慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	国際社会政策の論理
Sub Title	Theory of international social policy
Author	小松, 隆二(Komatsu, Ryuji)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1992
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.65, No.12 (1992. 12) ,p.193- 216
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	川口實教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19921228-0193

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国際社会政策の論理

小松隆二

一、国際社会政策の研究状況
二、国際社会政策の成立と展開
三、国際社会政策の論理と性格
四、結びにかえて——国際社会政策の役割の増大

一、国際社会政策の研究状況

(1) 国際社会政策的視点の欠如

社会政策は、原則として一企業や一地域のみに関わる問題ではなく、一国全体に関わる問題である。さらに、社会政策は国内に限定された問題として一国の中で完結し、それで終わるものでもない。国境を超える国際的な広がりにおいて、その問題と施策は拡大・発展していくものである。

資本主義経済機構にあっては、原初的には賃金労働者はそれ自体人間として独自に価値・意味を認められ、評価さ

れるのではなく、資本なり資本主義経済に対応する労働力の所有者として価値や意味を認められる。労働力の所有者としての価値や意味は、資本家（ないしはその論理に従って活動する経営者）に雇用されて初めて有効性を発揮する。その資本の活動の拡大にあわせて、賃金労働者はその量・質を増大させ、また活動範囲も拡大していくのである。

資本の活動は、限定された地域から全国に、さらに国境を超えて国際的にも拡大していく。それに対応して、賃金労働者なり労働力の問題も一国から、さらに国際的問題にまで拡大していく。と同時に、賃金労働者に対する社会政策も一国に限定された施策や役割から国際的な広がりを持つ施策や役割を持つものに拡大していく。国内に限定される社会政策または国家社会政策から、いわば国際社会政策への展開がみられるのである。

そこに至るまでに、社会政策は経営者にとってはコストであるため、まず国内競争が中心である間は、企業ごとの業績の如何や存亡が課題となる程度であるが、やがて資本の活動や競争が外国をも視野に入れるようになると、一企業レベルの認識を超えて対外的に一国全体の経済的得失や存亡が問題になる。

しかるに、日本の社会政策論では、理論的には主に日本を念頭に置く一国ベースの議論が主流をなしてきた。もちろんイギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン、アメリカなど諸外国に関する社会政策の研究は少なくないが、ほとんどが一国を個別的に取りあげる歴史や実証研究であり、かつ日本をベースに思考・論理をめぐらすものであった。労使関係・労働組合の国際比較になると、隅谷三喜男編『労使関係の国際比較』（東京大学出版会、一九七八年）や『先進国における労働運動・社会政策学会年報第二九集』（御茶の水書房、一九八五年）はじめ、各国の社会政策研究よりももっと目につく。国際的社会主義運動・労働運動の著作になると、さらに多くなる。池田信『日本的協調主義の系譜』（啓文社、一九八二年）のように、日本の展開をＩＬＯとの関連において位置付け、理解しようとする研究も決して少なくない。また日本企業の海外進出や外資系企業の日本への進出にあわせた経営、労務管理、労働問題の国際化を課題にした研究も増えている。(1)

それらは、いずれも一国をベースに取り組まれた外国の歴史あるいは実証研究であったり、あるいは労働問題・労働運動の国際化が研究課題であったりしても、国際社会政策論としての研究ではない。ほとんどが社会政策論の理論的展開の視点は関心外であった。

また逆に、国レベルから内に目を向けて、社会政策と地方自治体の関係や役割にしても、社会政策論では隣接領域の社会福祉論の領域ほど意識されたり、論じられたりすることがなかった。それも、主に日本を念頭に置く一国ベースの視野に基く研究に終始してきたことに関わっているといってよいであろう。日本を主に念頭に置くかぎり、政策の主体論にしろ、国（中央政府）レベルの議論で十分であるが、世界を視野に入れるとなると、連邦・合衆国制をとる国、また地方や自治体が中央政府と同等の権限を有す国の例もあり、主体は国家のみと決め付けて議論をすれば足りるというのではない。世界に目を向ければ、今や社会政策論も、内に目を向けた地方・地域との関係にも、さらに一国を超える国際労働立法なり国際社会政策なりにも、視野も議論も拡大して対応する必要が出ているのである。

(2) 国際社会政策論の出発

このような国際社会政策ないしは国際的な労働立法・労働者政策に対する研究では、社会政策の視点から接近する理論研究はきわめて遅れてきた。概論書などでは、ＩＬＯ中心に国際的視野で労働法を論ずることがごくあたりまえになっている労働法学などからする理解や研究に比べたら、その遅れは明瞭になるであろう。もちろん社会政策論の概論書にも、名称はどうあれ、国際社会政策を取り上げた著作は、いくつかみられる。しかし、それらのほとんどは、ＩＬＯ（たとえば西村豁通・荒又重雄編『新社会政策を学ぶ』有斐閣、一九八八年）、あるいは国際労働立法（たとえば永井亨『社会政策綱領』厳松堂書店、一九二三年）の成立・発展を主に、せいぜいその役割に限定して説明するものであって、まれに理論的な説明を一部加えることはあっても、国際社会政策の視点に立つ社会政策論として論理的に検討を加え

たものではない。

社会政策の視点からする国際社会政策の理論研究の出発点は、大河内一男氏の研究といってよいだろう。氏の国際社会政策論は、一国内の国家による社会政策の論理では説明できないものと位置づけるきわめて特殊な理解を示すものであった（『社会政策』総論・各論、有斐閣、三訂版　一九八一年）。つまり労働力の需要側である資本の視点からする〈労働力の維持・培養策〉という氏の社会政策論からではなく、同じく経済的な視点とはいえ、たんに国際的な経済競争力の均等化から説明される論理に立つ主張であった。一国内の社会政策と国際社会政策において、目的も論理も異なる説明をなすこと自体、必ずしも説得的なものとはいえないが、むしろ問題は、そういった大河内氏の主張が長い間まともに議論され、検証されることが少なかった点にあるだろう。

