

【概要】

- 特集：今度は我々の番だ：市民社会、労働運動、そして社会保護フロアの管理責任
- 有用なリソースとリンク

今度は我々の番だ：市民社会、労働運動、そして社会保護フロアの管理責任



ICSW 世界会長

マイケル・シシオン

マイケル・シシオン氏は、保険数理士および経済学者としての教育を受けている。彼は、1978～1986年にかけて、ドイツのボンで労働省の保険数理士および保健エコノミストとして働き、1986年にILO入りして、2005年から2012年末まで社会保障局長を務めた。彼はオランダのマーストリヒト大学において、社会保護政策、ガバナンスと資金調達について教鞭を取った。2012年、ICSWの会長に選出された。

社会保護および社会正義は、経済および開発政策の議論においては何十年も隅っこに追いやられていたが、今やグローバルな政策論争のルネッサンスを謳歌しており、国内外の各レベルにおいて社会正義を推進してきた政治関係者のために、チャンスの窓を大きく開くこととなった。このような政治関係者は、市民社会組織や労働組合などに見出すことが出来る。しかしながら、この窓は急速に閉じようとしている。過去の新古典派経済学や財政政策の模倣が再び浮上してきているからである。この短い記事には4つの主要なメッセージが含まれている。すなわち、我々はグローバルなコンセンサスによって行われる政策手段を手にしており、故にこれは変化をもたらす歴史的なチャンスであり、時は瞬く間に去ってしまうから、今こそ力を合わせてともに行動する時である、ということである。

【社会保護に関する新しいコンセンサスが出現】

国の発展における社会保護の役割についての新しいコンセンサスは、もともと2001年のILO総会における議論および2007年のG8の結論にさかのぼることが出来る¹。残念ながら、この社会政策のブレークスルーの引き金を引いたのは、世界的な金融／経済危機だった。よ

¹ See ILO: The new consensus, Geneva 2001 and G8 Summit: Chair's Summary, Heiligendamm, 8 June 2007

り大きく、構造的かつ恒久的経済の不確実性と社会的緊張の背景に対して繰り広げられた危機は、経済学および経済／金融政策の確実性や周知の知恵とを明らかに震撼させ、安全な社会政策および強力な社会保護制度なしには、社会／経済開発そのものも危機にさらされる、という考え方は、突如として広く受け入れられることとなった。国際的な支援のうねりは、結局のところ、政策立案者の束の間のやましい心によって、かなりのところまで引き起こされた。彼らは、国家の失敗と、金融部門における国際的な監督の事実上の不在が、このような危機の発生を許してしまったのだ、と気付いたのである。社会的な「死の灰」も無視できず、しかして政策立案者たちは、経済および社会の安定剤としての社会保障制度をおおむね歓迎し、そして立て直した。国際機関は、この機会を利用して、自分たちの開発戦略の調整を図った。EC、G20、ユニセフ、世界銀行、およびILOが、より包括的な成長の促進を模索する新しい社会保護戦略をそろって打ち立てたのは、決して偶発的なものではない²。こうした戦略の全ては、幅広く互換性があり、少なくとも互いに公然と相矛盾するようなことはもはやなくなった。これらの戦略において、社会保護制度は国家発展の重要な役割を担うものとされている。この意味において、新たに出現したグローバルなコンセンサスが顕現したものが、新しい社会保護機関間調整委員会（Social Protection Interagency Co-ordination Board：SPIACB）である。これは、ILOおよび世界銀行が共同議長を務めるもので、国連機関、二国間援助機関、社会保護分野で働く著名なNGOもオブザーバーとして包含する。例えばHelpAge InternationalおよびICSWはオブザーバーである。委員会は、G20の命を受けて昨年7月に設置された。その役割は、国内外のレベルにおいて、社会保護の分野において活発に動いている諸機関の活動をコーディネートすることである。最後に、このことは、世界がこれまでに見たこともないような、国の発展における有効な社会保護の重要性に関するコンセンサスのレベルを、国際政策論議の面に反映している。

