

現代社会政策の特質

中 村 智一郎

1. 問題の所在

国家独占資本主義段階における社会政策は経済の自律的調整機能の解体と総労働者対総資本家との間における対抗関係の変化から生ずる矛盾への対応として、また全機構的な補完として、労使関係管理を指向する。この結果総合的・制度的な保障の体系が一義的意義を担って登場することとなる。このような条件を作り出したものは基本的には現代の資本主義、その下における今日の窮乏であり、肥大化した労働組合機構に由来する労働官僚のリーダー・シップの在り方であるといえよう。

このため社会政策は形態変化を余儀なくされ、具体的には社会保障制度と仲裁制度がすべての社会政策の基底に据えられ、それらと相互に補完することにより、現代的窮乏への対応が要請されることとなる。

しかしながら社会政策的事実の進展に比して社会政策論研究の方向は依然として混迷の中から脱却し得ないかのようである。社会政策論研究は最近再び活発になって来たかの如くであるが、必ずしも再び論争が活発化するかどうかは疑わしく思われる。論争軌道は依然として欠落したままでいる。

それ故、服部教授の提起された問題点「われわれ社会政策理論のとくに著るしい立ちおくれは、日本における社会政策理論そのもののうちに深く胚胎しているように思われる。戦争をはさむ期間における社会政策の生産力説の支配的地位、その理論的影響の深さ¹⁾」は今なおそのままにとり残されているようである²⁾。

社会政策本質論争中断後なされた豊富な歴史研究・実証分析をふまえながらなおこのような状況にあるのは重要な前提の欠落の結果ではなかろうか。そこで社会政策論研究の前提として、資本主義社会に必然的であり、普遍的である社会政策の本質を明らかにするために、その発展段階的特質が解明されなければならない。何故なら「すべての法則あるいは法則の原理は、唯一の『歴史の科学』である社会科学において、つねに発展段階的な差異をもって現われるのであり、それこそが社会科学の理論である³⁾」からであり、「産業資本主義段階から独占資本主義段階へと法則の原理を発展させて行くことこそ、歴史法則のもつほんらの意義である⁴⁾」からである。そこでこのような視点から、現代がもつ発展の意義を明らかにする事が求められなければならない。

しかし社会政策の規定が段階貫通的になされることを当然の前提として、各段階に固有の性格を規定する条件を明らかにしなければならない。この特殊段階的条件を見るためには社会政策とは何かを明らかにしておかなければならない。この点ニュアンスの差はあれ、社会政策的事実についての認識において多くの学者に共通している点を整理すると次のようになる⁵⁾。

すなわち社会政策は、(a)資本制社会の産物である。(b)その内在矛盾を生成要因とし、(c)階級的対抗関係の展開を生成条件として必然化するもので、(d)社会改良の実質を内容として含むものである。それ故われわれは社会政策を次のように定義することが出来る。

「社会政策とは資本制社会に固有なものとして内在する諸矛盾から必然的に生ずるところの階級的対抗関係の展開に基いて発生する社会問題を対象として国家が行う社会改良の諸施策をいう」。すなわち社会政策は社会政策における政策主体としての総資本家の、政策対象たる総労働者への譲歩政策としての本質をもって現われる。要するに要因が存在するというから直ちに社会政策が生ずるのではない。そこから必然化するものはいわゆる

る経済政策である。社会改良の実質をもつ社会政策としての譲歩は階級的対抗関係に媒介されて必然化される。したがって社会政策は労働者階級の批判抗争なしには、もともと自然必然的には生成しない。個別資本はもとより、総体としての資本も進んで社会政策を行なおうとはしない。各労働者階級を中心とする批判抗争が、総資本にとって合理的な体制維持の見地から不都合が生ずるに至るや、先見的資本は個別資本の欲求を抑えて体制的配慮に基いて譲歩を行うことになる。しかして問題は譲歩の在り方である。社会政策は政策主体の意図を反映して具体化されるため一般には、一国の一定の段階においては一般的に確認されている水準での法的追認として具体化されるにすぎないという側面をあらわにして現象するように思われるが、このような水準ですらそれを普遍化するために、立法的・制度的な保証を要するということに問題がある。ただしそれがそのまま社会政策の限界を示すものではないし、また立法化・制度化が行なわれればすべて完了というわけでもない。この水準を規定するものは対抗関係の在り方であり、それを引上げるのも、また立法化・制度化された社会政策的事実を有効にするのも対抗関係の在り方による。このことは譲歩政策としての本質をもつ社会政策の必然的な帰結であるといえよう。

