

国際社会保障の一考察

平 石 長 久

I 国際社会保障について

国際社会保障は社会保障の調査・研究を通じて、社会保障の普及、発達、および国際的な協力活動を図ることを目指していると要約することができる。国際社会保障では、制度研究と国際比較がよくみうけられるが、それらは国際社会保障の一部である。国際社会保障は他の各種の分野も含む広い領域をカバーしている。しかし、本稿では、紙幅の制約からすべてを取り上げる余裕もないので、国際社会保障を一応広い視野から取り上げて、多くの分野を包括的に概述する。

ところで、国際社会保障は国際的な観点から社会保障に関する概念や目的、各種の制度の形態、内容および効果、基準や水準、諸問題、対応策およびその結果、協力活動などの広範な分野を含んでいる。社会保障の概念や目的では、1ダースの人びとに社会保障について語らせるならば、1ダースの考え方が示されるといわれている。社会保障については、国や人びとによっていろいろに異なる考え方、理解、および表現が存在するし、目的、形態、手段などの異なる例も多くて、しかもそれらの一部は時折変化する。さらに、各国の社会保障制度はそれぞれの社会経済的な条件の要請に応えようとし、またそれらの諸条件に支えられたり、あるいは制約をうけながら実施され、さらに政治的な影響をうけるので、諸条件の変化によって変わることがあり得る。したがって多数の国々のなかには、過去と現在では社会保障の考え方、形態、内容などの変わっている例が存在する。

いずれにしても、社会保障の考え方、形態、内容などは異なるので、現在 130 ヶ国以上の国々が実施する社会保障について、すべての国々に共通する唯一の決定的な定義は存在しないといっても過言ではない。しかし、国際社会保障では各国の社会保障を共通の場で取り上げて、国際的な調査・研究、協力活動などを実施する場合に、複数の多種多様な概念を整理し、普遍化しなければならない。したがって、社会保障について一応なんらかの国際的に共通な概念や目的などが設けられており、たとえばそれらは ILO, EC, OECD, ISSA などの国際的な機関が用いており、アメリカの社会保障庁 (U. S. Dept. of Health and Human Services, Social Security Administration) による各国の制度の調査・研究も ILO と同様な考え方を用いている。また北欧 5 ヶ国の社会保障に関する協力活動では、5 ヶ国に共通な考え方により各国の制度を整理している。いずれにしても、国際社会保障では各国の社会保障の概念、形態、内容などが異なるのを一応念頭に置きながら、ある特定の国における、あるいはある時期におけるそれらに固執しないで、多数の国々に共通するそれらを追求したり、確認したり、あるいは修正することが必要である。

またわが国では、わが国を中心にして他の国々の社会保障を取り上げる例が多いが、これは各国でもみうけられる。自国の社会保障を基準にして各国の社会保障を考察するのが重要なのは当然であるが、国際社会保障では異なる視点も必要である。自国を中心にして外国の社会保障を取り上げる例は、たとえばメルカトール図法で世界を平面

に描き、その中央に自国を位置させるようなものであり、これは球形の上でグローバルな世界をとらえていないことになる。前者は二次元型で、しかも自己中心型の思考であり、後者は三次元型の思考である。ちなみに球形で世界をとらえても、静止した地球儀では静止型の思考にすぎない。傾斜して速い速度で回転する地球上の世界を地球外から観察するような視点で世界をとらえながら、各国の社会保障を取り上げるのも必要である。つまり、国際社会保障では自国の社会保障も重要であるが、しかし自国の社会保障を客観的な視点で取り上げるのも重要である。インターナショナリズムの理解や客観的な視点を欠く国際社会保障は国際性の乏しい自己中心的な取り上げ方になってしまうのである。

なお、わが国の制度研究や国際比較では、各国の社会保障の紹介、自国の社会保障に参考となる材料の提供、自国の社会保障の批判などの例がよくみうけられる。しかし、国際社会保障がこのような形や活動だけであれば、国際社会保障の研究は単なる紹介という不当な評価しか与えられないだろう。このようなことでは、国際社会保障の順当な発達には期待できない。本来わが国では、従来、国際社会保障は比較的に軽視され、正当な座を与えられてきたとはいえないし、また総合的かつ体系的な取り組みもまだ不十分なのである。ちなみに、インターナショナリズムを理解しないナショナリズムは、自国中心の国家主義にすぎないのである。

さらに、一部の国際的な機関の例を除けば、国際社会保障では欧米の一部の国々だけが取り上げられ、他の国々はほとんど取り上げられないし、とくに第三世界の国々を対象から外するのが通例である。しかし、社会保障の未発達な第三世界の人口は、社会保障が発達した国々の人口よりはるかに多いのである。また、国際社会保障では特定の給付部門がよく取り上げられ、その他の給付部門をあまり取り上げない例もみうけられる。なお、多数の国々のなかには実施している各給付部門が不均衡な例や、一部もしくは多くの給付部門を欠く例も少なくないが、それらの社会保障の発達を