もちろん、他にも社会政策論から接近する国際社会政策研究がなかったわけではない。国際的労働運動に対する譲歩にその本質を見出だす服部英太郎氏のようなマルクス主義的社会政策論の伝統的理解は当然予想されるところであるが[2]、〈譲歩〉といった認識を本質に据える限り大河内一男氏の理解を超えるものとはならなかった。その後も、思い出したように、時々この領域の研究は世に送り出された。河野稔氏、今城義隆氏などの研究がとくに傑出したものであった[3]。しかし、それに続いて他に新しい研究者があいついで輩出するということもなく、研究の広がりは狭いままの状態が続いた。

それでも、一九八三年秋の社会政策学会第六七回大会において「国際化する労働問題と社会政策」が共通問題として取り上げられ、ようやく国際社会政策論が本格的に取り上げられる機運が生まれるかにみえた[4]。しかしそこでも、国際社会政策を本格的に論じたのは、直前に旧稿に基く「国際社会政策」論（堀内隆治・今城義隆『社会政策総論』学文社、一九八二年）において、すでに国際社会政策論を本格的に展開していた今城義隆氏のみであった。氏の研究は初めて広範な視野と理論的接近を組みあわせた総合性を持つものといってよかったが、その大会でも、また大会後も十分

に論議を深めえないままに終始する。その点で、一国内の社会政策にしても世界の動向を無視しては成り立ちえないほどになっている現在もなお、国際社会政策は社会政策論の視点からは研究蓄積の少ない領域のまま残されているといってさしつかえないであろう。

(1) この関連で注目すべき研究としては、社会政策学会研究大会『国際化する労働問題と社会政策』(啓文社、一九八四年)、石田英夫編『ケースブック国際経営の人間問題』(慶應通信、一九八四年)、重里俊行『日本企業の国際化と労使関係』(中央経済社、一九九一年)などがある。

(2) 服部英太郎『社会政策総論』(著作集第六巻)、未来社、一九六七年。

(3) 河野稔「社会政策の多元的主体」『彦根論叢』第一五一、一五二合併号、一九七一年一〇月。今城義隆「国際労働立法と社会政策」『月刊労働』第二七一号、一九七一年九月、大阪労働協会、「労働立法の国際的統一化の根拠について」『大阪商業大学論集』第三五号、一九七二年一二月。

(4) 本大会の報告は、前述の『国際化する労働問題と社会政策』にまとめられているが、国際社会政策について言及しているのは、高橋武氏の「国際化する労働問題と社会政策」および今城氏の「国際社会政策の構造と体系」の二論である。

二、国際社会政策の成立と展開

(1) 国際社会政策の過去および現在

歴史的にみれば、賃金労働者に対する国際的な広がりでの政策的対応、すなわち国際社会政策の導入は、当初黄燐マッチや安全性に欠ける機関・機械類の製造や使用の禁止策のように、製造工程に危険が伴うことで、その危険から工場、従業員、それに地域住民の安全や治安の維持をはかることが狙いで始まった。決して労働者保護そのものが唯一の目的でその種の施策が始まったわけではない。危険な工程を除去したり危険な素材の使用を止めて他のものを使うと経費が高くつく場合、安全に留意しない国や企業は、危険でもそのコストの安い方法で生産を続けたりする。日

本の企業や産業もしばしばその例に属したが、その種の対応を禁止する協定の一環や付随として国際社会政策の先行的な政策も始まったのである。

日本国内でも、労働者保護は工場や鉱山・炭鉱などの安全・労災規制の一環として、つまり間接的な、あるいは付随的な政策として始まった。明治初年の自治体による製造場規制などの取締・監督条例や鉱業条例・鉱業法がそれである。いわば社会政策前史にあたる時期で、国家の登場がみられる以前の初期的対応の段階での施策である。

その後、最初の社会政策として工場法が誕生し、ついで労働組合・労使関係政策、労働市場政策、社会保険、さらに社会保障に代表される生活・福祉をめぐる社会政策へと拡大・発展し、内容と体系を整備して今日に至る。

現在、国際社会政策は、国際労働機関（ＩＬＯ）とその母胎である国際連合中心に機能しているといってよい。ＩＬＯの条約や宣言、また国連による賃金労働者の労働や生活にも言及する条約や宣言が国内の社会政策立法に照応する国際社会政策であるが、当然中心となるのはＩＬＯの条約や宣言や勧告である。それに国連総会で採択される条約類、例えば国際人権規約（一九六六年採択、一九七六年発動、日本は一九七九年承認。ただし同盟罷業権など保留）のように労働関連条項を含むものも、関連する国際社会政策として機能しているといってさしつかえない。

歴史的に遡れば、イギリス連邦内、あるいはニュージーランドとオーストラリア間、北欧諸国間のように、生活、福祉、労働などで一国を超える協定を結ぶ例はみられる。その場合は、一国家を超える機関や権力が成立するわけではなく、各々の国家は主権を維持したまま、国内の法律や慣習を拡大適用する形の国際化である。国際社会政策への第一歩ではあるが、国際社会政策とまったく同一のものとはいえない。国際社会政策は、あくまでもＩＬＯのような一国を超える機関、それも擬制であれ、国家的・政府的機能を有す機関の成立を待たなくてはならない。その上で、可能性としてではあるが、国際社会政策のもっとも高度な形態として世界国家、世界連邦のように構成・参加国が個々の権力・権限を一つに統合し、国連やＩＬＯをも超える形態の国際組織の成立とそれに基づく対応が考えられる。ＥＣ

の統合はその原形や地域的実践といってよいものであるが、本格的に議論を展開するには未だ条件は成熟していない。

(2) 国際社会政策成立の背景と歩み

世界貿易の拡大、経済と政治の国際化の進展、ブロック化・地域化からより広範な国際交流・国際協定の進展を背景にして、労働者や社会主義者の国際的連帯も進展する。そういった国境を超える経済や労働をめぐる動きに合わせるように、国際社会政策も、その必要性を高め、時代とともに発展してくる。その流れはすでに明らかになっているので、詳細な説明は避け、以下にその概略のみ追うことにしよう。