以上のように規定された社会政策は発展段階に応じてその形態を変容する。同時にその内容もまた変容する。それは当然に夫々の段階での社会政策を必然化した諸条件の差異を反映する。しかしすべての社会政策的事実とは夫々特定の段階でのみ作用していた訳ではない。したがって大河内理論が主張するように三段階において夫々本質を異にする社会政策が現われる訳でもない⁶⁾。

資本制的法則の作用を要因として現われる社会政策は資本制的法則制が貫徹するかぎり全段階的継続性をもって作用することは当然である。それ故その本質は段階貫通的に規定されなければならない。ただ段階的次元を異にするに従って新たな条件の下で、夫々の段階に対応した補完としての

社会政策が要求され、そこでの状況を反映して具体化されることになる。最低賃金制が工場法の補完立法であるといわれるように⁷⁾、すべての社会政策は相互に補完関係に立っているといえよう。そしてその補完の仕方が社会政策における段階的個別性に規定されて、段階的特質をあらわにして具体化すると思われる。このような視角から現代社会政策の性格をさぐることが本稿の主眼として据えられる。

- 注 1) 服部英太郎著作集、第5巻、「国家独占資本主義社会政策論」207頁
- 2) 社会政策学会年報、16集、「社会政策と労働経済学」、本書は向井教授および別の2論文を除いて大河内理論の再評価に止っているようである。ただ舟橋尚道教授の戸塚論文へのコメント、それを敷衍した「社会政策論の復活」（日本労働協会雑誌、153号）の論点は、『労働力保全』の論理を、『労働力の価値法則の作用』としてとらえかえすことに最大の重点を置くものである」（向井喜典「社会政策論の復活と検討」日本労働協会雑誌、160号、3頁）という点で評価されたとしても同書に指摘されるように「舟橋教授の『社会政策原理論（本質論）』に、『大河内理論』の固有の論理構造への著るしい親近性を見る」（同書、4頁）ことは否定し得ない。この点の検討は別の機会にゆずりたい。
- 3) 矢島悦太郎「日本資本主義の特殊性解明のための方法論的再検討」（『経済学論叢』第12巻 第3・4号合併号、197頁）
- 4) 矢島悦太郎 前掲論文 197頁
- 5) 事実の認識について必ずしも各学者の見解は一致している訳ではない。いわゆる残虐立法も労働力の創出のための政策であり近世最初の社会政策であるとする大河内一男教授（「社会政策」『総論』123頁）の説や、社会保障を社会政策の関連領域の類似概念として社会政策と区別する岸本英太郎教授（「社会政策」44頁）の説をはじめ、社会政策的事実の認識において多面的であることはたしかである。
- 6) 大河内一男 前掲書 94頁以下を参照、
- 7) 前川嘉一「イギリス最低賃金制発展過程の一考察」（『経済論叢』第82巻、第1号、2頁）

2. 社会政策の段階的特質規定の条件

資本制的発展の段階移行が一時期を区切って完結的に行なわれるもので

ない限り、移行期と典型期との区別と関連を明らかにすべきは本論集の第2号で述べたり。ここでは移行の必然性、特質規定の条件を把握することが主題とされる。それは結論的にいうならば資本制社会に内在的な法則の作用であり、これに外在的な要因が、促進的にあるいは攪乱しつつ作用する関係であるといえよう。したがって個別としての各国史における社会政策の諸形態の現われ方は必ずしも一様ではない。各国社会政策史における社会政策的事実の現われ方はその前後関係やその実質的内容において当然に夫々各国の社会経済的特質を担って現象するのであるから個別的特質をあらわにする。そこで問題はそれが普遍的段階的特質として捉えられる事実とどのようにかかわりあっているかということである。いいかえれば各国類型と段階規定性とのかかわりあいの仕方である。

