

八 翻 訳

# アルマンド・バリエントス「税財源の社会保障の役割」

山 田 晋

## 訳 者 解 説

一八八三年にビスマルクが労働者保険制度をドイツに制定して以来、ヨーロッパ諸国を中心に社会保障の影響は絶大なものだった。ヨーロッパ大陸諸国のみならず、イギリス、ラテンアメリカ、そしてわが国でも社会保障が社会保障の中核をなしている。

ところがこの社会保険制度に対するゆるぎない信頼は、現在多くの地域で岐路に立たされている。少子高齢社会の到来、疾病構造の変化、多様な家族形態、就労構造の変化、科学技術の驚異的な進歩といった、先進国、途上国問わずに展開している事象は、社会保険の存立基盤を揺るがしている。各国の社会保険制度は規模・範囲の大小を問わず、何らかの修正・改革を迫られている。

このような状況で、当然、社会保険の「神話」にこれ以上依拠しない新たな社会保障制度の模索が行われることも決して不思議ではない。その一つが従来、残余的なものとして顧みられることが少なかった「無拠出制度」の再評価である。

以下に訳出するのは、アルマンド・バリエンテス (Armando Barrientos) 教授が、*International Social Security Review* に二〇〇七年に発表した論文「税財源の社会保障の役割」Barrientos, A. “The Role of Tax-Financed Social Security.” *International Social Security Review* 60 (2-3), (2007): pp. 99-117. じまへん。

アルマンド・バリエンテスはブルックス世界貧困研究所 (the Brooks World Poverty Institute BWPI) 教授・所長で、同時にブラジル・アフリカ国際研究イニシアティブ (the International Research Initiative on Brazil and Africa) 共同代表である。教授はケーンント大学で博士号取得後、エセックス大学の開発学研究所 (Institute of Development Studies) 研究員、マントエスター大学の環境・教育・開発学大学院 (School of Environment, Education and Development) 教授などを歴任している。

なおバリエンテス教授は「社会保障 (social security)」を極めて広くとらえており、公共事業にちかきものも本論文の射程範囲においている。この点は疑問なしとはいえないが、無拠出制の社会保障制度を全般的に論じているという本論文の意義を損なうものではない。したがって訳出にあたっては、原文「Tax-Financed Social Security」を「税財源の社会保障」と訳し、教授の意図を尊重した。

ラテンアメリカの「条件付き現金給付制度」の評価については山田晋「ラテンアメリカの社会政策と社会保障法となり得るか？」明治学院大学社会学部附属研究所・研究所年報三九号(二〇〇九年)五五〜六〇頁を参照されたい。

## アルマンド・バリエントス「税財源の社会保障の役割」

先進国と途上国の双方において、税財源の社会保障の役割の再評価が強力に主張されている。過去二〇年近く、貧困と脆弱性の新しい動向は、税財源の社会保障の役割がより強化されるということを招いた。先進国において、いくつかの例外があるにしろ、一九八〇年代には失業が増加し、人口の変化は税財源の社会保障の残余的な役割を変化させてきた。途上国においては、急速な社会的・経済的転換は、税財源の社会保障の著しい拡大に結果し、それは中期的には増大してゆく過程であった。先進国と途上国を通して、労働市場における労働の変化と、世帯構成の異種混在状態の増加、―それは世帯における労働移民のインパクトの内容でもっとも良く観察される―は、税財源の社会保障の変化した役割を示唆している。本稿はこれらの変化を描写し、税財源の社会保障の再評価に貢献することを目的とする。

税財源の社会保障は、貧困の世帯あるいは個人をターゲットとした、多くを税歳入を財源とする給付とサービスによって構成される。本稿との関係でいえばために、特に途上国に議論の焦点が強くなっていて、これを考慮すれば、税財源の社会保障は、社会扶助と密にオーバーラップする。税財源の社会保障も社会扶助とともに厳密に定義するのは難しい。社会保険制度に対する政府補助（とりわけ公務員に関する拠出をカバーする政府補助）は税財源であるが、必ずしも貧困世帯を志向するものではない。本稿はこれらの補助に焦点を当ててくるものではない。途上国において貧困世帯に焦点を当てたプログラムのための寄贈者からの財政的支援は、またほとんど税財源であるが、異なった管轄である。税を財源とする国内的・国際的支援の相対的な重要性を明らかにしながら、本稿ではこれらのものも検討対象とする。<sup>(1)</sup> 社会扶助に関しては、本論文は貧困世帯に対する通常の形態に焦点を当ててくる。緊急の制度については議論の対象としない。

税財源の社会保障における変化は、先進諸国における社会扶助の成長においてただちに明らかになっている。受給者の数においても、GDPに占める比率においてもである。途上国における大規模なプログラム、中国や韓国の最低生活水準制度やブラジルの反貧困プログラムであるボルサ・ファミリア(Bolsa Familia)などである。変化はまた質的でもある。この次元はおそらく最も顕著であるが、十分には理解されていない。

先進諸国の間で、貧困世帯を支援することは、その状況だけではなく、その原因にも注意を払うことが必要であるという認識が広まりつつある。貧困世帯の所得の不足を補う所得給付は、彼らの家庭を貧困状態におとしめてしまう要素を解決するために十分ではない。OECD諸国における「総体的(holistic)」アプローチは、生活の最低基準を達成するという経済的支援と、(生活の) 基盤的な不足に対処するための社会的支援、そして労働市場への編入により家庭を助けるための—それゆえ、彼らの自律を回復・再獲得する雇用支援を結びつけているとAdemaは記述した。

税財源の社会保障は、生活の「ディセントな基準(decent standard)」をカバーするという目的だけでなく、社会的統合と自律という幅広い目的も獲得した。途上国においては、貧困は多元的なものであり、長期にわたり継続するという理解が広く共有されているが、ようやく最近になって政策策定と実施に十分に組み込まれるようになった。新しい形態の税財源の社会保障は、貧困世帯の消費のための支援を提供するだけでなく、教育と保健に対する家庭の投資を促進する試みであり、不運ナリスクから彼らを保護する試みである。これらの質的な変化は、税財源の社会保障の役割の変化を理解する鍵となる。

