

1980年代の社会政策に関する会議
〔Conference on Social Policies in the 1980s (略称CSP80s) 〕
OECD-Paris

(1980年10月20-23日)

大 谷 泰 夫

(厚生省大臣官房企画室主査)

§ 序

西側先進諸国における社会政策は、現在大きな転機にさしかかっている。高度経済成長に支えられて、1960年代は完全雇用の達成とともに社会政策も急速に充実された。しかし、石油ショックを契機として、各国は経済不振に陥り、財政もそれまでのペースで公共支出を伸ばし続けることが困難となった。その一方で社会政策に関わる支出は経済不振とはあたかも無関係のごとく急激な勢いで伸び続けた。好調なスタートを切った1970年代の社会政策は、その深刻な反省とともに幕を閉じるに至ったといえよう。そこで1980年代を迎えるにあたり、社会政策に関しても単に過去の延長に止まらない政策的対応が必要となっているという基本認識の下に、OECDは今後10年間の経済展望及び社会変動の展望を探るために、国際的かつ学際的な会議を主催した。

社会政策の到達段階は西側先進諸国内にあっても各国別に違いを見せており、ここでのすべての議論が日本と直接に関係するわけではない。しかし、そこでの議論の多くが日本の今後の社会政策の運営に示唆するところが大きいと思われるので、OECD

D事務局職員としての立場で、この会議の成果を日本の関係者に御紹介したい。

〔目次〕

- (1) OECDに関する若干の紹介
- (2) OECDにおける社会政策の位置づけ
- (3) CSP80s開催までの経緯
- (4) 目的
- (5) 出席者など
- (6) 議事進行の状況
- (7) 議事要旨
- (8) 総括

1. OECDに関する若干の紹介

会議の中味へ入る前にOECDそのものを若干紹介しておく必要がある。特に経済貿易などの分野ではOECDはなじみが深いものの、社会政策の分野ではOECDの名前はあまりポピュラーとはいえない。この会議の本質を把握するうえで、この組織全体に対する理解が不可欠であり、敢えてこの項を設けた。

OECDとは、日本語では経済開発協力機構と呼ばれており、正式名はOrganization for Economic Co-operation and Developmentである。これはパリに本部

を置き、1961年成立、日本の加盟は1964年である。加盟国は主に西側先進諸国24カ国であり、ユーゴスラビアがオブザーバーとして名を連ねている。その目的とするところは大きく分けると、「経済成長」、「発展途上国援助」および「自由貿易の拡大」の3つである。その意義は、各加盟国の閣僚、高級官僚および専門家等が、各国の経済および社会政策に関して意見や情報を交換するための会合の場所であり、このような過程を通じて国際世論の形成に寄与しようとする組織と言えよう。ILOやWHOのような国連関係機関と異なり、西側先進工業国政府より成る協議体であり、東西問題および南北問題においてもほぼ似通った立場にある国の集合体である。従って、基本的には条約等により相互を拘束し合うような意図は薄く、一言で表現するならばOECDは現代的な国際政策フォーラムのようなものと考えられる。

2. OECDにおける社会政策の位置づけ

(1) 全体の中の位置づけ

OECDの名称からは社会政策というテーマは連想しにくいものではないかと思われる。事実、その主たる活動分野は経済問題であり、社会政策分野におけるこれまでの成果が満足すべきものであったとは言えない。社会政策を所掌する委員会は労働力社会問題委員会(Manpower and Social Affairs Committee)と呼ばれ、これはOECD創立時以来の古いものである。しかし、ここでの活動はOECD創立当時の事情等を

反映して、雇用問題が主として扱われてきた。その結果、社会政策はもっぱら労働雇用問題の検討に役立つ範囲で取り上げられてきた。それ以外には、財政に占める社会政策関連支出の重要性の増大とその急激な伸びなどを反映して、近年ではこれが経済的関心に基いて取り上げられることが多くなってきたことは注目される。同委員会には所得移転問題を専門に扱う作業部会もあり、所得移転という見地からこれまで年金・失業補償等に関する三つの報告書も公表されているが、この作業部会は現在ではその目的をほぼ完了して休眠状態にあり、改組待ちの段階にあると言ってよい。

