

社会保障の展開と法的課題

荒 木 誠 之

I は し が き

社会保障はさまざまな側面をもっている。それが所得の再配分という機能をもつことからいえば、経済的側面が、またその資本主義体制での役割に着目するとき、その政治的側面が、さらにはその国民の現実生活に及ぼす影響を考えると、社会的側面が、それぞれに重視されることになる。このような社会保障のもつ多面性に対応して、その学問的研究も経済学、社会政策学、政治学、社会学等の各分野において、それぞれの学問的視角から行われてきたのである。法学もまた、社会保障と没交渉たりえないのはいうまでもない。社会保障が具体的な制度として定着するにつれて、多くの社会保障関係立法が成立し、それが国法体系のなかに一定の地位を占めるようになると、そこにさまざまな法的問題が発生し、その解決が迫られる。実用法学的にはそれが社会保障と法学とのかかわりの発端となるが、より基本的には、第二次大戦以後に急速に展開されてきた社会保障というものの意義・性格・機能を法の世界でどのように把握すべきか、が問われることになる。そこで、社会保障のもつ法的側面については法学が法という独自の視角から考察を加えることを期待されるのである。

社会保障を法学の分野で取り扱うのが社会保障法学であるが、この法学部門は最も新しいものの一つで、その研究者も決して多くはない。そして社会保障法学の研究者の大部分は、労働法や行政法、あるいは財産法、家族法などの分野から社会保障

法へ視野をひろげてきた人びとであって、社会保障法が専門だという研究者はむしろ例外であったといってよい。経済学や社会学の分野では社会保障を専攻する若い学徒が輩出しているようであるが、それらの人びとが社会保障法学会という法学者の学会に名を連ねているのも、他の法学会にはみられない現象である。これらのことは、社会保障の「法学」がまだカオス状態にあり、社会保障をめぐるさまざまな社会現象を法的考察の素材として検討する段階にあることを示している。実態を知らずして法の議論はできないからである。

しかし社会保障を法の世界で考察するというとき、そこには経済学や社会学などの視角から検討するのは、おのずから違ったものがあるはずであり、それがなければ法学が社会保障を取り扱う積極的な意味はないに等しい。法の核心をなすものは権利と義務の関係であるから、社会保障を法の世界でみると、社会保障といわれるものが、誰の誰に対するいかなる内容の権利義務の関係であり、その法的関係がはたして生存権の保障として十分なものであるかを検討するのが法学の任務となる。社会保障の法学は、まさにそのような視角から、保障立法全般、実定各法の解釈適用、保障をめぐる紛争の処理の各レベルにわたる一貫した法原理を明らかにし、それに基づいて、現実には生起する法的諸問題の解決に資するものでなければならない。そこに、社会保障の経済学や社会学にはない法学独自の役割がある。

本稿は、社会保障の形成と発展の過程で、何が法的な問題として提起され、それが今日までの間にどのように解決されまたは解決されずにきたか、

をふりかえり、21世紀の到来を目前にして今後なにが法的課題となるであろうか、を考えてみようと思う。この回顧と現状把握、さらには将来への展望という叙述のなかで、法制度の展開過程と社会保障法学の発展との相関関係もたしかめられることになる。

II 社会保障の形成と法

1 わが国の社会保障は第二次大戦後に形成されたものであるが、その中心をなす社会保険制度は、すでに戦前から労働者保険として一定の発展をみせていた。また公的扶助や福祉的制度も、その端緒を救護法や軍事扶助制度等に見出すことができる。しかしこれらを社会保障という観念で統合し体系化したのは、生存権保障を基本的人権として掲げた新しい憲法のもとにおいてであった。しかも、ありていにいえば、憲法25条1項が国民に生存権を保障したといっても、その裏づけとなる具体的な法制度はきわめて不十分で、国の責務と規定された社会保障はまだ現実には存在せず、それはこれから創り出すべき将来の目標であった。学者の説く憲法25条プログラム規定説も、憲法制定当時においては、まさしく現実に即した解釈であった。わが国で本格的な社会保障計画ともいえるものは、1950（昭和25）年の社会保障制度審議会が出した「社会保障制度に関する勧告」であった。もっともこの勧告はイギリスのビバリッジ報告とちがって、現実の政策を動かすものとならなかったが、それでも社会保障の目的、手段、機能について一つの共通認識を与えることによって、その後の制度作りや立法に一定の影響を及ぼしたことは否定できない。

この社会保障勧告の作成に中心的な役割を果たしたのは、大内兵衛氏をはじめとする経済学者であった。法学者はほとんどこれに関与していなかった。この事実、当時においてはまだ社会保障が法学の分野で主要な研究対象となっていなかったことを示している。後述するように、法学者の社会保障に関する本格的な著作が現れるのは1960年頃からである。戦後約10年余の社会保障の基礎

