

社会保障の実質給付

角 田 豊

は し が き

一、わが国社会保障制度における実質給付

(本号)

二、国際的動向

三、む す び

(次号)

は し が き

六六年夏、私はヨーロッパを駈足旅行した。七月二五日から八月二八日までの僅か三十五日ほどの旅であった。ただ、スウェーデンで開かれた二つの国際的法学会に参加したこと、イギリス・スウェーデン・フィンランドなどの社会保障を調べたこと、ジュネーブで国際労働機関（ILO）、国際社会保障協会（ISSA）、国連社会開発研究所をたずねたことなど、駈足旅行の、しかも夏の間のそれにしても、比較的得る所があったかと思われる。スウェーデンでの国際的法学会というのは、一つはウプサラで開かれた、国際比較法学会第七回大会（八月六日―二日）で、これは諸部会のうち、労働法部会（八月九・一〇両日）だけ出席。今一つはストックホルムで開かれた、国際労働法社会保障法学会第六回大会（八月一四―一七日）でこれは全日程に参加した。

感じたことは、いろいろあったけれど、特に印象深かったことは次のようなことである。

社会保障の実質給付

第一は、フランスのNATO脱退以後、ドゴールのソ連訪問、カンボジア訪問とまき起した波紋によって、十数年間、激動するアジアに対照して、静かなヨーロッパといわれてきたヨーロッパは、静かなままに大きな転換を示したということである。すなわち、ベトナム北爆以後のアメリカにはきわめて批判的になった。ソ連・フランスの友好促進を契機に東西ヨーロッパの雪どけが非常に進んだ。その間、EECに入らず、NATOの有力加盟国ではあるイギリスは、ポンド危機に悩み、内に賃金・物価の凍結をせねばならず、労働党内閣の下の経済合理化と失業というきびしい状態は、ダンケルクの再来とさえいわれる危機的状況にある。北欧諸国をはじめ、このヨーロッパ東西雪どけは多くの国の人々に歓迎されているが、それだけに東西にわかれた国家になっているドイツの統一をどうするかが大きな難問となっている。

第二に、ベトナム北爆以後、アメリカとヨーロッパは違うということが、ヨーロッパ諸国の人々によって急速に意識されてきたが、そうなると、労働党政権下のイギリスも含めて、ヨーロッパの福祉国家・社会国家の社会施策（ソーシャル・サービス）・社会企画（ソーシャル・プランニング）とアメリカの軍事国家的福祉国家の相違もまた、顕著に認識されはじめている。また落日の悲運にあるかとさえ見えるイギリスでは、にもかかわらず、社会保障制度の改善充実はこれを進めている。

一九六六年八月八日、従来の年金・国民保険省と国民扶助院は統合されて、社会保障省となり、国民扶助院は、改組されてその中の、補充年金委員会となった。しかし一方、ポンド危機もあって、アメリカ追従を改めていないと思われる労働党内閣にたいしては、労働者・国民の批判はきびしく、十月はじめのブライトンにおけるイギリス労働党大会に際して、教会で説教演説を試みようとしたウイelson首相は、デモに阻止されてこれを行なうことができず、また、政府は死の商人であるとか、NATOから脱退せよとか、アメリカのベトナム政策から完全に離反せよとかいう決議は否決されたものの、海外防衛費を削減せよとか、アメリカに圧力をかけて、ベトナム戦争を終結させよとかいう程度の決

議は、ブライトンの労働党大会では可決されたのであった。私にとっては、アジア・アフリカ・中南米諸国におけるアメリカのベトナム政策批判は前から大体承知していたことであつたが、こうしたヨーロッパの状況を見聞したことは、あらためて新しい事態に眼を開かれた思いであつた。

第三に、こうして、アメリカのベトナム戦争政策に批判的になり、アメリカとヨーロッパの相違を意識し、論じはじめたヨーロッパが自覚するのは、ヨーロッパ文化の歴史と伝統の古さでもない。また工業生産力でもない。

結局、社会施策と社会企画を中心にした、ヨーロッパ的福祉国家・社会国家なるものが、アメリカの軍事国家的福祉国家とは違うという点のようである。したがつてまた、こういう根本志向をもちはじめたヨーロッパ的社会施策・社会企画に対しては、ソ連・東欧側は十分、学会・セミナー・共同研究等を行なつて、学術的な協力を行なおうとしている。また事実、そうした国際的な学術文化的協力ということになると、スイス・スウェーデンその他の北欧諸国・オーストリー・ベルギー・オランダ等や東ヨーロッパでも、ポーランド・チェコ・ハンガリー等々、日本で小国と考えられている国々の水準は高い訳である。それに、フランス・イタリー、そして勿論イギリス。

ここで改めて注意してもよいかと思われるのは、これらのヨーロッパ諸国といえども、戦後の二〇年の間に、大いに、社会保障制度の充実改善をはかったのだということである。

第一、東ヨーロッパの諸国が人民民主主義体制から社会主義化の道を進むのは、四〇年代末期から五〇年代のことであり、したがつてまた、社会主義社会保障の諸制度が東ヨーロッパの国々に確立されてくるのは、一九五〇年代のことなのである。そして、それは、陸続きに国境があるに過ぎない、西ヨーロッパの諸国にも影響を与えずにはおかなかつた。

