

高橋 武著

『国際社会保障法の研究』

至誠堂 昭和43年 576+xi ページ

本書は、ILO 東京支局在勤の著者が九州大学法学部より学位（法博）をえられた博士論文をもとに、雑誌『世界の労働』に25回にわたって掲載されたものに、さらに手を加えて公刊されたもの（はしがき）で、全8章539頁に付録（ILO 102号条約、同条約の行政解釈、参考文献）および事項索引よりなる質量ともに大変見事な労作で、日頃怠慢な私には到底書評などという大それたことはできそうにないので、以下本書の一端を紹介し、終りに若干の感想をのべることにしたい。

本書の目的は、ILO で制定された条約、勧告、採択された決議その他によって、ILO でいう社会保障とはいかなるものかを明らかにすること、特に1952年の「社会保障の最低基準に関する条約」（第102号）の内容を解明することによって、国際社会保障法として定立された社会保障なる概念を明らかにすることにあるとされる（6頁）。今少し具体的には「本書はILO 条約という制定法を通して社会保険から社会保障への進展を制度の技術的側面、つまり法律構造を中心に調べ、そのうえで国際社会保障法の理論を引き出してみたい」（10頁）という意欲的目的に従って、ILO 社会保障諸条約、勧告、決議などの展開を丹念に歴史的にあとづけつつ、豊富なILO 資料を駆使してその論旨を手がたく展開されている。

このように本書は、ILO 社会保障法、とりわけILO 102号条約の法的研究の決定版というべきものであるとともに、またすぐれた社会保障制度論であり、具体的な社会保障理解に当たっての基礎的な諸概念なり考え方を綿密・冷静に、しかも基本的に人権保障の立場に立って解明されている。

本書の構成は、序論（1～3章）、本論（4～7章）、結論（8章）の3部よりなる。序論ではILO における社会保障の沿革およびILO 102号条約の概要を鳥瞰される。本論では、102号条約が批准獲得の便宜という政策的考慮から9部門に分けられたという経緯に照らすと部門別研究は無意味であるとした上で、「社会保障」をもって「事故が発生したさいに、その人に対し給付を与えることによって、保護する組織的な仕組」であるとの仮説に立っ

て、社会保障における三つの基本的な概念すなわち、①社会保障がとりあげる事故、②社会保障が保護の客体とする人、③社会保障の内容としての給付、と④この三基本概念を組合せて社会保障上の保護を具体化するものとしての社会保障の保護組織について、つまり事故、人、給付、組織の四つをもって社会保障の基本的な事項とする立場に立って、この4項目についてそれぞれ条約の技術的規定に照らして細部にわたって考究される。結論では、以上の本論をふまえて社会保障の法理論が展開される。

こういう本書のユニークな構成について説明した第1章に続く第2章では、ILO における社会保障の沿革として、ILO が創立後6年にして社会保険の領域に初めて体系的なアプローチをしたとされる1925年第7回総会（社会保険総会）採択の「社会保険に関する一般的決議」を始め戦前のILO 社会保障法の沿革を概観し、強制保険原則を始めとする戦前ILO の社会保険に関する基本的考え方を要約し、このILO の社会保険面の活動が第2次大戦を転機に第2期に入り「社会保障」なる新概念が漸次具体的な形をとって明確化するに至るとして、1936年第1回米州社会保障会議のサンチャゴ宣言にふれた上で、1944年フィラデルフィア総会における所得保障勧告と医療保障勧告についてやや詳しく紹介され、ついでこの総会の成果に立って戦後、102号条約が採択されるに至る経緯と条約の概要および意義が第3章でべられる。とくに、ここでは包括的・一元的であるために難解でもある本条約について「条約の批准、つまり拘束力の発生という角度から見なおす」と、この条約は実質的には、「①最低は3部門（そのうち1部門は所定のもの）のみの達成という最低基準、②最高は9部門全部の達成というもっと高い基準、③最下部には暫定的例外規定という下部基準、の三つがあることになる」（87頁）とし、最後の暫定的例外規定は「社会保障の後進国型のあり方を示した」ものであり、それ以外の最低基準の部分と共通規定の内容は、「今日の社会保障といわれるものにとって欠くことのできない本質的な技術的構造を示唆したもの」（86頁）と指摘し、この条約が社会保障を

一つのものとして考え、一元的、弾力的、動態的性格の半面に「妥協の産物」として批判されもし、制定後16年経た1968年6月現在でも本条約の批准は17カ国にすぎぬ(94頁)が、加盟国によって批准がない場合でも「権威ある指針として役立つ」という意義がある(93頁)とされる。

