

ILO基準と日本の社会保障制度

高藤 昭



ILO従来基準とわが国の社会保障水準

経済のグローバリゼーション（＝市場経済の世界化）に対する社会保障の問題状況

ILOの生存権・社会保障権のグローバリゼーション戦略とその課題

むすび

ILO従来基準とわが国の社会保障水準

法政大学名誉教授の高藤でございます。最初にお断りしなければならないことは、私は法律サイドの人間です。ところが、これから私が中心的な議題にしようと思っております経済のグローバル化と社会保障という問題になりますと、法律だけではとても把握できない。どうしても経済学のほうへ越境侵入しないといけない。その点、ちょっと気が重い点がありますけれど、もし間違っておりましたら、どうぞご教示をお願いいたしたいと思います。

私に与えられましたテーマは、「ILO基準と日本の社会保障制度」ということでございます。ILO基準といいますと、給付水準はどれだけでなければならないかという具体的な基準を連想いたしますので、一応これと現在の日本の社会保障の水準を比較して、客観的にどのような状態にあるのかを一瞥しておきたいと思います。ILO基準としていちばん代表的なのが最低基準の102号条約、それから、それを上回る高度基準としまして、121号、128号、130号条約があります。

まず、102号条約です。これは9部門あるわけですが、その中で批准部門を選択できることになっております。資料1（28ページ）を見ていただきたいんですが、これを見ますと、日本は102号条約は4部門しか批准していません。それから高度基準になりますと121号条約だけで、非常に寂しい状態になっております。とくにスウェーデンは、102号条約の8部門を批准しまして、あとの条約も全部批准いたしております。日本は非常に寂しい。その結果としまして、資料2（28ページ）に掲げましたいろんなデータ　くわしく説明している時間がないので省略いたしますが　どれをとっても日本は先進国中で最低です。

それから、資料3（29ページ）を見ますと、いま医療費が大変だ、大変だと言って、どうも今度高齢者に負担を負わせようと政府は考えているようですが、医療費の対GDP比を見ますとこういう状態なのです。イギリスはちょっと低いですが、それ以外の国と比べて日本は非常に低位である。このことは逆に言いますと、まだ社会保障の発展の余力を日本は持っているということにもなるわけです。とにかく非常に低い。私は、日本は低福祉・低負担国で、福祉国家とは言えないというふ

うに考えております。

いちばん象徴的なことは、日経新聞によりますと、わが国の予算の作成は山賊の酒盛り予算である。族議員がむしり取って公共事業のほうに持って行ってしまふ。それが社会保障のほうにしわ寄せされまして、このような社会保障の低位性を招いている。厚生省、頑張ってくださいね。遠慮しないでいいんだから。とにかく厚生省はいくら予算を取ったって国民にうまれることはない。頑張してほしいと思います。

今度、その点、小泉内閣は少し改善すると言っております。しかし、小泉内閣は逆の方向に向かっているんですね。社会保障重視よりも社会保障をなるべくカットする方向に向かっているわけで、その点が心配なことでございます。

しかし、そうは言いましても、経済の低迷と少子高齢化によりまして世界的に社会保障は後退しております。日本だけではありません。日本もこの例にもれず、後退を繰り返してきているわけです。それは、いままでは主として財政難と少子高齢化に原因があったと思われます。しかし、そこへ今度はグローバリゼーションという新しい問題がきまして、そこからの後退への圧力がもうひとつ加わってまいっております。

経済のグローバリゼーション（＝市場経済の世界化）に対する社会保障の問題状況

そこで次に進みますが、経済のグローバリゼーション、これが社会保障にどのような影響をもたらすかということです。

ひところ、国際化社会とか、あるいは国際化の進展とかと言われておりました。それは貿易の拡大によるヒト、モノ、カネの国際的流動化の常態化という程度の単純な理解であったわけです。ところが、いつのころからか、グローバリゼーションという片仮名に変わってきました。それがとくに冷戦終結後、90年代に入りましてから、そのグローバリゼーションの意味内容も、いま申しました国際化という単純な理解では済まないようなものになってまいりました。

いままでの貿易の拡大以外に、資本市場の世界化、金融市場の世界化、多国籍大企業の出現、それから、それらを促進します情報化の進展、こういう要素がからんできて、結局、現在、経済のグローバリゼーションと呼ばれておりますのは、市場経済の世界化というふうに解されているわけです。その主導国は、アメリカであります。アメリカが引っ張りまして、世界をアメリカのペースに巻き込んでいこうというのがグローバリゼーションであります。

