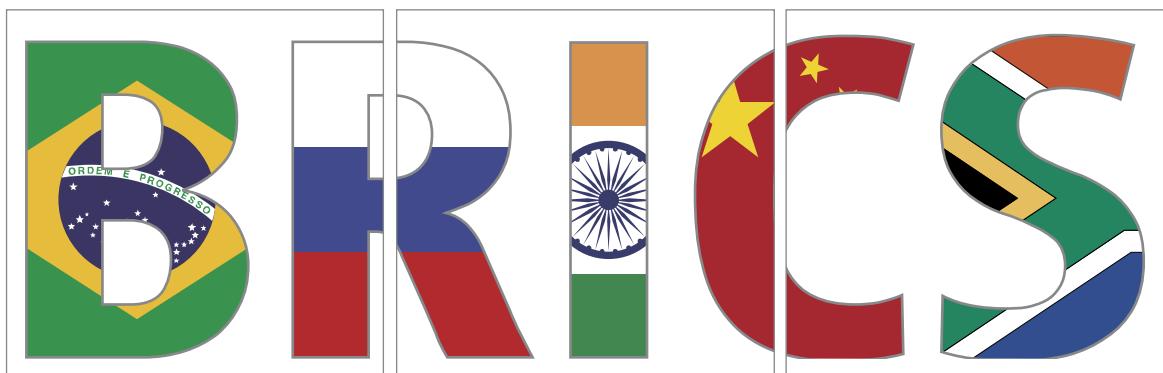


ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 30



BRICS:ダイナミックな社会保障を実践する

ブラジル、ロシア連邦、インド、中国および南アフリカのいわゆる BRICS 諸国は、現在、世界の経済的、社会的および人口動態的な環境のもとで進行中の重要な変化を象徴する存在となっている。BRICS 諸国は過去 20 年間に大幅かつ持続的な経済成長を達成したが、諸国的重要性はその点だけにとどまるものではない。ISSA の主要な調査報告書『BRICS 諸国における社会保障の適用拡大』(Social security coverage extension in the BRICS)が指摘しているように、BRICS 諸国は、その最近の経験が経済成長関連以外の有益な教訓を提供している点できわめて重要である。また、他の諸国がそれを共有し、足場として生かし、または実地に応用することに値する社会保障の豊富な革新的ケーススタディおよび優良実施例も提供している。近年、BRICS 諸国において政治的意思の重要度により至った最も影響力ある動きの多くは、現金給付、現物給付および医療アクセスの適用範囲を拡大するための革新的な措置だった。その中でも、本号のハイライトが強調するように、脆弱な集団や従来排除されることの多かった集団を適用範囲に組み入れるための様々な措置が特に目立っている。BRICS 諸国は、絶えず変化する人口動態、保健、社会、労働市場および経済からの課題にもかかわらず、自ら実例を示して世界をリードし続けている。BRICS 諸国の社会保障機関は、戦略構想の段階にとどまることなく、それを実践している真にダイナミックな社会保障を代表する存在である。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキ

出発点は異なるが目的地は同じ

BRICS 諸国は、世界の人口の 42%を代表し、世界の陸地の 30%を占める。2011 年には、BRICS 諸国は世界 GDP の 25%を占めた。これらの数字だけをとっても、これら 5 力国の発展が世界的に重要になった理由を知ることは容易である。したがって、BRICS 諸国において社会保障の提供と適用拡大に関する積極的かつ革新的な発展が見られることは、決して以外なことではない。

本号は:

- BRICS 諸国とその社会保障の適用拡大の取り組みについて報告する。
- 国別のケーススタディおよび施策上の優先事項を比較する。
- 社会保障運営を改善することの重要性に脚光を当てる。
- 「万人のための社会保障」の実現上の課題を論じる。

ISSA による新たな調査で明らかになったように、社会保障の適用範囲を、脆弱な集団や従来排除されることの多かった集団、たとえば、子供のいる家庭(ブラジル、南アフリカ)、農村住民(ブラジル、中国、インド、南アフリカ)、移住労働者とその家族(中国、インド、ロシア)などに拡大するための的を絞った措置は BRICS 全域で行われ、顕著な効果を上げつつある。より広範な政治的意思の表れとして、ブラジルおよび南アフリカの国民は、憲法上の社会保障の権利さえ与えられるに至っている。

BRICS 諸国は、適用拡大の努力という点では共通しているものの、互いにきわめて異なった国内環境のもとで活動している。何よりもまず、各国の現在における社会保障の枠組みは、その国の歴史のほか、社会保障に関するその国の目標と態度を大きく反映している。なお、BRICS 諸国の文化的、制度的および人口動態的な特徴は、それぞれに大きく異なっている。

