

Title	憲法と社会保障
Author(s)	近藤, 常夫
Editor(s)	
Citation	大阪府立大学紀要 (人文・社会科学) . 1968, 16, p.27-34
Issue Date	1968-03-30
URL	http://hdl.handle.net/10466/12079
Rights	

憲法と社会保障

近藤常夫

はじめに

この小稿の内容は、社会保障の概念、国際的視野から資本主義国家・社会主義国家および人民民主主義国家における各国憲法と社会保障の規定、国際労働機関の条約・勧告、世界人権宣言、憲法に規定のない主要諸国等の社会保障の現状を見て、日本国憲法と社会保障の若干の考察を行なうものである。

一

社会保障の概念は、狭義では疾病・負傷・死亡・老齢・失業などの原因に対して、社会保障または公的扶助によって経済的保障の途を講じ、すべての国民に最低限度の生活を保障する制度をさし、広義では、これに社会福祉・公衆衛生等を含めたものが社会保障とせられる。

わが国で、社会保障制度の言葉が一般に使用されるに至ったのは、

第二次大戦前後であり、特に戦後、昭和二十一年に社会保障制度調査会が設置され、昭和二十二年、日本国憲法が第二五条に社会保障の理念として生存権の規定を見るに至って以来であるといえる。¹⁾

憲法二五条は、社会福祉・社会保障・公衆衛生を並立して規定するが、昭和二十五年一〇月の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」では、社会保障を広義に解している。「社会保障制度審議会は、この憲法の理念とこの社会的事実の要請に答えるためには、一日も早く統一ある社会保障制度を確立しなければならぬと考える。いわゆる社会保障制度とは疾病、負傷、分婣、癱疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」として社会保障は、社会保険、公的扶助、公衆衛生、社会福祉の四部門から成り立つものと解している。この勧告は、わが国の社会保障制度の一般理論となり、戦後のわが国の直面する現実の必要に応ずるものとしてこれに

基づく施策が進められてきたものである。

実定法の領域としての社会保障法では、生存権の確認を理念として、生活保障とその手段としての所得の補充を規定し、すべての国民にひとしく適用され、制度の運営は終局的には、国家の責任となるものである。

社会保障法という統一的領域を認めない見解もあるが、その成立を認める場合は前述の社会保障の概念を基礎として、狭義では公的扶助法と社会保障法の二部門を含むものとなり、広義では右の二部門のほかには社会福祉・公衆衛生・医療関係法の三部門を含むものとなる。

わが国の社会保障制度は、明治末期から昭和期に至る迄、生活に困窮する者の保護請求権は認められず、昭和二年の生活保護法によって初めてこれが認められた。戦前の社会保障も大正一年の健康保険法は、労使共同の負担で行われ、昭和三年の国民健康保険法は健兵健民政策の一環として実施され、後に厚生年金法となった昭和十六年の労働者年金保険法もインフレ抑制策をかねて成立したものである。戦後は、公的扶助法として生活保護法が昭和二年に制定され二五年に全面改正された。社会保険の分野では、昭和二年に労働者災害補償保険と失業保険法が成立、昭和三四年には国民皆保険を目標とする国民健康保険法、国民年金法が成立した。給付内容もILO—〇二号条約の基準に達しない部分も多く、また生存権保障の理念は包括的な社会保障の統一法や通則法による関連制度間の連結による具体化を見ていない。多くの立法がモザイック的に行われ、体系的な社会保障法は未成立であるのが現状である。

註

- (1) 清水金一郎・社会保障制度・有斐閣一頁。
 (2) 社会保障法は、憲法二五条の生存権をその根本理念とするものである

が、法律の規定にそれを明示するものもある。生活保護法は第一条の目的規定に「この法律は日本国憲法二十五条に規定する理念に基き」と規定し国民年金法も第一条に「国民年金制度は日本憲法第二十五条に規定する理念に基き」としている。

