

荒木 誠之 著

『社会 保 障 法』

ミネルヴァ社 昭和 45 年 287 ページ

1. 社会保障法の法学的研究を促したものとその研究視点

社会保障法という、現代法の中でも、労働法以上に新しい特殊部門研究が、「社会保障制度」を構成しているといわれる各種の社会保障立法の総体分析という点からではなく、現代社会における社会的根本権の礎石ともいふべき「生存権」およびその法理と関連させて、現代法における位置づけとその法的性格を客観的に分析する作業が現われ始めてきている。従来、社会保障法というタイトルでその研究成果を物されたのは、吾妻光俊「社会保障法」(昭32)であり、法律的註釈書として現われたのは、小山進次郎「社会保障関係法(I)(II)」(昭28)であり、その後社会保障の権利構造を分析したのは小川政亮「社会保障の権利」(昭39)のほかきわめて少かった。

しかし、わが国の高度経済成長政策の展開・発展に伴い、いわゆる“Poverty among the Affluent Society”，なかんずく、この現代的貧困現象に対する各種の政策的措置のたちおくれの顕在化に応じて、各種の学問的研究の分野からの研究が触発され始めたことも事実であった。とりわけ、現代の寡占・独占経済体制の再編強化に伴う拡大経済化傾向は、予想をはるかに絶した社会的疾病現象、たとえばおびただしい各地の工場公害(工場排水、工場排気による)、また交通公害はいうまでもなく、人口高齢化に伴う高齢者の生活対策(高齢者の所得、医療、その他の福祉サービス)、都市化に伴う社会的共同消費施設の不十分その他のタイム・ラグなど、数えあげればきりがないほどの広・狭義の社会的疾病現象を創出再生産していることは否定できない事実である。しかし、後発的急進高度資本主義国家のわが国の特殊性が、この予想をこえた経済成長を可能にした一面、一方ではまた予想をこえた「ひずみ」の顕在化とその社会保障とか、社会福祉とか、社会開発の諸政策の急速な遂行が求められたことも事実である。このような社会的疾病現象の顕在化が、古典的な社会保障構成制度——公的扶助制度や社会保険制度——の再編はいうまでもなく、新しいスタイルの制度の創出と整序を生み出す原点となった。

しかし、このような社会保障制度の充実とか、体系的整備が主張されてきた度合いに比し、いわゆる受益者の側からみると、社会保障制度が、人間らしい生存を脅かし、この生存を脅かす原因が私的なものよりも国家的な体制に存し、それゆえにこの社会的共同必要措置主体である中央政府や地方自治体の社会保障行政を媒介とすることに対して、イデオロギー的な認識が先行し、とくに企業別労働組合の性格から十分な取り組みが示されなかったことも事実であった。この取り組みが部分的に意識され、かなりまとまりのある運動として展開されたのは、朝日生存権保障判決闘争(第一審東京地判昭35.10.19. 第二審東京高判昭38.11.4. 上告審は最高裁大法廷判昭42.5.24)であった。この朝日事件を契機に、とりわけ憲法25条の生存権の現代的意義、この生存権を現代社会において実質的に擁護する制度として、社会保障、社会福祉、社会開発などの国家権力行政を媒介とする制度による機能、法律による行政の質の問題が、受益者の権利・義務の性格などに関連して法学的な研究としてこれに迫ろうとする動きがみられることになった。そして、この社会保障の法学的研究を触発したのは、社会保障行政と深く結びついていると仮定された「改憲＝福祉国家＝社会国家」イデオロギーと対置されていたことも注目し値する。

この社会保障の法律学研究は、私法、公法学者よりも、社会法の一分枝とされる労働法学者といわれる人達の中から、最近ことにすすめられていることは、前記の社会法の一分枝である労働法と重疊的な関係にある社会保障法との間に類似性があるが、一方社会保障法はその独自の対象と法領域をもち、その規制法原理の独自の成立の可能性のあることが認識されたことに求めうるであろう。この認識は漠然としているが、労働法学者を中心として、ここ1～2年の間にいくつかの業績が現われた(角田豊「社会保障法の課題と展望」、林迪広、古賀昭典「現代社会保障法論」(昭43)(この二冊の書評紹介として、拙稿「書評・紹介」(日本労働協会誌昭44.1月参照)、この後に佐藤進「社会保障の法体系」(上)(昭44)など)。

このような労働法学者の研究動向を一つのステップとして、この荒木誠之教授による法的研究発想が、それも在来教授の成果をもとに現われたことはこれまた注目に値する。

ことに、この研究は後述のようにここ最近の労働法学者の社会保障法研究のアプローチに対して、かなり社会保障法学の存在構造を画定するための批判的な問題提起を試みていることは今後の社会保障の法学的研究の一つの視点を示すものとして注目に値するものを含んでいる。

