



ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 25



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

アジア太平洋地域の社会保障制度は、先見的要素の盛り込みにより運営環境の変化にも適応容易な、状況に応じたリスク緩和策を実施できる能力を備えていることで知られている。当地域の社会保障制度の最近の進展とトレンドに関する ISSA の調査から、我々はその明るい展望を確信することができる。とりわけ、社会保障の適用拡大—主に社会的最弱者層を対象とする—が達成されつつあるほか、自然災害をはじめとする不利な事象の影響の防止及び緩和のために早期に行動するプロアクティブな努力がますます払われるようになってきている。とはいえ、社会、人口構成及び環境の変化の複雑性と不確実性が増しつつある今日、持続可能なだけでなく、さらに革新的な対応を必要とする新しい課題が生み出されている。このソーシャル・ポリシー・ハイライトで結論づけたい点は、域内諸国の社会保障機関が最先端の運営技法をより広範に採用するようになれば、それは、この当地域全域でのダイナミックな社会保障の完全な実現への大きな足掛かりとなるということである。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト コンコルスキー

早期の先見的な介入の重要性

このところアジア太平洋地域諸国の社会保障制度が、リスクと不確実性に関して、より先を見越した姿勢をとるようになってきていることが窺える。これは、ISSA の新しいレポート：「アジア太平洋地域：革新的かつプロアクティブなアプローチを通じて複雑なニーズに対処する (Asia and the Pacific : Addressing complex needs through innovative and proactive approaches)」の主な結論でもある。同レポートで強調されているように、域内諸国の社会保

本号は：

- アジア太平洋地域の社会保障は、社会的弱者層に適用を拡大する能力があることを確認する。
- 当地域の社会保障制度による新しい課題への対処と複雑なニーズを満たすための早期の先見的な介入を支持する。
- 当地域の社会保障制度が広範なショック要因(shocks)、危機及び自然災害にどう対応しているかを明らかにする。
- 情報通信技術(ICT)及び近代的運営手法がどのように当地域の社会保障機関のサービス実施を改善しているかを確認する。

障機関のこのような積極的姿勢への転換をもたらしている主な要因は、以下に述べる3つの状況的課題への対処の必要性である。

労働市場の断片化

グローバル化の状況下での経済の急速な変化は、労働市場の柔軟性の増大、雇用契約の短期化及び移民フローの増加をもたらした。こうしたことの結果の1つが雇用の不安定性であり、それは1990年代以降、当地域における非正規経済で働く労働者の割合の増加につながっている。当地域の多くの諸国の社会保障制度は、それに応えて自らの運営手順とプロセスを成功裏に変更した上、そうした変更の影響を被る個人に対し、効果的な保護を拡大適用する新しい政策措置を採用した。

主な事実と数字

- ー アジア太平洋地域は世界人口の60%以上が居住する多様性に富む地域であり、韓国や日本などの高所得OECD加盟国とカンボジアやミャンマーなどの低所得国が混在している。当地域は、主要なパラメータすなわち、労働市場構造、経済成長率、社会保障制度の成熟度など一の大きなばらつきによって特徴づけられる。
- ー 当地域の全労働者の約60%に当たる約11億人の労働者は、概して低質の非生産的な低賃金の雇用機会及び社会的保護がほとんど又は全く得られない不安定な雇用の下にある。
- ー 当地域内の社会保障及び保健医療の適用率は、概して高所得諸国における皆保険から、低所得諸国における人口のおよそ5~10%に至るまで、大きくばらついている。
- ー 当地域の保健及び社会保障支出は(西アジアを除き)GDPのわずか5.3%と推計され、ラテンアメリカ及びカリブ地域の10.2%より少ない。
- ー 当地域の多くの諸国は、自営業者、農業者、移民及び海外出稼ぎ労働者にまで社会保障の適用範囲を拡大している。
- ー 当地域の都市人口は、2005年から2010年までの間に年平均2%の割合で増加したが、2010年現在の都市化率は高所得諸国の平均75%から、開発途上諸国の27%まで、大きくばらついている。
- ー 当地域の42億人の人口のうち農村地域の居住者は57%である(世界平均は49%)。

