



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	国際社会政策の限界
Author(s)	新川, 士郎
Citation	北海道大學 經濟學研究, 19(1), 1-35
Issue Date	1969-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31187
Type	departmental bulletin paper
File Information	19(1)_P1-35.pdf



国際社会政策の限界

新 川 士 郎

目 次

1. 問題提起
2. 無限界論の崩壊過程
3. 限界点と現在位置
4. 限界の構造
5. 結語—展望

1. 問 題 提 起

本年(1969年)4月11日はILO (International Labour Organisation) の創立50周年にあたる。

50周年という極めて有意義なこの年を記念すべく、本年の第53回総会は6月18日に特別式典を、また、第1回総会(ワシントン)の開会された1919年10月29日を記念して10月下旬には世界各国で政府や関係労使団体による多彩な行事がおこなわれることになっており、すでにその計画は着々と進められている。それらの計画を一瞥すると、そのほとんど全部が慶祝ないし普及啓蒙のための行事であるようである。¹⁾ この小稿は、それらの行事に錦上花をそえようとするものではない。また、この小稿の程度では到底花とはなり得

ない。ここでは唯、平素学問的立場からILOの歴史と活動とについて関心を払ってきた一介の社会政策学徒として、ILOの半世紀の歴史が社会政策論の分野に投げかけてきた多くの問題のうちの一つを、この機会に取りあげて、それを考究してみたいと思うだけである。

ところで、ILOの50年の歴史が提起した問題の一つとは何か。周知のごとく、ILOは、第一次世界戦争終結の翌年、戦後の政治経済社会労働の諸事情の激動する真唯中、しかも平和主義・理想主義・国際主義・産業民主主義・共産主義の諸思想の全世界を風靡するさ中、とりわけ戦争の惨禍を真とにも受けた西欧諸国の労働者階級が、そうした諸思想に鼓舞激励啓蒙されてRobert Owen以来100年、第1インターナショナル以来50年の夢を一挙に実現すべく巨人のごとく立ちあがったなかに、ヴェルサイユ平和条約第13篇の規定にもとずいて創設されたものであった。こんにちからみれば、とりわけこの小稿のテーマと関連させて考えてみると、ILO創設の多くの意義のうち、つぎの二つの点が注目されねばならないと思える。その第一は、ILOが各国の労働条件の改善と社会労働問題の解決という困難な課題を国際的協力によって達成するために三者構成方式の国際機関として設立されたことと、つまりILOの創立は人類はじめての実験であったということと、第二に、その当時の創設者達が、各国の労働条件の改善を通して社会正義を実現し世界の恒久平和を確立し得るという理想や希望に燃えていたということである。F. G. Wilsonの言葉をかりていえば「第13篇起草委員会のなかには、現実主義者は一人もいなかった。」²⁾つまり、創設者達は、この小稿の取りあげるような問題について当時その所在すら気づかなかったのではないかということ、これである。

その第一の点については、その人類最初の実験が成功であったか否かの判定は論者によって異なるかも知れないが、少なくとも国際労働基準の制定を通して各国とくに後進国の労働条件の向上に果たしてきた功績は高く評価されてよからう。³⁾(もし問題があるとするれば、今後どれ位この実験の継続期がつづくであろうか、共産圏諸国と後進国とがどの程度までこの国際機関に同質

化するに至り得るか、さらに、国際社会政策⁴⁾と各国の経済政策とくに後進地域の開発政策とがどの程度まで連繫し癒着し得るか、といった問題は当分は残るであろう。) 第二の点についていえば、創設者達の熱烈な理想主義の故に或いはILOが初の実験であったが故に、およそ国際労働基準の制定と各加盟国におけるその履行という国際的作業の遂行には一定の限界のあることについて果してかれらは疑念をいだいたのだろうか、私の甚だ疑問とする所である。この小稿が取りあげようとするのは、国際社会政策の限界の問題である。次節で述べるごとく、社会政策の限界問題はすでに半世紀前にドイツで取りあげられた。しかし、国際社会政策の限界については必ずしも論じつくされたとは思えない。むしろこんにちはILOの活動に目をうばわれて、国際社会政策には限界なしとすら解する風潮がなくもない。この小稿はその限界の所在を突きとめ、併せて限界を超克する方途の有無を摸索しようとする一試論である。ひとは或いはいうかも知れない—その試みはILOを誣告するものだ、と。それにはこう答えたい—この小稿は、前述したごとく、ILOの業績をそれなりに高く評価したうえでの純粋に学問的な問題提起をおこなうとするのであって、他意なし、と。⁵⁾ また、ひとは或いはいうかも知れない—そうした問題提起自体時期尚早ではないか、と。それにはこう答えたい—いまや人類初の実験はすでに半世紀の歳月を閲した、その歳月の残した実験データの量は検討の材料を与えるに充分である、と。

(1) 「世界の労働」第18巻第11号(1968年11月号)、68ページおよび「ILOニュース」第140号(1968年11月20号)参照。

(2) Francis Graham Wilson, *Labor in the League System—A Study of the International Labor Organization in Relation to International Administration*, 1934, p. 218

(3) ILOは創立以来ほぼ10年毎に、みづからILOの過去の業績を回顧し評価する小冊子を公刊してきた。例えば、

I.L. Office, *I. L. O., the First Decade, (1919—1929)*, 1931;

John G. Winant, *20 years of I.L.O (1919—1939)*, 1939;

E. T. Phelan, *the Contribution of the I.L.O. to Peace*, 1949;

I.L. Office, *Lasting Peace. the I.L.O. Way—the Story of I.L.O.*, 1953;

Stuart Maclure, If You wish Peace, Cultivate Justice—the I.L.O. after Forty Years, 1960.など。

その他, ILO, International Labour Standards—their Nature, their Working, their Value, 1964. などの宣伝用小冊子まで教えれば枚挙にいとまない程である。卒直にいてこれらの小冊子には「舞台裏からの拍手」物が多くILOがその時々直面していた諸障害について記述する所が少い憾みがある。なお, それらの小冊子の補足としては, 古いもので E.B. Behrens, the International Labor Office, 1924 ; G.N. Barnes, History of the International Labour Office, 1926; F.G. Wilson 前掲書 1934; C.H. Dillon, International Labor Convention, 1942; E.J. Phelan, Yes and Albert Thomas, 1945. などがあるが, この小稿の提起する問題には余り役に立たない。問題の所在を知るにはむしろ, 年々の事務総長報告が必読の文献と思われる。

なお, ILOの労働基準が各国の労働立法と労働慣行とに及ぼした一般的影響については, International Labor Review の下記の号にその研究報告がのっている。ギリシャ (1955年6月号), インド (1956年6月号), スイス (1958年6月号), ナイジェリア (1960年7月号), イタリア (1961年6月号), ノールウェー (1964年9月号), チュニジア (1965年3月号), ポーランド (1965年11月号), ポーランドの分は「I.L.O.時報」1965年第4号に訳載されている。

- (4) 国際社会政策の概念には定説がない。かつては「国際労働条約の総体」を指すというのが通説であつたようである。それは, 国際労働条約の立案・締結がILOを中心にしておこなわれてきたからである。しかし, こんにちではILOの活動が国際社会政策の全部ではなくなっている。そうした概念の詮索は一応おいて, この小稿は, 国際社会政策とILOの活動とをほぼ同義語に使っている。また, ILOの活動の中心は国際的な労働基準の制定と各国におけるその履行の促進とにおかれているから (ILO憲章全40条のうち24条が国際労働基準制定の準備作業と基準の適用と基準の遵守とに関する条項である), 国際社会政策という語をそうした内容のものとして使っている。
- (5) ILO50年の歳月を回顧すれば, わが国においては, ILOをあたかも階級的裏切者達の牙城であるかのごとく罵倒し, 或いは国際自由主義者達の巢窟であるかのごとく非難し, またアカの潜伏する危険団体だと警戒した時期があった。そうしたイデオロギッシュな罵倒や非難や警戒の念はいまなお跡を絶たないようである。それらの是非はここでは取上げない。

2. 無限界論の崩壊過程

国際社会政策に限界なしというのは, 後述するごとく, ILO創立までの

伝統的な思想であった。また、その思想はこんにちといえどもなお根強く残っている。その意味において、無限界論は国際社会政策思想の一つの特徴をなすといってよい。では、なぜ伝統的なのか。なぜこんにちも依然強力なのだろうか。

各国の労働条件を改善するための一手段として国際的に統一化された労働条件（国際労働基準）を制定できたら、というのは、おそらく産業革命期の「原生的労働関係」をもたらした悲惨な労働者状態—低賃金、過長労働時間、非衛生な労働環境など—を直接目撃した当時の社会改良家達のひとしくいだいた願望であったにちがいない。しかも、その国際労働基準を生みかつ支えるのはその立法に参加しその遵守を誓約する各国政府の善意 *good will* であると信じていた点で、かれら社会改良家達の考えは共通していたと思われる。国際社会政策の最初の提唱者といわれる Robert Owen (1771—1858) にせよ、¹⁾ 労働時間の国際的規制（10時間労働制の実施）の世界最初（1833年）の提唱者といわれる Charles Hindley (1796—1857) にせよ²⁾、Owen の1818年の建白書の20年後に、西欧全工業国による労働条件の改善の同時的実施を提唱した J. A. Blanqui (1798—1854) にせよ³⁾、さらに、1844年以降53年までに4の国際労働保護立法の具体案を作成、それらをもって欧州諸国の政府を歴訪して積極的啓蒙運動をおこなった Daniel Legrand (1783—1859) にせよ、また Legrand の思想に共鳴して国際労働立法制定の熱心な支持者となったといわれるベルギーの監獄制度改革論者 Edouard Ducpétiaux (1804生) や新教牧師 Christoph Ulrich Hahn (1805生)、さらに西欧諸国の労働者の生活状態を比較研究してかれらの生活諸条件の改善のための国際協力を提唱したといわれる Napoleon 軍隊付の外科医 Louis René Villermé (1781生) にせよ、その他国際社会政策思想史上にあらわれた当時の多くの社会改良家達にせよ、⁴⁾ すべて公然と或いは黙示的に各国政府の善意に頼っていたのである。国際労働基準は各国政府の善意の所産であり、善意を最後の拠り所とすると考えていたかぎり、⁵⁾ 国際社会政策の限界についての問題意識はついに生まれなかった、といわねばならぬ。⁶⁾

