

# 社会保障法体系における「社会関連環境整備」の位置づけ試論

佐藤進

はじめに

1. 社会保障法体系における「社会関連環境整備」の位置づけ
2. 社会関連環境整備法の意味
3. 社会保障法体系における社会関連環境整備の対象とそのアプローチ

はじめに

現代社会において社会保障の対象は、質的にも量的にもその広がりを見せている。前期的な社会保障のそれが——まさに社会保障思想の揺籃期のそれは——人間の生存権とか、生活権の内容が第一次的、古典的な「物質的」貧困を対象とし、もっぱら、その貧困の救済、物的な最低生活の確保にあったのに比し、とりわけ現代の社会保障の対象は社会保障思想の普及・展開に伴って、この第一次的、古典的な貧困とともに現代的貧困は言うまでもなく、人間の存在＝人間生活そのものを脅かしている普遍的・共通的な生活基盤そのもの——社会的・生活関連環境条件——を対象とせざるをえない必然性をもつにいたっている。後者は、とりわけ現代資本主義生産社会の展開・発展により、貧困自体の問題とともに貧困以前の問題として、人間自体の存在を脅かす自然的・社会的・人間生活環境の破壊の進行——とりわけ各種の公害群の多発——により提起されている。このような現象は、現代社会における「適者生存」原理により、この自然的・社会的環境の破壊の中で、たくましく生きる生命を具えている人間の生の実験であって、顧慮すべきことではないとする発想は、現在の憲法25条の生存権保障のもとでは許されてはならないことであり、以下現代社会保障の法の対象として、「社会関連環境整備」の位置づけについて考察したいと考える。

1. 社会保障法体系における「社会関連環境整備」における位置づけ

現代の高度国家独占資本主義社会において、体制内の各種の諸矛盾が顕在化し、これらの諸矛盾に起因する生活危険状況に対し、各種の政策的措置が国家によって講ぜられつつある。

これらの生活危険に対して、所得(現金)や現物保障あるいはサービス給付(医療・その他)の保障を行なうため、社会保険法、公的扶助法、社会援護法が、その私的生活個人責任原則の存在とその限界に直面して、国民の社会的必要、とりわけ行政的な需要に対する充足のため、いわゆる社会的扶養→国家的扶養化という側面から、一応国家がその生活維持責任主体として、目的には生存権＝生活権擁護ということ、直接的・経済的な面での保障ともいべき所得保障を中心にしながら、行なってきた。これのみでは賄いきれないものに対して、より包括的・機能的な措置をするために、いわゆる「普遍平等適用」原則にもとづいて社会的必要階層に対して、社会保険技術あるいは公的扶助、あるいは社会援護という法式によって、生きた人間としての受益者の権利を可能な限り尊重する立前で、所得(現金)給付、現物給付、あるいは医療を含めてサービス給付を試みてきた。

しかし、この現代高度国家独占資本主義下の現代社会では、体制内の各種の諸矛盾に対する対応は、このように経済的な面での所得保障と、これに関連するサービス給付保障のみに限定されては対処しえない、極めて複雑な、しかも包括的対応によって対処せざるをえない性格を内包している。

ことに、現代の寡占・独占企業体中心の産業開発は、その生産優位原則にもとづいて、人間の生活基盤を、その生存まで脅かすほどに大規模に、その特徴として、しかも暴力的に、組織的に、集

团的に破壊しているこの現代的事実は、わが国のみならず世界的現象になっている。すでにおくればせながら問題とされている各種の企業生産に起因する公害現象とその対応はその一つの現われであり、これこそ現代資本主義に必然的、内在的なものといつてよい。

そして、これらの現代資本主義生産体制下の予盾の諸現象は、従来の制度的必然とみられてきた所得喪失に伴う生活危険、あるいは生活不能という第一次的かつ古典的原因によって生存権を脅かしてきたことに加えて、現代社会における人間の生活維持に不可欠な生活事実の基盤である「生活環境」、あるいは「生活基盤」たる自然環境、社会生活環境それ自体を基底から脅かすという現代的原因として、生存権を脅かしている。

