

ILO『社会保障への途』から50年

高 橋 武

- I 背景—戦争と平和
- II 社会保険から社会保障へ
- III 国際社会保障法典
- IV 課題—「21世紀の中に向けて」
- V 社会保障から「社会保護」へ？
- VI 追記—ドラッカーの法則

I 背景—戦争と平和

今年にILOの *Approaches to Social Security: An International Review*, 100pp. が1942年3月に出版されてちょうど50年にあたる（邦訳『ILO 社会保障への途』¹⁾）。その8カ月後にイギリスでベバリッジ委員会（1941年6月に設置）が報告書の作成を終え、同年12月に「社会保険および関連サービス」²⁾と題して公表された。同じく50年前のことであった。

この両者の一致は偶然とはいえない。第2次世界大戦（1939—45年）と直接的な関連があるからである。1941年8月14日、ルーズベルト（米国）大統領とチャーチル（英国）首相は洋上会談で大西洋憲章を発表して、8つの共通原則を宣言した。その第5項に「すべての者のためにより良い労働条件、経済的向上および社会保障を確保する目的をもって、経済の分野においてすべての諸国民の間に完璧な協力の招来を

希望する」旨があった。これによって社会保障は戦争目的の一つにされることになる。米国の1935年法で生まれた社会保障という新語（米国議会の採択が奇しくも同じ8月14日）は、第2次世界大戦によっていわば国際的なお墨付きを得たことになる。

なおこの大西洋憲章の発表は、当時進行中の日米間の危機打開のための日本の最後の努力が、むなしいものであったことを教えることになる³⁾。こうして1941（昭和16）年12月8日の日本の開戦は、ヨーロッパ大戦を世界大戦に拡大させることになった。

その当時、ILOはヨーロッパの戦禍（1940年6月にフランスが降伏）を避けるため、1940年5月から8月にかけてジュネーブ本部に一部の要員を残し、基幹職員約50名をカナダ政府の好意でモントリオール（マックギル大学）に移動させ、同年11月には仕事を始めていた⁴⁾。政治家肌のJ. ワイナント局長⁵⁾（アメリカ人）は11月16日付の加盟国政府に対する通電で活動再開を通告し、その中で「社会保険、安全、雇用、労働立法及び監督、労使関係、および協同組合」の如き問題について、加盟国政府からの照会または要請に応じて技術的助言および援助の用意がある」旨を述べている。社会保険がトップにあがっていること、また用語が社会保障

でないことが注目される。

モントリオールに「亡命した」ILOは、カナダのキング首相の示唆によって1941年10～11月に国際労働会議をニューヨークで開くことになる。戦時と戦後に向けてのILO再建のための特別総会である。この総会には加盟国、亡命政府、中立国から労使代表を含めて約200名が集まった。総会はまず大西洋憲章（その後、連合国側の諸国政府によって署名がなされた）を支持する決議を採択した上、戦後の緊急及び再建策に関する決議で、「労働基準の改善、経済的向上および社会保障」を基礎とする平和世界の再建においてILOが果たすべき任務に関し、理事会に対し次回総会に報告の提出を求めた。最終の本会議はワシントンで開かれ、ルーズベルト大統領はその演説でILOが戦後の「社会的正義の〔に基づく〕安定的な国際システムの建設」において果たすべき役割を支持した。周知のようにILOは、元来が第1次世界大戦後のベルサイユ条約によって国際連盟とともに創設されたのであったが、この特別総会によって第二次大戦後も生き残る可能性を保証されたとみてよいであろう⁶⁾。

Ⅱ 社会保険から社会保障へ

ところで肝心の社会保障であるが、その第1歩はOswald Stein（社会保険課長）“Building Social Security”（「社会保障造り」）の論稿がILOの機関誌（*I. L. R.* 1941年9月号、モントリオール）に出たことに示された。「社会保障」という新語を使った最初のILO文献とあってよい。もっともKarl Pribramの“Social Insurance in Europe and Social Security in the United States, A Comparative

Study”（*I. L. R.*, Vol. 36, Dec. 1937）は有名であった。

このスタイン論文は時間的にみて大西洋憲章に触発されたものではないであろう。もともとその中味は研究的なもので、近刊予定の『社会保障への途』の要約だとも注記されてはいた。それはとにかくとして、この論文によって1941年という時点でヨーロッパ生まれの社会保険とアメリカ生まれの社会保障が一元的に扱われ出したことは注目してよい。

そこで『社会保障への途』であるが、まずその序言の冒頭に「このエッセーは今や自由のために、また人間的な個性の尊重に立脚する或る文明のために、戦いつつある諸国民の最大目的の一つに関するものである」として、「社会保障という理念は、欠乏の脅威から自らを解放する人々の深い希望に源を発する」とする。この表現からもこのエッセーが大西洋憲章の第5原則に応じたものであることはわかる。こうして副題の「国際的調査」が示すように、1941年末までの諸国における展開が専ら叙述される。その意味では、将来を展望して社会保障の理論を提起することが本書の狙いではない。

もともと「アプローチ」という語は現時点に立って、過去（A点）から現在（O点）をへて未来（X点）への時の流れで考えると、過去から現在に接近の途上にある社会保障的な諸因子の状況（つまりA点からO点まで）を指すために使われているのであって、現時点（O点）以後の将来への進行（展開）までも意味するものではない⁷⁾。その意味でこのエッセーは「社会保障の実際」を扱ったものであって、「社会保障の理論」書ではない。この点で政策を扱ったベバリッジ報告書とは性質を異にする。

