

再構築を求められる社会政策

小林 節 夫

I はじめに

臨時行政調査会が1981年7月10日、行政改革に関する第1次答申をまとめ、鈴木首相に提出した。第2臨調のこの中間答申は、「活力ある福祉社会の実現」を基本理念とし、「来るべき高齢化社会、成熟社会は一面で停滞をもたらしやすい」ので、「自由経済社会の持つ民間の創造的活力を生かし、適正な経済成長を確保する」と同時に、「個人の自助・自立の精神に立脚した家庭や近隣、企業や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な負担の下に福祉の充実を図る」ことが望ましいとしている。そして、当面「増税なき財政再建」のために、とるべきさまざまな支出削減策をあげた。これらの大部分は、82年度の予算編成に盛り込まれる見込みである。

これに先立ち、1979年5月に発足したイギリスのサッチャー政権はいわゆる英国病を治療するため、インフレを抑制し、経済政策で各種のインセンティブをつけることを重視する一方、公共部門の肥大化を是正し、民間部門の活力を増進するという見地から、公共支出の削減をはかっている。今年の3月に発表された予算案でも、量ベースでみた公共支出を1981—82年度に前年度水準の据え置きにしたものの、1982—83年度までに1.6%、1983—84年度までに2.4%削減する計画が出された。

また、1981年1月に登場したアメリカのレーガン大統領も、経済の再生を目指して「小さな政府」論を展開、政府の規模を縮小し、行政の役割

を狭める方向に進みだしている。同大統領は、大幅な個人所得税の減税をおこなうとともに、予算総額の2割を占める社会保障年金の制度改革などを提案した。レーガン政権は、市場メカニズムの重視という点では、サッチャー政権と同じ考え方をしているように思われる。

これらの動きからみても、社会政策と経済政策の調整が求められるようになってきていることは明らかであろう。その時機に、経済協力開発機構(OECD)が、“The Welfare State in Crisis”(危機に直面している福祉国家)という報告を発表した。これは、OECDが1980年10月、「1980年代の社会政策」をテーマとして開いた閣僚レベルの会議でおこなわれた論議や事前に用意された討議資料をまとめたものである。その中でもやはり、社会政策と経済との関係、1980年代の社会政策の創造と改革などが議題として取り上げられている。

本稿は、この報告やその前後に発表された調査結果などから、社会政策と経済政策との関連について最近、国際的に論議されている主な問題点をできるだけ整理したものである。

II 背 景

社会政策は広く解釈すれば、社会的諸問題に対応するためにとられるすべての政策ということになるが、その内容および範囲についての統一的な見解はみられない。わが国では経済企画庁が1976年6月にOECDに提出した資料¹⁾の中で、「社会の安定と健全な発展、公平な分配をその主要目的とするもの」と規定しているが、社会政策につい

ての考え方は国によって、また時代によっても異なっている。

ただ、はっきりしているのは、経済社会情勢の変化に伴い、社会政策の範囲が最近、ますます広がってきていることである。このため、OECDは今回の会議の準備段階でつくった資料²⁾の中で、各国の社会政策は、①多様な社会的危険からの個人の最小限の保障（疾病、障害、雇用の喪失、退職などの事態における社会保障）、②個人が近代的社会にあって効果的に活動するのに必要なサービスの提供（教育、住宅、児童のケア）、③個人の福利の促進（たとえば参加など、伝統的に社会保障あるいは社会サービスとして考えられてきたことを越える願望の充足）、④当初は不平等をへらすことによって貧困を克服するため、しかし次第により広い意味で福祉の再分配を含むようになった再分配と関連するこれら要因の統合というように、複雑化していることを指摘していた。

OECDは1974年以来、総合的かつ調和のとれた社会政策を樹立するという問題に取り組んでいる。そのきっかけは、1950—60年代にいわば持ちつ持たれつの状態にあった社会政策と経済政策との関係が1970年代以降変化して、両政策が衝突するようになったことにあった。

社会政策と経済政策の間には、密接な関係がある。経済政策の効果は、社会政策の発展なしでは十分あがらない。その意味で、社会政策は経済政策にとって、不可欠の補足手段とされている。

もともと、産業社会は、人びとの需要の大部分を市場機能を通じて充足することをルールとしていた。だが、市場経済では充足できない需要、充足されても不平等になるものが出てきて、公的部門が介入するようになった。

社会政策はこれまで、工業化、都市化のマイナス効果に対処してきただけでなく、所得再分配によってモノやサービスの消費をふやし、経済活動が停滞した場合に、景気を下支えしてきた。といっても、各国が社会政策をこれほど拡大・充足できたのは、経済成長がつづいてきたおかげであった。経済活動の規模が大きくなり、社会政策のためにより多くの資源を配分することができるよう

