

ダイナミックな社会保障： 優れた運営に向けた世界の取り組み

進展と傾向

グローバルレポート (2013 年)

国際社会保障協会

ジュネーブ 2013 年

国際社会保障協会の刊行物は著作権を有している。複製または翻訳の権利については、下記に申請する必要がある：International Social Security Association, ISSA Publications, Case postale 1, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.但し、短い抜粋については、出典を示す条件のもとに非営利目的で許可なしで複製することができる。

本書の中で用いられている表示は国際連合の慣行に従ったものであり、国、地域、領域のもしくはその当局の法的地位に関する、またはその国境の境界に関する ISSA の意見の表明を含意するものではない。

本書の中で公表されているデータの作成と複製には注意が払われたものの、ISSA は、データの不正確、脱漏またはその他の誤りについての、および一般的に、本書の使用の結果として生じる金銭的またはその他の損失もしくは損害についての責任を否認する。

本書は、下記のサイトで電子フォーマットで利用可能である：www.issa.int

フランス語版：

Sécurité sociale dynamique:

un engagement global vers l' excellence

スペイン語版：

Seguridad Social Dinámica:

un compromiso global para la excelencia

ドイツ語版：

Dynamische soziale Sicherheit:

Ein globales Engagement für Exzellenz

本書は、スイスで出版された。

ISBN 978-92-843-1200-9

ISSN(print)2071-3908

ISSN(online)2071-3916

© International Social Security Association 2013

目次

- 3 | 序文
- 4 | 第 1 章 はじめに
- 5 | 第 2 章 強固な社会保障制度:短期の衝撃と長期の圧力への効果的な対応
- 10 | 第 3 章 適用範囲拡大の進捗:国際的機運と国内改革
- 15 | 第 4 章 プロアクティブで予防的な取り組み:社会保障の全分野および全地域での主流化
- 19 | 第 5 章 運営業績の向上:少ない財源でより多くをより良く行う
- 23 | 第 6 章 結論
- 25 | 参考文献

2013 年「進展と傾向」グローバルレポートのためのオンラインデータ

本レポートに掲載されている全体データおよび比較地域データは、以下のサイトで入手できる:
<<http://www.issa.int/data-DT>>

謝辞

本レポートは ISSA の社会保障オブザーバトリ部の責任のもとに発行された。

本レポートは Simon Brimblecombe, Jaime Arevalo, Gwenaël Dhaene, Dmitri Karasyov, Florian Léger, Shea McClanahan, Maribel Ortiz, Raúl Ruggia Frick, Jens Schremmer, Bernd Treichel and Yuken Zhu によって作成された。

Roddy McKinnon が本レポートを編集したほか、装丁と製作を調整した。Frédérique Bocquet と Tobias Bühner が製作を支援した。

序文

この「ダイナミックな社会保障:優れた運営に向けた世界の取り組み」(Dynamic Social Security: A global commitment to excellence)と題する「進展と傾向」レポートは、国際社会保障協会(ISSA)の世界社会保障フォーラムのために作成された。このフォーラムは、カタールの一般退職社会保険庁(General Retirement and Social Insurance Authority)がホスト機関として2013年11月10日から15日までカタールのドーハで開催された。

2011-2013 三年期における重要な目標の1つは、各国社会保障機関の優れた運営を奨励、促進および支援するためのISSAの能力を強化することであった。この目標は、次の2つの重要な現実を反映している。第1は、社会保障機関は、財源が抑制されがちな状況でありながら、サービス実施の改善に対して増大する要求と期待に応えること、すなわち「少ない財源でより多くを行う」ことを求められることである。第2は、社会保障機関は、公的サービス機関としての役割を果たすに当たって「正しいことを行うだけでなく、物事を正しく行うこと」も期待されることである。これらの要求に十分応えるために必要な主要要素は、優れた社会保障運営の実現に向かって前進し続けることであり、そのことはISSAの戦略ビジョン「ダイナミックな社会保障」の中心を成している。これらの期待の具現化を支えるため、第3回世界社会保障フォーラ

ムにおいて、社会保障運営の権威ある国際専門基準であるISSAガイドラインおよび「優れた社会保障運営のためのISSAセンター」が発足する。「優れた社会保障運営のためのISSAセンター」は、ISSA加盟機関がよく統治された高業績の社会保障運営の構築に当たってガイドラインを実施するための誘えられた実際的な支援を提供することになる。我々は、いま国際社会保障協会の活動の重要な転換点に立ち会いつつある。

最近の進展と傾向は、優れた社会保障運営の追求がこれまで以上に必要であることが反映されている。そのことは、短期的に給付と顧客志向サービスの質の改善を達成するに当たっても、長期的に社会保障制度の運営の持続可能性とグッドガバナンスを確保するに当たっても同様に当てはまる。この点で、社会保障機関はプロアクティブなスタンスをとることや、行政改革を可能にしてそれを主導したり、さらなる改革のための政策対応を行う余地を作り出すことを通じて、ますますあらゆる行政の先導役を果たしつつある。国際社会が2015年以後の開発目標を考える中で、社会保障の水平的および垂直的適用範囲を拡大する目標の達成は、重要な度合いで、優れた社会保障運営の実現へのISSA加盟機関の関与によって実行に移される社会保障運営の継続的改善によって可能になると私は確信している。

事務総長

ハンス・ホルスト コンコルスキー

第1章 はじめに

このグローバルレポートの目的は、2011-2013 三年期中の社会保障の進展と傾向の概要を示すことにある。本レポートで示されている分析は、同三年期中にアルーシャ、ソウル、リマ、イスタンブールの4カ所で開催された地域社会保障フォーラムの際に作成された各地域の「進展と傾向」4巻の中で取り上げられた諸問題を反映している。

直近3年間は世界諸国の社会保障制度への金融・経済危機の影響によって支配され、その結果、社会保障機関の運営環境が大きく改変された。地域差がかなりあるものの、結果としての労働市場および経済的、金融的、健康的、社会的環境の変化により、社会保障制度の役割および給付とサービスの設計と実施方法の再考を余儀なくされた。これらの短期的な圧力に対する効果的な処理が、長期の課題への取り組みの継続的な必要がある中で行われている。それは、多くの社会保障機関によって概して器用に行われている困難な取り組みに他ならない。

本レポートで取り上げているトレンドは、ISSAの「ダイナミックな社会保障」の戦略ビジョンがこれら取り組みへの関連性を持っていることを裏付ける。そのことは、社会保障制度には、その運営環境の中で衝撃と急激な変化に迅速、効果的かつ革新的に対応する能力、適用範囲の拡大において大幅な進捗を達成する能力、ならびにプロアクティブで予防的な取り組みによって健康、雇用および能力強化への投資を強化する能力があることによって証明される。加えて、社会保障機関は、様々な技能のほか、革新的な技術アプローチや運営実施を必要とする、例えばますます増加する自然災害や健康リスクの性質の変化のような、新しい状況へ適応した実例がある。これらの対応を可能にする点で、社会保障機関はきわめて重要な役割を果たしていることを示している。

最近の介入の成功例は、危機時の緩衝材としての社会保障制度の役割を裏付けた。本レポートの第2章は、社会保障制度に対する危機の継続的影響、実際にとられた様々な対策および今後の課題を詳細に論じる。社会保障のそうした短期的役割が多くの国で前面に出されているが、人口動態の変化のような重要な長期的構造問題も残存す

るだけに、社会保障制度が短期と長期の両方の課題に同様に対処できる能力を保持できるよう確保することが新たな課題として浮かび上がってくる。

危機が残した世界的影響の1つは、より不安定化した労働市場である。そこでは、失業の増加(とりわけ、若年者失業の増加と長期失業割合の増加)、不完全雇用の増加、相当規模のインフォーマル部門の残存、雇用期間の不安定化、労働者とその家族の求職に伴う国内および国際的な移民の増加などの現象がみられる。しかし、このような困難な状況下にもかかわらず、社会保障の適用範囲拡大において進捗がみられたことは印象的だった。第3章では、より多くの人々に少なくとも基本的な水準の保障を与えるまでに適用範囲を拡大する新しい原動力を与えた国際的および国内的進展のいくつかを取り上げて記述する。

第3章は、多くの国において適用範囲の大幅な拡大は、適用が難しい脆弱な集団を対象にした組織的かつ目標適合的な取り組みを通じてのみ可能であるという現実を明らかにする。ISSAの適用拡大戦略の一環として、そうした脆弱な集団に適用範囲を拡大するための具体的方策に重点を置いて記述し、とられた方策の主な例を挙げたうえ、それらの方策が成功した理由を説明する。さらにこの第3章は、より包括的な適用範囲拡大の重要性にも言及する。人々に基本的保障へのアクセスを与えることに加えて、重要性において決してそれに劣らないのが、実施される給付とサービスの適切性である。財政面の課題はあるものの、給付とサービスの適切性を構成するすべての側面が維持および改善されるよう確保できる革新的な取り組みは存在する。

社会保障の給付とサービスはリスク事象への単なる受動的対応以上のものであって、社会保障の給付とサービスはプロアクティブで予防的な役割も同様に含んでいるという認識が増しつつある。衝撃や危機に対処するためにも、より長期の課題に対処するためにも、プロアクティブで予防的な取り組みがますます社会保障のあらゆる部門や地域に取り入れられるようになっている。それによって、社会保障制度は、個人への給付とサービスの範囲を拡大させ続けているだけでなく、持続可能な

社会的包摂やより公平な経済成長のための積極的な役割も強化している。第 4 章はこのトレンドを明確に示したうえ、これらの基本的役割が多くの国で均衡のとれた効果的な方法で果たされている状況を記述する。注目すべきは、一部の社会保障機関の付託任務が、プロアクティブで予防的な施策の実施を任務の中を含めやすいように改変されていることである。

これらの進展がまだ比較的初期段階にある諸国もあるが、プロアクティブで予防的な施策の有効性を示す一連の実例はすべての ISSA 地域で見ることができる。もう 1 つの心強い兆候は、プロアクティブで予防的な活動について、費用便益にかかるトレードオフの関係を数量化する研究が増加し続けていることと、それらの研究の結果として、プロアクティブで予防的な取り組みがとりわけ費用対効果が高いことが示されていることである。これは、社会保障制度向けの財源が制限されている時代だけに重要な結論である。

危機の期間中に社会保障制度が重要な役割を果たしたことが認められているにもかかわらず、財政と金融の抑制のもとで、拡大された給付への要求が増加する一途であることは、社会保障制度は「少ない財源でより多くを行う」ことをますます強く求められるようになってきていることを意味する。その

ため、第 5 章では、社会保障の運營業績の向上の問題を取り上げて、社会保障料徴収の分野、ICT 利用の分野、および様々な利害関係者の間の調整が進んだ分野に光を当てる。これらの分野は、すべての地域で前進がみられた分野である。ウェブベースのサービスと e コミュニケーションの利用がとりわけ直近 3 年間に拡大した。これらは概して一般に適用が困難で費用がかさむ集団に到達する効果的かつ効率的な方法であるため、心強い兆候である。第 5 章はまた、そうした変化により、社会保障機関職員が、自らに求められている業務の遂行に必要な手段を十分備えるためには、革新的手法を使用できる能力を強化することが要求されていることも示している。

以上で紹介した本レポートの 4 つの実質的な章は、基調テーマを同じくする一連の問題を取り上げている。これは、社会保障制度の強固さとますます衝撃に見舞われがちになる急変する世界への対応能力という問題である。そこでのメッセージは、次のように肯定的である。すなわち、社会保障制度はますます、社会が脆弱な集団を効果的かつ効率的に保護し続けるだけでなく、より高レベルの社会的包摂、経済的包摂およびより持続可能かつ公平な経済成長も促進する社会であるよう確保するための重要な役割を担う主体として認められるようになってきている。

