issa 国際社会保障協会

# ソーシャル・ポリシー・ハイライト 26

## アメリカ地域：革新的な変革による社会保障の適用範囲の改善

社会保障制度の革新的計画と実施を推進しているアメリカ地域の実績は、広く世界で認められている。その一部として、1 つの重要な成功要因は、社会保障文化の形成における政治の関与の規模の大きさであり、そのことが世界的に重要な国家的及び地域的教訓を提供している。当地域の諸国間の経済、社会、労働市場及び人口学における指標の大きなばらつきにもかかわらず、社会保障における ISSA が示す4つの進展と傾向がこの地域の最近の社会保障業績に好ましい影響を与えたことは明らかである。加えて、本号では、持続可能な財政及び給付とサービスの提供の拡大を確保するための措置、格差縮小のために社会保障が果たす役割、並びに給付とサービスを断片的に管理すること、予防的かつ積極的な方策への投資を通じて運営手順及び組織慣行を確実に改革していく取組みを取り上げる。本号で結論づけるように、当地域にはいくつかの重要な課題が残っており、中でも優先して取り組むべき課題は、この地域の拠出制度のもとでいかに社会保障の適用範囲を大幅に拡大させるかである。

ISSA 事務総長　ハンス-ホルスト コンコルスキー

### 緊縮財政下での適用拡大

当地域全域の最近の状況を見ると、域内諸国では財政状況の大幅なばらつきを考慮したうえで、社会保障適用拡大の取組みを計画・実施する必要があったことは明らかである。その取組みが、適用範囲を拡大することを目指して行われたのか、新しい皆保険制度もしくは特定の者を対象とした制度の導入を通じて行われたのか、又は給付の十分性の改善を通じて行われたのか、のいずれであったにせよ、限られた国家財源にもかかわらず、当地域の社会保障運営は顕著な進歩を遂げた。これは、ISSA の新しいレポート：「アメリカ地域：社会保障の革新的な変革による適用範囲の改善(The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security )」の主な結論である。

本号は、
- アメリカ地域諸国の社会保障機関は、社会保障制度計画と社会保障教育への取組みにおける革新者であることを確認する。
- アメリカ地域諸国の貧困と格差への取組みの成果を紹介する。
- 拠出制度の下での適用拡大が優先課題であることを示す。
- 断片化した社会保障制度は非効率かつ非効果的なものになりがちであることを強調する。

©ISSA 2012
ISSN online 1818-5940
First published December 2012
Photos: Curt Carnemark/World Bank, iStockphoto.

そのような最近の進歩は、国によっては景気循環を阻止するような財政メカニズムも含む革新的な財政金融アプローチによって、財源の制約があるにもかかわらず推進された。しかも、これらの成果は、広範な抑制状況にもかかわらず、度々こうした成果を生んでいる。たとえば、いくつかの諸国では、社会保障支出にあたっては、新しい財政責任法令に配慮しなければならない。また、社会保障の介入に関しては、それによる社会的及び経済的なプラスの影響を示す政治的必要が増している。

**主要数値と実情**

- 2010 年に、当地域には世界人口の約 14%、9 億 5,000 万人を超える人口が住み、この全体の 3 分の 2 を域内の 3 カ国、すなわちブラジル、メキシコ及び米国で占めている。これらの国の人口は、それぞれ 1 億 9,490 万人、1 億 1,340 万人及び 3 億 1,040 万人である。対照的に、当地域の 20%以上の国は人口が 1,000 万人に満たない。
- 社会保障の適用範囲は、域内諸国間で大幅にばらつきがある。包括的適用を提供しているのは、アルゼンチン、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、米国及びウルグアイだけである。
- ラテンアメリカ・カリブ諸国における被用者の社会保険加入率は、最低所得諸国では 30%未満、中所得諸国では約 50%、比較的高所得の諸国では 60%に達している。
- 医療保障の適用範囲は、低くは人口の 10～40%の諸国から、高くは皆保険に近い諸国までと域内諸国間で大きくばらついている。
- GDP の割合のうち保健及び社会保障支出は、ラテンアメリカ・カリブ諸国では 10.2%、北アメリカでは 16%と推計されている。
- 全就労者中に被用者が占める割合は、北アメリカでは約 85%、ラテンアメリカ・カリブ諸国では約 60%である。同地域では特に非正規経済の割合が大きく、ラテンアメリカの都市労働人口の約 50%を占めている。
- 今後 40 年間にわたって移民の受入国として最上位にランクされるのは米国とカナダであると予想される。
- ラテンアメリカは、2004 から 2008 年の間に年率 4～6%の GDP 成長率が続いた後、2009 年になって経済縮小による急激な景気後退を被った。2010 年にプラス成長への短期的回復を示したものの、最近のデータは 2012 年における成長率の下落を示している。