になったのである。

しかし、対価を投入しなくともモノやサービスが取得でき、労働しなくても所得がある程度保障されるとなると、社会政策に対する国民の欲求は急速に増大する。そして、ニードとデマンドの区別がはっきりしなくなってくる。その結果、当初は最低水準のサービスあるいは最低限の所得を供与するものと考えられていた仕組みが、今日においては国民の生活水準を向上させる手段と受け取られている。社会政策の対象範囲は広がり、社会的救済の水準は高くなった。

こうした背景で、OECD諸国における教育、保健、所得維持および一部の社会サービスなど、福祉に対する公共支出は大幅にふえた。OECDの調査³⁾によると、福祉に対する公共支出が国内総生産に占める割合は、平均して1960年の14.1%から1978年の26.1%まで上昇している。そのうちわけをみると、この間の教育に対する公共支出の伸び率は3分の2程度にとどまっているものの、その他はおよそ倍増していることがわかる。国別にみると、福祉支出の対国内総生産比の伸びが著しかったのは、デンマーク、日本、オランダ、ベルギーの4ヵ国である。このうち、日本については、20年前の水準が他の国に比べて低かったのも、その後の伸び率が大きくなっていることを考慮しなければなるまい。

各国の福祉に対する公共支出は、つい最近まで、国内総生産あるいは国民所得の伸び率を上回ってふやされてきた。そのために、福祉への公共支出が政府支出全体に占める割合は、OECD諸国平均で60.7%にも達していた。

ところが、1974—78年に第1次石油ショック、1979—80年に第2次石油ショックの影響を受けて、社会プログラムには供給と需要の両面から強いプレッシャーがかかった。供給面では、税金などの減少によって財政状況が悪化した。この事態を打開するため、社会保険料や税の増収がはかられたが、多くの国で国民負担が限界に近づいているため、財源をそう大きくふやすことはできなかった。一方、需要面では、高齢人口比率がますます高まり、女性とりわけ既婚女性の労働市場への進出が

表 福祉への公共支出への推移

(対国内総生産比, 単位: %)

	1960(またはその前後)				1978(またはその直前)			
	教 育	保 健	所得維持	合 計	教 育	保 健	所得維持	合 計
ベ ル ギ ー	4.4	3.0	9.2	16.6	7.8	5.5	22.8	36.1
デ ン マ ー ク	4.0	3.7	3.6	11.3	7.3	5.4	17.7	30.4
フ ラ ン ス	2.1	3.1	10.9	16.1	5.9	5.7	15.9	27.5
西 ド イ ツ	3.0	2.9	11.5	17.4	5.1	6.3	19.3	30.7
イ タ リ ア	2.8	2.9	12.5	18.2	5.5	5.9	16.0	27.4
日 本	3.0	2.0	2.0	7.0	4.9	4.5	6.6	16.0
オ ラ ン ダ	4.8	3.2	10.9	18.9	7.5	8.4	26.4	42.3
ニュージーランド	2.7	3.2	6.0	11.9	4.6	4.6	7.6	16.8
スウェーデン	5.1	4.1	7.6	16.8	6.4	8.9	5.6	20.9
イ ギ リ ス	3.9	3.4	5.5	12.8	5.8	4.8	11.8	22.4
ア メ リ カ	3.7	1.0	5.3	10.0	5.8	2.6	10.0	18.4
その他とも OECD 平均	3.8	2.9	7.4	14.1	6.2	5.7	14.2	26.1

(注) 1) 住宅は各国統計がバラバラなので含まれていない。だが、たとえばイギリスでは1970年代半ば3.75%にの比重を占めていた。社会サービスについては、比較がより困難である。

2) OECD 平均には、ギリシャ、アイルランド、スペインが除外されている。

(資料) National Accounts of OECD Countries, 1978, 一部を各国統計で補足。

目立つようになり、片親家庭がふえて、ニーズが増大した。このほか、失業者の増大が需要増をもたらした国も少なくなかった。

この段階に入って、社会政策は潜在的に経済的効率にマイナスの効果があるという論議が盛んになりだした。福祉を充実すればするほど、勤労意欲や経済的变化に順応する意欲を低下させるとか、インフレを進行させるとか、サービスに対する需要(現実のニーズ)とその供給との間に質的な不釣り合いを生じさせるなどの主張がそれである。

