

# 社会保障法における社会保険

荒 木 誠 之

## I

1. 現代の社会保障制度が社会保険を重要な支柱として構成されるという事実は、多くの人が異議なく認めるところである。有名なビバリッジ報告書では、社会保障計画の主要な特色は所得能力の中断・喪失に対処し特別の出費に対応するための社会保険<sup>1)</sup>であるといっているし、わが社会保障制度審議会の社会保障勧告(1950年)も、社会保障の中心をなすものは社会保険でなければならないと述べている。社会保障の制度体系をどのように理解するかについては、論者によって多少の差違がみられるが、社会保険をその中心において考える点では共通している。わが国の社会保障関係法といわれるものをみても、社会保険立法が圧倒的な部分をしめるのはまぎれもない事実である。

このような事実を前提として、社会保障法学者も社会保障法体系の根幹に社会保険法をおくのが通例である。しかし筆者は、社会保険と公的扶助、あるいは社会福祉という制度的区分——それはまた沿革的な区分でもある——をそのまま法的体系に持込むことに疑問を感じ、あえて社会保険法という独自の法領域を立てなかった。そして、いわゆる社会保険立法は所得保障給付法の一部、具体的には生活危険給付の一部を担当するものであるが、保険の方式をとるか否かは、生活保障給付を実施するための手段であり技術的考慮により決定されるものであるから、社会保険法という独自の原理と体系をもった領域を認めない立場<sup>2)</sup>をとった。念のためにつけ加えておけば、この考え方で

も社会保険という制度が存在し、したがって社会保険立法が現に機能している事実を無視ないし否定しようとするものではない。しかし、社会保障法を生活保障を目的とする社会的給付の体系として統一的に把握しようとする筆者の立場では、保険という技術的特性に着目した把握よりも、給付の目的と構造に焦点を定めた考察のほうが、社会保障の法的な把握にとって有意義だと考えるので、あえて社会保険法を独自の法領域として立てなかったのである。

筆者のこのような社会保障法体系論について同様の諸賢から有益な批判をうけたが、社会保険を社会保険法として正面から検討して、その積極的ならびに消極的な意義について、考えてみる必要もあるという感想をもった。もっとも、社会保障法の中心に社会保険法をおく学説では、なぜ社会保険法をそのように位置づけるかということは問題にならないほど自明の理とされているようで、社会保険法自体について社会保障法理論上のまとまった考察<sup>3)</sup>が加えられている例は少い。しかし筆者にとっては、この問題は自明の事理ではないだけに、一応検討をしてみる価値があるように思われる。

2. 社会保険の法的特色は、保険給付を受けるには拠出義務を果していなければならないということ、いいかえると拠出が受給の要件とされていることにある。拠出なければ給付なしというのは、私保険たると社会保険たるとを問わず、およそ保険の基本的技術構造となっている。それ故にこそ、受給者たる労働者が拠出しない労災保険がはたして社会保険であるかが保険学上論議されることに

1) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p. 9. 山田訳9頁。

2) たとえば荒木誠之「現代法のなかの社会保障」山中康雄教授還暦記念『近代法と現代法』367頁以下。

3) 社会保険の問題性を意識した著作として榎井常喜『社会保障法』(特にその総論部分)をあげることができる。

もなるのである。さて、社会保障の制度としてこのような拠出を条件として給付を行う社会保険の方式を採用するのは、どのような意味があるのだろうか。基本的な考え方をみるために、まず社会保障政策論のなかにこれをさぐってみよう。

ビバリッジ報告書は、社会保険を所得保障の主要な手段とする理由を二つあげる。第1に、拠出とひきかえに給付をするのが無拠出給付よりも国民の希望にかなうこと、第2に、およそ給付は支給をうける人びとの拠出した基金によるべきだ<sup>4)</sup>ということである。わが国の1950年の社会保障制度審議会の社会保障勧告も、大体においてこれと同様な考え方をとり、つぎのようにいう。「国家が国民の生活を保障する方法ももとより多岐であるけれども、それがために国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、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」。この勧告のいわんとするところは、国民の拠出による社会保険方式が国民の自主的責任の上に立つ社会保障としては望ましいこと、つまり社会保険の技術が必然的に要求する拠出制に重要な意味を認めるということである。このような考え方は、資本主義国家の社会保障政策に共通<sup>5)</sup>してみられるところである。

他方、1961年に世界労働組合会議が採択した社会保障憲章では、社会保険についてまったく言及していない。それは、憲章が「社会保障の財源は、雇用主あるいは国家、またはこの双方によって保障されなければならない、労働者の拠出によってはならない」と述べているように、被保険者の拠出を原則とする社会保険を社会保障のあるべき制度構成として認めない立場をとっているからであろう。憲章は社会保障の分野での社会主義体制の優位を説き、それが資本主義諸国の労働者の社会保障闘争の手本であるという。つまり、社会保

