

社会セーフティネットの構築のための アジア・太平洋地域の域内協力体制の構築について －アジア・太平洋諸国の持続的成長のために－

アジア諸国は、世界の成長センターとして、高い経済成長率を維持してきており、現下の金融・経済危機の影響も徐々に克服しつつある。しかしながら、アジア諸国においては、これまでの経済成長の果実が十分に行き渡っておらず、貧富の差は非常に大きい。タイ等の中進国では、それら格差が社会・政情不安をもたらすなど、均衡ある発展が喫緊の課題となっており、シンガポールAPEC首脳会議宣言においても、「あまねく広がる成長(inclusive growth)」の必要性を強調しているところである。しかしながら、開発途上国における社会的弱者に対する支援は十分でなく、ピッツバーグG20サミット首脳声明においては、開発途上国における、失業、疾病等のリスクから人々を保護するためのセーフティネットの不備が指摘されているところである。

一方、我が国国内に目を転じてみると、近年の国内需要の伸び悩みを踏まえ、世界の成長センターである東アジア域内における有効需要創造は、被援助国のみならず、我が国の持続的経済成長のためにも必要不可欠であり、この観点から、アジア諸国に対して、社会セーフティネットの整備支援など、貧困層の底上げと民生の向上に直結する消費喚起のための政府開発援助(ODA)を実施する必要性も指摘されているところである。

以上を踏まえ、当面の労働・社会保障分野のODAのあり方等について検討を行った結果は以下のとおりである。

1 当面の労働・社会保障分野のODAのあり方

G20ピッツバーグサミット首脳声明では、「教育、職業訓練、適切な労働条件、医療保険及び社会的なセーフティネット支援の提供」が必要とされ、また、シンガポールAPEC首脳会議宣言においても、「社会セーフティネットの設計」が提言されるなど、社会セーフティネット構築支援に対する国際的コンセンサスが形成されてきている。

我が国としても、外交政策の要諦である人間の「安全保障」、鳩山政権が進める「東アジア共同体構想」を踏まえ、社会セーフティネット構築のためのアジア・太平洋の域内協力体制の構築に資するODAを積極的に推進する必要がある。具体的には以下の4点を重点とし、リスクに対して脆弱な人々、とりわけ、低所得者、女性、移民労働者、自営業者、農業従事者、障害者などに対する、社会セーフティネット制度構築のためのODAを、政労使が連携しつつ、積極的に実施すべきである。

- ① 失業時等の所得保障制度として、失業保険、労災保険、医療保険、年金、生活保護等
- ② 労働市場への復帰を促す制度(積極的労働市場政策)として、職業紹介、職業訓練、雇用維持・新規雇用促進のための助成金等
- ③ 適切な労働条件を確保し、ワーキングプアを防ぐ制度として、労働基準監督、労災防止、最低賃金、労使紛争処理、健全な労使関係の育成等
- ④ 労働者保護が確保された雇用の拡大として、従来の産業育成政策の恩恵を得ることのできなかった層に対する、起業支援、協同組合等による雇用創出と企業の育成等

2 実施体制

我が国は、社会セーフティネット構築の経験及び知見を蓄積しており、この分野における十分な貢献をなしえるのはアジアにおいては我が国以外にはない。このため、我が国がイニシアチブをとり、国際機関、ASEAN等を巻き込んだ「アジア社会セーフティネット構築支援プログラム」(仮称)を実施し、社会セーフティネット構築のためのアジア・太平洋の域内協力体制の構築を図るべきである。

同プログラムは、我が国政府が主体となり、適切な支援内容を定めた上で、事業内容に応じた最も適切な機関等を活用して実施する。具体的には、労働・社会保障分野の国連専門機関である国際労働機関(ILO)の専門知識とネットワークを活用した支援(任意拠出の充実、信託基金の設立)、ASEAN事務局の能力向上と労使関係団体育成・参画促進のための支援(信託基金の設立)、ASEAN/日本・社会保障ハイレベル会合の充実による支援、国内の国際協力団体の持つ国際労使ネットワーク等を通じた草の根支援を実施する。なお、これら支援は、他の開発分野のODAと十分な連携を保ちつつ実施されるべきである。