これらについては、因果関係がはっきりしないという反論もあるが、福祉支出の増大が経済政策の弾力的な運営を妨げていることは否めないだろう。だから、各国とも1970年代の末期から1980年代はじめにかけて福祉支出の切り詰めをはかりだした。なかには、西ドイツのように、疾病保険、年金保険などに思い切った調整措置をとって、1979年以降、社会支出の国民総生産(GNP)に占める割合を30%程度に抑えている国もある⁴⁾。

OECDは1985年までは、福祉に対する公共支出の増加幅は加盟国を平均して非常に小さくなり、国内総生産比(GDP)で1.5ポイント程度になるものと予測している⁵⁾。いずれにしても、社会政策は経済社会情勢の変化によって、少なくとも当面、

調整を迫られていることは確かであろう。以下、これに関連して現在、どのようなことが争点となっているかをみよう。

III 経済政策との関連

社会政策のあり方については、いまなおいろいろな角度から論議が展開されている。その1つは、社会政策の拡大が経済的効率を阻害しているのではないかということだ。具体的には、福祉に対する公共支出増大が民間部門の適切な投資を妨げているとか、社会政策拠出金の増加、有給休暇期間の延長などがコスト増を招き、雇用機会をふやすことを抑えているだけでなく、経済の国際競争力を低下させているといった主張がある。

西ドイツ経営者協会連合のリンダー氏は、「社会政策の基盤は、われわれの社会がおこなっている経済活動にある。(社会政策が)最終的に利用できるモノとサービスは、(経済活動によって)作り出されたものだ。インフレで対応することを望むのでなければ、この現実は避けられないことである」としている。そして、現在の低成長のままでは、これ以上の社会政策の拡大は企業活動の妨げになるという見解をのべている。

OECD のヴァン・レネップ事務総長も、「社会政策には、経済効率という面からみれば、好ましくない副作用がある」ことを指摘している。だが、オランダのアルベータ労働社会問題相は、社会政策を経済政策によって生ずるきびしい結果を和らげる一種のトランクライザーとみることには反対し、「社会政策は経済政策の一部であり、それを補うものである」という考え方をのべた。フランス大蔵省のレンウェー局長も、社会政策は「木の幹にまきついて大きくなるツタではなく、幹そのものであり、市場経済システムの一部である」としている。

もう1つは、これと関連して、社会政策で行き過ぎになっているところがあるという批判である。社会政策は本来、すべての国民に対して社会的危険からの最低限の防衛を保障することを目的としていた。しかしながら、この水準は経済成長や豊かさによって左右されてきた。所得がふえ、生活水準が上昇すると、国民の意識も変わる。そのために、従来は私的部門で提供されていたものをも公的部門でという要求が出てくる。また、最低水準ではなく、国民生活の向上に見合った水準でという要求も強まってくる。そのために、画一的で、弾力性に欠けるにもかかわらず、公共部門が果たすべき役割がますます大きくなってきている。この状態でいいのか、という反省が出てきたわけである。

この問題に関しては、イギリス・サセックス大学のゲルシュニ教授が、市場部門と福祉国家を一括して「公式部門」(formal sector)、また、個人、家族、地域共同体その他を「非公式部門」(informal sector)と呼び、前者がニーズ、後者がウォンツに対応すべきだという見解を示している⁶⁾。実際にはこの2つを区分することはむずかしいが、そうでもしなければ収拾がつかなくなるという考え方であろう。

各国とも、ダニエル・ベルのいう「権利拡大革命」⁷⁾によって、すべての社会集団からの要求をつきつけられている。そのうち、要求を政治問題化することが上手な特定集団が得をすることになりがちである。だから、ヴァン・レネップ事務総

長は、「われわれの資源へのすべての需要をインフレを伴わず充足するためには、この要求のエスケーションを規制しなければならない」としている⁸⁾。

このほか、社会政策のなかには、その目的と実際の効果との間に食い違いが生じているものがあるということも、しばしば指摘される。所得再配分政策に対する風当たりは、かなり強い。これについては、かねてから「福祉国家における再配分は、主として裕福な人びとから裕福な人びとに対しおこなわれた」という批判が出されていたが、この考え方は再配分に利用できる資源がへってから、ますます強くなった。OECDのガッス社会問題・労働力・教育局長も、「福祉移転をふやすことは、もはや再分配を進めるのに役立たなくなってきた」とことを認めている。

これと同時に、現金による移転とサービスの提供のメリットについても、見直しが求められるようになった。これには、多くの国で移転が家計にとって、二番目に重要なソースに上がってきたという事情があるようだ。また、所得再配分政策に限界があることがはっきりしてきたので、たとえば課税と移転とを統合し、第1次の所得分配そのもののあり方を改善すべきだという考え方も出ている。

