

社会保障の発展における国際機関の役割

——新時代の社会保障を目指して——

ジェフ ヴァン・ランゲンドク

訳：岡 伸一

I. はじめに

本稿は敬愛するギ・ペラン氏の業績を再評価することを課題とする。彼は正に ILO における国際社会保障の偉大な専門家であり、欧州そして世界で施行されている関係法規のほとんどを草案したきわめて重要な人物であった。

ペラン氏は ILO のスタッフとして ILO に常に忠誠を表明していたが、現在の ILO の活動はペラン氏のとったスタンスと乖離しつつある。本稿では、ペラン氏の意図を再度検討することで現在の ILO の活動について批判的な検討を加えていきたい。彼は ILO を退職して初めてこの点について執筆しようとしていたが、もう我々はそれを知るよしが無い。不幸にも病気があまりにも早く彼を沈黙させてしまったからである。しかし、彼の死後に発表されたパリの社会保障歴史研究協会によって刊行された『国際社会保障法史 (Histoire du Droit International de la Sécurité Sociale)』の中の彼の草稿にはいくつかの論点が表明されており、これを手掛かりに以下で私の意見を述べていきたい。おそらくペラン氏本人が主張したかったこととあまり遠くはないものと確信する。

まず、本稿の目的と対象を限定したい。国際

機関として本稿は ILO を取り上げ、具体的には世界各国における社会保障を発展させるための国際基準の設定を対象を絞りたい。順序としては、まず、全般的な批判を述べ、続いて特定の具体的な批判点を指摘し、最後に結論として ILO の構造的な問題について論じていきたい。

社会保障の領域における国際機関の活動は2つの次元に分けることができる。伝統的に「調和化」と「調整」と呼ばれるものである。「調整」は既存の各国の法律の内容を修正することなく、国内法の相互の整合性を検討することで各国間の法律上の障害を除去していく技術的な作業を意味する。従って、「調整」は各国に対して特定の影響力を持つにしても、社会保障の発展を直接刺激するものではない。本稿では各国の行動を国際的な基準に向けてより直接的に誘導していく「調和化」の領域に焦点を当てる。実際に、こうした基準のすべてが市民の社会保障に関する権利と社会保障機関に対する国際共同体の見解を表明するものである。

社会保障の国際的基準については、ILO が独占的な役割を果たしていることは否定できない。多くの条約が締結され、多くの国々で批准され、専門家委員会によって管理されて有効に機能している。最も基本的で重要な条約は疑いもなく、1952年の社会保障の最低基準に関する

102号条約である。ペラン氏は若干の修正を加えて102号条約を欧州評議会 (Conseil de l'Europe) の欧州社会保障法典 (Code Européen de sécurité sociale) の中で再び取り上げた。以後、欧州評議会は議定書を取りまとめ、より精緻化された基準を確立した。その後にも欧州社会保障法典は改正されたが、102号条約によって描かれた構造は基本的には堅持されている。その意味でも、本稿は102号条約を中心に検討を加えていきたい。

II. 全般的な批判

1. 社会保険から社会保障へ

ギ・ペラン氏は卓越した才能で1939年代の世界大恐慌と第二次世界大戦の時期にビスマルク改革以後に工業国に広まった社会保険からベヴァリッジによって表明された新たな概念である社会保障に向けての推移を記述している。ILOも即座に新たな組織に再編成され、世界中での社会保障の普及・宣伝活動に努めた。その際、社会保障は2つの機能を持っていた。1つはすべての国民への最低生活の保障であり、もう1つは労働者の所得保証であった。

社会保障が確立される前の発展段階は社会保険の時代であった。19世紀後半に先進工業国で共済保険のために政府や自治体の援助が振り向けられており、1881年11月のビスマルク宰相の下で強制保険として現実化した。当時、この制度が革命的な出来事であったことは周知のとおりである。この時の強制保険は雇用契約に基づく職業活動と結びつけられていた。強制保険の名の下に、良いリスクも悪いリスクも等しく社会化されたりリスクとして一本化された。すべての加入者が支払わなければならない拠出はとて

