

アジア発展途上国の社会政策

はじめに

国連の Report on The World Social Situation は、1952年に予備報告が刊行されて以来の歴史をもつ、その間1955年には政策・プログラム面から取扱った International Survey of Programmes of Social Development がまとめられている。60年代に入ってから、1961年、1963年、1965年、1967年と2年間隔で刊行されてきたが、その後間隔が3年にのびて1970年版が現われ、そして今回1974年版が出たわけである。このうち1961年版については、厚生省官房企画室による邦訳がある。そこでは「バランスのとれた社会・経済発展」というテーマを掲げて興味深い分析が行われ、日本での議論にも影響を与えたものである。国連の発展戦略の考え方はその後ややニュアンスを変え、「統合された発展 (integrated development)」から「統一的 (unified) アプローチ」へ、さらに今日では「経済的、社会的、政治的な発展パラメーターとそれらの間の関係を探求する「全体的 (wholistic) アプローチ」の必要性が唱えられているという。この最後のアプローチが具体的にどのようなものをいい、これまでのアプローチとどう違うのかは、十分明らかではないような気がする。なんらかの示唆を与えるものとして、以下報告書冒頭の「序論と概観」のなかの「社会政策決定」と題する項の最初の部分の議論を紹介してみよう。続いて、アジア発展途上国について最近の社会政策の動向を要約して掲げることにする。

社会政策決定の考え方

1960年代における発展政策があまり成功を収めなかった結果、その内容と方

式についての検討、評価が行われた。各国の諸条件の違いからいって、発展への道は決して一つではない。

大衆貧困、大衆失業が例外的な現象ではなく常態であるようなところでは、経済成長は基礎的な物質的ニーズを満す基本的な手段であるはずだが、現実にはかならずしもそうだったとはいえない。ひとつには人口増加に吸収されたためであり、さもなければ成長の成果が近代部門に集中的に分配されてしまったためである。したがって、1960年代における主要な政策上の争点は基本的には分配問題であった。そこでは雇用から公的サービスの分配が問題とされ、社会政策の重点対象は貧困者か中産階級かが問われた。

国の発展の目標はその国民の福祉であり、あらゆる制度や政策はそういう尺度でもって評価されなければならない、ということはいまや広く認められるにいたっている。このような考え方にもとづいて世界的な発展アプローチを作り上げるうえでの概念上、実際上のいろいろな問題を解決しようという努力が始められた。国際発展戦略や社会進歩、発展宣言は、発展目標、目的の多様性を明らかにしつつ、公平、社会正義、参加が発展を統合的に構成する要素であることを強調したものである。1970年、経済社会理事会および総会は、これらのことをふまえて発展分析、発展プランニングへの統一的アプローチ (unified approach) をまとめるよう要請した。この課題に取り組む過程でいくつかの新しい公共政策へのアプローチが現われてきた。

ひとつは、雇用それ自体が目標であるという考え方への転換と農村および地域社会・経済開発の重視である。さらに、国民の大部分が経済成長の成果の前にあずかるために、発展のプロセスと政策決定段階への大衆参加の必要性が強調されたことがあげられる。社会的変化の速度が遅いと、成長や発展に対する現存の障害がかえって強化されるという事実も多くの国々で認められた。

統合アプローチは概念的には理解しやすいという利点はあるが、さくそうした現実のなかで実行するのはむずかしい。実際の見地からみれば、社会発展へのグローバル・アプローチには、いくつかの制約がある。生活水準の向上が実

現する条件を整えるための責任を政府が引き受けるようになるのと並行して、発展の大義名分ないし規準としての経済成長の欠点が意識され、かくて、それに代る明確かつ実際の規準を欠くことになる。さらに、目標の多様性という問題がある。その場合、たとえば経済成長と公平な所得分配に相互に補強し合う目的だといわれるけれども、この二つの目標の同時達成をもたらすような発展戦略に関する受け入れられた理論など存在しない。また統一のアプローチを適用するといっても、社会のさまざまな側面の機能についての客観的知識がないままに、政策決定をしなければならないといった状況である。原則的には、政策代替案を立案する基礎として、ある状況を説明ないし特徴づける諸要因間の関係を探求しなければならないが、社会的、経済的、政治的、心理的諸要因の複合体に関する知識は限られており、政策決定もかなり便宜的な、不確定なものにならざるをえない。

