のイデオロギー批判の方向を強く志向していたのに対し、後者は、一貫して社会法の体系化ないし法域の構成という所与の体制内での社会法の進歩的構成

(市民法に対して)のために努力を傾けてきたものといえよう」とされる²⁾。

ところでこのような傾向をもつ菊池博士の社会法の意義であるが、昭和 34 年の「社会法の基本問題」(『社会法綜説』上巻、所収)で、「『社会法』(droit social; Sozialrecht od. soziales Recht)」という用語は、フランスやドイツにおいては、近代法時代の初めから使用されているのである。しかしそれらは一定の法典を対象としたものではなく、法学者が構想した概念であるから、多義であり、したがって、また不明確だという批判もまめかれがたいわけである(同 5 頁)という前置きをした上で、博士は、従来「社会法」という用語に与えられてきたいろいろの意義を整理してつぎのように四つに分類された。

「その 1 は、法律思想の潮流を指すもので『個人法に対する社会法』という概念である。およそ法は社会的規範であることを本質とするが、そのうちでも個人の私的利益を保護する意味で権利義務本位に定められた法規範を個人法とするのに対して、社会公共的利益を本位として私的利益の、社会的統制関係を定めた法規範を社会法として区別するものである……³⁾。

その 2 は、法源について法社会学的考察をするところに認められるもので、『国家法に対する社会法』という概念である。法の成立する過程を区別して、国家および公共団体が制定した法規範を国家法とするのに対し、社会団体の中に内部的規律として成立している法規範を社会的法と称するのである……。

その 3 は、現行法体系の一系統を指すもので、『公法と私法に対する社会法』という概念である。法の体系を公法と私法との二大系統に分けることは、古代ロ

2) 菊池博士の社会保障法論がこのような方向をとったのは、その実証的な研究態度によるものであったのは当然であるが、それと同時に、開設されたばかりの社会法講座で、その講座を担当しなければならなかったという周囲の事情によるものではなかっただろうか。博士は、「九大法文学部研究室に落着いてから、私の取り組まねばならない問題は、第 1 に、社会法とは何かということ、その法学体系のなかでの地位、これを法学分科として成立させる要件であった。……」(菊池教授退官記念業績目録集、『社会法と私』より)と書いておられる。

3) ただここで注意を要することは、「社会的体制の秩序にその構成員を組織化するところを社会法の特徴とすれば、近代的個人の自覚に対応した個人権確立に先立ってすでに社会法が存在したという見解もでてくるわけである。……しかし個人法に対立する社会法としては、個人主義的法秩序の弊害を反省し、これに対する社会的統制を必要とする時期において顕著となった法理である。つまり近代法秩序が個人法として完成した以後に、その修正として社会法がようやく自覚的に問題とされることとなったものである」(『社会法の基本問題』、8 頁)という点である。

1) 「私は社会法の理論的研究を心がけたのであるが、それは歴史的事情の変遷の中に、それにとまなう関係法令の発展を手がかりとして進められた。つまり理論は実証的基礎なしには前進しなかったわけである」(菊池教授退官記念業績目録集『社会法と私』より)。

一マ法学以来行われ、中世の封建制にはこの区別が不用とされたが近代法に至ってふたたびこの区別がとりあげられ、理論的に展開された。およそ公法は政治的国民としての統制支配関係を規律するのに対し、私法は市民的経済生活の対等関係を規律するものといえることができる。しかし近代社会において資本主義経済の発展するにつれ、私的経済生活の自治関係にも社会的あるいは国家的統制を規定することが必要となり、社会立法や経済統制立法の制定を見ることになった。……このような法形態の特色が社会化立法において強く現れるので、これを公法と私法との2大系統の中間に独自の第3系統として認め、社会法と名づけるわけである。公法には憲法、行政法などを、私法には民法、商法を属させるように、社会法には労働法、社会保障法、さらに経済法が属するというのである。

