

JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）

9. 社会保障・障害と開発

1. グローバル・アジェンダの目的

人々の生活や社会の安定の基礎となる社会保障制度の構築を支援し、高齢者、女性、子どもや障害者等の脆弱者が包摂される社会の実現を推進する。

2. 開発課題の現状と分析及び目的設定の理由

（1）社会保障の定義

我が国では、社会保障とは「個人の責任や自助努力では対応し難いリスクに対して、社会全体で支え合い、個人の自立や家庭の機能を支援し、健やかで安心できる生活を保障すること」と整理されている¹。また、社会保障制度は、社会的弱者のみならず、全ての世代、全ての人々がライフステージのニーズに応じて利用できるものであるべき²であり、国際労働機関（ILO）の定義³や日本政府の定義⁴によると、①医療保険、失業保険、年金等の拠出制の「社会保険制度の構築」及び②子ども・障害者・高齢者・女性等の特定の脆弱層を対象とした現金・サービス給付等の無拠出制の「社会福祉の推進」の2つが社会保障の柱である。

加えて、社会的弱者の生活を保障するためには、社会保障政策のみでは不十分であり、社会的弱者が経済的にも社会的にも自立した生活基盤を確立できるような「雇用・労働環境の整備」、すなわち社会保障政策と雇用政策との統合的なアプローチをとることが世界的な潮流となってきている⁵。

上記を踏まえ、社会保障分野の全体の見取り図と其中で本課題別事業戦略が取り組む範囲を以下のとおり整理する⁶。

¹ 社会保障構造の在り方について考える有識者会議（2000）「21世紀に向けての社会保障」より抜粋。

² 全世代型社会保障検討会議（2020）「全世代型社会保障改革の方針（案）」によると、高齢者中心の給付・現役世代中心の負担というこれまでの社会保障の構造を見直し、切れ目なく全ての世代を対象とするとともに、全ての世代が公平に支え合う制度への改革を推進。

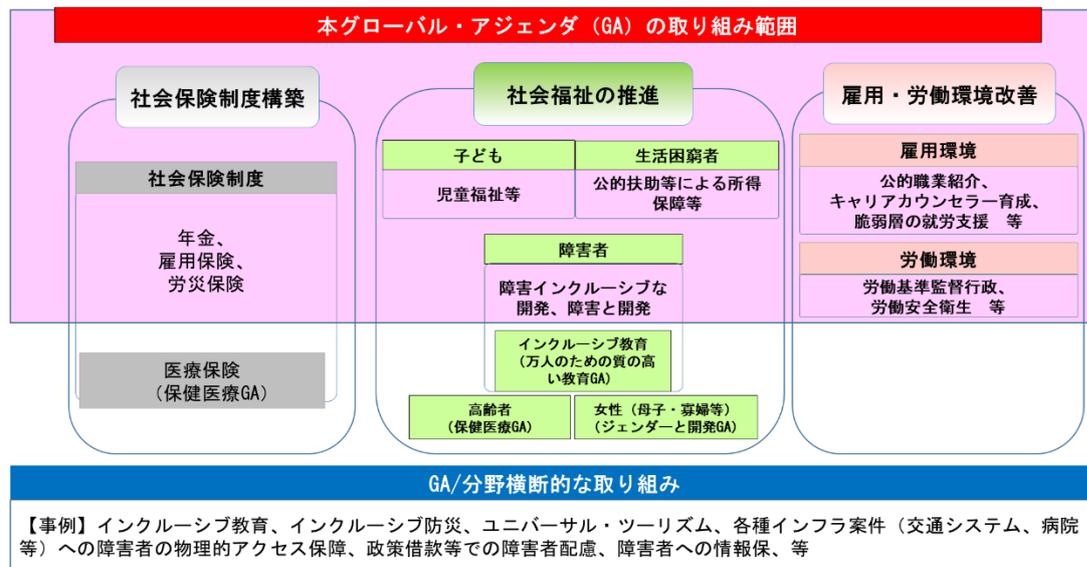
³ ILO「世界社会的保護報告書」（2017）は、社会保障は「子どもや家族、妊娠、失業、労災、疾病・傷病、高齢化、障害、遺族、保健のための給付・手当」としており、これらを「拠出制の各種社会保険（例：医療保険）」、「社会的手当を含む無拠出制の給付（例：子ども手当）」により保障するシステムと定義している。