『社会保障への途』は3章からなる。第1章

は「社会扶助 (social assistance) (による) アプローチ」と題して、(A) 老齢及び廃疾年金、(B) 母親年金、(C) 失業扶助、(D) 医療扶助、(E) 「廃疾者の更生」が扱われる。第2章は「社会保険 (による) アプローチ」として、(A) 組織、(B) 範囲、(C) リスクと給付、(D) 財政 (finance) からなる。第3章「社会保障諸制度」(systems) は、(A) 「その諸因子：社会扶助と社会保険、(B) 諸機能の配分、(C) 「調整と統合の諸事例」として諸保険制度 (schemes) の間、諸扶助制度の間、保険制度と扶助制度との間について、それぞれの諸事例をあげる。この終章は今後の展開への示唆ということである。

以上の点から第1に注目されることは、社会扶助ではカテゴリカル (部門別) に採り上げているのに対し、社会保険では一元的に扱っていることにある。戦前のILOではすでに社会保険については部門別に、つまり労災 (戦後は employment injury 業務災害と称した)、疾病、年金 (老齢、廃疾および遺族の別に)、失業について、それぞれ条約および勧告が制定されていた。ILOの部内ではこれらの条約と勧告は一括して「社会保険法典」と称され、一元的に考える立場をとっていた。

そこで問題は社会扶助 (social assistance) である。わが国では社会救済という訳語や、公的扶助 (public assistance)、国家扶助 (national assistance、正しくは国民扶助または全国扶助) と称されるものに相当するが、ここでは「社会扶助」に直訳しておく。この種のもは労働立法にそぐわないこともあって、ILOではそれまで social services の名称で調査報告や研究は出されていたが、直接的には国際労働立法の範囲外におかれていた。もっとも年金保

険条約では、一定の条件の下に無拠出年金を認めた規定はある。こうした経緯からすると、この段階に至って「社会扶助」でひとまとめにした事実は注目される。ことに社会扶助と社会保険で「社会保障への途」を考えるに至った事実は、注目に値する。それには、米国の1935年法もあるが、なかんずく1938年のニュージーランド社会保険法を重視したからである。同法の中に社会保険と社会扶助の相互接近の姿をみてとったわけである。

ところでILOの当局者、つまりO. スタインを長とする社会保険課が来たるべき「社会保険造り」について、具体的にどうしたらよいと考えていたか。この点についてはILOがベバリッジ卿の求めに応じて提案した以下の意見が重要になる⁸⁾。

「社会保障に対するILOの考え方は、社会保険と社会扶助におけるこれまでの発展の諸動向の中に内在するもの (implicit) とILOがみてとった諸政策から導き出されたものであって、それは、

- (1) 〔採り上げる事故については〕賃金労働者の側に過失がなく、かれらに一時的もしくは恒久的な所得の喪失を来たす事故のすべてについて、包括的でまた調整をとって包含すること、また医療と家族手当も含めること。
- (2) 〔保護の範囲については〕保護へのニードという尺度によってすべての成年者に、またその被扶養者にも、この保護を拡張すること。
- (3) 給付の確保については、金額の点では、たとえころあい (moderate) のものであっても、社会的に受け入れうる生活基準を維持するに足るものであって、かつ確定的

な法上の権利として支給されるべきこと。

- (4) 「財源については」保護を受けた者の心の中に、また本人がうける給付の費用について公正という考え方が保てるように、しかし同時に、富める者と貧しい者との間に、男と女との間に、働いている人たちと働くには年齢が低すぎたり、年をとりすぎた人たちとの間に、身体の丈夫な者と弱い者との間に、連帯性というある原則が広く適用できるような方法で、財源をまかなうべきこと」。

この助言の内容からすれば、例えばすべての者に対する最低生活給付よりも、拠出制の年金制度を提案したことになる。この問題はその後ベバリッジ報告書の審議（フィリップ委員会）の過程でも ILO の勧告に従うべきだとされた由である⁹⁾。

こうした ILO 当局者の社会保障観は、1944年にフィラデルフィア総会で開かれた国際労働総会で、国際労働基準として具体的な形をとることになる。「所得保障 (income security) に関する勧告」(第67号)と「医療 (medical care) に関する勧告」(第69号)の採択がそれである。

前者の所得保障勧告は「指導原則」として、(1)一般 (1—4条)、(2)社会保険 (5—27条)、(3)社会扶助 (28—30条)の3部からなる。これに付録として、それぞれの条につき「適用のための提案を伴う指導原則」の細目がつく。なおカバーする「事故 (contingencies)」として疾病、出産、廃疾 (invalidity)、老齢、扶養主の死亡、失業、緊急出費、業務災害の8部門に分類される。

他方、医療勧告はⅥ部、114項からなる。(Ⅰ)一般、(Ⅱ)適用される人々、(Ⅲ)医療の支

給と一般医療施設との調整、(Ⅳ)サービスの質、(Ⅴ)医療サービスの財政、(Ⅵ)医療サービスの監督と管理である。いわば供給面にまで突っ込んだ広義の医療保障といえよう。

そこで第1に注目されることは、最初から「社会保障における必須の因子」として、「所得保障」と「医療」とが別々に提案された点である。第2に、現金給付が所得保障という形で一元的に扱われた。第3に、その結果、社会保険と社会扶助は、いわば所得保障や医療という目的を達成するための組織化の方法ないし保護形式にされたことである。第4に、この場合、社会保険が重視された事実は注目されてよい。というのは、医療勧告でも、「医療サービス (medical care service) の形式」として「或る社会保険医療サービス (社会扶助の方法による補完的提供を伴って)」または「或る公的医療サービス」のいずれかによるとされた(5項)。この点からすれば、一国の社会保障制度として、「社会扶助」だけによる医療では不十分だとされたことになる。

なお、同時に社会保障 (軍隊) 勧告 (第68号)が採択された。正式の名称は「軍隊および類似の任務から解除された者ならびに、戦時雇用から解除された者に対する所得保障および医療に関する勧告」であって、解除手当、失業保険および失業扶助、年金および疾病保険の3部からなる。