そこで、北欧諸国やオーストリーなどの国々に社会保障の充実改善についての目ざましい努力がはらわれることになる。また、西ドイツなどは、各職域ごとの社会保険という組織のままであるにせよ、総体としての社会保障費の国民所

得の中に占める割合は、西側の中で最も高く、二〇%に近くなっている。そこで、この戦後二〇年の間にヨーロッパでは、家族手当・児童手当の制度は普及してしまい、また、老齡（退職）・遺族・障害等の年金制度は改善されたがなお、それぞれの国で一層の充実を迫られている。それにしても、現役労働者に最低賃金制と労働協約による賃金保障があり、多子世帯の労働者や他の階層の国民には、家族手当・児童手当がある。そして、疾病・出産・労働災害・失業等の事故にたいする、本人及び家族についての社会保険がある、して見れば一応、所得保障と医療保障については、かなり制度は整備された訳である。そこで最近のヨーロッパでは、三つの問題が関心を集めている。その一つは、児童・母子・老人・身体障害者・精神薄弱者等にたいする社会福祉事業の（公的）施設およびサービスの重視である。第二は、西欧福祉国家では、緩慢ながら、物価上昇が共通の悩みとなっている。労働組合が相当の発達を示している西欧のばあい、賃上げ交渉は行ない得るがそれであるだけ、社会保障給付の實質的価値の低下が目立つことになる。何らかの措置がこの實質的価値の維持のために必要になる。第三は、社会保障制度の枠をこえた、住宅・教育・交通対策・保育厚生施設等々に及ぶ社会施策を組織的・計画的に行なうところの社会企画である。

このうち、第一及び第三については、あるいは目下共同研究が進められており、あるいは他に発表すべき機会もある。ところで、本稿では、その第二の問題に関連した考察を試みることにしたい。

ところが、この問題が、ストックホルムで開かれた、國際労働法社会保障法学会第六回大会の第一議題として採り上げられたところでもあった。たまたま、私はそれに向けて日本からの報告を提出した訳でもあったので、その報告に一層の補正加筆を加えて、まず、わが国の社会保障制度の給付における實質的価値の維持についての状況を明らかにしたい。そして次に、各国からのナショナル・レポートにもとづいて、作成された右の大会第一議題の一般報告要旨にもとづいて、この問題についての國際動向を検討し、最後に展望を試みることにしたい。

さて、給付の實質的価値を維持するについての法的側面の考察に当って、國際労働法社会保障法学会は、実体的及び

手続的の両方の法的保障に分け、さらに前者については、二つのタイプ、後者については、四つのタイプが基本的にあり得るだろうとしていた。

(1) 実体的保障のタイプ

(a) 社会保障給付を生活費と結びつけるもの。

これは、給付の購買力を維持することによって、受給者の生活水準を、すでに到達された水準を下廻って低落することのないように保とうとするものである。

(b) 社会保障給付を賃金水準に結びつけるもの。

これは、社会保障の受給者に、とりわけ実質賃金が著しく上昇している時期には、現役労働者の享受する生活水準向上にあずからせることになろう。

(2) 手続的保障のタイプ

(a) その都度、特別の調整。議会がこのような調整をする時ごとに、またその都度の特別調整のままに、社会保障給付の実質的価値の維持が行なわれる。このような手続きのばあい、おそらく、関係の法律自体に、このような調整にかんして、何の規定も含んでいない。

(b) 調整の原則が法律に規定されているもの。

すなわち、調整が「随時」または「定期」に行なわれると法定されているばあいである。しかし、それ以上の細かい規定―例えば、調整にかんする手続き、程度、あるいは調整の基礎、また、調整を開始したり、遂行したりする責任の明確な配分―は定められていない。

(c) 体系的な調整の規定。

社会保障給付の実質価値を維持するための調整を行なう手続き・機構・程度などが、法律に簡単に定められていて、

社会保障の実質給付

それに従つての調整の実施が官庁に委任されているが、議会在が裁量・判断の余地を留保しているもの。

(d) 自動的調整の規定。

いわゆるスライド制などとして知られるもので、調整に當つて追求されるべき指標が定められる。また、社会保障給付の実質価値回復を有効にするに必要な措置について、指定された官庁が責任を負う具体的な方法が規定してあるもの。以上のような、実体的な法的保障の二つのタイプ、手続的な法的保障の四つのタイプは、有益な分類と考えられる。わが国の制度あるいは國際的動向を分析する場合に用いる基準としたい。

一 わが国社会保障制度における実質給付

日本の社会保障制度において、実質的価値を維持するための調整の法的保障については、三つの方面にわたつて、これを考察する必要があると思われる。

第一に、厚生年金保険法および国民年金法における規定である。

第二に、生活保護法における保護規準の改定である。

第三に、労働者災害補償保険法及び失業保険法における規定である。

1 公的年金制度における規定

一九五九年に制定された、国民年金法（昭三四・四・一六、法一四一）は、その四条第一項に次のような規定を設けた。

「保険料の負担を伴うこの法律による年金の額は、国民の生活水準その他の諸事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に應ずるための調整が加えられるべきものとする。」

また、厚生年金保険法は、周知のように、まず、第二次大戦中、労働者年金保険法として一九四一年公布、翌四二年

に実施され、ついで適用対象を男子労働者ばかりでなく、女子、及び男子職員にも拡大するに及んで、一九四四年、厚生年金保険法と改称された。しかし、戦時中、完全積立方式として発足したこの年金保険は、二十年後の年金給付よりも、当面の戦時公債消化をその目的としていたといわれたほどで、戦後しばしば改正されたものの、ついに、一九五四年、全面改正されて現行の厚生年金保険法（昭二九・五・一九、法一一五）となったものである。その際、同法八一条第四項に、保険料率の改定については、左の規定が設けられた。