⁴ 厚生白書によると、日本では社会保障を、医療・雇用保険、年金等からなる「社会保険」、生活保護等の「公的扶助」、高齢者、子ども、障害者等に対する支援である「社会福祉」、「保健医療・公衆衛生」と定義している。

⁵ OECD（2009）が雇用政策と社会保障制度を統合的に支援するアプローチの重要性を強調している他、世界銀行もこの分野の取組を「Social Protection and Labor Strategy(2012-22)」としてまとめている。

⁶ 本グローバル・アジェンダでは、他のグローバル・アジェンダで扱う医療保険と高齢者福祉（保健グローバル・アジェンダ）、女性福祉（ジェンダーと開発グローバル・アジェンダ）、等以外の領域を議論の対象としつつ、これら関連するグローバル・アジェンダと緊密に連携を取りながら課題への対応を行っていく。

社会保障分野の全体の見取り図



（２） 現状と課題

現在、ILOによれば、世界で社会保険や何らかの手当等の社会保障制度でカバーされているのは世界人口の45%に留まっている⁷。多くの途上国では制度が十分に整備されておらず、特にインフォーマルセクターや、高齢者、女性、子どもや障害者等の脆弱層を包摂する制度整備が課題となっている。

特に、世界の人口の15.4%にあたる約10億人の障害者は、引き続き最も取り残されがちなグループの1つであるとWHOは指摘している⁸。極度の貧困状態にある人口のおよそ20%は何らかの障害があると推定されており、途上国の障害児の9割は就学の機会を奪われている状況にあるとも言われている⁹。

また、上述のとおり、脆弱層の生活を保障するためには、全ての人々が安心してやりがいをもって働くこと（ディーセントワーク）ができる雇用・労働環境づくりを進めることが各国において喫緊の課題となっている。他方で、経済発展に伴い労働災害や職業病が増加しており、世界では毎年278万人が仕事に関わる事故や疾病で命を落としている。労働安全衛生、労働基準などの法制度や実施・監督体制の整備も途上国における重要な課題である。

さらに、2019年に発生した新型コロナウイルス感染症の流行は、以下に述べるSDGs目標の達成をより困難なものとしている。ILOによれば、新型コロナウイルス感染症による経済の悪化により、2020年に世界で1億5千万人が追加的に失業している¹⁰。このことで脆弱層が拡大するとともに、従来からの脆弱層はさらに厳しい状

⁷ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_601903/lang--en/index.htm

⁸ <https://www.who.int/teams/noncommunicable-diseases/disability-and-rehabilitation/world-report-on-disability>

⁹ <https://www.globalpartnership.org/blog/children-disabilities-face-longest-road-education>

¹⁰ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_794452.pdf

況に置かれるようになっている。また、移動に制約のあることが多い途上国の障害者は、コロナ禍において適切な医療・社会サービスへのアクセスがさらに制限される等の影響を受けている¹¹。また、ロックダウン等で孤立した家庭の中で、弱い立場にある高齢者、女性や子ども、障害者等への家庭内暴力や虐待の増加といった課題も表出している。家庭収入が激減する中で、子どもは特に大きな影響を受けており、児童労働や人身売買のリスクも高まっていると報告されている。

(3) 国際機関等の取組

以下においては、社会保障全般と、その中でも特に重要課題である「障害と開発」に特化した取組に分けて述べる。

1) 社会保障全般

開発途上国における貧富の格差を是正し、経済発展の恩恵が脆弱層にまで裨益するためには、所得再配分機能としての社会保障制度の構築が必要である。その際、インフォーマルセクターや、障害者や子どもといった脆弱層まで社会保障のカバレッジを拡大する取組が重要である。特に、現在約35%に留まっている子どもの保護のカバレッジを全ての子どもに拡大する必要がある。子ども手当等の現金給付は、子どもの栄養、保健、教育へのアクセスの改善との強い相関関係があり、児童労働、貧困や脆弱性を削減するために極めて重要である¹²。

また、ディーセントワークの達成のためには、脆弱層への職業訓練や起業家支援を含む雇用促進、安全で安心な労働を目指した労働関係法令や政策の改善や、労働監督官の能力強化を通じた労働安全衛生の推進、失業や労働災害時の所得保障、企業競争力の強化を通じた労働条件の改善が必要となる。