これらの勧告は、普段とは違って1回の総会における審議で採択がなされ、2回の総会における審議 (いわゆる二重討議手続)ではなかった。これは戦争終結を目前にして、理事会 (1943年12月、ロンドン)が終戦直後の社会政策と戦後世界におけるILOの役割および地位を確定するために、急遽この総会の召集を決定

したことによる。

その意味でこの総会が採択した「国際労働機関の目的に関する宣言」、いわゆるフィラデルフィア宣言の採択は歴史的である。この宣言は1946年にILO憲章の改正の際に「国際労働機関憲章の付属書」に格上げされ、その法的地位を取得することになる。ILOの労働哲学ともいべき「労働は商品ではない」(一、(a))は名言である。それだけに経済学者の中には頭の痛い人もいるようだ。社会保障も人権に格上げされた。「すべて人間は、人種、信条又は性にかかわらず、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において、物的福祉及び精神的発展を追求する権利をもつ」(二、(a))、この「状態の実現は国家の及び国際の政策の中心目的でなければならぬ」(二、(b))とされたからである。このフィラデルフィア宣言は、国連総会採択の「世界人権宣言」(1948年)に先立つばかりでなしに、内容の点でも一段ときびしい¹⁰⁾。

とにかくフィラデルフィア総会によって、戦後世界におけるILOの地位と方向は確定した。社会保障の領域でも所得保障と医療の2つは必須の因子であるとして条約ではなく「勧告」の形ではあるが、一応の国際労働基準ができた。戦後世界に向けて諸国の国内立法に役立つためである。こうして、1941年の大西洋憲章にかかげられた社会保障は、第2次大戦の終結直前の1944年の段階で、『社会保障への途』はここまで接近したことになる。

Ⅲ 国際社会保障法典

1945年8月15日、日本が連合軍に降伏したことによって、第2次世界大戦は終結を迎え

た。大西洋憲章の公約の実現、ことに社会保障に出番がきたことになる。多くの国でベバリッジ報告書がもてはやされた。わが国も例外ではない。いち早く「日本国憲法」(1946年)に取り入れられたことによって、訳語の「社会保障」はたちまちにして定着した¹¹⁾。

ILOでの対応は、まず海上労働から始まった。海上船員(海員)は文字通り海の戦士だったからであろう。1945年の海事予備技術会議(コペンハーゲン)には「社会保険」が7つの議題のなかに含まれていた。この会議で事実上の第1次討議が行われて、翌1946年の海事総会(シアトル)で「海員」の社会保障に関する一連の条約と勧告が制定された。1946年「海員(社会保障)条約」(第70号)、「海員社会保障(協約)勧告」(第75号)、「海員(被扶養者の医療)勧告(第76号)」の3つである¹²⁾。

他方では社会保障関係の論文や調査研究が数多くILOから出された。中でも、以下は重要で、当時わが国でも注目された。

ピエール・ラロック「社会保険から社会保障へ—フランスの展開」(*I. L. R.*, Vol. -57, June 1948)。

「社会保障の戦後の動向—所得保障 (I と II)」(*I. L. R.*, Vol. 59, June-July 1949)。

「社会保障の戦後の動向—医療 (I と II)」(*I. L. R.*, Vol. 60, Aug. -Sept. 1949)

「協同組合と社会保障 (I と II)」(*I. L. R.*, Vol. 60, Nov. -Dec. 1949)。

International Survey of Social Security: Comparative Analysis and Summary of National Laws, 236 pp. 1950.

Action against Unemployment, iv+260 pp. 1950.

また「社会保障費の国際調査」(*The Cost of*

Social Security) も始まった。第1次調査の結果は *I. L. R.*, (Vol. 65, July 1952; Vol. 67, March 1953) に発表された。第2次調査からは3年ごとの定期調査として確立して、第13次調査(1984—86年)の結果が近く出る予定である¹³⁾。

社会保障条約制定の動きは、以下の経過をたどった¹⁴⁾。(1)1948年5月に社会保障通信委員会が、おそくとも1951年総会に議題上提を要望、(2)ILO事務当局は翌年6月の理事会に対し「部門間の調整のとれた法典」とし、1944年の「所得保障勧告」(第67号)と「医療勧告」(第69号)を出発点とする旨の文書を提出。(3)理事会はさらに上記委員会役員会(1949年10月)の意向をきいたうえ、1951年総会の議題として「社会保障の諸目標と最低基準」を決定した。その意図は「長期目標としての高度基準と現実的な政策としての最低基準」の2つを一つの条約で設定することにあった。

こうして1951年の総会では、このため設置された社会保障委員会が、時間の関係でまず最低基準の審議に限定して、高度基準の第1次討議は翌年の総会送りにされた。翌1952年総会では第2次討議の最低基準の審議に手間どり、最低基準の条約だけが審議され採択された。問題の「高度基準」について、社会保障委員会はいわば「無期延期案」を本会議に答申した。本会議では議論のすえ若干修正されて、「理事会に対し社会保障の諸目標と高度基準の問題を再検討し、かつ適当な時期を選んで総会の議題に上提することを求める」ことにされた。しかし今日に至るまで高度基準の条約はILOでは制定されていない¹⁵⁾。

こうして1952年「社会保障の最低基準に関する条約」、その略称「社会保障(最低基準)条

約」(第102号)が生まれた。この条約は全部で15部87条からなり、第2部医療に始まって、疾病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付、出産給付、廃疾給付、第10部遺族給付の9部門をカバーする。各部(家族給付を除く)では、事故の定義、被保護者の範囲、給付内容(資格要件、給付水準と期間)の諸規定がほぼ統一的に、また相互に調整のとれた形である。その後の部では内外人平等の原則、権利保護、財政と管理の共通規定がつづく。なお第7部「家族給付」の中味は、1944年「所得保障勧告」(第67号)のⅢ社会扶助にある「子女の生活維持に対する一般扶助」に相当するものであって、その内容は上述の各部門とは異なり、一般的規定にとどまる。これらの点からも、この条約が一元的な社会保障を目指したことがわかる。その意味でも、この条約は国際社会保障法典の中核部分をなすものとみてよい。

