



# ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 11



## ヨーロッパのダイナミックな社会保障：回復と成長の社会モデル

最近のヨーロッパの経験から得られる主要な所見は、社会保障改革がますます複雑化しているということである。改革は、対象リスクに対する十分な保護を万人に確保するだけでなく、サービスの質の改善も追求すべきである。いくつかの給付プログラムでは、選択肢拡大の取り組みも進められている。これらの目標の実現には、政策実施の責任を担う者、すなわち社会保障運営組織によって提供されるインプットを十分に考慮する必要がある。また、その他の組織主体が担う役割や、グローバル化、人口の高齢化、経済などの包括的要素の影響も考慮しなければならない。最近の困難な経済状況において、ヨーロッパの「社会モデル」は、必然的に堅固であるばかりでなく、フレキシブルであることを示した。しかし、社会保障プログラムの持続可能な実施を確実にするために、また経済回復と将来成長への支援を充実させるために、さらなる適合が必要である。この点に関して、自ら実例を示してリードするのが社会保障運営組織の責任である、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

### 変化を促進する要因

ヨーロッパの地域(ここでは、ヨーロッパと中央アジアの国際労働機関加盟地域をいう)で、社会保障の制度的特徴と必要性に対して期待が高まっている。期待が高まっているということは、政策とプログラムの改革は、十分な所得保護を確保するというまずはじめに必要なとされるタスクの先を見なければならないことを意味する。改革は、ますます、提供される給付およびサービスの質の改善の実現も追求しなければならない。特定の給付プログラムでは、受給者に対してより大きな選択肢を提供することも検討される。このような野心的な改革目的の結果として、社会保障運営組織に立ちはだかる課題の複雑さが増している。これらの所見は、ISSA の

本号は:

- ヨーロッパの社会保障における最近の進展と傾向を調査する。
- 社会保障政策およびプログラムにおける主要な改革領域について報告する。
- 包括的力が社会保障改革に及ぼす影響を分析する。
- 社会保障運営組織にとっての課題を議論する。
- ヨーロッパの社会保障の発展に向けて主要な政策メッセージを提示する。

報告書「ヨーロッパのためのダイナミックな社会保障」の結論の一部を構成するものである。

さらに、給付とサービスにおける十分性を確保し、高い質の供給と適切な選択を可能にするために、また、社会保障の増大する費用を考慮に入れるために、すべての利害関係者にはその行為を適応させる責任があると、報告書は結論している。この点に関して、近年、高齢労働者の退職を先延ばしにし、より長く雇用に残るよう促すことを目指した年金改革がみられる。家族給付の改革は、いまや、女性に働くことと子どもを持つことの両方を奨励し、男性には家事を平等に分担するよう促している。そして最近の医療改革は、医療提供者と患者の両方に対して、病院と救急医療への依存を減らし、予防と地域レベルで提供される初期治療をより重視するよう促している。

社会の包括的な力も、ヨーロッパの社会保障改革の特徴の形成に作用している。その具体例として、報告書はグローバル化、人口の高齢化、危機の社会的経済的影響が重要であると指摘している。

#### ヨーロッパ地域の主要な統計データ

- ・ヨーロッパ地域の総人口はほぼ 10 億人で、うち 5 億人が欧州連合(EU)の 27 加盟国に居住している。
- ・人口の約 16 パーセントは 14 歳以下である。
- ・人口の約 22 パーセントは 60 歳以上である。
- ・EU 諸国は、医療を含め社会的保護に平均で GDP の 27 パーセント近くを使う。EU 以外の国では、社会的保護に平均で GDP の 13 パーセントを使っている。
- ・EU 諸国では、社会的保護は主に保険料(59 パーセント)と税収(38 パーセント)を財源としている。
- ・ほとんどの西ヨーロッパ諸国は皆適用に近いレベルを達成した。地域のその他の部分では、適用率はこれより低い。その理由は、非正規労働の部門が大きく、公式経済の賃金が慢性的に申告不足である結果である。
- ・地域のほとんどの国は、充実した医療サービスを持っている。しかし、一部の国には、質の格差と供給不足があり、そのすべてが財政問題に直面している。地域の医療支出は、フランスとスイスにおける GDP の 11 パーセント以上から、カザフスタンにおける 4 パーセント未満まで、国によって異なる。