援助するのも必要だろう。

II 制度研究

1. 対象

制度研究は各国に共通する一般的な形で制度を取り上げる例と、各国の実施する制度を取り上げる例に大別される。後者は個別的な国を対象にする例と、複数の国々を同時に取り上げる例に分けられ、わが国では通常、個別的な国を対象にする例が多い。個別的な国を対象にする例が多い理由には、資料や情報の制約、特定の国に寄せる各研究者の関心や選択、複数の国々を取り上げる制約などが指摘される。複数の国々を取り上げるにはたしかに制約が多いので、特定の国だけを対象とするのはやむを得ない。ある特定の国だけを対象にするのも制度研究のひとつの手法であり、またそれは重要であるが、もし可能であれば、複数の国々を対象にするのも必要である。いずれの方法を用いるにしても、制度研究は後述する国際社会保障の各分野に関連をもっている。

わが国では通常、制度研究で対象として取り上げる個別的な国や複数の国々は欧米のある限られた国々で、それら以外の国を取り上げる例はきわめて少ない。対象にされる国々には、社会保障の歴史が長いとか、制度が比較的に発達し、内容も比較的に充実し、水準も高い例が含まれており、これらの国々がよく取り上げられる理由には蓄積された経験、発達した制度の内容などが挙げられる。ところで、制度研究では資料や情報の入手は不可欠であり、しかも最近もしくは現在の状況を把握し、分析し、理解するには資料や情報が豊富で、それらを継続的に入手し、また最新のそれらを入手できるのが望ましい。一部の欧米の国々はそれらが比較的に容易で、しかも人びとの交流する機会や現地で調査する機会も比較的に多い。したがって、これらの国々がよく取り上げられるのは当然である。

ところで、ヨーロッパではイベリア半島や地中海沿岸の諸国、東欧諸国などは対象から除かれるのが通例である。またアジア、アフリカ、ラテン

アメリカの諸国も対象から除かれ、オセアニアの国々では一部の国が時折取り上げられるにすぎない。これらの国々のなかには、資料や情報の不備、あるいはそれらの入手が困難もしくは不可能で対象として取り上げることのできない例が多いので、対象から除かれている。それはともかく、それらの国々のなかにはわが国の社会保障にとって参考にならないので対象から除外されている例や途上国を無視する例が多い。換言すれば、わが国の参考になる国はよく取り上げるが、参考にならない国は対象から除外されていることになる。このような形で対象と対象外の国々を区別するのは、あまりにも自己中心的な思考である。また、先進諸国は多数の後発グループ各国を犠牲にして繁栄を享受しているが、社会保障の遅れた国々を置き去りにし、対象から除外するのは同様な発想による途上国の無視であるといえる。国際社会保障ではグローバルな視点が必要であり、今後、取り上げる対象を拡大すべきで、とくに日本の果たすべき役割を考慮して第三世界の国々（なかでもアジア諸国）を制度研究の対象に含める必要があるだろう。

2. 類 型

わが国の制度研究では、各国の制度を整理して類型化する方法がよく用いられる。たとえば、(ヨーロッパ)大陸型と北欧・イギリス型とか、(社会)保険型と福祉型などの表現が用いられる。これらの類型化では、社会保険を主要な手段として社会保障を組み上げるヨーロッパ大陸諸国の制度が、大陸型や保険型と表現されている。また財源に多額の公費を投入したり、福祉サービスを重要視する形の社会保障が北欧・イギリス型や福祉型と表現されている。

ところで、社会保障の類型化は社会保障の歴史、概念や目的、主要な保護対象、採用する手段や制度の構造、資格条件や給付内容、主要な財源、管理・運営の方法と仕組みなど各種の要素を利用している。上述した類型化も一応これらの要素を利用しているが、若干異なる点がみうけられ、たとえば北欧諸国とイギリスの社会保障は異なる要素をもっている。本来、北欧5ヵ国の社会保障も各

国間では異なる部分が存在するが、5ヵ国の制度は類似した要素も多いし、5ヵ国が緊密に協力しながら活動を展開しているので、5ヵ国の社会保障は一応北欧型と称することができる。この北欧型はイギリス型と区別されていたが、その後、両者を一括して北欧・イギリス型という表現が用いられるようになった。しかし、制度の類型化で両者を一括するのは妥当ではないのである。

それはともかく、各国の社会保障はそれぞれの社会経済的な諸条件を背景にしながら歴史的所産として形成され、発達している。なかには他の国の社会保障の影響を部分的にあるいは全面的に、また強くもしくは弱くうけている例が少なくない。いずれにしても、各国の社会保障はきわめて単純な例を除けば、多種多様な形態と内容をもっており、多数の例は変化を続けている。そのような社会保障を便宜上整理して、一応類型化が試みられている。しかし、各国の社会保障を簡単に類型化して単純な形で表現するのは困難である。たとえば、前述した類型化は西側ヨーロッパの一部の国々を対象としており、東欧諸国の社会保障は含まれていない。もっとも社会主義諸国の社会保障は、形態だけで強いて分類すれば、前述した類型もしくはその修正型として表現することができる。