その4は、現行法学（解釈法学）の分科の一つとして『社会法』学科を認めるものである。これにも社会法を広くあるいは狭く解することによっていろいろ見解のちがいがあつた。ドイツでは、社会法を社会保険法の意味に用いた例があり、後には労働法を社会法と同義としたり、また労働法をきわめて広義に解して、社会保険法をも含めたものを社会法と認める説も出た。今日では労働法から社会保障関係法を区別する場合にこれを社会法とする例もある。フランスでも早くから労働法を社会法とする学者があつた。それには社会保険法をも含む意味であつたが、特に最近では労働法と社会保障法とを包括した名称に用いられている。イギリスやアメリカで社会立法と称するものはフランスやドイツと同様に、労働立法と同義である場合が多い。しかしまたさらに広く社会事業や社会保険関係立法を包括する場合があり、その反対に労働法と区別して社会保障関係立法だけに限定する場合も見られる¹⁾（同書、5-7頁より）。

2. 以上のような社会法につき、菊池博士は、その対象領域として社会立法を考える。ところで、この社会立法がどのような範疇からなるかについては、博士の過去の研究過程にいくつかの展開がみられる。

まず初めに、博士は、昭和5年の改造社『社会科学大辞典』のなかの「社会法」の項で、「社会法は、その源を産業革命の結果生じた工業労働者保護法に発したから、初め工法（Industrial Law, Législation industrielle）と

呼ばれた……。しかるに資本主義はその発展につれて、工業的企業のみならず、一般産業に変革をもたらし、労働者問題も全産業に共通のものとなった。すなわち工法よりも労働法（Labour Law, Droit ouvrier, Arbeitsrecht）なる統一の名称をもって呼ぶ方が適當となったのである」（同書、495頁）として、社会法即労働法という考えに立った。もっとも、この場合の労働法は「単に労働条件の保護に関する方面のみならず、労働者の生活状態ひいては、無産者階級全体に関する問題が含まれ」（同書、495頁）「諸種の社会保険や社会衛生等いわゆる社会予防（prévoyance sociale）に関する法制や、……社会化的諸法（Sozialisierungsgesetz）」から社会事業法に至るまでも含まれていた（同書、495頁）。

ついで、このような社会法即労働法という社会法理論は、昭和12年の「労働契約の本質——その社会法的性質について——」（『労働法の主要問題』所収）、および昭和17年の「社会保険法の対象と本質」（『杉山教授還暦祝賀論文集』所収）などいくつかの研究をきっかけとして、二つの側面で発展をみることとなった。

第1の発展は労働法からの社会事業法の分化である。

「労働契約の本質」において、博士は「労働契約とは、当事者の一方が相手方の企業に従属して労務に服することを約し、他方が之に生活の必要を弁ずるに足る報酬を支払うことを約する契約であつて、その締結及び履行に関し、社会立法による統制の行われるものである」（『労働法の主要問題』、142頁）とし、このような契約を従来の私法上の契約に対して「社会法的契約」とした。他方、「社会法的性質において総合する広い法域の全体を社会法と称し、労働法にはその独自の特質を求めてこれを限定するならば『契約労働関係を規制する諸法規範、及び労働契約に基づかずしてしかも契約労働関係の影響の下に行われる労働関係を規制する法規範の総称』と解してよいであろう」（『労働法概説』『労働法の主要問題』、432頁）としたために、それまで社会法即労働法として広くとられていた労働法の領域から、「契約労働関係」を前提とせず、「自然的災厄や社会の病理的現象を要救済原因として」、むしろ地域社会を前提として展開される社会事業関係法がはじき出される結果となった。しかし労働立法と社会事業立法との間には密接な関係がある。すなわち、「第1に労働状態の改良を計るための諸立法が社会事業施設と結びつくように発展し、第2に、労働立法の欠陥が社会事業による救済を必要とするのである」。しかも「この社会事業立法時代の出現は、労働立法の発生する場合と同じ社会経済的地盤によって

1) 最近もっとも広く解するものとして社会的基本権に基づくすべての範囲、すなわち労働法、社会保障法、経済法、および文化法を属させる考え方を指摘される（『労働法と社会保障法』、34頁）。

決定されるものである」ところから、博士は、「社会事業法と労働法は、社会改良を目的とする点を共通にするので、社会改良思想による特色の下に両者を統一した場合の名称として「社会法」が適当である」（岩波『法律学辞典』「社会法・社会立法」の項）とし、かくして社会法の対象領域は労働法と社会事業法とに分化されることになった。