先づ内在的条件について検討しておくこととしよう。資本制的法制の作用は夫々の段階における産業構造の変化を必然化し、それに伴って階級的対抗関係を変容せしめる。

ところで産業構造の変化は政策主体の在り方を変容する。すなわち各段階において社会政策を実施する主体としてリーダー・シップをとる先見的資本の性格を変容せしめる。また資本の再生産過程の変容は社会問題そのものを質的に変容し、階級的対抗関係を労働者階級の量的な拡大あるいは意識の成長等を伴いながらそれを社会的な勢力とせしめつつ変容を必然化する²⁾。かくして社会政策は段階的個別性を明らかにせざるを得ないことになる。

このことは社会政策に即してみれば具体的には国家の労資関係への介入の仕方、その度合いの変化として現象する。

外在的条件として典型的なものは国際的競争条件の変化と労働者の国際的な連帯を反映して現われるところの国際社会政策の作用である。しかしそれは基本的に社会政策を規定するものではないということはもちんのこととで、ときに促進的に、ときに攪乱的に作用するにすぎない。それ故各国

社会政策史において立法化過程が前後したり，その実質的内容に差が生じているのである。

このことは各国類型を比較すれば明らかとなる。イギリスにおいては労働組合法が社会保険に先行しているが，ドイツでは社会保険が先行する³⁾。日本では社会保険に代位するものとして健康保険法が用意されていたとはいえ，本格的な社会政策として登場したのは何れも戦後のことであった⁴⁾。しかしこのこと自体がとりわけ意味を持つものとは思われない。その現われ方，現われた社会政策的事実は各国の特殊を反映するものであり，同時に普遍のモメントを含みながら何れも独占段階の社会政策として現象したということは明らかである。われわれはそれが特定段階を特殊に規定する個別性からの所産であるということが確認されれば充分であると思われる。

そこで次に社会政策的事実の段階的形態変化について，簡単にあとづけしておくことが主題の検討に際して重要であると思われる。

注 1) 中村智一郎「社会政策の段階的展開についての一考察」（『千葉敬愛経済学研究論集』第2号）参照。

2) 中村智一郎 前掲書参照。

3) 服部英太郎教授はその著書「社会政策総論（服部英太郎著作集，第六巻）の中で社会政策の端初形態——工場法・労働保護法，社会政策の発展形態——社会保険制度，社会政策の高度発展形態——労働組合法として展開されて「資本主義の生成・隆盛・没落，各々の現実的発展段階は，それぞれそれに適応した社会政策の支配的表現形態をもつ」（327頁），と述べられ，さらに「歴史的にまた理論的に類型的な社会政策発展の諸段階は，具体的にはその国の資本主義の機構的特質と，基本的にはまたこれによって制約をうける階級的対立の勢力関係，特に労働運動そのものの特殊的性格によって著るしく歪曲せられ，また著るしく短縮せられる」（同頁）とされる。教授は上の三形態を三段階に対応しておられ，具体的には「歪曲」「短縮」とされているかのようなようである。しかし歪曲であれば典型として三段階の形態を問うべきかという問題が残る。筆者はこれを不可逆的な前後関係で捉えるべきものとは思えない。それは一国の一定の段階で一定の条件の下に現われるもので，特に後者の二形態が段階を区分する性質のものでは

ないと考える。

- 4) 日本については服部教授の 3) で引用したような「著るしく短縮せられる」ということの含意の例証ともいえよう。

3. 社会政策的事実の段階的特質

社会政策的事実の具体的形態を直接的に規定するものは夫々の段階における対抗関係の在り方を背景として、具体的政策を実施するところの最も有力な支配階級を代表する政策主体である。そこで政策主体としての近代国家の役割の変化に焦点を合せて検討することはこの場において一つの方法として考慮されてよいであろう。それ故ここでは以上の観点から極めて大まかな俯瞰を試みておくこととしよう。

a) 前資本主義段階

この段階は国家の役割という観点からは統制段階とでもいうことができであって、政策面からは統制立法段階ともいえよう。国家はあらゆる労使関係において専制支配を行う。労働者の批判、抗争は意識としても育ってはいないし、またその条件も存在しなかった。労働者階級が無権利状態にあるところでは社会政策は事実として現われなかったし、またその萌芽が見られたとしてもそれを有効な社会政策たらしめ得なかったことは各国史に明らかであるといえよう¹⁾。