国際社会政策の限界の問題を問題として取りあげないという風潮は、19世紀後半の国際労働運動のなかにも一貫していたと思われる。International Working Men's Association (いわゆる第1インターナショナル)の1866年ジュネーヴ総会の決議は「労働者の解放は地方的問題でもまた一国内の問題でもなく、じつにすべての国を包含する問題である」と述べて、労働者解放問題の拡がりの大きさには気付いていたが、「各国の理論的実践的協力」を訴えたに止まり、8時間労働制や深夜業禁止などの決議が各国の政府や資本家階級の「譲歩」ないし「妥協」によって国際労働基準の形をとって実現するという段階になったとき、それは国際的にいかなる手続や形式をふむことになるのか、またそうした提案が国家間で取極められその条約を各国が遵守するに至るとき、それはいかなる障害、限界に遭遇することになるのか、そうした問題について第1インターナショナルは充分に思いをめぐらしていたとは受けとれない。⁷⁾ そうした決議の国際的実現化の方法を具体的に考究するに至ったのはむしろ第2インターナショナルの結成(1889年)以後のことであった。すなわち、かれらはスイス連邦政府が、1876年以降数次に亘って西欧諸国に労働条件の国際的取極めを呼びかけてきたことに刺戟され(その呼びかけに最も熱心に応じたのは西欧の労働組合であった)、また1890年のベルリン会議の失敗の事実に関眼されて、1901年西欧諸国の社会政策学者の応援を得、スイス政府などからの財政的支援をうけて、International Association for Labour Legislation を設立したことにはじまる。⁸⁾ この協会は、みずからは国際的強制力をもたないいわば半官半民の団体であったためその行動半径が極めて局限されていたが、1904年世界最初の2国間労働条約の成立を仲介し、(これが先鞭となって1915年までに25の2国間労働条約が成立した)さらに1905—1906年のベルヌ会議における多数国間条約の締結という成果を挙げた。そうした一応の成功は欧米諸国の労働者階級に自信を与え、のちに第1次世界戦争中の諸決議に現われたごとく、強力な国際労働機関の必要を痛感せしめるに至った。しかし、そうした成功がまだ2国間条約ないし多数国間条約の段階に止まっていたかぎり国際社会政策の限界

の問題は人びとの意識にのぼらなかったのである。⁹⁾ 人びとは 無限界論のなかに眠りこけていたのである。

国際社会政策の限界は、2 国間条約ないし多数国間条約の段階を抜けて、**universalism** を原則とする国際労働条約の段階に到達したときはじめて顕現化したのであった。そのとき、人びとははじめて限界の存在を問題とし、限界点の位置を確かめようとした。それは I L O の創設されて後のことである。かくて、叙述を I L O の段階に移さねばならぬ。¹⁰⁾

I L O の創立当初の **start-dash** の華々しさは確かに当時の人びとの眼をみはらしめた。それは、水が堰を切って奔流するかの観を呈した。¹¹⁾ しかし、そうした好調は長くは続かず、1920年の戦後不況の開始とともに各加盟国の政府と資本家達は猛然と反撃に転じ、I L O の活動の抑制に移った。他方、第2インターと第3インターとの戦時中からの対立が火を吹き、国際労働戦線の内側からも公然と I L O 非難の声が挙がった。I L O はいわば背腹に敵をうけたことになる。この時期における事務総長 **Albert Thomas** の活躍振りはすでに **Phelan** の麗筆 (**Yes and Albert Thomas**, 1936) によって公表されているが、**Thomas** の活躍にもかかわらず、第4回(1922年)から第6回(1924年)総会までの間は、わずかに3の勧告が採択されたにすぎない。この時期は I L O の第1回目の沈滞期である。この沈滞は国際社会政策に限界のあることを思わしめるに充分であった。すなわち、各国に労働立法の制定と労働条件の改善とを義務づける I L O 条約の続出は、戦後不況下にあえぐ各国政府と資本家との到底肯んじ得る所ではなかったからである。しかし、内部に反対勢力をかかえながらも勢に乗じてなお多くの義務を各国政府と資本家に課そうとした労働者階級の国際的力に対して、それを完全に停止せしめ得る程の結集力はなかった。資本家階級一かれらはつねに、「東洋諸国からの貿易上の脅威」(パリ平和会議におけるイギリス政府代表の演説の一齣¹²⁾)を恐れ、それ故に「東洋諸国」の労働条件の改善の必要を主張する西欧諸国の資本家階級と、そうした「国外からの強制」に抵抗する「東洋諸国」の資本家階級とに分裂しながらも国際労働運動に対しては強力

な統一戦術を張るのである—は、ついに4の勧告を「護歩」した。これはいわば経済的限界の存在を告知するものであった。1924年、世界資本主義はようやく戦後の不況期を脱して相対的安定期に入る。それと同時に、欧米諸国の労働者階級はふたたび勢力を盛り返して反撃に出る。このとき、国際社会政策の前途にふたたび希望の光がさしはじめたかに見えた。¹³⁾ 無限界論者達は勝利の杯を挙げた。その直後、悪条件が続発する。すなわち、1929年の世界大恐慌の勃発と、31年の満州事変に端を発した世界平和の破局と、第2次世界戦争の発生と、ILOの基盤をなしていたヴェルサイユ体制の崩壊と国際連盟の解散。¹⁴⁾ かくて、ILO本部は1940年、戦禍を避けてカナダ・モントリオールに疎開する。そして南北アメリカ大陸諸国について労働事情の調査と国内労働基準制定の指導に専念しながら再起の日を1944年のフィラデルフィア総会の日まで待つことになる。ILO創立の年から数えて21年。国際社会政策は世界戦争という政治的限界に突きあたって、停滞する。無限界論の誤であることは事実でもって証明されたのである。

- 1) 「最初の提唱者」は通説による (Hdw. d. Staatswiss. 4. Aufl., 1923, I. Bd, Arbeiterschutzgesetzgebung (St. Bauer), S.686, および Ergänzungsband, Internationale Arbeiterschutzgesetzgebung (Albert Thomas), S.511参照)。確かにかれは1818年 Frankfurt と Aix-la-Chapelle において労働保護立法の必要かつ有利なことを強調はしたが (「ロバート・オウエン自叙伝」, 日本評論社版「世界古典文庫」(下)81—89ページ), 彼自身の構想はまだ十分に熟してはいなかった (Bernard Béguin, I.L.O and the Tripartite System, 1959, p. 406)。しかも「かれは法的拘束力をもつ条約を締結をせよとまで主張したわけではなかった」 (James T. Shotwell, ed., The Origins of the I.L.O., 1934, vol. 1, p.3)
- 2) 「世界の最初の提唱者」が Owen であったか, Hindley であったか, それとも Blanqui (Nikolaus Krawtschenko, Jahrb. f. Nationalökonomie, vol. xl, SS. 349—52参照)であったかの詮索は小稿の課題ではない。ここで一言付け加えておけば, John W. Follows, Antecedents of I.L.O. 1951. (thesis, Cornell Univ., 1933) の Hindley 説に対してはむしろ, 1788年に日曜休日制の各国一斉実施案に批判的検討を加えたフランス蔵相 Jacques M. Necker (1723—1804)の方が Owen よりも早く国際労働保護立法に注目していたともいえるわけで, 年代別には Hindley よりもさきではないかという疑問も生ずる。従って, わが国の学

者が「骨身にこたえて自分達の浅学を思い知らされた」(飼手真吾・戸田義男「ILO」改訂版序文)となぐく程のことはなかったと思われる。

3) かれの提案のなかに、こんにちの欧州経済共同体の思想的萌芽、すなわち1958年ローマ条約の特徴の一つたる各国社会立法の一致の条項の萌芽を見出しているのは B. Béguin (ibid., p. 405) である。

4) J. W. Follows, ibid., pp. 22—57 参照。

5) 1934年になってもまだ、F. G. Wilson は、「国家間の善意のみが国際労働条約の遵守を保障する唯一の制裁手段であるということが、こんにち人びとの間で徐々にではあるが自覚され始めている。……ILOはその活動の重点を、国際的善意の創出による各加盟国の労働条件の改善ということにおいてきたが、そうした方法が或る程度の成果を収めたことは何びとも否定できない所である。いな、ILOの存在を正当化する真の根拠は、そうした国際的善意の創出という活動にあるといつてよい」と述べた程である (ibid., p. 218)。こうした善意説の依然強いことを知るべきであろう。これに一言評注を加えれば、かれのILOの活動に対する評価は当時としては一応正しかったが、かれは国際社会政策の限界を国際的善意の限界にすりかえていたのである。なお、「ILOのほとんどすべての活動は政府(日本の一新川注)の善意にかかっている。……しかし、また善意にのみ期待し得ないことは過去の経験が明かにする事実である」(中山和久「ILOと労働基本権」、140ページ)といわれる中山教授の前段の文章と後段のそれとの論理的関連はあいまいである。前段によれば善意説となるからである。

6) 尤も、これらの先駆者=社会改良主義者達の時代がすべて楽観主義一色に塗りつぶされていたといえは言いすぎになろう。その例外として、John W. Follows は一つのエピソードを紹介している (ibid., pp. 20—21) —「1848年(Legrandの活躍していた時代)、フランス 国会で労働時間に関する国際協定の可能性が議題にのぼったとき、一議員がこう叫んだ——、「勿論そうした協定を文書にして取り交わすことはできる。しかしそれは所詮文書であって、それは決して実行されないだろう」と。つまり、そのとき国際社会政策の限界の所在を看破していたわけである。

