

塩野谷九十九・平石長久訳、高橋 武解説

『ILO・社会保障への途』

東京大学出版会、1972年、186ページ

坂 本 重 雄

I はじめに

本書は、社会保障研究所の翻訳叢書第10号として刊行され、ここに収められる二点の労作は、1940年代初期におけるILOの社会保障に対する考え方を示し、その後のILOの社会保障分野における活躍を支える基本的な考え方としての影響力をもつという意味では、社会保障における古典的文献の翻訳書である。

ILOは、いうまでもなく、国際労働立法の決定、労働条件・社会保障についての各国への勧告、労働関係資料の蒐集・紹介のほか、その幅広い活動で知られている。とりわけ、第2次世界大戦中に、ILOとその加盟国は、戦後にその機能と活躍を期待されるものとして、社会保障をとりあげ、会議を開いたり、報告を発表してきた。そのうち、1942年に発表されたILOの報告書、ILO, *Approaches to Social Security, An International Survey, Studies and Reports, Series M (Social Insurance), No. 18, 1942* は、本書の中心をなす第1部「社会保障への途」の原典であり、その部分の訳者は、塩野谷九十九氏である。さらに、この報告書作成の準備のため研究プロジェクトの一部として執筆された論文、Oswald Stein, *Building Social Security, ILO, International Labour Review, Vol. XLIV, No.3, September 1941* が、本書の第2部「社会保障への方向」の原典であり、訳者は平石長久氏である。さらに、これらの2つの文献を通して、当時の社会保障に対する考え方を検討したものが、第3部「解説」であり、高橋武氏の個人的な、しかし歴史を経た2つの古典的文献の理解にふさわしい解説が試みられている。以上の三部により構成された本書の概要と問題点をフォローしながら、若干の感想を述べることにしたい。

II 第1部「社会保障への途」

このILO報告書(1942年)は、社会保障についてILO(国際労働機構)が発表してきた一連の研究の総括

であると同時に、第二次世界大戦後の再建のための準備として、完全な社会保障計画の立案への途を用意しようという意図をも持っている。序説では、まず、共同社会が社会保障の問題を解決するために用いた伝統的方法から、社会保障を実現する手段、方式を指摘する。すなわち、20世紀の初期においてそれらの伝統的な方法は、社会保障運動における2つの主要な流れをつくり出し、それは「共同社会のその要被扶養集団に対する一方的な義務を示す社会扶助と、強制的相互援助に基礎をおく社会保険」(8頁)であり、両者の方法はともに、社会保障の完全な計画にとって必要であると論じ、社会保障の構成要素を基本的に考えさせる割ぐみが提示される。

第1章社会扶助方式においては、I・老齢・廃疾年金をはじめとして、この方式に含まれるとみられる個々の扶助が、各国においてどのような現状にあり、発展の方向を示しているかが検討されている。救貧制度と区別される無拠出年金制度を考えると、それは典型的な救貧制度を越える重要な利益を受給者に与え、「その基本的性格は、それが権利として支払われ、法定の要件をみたす者に対して、かつそのような者に対してのみ与えられる点にあり……権利としての年金という観念には、年金額が確定していること、および請求者にかれがその請求について完全かつ公正な考慮を払ったことを誓わせたうえで支給が行われるものであることが、暗黙のうちに含まれている」(16頁)と指摘されている。各国の法律の多くで定められている受給資格取得条件として、(1)政治的条件(国籍、居住年限等)、(2)道徳的条件(犯罪の前科、怠惰、家族の遺棄等を欠格とする)、(3)経済的条件(資力・資産の調査により、それが特定の額を超えないこと)があげられ、それらについての各国での取扱いのちがいが、緩和の実態が述べられる。

II. 母親年金は、アメリカでもその後、「要扶養児童に対する扶助」とよばれるようになり、ニュージーランドでは「寡婦および遺児給付」とよばれており、その名称の差異は若干の実質的な意味の差異を反映している。年

金の額は、家族の資産や扶養を要する児童数にしたがって異り、管理および資金の調達の様子は、一般に無拠出制老齢年金について採用されているのとほぼ同じであり、責任が地方当局から中央当局に移される傾向がみられる。なお、年金受給家族が通常福祉当局の監視下におかれて、母親の自由がいくらか制限される結果になるが、反面、年金の充実が当局の責任であることを意味すると説明されている。

