

分かち合えないほど貧しい国はわずか

基本的な社会保護制度は、ほとどの国の財政力でも実現可能だ

マイケル・シジョン



写真: マイケル・シジョン氏提供

「世界には、貧困を撲滅するための資源が欠けているわけではありません。欠けているのは、正しい優先順位なのです」

これは国際労働機関(ILO)のファン・ソマビア前事務局長が1999年に口にした言葉だ。過去数十年の間に私たちは進歩を遂げたのかもしれないが、地球に住む人々の半分以上にとって世界は今も不幸に満ちた場所である。こうした世界の多数派を占める人々は皆、人間が作り出したか、あるいは少なくとも人間が許容している3つの社会悪のどれかに苦しんでいる。その3つの社会悪とはそれぞれ「深刻な不平等」「力を奪う不安定」「過酷な貧困」である。状況を改善するためにできることは100年以上前からすでに分かっている。社会的保護制度が現金や現物の給付を通じて効果的かつ迅速に不平等と貧困を解消する。世界中のほぼ全ての国が安定した基本的社会保護制度を導入する財政能力と実施能力を備えており、こうした制度は今すぐ実現可能でない国であっても、グッドガバナンスへの一定の投資があれば、遅からず実現できるのである。

社会的保護に関しては、数十年来、世界レベルの倫理的指針が国際社会に存在している。ILOによる所得保障勧告と医的保護勧告(ともに1944年採択)、また、世界人権宣言(1948年)以降、社会的保護は人権として認識されてきた。最近

では、2012年にILOが採択した「社会的な保護の土台に関する勧告(第202号)」と、2015年に国連サミットで採択された持続可能な開発目標(SDGs)によって、社会的保護の権利について具体的な内容が定められた。

ILO第202号勧告では、所得と保健の保障という対になった目標が、あらゆる不可欠な物品やサービスへのアクセスの保証として定義され、基本的な社会的保護制度の導入についての指針が示されている。このためには、現金給付とサービスの直接提供との間でバランスをとることが求められる。最大の目標は、必要とする人すべてに普遍的な保障をもたらすことである。

SDGsも同様に、社会保障給付、医療、教育、その他の不可欠なサービスを含む幅広い内容を追求している。社会的保護に関する主な目標としては「各国において適切な社会保護の制度や施策を実施」することと「金銭的なリスクからの保護を含む、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジを達成」することが定められている。

社会正義の実現に向けてさらに大きな進歩を私たちが遂げられずにいる理由は何だろうか。

政府が財源となる社会保障給付は、持続不可能で経済発展を妨げるものと形容されることが多かった。多くの社会や政府の経済・開発戦略は、経済的神話を根拠としていた。例えば経済的成果と再分配の間にはトレードオフが存在するという説や、経済が発展していくにつれてトリクルダウン効果が生じ、貧困や不平等が自動的に解消されるという理論である。これらの説が単なる神話であることは、現実と研究が証明している。ほぼ全ての先進国が充実した社会的保護制度を有しており、GDPの20~27%以上が支出されている。これらの国々が貧困、格差、不安定と闘う上で、経済成長を大きく犠牲にしてきたことを示す証拠はない。トリクルダウンの神話が現実だったとしたら、1人あたりGDPが同等の国々の間には、貧困と不平等の程度に現在ほど大きな差はないはずである。市場では何らかの介入がない限り、家族や親類間で行われる財産の移転や所得の共有以外に再分配のルートが発達することはない。

一方で、社会的保護制度の発達を幾度となく妨げてきた決定的な神話は、社会的保護はコストがかかり過ぎて持続不可能だという説である。このような考え方によると、たとえ最低限の社会的保

護制度ですら資金が足りず、資金の動員ができない国が多いことになる。この見解に対しては、100近くの労働組合やNGOから成るネットワーク「社会的な保護の土台のための世界連合」による包括的な研究や、その他の団体による類似の研究から反論が唱えられている。

