

ILO・ソーシャル・プロテクション・フロアー勧告 (二〇二号)の検討

——シシヨン論文を契機に——

山 田 晋

はじめに

二〇一五年をわれわれはいかなる心情で迎えるのだろうか。国際社会は、二〇一五年を期限とする「国連・ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals MDGs)」を策定した。目標の項目により、また地域により、ある目標は達成可能でありあるものは不可能である。例えば、二〇一五年までに貧困を半減するという目標は、アフリカにおいては、二〇〇三年の二倍にあたる年七%の成長率を達成しなければ到達不可能とされる。現実的にはアフリカでは目標の達成は絶望的ということである。

いっぽう国際社会はグローバリゼーションという怪物に直面している。^①グローバリゼーションは世界を覆い尽くし、もはやこれを止めることも減速させることもできない。将来的には社会的公正が担保されたグローバリゼーションが展開す

るかもしれないが、それまでこの世界が秩序を維持できるかは疑問である。

国際労働機関 (ILO) は、貧困撲滅と公正なグローバルバリエーションに関心を抱き続けてきた。そしてその活動を、世界が存続するためには社会的公正が担保されたグローバルバリエーションが必要であると知覚した国際社会が後押しをした。

ILOはそのような国際社会の協力を得て、全ての人々に人間たるに値する生活を保障する社会的保護を達成するための国家の行動を規律する勧告を採択した。「ソーシャル・プロテクション・フロアー勧告 (Social Protection Floors Recommendation)」(二〇二二号) である。⁽²⁾ 同勧告は従来のILOの活動から一步踏み出したものである。

ここでは同勧告の採択までの過程でILO社会的保護局長であり、その中には社会開発の国際組織である国際社会福祉評議会 (International Council of Social Welfare ICSW) の会長を務めるシモン博士 (Michael Cichon) の論文、Michael Cichon, The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history? *International Social Security Review*, July-December 2013, Volume 66, Issue 3-4, pp. 21-43. を紹介し、若干の検討を加える。

Michael Cichon 博士はドイツ・アーヘン工科大学にて純粋・応用数学の修士号を、ハーバード大学にて公共行政の修士号を、そしてゲッチンゲン大学で経済学の博士号を取得した。ドイツ統計学会の会員であり、ドイツ労働・社会省計画局にアクチュアリーとして勤務、その後、一九八六年、ILO社会保障局に上級アクチュアリー、保健エコノミストとして勤務した。一九九二〜九五年にはILO中東欧アドバンスリー・チーム (ブダペスト) の社会保障専門家として、一九九五〜二〇〇五年はILO国際財政・アクチュアリーサービス長、二〇〇五年〜二〇一二年はILO社会保障局長として勤務した。二〇一三年にはマーストリヒト国連大学行政大学院の社会的保護の教授に任命された。

博士のソーシヤル・プロテクション・フロアー（以下SPF）に関する他の著作としては以下のものがある。

Michael Cichon, Veronika Wodsak, Christina Behrendt, *The UN Social Protection Floor Initiative—Turning the Tide at the ILO Conference 2011, INTERNATIONAL POLICY ANALYSIS*, the Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

Michael Cichon, *Is the Good the Enemy of the Better, or Are Social Protection Floors a Minimalist Approach? ICSW GLOBAL COOPERATION NEWSLETTER*, JANUARY 2014, pp.1–4.

主な著作には以下のものがある。

Michael Cichon, *Financing Social Protection*, International Labour Organization, 2004.

共著として以下のものがある。

Wolfgang Scholz, Krzysztof Hagemeyer, Michael Cichon, *Social Budgeting*, International Labour Organization, 2000.

Pierre Plamondon, Anne Drouin, Gylles Binet, Michael Cichon, Warren R. McGillivray, Michel Bedard, Hernando

ILO・ソーシヤル・プロテクション・フロアー勧告（二〇一〇号）の検討（山田）

四四四（四四四）

Perez-Montas, *Actuarial practice in social security*, International Labour Office (ILO) and the International Social Security Association (ISSA), 2002.

Karuna Pal, Christina Behrendt, Florian Leger, Michael Cichon, Krzysztof Hagemeyer, *Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise*, Issues in Social Protection, No. 13, International Labour Office, Social Security Department, 2005.

- (1) グローバリゼーションの定義は多様であるが、例えば毛利良一教授は「モノ、カネ、人、サービスの国際間移動が、各国の規制緩和／撤廃により自由化され、地球規模で市場原理にのっとって利潤の最大化を追求する資本の運動」と定義する。毛利良一「経済のグローバル化と福祉開発—3つの国際機関（IMF・世界銀行・WTO）のパラダイム転換の可能性」日本福祉大学COE推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房（二〇〇五年）一八六頁。あるいはデーコン（Bob Deacon）は、投機的な通貨取引に基づく短期的外国投資の流れ、長期的外国直接投資、貿易障壁の削減を意図する政策を伴う世界貿易、国際企業と提携した世界規模の生産と貿易の分担、生産とサービスの技術における変化に起因する、生産の世界規模の連結、貿易と労働を目的とする人の移動、テレビやインターネットなどの新しい形態のコミュニケーションの世界規模の範囲、を挙げる。Bob Deacon, *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*, Geneva 2000 Occasional Paper No. 5, UNRISD, 2000, at p.1. 参考として Jan Art Scholte, *The Sources of Neoliberal Globalization: Overarching Concerns Programme Paper No. 8*, UNRISD, 2005. 参考。

新自由主義と結合したグローバリゼーションが何をもたらしたかについては、内橋克人・佐野誠『ラテンアメリカは警告する「構造改革」日本の未来』新評論（二〇〇五年）参照。

グローバリゼーションが特に中南アメリカの労働者に必ずしもプラスには働かないことは、自明でもある。Rodolfo Stavenhagen

gen, Needs, Rights and Social Development, United Nations Research Institute for Social Development, Overarching Concerns Paper, No. 2. United Nations Research Institute for Social Development, 2003; ILO, *Report of the Director General: Decent Work in the Americas: An Agenda for the Hemisphere, 2006*, 16th American Regional Meeting, Brasilia, May 2006, ILO.

グローバルレビューと社会的保護のギャップ Nicola Yeates, *Globalization and Social Policy*, Saga Publications, 2001.

(2) SPFと二〇二〇号勧告については、山田晋「ソーシャルプロテクション・フロアー：新しい国際機関共働型国際社会政策について」週刊・社会保障二五九五号（二〇一〇年）四四～四九頁、同「社会的保護に関するILO勧告とソーシャルプロテクション・フロアー」週刊・社会保障二六五〇号（二〇一二年）五〇～五五頁など。

なお二〇一二年ILO総会とSPF勧告について、法政大学大原社会問題研究所とILO駐日事務所の共催により「第二回国際労働問題シンポジウム 持続可能な社会保障をめざして：ILOの戦略と日本の課題」が二〇一一年一〇月六日に法政大学において開催された。長谷川真一氏（ILO駐日事務所）、山端浩氏（ILO本部社会的保護局）、清野昇平氏（厚労省）、中島圭子氏（連合総合政策局）、森田清隆氏（経団連国際協力本部）、武川正吾氏（東京大学）らの報告および討論がなされた。その記録として『大原社会問題研究所雑誌』六六七号（二〇一四年）に【特集】第26回国際労働問題シンポジウム」として収録されている。

一節 論文の概要 Michael Cichon, The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No.

202): Can a six-page document change the course of social history?, *International Social Security Review*, July-December 2013, Volume 66, Issue 3-4.