第2の発展は労働法からの社会保険法の分化である。

大正11(1922)年の健康保険法をはじめとし、国民健康保険法、職員健康保険法、船員保険法、さらには労働者年金保険法などの法制が整備され、わが国においても社会保険制度がその体系的輪郭をほぼ明らかにした昭和17年に、博士は「今やこれらの実定法を対象として社会保険の法的概念構成を可能とし、かつ之を必要とする時期に到達した」（『杉山教授還暦祝賀論文集』、323頁）として、「社会保険法の対象と本質」を公にされた。

この論文では、「法的概念としての社会保険は、……実定法と遊離したものではなく、むしろ実定法の規定によって具体的に明確にされながらかつそれらの実定法に対して理論的に指導目標を与える統一的概念でなければならない」（同書、322頁）という考えのもとで、各種社会保険立法の実証的研究の上に立って、社会保険に関する当時の代表的な商法学者の見解を検討しながら、社会保険法の「社会法的性質」が解明された。そしてとくにこの論文で注目すべきことは、社会法の主たる対象領域である労働法から社会保険法を明確に分化させたことである¹⁾。

すなわち、「社会保険を労働保険に限る場合には、社会保険法は労働法中の労働保護法に属するものと」（同書、367頁）できよう。しかし「社会保険が、労働者のみならず低額所得者一般の生活保障を目的とする保険制度となり、なお広く保険類似の団体的共済扶助をもその範囲と見る場合や、さらに国民一般のための社会保険となる場合がある。このように発展した社会保険は、労働法から区別した独立の分野を形成する」（『社会法の基本問題』『社会法綜説』上巻、17頁）ものとなる。ところで、昭和13(1938)年の国民健康保険法は、地区内の世帯主を組合員とする普通国民健康保険組合と同一の事業または同種の業務に従事する者を組合員とする特別国民健康保険組合の二つの組織により運用されることとなった。このうち普通国民健康保険組合の方は職業的性質の薄い地

縁的な社会事業施設であった。つまり、わが国の社会保険はすでにこの時点において労働保険の型がくずれていたわけであり、法形態の面からすると社会保険法は労働法から離れた独自の法領域を形成し始めることとなったのである。なお、このような社会保険法が社会法であるか否かに関しては、博士はこの現象について、「社会保険は本来労働保険から発展したものであるが」、このような保険は「さらにその保険技術が社会事業施設にも採用されて社会保険の範囲を拡張したものと解される」（『杉山教授還暦祝賀論文集』、364頁）とし、労働政策よりは広い意味での社会政策的法である点で、このような社会保険法は社会法に属するものであるとした。

かくして戦前においては、社会法の対象領域は、いちおう労働法、社会保険法、および社会事業法からなるものとされたのである。かくして、労働法、社会保険法および社会事業法の3系統にわたって、それらの社会法たる意義の共通点を求めるならば、「それは広義の社会政策的法たることであり、そこにおいては社会改良ないし国民共同体の福祉増進の理念が統一者となっているのである。要するに、社会法は広義の労働法と同義とされるのであるが、しかし社会立法が広範な方面にわたって発達したために社会法の範囲も拡大し、狭義の労働法と（広義の）社会保険法と社会事業法との3系統を包括する総合的法域となったものとする」（『転換期における社会・経済法』『労働法の主要問題』、26-7頁）ことになったのである。

III

第2次世界大戦末期に、各国国民の戦争と窮乏からの解放への欲求が高まるなかで、世界的に社会保障の理念が広まり、その理念へ近づくための努力が各国で行われるようになった。わが国においても、戦後ようやく総合的な社会保障制度の樹立が課題とされるようになった。ところで、このような社会保障制度の内容につき、菊池博士は社会保険と社会事業を二大支柱とするものとされたため、社会保険法と社会事業法は社会保障法のなかに統合吸収されることとなった。すなわち、社会法を構成するのは、労働法、社会保険法、社会事業法の3部門ではなく、労働法と社会保障法の2部門となったわけである²⁾。