これを受け、SDGsでは、社会保障に関して、適切な社会保護制度及び対策の実施（ゴール1.3）、脆弱者支援（ゴール1.4, 1.5）、完全雇用とディーセントワークの達成（ゴール8.5）、すべての労働者の権利保護と安全安心な労働環境の達成（ゴール8.8）、社会保障政策を通じた格差是正（ゴール10.4）、児童虐待の撲滅（ゴール16.2）等のゴール及びターゲットが設定され、ILO等が、社会保障のカバレッジ拡大への取組を進めている¹³。また、社会的弱者の経済的自立を目指すディーセントワーク促進のための取組もILO等によって進められている。

2) 障害と開発

障害と開発の推進のためには、あらゆる開発に障害者が包摂されることを促進する障害インクルーシブな開発を進めることが必要である。また、そのためには、障害者自身が開発の担い手となるためのエンパワメントが必要となる。また、障害者

¹¹ WHO (2020), "Disability considerations during the COVID-19 outbreak"

¹² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_669336.pdf

¹³

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

権利条約や障害に関するフラッグシップレポート¹⁴に明記されているとおり、障害者に対する社会的障壁の除去（差別的な法律や政策の改訂、アクセシビリティ（物理・情報等）の確保、差別的な態度やスティグマの解消、支援技術へのアクセス、自立生活の促進）に取り組む必要がある。

障害と開発分野における国際的な取組としては、2006年に国連総会で採択された障害者権利条約¹⁵が重要な役割を果たしている。同条約32条には「国際協力」の条文があり、インクルーシブかつアクセシブルな開発の確保が重要であると述べられている。SDGsでも、インクルーシブ教育の実現（ゴール4.5、4.a）、障害者を含む完全就労の達成（ゴール8.5）、障害インクルーシブな開発（ゴール10.2）、障害者の物理アクセシビリティ達成（ゴール11.2、11.7）等のゴール及びターゲットが設定されている。また、1992年から始まった「国連・障害者の十年（1983-1992）」に続く取組として、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）の決議「アジア太平洋障害者の十年（1993-2002）」が採択されたが、採択に当たっては日本が主導的な役割を果たし、現在も第3期の「アジア太平洋障害者の十年（2013-2022）」の下で地域協力を推進している。

（４） 日本政府の政策的重点

我が国の開発協力大綱（2015）は、その基本方針の一つとして、「人間一人ひとり、特に脆弱な立場に置かれやすい子ども、女性、障害者、高齢者、難民・国内避難民、少数民族・先住民族等に焦点を当て、その保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現に向けた協力を行う」ことを明記し、脆弱層を対象とした人間の安全保障の実現を重要課題としている。また、その方法として「保護を通じて」としており、これはまさにソーシャル・セーフティネットとしての社会保障が果たすべき役割である。

3. 日本・JICAが取り組む意義

社会保障分野での協力は、上述の通り、人間の安全保障の実現を追求する日本の開発理念を実践するという観点から大きな意義を有している。JICAが2019年に作成した「新時代の『人間の安全保障』－JICAの取り組み－」においても、「2. 貧困・格差の拡大や高齢化に関する新たな取り組み」の中で、支援の方策例として、社会保障・介護サービス、障害と開発を挙げている。コロナ禍で脆弱層がさらに厳しい立場に置かれる中において本課題別事業戦略に取り組むことは、脆弱層をエンパワーし、脆弱層の命、暮らし、尊厳を守ることができる強靱な社会を創ることにつながるもので、人間の安全保障の実現に密接に関係している。こうした取組はまた、社会の包摂性や強靱性確保という意味で、「質の高い成長」の実現を下支えするものでもある。

日本の本分野の強みとして、我が国は、経済発展の比較的早い段階、すなわち現在の途上国と同様に農業人口やインフォーマルセクター人口の割合が比較的高い1961年に国民皆年金を達成する社会保障制度を構築した経験を有している。このため途上

¹⁴ <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf>

¹⁵ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/plenaryofga06.htm>

国からは、インフォーマルセクターへの社会保障カバレッジ拡大のノウハウを学びたいとの期待が高い。

社会福祉においては、戦後間もない時期からの児童福祉や障害者福祉の推進、1960年代からの高齢者福祉の推進、1989年のゴールドプランを通じた介護サービスの充実、1994年のエンゼルプランを通じた子育て支援サービスの拡充等の社会福祉施策を推進してきた。さらに近年においては家族や地域の相互扶助が弱まる中で、高齢者、障害者及び子どもも含めすべての人が参加しその人らしく暮らせる包摂な社会としての「地域共生社会」の実現のための施策を推進している。近年途上国においても家族や地域社会の在り方が変化する中、このような日本の経験やその中での民間部門との連携によるサービス充実や社会保障を支える人材の育成にかかる経験は、途上国の参考になる点が多い。また、日本の社会保障制度は、上述の拠出制の年金や社会保険制度を中心としながらも、そこから取り残された社会的弱者への支援として無拠出の社会福祉サービスを段階的に拡大してきた。先進国に学びつつも社会経済状況に適応した独自の社会保障制度を構築してきた日本の経験は途上国にとって参考としうる事例である。