税財源の社会保障の質的・量的変化は、社会保障の他の要素—特に拠出制社会保障制度への関係と、制度間のリンケージのための関係に重要な問題を惹起する。

本稿の構成は以下のとおりである。次章では先進国と途上国の双方にける税財源の社会保障の傾向を概観する。その後、途上国の税財源の社会保障の新しい形態に、いくつかの例と共通の特徴を描写しながら、焦点を当てる。第三に、焦点と範囲、デザイン、特徴、評価、展開などを論じながら、途上国における税財源の社会保障の新しい形態の分析を提示し、最後に結論を提示する。

## 一 税財源の社会保障の傾向

先進国と途上国の双方においての最近の傾向は、税財源の社会保障の重要性の増大を示している。先進国においては、一九八〇年代に失業が増大し、人口の高齢化、家族構成の変化<sup>1)</sup>が、社会保障制度における税財源の社会保障の重要性の増加と結合している。途上国においては、急速な経済的・社会的転換あるいはアフリカでのその欠如<sup>2)</sup>が、貧困者と脆弱な者と、政治的動揺の双方に対応するための政策として、税財源の社会保障の成長を促進してきた。税財源の社会保障の増大は、先進国と途上国の地域の研究と政策分析にも見いだすことができる。

先進国においては、二〇世紀中盤には、税財源の社会保障制度の下降あるいは少なくとも停滞をみた。同時に、社会保障の適用範囲は、労働力人口と人口のより広いセクションへと拡大された。しかし、一九八〇年以來、この傾向は逆転し、そして支援を得ている人口の比率として、あるいは社会扶助に分配された公的支出の割合として測定された場合にも、税財源の社会保障は、著しい上昇を示してきた。傾向の方向性における変化を説明する主要な要素は、第一には一九八〇年代の失業の上昇の結果と関係があったし、労働市場の変化と結びついていた。経済的脆弱性への直接的影響を伴う、人口高齢化と家族形態の多様性の増加は、税財源の社会保障における上昇傾向を強めるのを促した。

税財源の社会保障の重要性の増加はまた、社会保障におけるその役割における質的な変化の結果でもある。一九八〇年代以前、ほとんどの先進国の税財源の社会保障の主要な焦点は、様々な理由で収入と消費のミニマムレベルを達成できない家庭を保護することだった。一九八〇年代以後の福祉改革は、税財源の社会保障の役割を転換した。それは貧困の予防を含むところまで拡大し、社会的共生と包摂の促進、排除された人々を雇用へ編入すること、そして自己充足感の促進であった。<sup>(3)</sup>このことは、貧困と収奪の原因を解決することを意味する。この文脈で、貧困な人々への経済的支援は重要であるが、一つの要素にすぎない。サポートサービス、不運なリスクからの保護、労働市場への再編入は「アクティベーション」(activation) 戦略の付加的な要素である。

途上国においては、わずかの例外を除いて、税財源の社会的保護は一九九〇年代以前には、いかなる規模あるいは重要性にも到達していなかった。ラテンアメリカ諸国は、他の途上国の地域に比べて、早期にそしてより一層、社会保障を展開させていた。しかしそこにおいてさえ、税財源の社会保障はどう見ても残余であった。主要な強調は、フォーマルセクターの労働者への社会保障を発展させることにおかれていた。先進国がそうであったように、経済発展がいつの日にか、社会保障の適用範囲を労働人口の大多数に拡大するだろうと予想されていた。南アジアにおいては、メンバーシップに基づく社会保障 (membership-based social insurance) への強調は、税財源の社会保障を政策の辺境へと押しやっていた。東南アジアにおいては、家族やコミュニティの私的な給付と、プロビデンド・ファンズが社会保障給付の大半を供給していた。ここでも税財源の社会保障は、主として残余的役割を担っていた。アフリカにおいて、南アフリカとその近隣諸国を除いて、社会保障の全ての形態は極めて限定的であった。しかし税財源の社会保障は現実的には存在していなかった。全く根本的に変化するという徴候が存在した。税財源の社会保障は、途上国では劇的な速度で成長していた。この変化

の原因としていくつかの要素が存在する。ミレニアム開発目標 (MDG) は、国際組織、政府の主要な優先課題として貧困の削減に注意を集中していた。援助のレベルでの微増と結びついた、プログラム別、セクター別の財源を替える一般財政への支援を伴う、援助の形式の変化は、持続的で財政的裏づけのある社会保障のイニシアティブの条件を創設している。労働市場と貿易の自由化は、労使の拠出からなる社会保険の要素の適用範囲における停滞へと導いていった。そして、ある国々では急激な減退となった。<sup>(4)</sup> インフォーマリゼーションは、雇用に基づいた社会保険の発展と財政的持続可能性に打撃を与えた。社会的・経済的転換は、雇用、脆弱性そして貧困のインパクトを通して、社会保障への強い要求を生み出した。強力なセーフティネットがないままに、社会的・経済的転換によって生み出された不安定さは、容易に社会不安と政治的分断を生み出した。それゆえ政府は、貧困を削減し変化に適切に対応する圧力の下にさらされていた。そしてこの文脈で税財源の社会保障の発展は優先度の高いものとなったのである。

中所得の国々においては、税財源の社会保障の拡張は基本的に、社会的・経済的転換の負の結果を処理する必要性をともなっていた。一方で、インフォーマリゼーションの文脈での社会保険の適用範囲の拡大のための代替的な政策的ルートを見つける必要性と結びついてきた。低所得国においては、税財源の社会保障の成長の証拠は、はるかに少ないものであった。しかし政策的優先順位の高いものとして徐々に認識された。ここでの課題は、社会的・経済的転換の不存在に対処することに比べると、それを運営するかーについてはあまり関係なかった。経済的分断に直面して、税財源の社会保障は貧困と剥奪を削減することと、成長に対するいくつかのバリアーを低くするための両方の手段として出現した。

