

【概要】

- 政府、市場、そして社会保障：中央／東ヨーロッパの最近の動き
- 欧州ソーシャルワーク／社会開発監視団発足
- OECD、ポスト 2015 アジェンダに向けて社会経済開発への革新的アプローチを検討中
- 有用なリソースとリンク

特集：政府、市場、そして社会保障：中央／東ヨーロッパの最近の動き



Elaine Fultz (JMF 研究員、フィラデルフィア)

米下院の歳入委員会の専門スタッフとして勤めた後、ILO にてモスクワ地域ディレクター、そしてブダペストおよびハラレ（ジンバブエ）の社会保障スペシャリストとして勤め、退職。ニューヨーク大学にて公共行政の博士号（PhD）を取得。

ソビエト連邦が崩壊して市場経済に移行してから 20 年以上が過ぎた。その間に、中央／東ヨーロッパ（CEE）の国々は、公的社会保障制度を民営化する努力に直面する落とし穴についての国際的な理解を知らせるための豊富な経験的エビデンスを提供してきた。CEE 諸国の政府は、社会主義国家の遺産として、よくできた社会保障制度を受け継いでいた。こうした制度は経済におけるほぼ全ての労働者をカバーするものであり、ILO が定義するあらゆる不測の事態に対応するものであった¹。しかしながら、こうした制度はコストがかかるものであり、また政府が確立しようと目論んでいた市場経済にはふさわしくなかった。1990 年代の終わりから 2000 年代前半にかけて、世界銀行のテンプレート（1994）に従い²、多くの CEE 諸国政府が、年金改革に対する市場ベースのアプローチとして促進されたものを採用した。そう

¹ As defined in ILO Convention 102, Social Security (Minimum Standards), the contingencies are old age, disability, survivorship, sickness, disability, employment injury, maternity, plus the need for medical care and subsidies for childrearing.

² Hungary did so in 1998; Poland in 1999; Latvia in 2001; Bulgaria, Croatia and Estonia in 2002; Lithuania in 2004; Slovakia in 2005; FYR Macedonia in 2006; and Romania in 2008.

することで、彼らは個人的な、商業的に運営される投資口座に資金を提供するために、公的年金制度からの各労働者の掛け金の一部の転用を義務付けた。労働者は一般的には参加を求められたが、ファンドマネージャーは自由に選択することが出来た。給付水準はもはや設定されず、市場実績によって決定された。新しいスキームの支持者は、以下の理由により、こうした変化が労働者の退職後の保証を確実に増やすと考えた。

- i. 労働者は、個人の財産として自分の口座を持つことが出来る。
- ii. 民間の運営は、政府による政治的干渉のリスクを下げる事が出来る。

(Holzmann、1997)

今日、振り返ってみると、市場ベースのモデルと実際との間には、きわめて重要な違いがあることが見えてくる。

1. 継続する国家の関与

民営化は、言葉巧みに国から民間業者へのシフトを約束した。しかしながら、中央ヨーロッパで際立っているのは、年金運営における政府の中心的役割がいまだに継続している、ということである。ほとんどの国では法令により、商業ファンドに投資するには労働力の大きなセグメントを必要とする。マネジメント会社にとって魅力的な市場を創り上げるためである³。国の機関が掛け金を集め、それを民間のマネージャーに渡す。彼らは労働者からかなりの手数料を取る。今日まで、ほとんどのマネージャーは、民間の投資ツールを国債のために使うことを避けてきた。それは労働者の資金を、国庫の財源にすることに他ならないからである。労働者の資金が適切に割り当てられ、また適切に説明され得ることを確実にするために、各国政府は記録の維持という面において実質的な役割を演じ続けている。民間ファンドが給付レベルを保証しない一方で、ほとんどの政府は最低限の保証を付けている。かいつまんで言えば、民営化が中央ヨーロッパ諸国の政府を年金ビジネスの外に動かすことにはならなかった。

2. 福利厚生 of 欠如もしくは不完全さ

今日取られているスキームの殆どは、まだ給付金支払の重要なルールが欠けたままである。それがないとどうなるか。多くの労働者は、自分たちの退職時に、どんな機関がどんな条件で口座残高を年金（一生続く月々の給付）に転換してくれるのかを知らない。主たる障壁は二つ折り構造になっている。まず第一に、公的制度の給付を特徴づける特色～すなわち、給付の計算におけるインフレ率およびジェンダー的平等を反映するための定期的な調整～と、民間年金ファンドのそれ～すなわち、平均寿命のジェンダー的差