(3) この勧告は、第一編を社会保険とし、「保険制度によって社会保障を行う方法にはいろいろあるけれども、今日の経済事情の下においては、すべての国民に対してすべての事故に備える十分な制度をつくることは不可能であるから、本案においては、国民の労働力を維持するとともに、全国民の健康を保持することに力点をおき、わが国現在の各種の保険制度を統合してそれぞれの原因に対して給付の拡充と負担の公平をはかることを企図した」と述べ、国家扶助を第二編とし、「国家扶助は、生活困窮に陥ったすべての者に対して、国がその責任において最低限度の生活を保障し、もって自立向上の途をひろくすることを目的とする。これは、国民の生活を保障するための最後の施策であることを建前とする。従って、他のあらゆる手段によって、その生活維持に努力を払ってもなお最低生活を維持することができない場合に始めて適用されるものである」としている。第三編を公衆衛生及び医療とし、これを定義して「公衆衛生とは、あまねく国民に対して体位の向上や疾病の予防を計るために行う保健衛生活動のことである。但し環境衛生や衛生取締行政などは含まない。また医療とは診療や薬剤の支給など一般的医療行為及び施設のことであるが、いずれも社会保障の立場からなされるものであり、特に医学及び薬学の進歩にともない医療や医薬品の内容の向上とその公共性を高めるようなものでなければならぬ」としている。第四編を社会福祉とし、これを定義して「社会福祉とは、国家扶助の適用をうけている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導その他の援護育成を行うことをいうのである」としている。社会保障を上位概念として、憲法二五条二項の社会福祉や公衆衛生をその下におくものである。

二

生存権思想の制度化として、その萌芽は、一七九三年のフランスにおけるジロンド憲法草案における権利宣言に見られる。その第二四条に「公の救済は、社会の一の神聖なる負債である。そしてその範囲および適用を規定することは、法の任務に属する」とする規定である。ついで一七九三年の山嶽党憲法における権利宣言では、その第二一条に更にくわしく、「公の救済は、一の神聖な負債である。社会は、不幸な市民に労働を与え、または労働することができない人々の生存の手続を確保することにより、これらの人々の生計を引きうけなければならぬ」との規定が見られる。両者とも公的扶助の理念を明らかにすると共に、後者には労働権が見られる。

一八四八年の二月革命で成立した共和国憲法の権利宣言の前文Ⅷでは、「共和国は、友愛的援助により貧困な市民に対し、その資源の限界の中で労働を獲得させることにより、または労働し得ない人々が家族がないとき、これに救助を与えることにより、これらの者の生存を確保しなければならぬ」と宣言し、さらにその第三三条に「憲法は、市民に労働および労務の自由を保障する。社会は、無償の初等教育による労働の発達、職業教育、事業主および労働者の関係の平等、救済および信用の制度、農業制度、任意的結社、国、県および市町村による手の空いた労働力を利用すべき土木事業を助成し、奨励する。社会は、捨児、病弱者および資産のない老者に救済を与える。ただしその家族が救済し得ない場合にかぎる」と規定して社会扶助と労働権の思想が見られる。社会救済も、捨児、病弱者および無資産の老人のための確立が期待されるものである。

一九四六年の第四共和国憲法は、権利宣言の規定をもたず、前文の中で、一七八九年の権利宣言を再確認すると共に、とくに必要な政治的・経済的および社会的原理として、若干の基本的権利を列挙している。前文の第九項に「国家はすべての者とくに児童・母親および老齢の労働者に健康の保護・物質的安定・休息および閑暇を保障する。すべての人は、その年齢、その肉体的精神的状態、経済的状况により、労働不能の状態にあるときは、共同体から適当な生活手段を取得する権利を有する」と規定して個人および家族の発展に必要な条件を確保すべきものとされている。一九五八年の第五共和国憲法もその前文で一九四六年憲法前文の確認した権利をみとめることを宣言している。

ドイツでは、一九一九年のワイマル憲法が社会民主主義政党である社会民主党の主導下に制定され、民主主義的、社会主義的色彩が強く、生存権の基本権をみとめる点で劃期的なものである。社会保障に關連する生存権の規定には、第一五一条一項に「経済生活の秩序は、すべての者に、人間たるに値する生活を保障する目的をもつ正義の原則に適合しなければならぬ。この限界内で、個人の経済的自由は、確保されなければならない」と規定し、第一六一条では「健康および労働能力を維持し、母性を保護し、かつ、老齡、虚弱および、生活の転変にそなえるために、ライヒは、被保険者の適正な協力のもとに、包括的保険制度を設ける」と規定して社会保険を規定し、ILOによって国際的基準が定められ各国に普及を見るのである。なお、第一六三条二項では、「各ドイツ人に、経済的労働によってその生計の途をうる可能性があたえらるべきである。かれに適当な労働の機会があたえられないかぎり、その必要な生計について配慮される。詳細は、特別のライヒの法律によってこれを定める」として労働権が保障されている。