b) 産業資本主義段階

いわゆる放任段階で、社会政策に即していえば単一立法段階といえよう。初期において没落しつつある同職組合を中心とした職人層の自然発生的な反撥により端初的社会政策は媒介された。ここでは対抗関係は複雑となる。地主対資本家、独立小生産者対工場生産者、資本家対労働親方そして労働親方対職人層といった関係がからみ合っている。それ故国家の役割は干渉の否定——自由放任をたて前とすることになる²⁾。しかしその後の発展過程でこの対抗関係は止揚され、資本のイニシアチブが明らかになる

につれて、少数の特権的労働者のみが特定の条件の下で、相互扶助を背景にその他位を確保する。

かかる展開過程で、この段階に典型的な工場法が生成し、労働者階級の反撥が明確になるにつれて、それは整備され標準労働日確立へのプロセスを辿る。自由放任体制の下において特権を形成し得ない労働者層への対応はこれに尽きたといっても過言ではなからう。

c) 独占資本主義段階

この段階での国家の労使関係へのかかわり方は一応干渉段階と呼んでよいであろう。社会政策としては個別立法への分化段階である。個別立法による補完が中心となる。不熟練職種の量的拡大と旧熟練職種の衰退期を迎え矛盾の現われ方は大きく変化した。その典型的対応は団結権の法認である。また社会保険や最低賃金制が同根から生成する。多数の組織労働者が生産力の主要な担い手となることからその対応は必然的に変化する。放任思想は放棄され団体取引を立前としながら法的干渉が多面的に行われる³⁾。

d) 国家独占資本段階

ここでは国家は全機構的に労使関係に介入するばかりでなく、経済の全般についてのコントロールを計る。それ故管理段階とよぶべく、また政策面では制度的保障段階と分類しうるであろう。ここでは総合的な制度的保障による補完策が核心に据られる。もちろん団体交渉が中心であることはたしかであるが、独占資本と国家、労働官僚と国家の癒着関係が進行する過程で、団体交渉機能を体制内的に把握する手段として仲裁制度が重要な課題を担って登場する。また構造的矛盾への対応として社会保障が必然化する。しかしこれはナショナルインタレスト優先の思想から一定の制約を受け、社会政策そのものが他の経済政策と区別しがたく配置される。

e) 限 定

以上の視点は次の限定を前提する。すなわち夫々の段階が段階的個別制を明確に規定するものは何かという視点である。それは夫々の社会政策的

事実におけるリーダー・シップの問題であるように思われる。

自由放任段階に単一立法段階を対応させることは一見矛盾적이다。しかし労働条件一般の、またその実然的内容という点では正しく放任であった。単一立法としての工場法は決してその段階の労働者生活の一般的水準を規定する意味でのリーダー・シップをもつものではなかった。だからクラフト・ユニオンに結集した特権的労働者はその特権を有効に活用したとしても他の労働者は取残されたままであって、資本の一方的な水準視定のリーダー・シップは明らかであった。この点からも移行期と典型期の区別は重要な意味をもつ。それはリーダー・シップの移行のプロセスを明らかにするからである。また仲裁制度なるものはウェッブが「産業民主制論」の第三章で述べているように、すでに独占段階への移行期に現われている。しかしウェッブが述べているように当時は普遍的ではなかったし、「一般的嫌忌」の対象にすぎなかった⁵⁾。更にまたニュージーランドにおける「産業調停および仕事場法」やオーストラリアの「工場および商店法」が事実として調停・仲裁の制度であったとしても、労資関係の全機構的なリーダー・シップをもちえたかという点で問題が残る。われわれはこれを最低賃金制として扱って来たことは異論のないところであろう。すなわち賃金水準決定の一般的指標とはなり得なかったと思われる。われわれが国家独占資本主義段階においてこの仲裁制度を主要な柱として立てるのは後に述べるように、正しくこの制度こそが労使関係一般についての機構的配慮から配置されているという視点から捉えているからである⁶⁾。