作りの時期に法学が果たした貢献度は、決して大きなものではなかったといわねばならない。その点は、イギリスのビバリッジ報告でも経済学者であったビバリッジ卿の指導的な力が発揮されたことを考えると、あながちわが国に特有な現象ではない。社会保障の形成期には、大わくを描き出す政策論が主体となり、具体的な制度の細目は、国民の要求や国の財政事情などを考慮しながら、政府当局のイニシアティブのもとに推進されるのが一般的である。わが国の場合、この官僚主導型の制度形成という色彩はきわめて濃いものがあつた。

2 社会保障の形成期には、社会保障法学というものがまだ形をなさず、本格的な研究も現れなかった。法学の分野では憲法学者が憲法25条の解釈論で社会保障に言及したのが注目される程度であった。しかし憲法学者も社会保障の何たるかを十分に理解していたわけではなく、おそらくビバリッジ報告や1935年のアメリカのニューディール立法である社会保障法などを参照して、将来わが国に樹立されるべき社会制度を考えたのであり、そこではいわゆる25条プログラム規定説が当然のことと理解されたのであろう。この時期に最高裁判所の大法廷も、同旨の判決¹⁾を下したが、当時これが大きな論議をひきおこしたわけでもなかった。当時においては、とにかく社会保障を創り出すのが緊急の課題であった。現実の国民生活のニーズの噴出に対応して、まずは制度の形をつくるのが急がれ、実質内容は貧弱な状態を脱しなかった。その傾向は1960年代の国民皆保険・皆年金の実現まで一貫して続いたのである。

戦後10年余の時期は、社会保障の基礎形成期であり、かつまた社会保障の啓蒙期²⁾でもあったが、制度形成と保障観念の定着の基礎には、憲法25条の規定があつたことを認識しなければならない。今日では生存権が当然の如く考えられているが、戦後の極度の混乱期にもし25条の規定がなかったとしたら、あの時代にあれだけの立法を相ついで成立させることは困難であつたと思われる。たしかにその内容は貧弱で、場当りのとも評されるような非体系的な立法の集積であつたが、比較的短期間にともかくも社会保障の制度が形をなした根

底には、生存権が基本的人権の一つとして国の法秩序のなかに位置づけられ、政府に社会保障実施が義務づけられたという法的裏づけがあった。社会保障の政策論者も、その理想とする保障制度のプランを提示するとき、政府の憲法上負っている生存権保障義務を強調することによって、財政的制約を知りつつもその実現を迫ることができたのである。

3 戦後約15年間の制度形成期の保障関係立法をみると、大きく分けて二つの流れがある。その一つは、戦前にすでに存在していた立法をうけつぎ、それを拡充したもので、社会保険立法は大体においてこの系列に属する。たとえば、健康保険法は1922(大正11)年に制定され、厚生年金保険法は1941(昭和16)年に労働者年金保険法として制定され、国民健康保険法もまた1938(昭和13)年に唯一の非労働者層を対象とする社会保険立法として出現したものである。戦後の新立法としては労働者災害補償保険法と失業保険法があるが、前者は工場法の扶助規定や労働者災害扶助責任保険法の発展形態であり、後者は全くの新立法であった。これらの社会保険各法は、基本的な形態は戦前に出来上がっており、戦後改正の眼目は適用範囲の拡大と給付水準の改善にあった。そこには、かつては労働条件保護の一環とみられていた社会保険を、労働者の生活保障の一手段としてとらえ直す方向がしだいに鮮明になり、やがて非労働者の社会保険を含めた国民皆保険へと進んでいった。他の一つの流れは、戦後に新たに出現した立法分野で、いわゆる福祉関係各法がその中心である。これも系譜的にみれば戦前の救貧法や戦時下の軍事的扶助立法の流れを汲むといえるが、社会保険立法が基本的に戦前との連続性をもつのと対比すると、福祉立法には救貧法を拭き去って社会福祉という戦前にはなかった新たな制度を創るものであった。生活保護法も戦前の救護法と原理的に断絶し、児童福祉法や身体障害者福祉法は貧民対策ではなく、児童一般、身体障害者一般の福祉立法として定められた。もっともその実質が救貧的性格を完全に捨て去るにはかなりの時日を要したが、立法のたてまえは一般人の福祉立法とさ

