

社会保障分野におけるILO(国際労働機関)の活動について

山崎 伸彦

(社会保険庁年金保険部業務第一課)

はじめに

筆者は1984年4月から2年間にわたってスイスのジュネーブに所在するILO(国際労働機関)の事務局本部に派遣され勤務する機会を得た。筆者の専攻は数学で、仕事は主として発展途上国の年金制度の財政計算に対する技術的サポートという専門的なものであったが、本部勤務の2年間を通じて間接的にせよILOの社会保障分野における活動全般に触れる機会を持つことができた。ここでは、こうした体験を通じて内側から眺めた姿を交えて、ILOの社会保障分野における活動全般にわたる紹介を試みてみたい。

ILOにおける社会保障の位置付け

ILOは現在では国連の専門機関であるが、その起源は国連より古く1919年のベルサイユ会議にさかのぼる。ILOはその名の通り労働者の保護と労働条件の向上を目的とした機関であり、各国ごとに政府と経営者団体と労働組合のそれぞれが代表を出すというユニークな3者構成を特徴として

いる。したがってその活動の中心は、国際労働基準の設定といったいわゆる狭義の労働問題の分野とならざるを得ない。しかしながら労働条件の保障の背景には労働能力を喪失した場合を含めた全般的な生活条件の保障という視点が必要であり、ILOがこの意味で社会保障を等閑視してこなかったことは、その制度創立当時においてすでに事務局に社会保障を担当する部署を備えていたことからわかる。

現在、ILOの事務局はブランシャール事務総長の下、3人の事務次長と9人の事務次長補が事務を分掌しているが、残念ながら社会保障を専ら担当する事務次長補はいない。社会保障の問題は20余りある部局のうちのひとつである社会保障局が専ら扱っているといって過言ではない。その社会保障局の陣容は職員20名強、人員からいっても予算からいってもILO全体の2%にも満たない。このようにコンパクトな組織ではあるが、社会保障局の守備範囲は広く職員は経験を積んだ専門家ぞろいである。以下では、内側から見た社会保障局の活動を描いてみたい。

社会保障局の活動の概要

ILO社会保障局の活動は大別して3つの分野に分けることができる。その第一は、条約や勧告の形により社会保障に関する国際労働基準を設定することである。第二は社会保障に関する国際比較をはじめとする調査研究活動である。第三は社会保障の整備を図る発展途上国に対する技術協力活動である。この三分野のうち技術協力は最も新しい分野であるが、現在社会保障局が最も力を入れている分野であり、筆者も主としてこの分野での活動を経験した。ちなみに過去十数年来社会保障局長の任にあるタンブリ氏によると、現在この三分野の比重は、国際労働基準の設定が15%、調査・研究が35%、技術協力が50%といった見当ということである。(文献〔1〕参照)

国際労働基準の設定

国際労働基準の設定は、ILOの活動の中で最も古典的な分野であると同時に最も重要な分野でもある。この国際労働基準というのは具体的には条約及び勧告によって表現されるのであるが、1919年以降現在までにILO総会で採択された条約は153本、勧告は161本のぼっている。(これは社会保障に限定しないILO全体の数字である。)勧告には強制力はなく、条約も議会の批准を経なければ遵守義務は生じない。また議会による批准を経て条約上の遵守義務が生じたとしても、その違反に対する罰則に相当するものは違反事実の公表と是正

の勧告に過ぎない。先進国の政府にとってはこの罰則はそれなりに効果的であるが、逆に国内法との非常に軽微な抵触を恐れて、総体としては条約の基準を十分に満たしているにもかかわらず条約の批准を渋る傾向が見られる。一方、発展途上国においては、国内法の整備を二の次にして条約の批准を急ぐため、批准の後に数多くの違反事実を突きつけられるということになりがちである。こうした実情をいかに評価するかというのはいささか主観の混ざる問題であるが、社会保障局長のタンブリ氏は、発展途上国にとっては改善の努力目標を与えるという点で有意義であり、先進国にとってはすでに総体としては条約の基準を達成している以上あまり問題はないという論法で条約の価値に肯定的評価を与えていた。

