

特集 第24回国際労働問題シンポジウム 持続可能な社会保障をめざして：ILOの戦略と日本の課題：政府の立場から

清野, 晃平 / Kiyono, Kohei

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大原社会問題研究所雑誌 / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

643

(開始ページ / Start Page)

15

(終了ページ / End Page)

20

(発行年 / Year)

2012-05-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008892>

政府の立場から

清野 晃平



ただいま紹介いただきました厚生労働省大臣官房国際課で課長補佐をしております、清野と申します。本日はこのような貴重なシンポジウムでの説明の機会をいただき、ありがとうございます。本日はよろしくお願いいたします。

それでは、最初に、本日の説明内容の構成について、簡単に説明します。初めに、第100回ILO総会の「社会的保護に関する周期的議論の委員会」について、日本政府の主張等について説明し、そのあと、この委員会での議論等も踏まえ、今後の日本における社会保障改革の動きについても、簡単に説明をしたいと思います。

それでは、最初に、「社会的保護に関する周期的議論の委員会」で日本政府がどのような役割を担ったかということについて、説明いたします。先程、ILOの方からも御説明がありましたけれども、今年のILO総会の議題の一つとして、6月1日から13日まで、スイスのジュネーブにあるパレナシオンでこの委員会が開催され、日本政府からも私を含めて2名、政府代表が議論に参加しました。委員会の中では五つのディスカッションポイントごとに議論が行われ、最終的に結論文書等が採択されました。

各ディスカッションポイントの概要は、(a) 経済成長や社会の発展を推進する上での社会保障の役割は何か、(b) 全ての発展段階において、社会保障の適切な拡張に最も役立つ政策は何か、(c) 社会保障制度の持続可能性を確保するために、どのような政策を採るべきか、(d) 政府、労働者、使用者は、どのように社会保障制度の設計、ガバナンス、運営に貢献できるのか、最後に、(e) 社会保障を拡張する上で、ILOの国際労働基準、すなわち、条約・勧告が果たす役割は何か。以上、この五つのディスカッションポイントそれぞれについて議論が行われました。

続いて、各ディスカッションポイントで日本政府が主張した内容について、簡単に説明いたします。

一番目のポイント、(a) 経済成長や社会の発展を推進する上での社会保障の役割は何かについて、日本政府としては、生活安定・向上機能、経済安定機能、需要・雇用機会創出機能、これら三つの機能がある旨主張しました。

清野晃平（きよの・こうへい） 厚生労働省大臣官房国際課課長補佐

平成14年厚生労働省入省。労働基準局、健康局、職業能力開発局に配属後、カリフォルニア大学バークレー校に留学。帰国後、大臣官房国際課に配属。

まず一点目の生活安定・向上機能についてですが、社会保障というのは国民生活の安心の基盤です。例えば病気や負傷した場合には、医療保険によって一定の自己負担で必要な医療を受けることができますし、また失業した場合には、雇用保険を受給することによって生活の安定を図ることができます。このように社会保障というのは、国民生活の安定を図り、安心をもたらす生活安定・向上機能といった機能を有しているということを一点目で主張しました。

続いて二点目の経済安定機能については、すなわち景気変動を緩和する機能や経済成長を支えていくという機能も社会保障にはある旨主張しました。例えば雇用保険制度については、失業中の家計を下支えする効果に加えて、消費の減少、さらには景気の落ち込みを抑制する効果、すなわちスタビライザー機能も有しているということを発言しました。

最後に、需要・雇用機会創出機能ということで、社会保障は需要や雇用機会を創出して、ひいては経済成長や社会の発展を支えることも期待されているのではないかと。今後、少子高齢化が進む中で、医療、介護、子ども・子育て等社会保障関連のサービス分野の需要というのは、確実に増大が見込まれるところです。このため、これらの分野がその需要に応える新たなサービスを創出することで雇用を拡大し、ひいては経済成長につながるということになるのではないかと。

以上、社会保障が持っている三つの機能について、会議の中で主張しました。

続いて二番目のポイント、(b) 全ての発展段階において、社会保障の適切な拡張に最も役立つ政策は何か、について、日本政府としては、主にアジア地域で展開している国際協力のことについて主張を行いました。社会保障制度をグローバルな規模で拡張していくためには、社会保障制度に関する専門的な知識・経験を発展途上国に移転する国際協力の推進が重要です。具体的に日本では、ILO日本マルチバイ事業の一環として、「アジア地域における雇用分野セーフティネット整備支援事業」を実施していることを説明しました。これは、日本などの援助国が援助内容の決定や資金の拠出を行い、具体的にその援助を実施する詳細な企画や実施については、専門的な知識を有しているILOに依頼して、発展途上国に対する支援を実施するという仕組みになっています。このような協力の仕組みを使い、「アジア地域における雇用分野セーフティネット整備支援事業」、具体的には所得保障制度として、例えばベトナムなどアジア地域の国で失業保険制度を作ってもらおう。やはり発展途上国だと、なかなかそういう制度を作る専門的な知識・能力・経験等が乏しいところがありますので、こういった国々に対して専門家を派遣し、制度構築のサポートをする。そのような事業の必要性を委員会の中で主張しました。