(一) インパクトダクシオン

数値的には微妙ではあるが、世界の人口のほぼ七五～八〇%が包括的な社会的保護制度にアクセスをもたず、これゆえ

ILO・ソーシャル・プロテクション・フロアー勧告（二〇二〇号）の検討（山田）

四四二（四四二）

不安定な生活を強いられている。

世界は一層密接な関係をもつようになり、現金は自由に移動し、貿易可能な商品は国内市場の障壁から一層自由になっている。熟練労働の市場はほとんどグローバルになり、非熟練労働の市場もそれに近くグローバルになっている。

数十年のヨーロッパの社会史から、われわれは社会保障制度は貧困と不平等と戦うための強力な道具であるということを知っている。われわれはまた、理論的には、世界の貧困な人々に最低限の社会保障を供給するために、世界の国内総生産の1%以下でおそらく十分であるのだということも知っている。しかし長い間、社会保障制度は、同様に貧困と不平等について潜在的な影響を持つ開発戦略において何らの役割を果たしてこなかった。

しかし二〇一二年半ば、国内のそして世界規模の開発戦略の一部として社会的保護を確固として構築するための重要な一歩がなされた。ILOがソーシャル・プロテクション・フロアー勧告(二〇二号)を採択したのである。

(二) ILO 社会保障基準、グローバルガバナンス、そして社会開発の課題

九五年の歴史で、ILOの社会保障の業務は、正規雇用の労働者とその家族の社会保障に焦点があつた。ILO条約による基準設定は正規雇用契約の下で就労する利益を享受する労働者とその被扶養者に焦点があつてきた。これは一九九〇年代後半になり変化し始め、社会保障の適用範囲から排除された人々への関心が二〇一二年の新しい包括的な普遍的基準という勧告に結実したのである。

何十年の間、ILOの途上国への技術協力と助言業務はヨーロッパの社会的保護の類型を見習うものだった。すなわち、グローバル・サウスの諸国に対しては、彼らに主にビスマルク社会保険の概念を移転し、税を財源とする普遍的制度

は中心ではなかった。社会保障適用範囲の拡張は、労働市場の正規化 (formalization) の進行速度によって決定される長期的な過程と考えられてきた。この発展のパターンは、一九世紀末と二〇世紀前半にヨーロッパで観察されたものである。このパラダイムは「標準」とみなされ、ほぼ容認されるものだったし、開発経済の「トリックル・ダウンの理論 (trickle-down theory)」とも一致するものだった。貧困の削減が一九九〇年代の国連の会議や、二〇〇〇年の国連ミレニアム開発目標 (MDG) を検討する会議や議論の中心になったときでも、社会的保護の概念と用語は議論に存在しなかった。いくつかの他のミレニアム開発目標に有意義な貢献をなすものとして同様、貧困緩和の手段としても、社会保障制度は国連の議論において役割を果たさなかった。貧困緩和に関する国際的な議論は、長らく、社会的保護について無視してきた。ミレニアム開発目標は具体的な統治手段よりはむしろ結果を公式化することにより、グローバルな社会的統治 (social governance) を導入する努力である。ミレニアム開発目標を設定するにあたり、社会的保護の議論が存在しなかったということ、ILOの社会保障基準がグローバルな社会的統治の手段であったにしろ、広範な社会政策と開発の課題を支援する準備ができていなかったという事実には起因する。

フォーマルな産業を超えて、あるいは、ややフォーマルでない労働市場の縁に向けて、社会保障適用範囲を拡大する具体的な努力の欠如は、おそらくミレニアム開発目標の決定過程における社会的保護の欠陥を説明する。しかし、インフォーマル領域に到達する努力の欠如は、なお驚くべきことである。第二次大戦末、三つの重要なILO文書が採択された。フィラデルフィア宣言、所得保障勧告、医療保障勧告である。フィラデルフィア宣言は、「保護や包括的医療を必要とするすべての者に基本的収入を与えるように社会保障措置を拡張すること」をILOの厳粛な義務としている (3(f))。これは所得保障勧告、医療保障勧告という双子の勧告にも反映されている。ここではフォーマル・セクターの労働者へ向けら

れていた焦点は、「保護を必要とするすべての者」というはるかに広いターゲット集団に置き換えられている。したがって、不幸にも、ILOの範囲の拡大は無視されてきたのである。

ILOはそれまでの社会保障の諸条約を一〇二号条約に整理統合したが、給付や資格の実態的な基準は不変である。一〇二号条約ではその文言をフォーマル経済に限定していいいなくもかわらず、一般的には限定しているように解釈されてきた。

現在までに、世界の人口の二〇%に達する約五〇か国がこの条約を批准しており、近い将来、中国やロシアが加入することが期待されている。しかし不幸にも、このことは、特定の事故のための、伝統的社会保障制度によって保護される個人に対する「垂直レベル」を深化することを追究するアプローチによって継承されている。保護なしに取り残された人々へと、適用範囲を「水平的に」拡大するものではないのである。これゆえ過去四〇年間にわたる社会保障条約についてのILOの活動は、特定のリスクに対する詳細な給付制度に焦点を当ててきたのである。

条約に比べると勧告は遙かに弱いものである。その実施は道義的説得に完全に依存している。勧告は多くの他の国際的協定の弱点を持っている。しかし、最新の社会保障基準は、世界的に容認された唯一の社会保障給付基準として、そして労・使・政そしてその他の関連組織のための、唯一の世界的な視点での包括的な法的参照の枠組みとなっている。これらの基準なしに、国家の給付制度は世界的な視点で見て標準化されないし、国内の権利擁護組織は国家制度の適切性を判断できない。グローバル化する経済と社会において、法的制度のグローバルな標準化がかつてより重要性を増している。ヨーロッパ社会保障法典や多くの国内法といったような地域的基準はILO基準の影響を大きく受けている。ILO条約と勧告は、全てのILO加盟国の労・使・政の主要な代表によって採択された、激論を経たグローバルな政治的妥協を意味し

ている。これらの基準は、全ての国々に対しての、国際社会が社会的保護の標準的でディセントな状態であり水準であると判断することに関しての強力な規範的指針となる。他の社会的保護の参照の枠組みは政治的な適法性 (legitimacy) や信頼性 (credibility) で同等のレベルにはならない。これらの実施は、多くの部分で、道義的説得に依存しているが、道義的權威は国内の政策展開過程で無視し得ないだろう。これらを無視し破棄することは、国内政治において高い機会費用 (opportunity cost) をもたらすだろう。

これらの基準は全人口を適用範囲とすることを要求していなかったし、それらは勧告された給付水準に対する最低限度の主要な要求の一つとして、貧困の救済を規定してもいなかった。法的な枠組みにおけるこの「平等格差 (equality gap)」は、適用範囲の拡大を漸進的に行うということが無視できなくなったときに、多くの社会的保護の専門家にとって、主要な関心の一つになった。

一九九〇年代後半には、適用範囲の拡大が関心の焦点になった。二〇〇〇年の『世界労働報告書 (World Labour Report 2000)』は、社会保障の伝統的な見方にとらわれていたが、より広い人的適用範囲が政治的議題になった第一歩であった。そこでは様々な社会的保護の拡大が主張された。すなわち、現在、排斥されている労働者、家事労働者のような調整の必要な特定の集団、確定した使用者のいない、自営業者やインフォーマルセクターの労働者も含むようになるだろう。可能などころでは強制的な制度によるが、低開発諸国のようにそれが不可能などころでは、ある種のリクス・プールを提供する小規模保険制度 (microinsurance) や草の根イニシアティブに対して支援がなされるべきである。労働市場の外にある最貧困層に対しては適切な社会扶助の手段が展開されるべきであるという主張である。

しかしここでの適用範囲の拡大は、基本的に既存の古典的な社会保障の拡大と考えられた。自営業者にも同じシステム

を發展させ、インフォーマルセクターの労働者には小規模保険制度や普遍的給付あるいは社会扶助で補うという構想であった。

したがって、二〇〇一年のILO総会でなされた社会保障の一般的討議の結論の一つの焦点は、適用範囲の拡大だった。この結論により適用範囲の拡大のキャンペーンが開始された。これは主要な前進ではあったが、多くの面で半分成功しかなかった。結論は、ILOの社会的統治の唯一の現実的な手段である基準設定 (standard setting) への言及を除外した。総会に提出された事務局からの報告書には、基準設定についての可能な行動についての記載があった。新しい包括的な基準のため、あるいは代わりに、介護のような個別的なリスクについての新しい基準によって要保障事故の特定の諸基準の設定を完全なものとする戦略を継続するため—の、どちらかのために基準設定の記述があった。しかし結論はこれについて触れていない。

決議は、すべての国々のための「一つの正しい (single-right) (あるいは「一つで全部にフィットする (one-size-fits-all) 社会保障のモデルが存在しない」ということを強調している。これは多元主義を認める方向への重要な第一歩であり、すべての国々は自国の青写真と速度 (ペース) に基づいて、国家の制度を發展させている」という事実を容認するためのプラグマティックな第一歩であった。不幸にもその後、「一つの正しいモデルは存在しない」という合意は、社会的保護の組織構造やファイナンス戦略に限定されることはなく、他領域にも拡大していった。

それは多くの人々によって、社会的保護政策の可能な最低限の水準—言い換えれば結果—、について言及されるために解釈された。またそれは、基準設定に対する明白な障壁となり、また社会保障のILO条約の一層の批准を促進する努力

