

Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All

Summary in Japanese

機会拡大：積極的な社会政策は、いかに我々の役に立つか

日本語要約

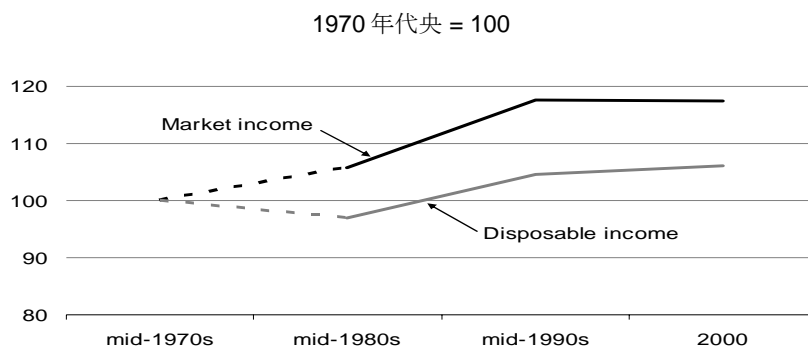
経済成長と社会保障制度によって、
OECD加盟国の社会状況は飛躍的に改善
された。

OECD 加盟国に住む数億の人々の生活は、最近数十年間に飛躍的に改善された。今日、人々は人生をこれまでより長く、健康的に、豊かに送っている。多数の人々が、1990年代の景気回復期に、就職、あるいは再就職した結果、失業者も給付金受給者も大幅に減少した。新たなイニシアチブによって、児童やその家族が人生の最良のスタートを切れるよう、効果的な支援が行われている。

それでも、すべての社会問題が解決され
たわけではない。

こうした改善の多くは、OECD 諸国全体に見られる経済成長の産物である。しかし、経済成長が人々の生活の改善にとって不可欠ではあっても、それだけではすべての社会問題を解決するには不十分だ。事実、それほどの繁栄にもかかわらず、OECD 全加盟国で、少なからぬ人々が、児童期に不利な状況にあったり、壮年期に労働の機会を奪われたり、老年期に孤立し、自活も困難な状況に置かれたり、といった危険に未だに晒されている。従来の社会政策では、人々がこうした危機に対処するに当たって十分な支援になっていないことを、一つの歴然たる事実がよく表している。すなわち、1970年代半ばから1990年代半ばまでの間に、OECD 加盟国のどこを見ても、国内の就労及び資産所得配分の不平等が拡大しているということだ。

図1. 等価換算後の世帯収入配分の傾向 (OECD 平均)



所得格差と貧困についての OECD のデータベースからは、所得(就労及び資産所得)と可処分所得(税金と政府給付金を差し引いた後の所得)の配分の不平等について、個別に分析ができる。所得格差は、1970年代半ばから1990年代半ばまでの20年間に急速に拡大、税や政府給付金では、この格差は一部しか是正されていなかった。ところが、その拡大が、平均すれば1990年代半ば以降、停止している。格差は、OECD加盟国17カ国の1980年代半ば、1990年代半ば、そして2000年のジニ係数の平均値を、1970年代半ばを100として計算している。1970年代から1980年代までの間の変化は、OECD加盟国7カ国のみの数値を基にしている。