1) このような社会保険法の位置づけの傾向は、すでに昭和13年の「社会事業法域について」（野村淳治教授還暦祝賀論文集『公法政治論集』）に現れている。

2) 菊池博士は、つい最近まで「社会保険と公的扶助」という用語のならべ方を採らず、「社会保険と社会事業」という表現を用いておられる。これは戦前からの、その社会法体系の構成のなかで一貫して採られた表現であるが、社会保障法の体系に関する最近の論文では「社会保険と社会扶助」

ところで、社会法体系が労働法と社会保障法から構成されるという結論が出たところで、これに関連する問題をいくつか、以下にとりあげることとしよう。

その第1は労働法と社会保障法の関係についての博士の考え方である。

既述のとおり、労働法も社会保障法も、ともに社会法として、個人主義的法秩序の弊害を反省し、これに対する社会的統制を必要とする時期、つまり近代法以後に成立したものである点においては共通している。その成立の社会、経済的条件、あるいは生成のモメントとなったものも共通といえる。しかし、この二つの法域が社会法としていかなる法域から分化、成立したものであるかについては、博士は両者は本質的に異なるものとされる。すなわち「労働法の成立は、在来法律分科、公・私法の諸科目に対して異質的な分科を形成したものである。労働法は、近代資本主義社会における契約的労働関係の特質に基く労働契約を中心として見れば、私法(民法)から分化したことになる。また、労働状態の保護のため国の行政的干渉による立法を中心として見れば、公法(行政法)の発展だということになる」(『労働法と社会保障法』『新労働法講座』1, 32頁)。

これに対して、「社会保障法は、労働法以後に成立したものであり、労働法から分化したといわれる」(同書, 32頁)。しかし、この分化は、その母体たる労働法の原理的な修正によって行われたものではないため、労働法の公・私法からの分化とは本質的に異なるわけである。

なお、労働法と社会保障法との関係を憲法との関連でみると、この両者は、社会権としての「労働基本権」と「生存基本権」との関係ということになり、わが国の現憲法のもとでは、「生存権は社会権のすべてを基礎づける広い意味のほか、特に社会保障法の基本権としての狭い意味にも解される」(前掲書, 31頁)とする。

ついで第2は、労働者災害補償および労働者災害補償保険の発展に関する問題である。

明治44(1911)年に制定されたまま施行が延期されていた工場法は、大正5(1916)年の工場法施行令の制定により同年9月1日から実施されることになり、同施行令の第2章に定められた「職工又は其の遺族の扶助」に関する規定による災害扶助が始められることとなった。

という表現を用いられている。「社会事業」は「公的扶助」より広い内容をもち、広義の労働法のなかで、狭義の労働法と社会保険法の領域を除いたすべての領域を指すものとして使用されているようである。その意味では、むしろ「社会扶助」に近いであろうが、詳細は次章を参照されたい。

同時に「鉱夫労役扶助規則」が制定され鉱夫に関する災害扶助が始められた。大正11(1922)年には健康保険法が制定され、同法の適用を受ける事業所の労働者に関しては業務上の災害を含めた同法の保険給付が行われることとなった(実施は昭和2年)。そして昭和6(1931)年には労働者災害扶助法と労働者災害扶助責任保険法が制定され、災害扶助が工場および鉱山以外の事業に拡張されることとなり、さらに災害扶助に関して保険方式が採用されることとなった。

以上のような一連の災害扶助法制が整備されはじめること、わが国の法学界においても、労働者災害補償の法的性質についての論争が行われることとなったが、菊池博士は昭和10(1935)年に「労働者災害補償の本質」(『労働法の主要問題』所収)を書いて、この論争を「法律技術的な場面から立法の趣旨の探究に立返らせることにより、さらに根本的には立法政策の生れ出でた社会経済的事情を考慮することによって」(同書, 197頁)、正当な解決へ導く努力を試みられた。そこでは、労働者災害補償のもつ社会、経済的機能が明らかにされると同時に、各国の法制を比較してわが国の災害補償義務についての独自の法律的性質の構成が行われ、「労働者は、生産に従事する場面においては一個の労働力であるが、職場以外の場面では、一定の生活を営む社会人である。この社会人としての人間の消費生活は、労働力を充用している生産組織から供給されねばならない。したがって、労働力として受けた災害から被る社会人としての不利益に対しては、生産組織において之を填補する責任を生ずる」(同書, 263-4頁)という、民法の損害賠償理論を越えた補償義務についての社会法的特質の解明が行われた。そして、「産業が国家的規模において統制を受けるようになれば、個々の企業の労働者に対する関係は産業の全般的利害と明瞭に結合されるから、災害補償の制度も直接には個々の経営団体の責任とされるにしても、間接には全生産組織の連帯的責任として国家的に保障されることとなる」(同書, 266頁)とし、これから扶助の法制定を通じて、労働者災害補償の社会保険化の方向が生れることが指摘された。