7) Lewin L. Lorwin, the International Labor Movement—History, Policy, Outlook, 1953, esp. ch. I—III 7; W. Z. Foster, Outline History of the World Trade Union Movement; 1956, chs. 7—10; John. W. Follows, ibid., ch. vii. など参照。

8) この協会の歴史と活動については、平田隆夫「国際労働保護立法協会小史」『同志社商学』第20巻第1.2 合本号、1958年7月号所収)が詳しい。なお、この協会は1925年に国際社会進歩協会に発展的に解消するとき、その所蔵資料をILOに売却した。

9) 限界をめぐる思想史を取扱う場合没すべからざるのはドイツ社会政策学会のひとであるが、国際社会政策を論じた文献の代表的なものは Gustav Cohn, Internationale Fabrikgesetzgebung であって, Jahrb. f. Nationalökonomie u. Sta-

tistik, Neue Folge Bd. 3, 1881, SS. 316—426 所収の論文と Schriften f. Vereins f. Sozialpolitik, xxi, 1882. 所収のものと二つあるが、いずれも限界の問題には言及していない。当時はまだ限界は人びとの問題意識にのぼっていなかったからである。あわせて Häfner Motive d. Internationalen Sozialpolitik, 1922.も参照のこと。

- 10) ILO50年の歴史を総敘述したものは未だ公刊されていないようである。邦語での出版が期待される。この小稿では限界の顕現過程という側面のみを素描する。
- 11) 第3回(1921年)総会までに採択された条約は16, 勧告は18, 平均して総会毎に5の条約と8の勧告とが採択されたことになる。
- 12) G. N. Barnes, *ibid.*, pp. 45—47参照。
- 13) 第7回(1925年)総会から第14回(1930年)総会までは14の条約と18の勧告が採択された。そのほとんど全部が社会保険と労働時間と船員関係であった。また、最低賃金決定制度に関する条約と勧告とが採択されたのもこの時期である。
- 14) しかし、その時期のILOの活動を詳細に検討すると、第16回(1932年)総会から、カナダ疎開の前年の第25回(1939年)総会までの間に、36の条約と29の勧告が採択されている。それらの条約のなかには、旧条約の改正もあるが、こんにちわが国の労働基準の重要部分となっている最低年令、女子の坑内作業禁止、年次有給休暇、失業保険などの条約が含まれていた。なお、労働時間を40時間に短縮する条約(第47号)がこの時期(1935年第47回総会)に採択されているが、それは時短による雇用の増大=失業者の救済をねらったものである。

3. 限界点と現在位置

周知のごとく、第1次世界戦争後、ILOは国連の協力専門機関の一つとなって再登場することになる。戦後は活動目的を再確認(むしろ拡張)し(フィラデルフィア宣言)、憲章を改正して、着々その世界性原則を貫徹するとともにその三者構成方式の運用を改善して a world industrial parliament の地歩を確立しつつあるもののようである。しかし、問題がないでもない。経済社会政治体制を異にする共産圏諸国の加盟、東西冷戦のILOの場への持ち込み、新興後進国の大量加盟などによって、かつて50年前にILO創設者達が夢想だにしなかった新しい問題を次々に生み出し、一時期は「ILOの解体」の声さえ流布した程であった。しかし、そうした幾たびかの苦境を切り抜けて、現在、加盟国数118国(創立当初は43国)、戦後第26回(1944

年) 総会から昨年 (1968年) の第52回総会までの間に採択した条約は62, 勧告は67,¹⁾ これらを第1回総会にまで遡って通算すれば条約128, 勧告131にのぼっている。

条約と勧告とは、拘束力という法的効果の有無をしいて問わないとすれば、国際社会政策 (国際労働基準の制定と履行) という視点からは同一の意義をもつものである。しかし、国際社会政策の限界の問題にかかわる限り、条約は批准国にその遵守を義務づけているから、また未批准国にその批准を (国際道義的に) 義務づけているから、おのずから勧告よりも重視されなければならない。²⁾ ここでは、紙幅の関係もあり、もっぱら条約だけに焦点をしばることにする。

さて、私がここで試みようとするのは、国際社会政策の現在位置と限界点とを確認する作業である。さらに、現在位置が限界点からどれ程の距離の処にあるかを測定する作業である。これは断るまでもなく、全くの試論である。じつは、こうした、考えようによっては極めて突飛な着想は E. A. Landy の著書を読んだときに浮かんだものである。すなわち E. A. Landy の研究報告を「裏から」読んだらいかなる結論がでるか、ということ考えたからであった。Clausewitz の「戦争論」は、「いま活動している彼我両軍の兵力の方程式がいかに多くの要素から成り立っているかを思うならば、両軍のいずれが優勢を保持しているかを見定めることのしばしばいかに困難であるかは容易に理解できるであろう。すべてが想像力の微妙な系につながっているような場合がしばしばある」と述べ、「攻撃の極限点」なるものの実際に測定ないし判断することの難かしさを指摘している。かれのその指摘を読むと、「攻撃の極限点」は精々抽象的にしか表現できないものだろうか。また、防禦者の逆襲がはじまった後で、あれが極限点であったのかと気付く程のものであって、極限点の位置は事前に測定され得るものではない、といっているように思える。ところで、国際社会政策の限界点もそれに似たものであろうか。

国際社会政策の現在位置をつかむ第一の手掛りは、普通、国際労働条約の

批准状況とされているので、まず批准状況とそれから発生する重要問題とを検討することから、作業をはじめよう。

なお、以下の行論の便宜上、1968年6月1日現在で効力を発生している条約数を事項別に分類してみると第1表のごとく合計107である。³⁾ カッコ内の数字は条約番号を示す。この表は、現在、国際労働条約がいかなる事項について多く或いは少なく取り極められているかを簡潔に教えてくれるであろう。

(第1表) 効力の発生した条約の事項別一覧

雇 用	5 (2, 34, 88, 96, 122)
賃 金	4 (26, 94, 95, 99)
労働時間・休日・休憩	11 (1, 14, 20, 30, 43, 47, 49, 52, 67, 101, 106)
児 童・年 少 者	11 (5, 6, 10, 33, 59, 60, 77, 78, 79, 90, 123)
婦 人 勞 働 者	6 (3, 4, 41, 45, 89, 103)
安 全 保 險	8 (13, 27, 32, 62, 115, 119, 120, 124)
社 会 保 障 ¹⁾	18 (12, 17, 18, 19, 24, 25, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 48, 102, 118, 121)
結 社 自 由	4 (11, 84, 87, 98)
海 上 雇 用	22 (7, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 53, 55, 56, 58, 68, 69, 71, 73, 74, 92, 108, 112, 113, 114, 126)
強 制 勞 働	2 (29, 105)
差 別 待 遇	2 (100, 111)
移 民 勞 働 者	2 (21, 97)
土 民 勞 働 者	6 (50, 64, 65, 86, 104, 107)
農 園 勞 働 者	1 (110)
社 会 政 策 ²⁾	2 (82, 117)
勞 働 監 督 制 度	3 (63, 81, 85)

計 107 (注) ¹⁾ は主として社会保険, ²⁾ は社会福祉を内容としている。わが国の通用語と多少ちがうことに注意。

発効したこれら 107 の条約についていえば、それらは各批准国に対しそれぞれの条約の規定した基準に従って国内法令を整備し、基準に違反する国内法令と労働慣行とを排除する (各国のおこなう社会政策) ことを義務づけている (国際社会政策) わけである。ところで、この場合 (発効条約に限って

いえぱという意味) 国際社会政策の限界とは批准国がそうした履行義務を果たし得なくなる限界点のことである。履行不能という限界点を生み出す原因はさまざまであるが、それを大別すれば、(1)条約そのものに由来するものと(2)批准国の側に原因がある場合との二つになる。まず(2)から説明する。

批准国が履行の意思をもって条約を批准したがその後の当該国内の経済変動(不況)、条約履行費(社会政策費)の増嵩、政変または内乱などの非常事態の勃発、行政官庁間の意見の対立、現行国内法令との抵触、現行労働協約との不一致、条約解釈上の疑義などが生じた場合や批准そのものが後日に不測の事態を惹き起した場合には、条約の履行は不可能になる。このことは、一国の社会政策の遭遇する限界の場合と同じである。それと関連して注意すべき点は、履行の意思がなくて批准する場合のあることである。この種のケースは、そもそも限界を生み出す真の原因とはいえないものであるから論外とされねばならないであろうが、ILOの初期にはILOを最も悩ました、それ故に Albert thomas が最も熱心にそれと闘ったといわれる、問題の一つであったものである。すなわち、当時、後進国はILO条約を批准するにあたって批准をいわば国際的儀礼にすぎないと考えていた場合が多く、内実を伴わないゼスチュアと考えられていた限り批准自体は当該国の労働条件の改善をもたらす契機とはなり得なかったからである。当時は未だ国内法令についても労働慣行についても、批准に伴う条約履行の義務を遂行するだけの、すなわち、もし条約違反のものがあればそれを条約の基準にまで引きあげるだけの政治的経済的社会的諸条件を全然(あるいはほとんど)具備していない加盟国がしばしばILO条約の規定する労働基準を承認したというわけになるのである。その種の批准は E. A. Landy の表現をかりれば時期尚早の (premature) またはカラッポの (empty) 批准であって、こんにちといえども必ずしも跡を絶っているわけではなく、ILOの条約及び勧告の適用に関する専門家委員会や総会委員会を嘆かせている問題である。

premature または empty といわれる批准には、大別して条約義務履行の意思のない場合と、意思なしと早計に断定できない場合との二つがあるよ

うである⁹。前に述べたように批准を一種の国際的儀礼と考える国や徒らに批准数の多いことを国家的威信の発揚と考える国のおこなう批准が前者の場合であるが、その典型的な事例がいわゆる一括批准といわれる方法である⁵⁾。また、ILOの初期にしばしばみられた事例で、ILO条約の規定する細目には承服し難いがその原則には共鳴したから批准したのだという、原則論的承認もある。この種の事例は、こんにちでも絶無とはいえない。いずれにせよ、これらのいわば虚偽の批准を取りあげて国際社会政策の限界を云々するのは筋ちがいである。