以上の説明のとおり、OECDにおける社会政策はこれまでは主に他の政策検討の従属部分として取り上げられてきたと言っても過言ではない。その数少ない例外として「総合社会政策」というテーマのプロジェクトが1977年以来続いており、ここでは社会政策が検討の主役を占めてはいるが、最終的には特定加盟国の協力にもかかわらず、OECDにおける社会政策論議の潮流を大きく変えるに至らぬまま終結に近づいていると言えよう。結局、今回のCSP80sは、OECDにおいて社会政策が初めて真正面から取り上げられ、かつこれが各国ハイ・レベルの政府代表により検討されたという点で、極めてエポック・メイキングな出来事であったと見做しうる。その背景的理解として妥当な線は、CSP80sにおいてはこれまでのOECDにお

ける作業実績が生かされてはいたものの、この会議をOECD社会政策検討の集大成として考えるのは正しくなく、むしろこれを以って今後のOECD活動の出発点と見做すのが正しい理解であろう。

(2) 社会政策の定義の問題

この問題にはあまり完全な答は用意されていないようである。一般に欧州、米国等々においても社会政策、社会保障、社会福祉などの用語法が統一かつ厳密に使用されてはおらず、概して議論の目的に応じて適宜使い分けられているのではないかと思われる。ここでの社会政策の定義としては、大きく2つの使い方に分かれている模様である。1つは最広義にこれを捉える場合で、経済政策と社会政策を対置して説明する時などがこれにあたる。その場合は社会政策の中には労働雇用、教育、地方自治などの諸政策領域も包含されている。もう一方の定義は、現在の厚生省の所管対象に極めて近い範囲の狭義の定義として使う場合で、福祉、衛生、家庭などを政策の対象とした定義である。いずれの場合をとっても、一般に理解されている社会保障とか福祉といった概念よりはかなり広いものである。無論、これらの定義は論者や論旨においてかなり多様に変化して使われているので、厳密にはその都度文脈の中で社会政策の意味を読み取ってゆく以外に方法はないであろう。

3. CSP80s 開催までの経緯

会議開催までの経緯を知るにあたっては、まずこれが事務局の主唱に加盟各国が賛同して開催に至ったものであるという点に注意を払わねばならない。OECDのプロジェクトにはだいたい2つのタイプがあり、ひとつは特定加盟国の主導によりスタートするもの、もうひとつは事務局が各国の希望を先取りしてスタートするものである。時に両者を区別し難いものも見られるが、一般にリーダーシップをとる側の意向がプロジェクトの方向に大きな影響を持つことになるので、そのリーダーシップの所在を最初に確かめておく意義は大きい。このCSP80sに関する限り、特定加盟国の強い働きかけがあって開催に至ったという話は聞いていない。むしろ、これを聞きたいと考えたのはOECD事務局(社会労働教育局)の側であったと思われる。その理由は2の(1)で述べた内容、既ちOECDにおいては社会政策問題はこれまで十分に正面から取り上げられてこなかったという事実に関係する。仮に事務局サイドが社会政策問題を陽の当たる場所に引き出そうとしても、これは各加盟国政府代表より成る労働力社会問題委員会の承認が必要である。しかし、現在の同委員会出席者は殆どが各国労働省関係者であることが災いして、この委員会は社会政策には関心が薄い。そこで事務局(社会労働教育局)としては、OECDが今後社会政策分野の仕事を拡大させる場合に各国の政府がどの程度の関心と協力を示すかを知りたいという意向があったため、同委員会以外で各国の社会政府担当高官を直接にOECDに招いて、その反応を確かめるとい

う意図を抱いてこの会議を企画したというのが会議開催の重要な動機のようなものである。また、それに加えて、社会政策を論じる時に経済政策的配慮は不可欠であるため、事務局（社会労働教育局）は各国経済政策所管省庁幹部の出席も強く希望していた点も重要である。

この通り、CSP 80sの開催はOECD事務局の希望に端を発しているのが、これがこの会議の性質に与えた影響は次に述べるようなものであろう。事務局としては、これから社会政策関連の活動を拡充するために、その手はじめとして各国政府の関心の深いテーマを探る必要があった。この会議はその格好の機会であり、何よりも、これまでコンタクトがありとれなかった各国社会政策担当省庁とも直接連絡をとることができる点は大きな利点であった。従って事務局は会議の議論の領域を出来るだけ広く定め、あらゆる角度から自由な議論を展開し、その中から各国の共通な関心事や緊要な検討課題を見つけ出すという方法を採用することとした。議論の展開、問題点の指摘、検討課題の提起を担ったのは各国の学者等の専門家であり、経済や社会問題を中心とした広い分野の専門家が会議の一年以上前から事務局の依頼テーマに基づき会議用の論文を準備した。会議当日は、この専門家の議論に触発されて、各国が実務的立場に立って適宜発言し、その発言を通じて事務局はOECD加盟国全体としての検討課題の優先順位を模索するといったスタイルが考えられた。当然、議論の性質もアカデミックな色彩が強くなり、形式的に

