



世界開発の展望 2012: 変転する世界における社会統合

日本語要約

- 新ミレニアムの幕開け以降、世界は著しい変貌を遂げている。「富の移動」とは、世界経済の重心が徐々に西から東へ、北から南へとシフトし、その結果、新たな成長の勢力圏が生まれている現象を指している。新シナリオは、社会的に統合された社会（socially cohesive society）の創出にとって大きな機会と課題をいくつか提起している。
- 本報告書は、急成長している開発途上国における社会統合の問題を検討し、政策決定者に対し社会統合強化策について提言する。統合された社会は、その全ての構成員の福利厚生（well-being）を高め、孤絶と矮小化と戦い、帰属意識を創出し、信頼を促進するとともに、その構成員に社会的上層への移動の機会を提供する。本報告書は、社会参加、社会資本、社会的移動という、3つの異なる、しかし同程度に重要な視点を通じて、社会統合の問題を取り上げている。
- 本報告書によれば、社会統合はそれ自体大切な目標であり、長期的な経済成長の維持に寄与するものである。社会格差が大きく、孤絶が蔓延し、異議を申し立てる余地が小さな成長軌道は持続可能ではない。本報告書は、税財政の制度設計、雇用、社会保障、市民参加、教育、ジェンダー、移民に関する政策決定を調整する必要があることを強調している。これらの分野の政策は全て絡み合っ社会成果に影響しているため、どの政策分野も他分野に目配りして設計・立案する必要がある。

富の移動は社会統合の機会をもたらす・・・

開発途上国は全体として、機会を逃し期待外れの結果に終わった約 20 年の時を経て、ここ 10 年間で経済的成功の復活を謳歌している。2000 年代には、貧しい開発途上国が何十年かぶりに高所得国を上回るスピードで成長を遂げた。2000 年代には、OECD 諸国平均の 2 倍の 1 人当たり GDP 成長率（「収斂国」を定義するために『世界開発の展望 2010』で使用されている指標）を記録した開発途上国が、1990 年代のわずか 12 カ国に対し、83 カ国にも達した。しかし、先進国の成長が危機からの回復の道半ばで停滞しているため、2010 年代初頭の世界経済見通しは 2000 年代より暗い。国際環境が成長を後押しするものではなく、新たな 10 年に新成長エンジンの強さと富の移動の持続可能性が試されることになるのは必至と言える。

これらの開発途上国・新興国のうち約 50 カ国は 2000 年代の 1 人当たり GDP 平均成長率（年）が 3.5% を超えている。現在、1 日の生活費が 10~100 米ドルである中間層の世界人口は 20 億人であるが、このうちの約 10 億人は収斂国の人々である。この数字は 2030 年代には 30 億人を超える見込みである。特に新興中間層の期待と社会統合への貢献を考慮すると、高い成長率はこうした人々に、より参加しやすい成長プロセスの促進とそれを維持するのに必要とする新たな資金源をもたらしている。

・・・しかし、新たな課題ももたらす

急成長期における経済と社会の変容は新たなストレスと緊張をもたらし、政府はそれに対処しなければならない。課題には、所得格差の拡大、構造的変化、生活水準や機会均等に対する市民の期待の高まりに対処する必要などが含まれる。急成長国の市民は現在や将来の生活水準に対して期待を膨らませ、成長の恩恵の分け前を得ようとする。新興中間層がますます自らを先進国の中間層と比較するようになるにつれ、質の高いサービスに対する消費と需要パターンのシフトが見込まれる。タイやチュニジアなどの急成長国で生活満足度が低下していることが示しているように、所得の増加、健康の増進、教育の向上がそのまま生活満足度の上昇につながるわけではない。各国政府とも、こうした新興中間層の労苦を無視したり、より開放的で透明性の高い政府やサービス供給基準の強化を求めて人々を動員し、圧力をかける彼らの能力を過小評価したりすべきではない。

こうした状況から、社会統合の強化が極めて重要な政策目標となる。政府が社会統合の問題を無視すると、社会不安に直面したり、効果のない政策介入を実施したりする恐れがある。2010 年にタイで起きた民主化を求める動きから「アラブの春」革命まで、最近の出来事は、政治プロセスへの参加を求める人々の願望を無視して、官僚的には良好な政策枠組みを適用しても明らかに不十分であるという主張を裏付ける。

政策は効果を発揮し得る

急成長プロセスは収斂国に新たな課題を投げかける一方、公共政策が効果を発揮し得ることも十二分に実証されている。その好例が再分配政策である。当初は所得格差が大きかった OECD 諸国が税や移転を通じて所得再分配を行っている一方、多くの開発途上国（中南米など）の場合は税制や移転制度が所得再分配に極めて限定的な影響しか及ぼしていない。