また、障害と開発分野については、我が国は、1922年創刊で現在まで発行されている世界でも稀な点字新聞（点字毎日）や1925年に世界で初めて実現した点字投票等、戦前から障害者の社会参加に力を入れてきた歴史を有している。その後、戦後間もない1949年の身体障害者福祉法制定、1960年代からの障害当事者運動や自立生活運動を経て、2014年の障害者権利条約の批准に当たっては、内閣府に「障がい者制度改革推進本部」を設置して障害者と協力した政策の形成を行っており、障害者の意思決定メカニズムへの参加に取り組んできた経験があり、途上国の参考となりうる。

4. グローバル・アジェンダ目的への貢献のシナリオ

(1) グローバル・アジェンダ目的への貢献のシナリオ

1) 社会の基盤となる社会保障制度の充実

本分野では、JICAは従来から日本自身の経験も踏まえながら、社会保障政策の立案や実施を支える行政官や関係機関の人材育成を重点とした取組を行い、成果を挙げてきている。日本の社会保障制度に学びたいという途上国からのニーズに応え、日本での研修や途上国におけるパイロット事業の実施等を通じた実践的な人材育成を推進する。

2) 障害と開発の取組の推進

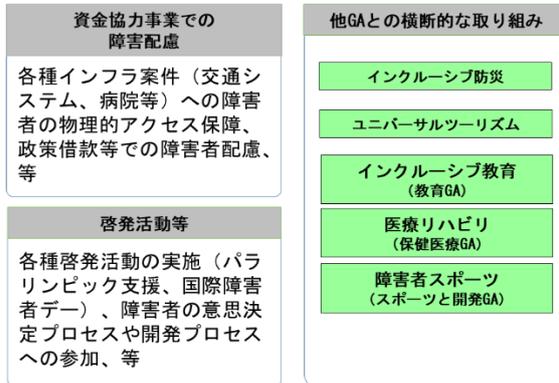
本分野では、「開発全体の取組において障害の視点を踏まえ障害者を裨益対象として取り込む障害の主流化」と「障害者団体の強化等の障害に特化した取組」からなるツイントラック・アプローチを取り入れ実施していく（以下図参照）。