さらに、Ⅲ.失業扶助については、世界的な経済大恐慌が各国に波及する1930—33年頃に多くの国々で制度化された。その失業救済制度は、仕事の提供と手当の支給から成っていたが、その救助は自由裁量的で不安定であり、働く権利や合理的な生活維持費を要求する権利は認められなかった。その経験は、カナダ、アメリカ合衆国等における強制的失業保険の導入に拍車をかけ、イギリスやアイルランドでは、保険に対する補足として失業救済の必要を認め、恒久的で高度に組織的な基礎のうえに失業救済制度を設け、同時に公共事業の長期計画や職業訓練に大きな刺激を与えた。その後の失業の減少は、付加的労働の発見、その配置と訓練の組織化に重点を移行させている。そこで、本報告では1939年の半ば頃に存在する失業救済制度に関して述べられている。アメリカでは失業者の救済は連邦政府により主に公共事業に正常な賃金で雇用する形で数百万人の労働者が救われたが、多くの国々での救済は、現金給付をその補足的手段として行われ、主として生活維持費を支給するフランスの制度では、原則として被用者階級に属する人々だけがその対象となっている。失業扶助のあらゆる制度は、(1)請求者が困窮していること、(2)労働能力をもっていること、(3)職業安定所に登録していること、および(4)適当と規定される雇用を受諾する用意があること、を条件としているが、「適当な」雇用とか、「困窮」とかについての解釈は、各国においてそれぞれ異っている。

また、Ⅳ.医療扶助は、全額または一部が公共基金によってまかなわれ、有給の職員をもち、主に低所得者層を対象としてさまざまな形態をとっている。ほとんど全ての国に存在するこの制度のもとで提供されるサービスは、病院その他の施設での治療、慢性疾患の処置、および母親ならびに子供の保健がその内容である。さらに、Ⅴ.身体障害者のリハビリテーションについては、多くの国々で中央および地方政府が、資産のない身体障害者児童ならびに成人、とくに盲人、聾啞者、および甚しい不具者の教育、訓練または保護雇用のための私的機関に補助金を与え、あるいは公共機関を維持している。身障

者を自立させるための一層に積極的で組織的な扶助の方法は、デンマーク、ドイツ、イギリス、ソ連およびアメリカにその例がみられるので、その具体的内容の検討が加えられる。

第2章社会保険方式。強制的社会保険は、賃金取得者をなるべく救済制度の対象から引はなす目的で、また賃金は非自発的損失の危険をカバーする保険料を含むべきものであって、国の責任は単に補助的なものにすぎないという原則を基礎として形づくられた(32頁)。ヨーロッパ諸国で大規模な制度がつくられる基礎となったのは、官吏、鉱山夫、海員等のため古くから存在した任意制疾病基金、使用者責任の原則、および年金基金であった。そして、ドイツのビスマルクによる強制加入社会保険にはじまる1883—1930年にヨーロッパで築上げられた社会保険が、被用者人口の社会保障に著しく貢献した。社会保険の各部門、労働者災害補償、疾病(医療)保険、年金保険、失業保険は、それぞれ順次に提示される課題の性質にその機構と政策をますます密接に適應させながら、多かれ少なかれ独立した道をたどった。しかしそれらは相互に離れていくことなく、むしろ、組織、範囲、給付政策および資金調達の方法において、ますますその関係を密にしている。

I.「組織」についての傾向として、それが提供するサービスの領域、適用範囲をますます拡大し、共同の危険に関する責任を一層多数の集団に広く分散することがその特徴となっている。どの部門の保険にせよ被保険者に対するサービスの改善を実現するために必要な技術職員の雇用や設備の購入のために、資力を要し、政策当局の自由行為の余地、多様性が必要となる。そして組織や機関の規模を拡大しながら、その数を減らすと同時に、制度の間の差異をならし、高い水準における慣行の均一性をもたらそうと努力する方向にある。

II.「範囲」について、筋肉労働に従事する人々と低俸給取得者階級に属する人々を、全て強制保険の範囲内に取入れようとする強く広い傾向があらゆる保険部門に存在する。それは高度に工業化の進んだ大部分の国の既成事実である。しかし、社会保険の農業への浸透はかなり遅れている。また所得が規定の額を越える労働者への適用除外については、社会保険がある程度の重要性をもつ30カ国において制度の4分の1がそのような労働者を除外している。恣意的な数字以外の何ものでもない規定限定は、賃金の一般水準と生計費の変化に対して緩慢にしか調整されていない。さらに自営労働者を社会保険の範囲の内に取入れるという問題は、最近2、3年間で、

