

労働者の立場から

村杉 直美



こんにちは、連合生活福祉局の村杉と申します。今回のILO総会には社会保障委員会の労働側オブザーバーの立場で参加をさせていただきました。まず初めにこのような機会をご提供いただきました大原社会問題研究所ならびに関係者の方々に厚く御礼を申し上げます。本日は労働者側としてご報告をさせていただきますが、私は現在の生活福祉局の担当は2年目で、まだまだ勉強も足りない部分も非常に多くございますので、私自身も改めて勉強させていただくつもりでまいりましたので、どうぞよろしくお願ひいたします。

すでに厚生労働省の川野さんのほうからご紹介がありましたが、今回の社会保障に関する一般討議は、政労使三者でどこまで合意形成ができるかということが非常に重要な課題であるということを経前に認識をしてジュネーブにまいりました。

最終的には一般討議報告がまとめられたわけですが、この最終報告に至る過程で、すでに三者および政府側における討議経過をご報告いただきましたので、本日は主として労働者側委員会の中で、どこに重点を置いて議論が行われたかについてご報告を差し上げたいと思います。

今回の総会に先立ちまして、ILO事務局より「社会保障の論点、課題および展望」と題する報告書が討議素材として示されておりました。これは「2000年世界労働白書」に基づいてコンパクトにまとめられたものですが、とくに各国における社会保障の状況について今日的なテーマが詳細に分析され、非常に広範な内容にわたり、精緻に分析をされ評価すべき点の多いものでありました。労働者側として、この報告書の中に述べられている見解について、大きな方向性において異論はなく、前提として議論に入りました。

討議の進め方としては、三者委員会に先立ち、労働側、使用者側、各側の委員会を先行させて討議を行い、その後に三者委員会が逐次持たれていきました。つまり、労働者側も、六つの討議ポイントの順番に沿ったかたちで議論を進めていくという方法を取ったわけです。

労働者側委員会において、具体的な討議に入る前段でまず労働者側議長から強調されましたのは、この間国際レベルでの社会保障に関する三者会議においては、最終的な合意文書への到達が非常に困難な経過にあったということでした。とくに先進国と途上国との見解の相違、労使間での意見の隔たりなどにより最終調整がつかず、土壇場での決裂という結果に終わっていました。そのため「今回はなんとしてでも使用者側と合意に達して最終報告をまとめたい。最終報告を得ることこそが、今後の世界全体の社会保障の前進につながるものであり、現段階では使用者側と非常に良好な関係にあるので、どうか皆さん、そこを理解をいただきたい。」ということで、なんとしても報告書

をまとめるのだという、強固な意思を持って労働者側委員会での議論がスタートしていきました。

結果としては、最終的に個別具体的なというよりも、より総論的、抽象的な内容の報告書の作成が行われたと言えると思います。議論の開始に際して、今回の議論の目的は、個別の国々の問題解決を探るのではなく、あくまでも世界レベルでの共通項を探ることであることを確認しあった上で、各討議ポイントの討議に入ってまいりました。おそらくそこは使用者側委員会においても同様のものであっただろうというふうに想像いたしております。

では、具体的な議論の中身についてご説明に入らせていただきます。

まず第1の討議ポイントは、主に「社会保障と経済発展」に関するものでありました。とくにこの最初のポイントで大きく議論になった点は、グローバルイゼーションに対する評価のあり方というものです。事務局側のスタンスは、「グローバルイゼーション自体について、ここではそのよしあしは評価しない。あくまでもグローバル化によって、より増大する状況変化、環境変化に対応していくために、社会保障というものが今後ますます重要になってくる。その点を強調すべきではないか。」というものでした。

しかし、この点について、われわれ連合としては「グローバルイゼーションそれ自体は、否定するものではない。しかし、今ネガティブな影響が出てきていることについて、やはり労働者の立場としてそうした側面に対するきちんとした評価が必要だ。」という主張を致しました。これに関しては、ラテンアメリカ諸国やアジアの諸国からも同様の意見が多く出されておりました。