とりわけ、この荒木氏の討論は、後述のように、「社会保障法」が存在するための統一的原理の追究ということ、これなしに「社会保障法」はその無性格性、また単なる社会保障制度立法の総体として、その存在が否認されることになる、という点で現代法の分析に一つの視点を提供した意味では傾聴に値する内容を含んでいるのである。

2. 本書の構成と研究視点

本書の内容について、構成を紹介し、それにもとづいて筆者の筆致によってその研究視点を紹介してみたい。

本書は、第1編「総論」と第2編「各論」とから成る。

その第1編「総論」はつぎのようである。

第1章 社会保障制度

第2章 社会保障法の体系

第3章 わが国の社会保障立法の発展

そして、その第2編「各論」では

第1章 傷病給付（Ⅰ）（被用者（健康保険法等））

第2章 傷病給付（Ⅱ）（一般国民（国民健康保険法））

第3章 労災給付（労災補償保険法）

第4章 失業給付（失業保険法）

第5章 老齢・廃疾・遺族給付（Ⅰ）（被用者（厚生年金保険法））

第6章 老齢・廃疾・遺族給付（Ⅱ）（一般国民（国民年金法））

第7章 生活障害給付（医療給付、リハビリテーション給付、保健給付）

第8章 生活不能給付（生活保護法・特別児童給付各法）

第9章 受給権の制限・保護及び救済

本書の中心ともいえる部分は、何といても著者が、社会保障法を独自の法学部門として措定し、そのために独自の社会保障法成立の法概念を創出されたとする、総論の第2章であると考えられるので、紙数の制約もあり

ここを中心にしてのべ、他の部分は簡単に紹介していることをおことわりしておく。

この総論の第1章「社会保障制度」では、社会保障形成の要因、なかんずく資本主義経済の独占化現象とそれに伴う生活危険の一般化——全国民的規模における生活保障の制度体系の成立について指摘し、個別的にイギリス、アメリカ、フランス、日本について簡単にふれ、社会保障の国際化としてILO条約などに言及されている。なお、この第3章「わが国の社会保障立法の発展」は、戦前につき社会保険法と恤救立法、扶助立法についてふれ、戦後を立法再編成期（昭20～30）とその展開期（昭30年代）として概観され、日本の事例を補足している。

さて、前述したように、本書の中心部分はすでに指摘したように第2章「社会保障法の体系と地位」の部分にあるとみてよく、この第2章の第1節「社会保障法の概念と領域」で、荒木氏は各国の社会保障制度は国によって必ずしも同一ではないが、ほぼ共通のものとして、「社会保険と公的（社会）扶助を中心として、これに関連する社会福祉ないし社会サービスを結びつけ、そこに各制度の有機的な関連を考える見解」（p.36）を前提とし、ただこの具体的に内容を定める社会保障制度関係立法の総体を「社会保障法」とみる立場では「社会保障の法的独自性や法理的体系性を明瞭にすることができず」（p.36）として、積極的に「社会保障法」の存在を肯定する立場にたち（p.41）、既存の社会保障関係法につき、体系的認識の視点として、「生活保障を目的とする社会的諸給付を定める立法の目的と性格に即して行なわれる」（p.50）ことを要するとする。

この点につき、第2節「社会保障法の体系」が叙述し、社会保障法の法対象画定とも関連するが、従来から法体系分類に採用されてきた古典的分類（公的扶助、社会保険制度に分類）およびその拡充分類からではなく、また抛出・無抛出による分類、政策的分類（労働政策あるいは国民政策による制度分類）、目的的分類（防貧制度か、救貧制度か）などはいずれも法的分類ではなく、「社会保障の法的考察に当っては、……現代の社会保障のもつ生活保障給付としての基本的性格より出発して、新たな法的体系を構想することが必要」（p.39）を強調される。

ここで、荒木氏は、社会的給付としての社会保障給付を二つの部分に分け、ここに新しい法的概念を創出される。その一つは、「所得給付法（生活危険、生活不能に対して、所得補償を目的とする金銭給付部門で、これは、生活危険給付法と生活不能給付法とに分けられる）」であり、他の一つは「生活障害給付法（労働能力＝所得能