## 二 途上国における税財源の社会保障の新しい形態

中・低所得国における、選ばれたいくつかの税財源の社会保障プログラムについての概要を検討することから始めるのが有効であろう。これらの情報は後掲の表(24・25頁)に示されており、それは以後の議論に有益なレファレンス・ポイントとして利用できるだろう。リストのプログラムは途上国の税財源の社会保障イニシアティブの範囲を示している。

このリストは、様々なタイプの所得給付を含んでいる。そこには、権利資格が受給者の特定の行為を求めない—という意味で、無条件の所得給付がある。これらは一般的には、人生のコースの初期と後期における人々に焦点を当てているカテゴリカルな給付である。<sup>(5)</sup> 高齢者の税財源の所得給付は通常、社会年金として言及される。しかしそれはフォーマルな年金制度とは重要な点で異なっている。それはまれにしか労働テスト(an incapacity test)を含んでいないが、しばしばミーンズテストを含んでいるという点である。<sup>(6)</sup> 税財源の所得給付はまた、南アフリカの児童支援手当(Child Support Grant)のように子どもに焦点を置いたり、タンザニアの Kalamo District Pilot Social Transfer Scheme のように経済的活動がでない家庭に焦点を当てたりする。

また条件付きの所得給付も存在する。ここでは権利資格は受給者に特定の行為を求める。あるケースでは、条件は、受給家庭は労働を提供するというものである。またあるケースでは、条件は子どもが学校に出席するというものである。あるいは家庭のメンバーが規則的に基礎的な健康診断を受診するというものである。条件を賦課する主たる理論的根拠は、プログラムの目的を達成する必要性である。<sup>(7)</sup>

統合された反・貧困プログラムは通常、貧困のいくつかの次元に介入する所得給付を伴っている。貧困、とりわけ慢性



的貧困の背後にある要素の多元的視点に基礎をおく、そしてプログラムの範囲を拡大するという、税財源の社会保障のための明らかな傾向が存在する。

先進国と途上国の反・貧困プログラムは、彼らの所得給付の限界をますます認識しており、彼らは介入のより広い範囲を統合してきた。この点のちほどより詳細に論じられる。

後掲の表にあげられたプログラムには、明瞭なアプローチを表しているいくつかの共通の特徴がある。リストに挙げられたプログラムの大多数は、例えば、「条件付き現金給付 (Conditional Cash Transfer (CCT))」における保健と教育のように、所得給付と基本的な社会サービスのミックスを供給している。このことは、基本的な社会サービスのインフラの投資と、所得の補足の権利資格に対する貧困者と極貧困者のアクセスを可能とすることの間に、交換関係は存在しないという認識を暗示している。

所得給付プログラムは、家庭の所得を、それゆえ消費を補足することで短期的には機能する。これらのプログラムは、延長された期間、規則的・定期的なそして信頼できるサポートを提供することを目的としている——という事実は、家庭が投資することを容易にしているという附加的な利点を持っている。所得給付の周期性そして信頼性は、家庭が人的、物質的、社会的資源に投資することを可能とし、貧困と脆弱さの長期的な削減を保障することを約束している。この点で上述のプログラムは緊急時に一時的なサポートを提供するセーフティネットとは基本的に異なるのである。

プログラムは支援の主要な単位として、個人やコミュニティではなく、家庭に焦点を当てている。これは貧困削減の介入の教訓から生まれた。貧困と脆弱さの維持され、持続的な削減は貧困の代表者 (agency) の強化を要求する——そしてこの代表者は、家庭単位と一致する。

従来の社会扶助は、高齢者、子ども、単親である母親といった広いカテゴリーで定義された脆弱な個人あるいはグループに焦点を当てる傾向にある。このアプローチは通常は、領域別・分野別のプログラムと連携している。そしてこれらの脆弱な個人は通常、家庭で生活しており、彼らの社会的経済的状況を共有している——という事実を捨象するという不利な点を持っている。支援の単位と当事者・受取人として、家庭に焦点を充てるということは、所得と資源の家庭内での分配の著しい不平等を認識するということを防げることはない。事実、あるプログラムは、貧困家庭の中の最も不利なメンバーの交渉力を強化することを目的とするデザインと特徴を備えている。例えば、母親を通じて(所得)給付のルートを作るというように。

上述のように、多かれ少なかれ、リストに書かれたプログラムは貧困の多元的な視点に基礎をおいている。したがってそれらは一度に貧困のいくつかの次元に働きかけることを意図している。多元性の範囲はこれらのプログラムによって異なる。条件付き給付プログラムは主に所得、健康、教育、栄養に焦点をあてている。チリのソリダリオは、貧困についても広い視点を持っており、いくつかの次元の中での福祉(wellbeing)と共生(inclusion)の改善を目的としている。ここにはまた、多数者の貧困は時代を超えて存続しており、家庭内の数世代に渡っているという認識が存在する。これゆえプログラムは、貧困が世代を越えて繰り返される回路に明瞭な注意を払い、世代間の貧困の循環を断ち切ることを目的としている。この点で、プログラムは現在と将来の貧困を削減することを目的としている。あるプログラムにおいては、たとえば、条件である通学に焦点を当てることによって、将来の貧困に強調点がおかれている。これらの共通の特徴は、途上国に出現している税財源の社会保障に対する新しいアプローチの主なパラメーターを叙述している。次章ではより詳細にこれらのパラメーターを説明する。