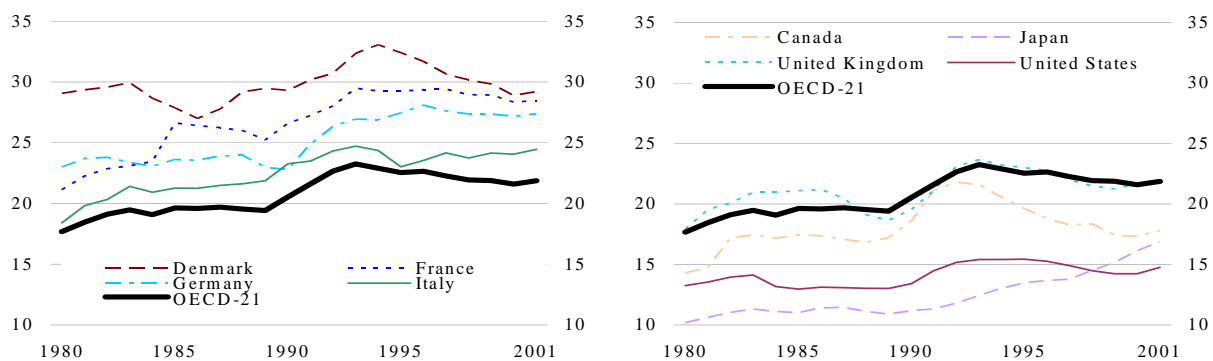
*所得格差拡大の原因への対処を怠れば、
将来の経済成長に害を及ぼす。*

最近までOECD加盟国のすべてで所得格差が拡大していたという事実について、政策当局が懸念している。第1に、経済成長や企業支援などの他の公的目標に比べ、格差についてどれほど憂慮するかについては人々の間に感覚の違いはあっても、市場経済の配分結果についてまったく関心を持たない人間はいない。第2に、貧しい人々がいるということは、彼らが労働力としても、社会に対しても、有効に参加できていないことを示すものであって、いわば、貧困と不平等は、人的資源、機会、人生のチャンスを活用できていない非効率的な社会の表れである。第3に、親が貧しい子供は親が豊かな子供より、人生で成功する機会が少ないため、所得格差の拡大は機会の不平等の拡大につながる。これらの要因から見ると、何百万という家族や子供たちが直面する貧困の問題への対処を怠るといことは、社会的に許されないだけでなく、今後、経済成長を持続させるための我々の能力にも多大な重荷を課すことになるだろう。

だが、公共支出の増額は解決策とはならない。

所得配分の格差の拡大には、様々な原因がある。この報告書で論じるのは、そうした拡大の原因ではなく、社会政策によって何ができるかである。これまでに打ち出された社会政策を見てみると、所得格差の拡大に対する1つのアプローチが見えてくる。経済成長の恩恵を最も多く受けた人々に課税し、高賃金の仕事に就けない人々への補償に当てるといふものだ。しかし、このアプローチには問題が常に伴う。所得格差の拡大が続けば、遅かれ早かれ、富裕層の有権者が度重なる増税に反対し始め、また、税率の上昇によって投資意欲や労働意欲が削がれることにもなり、資金を再配分し続けることが困難になるということだ。さらに、公共社会支出の増額については、高齢化する人口を支えるために既に労働者には重い負担が課せられていることから問題が多い。

図2. OECD加盟国の公共社会支出総額の対GDP比(1980—2001年)



OECD Social Expenditure Database の統計によれば、社会的目的のための公共支出は増加している。OECD加盟国21カ国の(税引前の)公共社会支出の総額は、1960年から1980年までの20年間にほぼ倍増した。その後も増加の割合は下がったものの増加を続け、1993年には、GDPに占める割合として最高値の平均23%に達した。それ以後は、平均でGDP約1.5ポイント減少しており、この減少はすべて、保健関連以外の支出の削減によるものである。