そして、キーワードとしますと、自由化、これは規制緩和になります。それから民営化、これは競争原理の導入による効率化です。それから自己責任、小さな政府、こういった言葉が浮かんでくるわけです。

このグローバリゼーションは、たしかに経済を進展させるという意味では積極的に肯定できる面を持っております。宅配業界が進出したことによって、郵便局の接客態度がにわかになんか変わってきました。その一事でもよくわかるわけで、たしかに経済の発展、それから消費者に利益をもたらすという面は否定できません。

ですけれど、その反面で社会に非常に大きな歪みをもたらしています。とくに社会保障面への影響について考えますと、次のような諸点があるんですが、ちょっとその前に、このグローバリゼー

ションにつきまして、国連やILOが非常に関心を払うようになってまいりましたことから申し上げます。

国連は95年に、コペンハーゲンでソーシャル・サミットというサミットを開きまして、ここでグローバル化の影響、とくにマイナスの影響についての議論を始めました。そして2000年、ジュネーブにおきまして5年を経過した時点でのソーシャル・サミット・プラス5というのを開いております。そこで、グローバル化の問題をもう一度見直しております。それからILOにおきましては、1999年にソマビア氏が事務総長になりまして、この問題を非常に重要視して、「ディーセントワーク」(Decent Work)という報告書(ILO東京支局の邦訳あり)を出しました。それから、去年の「ワールド・レイバー・レポート」は社会保障をテーマとするちょっと分厚い本になっております。それから今年2001年の第89回総会に提出されました「レポート6」、この三つが出ております。それで私は、ILOのこの三つの文献をベースとしまして、これからお話をしたいと思います。

これまで、3人の方から伺った総会での模様と、それから文献的に調べたのとちょっと食い違いがあります。グローバル化と民営化について議論があったという指摘が、村杉さんと氏田さんからございました。しかし、いま3人の方のご報告を聞いて、実際にはあまり大きな議題として取り上げられていなかったんじゃないかと感じました。これはしかし、非常に大きな問題です。

さて、本題の に戻りまして、社会保障に対してグローバル化がどういうふうな影響を及ぼすかということです。まず、競争原理が進展することによって失業者が増加する。これは現在、日本のリストラによって失業率5%に示されるような状態になっております。日本はバブルの崩壊による打撃と、それからグローバル化による影響とダブルパンチを受けていると私は理解しております。失業者が増える。それから自営業者の倒産が増える。農業ではまもなく、シタケやネギの業者はつぶれるのではないと思われるほどです。

それから、競争が激しくなりますので、どうしても賃金が低下いたします。また、先ほど3人の方からご指摘がございましたが、就労形態が非典型的な、あるいはインフォーマルな就労、そういう形態の労働者が増えてくる。さらに、国際的移動労働者の増大です。わが国ではイランという、いままであまり付き合いのなかったような国からの労働者をたくさん受け入れております。そういう国際移動労働者の増加。そういうことが起こりまして、人々の生活を非常に不安定ならしめる。

そして、さらにその不安定化が進展しまして、人間の尊厳性さえも奪ってしまう。そういう局面が出てまいります。それに対しては、社会保障が大いに適用を拡大して救済の手をさしのべるべき場面が出てきているわけです。

しかしながら、反面におきまして、まさにその事情から国のタックススペースが狭くなりまして、とくに企業に対する課税を低くしないと競争ができない、あるいは資本を導入できないという問題がありまして、タックススペースが狭まりまして、国の税収が減ってくるということになります。そうしますと、社会保障の財源にもマイナスの影響が出てくる。ILOでは、社会保障のアフォードビリティ(affordability)という言葉を使っております。国家による社会保障の提供力が減退してきます。

そして、なによりもさらに大事なことは、この経済のグローバル化というのは国境を越

えて出てきます。個別的な国家のコントロールができないような形でやってくるということになります。そうしますと、いままで社会保障を支えていた福祉国家と言われる国民国家そのものの存立基盤が弱まっていくということになるわけです。そういうことからしまして、経済のグローバリゼーションというのは、社会保障にとって非常に憂慮すべきことになってくるわけです。

