issa 国際社会保障協会

ソーシャル・ポリシー・ハイライト 09

アジア太平洋沿岸国のためのダイナミックな社会保障：社会保障の不可欠な役割

アジア太平洋沿岸国の最近の経験から、社会保障と医療制度の成功には強い国家のコミットメントが必要であるという重要なメッセージが得られる。しかしながら、そのような国の関与は財政資源が限られているため、制約を受けることが多い。このため資源の十分な管理が極めて重要である。この事実は世界市場の不安定と人口構成の変化というプレッシャーによってさらに裏付けられる。こうした課題にもかかわらず、国家の発展に不可欠なものとして社会保障がますます受け入れられているということは、グッドニュースである。他の場所と同様にアジア太平洋沿岸国において、社会保障がこの役割をより完璧に果たすには、より広い国家発展目標の中に組み込まれなければならず、またそれを補完するものでなければならない、というのがこのソーシャル・ポリシー・ハイライトの結論である。

ISSA 事務総長　ハンス-ホルスト・コンコルスキー

国家、社会保障、発展

最近数十年間アジア太平洋沿岸国において成功した多数の経済発展に関する分析は、経済成長が高いほど、増え続ける人口に対する所得と社会保障の改善がより容易に達成可能であることを示すかもしれない。

しかし、経済成長率における総合的な好調傾向にもかかわらず、より詳しい調査は、成長の利益が人口全体に等しく分配されない限り、かつ社会保障プログラムへのアクセスが拡大されない限り、所得と社会保障における改善は限られたものになることを示唆している。この観察結果は、ISSA の報告書「アジア太平洋沿岸国のためのダイナミックな社会保障」に発表したひとつの重要な所見である。

本号は：

- アジア太平洋沿岸国における最近の進展と傾向を要約する。
- 適用拡大における国の不可欠な役割にスポットライトをあてる。
- 社会保障と医療の適用を拡大するための国の努力を論じる。
- 地域の社会保障運営組織が直面する主要な政策課題を調査する。
- 危機における安定化および積極的な力としての社会保障を強調する。

© ISSA 2009
ISSN 1818-5894
ISSN online 1818-5940
First published October 2009
Photos: Getty images;
iStockphoto, stockvault.net.

報告書が強調しているように、経済成長は必要であるが、国家介入の役割が所得水準と社会保障の改善の実現において極めて重要であることに変わりはない。

報告書の所見でさらに重要なのは、社会保障制度に対する一般市民の姿勢が進化したということである。すなわち、社会保障制度は、もはやリスク事象の悪影響を緩和するための単なる手段とみなされない（ただし、この点も重要であることに変わりはない）。社会保障制度は、ペルシャ湾岸諸国から東アジアまで、社会における積極的な社会的経済的推進力としてますます認められている。社会保障は、地域の発展が進んだ経済のこれまでの経験に基づいて構築され、いまや持続可能な国家的発展にとって不可欠であると広く理解されている。

アジア太平洋沿岸国の主要な統計データ

- 地域の総人口は 41 億人を超え、世界人口の 60 パーセント以上を占めている。
- 中国とインドは世界で最も人口の多い国で、人口はそれぞれ 13 億人と 12 億人である。2009 年の 2 カ国の合計人口は世界人口の 37 パーセントに相当する。
- 地域には、人口 15,000 人以下の多数の諸島国家を含め、世界で最も狭く人口の少ない国もある。
- 人口の約 10 パーセントは 60 歳以上である。
- 人口の約 25 パーセントは 14 歳以下である。
- 社会保障の適用は、地域全体で見ると、所得の高い OECD 加盟国での皆適用から、いくつかの低所得国における賃金所得者の推定 5 から 10 パーセントまでに及ぶ。
- 十分な医療を受けることができるのは、5 人に 1 人にすぎない。
- いくつかの国では、人口の約 10 パーセントが飢餓と極端な貧困のなかで生活している。

適用拡大の課題

アジア太平洋沿岸国は、社会保障制度の制度的特徴（社会保険プログラム、国家準備基金、税収を財源とするプログラム、強制職域制度）、並びに給付の適用範囲と実施される適用の幅において、著しい異質性によって特徴づけられる。

地域では既存のプログラムや新たなプログラムに基づく適用の拡大に向けて大きな進歩がなされたものの、多くの国でなすべきことがまだたくさんある。地域内でも、特に社会保障の適用が人口の 5～10 パーセントほどしかない低所得国についてそう言える。医療について言えば、適用の課題はそれに劣らず重要である。適切な医療の適用は、41 億人にのぼる地域人口の 20 パーセントにしか拡大されていない。

こうした数字にもかかわらず、最近になって多くの国が適用を拡大した。自営業者を含めこれまで適用が不十分であった労働者（ヨルダンとイラン）、移住者と移民労働者（スリランカとアラブ首長国連邦）、農村人口（中国）などがその例である。この他にも、高齢者を含めすべての市民を対象にして適用を改善しようと努めた例がある（モルディブ）。意義深いことに、医療の皆適用の実現に向けた主要な施策が中国、タイ、韓国、フィリピンで進められている。