## 二 焦点と範囲

税財源の社会保障は貧困に焦点を当ててきた。先進諸国と発展途上国の間には、アプローチについて重要な相違が存在する。前者において、貧困は相対的なチームで定義される。たとえばEUでは、貧困線は中位の家庭収入の六〇％として定義される<sup>(8)</sup>。それに対して、途上国では、焦点は絶対的貧困にある。貧困線は通常、食料品や非食料品を含む生存的最低限の金銭的価値で定義される。表に示された大多数は、地理的ミーンズテスト、代理的ミーンズテスト (proxy means test)、コミュニティ・セレクション (community selection) を含む多様なターゲットイングの方法を使用することにより、貧困者と極貧者に焦点を当てている。

ターゲットイングの手法は、貧困でない者と貧困者を区別するのに役立つが、ある手法では彼らの貧困の深さに応じて家庭をランキングすることによって、極貧者を確定することも促進する。

主要な途上国で、貧困者と極貧者に焦点を当てることが、貧困の高い発生率への関心を反映している。しかしこの問題を解決するのに利用できる資源は限られたままである。それはまた極貧者に資源を絞り込むことが、公正と効果の点で潜在的に大きな利益を持っているという認識を反映してもいる。

例えば、条件付き給付は教育と保健・医療の供給を強化することは、貧困者に届くには十分ではないであろうという認識を反映している。後者はこれらのサービスのアクセスする点で、移動や制服、教科書などの直接的成本と、子どもが児童労働から解放され入ってこなくなる稼ぎや、大人が散髪に時間を使うことといった間接的なコストを含む実質的なコストに直面するだろう。教育と保健のインフラは、教育と保健の需要の補助が効果的であることの前提であるが、後者は

まさに極貧者に到達するために必須のものである。極貧者に資源を集中することは、人的資源における投資に対する柵のいくつかを引き上げる点で効果的であるに違いない。

税財源の社会保障の範囲は上に簡潔に述べてきた。プログラムが、分離された所得給付のような単一の手段を超えて、その範囲を拡大する傾向がある。そして、所得給付と基本的なサービスと保険とを組み合わせ、介入の統合されたセットへと移転することである。チリのソリダリオ (Solidario) は、住宅、教育、保健、登録、雇用、所得、家庭内という七つの異なる次元の公共政策を統合した。バングラデッシュの「極貧層ターゲティング・プログラム (Targeting the Ultra Poor programme)」は、資産給付 (asset transfer) と保健についての介入、訓練、マイクロクレジットを結合したものである。中国の「最低生活基準 (minimum living standard scheme MISS)」制度は、保健と教育に関する控除と補助を含む所得給付に関連する介入を合体したものである。介入の範囲の拡大は、多元的なものとしての貧困の理解を反映している。もう一つの課題はプログラムの実施期間に関連している。それは表に掲載されたプログラムで幅広い多様性を示している。伝統的な税財源のプログラムは、実施期間に制限はないものだった。われわれはそれを政策として規定することができる。すなわちプログラムは多かれ少なかれ恒久的な制度に埋め込まれていた。典型的には、中国の「最低生活基準」制度や韓国の制度のような社会扶助と同じように、社会年金と南アフリカの児童支援給付がこのカテゴリーに入る。税財源の社会保障の顕著な割合の制度が短い実施期間を持ち、プログラムとかプロジェクトとして実務的に規定される。メキシコのオポチュニダスは最初は五年間の期限付きで導入されたが、のちにさらに五年間延長されていった。チリのソリダリオは、その主要な目的を二〇一〇年までに達成されると期待されている。Kalamo Pilot Social Transfer Scheme は明らかに四年間の期限のパイロットプロジェクトである。

われわれはどのように税財源の社会保障プログラムの実施期間の多様性を説明できるのだろうか？ある事例では、財政的資源が実施期間を決める。このことは、寄付による財源が顕著な部分をしめるプログラムに当てはまる。ホンジュラスの PRAF II やニカラグアの RED がそうである。ボリビアのボノソルの場合には、実施期間は、企業体の民営化の過程から財源を得ているという事実によって決定された。

チリのソリダリオにおいては、五年以内に極貧層の削減というターゲットによって実施期間が決定されている。社会的援助に対するプログラムのアプローチはより基層的なレベルで、いくつかの興味深い問題を提起している。限定された実施期間は、依存 (dependency) の制度化 (institutionalization) を避けようとする関心を反映している。それは、受給家族の (援助からの) 出口 (exit) あるいは「卒業 (graduation)」プロセスを確定する、新しい社会扶助のプログラムの特徴である。ほとんどのプログラムは、資格の定期的な審査を含んでいる。例えば、プログレッサ／オポチュニダスでは三年ごとに審査がある。それはいくつかの家庭のための「卒業」を確立する。<sup>(9)</sup> 資格の条件はまた、子どもが学齢期を過ぎたとか、年金受給者の死亡といったような「卒業」のマイルストーンを規定している。このアプローチは正当化されるのだろうか？途上国の証拠は、貧困家庭に顕著な流動性があることを示唆している。<sup>(10)</sup> もしプログラムが「平均的な (average)」貧困世帯に焦点を当てているのであれば、「卒業」のための目的は正当化されるかもしれない。しかしもしプログラムが極度のあるいは慢性的な貧困に焦点が当てられている場合、あるいはプログラムの受給者の大多数が、これらの二つのグループであるところでは、「卒業」は問題である。

実施期間はまた政治的なそして政治経済的な課題をも反映している。限定された実施期間が一般的であるラテンアメリカの文脈において、伝統的な税財源の社会保障の信頼性 (credibility) が鍵である。グラハムはこれを「ラテンアメリカは、

効率的な再分配の極めて弱い伝統に由来する。極貧層の費用によって、相対的に優遇されているグループによって、過去に獲得されてきた無数の企てを伴っている」(二六頁)と指摘した。

新しい税財源の社会保障プログラムにおけるプログラムデザインと方向性は現状に対する多くのアプローチが、地域における主要な政治的・経済的問題を解決している。実施期間は、社会援助プログラムのまわりに信頼性を構築することを目的とした企画の特徴の一つである。<sup>(1)</sup>

