

総合的社会政策について

—OECD プロジェクトの紹介を中心に—

府川 哲夫

はじめに

OECD (経済協力開発機構) は経済成長と生活水準の向上, 世界経済の健全な発展, 世界貿易の拡大を三大目的とする西側先進24カ国の国際機関で, 経済, 社会の広い分野にわたって, 新しいアイデアや政策の提言, 議論の場の提供, その他各種の活動を行っている。理事会が最高機関であり, 年に1回閣僚理事会が開かれている。理事会を補佐し, 理事会の決定を執行する機関として執行委員会があり, その下に経済政策委員会(EPC), 開発援助委員会(DAC), 貿易委員会をはじめ30以上の委員会が設けられている。これらの委員会に対応して事務局の中に経済・統計局など10局あるほか, IEA (国際エネルギー機関), 開発センター, 原子力機関, CERI (教育研究・革新センター) などの機関が設置されている。

筆者は1977年9月から79年8月までの2年間OECDの社会・労働力・教育局(SME)にある“総合的社会政策(ISP)”プロジェクトに trainee and consultant として派遣された。このISPプロジェクトは1975年に始まり, 1980年末頃には社会政策の総合化についての提言を含んだプロジェクトの総括報告が発表される。本稿はこのISPプロジェクトの紹介(I, II)を中心に, 筆者の2年間の経験をもとにプロジェクトに参加している各国の表情を伝え(III)社会政策の総合化について若干のコメントを述べた(V)ものである。なおOECDの主催する“1980年代の社会政策に関する国際会議”については, 特にISPプロジェクトと関連が深いものとしてその概要を紹介した(IV)。

I 総合的社会政策(ISP)プロジェクトの背景

OECDの社会・労働力・教育局(SME)は労働力・

社会(MAS)委員会と教育委員会の事務局として活動している。MAS委員会は通常年に3回委員会を開く。この委員会の下には次の7つの作業部会(Working Party, 略してWP)がある。

- WP 1 社会指標
- WP 2 移民
- WP 3 所得移転政策の社会面
- WP 4 労使関係
- WP 5 雇用
- WP 6 婦人問題
- WP 7 雇用・失業統計

以上の他にSMEの活動(ただし社会政策に係わるもの)をあげてみると, 若年失業, 1980年代の社会政策に関する国際会議の準備, 構造失業と中期経済政策, 人口構成の動向と社会政策, 総合的社会政策, 健康保険, 中高年政策などのプロジェクトが行われている。

1974年7月にMAS委員会はISPプロジェクトを提案する事務局のペーパーを審議した。このペーパーでは同プロジェクトでとり扱われるべき主要な論点として次のような諸点を提起した。

- 公共サービス(教育・保健・住宅等)が急速に拡大して行政の比重が大きくなった。そして政策のより有効な企画・運営が必要になった。
- 地方や地域レベルでは諸政策の相互依存性が不可欠である。
- “社会政策”はグループや社会の一員としての個人の福祉や尊厳を前進させる個々の政策の総体としてとらえる。
- 経済政策は雇用の拡大のみならず他の社会目的(生活の質の向上, 分配の公正など)にも大きく関与している。
- 中央と地方・地域の行政の協調

- 社会目的を達成するために民間部門の協力が欠かせない。民間への影響の仕方と政策作成への国民の参加
- OECDのプロジェクトとしては社会政策の企画・運営面に焦点を当て、社会目的を果すために政策が作られ改善されていくかなどをとり上げる。

II ISP プロジェクトのサーベイ

上記のような背景をもつ ISP プロジェクトは、労働力・社会 (MAS) 委員会の下にある通常の作業部会 (Working Party) よりもやや小規模の運営グループ (Steering Group) が1975年に作られ、その第1回目の会議が4月に開かれてから本格的に動き出した。このプロジェクトを直接担当しているのはオーストリア人の Kempf で、課長補佐級の人だが、一人でこのプロジェクトを切盛りしている。もともと難かしいテーマであるうえ、担当課長が3度変わる等 OECD 事務局内の事情もあって、いろいろ紆余曲折があったが1980年の末頃にはこのプロジェクトの総括報告が発表される運びとなった。プロジェクトへの参加国は当初、オーストリア、フランス、西ドイツ、日本、オランダの5ヵ国であったが、1976年にフィンランドとイギリスがオブザーバーとして加わった。しかしイギリスは翌年にオブザーバーをやめ、同年から OECD の準加盟国であるユーゴスラビアがプロジェクトに参加した。その結果6参加国プラス1オブザーバーとなっている。1979年までに開かれた主な ISP 関係の会議をまとめてみると以下のようになる。

運営 G (1)	1975年 4 月
運営 G (2)	1976年 6 月
運営 G (3)	1977年 9 月
運営 G (4)	1978年 9 月
助言 G (1)	1979年 5/6 月