第4章「社会保障の諸事故」では、1944年の所得保障勧告とことなり102号条約が社会保障の最低基準として不可欠の本質的給付に限ったため、44年勧告の緊急費を削り、代りに家族給付を新設したが、102号条約の9部門は世界の動向を反映したものであるとし、ついで各部門の適用を受ける事故の本質とそれに対応する給付の性格について詳細な検討が行われる。とくにまず医療給付は支給事故について関係各部(2部・医療、8部・出産給付、6部・業務災害給付)規定の緻密な法解釈的比較分析の上で、社会保障における医療の地位につき「現物給付という型体こそ医療給付の本来の姿体」(122頁)であり、対象となる事故が「人の生物的状态」である故に「必然的に全住民を保護の対象」とすべく、「基本的には人権尊重の思想」が「病的状態と出産を社会保障上の事故として独立した部門にまで昇格させた」(123頁)ものであり、かくて「医療は社会保障全体の構造の中で戦略的に重要な役割をつよめる」(123頁)とされているのが注目される。続いてその他の102号条約の適用事故のそれぞれ(所得の一時的中絶として疾病、出産、失業が、所得の恒久的喪失として療疾、遺族、老齢が、子女扶養責任に基づく所得補給として家族給付)につき関係条約・勧告諸規定上の関連をしらべて、それぞれの概念と本質の明確化をはかった上で、社会保障上の事故の本質に関する総括的考察に進み、「社会的リスク(危険)という優れて保険学的概念に代って事故(contingency)という用語やニードという用語が多く使われるようになってきた……社会保障にとってニードという概念は極めて大切である」(186頁)と指摘され、このように「原因如何を問わずニードそのものを事故とする一元的な社会保障体系の中で、職業的リスクの原則に立ち、ニードの発生原因を重視する業務災害給付が」「特別扱いされている」(189頁)所以についての考察が行われている。

第5章は、社会保障の保護を受ける者を扱い、ここの「一つの関心事は、今日の社会保障が全人口に対し、どの程度まで包含するものか、この点を明らかにすること」(201頁)にあるとし、102号条約が一応、全人口を被用者(とその被扶養者)、経済稼働人口(とその被扶養者)、住民の3階層に分けて、第2～10部の各部門ご

とに、社会保障の適用範囲をこの階層別にどう指定しているかを、公的サービス、強制的社会保険、任意的保険および社会扶助というこの条約の予定する四つの保護形式とのかかりあいで検討される。たとえば医療の部で、ミーンズ・テストを要件とする社会扶助による批准を許す規定が102号条約に存在しないことからして、社会保障医療は社会保険か公的サービスかによるべきこととなるとされる(225-6頁)。なお、「この条約では国民(nationals)という表現を使わずに住民(residents)という語が使われたことに注目しなければならぬ」、ただし、これは「社会保障の如き制度では、なるべく国籍というような本人の政治的背景を顧慮すべきでないと考えられたからであろう」(235頁)として内外人平等主義に注目すべきことを指摘されている。

第6章「社会保障の給付」は、給付への権利、医療給付、家族給付、現金給付の4節よりなる。第1節では、給付への権利が給付を受けるに必要な資格要件の充足ということに大きく左右されるものであることから、この資格要件としての資格期間について102号条約の部門ごとに概観し、戦前関係条約規定と比較しつつ、たとえば老齢給付を始めとする長期給付部門におけるこの条約のきわめて複雑難解な資格期間規定の仕組みを解明し(275頁)、あるいは、この条約が医療給付についても権利要件として資格期間充足を要求しようとした点は、1944年の医療保障勧告はもとより、戦前の条約の線からも後退したものである(280頁)としたうえで、受給権要件としての資格期間の本質を明らかにされる。とくに、資格期間の本質は、社会保障給付に対する権利の確立という意味を持つゆえに社会保障上きわめて重要な概念であるとして、社会保障給付権利発生要件としての資格期間が位置づけられ、それに関連して拠出金のもつ意味合い、とくに拠出条件本位の戦前の社会保障原則から戦後は雇用(居住)実績も含む資格期間概念に発展し、拠出義務とは無関係に給付への権利が存在しうる可能性が高まり(301頁)、こうしてみると資格期間制度は、経済的権利の発生要件というより社会的権利の発生要件というべきであろう(304頁)ときわめて興味深い指摘をされている。

第6章第2節医療給付では、かつての疾病保険では休業補償が中心的存在であったが今日では医療給付にその重点が移行しつつあって、「疾病保険は実質的には医療提供の機関になり、他方、現金給付は治療の単なる補助的なものになってきた」(327頁)が、102号条約の医療は、「社会保障医療の究極目標と目さるべき」1944年

