

# アジアの発展途上国における社会保障

樋口 富男

## はじめに

本稿の対象とするアジアの発展途上国にはイラン、アフガニスタンを含まず、西はパキスタンまでとし、南太平洋地域については、インドネシアまで、パプア・ニューギニア、サモア、フィジー等を含まない。中国を発展途上国とすべきか否かはさておくとしても、この国に関する手持ちの資料は間接的なものであり、モンゴリアについては資料が皆無であるため含まない。

次に社会保障という語の定義であるが、私論を述べる機会を別に求めるとして、本稿ではILOのCost of Social Securityで採用されている、いわゆる実務的定義 (operational definition) に準拠する<sup>1)</sup>。本稿中に用いる“使用者責任制度”とは、例を古典的労働者災害補償立法に求められるような、当該事故発生の場合における給付支払いの責任を使用者個人に課する制度であって、国によっては特定もしくは全部の使用者に私保険加入を強制する（とくに労災を対象とした）場合もあるが、原則的には使用者の無過失責任に基づく労災の他に、疾病・出産の事故を対象にした制度も含める。“（強制）積立金制度”はいわゆる provident fund schemes であって、当該事故（通常は老齢、廃疾、死亡）の発生に備え賃金の一定パーセントの金額を労使が拠出し、その金額プラス積立金利子が加入員つまり労働者個人の口座に積立てられ、事故発生に当ってそれを一時金の形で支給する制度である。従って拠出と給付との間に不可分の密着した関係が存在する。この両制度は、“社会保険”に比べた場合、リスクの分散と財源のプールを欠く

ことをもって特徴とする。

本稿では、紙数の制約があって、事故の定義、適用対象、給付レベル、資格要件、拠出金等の財源調達、管理・運営のための行政組織、苦情処理等のいわゆる制度の内容についての詳述はできないので<sup>2)</sup>、極めて概略的な立場から、アジアの発展途上国における社会保障の発展、現状と特徴、問題と展望を求めるにとどめる。

筆者は、過去16年間ILO社会保障部職員として、アジアの社会保障に関する調査、技術援助に関与することが多かったし、本稿のため先輩同僚の援助、助言もいただいたのであるが、以下に述べるところは、筆者個人の私的見解であって、いかなる意味においても、ILOの政策ないし意見を表明するものと考えられてはならない。

## I 起源と展開<sup>3)</sup>

アジア諸国における社会保障の発展のあとを辿るのであれば、初めにその起源を設定しなければならない。前述の実務的な定義に従った場合、こ

2) 各国における最近の制度の概要については、ILO: Report on the ILO/NORAD Asian Regional Seminar on Social Security, National Economy and Planning, Quezon City, Philippines. 30 September. 12 October 1974, (ILO/TF/AFE/R.25), 所載 (pp. 31~54) の10の表がある。

3) この節に記述するところに関連する文献としては、次をあげることができよう。

ILO: Problems of Social Security, Report I, Preparatory Asiatic Regional Conference of the International Labour Organisation, New Delhi, 1947, iii+123 pp.

Professor B. P. Adarkar: Report on Health Insurance for Industrial Workers, Simla, 1944, v+249 pp.

Social Security in Asia, Reprint from the International Labour Review, Vol. LXXXII, No.1, July and No.2 August 1960, ILO, Geneva.

1) 邦文については、社会保障研究所翻訳シリーズ No.11, 『世界各国における社会保障の費用, 1964~1966』, p.6 参照。

表 1 使用者責任立法の起源

| (a) 労働者災害補償法                       |  |             |
|------------------------------------|--|-------------|
| ビルマ                                |  | 1923        |
| セイロン                               |  | 1934        |
| 中国                                 |  | 1932        |
| インド                                |  | 1923        |
| インドシナ                              |  | 1927~1934   |
| インドネシア                             |  | 1939~1947*  |
| マレー                                |  | 1929        |
| フィリピン                              |  | 1927        |
| シンガポール                             |  | 1932        |
| * 1939年のオランダ法は、1947年の現行法によって撤廃された。 |  |             |
| (b) 出産給付法                          |  |             |
| セイロン                               |  | 1939*       |
| 中国                                 |  | 1932        |
| インド                                |  | 1929~1947** |
| インドシナ                              |  | 1947        |
| インドネシア                             |  | 1931~1942   |
| マレー                                |  | 1923        |
| フィリピン                              |  | 1923        |
| シンガポール                             |  | 1923        |

\* 植栽婦人労働者については出産時の医療給付に関する 1912 年法がある。

\*\* 州法。1929 年法はボンベイ、1947 年法はビハール。

うした起源を、使用者責任の原則に立脚した一連の労働保護立法および法に準拠するものか、自発的であるかを問わず、大企業経営によって実施されていた労働福祉施設（主として医療の提供と強制積立金制度）に求めることが妥当であると思われる。すなわち、職業危険 (occupational risk) の原則に基づく 1897 年の英国労災補償法および 1898 年のフランス法にその原型を求めることができる一群の労働者補償法、婦人労働者保護政策の一環として採択された出産給付法がその第一である。表 1 に示す如く、こうした立法の起源は、アジア諸国においては、比較的早く、インド、ビルマでは 1923 年以来労働者災害補償法が、マレー、フィリピン、シンガポールにおいては、同じく 1923 年から出産給付法が存在していた。表示の大多数の国々において、これらの法律は、幾多の部分的改正を経ているとはいえ、本質的な変革をとまわず、現在においても実施されているが、この点については、社会保険との関係で後述したい。

ビルマ、セイロン、インド、インドシナの諸国

においては、20~30 年代からすでに、強制積立金制度が存在しており、多くの場合、所得税法上の優遇措置により、その設置を奨励された。たとえば、インドの 1922 年の所得税法は、所定の条件を満足する積立金制度にこうした措置を規定していたし、同様の規定はビルマ、セイロンの所得税法にも見出すことができる。