も低い水準か賃金比例で徴収され、しかも、労使で分配された。管理は被保険者が信頼できる労使代表によって構成された自治的組織によって行われた。強制保険は目覚ましい成功を収め、欧州中で普及し、さらに発展を続け世界中に広まっていった。財やサービスの生産が企業によって組織化されるならば、必ず労働の報酬として賃金が支給され、その賃金は社会保険によって保護されるのである。こうした構造が現代産業社会の基本的構造の一部を成し、また、同時にその社会の威信ともなっているのである。使用者は社会保険の効用を疑うべくもなく、労働者は政府が保障する最低所得保障よりもむしろ社会保険のより高い保障水準を好むものである。

この社会保険制度は19世紀の社会問題に対して説得力のある解決策を与えたが、20世紀の社会問題には十分対応できなかった。デュペイル教授による伝統的な見解では、19世紀の社会問題は労働者階級と貧困階級が同一視されることによって特徴付けられた。20世紀の社会では、労働者はもはや貧困ではなくなった。社会保険は労働者にとって益々有用なものとなっていったが、貧困も社会の中で益々深刻なものとなって存続していた。社会的排除と考えられる貧困のリスクから保護されるべきなのは、もはや労働者ではなくすべての市民となったといえよう。貧困からの救済はすべての市民の権利として認められなければならない。こうした保障ができるのは政府の他にはなく、それが今日社会保障と呼ばれるものとなったのである。

ギ・ペラン氏は社会保障の誕生の日を第2次世界大戦終結時としている。この時、国際機関は例えば典型的なもので基本的人権宣言にあるような主要な法文を通じて社会保障への権利を

個人の基本的な権利と理解するようになった。戦後、多くの国々で憲法の制定に際して、国民の権利を保障する政府の義務について明記している。

こうした社会保障の概念は有名なベヴァリッジ・リポートによって具体化された。ただし、実際にはイギリス政府はベヴァリッジ・リポートの提案のごく一部しか実行しなかった。同リポートは50年経った今でもその有効性を失ってはいないことは、1992年にヨークで開かれた我々欧州社会保障研究所の研究集会でも確認されている。社会保障は政府の責務であり、すべての市民に対して生活上のすべての出来事において基本的保障を行い、人間としての尊厳に合う生活に導き、社会における政府の責任を保障するものである。社会保険はそのための1つの手段に過ぎない。扶助制度は別の手段であり、公的扶助給付は3つめの手段である。健康、教育、住居、雇用等の市民への社会サービスは4番目の手段といえよう。これらの異なる領域におけるさまざまな手段すべてによって、福祉国家は市民が必要とし、しかも、自力でできない保護を市民に提供するものである。

2. 社会的保守主義への傾倒

歴史を見ると、すべての発展段階において、前段階の古い技術は新しい発展の段階においても依然として存続してきた。人間の生活上のさまざまなリスクに対する保護の技術についても、明らかに同様のことがいえる。ある時期に国民に特定の生活水準を保障する手段が1つしかない場合、その唯一の手段が法的強制力を持つ前に社会的美徳となり、道徳的義務となり、宗教的命令にすらなる。時代を追って挙げると、これらの手段とは、家族の扶養、貯蓄、

財産、慈善、民事責任、相互扶助、そして保険であった。新たな発展段階に突入すると、旧来の保護制度の必要性を失うが、宗教的・道徳的美徳として旧制度を支えていた法的規定を一切排除するのはきわめて困難である。発展した現在の社会保障法においても、家族の扶養や民事責任が併せて明記されている。社会保険と社会保障の関係も同様である。古典的な社会保険組織は新しい制度体系になっても容易には立ち去ってくれない。

1952年のILO102号条約は法律体系に宣言と勧告を盛り込むことで終結したが、結局、曖昧な性格に留まり、全般的には認められながらも、社会保障の権利を人権とみなす原則を確認するには信頼性を欠いている。

3. 狼と小羊

社会保険は堅持されているだけでなく、さらに発展し続けている。社会保険は社会保障の主要な部分を占めているという理解が一般的である。旧来の社会保険は多くの国において新たな構造の要請に対する画期的な対策を採ることなしに、「社会保障」という新たな名前を勝ち取った。欧州、特に欧州大陸諸国の制度の現状では、社会保障は2つの目的を追求している。全国民の最低生活保護と労働所得の保障である。両者はきわめて異なる概念である。両者は異なる集団に接近するものであり、異なる技術を活用し、異なる財政と行政を要するし、異なる適用条件下で、異なる給付を提供する。

2つの目的のうち最低生活の保障が社会保障において本来はより重要なものであるはずである。ところが、実際には労働所得の保障がより重要視され、財政においても、注目度からしても、社会保障の主要な部分を占めている。例え