#### グローバル化

グローバル化の力は各国に競争的ストレスを与える。資本が生産コストの低い場所により自由に流入するにつれ、多くの政府は労働法の緩和を迫られる。企業が労働者をより簡単に雇い解雇し、雇用コストを削減し、労働者をよりフレキシブルに配置できるようにするためである。このような展開の結果として、一時労働やパートタイム労働が増加する。EU15 力国では、1995 年から 2006 年に、一時労働が 25 パーセント増え、パートタイム労働はいまや 5 分の 1 以上を占めるに至っている。同様の展開は中央ヨーロッパや東ヨーロッパでも見られる。これらの展開は、非正規労働や保険料未払いなど

のリスクを高める。

一般的に、グローバル化が進むと、政府は社会保障保険料率を制限または削減することによって、ビジネスに優しい環境を創り出そうとするため、グローバル化は社会保障制度にとって、適用率や給付十分性を低下させるというリスクをもたらす。同時に、グローバル化は、不安定な仕事に就く労働者に社会保障の適用を保証する、差し迫った必要性を生み出す。EU 諸国の場合、この複雑な課題は、フレキシキュリティ(flexicurity フレキシブルな労働市場とハイレベルな社会保障の組み合わせを促進する必要性)という概念によって枠組みされた展開へと流れ込む。また、これに劣らず重要なことに、より多くの仕事とより良い仕事を創出する目的で労働市場に積極的に関与するために、雇用政策と社会政策を使う努力へと流れ込む。すべての国にとって、より良い仕事の創出は、質的に良い労働条件の創出も含むべきである。同じように重要なことであるが、労働安全衛生の指標の改善は、総合的な健康福祉の指標、並びに、経済競争力と生産性にもプラスの影響を与える。

#### 人口の高齢化

1960 年から 2000 年の間に、EU の平均寿命は 4 年延びた。対照的に、中央ヨーロッパや東ヨーロッパの国々と旧ソビエト連邦では、1990 年代に重大な逆行傾向、すなわち寿命の減少が主に男性で見られた。しかし、この傾向はそれ以後当該国のほとんどで逆転し始めている。

2000 年から 2060 年の間に、EU の平均寿命は男性で 8.5 年、女性で 6.9 年、急上昇すると予測される。しかし、出生率は女性 1 人につき 2.1 人という必要代替率を大きく下回っている。EU 諸国で出生率が最も高いフランスとアイルランドの場合、出生率は女性 1 人につき 2.0 または 2.0 弱である。しかし、ヨーロッパの国々の大部分は 1.4 またはそれ以下である。それとは対照的に、タジキスタンの出生率は 3.3、カザフスタン、キルギスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンの出生率は約 2.5 である。

欧州委員会(EC)は、寿命の延びと出生率の低下が組み合わさると、EU の現役者対経済的不活発者の割合が、2009 年の 2.7 対 1 から、2060 年には約 1.4 対 1 に減るだろうと予測している。よって、将来はより少ない労働人口で、大きく拡大した経済的不活発者を支えなければならなくなる。このような転換に直面し、かつ今日の労働生産率では、現在の退職年齢、保険料レベル、給付レベルを維持することは全くできない。社会支出の大規模な調整が求められるだろうし、確かに多くの国で既に調整が行われている。

加えて、人口の高齢化は、長期介護を必要とする慢性疾患の問題をもつ人の数を増やし、長期介護の費用を増加させる。ほとんどの国で、技術革新や繁栄の拡大、人口の高齢化に呼応して医療コストが上がっている。全体的に見て、受給年齢の引き上げ、給付と生涯保険料

の関連付けの強化、および自動的に年金制度財政を安定させるメカニズムの導入にもかかわらず、年金制度の費用は上昇しつづけている。

人口高齢化のため、2060年にはEUの社会的保護の総支出をGDPの4.7パーセントにまで増やす必要があるとECは予測している(Box.1を参照)。これに対応して、EUの「リスボン戦略」は、数ある目的のなかでも、生産性を増やし国内の雇用率を引き上げることによって、高齢化による財政費用の増大に対処することを目指している。