に対する障壁となった。それは社会保障のより広範な民営化―つまり年金の民営化―を擁護する人々、そして民営化に対して批判的なILO事務局の影響力を封じ込めようとする人々にとつてのより好ましい例示であった。

社会保障の「グローバルキャンペーン」と「すべての人々への適用範囲の拡大」キャンペーンは、二〇〇三年六月にスタートした。最初の数年、それはポトム・アップ・アプローチに焦点があった。それは、中央政府の介入を通じての適用範囲の拡大は多くの成功を生み出さない―、それゆえ、いわゆる小規模保険制度を構築するようにコミュニティをエンパワーする方法を模索するというアプローチであった。この制度は国民的な適用範囲を持つ拡大戦略を政府が採用する方向への踏み台になると考えられた。このポトム・アップ・アプローチは、既存のフォーマルセクターの制度を、可能な限り多くの人々に拡大することを求めるトップ・ダウンの要素を含むものだった。

小規模保険制度戦略は、低所得層を保護適用下におき、人的範囲の拡大に貢献すると考えられていたが、ガーナと南アジアの一部を除いて成功しなかった。

フォーマルセクターの制度の拡大は緩慢にとどまっておき、一般的には適用範囲の拡大を停滞あるいは中止に導く、ラテンアメリカや東欧のような理論的な改革によつてさえ譲歩させられたのである。実施された適用範囲の拡大のすべての試みは、普遍的な適用範囲―、少なくともある程度の基礎的な制度によつて貧困者の補助的な適用範囲―は、発展途上のあるいは低所得経済においては不可能であるという仮説に基づいて構築された。メキシコのオポルチュニティデス、ブラジルのボルサ・ファミリア、タイの30バーツ制度の目に見える成功によつて、ILO社会保障局は二〇〇四年に、それまでは社会保障について国際的・国内的に支配的であった神話を暴露するための、最初の真剣な試みを行った。その神話とは低所得の国は、すべての人々への社会保障を、普遍的な基礎的な制度の形態においてさえ、担えないというものだった。

ILOの政策文書は、国内総生産の二、六%の投資によって、低所得国でも、普遍的な所得保障制度は可能であるということを示している。既存の保健支出を最適化することは、少なくとも全ての人に対する基礎的医療に対する普遍的なアクセスを財源づけることを促進することができるだろう。そのグローバルキャンペーンの一部として、この事実認識は漸進的に拡大され、多くの二国間援助機関とNGOは多くの地域で普遍的社会的保護のアイデアを促進するインフォーマルな連携に加わっていた。同じころ、ILOは慎重に新しい基準設定のための必要性の議論へと移行していった。ILOの政策概要説明文書「社会保障の基準設定 (Setting Social Security Standards)」は、既存の基準を検証し、「平等の格差」をうめる新しい基準が求められているということをまず最初に述べている。

二〇〇七年から国家の社会保障制度を改善するための議論に、は・ず・み・が・つ・き、〇七年にはG8サミットの議長声明にも記載された。しかし国家の発展・開発における社会的保護の役割についての新しい合意の起源は、二〇〇一年のILO総会とILOのキャンペーンまでさかのぼることができるが、それにはグローバルな財政・経済危機が、社会政策の突破をひき起こすことが必要であった。これらの危機は、経済学と経済政策の確実性と認められてきた知恵に明らかに衝撃を与えたのである。

社会的・経済的発展は適正な社会政策と強力な社会的保護制度なしでは危険である——ということが突然広く認められたのである。金融分野の国際的統制についての国家的そして実質的な欠缺という失敗が、危機の勃発を許した——ということを彼らは知っていた。社会的な下降は無視できず、これゆえ、政策決定者は、社会的・経済的安定装置として、社会保障制度を採用しそれにうったえた。国際的機関は彼らの開発戦略を調整する機会を利用した。ヨーロッパ連合、G20、国際児童基金、世界銀行、そしてILOのすべてが、より共生的な成長 (inclusive growth) を促進するための新しい社会的

保護戦略を展開したのは偶然ではない。これらすべての戦略は共存可能であり、少なくとも、もはや表だって互いに攻撃することはなかった。国家の発展にあたり、これらのすべては社会的保護制度のための重要な役割を理解していた。ILOは基準設定を通して、グローバルな社会的統治に向けて課題を移行するのに危機の追い風を利用したのであった。

(三) SPFの概念の出現

世界規模での金融危機の間に出現した鍵となる政策道具の一つがSPFである。これは社会・経済的基盤のより広い(しかし政治的な視点からみれば曖昧な)アイディアに基づいている。それは最初、二〇〇四年の「グローバリゼーションの社会的次元に関する世界委員会 (World Commission on the Social Dimension of Globalisation)」報告書に現れた。ILOにおけるそのコンセプトと用語法についての内部的討議の後に、SPFという用語は、二〇〇九年四月のプログラム・国連理事会 (UN Chief Executive Board for programme) の会合の間、国連システムの九つのクライシス・イニシアティブの一つのタイトルとして使われるようになった。

ILOと世界保健機構 (WHO) は共同して「SPFイニシアティブ (UNSPF Initiative)」を主導し、ILOと世界保健機構は共同声明文を発表した。そして一九の国連機関、二国間援助機関と主な国際NGOが参加した最初の会合を開催した。会合は二〇〇九年一〇月に開催され、運営のための国別のマニュアルについて調査検討した。SPFは二〇〇九年六月にILO総会で採択されたILOの「グローバル・ジョブ・パクト (Global Job Pact)」に、社会的に公平な(危機からの回復のための一つの政策手段として導入された。危機に対処するメカニズムの世界的な追求の中で、国際社会は初めてSPFの概念について、合意された言葉を見出したのである。

二〇〇九年九月にILOは社会的保護の拡大についての専門家会合を持ち、そこで社会保障の拡大のための二元的戦略(a two dimensional strategy)の概念を展開した。この戦略に従い、各国はまず最初にすべての人々に対する基本的な土台を構築すべきである。これが「水平的次元(horizontal dimension)」である。そしてその基盤に基づいて、可能になったら直ちに、より包括的なシステムによって達成されるすべての人々のための、より高い水準を構築すべきである。これが「垂直的次元(vertical dimension)」である。

二つの要素を結合することによって、より高いILOの社会保障基準—つまり一〇二号条約の批准を促進することと連携して、保証の基本的な水準のための新しい国際的基準のアイデアを促進することが可能となった。社会保障の適用拡大の二つの次元を、一つの国内的に一貫した包括的で矛盾のないアプローチと融合することで、SPFの促進がILOの社会保障基準と社会的扶助の水準を引き下げてしまうことになるかと恐れている人々の消極的な態度を払拭することを容易にした。そのような基準を引き下げるといふ危惧は労組のメンバーから挙げられてきた。

新しい二元的アプローチは、古典的な顧客よりはるかに広い人々を保護対象とする普遍的な社会的保護のためのSPFを、彼らが支持し擁護することを可能にした。ILOにとって、これは決定的な転機であった。全ての人々のための、基本的な社会保障給付制度は、インフォーマル経済をフォーマル化するための投資であることを理解している労働運動内部の数多くの洞察力ある人々の関与なしには、ILOは窮地に追い込まれていただろう。より一層の基準設定の作業は長い間いとも簡単に妨害されてきた。二元的戦略を備えたSPFに対する労組の最大の重要性は、評価されねばならない。それは無限ともいえる可能性を生み出した。それはフォーマル経済を超えて到達し、そしてインフォーマル経済をフォーマル化する(formalization)ための包括的政策を展開する国家的な社会保障制度を形成することにあたっての労組

の役割を再定義することを認める可能性であった。ILOの視点からは、次のステップはグローバル・ガバナンスの手段へと戦略をおしこめることであった。しかし移行させるためには、より顕著で目に見える形で支援が必要であった。二〇一〇年半ば、ILOは「SPFイニシアティブ」のための高次諮問委員会 (high level advisory board) を召集した「バチエ」(Michelle Bachelet) 委員会】。

二〇一〇年一〇月、アフリカ地域ディセントワークシンポジウム (African Regional Decent Work Symposium) において、アフリカにおける社会的保護のより一層の発展のために主要な基盤として、SPFをアフリカのILO加盟国が認めた。このことは「SPF」というブランド名の使用のいかにかわらず、すべての人々に対する基本的な社会保障のために、ラテンアメリカ、アジア、アラブ諸国家での予備的な技術的地域会合の勧告に反映した。