当地域で、現在重要性を増しつつある社会保障の目標の1つは、非正規雇用労働者の処遇改善である。その一環として行われた、例えば、加入資格の変更や、給付を受ける権利の付与・最低勤続年数の条件の緩和は、そうした労働者への適用拡大を促進している。給付の決定や計算方法の簡素化のほか、保険料徴収要件をそうした労働者の稼得パターンと関連づけることもまた、好影響をもたらしている。もちろん、拠出制度の成功のためには、効果的な法令遵守及び検査の仕組みも同様に必要である。

当地域は、2010年現在で5,300万人の移民の受入地域になっている。これは、地域総人口の1.3%、世界の全移民人口の25%に当たる。加えて、インドや中国などの一部の国では、国内移住労働者が社会保障運営上の大きな課題を投げ掛けている。課題の1つとして、労働者が異なった行政区画間を移動する際に、社会保障に2度以上適用したり、又は全く適用されないことの回避策を考案することが挙げられる。もう1つ、適用された労働者が職を求めて移住した後に残された家族もまた適用を受けられるよう確保することも挙げられる。他方、越境移住者に関しても、その増加が、二国間及び地域レベルの社会保障運営上及び社会的保護上の課題を生じさせている。

非感染性疾患の増加

非感染性疾患(糖尿病、がん、肥満症、職業性ストレス)がアジア太平洋地域で急増中であり、それは、例えば次のような点で社会保障制度への課題をもたらしている。第1に、医療及び就労不能のコストの増加が社会保障費及び医療費の水準に影響を与えていること、第2に、労働市場の活動と生産性の水準を阻害し、それが社会保障収入に悪影響を与えるおそれがあること、である。マレーシアの例に見られるように、この課題への多くの諸国の社会保障制度の対応は、予防医療とプロアクティブな復職支援策の役割の両方に焦点を当てて行われている。

人口高齢化

1970年代以降、アジア太平洋地域の多くの国で出生率が劇的に低下中であり、この傾向はとりわけ東アジアで目立っている。その一方で、医療及び社会保障へのアクセスの改善と貧困水準の顕著な低下を反映して、平均寿命が延び続けている。平均寿命の延びは明るい進展ではあるものの、社会保障(とりわけ老齢年金及び障害年金)と医療財政においては難題となっている。

人口高齢化は、とりわけそれに起因する制度依存率の増加のため、老齢給付の設計と財政の持続可能性における問題となっている。それに対処するため、当地域の多くの諸国は法定退職年齢の引上げ一段階的導入のケースが多い一に焦点を当てた年金改革を採用した。しかし、そうした改革による影響は複雑であり、拠出水準と給付水準に関する世代間の公平性の問題を引き起こしている。

適用拡大努力の大きな成果

当地域では、非正規経済で働く労働者の割合が増加しつつある。これらの労働者は、社会保障制度に登録されていないか、又は登録されていても未適用である場合が多い。これらの労働者への社会的保護の適用の拡大は人権上求められているだけでなく、これらの労働者への給付及びサービスの提供は、経済成長と社会的結束の促進のための健全な基礎を築くはずである。

当地域では、近年、社会保障のすべての分野が急速に適用拡大していること一移民労働者、非正規経済で働く

労働者、農村部労働者への適用拡大も含む一への顕著な例が見られる。そうした適用拡大の努力の例として、下記が挙げられる。

- － 加入資格要件の緩和及び保険料納付の簡易化。例えば、中国では、自営業者の保険料率は被用者より低く、保険料基準は柔軟であり省によって異なる。
- － 一部の労働者が適用に当たって困難に直面している事実の更なる認識。そうした困難の事例として、職場の遠さや金融サービスへのアクセスの欠如が挙げられる。これらの問題は、モバイルオフィスや情報通信技術(ICT)の利用を通じて社会保障機関のプレゼンスを強めることにより、又は労働者代表との協力により対処されている。例えば、ヨルダンとスリランカは、海外で就労している国民を対象とした任意の制度を運営している。
- － 一貫した支給を確実にを行うために地方、国の両レベルの政府機関の間で行われる戦略的調整の改善。ベトナムがその好例である。
- － 医療へのアクセス拡大を共通優先事項としつつ、皆保険を目指す明らかなトレンド(例えば、中国、インドネシア、ベトナム、タイ)。そうした取組は、ID カードの利用をはじめとする管理手段を必要とする場合が多い。