険は社会保障としては資本主義諸国における過渡的な形態であって、「社会保障の財源を労働者が分担しているところでは、これは一時的な措置としてのみ認められ、労働者はこのような負担をなくすために行動しなければならない」といつている。この憲章の基本的な特徴は、社会保障の確立を社会体制の資本主義から社会主義への変革のなかで展望しているところにみられる。その点で資本主義の体制を前提とする社会保障論と著しい対照をなしている。

3. 社会保険の法的な特色を、社会保障との法的関連を念頭においてみれば、それは主として二つの点に集約されるであろう。その一つは、給付が拠出を法的要件とすることから生ずる対価的要素であり、他の一つは、労働者を対象とする社会保険における企業の保険料負担に表現される企業の法的責任の問題である。社会保険給付を社会保険によって行うとき、上記の二つの要素が明瞭に現われるけれども、社会保険以外の機構によって給付を行うとすれば、この二つの要素は、その実体が消滅するか否かは別として、少くとも制度の機構上では姿を消すことになる。そして、法制度のメカニズムにおいて給付の対価性と企業責任の2要素が消失するならば、やがては保障給付の法的なとらえ方にも与える影響は少くないものと思われる。

社会保険給付の対価的性格は、保険の技術が元来いわゆる給付反対給付均等の原理から出たものであるだけに、保険に本質的に付着する属性として社会保険に持込まれたものである。もちろん社会保険では私保険とちがって個別的にみて給付と反対給付とが等価ではありえず、そこにまた社会的扶養の機能が期待されるのであるが、ともかく拠出義務を履行しなければ受給権を認めないという対価的な関係は社会保険には必ず貫かれている。それは市民社会の一般的原理、とくに商品交換における契約の法的原理や法意識と共通したものをもちことは否定できない。保険料を払ったが故に保険金をうける権利があるという思考は、その内容よりも対価的権利という点で市民社会の一般的

4) W. Beveridge, 前掲書 pp. 11, 12. 山田訳 13~14頁。

5) ILOの所得保障勧告(67号, 1944)も「所得保障は、できるかぎり強制社会保険の基礎の上にこれを組織」すべきことを勧告している。

法意識に抵抗なく受け入れられる要素をもっている。それだからこそ、拠出をともしない給付、たとえばわが社会福祉各法の給付には、受給権が確立されておらず、行政当局の裁量でその実施が定まるような規定のしかたが行われている。社会保険法では、保険料をとっている以上、そのようなあいまいな給付規定はありえないであろう。この対価性の原理ないし思想が鮮明に制度化されたのが、わが国の社会保険各法にみられる所得比例の保険料と保険給付<sup>6)</sup>である。失業保険金、傷病手当金、老齢年金などすべてそうである。本人が死亡した場合の遺族年金すら、従前の所得の多寡に応じた年金額が支給される。社会保険がこのような対価的性格を本質的にそなえているがために、社会保険が社会保障の中心的な部分としての役割を担うことができたともいえる。

社会保険における使用者（企業）責任の問題は保険料の使用者負担によって表現されており、とくに労働災害給付ではこれが典型的に保険料の全額使用者負担となっている。その他の保険事故においても、労働者の保険給付に関するかぎり、使用者の保険料分担が原則となっている。その意味では、労働者の社会保険は使用者責任を自覚的にとらえた給付の制度ということもできよう。もっとも、使用者は保険料の負担を消費者または労働者（賃金）に転嫁することが事実だとしても、法制度の構成としては使用者責任が予定されているわけである。したがって、労働者の社会保険給付のメリットをこの点に認めることは有意義であろう。ただ、一般国民の社会保険では、使用者の拠出を求めず、使用者責任の観念はほとんどない。社会保険が全国的規模に拡大されている現在では、使用者責任の原理を保険料負担と結びつけて社会保険の評価をするとすれば、労働者保険と国民保険とは分離して取扱うべきこととなり、社会保険としての統一的把握は困難だということになるのか。

これを要するに、社会保障法における社会保険の役割は決して小さいものではないけれども、現

在の社会保険という枠組みを所与のものと受取り、その局限された視野のなかで現行法制をみるよりも、社会保障の全体系を統一的にとらえ、その体系のなかで保険技術の適当な役割と意義を確かめるほうが、より有効であろう。そのような見地から、現行社会保険各法のうち論議の多い労災保険、失業保険および医療保険を各論的に取上げ、若干のコメントを加えることにしたい。

## II 労働災害と労災保険

1. 労働災害は資本制労働関係の発生させる弊害のうち、最も直接的に労働者およびその家族の生活を脅かすものであった。そこで、各国ともに労働者保護立法の中心に労働災害防止と災害をうけた労働者に対する救済規定をおいていた。それは、世界最初の労働者保護立法と称される 1800 年のイギリスの「徒弟の健康と道徳に関する法律」にも現われており、わが国の明治 23 (1890) 年の鉱業条例あるいは明治 44 (1911) 年の工場法にもその態度が貫かれていた。ところで、労働災害に対する救済は、使用者をして直接に被災労働者に対して行わせるのが大多数の国の通例であった。イギリスの 1897 年の労働者補償法 (Workmen's Compensation Act) がそうであり、ドイツを除くヨーロッパ大陸諸国の労災補償制度もその例にならった。わが国でも、法律制度が全体としてドイツのそれを継受したなかで、労働災害の補償についてはその例外で、鉱業法や工場法の労働災害扶助制度は使用者の労働者に対する直接の扶助義務を定めた。ドイツでは周知のように、ビスマルクの社会保険政策によって一連の社会保険立法が出現し、1884 年の災害保険法が労働災害に対する保険給付を創設していた。