の医療勧告に照らすなら「妥当性の点でやや劣る」(329頁)、とくに「一般の病的状態」の場合に受益者の費用分担を認める規定があるのは問題であるとされる。ただ、この点で、そう指摘しながらも「過重負担にならぬ限り一部負担も許されて良い」(331頁)とされるのは、どのようなものであろうか。

第3節家族給付では給付率、とりわけ賃金との関係についての102号条約のきめ方、児童手当か家族手当かといった問題にふれた上で、この条約が妻についての家族手当の支給まで定めていないのは、家族給付事故の定義が「所定の子女に対する扶養の義務」にあるからであるが、家族扶養に伴う「所得の恒常的な補給」という点にこの制度が社会保障の中で特異な役割、独自の地位を占めるゆえんがあるとし、家族手当制度に関する国際基準がILOにはまだ作られていない現在、国際的レベルでとり上げられたものとして国際社会保障協会(ISSA)12回総会(1955年、メキシコ)採択の「家族手当に関する決議」が参照されるべきことが指示される(359頁)。

ついで第4節現金給付では、102号条約が所得保障については一時金という給付は型体を二次的なものとみてもっぱら定期的支払金について、条約11部で、家族給付部門以外の現金給付各部門におけるそれぞれの給付水準の最低基準を定めているが、それは給与比例制、定額制(均一給付制)またはミーンズ・テストを伴う社会扶助制の何れかとし、かつ、その何れかをとった場合のそれぞれの給付水準の最低基準を定めるというやり方をとっている、ということを出発点として、社会保障における現金給付に関する国際的傾向が論ぜられる。すなわち、第1には本条約が給与比例制をとって拠出比例制をとらぬことに注目して、これは「給付額算定に内在する支配概念はニードの存在ということ」(378頁)であることを示していると指摘され、均一給付制においては熟練労働者賃金を上限基準とする給与比例制とことなり典型的非熟練労働者賃金を基準とはしているが、ともかくも「均一給付制の場合にも、賃金水準を基礎にした給付水準という考え方が採用された事実は、大いに注目に値する」(383頁)とし、ミーンズ・テストを伴う社会扶助については「受給者およびその家族を健康で見苦しくない decent 生活を営むに足る」ものとしての最低生活費の維持原則と、これを具体的に裏づける手段として定額制給付との同額性という原則が定められていることが指摘される(387頁)。ついで102号条約が給付調整を賃金の一般水準の変化に照らして行うこととしたのは画期的であり、生計費の変動に対する社会保障年金の調整とい

う原則は「社会保障法としての新しい原則」として「社会保障給付における等時性の原則」、いいかえれば「給付の実質価値の維持原則」をうちだしたものであり、この点で本条約の効果は大きく、「旧来の積立金方式に立つ保険原則の根本的な切り換えを招来する契機ともなる」(401頁)であるとされているのが注目される。

この章の最後では、条約の定める給付水準(業務災害による労働不能と療疾の給付水準は、標準受給者につき本人の給与または標準賃金の50%、疾病、失業、出産のそれは、同じく45%、老齢、業務災害遺族、一般療疾、一般遺族のそれは同じく40%)は、文字通り最低基準のものであることを論証しつつも、その反面、この規定の仕方は、給付水準を賃金水準に結びつける原則を国際的に確立したものであるとして評価されている(409-10頁)。

第7章「社会保障の組織」では、第1節社会保障の保護方式で、102号条約が社会保障実施のための具体的な手段方法として、公的サービス、強制保険、社会扶助、任意保険の四つの形式を予定したこと、このうち、とくに任意保険について、社会的視点からして最も大切な大衆の階層が考慮外におかれ、時代錯誤であるとするフランス、ブラジル、ポーランド各政府の反対意見などにかかわらず敢えてILO条約がこれを認めたことは、「社会保障研究上きわめて重要な問題を提起した」(416頁)として、ILO条約が任意保険制度を認めるに至った経緯、理由などをかなり詳細に紹介した上で、社会保障の「最低基準を定めたこの条約が任意保険を一定の条件のもとに認めたことは、この種の私的保険や団体保険の今後の発達の可能性を考えると、きわめて意味深いものを内包する」(429頁)。なぜなら「人の保障感は無限」であるからとし、補足的年金制度を例にあげ、102号条約のこの態度に好意的評価をされている。しかし社会保障の高度基準の問題を棚上げにし、文字通り最低基準にとどめたという102号条約の文脈の中での任意保険制導入は勤労大衆の社会保障の権利に対する国家責任の回避を正当化する口実となるものということではできないであろうか。また本節の要約に当たる部分で著者は、強制保険で使用者または(および)国家が拠出を行うのは業務災害給付を除けば、「原理上の要求というよりは、政策ないし財源確保の便宜性によるものである」(441頁)とされるが、「原理」という言葉を私保険原理の意味にとらえればこういうことになるのかも知れないが、権利としての社会保障の観点からした場合、社会保障憲章など勤労人民の要求に示されるように勤労者無拠出こそが原理的

