

第100回ILO総会での社会的保護・社会保障をめぐる議論



山端 浩

本日お招きいただいたことに対して、法政大学大原社会問題研究所、ILO駐日事務所に対して御礼を申し上げます。今日は、ILO第100回総会の社会的保護・社会保障をめぐる議論についての概略をご紹介します。

まず、「社会保障の現状」について簡単にお話しさせていただきたいと思います。先進国において社会保障は拡充され発展し続けているわけですが、発展途上国においては適用率が低く、世界の人々のほぼ8割は包括的な社会保障の全く枠外にあり、特に未適用者の多くは発展途上国にいます。世界の人々の3割が必要最低限の必須の医療、英語でいいますとEssential Healthcareを全く受けることができない状況に置かれています。失業者に関しましては、失業している人の15%ぐらいしか失業給付を受給していません。高齢者に関しても、6割は年金を全くもらっていない。年金のない高齢者は家族からの支援などを通じて生活をしている人が多いと思いますが、世界の高齢者の半分以上の人は全く国から年金給付を受けていません。子どもにつきましても、5割の子どもは貧困の中で暮らしており、必要な教育とか医療の枠外にいます。

現在の社会保障制度は社会保険制度を中心に構成されており、先進国の正規の賃金労働者は比較的包括的な社会保障給付を受給しており、発展途上国でも正規の賃金労働者には一定限の適用が見られますが、その他の者に対して社会保障の適用拡大は大変難しいのが現状です。これは主として社会保障の財源の問題で、社会保障の未適用者は低所得であり、また行政的にも適用や保険料徴収の手続きが進まないため、社会保障の適用拡大のペースは遅々としております。

世界的にも、社会保障の適用されない者、特に発展途上国の未適用者を放置しておくわけにはいかないという議論が高まっており、税を財源とした保険料拠出を要しない社会保障制度を導入する国が徐々に増えてきています。しかし、発展途上国の各国に存在する異なる社会保障制度は相互にあまり整合性もなく、いまだに未適用者が大宗を占めています。

ILOは社会保障に関しては、例えば1952年の第102号条約などを基礎として活動してきましたが、

山端 浩（やまばな・ひろし） 国際労働事務局（ILO）本部社会保障部専門家

1965年生まれ。京都大学大学院理学研究科修士課程を修了後、旧厚生省（現厚生労働省）にて公的年金・医療保険制度の設計・財政および数理に携わり、2000年に厚生省辞職。ILO本部社会保障部（ジュネーブ）、ILOアジア・太平洋事務総局（バンコク）で社会保障制度の設計・財政および数理を担当する。現在は、ILO社会保障部のILO加盟国に対する財政・数理に関する技術援助の総括責任者。

ILO内部でもこの状況をそのまま放置してはならないとの議論があり、国際的にも社会保障の適用拡大についてだんだん声も高まっている状況下で、ここ10年間に国際的な議論を通じて、より積極的な社会保障の拡大についての機運がだんだん盛り上がってきました。

その発端は、2001年のILO総会で社会保障に関する一般討議が行われ、社会保障に関する新たな合意が形成されたことです。これを受けて2003年から「すべての人に社会保障を」というスローガンのもとに、社会保障の適用拡大をILOの最優先課題の一つとして活動してきました。議論を行う上での土台として、2005年から2008年ぐらいにかけて、グローバルな政策文書を出版しました。こういった文書に基づき、2007年から2010年ぐらいにかけて、アジア・アフリカ・南アメリカなどで地域会議を行い、また三者構成の専門家会議をジュネーブで行いました。これを踏まえて、今年、ILO総会で社会保障に関する会議が行われました。英語ではRecurrent Discussionというのですが、2001年の総会での議論の10年後に一巡して再び議論を行い決議と結論が得られました。これについて今日はお話をいたします。

この2011年の決議と結論を受けまして、事務局は、来年には新勧告を討議し採択をしようと考えています。社会保障の現状と適用拡大についての世界の潮流と国際的な議論に関するグローバル・プロダクトがいくつかあります。残念ながら和訳は出ていないのですが、一点目は政策文書です。いくつか政策文書がありますが、その中には例えば社会保障に関する条約の意義とか、社会保障を今後拡大していくための戦略とか、また粗々ですが必要なコストの推計などがあります。こういった政策文書を通じて、適用拡大戦略の可能性について議論をしてきました。