その中で日本政府としては、失業保険を含めた所得保障制度は、ただ単に受給者に資金を提供するだけではなく、やはりそこから労働市場に戻ってもらう必要があるという、積極的労働市場政策と組み合わせることが重要ではないかと。具体的には、受給者に対して必要な職業訓練の実施や、ハローワークのような雇用先への就職のあっせんをするなどのサービスも所得保障制度と併せて設ける必要があるということを日本政府は重視しており、先程の事業でも、所得保障制度と積極的労働市場政策を組み合わせる支援を行っています。委員会の中でも、その重要性について主張しました。

続いて三番目のポイント、(c) 社会保障制度の持続可能性を確保するために、どのような政策を採るべきか、については、まず少子高齢化が進む中で、社会保障制度を支えていく労働力というも

のがどうしても必要になってきます。そのためにはやはり若者、女性、高齢者といった働けるすべての方々が労働市場になるべく参加できるようにし、あらゆる人が就業意欲を実現できる「持続可能な全員参加型社会」の構築が必要なのではないかということを主張しました。

それから、年金制度は老後生活の保障に重要な役割を果たしており、その持続可能性を図ることが重要です。このため、年金の支給開始年齢を60歳から65歳へと段階的に引き上げてきていますが、一方で、高齢者の生活の安定を図るためには雇用と年金が確実に接続できるようにしていく必要があります。このため、65歳まで定年を引き上げるという施策の他に、高齢者の方々が年金を受け取れるまで働けるような環境を整備するために、募集、採用における年齢制限の禁止や、企業が高齢者を雇用した場合の助成金の支給といったように、年金を受け取れるまで、なるべく働く意欲のある高齢者の方々が働けるような環境整備も、年金の支給開始年齢の引き上げと併せて設ける必要があるということを、具体的な施策とともに紹介しました。

それから年金財政安定の制度改革として、マクロ経済スライドの導入、保険料の引上げ、国庫負担率の引上げといった施策も組み合わせ、年金財政の持続可能性を図っていることも主張しました。

続いて四番目のポイントについては、政府、労働者、使用者の三者がどのように社会保障制度の設計、ガバナンス、運営に貢献できるのかという点が議論になり、日本政府としては、社会保障制度を効果的・効率的に運営していくためには、さまざまな利害関係者との対話を含む国民的な議論を行うことが必要不可欠であり、特にその枠組みの中では、社会保障の給付と負担に大きく関係する労働者、使用者の方々と社会対話が重要であるということを主張しました。実際に厚生労働省で社会保障制度について調査・審議する社会保障審議会や、今検討が行われている「社会保障と税の一体改革」の検討会議においても、労働者や使用者の代表者の方々にも議論に参加していただく仕組みを設けており、日本は社会対話を重視して施策に取り組んでいるということを、会議の中で主張しました。

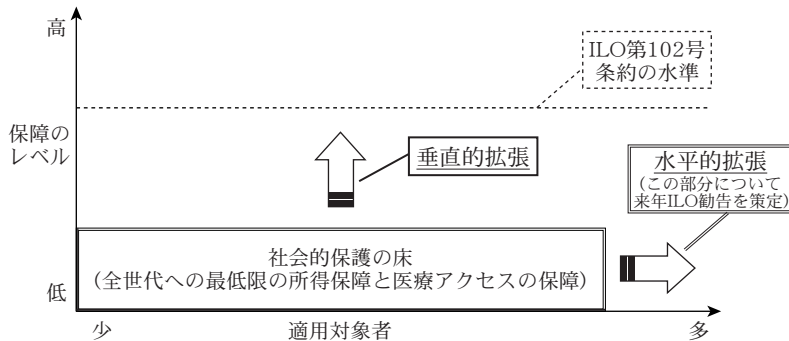
最後のポイントについては、これまでの四つのポイントに関する議論を踏まえて、それでは社会保障を今後拡張する上でILOの国際労働基準が果たす役割は何かということで、日本政府としては、まず、グローバル化が進む中でILOの国際労働基準、すなわち条約や勧告は、国際的に認められた基準に適合する社会労働政策を目指す政府にとっての、基本的なツールであるべき旨主張しました。実際、日本も、社会保障分野については、国際的な基準を満たす制度構築を目指して、先ほどから説明にあったILOの第102号条約を1976年に批准しました。現在、様々な面において、グローバルに環境が変化する中で、国際労働基準の有効性の維持、労働者の権利の保護のため、社会保障分野も含めて、国際労働基準がそのような環境の変化にきちんと対応できるようにしていくことが必要なのではないかということを主張したところです。