は各国専門家、政府高官による比較的自由的意見交換という会議になった。要するに、最初から結論めいたものを導き出す予定もなく、議論の方向性を拘束する意図もなく、もち論共同コミュニケなども必要としていなかったとあってよい。より自由である事を是として、議論の踊るにまかせた会議であったと言っても言い過ぎではないであろう。政府間国際会議は条約審議などのように常に結論までなんとかして持ってゆくものだった先入観はここでは全く異質のものであった。こうした会議の性質は、すでに述べたとおり、事務局が何故にこの会議を欲したかという点さえ理解していれば正しく評価できるものと思われる。決して無用のアカデミズムでもなければ、不可解でもない。無論、結論の出ないことがすぐ無駄という評価に短絡することもなくなると思われる。この会議自体がOECDにおける“過程”そのものであった。

経緯としてどうしても見逃すことのできない点をもうひとつつけ加えたい。ここで述べた指摘、すなわちCSP 80sはOECD事務局主導で始まり、その議事も事務局の希望通りの形で進行したという指摘が事実であったとしても、もしも各国政府がそれに賛同していなければ何も始まらなかったであろう。会議終了まではあたかもお客様のごとくであったが、各国政府は機構のうえでOECDの意思決定主体である。その各国がOECD事務局の呼びかけに応じて積極的に会議に参加し、特に9人という閣僚級出席者を見たという事実は、加盟各国の会議に対するなみなみならぬ関心の

表われと見られる。社会政策が再検討，再構築の重要な時期にあるという政策的要請が厳然として存在していたからこそ，これほどの各国の関心と呼んだのである。この危機感が単なる学問的警告の段階に止っていたのならば，各国はそう簡単には話に乗ってこなかったという時代認識がまず大前提に据えられねばならないと思われる。

1980年代に入った西側先進諸国においては，その多くの国において社会政策が経済社会の変化を前にして一大転換期にさしかかっている。その各国の強い政策的関心めがけて，活動の拡充をめざすOECD事務局がアドバルーンを上げたというのがCSP80sの端的な経緯説明であろう。

4. 目的

会議の目的は，OECD事務総長の冒頭演説の中に集約されているので，ここではそれを紹介することで説明に代えたい。

「20世紀後半の歴史が書きしるされるとき，OECD加盟国が1950年代および1960年において完全雇用と福祉国家を作り遂げたという事実は，ひとえに経済政策と社会政策の適切な組み合わせの成果であったとして讃えられるに違いない。1970年代に入り経済が停滞し，これが完全雇用と福祉国家の達成という二つの目標を大きな混迷に導いた。1980年代においては，経済・社会両面の進歩は民主社会における同一プロセスの一部であるという信念を再び築き上げることが私達の経済社会体制には不可欠である。

大部分の公的活動には社会的および経済

の側面が共存する。例えば，増税は労働意欲，貯蓄性向，投資意欲に影響するのみならず所得分配にも影響を与えるものである。例えば両親が働きに出られるように託児施設を供給することは，労働力供給に変化を及ぼすだけでなく，家庭生活にも重大な影響を与える。このように，社会と経済はほどき難いほど密接にからみあっている。これからのチャレンジは，社会が求めているものを最も効果的に達成できるように公共政策を調整することであり，その過程においては近視眼的視野や有効性欠如によって真の社会的目的がとり残されるようなことがあってはならない。

〔現在の経済的社会的制約〕

私達が手にすることができる真の社会的進歩は経済的資力による制約をうける。社会的目標の達成方法がその資力を生み出す経済システム自身を阻害するようなことは許されまい。私達は，市民や消費者のひとりひとりがその財を目的に合わせて概ね意のままに配分できるという絶対的権能を有することを原則としている社会の中に暮らしている。私達が次のような制約を無視すれば誤りに陥るであろう。第1の制約は，長期と短期あるいは今の世代と次の世代の間に生ずるトレード・オフの問題である。経済的に言えば，これは現在の消費と将来への投資のバランスをとることを意味している。現状にあてはめれば，経済再構築，生産性向上，石油依存度減少という目的の投資需要の増大を前にして，これは重大問題である。第2の制約は，いわゆる社会政策の“副作用”という問題である。現在の複雑な財政