なるほど、前者の古典的原因に対しては、国家は現代的な面ですでに指摘してきたような社会保険法、公的扶助法、社会援護法を中心にその具体的対策を一応進めてきた。

しかし後者の「生活基盤」破壊という現代的諸原因に対しては、国家は従来もそうであったが、それほど総合的、組織的に取り組むことに積極的ではなかったことは否定できない。この分野への対策は、少なくとも資本主義価値法則が支配する企業活動の自由の分野の問題として、企業の生産と市民生活とのバランスを中心に、その企業の側にウェイトをおきつゝ極めて消極的な行政と、その基準によって規制し、その結果対症的にも総合的な事前対策をとりえなかったことは事実であるし、前述の現代的公害の大量現象に対して、はじめて促がされたことは否定できない事実でといつてよい。

この具体的な事例として、後述の社会関連環境整備という視点から今日の「公害関係行政」をとりあげることができる。これらの公害諸現象も、従前から存在していたものとは量的にも質的にも相違して、極めて現代の高度独占資本主義生産体制に密着した必然的な現象であることは否定できないし、そして後述するように今日極めて多面的な現象として現われているから、従来各省庁の所管

ごとにその場しのぎの行政対策をもってしてはこと足りないのが現状である。たとえば、問題となっている「水」の汚染一つとり上げてみても、その汚水排出源は極めて多様であり、水の公害「管理」の全体的規制としてはこれまで「水質保法（昭33，法 181号。なお、この法は水質汚濁防止法、昭45，法 138号の制度に伴い廃止）」や工場排水等規制法（昭33，法 182号）（廃止）があったにしても、そしてそれに対応してその全体的な行政のコントロールは経済企画庁にあるとされても、その汚水排出源企業は通産省の工場事業場、鉱山、大蔵省所管の酒造工場、農林省所管の食品工場、運輸省所管の自動車工場、厚生省所管の薬品工場や畜殺場、建設省所管の下水道など多様なのである。そして、この水質保全法などによって、経済企画庁が水域を指定して、水質をきめると、上記の所管省がその所管の個別的特別法である工場排出法・鉱山保安法・下水道法その他施行規則によって行政を行なうことになる。しかし、実情は行政所管相互に脈絡もあるわけではなく、行政目的に照らしてみても十分な効率もみられない。このことが、また地域住民にマイナスを与え、その一元化行政とともに公害行政の地方委譲化が強く唱えられていることも事実である。\*)

\* 拙稿、社会保障行政の一元化の問題点

（健保連刊「健康保険」、昭45・11月号所収）参照。

とにかく、公害を含めて、人間の社会関連環境の破壊とこの保全のための動きが、国民に対し重大な関心を払わせなかった時代においては、行政自体消極的な行政関与の古典的スタイルでよかったのであるが、20世紀の現代福祉国家の許では、この古典的な行政スタイルではすまなくなっている時代が、後述のように来ていることも否定できない。

ここにこそ、後述にみられる現代行政法における行政作用法の現代的再編成論と並行して、そこから再分化した社会法体系中の社会保障法が、その対象として、いわゆる憲法 25 条の

現代生存権保障の目的と理念に照らして、従来消極的なものにすぎなかった公害行政を含めて、広く人間生活に密着して、その生存権と深くかかわりあいをもつ社会関連環境整備の領域を、行政法とオーバーラップしてその対象とせざるをえない必然性を創出したとみてよい。

## 2. 社会関連環境整備法の意味

さて社会保障法という視角から、筆者は、これまで筆者なりに分類した現代社会における社会保障法の法の体系中、社会関連環境整備に関する法は、すべてを例示して示さなかったが、つぎのようなものを包摂する見解をとったのであった。

\*拙著、社会保障の法体系(上)〈勁草書房〉P 139。この当時極めて包括的な表示をもって、これを捉えたにすぎなかった。

- (i) 公衆衛生関係部門〔予防接種法(昭23, 法68号), 結核予防法(昭26, 法96号), 精神衛生法(昭25, 法123号), 優生保護法(昭23, 法156号), 伝染病予防法(明30, 法36号), 食品衛生法(昭22, 法233号)その他, 性病予防法(昭23, 法167号)保健所法(昭22, 法101号), 医師法(昭23, 法201号)医療法(昭23, 法205号), 薬事法(昭35, 法145号), この他, じん肺法CO中毒特別法など〕。
- (ii) 公害規制関係部門〔公害対策基本法(昭42, 法132号), 公害防止事業団法(昭40, 法95号), 大気汚染防止法(昭43, 法97号), 水質汚濁防止法(昭45, 法138号), 海洋汚染防止法(昭45, 法136号), 騒音規制法(昭43, 法98号), 公害防止事業者負担法(昭45, 法133号), 公害紛争処理法(昭45, 法108号), 公害健康被害救済特別措置法(昭44, 法90号), その他, たとえば産業公害, 都市公害, 権力公害などに関する。〕
- (iii) 公共住宅関係部門〔住宅金融公庫法(昭25, 法156号), 公営住宅法(昭26, 法193号),