しかしながら、討議素材にありましたように、概してコスト、負担などという一方向の側面からのみ強調されがちな社会保障について、やはりそこはもっと積極的な視点から、「今後の社会経済の持続的な発展のために生産性を向上させなければならない。」との位置づけを明確にし、また、最終的な報告書に盛り込まれましたとおり、社会保障は人間への「投資」であるということを明確にうたうという前提で、グローバルイゼーションについてはもともとの原案どおり、評価自体は行わないということで最終的な結論を得ております。

次に第2ポイントでは「社会保障の適用拡大」がテーマとなっております。これに関しては、現在世界の約半数の人々が、社会保障の恩恵を受けていないということであり、適用拡大の必要性について大方異論の出るところではありませんでした。日本においても、皆年金、皆保険と言われておりますが、就業形態の多様化などで、従来の制度では対応できない部分も出てきており、また制度の「空洞化」も深刻化しております。こうしたことから、社会保障の適用拡大については、やはり非常に重要な問題であるという認識で、この点について賛同いたしました。

しかし、討議ポイントで示されておりました「マイクロ・インシュアランスの活用」について、いくつか議論がございました。現在社会保障の適用を受けていない方々というのは、最も弱いところにいる、守られるべき人々であり、国情的にもかなり厳しい条件にある方々が多いということです。そのため、まず第1段階の社会保障への足掛かりの手段として、マイクロ・インシュアランスという非常にミクロの手段をとるとしても、そこはあくまでも最終的には公的な社会保障へと結び付けていくべきである。そういう前提のもとに導入をすべきだという議論がなされました。

それから、「ユニバーサルな」手当てについて、どうあるべきかという議論もありました。そこについても、個別の国々の実情の違いから、どういうものが最適かについて具体的な結論を得るこ

とは致しませんでした。やはりそれぞれの国の実情に合わせて対応すべきであろうという議論がなされました。

第3ポイントの論点は「失業者と所得保障」という点でした。こちらは先ほどもご報告がありましたように、政府側とも大きな意見の隔たりはないものと考えます。ただ失業者と所得保障といったときに、所得保障の中身として、まず社会保障として優先すべきアクセスポイントは何なのかという、前提条件のところていくつか議論がございました。

そこはアフリカにおけるエイズの問題、ここは最終報告では特別なかたちで提起をされたところではありますが、そういったものを含めた医療なのか、それとも所得保障としての年金なのか、雇用機会の促進なのか、について、いくつかの国々によって最優先すべき課題にはいくつか意見の相違が見られました。ここについても個別の国々の課題の整理もしくは、問題解決の場ではないということで、それらの指摘ということにとどまっております。

また、このポイントでは、やはり職業訓練のあり方、雇用機会の創出等のあり方との関連で、最終報告に記載されましたような議論が行われたところであります。

第4ポイントは「社会保障とジェンダーの平等について」に関する討議ポイントでした。実は三者委員会と労働者側委員会が討議ポイントに沿って交互に開催されていく中で、このポイントについては、三者委員会で議論が先に進んでしまい、労働者側委員会で具体的な議論がされないままとなっていました。しかし、この点につきましては、いろいろ派生してくる問題、関連する問題から、他の討議ポイントにおいて、いくつかこのテーマに関する指摘がなされました。

加えて、一部の労働者側グループの中から、最終の報告書に至る起草委員会に対して、ジェンダーの平等に関する起草メモを出す形で最終的な整理がはかられております。

このポイントに関して、労働者側議長が三者委員会において労働者側グループの意見として発言をした内容は、討議ポイントにも出ておりましたように、社会保障において男女平等を達成するだけでよいのかどうかという点でした。労働者側議長は、「それだけでは足りない。もっと社会保障において積極的なアプローチが必要だ。」という意見を主張しておられました。