注 1) 労働者条令に典型的に示されているように、経済外的強制によって社会政策とは全く別の労働政策が行われていた。それは1800年には40におよぶイギリスの旧法律の中で団結禁止が規定されており、(山中篤太郎「労働組合法の生成と変転」38頁) 1799年および1800年の団結禁止法は、さらに全労働者の団結を直接的に禁止するものであったという状況を背景としている。当時の労働政策一般はこのような立法が可能とされた対抗関係の在り方を直接反映するものであったといえよう。

- 2) その具体的表現としてはイギリスの1813年の賃金規制の廃止、ニュー・モデル組合の特権的地位の維持等が見られる。反面有効な対応を出来ない階層は殆んど何等の保護なしに取残されていたこともその例証をなすものといえよう。
- 3) ニュー・ユニオニズムの登場と共に労働組合運動が量的・質的に整備され対抗関係の比重が変化するに伴い、個別的対応が不可欠となる。すなわち労働者の組織的・階級的な批判・抗争の展開に対して抑圧しきれなくなるところから体制維持的な視点より一定の譲歩が必然化する。労働組合法も社会保険も前段階の社会政策との継続性は当然の前提であるとしても新しい事態への社会政策の新しい対応であった。
- 4) 資本制的関係の発展の必然的帰結として再生産構造は少数の肥大化した資本のリーダー・シップを明確にする。かかる資本は国家との癒着を深めつついわゆる社会資本を楨杆として剰余価値法則の作用を貫徹し、他方で国家独占資本は「労働組合上層幹部の組織労働者統制の強大な伝統的力に依存して、労働組合の組織機能を資本主義体制の異質的構成分から積極的構成分に組み替え」（服部英太郎著作集第5巻）217頁）「具体的には国家的諸機関の権力的地位への組合幹部の導入……労働貴族・官僚買収維持費の国家負担への転嫁」（同書、46頁）という形で労働官僚との癒着を強める。それは矛盾の複雑化・多様化への対応であり、そのような状況の下で制度的保障の体系が準備されることとなる。もちろん以上の関係を固定的に捉えるべきではない。
- 5) Sidney & Beatrice Webb, Industrial Democracy, 高野岩三郎監訳「産業民主制論」259頁以下
- 6) イギリスにおける1871年労働組合法はすでに仲裁制度を条文化しており1872年には仲裁法も出来たが、「実際の効果は全く示さなかった」。(山中篤太郎, 前掲書, 248頁) また1915年の軍需品法による強制仲裁は戦時における産業休戦策であった。しかし1940年のいわゆる1305号法令は労働争議防止のため強制仲裁制度を置いたもので戦時下での賃金統制を策するものであったが、戦後の労働党内閣の下においても残存し、「組合幹部はストに訴えることをさけ、足元をみすかした使用者側は交渉において非常に強硬な態度をとったので、仲裁に附される労働争議がふえて来た」（藤本武, 「最低賃金制度の研究」72頁）そしてこれは1951年の労働争議令の中に引継がれている。またアメリカの鉄道労働法は最初1888年に出来たが、仲裁条項は一度も使われず、鉄道での労働争議を管理するための現行制度

は、1934年に重要な変更を加えられた1926年法に発する。(R・R・Commons, and J・B・Andrews,「Principles of Labor Legislation」p.433)といわれるが、それは大規模生産の発展がストライキやロックアウトの数と悲惨さを増大することから政府の干渉が不可避となり、仲裁制度が必然化するためである (ibid., p.429) としている。以上の説明で明らかなように労働組合法の登場と共に仲裁制度は附随していた。しかしその実質はどうであったかという点、労働組合法それ自体としての意義をもって定着した時期、いいかえれば具体的に労働条件一般における水準決定の役割を担当するに至った時期としてはいわゆる国家独占資本主義段階と呼ばれる時期以降のことであることはたしかである。

4. 現代社会政策へのプロセス

以上の展開をふまえて現代社会政策を具体的に検討することが要望される。

筆者は前章において現代社会政策の特質は仲裁制度と社会保障制度を柱とする制度的保障の体系にあるとした。このことは社会政策的事実はずべて単発的に特定段階に現れ、そこで終るのではなく全段階を通じて資本制的矛盾が存続する限り、各段階に現われた政策は常に補完策を重ねながら継続することを含意した上での規定である。