社会保険として最も早く実施されたのは、我々の資料の示すところによれば、中国四川省北部地区の製塩労働者のための制度である。この制度は、1943 年 6 月行政院によって設置され、労災、疾病、老齢、死亡（被保険者の両親および配偶者の死亡も含む）を対象にし、1946 年 12 月現在において、10 事業所、40,000 人の労働者をカバーしていたと伝えられている。この制度は実験的に実施されたようであったが、1945 年には、国民政府行政院社会部は、疾病、傷害、老齢、廢疾、失業を保険事故とする社会保険法原則草案を作成した。しかし大多数の国において、社会保険の技術を採用するようになったのは、第二次大戦後の現象である。もっともインドにおいては、比較的早い時期から社会保険の導入の可能性が検討されていた。有名なアダルカール教授の工業労働者のための健康保険に関する報告が提出されたのは、1944 年 8 月 15 日である。この報告によれば、すでに 1930~31 年の王立労働委員会は、インドにおける健康保険の導入を強く勧告し、暫定的な草案を作成したといわれる。この草案は、医療と現金給付を分離し、医療の提供は、これを政府の責任とし、後者については労働者、使用者の拠出金にもとづく保険制度によるものとした。これに引き続き、1940 年には、ボンベイ繊維労働調査委員会が、1941~42 年には、中央政府労働省がそれぞれの草案を準備したが、これらの草案について、共通していえることは、疾病こそ貧困の原因として、その発生を防止または抑制するとともに、疾病期間中の窮乏を防ぐ意図をもっていたということである。セイロンにおいても社会福祉全般についての調査・立案の作業は、1930 年代から始まっていた。すなわち、公的扶助立法のための調査報告が 1934 年、続いて、失業・潜在失業者の保護に関する報告が

表 2 アジア発展途上国における社会保険立法  
(×印はカバーされている事故)

| 国         | 基本法<br>年次 | 対 象 事 故 部 門 |    |    |    |    |    |    |    |
|-----------|-----------|-------------|----|----|----|----|----|----|----|
|           |           | 労災          | 疾病 | 出産 | 老齢 | 廃疾 | 遺族 | 家族 | 失業 |
| ビ ル マ     | 1954      | ×           | ×  | ×  |    |    |    |    |    |
| 韓 国       | 1973*     |             |    |    | ×  | ×  | ×  |    |    |
| 台 湾       | 1950      | ×           |    |    | ×  | ×  | ×  | ** |    |
| イ ン ド     | 1948      | ×           | ×  | ×  |    |    | ×  |    |    |
| マ レ ー シ ア | 1969      | ×           |    |    |    | ×  |    |    |    |
| パ キ ス タ ン | 1965      | ×           | ×  | ×  |    |    |    |    |    |
| フ ィ リ ピ ン | 1954      | ***         | ×  |    | ×  | ×  | ×  |    |    |
| タ イ       | 1972      | ×           |    |    |    |    |    |    |    |
| ヴェトナム(北)  | 1961      | ×           | ×  | ×  | ×  | ×  | ×  |    |    |
| ヴェトナム(南)  | 1953      |             |    | ×  |    |    |    | ×  |    |

\* 施行は現在のところ停止されている。なお行政措置による労災保険がある。

\*\* 1952年強制積立金制度法に、1971年3月1日以来、遺族年金が導入された。

\*\*\* 1974年5月1日の大統領令により、従来の使用者責任法を社会保険化した。

1937年に議会に提出されているが、直接に社会保障を取り扱ったのは、1944年の社会サービス委員会の報告である。この報告では、一連の社会保険制度、すなわち健康保険、失業保険に加えて強制積立金制度、無拠出制の年金の導入を勧告されていた。ここで注意すべきことは、後述するように、この国においては、上記の委員会が低い優先順位を与えたにもかかわらず、強制積立金制度のみが立法化され、同国社会保障制度の（少なくとも賃金労働者については）中核となっており、社会保険の制度は、いかなる事故についても、いまだに導入されていないということである。

以上のように、一部の国々においては、すでに独立以前において、組織的な社会保障制度導入に向けて、準備が開始されていたということが出来るが、一般的にいて、アジアの発展途上国が、社会保障制度の導入を実際的に開始したのは、第二次大戦後、それも1950年代に入ってからということができる。

一例として社会保険立法についてみるならば、表2の如くである。インドの国営労働者保険法は、1948年の採択であるが、採択後に適用・非適用事業所間の調整問題の解決に手間どり、実施されたのは1952年の2月である。台湾の1950年法は、

台湾省条例によるものであり、現在では、条例にかわって1958年の労働保険法が実施されている。また老齢、廃疾、死亡を主たる事故とする全国的強制積立金制度は、セイロン（1958年）、インド（1952年、但し、炭坑労働者の制度は、1948年）、マレーシア（1951年）、シンガポール（1953年）で採択されている。

第二次大戦終了後約10年の間に、多くのアジア諸国が、従来の使用者責任に基づく制度に加えて、社会保険または強制積立金制度、あるいはその双方（インド、マレーシアの場合）の立法に向けた要因は、いろいろあると思われるが、そのうちのひとつとして、植民地支配から脱却し、念願の独立を果たした時、多くの国が憲法上、社会保障の導入を国の義務として、明記したことを指摘できよう。インド憲法41条、インドネシア暫定憲法36条、ビルマ憲法33および37条、中華民国憲法155条などの規定がこうした例である。西欧諸国にみられるように、労働組合運動が、社会保障の導入を積極的に推進したという事実を、アジアの発展途上国において見出すのは、困難である。これは、こうした国々における組合運動が未成熟であったことによるものと思われるが、インド、セイロン、フィリピンにおいては、組織労働は、社会保障の立案、導入に当って、全く無関心であったと報ぜられているばかりでなく、たとえばインドにおいては、社会保険の実施地域において、一部の労働組合が、これに反対してストライキに入ったと記録されている。（この点で興味深いのは、制度実施後その成果が周知されるようになって、未実施地域の労働者が制度の実施を求めて、ストライキに訴えるようになったことである。）

社会保障制度の立案に当って、国民経済の立場からどの程度の検討が行われたかを知るための資料は、少なくとも1950年代またはそれ以前については決して多いとはいえない。前述のアダルカール報告においても、その膨大な量（全文249頁）に比べて、この点に関すると思われる議論は、僅かに半頁ほどである。またセイロン社会サービス委員会の報告は、この点、国民経済的立場にたって検討をしているが、報告自体も認めているよ