適用拡大のための共通の挑戦

BRICS 諸国では、社会保障のほぼすべての分野で保障が提供されている。しかし、給付の水準はまちまちであり、医療制度による給付のほうが、概して老齢、障害、失業の各給付より水準が高い。

歴史的に社会保障の提供は被用者の保護に焦点を絞つて行われてきた。しかし、このカテゴリーに該当しないかなりの人数の人口集団、たとえば自営業者、非正規部門労働者および農村住民への社会保障適用を促進するために、すべての BRICS は、給付の基準、構造および財政方法の変更に取り組まなければならなかつた。

農村住民への適用拡大のためには、次の二連の課題、すなわち、第一線サービスの地理的存在の確保、加入、保険料納付および給付支払い手続きの簡素化、支払いやすい保険料額にする問題への対処などの諸課題への取り組みが必要である。任意拠出制度が適用拡大の目的達成のための 1 つの足掛かりとして用いられることが多い。しかし、適用拡大のために任意拠出制度を用いた場合の成否はまちまちである。任意加入の勧誘対象となる住民は、必要資金を持っていないかもしれません、または、提供される給付が不適当であると感じ、その結果として給付をそのニーズを満足させるよう説くにはどうすればよいかの問題を惹起させるかもしれない。

様々な人口集団のそれぞれに適切な個々に見合った保障が提供されない社会保障制度設計の場合は、これらの社会における構造的格差が悪化するおそれがある。さらに、被用者への職域給付や私的給付の提供が保障および受給する給付の水準の格差を悪化させるおそれもある。BRICS 諸国での格差のもう 1 つの発生源となっているのは、国内移住および国境を越え移住する労働者の移動性の増加であり、それは適切な政策対応と行政措置を必要とする。より十分に取り組むべき問題としては、移住労働

者の家族への適用拡大の問題と、社会保障サービスの全国的な断片化が生じている場合に、諸機関の間の調整と記録保持を改善する問題が挙げられる。

すべての BRICS 諸国において、給付の十分性を確保することの重要性がますます増している。この困難な課題は、強まる財政上の制約と変動する社会経済環境のもとで、税財源制度下の給付についても拠出制制度下の給付についても問題を提起する。

運営の改善

BRICS 諸国から得られる証拠が示すところによれば、まず、適用拡大の成功には、ICT(情報通信技術)への適切な投資を伴う第一線サービス能力の拡大と、社会保障機関の運営の改善および職員の訓練が必要なことを示唆している。しかし、財政上の抑制がますます日常化している時だけに、運営全般にわたっての効率化を実現しつつ、このことを達成しなければならない。それはまた、社会保障制度の財政モデルのもとで、どのようにして国家財政から適用拡大の目標の達成のために十分かつ予測可能な資金移転を確保すればよいかの問題も提起する。さらに、BRICS 諸国では、社会保障の公の役割が、国、広域、地方の各レベルの政府によって、また多くの場合連邦の組織構造によって担われている。その結果として、社会保障の運営と管理がしばしば断片化していることが、障害として作用する可能性がある。断片化した制度構成は、社会保障の再分配機能の働きを制限し、運営コストを増加させる。

適用拡大のためにとられた措置

国ごとに対応策は異なるものの、BRICS 諸国により採択された次のような諸措置は、適用拡大の課題への革新的な対応策がとられていることを示している:

- 農村住民および移住労働者への適用拡大において大幅な前進が見られた。そこでとられた効果的なアプローチは、適切な給付構造と財政構造の結合(たとえば、ブラジル)、およびアクセスの改善(たとえば、中国での e サービスの拡大、インドでの利害関係者との協力、ロシアでの移住者のための法律改正、南アフリカでのモバイルオフィスの利用など)を必要とするものだった。
- 社会保障制度の運営と管理は、近代的経営手法の適用、ICT の効果的利用(たとえば、中国での社会保障 ID カードの導入、インドと南アフリカでのスマートカードの導入)および社会保障機関職員の訓練と能力開発を通じて改善された。
- BRICS 諸国の社会保障機関は、従来は適用対象外だった人口集団のニーズに合わせて手順とプロセスを修正することにおいて柔軟性を発揮した。地域の現実をより十分に考慮に入れることによって達成されたと見られる成果として、加入手続きの簡素化、給付構造の変更、保険料納付および給付支払いの迅速化が挙げられる。