#### 四 デザインの課題

##### (一) ターゲティング

前述のように新しい税財源の社会保障プログラムは、大部分が、貧困者と極貧者にターゲットがおかれている。これらのプログラム受給者の選定は明らかに貧困者と極貧者世帯を確定し、そしてプログラムの資源を彼らに絞ることを目的としている。ほとんどのケースで、このことは選定の技術の混合(ミックス)を意味している。例えば、プログレッサ/オポチュニダスでは以下のような混合を利用している。貧困化(marginalization)の最も高いレベルを持つコミュニティを確定するために、地理的ターゲティングを利用し、それからいくつかの不足指標(deficit indication)に基づいて、世帯をランクづけするために代理的ミーンズテストを使う。そして最後にコミュニティ検証(community validation)を使う。これはラテンアメリカにおける他の条件付き所得給付プログラムにおいても模倣されている。例外はREDである。そこでは、貧困地域(marginalized community)における貧困の発生率が非常に高いため、貧困者における選定よりも、非貧困者を選定するという意味がこめられている。ブラジルの税財源のプログラムにおいては、ターゲティングの混合は、国民貧

困線 (national poverty line) と一人当たりの所得の比較を含むものである。このことは児童の労働 (PEIIL) あるいは最低年齢 (BPC) のようなカテゴリカルな指標と組み合わせられている。中国の MLSS は、地域ごとに決定された貧困線を利用している。チリのソリダリオは、不足指標の分布に基づいて世帯をランク付けする代理的ミーンズテストに依存している。それは、チリにおいて貧困の人々をターゲットにするすべてのプログラムのための選定の道具として共同して利用されている。

労働という条件付きの所得給付は、受給者のセルフ・セレクトションに頼っている。最後に、ボノソルは領域的・集团的ターゲットイングを採用している。年金に対する資格は、彼が六五歳に達したときに年金給付を受けられることになる一九九五年に二一歳以上の者に限定されている。これらのプログラムで実施されているセレクトションの評価は、貧困者に到達する点と、非貧困者に対する漏入 (leakage) を縮小するという点で効果的であるが、貧困者の範囲は不十分であるということを示しているが、このことはターゲットイングに関する文献から一般化された教訓である。極貧者への到達の点において、貧困者をランクづけるセレクトションプロセスは必須である。貧困者の不足を解決することは、ただ単に、その発生率だけではなく、貧困の深刻さについても関心を払うということを要求している。<sup>12)</sup>

## (二) 条 件

多くの新しい税財源の社会保障は、人的資源の点での投資あるいは就労を受給者に条件として (所得) 給付を行っている。プログレッサ／オポチュニダスのような条件付き現金給付 (CCT) プログラムは、受給者の世帯の学齢期の子どもが学校に出席すること、そしてすべての世帯構成員が基本的な健康診断を受けることを要求している。条件の導入の中

心的な正当化というのは、保健と教育における世帯の投資に関するプログラムの目的を達成するためである。受給者世帯に労働を要求するプログラムにおいては、条件の理論的根拠は、受給世帯の選定を容易にすることと関係がある。市場賃金以下のレベルに給付額を設定することは、失業している人々のみがプログラムに参加することを保証する。セルフ・セレクトションはプログラムの資源を節約する。それは貧困世帯を確定し、非貧困者を排除することが必要である。

条件については多くの議論がなされてきたが、それは主に効果―例えば、子どもの学校の出席に効果があるのかどうか―の課題に集中していた。この課題については非常にわずかの厳然とした証拠が存在するのみである。条件をなくしてしまうことがプログラムの目的達成を深刻に損なうのかどうかという課題についてである。いずれも、効果は小さくなりがちである。例えば、メキシコにおいて、初等教育における入学率は、プログレッサの導入前も九〇%を超えていた。これゆえ条件の効果はまさに学校に通学していない一〇%の子どもたちに関係している。この点は政策の議論ではしばしば見過ごされている点である。これが制度の効果を測定する条件の最小限の効果である。そこにはまた条件を利用するにあつた政治経済的要素も存在する。政治的、それゆえ財政的支援は、納税者は反・貧困プログラムの目的と効果について形成する認識に仮定の基礎をおいている限度で、条件は学齢期の子どもたちにターゲットの焦点を当てた所得給付の投資の次元(局面)を強調している。これらのケースにおいて、条件はプログラムの目的と優先順位を、納税者の優先順位あるいは嗜好と揃えるのを支えている。<sup>(14)</sup>

### (三) 評 価

途上国においては、新しい税財源の社会保障についての評価プロセスの現状・態様と効果については広範な多様性が存



在する。ラテンアメリカとアジアのプログラムのいくつかには非常に強力で効果的な評価プロセスが存在する。

例えばプログレッサの持つ強力な評価プロセスは、他の反貧困プログラムのための「良い基準 (good standard)」となっている。メキシコの政策企画者は、六か月ごとに世帯のサンプルのための基盤調査標本を集め、追跡調査標本を一九九八年〜二〇〇一年まで集めた。このことは、プログラムの導入の前と後とでの条件の比較を可能にした。これに加えて、プログラムの漸進的な実施はプログラムが最初に導入されるエリアにおける資格のある世帯と、プログラムが最初に運営されなかった地域の資格ある世帯との比較を可能にした。すなわち、準・実験的な「処遇」と「統制」グループの比較である。データは独立した研究者に対して活用できるようになっており、プログラムマネージャーは評価を独立した研究機関からの評価を依頼・委託できるといふ事実は、プログラムに関しての幅広いそして独立した研究を支えている。

しかしこの課題の前進は、すべてのプログラムやすべての国々を通して共通のことではない。公的な機関によって実施されているプログラムは、強力な評価プロセスを持ってゐると一般化できる。ボルサ・エスコラ (Bolsa Escola)、ボルサ・ファミリア、ソリダリオは、影響についての評価のための強靱なプロセスに対して注意を払うことなしに導入され設計されたプログラムである。BPCやボンソルといった多くの公的なカテゴリカルなプログラムは、影響力の評価のためのプロセスを欠いている。<sup>(15)</sup>