うに、統計的資料の不足、立案時における将来予測の困難が、こうした経済的インパクトの十分な検討を不可能にしていたといえることができる<sup>4)</sup>。

最後に国際機関とくに ILO の影響を看過することはできない。アダルカール教授によれば、インドで社会保険の検討が最初に行われたのは、1927 年の第 10 回 ILO 総会が採択した疾病保険条約（第 24 号および第 25 号）がインド議会上程された時以来であるし、最初の ILO 地域会議、正式にはアジア地域予備会議が、1947 年にその第一議題としてとりあげたのは、“社会保障の諸問題”であった。また ILO は、1950 年代のみで約 30 人の社会保障の専門家を技術援助プロジェクトとして、10 のアジア諸国に派遣している。これらのプロジェクトのあるものは、ついに制度の実施に到らなかったにせよ、直接、間接に社会保障への関心をアジアの国々の間で高めたことを否定することはできない。この技術援助活動を要約すると表 3 の如くである。なお 1940 年代には、すでにインド、セイロン、フィリピンなどへ、ILO の社会保障専門家が派遣されていたが、これらは主として、短期間のプロジェクトであった。表に示すのは、専門家の数であり、たとえば、ビルマに 1952 年、調査・立案関係の専門家が 2 人派遣されたことを示す。この表からよみとれる一つの興味深い傾向は、ビルマ、インドネシア、パキスタン、シンガポール、タイ、ヴェトナムにおいては、調査・立案の分野で非常に多くの年数を費していることであり、しかも表 2 からよみとれるように、インドネシア、シンガポールにおいては、こうした専門家の現地活動や技術援助レポートの形で出される ILO の勧告にもかかわらず、現在においても、社会保険は導入されていず、パキスタンにおいては、最初のプロジェクト以来、13 年を経過してから、タイにおいては、実に 17 年後に、それも労災のみを対象とした社会保険が実施されているという事実である。ヴェトナム（南）には、1953 年以来、出産と家族手当をカバーする制度があったが 1955 年から 60 年へかけての技術援助は、対象事故を

表 3 社会保障の各分野における ILO の技術援助 (1951~1960)

| 国       | 年       | 分 野   |
|---------|---------|-------|
| ビ ル マ   | 1952    | 調査・立案 |
|         | 1952    | 調査・立案 |
|         | 1954    | 立法    |
|         | 1955    | 運営・管理 |
|         | 1955~56 | 運営・管理 |
|         | 1956~57 | 運営・管理 |
|         | 1957    | 財政    |
|         | 1957~58 | 運営・管理 |
| 中 国(台湾) | 1959~60 | 財政    |
| イ ン ド   | 1952~53 | 管理・運営 |
|         | 1952~53 | 管理・運営 |
|         | 1952~53 | 医療    |
| インドネシア  | 1952~53 | 調査・立案 |
|         | 1957~58 | 調査・立案 |
|         | 1958~59 | 管理・運営 |
| マレーシア   | 1959~60 | 立法    |
| パキスタン   | 1952    | 調査・立案 |
|         | 1952    | 調査・立案 |
|         | 1957~58 | 立法    |
|         | 1957~58 | 医療    |
| シンガポール  | 1951    | 調査・立案 |
|         | 1951    | 調査・立案 |
|         | 1955~56 | 調査・立案 |
|         | 1958~59 | 立法    |
| タ イ     | 1955~56 | 調査・立案 |
|         | 1957~58 | 調査・立案 |
|         | 1958    | 医療    |
| ヴェトナム   | 1955    | 調査・立案 |
|         | 1955    | 調査・立案 |
|         | 1959~60 | 調査・立案 |

拡大するための調査・立案の作業であったが、これも結局、成果をみぬままに終わったといえよう<sup>5)</sup>。プロジェクトの成否を論ずるのはさておき、以上から、多くの国々が社会保険の導入に当って極めて慎重であり、ある場合には、極めて消極的な姿勢をとった、あるいは、そうした姿勢を維持しているといえることができる。そしてこのことは、次節

5) ILO の活動については、*Social Security in Asia: Trends and Problems, Report II, Second item on the agenda, Sixth Asian Regional Conference, Tokyo, September 1968, pp. 83~94* を参照されたい。なおこの地域会議は、上記 report を討論の結果、Resolution concerning Social Security Development in Asia という 35 節から成る決議を採択したが、この決議は現在に到るまで、ILO のアジア地域における社会保障活動の指針となっている。同地域会議 *Record of Proceedings*, pp. 219~224 に所載。

4) この報告の原本が紛失しているため、手許のノートによる。

における検討の一つのテーマとなる。

## II 現行制度の特徴

他の発展途上にある地域、すなわちラテン・アメリカ、アフリカ（英語国、フランス語国の別はあるが）そして中近東の各地域に比べ、アジア諸国においては、言語、宗教、社会、経済、国内政治、外交その他多くの分野において、同質性(homogeneity)を発見することは少いが、社会保障の分野においても、同じようなことがいえると思われる。ラテンアメリカ諸国においては、西欧的社会保障制度のそのままの移植が、諸国間において同じような年金・医療保険の制度をもたらしたし、アフリカのフランス語国が、旧宗主国の家族手当を中核とする制度をそのままに継承して、独立後の発展の基盤としていることに比べ、アジア諸国の社会保障制度は、その発展のスピード、制度の内容、つまり端的に言えば政策の展開において、顕著な相違をみせている。まずこうした同質性の欠除を、全体的にみた場合、アジアにおける社会保障制度の特徴ということができよう。

この点について詳述することは、与えられた紙数においては困難なので、一、二の側面についてのみ考えてみたい。まず、老齢、廃疾、死亡といういわゆる長期的事故についてみるに、表2が示すように、これを社会保険の制度によってカバーしている国と、強制積立金制度によって処理する国と、まったく放置している国と、その差が大きいことが指摘できよう。しかも社会保険によって台湾においては、これらの事故に対して、年金は支給されず、積立金制度の場合と同じく、一時金が支払われるだけである。そのうえ、こうした事故に対処するうえで、社会保険と強制積立金制度の長短を論ずるに当たって、各国の主張するところに、一致点を見出すことが困難である。論理的にも実地的な経験に照らしても、社会的保護の効率を問題にすれば、社会保険という技術が、個人別の貯金原則に基づく積立金制度にまさると筆者は確信するが、すでに定着した積立金制度をもつ国々が、これを近い将来において、完全に社会保険化ないしは年金化するという兆しは、全くみ

られない。(わずかにインド、マレーシアにおいて、かかる制度の欠陥を充足すべく補完的な保険技術が最近導入されているが、これは例外的な措置である) こうした事実は、社会保障の制度というものは、ひとたび誕生しそれ自体の生成と発展を続けるうちに、定着化し、社会保障の概念自体はダイナミックな本質を有するにもかかわらず、制度自体の変身は、不可能ではないにせよ、極めて困難であることを物語るものといえよう。

