

## 第2章 ソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)とは

(武田長久、岩名礼介)

### 2-1 SSNの捉え方

#### 2-1-1 SSNの概念

ソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)は曖昧な概念で、使う人によっては異なる範囲の内容を示す場合があり、混乱を招く場合がある。ここではSSNの概念を説明し、世界銀行やアジア開発銀行(ADB)などがSSNをどのように捉えているかを紹介し、本研究会で検討するSSNの捉え方とその範囲を提示する。

セーフティ・ネット(安全網)とは元々サーカスの空中ブランコの下に張られたものから由来している。セーフティ・ネットは、空中ブランコの演技者が演技に失敗して下に落ちる事故を未然に防ぎ、軽減すると共に、演技者に安心感を与え、思い切った演技を行わせるという役割を果たしている。セーフティ・ネットの目的は3つあり、第一に、不幸が発生したときの損害を最小にする、第二に、被害が生じた時の補償を行う制度をあらかじめ用意しておく、第三に、セーフティ・ネットの存在によって安心感が与えられたことによる効果(人々が失敗をおそれず勇氣ある行動を取ることを期待する、ことである<sup>1</sup>)。一方、セーフティ・ネットの提供はモラルハザード(倫理の欠如あるいは制度の悪用)の問題を招き、ネガティブな効果が生じる場合もある。例えば、年金や健康保険、失業保険などで手厚い支給が得られるようになると、人は怠慢になり、働かなくなったり、ただ乗りしたりすることが生じる。

SSNは傷病や失業、貧困など個人の生活を脅かすリスクを軽減し、保障を提供する社会的な制度やプログラムを総称するものといえることができる。SSNの主要な内容には、年金や健康保険、失業保険などの社会保障制度、障害者や母子家庭、高齢者、児童などの社会的弱者に対する福祉・社会サービス、失業者対策として雇用創出を図る公共事業や職業紹介・職業訓練、貧困層への食料補助、教育補助、住宅整備など幅広い支援が含まれる。これらの制度やプログラムは病気や失業、貧困などのリスクに見舞われたときにリスクを軽減し、保障を提供するものである。また、SSNの提供の仕方には、公的な制度や政府のプログラムによるものと、親族や地域社会(コミュニティ)による相互扶助や非政府組織(NGO)・宗教団体による支援を含むインフォーマルなものがある。表2-1はSSNの主要な分野を示したものである。政府による公的なセーフティ・ネットの提供においても、中央政府が制度やプログラムの決定権を保持し、地方政府あるいは出先機関が中央政府の代理としてその実施を行う中央集権的な実施の方法と、中央政府が地方政府にプログラムの支出内容も含めて大きな決定権を与えて分権的に実施する方法がある。社会保険などは中央政府が制度設計と制度の運用を行うが、失業対策のための雇用創出プログラムなどでは地方政府が実施において大きな権限をもつ場合がある。したがって、SSNの制度と形態は提供するサービスの内容と政府の行財政システムや経済状況など、個々の国の事情によって異なってくる。

SSNは健康保険や失業保険、年金制度などの社会保障を含む広範囲な所得保障政策ないし福祉政策として広く捉えることができるが、一方では低所得者ないし貧困者に対して政府が所得保障のために生活保護費などを支給する制度をSSNとして限定して捉える見方もある<sup>2</sup>。このため、社会保障制度や政

<sup>1</sup> 橋木(2000)p.1, pp.19-20.

<sup>2</sup> 橋木(2000)p.22.

表2 - 1 SSNの主要な分野

保障の分野	公的な制度・政府のプログラムによるSSN		インフォーマルなSSN
	社会保障制度（保険）	その他の各種公的施策	
保健医療	健康保険	貧困層への医療サービスの保障	親族・地域社会による相互扶助 NGO・宗教団体など民間団体による援助
雇用・労働	失業保険、労災保険	職業紹介、職業訓練 公共事業による雇用創出 地域における雇用創出プログラム	農業部門による雇用吸収
所得保障	老齢年金、養老保険	生活保護（公的扶助） 児童手当などの社会手当 食料補助、燃料補助	親族・地域社会による相互扶助
社会福祉		障害者、高齢者、児童福祉などに対する社会サービス	親族・地域社会による相互扶助 NGO・宗教団体など民間団体による援助