事務局の資料をもとにして1979年までの ISP プロジェクトの動きを次の4つの時期に分けて概観してみたい。

- (1) 開拓期 1974/75
- (2) 発展期 1976/77

(3) 第2の転換期 1978

(4) 1979年の展開

ISP 参加各国においてもこのプロジェクトと関連していろいろな活動がなされてきたが、ここではそれらの一部について要約されているにすぎない。

(1) 開拓期 1974/75

1974年7月に MAS 委員会に提出されたペーパーをもとに事務局内で新しいプロジェクトの進め方について検討した結果、次のように決められた。プロジェクトの名称は総合的社会政策 (Integrated Social Policies) とし、①数ヵ国の参加を募り、ある程度共通の分析枠の中で総合的社会政策を確立する可能性をそれぞれの国で研究する、②その結果を比較する、③得られた結論を MAS 委員会に提出し ISP 参加国以外の国々の参考に供す。以上の国別作業と並行して、総合的社会政策の目的や原理、経済政策との関係、省庁間の調整問題などをとり扱った総合レポートを同委員会に提出することが提案された。インフレーションが続き、政策を実施するための財源を確保することがますます困難な時期にあって種々の社会目的を追求する際の問題点に特に注意を払い、ISP プロジェクトの目的は次のように定められた。

- a. 各国で実際に行われている試み及び参加国間の情報交換を、総合的社会政策の一般的原理を導き出すための主要要素として使うこと。
- b. 社会政策の質を向上させ、各国の実情に合った方法で社会政策の総合化の道をさぐること。
- c. 社会指標やその他の技術を利用して個々の社会政策と社会の進歩との関係を調べること及び有効で総合的な社会政策の発展との関係において公的意思決定機構の充分性を調べること。

オーストリア、フランス、西ドイツ、日本、オランダの5ヵ国がプロジェクトに参加し、1975年初めに運営グループが設立された。フランスを除く4ヵ国はそれぞれの国内でも ISP プロジェクトを進めるために関係省庁の間で協議会等を発足させた。運営グループの第1回会議は1975年4月、

西ドイツの Bartholomäi の議長のもとに行われた。この会議で、国別作業と並行して総合レポートを作成することは不適當とされた。また国別作業のための共通の分析枠については合意に至らなかったが、次のことが決められた。

- a. 国別作業は、社会政策の諸分野を有効に結びつけるような現存の機構・方法・手続きを調査し評価すること及びこれらを改善し補完するための方法・手段を開発することを目的としてそれぞれの参加国で実行する。この作業では各国の事情に即したテーマをとりあげるほか、社会政策の成果を判断する主な基準として効率及び不公平の程度の減少を採用することとする。
- b. 参加国間の共同作業のテーマは次の3つとする。
 1. 社会政策の概念や組織の分析
 2. 社会報告の方法についての調査
 3. 共通の主要関心事についての研究——例えば保健、教育等における公共サービス及びその財政の分配効果

運営グループの第1回会議の後、事務局内で国別作業のための共通の分析枠を検討する過程で、プロジェクトの進め方についていくつかの軌道修正がなされた（第1転換期）。国別作業と共同作業を明確に区別することはやめられ、また社会報告に関する仕事はすべて社会指標開発プロジェクトに任せられることになった。各国の社会政策を評価することがプロジェクトの目的からはずされ、新たに次のように（優先度の順に）目的が規定された。

1. 社会政策の質を向上させ、各国の実情に合った方法で社会政策の総合化の道をさぐることに。
 2. 有効で総合的な社会政策の発展のために公的意思決定機構の充分性を調べることに。
 3. 各国で実際に行われている試み及び参加国間の情報交換を、総合的社会政策の一般的原理を導き出すための主要要素として使うこと。
- 国別作業については次の5つのテーマから成るゆるやかな共通枠の中で仕事が進められるように提

案された。

- a. 総合的社会政策の主な問題点
- b. 公共サービス・移転の分配効果
- c. 総合化における特別な要素
- d. 政策調整の主な障害
- e. 社会政策総合化の（国別）枠組

（2）発展期 1976/77

運営グループの第2回会議は Bartholomäi の議長のもとに1976年6月に開かれ事務局提案の新しいアプローチが了承された。フィンランドとイギリスがオブザーバー（参加国とちがって国別作業を行う義務がない）としてプロジェクトに加わり、合計7ヵ国から社会政策の総合化を図る各国のアプローチを記述したペーパーがこの会議に提出され、活発な議論が交された。日本から提出された「日本における社会政策総合化への現状」は全ての政策決定及び実施機構の中で、特に高度に発達した総合的計画枠組の中で包括的な社会政策をめざす日本の動きを示したものであった。イギリスの「社会政策のジョイント・フレームワーク」というレポートは、社会政策に対するより斉合的なアプローチ——総合的ではないが、最も見込みのある分野から行動を起し成果を一つ一つ蓄積する——を発展させるための中央政府の役割について、その条件と可能性を話し合う機会を提供した。フィンランドからは計画の枠組及び総理府計画部の役割についての報告があった。オランダのレポート「横断的福祉政策機構の機能について」は、経験的研究の成果を応用することと現実的な改革を進めることとを共存させるオランダの複雑な政策決定及び実行システム的一端を明らかにした。フランスからは計画の段階での社会政策の総合化についての報告があり、各分野での実際の政策決定及び実施と中央計画当局の役割との関係などが議論された。西ドイツの「政府の政策の分配効果を評価するための手法の開発」は広い範囲の関連する方法論的及び政策的問題点を提起した。オーストリアからは経営者及び労働者の組織が社会政策の決定及び実施に参加して成果を上げていることが報告された。