しかし、その類型には若干異論があるし、東欧諸国の社会保障がもっている特殊性を考慮すれば、東欧諸国の社会保障は便宜上東欧型というのが妥当な表現である。なおニュージーランドやオーストラリアの社会保障も特殊な例で、たとえばこの例はオセアニア型もしくはニュージーランド型と呼ぶことができる。さらに、いわゆる中進国や途上国の社会保障も特殊な例に該当し、その類型化には注意が必要である。ちなみに、これらの国々のなかにはILOなどの技術援助により、内容や実態はともかく近代的な形の社会保障を導入した例も含まれている。また、かつて植民地であったアフリカ諸国のように、旧宗主国が植民地時代に持ち込んだ制度を遺産として独立後も存続させている例があり、これも類型化に注意が必要である。なお、類型では、形態による類型化だけでなく、本質、機能、水準などによる類型化を行うことも

できる。

3. 目的と内容

制度研究の目的には、研究の成果を後述する国際比較や協力活動に利用する例や、自国の社会保障の改善に利用したり、あるいは批判に利用する例が含まれる。通常、自国の制度の参考に利用する例は、たとえば社会保障の後発グループが先発グループの経験や成果を利用しようとするものであり、利用法によっては後発グループは先発グループの失敗や欠点を回避しながら社会保障の導入や改善を図ることが可能である。もっとも、ある国の社会保障をそのまま他の国に採用することが可能とはいえないし、むしろ後者の国に適応するように修正して移すのが妥当である。

制度研究の結果を自国の社会保障の批判に利用する例はわが国でもみうけられるが、このような利用では自国の社会保障に不備や欠点が事実上存在し、改善を意図するのであれば、その利用は妥当である。しかし、他の国の社会保障が常にすぐれているとみなして、一方的に自国の社会保障を批判したり、非難するのは妥当な利用法ではない。本来、各国の社会保障にはその誕生と成長にそれぞれの事情があり、単純な比較や評価はできないし、また先発グループ諸国の社会保障にも弱点や欠点が存在している。制度研究には、高い次元と広い視野の思考と判断が必要なのである。

ところで、制度研究では社会保障の誕生と成長の過程を無視したり、または背後の諸条件を無視して、現在の制度だけを取り上げる例がみうけられる。社会保障は社会経済的な諸条件を背景にしながら採用され、発達するので、制度研究でそれらが無視するのは妥当な方法ではないし、正当な評価も得られない。また、制度研究では給付の内容や費用、財源の調達や負担割合などを主に取り上げる例がみうけられる。このような制度研究には、研究者の関心の所在や一般的な要請が挙げられる。しかし、制度研究の内容には適用対象、給付の種類と資格条件および内容、財源と支出、管理・運営、さらに諸問題と背景、対策およびその効果などが包括的に含まれていなければならない。

これらの一部を欠く制度研究はその成果が必ずしも役割を十分に果たせないのである。たとえば、適用対象や適用率は国際比較で水準を評価する重要なひとつの要素になるのである。

III 国際比較

1. 比較の方法と形態

国際社会保障の国際比較は各国における社会保障の誕生や成長などの発達過程、発達の推進力とその役割、制度の手段や構成および効果、制度の水準、問題と対応策および結果などの広範な領域を含んでいる。このような国際比較は当然複数の国を対象にするが、通常20ヵ国以上のように多数の国々を対象にする例はきわめて少ない。たとえば、多数の国を取り上げる例は、ILOによる社会保障費の調査報告 (*The Cost of Social Security*) である。また、通常、国際比較で対象とされるのは欧米の先進工業国で、社会保障の先発グループ各国であり、後発グループ諸国が国際比較に登場するのは稀である。そのようにきわめて少ない一例も、上述したILOの調査報告で、同報告にはいわゆる中進国や途上国の一部が含まれている。

ところで、国際比較には社会保障の本質論、形態論、および機能論の立場から行う比較と、定性と定量の2分野による比較が存在する。本質論の立場では、各国の社会保障がもっている本質について比較を行う。一般的には、本質論の立場では、各国の社会保障について個別的なそれぞれの国の研究が行われるが、複数の国々を対象にする国際比較はあまり行われなない。わが国でも同様に、個別的な一部の国々について本質論の立場で社会保障を追求する例がみうけられる。それはともかく、本質的な部分を深く追求すれば、それぞれの国の社会政策の本質にかかわりをもつことになる。

形態論の立場の比較では、複数の国々を対象にして社会保障制度の採用する手段、適用対象、資格取得条件、給付内容、財源調達、管理・運営などのような社会保障の形態(仕組み)、諸問題や対応策などが比較される。このような国際比較の成果は、社会保障の類型化、発達状態や水準などの

