

ILO総会における中高年労働者に関する勧告について

長尾立子

(厚生省年金局企画課長)

1. 国際労働機関(ILO)について

国際労働機関(ILO)は、1919年、労働条件の改善によって社会正義を実現し、ひいては世界に恒久平和を確立せんとする人類の希望のもとに設立された。

ILOは、この目的を達成するために、各国の労働条件、生活状態に関する資料を収集するとともに、国際労働条約及び勧告として具体化される国際的基準を設定する等の活動を行っているが、特にこの立法活動は、これまで多数の国の社会立法の発展に創造的影響を与えている。

ILOの条約と勧告は、毎年開かれる総会で、政府、使用者、労働者の三者代表の審議の結果、三分の二の多数決で採択される。総会で審議されるためには、理事会の決定によりその議題とされることが必要である。総会での審議は、通常、二度に分けて行われ、二重討議制とよばれているが、初めの年の第一次討議では一般的な原則が検討され、次年度の第二次討議で条約又は勧告、いわゆる国際文書が採択されることとなっている。

2. 中高年齢労働者—労働及び引退—の問題の背景及び経緯

ILO理事会は、第204理事会(1977年11月)において、第65回総会(1979年6月)の議題として「高齢労働者：労働及び引退」を採り上げることが決定した。

これは、世界的に人口の高齢化が進むなかで、高齢労働者とその雇用及び職業の分野において、困難

に遭遇しており、特に近時の長期的な経済不況は、高齢労働者の雇用の確保を深刻なものとしていること、また、高齢労働者が労働生活から引退した後の生活保障も、高齢労働者にとって重要な問題となっていること等、高齢労働者問題が、若年労働者雇用問題と同程度に配慮を必要とする問題に成熟しつつあることを背景としている。なお、このような背景から、この問題は、経済協力開発機構(OECD)、EC総会等の議題にもされている。

ILO事務局は、理事会の決定を受けて、1978年夏、「高齢労働者：労働及び引退」(第一次討議)(第65回ILO総会報告書VI(1))と題する文書を各国政府に送付した。同文書には、この問題に関する現状及び問題点が記されるとともに、各国政府に対する質問書(questionnaire)が添付されている。

日本政府は、この質問書に対し、労使団体に協議を行ったうえ、同年秋、回答書をILO事務局に提出したが、その中において、「かかる状況において、ILOが「高齢労働者」問題をILO総会の議題として取り上げることは、時宜を得たものであると考える」が、「高齢労働者問題が、国により極めて多様かつ複雑な問題であること」等を考慮し、「文書の作成に当たっては、基本的、原則的事項を弾力的に規定することとなるよう留意すべきである」とする意見を記している。

ILO事務局は、各国政府の回答(55加盟国が回答書提出)をとりまとめるとともに、これらを踏まえ、国際文書(案)を作成し、1979年春、各国に送付した。(高齢労働者：労働及び引退(第一次討議)(第65回ILO総会報告書VI(2)))

海外の動き

1979年6月、ILO第65回総会がジュネーブにおいて開催され、日本からは、(政府側) 沢木在ジュネーブ国際機関日本政府代表部特命全権大使、岩田労働大臣官房審議官を代表とし、計21名(厚生省からは、吉原年金局企画課長)、(使用者側) 吉野旭ファイバークラス株式会社を代表とし、計8名、(労働者側) 田中全国化学一般労働組合同盟会長を代表とし、計13名、が出席した。総会には、先のILO総会報告書VI(2)が提出され、ほぼ3週間にわたる審議が行われたが、文書の形式としては、勧告とする等の結論を得、第一次討議を終了した。

1980年秋、ILO事務局は、第二次討議の準備作業を開始し、第一次討議を踏まえた報告書(中高年齢労働者: 労働及び引退(第二次討議)(第66回ILO総会報告書IV(1)))をとりまとめ、勧告案とともに各国政府に送付し、各国政府の意見を求めた。これに対し、日本政府は、前回と同様の手続きを経て、同様の趣旨の回答を行った。

ILO事務局は、各国政府の回答(70加盟国が回答書提出)をとりまとめるとともに、これらを踏まえ、国際文書(案)を作成し、1980年春、各国に送付した。(中高年齢労働者: 労働及び引退(第二次討議)(第66回ILO総会報告書IV(2)))