第 2 章

強固な社会保障制度：短期の衝撃と長期の圧力への効果的な対応

最近の証拠に基づけば、社会保障制度は、景気下降や自然災害などの衝撃に対してますます強固になり、適応できるようになっていると同時に、長期の構造的変化にも適応し続けている。本章は、社会保障機関が提起された難問に対処するために果たしている積極的役割に光を当てる。

危機：世界的事象と地域差

直近 3 年間における社会保障運営の経済的、社会的および金融的環境を最もよく要約できる語があるとすれば、それは「危機」である。すでに前回の「進展と傾向」グローバルレポート(ISSA, 2010)の中で主題の 1 つとして取り上げられていた「危機」は、その後当初の認識よりさらに長期で恒常的なものへと発展している。多くのヨーロッパ諸

国で現在も続く景気後退の不安と世界のその他の地域の大部分での経済の低迷は、雇用と政府財政への相応の悪影響と相まって、この世界的危機への社会保障の政策と運営の対応を変更することを余儀なくさせた。

したがって、3 年前に比べると、政策対応の根底にある想定目標が変化している。すなわち、短期的な衝撃の後に比較的迅速に通常の成長軌道に戻ることから、長引く景気後退と社会保障制度へのその影響に対処する必要への移動である。国際労働機関(ILO)は、危機前の雇用水準に戻るためには世界経済は 5,000 万人分の雇用を創造しなければならないと見積っている一方で、2013 年と 2014 年の両方で失業が増加することを予測し

ている(ILO, 2012)。2007年危機前に存在したのと同じ世界の雇用水準に戻るためには10年もの期間が必要である可能性が高い。

危機の影響は、予測が困難だったため、経済業績、失業率、保険料収入および積立金資産の運用成績の激しい変動により、社会保障運営の不確実性を増加させた。

危機の社会保障への影響

本レポートで取り上げている危機とその影響には、大幅な景気減速や経済のマイナス成長、失業の増加、財政赤字の発生と増加、実質賃金の低迷や下落などが含まれる。また、金利の低下、脆弱層の健康の悪化、どうにか確保している職の不安定化、格差の拡大、社会保障制度の活動内容への監視の高まりなどのような間接的な影響もみられる。

大幅な地域差も認められる。2009-2012年

における実質年間GDP成長率は、先進諸国ではわずか平均0.5%だったのに対し、新興国と途上国では約5.4%だった(IMF, 2013)。世界の中で社会保障制度が最も大きな影響を受けた国は、間違いなくヨーロッパ諸国数カ国だった。そこでは、数カ月の間の経済・労働市場環境の大幅な変化および大規模な財政引締めにより、社会保障に振り向けられる財源が大幅に減少した。そのため、社会保障制度を最も早急に修正せざるを得なくなったのはそれらのヨーロッパ諸国である。

しかし、経済成長の続く諸国においてさえ、社会保障は、格差の拡大と労働市場への悪影響のため、危機の悪影響を被っている。加えて、多くの新興国の経済政策は天然資源と製造品の両方において明確に輸出主導型成長を志向している。輸出先は先進国であるため、それらの物品への需要は危機による悪影響を受けている。危機の社会保障への悪影響は、7つの主要な分野で見受けられる(囲み記事 2.1)。

2.1 危機の社会保障への7つの主な影響

- 失業給付、障害給付および早期退職給付の請求の増加に起因する給付支払いの増加。
- 実質賃金の低迷¹と失業の増加に起因する保険料収入の減少。
- 受給者の種類の変化(たとえば、精神障害患者の増加)。
- 資産価値の大幅な変動と金利低下による運用益の減少による積立金への影響。
- 不安定な雇用契約の数の増加とより一時的な労働やパートタイム労働への移動による雇用形態の変化。
- 事業主拠出の削減と低金利環境に起因する第2の柱年金(職域年金)およびその他の収入源の減少。
- 財政の抑制および社会保障制度の管理運営への監視の増大を反映した社会保障財政への圧力。

社会保障財政と積立金への影響

危機の結果として、減少した社会保障財源と、概して増加した社会保障の責務の間の不均衡が作り出された。このことは、差し迫った財政圧力と十分な財源を利用できるよう確保するための迅速かつ効果的な対応の必要を生じさせた。この制約はまた、より効果的な保険料徴収とより効率的な運営の必要の増加だけでなく、積立金(多額にのぼる場合が多い)とその運用の仕方に対する監視の目の増加ももたらした。

実質賃金が低迷し、正規の採用活動も減少した期間だけに、多くの国で社会保障財源への圧力が増大した。一部諸国では保険料率の上げがなされたものの、給付資金の異なった調達方法もみら

れた。そうした方法には、保険料対象給与の定義の変更、複数柱型の年金制度の異なった構成要素に支払われる保険料の割合の変更、事業主負担および被用者負担の保険料の減少分を補足または人件費を削減するための政府負担分の増額などが含まれる。また、たとえば、保険料徴収率を向上させ、運営効率を改善し、積立金の運用を最適化するなどの一連の運営改善策もみられた。

積立金は様々な目的に用い得るが、とりわけ、資金繰りを管理し、給付を支払い、将来の人口動態の変化への緩衝材を提供するための重要な手段となる(囲み記事 2.2)。

1. 米国では、実質世帯所得の中央値は依然として2000年のピーク水準を4%下回っている。

給付支出の増加と保険料収入の減少は、積立金の規模に影響を与えただけでなく、運用戦略や債務支払いの効果的な期間にも影響を与えた。運用の対象期間は、将来の財政要求や運用戦略(リスク分析を含む)への含意について必ずしも相当

の配慮をすることなしに、多くの積立金に関して事実上短縮されている。伝統的にかなりの割合の資産を途上国で運用している新興国の積立金資産もまた、間接的に危機の影響に曝されている。

2.2 積立金の運用成績

直近 3 年間における資産価格と運用益の変動性の高まりは、社会保障財政への直接の影響をもたらした。加えて、多くの諸国で採用された金融政策により金利が低下し、その結果、積立金、とりわけ準備基金制度を支えている積立金がさらなる圧力を被った。ISSA の積立金に関する 20 カ国 22 機関を対象とした調査の結果、2009-2011 年期の平均実質運用利益率は 4.6%だったが、この数値には平均化によりこの 3 年間における大幅な変動(2009 年 7.0%、2010 年 6.5%、2011 年 0.4%)が隠されていることが認められる。大部分の積立金の場合、この 3 年間に正味現金流出額は減少したが、これは抑制の強化と運用戦略や資産割り振りの変化があったことを意味する。しかし、これらの課題や困難な環境にもかかわらず、平均実質利益率が黒字を維持したことは、多くの国でガバナンスとリスク管理の改善の努力が増していることをはっきりと示している。

革新的な対応: 社会保障は、危機による社会的および経済的課題にどう対処したか

前回の「進展と傾向」グローバルレポートと 2010 年の「ISSA クライシスマニター」(ISSA Crisis Monitor)を読めば、多くの諸国で財政支出が増加し、的を絞った介入が経済成長への早急の復帰をもたらすという考えに基づいて特定部門への短期財政支援が実施されたことが分かる。しかし、それによる短期的な好影響はみられたものの、現在では、多くの場合、公的債務および財政赤字の実態が、もはやそうした対処法を許容しなくなっている。それどころか、今や多くの諸国の財政状況から、社会保障は「少ない財源でより多くを行う」ことを要求されるようになっている。

このことは、雇用に対する危機の影響への対処にとりわけよく当てはまる。世界の失業者数は 2013 年中に 510 万人増加して 2 億 200 万人に達し、2014 年中にさらに 300 万人増加すると予想される。2012 年中の世界の失業者の増加 400 万人の 4 分の 1 は先進国で生じたが、残り 4 分の 3 はその他の地域においてであり、とりわけ顕著な影響が東アジア、南アジアおよびサハラ以南アフリカで生じた(ILO, 2013a)。危機の影響のより憂慮すべき側面の 1 つは、就職の見通しと失業に関して若年層がますます高い代価を払わざるを得なくなったことである。経済成長が強かった諸国においてさえ、雇用がますます不安定になり、若年層の暮らしが最悪になっている場合が多い。2013 年に 12.6%と見積もられた世界の若年者失業率は、危機時のピーク値とほぼ同じである。2013 年には

7,300 万人の若年者が失業していると推計された(ILO, 2013b)。しかし、これはほぼ間違いなくますます問題化している不完全雇用の影響を過小評価した数値である。

そのため、直近 3 年間の社会保障介入の重要な特徴は、他の利害関係者と協調しての若年者失業への取り組み努力だった。社会保障は、この課題に対処することにより、社会的結束の強化と世代間対立の削減に資する勢力としての重要性を示している。

2010 年の「進展と傾向」グローバルレポートは、当時の財政・経済状況に対処するために社会保障が採ったいくつかの積極的措置に光を当てた。これらの例を再確認することにより、当時からの取り組みの多くは今なお有効であるものの、社会的、経済的および人口動態的な実態に合わせて絶えず修正する必要があることが裏付けられる。

危機に対する「緩衝材」としての社会保障の重要な役割は、ますます広く一般国民および政治家によって認められている。このこと自体は好ましいことであるものの、その必然的帰結は社会保障が行っていることへの監視の目の増加であり、ほぼ間違いなくかつてないほど強い関心の的が、効率的かつ効果的な社会保障の運営に絞られている。危機に対する社会保障の 7 つの主要な管理・運営面の対応は、以下のとおり特定することができる

(囲み記事 2.3)。

本レポートの第 5 章は、さらにこの分野のいくつかのイニシアティブについて考察し、この困難な時

期に多くの機関が効果的かつ効率的な運営を確保するために実施しているよりスリム化された運営慣行および革新的慣行に光を当てる。

2.3 危機に対する社会保障の 7 つの主要な管理・運営面の対応

- 柔軟かつスリム化された運営の実現への努力と社会保障機関職員への要求の増加。
- 雇用目標と整合する障害・失業対策を開発するためのその他の利害関係者(たとえば事業主)との調整の増加。
- より多様な状況、たとえば、健康や所得の状況の格差の拡大や精神障害患者数の増加の状況のそれぞれに合わせて詭えられた取り組みの導入。
- 将来のトレンドを見越して先手を打つプロアクティブで予防的な施策への重点の移動と、極端な結果の頻度の削減とリスクの軽減のための適切な対応策の導入。
- 「少ない財源でより多くを行う」ことを強いる圧力の増加にかんがみ、より効率的、より効果的な運営を行うこと。運営には、社会保障の積立金の運用や保険料の徴収に関連した運営も含まれる。
- メディアの使用を増やすことにより、詭えられたコミュニケーション応答を可能にするだけでなく、様々な集団を対象にそれぞれに適したコミュニケーション媒体が使用されるよう確保し、また、社会保障「文化」が広められるよう確保すること。
- 適用が難しい集団を、アクセスの改善、手順の簡易化、ICT の合理的利用および様々な機関間の調整の強化に重点を置いた一連の詭えられた施策を通じて、適用範囲内に収める努力を払うこと。

短期の圧力が長期的課題の調整を加速させた

このところ短期施策へのかなりの努力の集中がみられるが、そうした施策と社会保障の長期的目標との間の、および社会保障が直面している外部圧力との間の整合性が確保される必要がある。

加えて、とかく困難なこの時期だけに、おそらく社会保障制度の長期持続可能性を確保するための改革の実施を訴えやすいただろう。それは、制度が直面している制約を国民が認識し始めたため、このところ諸国で行われている法定退職年齢の引上げのような数多くの改革を許容するようになったからである。

積立金に資金繰り上の課題に対処することが求められていることは、危機のもう 1 つの影響の結果を浮き彫りにする。それは、2008 年以降、社会保障の相対的な重点が短期的な要求に向けられるようになったことである。しかし、この現実によって、多くの国の社会保障制度が長期的な人口動態の変化に直面していることが覆い隠されてはならない(囲み記事 2.4)。そうした進展、とりわけ、平均余命の増加、出生率の低下および健康と障害の性質の変化は、将来において退職、医療および障害の各制度にとって大きな負担になるだろう。こうした人口動態の変化は、世界的現象であるだけ