デンマークのベレガード社会問題相は、社会政策は政治的には社会防衛の重要な一環であり、それが十分でない場合は警察や法による圧力が国家として代替的に必要になるだろうと発言した。また、社会政策が国民経済や医薬品、医療機器、コンピュータ産業の発展に貢献していることを指摘したうえで、「心配があるのはコストではなく、社会政策が機能していないことだ」として、病院の増設や専門家の採用よりも、家族が老人や子供の面倒をもっとよくみられるようにする施策にカネを回すよう提言した。

これは、いわゆる「公正と効率」の問題とつながってくる。1950—60年代において、多くの国で公正を促進する必要があるということについて、社会的コンセンサスができていた。しかしながら、その後になって、公正の意味、それを達成するた

めの手段が問い直されるようになった。現在、経済的効率と調和する市場の所得再配分と、かつて支配的となっていた公正の考え方と調和する社会的に受け入れられる分配とのバランスに関する見方が分かれている。

カナダのベギン保健福祉相は、「平等主義よりも選別主義の方が好ましい」という。その理由としてあげられているのは、資源に制約があること、政府支出を節約できることである。選別主義をとれば行政コストが高くつくし、腐敗を招くという批判があるが、きびしい経済情勢や、恵まれない人びとの望みを考慮せざるを得ないというのである。

今回の OECD の会議では、効率が公正かは問題ではなく、各国がそれぞれちがった所得再配分政策をとっても、経済成長や経済効率に大きな影響は生じないという意見が多かった。ただし、この政策をあまり急速に実施すれば、経済面への影響は大きくなることでは、意見が一致した。

だが、選別主義と平等主義については、意見が分かれた。平等主義の支持者は、資力調査を実施すれば貧乏人のラク印を押したり、社会連帯を弱めたり、行政コストが高くつくといった問題点があると主張した。これに対して、選別主義の支持者は、平等主義をとれば多くの資源を必要とし、公的部門が大きくなるが、選別主義だと対象がしぼれるので効率的だし、再配分によって期待することには限界があるし、いまの財政状況では実際問題として平等主義はとれなくなっているなどと反論した。しかし、この選択は経済的な理由だけで決めるべきではなく、他の要因の方がより重要であることを強調した人たちが多かった。

IV 価値観の変化

これからの社会政策を考える場合、価値観の変化を見逃すことはできないだろう。社会政策は、社会の新しい欲求や指向に対応していかなければならないからである。

OECD のプロジェクト・チームであるインターフューチャーズが 1979 年にまとめた "Facing the

Future" という報告⁹⁾は、「価値とは、人間がその個性、その属する社会、およびこれらの 2 つの触れ合いの結果として抱いている基本的な選好を表わすものだ」と規定している。この報告はまた、新しい欲求が表われるときの源泉には、いろんな深さがあることを指摘している。それが最も浅い場合には、環境変化に対する単なる条件反射として表われ、最も深い場合には、人間存在の意義をどうとらえるかという概念の変化から生まれてくるという。

この変化は、とりわけ若者の間で目立っているが、どのような変化が生じているかという見方は、専門家の間でも分かれている。その主なものは、「労働倫理の喪失」「デモクラシーの危機」「新しい価値観へのシフト」「多角的社会的進展」「抑圧されていた前近代的本能の復活」「社会生活の基本的ルールの変化」などである。

OECD 事務局も、価値観および選好の変化の具体例として、「生活の質の重視」「個人の完成の強調」「経済成長ならびに科学技術の進歩の絶対的価値への疑問視」「官僚制の嫌悪」「従来の政治過程より広い伝達網を通じる関心表明の願望」をあげている。

これらの変化の表われ方、その度合いは国によって異なっているものの、それはしばしば「革命」とか「危険」と呼ばれるほど大きいものであることについては、おおむね意見が一致している。その要因は多いが、最も大きいのはこの 4 世紀半つづいた平均所得水準の上昇にあるとみてよいだろう。

インターフューチャーズは、このような価値観の変化に伴い、今後、価値観が二重に分裂するかもしれないという見方をしていた。第 1 の分裂は、ある人は平等を求め、他の人は相対的地位を守ろうとし、そこから所得の分配に関する摩擦が生ずる。第 2 の分裂は、中流多数派またはその周辺の中で、それぞれが異なった、またある程度気まぐれな欲求をもつ無数の少数派をつくり出すというのである。