れたのである。

この二つの流れが社会保障という新しい観念のもとに包括され、そこに社会保障の制度体系が形成されていったのであるが、法学者の主たる関心は労働者保険立法にむけられた。その理由はいくつか考えられるが、基本的には、社会保障の制度的中核をなす社会保険が労働者保険を原型として発達したものであり、労働者保険法は労働法の一分野、とくに労働者保護法の一分野として、戦前から労働法学の考察対象となっていた、という背景と関連している。健康保険法、労災保険法、厚生年金保険法及び失業保険法はいずれも労働条件と密接な関連があり、労働法学はこれらの社会保険立法を度外視しては労働関係の全体的把握はできない。したがって社会保障の展開に対して法学の分野でまず考察の眼をむけたのは労働法学であった。その関係はこんにちもおおむね変わってはおらず、社会保障法学の研究者の大部分を労働法学者が占めているのも決して偶然ではない。しかし、社会保険以外の分野になると、労働関係との結びつきは稀薄となり、労働法の既存の法理では把握が困難であるから、その分野へのアプローチは行政法や家族法の研究者が中心となる傾向があった。著名な労働法学者から社会保障法否定論が出されたこともあった。社会保障法否定論というのは、労働関係を基盤とする社会保険法と、非労働者層を対象とする国民保険法や公的扶助法ないし福祉法との間には、一貫した法原理は存在せず、社会保障といわれるものは独立した法体系をもつものたりえないと論じた³⁾。その議論は支配的とはならなかったが、社会保障のもつ法的多様性の指摘としては鋭いものがあった。行政法学では社会保障が国や地方公共団体の行政を通じて運営されるところから、新たな行政の分野として社会保障を取り扱うことになるが、さきにのべたように社会保険がすでに労働法学の側面からメスが入れられていたこともあり、公的扶助と福祉の面に主たる関心がむけられた。家族法の研究者は、社会保障のもつ公的ないし社会的扶養という機能が家族的扶養と深くかかわってくることに着目し、とくに生活保護法の補足性の原則と親族扶養との関連とい

う現実的問題を契機として、研究の視野を公的扶助や社会福祉の制度へひろげていったのである。

以上を要約していえば、戦後約10年ほどの間は、社会保障の立法形成期にあたるが、立法につき法学が指導的役割を演じたことはなく、必要に迫られてつぎつぎに出現してくる断片的な立法について、既存の労働法学や行政法学あるいは家族法学などの分野から、自己の守備範囲に近い側面について考察の眼をむけていった時期であったといえることができる。

III 社会保障法制の整備と社会保障法学

1 わが国の社会保障法制は1960（昭和35）年に一応の骨組みが出来上がったといえる。すなわち国民健康保険法の全面改正と、それに続く国民年金法の制定によって、いわゆる国民皆保険・皆年金の体制ができ、一応全国民を保障の網のなかにおさめたので、被用者中心の社会保険が全国民的規模に拡大されたのである。しかし被用者についてみても、1954（昭和29）年の厚生年金保険法の全面改正の時期から老齢年金の支給がはじまったのであるから、戦後10年余にしてようやく年金の時代が到来したというのが実態であった。国民年金法の方は、過渡的措置としての福祉年金が当分の間すべてであって、その実質は年金本来の機能とはかけ離れたものでしかなかった。厚生年金の方でも受給権者はまだ少数であった。したがって1960年代において軌道にのって機能していた年金は、戦前から存在していた公務員の恩給制度とそれを引きついだ公務員共済制度であった。年金における公務員と民間被用者、さらに被用者と一般国民との間に格差が歴然とした状態は、皆保険体制以後も一貫して存続していった。なお、国民年金法制定と時期を同じくして労災保険法に年金給付が導入され、さらに同法に通勤災害給付が新設（1973年）されるにともなって、労災部門にも年金が拡大され、所得保障のなかで年金の比重が増大する方向は決定的となった。

皆保険体制は、その実態からいえば戦前から存在した国民健康保険の強制設立・強制適用化には

かならず、国民年金のように新しい制度を創設したものではなかった。一般国民を対象とする医療保険は、すでに全国的な規模で普及していたが、戦後の混乱期に機能を失ったものもあり、政府の財政的負担をテコにしてこれを津々浦々にまで徹底させるのがねらいであった。国民年金のように全く新たな制度を創設したわけではなかった。皆保険の体制はいくつかの重要な問題を含んだまま発足した。その問題点として第1には、いわゆる医療給付率に被用者と一般国民との間に格差（10割給付と5割給付）があり、第2に都市と農村との間に受診上の機会不均等（医療機関の都市集中と無医村状態）があり、第3に組合健保と政管健保、さらには国民健保との間に保険財政上の極端な不均衡が生じそれが給付格差と結びついており、第4に医療需要の増大に対応すべき医療従事者の確保・配置が計画的に準備されていないため医療労働者の労働条件にひずみが生じてきた（いわゆる2・8闘争はその反映）こと、などがあげられる。また、医師と患者との信頼関係がゆらぎ出したのも皆保険以後の現象であった。皆保険実現以後の医療保険法の改正はしばしば行われたが、一言にしていえばそれは保険財源対策に終始し、保険給付の改善は保険料引上げとの見合いでなされたにすぎない。そして制度の抜本改正論のいきついたところが老人保健法の創設であった。皆保険実施から約25年にして医療保険体系に画期的な変化が生じたのであるが、抜本改正の方向について社会保障法学は積極的な提案を示すには至らなかった。