三者委員会では、この論点に関してある政府代表の方が「われわれの国では、すでに女性の大臣もこの委員会に出席をしているぐらい、女性の社会進出が進んでいるのです。」という発言をされました。それに対して労働者側議長は「限られた地位の女性のみがこうした場に出てこられているからといって、そのことでその国の男女平等をすべて達成していることにはなりません。」と反論されました。彼はオーストラリア出身の方ですが、オーストラリアにおいても、隣の国のニュージーランドにおいても、閣僚級に女性がたくさん進出をしているけれども、だからといって広範に男女平等が達成されているわけではない。そういったことをもって平等の達成ということを行わないでほしいと、ちょっとクギをさされておりました。

また、関連して102号条約における家族形態の前提について、すでになりにかなり時間も経過しており、いままでの家族形態の前提はもう古いのではないかという議論も、出されておりました。これに関しては、最後のところの条約改定、基準設定の扱いをどうするかという点について議論がありましたが、個別条約について指摘はしないということで、社会保障に関連する条約の全般的な課題の指摘という程度にとどめられました。

次のポイントは「高齢化と社会保障財政の問題」についてでした。ここも、労働側の立場は政府側と同様で、高齢化に際して資金調達上発生してくる問題は、主として社会保障制度にある問題ではなく、雇用政策分野において解決可能な問題なのではないかという立場でございました。ここでは資金調達をなるべく可能にし、安定的に行うという意味で、支え手、負担する側により多く回るための雇用創出、雇用機会の改善、生産性を向上するための訓練システムなどをきちんと構築できれば、高齢化で発生する問題というのは克服できない課題ではない。同様に「グローバル化」も資金調達を阻害する要素があり、社会保障の必要性は高まっているが、この点についても雇用政策の中で解決可能である。そういった指摘をしております。

この資金調達に関連して、年金制度の財政方式は「賦課方式」「積み立て方式」のどちらがよいかという議論もありました。ここについてはILO事務局でも整理をされましたとおり、賦課方式のみが高齢化による人口変動により大きく影響を受けるだけではない。積み立て方式においても、資源配分上の問題からすれば、現役世代と高齢者との間でやはり人口変動の影響を受ける、ということでした。日本においても、公的年金制度に対する制度不信や世代間不公平論、財政面への懸念などから、昨今「積立方式」化ひいては「民営化」へというような論が散見されますが、この点についてこうした方向の議論に対する反論を行ったという点で、評価できる点と考えております。

今回の討議において、第1ポイントの「グローバル化問題」とあわせて、最大の争点になりましたのは、社会保障の資金調達における「民営化論」でした。とくにラテンアメリカ諸国においては、公的社会保障の民営化がすでに実践されておりますが、これに対する評価では、かなり意見が分かれました。起草委員会での最終的な報告書案の段階では、「各国の実情による違いがある中で、理想的な社会保障モデルというものはない。それぞれの国々にとって最も適切な手段を組み合わせていくべきではないか。その意味では「民営化」も一つの補完手段として、否定すべきものではない。」という立場をとっておりました。しかしながら、すでにチリ、パナマなどでは、民営化される以前に比べ、民営化による問題が非常に噴出しているという報告がございました。とくにパナマでは、今後の改革の方策を議論する段において、政労使三者それぞれが、もうこれ以上の負担増は無理だとして三すくみの状態にあり、一体どちらに動いていったらいいかわからないのです、と言われておりました。そのためラテンアメリカ諸国を中心に、民営化については、最終報告書で明確に否定すべきであるという意見が強硬に主張されました。ラテンアメリカ諸国は、報告書の文案について対案を出すということを表明されましたが、それに対し、最終的な報告書とりまとめの段階で労働者側から主張をすれば、おそらく使用者側も他のポイントについて意見調整を主張してきて、全体として合意に達することができないのではないかと、という深刻な懸念が議長団から示され、緊張した局面でございました。しかし、最終的にはラテンアメリカ諸国からの文案提出は行われず、当初の案文通りという結果となりました。最終報告の案文の検討では、その他、いくつかの修正が提案されましたが、私の英語力では理解し難い表現上の修正提案もありました。その代償として、使用者側からの提案があり、「社会保障は人間への投資なのだ。」という表現の前半に「社会保障は企業側にとってはコストなのだ。」ということをつけ加えるという、労働側から見ると、特に私どもからすれば多大な喪失とも思われる修正がされる結果となりました。

