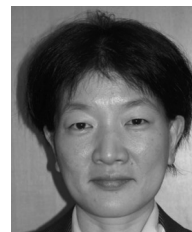


新しい人口動態における 雇用と社会的保護

松本 真紀子*



こんにちは。ただいまご紹介いただいたILOバンコクで雇用政策の専門家として働いている松本と申します。今回は簡単に「人口動態における雇用と社会的保護」というILCで取り扱われた議題のご説明をさせていただきます。まず大まかな背景とレポートの構成、何が議論されているのか、そしてILCでの討論、採択された結論文書について説明します。

まず、議題の背景です。本来この課題は2009年のILO総会で取り扱われる予定でしたが、2009年はリーマンショックなどもあり、世界金融危機・経済危機というかなり緊迫した状態だったので、この議題は先送りになりました。問題意識としては、世界的な人口動態の変化が労働人口に与える影響、またそれによって必要となる社会保障制度への影響や、持続性というものがどうなるかという点が挙げられます。また、グローバル化が進むに当たり市場の競争がさらに激しくなるにつれ、広義的に人口全般の社会的保護をどうするかという議題が2012年度に取り上げられ、勧告が採択されています。こういった社会保護、そして雇用をどうするかという議題が、少なくともILOでは近年かなり活発に議論されており、今回の総会はその延長線上にあるということもあります。以前からのILOの取り組みとしては、人口動態の変化について、1979年のILO総会に提出された事務局長報告で高齢労働者の仕事と退職という課題がすでに取り上げられています。このレポートと議論の結果、1980年に「The Older Workers Recommendation」という高齢労働者についての勧告が採択されています。最近の国際的背景としては、2004年国連総会での決議があります。第2回高齢化問題世界会議のフォローアップもあります。また、地域別に活発な政策議論、および政策も実施されています。

次に、レポートの概要を簡単に説明させていただきます。まず、高齢者と高齢労働者の定義・年齢枠については、国際的に決められた年齢枠はなく、国別に差があります。一般的に15歳から64歳の枠を一般的に生産年齢人口とみなしています。それに伴い、レポート上では、何歳以上を高齢者というふうには特に定義せず、国および地域の状況に該当する形で、高齢者の方々を分析しています。もう1つの問題は、今回のプレゼンではあまり深く触れていませんが、途上国は高齢者というより若年層のほうが圧倒的に多いという点です。そして、どの年齢層に対しても社会保障制度があまり確立されておらず、また制度はあっても実施状況が不十分といったケースが多いので、議

*松本真紀子（まつもと・まきこ） ILOアジア太平洋地域総局雇用専門家。1998年～2012年、ILOジュネーブ本部雇用政策局国家雇用政策班でリサーチ・エコノミスト。2012年3月にILOアジア太平洋地域総局に異動。

論・考え方が違ってきます。

このレポートは4章からなっていて、第1章は人口労働と労働市場に関連する分析です。第2章は経済的・社会的に及ぼす影響、第3章は政策対応、4章にはILOの政策提案を記載しています。第4章についてはILC討論のところまでまとめてお話しします。

まず、第1章です。簡単にかいつまんでご説明させていただきます。詳細はレポートをご覧ください。図1.5で世界的従属人口を見てみると、世界レベルで従属人口比率が1980年からは若干下がってきたのが、2010年、2015年あたりからまた上昇傾向に入るといえます。この上昇傾向の根底には、高齢者比率が高くなることがあります。例えば1980年と比べて従属人口比率の割合として、高齢者と若い人の比率がだんだん似通ってきます。

次に、図1.7は地域別60歳以上の人口数ですが、アジアの伸び率が圧倒的に多いことが分かります。60歳以上の人口数はアジアで急速に伸びていく背景には中国の影響もありますが、高齢者の比率の増大は特にアジアでは無視できない問題だといえます。