でなく、新興国や、社会保障の適用が包括的とはほど遠く、インフォーマルな社会保障である伝統的な家族やコミュニティによる援助が移住の増加や家族や文化の変化によって弱められている諸国で、いっそう急激に生じていることが多い。

これらの長期的な課題に対処するための改革策の実施は危機の間に加速した。それは、とりわけ危機により生じた圧力によって政治的な機会が開かれたことによる。集中的に行われた改革は退職年齢の引上げであるが(囲み記事 2.5)、その他の政策措置もとられた。それには、資格要件の変更、早期退職の改革、資金繰りの変更および退職の柔軟性の増加が含まれる。退職の柔軟性の増加には、年金を部分受給しつつ勤務を継続する可能性の容認によるものが含まれる。社会保障機関は、そうした施策が整合的かつ調整のとれた形で導入されるよう確保するためますます密に他の利害関係者と協力するようになってきている。そうした施策には、事業主と協力して高齢労働者の労働市場活動を支援することも含まれる。

これらの変更をサポートするために数多くの運営改革も行われた。その例として、高齢労働者への積極的支援策の実施、受給者に与えられる退職

選択肢に関する必要情報の提供、任意保険料の支払いの促進などが挙げられる。将来に目を向けると、人口高齢化が引き続き社会保障にとっての課題となるだろうが、すでにとられた対策について

は、革新的な取り組みとそれによって好結果、たとえば、ヨーロッパの 60 から 65 歳の層の雇用率の増加が示されている。

2.4 社会保障に影響を与える急激な人口動態の変化				
地域	老年従属人口 指数 ² (2010年/2050年)	中央年齢 (2010年/2050年) (年)	出生率 (1970年/2010年) (人)	出生時平均余命 (2010年/2050年) (年)
アフリカ	6/10	19.7/26.4	6.7/4.4	58.7/70.3
アジア	10/28	29.2/41.0	5.0/2.2	72.4/78.9
ヨーロッパ	24/47	40.1/45.7	2.2/1.6	80.2/84.7
ラテンアメリカ/ カリブ諸国	11/30	27.6/41.0	5.0/2.2	77.8/82.7
北アメリカ	20/36	37.2/40.4	2.1/2.1	81.5/85.8

出典: ESA(2012)

2.5 平均退職年齢と平均余命		
ISSA 地域	平均退職年齢 (男/女) (年)	地域の平均退職年齢時の 平均余命 (年)
アフリカ	59.2/58.3	17.3
南北アメリカ	62.2/60.8	19.4
アジア太平洋	58.8/57.5	20.7
ヨーロッパ	64.1/61.9	16.6

出典: SSA、ISSA(諸年)、ESA(2012)

自然災害への対応に当たっての社会保障の役割

社会保障制度はまた、別のタイプの短期の衝撃に直面することがますます多くなり、増加する極端な事象に対処する役割を強化している。気候変動に関連した事象、たとえば洪水や長い干ばつ期間が、2010年以降観測されたその他の自然災害のリストに加わった。そうしたリストには、ニュージーランドと中国での地震、日本での壊滅的な大地震と津波が含まれる。日本の大地震と津波の際は、社会保障制度が状況に対応するために 200 以上の措置を実施した。短期ニーズに対処する措置には、被災地への医療スタッフの増員と派遣、健康保険証紛失者への医療品の提供、被災者への雇用保険の特例支給、労働安全対策の見直しと強化が含まれる。すべてのケースにおいて、社会保障機関がより重要な役割を果たしており、そのことは国民に対しても社会的結束に対しても重要な好影響を与えている。

オーストラリアの多くの州で発生した 2012 年初

期の洪水を受けて、人的サービス省の所管するオーストラリア政府災害復旧緊急資金は、被災した受給資格のある成人と子どもに一時金を支給した。フィリピンでは、増加する一方の台風に対して、社会保障制度が、譲許的金利での災害・緊急ローン、ローンの分割返済の猶予、年金の早期支給、企業継続努力への寄与のための特定の事業主集団への贈与などを行った。極端な事象の発生件数の増加が続く可能性が高いため、社会保障のこの重要な役割はいつそう常態的なものになるだろう。

結論

強固で、プロアクティブで、機敏に対応する社会保障制度は、とりわけ直近数年間中の優れた業績のゆえに、危機の期間における国民、社会および経済にとっての必須の安定化要因であり、したがってまた不確実性への重要な対応手段であると認められるようになった。社会保障制度の力強さを確保するためには、運営環境の短期および長期

2. 老年従属人口指数は、15 から 64 歳の生産年齢人口に対する 65 歳以上の老年人口の比率である。

の変化を見越して準備し、対処することが必要である。このことは、管理運営のアプローチを改善することと、社会保障制度の持続可能性の確保策に変更を導入することにより行われた。

短期的な制約に対応して社会保障機関によってなされた介入の結果は概して成功だった。もちろん、介入がその目的を完全には達しなかった例はある。残存している短期的および長期的課題への対処には、様々な利害関係者および政府機関の

間のよりよい調整の措置、より効率的な運営手法、職員訓練の改善および ICT 能力のよりよい利用を必要とする。それは、とりわけ様々な人口集団のニーズへの対応を逃えるためである。同様に必要なのは、たとえば緊縮財政のような短期の課題や人口動態トレンドのような長期の変化に対する統合的な対応を可能にする適切な平衡化策である。結論に代えて、社会保障制度が危機の直接および間接の影響の一部に適切に対応したいいくつかの例を以下に列挙する(囲み記事 2.6)。

2.6 社会保障を強化する: 短期的および長期的な圧力に対する対応

- 継続的な労働市場活動への支援を通じて、より深刻な失業と貧困が防止されたうえ、より広がる格差へと向かうトレンドが緩和された。
- より効率的・効果的な社会保障制度およびよく統治された社会保障機関および積立金を求める要求が満たされた。
- 給付とサービスのための十分な準備を確保できるよう、給付制度、運営慣行および実施の仕組みの変更が立法化された。
- 自然災害の影響をはじめとする新たな切迫したリスクに対処するための革新的なアプローチが導入された。
- 人口動態的变化などの長期的トレンドの影響による課題に対する対応が、全体論的改革および他の利害関係者との協力を通じて実施された(たとえば、退職年齢の変更とそれに伴う積極的な職場施策やプロアクティブで予防的な措置の実施)。

第3章

適用範囲拡大の進捗: 国際的機運と国内改革

新しい国際的な合意と戦略および各国での政治的関与の強まりと重要な行政改革の実施の相乗効果的な結合に基づき、適用範囲拡大の進捗の原動力となる機運の高まりが認められる。本章は、社会保障の適用範囲拡大の最近の世界的な進展と傾向を考察し、世界の各 ISSA 地域での適用範囲拡大の進捗と新しい課題の発生に関する明確な証拠について報告する。

普遍的社会保障を享受する権利に関する国際的合意

世界人口の大部分はいまだに十分な社会保障保護の対象外にある(Bachelet, 2011, p.xxi)。この事実のもとで、持続可能な適用範囲拡大の遂行における重要な国際的進展となった出来事が第 101 回国際労働会議での国内の社会的保護の土台に関する勧告第 202 号(2012)³の採択だった。この勧告の採択は、普遍的社会保障を享受する権利の付与は、極端な貧困を克服する一助となり、社

会的不平等を削減し、機会均等を推進し、かつ人々の権利を拡大するための投資に他ならないことを世界レベルで認めるものだった。これは、2008 年の危機発生以来の多くの国の政策対応でみられた、社会保障制度がとりわけ経済的不安定のリスクを軽減し、正規の雇用を支援することにより、自動的に社会的・経済的緩衝材の役割を果たしているという観測結果に基づいている。さらに、社会保障制度は包括的であればあるほど、よりよく達成することができる。これらにより、本章の焦点として重要なことは、今や社会保障の普遍的適用を達成する目的のために、従来より大きな政治的関与とより強い国際的合意が存在することである。

社会的保護の土台勧告は、社会的保護の土台(水平的範囲)を確立して維持するための詳細な手引きをチェックリストの形で提供している。社会的保護の土台は、少なくとも、より高水準の社会保障を確保するための国家的戦略の一環としての

3. 2012 年の社会的保護の土台勧告の概要については、Hagemejer and McKinnon (2013)を参照。

高齢者、子どもおよび生産年齢の人々の基本的所得保障および基礎医療(産科医療も含む)へのアクセスから成る。国際労働機関(ILO)は、低所得国でさえ、GDP のおよそ 2%から 6%までの投資により、おそらくは普遍的な基本所得保障を行うことができるかと推計している(Cichon, 2013 年)。

社会的保護の土台勧告の採択は、極端な貧困を根絶するというミレニアム開発目標への世界的な政治的関与を反映して、社会保障の優先施策の次のような近年の主要トレンドに基づいてなされた。すなわち、貧困の防止や軽減への優先度を上げること、社会的保護を欠く者やしばしば最も脆弱でしかも手を伸ばすことが難しい者(自営業者、農業労働者、インフォーマル労働者、移住者とその家族など)に社会的保護を与えることである。

しかし、必要性においてそれに劣らないのが、適用範囲の垂直面、すなわち、追加的な社会保障部門およびより十分な給付へのアクセスの改善である。ヨルダンにおける 2011 年の失業保険の導入は最近の例の1つにすぎない。垂直的な適用範囲拡大のその他の例は、モーリシャスで民間部門の解雇労働者のために過渡的失業給付が導入され、社会保障適用範囲の包括性が増したこと、南アフリカで国民健康保険制度が導入されたことに見ることができる。この側面、すなわち適用範囲の垂直面は、多くの ISSA 加盟機関の付託任務の範囲に直接関連する。それはまた、社会保障の水平的適用範囲を拡大するという ISSA 戦略にとっても⁴、優れた社会保障運営を促進するという主要な ISSA 目標にとっても、さらには給付とサービスの適切性の多面的概念化にとっても同様に重要である。2012 年の社会的保護の土台勧告は、将来の社会保障の適用範囲拡大に当たっての指針となるべき現在の国際的なグッドプラクティスに基づくロードマップを提供する。

適用範囲拡大に関する主要な目標

普遍的医療保障

中国は、他の多くの諸国に比べて多額に保有しているであろう財源を、政治的意思、新しい給付制度および行政的ノウハウと合理的かつ戦略的に組み合わせることにより、自国の社会保障の適用範囲水準の大幅かつ広範な進捗を達成した。しかし、普遍的社会保障を達成する決意を示したのは中国だけではない。近年、ブラジル、ルワンダおよびタイが、普遍的医療保障またはそれに近似す

るものを達成したほか、数十カ国の中低所得国が全国民のための普遍的医療保障を達成する目標に向かって努力を強めている。

普遍的医療保障に関する 2012 年の国連総会決議によって支えられた普遍的医療保障は、成長中の国際的な政治的優先事項である。そうした適用範囲拡大は、必然的に医療提供の持続可能性、品質および十分性の改善を伴って行われることになる。

アジア太平洋地域では、いくつかの諸国が医療の普遍的提供に高い優先順位を与えている。ベトナムでは、2009 年に施行された 2008 年医療保険法が、早くも 2014 年に普遍的医療保険を実現することを目指している。インドネシアは、2019 年までに普遍的医療制度を確立することを目論んでいる。中国では、2003 年に試行されたうえ 2007 年以降全国的に展開されている新農村医療制度(New Rural Medical Scheme)が、2012 年には農村人口の 98.3%をカバーするに至った。それよりは小さな国家的背景のもとであるが、モルディブ共和国もまた、普遍的医療保険の導入の計画を持っている。アフリカでは、この 5 年間に数カ国で新しい強制医療保険制度が導入された。その制度設計と財政方式において異なるものの、やがてはこれらの制度のうちいくつかはルワンダの急速な適用範囲拡大の成功にならうかもしれない(ISSA, 2011)。

