

## □■□■□■ トピックス解説 □■□■□■□■□■□■□■□■□■

ILOの活動内容、仕事の世界に関するトピックスの解説を行っていきます。

第13回は、今年の総会に提出されている事務局長報告のテーマである貧困について、事務局長報告「Working out of Poverty（貧困から抜け出す手段・英語）」の内容を中心にご紹介します。

### ◆◇貧困（poverty）◇◆

#### ★貧困問題の現状

今、世界には、1日2ドル未満で暮らしている人々が、30億人近くいます。1999年時点で、1日1ドル以下、つまり貧困線以下で暮らしている絶対貧困者の数はこのうち23%、約12億人に達するとされます。貧困は全世界的な問題で、例えば、90年代半ばにおいて先進20カ国でも平均1割超の人々が貧困線以下の生活をしていました。ちなみに、日本の1世帯当たり平均消費支出額は1990年で1ヶ月約31万円と推計されます。

地域的な状況は多様で、中国その他東アジア諸国では絶対貧困人口は90年代に11億人から約9億人と大幅に減少しました。南アジアでは貧しい人々の数は約11億人と大体安定し、人口成長に伴い割合が徐々に縮小しています。90年代に貧困人口は、サハラ以南アフリカでは、低成長のために25%増え、5億人近くに達しています。中南米・カリブ諸国では1億2,100万人から1億3,200万人に増加し、人口の4分の1が生存にぎりぎりの1日2ドル以下の生活を送っています。中東・北アフリカではその数は5,000万人から7,000万人近くに増え、東欧・中央アジアでは、3倍に増え、9,700万人になっています。

貧困を測定する最も簡単な方法は、衣食住の基本的な物質的ニーズを満たす所得または消費レベルで、これに基づき1日1ドルの貧困線が用いられていますが、貧困はこの他にもさまざまな側面から分析することが必要です。ILOが関係する仕事の観点からは例えば、次のようにとらえることができます。

◎貧困から抜け出す最善の方法は仕事ですが、失業者数は現在、世界全体で約1億8,000万人に達し、この数はさらに膨らみつつあります。労働市場に参加する人の数が、仕事を辞める人の数を上回っているため、労働力人口は毎年約5,000万人ずつ増加していますが、この97%が途上国で発生しています。今後10年間で10億人を超える若者が生産年齢人口に達すると予測されますが、たいていの途上国では、若者はインフォーマルな仕事が無職かといった選択肢しか与えられません。世界全体の全失業者の約4割、7,400万人が若者で、若者の失業率はアルゼンチンやボリビアでは約40%に達します。

◎所得格差はますます広がっており、世界で最も裕福な5分の1と最も貧しい5分の1の人々の所得格差は、1960年には30対1でしたが、1999年には74対1に拡大しました。

◎社会にできる準備段階にあたる児童の**教育**は、極端な貧困を減少させ、なくすために重要です。1999年の段階で、学校に通っていない学齢期の児童1億1,500万人の94%、そして世界人口の約2割に相当する8億6,200万の非識字人口の大半が途上国で暮らしていました。2000年当時、5～14歳の児童の6人に1人（2億1,100万人）が何らかの形態の仕事をしていました。

◎貧困と女性差別の悪循環は家庭内で幼い頃から始まります。若い女性は男性よりも仕事を探るのが難しく、失業率は時に男性の1.5倍に達しています。女性の世帯主が増えているにもかかわらず、35歳を超えた女性の就職、再就職はますます難しく、貧困に陥る女性が増えています。後発開発途上国では、妊婦死亡率が先進国の50～100倍に達しています。途上国では、女性労働力の3分の2がインフォーマル経済の最も収入が低い仕事に就いています。

◎世界で最も貧しい国は農業に対する依存度が最も高い国です。絶対貧困層の4分の3が農村住民で、その6割を女性が占めています。季節的な失業と低賃金を主たる

要因として、最も極端な貧困は農業賃金労働者の間で多く発生しています。

- ◎都市の人口流入などに伴い、街頭の物売り、靴磨き、自転車修理工といったインフォーマル経済に属する労働者の数が増加しており、多くの途上国の家族と地域社会にかなりの負担が生まれています。インフォーマル経済に属する小企業や労働者の基本的な問題点は資本や融資にアクセスできない点です。
- ◎不十分な住宅と食料、安全でない水、不十分な衛生設備、危険な労働条件、保健医療へのアクセスが全くないあるいは限られていることは、開発による貧困の減少を阻む主な要因となる健康状態の悪化を招く可能性があります。先進国の出生時平均余命は77歳ですが、後発開発途上国では50歳にも達しません。途上国の7億9,900万人、先進国及び移行経済諸国の4億1,000万人が栄養不足の状態にあり、途上国では1日当たり3万人の児童が予防可能な疾病で命を失っています。
- ◎大半の途上国では引退は贅沢であり、64歳を超えた高齢者でもアフリカで約40%、アジアでも約25%が働き続けています。インフォーマル経済で働いてきた人は高齢期の所得保障がほとんど整備されておらず、収入は一生を通じて低く、変動が大きく、社会保障にも十分カバーされていないことから、高齢期に貧困に陥る可能性が高くなっています。