図1.15は、経済的従属人口比率を2010年度と2050年度について比較しています。選択された12カ国中、日本やアメリカのほかに、新興国のアルゼンチン、ブラジル、エジプト、中国などが含まれています。現在の先進国では従属人口比率が増え続け、2050年には更に顕著になります。一方、アルゼンチンやブラジルなどの新興国では、全体的に低くなります。ただし、新興国での従属人口比率は減りますが、高齢者が占める割合は高くなります。

従属人口比率が高くなるにつれて課題となるのが労働参加率の上昇です。図1.24は、横軸に社会保護支出額のGDP比率、縦軸が65歳以上の人の労働参加率です。左側のグラフが女性、右側が男性です。男性、女性共に社会保護支出額が比較的多い国では、65歳以上の人々の労働参加率が一般的にかなり低いことが分かります。

一般的に途上国では社会保護支出額も少なく、制度としても確立していないので、65歳以上であっても生活を維持するために働いていかなければいけません。よって、政府支出が多い諸国のほうが、65歳以上の人々が働く必要性が少ないという傾向が現れています。

図1.22は、2008年の金融危機を考慮して議論した部分ですが、横軸が2008年の55歳以上の労働者の長期失業率、縦軸が同じインデックスで2011年となっています。45度線に対して2008年と2011年を比べてみると、以前に高齢者の長期的失業率が比較的低かった国は、2008年に比べて2011年のほうが長期失業になる確率が上がっていることを示しています。全般的に55歳以上の方々の失業率は低いのですが、働く意欲がある、または働かなければいけない方々にとって、職を見つけるのが金融危機以降、より困難になっているということが分かります。

第2章は、経済発展・経済成長への影響、社会的影響についてです。最初に経済発展への影響という部分です。高齢者だけではなく子どもなども全部含めて従属人口の割合が高い国々は、消費が労働収入を超えやすいので、現在の労働人口からの所得移転が必要だという問題があります。消費を維持するためには、労働生産性が上昇しなければいけません。生産年齢比率が若干縮小傾向にあ

(1) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_209717.pdfを参照。以下の図表番号は、このウェブサイト上で見ることができる。

る中で、所得・消費を維持するには生産性を上げ、貯蓄などを生み出していかなければいけないからです。長期的政策対応として教育・医療・年金への政府支出配分に影響を及ぼすので、全体的に人口層が若い国では、まず教育や子どもの医療などが必要となりますが、その配分率が徐々に変わってこなければならなくなります。

次に、貧困とインフォーマル労働について、高齢者の所得貧困リスクを見てみると、限定された諸国について、図2.2は人口における一般的貧困率が横軸で、縦軸が高齢者の貧困率を示しています。半分以上のケースで高齢者のほうが貧困に陥りやすいことが分かります。特にアメリカ、日本、イギリスなどでは、基礎年金支給だけでは高齢者は貧困に陥りやすいことが分かります。

さらに、起こりうる労働市場への影響として労働・技能不足、および生産性の向上が挙げられます。レポートにはいろいろな例が載っていますが、特定の職種において、経験およびスキルを持った労働力不足が深刻化しています。特に高齢化社会が一般的に必要なとする医療従事者不足がすでに進行しており、供給不足はさらに深刻化する可能性があります。

次の問題点としては、供給が不足している反面、職が欲しい人々も沢山います。供給と需要をうまく循環するような労働市場にすればいいのですが、実際には難点がいくつかあります。平均的に高齢者の、特に女性の、教育水準は若年層より低くなっています。資格などに基づいた雇用適正度、または生産性増加の要因は、若年層より高齢層のほうが限定されてきます。ただし、経験度における雇用適正は年齢とともに育つので、資格の重要性は、個々人により異なってきます。また、生涯学習などのトレーニングが重視されなければいけません。高齢労働者に投資するインセンティブは、若年層に比べたら低くなりがちです。若年層はこれから一生働いていく人口ですが、高齢者の方々は期間が限定されてしまうので、インセンティブが若干低いということが問題意識としてあります。

