



ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 10



社会保障制度：危機に対応する

社会保障制度は昨今の金融経済危機によって悪影響を受けた。財務ポートフォリオは低迷するマーケットと運用成績の赤字で弱体化している。失業により保険料収入がますます減る一方、給付支出が増加した。にもかかわらず、多くの政府は危機の影響を弱めるための極めて重要な政策ツールとして、社会保障制度に飛びついた。危機によって提起された課題は、社会保障制度の強さに注目させ、かくして世界中で社会保障の積極的推進を支持する議論を活発化させた。最近の証拠に基づき、このソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、社会保障制度の設計と調整をより高める必要があり、かつ危機の際にもたらされる社会的経済的課題により効果的に対応するために広範囲に及ぶ国内外の協力が必要であると論じている。

ISSA 事務総長 ハンス・ホルスト・コンコルスキー

危機の社会保障財政への影響

長期的には、現在の地球規模の危機は、多くの社会保障制度の役割と適用範囲の再評価につながる可能性がある。しかし、短期的には、多くの社会保障制度が財政均衡を維持するという課題に直面している。最近の国際社会保障協会(ISSA)が行った危機の社会保障基金への影響に関する調査は、多くの基金が資金運用で損失を被ったことを明らかにした。先進国において特にそうであった。いくつかの基金では、被った損失は投資所得の5年分とほぼ同じ、または基金の純資産価値の約25パーセントに上った。

当初の「サブプライム」危機が地球規模の大きな経済危機に発展したことにより、多くの国で失業率が上昇した。国際労働機関は、2009

本号は：

- ・ 危機の社会保障財政への影響を要約する。
- ・ 危機に対する各国の社会保障対応について報告する。
- ・ 年金基金が直面する課題をいくつか詳細に述べる。
- ・ 危機管理のエージェントとしての、社会保障制度の役割を考察する。

年末には失業者が世界で2億3,900万人に達すると予測している。2007年以降で言えば、約5,900万人の増加である。多くの社会保障制度にとって、失業の増大は保険料の収入を減らす一方、新たな給付請求を急増させた。

短期的から中期的に、社会保障に立ちはだかる財政課題がさらにある。例えば、個人消費を伸ばして経済活動を支援するための施策として、受給者への現金支給を強化するオプションや企業の拠出率を凍結または削減するというオプションも、社会保障プログラムの財政不均衡をもたらす可能性がある。懸念されるのは、広範な刺激策の一環として、これらの施策が社会保障にとって半永久的な財政負担になるかもしれないという点である。しかし、経済が以外に早く安定し回復するという希望はある。もちろん、社会保障にとって大きなリスクは、計上損失を出すことである。あと何年か先に給付の寛容さを制限することになりかねないからである。刻々と進化する状況において、人口の高齢化で社会保障支出が増大することが十分予想されるため、この問題は解決が非常に難しい。

年金の財源を確保する

1990年以降、多くの国が年金制度における事前積立の役割を増大させた。2008年、多くの基金の資産価値が急激に縮小し、多くの個人の将来退職所得見通しを危うくさせた。

社会保障基金の運用成績に関する最近のデータは、いくつかの社会保障基金が回復し始めたことを示している。しかしながら、基金が2008年に被った主要な損失を回収できるには、1半期の収益だけでは済まないということは繰り返して言うまでもない。

しかし、すべての基金が必ずしも同程度に損失を被ったわけではない。いくつかの国では、金融投資戦略はリスクが少なく安定的であることが証明された。これは国内の確定利付証券に焦点を当てた戦略で特に顕著である。ただし、平均収入は潜在的に他より低い可能性がある。例えば、メキシコとタイの年金基金は、2008年にそれぞれ7.46パーセントと9.40パーセントの収益を生み出した。

もうひとつの例はデンマークで、ある基金は2008年の投資に対して3.2パーセントという比較的低い損失を報告した。同基金は、それ以降、2009年の上半期に3パーセントのプラス結果を報告した。

デンマーク基金の投資アプローチは、そのガバナンス規則と能力によって特徴付けられる。注目すべき要素が3つある。

- 負債を個別のポートフォリオに分散することによる、リターンの蓋然性が認められないリスクの回避。
- 投資ポートフォリオのアグレッシブな再配分と多様化を用いた積極的なポートフォリオ管理。
- 危機の影響を予想し、ひいては潜在的損失を制限する目的で、制度の脆弱性をテストするために妥当な高いリスクを取るシナリオを実行すること。

改善の兆しは見られるものの、先進諸国における株式価値の急激な縮小(2008年の場合は平均23パーセントの下落)と、政策誘導による金利の劇的低下は、退職後所得の多くを私的年金制度に大きく依存するつもりである現在および将来の退職者の財政的不安定を増大させた。政府によっては最低年金の支給を保証しているところもあるが、財政的不安定は私的年金制度の加入者が被るリスクの程度について懸念をもたらした。