日本住宅公団法(昭30, 法53号), 住宅建設計画法(昭41, 法100号), 地方住宅供給公社法(昭40, 法124号), その他関連法, 建築基準法など〕。

- (iv) 都市計画部門〔都市計画法(昭43, 法100号), 都市再開発法(昭44, 法38号), 新住宅市街地開発法(昭38, 法138号), 自然公園法(昭32, 法161号), 都市公園法(昭31, 法79号), 宅地造成等規制法(昭36, 法191号), 国土総合開発法(昭25, 法205号)その他各地域整備法など〕。

- (v) 教育関係部門\*〔教育内容そのものよりも, 主に無償教育を中心とする現物, サービス関係の法。たとえば学校給食, 学校保健などを通じて給付するものをさす。

\*筆者は当時, 抽象的に「教育関係法」という点で捉えたのは, 舌足らずで限定しなかったが, 教育関係法中, いわゆる教育法の中心ともいべき教育計画, 管理, 教育内容よりも, 社会保障的な給付とその内容に重点をおき, 教育サービスとしての内容として, 無償教育自体学校給食などの物的給付そのものを対象としていたし, 今日とも変ってはいない。なお, 社会教育なども関係する。

かくして, 筆者が当時発想していた社会保障法の体系の中で, これらの社会関連環境整備の必要は, とりわけ現代の高度独占資本主義生産体制下の人間生活が, 従来 of 田園的, 牧歌的な古典的な市民生活——こゝでは自然的環境破壊が著しくない状況を前提にして, 直接問題となるのは, 主として「所得保障」と「医療保障」とが貧困対策として直接的に問題となる——に対比して, 急速な工業化, 都市化の進行に対して, 古典的な意味での市民生活基盤が, 各種公害現象によって汚染破壊され, この生活基盤の破壊現象に対して, 現代生産社会の体制的限界に一応規定されつつも, その人間性を回復するために, 人間の生活する社会的な全生活基盤の体系的整備に起因する。そして憲法25条の生存権保障という観点から, これを

法体系の中で把握する必要があるということ、意図していたからにはかならない。

しかし、このような広い、社会保障法体系の間取りに対して、社会保障法の法学的対象と、その学問的対象と、その学問的成立という点で、かなり問題のあることが指摘されてきたことは否定できない。

\* 拙稿、荒木誠之「社会保障法」書評紹介（季刊社公保障45・6月号）参照

筆者は、この批判に対して、社会保障法という法学自体の成立が、もちろん、その対象との関係で、単に抽象的、包括的に学問的便宜論から肯定されるべきではなく、現代法体系における社会法の中の一分岐として、労働法から分離して、その独自の法領域として成立つと考えている。とりわけ、対象として基本的な生活権擁護のために、公害規制、都市住宅問題などの開発整備にとり組むことは拒否するべきではないこと、ことに、社会保障法の広がり危険に対して、単に古典的な対象内容のみをもってして、——第一次的な貧困に対する公的扶助、社会保険、社会援護法——その対象とすること、さらに憲法25条の条文とからめて、これに公衆衛生のみを附加することも、反って便宜的すぎるという点においてである。今日、筆者は社会保障法について、憲法25条の現代生存権保障の理念と目的に照らして、つぎのような定義をしておきたい。

社会保障法は、独占資本主義段階において、いわゆる社会的弱者として、その具体的な生活主体としての人間象を視点にして、その具体性を承認された労働者階級のみならず地域住民を対象とし、その体制内の諸矛盾に起因するそれらの階層へのすべての生活危険事故に対し、生存権保障の理念とその目的に照らして、国家的責任による、社会的扶養を含む包括的な生活保障と、生活権の基盤である生活基盤の整備、保全、育成のための関係法の総称とってよい。