社会統合の強化には長期的なビジョンと取り組みが必要とされる。政策介入や改革の中には、比較的早く成果をもたらす得るものもあれば、成果を得るまでに時間がかかるものもある。例えば、より包摂的な教育制度を構築すれば、社会的弱者の教育水準や平均的な教育水準の上昇につながるが、世代間の社会的移動を高めるまでには何年もかかる。この種の政策の長期的なビジョンと取り組みには安定したマクロ経済環境も必要である。

多くの分野にわたり政策を調整するのはそう容易なことではない。調整を容易にする策としては、省庁横断的なグループや委員会の設置、法律の事前影響調査、テーマ毎の水平的な予算編成などが挙げられる。例えば、ジェンダーに配慮した予算編成は、セクターや地方政府の政策、計画、予算上の男女差解消に必要となる介入を特定することによって、男女平等の増進につながる。

社会統合にとって重要な政策分野

財政政策

財政余地の拡大は、開発途上国における社会統合の発展と強化に好機をもたらす。しかし、この好機の実現には財政政策の改革が必要である。富の移動によって生み出される予期しない利益と資源は、社会プログラムの資金に充てる天の恵みとなる。しかし、それだけでは十分ではなく、プログラムを安価かつ持続可能なものにする必要がある。この点で極めて重要なのは、社会プログラムの長期的な財政持続可能性を確保することである。これは、税収が変動しやすい一次産品価格に依存していたり、再生不可能な天然資源の枯渇のために達成が困難な目標である。収斂国は財政収入の GDP 比を 2000 年の平均 20% から 2008 年の 27% へと徐々に高めてきた。しかし、収斂国は、高所得 OECD 諸国 (GDP 比 35% 以上) に比べると平均的な財政収入が依然として低いので、課税ベースの拡大や、税率の引き上げなど税制改革の余地がある。

しかし、増税方法や収入の使途に関する信頼感の低さから、しばしば、補完的な支出・制度改革と切り離して税制改革を実施することが困難になっている。多くの社会的要因が、特に財政政策に関する国家の正当性を大きく下げている。この結果として、収入が減少し、財政政策が、格差の解消に取り組んだり、社会の上層への移動を生み出す機会を創出したりすることに総じてあまり効果を発揮し得ていない場合もある。さらに、表向きは民主的制度が存在する国でも、国民の大半が政治プロセスから排除されていたり、政策に影響を及ぼすための労働者の団体的手段の利用が制限されていたりする場合には、財政政策は往々にしてエリート層や強力なロビー団体の利益を反映したものとなる。

社会統合政策の持続可能な資金手当てを確保する上では、經常収入の不安定性から支出を切り離す経済・財政制度が重要となる。マクロ経済的な財政政策の重要な役割は、社会年金であろうと、失業補償、教育、若年層雇用プログラムであろうと、社会統合関連の優先的な開発支出に資金を充てるための十分かつ予測可能な財政余地を確保する条件を創り出すことにある。景気下降時に公共投資を維持できるように、好況時に政府に貯蓄を強制する財政規則が、重要な役割を果たし得る。また、政府系ファンド (SWF) も、再生不可能な一次産品の輸出業者がそうした資源から得られる収入を長期にかつ何世代にもわたって受け取ることを支援し得る。

税務行政改革も、開発途上国の公正性、透明性、税モラルを強化する強力な手段である。しかし、この改革が効果を発揮するには、社会契約を強化するためになされるべき取り組みの一環として実施されなければならない。半自律的な徴税機関を設立するといった改革は、支出政策改革と組み合わせれば、より大きな影響をもたらす。徴税の改善と透明性強化は公共サービスの改善と連動して行わなければならない。このような「租税交換」、すなわち、租税を支払う見返りとしてサービスを受けるという関係は、租税関連の法規制遵守やサービス提供の好循環を創出する上で極めて重要である。

雇用と社会保障

富の移動は深甚な変貌をもたらしているため、労働市場の賃金設定、富の分配、配分上の役割を容易にし得る労働市場制度を確立する必要がある。労働者や団体交渉制度の保障を規定する改革は、賃金が生産性の上昇を反映するようにしつつ、市場が新たな労働市場体制によって価格をより円滑に調整するのを支援する制度を確立することから始めることができる。労働者を保護することは必ずしも雇用を保護することを意味しない。実際、成熟した社会保障制度を有する新興国の場合は、失業保険や就労支援、失業者や高齢者に対する所得支援、さらには、保健医療を含む幅広い公共サービスを提供することによって、雇用保障ではなく社会保障制度を通じて、所得保障の提供を目指す計画を推進することが可能である。