社会的保護についての新しいグローバルな合意の機会をとらえて、ILOは極めて迅速に、新しい国際文書にそれを創造することを前進させた。特定の経済的・金融的危機と、社会的結果に対する政治的反応は、グローバル・ガバナンス・システムにおいて痕跡を残すことなく、あまりに早く消えてなくなるだろう—という恐れが行動の迅速さを決定した。ILOはたまたま二〇一一年六月の第一〇〇回総会のために、二〇〇八年の「公正なグローバルバリエーションのための社会的正義に関する宣言」のフォローアップとして、社会的保護についての討議を準備していた。社会・経済的発展のための道具として普遍的社会的保護の主張のために作成された事務局報告書に基づいて、二〇一一年の総会は決議を採択した。それは、二元的拡大戦略を明瞭に確定し、一〇二号条約の批准が増加することは、加盟国にとって最重要であり、社会的保護のための国家的基盤についての新しい勧告を調査・展開することをILOの責務とする—というものだった。

ILO総会委員会 (ILC) の議論の中で現れた、ILOの社会的保護の戦略は、世界保健機構、国連開発計画、ユニ

セフ、IMF、世界銀行らの専門家たちと、バチエレ委員長によって支持された。この共同の支持は、新しい勧告に対する使用者側の懐疑主義に打ち勝つことに貢献したといえる。

既に二〇〇九年の専門家会合は、社会保障についての新しい条約について、労・政・使に何ら意欲がない—ということ を明らかに認めていた。

勧告は、可能性が達成される唯一のものである。新しい法的な基準の主張者さえ、政府が全ての人々に保護を拡大することは財政的に重大な結果をもたらすものであり、政府が新しい条約を批准するのを尻込みするのを恐れていた。そこで次の最後の重要なステップは全ての人々への社会的保護についての世界規模での合意を、国際的な文書の形で記録にとどめることだった。

バチエレ諮問委員会は、二〇一一年半ばに第一次報告書を発表した。バチエレ委員会報告書は、人権の実現と社会的正義の促進を支持するということを述べながら、SPFの主張は貧困と不平等と闘う効果的な道具であり、ミレニアム開発目標の達成に向けての前進を加速するのを促し、低所得諸国にも利用可能 (affordable) であり、危機の社会的・経済的インパクトと、世界経済の不均衡を解消するのを促進し、そしてジェンダーのエンパワーメントのための重要な道具である—とした。

国連事務局長に対して提出された報告書でバチエレは「社会的保護の拡張は“win-win”の投資である。マクロエコノミックスの安定装置としての効果を考えればそれは短期的には元を取れるし、長期的には人間の発展と生産性に対するインパクトの故に、「元を取れる」というSPFの主張を展開し、広く承認され、新しいグローバルな基準を調査・展開する責務がILOに課された。

(四) 国家の社会保障制度のための簡易な規範的枠組み…二〇二号勸告

ILO事務局は二〇一一年末までに各国の法や慣行についての調査をした。一〇〇以上の政府と、一二〇以上の労使団体からの回答があった。これらを基に事務局は勸告の草案を作成し、二〇一二年三月一日に公表した。

しかし二〇一二年六月のILO総会は、国際的文書の正確な形をなお調整しなければならなかった。それは新しい文書の国家法的な法典化と、社会政策の普遍的な目的の形成の必要性のあいだに慎重な妥協の余地を残すために、その起草における政治的・法的な職人技の形をとった。同時に草案は新しい文書がより高いILO条約に規定された保護の水準を実際に下げてしまっているのではないか、あるいは新しい文書が非常に一般的なので実施される機会の決してない心地の良い言葉と善良な意図以外の何物も含んではいない、というように感じている人々の恐れを和らげることも必要であった。

総会は、世界的な指導手引書という文書の性質と国家的責任の間で聡明な妥協を見出した。文書は国家の社会保障制度の結果に焦点を当てた。すなわち、すべての国家的政策によって達成されねばならない、四つの重要な社会保障が「請け合う・保障するもの (guarantee)」を定義したのである。

しかし文書は、実施の手段、所得保障の水準と、保証の基礎を支える厳格な給付水準とを国家の意思決定者のプロセスに委ねた。しかし同時にそれは実施の手段と保護の水準は、参加的なプロセスによって決定されるべきこと、すなわち労使の代表的な組織の「参加」により、そして関係当事者の適切かつ代表的な組織との協議により決定されるべきことを規定した。

二〇二号勸告の内容

ILO・ソーシャル・プロテクション・フローア勸告(二〇二号)の検討(山田)

四三〇(四三〇)

二〇二号勧告の目的は、パラグラフ一に以下のように定められている。

- (a) 適用可能な場合には、国内の社会保障制度の基本的な要素としてSPFを構築し維持すること。
- (b) 国際労働機関の社会保障基準を指針として、可能な限り多くの人々に対し、より高い水準の社会保障を漸進的に確保する社会保障の拡張のための戦略において、SPFを実施すること。

加盟国のSPFは少なくとも以下の社会保障保証から成るべきである。

- (a) 各国で定義する一連の物品及びサービスの利用であって、利用可能性、アクセス可能性、受入れ及び質の基準を満たす不可欠な保健サービス（母性に関する保健を含む）から成るもの。
- (b) 児童についての基本収入の保障であって、少なくとも最低限の水準として各国で定義する栄養、教育、保健その他の必要な物品及びサービスの利用を提供するもの。
- (c) 少なくとも最低限の水準として各国で定義する基本収入の保障であって、特に、疾病、失業、母性及び障害に関するもの。
- (d) 高齢者についての少なくとも最低限の水準として各国で定義する基本収入の保障。

また加盟国は制度の実施・展開を監視することを勧告されている。

これゆえ勧告は、世界人権宣言の二二―二五条に規定されているように、社会保障に対する基本的人権のための中核的

内容を基本的に規定する、少なくとも四つの必須の社会保障の保証 (guarantee) として SPF を定義している。「保証」の用語は ILO の社会保障の辞書に対する新しい付加項目である。

この用語は、さまざまなタイプの給付や制度によって達成される社会保障の結果に焦点を当てている。これらの制度は、必須の品物やサービスの直接的な供給により、現金やサービスを給付している。それは拠出または税を財源としている。すべての国家の社会的保護が当該国の伝統や組織構造を進展させてきたことを考慮すれば、組織やプロセスではなく結果に焦点を当てたことは、ほとんどの国家の政府に対し、共通の目的に合意することを可能としている。一方でそれは彼らの組織を変更することを強制していない。

二〇〇一年の「一つの正しいモデルはなし」(no-single-right-model) という呪文は、結果の「一つの正しい」組合わせによって補われる。

(五) 政策的議論における政策的争点

事務局の提案と勧告の最終的文案は、第一〇〇回総会の決議と結論とかなり近いものだった。またそれは総会で示された構成員の関心と提案を忠実に反映している。このことは特に、保護の水準に関する国家的な定義、実施の速度 (ペース) とモデル、そして SPF の監視について言える。また国家の SPF が当該国家の状況と調和していることを保証する保護の基礎的水準を達成するための手段と方法における多元主義についても同様である。SPF の概念を個別の国家の状況に対して調整する必要性が、第一〇〇回総会、二〇〇一年と二〇〇二年の協議プロセス、そして二〇〇二年の協議での主要な政策的議論における政策的争点の一つであった。国家の SPF を単一の形態としてではなく多元的な形態における概念

として議論するということを決めたことは、各国の国家的な法典化の目に見える徴候であった。

もう一つの政策的争点は、勧告の人的範囲であった。社会保障の保証は、「すべての住民 (all residents)」、あるいは「合法的な居住者 (legal residents)」、あるいは「慣習的な居住者 (habitual residents)」、「市民のみ (citizens only)」、によって享受されるかどうかを確定するために総会では多くの時間を費やした。最終的には事務局の提案が承認された。それは、勧告の人的範囲は「国内法規により定義されている全ての居住者と子ども」に関連すべきものであるが、既存の加盟国の国際的義務に服するということを提案した。このやりかたで、何らの新しい法的義務は規定されず、移民のような種のカテゴリーの人々は適用範囲の外に置かれるというリスクは残った。国際人権規約九条はすべての者の社会保障への権利を規定している。一六〇か国以上のILO加盟国がこれを何の留保なしに批准しており、そえゆえこれは「既存の」国際のな義務である。