皆保険・皆年金の達成という政策目標が一段落した時期には、所得保障部門の法制度は形の上では出揃ったことになった。しかし医療保険関係法が共済組合法や労災保険法まで含めると10指になんなんとし、年金立法も恩給法や各種共済組合法を含めて5指にあまる状態で、細分化された立法の集積が全体としてみれば一応全国民的規模の保障制度を構成しているのが実体であった。所得保障関係各法の間にはかなりの給付格差があり、さらに各法の相互連関も明瞭とはいえないものがあった。掘木訴訟⁴⁾や宮訴訟⁵⁾などが提起された背景に

は、年金保険各法のモザイク的構成のもとで、各種給付の複雑な受給要件がバラバラに規定されるという状況があった。医療保険法の分野をみると、日本医師会を中心とする診療側団体と政府当局の間に保険財政の赤字対策と診療報酬引上げをめぐる紛争が日常化し、保険医総辞退という異常事態も発生した。それは、医療保障が砂上の楼閣とはいわないまでも、きわめてもろい基盤の上に建っている現実を国民一般に強く印象づけた。医師会の指令で総辞退が実施されると、被保険者証は単なる紙片と化することが実証されたのである。

このような問題を内に含みながらも、法制度の発展という観点からいえば、1960年前後が一つの画期となったことはいなめない。その背景にはわが国の経済成長の兆しと期待があり、また国民各層の生活意識の変化があった。とくに非労働者層の年金と医療の問題は、わが国の産業構造の変化と人口高齢化の見通しに立つとき、さけては通れない政策課題であった。そしてこれらの立法が政府当局の主導のもとに立案され立法化されたのも周知の事実である。当時の社会保障法学はまだ立法の指導原理を提示するまでに成熟していなかった。被用者保険立法については労働法の法理や原則に依拠して一定の理論的批判と発展の方向を示したが、自営業者や主婦または老人といった非労働者各層にかかわる社会保険立法について、その低い水準を批判するという常識的な域をこえて、法理的に鋭く迫るだけの基盤を構築していなかった。その反省がやがて、社会保障を労働法と相対的に独立した法の分野として直視し、そこに法原理的基礎と体系を構想する動きを促したのである。

2 公的扶助及び社会福祉の部門に眼を転ずると、戦争直後に制定された生活保護法（1950年に全面改正）、児童福祉法、身体障害者福祉法はいずれも戦争犠牲者の救済が直接の動機となっていた。児童福祉は戦災孤児の、身体障害者福祉は傷い軍人の、生活保護法は引揚者や軍需産業からの失業者の、といった緊急の社会問題に対処する必要に迫られた制度ということができる。もっとも法の形式は対象を普遍化していたが、法の理念と現実の機能とはかならずしも一致していたのではない。

社会福祉事業法の制定（1951年）によって、戦後の福祉的立法は一段落をつけるが、福祉行政の中心となったのは生活保護法であって、他の福祉二法はいわば従属的な地位におかれた。その状態は高度経済成長期に至るまでほとんど変化がなかったといつてよい。

福祉立法が再び展開をみせたのは、皆保険体制が実現し所得保障体系が一応の整備を終えた1960年代以降であり、それは経済の高度成長と並行して現れた。1960（昭和35）年の精神薄弱者福祉法をはじめとして、老人福祉法、母子福祉法、母子保健法が相ついで出現し、また福祉立法と関係の深い児童手当各法も出揃った。経済の高度成長がハンディキャップを負う人びとのニーズを増大させ、同時に他方ではそれに対応した福祉制度の拡充を財源的に可能にしたのである。この時期の福祉立法は「福祉優先」という当時の政策スローガンが示すように、低所得階層ということと福祉を結びつけるよりも、心身等のハンディキャップの軽減が重視されてきた。また、福祉行政が県や市町村という地方自治体によって担われていることにも関係して、自治体が住民運動に支えられて独自の福祉措置を実施する動きが活発となった。老人医療の無料化はその典型であり、やがて国もその方向に追随して立法上の無料化（老人福祉法の改正）を実施せざるをえなかった。

この時期の社会福祉立法の主要な特徴として次の点を挙げることができる。第1に、新しい立法の成立によって福祉の対象が拡大されたが、なお低所得階層中心の性格は維持されていた。とくに福祉施設に収容する福祉措置においては、低所得者優先が行政実務の基本的な方針であった。しかし、老人問題の深刻化や共働き家庭の増加などの社会経済的条件の変化に基づく福祉ニーズの高まりは、福祉サービスを低所得階層中心にとどめることを不可能にし、その普遍化を促進させることになった。社会保障勧告においても戦後しばらくは、生活保護法と福祉二法とが低所得階層対策⁶⁾として社会保険と対置される傾向にあったが、1960年代の後半頃から福祉各法と生活保護法とが相対的に分離する傾向が現れた。所得水準にかか