同連合は150か国を対象に、社会的保護のギャップを埋めるために必要なリソースを計算した指数を作成している。つまり、第202号勧告が求めている最低限の所得・保健の保障を実現するために必要なリソースである。これによると、150か国の約半分は、GDPの2%足らずの資金を社会的保護制度に投じることで、ギャップを埋められる可能性がある(グラフを参照)。GDPの5%未満の支出でギャップを埋められる国が全体の80%を占め、最低限の社会的保護制度の資金をまかなうために国際的な支援を必要とする国はわずか12か国程度であると試算されている。こうした国々の社会保障費の約50%を負担するためのグローバルな基金には、毎年100億~150億ドルが必要になるとみられる。ストックホルム国際平和研究所の試算に従うと全世界の軍事費の総額は1年間あたり約1.7兆ドルだが、このグローバルな基金に必要な額はこの軍事費の約0.09%程度である。世界金融危機が引き起こした世界的な財政コストの1000分の1に過ぎず、私たちはこれぐらいの連帯を示す余裕はあるはずなのだ。

右のグラフでは、完全に給付対象を絞り込んだか資力調査を行ったかした上での社会保障制度のコストが計算されている。現実には完全な対象の絞り込みは不可能であり、結果として多くの国がより普遍的給付に近い制度を採用することになるだろうし、そうすべき国も多いだろう。給付を税制と組み合わせ、再分配されたリソースの一部をニーズの緊急性が低い人々から回収することもできるかもしれない。公正で効果的な税制を整えれば、同じくらい複雑な個人の資力調査の仕組みによって節約できるだろう金額よりもはるかに多くのリソースを徴収できるだろう。

大半の国々には社会的保護制度に資金を投じる余裕がある。社会的保護制度を無視する余裕こそないのだ。国民の医療、教育、物質的安定に投資することなく、潜在的経済力を完全に発揮できる国はない。

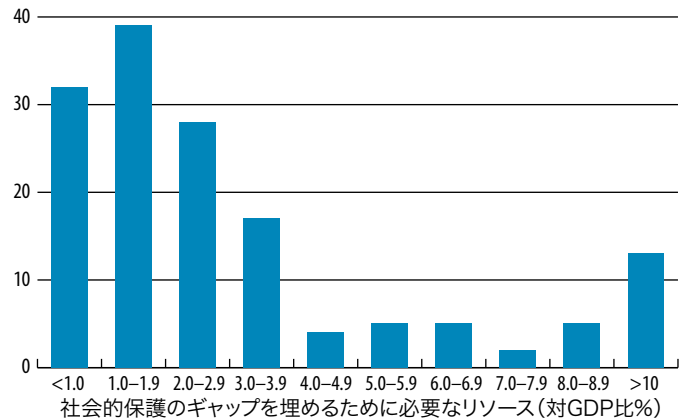
IMFのクリスティーヌ・ラガルド専務理事は先日、SDGsの追求は「世界的な優先課題」であると明言し、格差の解消について「医療や教育、社会的保護制度などへの公共投資が重要である」と述べている。

万人のための社会的保護に向けて急速な進歩を実現するためには何が必要だろうか。必要なのは、今の開発とガバナンスを世界的に認め

基本的な社会保護制度は手が届くところにある

調査対象国の約8割はGDPの5%未満を支出することで社会的保護のギャップを埋められるかもしれない。

(下図は国数)



出典：Bierbaum, M., A. Oppel, S. Tromp, and M. Cichon. 2016. A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC

注：150か国対象の調査に基づく。

られている倫理的指針に合致させるという政治的な意志と勇気である。

反対意見を押し切って、社会的保護制度への投資資金をまかなう財政リソースを動員する勇気も必要だ。豊かな国家は、有効で効率のよい社会保障給付システムに投資するべきである。簡潔に言えば、効果的かつ公正で累進的な税の制度、堅固な徴収メカニズム、適切な財政ガバナンスが必要とされている。

そして何よりも、社会的保護を政治の最優先事項にしようという政治的意志が必要である。権力を握るエリートがこのような変化をもたらすことを当てにはできない。市民社会は道徳観に基づき、依拠できるデータを用いて、分かち合えないほど貧しい国はほぼ存在しないと示すことができる。

IMFが近日発表する社会保護戦略は、何百万人という人々の生活に影響を与える可能性を秘めている。国際社会の良心は、ろくに定義もされていない財政持続可能性を無限に推進するよりも、この戦略を導いていくべきだろう。FD

マイケル・シションは、国際社会福祉協議会の会員で、同機関の前理事長。以前はオランダのマーストリヒトにある国連大学のマーストリヒト大学院ガバナンス研究科で教授を務めていた。