かくして、本論で用いる社会保障体系下の「社会関連整備法」という用語も、必ずしも実定法上の特

定の個別の単独あるいは統一法を意味するものではなく、主として、従来、社会保障が対象としてきた第一次的な生活権への脅威といえる。生活不能、生活障害に対する古典的な貧困現象に加えて、さらに今日なお恒常的に存在する貧困化現象にアプローチする、してきた「所得（現金あるいは現物保障）」に加えて、現代的に質的に発展してきた「社会サービス（医療及び社会福祉サービス）保障」に対応して、この生存権さらに「環境権」への脅威ともいふべき現代的原因をなす社会環境、とりわけ人間の生活のベースである生活基盤の破壊に対し、人間の生命と健康保全面での公衆衛生諸条件の整備とともに自然環境や社会環境などの生活環境基盤の維持、保全に関する法制と限定したい。所有権自由原則の許での私企業の自由＝企業活動の自由に対し、国家総資本の立場において、生活主体である国民を名宛人として、普遍平等適用原理に照らし生活環境にかゝりある領域の保全・整備のための関係法を呼称し、社会保障法体系下の一部門を担っているという意味で使用している。しかし、これらの領域は、従来の各種の法領域（とくに公・私法からの）にかゝりあをもつので、以下その関連法を中心にして、社会保障法的な視覚から問題としてみたい。

### 3. 社会保障法体系における社会関連環境整備の対象化とその法的アプローチ

さて、上述したように、現代社会における生存権保障の内容は、人間が人間として、文字通り人間らしい快適にして、文化的な生活環境条件のもとで、また人間らしい労働環境のもとで、人間らしい労働諸条件に服して生きることが要請されているとみてよい。このために、生存権保障における必要にして、基礎的諸条件として、まず第一に、「健康」の維持・保全、毀損された健康の回復と社会復帰（リハビリテーション）の具外的な措置と施策が必要なのであり、このことは医療関係法、公衆衛生関係法とその関連組織の充実に関連するといふ。

第二に、第一の人間の生命に直接関係する基礎的・自然的「健康」と対応して、これと直接的・間接的に関係のある生活関連環境整備のための必要にして、基礎的な諸条件の整備が必要となる。

これは、公害対策を含めて、人間が人間らしく生きることが、現代社会における人間の社会的・文化的存在態としての意味をもつ以上、生活関連環境、とりわけ人間の生存；生活基礎ともいえる居住に関する住宅問題（低家賃公共住宅建設、都市の上・下水道、し尿、汚水処理、その他）とともに、これと直接関係する都市開発問題、さらに各種の「公害（企業・都市・権力公害）」問題が規則の対象となる。

とりわけ、現代の高度独占資本主義体制下の、「生産優位」原則重視のもとでは、すでにのべたようにならかなり組織的、大量的、暴力的な広汎な各種の「公害現象」による生活環境の破壊に対して、どのようにして対処し、どのような環境保全の実をあげ、そしてこの環境の破壊から生存権を擁護するかが、今日社会保障法の一つの課題として、積極的に取り組まざるをえない現代社会保障法体系の生活関連環境整備法の課題があるといつてよい。

ことに、憲法25条の生存権保障の理念は、現代資本主義社会の具体的な人間生活自体にかかわりあいをもち、すでにのべたように第一次的、古典的な物質的窮乏に対処する「所得（現金）あるいは現物保障」とともに、今日これと結合する「サービス（医療、サービス措置）保障」によるその総合的な保障が要請されている今日、このサービス保障は、快適にして、人間的な生活環境基盤の保全・形成、そして、その整備に向けられていったとすれば、これは生存権保障と別個のものではなくして、先存権内容の現代的拡充といつてよい。もちろんこの点において、近時「環境権」という新しい型の——従来の法制度において、個別的にしか着目されなかったものについて、かなり包括的、総合的に生活環境保全についてとらえた——権利とその提唱が、とりわけ各種の公害に対応してなされている。<sup>\*</sup>

<sup>\*</sup> 大阪弁護士会環境権研究会「環境権確立のための提言」（ジュリスト 470号）P.60以下、「特集・環境 公害問題と環境破壊」（ジュリスト 492号）P.222。