さて、社会保障の分野におけるILOの基準設定活動は、第2次世界大戦を境として二つの時期に分けて考えることができる。大戦前の基準は当時のヨーロッパに存在した社会保障制度をモデルとしたものであり、その主眼は労災補償及び特定の集団(被用者の一部)を対象とした社会保険にあった。二度の世界大戦にはさまれたこの時期にILOは社会保障に関連して約20の条約と約10の勧告を採択している。一方、第2次世界大戦後は、より包括的かつ普遍的な社会保障をめざす傾向が強まり、1952年には有名なILO102号条約が採択されるに至った。

この102号条約の採択は、国際社会保障法制史上において画期的なものであった。この条約によって、各分野に分かれた社会

保障給付が統一的な視点の下で整理され、その給付の範囲及び水準について満たすべき最低基準が設定されたのである。しかもこの条約を批准した国は、基準の達成状況を統計データに基づいてILO事務局に定期的に報告しなければならないことになっている。ちなみに筆者も日本の年金制度が102号条約に適合していることを検証する作業の手助けをした経験がある。さて、この102号条約では一般制度の適用範囲として被用者の50%以上あるいは全国民の20%以上という基準を設けているが、一方で発展途上国が批准しやすいように、経済水準や医療水準が一定以下の国では規模20人以上の事業所の50%以上に適用が及べば可という特例を設けている。給付水準の設定にあたっては、給付の種別ごとに標準受給者というものを想定し、その給付を標準労働者の賃金と比較するという手法が定められている。例えば老齢給付については標準受給者とは年金受給年齢に達した妻を持つ男子、遺族給付については子供2人を持つ寡婦、障害給付や医療給付、失業給付については妻と子供2人を有する男子といった具合である。標準労働者についても細かな規定があるが、賃金の範囲のとり方が条約批准国の解釈に委ねられているために、日本では生活給の一部ともいえるボーナスが算入されないなど批判の生じる余地のあることも確かである。

さて、第2次大戦前の古い条約は大戦後の新しい社会保障の潮流に照らして時代遅れの観が強まったので、その改定が急務となった。ILOは、専門家会議を組織して

社会保障に関する政策の見直しを図り、1959年には102号条約と整合性がとれるように古い条約を段階的に改定していくべしという答申を得た。この線に沿って1962年には、社会保障における外国人の内国民待遇を定めた第118号条約が採択され、1964年には労災給付の基準を定めた第121号条約が採択された。1967年には老齢・障害・遺族年金に関する新基準を定めた第128号条約が採択され、1969年には医療給付や傷病手当金に関する第130号条約が採択された。これらの条約は、第118号条約を除いていずれも条約の内容を補足する勧告を伴っている。

調査研究活動

ILO事務局は過去60年余りにわたって全世界の社会保障関係の文献を収集してきた。それらは世界の各地にある地域事務所から送られてきたものもあれば、各国政府から直接送られてきたものもあり、また各国にいる懇意の学者が送ってくれたものやILOの職員が出張の際に収集してきたものもあるといったところである。

これらの文献は、国別・テーマ別に分類整理され解析されて研究論文や出版物の形で公表される。また、世界各国の研究者からの問合せに答えるという形で利用に供される。

ILOの文献は、すべて中央図書館に登録されることになっているが、専ら社会保障に関する文献は社会保障局が実際の保管にあたることになっている。社会保障局に

は専任のドキュメンタリストがいて、文献の検索にあたって相談に乗ってくれる。この検索には現在のところカード・システムが使われているが、同じように社会保障関係の膨大な文献を保有するISSA（国際社会保障協会）と共同でデータベース化を図るべく目下具体的な検討が進められているところである。

さて、加盟各国政府から寄せられた社会保障法制に関する新規立法や改正の情報は、ILOの公用語である英語、フランス語、スペイン語の3ヶ国語に翻訳されて*Legislative Series* という出版物により速報される。それらの中で特に重要なものは、分析を加えた上で*Social and Labour Bulletin* または*International Labour Review* 誌上に発表される。筆者も日本の雇用保険制度の改正について、労働省から派遣されて他の部局に配属になっている同僚の協力を得て、SLB誌上にレポートを掲載したことがある。ただしエディターを通るので筆者の拙い英文は跡形もなく消え失せ、別人の筆になる文章のようになっていたが。