「保険料率は、保険給付に要する費用の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし、将来にわたって、財政の均衡を保つことができるものでなければならず、且つ、少くとも五年ごとに、この基準に従って再計算されるべきものとする。」

そして、この一九五四年全面改正の折には、保険給付の實質的価値維持のための調整についての規定は未だ、設けられなかったのである。しかし、五年後の一九五九年に、政府は、右の規定にもとづく第一回の保険料率改定に際して、保険給付の額及び国庫負担の額についても改正を施したのであり、このことは、一九六五年の第二回の改定に際しても、行なわれた。

さて、この厚生年金保険の第一回保険料率改定と同じ時期、一九五九年に、被用者年金各法の適用を受けない国民を対象とする国民年金法が制定された。この国民年金法四條二項には、同様に保険料率改定の規定が設けられたのである。「保険料の額は、この法律による給付に要する費用の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし、将来にわたって、財政の均衡を保つことができるものでなければならず、かつ、少くとも五年ごとに、この基準に従って再計算され、その結果に基づいて、所要の調整が加えられるべきものとする。」

しかし同時に、国民年金法の場合には、この保険料率改定規定の前項（同法四條第一項）に、年金額調整の規定が設けられたこと、前述の通りなのである。

そして、今度は、厚生年金保険法の方が、その保険料率第二次改定の際、すなわち、一九六五年に、年金額調整の規定も、これを設けることとしたのである。同法に新設された二条の二の規定がすなわちそれである。

「この法律による年金たる保険給付の額は、国民の生活水準その他の諸事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に應ずるため、すみやかに改定の措置が講ぜられなければならない。」

国民年金法は、国民の生活水準などに著しい変動が生じた場合に、変動後の諸事情に應ずるための調整が行なわれるべきことを規定した。わが国最初の立法である。そして、厚生年金保険法の新設規定（二条の二）も、ほぼ、これと同様の規定である。

これらの規定は、前述の国際労働法社会保障会法学会の分類に従えば、その実体的法保障の形式においては、社会保障給付を生活費と結びつける(a)のタイプ、と解すべきであろう。

また、その手続的法的保障の形式からいえば、調整の原則は法律に規定されているがそれ以上に細かい規定は法定されていないところの(b)のタイプに属すると考えられよう。

ただし、両法の規定は全く同じではない。すなわち、国民年金法の場合には、「変動後の諸事情に應ずるための調整が加えられるべきものとする」と規定したが、六年後の厚生年金保険法の新設規定の方は、「変動後の諸事情に應ずるため、すみやかに改定の措置が講ぜられなければならない」という字句になっている。これは政府原案は、従来の国民年金法四一条と同じ「調整が加えられるべきものとする」とあったのが、議会で修正されたもので、「すみやかに」が明示されたわけである。

国民年金法の場合は、結局、五年ごとの保険料率改定期にまとめて、年金額も改定されることになってしまった。だが、本年、一九六六年の改定に際して、前記の四条第一項の字句は改正され、厚生年金保険法二条第二項のばあいと同じ字句となった。「変動後の諸事情に應ずるため、すみやかに改定の措置が講ぜられなければならない。」

これによって、厚生年金保険法と国民年金法両者の字句は改善された。しかし、まだ問題が残っている。第一には、国家公務員・地方公務員・公共企業体職員等の共済組合のばあいには、国民の生活水準のほかに、国家公務員・地方公務員などの給与、物価が「その他の諸事情」の前に明記されてある。これは、国家公務員、地方公務員・公共企業体職員等について、最近、共済組合法の改正が行なわれたからである。それにくらべれば、国民年金法の四条第一項の字句改正は、提案理由説明のなかにも入らない些細なものである。そこで法案審議に当たった衆参両院の社会労働委員会でも問題になり、附帯決議がなされた。⁽¹⁾

しかも、この国会での論議では、野党委員が、常識的に考えて、貨幣価値の下落あるいは物価の騰貴、あるいは賃金水準の向上が一〇%以上動いたばあいに、大臣はこれを「著しい変動」と考えるかという質問をしたのにたいして、流動しておる現在の経済情勢下に物価が5%や7%動いても、そうした現象にあくまでスライドしなければならぬとは考えない、現在の時点と二十五年後の給付の際における物価水準と比較して、二―三割あがってその際の物価水準が固定的な傾向を示しているばあいにスライド規定を作用させたいという趣旨を答弁している。これは未だほとんどの規定を活用する考えがないことを示したものと見えよう。何故なら、この規定と同旨の規定は前述のように、六五年に厚生年金保険法に新設されたのであり、しかも、厚生年金保険の給付は開始されているのであるから。

ところで、この二つの公的年金の基本年金額は、何を基準に決定されているか。それは、現在までのところ、最低賃金制は確立していないし、人事院勧告に際しての、東京都の標準世帯生計費や、大蔵省が免税基準算出のために試算した、一日の食費などが基準に考慮されているわけでもない。