出所：武田作成

策、プログラムとしてSSNを広く捉える見方と、貧困層への所得移転・福祉プログラムとして限定的に用いる2つの見方が存在し、SSNと言う用語を使うときに時として混乱を生じる要因となっている。

### 2 - 1 - 2 アジア経済危機とSSN

1997年に発生したアジア通貨危機を契機として、危機の影響を受けた国で貧困層や社会的弱者を救済する各種のプログラムがSSNとして国際機関や二国間ドナーの支援によって実施され、SSNが開発援助の用語として頻繁に使われるようになった。アジア経済危機において実施されたSSNは、経済危機による景気の後退・物価上昇に対して、増加した貧困層の救済や失業者の雇用対策のための緊急的なプログラムとして実施された。具体的な内容としては、危機に対応するため、貧困層への保健医療へのアクセスの確保や奨学金などの教育における補助、食料補助、雇用創出のための公共事業の実施、失業者の職業訓練・職業紹介、地域コミュニティでの雇用の創出、経済の活性化を図るための資金の提供・社会基金の設置、など広範なプログラムが実施された。危機に対処するために貧困層や失業者に対する所得移転、社会サービスへのアクセスの確保を図る様々なプログラムが実施されたわけである。

危機の影響を強く受けたインドネシアとタイでは緊急的なSSNプログラムの実施に予算を振り向けたが、国際機関や二国間のドナーからも多くの支援を受けた。特に、世界銀行とADBは緊急的なSSN実施のために融資を提供し、インドネシアやタイなど危機の影響を強く受けた国々で実施されたSSNプログラムの支援を行った。世界銀行は、インドネシアに対してSSN調整融資の提供、貧困家庭の児童に対する奨学金プログラムの支援を実施し、タイでは社会投資基金を通して村落部のインフラ整備と雇用創出の支援を行った。また、ADBはタイとインドネシアで社会セクターのプログラム融資を提供し、主に保健分野や教育分野における社会サービスの提供に対して支援を行った。世界銀行やADBはSSNプログラムの実施を支援するとともに、危機がもたらした影響に関する調査やプログラムのモニタリング体制の整備、NGOや市民社会、コミュニティなどのステークホルダーの参加を促進する枠組み作りなど、プログラムを実施するための制度環境の整備も融資条件として組み入れている。これは、緊急的なSSNプログラムの実施においては受益者の選定（ターゲティング）が難しい側面があり、意図した受益者に支援が届かなかつたり、「バラマキ型」の支援になったりするおそれがあったため、プログラムのモニタリングや公正な実施を確保する仕組みを必要としたからである。

## Box1 - 1 SSNとターゲティング

失業者や貧困層など経済的な危機の影響を受けた人々を救済するSSNプログラムなど、特定の個人・世帯への所得移転を伴うプログラムの実施においては、受益者の選定（ターゲティング）の仕方が重要になる。アジア経済危機時に実施されたプログラムでも本来意図した受益者に届かないというターゲティングの失敗などの問題が生じている。ターゲティングの手法としては、個人ターゲティング、地域あるいは指標ターゲティング、自己ターゲティングの3つに大きく分けることができる。個人ターゲティングは、資格審査（means test）によるある一定の所得以下の世帯を対象にする手法である。しかし、行政コストが高く正確な情報と統計がないと完全な資格審査はできず、漏れが生じたり、受益者になるために受益者資格（例えば土地所有や耐久消費財などの資産所有など）を偽ったり、受益者となるための所得ラインを超えないために仕事をせず所得を低下させたり、所得向上の努力を行わないなど、負のインセンティブ（モラルハザード）が働くおそれがある。指標ターゲティングは、ある共通の特徴（資産所有や教育レベル、年齢、妊産婦など）をもつ個人・グループを把握しようとするものである。地域ターゲティングでは平均的な福祉レベル、貧困人口などを基にして特定の県、市、郡などに対する資金の配分を決定している。自己ターゲティングは、最低賃金よりやや低い賃金での公共事業への雇用や、低品質商品への補助など貧困者にとって必要なものを提供し、うわべはすべての人が利用できるが非貧困者の参加を防止するように設計する手法である。しかし、非貧困者と共に、公共事業への雇用に高齢者や障害者が雇用されないなど、極貧困者が疎外される場合もある<sup>3</sup>。いずれの場合も情報の不完全性により、完璧なターゲティングを実施することは難しい。