私的年金制度が直面する問題に対応して、いくつかの公的年金制度は危機と人口高齢化に起因する増大する財政課題に注意を向けているが、同時により高い給付を支給するよう政治的圧力を受けている。

社会保障制度の設計を改善する

現在の危機により、多くの社会保障制度の財務状態が試された。それでもなお、危機の影響を分析したところ、社会保障制度の設計を改善するための6つのポイントが見えてきた。

- 危機は年金制度の長所と短所をいくつか浮き彫りにした。特に、適切な給付の財源として、金融市場の投資からの一貫した高い収益見込みに依存する、制度が直面する課題があった。
- 危機は、個人と国との間で、および賦課方式と完全積立方式との間で、リスク分担を適切に均衡させる必要性を際立たせた。
- 危機は、社会保障基金を投資するにあたって、適切な資産分配とはどういうものか疑問を呈した。
- 危機は、危機発生シナリオに柔軟かつ迅速に反応する能力をもった社会的保護プログラムを事前に設計する重要性を強調した。
- 危機は、適切かつ効率的な規制、監督、投資政策の必要性を改めて示した。
- 危機は、多くの発展途上国では失業保険給付の支給が不十分であるか、または存在していないことを浮き彫りにした。

国家復興計画における社会保障の役割

金融危機は多くの社会保障プログラムの財政状態を弱体化させたが、所得代替メカニズムとして、また景気後退への対応を助ける政策ツールとして、社会保障制度が果たす重要な役割を際立たせた。失業の増大、送金所得レベルの低下および貧困率の上昇の影響を緩和

することを狙いとして、各国は社会保障運営機関の重要な実施能力を認めてこれを開発した。具体的には、地方事務所を通じて各世帯に手を差し伸べる能力や、最も弱い立場にいる者か失業者であるかを問わず、様々な人口集団に素早く財源を届ける能力が含まれる。

需要全体を刺激し雇用創出を支援する努力に加えて、政策立案者は、社会保障制度が個人所得と世帯所得を平準化するパワフルな手段を提供することを認識している。計画と調整に時間がかかる公共インフラに対する規模の大きい投資とは違って、現金給付はほとんど遅れることなく支給することができる。このことは、重要で緊急かつ継続した家計消費ニーズをもつ受給者集団にとって重要なポイントである。

多くの国において、危機前には社会保障制度の伝統的な適用範囲であったものを大きく超える政策目標を追求するために、危機は、社会保障制度を使った革新へと政策立案者を導いた。

今回の危機の間に、広範囲の社会保障政策対応が実施されているのが観察された。その多くが「2009年 ISSA 危機発生時の社会保障に関するセミナー：影響、課題および対応策」で発表（Box 1）に示されている。

政策対応の設計にあたって、これらの政策（危機的状況において一時的救済を目的とした政策）が、意図しない望ましくない永続的な副作用をもっていないかどうか、多くの国が検討した。労働者を失業のままにしている気にさせてしまわないだろうか。企業を、離職すれば老齢給付や障害給付の受給資格が得られるようになる労働者を解雇する気にさせてしまわないだろうか。あるいは、これらの政策は、人口高齢化の可能性によってすでに脅威を受けている社会保障制度の長期財政的弱点をさらに悪化させないだろうか。結果として、オーストラリアとポルトガルなどのいくつかの国は、永久的失業者または経済活動不活発者グループの出現を回避するための対応策を積極的に構築しようとしている。

年金または失業保険プログラムの適用が限られている国では、危機は、経済的ショックを和らげることと世帯に所得を提供することの両面において、社会保障提供の価値を実証した。意義深いことに、これらは、ISSA の

ダイナミックな社会保障という概念枠組みの一部として優先される主要な役割である。一般的にこの枠組みは、保護の提供、予防の奨励、リハビリテーションおよび再統合の積極的支援を、社会的に包括的かつ経済的に生産的な社会の実現に貢献するような方法で進める、社会保障制度の開発の促進を図ろうとするものである。