障害と開発分野でのJICAの取り組み

ツイントラック・アプローチ

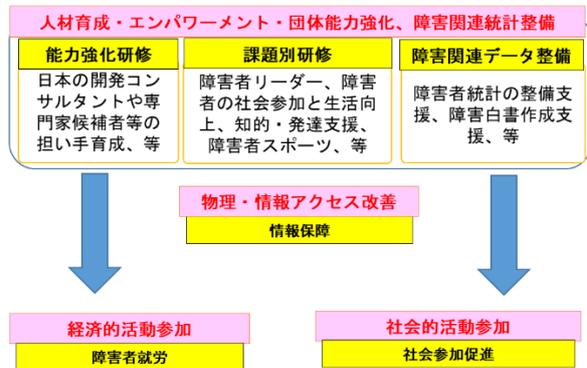
障害主流化の取り組み

環境や設備のバリアフリー化、各種計画づくりへの障害者参加支援、あらゆるプロジェクトへの障害者配慮の促進等の取り組み



障害に特化した取り組み

障害者の人材育成やエンパワメント、障害関連統計の整備を基礎とした、物理アクセス・情報アクセス改善、障害者の社会参加促進や就労支援等の取り組み



(2) 主要な取組

1) 社会の基盤となる社会保障制度の充実

- (ア) 社会保険：国別研修や課題別研修を通じ、年金等社会保険制度の充実、社会保険料の徴収能力強化や実施体制整備を支援する。
- (イ) 社会福祉：既述のとおり、コロナ禍におけるロックダウン等で孤立した家庭の中で、高齢者、児童、女性、障害者等への暴力や虐待のリスクが高まっており、これら脆弱層の孤立を防ぐ取組を強化する。ただし、高齢者は保健医療グローバル・アジェンダ、女性・女子はジェンダーと開発グローバル・アジェンダで対応し、本グローバル・アジェンダでは特に子どもの保護（児童福祉）に積極的に取り組む。また、社会福祉の諸課題に対し、社会的に疎外されている人々と関係を構築して、各種社会資源等と結び付けながら様々な課題に対応するプロフェッショナルな福祉専門職の人材育成を支援する。
- (ウ) コロナ禍を踏まえた所得保障：コロナ禍はインフォーマルセクターや不安定な雇用に生計手段を依拠する障害者等脆弱層の生活に大きな影響を与えており、最低限の所得保障の推進を図る必要があることから、社会保障分野の政策を包含するような緊急財政支援や政策借款の可能性を検討する。
- (エ) 雇用・労働：雇用分野については、特に障害者を含む脆弱層の就労支援に重点を置いた取組を行う（後述）。また、労働環境改善、ディーセントワークの実現という観点からは、日本の労働安全衛生の知見共有を図っていく。ただし、政策レベルでの制度の構築支援ではなく、インフラ案件等の建設現場で日本の労働安全衛生の知見を共有・指導等ができるような協力の方向性を検討する。
- (オ) また、社会保障制度の充実のためには、各国が人口ボーナスを享受できるうちにいかに財政を強くし社会保障のための財源を確保できるかが重要であり、

「公共財政・金融システム」グローバル・アジェンダにおける公共財政管理にかかる取り組みとも連携を図る。

2) 障害と開発の取組の推進

(ア) 障害インクルーシブな開発

ジェンダー主流化と同様に、全てのグローバル・アジェンダにおいて配慮すべき視点であることから、分野横断的に以下のような包摂的な取組を実施する。

- 全ての JICA 事業においてジェンダー主流化と同様に障害主流化を進める。
- 特に、円借款や無償資金協力のインフラ開発のプロジェクトや各分野の技術協力の裨益者として障害者を含む脆弱層が包摂されるよう積極的に働きかける（インクルーシブ教育、保健医療、ユニバーサルツーリズム等の民間セクター開発、インクルーシブ防災、スポーツと開発等）。
- ツーステップローン、緊急財政支援や投融資案件において、障害者等が排除されないための方策を盛り込む。
- 事業の実施にあたっては、対象国の障害者が意思決定メカニズムに参加することを旨すとともに、派遣される専門家や講義を担当する講師等として障害者が参加できるよう検討する。

(イ) 障害と開発

途上国において障害と開発を推進していくためには、行政組織、当事者組織の強化、統計整備、社会に対する啓発活動、障害者のアクセシビリティ改善（物理・情報等）、経済的活動、社会的活動への参加促進等多くの取り組むべき活動があるが、まず優先的に取り組むべき活動として、障害関連統計の整備、行政組織・当事者組織の強化および社会に対する啓発活動が挙げられる。

各国における障害の主流化のためには、その前提として、ジェンダー主流化において各種統計を男女別に集計するのと同様、途上国政府が整備する各種統計において障害者や障害に関するデータが整備され、問題の所在を正確に把握することが第一に必要となる。これは、コロナ禍を受けてより難しい立場におかれる障害者の実態を正確に把握し適切な支援を提供するための前提・第一歩にもなるものであり、長期・短期の本邦研修に参加する各国政府関係者に対する政策立案の研修にこの観点を組み込んでいくなどの取組を進める。

また、多くの途上国では、障害担当行政組織や行政官ならびに障害当事者組織が十分なキャパシティを有しておらず、そのエンパワメントやネットワーク形成が重要となる。さらに、障害に対する社会の理解が十分に醸成されていない国が多く、社会に対する啓発活動を通じ、社会の理解の促進を行っていく。

そのうえで、これら活動を通じ、アクセシビリティ（物理・情報等）改善、障害者の経済活動参加促進、社会参加促進といった各種課題の中から、各国にとっての優先的課題を特定したうえで、第二段階の協力として特定の課題解決に向けた協力を行うことが効果的である。その際、JICA として想定する重点課題は以下の通りである。まず、既述のとおり、コロナ禍を受け、障害者は公的な支援や感染症に対

する正確な情報へのアクセスや保健サービス・福祉サービスへのアクセスがさらに限定的になっているため、障害者の感染症にかかる情報や公的支援・社会サービスへのアクセス改善を優先的課題として検討する。また、その際に、遠隔手話サービスのような、DXを活用した情報アクセシビリティの改善を積極的に検討する。

