

使用者の立場から

氏田 誠



日経連の氏田でございます。本日はこのような機会をいただきましてありがとうございます。本日は、6月に開催されたILO総会の一般討議「社会保障」の様式について、使用者代表の立場からお話したいと思います。

今回の討議の概要については、さきほど厚生労働省の川野さんと連合の村杉さんからお話がありましたとおりです。私も当初は、今回のテーマが社会保障ということで、各国が置かれている社会的、経済的状況が様々であり、また、その国の社会保障制度の発展度合い、制度改革の経緯などに相違があるため、討議では政労使の間で大きな意見の対立があるものと予想していました。しかしながら、実際には、これまでお話がございましたとおり、政労使の間で多少の意見の違いはあったものの、大きな対立はなく討議は順調に進みました。

ILO総会には、数多くの国から使用者代表が参加していますが、使用者側の主張については、政労使の代表が集まった政労使委員会が開かれる前に、使用者代表だけの会合を開いて意見の調整が図られます。これは、同じ使用者代表の中でも、先進国と途上国という経済発展の違いだけでなく、社会的、文化的な背景などにより考え方に大きな違いがみられるからです。IOE（国際使用者連盟）という国際組織が使用者側の意見の調整役を果たしており、今回の社会保障の討議においても、政労使委員会が行われる毎に事前に使用者側のミーティングが開かれました。こうした調整機能が働いたこともあり、今回の討議は順調に進行したものと感じています。また、労働者側においても、同様に意見の調整を図る会合がもたれているようです。

それでは、全体の討議の概要については、これまで川野さんと村杉さんからお話ございましたので、討議の論点についての使用者側の考え方を中心にご紹介させていただきます。

第1回の使用者側会議では、社会保障はグローバル化、少子高齢化、失業の増大等の社会・経済環境の変化の中で各国の社会保障制度が大きな変革期にあること、各国の社会保障制度は様々であるため制度の一つ一つの是非については議論しないということが、使用者側の共通認識として確認されました。とくに、二つ目の点については、過去の社会保障についての国際会議において、政治的な利害関係等によって結論の取りまとめにいたらなかったという苦い経験によるものです。この二つのことについては、政労使委員会でも意見が一致し、使用者側としても、この共通認識を踏まえながら討議に臨むことになりました。

全体の議論を通して使用者側がいちばん求めたというか、強く主張したことは、一言で言えば「フレキシビリティ」ということです。このことは、今回のテーマである社会保障に限らず、これ

までのILOでの討議で使用者側が常に主張してきていることです。ILOでの作業につきましては、あまりにも弾力的でない結論に至った結果が、条約の批准に結びついていないという面もあります。また、それが討議の場においても、政労使の対立の要因になってしまうということもあります。多くの国においてILOで討議された内容が加盟国に受け入れられるように、討議内容の取りまとめに当たっては、十分にフレキシビリティのあるものとすべきということです。社会保障というのは、先に出されたILOのレポートでもおわかりになるように、たいへん複雑な問題でございまして、そういった意味からも、十分に弾力的な対応が必要であると考えたわけです。

今回の討議においても、使用者側が最後までこうした主張を貫いたことによって、最終レポートの中に、「社会保障は唯一正しいモデルはない」「社会保障制度は各国で様々であり、各国の実情に合わせてそれぞれが適切な方法を決定すべき」などの文言が盛りこまれたものと感じております。また、使用者側としては、討議全体を通して、社会保障制度は複雑であるがゆえに、雇用政策や他の社会政策を踏まえて、社会的パートナーとの社会的対話を通じながら検討していくべきということも主張してきました。

それでは、これから今回の討議の論点ごとに、使用者側の意見をご紹介します。

まず、社会保障と経済発展の関係についてです。社会保障と経済発展の関係では、その国の置かれた経済状況、社会保障制度の仕組みの違い、社会保障にかかるコストなどに大きく関係しています。労働者側やILO報告書からは、社会保障制度が構造調整政策に大きく機能している、また、生活水準を維持・改善し、企業の生産性の向上に貢献しているという指摘がありました。それには前提条件が必要であると考えます。その国において、社会保障が健全にガバナンスされていれば、労働者側やILO報告書が指摘しているように、企業の生産性を高めることにつながるかもしれません。しかし、社会保障にかかるコストが高ければ、企業の競争力や雇用水準にもネガティブな影響を及ぼします。さらに、社会保障というのは、雇用がないとその財政をファイナンスできないということもありますので、経済発展との関係を考える場合には、そういった前提条件をもとに考えなければいけません。