南北アメリカ地域の新しいトレンドは、財政方式とサービス実施の両方において医療部門の統合化に向かっている。歴史的には同地域の医療制度は高度の断片化と細分化によって特徴づけられる。そのため、統合化は、アクセスの格差を削減し、サービスと資格付与の重複を防止し、財政の持続可能性を改善すると考えられている。財政方式には、依然として大きな差異が残っているものの、統合の深化への動きがみられる。ブラジル、コスタリカ、キューバなどの諸国は、すでに伝統的に高度の統合状態を示してきたが、同地域の多くの諸国では医療部門の財政方式およびサービスの統合の深化に向かう動きがみられた。

貧困層や脆弱層への働き掛け

貧困は、住宅、教育および医療へのアクセスなどの社会的要素、包摂や権利拡大に関連した政治的・文化的要素、および所得の貧困などの経済

的要素から成る多面的概念であると解される。ヨーロッパとの関連で貧困軽減のために果たす社会保障の役割を論じる時、それを相対的な意味で論じるのが現時の傾向である。近年において、多くのヨーロッパの福祉国家システムは、強力な「衝撃緩衝材」の役割を、貧困の軽減によってだけでなく、より高水準の失業の防止、職業開拓および所得減の緩和によっても果たし続けてきた。しかし、今や一部の諸国では、これらの目的を果たすことがますます困難になっている。その結果、公共支出抑制の背景のもとで、ギリシャなどの一部諸国では、緊縮財政の背景のもとで、現金給付の価値が物価上昇についていけないことから所得格差が拡大している。将来は、国際経済の不確実性が継続し、人口高齢化が人口従属指数の悪化をもたらす、ヨーロッパにおける給付の相対的十分性と支払可能性の問題が政策課題リストの上方に移動する可能性が高い。ヨーロッパの ISSA 加盟機関にとって、社会保障の包括的な適用の持続可能性を高めることが重要な目標になっている (ISSA, 2013a)。

ヨーロッパから外に目を向けると、世界の社会保障の継続的トレンドの 1 つは、極端な貧困の軽減と脆弱な集団、すなわち、農村労働者やインフォーマル労働者とその家族、特定の自営業者および移住者への援助である。

貧困層および脆弱な集団の社会保障ニーズに応えるための一般的な対応は、無条件または条件付きで実施する現金給付制度の使用である。たとえば、セネガルは、2010 年に新たに「脆弱な集団の社会的保護のための国家的イニシアティブ」(Initiative nationale pour la protection sociale des groupes vulnérables) を立ち上げた。サハラ以南アフリカのこの種の制度の多くは、その財源が主にドナーからの支援であるため、短期の試行プロジェクトの性格に留まっている。たとえば、ウガンダは、2011 年にドナーの支援のもとに、現金給付の 5 年試行制度である「社会扶助権限移譲補助金」(Social Assistance Grants for Empowerment: SAGE) 制度を立ち上げた。しかし、当初は試験的に開始されたものの、徐々に深く根付いて長期的なものになっている制度もある。

南北アメリカ地域は、世帯を対象とする条件付現金給付制度の開発と拡張における世界の先駆者であると認められている。南北アメリカ地域の約

20 カ国の諸国は、貧困軽減目的の給付を行っており、受給権の付与は所定の条件の充足に関連付けられている。当初の期待に反して、南北アメリカ地域の多くの国で、現金給付は国の社会保障制度の事実上の恒久的な呼び物になっている。重要なことであるが、これらの制度は、貧困の軽減を目標とすることからさらに一歩踏み込んで、プロアクティブに社会的・経済的包摂を支援することも目指している。この点において、南北アメリカ地域諸国の制度が、所得稼得の支援、労働市場復帰の支援、児童労働率の減少および女性の権利拡大のために上げた成果の度合いは、まちまちだった。たとえば、今までのところ、多額の財源を持つ大きな国の制度、たとえばブラジルの生活扶助制度「ボルサ・ファミリア」(Bolsa Família) やメキシコの貧困政策「オポチュニダデス」(Oportunidades) は、より小さな国やより後発の途上国の制度より成功する傾向が強かった (ISSA, 2012a)。

現金給付制度はまた、アジア太平洋地域でも見いだされる。パキスタンの「ベナジル所得支援制度」(Benazir Income Support Programme) は、「最貧困層」と定義される世帯を対象にしている。フィリピンでは、最貧困層を対象にしたフィリピン家族生計支援制度 (Pantawid Familyang Pilipino Program: 4P) の予算が 2011 年予算の倍額以上に引き上げられた。同制度は、所得の貧困の削減という枠を超えて、就学率、子どもの予防接種率および出生前医療の率の引上げに役立っていることでより広く認められている。

自営業者や移住労働者などの特定の職業集団を対象に策定されることの多いさらに重要な戦略は、既存の拠出制制度の拡大または新しく詭えられた拠出制制度の創設から成る。多くの場合、これらの制度は、貧困の軽減および/またはより十分な保護へのアクセスの提供を目的とする。アジア太平洋地域では、貧困の軽減は、拠出制制度を使って、とりわけ拠出制給付へのアクセスに必要な資格基準を緩和することによって追求されている。そうすることは、拠出制社会保障制度の実施担当機関に対し、社会の不安定要因を低減するための重要かつ幅広い役割を与える。そのような変更は、保険料が調整された柔軟な支払いを特定の労働者に認めることにより、たとえば、中国が社会保障の人的適用範囲を 2005 年の 1 億 7,800 万人から 2013 年 5 月の 3 億 900 万人まで拡大することを可能にした。中国では、人口の 95% がす

で医療保障をはじめとする何らかの保障へのアクセスを持っており、2020年までに皆保険を実現することが目標とされている。

このところますます特別の注目を集めて取り上げられるようになったもう1つの脆弱な集団は、自営業者の集団である。自営業者は、大規模なしばしば成長する労働力集団を構成する(ILO, 2010)。多くの場合、自営業者は、インフォーマル経済に従事している。したがって、拠出制社会保障制度をこれらの労働者の具体的なニーズとこれらの労働者が直面する実際的課題に合わせて調整することが、社会保障機関にとっての課題となる(ISSA, 2012b)。社会保障の適用範囲をこの労働力集団に拡大する努力は、人口の重要な部分に対する社会不安定のレベルを大幅に低減すると同時に、社会保障制度の財政的持続可能性を強化する可能性を持っている。これらの労働者を効果的に制度に加入させる努力の成功は、インフォーマルな規制外の形態の労働からの永続的な離脱と、多くの労働関連リスクおよび非労働関連リスクの低減の可能性を生じさせる。

移住労働者とその家族の保護を二国間協定や多国間協定を通じて強化するという将来有望な措置もとられている。たとえば、モロッコとスペインは、スペインで働くモロッコ国民にスペインの制度に加入する権利を与える協定を締結した。東アフリカ共同体、南アフリカ開発共同体および中央アフリカ諸国経済共同体においても同様の調整努力が行われた。ほかでは、マレーシアが、2011年に外国人労働者のための強制医療保険を導入した。また、中国では、2011年に施行された新しい2010年中国社会保险法のもとで、今や外国人労働者は中国国民と同様の退職、医療、労災、失業および出産の各給付が申請できる権利を得られるようになった。移住労働者の社会的保護を拡大するためのさらなる最近の努力には、ヨーロッパの推計40万~85万人の越境通勤者のための情報レベルを向上させるEU資金プロジェクトの完成と、ISSAと国際年金社会基金協会(International Association of Pensions and Social Funds)の共同による「ユーラシア移住労働者の社会保障に関する2012年枠組ガイダンス文書」(2012 Framework Guidance Document on Social Security for migrant workers

in Eurasia)の作成が含まれる。

適用範囲拡大と社会保障の十分性確保に対する財政抑制の克服には政治的関与が必要

社会保障制度の多くが直面している財政難に対して注目が集まっている。しかし、ISSA地域全体についてみると、指標は地域に応じて財政難の性質と規模が異なることを示している。2010年には初めてEU全体としての医療支出が減少した。これは、一部には政府が節約のために緊縮策を実施したことが功を奏したことによる。しかし、世界的に見れば、多くの諸国で医療給付・サービスのための支出が増加する傾向がある。

財政難が存在する場合には、様々な要因、たとえば、高い失業率、低迷する賃金所得、高水準にとどまったままのインフォーマル雇用、激しく変動する社会保障基金の運用利益率、枯渇する社会保障積立金、進行する人口高齢化などのすべてが、社会保障財政に対して、とりわけ拠出制社会保障制度に対して強い悪影響を与える。

税財源を使って脆弱な層へと適用範囲を拡大する現在のトレンドは、国家予算のコストを増加させ、限られた財源の配分について様々な優先施策の間のトレードオフを余儀なくさせる。現在および将来の「財政的余力」を見いだすという課題の性格は、何よりも先ず政治的である。持続可能かつ予測可能な適用範囲、とりわけ水平的適用範囲の拡大の長期的な確保のためには、国内資源の動員が十分に行われ、かつ短期の政治的介入から保護されていることが決定的に必要である(Harris, 2013; Hujo and McClanahan, 2009)。

とりわけ南北アメリカ地域で証明されているように(ISSA, 2012a)、税収と保険料収入の間の相補性を確保することは、拠出制制度と税財源制度の両方への持続可能な財政供給を確保することを通じて、社会保障制度のより広範な目的の達成を可能にすることができる。最近の証拠が明らかに示しているように、またBRICS諸国が十分に示しているように(囲み記事3.1)、応分の財源と強い財政管理によって支えられた政治的関与が、世界の経済的不確実性の中でさえ、適用範囲の拡大を可能にする。

3.1 BRICS 諸国:ブラジル、ロシア連邦、インド、中国および南アフリカ

世界経済成長の新しい牽引力、かつ主要な地政学的プレイヤーとしての BRICS 諸国は、社会的保護への強い関与と社会保障の適用範囲の顕著な拡大によってもよく知られている(ISSA, 2013b)。重要な例としては、インドの全国農村雇用保証制度(National Rural Employment Guarantee Scheme)と主にインフォーマル部門対象の国民健康保険制度(Rashtriya Swasthya Bima Yojana: RSBY)、南アフリカの 2012 年に政府が熱望した普遍的健康保険制度に乗り出した社会保障への権利ベースの取り組み、ブラジルの条件付現金給付制度「ボルサ・ファミリア」が挙げられる。中国は、年金および医療の普遍的適用の達成に向かって画期的な躍進を遂げた。ロシア連邦は、社会保障制度の十分性と持続可能性を改善する課題に取り組んでいるほか、とりわけ移住者とインフォーマル労働者を対象に適用を推進し、社会的保護を強化している。

一般的な財政抑制の背景のもとで、現行の給付の財政的十分性の持続を確保するためには、政治的関与も同様に必要である。社会保障の十分性の把握には、ふつう所得代替率で表される給付の数量的側面とサービスの質に関する定性的側面の両方の継続的評価が必要であるという認識が高まっているものの、前者すなわち数量的側面を優先して取り上げる傾向が依然として存在する。ISSA が行っている現在の作業は、社会保障の給付とサービスの十分性の多面的概念化に注目を集めて、すべての人口集団にとってその重要性を明確にすることを目指している。この概念化は、給付の水準を含むだけでなく、給付の十分性の持続可能性、十分性の確保、保障水準、アクセス可能性、および給付が労働市場目標をサポートする度合などの要因にも光を当てる(Brimblecombe, 2013)。

十分性を改善するための政策および運営施策の好例の多くがこの 3 年間にみられた。一部の国の施策が現金給付の水準を改善したものの(たとえば、ロシア連邦での退職年金の引上げ)、より広い多変数ベースで定義した場合の改善された十分性の例も多数ある。

サービスへのアクセスの十分性を改善するため、モロッコ年金基金(Caisse marocaine des retraites: CMR)は退職給付のために電子キャッシュカードを用いている。マレーシアでは、被用者積立基金