力の毀損に対して、回復をはかる部門で、傷病医療、リハビリテーション、保健給付などの非金銭的給付を行う)」である。そして、前記のごとく、現行法のすべてをこれをもって分類するのではなくその目的と性格によって行なうという (p. 50~63)。そして、その第3節「現代法における社会保障法の地位」により、社会保障法の社会法的視角から、とりわけ労働法かつ市民法との対比において社会保障法の性格分析を試みられる。ここで、「現実の社会保障法が、本来の要保障者の生活保障としての機能を果しているか否かは、所得再配分の実質効果いかによるのであり、社会保障法の法的構成自体の問題ではないであろう」と指摘されている。

3. 社会保障法の把え方と今日的課題の究明

従来、そして最近のいくつかの社会保障法理分析を試みて来た諸研究に対し、「所得給付法」と「障害給付法」という新しい法的な概念設定をされ、現行法の在る姿よりも在るべき姿を指向される形で社会保障法規の分類をされたことは、著者がいうように「社会保障制度にかんするいろいろな立法の全体を、総称して社会保障法というのであれば、それは失業保険法や労災保険法のような労働法、伝染病予防のための予防接種や塵埃処理のような衛生行政法、生活保護法や身体障害者福祉法のような福祉行政法、さらにはばい煙規制法や水質保全法のような公害法まで含むことになり、およそまとまりのない雑煮的なものになってしまうのではないか (荒木、「社会保障法の学び方」p. 3 (法律学全書月報Ⅰ))」という発想点にもとづいている。「社会保障法」の雑煮化現象、法学として成立するための在立要件を否定するような結果の懸念から、その対象を厳格に画定されんとしている意図からである。まさにこの問題提起は、法学的研究の視点から適切と考えられることはいうまでもない。ただ、この「雑煮的」ということにこだわるわけではないが、著者はその対象を限定するとともに、昭和30年代を社会保障立法の展開期として、社会保険、社会福祉、公衆衛生、保健などの立法について、とりわけ公害法などについて「それが必ずしも社会保障法を構成するものではないが、保健給付を含むなど密接な関係をもつ」(p. 98)といいつつ、雑煮的といって「公害法」のうちでも水質保全法などを含むことに疑問を寄せられている点、著者の設定概念からの対象限定に起因するとみられるがこの辺の分類について説明がほしかった。とりわけ、水俣病、イタイイタイ病などの発生が、この法に関係していることを想起するとき、前述の「所得保障給付法」と「障害保障給付法」という概念で、社会保障法の法としての存

在を明示することが、一方では生存権擁護とその保障を実現することに向けられている「社会保障法」の性格を狭く限定することに陥らないであろうか、という未熟な疑問を感じるし、著者の発想でも含みうるのではないかと考えられるが。

なお、筆者は「所得保障給付法は、所得の喪失を要保障事故として、金銭給付を行なう法である。そして要保障事故の性質に応じて、さらに「生活危険給付法」と「生活不能給付法」に分けることができる」(p. 51)とされ、「生活危険給付法は、傷病、廃疾、老齢、労働災害、失業等のように所得の喪失を要保障事故とする。……社会保険立法は大体において、生活危険給付法に属する。……社会保険立法による給付であっても、医療給付やリハビリテーション給付などはむしろ生活障害給付法に属すべきもの」(p. 51)とされる。そして、「生活不能給付法は、最低生活水準以下の状態にある者に対して、最低生活水準を可能ならしむるための給付を行う法である (p. 51)」と定義される。

なお、他方の障害保障給付法の定義として、「労働能力=所得能力をそこなう状態に対して、その能力を回復させることを目的とする非金銭的給付の法」であり、「生活障害を除き労働能力を回復させることを目的とする給付の体系であるから保険のシステムになじまない。……一般に社会サービスと称されている形態がこれに属する (p. 59~60)」と指摘されている。

以上、荒木氏の創出する概念は、紹介者が推測すると社会保障が各種の社会的危険 (risques sociaux, social risks) の除去という、フランスの現代諸学者、たとえば Gerard Lyon Caen, Andre Rouast, Paul Durand の諸学者に継承されているとみる「社会的危険理論」にもとづいて、これまた「機能論」と呼べる社会保障の中の「所得保障給付」機能と「非所得保障=サービス給付」機能を、法的概念として鈔直されたとみることできる。筆者の推測によれば、このような分類は、わが国の経済学者によっても指摘されているところであり、「所得保障」機能と「サービス保障」との統合、結合についてはすでにアメリカの IDA MERRIAM またフランスの Pierre Laroque をはじめとして最近強調されているところである。そして、法学の分野でこの考え方の導入を指摘している見解もみられているが (佐藤進, 「社会保障の法体系」(上) p. 140~141), 「社会保障法」の法学としての積極的存在を主張する主概念として、また現行法の分類概念として展開されたのは本著が初めてで注目すべき意味をもっている。

