

OECD 社会保障大臣会議の概要

藤原 禎一

小野 太一

I はじめに

表記会合は、1998年(平成10年)6月23日および24日の二日間にわたり、パリのOECD事務局内の会議場において行われた。会議の議長は米国シャラーラ厚生長官が、副議長は我が国の小泉前厚生大臣ほかを務めた。

各国大臣の間では、社会経済状況の変化に対応して社会保障の改革をいかに進めていくかなどについて活発な議論が行われ、21世紀に向けて年金改革を遅らせるべきでないこと、高齢者の長期ケア(Long-term Care)問題について医療と介護の連携の確保が必要であることなど、さまざまな改革の方向について合意が得られた。

人口高齢化、家庭構造や就業構造などの社会状況の変化の中で、厳しい財政制約下に置かれている先進諸国は、効果的・効率的で揺るぎない社会保障制度を構築するためにさまざまな制度改革に取り組んでいるが、OECD(経済協力開発機構)においては、これら先進諸国がこういった共通の課題について、真剣な討議を重ねてきている。社会保障大臣会議はこういった取り組みの一環として位置付けられるものであり、第一回目は1988年(昭和63年)に、第二回目は92年(平成4年)に開催され、今回の会議は第三回目ということになる。

従来より我が国はOECD社会保障大臣会合について積極的な対応をしてきているが、今回の会

合は特に、会議の主題自体が、橋本前総理大臣が96年(平成8年)6月の主要国首脳会議(リヨンサミット)において提唱した「世界福祉構想」を踏まえたものとなり、内容的にも「世界福祉」(Caring World)実現に向けた課題について議論を行うなど、同構想を具体化するものとして意義深いものであった。

会議の成果は、会議の準備過程において作成された「総合報告書」および「分析報告書」の両報告書(別稿参照)、および個別の討論の素材となった「論点ペーパー」など多々あるが、会議当日の議論の模様などについては、会議開催当時の担当者の手による臨場感あふれた報告が既に存在する¹⁾ため、ここでは会議の共同声明に絞って紹介することとし、最後に当該声明を受けた今後のOECDなどにおける作業について若干の展望を示すこととしたい。

II 共同声明の概要

共同声明においては、会議の結論として、表1の9項目が掲げられている。

1. 社会保障政策の構造改革

まず社会保障制度の功績として、効果的な社会保障制度は、各国経済の潜在的成長可能性を助長し、経済調整を促進するという観点から、経済

発展にとって不可分なものであることが指摘され、具体的には年金制度の成熟による高齢者の貧困度合いの減少、所得保障および社会参加の機会の増加により、失業、疾病、障害の状態に陥ることが即社会経済的困窮の状態に陥ることを意味しないことなどが指摘されている。

一方において、「福祉国家の危機」という表現は誇張ではあるが、社会保障制度は、高失業の継続、社会的疎外の増嵩、高い家庭崩壊の割合などに見られる家庭に加えられる緊張の増加、国民の中で引き続き存在する健康状態の格差、高齢化による生活水準の向上の見込みの鈍化、財政制約などの挑戦にさらされており、さらなる改革が必要であるとされている。社会保障制度の構造改革は、社会的保護 (Social Protection) の制度の一層の公平性と効率性を達成し、経済発展を助長することを志

向するべきであると指摘すると同時に、社会支出は、経済の潜在的成長可能性を助長し、かつ個人と家庭が適切な支えを提供されることによりその潜在能力を発揮し社会に最大限貢献することができれば、将来の投資ともなり得るとことが謳われている。

2. 雇用志向の社会政策の促進

次いで社会政策と雇用の関係について、まず閣僚は、社会政策が前記の挑戦に的確に対応するためには、有給の雇用を最大化しなければならないことに合意し、このような雇用志向の戦略の下では、有給の雇用に就いている成人がいない家庭の数を減らすことに高い優先順位が付されるとしている。また雇用志向の社会政策は、その財源調達において雇用創出に不利に働くのを制限しようと