支出のいくつかのものは、当初の意図をはるかに越えたところで社会経済に影響を与えている。社会保障の財源として賃金に課税することは当然に労働コストの増大を招く。それが、同時に個人営業と企業間のコストパターンを変え、また一方で労働と他の生産要素間のコストパターンを変える。その変化がまた資源分配や生産消費構造の姿に重大な影響を与える。これらの“副作用”のうちいくつかは、経済効率の面から見れば、好ましからぬものであるという可能性は否めない。第3の制約は、個々の市民や消費者の転変する欲求や指向に対応してゆく必要性の問題に関するものである。福祉国家は受給される側の人々がより一層の均一化を求めて争う場と化した。もし資源に対する需要の総額がインフレを起こさぬ範囲で決定されるべきものであるならば、これらのエスカレートする欲求もコントロールされねばなるまい。

これらの制約から次の2つの結論が導かれよう。

- (1)福祉国家の維持のための最良策はその本質的な目的と限界を厳格にわきまえていることである。
- (2)私達は、社会政策が効率よく新しい社会的ニーズや指向に対応してゆけるように、そのシステムを再設計せねばならない。

〔福祉国家の役割と限界〕

福祉国家の第一義的機能は、すべての市民を対象に、社会的リスクからのミニマムレベルの保護を保障することである。しかし適当なミニマムの定義についてはおおいに

議論の余地がある。そのレベルを政治的決断する場合、これが成長や豊かさという概念に影響を受けているという事は理解に難くない。政府予算に対して集団の力を以てする諸要求は徐々に生活のすべての側面をカバーするようになってきた。すなわち、それは妊娠・出産から始まり教育、職業、所得保護、退職から死に至るまでを含んでいる。このような要求は、農民、若者、労働組合、就業未就業女性、大小企業など社会のすべての集団において身近なものとなった。特定集団の利益が危機にさらされたり拡張を図られたりする時には、いついかなる場合も政府の介入を求める声がある。そのうえ、それらの殆どの要求をカバーすることが、各国において不必要にコスト増を招き再分配効果を減殺してきた。

第二次世界大戦以来達成されてきた個人の社会的保護は歴史的な社会進歩であるという事実を否定する人はまずあるまい。しかし、維持してゆくことが困難なほどにこれをエスカレートさせて、その危機を招きよせるようなことがあってはならない。

- (1)適正な労働所得は幸福の根本的基礎であるという原則を私達は堅持し続ける。
- (2)国家は、民主主義社会における国民の意志に応じて、市場原理のみによらず財政システムを通じて、より平等な所得の分配を達成するという明確な責任を持っている。
- (3)国家は失業、疾病、不具、老齢等の社会的リスクからの主たる保護者であり続けねばならない。これがいわゆる“社会保障”である。

(4)弱い立場にあるグループの人々に対しての所得移転にはさまざまな方法がある。例えば、国家、地方および市町村の手による直接的移転、賃借や交通などの消費者物価引き下げにつながる価格面の補助、また多様な方法の私的な連帯などがある。

しかし、これは経済的に効率よい方法で実現されねばならず、それぞれの時点における経済の流れをうまくとらえて進む必要がある。

(1)所得格差是正の手段としての税制の役割は実質賃金伸び率とは無関係に機能しうる。

(2)しかし、移転支出の在り方が経済成長の不安定と無縁であると見なされてはならない。要求が成長率とは無関係に政治的に決定される傾向があるにもかかわらず、財源は成長率、他の財政的要請、資源が費消される効率に依存している。移転に関する要求は恒常的に再検討されるべきである。

(3)政府は社会的目標達成のための異なった手段の福祉の効果効率を常に再検討に付す必要がある。

移転システムの複雑さの克服は、再分配面から見た結果が行政的負担および市場介入を正当化しうるような形で為されねばならない。社会的給付の範囲、水準、普遍性は福祉の効果の面から考えられるべきである。また、より平等な賃金構造、労働意欲および税による分配システムの負担の三者のバランスは政策事項として扱われるべきである。