アジア発展途上国の社会政策の動向

(1) 人口、都市政策

アジア地域の発展途上国は大部分人口増加を抑制する必要を認めており、いくつかの国は明確な目標を設定している。たとえば、シンガポールはゼロ成長達成を旨とするのに対して、イランは20年以内に年成長率を1%に、ラオスは今世紀末までに年成長率を1.2%に、韓国は1981年までに1.3%に、マレーシアは1985年までに2%に、タイは1976年までに2.5%にそれぞれ引き下げること为目标としている。パングラデッシュ、フィリピン、インドは出生率を目標にとり、人口1,000に対してそれぞれ1978年までに43、1980年までに35、1978-79年までに25と決めている。

こうした人口増加抑制を実現する手段として家族計画は政府の直接・間接の介入のもとで各国で広く採用されている。家族計画手段の受容度は、有配偶生産年齢女子1,000人当りインドネシアの16、韓国の166を両極端として分布している。マレーシア、ネパール、スリランカは低い部類に、香港、イラン、フィリピン、シンガポール、タイは高いグループに属し、インドは1,000人当

り52で中間である。家族計画の普及は主として経口避妊法の普及と大規模な国際的援助・支援、国内家族計画組織の再編成によるものである。

家族計画の普及がどのように出生率の低下となって現われたかを確認することはむずかしいが、香港、韓国、西マレーシア、スリランカでは、婚姻時出生率の低下が粗出生率を大きく引き下げるのに貢献したことが、1960年代のある時期に認められた。

人口の都市集中を防ぐ政策は二通りの方法で実行されている。一つは、人口流入を直接制限する方法、もう一つに、農村の諸条件を改善することにより農村からの人口流出を防ぐという間接的方法である。タイの第2次計画では農業就業人口の割合が1966年の80%から1971年には76%に減少することを見込んだのに対して、第3次計画の目標はこの割合を1976年において75%にとどめることであるとされている。インドネシアでは、主として人口移動により首都ジャカルタの人口は1950-70年の間に約3倍にふえ500万人に達した。かくて月平均16,000人の増加人口を、年間16,000人に減らすことが至上命令となり、1970年ジャカルタは閉鎖都市宣言を行い、ジャカルタに仕事と家のない人口を締め出した。それは、身分証明書と労働許可証の発行により実行され、輪タクと街頭売りは禁止され、不法住居群は焼き払われた。もちろん、こうした直接的な人口流入阻止は問題の根本的解決にはならず、閉鎖された区域の外側に貧しい移動人口が群がるだけである。したがって、少くとも周辺農村の開発にまで及ばなければ真の解決はえられない。スリランカでは、1963年と1969-70年の期間に、農村の所得シェアが60%から64%に増加し、社会サービスも全国的に提供されるようになった。そのためバラック街や劣悪な都市住宅の増加にもかかわらず、他のアジア諸国ほど深刻な都市問題は経験しなかった。1972-76年についての5か年計画では農村社会の再生と青年層の誘引、定着を、農業近代化と農業に結びついた農村工業の確立によって実現することが提案されている。

(2) 農業改革

各国政府による農業改革は二つのかたちで実行されている。土地所有限度の

設定と農民に対する金融、農業普及サービスの提供がそれである。しかし、土地、小作立法には抜け道があって多くの場合実効があがっていない。

農業金融制度としては、インドで1969年に国有化された14商業銀行およびインド国立銀行によって設立された lead bank 網がある。これは、農村地域に配置され究極的にはもぐりの金貸しにとって代ろうというものである。農業普及事業に関しては、インドでは小農開発機関が設立され活動しているが、いまのところまだ規模は小さい。マレーシアでは、マレー系マレーシア人の援助プログラムと結びつけて、農村部の小生産者援助プログラムが組まれており、農地開発、道路建設、マレー人のためのプミプトラ銀行による金融が行われている。

(3) 所得と富の分配

所得政策の分野でのアジア発展途上国の新機軸の一つとして、スリランカでの個人、法人所得の上限額設定という企てがある。これは1970年に強制貯蓄制度というかたちで導入されたもので、所得上限は法人配当率12%、個人所得（税控除後）年42,000ルピー（約200万円相当）である。1971年には個人所得上限は24,000ルピーに引き下げられた。もっともこの額はスリランカでは相当高いもので、1969/70年当時年所得12,000ルピーを耐える所得稼得者は1%にすぎなかった。この制度は社会正義の観点から望ましく必要であるとして採用されたものであるが、そのマイナスの刺戟誘因としての効果は、いまのところまだ確認できない。スリランカでは、土地保有、法人配当、個人所得の上限設定のほかに、資本と住宅の所有についても同様の制限措置を講じている。資本所有については税制により、最初の20万ルピーについての3%から始まり、80万ルピーを越える部分についての最高25%の累進資本課税が行われる。住宅所有については世帯員1人につき1軒、1家族について2軒を限度とし、それを越えるものは国が没収する。