(Employees Provident Fund)が基本貯蓄(Basic Savings)を設定したが、これは、加入者が 18 歳から 55 歳までの各年で退職貯蓄の十分性を測定可能とすることによって、退職計画の改善と加入者の権利拡大を促進するためのベンチマークである。また、ヨーロッパの多くの諸国では、退職年齢の引上げが行われているが、そのことは給付の発生期間を長期化することを通じて、給付の十分性を改善する努力を後押しするだろう。ルワンダでは、インターネットや携帯電話による加入者自身の社会保障口座へのオンラインアクセスが、情報の速度と正確さを改善している。

結論:政治的意思、運営能力および技術革新の結合により顕著な進捗に成功

2012 年の社会的保護の土台勧告が認めているように、国内の社会保障の適用拡大の努力は各国の状況に合わせて逃さなければならず、その際労働市場の動きも考慮に入れなければならない。世界的には、直近の適用範囲拡大策を評価すると、政治的関与が重要な要因の 1 つとなっていることが目に付く。また、制度を実施するための運営能力も、成功の重要な条件であるだけでなく、そもそも政治的施策を実行可能なものするという点でますます重要性を高めている。そこでは、ISSA 加盟機関やその他の社会保障機関の中心的役割に密に関連したいくつかの共通の成功要因を特定することができる(囲み記事 3.2)。

3.2 適用範囲拡大の成功要因

- 社会保障運営の手順とプロセスが、国民の様々な活動分野(たとえば自営業者や移住労働者)のそれぞれの拠出能力とリスク予測に合わせて調整されていた。用いられた施策には、加入の簡易化、給付構造の変更、拠出や給付の支払いの容易化などが含まれる。
- 農村住民への適用範囲の拡大の進捗は、アクセスの改善(たとえば、モバイルオフィスの利用、e サービスの拡大、他の利害関係者との協力)を伴う、給付と財政の適切な構造(単純な給付・保険料率)で構成される統合的アプローチを使って達成された。

- サービス実施と給付の断片化は、調整の改善とより広範かつ効果的な ICT 利用(たとえば、社会保障識別カードの導入)によって対処された。このことは、給付の重複の解消およびサービス実施の改善をもたらした。それはまた、一部の社会保障機関の移住者の増加問題への対処を改善することを可能にした。このように、「少ない財源でより多くを行う」ことができる改善されたサービス実施は、保障の持続可能性と十分性の向上に寄与している。
- ICT の適切な利用や特定の労働者を代表する集団との共同作業などの一連の施策の実施を通じて、社会保障給付に関する情報のコミュニケーションが改善された。そして、このことが、新しい集団に適用範囲を拡大するためのその他の施策を補強する効果をもたらした。

第 4 章

プロアクティブで予防的な取り組み: 社会保障の全部門および全地域での主流化

健康と雇用の促進および人々の権利の拡大のために、プロアクティブで予防的な取り組みが発揮し得る潜在的な力の大きさがますますはっきりと実証されつつある。本章では、提供するサービスの種類に関してだけでなく、社会、労働市場および経済発展への貢献を強化するという目標に関して、も拡大しつつある社会保障の役割にかんがみ、社会保障の全部門および全地域で実施される給付とサービスへのプロアクティブで予防的な取り組みの主流化へと進むトレンドについて報告する。

世界的にも部門横断的にもますます広がるトレンド

最初はモスクワでの第 1 回世界社会保障フォーラム(ISSA, 2007)で新しいトレンドとして取り上げられたこの今広がりつつある世界的トレンドは、社会保障の給付とサービスはリスク事象への単なる受動的対応以上のものであり、プロアクティブで予防的な役割も同様に含んでいるという認識に根差している(Sinfield, 2012)。今やこれらの重要な役割はより均衡のとれた効果的な仕方で追求されており、中には付託任務を修正して社会保障機関がプロアクティブで予防的な取り組みをよりよく取り入れて実施できるようにしているケースもある。

このトレンドの背後には、短期と長期の両方の駆動要因がある。多くの諸国における長期の要因は人口高齢化の問題である。人口高齢化は、とりわけ、医療制度および年金制度の費用や疫学的パターンのほか、抛制社会保障制度の場合の人口従属指数に影響を与えている。もう 1 つの長期の要因は、高水準にとどまっているインフォーマル雇用、不完全雇用および/または失業に直面することが多い諸国の場合の国内労働市場の構造的

性質である。それに劣らず重要な、より最近の駆動要因は、国家財政と正規雇用に対する「危機」の即座の、そして多くの諸国にとって持続的な悪影響である。

社会保障制度が遅滞なく早期介入するならば、下方リスクの規模と持続期間の減少に伴い、前向きな変化による差をより大きくすることができ、特定リスクの防止に役立つことができる。また、格差への取り組みや社会的・経済的包摂のレベルの向上をプロアクティブに促進することができるはずだということには、一般的な合意が存在する。とりわけ、早期介入は、健康リスクや雇用関連リスクの低減に有効なため、支持される。また、そうした介入は、リハビリテーション、雇用の維持、生産活動および復職プロセスを支援するという点でも、ますます支持されるようになっている。

早期介入により、労働災害予防、復職制度、健康的な職場および健康的なライフスタイルの支援との関連において、かなりの便益が得られることを示す証拠が増している。この事実は、社会保障制度のプロアクティブで予防的な役割をその保護的役割と並んで主流化して適用することを後押しするものである。

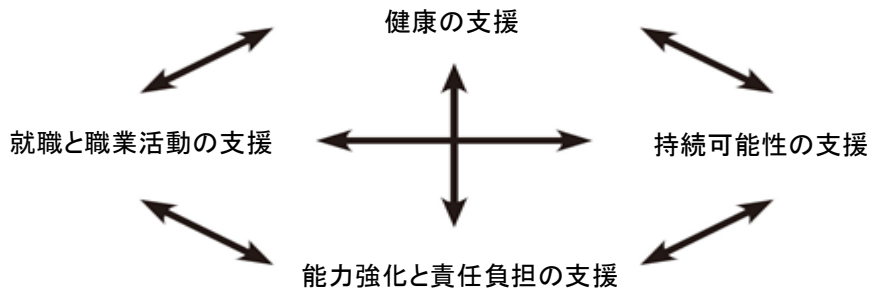
さらに重要な側面は、プロアクティブで予防的な取り組み方が、社会保障機関によって、どのように運営リスクの管理、給付とサービスの管理と実施、および機関職員の能力強化のための指針原則として用いられているかに関連する。この目的には、とりわけ制度の財政的持続可能性を確保するための、および逃えられた良質の給付とサービスへのかつてなく高まった国民の期待に応えるた

めの、より効率的、効果的かつ革新的な財源利用が含まれる。

最後に、プロアクティブで予防的な取り組みは、社会保障制度の受給者となり得る人々が可能な限り社会保障給付の利用を少なくできるようにするための支援に重点を置く。このような目論見は、

社会保障支出を削減するための、したがってまた社会保障財政を支援するための手段として正当化することも、社会的・経済的包摂の促進や健康指標の向上をはじめとする介入成果の改善を目標とする力強い統合的な制度の実施を後押しする方法として正当化することもできる(囲み記事 4.1)。

4.1 プロアクティブで予防的な取り組み:介入成果の改善の相関図



健康の支援: 早期介入を医療に取り入れる措置や特定の慢性疾患向けに構造化された医療を導入する措置がますます多くとられるようになった。世界全域で、職場健康リスクや非伝染性疾病により投げ掛けられた課題に対処する努力がなされている。最近のグッドプラクティスの例として、インドネシアの糖尿病管理制度やフランスの慢性病患者サポート制度のほか、メキシコにおける肥満症と取り組み、健康リスクの評価を改善し、保健教育を提供する努力が挙げられる。伝染病予防への早期介入の導入もまた世界的に、とりわけ、HIV/エイズへの対応を迫られるアフリカで、行動計画にあげられている(Fultz and Francis, 2011)。

就職と職業活動の支援: 人は離職期間が長ければ長いほど、社会保障制度から給付を受ける期間が長くなる可能性が高い。失業、疾病またはその他の理由による離職を予防または短縮するための関与は、成熟した工業国で最も顕著に行われているが、その他の地域でもますます広く取り込まれるようになってきている。社会保障機関による早期の概して包括的なケースマネジメント的介入のための革新的措置に関する最近のグッドプラクティスの例として、ベルギーの失業保険制度の下で実施された失業予防と就労化のための包括的な戦略とアルゼンチンの若年者のためにより多くのより良い職を提供する制度が挙げられる。前者のベルギーの戦略は、低い技能で長期失業の求職者を労働市場に再統合することによって、失業の高まりの防止にかなりの成功を収めた。また、障害年金受給者のための革新的な職場復帰支援制度が数カ国で実施された。マレーシアでは、社会保障機構(Social Security Organization)の障害管理の取り組みが、包括的な身体・職業リハビリテーションを通じて労働者の復職を促進した。

能力強化と責任負担の支援: 個人によるリスク管理を促進するための努力が、しばしば健康と雇用を支援する制度の不可欠な一部としてなされている。その実現には個人の責任を高めることも必要となる。給付およびサービスの提供を特定の個人の行動に条件づけるブラジルのボルサ・ファミリアのような条件付現金給付制度は、ここでの重要な側面を構成する。ブラジルのそうした制度などが掲げる重点目標の1つは、人的資本とりわけ若年層の能力開発を促進することである。その他の様々な施策もまた、均等な機会や保育施設へのアクセスを創造する制度のように、頻繁に若年層に焦点を当てる。受給者や社会保障機関職員の個々の行動の変更を後押しするためには、改善された標的を絞ったコミュニケーションが必要不可欠である。社会保障に関する教育を促進して、結束およびリスク分担の価値を信奉する「文化」を醸成することは、とりわけ南北アフリカ地域では一般的なアプローチである。

持続可能性の支援: リスクマネジメントは、あらゆる地域において、社会保障機関が直面するあらゆるリスクを認識して評価したうえ、軽減して受け入れるか、または可能であれば他に移転するよう確保するためのプロアクティブで予防的な管理手段としてますます多用されるようになってきている。たとえば、ニュージーランドの社会開発省(Ministry of Social Development: MSD)には、リスク保険(Risk an Assurance)チームが置かれており、このチームが全保険プラン(Total Assurance Plan)を通じて一連の計画的活動と事後対応的活動を行っている。また、マレーシアの被用者積立基金は企業リスク得点表アプローチ(Corporate Risk Scorecard Approach)を使用し、オマーンの社会保険局(Public Authority for Social Insurance)は企業リスク管理リスク枠組み(Enterprise Risk Management Framework)を適用している。

プロアクティブで予防的な取り組みの地域的トレンド

社会保障制度が採用するプロアクティブで予防的な介入の規模、範囲および性質は、類似点はあるものの、地域や国に応じて異なることが多い(囲み記事 4.2)。主な類似点は、一次医療リスク、貧困リスクおよび職場リスクの予防に関連している。介入の中には、民間の団体や事業主からの要求を反映した何らかの程度の機関間調整を必要とするうえ、労働環境と非労働環境の両方のリスク要

因を考慮に入れて行われる介入もある。効果的なプロアクティブで予防的な施策が反復的なまたは費用のかさむ医療介入の必要を減じることができ、したがってまた医療制度の財政を支援できることを考えると、そうしたプロアクティブで予防的な施策は、障害給付、家族給付、失業保険などのようなその他の社会保障分野も支援することができるだろう。

