

世界社会的保護報告 2017—19 年版

持続可能な開発目標の達成に向けてすべての人に開かれた社会的保護を

エグゼクティブ・サマリー

社会的保護あるいは社会保障を受ける権利は人権のひとつで、人の生涯にわたり貧困と脆弱性を削減・防止するように設計された一連の政策と事業計画であると定義されている。社会的保護には、子供・家族、母性、失業、業務災害、疾病、老齢、障害、遺族などに対する給付、そして医療保障がある。社会的保護制度は、このような政策分野のすべてに対し、拠出型給付（社会保険）と社会扶助など税金で賄われる非拠出型の給付とを組み合わせで対処するものである。

社会的保護は、社会正義を促進し、すべての人が社会保障を受ける権利の実現を通して、持続可能な開発達成のカギを握っている。このように社会的保護政策は、人の一生を通じた貧困と脆弱性の削減および国家の開発戦略に不可欠の要素であり、世帯収入の増加、生産性向上と人材育成、内需拡大、経済の構造変化、ディーセント・ワークの促進などにより包摂的かつ持続可能な成長の支えとなる。

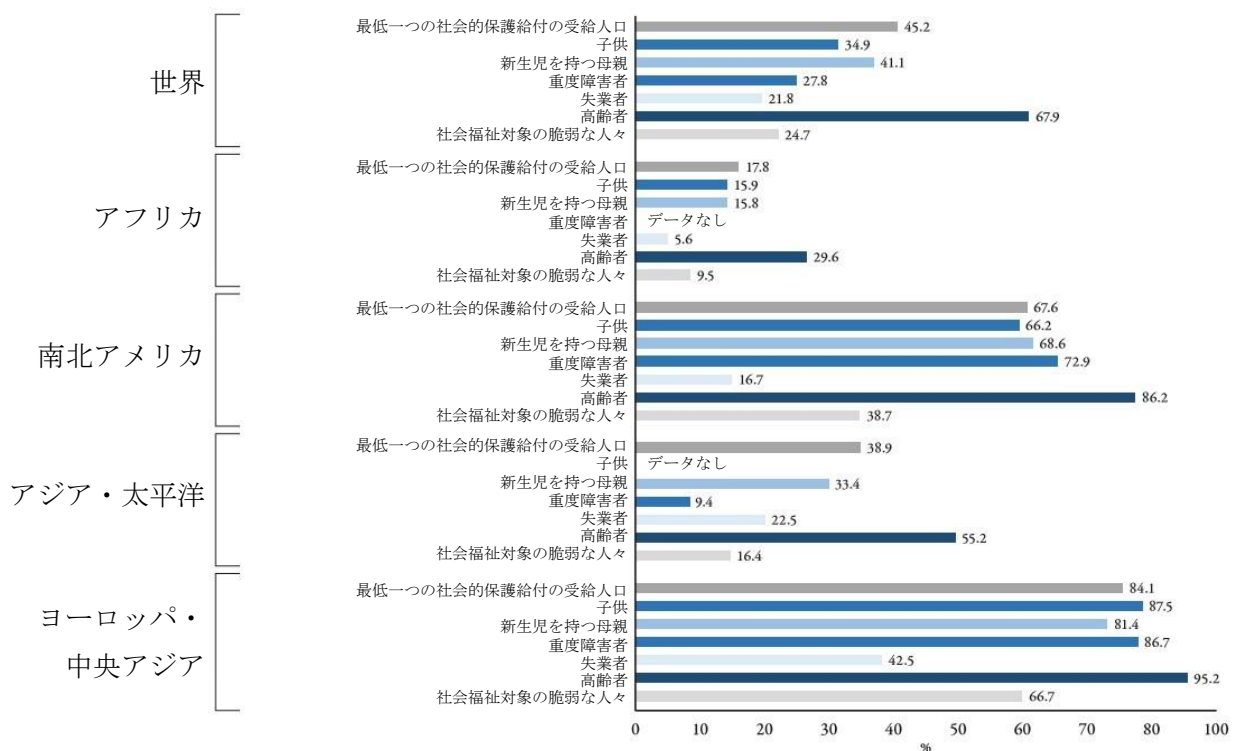
2015 年に国連総会で採択された持続可能な開発目標（SDGs）は、貧困の削減・防止のため各国が「すべての人のために土台（最低限の基準）を含む各国における適切な社会的保護制度を実施する」ことを共同で確約したことを反映している（SDG 1.3）。この普遍的社会的保護の実現に対する確約が得られたことで 2012 年に全加盟国の政労使により採択された「社会的保護の土台勧告（第 202 号）」により達成された社会保障の拡張についての世界的合意が再確認された。