## 五 展 開

途上国における新しい税財源の社会保障は過去一〇年ほどに導入されてきたという事実にもかかわらず、ある発展を認めることができる。これらはプログラムの規模と範囲の拡大に関連し、包括的な社会保障を構築することに対して貢献す

るための潜在力に関連している。これを以下に順次、検討しよう。

そこには、途上国の新しい税財源の社会保障プログラムが、グローバルな貧困についてのインパクトをもたらすために必要な規模に到達するための、重要な潜在能力が存在する。そして特に、それは所得給付プログラムについては真実である。それを通じて表のプログラムが成功裏に設計できるいくつかのルートがある。

ラテンアメリカの文脈において、重要なルートは、ブラジルのPEETIやボノソルのように、地域的なプログラムあるいはパイロット・プログラムを全国規模に拡大することであった。これはアフリカの地域では、一特に南アフリカ地域以外の国々にとつては、特にはるかに困難に見える<sup>16</sup>。第二のルートは、プログラムからの当初の排除を廃止することであった。例えば、メキシコでプログレッサをすべての地方と都市エリアに拡大するオポチュニダダスの例、あるいはブラジルのボルサ・エスコレを全ての貧困世帯に拡大するボルサ・ファミリアの例である。三つめのルートは、継続する危機あるいは雇用のリストラの転換の対象人口の急速な拡大である。

中国のMISSは一九九九年の二四〇万の受給者から、国有企業のリストラから生じた失業者の増加のちに二六〇〇万を超えるまでに拡大された。同様に、アルゼンチンのJefes y Jefasは同国の二〇〇一年の危機の効果に対応するため、二〇〇万の世帯に到達した。新しい税財源の社会保障プログラムは、貧困に対するグローバルなインパクトを持つために必要な規模に到達する能力を示してきた。

すでに述べたとおり、税財源の社会保障の範囲は、先進国でも途上国でも著しい拡大を示している。途上国においては、チリのソリダリオやバングラデッシュの「極貧層ターゲットインク・プログラム」のような統合的な貧困プログラムに向けての移行が存在する——ということに注目し値すべきことである。これは途上国の貧困の多元的なそして世代間的な性質を解

決する必要性から生じてきている。特にプログレッサ／オポチュニダスのような、所得給付のプログラムの範囲の拡大もまた観察できる。これは極めて歓迎すべき展開である。というのは、それは貧困とその原因についての改革された理解を反映しており、途上国における根深い貧困と脆弱性に対するより効果的な対応を約束しているからだ。

新しい税財源の社会保障プログラムがより包括的な社会保障制度を構築できる内容については、それほど明瞭ではない。低所得の国々において、新しい税財源のプログラムの拡大はほんの最近のことであり、それは極めて不調和な寄せ集めであり、その将来の発展を推測することは困難である。アフリカの多くの国々で税財源のプログラムはより広い国家社会的保護戦略 (National Social Protection Strategy) に基づいて考慮され展開されているということは興味深いことである。これゆえより広い社会的保護の手段に向けた展開を示唆している。中所得の国において、この点での主要な論点は、税財源のプログラムと社会保険の間に展開されるリンクージュと相互協力 (synergies) に関連している。ブラジルのような国々においては、ボルサ・ファミリアのような税財源のプログラムと社会保険との間に緊張が存在する。特に前者の制度の下 (所得) 給付と、後者のもとの最低保証が同じレベルに設定されているような場合にある。

税財源のプログラムの発展が社会保険制度への拠出のインセンティブを縮小するだろうという点に関心がある。

社会保障のさまざまな構成要素の再均衡・調和は、これらのインセンティブの強化が確保されるために必要とされるだろう。これらはデザインと調整の課題であるが、資源のより基本的なレベルでは現在のところ、ほとんど競合することはない。税財源の社会保障の支出はほとんどのケースでは社会保険制度への補助との関係では、低いのである。特にもし報酬比例の拠出 (payroll contribution) に適用される税控除 (tax exemption) あるいは “tax expenditures” が含まれる場合には。典型的には税財源のプログラムが、国内総生産の1%の部分をおいあげる。そして、最近の形態に基づけば、社会

保険プログラムと他の社会的支出から「引きはがす (croed out)」のではない。この文脈で考えられる、より重要な課題は、いかに社会保険制度が税財源の社会保障の強化に対して資源を抛出するかである。

## 六 結 論

本稿は、先進国と途上国の双方において、税財源の社会保障の役割の再評価の強力な主張が存在する——ということ論じるところから始まった。過去二〇年近く、適用範囲と社会保障の支出額の点で、税財源の社会保障プログラムの著しい拡大があった。途上国において、新しい形態の税財源の社会扶助は貧困と脆弱性を解決するために出現してきた。税財源の社会保障の役割に対する質的な変化は、おそらくより一層重要性をもっているだろう。これらの変化の背景にある推進力は、その症状 (symptoms) だけでなく貧困の原因を解決することの必要性である。そして特に途上国においては、そこでの貧困は多元的なものであり、将来的に持続するものであるという理解である。

途上国において、新しい形態の税財源の社会保障の分析は、新しいアプローチの要素を確定した。それは、貧困者と極貧者に焦点を当てた、基本的サービスに対するアクセスを伴った、統合的な所得給付に充てられた焦点——である。そしてそれには多元的で継続的な貧困と脆弱性を解決するものである。新しいアプローチのこれらの要素は、近年導入された多くのプログラムに存在するターゲットینگ、条件 (conditionality)、そして出口戦略 (exit strategy) を説明する。これらのデザインの特徴は、効果の問題に関する議論を惹起したが、本稿が指摘したように、それらは政治経済的要素に関連によってよりよく理解される。