## 2 - 2 国際機関によるSSNの捉え方

世界銀行やADBはアジア経済危機がもたらした社会的弱者への負の影響に対処するため、各国が実施するSSNプログラムに対する支援を行った。しかし、これらはいくまで短期的、緊急的な対応であり、その後これらのプログラムの経験を基にこの分野での支援のあり方の見直しを行っている。その理由として、SSNと言う用語が曖昧な概念で統一的な定義がなされていない点や、アジア経済危機における短期的な危機への対処という観点からの支援から得られた教訓として、貧困や脆弱性を軽減するための包括的なアプローチ、恒常的なセーフティ・ネットの整備の必要性が改めて認識された点が指摘できる。以下では主な国際機関がSSNをどのように捉えているかを個別に見て行く。

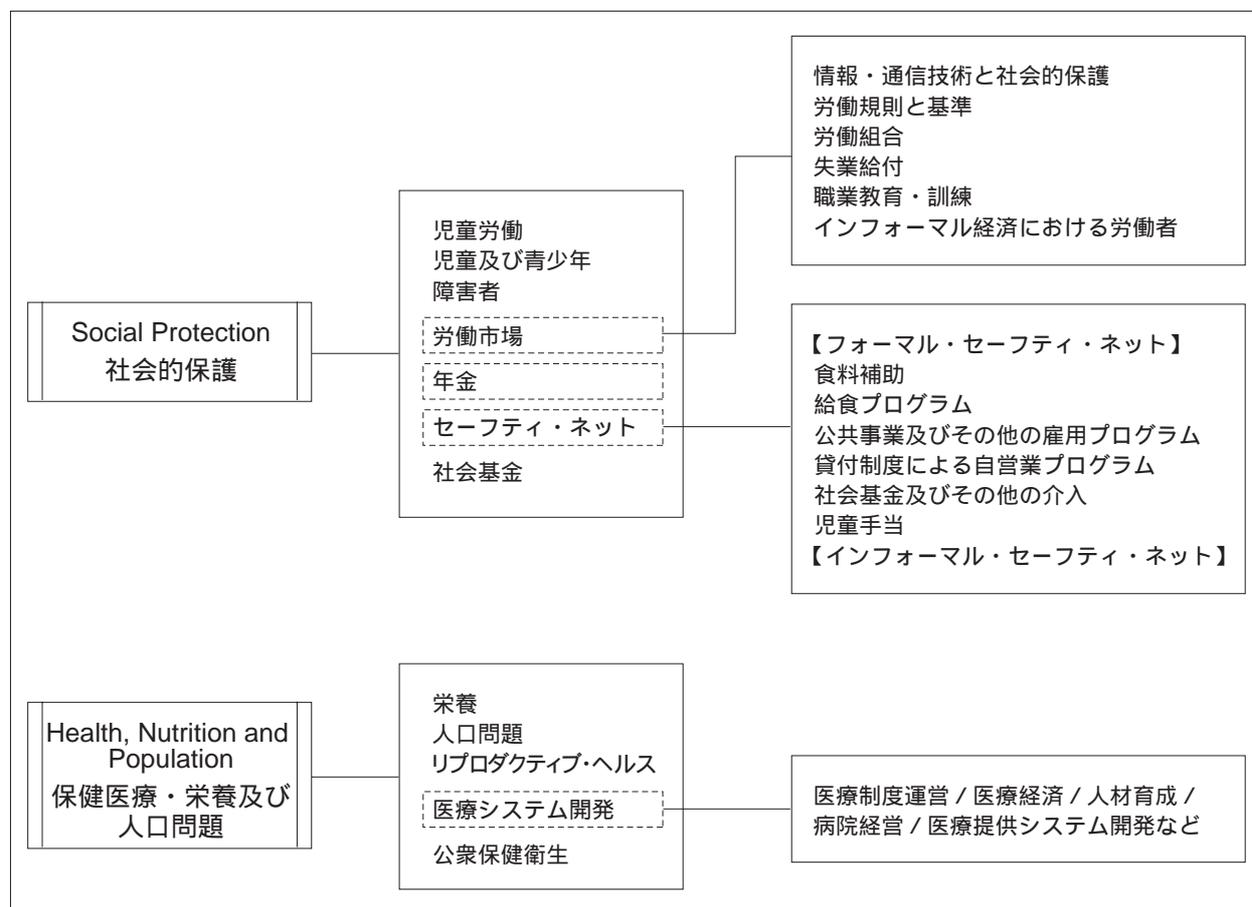
## 2 - 2 - 1 世界銀行のSSNの捉え方

世界銀行は構造調整や市場経済への移行による社会的弱者への影響を緩和するために多くの国で実施されたセーフティ・ネットプログラムの分析を1997年のアジア通貨危機前に行っている。ここではセーフティ・ネットを慢性的に仕事や収入をえることができない慢性的貧困（chronic poverty）並びに仕事や収入を得る能力が生存に必要なぎりぎりの状態に陥る一時的貧困（transient poverty）の2つの不幸な結果から個人や世帯を保護するプログラムであると定義している<sup>4</sup>。仕事や収入をうる能力の低下をもたらす出来事として、不慮の出来事（一家の稼ぎ手の病気や突然の死）、経済危機や公共支出の削減による経済的なショック、旱魃や洪水などによる不作などがある。これらの外的なショックから個人を保護するメカニズムは、インフォーマルなセーフティ・ネットとしての伝統的なコミュニティベースの相互扶助と、公的なセーフティ・ネットとしての教育や保健などの社会サービス、年金などの社会保障、現金給付や食料補助などの公的な資金の移転、公共事業を通じた貧困層を対

<sup>3</sup> Subbarao, K., et. al., (1997) pp.20-21.

<sup>4</sup> 世界銀行ホームページ（<http://www.worldbank.org/poverty/safety/>）（2003年4月2日付）

図2 - 1 世界銀行における社会的保護部門の構成



出所：世界銀行各種資料より岩名作成

象とした収入向上プログラムなどがあるとしている<sup>5</sup>。

