



基本メッセージ

人間開発報告書2019

「21世紀の人間開発格差」

報告書の骨子

健康、教育、生活水準という点で大幅な前進が見られていますが、多くの人々の基本的ニーズはまだ充足されない一方で、次世代型の格差が生まれ、広がっています。

私たちの社会、経済、政治では、格差が深く根を下ろしています。多くの人々の生涯は、出生地や親の所得で決まってしまう。格差は早い時期から表れ、拡大し、世代間で引き継がれることもあります。

しかし、対策は可能です。ただしそのためには、再分配を越える措置が必要となります。政治的権力と経済的権力を分離し、経済的な競争条件を平等にする必要もあります。また、人間の基本的ニーズの欠乏状態に関する格差を縮める一方で、次世代型の人間開発格差の拡大を食い止めることも必要です。

報告書について: 所得を越えて、平均を越えて、現在を越えて

この報告書は、人間開発の格差を新たな視点から捉えています。そして、現時点でどのような格差が重要となっているのか、世界や人口集団の間で、格差はどのように異なっているのか、それはどのように変化しているのかを検討しています。

格差に対する人々の不満は、社会が不公平だという感覚と結びついています。格差の大きさを検討するには、所得、平均(と格差の集約尺度)、そして現在のさらに先を見なければなりません。

- 所得を越えて: 格差を包括的に評価するためには、所得と資産を考慮しなければなりません。しかし、人間開発の他の側面における差と、そのような差をもたらすプロセスを理解するためには、ドルやルピーで表される数字の先を見なければなりません。もちろん、そこには経済格差もありますが、健康や教育、尊厳、人権の尊重といった人間開発の主要要素に関する格差も存在します。こうした格差は、所得と資産

の格差を見ただけでは分からないおそれがあります。

- 平均を越えて：格差に関する議論は、あまりにも単純化されることが多くなっていますが、これは集約尺度や、検討すべき格差の種類と、その影響を受ける人々という両面において部分的で、時には誤解を招く不完全なデータに依存していることが原因となっています。これを分析するためには、分配に関する情報をたった1つの数字に集約する平均値を越えて、格差がすべての人々に、異なる場所で、時系列的にどのような形で表れているのかを見なければなりません。格差勾配(社会経済的特徴の違いによる全人口の達成度の差異)全体が、人間開発のあらゆる側面に大きく影響するからです。
- 現在を越えて：多くの分析は過去または現在に焦点を絞っています。しかし、世界の変化から見て、何が将来の格差を決定づけるのかを検討することが必要となります。既存の、そして新たな形態の格差が社会的、経済的、環境的な趨勢と影響しあって、現在の若者とその子どもたちの生活を決めてゆくからです。21世紀は、気候変動と技術変革という2つの大転換によって特徴づけられることになるでしょう。気候危機はすでに、最貧層に最も大きな打撃を与えている一方で、機械学習や人工知能といった技術的進歩は、さまざまな集団や、さらには国々を置き去りにし、こうした変化の中で不透明な未来に対する不安を高めるおそれがあります。

報告書では、5つの重要な調査結果を提示しています。

第1に、多くの人々が人間開発の最低限の達成水準を脱しているものの、格差は相変わらず広がりを見せています。

- 21世紀最初の20年間には、極度の貧困削減が目覚ましい前進が見られましたが、人々が通学や就職、十分な食べ物といった望ましいものを実現し、手に入れる自由をはじめ、潜在能力の面では幅広い分野で許しがたい格差が残っています。
- 平均で見た場合、人間開発指数(HDI)は、乳児死亡率の急速な低下を主因とする平均寿命の伸びをはじめ、劇的な成果の改善を反映し、大幅な向上を見せました。
- それでも、最も極端な貧困状態にある人々を含む最弱者層の中には、前進の恩恵を受けられていない人々もいます。これが原因となって、2030年までに極度の貧困を全世界で根絶するという、持続可能な開発目標が定めるターゲットを達成できる目途は立っていません。
- 人間開発低位グループの国で暮らす成人の小学校就学率は約42%と、人間開発最高位グループ国の94%を大きく下回っています。この格差は、あらゆる教育レベルで見られます。高等教育就学率は先進国の29%に対し、人間開発低位グループ国では3.2%にすぎません。

- 技術へのアクセスに関し、開発途上国では携帯電話利用者が住民100人当たり67人と、人間開発最高位グループ国の半数しかいません。ブロードバンドへのアクセスに至っては、人間開発低位グループで加入者が居住者100人当たり1人未満なのに対し、先進国では28人に上っています。