それから、2010年に社会保障の現状の集大成としてILOのフラッグシップ・パブリケーションと呼べる“World Social Security Report”を出版しております。その他に、政策の手引きとか、発展途上国でだんだん採り入れられてきた保険料無抛出の社会保障制度のケーススタディを出版物でまとめています。

また、私たちILO事務局の活動についても、2001年の総会の議論を受けてここ10年ちゃんと活動してきたかということについて監査を受けておりまして、今後も適用拡大を推し進めていくべきとの評価を受けております。

それでは、「第100回総会での議論のまとめおよびそのフォローアップ」についてお話しさせていただきます。第1点目は、先ほどILO駐日事務所の長谷川代表からもご紹介のあったディーセント・ワークの行動計画という大きな枠組みの下ですべての人に社会保障を拡大するという合意を深めるという結論を承認しました。

2点目は、私たちはここ10年間を通して、社会保障の拡大戦略についてご議論いただいたわけですが、社会保障の適用を水平・垂直の2次元で拡大するという戦略が総会で承認されました。この2次元の意味については、後ほどもう少し細かく説明させていただきます。

3点目は、包括的な第102号条約、またそれ以上の適用や給付を提唱する社会保障に関するILO条約がありますが、その重要性を再確認しました。これは、新しい適用拡大戦略を打ち出すのは、ILOにとってこれまで重要であり活動の基礎となってきた社会保障に関するILO条約、特に第102号条約の機能を弱めるのではないかという議論がILOの内部および外部であり、ILO条約の今後の位置づけについて再度確認しておく必要があるという問題意識に基づくものです。新戦略は、今ま

でやってきたことを投げ捨てるということではなく、今までやってきたことの延長線上にあることを再確認したわけです。ただし、水平的な次元、つまりすべての人に基礎的な給付の適用を広げていくということに重点を置いたのが今般の新戦略の特徴です。

4点目で、基礎的な社会保障給付を行う社会的保護の床に関するILOの新勧告の採択について来年2012年の総会で議論することに合意しました。

最後に、もちろん特に途上国からの要請が大きかったわけですが、適用拡大とか包括的な社会保障制度の構築に関し、ILO事務局としてしっかり活動するように要請もされました。

それでは、このまとめの下で、今回の「社会的保護・社会保障をめぐる決議と結論」について、もう少し細かくご説明したいと思います。

「ジュネーブでの合意」です。まず第1点としては、社会保障制度は不可欠であるということを確認するという事です。これは昨今の世界経済危機以降、ますます一般的なコンセンサスが得られてきていると思うのですが、社会的公正さを保ち生産性が高い経済発展をするためには、持続的な社会保障制度は必要条件であるということを確認したということです。

2点目として、社会正義や公平なグローバリゼーションという目的を達成するためには、社会保障はそれ自身独立した孤島のようなものではなく、国策としてのディーセント・ワーク行動計画の下で一体として運営されるべきであることを確認しました。

3点目として、当然ですが、社会保障制度に関し、まず国のオーナーシップということを含め、まず国内で議論をして政策決定をした後、国の法律の規定に基づく権利性のある給付を行うことを合意しました。これは非常に重要なことで、日本などの先進国では法律もよく整備され、給付や財源徴収が法律に基づき施行されていますが、発展途上国などでは、法律の規定が非常に弱かったり、もしくは法律の規定があっても適正に施行されないということがしばしばあるという現状から、社会保障制度の統治の重要性を再認識しました。

4点目は、三者構成主義と社会対話の重要性で、これは社会保障制度全体の持続性にとって鍵となることです。政府が密室で議論をして、制度設計や運営について決めるのではなく、政労使による対話を深め、合意をしていくというプロセスなしには、社会保障の持続可能性はないということを確認しました。