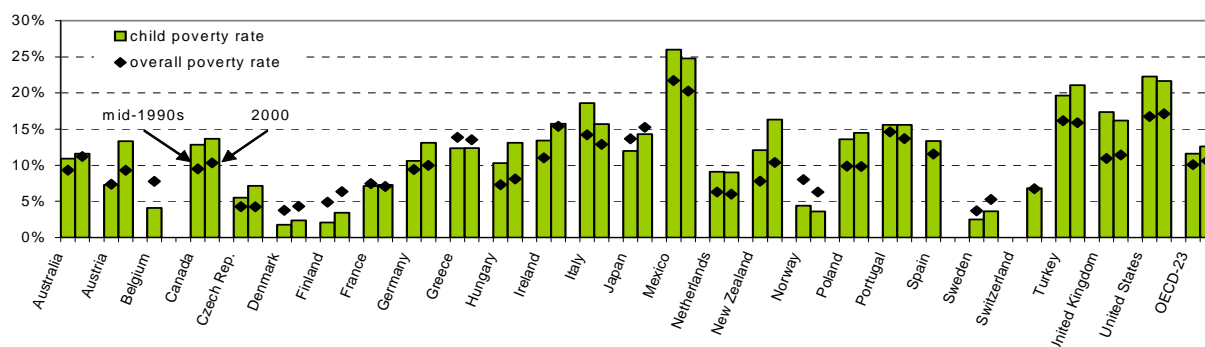
より大胆な社会政策が必要である。

今日の社会的課題に対処するには、OECD加盟国は、税と公共支出のみに頼らず、他の方法にも目を向ける必要がある。積極的な社会政策というのは、個人が成長する際の周囲の条件を変化させることを目的とするもので、単にそうした条件によって作り出された困難を是正することに限定されるものではない。対症療法的な、補償を目的とした過去のアプローチと一線を画すということは、人々への投資を重視するということであり、それにより、人々が自らの能力を最大限発揮し、独立し、自立した個人として社会のメンバーになれるようにするということである。また、そのような社会政策は、人々のライフコースを基にすることでもある。つまり、人生の各段階での状況が、次の段階でどのような影響を及ぼすかを考慮し、明日起こるかもしれない問題についても予め考えるということである。

積極的な社会政策が優先するのは、子供たちが人生の最良のスタートを切れるようにすることである。

1. 社会問題の多くは、子供時代に端を発している。児童の貧困に終止符を打つことこそが、社会政策の最大の目標である。恵まれない家庭に育った子供は、学校での成績は振るわず、職探しに苦勞し、大人になってからは、失業、病気、障害などに苦しむことが多い。そうなれば、不利で貧しい状況は、その世代から次の世代へと繰り返されることになる。さらに全体として、家庭の状況が不安定であったり、ケアが不十分であったりすれば、人生のチャンスは損なわれる。税制や公共支出制度の改善に加えて、育児支援や、共働きの親が仕事と家庭の責任を両立させることを可能にする援助が必要である。

図3. 児童の低所得率



OECD 加盟国のほとんどで、低所得(等価換算された所得の中央値の 50%を基準として計算)リスクは、過去 20 年の間に児童とその家族の方で高くなっている。平均すると、2000 年には OECD 加盟国の全児童の 12%以上が 50%の貧困線より下方に位置している。中にはその割合が 20%を超える国もある。児童の貧困率は、全体の貧困率が高い国でより高くなる傾向ではあるが、全人口の貧困率に占める児童の貧困率は国によってかなりの差が見られ、幾つかの国々では児童の貧困リスクを上げる個別要因が存在すると思われる。所得格差と貧困に関する OECD データベースから得た統計は、1990 年代半ばと 2000 年前後の異なる年の統計を含む。

さらに、親が容易に仕事と家庭を両立できるようにする。

この目標を達成すれば、出生率を向上させるうえで好ましい環境を創ることができる。出生率は現在、OECD 加盟国のほとんどで人口補充水準を下回っている。人口補充水準以下の出生率では、社会に対して、多大な社会的、経済的コストがかかる。労働者 1 人当たりの年金負担率は増加し、投資は手控えられ、家族や親戚同士を助け合う余裕もなくなる。政府は、歴史的、社会的に明白な理由から、あからさまな人口増加促進政策は控えるようになっている。しかし、女性たち自身が、実際に産んでいる子供の数より多い数を望んでいる状況を見ると、彼

女たちがその望みを叶えられるように、政府として何ができるかを考えることは必要であろう。

この分野での政策の優先順位としては、次のことが考えられる。

- 幼少期の早い時期に、特に家族を密接に関わらせることができるように構成された育児介助プログラム等、子供への投資を行う。
- 共働きを妨げるような税制、給付金制度の調整など、母親の就労を奨励する。
- 育児支援、育児休暇制度、家族に優しい労働環境など、領域を超えた調整を行って、家庭と仕事の両立を図る。
- 育児負担をより広く社会で分担し、若いカップルが労働市場で確実な足場を築くことができるような政策を通じて、出生率上昇に有利な枠組みを作り出す。