様々なショック要因(shocks)、危機及び自然災害への効果的対応

当地域の社会保障は、様々なショック要因(shocks)、危機及び自然災害—近年、その発生はますます予測しにくく、深刻である場合が多い—の複雑な影響に対処する役割の重要な担い手として見られることがますます多くなっている。当地域内の多くの諸国において、社会保障が担うこの革新的な役割は、ライフサイクルリスク及び労働市場リスクへの集合的対応という伝統的な役割と並行して果たされている。

経済ショックとそれに対する雇用中心の対応

世界金融危機は、おそらくヨーロッパや北アメリカほどではないものの、アジア太平洋地域にもやはり大きな影響を与え、とりわけ若年労働者間の雇用率の低迷をもたらし、さらには非正規経済で働く労働者にしばしば重大な影響を与えている。こうした状況に対処するため、アジア太平洋地域の社会保障制度は、給付プログラムの修正と調整の改善を行った上、より広範な雇用目標の達成にも焦点を当てている。

当地域の社会保障制度は、世界金融危機によって引き起こされた雇用課題に様々な方法で対応した。フィリピンをはじめとするいくつかの国は、社会保障による介入を雇用促進プログラム及び職業再訓練にリンクさせた。中国では、経営難に陥った企業は健康、障害、失業の各給付に関する社会保障保険料納付の延納又は減額を認められた。日本では、雇用保険が臨時労働者にも適用拡大され、保険料率が引き下げられ、給付の支給期間が延長されたほか、部分的失業保険制度も開発された。ヨルダンでは、失業給付が低所得者について増額され、貧困世帯

への家族手当も増額された。タイでは、県社会保険事務所が失業手当の前倒し支給を実施した。

自然災害

気候変動の影響、重大で深刻な自然現象の頻度の増加、加えて増大する人間活動の影響によって、当地域は、自然災害の影響に対してとりわけ脆弱になっている。これまでのところ、域内諸国の社会保障機関は、そうした自然災害に効果的に対処しているが、これは多くの場合、事前の先見、十分な準備及びリスク管理によって、諸機関がそれらの現象により生じたニーズに迅速に対処できたためである。今後とも、域内諸国の社会保障制度が、将来の深刻な自然現象を見越してより広範にプロアクティブに関与するようにすることが、諸国の社会的保護戦略のますます重要な要素になることが期待される。いくつかの諸国がその方法を実際に示している。

例えば、ニュージーランドでは、クライストチャーチの地震に対して社会保障制度が効果的かつ迅速に対応した。フィリピンでは、北部の大規模な洪水に対応するため、社会保障機関の積極的な関与が要求された。また、2012年初期のオーストラリア諸州での洪水発生に対して、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、被災者に一時金を支給した。

日本の社会保障と2011年の地震及び津波

2011年に発生した地震及び津波に対応するため、日本の社会保障制度は、200以上の措置を実施した。短期のニーズに対処する措置としては、医療スタッフの増員と派遣、医療用品の提供、雇用保険の特例支給、労働安全対策の見直しと強化、社会保障保険料の納付期限の延長、情報を提供する総合窓口案内の開設、などがある。また、長期的な措置には、保険料の支払いの減額、雇用保険の適用拡大、家族が行方不明の場合の遺族年金請求に関する規則の緩和などがある。

1 回限りの自然災害の発生時期と規模を予測することは困難であるが、その他の動き—例えば、気候変動や海面上昇など—による長期の影響に関してはコンセンサスが増している。このようなコンセンサスは、例えば、キリバスのように、国の社会保障機関が将来の環境変化の社会的及び経済的な悪影響を緩和するための戦略的計画を立案することを可能にしている。

サービス改善のための ICT 及び近代的運営手法

社会保障制度は、持続可能かつ効果的なサービスの実施のために、付随的な運営手段及び適切な最先端の技術的支持を必要とする。当然の事ながら、財政抑制及び国民監視の厳しさが増している時勢だけに、優れた運営がますます必要視されている。この関連で、当地域でも、次の8つの重要なトレンドが観測されている。