**2060年のEUにおける高齢化の費用  
社会支出/GDPのパーセントポイントの変化**

年金	医療	長期介護	失業給付	教育	合計
+2.4	+1.5	+1.1	-0.2	-0.2	+4.7

出典: EC 2009年  
注意: 数字は四捨五入

この戦略的アプローチの一環として、EU諸国で、そして非EU諸国でも、女性のより高い雇用レベルを奨励するために家族給付が使われている。家族給付の改革は、不安定な仕事と変化していく家族構成により進化する家族のニーズにより上手に対応することを狙いとするのが一般的である。程度は異なるものの、家族給付の改革は、出生率低下の対応へも模索する。

究極的に、かつこれらの様々な改革アプローチにもかかわらず、人口高齢化の財政費用は、社会保障制度加入者に社会保障費の増額を要求し、一部のケースでは、給付カットを我慢するよう求めるだろう。

**危機**

2007年中頃に始まった地球規模の金融経済危機は、地域の経済を著しく弱体化させた。ひとつの直接的な結果は、ヨーロッパの公的年金基金と私的年金基金のほとんどの価値を喪失させたことであった。これらの展開は、特に私的年金制度に関連するその他の問題、すなわち、ガバナンスが弱いこと、高い民間の運営費、法の定める給付算定仕様が不明瞭なことを浮き彫りにした。

2009年中頃までに金融市場が回復する兆しがあるにもかかわらず、政府に私的年金のリスクを軽減するよう求める国民の圧力が続いている。政府は、リスクに関する明確な情報を制度加入者に提供することによって、またデフォルト・オプションを開発改善することによって、さらにガバナンスと管理コストの改善を追求することによって対応している。また、地域の年金制度がより比例報酬化し民営化されるにつれて、最低年金の重要性と、就労インセンティブに対する影響がますます注目を集めている。

2009年、ユーロ圏の経済は4.2パーセント、中央ヨーロッパと東ヨーロッパでは3.7パーセント、独立国家共同体(CIS)では5.1パーセント縮小したと推定される。一部の指標がいまや最悪の事態は終わったことを示して

いるものの、失業はまだ増えており、地域の労働人口に深刻な脅威を与えている。例えば、EUの失業率は2010年に10パーセントに達すると推定されている。

このような状況において、西ヨーロッパの包括的社会保障制度、特に失業給付プログラムは、職を失った人や報酬が減った人に財政的手段を提供することで、自動的な経済安定装置としての役割を果たしている。だが、社会保障制度は、国家収入(同様に負債も急増している)からの助成の増額を必要とするほど巨額の赤字を抱えてもいる。南東ヨーロッパ(SEE)の低所得国とCISでは、1990年代に、失業給付が支給額と受給資格の両面に関して大幅にカットされた。これらのギャップは、CISとSEEの労働者を、経済的困難に対する重要な第一防衛ラインがないままにしている。

この観点から、地球規模で広がる景気後退の期間およびその結果(回復期の雇用創出のペースを含む)は極めて重要である。これは、現在の失業給付の流れが持続可能であるかどうか、さらに年金制度が直面している長期赤字がこの景気後退によってどの程度膨らむかを決定する。景気後退の拡大は、EU以外では、さらに悪い結果を招き、貧困の急上昇、社会的一体性の低下、政治的不安定という脅威をもたらすだろう。

**運営組織にとっての課題**

多くの国が、近年、給付の提供、特に年金と医療の提供において、民間企業の参加に門戸を開いている。年金の場合は私的に管理される個人貯蓄口座を通じて、医療の場合は民間の健康保険および医療手当を通じて行われている。両方のタイプの改革とも、多様な提供者を可能にし、一定の決定に関しては受益者に選択肢を与える。さらに、公的な提供者が資源を求めて競わなければならない市場型の競争を組織した社会保健保護制度もある。家族給付の場合、政府は民間保育に対して支払い規則をよりフレキシブルにしている。また、数は少ないものの、社会保障型の家族給付の代わりに個人貯蓄を代用し、それによって発生した貯蓄の使い方について被保険者により広い選択肢、すなわち、再訓練、長期有給休暇、育児休暇を与えているケースもある。

被保険者のために、給付プロバイダーと個人給付に関して大きな選択肢を提供することは、十分な情報の提供が必要条件である。社会保障政策立案者および運営管理者については、複数のプロバイダーを許容し社会保障の提供における選択肢の拡大を認める改革アプローチは、一連の困難な問題を提示する。