表 1 会議の主要な結論

閣僚は以下の事項に合意した。

- 社会保障制度の構造改革により、社会的保護の制度における一層の公平性と効率性が達成されるべきであること。
- 貧困、不平等、社会的疎外と戦うため、雇用志向の社会政策が促進されること。
- 児童にとって可能な限り最良の門出を保障すること。そのため、早期健全育成を推進するとともに、家庭が仕事と子育てという両方の責任にバランスがとれるよう家庭に親和的な政策を講ずること、および仕事のない親の雇用機会を改善すること。
- 予防、ならびに健康改善に役立つ幅広い要素に焦点を合わせることで、また引き続き存在する健康状態の不平等に取り組むことにより、国民の健康状況を一層改善すること。
- 「活力ある高齢化」戦略は、年齢を重ねた後でも社会経済の中で生産的な生活を送ることを奨励し、また可能とするものであるべきこと。
- 制度の長期的持続可能性を確保しつつ、適切な所得保障を提供するため、退職年金制度の必要な改革は遅らせられるべきではないこと。
- 長期ケアが必要な者に対し適切で一体的なサービスを提供するため、医療と介護の役割を調整すること。
- さまざまなレベルの政府、個人、家族、労使および地域社会の権利、責任および機会のバランスが適切に与えられていること。
- 制度の結果を監視し評価するための効果的な手法、および国際的に比較可能な社会指標の開発を支持すること。

することを意味するとし、それを踏まえ多くの国で、特に低賃金者について、社会保障拠出などの非賃金労働コストを削減するといった選択をしてきていると指摘されている。同時に、雇用志向の社会政策を実行する上でこういった選択肢がもたらす効果とその影響についての情報がより必要とされるとし、閣僚がOECDに対しこの作業を高い優先順位に置くよう要請したことが指摘されている。

また雇用志向の社会政策は、疾病、障害、単親、早期退職給付など、いくつかの国々で失業給付の代替とされていた給付の引き締めをも意味するとされ、現金給付、現物サービスおよび労働市場への参加を支持するような施策のバランスがとれていることが大切であるとしている。

3. 家庭に親和的な社会政策

女性の労働参加の増加などの社会情勢の変化は家庭に大きな影響を与えており、社会政策はそういった変わりつつある家庭構造に対応しつつ、家庭を支える必要があると指摘している。そうした上で、閣僚は、家庭という単位の社会の構成員の養育、世話、支えという意味での重要性を認め、社会政策は家庭がそういった目的を果たすことを支えると同時に、家庭構造が崩壊または破壊的な方向に向かったときに適切に介入するといった貴重な役割を果たすとしている。また早期健全育成の重要性を指摘するとともに、家庭の中で女性が制度的、あるいは非制度的な世話の主要な提供者および受益者となっているという状況に、社会保障はこたえる必要があるとしている。

また有職の成人がいない有子家庭に関してはその長期の福祉への依存が懸念されているが、閣僚は社会政策がそれらの家庭の必要にこたえなければならない旨一致したとされた。また特に単親家庭をはじめとした若年児童を抱える家庭による雇用機会を提供するためには、保育サービスへのアクセスの改善、両親休暇、就業環境の柔軟性、

就業訓練など、家庭に親和的な社会政策が鍵を握るとされた。

4. 健康状況の改善

閣僚は引き続き行っている費用対効果の改善の努力と同時に、医療政策の改革の焦点を健康の結果の改善に合わせるべきであることで合意するとともに、提供されたサービスの測定および評価の方法を改善し、サービス提供者、患者および政府が最善の決定をできるようにする必要性を認め、OECDがこの分野での作業を推進することを奨励した。

また一部の国で社会経済的に不利な存在の者その他の者の健康状態の差が広がっているという証拠が見られることから、そういった国々にとってはそれらの者の医療への効果的なアクセスの確保が引き続き重要であり、欠陥は改められるべきであるとした。

5. 「活力ある高齢化」戦略

人口の高齢化は生活水準の向上や家庭の形成に際し選択の幅および自由の拡大といった肯定的な側面に反映されているが、同時に持続的な生産性の向上なしでは社会保障制度のみならず、生活水準にも一定の制限を課すことになるとし、閣僚は「活力ある高齢化」の支持、高齢者雇用への誘引と機会の改善、退職年金システムの改革、医療、長期ケア提供の費用対効果の向上など、相互に関係している社会、経済、財政政策の改革の原則を提案したレポート²⁾を歓迎したとされた。