1980年6月、ILO第66回総会がジュネーブにおいて開催され、日本からは、(政府側) 鈴木在ジュネーブ国際機関日本政府代表部特命全権大使、中谷労働大臣官房審議官を代表とし、計26名(厚生省からは、長尾年金局企画課長)、(使用者側) 吉野(前出)を代表とし、計8名、(労働者側) 内山日本労働組合総評議会副事務局長を代表とし、計12名、が出席した。総会には、先のILO総会報告書IV(2)が提出され、3週間にわたる審議が行われ、1980年6月23日「中高年齢労働者に関する勧告」が採択され、第162号勧告として、ILOの国際文書とされた。

3. ILO第66回総会における審議状況

ILO第66回総会、中高年齢労働者問題委員会の検討状況は、次の通りである。

委員会は、政府側代表62名、使用者側代表32名、労働者側代表30名、によって構成され、(投票権は、三側が同等になるよう調整される)議長は、Al-Yahya サウジアラビア政府代表、副議長は、Ow-uorケニア使用者代表、Keter 西独労働者代表がそれぞれ任じられた。なお、会議は、11回開催された。

最も議論が活発であった点は、この国際文書の形式と如何にするかであった。

労働側代表は、「中高年齢労働者の多くは恵まれない環境にある。討議の成果が各国で実現されるために、枠組的な条約を採択するべきである」とし、使用者側代表は、「現在、世界各国は不況に悩み、若年労働者の失業問題が社会問題となっており、また、労働者保護の問題は、社会保障の状況等社会的経済的諸状況を総合的に勘案するべきであるので、勧告とするべきである」とした。

政府側代表は、①「基本的な部分は条約とするべきである」とするグループ(北欧、ソ連、EC諸国(イギリスを除く))と、②「各国の事情に応じて対応をとる意味で勧告が適当である」とするグループ(アメリカ合衆国、イギリス、オーストラリア、カナダ、開発途上国)に分かれた。日本政府は、「人口の高齢化が進む中で、中高年齢労働者が遭遇する諸問題について国際文書を採択することは有意義である。これらの諸問題の解決は、社会的経済的諸状況を総合的に勘案して行われるべきで、各国の多様な国内事情を十分考慮しつつ対応策が講ぜられるべきである。その意味では勧告が望ましい」という観点から、②のグループに加わった。

これについては、採決が行われ、①条約とするべきである。47% ②勧告とするべきである。53%により、勧告とすることが決定された。なお、この採決の後、EC諸国から、「将来においてさらに、何らかの国際文書を採択する」という決議案が提出されたが、否決されている。

4. 中高年齢労働者に関する勧告（ILO第162号勧告）の概要

ILO第162号勧告は、次の5章 33項目から成り立っている。

- I 一般規定（ポイント ①～②）
- II 機会及び待遇の均等（ポイント ③～⑩）
- III 保護（ポイント ⑪～⑱）
- IV 引退の準備及び引退への接近（ポイント ⑲～⑳）
- V 実施（ポイント ㉑～㉓）

まず、Iにおいては、適用対象を「加齢のために雇用及び職業において困難に遭遇するおそれのあるすべての労働者」（①）とし、さらに、「この勧告を実施するに当たり、各国において、……、適用労働者の一層精確な定義を採用することができる」（②）としている。

IIにおいては、「中高年齢労働者に関し雇用及び職業における差別待遇の防止のための措置をとるべきである」（③）とし、中高年齢労働者が雇用の機会及び待遇の均等を享受できるようにするための、職業指導、職業紹介、職業訓練、雇用保障、報酬等に関する措置が定められている。

IIIにおいては、中高年齢労働者について、加齢に伴う肉体的、精神的能力の変化等に適合するよう、労働条件及び作業環境の改善、労働安全及び衛生の維持、労働時間の減少、職務の転換等措置がとられるべきであるとしている。

IVにおいては、可能な場合には、「(a) 労働生活から自由な活動への段階的移行を認める枠内で、引退が任意的であることを確保すること。(b) 老齢年金の受給資格が付与される年齢を弾力的なものにすること」（⑲）とし、一定期間に失業中の者、健康に有害な職業に従事してきた者、一定程度まで労働不適な者などに早期に老齢年金を支給すること、減額を条件に任意の繰上げを認めること等の規定を設けている。

