

ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 29



欧州:包括的社会保障制度の持続可能性を強化する

このところ欧州地域の社会保障制度および社会保障機関は、厳しい経済環境や人口動態環境から様々な影響を受けている。過去5年間に多くの国で将来の見通しが変更された。当面の課題として取り組まなければならないのは、とりわけ失業者保護のための給付請求の増加、雇用率低下と給与所得低迷に関連した保険料収入減少、受給者の中より若い層と女性層の人数の相対的増加、社会保障運営上の経費節減および効率改善を要求する広がりなどの問題である。それと同時に、欧州の人口高齢化に由来する医療制度と年金制度の長期財政問題も課題として残っている。とはいえ、こうした課題があるにもかかわらず、ISSA が得ている欧州地域の発展とトレンドに関する証拠は、同地域の社会保障機関は効果的かつダイナミックな、したがってまた持続可能な対処策を講じるのに適した態勢にあることを示している。本号で結論づけるように、全体的な見通しは、欧州の持続可能な包括的社会保障制度の確固たる伝統は守られるに違いないという熟慮された楽観的なものとなる。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキ
課題への取組み

今、欧州地域の全域で、社会保障機関は、経済、金融、労働市場および人口状況により、重大な課題を突きつけられている。とはいっても、同地域の社会保障機関は特有の力強さを失うことなく効果的な対処策を講じることが可能な態勢を維持している。とりわけ、最近では、同地域の社会保障制度の包括性と持続可能性を守ることに多大な努力が費やされたことが明らかになっている。これは、ISSA の新しいレポート:「欧州:包括的社会保障制度の持続可能性を強化する」の主な結論の1つでもある。

本号は:

- 欧州の社会保障制度が直面する変容し続ける課題に焦点を当てる。
- 優れた社会保障運営のサポートと欧州社会保障の保護に資するイノベーションについて論じる。
- 社会保障政策と労働市場政策を組み合わせて実施した場合に、どうすれば整合性のある成果を生み出すことができるかを概説する。
- 社会保障の保護的、積極的および予防的役割の効果的な組み合わせを提倡する。

レポートで詳細に述べているように、過去 3 年間に欧州地域内で次の 4 つの動向が認められた。これらは独立しているものの相互依存するものである。

- － 長引く不況が引き起こす社会保障機関の役割と能力への悪影響に対し、効果的な対処策がとられた。
- － 社会保障政策と労働市場政策が、現在の状況下で整合的な国々の政策目標の達成に資するように策定されることが増えてきた。
- － 社会保障制度の保護的、積極的および予防的役割のより効果的かつ持続可能な組み合わせを目指す大きな動きが強まってきた。それは特に社会保障が個人の健康、雇用、権利拡大にもたらす好影響を強めるためである。
- － これらの施策の実施の促進と優れた社会保障運営達成への動きの加速のための特別策が当地域の社会保障機関によって採られた。

主な事実と数字

- － 2010 年現在で、ISSA 欧州地域の人口は約 8 億人だった。その 3 分の 2 以上が都市部居住者だった。
- － 2010 年現在で、欧州地域の人口の 20%以上が 60 歳以上だった。2030 年には、この割合は 30%近くまで上昇するだろう。中でも世界の最高齢地域である西欧では、24%以上だったものが 32%以上に上昇するだろう。また、2010 年現在で、欧州人口の 4.2%が 80 歳以上だった。
- － 社会保障とヘルスケアの適用範囲は、ほぼ 100%（皆保険）であるとみなすことができる。しかし、社会保障給付に関する政策上の懸念が、一部の欧州諸国における積立の十分性の問題と所得格差および貧困の水準の高まりに関連して存在する。
- － 概して、西欧諸国では、GDP の約 25%が社会保障に、その大部分に当たる約 18%が現金給付に、残りが医療に支出される。独立国家共同体(CIS)構成国の場合、GDP の約 14%が社会保障に、うち 10%が現金給付に、残りが医療に支出される。
- － 欧州 OECD 諸国ほとんどにおいて、GDP に占める社会保障支出の割合は 2007 年から 2012 年までの間に高まった。その多くでは、実質支出は 6%以上増加した。増加の一因は、GDP 成長率の低下と失業給付請求の増加が複合した結果にあった。欧州 OECD 諸国うち実質社会保障支出が減少したのはギリシャとハンガリーの 2 カ国だけであり、減少幅はギリシャで 14%、ハンガリーで 13%だった。
- － ヨーロッパにおける総雇用者数は危機前より 350 万人少なく、公式失業者数は 1,900 万人に近い。長期失業者（すなわち 12 ヶ月以上失業している求職者）は、全失業者の 42%を占めている。中東欧（非 EU）および CIS の一部諸国では、失業者数は減少したものの、多くの場合失業率は依然として 2 枠の数値に留まっている。諸国間の差は大きいものの、欧州のすべての若年者（15～24 歳）の約 12.7%は、現在雇用されておらず、また、勉学中でも職業訓練中でもない。

