

第7章 SSN 支援に関するJICA事業への提言

(武田長久)

7 - 1 SSNの整備・強化のための支援のアプローチ

SSNの必要性とその内容は、その国が置かれている経済社会状況によって異なっている。また、社会保障制度の整備は国の根幹に関わることであり、費用負担のあり方など、制度の設計、構築は政治的な側面を持っていて、当該国政府の政治的な意志に左右される面がある。また、SSNの整備・強化に関する支援においては、どのようなリスクに対応するのか、対処する危機の内容によってセーフティ・ネットの張り方が異なり、SSNの制度構築の段階の違いにより異なる内容の支援が求められるなど、状況に応じて異なるアプローチを取ることが求められる。アジア経済危機のように危機の影響が大きい場合は、インフラ整備などの即効的な公共事業、中小企業対策や職業訓練への補助金による雇用対策、貧困層など危機の影響を強く受けた層への対象を絞ったプログラムの実施などの緊急的な補償プログラムの実施も必要になってくる。しかし、通常の場合は恒常的なセーフティ・ネットの整備として、社会保障制度の充実・強化が求められる。したがって、本研究会では恒常的なSSNの整備に焦点を置き、公的な社会保障制度とそれを支えるプログラムの設計、運営、強化に対する支援のあり方を検討した。

タイ、フィリピン、インドネシアの事例分析、この分野における他ドナーによる協力の経験、JICAのこれまでの実績と経験、社会保障制度の整備に関する日本の経験の分析を基にして、公的な社会保障制度を中心とするSSNの整備・強化のための支援のアプローチを検討すると、図7 - 1に示すような分野が考えられる。これらの分野における支援を検討する場合、**当該国がおかれている社会経済状況、社会保障制度の制度構築がどの段階にあるのか、その国の制度設計、制度の運用にあたって、日本の社会保障制度の整備の経験の中でどのような部分が参考になるのか**を検討することが必要であろう。

