

国 際 動 向 (Ⅱ)

— 国 際 機 関 —

保 坂 哲 哉

国連は1960年代を「国連発展10年 (The United Nations Development Decade)」と指定し、低開発国に対して60年代末までに経済成長率が最低年5%になるよう経済発展の速度を加速するという目標を立てた。しかし、たとえ5%の成長が行なわれても、アフリカ、アジア、ラテンアメリカの諸国が依然として年3~3.5%という高率で人口増加を続けるなら、1人当り所得の伸びは1.5~2%にとどまり、倍増するのに35~50年を要することからみて、もう少し高い成長率の達成を期待した。すなわち、スタートにおける成長率を3.5%とみて、60年代前半には最低5%水準を実現し、60年代末には6%以上に達することが可能ではないか。もし6%の経済成長率が達成され、一方人口増加率を2%に押えられるなら、1人当り生産所得の伸びは4%になる、と考えたのである¹⁾。

1969年までの実績によると、第一次国連発展10年の、上記の点に関する成果は次のとおりである。市場経済諸国のうちの発展途上国の経済成長率は、1960~69年において年平均5.0%、前半の1960~65年は4.8%であったが、後半の65~69年には加速化されて5.7%となった。上記の意欲的な目標にあと一歩足りなかったがまあまあの成果を収めた。しかし、人口増加率のほうは2%に押えることができず、そのため1人当りGDPの成長率は、60~69年平均2.3%、65~69年も年3.2%にとどまった。

とりわけ問題となるのは、先進国と低開発国との格差がこの期間中に広がったことである。表1に示すとおりGDP総額の伸び率は、市場経済諸

国の先進国と低開発国の間でわずか0.2%の開きにすぎないが、1人当りGDPの伸び率の差はかなり大きい。同じ発展途上市場経済諸国の中でもアジア地域の遅れはとくにはなほだしく、60~69年の1人当りGDP伸び率は年2%に及ばなかった。

日本の経済成長率は先進国の中でもめきん出て高いので、同じアジア地域にあって、日本と他の諸国との開きは、60年代中に著しく拡大した。1人当りGDP(米ドル換算)について、日本を100とする指数を計算すると、表1のとおり、他のアジア諸国は1960年約20であったのが、1969年にはわずか8に落ち、低開発国全体としても30から13に低下している。

このようにして、国連総会は、1970年10月24日「第二次国連発展10年のための国際発展戦略 (International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade)」を採択し、機会の均等性がすべての国および個人の権利となりうるような、より公正で合理的な世界経済社会秩序の創出をめざす政策の追求をその目的の中に掲げた。経済成長率に関しては、第一次発展10年の最終目標値年6% (1人当り3.5%)を第二次10年の最低目標とした。そのため農業生産には4%、製造業(表1の「工業」の主要部分)は8%の成長が見込まれている。

このような目標を達成するためのいわば社会発展戦略については、従来の国連の考え方に大きな変化はないようである。発展への社会的障害の除去、社会的動機づけおよび社会的インセンティブによる発展への大衆参加という消極・積極両面のアプローチ、生活水準の計測による社会目標の数量化などがそれであるが、最近の新しい動きとしては、所得分配の問題を重視しはじめたことがあ

1) UN, *The United Nations Development Decade: Proposals for Action*, 1962, pp. 7-9.

表 1 1960 年代における経済成長

	1人当り GDP				GDP 年平均伸び率不変価格(%)			
	実 額 (米ドル)		指数 (日本=100)		1人当り	総 額	総 額 の 再 掲	
	1960	1969	1960	1969			農 業	工 業
全 世 界	...	...	...	...	3.5	5.6	2.3	6.9
中 央 計 画 経 済	...	...	...	...	5.6	6.7	2.2	8.5
市 場 経 済	570	950	123.4	58.2	3.0	5.2	2.4	6.3
発展市場経済	1,490	2,750	322.5	168.6	4.1	5.2	1.9	6.2
発展途上市場経済	140	210	30.3	12.9	2.3	5.0	2.8	7.1
東および東南アジア ¹⁾	130	270	28.1	16.6	4.7	7.2	2.6	10.9
日 本	462	1,631	100.0	100.0	²⁾ 9.4	²⁾ 10.6	...	...
そ の 他	90	130	19.5	8.0	1.8	4.4	2.5	7.1

注 1) アフガニスタン以東。

2) 国内総支出。

資料: UN Yearbook of National Accounts Statistics, 1970.