もう一つの妥協は多くの加盟国により認識されていた必要性であるが、「漸進的实现」(progressive realization)である。それは、勧告の目的は明確に普遍的であるが、実施は漸進的に行うということの意味する。にもかかわらず、社会保障拡大戦略は特定の時間的枠組みに従わねばならないことを勧告は規定している(パラグラフ一四e)。これは世界人権宣言二二条と国際人権規約における同様の論法に従うのである。

勧告が設定する政策指針は十分に広範で、より具体的である。国家の社会保障を統治する一八の原則は興味深い指示であり、基本的な国家責任のもとで確保されるべき国家の社会保障の性格を本質的に規定している。それらは保護の普遍性(universality)、保護の適正性(adequacy)、法による給付の確定の義務、差別禁止、実施の漸進性(progressive realization)、

方法とアプローチの多様性の承認、給付の水準と条件についての三者参加と公的な協議、適用される人々の尊厳の要求、効率的な苦情処理手続き、透明性 (transparency)、財政的持続可能性にわたる。全体として、これらの原則は国家の社会保護のためのより高いパフォーマンスの基準を規定している。

そしてこれらのパフォーマンスの基準は、一少なくとも理論的には—多くの国家の政策について再考を要請するものである。例えば一九八〇年代、九〇年代の南米・東欧の年金改革は、社会保障給付の適正性や予測性の点から再考されるべきであるし、給付レベルが市場に依存する確定拠出年金制度は適切ではなく勧告パラグラフ三cに反する。したがって新しい最低代替率が導入されるべきである。また確定拠出年金制度では、勧告パラグラフ三hの財政の連帯の原則も破られている。その上、社会扶助給付が社会の最貧層に給付されているような方法も受給者の尊厳の原則 (パラグラフ三f) に反する。

他の例として、給付の財源の実務において、年金で、選挙の買収のような水準のような低い拠出率から始めるような制度では、勧告を順守しているとはいえない。適用範囲とされる人口の成熟化につれて、拠出率は一般的にはるかに高い水準まで増加し、制度の財源として容認できないようになる。制度の財源を担う者と制度から給付を受ける者の責任と利益の間の最適のバランス (勧告パラグラフ三h) はもはや確保できない。財政的持続性の損害に対する過剰な約束は、勧告パラグラフ三kと両立しない。同様に、拠出を徴収している医療保険制度で、具体的な医療の給付が未発展であったり、約定されたサービスが給付できないところでは、同じように勧告と両立しない (パラグラフ三n)。

最終的な問題は、勧告の政策的指針が国家の政策変更にも効果的に貢献するほどに強靱なのかということである。

(六) 文書から政策へ、あるいは勧告は国家の社会政策にインパクトを持つか？

勧告はいかに社会保護制度を構築し維持するかの指針を加盟国に提供する。これが勧告のできることすべてである。これは人々の生活の悲惨な現実を改善するのに十分なのか？いかなる国際的文書が国内の実施のために十分なのか？不幸にもこの答は明確ではない。

二〇二号勧告はかつてない善意の文書である。歴史上このような社会的保護への支援の国際文書は存在しなかった。勧告はユニークな歴史的環境で出現してきた。それは、慎重な準備作業の結果が、すべてのグローバルな経済発展理論とグローバルな経済運営の確定性の信頼を失墜させる世界的危機に遭遇するところで、代替的な経済的、効果的な国家の社会政策についての情報へのアクセスが真に普遍的となった時代にある。

それは条約ではなく勧告として、グローバルな統治のソフトな文書としてとどまっている。しかしそれは、かつて国際社会が与えてきた、最も具体的で合意を得た社会的保護の憲章 (charter) である。二〇二号勧告は社会的保護の「マダナ・カルタ」である。

世界的規模で社会的保護における現実的な改善を達成しようという善意の窓は、既に閉じられているという深刻な徴候がいくつかある。経済的・財政的危機が国庫の危機に転化するやいなや、緊縮手段がとうに死んでいると思われるワシントン・コンセンサスから生じてきた政策的秘策に極めて酷似している——政治的議題の最優先課題とされ、社会的保護の費消は再び多くの国々で攻撃にさらされる。

二〇二号勧告が国家的諸政策に影響を与える唯一の重要な回路が存在する。それは国家政策の空間を形成するのを促進することができる。諸国家により形成される国際社会は、全ての人が社会的保護のミニマムを享受できるべきであり、社

会は強力な原則に基づいて、社会保障のより高い水準を漸進的に構築すべきであるということを決定した。

勧告の文言は世界的であるが行動は国家的でなければならない。社会的正義の要求は人々自身によって表現され実施されるべきである。行動の核はローカルである。

市民団体と労働組合は政治的意思の当然の代理人である。彼らは人々の権利とエンパワメントの代弁者である。彼らは、社会的保護を通じてより一層の社会的正義、より一層の参加、より一層の機会のための強い主張を形成するために勧告を利用できる。グローバルな合意は道徳的合法性 (moral legitimacy) を形成し、そしてこれゆえ国家的な要求のための政治的後ろ盾を形成する。それはさらに一層の社会的保護を求める全国的圧力団体のための政治的討論の会場を供給する。SPFと国家の社会保障の拡張戦略を、国家レベルで構築あるいは保護することを要求するとき、政府に彼らがジュネーブで署名したグローバルな合意を思い起こさせる。

しかし全ての手段同様、勧告は効果的で創造的な行動を確保するために巧みに用いられねばならない。より一層の社会的保護のための国民的・市民的連携は、国家的レベルと国際的レベルにおいて行われるという、極めて具体的な状況が存在する。勧告は国家的行動のための具体的な拠りどころを規定する。それは「適切な全国的に規定された機構を通して、ソーシャル・プロテクション・フロアーの実施と、社会保障の拡大のための国家戦略の他の目的の達成における進展」(パラグラフ一九) に対する国民・市民的監視を要求している。同じような社会・経済的地位にある国の状況の監視と測定は、国家的なSPFの拡大あるいは補足のために必要な政策的な空間を作り出すことを促進する。全国的な市民団体や労働組合は、彼らの知識を使い、そして現実の生活状況を理解することによって、国民的な監視を担ったりあるいはそれに貢献するのに最適の立場にある。効果的な監視は、トップ・ダウンではなくてボトム・アップであり、人々の視点から集会的

な統計へであり、その逆ではない。社会的保護のための国民的・市民的連携は、全ての子どもたち、就労年齢層の成人、高齢期の人々が、必須の品物とサービスへのアクセスを保障する所得保障のディーセントな最低限のレベルを享受するかどうか、全ての人々が最低限の水準の医療へのアクセスを持つかどうかを容易に判定することができる。彼らはギャップを立証できるし、これらのギャップを縮小するコストを計算することさえできる。そしてどこでその資源を見いだすかを指摘することもできる。これらを確実にを行うために、分析的な技術が学ばれ適用されねばならないし、費用効果分析 (cost benefit analyses) が実施されねばならない。給付は見積もられ、適用範囲の拡張は評価され、貧困の効果と不平等に対する影響は評価され、経済的シナリオは構築され、法は分析され法案は作成され、複雑な組織は統治されコントロールされなければならない。診断的なそして分析的な作業は政府と意思決定者に恥じ入って行動させるのに役立つ。しかし、成功をおさめるには、時間と労力において相当の投資が必要である。

グローバルな連合は、共通の使命を持ち、知識、証拠、そして経験に対して広範なアクセスを持つ国際的な連携につながるにより、堅実な政策と技術的後援を必要としている国内の組織を支援できる。ILOは技術的そして政策的助言を与えるに当たり中核的な役割を果たしている。もしそうでなければそれはILO憲章違反であり、二つの総会を裏切ることになる。その業績を判断するのは容易である。それはどれだけ多くの国がSPF政策を採用したかであり、どれだけ多くの国が社会的保護戦略を採用したかであり、どれだけ多くの国がより高次のILO条約を批准したかであり、どれだけ

の事例でILOが実質的な技術支援と政策的助言をしたかで判断される。

これゆえ、一連の文書が政策に転換するかという問いについての答えは、たぶん、イエスであろう。ただし自動的に何かがおこるわけではない。国連機関のグローバルな連携、NGO、そして国際社会からの支援を得て、国内の連携による、

社会的保護を政治的議題のトップに据える継続的な努力が必要である。

(七) 可能な次の行動

ほぼ七〇年前、国際社会は普遍的保護を要請する六七号勧告、六九号勧告を採択した。その後、それらは忘れ去られた。二〇二号勧告が同じ運命を辿らないようにはどうすべきなのか？もしこれが国際的に忘れられれば、国内的に政治的課題からははずすことははるかに容易であろう。ほとんどの行動はローカルであるべきだが、グローバルな連携は、二〇二号勧告の実施についての執務的な責任をただ単に地域的な連携に委ねることはできない。そしてその名誉に満足することもできない。