この ILO 旗艦刊行物では、社会的保護制度について、社会的保護の土台も含めて最近の世界的傾向を概観する。子供、就労年齢の女性・男性、高齢者のための現行の社会的保護について、ライフサイクルアプローチを用いて分析する。また、新しいデータに基づき、世界全体、地域ごと、国ごとの社会的保護の適用率、給付水準、社会的保護に対する公費支出に関し広く現状を示す。社会的保護制度（土台を含む）の全体的なモニタリングのため実効適用率の新しい推計を示しており、SDG 指標 1.3.1 の 2015 年基準となっている。

ハイライト：

- 社会的保護の拡大は世界の多くの地域でかなり進んだものの、世界人口の半数以上にとって社会保障を受ける権利はまだ現実のものとはなっていない。社会的保護制度の給付を事実上一つでも受けているのは世界人口の 45 パーセントにすぎず、残りの 55 パーセントに相当する 40 億人もの人々はまったく保護を受けていない（図 1）。
- さらに、ILO の推計によれば、子供・家族給付から老齢年金までを含む包括的な社会保障制度の恩恵を受けているのは世界人口のわずか 29 パーセントであって、大多数すなわち残りの 71 パーセントにあたる 52 億人もの人々は、まったくまたは部分的にしかその適用を受けていない。
- 社会的保護制度の適用率が未だ不十分であるのは、社会的保護に対する資金投入が著しく過小であることに起因しているが、これは特にアフリカ、アジア、アラブ諸国について言える（図 2）。

図 1 SDG 指標 1.3.1：社会的保護の実効適用率、人口集団ごとの世界および地域推定（パーセンテージ）



注：「最低一つの社会的保護給付の受給人口（実効適用率）」とは、拠出型／非拠出型の現金給付を 1 件でも受け取っているか、拠出型社会保障の払込みを 1 件でも積極的に行っている人の総数の、総人口に対する割合

「子供」とは、子供・家族向け現金給付を受給している子供・世帯の、子供のいる世帯全体に対する比率

「新生児を持つ母親」とは、同じ年に出産した女性の総数に対し、母性保護のための現金給付を受給している女性の比率

「重度障害者」とは、重度障害者の総数に対し、障害者に対する現金給付を受給している人の比率

「失業者」とは、失業者総数に対し、失業給付の受給者の比率

「高齢者」とは、法定引退年齢を過ぎた人の総数に対し、法定引退年齢を過ぎて老齢年金（拠出型か非拠出型かを問わない）を受給している人の比率。

「社会福祉対象の脆弱な人々」とは、脆弱な立場にある人々（定義：すべての子供と拠出型給付の適用外の成人および引退年齢より上の年齢で拠出型給付金（年金）を受給していない人）の全体数に対し、社会福祉給付を受給している人の比率