労働災害において使用者が被災労働者に直接に補償する方式——これを直接補償方式と呼ぶことにする——では、補償の根拠、その法的性質について種々の見解が展開されてきたが、大別して不法行為責任論、契約責任論および社会的責任論に分類できる。前二者は損害賠償の根拠として、後者は社会保険化の理論づけとしての役割を果たしたといえよう。いずれにせよ、現実の法制度として

6) イギリスのビバリッジ案に基づく均一保険料均一給付の方式にも、別の意味で対価性の原理が貫徹している。

はドイツを除き大多数の国が使用者の直接補償制を採用し、社会保険による補償をとらなかった。この立法形式は、使用者の災害責任をそのまま補償制度に反映させたものといえよう。もっとも、多くの使用者は補償責任を私保険によって危険分散させる方法を取り、また労働者に補償を確保するため国が使用者に私保険の加入を要求し、あるいはわが国のように国営の責任保険を立法化した例もみられる。しかし、これらはいずれも直接補償制を補足する方法であり、いわゆる社会保険とは区別しなければならない。要するに、第2次大戦前においては、ドイツを除き世界的にみて労災補償はいまだ社会保険と結びついていなかった。

労働災害についての補償が、使用者の直接補償から社会保険による補償へ移行しはじめたのは、第2次大戦後であった。イギリスでは1946年の国民保険（労働災害）法が、フランスでは1946年の社会保障法典が、伝統的な直接補償制を社会保険制へ切りかえた。わが国でも1947（昭和22）年の労働者災害補償保険法の成立により、社会保険方式が採用され、しだいに直接補償方式にとってかわりはじめた。このような労災補償の社会保険方式への移行が、主要産業国ではほぼ時期を同じくして行われた背景には、いわゆる社会保障政策の展開があった。すなわち、社会保障制度を計画し実施するに当たって、労働災害を保障の対象とし、これに生活保障を行うとすれば、個別使用者の直接補償よりは社会保険方式のほうが適当であるという判断が働いたのである。この場合イギリスではビバリッジ報告書の方針にのっとり、労使双方の拠出による保険制度を採用したが、その他の諸国では労働災害における使用者責任を保険の機構に反映させるため、使用者に保険料を全面的に負担させる方法をとった。いずれにせよ、社会保障体系へ労災補償制度が接近し組込まれる過程で、労災保険が労災補償の一般的な形態となったのである。そして、この労災補償の社会保険化、さらに社会保障への統合をどのようにとらえるかをめぐって、わが国では法理論上の論議が展開されるに至った。

2. わが労災保険法も、現在では社会保障制度の一部とされているが、立法の当初には社会保障という観念や目的が十分に自覚されていたわけではなかった。むしろ労働基準法上の災害保障義務（同法75条以下）が本体であって、労災保険法はそれを保険方式で運用するものと理解されていた。端的に言えば、労災保険法は使用者の責任保険法であるというのが一般の考え方であり、事実労災保険給付の内容は労基法上の補償とまったく同一（ただし労災保険では軽微な傷病についての休業補償給付は除外）であった。その労災保険法が社会保障の一環としての役割を意識して発展しはじめたのは、1960（昭和35）年の改正以降であった。筆者はこの改正を転機として、わが国の労災補償の法制度が労働者保護法から社会保障法へと接近しはじめたと考え、社会保障との関連の考察<sup>7)</sup>を論じたことであった。やがて労災保険と労基法上の災害補償との関係、さらには労災保障の法理をめぐって学説<sup>8)</sup>上の論議が活発となり、現在もなおこの点をめぐる議論<sup>9)</sup>が展開されている。ここでは、労災補償の法理論をそれとして取上げるのが目的ではないから、それに深入りすることをさけて、現行の労災保険法が社会保障法への接近・統合において、保険という要素がどのような意味をもつかを検討するにとどめる。

わが労災保険法がその制定当初責任保険的性格を脱却していなかった段階では、保険の意味や役割は主として使用者の補償責任を保険によって危険分散させることにあった。受給者たる労働者に補償を確保するという一面があったのは事実だが、労基法上の補償と保険給付が同一であるかぎり、保険の主たる機能は使用者のための危険分散であったといつてよい。この労災保険が社会保障を意識するに至るとき、労働者の生活保障を保険給付の内容に盛込む。長期傷病補償給付、年金

7) 荒木誠之「労災補償と社会保障」『民商法雑誌』54巻2号。

8) 桑原昌宏「労災補償をめぐる方法論的諸問題」『ジュリスト』441号参照。

9) 高藤昭「労災保険の社会保障化上の基本的問題」『社会労働研究』20巻1号、西村健一郎「労災保険の『社会保障化』と労災補償・民事責任」『学会誌労働法』40号が注目される論文である。