比較に利用され、また後述する国際的な協力を支えることになる。わが国でも、形態論の立場による国際比較は比較的少数の国々、しかも欧米の特定の国々を対象にして実施する例がみうけられる。なお、その国際比較では、各国の制度をなんらかの形でわが国の参考にしたり、あるいはわが国の制度の不備や欠点を指摘するために利用する例がみうけられる。このような国際比較では、国際的協力でわが国が要請される技術援助活動はあまり期待できない。

上述した形態論の立場は主として定性的な比較を行うが、機能論の立場は定量的な比較を中心にしている。たとえば、各国の社会保障の財源や給付費、機能などについて各種の比較を行っており、財源や給付費の対 GNP 比や対 GDP 比などを取り扱うのはその一例である。また、財源調達構成や労使拠出の負担割合などを比較する例、賃金、生計費、可処分所得などを利用して、喪失所得に対する現金給付の補償率（代替率）を各種の形と方法で比較する例なども挙げられる。なお、他の各種の形と方法で定量的な検討をしながら、社会保障の水準を比較するのもこの部分に含まれており、たとえば全人口や全労働力人口、被用者、ある特定の産業や企業規模の労働者などを利用する適用率を比較するのもこの例に該当する。

2. 一般的な傾向

国際比較は多数の国々や国際的な組織が、各種の方法や形態により社会保障を比較しており、わが国でも同様な比較が行われている。わが国の比較では前述したように、本質論の立場で複数の国の国際比較を行う例はきわめて少ない。また形態論の立場では、わが国を中心にしてある特定の国々を対象にする社会保障制度の比較が行われる。しかし、対象とする国々は欧米の一部の国々だけに限定され、取り上げる給付部門も年金制度や健康保険（医療給付）などの限られた一部の部門だけを個別的に取り扱う例が多い。機能論の立場でも、定量的な国際比較で同様な傾向がみうけられる。たとえば、財源や給付費を用いる各種の比較では、欧米の特定の国々だけが対象とされたり、

医療や年金などの特定の給付部門を取り扱う例が多い。

ところで、国際社会保障の国際比較では、わが国を中心にして国内の問題だけを強く意識しながら比較を行う例が多い。国内の問題を意識しなければならないのは当然であるが、このような例では自己中心型の思考が現れる。わが国を客観的に多数の国々のひとつとみなす広い視野から国内の問題とともに各国の問題も併せて国際比較を行う必要がある。さもないければ、正当かつ客観的な評価を損なうことになる。また、たとえば給付費を用いる国際比較では、給付費総額だけを比較に利用する場合に、背後の本質のおよび形態的な要素を欠いて比較を試みるならば、正当な評価を行うことは必ずしも期待できない。その一例として、給付費の対 GDP 比の比率だけを示して社会保障の水準を比較すれば、その比率が若干低い数値を示すニュージーランドのように、社会保障の水準はかなり高い例も存在するので、評価を誤ることもあり得る。また GDP の内容や状況によっては、給付費の対 GDP 比は社会保障の水準を必ずしも正しく表現しない。これらは一部の例だが、給付費の対 GDP 比だけで評価する社会保障の水準は必ずしも無条件で信頼できない。そのような試みには、背後の各種の諸要素を併せて考慮しなければならないのである。同様な例は、給付費の構成比などを利用して国際比較を試みる場合にも該当する。たとえば、一部の給付部門を欠く（あるいは設けている）制度、一部の給付部門だけを重要視（あるいは軽視）しているか、もしくは一部の給付部門が発達（あるいは未発達）している制度では、給付費の構成比は当然通常と異なる形を示すことになる。そのような例の構成比だけを用いて、社会保障の水準は簡単に評価できない。ある国の年金制度が重要な給付部門になっており、他の給付部門の整備が不十分であれば、その国の給付費構成は年金部分の比率が異常に高くなるが、その場合にこの国の年金制度が発達していると単純に評価できないのは当然である。これらの例はいろいろな分野や形で現れる。要するに、定量的な国際比較は背後の諸要素や定性的な要素も併せ

て含めながら実施しなければならない。また国際比較では、財源と給付費の比較だけで社会保障の水準を評価できないのである。たとえば適用率の比較などは、水準を判断する重要な要素に含まれているが、このように国際比較は各種の要素を加えなければならない。

なお、わが国でよくみられる国際比較の一例として、年金などのような各国の現金給付がわが国の通貨に換算して示され、この形による比較は一応理解に便利で説得力をもっているようにみえる。しかし、この形による国際比較では各国における生活の内容、生計費などのような給付と市民生活の関係を示す背後の要素が示されていないので、年金のもっている意味が十分に分からないから、この比較は十分な役割を果たしていないことになる。極端な表現をすれば、日本円に換算した数字だけを用いるこの形の国際比較はほとんど無意味に近いといえる。このような比較は給付と市民生活の関係を示す材料を示しながら比較して、評価を判断すべきである。