この条約の先駆性は、例えば、長期給付について給付調整の原則と「計算の等時性の原則」(いわゆるスライド制)が採用されたことに示された。「貨幣の幻想」(通貨価値安定への過信)に対する法的処置である(第65条10項と4項、第66条8項と2項)。なおこの条約の批准国数は、1991年初で33カ国、あまり多い方ではない。

1952年「社会保障(最低基準)条約」(第102号)の制定によって、戦前に採択された部門別の諸条約と勧告は、その後に改正されることになった。すなわち(1)1964年の業務災害給付条約(第121号)と同勧告(第121号)、(2)1967年の「廃疾・老齢および遺族給付条約」(第128号)と同勧告(第134号)¹⁶⁾、(3)1969年の「医療および疾病給付条約」(第130号)と同勧告(第134号)、(4)1988年の「雇用促進および失業

保護条約」(第168号)と同勧告(第176)号は、いずれも第102号条約の内容に照して改訂されたものである。それらの内容は、いわゆる「高度基準」に近づいたといつてよい。また海員については最低基準と高度基準の両者を含めた改正条約(第165号)が1987年に採択された。

なお1980年には「老齢労働者勧告」(第162号)が生まれた。これは「労働と退職(引退)」を扱ったもので老齢(退職)給付が定められる¹⁷⁾。以上のほか外国人(出稼)労働者については、1962年「均等待遇条約」(第182号)と1982年「社会保障権保全条約」(第157号)が重要である。

ところで問題の社会保障の高度基準については、上述のように一元的な条約はILOにはないが、ヨーロッパについては1964年のCouncil of Europe(ヨーロッパ評議会)が「ヨーロッパ社会保障法典及び同議定書」(条約)を採択したことによって実現した。法典そのものの実質の規定はほとんど全くILOの第102号条約と同じであるが、(1)批准規定を厳しくしたこと、また(2)議定書では付録の「追加的サービスまたは特典」で高度基準が打出された。例えば「医療」の部では「給付期間なしの診療と薬剤(ともに25%費用負担)、老齢給付の部では資格期間15年による減額給付と制度発足時の高齢を理由とする経過年金とについては老齢年金の50%以上、家族給付では16歳までの現金給付が定められる。この法典の作成過程とまた批准国からの適用報告の審査にはILOが関与してきた。

ところで1970年代には社会保障関係の新しい条約と勧告の制定は全くなかった¹⁸⁾。その背景には、先進諸国で戦後長く続いた完全雇用が世界経済の転換期(ブレトンウッズ体制の崩壊)に際会して「福祉国家」にかげりが生じ、

また政治の世界では南北問題が厳しくなったことも無関係ではない。

とはいえ、社会保障は今では世界人権宣言(第22条)に謳われるように人権の一つである。人権を採上げた1988年のILO総会に対する総長報告は、社会保障の領域では次の3点の重要性を指摘していた¹⁹⁾。(1)保護の普遍性、(2)社会的保護の平等性、(3)財源における幅広い連帯性。一国の社会保障制度は、不断にこの3点で判断されねばならないということであろう。

Ⅳ 課題—「21世紀の中に向けて」

大西洋憲章(1941年)に書き込まれた社会保障は、『社会保障への途』(1942年)によって、その中味と方向がほぼ明らかにされた。これを出発点にILOの「社会保障造り」は、1944年の「所得保障勧告」(第67号)と「医療勧告」(第69号)をへて、1952年「社会保障(最低基準)条約」(第102号)によって社会保障の国際基準が確定した。今から40年前のことである。

それに先立つ10年間は、モンリオールに亡命を余儀なくされたILOにとって、いわばレフ・トルストイ「戦争と平和」の試練であった。ILOは1944年の「フィラデルフィア宣言」によって、よみがえった。これは2つの議題「国際労働機関の将来政策・プログラム及び地位」と「現在および戦後の社会政策のための連合国(the United Nationsつまり戦後の国際連合)に対する諸勧告」に対して、フィラデルフィア総会が満場一致で採択したものであった。これによって戦後のILOはDavid A. Morse総長(1948—70)の下に「実りの秋」を迎えることができて、1969年にはノーベル平和賞を授与された。その意味でフィラデルフィ

ア宣言は ILO にとって大西洋憲章にまさるものであったといつてよい。

それは何よりも、1948年の「結社の自由および団結権保護条約」(第87号)に始まる労使関係の一連の国際基準を設定できた事実を示された。労使団体の「政府からの自由」、つまり基本的人権としての「結社の自由」を前提にして、政労使3者間および労使による意思決定という仕組みは多くの国で徐々に労使関係(industrial relations)の制度化に向かわせることになる。ILOの内部でも戦前には国際労働総会による国際労働立法(狭義)が中心であったものが、戦後は産業別の委員会や地域会議などの定期的開催によって広義の国際労働基準への活動が強化された。いわゆる NGO(非政府団体)の重視が、例えば世界銀行でもみられるようになっていった。旧ソ連東欧諸国の崩壊もこの流れの線上にあるものといえよう。

第2次世界大戦は結果的に植民地の独立を招来した。第1次大戦では民族独立はヨーロッパに限られたことからすれば、まさに歴史的である。社会保障が独立のスローガンになったところも多かった。政治独立は経済開発を花盛りにしたが、間もなく「社会開発」が主張され、今では「人間開発」がいわれるほどである²⁰⁾。