注目されるようになってきた。主として農夫により代表される自営労働者がきわめて重要な集団を形成するいくつかの国では、年金保険が、2、3の国では疾病保険もまた国民ベースの上に——被保険者の基準が被用者という地位から市民権所有者に代って——確立されるに至っている。そして全成人人口が一つまたはそれ以上の社会的危険に対する保障を得るようになってきている。

Ⅲ. 「危険と給付」についての規定に関しては、4つの部門全体について新しいものが加ったことではなく、これまでの目的が一層強力に追及されていることが特徴になっている。社会保険は、貧困化防止の網の目をますます細かく編んでいる。給付の大きさを決定する上で推定される当事者のニーズを一層重視し、法律的配慮とか保険数理的公平とかは比較的軽くみようとすする傾向がみられる。賃金の少い人々のニーズを測るとき、かれらの従前の賃金率よりもその扶養者数が重視され、家族を考慮する扶養手当は、通常その水準の極めて疾病保険および老齢年金との関連において、また失業給付とのかかわりで導入されてきている。そしてとくに社会保険が家族福祉に大きく貢献したのは医療の分野においてであり、医療の予防的側面はますます重要視され、妊婦や育児中の母親ばかりでなく幼児にも注目されている。予防的診療が医療保護の初期段階の重要性を強調するのと同様に、リハビリテーションは最終段階の仕上げを重視している。

Ⅳ. 「資金調達」。社会保険または他の形態の社会保障サービスの発表は3つの側面をもつ1つの過程とみなされる。その第1は、社会構成員のあいだのニーズには社会が自らの維持と発展のために充足させねばならぬものがあることを社会が認識すること、第2は、社会構成員のニーズのために資金上の責任をもつべき当事者を識別すること、第3は、責任の分担と抛出責任をもつ当事者の経済力と政治力とを顧慮して決められるニーズ充足の方法である。社会保険制度の資金面の規定は第2と第3の側面から生れてくる(85頁)。そこでは、抛出当事者、抛出と危険、資金調達組織が取上げられる。とくに資金調達方式について、賦課方式組織と積立方式の2つの型が問題とされる。疾病保険と失業保険では、その給付の性格等から賦課方式により資金調達が行われる。災害保険では特色ある形態の賦課方式が採用され、毎年末に一定種類の危険をもつ企業集団から払われる保険料とこれらの企業で一年間を通じておこる災害に関して災害基金の負う責任との間に、可能なかぎり正確な均衡が達成されるように操作され、未決済の場合を除き、各年の活動

は資金的には独立的である。年金保険にとっての適切な資金調達方式は、賦課方式と積立方式のいずれかである。いずれを選ぶかは、主として年金費用の予想される変動と保険制度の範囲をどのように考慮するかに依存してきめられる。いずれの方式がどのような条件のもとで利用されるかが検討され、日本の現実課題としても興味ぶかい指摘がなされている(101頁)。

第3章社会保障では、「Ⅰ. 要素」として、第1章と第2章で扱われた社会扶助と社会保険があげられる。そのいずれにせよ一般に承認された定義はないが、社会扶助は救貧から社会保険の方向への前進であり、社会保険は私的保険から社会扶助の方向への進展であることが歴史的にうらづけられる。これまでの発展が正しく理解されるならば、社会扶助と社会保険とは相互にますます接近していることがわかり、長い発展の頂点として両者はおそらく相合し、結合するにいたるであろう。そしてついにはニュージーランドやデンマークにおけるように両者のいずれが支配的であるかを語る事ができず、ただそれら2つが国の社会保障体系を支配しているというにすぎなくなるだろう(106頁)と予測されている。この両者がどのようにその「Ⅱ. 機能の分布」をもたらしているか、両者の「Ⅲ. 調整と統合の諸例」が扱われる。その具体例について、(1)保険制度相互間、(2)社会扶助相互間、(3)保険制度と扶助制度のあいだで、どのように調整と統合が果たされているかが例証されている。