筆者にとって、これは社会保障の施策と対立するものではなく、従来、社会保障が対象としてきた古典的な貧困原因（社会的疾病）とその克服とともに、もっと人間の基礎的条件である生活環境や健康破壊という生活内容自体を対象にしたものといつてよい。この点につき、社会保障法は「富か貧困かではなく、健康や生活の快適さそれ自体である」<sup>(\*)</sup>とする視点は注目に値する。

<sup>\*</sup> 西原道雄「公害対策と社会保障」（週刊社会保障 昭46.6.21号所収）参照。

とりわけ、社会保障法がその一環として生活関連環境の整備を広く対象とし、この生活関連環境整備のために、国家権力が私的生活自治原則をこえて、その生存権を脅かされている国民の生活維持のための社会的必要に対応して、積極的に各種の行政手段を媒介として、健康保全＝生活環境保全という点において、事前防止措置と事後救済措置を総合的に試みるということは、まさに現代社会保障法の課題であり、このことによって私的生活自治の領域にある責任（公害に対する加害責任）を免責し、これと抵触するものでないことはいうまでもないことなのである。

ただ、生活関連整備法のうち、とりわけこれ以外に多くの社会的事故が存するにもかかわらず、企業公害中心の公害行政部門が有力な役割をおびるのは、西原教授が指摘されるように<sup>\*</sup> (1)公的扶助の貧困に原因があること。(2)公害が現代社会における典型的な災厄で、貧困原因としても典型的なものであるだけに、典型的な把握・典型的攻撃が可能であること、を示唆されているのは注目に値する。

ただ、ここでは「公害」というものをその原因に即してみると、かなり限定されるが、広く公害という現象が、各種の法領域と絡んでいることは、公害規制に公害規制法のみならず数々の法が

対応せねばならないことを示すものといつてよい。

\* 都留重人「現代資本主義と公害」(岩波書店) P.35以下。

(1) 産業公害(産業の生産・サービス過程から発生する公害)

i 工場のばい煙, 有毒ガスによる大気汚染, 海域汚染

ii 工場廃液, 鉱山排水, 石油流出などによる河川・海域の汚染

iii 工場騒音・振動, 建築騒音, 交通産業騒音・振動

iv 工場用水・ガスの過度汲み上げによる地盤沈下

v その他(河川災害, レヂュアーによる河川汚染, 水力発電・ダム等の災害, 農薬など)

(2) 都市公害(都市住民の消費過程から発生する公害)

i 都市暖房による大気汚染

ii 下水道・清掃施設の未整備による家庭下水・ゴミ投棄による河川汚染

iii 清掃施設の大気汚染・悪臭, 清掃事業の停滞による汚物の堆積

iv 自動車の排気ガスによる大気汚染

v 道路未整備などの交通政策の失敗の交通マヒ

vi 水道供給のおくれによる水不足

vii 自家用交通の騒音

(3) 政治公害(権力公害)

i 軍事基地騒音

ii 軍需工場の有害ガスなどの大気汚染

iii 原水爆実験, 軍事衛生などによる放射能汚染

このほか, 医・薬事公害, 食品公害など, 直接・間接的に, 公害規制に関する法の面に関連する領域にあるものや, 生活環境整備に資するどころか, 逆に作用する観光公害などもみられるのである。

そこで, つぎに, この社会保障法の社会関連環境整備法の対象と, その領域に関し, これと重なりあっている関係法のかかわりあいを, 公法的規制 現代行政法の面から考察してみたい。

一般的に, これらの行政領域は, 従来, 行政法の行政作用法の領域に属せしめられてきたが, 今日これらのものが, ことに15世紀的な秩序国家=秩序行政から20世紀的な社会国家(福祉国家)=給付行政への変遷の中で扱えられざるをえなくなっていることも否定できない。\*

\* 山田幸男「給付行政法の理論」(雄川・高柳編「現代の行政」所収) P. 23。

和田英夫「行政法」PP. 266 ~ 268。

成田・南・園部編「行政法講義(下)」PP. 4 ~ 9。

成田・荒・南・近藤・外間編「現代行政法」P. 191以下。

ことに, この種の行政作用は, 従来, 警察的作用や「保育」あるいは「扶育」とか, “Forderung(促進)”とかで扱えられてきていたものが, 今日では, “Leistende Verwaltung(給付行政)”として示されていることに注目しておきたい。