- ・ 社会保障制度が対応することを目的としているリスクに対して必要な保護を維持しつつ、どのようにして個人に意義深くかつ適切に規制された選択肢を提供するか。
- ・ 単一の統合国家制度に本来備わっている規模の経済をどう守るか。

- ・ 制度的に分かれた社会保障の提供に向かう動きに関連して、管理費用が高くなる結果生じる給付の十分性の目減りをいかにして回避するか。
- ・ 結果として幸福の拡大につながるような選択をするのに必要なスキルと情報を個人が持つことを、どのように確保するか。

以前にも増して、「顧客志向の」社会保障運営組織が改善された公共サービスを提供することが期待されており、その努力を他の公的機関の組織や民間の実施団体と調整することが望まれている。社会保障運営組織は、改革を実施する際に遭遇したいかなる問題も政策立案者に通知しなければならない。ひとまとめにして考えると、これらの要素は社会保障運営組織の仕事を技術的により厳しいものにすると思われる。

### 将来に目を向ける: 主要な政策メッセージ

ヨーロッパの社会保障改革は、進化する国内環境に合わせて調整する一方で、ヨーロッパ社会の伝統に根を下ろしたものでなければならないという認識が高まっている。この見解には、政策審議へのインプットとして管理運営組織の経験、見通し、洞察を結集することが含まれる。そして今度はこれが、特に政策実施に関して、政策立案者との見解の共有にあたって問われるのを待つのではなくプロアクティブに行う責任を運営組織に与える。これは、ISSA の「ダイナミックな社会保障の枠組み」と完全に一致するスタンスであり、社会保障運営組織が将来に目を向ける必要性を強調する。

将来を見据え、かつヨーロッパにおける政策立案者と社会保障運営組織の進化する役割と目的を考慮したうえで、4つの主要なメッセージを提示することができる。

第1に、改革は複雑さを増しているため、ますます野心的となっている複数の目標(すなわち、十分な適用、サービスの質、費用対効果の改善、多元的实施メカニズム、適切な規制とガバナンス、人口動態の変化に対する調整)を追求するには、個々の必要に応じて調整された方法で実施されなければならない。

第2に、証拠に基づく政策立案に向けた動きは、体系的なデータ収集を必要とするため、社会保障運営組織によって提供される知識投入をより考慮しなければならない。この要件は、国の経済発展のレベルやガバナンスの質に応じて変わる。

第3に、人口の高齢化と変動する労働市場という状況において、すべてのプログラムの財務面での健全性と給付の十分性を確保するために、また給付とサービスに関してより大きな選択肢を提供するという可能性を提供しつつサービスの質を上げるために、すべての利害関係者はその行為を適応させる責任がある。

第4に、ヨーロッパの「社会モデル」は、最近の景気後退によってもたらされた課題に対処するうえで、堅固でかつ積極的な手段であることがわかった。地域全体の

回復の刺激を助ける役割も、これに劣らず重要であろう。しかし、財政的に制約されるという状況において、社会保障プログラムの長期財政課題は、危機が持続する期間とその長引く結果によって決定される。特に、雇用レベルと雇用創出のペースに対する影響に関してはそう言えるだろう。それでもなお、実際に証明された社会保障について再確認された自信と、社会保障に対する政治的支援の増大は、楽観論を抱かせる。

結論を言えば、ISSA が提唱する「ダイナミックな社会保障」に向かってさらに進展するためには、十分な説明を伴う政策選択肢と高い業績を上げる社会保障運営組織が必要であるが、十分な要素とは言えない。繰り返すが、すべての利害関係者の行動における適合も必要とされる。この目的のために、ISSA の加盟機関は自ら実例を示してリードする義務がある。

### 参考図書

- 1 ISSA「ヨーロッパ地域のダイナミックな社会保障: 選択と責任」ISSA. 2010. Dynamic Social Security for Europe: Choice and Responsibility (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.
- 2 EC「高齢化レポート: EU27か国の経済・予算の見通し」 EC. 2009. 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). Brussels, European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- 3 IMF「世界経済にかかる諸契約: 来年の緩慢な回復を見据えて」 IMF. 2009. “Global economy contracts, with slow recovery next year”, in IMF Survey Magazine, 22 April. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/res042209a.htm> (accessed on 18.01.2010).

### 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](mailto:issacomm@ilo.org)  
[www.issa.int](http://www.issa.int)