次に、コロナ禍で経済状況が悪化する中、インフォーマルセクターや不安な雇用に生計手段を依拠する障害者の生活に大きな影響が及んでおり、障害者の生計向上、経済活動参加に資する取組として障害者の就労支援に重点を置いて協力を行う。

(4) クラスタ

上述のとおり本グローバル・アジェンダでは、想定する投入量が限定的であり、各国の状況等に応じ必要とされる取組を柔軟かつ効率的に実施していく観点から、クラスタは設定しない。

(5) 指標

2030年までに以下の指標の達成を目指す。

- 社会保障分野（障害と開発分野含む）で関係省庁、NGO等を対象に13,500人の人材育成を実施する。
- 8万人の障害者の社会参加、経済参加の機会が向上する。

5. グローバル・アジェンダに関する戦略的取組の工夫

(1) DXの推進

情報アクセシビリティの改善においてDX活用を積極的に検討する。具体的には、ディスレクシア¹⁶等のためのDAISY図書推進、遠隔手話サービス等の推進を図る。

(2) 過去のアセットを活用した第三国研修

本分野で過去に協力し、現在も当該国で持続的に活動するのみならず地域の拠点として活用されているタイのアジア太平洋障害者センター（APCD）やマレーシア労働安全衛生センター、その他技術協力プロジェクトで協力した組織や人材等の過去の協力アセットを活用した第三国研修の実施を積極的に検討する。

(3) JICA 開発大学院連携との連携

本グローバル・アジェンダでの協力をより効果的、持続的なものとするためには途上国の当該分野の政策立案者等が日本の経験やその過程での課題や試行錯誤も含めた事例等を研究し、自国に適した政策作りをしていくことが望ましい。現状では日本国内で英語による社会保障分野に特化した修士課程が存在しないが、JICA 開発大学院連携の枠組みの中で公共政策や人権法等の関連分野の研究者とのネットワークを構築し、留学生の受け入れを行っていく。

¹⁶ ディスレクシアは、文字の読み書きに限定した困難さを持つ疾患であり、日本では「発達性読み書き障害」と呼ばれることもある（国立成育医療研究センターのHPから要約）。

(4) 分野横断的な対応

本分野では、障害児の教育、障害者のリハビリなど、教育や保健など他の分野のグローバル・アジェンダと連携が必要な課題が多くあり、こういった課題に対しては分野横断的な対応を行うことで総合的な課題解決を目指す。インクルーシブ教育など既に対応が進んでいるものもあるが、今後、インクルーシブ防災、ユニバーサルツーリズム、スポーツと障害など、分野横断的な対応をさらに進めていく。

(5) 国内関係機関との連携

本グローバル・アジェンダに関し、日本で社会福祉を実質的に担っているのが地方自治体、社会福祉法人や NGO/NPO であることを踏まえ、こうした国内の国際協力リソースを新たに開拓し、国際協力に従事する人材を育成していく。これを実現するため、国内のリソース開拓を目的とする各種調査を実施し、有識者を中心とした現行の社会保障分野及び障害と開発分野それぞれの課題別支援委員会に新たなリソースを加えた国内協力体制を構築する。また、国内の国際協力人材育成のために能力強化研修「障害と開発」等を実施する。

(6) 開発パートナーとの連携

社会保障分野では主要ドナーである ILO との定期的な意見交換を継続する。また、障害と開発分野では、主要なマルチバイのドナーや NGO が加盟している国際的なネットワーク組織である GLAD (Global Action on Disability) Network に JICA は加盟しており、同ネットワークを通じて意見交換や情報発信を継続する。

(7) 社会保障分野へのリソース配分状況等に応じた対応

支援対象国に関し、技術協力プロジェクト等の大型案件は、一定程度開発が進み社会保障にリソースを割くことが可能となった中進国からの要請が中心となっている。したがって、こうした相手国の社会保障分野へのリソース配分状況やコミットメントの強さ等を勘案しつつ、適切と判断される場合には大型の要請にも積極的に対応していく。こうした対応が難しい場合は、個別案件（専門家、研修）、草の根事業、民間連携事業、海外協力隊を活用しての対応も検討する。さらに、緊急財政支援、海外投融資、政策借款等、技術協力以外の協力手法も積極的な活用を検討していく。

以上