わりなく福祉ニーズには必要な福祉サービスを、という要求が強くなり、それが行政の面にも反映されてきたのである。他方で、生活保護法もこの時期になると被保護者数の著しい減少と被保護層の固定化がはじまった。雇用機会の増大が被保護者の激減をもたらした反面で、所得能力を失った老人や障害者の世帯が長期にわたって生活保護を受けるケースが多くなった。必然的に生活保護法に占める医療扶助の比重が大きくなり、一部には生活保護法は医療保護法と化したとの評さえ現れた。このように、ハンディキャップをもつ人びとが被保護者の大部分を占める状態になると、生活保護法の運営の面においても一定の変化が生じてきた。たとえば保有資産の認定において、老人の生き甲斐感を尊重する配慮が必要となったのである。前述のように、福祉立法の進展は貧困階層対策という性格からの脱皮を進めるとともに、生活保障の機能面においても生活保護法との区分を明らかにしてきた。所得保障の生活保護法と社会サービスを提供する福祉立法との分業体制が、意識的に取り上げられはじめたのである。

3 社会保障の法制度の整備と発展の過程で、さまざまな法的問題が生起した。また、それらの法的問題へのかかわりのなかで、社会保障法学もようやく展開の時期を迎えた。社会保障法についての体系書や本格的な研究⁷⁾論文が現れ、やがて研究者の組織として社会保障法研究会が労働法学会を母体として設けられ、それが1980年代に入って社会保障法学会⁸⁾へ発展していった。国際労働法社会保障学会の日本支部はそれ以前に設立されていた。大学の講義科目に社会保障法が取り上げられるようになったのも、おおむね1960年代に入ってからであった。政策論や経済論が主流であった社会保障の研究に、法学や法理論からのアプローチがようやく根をおろしはじめたのが1960年代といえる。

社会保障の法学の第1の関心事は、法としての社会保障は何であるのか、を明らかにすることであった。必要に迫られてつぎつぎに出現してきた社会保障関係法は、一見したところ雑然として相互の関連もなく、ただ社会保障という政策目的に

よってくくられた無秩序な立法の集積とみえる。そこにどのような原理的統一と体系性が見出されるのか。この基本的問題に取り組むことによって、個々の立法の評価、具体的な法的問題の処理に確固たる視座を打ち立てようとしたのである。それはまた社会保障法学が自己の存在意義をみずから問いかけたことでもあった。このような社会保障法学のいわば総論的研究は、それが真に総論としての法理的体系を目指すとするれば、社会保障関係各法についての綿密な検討の上に作業を進めなければならない。したがって総論的・基本理論的研究がこの時期に輩出したという事実は、すでに社会保障各法についての個別的研究がかなりの程度に進められていたことを物語るものであった。そして社会保障の総論的法理論が労働法学者によって相ついで提示されたのは、社会保障の基幹的部分が社会保険であり、社会保険の原型が労働者保険であることを考えると、決して偶然ではなかった。学説的にはニュアンスはあっても、1970年頃には社会保障を統一した法原理をもった法の体系として認めることにほとんど異論はなくなった。そして、関心の重点は医療や年金あるいは福祉といった各分野の現実的課題の法的考察に移っていった。

個別的問題を扱いながら社会保障の基底にある生存権の法理を追究したのは、いわゆる社会保障訴訟であった。その代表的なケースが朝日訴訟⁹⁾と堀木訴訟¹⁰⁾であった。その内容については周知のところであるので省略するが、判決においてはいずれも原告敗訴となったにもかかわらず、その立法面や行政面への影響は大きなものがあり、また社会保障法学に与えた刺激も甚大であった。朝日訴訟の提起は生活保護法の最低生活基準の低さを一般の人びとに認識させることになり、保護基準を引き上げさせる大きな要因となった。堀木訴訟では、いわゆる併給調整の不合理性をつき、法の改正¹¹⁾を実現させた。このような現実的効果は、訴訟の提起とそれを支える運動の成果であって、単なる政策批判や立法論では実現できなかったであろう。また、社会保障訴訟は必然的に生存権の法理をめぐる争いに発展するので、法廷のみなら

ず学界において生存権論がはなばなしく展開される端緒となった。朝日訴訟や堀木訴訟という具体的なケースを前にして、生存権論が観念的・抽象的次元から実定法的レベルをふまえた現実的次元に深化されたといえることができる。最高裁は司法部の自己抑制によって、保護基準や併給調整規定に立法・行政部門の羈束的裁量権を認める判決を下したが、判旨の行間には生存権と社会保障立法との関係につき認識を深めてきたニュアンスが読みとれるように思われる。ともかく、社会保障をめぐる訴訟が相ついで提起されたことは、社会保障が単なるプログラムの段階から生活に密着した制度へ進展してきたことのあらわれであり、訴訟の過程において生存権の法意識と法理が高められ、それが保障立法・行政の改善を促進するという循環的相互作用を営んだのである。その意味で社会保障訴訟の果たした役割は高く評価されなければならない。