以上のような臆しさを持って対処することが、現在の困難な経済状況の中にあっては、福祉国家の最善の防衛策である。

〔福祉社会を目指して〕

福祉国家にも限界が存在するということは社会の進歩に一時的猶予を与えることを意味するものでなく、むしろ次の二点の熟考を意図している。

(1)福祉国家は、もともとは貧困や社会的保護を取扱うために生まれたものであるが、社会的ニーズや個人の指向は、もはや福祉国家のみが福祉を担う唯一の主体ではないという形で変化しつつある。

(2)国民の社会政策に対する姿勢に明確な変化が見られる。

1960年代には、「生活の質」という概念に対する価値観の複雑な変化に伴い、変化する需要や指向というものが議論の主題となった。OECDにおいては、これが「社会的重要事項(Social Concerns)」の定義づけに発展し、それに対する進歩は現在多くのOECD諸国において「社会指標」を用いて計測されている。1974年から5年に起こった不況とそれに引き続く低経済成長および高失業率がきっかけとなって、社会における特定グループの人々において非常なる社会的犠牲が存在するという認識が広まった。それらのグループの人々が幾重にも重なる不利益の悪循環を断ち切るためには、特別の施策が必要となる。

これらのニーズに応えるためには、より選択的かつ重点的手段をとることが適当であろうし、これには異なる政府機関相互あ

るいは公私の組織相互の協力が必要である。本当の困難な点は公共支出の問題よりも、むしろ社会的サービスを必要とする特定グループの人々に対し、いかにして効果的にサービス提供の組織化を行うかという点にある。これは公共政策のあり方としては非常に大きくかつ複雑な変化である。それには、ビューロクラシーには本質的に達成し得ないものがあるという認識が含まれている。ビューロクラシーは平等実現の道具にはなりうるが、同情的な立場に立って機能することはあまりない。現在では、国家のビューロクラシーの増大を通じて平等化を図ろうとする誤った傾向がみられるが、そういう必然性は認めがたい。国家は私的主体を奨励したり規制したりあるいはこれと契約したりできるとともに、ガイドラインを設定し、ボランティア活動を誘導することができる。この場合、その成否は経営者労働組合、地方自治体、ボランティア団体および個人などのような社会の構成要素と国家との関わり方如何にかかっている。

以上の考察は現代の脱工業化社会にあって登場しつつある社会的ニーズや欲求の本質に沿ったものである。脱工業化社会においては、国家と私的活動の新しい関係が追求されねばならず、そこでは福祉の新たな担い手が育てられ、かつ個人個人の自己および他者に対する責任が強化されねばならない。“福祉社会（ウェルフェア・ソサエティー）”の出現が必然的かつ望ましいと言うのはこのような考えから発している。

現在のようにインフレとエネルギー不足

への対処に追いまわられている厳しい経済情勢にあって、社会福祉は一種のぜいたくだと見なす傾向があることに不思議はない。しかし私は、OECD諸国は然るべき水準にまでインフレなき経済成長を回復しうると確信している。そして同時に、私共はその目的とするところを厳しく見直すことによって“福祉国家”を保持し、また“福祉社会”目指して発展してゆくことが可能であると信じている。」

5. 出席者など

この会議における出席者は極めて広い分野から選ばれており、大きく分けると、九名の閣僚を含む各国政府高官、経済学者および社会学者、経営者側代表、労働組合代表、関連国際機関代表および事務局の六つのグループに区分できる。日本からは正式の代表として桑原労働事務次官、小金経企庁国民生活局長、金田厚生省審議官の三名がテーブルについて。

多数の出席者の全部をここで紹介する必要もないので、以下ではこの会議において事務局の依頼に基いて論文を発表した学者、専門家を中心的論者として掲げておくことにした。（氏名・論文題名の順）

- Terence Kelly “Social policies
（議題Ⅰ） in the 1980s; A
diagnosis”
- Maurice Peston “New paths for
（議題Ⅱ） socio-economic
policy”