世界銀行はアジア経済危機に対して緊急的なSSNプログラムへの支援を行ったが、その経験も踏まえてこの分野に関する支援の仕方の見直しを行い、2001年1月に社会的保護セクター戦略 (Social Protection Sector Strategy) をまとめた。そこでは、SSNを含む社会的保護の戦略として、社会的リスク管理 (Social Risk Management) の概念に基づき、個人、世帯、コミュニティにおけるリスク管理 (リスクの予防、軽減、対処) を包括的 (インフォーマル、市場ベース、公的な提供) に行うことの必要性を示している<sup>6</sup>。世界銀行では、社会的保護は労働市場介入から公的強制失業保険、及び老齢保険、所得補助に至るまでの、人的資本を改善し保護するための手法の集合体であり、社会的保護介入は人々を脆弱にする所得リスクを管理しようとする個人及び世帯、コミュニティを支援するものである、としている。一方、社会的保護の下位概念として「セーフティ・ネット」又は「セーフティ・ネット及び移転 (Safety Net and Transfer)」を置いている。

世界銀行における「セーフティ・ネット」の範囲は、年金や労働関連分野が含まれず、また医療分野についても限定的であることから、世界銀行はSSNを貧困層並びに災害や景気後退などの影響を

<sup>5</sup> Subbarao K., et. al., (1997), pp.2-3.

<sup>6</sup> World Bank (2001) p.x.

受けた人々に対する所得支援や社会サービスのアクセスを確保するプログラムとして、狭い範囲の限定的な捉え方をしている。また、SSNはリスクの軽減と共に再分配の機能も果たすことから、世界銀行はSSNを社会的保護と共に貧困削減という枠組みの中にも組み込んでいる<sup>7</sup>。

世界銀行における社会的保護部門の構成は、図2 - 1に示されるように7つの分野からなるが、これらは互いに排他的な関係ではなく、重複する部分も存在する。とりわけ、7分野のうち、「セーフティ・ネット」と「社会基金」や、「セーフティ・ネット」と「労働市場」「児童労働」などは重複している領域が多い。社会基金は世界銀行における独特な援助手法であり、コミュニティの自律的な活動を通じ、地方政府、地域住民、NGOなどのパートナーシップにより分野横断的な取り組みを推進するものである。世界銀行は社会基金を通してコミュニティベースの開発を促進し、貧困削減、インフォーマルなリスク軽減機能の強化につなげようとしている。