社会保障法の整備過程、とくに皆保険・皆年金制度の実施以降の主要問題は、医療保険法と年金保険法にあった。前者では累積赤字を直接の動機とする抜本改正問題があり、後者では国民年金とくに福祉年金の低水準が問題の焦点となった。これらの問題は現在及び将来にもわたる問題でもあるので次節に改めて検討することにして、ここでは労働保険及び社会福祉の分野に現れた法的問題にふれておこう。さきに指摘したように、労災保険法が年金化し、通勤災害をも給付対象に含めるようになると、同法の労働基準法との距離がひらき、いわゆる社会保障化が顕著となった。これを法理的にどのように理解するかをめぐって議論¹²⁾が展開されたが、この問題は単なる労災保険法の性格論にとどまらず社会保障の法理把握の基本にかかわるものであった。また失業保険法から雇用保険法の転換は、失業給付を職業紹介及び職業訓練と密接に結合させるものであって、失業者の生活保障に労働力政策が大きく浸透した立法であった。この二つの労働保険立法の変化は、労働の法理と保障の法理の交錯する領域において、現実の社会的・産業的条件の変動に即応した政策的対応のもたらした変化であって、法理的基礎に立脚し

た法改正ではない。そこには便宜的・過渡的な要素と本来的・必然的要素とが混濁した態様で含まれている。この1960年代以降の法現象について、法理的関心をもってアプローチを試みた研究者はかならずしも多くはなかった。それは、主題が労働法と社会保障法の法原理と体系という基本的問題にかかわるので、二つの法領域について一定の理論的把握が前提となるからであった。労働法学者の提唱した雇用保障法の構想¹³⁾は、両法域にまたがる新たな法原理体系を構築しようとする試みとして注目された。しかし多くの法学以外の社会保障論者の関心は、むしろ社会福祉の分野にむけられていった。その分野は、日常生活に密着したニーズの充足が主題となり、その実現のために青写真を描くのは、錯綜した法関係を分析して法理的構成をするよりは容易であり、かつ creativeに見えた。そこではニーズ分析と財源論が中心となるのは必然的で、法理的な細かな議論よりは単純率直に福祉サービスの拡大を説く傾向があった。経済成長期にはその方向で福祉の進展をみたが、石油ショック以降の不況期に入ると、財源の枯渇が福祉見直し政策を推進させ、「福祉優先」の底の浅さを露呈してきた。福祉法制の法理的検討がそれまで不十分であったことはいなめず、行政改革に名を借りた無原則的な福祉削減の動きを根底的に批判しうるに至らなかった。福祉立法そのものが行政庁に権能を与える形の福祉措置を定めている上に、社会福祉学の隆盛にくらべて福祉の法学はいまだその緒についた段階にあったといっても過言ではない。労働法から社会保険法への展開に比すべき研究展開の素地が、社会福祉法制には乏しかった事実も認めなければならない。

IV 社会保障の現行法制と課題

1 わが国の社会保障法制は、いま転換期を迎えている。それは社会保険及び社会福祉の両面で基本的な改革が日程に上っていることをみれば明らかで、戦後の一連の保障立法が大幅な再編成をうけようとしている。再編成の必要は、基本的には保障ニーズの変化に対応して法制度も変化を求

められていることにあるが、より直接的な要因は、財政事情にあることも周知のところである。単なる財源的観点からの再編ではなく、社会保障としての本来的機能の確立という方向での再編が望ましいとすれば、現状において何が問題であるかを明確にした上で、その改善の方策を検討しなければならない。その意味で、まず現行法制の主要な問題点をみておこう。それは前節までにほぼふれてきたところでもあるが、ここでまとめて考察する。

第1に、戦後約40年間に数多くの社会保障関係立法が集積され、ほぼ要保障事故を、また対象として全国民をカバーするに至ったが、その法制には統一した体系がないに等しく、細分化された適用範囲の各種制度が複雑にからみ合っており、いわゆるモザイク模様の社会保障を構成している。年金保険法、医療保険法の多種多様性はその典型であり、労働者と非労働者の区分、労働者のなかでも公務員と民間労働者の区分、民間労働者のなかでさらに大企業と中小零細企業との区分、などが立法上行われている。労働者が職場が変わると適用される法が変わり、給付請求する場合になって、一体自分の請求権の内容がいくらか皆目見当がつかないというケース（たとえば老齢年金の通算の場合）も稀ではない。自己の権利内容が普通人には分からないというのは、法のあり方として異様だというほかはない。第2に、上にのべた法制度の細分化が、給付内容の不統一・不平等と結びついている。この給付内容のアンバランスは、生活保障を目的とする保障法制においては、原則的に問題を含んでいる。同一の事故・ニーズに対しては同一の給付、これが保障の基本原則でなければならない。もちろんそこには所得比例給付の合理性も認めうるから、単純に均一給付に統一するのが良いとはかぎらないが、現行制度では合理的な範囲をこえて給付の不均衡がある。その不均衡は、社会保障の本来的機能を阻害する域に達している。第3に、いわゆる福祉サービスの法制では、いまだに低所得階層中心主義が払拭されず、それと結びついた行政裁量主義が法運営の特徴となっている。所得保障が社会保障であって、福祉サービス