危機のもとでの社会保障

欧州の最近の動向の主要な背景要素は、疑いなく世界金融危機である。しかし、欧州の脈絡下でこの危機を語るとき、

問題を 2008 年遅くに発生した出来事とその直後に厳密に限定できるものではない。それは、動的に変化しつつ長々と続く景気後退に陥った欧州の問題であり、そこからの脱出がいつになるかはいまだに予測が困難なままである。そうした背景のもとで、欧州諸国の社会保障制度は、様々な悪影響を受け続けている。その悪影響は、短期的および長期的要因からくる多様な影響と衝撃のゆえに均一ではない。

全体として、これらの要因は、社会保障制度の財政的健全性に悪影響を及ぼし、制度目標の完全達成をますます困難なものにしている。その対処のため、財政改革が財政緊縮策の一環として実施された。財政緊縮策は、ある場合は欧州連合財政安定化の条件を満たすための要求、またはより一般的な意味で市場圧力に応じて国家債務レベルを引き下げるための要求によって余儀なくされたものである。その財政改革により、社会保障制度の役割および十分な給付の提供に対して国民の期待が揺るがってしまった。

危機が社会保障機関に及ぼした影響は、次の 2 つの異なった形で現れている。第 1 に、多くの社会保障機関にとって、ここ最近では、たとえば、人口の高齢化、年金給付、医療および長期介護の費用の増加、労働者の技能と事業主の労働力需要とのミスマッチ、家族構造の変化などの長期的問題と結び付いた短期財政問題が悪化している。

第 2 に、社会保障機関は、国民のニーズの変化および良質な公的サービスへの期待の増大に対応するために、多くの場合、革新的な方法によって、運営方法の適応や転換を図らなければならなくなつた。それどころか、現在の困難な環境は、むしろ建設的な意味合いで、社会保障機関に自らの業績を再評価するよう促している。多くの社会保障機関が、新しい政策、組織上の課題に加え、貧困、社会不安定および移動性を高めつつある労働者や移住者のニーズに対処することへの要求の高まりに直面しているが、その一方で今財政の財布のひもをきつく絞められた状態にある。とはいって、その全体の結論としてのメッセージは、さらなる変革が必要だということである。ここで取り組むべき問題は、社会保障制度の役割と目的をどのようなものに変えるべきかという問題である。そして、より重要なことは、それを効率的かつ効果的に達成するにはどうすればよいかという問題である。

雇用と早期の積極的介入のさらなる重視

重大な関心事項は失業である。欧州諸国の中では、一方において高水準を保った長期失業率に直面し、他方において前例のない水準の、一部には破滅的な高水準の若年者失業に直面している。この危機により、この長期的な構造問題はさらに悪化した。しかし、そうした中、成功につながる対応も生まれている。すなわち、社会保障制度は、他機関との協力を強め、包括的な対応をするようにしている。その対応は、経済不安からの保護を与えることに加え、雇用維持支援および職業訓練の積極的かつ予防的取組を考慮することである。

勤労者世帯の支援と権利拡大を図る社会保障機関および政策決定者による積極的対応は、欧州地域の多くの諸国で女性の労働参加率を増加させることに寄与した。パートタイム労働および仕事と生活のバランスの改善を奨励し助長するこ