また、高齢化の進展とともに、年金や医療などの社会保障財源はますます増加してくることが予想されております。そうした財源を賄うためにも、健全な経済成長が求められるものと考えます。経済発展は、国民所得や国家財政の増収をもたらす、また、社会保険制度をとっている国においては、経済成長が事業主や労働者からの保険料拠出に基づく社会的保護施策や国家財政の安定化に大きく貢献するからです。

次に、失業者への所得保障の問題です。失業者への所得保障については、「雇用」を通じて行うべきではないかという点では、労使の間で意見が一致しました。とくに、ここで使用者側が討議で取り上げたのは失業給付の問題です。たしかに、失業給付は失業によって失った所得を補填し、再就職までの支援ということでは有効な手段であると思います。しかし、失業給付はよく計画され、よく管理されていなければ、手厚い給付が存在することによって、失業者が再就職しないままにいるという問題が起こります。制度設計では、給付水準の設定や給付期間の長さについてどのくらいが適切なのかという問題がありますが、手厚い給付があることによって失業者が増えてしまうというようなことがあってはいけません。

使用者側としては、失業者への所得保障として失業給付も必要ですが、失業者を1日も早く雇用に結び付ける施策が最善の方法であり、失業者に給付を行う場合でも、単に給付を行うだけではなく、失業者の再就職を支援するような教育・職業訓練プログラム等とうまくコーディネートされた形での対応が必要であると強調しました。そして、企業としては、その受け皿となる雇用創出への努力が求められているものと考えております。

一方、失業者自身においても、社会への義務を認識して、働く意思を持つことが強く求められます。このように失業者対策は、政府、使用者、労働者それぞれの努力によって対応していくべき問題であると考えます。

次に社会的保護の適用拡大の問題です。具体的には、自営業者、小規模事業場の者、移民など、社会的保護の適用を受けていない人たちへの拡大です。適用拡大の必要性については使用者側も十分認識しています。しかし、これはたいへん複雑で、やはり単純には扱うことができない問題と考えます。また、先進国、途上国で状況が異なりますので、それぞれの国の実情に合った対応が必要なお問題であると考えます。

討議では、途上国などで見られるインフォーマルセクターで働く人への適用拡大が大きく取り上げられました。国によっては、インフォーマルセクターで働く人たちがその国の経済を支えているという面もございまして、そういった人たちへの適用が必要ではないかということです。また、途上国などでは、はじめからインフォーマルセクターの中で働かざるをえないような状況にある人たちも多く、すでに社会保険制度が導入されていても、税とか、拠出を行わない行動に陥っているという指摘もありました。

繰り返しになりますが、社会的保護の適用拡大につきましては、各国の置かれている状況によって適用されていない人たちのニーズや労働の態様、制度への拠出能力など、状況が大きく異なりますので、それぞれの国において国レベルでの解決が図られるべきものと考えます。

また、いくつかの国では、社会的保護の適用を受けていない人たちのヘルスケアや他のリスクをカバーする互助会などのマイクロインシュアランス（少額保険制度）が存在し、それがインフォーマルセクターで働く人たちにとって、一定の役割を果たしているという紹介がありました。そうした方策については、使用者側としても有用であると認識しており、他の施策と合わせて適用拡大が図られるべきものと考えます。

インフォーマルセクターに対して、フォーマルセクターという言葉があります。フォーマルセクターの人たちというのは、大まかに言えば、きちんとした雇用関係にある人たちなどを指しますが、そういった人たちは、それぞれの国で導入されている社会保障制度に何らかの形で拠出を通じて貢献しています。社会的保護の適用拡大の議論では、こうしたフォーマルセクターの人たちの拠出に上乗せをして得られた財源を通じて、適用を受けていない人たちに社会的保護を拡げてはどうかという意見もありました。これに対して、使用者側は、そういった特別な財源を安易にフォーマルセクターの人たちに求めるべきではないと強く反対しました。

社会的保護の適用を受けていない人たちへの対応については、国民全体で支えるという観点からも、税を基本とした財源を通して適用拡大を図っていくべきであり、また、インフォーマルセクターからフォーマルセクターへの移行を円滑に行っていくことによって、適用拡大につなげていくも

のと考えます。

いずれにしても、社会的保護を受けていない人たちについての調査・研究はまだ不十分でございまして、その実態について詳細な研究や分析等が必要であると考えます。

次にジェンダー平等の問題です。その方向性につきましては、使用者側も異論はないところでございます。討議では、政労使の間で単なる平等な取り扱いだけではなく、結果における公正さが求められるという共通認識が得られました。