また閣僚は、年老いた後でも人々が能力を向上させることを奨励し、有給の仕事、あるいはボランティア活動や家族の世話などの無給の活動などを通じ経済社会において生産的に過ごすような、「活力ある高齢化」への機運を助長すべきであることに合意し、OECDに対し、「活力ある高齢化」戦略の要素を明確化するよう依頼したとされた。

さらに高齢化による財政面等の挑戦に立ち向かうには、働ける高齢者により長く働くことを奨励し、

またそれを可能にするべく、具体的には現在の実質的な退職年齢を超えて働くことへの金銭的要因を与える一貫した政策がほとんどのOECD諸国において必要であるとした。同時に多くの国では高齢者の健康状況の改善および障害率の低下の兆候が見られるとし、そのことは高齢者の社会貢献の機会を開くものであるとされた。

6. 年金改革の必要性

まず多くの国で既に公的年金制度の改革がなされているが、高齢化の圧力により、個人での資産取得や、職域および個人年金、ならびに他の退職貯蓄手段等のほかの年金提供手段の開発などの、公的年金を補足する他の形態の退職所得への依存を高めているとしている。次いで公的年金は引き続き重要な役割を担うが、多層からなる年金制度は財政的リスクを減少させ、個人の選択の幅を広げるとしている。同時に制度の適切な設計に基づく基礎的な公的年金制度の改善により、限定的な所得および資産しか持たない者への適切な援助が保障されることになるとしている。

また閣僚は、改革により将来の政府は新たに起こりつつある他の社会問題に柔軟に対応できるであろうとし、改革なしでは退職年金が優先順位の高い他の問題への支出を押し出して(crowd-out)してしまうであろうということに合意した。また改革は世代間の公平を保証する必要があるとともに、退職所得制度を維持するためには必要な改革は遅らせられるべきではないこととされた。さらに閣僚は、OECDが加盟国の退職所得制度のモニタリングの適切な基準および手法を策定すること、また、適切な場合には国別のレビューにより、改革の検証を行うことに高い優先順位を置くことを促したとしている。

7. 介護と医療の連携の改善

まず閣僚は長期ケアについて、廉価でかつ高い

費用対効果を有し、自分の生活について選択と制御を行うことが可能となる手法の開発の重要性について合意したことが指摘されている。また同時に、最も適切で高い費用対効果を有する介護を人々に保障するためには、医療サービスと介護の連携に注意を払うべきであるとして、例えば不適切な介護方法の利用を促す金銭的誘因を取り除き、医療サービスと介護の利用を適切に統制しつつ、高齢者へのサービスを一つの行政管理の下に置くことや、両制度が一層緊密に強調するような改革が有意義であるとしている。

また閣僚は、高齢者の健康状況が改善していることが確かであれば、医療支出は激増することはないことに留意しつつ、一方で治療(技術の改善)は、かつては致命的であった状況を慢性的な状況としており、例えば痴呆のような特別な問題を有する高齢者の治療方法の改善や、健康教育や予防手法の改善に重きを置くことにより、より高い費用対効果が得られるとしている。

8. 「世界福祉」への政策の達成

まず閣僚はわが国の橋本前首相が、その「世界福祉構想」の中で提唱した、各国の社会保障制度に関する経験および知見の共有の重要性を強調したことが掲げられている。また会議のために用意された背景となる資料(本特集の別稿、「OECD加盟各国の社会保障政策の動向」参照)は、社会保障制度の分野で近年相当数の改革がなされていることを示しているが、会議での議論は改革がまだ完成には程遠いことを示しているとされた。

また真の「世界福祉」とは、社会保障制度が、個人とその家族の機会と必要に敏感に対応すると同時に、持続可能性を維持しつつ、彼らの潜在能力をすべて発揮させ、社会に十分に貢献できるようにするものであるとした。

さらに社会政策は尊厳をもった自助と、社会的連帯のバランスを確保することが必要であり、そ

の役割と責任のバランスの見直しが多く、OECD 諸国において行われているところであると指摘している。

9. 社会保障制度のモニタリングおよび 検証の努力

改革の結果についてはその内容に比べ比較的知られていないとし、閣僚は、政策改革の影響の検証に一層の努力が払われるべきであり、OECD にこの役割により重きを置くよう促したとされている。また適切な社会および医療に関する指標があれば、社会政策の結果の国家横断的比較のための貴重な道具になるとし、OECD の比較可能な指標の開発作業を支持した。