鍵となるのは勢いのある組織を発見することである。最も力に満ちた世界的規模での社会政策の議論は、ポスト二〇一五年開発目標の決定であろう。全ての人が社会保障の最低基準以上の中で暮らすべきだという目標は、開発の目的として明らかに役立つものである。しかし社会的保護は、貧困の緩和や不平等の削減、すべての人々の医療へのアクセスの達成、ジェンダー平等の達成など、一連の関連する目的の達成の手段でもあり得る。人々が社会保障へのアクセスを持っているかどうかは容易に測定可能であり、保護におけるギャップは曖昧な理論的政策概念によってよりはむしろ具体的な政策ツールによって満たされる。その権利の目的としてであれ、多目的なツールとしてであれ、鍵はミレニアム開発目標に関する世界的な議論において二〇二号勧告を維持することであろう。

逆に、世界的規模のSPF連携は、二〇二号勧告が十分な潜在的可能性を活用できるように確保しなければならない。しかし世界的規模での連携は国内政策と独立したものではないし、長期的に見れば、国内の圧力に対する反作用である。

さなければ他の事項が遅かれ早かれ社会的保護の議題を侵食してしまふだろう。具体的には労組と巨大なNGOによって担われる国民・市民的連携が結成され活動が維持されねばならない。鍵は、ポスト二〇一五年開発目標について開催される、国内経済と社会開発におけるSPFの役割に関するすべての国内の関係当事者の会合に繰り返し繰り返し警告を発することである。

国内的な組織と、世界的なSPFの連携は、協同して「社会保護のためのグローバル基金」Global Fund for Social Protectionの要請を支援できる。同基金は食糧への権利と極貧者の権利、そして人権についての国連専門家が提唱している。そしてこの連携は基金がSPFを実施するための国内的行動の後援に集中することを確保する。彼らはまた国際取引課税を支持し、基金を支援し、現実に自身では社会保護の基盤レベルを構築できないいくつかの国を支援することができる。

社会保護を議題に維持するための最も強力な触媒的装置は、社会的保護の国内的基盤についての国連条約の制定へと導くプロセスと運動を形成することである。「SPFイニシアティブ」は広範な国際組織によって支持されている。SPFについての国連条約は、国際組織が全ての人々へ社会保障というミニマムを確保する責任を共同して採択してきたということの強力な証拠である。品位のあること、公正、より一層の平等は社会的正義と社会的平和を生み出す方法である。社会的平和を生み出すこと―地球の限りある自然資源を責任もって使用することと、われわれの環境を保護することに加え―は、持続的な人間の発展に不可欠である。二〇二〇号勧告は、より一層の社会的正義に向けてのさらなる一歩に過ぎない。より多くのことが必要であり、国際社会はこの行動の方向にとどまらねばならない。卓越した包括的な国連の社会的条約は、一〇年毎に検証されねばならない開発目標よりもはるかに永続的で耐久性のある文書である。その過程は長く重労働である。

二節 SPF勧告の検討

(一) どのような組織がどのようレベルで基準・ガイドラインを設定すべきなのか

社会政策や社会開発について何らかの基準・ガイドラインが不可欠であるとすると、どのような組織がどのようレベルで基準・ガイドラインを設定すべきなのか。

ここでは国際社会が世界的視野に立ち、貧困の撲滅を目的とし、とりあえずは、社会政策、社会保障が十分整備されていない国々を対象とするものが構想される。

基準・ガイドラインの設定に際しては、関与する当事者が多ければ多いほど、より普遍的なものが作成できるが、逆に、当事者が多ければ多いほど、合意を形成するのは困難となる。仮に条約のような拘束力が強いものであれば、当事者が増えれば合意形成―条約採択は極めて困難にある。条約の批准数が限定的であるか、あるいは合意可能な事項につき、合意可能な形式での条約、すなわち政策宣言的な文書にならざるを得ない。

この点で考えれば、ある程度意味のある進展をもたらすことのできる基準・ガイドラインを策定できる組織は限られてくる。その専門性と国際規範形成の蓄積から国際労働機関（ILO）が中心となることはある意味で必然であった。

周知のとおりILOは一九一九年の創設以来、多数の社会保障、社会政策の国際規範を採択してきた。時代的にそれらを見れば、戦前の社会保険中心主義、一九五二年の社会保障最低基準条約、その後の技術的条約と大別できる。戦前は特定のリスクに対する保護を社会保険という手法によって達成することを原則として考えてきた。

ILOは、一九二七年の第一〇回総会で「疾病保険条約」（二四号条約）(Sickness Insurance (Industry) Convention;

No. 24) を採択し、それ以降の社会保障に関する条約では、社会保険制度の採用を原則としてきた(一九三三年の「老齢保険(工業等)条約」(三五号条約) (Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention; No. 35)´一九三三年の「廢疾保険(工業等)条約(三七号条約) (Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention; No. 37)´一九三三年の「遺族保険(工業等)条約(三九号条約) (Survivors' Insurance (Industry, etc.) Convention; No. 39)。

戦後はそのような社会保険中心主義から離脱し、達成方法は加盟国の選択に委ねられることとなる。

一九五二年の社会保障最低基準条約(一〇二号条約) (Social Security (Minimum Standards) Convention; No. 102) は社会保障の要保障事故のカタログを定立し、要保障事故ごとにそれに対応する給付の最低基準を設定した。同時に批准を容易にする装置も組み込んでいた。この段階でILOの社会保障の法形成作業はひと段落した。最低基準条約以降は、社会保険制度とするか無拠出制度とするかは加盟国の選択に委ねる方向なっている。またより高度の給付基準は、一九六七年の障害・老齢・遺族給付条約(一二八号) (Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention; No. 128)´一九六七年の医療・疾病給付条約(一二〇号) (Medical Care and Sickness Benefits Convention; No. 130) といった個別条約に委ねられることとなる。なお両条約とも批准国数は二〇以下である。その後の社会保障国際条約は、一九六二年の均等待遇(社会保障)条約(一一八号) (Equality of Treatment (Social Security) Convention; No. 118)´一九八二年の社会保障の権利維持条約(一五七号) (Maintenance of Social Security Rights Convention; No. 157) といった技術的なものが定立される。

一九九〇年代後半になると、ILOは社会保障国際法の実効性を考慮せざるを得ないこととなる。最低基準条約は最低基準を定めるのと同時に、途上国にとってはそれに向けての到達目標でもあった。しかし多くの国々では依然として社会保障制度の形成・拡大は進まず、現実を地球規模で見れば社会保障など社会的保護の恩恵に服していない人口のほうが圧

倒的多数である。ILOはこの課題に対応すべく社会保障の適用拡大のキャンペーンを開始した。当初のILOの姿勢は、社会保障制度を拡大するというものであったが、これは功を奏さず、あらたな手法の採用が必要となった。これ以降の事情はシシオン論文の記述のとおりである。

すべての人々に社会保障を拡大するという目的と、MGDの達成という国際社会の課題に答えるべく、ILOがとった手法はかつてのように特定のリスクに対して社会保障制度を構築するというものではなかった。社会保障が不十分なあるは存在しない国に、社会保障を構築しそれを拡大することは実際にはほとんど不可能であることは、ラテンアメリカやフリカ、日本、韓国、台湾を除くアジア諸国で既に証明済みであった。

なおILOは、一九六二年に「社会政策（基本的な目的および基準）条約（Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention）」（一一七号）を採択している。これは新興独立国の社会政策一般についてのガイドラインである。

（二） 勧告の概要

勧告のいうSPFとは「貧困、脆弱性及び社会的な排除を防止し、又は軽減することを目的とする保護を確保するもの」として各国で定義する基本的な社会保障の全体」（パラグラフ二）をいう。

SPFには少なくとも、「(a)各国で定義する物品及びサービスの全体の利用であって、利用可能性、機会、容認可能性及び質の基準を満たす不可欠な保健サービス（母性に関する保健を含む）から成るもの、(b)児童についての基本収入の保障であって、少なくとも最低限の水準として各国で定義する栄養、教育、保健その他の必要な物品及びサービスの利用を提