次に、社会的保護と社会保障制度の持続性という面についての考え方です。高齢化は主に年金・医療に対してより大きな支出を必要とします。そのために、社会保障制度の財政的持続性が懸念されます。ILCレポートでは、支出額そのものと持続性がつながっているのではないという論点を図2.13等を使用して提起しています。支出額そのものより、それがどうやって確保され、どのように配分されているかに関連する、制度や労働市場の独特な特性にもよるので、必ずしも支出額が増えることに対して持続性を懸念せねばならないわけではなく、もう少し細かく各国ごとに検討する必要があります。

第3章は政策対応についてです。その根本にあるのは、社会保障制度、生産的雇用、経済成長・発展という3点について、相互関係をプラスの方向に持っていくことが重要視されています。例えば生産的雇用の機会が増え、人々が生産性のある程度持続したり、高めたりできる職で働き、それが経済成長・発展に貢献していけば、社会保障制度の財政の確保も楽になる。一方、社会保障制度を確立すれば、消費なり生産性も確保されるので、それによって経済成長が促進されるという見解もあります。国別に状況が違ってきますが、この3つについて相互性を持たせて強化していくのがいい政策対応であろうと考えられます。

政策対応で一番大事なのは、ライフサイクル全体を通して生産的雇用に活性化させることです。まず雇用の機会がどの年齢層に対しても増えることが前提としてあります。生産的雇用の機会を増

やすためには、雇用を促すようなマクロ・経済政策なども検討して、実行する。また高齢者だけではなく、若年層の雇用の機会および雇用へのアクセスを推進する。さらに生涯学習を通して、労働者の雇用適正なり生産性を維持する。加えて現在、特にアジアでは女性の労働参加率が男性より顕著に低いので、女性の参加率および雇用を促進する。また、国際的移動労働者の受け入れ枠などを検討し、確立させる。これは最初のグラフにあったとおり、世界的にみると従属人口比率は懸念するほど増えないので、地域間・国家間の年齢層の差のバランスをどうやって取っていくかということに帰結します。最後に、労働年齢枠を広げることを検討する。

同時に十分で持続可能な社会保障制度を確立していかなければいけません。生涯を通しての基礎社会保障を保障する。所得保障のために、複数の政策対応を検討する。ただしそれは国々の状況に合わせてということになります。さらに年金制度を議論を重ねながら改革を行っていく。社会的・経済的結果を十分考慮・議論しながら、社会保障制度の設計を見直し、作成するということになります。

雇用と社会保障制度の政策などを作っていく根底として、国際基準（ILO国際基準など）と社会対話を活用し、対話を通してその国に合った政策を確立させていく。

次に、総会に提示された6つの論点についてです。1つは、先進国・途上国にとって、人口動態が及ぼす課題、社会的・経済的影響は何かということの確認です。2つ目は、ライフサイクルにわたって雇用、所得保障、男女平等を確保するために必要となる政策ミックスは何かと投げかけています。3番目は、aからdの課題に対し、どのような政策を実施する必要があるかについてです。それぞれ、aは年齢に基づく差別、bは新技術の促進、予防衛生と安全、生涯学習、cは適切な職場、労働条件、労働時間、労働組織などを促進させるにはどうしたらいいか、dは、労働力が減少する中、高い生産性向上の維持のためにはどんな手段が必要になってくるか、といった課題が挙げられます。4番目にケア経済をどのように促進・維持させるかということを問い掛けています。5番目に政労使はどのように適確で適時な政策対応を推進できるか。最後の議題は、ILOとしてはどのような支援をするべきか。こういう形で討論していただきました。