日本政府をはじめ、さまざまな国から各ポイントについて意見が出て、先ほどILOからも御説明があったとおり、議論の結論として、各国はその事情や発展の状況に応じて、子ども、現役世代、高齢世代を含む全世代に対する最低限の所得保障と、必要不可欠な医療へのアクセスを保障する「社会的保護の床」の拡張、すなわち、社会保障の水平的拡張を検討、実施すべきではないか。各国でのそのような取組を支援する観点から、来年のILO総会において「社会的保護の床」に関する勧告を策定するというのが、結論文書の中のポイントの一つとして盛り込まれたところです。

各国に求められている社会保障の拡張

各国は、その事情や発展の状況等に応じて、2局面（水平的拡張と垂直的拡張）での社会保障の拡張の検討又は着手が求められている。

※2局面での社会保障の拡張のイメージ



「社会的保護の床」の概念について、先ほどILOからも御説明がありましたが、結論文書では、具体的には、各国はその事情や発展の状況に応じて、2局面での社会保障の拡張の検討、着手が求められています。具体的なイメージとしては、縦軸が保障のレベルで、横軸が適用対象者。この中で「社会的保護の床」というのは、全世代への最低限の所得保障と医療アクセスを保障するようなものを作る。この「社会的保護の床」の高さについては、結論文書の中でも各国の事情や発展の状況に応じて異なるので、例えば、発展途上国であれば低いかもしれませんが、先進国であれば高くなるかもしれません。いずれにしろ、各国の状況に応じて「社会的保護の床」を作り、その拡張にあたっては、まず水平的拡張として、なるべく適用対象者を増やすという方向性。それから「社会的保護の床」の社会保護の水準のレベルを高めるという、垂直的拡張。この二つの拡張が各国に求められており、特に水平的拡張の部分については、来年ILO勧告を策定するということが、結論文書で決められたところです。

それでは具体的に「社会的保護の床」を日本の制度に当てはめた場合に、これはまだ勧告もできていない段階なので、今後政府内でも検討が必要ですが、一例を挙げるとすれば、例えば子ども世代であれば子ども手当、それから現役世代であれば失業保険、高齢世代であれば年金といったものが、所得保障についての施策として挙げられるのではないかと考えられます。また最低限の医療へのアクセスについては、御承知のとおり、日本は医療保険制度が整備されています。このため、「社会的保護の床」で求められている基本的な枠組は、日本は、制度的には整備されているのではないかと考えられます。

しかし、日本の社会保障制度は、1960年代にその基本的な枠組が作られたのですが、例えば失業保険については、非正規労働者が増加したことによって、非正規労働者に対する失業保険の適用をどうしていくのか。それから年金、医療保険制度についても、少子高齢社会の中で、どのように

制度を持続していくのかといった、さまざまな問題点が上がっています。このような様々な問題点を解決するために、日本として今後社会保障制度をどのように改革していくのが、重要な課題になっています。

このため、次に、日本において社会保障改革がどのように今進んでいるのかということについて説明したいと思います。

先程もお話したとおり、日本における社会保障制度の基本的枠組は1960年代に作られたのですが、今日まで例えば非正規雇用の増加等、雇用基盤が変化してきている。それから人口についても、とりわけ現役世代の顕著な減少が見られ、少子高齢社会が進んできている。それから、高齢化に伴う社会保障に関わる費用の急速な増大といった、社会的経済情勢の変化が起きてきています。

こういった情勢の変化を踏まえて、社会保障改革が求められているわけですが、これまで政府・与党で検討されてきた中で、どのような基本的な考え方にに基づき社会保障改革を進めていくべきか。まず、一つとしては全世代を通じた安心の確保、国民一人一人の安心感を高めるといったことが挙げられています。この「全世代を通じた」というのは、先ほどのILOの「社会的保護の床」の中でも全世代に対する所得保障ということが言われていましたが、ILOで議論されている概念とも共通しているのではないかと思います。