スリランカを含むインド亜大陸諸国の社会、経済生活に対する国家干渉は一般に大きい。1969年インドの14大銀行の国有化、1973年パキスタンの全商業銀

行の国有化はその一例で、スリランカはすでに1960年代はじめからすでに銀行国有化を実施してきた。保険事業もインドでは1973年、スリランカでは10年も前から国有化されている。スリランカは1971年、ほとんどすべての貿易事業は国の手で行われることになった。穀類の配給制度はインドのいくつかの大都市、工業都市、一部農村で実施され、「適正価格の店」がその配給に当たっている。同じような機能は、スリランカでは消費生活協同組合、ビルマでは「人民の店」によって果されている。

(4) 雇用政策

雇用機会の創出を目ざす政策も、インド、バングラデッシュ、スリランカの諸国で広く採用されているが、他の諸国を含め発展途上国共通の関心の対象である、といえる。

この種の政策には二つのタイプがある。直接雇用機会を創り出す方法と競争力の弱い生産者の保護というかたちで間接的に雇用維持をはかる方法がそれである。前者の例としては、スリランカが1970-71年予算で年内に10万人分の雇用機会をつくる事業を計画したことが、後者の例としてはインドのカーディおよび農村工業が有名である。インドでは第1の方法も用いられている。1971年に農村雇用プログラムが導入されたが、これは1年につき10か月以上の継続雇用を、1ディストリクトにつき1,000人分与えるという計画で、1971年末までに340ディストリクトがカバーされることになっている。

第2の方法は、技術的な後進性を保護するという好ましくない効果を伴うので、一方で生産者の技術水準の引上げをはかる措置を講ずる必要がある。農業に関連してならば、マレーシアの灌漑事業、インドの小農開発機関の事業がそういう役割を果たしている。

バングラデッシュは第1次5か年計画（1973-78年）の目的を貧困の緩和に求め、その主要手段として雇用対策を重視している。しかし、経済成長と社会正義をどう調和させながら発展を進めるかはなお課題として残されている。

(5) 教育政策

1970年前後の時期に現われた教育対策上の変化には、学校と経済・社会環境の間にあるズレを是正および第3次段階教育を終了する者の専攻と数についてのコントロールの強化であった。これらの点に関する教育政策の変化は、教育を受けた者の失業問題が深刻であることから必要になったのである。

カリキュラム改革は、早い教育段階から職業教育を始めたほうが、たんなる知識の付与よりも、労働への態度と適性を培ううえで有益であるという考え方にもとづいており、インドはじめ他の国々でも行われている。もう一つの問題であるたとえば高等教育の卒業生の供給制限は、当然学生数の制限によって実行される。スリランカでは現実に一定の資格基準によって選ばれた候補者のうち、多数の者が大学側で受け入れられないという事態が1974年に起きており、インドでは専門家養成機関で入学定員を減らしたケースが多い。しかし、こうした高等教育の定員制限や削減は、乗直的社会移動の可能性を下層グループに対して鎖す効果をもつ点で問題である。

(6) 参加

発展途上諸国における経済、社会秩序変革を目的とする国家干渉の拡大傾向は、一部の政治勢力や官僚に権力が集中する危険をはらんでいる。こうした権力の集中は、エリートと大衆の間に生活様式や考え方のうえで違いがある場合に深刻な問題を生みやすく、大衆の発展プロセスへの参加を促す手段を講じて、そうした傾向を阻止しなければならない。

エリートと大衆の間のギャップをなくす一つの方法として、バングラデッシュでは、学生労働の大規模な活用を第1次5か年計画において企てた。学校内の未利用地の耕作や、学校の所在地域における発展プロジェクトの実施、農業普及事業などがそのための活動分野として選ばれた。1972年スリランカでは、公務員や公営企業職員が、ある時期農村、工場などで農民や労働者と一緒になって働くという計画が実施された。インドでは、政府と村落の間の関係を密接にする手段として地方参事会 (Zilla Parishads) や村参事会

(Panchayati) が制度化されているが、スリランカでも1971年同じような

方針で、地方開発協議会と人民委員会が創設された。前者は地方レベルでの開発事業のイニシアティブをとり、かつ調整を行うのに対して、後者は監督・助言機能をもっており、約2,000にのぼる委員会が組織されているという。こうした新しい組織の評価はなお時間を経過したあとでなければ可能ではない。

United Nations, 1974 Report on The World Social Situation.

(保坂哲哉 社会保障研究所)