はその周辺にあるものという発想が、現行の社会福祉法制の底流にある。これは生存権保障法制としての社会保障を十分に理解しない、経済偏重の前世紀的思想の名残と評すべきである。

2 このような社会保障法制の現状をみれば、その検討すべき課題と改革の方向はおのずから明白である。問題は、改革の基本理念をいかなる方法と手順によって現実化するかという点にある。たしかに保障財源の問題は無視しえない条件であるが、財源論から原則が導き出されるのではなく、保障の法原理を実現する条件の一つに財源問題があることを強調しなければならない。近年になってその点の本末を転倒した議論を少なからず見受けるが、その論は社会保障のもつ人権的性格を看過した便宜主義の傾きがある。とくに社会保障の法学では、生活保障をめぐる権利・義務の関係が問題であるから、財源論や政策論に追随するのではなく、それらを導き発展させる法原理の確立こそが基本的課題となる。権利主義的社会保障論の時期は終わったとの見解¹⁴⁾があるが、少なくとも社会保障の法学においては、本格的な社会保障の権利論はこれから構築されなければならないのである。その観点から、保障立法と保障行政について、今後の主要課題と思われるところを指摘してみよう。

第1に、保障の受給権に実質的平等が確保される必要がある。社会保障が基本的人権としての生存権の具体化であることを考えると、「法の下での平等」が貫徹されるべきは当然である。給付水準の著しい格差は、社会保障の基本原則に反すること明白である。第2に、社会保障給付は経済的ニーズのみに偏することなく、生活上のハンディキャップへの保障も法的権利として確立されなければならない¹⁵⁾。所得保障と生活障害保障とが有機的に結合してはじめて、社会保障の目的が実現される。現行の福祉各法はこの点でいまだ初期的段階を脱していない。この点の理論的かつ立法論的検討が要請される。第3に、保障給付を実質的に裏づける諸条件につき、不備の点が少なくない。それは医療給付及び福祉サービス給付に著しい。たとえば保険外負担、無医村、福祉施設及び従事者

の不足等が、保障受給権の行使を妨げている。これらは立法面よりむしろ保障行政面の検討課題である。第4に、保障行政について機構の簡素化(法制度の整備統合を前提として)とともに、国と地方公共団体との関係も検討を要する。とくに行政の活性化のためには前述のように官庁主導型から国民や住民参加型への移行が望ましいが、それは国のレベルより地方自治体レベルから着手するのが効果的である。その観点から社会保障をめぐる国と地方の関係のあり方が検討されることになる。

3 最後に現下の政策課題である年金と医療及び福祉サービスの改革について、法的視点から留意すべきことがらを指摘しておきたい。年金給付の基本的問題は支給開始年齢と給付額である。前者については被用者年金が問題の主たる対象になり、後者では国民年金が主たる対象となる。年金の趣旨に即していえば、労働能力(所得能力)の喪失が年金受給の要件であるが、現在のわが国の雇用構造では労働者の定年制という人為的制度が所得喪失の原因をなしており、それが年金受給開始年齢を低くしている。したがって定年の延長、やがては廃止の実現を条件として支給開始年齢の合理化がはかられる必要がある。それは法原理的には、労働権(憲法27条1項)と生存権(憲法25条)との関連態様にかかわる。年金財政の必要からの支給年齢引上げ論や政策に、法理的根拠と合理性を認めうるかを実態に即して検討するのが、社会保障法学の役割である。私見では、被用者年金と国民年金とで支給開始年齢が著しく異なるのは妥当でないが、両者間に若干の差異があっても平等の権利に反するものではないと考える。詳しくは別の機会にゆづらざるをえない。年金額については、過渡的な福祉年金や短期年金を年金本来の機能をもつ内容に引き上げるのが緊急の課題である。その手段として基本年金の構想は実現可能性をもった改革方向といえよう。その場合、被用者年金に含まれていた所得比例部分をどのように扱うのが問題であり、大企業に普及している企業年金の役割ともからんで、単純に社会保険年金として基本年金につぎたすことで万事解決というものではない。それは既存の年金構造に根本的な変革を

加えようとするものであるから、年金の法理的把握に立った立法上の検討を要する。この点はこれまで深く研究されていない新しい課題である。

医療保険においては老人保健法の成立、これに続く被用者保険の本人一部自己負担の導入で、長年の医療保険制度の原則の一角が破られた。今後の改革がどのように進むかは速断のかぎりではないが、全国民を通じての均一給付率は必然的な方向である。医療が生存権保障の不可欠な手段であることを考えると、その受給につき制度的な差異を認めるべき合理的根拠は見出しえないのである。最近では総医療費抑制の見地から医療保険の改革が推進されてきたのであるが、基本的な問題は医療給付の性格を社会保障の体系でどのようにとらえるか、という点にある。筆者は、伝統的な所得保障の把握から一步進めて、傷病という心身の機能障害(それは大部分一時的なものである)に対する障害保障給付(非金銭的給付)としての性格を直視すべきことを主張してきた。老人保健法はその方向への接近とみることができる。保険制度を維持するか否かは、目的に対する手段選択の問題であって、理論的にはいずれも可能である。予防→治療→リハビリテーションという一連の給付を統一的に法制度化するのが合理的であるが、それを根拠づけるものは上述の医療の生活障害給付論であろう。今後、この観点から医療保障の法制度化が検討されることを期待したい。

