

【概要】

- ジンバブウェにおける社会保護：困難な課題と新出のアプローチ
- ICSW 地域会議
- EU：貧困撲滅および持続可能な開発のための融資に関する提案
- 有用なリソースとリンク

特集：ジンバブウェにおける社会保護：困難な状況と新出のアプローチ



Judith Kaulem

ジンバブウェの貧困削減フォーラム・トラストの常務理事。成人教育の修士号を持ち、開発分野の研究および政策分析において10年以上の経験がある。現在ICSWの世界財務を担当している。

ジンバブウェにおける社会保護制度は、それを支えている社会政策的環境の中においてもよく理解されるだろう。そのためにも、ジンバブウェの社会経済的／政治的軌跡の歴史的な背景をかいつまんで説明するのがよいと思われる。

1980年の独立時、政府はアフリカの標準からいえば比較的進んだ、そして多様化した経済を受け継いだ。製造分野と農業分野は雇用者数が最も多く、国のGDPに大きく貢献していた。しかしながら、受け継いだ経済は白人至上主義の哲学の上に作られたものであったので、労働市場の実に3分の1にあたる100万人を雇用する、相対的に進んだモダンな正規分野と、黒人人口の70%がいる遅れていて未開な辺境経済とが共存する、という結果を招くこととなった。高いレベルの人種ベースの不公平は、社会情勢を特徴づける重要な鍵となった。困難な社会的問題に対処するために、新しい政府は実質的に社会支出を、取り分け住宅、教育、そして保健サービスの分野で増額した。プライマリー・ヘルスケアや教育のような社会サー

ビスのあるものは、無償で提供された。しかし政府は、予算を国内外からの借金に頼り、歳入の流入に応じて増大する社会的支出に対応することができなかった。さらに、非正規分野が経済の主流になってしまった。

ジンバブウェの経済は、首尾一貫しない政策、資金不足、そして縮小経済の悪循環のせいで、ここ 10 年間泥沼化している。経済の対抗と麻痺は、貧困の増加をもたらし、結果としてそれが社会における社会的／経済的疎外を増大させている。社会経済的／政治的劣化は、ハイパーインフレの状況および経済の究極的な「ドル化」において絶頂に達した。2009 年 2 月のインクルーシブな政府の形成以来、経済は復調の兆しを見せたものの、緊縮によって既に引き起こされていた悪影響のせいで、規模的にはかなり弱いままである。

殆どのアフリカ諸国と同様に、ジンバブウェでは、植民地時代の遺産のおかげで、社会保護の立ち上げはかなりの程度まで進んだが、その恩恵は、アフリカ人の労働者に行きわたる前に白人の駐在員たちに施された。また、恩恵を受けられるのは都市部の、それも正規労働者に限定され、労働者の多くは置き去りにされ、蚊帳の外に置かれた。社会保護の提供において伝統的に重要な役割を担っていた大家族は、移民や打ち続く経済の非正規化、そして HIV/AIDS の大流行による有害な影響に長きにわたって直面した結果、おおいに弱体化してしまった。

1980 年の独立時、政府は大多数を占める疎外された人々に保護の手を差し伸べることによって、植民地支配の名残である社会保護の提供におけるバランスの悪さを是正しようと試みた。しかしながら、独立後の時代における社会保護支援は、大きな変化を経験することとなった。独立後の最初の 10 年間、社会保護制度は緊急の時に支援を提供する、いわゆる「セーフティ・ネット」の形で提供された。1991 年の、調整の社会的側面 (Social Dimensions of Adjustment: SDA) の設立を伴う経済構造調整プログラム (Economic Structural Adjustment Programme) の導入に引き続き、そのコンセプトは後に拡大されることとなる。SDA は、弱者に対する構造調整の影響を軽減するよう考えられたものである。しかしながら、大規模な貧困と剥奪とに直面し、プログラムは意図した結果を達成できずに失敗した。1993 年半ばまでに達成できたのは、食糧支援については全人口のわずか 4%、学費についてはたったの 20%であった。雇用関係のプログラムでは創出できた雇用は 1,000 件以下で、正規雇用は減り続けた。ともかく資金がなく、加えて首都ハラレに重点を置き過ぎたために、プログラムは大規模な貧困の発生に対処することに、全般的に失敗した。ヘルスセンターや学校における利用料の導入は、結果として社会サービスの提供を低下させた。