論 文

- Per Schreiner (議題 II) "Social policies in the 1980s; Economic prospects and some implications for Social policies development "
- Berislav Sefer (議題 II) "The economic environment and Social policy of the OECD countries in the 1980s "
- Lester C.Thurow (議題 III) "Equity,efficiency, social justice and redistribution"
- P.Wilenski (議題 III) "Equity and efficiency in administrative reform "
- Bernard Cazes (議題 IV) "The welfare State;A double blind "
- Rudolph Klein (議題 IV) "Social policies in the eighties ; Value ,power and policies "
- Ernst E.Veselsky (議題 IV) "The changing economic and social determinations for the development of future social policy "
- Yves Chaignean (議題 V) "Work and Society in the 1980s "
- Francesco Forte (議題 V) "Labour supply trends,growth costraints and work sharing "
- Martin pfaff (議題 VI) "a comment on A.R.Dobell's social policy making in the 1980s;Elements and issues "
- Rodney Dobell (議題 VI) "Social policy making in the 1980s;Elements and issues "
- Nathan Glazer (議題 VI) "Roles and responsibilities in social policy "
- Yehezkel Dror (議題 VI) "Social policy in a period of decrement;A perspective on governments "
- Kjell Eide (議題 VI) "Breaking out of the traditional Social policy ghetto "

6. 議事進行の状況

議事は全部で七議題に分かれた，一議題あたり三時間が充てられた。各議題毎に，上に掲げた論文に対する評釈責任者が4～5名指名されており，まずはこの人々のコメントで議論がスタートした。次にこれに対する反論および補足などが論文執筆者自身により行われ，これで前半を終了。後半は前述の議論をもとにして，各国代表および学者陣が自由討論するというスタイルであった。

通常国際会議にありがちな各国のステートメントの読み上げなども殆どなく，非常に自由な議論が続いた。ここでは各国政府代表は内外の政治的影響も顧慮して比較的発言も控え目のように見受けられ，ペースは終始学者サイドの議論に支配されていたようであった。

また，経営者代表は徹底して，これ以上の福祉拡大は許容できないという発言を繰り返し，一方で労働組合代表が一貫して，施策の拡大よりも失業の改善を先にすべきだと主張し続けていた。これらが会議全体に与えたプレッシャーは見逃せないものであったと言えよう。

7. 議事要旨

議事は7つの半日セッションから成り，それぞれのセッションは各国の関連省庁の大臣等の議長の下で進行した。会議は五名の大臣級出席者のスピーチ，経営側代表および労働側代表のスピーチでスタートした。ここでは今後10年間を見渡して，社会政策がいかに困難な局面に立たされているか

が強調され，それぞれの関係者がこの会議に寄せる深い関心と期待が表明された。以後引き続き議論された議題の名前は次のとおりである。

- I 1980年代の社会政策の概観
- II 経済と社会政策の関係
- III 平等と効率
- IV 価値と指向の変化およびその影響
- V 労働，余暇および雇用
- VI 役割・責任に関する新しい展望
- VII 1980年代社会政策の創造と改革

以上の詳しい議事内容およびそこで配布された論文や資料は1981年前半には刊行される見込みであるが，ここでもその議事の要旨をお伝えすることにする。

〔社会政策の展望〕

1980年代の社会政策の見通しに関する議論は概ね次のようにまとめられる。

- ①OECD諸国においてはこれからも経済は低成長が継続する見込みであり，その中で社会政策が順調な拡大を続けることは望めない。
- ②失業問題を含め，難問の山積する雇用情勢や社会経済問題は，ここ10年間において政策担当者に対する最大の政策課題になるであろう。
- ③経済状況，人口構成および社会状況が刻々変化することの結果，1980年代においても社会保障に対する国民の要求は引き続き増すことが予想される。
- ④OECD諸国においては，個人および社会の福祉を確保するために必要なメカニズム作りについては，殆ど社会的政治的合意が見られない現状にある。

論

その議論中で支配的であった見解は、個人および社会の福祉をより確かなものにするためにも、社会政策をより広い視野から把え直す余地があるという点であった。

〔目的を達成する手段〕

最初に激しい議論が交わされたのは、厳しい経済環境にあって、このように広範囲に拡大された社会政策の対象をいかにすれば十分に処理してゆけるかであった。多くの出席者は、経済成長の改善を図ることが最も有効な方法であるという意見であった。しかし、より高度な経済成長が雇用を改善し、かつ公共支出に供するだけの新たな財源を生み出すということは広く支持されたものの、現在の政治経済状況を前提にすれば、本当に高度経済成長は再現しうるのかどうかの点については意見が分かれていた。またこれと同様に、政治的社会的コンセンサスが必要なことはほぼ全体の合意を得たものの、これが本当に実現可能か否かについては楽観論と悲観論に意見は分れた。例えば、一国のコンセンサス作りの過程においては、この実現はその国の政治構造によって困難性が大きく異なっており、利益団体の政治力の強弱やこれの要求に対応する政治制度の構造の違いにひどく左右されがちである。その中で想像されることとして、協調的民主主義を維持している福祉国家にあっては分権的な政治経済を有する国家よりはコンセンサス作りは容易であろうということ、また福祉的後進国の方が大衆的な巨大な要求に対する政治責任が軽い、場合によってはこの方が利益団体間の圧力の競合に苦しむ可能性も強いという2点が強