これらの発展は、市民社会が利用すべきユニークな推進力を生み出した。しかしながら、政治的な推進力は甚だ曖昧なコンセプトであり、それを構成するのは、大概の場合、未熟で漠然とした収斂するアイデアと、焦点の定まらない観点、そしてあまり明確ではない目的に関する一般的な特定されないコンセンサスである。推進力は、通常コンデンサー、つまり、政治的な熱気とホワイトノイズとを圧縮して管理可能な政治的行動にすることを可能とする装置を必要とする。2012年6月に行われた第101回ILO総会は、この新しい装置を提供したのである。

【…そして潜在的にパワフルな新しい手段を発見】

上記の推進力から出現した、社会保護拡大および社会正義促進のための、潜在的にはもっともパワフルな新しい政策デバイスは、おそらく国の社会保護フロア（SPFs）というコンセプトであろう。何年も、そして何十年も、発展途上国、そして時には先進国においてさえ、

² See World Bank: Resilience, equity and opportunity: Social Protection and Labour Strategy, 2012, UNICEF: Integrated Social Protection Framework, 2012, EU: The Role of Social Protection in EU Development Policies, Communications 2012

万人のために最低限のレベルの社会保障を提供する普遍的な社会保護制度は、非現実的であり、手に入るわけがない、と考えられてきた。危機が最も深刻であった2009年に発足した国連のSPFイニシアチブは、こうした古臭い政治的な魔法を打ち破ったのである。イニシアチブは、万人のために最低限の基本的なレベルの社会保護を提供できないような社会はなく、而して万人のために最低限の基本的な物資や最低限の尊厳が手に入らないはずがない、というシンプルな主張を行った。国の社会保護のための信頼性の高い安全なフロアは、GDPのほんの数パーセントを利用して資金調達ができる可能性を、国連イニシアチブおよびILOは示した³。そして、ケープ・ヴェルデ、ブラジル、中国、メキシコ、インド、ネパールそして南アフリカなど様々な国が、もし政治的な意思が整うのであれば、保護の基本的な制度は導入可能であることを示した。国際的には今や十分なほど、このコンセプト遂行のための支援がある（ただし言葉の上だけであり、明確な資金援助はまだ少ない）。いずれにしろ、SPFは国際社会政策アジェンダのトップに躍り出た。

2012年6月、ILO総会は満場一致で新しい国際的手段、すなわち、社会保護のための国のフロアに関する『勧告202』を採択した。ICSW、フリードリヒ・エーベルト財団、HelpAge Internationalを含む50以上の市民社会組織が、この勧告を支持したばかりか、ILOが出したオリジナルの草案に手を加えたり、新しい条項を付加したりもしたのである。国際労働運動は、すでにこのコンセプトの後ろにきちんと整列している。

『勧告202』の内容は、最初に目にしたよりも、もっと包括的で遠大であり、単なる万人が享受すべき社会保護の基本レベルの定義以上のものである。その目的は以下の通りである⁴。

- a) 国の社会保障制度の基本要素としての社会保護フロアを、適切に確立し、維持する
- b) ILO 社会保障基準に従い、できるだけ多くの人々に、より高いレベルの社会保障を漸次確実なものとする社会保障拡大のための戦略内において、社会保護フロアを遂行する

ためのガイダンスをメンバーに対し、提供する。

勧告では、SPFを4つの基本的な社会保護保障の観点から定義している。これは基本的に、世界人権宣言の第22～25条に書かれている、社会保障の人権のための核となる内容を提供するものである。すなわち、全住民の基本的なヘルスケアへのアクセスと、全ての子どもたち、現役世代および高齢者のための所得保障であり、グローバルなガイダンスへのニーズと、国による遂行および政策決定のための余地を残しておくことへのニーズとの間に、注意深いラインを引くものである。このことは取り分け、国の社会保護がその国の置かれた状況に沿うことを確実なものとしつつ、国による社会保護フロアの定義、遂行およびモニタリングを包含するが、それは同時に、各国が受け入れるよう求められているより大きな社会保障拡大戦

³ See inter alia: ILO...(report to the Conference in 2011)

⁴ See ILO: The strategy of the International Labour Organization: Social Security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems, pp.31 – 39, Geneva 2012