ば、ベルギーでは所得保障のための支出は1,143億ベルギーフランであるのに対して、最低生活保護にはわずか363億ベルギーフランのみしか支出されていない。つまり、社会保障総支出のわずか3.17%しか最低生活保護に支出されていない。

あえて寓話で説明するならば、社会保険は狼であり、最低生活保護は小羊に相当する。両者は同じ川で水を飲まなければならない。社会保険は社会の支配集団にとって重要な給付を保障するものであり、労使双方の代表によって管理される基金を形成することで、比較的良い収入を獲得している者に高額な給付を保障するものである。つまり、大きな家屋で、有能な人が居住し、最高のコンピューターが備わった階層に属し、管理は例えば医師等によって行われる。他方、もう1つの社会保障の構成要素である基礎給付は社会の最底辺の階層を対象として、資力調査に基づいて最低給付を提供するものである。そこでは、利害者集団を代表する組織はなく、行政によって一方的に管理されるか、あるいは別の組織の管理下に置かれる。この制度は地方のレベルに権限が分権化されており、制度の内容では地方によってかなりの不均衡が存在している。こうした状況の下で、最低保障給付の発展は望ましいことではあるものの、財政上の競争においては社会保険に大きく遅れをとってしまう。

4. ILOの曖昧な役割

ギ・ペラン氏は本人が大いに貢献し普及させてきた社会保障の新たな概念に比べて、ILOの姿勢が曖昧であると遺作の中で触れている。すべての市民が保護を必要とする最低所得保障はフィラデルフィア宣言によって再確認された

が、この機能に関して触れているILO67号条約を見ると、おそらくその対象を労働者にしか設定していない。以前は社会保障の普遍的な使命を明言していたが、社会保障に関するその後のILO条約では、市民の間で最底辺の階層はそのままにして、単に労働者だけに各国政府の法的整備の対象を限定させるよう努力してきた。

労働者の所得保障は社会保障の主要な目的ではない。政府は労働による所得の保持のために個人の労働者に対して責任を受け入れるものではない。所得の水準は人によって大きく異なる。所得の相違が保持されるよう政府が要請されるのは、明らかに労働が終了した時のみである。労働者が所得水準を維持したいと思ったとしても、その責任は第一義的に個人に帰属するものである。政府が演じるべき役割は労働者がリスクに陥った時に保護制度から除外されないようにすることに留まる。つまり、すべての国民に対して強制適用を実行することである。しかし、その財政的責任は利害者個人に帰する。

労働者の所得保障は社会保障においては二次的な使命にすべきであり、一次的な使命は貧困者、最底辺生活者、弱者の解放に向けられるべきである。逆に、社会保険は最低水準以上、あるいは平均水準以上の所得を伝統的に保護するものである。社会保険の各集団は彼らの視野や利害を行政当局に押しつけるようになった。これがデレーク教授が「マシュー効果」と名付けたものであり、福音のいう「持っている人は与えられてなお多くのものを持ち、持たない人からは持っているものさえ取り上げられる（マテオ25章29）」にあたる。

このことは人類すべてにおいて明白ではあるが、世界中の貧困研究によって動機づけられた運動に水をさすのが現状である。こうした闘争

は特に北欧や西欧で特定の成功をもたらしている。だが、国際的な局面では社会保障は現代社会においては主として雇用を見出した国民の特権である社会保険として理解されている。

もちろん、私は ILO 側が思案する政治的効果については関知しない。私は ILO の社会保障部門の担当者を沢山知っていて、彼らがより貧困な大衆の改善の必要を認識していることも知っている。だが、基本的保障を提供する最低限度の社会保障の構造にとってかわる体系に彼らが言及するのは稀である。現実には、ILO は第三世界に比較的裕福な者を保護する社会保険を導入することを支援しており、他方で、大衆は貧困のうちに生活しており、解決不能の問題が置き去りにされている。

III. 具体的な批判

全般的な批判を通して、ILO102号条約が欠陥を持っていることがわかった。とりわけ、その欠陥として次の具体的な点が指摘されよう。制度の適用範囲、給付の財源、労働災害保険、遺族給付、そして、失業保険である。