文

調された。

〔経済政策と社会政策の相互関係〕

もう一つの広範な議論を呼んだ論点は、経済政策と社会政策を協調統合させることが、その両者の政策対象のどの程度の範囲に影響を与えるか、そしてどの程度社会の福祉の向上に資するののかという点である。両者の協調統合が望ましいことは疑問の余地がなかったものの、その実現可能性およびどの程度まで両者の政策領域が統合されるべきかについてはかなり意見が分れた。その中心的な論点は、社会政策が経済成長に及ぼす悪影響をどの程度に見なすかであった。例えば、失業給付が労働意欲へ与える影響、労働者を雇用する際の多様な規制の影響、また、社会保険負担が労働賃金に賦課されることを通じて企業負担増を招き、賃金や物価へ影響を及ぼし、ひいては経営者の新規雇用意欲を阻害して失業増大の原因を作ることなどが、市場の機能を損ない社会の変革を妨げることの例証に用いられた。その一方で、労働条件の質的改善を目指して整備された社会政策が、労働能力の向上に寄与し、労働時間や労働条件に多大な柔軟性をもたらした点などが、社会政策がいかに経済状況の改善に貢献したかの例証として挙げられた。

また1980年代の社会政策を展望する際には、社会経済政策も国際的連携に考慮を払いつつ追求されることが重要であり、これを欠くことはむしろ危険でさえあるという事実が会議の中で終始強調されていた。

〔優先順位の問題〕

1980年代の社会政策については、次

の2点が最優先検討課題であることが全体の合意を得た。

①社会政策システムの効果および効率を高める方法を見出すこと。

②社会政策の対象範囲および目的をより明確に定めること。特に所得分配面からの検討を必要とする。

効果および効率に関する議論の焦点は、分権化および私的セクターの活用などの方策を中心に、現行システムの代替策を模索することにあつた。両方の方策とも社会政策プログラム全体の費用を減らすよう機能することはあまり期待できないが、分権化は社会サービスを供給する手段としては本質的により効果的であろうということは一般的に承認された。しかし、中央集権的手法は、所得移転効果を有する施策においては分権的手法より効果的であるという認識も同時に支持を得た。また私的セクター活用策については、国家が第一義的に負うべき責任の分野にまで対象を広げることにはあまり有効でないことに特に注意すべきであるという意見が述べられ支持された。

次に、全員を対象にする施策と選別的施策の利点の比較および現金給付と現物給付の利点比較が検討された。財源難や公共支出削減という点で政府にとっては選別的方法の方が魅力的であるのは当然である。また、経済学の立場から明確に述べられたのは、普遍的方策と所得制限付の方策の相対的な効率比較という問題は、現実的には高額所得層に重課税するのと低額所得層に重課税するのとではどちらが効率が良いかという問題として考えることになるという

点である。その答えの中には、高額所得労働者と低額所得労働者の労働供給量に対する影響の予測や、生産面に及ぼす諸般の変化予側に対する配慮が含まれている必要がある。併せてその他の原因、すなわち所得制限付の給付を受ける側の心理的負担なども考慮に入れれば、事態はより複雑化し、政府の判断をより困難にすることとなる。

上記②については、次のような議論が交された。社会政策の対象および目的を明確するにあたっては、社会政策の目的は所得分配なのか保障 (Security) なのか、そして平等はどの程度まで追求されるべきものかという二点に判断を下すことが重要である。この二つの問題それぞれに明解な考え方を持つことによって始めて、現行の社会政策がどの程度成功を収めているかを正しく評価することが可能となり、その上、社会としての目標を設定するための適正なメカニズムを選択することも可能となる。

以上述べてきた諸点に加え、次の3点においても全体の合意が得られた模様である。

①雇用とマンパワー

現在の労働市場改善を通じての雇用回復およびインフレと失業のトレード、オフを改善を図り、安定成長に適合する労働需給のバランスをとるための努力、雇用安定と所得減少からの保護を図ると同時にこれによる労働需給の硬直化や労働意欲低下といった弊害を避ける配慮、などの諸問題についての検討が必要であること。