後者に関しては、条件付現金給付プログラムがしばしば根拠として挙げられる。そこには、支払いが適切な対象者に対して行われるだけでなく、より広い発展を支える支払いのためのメカニズムが組み入れられる。そうしたプログラムは、プラスに評価される場合が多いのは確かであるものの、その長期的な成功は、利用可能な資源、他の社会保障制度との適切な相互作用及び調整に依存するであろう。また、そうしたプログラムの計画には、インセンティブのほか、プログラムを利用しなくなった者に対する正規部門への明確な経路、独立した生活及び社会保障への加入を提供する、信頼できる、プログラムを利用しなくなった者のためのメカニズムを含めるべきである。

医療保障の適用拡大及び特に一次予防医療を財政的に支援することは、社会保障制度の広範な目標を達成するための重要要因であると認められている。現金給付に関しては、最近の医療保障の適用拡大努力の成功は、保険料収入と一般税収の両方を統合すると同時に重複を極力避け、かつこれら 2 つの財源の間の調整を改善するという、より全体的なレベルでの財政の問題を考慮したためである。

適用拡大について財政面の課題が残るとはいえ、当地域における最近の社会保障の影響に見られる結果はプラスの結果であり、そのことは貧困レベルの減少及び特に一次医療の指標に表れた格差の縮小を通じて見てとれる。

## 格差の縮小

歴史的に見て、ラテンアメリカ・カリブ諸国における所得分布は、世界で最も不平等なものの 1 つだった。しかし、そうした状況は、過去 10 年間を通じて、すべてではないがほとんどの諸国で概して改善された。改善は、しばしば公的支出の大幅な増加を伴った。

社会保障は、格差に随伴する様々な要因の影響を緩和する上で重要な役割を果たす。短期的には、社会保障は、貧困ギャップを減少させ、財政移転を通じて所得の減少に対処することによって危機の悪影響を緩和する働きをする。長期的には、社会保障は、雇用の機会、訓練の機会及び医療サービスへのアクセスを促進することを通じて人的資本の開発を支援する。

多くの国にとって、格差縮小という課題は、今も変わらず困難な課題である。非正規部門の活動が多くを占める結果として、引き続き、女性を主とする最弱者層への適用拡大の努力が妨げられている。若年者のニーズに焦点を当て、教育及び医療補助金への投資を増やす必要があると同時に、かなりの人数が公的年金で保護されていないことに起因する高齢者間の格差もそれに劣らず考慮しなければならない。

条件付現金給付プログラムは、格差問題に対する一般的な対応であり、困窮者を対象にすると同時に、社会保障から除外されがちな集団にも手を差し伸べる。しかし、全体として有効と評価されるプログラムの場合でさえ、対処を忘れてはならない課題がある。それは、たとえば、プログラムの目的が、労働者が(正規の)雇用を求めること(社会保障保険料を支払うこと)への適切なインセンティブや、女性に直接の支援が与えられるにもかかわらず男女格差が拡大することを回避するような適切なインセンティブを提供するものであるよう努めることである。