いわゆる社会福祉の分野では、その歴史も新しく法制度的にも固まっていない現在、見直し論を背景に今後の方向をめぐってさまざまな論議¹⁶⁾が展開されている。その細部につきふれる余裕はないが、法的にみて重要な論点は、つぎの二点であろう。第1に、福祉サービスを生活障害給付の受給権として位置づけ、その生存権とのかかわりを明確に論理構成することである。単に福祉サービスの拡大ないし縮小を主張しても政策論の対立に終り、法的な次元に切り込むことにはならない。福祉サービスの立法論も、社会保障法の基礎法理に立脚して展開される必要がある。第2に、福祉サービスとして法的に給付すべきものの範囲と内容につき、一定の基準ないしは水準が確立される

必要がある。そのサービスが法的権利性を与えられる前提として、理論的及び実際的の両面からのアセスメントがなされ、国民の一般的法意識をふまえたプランが提示されることが望ましい。そこでは法学と関係諸科学との密接な連携作業が不可欠となる。

4 以上を総括すると、社会保障法制の改正が今後かなり根本的なものとなるのは避けられない。従ってその立法的措置のかなめとなる問題、及びそこに含まれる法理的課題について、社会保障の法学は独自の役割と任務を負っている。制定された法規の解釈論も必要であるが、法体系の形成さらには転換の時期においては、立法論が基本的に重要である。いまや経済学や社会学からの政策論に対して法原理的吟味を加えるのはもちろん、社会保障の法理を貫徹する立法論を積極的に展開すべき時期が到来していると考ええる。社会保障の権利の確立を、社会・経済的諸条件の変革期に実現すること、それが社会保障法学の基本的な課題となるであろう。

注

- 1) 最高裁大法院昭和23・9・2判決、刑集2巻10号1235頁。本件はヤミ米買いが食糧管理法違反として処罰されたケース。
- 2) 憲法制定当時「社会保障」という観念はほとんど未知のものであった。それはマッカーサー草案のsocial securityという用語を政府の訳語では「社会の安寧」としていたことにも示されている。
- 3) 石井照久『労働法総論』231頁。
- 4) 後の注10)を見よ。
- 5) 普通恩給の受給者が国民年金の老齢福祉年金の受給を求めたが敗訴した事件、東京地裁昭和49・4・24判決、行政裁判例集25巻4号274頁。

- 6) 1962年の社会保障制度審議会の社会保障制度の総合調整・推進勧告は、社会福祉を「一定条件にある低所得階層の権利として確保しようとするもの」と規定した。
- 7) 吾妻光俊『社会保障法』1957年をはじめとして岩波講座『現代法』10巻所収の角田豊、佐藤進、西原道雄、小川政亮の各教授の論文、荒木誠之「社会保障の法的構造」熊本法学5号及び6号等が1965年に相前後して発表された。
- 8) 社会保障法研究会の発足は1977年でその社会保障法学会への転換が1982年であった。
- 9) 最高裁大法院昭和42・5・24判決、民集21巻5号1043頁。初審は東京地裁昭和35・10・19判決。
- 10) 最高裁大法院昭和57・7・7判決、判例時報1051号29頁。初審は神戸地裁昭和47・9・20判決。
- 11) 朝日訴訟によって生活保護基準は大幅に引き上げられ、堀木訴訟によって併給調整規定が変更され、牧野訴訟（東京地裁昭和43・7・15判決、行裁集19巻7号1196頁）によって夫婦受給制限規定は廃止された。
- 12) 高藤昭教授と西村健一郎助教授の論争があり、筆者もこの点につき意見を発表した。荒木誠之「労災補償法体系における労災補償」法政研究46巻2～6合併号、後に荒木著『社会保障の法的構造』に収録。
- 13) 林迪広他『雇用保障法研究序説』、片岡昇「雇用保障法の概念について」、荒木誠之「雇用保障の法的課題」（いずれも有泉先生古稀記念『労働法の解釈理論』所収等が1970年代の中頃に出され、続いて清正寛「雇用保障の理論的課題」労働法律旬報946号、949号、954号、964号、973号、993号が発表された。
- 14) 福武直「社会保障と社会保障論」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』11頁。この主張は社会保障論にむけられた批判であるが、社会保障の法理論には妥当しえない。
- 15) 社会福祉立法の法的意義につき荒木誠之「社会保障法における社会福祉」荒木著『社会保障の法的構造』303頁以下。
- 16) 最近の論議につき社会保障研究所編『社会福祉改革論』I、IIがある。

(あらき・せいし 九州大学教授)