



# ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 18

2011 年 5 月 29 日



## 社会保障の適用を拡大するための国際的イニシアチブ

このソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、社会保障適用の拡大に貢献するという共通の野心をもつ個別の国際的イニシアチブを 2 つ取り上げる。初めに、国際社会保障協会が発達させた社会保障適用拡大のための新しい戦略に注目する。次に、この新戦略が世界規模のソーシャル・プロテクション・フロアを構築するための国連機関の共同イニシアチブをいかに補完するか分析する。本書では、両方のイニシアチブの目標が普遍的、実現可能かつ持続可能な社会保障であることを説明する。これを実現するためには、社会保障制度のガバナンス、財政管理および管理運営の改善が必要となる。政治の意志も同じように重要である。この目的を達成するために、2011 年 6 月に開催される第 100 回 ILO 国際労働総会の社会保障に関する議論に ISSA が参加することは、社会保障の注目度をさらに引き上げるために重要な機会になると考えられる。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキ

本号は：

- ・ 世界の社会保障の適用に関する主要な事実と数値を概説する
- ・ ISSA の社会保障適用拡大戦略と国連機関の共同イニシアチブ「ソーシャル・プロテクション・フロア」について紹介する
- ・ これらイニシアチブの積極的な相乗効果が、どのように適用拡大の実現に役立つか説明する
- ・ 依然国内レベルでは適用に関する残された課題が多いため、この点に関して ISSA の果たす役割は大きいと結論する

## 社会保障の適用における課題

社会保障適用の拡大は、社会的・経済的発展の本質的側面である。社会保障はライフサイクルで発生するリスクに対して保護を与え、再分配のメカニズムとして、社会的一体性、経済発展、安定と連帶に貢献する。社会保障は社会正義に対する社会の信頼の示すものもある。

前世紀の進歩にもかかわらず、社会保障へのアクセスは世界人口の約 5 分の 1 の限られたままであり、容認できる状況ではない。社会保障の適用が最も包括的である先進国であっても、失業や非正規雇用が増加し、社会支出の公的予算が縮小しているため、後退の懸念がある。

現在、国際組織の間で高まっているコンセンサスは、持続可能な社会保障へのアクセスを改善する改革に繋がる政治的コミットメントの増大を求めることがある。そのためには、既存の社会法規範の改革と新しい社会プログラムの開発が必要となるかもしれない。同様に重要な点として、適用拡大のイニシアチブを実施し、期待に沿う結果を出すためには、社会保障の管理運営の改善も必要になるだろう。

### 主要な事実と数値

- 1948 年の人権宣言及び 1966 年の経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約に正式に記されているように、社会保障は人権である。
- 現在、世界人口の 80% が十分な社会保障の適用を受ける権利を持たず、33% が医療ケアの適用を受ける権利を全く持っていない。
- 先進国では労働人口に対する社会保障制度の適用は完全に近いが、一部の低所得国での社会保障の適用は 5% 程度に留まっている。
- 世界全体で、労働人口の約 60% が老齢年金の法的適用を受けていない。これらの労働者のほとんどは発展途上国で暮らしている。2040 年までに、世界人口の 65 歳以上の 75% は発展途上国に暮らすことになるだろう。
- 世界規模で見ると、社会的保護に対する現在の支出総額は世界の GDP の 17% と同等である。これは先進国では平均 19% に相当するが、発展途上国では 5% 未満である。
- 世界の全貧困者が基礎的な社会保障を利用できるようにするには、全世界の GDP のわずか 2% で足りる。
- 予定されていた世界の貧困レベル改善が世界金融危機により後退したことで失業が増加した。17 億 5,000 万人以上の人々が貧困という複合的な難題に直面している。2010 年末には、2 億 500 万人の労働者が失業した。これは世界危機以前より 2,760 万以上多い数字である。
- 景気後退の悪影響を和らげる上で、失業に係る制度は主要な役割を果たした。しかし、失業保険制度を運営しているのは 70 力国に満たない。これらのほとんどは、南アジア、東南アジア、サハラ以南アフリカといった最も影響を受けた地域以外の国々である。
- 1995 年の世界社会開発サミット、2000 年のミレニアム開発目標の採択、2005 年の世界国連サミットでは、各国は市民の最低限の社会福祉を漸進的に実現する責任を負うという原則を表明した。
- ILO の 1952 年の社会保障（最低基準）条約（No. 102）は、社会保障の全 9 分野について最低基準を設定した唯一の国際条約であり、社会保障制度の持続可能性とグッドガバナンスの原則も定めている。しかしながら、確定給付型最低保証パッケージを確保することには限界があり、優先順位は定めておらず普遍適用も求めていない。