その他第2回会議で、社会指標作業部会及び所得移転政策の社会面に関する作業部会の仕事がISPプロジェクトと特に関係が深いことが確認され、その後のプロジェクトの進め方として

- a. 参加国の国別作業を完成させる。希望があればOECDによる審査を行う；
- b. 参加国の間で特定のテーマについて種々の方法で情報交換を行う；
- c. 暫定的な結論を含んだ中間報告をMAS委員会に提出する；

ことに重点を置くこととされた。

1977年1月にオーストリア政府はOECDと共催で“総合的社会政策の一環としての保健政策”に関する国際セミナーを開き、フランス、西ドイツ、日本、オランダ、フィンランドが参加した。このセミナーの後、オーストリア政府は同国内でのISPに関する作業や研究を基にしてOECDによる審査を受けたい旨を通告した。第2回会議に提出された日本のレポートは事実上日本からの最終報告書（国別作業に関する）として扱われ、1977年OECDから“Towards an integrated social policy in Japan”というタイトルで出版された。同じく日本で1976年9月に経済企画庁に設けられた「総合社会政策基本問題研究会」が1977年5月に「総合社会政策を求めて」という報告書を発表した。一方1977年4月に、ISPプロジェクトを中心に社会政策に関係する他のプロジェクトの成果をまとめて“1980年代の社会成長に関する国際会議”をOECDが主催することが提案された。ISPプロジェクトの中間報告については、コンサルタントの助力を得て事務局で準備が進められ、第1部が各国の経験の評価、第2部に社会政策総合化の具体的な例として、①地域レベルでの総合化、②保健システム及び保健関連政策の総合化をとりあげるという構成が考えられていた。

運営グループの第3回会議はオランダのHeering議長のもとに1977年9月に開かれた。ユーゴスラビアが新たに参加国となり、8ヵ国から国別作業の現状報告が提出された。しかしながらこれらの報告はさまざまな各国の事情を反映してその性格や対象が大幅に異っていた。各国のペーパー

には多彩な問題がとりあげられていたが、そこにはなんの構造も見い出せなかった。そのため事務局であらかじめ議論を進めるうえでのガイドを作成しておいた。これは各国のペーパーにとりあげられている主要な論点を次の6つのグループに整理し議論に一つの枠組を与えようとするものであった。

- 1) 総合的社会政策の枠組
- 2) 政府・行政の構造及び手続き
- 3) 政策の分配効果
- 4) 予防的アプローチ及び柔軟性
- 5) 政策領域間及びシステム間の総合化
- 6) 特定の問題、特定の人口集団に対する総合的アプローチ

中間報告の草稿も議論されたが多くの問題があることが明らかになった。各国の経験の評価については概念上の問題および情報不足が大きな障害になった。地域レベルでの総合化及び保健政策の総合化についても一連の障害があった。そのため中間報告のかわりに普通の現状報告をMAS委員会に提出することに決められた。約6年の歳月をかけて膨大な研究成果を集大成した西ドイツの「経済・社会変化調査会」報告書についてのレポートは大きな関心を集めた。プロジェクトのその後の進め方としては、各参加国がプロジェクトの全体の性格や概念的基礎について意見を出しかつ総括報告の概要（次の会議の議題）の内容について助言し、それを受けて事務局で重要な論点のリストを含んだ総括報告の概要を作成し各国からのコメントを求めることとなった。

(3) 第2の転換期 1978

第3回会議の後プロジェクトを再度組みなおすことを余儀なくされた事務局は、あらためてプロジェクトの輪郭を明確にしたあと、総括報告作成のために全力を注ぐことになった。総合化の必要性は次の2つの角度から考えられた。

1. 経済および社会政策は拡大の一途をたどり、それぞれの政策の中であるいは両者の間での相互依存や相互作用は意思決定構造や政府が適応できないほどの速さで進んだ。経済政策

の社会に及ぼす影響が社会政策のそれと交錯し、社会＝経済政策と呼ばれる分野がその広さと複雑さを同時に増している。

2. 経済および社会政策の両方に重複、不斉合、ギャップが増加している。これらの問題は社会的ニーズに可能な限り答えるべき社会政策の分野で顕著である。社会政策に関与している行政機構や政治的要因がますます複雑になっていることは、政策の重複、不斉合、ギャップが社会的ニーズを満たす有効性を減少させることに大きく影響している。