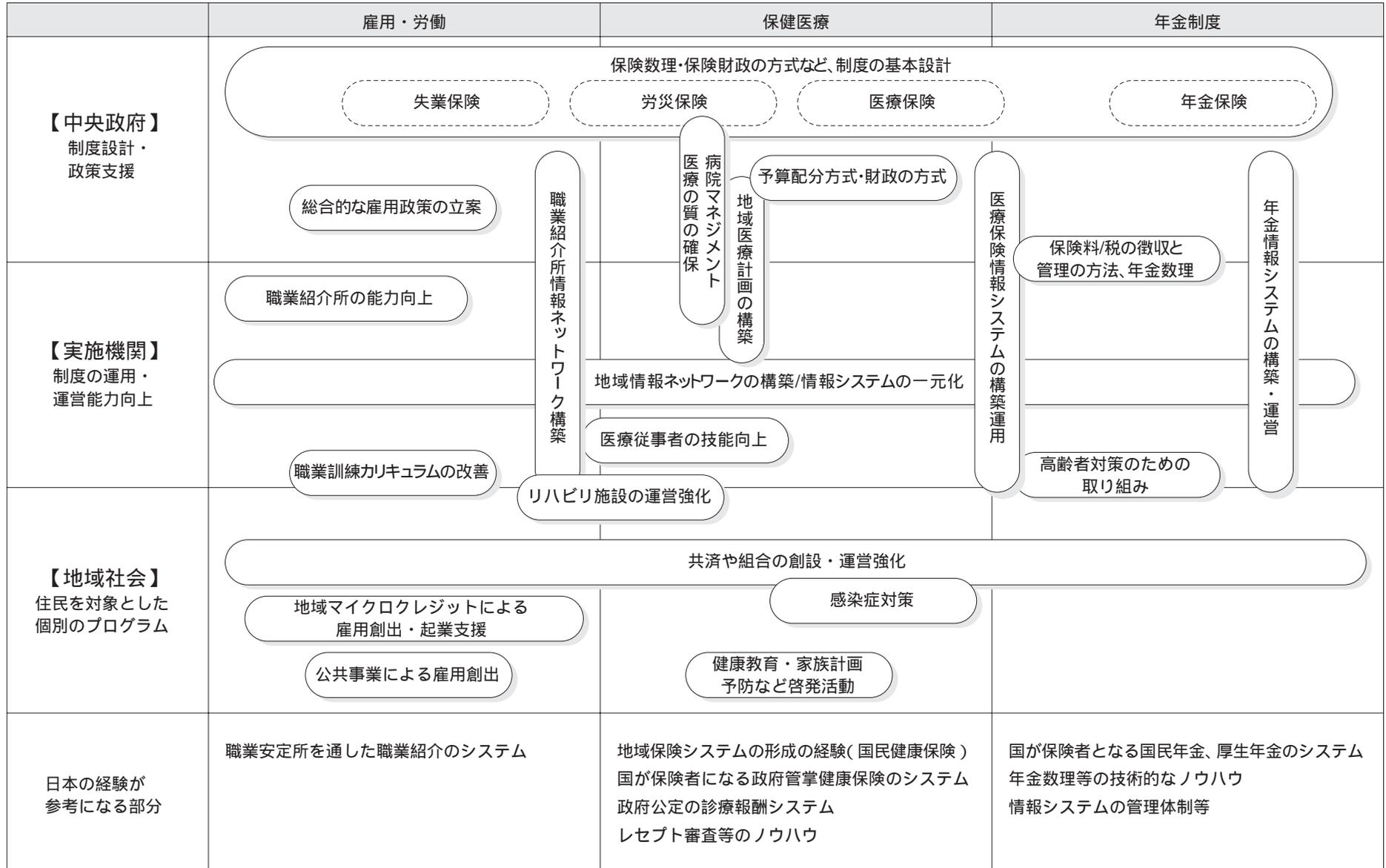
7 - 2 支援のアプローチと制度構築の段階に応じた対応

社会保障制度の整備は個々の国の社会経済状況、政治状況によって異なっている。3 - 1節のアジア諸国の社会保障の類型化の項で示されたように、経済発展の度合いと国の社会経済システムにより異なる様相が見られ、社会保障の普遍的な給付に近い制度が整備されつつある国、被雇用者への社会保障制度が整備されているがインフォーマル・セクターに制度が普及しておらず「皆保険前夜」にある国、社会保障制度が公務員や軍人のみに限られている国など、異なる段階に分類できる。また、**社会保障制度を整備するにあたって、その国が制度構築のどの段階にあるかによっても援助のニーズが異なり、支援のアプローチも異なってくる。社会保障制度の構築の段階としては、政策や制度を設計する段階、制度の運用・運営能力の向上を図る段階、制度を構成する住民を対象とした個別のプログラムを整備する段階に分けることができる。**

¹ 橋木(2000)p.1, pp.19-20.

² 橋木(2000)p.22.

図7-1 公的な社会保障制度を中心とするSSNにおける協力分野



出所：岩名・武田作成

本研究会で事例分析を行ったインドネシア、タイ、フィリピンの3カ国は社会保障制度の整備において異なる段階にあるといえる。インドネシアはインフォーマル・セクターへの普及も含めて新たな制度設計を行おうとしている段階にある。タイでは国民皆医療保障の制度設計がほぼ終わり、制度の運用のためのシステム整備を進めている段階にある。フィリピンは社会保障制度の整備はなされているがインフォーマル・セクターを制度に取り組みに行くことに課題を抱えている段階にある。このように、**政策・制度設計、運用・運営能力の向上、住民を対象とした個別プログラムの整備と、制度構築の段階が異なれば援助ニーズも異なり、それぞれの段階に応じた支援を行っていくことが求められる。**

(1) 政策・制度設計

社会保障制度は国の社会経済状況に応じた制度が求められ、国の政策の根幹にあたるものである。したがって、政策や制度設計が行われている段階では、制度そのものの設計に関わることは難しく、当該国政府の政治的な判断にゆだねざるを得ない。しかし、社会保障制度に関する日本の経験などの情報提供を通じた政策・制度設計の側面支援は可能である。

(2) 運用・運営能力の向上

社会保障制度の政策が策定され、制度設計がなされている場合は、その制度の運用に必要となるシステムを整備する必要がある。したがって、制度の運営に関するマネジメント、情報システム、ネットワークの整備、人材育成など、制度の運用に関する実務的な側面に関する支援が必要になってくる。

(3) 住民を対象とした個別のプログラムの整備

社会保障制度がうまく機能するためには、医療機関における給付サービスの質的向上や職業紹介などの制度を構成する住民を対象とした個別のプログラムの整備と向上が求められる。また、インフォーマル・セクターの取り込みを図るための広報普及や、地方における地方政府や実施機関のプログラムの実施能力の向上、人材育成が必要になるであろう。このような地域住民を対象としたプロジェクトは、表7-1における中央政府、実施機関といった上位のレベルに支援ニーズがシフトした場合においても、その必要性は引き続き残るものである。