## ISSA の適用拡大戦略

ISSA の社会保障の適用拡大戦略は、2010 年世界社会保障フォーラム（ケープタウン）で発表された構想であり、適用拡大に関して社会保障運営機関の積極的な対応が必要となる最優先課題を明らかにした。これらの対応において、社会保障運営機関の役割は一般的に政策の実行過程の一つであり、政策の立案ではないということを必然的に考慮に入れることとなる。

ISSA の戦略は、国内状況や政策の優先事項に応じて、社会保障運営機関は 4 つの領域で適用拡大に対して有意義な貢献をすべきものと見込んでいる。

### 社会保障運営機関の優先分野

- ・ 保険料徴収および納付を改善する
- ・ 支援の手が行き届きにくい人口集団への適用を拡大する
- ・ 税金からの財政支援を受ける最低給付制度の運営が成功するよう支援する
- ・ 国レベルの社会保障の適用拡大を進める

ISSA は、社会保障運営機関の委任と能力に基づき、社会保障の適用拡大を支援する運営機関の具体的かつ実現可能な目標を定め、定められた期間に目的を達成するために行動計画実施プロセスを簡素化することを目指している。最終段階では、ISSA 戦略は社会保障運営機関が学んだ「グッドプラクティス」の教訓や結果について報告・交換できるプロセスを促進する。

## ソーシャル・プロテクション・フロア (SPF)

国連機関の共同イニシアチブであるソーシャル・プロテクション・フロアのルーツは、2003 年の国際労働機関による万人のための社会保障キャンペーンまで遡る。それ以来、この考え方は貧困や脆弱性、社会的排除の多元的理解を包括するまでに進歩した。SPF のコンセプトは、普遍的アクセス、少なくとも人権として最低限の基本的な現金と医療給付及びサービスを提供するために、保護、予防、権利拡大を組み合わせた国の政策対応をサポートすることである。特に社会保障給付に関して、SPF は 4 つの基本的な権限の付与を想定している。ILO 社会保障局によれば、SPF は国内総生産の 3~4% で、貧困者数を約 40% 削減できることになる。一次医療とともに、貧困者数をさらに 20% 削減できるだろう。ILO にとって、途上国での当該結果の実現可能性は、貧困の 50% が社会移転によって削減されているヨーロッパの経験によって正当化される。

### ソーシャル・プロテクション・フロアの一部として保証される社会保障給付

- ・ 子どものための基礎的所得保障
- ・ 全労働人口に対する必要な社会扶助へのアクセス
- ・ すべての有資格者に対する基礎（老齢/障害）年金
- ・ 基礎医療に対するアクセスをすべての人々

発展途上国に対する国家支出が現在低水準であることは（GDP の 5% をしばしば下回ることがある）、支出を拡大する財政余地があることを浮き彫りにしている。ILO にとって最も重要な課題は、姿勢を変えること、必要な政治的意志を生み

出すことである。この目的のために、2011年国際労働会議の場で社会保障について繰り返される議論は、SPFに関する合意原則を定める国際文書の最終決定への道を開くかもしれない。合意原則は2015年までに最終決定され、それによってミレニアム開発目標のフォローアップに関する議論において一定の役割を果たすことができる期待される。

### ISSA 戦略と国連 SPF の相乗効果

ISSA 戦略の主要目的の一つは、保険料徴収および納付を改善するための社会保障運営機関の努力を支援することである。これらの活動の中で改善を実現することは、拠出型制度における財政不均衡を減少させるはずである。これらの改善は規定給付水準の持続可能かつ十分な供給を支援するだけでなく、被保険者に提供する給付範囲を更に拡大させる可能性もある。

さらに一般的には、保険料徴収および納付の改善は財政補助の必要性を減らし、その結果として、税による基礎所得保証やサービスを含む他の優先政策領域に対して限りある財源を支出する大きな余地を生み出すはずである。この財政的余地拡大の可能性は、ISSA 戦略と国連 SPF の目標が生み出す積極的な相乗効果による第1の可能性となる。

大体において、SPF が想定する保証給付の管理と実施を成功させるには、ISSA 会員組織である社会保障運営機関の管理技術や専門知識を利用する必要がある。現在、税金による社会プログラムが国家レベルまで拡大された場合、多くの発展途上国はプログラムを効果的に管理運営するために必要な能力を備えていないのではないかという懸念がある。この点に関して、ISSA 会員組織の間や他の社会保障運営機関、国内機関の間で、技術や専門知識を共有することは第2の相乗効果の可能性となる。

ISSA と国連イニシアチブに共通する側面は、支援が届きにくい集団まで社会保障適用を広げることである。制度設計と政策計画の観点から、社会保障の適用を拡大するための唯一最良の方法は存在しないということが一般的に理解されている。したがって、実際には、優先すべき人口集団に照準を合わせることによって、持続可能な適用を少しづつ拡大することを追求する多元的制度アプローチが期待される。