つぎに、条約そのものに原因がある場合というのは、例えば、条約の規定が余りに詳細、厳格（高水準）、実施技術上複雑すぎるために、批准国は履行の意思をもって批准したものの、その履行にとまどう場合などをいう。この問題は一面、条約の文書起草技術につながる問題であるが、他面、批准を容易ならしめるために条約の規定を原則論にとどめるべしと主張する先進国の政府代表および使用者代表とそれに反対する労働者代表との、ILO条約そのものについての基本的な考え方の相異に発する問題でもあり、到底解決できない問題であろう。そこで、批准を容易ならしめるために字句の解釈に弾力性をもたせるという工夫も加えられてきた。それによって、条約そのものが国際社会政策の限界を生み出す原因となる可能性は減少することになるであろうが、その可能性がなくなるということはありませんのである。

以上、発効条約だけについて考察したが、条約作成に至るまでのILO内部の事務上の障害もあわせ論じなければならないが、その問題は次節で、一国の社会政策の限界と比較するとき述べることにする。

なおこれまでは、もっぱら発効条約について、それが履行不能になる場合（限界点）の所在を探ってきた。つぎの課題は、現在の国際社会政策がその限界点までどれ程の距離の処にあるかを推測することである。そのためには、国際社会政策の現在位置を確認しなければならないのである。この作業は、(1)批准率と(2)ILO自身による国際監視の強制が残したデータとでもっておこなわれることになる。まず(1)からはじめる。

これまで一般に、批准率（もし或る条約についての批准率ならば当該条約の批准数／加盟国総数、もし或る国についての批准率ならば当該国の批准数／条約総数、である⁹⁾）の低位、ないしは批准数の増加の停滞（批准数の絶対数でよりも批准率であらわすのが一層合理的である）は、国際社会政策がそれだけ限界点に近いことを意味する、と思われてきた。しかし、それは必しも正しくない。それを正しいとする根拠は、各加盟国の批准こそは国際社会政策の実現における必須の一段階をなすものであるから、批准数の増進はそれだけそうした実現の前進をあらわす、というのである。こうした思想は譬えていえば、とにかくにも入学させろ、教育は入学後にすればよいという議論、入学者数の引き上げがすなわち教育の普及を意味するという「まず形より」の主張に似ている。この主張は、ILO初期に西欧諸国に多くみられた所である。極東諸国からの貿易上の脅威にさらされていた西欧諸国は、そのために、極東諸国にILO条約の批准を迫り、かれらの批准を容易ならしめる便法として特殊国条項の挿入⁷⁾や部分的批准の可能の途⁸⁾を開くなどの方法を案出した。さらに第2次世界戦争後は後進国の大量の参加に鑑み、条約に規定された各々の部門につき部門を選択して批准し得る途⁹⁾や条約の附録の一部または全部をその批准から除外し得る方法¹⁰⁾、さらに一定の率の労働者にのみ条約を適用し得る方法¹¹⁾を講ずるに至っている。こうした便法はすべて極東諸国や後進国に対する配慮に基づくものであった¹²⁾。

この思想は、後進国政府に対しては、その批准が自国の労働法令や労働慣行の改善についての（実効の程度はともかく）対外的な責任感をもたせたことにおいて、また、後進国内における労働者階級の潜在的な諸要求を掘り起し、国の内側からの揺さぶりの起動力にこの批准を利用したこと（わが国の例を見よ）において、世界市場における各国の競争条件の斉一化という先進資本主義諸国の帝国主義的要請に応えたものであった。しかし、そうした批准促進策が、第一にはむしろ逆効果をもたらし前述のごとき虚偽の批准を多く生んだこと、第二にはILO事務局の懸命な努力にもかかわらず依然国際的格差¹³⁾を解消し得るに至っていないこと、条約採択後25年を経過しても

なお発効に至らない条約(46.51.61の各号)や採択後の経済進歩に応じ得ず明らかに修正を必要とすると思われる条約(多数)のあること、戦後はILOの活動の中心を批准促進よりも後進国における技術指導や職業補導、労働者の直接教育などに移さざるを得なくなったこと、とりわけつぎに検討するような幾多の矛盾を生むに至ったこと、これらのことは、ILO当初の国際的画一主義の破綻を示すものであった。

このようにみえてくると、批准数なり批准率なりを取り上げて、国際社会政策の限界とか進歩とかを一義的に議論できないことが判る。もし批准数や批准率が限界点を判断するための直接かつ有効なデータとなり得ないとすれば、つぎは、国際監視の結果をデータにして判断する方法しかないであろう。ここでいう国際監視とは、ILOの条約及び勧告の適用に関する専門家委員会および総会委員会の活動のことである。

本筋に入る前に、ここで国際監視について極く簡単に説明しておくのが、以下でおこなうデータの検討を理解してもらうために、便宜かと思われる。大まかにいって、ILOは、条約(未批准分も含む)と勧告との適用状況(未批准分については批准準備作業)を各加盟国が報告し、上記の二つの委員会がそれを審査することになっている。すなわち、ILO憲章によれば、各加盟国は「当事国となった条約の規定を実施するために執った措置について、国際労働事務局に隔年に報告する」義務を課されており(22条)、さらに、事務局長は「加盟国の送付した資料及び報告の概要を総会の次の会期に提出しなければならない」(23条1)。また、各加盟国は自国の労使の「代表的団体」に「事務局長に送付した資料及び報告の写を送付しなければならない」ことになっている(23条2)。これはILO監視制度の基礎条件であって、国際監視の効果は、それらの機会をどの程度まで実際に利用するかにかかっている。他方、批准条約の実施状況を審査するために、1927年上述の理事会直属の「条約及び勧告の適用に関する専門家委員会」と総会付属の「条約及び勧告の適用に関する委員会」という委員会が設置された。1946年以降は、専門家委員会は常設で、(1)批准条約について加盟国が送付した隔年次報

告、(2)非本土地域における条約の実施状況について加盟国が送付した報告、(3)総会で採択された条約と勧告とを権限ある機関に提出するために執った措置について加盟国が送付した通知、および(4)理事会の選定した未批准条約と勧告とについて加盟国が送付した現況報告、の三つの報告の検討をおこない¹⁴⁾、その報告書を理事会に提出する。総会委員会は、総会毎に設けられ、右の専門家委員会の報告書と、加盟国が事務局に送付しそれに基いて事務局長の作成した報告概要とを検討する。検討結果は「意見 observation」として公表され、加盟国の注意を喚起するとともに国際与論にも訴える、なお「意見」自体は国際的「制裁力」をもっていない、という仕組みである。

さて、話を本筋に戻そう。国際監視の結果のデータはILO事務局国際労働基準部次長 E. A. Landy がそのポストと多年の現場的知識と経験とを活用して数表にまとめているので¹⁵⁾、私はここでそれらの表を利用することにする。

Landy は、1964年6月第48回総会閉会の時点の批准総数 2,919 件と ILO 事務局に登録されている適用または不適用の宣言 1,297 件 (計 4,216 件)のうち第1次報告書の未到着分など実態捕捉の不可能なものを除いた 3,422 件について、専門家委員会および総会委員会の「意見」に対してそれらの批准国がいかなる措置をとったか、その状況を、「意見」に完全一致の措置をとったもの、部分的な一致をみたもの、条約を廃棄するに至ったもの、および「意見」されたにもかかわらず全然何らの措置をもとっていないものに分けて、条約別に、条約事項別に、地域別におよび措置をとるに至るまでの時間的経過の長短別に極めて興味ある表を作成している。かれがそうした作表によって明らかにしようとしたのは、専門家委員会および総会委員会の「意見」が批准国に完全一致の措置をとらしめるうえにどれ程の有効性をもっていたか、という点を確かめようとした。そして、かれはその分析結果で、不十分とはいえ或る程度の効果を挙げていたといわんとしたのだ、と私には思える。しかし、私は、ここでは、かれとは視角をかえて、専門家委員会や総会委員会の監視と強制の効力の届き得ない領域はどの程度に及んでいるか、とい

う問題に着目したい。すなわち、「意見」が出たにもかかわらず、当該国政府は「何らの措置を講ぜずにこんにちに至っている」、「意見」が出たので「条約を廃棄（当事国からの脱退）した」と「政府は何らかの措置を講じたものの、それは意見と部分的にしか一致しなかった」という三つの結末がキーポイントになるのである。またその数や比率こそが国際社会政策の現在位置を示す重要なメルクマールになると思うからである。ここでは、前記の三つの型の結末を中心にして、かれの表を組み直してみた。

（第 2 表）条約事項別に見た国際監視の非効果的状況（％はコンマ以下四捨五入）

条約 事項別	(A) 批 准 お よ び 言	(B) 第 一 次 意 見	(C) 第 二 次 意 見	意見がでたもののうち					
				(D) 置がしな 政を部かい 府講分一も はじ致的の 措たにし	(E) 棄 条し 約た をも 廢の	(F) 置い 何もも ら講の のじ 措な	(E)+(F)	(D)+(E) +(F)	
							/	/	
							(B)+(C)	(B)+(C)	
雇 用	130件	42回 32%	1回	12件	3件	18件	49%	77%	
賃 金	258	49 19	2	18	-	24	47	82	
労 働 時 間	244	90 37	6	29	2	37	41	71	
児童・年少者	312	126 40	6	34	6	45	38	64	
婦人労働者	254	85 33	7	24	10	31	45	71	
安 全 保 健	152	70 46	6	22	-	21	28	57	
社 会 保 障	462	127 28	9	54	-	40	29	69	
結 社 自 由	317	65 21	-	14	-	45	69	91	
海 上 雇 用	510	126 29	6	22	1	37	29	46	
強制労働廃止	247	56 23	2	27	-	21	36	83	
差別待遇廃止	70	5 7	-	2	-	3	60	100	
移民労働者	68	3 5	-	-	-	3	100	100	
農園労働者	221	42 19	-	11	-	11	26	32	
労働監督制度	134	58 43	1	20	-	27	46	80	
社 会 政 策	43	13 33	-	5	-	6	46	85	
計(％は平均)	3422	957 28	46	294	22	369	39	68	