問題は、価値観および選好の変化が、社会政策の構造にどのような意味があるかということであ

ろう。OECD事務局は、この点について、①多元主義の増大と利益集団の影響力伸長—さらに強力な組合、職業組織、圧力団体、②コンセンサスの崩壊と参加民主主義が危機に直面しているという意識の高まり、③労働倫理が弱体化したかもしれないという懸念（とくに若者の間で）：より有意義でカネになる仕事の選択：自分自身の時間をもっと有効に使う要求をあげている。このため、社会政策の領域拡大が必要かどうか、新しい価値観や選好が政府官僚制度の縮小化と相容れるかどうか、新しい諸要請を充足する経費をどうしてまかなうかなどの問題があることを指摘していた。

これらの問題は直接、雇用とかかわりあいをもっている。なぜならば、完全雇用政策は経済社会の両政策を含まなければならないからである。一部の国ではすでに、余暇の拡大の代償に雇用保障の低下を受け入れようとする動きが出てきている。

価値観の変化とこれに関連する問題は、こんどのOECDの会議でも議題として取り上げられた。スウェーデンのスューデル社会問題相は、これまで経済成長がつづき、価値観から出てくる政治的要求が事実上、一致していたので福祉国家が発展してきたが、現在は経済条件の変化がこの分野における連帯を侵食するかもしれない価値観の変化をもたらしているという問題を提起した。

この問題に関して、まず世論と社会的コンセンサスのつながりが討議された。だが、物質主義と脱物質主義のような価値観は、社会政策の強制にはほとんど無関係であるとされた。その根拠の1つとなったのは、イングルハートの調査である¹⁰⁾。これによって、物質主義者はあらゆる年齢層で脱物質主義者を上回っているのみならず、脱物質主義者の要求は緊急で強いものではないことが確認されている。

一部の参加者は、価値観よりも特定集団がその利益を求める力、政府の構造を含めた権力構造の方が社会政策を決定する要因になっていると主張した。これに対しては、これら2つの要因は相互依存関係にあり、政治的なプロセスと文化的なプロセスのいずれが力強く表われるかは、時期や問題の中身によって異なるといった反論があった。

これらの論議はさらに、いま起こっている価値観の変化が真実で今後もつづくものであるかどうかということに発展した。これについては、たとえば環境、原子力、女性の世帯における役割の変化や社会進出などに関する価値観の変化は真実であろうという意見があった。また、新しい願望や価値観がこれからの福祉国家の方向を示唆するものかどうかといったことも論議されたが、急進的な変化と現状維持の中道をいくだろうか、現状がつづくのではないかとといったように、意見が分かれた。

この論議は結局、新しい連帯が必要であること、新しい価値観と新しい情勢の下における古い価値観の両方を考慮することが重要であること、今後もこの問題について具体的、かつ建設的な討議をつづけなければならないことなどが指摘されただけに終わった。

これと関連して、労働・余暇および雇用の問題についても論議がおこなわれた。このテーマでは、自発的な余暇と将来の実質所得上昇分の一部との間にトレード・オフ性向があるかどうか、技術動向がこれまでと同じように社会進歩と経済効率を調和させ得るかどうかを中心議題となった。また、現在は中央レベルでおこなわれている労使間の団体交渉を地方分権化して、労働生活の質的改革をはかる必要があるのではないかと、最近ふえてきたパートタイム労働、臨時雇用、内職なども労働という概念に含め、雇用拡大策の方策の1つとして考えてもよいのではないかと、といった問題も出された。

その席上、日本の桑原労働次官（当時）に日本の労働者生活の根底には、仕事に対する勤勉、自分の能力や生活レベルを向上させようとする向上心、自分の仕事や企業を大事にしようとする考え方などがあることを説明、問題解決には各国がもつ歴史的、文化的な背景、社会的な特性を考慮する必要があることを強調した。

ワーク・シェアリングについても、活発な論議が交わされた。だが、時間短縮には生産性の向上が伴わなければどうにもならないとか、所得政策と結びつけることが大切で単なる時間短縮ではま

ずいとか、ワーク・シェアリングは乏しい雇用量を多くの人たちが分けあうのでは意味がなく、雇用量をふやすことが前提になるなど、どちらかといえばむずかしいという意見が多かった。

V 新しい役割と責任

社会経済情勢の変化に対応するよう社会政策を改革する方策として考えられるのは、社会政策を総合化することであり、社会サービスを提供するシステムを分権化し、もう一度私的部門の力を活用することであろう。この問題も、OECD会議で論議された。

社会政策を総合化し、より調和のとれたものにすることが望ましいということについては、一般的な合意がある。その具体例としてイギリスの雇用相ガオリー卿は、イギリスがとっているインフレと公共借入れを抑えて投資をふやす施策によって、経済を立て直すことができれば、最終的には失業問題を緩和できるだろうと説明した。もっとも、この実験が成功するかどうかは、いまのところははっきりしない。