国際社会政策の流れにおいて、必ず指摘されるのは、労働者や労働組合に先行して始動した二人のインテリゲンチャの先駆的な活動である。イギリスのロバート・オウエンとスイスのダニエル・ルグランがその人たちで、二人とも早くも一九世紀前半に一国を超える広がりでの労働条件の均等化、保護を訴えていた。

一九世紀の前半に、ロバート・オウエン（一七七一～一八五八）は工場経営の経験から、全国的な社会政策の必要、さらには国際的にも労働者保護の必要を訴えた。またダニエル・ルグラン（一七八三～一八五九）はオウエンなどの思想的影響も受けて、まず日曜休日、ついで児童労働の保護、女性の夜間労働の禁止などを訴え、さらにはそれらを含むヨーロッパの統一労働立法を提唱した。彼の考えはプロシア、イギリスなどの工場法に影響を与えた。いずれも、経済的論理を基礎にもちつつ、直接の契機はもっぱら経済的理由からの主張というよりも、人道的見地と経済的見地の混交ともいえる労働者生活の保護の主張といってよいものであった。両者に共通するのは、労働者保護の視点を超えて労働者生活の保護の視点に到達していたことであろう。

労働者や労働組合に関しては、各国の労働運動が全国化し、継続的・安定的な地位を確保する頃から、少しずつ一国を超える視野がみられだす。

まず一八六〇年代の後半から、イギリスを先頭に労働組合の全国組織であるナショナル・センターが結成される。一八六八年、イギリス労働組合会議（TUC）、一八八六年、アメリカ労働総同盟（AFL）、一八九五年、フランス労働総同盟（CGT）、一八九八年にはベルギーその他でも全国組織が結成される。

各国における労働運動の全国化とともに、まず職種別に労働者の先進諸国間の国際交流、さらにより包括的で広範な国際連帯もすすめられる。たとえば早くも一八六四年には、第一インタナショナル、二五年後の一八八九年には第二インタナショナルが創設された。この間、煙草製造工、手袋製造工、製帽工、印刷工などの国際組織も結成されたが、なによりも、この時期には第二インタナショナル創立大会が国際的な労働者保護の象徴になる八時間労働制のアメリカでの要求運動を評価し、それを引き継ぐ形で国際的な広がりを持つメーデーを創始したことが注目される（一八九〇年）。メーデーそのものは各国で国情に応じて展開されることになるが、その国際的連帯を通して、各国は先行する国に倣って時間短縮を中心に社会政策を改善していくことから、また労働諸条件の保護から生活保障に視野が拡大する転機になることから、国際社会政策の視点からみてもメーデーの開始はきわめて重要な意味をもっていた。

このように国際的な経済競争の激化と労働者の国際的連携の進展とともに、賃金労働者に対する社会政策も国際化の必要が出てくる。その流れは、国内における社会政策の展開と同様に、労働諸条件に関する労働者保護を出発点に、労働者の権利と自由の関わる解放立法、最終的に労働者生活とその保障の問題へと拡大していく。

労働条件の国際間の均等化の動きはヨーロッパ諸国の間で始まる。まず一八八九年三月、スイス政府は、ヨーロッパ諸国に工場労働者の保護に関する国際条約を検討するための会議の開催を提唱し、翌年五月にベルンで開催することを決定した。ところが、ドイツのヴィルヘルム皇帝がその会議を引き取る形で別個の会議を開催することを決定した。一八九〇年のベルリンにおける国際労働会議がそれであり、労働諸条件を国際的に検討する最初の公式の国際会議となるものであった。

同ベルリン会議には、一四カ国が参加。日曜労働の禁止、児童労働の最低年齢の設定、年少者の労働時間制限、年少者・女性の夜業制限などが討議された。ただ最終的に一致した決定はなされず、それぞれ希望を表明するにとどまった。

一九〇〇年には、パリ万国博覧会を機に国際労働者保護立法会議が開催され、労働者保護立法協会が設立されることになった。その動きとともに、二〇世紀初頭に、二国間で労働諸条件をめぐる協定が結ばれる例もでてくる。

一九〇六年、さらに一九一三年には、ようやくベルンでも国際労働会議が開催された。最初の一九〇六年会議のベルン条約では、黄燐を使用したマッチ製造と輸入の禁止、女性の夜業の禁止が定められた。安全な赤燐によるマッチ製造は経費がかかるため、危険ながら安価にあがる黄燐を使用する国が絶えなかったからである。一九一三年の会議では、夜業禁止などで年齢面での労働者保護が拡大された。日本は、当初はベルン条約を拒否するなど（ようやく一九二一年にいたって黄燐マッチ製造禁止法を制定）、労働者保護に関してはほとんどの会議で後発国として特例の除外適用を求めるほど消極的・後ろ向きに対応した。

第一次世界大戦後、権利と活動の自由の保障を中心に労働者の保護・保障の問題が大きく前進する。すでに世紀の転換前後には、イギリスを中心にした社会保険の整備やニュージーランドに始まる最低賃金制の導入にみられるように労働者の生活に対する保護・保障が課題になりだしていた。加えて欧米諸国の労働組合は大戦に協力したこともあり、見返りに政府もその保護や権利の拡大に理解を示さざるをえない情勢となっていた。

そういった対応のなかで最も大きな動きが、一九一九年にヴェルサイユ講和会議において創設されたＩＬＯの出発であった。平和条約第一三編「労働」によって規定された国際機関で、その後の国際社会政策の成立と発展の主役となり続けるものである。[1]

ＩＬＯは、その構成が政府と労使の三者代表からなり、政府に対しても、労働組合に代表選出権を認めざるをえな

くする契機になるなど、国内社会政策の導入、発展にも大きく貢献することになる。実際に、ＩＬＯの結成は、労働組合を法認していない国にも、早々に労働組合の承認を否応なく課題にさせ、労働組合社会政策の前進に寄与することになったし、またその第一回総会以来、労働時間の短縮など国際社会政策、さらには各国社会政策の前進に大きく貢献した。とりわけ日本のように社会政策の遅れた国の場合、第一回総会で採択された条約が[2]、実施されて間もない最初の工場法に対しても早速改正を迫ることになった。