したがって多面的要求に応えて来た多くの社会政策的事実の存することは確認した上で、現代の社会政策として水準規定のリーダー・シップを明らかにしていると思われる二つの制度的保障の体系に限定して以下に検討することとし、相互にかかわり合うその他の社会政策的事実や社会政策の関連領域についての検討は別の機会に譲ることとした。

ここで先づ考察されなければならないことは、現代社会政策とよばれるこれら制度的保障の体系へのプロセスである。その上でその意義が明らかにされなければならない。

a) 仲裁制度へのプロセス

労働条件一般を決定する機構的体系としての実質的意義をもって仲裁制度

がクローズアップされたのは第二次大戦後のことであった。そしてこれは具体的現象形態はともあれ、とりわけ日本的特質としてではなく現代資本主義的特質を背景として必然化したといえよう。ところで先づここで明らかにしておかねばならぬことは仲裁制度それ自体を社会政策といえるかという点である。筆者があえて、かかえる仮説を立てたのは、それが現代資本主義の矛盾の中から譲歩政策としての、社会改良の実質をふまえた現代国家の政策であると考えたからである²⁾。

すなわち仲裁制度は、歴史的・現実的に労働組合法の中で規定されて来たものであり、労働基本権が保証された上で、今日的な状況をふまえた争議権の保証の体系であるといえよう。「組合幹部はストに訴えることをさけ、足元をみすかした使用者は……強硬な態度をとる」という状況での政策である。それ故労働組合活動そのものの在り方を反映して、仲裁制度がクローズアップされざるを得なかったといえよう。したがってこの制度は今日の状況をふまえて総資本対総労働の対決の場としての意義を担うこととなる。評価の問題としてではなく事実の問題として仲裁制度はその役割を果している。具体的にはわが国の賃金決定は基本的には企業別団体交渉によってなされているとしても、いわゆる「春闘相場」をきめているものは労働委員会による斡旋・調停・仲裁である。産業別統一交渉に基く賃金交渉において、いわゆる賃金決定機構としての中労委の役割は重要である。したがって「『定期昇級制度』は1954年の賃金ストップ政策の一環として、電産・私鉄・日通などのように中央労働委員会の調停を通じて導入され³⁾」また「労働委員会による調停・斡旋・仲裁、人事院勧告、労働基本権の抑圧と当事者能力の制限を伴う国家セクターに属することにもとづく賃金統制⁴⁾」という面は否定し得ないとしても、それこそが現代の対抗関係をそのまま反映しているものである。

いまわれわれの課題に即してこの仲裁制度を検討するに際してそれが事実として労使関係において決定的な意味をもつのは何故かということ为先

づ明らかにしなければならない。それは何よりもすでに述べて来たような状況の下で、仲裁制度は団体交渉機能を補完するものとして実質をもち、争議権の行使に代位するものとしての意義を明確にしているという点であるといえよう。

独占段階に最低賃金制が団体交渉力をもたない労働者を対象にその代替物として現われたように、現代的情况をふまえて仲裁制度は全労働者の視角で、団体交渉のための、また争議権行使のための不可欠の補完策としてクローズ・アップされざるを得なかったのである。この意味において、仲裁制度は現代の社会政策として独自の意義を担っていると考えられるのであり、同時にすべての社会政策的事実とのかかわりの中で独自の中核的な位置を占めることになったもので正しく今日的な対応であったといえよう。したがって統制という側面にのみ焦点を合せて社会政策であるか否かが議論されるべきではないと思われる。第一章において筆者がすでに述べたように社会政策は体制的配慮に基いて、一般的に承認された水準の法的追認という側面を否定し得ない以上、正に社会政策としての仲裁制度は現代の諸条件の下で労働基本権保障の具体的表現として必然化したものであって、あたかも最低賃金制における諸形態が賃金統制的側面をもつとしても、それが賃金委員会方式であれ、また仲裁裁判所方式であれ、社会政策として確認されていることと異なるものではない。むしろ「労使関係は利害の対立をふくむ集団的な関係であるから、——裁判所において法の適用・運営をなすに適していないし、裁判による権利関係の判定は流動する利益集団の対立的行動に適応しない冷硬性をもつことになる。また、官僚的労働行政にゆだねたのでは公正かつ合理的に、しかも当事者の説得をとおして弾力的な自主的秩序を樹立することは、かならずしも期待しがたい。なんらかの特有な機関の設置が必要とせられる——労働団体法のあらゆる領域において少なからぬ役割を演じてきた労働委員会は、かかる要請にうずる機関にほかならない⁵⁾。」という評価が与えられるべきで、それは