第1の議題は、人口動態が及ぼす課題、社会的・経済的影響ということで、使用者側意見を簡潔に纏めてみると、人材不足がある中、それを解消していくには対応する労働政策が必要である。PES（Public Employment Service）公共職業紹介所などの役割の強化を通してスキルミスマッチの軽減や、労働力が不足しているところへ労働者を円滑に循環させていくというものです。雇用の機会を増やすには労働市場をもう少し柔軟化させる必要があるのではないかという議論も出てきます。労働者側は人口動態が変わっていくことに、もう少し包括的に対応する必要性を論じています。包括的というのは、年金制度の改革に焦点が当たりがちですが、それを超えた意味でももう少し広く考えていただきたいということ、論点として挙げています。長期的戦略として、労働参加を推進していくことがあげられています。特に女性の参加が重要であるとしています。政府側の論点として、途上国もかなり多いので、多く挙げられた政策懸念事項は若年雇用の促進です。労働参加率を上げて誰の所得を移転するのかということになるので、若年雇用の促進が、途上国にとっても先進国にとっても、非常に重要な課題となります。

次の政策ミックスに関しては、一般的にライフサイクルにわたっての政策対応が必要という見解

が顕著に提示されています。雇用と社会的保護の相互関係強化、労働参加の促進、社会対話・協力を使って、バランスの取れた政策対応が必要になってくるという話です。例えばアフリカ代表の見解として、本来そんなに高齢化していない諸国でも、従属率はあまり下がっていない。その背景として、生産的雇用の機会があまり育っていない、限定されている為、生産的雇用の機会を増やす問題は残ります。生産的雇用の機会が限られていると、社会保障に回す財源が取りにくくなり、社会的保護を充実させるのが難しくなります。また、先進国側からの見解の例として、保障と雇用推進のバランスにおいて、保護を充実させると、働く意欲が低下する可能性も挙げられています。よって、雇用と社会保障を両立させるためには、制度設計を慎重に考えるべきであるという見解もあります。

実施すべき政策としては、先ほどa, b, c, dの4つの政策的課題がありましたが、大きく纏めると、年齢差別の防止策について、使用者側としては本当に差別なのか、それとも高齢者の方々の選択なのかということ、もう少し明確にするべきであるという見解があります。労働者側としては、差別というのはかなり広い範囲で行われているので、もう少し積極的に差別防止政策を実践していくべきという見解が見られます。そして、生涯学習などの政策を充実させていくことが求められています。退職年齢については、労働者側の選択に任せるべきであるという意見でした。

ケア経済については、ケア経済の定義についての確認質問があり、ケアセクターでの労働ということで議論が進みました。ケア経済、またそのセクターで働く人々の労働環境の改善なり推進なりをしていく必要があることが確認されました。それに当たり、労働側ではドメスティックワーカー・マイグラントワーカーのように、ケアセクターで働く人々についてILO基準というものが必要になる可能性があるという意見がありました。特定の労働者に限定した国際労働基準は現在必要なく、既存のILO基準で十分カバーできるのではないかというのが、使用者側の見解です。ただし、安全衛生、スキル、賃金などの労働条件を、しっかり見ていく必要があります。例えばEUなどでは、すでにこのセクターに特定した政策を確定しており、現在実施に向けて準備しているという発言もありました。

政労使の役割については、協力体制によって国レベルで取り組んでいく。残る課題としては、途上国ではインフォーマル・エコノミーで働く人々が非常に多いので、その人たちへの対応をどうするか、などが挙げられました。

ILOの役割としては、今ある国際基準の実施、国レベルでの充実化に継続して力を入れていくということと、今あるベストプラクティス、好事例の分析・紹介などをもっと活発に行う。あとは、雇用と社会的保護を促進する上で、その相互性をどうやって強めるかということでの政策提言をもっと活発に行う。最後は、特に途上国では、社会的保護と雇用を推進するときに必要となるキャパシティ・ビルディング・技術協力を積極的に推進する。

一応こういった議論をまとめたものが結論文書になりますが、ILOのウェブサイトではILC (International Labour Conference) に報告書から結論文書まで掲載されています。参考にご覧ください。何か質問があったら後ほどお願いいたします。長い間どうもありがとうございました。(拍手)