出典：社会保障調査（SSI）に基づく ILO 世界社会的保護データベース、ILOSTAT、各国資料

図2 入手可能な最近年の社会的保護（医療保障を除く）のための公的支出（GDP に対するパーセンテージ）



出典：社会保障調査（SSI）に基づく ILO 世界社会的保護データベース

- 社会的保護が十分でなければ、国民は生涯を通して貧困、不平等、社会的排除に陥りやすく、そのため経済・社会的発展への重大な障害となる。
- SDGs ではすべての人に開かれた社会的保護が求められている。特に各国政府は、社会的保護制度の一部として少なくとも基本的なレベルの社会保障すなわち社会的保護の土台をすべての人に提供する責任を負っている。国民全体に行き渡る保護をすでに達成した国は多いが、さらに適用率を拡大し、十分な給付を確保すべく制度を充実させる必要がある。

子供のための社会的保護

子供と家族のための所得移転（現金または現物給付）は子供の権利を実現するために不可欠である。これにより、子供たちの貧困を防止し、乳幼児死亡率を下げ、子供の健全な発育と幸福に寄与し、必要な製品とサービスを手入れしやすくし、児童労働を減らすことができる。このように、社会的保護により、子供がそれぞれの可能性を実現し、しかるべき生活水準を享受することが保証されるのである。

ハイライト：

- 世界の子供のうち実効的な社会的保護を受けているのはわずか 35 パーセントである。ただしこの数字は地域により大きく異なっている。世界の子供の約 3 分の 2（13 億人）は社会的保護を受けていないが、その多くはアフリカとアジアの子供である。
- 0～14 歳の子供と家族のための給付に使われている資金の平均は GDP の 1.1 パーセントで、子供のための資金投入が大幅に不足している。この状況は、子供の健康および長期的な発育全般に影響するだけでなく、その国の将来の経済・社会的発展にも影響を及ぼす。
- 過去数十年で、低・中所得諸国では子供のための現金による所得移転が拡大し、すべての子供のための社会的保護を実現した国は増加した。（アルゼンチン、ブラジル、チリ、モンゴルなど）。しかし多くの国において、社会的保護の適用率と給付レベルは、未だに不十分である。
- 財政健全化を図るにあたり子供のための社会的保護を削減する国が多い。貧困層の子供向けの給付対象範囲がしばしば狭められ、脆弱な立場にある多くの子供が十分な保護のない状態に放置される。SDG 1.3 に従って対象と給付水準を拡大し、子供と家族のニーズに十分に対応する適切な対策を強化する必要がある

勤労世代の女性・男性のための社会的保護—母性保護給付、障害者のための給付、業務災害に対する保護、失業者の支援

社会的保護は、母性保護、失業保険、労災補償、および障害給付などの形で、就業年齢の女性・男性に所得の安定を保証するうえで主要な役割を果たす。こうした制度は、収入の安定、需要拡大、人的資源の育成に役立つとともに、生産的なディーセント・ワークを促進する。また、社会的保護は、経済と労働市場の構造変化を促し、包摂的かつ持続可能な成長に資する。

ハイライト：

- 就業年齢層に対する社会的保護の適用率は未だ限定的である。妊産婦に対する積極的な支援は子供の発育に良い影響を与えるにもかかわらず、新生児を持つ母親で出産給付を受けているのは全体の 41.1 パーセントに過ぎず、また、出産後の母親 8300 万人が未だに社会的保護の対象となっていない。