一方、保健医療分野は世界銀行では「保健医療・栄養及び人口問題」として取り扱われており、世界銀行における社会的保護の外側に位置づけられている点が特徴である。

## 2 - 2 - 2 アジア開発銀行のSSNの捉え方

ADBは貧困削減を主要な戦略として掲げ、アジア経済危機に対応して実施されたSSNプログラムも含め、1998年からアジア太平洋地域での社会的保護(Social Protection)の現状分析を行っている<sup>8</sup>。これらの分析を基に、2001年8月には社会的保護戦略(Social Protection Strategy)を出している。ADBはSSNが曖昧な概念<sup>9</sup>であるため、**ソーシャル・プロテクション(社会的保護)**という用語を用いている。その理由は、SSNとソーシャル・プロテクションは同義的に使われることもあるが、SSNという用語は、プログラムや政策を指すものとして用いられる場合と、貧困層に対する福祉プログラムとして限定して用いられる場合があり、混同される場合があるためである。社会的保護は、効率的な労働市場の形成とリスクにさらされることの軽減、災害や収入の損失から自らを守る能力を強化することにより、貧困や脆弱性を軽減するためのプログラムや政策、としている。社会的保護の構成要素として、労働市場のプログラム、社会保険、社会的支援及び福祉サービス、ミクロの地域プログラム、児童保護、の5つの分野を挙げている<sup>10</sup>。図2 - 2はADBにおける社会的保護の5分野とその主要な内容を示すものである。

ADBは社会的保護戦略において、社会的保護分野における介入は選択的に実施すべきであり、公的な社会的保護システムのおよぶ範囲を拡大し、多くの国民が適切にカバーされること、ターゲティングの対象選定において脆弱なグループやジェンダーに配慮すること、持続可能性とグッドガバナンスに配慮すること、制度的なメカニズムとしての国家レベルの社会的保護委員会の設立や、協力の優先順位や改革の順序において統合的なアプローチを用いること、などを戦略的な指針として挙げている<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> 世界銀行のホームページでセーフティ・ネットは社会的保護と労働(Social Protection and Labor)と貧困(Poverty Net)のページの下で説明されている。

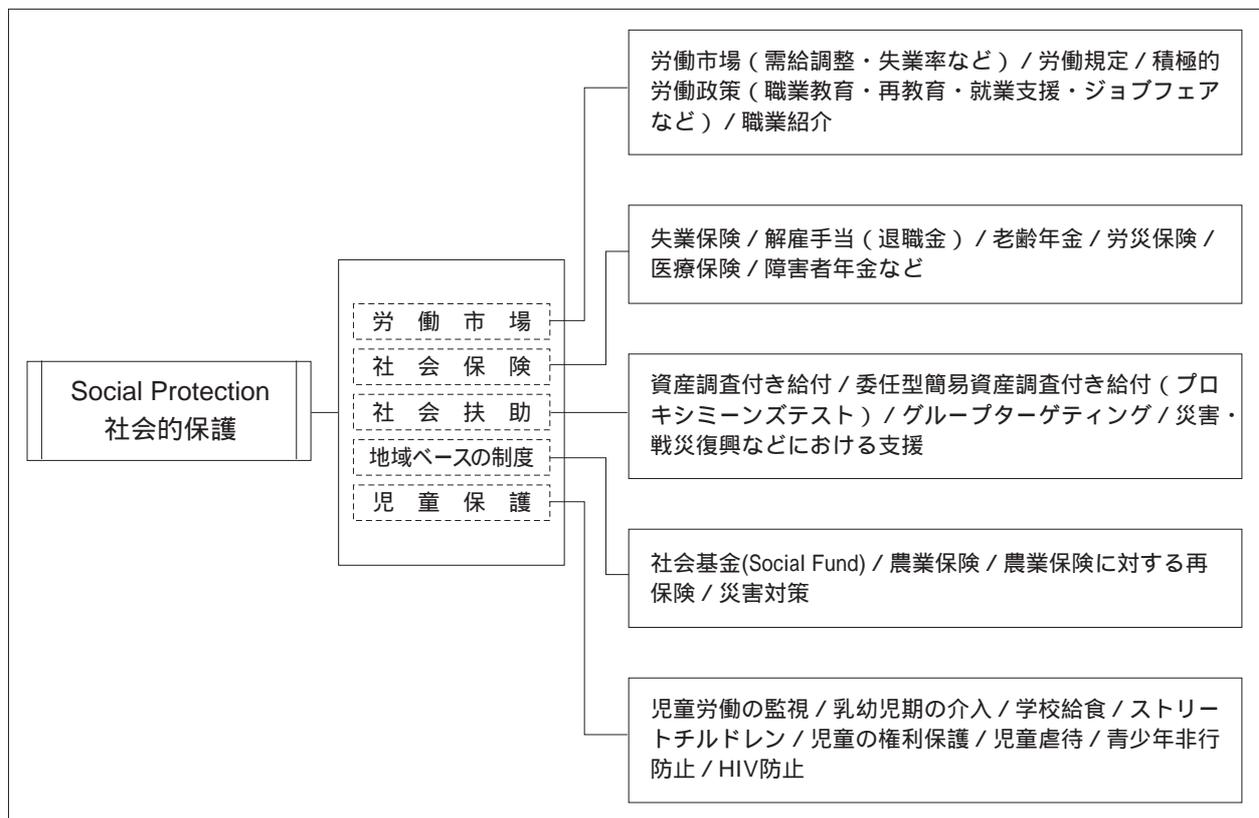
<sup>8</sup> Ortiz ed. (2001)