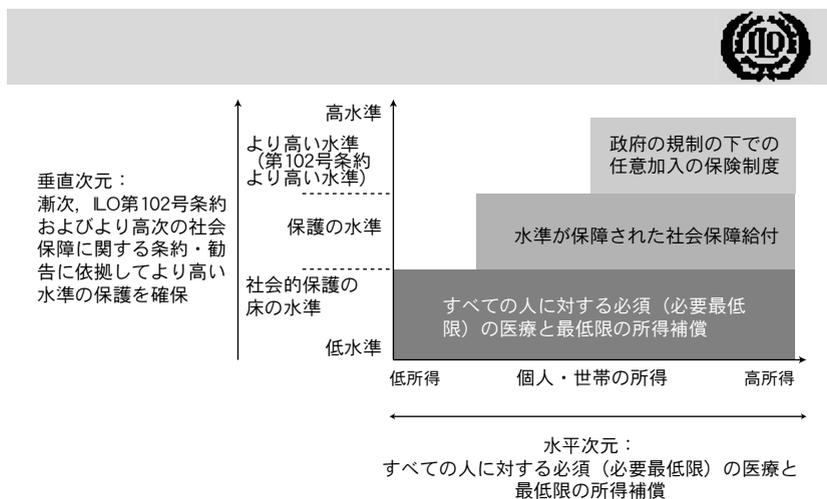
それから5点目ですが、社会保障は人権であると同時に、社会・経済の発展にとって必要なものである、つまり社会保障なしでは社会・経済は発展しないことを再確認しました。

「社会保障を拡大する戦略」についてです。ディーセント・ワークの四つの柱の中で、社会保障の拡大は最も優先順位が高い事項の一つと位置付けた上で、最低限の保護をすべての人に拡大することに重点をおいています。この社会保障の水平的拡大に加え、現存のILOの社会保障に関する条約に依拠しつつ、より高い水準の社会保障を確保する垂直的拡大をしていくという2方向での新戦略を策定することです。

この適用拡大の新戦略は、包括的な社会保障条約である第102号条約と整合性を確保しつつ、可能な限りこの二つを遂行していくべきであると確認されました。

この拡大戦略について、図で大雑把な説明をします。包括的な社会保障制度には大雑把に言って二つ次元があって、一つは水平的な次元、つまりどれだけの人々に社会保障を適用するかというこ

図1 ILOの2次元の拡大戦略：包括的な社会保障制度の構築



とです。社会保障制度は、所得にかかわらず、すべての人に必要最低限の医療や最低限の所得を人生の局面にかかわらず支給すべきであるということです。

新たに打ち出された社会的保護の床の給付水準は、「これでなければいけない」と国際的に決められるわけではなく、国の中で合意して決めていきます。より高い給付水準の最低限になるのが第102号条約などに規定された水準で、例えば老齢年金では30年の保険料拠出で所得に対する代替率が40%ですが、この水準を、社会的保護の床に加えた社会保障給付によって保障します。これは全員とは必ずしも限らないわけですが、できるだけ多くの人に財政の許す限りで給付をしていきます。その上にさらに、「政府の適正な規制下で」、任意加入の保険制度が上積みされてもよく、より高い給付水準を確保するように垂直次元の適用拡大がなされます。

新戦略については、その方法や制度について縛らず、成果を重要視することが、ILO加盟国との議論を通じて盛り込まれました。この多様性を重視する点は、私たち事務局にとって一種の妥協だったのですが、別に困った意味での妥協ではなく、お仕着せの「これでやりなさい」というガチガチに縛った方法や制度を提唱せず、方法は国情に合わせて違ってよいがその成果を重要視するという妥当な形で議論がまとまりました。

例えば、社会保険によって最低水準である社会的保護の床の水準まで給付しても、別にかまわないわけです。日本の厚生年金は、俸給を基礎とした社会保険方式として基礎年金を内包して社会的保護の床の水準まで入り込んで給付しており、被用者の医療保険も、社会的保護の床の水準とそれ以上の水準に分けずに給付しています。低所得の人については、社会保険が欠けた場合は生活保護を給付している。日本など先進国の制度は、むしろこのような制度が多く見られます。

単なる給付の上積みという話をすると、上積みの制度が別々でなければいけないのかとかいう誤解を生むので、私たち事務局でも説明に気をつけていろいろな方法があるのだということを説明しています。