税財源の社会保障の変化は、途上国における社会保障の拡大についての新しい機会を開いたが、いくつかのチャレンジ

もまた持っている。税財源の社会保障の出現の形態は、貧困と脆弱性に対するグローバルなインパクトを持つのに必要な規模に到達する能力を示してきた。これは、抛出制の社会保険の守備・勢力範囲における、不況・沈滞そして減退の点で特に重要である。

新しいプログラムの核心である貧困を多元的なものであり世代間的なものであるという改善された理解は、途上国において根深い貧困と脆弱性へ効果的な対応を約束した。

最も重要なチャレンジは、プログラムが包括的な社会保障制度の発展に対しこれらのプログラムが貢献することを確保することである。

いくつかの所得の国々では、このことは社会保険制度とのリンケージと相互協力・共同作用の改善を意味する。ラテンアメリカにおいてはこのことは、とりわけ社会保険制度へ加入するインセンティブを強化することを意味するだろう。同時にそれは、インフォーマルセクターと貧困に焦点を当てた税財源の社会保障に向けての、これら社会保険制度への公的な補助を再び進めることを意味する。低所得の国々においてはチャレンジは、緊急の税財源の社会保障がより強固な社会保障制度を構築するために要求される連帯、信頼と能力を作り上げることが促す—ということを確保することである。これらのゴールを達成するために、税財源のプログラムにおいて既に現存するいくつかの特徴の上にそれを構築することが不可欠である。貧困と脆弱性の原因と展開の適正な理解、所得給付と基本的なサービス・保険との統合、そして公共機関と協調である。税財源の社会保障と、雇用、経済的機會とのよりよい統合において、彼らの役割を拡大することもまた必要であろう。それはラテンアメリカにおいて「古い」所得給付によって実際に考慮されてきた課題である。

- (1) ドナーによる財源は期間が限定であるのが一般的で、中期的には国内資源に代替されることが想定されている。
- (2) OECD諸国の社会扶助の比較研究の結果の検討し、Goughらは、「ミーンズテストを伴う社会扶助の突出の実務と学術研究の間のミスマッチ」が存在すると結論している。
- (3) これは幅広い世代である。というのは、先進諸国の中で、税財源の社会保障の重要性において重要な差異が存在する。特にオーストラリア、ニュージーランドは歴史的に社会保障制度の主要な構成要素として、税財源の社会保障に依存している。スカンディナビア諸国においては、一九八〇年代以降、社会扶助の役割の拡大に適合する「生産主義者 (productivist)」の出現まで、税財源の社会保障は補償の方向付けを一度も持たなかった。
- (4) アルゼンチンにおいては、社会保険に拠出している労働人口は、一九八〇年の七〇%から二〇〇三年の三五%に減少している (Rohman, 2005)。
- (5) プログラムは、年齢、所得レベル、労働能力などの特定の要求を受給者が充足することを条件としている。
- (6) 年金プログラムの主な特徴については、年金制度は引退を容易にするが、社会年金は全く異なる (Barrientos, 2006a)。
- (7) 条件の導入については他にも正当化がある。例えば、教育あるいはインフラのようなメリットグッズに導く行動へのインパクトを強調することで、プログラムへの政治的支援を容易にする必要性、あるいはすべての子どもたちが学校に行けるべきだという納税者の意向を満たす必要性など。
- (8) 同様に、家族の構成における差異を考慮に入れられている。つまり成人と子どものニーズの違いと、家計の規模の経済である。
- (9) 実務的には、規則的あるいは厳密さにはほど遠い。
- (10) CPRCの『慢性的貧困報告書 (The Chronic Poverty Report)』は、諸国からのデータからの証拠を考慮し、貧困における生活の四〇%と分類している。
- (11) ターゲティング、条件、準自治的公的機関によるマネジメント、監督、評価は信頼を構築することについてのデザインの特徴である。
- (12) ラテンアメリカの全ての社会扶助プログラムは、固定レベルの給付 (fixed level transfer) を採用している。しばしばプログレッ

サのように、子どもの数と学校の卒業者の数に基づいた、補足制度を持っている。極貧の家庭の不足を解決することは、ランキングに基づいたセレクションと、可変的なレベルの給付 (variable level transfer) の両方を検討している。

(13) メキシコにおける条件の多様なタイプの比較については、Davis et al. (2002) を参照のこと。ケニアにおいて最近実施されたパイロット・プログラムの金銭給付は、条件を検討している。

(14) 例えば、これはアメリカの反・貧困プログラムにおける就労要件の内容を説明している。これはもちろん、貧困削減の視点から納税者の優先順位が正しいということを示唆しているわけではない。

(15) 反・貧困プログラムの評価の詳細は、Pritchett (2002) で論じられている。

(16) 例えば、タンザニアの Kalomo District Pilot Social Transfer Scheme を考察する中で、政府は長期的な財政関与についての関心を引き起こした。特に、貧困の高い発生率と、限定的な行政能力を考慮にいたした場合にである。

プログラム	タイト対象	適用対象	運営	適用範囲	財源・規模
Progresas/Oportunidades メキシコ	条件付き所得給付 マシジナルなコミュニティの 差異貧困家庭をターゲット portunidades	消費、栄養、児童 労働、保健、教育、 訓練、マシジナル企 業発展、年金	中央；自 治政府の 公共機関	500万世帯	税財源 IDBからの支援 GDPの0.32%
Bolsa Escola/ Familia ブラジル	条件付き所得給付 Bolsa Familia Renda Minima (サンパセロ)	消費、学校、児童 労働	地方分権	900万世帯 (世帯の20%)	税財源 世界銀行からの技術的支援 GDPの0.5%
RED ニカラグア	条件付き所得給付 最貧自治体の貧困家庭をター ゲット	消費、栄養、学校、 保健	社会基金	1万世帯 (人口の1.2%)	GDPの0.021%
PETI Programme for the Eradication of Child Labour ブラジル	条件付き所得給付 最貧自治体の貧困家庭をター ゲット	危険な児童労働の 撲滅	地方分権	90万世帯	税財源 世界銀行からの支援 GDPの1.0%
Jefes y Jefas アールゼンチン	労働・訓練の条件付き所得給 付 失業中の世帯主	消費、雇用	地方	200万世帯	税財源 世界銀行からの支援 GDPの1.0%
National Rural Employment Guarantee インド	労働の条件付き所得給付 失業中の世帯主	雇用、所得	地方	2600万世帯	税財源 完全実施の場合GDPの2.0%
BONOSOL ボリビア	限定的社会年金；1995年に21 歳以上の者	消費	中央		民営化基金