これらの給付行政の設定は, 自由放任的な資本主義生産体制に対応する古典的な市民法の貫徹に対応していた国家の消極的な生活への対応から, 現代資本生産体制における各種の生活危険現象の増大に対し, 国民の側の社会的な行政需要とその充足に対応し, 国家による積極的に国民の社会経済生活への対応を示しているといつてよい。この点, 公法等の分野においても, 従来の行政作用法の伝統的構成に対し, (19世紀的な扶助行政に対応していた)いわゆる現代法体系における20世紀的な社会福祉国家機能に対応した, 新しい行政需要に

対応する。しかも古典的な行政作用法の適用によってはとらえられない伝統的、古典的な行政作用法の再編成のために模索が行なわれていることは注目に値し、給付行政・サービス行政という、非権力的役務部門においてこれが著るしい。

ことに、この行政作用法の一部門を構成した部分、いわゆる古典的・抽象的な市民法の現代的修正として登場をみている。現代法体系中の社会法概念のもとで、社会保障法、労働法、経済法、租税法、開発行政法、教育法その他に分化していること。この分化せるものが、公・私法の二つにまたがりつゝ、その独自の固有の法理を進ましていることも注目に値する法現象といつてよい。

そこで、行政作用法の再編を追求する現代行政法における行政作用法に対応して、上述の社会保

障法体系という視角から、社会関連環境整備法にかかわる法則を概観しつゝ、問題点をみてみよう。

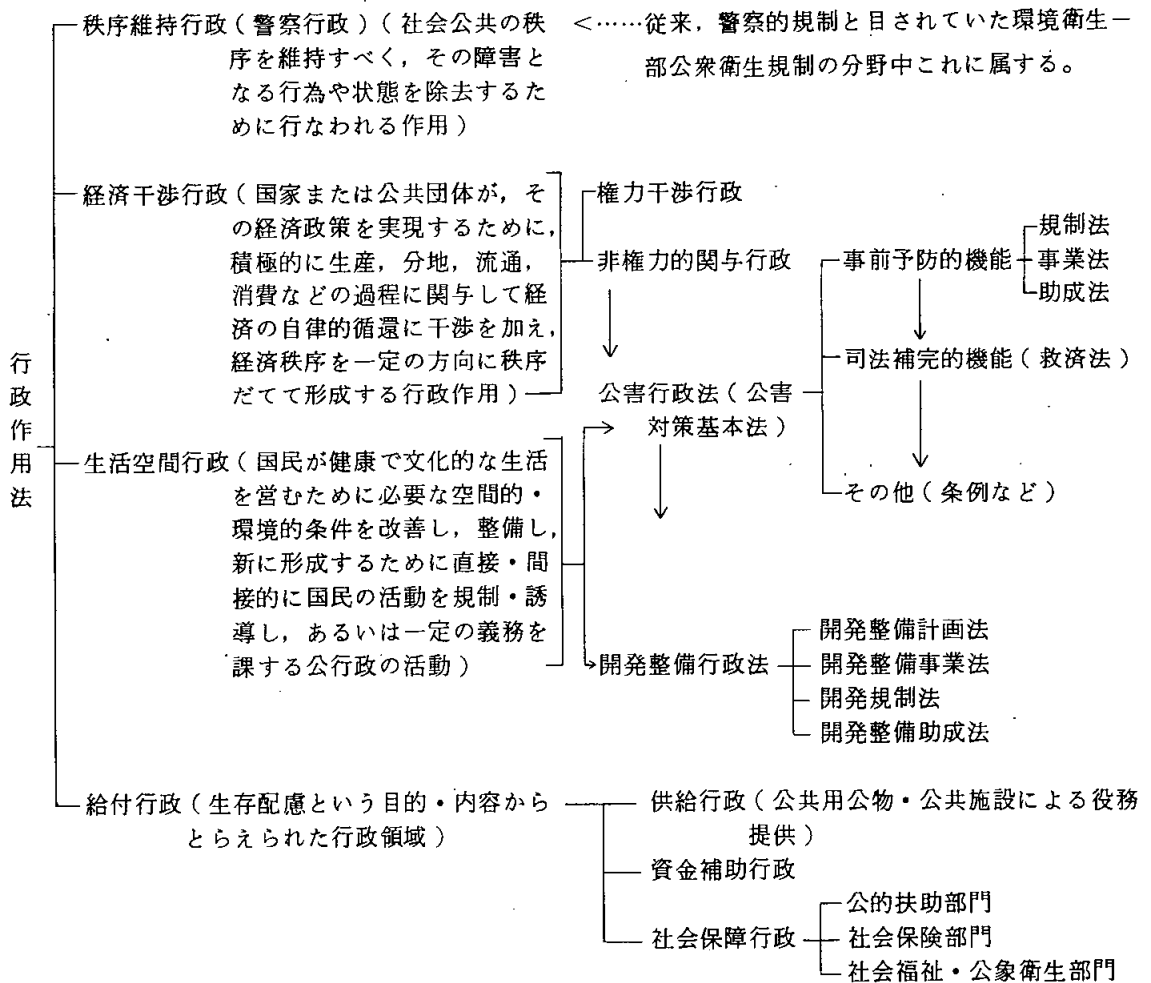
とにかく、上述したようにこれらの法領域が、現代行政法体系において、給付行政法<sup>(\*)</sup>およびとりわけ新しい発想ともいふべき生活空間行政法<sup>(\*\*)</sup>という包括的な行政作用体系に属しているとされることは、つぎの表示から理解できることである。