とくに、わが国で目先の問題としましては、失業者の増大、それから先ほど申しました農業です。農業はいま、アメリカからと中国その他ASEAN諸国からの挟撃に遭って存亡の危機に立たされています。はっきり言いまして、農業がつぶれるのではないか。その場合の農民の生活保障をどうするかというような問題がでてまいります。

それからもう一つ、国際移動労働者が日本にたくさんやってきていますが、これが日本では救済されず、見殺しの状態になっております。そういう目先の問題としての問題もあるんですが、より大きな目で見ますと、経済のグローバリゼーションによる人間性破壊が問題です。これに対して、何らかの対抗原理を立てる必要があります。それが、ILOのディーセントワークだというふうに理解をいたします。

先ほど、3冊の報告書を紹介しましたが、グローバリゼーションの関係がいちばん強く述べられておりますのが、この「ディーセントワーク」です。これによると、経済のグローバリゼーションは、殺人鬼のようにふるまうと言ってあります⁽¹⁾。それに対して対抗原理を打ち出さないといけない。それが、ILOのディーセントワークであります。

ディーセントといいますが、受容可能なレベルの、あるいは適正なレベルのというようなことになると思います。最低の労働ではなくて、それ以上の人間らしい労働の確保という意味が込められている言葉だと思います。そういうディーセントワーク、これを男女、それから、3人の方から出ました途上国の人にも及ぼし、ディーセントワーク・フォー・オール（Decent Work for All）、こういう概念を立てて経済のグローバル化に対抗しようとしているというふうに理解をいたします。

このILOの経済のグローバル化に対抗する考え方を整理いたしますと、図1の「21世紀の世界的緊張関係（メモ）」（29ページ）になります。左側に経済のグローバリゼーション、右側に生存権・社会保障権のグローバリゼーション。これが対抗している。これもあまり長く説明している時間がないので、またご関心がありましたら、おうちへ帰られてからごらんいただきたいと思います。これが21世紀の一つの緊張関係です。イデオロギー的な対立と言ってもいいかと思います。かつて、冷戦時代に資本主義と社会主義が対抗しました。それにかわる21世紀の一つの大きな対抗関係、コンフリクトの関係ではないのかというふうに考えております。

左のほうは経済法則です。右のほうは人間性確保。社会保障で申しますと生存権や社会保障権のグローバリゼーションということになります。先ほどの途上国への適用とか、あるいは男女の平等というのもグローバリゼーションの中に入って来るわけです。そして左のほうは経済法則でありますので、殺人鬼である。それに対して、右のほうは人間の顔です。これは、言葉を変えますと、ディーセントワークということになります。そして、グローバルエコノミーに人間的な顔を与えることになります。これが、右のほうの理念ということになります。そういうふうに一つの新しい、冷戦に代わる対立関係が出てきているということです。

ILOの生存権・社会保障権のグローバリゼーション戦略とその課題

そういうことで、結局、生存権・社会保障権のグローバリゼーションが必要とされるわけであり、その戦略としまして、ILOの考え方を3点にまとめておきます。第一に、地球上のあらゆる人を対象とする対象者のグローバリゼーション、第二に、ジェンダー平等のグローバリゼーションですが、この二つは、時間の関係で省略します。

第三に、世界連帯基金創設等の財政支援、参加者のグローバリゼーションということです。これは、一体、財源をどういうふうに出すかという問題です。何と云っても、国家が責任を持つべしという考えを基礎に置いておりますけれど、国家だけではなくて、多国籍企業の負担、あるいは民間の諸団体が財政に関与する必要がある。それから、世界各国が連帯して一つの基金をつかって、そこから世界的な社会保障の拡充のための財源とする”ワールド・ソリダリティー・ファンド”というものをつくるべきだともっております。

この点に関連して、社会保障制度のグローバリゼーションの進展段階はつぎの4段階に整理されます。

1 各国における社会保障制度の充実 国連・国際人権規約A規約・9条、ILO102, 121, 128, 130号条約によって推進されます。加盟各国とも社会保障を充実していこうという考え方です。いちばん初歩的な段階であります。

2 各国制度の連携 (Coordination) (内外人平等待遇化、取得途中の権利保全、既得社会保障権の保障) 国際人権規約A規約2条2項、同B規約2条1項26条、ILO118, 157号条約で推進されるものです。これは、各国の制度をつなぐこと、コーディネーションです。