ただ、この「所得保障給付法（金銭給付）」のうち「生活危険給付」（社会保険給付を主にしている）と「生活不能給付」（公的扶助、特別児童手当給付など）とを区分する概念規定が明らかでない点は、「生活危険」と「生活不能」との概念的区分が必ずしも明確とされえないこと、すなわちある意味では容易ではないこと、この辺は「所得保障給付」という包概念のもとではことさら区分する根拠がうすいことがあるのではなからうか。この点、実定法の区分として、社会保障法の分類概念として、多くの研究者が公的扶助法、社会保険法、その中間的性格のものとして社会扶助（社会援護法）を今日存在し認識しているのは、荒木氏の批判をうけながらも、それ自体非科学的なわけではなく現代社会保障法の「所得保障給付」の現代的歴史的な性格を把握しているともみられるのではなからうか。

なお、「障害保障給付法」は、もっぱら非金銭的サービス給付を意味すると理解できるのであるが、これに属せしめられ、かつ著者によって限定されている医療給付、リハビリテーション給付、保健給付の関係法は、現行の医療、公衆衛生、社会福祉などの法の関係部分が分類されているが、これらの関係法は、労働能力回復（窮極的にはそうであろうが）だけが目的ではないと思われるが、とにかく「医療（臨床）給付」と「予防給付」と「リハビリテーション給付」という点での統合を意図されていられる点は全く同感である。この点の指摘は、現行関係法の制定の際の歴史的な性格とその後の改革のための条件未整備に起因する個性を前提としても、この個別法相互間の有機的連関による調整結合化を通じて可能である点で示唆大なるものありといえよう。ただ気になるのは、著者の「障害保障給付法」が、「労働能力の障害克服・回復」を意図し、もっぱら医療保障の体系と代置させようべき概念画定に通じていると見られることであろう。このような推測を可能にさせるほど、従来論者によって指摘されてきた「医療保障」の概念が、法的に「障害保障給付法」として分類されたことである（pp. 59～63. pp. 232～43）。

しかし、社会保障法を構成する関係法のうち、所得保障給付さえ、著者の限定される金銭（現金）給付に加えて現物給付を意図するものもあり、また限定されている非金銭＝サービス給付というも、上記の「医療関係給付」以外に、労災の際の医療給付とリハビリテーション給付はともかく、失業の際の失業保険給付と職業訓練技術サービス、高齢者の老齢年金給付と高齢者の社会的適応福祉サービスなどの「非金銭的サービス」が存

在するようにみえる。この場合の事例を想定することは、現代社会の社会保障給付の対象として排除される場合は別であるが、もしそうでないとすればこれほどのように評価されるのであろうか。この点、前述のIDA MERRIAMの指摘のように、前述の二つの機能の統合化が、総合社会保障法典の形成によってとり組まれる可能性を予見するとすると、社会保障法の分類など無意味になることも紹介者自身想定したこともあるが、このような発想はともかくとして、この点法的な説明が今後望まれる。

もちろん、著者自身の立場が、社会保障法の法的純化を意図されているだけに、また「雑煮の現象」に陥りやすい「社会保障法」の性格規定とそれに対応する対象限定の局限という意欲は示唆とともに社会保障法研究者の戒心すべき点であることはいうまでもないことであろう。

ただ、前述したようにこの対象画定が「社会保障法」をして、科学的な社会保障法学として存立せしめる条件か、と問われれば疑問がないわけではない。もちろん、現代独占資本主義社会の「現代的貧困化」「生活危険の一般化」に対応して、社会保障、社会福祉行政は、憲法25条の理念とその現実態に対応して、国家、地方自治体の福祉役務行政を増大させていく。まったく、その相は複雑な所管の官僚行政を基礎に、もつれた糸のようであり、受益者のための行政と逆になっている現状にある。したがって、荒木氏が指摘されるように社会保障法学が、このもつれを整序するために、その対象を厳格に規整するために、概念規定を正確にし——とりわけ生存権とのかかわり合の中で——、固有の対象を画定し、さらに複雑にして、専門的な社会保障関係法について、まさに生活保障の実質的給付を確保するための社会保障の権利の確認が先決なのではなからうかということを感じるのには紹介者の私の誤った認識であろうか。とりわけ、この権利の未形成な社会福祉法の面その他でお願いしたかった。対象を狭くすることが、社会保障法の存在を肯定するよりも、かえって技術的に他の法に従属させる危険もあるのではなからうかという危惧を感じる。