給付の採用はその代表的なものであり、業務上災害の範囲も実質的に拡大される。通勤途上災害を形式はともかくとして労災保険の機構によって保護するに至ったのは、その一面<sup>10)</sup>である。このように、個別使用者の補償責任の保険というより、被災労働者の生活保障のための保険という性格が濃くなるにつれて、労災保険がいわゆる保険の一般原則からいえば、ますます保険から離れる結果となった。労働者は一切保険料を負担せず、無拠出で受給しうるから、受給権者からみれば、それが保険であるか否かは実質的にはさしたる意味はない。使用者の側においても、個別的補償責任の保険という色彩は消失してはいないが、かなり薄れてきている（通勤途上災害の問題を考えよ）。端的に言えば、現行の労災保険法は労働災害における生活保障給付の財源調達为方便として保険の技術を利用して全企業から基金を徴収しているのである。これを社会保険と称するか否かは、もはやことばの問題であろう。

現行労災補償給付の法的性格を論ずるとき、かつての使用者の直接補償との異同が問題となる。個別使用者ではなく国が補償当事者となり、その財源が企業全体の拠出に基づくとき、それは使用者の直接補償とまったく同一であるとはいえないからである。たしかに社会保険としての労災補償には、企業の総体の社会的責任、つまり労働災害を発生させる可能性を含みつつ企業活動を行っているというインスティテューショナルな責任をとらえていることは明白であるが、それだからといって個別使用者（企業）の災害責任が消失してしまうわけではない。個別企業を度外視して企業総体の責任といっても、それは無内容なことばでしかないからである。労災保険の現在のメカニズムが現代の労災補償の性格や法理を規定しているのではなく、保険の技術やメカニズムは社会保障給付の手段として利用されているにすぎない。労災補償の法理は、労働災害の社会的構造とこれに対する補償給付の目的と内容をとらえて論じなければ

ならないであろう。

3. 労働災害に対する補償を、社会保障給付として位置づけるとすれば、それは他の各種の保障給付と共通の面で把握されることになる。もちろん労災給付は労働災害に対する給付としての特徴を維持するのは当然であるが、生活保障給付という点では他の諸給付と同一の機能をとらえて考察されることになる。この観点を強く打出していくとき、ビバリッジ案にみられるような労使双方の拠出と国庫負担による社会保険方式が導き出されることも可能である。最近ではオランダの労災補償制度がその方向へ進んでいるようである。そうになると、労災補償の社会保障への接近・融合が、一面では補償責任を社会保険一般の機構のなかに解消し、労災補償の労働関係的特質を失わせる機縁となっているといえないわけでもない。だが、労災補償を社会保険法の一部として位置づけることが、そのような結論へ到達すべき必然性をもつものではない。労使の拠出と国庫負担による通常の社会保険によって労災補償給付を行うかどうか、傷病一般の社会保険と統合するかどうかは、むしろ労働災害そのものを法的にどのようにとらえるかにかかっている。社会保険法への位置づけはこの基本的把握の上になされるのであって、繰返しいうように、社会保険だから社会保険へ、社会保険としての統一へという発想は論理的ではあるまい。

ともあれ、労働災害の給付について保険という要素が特に積極的な意味をもっているとはいえない。労災補償給付をめぐる具体的諸問題の考察においても、その本質的要素と技術的要素とを区別<sup>11)</sup>しておくことが無用の混乱をさける上でも必要だと考える。

### III 失業と失業保険

1. 失業は労働災害とならんで資本制労働関係のうみ出す社会現象であり、労働生活に特有な生活危険である。しかし、失業に対する法的措置は

10) 『ジュリスト』通勤途上災害特集号(515号)および荒木誠之「通勤途上災害の実態と法理」『季刊労働法』82号参照。

11) かつて労災保険法が、使用者の保険料滞納の場合に給付制限を規定していたことを想起せよ。

労働災害のそれより時期的に遅れていた。社会保険立法が失業を保険事故とするようになったのは、1911年のイギリス失業保険法が最初だといわれる。その後しだいにヨーロッパ大陸で失業保険が立法化されるに至り、アメリカでも州の失業保険立法が1930年代から多くなってきた。わが国では、失業問題が深刻であったにもかかわらず、第2次大戦が終るまでついに失業保険は実現せず、ようやく1947(昭和22)年に失業保険法が制定された。失業に対する法的救済措置としては、失業保険のほかに失業扶助の制度があり、また沿革的には公的失業保険の先駆形態としてのガン式失業保険と称されるものも、今世紀初頭のヨーロッパ諸都市を中心に発達していた。また、各国ともに救済制度が失業者の最後のよりどころとなっていた。戦前のわが国の失業対策<sup>12)</sup>は極めて貧弱であったが、救済制度はさらに貧弱で、身寄りのない老幼の者が救済されるにすぎず、失業者は救済制の対象にもされていなかった。