（注）E. A. Landy, *ibid.*, pp. 68—69の表から作成。

まず、条約事項別の「非効果」はこうなっている（第2表参照）。調査対象としてかれが取上げた件数（批准と宣言の件数）は3,422、そのうち当該批准国の関係国内法令や制度や行政が右の批准条約や当該批准国の宣言内容と

一致していると専門家委員会と総会委員会とによって認定され、改善を要求する「意見」が全く発せられなかった件数は 2,465 件 ($= (A) - (B)$) で、それは全件数の 72% にあたるわけである。これはかなりの好成績といってよからう。しかし、その残り 957 件に問題があることを知らねばならない。それは全件数の 28% にあたる。この数字は、いうまでもなく、批准と適用との総件数のなかで、条約や宣言に盛り込まれた遵守事項を批准国が未だ遵守していない場合の占める割合を示しているわけである。が、しかもそのなかには、条約に対する無理解ないし誤解もあって一回目の意見では全面一致に到達しないものもあるので、46 件についてさらに第 2 次意見が発せられている。ここで検討しなければならないのは $957 + 46$ の 1,003 件のその後の行方である。

Landy によれば、上記の 1,003 件のうち 318 件 (31.7%) は、「1 回ないし 2 回の意見で完全一致をみた」となっている。そこで問題として残るのは $1,003 - 318$ の 685 件のことである。それらの行方は、第 2 表の示す通り、「政府は何らかの措置は講じたものの、なお依然として意見と一致しない部分が残っているもの」294 件 (29.3%)、「政府が条約廃棄の通告をもって意見に抵抗したもの」22 件 (2.2%)、「意見がでたにもかかわらず当該政府は依然として何らの措置も講ぜず、こんにちに至っているもの」369 件 (36.8%) という内訳になっている。これらは意見に対して積極、消極いずれかの抵抗を示したものであると見て、もし部分的不一致 294 件 (29.3%) を消極的抵抗とすれば、後二者は積極的抵抗 (慣用語よりも広義) であってその数は 391 件 (39.0%) にのぼっていることになる。さらにそれらを合計すれば 68.3%、つまり、「意見されたもの」の 3 分の 2 強が抵抗を示したことになる。これは由々しい問題である、ここにこんにちの国際社会政策の現在位置が浮彫的にあらわれていると私は断ぜざるを得ないのである。

つぎに、この問題について条約の事項別にさらに検討を加えたい。発効条約に関する限りでは前出の第 1 表の示すように、条約の数のうえでは海上雇用関係と社会保障関係が主位を占め、ついで労働時間関係と児童・年少者関係、ついで安全保健関係という順位となっている。なお、1968 年 6 月 1 日現

在の時点でみると（カッコ内の数字は批准数を示す），批准数の多い上位10位をとれば，98号条約（団結権及び団体交渉権，98），105号（強制労働廃止，81），87号（結社の自由及び団結権保護，76），81号（労働監督，70），111号（差別待遇（雇用及び職業，64），100号（同一報酬，62），95号（賃金保護，61），116号（1961年最終条項改正，53），80号（1946年最終条項改正，50），89号（夜業（婦人）（改正），48），88号（職業安定組織，47）という順序となっている。ところで，第2表は条約・宣言の事項別分類であるから，そうした条約数や批准数と必ずしも強い相関関係にないようである。むしろ条約の適用にあたって紛争ないし疑義の生じやすい条約はどれか，また批准はしたが実際に当ってその遵守の困難なのはどの事項なのか，を物語るものと読める。すなわち第一に，B欄右の％の示しているように，条約・宣言の遵守の実際に困難なのは，安全保健関係，労働監督制度関係，児童・年少労働者・婦人労働者関係，第二に，批准国からの抵抗の強いのは，移民労働者関係と差別待遇廃止関係のものは例外として（それぞれ7％と5％），結社の自由の保障を最高にして，雇用（職業紹介，失業），賃金，労働監督制度，社会政策，婦人労働者，労働時間関係のものであること（(D)+(F)/(B)+(C)欄参照），第三に，労働条件の国際的斉一化の困難なのは，差別待遇の廃止（その中には男女同一賃金も含まれている）や結社の自由の保障のほかに強制労働の廃止と社会保険制度の国際的統一化と労災補補の国際的最低水準の制定であること，これである。これらのことは，国際社会政策の限界点の所在を典型的に示すものではないか。また，その表にあらわれた％は，その限界点からの国際社会政策の現在位置の距離を示すものではないのか。

私は，こんにちの国際社会政策のおかれている位置とそれが直面している限界点とを，批准条約と宣言との事項別分類に基づいて測定してみた。つぎは，加盟国の地域別分類に従って，そうした現在位置と限界点との検出作業を試みよう。ここでもまた E. A. Landy の作成した表が手掛りになる（第3表参照）。

(第 3 表) 地域別に見た国際監視の非効果的状态 (％はコンマ以下四捨五入)

地域別	(A) 批准 および言	(B) 第一 次意見	(B) / (A)	(C) 第二 次意見	意見が出たもののうち				
					(D) 置がしな 政を部か 府講分一 はじ致の 措たにし	(E) 棄し 条約を も の 廃	(F) 置い 何も ら講 の じ 措 な	(E)+(F) / (B)+(C)	(D)+(E) / (B)+(C)
本土地域									
アフリカ	518件	53回	10%	-回	18件	-件	21件	40%	72%
アメリカ (1)	427	264	56	8	81	10	125	50	80
アメリカ (2)	22	3	14	-	3	-	-	-	-
アジア・極東	178	70	39	4	16	2	38	54	76
ヨーロッパ	709	205	29	15	61	3	50	24	52
東ヨーロッパ	330	151	46	15	41	6	60	40	65
中近東	134	34	25	1	13	-	11	32	68
大洋州	63	9	14	1	2	1	2	30	50
小計 (％は平均)	2426	789	33	44	235	22	307	41	68
非本土地域									
オーストラリア	35	1	3	-	-	-	-	-	-
ベルギー	4	4	100	-	3	-	-	-	75
デンマーク	33	5	15	-	1	-	4	80	100
フランス	122	21	17	-	4	-	7	33	52
オランダ	45	23	51	-	4	-	15	65	83
ニュージーランド	15	1	7	-	-	-	-	-	-
南ア共和国	4	2	50	-	1	-	1	50	100
英国	721	111	15	2	47	-	34	30	72
米国	17	-	-	-	-	-	-	-	-
小計 (％は平均)	996	168	18	2	60	-	61	36	71
総計 (％は平均)	3422	957	28	46	259*	22	368*	39	68

(注) アメリカ(1)は南, 中央およびカリブ海沿岸諸国。アメリカ(2)は北を指す。

E. A. Landy, *ibid.*, pp. 72-73の表から作成。

* の数字は前掲 (18ページ) の第2表と一致していないが Landy の原表に従う。

第3表では批准条約の適用される地域を本土地域を非本土地域とに分け、それぞれの内訳を示し、それらの小計を出している。欄の構成は前掲の第2表と全く同じである。

さて、その総件数は第2表のそれと同じであるから、それについての検討

は第2表を検討したさいに述べた通りである。では、地域別にみると、状況はどうなっているか。第3表全体についてまずいえることは、27ページの注13)からも推測できるように批准国の多い国が西ヨーロッパに集中していることから、条約の適用（または不適用）の地域などに関する宣言の数が西欧地域に多いのは当然であり（A欄参照）、しかも、非本土地域関係の条約の批准国の半数も西ヨーロッパ諸国で占められている。にもかかわらず、専門家委員会および総会委員会からの「意見」の回数の、批准・宣言の件数中に占める割合は、西ヨーロッパ諸国ではなくて、むしろ南・中央・カリブ海沿岸のアメリカ大陸諸国と東ヨーロッパ、ついでアジア・極東諸国、中近東諸国の順で多いということは注目に価する。このことは、それらの地域における条約の批准にまだ無理がある、換言すれば批准条約を受け入れるだけの政治的社会的経済的諸条件の備っていないことを教えている。つぎに、本土地域と非本土地域におけるそれぞれの条約・宣言の適用状況を比較すれば、前者になお問題が多いことを示している（B欄の%について両者を比較せよ）。しかも、後者の18%（これは平均値であることに注意）に比べて南・中央・カリブ海沿岸のアメリカ大陸諸国のそれはその3倍、東ヨーロッパ諸国のそれは2.6倍、アジア・極東諸国のそれは2倍となっている程である。逆にいえば、非本土地域においては、ベルギー、オランダ、南阿共和国を除いては全般的に好調といえるであろう。つぎに視角をかえて、第1次および第2次の意見の付せられた1,003件の行方の問題である。まず本土地域について見よう。条約廃棄通告22件、「何ら措置を講ぜず」307件、計329件。これは、 $748 + 44$ の833件中の41%にあたる $(D) + (F) / (B) + (C)$ 。つまり、意見を付せられた批准国を地域別にみると若干の格差はあるにせよ（最低は西ヨーロッパ諸国、ついで太平洋諸国）、総体としてみれば、その件数の半数近くについて積極的抵抗（慣用語よりも広義）を示したことになる。しかも積極的抵抗の回数の最も多かったのはアジア・極東諸国、ついで南・中央・カリブ海沿岸のアメリカ大陸諸国であったことは興味深い。さらに、意見に対して部分的改善に終っている（消極的抵抗）の件数を加えると $(D) + (E)$