- 失業中の労働者で失業給付を受給しているのはわずか 21.8 パーセントであり、失業給付によって守られていない失業者は依然として 1 億 5200 万人にのぼる。
- 実効的な労災補償を受給しているのは、世界の労働者のうち少数に過ぎない。
- さらに、ILO の新しいデータによれば、世界の重度障害者のうちわずか 27.8 パーセントしか障害給付を受けていない。
- 世界人口に占める就業年齢層の割合は大きいにもかかわらず、支出推計によれば、勤労世代の収入の安定のための公的な社会的保護には、世界的に見て GDP の 3.2 パーセントしか費やされていない。
- すべての女性に対する母性保護はウクライナとウルグアイではすでに実現しているほか、アルゼンチン、コロンビア、モンゴル、南アフリカなど、他の途上国も大きな進歩をとげた。また、ブラジル、チリ、モンゴルでは、すべての人のための障害給付プログラムが施行されている。とはいえ多くの国では、適用率と給付水準はいまだに適正レベルよりもかなり低い。
- 社会的保護の必要性がかつてなく高まっているにもかかわらず、多くの国では財政健全化や緊縮政策の一環として勤労世代の男女に対する保護を縮小し、貧困層に対する保護の対象を狭め、多くの人を保護のない状態に置いている。
- 引き続き失業と不完全雇用、広がる不安定雇用と非公式な雇用、ワーキングプアの増加など、近年の労働市場と雇用の問題に鑑み、土台部分を含む社会的保護制度は、適正な安定収入とディーセント・ワークを保証するうえで不可欠な政策である。この政策は特に雇用、賃金、税制に関する政策と緊密に調整されている場合に効果を発揮する。

高齢の女性・男性に対する社会的保護

高齢の女性と男性を対象とした年金は世界で最も広く行われている形の社会的保護であり、SDG1.3 のカギとなる要素である。

ハイライト：

- 世界的に見て、引退年齢を超えた人の 68 パーセントは老齢年金の受給者である。これは多くの中～低所得諸国における非拠出型および拠出型年金制度の普及によるものである。
- すべての国民に対する年金給付を達成した国は多い（アルゼンチン、ベラルーシ、ボリビア多民族国、ボツワナ、カーボヴェルデ、中国、ジョージア、キルギスタン、レソト、モルディブ、モーリシャス、モンゴル、ナミビア、セーシェル、南アフリカ、スワジランド、東ティモール、トリニダード・トバゴ、ウクライナ、ウズベキスタン、ザンジバル（タンザニア連合共和国））。アゼルバイジャン、アルメニア、ブラジル、チリ、カザフスタン、タイ、ウルグアイなどの他の途上国もこの目標達成に近づいている。
- とはいえ、給付水準は低い場合が多く、高齢貧困層が貧困から抜け出すためには不十分である。十分な給付水準の実現は、多くの国にとって引き続き課題となっている。

- 年金その他給付金の支出は平均で GDP の 6.9 パーセントであるが、地域により大きな開きがある。
- 財政健全化や緊縮政策の圧力が続き、多くの国々で、長期的に見た年金資金の妥当性が危ぶまれる状況になってきている。高齢化が進む中、持続可能性と妥当性の最適なバランスを取る必要がある。
- 顕著な傾向として、年金民営化からの反転がある。民営化政策が期待された結果をもたらさなかったため、アルゼンチン、ボリビア多民族国、ハンガリー、カザフスタン、ポーランドなどでは社会全体の連帯に基づく公的年金制度が復活しつつある。