さらに、対象とする国の範囲が少なすぎて、十分かつ正当な評価が得られないので、今後の国際比較には第三世界も含む多数の国々を対象に加える必要があるだろう。

IV 社会保障の水準

1. 多様な水準

各国の実施する社会保障制度は多種多様な形態と内容をもっており、それらの制度による水準も多種多様である。社会保障の水準が異なるのは、社会保障の歴史的な発展段階、制度の導入と実施を支える社会経済的な諸条件、政治的な背景、制度の実施を担当する要員の確保と機関のネットワークの整備などを主要な原因にしている。換言すれば、社会保障の発達を支える諸条件が整備されている国の制度は発達を促進され、諸条件の整備が不十分な国の制度は発達が遅れて、前者の水準は高くなり、後者の水準は低い状態の維持を余儀なくされるのである。当然なことながら、社会保障の必要性の存在だけでは社会保障は発達しない

のである。ちなみに最近の状況では、先発グループの前者と後発グループの後者の間では水準の開く傾向がみられる。

ところで、他国を犠牲にして自国の繁栄を図るのが許されないと同様に、一方に社会保障の水準の高い国々が存在し、他方に水準の低い国々が置き去りにされる不平等や不公正も許されない。したがって、国際社会保障では後述する国際的協力の一部として、水準の低い国々への制度の普及や改善により水準の引き上げが試みられており、その試みは積極的な技術援助とそれ以外の活動によって行われている。たとえば、そのような試みのなかで典型的な例は ILO の活動で、ILO は積極的な技術援助、国際的な基準を示す条約の採択などを行っている。

社会保障の分野では、ILO は組織の創立された 1919 年に母性保護に関する条約（条約 3 号）を採択して以来、多くの広範な活動を続けている。社会保障の基準では、第 2 次世界大戦後に ILO は新条約の採択や旧条約の改定などを行っており、ILO による社会保障の基準で特筆されるのは 1952 年に採択された条約 102 号（社会保障最低基準条約）である。条約 102 号は計画された段階で高基準と低基準が用意され、それらのうち 1952 年の第 35 回総会に提出されたのは低基準であった。また、102 号は途上国を含む多数の国々の批准を容易にするために、経済と医学の未発達な国々を対象とする例外を認める規定（102 号の第 3 条）を含んでおり、この部分の基準はさらに低くなる。これらに示されるように、最低基準を示す 102 号は計画時の低基準を用いており、しかも例外を認める二重基準の構造をしている。なお 102 号の基準は、これを満たせば十分であるというのではなくて、少なくともこの基準以上の水準を求めていることになるのである。それはともかく、102 号の基準は被保護者の範囲、給付の内容や喪失所得に対する現金給付の代替率など各種の内容を含んでいる。

ILO は 102 号の条約と同時に母性保護に関する条約 103 号（1952 年——旧条約の改定）を採択した。その後、旧条約の改定や新条約および勧告が採択されており、これらの条約や勧告は以下に示

すとおりでである。

Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (No. 103)

Maternity Protection Recommendation, 1952 (No. 95)

Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)

Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121)

Employment Injury Benefits Recommendation, 1964 (No. 121)

Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)

Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)

Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130)

Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969 (No. 134)

Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162)

Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)

Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)

上に示した条約のなかには社会保障の基準を示す条約も含まれており、102号以後の条約による基準はいずれも102号の基準を若干上まわっている(表1参照)。これらの条約による基準は保護される対象や適用率、給付の内容などについて基準を示しているが、それらの基準はできるだけ多数の国々が批准できるように意図され、比較的緩やかな水準が示されている。たとえば、喪失所得を補償する現金給付の支給率(代替率)は表1に示されるとおりである。

ところで、1953年にはヨーロッパ会議(EC)の加盟国が社会保障暫定協約(Social Security Interim Agreement)を採択しているが、これら加盟国の一部の国々はILOの条約102号による基準が低すぎるので、より高い基準を意図してヨーロッパ社会保障法典(European Social Security Code)を採択した。この法典の基準は条約102号と同一であるが、議定書(Protocol)の基準は条約102号を若干上まわっている。

上述した国際的な基準は、各国(とくに後発グループ諸国)に国際的な最低基準を示し、社会保障の普及と水準の引き上げが託されている。ちなみに、前述したILO条約の批准状況は表2に示されるとおりで、これらの批准国のなかには第三世界の国々がかなり含まれている。批准国が最も多いのは社会保障に関する内外人平等待遇の条約118号で、102号はこれに次いでいる。

表1 社会保障関係のILO条約とヨーロッパ社会保障法典の現金給付支給率 (%)

給付部門	標準的受給者	現金給付の支給率						
		ILO 条 約					社会保障法典	
		102号	103号	121号	128号	130号	法 典	議定書
Ⅲ 疾病	妻と子供2人の男子	45				60	45	50
Ⅳ 失業	妻と子供2人の男子	45					45	50
Ⅴ 老 齢	年金年齢の妻をもつ男子	40			45		40	45
Ⅵ 労働災害								
労働不能	妻と子供2人の男子	50		60			50	50
稼得能力の完全喪失	妻と子供2人の男子	50		60			50	*50
遺 族	子供2人の妻	40		50			40	45
Ⅷ 出 産	女 子	45	3分の2				45	50
Ⅸ 障 害	妻と子供2人の男子	40			50		40	50
X 遺 族	子供2人の寡婦	40			45		40	45

(注) * 恒常的援助が必要な場合には66%。

(資料) ILO, *Conventions and Recommendations 1919~1966*, Geneva, 1966; ISSA, *Bulletin of the ISSA*, No. 3~4, 1964; ILO, *Official Bulletin*, Geneva.