他の例として、全国民一律に普遍適用を給付し、その水準が社会的保護の床の水準に至らなかつ

たら、さらにその上に生活保護を積み上げておかまわれないし、社会保険によって補填してもかまわれない。成果を重要視することと、ある一定のお仕着せのメニューでやれと言っていないことを説明するために、いくつかの例を示させていただきました。

「社会保障拡大の原則」ですが、いくつかありまして、一つ目は普遍的、ユニバーサルな適用ということです。つまりこれは全住民に対して適用を行うべきであるということで、要するに社会保障の適用に穴が開かないようにすることを原則にします。ただし、それは一度に達成できないかもしれないから、政労使で対話していただいて、合理的に優先順位を決めて、それに基づいて段階的に適用拡大をすることが一番現実的な方法だと私たちILO事務局も考えています。

図2 「多様な」戦略の意味するもの：例1

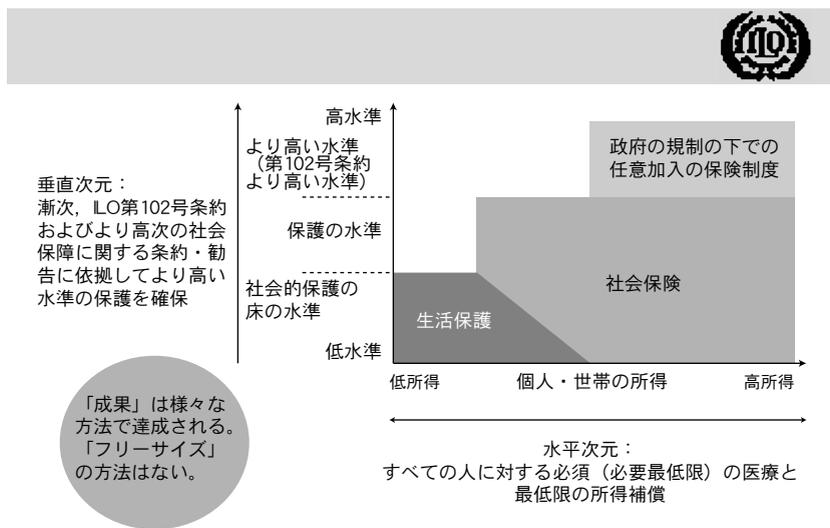
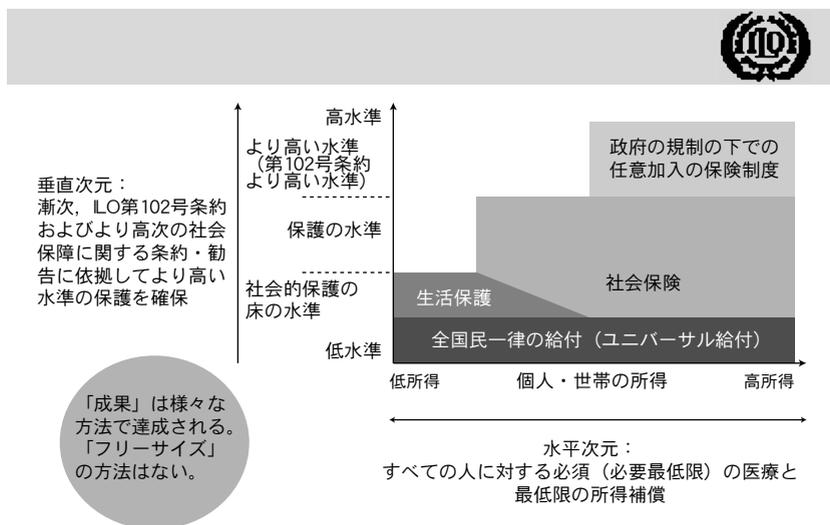


図3 「多様な」戦略の意味するもの：例2



2点目の持続可能性は、ずっと昔から非常に重要な議題です。財政や経済から見て持続可能性がある制度を通じ社会保障の拡大を図ることの重要性を再確認したわけです。特に基礎的な給付については、財政制約は当然あるでしょうが、その給付を保障することを強調しています。