+ (F) / (B) + (C)), 329 件中の 68 % が、積極ないし消極的抵抗を示していることになり、しかも、この場合もまた前記の 2 地域が主位を占めていることも注目に値する。つぎに非本土地域について見ると、抵抗の状況もほぼ本土地域におけるそれに似ている。すなわち、第 1 次および第 2 次の意見の出た 168 + 2 の 170 件のうち、条約廃棄通告でもってそれに応えたのは 1 件もないが、「意見」に対して批准国政府がこんにちまで何らの措置も講じていないのが 61 件、それに部分的改善で終わっている 60 件を加えると、170 件中の 71 % が抵抗の発生比率つまり 3 分の 2 強 $(D) + (E) + (F) / (B) + (C)$ が抵抗を示したことになる。これらのことは、地域という広大な範囲をとってみたものであって、なお地域を細分化しての考察が必要であろうが、国際社会政策の地域別にみた限界点の所在は大きざっぱながらそれによって判読できると思われる。

私はここで、批准国からの「抵抗」という表現を使った。E. A. Landy の分析には抵抗という言葉は一つもない。いな、ILO による国際監視の有効性を分析するにあたって、その非有効性を抵抗として取り上げようとする視角は全然かれにはないのである。つぎに、抵抗の持続性ないし烈しさを明らかにするために、私はふたたび Landy の表を借用しよう。それは、かれが第 1 次意見発表後の経過年数別一覧表とよんだものである。私はそのなかから批准国のとった積極的抵抗の一部分だけを抽出してみた（第 4 表参照）。なお、原表には、完全一致をみるに至るまでの経過年数と部分的に一致をみるに至るまでの経過年数との 2 欄が、それぞれ 1～3 年、4～9 年、10 年以上という 3 つに分けてかけられている。それらはここでは省略した。¹⁷⁾

第 4 表は各地域毎に百分比で示されているから、左から右へ読んでゆく、つまり、経過年数の長くなるにつれて、「条約廃棄」の場合は数字が小さくなる程、逆に「何らの措置も講じていないもの」が多くなる程、「抵抗」の程度は烈しかった、ということになる。まず、条約廃棄についていえば、最も強い抵抗を示したのはアジア・極東諸国であって、専門家委員会および総会委員会から「意見」が出ると、1 年ないし 3 年以内に条約・宣言の半数を

(第 4 表)

第 1 次意見発表後の経過年数別百分比

地域別	条 約 廃 棄			何らの措置も講じていないもの		
	一し 年三 ない年	四し 年九 ない年	十 年以 上	一し 年三 ない年	四し 年九 ない年	十 年以 上
ア フ リ カ	-	-	-	100	-	-
ア メ リ カ (1)	10	20	70	24	46	30
ア ジ ア・極 東	50	-	50	10	70	20
西 ヨ ー ロ ッ パ	33	67	-	11	81	8
東 ヨ ー ロ ッ パ	-	80	20	23	68	9
中 近 東	-	-	-	18	73	9
非 本 土 地 域	-	-	-	5	93	2
平 均	14	38	48	19	65	16

(注) アメリカ(1)は南・中央およびカリブ海沿岸諸国を指す。

E. A. Landy, *ibid.*, p. 76の表から抽出

廃棄してしまっている。他方、「意見」に最も「協力的」であったのは南・中央・カリブ海沿岸のアメリカ大陸諸国であって意見が出ると、条約・宣言への一致に努力しながら（あるいは努力しているがごとく装いながら）9年間は粘り、ついに10年後に投げ出している。その中間をいくのが東西ヨーロッパ諸国にあって、抵抗の程度はむしろ西ヨーロッパ諸国が強い。しかも、アフリカと中近東諸国と非本土地域とでは条約廃棄のケースは一件も発生していない。これらを平均してみると、全般的に短期間内（3年以内）に廃棄の挙に出るケースは少く、むしろ粘りに粘ってついに3年経って投げ出すという場合の多いことが目につくのである。このことは、ILOによる引留策ないしつなぎ政策が奏効しているとみるべく、つぎの「無措置」の場合と同様、それは、国際社会政策の破綻の露呈の延引とってよからう。

つぎに、「無措置」というケースは第1次意見の発表後すでにそれぞれ何年を経過しているか、を地域別にみると、そのほとんど全部が、4年ないし9年の経過をみた案件である。アフリカ諸国の場合は、そのほとんどが最新参の加盟国であることであって、それは論外におく。また、10年以上の経過組

の半数が南・中央・カリブ海沿岸のアメリカ大陸諸国とアジア・極東諸国とによって占められているのは、そこに古参国の多いこと、従って、10年以上も前からすでに条約・宣言への不一致の指摘されておりながらなお「頼かぶり」をしてきたケースが多く発生していることによるものである。

以上、E. A. Landy の作成した諸表に依拠しながら、手探りで国際社会政策の現在位置を確かめ、限界点への大よその距離を推測してみた。これまで私のおこなってきた作業と結論と E. A. Landy のそれらとを比較対照すると窮局的には、つぎの一点がちがっていたのである。かれの諸表を要約すれば、第5表のごとくになる。すなわち、その表でかれの強調したのは、部分的に一致に終わったもの (29.3%) を上2欄の「完全一致組」に加算すれば

(第5表) 要約					
	件	%	件	%	%
第一次意見	957	95.4	957	95.4	
第二次意見	46	4.6	46	4.6	
(内訳)	1,003	100.0	1,003	100.0	
第一次意見で条約・宣言に完全一致をみたもの			264	26.3	31.7
第二次意見で条約・宣言に完全一致をみたもの			54	5.4	
部分的に一致に終わっているもの			294	29.3	61.0
条約の廃棄			22	2.2	
未だに何らの措置も講ぜず			369	36.8	68.3
			1,003	100.0	100.0

61.0%となること、および無措置組 (36.6%) に対しては、将来ILOの監視制度の改善 (情報交換、各国政府への説得、労使からの働きかけなど) によって「一致組」への方向の望みを囑し得るであろう、ということであった。従って、2.2%の条約廃棄組を絶望組として切り捨てれば、残り97.8%はILOによる国際監視制度の現在のおよび未来的成果だということになる。

私は逆に、無措置組 (36.8%) を条約廃棄組 (= 絶望組) に組み入れ、さらに部分的に一致組 (29.3%) もそれらに加算するという見方をとった。無措置組を未来的成果に計上するという楽観説の成立が極めて困難である以上、残る問題点は唯一つ、29.3%の部分的に一致組をどちらの側に加算するかとい

う点にしぼられよう。29.3%をいかにみるか。E. A. Landy は国際監視の有効性という視点からそれを処理した。私は国際社会政策の限界とは何かという問題意識からその数字の帰属すべき方向を指摘した。彼我のあいだに異なる結論の出たのは、当然のことである。

- 1) 第2次世界戦争後の傾向として、狭義の労働条件に関する条約や勧告の数は相対的に減少し、代って人権の保障、強制労働の禁止、社会保障、団結権・団交権の保障、後進国の社会福祉に関するものが多くなっている。このことは国際社会政策の限界の問題とからめて注目すべき傾向である。
- 2) これとは異なる見解もある。飼手・戸田、前掲書、改訂版、299—300ページ参照。問題に対する視角が私とちがうためである。
- 3) E. A. Landy, *The Effectiveness of International Supervision—Thirty Years of I.L.O. Experience*, 1966, P. 13 注を参考にして作成したが、その(注)7にある28は誤であろう。なお、批准数が条約に定められた数に達せず未だ発効しない条約をあげると、31号条約(労働時間(炭坑)), 46号(31の改正), 51号(労働時間短縮(公共事業)), 54号条約(有給休暇(海上)), 57号条約(労働時間および定員(海上)), 61号(労働時間短縮(繊維工業)), 66号条約(移民労働者), 70号条約(社会保障(船員)), 72号条約(54の改正), 75号条約(船員設備), 76号条約(57の改正), 83号条約(労働基準(非本土地域)), 93号(76の改正), 109号(93号の改正), 125号(漁船船員資格証明書), 127号(最大重量), 128号(痲疾老令遺族給付), である。そのほかに、改正条約が発効したため批准のための開放が終止した条約は28号(災害保護(仲仕)), 33号(最低年令(非工業的労務)), 34号(有料職業紹介所), 41号(夜業(婦人)), 66号(移民労働者), 75号(船員設備)である(66, 75は前出のごとく批准数不足のため未発効)。条約名をカッコ内とくに記入しておいたのは、「不人気な条約」を知る便利のためである。因みに、労働時間に関するものが圧倒的に多い。31, 46, 51, 57, 61, 76, 93, 109がそれである。その比重の大なることは、「労働時間の規制を中心課題の一つとしてきたILOについて注目すべき現象」(飼手・戸田、前掲書、改訂版、354ページ)といわれる所以である。
- 4) それらについてのよきコメントとしては、E. A. Landy, *ibid.*, chap. 4, II, pp. 83—87参照
- 5) 1928年にキューバは16, ルクセンブルグは25の条約を批准した。キューバはそのとき、批准は「ILOに対する善意の表明」であるとのべた。ルクセンブルグがそのとき批准した条約のなかには、船員関係の条約が8つも含まれていた。海港を持たない—従って船員の雇用関係の存在しない—その国の批准は、まさにILOとの platonic love (E. A. Landy, *ibid.*, p. 48) であったのである。

6) 理論的最大批准数(条約総数×加盟国総数)でもって現在批准数を除してみることは実際的には意味がない。前者はあくまでも理論的な数値にすぎないからである。実際の批准数は、新規加盟国(そのほとんどが後進国)が加盟国中高い比率を占めているため、理論的最大値の25%程度にとどまるのが普通である。本文にあげた107の発効条約の批准数は1968年6月1日現在で3,356であるが、その理論的最大値は他の条約で改正されたもの(すなわち廃物化したもの)と改正条約が発効したため批准の開放が終止したもの(双方にダブルものもある)と総会採択後所定の発効期限の未到のものを除けば、約13,000となるはずである。但し、この数字を前記の3,356と直接比較対照してはならない。後者には改正前の旧条約の批准数が計上されているからである。