さて、ILOの調査研究活動で忘れてならないのは、*The Cost of Social Security* の出版である。これは、3年ごとに加盟各国政府に対して社会保障制度にかかる費用の明細とその負担方法を質問票の形で問い合せ、その回答を集大成することによって作成される文献である。これは一方では、社会保障の費用負担に関する国際比較となっている。ILO社会保障局では社会保障統計の専門家をほぼ専任に近い形でこの文献の編集にあてているが、各国政府から寄せ

られる回答を統一的な基準に沿って整理し直す作業は困難を極めるものである。一口に社会保障と言ってもその制度内容は国によって千差万別であり、どの範囲までの費用をILOが定める意味での社会保障の費用と認めるかをめぐって問題は尽きない。昨年刊行された最新版においても、公衆衛生に要する費用を社会保障の費用に含めるかどうか国ごとに制度の内容に踏み込んだ議論をして決めていったということである。

ILOでは、社会保障統計の整備のための重要な第一歩として、基礎的な統計項目について定義を明確にし国際比較の可能な統計が最小限度の項目についてとれるよう努力をしている。

調査研究活動というのは、必ずしもそれだけ独立に行われるものばかりではなく、ILOの他の活動に付随して出てくるものも多い。例えば、新しい国際条約を作ろうとすれば、現在その分野において存在する条約や協定に関して徹底した調査研究がなされるのが常であり、その結果としてILO総会に提案される条約案の付属文書は、その分野における一級の研究論文としての価値が十分にある。また一方、成立した条約を批准した国が定期的に送ってくる遵守状況の報告書も調査研究活動にとって貴重な情報源である。また特定地域や特定産業に関して発生する社会保障の問題は、地域会議や産業別委員会で討議され、その報告書が重要な情報源となることも少なくない。

多くの加盟国が関心を持つ特定の問題について、ILOはしばしば専門家による国際会議を主催し解決の道を探る。近年にお

いては「年金とインフレーション」, 「医療費の高騰と社会保障」, 「労災の防止と補償」といったテーマで専門家会議が開催された。こうした会議の成果を踏まえてILOは将来の調査研究活動の焦点を定めていくのである。

技術協力活動

ILOの技術協力活動は第二次世界大戦前から行われてはいたが, ILOの活動の主流を成すほど盛んとなったのは大戦後ILOが国連の専門機関となってからである。これは, 国連が財政面で発展途上国に対する技術協力を支えたことと, 大戦後新たに独立した諸国が社会保障制度の発足にあたってほとんど例外なくILOの援助を求めたこととの相乗効果と言えよう。

社会保障の分野におけるILOの技術協力活動は次の5種類に分類される。

- (1) その国の経済社会情勢を一般的に分析し, その国の発展段階に最も適した社会保障制度の構想を立てること。
- (2) 社会保障法制の整備に協力すること。
これには法律の起草からより細かな規則の制定, さらには既存の法令の改定が含まれている。
- (3) 社会保障制度の事務組織について正確性や能率の面での問題点を調査し改善法を提案すること。この事務組織には, 資産運用を扱う部門, 統計の収集・解析・公表を扱う部門, データ処理を扱う部門の3部門が挙げられる。また, 専門家の教育訓練もこの分野に分類される。

(4) 社会保障制度のもとでの医療給付の供給に関する問題点を調査し改善法を提案すること。これは, 制度面からより効率的な医療給付の供給を誘導することを目指すものである。

(5) 社会保障制度の財政の状況を調査すること。これはいわゆる財政再計算であり, 制度の発足前に費用の見積りを行う場合と, 現に運営されている制度の財政状況を把握し, 制度の改正を行った場合の費用を見積る場合とに分けられる。

ILOは上記の技術協力を達成するために大別して次の3つの方法をとっている。

- (1) ILO内部または外部の専門家の派遣
- (2) 教育訓練に対するフェロシップ供与
- (3) 地域セミナーやトレーニング・コースの組織

筆者は専ら技術協力の(5)の財政再計算の分野での活動を経験した。現在, 社会保障局の技術協力の主流を占めているのはこの分野の活動であるので, 筆者の経験をやや詳しく述べて結びとしたい。

財政再計算に関する技術協力の第一段階は年金数理の専門家を派遣して制度の法制面及び運用面の実情を把握し, かつ財政計算に必要な統計資料を収集することから始まる。この段階で制度の改正案を示されて費用の見積りを求められることも少なくない。この役目(エキスパートと呼ばれる)はILOの職員が果たすこともないではないが, 通常は外部の専門家と契約することが多い。筆者の経験によると財政再計算の仕事がうまくいくかどうかはこの第一段階の出来いにかんにかかっているといって過言