第二に社会保障の下における医療の提供についてみるに、各国のアプローチは、いろいろな相違をみせている。ビルマ、インドのように早くから、少なくとも工業労働者のためには、これを社会保険によって提供している国々、比較的最近になって同じようなアプローチをとったパキスタン、そして最近ようやくにしてその準備段階に入ったフィリピンを一つのグループとすれば、マレーシア、シンガポール、スリランカ、タイのように、社会保険による道をとらず、旧植民地時代(タイを除く)の公的医療サービスによる国々がある。そしてまたインドネシアの如く、任意保険によって極めて限定的であるが、医療給付を確保しようとしている国もある。こうした異なるアプローチは、今や保険による医療の見直しという一つの変革期に入ったとはいえ、ほとんど一斉に社会保険医療を導入したラテンアメリカ諸国に比べると対照的であるといえよう。

以上のような異質性はさておき、さらにアジア社会保障の特徴をさぐるべく、表4を作成してみた。これは既刊の *Cost of Social Security, 1964~1966* の第7表に準拠するものであるが、数字は次号のため目下ILOが収集している分を加えて1971年までをカバーし、併せて、他の地域諸国との比較のため、社会保障支出の購売者価格による対国民総生産比を(1)の欄に加えた。この表は、各制度間における社会保障支出の配分状況を示し、それらの相対的重要性を物語る。なお本表の利用に当たっての一般的注意については、社会保障研究所翻訳シリーズ No. 11『世界各国における社会保障の費用』の15~16頁を参照されたい。(3)~(8)の欄は各制度間における支出の分布状態を百分比で示

表 4 社会保障支出の制度別割合 (総支出=100)

## A. I. アジアの発展途上国

| 国                      | 会計年度    | 社会保険<br>類似制度 | 家族手当 | 公務員<br>軍人・文官 | 公的保健<br>サービス | 公的扶助<br>類似制度 | 戦争犠<br>牲者 | 計   | 総額<br>(100万) | 購買者価格に<br>よる国民総生<br>産費比 (%) |
|------------------------|---------|--------------|------|--------------|--------------|--------------|-----------|-----|--------------|-----------------------------|
| (1)                    | (2)     | (3)          | (4)  | (5)          | (6)          | (7)          | (8)       | (9) | (10)         | (11)                        |
| ビルマ<br>(チャット)          | 1963~64 | 9.9          | —    | —            | 90.1         | —            | —         | 100 | 58.63        | 0.8                         |
|                        | 1964~65 | 9.4          | —    | —            | 90.6         | —            | —         | 100 | 68.01        | 0.8                         |
|                        | 1966~67 | 4.8          | —    | 43.7         | 51.5         | —            | —         | 100 | 166.85       | 2.0                         |
|                        | 1967~68 | 4.1          | —    | 44.5         | 51.4         | —            | —         | 100 | 184.29       | 1.9                         |
|                        | 1968~69 | 3.7          | —    | 41.4         | 54.9         | —            | —         | 100 | 197.24       | —                           |
|                        | 1969~70 | 2.9          | —    | 42.3         | 54.8         | —            | —         | 100 | 202.35       | —                           |
|                        | 1970~71 | 2.3          | —    | 42.1         | 55.6         | —            | —         | 100 | 204.48       | —                           |
| インド<br>(ルピー)           | 1959~60 | 13.7         | —    | 40.9         | 45.4         | 0.0          | —         | 100 | 1,819.0      | 1.4                         |
|                        | 1964~65 | 19.5         | —    | 32.6         | 47.3         | 0.6          | —         | 100 | 3,064.8      | 1.3                         |
|                        | 1966~67 | 19.6         | —    | 35.2         | 44.6         | 0.6          | 0.0       | 100 | 4,351.6      | 1.6                         |
|                        | 1967~68 | 20.2         | —    | 34.7         | 44.7         | 0.4          | 0.0       | 100 | 5,085.8      | 1.6                         |
|                        | 1968~69 | 20.5         | —    | 36.4         | 42.6         | 0.5          | 0.0       | 100 | 6,112.5      | 1.8                         |
|                        | 1969~70 | 20.9         | —    | 33.7         | 44.9         | 0.5          | 0.0       | 100 | 6,821.9      | 1.9                         |
|                        | 1970~71 | 22.4         | —    | 34.4         | 42.6         | 0.6          | 0.0       | 100 | 7,861.6      | 2.0                         |
| クメール<br>(リエル)          | 1967    | 0.0          | 1.2  | 76.3         | 22.5         | 0.0          | —         | 100 | 1,339.60     | —                           |
|                        | 1968    | 0.0          | 1.5  | 77.4         | 21.1         | 0.0          | —         | 100 | 1,433.84     | —                           |
|                        | 1969    | 0.0          | 1.6  | 78.0         | 20.4         | 0.0          | —         | 100 | 1,534.94     | —                           |
|                        | 1970    | 0.0          | 0.9  | 79.3         | 19.6         | 0.0          | 0.2       | 100 | 1,968.91     | —                           |
|                        | 1971    | 0.0          | 0.6  | 79.0         | 19.9         | 0.1          | 0.4       | 100 | 2,207.89     | —                           |
| マレーシア<br>(マレーシア<br>ドル) | 1960    | 12.8         | —    | 36.1         | 50.5         | 0.6          | —         | 100 | 171.36       | 3.0                         |
|                        | 1965    | 16.8         | —    | 26.6         | 55.6         | 1.0          | —         | 100 | 220.29       | 3.0                         |
|                        | 1967    | 18.8         | —    | 24.6         | 55.4         | 1.2          | —         | 100 | 244.64       | 3.0                         |
|                        | 1968    | 26.9         | —    | 21.2         | 50.8         | 1.1          | —         | 100 | 284.20       | 3.4                         |
|                        | 1969    | 30.9         | —    | 20.5         | 47.3         | 1.3          | —         | 100 | 294.35       | 3.2                         |
|                        | 1970    | 27.4         | —    | 20.0         | 51.4         | 1.2          | —         | 100 | 301.22       | 3.1                         |
|                        | 1971    | 21.5         | —    | 17.8         | 59.1         | 1.6          | —         | 100 | 338.08       | 3.4                         |
| フィリピン<br>(ペソ)          | 1959~60 | 3.6          | —    | 28.3         | 47.4         | 3.3          | 17.4      | 100 | 123.50       | 1.0                         |
|                        | 1962~63 | 8.4          | —    | 26.2         | 44.9         | 3.1          | 17.4      | 100 | 130.47       | 0.8                         |
|                        | 1966~67 | 15.1         | —    | 24.6         | 47.3         | —            | 13.0      | 100 | 216.59       | 0.9                         |
|                        | 1967~68 | 18.3         | —    | 21.8         | 48.2         | —            | 11.7      | 100 | 242.40       | 0.9                         |
|                        | 1968~69 | 18.2         | —    | 25.0         | 47.9         | —            | 8.9       | 100 | 316.23       | 1.0                         |
|                        | 1969~70 | 17.8         | —    | 23.6         | 50.8         | —            | 7.8       | 100 | 362.60       | 1.0                         |
|                        | 1970~71 | 17.1         | —    | 29.4         | 45.1         | —            | 8.4       | 100 | 430.96       | 1.0                         |
| スリランカ<br>(ルピー)         | 1959~60 | 0.3          | —    | 22.6         | 65.8         | 11.3         | —         | 100 | 223.0        | 3.5                         |
|                        | 1964~65 | 2.1          | —    | 26.9         | 62.2         | 8.8          | —         | 100 | 256.2        | 3.4                         |
|                        | 1966~67 | 4.2          | —    | 23.8         | 63.4         | 8.6          | —         | 100 | 273.8        | 3.3                         |
|                        | 1967~68 | 3.7          | —    | 23.6         | 63.2         | 9.5          | —         | 100 | 310.5        | 3.2                         |
|                        | 1968~69 | 6.5          | —    | 21.5         | 65.5         | 6.5          | —         | 100 | 346.8        | 3.3                         |
|                        | 1969~70 | 9.3          | —    | 20.4         | 62.0         | 8.3          | —         | 100 | 386.3        | 3.4                         |
|                        | 1970~71 | 10.5         | —    | 23.2         | 61.1         | 5.2          | —         | 100 | 413.3        | 3.6                         |