問題はどこまで統合することが望ましいのか、また実現できるかにあるが、この点についての意見は分かれている。経済政策で多くの社会問題が起こっているが、伝統的な社会政策の効果には限界がある。そこで、社会政策の従来のワクを拡げるべきだという考え方が出てきたわけだが、実際問題としてどうするかとなるとむずかしい。

わが国では経企庁の総合社会政策基本問題研究会が1977年に「総合社会政策を求めて」という報告を発表し、国民生活審議会の国民生活体系研究委員会がいま、新しい福祉社会のあり方を検討しているが、他の国はそこまで進んでいないようだ。この問題については、OECDの会議でもあまり論議が進まなかった。

この会議では、社会、経済両政策の統合をはかるには、それぞれの政策の食い違いを少なくするために、基本的な考え方をそろえる必要があること、社会政策でカバーするモノの範囲、資源に対する理解、社会組織の水準などをひろげなければ

ならないこと、社会的なセクターと問題が起こっているセクターを効果的につなぐ方法を考えなければならないことなどが論議された。だが、両政策の統合をはかれば、中央政府の役割がより大きくなるという慎重論もあった。

論議はむしろ、社会政策を分権化し、その一部を私的部門にもどすことについて集中した。地域や個人が社会参加するためには、国民と政府との役割分担を見直し、両者の関係を変える必要がある。公正、安定、団結を高めることに役立つ社会政策は、責任の配分とその遂行がますます多様化している一方で、多くの国にとって重要な課題となっている。

このため、家族と個別の問題を抱えている利益集団などの自助努力がどこまで社会政策の実行の一翼を担うことができるか、ある種の社会保険を選択制にしたり、社会保険で給付を受ける所得に対する制限を緩和したり、現物サービスよりも現金あるいはクーポン券の支給をふやしたりすることによって、どの程度、個人の中で現行制度の下に考えられている以上に、自らの幸福についてもっと責任をもとうとするグループが出てくるかが、問題とされている。

また、自由、かつ自主的な労使間の団体交渉はこれまで、社会政策の発展に大きく貢献してきたし、事業主や労働組合に有給休暇、年金、失業給付、労働環境の改善、その他の社会政策の面ですでに大きな役割を果たすようになっている。だが、彼らは労働市場における利益増進を第一義的に考えているので、この動きを促進すべきものなのかどうか、促進した場合には不公正を増進することにならないか、いまの制度を社会政策の中に完全に統合できるだろうかといった問題も、提起された。

これらについて、OECD事務局は、①社会的危険に対し適正かつ最小限の保障を提供するという国家の役割は基本的に必要なものとして残るだろう、②不当な不公平を生まない限り、社会政策における民間機関の活動範囲は拡大されるべきであろう、③いかなる政治的あるいは経済的立場にもとづくにしても、受益者のニーズから遠ざからな

いよう、サービス供給の柔軟性を高めなければならない、という3つの原則を提示していた。

こんどの会議では、病院、教会、および家族、近所に住んでいる人たち、自助組織など小規模な社会のネットワークのようなサービスを提供できる民間機関がふえ、さまざまなグループが自分の力で組織する能力が高まってきた反面、身障者、年金受給者、病院患者らがそれぞれのニーズをはっきりとした要求として出す傾向が出てきていることなどから、分権化と私的部門の再活用をはかる必要があることが強調された。

だが、社会政策を遂行するこれらの代替的システムがどこまで中央政府がやっていることを肩代わりできるかについては、用心深く検討しなければならないという意見が出された。これに関連して、たとえば、税や移転のメカニズムを通じておこなわれる包括的な分配のように、基本的に統一した中央組織を考慮しなければならないものもあるので、「分権化、私的部門の再活用とも、現行制度に全面的にとって代わるものではない」という発言がつづいた。

しかし、かつては家族が提供していた社会サービスの供給には、可能な時には家族単位で、その他の場合は契約ベースにするといったように、小規模の単位にした方がいいという意見が表明された。この問題については、これらの代替方法が現実にとどこまでとれるかをテストするため、市場メカニズムを導入してはどうかという意見があったが、市場のインセンティブにもとづくシステムでは、不利な立場にある人びとのニーズには十分、対応できないのではないかとということも指摘された。

これに先立ち、イタリアのフォーシー労働社会問題相は、社会政策が新しく個人的なニーズにも扉を開いたこと、公共支出がかさんで社会支出を抑制せざるを得なくなっていて、クライエントの費用負担が求められるようになってきていること、社会的ニーズのなかには公共の介入だけでなく、個人の支出でも対応できるものがあることをあげ、「福祉国家のサイクルは終わった」という見解を示していた。