3点目は、法律で約定した権利を基礎とする給付の支給です。平たく言えば、社会保障はチャリティーではなく、権利に基づき、政策決定プロセスを通じ法律を決め、法律に基づき対象者全員に給付されることを原則とします。

4点目は、成果の達成ということで、先ほど申し上げたとおり成果の達成を最重要視し、社会的保護の床の保護水準を適切なものにするということです。制度に関しては柔軟であり、各国がその国に適した制度を行うという意味で多様性を許すことです。社会保障の拡大に際しては、各制度の間に整合性があり効率的であることが重要です。例を挙げると、所得保障では、生活保護、社会保険給付、税制によるユニバーサルな給付などがありますが、この組合せに整合性があり、効率的であることが重要です。適用に間隙や穴があってはいけない反面、二重にダブって給付をすることは避けなければいけません。

最後に5点目として、社会保障の水平的拡大は可及的速やかにやるのですが、垂直的な方向、つまり給付のレベルを上げる方向に関しては、第102号条約もしくはそれより高次のILOの社会保障に関する条約や勧告に沿って漸次拡大をしていくという段階的な拡大の原則があります。

「水平次元の拡大：社会的保護の床」についてです。事務局は、英語で「社会的保護の床」をソーシャル・プロテクション・フロアと呼んでいたのですが、途中で各国の状況に応じた多様性を求める議論が出て、現在はソーシャル・プロテクション・フロアーズと複数形になっています。

まず「人の一生を通じて」、英語でいうとライフサイクルを通じて、必要最低限の医療及び国によって決められた最低水準の所得保障を含む社会的保護の床、ソーシャル・プロテクション・フロアーズを迅速に遂行することを目指すということです。これが今度の勧告の柱になると思われます。

2点目は、国自身がオーナーシップをもって、政労使の対話を通じて給付の優先順位を付け、社会的保護の床を設計し施行すべきであるということです。

3点目は、その多様性の確認で、社会的保護の床の制度については異なる方法を採用することは別にかまわないということです。社会的保護の床の実現のためには、ユニバーサル・一律の給付制度、社会保険、公的な雇用計画とか雇用扶助などの雇用を確保する方法、低所得者に対する生活保護などいろいろな手段があるのですが、その組合せについては加盟国にゆだねられています。

4点目として、予防的な手法、例えば労働安全衛生とか社会的なサービスとの適切な組合せを重要視するという事です。先ほど述べたように、給付としては生活保護、社会保険、一律のユニバーサル給付などに予防的な措置を組み合わせ、成果を達成することを重要視します。

次に「垂直次元の拡大：より高次の社会保障給付」についてです。もちろん、今回のILOの議論では社会的保護の床に力点がありましたが、基礎的な給付だけに社会保障はとどまるわけではなく、給付の水準を高めることも重要です。例えばILO第102号条約に定める給付を考慮して、給付の水準を段階的に高めていきます。

ここでは非正規雇用などのインフォーマル経済の段階的な正規化、つまりフォーマリゼーション

の推進を前提条件としています。社会的保護の床に関する水平拡大は、インフォーマリゼーションがいまだに広く見られることを前提にしているのですが、より高い給付をする垂直拡大には雇用の正規化が非常に必要であるということをここで確認しています。

また、経済の発展に伴い所得保障と医療保障は強化されるべきであると述べています。逆に、所得保障や医療保障が強化され経済が正規化することによって、税金や保険料などの社会保障の財源が調達しやすくなり、社会保障の更なる拡大に寄与するという相乗的な効果があります。

「社会保障の拡大戦略：政策の原則」についてお話しします。戦略は国の財政を基礎とし、国が一義的に財政には責任を持つということと適用はユニバーサル、普遍的であり、適用されない人がいないようにすることが重要です。差別的取扱いの撤廃に関しては至急の要件である一方、一般的には徐々に施行を行うということを原則とする漸次主義が盛り込まれています。