表 4 社会保障支出の制度別割合 (総支出=100)

## B. II. その他の発展途上国と日本

| 国                     | 会計年度    | 社会保険<br>類似制度 | 家族手当 | 公務員<br>軍人・文官 | 公的保健<br>サービス | 公的扶助<br>類似制度 | 戦争犠<br>牲者 | 計   | 総額<br>(100万) | 購買者価格に<br>よる国民総生<br>産費比(%) |
|-----------------------|---------|--------------|------|--------------|--------------|--------------|-----------|-----|--------------|----------------------------|
| (1)                   | (2)     | (3)          | (4)  | (5)          | (6)          | (7)          | (8)       | (9) | (10)         | (11)                       |
| エジプト<br>(エジプト<br>ポンド) | 1960    | 9.2          | —    | 10.1         | 65.4         | 5.5          | 0.2       | 100 | 18.0         | 1.3                        |
|                       | 1966~67 | 15.1         | —    | 17.5         | 62.8         | 4.6          | —         | 100 | 61.6         | 2.5                        |
|                       | 1967~68 | 15.3         | —    | 17.2         | 63.9         | 3.6          | —         | 100 | 78.5         | 3.2                        |
|                       | 1968~69 | 15.3         | —    | 18.9         | 62.5         | 3.3          | —         | 100 | 85.6         | 3.3                        |
|                       | 1969~70 | 15.8         | —    | 21.1         | 60.9         | 2.2          | —         | 100 | 94.3         | 3.3                        |
|                       | 1970~71 | 16.6         | —    | 22.8         | 57.8         | 2.8          | —         | 100 | 103.7        | 3.4                        |
| メキシコ<br>(ペソ)          | 1961    | 64.2         | —    | 9.2          | 26.6         | —            | —         | 100 | 2,343.97     | 2.0                        |
|                       | 1965    | 70.7         | —    | 15.8         | 10.2         | 3.3          | —         | 100 | 5,461.70     | 2.7                        |
|                       | 1967    | 63.0         | —    | 21.3         | 9.2          | 6.5          | —         | 100 | 7,277.02     | 2.8                        |
|                       | 1968    | 64.7         | —    | 21.7         | 8.0          | 5.6          | —         | 100 | 8,362.12     | 2.9                        |
|                       | 1969    | 64.0         | —    | 23.3         | 7.4          | 5.3          | —         | 100 | 9,014.92     | 2.9                        |
|                       | 1970    | 64.9         | —    | 22.2         | 7.5          | 5.4          | —         | 100 | 10,645.53    | 3.0                        |
|                       | 1971    | 65.0         | —    | 22.7         | 7.2          | 5.1          | —         | 100 | 12,193.94    | —                          |
| ニカラガ<br>(コルドバ)        | 1960~61 | 29.1         | —    | —            | 24.1         | 46.8         | —         | 100 | 46.4         | 2.1                        |
|                       | 1965    | 43.3         | —    | —            | 10.1         | 46.6         | —         | 100 | 77.1         | 2.3                        |
|                       | 1967    | 53.7         | —    | —            | 9.5          | 36.8         | —         | 100 | 106.8        | 2.5                        |
|                       | 1968    | 54.3         | —    | —            | 10.0         | 35.7         | —         | 100 | 120.4        | 2.7                        |
|                       | 1969    | 52.7         | —    | —            | 11.5         | 35.8         | —         | 100 | 131.1        | 2.7                        |
|                       | 1970    | 52.8         | —    | —            | 10.6         | 36.6         | —         | 100 | 138.3        | 2.6                        |
|                       | 1971    | 54.4         | —    | —            | 10.4         | 35.2         | —         | 100 | 145.8        | 2.5                        |
| ニジェ<br>(CFA フラン)      | 1966~67 | 4.9          | 26.6 | —            | 68.5         | —            | —         | 100 | 890.6        | 1.0                        |
|                       | 1967~68 | 4.4          | 25.9 | —            | 69.7         | —            | —         | 100 | 936.7        | 1.0                        |
|                       | 1968~69 | 5.6          | 29.0 | —            | 65.4         | —            | —         | 100 | 1,094.5      | 1.2                        |
|                       | 1969~70 | 4.7          | 24.7 | —            | 70.6         | —            | —         | 100 | 1,240.0      | —                          |
|                       | 1970~71 | 4.7          | 28.4 | —            | 66.9         | —            | —         | 100 | 1,342.7      | —                          |
| トルコ<br>(トルコポ<br>ンド)   | 1960    | 31.3         | —    | 47.1         | 20.4         | 1.2          | —         | 100 | 599.0        | 1.4                        |
|                       | 1965    | 36.8         | —    | 52.8         | 8.4          | 2.0          | —         | 100 | 1,213.4      | 1.7                        |
|                       | 1967    | 38.0         | —    | 54.5         | 6.0          | 1.5          | —         | 100 | 1,848.4      | 2.0                        |
|                       | 1968    | 39.8         | —    | 52.8         | 6.0          | 1.4          | —         | 100 | 2,058.4      | 2.0                        |
|                       | 1969    | 31.7         | —    | 63.7         | 4.2          | 0.4          | —         | 100 | 3,111.0      | 2.7                        |
|                       | 1970    | 36.4         | —    | 60.2         | 3.1          | 0.3          | —         | 100 | 4,317.8      | 3.2                        |
|                       | 1971    | 34.7         | —    | 62.1         | 2.9          | 0.3          | —         | 100 | 6,021.6      | 4.1                        |
| 日本<br>(円)             | 1959~60 | 46.2         | —    | 16.2         | 4.6          | 12.7         | 20.3      | 100 | 577.813      | 4.9                        |
|                       | 1964~65 | 56.5         | —    | 14.2         | 6.2          | 11.6         | 11.5      | 100 | 1,347.482    | 5.1                        |
|                       | 1966~67 | 58.5         | —    | 13.8         | 6.2          | 11.6         | 9.9       | 100 | 1,866.968    | 5.7                        |
|                       | 1967~68 | 59.1         | —    | 14.0         | 5.8          | 11.6         | 9.5       | 100 | 2,164.157    | 5.6                        |
|                       | 1968~69 | 59.6         | —    | 14.1         | 5.6          | 11.5         | 9.2       | 100 | 2,509.407    | 5.6                        |
|                       | 1969~70 | 60.6         | —    | 14.0         | 5.4          | 11.5         | 8.5       | 100 | 2,872.887    | 5.5                        |
|                       | 1970~71 | 60.5         | —    | 14.1         | 5.1          | 11.6         | 8.7       | 100 | 3,523.413    | 5.7                        |