これらの議論はさらに進んで、コストと有効性の話になった。その結果、分権化、私的部門の再活用とも、社会計画全体としてのコストを引き下げるだろうということについて、一般的な合意があった。また、有効性に関しては、分権化の方が私的部門の再活用よりも望ましいという意見が多かった。

また、社会政策をもう一度、私的部門で受けもたせることについては、国が主に責任をもっているところでは効果的とは考えられないこと、女性の労働市場への進出が目立ってきているので家族により大きな責任をもたせようとしてもむずかしいことから、留保をつけた人たちがあった。

VI 今後のあり方

OECDの社会政策の会議では最後に、1980年代の社会政策の創造と改革についてしめくくりの討議がおこなわれた。この問題については、事務局があらかじめ、1980年代の社会政策が全体として一貫性をもち、バランスのとれたものでなければならないとすれば、政策決定の上で重要な変化が必要になるとしていた。そして、とるべき戦略は、分権化され選択的なアプローチに対立するものとして、伝統的な中央集権的（福祉国家）選択肢にどれほどの比重を置くかによって、特徴づけられるという考え方を示していた。

このうち、伝統的な中央集権的アプローチは、租税/移転のメカニズム、社会サービスの供給の均一さ、普遍性および無差別的な資格条件での非個人的な取引を通ずる個人の保護に依存している。これに対して、分散的アプローチは、1970年代に現われ出たものだが、所得移転面とサービス供給面での（特殊集団を目標とする）選択性の増大にもとづいている。このため、地方当局、地域社会集団、事業主と労働組合、第三セクター機関への責任分与；資格条件の厳格化と所得調査、有効性のいっそうきびしい監視がおこなわれているのである。

事務局は、分散的アプローチの方が多様な利益集団のニーズに対応できるので、政治的にはアピ

ールするが、それは福祉国家に固有の公正の原則を損う危険があるのではないかという問題を提起していた。

そして、各国の社会政策は現在、持続的な高水準の経済成長によって社会的給付をひきつづき改善できることと、国家がこの改善の主役になることの2つを仮定していたが、いずれも困難となっていることを指摘し、複雑な体系を著しく変えることは急激な政治的变化なしに起こり得るだろうかという疑問を出していた。したがって、可能性が大きいのは「漸進的改革」であるということを示唆していたわけである。

ただし、分散型のアプローチは利益集団の政治的連合をまとめあげることであり、その意味で政治的なコンセンサスが求められる。また、多様化と分権化が進む中では、政府のトップレベルで各種政策を総合化し、調整することはますます切迫性をもっている。したがって、社会政策の成果とその現状およびその経済的、社会的費用を監視すると同時に、分権化と法的規制をよく調和させるための情報制度を改善する必要があるとしていた。

オランダ・ライデン大学のハルベルスタット教授は、3日間にわたった今回の会議をふり返って、「社会政策は経済政策に必要な補足である」という考え方が支配的であったとコメントした。そして、OECD諸国の経済はいま劇的、基本的、構造的な変化を経験しているが、ほとんどの国において経済政策担当者が総合的な社会政策を考慮しようとしていないという見解を示した。

ハルベルスタット教授はさらに、この会議では国家の限界が論議され、福祉国家は公平よりもむしろ保障に集中すべきであることが数人の参加者から主張されたこと、また、1980年代の社会政策にはコンセンサスの形成が必要であるにもかかわらず、多くの国で逆に社会的コンセンサスを得にくくなっており、この会議ではどうすればよいかという結論を出せなかったとのべた。

同教授によると、当面、取り扱いやすい優先項目は、労働市場の硬直性のように、社会政策で経済成長の妨げになっていることに何らかの手を打つこと、ワーク・シェアリングと雇用創出、その

他関連する経済社会政策についての論議を深めることなどだという。

つづいて、イギリス・オックスフォード大学のハルシー教授が、ビクトリア時代の先祖が政治経済学について本を書いているのに、われわれが戦後、経済学と社会学を別々に考えて、「悪い」経済学者が社会問題を彼らの説明の中で残り物として扱い、「悪い」社会学者が欠乏の論理をどうまんに無視してきたことに反省を求めた。「良い」社会学はいつも「良い」経済学であり、「良い」経済学はいつも「良い」社会学であると、教授は指摘する。

ハルシー教授は会議で、1980年代には失業をへらし、インフレ高進を防ぐことが重要な課題となるが、その結論は選択的成長と所得再配分の計画について、社会的なパートナーがおこなう一種の取引にあることが示唆されたとのべた。そこで、これらの経済的現象は事実上、政治的なプロセスと手続きによって決められているとコメントした。