一九四六年のイタリヤ共和国憲法は、労働に基礎を置く民主的共和

その他の市民にたいする保健その他の社会保障に由来する権利の保障は、法律で定める。社会保障事業は、直接、およびみずから選出し、リコールできる団体を通じて、被保険者がこれを管理する」と規定している。

一九五四年の中華人民共和国憲法は、人民民主主義憲法の類型に属するもので、第九三条に、「中華人民共和国の勤労者は、老齢・疾病または労働能力喪失の場合、物質的援助をうける権利を有する。国家は、社会保険・社会救済および公衆衛生の諸事業をおこし、かつ、これらの施設をしいに拡大し、これによって勤労者がこの権利を享受することを保障する」として、広義の社会保障を規定し、資本主義から社会主義への過渡期の憲法としての性格を示すものである。

註

- (1) 各国憲法の規定については、宮沢俊義編、世界憲法集、岩波文庫。高木八尺・末信三次・宮沢俊義編、人権宣言集、岩波文庫。京都大学憲法研究会、世界各国の憲法典。参議院法制局、各国憲法集参照。
- (2) アジアにおける資本主義国家では、一九四八年の大韓民国憲法第十九条に「老齢、疾病その他勤労能力の喪失により、生活維持の能力のない者は、法律の定めるところにより、国家の保護を受ける」との規定がある。
- (3) ルーマニア民主共和国憲法第七九条、「ルーマニア人民共和国の市民は、年をとったとき、病気のときおよび労働能力をなくしたときに、物質的保障をうける権利をもつ。
この権利は、国庫負担の労働者と職員に対する社会保険のひろい範囲の発達、勤労者に対する無料の医療援助および療養地を勤労者の利用に提供することによって保障される。」
- (4) ポーランド人民共和国憲法第六〇条、
(一) ポーランド人民共和国の市民は、健康をたもつ権利および病

気のときまたは労働能力をなくしたときに援助をうける権利をもつ。
(二) この権利が非常に広く実現されるために、つぎのことがなされる。

一 病気のとき、年をとったときまたは労働能力をもたないときの労働者と職員の社会保険の発達、ならびにいろいろな形式の社会保障の拡大。

二 国家によって組織される住民に対する保健制度の発達、療養施設網の拡大と、都市と農村の保健事情の改善、労働の安全、保護および衛生条件のたえまない改善、病気を予防し病気をなくするためのひろい範囲の処置、無料の医療援助を非常にひろい範囲で行うこと、病院、療養所、外来診療所、農村保健基地の拡大、身体障害者に対する配慮。

(5) 法律時報・資料版 2一九六〇年二月チェコスロヴァキア社会主義共和国憲法。

(6) ユーゴの新憲法、小林孝輔・監修日本社会党機関紙局発行。

三

アメリカでは、大恐慌後の失業の増大と労働運動の激化にたいして、ルーズベルト大統領は一九三五年に連邦社会保障法 (Social Security Act) を制定した。ニューディール政策の一つとして行われたものである。一九三八年にはニュージールランドにも社会保障法の成立を見た。一九四一年、ルーズベルト大統領は教書にあげた四つの自由の中に欠乏からの自由をあげ、同年発表された大西洋憲章の中に社会保障の言葉が採用されるに至った。憲章の第五原則には「より良い労働基準、経済的進歩及び社会保障をすべての者に確保する目的を以て、経済的分野においてすべての国民の間に最も充分な協力を生ぜしめることを欲する」とある。ILOは、一九四二年には「社会保障への途」

を刊行して、戦後の社会保障の方向を示し、社会保険と社会扶助との統一的体系について述べている。一九四四年のフィラデルフィア宣言の(三)の(f)で、「基本収入を与えて保護する必要のあるすべての者にこの収入を与えるように社会保障措置を拡張し、且つ、広はんな医療給付を拡張すること」と規定された。