後者の場合、医療の適用を拡大するための重要な設計要素は、多元的制度モデルと混合財政モデルの使用であった。これらの要素が重要であるのは、医療ニーズとサービスへの期待が所得集団によって大きく異なること、また医療提供と財政へのアプローチにつき、万人を満足させることができる単一のアプローチはないという事実にある。

社会保障の全部門で最近中国が達成した適用拡大の進歩は、報告書で特別に取り上げるだけの価値がある（表を参照）。とは言え、中国に政策課題がないわけではない。そのひとつは、大きな内部移民労働人口のニーズを平等に満たすことのできる統一社会保障プログラムを開発することである。

中国の社会保障適用

社会保障部門	2003 年の適用（百万人）	2008 年の適用（百万人）	2003-2008 年適用増加率（%）
年金	116	165	42
医療	189	1,123	494
失業	103	124	20
労働災害	46	138	200
出産	37	93	151

出典：Zhu（2009 年）

社会保障の危機対応

最近の地球規模での景気後退の結果として、適用課題に対処することがより緊急かつ複雑になってきた。一部のアジア経済圏で経済活動の水準が改善しつつあるようにみえるが、最近の雇用喪失は結果として貧困と不安定さを増大させ、人口に対する影響がいまなお感じられる。そのため、社会保障保護を増大させる必要がなお続いていることに変わりない。したがって、バーレーンとベトナムで最近正規部門労働者へ失業保険を導入したことは、タイムリーかつ適切であると考えられる。ごく最近タイの拠出率が低下したことや、数カ国で貧困軽減策が追加導入されたことなど、特定の施策も劣らずタイムリーかつ適切であると考えられる。

とりわけ、景気後退の影響は、非正規経済の労働者にとって最も直接的かつ深刻であった。危機以前に、地域の多くの低所得国と中所得国で非正規労働人口はすでに総労働人口の 40～80 パーセントを占めていた。ほとんどの国において、このような労働者の大部分が女性である。非正規労働者は十分な社会保障適用を受ける可能性が低い、または全く適用を受けない可能性が

あるという観察結果は、適用を拡大するためになお努力がいるという、もう 1 つの理由を強調する。

今日まで、景気低迷に対する社会政策対応は、大体において税金による資金調達に依存してきた。予算財源への高まる圧力は、給付支給の運用効率向上に対する要求を高める可能性がある。中期の成長率が穏やかであると見込まれる場合や、一部の政府が経済回復を高めるための手段として財政刺激策を約束している場合に、特にそうである。

アジア太平洋沿岸国の高齢化

アジア太平洋沿岸国は世界で最も人口密度の高い地域である。地域の社会保障と医療運営組織にとって、人口統計上の問題、特に人口の高齢化は非常に特異的な課題である。

寿命の延びに伴い、予想される絶対的多数の 60 歳以上(80 歳以上の超高齢者を含む)に対して、どのように保護を与え、その費用をどのように捻出するかということが主要な課題になる。例えば、中国では、60 歳以上の人数が 2008 年の約 1 億 6,600 万人から、2030 年ごろには 3 億 4,200 万人へ増加すると予測される。インドでは、60 歳以上の人数は、2030 年には 1 億 8,000 万人を上回ると予想される。

オーストラリア、香港(中国)、日本、韓国、ニュージーランド、シンガポール、台湾(中国)など、より発展した経済国では 65 歳以上の割合がすでに二桁に達している。そして人口が比較的若い国でさえ、高齢者に投入しなければならない資源は増える。

家族構成、労働パターンおよび伝統的な文化価値の変化は、革新的で統合された一体的な公共政策対応が、高齢化する人口の社会保障および医療ニーズに対応するために大いに必要とされることを示している。ひとつ可能な対応として、日本と韓国で公的な長期介護保険制度が運用されている。しかし、そのような制度的アプローチは他の国では実現可能でも適切でもないだろう。やはり、一般的に予想されるのは、人口高齢化は限られた財政資源を求める既存の競争をさらに激化させるだろうということである。

退職給付金の財源を調達する

アジア太平洋沿岸国の場合、社会保障政策について懸念されるのは、他の場所と同様に、退職後の長い期間に対して十分な給付を支給しなければならないということである。

給付の十分性を確定するという任務は、あらゆる出所の退職所得を考慮するだけでなく、医療費などを含め見込まれる支出もすべて考慮すべきである。その限りで、アジアおよび太平洋沿岸国での現在の多くの発展は、すべての老齢給付制度(官民の強制拠出制度、国庫負担による年金、強制職域別取決め、公務員年金制度を含む)の補完をまず考慮に入れる重要性を浮き彫りにするものである。

追加で考慮すべき要素は、公的老齢給付改革が退職プログラムの財源確保と機能に与えると予想される影響である。多くの発展に共通しているのは、「多柱的」または「段階的」年金制度の使用拡大に向けた動きと(拠出制アプローチと税収を財源とするアプローチ、強制部分と任意部分を含む)、退職貯蓄の投資運用成績の改善をより重視する動きの 2 つである。