6番目のポイントは「社会的パートナーのあり方、評価」についてでありました。ここでは、社

会保障の適切な制度運営のためのサポートとして、労働組合を含め三者構成のあり方が重要だという指摘がされました。その中で、とくに発展途上国を中心に強く意見が出されましたのは、「第一義的な責任は政府にある。そういう前提で労働組合の役割も位置づけていくべきだ。」という点でございました。また、併せまして、今後のアプローチとして、途上国へのプログラム、アプローチ等が指摘をされた点は、先ほどの政府側のご指摘のとおりです。主にそういった点が労働側のグループミーティングの中で出てきた点です。

労働側の議論を通じて、最大のポイントとなったのは「グローバルイゼーション」の点と、資金調達に関する「民営化」論についてでありました。もう少し紛糾すると報告書の採択に至らないのではないかという局面もございました。日本としては、やはりILOとしてもっと労働者の立場に立った社会保障という観点を重視すべきであると考え、民営化の否定を支持する立場で意見のサポートをしたいと考えておりましたが、結果的にはラテンアメリカ諸国は、意見をおさめられてしまいました。それだけに今回、最終的に報告書の採択まで持っていきたいというILOの事務局や議長団の意思が非常に強かったという印象を持っております。

これは、これまで世界銀行やIMFが主導していた公的年金や社会保障民営化の方向から、労働者側の立場から見て、社会保障についてこれからはILOがイニシアティブを握るのだという、そういった意味合いが込められているのではないかということを強く感じた次第であります。

今回の社会保障に関する討議それから最終的な報告書の採択が終わりまして、最後に個人的な感想を申し上げますが、ほかの委員会は第1次討議や条約策定に至る段階で非常にタイトな日程であり、夜業も含めてやられておりました。一方社会保障委員会は当初想像していた以上にすんなりと、特に実際の委員会での議論は特に大きな混乱もなく日程をこなしてしまったという感があります。会議という正式の場以外ではかならずしもそうでない状況もあったかと想像いたしますが、最終回の労働者側委員会では、討議をもう少し細かに丁寧に尽くしていてもよかったのではないかと、席上カナダの代表からも苦言が呈されておりました。そこは私としても、日程的には余裕があった点もありましたので、もう少し時間をかけて議論を尽くしてもよかったのではないかと感じた次第であります。一般討議とはそういうものなのかもしれませんが、議論、意見交換というよりは、多くの国々の労働者側代表が一方向的に意見を述べ、どこまで議論が尽くされたのかということについては、少々消化不良の点もあったのではないかというようなことを感想として持っております。

今回の報告書を踏まえ、今後どのように個別課題について具体的に発展させていくかということですが、ILOの具体的な取り組みについては、11月の理事会に委ねられました。この最終報告書の最大のポイントは、社会保障の適用拡大について合意形成をはかったという点であります。報告書の中では、適用拡大の対象は「インフォーマル・セクター」と記載をされておりましたが、この点について、日本のパート労働者なども当然の対象に含まれると考えております。世界的な共通課題である社会保障の「空洞化」解消は、日本においても例に漏れず深刻な課題であると考えておりますが、その解決を探る1つの方策として、今後是非適用拡大に向けた取り組みを尽くしていかなければいけないと考えております。

雑駁ではございますが、以上で私からの報告を終わらせていただきます。

(むらすぎ・なおみ 日本労働組合総連合会生活福祉局)