#### ★ILOと貧困問題

ILOの使命は社会正義の追求です。1919年に採択されたILO憲章はその前文で「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」と謳っています。1944年に採択された憲章附属書のフィラデルフィア宣言にも「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」と記されているように、貧困は平和と社会正義にとって最大の障害の一つと認識されています。

貧困は参加、保護、まともな仕事に就き、人並みの収入を得る権利、つまり社会に受け入れられる権利の観点からとらえることもできます。権利を実現するには経済力が前提になりますが、そのためには働く能力の構築が必要です。ILOが1969年に開始した世界雇用計画は基本的なニーズの実現を雇用戦略がいかに支援できるかに関する広範な研究を行い、70年代から80年代前半にかけて開発論に大きな影響を与えました。このときの研究者の一人に、後にノーベル経済学賞を受賞したアマーティア・センがいますが、センは貧困を、人々が自らの能力を実現し、伸ばしていくことを妨げる様々な形態の「自由のなさ」の観点から分析しています。

#### ★国連その他国際機関との最近の協力例：ミレニアム開発目標と貧困削減戦略文書

1995年にコペンハーゲンで開かれた国連社会開発サミットは、人の問題を国際政策の前面に押し出しました。貧困、失業、社会的排除という絡み合った問題を社会正義に関する国際戦略の中心に据えることによって社会開発サミットは国際機関の歴史の転換点となりました。この結果、働く世界を扱うILOの使命が強調され、中核的労働基準の推進運動に弾みがつきました。

サミット以後、国連諸機関はますます貧困緩和に焦点を当てた開発手法を取るようになりました。1996年の貧困撲滅国際年に続き、1997～2006年は国連の第1次貧困撲滅の10年とされています。2000年に開かれた国連ミレニアム・サミットで、各国代表は、極度の貧困を削減し、漸進的になくす協調努力を公約しました。ここから発展したミレニアム開発目標は、2015年までに達成すべき目標を複数定めていますが、貧困については、1日1ドル未満で生活する人口の割合の半減を目標としています。ミレニアム開発目標は、貧困の減少及び撲滅に向けた各国の政策を支援する重要な協力手

段となっています。

国連システム全体が、ミレニアム開発目標を活動の焦点として採用し、各国がこの目標を達成する努力を支援する中心的な戦略に合意しています。戦略は、◇各国レベルでの実地活動、◇啓発・普及キャンペーン、◇ミレニアム開発目標達成に向けた最善の戦略の確定と調査研究、◇進歩のモニタリングの四つの要素から構成されています。ミレニアム開発目標の達成には社会全体の努力が求められるため、ILOを構成

する政府及び労使といった「仕事コミュニティ」が政策の策定及び実施に関与することが重要です。

一方、世界銀行は1997年に債務免除と貧困軽減に焦点を当てた包括的な開発枠組みを打ち出しました。この枠組みの下、各国は世界銀行と国際通貨基金（IMF）から具体的融資を受ける基礎として、貧困層を確定し、貧困克服戦略を開発する貧困削減戦略文書の作成が求められています。この文書には、当該国の成長促進及び貧困削減に向けたマクロ経済・構造・社会の諸面の政策及び計画、それに関連して外国から融資を受ける必要性と主な融資機関・国を記すことになっており、融資を希望する国自身が、世界銀行及びIMF、市民社会、そして開発のパートナーと協力して作成することになっています。

包括的なアプローチのもとでは、成長のパターンが貧しい人々の雇用と収入の機会に有利に作用するかどうかを決定する最も重要な要素の一つは、労働市場が機能するための制度及びルールを構成する経済・社会の分析・政策の不可欠な一部として、雇用をはじめとするディーセント・ワークの諸側面が確実に盛り込まれるよう働きかけています。既に多数の加盟国に支援を提供していますが、カンボジア、ホンジュラス、マリ、ネパール、タンザニアの5カ国については特に重点的な協力をを行い、ここで得られた教訓が他国で活かされることを目指しています。協力内容には、ILO専門家による貧困削減戦略文書の見直し、雇用その他のディーセント・ワーク構成要素の貧困緩和における役割分析、戦略文書について話し合う政労使三者構成の会議の主催などが含まれています。

ILOは今年4月、国連開発グループ内に設置された貧困減少戦略・貧困削減戦略文書作業部会の議長に任命されました。作業部会は、貧困削減戦略プロセスへの国連開発グループの参加を評価し、参加の際の指針文書の提供を任務としています。