1950年代に始まった「技術援助」(「技術協力」に改称された)では、社会保障も一時は主要な分野のひとつになってはいた。ILOは求めに応じて数多くの開発途上国に対し、勧告づきの報告書を当該国政府に答申してきた。しかしそのわりには本格的な社会保障は普及しなかった。たとえ導入をみたところでも悪用が目立った²¹⁾。まさに G. Myrdal: *Asian Drama, The Poverty of Nations*, 1968 のいうとおりであった。アジア NIEs(新興工業化経済[諸国])

でも「工業化の社会的側面」²²⁾は軽視されがちである。これは何も発展途上国に限ったことではない。最近の ILO 総会が「農村の雇用促進」(1988)、「自営業(self-employment)の促進」(1990年)、「インフォーマル部門のジレンマ」(1991年)など、目の当たらない陰の分野を採り上げだした事実からもわかる。

ILO の有名な「21世紀の中に向けて」の報告書(*Into the Twentieth-first Century: The Development of Social Security*, 114, pp., 1984)は「経済的及び社会的変化に対する工業化諸国の社会保障制度に答えて」の副題が示すように、先進諸国の社会保障について P. ラロック委員会から ILO 総長への答申である²³⁾。そのポイントは、女性の地位と肥大化した医療とに対するきびしい反省に立って、社会保障のサービス化(保健と福祉)を主張し、家族政策の必要性を強調する。問題はこの報告が最初から発展途上国を除外していた事実である。

「社会保障への鉄の道、つまり安全で迅速な到達への道は、抛出制原則である。自分たちの社会保障制度に対して自分たちの抛出金を通して、被適用人口として直接に関わり合うことである」²⁴⁾。社会保障は国家保障(a State Security)とは異質である。この点は、最近の旧ソ連東欧諸国がいずれも、かつての社会保険志向に転換しつつあることから実証される。

社会保障は20世紀末の現時点で考えれば、第1にその主たる機能は、給付(benefits)、つまり現金(給付)、現物(給付)、サービスの支給または提供ということである。これらの給付は、制度的にはそれぞれ所得保障、「医療」(わが国でいう医療保障)、社会福祉で代表できるとみてよいし、現にこの順に展開してきたといつてよい。ただ忘れてならないことは、こ

これらの給付がいずれも補償的 (compensatory) 機能を主に仕組んで、予防的 (preventive) 機能はあまり重視されていないこと、つまり「アト始末」の制度だという事実である。

第2に、これらの給付は総称すれば、「社会的転移物」(social transfers) といえるものであって、それは「現金給付」のように直接的な「現金の移転」だけではなく、「サービスの直接提供」という形をとることもある。その意味でも社会保障の目的をもって「所得再分配」とする見方は、社会保障の機能の一面、つまり経済的機能を誇張する嫌いがある。この点からも François Perroux や K. Boulding のいう贈与経済説には好感がもてる。しかもこのサービスは「対人サービス」であるから、対面 (tête-à-tête) の会話 (診察 consultation) による対応だけでなく、心身による対応も当然不可避である。それだけに、単なる「制度づくり」や「人づくり」ですむわけではない。

そこで第3に、これまでの所得保障中心の社会保障制度では拠出制原則が「鉄の道」であることは、経験からも明らかである。しかし「21世紀の中に向けて」これからの社会保障、つまり「保健と福祉、さらに家族政策」を重視して包含するとなれば、どこまで拠出制原則は適用可能か。と同時に、発展途上国にとって、社会保障の決め手は何か。この2つは回答を求められるさし迫った国際的なテーマであろう。

V 社会保障から「社会保護へ」?

そこで最後に、「社会保障から社会保護へ」の移行が既に ILO でも始まっている事実にもふれねばならない。この語は OECD: *The Future of Social Protection*, 1988, 55pp. に使われた新

しい用法である²⁵⁾。今年 (1992) の ILO 総会に対する総長報告 (I)『民主化と ILO』(英文 67pp.) は、「社会保護」と題する節で次のように述べる。

「社会保障は、ある定義では今でも雇用と拠出の概念に余りにも密接に結びつけられていて、もはや適切ではありえない。そこでこれに代えて、社会保護という考え方を奨励すべきである。あらゆる人々 (the entire population) をカバーし、また国家の役割 (諸税で賄われる給付) を労働者および使用者の (果たす) 役割に統合することである。理由は新しい状況が近年生じてきて、これまでの伝統的な社会保障のそれよりも、もっと広汎なアプローチを要請していることにある」として、以下の諸問題が列記される。

- 1) 構造的な経済調整プログラムと失業の悪化という文脈の中での社会保障および〔社会〕扶助の役割。
 - 2) インフォーマル部門への社会保護の拡張に結びつく諸問題。
 - 3) 市場経済への移行の諸国における社会保護。
 - 4) 発展途上国において社会保障で賄われる保健システムと国費による普遍的な保健システムとの関係性。
 - 5) 社会保障または社会保護制度と労働市場政策および職業訓練政策との統合および連絡調整。
 - 6) 統合したこのアプローチが最低収入〔保障〕諸制度 (schemes) にとって、また最も弱いグループ (婦人、児童、失業者、障害者、高齢者) のための社会保護にとってもつ意味合い。
- 総長報告は引続いて、発展途上国に言及する。「若干の国では、社会保護の分野における国際

援助（技術的および資金上の両者）なしには、彼らの経済的困窮からの脱出は不可能である。……そこでわれわれとしては、諸国際機関、特に ILO がこの社会保護制度の樹立にあたって、どのような役割を果たすべきかを考えねばならない」。

ところで社会保護の概念については、同じころ公刊された ILO, *The World Labour Report*, No. 5, 1992 (105pp.) は、第 4 章「社会保護と労働条件」で、次の説明を与えている。「社会保護は、それだけで幅広い懸案事項、つまり社会保障から食料補助、保健サービスに至るまで——賃金と俸給を別にして——実に労働者の収入と福祉に影響する殆どすべてをカバーする。他方、労働条件——例えば労働時間、休暇、または保健と安全——も大きな傘である」(p. 69)。