それは、公的扶助の生活保護基準における単身者老人の生活費を基準に考えているのである。一九五四年改正の厚生年金保険の基本年金額、一九五九年制定の国民年金法における二十五年保険料を抛出したばあいの老齢年金額などはいずれも、月二千円であった。また、一九六五年改正の厚生年金保険の基本年金額、本一九六六年改正の国民年金法にお

社会保障の実質給付

ける二十五年保険料を拠出したばあいの老齢年金額などはいずれも月五千円である。

さて、この一九五九年当時の月額二千円については、当時の社会保障制度審議会の答申の中に、生活保護基準の四級の老人一人当りの生活費が大体二千円くらいであったとされている。また、一九六五―六年の月額五千円については、次のような数字が参考になる。東京都の場合の被保護世帯の一人一月当りの消費支出額は、一九六二年度で四九八四円、同じ年度の一般勤労者世帯における一人一月当り消費支出額は、一一、二〇三円で、被保護世帯は一般勤労者世帯に比べて、わずか、四四・五％の消費支出である。翌六三年度については、被保護世帯の一人一月当り消費支出額は、五、八八三円で、一般勤労者世帯のそれは一、三、二九一円、その比は、四四・三％となっている。⁽⁵⁾したがって、今日では、単に老齢年金の基本額に、公的扶助における单身者老人の保護基準が基準に用いられることが問題なのではない。

そればかりではなく、国民年金法の大改正された本一九六六年には、「生活保護を受けている方々はどのくらいもらっているか」といふと、大体のところ、老齢加算がつきますと、四級地といえども一月八千円以上になるはず。それに住宅加算などがつきますと、老人一人で一万円以上になるのです。⁽⁶⁾

しかし、勿論、これは物価の変動によって、生活保護基準の額が上昇せざるを得なくなったもの（後述）であって、しかも、その八千円、一万円の額といえども、一般勤労者世帯の一人一月当りの消費支出の半分にもならないのである。そこで、生活保護基準の額も、ひいては、厚生年金保険法や国民年金の額も、憲法二十五条や生活保護法三条にいう、「健康で文化的な最低限度の生活」を営むべき生存権を保障する規定に違反するおそれがあるといわなければならぬ。

2 生活保護基準の改定

例の朝日訴訟でも問題とされている、このような生活保護基準額の低さについては、さすがに、社会保障制度審議会

の六二年勧告でさえ、一九七〇年までに、一九六一年の三倍まで引き上げるようにと勧告したほどであった。

生活保護法八条で基準及び程度の原則が定められているが、そこには、保護給付の実質的価値を維持するためにとるべき措置の原則が示されている訳ではない。したがって、生活保護基準の改定は、手続的法的保障の形式の上では、国際労働法社保障会法学会の分類のうち、(a)のその都度特別調整、以上のものではない訳である。さらに注意すべきは、その都度特別調整、といっても、それは、議会の権限ではなく、保護基準を定める厚生大臣の権限(同法八条)に属するものである。

他方、実体的法的保障の形式の方は、すなわち、扶助給付を生活費と結びつけるタイプに属する。

ところで、朝日訴訟事件の東京地裁判決(第一審、昭三五・一〇・一九)が出て、敗訴した厚生省は、その翌年一九六一年四月一日の第一七次改定から、要保護者世帯の需要測定に当って、エンゲル係数方式を採用することとしたのである。それまで厚生省は、マーケット・バスケット方式によっていたけれども、その運用がきわめて非弾力的であった。すなわち、マーケット・バスケット方式は、生活に必要な不可欠と考えられる日常生活上の消費財のすべてを理論的に積上げるもので、飲食物費にとどまらず、それ以外の品目の算定も行われるので、科学的・合理的に行なわれる。ところが、わが国の生活保護基準の算定にこれを用いて行き詰りを見せたのは、品目及びその購入回数等の選択において、非現実的な低水準を強いてきたためと、一九五五年以降の経済「成長」に伴って、国民の消費生活の構造が大きく変化・進歩したにかかわらず、これを反映できなかったためであった。

ここにおいて、エンゲル係数方式が採用された。すなわち、飲食物費を理論的に積算し、その飲食物費で現実に生活している世帯のエンゲル係数を利用して、その世帯の生計費総額を算定するといわれる。とも角、現実には、東京都における一人か月当りの消費支出額は、一般勤労世帯と被保護世帯の間に大きな格差をつけている。次表はそれを示す。この一般勤労世帯の消費支出(総理府統計局家計調査)に比べて、被保護世帯の消費支出(厚生省被保護世帯生活実態

年度	一人一月あたり消費支出額			指 数	
	一般勤労世帯 A	被保護世帯 B	B/A	A	B
1960	9,039	3,473	28.0	100.0	100.0
1961	10,295	4,275	41.5	113.9	124.4
1962	11,203	4,984	44.5	123.9	145.0
1963	13,291	5,883	44.3	147.0	171.2
1964	13,870	6,528	47.1	153.4	189.9