4.2 最近のプロアクティブで予防的な施策の地域的特徴

アフリカ	南北アメリカ	アジア太平洋	ヨーロッパ
<ul style="list-style-type: none"> - 予防医療(感染症と非感染症の両方を対象) - 貧困の予防 - 職場リスクの予防 - 事業主後援の職場健康増進(地域社会ぐるみ) 	<ul style="list-style-type: none"> - 予防医療(非感染症対象の医療が漸増中) - 貧困の防止(各国共通して子持ち世帯を対象) - 職場リスクの予防 - リスク予防に関する職場教育 - 就学、健康診断および若年者雇用の促進と社会保障の価値の理解の促進を目的とする先制的施策 	<ul style="list-style-type: none"> - 予防医療(非感染症対象の医療が漸増中) - 貧困の防止 - 職場リスクの予防 - リスクマネジメント(社会保障機関がプロアクティブかつ予防的手段として用いる) - リハビリテーションおよび職場復帰 	<ul style="list-style-type: none"> - 予防医療(精神衛生問題も含む) - 貧困の防止 - 職場リスクの予防 - 高水準の失業の防止 - 職場健康増進(精神的健康障害も対象に含む) - 活力ある高齢化と健康なライフスタイルの促進 - (再)活動化、リハビリテーション、復職および雇用され得る能力の開発を支援するための先制的施策(若年成人も対象に含む)

プロアクティブで予防的な施策の影響力を評価する

社会保障のプロアクティブで予防的な取り組みは、費用の節約をもたらし、給付とサービスの管理と実施の改善につながり、社会保障機関の能力を強化し、したがってまた、国の社会保障制度が果

す役割に対する国民の支持を高めることが期待できる。国民にとっても同様に、プロアクティブで予防的取り組みは、単に下方リスクへの曝露を低減するだけでなく、適用範囲の拡大を促進し、脆弱

性を削減し、個々のニーズに合わせて制度、給付およびサービスを調整し、さらには社会保障制度の目的や個人の権利義務に関する情報の提供を改善することを通じて人々の権利を拡大することが期待できる。

全体的にみて、プロアクティブで予防的な施策は、かなりの重要な利益をもたらす投資にますますなりつつあるとみなされるべきである。このことは、増加している糖尿病(Li et al, 2010)、肥満症(Lehnert et al, 2012)および高血圧症(Lloyd-Sherlock et al.,2012)などの非感染症の国際的発生への対応に関して最も容易に見ることができる。職場健康リスクに関しては、ISSA の調査が、予防施策に投資する企業は、職場予防活動への投資額 1.00 ユーロごとに 2.20 ユーロの利益を得ると期待できることを明らかにした(ISSA, 2013c)。予防へ投資する「社会的利益」は明らかに大きいと期待することができる。

南北アメリカ地域では、一般国民、関係者および受給者の社会保障の知識、とりわけ権利義務に関する知識水準を上げるためのプロアクティブな投資は、適用範囲の拡大に成功した多くの制度の成功要因の 1 つとされている。このことから、社会保障の価値と役割を支える「文化」を醸成する公共啓発制度は、社会保障の適用範囲の拡大のための国家的施策の不可欠な構成要素であると思われるべきである。

プロアクティブで予防的な施策はまた、社会保障制度の伝統的な付託事項の範囲外にあるより広範な形態の脆弱性を削減するためにも影響力を発揮できる。給付が児童の入学・通学または一定の健康目的を達成する(たとえば予防接種や健康診断の受診の要求を通じて)ことに条件づけられている制度は、この部類に属する。条件付現金給付制度は、ラテンアメリカ諸国や一部のアジア諸国により一般的に関連づけられるものの、異なった種類の条件付現金給付制度がいくつかのアフリカ

諸国にも存在する。

よく知られた例は、ガーナの「対貧困生活支援」(Livelihood Empowerment Against Poverty: LEAP)制度である。この制度は、受給者が最低生活費補助と能力開発支援の両方を受給できるよう確保するための補足的な社会サービス(たとえば、国民健康保険制度による無料医療、小規模金融イニシアティブ、補助給食、農業投入材、技能訓練の各制度)を内包している。2010 年には、LEAP 制度は推計 35,000 戸のガーナの世帯をカバーした。奨励金としての現金給付制度は、入学、通学、出生登録などの行動や、出生後母子検診や予防接種の要求の充足を奨励するためだけでなく、明示的に児童売買や児童労働などの問題あるまたは有害な活動を防止するためにも利用されている。

結論

プロアクティブで予防的な施策は、社会保障制度の保護的な役割の補足的側面である(McKinnon, 2007)。3 つの相互に関連した側面のすべてが、国の社会保障制度の効果的かつ効率的な構成と働きにとって不可欠である。現時点において、プロアクティブで予防的な施策を全地域および社会保障の全部門において統合化された整合的な仕方でも漸進的に主流化することが、多くの広範な社会的目標の達成に対して重要な寄与をすると期待される。そうした社会的目標には、社会保障制度の持続可能性の支援が含まれるだけでなく、ますます多数の諸国における健康の改善、雇用と活動の水準の向上、社会全体にわたる能力強化と責任の醸成も含まれる(囲み記事 4.3)。このようなトレンドは、社会保障機関によって主導される、個々のリスク予測や条件を全体論的に考慮に入れたよく調整され標的を絞った対応を可能にするイノベーションによって可能にされることが多い。しかし、それはまた、財政上、人的資源上および技術上の要求の点で、社会保障機関にとっての多くの課題ももたらした。

4.3 プロアクティブで予防的な施策と社会的目標の追求

- ライフサイクルリスクと労働市場リスクを予防および軽減する。
- 個人の能力を強化する。
- 社会的包摂および経済的包摂を促進する。
- 格差を縮小する。
- 健康的なライフスタイルを助長し、福祉を醸成する。
- 活動と雇用を支援する方向への社会保障制度の革新的な変化を可能にする。
- 社会保障制度の持続可能性を確保する。

第 5 章

運營業績の向上: 少ない財源でより多くをより良く行う

財政の抑制下にもかかわらず社会保障制度の役割に対する期待が高まっている状況が背景にあることから、グッドガバナンスと高業績の追求は、社会保障機関がより広範な成果を上げるための最優先事項である。注目すべきは各社会保障機関がそうした運営改善の達成のためにより先制的な態勢をとることを、改革の導入によって行うだけでなく、意図して先導的に運営改革の施策を行い、今度はその施策がさらなる改革のための新たな政策余地を作り出すようにすることによっても行いつつあることである。

最近の世界的な進展と傾向は、各社会保障機関が、運営方法の改善と情報通信技術(ICT)に基づく適切なシステムの導入という 2 本の柱から成るアプローチを用いることによって、高い業績を追求することができるようになり、かつ、制度の管理運営の質に対する高まった国民の期待に応えることができるようになったことを示している。この点における継続的努力は、制度運営の様々な分野で観測することができるが、その多くは各地域の ISSA グッドプラクティス賞(ISSA Good Practice Awards)の表彰を受けている。様々な活動の中で

もとりわけこの努力は、適用範囲を拡大し、保険料を徴収し、十分な給付を提供し、かつ顧客の様々なサービス要求への対応を逃える手段をサポートする。このアプローチはまた、制度実施に関する業績指標の開発、観測および評価を組み入れることにより、より広範な業務目標および政策目標の効率的かつ効果的な達成にも、利用可能な、限られた財源のより生産的な利用にも大きく寄与するだろう。

社会保障の制度およびサービスの統合と調整を可能にする

社会保障の制度とサービスは進化し続けているが、そうした進化の駆動要因となっているのは成果改善の絶えざる必要である。このことの 1 つの現れは、調整の改善へと向かうトレンドと、場合によっては、制度およびサービスの統合へと向かうトレンドである。この関連で、たとえば、サービスの提供には内在的な大規模運営の利点が存在するという考えに基づいて調整された国の社会・労働市場政策戦略(Seddon and O'Donovan, 2013)は、制度の影響力を、制度運営の効果と効率も改善しつつ、高めることが期待される(囲み記事 5.1)。

5.1 規模の経済を達成するための統合

制度の再構築や機関間の調整・統合は、規模の経済が高業績への経路であるという考えのもとに行われている。諸国での最近の例は、次のとおりである。

- オーストラリア。2011 年人的サービス法改正法(Human Services Legislation Amendment Act 2011)により、センターリンク(Centrelink)とメディケアオーストラリア(Medicare Australia)が人的サービス省に統合された。公共サービスおよびインフラの共用により、オーストラリア全土で 50 カ所以上ある同一場所立地オフィスからの多くの部局へのアクセスが可能になった。新世代の ICT システムも導入中である。
- ブラジル。制度間の相互作用と調整の状況を改善するため、税財源の諸制度を統合する改革が行われた。その目的は、社会の最貧層と最脆弱層の保護を、とりわけ社会扶助、医療、食料および条件付現金給付の分野で改善することにあった。
- デンマーク。従来は市町村の地区レベルで実施されていた一定の社会保障給付の支払いを一本化するため、デンマーク社会保障支払局(Udbetaling Danmark)が 2012 年に創設された。その目的は、社会保障給付の支払いの調整を改善することと、受給者のために情報および事務手続へのアクセスを簡易化することにあった。
- ノルウェー。統合により新設されたノルウェー労働福祉局(Labour and Welfare Administration: NAV)は、労働市場サービスと社会保険機関の合併の産物である。この合併プロセスの一環として、新しい全体的 ICT システムが、内部プロセスの統合に重点を置いて導入されたことにより、効果と効率が一段と高まった。

実際にとられたアプローチの 1 つとして、ICT に基づくシステムを通じて諸機関と利害関係者を連結するというアプローチが挙げられる。こうすることにより、様々な機関の個別の能力を要求しつつも統合された新しい社会保障の制度とサービスを構築する努力が助長された。このアプローチは、様々な社会保障分野、とりわけ顧客と利害関係者の同じ組合せをサービス対象としている分野に適用された。たとえば、効果的な保険料徴収・遵守確保システムの実施のための昨今の動きには、社会保障機関、事業主、国税庁などの徴収専門機関、銀行などの支払サービス機関などの多数の主体間で調整された行動が関係している。

社会保険料徴収の業績の改善を達成することはきわめて重要である。大部分は保険料から得られる財源は、拠出制社会保障機関が、適用範囲を拡大し、財政的に適切かつ予測可能な給付を提供し、運営に応分の資源が得られるよう確保し、かつ制度の持続可能性を支えることを可能にする(囲み記事 5.2)。

一般に、条件付現金給付(CCT)制度の実施に当っては、複数の機関の統合が必要となる。この制度は、社会保障給付(現金、医療、教育、雇用など)を結合して提供することを特徴とし、特定の条件(所得、健康・教育管理などを含む)の行政的検証を要求する。したがって、統合策は、様々な機関が行う様々な業務を接合する。多くの場合、社会保障機関が、全体的な統合制度の導入と運営を確保することにより、条件付現金給付の導入に当たって主要な役割を果たした(ISSA, 2012a)。これは、社会保障制度だけの運営の役割を超えた役割である。このことは、ラテンアメリカの諸制度において最も明白だった。そこでの機関間改革の成功の要因としては、すべての社会保障機関によって共有される信頼できるマスターデータの開発、ウェブベース技術の外部利害関係者との相互作用向けの集中的利用、事業主との間の既存のコミュニケーション経路の継続的使用による新システムとの相互作用の助長、システム間の相互接続(相互運用性)を助長する技術の標準化などが挙げられる。

統合システムの開発は、必然的に統合情報システムの開発をもたらした。そうした共通の情報システム(またはマスターデータシステム)は、すべての受給者に関する情報のアクセス可能性と質を確保

することを目指している。フランスは近年、全国レベルと地域レベルの各社会保障機関の間の業務を調整するための共通の情報システムを導入した。その結果として、2010 年以降、共通の社会的保護登録簿(Répertoire National Commun de la Protection Sociale: RNCPS)が運用されている。この登録簿の役割は、i) 手順の簡素化によりユーザーにとってのサービスの質を改善すること、ii) 給付や社会扶助の執行を担当する機関の生産性を上げること、iii) 給付の正確な支払いを確保するための統制の効果を高めることである。登録簿は、フランス社会保障制度に繋がっている約 7,500 万人の国民の包括的な概観を提供する⁵。