いうまでもなく、この方向は第2次大戦後になって、昭和22(1947)年の労働者災害補償保険法の制定により全面的に現実化することとなり、今日においては、労働者災害補償保険制度は事業主の補償責任を保険化したもの(つまり法域を問題にすれば、労働法の領域にあるものとなる)としてではなくして、すでに社会保険の固有の一部門を構成するもの(すなわち社会保険法の領域に

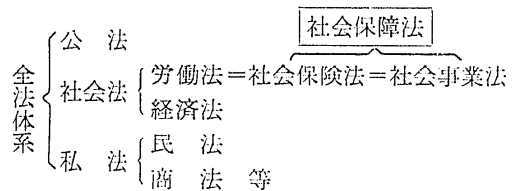
あるものとなる)とみるのが一般である。これはいうまでもなく、災害補償が労働法の領域から社会保険法あるいは社会保障法の領域へと発展したことを示すものである¹⁾。

この点はわが国の社会保障立法の形成過程にみられる顕著な展開の一側面とみられる。なお数年まえからわが国の労働法学界に一つの話題を提供した荒木誠之教授の災害補償に関する生存権説は菊池博士のこのような災害補償理論を発展させたものと思われることを付記する²⁾。

第3は経済法の取扱いについてである。菊池博士は、「私はかつて、労働法・社会保険法・社会事業法を社会政策的法として、また経済法を経済政策的法として社会法に属するものと解したが、戦後は、労働法、社会保険法、経済法を社会法の分科と解するものである」(『労働法と社会保障法』『新労働法講座』, 34頁)とされる。すなわち戦前からひきつづき今日まで、経済法が社会法の一分科として考えられてきたわけである。

わが国では、昭和12~3年頃より戦時体制が強化されるにともなって、経済統制関係の法が数多く出現するにいたったが、これらの経済統制関係法はしだいに経済法の対象として論議されるようになってきた。博士は、昭和16年の『比較法雑誌』2号に「転換期における社会・経済法」(『労働法の主要問題』所収)を書いて、国家の経済に対する統制強化の現象をとらえて経済法を構成し、これを社会法の一分科としたのである。そして、「そもそも経済法なる領域は、在来の国民経済が自由放任を原理とするのに対して経済関係を団体的又は国民的立場から統制する立法が現われたのを対象として形成されたものである。それゆえ経済法の典型的な地盤は統制経済に見出されるわけであり、したがって、自由主義経済に固有の経済関係の法が個人法であると言うのに対して統制経済に固有の法たる経済法は社会法としての特色がある」(同書, 27頁)としたのである。しかしこのように経済法を社会法の範囲として取扱う場合には、労働法およびそれを中心として分化した社会事業法、社会保険法、または社会保障法を社会法の範囲として取扱う場合とは別個の考察が必要であるとされる。なぜならば、「之ら両者を社会法の領域と称することは名目上の綜合であり、全法体系における地位を定める便宜上の考慮が多分に存することを否みがたいのである」(同書, 28頁)「す

なわち一方が社会政策に、他方が狭義の経済政策に対応する性格を有する意味においても明らかに両者は対立的分野を形成しており、言はば私法体系中の民法と商法のやうに、社会法体系中に労働法乃至固有の社会法と経済法とが併立すると見るべきである」(同書, 28頁)。したがって、これを図示するとつぎのようになるものと思われる。



IV

最後に社会法体系の一分科とされる社会保障法の内部構成について、菊池博士の見解を、「社会保障の法体系」(『社会保障年鑑』, 1965年版所収), 「労働法と社会保障法」(『新労働法講座』第1巻所収), 「社会保障の理念と現実」(『ジュリスト』No. 298)など比較的新しい研究成果からみていくこととしよう。