1. 適用範囲

ILO 条約の批准に際しては、社会保障の各制度に関して適用対象が定められている。そこでは、最低基準として、すべての者がすべてのリスクから保護されるという一般的に想定される前提が要求されていない。条約は調印する国に国民の80%、あるいは、労働者の50%が法定制度の保護から除外されることを認めている（第9条、15条、21条、27条、33条、48条、55条、61条）。つまり、本当に保護が必要な者を保護することが各国政府に強制されていない。すでに

社会的に恵まれている、特に公共サービス部門や公企業、外国企業の労働者の50%に政府が行う社会保障のための努力を集中させることを阻止する術がない。こうして、ILO 条約は実際に調印した国が民間保険と同じ方法でリスクを選別することを可能にしてている。このことは社会保険の目的に逆行するものである。

さらに、ILO 条約は扶養者については何ら言及していない。豊かな国においても扶養者はまだきわめて多数を占め、発展途上国ではさらに依然として大きな存在となっている。条約は調印国に扶養者の社会保障の権利を否認することを許している。

さらに、こうした状況が基本的人権として認識されている社会保障への権利に反することであるか否か問い直すべきである。フィラデルフィア宣言において、ILO は社会保障政策を完全な医療と保護を必要とするすべての者への最低所得を保障するものと理解するように強制させた。国民の20%、労働者の50%のみがこうした保護を必要としていると信じられるであろうか。社会保障の権利はすべての人の権利ではないのか、そして、国民の間の特定期率の者だけのものではないはずである。

ILO は国際機関であるが、多くの加盟国の中には西欧型の社会保障を組織化する手段を持っていない国があることを私も知っている。この事実は慎重に考慮されなければならない。世界中で社会保障の最低基準を設定するための法的手段において、まず第1に個人の社会保障の権利が確認されなければならない。さらに、財源を確保できない国であれば給付が最低限度の性格とされたり、あるいは、暫定的な政策によって非特権的な特定集団が排除されたりすることを容認することは慎まなければならない。既存

の形態では、ILO条約は人権宣言や経済的・社会的・文化的権利に関する国際条約の規約に反するように我々には思われる。

2. 財 政

ILO条約は社会保障の財政については付言していない。財政方式の相違に関する議論は当然ながらまったく考慮されていないのであろう。この条約はその形態が保険であれ、扶助であれ、行政府による直接的な給付であっても、政府によって保障されるすべての社会給付に適用される。このことは平等の見地からすると危険を生み出した。ILO条約は従前所得に対する比例給付を好んで取り上げている。だが、その給付がどのような財源調達を行うのか明らかにしていない。多くの国々ではさまざまな財源を混同しているという実態があり、結局、公的な基金から賃金に比例した社会保険給付に対して財政補助が与えられる。政府が国家収入によってすでに高い所得を享受している者により高い給付を提供することは誤っている。そのような給付への権利は、当事者によって支払われた拠出に基づく制度のみにおいて容認されるものである。

他方、現在は企業の競争力を向上させるために使用者の社会的負担を削減させようとする傾向が多く国々において確認される。こうした新しい形態の「社会的ダンピング」は実際にきわめて危険である。このことは政府が社会保障を介在として産業に補助金を支払っていることを意味し、論理的には利害関係者の拠出によって調達されなければならない給付のために公的基金を利用することになる。

ILO102号条約はこうした問題を規制することを目指していない。これらに沈黙することに

よって所得の逆再分配に至っている状況を黙認しているともいえよう。社会正義を保護するための条約65条の中にこの点に関する短い規定を挿入することは可能であるように思える。

3. 労働災害保険

多くの国々において、労働災害保険は社会保険の中でも歴史的に最も早くから法制化された制度であった。ただし、ドイツは例外であるが。現在でも、正当化できる重要性よりもはるかに大きな関心が労働災害保険に寄せられている。ILO条約のVI節は労働災害について規定しているが、他の保険制度より長く扱っている。つまり、他の社会的リスクについてはそれぞれ6条文が割かれているが、労働災害には8つの条文が見られる。実際には、労働災害のための支出は社会保障支出合計の約5%に過ぎない。労働災害保険への関心の強さは明らかに過剰である。

こうした労働災害保険への過度の関心については、多くの説明がなされている。まず、労働者はしばしば危険な労働環境の下で労働を強制されるが、彼らの立場がきわめて従属的であるため、労働災害を防ぐためにはより強いイニシアティブが必要とされたとする。この説明はしばしば聞かれ、説得力のあるのも事実だが、他の社会的リスクについてもそのまま当てはまる。この説明は、他のリスクに比べてなぜ労働災害保険の必要性がより強いかについて説得力を持たない。それよりはるかに重要な貧困者への最低保障制度についてはまったく強調されていないのが現状である。