フランスのこの社会的保護登録簿という基盤システムのさらなる役割は、詐欺防止策の支援と不遵守の削減である。これはすべての ISSA 地域内の諸国において増加しているトレンドである。そうした施策にとっての課題は、予防と事後抑制を均衡させる戦略を開発することである。この均衡は、ますます多くの国で、包括的な啓発と意識喚起を推進する予防策のよく考えられた適用、リスク管理と早期の不遵守検出、詐欺や義務回避を突き止めて撲滅するための効果的な方策の開発、戦略目標としての遵守改善への努力の集中などを通じて達成されつつある。一般にこれらの施策の実施は、機関の遵守規則とプロセスを強制する力を強化することによって、および機関間の調整を改善することによって、支えられている。また、ICT に基づく方法が、ますますすべてのこれらの目標を追求するための強力な手段になっている。

さらなるトレンドの 1 つは、様々な国の機関の間の国境越えの調整の増加である。この動きは、国際社会保障協定を通じての移住労働者への適用範囲拡大によってなされる国際的進捗と密接に関連している(第 3 章を参照)。これらの協定の効果的な実施は、関係諸国間の集中的なデータ交換に依存する。アジア太平洋地域での二国間協定の ICT ベースの実施は韓国とオーストラリアが先導しているが、南北アメリカ地域ではメルコスール(南米南部共同市場)諸国が多国間協定の実施に成功しており、ヨーロッパ地域では欧州連合(EU)が現在 EESSI(欧州電子署名標準化イニシアティブ)システムを開発中である。EESSI システムの導入は、EU の社会保障法規の効率的な適用を可能にするだろう。

5.2 保険料徴収業務の改善

保険料申告書の電子提出を可能にするシステムの導入が世界的トレンドになっている。カメルーンでは、国民社会保険基金(Caisse nationale de sécurité sociale: CNSS)が、国税当局との連携のもとに社会保険料の徴収を行っており、とりわけ滞納保険料の徴収を同国で他に先駆けて行い、遵守状況を改善している。韓国では、健康保険、年金、労災補償保険、雇用保険の4つの社会保障部門を結合した新しい統一的な保険料徴収システムが導入されている。社会保険料徴収の責任は、国民健康保険公団(National Health Insurance Service)が他の諸機関と連携して担っている。

その他の最近の目立った進展は、保険料管理プロセスの効率と質の改善および保険料納付の促進を志向する動きである。ガーナでは、社会保障国民保険信託(Social Security and National Insurance Trust)が、所得の記録と実際の保険料納付記録の両方を反映した完全で正確な計算書を加入者に送付することを目的とする新しい業務プロセスを導入した。スリランカでは、事業主が電信振替により月々の保険料を納付することを可能にする銀行との自動引き落とし取決めが、被用者積立基金(Employee's Provident Fund)によって導入された。

ウェブベースとモバイルベースのeサービス： サービスの質の改善と国民および社会保障機関 職員の能力強化

サービス実施の質を改善することは、全世界の社会保障機関にとっての優先的目標である。サービス実施の質の改善に当たっては、ウェブベースのコミュニケーションとeサービスが主要な役割を果たしている。とりわけ、モバイル機器およびショートメッセージサービス(SMS または「テキスト」)の導入と使用が社会保障サービスの実施を革命的に変えつつある。これらは、個別のニーズへの個人化された応答をほぼ瞬時により低コストで可能にする新しい「ハイテク・ハイタッチ」なサービス形態を推進している。電子申請は、社会保障サービスへのアクセスをいつでも可能にし、また、遠隔地や国境を越えての照会や手続の実行さえ可能にしている。

諸機関のサービス実施の質の改善アプローチは様々で、各国固有の状況に合うよう詭えられているが、主流の対応は、情報および手続への国民のアクセスを促進することを目的とする多チャンネルのeサービスの導入から成っている。全体的な目標は、サービスを国民に近づけることと、ユーザーがますます多くの一連の手続をできるようその能力を強化することにある。たとえば、数年前には社会保障機関職員との対面のやりとりによってしか達成できなかった個人データの更新や請求の提起などの手続である。

重要なことであるが、モバイル技術の利用は、とりわけアフリカ地域とアジア太平洋地域において、地理的な孤立、伝統的な(電線ベースの)データ通

信をサポートするインフラの不足および(場合により)伝統的な銀行取引の高コストの問題を克服するための方法の1つとして、1つの顕著なトレンドになっている。加えて、携帯電話網の浸透の進行は、ますますモバイル機器を利用できる人口を増加させている。

通知・情報提供サービス(主にSMSによる)を導入した社会保障機関もいくつかある。米国では、社会保障庁(Social Security Administration)が、主にスマートフォン向けのウェブサイトを立ち上げて、「よくある質問」(Frequently Asked Questions)や社会保障庁のソーシャルネットワークサイトへのアクセス、および最寄りの社会保障庁出先機関の所在地の検索を含むいくつかのサービスの提供を可能にした。

また、サハラ以南アフリカおよびその他の地域で、モバイルベースの支払サービスが場所によってはすでに開発されたか、または現在検討中である(Vincent and Cull, 2011)。国民は携帯電話によって社会保障機関のサービス部署とより容易にやりとりすることができるようになったが、送金は携帯電話会社や郵便局のような商企業との提携を通じて行われている。タンザニア連合共和国では、公務員積立基金(Government Employees Provident Fund)がボータコム・タンザニア(Vodacom Tanzania)と提携して、保険料の送金を携帯電話によって行うことを可能にするサービスを立ち上げた。

モーリタニアでは、国民医療保険基金(Caisse nationale d'assurance maladie: CNAM)がショートメッセージサービス(SMS)を使って被保険者に医療費を償還するシステムを導入した。この導入に当たり、国民医療保険基金はモーリタニア郵便制度、電気通信事業者およびフランスのエク・マルセイユ大学(University of Aix-Marseille)と提携した。その主な目的は、銀行取引費用を節約すること、本来は償還金の受取りのために長距離旅行を余儀無くされるはずの被保険者に容易なアクセスを提供すること、および受給者に提供する情報を改善することだった。

先端的な e サービスとモバイル技術は、国民へのサービスを改善することに加えて、社会保障機関職員の能力の強化、意思決定および機関業績の改善に役立つ(囲み記事 5.3)。メキシコでは、国家公務員社会保障公社(Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: ISSSTE)が、管理者がモバイルタブレット PC を使って医薬品の供給の監視と改善を行うことを可能にする制御盤を開発した。これにより、大きな動きがあれば、主な意思決定者は、オンラインで通知され、直ちに問題を特定してそれを解決する行動を速やかにとることができる。

5.3 革新的手法を使って社会保障機関職員の能力を強化する

すべての ISSA 地域での進展と傾向に関する最近の証拠に基づいて(ISSA, 2011, 2012a, 2012c, 2013a)、社会保障機関職員の能力強化に寄与するいくつかの革新的な運営管理手法を特定することができる。

- 組織改革により職務の調整を改善する。
- 業務プロセスと運用方法の改善を重点的に行う。
- 職員管理と制度管理の改善のために業績指標を使用する。
- 意思決定の指針となり、また、サービス品質目標の策定に適用できる行動規範を導入する。
- リスクマネジメント手法を管理ツールとして使用する。

結論: 課題と絶えざる革新

本章では、それ自体 1 つの重要目標である社会保障運営の効率と効果の向上を目指す努力が行われるならば、展開する目標の達成の成功を促進することが可能なこと、および政策の革新と改善への道を開き、かつそれを達成することが可能なことを示す証拠を提示した。社会保障機関はもはや単なる実施機関ではなく、ますます、革新を可能にする機関にもなり、ある場合には、社会保障改革を先制的に推進する機関にもなっている。また、最近の経験から、社会保障運営のための新しい方法の採用により、既存の方法に対する次のような新しい課題が加わることも明らかになった。

取り組まなければならない新しい課題は、次のとおりである。

- ICT ベースの基盤システムや事業は、規模と複雑性において増大しつつあり、しかも新しいサービスのますます増加する機関間の性格の側面を伴っている。そのため、たとえば、ICT ベースの基盤システムの運用面のすべて

を 1 つの機関だけで管理することは不可能になっている。

- ICT のガバナンスと管理の改善の必要性が増している。
- 国内的・国際的標準化が統一情報システムの導入のための要件になりつつある。課題の 1 つはデータを交換または共有している相手方の諸機関が施行している未調整のデータ品質管理方針の不均一性であり、その結果としてデータの誤りが伝播するリスクがある。

e サービスへの移行のためには、顧客に十分なアクセス可能性と安全性を提供する必要があるが、それが顧客の期待に応えないリスクがある。ユーザーのトレンドがモバイル機器への選好が増していることを示しているだけに、今後この問題は徐々に大きさを増すだろう。

終わりに、社会保障の運營業績改善の達成を後押ししている最近の進展と傾向に関連して、いくつかの観測結果を示すことができる(囲み記事 5.4)。

5.4 社会保障の運營業績改善を後押しする

- 社会保障機関は、新しい革新的な技術と運営手法の統合者や接合者としての戦略的役割を果たしている。この役割はさらに、社会保障機関がさらなる制度改革を行うことおよび(場合により)決然とした改革リーダーとなることを可能にする。
- 統合的な共有型情報基盤の開発により、機関間共有制度の導入が促進される。そうした制度は、政策決定者と社会保障運営者の双方に有利な効率と効果の改善のシナリオを提供する。
- e サービスは、国民への様々な種類のサービスの実施のためにますます広く採用されるようになってきている。それらのサービスは、顧客の権利を拡大するためにより多くのアクセスと情報を与えるだけでなく、社会保障制度の運営と実施に当たる社会保障運営者の業績の向上と意思決定の改善を可能にする手段も提供する。
- 社会保障サービスの提供における業績改善を達成するための賢明なソリューションを提供する、先端的な、ますますモバイルベースになる技術が世界的に利用されつつある。

第6章 結論

本レポートは、4 つに分けた ISSA 地域において直近 3 年間にみられた主な進展の一部を詳細に記述した。各国の社会保障制度が直面している状況の多様性のため、そうした記述は困難を極めたものの、いくつかの重要なトレンドが明らかになった。それらのトレンドも、本レポートで要約して記述されている。

特定された第 1 のトレンドは、危機による複雑かつ多面的な影響と、その結果として社会保障機関にもたらされた不確実な経済環境、財政環境および労働市場環境に関するものである。本レポートは、こうした危機の影響は、予測不能な場合が多いため、政策決定者や社会保障機関による適切な対応を困難にしていることを明らかにした。たとえば、一部の諸国で、当初はさほど大幅でない失業率の上昇だけであると見られていた労働市場への影響も、実際はそれよりはるかに複雑であり、不完全雇用水準の上昇、実質賃金の低迷または下落、インフォーマル部門の活動の増加、移住労働者の流出の急変動なども生じていた。継続的な経済不安から生じたその他の重要な要対処課題としては、予算・財政上の抑制、格差の拡大、効率的かつ効果的で質の高いサービスと運営への社会的・政治的期待の高まりなどが挙げられる。

本レポートは、危機の短期の経済的・社会的影響に対処する社会保障制度の役割に光を当て、それに対してとられたダイナミックかつ革新的な取

り組みを概観した。重要なことは、これらの取り組みは、多くの諸国で財政圧力とそれに続いて生じた政治的機会とが組み合わさった結果として、人口動態的变化や社会的変化などの長期的課題への適応が加速している中でとられたことである。その結果、社会保障制度はますます、短期の衝撃への万全な準備の点でも、長期的課題へのプロアクティブな備えの点でも、きわめて有益であると認められるようになってきている。

直近 3 年間中に観測された第 2 のトレンドは、社会保障の適用範囲を拡大するという目標に関してなされた大幅な進捗に関するものである。今や、i) 水平方向の拡大と垂直方向の拡大を含む戦略に関する国際的合意、ii) 多数の諸国での強い政治的関与、ならびに iii) 社会保障機関の能力の強化および社会保障機関が主導する技術革新、の組合せに基づいて、とりわけ貧困層と脆弱層に適用範囲を拡大するための新たな弾みが生まれている。この前向きな背景のもとで、2012 年に ILO と ISSA の間で結ばれた適用範囲拡大に関する覚書は、国際協力の重要性を示すものであり、両組織がそれぞれの構成国に提供する支援の強化に役立つだろう。