厚生統計協会「厚生の指標」12巻13号 p. 42

調査)がわずか四七・一%でしかないということの非現実的低さは、次のような分析を試みれば、一目瞭然であろうか。

一九六四年度の一般勤労者世帯における東京都の一人一か月あたり消費支出一三八七〇円のうち、食費はエンゲル係数約三八%なので、五二七〇・六円になる。これは一日当り一七五円七〇銭ほどであって、これ自体、大蔵省が免税基準に試算した一日一八六円二〇銭よりは低い。ところが、この五二七〇・六円という食費を、被保護世帯の一人一か月あたり消費支出総額六五二八円と比較すると、実にエンゲル係数約八〇・七%ということになる！ところが生活保護基準のエンゲル係数は当時五三・七%であったというから、それによって、被保護世帯の食費を計算すると、なんと一人一か月あたり三五〇五・五円ということになる。一日わずか、東京で二一六円八五銭！この三五〇五・五円などという数字はあまりにも非現実的な低さであり、一般勤労者世帯の五二七〇・六円に理由もなく、六六・五%、三分の二をかけて出てきたものではないかと疑いたくなるというものである。だから、このようなエンゲル係数方式による現在の生活保護基準額の算定が、「健康にして文化的な最低限度の生活」を保障しているとは思えない。

しかし、それでも、この方式による方が、毎年の基準額改定には役立ち、また被保護世帯に適用されるエンゲル係数も五四・一%、五三・七%、五二・三%と僅かながら改正されているというのである。一九六六年四月一日の第二次改定によって、一級地標準四人世帯の保護基準は、二〇、六六二円(対前年比一三・五%増)となった。これは五年前、はじめてエンゲル係数方式に改められた第一七次改定当時の保護基準額一〇、三四四円に比し、一九八・八の指数を示

す。ほぼ倍増である。けれどもまた、一九六二年の社会保障制度審議会の勧告のように、一九七〇年までに三倍にせよというのであれば、あと四年しかない。しかしこれは、十数%の引上げを繰返せば不可能ではない。しかし、実質給付における三倍増にはならないのである。

そしてひるがえって、この毎年十数%ずつの基準引上げの繰返しが、年金保険等と比較して、わが国社会保障行政におけるもっとも顕著な実質給付維持の努力であることに、われわれは、注目しなければなるまい。

3 労働者災害補償保険及び失業保険における規定

わが国における社会保障給付の実質価値を維持するための制度は、今一つある。それは、労働者災害補償保険法及び失業保険法に設けられている規定である。

さて、この両保険法に規定する実質給付の問題を扱う前に、二つの点にふれておくべきであろう。

第一は、この両保険は、労働省の所管であるということである。労災保険は、労働基準局（労災補償部）行政に、また、失業保険は、職業安定局行政に所屬している。そして、記憶してよいことは、これは、労働基準法が災害にたいする社会保障制度に関連する規定を含んでいるためと、また、戦後新設された労働省の活動を強化する必要があるということなどの論拠で主張されたものであり、一九四八年前半頃までは、総同盟も産別も、他の社会保障との統合を可とする意見をのべ、一九四八年七月の、連合軍・極東派遣軍最高司令部にあてた、アメリカ社会保障制度調査団報告書でもこの点につき、次のように勧告していた。⁽⁶⁾

「(b) 特殊の部門に関する問題

……(2) 失業保険及び労働者補償

新製の失業保険と、労働者災害補償とは、労働省により運営せられる筈である。他の社会保障行政と引き離して行う論拠としては、新しい労働基準法が、災害に対する社会保障制度に関連する規定を含んで居るからというのである。こ

の事は事実であり、その故にこそ基準法の弱点があるのである。この救済策としては、同法を改正して、かゝる法にふさわしい規定のみに止め、社会保険に関する箇所は、労働者の災害補償を規定する法に譲るべきなのである。労働省への移管に関してその他の一つの論拠は、この新しい省の活動を強化する必要があるということである。本報告書は、かかる政策的考慮について論議するものではないが、かかる理由の故に、望ましい社会保険の統合をさまたげる事ありとするならば不幸である。社会保険について、よき計画と円滑な運営に関しては、労働者側の長年の希望であつて、これを単に、短期の政策的理由から犠牲にする事の賢明なりや否やについては、極めて疑わしい処である。繰り返して注意すべきは、日本における二大労働組合たる総同盟並びに産別代表者達が、統合制度を可とする意見を述べた事である。

これ等の人々も現状の運営方法に満足していない事は事実であるが、この解決策は、このままの状態を強化改善するにあると考へている。

社会保険の総合運営にあつての最大の問題は、その業務の量の大きさにある事は明瞭である。いうまでもなく、保険事務の要求する量は、大であり且つ困難なものである。然しながら現在の様な業務を小分けして行うやり方は、当然に混乱と無駄をもたらすものである。統合による長期にわたつての利益は重要且つ明白であつて、何れの途を選ぶべきかについて躊躇すべきではないのである。

政府が統合社会保障制度の計画と実行に着手すべき事を勧告するものである。現在厚生省は健康保険、国民健康保険、公衆保健、生活保護法並びに船員保険の活動の実施に対する責任を負うている。失業保険並びに労働者災害補償もまた、同省の責任となすべきである。」(旧かなづかいは改めた——筆者)

たしかに、このアメリカ社会保障制度調査団の勧告の中には、今日から見れば、相当に強引な一知半解の議論が混在していた。新設された労働省が、労働基準行政や職業安定行政を確立してゆく時、労災保険や失業保険は、かなり重要な役割を果したといえよう。すなわち、一方ではその保険給付は、サービス機能として受けとられ、他方では、例えば