本来の理由は簡単であるが、利害関係者の間で抑えこまれてきた。労働災害保険は労働者ではなく使用者を保護するために創設されてき

た。歴史的に見ると、労働災害保険の起源は1850年から1870年ごろの企業内で災害が頻発した過程にあるのではなく、19世紀末の経営者に対する損傷、襲撃、殺人等の事件が続発した過程で成立していったのである。労働者の起こした訴訟は損害賠償を請求できる唯一の方法として既得権となっていた。その際、使用者は労働災害の犠牲者に自動的に適用される補償制度を創設することによってその責任を回避しようとしたのである。さらに、いくつかの国々では労働者が使用者あるいは関係者に対して損害賠償の訴訟を起こすことを禁じる規定を導入していた。

労働災害保険は労働者の間でも人気を集めた。社会保障の他の制度下の給付よりも高い水準の補償が提供されたからである。特定期間中に完全労働不能に陥る場合や、補償を受けられて所得の喪失には至らない永久的な身体障害の場合等の特定の労働災害においては、とりわけ労働災害保険は労働者の支持を得た。労働災害を選択できなかった犠牲者にとっては、この制度はあまり一般的ではなく、強い関心を抱かせなかった。

現在では労働災害保険の人気は明らかに低下してきている。道路事故の無過失責任保険制度が発展してきたため、この種の保険の補償と比べて、労働災害保険制度の内容はまったく優遇されていないことになった。今や道路事故の犠牲者にも民間の完全な保険が適用され、より低い水準の社会保険給付でも満足されるようになった。こうした状況は労働災害保険が社会保険制度の中で例外的に優遇されていることに大きな疑問を投げかけるであろう。

この問題はより広い視野から検討されるべきである。労働災害に起因する労働不能は別の原因による労働不能と異なる補償給付を支給され

ることがいかに正当化できるであろうか。もし、政府がすべての国民の最低保障と労働者の所得保障のために社会保障制度を創設するとすれば、すべての人に等しい待遇を採るべきである。法の前において万人は平等なはずである。一般的には、損害の原因は損害賠償への権利に何ら影響を及ぼさないはずである。原因はその損害を以後に再発を防止するためにのみ重要となるが、このことは社会保障の領域を越えている。

労働が公式の原因ではなく労働不能に陥った障害者に、より低い補償給付を適用させることは明らかに差別を意味する。ILO102号条約のXI部の付録において、補償最低率は労災においては50%、それ以外の制度は40%か45%と明記している。つまり、条約自体が調印国政府にこうした差別を承認させているのである。

使用者責任は労災に認められるこの待遇の差を正当化することはできない。使用者が責任があるとしたら、50%ではなくて100%、あるいは少なくとも責任相当分は負担しなければならない。そして、もし、使用者が責任があるとしたら、民事責任の法律によって規定される人とまったく同じ対象となる。民事責任と社会保障とが共存することは解決すべきいくつかの問題を提起するが、その解決はすべての場合において特権も例外もなく平等に行われなければならない。

これらの諸条件から、少なくとも労働災害保険が疾病や障害や死亡等の保護制度と異なる給付を支給することは正当化できない。この異なる性格の寄せ集まった労災保険はまず社会保険と使用者責任の2つの制度に分割されるべきであり、2つの制度がそれぞれ完全に別個に機能するように配慮されるべきである。特定の国々ではすでに職業上のリスクに関する制度を排除

しているが、その他の多くの国ではまだこれを保持している。ILO がこのような形式を世界中に広め続けているのは慎重な政策とは思われない。

4. 遺族給付

同様の問題関心は102号条約で8番目に掲げられたリスクについても向けられる。世帯主の死亡によりその配偶者や子どもが被る資力の喪失に際して適用される遺族給付制度である。この制度においては、19世紀の労働者家族の苦しい生活条件の下で発展し、20世紀の前半に支配的だった理想的な家庭像が創設の前提にされてきた。つまり、夫が賃金労働者であり、妻は専業主婦として家事や育児に従事する家族である。こうした家族の中の配偶者や子どもが労働者の死亡に際して遺族給付制度の保護を受けるのであった。