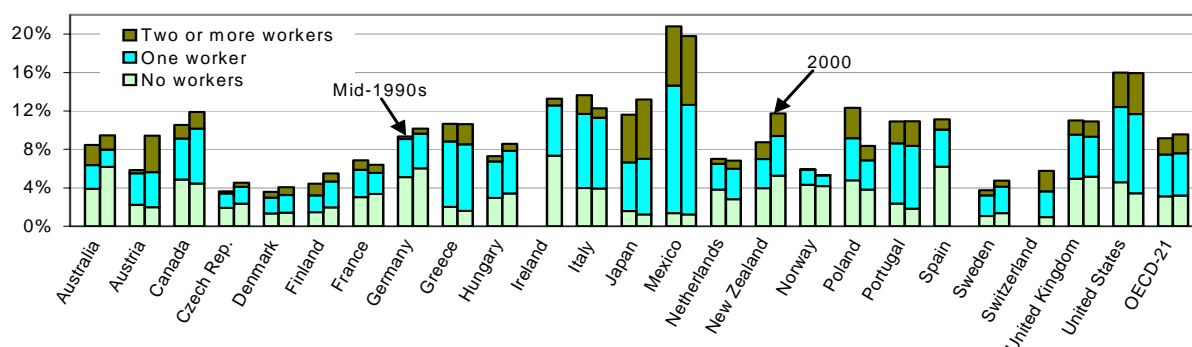
「福祉から就労へ」政策を通じて、壮年期の人々が質の高い職に就こうとする際の障害克服を援助し・・・

2. 失業者に職を与え、不利な状況の人々により高賃金の職に就くための技術を習得させることは、経済と社会の発展を両立させる最良の方法である。失業したことから、自信を失い、技術が衰え、孤立し、社会から疎外されるという悪循環は断ち切らなければならない。社会保障給付の削減や失業者の就職において、OECD加盟国の多くで前進が見受けられるが、こうした努力は、労働市場への参加を重視した支援策を通じて、シングルペアレントや障害者に対しても広げなくてはならない。だが、このような「福祉から就労へ」政策は効果を上げているものの、さらに補完的な政策が必要であることも示している。

さらに、「職における福祉」政策も活用する。

給付金受給者が職に就くだけでなく、その職に留まり、貧困に陥らないようにするためには、職における福祉という考え方が不可欠である。社会的にさらに困難な状況にある人々に対しては、適正な生活水準を維持するに十分な、より効果的な社会援助が必要であることに変わりはないが、その一方で、市場経済での賃金労働に代わる社会参加の方法を見つけることも重要である。それにより、社会生活への参加を奨励し、毎日の生活を社会保障給付に頼っている家庭で育つ子供たちの間に依存傾向が根付かないようにしなければならない。

図4. 世帯主が就労年齢にある家庭の低所得率、就労成人数別()、2000年前後



低所得(例えば相対的貧困)の危険性は、雇用されている成人が1人もいない世帯の所得で、働く成人のいる世帯に比べてはるかに高い。しかし、OECD加盟国すべてにおいて、1人以上が働いている世帯もかなりの割合で低所得層に含まれている。2人以上が就労している世帯でも、不十分な収入しか得られないリスクがないわけではない。棒グラフの高さは、各国で世帯主が就労年齢にある家庭に属する人々の貧困率(所得中間値の50%値との比較)を表している。

この分野での政策の優先順位としては、次のことが考えられる。

- 「福祉から就労へ」政策を、特にシングルペアレント、さらに、多くの国では障害者に対しても拡大して、総合的な施策とする。
- 就労する方が得だと納得させる政策や、低賃金労働者の仕事への定着率を上げ、将来への展望を開く政策などを通じて、「職における福祉」についても前進させる。
- 既存のプログラムの範囲を困難な状況にある人々全てを対象とするように拡大し、適正な給付を保障し、単に「就労」という視点を越えた社会政策を考えることによって、市場経済において賃金労働に従事することが難しい人々を対象とした社会プログラムの有用性を高める。
- 貧困や疎外の問題を扱う異なる政策の統合を促進し、貧困削減の目標を達成するための長期的な対策を打ち立てる。