ただ国際社会政策というものは、国連なりＩＬＯなりの総会で決議されれば、ただちに意味を持つのではない。それが真に生命を付与されるのは、加盟国に対してなされる労働立法の勧告または労働条約の議決を介して、個々の国がそれらを批准し受け入れることによってである。国際社会政策は各国社会政策とつながりなく自立したり、それだけで有効に機能するのではなく、あくまでも各国の国内社会政策と密接に結び付くことによって初めて機能し、意味を持つのである。そこにも、国内の社会政策と国際社会政策がまったく別個の形で機能しているのではないこと、両者の目的や論理には密接な繋がりがあることがうかがえるであろう。

(3) 国際社会政策の新時代——ＩＬＯの本格的活動と労働者生活の保護——

かくしてＩＬＯは、労働立法や生活保障の思想とその国際化を具体的にすすめるのに大きな貢献をなすが、その創設の背景には、労働運動の国際的発展などのほかに、戦争の終結と平和の到来という特殊な情勢があったことも忘れてはならない。

重要なことは、戦争原因の撤去という大きな課題と、労働者保護、労働権保障が結びつけられたことである。ちょうど第二次世界大戦直後の日本でも、軍国化・戦争に傾斜する要因を排除するために、アメリカが、たとえば軍部・国家主義に対抗しうる陣営として民主主義の支えの一つを労働者の力に求め、それを利用しようとしたのと同様の考

えであった。そのため、日本でも、占領軍は労働者に対する労働基本権の承認を急いだのであった。

一九一九年当時も、労働条件の国際的な格差を利用した労働力の調達と生産活動をすすめることも一因になって、植民地争奪競争が展開されたと理解され、それを抑制するためにも、政府も経営者も労働憲章を平和条約に取り入れ、ＩＬＯを創設することに同意したのであった。

その後、世界恐慌に直面して、社会政策面では世界的動向として新しい動きがみられる。アメリカを先頭に、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス、フランスなどの国内で、全面的な経済沈滞と国民の生活難の下で、労働者を含む国民全体の生活保障が経済的効果も考慮されて重大な課題になった。その結果が社会保障体制の到来であった。一九三五年にまずアメリカ、ついで一九三八年に内容・体系の優れた点では世界で最初のものといってよいニュージーランドが、社会保障法を導入した。さらに一九四二年には一年かけて練りあげたベヴァリッジ・プランが公表された。そのような動きに対応するように、ＩＬＯも『社会保障への途』（一九四二年）を発表した。

このような流れが、すぐには国際間の協定や条約という形はとらないが、世界的な趨勢になっていく。連合国側は、第二次世界大戦時の首脳会議でさえも戦後の国民生活・社会保障の問題も取り上げている。それは、ファシズム諸国との戦争遂行に労働者陣営の協力を得る必要があったこと、国家経済の観点からも国民生活の安定をはかる必要があったこと、しかもそれを国際的な協調において遂行する必要があったことによっていた。

ここに国際社会政策も、労働者保護に始まり、最後に社会保障に到達する国内社会政策と同様の社会政策の流れと体系を確立するに至る。その体系全体が西欧先進工業国で全開したところで、国際社会政策は、第二次世界大戦後の新しい国際連合体制の下で、すべての国が無視しえない勢力として、ＩＬＯを中心にかつてない大きな役割を演ずるようになっていくのである。

（1）ＩＬＯに関しては、飼手信吾・戸田義男『国際労働機関』（日本労働協会、一九六一年）、佐藤進『ＩＬＯ条約と日本労働

法』（法政大学出版会、一九六二年）、花見忠『ＩＬＯと日本の団結権』（ダイヤモンド社、一九六三年）、菊池勇夫『世界の中の労働法』（一粒社、一九七一年、Ｇ・Ａ・ジョンストン・久野木行美他監修・中村三登志訳『国際労働機関』（日刊労働通信社、一九七三年）、中山和久『ＩＬＯ条約と日本』（岩波書店、一九八三年）、Ｎ・バルティコス・吾郷真一訳『国際労働基準とＩＬＯ』（三省堂、一九八四年）などを参照。

（2）第一回国際労働会議（アメリカ・ワシントン市）で決議された労働諸条件はおよそ次の通りである。

1、一日八時間週四八時間労働
2、失業の防止と救済
3、女性の雇用保護：出産や衛生的職場
4、児童労働の保護
5、女性の夜業禁止、マッチ製造における黄燐の使用禁止に関する一九〇六年のベルン国際会議の条項の拡張適用。

なおヴェルサイユ講和会議におけるＩＬＯ創設を検討する会議では、Ｓ・ゴンパースらを送りこんだアメリカやＪ・バーンズらを送りこんだイギリス等に比して、鈴木文治ら日本代表の役割が小さかったことに関する文献、また第一回総会に出席する労働代表の選出をめぐる混乱や政府代表（鎌田栄吉）の評価をめぐる国内の動向に関する文献は少なくない。たとえば福田徳三『暗雲録』（大鐙閣、一九二〇年）、堀江帰一『経済組織改造論』（大鐙閣、一九二〇年）などを参照。

その後今日（一九九二年）まで、ＩＬＯは一五九の加盟国を数え、一七三の条約（日本は四〇の条約を批准）、一八〇の勧告を採択するに至っている。

三、国際社会政策の論理と性格

(1) 国際社会政策の成立の契機と主体

国際的にも、児童や女性の労働、ことにその劣悪な諸条件に対しては、博愛家、宗教家、学者などインテリゲンチャによる道義や博愛心からの保護要求は古くからみられた。そのような意図や要請が国際社会政策の基礎に存するこ