<sup>9</sup> Asian Development Bank (2001) p.1. SSNという用語は広い意味の見方と狭い限定的な見方が混同されて用いられることがあり、2 - 1 - 1で述べたとおり、それが曖昧さにつながっている。

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Asian Development Bank (2001), p.30.

図2 - 2 ADBの社会的保護の分野と主要な内容



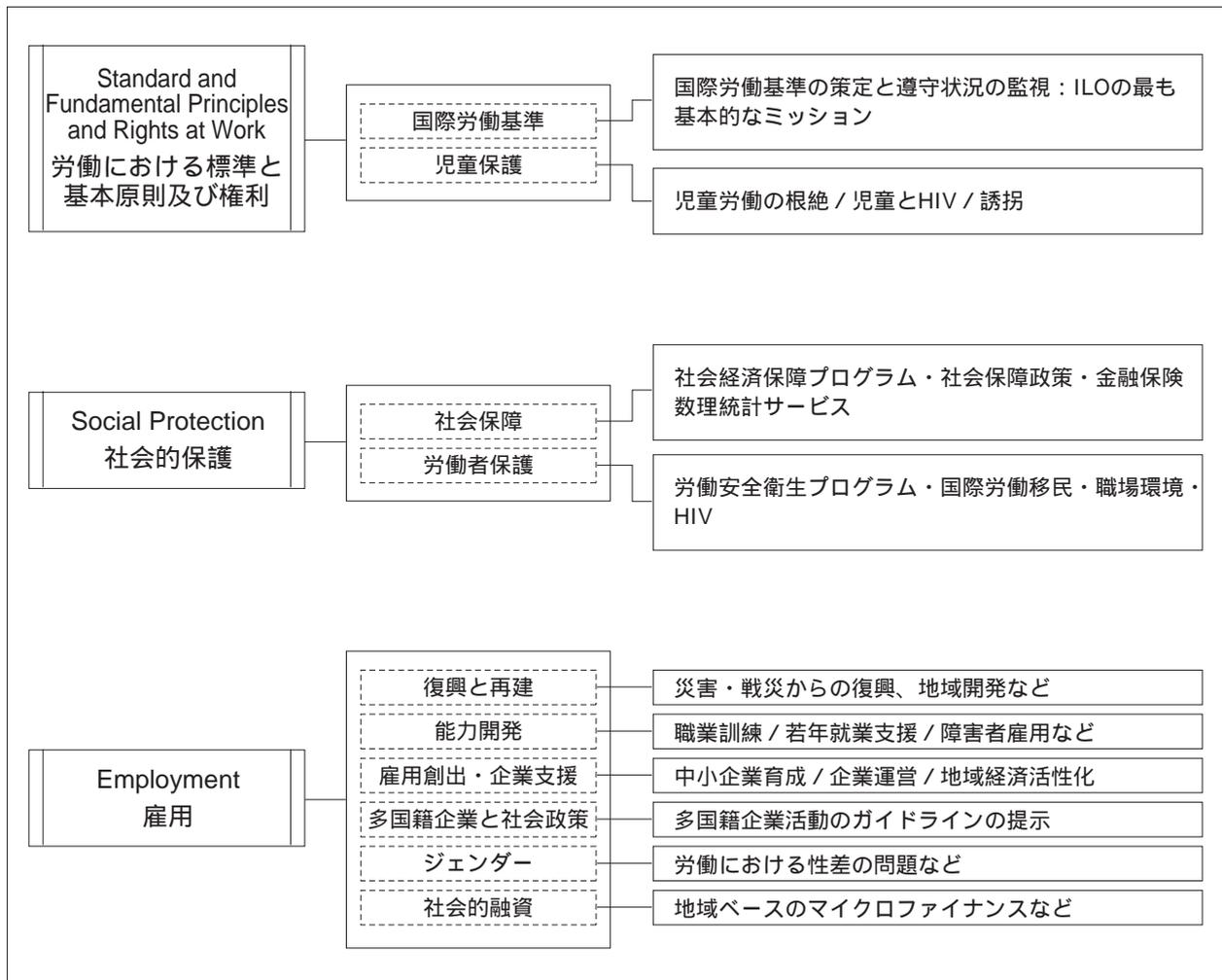
出所：Asian Development Bank (2002) を基に岩名作成