供するもの、(c)少なくとも最低限の水準として各国で定義する基本収入の保障であって、特に、疾病、失業、母性及び障

害に関するもの、(d)高齢者についての少なくとも最低限の水準として各国で定義する基本収入の保障という、基本的な社会保障から成るべきである(パラグラフ五)。

このような「基本的な社会保障」を定めるにあたっては、(a)医療・保健サービスが、利用者に対して高価なものになりすぎないこと、(b)基本収入の保障は、尊厳のある生活を可能とすべきであること、(c)基本的な社会保障の水準は、適当な場合には、国内法令又は国内慣行によって定める透明性のある手続により定期的に検討されるべきであること、(d)これらの保障の水準の設定及び検討に関し、代表的な使用者団体及び労働者団体の三者による参加並びに他の関係する代表的な団体との協議が確保されるべきであることなどを十分に検討すべきであるとする。

また「基本的な社会保障」の給付にあたり、加盟国は多様な方法を検討すべきであり、「(1)加盟国は、国内の状況における給付及び制度の最も効果的かつ効率的な組合せを実施するため、様々な方法を検討すべきである、(2)給付には、児童及び家族に関する給付、疾病及び保健に関する給付、母性給付、障害給付、老齢給付、遺族給付、失業給付、雇用保障、業務災害給付並びに現金又は現物によるその他の社会的な給付を含めることができる、(3)これらの給付を提供する制度には、普遍的な給付制度、社会保険制度、社会扶助制度、負の所得税制度、公共職業安定制度及び雇用支援制度を含めることができる。」(パラグラフ九)とする。

このような「基本的な社会保障」から構成されるSPFは、「加盟国は、自国の事情に応じて、基本的な社会保障から成る社会的な保護の土台をできる限り速やかに定め、及び維持すべきである。保障は、必要とする全ての者がその生涯を通じて国内的に必要とされる物品及びサービスを効果的に利用することを確保するとともに、不可欠な保健サービスを利用すること及び基本収入が保障されることを少なくとも確保すべきである」(パラグラフ四)。

そのSPFの実施にあたり、加盟国は「(a) 予防的、促進的及び積極的な措置、給付並びに社会サービスを組み合わせるべきである。(b) 公的調達、政府による借款供与、労働監督、労働市場政策及び租税上の特典を含む政策並びに教育、職業訓練、生産的な技能及び雇用可能性を促進する政策を検討することにより、生産的な経済活動及び公正規雇用を促進すべきである。(c) 正規雇用、所得の創出、教育、識字、職業訓練、技能及び雇用可能性を促進し、不安定さを減じ、並びに適切な仕事の枠組みにおいて、仕事の安定、起業家精神及び持続可能な企業を助長するその他の政策との調整を確保すべきである。」(パラグラフ一〇)。

また加盟国は、SPFの資金、財政的、経済上の持続可能性を確保するため、多様な方法を利用すべきことを検討すべきである(パラグラフ一一)。

(三) SPF勧告の特色

SPF勧告は特定の新しい社会保障制度の構築を提唱するものではない。しかしながら同勧告は、従来のILOが採択してきた勧告とも、従来の社会保障・社会政策に対するILOのアプローチとも異なっている。一つは従来のILOの国際法規の定立作業に比して、他の国際機関との協力・連携が顕著であるという点である。一つは社会保障制度をパッケージとして構想し構築することを志向する点である。

第一の特色はILOの国際規範策定にあたり、国際的連携が際だっている点である。もちろん、勧告の採択それ自体はILOの通常の手続きを踏んで行われている。しかし国際世論の形成と国際基準定立への動きは顕著な形であられた。シシオン論文でも指摘されているように、国際的連携の典型がSPFイニシアティブである。SPFイニシアティブは、

社会的保護について活動する全ての担い手の活動を調整し、分野・領域を越えて多様なアプローチを統括するために形成された。ILOと世界保健機構が主導的組織となり、一九の国連組織と一四の開発金融機関、国際NGOなどが結集したものであり、「グローバル・コミュニティ」を体现しているといえよう。

(四) SPF勧告の独自性

本勧告の社会保障の特色は、一つには包括的社会保障というアイディアの提示である。それは「水平的」と「垂直的」次元という異なる地平から社会的保護を検討するという視点を強調する。途上国のみならず工業化諸国でも、包括的に社会的保護を考えることが極めて稀であり、年金、医療、福祉サービスとそれぞれの制度がばらばらに構築され、全体として整合性は顧みられないものになっていることも少なくない。これゆえ先進国においてさえ、社会的保護から零れ落ちる層が現出するのである。この点で今後はこの包括的社会保障と二元的検討は重要なものとなる。

また勧告は「漸進的实现」をあらかじめ規定することで、途上国政府、使用者側への配慮を行い、一方で同時に、社会保障最低基準条約(一〇二号条約)批准への努力義務を課している。

(五) ILO勧告の実現にはどのような担い手が必要なのか

シシヨン論文は、SPF勧告が単なる紙切れに終わってしまうか否かはその担い手次第である旨、主張する。SPFの国内の実施にあたっては、国内外の組織が政府に圧力を加えることが必要不可欠であるという。また論文は、SPFの監視などにもその重要性が強調されている。

ではどのような担い手が適正なのか。シシヨン論文ではまず労働組合が挙げられる。

① 労働組合

シシヨン博士は労働組合の役割に期待する。もちろんILOが勧告を採択したということ自体、労働組合の力があればこそである。また社会保障法生成の主要な契機として「国家に生活保障を要求する無産国民大衆の闘争の拡大」があり、社会保障法の拡充が「無産国民大衆を中心とする国民運動」にかかっているというのも事実であろう。⁽²⁾そしてかつては労働組合がその中核的担い手であった。問題は今日そして将来もそうなのかということである。

しかし労働組合は基本的には、労働者の労働条件の向上のために使用者と交渉する組織であり、生活保障のような領域にまで積極的な役割を果たすことがその役割の理論的帰結となるわけではない。もちろん、歴史的に労働者互助組織的機能を担っている側面はあるし、労働者の生活問題として、年金や医療保険の改革に労働者階級の立場から統制をするという立場にはある。

だが問題は、労働組合が労働市場を含め社会から疎外され排除されている人々への社会的支援を目的とする制度の構築に関心をもつか、あるいはそのような人々の代弁者となるかということであり、この点は疑問を抱かざるを得ない。例えば、移民や不法就労者の利益と組合に結集する労働者の利益が合致するかは、必ずしも一義的な解はない。

またILOを含めた国際社会が喫緊の課題と考える社会的保護を欠く人々の社会基盤となるような国々（多くは途上国）で、労働組合がどのような状況にあるかを考慮したとき、シシヨン博士の見解はやや楽観的に過ぎるのではないだろうか。一つは、へ真に労働組合を必要とする労働者が組合に結集できないというパラドクスである。例えばこんにちのラテ

ンアメリカ諸国では、正規雇用にある労働者は公務員を含めて強力な労働組合を組織し、ストライキや派手な街頭活動も可能である。彼らは他の大多数の労働者に比べればはるかに恵まれた立場にある³⁾。大多数のインフォーマルセクターや小売屋台で働く者たちには保護らしい保護はない。幸運な労働者は声を挙げられ彼らには社会保障制度による保護があるが、大多数の労働者はそれがない。この問題を解決するために構想されたのがSPFではなかったのか。

またいまなお少なからぬ国々では労働組合活動は、政府の弾圧と死と隣合わせである。SPFが主たる対象とする途上国においてこの傾向が強い。

わが国のような企業別組合にいたっては完全に「問題外」である(福島原発事故における電力労働組合の見苦しい行動を想起せよ!)