将来に目を向けると、さらに格差縮小を進める上での社会保障の役割は、非正規部門に属する層に手を伸ばす努

力を継続できるかにかかっている。それはまた、社会保障が、労働市場の正規化の進行の成果を拠出制度下での適用拡大のためにどれほどよく利用できるかにも依存する。

## 効果的な介入には断片化の管理が必要

当地域での社会保障制度の実施は、高度に断片化しているのが特徴である。そのため、たとえば、国家レベルで同一目的の達成のために多数の異なった制度が用いられる場合が多い。このことは、資源の重複、支給と受給資格の整合性の欠如、及び究極的には目標が達成されないリスク及び弱者層が十分な保護を受けられずにとり残されるリスクを高めるという非効率な結果をもたらす。したがって、適用拡大及び格差縮小が進んだ主な要因は、社会保障行政をはじめとする様々な社会政策の相互間の調整の改善である。

社会政策が有効であるためには、高いレベルでの政治的調整が必要であるだけでなく、様々な機関の役割及び各々の利益と目標をどのように達成できるかが明確でなければならない。当局が厳しさを増す財政抑制に直面する可能性が高いため、調整の改善を通じて追求される効率化及び相乗効果が、政策実施統合のための原動力として働くようになる可能性が高い。

実際に、低所得層のアクセス改善に重点を置いた政策の計画と実施という革新的な変革が行われ、それは社会保障における最近の成功談として注目されている。こうした成功は、給付とサービスの目標の再設定及び広範な組織改革を通じて可能になった。たとえば、多くの条件付現金給付プログラムは、意図的に、医療、教育及び雇用機会へのそれぞれのアクセスの改善を積極的に支援するものであるため、各政策分野の利害関係者間の密な調整が必要となる。調整のためには、様々な国家的アプローチが存在するが、多用される一般的な仕組みは、専門の政府省庁を調整当局とするものである。

統合的な制度の計画と実施は、しばしば一元的に行われ、それによって正規、非正規部門間の水平的関係が改善されるほか、概して個人ニーズに対し生涯にわたり取り組んでいくという前提に基づいて構成される。たとえばチリ及びメキシコの制度は、弱者層が生涯を通じて、また、直面するリスクが展開するにつれて発生する一連のニーズに基づいた政策を提供する。このことは、とりわけ、医療、教育及び雇用の利害関係者間の調整を必要とする。

調整は、すべての個人情報が一元的に管理可能な運営体制及び ICT(情報通信技術)の効果的な利用によって十分に達成される。公的及び私的医療保険者間の調整を確保している全体を統合した IT システムの例は、チリ及びウルグアイで見ることができる。

ICT ソリューションは十分な配慮と注意を必要とする。国によっては、給付とサービスの内容がますます個人ニーズと各国の実態に合わせて誂えられるようになっているが、そのことはより分散型のサービス実施アプローチへの需要を増やす可能性がある。とりわけ、たとえばケースマネジメントシステムが導入されたところではそうである。その結果、関係する諸機関の間の密な調整がより重要となる。そして、統合された情報システムがこの目的のために適切なツールを提供する。

## 各機関に見合った情報を伝達することで社会保障をサポートする

ISSA のアメリカ地域レポートが強調しているように、経済成長と格差縮小の目標の達成をサポートする社会保障の可能性は、公衆に社会保障の役割に関する情報を提供して教育するための効果的に個々に見合ったアプローチをすることによって強化することができる。当地域で得られた結果は、公衆の建設的な態度を助長して消極的な態度を改めさせることが好循環を生む可能性があることを示唆している。具体的に言えば、公衆に自己の権利と責任をより強く認識させることにより、たとえば、社会保障へのアクセスが困難な層への適用拡大努力を促進することができる。

社会保障の場合の 1 つの特異な点は、情報の周知がしばしば子供と若年者を対象にして行われることである。これは、とりわけ、若いうちから連帯、個人的貯蓄行動及び正規部門雇用の重要性を植え付けるためである。このアプローチは、若年者はしばしば自分以外の家族への重要な情報提供者となって、両親や親族に社会保障に関する自分たちの権利と責任を知らせる場合が多いという事実を踏まえたものである。

アプローチの仕方には、当地域内でも大幅なばらつきがある。たとえば、全国的な情報キャンペーンを中心とするアプローチが国民に自己の権利を通知することを通じて加入を促進するのに対し、別のアプローチは、ハイレベルの政府・社会保障機関職員の啓発に重点を置く。それには、管理者や運営者の日々の行動原理の一部としてより積極的かつ予防的な展望を持つことの必要性を説くことも含まれる。