7-3 恒常的なSSN支援を検討する際に留意すべき点

(1) 政治リスクによる制度の不安定性

SSNの整備は制度の設計、費用負担のあり方、基金の運用など、政策や財政負担の仕組みの整備などが必要となり、国の政策・制度の根幹に関わる政治的な側面が強い。社会保障政策や制度の設計にあたっては政府の政治的なコミットメントが必要であり、政権交代などの政治リスクによる制度の不安定性を伴う可能性がある。特に政策や制度の設計段階では政治的な判断が伴うため、政治的に利用されたり内政干渉にならないように制度設計への支援は慎重にすべきであろう。**したがって、人材育成や運営能力向上など、政策の変更があっても不変な必要分野を同定して協力を行う必要がある。**

(2) インフォーマルなセーフティ・ネット（家族・コミュニティ・民間）の活用・活性化

SSNは政府による公的な制度として提供される場合と、家族やコミュニティ、NGOや宗教団体などの民間団体によって提供されるインフォーマルな場合がある。開発途上国の多くは政府による公的なSSNの整備があまり進んでおらず、インフォーマルなSSNに頼らざるを得ない場合が多い。政府による公的なSSNの提供において財政的な制約がある場合、インフォーマルなSSNとの組み合わせ、民間団体との協力によるSSN提供のメカニズムを整備するなど、**インフォーマルなセーフティ・ネットの機能を活用・活性化し、公的な制度を補完していくことも必要**である。

(3) 文化的・社会的背景への配慮

社会保障制度はその国の社会の根幹に関わるものであり、その国の文化や宗教、民族的多様性など、文化的・社会的な背景が制度の設計や運用に影響を及ぼすことがある。国民の間の連帯意識や国民的統合の強弱は「国民皆保険」の制度に対する動機付けにも影響を及ぼす。また、共同体のあり方や家族構造、ジェンダー関係も社会保障のあり方を考えていく上で重要な意味をもつ。また、社会保障制度は被雇用者を対象とするものが多く、その多くが男性の労働者である場合が多い。そのためインフォーマル・セクターで働く女性が世帯主である世帯がセーフティ・ネットの網の目からもれてしまうおそれがあり、**女性世帯主を公的なSSNの制度に取り込んでいくのみならず、制度設計にあたって女性の視点を組み入れる必要がある**。

7 - 4 SSN支援において日本の経験が参考になる部分

SSN支援において日本の経験が参考になる部分として以下のものが考えられる。

国民健康保険による地域保険システムを採用し、農林水産業者、自営業者が多い段階でインフォーマル・セクターの取り込みを図った点

医療保険における政府管掌健康保険、年金における国民年金・厚生年金など、国が自ら保険者となるシステム。政管健保が中小企業対策としての機能を果たした点

政府公定の診療報酬システム、職業安定所を通じた職業紹介など、制度を支えるシステムの整備
社会保険の運用に関する技術的ノウハウ（年金数理、医療保険の請求制度など）

高齢者ケア・高齢化社会への対応

社会保障制度はその国特有の社会経済状況を反映するものであり、日本の場合も終身雇用制を基礎とした会社への帰属性、日本の雇用慣行、労働の流動性が低い点、企業内福祉が公的な社会保障を代替していた点など、日本の経済システムの独自性と雇用慣行が制度の成り立ちに関連を持っている。一方、東南アジアなど途上国は文化や社会経済、雇用慣行や行政制度などが日本と異なる状況にあり、日本の経験がそのまま適用できるとは限らない。したがって、**日本の独自性を認識しながら、途上国の現状を十分理解した上で社会保障制度の整備に参考になり、役に立つ点を伝えていくことが求められる**。制度の仕組みや技術的なノウハウだけでなく、日本の社会保障制度がどのように整備されてきたか、個々の制度が整備されてきたプロセスや経緯に関する情報の提供も途上国の参考になると思われる。日本が社会保障制度を構築した際も、社会構造が異なる欧米の諸国の制度を比較し参考にしながら、それぞれの制度の中からいろいろな部分を取り入れ、それらを組み合わせて日本の

状況にあった制度を整備してきた。このような経験は途上国にとっても有用な情報になるであろう。

7 - 5 日本の経験をどのように伝えるか

SSN支援の分野で、特に社会保障制度に関する日本の経験を伝える場合、日本の経験・制度に関する情報提供能力を高めていくことが必要である。日本の経験に関する英文資料、研修プログラム、教材の充実が必要である。現在、タイにおける国民皆保険の制度整備への支援が実施されているが、このような協力の中で、カウンターパート研修などを通じて、日本の経験の中のどの部分が参考になるか、相手側のニーズを確認し、研修教材、資料を作成することができよう。制度やプログラムの仕組みだけでなく、制度が形成されたプロセスや経緯などの背景に関する情報も整理しておく必要がある。これらの教材、資料はこの分野におけるほかの国に対する支援においても参考資料、研修教材として活用することができ、日本の情報発信能力の向上にもつながるであろう。