とは、各国内でみられた労働者保護に関わる動きと同様であった。

しかし、国際社会政策も基本的には一国内の社会政策と同じ本質から成り立っている。つまり理論的には労働力ひいては資本主義生産をめぐる経済的意図・契機から導入の必要に迫られる。決して道義や博愛心からのみ発揚され、実行に移されるものではない。とりわけ経営者や国家は、道義や博愛心からよりも、国際間の経済競争に目を向け、かつ国際労働運動との対抗も考慮しながら、経済的狙い、経済的効果を考えて労働コストの計算をなし、国際的な宣言・協定・条約の実現にこぎつけるのである。賃金労働者の労働・生活諸条件の保護・保障は、経営者にとってはコストとして国際競争を左右する経済的意味をもつだけに、国際間でみれば一企業の営業成績を超えて一国全体の経済的存亡にもかかわる政策課題ともなりかねず、たんなる道義や博愛心からでは継続的には取組みえない性格のものなのである。

ただ国際社会政策にあっても、国内社会政策と同様にその狙い・目的は各当事者＝主体によって異なる多元的なものである。たとえそれらを貫く本質が存しているとしても、各当事者が狙うことは決して単一のもの、共通のものではない。

それでは、国際社会政策に立ち向かう各当事者＝主体の視点や目的はどこに存するのであろうか。

いうまでもなく、国際社会政策でも政策策定に関わる当事者＝主体は基本的には労使、それに政府を加えた三者である。さらに、国際社会政策の場合、その三者によって構成され、擬制としての世界国家の機能を負わせられるＩＬＯ（あるいは国連）といった国際機関がもう一つの当事者として加わる。ここでは国際社会政策の成立の契機との関連で、国際社会政策の成立に不可欠な役割を演ずる労使および政府の三者に絞ってまず検討することにしよう。

この三者は、ＩＬＯを構成するように国際社会政策の主役となるが、国際社会政策に期待する意図・目的、そして各々の立場・役回りは単一ではない。ただどの一つが欠けても政策の意味が大幅に減退するだけでなく、国際社会政

策を生み出す機関そのものも不安定化しかねない重要な位置にいる当事者といってよい。

まず労働者であるが、国際社会政策の要求は労働者個人や一個の労働組合としてよりも、一業種・一産業全体、さらには一国全体の労働組合の要求として出発する。そのために、一般的には労働運動の全国化と労働組合のナショナル・センターの結成が労働者側からする労働・生活諸条件の国際的保護・保障の要求に先行する。その達成とともに、労働者・労働組合はよりよい労働・生活諸条件を求めて世界にも目を向け、連帯・団結に進み出るのである。

また労働者の国際的連帯は、社会主義運動の国際化に支えられたり、促進されたりして推進されるのがつねであった。国際間の労働諸条件のアンバランス、植民地における労働条件の低劣さ、労働者の権利の欠如を利用した宗主国の不当な搾取・利益、民族・人種間の差別を利用した優越者側・支配者側の搾取や利益、あるいはそれらに対抗する主張や運動などに理論的な論拠・説明を提供するのは、多くの場合社会主義であったので、社会主義運動の先行や支えは国際社会政策には欠かせないものであったのである。

ただし労働者は、つねに階級として労働者同士で連帯し、経営者とは対抗関係に立つというのではない。現実には国家や民族の方が階級よりも強い絆になることも少なくない。たとえば国際競争に勝つためにコスト負担に堪えるパイを大きくする必要から、不当に平均よりもコストを低廉に労働力を使用する国に対しては、そうではない国の労使が一致して対応・対抗することもありうる。日本なら日本の労働諸条件や労務管理の在り方に対して、アメリカならアメリカの労使が一致して批判・対抗する場合などがその例である。

それに対して資本家ないしはその論理で動く経営者であるが、労働力コストをめぐる競争条件の国際的な均等化への期待が、彼らを国際社会政策導入の賛成に導く直接的な契機になる。経営者も、一般論や理念としては自らが安定的に活動しやすいように、国内のみか世界秩序としても資本主義体制を維持するということでは国を超えて経営者同士で共通の認識を抱き、連帯もする。とりわけ資本主義を否定する思想や運動、さらには対立する体制の存在に対し

ては、資本主義体制・秩序を守るという観点から、労使関係・労働問題の領域でも経営者は国を超えて連携する。また資本主義体制・秩序の否定にまでいかなくとも、労働・生活条件をめぐる保護・保障の要求に対してさえ、一方でコスト負担になる限り、総論としては一致して抑制の立場に立ち、他方で自国が不利にならないよっに国際的統一・均等化も模索することになるのである。

現実に国同士というのは、経済的には競争相手であり、コスト抑制のための具体的な政策内容になると、必ずしもすべての国が単純に一致できるというのではない。むしろ主要な諸国の経営者は、平均よりコストを低く抑える国には競争条件の均等化を要求し、経営者同士で対立関係に立つことさえ珍しくはない。経営者は、労働力の使用に伴うコストが利潤率の確保を危うくしない範囲でおさまるよう国内のみか国際的にも対応する必要があり、体制・理論レベルでは資本主義の維持のために国際的にも連帯を先行させながら、コストとなる労働諸条件の保護内容の現実の決定では、国際間の連帯よりも自国の負担の軽減・競争力の優位性を優先させることになりかねないからである。

さらにもう一つの主体である国家・政府であるが、労働者の労働・生活諸条件をめぐる自国の経営者および労働者の相異なる要求を受けて、国内における労使の主張の調整・統合を計りつつ、それを超えて国際間でも、資本主義体制・秩序の維持のためには、国ごとの要求を調整しつつ賃金労働者に関する問題を調整ないしは緩和するように動かざるをえない。基本的には自国を犠牲にして調整するのではなく、自国の利益を守る方向で調整しあうのである。それは、国際的に労働力コストをめぐって自国の労使の立場、とりわけ一方で貿易面で経済活動が不利にならないよう、他方でそれによって国内労使関係が不安定化することのないように配慮することからである。

一国内の社会政策と異なり、国際社会政策では、国家も国際機関から政策（条約等）の批准を要求され、批准すればその政策に沿った国内法の導入や整備をはからなくてはならない。その上で国内の経営者には国際社会政策の遵守を迫り、国際的な地位・信頼を保った上で、そのような政策によっても経済的に自国の優位性が確保されうること、少