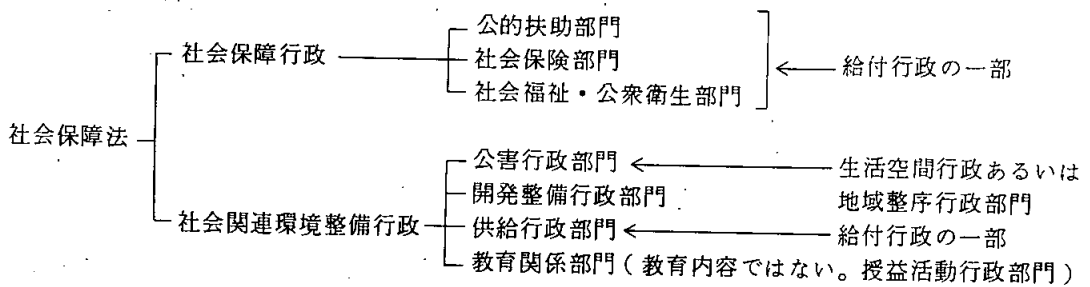
\* 成田・南・園部編「行政法講義(下)」

P. 141以下

\*\* 成田・南・園部編、前掲書P. 69以下

筆者自身、この「生活空間行政」という現代的な呼称自体が、現代行政法の行政作用法の再編成という点での、給付行政とは別に唱えられていること…多くの教示をえている。





さて、この行政法学の分野からの行政作用法の再編成から多くの示唆を受けたが、ここから専門的に分化した社会保障法学の視角からみると、社会保障法は、経済干渉行政は多く経済法の分野に属せしめられるものと考えられる点で、これを除くと同時に私自身は行政作用中、一般的に社会保障行政をプロパーに扱う「給付行政」というまでもなく(ただし行政法学者が、この行政にしている資金補助行政などの助成行政も、多く経済法の分野に属せしめられると考えられるので、これを除くが)、生活空間行政(公害行政法と開発整備法)と公衆衛生・環境衛生行政とが、その対象と考えている。したがって筆者は、現代行政法学との交錯において、社会保障法学の視角からみて、他の部門とからめてみると、社会関連環境整備法はつぎの対象領域をもつものとして考えている。

現代行政法における行政作用法中、憲法25条の生存権保障の理念に照らして、社会保障法の側からの再編成を試みると、その対象領域中の給付行政の社会保障がこゝでは主軸となる関係で、この社会保障法中の社会関連環境整備法は、行政作用法中の個別化されている生活基間行政、あるいは地域整序行政、公害行政その他を広く包括して把えることが許されると考えている。ことに、前述したように今日、現代の社会保障が、第一次的な古典的貧困原因の克服に加えて、幸福追求あるいは快適な生活条件、労働条件の維持をその内容として取り組まざるをえない現在、より積極的な生存権の基底にある生活基盤整備・形成を目的と

