

## 専門家会合「雇用のための社会セーフティネットの構築－アジア戦略－」 議事概要

厚生労働省は、平成23年2月21日(月)から22日(火)にかけて、朱鷺メッセ(新潟市)において、専門家会合「雇用のための社会的セーフティネットの構築－アジア戦略－」を開催し、学識経験者等による議論を行った。(参集者一覧は別添のとおり)

本会合の議論、資料等は、ILO アジア太平洋地域会合において日本政府が主催する特別セッション(平成23年4月12日予定)の背景資料として活用する予定である。

### 【専門家会合の目的】

本会合の目的は以下のとおりであった。

- ①社会的セーフティネットの概念についての理解を深めること
- ②アジアの社会的セーフティネットの発展と現状についての理解を深めること
- ③アジア金融危機及び今般の経済危機への対応を素材として、雇用のための社会的セーフティネットについて知識を共有すること
- ④失業保険及び積極的労働市場政策の導入のための課題と戦略について、専門家の議論を通じ、最新の知見を共有すること

### 【会合の概要】

#### セッション1：アジアにおける社会セーフティネットの発展と現状

##### 1 社会セーフティネットの概念整理

- ・寺西重郎(日本大学教授、一橋大学名誉教授)

本セッションにおいては、社会的セーフティネットの定義は、幅広いものであるため、議論の始めに、社会的セーフティネットが何であるかを整理した。

- (1) “Social Safety Nets”, “Social Security”, “Social Protection”, “Social Protection Floor” など様々な概念について議論が行われた。
- (2) それぞれの概念は、論者により、①短期リスクのみに対応するのか、貧困など構造的な問題も対象とするのか、②対象者を限定しない普遍的なアプローチなのか、貧困層に限定しているのか、③拠出制なのか、福祉的なものか、④分野が失業、傷病、老齢、教育、保健等のどこまでを含むか、⑤権利に基づくものか、政府の裁量なのか等に着目してさまざまな定義がなされている。ILO 専門家から、“Social Protection Floor”、アジア開発銀行(ADB)専門家から、“Social Protection”について、説明があった。
- (3) “Social Safety Nets”については、世界銀行により最貧困層を対象とした非拠出

制の事業<sup>1</sup>として限定的に定義されているとの指摘があった一方で、寺西教授からは、Safety Netは、サーカスのアクロバットの下に設置される安全網を語源としており、そこから理解されるように、一時的なリスクに対応する、失業保険を含む幅広い分野をカバーするとの意見があり、また、APEC、G20、ASEMのステートメントにおいては社会保障、生活保護を想定した幅広い意味で使用されていることを確認した。また、ADBにおいても、“Social Protection”と共に“Social Safety Nets”について次のような説明がなされていることを確認した。「“Social Safety Nets”と“Social Security”は、時々、“Social Protection”に代わるものとして使用されているが、“Social Protection”が最も一般的に国際的に使用されている。“Social Safety Nets”は、他の用語と比較して、意味が不明確である。ある人にとっては、“Social Protection”で議論されるプログラムや政策全体を意味するために用いられ、他の人にとっては、貧困層向けの福祉プログラムのみを意味するために用いられる。その一方で、“Social Security”は、一般的には、高所得国における包括的なメカニズムとのカバレッジを意味することに使用され、コミュニティや地域ベースの仕組みなどの新たな分野にそれほど使用されない。」<sup>2</sup>

- (4) 本会合においては、“Social Safety Nets”の定義に多様性があることを確認し、“Social Safety Nets”を使う時には、その範囲を明示した上で、使用する必要があることに留意した。

## 2 社会的セーフティネットの発展と現状

- ・ 浅見靖仁（一橋大学社会学部教授）
- ・ バレリー・シュミット（ILO 東アジア技術支援チーム（DWT Bangkok）社会保障専門家）【ショートコメント】

本セッションにおいては、アジア諸国の社会的セーフティネットの現状をレビューし社会的セーフティネットの発展に影響を与える要因について検討を行った。

- (1) 浅見教授から、次の説明があった。アジアの社会保障(Social Security)は、かつては発達が遅れているとの通念があったが、近年中進国において、社会保障は分野においても適用範囲においても拡大の動きが活発になっている。その拡大の仕方は、“Two-tier Social Security Model”<sup>3</sup>ととらえることができる。