中間報告の内容としてとりあげられたテーマは落され、かわりに全体の斉合性を保ち得る適度な数の論点を総括報告でとり扱うこととされ、論点は次の9つに分類された。

1. 経済発展や経済政策とのつながり
2. 予算の機能
3. 政策策定及び改正への有機的アプローチ
4. 意思決定の分権化及び地方や地域のニーズへの対応
5. 私的・公的意思決定への国民の参加
6. 分配・再分配への総合的アプローチ
7. 特定の人口カテゴリーに対する政策やプログラム
8. 政策分野間の相互関係
9. 公共サービスの機能の効率化

運営グループの第4回会議はHeering議長のもとに1978年9月に開かれた。彼はISPプロジェクトが始まった1974年の状況と昨今の不安定で見通しのきかない経済・社会状況のちがいを指摘し、プロジェクトが曲り角にきていることを示唆した。事務局から提出されたペーパー「ひき続く財政制約と総合的社会政策」が議論を盛り上げたあと7ヵ国（オーストリア、フランス、西ドイツ、日本、オランダ、ユーゴスラビア、およびオプザーバーとしてのフィンランド；イギリスは第3回会議の直後プロジェクトから退いた）から短い現状報告がなされた。総括報告の概要は国別作業の成果を集大成し結論をひき出すと同時に、総合的社会政策の目的や原理、経済政策との関係、省庁間の調整問題などをとり扱うことをねらいとしていた。国

別作業の成果の厳密な意味での国際比較は放棄され、また具体的に解明されたことを成果とする観点から総括報告でとり扱われる対象は大幅に縮小された。総合的社会政策という概念もせめられ、全体的な意思決定プロセスにおける諸政策分野間のあるいは種々の視点（物の見方・考え方）の間での改善されたつながりと解することとされた。しかしながら総括報告に課されたこの制限にもかかわらず、プロジェクトの準拠枠は政策および政府の全システムであり続けることが強調された。社会政策については“地域社会の中での資源と機会の分配およびその分配の仕方を変える方法に係わる全ての政策”というイギリスの定義が用いられた。そして総括報告は、もしそれがより斉合的な政策の発展、諸政策分野間のよりよい相互作用、機構の上でのつながりの改善などにいくらかの寄与をなせばその目的を達すると考えられた。プロジェクトの方向として政策策定のプロセスに重点を置くか、政策内容に重点を置くかについては多くの議論がなされたが、結局政策策定のプロセスをより有機的にするような仕組みを主にとり扱い、政策内容はそのような仕組みを例示するために使われるということで合意された。総括報告は国別作業の成果に基づいて帰納的方法で書かれるべきことが確認され、提案された9グループの論点のうち4、8、9番目のグループが除かれた。事務局が総括報告を作成するのを補佐するため、参加各国から1名ずつ代表を選び、運営グループの下に助言グループを設立することが合意された。助言グループの役割は次の通りである。

- a. 草稿の記述の誤りをなおし、自国の立場で意見をのべる。
- b. 資料提供その他の協力のためのリエゾンの役割を果たす。

国別作業は1978年にも種々の進捗をみた。オーストリアではOECDによる審査のための基礎資料となる21のテーマについての研究が完了し、それらに対する政府側のコメントも添えられた。1978年4月に4人の審査員が任命され、10月にはウィーンを訪れ関係者と審査の準備について話合った。フランスの「第7次経済・社会発展計画

における社会政策の総合化」についてのペーパーの改訂版も完了した。(これを基にフランスもOECDによる審査を受ける意向であったが、第8次計画の準備作業が始まる前に審査が終る見通しが立たずとりやめになった。) ISP プロジェクトの一環として西ドイツで行われた「社会保障システムの分配効果」についての研究も終了した。オランダでは次の4つのテーマについて調査・研究が進められていたが全て完成した。

1. 物とサービスのコントロール(住宅及び教育の分野での政府支出の影響)
2. オランダ北部の全体構造計画
3. 教育政策と労働市場政策の関係
4. 中高年者のための及び若年労働者のための政策策定や実施における総合化

1980年代の社会政策に関する国際会議の概要は1978年11月のMAS委員会に提出され、その中でISPプロジェクトの成果(たとえ総括報告が完成してなくても)も同会議のために使われることとされた。

(4) 1979年の展開

ISPプロジェクトの一環として行われたOECDによるオーストリア審査は1979年1月に実施され、審査員報告の草稿も完成している。同報告の骨組は次のようである。

- 1章 社会政策総合化の条件と前提
- 2章 1つの政策分野内での総合化及び異なる政策分野間の総合化
- 3章 オーストリアにおける労使協調
- 4章 オーストリアの保健政策
- 5章 結論と改革のための提議
- 参考1 オーストリアの政治システム
- 参考2 オーストリアの最近の経済・社会動向を示す諸統計