退職給付のための十分な財源をより上手く確保するための動きについて、アジア太平洋沿岸国から得られた証拠に基づき、ISSA の報告書は以下の問題と課題を特定した。

- アジア太平洋沿岸国のすべての国で平均寿命が延びていることは、十分な老齢給付の支給を確保するために、より大きな財源が必要であることを意味する。
- 既存プログラムの財源を拡大する必要性は、適用拡大やより適切な給付に対する要求と注意深くバランスを取らなければならない。
- 多くの国で税収を財源とする給付の役割が高まっているが、その費用は他の支出に充てられる余地を減らしてしまう。限られた資源の配分において、衡平な老齢給付支給の設計には、公務員の制度を含め、すべての老齢給付制度を考慮にいれなければならない。
- より長い期間にわたって退職後資金を支給し、適用を拡大するために、可能な対応が多数考えられる。その例として、給付へのアクセスを遅らせること、現役拠出期間を延長すること、投資効率の改善、確定給付の寛大さを制限すること、財政支出の優先順位を明確にすること、退職所得を革新的かつ任意の所得源で補完することが含まれる。

社会保障運営組織にとっての運営課題

「アジア太平洋沿岸国のためのダイナミックな社会保障」は、拡大する社会保障および医療の財源確保と関連する課題を指摘するのに加え、地域の社会保障制度にとっての管理、投資およびガバナンスの課題も指摘している。

給付及びサービスの十分性と質

給付の十分性と質における改善の実現は、現金給付の金銭的価値のみならず、提供される給付及びサービスがタイムリーであること、周期性、妥当性とも関連する。

投資政策と成績

地域の多くの国が全面的または部分的に資金供給を受ける社会保障プログラムを運営しているが、将来の給付に資金を十分供給するには、基金資産の保護とその効果的な投資が極めて重要である。基金が公的部門によって管理されているか、私的部門によって管理されているかにかかわらず、適切なガバナンスおよび規制構造の整備と定期的な再評価が非常に重要である。

ガバナンスと管理

運営組織およびプログラムの継続的妥当性を確保するために、社会保障・医療運営組織は、運用成績並びにすべての利害関係者とパートナーに対するコミュニケーション方法のあらゆる側面を継続して改善し、適切かつ効率的に行うよう努めなければならない。

将来に目を向ける：主要な政策メッセージ

社会保障制度は、利用しやすくかつ持続可能でなければならない。また、社会的に包括的でかつ経済的に生産的な社会の実現に、積極的に貢献しなければならない。これらの要素は、ISSA のダイナミックな社会保障という概念枠組みの中心的要素である。

この点に基づき、かつ最近のアジア太平洋沿岸国の進展と傾向を考慮に入れつつ、地域のために 4 つの政策メッセージを特定することができる。

第 1 に、社会保障制度は、国家の社会的、経済的、政治的管理にますます欠かせないものと考えられるようになっている。その結果として、社会保障の財務、管理、監督における国家の役割は増大すると予想される。すべての国にとって、残る問題はこの役割を遂行するために、利用可能な資源をどのように調達し、適切に配分するかということである。

第 2 に、実効性のある社会保障制度改革は、より広い公共政策改革によって補完されなければならない。そのような広範囲の改革は困難ではあるが、社会保障における開発の革新的な経験は進むべき道を示すのに役立つ可能性がある。例えば、税収を財源とする社会保障給付の果たす役割の拡大は、公的サービスの実施制度における改革やより持続可能な財務基盤を開発するための施策と調整されるべきである。

第 3 に、中核的な社会保障運営組織の改革は、公共部門、民間部門および民間の非営利部門の合法な社会保護組織によって果される補完的役割を開発し上手く組み入れるための努力と関連していなければならない。このように、社会的保護のレベル向上は可能であり、サービスがなかなか届きにくい集団に対しても可能なはずである。

第 4 に、政治的意思、強いガバナンスおよび管理は、業務実績の高い持続可能な社会保障運営組織の開発にとって不可欠な要素である。社会保障運営組織は自らの業務実績の改善に積極的に貢献できるが、必要な政治的意思を保証できるのは限られたレベルの当局だけである。これらは、すべての合法的社会保護主体の健全な運営に適用できる観察結果である。

報告書が結論付けているように、「アジア太平洋沿岸国におけるダイナミックな社会保障」に向けてさらに前進するには、すべての利害関係者が国民の社会保障および医療ニーズに合せて調整された持続可能でかつ状況に固有なプログラムを実施するために、整合性のある方法で協力することが必要である。特に重要なことは、これらの政策およびプログラムは、より広範囲を網羅する国家開発目標に組み込まれなければならず、これを補完するものでなければならないということである。

参考図書

1 「ISSAアジア・太平洋地域のダイナミックな社会保障：より公平な成長に向けた統合的な対応」ISSA. 2009. Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth. Geneva, International Social Security Association. Available at www.issa.int

2 「中国の社会保障制度適用拡大に関するケーススタディー」Zhu, Y. 2009. A case study on social security coverage extension in China. 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