国の政策決定の原則は当然のことながら、ほとんど今までの社会保障に関する条約に書いてあることの再確認ですが、まず男女平等の原則に基づくこと、社会・経済から見て適切なものとする、すなわちどの国にもぴったりのフリーサイズの政策はなく、それぞれの国にとって社会・経済的に適切な給付を行うこと、権利を基礎とした給付を行うこと、持続可能性を担保するという、政府が一義的には全般責任を負いながら、政労使の弛まざる参加を基礎としたよい統治を確立することを原則にして政策を発展させるべきであることです。

今回の議論では、社会保障と雇用との関係、特に雇用の正規化との関連について述べており、社会保障の給付はそれ自身で独立したのではなく、雇用政策と非常に密接な関連があり社会保障は生産性のある雇用の創出に寄与すべきであり、翻って生産性のある経済が社会保障の財源を強化することを述べています。

雇用の正規化は、社会保障の枠外の議論ですが、社会保障を拡大するためには非常に重要なことですので、加盟国は、インフォーマル経済や非正規雇用からフォーマル経済や雇用の正規化への転換を引き続き目指して努力することが述べられています。

社会保障が雇用に対して抑制的であってはいけないことも盛り込まれており、雇用の正規化の動機付けを生み出すように制度が運営されるべきであると述べられています。たとえば、煩雑な社会保障に関する事務手続きが社会保障の拡大を阻んでいることがありますが、可能な限り行政手続きを簡素、簡明なものにしていき、社会保障による雇用の正規化の費用を高めないように努力するよう確認されました。

税、社会保障、労働に関する適切な国の監督は、非常に社会保障の将来にとって重要であることも確認されています。偽装的な雇用関係とか、事業所や労働者の未申告は社会保障の適用や持続的に発展を脅かしますので、適切な監督を強化することが必要です。

また、経済の正規化は社会保障の財政基盤の強化し、更なる適用拡大や給付水準の向上に資するので、経済や雇用の正規化は非常に重要であると再確認されています。

「財政負担能力および財政的な持続可能性」は地味な話題ですが、重要な問題として非常に議論がありました。まず確認されたのは、社会保障給付は長期的な人々に対する投資、インベストメントであり、経済効果を測るのは難しいですが、人的なインフラストラクチャーへの積極的な投資だということを再確認しました。これは非常に重要な確認事項だと思います。人に投資しない社会で

は、健康で生産的な労働力が生み出されず、経済が不安定化し、さらには社会的な弱者の排除とそれに伴う社会の不安定を生み出しますので、そういう社会は重大なコストに直面します。

もちろん投資には負担が付いて来るわけですが、負担者、受益者、もちろんその二つは必ずしもはっきり分けられる訳ではなくて、年金のように現役時は負担して退職後に給付を受けることもあるわけですが、全体として、短期・長期の費用負担と給付の間に合理的なバランスが必要です。この合理的なバランスを見出すために、もちろん数理計算なり財政計画が重要な要素ですが、その最終的な決定は社会対話を通じて見出されるべきものです。

社会保障制度の「統治」についてですが、社会保障制度はまず効率的であること、加入者が制度を信頼することが重要です。信頼を勝ち得るには透明性が必要で、社会保障制度の管理・運営は政労使が社会保障制度の監督に積極的に参加することが必要です。ただし、制度運営の最終的な責任というのはもちろん政府に属し、法律を制定し、それを通じ給付水準や統治を高めていく一義的な責任は政府にあります。

社会保障の優先順位の設定や、給付に対する社会の期待と財政制約をバランスさせることや、世代間の公平を担保するといった難しい政策決定には、万能の処方箋はなく、政労使による社会対話が不可欠です。また、法律の設定や戦略というデザインのみならず、政労使は、日々の施行の監督、例えば保険料の滞納がないか、汚職がないかといったことに関しても積極的に参加していくことが、非常に重要です。

社会保障の教育についてですが、もちろん国が一義的に責任はあるのですが、労使についても、構成員に対して社会保険の知識を共有できるように知見を高めることが非常に重要です。

「ILO条約・勧告の重要性——さらなる条約の批准・施行の促進」に関してです。第102号条約には、すでに社会保障制度の制度設計とか財政・統治・検証に関する原則が記述されており、これからも社会保障の発展の基礎になるので、加盟国に対して速やかに批准を促しています。日本はもちろん第102号は批准しているわけですが、多くの、特にアジアの発展途上国などでは批准されておらず、批准のための教育とか社会対話の強化は、今後とも重要です。