要求ということになるのではないのであろうか、ひっかかる点である。ともあれ著者も公的サービス、社会保険、社会扶助三者が相互接近的傾向にあり(443頁)、社会保険における拋出の意味は「文字通り単に制度一般への資金的寄与ということにその役割が限定され、その意味で保険原則から遠のいた」(444頁)と指摘されるのである。

第2節権利の保護・財政および管理では、まず102号条約の給付制限規定(69条)が制限列举規定であることに注意を喚起し(448頁)、争訟権については「ILO総会は終始一貫して給付をめぐる紛争において提訴の権利を最も重要なものとして扱ってきた」(451頁)として争訟権の重要性を強調されている。社会保障財政については102号条約の該当規定(71条)は社会保障費用集団的負担の原則、被用者負担拋出金限度(給付財源の50%をこえてはならぬ)および国の一般的責任の3原則を定めるのみで政労使三者の拋出義務すら明確に定めていないのが特徴で、これは国により事情が違うので具体的には国内法に委ねたためであり、また102号条約が給付率については具体的に規定していながら財源についてはこのようにきわめて抽象的にしか規定していないのは「給付というニードが先行していることの重要な示唆」(458頁)であり、「社会保険の経理組織」から「社会保障の資金調達」(458頁)という社会保障財政思想の発展を示すものであると興味深い説明をされている。しかし社会保障の権利の実質的保障という点からすれば、財政規定がどのようなものとして定められるかはきわめて重要ではなくあつて、この点について抽象的にしか定めえなかったILOの限界性のよってきたる所以について今少し突込んだ説明がほしいところである。さらに社会保障管理について、102号条約が政府管掌の社会保障には民主的参加を要求していないのは後退である(463頁)とされるが、これもそうなった所以の説明が望まれるところである。

最後の第8章「国際社会保障法の理論」は、本論の集約ともいべきもので、社会保障の法的概念、社会保障の法理、国際社会保障法の理念の3節からなる。まず第1節では、前章までの分析を総括し、ILO社会保障関係の条約、勧告にもられた社会保障の基本原則と考えられるものの要約の上に立ってILOにおける社会保障の法的概念として「社会保障とは、国家の一般的責任のもとに、その社会で勤労し、あるいは生活する成員に対し、彼らが一生の日常生活でさらされる一定の事態によって生ずるニード、または生じたニードに対処すべく、

法に定める給付を権利として提供することによって、できるだけ健康でかつ文化的な生活水準を保障せんとする組織的な仕組である」(491頁)と定義される。第2節は「この定義の中にいわば機械的に設定された社会保障の法律的構造を統一的に基礎づける一連の基本的な法原理を引きだす」(497頁)ことを目的とし、「ニードに応じた給付」と「能力に応じた費用の負担」という原則が内在するところに「社会保障法の社会法的本質」があると(502頁)、社会保障の法的性格の具現化としての「給付の権利性」の特性を公的サービス、社会保険および社会扶助という三型体のそれぞれについてニード原理との関連であざやかに分析し(504頁)、拋出と給付の関係につき、また社会保障の「技術的構造が賃金という要素に体系的に結びつけられている」(511頁)所以を考察した上で、社会保障法における統一的法原理としてニード、権利、賃金の機能の三つをあげ、「ニード原理は社会保障の全般を支配する一般原理であり、権利性はそれを確保するための制定法上の原理であり、賃金の機能は法的技術手段ということができよう」(514頁)とされる。第3節国際社会保障法の理念では、社会保障の権利の成立は何よりも人権思想の発展によるものであり、とくに1944年のフィラデルフィア宣言の意義は大きいとして詳しく同宣言について考察すると共に、この社会保障の権利が権利として確立するのは制定法をまっぴらであるという点で無条件の自由権たる結社の自由に基く団結権と異るとして社会保障の権利の性質を考察し、ついでILO条約のごとき社会保障の統一的な国際条約成立の諸要因を考察して国際市場における競争という経済的要因、国際的な社会権思想、そしてILOの三者構成「とくに諸国の労働組合運動、ことに国際労働組合運動」(531頁)の三つをあげ、このようにして成立した国際社会保障法は加盟国により批准されなくとも、それ自体、「近代文明国が準拠すべき国際労働基準としての役割をおびる」(533頁)として、その存在自体に価値があることを力説し、最後に社会保障は労働に対する賃金のごとき交換関係に立たぬ「全く異質的ないわば一種の贈与体系、文字通り生存権に由来する」(539頁)ものであるとして、この大著を結ばれている。