失業に対して社会保険による救済を用意している国は、主として先進資本主義国である。産業の未発達な国では失業保険制度がまだ実施されていない。ILOの調査<sup>13)</sup>では、1955年現在で世界の3/4の国が失業保険を有していなかった。社会保障政策が世界的に展開される時期になっても、先進国はともかく、一般的には失業保険が著しく遅れ<sup>14)</sup>ているのが目につく。アジア諸国で失業保険を採用しているのは、いまのところわが国のほかにはない。このように、失業保険の成立がその国の資本主義経済の発展段階と密接に関連しているという事実は、同時にまた失業保険制度のもつ機能とも深く関連していることを示唆している。この点は後にまたふれるつもりである。ともかく、失業が社会保障の要保障事由として保障給付の対象とされるとき、その一般的な給付形態は失業保険給付となっている。つまり社会保険がその形態を維持したまま社会保障の体系に組込まれるわけ

である。ただ社会保障法典を有するフランスでは、失業に対する法的救済を社会保障に含めていないが、フランスでは失業に際して労働者と使用者の拠出による失業給付のほか、国庫による失業扶助が重要な機能を果たしてきたことが注目される。ところで、失業保険が社会保障の一分野となることによって、失業保険の構造や給付内容に著しい変化が現われたという現象はほとんどみられない。わが国の失業保険法も、制定当初は社会保障を意識したとは思えない。その後現在までの変遷のなかで適用範囲の拡大、給付内容の改善が行われているが、法制度の根本的な点にはなんらの変更も加えられていない。むしろ雇用政策の展開が失業保険給付の改正を促してきたのが注目される。

2. 失業保険法による失業給付は、社会保障の給付体系からいえば、所得保障に属する。失業による所得の喪失に対して保険の技術を利用して一定の金銭を支給するのが失業保険である。ところで、失業保険は保険技術を利用するという形式によって、失業給付に一定の色彩ないし特質を与えていることが指摘できよう。

失業は労働関係に特有な社会現象であり、その点では労働災害と共通の要素をもつ。しかし、労災保険がもっぱら使用者の拠出によって費用をまかなっているのに対して、失業保険では労使両事者の保険料拠出と国庫負担金からその費用をまかなっている。この点はわが現行法だけではなく、各国の失業保険立法にみられる一般的傾向である。労使の拠出と国庫負担という財源調達方法は社会保険の原則的な方式であるが、失業給付についてもこの方式を採用したことは、法的には一定の意味をおびてくる。それは、失業を使用者(個別企業)の解雇という側面にとらえ、そこに使用者の法的責任を課するというのではなく、失業を資本主義経済のなかでさけられない現象とみて、この失業の危険に労働関係当事者と国とが共同してそなえるという制度となっている。つまり、失業についての使用者(個別企業)の責任よりは失業を不可避としている社会の責任を基礎として、失業保険の制度が構成されている。そのために、失業

12) 荒木誠之「戦前における失業対策と失業立法」『法政研究』39巻2-4合併号参照。

13) 国際労働事務局『失業保険制度の理論と現状』2頁。

14) 平石長久「失業保険制度の国際比較」『ジュリスト』465号参照。

が労働関係に特有の生活危険であるにもかかわらず、失業給付については傷病や出産などの一般的生活危険に対すると同じような保険の構成がとられているわけである。

失業保険給付の著しい特徴は、保険事故である失業についてその全期間を給付の対象とするのではなく、ごく限られた期間だけに保険給付が行われるにすぎないという点にある。わが現行法は1年の給付期間内において180日分の支給を原則としており、他の諸国の失業保険においてもほぼ同様<sup>15)</sup>な原則がとられている。老齢や遺族への年金給付はいうまでもなく、傷病や労働災害に対するいわゆる短期保険給付と対比しても、失業保険給付の給付期間は極めて短い。この短期間の給付という特徴は、失業保険の保険的構造から導き出されたものというより、失業保険そのものについての立法政策に由来するものである。それは、失業給付を長期にわたり行うならば失業者の就労意欲を阻害するに至るから給付を一定期間にとどめ、それ以後の失業状態には失業対策事業や職業紹介等のいわゆる雇用政策で対処するのが望ましいという立法政策に立脚している。その意味では、失業給付が失業保険による給付であろうと失業扶助給付ないし失業手当給付であろうと、その給付期間につき基本的には変りがないといえよう。ともかく、失業保険が本来の対象として予定しているのは、いわゆる摩擦的失業 (frictional unemployment) であり、大量かつ長期にわたる失業は失業保険の対応能力をこえる<sup>16)</sup>ものとして、雇用政策ないし雇用方法へ委ねるたてまえが貫かれている。ビバリッジ報告書でも、社会保障の前提条件として雇用の維持<sup>17)</sup>をあげていたことが想起される。

このように失業保険が雇用政策と密接に関連していることによって、失業保険自体のなかにも雇用政策的要素が介入してくる可能性をもつことになる。たとえば、失業保険金の支給は失業の認