使用者側からは、男女平等の問題に関して、イコールトリートメントとディスクリミネーションという言葉が混同して使われているのではないかという指摘をしました。男女平等については、異なる言語や異なる社会では全く違ったことを意味することがあります。男女平等といわれているものの中には必ずしもジェンダーに基づいた差別とは言えないものもあるということです。また、議論では、女性の年金拠出の低さ等の問題が指摘されましたが、それは就労形態や賃金制度による問題もあり、社会保障だけの問題ではないと考えます。女性が家族責任において育児や介護を行うことで加入期間が短くなり、年金額が減るという問題に対しては、仕事と家庭の両立支援とか、保育サービスの充実といった幅広い意味での対応が必要であり、社会保障の世界だけで考えるのではなく、その他の社会政策のなかで総合的に取り組むことが必要であると考えます。

ジェンダー平等の問題につきましては、各国の社会的、文化的な背景などによってその解釈も大きく異なるという面もありますので、それぞれの国の実情に合わせた適切な対応が必要であると考えます。

次に年金財政の問題です。高齢化が年金財政に与える影響については、先進国だけでなく途上国の問題でもあります。高齢化による年金財政への影響を軽減させるために、年金の支給開始年齢の引き上げ、保険料の引き上げ、給付の抑制、公費への依存などの対応がありますが、これだけではありません。

また、年金の財源方式については、先ほど村杉さんからお話がありましたとおり、賦課方式と積み立て方式の優位性などについての議論が行われましたが、労使とも、年金の持続可能性については、年金の財源方式を変えるだけでは十分に対応できないという意見で一致しました。

使用者側としては、年金のあり方について、公的年金と私的年金をあわせて考えるべきと考えます。労働者側は年金の民営化についてかなり強く反対されたわけですが、使用者側はそれは選択肢の一つとして認められるべきものと考えております。どんな年金システムにも長所短所があります。これからは高齢化に対応するためにも、公的なものと民間のものをはじめ、また、財政方式にも賦課方式や積み立て方式などいろいろ組み合わせながら、国の実情に合わせて柔軟に対応していく必要があると考えます。

どんな年金システムをとるにしても、公的年金については政府が最終的な責任を負うべきということについては、労働者側と意見の一致がありました。ILOにおいては、年金の財政方式や年金に対する高齢化への影響などについてさらに調査・研究を行い、専門会議での検討や技術協力などを行う必要があると考えます。

以上が討議における主な論点についての使用者側の考え方です。次に、今回の一般討議に当たって、日経連としての基本的な考え方を取りまとめておりますので少しご紹介させていただきます。

日経連では、日本で急速な少子高齢化の中で社会の活力をこれからも維持していくために、社会保障改革が急務であると考えております。さらに、国民の社会保障制度に対する不安や不信感を払拭するためにも、早急に将来の社会保障の全体像が国民に示されるべきであると考えております。高齢化のピークにも対応できる持続可能な制度の再構築が求められているわけです。

社会保障改革にあたりましては、これまでの公私の役割分担を見直すということが必要であり、自助、共助、公助のバランスのとれた「中福祉・中負担」の実現を目指した改革が必要ではないかということを目指しております。これまで年金、医療、福祉など個別の制度ごとに拡充がはかられてきましたが、今後は社会保障全般にわたっても総合的調整と効率化を進める必要があると考えます。また、ILOの最終レポートにもございましたとおり、女性の活用とか高齢者の活用によって、働く意欲のある方々に社会保障を支える側に回ってもらうということも必要ではないかと考えております。

最後に全体的な感想についてお話しします。今回の一般討議の結論につきましては、使用者側の主張がすべて通ったわけではありませんが、ここで示された方向性についてはほぼ使用者側の考えに沿ったものになっていると感じております。報告書は全体として社会的保護の適用拡大を強く求めるものとなりましたが、最初に申し上げたように、ここでは社会保障制度は各国の実情に合わせてそれぞれが適切な方法を決定すべきという弾力的な対応が明確にされました。また、将来の基準設定問題については取り上げられず、ILOに対して、社会的保護の適用拡大、社会保障制度のガバナンスとマネジメント、ジェンダー平等、年金財政のあり方等についてのより詳細な調査、専門家会議での検討、技術支援などを求めるものになりました。こうしたILOの作業は、将来、基準設定問題が取り上げられた場合の議論が必要とされるだけでなく、今各国における社会保障についての議論においても必要であると考えます。

日経連としても、今後そういった場面がまいりましたときには、今回の一般討議における議論の内容、およびILOによる作業から得られた報告の内容等を十分に踏まえながら対応していきたいと考えております。

（うじた・まこと 日本経営者団体連盟環境社会部課長代理）