一九四八年、国際連合総会で採択された世界人権宣言はその第二二条で「何人も、社会の一員として社会保障をうける権利を有し、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依りて、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」と規定して社会保障の理念を述べている。さらにこれを具体的に述べて、第二五条一項に「何人も衣食住、医療および必要な社会的施設を含め、自己および自己の家族の健康と福利のためにじゅうぶんな生活水準を享有する権利を有し、かつ、失業、疾病、能力喪失、配偶者の喪失、老齢、または不可抗力によるその他の生活能力の喪失の場合に保障をうける権利を有する」とし、第二項で母と子は特別の保護と援助をうける権利を有する」とかかげている。世界人権宣言は、国連加盟国を法的に拘束するものではないが、道義的拘束力は持ち、前文が示すように、すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準として布告されたものである。すなわち、資本主義国家と社会主義国家の体制上の差異を超えて宣言されたものである。なおILOは、社会保険制度を国際的なものとするため、一九一九年から三六年にわたって多くの条約勧告を採択している。第二六回総会では、ILO六七号(所得保障)勧告、六九号(医療保護)勧告が採択され、一九五二年には、第三五回総会で、第一〇二号(社会保障の最低基準に関する条約)を採択している。この条約の内容は、医療保障

と所得保障を中核として、戦前の社会保険関係条約とことなり、社会保障の総合的対策を明らかにしたものである。

一九五三年三月には、ウィーンで社会保障に関する国際会議が開かれ、社会保障の原則及び基準が採択された。その内容は「真の社会保障は、労働によって生活するすべての人とその家族、および、一時的または恒久的に労働不能になった人たちにたいし、法律で保障された、基本的な社会的権利として理解しなければならぬ」として社会保障の権利性とすべての勤労階級に属する人々を対象とすべきことを述べ、(1)病氣・出産・労働不能・老齢・労働災害及び職業病・完全及び部分失業・死亡・児童扶養等すべての事故に対して保護すべきこと、(2)給付の範囲・程度は無制限・全額無料の医療を始め、必要とするサービスを、いわゆるレハビリテーション(再教育ないし更生措置)を含めて、必要とする全期間、必要だけに行なうべきこと、(3)社会保障の費用は国家又は雇用主又はその両者の負担とし、被保険者の負担とすべきでないこと、(4)社会保障の管理は被保険者によって選挙された代表によって、労働組合の参加のもとに行われるべきことなどをあげている。社会保障の権利は、このような完全な社会保障体制の要求を意味する権利であるとするものである。この会議は、世界労働組合のイニシアティブで開催されている。

ILOでは、一〇二号条約の基準を基礎として一九六二年に一一八号条約(社会保障の内外人均等待遇)、一九六四年には一二一号条約(業務災害・職業病の場合における給付に関する条約)が採択されている。

一二一号条約は、戦前の労災補償条約の修正であり、労災補償法制の人的適用除外範囲を狭くして、できるだけ多くの者をその制度の適用対象とし、一〇二号条約で定める労災補償給付以上の内容とし、定期通勤災害を業務災害に含めてこれを業務上災害に相当する給付を

現する規定を設けている。さらに、加盟国による産業災害防止、職業病防止、身体障害者の更生サービスと適職への雇用促進等、リハビリテーション措置の実施を義務づける内容を含むものである。⁶⁾
イギリスでは一九四二年のピバリツ報告を基本として、一九四五年の家族手当法、一九四六年の国民産業災害保護法・国民保険法・国家扶助法が実施され、いわゆる揺籃から墓場まで国民の最低生活を保障する社会保障が実施されるに至った。

註

- (1) なお、(g)には、すべての職業における労働者への生命及び健康の充分な保護を挙げ(h)では児童の福祉及び母性の保護のための措置が規定されている。
- (2) これらは、社会保険を労働者災害補償、疾病保険、年金保険、失業保険とし、所得保障を主体として、医療給付を所得の喪失、停止に付随させるものである。
- (3) 小川政亮・「社会保障の権利」、新法学講座、現代法の基本原理二五一―二五二、三一書房。
- (4) 佐藤進、「社会保障法の体系と構造」岩波講座、現代法10、現代法と労働三〇四頁。

四

日本国憲法は、第二五条一項に、「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定し、二項には、「国は、すべての生活部門について、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」としている。社会保障という用語が憲法に見られることは一つの特色である。憲法学上では、この社会保障の定義について、例えば、国民の生存権を公共扶助または社会保険

によって確保することをいうとする見解や国民の生存権を主として社会保険の方式で確保することをいうとする見解等があつて一致を見ていない。⁷⁾ 社会保障が社会福祉・公衆衛生と共に列挙されたことは、社会保障が社会保険だけの狭義のものを意味するとも考えられるのである。米国の一九三五年の社会保障法が社会保険と社会扶助を含むものであることから憲法制定に当って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と見る見解も見られる。