実績を調査する

ここ数ヶ月を振り返ってみると、危機管理のエージェントとして選ばれた社会保障制度の役割について重要な教訓をいくつか引き出すことができる。

- ・ 社会保障制度は、危機「脱出戦略」の重要な構成要素であり、需要全体を刺激し、社会的一体性をより上手く保証することによって、とりわけ最も弱い立場にある者に十分な保護を提供することによって、経済を再活性化できる政策措置を提供することが示された。
- ・ 社会保障の政策対応は、インセンティブをゆがめることなく、社会保障給付への長期依存を生み出すこともない積極的な労働市場政策と組み合わせられるべきである。
- ・ 財政損失は、公的社会保障制度および私的年金制度の将来の課題に立ち向かう財政能力を弱めた。このことは、特に基礎的な社会安全網の保証において、政府を潜在的に新たな財政危機に曝した。その結果として、特に受容可能な投資戦略に関して、私的年金制度の規制とガバナンスを再考する必要がある。
- ・ 公的社会保障プログラムと私的年金制度の設計は、世帯を金融市場リスクに過度に曝すものであってはならない。十分な社会保障を提供する国の責任は、民間部門に委託することができない。
- ・ 社会保障政策対応は、社会保障プログラムの財政の持続可能性を確保する長期展望に基づいて構築されるべきである。
- ・ 社会保障運営組織は、リスク管理の全体的展望を持って運営されなければならない。
- ・ 財政状態が堅調な国は、当然のことながら、税収を財源とする社会扶助イニシアチブを含め、財政を刺激することができた。究極的に、リスクを軽減し、弱者を守り、最低限でも万人のための基礎社会保障を確保するうえで、国家の役割は不可欠である。

各国の金融危機対応

オーストラリア: 老齢退職金積立金、社会的住宅供給、ジョブファンドへのアクセス拡大を促進することによって社会的保護を拡大した。長期依存の問題に対処するため、一時解雇された見習/訓練生を対象に技能訓練パッケージを提供する。余剰労働者に緊急支援を行う。

ブラジル: 失業給付を深刻な影響を受けた部門へ拡大した。レイオフ規則を変更し、解雇された労働者に対して訓練を行う。最低賃金調整と CPI の年次調整を加速した。ポルサ・ファミリア・プログラムに基づく支給を増額した。受

給者の銀行融資へのアクセスを増やした。地域の社会保障事務所の数を増やした。

カナダ:一般的に雇用保険が適用されない者を含め、労働者のスキルを上げるための長期訓練プログラムへの追加資金供給を認めた。失業給付の支給期間とワークシェアリング協定の期間を延長した。事業主の倒産によって影響を受けた労働者対象の離職手当および解雇手当をカバーするために、賃金所得者保護プログラムを拡大した。見習いプログラムを強化した。

チリ:一部の労働者に連帯基金から追加給付を支給する。失業者への適用を拡大した。若者の雇用を刺激するための追加的インセンティブを策定した。失業者を支援するためのプログラムを強化した。家族給付受給者に追加補助を提供する。

スウェーデン:失業者のための職業紹介所の財源を増やした(仕事の指導、訓練、スキル開発)。失業者を1年以上雇っている事業主に追加補償を行う。失業保険の資格条件を一時的に緩和する。

アメリカ合衆国:2009年復興再投資法は、2008年11月から2009年1月までの月に社会保障給付および補足社会所得給付を受給する資格のあった個人に、250米ドルの一回限りの支給を定めた。危機によって生じた追加業務を処理する目的に、政府の景気浮揚策から5億米ドルが利用可能となった。

ロシア連邦:政府は2009年に平均月額社会年金を増額することを約束した。連邦予算は雇用を安定させるために437億ルーブルを追加計上した。最高失業給付は、2009年に50パーセント増額された。一時解雇労働者の就職競争力を改善するための施策が導入された。

前を見据える

危機とそれに対する政策対応の特徴は、国の社会政策目的とマクロ経済目標の実現における社会保障運営組織の重要な役割を際立たせた。社会保障運営組織は政府内で特別な隙間に位置することが多い。一般市民との近接性は、社会保障組織を、給付のみならずサービスや情報も提供する理想的な手段にする。そのデータベースは、何が可能であるかについて情報を与えることによって、政策の策定に関して政策立案者を手助けする。社会保障運営組織は政策の実施主体であり、実際に施行される政策が意図したとおりであるか、違っているかを決定する。かかる政策イニシアチブについての知識や学んだ教訓を普及させることは、恐らく有益だろう。この目的を達成するため、社会保障が果す重要な社会的役割をさらに促進するうえで必要な政治的意思を育成するという目的をもって、ISSAは社会保障運営組織と政策立案者が話し合うことができるユニークなフォーラムを構成している。

したがって、政策の策定、とりわけ危機における政策の策定において社会保障運営組織に依存する政府に対しては、言うべきことがたくさんある。国際組織(国際開発金融機関と国連機関)はその仕事のなかでこの協力関係を育むべきである。そして、そのような協力関係はISSAと世界中の会員組織の間でも等しく不可欠である。

参考図書

- 1 ISSA調査「財政危機への社会保障の対応」ISSA. 2009. ISSA survey: Social security responses to the financial crisis. Geneva, International Social Security Association. Available at <http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis>.
- 2 ILO「世界の雇用の動向」ILO. 2009. Global employment trends - Update. Geneva, International Labour Organization. Available at <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.
- 3 ISSA セミナー「危機における社会保障への影響、課題、対応」ISSA. 2009. Seminar on social security in times of crisis: Impact, challenges and responses. Geneva, International Social Security Association. Available at <http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>.

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