とにかく社会保障から社会保護への切換を ILO が提案したのである。『社会保障への道』が「社会保険から社会保障へ」の拡大を打出したのは第 2 次大戦の最中であった。それから 50 年、今度は「社会保障から社会保護へ」が提唱されたことになる。確かにこの 50 年の間に制度化された現実の社会保障は、新しい事態への対応に対してはなほだ不十分であった。何よりも政治的に世界が変わったし広がった。その意味で曲り角に来たということであろう。

社会保障は引続き制度としては拡張と改善の方向に歩むことはあっても、もはや理念としての結集力はあるそうにもない。それにしても「社会保護」なる新語が果たして大衆の共感を集めうるほど、新しい理念になりうるかどうか、疑念なしとしない。語感の点では「上からの保護」よりも「自らの保障」の方に好感がもてる。男女差別の問題では 1975 年国際婦人年のスローガン「保護よりも平等を」が、今では当然視され

るようになった先例がある。

VI 追記—ドラッカーの法則

編集部にお許しをえて P. ドラッカーの新著 *Managing for the Future*, 287 pp., 1992 にふれて、結びにかえたい。1968—1973 年の或る時点で時代の分水嶺が引けるという。この時点で経済生活の支配的単位を主権国家とするケインジアンの経済政策は終わった。今では「現実には 4 つの経済があって、いずれも部分的従属変数」、つまり相互依存的だが他からの統制はない。第 1 にその「国」の経済、しかしパワーはますます第 2 の「地域」経済に移りつつある。北米、EC、日本をめぐる極東である。第 3 に殆ど自治的な「通貨、信用、投資フローの世界経済」、第 4 に「世界を単一市場とみる多国籍企業経済」である (p. 7)。

社会保障は主権国家の枠内で成立してきたから、その先行きは暗くなる。しかしドラッカーは「もともとリスクと保障は対立ではなく平行だ」から、新しい保障が必ず生まれるとする (p. 3)。この確信は本書で打出されたドラッカーの第 1 法則 (p. 276) にある。熱力学の第 2 法則によれば、「すべての work (仕事) は熱と摩擦に変質する」とされるが、ドラッカーは「どんな物事も work に変質される。もし work に変質しなければ、何ごとも成就しない」。それをなしとげるのが新しい企業家精神のイノベーション、つまりシュンペーターの創造的破壊だ。

物的生産は驚くほど向上したし、生産性は今や「諸国民の富」になった。問題はサービス部門にあるとして大学と病院に注目する。「生産性の新チャレンジ」(第 13 章) と「製造に出現

しつつある理論」(第39章)は、終章「1990年代及びそれを越えて」とともに、新しい仕事志向社会への理論的チャレンジである。

翻訳について一言。この新著には「未来のマネジング」と題する日本語の帯封がついていた。同じころ李寧熙『フシギな日本語』(1992, 文芸春秋)が「具象的な韓国語から抽象的な日本語への華麗な変身の秘密」(p. 216)を描いてみせた。日本語の特徴は助詞(テニオハ)にあるから詩歌や文学には最適でも、その反面、英語の(1)「a」とか「the」の冠詞がなく、(2)名詞に(u)と(c)(不可算語と可算語)の区別や、単数と複数の区別がつきにくい。勢い翻訳に当って「a」とか「the」は全く無視される。そのため具象(具体)と抽象(一般)の区別がつかなくなる。「この将来のために経営すること」の直訳の方がドラッカーの趣旨に合う。李女史の「秘密」にこの点も加えるべきだ。ロシア語にも冠詞はない²⁶⁾。韓国語や中国語もそうらしい。

「ギリシャ人は定冠詞をもっている。この定冠詞こそは数百年後に実現する哲学的展開を」含意しているのだ(エーリヒ・ロータッカー, 谷口茂訳『人間学のすすめ』(p. 165, 思索社, 昭53)。日本語による哲学書や社会科学が難解なのは、この事実を全く無視または軽視してきたからであろう。

注

- 1) この書は ILO, Studies and Reports Series M (Social Insurance), No. 18, として初版が1942年3月に「ジュネーブで印刷され, International Labour Office, Geneva, Switzerland によって出版された」となっている。手元にある fifth impression, March 1953 でみるとそうなるが、(注11)にあるように実際はモントリオールのような。後述のように当時 ILO の

主力はモントリオール(カナダ)に疎開したが、国際法上、本部はジュネーブという立場に立っていたのであろう。

邦訳は社会保障研究所 ILO『社会保障への途』(翻訳シリーズ No. 10, 1972. 3. 25, 186ページ)。第1部「社会保障への途」塩野谷九十九訳(1—121ページ)のほか、第2部「社会保障への方向」平石長久訳(123—161ページ)、第3部「解説」高橋 武(163—186ページ)からなる。第2部は本文で引用する Oswald Stein, “Building Social Security” in *International Labour Review*, Vol. 44, Sept., 1941 (なお本稿では「社会保障造り」と訳し、雑誌名は I. L. R. と略称した)。

- 2) 邦訳, 山田雄三監訳, 『ベバリッジ報告, 社会保険 および 関連サービス』439ページ, 1969, 至誠堂。
- 3) これについて研究も多いが、次書は双方の人物を多数登場させるばかりでなく、当時を思い起こして、私(満鉄の鉄道屋)は大きく教えられた。一言でいえば、国内政治のため松岡は「中と米で挫折」したが、ちょうど30年後にキンジャーが「中と米の妥協に成功」した。パワー・ポリティックスの敗者と勝者。

デービット・J. ルー(長谷川進一訳)『松岡洋右とその時代』第15章「苦難の道一日米交渉」1981年, TBS ブリタニカ。

ことのついでに、米国の社会保障も採り上げる次の研究は、史学者と政治学者の共同ゼミの「失敗と成功のケース・スタディ」である。トヨタ自動車のカンバン方式(Just-in-Time)を思わせる題名である。

Richard E. Neustadt and Ernest R. May: *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, 329 pp. 1986, Free Press.