短期的には、より伝統的な労働市場規制手段と特に最低賃金制度が、サハラ以南アフリカの低所得国や中南米の貧困国などの政策論議で際立った役割を果たしている。最低賃金制度は、遵守が限られている場合でも、有益なワーキングプア防止策となる。実際、最低賃金の引き上げは非正規セクターにも波及し、経済全体の賃金底上げにつながる。ブラジルなど一部の国は最低賃金制度を広範に活用し、労働者の生活水準を向上させている。しかし、最低賃金制度は対象を絞り込んだ手段ではないので、広範囲に及ぶ副作用をもたらす傾向がある。最低賃金の大幅引き上げは、濫用されると、コストがかさんだり、雇用面で悪影響を引き起こしたりしかねない。さらに、最低賃金変更の影響は労働者全体に一律ではなく、施行や労働市場断片化の程度により異なる。したがって、最低賃金制度の積極的利用による所得の引き上げは、効果的な社会政策の代わりにも、価格設定の役割を効率的に果たす労働市場制度の代わりにもならない。

労働市場制度と社会保障制度は、効率のみによってではなく、労働市場の二元性や断片化を防止、軽減し得るかどうにかによっても判断すべきである。社会保障分野における最近の政策イノベーション (条件付

き / 条件なし現金給付の拡大、社会年金、新たな形態の医療保険)は、社会保障格差の軽減に寄与している。しかし、こうしたイノベーションはしばしば、最貧困層は社会的援助によって保障され、富裕層は掛け金ベースか民間の代替制度によって保障されるという二元的制度をもたらすことになりかねない。これは、大量の非正規中所得労働者に対する保障の「中抜け」という大きな格差を生む。軋轢を最小限に抑えて公正な成果を得ようとするれば、労働市場制度は労働市場の現実をよりよく反映するよう進化していく必要がある。社会保障を雇用状況から切り離すとともに、保障の水準と労働市場向けのインセンティブ構造に関して最善の見通しを提供するのは国民皆保障制度 (universal entitlements) である。

全ての国民が基本的な社会サービスを受けられるようにすることは、短中期的には達成し難いかもしれないが、それでも政府には自らの裁量で利用できる安価な政策手段がたくさんある。例えば、対象を絞り込んだ現金給付を通じて社会サービスの提供範囲を拡大することは比較的安価に実施し得る。ブラジル、インドネシア、メキシコのプログラムは、コストを GDP の 1%未満に抑えつつ、最大で国民の 3 分の 1 に保障を提供することに成功している。掛け金ベースの制度も、中南米の失業保険貯蓄預金口座の場合のように切り離して、未加入の労働者にまで対象を広げることができる。

社会サービスその他のプログラムを通じて社会統合を促進できるかどうかは、十分な資金を利用できるかどうかと、公共支出の効率性を改善できるかどうかによる。政府は社会保障強化策まで手が回らないと考える前に、非貧困層が恩恵を受ける多額の補助金や支払いをしばしば支給しているということを思い起こしてみる必要がある。例えば、燃料補助金や食料補助金などの策は極めて多額のコストがかかったり、歪みをもたらしたりする場合がある。特に、非常に逆進的になりがちな燃料補助金についてはこれがあてはまる。

教育

教育はいかなる社会統合強化策においてもその極めて重要な構成要素である。教育成果は社会統合の 3 つの側面全てに影響を及ぼすからである。質の高い教育を受ける機会が全ての国民に提供されている場合、学校教育は機会均等の強力な推進手段となり、社会的弱者に対しても社会の上層への移動の見込みをもたらす。特に教育に対する見返りが富の移動の結果として変化してきているだけに、学歴の底上げは収斂国が長期的に所得格差を軽減していく重要な手段となる。教育成果の引き上げが効果的に生産性の増大、成長見通しの改善、労働市場機会の改善をもたらすよう、学歴ばかりでなく、教育の質にも留意する必要がある。

児童が、その社会経済的背景を問わず、自らの人的資本を形成する平等な機会を持てるようにすることは、社会統合を強化する上での重要な課題である。政策介入を通じて、社会経済的背景の重要性を減らし、社会的最弱者を含めてあらゆるセクターの生徒がより多くの教育を受けるように支援し得る。その主要な目標は、学校教育の恩恵を受ける際に個人差を最小化することに置くべきである。この点では、幼児期の栄養や就学前プログラムなど、学校以外のインプットが重要な役割を果たす。推定によれば、発達障害や鉄分、ヨウ素欠乏症に陥っている児童は 2 億人を超える。