3 制度の国際的統合化 (Harmonization, 基金の統合を含む) 国連・社会サミット+5 (2000年、ジュネーブ)における世界連帯基金構想などで推進されています。これは社会保障基金を全部統合してしまうということまでいくわけですが、これがいちばん終極的な形態、社会保障のグローバリゼーションの最終的な形態になるわけです。

4 困窮国家の救済制度樹立 (ODA制度の改編等) いままでは個人の生活を国家が保障するレベルのことでした。これはグローバルな観点から、世界が困窮国家を救済する制度を樹立していく問題です。現在、ODAその他の制度がありますが、もう少し明確に、そのような目的のものとして再編成するということです。

いま述べましたうちの理想としての第3段階ですが、これは、とても実現は難しい。現在のEUでも、そこまではいっておりません。議論はされておりますけれども、2の段階にとどまっているわけです。しかし発展段階としては以上のような過程をたどっていくと思います。

むすび

私は、ひょっとしたら21世紀というのは世界連邦的な組織ができてくるのではないかとにかく100年という期間は非常に長い。もっともEUが結成されますのに30年かかりました。だから、それをさらに世界的な範囲に拡大しますには、もっともっと時間がかかるのかもしれませんが、けれども、反面における経済のグローバリゼーションに対抗します人間性のグローバリゼーション、これはどうしても必要になるわけです。

最近、ご承知のように経済のグローバリゼーションに対する抵抗が過激化しております。私は、今回のアメリカの出来事も反グローバリゼーションの問題として考えております。小泉首相はテロによる国際社会への挑戦だとか言っておりますけれども、それは見当違いであります。テロの原因は、経済のグローバリゼーションによって片方に生み出された貧困です。アナン事務総長によりますと、地球上の人の半分は電話に何の縁もない。電話をかけたこともないし、受けたこともない。それから、地球の3分の1は飢えている。こういう状態が世界のむしろ大部分を覆っている。他方で、百何階の建物が建って経済の繁栄を誇っている。

ここで、思い出さなければならないことは、ILOのフィラデルフィア宣言（1944年）におきまして、一部の貧困は全体の繁栄にとって危険であるという条項であります。一部の貧困どころか、マジョリティーが貧困なんです。そして、一部の先進国といわれる資本主義経済が成功した国は繁栄しています。けれど、大部分はどん底の生活で、ここで何らかの抵抗がないほうがおかしい。

もちろん、ああいう無辜の民を犠牲にするような形のテロリズムは決して許すべきではない。そのことはしっかりと申し上げておきます。しかしながら、すぐに、それだからといって報復だというのはどうでしょうか。識者が指摘しておりますように、報復はまた報復を呼ぶんですよ。だから、今度アメリカがもし報復に成功したとしたら、その次にさらにもう一つ大きな報復が起こる。

要するに、経済のグローバリゼーションに対する抵抗というのが全地球的規模で起こっている。テロ組織の撲滅だとか何だとか、そんなことを言っているのは見当違いもいいところで、もしテロ組織を撲滅しようとするれば、テロの根源になっているものを除去しないとイケない。テロの根源になっているものの撲滅とは、つまり世界の大部分を覆っております貧困を救済するということなのです。アメリカも報復だ報復だと言って勇んでいる反面で、なぜ自分のところだけがやられるのか、そこのところを考えないととんでもない間違いです。そして、仮に報復に成功したとしましても、次にやってくる反報復におびえていかなければならないでしょう。

つまり、自分のところの国益だけで経済のグローバリゼーションを進めてはならない。京都議定書、あんなものは国益に反するから廃棄する。そういうことではだめなんです。だから、その点の、先に図1で示しました右と左の関係をハーモナイズする組織が必要になってまいります。それがILOの”ディーセントワーク”によりますと、まさにILOの仕事なんです。国家、社会、個人のかげ橋の役割をはたすのが、ILOというふうになっております⁽²⁾。

しかし、なにぶんILOはお金と力がない。このままでは、ちょっとその役は無理ですね。もっと強力な権限と資金とを持って、その二つの対立するものを調和する。そういう機能を果たすようにしなければならない。その究極の姿としましては、世界連邦の姿が浮かび上がってまいります。これは、口で言うほどやさしいものではありません。ですけれど、ひょっとしたら21世紀の終わりごろにはできるのではないかと。あるいはそうでなければ原発の施設がテロによって破壊されまして、放射能が世界に蔓延して人類は死滅してしまう。どちらかではないかというふうに思うんです。