憲法二五条の規定は、政府の原案第二三条で、「法律は、すべての生活部門について、社会の福祉、生活の保障及び増進のために立案されなければならない」とあつたのが、衆議院で本条のように改められ、その修正案が認められたものである。⁸⁾ ともあれ、二五条は、すべての国民に、無差別平等に生活権を認め、すべての生活部門に社会保障等の向上・増進義務を認めたことに劃期的意義をもつものである。社会保障の基本的理念としての、憲法二五条の生存権の法的性質については、従来、多くの見解が見られるが、これを大別すると、プログラムの規定説と法的権利説となる。

前者は、生存権は国の法律上の義務が対応する具体的権利ではないとするもので、資本主義国家では、すべての国民の具体的な権利と解するには、その実質的前提を欠いていることと、法律的にはこれを具体的権利と解するには、その法律上の保障規定をも欠いていることがあげられている。⁹⁾ これが通説的立場となつている。プログラム説にも種々な見解があるが、国が生存権の実現に努力すべき責務に違反して生存権の実現に障害となるような行為をなすときは、その立法も、また無効となり、その処分も違法であるというべく、そのような個人間の契約や団体内の規約も無効と解すべきであるとして、かかる効果を認めることも通説のとるところである。

法的権利説は、生存権規定を、国民の法的権利を規定したもので、

国はそれに対応する法的義務を負うと見る説である。この立場をとる場合も権利の性質については種々な見解がある。プログラム説が通説であり、最高裁判所もこの立場をとっている。

以上は生存権に関する学説の傾向の概略であるが、憲法二五条の具体化としての多数の法令では、国の積極的行為を請求する途が保障され、社会保障の個々の権利が認められている。

社会保障の法学の立場からの研究には、社会保障の権利性の研究が重要である。例えば、受給権の権利性が確立しているのは社会保険であり、その給付内容や受給資格が法定され、一定の事実の発生によってそれに対応する実体法上の請求権が発生するものである。公的扶助においても生活保護法では、保護を受けることが実定法上の権利と見られる。

朝日訴訟によって、社会保障の権利は生存権の具体化となり、一方、社会保障法学による社会保障の権利の研究も具体化され、この方面の研究は、今後の重要課題となっている。

註

- (1) 宮沢俊義・註解・日本国憲法（コンメンタール二六六頁）（註解日本国憲法四九二頁）（清宮四郎編、法律学演習講座一五二頁）。
- (2) 菊地勇矢「社会保障の理念と現実」、ジュリスト二九三、二三五頁。
なお、わが国の実定法では憲法の規定の外に厚生省設置法四条、社会保障制度審議会設置法二条、地方自治法一五八条等に社会保障の語が見られる（成田頼明・行政法の側面からみた社会保障法、前掲ジュリスト二九頁）。
- (3) 石井照久・労働基本権五三頁、有信堂。
- (4) 註解日本国憲法四八七頁。
- (5) 同四八八頁。
- (6) 最高裁判所昭和三年九月二九日判決（大法院）「最高裁判所刑事判

(7)

例集二二卷一〇号。
社会保障の権利については、小川政亮「社会保障の権利」、新法学講座・『現代法の基本原理』二四七頁。

同「権利としての社会保障」、勁草書房。
西原道雄「日本社会保障法の問題点」、岩波講座・現代法10三四一頁。

朝日訴訟第一審判決は「生活保護法二条は、積極的に国に対して健康で文化的な最低限度の生活を保障する保護請求権を賦与した規定であり、保護実施機関が現に保護をうけている者あるいは保護開始の申請をした者の保護請求を不当に侵害するような処分をした場合は、右処分は違法である」とし、また何が最低限度の生活水準であるかは「決して予算の有無によって決定されるものではなく、むしろこれを指導支配すべきものである」としている。第二審判決も、「生活保護法二条は、憲法二五条に規定する理念を具体化し、同条による国の責任を展開して個々の国民の国に対する具体的権利を定めたものであり、これにより当該国民の受ける利益は、決して国の恩恵ないし社会政策上の施策に伴なう反射的利益に過ぎないものではない」とし、最高裁判決も、「憲法二五条一項は、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したのではないが、生活保護法によって、具体的権利が賦与される。これによって国から生活保護をうけるのは反射的利益ではなく、法的権利（保護受給権）である」としている。