表 2 社会保障関係の ILO 条約批准国数
(1986年1月現在)

条 約 番 号	批 准 国 数
102 (1952年)	30
103 (1952年)	24
118 (1962年)	35
121 (1964年)	18
128 (1967年)	14
130 (1969年)	13
157 (1982年)	2

2. 水準の引き上げ

後発グループ各国における社会保障の低い水準を引き上げるには、各種の方法が挙げられる。たとえば、上述した国際的な基準を目標にして、加盟各国に水準の引き上げが期待されるのもその一例である。それ以外に、後述する積極的な技術援助も行われている。また、これら以外に社会保障に関する各国間の協力活動（後述）やそれ以外による他国の影響などが指摘される。

これらのうち各国間の協力活動による例では、水準の高い国と低い国との協力では前者が後者をなんらかの形によって引き上げるように作用する。これは両者間で前者が後者に作用する社会保障の国際的な干渉効果といえる。また、各国間における労働費用負担の格差が国際的な不公平や不公正をもたらすので、労働費用の均衡化を意図する要請により、水準の低い国の社会保障の水準が引き上げられることも存在する。これらの水準引き上げは水準を引き上げるのが水準の平準化あるいは平等化の方向を目指していることになるが、これらの例は近隣の国々、経済的な結びつきの比較的に強い国々などにみうけられる。なお、それら以外の場合でも、水準の高い他の国々に刺激されて制度の改善などを図るので、水準の引き上げられる干渉効果の例も存在する。しかし、途上国などでは近代的な国家の建設を目指して、新しい制度の導入を図っても主として経済的な障害や政治的な制約のために、実質的な活動を伴わないので必ずしも水準の引き上げられない例も存在する。

国際社会保障では、各国における社会保障の水準にいろいろな分野から取り組むとともに、不均衡な水準について水準の引き上げや平準化の必要

性、それらの促進や実現の要因や過程などを追求し、さらに水準の引き上げや平準化の積極的な推進や援助の手がかりを得ようとする。わが国では、この分野に取り組む例はほとんどみうけられない。

V 国際的な協力

1. 内外人の平等待遇

国際社会保障の内外人（内国人・外国人：Nationals and Non-nationals）平等待遇とは、社会保障において国籍を問わないで、外国人を自国の市民と平等に取り扱うことである。内外人の平等待遇には、ある国の社会保障の保護が他の国の市民に一方的に提供される方法、国際的な協約などにより、なんらかの形で交換される方法に大別され、後者は2国間の協約による方法と3ヵ国以上の複数の国々の協約による多次元的な方法に分けられる。3ヵ国以上の国々による協力は、特定の国々となんらかの国際的機関による活動、あるいはなんらかの産業や職業のグループによる活動に分けられる。またこれらの協力活動はあるなんらかの個別的な同一の給付部門あるいは異なる給付部門で協力する方法と、複数の同一もしくは異なる給付部門を含めて協力する方法で分類することができるし、全給付部門で協力する方法も用いられている。上述した各種の国際的な協力活動で実施されるのがいわゆる国際社会保障制度である。ちなみに、国際社会保障と国際社会保障制度は異なっており、後者は前者の一部に含まれるのである。

ところで、社会保障の内外人平等待遇は、国境労働者の保護に端を発し、その後、外国で恒常的に就労する移住労働者、労働者の扶養家族、恒常的な居住者、短期的な一時的居住者、一時的な旅行者などを保護対象に含めており、無国籍者や亡命者も対象に含む例がある。いうならば、このような国際社会保障制度は国境の壁をはずした保護の提供ということになる。

このように、内外人平等待遇は、国境を接した地方や比較的に近い国々の間で毎日あるいはある期間国境を越えて就労する賃金労働者や季節労働者を対象として発足しており、またこの平等待遇