それから「将来の条約・勧告設定の課題」です。ILO条約については、性差別を助長する表現があり、第102号条約は設定されたのが1952年と半世紀以上昔なので、「無業の妻」といった表現に関しずっと議論の種になっておりましたので、事務局は現実的な解決を探るように要請されています。

何度も繰り返し述べさせていただきましたが、新たな勧告の必要性が述べられております。この新勧告は、国のオーナーシップを重んじ、柔軟でありながら理念で終わるのではなく、加盟国にとって意味がある手引きを提供すべきだというなかなか難しい要請がされておまして、できるだけこの要請を満たすものとなるよう、事務局で草案を練っていきます。

「政労使の役割」については簡単に触れておきますが、国が戦略を策定し法律を作っていく際に、社会保障の政策や法律とマクロ経済政策などの整合性を担保していくことが非常に重要です。国には、例えば他には他国との社会保障協定等の締結があります。

労使ですが、当然のことながら、基本的には社会対話を通じて制度の立案や運営に参加をしていくことが非常に重要です。また構成員の社会保障に関する教育をしっかりとやっていくことも非常に

重要です。

私たちILO事務局として、そういう国の努力をサポートするようにと、現行の資金や人的資源の制約下で要請をされています。戦略の策定や制度の立案に関して、特に発展途上国に対する援助が、ILO事務局に要請されています。また、社会対話を促進するために、特に労働者や使用者に対する教育の強化が要請されています。

「2012年第101回ILO総会での社会的保護の床に関するILO勧告に向けて」についてですが、八つの「新勧告の原則」があります。原則①は、究極の目的は、すべての人の人生の全局面にわたる社会的保護を担保するという事で、これは先ほど申し述べたように結果重視主義、成果主義といえますか、一つの方法を無理やりあてはめるということではなくて、適切な方法を各国で施行していくこと。原則②は、一度に施行するのは無理なので、段階的に施行すること。原則③は、社会保障の拡大が、国の社会・経済発展と整合性があること。原則④は、貧困削減とか人間の開発といった国の大きな目標・政策と目的を共有して、そういった政策の中に埋め込まれているべきであるということ。それから当然ながら、原則⑤は、持続的な財政、健全な財政・財政管理がされるということ。原則⑥は、法律で保障が担保され、原則⑦は、透明な統治がなされること。最後に非常に重要ですが、原則⑧は、男女平等を促進するものにすべきということです。

新勧告の草案は、国の状況・発展度合いに応じ柔軟に適合させるものであり、かつ意味のある手引きになるように要請をされています。

この新勧告の中心課題は、社会保障の適用を広げることです。中心となるのは、より多くの人々に適用を拡大する水平的拡大、他の言葉で言いますと、社会的保護の床の施行を援助することです。

もちろん三者構成には十分留意をせよと確認されています。水平次元の給付は、大雑把に申し上げます、①医療が全居住者に行き渡り、②すべての子どもに必要な栄養や教育がいきわたるように所得を保障し、③生産年齢期に属する人々は、基本的には労働により基本的には自分の所得を調達して行くのですが、それが無理である場合に社会保障を通じ所得を保障し、④高齢期のすべての居住者に対し最低限の所得保障を保障することです。これが、現在ILO事務局の草案の「四つの保障」です。

「2012年ILO総会に向けての準備」ではありますが、2011年6月のILO総会での議論を踏まえて、8月には質問票を各国政府に送付しております。この質問票は、社会的保護の床に関する各国の法律施行状況の調査で、11月1日が質問票の締切です。それが2012年3月に青書としてまとめられ、ILO事務局が新勧告の第1草案を出します。

この第1草案を叩き台にして、来年6月のILO総会において、条約・勧告設定に関する議論をします。普通は2回議論するのですが、時間が非常に限られていることもあって、議論は1回のみと合意されました。もし加盟国の政労使の方の合意が得られたら、新勧告は採択されるという運びになっています。

少し長くなりましたが、以上で終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。(拍手)