同プログラムは、来年度において、ILO分担率が16.6%から12.5%に減少(WHOも同様)することに伴う分担金の減少(約14億円の減)を契機として、不効率が指摘される国連機関分担金を、我が国の顔の見える、より効率的・効果的な援助に使用することを可能とするものである。

社会セーフティネットの構築のための
アジア・太平洋地域の域内協力の推進
ーアジア社会セーフティネット構築支援プログラムー

平成 22 年 5 月作成

平成 24 年 月改定

アジア・太平洋地域は、世界の人口の約 6 割を擁するとともに、世界の成長センターとして、高い経済成長率を維持してきており、世界的な金融・経済危機の影響も相対的に迅速に克服しつつある。しかしながら、この地域においては、これまでの経済成長の果実が十分に行き渡っておらず、貧富の差は非常に大きく、また、インフォーマル雇用に置かれている人々も多い状況にある。一部の国では、それら格差等が社会・政情不安をもたらすなど、均衡ある社会・経済の発展が喫緊の課題となっており、シンガポール APEC 首脳会議宣言（2009 年 11 月）においても、「あまねく広がる成長(inclusive growth)」の必要性が強調されたところである。これらの地域で、均衡しかつ持続可能な発展を確保するためには、社会的弱者を救済し、再生産しないためのセーフティネットの構築が不可欠である。ピッツバーグ G20 サミット首脳声明（2009 年 9 月）においても、開発途上国における、失業、疾病等のリスクから人々を保護するためのセーフティネットの不備が指摘されているところである。

その後も、横浜 APEC 首脳宣言（2010 年 10 月）、ILO アジア太平洋地域会議（2011 年 12 月）において、社会セーフティネット及び社会的保護の床の重要性が指摘され、施策の実施が求められている。2012 年 5 月のグアダハラ G20 労働大臣会合では、社会的保護を発展させること、労働市場政策との適切な均衡を達成することが成果文書に明記され、翌月の ILO 総会においては、各国に、必要不可欠な保健医療及び給付並びに基礎的な所得保障をすべての人々に提供することを求める「国内の社会的保護の床に関する勧告（第 202 号）」が採択された。この流れを受け、6 月のロスカボス G20 サミットの成果文書においても社会的保護の床の重要性が引き続き記載され、リオ+20 の成果文書には社会の全メンバーに対して社会的保護を提供する必要性を強調するとの文言が盛り込まれるなど、各国首脳に深く認識される問題となっている。

一方、少子高齢化に伴い人口・労働力が減少しつつある我が国にとっては、グローバル経済、とりわけアジア・太平洋地域の成長の取り込みが求められているが、そのためには、同地域における持続可能な成長の基礎を作り、促進することが必要である。この観点から、アジア諸国等に対して、社会セーフティネットの整備支援など、貧困層の底上げやインフォーマル雇用の解消、民生の向上に直結する消費喚起のための政府開発援助（ODA）を実施する必要性が指摘されているところである。日本再生戦略（平成 24 年 7 月閣議決定）においても、アジアにおける社会セーフティネット等の普及について言及されている。

以上を踏まえ、厚生労働省として取り組むべき労働・社会保障分野の国際協力のあり方と実施分野等について検討を行った結果は以下のとおりである。

1 労働・社会保障分野のODAのあり方

我が国が行う労働・社会保障分野のODAは、上記の社会セーフティネットの必要性に関する国際的コンセンサス及びアジアの成長を日本に取り込むことを要諦の一つとする日本再生戦略を踏まえ、アジア太平洋地域の社会セーフティネット構築に資する分野を重点として積極的に推進する必要がある。具体的には以下の4点を重点支援分野とし、リスクに対して脆弱な人々、とりわけ、低所得者、女性、移民労働者、自営業者、農業従事者、障害者などに対する、社会セーフティネット構築のためのODAを、政労使が連携しつつ、積極的に実施する。