Vにおいては、これらの措置は国内法令、労働協

約、国内慣行に適合する方法により、段階的に実施することができる（㉑）としている。

以上のように、ILO162号勧告においては、中高年齢労働者の問題を、①年齢による雇用差別の防止の問題 ②職業活動の面における保護の問題 ③職業活動からのなだらかな引退と年金保障の問題の三つに分類し、それぞれについて基準を定めているわけである。

5. 中高年齢労働者に関する勧告（ILO第162号勧告）抜すい

第IV章 引退の準備及び引退への接近 （労働省国際労働課仮訳）

20 この部の規定の適用上、

- (a) 「所定の」とは、31に規定する方法の一により又はこれに基づいて定められていることをいう。
- (b) 「老齢給付」とは、所定の年齢を超えて生存する場合に与えられる給付をいう。
- (c) 「引退給付」とは、所得を伴う活動の中止を条件として与えられる老齢給付をいう。
- (d) 「老齢給付の受給資格が通常付与される年齢」とは、老齢給付が与えられる所定の年齢をいい、この老齢給付は、繰り上げ又は繰り延べて与えることができる。
- (e) 「長期勤続給付」とは、年齢のいかんを問わず、長期の資格期間の満了にのみ基づいて与えられる給付をいう。
- (f) 「資格期間」とは、所定の拠出期間、雇用期間、居住期間又はそれらの組合せをいう。

21 可能である場合には、次のことを目的として措置がとられるべきである。

- (a) 労働生活から自由な活動への段階的移行を認める枠内で、引退が任意的であることを確保すること。
- (b) 老齢年金の受給資格が付与される年齢を弾力的なものにすること。

海外の動き

- 22 特定の年齢での雇用の終了を強制的なものとする法令その他の規定は、3及び21の規定に照らして検討されるべきである。
- 23(1) 各加盟国は、労働時間が段階的に短縮されて所定の水準に達する中高年齢労働者又はパート・タイムでの労働を始める中高年齢労働者が、老齢年金の受給資格が通常付与される年齢に達する日前の所定の期間、その報酬の減少に対する一部補償又は全額補償としての特別給付を受けけるように確保するため、特別給付に関するその方針に従い、努力すべきである。
- (2) (1)の特別給付については、その額及び条件が定められるべきである。適当な場合には、当該特別給付は、老齢給付の計算上、所得として取り扱われるべきであり、また、その給付期間は、この計算において考慮されるべきである。
- 24(1) 老齢給付の受給資格が通常付与される年齢に達する日前の所定の期間失業している中高年齢労働者は、失業給付制度が存在する場合には、この日まで引き続いて失業給付又は十分な所得の維持を受けるべきである。
- (2) 代替措置として、少なくとも1年間失業している中高年齢労働者は、老齢給付の受給資格が通常付与される年齢に達する日前の所定の期間、早期引退給付の受給資格を有すべきである。早期引退給付は、老齢給付の受給資格が通常付与される年齢で要求される資格期間よりも長期の資格期間に基づいて与えられるべきではなく、また、その額は、当該労働者が前記の年齢で受ける給付の額に相当するものであって、恐らくより長期の支払期間を相殺するために減額されるべきではなく、当該額の計算上、老齢給付の受給資格が通常付与される年齢と実際の年齢との間の期間は、資格期間に含まれることを要しない。
- 25(1) 次のいずれかの者である中高年齢労働者は
- 老齢給付の受給資格が通常付与される年齢に達する日前の所定の期間、所定の資格期間に基づいて与えることとすることができる早期引退給付の受給資格を有すべきである。その給付の額は、当該労働者が老齢給付の受給資格が通常付与される年齢で受ける給付の額に相当するものであって、恐らくより長期の支払期間を相殺するために減額されるべきではなく、当該額の計算上、老齢給付の受給資格が通常付与される年齢と実際の年齢との間の期間は、資格期間に含まれることを要しない。
- (a) 老齢給付の適用上、国内法令又は国内慣行により困難又は健康に有害であると認められる職業に従事している者
- (b) 所定の程度労働に適しないと認められる者
- (2) (1)の規定は、次の者については適用しない。
- (a) 早期引退給付の受給資格として要求される廃疾又は労働不能と少なくとも同等の程度の廃疾又は労働不能に相当する労働不能に基づく廃疾年金その他の年金を受給している者
- (b) 業務災害年金制度その他の社会保障給付により十分な支給がなされている者
- 26 24及び25の規定が適用されない中高年齢労働者は、老齢給付の受給資格が通常付与される年齢に達する日前の所定の期間、早期老齢給付の受給資格を有すべきである。ただし、当該労働者が前記の年齢において受給したであろう定期的老齢給付の額を減額することを妨げない。
- 27 老齢給付が拠出金の支払い又は職業活動の期間に基づいて与えられる制度においては、所定の資格期間を満たした中高年齢労働者は、長期勤続給付の受給資格を有すべきである。
- 28 26及び27規定は、労働者が65歳又はそれ以前において老齢給付の受給資格を得ることができる制度によって適用されることを要しない。