1. 博士の社会保障法論は、まずその研究方法に二つの特色があることに注意しなければならない。すなわちその第1は、社会保障法における社会保障の理念を国際的視野から求めているということ、第2は、従来からの実証的研究態度の上に立って、社会保障法論を実定社会保障関係立法、したがって、またその基盤となっている社会・経済的条件との関連の上で構成する方法がとられているということである。

「社会保障の理念と現実」では、とくに社会保障理念の生成につき国際的視野からのアプローチが行われているが、なかでもILOが世界における社会保障の推進に果たした影響力(とくに1944年にフィラデルフィアで開催された第26回総会の活動)をきわめて高く評価するとともに、国際連合が1948年の第3回総会で採択した「世界人権宣言」に大きな意義を認めている。同宣言第22条が「何人も、社会の一員として社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力および国際的協力を通じて、また、各国の組織および資源に応じて、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、社会的および文化的権利の実現を享有することができる」とかかげたところに社会保障の理念が明らかにされているとする(『社会保障の理念と現実』『ジュリスト』No. 298, 20頁)。またアメリカ合衆国の1935年の社会保障法、ニュージーランドの1938年の社会保障法

1) 現在のところ、労働基準法の災害補償規定はいぜん存在している。しかし従業員5人未満の零細事業を含めた、労災補償保険の全面適用がすでに始まろうとしていることであって、基準法のこの規定の削除は時間の問題となっている。

2) 荒木誠之「災害補償理論の展開」『季刊労働法』第27号。

をはじめとする、各国における社会保障の動きについてもたんねんな気の配りがみられる。なお近代国家の人権思想として、生存権に基く公的扶助の理念が明らかにされたのは、フランス大革命の 1793 年憲法草案における権利宣言であるという点、および貧困者の生活保障のため保険的制度を示唆したのが、同じく 1793 年憲法草案の起草に当たったコンドルセであったとする点などは、社会保障の起源についてのユニークな意見である。

ところで、わが国においても昭和 21(1946) 年の日本国憲法第 25 条にはじめて「社会保障」という用語がかけられたが、すでに社会保障関係立法として各種の社会保険立法あるいは社会事業立法が制定施行されていたため、実質的にはまずこれを契機としてそれぞれの立法が充実発展をみることとなった。

「社会保障の法体系」では、これら社会保障の各部門の個々の立法の充実発展について、戦前から戦後への過程を実証的に細かく検討すると同時に、とくに社会保障の特色を明らかにした一般的国民保険としての国民健康保険法と国民年金法、および各種社会保険の共通事項にかかる通則立法に重点を置いて、わが国における社会保障制度の統一化についての展望が行われている。そしてこのような展望のもとで、今日におけるわが国の社会保障法を構成する関係法令を系統的に整理するとつぎのようになるとする。すなわち

I 社会保険法

A 労働者保険から発展した職域保険

〔一般労働者・職員の関係〕

健康保険法、日雇労働者健康保険法、労働者災害補償保険法、失業保険法、労働福祉事業団法、労働保険審査官および労働保険審査会法、厚生年金保険法、船員保険法。

〔公共団体職員の関係〕

国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済組合法、公共企業体職員等共済組合法、農林漁業団体職員共済組合法。

B 国民保険としての一般住民の地域保険

国民健康保険法、国民年金法。

C 共通事項の統一法

年金福祉事業団法、通算年金通則法、社会保険審査官および社会保険審査会法、社会保険診療報酬支払基金法。

II 社会扶助法

A 事業組織

社会福祉事業法、民生委員法。

B 生活扶助

生活保護法、児童扶養手当法、重度精神薄弱児扶養手当法。

C 福祉施設

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。

III 公衆衛生と医療の関係法（省略）

IV その他の関係法律（省略）

（『社会保障年鑑』1965 年版、55 頁より）

2. 昭和 21(1946) 年の日本国憲法第 25 条では、第 1 項に生存権を規定するとともに、第 2 項で「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」と規定し、社会保障を社会福祉および公衆衛生と並列的に取扱っている。菊池博士は、憲法規定での「社会保障のこのような取扱いからすると、それは「社会保険」だけの意味にすぎないようにも考えられるが、いずれにしても「日本国憲法制定に際し先例用語の理解が不十分で吟味のたらないうらみがある」（『ジュリスト』No. 298, 23 頁）とされる。