³ Lithuania is an exception, but once a worker voluntarily joins the private system, he/she cannot leave

異を反映させるべく計算された、指針なしの給付⁴との間に大きな差異が存在する、ということがある。世界銀行は、民間の福利厚生のために民間の市場慣行に従ったやり方で法的な仕様を策定するよう各国当局に促したが、多くの政府は、その結果として労働者の保護が失われることを受け入れるのに消極的であった。第二に、年金市場における経済規模であるが、大企業ほど実質的に低い価格を顧客に対してオファーすることができる。このような大きな価格差は、単一の国民年金プロバイダーに対する理論的合理性を生み出してしまう。これは、コンセプトに反する、ということで、民営化を支持する者たちによる抵抗を受けているアプローチである。打ち続く難局は、政治家も労働者も評価するような複数の社会保障給付～定期的なインフレの調整、給付計算におけるジェンダー的平等、および低コストの管理～を、市場ベースの制度を通して提供することの難しさを示している。

3. 政治的リスクに対する脆弱性

先に述べたように、民営化の支持者の中には、民間口座は政府の干渉から労働者を保護するだろうと主張している。しかし、どのような主張も実際の経験と合致しなければ意味がない。世界規模の経済危機後、多くの中央ヨーロッパ政府は、民間口座のための資金を一時停止したり、減らしたり、あるいは中止したりして、いきなり民間システムを縮小した⁵。ハンガリーは個人口座への資金提供をすべて止め、ほとんどの労働者残高を国有化し、而して、こうした財産は民間の所有なので政府の手の届かないものである、という先の主張の信用を失墜させた。ポーランドでは、口座は留めたものの、その歳入を半分以上刈り込んだ。ラトヴィアおよびリトアニアは似たような資金縮小を行った。これは時限法として起草されたものの、もう何度も繰り返し延長されている。危機が沈静化した後も、縮小はまだ続いている。スロバキアでは、個人口座の資金調達⁶が 2012 年には半分以下になった。ブルガリアでも同様の処置を検討している。

つまるところ、CEE の経験は、「民営化」という言葉そのものが間違っていた、ということを示している。こうしたいわゆる民営化システムは主として、労働者の参加を強要し、民間の商業投資を支援するために高価なサービスを提供する政府によって運営されているのである。社会保障の成功にとって重要なのは、国家が関与しているかどうか、ではなくその方法である。最も重要なのは、権利の問題として給付のレベルや適格条項を定める、社会保障制

⁴ Equal treatment is generally interpreted to mean that women and men who accumulate identical account balances during their careers and retire at the same time would receive equal monthly benefits. Because women as a group live longer than men as a group, that would require a cross-subsidy from men to women. Public pension schemes typically provide such cross-subsidies, but few private schemes do so

⁵ Estonia, Lithuania, and Latvia in 2009; Hungary in 2010; Poland in 2011; and Slovakia in 2012.

度のための法的枠組みを提供する必要がある、政府にはある、ということだ。強力な国家の関与に対する必要性は、ILOの社会保障条約および最近では社会保護フロアに関するILO勧告(第202号)に反映されている。

【2012年社会保護フロア勧告(第202号)】

2012年社会保護フロア勧告(第202号)は、2012年6月にILO総会で採択されたものである。

勧告は、メンバー国が各々の包括的な社会的保護フロアを確立することによって、包括的な社会保障制度を構築する、というメンバー国のコミットメントを示す。これは、社会保障に関する既存のILO条約および勧告を補完するものである。

勧告は、万人が生涯を通して最低限基本的なレベルの社会保障を享受し得ることを確実にすることを目的として、メンバー国に対するガイダンスを提供する。これは、ILOの社会保障喜寿に従い、

- 政府の社会保障制度の基本的な要素としての社会保護フロアを確立し、維持すること
 - できるだけ多くの人により高いレベルの社会保障を徐々に保証していく、という社会保障の延伸のための戦略内で、フロアを遂行すること
- における政府の枠組みを提供することである。