- サービス実施と給付の提供の断片化は、組織調整の改善と ICT の適切な利用によって対処されている。その結果、給付の重複の削減、サービスの実施の改善、移住者増加問題への社会保障機関の対応の改善がもたらされた。
- 一部の BRICS 諸国で、よりプロアクティブかつ予防的なアプローチを見ることができる。たとえば、失業保険と雇用政策の関連付け(たとえば再訓練など)や、将来の医療費の削減と復職促進を狙いとした被災後リハビリテーションのより一層の重点化(たとえば、南アフリカの場合の道路事故による負傷に関して)が挙げられる。
- 国民への社会保障の権利の周知が、ICT を利用した周知キャンペーンを通じて、また市民社会グループや労働者を代表するグループとの密接な協力を通じて改善された。その結果として、適用対象とすることが困難なグループに社会的保護の手を差し伸べる別の方策を強化することができた。

BRICS 諸国のスナップショット

ブラジル

1988 年ブラジル憲法は、国民皆社会保障の達成と、都市住民・農村住民間の同等扱いを求めていた。2005 年から 2009 年までの間に社会保険年金の受給者数は 11% 増加し、社会扶助の受給者数は 25% 増加した。2009 年以降のほとんどの適用拡大の努力は現金給付を骨子とする制度に集中して行われた。それにはボルサ・ファミリア(Bolsa Família)と呼ばれる貧困層向け家族手当や一般の家族手当も含まれる。これらの制度の成功の尺度となる変化として、社会保険と社会扶助のいずれの適用対象にもなっていない生産年齢人口の割合が 1998 年の 39.6% から 2008 年の 35.1% までへと減少した。65 歳以上の人口集団に関しては、適用対象外の割合はわずか 2% となっている。農村労働者を対象とした税財源の公的年金は、あらゆる年齢層の貧困を大幅に減少させ、とりわけ高齢者の貧困を著しく減少させた。とはいえ、課題は残っている。それは、労働人口の 50% が社会保障への恒常的な拠出をしていないことである。

ロシア連邦

ロシア連邦は、ソビエト時代の国民皆社会保障の制度を土台にして現在の制度を構築してきたにもかかわらず、おそらく間違いなく他国より大きな社会的、経済的および人口動態的变化に直面してきたという点で、他の BRICS 諸国と異なっている。とりわけ、1990 年代以降ロシア人口が 500 万人以上減少していることから、政策の重点は出生率を改善する活動に置かれてきた。それには、児童手当の増額といった出産・家族給付の重要な改善が含まれる。もう 1 つの注目に値する重点が、医療サービスおよび年金給付の十分性の改善に置かれてきた。ロシアの特異な点の 1 つは、特殊な給付の受給権を持つ労働者が多数いることである。こうした労働者には、いわゆる「危険職種」の労働者や極北ロシアで働く労働者が含まれる。また、非正規に雇用されている

移住労働者への適用拡大の取り組みは、非正規部門の正規部門化を目指す施策との調整のもとでのみ効率的に行うことができるとの認識が増している。かなりの経済成長と経常収支の黒字にもかかわらず、ロシアの社会保障制度の長期の持続可能性には依然として課題が残る。

インド

インドは、出生率が高いという有利な人口状況を特徴とする若い国である。出生率が高いことは、他の BRICS 諸国(南アフリカを除く)より高齢化の進行がはるかに遅いことを意味する。インドの主な課題は、労働力の 90% 以上を雇用している大きな非正規部門、すなわち「未組織」部門への適用拡大である。適用範囲の大幅な拡大のためには、適用拡大活動がこの巨大な部門を組み入れるという課題に取り組む必要がある。過去 10 年間に、無拠出制制度と拠出制制度の両方において(たとえば、国民老齢年金制度と国民皆保険の健康保険制度において)、この課題に対処するためのいくつかの施策がとられた。なお、インドでは未組織部門が優勢であるものの、正規部門の従業員退職準備基金は、約 5,000 万人の労働者をカバーしている。2009 年に新年金制度が任意加入ベースですべての労働者に門戸が開かれたが、事業主の折半負担がないことから加入は低きにとどまっている。

中国

中国は、過去 10 年間にわたり、現下の有利な人口状況、強い政治的意図および健全な政府財政をうまく利用して、様々な社会保障制度の導入と拡大により大幅に適用範囲を拡大してきた。中国は、社会経済的環境の大幅な地域間格差および農村から都市への大量移住という課題にしっかりと対処して、医療保険の 100% に近い加入を達成したうえ、人口の半分以上を老齢給付の適用対象に組み入れるに至った。国民皆保障制度への漸進的な動きにもかかわらず、給付の提供と運営の断片化が問題として残り、多くの制度が県または市のレベルで異なる当局によって運営されている。このことが、給付の重複、他の給付制度や雇用政策との統合、一部地域における有資格職員および専門知識の不足などの問題を提起している。とはいっても、制度の試験的実施とそれに続くより広範な適用拡大という着実なアプローチの採用により、継続的努力が真の国民皆保障制度の創造を推進している。