日本ではさきの2つのレポートに続いて「21世紀の国民生活像——人間味あふれる社会へ——」が1979年1月に出版された。オランダの最終報告は第1稿ができ上がっている。ユーゴスラビアの報告書も完成され、同国の経験が新たな材料として事務局に提供された。

運営グループの第4回会議の決定に基づき設立された助言グループの第1回会議がHeering議長のもとに1979年5月末・6月初に開かれた。事務局が用意した総括報告の第1稿が2日間にわたって議論され、種々の修正が求められたがおおむね事務局のアプローチが承認された。修正後の総括報告の構造は次の通りである。

序

報告書の要約

- 1章 社会政策の総合化
 - (1) 社会政策の発展
 - (2) 最近の経済情勢と社会政策の総合化
- 2章 分配・再分配問題
 - (1) 分配という観点からみた経済政策と社会政策の関係
 - (2) 分配問題に対する諸視点
 - (3) ISP 7ヵ国における資源や機会の分配に関する政策の分析
- 3章 社会政策への総合的アプローチ
 - (1) 国レベル
 - (2) 地方や地域レベル
- 4章 各論(社会政策総合化の事例研究)
 - (1) 政策分野内・間での総合化
 - a. 教育と雇用
 - b. 保健政策
 - c. 近隣政策
 - (2) ターゲット・グループに対する政策の総合化
 - a. リハビリテーション対策
 - b. 中高年対策
 - c. 新しい弱者対策
- 5章 意思決定への国民の参加
 - (1) 社会目的としての参加
 - (2) 社会政策の総合化における参加の役割
- 6章 結 び

総括報告の序ではISPプロジェクトの背景や目的、とりあげるテーマとアプローチの仕方、“社会政策”や“総合化”などの概念整理、OECDの他のプロジェクトとの関係、報告書の性格などが記述される。次に続く報告書の要約は、扱われて

いる主題に関心をもちながら報告書全体を読む時間のない人（例えば政治家）及び報告書が比較的長いのでその概要を知ってから本文を読みたいと思う人の便宜を図るものである。第1章「社会政策の総合化」では社会政策の発展のあとを振り返り、最近の及び今後予想される経済社会情勢を分析して社会政策の総合化の必要性を理由づける。この際重点は意思決定プロセスの諸局面に置かれる。第2章では地域社会での資源や機会の分配・再分配に対するあるいはそれを改善する諸アプローチが議論される（分配・再分配政策そのものは直接議論の対象とされない）。分配という観点からみた経済政策及び社会政策の位置づけは社会＝経済政策の分析に至る。再分配・三次分配、リスクの水平・垂直分配（分散）、予期せぬ分配効果、非物質的関心事の分配などの分配問題を扱う道具をそろえたうえで、各国のさまざまなアプローチがテーマ別に（国別にではなく）分析される。第3章「社会政策への総合的アプローチ」は底流をなす動向や政治体制・行政組織・政治理念といった重要な要因を考慮しつつ、よりよい社会政策をめざした総合的アプローチが議論される。国レベルでは予算および中・長期総合計画の役割に焦点が当てられているほか中央政府と地方政府の間の調整や複数の省庁にまたがる組織の役割などがテーマになっている。地方や地域レベルの話ではオーストリア、オランダ、フランス、ユーゴスラビアなどに例を求めながら地方や地域での開発計画、住民のニーズに直結した社会政策等がとりあげられる。4章は3章より具体的・個別的な枠組で社会政策の内容に立ち入りながらその総合化のためのプロセスや方法論を考察するといった事例研究の部分である。各テーマごとに2, 3の国に焦点を当てるわけであるが、その関係を表にしてみると次のようになる。

	オ リ ア ス ト	フ ラ ン ス	西 ド イ ツ	日 本	オ ラ ン ダ	ユ ー ゴ ス ラ ビ ア
教育と雇用	○	○	○		○	
保健		○	○	○	○	○
近隣	○	○			○	
リハビリ			○		○	
中高年		○	○	○	○	
新弱者	○	○				

5章ではすでに3章や4章で出ている意思決定への国民の参加の問題があらためてとりあげられる。広い意味での社会政策の総合化のために、いろいろな形で、いろいろな枠組での、そして意思決定のいろいろなレベルでの国民の参加の役割に重点が置かれ、オーストリアの労使協調システム、ユーゴスラビアの自治システム、西ドイツの企業における共同決定システムなどが特にとりあげられる。

総括報告は1980年に開かれる運営グループの第5回会議で審議された後、早ければ同年11月のMAS 委員会に提出される予定である。

III 参加各国の情況

ヨーロッパでISP 関係の諸国および日本についてISP プロジェクトの一環としてどのような仕事が行なわれてきたか、プロジェクトへの対応はどうか、各国それぞれにどのような事情があるのかなどについて、筆者の感想も交えながら簡単に概観してみたい。