ではない。特に質のいい統計資料が収集できるかどうか勝負の分かれ目という感じである。

第二段階は、資料を収集したエキスパートがジュネーブの本部を訪れ、電子計算機を利用して計算を行い報告書を作成する段階である。筆者は専らこの段階に関与していた。

ILOは財政再計算用の汎用プログラムを開発しているが、再計算遂行のためにはまずこの汎用プログラムを対象となる国の制度に合わせて修正しなければならない。エキスパートがジュネーブに滞在できる期間は予算の制約により限られているので、第一段階の途中で制度の概要をエキスパートから文書で送ってもらい、その報告に基づいてプログラムを準備しテストを行っておく必要がある。エキスパートの到着後、法令面の疑問点を質したり実際の運用状況を聞いたりして必要ならばプログラムに修正を加え、また構想中の制度改正があればその改正後の制度に対応するプログラムも準備する。

次に性別年齢別の死亡率や障害発生率などの人口学的データを準備する。制度の経験率があればそれを用いるが、一般には国連が地域別に作成しているモデル生命表のパターンと国別に作成している平均寿命の推移の予測から中長期的に適用し得る死亡率を作成するのが通例であった。また障害発生率は性別年齢別の標準パターンを基に認定基準や実際の運用の態様を考慮に入れた補正率をかけて用いるのが通例であった。人口学的データには他に遺族年金に関する

ものとして、性別年齢別の有遺族率や寡婦及び遺児の平均年齢といったものが挙げられるが、国勢調査に類するものがあればそのデータを用い、なければ文化的に似通った同一地域の国のデータを代用するということもあった。

次に、被保険者及び受給者の性別年齢別の人数及び平均報酬（年金額）をインプットする。国によってはこれすらあやふやな国もないではないが、その場合にはエキスパートがサンプル調査を行うなどして独自に情報を取り総数を割りつけるなどして推計数を出したものをういたりしていた。

おおよそ上記のようなデータがそろるとプログラムを動かして、まず賃金のベースアップや年金のスライド改定がないと仮定した場合のいわゆる静態計算を行い、結果を念入りにチェックする。これでプログラム及びデータに問題なしと認められれば、賃金上昇率やスライド改定率及び利率の何通りかの組合せについていわゆる動態計算を行う。

動態計算の結果と保有する積立金の額に基づいて、現在の保険料率をとり続けた場合に積立金を取り崩さずに最大何年間支払いを続けていくことができるかという年数が（仮定した賃金上昇率等の組合せごとに）算出される。これをPeriod of Equilibriumと呼び年金制度の財政ポジションを示す重要な指標として扱っていた。また逆にこのPeriod of Equilibriumが20年なら20年になるような保険料率を求め、これを（期間20年の）Scaled Premiumと呼んで保険料率策定のための重要な指標としていた。

海外の動き

幾通りかの制度改正案について上記の動態計算と指標の計算が終わるとエキスパートが報告書を書き、その内容をチェックして第2段階は終わりである。

第3段階は、エキスパートが完成した報告書を携えて現地に戻り当局者に内容を説明する段階である。以上の3段階を経て財政再計算に関する技術協力は完成する。

筆者が2年間の在任中に財政再計算にタッチした国は、エチオピア、クウェート、ペルー、ホンジュラスをはじめとして十数か国に及ぶ。このうちクウェートには上司と共に出張して資料収集を行い第1段階のエキスパートとしての活動も経験した。

年金制度にとって定期的な財政再計算は必要不可欠であり、発展途上国に続々と誕生した年金制度は次々とILOに手助けを

求めている。これらの要請にすべて応えていくことはILO自体の予算・人員面からみて到底不可能であり、今後は発展途上国が自らの力でこれらの仕事を遂行していきえるようになるよう、統計や年金数理の専門家の養成に力を貸していくことを重点とすべきではないかと筆者は考えている。

最後に、本稿の執筆にあたってILO社会保障局の広報用資料を提供して下さったタンプリ局長に謝意を表したい。本稿の記述には同資料に負うところが大きいことを付記しておく。

文献

- [1] 「特別インタビュー——タンプリILO社会保障局長に活動状況を聞く——」週刊社会保障 No.1382 (1986年5月)