---

<sup>1</sup> World Bank Website:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22190130~menuPK:1551684~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282761,00.html>

<sup>2</sup> Asian Development Bank “Social Protection” 2005

<sup>3</sup> “Two-tier Social Security Model”(社会保障の二層化モデル):多くの国で社会保障がフォーマルセクターの一部(公務員と民間正規労働者)でまず導入され、フォーマルセクターの保障分野やカバレッ

- (2) “Social Security”の拡大の推進力は、経済的な必要性(従業員技能向上のインセンティブを与える、工業化・グローバル化の進展による農村・地域共同体の崩壊に伴う個人リスクの増加への対応)と、政治的な必要性(政治的支持を拡大するために、“Social Security”のカバレッジを広げる)の二つがあげられる。
- (3) シュミット専門家は、ILOの提唱する“Social Security Staircase”<sup>4</sup>(社会保障の段階的発展)は、全ての人々に“Social Protection Floor”(最低限の社会保護、抛却制でない)を権利として保障することが第一の重点であり、その後これを基礎として、フォーマルセクターにおける抛却制の“Social Security”のレベルの充実、“Social Security”のインフォーマルセクターへの拡大を図っていこうという考え方である。
- (4) “Social Security Staircase”と“two-tier structure”には、モデルとして類似性がみられる。浅見教授は、two-tier model は平等でないとして批判されやすいが、所得の捕捉、汚職など行政機関の能力に一定の限界があることを踏まえると次善の策として積極的に評価しうるものであること、フォーマルセクターにおける“Social Security”の有効性の向上も重要であることを指摘した。参加者より、社会保障の拡大は望ましくとも財政制約や政治的な理由から必ずしも容易ではないとの指摘があった。

## セッション2:雇用のための社会セーフティネットの促進:課題と戦略

### 1 雇用のための社会セーフティネット:過去の経済危機での対応を素材として

- ・スリ・ウェニン・ハンダヤニ(アジア開発銀行 社会開発専門家)
- ・ムケシュ・グプタ(ILO 南アジア技術支援チーム(DWT New Delhi)雇用専門家)

本セッションにおいては、過去2回の経済危機(1997年のアジア通貨危機及び2008年に始まった現在の経済危機)を通じて、アジアの国々や国際機関の対応の経験を共有した。

- (1) ハンダヤニ氏から、アジア開発銀行(ADB)が行った“Public Work Program”(労働集約型公共事業)による社会保護の意義、事例、成果、教訓の紹介があった。労働集約型公共事業は、短期的雇用の創出、早急な危機の影響の軽減といった貧困対策プログラムとして、“Social Protection”の重要な構成要素となっている。労働集約型公共事業を適切に実施するためのポイントとして、適切な賃

---

ジが拡大するにつれ、これに遅れてインフォーマルセクターを対象とした社会保障が導入されるという発展過程をたどっている。この結果、社会保障がフォーマルセクターとインフォーマルセクターの別立になっており、前者が先行し内容も充実している状況を浅見教授は二層化モデルとよんでいる。

<sup>4</sup> “Social Security Staircase”(社会保障の段階的発展): “Social Security”の範囲を広げることは、同時に2つの次元に沿ってなされる。水平方法(“Social Security”の対象者の数を増やすこと)及び垂直方法(新たな保障制度を導入したり、既存の方式の給付のレベルをあげることにより、“Social Security”の給付レベルを高める。)である。

金水準の設定、貧しい人々が排除されないこと、女性参加仕組み等が紹介されたグプタ氏から、農村雇用保障を含むインド政府の危機対応の説明があった。インドの農村雇用保障法“National Rural Employment Guarantee Act”<sup>5</sup>は、成功例であるが、失業給付金（就業を希望しても15日間以上仕事を与えられない場合に給付されるもの）が実行上ほとんど給付されておらず、就業希望の登録と給付金の請求の管理が課題として残っているとの説明があった。