すべての人に開かれた医療保障を目指して

すべての人を適用対象として、長期ケアを含め最低でも基本的な医療を受けられるようにすることが、SDGs、特に SDG3 の達成に向けてのカギを握っている。

ハイライト：

- ILO の推計では、健康に対する権利（健康権）は世界の多くの地域では未だ現実となっていない。特に、都市部（保健医療の非保護率は人口の 22 パーセント）に比べ人口の 56 パーセントが保健医療の保護対象となっていない農村部では、健康権が確立されていない。
- すべての人に開かれた医療保障を実現し、エボラ出血熱のような非常に伝染性の強い疾病などの場合でも人間の安全保障を確保するためには、医療従業者が約 1000 万人必要となる。農村部では熟練の医療従業者 700 万人が不足していることと、一人当たり医療費の支出が大幅に不足していることにより、上記のような都市との不平等が助長されている。だれもが平等に質の良いケアを受けられることと資金調達を連帯に基づいて行うことの保証が、医療保障制度の普及の柱である。
- 長期ケア（LTC）は主に身体的・精神的障害のため身の回りのことが自力で完全にはできない高齢者に必要とされている。現在、高齢者に対する LTC 保護が提供されていない国に住む人は世界人口の 48 パーセントを超え、女性は特に不釣り合いな規模で影響を受けている。世界の高齢者のうちその他の 46.3 パーセントは、収入調査で貧困と判断されなければ適用外となる規則のため LTC から除外されている。全国民を対象とした法律に基づいて LTC が提供されている国に住む人は世界人口のわずか 5.6 パーセントである。
- 高齢化の流れを考えるなら LTC は社会政策により適切に対処しなければならない。現在は、世界で推定 5700 万人の無償の「ボランティア」労働者が、LTC に必要な労働力の不足分を埋め合わせ、大量の労働を行っている。その多くは、非公式な形態で家族の世話をせざるを得ない女性たちである。
- 各種ケアサービスの提供により世界的に約 1360 万と推定される熟練ケア労働者の不足を補う数百万の雇用を生み出すことができる。多くの医療・介護労働者のため労働権と適正な対価など労働条件を改善し、無償の仕事をディーセント・ワークに変換し、完全雇用と

包摂的な成長を促進していくための取組みが必要とされている。

社会的保護の進捗をモニタリングする—地域的傾向

社会的保護の適用率（SDG 指標 1.3.1）について見られる傾向は、地域によって多様であり、同じ地域の国の間でさえ大幅に異なる。

- アフリカでは、社会的保護の適用率において大幅な進歩があったとはいえ、社会的保護の現金給付を一つでも受けているのは人口のわずか 17.8 パーセントであり、その様相は国によって大きく異なる。高齢者に対する社会的保護促進の取組みが強化されたことにより、現在はアフリカの高齢者の 29.6 パーセントが年金を受給している。ボツワナ、カーボヴェルデ、レソト、モーリシャス、ナミビアなどの国は国民全体に対する年金給付を達成したか、またはこれに近づいている。しかし、子供、新生児の母親、失業者、障害者、脆弱な人々については、適用率は依然として低い。従って、社会的保護の土台の開発はアフリカの喫緊の優先事項である。
- 南北アメリカでは、人口の 67.6 パーセントが最低一つの社会的保護の現金給付により実効的な社会的保護を受けている。これは何よりも最近の数十年で社会的保護制度が普及した結果である。子供、妊産婦、高齢者の社会的保護の現金給付受給者は全体の 3 分の 2 を超えている。ただし、障害給付、失業給付はまだ不十分である。一部の国では、子供（アルゼンチン、ブラジル、チリ）、新生児の母親（カナダ、ウルグアイ）、障害者（ブラジル、チリ、ウルグアイ、米国）、高齢者（アルゼンチン、ボリビア多民族国、カナダ、トリニダード・トバゴ、米国）に関して、国民皆保険またはそれに近い状態をすでに完全に達成している。しかし、この地域の各国は適用率を 100 パーセントに引き上げるためのいっそうの取組みを行い、社会的保護の土台を強化するとともに、適切な給付水準を実現する必要がある。
- アラブ諸国についてはデータが不足しているため、実効的な社会的保護の適用率については部分的にしか評価できない。老齢年金の適用率は限定的（推定 27.4 パーセント）であり、労働力全体のなかで積極的な拠出者の割合が低い（32.9 パーセント）ことから、この状況が続くものと考えられる。この地域でプラスの成果としては、パレスチナ自治区において民間部門の労働者を対象とする社会保険制度が導入されたこと、バーレーン、クウェート、サウジアラビアにおいて失業保険制度が施行されたこと、ヨルダンとイラクで母性保護の適用対象が拡大されたことなどがある。社会的ニーズが大きいことと一部の国で非公式な雇用が多いことに特に鑑み、脆弱層の人々への社会的保護の土台の提供は引き続きこの地域における中心的課題である。
- アジア・太平洋地域では、社会的保護制度の充実と社会的保護の土台整備の進捗は眼を見張るほどであるものの、最低一つの現金給付を得て実効的な社会的保護を受けているのは人口の 38.9 パーセントに留まる。子供と家族給付、母性保護、失業保護、および障害給