- ① 失業時等の所得保障制度の整備。(例えば、失業保険、労災保険、年金、医療保険、生活保護等)
- ② 労働市場への参入・復帰・適応を促す制度の整備(積極的労働市場政策)。(例えば、若年者雇用促進、職業紹介、職業訓練等)
- ③ 適切な労働条件を確保し、ワーキングプアを防ぐ制度の整備。(例えば、労働基準監督、労働安全衛生、最低賃金、労使紛争処理、健全な労使関係の育成等)
- ④ インフォーマル雇用から労働者保護が確保された雇用への移行促進。(インフォーマル経済から抜け出すための起業支援、協同組合等による雇用創出と企業の育成等)

2 実施内容

我が国は、社会セーフティネット構築の経験及び知見を蓄積しており、アジア・太平洋地域においてこの分野における十分な貢献をなしえるが、より効果的な実施や持続可能性を考えると、国際機関、ASEAN等と連携の上、社会セーフティネット構築のためのアジア・太平洋の域内協力(「アジア社会セーフティネット構築支援プログラム」)を推進するべきである。

同プログラムは、我が国政府が主体となり、地域のニーズ、状況に応じた支援内容を定めた上で、事業内容に最も適切な機関等と協力して実施する。具体的には、当面、労働・社会保障分野の国連専門機関である国際労働機関(ILO)の専門知識とネットワークを活用した支援(任意拠出・人的支援の強化)、ASEAN域内での労使関係団体育成・参画促進とASEAN事務局の能力向上のための支援(基金)、ASEAN・日本社会保障ハイレベル会合の充実による支援、国内の国際協力団体の持つ国際労使ネットワークを通じた草の根支援、JICAを通じた技術協力等を実施する。なお、これらの支援は、他の開発分野のODAと十分な連携を保ちつつ実施する必要がある。

支援に当たっては、人材の育成にも留意すべきである。例えば、健全な労使関係の確立に貢献できる人材を養成できるのは我が国のみであり、このような分野においても支援を行っていくことが必要である。

現行資料

社会セーフティネットの構築のための アジア・太平洋地域の域内協力体制の構築

－アジア・太平洋諸国の持続的成長のために－

背景

成長の果実を得ることのできない社会的弱者の存在

アジア諸国の成長の陰で、大きな貧富の格差と、それら格差による社会・政情不安の存在

失業、労働災害、疾病等のリスクから人々を保護するためのセーフティネットの不備

貧困対策及び中間所得者層を貧困に逆戻りさせないためのセーフティネット構築の遅れ

東アジア地域内の有効需要の喚起の必要性

社会的セーフティネットの整備による、アジア諸国における低所得者層の底上げと消費の拡大は、被援助国のみならず、我が国経済の持続的成長のためにも必要不可欠

対応

社会セーフティネット構築支援に対する国際的コンセンサス

- 「我々は、教育、職業訓練、適切な労働条件、医療保険及び社会的なセーフティネット支援の提供を通じて人々に投資し、貧困、差別及びあらゆる形態の社会的疎外と闘う責任を有する。」（G20ピッツバーグサミット首脳声明 2009.9）
- 「我々は、短期的な経済的保障を提供し、長期的な依存を排除する社会セーフティネットを設計する。」（シンガポールAPEC首脳会議宣言 2009.11）

社会セーフティネット構築のためのアジア・太平洋の域内協力体制の構築 （人間の安全保障・東アジア共同体構想）

失業時等の所得保障制度

- 失業保険、医療保険、労災保険、年金、生活保護等

労働市場への復帰を促す制度（積極的労働市場政策）

- 職業紹介、職業訓練、雇用維持・新規雇用促進のための助成金等

適切な労働条件を確保し、ワーキングプアを防ぐ制度

- 労働基準監督、労災防止、最低賃金、労使紛争処理、健全な労使関係の育成等

労働者保護が確保された雇用の拡大

- 従来の産業育成政策の恩恵を得ることのできなかった層に対する、起業支援、協同組合等による雇用創出と企業の育成等

現行資料

実施体制

アジア社会セーフティネット構築支援プログラム（仮称）

- 社会セーフティネット構築に十分な貢献をなしえるのはアジアでは我が国のみ。
- 我が国政府が主体となり、他の開発分野のODAと連携を図りつつ、適切な支援内容を定めた上で、事業内容に応じた最も適切な機関等を活用して実施
- ILO分担率の減少（16.6%→12.5%、約14億円減）を契機として（WHOも同様）、我が国の顔の見える、より効率的・効果的な援助の実施