総理府に設けられた社会保障制度審議会は、1950 年の第 1 次勧告のなかで「社会保障制度は、社会保険、国家扶助、公衆衛生および社会福祉の各行政が総合一元的に運営されてこそ、始めてその究極の目的を達することができるであろう」としたが、同審議会では以後、この考えの上に立って社会保障をこの 4 部門に分けている。

菊池博士の社会保障法の分類では、この社会保障制度審議会の社会保障に関する 4 分法と比較した場合、国家扶助と社会福祉に関する部分が社会扶助法のなかに一括されている。このことについて、博士はつぎのように述べられる。すなわち

「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けられている。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」

(『社会保障年鑑』1965年版, 56頁)。

このような意味に使われる「社会扶助法」という用語には、博士は戦前から「社会事業法」をあてられてきたことは既述のとおりである。しかしこの点について博士は『ジュリスト』No. 298の「社会保障の理念と現実」で、かつての社会保険や社会事業は、社会保障の理念によって社会保険と社会扶助の統一的体系に再生されたものであるとされ、ここではじめて「社会扶助」という用

語を使用されている。

ところで、以上のような体系的把握のもとで博士は、「社会保障の理想とするところは、社会のあらゆる人々のために、すべての偶発的事態から生ずる必要に対し社会的事故として十分な保護を与えることである」(『社会保障年鑑』1965年版, 56頁)としながら、現実の社会保障の内容は、「大別すれば経済上の所得保障と保健上の医療保障となる」(同, 55頁)とされている。

社会保障関係の菊池博士主要著作目録

著 書

著 書 名	発 行 所	発 行 年
日本労働立法の発展	有斐閣	昭和 17 年
労働法の主要問題	有斐閣	昭和 18 年
社会法綜説 上・下(編著)	有斐閣	昭和 34 年

論 文

論 文 名	書 誌 名	発 行 所
社会法・社会立法	社会科学大辞典 昭和 5 年	改 造 社
我国社会事業立法の発達	社会事業研究 22 卷 9 号	大阪社会事業協会
社会事業法と社会法体系	社会事業研究 23 卷 1 号	大阪社会事業協会
労働者災害補償の本質 (「労働法の主要問題」所収)	法政研究 6 卷 1 号	九州大学法政学会
我国における社会立法の発達 ——労働立法を中心として—— (「日本労働立法の発展」所収)	国家学会 50 周年記念「国家学論集」 昭和 12 年	有 斐 閣
退職積立金及退職手当法の主要問題 (「労働法の主要問題」所収)	法政研究 7 卷 2 号	九州大学法政学会
社会事業法域の成立について ——社会行政発展の一面——	野村淳治教授還暦祝賀論文集 昭和 13 年	有 斐 閣
社会事業本質の再検討	社会事業 24 卷 4 号	社会事業研究所
転換期における社会・経済法 (「労働法の主要問題」所収)	比較法雑誌 2 号	岩 波 書 店
社会保険法の対象と本質	杉山教授還暦祝賀論文集 昭和 17 年	有 斐 閣
医療の社会化	九州医学会特別講演集 昭和 22 年	大道学館出版部
労働基本権序論	法哲学四季報 4 号	朝 倉 書 店
社会法の思想と社会立法の発展	九州大学法学部独立記念論文集 (法政研究 17 卷 1~4 合併号)	九州大学法政学会
社会法の基本問題 —— 概念と体系 ——	社会法綜説 上巻	有 斐 閣
原子力法における社会法問題	社会法綜説 下巻	有 斐 閣
生活保護法と憲法	判例時報付録判例評論 No. 34 (昭和 36 年 2 月号)	一 粒 社
社会保障の理念と現実	ジュリスト No. 298 (特集・社会保障法)	有 斐 閣
社会保障の法体系	社会保障年鑑 1965 年版	健 保 連
労働法と社会保障法	新労働法講座 第 1 巻	有 斐 閣
法制面からみた社会保障	季刊社会保障研究 2 卷 4 号	社会保障研究所