付については適用率はまだ低い。とはいえ、一部の国では子供に対する適用率 100 パーセントを達成し（オーストラリア、モンゴル）、他でも母性保護の適用が拡大された（バングラデシュ、インド、モンゴル）か、または高齢者向けの皆保険を達成すべく非拠出型の年金制度を導入した（中国、モンゴル、ニュージーランド、東ティモール）。ただし、給付水準については懸念が残る。

- ヨーロッパと中央アジアでは、社会的保護の土台をはじめ相対的に成熟した包括的な社会的保護制度が導入されており、人口の 84.1 パーセントが最低一つの現金給付を受給している。地域全体で、子供と家族給付、母性保護のための現金給付、障害給付、および老齢年金の適用率は 80 パーセントを越えているほか、一部の国では 100 パーセントに近づいている。しかし、母性保護と失業保護の分野では適用率がなかなか上がらないこと、人口動態の変化の観点から年金その他の社会的保護の給付水準が十分でないこと、および目先の緊縮政策による圧力が懸念材料となっている。

世界的傾向と展望

2030 年に向けて各国政府は、SDG アジェンダの一部として、その国のすべての人のための適切な社会的保護制度（土台を含む）を導入すべく、大きな進展を実現することで合意した。

- 2015 年時点で世界人口の半数近くが社会的保護給付を一つは受給していることから（SDG 1.3 ベースライン）、多くの国で長年の取組みを経て社会的保護の土台を初めとする社会的保護を拡充し、国民全体に少なくとも基本的な水準の社会保障は保証できるようになってきたと言える。しかしながら、社会的保護を受ける権利を真にすべての人が享受できるようになるには、さらなる取組みが必要である。
- 社会的保護の適用率を向上させるためには社会的保護に対する公的支出の総額を引き上げる必要がある。特にアフリカ、アジア、アラブ諸国では社会的保護に対する資本投入が顕著に不足しているため、この点が重要である。
- 適用率の引上げが第一の目標ではあるが、給付水準の妥当性にも注意を払う必要がある。各種社会的保護の給付水準は、人を貧困と不安定から抜け出させるには低すぎる人が多いからである。
- 社会的保護の適用を非公式な経済下の人々にも広げ、公式な経済への移行を後押しすることが、ディーセント・ワークを促進し貧困を防止するカギとなる。適用対象の拡大は様々な方法で実現できるが、拠出型と非拠出型の制度を組み合わせる方法が最もよく見られる。
- 包括的な社会的保護制度の構築には、人口動態の変化、仕事の世界の変化、移民、脆弱な人々が置かれた状況、環境面の課題等に社会的保護制度を適応させていくことも求められる。

- 目先の緊縮財政すなわち財政改革が、長年にわたり積み重ねてきた開発努力の足を引っ張っている。改革にはしばしばコスト削減という財政上の達成目標があり、社会的保護の適用率と妥当な給付水準に対するマイナスの影響は考慮されることがない。そのためSDGs達成に向けた進歩が脅かされることになる。実現された重要な成果が財政健全化策により損なわれることのないよう、より一層の努力が必要である。
- 最も貧しい国々にも財政的余力は存在する。社会的保護のためのリソースを産み出す方法はさまざまである。各国政府は、考えられる資金調達の実選択肢をすべて積極的に検討し、ディーセント・ワークと社会的保護を通じてSDGsと開発を促進することが必要である。
- 普遍的な社会的保護は、「普遍的社会的保護のためのグローバルパートナーシップ」をはじめ、世界、地域、準地域、国、および社会的パートナーの協調的努力により「1つの国連」としての国連各機関の共同の取組みに支えられているのである。