さらに、公的年金制度改革を踏まえ、高齢者の経済、社会生活への参加を拡大する。

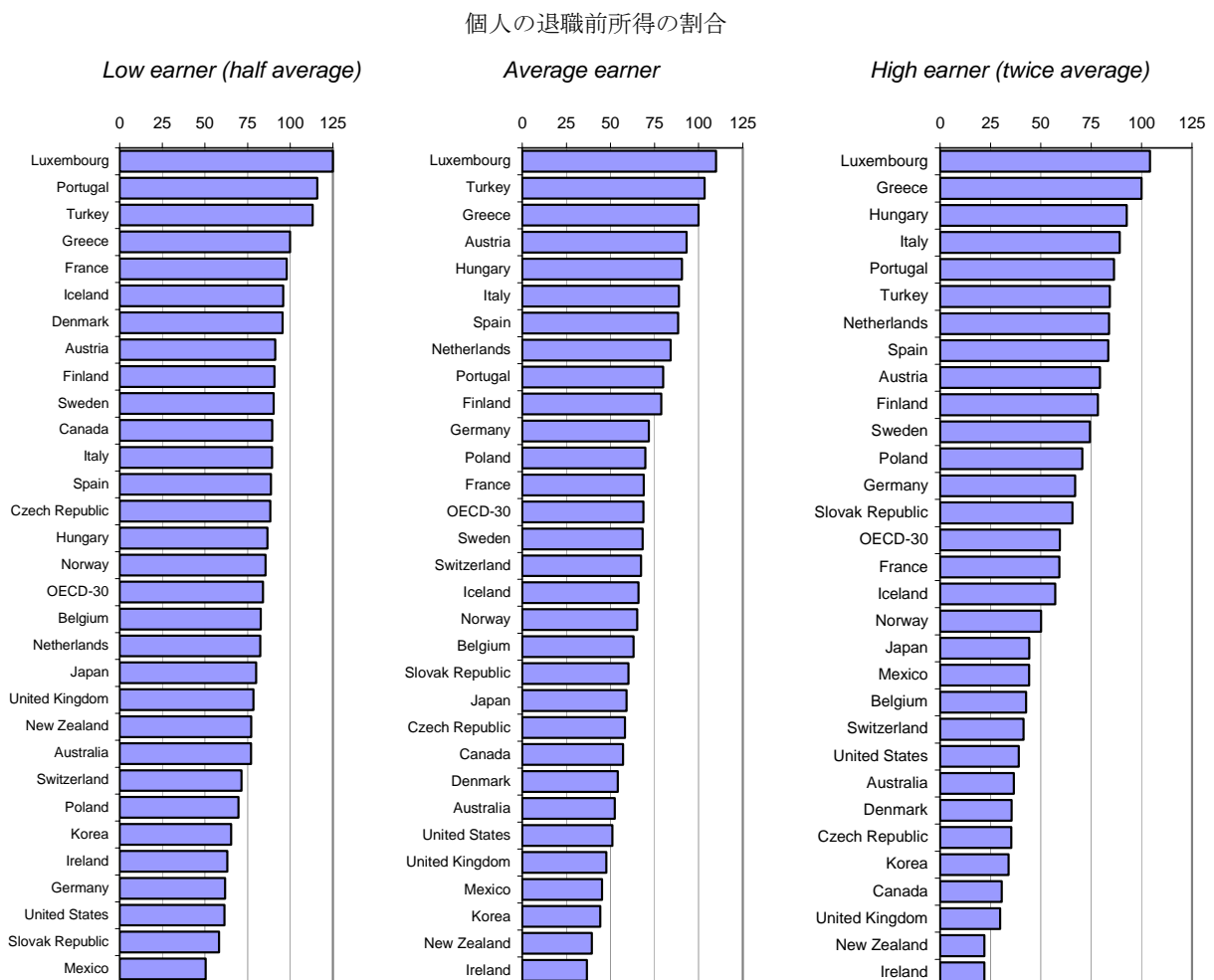
3. 賦課方式の年金制度は、高齢者福祉の改善にとって不可欠であるが、その負担増に伴い、財政的に維持することが困難になっており、さらに、若い世代への社会投資にも悪影響を及ぼしている。しかし、老齢年金のレベルを下げることでだけでは、その解決策にはならない。人々が定年後の生活設計の基礎としてきた年金についての公約を破ることは、政府への信頼を損なうだけでなく、高齢者の生活水準を脅かすことにもなる。実際、高齢者の貧困問題がなくなったわけではないのだ。年金給付を持続可能にする基盤を築くには、一方で給付金と平均寿命を、他方で給付金を就労年齢人口の所得に関連づけたより現実的な年金制度が必要である。後に続く世代にとって、残り少なくなっていく人生を仕事に費やす