し、(10) は、総支出額（各国通貨）である。表 4 の A ではアジアの発展途上国、B では、比較的同程度の社会保障支出（国民総生産比）をしている他の発展途上地域の国々と、日本の数字を示した。

この表からアジアの発展途上国における社会保障の特徴をよみとろうとするわけだが、先ず第一にクメールとニジェを除き、A, B 双方に掲げる国国において、家族手当部門の支出は皆無であることは、比較を容易にするであろう。表の A 部についてみるに、社会保険および類似の制度の支出が占める相対的重要性は、クメールを除く 5 カ国において、一般に増加している。しかし、これを B 部のニジェ、エジプトを除く国々と比較するに、その全体的支出に占める重要性は著しく低い。第二に、アジアの国々においては、一般に公務員のための社会保障支出が比較的大きな重要性を示し、それが年の経過とともに格段の変化をせず、ほぼ一定であることに注目できよう。B 部ではトルコが公務員のための制度に大きな比重を与えているが、ニカラガ、ニジェにおいては、このための特別な支出はない。第三に、アジアの国々では、公的保健サービスに振向けられた支出が著しい重要性を占めており、ビルマ、マレーシア、スリランカでは、各年において 50% を上回っている。B 部では、エジプトとニジェが同傾向を示しているほか、この部門での支出がもつ重要性は、A 部の国々に比べて著しく低い。

以上から多少の冒険をかえりみず、一般的にアジア諸国の社会保障の特徴を要約してみると、公務員に対する保護が、他に比べて伝統的に厚い、あるいは少なくとも最近まで、公務員（そしてその多くは、いわゆる well-off のグループに属している）が特権的に手厚い保護をうけていることがあげられよう。一般の国民に対しては、多くの場合、公的保健サービスが相対的にいって重要な役割を果たしており、所得保障については、ほとんどかえりみられていない。一般国民のうち、近代化部門あるいは組織された工業化部門の労働者に対しては、社会保険・類似の制度が設けられており、その相対的重要性は、年とともに漸増しているが、社会保障支出全体の中でみれば、依然として低位

表 5 アジアの若干の国における社会保険の適用範囲

| 国 名   | 被 保 険 者                                                                                                    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ビ ル マ | 工業・商業部門で 5 人もしくはそれ以上を使用する事業所の労働者、および、特に法が指定する企業の労働者。                                                       |
| イ ン ド | 10 人もしくはそれ以上を使用し、動力を利用する工場の労働者。動力を利用しない工場、ホテル、レストラン、映画館で、20 人もしくはそれ以上の労働者を使用する事業所の労働者。月収 1,000 ルピー以上の者は除く。 |
| マレーシア | 工業・商業部門で 5 人もしくはそれ以上を使用する事業所の労働者。月給 500 マレードル以上の者は除く。廃疾については 55 歳以上の者は除く。                                  |
| パキスタン | 10 人もしくはそれ以上を使用する事業所の労働者で月収 500 ルピー以下の者。                                                                   |
| タ イ   | バンコク地域で 20 人もしくはそれ以上を使用する事業所の労働者。                                                                          |

の役割を示しているにすぎない。

前にみた如く、多くの国において社会保険、あるいは強制積立金制度の立法化がすでに 1950 年代から行われているにもかかわらず、こうした制度が占める重要性が低いことには、多くの理由を見出すことができよう。たとえば、こうした制度が対象とする工業化部門の賃金労働者の数が非常に少いことも重要な理由の一つであろう。しかし社会保障の視点からすれば、フィリピンの制度を除けば、多くの国のこうした制度の適用範囲が法律上ひどく制限されていることも無視できない。手許にある資料によれば、たとえばインドの社会保険がカバーしているのは、経済活動人口全体に対する比率で 2%、しかもその比率は 1966 年から 71 年まで変わっていない。さらにこれを賃金労働者・俸給生活者総数に対比すると、66 年で 12%、67 年～69 年は 13%、70 年 14%、71 年 15% となるにすぎない。こうした貧弱なカバーは、多くの国に共通の事実であるが、法自体に規定する適用制限を若干の国における社会保険（対象事故については上掲表 2 を参照）について要約してみると表 5 の如くである。なおこれらの国々においては、表示しなかったが、適用範囲は全国にわたるのではなく、法の許容する範囲で、適用の地理的範囲が行政措置によって決定されているという事実を看過できない。すなわち、これらの国々における