次書は史学者による米国社会保障の50年史。

W. Andrew Achenbaum: *Social Security: Visions and Revisions*, 300pp., A Twentieth Century Fund Study, 1986.

- 4) *International Labour Organization: A Canadian View*” by John Mainwaring, Chapter 12, The ILO in Montreal (1986, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa).なお工藤誠爾「モントリオール時代のILO」(上,

中, 下)『世界の労働』40巻9, 10, 11号1990.
日本 ILO 協会を参照。

5) 職制は時代によって変わった。International Labour Organisation (略称は英 ILO, 仏 OIT), 事務局は International Labour Office (国際労働事務局, 略称は英は同じく ILO, 仏 BIT)。その長は Director (局長) と称し, Deputy Director (副局長) もいた。戦後の憲章改正で Director-General (総長) に改名された。また戦前の Section (課, その長は Chief, つまり課長) は戦後は Division (部) になり, 最近では Department (局, その長は Director) に変わった。本稿はそれぞれの時代の職名に従った。

6) (1) 戦後の緊急および再建策, (2) 大西洋憲章の支持, (3) 戦争と平和の3つの決議は, 次に収録されている。

ILO : *The International Labour Code 1951*, Vol. II : Appendices, 1952, pp. 61-68.

7) 鉄道用語では「アプローチ」とは「列車接近」の意味で使われてきた。つまり隣の駅を出発した列車が当駅に接近しつつあることをさす。到着後, 再びその列車が次の駅に向かって出発することは, もはやアプローチではない。つまりアプローチとは, 現時点に向かって接近中ということである。

8) ILO : *Social Security. A Workers' Education Manual*, 1958, 1st ed. (132pp.) p. 12. このテキストは Maurice Stack (1945-50 社会保障部長) の執筆であることが第2版の新しい名称 *An Introduction to Social Security*, 1970, 216pp. の「序文」に記されている(引用の部分は pp. 16-17)。さらに第3版(1984年, 184 pp.) は大幅に改訂されて, 本稿に引用した部分が削除され, 代わってベバリッジ報告 para. 36の ILO への謝意(邦訳では24ページ)が引用される。なお第1版は実務者向き, 第3版は研究者向きでもある。Stack はその思い出の中で「ベバリッジの有名な報告書のサイン本を寄贈された。私が執筆を手助けしたからである。退職にあたって社会保障部資料室に残した」と述べている(ILO, *Friends Letter* /. Dec. 1987, p. 24.) なお彼は O. シュタインの次長就任のあとの社会保障課の責任者。1922年以來の生え抜きで良きパパ的存在。「社会保障造り」の中心人物であ

った。論文や著書は多くないが, 次がある。

1) *Social Insurance in Latin America : its State and Standards. I. L. R.*, Vol. 44, July 1941.

2) *The History and Evolution of Social Security, In the Service of Social Security*, ISSA. 1927-57, pp. 47-65.

3) *Forty Years in the Service of Social Security*, in "*the International Social Security Review*, Year XX, No. 1, pp. 3-56, 1967.
(自伝風のもの)

9) Peter Baldwin : *The Politics of Social Solidarity, Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, 1990, p. 128 (footnote 73)。

10) フィラデルフィア宣言について, Wilfred Jenks (総長1970-73) の次の論文がある。The Declaration of Philadelphia after Twenty-five Years, *Social Policy in a Changing World*, 1976, I. L. O.

この宣言の原案は生え抜きの国際人 Edward Phelan (局長代行, 後に局長に追任) と若き日の Jenks (法律顧問) の共同執筆で, 総会のごく僅かの修正のうえ満場一致で採択した。なお Jenks の業績のひとつに *The International Labour Code 1939*, I. L. O., Montreal, 1941の編集がある。1919-1939年の20年間に採択された67の条約と69の勧告を法典化して924条, 556ページに収めたもので, 1940年6月にロンドンで着手, 1941年末に完了。上述(注6)の *The International Labour Code 1951*, 2 Vol., 1953の初版本である。国際法学者としても著名な Jenks の「幼稚園」で育った生え抜きたちは, 戦後久しく「国連家族」の中で抜きん出た陣容のILOの一翼を担うことになる。

11) 例えば平田富太郎(早大名誉教授・日本生産性本部会長)『社会保障への途』(1950年, 前野書店)と同『国際社会保障研究』(末高信編『各国の社会保障』第3巻に所収, 1955年, 一粒社)がある。前著は冒頭で「民主的福祉国家の建設には先ず輸出ができ貿易収支の均衡のためには何よりも労働生産性の増強による生産水準の向上」の必要をとく。いわば『社会保障への途』にはその出発点が重要なことに対する注意喚起である。同書の巻末には主要参考文献がつく。その中で※印は特に注目されるべきものとし

てILO: "Approaches to Social Security", Montreal, 1942, ベバリッジ報告の英文と(邦訳)大蔵省理財局『イギリス社会保障制度に関する白書』(調査月報第37巻・特別第2号, 昭和23年3月)などがあげられる。

この年10月に社会保障制度審議会『社会保障制度に関する勧告』が政府に答申され, 日本の社会保障の出発の年であった。他方, 同じ1950年のILO総会は, 総長報告の第3章労働生産性を討議して, その後の活動の出発点になる。