### 2 - 2 - 3 国際労働機関のSSNの捉え方

国際労働機関（ILO）は原則として労働者・勤労者に対する保護を主たる任務として行っており、その範囲はおおむね労働政策または労働者の生活に関する課題に限定されている。**社会保障制度（社会保険制度とほぼ同義として考えられている）も基本的には企業雇用者が加入する社会保険制度を前提にすることが多い**ため、全国民を包括する医療保険制度の構築などは、ややテーマからはずれることになる。また、医療保険制度を実態として支える地域医療資源の開発など、社会保険のノウハウ以外の医療そのものに関するテーマは扱われていない。前述の世界銀行やADBと同様に社会的保護という言葉を用いているものの、世界銀行やADBが労働問題を社会的保護の中に包含している一方で、ILOにおいては労働問題・労働政策と社会的保護を一部分離して定義している点が特徴的である。ILOの定義では、社会的保護は社会保険を原則とした社会保障制度及び労働者の保護に限定され、職業能力開発などは別のカテゴリーで定義されている。図2 - 3はILOにおける取り組みテーマを示すものである。

世界銀行やADB、ILOなどの国際機関は社会的保護という枠組みの中で、リスクの予防・軽減・対処のためにより広い範囲の支援を組み合わせるという考え方を示している。開発途上国は、地域的にあるいは個々の国で社会経済状態が異なり、リスクの現れ方や対処の仕方が異なる状況にあり、リスクに応じた保護の網をかぶせる、あるいはセーフティ・ネットをかけることが求められることになる。