一方、欧州議会経済政策委員会のデロース議長は、社会政策と経済政策は二分化すべきではなく、二元的な経済よりも同質的な社会を維持することが望ましく、失業の大量発生はばかげた現象だという見解をのべた。そして、たとえば労働組合がワーク・シェアリングを含めて、弾力化を受け入れるなど、社会的コンセンサスを見い出すことが、将来の課題になるだろうと語っている。

これに対し、アメリカ大統領府で国内政策を担当しているスプリング氏は、主な問題は社会政策と経済政策の間に緊張をもたらすインフレにあるとし、再分配ではなく、完全雇用が第一義的なゴールであると発言した。その焦点は、公正ではなく、かせいで得た収入でという考え方にある。彼はそのために、どうして政治的コンセンサスを得て、インフレを抑えるかが重要であると指摘した。

また、日本の経済企画庁国民生活局の小金局長は、社会政策には長期展望が必要であることを強調し、社会政策を分析するフレームワークをつくるためには、まず将来の政策にかかわりあいのあると思われるさまざまな要因を選びだし、将来のシナリオを描いてみて、各種の政策手段の組み合

わせの可能性と効果を評価する必要があるという見解をのべた。

小金局長はこのほか、日本には文化的、社会的特性があることを指摘するとともに、社会政策といってもそれは経済政策と緊密に結びついたものであると説明した。

これらの発言を受けて、OECDのガッス局長は、当面の経済活動の回復と関連して雇用が重要な問題であるとし、マンパワー政策と失業保障について検討しなければならないという考え方を明らかにした。同局長はさらに、社会的コンセンサスを得るためには、コミュニケーションの不足を解消する必要があることを強調した。

総括会議の議長をつとめたニュージーランド・計画委員会のホルムズ議長は、先進工業国はそれぞれの社会政策の発展をモニターする仕組みをもっていないので、この会議が各国の社会政策を改善するため、より組織的な情報交換をおこなうよう呼びかけるきっかけをつくったと思うという印象をのべた。同議長はまた、「計画において最もむずかしいのは、もはや高い優先順位に置かれていないことをやめることである」とのべ、低成長時代には各国政府にとってこのことはきわめて重要な問題になっていると指摘した。

1980年代の社会政策のあり方については、ヴァン・レネップ事務総長も、会議の冒頭におこなったスピーチ⁸⁾の中で、「われわれが達成し得る真の社会的進歩は経済的富によって制限される。社会的目的達成の方途が、この経済的富を生みだす経済体制を損うことを許してはならない」という考え方をのべている。このため、「福祉国家防衛の最善の方法はその基本目的と限界に関して厳正であることである」「われわれは、われわれの社会政策が新しい社会のニーズと選好に効率的に応えよう、それを再構築しなければならない」という2つの広範な結論を示唆していた。彼はまた、「社会的ニーズと個人的選好が変わってきているので、貧困と社会防衛に対処するためにつく

られた福祉国家がもはや幸福の唯一の代理人ではなくなっている」し、「公共政策の手法に対する住民の態度に著しい変化がある」とし、福祉国家を超克することによって福祉社会へ進んでいくべきだという方向づけをしていた。

OECDのこの会議には、24ヵ国の政府関係者、経済、社会、政治学者、国際機関の代表者ら約120人が参加し、論議は研究者中心に運ばれた。このため、実践的、政策的な問題がほとんど取り上げられなかったという批判がある。しかし、これからの社会政策のあり方について、多角的論議がおこなわれた点は評価してよいだろう。社会政策の改革は、外側からのプレッシャーがなければ、なかなか進まないからである。

(こばやし せつお・元朝日新聞論説委員)

文 献

- 1) 経済企画庁国民生活局「日本における社会政策総合化への現状」(「総合社会政策を求めて」, 1977年2月).
- 2) OECD 'Social Challenges for the '80s' (the OECD Observer, Nov. 1980).
- 3) OECD 'Public Expenditure Trends and their Relation of Social Policy' Oct, 1980.
- 4) EC 'Report on Social Developments, Year 1980' Jan. 1981.
- 5) OECD 'Public Expenditure Trends' Jun. 1978.
- 6) OECD 'Changing Value Patterns and their Impact on Economic Structure' Oct. 1979.
- 7) Bell, Daniel 'The Coming of Post-Industrial Society' (New York, Basic Books, 1973).
- 8) Van Lennep, Emile 'From the Welfare State of the Welfare Society' (the OECD Observer, Nov. 1980).
- 9) OECD, Interfutures 'Facing the Future' 1979.
- 10) Inglehart, R. 'The Silent Revolution', (Princeton university press, 1977) 'Changing Values and Political Style among Western Republics'.