(1) ヨーロッパ諸国

オランダは1977年以降議長国をつとめ、一貫して積極的に参加してきた。1975年春、社会省を中心に関係省庁の間で国内の運営グループが結成され、当時のプロジェクトの枠組を反映してすでに述べられた4つのテーマが選ばれて作業が進められてきた。これらは1978年までに全て完成し、それを基にオランダの最終報告が作成される。その中で、価値観の多様化の中での社会政策の総合化、公的意思決定機構の発展、障害及び問題点（非効率性、官僚制など）等に焦点が当てられている。オランダでは理論的枠組を大切にすると同時に現

実的なアプローチを重視し、総括報告の書き方として演繹的手法によらず帰納的手法によるようあらためて事務局に要請するところにこの国のお国柄が出ていた。1974年から2年ごとに出版されている「社会・文化レポート」は広い範囲の領域についての政策、現状分析、調査結果などをまとめたものであり、事務局にとっても重要な参考資料になっている。

オーストリアはプロジェクトの担当者 Kempf の母国でもあり、たまたま時の政府もプロジェクトに注目するに至り、1977年にウィーンで保健政策に関する国際セミナーを開いたり、社会政策の総合化をテーマに OECD の審査を受け入れたり等積極的にプロジェクトを支援してきたが、反面オーストリアの最終報告を審査員報告で代用したり、その審査員報告の完成がオーストリア政府側の都合で大幅に遅れるなど複雑な一面ものぞかせている。この国の特長はなんといってもいわゆるソーシャル・パートナーシップであり経済成長の源泉はここにありと説明されている。この経営者および労働者団体の社会政策に与える影響は近年ますます大きくなり、社会政策総合化の一つの大きな障害にさえなろうとしている。その他私的所有と公的所有の混合システムもオーストリアの特徴をなすものであろう。

西ドイツは1976年まで議長国をつとめたが Bartholomäi が連邦労働・社会秩序省を去ってからはいろいろな問題を投げかけ、「ドイツ人は優等生かやっかい者のどちらかだ」を地でいっていた。政府のこのような対応の仕方とは関係なく西ドイツ国内ではプロジェクトに関係する政策や研究が進められていた。社会保障やリハビリテーションは西ドイツでよく発達しているし、保健や雇用政策でも西ドイツからのインプットが重要であった。1977年には「経済・社会変化調査会」報告書が作成され、1978年には「社会保障システムの分配効果」についての研究が発表された。両者とも大作であるが特に前者は次のような幅広い問題を扱い、その概要は運営グループの第3回会議にレポートされた。

1. 変化に影響を与えるための長期政策の発展

2. 成長・構造政策——完全雇用をめざして
3. 長期安定化政策——完全雇用戦略の前提
4. 所得分配の環境改善
5. 研究・技術政策——技術革新による経済変化への影響
6. 地方開発政策——地方の役割の見直し
7. 環境政策——構造政策あるいは研究・技術政策に対抗して
8. 競争政策
9. 消費者政策——消費者保護・情報・組織
10. 労働条件の設計——期待と可能性を実現させる
11. 社会保障——統一と発展
12. 教育と雇用
13. 行政の効率化、情報収集、市民参加の発展——経済・社会変化にうまく影響を与えるための前提

フランスの参加の仕方は第7次経済社会発展計画の一本槍であった。もっともこの計画自体は日本の経済計画と同様のあるいはそれ以上の影響力をもつ重要なもので、社会政策分野でも数多くのトピックスを提供するものである。国内に省庁間の協議会のようなものも設けられず、資料提供等に関して事務局に対する協力の仕方も充分とはいえないが、地の利を得てプロジェクトに対する影響力は小さくない。

イギリスは1976年にオブザーバーとしてプロジェクトに加わり翌年の第3回会議ではイギリス流の現実路線を主張して急先鋒に立ち議論を盛り上げたが、会議のあとプロジェクトから得るところ少なしと判断してオブザーバーを退いた。イギリスの参加は内閣の中央政策調査室に限られており、問題意識も例えば出生率の長期的減少傾向への対処、小さな子をもった既婚婦人の雇用問題といった非常に個別的なものから出発していた。しかしイギリスから提出された「社会政策のジョイント・フレームワーク」は社会政策の対象分野の定義、社会政策決定における欠陥、予防的アプローチ、その他の視点を含みその後のプロジェクトに大きな影響を与えることになった。イギリスで毎年出版されている「社会動向」は人口、家計と家

族、社会グループ、教育、雇用、所得と資産、財源と支出、保健、住宅、輸送・通信、環境、余暇、公共の安全、法の実施、参加の各分野について主な統計のほか色刷りの図やグラフ、さらに短い解説の付いたレポートで統計情報の総合化のよい一例といえよう。