労災保険のメリット・システム導入に見られたように、その保険料徴収は、基準監督行政と相まって、重要な指導行政の機能を営んだといえよう。しかし今日では労働省行政は確立したのではあるまいか。だとすれば、ふたたび社会保障制度の統合について検討が行なわれてもよいかも知れない。ただし、厚生省の仕事もまた、ぼう大である。おそらく両省間での仕事の分離・統合というだけでは、到底問題の解決は望めないであろう。そして、この問題は、本稿の主題ではない。ここではただ、他の社会保険と異なっていて、労災保険と失業保険の所管は労働省であることの特異性が印象づけられれば足りるのである。

さて、第二の点。

それは、労災保険法に、補償年金の制度ができたのは、一九四七年四月の制定当初からではなく、一九六〇年と六五年の兩改正からのことである。したがって、年金化前の補償一時金制度の下で、休業補償にかんして、少しおくれで制定された、失業保険法が一九四九年改正で新設した、自動的調整の規定を、まず導入したのである。

失業保険法は、一九四九年五月の改正（法八七）で、一七条の三に「失業保険金額の自動的変更」の規定を新設したのである。

講和発効の第十三回国会において、労災保険法にも、失業保険法と同様、休業補償費の額の自動的調整についての規定を設けた（同法一二条第四項）。ただし、この規定は、むしろ、労働基準法七六条第二項・第三項を追加して、労基法上の休業補償の額の自動的調整についての規定を新設した故に、関連して設けられたといえる。労基法・労災保険法ともに、一九五二年七月の改正である。なお、一九六五年の労災保険法改正によって、従来の同法一二条第四項の規定は、一九六六年二月一日から、一四条第二項に移されることになった。

このような立法経過について見るように、この場合は、短期給付（失業保険金と労災の休業補償費）についての額の自動的調整である。

さて、以上の二つのことを前提として、失業保険・労災保険（及び労基法）の規定を検討しよう。まず、失業保険法の規定について。

失業保険法一七条の三は、一九四九年五月に新設されたが、その後、一九五七年三月（法四五）の全面改正、一九六三年八月（法一六二）の一部改正と、二回にわたって改正されて今日に至っている。

現行法も、労働者の平均賃金が、二〇％以上、変動したばあいに、その変動比率に応じて、失業保険金額を自動的に調整しようというスライド制になっている。

まず、失業保険金の日額は、失業保険法一七条第一項に定めるところによる。すなわち、第一に、被保険者の賃金日額に自分の六十を乗じて得た額（六〇％）が基準とされる。

つぎに、失業保険金額表が、中央職業安定審議会の意見を聞いて、労働大臣によって定められる。

その失業保険金額表における、被保険者の賃金日額の属する賃金等級、これに応じて定められた金額が、失業保険金の日額である。

但し、八六〇円を超えてはならない。

以上が一七条第一項所定の失業保険金の日額の定め方である。

ところで、この失業保険金額表の制定又は改正の基礎となった、平均給与額というものがある訳である。これを基礎平均給与額と呼ぼう。

さて、労働省では、毎月勤労統計を作成しており、その統計中に、労働者の平均給与額が示される。これを、毎勤統計平均給与額と呼ぼう。

この毎勤統計平均給与額が、右の基礎平均給与額の百分の百二十を超え、又は百分の八十を下るに至った場合、すなわち、二〇％以上の変動を示した場合、しかも、その状態が継続すると、労働大臣が認めるとき、この時に労働大臣は、

自動的調整の措置をとらなければならない。

すなわち、その平均給与額の変動した比率に応じて、失業保険金額表を改正しなければならない。

また、その変動比率に応じて、失業保険金額表における一七条第一項ただし書に規定する額を変更しなければならない。

つぎに、労災保険法一四条の規定である。同条第一項では、休業補償給付の支給開始日と支給額を規定している。労働者が業務上の傷病による療養のために、労働することができなくなり、そのために賃金を受けられなくなった日の第四日目が支給開始日である。これは一九六六年二月一日より前は、休業八日目からであった。支給額は、一日につき給付基礎日額の百分の六十に相当する額。

さて、この一四条第二項に、従来の一二条第四項の規定と同じく、次の規定が設けられた。「政府は、労働基準法第七十六条第二項又は第三項に該当する事由がある場合には、これらの規定の例により、前項の額を改定する。」

その労基法七六条の二項・三項である。

四半期ごとの一箇月一人当り平均給与額が、その労働者が当初、業務上傷病にかかった月の属する平均給与額の二〇％以上、変動した場合、その変動するに至った四半期の次の次の四半期に、変動比率に応じて、休業補償の額を改訂し、その改訂した四半期の最初の月から、この改訂額によって、休業補償を行わなければならない。これが要旨である。

ところが、それが事業場の規模その他で、五つの場合に分けて、同条及び労働基準法施行規則に規定されているのである。

次の通り。

(イ) 常時百人以上の労働者を使用する事業場の場合であって、休業補償を受けている労働者と同一の事業場において、同一職種同一条件の他の労働者がいる場合。

社会保障の実質給付

通常の賃金の四半期を、一月から三月まで、四月から六月まで、七月から九月まで、及び十月から十二月までの各区分による期間とする。

右のような、休業補償を受けている労働者と同一の事業場における同一職種同一条件の他の労働者に対して、所定労働時間労働した場合に支払われる通常の賃金の四半期（前述）ごとの一箇月一人当りの平均額を、平均給与額とする。

この平均給与額が、休業補償を受けている労働者の業務上傷病にかかった日の属する四半期の平均給与額の二〇％以上、変動した場合に、自動的調整による改訂が行なわれなければならない。これは、労基法七六条第二項自体が定めている。