により、労働者のその他の要求も尊重しつつ社会保障制度の持続可能性もサポートする広範な雇用目標を推進することができる。

「無償の」生産活動を支援する社会保障制度

無償の介護活動従事者を支援するため、ガーンジー、アイルランド、ジャージー、マルタ、ノルウェーおよび英国の老齢年金制度は、年金給付計算で使用される年平均拠出額の計算上、所定の介護期間について年金制度への拠出を付与するか、またはそうした期間を平均収入の計算から除外する旨を規定している。ドイツのように、幼児の両親の復職を促進・助長するために保育施設を拡張する施策は、仕事と生活のバランスの確保のための選択を支援するさらなる積極的方策に他ならない。

最近の実績は、社会保障の給付およびサービスは、リスク事象に反応してなされる単なる事後的な対応ではないことを明確に示している。社会保障制度は、事前の積極的で予防的な役割も同様に担っている。現在得られている認識は、これらの役割のすべてが今よりもっと重視されて、より均衡のとれた効果的な仕方で遂行される必要があるということである。

皮肉なことに、こうした認識は、一部の国で景気後退により財政支出、とりわけ予防策への支出がまさに削減されようとしている時期に得られた。この削減は、たとえば労働安全衛生に悪影響を与える恐れがある。しかも、削減が労働の強度や圧力の増加と時を同じくして行われる可能性もある。その場合は、何らかの種類の災害の発生率の増加や労働者の心理社会的状況や福祉の悪化につながりかねない。それと一緒に、失業レベルの上昇のゆえに、労働者の側で、安全で健康的な労働条件を求める要求を表明することをためらうようになる恐れもある。

しかし、明らかに、予防的で積極的な介入のさらなる重視により、健康リスクや雇用関連リスクが低減される。それだけでなく、発生後でも事象の重大さや影響が減少するのは確実である。今、労働災害の予防、復職支援プログラム、健康な職場環境づくり、健康なライフスタイル支援などの関連で、こうした介入から、ISSA のいう「予防の報酬」といわれる測定可能な好影響が出ていた証拠が増加している。それは社会保障制度の保護的、積極的および予防的役割のより十分かつ首尾一貫した適用が、世に受け入れられることが増えていることを示している。

優れた社会保障運営：少ない財源で多くの成果をあげる

このところ、社会保障が果たした役割と達成した測定可能な目標に対する監視の目が厳しさを増している。それは現在の困難な経済情勢の自然な成り行きである。社会保障機関には、「少ない財源で多くの成果をあげる」必要があることに対して、より大きな注目が払われるようになった。それへの対応の具体的な例として、e サービスの利用、組織の再構築、連携の拡大、および(ときには)公的機関の統合が挙げられる。また、増加する移住者のニーズの充足を改善する目的で、異なる国との社会保障機関が連携する場合も増えている。

ユーラシア地域に居住する移住労働者のための社会保障

基本的に旧ソ連諸国で構成されるユーラシア地域では、人口のほぼ 10%に当たる 2,400 万人が外国生まれである。労働人口に移住労働者が占める割合は、それよりさらに大きい。カザフスタンでは、人口の約 21%が外国生まれである。ユーラシア諸国全体の外国生まれの移住者人口の 60%以上が生産年齢層(20-64 歳)である。アルメニアはその例外で 54%、ロシア連邦は 78%である。欧州地域の一部としてのこのユーラシア地域に居住する移住者のための社会保障の重要性は、2005 年に ISSA と国際年金社会基金協会(IAPSF)が共同で発表した「移住労働者およびグローバル化の社会的保護宣言」(Declaration on Social Protection of Migrant Labour and Globalization)によって初めて脚光を当てられた。2012 年 5 月には、「ユーラシア地域の移住労働者のための社会保障に関する枠組みガイダンス文書」(Framework Guidance Document on Social Security for migrant workers in Eurasia)が発表された。この文書は、移住労働者への社会保障の適用拡大のために必要な原則とガイドラインを定義している。

1 つの要素として、社会保障機関の e サービス導入への動きは、社会保障サービスの実施の効果と効率の向上の余地を拡大するとともに、社会保障制度利用者の権利拡大に資する可能性がある。とはいえ、ウェブベースのサービスの戦略的開発に当たっては、欧州でさえ、個人のインターネットアクセスは一般的というにはほど遠いという現実とバランスをとらなければならない。留意すべきことは、依然として伝統的な通信経路が最脆弱層も含む制度利用者にとっての優先的選択肢である場合が多いことである。