なくとも自国が不利な立場に立たないことをめざして対応することになるのである。

ともかく資本主義国家（政府）は、国際機関から政策の批准等を要求されたり、時には強制されたりする立場にも立つが、一方でそれに協力して自国の資本・経営者に対しては批准した国際社会政策の遵守を求めつつ、国境を超えても資本主義経済が順当に維持、発展する条件を整備するように努め、他方で自国の資本・経営者の受入れ可能な内容・水準に国際社会政策の内容・水準を抑制したり、また時には自国並に国際基準の引上げを要求したりする。そこに、国家が体制の護持に並々ならぬ関心を持っていること、そして基本的には労働者側というよりも、資本・経営者側に立つことがうかがえるだろう。国家が資本主義体制・秩序の維持に関心がある以上、当然のことであるが、それに対して労働者・労働組合はその壁を国際的な連帯・協力で打ち破る課題を担うことになるのである。

(2) 国際社会政策の意味

(a) 大河内一男氏の主張と政策論理

国際社会政策の論理については、すでにある程度説明を加えてきた。その点をさらに深く検討する前に、先に研究者として国際社会政策論の基点になる主張をなしたと説明した大河内一男氏の主張に耳を傾けてみよう。

「世界経済においては、そのような社会政策の主体も客体も存してはいない。すなわち世界経済にとっては、観念的にも、社会政策の真の主体としての、総体として資本なるものは与えられておらず、また生産要素＝「労働力」なるものは、それの培養と確保とが総体としての資本にとって要求されているがごときものとしては、存在してはいない。そこには、それぞれの資本主義的「国民経済」における矛盾の国際的表現があるだけであり、……世界経済の主体としての総体としての資本、また、それによって把握され、生産要素として世界的規模でその培養が問題とされなければならない「労働力」……があるわけではない。従って、「労働力」の培養という社会政策にとって最も基本的な規定は、国際労働者保護の場合には、最初から存在していないのである。この点が国際労働者保護ないしは国際労働立法の特質であり、また同時に限界でもある。」（『社会政策・各論』有斐閣、三訂版

一九八一年)

ここで明らかなように、大河内氏は、国際社会政策を一国内の社会政策とは異質な論理で理解する。つまり一般社会政策がもっている主体としての総資本も、また維持・培養を必要とする対象としての労働力も、そこにはないとする。それに合わせて国際社会政策とはいわず、国際労働者保護あるいは国際労働立法と呼んでいるのである。

はたしてそうであろうか。一国内における労働力をめぐる労使、そして政府の関係は、国際的にはまったく異質な論理・意味をもつのであろうか。私は一国内の国家社会政策も、世界経済レベルでの国際社会政策も同じ目的、同じ論理で説明できるし、説明すべきであると考えている。つまり国際社会政策にも、たとえ擬制であれ、一般社会政策と同じ主体も、そして対象も存していると考えているのである。

各資本主義国にとっては、資本主義経済の維持、そしてそのために生産要素としての労働力の確保・維持は不可欠である。それを安定的・継続的にすすめるために国家は労使両当事者の異なる意向を調整しつつ社会政策を導入する。しかもそういった資本主義国家の経済は一国のみで成り立っているのではなく、国際的な広がりで活動を行うことで成り立っている。産業革命以降の技術革新の巨大化と労働力の大量需要から、ますます莫大な資本投下を必要とする資本家・経営者は、一国のみか世界的な広がりで資本の拡大に邁進するように、近代の資本主義経済が一国の中で完結するのではなく、国際的な広がりで活動することを常態とする以上、国内と同じように世界的ないしは国際的レベルでも、資本家・経営者は資本の論理に従って安定的に活動できるようなシステムを整えなくてはならない。そのためには、国際労働運動・社会主義運動の発展を抑制しつつ、世界経済を資本主義体制・秩序の支配の下で順当に維持すること、そしてその活動に不可欠な労働力、ことに高度に発達した資本主義経済に合わせた労働力を安定的・継続的に確保することも必要である。

その視点からすれば、資本主義的世界体制・秩序を安定的に保つためには、抜け駆け的に、あるいは慢性的に劣悪

な労働・生活条件で賃金労働者を雇用する国が方々に存するようでは、一国内におけると同様に困ることになる。当然よりよい労働条件を確保している国の労働者はせっかく築いた良好な条件を動揺にさらされて足下を不安定な状態にされたり、またよりよい労働条件の国の資本家・経営者もコスト的に競争条件で不利になったりする。

ところが、自然のままでは、そういう国家が存しても監督指導したり、何らかのチェックを加える機関は存在しない。せいぜいソーシャル・ダンピングをする国の商品に対して不買運動を行ったり、特別関税や過徴金を課したりする程度のことである。そこで人為・人工であれ、国家的機能を代替しうる国際機関、国家・政府に代わる世界政府的な主体を設置することが、世界的な視野での資本主義経済体制の安定・維持のためには不可欠となっていく。それが各国の叡智を集めて結成された国際機関、たとえば国連やＩＬＯの目的・役割の一面でもある。

たしかにその種の国際機関には、国内の資本や労働に対する政府・国家のような絶対的な権力・強制力はない。しかし、方策によってはしばしばそれに近い権限や影響力をもつものになりうる。あたかも国家に近似する機能・権限を発揮しうるような存在にも高めうるのである。

もともと国家・政府そのものの成り立ちは人為・人工のものであるが、国連・ＩＬＯも、理論的にはまさに人為・人工により造り上げられた擬制的な世界政府として位置づけることができる。その存在によって世界の資本主義諸国は労働力および労使関係に関しては国際的にも秩序を維持し、資本の論理にそって安定的に活動できるのであり、また労働者も労働・生活条件を維持・改善できるのである。

(b) 擬制としての世界国家・国際機関の位置

このように、国際社会政策を成立させる契機・論理の基礎に存するものは、ただ資本の国際間競争とその論理のみで、ＩＬＯや国連はそのための各国の交渉に場を提供するだけというのではない。現実をみても、世界的に資本主義体制の安定や優位を確認した上で、その維持を前提にして各資本主義国家はまず自国内で労働力をめぐるコスト競争