というのは受け入れがたいであろうし、またそれは高齢者の期待に応えるものでもない。

同時に、質が高く、費用面でも妥当な、長期的な介護の必要についても対処しなければならない。

多数の高齢者を労働力として維持する必要があるからといって、それは定年を一律に上げるということを意味しない。病気や障害の割合を考えると、高齢者の中には、年齢以外の要因で働くことができない人たちもおり、こうした問題にも対処しなければならない。さらに、質の高い、費用面でも妥当な、長期的な介護を必要としている高齢者の数が増加している。そのためには、公的介護と私的介護を組み合わせる政策によって、健康不安のある高齢者がそれぞれの状況に適した介護を受けられるようにすべきである。また、介護義務は女性が負うことが多いのだが、その結果、女性に必要な以上の負担がかかったり、女性の労働力参加を阻害したりすることがないようにするためにも、そうした政策が求められる。

図5. OECD 加盟国年金制度の所得代替率(所得レベル別)



この数字は、OECD報告書、*Pensions at a Glance – Public Policies across OECD Countries*から取ったもので、現在労働市場に参加した男性の正規雇用労働者が将来、公的及び強制加入の私的年金制度から受け取ることができる受給額と退職前の所得との比率を示したものである。比率は、税金と社会保険料を引いた後のものである。全体としてみると、平均所得の労働者にとっての所得代替率は70%を少し下回る程度(税引後の年金所得総額が、退職までの実質個人年収総額より30%程低くなるということ)になる。高所得(平均所得の2倍)の労働者では、60%弱となる。図では、代替率の高い国を上から順に並べてある。

この分野での政策の優先順位としては、次のことが考えられる。

- 平均以上の所得がある退職者の退職後収入をより細かく分類し、公的年金は低所得の退職者に対象を絞るなど、老齢年金が公共予算に及ぼす負担を軽減する。
- 早期退職を制限する、公的年金の支給開始の基準年齢を上げる、年金やその他の給付金制度から早期退職を奨励する要因を取り除く、雇用主に高齢者の採用、継続雇用を奨励する、などの措置を組み合わせ、就労期間の延長を促進する。
- 民間団体による介護への支援、健康不安のある在宅高齢者への公的介護サービスの充実、様々なサービスを利用者が選べること、介護の質への監視強化などの政策を通じて、長期介護の質と利用しやすさを高める。

積極的な社会政策は、社会的目標と経済的目標の双方を達成する可能性を持つ。

こうした積極的な社会政策の施行に成功すれば、雇用のレベルと質を向上させ、給付金への依存を低下させ、さらに、所得配分の格差を是正することができるだろう。このような成果への期待から、積極的な社会政策には、福祉国家を議論する際これまで中心的な論点になっていた、社会保障が経済成長に及ぼす負荷といった問題を軽減できる可能性がある。この課題を達成することは、「公共の利益」の役に立つだけでなく、社会からの孤立、疎外といった状況も避けることができ、人々がそれぞれの目標を達成し、老後の生活の安定を確保する助けにもなる。