- (2) 公共事業の労働集約的な制限（建設機械の使用禁止、請負の禁止しない）について、技能の向上、公共事業としての効率性の観点から疑問が提起されたが、これらの公共事業は、所得の再配分の観点から、低技能者である多くの貧しい人々の参加や、コミュニティの能力構築に焦点を当てており、参加者の技能訓練を必ずしも重視しているものではないとの見解が示された。また、公共事業に関し、“Conditional/Unconditional Cash Transfer”（条件付き・条件なしの現金給付）<sup>6</sup>と労働集約型公共事業の優劣について、議論が展開された。ハンダヤニ氏は、現金給付と公共事業のそれぞれに利点があること、多くの現金給付プログラムは、いまだ実験段階にあるが、教育や医療などの特定の領域に効果が見られること、公共事業は、コミュニティの能力の向上のメリットがあることを述べた。

## 2 失業保険及び積極的労働市場政策の導入への課題と戦略

### （第一部）

- ・ 鈴木則之（国際労働組合総連合アジア太平洋地域組織（ITUC-AP）書記長）
- ・ ファシアル カリム シディキ（パキスタン使用者連盟理事）

本セッションにおいては、労使それぞれの立場からの、失業保険等の導入に関する考え方や取り組みを共有した。

- (1) 鈴木氏は、労働組合としてのSocial Safety Net構築の考え方、役割、取り組みを説明した。同氏は、労働組合の非常に広く包括的な“Social Safety Nets”の定義<sup>7</sup>や、地域レベルにおけるより良い“Social Safety Nets”のための労

---

<sup>5</sup> 農村雇用保証法：持続可能な農村における天然資源インフラの再生（水の保全、水域の改修、土地開発、農村接続等）のための公共事業により、貧困層に年間100日間の最低賃金での雇用機会を保証する。

<sup>6</sup> “Conditional/Unconditional Cash Transfer”（条件付き・条件なしの現金給付）：貧困層に対して現金給付を行う施策。子供を就学させること等を条件とするもの（条件付き）、特に条件なしに給付するもの（条件なし）がある。

<sup>7</sup> ITUC-APは、最低賃金を保証する失業手当、職業訓練、雇用と仕事の配置のための再訓練、削減給付、退職・老齢給付、労働安全衛生、最低賃金の保証、母性とその他の女性保護；一般的な社会の発展の基本的な医療や治療、教育、住宅、特別なグループ、地域開発や自然災害の社会的支援プログラムをカバーする一般的な社会発展としての、雇用保険を包括する総合的なメカニズムとして、“Social Safety Nets”を定義している。

働組合の主な活動（①国際金融機関との対話、②地域セミナー、レビュー会議やその他の啓発とアドボカシー）について紹介し、その成果として、“Social Safety Nets” が、ASEAN、APEC、ADB、G20 の文書で多数引用されていることを紹介した。一方で、社会的保護のレベルがいまだに低いこと、カバレッジが低いこと、資金不足、グローバル化による“Social Security”の切り下げ圧力が課題となっていることを指摘し、“Social Safety Nets”の向上は、所得の公正な分配や格差の是正に有効であることは統計的にも実証されていることを強調した。また、近年、一部の国でソーシャルセーフティネットの前進が見られるものの、経済の国際化の中で先進諸国ではデフェンシヴになっているとの認識も示した。

- (2) また、“Social Safety Nets”を促進するために、公正な労働組合法制の下で労働組合が自由に活動できること、ならびに建設的労使関係の増進が前提として重要であることを指摘した。
- (3) シディキ氏は、パキスタンにおける労働市場の特徴や、労使協議に基づいて失業保険の導入を政府に提案したことを紹介した。また、多くの国営企業の民営化の流れの中で、使用者が失業保険に関心を持っていることを説明した。

## （第二部）

- ・ 上村泰裕（名古屋大学准教授）
- ・ バレリー・シュミット（ILO 東アジア技術支援チーム（DWT Bangkok）社会保障専門家）
- ・ 濱田 直樹（元 J I C A 専門家、中央労働委員会事務局）

本セッションにおいては、アジアにおける失業保険および積極的労働市場政策の導入について、理論的必要性、導入の可能性を検討し、導入にむけた戦略を探った。

- (1) 上村准教授とシュミット氏によるプレゼンテーションには、多くの共通点があり、それぞれ失業保険の正当性（必要性）、既存の失業保険の多様な制度と代替的政策、legal coverage（労働力人口に占める失業保険加入者数）と effective coverage（失業者に占める失業手当受給者数）について説明があった。
  - (2) 上村准教授は、失業保険を導入している国と導入していない国を比較すると、一人当たり GDP や農業人口割合にはばらつきがあり、よく言われるように、低い経済発展レベルや高い農業就労人口割合が、失業保険を導入しない理由にはなりえないこと、さらに、よく指摘されるように、失業保険制度の導入が、失業率を上昇させる証拠は見いだせないことを示し、失業保険制度の導入を決定付けるのは、それぞれの国の哲学や政治的決断であると説明し、ア
-