ILOを活用した支援

- ILOの専門知識とネットワークを活用した支援（任意拠出の強化、信託基金）

ASEAN事務局との協働による支援

- 事務局の能力向上と労使団体の育成・参画促進のための支援（信託基金）、ASEAN社会保障ハイレベル会合の充実

国内国際協力団体を活用した支援

- 国際労使ネットワーク等を通じた草の根支援

現行資料

※本資料は「労働分野経済協力に係る政労使懇談会」における労使の意見を踏まえ作成したもの。

社会セーフティネットの構築のための アジア・太平洋地域の域内協力の推進

資料5-2-2

ーアジア社会セーフティネット構築支援プログラムー

背景

成長の果実を得ることのできない社会的弱者の存在

アジア諸国の成長の陰で、大きな貧富の格差と、それら格差による社会・政情不安の存在
インフォーマル雇用に属している多数の貧困層の存在

失業、労働災害、疾病等のリスクから人々を保護するためのセーフティネットの不備

所得保障制度、積極的労働市場政策、労働条件確保対策等のセーフティネット構築の遅れ

東アジア地域内の持続可能な成長の確保

アジア諸国における持続的成長のために、社会セーフティネットの整備が不可欠
この地域の成長を取り込むことが我が国の成長には不可欠

対応

社会セーフティネット構築支援に対する国際的コンセンサス

- 社会的保護の床を確立することの重要性を認識する(G20サミット首脳宣言2012.6)
- 成長、回復力、社会正義、結束を発展させ、フォーマル経済での職業を持たない人を含め、社会の全メンバーに対して社会的保護を提供する必要性を強調する(リオ+20成果文書2012.6)
- 各国に、必要不可欠な保健医療及び給付並びに基礎的な所得保障をすべての人々に提供することを求める「国内の社会的保護の床に関する勧告(第202号)」を採択(ILO総会2012.6)
- 社会的保護の床を発展させ、労働市場政策との適切な均衡を達成する(G20労働大臣会合結論文書2012.5)
- 各国の実情に応じた、効果的な「社会的保護の床」を構築する(ILOアジア太平洋地域会議2011.12)
- 我々は、セーフティネットを改善することを可能にする政策を実施する(横浜APEC首脳宣言2010.11)

社会セーフティネット構築のための重点支援分野

1) 失業時等の所得保障制度の整備

- 失業保険、労災保険、年金、医療保険、生活保護等

2) 労働市場への参入・復帰・適応を促す制度の整備(積極的労働市場政策)

- 若年者雇用促進、職業紹介、職業訓練等

3) 適切な労働条件を確保し、ワーキングプアを防ぐ制度の整備

- 労働基準監督、労働安全衛生、最低賃金、労使紛争処理、健全な労使関係の育成等

4) インフォーマル雇用から労働者保護が確保された雇用への移行促進

- インフォーマル経済から抜け出すための起業支援、協同組合等による雇用創出と企業の育成等

実施内容

アジア社会セーフティネット構築支援プログラム

- 我が国は社会セーフティネット構築の経験、知見を蓄積
- 我が国政府が主体となり、他の開発分野のODAと連携を図りつつ、適切な支援内容を定めた上で、事業内容に応じた最も適切な機関等と協力して推進

ILOを活用した支援

- ILOの専門知識とネットワークを活用した支援(任意拠出・人的貢献の強化)