社会保険の適用範囲は、地域、事業所の種類と規模、さらには、労働者の収入といった面で制限されている。

こうした適用範囲の設定は、必要（ニード）の優先順位によるというよりも、むしろ実施上の便宜または難易を基準にした判断に支配されたものというべきである。高額所得者の除外は、保護の必要が少いという現在では、すでに古典的になった考慮によるものであろうが、収入の上限が長い期間調整されずに留まっていることは、賃金水準の変動に上限がスライドしない限り、適用範囲を不当に制限するものである。さらに立案、立法当時においては、行政管理の便宜という観点から、行政当局の経験の蓄積と工業化の進展、医療施設の拡充に歩調を併せて、漸次その適用範囲を拡大して行くことが期待されたのであったが（いわゆる gradual extension policy）、実際には当初期待されたように適用範囲は拡大されていないといえよう。もっともこうした期待はずれは、アジアのみならず、他の地域、とくにこうした policy を早くから採択してきたラテンアメリカ地域にもみることができる<sup>6)</sup>。

医療施設・医療従事者の不足と地理的分布の不均衡、運輸・通信網の未発達、管理運営に従事する者の不足と未熟、そして工業化の進展程度等々、適用範囲の拡大を制約する要因を数多くあげるとは容易であって、こうした観点からみると、適用範囲の漸進的拡大という政策は、賢明であり、現実的である。特に広大な領土を保有する国において、当初から全国一律に社会保険または類似の制度を適用しようとする政策は、当然失敗するといわないまでも、多大の実際的困難を行政的にも財政的にも伴うことであろう。しかし、このことは余りにも慎重な、あるいは消極的な政策を支持する理由とはならない。ラテンアメリカ地域にみられるように、ひとたび制度が導入され、政治的・社会的そして国民経済的にも定着すると、当

初の理想主義的情熱が冷却し、政策立案者も実施者もある種のイナーシャにおちいる、つまり制度がダイナミズムを失い、停滞化するという現象がアジアでもみられるのではないだろうか。

上掲表4の(3)欄“社会保険・類似制度”には、リスクを分散し財源をプールするという原則、あるいは連帯性の原則にもとづく社会保険のほか、使用者責任制度および強制貯金の原則にもとづく、積立金制度が含まれていることに注意しなければならない。しかも社会保障のなかにあって、こうした制度が占める比重がアジアの諸国では、依然として大きい。

ビルマ、インド、パキスタン、タイにおける社会保険制度（労災、疾病、出産等の事故を対象）はそもそも使用者責任制度によるこれらの事故のカバーが不十分のみならず不合理であるため、保険の技術を用いて改善・合理化しようとの目的をもって発足し、社会保険の適用をうける使用者は、従来の使用者責任法から免責されることになったのであるが、前述のように、社会保険制度の発達が不十分であるため、賃金労働者の大多数は、依然として旧植民地時代に導入された使用者責任制度によって、不十分な保護をうけているのが現状である。こうした制度の一般的不備もしくは欠陥については、すでに十分に論議つくされているので、ここでは詳述しないが、同じ近代化部門にあっても依然として社会保障の二重構造が存在していることは看過できない<sup>7)</sup>。

インド、マレーシア、シンガポール、スリランカにおける長期的事故（老齢、廃疾、死亡）を対象にした積立金制度は、これまた十分に指摘されている如く、保護の効果について多くの疑問をもたせるものであるが、発展経済に不可避のインフレーションのため、各人の口座にある積立金の購買力は低下する一方であり、老後、廃疾または世帯主死亡後の保護は予期した成果をあげていない。このため、各国とも当初の目的——つまり上述の事故の場合における所得保障という目的——からはずれて最近では、いろいろな場合における積立

6) *Gradual Extension of Social Insurance Schemes in Latin American Countries*, Reprint from *International Labour Review* Vol. LXXVIII, No. 3 September 1958, ILO, Geneva.

7) たとえば前掲 *Social Security in Asia: Trends and Problems*, pp. 37~40 を参照。

金支給の可能性を規定するようになっている。こうした可能性のうち住宅、または住宅建築のための土地の購入(インド、シンガポール)、生命保険の購入(インド)等は、多少の長期的事故対策の効果をもつであろうが、結婚費用の支払い(スリランカ)などは、制度本来の目的から完全に逸脱しているといえよう。こうした積立金制度は、主に英国統治時代に、大企業やプランテーションにおいて実施されており、制度の仕組が早くから労使双方に理解され、かつなじみ深いものであったために、法的制度の導入、実施が比較的容易であった。また、ひとたび強制的に実施されると、龐大な積立金額が工業化推進のための資本の不足になやむ各国にとって、非常に魅力的な存在となり、現在においても、重要な資金源となっている。ある国においてはこの積立金の増大を目的として、不十分な準備にもかかわらず、適用範囲を一挙に拡大し、後に徴収、記録、給付の支払いの面において、非常な困難を招いた例もみることができる。

使用者責任制度の代表的なものは、労働者災害補償法である。こうした制度は、特別な機構を設けたり、税金を使うというような面倒をさせて、しかも社会的な不安(社会不保障)という問題を解決したと考えたり、そうした印象を外部に与えようとする政府にとって、極めて魅惑的な方法となっている。通常の労働監督機構の他に特別な仕組は必要でないし、特別な支出もいらない。保護の実質的な供与は、使用者と被害者の間の問題に転化されるのである。アジアの国々で、依然としてこうした制度が社会保障の中核となっていることの理由の一つとして、こうした安易さもあげることができよう。大企業や政府企業にあっては、ある程度の成果は期待しうるが、法の規定する保護の水準が高い場合、こうした制度は、中小企業の労働者のみならず使用者にも不当な圧迫を与える結果になるので、容易にその水準を高めることができない。ある国の場合、絶対額で示される給付の水準が十年以上も放置されているという事実は、リスクの分散と財源のプールを欠くこうした制度の欠陥を示すものといえよう。

### III 問題と展望——結びにかえて

前述のような極めて大雑把な素描から、アジアの発展途上国における社会保障についてカテゴリー的な結論を導くことはできない。わずかに、若干の基本的問題を選別し、それらが、将来に向けて如何に解決されるべきかを推測することを以て、小稿の終結にかえることにしたい。