同じように、教育継続の機会費用削減策も学歴の底上げにつながり得る。中等教育の履修と高等教育への進学を奨励するための第一歩は、学校教育費の低額化である。条件付き現金給付と「教育のための食料計画」(FFE)は、学歴底上げの効率的な手段として知られている。

教育における男女差を縮小する取り組みは特に重要である。というのも、男子と女子の教育機会を平等化することが極めて重要であることに加え、貧困の世代間伝播を断ち切ることに貢献し得るからである。実際、妊婦教育は子どもの健康と将来の見通しにプラスの影響を及ぼす。ジェンダーに配慮した学校政策、施設は社会統合を強力に後押しする。

学校教育の経験自体も社会統合に影響を及ぼす。社会資本や社会参加を下支えする共通の価値観を形成、伝達するからである。児童に対する学校教育をどのように行うかは、社会への帰属意識を形作る上で重要である。学校教育は、社会的弱者を親に持つ児童の参加を高めて、教育をより統合的なものにするよう編成すべきである。統合性は、体制や社会の中で多様性を育成し、他人からの印象をより良くするような教授法やカリキュラムを開発することによっても、高めることができる。これは、特に、マイノリティの教育への統合強化について言える。学校の包摂性が高い国では一般に異なる社会集団間の信頼感も強い。さらに、統合的な学校教育制度は、多くの場合、分断的な学校教育制度より学習成果の点でも勝っている。

ジェンダー

過去 20 年の急成長にもかかわらず、多くの国では實際上、男女平等は全く進展していない。文化的な影響や、社会制度が既存の権力関係に根差しているという事実から、差別的な社会制度に異議申し立てする

のは極めて困難な状況になっている。したがって、変革へのインセンティブを提供することが極めて重要である。女性の信用貸しや技術に対するアクセスの強化や、強制結婚や早期結婚のような差別的な社会制度の変革的を絞り込んだ条件付き現金給付の支給などを通じて、変革は雇用、教育、起業の分野から始めるべきである。

男女平等の分野における制度上の弱点に対処する極めて重要な出発点は、財産権や相続権を保障することによって女性の生産活動を強化することである。資金へのアクセスを制約することは、持続可能な所得を生み出す女性の能力を低下させ、より低給の雇用や不安定な雇用に就かせることになりかねない。さらに、女性が土地を使用・管理できないことで、家庭の安定的な食料確保に悪影響を及ぼすとともに、女性が貧困に陥ったり暴力を振るわれたりしやすくなり、銀行の融資や金融サービスを受けられないようになり、女性の意思決定力が弱まる可能性がある。

移民

南南移民－開発途上国間の移民－は過去 20 年間に大幅に増加、多様化しているが、この傾向は今後一段と強まっていく可能性が高い。しかし、移民の統合は、富裕国ばかりでなく、貧困国でも課題となっている。新興国の経験は、統合が世界中の移民先の国々にもたらす課題を予兆している。移民はその国で生まれた国民と同じ課題に直面するが、移民はまともな公共サービスを受けられない状況に置かれることも多い。新たな移民先国の資金不足は移民の社会的排除に対する特別な防止策の整備を巡って懸念を引き起こす一方、OECD 諸国における移民の社会統合の歴史は、この問題への国の取り組みが早ければ早いほど政策介入の効果も大きくなることを示唆しているように思われる。

移民関連の社会統合は差別防止策の枠内に収まりきらない。円滑な統合プロセスには、特に、社会、雇用、教育、住宅に関する包括策を含めるべきである。その国で生まれた市民の、移民に対する見方を改善するための取り組みも行う必要がある。依然として完全な統合への最大の障害となっている移民の社会的排除を防止・無効化する政策、移民と地元住民の関係を改善させる政策、最後に、労働市場の流動性強化、起業の円滑化、技能マッチングの改善、教育の奨励などによって移民の社会的流動性を促進する政策などを講じるべきである。

社会統合政策の設計、立案と実施

市民参加－統合的な政策アジェンダ

反対意見にも耳を傾けることは、持続可能な社会的に統合された社会を創出する上で極めて重要である。成長プロセスから脱線しないようにするには、市民参加と政治的フィードバックの機能を利用することが重要である。これは、経済成長が加速し社会的混乱が増加して革新的な対応が求められている富の移動という環境下では特に言えることである。社会統合を強化する上では、政策決定プロセスが政策そのものと同じくらい重要である。社会統合は、それを推進するように調整していく政策決定プロセスによって高められる。