や対立を調整・統合し、ついでそれが国際競争上不利にならないよう、また平均的水準より劣悪な処遇をする諸国の存在によって、国際的に資本主義秩序が不安定化しないように努力する。つまり労働力をめぐって世界的に資本主義秩序が崩れたり、動揺しないように、労働力の処遇に関して国際的な最低基準を作成するように努力する。その際にも、国際的競争条件における自国の優位性を確保することが各国の課題として出てくるので、その限りでは資本間競争が前面にでることも事実である。

しかし国際社会政策の契機・論理は、労働・生活諸条件の維持・改善を通して世界的にも労働力を安定的・継続的に維持・掌握すること、ひいてはその母胎となる資本主義体制を順当に維持・発展させることに関わるものである。そのためにこそ、国内に続いて国際間でも労働力をめぐる労使の主張を調整・譲歩・統合する必要も出てくるのである。その調整・譲歩・統合の結果、国際宣言、条約、議定書、勧告などが成立するのであるが、それを遂行するために国家の擬制といえる超国家的な国際機関（国連やＩＬＯ）が成立・機能し、国家を超える役割を果たす必要が出てくるのである。

もちろん国連やＩＬＯは国家と同一の権力・権限を有すわけではない。たんなる国家の集合以上の性格を有すとしても、国家に比すれば、権力・権限は弱いものにならざるをえない。しかし、国家とは異なる在り方においてではあるが、指導的・主導的諸国家の意向を反映するように徐々に強制力や権限を身につけてきている。あたかも国家・政府のように、しかし国家そのものではなく、擬制的国家機関・政府として機能する。木畑公一氏がＩＬＯを「世界の労働省のようなもの」（『世界の労働運動と日本』生産性労働資料センター、一九七一年）と表現した理解が想起されるが、まさに「世界の労働省」に近づきつつあるのである。その結果、国際社会政策にも、擬制であれ、社会政策一般に具備された本質、主体・対象がそなわることになり、一国社会政策と同じ視点、同じ論理で理解することも可能になるのである。

すると、国際社会政策の当事者・主体は、各国の労使および国家（政府）の三者、さらにそれらが国際化を自覚して造り上げた擬制としての世界国家・世界政府である国際機関ということになる。つまり国内社会政策の三当事者＝主体に対して、四当事者＝主体ということになる。そのうち権限と責任を有する責任主体は、国内社会政策では国家であるように、国際社会政策では国際機関であり、保護対象で、かつ権利主体となるのは賃金労働者（労働組合）、そのためのコスト負担を主として強いられることで、主張も厳しいものになるのは資本・経営者である。そして国内の労使間、さらに国家間の調整を経て、国際機関・国際社会政策の形成とその権威・権限の維持に、もう一つの主体として力をかすのが国家（政府）である。

(3) 国際社会政策の内容と性格

(a) 国際社会政策の内容・体系

以上のような視点や狙い、そして論理をもって各当事者・主体が関与する国際社会政策は、歴史的展開でみても、またその体系・内容でみても、国内の社会政策とほぼ同じものになると考えてよい。どの国でも、労働力として職場にいる児童、そして女性の保護から始まった労働諸条件の保護に関わる工場法・労働者保護を出発点に、労働市場における取引きをスムーズにする職業紹介事業、労働者の権利と自由を保障し、市場における対等の関係を可能にする労働組合・労使関係政策、さらに生活の安定・向上に関わる社会保険・社会保障や住宅・環境政策などに至る流れ、つまり労働力の取引きから、消費、再生産に至る流れが、国際社会政策の展開の歴史であり、体系でもある。

賃金労働者の労働と生活の保護・保障が国の内外を問わず社会政策の政策課題となる以上、その政策は、以上のように資本の再生産過程に組み込まれた賃金労働者の三つの再生産過程全域に及ぶのは当然であろう。つまり労働力の取り引き過程である労働市場、労働力の消費過程である職場、そして労働力の再生産過程である家庭という賃金労働

者の再生産過程全体にわたる政策になるので、工場法から社会保障に至る内容、体系となるのである。この広がりこそ、多くの国が国内で経験した社会政策の成立と展開の歴史であり、現に維持している体系そのものといってよい。

ただ留意されなくてはならないのは、先に触れたように近年の日本でみられる動向である。社会政策といえば、欧米では一般に労働者のみか国民全般に関わる住宅、環境、教育、余暇なども含まれるし、社会福祉との総合で理解する場合も少なくない。それに対応して、日本でも社会政策に国民生活全般に関わる問題も含めてその体系を考える主張がしばしば出ている。すでにすべての国民の共有する家庭の局面、それに対応する社会保障を体系に組み込んだ段階で、社会政策の体系は労働者を主たる対象としつつも、その枠を超えたのであり、社会政策の体系に、労働者の関わる範囲においてであれ、住宅、環境、教育、余暇、高齢者問題などを含めて考えるのは当然といってよい時代を迎えている。国際社会政策に関しても、このような拡大された体系が対応すると考えてよいであろう。

社会政策の体系と内容に関して、欧米と日本との間に違いがあるとすると、欧米では社会政策の対象そのものが賃金労働者の枠を超えており、体系もその広がりで考えているのに対して、日本では対象はあくまでも労働者に限定ないしはそれを中心に設定して、その体系の中で住宅、環境、教育などの問題にも対処していく在り方である。この相違は欧米と日本における社会政策研究の伝統の相違を考えたら、なおしばらくは是認せざるをえないであろう。

(b) 国際社会政策の性格

政治に関するものであれ、経済あるいは文化に関するものであれ、国際間の条約や宣言、協定や協力に関する運用・実施は、国内法のように必ずしもスムーズにはいかない。経済や労働に関しては、もともと歴史や現状が国によって相違するので、その規制や保護策について一国を超えて一般的、平均的な内容や水準を確認、形成することさえ容易なことではない。いったん条約や宣言が形成されるところまでこぎつけても、その条約、協定、宣言をいかに世界の国々に浸透させ、推進するかは容易なことではないし、またそれを遵守しない国がでても、制度的にも方法的に