げられる。それは、国際的な富と所得の格差だけでなく、国内における富と所得の集中と大量貧困の存在が、直接・間接に発展にとってマイナスとなり、逆にその是正が発展を促進するという考え方にもとづいている。エカフェの 1971 年経済報告 (*Economic Survey of Asia and the Far East*, 1971) が経済成長と所得分配との関係を論じ、個人所得分布についての統計的分析を行っているのはその一例である。このような動きは、すでに 60 年代後半に始まり、国連本部では専門家会議を開いて所得分配に関する統計的・政策的問題を論議する一方、地域経済委員会レベルではケース・スタディーを進めていた。エカフェの上記の報告は、これら一連の活動の一応の成果とみることができる。しかし、いまのところ統計的・理論的に十分解決されていない問題が多いという理由で、性急な断定や結論を下すことは差し控えられている。1970 年代に向けて採択された国際発展戦略も、経済成長と並べて多くの社会目的を掲げ、その中に、雇用水準の大幅な引上げ、社会の質的・構造的変革とともに、「社会正義と生産効率の促進につながる所得と富のより公正な分配」をあげている。

ILO は、当然所得と富のより公正な分配を重視する。1971 年の第 56 回国際労働会議 (International Labour Conference) に提出された ILO 事務局長報告の中で、所得のより公正な分配によってもたらされる恵まれない大衆層の所得向上は、

労働力の生産力を改善して経済の生産性を高める一方、需要面でも国内市場の拡大と需要構造のプラスの変化が起こり、経済の近代化過程に貢献する、と需給両面の効果によって、その分配目的を正当化している²⁾。

社会保障は、国連や ILO をはじめとする専門機関によって、国際発展戦略という統一的、総合的なガイドラインに沿って、社会政策の一手段として役割を与えられることになる。そのために、社会保障分野での活動をいかに進めるべきか、社会保障プログラムはどうあるべきか、について、前記の事務局長報告は多数の問を発している。しかし、その中では答を与えていない。社会保障の将来についての ILO の考え方を示すもっとも有益な文書は、G. ペランの論文³⁾であろう。そこでは、救貧制度や社会保険の欠陥の反省と批判のうえに立って、普遍性と統一性という新しい原則を掲げて成立した社会保障のドクトリンと制度が、激しい社会経済的变化に直面して、あらためて反省と調整の必要に迫られていることが指摘された。いまのところまだ、将来の社会保障に対してははっきりとした方向づけを与える準備は整っていないようである。EC は、早くから加盟国の社会保障の調和を政策目的として掲げ、社会保障財政や社

2) ILO, *Freedom by Dialogue. Economic Development by Social Progress: The ILO Contribution*, 1971.3) Guy Perrin, "Reflections on fifty years of social security", *International Labour Review*, Vol. 99, No. 3, March 1969, pp. 249-292.

会保障の経済効果について研究を進めているものの、調和政策の実績はほとんどみられないように思われる。

現在の発展途上諸国にとって社会保障という制度がどういう役割を果たしうるのか。発展途上国の社会保障政策の立案・実施に先進諸国の経験がいかんして役立つか。これらの点は、従来とも一貫して ILO が問題にしてきたところである。大部分が農村人口、農業就業者からなる発展途上国の人口構成を考えれば、当然農業部門ないし農村労働者に対して、どういった社会保障システムを用意すればよいかがまず問われなければならない。ところが、農業部門は、先進国とくにヨーロッパ大陸諸国ではもっとも社会保障の遅れた領域である。先進国の社会保障の歴史の中では、少なくとも最後に適用が行なわれた社会グループであり、そのときにはすでに大多数の住民ないし就業者が、雇用者またはその家族としてカバーされていた。したがって、発展途上国のいまの段階で農業部門に社会保障を適用することは、先進国の発展プロセスから大きく乖離することになる。