周知のとおり、現実には家族構造は必ずしも伝統的な形に留まっていない。結婚しても同居しない場合もあれば、離婚する場合もあり、再婚する場合もある。また、結婚しないで同居する場合もあるが、この場合は実際には別居をしても法的には離婚とも認められない。子どもは必ずしも本当の親と同居しているとは限らない。育ての父や母を持つかも知れないし、他の労働者の遺族保険の受給者である孤児かもしれない。

遺族保険制度はこれらすべての家族状況に応じて公平に管理できるものとなっていない。遺族と離婚した配偶者との間で、短期間同居した現在の配偶者と長年連れ添った前の配偶者との間で、あるいは、婚姻者と非婚姻者との間での平等待遇は存在しない。

さらに、生活様式や生活上の欲求も変化した。

かつての理想であった専業主婦はもはや少数派によってしか支持されなくなった。女性運動家は主婦の専門化は女性の差別から生じたものと認識している。女性は益々社会に積極的に参加するようになっていく。現代の夫婦は共働きしてより快適な居住環境を求める。また、労働生活も週休が増え、休暇も益々長くなり、女性も働きやすくなった。さらに、早くに退職して老後を十分楽しむための保障を労働期間中に確保するのである。こうした共働き夫婦は遺族保険から何の恩恵も与えられないのである。一度もこの制度の適用を受けず、夫婦それぞれが労働することによって自らの適切な保護を構築していく。逆に、彼らは専業主婦のいる家庭に比べてより恩恵の少ない給付を受けるために2倍の拠出を強いられるのである。

最善の解決策はデンマークで見られるように、社会保障において原因に由来する制度別の権利を廃止し、各市民にすべての状況に応じた社会保護への個人の権利を付与することである。つまり、労働者には雇用への権利あるいは失業給付を、年金年齢に達したら年金を、労働市場に再適用できないのであれば早期年金をとという考えを改めるべきである。こうしたモデルはもはや国民の合意を得ていない。むしろ、かなり遠ざかっている。それなのに、社会保険の概念のチャンピオンのように、ILO が旧来の制度別権利のモデルのみを確実に疑いようのないものとして普及させるのは時代錯誤である。

5. 長期失業

失業については、ほとんどの国々が特定期間に限って失業保険によって所得の保障を行っている事実で102号条約も従っている。この支給期間の後には資力調査を基にした定額給付の失業

扶助が適用される。我々は ILO が採っている立場に対して 2 つの反論を指摘できよう。

第 1 の点は、失業保険は短期の失業者に限定されていることである。つまり、長期失業は通常は失業保険制度によって保護されていない。失業のリスクは疾病のリスクと同様に扱われ、両者とも障害者のための給付制度と異なる性格を有すると考えられる。健康保険においては、疾病が続く限り長期療養も適用対象となるが、永久的な疾病、つまり障害となると適用が中止され障害給付が適用される。ところが、長期失業は社会保障によって保護されるリスクとされていない。この構造はすべての市民の個別的権利として、社会保障への権利を犯すものである。社会的に阻害された階層にとっては、長期失業の際の保障への権利はきわめて重要なものである。

長期失業者は社会扶助によって、あるいは、しばしば、扶助制度の特別な形態によって保護される。ILO102号条約は扶助が社会保障の 1 つの形態でないとは言っていない。だが、長期失業者のための扶助制度を権利として創設することを怠っている。より重要なことは、社会保険給付の支給対象から除外し、扶助制度に移管することでしか障害のリスクを認めていないことである。ILO が障害者とすべての点で同一な条件下にあり、識別することが困難である長期失業者に対して障害者と異なる待遇を設定することは理解できない。

ここに 2 つ目の批判点がある。ILO 条約は各国が失業者に疾病や障害とは異なる対処をするように導いている。このようなことは社会のいたるところで見られるが、いくつかの社会学的な要因によって説明される。法的にもほぼ同様の傾向が見られるが、道徳的には正当化できな

いものである。ILO のように社会正義のサービスを行う国際組織は疾病と障害と失業との間で加盟国が平等待遇を遵守するように強制させるようではなければならない。失業というリスクが労働不能というリスクとまったく異なるという概念は今やまったく時代錯誤である。疾病とか障害に陥った労働者は労働による通常の所得を等しく失うのである。その理由は健康状態であれ、年齢であれ、資格の欠乏であれ、地域の経済状況であれ、その他可能なすべての環境要因であれ、結果としての所得喪失という事実には変わりはない。失業者は地域の経済情勢のため、あるいは、年齢のため、資格の欠乏のため、その他すべての状況のために所得を喪失した者である。きわめて短い期間を除いて、経済的な意味での失業を伴わない労働不能はないし、労働不能でない失業も存在しない。