社会保障制度に加入した労働者をその後も引き続き加入させるためには、教育への取組みが必要である。教育施策としては、たとえば、定期的な年金見込額試算で様々な異なったシナリオのもとで予期される結果を示した、個々人に見合った受給権に関する通知書及び早期の診断及び予防策を奨励する保健教育キャンペーンが挙げられる。これらの保健意識喚起キャンペーンは概して就学年齢時に開始される。たとえば、コロンビアの「健康な学校プログラム(Healthy Schools' Programme)」やコスタリカの「保健及び学校栄養プログラム(Health and School Nutrition Programme)」がそれである。こうした国レベルで開発される施策のほかでは、社会保障をサポートするための周知策はますますアメリカ地域全体レベルのものになっている。

**労働者保護のためのアメリカ地域全体の動き**

移民労働者のための労働安全衛生(OSH)に関連する事柄に関して、知識を広め、かつ諸国間の協力を拡大するための努力が、アメリカ地域全体レベルで進行中である。米国・メキシコ間で OSH 教育訓練プログラムの促進と奨励の重要性を強調する協定が結ばれたが、その後この当初協定に基づく協定の調印国のリストは拡大して、コスタリカ、ドミニカ共和国、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、ペルーの各国を含むに至っている。情報共有イニシアティブ及び労働安全衛生(OSH)法令の適用を当地域内の移民労働者に拡大するためのこれらの協定は、一般に保護から除外されて被害を受けやすい危険な労働に従事している労働者に社会保障の保護を受ける権利を拡大する努力の重要な一歩に他ならない。

## アメリカ地域の社会保障文化の形成に向けて

将来に目を向けると、近年に進歩が見られたとは言え、ライフサイクルを通じて十分に保護を提供できる持続可能な社会保障及び健康管理システムを拡大する方法を探究するという課題は、依然として各国及び地域の政策課題の上位に留まるだろう。

ILO 国際労働総会が各国の社会的保護の床に関する第 202 号勧告を採択した 2012 年に、当地域は、とりわけどうすれば水平的適用拡大を達成できるかに関して自ら実例を示して先導している。この点に関して、当地域で実施された措置は「社会的保護の床イニシアティブ」のいわば先駆けとみなすことができる。しかし、勧告第 202 号の採択に込められた政治的期待には、社会保障運営上のより実際的な問題が隠れている。それは、具体的には、どのようにすれば水平的適用拡大の成功を、拠出制度下での垂直的適用拡大の持続可能な改善と結び付けることができるか、という問題である。

したがって、当地域の社会保障が直面する最大の課題のいくつかは将来に存在する。最近、税財源の社会的保護制度の導入又は拡大のための財源が利用可能になった国がいくつかある。しかし、比較的健全な財源が用いられているこの時期に達成する必要がある課題は、今の成功に基づいて拠出制度に基づく適用を拡大することである。この課題が達成されなかった場合には、社会保障の適用拡大を加速する目標にプレッシャーがかかるだけでなく、将来、政府歳入が減少した場合に現在の税財源の社会保障制度は現在の形態のままでは脅威に曝される恐れが大きい。

社会保障を革新的に変革することができた点においては、当地域の実績は際立って優秀である。将来は当地域は過去の形態に忠実であり続けることが予期される。しかし、生涯にわたってのリスク管理に関するよりプロアクティブかつ予防的な見通しを促進する社会保障文化をサポートするための投資は、当地域の革新的で前向きな態度の明確な表れである。重要なことは、リスク管理に関するより積極的かつ予防的な見方を、社会保障機関職員に対しても拡大し持たせることである。全体として、以上に述べた諸要素は、将来の持続可能なサービスと給付の計画、財政及び実施に対してプラスの影響を与えることにより、ダイナミックな社会保障を当地域全域で促進する働きをするだろうと予想される。

**参考図書**

「アメリカ地域：社会保障の革新的な変革による適用範囲の改善」
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、各国の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
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org
www.issa.int