- 12) 海上労働については海事総会で別個に扱うのがILO創設以来の慣例である。cf. *Social Security for Seafarers*, vi+264 pp., 1945, ILO.
- 13) *The Cost of Social Security*は第2回調査(1949—51年)がISSAから出版され, 以後はILOの出版である。なおISSA(国際社会保障協会)は1947年にこの新名称で再出発した。事務局は従来どおりILOが担当し, 諸国の社会保障実施機関を主な会員にして, 総会, 地域会議, 部門委員会等がある。研究シリーズのほか, 季刊の*International Social Security Review*を刊行してきた。
- 14) 拙稿『国際社会保障法の研究』(1968年, 至誠堂), pp. 57—78. を参照。
- 15) なお, これより先, 上記の理事会(1949年10月)で使用者側理事は「最低基準」に限ることを主張したが, 反対動議は出さなかった(上記の拙稿p. 61)。1952年総会ではこの問題は, 委員会でまた本会議でもめた。まず委員会では原案の「次回総会の第1次討議に付する決議案」が使用者側全員とイギリス政府側委員の反対票によって否決された(賛成155, 反対156)。本会議ではこの委員会報告(無期延期案)に対し, ベルギー政府代表から, この1票差が労働者側委員の欠席によること, もし欠席がなければ原案は当然通っていたとして異議が出された。
(社会保障委員会では政労使間の委員数のアンバランスを是正するために労働者委員の各人には3票の権利が与えられていた)。こうして委員会からの無期延期案が本文にあるように修正された。

なお問題の労働者委員の欠席があるいは不慣れた日本の委員ではないかとの心配から, 私は後に社会保障部に勤務中の故樋口富雄君に内々

で調べてもらった。答えは当時の内部資料がないため不明とのことであった。なお日本は前年の1951年にILOへの再加盟を許されて, この総会から初めて正式の代表と顧問が参加した。

- 16) 1952年「社会保障(最低基準)条約」, 1967年「廃疾・老齢および遺族給付条約」(第128号)と同勧告(第131号)のうち, それぞれの「老齢給付」に関する部分については, 諸国からの状況報告について「条約勧告適用専門家委員会」による全面的な審査がなされた。次は同専門家委員会報告であって1989年総会に提出された。条文の解釈および諸国の老齢年金制度の現状を知るうえに便利である。*Social Security Protection in Old Age*, 163 pp., 1989.
- 17) 退職または引退の問題について主に寿命学(gerontology)との関連で論じた次の書は, 必読の好文献である。H. A. Rhee: *Human Ageing and Retirement*, 287pp., 1974, (Roneoed), ISSA. 著者はILO職員。
- 18) 1970年代以後の社会保障のスランプ期について, ILOの*World Labour Report*, No.1, 1984年第6章「高度工業化諸国における社会保障」は, 珍しくも手きびしい内容である。ILO内部の動きについては樋口富男「社会保障についてのILOの基準進展の軌跡と展望」(秋田成誠編『国際労働基準とわが国の社会法』, 1987年, 日本評論社, pp. 283—292)をみよ。
- 19) *Human Rights—A Common Responsibility*, Report of Director-General, I. L. Conference, 76th Session, 1988, pp. 49—56.
- 20) UNDP: *Human Development Report 1991*, 201 pp. なお拙稿『人間開発』という新語(日本社会保障法学会雑誌第7号, 1992)を参照。
- 21) 社会保障(最低基準)条約(第102号)は, 発展途上国が暫定的に利用できる例外規定, いわゆる下位基準を次の諸点について設けてある。
(1)被保護者の範囲, (2)医療および疾病給付(いわゆる休業補償)の給付期間, (3)業務災害給付における医療の内容。
なお1968年のILOアジア地域会議(東京)は社会保障を採上げた。会議の結論はILO, *Official Bulletin*, Vol. LII, 1969, pp. 64—68に所収。
Monika Quisser: "Social Security Systems in Southeast Asia, (*International Social Security*

- Review*, Vol. 44, 1—2/91, pp. 121—135.) はインドネシア、フィリピン、シンガポールの3国を扱った珍しい好論文で、巻末に研究文献がつく。これらの国はいずれも積立原則、ことにシンガポールは個人別積立方式（プール制のない）の退職積立金制度（Provident Fund: PF）のため、開発資金の財源としての役割の方が大きい。拙稿「発展途上国の社会保障」（『国際社会保障研究』健保連 No. 30, 1982, 所収）でフィリピンとシンガポールの比較を行った。
- 22) “*Social Aspects of Industrialisation*”, Rep. VII, I. L. Conference, 69th session, 1983, 135 pp. はILO からみた世界経済論として役立つ。
- 23) 拙稿「社会保障のサービス化—ラロック・レポートの意味するもの」（『週刊社会保障』No. 1304, (1984 (昭56) 年11. 12) で紹介した。
- 24) Alec C. Parrot: *The Iron Road to Social Security* 1985, v+ 219 pp. に対する書評 (*I. L. R.*, Vol. 126, No. 2, 1987. pp. 247-8)。著者はイギリスの社会保障制度を扱う。ただし筆者は未見。
- 25) 拙稿「労働の未来と社会保障」（『季刊社会保障研究』Vol.24, No. 4, 1989.）の注37）でふれた（p. 387）。なお「社会保護」はフランスの用法らしい。
- 26) この点で〔サー・〕バーナード・ベアズ著（内山敏訳）『ロシア—過去と現在（上・下）』（昭27, 岩波新書）は、引用に値する。「ロシアは身をかわずこと *evasion* の点では第一流の国で、その徴候はロシア語にまでしみこんでいる。たとえば、ロシア語には「the」とか「a」に相当する冠詞はなく、「is」や「are」は省略されるのが普通で、再帰動詞は受動形とおなじである。植民も言語とそっくりで、さまざまな時代に、最小抵抗線を見つけて行われたのであった」（上, p. 1）。ロシア史家として、さすがである。
- cf. エス・トゥルゲーネフ著、山本俊朗『ロシアおよびロシア人』広文堂、昭37, 同『亡命者の手記』恒文社、1979。
（たかはし・たけし 元・鹿児島経済大学教授）