ASEAN事務局との協働による支援

- 事務局の能力向上と労使団体の育成・参画促進のための支援(基金)、ASEAN・日本社会保障ハイレベル会合の充実

国内国際協力団体を活用した支援

- 国際労使ネットワーク等を通じた草の根支援
- JICAを通じた技術協力の活用

(参考)

近年の国際会議の成果文書における社会セーフティネットに関する記述等

ピッツバーグ G20 サミット（2009年9月）

最も脆弱な人々への支援の強化

最貧国は、特に金融危機が食料価格の世界的高騰の余波を受けた直後に発生したため、災難から脆弱な国民を保護する経済的クッションがほとんど無い。我々は、保健、教育、セーフティ・ネット及びインフラのような分野における極めて重要で中核となる支出を保護する低所得国（LICs）の能力に対する世界的な危機の悪影響に関し、懸念をもって留意する。

別添 I：持続可能な経済活動のための中核的価値

我々はまた、一定の主要な原則が不可欠であることに合意し、この精神に基づき、以下の中核的価値を尊重することを約束する

- ・ 我々は、教育、職業訓練、適切な労働条件、医療保険及び社会的なセーフティ・ネット支援の提供を通じて人々に投資し、貧困、差別及びあらゆる形態の社会的疎外と戦う責任を有する。

強固で持続可能かつ均衡ある成長のための G20 の枠組み

潜在成長率を上昇させるための構造改革を実施し、必要な場合には、社会的セーフティ・ネットを改善する。

シンガポール APEC 首脳宣言（2009年11月）

我々は、短期的な経済的保障を提供しつつも長期的な依存を防ぐソーシャル・セーフティ・ネットを設計する。

我々は、閣僚及び実務者に対して、2010 年における APEC のあまねく広がる成長アジェンダを更に進め、構造改革と中小企業の発展、雇用創出、及びソーシャル・セーフティ・ネットの構築のための能力を構築するための複数年プログラムを発展させるよう指示する。

第 8 回 ASEM サミット（2010年10月）

社会セーフティネットは、資源、持続可能な経済成長、貧困根絶、マクロ経済の安定において、機会の均等を後押しし、社会の流動性の障害を取り除き、有益な影響を与えることができる。

横浜 APEC 首脳会議宣言（2010年11月）

人材及び企業家精神の育成の課題の下、我々は、より多くの、より良い雇用を創出し、女性、若者、高齢者その他すべての層に対して平等な機会を提供しつつ、教育及び訓練を

強化し、また、セーフティネットを改善することを可能にする政策を実施する

ILO アジア太平洋地域会議結論文書（2011年12月）

各国の実情に応じた、効果的な「社会的保護の床」を構築する

グアダラハラ G20 労働大臣会合結論文書（2012年5月）

社会的保護制度は、危機において自動的な安定化装置（スタビライザー）として重要な役割を果たす。パリの会合で、我々は、強靱で持続可能かつ均衡ある経済成長と社会的結束を達成する観点から、それぞれの国によって定義された社会的保護の床を発展させることに合意した。この意味で、また、我々の責任と資源の範囲内で、我々は、社会保障制度を改善する政策の策定に貢献するとともに、効率的な積極的労働市場政策と効果的な社会的保護との間の適切な均衡の達成に貢献すべきである。我々はまた、開発途上国がそれぞれの国によって決定された社会的保護の床の実施のための能力構築を支援するため、G20 開発作業部会とのより良い協力がなされることを奨励する。

第 101 回 ILO 総会（2012年6月）

各国に、必要不可欠な保健医療及び給付ならびに基礎的な所得補償を全ての人々に提供することを求める社会的保護の床に係る第 202 号勧告を採択。

ロス・カボス G20 サミット首脳宣言（2012年6月）

質の高い雇用は、我々のマクロ経済政策の核心である。労働上の権利、社会保障の適用及びより人間らしい働きがいのある所得を伴う仕事は、より安定的な成長に寄与し、社会的包摂を増進し、貧困を削減する。したがって、我々は、特に経済危機によって深刻な打撃を受けている若年者や他の脆弱なグループを対象として、適切な労働市場措置並びに人間らしい働きがいのある仕事及び質の高い雇用創出の促進を通じて早急に失業と闘うとの雇用労働大臣の提言を承認する。我々は、人生の展望を後押しするような質の高い仕事へのアクセスを容易にするという若年者に対するコミットメントを再確認する。