是非の問題としてではなく事実の問題としてそうなのである。

仲裁制度へのプロセスはすでに述べたように、19世紀後半にその端初を見出しうるが、そこではほとんど一般的役割を演じていなかった。労働法それ自身体系化を見るのは第一次大戦後であったといわれる⁶⁾。その後の発展の中で、窮乏の形態変化が進行し、対抗関係の変容を対応させる。また対抗関係の発展、その量的な拡大はその在り方を質的に変容する。すなわち全国的、全産業レベルでの対応は弾力性を喪失し、私的取引から生ずる対応は社会性を強化することを余儀なくされて事実としてゼネストやロック・アウトが不可能とされることにより、二重の癒着関係から、国家のリーダー・シップがより明確となって、仲裁制度に具体化することになったといえよう⁷⁾。

b) 社会保障制度へのプロセス

社会保障という考え方は「1930年代から発生し第2次大戦後先進国に定着したのである。その重要な指標として、1942年のベバリッジ報告があげられよう⁸⁾。」極めて多面的である現代の社会問題、窮乏の現代的形態への社会的対応として社会保障制度は必然化したものといえよう。すべての補完関係にある社会立法との関連は重要であるが、とりわけ「完全雇用と最低賃金制は、社会保障の前提条件をなすものである⁹⁾」とする視点は考慮されなければならない。

ところで与田枉教授は生活保障方式が社会経済的諸条件とこれに対応する労働組合運動の発展に伴って変容し、図式的に言えば、自助的共済活動＝産業資本主義段階、社会保険＝独占資本主義段階、社会保障制度＝資本主義の一般的危機段階として捉えられ、現代の主導的生活保障方式としての社会保障の出現は、「ナショナル・ミニマムという概念は、労働組合運動の成果として、しかも組合運動存立の論理そのものの発展の帰結として形成され——その後における社会的救済策＝生活保障方式のあり方を規制する」ことの「実践的帰結にすぎない」とされる¹⁰⁾。このナショナル・ミニ

マムなる概念の形成は正しく構造的失業の存在をふまえたものであり、また失業問題を直接的契機としてアメリカの社会保障法がその名を冠して初めて史上に登場した。「失業する可能性は全部がもっているものであり、失業即窮乏ということには例外を許されない。だから賃金労働者は誰もが失業に備える必要がある。しかしこの準備は各個人が個々に行うよりは共同して社会的に行うほうが経済である——この経済性こそ社会保障制度のもつ合理性の根拠である¹¹⁾」更に「この構造的失業とこれにもとづく失業反対運動こそは、まさしく社会保障の現実的必然性であった¹²⁾」かくして社会保障は生存権思想を基底にナショナル・ミニマムの概念を媒介として必然化したといえよう。だがすべての社会政策的事実がそうであるように、社会保障においてすべての国民は権利としてナショナル・ミニマムが保障されるべきであるというベヴァリッジの理想も資本制的原理に立つ限り保険原理の合理性が貫徹され、一律保障は事実として否定され、生存権＝生活保障における保険性すなわち権利のブルジョア性が貫徹される。しかし一方では社会保障体系の中で現代的対抗関係を反映して保険性よりも社会性の強化が期待されつつ進行していることも事実である。社会的賃金・不活動賃金あるいは付加賃金なる主張が社会保障論の中でいわれるのは正しくその例証といえる。とりわけ舟橋教授の社会的賃金の必然性についての主張は積極的である¹³⁾。

以上の制度的保障の現代的状況をふまえて労働生活の諸条件の維持及び改善のためには、①仲裁制度を国家統制としてではなく、労働組合の対応により、団体交渉権および争議権の有効な制度的保障の体系として確立すること。②本来的最低賃金制の確立を前提にナショナル・ミニマムがすべての国民に権利として保障される社会保障制度を確立することが何よりも急がなければならない。それは現代における社会政策的事実をよりたしかなものとするための基本的核心であり、それ自身の制度的体系の整備こそは現代社会政策の実質を規定するものであると思われるからである。