以上の3つの章を通じて、ILOは「各国が社会的ニーズを満たす責任を、計画や秩序に多くの顧慮を払わずに数多くの機関に分散させたことを明らかにするとともに、保障を必要とするすべての人は合理的な保障を与える制度を確立するためには、なお何がなされなければならないかに関する判断基準」を示している(118頁)。この研究の範囲は、社会保障政策の包括的な吟味を目的とはせず、ニーズの起因を組織的に防ぐことを通じて社会不安の原因を除くことにより、また防止の網をくぐっておこる非常事態のために、質量ともに十分な給付の供給を通じて明日への恐怖を除去することにより、社会の構造はより強化され改善されるものであることの主張を論証しており、その目的は十分に果たされていると思われる。

III 第2部「社会保障への方向」

オズワルド・スタイン氏によるこの論文は、社会秩序のなかにたえず生ずる変化について客観的かつ完全な認識を考慮に入れながら社会保障をどのようにとらえてい

くかが提案されており、まず社会保障サービスの機能と性格を述べ、それらの活動を展開する手段としての強制的社会保障が取扱われる。

第1章社会保障サービスの性格と機能。I.「社会的経費の予算計画」に関しては、その経費の原因にさかのぼっての組織的調査の実施とそれに基づく勧告が行われること、その調査の対象と方法のもつ意味が説明される。社会保障サービスは、工業化を推進し、賃金労働者の立場を維持する結果をもたらす。そこで、老齢と廃疾、健康と完全な肉体、雇用と失業、扶養家族への責任、さらに子供の住宅と栄養等がそれぞれ社会保障サービスとして正当化される根拠を示す作業が具体的に行われる。

さらに、社会保障が戦後において果すと予想されるII.「新しい機能と例外的機能」として、「労働力のもっている最高の生産性を保証し、かつ生産に活動的に参加した労働期間を終えた場合においてさえも、実質的な進歩に寄与した労働力の貢献をも保証することにより、労働力を保護し維持し、かつ開発しようと企図するある相互扶助の統一的な形として考えられている」(143頁)のである。1941年7月1日強制的失業保険に関する新しい英連邦内自治領の法律を実施するときに、カナダの労働大臣マクラーティ氏は、「戦時中にわれわれが平和に対する計画をしていなかったといわれては困る……再調整を行う時代は何れの人びとも経験したことのない新しいしかも複雑な問題をもたらすであろう」と予測したが、他の社会的手段とともに社会保障の新しい機能が期待されている。ところで、社会保障の役割の強調の反面として、III.「社会保障の限界」にも留意されねばならない。その予算計画は制限を内包しており、しかも社会的経費の予算計画には必然的に制限がつきまとうものである。またその経費の財源の調達方法として一般税、特別税、賦課金徴収等いずれによるかの制約もある。最良の状態を与えられた社会的経費でさえも、まかなうべきニードに対して不足、不十分であり、最も注意深くかつ合理的な管理・運営を要求することになる。

第2章強制的社会保険。社会扶助が直接的保護を必要とする事故をとり扱っているのに対して、社会保険は将来の事故を予防したりかつそれと戦い、また将来のニードをまかなうのにもっとも効果的な手段である。その強制方式は時間と経験のテストに耐えてきたが、時代の環境によるのか、保険制度発展の自然のなりゆきによるのか、最近では次のような若干の問題が提起されてきている。それは、(1)最低年金の保障の仕方、(2)年金保険の財

源調達(賦課式か積立式か)の選択、(3)年金年齢のきめ方、(4)疾病保険による医療サービス、(5)健康保護への疾病保険の寄与、(6)保険料拠出の統一的徴収(管理費の節約)、(7)管理運営の道徳的意義と実質的価値等である。とくに管理運営への参加は、市民教育の制度としてまた民主主義のもつイメージとそれを実現する手段としての役割を持っていると評価されている(161頁)。

IV 第3部「解説」

「本書の由来」から説きおこされるこの「解説」は、第1部と第2部に扱われる2つの文献(ILO報告書と論文)の紹介と書評を内容としているといっても過言ではない優れた内容を持ち、筆者の書評や解説が反って蛇足を加えることになるのではないかと懸念さえもいだかれるのである。