㊦ 市民団体

シシオン博士は労働組合と並んで市民団体やNPOをSPFの実現や監視の担い手として挙げる。既にいくつかの国では市民生活に関連する行政に対するオンブズマンとして市民団体が機能している例もある。シシオン論文では市民団体の持つべき能力については触れていないが、SPFに関与する状況を考慮すれば、先住民やマイノリティーとの十分な意思疎通能力、あるいは先住民やマイノリティー自身による組織も構想されねばならない。言語、歴史、文化が大きく異なる先住民が「社会的保護」を納得しこれに積極的に関与するようになるかは容易なことではない。例えば、ペルーの「条件付き所得移転給付制度」であるJUNTOSの実施で最大の課題は、先住民の言語と、ペルー公用語の意思疎通の壁であるとい⁴⁾う。

またSPFに関する市民への啓発・教育機能を担う組織も必要である。

③ 国際連携

SPFの策定過程で特徴的な点は、世界銀行やIMFなどのかつての仇敵とILOが歩調を合わせた点である。年金民営化などではILOは、確定拠出年金は一〇二号条約に違反すると主張していた。シモン博士は現在もそのように主張している。財政難から世界銀行と手を組まざるをえなかったという風評もあるが、地域開発・貧困緩和の切り札ともいえる「条件付き所得移転給付制度 (Conditional Cash Transfer CCT)⁽⁵⁾」を展開していたのは、新自由主義・資本主義の走狗である世界銀行であり、ILOは無関心だった。ILOは労働者層が一切関与することのない極貧地域の社会開発に関心を持たなかった。ILOがそのような姿勢を悔い改めたのか、「社会保障」という概念すら使用しない世界銀行に屈したのか。前進したのか堕落したのか。われわれはILOの動向をさらに注視する必要がある。

(六) 今後の動き——基金

今後の動きとしてシモン論文は、グローバル基金について短くコメントする。ILOもかつて、加盟国の寄付による「世界社会基金 (Global Social Trust)」を構築した⁽⁷⁾ (評者もまた工業化諸国の消費者、労働者からの拠出による途上国の労働者のための社会保険のための基金を提唱した)。国際取引課税 (トービン税) や国際航空課税なども既に国際社会では提唱されており、もはや国際基金は完全な空想ではなくなった。だがこれを理念の段階から現実的展開にまで進めるには、検討しなければならない課題は多い。なお二〇二号勧告はSPFの構築については、各国の財源で努力することを原則と

し、それが困難な国に限って海外からの支援を容認している。

(七) 今後の動き― 国連条約

シシヨン博士はSPFについての国連条約の採択をも視野に入れる。シシヨン論文の文脈は、ILOと国連の国際法規の優劣を比較するのではなく、MDGと国連条約を比較し、国連条約に軍配をあげている。確かに一〇年ごとに検証を要する「目標」よりは国連条約のほうが安定的である。しかしILO勧告を充実させ国連条約に到達させるにはかなりの飛躍が必要となる。社会問題についての従来の国連条約は、差別禁止についてのものが多く、それゆえ国連加盟国の支持・合意を得やすい。しかし国家の積極的作為を要するものを国連条約とする場合には、合意形成が困難か、あるいは合意可能な水準まで条約内容がダンピングされる傾向にある。したがって条約の実効性を考慮すれば、むしろILO条約のほうが望ましいといえる。

三節 わが国への示唆― 結びにかえて

SPF勧告とSPFの枠組みは、途上国を念頭においたものであろうが、必ずしも工業化諸国と完全に無縁のものではない。シシヨン博士が例に挙げているように、中東欧諸国・ラテンアメリカ諸国での年金改革(民営化)などは、二〇二号勧告の示す枠組みから逸脱したもので、容認されるものではない。

わが国は憲法二五条を持ち、国民皆保険・皆年金を達成し、SPFの議論、二〇二号勧告とも接点はないように見える。しかし実際には、過度に低額の年金のみで生活する高齢者、医療保険未加入の国民、ネットカフェ難民など、実質的に社

会保障制度から疎外されている層が存在する。SPF勧告がいうところの「水平的」次元も実は多くの欠落が存在する。社会保険で社会的保護の「水平的」次元を充足しようとすれば、著しく緻密な制度設計をしなければならないはずだった。また制度設計の段階で想定外の経済・社会状況の展開があったが、国家は制度の維持に焦点をあて、国民の生活保障への視点はなかった。結局、世界に冠たる国民皆保険・皆年金を誇るわが国にあって、加盟国が社会保障の拡張戦略の策定にあたり、「保護の欠如を無くすよう努力をするべきである」とした勧告（パラグラフ一四）は達成されていない。

一方、セーフティネットについていえば、「権利」であるはずの生活保障についても国際社会（国連・「経済・社会・文化的権利委員会（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）」）からの注文がついている。⁽⁸⁾さらに近時の「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」のように、既存の社会保障給付は削減され、「垂直的」次元も脅威にさらされているといえる。総じて言えば、わが国の社会保障制度は憲法二五条があるにもかかわらず、歯止めなき社会保障制度の崩壊・衰退期に突入したのである。

このような危機的な状況にありながら、わが国の社会保障法学研究の主流は、社会保険制度であれば「権利性」は確保されるという「社会保険の物神性」の呪縛にとらわれ、社会保険制度への拝跪を続けている。社会保険に固執する限りは、財政逼迫のために、給付率、給付対象は無限に切り下げられてゆかざるをえない。生存権論から遊離した社会保障法学はもはや存在意義を失い、社会保障の「グランド・ゼロ」に向けて疾走している。この流れを食い止めるためには、社会保険一辺倒の視点を捨て、社会保障の包括的検討に学会も着手せねばならない。

(1) アジア開発銀行、OECD、国連開発計画、ユネスコ、ユニセフ、世界銀行、ヨーロッパ理事会、フィンランド外務省、ドイ

ツ、フランス、セイブ・ザ・チルドレン、ヘルプ・エイジ・インターナショナル、国際社会福祉評議会などなどである。

(2) 舂井常喜『社会保障法(労働法実務体系18)』総合労働研究所(一九七二年)五三頁。

(3) 山田晋「ラテンアメリカ社会政策の今日的展開」世界の労働五九卷九号(二〇〇九年)五四～五七頁、参照。

(4) 二〇〇八年十一月一日「JUNTOS・プーン」(Puno) オフィスにおける Gloria Zirena Catolara, Ayoe Roque Salazar, Wilber Penagoza 氏へのインタビュー。

(5) CUTICOTI は Laura B. Rawlings, *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs, 2004, World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0416*, pp. 22; Pablo Villatoro, *Conditional Cash Transfer Programmes: Experience from Latin America, CEPAL Review*, vol. 86, 2005, 83-96; Michelle Adato and John Hoddinott, eds., *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Johns Hopkins University Press, 2010.

メキシコの CCT につき、畑恵子「メキシコの条件付き現金給付政策—Progra-Oportunidades」宇佐見耕一・牧野久美子編『調査研究報告書 現金給付政策の政治経済学(中間報告Ⅱ)』アジア経済研究所(二〇一三年)二九～四三頁所収、山田晋「メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について—新しい社会扶助—」(明治学院大学)社会学・社会福祉学研究(三二二号(二〇一〇年)五一～八二頁、参照。また CCT 全般につき、山田晋「ラテンアメリカの社会政策—社会保障法となり得るか?」(明治学院大学社会学部付属研究所・研究所年報三九号(二〇〇九年)五五～六〇頁、参照。

(6) 世界銀行の基本政策につき毛利良一「債務危機・構造調整・社会開発」西川潤編『社会開発 経済成長から人間中心型発展へ』有斐閣(一九九七年)三九～六八頁所収、参照。また世界銀行・構造調整と社会保障につき、山田晋「世界銀行の年金戦略」(明治学院大学)社会学・社会福祉学研究(一〇五号(一九九九年)一〇一～一五五頁、同「社会保障と構造調整—世界銀行の年金報告書をめぐって」大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編著『福祉国家への視座—揺らぎからの再構築へ』ミネルヴァ書房(一九九九年)五三～七四頁、山田晋「社会保障の役割の再検討—先進国・工業化諸国と発展途上国における社会保障の異同から」大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティク』法律文化社(二〇〇八年)、五八～七三頁参照。

なお世界銀行はこんにちかつてほど露骨な略奪の基盤整備のための「開発援助」は行つてはならず、構造調整路線は修正したが、さりとて過去の略奪の補償を行つてはいないし、基本的には新自由主義路線である。国際援助の変遷につき、絵所秀紀「貧困と開発：主要論点の整理」絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著『シリーズ国際開発第1巻』貧困と開発』日本評論社（二〇〇四年）一〇二〇頁所収、参照。

(7) Shin YAMADA, *New and Global Model of Social Protection, Social Actors, Work Organization and New Technologies in the 21st Century: 14th World Congress of International Industrial Relations Association*, Universidad de Lima, 2006, pp. 475-491.

(8) 国連「経済・社会・文化的権利委員会」は、二〇一三年五月一七日の「最終見解」で、貧困高齢者、特に無年金あるいは極めて低額の年金受給者に関心を寄せ、国民年金制度内に最低保証年金の設置などを勧告するとともに、生活保護手続きの簡素化と、申請者が尊厳を維持できることを確保すること、生活保護受給に関するステイグマをなくすような教育の実施、などが勧告されている（Concluding observations. E/C12/JPN/CO/3. 17 May 2013）。