Beneficio de Prestiço Continuada BPC ブラジル	社会年金（老齢、障害）	消費	地方	70万世帯	税財源 GDPの0.2%
Old Age Grant 南アフリカ	社会年金（老齢、障害）	消費	中央	190万人	税財源 GDPの1.4%
Kalomo District Pilot Social Transfer Scheme ザンビア	条件なしの所得給付：地域選抜を経た経済的能力のない、最貧世帯の10%	消費		1000世帯	
Child Support Grant 南アフリカ	貧困世帯の子どもに対する条件なしの所得給付：	消費	中央	児童720万人	税財源 GDPの0.7%
Minimum Living Standards Scheme 中国	都市部貧困世帯向けの付加的サービスを伴う条件なしの所得給付	消費、保健、教育、訓練	地方	2600万人	税財源
Chile Solidario チリ	極貧世帯を対象とする統合的 反・貧困プログラム	保健、教育、雇用 など	中央	22万世帯	税財源 世界銀行からの技術的支援
Challenging the Frontiers of Poverty Reduction/Targeting the Ultra Poor バンブラデッシュ	極貧世帯を対象とする統合的 反・貧困プログラム	所得、保健、教育、 マイクロ・クレジット	地方	3万世帯	・ BRAC donor consortium

Bibliography

- Adema, W. 2006. *Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 38). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, Department for Employment, Labour and Social Affairs.
- Barrientos, A. 2006a. "Pensions for development and poverty reduction," in G. I. Clark, A. H. Munnell and M. Orszag (eds.), *Oxford handbook of pensions and retirement income*. Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A. 2006b. "Social assistance and integration with the labour market", in ILO-STEP (ed.), *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues*. Geneva, International Labour Office, ILO-STEP-Portugal.
- Barrientos, A.; DeJong, J. 2006. "Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?", in *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 5.
- Barrientos, A.; Holmes, R. 2006. *Social assistance in developing countries database*. Brighton, Institute of Development Studies. Available at <http://www.chronicpoverty.org/resources/BooksReportsOther.html> (visited on 26 January 2007).
- Baulch, B.; Hoddinott, J. 2000. "Economic mobility and poverty dynamics in developing countries", in *Journal of Development Studies*, Vol. 36, No. 6.
- Chen, J.; Barrientos, A. 2006. *Extending social assistance in China: Lessons from the Minimum Standards Scheme* (CPRC Working Paper No. 67). Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Coady, D.; Grosh, M.; Hoddinott, J. 2004. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. Washington, DC, World Bank.
- Commission for Africa. 2005. *Our common interest* (report of the Commission for Africa). London.
- CPRC. 2005. *The Chronic Poverty Report 2004-05*. Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Davis, B.; Handa, S.; Ruiz, M.; Stampini, M.; Winters, P. 2002. *Conditionality and the impact of program design on household welfare*.

- Comparing two diverse cash transfer programs in rural Mexico City* (mimeo). Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Gallie, D.; Pangam, S. (eds.). 2000. *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Gill, I. S.; Packard, T.; Yermo, J. 2005. *Keeping the promise of social security in Latin America*. Washington, DC, World Bank.
- Gough, I. 2001. "Social assistance regimes: A cluster analysis", in *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, No. 2.
- Gough, I.; Bradshaw, J.; Dich, J.; Whiteford, P. 1997. "Social assistance in OECD countries", in *Journal of European Social Policy*, Vol. 7, No. 1.
- Graham, C. 2002. *Public attitudes matter: A conceptual framework for accounting for political economy in safety nets and social assistance policies* (Social Protection Discussion Paper No. 0233). Washington, DC, World Bank.
- Holsch, K.; Kraus, M. 2006. "European schemes of social assistance: An empirical analysis of set-ups and distributive impacts", in *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15, No. 1.
- Keefer, P.; Khemani, S. 2003. *The political economy of public expenditures* (mimeo). Washington, DC, World Bank.
- McKinnon, R.; Sigg, R. 2003. *The role and nature of non-contributory social security in the design of social protection strategies for older people in developing countries* (mimeo). Geneva, International Social Security Association.
- Mesa-Lago, C. 2001. "Social assistance on pensions and health care for the poor in Latin America and the Caribbean", in N. C. Lustig (ed.), *Shielding the poor: Social protection in the developing world*. Washington, DC, Brookings Institution Press; Inter-American Development Bank.
- Moffitt, R. A. 2002. "Welfare programs and labour supply", in A. J. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of public economics*. London, Elsevier.
- OECD. 1998. *Maintaining prosperity in an ageing society*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pritchett, L. 2002. "It pays to be ignorant: A simple political economy of rigorous program evaluation", in *Policy Reform*, Vol. 5, No. 4.
- Rawlings, L. B.; Rubio, L. 2005. "Evaluating the impact of conditional cash transfer programs", in *World Bank Research Observer*, Vol. 20,

No. 1.

Rofman, R. 2005. *Social security coverage in Latin America*. Washington, DC, World Bank.

Santibañez, C. 2005. "The informational basis of poverty measurement: Using the capability approach to improve the CAS", in *European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 1.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.

Sorrentino, C. 1990. "The changing family in international perspective", in *Monthly Labor Review*, Vol. 113, No. 3.

van Ginneken, W. 2003. *Extending social security: Policies for developing countries* (ESS Paper No. 13). Geneva, International Labour Office.