社会保障制度に関して制度の導入、強化を図ろうとしている国々の間での協力・経験の共有を促進することは重要である。国際セミナーや地域セミナーなどの地域間協力の機会を日本が設け、あわせて日本の経験を伝えていくことも情報の送受信を促進することとなる。

7 - 6 援助の実施において配慮すべき点

(1) 制度支援を行う場合の留意点

制度そのものの設計に対する支援は政治的なリスクなどがあり難しい側面はあるが、政策アドバイザー的な専門家による日本の経験に関する情報提供、助言など、相手方のニーズに応じて柔軟に対応し、良き相談相手として情報提供を行い、制度設計の側面支援を行うことは有効な手法として検討できる。**相手側も日本の制度だけでなく、様々な国の制度の中から参考になる部分を選んで自国の制度を形成することが多い。したがって、専門家も途上国の文化や社会の違いを踏まえ、日本のモデルだけにとらわれることなく、複眼的な視点で支援を行うことが必要である。**

(2) 制度支援に関する評価手法の確立

近年、技術協力においても成果主義の方向性が打ち出されているが、制度設計に関わる支援においては外部条件となる要素が多く、また必ずしも直接的な解決につながるアウトプットを出せるとは限らないため、評価が難しい面があることも留意しておく必要がある。提供した情報が相手機関でどのように活用されたか、日本の経験がどのように参考にされたかなど、**制度支援に関する評価の手法を検討・確立していくことも必要である。**

(3) 政策面と制度の運用面の専門家を組み合わせた政策支援

制度設計に関する支援は政治的な面が強く、ともすれば情報提供などの側面支援に限られる傾向があるため、支援に際しては制度の運用面や制度を動かす環境整備面を重視する方が望ましい。この場合、タイの総合雇用政策の例（Box4 - 1）で見られたように、政策に詳しい専門家と制度の運用実務

に詳しい専門家を組み合わせることで派遣することが効果的である。これら専門家に特定テーマの短期専門家、日本での研修や現地国内研修、セミナー・ワークショップ、委託調査を活用し、制度の分析や評価などに関する調査を組み合わせた技術協力プロジェクトとして協力を行うことも検討に値する。また、専門家派遣に加えて、日本の研究者と相手国の研究者による共同研究という形で制度や運用システムに関する特定の課題に対する調査研究を組み合わせることで支援を行うことも検討できる。

(4) 社会保障分野の派遣専門家の養成・確保

社会保障分野における専門家派遣は人材確保が課題となっている。関係省庁に人材を依存している場合が多く、長期に派遣できる専門家の数は少ない。したがって、専門家の養成を促進、支援すると共に、短期派遣を複数回実施できるような継続的な関与が可能となるように所属先の関係機関への理解促進を図ることも必要であろう。情報の蓄積が重要であり、現地の事情に詳しく相手機関と緊密な関係を持った人材が継続的に関与することが望ましい。社会保障は国内的な問題であることから、語学力、国際的な経験が不足しているものの専門分野に卓越した知識・技術をもつ人材も多い。このような専門家の場合、現地の事情に詳しい専門家、語学力がある専門家と組み合わせる派遣といった配慮も考える。また、分野によっては民間により多くの知見が存在し、これら人材の積極的な活用も検討する必要がある。

(5) 日本での研修の充実、研修教材、研修手法の充実

日本で研修を実施する場合、日本の経験のどのような部分を学びたいかニーズを十分把握し、日本での研修内容を充実させることが必要である。また、社会保障制度の整備に関する日本の経験、プロセスや経緯、制度を紹介するテキストの充実を図ることも必要である。社会保障制度の整備において日本だけでなく、ほかの先進諸国の制度やこの分野で同様の課題を抱えるほかの途上国の経験から学ぶところも多く、情報を共有する水平的な協力を促進することも必要である。いくつかの国で、この分野の政策アドバイスの専門家、あるいは技術協力プロジェクトが実施されている場合、カウンターパートを集めて経験の共有と情報交換を行う課題別の研修あるいはセミナー、ワークショップを日本または第三国で実施することも検討できる。