良質のサービスを提供し、かつそれに関する国民の増大する期待に応える努力の支えとする目的として、より大きな努力が国民の権利拡大と国民への情報周知の改善に注がれるようになった。こうした施策は、暗黙のうちに、官民の間のリスク負担の再均衡化を反映している。また、ライフサイクルを通じたリスク管理について個人が担う責任を大きくすることの必要性も反映している。国民の権利拡大を図るに当たっての課題は、すべての必要情報が提供されるよう確保することと、社会保障制度を、適切に整備されたサービス実施プラットフォームを利用してすべての国民にとって、常にアクセス可能なよう確保することである。そして、そのプラットフォームは、すべての利用者の必要に応えるものでなければならない。また、改善された情報を提供することは、社会保障機関職員にも権限拡大の機会を与えて、サービス実施に好影響を与える。

欧州の社会保障の現状

欧州地域諸国の状況はもともと多様であるが、とりわけ 2010 年以降は、域内諸国の間で経済市場成果や労働市場成果に一層顕著なばらつきが生じている。たとえば、失業率、とりわけ若年者失業率に諸国間で大きなばらつきがあるが、この問題への対処に成功したと認められる政策アプローチは、多くの政策部門にまたがるしばしば長期となる諸介入の広範な組み合わせを反映したアプローチである。そのため、地域全体としては、諸国間の政治、人口動態、経済、社会および

文化の違いが問題になってくる。しかし、それにもかかわらず、次の 4 つの共通の行動テーマが欧州地域の諸社会保障機関による現在進行中の行動を下支えしている：

1. 世界金融危機の多くの直接の社会的および経済的悪影響の緩和に寄与することにおいて実効性を証明した社会保障制度は、引き続き「衝撃吸収装置」としての役割を果たすことが期待される。今、この役割を持続可能かつ効果的に果たす能力を守るために、多くの欧州社会保障制度の改革が進行中または構想中である。
2. 社会保障制度は、若年失業者等の危機の影響を最も強く受けた者に傾注することにより、人材の保護に資するだけでなく、将来の人材開発投資の道筋も整備することができる。また、社会保障制度は、常に社会的排除の悪影響に対処することにより社会的結束の強化に資することができる。ここで要求されるのは、異なる社会階層が、職場環境と非職場環境の両方で直面する多くの複雑な問題へのより個々に見合ったアプローチである。
3. 従来の保護的な社会保障給付およびサービスと組み合わせるべき適切な積極的、予防的施策を導入して、早期介入に一層重点を移すことにより、悪影響のリスクの予防と緩和が促進されることが期待される。そうした施策は、資源への短期投資を必要とするものの、労働者、事業主、社会保障制度および社会のために長期にわたる数値化できるプラスの見返りをもたらすことを示す証拠が生まれている。
4. 社会保障機関が、優れた社会保障運営の達成を目指して運営方法の再検討へと動く中で、最先端の情報通信技術(ICT)の適切な使用は、サービス実施の質を高め、かつ被保険者およびその他の国民が情報を得る環境を改善するための 1 つの方法と認められる。

将来の見通し

欧州の社会保障制度が今直面している課題の多くは、この先も予測可能な期間中は未解決で残るように思われる。財政緊縮も引き続き欧州地域の社会保障機関の上に重くのしかかるだろう。さらに、構造的雇用問題や人口高齢化は、個々に見合った行政的および管理的対応を含む適切な改革を必要とする。それは、報酬の有無に関わらずいろいろな活動に積極的に参加できるようサポートを求めている者への対応が含まれる。とはいえ、欧州地域から得られる証拠が示すところによれば、域内の社会保障機関は、これらの課題に適切に対応できるようますますよく準備され、かつ効果的に運営されている。また、他の利害関係者からの協力、国民と政治からの広範なサポートも得て活動している。これらの実情を踏まえると、欧州の持続可能な包括的社会保障制度の確固たる伝統は守られるに違いないという、熟慮を踏まえたうえでの楽観的な見通しができる。

参考図書

「欧州：包括的社会保障制度の持続可能性を強化する」
ISSA(ジュネーブ) 2013 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: issacomm@ilo.org
www.issa.int