もそれに対する制裁・罰則の効果的な実施もきわめて難しい。

このようないろいろの点で、国際社会政策には国内社会政策にはみられない独特の性格がうかがえる。

以上の点をふまえつつ、賃金労働者に関する国際的な保護・保障政策といってよい国際社会政策の性格を列挙してみよう。

① まず第一に、労働に関する国連・ＩＬＯの条約や宣言などの規定は目標を追いつつも、運用される際には最低の条件を定めたものになるという点である。もともと労働者保護法など社会政策は、標準や平均、あるいは最高といったあいまいなレベルのものにはなりえない。労働諸条件の規定がそのようなものでは混乱を招くばかりで、機能しえないことは、日本における労働基準法の運用の場合など労働・労使関係の現場の事例について想起すれば明白になるであろう。これ以下の雇用・労働条件は禁止されるという最低を定めた規定にならざるをえないのである。

② 次に、国連・ＩＬＯの条約および議定書をみると明らかなように、その内容は一国を超え、万国にわたる統一的・一元的に条件を規定するものとはなりにくく、一般性・統一性（普遍性の原則）を基本としつつも、それと個別性（国）との調和をはかるものとならざるをえない点である。もちろんＩＬＯなどの条約類も、原則としては一元的で全般的に適応されるものでありながら、それができるだけ多くの国によって締結され、その後も遵守されるようにするためには、各国の事情も多少は考慮せざるをえないのである。たとえば批准国・加入国のすべてが等しく守る義務・債務条項部分とともに、国に選択余地を残す選択部分を設定する場合も少なくないのが、それである。そのような猶予や選択条項をおくことによって徐々にであれ、国際的な保護・保障の広がりを延ばし、段階的に水準を引上げることを考えるわけである。

③ さらに、政策実施の強制力に限界がある点である。もともと条約類の批准・加入は加盟国の任意であるのが普通である上、罰則規定の有効的運用・発動もきわめて難しい。ある種の人種・民族・階級の生命の危機や国際的危機に

でも直面する問題ならば、武力行使や貿易・国際交流の禁止を含む強制的制裁・罰則などもありうるが、労働諸条件や労働者の権利の問題では、批准の促進を決議したり勧告する程度がせいぜいで、それ以上の直接的な強制力の行使・発動は容易なことではない。それを守らないと、当該国は国際的な信用を落とす程度の道義的効果しかないのが普通である。ＩＬＯでも、条約類については加盟国に国内の立法府への提出義務などを定めたり、また各国の遵守・適用状況を監視する委員会が設置されたり、あるいは権限・強制力は次第に強まってはいるが、なおその行使・効果には限界がある。

②にみられる猶予・免除条項のような社会政策の二重性は、国内社会政策にもしばしばみられるが、それを含む以上の三点はいずれも国際社会政策をも特徴づけるものである。

四、結びにかえて――国際社会政策の役割の増大

国際社会政策には、たしかになお多くの問題が残されている。しかし、歳月の経過とともに、国際社会におけるその地位や役割がますます大きなものになりつつあることも事実である。経済や労働の国際化が急速にすすんだ二〇世紀の後半には、そのような地位や役割の増大がとりわけ顕著になった。もちろん、それに応える国際社会政策を生み出すＩＬＯなどの権限や強制力に問題はなお残り続けるが、地位や役割が高まってきたことは否定できない。

いうまでもなく、国際社会政策の役割や影響力がことさら強く発揮されるのは、発展途上国、あるいは社会政策や福祉に対して対応の遅れた国に対してである。もちろんそういった国のみでなく、貿易など経済の国際活動に依存する国はすべて労働・生活諸条件などで自国の都合のみに固執することは不可能で、国際社会政策を尊重する世界の趨勢に合わせざるをえない。

日本の場合、ＩＬＯなどの条約、宣言類に対しては、国際的動向を後追いしたり、国際的動向に促されて取り組む

ことが少なくなかった。経済の国際競争力の弱かった戦前は、国際社会政策の一般的適用を免れるなど消極的・彼岸的に対応することで、国際水準以下のコスト負担とそれに見合った低劣な保護実態に対する批判も回避できたが、高度成長、さらには一九七〇年代以降の経済的優位の確立以降は、もはや国際社会政策の先端を行く水準を無視することも、例外的取扱いを期待することもできなくなっている。

こうみてくると、どの国にとっても労働者の労働・生活諸条件の改善や権利の保障など国内社会政策の向上のためには、国際社会政策は大きな意味を持ってきたし、現に持ち続けていることが明らかである。ことに労働者の地位や権利の面では遅れがちであった日本のような国の場合、そのような国際動向に先導される意味が大きかった。今や国際社会政策を無視しては国内社会政策の策定・実施も不可能とさえいえるのである。

同時に、その国際動向に関わる国際社会政策の論理は、けっして国内社会政策と異質なものではなく、労使そして政府の立場は各々同一の論理の延長で説明できるものである。たしかに国内にのみ適用されるものと国際的な広がりをもつ政策では特徴や性格に相違が出ることは否定できない。それにしても、そのことが国の内外の社会政策を基本的論理まで異なるものにしているわけではない。いうまでもなくその共通の論理とは、賃金労働者を総体として維持・掌握すること、それを通して資本主義経済体制を安定的に維持することに関わるものである。その論理の上に展開される労使、そして国家（政府）それぞれの立場にしても、基本的には国内社会政策と国際社会政策のどちらの場合も同一の視点・論理で対応するものであるといってよい。すなわち労働者にとっては、よりよい労働・生活諸条件を維持・改善することが課題であり、経営者にとっては、資本の活動に不可欠な量・質ともに水準に達した労働力が安定的・継続的に確保・保障されることが課題である。その両者の調整・統合によって、国際的にも労働力再生産を安定的・継続的に機能させ、資本主義世界の順当なる維持・発展を国家およびそれを超えたＩＬＯなどの国際機関は意図するのである。