定をした上で行われるが、その失業の認定は求職の申込みと職業紹介の手続きのなかで行われるから、失業給付と職安行政は一体化してくる。そこで、失業の認定という行政手続きを通して雇用政策的考慮が入り込む余地が十分にある。また、失業保険の支給期間を雇用政策的見地から延長する措置も行われる。それは現行失業保険法が産業構造の変化に対応してつぎつぎに採用してきたところである。就職支度金や移職費などのいわゆる福祉施設も、実質は失業保険金の変形であり、早期就職を促進するという目的から設けられたものである。要するに、失業保険は単に失業期間の生活保障をはかるというだけではなく、積極的に労働関係への復帰を促進する役割を担わされており、そのために失業給付を一定の短期間に制限し、あるいは特別に延長するなどの措置を講じている。これを基本権との関連でいえば、生存権の原理による生活保障と労働権の原理による労働関係への復帰とが、一個の社会保険制度のなかに複合して存在し、それが失業保険制度に特別な構造と機能を与えているのである。

上に述べた失業保険の内包する二つの要素をさらに積極的に拡大しようとするのが、最近立法化が企図されている雇用保険のプランである。すなわち、雇用保険では失業給付という社会保障本来の機能は存続するものの、それは保険全体的一部分でしかなく、雇用政策推進事業が失業給付と併立する部分となる。この両部門を一個の社会保険で包括して実施しようとするところに、失業保険法を雇用保険法へ名称変更する理由もあると思われる。しかし、すでにみたように、現行の失業保険法の現実が雇用保険の構想をうみ出す基盤<sup>18)</sup>をすでにもっていたのであり、雇用保険への変更が失業給付の本質や機能を完全に変質させるものではありえまい。改正案に示された失業給付の細部については検討すべき問題<sup>19)</sup>が少くないが、ここではふれる余裕がない。しかし、雇用保険の立法

15) 国際労働事務局、前掲書 249 頁以下、平石長久前掲論文 51 頁以下。

16) W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1945, p. 48 et. seq., 平田富太郎『社会保障』209 頁。

17) W. Beveridge, 前掲書 p. 120。山田訳 185 頁。

18) 坂本重雄「雇用政策の推進と失業保険」『季刊社会保障研究』5 卷 3 号が雇用政策への従属を指摘している。

19) 荒木誠之「転機を迎える社会保障」『週刊社会保障』757 号に若干の私見を述べておいた。

化の問題が社会保障とのかかわりをもつ以上、それが社会保障法の体系とどのようにかかわるのかについて私見を述べておく必要がある。

雇用保険の構想<sup>20)</sup>では、失業労働者の生活保障を目的とする失業給付のほか、雇用改善事業、能力開発事業および雇用福祉事業を含んでいる。失業給付以外の上記の3事業は、社会保障法からいえば社会保障給付には含まれない性格のもので、むしろ労働関係上の労働条件保護の一部とみるべきものである。失業給付と一緒に、まったく性格の異なる労働条件保護の措置を同一の社会保険制度のなかに組込むことは、複雑で体系性に乏しいわが国の社会保障立法のなかでも異例のことである。「保険事故でないものを含めて、ことさら『雇用保険』と称することは、社会保険の概念を拡張しすぎる」（雇用保険に対する社会保障制度審議会の答申）との批判もさることながら、失業に対する生活保障給付を雇用政策に従属させる政策を制度的にも定着させる点が重要である。失業保険から雇用保険への名称変更にもその考え方が表現されているとみてよい。立法論としていえば、失業給付といわゆる雇用対策的諸事業とは法的性格がまったく異なるものだから別個に立法化して、それぞれのもつ法的原理と機能の貫徹をはかるのが合理的である。失業の防止と失業者の救済が不可分の関連をもつことはいうまでもないが、それだからといって失業保険法のなかに雇用対策法を割込ませ、失業給付に貫徹されるべき生活保障原理がいよいよ雇用政策に圧迫される基盤を提供するのは、社会保障法における失業給付の変質につながる可能性なしとしない。雇用保険法の構想は、現行の失業保険法の不十分な失業保障機能を充実させるよりは、労働力流動化政策に主眼をおいていることを指摘しなければならない。

#### IV 傷病と医療保険

##### 1. 傷病は二つの面で社会保障の対象となる。

その第1は、傷病が労働能力を一時的に失わせるから、その労働不能期間は所得の喪失を生じる。所得喪失は賃金によって生活している労働者に典型的に現われるが、労働者以外の者にも程度の差はあれ所得の減少をもたらすことは否定できない。したがって、まず所得喪失による生活の不安定を除去するために、失った所得を金銭の給付によってカバーすることが必要となる。第2に、傷病そのものを治療して活動できる状態にしなければ自立した生活が営めないから、傷病状態の除去が要請される。そのためには、医療の需要に応じうる給付体制を社会的に用意しておかなければならず、これが社会保障としての医療の任務となる。現行の医療保険法はこれにどのように対応しているのだろうか。