社会保障の発展にとって、アジア諸国における医師・医療施設の絶対的不足が大きな障害になっていることについては、各方面で等しく指摘されている。たとえば医師数についてみるに、医師1人当たりの人口は、インドネシア：25,847(1971年)、パキスタン：9,014(1969年)、ビルマ：8,975(1971年)、スリランカ：6,475(1972年公的医療サービス従事医師のみ)、インド：4,795(1968年)であって、しかも医師の増加が人口の増大のため、その率において伸び悩んでいるのが実情である。同様の問題は、病院ベッド1床当たりの人口数についてもみることができる。この問題の解決のため、たとえばインドの国営労働者保険公社(ESIC)の如きは、諸種の工夫をこらして、改善を試みているが、憲法上医療の確保と提供は、州政府の責任事項とされていることもあって、十分な成果をあげているとはいえないようである。ともあれ、医師を含め医療施設全体の改善は、アジア諸国のほとんど全部に共通する問題であり、その解決は、半ば恒久的な努力によらなければなるまい。しかし、このことは現状の放置を是認するものであってはならない。医師および医療施設の地理的分布の不均衡、さらには、有資格医師・看護婦の欧米先進国および石油産出国への流出、医薬品の国内生産等、現状を少しでも改善すべく取上げなければならず、また取り上げることができる問題も多いのである。

未発達、とくに適用範囲と対象事故の面において未発達とはいえ、アジアの発展途上国のすべてには、何らかの社会保障制度が存在している。古典的な使用者責任制度から、フィリピンの如くかなりソフィスティケートな社会保険制度に到るまで、その種類は多岐にわたる。その発展を妨げて

いる要因は多々あり、すでに十分に論議されているが<sup>8)</sup>、周知の制約条件のなかで、現行制度の合理化を図る余地があるのではないかという疑問が生ずるのである。たとえば、現行社会保険制度の多くは、前述のように高額所得者を排除しているが、これは先進国が数十年前に実施していたことの古典的踏襲であって、こうした規定の撤廃は、何らの客観的阻害に直面せず実施できる筈である。管理運営の面からしても賃金変動にわずらわされることがなくなるので事務の簡素化を図ることができるし、高額所得者の加入は、制度の財政基盤を健全にするばかりでなく、制度内における再配分効果を考えても社会的に望ましいことである。またアジアの国々における強制積立金制度は、その給付の購買力確保と、国民経済的要請から、年々その拠出金高を上昇させ、賃金または賃金クラスについてインド：12.5%、マレーシア：13.5%、スリランカ：15%、シンガポールに到っては最高30%にまで達しており、その経済・生産活動に対するインパクトの大きさについては、さておくとしても、こうした多額の拠出が、社会的にみて、効果のある保護を約束するものかどうかの検討が十分に行われていないと思われる。卑俗に言えば、どうせ出費するならもう少しマシなことはいかという問題である。同じことは、政府の一般支出によって賄われる公的医療サービス、無拠出制所得保障制度についてもいえるのであって、たとえば医薬品の濫費、無拠出年金（一定総額の支出後は支給されないのが普通）が、支払施設附近の住民のみをうるおして、実際のニーズと無関係の事実等は、過大な負担を伴わず行政的工夫と熱意をもって解決可能な問題ではないかと思われる。

前述のように、アジアの発展途上国における現行社会保障制度は、その人口のうち、ごく一部、そして多くの場合、比較的恵まれたグループをカバーするにすぎず、経済活動人口の大多数は依然として保護の対象となっていない。無拠出制の所得保障、公的保健サービスは、原則として全住民を対象とするものであっても、現実には都市およ

びその周辺の住民のみがその恩恵をうけているだけであって、人口の大多数を占める農村地方労働者、住民は、社会保障の埒外におかれたままである。技術的にいって、従来の賃金・俸給労働者を対象としてデザインされた制度の適用範囲を拡大するだけで、この問題が解決できるか、それより以前に、果して、こうした住民の社会保障へのニーズが十分に理解され、把握されているかどうか、等等、この問題については、改めて稿をおこす必要があると思われるが、ここでいえることは、全く基本的な考え方の転換をはからない限り、いいかえれば、現行制度の発展方向の線上にとどまって考える限り、この問題の解決は、不可能と断定しないまでも、極度に困難であろうということである。それでは発想の基本的転換とは、具体的にどのようなことを指すのか。この点についての筆者の勉強はまだ不十分であって、詳しい論議を展開する準備はないが、たとえば、ブラジル、ギリシャの農民に対する社会保障制度の中に、具体的な示唆を見出すことができるのではないかと思われる。これらの制度の基本的な思想は、比較的恵まれ、且つその恩恵を底辺の人々の犠牲によってうけて来た人々は、今や社会的保護の面で不遇な同胞のために寄与すべきであり、経済的・社会的発展の果実を分配すべきであるという考えである。具体的には、たとえばブラジルの農民社会保障の財源は、農産物購入に対する2.5%の課税と、都市労働者の社会保険料徴収対象となっている賃金の2.4%（使用者負担）をもってその財源としているし、ギリシャの農民社会保険も農業以外の部門における特別税収入と国庫補助金をもってその財源としている。また両国とも農村社会保障に個有の管理運営に伴う諸困難を、これまた極めて独創的工夫をもって克服しているが、ここでこれを詳述することは与えられた紙数の関係上割愛する。ともあれアジアの発展途上国が、こうした住民に対する効果的保護と貧困防止のため、独創的工夫をこらしたという情報を残念ながら筆者は持ち合わせていない。この点、筆者らが1974年マニラにおいて、社会保障・国民経済・発展計画に関するアジア地域セミナーを開いた時、マルコス大統領

8) 最近についてみれば前掲 ILO/NORAD report (ILO/TF/AFE/R. 25)。

が参加者全員に社会保障問題の解決のためには因襲的専門知識にとらわれない創意・工夫・発明の必要を訴えたことを忘れることはできない。

経済発展のない限り社会保障はありえない、いや合理的な社会保障の制度は、経済の発展に貢献すると、国民経済の発展と社会保障の関係についての論議は、依然として継続しており、この問題に関する研究は今後ともますますその重要性を増すであろう。しかし社会保障とは人間共同体の使命 (mandate) であり、その構成員の願望 (aspiration) である限り、経済的理由のみをもってその生成を阻止しえないことも認めなければならない。現に経済成長のため幾多の困難に直面しているア

ジアの発展途上国においても、未発達とはいえ、相当に古くから社会保障の制度が存在しているのであるし、社会的目的のために国庫からの支出も継続的に行われているのである。私見によれば、客観的な事実認識に立って、現状を改善・合理化すること、すなわち所与の制約下において最大限の効果を確保するための努力をおしまぬこと、そして制約に積極的に挑戦する創意と工夫をこらすことが、今後におけるアジアの国々の社会保障発展の鍵である。先進国が歩んだ道を諸条件の許容する範囲内で辿るだけでは、課題の解決にならないのみならず、望ましい発展を阻害することになりかねないであろう。