ジアのいくつかの国において失業保険制度導入の検討が理論的に可能であることを示唆した。

- (3) シュミット氏は、インフォーマルセクターにおける脆弱な雇用が主要な課題であることを強調し、フォーマルセクター、インフォーマルセクター全体を統合した所得保障と雇用への復帰の全体像を提示した。同氏は、韓国の例をひきつつ、失業者の保護（所得保障）と、雇用への復帰を促進する対策（積極的労働市場政策）をリンクさせるアプローチを失業保険のみよりも一歩発展したものとして紹介した。
- (4) 濱田氏は、インドネシアにおいて雇用サービスの能力向上のための日本による技術協力（公的職業紹介機関のサービス改善のための支援プロジェクト）に携わった経験とそれを踏まえた雇用サービス改善の意義を説明した。
- (5) 議論においては、失業保険が失業率を低下させるかについて問題提起があった。浅見教授は、失業保険を自動車の安全ベルトになぞらえ、安全ベルトが事故発生時のダメージを軽減させることはできても、交通事故件数を減らすことができないように、失業保険は失業による個人の一時的な所得喪失の影響を軽減するが、失業率を低下させることはできないと主張した。その上で、①失業のリスクは、グローバル化により増加していること、②失業保険は、労働者の負担を増やすことなく経済発展のために必要な労働市場の柔軟性を向上させることとなどから、安全ベルトなしに車を運転すべきでないのと同様に、失業保険なしに経済を運営することは危険であることを強調した。
- (6) 上村准教授は、失業保険が転職に対するインセンティブとなり、失業率を高める可能性もあるが、失業者が自分に合った仕事を探したり、新しい技能を身につける時間を与えることによって、最終的に個人の能力を最大限に発揮できる職業に就くことにより、個人の厚生やマクロ経済にプラスの効果をもたらすことができると述べた。
- (7) 次に、失業保険の代替的政策としての、解雇手当（法律上事業主に義務づけられるもの）及び積立基金（provident fund）の有効性が議論された。前者は実効性を確保することが困難であり、後者は低賃金労働者には十分な保護を提供しないので、失業保険の代替手段としては不十分であるとの指摘があった。
- (8) さらに、市場のニーズにあった技能の獲得を促進する上で、技能訓練を含む雇用サービスの果たす役割は大きいとの指摘があった。

最後に、桜田氏が、日本の危機対応において、“Social Safety Nets”を拡充する上で、社会対話と三者構成主義が果たした役割が大きかったことを述べた。

(別添)

専門家会合「雇用のための社会セーフティネットの構築－アジア戦略－」  
参集者一覧

(専門家)

- 長谷川 真一 (ILO 駐日事務所代表)
- 寺西重郎 (日本大学教授、一橋大学名誉教授)
- 浅見靖仁 (一橋大学社会学部教授)
- スリ・ウェニン・ハンダヤニ(アジア開発銀行(ADB)社会開発専門家)
- ムケシュ・グプタ(ILO 南アジア技術支援チーム(DWT New Delhi)雇用専門家)
- 鈴木則之 (国際労働組合総連合アジア太平洋地域組織 (ITUC-AP) 書記長)
- ファシアル カリム シディキ (パキスタン使用者連盟理事)
- 上村泰裕 (名古屋大学准教授)
- バレリー・シュミット (ILO 東アジア技術支援チーム (DWT Bangkok) 社会保障専門家)
- 濱田直樹 (元 J I C A 専門家、中央労働委員会事務局)
- 桜田 高明 日本労働組合総連合会 国際顧問
- 松井 博志 (社)日本経済団体連合会 国際協力本部副本部長

(厚生労働省)

- 村木 太郎 厚生労働省大臣官房総括審議官(国際担当)
- 麻田 千穂子 厚生労働省大臣官房国際課長
- 安井 省侍郎 厚生労働省大臣官房国際課課長補佐