29 労働に適している中高年齢労働者は、たとえば、給付の資格条件をすべて充足することを目的として、又は給付を受けることとなる遅い年齢及び場合に応じ追加的な労働若しくは拠出が考慮されてより高い率で給付を受けることを目的として、老齢給付の受給資格が通常付与される年齢を超えて老齢給付の請求を延期することができるべきである。

30(1) 引退準備計画は、代表的な使用者団体及び労働者団体並びにその他の関係団体の参加を得て、労働生活の終了前の数年間に実施されるべきである。これに関連して、1974年の有給教育休暇条約が考慮されるべきである。

(2) (1)の計画は、特に、次の事項に関する情報を提供することにより、関係者がその引退の計画

をたて、及び新しい状況に適応することができるようにすべきである。

(a) 関係者が受けることを期待し得る所得、特に、老齢給付、関係者の年金受給者としての税金上の地位及び医療、社会的サービス、一定の公共サービスの料金の割引等の関係者が利用し得る関連する便宜

(b) 特にパート・タイムにより及び自営業者となる可能性に基づき職業活動を継続する機会及び条件

(c) 加齢過程及び健康診断、運動、適当な規定食等のこの過程を緩和するための措置

(d) 余暇時間の使い方

(e) 特別な引退問題に対処するための又は興味及び技能を維持させ若しくは発展させるための成人教育の施設の利用可能性

海外トピックス

厚生教育省の分離

— 文部省の創設 — (アメリカ)

議会における2年越しの議論と懸案であった「新省」案によりやく決着がついて、厚生教育省は、厚生省と文部省とにわかれることになった。文部省は、Department of Education、厚生省のほうは、Department of Health and Human Servicesと称することになった。

1980会計年度の予算によると、文部省のほうは、従来の厚生教育省(HEW)の僅か5%相当である。残りの95%つまり2千億ドルは保健と福祉に向けられることになる。そのなかで多いのは、メデケタ、メデケイドと社会保障費である。

過去20年間の間に、保健と福祉部門は急速に拡大してきて、一つの省ではとり扱えないほどまでになったのである。教育関係の仕事よりも保健福祉のほうがか約10倍もの拡大の早さであった。

議論となり反対運動が起きていた看護職養成事

業とくに奨学金制度の管轄は、原案を変更して、従来どおり厚生省が統轄することになった。

The Nations Health, Nov. 1979, P.6.

*

*

米国連邦文部省の発足祝賀会は、去る1980年5月7日、ホワイトハウスの南庭でささやかにもよおされた。カーター大統領の1976年大統領選挙キャンペーン時の公約の1つでもあり、議会からは注文のついた(省でなく内務省のなかの部への格下げ案)いわくつきの組織がこれであった。

1860年の教育部創設以降、120年の悲願が果たした日だともいえる。新長官は、ジャーレイ・Mハフステードラー女史。140億ドルの予算をまかなうことになる。行政簡素化に逆行し、厚生教育の統一行政のメリットを主張する人の期待を裏切る「新省誕生」ではある。もともと、厚生と文部、両方とも女性の長官というのは、日本の状況とは著しく異っている。

New York Times, May. 8, 1980

(国立公衆衛生院 前田信雄)