しかし、そのためには、より一貫性のある、長期的な行動が必要であり・・・

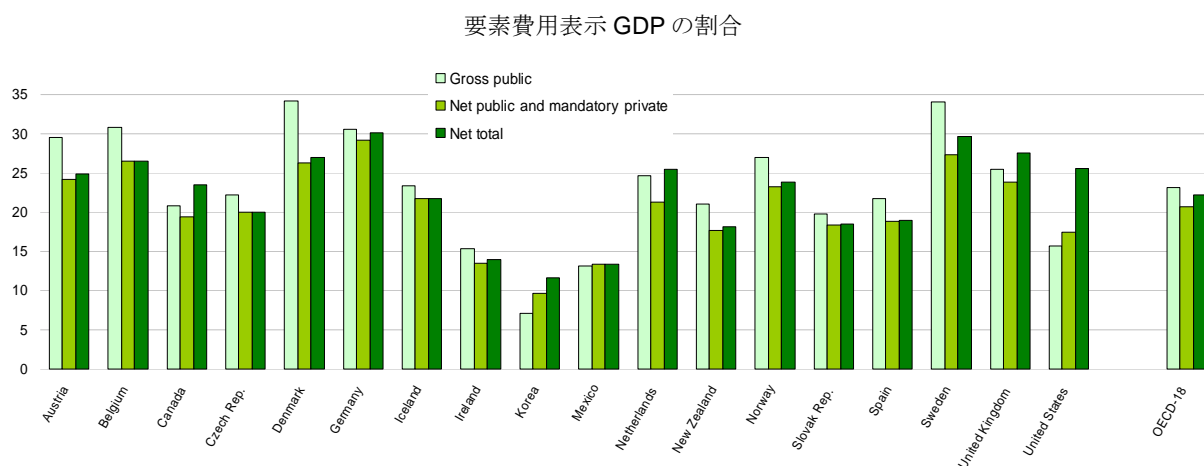
この課題を達成するために公共政策として行わなければならないことは、決して少なくない。多くの場合、社会問題というのは、社会政策が直接扱う領域以外での行動を必要とする。様々な社会問題は複雑に絡み合い、また、経済、社会の過程にも複雑な関係が存在する。重要なのは「1つの問題/1つのやり方」という従来のアプローチを見直し、競合する目標の間でバランスを取り、そのバランスの取り方も時と共に変えていく方法を見つけるなどして、様々な分野での政策の社会的効果を的確に判断したアプローチへと目を向けることである。何よりも、積極的な社会政策への投資には、費用がかかる。その成果が見えてくるのはかなり先のことで、例えば、今の子供たちが労働市場に参加するようになる時期

になってのことだ。つまり、社会政策改革は、過去の間違いを是正し、そのような間違いを将来繰り返さないための投資を行うという、二重の責務を負っているのだ。

非政府組織のイニシアチブや資源を活用することも必要である。

公共支出負担が既に重いことから、OECD 加盟国は社会目標達成のために、公共のプログラム以外にも目を向け始めた。政府の活動を補完することが重要なことは、私的年金制度がその役割を拡大していることや、長期介護のほとんどが民間の介護組織によって提供されているといった状況を見ても既に明らかである。これをさらに推し進めるための基盤は、どのようなものだろうか。雇用主は労働力が拡充されて、生産性も向上すれば、恩恵を受けるのだから、親が仕事と育児を両立させることを保障し、高齢労働者や病弱な労働者が参加できる隙間的労働市場を作り出す責任の一端も担うべきである。人々のほうも、社会がコストをかけて彼らのために作り出した機会を活用する義務がある。民間提供の社会保障制度はこれまでより効率的で、事態に即応したものになるだろう。非政府組織は、公的組織では手が届かない資源や意欲を活用できることが多いからだ。しかし、社会保障財政とサービス提供を政府以外に移行するには、サービスの範囲と公平性に関する問題が伴うし、常に期待されている効率向上とコスト削減が達成できるわけでもない。政府が、保障の直接の提供者という役割から、新たに、より複雑なガバナンス機能を果たすことも求められている。

図6. 公的・私的社會支出(2001年)



OECD 加盟国全体では、直接公共支出が社会支出に占める割合は圧倒的だが、それが唯一の資金源になっているのではない。第 1 に、公共支出の総額には、社会目的の税制優遇措置も含まれるし、さらに、政府からの現金支給の一部は、直接税、間接税の形で、受給者の懐から回収されている。第 2 に、社会支出が、公共部門でなく、個人や民間企業によって行われていることもある。政府がそれを法的に義務付けている場合もあるが、税歳出やその他補助金を通じて、政府が奨励している場合もある。OECD social expenditure database の統計を基にした図6を見ると、社会目標達成のために民間支出を非常に効果的に活用している国があることがわかる。

© OECD 2005

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 広報局権利・翻訳部にお願いいたします。

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

ウェブサイト www.oecd.org/rights/