それから、より公平・公正、自助・共助・公助のバランスで支えられる社会保障制度。自助というのは自分自身で助けるということで、共助というのは、自分自身で助けられないことを地域で助ける。公助というのは、自分や地域でも助けられないものを公的機関が助ける。この自助・共助・公助のバランスで支えられる社会保障制度が必要なのではないかとというのが挙げられています。

それから、給付と負担のバランス、そして中規模・高機能な社会保障体制を目指すというものです。

このような基本的な考え方を基に政府・与党で社会保障改革について議論が行われ、平成23年6月30日に「社会保障・税一体改革成案」が決定されました。政府・与党で本成案に基づいてさらに検討を進めて、具体化を図るという動きになっているところです。

具体的にどういったことが社会保障改革の中で検討されているのかということですが、改革成案の中では改革の優先順位を付けることになっており、具体的に以下の項目についてまず優先的に取り組むということになっています。

一番目としては、子ども・子育て支援、若年雇用対策。待機児童の解消や幼保一体化の実現、それから若年者に対するジョブ・カードの活用。ジョブ・カードというのは、若年者の方々がハローワークに行き行ってキャリアコンサルティングを受け、自分の能力のどこが足りないのかななどを明らかにした上で、必要であれば職業訓練等を受けてもらい、その能力を伸ばして、その結果等をジョブ・カードに記載し就職面接等で使ってもらうという制度の仕組みです。子どもや若年者に対して、やはり社会保障制度としてきちんと支援をしていくべきだということで、子ども・子育て、若年者が優先順位のの一つとして挙げられています。

それから、医療・介護等のサービス改革ということで、地域の実情に応じたサービス提供の効率化。例えば日本においては、人口単位当たりの病床数は世界に比べて多いのですが、病床に従事する医療従事者はなかなか数が少ない。それから、医療の技術等のレベルが上がっていく中で、ます

ます医療従事者に対する需要が求められ、地域間において医者の方数の格差が発生しているとか、診療科の間でも医者の方数の違いが出てきている中で、そのような問題に対してきちんと対応していく必要があります。また、セーフティネット機能の強化として、医療保険や年金については、一定の非正規雇用者には基本的に適用になっていない中で、このような方々に対しても、どのように医療保険、年金をカバーするのかといったことが、今後必要になってきます。

それから三番目として、年金改革については、新しい年金制度の創設ということで、今、無年金、低年金など、いろいろな問題点が出ている中で、所得に応じてもらえる所得比例年金と、最低限どの人でもこれだけの年金はもらえるという最低保障年金、この二つの年金制度の創設が必要ではないかということで、検討を進めていくべきという議論が出ています。ただ、新しい年金制度を創設するには40年程度という非常に長い時間がかかりますので、まずはそういった制度が作られるまでに、現行制度の改善も必要ではないか。例えば年金をもらっても、なかなかその年金の額が少なく生活ができない方々に対して、年金の給付額を上げるとか、先程も説明しましたが、非正規労働者の方々に対して年金をどのようにカバーしていくのかといった、現在の制度で起こっている問題点についても検討をしていく必要があります。

それから最後に、制度横断的課題としての貧困・格差対策。これについては、まず求職者支援制度の創設があります。これは「第2のセーフティネット」と言われるもので、「第1のセーフティネット」と言われる失業保険の対象にならない、例えば非正規労働者の方や、失業保険の給付がもう終わってしまったという方々に対して、一定期間の生活のための資金の提供と、それから労働市場に戻れるように職業訓練を受けていただく。そのような制度を今年の10月1日から施行しており、その制度の普及促進を図っています。

最後に、生活保護の見直しということで、生活保護の対象となっている方が最近200万人を超え、その対象者が急増しています。その中で、生活保護を受け続けるのではなく、自立して労働市場に戻れるよう、どのような就労支援をしていく必要があるのか。それから、生活保護の不正受給といった問題に対して、どのように対応していくのか。

以上のような課題、問題について、今後、社会保障改革の中で議論、実施していくことを考えており、具体的に、各社会保障改革で検討されている課題について、工程表を作成し、スケジュールを定めて取り組んでいます。

最後になりますが、今回御説明したとおり、日本でも社会保障改革を議論している中で、ILOにおける社会保障制度の拡張、特に「社会的保護の床」の拡張に関する議論は非常に参考になるものです。同時に、来年のILO総会での「社会的保護の床」に関する勧告についての議論の中で、日本としても、現在の社会保障改革を踏まえ、日本の経験や知識など、ILOの議論に積極的に貢献することができればと考えています。

ご清聴ありがとうございました。(拍手)