図2 - 3 ILOにおける取り組みテーマ



出所：ILOの各種資料から岩名作成

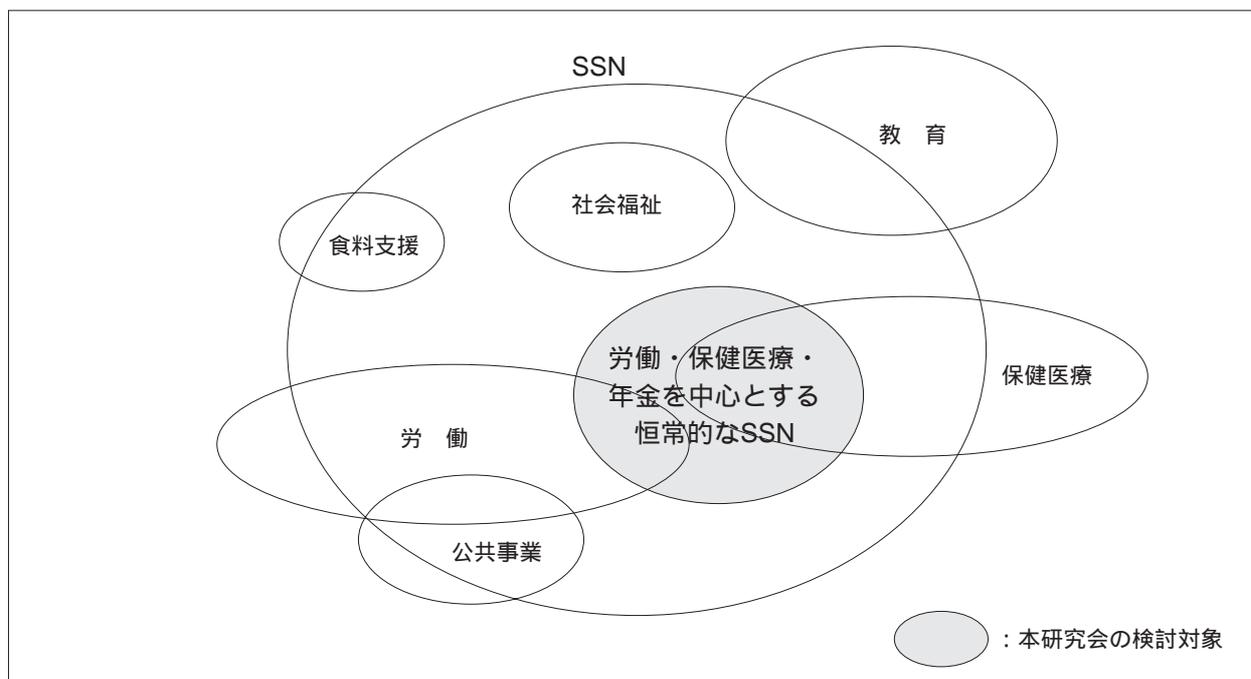
### 2 - 3 研究会で検討するSSNの範囲

アジア経済危機時に危機の影響を受けた各国で実施されたSSNプログラムに関しては、これまで多くの機関で調査がなされ、報告書が出されている<sup>12</sup>。これらの報告書では、SSNプログラムの実施状況に関する分析を行い、貧困層へのセーフティ・ネットの提供においてはコミュニティの参加が重要になるなど、緊急的なプログラムの実施から得られた教訓と共に、中長期的なセーフティ・ネットの整備の必要性を指摘している。

アジア経済危機は、危機の影響を受けた諸国において社会保障制度が未整備であることを露呈させる契機となった。それらの国々の社会保障制度は、公務員や軍人、あるいは民間企業の労働者を対象とするものが多く、公的な社会保障制度がカバーしている範囲は限られている。その他の階層については、これまで親族やコミュニティなどの伝統的なセーフティ・ネットに依存するほかなかったが、アジア経済危機はこれらの国における公的な社会保障制度の整備の必要性を再認識させることとなっ

<sup>12</sup> 野村総合研究所（2001）、ESCAP（2001）、Ortiz ed.（2001）などがある。

図2 - 4 本研究会で検討するSSNの範囲



出所：武田作成

た。また、民主化の進展が社会保障制度の充実を促進する側面も見られた。特に、タイでは経済危機前から、インドネシアでは危機後に民主化が進展し、それぞれ憲法の改正が行われ、憲法の中で社会保障制度の充実がうたわれるようになってきている。これを受けてこれらの国では社会保障制度の改革や整備の動きが進んでいる。これらの動きは、国民皆保険（Universal Coverage）を目指すものであり、今後、農業セクターも含むインフォーマル・セクターの人々を公的な社会保障制度の中にどのように取り込んでいくか、国民皆保険の制度をどのように整備していくか、制度の設計とその運営の仕方に関する課題を抱えている。特に、タイでは健康保険制度の整備に関してJICAの技術協力が進められるようになるなど、社会保障制度の整備の必要性がアジア経済危機を契機として認識され、制度の整備、強化に関する支援へのニーズが高まっている。

アジア経済危機後のこのような動きに基づき、本研究会では、経済危機への緊急的な対応としてのSSNよりも、中長期的かつ恒常的なSSNとして公的な社会保障制度の整備に対する支援をどのように行っていくかという視点に重点をおいた。したがって、本研究会で検討するSSNの範囲は図2-4に示されるようにSSNの中でも、健康保険や失業保険を含む労働者社会保障などを中心に、労働、医療、年金などの公的な社会保障制度とそれを支えるプログラムに焦点を当て、社会保障制度を中心とするSSNの形成、運営、強化に対する支援の仕方を検討している。