本レポートで観測された第 3 の重要なトレンドは、以前の「進展と傾向」グローバルレポート(ISSA, 2007 & 2010)で取り上げられた社会保障のプロアクティブで予防的な役割が大幅に拡大・発展して、

より多くの社会保障部門およびすべての地域で担われるようになったことを反映している。このことは、次の 3 つの現実を裏付けている。第 1 に、プロアクティブで予防的な取り組みが、労働災害、医療、障害、失業の各制度が直面する課題に対処する施策において効果を発揮することが認められたこと、第 2 に、危機の結果として、一連の分野における事前対策型の施策の費用対効果の高さが十分に認識されるようになったこと、第 3 に、ますます社会保障機関がプロアクティブで予防的な役割を効率的に果たす主体であるとみなされるようになったことである。その結果として、プロアクティブで予防的な取り組みが他の社会保障部門の政策目標の達成に拡張適用されるのを観測できるようにさえなった。老齢年金制度において退職年齢を引き上げる措置はその一例である。社会保障の人々への投資としての役割および社会的包摂と経済発展への寄与は、社会保障の保護的な働きを維持・拡大するための最近の努力を補完するものとして、プロアクティブで予防的な取り組みの段階的な主流化によって強化された。

上述の 3 つのトレンドを組み合わせると、直近 3 年間に発表された 4 つの地域別レポートの結論を考慮に入れると、変動の激しい予測不能な短期の運営環境によって生み出された圧力にもかかわらず、社会保障の発展の顕著な進捗を見ることができている。進捗は、社会保障を「手の届く」ものにするといった議論の対象から外して、そもそも「必要不可欠」なものであるとする政治的意思の表明によって促進された。それは、社会的不安定の軽減と経済開発の推進に対する保護的、プロアクティブおよび予防的な社会保障の好影響を反映している。しかし、本レポートで分析された第 4 のトレンドが示すように、業績向上を目指して奮闘する社会保障機関の努力は、この政治的関与を実際の進捗へと転換することを確実にするための条件の 1 つとなっている。

要求の増大にもかかわらず多くの場合縮小する財源の背景のもとで、社会保障機関は、社会保障政策の対応と改善を促進および可能にするための

両方を行ってきた。とりわけ、社会保障制度の統合と調整を可能にするための ICT の革新的使用、サービス品質の改善と適用範囲拡大の促進のためのウェブベースやモバイルベースのサービスの使用、および社会保障機関職員の能力強化のための改善された管理手法の適用が、最も多くの注目を集めた。社会保障機関は、事業主、サービス提供者、政府機関などの様々な利害関係者と協力することにより、政策決定者に社会の直面する複雑な問題に対処するための数多くのしばしば画期的な解決策を提供してきた。

運営の改善は、改革の実施を可能にしたばかりでなく、それ自体が改革の性格を形成し、また、対応が個人や集団のニーズに適切であるよう確保するために政策案を修正することも可能にした。たとえば、プロアクティブで予防的な取り組みのためにも適用範囲の拡大戦略のためにも重要な役割を果たす逃えられた取り組みは、ICT の賢明な利用、利害関係者間の調整の強化、および社会保障機関職員の知識と専門技術によって可能となる。社会保障機関は、それによって機関の立場を主に政策の実施者という立場から、ますます社会保障政策の改善の駆動者および新しい政策を可能にする者としての立場へと転換されている。

ISSA が「優れた運営への関与」と呼ぶものを具現しているのは、そのすべてが社会保障制度の保護的、プロアクティブおよび予防的な役割の発展に意図的に寄与する社会保障機関の次のような努力、すなわち、より高い業績を達成すること、より効果的かつ効率的な運営を構築すること、グッドガバナンスを目指して努力すること、および革新能力の拡大を助長すること、である。社会保障制度が、急激に変動する複雑な世界によって投げ掛けられる短期的要求を満たすと同時に、長期的課題にも応え得るよう調整を行うに当たって大きな困難に直面することを考えると、優れた社会保障運営がこの先何年間にもわたって ISSA とその全加盟機関にとっての主要な目標であり続けることは間違いないだろう。

参考文献

- Bachelet, M. (coord.).** 2011. 「社会正義と公正なグローバル化のための社会的保護の土台 (Social protection floor for a fair and inclusive globalization)」 (Report of the Social Protection Floor Advisory Group). Geneva, International Labour Office.
- Brimblecombe, S.** 2013. “「適切性の多様な定義: 課題と機会 (A multivariable definition of adequacy: Challenges and opportunities)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3-4.
- Cichon, M.** 2013. “「社会的保護の土台: 6 ページの文書は社会の歴史の流れを変えるか (The Social Protection Floors Recommendation: Can a six-page document change the course of social history?)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3-4.
- ESA.** 2012. 「世界の人口将来推計(2012 年改訂版)(World population prospects: The 2012 revision)」。New York, NY, United Nations Department of Economic and Social Affairs - Population Division.
- Fultz, E.; Francis, J. M.** 2011. “「HIV エイズの予防と治療のために事業主が提供するプログラム: サハラ以南のアフリカの最近の経験 (Employer-sponsored programmes for the prevention and treatment of HIV/AIDS: Recent experiences from sub-Saharan Africa)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 3.
- Hagemeyer, K.; McKinnon, R.** 2013. “「イントロダクション: 社会保障の適用拡大における社会的保護の土台の役割 (Introduction: The role of social protection floors in extending social security to all)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3-4.
- Harris, E.** 2013. “「社会的保護の土台の財政: 財政余力の考慮 (Financing social protection floors: Considerations of fiscal space)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3-4.
- Hujo, K.; McClanahan, S. (eds.).** 2009. 「社会政策の財政: 社会開発のための資金の近代化 (Financing social policy: Mobilizing resources for social development.)」 Basingstoke, Palgrave.
- ILO.** 2010. 「世界の社会保障レポート 2010/2011 年: 危機の時代を乗り越え適用する (World social security report 2010/2011: Providing coverage in times of crisis and beyond.)」 Geneva, International Labour Office.
- ILO.** 2012. 「世界の社会保障レポート 2012 年: より良い仕事が経済をより良くする (World of work report 2012: Better jobs for a better economy.)」 Geneva, International Labour Office - International Institute for Labour Studies.
- ILO.** 2013a. 「世界の雇用情勢: 2 度目の雇用危機からの回復 (Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip.)」 Geneva, International Labour Office.
- ILO.** 2013b. 「世界の若年雇用情勢: 世代リスク (Global employment trends for youth: A generation at risk.)」 Geneva, International Labour Office.
- IMF.** 2013. 「世界経済情勢: 見通し、現実、リスク (World economic outlook: Hopes, realities, risks.)」 Washington, DC, International Monetary Fund.
- ISSA.** 2007. 「進展と傾向: ダイナミックな社会保障のサポート (Developments and trends: Supporting dynamic social security (Developments and trends))」. Geneva, International Social Security Association.
- ISSA.** 2010. 「ダイナミックな社会保障: 社会安定化機能の保証と経済開発 (Dynamic social security: Securing social stability and economic development (Developments and trends))」. Geneva, International Social Security Association.
- ISSA.** 2011. 「アフリカ: 社会保障の新しいバランス (Africa: A new balance for social security (Developments and trends))」. Geneva,

International Social Security Association.

ISSA. 2012a.「南北アメリカ:革新的な変革による社会保障の適用範囲改善(The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security (Developments and trends))」. Geneva, International Social Security Association.

ISSA. 2012b.「自営業者の社会保障適用拡大ハンドブック(Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed (Extension of social security))」. Geneva, International Social Security Association.

ISSA. 2012c.「アジア太平洋地域:革新的かつプロアクティブな社会保障を通じて複雑なニーズに対処(Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security (Developments and trends))」. Geneva, International Social Security Association.

ISSA. 2013a.「欧州:包括的社会保障制度の持続可能性を強化する(Europe: Enhancing the sustainability of comprehensive social security systems (Developments and trends))」. Geneva, International Social Security Association.

ISSA. 2013b.「BRICS における社会保障の適用拡大:ブラジル、ロシア、インド、中国および南アフリカの適用拡大に関する比較研究(Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa.)」. Geneva, International Social Security Association.

ISSA. 2013c.「国際調査により企業の予防に関する見返りを計算する:労働安全衛生への投資におけるコストおよび給付(調査レポート)(Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health (Research report))」. Geneva, International Social Security Association.

Li, R. et al. 2010. “「糖尿病を予防し、コントロールするための介入の費用対効果:体系的なレビュー(Cost-effectiveness of interventions to prevent and control diabetes mellitus: A systematic review)」”, in *Diabetes Care*, Vol. 33, No. 8.

Lehnert, T. et al. 2012. “「肥満予防介入に対する長期的費用対効果(The long-term cost-effectiveness of obesity prevention interventions: Systematic literature review)」”, in *Obesity Review*, Vol. 13, No. 6.

Lloyd-Sherlock, P. et al. 2012. “「途上国における社会的保護と病気の予防:年金や健康保険の健康への影響を確認する(Social protection and preventing illness in developing countries: Establishing the health effects of pensions and health insurance)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 65, No. 4.

McKinnon, R. 2007. “「ダイナミックな社会保障:フレームワークの変更と適用拡大(Dynamic Social Security: A framework for directing change and extending coverage)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 60, No. 2-3.

Seddon, J.; O’ Donovan, B. 2013. “「社会保障運営における大規模なサービス設計の弱点:英国のユニバーサルクレジットの場合(The Achilles’ heel of scale service design in social security administration: The case of the United Kingdom’s Universal Credit)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 1.

Sinfield, A. 2012. “「社説:社会保障と予防(Editorial: Social security and prevention)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 65, No. 4.

SSA; ISSA. (various years).「世界の社会保障一覧(Social security programs throughout the world.)」. Washington, DC, Social Security Administration.

Vincent, K.; Cull, T. 2011. “「携帯電話、電子送付システムおよび現金給付:最近の証拠とアフリカでの経験(Cell phones, electronic delivery systems and social cash transfers: Recent evidence and experiences from Africa)」”, in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 1

進展と傾向

ダイナミックな社会保障： 優れた運営に向けた世界の取り組み

ダイナミックな社会保障：優れた運営に向けた世界の取り組み、すなわち本レポートは、全世界の社会保障の最近の最も重要な進展と傾向を特定し、統合し、解釈している。本レポートの主な結論は、多くの場合財源が抑制されているにもかかわらず、多くの社会保障機関が、国民へのサービス実施を改善するに当たっても、保護的、プロアクティブおよび予防的な施策を実施するに当たっても、「少ない財源でより多くを行う」点において大幅な進捗をしていることと、そうした成功はしばしばガバナンス成果の向上と対になって達成されていることである。概して社会保障機関は、以前との比較でより一貫して好業績を上げている。重要なことであるが、「ダイナミックな社会保障」の中心的要素である「優れた社会保障運営」に向かったの継続的な進捗をすべての ISSA 地域で見いだすことができる。

この「進展と傾向」レポートは、カタールの一般退職社会保険庁(General Retirement and Social Insurance Authority)がホスト機関として開催された国際社会保障協会(ISSA)の 2013 年世界社会保障フォーラムに伴って、同フォーラムに情報を提供することを意図して作成されたものである。このグローバルレポートは、アフリカ、アジア太平洋、ヨーロッパ、南北アメリカの各地域に関する地域別レポートの最近のシリーズと相まって、世界の諸地域の ISSA 加盟機関が直面している主要な課題をよりよく文書化し、理解し、学習するための新しいアプローチを提示している。

国際社会保障協会(ISSA)は、社会保障を運営している諸国の政府省庁および社会保障機関を結集した世界有数の国際組織である。ISSA は世界全体で 150 カ国以上約 350 の加盟機関を擁している。

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

電話: +41 22 799 66 17
ファクス: +41 22 799 85 09
Eメール: issacomm@ilo.org | www.issa.int