はある国の社会保障が外国人労働者に一方的に提供され、しかもその形は2国間の関係になっていた。このような平等待遇がいつごろから公的に取り扱われたのか不明とされているが、筆者の確認できた範囲では、2ヵ国がなんらかの公的な政府間協約による協力活動をしていた最も早い例は、1904年のフランスとイタリア（4月15日）、イタリアとスイス（7月13日）、およびドイツとイタリア（12月3日）の相互協約で、そのような活動はそれ以前から存在していたのではないかという推察もみうけられる。これらのうち、前者の二例は国境を接しており、最後の例は国境を接していない。つまり、80年以上も前のこの時期には国境を接していない国々（ドイツとイタリア）の国際的な協力も存在していたことになる。それはともかく、これらの状況からみれば、労働力の供給源であったイタリアの労働者が主要な対象になっていたといえる。また、上述した初期段階では鉱山、農場、工場の賃金労働者が対象とされていた。なお、対象が賃金労働者からしだいに旅行者にも拡大されたように、給付部門でも当初、主として労働災害などが対象とされていたが、しだいに拡大されて、現在ではすべての給付部門あるいはなんらかの一部を除く給付部門が対象にされている。さらに給付の受給については、給付は受給時に居住する国の制度、当人の自国の制度、あるいはそれら両者を組み合わせる方式が用いられる。ちなみに、通常、受給資格では拠出、加入、居住などの期間を国際的に通算して受給権が保護されるが、短期給付ではなんらの居住期間も要求されない例がある。しかし、年金のような長期給付では比較的に短い居住期間を要求される例がある。

ところで現在、国際社会保障制度の形態では2国間の協力は国境を接する国々と接していない（なかには海洋を隔てた大陸間の）国々の活動に分かれており、後者では経済、政治などで密接な関係をもっている国々、あるいは制度の類似した国々で実施されており、なかには旧植民地から独立した独立国と旧宗主国の間で行われる例も存在する。しかし、これらとまったく異なる理由による協力活動もみうけられる。

複数の国による協力活動の典型的な一例は、北欧5ヵ国の協力である。北欧5ヵ国は長年にわたり個別的な各給付部門で協力を続けてきたが、1955年にはそれは1本の条約に統合され、その後も緊密な協力活動が続いている。もっとも北欧諸国の間では、社会保障制度は異なる部分も存在しているが、それらの相違を調整して、協力活動を続けており、その背後には経済的な条件を中心として経済外的な条件も加える多種多様な諸条件が存在している。

このような例以外に国際的な組織による例として、たとえば第2次世界大戦の終了直後、1947年に現在のOECDが当時の組織の職員に対して国籍に関係なくフランスの社会保障を適用する協約をフランスと締結した。また、1948年にはブリュッセル条約の加盟国が社会保障に関する条約を採択しているし、1967年には中央アメリカ機構(OCAS)の加盟国が同様に類似した条約を締結した。このような形以外に、1950年にはライン川航行の船舶乗組員を対象とする国際社会保障制度の条約が締結され、産業・職業別の国際的な協力活動が設けられた。同様な協力活動として、1957年にはヨーロッパの鉄道、道路、航空、および内陸水陸の国際的な運輸労働者を対象とするより広い協約が実現された。運輸労働者を対象とするこれらの協約は、いずれもILOの協力により実現されたが、2協約に重複する例もあるので後者の制度は前者の適用者を対象から除外した。ちなみに、前者の協約は全給付部門を含んでおり、後者は失業給付と家族手当を除いていたが、後者の協約にはこれら2給付のいずれかもしくは双方を実施していない国が含まれていたのである。また、1957年にはその当時のヨーロッパ石炭鉄鋼共同体(1965年にEC)加盟国が移住労働者を対象とする社会保障の協約を締結した。その後、この協約は適用対象を他の産業の労働者に拡大した。国際社会保障制度はその後も普及し、また発達した。そのような普及や発達は労働力の移動を促進し、労働力不足の国々と、労働力過剰や雇用不足の国々の双方に利益をもたらしたが、1970年代後半以後、移住労働者受け入れ国のなかには、経済の停滞により移

住労働者の存在に社会保障を含む各分野で問題を訴える例が現れている。なおILO条約の102号、121号および130号には内外人の平等待遇が明記されているが、103号と128号にはそれが明記されていない。

それはともかく、これらの国際的協力による国際社会保障制度は特定の国々、特定の産業や職業だけで活動を展開する例と、あとから各国の参加を認める例に分類される。前者は閉鎖型で、後者は開放型である。いずれにしても、このような国際的協力は社会保障の水準を若干引き上げたり、平準化を目指す干渉効果を期待されている。

わが国では、この分野の研究や活動はまだ不十分で、一部の国々との間で協力が試みられているだけである。

2. 技術援助

国際社会保障の技術援助は、社会保障の未発達な国々に対して個別に行われる例と、各種の国際的な協力で行われる例に分けられる。後発グループの国々に対する援助は、主として国際的な機関が実施しており、それらの機関にはILO、ISSA、世界銀行などの組織が挙げられる。そのような技術援助は機関専属の専門家や各機関が組織外から選んだ各国の専門家を、援助を要請した依頼国に派遣して行われる。援助を必要とする国々はアジア、アフリカ、ラテンアメリカなどの国々に大別され、これらの国々はいわゆる途上国に属している。技術援助は新制度の導入と既存の制度の改善の双方に対して行われ、導入や改善の可能性の有無の検討から導入や改善の実現、およびその後のアフターケアまでを含んでいる。

わが国では、この分野における研究や援助活動はまだ不十分で、むしろほとんどみうけられない。

VI 今後の課題

No lasting peace without social justice,
No social justice without social security.