統合的な政策決定は、政策の実行者から最終的な受益者まで全ての利害関係者の意見に耳を傾ける。こうしたプロセスを経て生まれた政策には、最終的に政策の実効性を左右することになる要因である、より確かな正当性と支持が得られるという利点がある。市民参加と分権化の促進は、それ自体が有意義なばかりではなく、サービス提供改善の強力な手段にもなり得る。また、女性は変革の重要な担い手であり、民主的な生活への女性の完全な参加を促進することは重要な政策目標である。

社会統合の政策アジェンダを実施するには、効果的な管理と、多くの政策分野にわたって調整された行動が必要である。強力な制度と質の高い公共サービスは、公共行動の成功を下支えする。第 1 に、各国とも、特に公共部門の雇用における人的資源管理の改善と「成果主義型予算編成」メカニズムの実施によって、市民サービスの強化と規制の質の改善に注力すべきである。第 2 に、各種の介入の効果は相互に関係しているので、省庁横断的な水平的調整が必要とされる。第 3 に、多くの新興国、開発途上国は分権化と地域能力構築を通じて自国の制度的能力を強化しているが、その利益は自動的に得られるわけではない。様々な政府レベルにまたがって多くの担い手が関与しているので、説明責任を確保するための調整役が必要である。要するに、様々な政策分野が複雑に関連しあっているということは、ある一つの省庁内での調整ばかりでなく、省庁間の調整を進めるための手段も必要ということであり、同時に、政府の中核が管理者として積極的な役割を果たさなければならない。制度の構築には時間がかかるので、社会統合アジェンダを実施するには息の長い取り組みが必要である。

データの向上、評価の改善、政策の改良

政策決定は、より一層データを踏まえたものにする必要もある。社会統合を促進する社会経済政策は、実務上、その影響を事前・事後評価するための枠組みが必要とされる。それは社会的排除を強めるのか弱めるのか、信頼感や市民参加を助長するのか、社会的流動性の改善に資するのか、これらの疑問に答え得る社会統合政策の監視と評価には新たなデータが必要とされる。セン、スティグリッツ、フィトゥン委員会の2009年の報告で唱えられているように、進歩の測定にはGDP成長率以外の指標も取り込み、福利厚生などの側面も捕捉するようにすべきである。絶対的・客観的な進歩の測定は、評価の実効性を高めるために、相対的・主観的な指標で補完すべきである。

こうした指標を算出する目的でデータを収集する取り組みは、現時点では主に先進国を対象としており、大抵の場合、民間組織によって行われている。国の統計局が（も）こうしたデータを収集するようになれば、データの比較可能性、入手可能性、質を高めることができる。しかし、データの持つ潜在的な可能性を完全に利用することができるのは、i) 国際的なデータ収集基準が存在し、ii) 統計的な能力構築を必要とする国でそうした能力構築が推進されており、iii) データが可能な限り公開されている場合のみである。

展望：長期的に持続可能な成長のための社会統合

世界経済への統合によって生じている各国経済の構造的変化は、社会統合を促進するためのこれまでにない様々な可能性をもたらしている。より多額の財政資金の利用可能性は、国民のあらゆる部分を保護するより包括的な社会保障制度の整備に用いることができる。ある国が女性差別的な制度の改革に成功すると、他国がそうした動きに追随することもある。経済統合が進展するにつれ、社会的上層移動を可能にする教育モデルを整備することがどうしても必要となる。

社会統合を推進することは、社会が直面する課題の非政治的なビジョンを促進することではない。社会統合を主たる目標として促進し得るのは、社会の主要な利害関係者、つまり政府当局、企業組織、市民社会団体が関与し、積極的に連携して共同で集団行動に取り組む場合のみである。援助機関は、人々が積極的に参加、発言するとともに、政府に説明責任が課されるような環境の整備をサポートすることによって、支援することができる。多くの収斂国が現在経験している移行プロセスは、混乱と衝突を伴う可能性が高い。しかし、注意深く管理すれば、積年の格差問題に取り組み、より包摂的な社会保障制度を整備し、帰属意識を創出し、それ故に、長期的に持続可能な成長軌道に乗る可能性を高める機会をもたらす。

© OECD

本要約は OECD の公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、OECD の著作権と原書名を明記することを条件に許可されます。

多言語版要約は、英語とフランス語で発表された OECD 出版物の抄録を翻訳したものです。

OECD オンラインブックショップから無料で入手できます。 www.oecd.org/bookshop

お問い合わせは OECD 広報局版権・翻訳部にお願いいたします。 rights@oecd.org fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

Visit our website www.oecd.org/rights