このような状況のもとで日本の立場は、小泉・竹中路線は経済のグローバル化です。ということは結局、社会保障切り捨て。早くも老人医療の老人負担率のアップということで出てきております。やがて次に、厚生年金の民営化が出てくるんじゃないか。そういうふうにしてだんだん社会保障を解体して、そして経済効率だけを追求するという方向に持っていこうとしているというふうに関わ

れるわけです。

わが国としまして大事なことは、やはりこの経済グローバリゼーションに対抗するILO路線の重視です。社会保障を充実するということが代表されます人間性確保、この路線を守るべきです。経済のグローバリゼーションもたしかに効用はあります。それとバランスをとりまして、各国においてILO路線が尊重されるべきだということになります。

もっとくわしくお話するとよしいんですが、なんか駅前の政治演説みたいなことになってしまっていて、どうも恐縮ですが、これで一応終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございます。

- (1) ダボス世界経済会議主催者Klaus Schwabは、「金融市場の力は殺人鬼のごとくふるまい、政府を卑下し、組合その他の市民社会の団体の力を削ぎ、その能力をはるかに越えた力と意志決定過程に対面した個人に極度の無力感を生じさせる」と警告している。ILO, "Decent Work" p.2.
- (2) Ibid.p.1.

(たかふじ・あきら 法政大学名誉教授)

資料1 ILO条約批准状況

| | 国名 | 日本 | アメリカ | イギリス | ドイツ | フランス | スウェーデン |
|-----|--------------------|--------|------|------|-----|------|--------|
| (1) | 102号条約(最低基準) 批准部門数 | 4部門 | 未批准 | 6部門 | 9部門 | 6部門 | 8部門 |
| (2) | ILO条約 (高度基準) | 121号条約 | | | | | |
| | | 128号条約 | | | | | |
| | | 130号条約 | | | | | |
| (3) | 118号条約(平等待遇原則) | | | | | | |
| (4) | 157号条約(権利保全) | | | | | | |

(注) 印は批准国。121号条約は労災給付, 128号条約は老齢・遺族給付, 130号条約は疾病・医療給付。99年時点, ILO調べ。

資料2 各国福祉国家の各種指標

単位: %

| | 国名 | 日本 | アメリカ | イギリス | ドイツ | フランス | スウェーデン | |
|-----|------------------------------------|-----------------|------|------|------|------|--------|------|
| (1) | 社会保障給付費の対国民所得比 (1993年) | 15.2 | 18.7 | 27.2 | 33.3 | 37.7 | 53.4 | |
| (2) | 老年人口比率(65歳以上人口比率) (1995年) | 14.5 | 12.6 | 15.8 | 15.2 | 15.2 | 17.3 | |
| (3) | 租税・社会保障負担の対国民所得比 (1993年) | 租税負担 | 24.4 | 25.2 | 36.0 | 31.3 | 33.5 | 50.5 |
| | | 社会保障負担 | 12.1 | 10.2 | 10.2 | 24.9 | 29.1 | 19.9 |
| | | 計 | 36.5 | 35.4 | 46.2 | 56.2 | 62.6 | 70.4 |
| (4) | 社会保障費のなかに占める公費負担割合 (1993年) | 24.5 | 36.4 | 62.0 | 28.7 | 20.2 | 56.1 | |
| (5) | 国の歳出予算中に占める社会保障, 福祉費の割合 (1993年) | 17.3 *(32.8) | 42.5 | 45.6 | 67.0 | 62.2 | 57.2 | |

(1) ~ (3) は, 社会保障研究所調べ(季刊社会保障126巻309頁)。は1989年のもの。

(4) は, ILO「社会保障費の国際比較」

(5) は, 世界銀行「世界開発報告」(1993年版), 「世界国勢図会1994~1995」, 高藤「社会保障法制概論」2版, 28, 29頁に掲載。* は一般歳出(当初予算)に対する割合として高藤が付加。

資料3 医療費の対GDP比（％，カッコ内は国際順位）（1997）

| 日本 | アメリカ | イギリス | ドイツ | フランス | スウェーデン |
|------|------|------|------|------|--------|
| 7.2 | 13.9 | 6.8 | 10.7 | 9.6 | 8.6 |
| (20) | (1) | (23) | (2) | (4) | (6) |

OECD, HEALTH, DATA'99 (目で見える医療保険白書より)

図1 21世紀の世界的緊張関係（メモ）