ILO102号条約は依然として独立した 2 つの現実を区別をしているようである。つまり、失業者を軽視し、二次的被保険者として扱う各国の態度を助長させている。これは明らかに ILO が支援すべき姿勢ではない。

IV. ILO の構造的問題

以上で述べてきた諸問題は、その法規と使命において労働者の利害の保護を目的とする ILO の基本的構造と関連するものである。だが、社会保障の対象は労働者にのみに限定されるものではなく、社会保障は当該国のすべての国民の権利であり、その第 1 の使命は労働の世界から排斥され、疎外された人々を保護することにある。

ILO は労働者の保護に貢献するものであり、ILO 自体も労使代表によって管理されるが、労

働の世界以外に属する人々の社会保護を組織化する権限があるだろうか。労働組合も、また、使用者団体も社会保障が保護すべきすべての人々を代表する組織でないことは明らかである。とりわけ、被扶養者、農業従事者、さらに、経済危機の時に数を増やすそれ以外の階層の人々や発展途上国において著しい貧困階層に属する人々を労使関係団体が代表することはできない。

多くの人々は少なくとも組織構造において、社会保障はほとんどの国において労使代表によって管理されているとして、私を批判するかも知れない。私も古典的な「労使団体」以外に国民を代表する適切な形態を見出すことが困難であることを認める。このこと自体が彼らの社会的地位の低さを固定化させている。だが、それ以上が望めないから労働組合によって代表させることに十分な理由を与えるかどうか再考する余地がある。労働者の組合は社会的使命を持った組織ではない。単に、経済的な性格を持った組織である。労働組合はカルテルを形成することによって労働者である組合員の利害を守るものである。そのカルテルは労働市場における交渉相手である使用者の側の団結があって初めて正当化されるものである。

すべての巨大組織と同様に、労働組合も幾つかの近視眼に苦悩している。組合は問題を楽観視しているし、利害関係者は労働者の中でも弱者と称される者達よりもより強く良好な状況下にある。労働組合は障害者や疎外された者への基本的な保護よりも、むしろ良い報酬を得て資格を持った労働者の既得の生活水準の保持を保障するための社会保険制度や、この保障を完全にするための補足給付制度へより強い関心を振り向けるのが現実である。

私は ILO がすべきことを述べる資格はない。だが、質問を投げ掛けることはできる。社会保障の領域における ILO の使命についての論理を遵守するために、ILO はいかにその構造を適用化させていけるのだろうか。4つの可能性が2つのグループにおいて考えられよう。

① ILO は社会保障に関して、事務局の構成員として各国の代表団のなかに被扶養者、障害者、年金生活者の代表と貧困者扶助機構を含ませる。

②あるいは逆に、社会保障に関する議題のときには各国代表を政府の代表のみに限定する。

③国際社会保障協会 (AISS, ISSA) を ILO の社会保障部門の一部に統合しその権限を委譲する。

④ ILO は社会保障を放棄し、既存の国際社会保障協会 (AISS, ISSA) を発展させ、特別な組織を創設し、社会保障の課題を委任する。

いずれにせよ、十分可能性は高いが、仮に組織がその構造を変更しない決定を下したとしても、社会保障に関して、特に102号条約について原則の内容を改定するために議論が開始されるべきである。だが、たとえ私がここで述べた見解が受け入れられないとしても、やはり、半世紀の間堅持されてきた基本原則は容認しなければならない。本来の質の良さは別として、理念と現実の進展に光を当てつつ、基本原則を再検討していかなければならない時期に達している。

〔訳者補足〕

本稿は、Jef Van Langendonck, "Le rôle des organisations internationales dans le

développement de la sécurité sociale”,1994. の翻訳であり、もともとは ILO での同教授の報告書(未刊行)を基に手直したもので、平成6年5月28日埼玉大学における日本社会政策学会での報告のために準備されたものである。なお、スピーチ用の原稿であるため、若干

編集してある。

(Jef Van Langendonck

ルーヴァン大学法学部教授，社会保障法研究所
所長，欧州社会保障研究所代表幹事)

(おか・しんいち 大分大学助教授)