なお本稿は筆者の不勉強により多くの労作の成果を吸収していないし紙数の関係もあって大まかな問題提起に止っているが、その検証は次の機会を期したい。

注 1) 沼田教授は「資本主義の全般的危機に突入することになると、国家権力は、ただ部分的介入によって対処するのでなく、全体制の視点に立って計画的に対処することを要請せられる」かくて「国家が私的自治から生ずるような弊害を個人の意志に帰せられるべきこととしてではなく、社会的なものとしてとらえ、直接、間接に権力を背景として諸政策によってこれを改修することを志す」（沼田稲次郎「労働法要説」15頁）としておられる。すなわち全体制的視点から社会的なものとして制度的対応が現われる

2) J・R・コモンズ等は Intervention について、①Mediation or Conciliation, ②Voluntary arbitration, ③ Compulsory investigation, ④ Compulsory arbitration, の4つに分類しているが、本稿ではその④を中心に検討した。（J・R・Commons, and J・B・Andrews, *ibid.*, p.429）

3) 高橋洸・高木督夫・金子ハルオ編「講座現代賃金論3」53頁,

4) 同書, 78頁

5) 沼田稲次郎, 前掲書, 17頁

なお山本吉人教授は「対抗関係にある労使関係に対し何らかの形で行政権の発動を必要とすることは予想できる。自主性の尊重と行政権の発動という二面の調和, 調整をなしうる機関として——きわだった特色をもつ行政委員会として——戦後登場したのが労働委員会である」（野村平爾, 沼田稲次郎他編「労働法1 団体法」別冊法学セミナー, 220～1頁）とその意義を評価している。

6) 沼田稲次郎, 前掲書, 17頁,

7) 「旧労組法の時代においてもっとも注目せられねばならないのは——民間労働者の賃金と同様に官公労働者の賃金決定についても労働委員会, とくに中央労働委員会が関与したことである」（同書, 50頁）との指摘は仲裁機関としての中労委についての一定の評価が前提されているといえよう。かくて現在問題とされるべきは, それが後退していることである。特に人事院・公労委が労働基本権の制約の上に立つことは中労委と存立の基盤を異にするものであり, 重大な後退である。

8) 小山路男・佐口卓編, 「社会保障論」1頁,

9) 同書, 4頁,

ここでいわれる最低賃金制とは生活賃金原則にもとづく本来的最低賃金制である。この前提を欠く場合、社会的な、不活動時の或いは付加的な賃金としての性格を加えた社会保障水準の上昇は期待しえないであろう。

10) 社会政策学会年報13集「社会保障と最低賃金制」81頁

真田教授は「社会保障の理念には、拠出能力のいかんを問わず、保険技術を運用して何とかしてナショナル・ミニマムをば確保しようという志向が盛られており、自由放任の生活原理の残影は姿をとどめなくなるとみてよい」。(真田是「社会保障」82頁)とされる。ナショナル・ミニマムの概念は自由放任の原則否定の上にのみ成り立つといえよう。

11) 山中篤太郎編「社会保障の経済理論」259頁、

12) 社会政策学会年報13集、前掲書、96頁

13) 松尾均編「社会保障読本」192頁、舟橋教授は本書の中で「社会的賃金」論を展開するに際して「労働力の価値法則の作用」の視点から「社会的賃金の必然性」を述べられその諸形態の分析に進む。これは教授の社会政策本質論とかかわるもので、年報16集における戸塚論文へのコメントや、日本労働協会雑誌153号「社会政策論の復活」において、この視点は更に敷衍されている。舟橋理論の全体系については必ずしも十分に納得するものではないが、社会的賃金の構想は興味深いもので、改めて検討したい。すなわち社会政策が社会改良としての実質を内容としてもつもので、具体的には ①合理的労働条件の確立、②労働者階級の社会的諸権利の確認、③国民的生存権の保障を内容とする以上社会賃金の構想は極めて重要な意味をもつといえる。