ユーゴスラビアは1977年からプロジェクトに参加した。同国では社会政策は人々の生活や労働の条件を向上させるための総合的な政策の一部分であると考えられている。その総合的な政策(群)である長期あるいは中期開発プログラムをもとにして、総括報告の枠組にできるだけ沿った形でユーゴスラビアの報告書が作成された。独得の自治原理で貫かれている連邦—共和国—県—共同体(コミュン)という国家構造がどのように社会政策の総合化に取り組み、どのような問題点があるのか興味深いところである。

フィンランドは1976年以降オブザーバーとしてプロジェクトに加わり2度副議長をつとめた。この国の地方開発計画は発達しておりプロジェクトを通して有意義なフィードバックが行われている。

(2) 日 本

経済計画が高度に発達していること、中央集権的であること、小まわりがきかないことなどの点で日本はフランスと事情が似ている。日本では、経済企画庁を中心に11の関係する省庁の間で協議会が作られ、「日本における社会政策総合化への現状」がまとめられた。これは運営グループの第2回会議(1976年)に提出され、さらに日本側の主張で、日本の最終報告としてとり扱われることになった。このレポートでは社会政策の総合化の必要性として次のような点をあげている。

1. 既存のプログラムを部分的に改善したり、相互の関係を充分考慮しないで新しいプログラムを導入することではもはや衝突や非効率を回避できない。
2. 経済成長率の低下や社会政策に用する費用の増加によって政府は人々に必要なサービスを提供する政策やプログラムの有効性と効率を確保する新しいアプローチを求めるように

なった。

3. 経済成長のコストに対する関心が高まり、個人の福祉における雇用の役割といった経済成長の質的な面が問われるようになった。

社会政策の主要な目的を社会の安定と健全な発展および公平な分配ととらえ、社会政策の総合化について、①目標と政策手段の整合性の保持、②政策手段間の調整、の2つに主要な関心をもつと述べている。さらにこの総合化の機能を果す重要な例として計画では経済計画と全国総合開発計画、制度においては総理府と審議会があげられている。

1976年には経済企画庁国民生活局に12人の学者や専門家から成る「総合社会政策基本問題研究会」が設けられた。“同研究会の設置の趣旨は、今後

- ① 資源・環境の制約、経済の安定成長への移行などの経済的条件の変化
- ② 高学歴化、高齢化、高密度化などの社会的条件の変化
- ③ 国民意識、価値観の変化などの経済社会環境の変化

が予測される中であって、これらに対応した国民生活の安定と質的向上を確保していくためには、国民生活政策の総合的展開が要請されるとの認識の下に、各種政策を総合的体系的に推進するに当たっての理念・手法などに関する基本的な諸問題について、幅広い観点から研究を行うことにあった。”1977年には同研究会から

1. 生活の質および国民の福祉を向上させるため、「総合社会政策」を導入することにより社会の調和のとれた発展をめざすべきである。
——ここでいう総合社会政策とは、経済、社会、文化そして自然を含むトータルな社会システムの機能を高めるための政策の枠組みと理念を体系的、事前的、計画的に示すものである。この際「経済の論理」優先から「社会の論理」——社会均衡、社会成長、社会的最適——優先への転換が必要である。
2. 「総合社会政策」確立の基礎固め
 - ① 社会理念の見直し——個人主義と集団主義、自由と平等、社会的公正と効率

② 総合社会政策の概念整理——社会システムの研究、総合化の視点や水準

③ 合意形成過程（優先度決定プロセスを含む）の整備

3. 「総合社会政策」導入の方法

① ソーシャル・ミニマムの確立

② ソーシャル・ミニマムのより基礎的な部分（政府公共部門の責任において充足されるべき部分）を核とした柔軟で多義的、分権的、質的、参加的な「社会計画」の策定

③ 社会計画策定の方法論的準備として、社会指標の一層の整備、社会システムモデルの開発、長期ビジョンづくり

などを骨子とした報告書が発表された。この報告書の「結論と提案」部分は第3回会議（1977年）に提出され各国（特に正反対の立場をとるイギリス）の関心をよんだが、議論のための共通の基盤が存在しない、アプローチとして演繹的・科学的すぎるなどの理由により、プロジェクトに与えた影響は地味なものにとどまった。

その後上記研究会報告書を基にして各種の仕事が経済企画庁を中心に行われてきたが、その一つとして国民生活審議会の長期展望小委員会が1979年1月に「21世紀の国民生活像」と題するレポートを発表した。このレポートは、①産業化によってひき起こされたゆがみの是正、②産業主義と抗産業主義の均衡、を人間性の豊かな社会をつくりあげるための中心課題としてとらえ、そのような社会を実現させるためには次の3つの要素が重要であることを指摘している。

1. 個人と社会の役割分担
2. 社会的意思決定機構と参加
3. プログラムの事前的・体系的提示と合意形成手続き

このレポートも資料としてOECD事務局に提供されている。

IV 社会政策会議

“1980年代の社会政策に関する国際会議”は1977年4月に初めてMAS委員会に提案され、1978年に開催する予定でISPプロジェクトの中で予算化

された。その後事務局内部で会議の準備作業に手間取り、結局1980年5月にパリで開かれる予定となった。ISPプロジェクトにおける日本の活躍を反映して一時この会議を東京でという声もあったが、