以上のはなはだ不十分な紹介からも十分に察していただけのように、本書は、ただにILO102号条約についての詳細、精緻な研究であるのみならず、複雑、難解な同条約の構造についても特に法学的視点から、事故、人、給付、組織といった社会保障法的基本概念を分析基準として、手がたい法実証的手法を実に丹念に駆使しな

がら統一的体系的に再構成することによって、現代実定国際社会保障法ともいべきものの全体像を見事に浮きぼりにしてみせたきわめてユニークな野心的な労作であるといえることができる。

本書を精読することによって、読者は、102号条約を中心とするILO社会保障関係条約、勧告、諸決議についての統一的な、しかもきめ細かい理解を助けられるのみならず、ILOという限定内での、しかし今日最も包括的な公的な国際団体の一つであるという意味ではきわめて国際的な社会での社会保障法の概念、原理、原則についての今日的水準と動向を学ぶことができる。

望蜀の感を取えて付言させてもらうなら、フランス社会保障最高評議会委員アンリ・レイノーが世界労働組合連盟のイニシアティブのもとに1953年すなわち102号条約成立翌年、ウィーンで開かれた国際社会保障会議の冒頭演説で、ILOは「三つの立場（政府・雇主・賃労働者）を代表する団体だが、じつは、多数派である、政府と雇主との代表の連合勢力で牛耳られているということ、忘れてはならない。政府と雇主の二つの勢力の協調は、しばしば表面にあらわれた」とし、そのことが

1952年の国際労働会議に示され、かくてILOは「1944年5月のフィラデルフィア会議で示された立場の特徴をなした社会保障諸原則を擁護することをすててしまった」（日本社会保障研究会編『国際社会保障会議議事録』五月書房、45-47頁）と批判し、この102号条約に対する世界の労働者階級の不満がこのウィーン会議の開催、社会保障綱領の採択、その発展としての1961年第5回世界労働組合大会（モスコ）における社会保障憲章の採択となり、各国の社会保障運動の有力な指針となっていることは周知のところであるが、このようなILOの性格からくるILO社会保障法の限界に対する批判的考察、法をその下部構造としての経済体制とのかかわりあいでも考察する社会科学的検討、国家体制と国際社会保障法の相互関係の考察といったような点にも本書でふれていただけたら、もっと興味があつたのではないかということである。しかし、これは著者がILO事務局機構の一員であるということからくるやむをえぬ謙抑であろう。そしてもちろん、このことは前述した本書の価値をいささかでも減ずるものではない。

（小川政亮 日本社会事業大学教授）

山 田 雄 三 著

『社会保障研究序説』

社会保障研究所 1968年 viii+165 ページ

本書は社会保障研究所研究叢書1として発表されたもので、社会保障について「広い視野に立って、経済的利益と国民福祉との調整」を問題としようとするのである。

序章「社会保障研究の前進のために」において社会保障それ自体の前進のためには、社会保障の研究が前進しなければならないとする。そこで社会保障を制度として確立し、実施する行政と研究との関係を扱って、「制度そのものの技術論にとどまらず、広く経済的・社会的背景を考慮」して新しい展望を与えることを研究の任務とする。

そこで研究態度として、抽象的な理念論に墮することを避けるため、社会体制について個人責任と国家干渉との組合せとして、各国の体制を比較検討すべきこと、社

会各層の間の利害関係を扱うにも一國全体の社会計画として扱うべきであるという。

この章は研究態度をのべたものだが、マックス・ウェーバーの没価値論に賛成しながら、ミュルダールの「価値前提」が社会科学にとって不可欠であると説く。

ここまでで感じることは、わが国では歴史家の間ではウェーバーが流行しているが、もともと当時流行の主観的な価値哲学から離脱して、客観的分析のために価値判断からの自由をいったまでで、没価値的態度は普遍妥当を目標とする自然科学においては意義があるが、社会科学にとっては事実認識の態度としては正しいが、必ずしもそれだけでは十分でない。しかし、著者のいう価値前提とは、正確に表現すれば政策選択優先順位の判断であろう。従来、わが国の社会保障において、必要とか緊急度