#### ★ILOの貧困問題取り組みの例

ILOは創設当初から貧困と社会正義に向けた戦いを行ってきました。貧困を持続的に削減していく最も効果的な手段は質の高い雇用であり、多くのILOの計画・プロジェクトが直接・間接に貧困問題を扱ってきました。貧困関連の事業計画には加盟国の任意拠出がかなり提供されており、1999/2000年度では全拠出承認額の約3分の2を占めています。訓練・技能開発、雇用と地域社会への投資、零細・小企業、小規模融資、協同組合、社会保障、仕事における危険、児童労働の撤廃、差別克服といった分野で、調査研究、分析、理念伝達、基準設定及び監視、助言及び能力構築サービスをはじめとした各種の活動が展開されています。

例えば、カンボジアで1993～99年に行われたILOと国連開発計画（UNDP）による貧困緩和に向けた職業訓練プロジェクトでは、養豚、線香製造、美容など、地域で不足している技能を育成し、8,000人を超える受講者の8割以上が訓練を受けた技能を活かした職業に就くという成功を収めました。このような地域基盤の柔軟な訓練プロジェクトは、中国、ロシア、ウガンダなど各地で実施されています。

モザンビークでは、10年以上にわたり、労働集約型支線道路事業計画を全国的に実施し、約7,000キロの道路を補修し、農村の貧しい家族に雇用をもたらしました。「アフリカに仕事を（Jobs for Africa）」として知られる貧困緩和雇用創出計画はUNDPとの協力で1997年に開始され、アフリカ16カ国で実施されていますが、これは投資主導型マクロ経済政策を貧困を削減する雇用の促進に転換する戦略を基盤としたものです。計画の目的は、雇用を最大化し、貧困を削減する投資主導型経済成長戦略を基盤とする概念的枠組みの開発、政策手段及び実施体制の確定、各国レベルの雇用創出活動を支援する包括的な地域計画の設計を用いた雇用創出を通じて貧困対策活動を相互に補強することです。

小企業開発を通じた雇用創出国際重点計画（SEED）は、大半の人々が生計を得ている零細・小企業、または自営業、家内労働者に焦点を当てた活動を行っています。1998年に開始された社会的排除・貧困戦略・手段計画（STEP）は、国家の伝統的

な社会保障制度を基盤とした社会保護の拡張は達成できないとの考えに則り、不利益集団の優先的なニーズに対処することを目指した新しい補足的な社会保護メカニズムの確定、保健医療からの排除に対する支援と分析を要請する政府及び社会的パートナーに対する助言、方式開発といった活動を行っています。

貧しい人々が乏しく不安定な資金、不十分な融資・情報・市場利用機会、自らの生活をコントロールできず、声を発することのできない無力感を克服するための手段として小規模融資は有効ですが、ILOでは社会融資計画を通じて、金融部門の政策が貧しい人々に与える影響の検討及び貧しい人々に優しい代替的な措置の提案、債務免除と貧困緩和の連結、融資業者に競争原理を導入することによる債務労働者の搾取的契約依存の解消、出稼ぎ労働者の送金を母国の雇用創出投資につなげること、会員制の貯蓄信用団体及び地域社会ベースの資金プール・メカニズムの推進といった活動を行っています。

開発における不平等特有の貧困問題に取り組むマニュアルとして利用してもらうことを意図した「Gender, poverty and employment (ジェンダー、貧困、雇用)」モジュール式パッケージなど、貧困削減に関わる世界的な課題、ディーセント・ワークと貧困緩和の関わり、経済政策が途上国の貧困緩和と労働市場に与える影響の分析など、貧困問題に関する調査研究成果も多数発表されています。ILOが開発した世界雇用戦略も貧困緩和と開発を可能にする生産的な雇用を要素の一つとしています。

ILOは21世紀の目標をディーセント・ワークの確保としていますが、これは、権利が保護され、十分な収入を生み、適切な社会保護と社会対話のある生産的で働きがいのある仕事のことを意味します。ディーセント・ワークは雇用、労働基準及び仕事に関わる基本的な原則と権利、社会保護、社会対話の4本の柱で構成されています。貧困削減の目標達成には、直接的には生産的な雇用と社会保護を推進する措置の組み合わせが伴われますが、進歩を達成するには権利と代表制も必要です。国際機関の中でのILOの比較優位は、政労使の三者による社会対話の仕組みと仕事の世界に関する知識を基盤とし、ディーセント・ワーク、従って貧困削減を伴う経済成長を促進するために必要な制度的枠組みに焦点を当てられる点です。ミレニアム開発目標はILOにとって、貧困と社会的排除の減少におけるディーセント・ワークの重要性に関する認識を世界的に高める作用をもつことが期待されます。

今年の総会における討議の基礎となる事務局長報告は、貧困から抜け出すための戦略には、持続可能な生計手段を得るための技能開発、仕事と社会への投資、企業家精神の育成、貧困緩和に向けた資金活用、協同組合を通じた地域開発の構築、差別克服、児童労働をなくすための活動、収入と基礎社会保障の確保、貧困から抜け出すための安全な労働、貧困が共通の課題であることの認識、雇用戦略の構築、もっと人々を取り込んだ世界経済の構築、パートナーシップの構築、貧困の罨にかかった人々を助け出すための橋の構築、信頼の構築、共同努力の構築といった要素が含まれるべきと提唱しています。