第2に、20世紀に未解決だった格差の多くが縮小している一方で、次世代型の深刻な人間開発格差が生まれています。

- 気候危機と大幅な技術的進歩の陰に隠れて、21世紀には人間開発格差が新たな姿を見せるようになりました。能力の格差が異なる形で広がっているからです。世界的な平均寿命の格差など、最も極端な貧困と関連づけられる基本的能力の格差は、時に極めて劇的な縮小を見せています。底辺の人々の多くが、今では人間開発への最初の足掛かりを得られるようになりました。
- その一方で、拡張的能力に関する格差が広がっています。エンパワーメントの要素が強く、将来的に重要性を増す可能性が高い生活の側面を反映する能力です。現時点で強い力を持つ人々は、将来的にさらに差を広げるものと見られています。
- 幅広い拡張的能力について、格差拡大を示すエビデンスが見られます。人間開発最高位グループの国では、人間開発低位グループの国よりも、高等教育を受けた成年人口の割合が6倍、固定ブロードバンド加入者も15倍速く増えています。

第3に、人間開発の格差は生涯を通じて蓄積し、しばしば大きな力の不均衡によってさらに広がっています。

- これは不公平の原因というよりも、その結果として現れるもので、社会や経済、政治構造に深く根差した諸要因が大きく影響しています。
- 人間開発の格差に対処するためには、こうした要因に取り組まねばなりません。人々の所得に大きな差が出てから、格差に取り組もうとしても、実質的な改善は得られません。格差は出生時や、しばしばそれ以前に始まり、生涯を通じて蓄積しかねないからです。
- 親の所得や状況は、子どもの健康、教育、所得に影響します。社会経済的集団間の健康格差を示す健康勾配は、しばしば出生以前に始まり、対策を講じなければ、少なくとも成人するまで蓄積する可能性があります。低所得世帯に生まれた子どもは、健康を害し、教育水準も低くなる可能性が高くなります。教育水準が低い子どもは、他の人々と同じ所得を得られる可能性が低くなる一方で、健康状態が悪い子どもは、学校に通えない可能性が高くなります。また、子どもが成長しても、同じような社会経済的地位の人がパートナーになれば、格差が世代間で持続することにもな

りかねません。

- 多くの形で組織的に不利な立場に置かれている集団もあります。こうした集団は民族、言語、ジェンダーもしくはカースト、または、ある国の北部、南部、東部、西部のどこに住んでいるかという単純な理由で定義されることもあります。このような集団の例は多くありますが、その中で世界的に最大のものは間違いなく女性です。
- ジェンダー格差はどこでも、最も深く根を張った不平等の形態だと言えます。こうした不利益は世界の半分に影響しているため、ジェンダー格差は人間開発にとって最大の障壁の一つとなります。全世界の女兒は、小学校就学率など、いくつかの基本的指標で男児に追いついてきています。しかし、こうした基本的指標以外に、目ぼしい前進はあまり見られていません。家庭や職場、政治の場で男女が行使する権力には今でも大きな格差があります。女性は家庭で、男性の3倍を超えるケア労働を無償でこなしています。また、多くの国では男女に平等な投票権がありますが、政治的権力の割合は平等になっていません。権力が大きくなるほど、男女平等との差は大きくなり、国家元首や政府首脳の場合には90%にも上ります。
- 社会的、文化的規範がこのような格差を永続化させることも多くあります。規範と権力の欠如はともに、女性に対する暴力からガラスの天井に至るまで、あらゆる形態のジェンダー格差に影響します。この報告書では、社会的信条とジェンダー平等の関連性を多くの次元で検討しています。世界的に見て、明らかなジェンダー的偏見を一切示していない男性は、10人に1人(女性は7人に1人)にすぎません。
- また、ジェンダー平等に対する偏見を持つ人々の割合がここ数年間で上昇するなど、反動も見られています。

第4に、人間開発の格差を評価するためには、指標の革命が必要です。

- 適切な政策は適切な測定から始まりますが、新世代型の格差には、新世代型の測定が必要となります。より明確な、現状の課題と結びついたコンセプト、より幅広いデータソースの組み合わせ、より先鋭な分析ツールがいずれも必要とされています。
- 継続中の革新的な研究によると、多くの国では、不平等の集約尺度では把握できないほどの速さで、上層部で所得と資産の蓄積が進んでいる様子もうかがえます。こうした取り組みをさらに組織化、拡大すれば、公的な議論と政策の参考となる情報を整備できます。国内総生産のような尺度が、20世紀前半に作られて以来、ずっと使われ続けていることに気づかない限り、指標の開発は優先課題とみなされないおそれがあります。
- こうしたさまざまな格差を測定するとともに、さらに一般的に、平均値を越えた分析

を体系的に行うためには、新世代型の指標によって、多く残るデータ・ギャップを埋める必要があります。依然として市民登録システムが存在しない開発途上国が多いことを考えれば、その手始めとして、最も基礎的な統計の空白に取り組みねばなりません。