することは当然であり、この行政部門と対応する法が広がりが増すといえ、これを排除するわけではないと考える。

なお、この種の行政作用部門は、国家の行政作用に属するといえ、いわゆる生存権＝「社会権」という点からとらえられる非権力的役務に関する部門が多く、公衆衛生・社会環境衛生行政などの消極的警察行政の対象となる面が存するといっても、これも積極的な国民生活への介入や侵害となりやすい、積極的な公共社会秩序維持のための本来の権力的警察行政のそれではないこというまでもない。

一般的に、この種の社会関連環境整備に関する行政部門の法の特徴を、社会保障法体系中の(1)公的扶助法→公的扶助請求権 (2)社会保険法→社会保険給付請求権 (3)社会援護法→社会援護請求権などと対比しつつ、つぎにその権利性という観点・視点で概観してみたい。

第一点、この社会関連環境整備法に関する部門も、上述の各種請求権自体も法の複合性によって一率に統一した法概念で割りきることが困難であるごとく、現代行政法中の行政作用法中の各種の、かなり性格の異なる部門に属している状況を見ても、これを一率な給付請求権や法概念で割り切ることはできないことはいうまでもない。

しかし、この部門は、現行憲法25条の生存権保障に即応し、国民が健康で、文化的なしかも快適な生活を営むための、必要な社会的、空間的、環境的条件を整備、形成する点で、従来の消極的秩



序維持行政と異り、積極的な生活基盤整序行政にあることは否定できない。すぐれて、非権力的行政役務作用部門にあり、国家の行政作用に属する点で「上」からの他律的な国民生活規制（整序ともいう）に転化し、この場合、国家的必要行政水準が支配する虞れがあるが、その権利性については、憲法25条の理念と実態に即して、解釈されねばならないことというまでもない。

第二点に、社会保障法の社会環境に関する、この部門における公衆衛生、社会環境衛生、公害行政、住宅ならびに都市整備・開発行政は、一般的に国民全体に対する普遍平等適用原則による生活配慮が存するにせよ、これらは各種の公共的役務の提供、生活手段の供与などの特定人に対する直接的授益活動を対象とするもの（住宅）と、一般的な生活基盤整備・形式をするもの（都市開発）と、極めて多様である。このことは、多様な行政手段、たとえば消極的な秩序行政にみられる行政的手段（命令的行為——下命、あるいは禁止、許可などの）に加えて、給付行政にみられる行政行為手段（形式的行為——設権行為、剝奪行為、さらに確認行為など）など、さらに助成、奨励、保護、指導などの非権力行政行為など行なわれるが、その法の目的に照らして受益者優先の、権利保護に即した行政対象領域にあることが注目されねばならない。

たとえば、住宅関係における利用規則の面は、公法的規則に服すといっても、それが公的な定型化を意味している点で公的なものであるが、私法上の附従契約的規制になじむ点では、社会保険

法のそれと類似するし、一方都市における都市計画などは、時に公用収用などを媒介にして進められる点で、私権との対抗関係が生じ、公共目的のための権力行使と補償の面で、私法上の規制に服せしめるか否かの問題など生ずるが、何れも上記に照らして、実態的に法適用ならびに法解釈がなされることが要請されると考える。

この点で、これらの行政部門は、国家に対して特定の給付を求める請求権という形での、たとえば包括的な「社会関連環境保全権」というような権利を抽象的には設定しうるにしても、これはむしろ国の政策立案を求める領域にあり；その権利性も極めて多様である点で、ことさら上述のような適用と解釈が要請されることになる。

また、この面では、受益者の運動論による政府の施策を立法的に求めるか、さらに国民の生存権的な意味での権利の保全を図る行政上の処分を求める「義務づけ訴訟」などが泥む領域にあるといつてよい。

\* 無名抗告訴訟として「義務づけ訴訟」を意図する発想もみられる。

以上、問題点を論じてきたが、社会保障法学からの位置づけと十分な論理を展開したとは思えないし、今後これらの領域での権利の性格の把握、妥当な行政手段の問題、権利救済の問題などは、憲法25条に照らして社会保障的視角から、社会保障法学者や公法学者、さらに、この領域の私法学者によって切り開かれることをお願いしたいし、教示をえたいと考えている。（1972・1）