- ① 議長の人選
- ② 会議の運営技術
- ③ 旅費

などの点で問題があり、結局パリに落ち着いた。1978年11月のMAS委員会に提出されたペーパーには、この会議の背景・概念として次のような点があげられている。

- 社会政策の発展によって社会政策と経済政策の相互作用はもちろん、社会政策内部のつながりも重要な関心事になってきた。
- 社会政策をとりまく環境がきびしくなり、その有効性が問われるようになった。
- 社会政策に対する国民のニーズは多様化しまた質的な面が重視されるようになって、これに対応するため新しいアプローチが必要になってきている。
- 社会政策の分配効果もますます重要になってきたが、それには政策の総合的な分析が必要である。一方政府の政策作成は総合的な評価や決定のしにくい組織的環境の中でしばしば行われている。
- 多くのOECD加盟国は共通の主要な社会＝経済問題をかかえている。例えば失業やインフレーションの分配的あるいは構造的側面、経済成長の見通しと社会政策の財政との関係など。

この会議のために外部の専門家にペーパーを依頼するほか、“社会指標”、“所得移転政策の社会面”、ISPなど事務局内の関連の深いプロジェクトの成果を援用することになっている。会議の第一の目的は1980年代の社会政策における主要な問題を提起し、それらに対する政府の考えられる対応策について議論を開始することである。さらに優先度の高い将来の政策志向型リサーチの選定も目的とされ、その結果は各国政府や研究界だけでなくOECD自体にも利用されることが期待されている。

る。1979年春の段階での会議の構成は次のようになっている。

1 部 社会政策をとりまく環境の分析

- ① 政策に関わる社会・経済条件の最近の及び今後予想される動向と問題点
- ② 経済及び社会政策の新しい位置づけ
- ③ 変化する社会環境——価値観や選好
- ④ 変化する経済環境——制約や圧力

2 部 戦略的政策課題

- ① 社会における人間の労働
- ② 再分配、公正、公平——経済的効率と社会的公正を考える際の新たな視点
- ③ 社会政策の役割と責任に関する新たな視点及び市場経済における政府の変わりゆく役割
- ④ 社会政策を発展させてゆくあるいは変えてゆくプロセス
- ⑤ 現在重視されている社会政策——各国の経験や参加者の個人的判断に基づいて

3 部 今後10年間に重視される社会政策に関する円卓討議

1979年になって、この会議は政治レベルよりもむしろ行政・専門家レベルで行われることが確認され、会議の“聴衆”としても各国政府の社会政策に興味をもっているもしくはそれを担当している政策企画責任者（課長や審議官）を第一の対象としている。

V 結び（若干のコメント）

日本でも社会政策という言葉はいろいろな意味に使われているが、それらを次の5つに分類してみるとISPプロジェクトでは広義Ⅲの意味で使われていると考えられる。

狭義Ⅰ 社会的弱者に対する福祉政策

狭義Ⅱ 社会保障制度審議会の定義による社会保障（つまり公的扶助、社会福祉、社会保険、保健、医療）

広義Ⅰ 経済政策によってひきおこされたゆがみを是正する政策

広義Ⅱ 経済政策として分類されない諸政策——例えば教育、労働、社会保障、環境、人口、参加

広義Ⅲ いわゆる社会＝経済政策——広義Ⅱプラス所得・消費、土地・住宅、開発、輸送など

なおISPプロジェクトでは社会政策の総合化よりもむしろ社会政策の総合化に焦点を当てている。従ってISP総括報告は分配や参加を座標軸として使った、社会政策の向上に関する意思決定の研究と規定することもできる。

経済の低成長と財政的制約、人口の高齢化、生活の質の向上に対する国民のニーズなど社会政策をとりまく環境も大きく変わってきた。社会政策の範囲や位置づけも、経済政策のネガティブな面を引受ける役割から、社会の発展に伴う量的な拡大を経て、独自の存在意義を有する政策の集団として質的変貌をとげつつあるといえる。雇用をはじめ分配、生活の質に関する問題などますます多くの分野で経済政策と社会政策の両方からのアプローチが必要になってきている。政策が複雑化し政策相互間の関連がふえるに従って政策の改善が容易でなくなるばかりでなく個々の政策の有効性も不透明になってくる。よりよい社会政策をめざしてISPプロジェクトは問題把握・解決のためのいろいろな視点を導入している——資源や機会の分配、計画、予算、意思決定、時間軸、空間軸（中央と地方）、公共と民間、国民の参加、効果の分析など。日本でも定年延長、生涯教育、高齢者問題、環境アセスメントなど総合化されるべき社会政策領域は少なくない。ISPプロジェクトは総括報告をもって終了するが、社会政策の総合化という過程は長い歳月をかけて進行する社会の発達の一断面といえることができるであろう。