「社会保障」(Social Security)という言葉が世界中に普及する直接の契機は、1941年8月14日にチャーチルとルーズベルトの洋上会談の結果発表された「大西洋憲章」であった。この憲章は「世界のより良い将来への願望の基礎として、英米両国政府は8つの共通原則の国内政策」を明らかにし、そのなかで「より良い労働基準、経済的進歩および社会保障をすべての者に確保する目的をもって、経済の領域におけるすべての諸国民の間にもっとも十分な協力をもたらすこと」をあげていた。その後、連合国側に参加した諸国の政府は、この大西洋憲章に正式に賛意を表することになった。また同年11月にニューヨークで開かれたILOの戦時総会ともいうべき第25回総会は、「大西洋憲章の支持に関する決議」を採択して、その中で上記の原則を確認し、ILOとしてそれらの具体化のため十分に協力することを誓約した。

本書に所収の2つの文献への準備は大西洋憲章の採択(1941年8月14日)以前にさかのぼるものとみてよい(167頁)と思われ、戦時下における各国政府とILOの支援による社会保障造り(Building Social Security)が進められていたことが明らかにせられる。2つの文献の中味から伺われ、解説でも指摘されるごとく、「ILOが、米国の社会保障法(1935年)、イギリスのベバリッジ報告(1941年)、さらにラテン・アメリカの社会保障の形成に少なからぬ関係をもってきた」ことが明らかにされ、「本書に収録された2つのペーパーは、第二次大戦の前夜から戦時中を背景にして、諸国のこうした新たな社会保障への展開の動きとの関連において構想された」(171頁)ものであった。

ILO報告書が取上げた中心テーマは、社会保障とい

うものを新たに構想するに当って、「社会保障の内容になるべきものは何か」という問題である。本書の構成は、過去の実績への認識とスタイン論文からの影響もあって社会扶助、社会保険、社会保障の順をおう方法により、とくにスタイン論文は、「社会保険」という技法を推奨する。戦前の条約や勧告ではいまだ「社会保険」方式に立脚したものではなかったが、ILO 報告書が第1章で「社会扶助」を取上げたことは注目に値する。世界恐慌期において注目されるようになった社会扶助は比較的富める国でしか使えないものであり、ILO の社会保険関係者が1940年代になってから、社会扶助に注目を払うようになったのは、米国とニュージーランドの社会保障法の影響と考えられる。本書でいう「社会扶助」の語は、日本でいう公的扶助をやや広義に用いたものであり、社会保障をもって「社会保険と公的扶助」の2つからなるというわが国での支配的見解の源流はこのILO 報告書に求められよう。1941—42年当時のILO は「社会保険と社会扶助」をよりどころにしていたが、1944年に医療を社会保障として正面から扱い、「公的医療サービス」が加わってくる等、従来型の方法だけでは十分でなくなってくるのが、当時すでに問題として取上げられており、わが国の現状を考えるに当り、参考にすべき記述が多いといえよう。

V 結びにかえての感想

公刊されて30年を経た本書に収録の2つの文献は、今日では社会保障の古典といえる存在であり、ベバリッ

ジ報告とともに読直す価値の大きい文献である。社会保障制度が国際的にも普及し、国内の制度としても拡充発展してきた今日、ややもすると制度が複雑多岐になりすぎており、研究文献も著しく専門化、個別化していることは否定しえない。すべての問題を歴史的にとらえ直すのと同様に、「原点に立帰って」考察し直す必要が大きいように思われる。社会保障の国際比較からの分析、他の関連制度とのかかわりのとらえ方、制度の目的、範囲と技術、方法との関連の考察、社会保険と社会扶助の統合と調整および相互浸透等、現代的課題を追求する上での基本的問題を考える素材と着想が、これらの文献から吸収できるように思われる。そしてわが国の社会保障制度やそれをめぐる研究が、真に日本の社会に密着した考え方から構想されるような制度を志向することが望まれよう。

本書に欠けるところとして、高橋武氏は、例えば、後進諸国における社会保障、旧植民地の政治的独立後の大衆の「社会保障」への期待とそれの配慮、後進国を焦点に据えた社会保障の構想が十分でないといわれている。たしかにこの指摘は正しいが、本書の価値そのものをそこなうものとはいえず、ここに構想され志向された社会保障像に賛意を示すと否とも問わず、誰にとっても、社会保障の歴史的、国際的な現実を知るに当ってきわめて適切な文献であり、また、社会保障制度を構想するに当っての基本的視点や制度の基軸を確認する上でも、多くの読者にとって非常に有益な文献であるといわざるをえない。(さかもとしげお 静岡大学助教授)