III その後のOECDでの作業状況

以上のような共同宣言(コミュニケ)をまとめた大臣会合は、成功裏に終了したと言えるが、今後大切なことは、OECD 当局がここでの指摘を受けて適切な作業を行っていくということにある。

OECD においては、既にそのための取り組みは進んでいる。大臣会合の後、昨年10月に開催された雇用労働社会問題委員会社会政策部会においては、コミュニケにおいて提言された、退職所得制度についてのレビュー(上記II-6)をはじめ、社会政策に関する改革の影響の検証や指標の開発(II-9)、雇用志向の社会政策(II-2)などについての今後の作業の進め方が討議された。

このうち退職所得制度についてのレビュー事業について若干敷衍すると、この事業は大臣会合の準備段階から、OECD において、より政策志向の取り組みを行うべきであるとの考えに基づき、我が国政府がその実施について提唱し強力に支持してきたものであり、大臣会合の場において関係各国の支持が得られたものである。年金制度については、10年前(昭和63年)に行われた第一回大

臣会議では「今後十年間に必要な調整が企画され、実施されるべき」と合意されていたことに比べ、今回は「退職所得制度を維持するためには必要な改革は遅らせられるべきではない」とされるなど、改革の喫緊性について各国共通の認識が得られているところである。退職所得レビューの作業スケジュールおよび調査内容の詳細については、現在 OECD 事務局を中心に、そのような各国共通の認識をベースに、国際的な評価の高いものとするべく、我が国も含めた各国当局との間で詰め作業が行われているところである。

IV 終わりに—OECDの今後の役割

大臣会合の成功を実のあるものとするためには、もう一点、各国がコミュニケなどその成果を受け自国の社会政策の改革にどう取り組むかということが重要である。各国の具体的な構造改革の内容は、社会政策が各国の歴史的経緯や社会風土、文化など経済社会におけるあらゆる事象を反映しているものであることから、単一の処方箋によりもたらされるものではなくそれぞれに異なるものであるのは至極当然であるが、こうしたことを踏まえると、今後 OECD には、①社会政策を考える際の基礎的な情報となる各国のデータを収集し、提供する「国際的な情報交換所(International Clearinghouse)」としての役割と、②各国が実際に行った政策が、各国で設定した所期の目的を達成しているか否かなどについて、政策志向的な分析を行う「国際的なシンクタンク(International Think Tank)」としての役割を期待したい。この点は、小泉前厚生大臣が会議での基調演説において強調した点であり、各国の賛同も得られたものと思われる。今回の退職所得レビューが、そのような期待に沿うものとなるよう、我々も注視していきたい。

同時に重要なのは、OECD は加盟29カ国が共同で運営する機関であり、そこでの作業内容や主

張は加盟各国のコミットメントが反映されるものであるということである。我々が期待するような機能を、OECDが十分に発揮するよう、積極的にプロジェクトの内容等に働きかけていくことが必要である。大臣会合においては、我が国は主導的な役割を果たすことができたものと思われる。今後はそういった意欲を継続させていくことが、我々に課された課題であろう。

最後に、OECDの公表されている文書のいくつかはインターネットのホームページ(<http://www.oecd.org>)からダウンロードをすることが可能である。また同ホームページには出版物の情報も掲載

されている。本稿をお読みになられた社会保障研究に当たられる方々が、より一層OECDの活動に注目されることを希望する。

注

- 1) 武田俊彦「経済協力開発機構OECD社会保障大臣会合—世界福祉の実現に向けて—」『週刊社会保障』No. 1996(1998. 7. 13), 同「経済協力開発機構(OECD)第3回社会保障大臣会合について(上)(下)」『国保実務』第2118号~2119号.
- 2) "Maintaining Prosperity in an Ageing Society," OECD, 1998.
(ふじわら・ていいち 大阪府福祉部児童福祉課長)
(おの・たいち 在アメリカ合衆国日本国大使館一等書記官)