(四) 常時百人以上の労働者を使用する事業場の場合であって、業務上傷病のため休業補償を受けている労働者と同一の事業場において、同一職種同一条件の他の労働者がいない場合。

この場合の平均給与額は、当該事業場の全労働者に対して所定労働時間労働した場合に支払われる通常の賃金の四半期ごとの平均給与額とする。それが二〇％以上変動した場合に、休業補償額の額が改訂される。これは、労働基準法施行規則三八条の四に定めている。

(イ) 常時百人未満の労働者を使用する事業場の場合であって、その事業場の属する産業が、毎月勤労統計に掲げる産業分類にある場合。

労働省の作成する毎月勤労統計における当該事業場の属する産業で、毎月きままって支給する給与の四半期ごとの労働者一人当りの一箇月平均額を、平均給与額とする。これも、労基法七六条第二項自体の括弧内に規定されている。

(ニ) 常時百人未満の労働者を使用する事業場の場合であって、その事業場の属する産業が、毎月勤労統計に掲げる産業分類にない場合。

労基法一二条所定の平均賃金を、平均給与額と考える。労基法施行規則三八条の八第一項。

(ホ) 日々雇い入れられる者の休業補償の額の算定。

「日々雇い入れられる者の平均賃金を定める告示」(昭三八・一〇・一一、労働省告示第五二号)に定める平均賃金を平均給与額とし、その百分の六十に告示で定める率を乗ずる。労基法施行規則三八条の八第二項。

そして、この「日日雇い入れられる者の平均賃金を定める告示」の内容は次の通りである。

すなわち、四つの場合がある。

(イ) 当該日雇労働者が、平均賃金を算定すべき理由の発生した日以前、一箇月間に、当該事業場において使用された期間がある場合、

その期間中に当該日雇労働者に対して支払われた賃金の総額を、その期間中に当該日雇労働者が当該事業場において労働した日数で除した金額の百分の七十三。

(ロ) 前号の規定によっては算定できない場合であつて、当該労働者に平均賃金を算定すべき理由が発生した日以前一箇月間に、当該事業場において同一業務に従事した日雇労働者がある場合。

これらの労働者に対して支払われた賃金の総額を、その期間中にこれらの日雇労働者が当該事業場において労働した総日数で除した金額の百分の七十三。

(ハ) 前二号の規定により算定できない場合、又は、前二号の規定によつて算定することを不適當と認めて、当該日雇労働者若しくは当該使用者が申請した場合、

この場合は、都道府県労働基準局長が定める金額。

(ニ) 都道府県労働基準局長が、一定の事業又は職業について、それらに従事する日雇労働者の平均賃金を定めた場合。

前三号の規定にかかわらず、その金額。

すなわち、二つの場合を法定し、さらに、都道府県労働基準局長が、労使何れか一方の当事者の申請又は職権によつ

社会保障の実質給付

て、金額を決定する場合とを定めている。

これは従来は、悪名の高かった一般職種別賃金（昭二二労働省告示第八号）の一般職種別賃金標準基本日額（標準賃金）の百分の七十三と定められていた（昭二七労働省告示第三十号）が、これが改正されたのである。

ただし、通常の賃金の範囲には、割増賃金、臨時に支払われた賃金は含まれない（昭二八・一・二二・基収二七三の二）趣旨から、日雇労働者の平均賃金が、実際の日給の百分の七十三とされるのは、時間外労働に対する割増賃金等を除くと考えられるのであろうが、一二五%の割増賃金が正しく払われているとして、二二%近くの残業が恒常的と考えられるのであろうか。また、その残業賃金を含めて、就労中の生活を支えていたものが、休業補償費となれば、その百分の七十三にさらに百分の六十をかけることになり、結局、就労中の賃金の四三・八%しか得られないことになる。

これは、大企業の賃金体系における諸手当の複雑さに慣れて、低賃金労働者の最低生活を補償すべき平均賃金の算定に当たっても、差引く率が過大なのではあるまいか。むしろ、実際に支払われた賃金の日額が、低賃金労働者の最低生活を支えるに要した通常の賃金であるとみなして、百分の七十三を乗じて平均賃金を改めて算出するやり方を再検討すべきではあるまいか。

さて、陸上労働者の業務上傷病による休業補償費の支給については、以上のべてきた通りである。これに対し、船員労働者の場合には、船員法及び船員保険法に別個の定めがある。

すなわち、船員法九一条には、船員の業務上傷病につき、傷病手当と予後手当の規定がある。それを受けて、船員保険法三〇条には、保険による傷病手当金の規定がある。職務上の傷病にかかってから四か月間は標準報酬の全額、四か月を超える場合には、一日につき標準報酬日額の百分の六十、又、なおってから（療養の給付を受けなくなつてから）一か月の範囲内では、一日につき標準報酬日額の百分の六十に相当する金額。この最後のものは、船員法所定の予後手当に相当する。

すなわち、船員のばあいには、標準報酬制をとっており、それは、船員法施行規則五九条、六〇条、六一條、及び船員法四条に定められている。船員が被保険者の資格を取得したときに、都道府県知事はその標準報酬を定めるのが特色である。現在、船員の標準報酬は、第一級月額九、〇〇〇円、日額三〇〇円から第二五級月額七六、〇〇〇円、日額二五三〇円まで。厚生省告示によって定められている。