上記は ISSA が用いる言葉で、ISSA は社会保

障をこのように評価し、その役割を期待している。社会保障の国際的な機関である ISSA がこの言葉を用いるのは、国際社会保障にいろいろな示唆を与えているといえる。

本稿では国際社会保障を便宜上前述した分野に分けているが、国際社会保障はそれら以外にも含む広い分野をカバーしている。しかし、一般的には国際社会保障はまだ十分に整理されたり、体系化されていないし、取り組みも不十分であり、いわば未開拓な領域で、それはわが国でも同様である。

わが国では通常、国際社会保障は制度研究と国際比較がよく取り上げられ、他の分野を取り上げる例はほとんどみうけられない。また制度研究と国際比較は欧米の特定の国々を対象にし、特定の給付部門が主に取り上げられる。このような形になっているには、各種の理由が存在する。たとえば、特定の国々以外では資料や情報の入手が困難もしくは不可能であるという理由が指摘され、それらは事実である。しかし、かつて筆者が1950年代後半から約10年間に約80ヵ国の社会保障を調査し、発表を続けた経験では、対策を工夫すれば資料や情報の入手は、ある国々を除いて、まったく不可能とはいえないのである。たとえば、複数の各種の資料を利用したり、個人的に国際的な組織と連絡をしたり、各国に直接に照会する方法を用いて多数の資料や情報が入手できたのである。また必要によっては、相互に連絡しながら、長年にわたり恒常的な協力を続けるのも資料や情報の入手には重要である。制度研究や国際比較は従来のように限られた特定の国々だけを対象にするのではなくて、より多くの国々を対象に含めるべきで、資料や情報の入手には座して待つ方式ではなくて、積極的かつ継続的な対策が必要である。

また、制度研究や国際比較ではわが国の参考にならないという理由により、多くの国々を無視する視野の狭い自己中心型の思考を改めるべきである。わが国の国際性が問われ、各国がわが国の国際的な役割を期待する現在では、多くの分野でわが国が各国に何を提供できるのかを、またどのような形で役割を果たすことができるのかを考えるべきで、それは社会保障の領域においても同様で

ある。社会保障の領域では、他の国から入手できるものを一方的に手に入れるだけの時代は終わり、自国の社会保障の整序・拡充や発展を図ると同時に、他国になんらかの方法と形でなんらかの提供をする時代になっているのである。なお、各国のわが国に対する評価には誤解による例も含まれており、誤解をなくすためにはわが国が自主的な立場で積極的な行動を示さなければならない。このような考え方では、国際社会保障でもより多くの国々を対象に含めて、制度研究や国際比較に取り組む必要がある。なお、そのような対象には、当然、第三世界の国々も含まれるべきで、その成果は技術援助などの活動に利用することができるであろう。その活動では、途上国を蔑視したり、一方的に押しつけるのは絶対に避けるべきで、相手国をよく理解し、その立場を尊重して、相互平等の謙虚な姿勢が必要である。

さらに、制度研究や国際比較では表面に現れている状況だけでなく、その背後の諸条件や状況などにも併せて取り組まなければ正当かつ公正な判断や評価は得られない。背後の状況などまで考慮するのは負担が重く、作業が困難であるが、避けて通れないものはやはり取り組まざるを得ないのである。しかも、国際社会保障は広範な分野も含んでいるので、今後、他の分野も取り上げられ

るべきであろう。国際化は急ピッチで進んでおり、国際的な協力は今後わが国の活躍が期待される分野であるが、各国間の労働力の移動や市民の交流が多くなっているため、社会保障の国際的な協力は受給権の保護、財源、外国の制度による在外邦人への一方的な保護の提供などの各分野から総合的に検討して、今後協力活動が必要になるであろう。また、わが国は技術援助の提供も期待されており、将来この分野も重要視すべきであるが、この分野は要員の養成、確保、帰国後の対策など多くの課題を抱えている。しかし、将来この分野で活躍する要員が現れるであろう。なお、国際社会保障には社会保障に関する各種の国際会議が含まれるが、わが国の正当な立場を明確にするだけでなく、他の国々に協力するには各種の国際会議に参加して出席するだけでなく、積極的な活動が望まれる。なお、国際社会保障でも人間関係は重要で、国際会議の出席には、人間関係の育成や維持を配慮する必要がある。

付記 本稿は日本女子大学で「国際社会保障」に用いていた講義ノートの一部、および国際社会保障について発表した各種の拙稿の一部を利用し、若干の組み替え、修正、加筆を行っている。

(ひらいし・ながひさ 岐阜経済大学教授)