- 学術研究者や国際機関、さらには数か国の政府が中心となって、所得格差に関する統計をさらに組織的に、比較可能な形で活用しようとする革新的で、時には実験的な作業が展開されています。しかし、データソースの統合が進んでおらず、対象範囲は非常に限られているのが現状です。分布国民勘定の方法論は生まれたばかりで、その前提を疑問視する向きも多くあります。とはいえ、十分な透明性を保ち、継続的な改善を行えば、全般的なアジェンダについて、国民経済計算体系のデータや家計調査、行政データを統合し、所得と資産の分配の推移について、新たな視点を提供できる可能性はあります。

第5に、経済力の不均衡が政治的支配となって定着する前に、今すぐ行動を起こせば、21世紀の人間開発格差を是正することができます。

- いくつかの基本的能力に関する格差改善は、前進が可能であることを示しています。しかし、基本的能力に関するこれまでの改善実績をもって、今世紀の人々の要望に応えることはできないでしょう。
- 基本的能力の格差縮小にさらに集中的な取り組みを行うことは、必要ではあっても十分ではありません。拡張的能力が実際に、さらなる力の蓄積と関連しているとすれば、この能力面で開いている格差を軽視する政策立案者は、人々の行為主体性、つまり、それぞれの人が自分の夢と価値観を実現する選択を行える能力を奪うことになりかねません。
- 21世紀全体を通じた人間開発格差のさらなる定着を回避するためには、多くは姿を現しはじめたばかりの、拡張的能力に関する新世代型格差への取り組みに関心を向ける以外に方法はありません。
- 人間開発の格差是正には、2つの政策目標をもって取り組むことが可能です。その一つは、基本的能力の収斂を加速しつつ、拡張的能力の分岐を逆転させ、ジェンダーやその他の集団間の格差を解消することです。そしてもう一つは、市場における公平性と効率をともに改善し、所得増大の幅広い共有へとつながる生産性向上を実現することで、所得格差を是正することです。

政府にできること:市場活動前、市場活動中、市場活動後のオプション

- 政府の対策は、政策ごとに独立して実施することも、特効薬的措置ですべてが解決

できるという考えに基づき実施することもできません。

- 格差に関する政策論議で中心的議題になることが多い所得再分配は、こうした特効薬的措置とみなされることがあります。しかし、所得税の引き上げと累進性強化、低所得者に対する勤労所得控除、子ども1人当たりの課税給付、すべての個人を対象とする最低所得という4つの野心的政策を組み合わせた包括的再分配パッケージを導入したとしても、1970年代後半から2013年にかけて英国で見られたような所得格差の拡大を完全に逆転させることはできないでしょう。
- 再分配に意味がないということではありません。むしろその逆の話です。しかし、所得とより幅広い人間開発に関する格差の長期的な変化はいずれも、さらに幅広く体系的な政策アプローチがなければ実現しません。
- そこで、この報告書で提案するアプローチでは、能力と所得の両方の拡大と分配を関連づける枠組みの中で、人間開発の格差を是正するための政策の概略を示しています。そこでのオプションは、市場活動前、市場活動中および市場活動後の政策に分かれています。
- 賃金や利益、労働参加率は通常、市場で決定されますが、これは全般的な規制や制度、政策によって条件づけられます(市場活動中)。しかし、こうした帰結は、人々が経済活動に参入する前に影響を与える政策にも依存します(市場活動前)。
- 市場活動前の政策は、能力格差を縮めることで、誰もが準備を整えて労働市場に参入するための支援となります。
- 市場活動中の政策は、現役労働者の所得と機会の分配に影響することで、格差縮小を促すか、それに逆行する結果を生みます。
- 市場活動後の政策は、市場が市場活動中の政策とともに、所得と機会の分配を決定した後の格差に影響します。
- これら3種類の政策は相互に作用します。例えば、市場活動前の公共サービスの提供は部分的に、これらサービスの費用を賄う政府支出の動員で大きな役割を果たす市場活動後の政策(例えば医療費や教育費を賄うための市場所得への課税)の効果に依存する可能性があります。そして税率は、富裕層から貧困層にどれだけの所得を再分配する意志が社会にあるかによって決まってきます。

未来は私たちの掌中に

- 21世紀の人間開発格差の未来は、私たちの手の中にあります。しかし、油断は禁物です。気候危機が示しているとおり、何もしなければさらに格差が広がり、それによって対策がさらに困難になるため、その代償は時間が経つにつれ大きくなってゆくからです。技術はすでに、労働市場と生活を変えています、機械がどれだけ人間

に取って代わる可能性があるのかは、まだ明らかになっていません。

- しかし私たちは、落ちたら取り返しのつかないことになる断崖に近づいています。選択の余地があるうちに、今すぐその権利を行使しなければなりません。