略のコンテキストの中に、SPF イニシアチブを置くこととなり、また国の社会保障拡大戦略の一連の原理原則を定義することになる。こうした原理原則とは、基本的には国の社会保護制度の特徴を説明するもので、国の初期的な責任のもとに確保されるべきものであり、また、カバーされる人々の尊厳への敬意、効率的な苦情手続き、透明性、金融／財政／経済の持続性を要求する一方で、保護の普遍性、妥当性、法により給付を定義する義務、非差別、実行の革新性、手段およびアプローチの多様性の認識、そして給付のレベルおよび状況に関する公的コンサルテーションと三者の参加の必要性等の原理原則から連なって来ているものでもある。『勧告 202』とは、基本的に、普遍的で効果的かつ公平な社会保護制度がどのように構築されなければならないか、についての、最も完全かつ包括的な国際的に合意された説明文書である。色々な意味で、これは社会保護における「大憲章（マグナ・カルタ）」である。

『勧告 202』は、他に類を見ない善意の文書である。社会保護に関する新しいコンセンサスを反映したこの新しい世界的な法律文書は、2012年6月にILOのメンバー国により全会一致（棄権1票あり）で採択された。

今のところはうまくいっている。社会保護に対してこれほどの公的支援があったのは、そして経済／社会／政治的危機のマネジメント同様、国の開発戦略におけるその役割についての認識があったのは、おそらくは大恐慌、あるいは第二次大戦後の経済／社会の再建期以来、かつてなかったことであろう。

【かつての脅威が再び出現】

しかしながら、世界的な社会保護の真の向上のための機会の窓が既に再び閉じつつある、という深刻な兆候がある。経済／金融危機が財政危機に転じると（原則的には、財政支出を通して、また収入縮小によって国の経済を安定させようという政府の努力によってだが、これだけが引き金となったわけではない）すぐに潮目が変わった。長いこともう死んだと思われていたワシントン・コンセンサスから飛び出した政策上の秘策と酷似している緊縮財政という手段が、再び政治的アジェンダのトップに躍り出たのである。国家の対処戦略として社会的な支出のカットが浮上し、それとはまったく対照的に、国際アジェンダにおける社会保護に対しては、リップサービスが蔓延した。危機の財政的なコストは、最終的には低賃金や低給付といった形で、労働者や、年金生活者、障害者、病人、失業者、貧困層がかぶることになる。そこにこそ、本当のリスクがある。最近の米国におけるいわゆる「財政の崖」を巡る一幕が示すように、巨額で、そしてほぼ間違いなく持続不可能な財政赤字を、実際の増税を通して是正することは、まだタブーとして残っている。

【市民社会と労働組合の出番】

健全な社会保護制度を創り上げるものは、経済が成長し、より豊かになるにつれて自動的に財政上のスペースを開放していくことではない。社会保護制度を創り上げ、そして維持していくのは、基本的には政治的意志である。財務の余裕というものは、神が与え賜う類のも

のではなく、政治的意志による国家支出の優先順位に関する政治的決定の結果なのである。政治的意志は、一定の政治的行動を要求する社会によって明確に表現されなければならない、また交渉されなければならない。政治的意志は生まれ、そして確立していくものである。この緊縮財政の時代に会って、新しい社会的権利のための政治的意志の創造や連結は、政府によってもたらされるものではない。小さい税負担と小さな国家を求める人々と、より大きな社会的支出を求める人々との間の利害関係の調整は、それが自発的に行われるにはあまりに難しすぎる。国際的には善い意志を示すことが出来るかもしれないが、実際の行動は国のレベルで考えられるべきである。

国レベルでの政治的意志もまた、国際組織によって創り出されることはできない。何故なら、それは 100%その国の政府マターであるからだ。こうした国際組織は、できる限り長いことボールを運び続けてきた。

社会的正義への要求は、人々自身によって明言されなければならない。こうした人々の代表として一番可能性の高いのが、NGO や独立した労働組合などの市民社会組織である。市民社会や労働組合は、政治的意志の当然の代理人であり、社会保護を通して社会正義のために強力なケースを構築することが出来る。社会保護フロアに対する国際的なコンセンサスは、国民的な要求に対する政治的なシールドとともに、道徳的なガイダンスや合法性も提供する。国際社会は、全ての人々が最低限の社会保護を享受すべきであり、また、社会は強力な原理原則に則って、より高いレベルの社会保障を漸次構築すべきである、という決定を下した。それも満場一致で、である。このコンセンサスを、必要なときにはいつでも各国政府に思い出させようとする、また国レベルでの社会保護フロアの確立もしくは保全を要求する圧力団体を止めるべきものは何もない。