我々は、各国において決定された社会的保護の床を確立することの重要性を認識する。我々は引き続き、各国で決定される社会的保護の床を実施するための低所得国の能力構築を支援するために、機関間及び国際的な政策の一貫性、協調、協力及び知識の共有を促進する。我々は国際機関に対し、効果的で持続可能な保護の床をいかに発展させるかについて、低所得国とともに政策の選択肢を特定するよう求める。

国連持続可能な開発会議（リオ+20）（2012年6月）

我々は、成長、回復力、社会正義、結束を発展させ、フォーマル経済での職業を持たない人を含め、社会の全メンバーに対して社会的保護を提供する必要性を強調する。

アジア社会セーフティネット構築支援プログラム

平成 24 年 9 月

1 ILOを活用した支援

1)失業時の所得補償制度の整備

- ・ 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（ベトナム等）＊
- ・ アジアにおける社会的保護制度整備支援事業（モンゴル、ミャンマー等）（25 年度新規）

2)労働市場への参入・復帰・適応を促す制度の整備（積極的労働市場政策）

- ・ 地球環境の問題に配慮した雇用戦略支援事業（タイ、フィリピン）
- ・ 東日本大震災からの復興における雇用労働対策の国際公共財としての発信（アジア太平洋各国）＊
- ・ アジア太平洋地域における若年者雇用支援に関する事業（ILO・日本社会セーフティネット基盤整備支援基金の一部拡充）（アジア太平洋各国）（25 年度新規）

3)適切な労働条件を確保し、ワーキングプアを防ぐ制度の整備

- ・ ASEAN 地域の健康確保対策事業（ベトナム、カンボジア等）
- ・ ASEAN 地域の健全な労使関係育成事業（ASEAN 各国）

4)インフォーマル雇用から労働者保護が確保された雇用への移行促進

- ・ 南アジアにおける「労働者保護の確保された雇用」への移行支援事業（インド、バングラデシュ、ネパール）

5)その他（分野横断的事項）

- ・ ILO・日本社会セーフティネット基盤整備支援基金（アジア太平洋各国）（25 年度拡充。拡充分につき 2)の再掲）
- ・ ILO 国際研修センターにおけるアジア地域向け研修プログラム開発・実施事業（25 年度新規）

2 ASEAN事務局との協働による支援

5)その他（分野横断的事項）

- ・ ASEAN・日本社会セーフティネット構築支援基金（ASEAN 各国）
- ・ ASEAN・日本社会保障ハイレベル会合（ASEAN 各国）

3 国内国際協力団体を活用した支援（国際労使ネットワーク等を通じた草の根支援）

4)インフォーマル雇用から労働者保護が確保された雇用への移行促進

- ・ 国際労使ネットワーク等を通じた草の根支援事業

4 国内国際協力団体を活用した支援（JICAを通じた技術協力の活用）

2)労働市場への復帰・適応を促す制度の整備（積極的労働市場政策）

- ・ 雇用サービスセンター能力強化プロジェクト（インドネシア）
- ・ ハノイ工業大学技能者育成プロジェクト（ベトナム）
- ・ 職業訓練の質的強化プロジェクト（ブータン）
- ・ 技能検定制度構築アドバイザー（ベトナム）
- ・ 職業訓練指導員現職研修制度構築アドバイザー（ウガンダ）
- ・ 障害者の社会参加支援サービスプロジェクト（マレーシア）

3)適切な労働条件を確保し、ワーキングプアを防ぐ制度の整備

- ・ 職業衛生能力強化計画プロジェクト（中国）
- ・ 労働保障監察プロジェクト**（中国）

5)その他（分野横断的事業）

- ・ 労働政策アドバイザー（インドネシア）

＊は、25 年度の予算要求はなし

**は、最終調整中