最後に、著者は、「労働者の団結権は、労働関係の場において、労働条件を生存権の理念に結びつける上で重要な作用を営むものであるが、単にそれだけではなく、労働者を含めた国民大衆の生活防衛の運動の中心として、社会保険の非労働層への拡大、社会サービスの充実等を総合運動として展開することを可能とした。……労働者の団結権が基本権として定着していない場合には、社会保険や社会扶助が上から形式的に与えられるにすぎず、受益者の主体的な要求が立法に反映することが困難であ

り、社会保障への発展も期待できないことになる」(p. 13)と、鋭く労働運動と社会保障要求の運動的観点を指摘されていることは重要である。これは、朝日訴訟事件と組合運動、最近の社会保障への組合の取り組みにも一つの転機を与えていることでも理解できる。著者は、この点につき上記以上に言及されていないが、わが国の実情に照らして分析を示してほしかったと思っている。

とにかく、各論にはあえて言及しなかったが、各論は現行法に即して説明されているのでここではあえてふれなかったことをおことわりしておきたい。

以上、著者の発想について、とりわけ「総論部分」に

示されている法的な問題提起を中心に指摘させていただいた。紹介者である私自身、社会保障法の法的研究の一步を踏み出したにすぎないし、このすぐれた研究について読み誤りのないよう、問題提起的に筆を運んだ非礼をお許しいただきたいと思っている。とにかく、本著は従来の研究視点とはかなり異なる法的視点を示されている点、きわめて有益な研究であると信ずるし、今後の著者の一層の研究によってその社会保障法の深化をお願いして筆をおきたい。

(佐藤進 金沢大学教授)

V. ジョージ 著

『社会保障：ベヴァリジ以後』

Victor N. George, *Social Security: Beveridge and After*
Routledge & Kegan Paul, 1968 pp. xiv+258

1. 戦後発足した英国の社会保障は今日大きな変化をとげつつある。ベヴァリジ原則にもとづき当初の制度がめざした最低生活の保障から、見苦しくない程度の生活の保障への転換である。本書は副題の如く、ベヴァリジ報告を具体化した初期の制度と今日の制度とを比較検討し、あわせて転換を促した社会経済的諸要因をも論じている。構成は、1~4章で行政・財政問題をも含む社会保障一般、5~12章で個々の社会保障給付を取り扱い、最後の13章で社会保障における国家の役割を述べて結んでいる。

著者 V. ジョージはキプロスに生まれ、1952年に英国に渡った。ノッティンガム大学で社会行政を学び、卒業後は社会事業家および児童福祉担当の官吏として働き、現在は母校の講師として応用社会科学を担当している。

2. 社会保障の形成を促したものは1930年代の経済不況であり、これにより従来の社会保険および公的扶助による救済方法の失敗が明白になった。すなわち、包括する事故および人口が部分的で、給付水準も低く、しかも事後対策に終始していたことである。そのうえ、社会保険および公的扶助が機能を十分に発揮するに必要な前提条件が欠如していた。「それらは雇用および保健の分野での社会・経済計画を代替するものとして誤って考えられていた。」

著者は社会保障の形成に第二次大戦が及ぼした影響を強調している。まず、政府の国民生活への介入が広く容

認される契機となった。さらに、戦時の社会政策は、従来の少数者を対象にしたものから普遍性、無差別性を帯びたものに転換し、これが社会保障の概念に著しく影響を与えたのである。しかもこれは世界的な趨勢であった。ナチズムと闘う連合国が大西洋憲章第五条で「連合国の戦後の経済政策の目的は、労働条件の改善、経済進歩および社会保障をあらゆる国民に提供すべく、相互の協力を目指すものでなくてはならない」とうたったように、戦中から社会保障の検討が各国で行なわれたのである。

3. ベヴァリジは社会保障を稼得の中断または喪失に対する所得の保障と定義し、医療および家族手当を前提条件として分離した。この定義は、英国以外の国ではほとんど受け入れられていない。これに対して著者は、「ベヴァリジは外国で社会保障として考えられていたものを社会政策としてとらえたにすぎない」のであって、くいちはいはそれほど深いものではないという。しかし著者自身もベヴァリジの定義があまりにも狭義であることを認め、所得保障としての社会保障の範囲に家族手当と剰員整理手当を含めている。だが、医療を含めることは、ことに英国では妥当しないと著者はいう。医療を含めるとすれば教育を除外する根拠はなくなり、結局あらゆる社会サービスにも門戸を開放せざるをえなくなる。これが論拠である。

ベヴァリジ原則の中核は最低生活保障の原則であった。しかし、50年代後半から英国の社会保障はこの原則か