南アフリカ

南アフリカ憲法は、社会保障給付の権利を法に定めることとしている。給付の範囲は広範である。理論上はすべてのリスクが拠出制制度と無拠出制制度の混合および現金給付制度によってカバーされている。しかし、一部の労働者集団は、すべての給付において十分なアクセスがない。これには、自営業者、家庭内労働者および非正規部門労働者が含まれる。給付の提供は、無拠出制財政モデルの重要性を特徴とする。無拠出制の財政

モデルは、老齢給付、家族給付および障害給付などに適用され、最低限の居住または市民権の要件と最低年齢条件に基づいている。これらの給付は、定率であるうえ、資力調査付きである。高水準の貧困が存在するため、現金給付の利用が非常に広範である。国民皆保障の公的医療サービスが存在するが、実際には、公的医療サービスを利用する人口集団が受ける給付およびサービスと、包括的な民間医療プランを利用できる給与労働者が受ける給付およびサービスとの間には、大きな違いがある。主要な課題は、現在適用の及んでいない集団に適用を拡大すること、制度内の不平等を減らすこと、および特定の分野の給付の支給期間と十分性を改善することに関連した課題である。もう 1 つの主要な課題は、効果的な復職支援策によって失業保険を強化することの重要性である。

BRICS 諸国の将来の課題

適用拡大の前進にもかかわらず、BRICS 諸国にはいくつのかの課題が残っている。貧困への取り組みはその 1 つである。所得格差に直面しつつも、将来の給付の十分性を保証することもその 1 つである。もう 1 つは、断片化した制度に伴う運営の非効率をどのように最小化するか、である。

将来に目を向けたとき、BRICS 諸国のお社会保障制度は、次の 6 つの主要な問題に直面すると思われる。

1. 人口関連の課題が給付の提供のすべての側面に最大の影響を与える可能性が高い。平均余命の増加と出生率の低下が、同じペースでではないものの、BRICS 諸国の高齢化に寄与するだろう。問題は、社会移転の分配を世代間で、およびライフサイクルにわたってどう均衡させるか、したがってまた適用拡大努力の優先順位をどう定義するかである。

2. 国内移住と国境越え移住の両方の流れが増加するため、給付の設計、財政および運営に当たって、それに適切に対処することが必要になるだろう。

3. 家族構造の変化が、社会的結束に影響を与え、伝統的な支え合いの仕組みを減退させる結果、社会保障による保護の需要を増加させるだろう。そのため、適切な財政機構がなければ、社会保障制度は目標の達成に苦しむことになるだろう。

4. 社会保障制度は、景気悪化や自然災害などの将来の衝撃的事象への対応をますます求められるようになるだろう。今後、気候変動が「程度を超えた現象」の多発をもたらす可能性が高い。加えて、肥満症や糖尿病などの非伝染性疾病の罹患率の増加により、医療保険制度が圧迫されるようになるうえ、予防的なプロアクティブな対策がより一層重視され、かつそれに伴う投資の増加の必要も強まるだろう。

5. 相互依存の度合をますます深めている世界の状況が、格差の拡大をもたらすおそれがある。これには効果的な給付策によって対処することが可能であるものの、それに併せて社会保障制度に関する国民の建設的な意識を喚起する啓発策も実施すべきである。

6. 国民皆社会保障へ向けての前進と十分な給付の提供という 2 つで一組の課題への取り組みが、今後ますます重要なになっていくだろう。

ISSA の見るところ、BRICS 諸国の適用拡大活動によって示された実績と政治的意思はより大きな国際的注目に値する。つまりは、BRICS 諸国の社会保障機関は、ダイナミックな社会保障の実践の先導者であると言ってよい。今後も、予想される人口動態、保健、社会、労働市場および経済からの課題に対処するに当たり、引き続き BRICS 諸国が自ら実例を示して世界をリードすることが期待される。

参考図書

ISSA. 2013. Social security coverage extension in the BRICS countries: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. Geneva, International Social Security Association.

国際社会保障協会

国際社会保障協会(ISSA)は、各国社会保障機関や社会保障団体を繋ぐ、世界をリードする国際機関です。ISSA は優れた社会保障運営が行えるよう支援することによって、グローバル化する世界の中で社会的側面としてのダイナミックな社会保障を推進します。

ISSA は、加盟機関に対して専門的な情報および知識、ハイレベルな社会保障ネットワークと会議へのアクセスを提供し、国際的なレベルでダイナミックな社会保障を推進するとともに、高いサービスレベル、効率的な事業運営及びグッドガバナンスを確保します。

ISSA は 1927 年に設立され、本部はジュネーブの国際労働事務局内に置いています。

4 route des Morillons T: +41 22 799 66 17
Case postale 1 F: +41 22 799 85 09
CH-1211 Geneva 22 E: issacomm@ilo.org
www.issa.int