7) 34, 25, 62, 93, 79, 78, 81, 81, 94, 95の各号条約

8) 63, 81, 109, 110の各号条約

9) 社会保障条約にみられる。102, 118の各号条約

10) 66号条約が「不人気」なため、それを改正したのが97号条約

11) 102号条約

12) 批准率の推移をみると、ILO創立から1930年代にかけては批准率は低調であった。その後は非欧諸国における批准が進捗し、現在では批准数の半数以上は非欧国によって占められている。その限りでは有効であった。

13) 参考までに、ここに批准数が50以上の加盟国と10未満の加盟国とを取り出して対比してみた(カッコ内の前の数字は批准数、後の数字はILO加盟の年、2つあるときの後者は再加盟の年を示す。1968年6月1日現在)

批准数50以上の加盟国—— Argentina (56:1919), Belgium (66:1919), Bulgaria (74:1920), Cuba (65:1919), France (79:1919), Italy (67:1919~1939, 1945), Netherland (63:1919), Norway (62:1919), Peru (59:1919), Poland (55:1919), Spain (53:1919~1941, 1956), United Kingdom (65:1919), Uruguay (57:1919), Yugoslavia (52:1919~1949, 1951)。

批准数10未満の加盟国—— Afghanistan (8:1934), Bolivia (9:1919), Ethiopia (8:1923), Indonesia (6:1950), Iran (6:1919), Laos (4:1964), Lebanon (7:1948), Malaysia (8:1957), Mongolia (0:1968), Nepal (0:1966), El Salvador (4:1919~1939, 1948), Somali Rep. (4:1960), Sudan (5:1956), Thailand (6:1919), United States (7:1934), Yemen (0:1965)。

ILO創立当初よりのいわば古参国において批准数が多く、Mongolia, Yemen, Laos などの新参国のそれが少ないのは一応当然であるとしても、50以上国のうちその半数は先進国であること、また10未満国こそその労働条件の改善を最も緊急の課

題とすべき国々であることは、注目に値する。

- 14) 加盟国の報告書提出率は年平均83.3%（最低は1949年の65.2%，最高は1959年の95.2%）。また，専門家委員会の報告書検討件数は創設の年の1927年は180件，1932年はその倍，1938年は600件，1955年は1,000件，1959年には1,500件と，批准数の増加につれて激増している（E. A. Landy, *ibid.*, p. 26）。
- 15) E. A. Landy, *ibid.*, chap. 2. 参照。表は1964年までの調査結果であるからいささか旧くなっていないかという懸念がなくもないが，それ以後のILOの資料から判断して決して旧くなく，5年後の現在の状態は変化していない。因みに，同書は，ILOのもつ監視制度の概要，委員会意見の集計と，批准条約の不履行を生み出す法制上の諸原因と政治経済などの諸原因，監視制度運営上の諸問題を詳細に論じている。
- 16) 条約によっては，批准国はその条約の適用されるまたは不適用される地域，変更を加えて適用される地域，決定留保地域などについて宣言し，ILO事務局長に通知しなければならないという条項の含まれているものがある。その宣言（約束）は批准と同一の効力をもっている。従って条約の適用状況を知るうえで批准と同等の材料として取扱われる。
- 17) なお，完全一致または部分的に一致に至るまでの経過年数の平均は，つぎの通りである。つまり，専門家委員会や総会委員会が意見で要望したような事態を全面的にせよ部分的にせよ現出するのは3年以内かあるいは遅くとも10年以内であるということ。しかし，本文で述べたように，改善の意思のない批准国は最初から何らの措置も講じないことを決めているか，或いは早手廻しの批准国は意見発表後3年もすぎれば条約を廃棄してしまうか，いずれにせよ，改善派と積極的抵抗派との色分けが，事件毎にかなりはっきりしていることである。

	完全一致	部分的に一致
1～3年	50%	43%
4～9年	46	51
10年以上	4	6
	100	100

4. 限界の構造

社会政策の限界の問題がはじめて提起されたのは，周知のごとく今世紀初頭であり，それが熾烈な論争を巻き起こしたのは第一次世界戦争後ドイツ社会政策学会を舞台に華々しく展開された「社会政策危機論争」に関連してであった。いな，当時ドイツで社会政策は限界に到達したが故に，人びとの眼

にはそれが一つの危機であるかのごとく映じはじめたのであった。その意味においては危機と限界とは同義語であったのである。そのとき争点となったのは、社会政策に限界ありや、もし限界が存在するとすればどこにその限界点は成立するか、ということであった。各論者の見解は区々であったが、要するに、論者が社会政策をいかに考えているか—大別すれば、社会政策を「社会主義のためのもの」つまり「社会主義実現のための一手段ないし前段階」と考えるか、それとも「資本主義のためのもの」つまり「資本主義の弊害に対する単なる対症療法」と考えるか—によって、おのずと限界に対する論者の考え方も異なるわけで¹⁾、もし前者の見解に立てば無限界説となるが²⁾、後者の見解に立つ有限界説が大勢を占めた。つぎに、限界点はどこに成立するか、それに対する答えは「資本蓄積速度と社会的負担との対比において後者が前者を凌駕するに至る点」、「人口一人あたりの社会生産物量の減少傾向のはじまる時点」、「平均利潤率がゼロとなる時点」³⁾ など、要するに体制維持的機能の遂行者としての社会政策がその遂行にあたって必要とする費用（社会政策費）とその遂行のもたらす政策効果との比較秤量から帰結される資本制の非採算点であった。それは、社会政策の経済的限界であって、Clausewitz の「戦争論」（第7篇第5章）のいう「攻撃の極限点」を経済的に表現したものといつてよからう。

なお、社会政策の限界には、右のごとき経済的なもののほかに社会的なものもあり得るわけである。社会政策は労働者階級からの要求に対する資本家階級の譲歩ないし妥協の産物であるからには、両階級の力関係において後者が圧倒的優勢にある場合、資本家階級は社会政策費の引き上げや社会政策的施設の拡充を打ちきるであろう。それは社会的限界とよばれるに相応しいものである。その場合、費用と効果との比較秤量の尺度となるのは「階級対立の緩和」、「階級間の心理的融和」という、いわば不可計量的要因である。ところで、「危機論争」においては、社会的限界は余り取りあげられなかったように思える。その理由は恐らく、論争がドイツの第一次世界戦争における大敗と旧ドイツ帝国の滅亡と戦後におけるドイツ労働者階級の政治勢力の

進出と、とりわけ世界市場でドイツ資本主義のおかれていた経済的地位という、特殊な歴史的背景のもとで展開されていたためであろう。

さて、「危機論争」において問われたのはドイツの社会政策、ドイツ一国の社会政策 *nationale Sozialpolitik* のもつ限界の問題であった。もし視角を *national* なレベルから *international* なレベルにまで引き上げてこの問題を考えてみるとすれば、限界の在否や限界点の位置はどうか。

nationale Sozialpolitik の限界と *internationale Sozialpolitik* のそれとの間には、一面に共通点のあることは容易に理解できるであろう。すなわち、国際社会政策においても *nationale Sozialpolitik* の場合と同様、その実施には経済的限界と社会的限界とがあることは否定できない所である。それらの限界は国際的な規模におけるものと各国のレベルにおけるものとの二重構造をなすと考えてよい。前者は例えば ILO 分担金の割当比率をめぐるほとんど毎総会展開される各国政府代表間の論争のごときは経済的限界の存在を告知するものであり、後者は例えば第26回（1944年）総会で社会保障の最高基準案が政府代表と使用者代表とによって廃案とされたという事例が社会的限界の存在を示すものであろう。

問題は両政策間の相異点である。もし国際社会政策に固有な限界があるとするれば、それは何か。また、その固有性の発生根拠はどこにあるのだろうか。それらの問題に答えるまえに国際社会政策の無限界説について一言触れておかねばならない。ILO 初期の熱狂的な理想主義者達や ILO の啓蒙的文書は、ILO 憲章を利用して ILO の目的が「各国の労働条件の向上を通して社会正義の実現と世界の恒久平和の確立」にあること、および ILO の活動には限界のないことを強調する余り、あたかも国際社会政策にも限界なきがごとき錯覚をしばしば与えてきたことは事実である。そのことは、「社会政策危機論争」における社会主義実現論者や「社会的理念論者」とその誤りを同じくするものといわねばならない。無限界を願う心情と限界の存在という冷厳なる事実とを混同してはならないからである。

さて、話を本筋に戻そう。国際社会政策に固有な限界は、つぎの四つであ

る。その第一は、国際社会政策が各国政府間の合意と協力と相互監視とに基づいて初めて企画・立案・実施され得るという点から生ずる。国際的な絶対的強制公権の存在していないこんにちの国際社会においては⁴⁾、各国政府間の合意と協力と相互監視とは、国際社会政策の成立にとって不可欠の要件であるが、他面、各国の主権に対して一定の制約を課するものでもある。そうした制約を受諾しない国が国際社会政策反対の立場に走ることは、ILO創設当初のアメリカのとった態度にみられるごとく、けだし当然のことである。一国社会政策の場合は、それ自体がいわば主権の発動であるから、そこではつねに主権は一国社会政策と「同じ側に在る」が、国際社会政策の場合は各国の主権が「厚い壁」を作る。各国の主権の存在こそ歴史の現段階では最終的限界であるということが出来る。相異点の第二は、国際社会政策における各国の合意と協力はつねに国際関係とくに国際政治の動向によってその成否が決定される、ということである。第二次世界大戦後の「ILO危機」⁵⁾がILOという場で展開された東西冷戦の battle であったことは、当時何びとも否定しなかった所である。それは、その battle が一応小康を得ているこんにちからみれば、国際社会政策の政治的限界の存在を予知せしめるに充分なものであった。相異点の第三として、国際社会政策はILO総会において討議され、討議の結果が採択されれば義務創設の条約か基準設定の勧告という文書化の過程をとる。一国社会政策の場合も議会制民主主義国においては議会における討議と労働立法化という過程をとるが、ILO総会と一国の議会とがその性質、構成、審議手続などを全く異にしていることは、ここで指摘するまでもない所である。しかも前者については例えば国際労働総会議事規則E章（条約及び勧告に関する手続）第34章ないし第39条の2の規定の示めすように、条約にせよ勧告にせよ、それが総会の審議日程に上程されるまでの手続だけでも極めて厳重な関門を経ねばならないのである。それは到底一国社会政策の場合の比ではない。これはまさに制度的限界とよぶに相応しいものである。さらに相異点の第四は、国際社会政策における強力なる監視機関の欠如である。E. A. Landy は「実効性のある国際監視を云々する