1. 組織改革—とりわけ、関連する複数のサービスの一元化とサービスの質のレベルの均一化に焦点を当てた組織改革—による調和化と効率化の達成。

2. ワークフロー(work flow)及び「無駄のない実施方法 (Lean Methodology)」のさらなる改善のための、すべて組織運営と効果の向上に資するよう調整された作業プロセスへの集中的取り組み。
3. 運営改善のための業績指標の使用。これには、組織が自らの業績の達成度を監視することにより、さらなる改善が必要かどうかを決定できるようにするために使用できるサービスの質の基準が含まれる。
4. 職員への権限委譲と行動規範の導入。これらは、組織の業績、復元力及びダイナミズムの向上のためのカギである。対応の速い人事政策が、有能な職員の引き付け、育成及び維持のためにも、組織への忠誠心の植え付けのためにも必要である。
5. リスク管理の導入。リスク管理は、プロアクティブで予防的な運営の手段を社会保障機関に提供するほか、社会保障機関が直面しているリスクを理解して評価した上、それを緩和し、受容し又は移転することを可能にする。
6. アクセスの改善と加入者の動きの把握のためのスマートカードの使用。これは、効率化および給付の重複の削減に繋がっている。
7. 情報通信技術(ICT)の活用。ICT は、適用拡大、保険料徴収、給付の分配の改善に役立っている。
8. e サービスの導入。時間と場所を問わずサービスを提供できる e サービスは、個々のニーズに対する個別化した低コストの対応を可能にすることにより、社会保障サービスの実施を革命的に変えつつある。

課題への取り組み

この ISSA アジア太平洋地域レポートの主な所見は、域内諸国の社会保障機関の運営環境がますます複雑化しつつあるということである。とはいえ、域内諸国の社会保障機関の前途が明るいという本レポートの評価に変わりはない。それは、次の 4 点においてである。

第 1 点は、リスク及び不確実性に対処するために、社会保障制度の先見的な早期介入が不可欠になったことである。第 2 点は、社会保障の適用範囲を拡大して社会的弱者層—例えば、非正規経済で働く労働者や農村部労働者—を組み入れることは可能であり、しかもプラスの効果を持つことである。第 3 点は、社会保障制度は、ますますショック要因(shocks)、危機及び自然災害に対する調整された統合的な国家対応の主要素と見られるようになり、その結果としてシステムの可視性が高められ、それへの公的支援が強化されていることである。第 4 点は、社会保障機関のさらなるサービス改善は、ICT 及び近代的運営手法の適切な適用としっかり結び付けることで実現できるということである。

将来において、アジア太平洋地域の ISSA 加盟機関が研究を続けるべき主要なテーマが次の 5 つであることは、本レポートの前述の部分から明らかである。

1. 社会保障制度が既存の及び革新的な新しい役割を果たすために必要、十分、健全かつ適切な財政メカニズム。

2. 社会保障改革の目標。改革の目標は、様々な外部状況に対するアプローチを策定することや、複雑なニーズに対処することでなければならない。また、目標は、人口の様々な構成部分—非正規経済で働く労働者や農村部労働者も含む—への標準的な給付とサービスの分配を可能にすることに置かなければならない。個々に見合ったアプローチの実施は、ICT の効果的な利用によって容易になるが、同等に、柔軟な運営—適切なレベルの分権化、権限委譲及び社会保障スタッフへの能力付与を伴う—も必要とする。
3. 増加する個々に見合ったアプローチによってもたらされるおそれのある給付及びサービスの断片化の問題。統合的な制度設計により、給付の重複、インセンティブの不均衡及び資源の非効率利用を回避すべきである。
4. 断片化の問題への取り組みに当たっての主要な前提条件となる利害関係者との間の調整。調整はまた、社会保障機関が、外部専門知識を利用することが可能な新分野に進出する際に必要不可欠である。このことは、経済ショック及び自然災害への対処の際もとりわけよく当てはまる。
5. 社会保障の漸進的な社会的役割。そうした役割は、ますます広く認識されるようになったものの、そのプラスの効果をも十分に評価するためには、さらなる研究が必要である。例えば、リスク事象の悪影響を予見し、緩和し、可能であれば防止するために介入するような制度設計を容易にするために、さらに努力が必要である。

参考図書

「アジア太平洋地域：革新的かつプロアクティブなアプローチを通じて複雑なニーズに対処する(進展と傾向)」
ISSA(ジュネーブ)2012年

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: issacom@ilo.org
www.issa.int