歴史的な発展からみると、社会保険による医療も主として労働者の保険として成立し発展してきた。ビスマルクの1884年 *Krankenversicherung* しかり、イギリスの1911年 *National Insurance* しかり、わが1922（大正11）年の健康保険もその例外ではなかった。そしてわが健康保険法は、工場法と鉱業法の適用事業場をそのまま自己の適用事業場とし、労働関係の成立と消滅をただちに保険関係の成立と消滅に結びつけていたのであるから、極めて明瞭に労働者保護立法としての性格と機能をもっていた。このように社会保険医療が労働者をおもな対象としていた時期には、大多数の一般人は個別的に自己の選んだ医師との契約によって医療をうけ、それができない貧困者に対しては救貧制や社会事業による無料または低費用の医療が用意されていた。したがって、社会的給付という意味では、医療保険と救貧医療（施療）とが併存していたのであるが、両者の間には相互の関連性はなかった。しかし、医療費の支払いに困難を感じ、したがって必要な医療もうけられない者に、医療をうけさせる手段として機能した点では、この両者は低所得層者の生活援護措置として共通の機能をもっていたのである。各国の初期の医療保険が高い賃金の労働者やホワイトカラー労働者を被保険者から除外したのは、その意味では合理的な理由を主張しえた。その段階では医療保

20) 1974年春に政府が提出した雇用保険法案に関する社会保障法学者の論評として角田豊「雇用保険法案の法制上の問題点」、佐藤進「雇用保険法案の法構造と問題点」（いずれも『ジュリスト』558号所収）がある。



険は低賃金を保険の給付で補充する機能、いいかえると賃金保護立法としての性格と役割を果たしてきたともいえる。

社会保障政策の展開にともなって、傷病に関する社会保険も当然に社会保障の体系に組込まれることとなった。その場合に、傷病による所得の喪失をおぎなう金銭給付と、傷病の回復を目的とする医療の給付とをどのようにとらえるかが、社会保障体系における医療の性格や構造に大きな影響を及ぼすことになる。その一つの典型がイギリスで、ビバリッジ報告書は社会保障を所得保障の制度と規定し、傷病による所得の喪失に対しては社会保険の金銭給付をあてるが、医療は社会保障そのものとは区別して、その前提をなす包括的なヘルス・サービスの制度に含めるべきものとした。イギリスの現行制度はこの考え方を採用しているので、国民保健事業 (National Health Services) は社会保障とは一応区別されている。わが国では大正 11 年の健康保険法以来一貫して、傷病に対する一定率の所得補償と医療の現物給付とを一元的に実施してきた。その場合、医療の現物給付は医療費の給付にかわるもので、その意味で傷病手当金などの金銭給付と同一の保険に含まれることは自然のことと理解されてきた。また、フランスなどのように医療の現物給付ではなく医療費の償還を保険給付とする保険制度では、所得保障の性格は極めて明瞭となる。だが、わが国の医療保険は、現物給付を含むことも関連して、現代の社会保障の体系のなかで、所得保障保険としての一元性格をもつのか、医療給付に特別な性格を与えているのかが問われるに至った。

2. わが医療保険各法で、保険の制度によって医療の現物給付を規定することはどのような意味をもっているか、具体的に検討してみよう。まず、それが保険給付とされるために、その受給には保険料の拠出が前提要件となる。拠出なければ給付なしというのが保険の原則である。医療保険が労働者のみを対象としているときには、使用者が賃金から保険料を控除して使用者の負担する保険料と合せて保険機関に納入するから、受給に拠出義

務の履行を要求することも實際上さほど不都合は生じなかった。しかし、医療保険が国民各層に拡大され、いわゆる国民皆保険が実施される段階になると、保険料の負担に堪えない層が現われてくる。短期的には保険料の減免措置で対処できるにしても、はじめから保険料の拠出を期待できない極貧者は、保険の原則を貫く以上は被保険者から除外せざるをえない。生活保護法の被保護者が国民健康保険法の被保険者とされていないのはそのためである。国民皆保険は厳密には実現されえないのである。このようにして、医療保険に対する医療扶助(生活保護法による)の存在は、もっぱら保険料の拠出能力の有無によって被保険たりうる者とそうでない者を区別する必要の産物で、社会保障としての医療給付の本質に基づくものではない。しかも、現在の医療扶助の対象の大多数が老人や心身障害者など生活上のハンディキャップをもつ人びとであり、しかも傷病に際しての医療扶助受給には心理的な抵抗がきつ難いことを考えると、極貧者の医療として医療扶助を一般人の医療保険と別個に制度化しておくことの合理性は、少くとも社会保障の論理からは出てこない。それは医療保険が自己の保険的構造の故にうみ出した結果であり、また医療扶助を医療給付制度として併立させることによって、医療保険が本来は所得保障の性格をもつことを表明しているのである。

つぎに、わが医療保険は医療の出費をカバーするという機能を担わせられるため、その対象が負傷および疾病に限定されている。これは私保険という保険事故の観念からすればむしろ当然かもしれないが、社会保障の観点から医療を考えると、医療給付の制限として作用することになる。負傷や疾病以外にも医療を必要とする場合があり、社会保障の法体系ではこれを給付から除外すべき理由はない。そこで、社会保険立法とは別に医療給付を定めたのが社会福祉各法にみられる医療(福祉医療)である。児童福祉法の育成医療および療養の給付、あるいは身体障害者福祉法の更生医療の給付、母子保健法の養育医療の給付などが福祉医療として実施されている。これらの福祉医療は、社会保険の対象とならない場合の医療給付