ILO のこの問題に対するアプローチは、一方でパイロット・プロジェクトを発展途上国で進めながら、先進国、発展途上国を含めて各国の経験について研究を進め、発展途上国に適した社会保障システムを探求しようという方法のようである。

農村人口ないし農業人口の社会保障の問題に対する接近方法には、二つの道がありうる。一つは目的に、他は方法に力点を置くものである。ILO が R. サヴィ教授に委託してまとめた報告⁴⁾は、社会保障一般の定義についてこの二つを区別し、第一の例としてベバリッジ報告を、第二の例として ILO 102 号条約をあげて対比している。そして、両者の開きは最近約 20 年間にしだいに縮まっており、それは現実の社会保障制度が絶えずその範囲を拡大していることによると述べている。しかし、サヴィ教授は、上記の研究のために、基本的には第二の方法によって規定された定義を採用している。この選択は、世界各地域で実施され

ている農業就業者とその家族のための社会保障制度の現状を調査し、彼等のニーズを評価して、将来の社会保障の方向を論ずるという目的からみて当然であろう。ただ第一のアプローチも無視していないことはあとでふれるとおりである。

サヴィ教授の研究結果は、きわめて包括的なものであるとともに、幾多の示唆に富む指摘と提案を含んでいる。発展途上国の場合に限定して、要点を記すと次のようなことになる。

彼は、国によって農業就業者の土地所有、耕作、雇用等の条件や形態がまちまちであるにもかかわらず、所得と生活が不安定で疾病・障害・死亡・老齢・失業などの事故に対する保障ニーズが高い点では共通するという認識のうえに立つ。したがって当然社会保障制度の適用が必要であるが、それが可能となるためには、一定の条件が満たされること、社会保障の伝統的方法を発展途上国の実情と目的に適合するように適応させなければならないと考える。そしてこの後者には、方法面からのアプローチを越えて、農業災害共済や雇用政策など、目的面からのアプローチをも取り入れて社会保障政策の領域を拡大することを含めて考えるべきだという。社会保障の適用に必要な基礎条件としては、経済的条件を別にすれば医療ネットワークの整備と管理能力の向上が重視される。また老齢年金が必要とされる場合について、伝統的農業社会が変化しはじめ技術革新の条件が整って農業経営者世代が望まれるという局面をあげている。いずれにしても、発展途上国の農村に社会保障制度が広範囲に適用されるためには、これらの基礎条件の整備が必要であり、それには長い困難な努力が続けられなければならないことになる。

ILO は、こうした分野での活動を含め、社会保障分野での活動を調整・強化することにしていく。これは、1971 年の第 56 回国際労働会議の決議⁵⁾にもとづくものである。この決議は、事務局長に対して、社会保障を未適用人口とくに農村労働者や外国人移動労働者に対して普及するための活動の強化など 7 項目のことを要求するとともに、

4) Robert Savy, *Social Security in Agriculture and Rural Areas*, ILO, 1972.

5) Resolution concerning Future Activities of the International Labour Organisation in the Field of Social Security.

事務局理事会 (The Governing Body) にも、社会保障分野において調整された活動プログラムを始めることを考えるよう要請している。

こうした活動の一環として、ILO は社会保障の現在の範囲・目的、社会・経済プランニングにおいて果たしうる役割についての詳細な検討を行ない、その結果を、1971年の第22回国連経済社会理事会社会発展委員会に報告している。元来工業化にともなって生ずる社会問題に対処するための手段として発展した社会保障制度は、いまや新しい社会・経済発展局面に適用されようとしているが、それが有効に行なわれうるためには、より大きな社会・経済的枠組みの中で方向づけと適応

が行なわれなければならない。それは単に社会保障制度、あるいはそれを構成する社会保険や保健サービスなどの個別プログラムの目的や範囲や内容についてだけではなく、これらの制度やプログラムが計画され実施されるプロセスや方法についても当てはまる。前記のサヴィ教授の提案の中には、医師の就業に関する自由の制限や企業経営者のコミュニティに対する責任の付与などが含まれているが、他面一般市民の自発的な活動がなければ社会保障制度は育たないことは明らかであり、この点でも現在の先進国とは違った接近方法が探求されなければならない。