②社会保障

人口構造の老齢化および経済状況変化によって発生する増大一途の需要に対して、

より有効な財政運営の方法を開発検討すべきこと。

③家庭

社会サービスを社会責任としてより厳密に再構成するよりも、個々の責任分担について再検討を加えることの方がむしろ必要である。片親の家庭の増加や女性の労働参加の増大の結果、男女の役割分担も変化しており、家庭も従来期待されていた機能を果たすことが次第に難しくなっている。社会政策の重要な構成要素としての家庭の在り方、社会的責任について新しい展望を持つべきである。

8. 総括

これまでの説明でほぼ会議の全容を御紹介し終えたが、最後に筆者の私見として簡単な総括をしておきたい。

すでにお気付きのことと思うが、ここでの議論を全体を通して眺めると、日本の現状は西欧諸国と比べると少なからず切実感を欠いているのではないかという疑問が湧いてくる。確かに厳しい財政状況の中で、日本の社会政策も順調な伸びを確保することが困難になってきた。しかし、他のOECD諸国と比較すれば、経済活動も日本は抜群に安定しており、失業率も格段に低い。また社会の安定性も高く、社会全体の平等性にも勝れている。加えて、当面の社会保障支出額も低いから、西欧諸国では企業は社会保障負担として労働者に対し賃金の40パーセント前後の保険料を納めているが日本企業はその3分の1前後の負担で済んでいる。この会議においても、常に日本は

例外扱いを受け、賞讃と批判は相半ばしてはいたが、他国が日本を同じ船に乗っているように見なしていなかったことは誰の眼にも明らかであった。批判の中には誤解、偏見に類するものも混っており日本側も説明に努めたものの、確かに1980年代の初年度で比べる限り、日本と西欧の情勢の厳しさの違いは歴然としている。西欧の経営者は、これ以上の社会保障負担は不可能であり、もしそれ以上の負担を企業に賦課すれば国際競争力において完全に日本にやられてしまうと明言したし、その一方で労働組合代表が最初から終りまで社会保障拡大の余裕があれば失業対策にまわせと優先順位を明らかにしてこれ一本で押し通したりしている姿は日本にはないものであった。また英国政府系学者は社会保障よりも経済拡大が先であると、その台所の苦しさを露わにし、賛否の激論に火をつけたのも印象的であった。

日本としては、幸か不幸かこの議論は今後10～20年先に直面する種類のものが多く、これを聞いて直ちに欧米の福祉見直し論に同調する必然はない。また幸いにも、日本がこれに直面する以前に欧米各国が社会政策の再構築の成功と失敗の実例を提示してくれているかもしれないという楽観論も根拠のないことではなからう。しかし、スクラップ・アンド・ビルドという概念になじみにくい社会政策にあっては、徒らに欧米と同じ道を辿ることなく、日本の特殊性を考慮に入れつつ、Uターンなしに適正な水準へ到達するよう社会政策を推進してゆくべきであろう。

また、ここで特に議論の中心に据えられた問題であるが、経済政策と社会政策の調和は一層促進されることが望まれ、その一方のみの意向に政策が偏することのないよう十分に警戒する必要がある。

この会議の示唆するところに従い、これまでの現実的対処の積み重ねを理論的に再構成することによって、曲がり角に来つつある日本の社会政策の中期的展望を試みることも意義あることではないかと考えられる。

最後にこれまで述べた説明が、OECDは福祉切り下げを経済面より理論的に正当化しようとしているという印象を与えたとすれば、これはひとえに筆者の要約の未熟によるものである。OECDはCS P80sをきっかけとして、今後は個々の検討課題をテーマとするプロジェクトをスタートさ

せる予定である。従ってこの会議はOECDにおける社会政策再検討の端緒にあたるものにすぎず、OECDの真意は今後の作業の中で徐々に表わされてゆくものと思われる。今後のOECDの作業動向、またそれと日本がどのように関わってゆくのか、これらを注意深く見守ってゆきたい。

この会議のドキュメントは前掲諸論文も含めて近日中に公刊される見通しである。また、その他の刊行物も含めて、OECDに御関心をお持ちになった方は下記にて日本国内でも資料・出版物等の入手が可能である。

OECD東京出版物センター

〒107 東京都港区赤坂2-3-4

赤坂パークビル

TEL 586-2016~8

(元OECD事務局勤務)