のは徒らに幻想を追うことか机上の空論を斗わすことかそれとも人気取り言葉を弄ぶことにすぎないことだときめつけて、それを一笑に付し得る時代はいまや過ぎ去った」⁶⁾と述べているが、こんにちの国際社会政策の現実はいわば半実効的な国際監視機構に甘んじなければならない状況にある。その半実効の程度は一国の労働基準監督制度の甘さとは質的にちがっているのであって、国際社会政策の実際の効果は半尻抜けの状況におかれているといわざるを得ない程である。その意味において、この欠陥もまた当然制度的限界の一つに数えてよからう。

以上、国際社会政策には経済的限界と社会的限界のほかに、各国主権といういわば絶対的限界と政治的限界と制度的限界とがあることを述べた。そして、各国主権をかりに歴史の現段階における絶対的限界とよぶならば、他の限界は相対的限界として一括してもよからうし、また、もし最後の制度的限界を単に手続上の限界にすぎないとみるならば、他の限界は実体的限界とよんでもよからう⁷⁾。そして、それらの限界は、中心点から測って制度的、経済的、社会的、政治的、そして最後に主権という順序で一つの同心円を作っている、という構造を我々は思いみることができるであろう。

これまで国際社会政策の限界の問題が提起されたことを余り聴かない。寡聞の私の知る限りでは Peter Heyde と E. A. Landy 位だけではないかと思う。P. Heyde は、国際社会政策の限界として、(1)各国のもつ社会保障給付能力、(2)世界経済の不均等発展、(3)各国の主権、(4)東西の冷戦の四つを挙げている。⁸⁾それは余りに教科書風の列举であるのみならず、私がこの小稿で強調した制度的限界を挙げていない。E. A. Landy (前掲書)は、各国の ILO 条約遵守状態に対し ILO のもつ国際監視機能の実効性を測定し、また、その実効性を高めるための方途を提示しようと試みたが、かれの試みた実効性の測定値こそいづくんぞ知らん、じつは国際社会政策の制度的限界を明示するもの以外の何物でもなかったのである。このことはかれの気づかなかった点と思われる。

1) 大河内一男『独乙社会政策思想史』，昭和26年版，332—333ページ参照。「社会

政策危機」論争の経緯は大河内一男前掲書（初版昭和11年2月刊，とくに第3篇第3章）と森耕二郎『社会政策要論』（初版昭和11年11月刊，とくに緒論第5章）に詳述されている。ついでにいえば，この「危機＝限界」論争をわが国に最初に紹介したのは井藤半弥『財政学原理—財政政策総論』（昭和6年10月刊，とくに第5章10）ではなかったかと思う。

- 2) それは，社会主義を志向するドイツ社会民主党の社会主義社会政策理論の特徴の一つであったが，社会主義でなく例えばエドワード・ハイマン流の「社会的理念」実現論においても無限界説が成立する。かれはのちの『共産主義・ファシズム・民主主義』（1937年）や『自由と秩序』（1947年）では「社会的理念」を「秩序」，「正義」，「人間の尊厳」などと言いかええているが，社会政策をそうした政策理念の実現者だと理解するかぎり，そこには限界は依然存在しないことになる。このことは，後述することく，国際社会政策理念論にも関連する重要な問題である。
- 3) 中村正文『社会政策原論』，昭和27年版，164ページ。同書は，数学的分析用具を駆使して社会政策の経済的限界を確証しようとしたわが国での最初の試みであったと思われるが，経済的限界はともかく，社会的政治的限界の問題となると数学的用具の射程外にあることが同書によって明かにされた（第9章および補論参照）。
- 5) 「国内法は，それが組織的統一的に適用されると共に適用の結果は必要に応じて公権力によって組織的統一的に執行される。特に裁判所による統一的な判断に基づいて不法行為や犯罪に対して民事的な強制執行や刑事的な刑が組織的に行なわれる。社会の成員間の争いは最終的にはこのような法的解釈を与えられ且つそれが強制的に実現される。反之，国際法の場合は，この執行も原則として組織的統一的に行なわれない。この執行を保障する権力も国際社会においては組織的統一的な公権力として成立していない……。国際法はその執行について〔当事国の〕自力救済を原則とする。それは主権国家の並存する国際社会の法としての国際法の基本的性格である……。〔そのことは〕法としての未発達を意味する。」（高野雄一『国際法』（下）42—43ページ）。
- 5) 拙稿「ILO危機考」（井藤半弥博士退官記念論文集『社会政策の基本問題』（昭和35年刊）所収）参照。私はそうした諸困難の根底にはILOのUniversalism と Tripartism との相剋（矛盾）の問題がひそんでいることを指摘した。
- 6) E. A. Landy, *ibid.*, 序文から。
- 7) 清宮教授によれば，立法行政にはつぎのような限界が存在している，すなわち，実定法の規定内容として設けられる限界（法内容的限界）と実定法の規定内容そのものに超越する限界（超法内容的限界）とがあり，さらに前者は国際法の設ける限界と国内法の設ける限界とに，後者は実定法の規定内容についての論理的無矛盾性を保持するための限界と事実（自然的不可能事と社会的不可能事）上の限界と正義を保持するための限界とに，それぞれ細分される（清宮四郎『国家作用の理論』所

収「国家における立法行為の限界」参照。)但し、そこで論ぜられているのは国内法の立法行為の場合の限界である。国際労働条約の制定という国際社会政策の条約的側面のみに着目すれば、教授の分類方法は確かに有用であるが、国際社会政策の策定過程に着目すれば、その制度的限界が重視されねばならないこと、本文の説く通りである。なお、一言つけ加えれば、個々のケースについてその実体的限界と制度的限界とを的確に区別することは甚だ困難である。けだし、前者が後者として現象する場合が甚だ多いからである。

8) Peter Heyde, Internationale Sozialpolitik, 1960. SS. 159-60.

5. 結 語

物の限界を見定めるとはその物の本体を知るためである。わが国においては国際社会政策に対する関心は近年急速に昂まりつつある。それが主として労働組合運動の実践的要請に触発されてのことであったことは、周知の所である。しかし、国際社会政策に関する邦語文献は、外国語文献に比べれば御話にならぬ程貧困であり、また、社会政策一般に関する邦語研究書の数に比べればはるかに少数である。参酌すべき邦語文献の少なく、加えて資料の入手は必ずしも容易ではない。そのようなわが国の状況の下で敢えて浅学をかえりみずこのような問題を取り上げて卑見の一端を述べた。このことは、一つにはILO創立50年というこの絶好の機会に、問題を提起して卑見を述べて大方の御教示を仰ぐことが、平素学問研究の業に携わる者の当然の責務であると考えたからであり、二つにはわが国においてもILOおよび国際社会政策に対する学問的関心が一層深まることを願ったからであり、三つにはILOの活動はもちろんのこと広く国際社会政策という国家間協力の活動にも、かつて半世紀前一国のおこなう社会政策をめぐって論議されたと同じ限界問題が伏在しているということをここに改めて確認したかったこと、四つには同じ限界とはいえ、国際社会政策の場合と一国社会政策の場合とではそれぞれの限界の構造に本質的相異のあることを論証したかったこと、これらの個人的動機に発したものであった。

悠々たる歴史の流れを思うとき、ILO創立に至るまでにすでに百年の長

い国際労働立法要求の運動の先史があった。かくて、ILOの50年は、それ自体独立した50年ではなくて、1世紀半に亘って脈々としてつづいてきた世界労働者の悲願達成の運動の歴史の後半3分の1の所に位置づけられねばなるまい。その意味において、ILOは厳密にいて未だ「実験」の過程にあるといわざるを得ない。その創立以来の数度の憲章の改正、機構の改革、任務の再確認などは、その「実験」を成果あるものにするための苦闘の歴史であったとみることができる。ILOは過去50年試行錯誤を繰り返してきたしそして今後も恐らく試行錯誤を繰り返すことであろう。そのようなとき、国際社会政策の限界の問題を取り上げるのは、思わざるも甚しいという誹りを大方から受けるかも知れない。しかし翻って考えてみれば、国際社会政策が未だ実験過程にあるが故にこそ、その限界の問題を学問的立場から取り上げることは、かえってその実験を一層実りあるものたらしめるであろう、という考えも成立つ。しかも、世界資本主義の不均衡発展がますますあらわな形態をとって進行しつつあるとき、国際政治の矛盾がますます鋭い形態をとって拡大しつつあるとき、国際社会政策の限界の問題は確かに社会政策学徒の無視してすごせない重要な問題の一つであると思われるのである。

(後 記)

この小稿を執筆するにあたって、E. A. Landy氏はILO日本人職員安藤寛之氏を通してわざわざ種々の貴重な示唆を寄せられたうえ、氏の *The Effectiveness of International Supervision* の日本語訳の出版を奨められた（その下訳は私の手許ですでにできている）。この紙上をかりて、両氏に厚く御礼申上げる。

(1969. 1. 8. 稿)