勧告第202号は、社会保障制度を打ち立てようと模索している開発途上国にとって要となる重要なものだが、一方で民営化された年金制度を有する先進市場経済諸国にとっても、高い関連性がある。市場経済における労働者は、様々な形のリスクに直面しているが、「給付のレベルは市場パフォーマンスによる」という民営化制度の本質は、高齢者にふさわしい年金の保証を与えないまま、彼らを放り出すのである。社会保護フロアを適切に扱うことで、CEE諸国の政府は社会保護の臨界次元を立て直してきた。

意義深いことには、本勧告は、各国政府に対し、このような社会保護フロアの考案において、彼ら自身が指導的な役割を果たすよう命じている。そこには、国の社会保障の定義、連帯の原則に基づく資金提供、給付が適切かつ予測可能であることの保証などが含まれる。

【参考文献】

Holzmann, R. 1998. "Pension Reform: A World Bank Perspective." Washington, D.C.: The World Bank Social Protection Sector.

World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Support Growth.

※ 本稿に述べられている意見は著者のものであり、必ずしも ICSW 運営委員会の意見を反映するものではありません。

欧州ソーシャルワーク／社会開発監視団発足

2013年4月16～19日にイスタンブールで開かれた「社会行動のための欧州ネットワーク」会議の終わりに、欧州ソーシャルワーク／社会開発監視団がイスタンブールにて発足した。

スーザン・ローレンス (Susan Lawrence : 欧州ソーシャルワーク学校連盟会長)、クリスチャン・ロレ (Christian Rollet : ICSW ヨーロッパ会長)、そしてクリスティナ・マルティンス (Cristina Martins : IFSW ヨーロッパ会長) は、以下のように述べた。

「私たちは、ヨーロッパが直面する主要な社会問題に取り組む社会活動を記録し、促進するための、この合同イニシアチブを歓迎します。ヨーロッパにおける社会危機と緊縮財政の時代において、ソーシャルワーカーおよび社会開発の専門家が、今私たちの大陸で何が起きているのかを文書で証明する有効な方法を探することは、とても重要なことです。本監視団は、私たちに、ポジティブな変化を生み出せるものをズラリと並べてみせる機会を、そして国連や欧州連合、その他の地域団体や各国政府に知らしめるための証拠集めの機会を与えてくれるでしょう。」

欧州監視団は、国際ソーシャルワーク学校連盟 (IASSW)、国際社会福祉協議会 (ICSW)、そして国際ソーシャルワーカー連盟 (IFSW) によって設立された、世界監視団の一地域である。監視団は、ソーシャルワーク／社会開発のためのグローバル・アジェンダの元での活動を報告し、その遂行ぶりをモニターするために設置された。

欧州監視団は、ヨーロッパにおけるソーシャルワークおよび社会開発の現状に関する提案を広く求めている。エヴィデンスの提出に関するフレームワークについては、上記3組織のウェブサイトからダウンロードすることができる。

OECD、ポスト2015アジェンダに向けて社会経済開発への革新的アプローチを検討中

4月4～5日に開催された2013年のOECD世界開発フォーラム (OECD Global Forum on Development) は、「ポスト2015の世界における貧困削減、社会的結束および開発に向けた

革新的アプローチ」に焦点を当てた。このトピックは、OECD 諸国および開発途上国から参加した 350 人以上の関係者の間に強い相互作用を引き起こした。アイデアを共有し、よき実践を分かち合うことは、議論における最優先事項のひとつであった。

ポスト 2015 アジェンダにおいても貧困撲滅は主要な課題であり続けるが、その一方で我々は、所得対策を超えること（そして人々の生活に関わるその他の重要な次元を付け加えること）によって、また相対的貧困や不平等および社会的結束の問題に取り組むことによって、また持続可能性の問題をより強力に導入することによって、貧困に関する理解をもっと広げる必要がある、となったのは当然の帰結であった。

「開発のために働く団体のグローバル・ネットワーク (netFWD :Global Network of Foundations Working for Development)」のメンバーは、後に OECD 世界開発フォーラムに参加した。団体の声は、ロックフェラー財団の副会長であるヘザー・グレイディ (Heather Grady) の基調講演において際立っていた。彼女は、開発のためのパートナーシップにおいて一層関与を深めるべく、慈善活動向けにポスト 2015 のモメンタムを利用することの重要性を繰り返し述べた。