その限りで、生活保護法の保護基準におけると同様、手続的には改訂し易いわけであるが、そればかりでなく、船員保険法を改正して、第二条の二を新設し、年金たる保険給付について、厚生年金保険法や国民年金法におけると同様の規定をおくこととした。

「本法ニ依ル年金タル保険給付ノ額ハ国民ノ生活水準其ノ他ノ諸事情ニ著シキ変動ガ生ジタル場合ニ於テハ変動後ノ諸事情ニ応ズル為速ニ改定ノ措置ガ講ゼラルベキモノトス」

そこで、長期給付である年金の実質価値の維持のためには、実体的法保障としては、国民の生活水準などと結びつけ、手続的法保障としては、原則を法律に規定する形式をとる諸法律の数を増しているといえるであろう。

しかし、これも未だ現在模索中の試みであるといつてはいけないであろうか。
現に、公務員の共済組合法においては、すでにのべたように、国民の生活水準、物価とならべて、公務員の給与をあげている。

そして最後に、年金化の進められた労災保険において、六〇年改正の附則一六条で第一種障害補償費・傷病給付・第一種障害給付について、六五年改正の附則四一條で障害補償年金、遺族補償年金及び長期傷病補償給付について、毎勤統計における全産業労働者一人当り平均給与額が二〇%以上変動した場合にスライドすることとしたのである。

(未完)

社会保障の実質給付

(1) 第五十一回国会衆議院社会労働委員会議録第三十一号、昭和四十一年五月七日、一—二ページ。

竹内(黎一)「……この国会に提出になっております公共企業体職員等共済組合法の一部改正案にも、御案内のごとくにスライド規定があるわけでございます。……この両共済組合法のスライド規定とこの第四条とを比較して考えて……この第四条自体がもうちょっと明確な規定をしてもいいじゃないか、……たとえば地方公務員等共済組合法の一部改正案におきましては、「この法律による年金である給付の額については、国民の生活水準、」これは同じ文句でございますが、そのあとに、「地方公務員の給与、物価その他の」と、国民年金法におきましては「その他の諸事情」という中に含めてあるものを、……「地方公務員の給与、物価、」こう明らかに書いてあるわけでございませう。こういう意味におきまして、第四条においても、他の共済組合法案にこれだけ明示ができるのであれば、ここにおいてもまた、一般賃金水準あるいは物価といったような明示的な言も加えられてもいいんじゃないか、こう考えますが、御所見はいかがですか」

伊部政府委員(厚生省年金局長)「地方公務員あるいは国家公務員共済組合法におきましては、給与体系という一つの共通の指標があるわけでございます。ところが所得状況、生活状況がいろいろ相違をしております国民年金の場合におきましては、かような共通の指標を持たないのでございまして、具体的指標につきましては、機械的に定めがたい面もございまして、これらのスライド制実施の具体的な方法については、昨日も御答弁申し上げましたように、国民年金審議会に御審議をお願いし、慎重に御検討いただいているという段階でございます」

竹内委員「いわゆる地方公務員なり国家公務員について、給与体系が明確であるから云々という御説明ですが、その点はしばらく譲っても、物価というものを挿入するに何ら御異議はないような気がするのですが、いかがですか」

伊部政府委員「『生活水準その他の諸事情』というところで物価はもちろん含んでおりますので、この際特に明確にするまでのこともなく、当然含まれておるといふぐあいには解釈してよろしいんじゃないかと思えます」

竹内委員「解釈の上ではそうなるでしょうけれども、他の法律案において明らかに物価と明示できているものが、なぜこの第四条において明示できないのか。なかなか説明の苦しいところではないかと考えるのでございますが、この点はひとつ大臣の御見解をお聞かせください」

鈴木国務大臣「……私どもが考えております条件は、……物価だけでなしに、そのときどきにおけるいろいろは経済情勢、特に貨幣価値の問題あるいは賃金所得等の問題、広範な経済的な要素をやはり勘案をいたしまして、そして年金の給付は法定められた実質給付が確保されなければならぬ、このように考えておるわけであります。したがって、竹内さんのおっしゃる

ように、物価等ということに私は決して反対もしないし、そういうことは当然考えられてしかるべき問題だ、かように考えます。」

(2) 第五十一回衆議院社会労働委員会議録第三十九号、昭和四十一年五月三十日、七ページ。

国民年金法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

今回の改正により国民年金制度は前進するものと考えるが、なお次の事項については問題があるので、政府はこれが解次について引き続き努力されたい。

1、拠出年金について年金額のスライド制を確立すること。

(省略)

5 給付に要する整理資源及び物価変動に伴う積立金の減価については全額国庫負担を行なうこと。

(省略)

(3) 前掲衆議院社労委会議録第三十一号、二ページ。

(4) 厚生省年金局編「国民年金の歩み」参照。

なお、第五十一回衆議院社労委会議録第三十八号、昭和四十一年五月二十六日、二九ページ。

(5) 角田豊論文「最近における社会福祉語法の制定経過(完)」、同志社大学人文学第八十七号、(一九六六・三)二六ページ参照。

(6) 第五十一回衆議院社労委会議録第三十八号、昭和四十一年五月二十六日、三五ページ吉村(吉雄)委員の発言。

(7) 厚生統計協会「厚生生の指標」一一卷一三号、四三ページ。

(8) 厚生省「社会保障制度への勧告」米國社会保障制度調査団報告書一四九―一五〇ページ。