【首尾一貫した政策アジェンダを構築するために】

昨年の 6 月に SPF イニシアチブを支持した 50 を超える市民社会組織と世界の労働組合の動きは、彼らの宿題を綿密に描き出した。そしてここには、国レベルおよび国際レベルでやれるきわめて具体的なことがある。

NGO および労働組合、広く言えば市民社会は、圧力団体を形成することが出来る。そして、各国において、SPF の 4 つの社会保障の保証がどの程度まで行われているかのモニタリングをただちに始めることが出来る。そして、子どもたち、現役世代、そして高齢者が、基本的な物とサービスを手に入れられることを保証する最低限のきちんとしたレベルの所得保障を享受できるかどうか、また、全ての人々が最低限のレベルのヘルスケアへのアクセスを有しているかどうかを立証することが出来る。我々は、ギャップを文書化することが出来るばかりか、こうしたギャップを埋めるためのコスト計算もすることが出来る。また、どこでリソースを見つけることが出来るかも示すこともできる。こうした診断作業は、政府を恥じ入らせて実行に移させるのに使うことも可能である。グローバル団体は、同じミッションを有し、知識やエビデンス、そして経験へのより広範なアクセスを持つ国際的な組織連合体からの確

たる政策ガイダンスや技術的な後押しを必要とする各国の団体を支援することが出来る。

グローバルなレベルでは、推し進めるべき 3 つのアプローチの可能性がある。我々は、社会保護、そして現実的に言えば、国の社会保護フロアが、ポスト 2015 の開発アジェンダの討議において重要な役割を果たすことを確認することが出来る。SPF の確立と維持は、実体的な開発政策ツールを提供するものである。人々が社会保障へのアクセスを有しているかどうかは明らかに測定可能であり、そして保護におけるギャップは、政策コンセプトを拡散させるよりもむしろ具体的な政策ツールによって埋めることが可能である。

我々は、食糧への権利に関する国連特別報告者および国連人権特別報告者が合同で出した『世界社会保護基金』への需要を支持することが出来る⁵。そして、その基金が SPF を遂行する国の行動に対する支援に集中することを確保する手助けをすることが出来る。我々は、国際金融取引税 (International Financial Transaction Tax) を支持し、そしてそれが世界社会保護基金に資金を提供することを要求し、また自分たちの力だけでは本当に社会保護のフロア・レベルを打ち立てることが出来ない国を支援することを求めることが出来る。

政策実行において最も強力なツールは、どんな形であれ世界の祝福などを待たずに、ただ単純に最初の一步を踏み出すことである。国の圧力団体は作ることが出来る、そして全国的なモニタリングも今すぐ始めることが出来る。世界基金は SPF に関する世界市民社会連合 (Global Civil Society Coalition) のメンバーに声をかけて、基金に拠金してくれるよう依頼することでスタートすることが可能だろう。これは国の政策立案を支援を可能にするものである⁶。

今こそ行動の時である。ICSW はその行動の一翼を担う用意が出来ている。

有用なリソースとリンク

- Recommendation concerning national floors of social protection (各国の社会保護フロアを考慮した勧告)

2012 年 6 月の ILO 総会で採択された、各国の社会保護フロアを考慮した新しい国際労働基準『勧告 202』は、国の目的、経済、財政能力を反映した各国の SPF の確立および維持におけるガイダンスを各国に提供する。

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf

⁵ Olivier de Schutter, United Nations Special Rapporteur on the right to food; Magdalena Sepúlveda, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights: Executive Summary, A Global Fund for Social Protection (GFSP), October 2012

⁶ The NGO OGBL Solidarité Syndicale in Luxembourg, for example, supports the testing of a new maternity and child support cash benefit in Ghana by contributions from the Luxembourg Trade Unions. For more details see <http://www.solidaritesyndicale.lu/glst.php>

● Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization

ミシェル・バチエ率いる顧問団の画期的なレポートは、社会保護プログラムが社会的結束を維持し、総需要を刺激することに貢献する一方で、労働市場に対する経済危機の悪影響を減衰させる安定剤として機能し得ることを見出した。

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/bachelet.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。