その役目として、ISSA 戦略では、特に拠出型制度における革新と非正規経済部門と移民労働者のニーズを満たすアプローチの設計方法に重点が置かれる。しかし、戦略は、税金による最低給付制度の管理運営の成功を支援することも目指している。国連の最優先事項は、弱者に対する社会保障の適用を水平に拡大することであり、少なくとも万人に最低限度の保護を提供することである。その後に、適用の垂直拡大（給付及びサービスの規模と範囲を改善）が確保される。ISSA 戦略は、社会保障運営機関の能力とガバナンスを構築するための構造プロセスを提供することにより、国連が推進するこれら両局面に対して有効である。従って、当面の優先事項と標的集団において ISSA と国連では異なるものがいくつかあるが、合わせれば必然的に補完し合う。

更なる相乗効果が見込まれる領域は、社会保障運営機関に、社会保障適用拡大を支援し、国内で支援の役割を担うよう促す ISSA 戦略の目標から生じる。同様に、そのような支援が SPF の一部として想定される制度を含め、拠出型および税財源の制度に積極的に支援することが期待される。

### 国際的イニシアチブを国の行動に変えられるか

ISSA 戦略と国連 SPF は、低水準の社会保障適用という世界的課題に対する取組支援を目指すものである。それぞれの目的は、財政的に持続可能な給付とサービスを実施・提供するための主要な政策優先順位と国家機関および社会保障運営機関の能力を考慮に入れている。両方のイニシアチブが成功し完全に補完し合うためには、ISSA の会員組織である国の社会保障運営機関が果す役割が効果的であると考えられる。

社会保障が国の社会経済の発展にとって重要なことを政策決定者や財務担当者が認めたとしても、それだけでは十分でない可能性もある。長期的に、国家レベルで全ての関係団体を巻き込む行動に繋がる政治的意志が保証されなければならない。

#### ブラジルのボルサ・ファミリア・プログラム

ブラジルのボルサ・ファミリア・プログラムは、貧困と不平等を減らし、貧困の世代間移転を防ぐために 2003 年に着手されたプログラムで、現在約 1,300 万世帯に恩恵をもたらしている。給付は優先的に女性家長に支給され、母親と子どもの支援と教育・医療へのアクセスの拡大に重点が置かれる。栄養状態の改善、学校出席率の上昇、医療サービスの利用拡大、極度の貧困や不平等の削減、労働人口への女性参加の増加が、プログラムの明確な成果となって現れている。これらの成果は、連邦政府機関（社会保険省を含む）と地方/地域の組織（5,000 以上の町議会を含む）とが全国規模で協力し調整した戦略の結果である。官僚主義の削減、管理手続きの標準化によって現在では世界最大の条件付社会扶助プログラムの一つとなっている。

真に持続可能な社会を構築するためには、社会保障は社会的一体性、安定、連帯にとって不可欠であるという深い価値に根ざした信念を持たなければならぬ。もし国際社会が万人のための社会保障の人権を実現するつもりなら、すべての国家間で社会正義の持続的重要性に対する純粋かつ共有された受容がなければならない。

#### 主要な政策結論

- 第 1 に、持続可能な適用へのアクセスの拡大を成功させるには、社会保障プログラムのガバナンス、財政、管理運営の絶え間ない改善が必要である。持続可能なソーシャル・プロテクション・フロアを構築するためには、国内における富の再分配に関する決定が政党政治の短期的視野の外側で行われることが必要となる。
- 第 2 に、適用拡大を提唱する国際組織イニシアチブは、国家政策の優先順位設定に貢献することができる。特に発展途上国では、このようなイニシアチブは、人口集団の優先的社会保護のニーズと国家機関や社会保障運営機関の実施能力に合わせて整えられた多元的制度的アプローチを指揮するために役立つ可能性がある。
- 第 3 に、ISSA には、ガバナンスがありダイナミックな社会保障運営の発達を確保することによって SPF の実施を支援する上で果すべき戦略的な役割がある。すなわち、IS 社会保障運営機関のための ISSA の専門的ガイドラインに基づき、世界中の ISSA 会員から集められたグッドプラクティスの経験によって裏付された任務である。

- ・ 第4に、万人に対する社会保障の人権という目標の達成には、社会正義の価値に対する純粋な共通の信念が必要である。

## 参考図書

ILO. 2011. *Social security and the rule of law* (Conference report, International Labour Conference, 100th Session, Report III - Part 1B). Geneva, International Labour Office.

ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage*. Geneva, International Social Security Association.

ISSA. 2010. *Bolsa Familia Programme: A case of the Ministry of Social Insurance* (Good practices in social security). Geneva, International Social Security Association.

United Nations. 2010. “UN study finds most people worldwide have no social security”, in *UN News Services*, 16 November.

United Nations. 2011. “UN pushes for social schemes to protect poor at mere fraction of national wealth”, in *UN News Services*, 14 February.