メンバーは、政策に影響を与え、開発のための慈善活動に関する革新的な実践を分かち合うプラットフォームとしての netFWD の役割を再認識した。参加者は、経験交流のために、また、(i) 「企業慈善活動」の駆動力および付加価値を明らかにする、(ii) インパクトを強めるためのデータ・シェアリングの中心性、(iii) 革新的なアプローチ、などの具体的な作業の流れに焦点を当てるために OECD の会議に来た、と繰り返した。『慈善資本主義：与える、ということはいかにして世界を救うか』の共著者であるマイケル・グリーン (Michael Green) の基調講演に続いて、伝統的な開発協力と慈善活動の間に起き得る「文明の衝突」についての中心的課題、即ち、「開発という銀河」において団体はどのようにフィットすべきか、が提起された。

詳しくは下記を参照のこと。

<http://www.oecd.org/dev/developmentcentre-newsletterapril.htm>

有用なリソースとリンク

- 最近出た、「子どもの栄養状況の改善－世界の進展のために果たし得る義務 (Improving Child Nutrition: The achievable imperatives for global progress)」と題されたユニセフ・レポートによれば、子どもたちの人生の最初の 1,000 日間における栄養不良は、不可逆的な影響を与え得るという。それは何百万人もの子どもたちにとって、生涯消えな

い発育阻害を背負い、将来において病気の影響をより受けやすく、また寿命も短くなる可能性があることを意味する。推測によれば、5歳未満の子どもたちの死亡事由のおよそ三分の一が栄養不良に起因するものである。今日の世界において、発育不良の影響を受けている5歳未満の子どもたち165万人にとって、これは悲劇である。これは彼らの権利の阻害というだけでなく、国家にとっての大きな負担でもある。なぜなら、国の将来の国民が、本来であればそうであったように、生産的でもなければ健康でもない、ということになるからである。

最後に、栄養不良の重大さと、その長期にわたる影響は広く認識され、緊急に様々な行動が起こされている。これは、多くの場合、増えつつある発育阻害やその他の栄養不良の長期的・短期的な影響についての説得力のある証拠を認識することによって起きている。ゆっくりとではあるが、対処法は広がっている。しかし、まだまだ多くの、否、多すぎる数の子どもたちに手が届かないでいる。詳しくは下記を参照のこと。

http://www.unicef.org/publications/files/Nutrition_Report_final_lo_res_8_April.pdf

- 『アフリカ経済レポート (Economic Report on Africa)』の2013版は、国連アフリカ経済委員会 (UNECA) とアフリカ連合 (African Union) の共著で、「アフリカの商品を最大限利用する：成長、雇用、そして経済改革のための工業化」と題されている。ここでは、アフリカの豊富な資源と高い商品価格、そして世界の生産プロセスの変化を活用することを通して、アフリカがつながりのある開発を育み、そのプロセスを加速する、というイニシアチブを確実なものにするために、それぞれの国で商品ベースの工業化のための特別な政策の枠組みを作ることを必要としている、ということが議論されている。

本レポートでは、「適切な開発計画フレームワーク」に取り組むことで、アフリカの国々は、個別であれ、全体的であれ、商品ベースの工業化戦略を目指して、「大胆な変革」に取り組む必要がある、と述べている。その戦略は、アフリカ大陸全体が自分たち自身の手で自らの開発を行うことを可能にするだろう。そしてそれは、アフリカの国々が直面している若者の失業、貧困、ジェンダー格差、その他の社会経済的な課題に取り組むたいと考えているのならば絶対に必要なのである。

詳しくは以下を参照のこと。

http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/unera_report_eng_final_web.pdf

本ニュースレターの内容の引用・転載は、出展を明らかにする限り自由です。本ニュースレターに掲載された見解は、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

編集：ICSW 常務理事 セルゲイ・ゼレネフ

ICSW 連絡先

ICSW

P.O.Box 28957

Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue

Entebbe

Uganda

Tel: +1 718 796 7417、+256 414 32 11 50

Email: szelenev@icsw.org、icsw@icsw.org

Website: www.icsw.org

※ ニュースレターの配信停止をご希望の方は、お名前とメールアドレスをお知らせください。