を担当するが、その目的と機能においては社会保険医療と異なるところはない。結局、社会福祉医療の制度もまた、現行の医療保険の限界がつくり出したものである。しかも社会福祉医療が低所得階層の福祉措置とされているため、そこに問題をはらんでいることを指摘しなければならない。

社会福祉各法の医療給付は、福祉の実施機関が支給することが「できる」と規定されていて、権利として受給を請求しうるたてまえとなっていない。医療保険では拠出義務の履行があれば反対給付としての医療の受給権が明確になっているが、福祉医療では拠出義務がない反面で受給の権利が不明確というのが現状である。このような保険的発想はそもそも問題であるが、それも医療保険の裏返しとみればそれなりの理由がないわけではない。しかし、社会福祉立法の一般的性格からいって、福祉医療には医療給付によって生活上のハンディキャップを取除くという目的がかなり明確にならざるをえない。それにもかかわらず、福祉医療が行政庁のいわば裁量に委ねられているのかのとき規定を設けているのは、拠出制の社会保険医療が本来の医療給付であって、福祉医療は補足的かつ救済的なものとみる考え方が底流として存在するからというわけではない。

さらに、社会保険による医療を所得保障の一形態としてとらえるかぎり、医療施設および医療従事者は保険関係の本質的な構成部分とならない。保険では保険者と被保険者が法的関係の当事者であり、医療機関やそこで働く医師・看護婦・医療技士などは、直接には保険関係に入っていない。保険医療機関や保険医は保険者との任意の契約によって始めて保険とのかかわりをもつにすぎない。その故に、保険医には一斉に保険医たることをやめる権利と自由があり、それが実施されるとき社会保険医療は完全に機能を停止するに至る。けれども、それは医療保険のもつ法構造の必然的なものさというべきであろう。医療へのニーズに対応した医療機関の適正な配置や医師・看護婦・医療技士の計画的養成などは、医療保険の法的構造から導き出すことは無理である。社会保障法による医療の確保という観点よりすれば、医療保険

はその一部分を担当するにすぎない。その事実を率直に認識することが必要であろう。

3. 医療保険に対して医療保障ということがいわれる。医療保障の観念は論者によってニュアンスがみられるが、医療保険が傷病の治療のみを目的とし、また医療の供給体制に一指もふれない現状に批判を加え、包括的な医療を全国民に確保する方向では共通しているように思われる。他方、医療保険は医療費の保険に徹すべきであり、その観点から現行の保険医療を再検討すべきだという見解も有力<sup>21)</sup>である。医療保険制度の抜本改正が論じられるとき、この二つの基本的な考え方の対立が底流に渦巻くのは当然であり、それ故にまた、抜本改正が制度の根幹にふれえないで結局は赤字対策に終ってきたのである。

社会保障法における医療につき私見<sup>22)</sup>を述べるならば、医療保険法のなかで、所得保障のための金銭給付と傷病をなおし活動能力を回復させる医療の給付とを包括することは、原理的および技術的に不適當だと考える。傷病等による労働不能に対して所得の喪失をおぎなう金銭給付は、他の所得保険給付と共通する要素をもっており、社会保険になじみやすい。所得の喪失に対する金銭給付は社会保険によるのが世界各国の一般的傾向である。しかし、傷病等による労働能力の喪失を回復させることを医療給付の目的とするならば——現代の社会保障医療にはそのような性格が強く要求されている——これを社会保険の制度によって実施することが不適當なことは、さきに述べた通りである。保険事故の観念からは医療にともなう出費の補填の考え方しか出てこないのである。社会保険医療、医療扶助、福祉医療という3本立ての制度、医療をうける側での機会不均等（無医村や病院のベッド不足など）の現象は、伝統的な社会保険の考え方と制度によって医療の給付を行ってきたために生じた結果である。

21) 佐口卓教授の医療保障論と近藤文二教授の医療保険論の論争（近藤文二「社会保障と医療保障」『日本労働協会雑誌』69号）を想起せよ。

22) 荒木誠之「現代医療の法的諸問題」『健康保険』25巻8号参照。

わが現行の医療保険は、伝統的な社会保険の考え方と技術的制約のために、社会保障給付として医療の担うべき役割を十分に果していないことは否定できない。筆者はかねてから、社会保障法における医療給付を所得保障給付とは別個の生活障害給付の体系に位置づけて、立法的にも現行の医療保険、医療扶助、福祉医療を統一するとともに、生活上のハンディキャップの除去・軽減を目的とする他の生活障害給付との体系的連系の必要を主

張<sup>23)</sup>してきた。この頃では生活障害に対する給付という考え方がしだいに認められてきたように思うが、社会保障医療を生活障害給付とみるとき、その社会保険との結びつきを積極的に進めることには<sup>24)</sup>消極的とならざるをえない。

---

23) 荒木誠之『社会保障法』49 頁以下。

24) 榎井教授は生活障害という考え方を認めながら、医療保険の保険としての存在意義を重視される。榎井常喜『社会保障法』140 頁以下。