SDA プログラムの欠点に取り組むための努力において、政府は SDA をもうひとつ別の計画と置き換えた。それが 1995 年の貧困軽減行動計画 (Poverty Alleviation Action Plan: PAAP)

である。PAAP の主たる目的は、以下の通りである。

- 社会的動員を通しての地域開発
- コミュニティのインフラ整備
- 能力開発
- 小規模企業の奨励
- 信用／技術支援を通しての日精機部門の開発
- 貧困のモニタリングおよび戦略的プラン

貧しい人々のため、保健、教育、食糧の安全保障などの問題に対処すべくセーフティ・ネットが奨励されたが、これも主として資金不足という理由のために失敗した。

政府の社会保護干渉の失敗を招いたその他の要因としては、次のようなものが挙げられる。

- 調整の欠如、矛盾、社会保護のセクト化。例として、責任官庁内に存在する、ふたつの並列的なマネジメント構造。これが管理を複雑化している。
- 社会保護に関する相互支援的かつ明確な政策目的の欠如。これがとりとめのないアプローチにつながった。
- 不正確な受益者設定。
- 限定的な政治的意志。公表された政策を支えるだけの財政資金がなかった。
- 透明性および説明責任の欠如。これが高いレベルの汚職と非効率性をもたらした。

2001 年、世界銀行の技術的支援を受けたのに続き、政府は強化型社会保護プロジェクトを導入した。その主な構成要素は以下の通りである。

- 基本的教育支援モジュール (BEAM)。これは、学費や学用品がないために、学校からドロップアウトする子どもたちの数を減らすことを目的としたものである。
- 特に困難な状況にある子供たち。これは、地域支援を通じての、困難な状況にある子どもたちの特定および彼らへの支援提供を目的としたものである。
- 公共事業コンポーネント。これは、貧しい人々に雇用機会を与える集約的な公共事業を模索するものである。
- 緊急時における薬品および医療の供給。
- 社会保護戦略。

しかしながら、強化型保護プログラムのための外部からの支援は、政府が滞納している世界銀行に対する債務を支払うこと、という条件付きのものであった。それに失敗したため、プログラムは初っ端から 2 年間の延期を余儀なくされた。しかし政府は、リソースこそスケールダウンしたものの、引き続き BEAM プログラムの実施を続行した。政府は、HIV/AIDS の影響で膨れ上がった孤児やか弱い子どもたちに対する社会支援の提供における努力をかなり出し惜しみした。

2011年9月、対応しきれない孤児やか弱い子どもたちの基本的／社会的ニーズに取り組む集約的な動きの中で、ジンバブウェの包括的政府およびオランダ、スウェーデン、英国、ECの各政府によって構成される国際的な賛助コミュニティ、そしてユニセフは、ジンバブウェにおける最もか弱い子どもたちのための大規模社会保護対応メカニズムを発表した。児童保護基金の支援を受けて実施された、「孤児およびか弱い子どもたちのための全国行動計画フェーズII」は、2011～2015年をカバーするもので、家族がリスクや衝撃に対応できるよう支援する行動を集約したものであり、以下の3つの干渉を通して行われる。

- a) 最も貧しい家族に対する現金給付
- b) 基礎教育支援モジュールを通しての教育支援
- c) 虐待、暴力および搾取の被害児童に対する児童保護サービスの提供

児童保護基金が向後必要とする資金は7,500万ドルだが、まだこのうちの半分(4,500万ドル)くらいしか賛助者からは集まっていない。このプログラムの全国的な展開を保証するためには、埋めるべきギャップがまだまだある。労働・社会サービス省が先導する全国行動計画IIは、8万世帯以上に手を差し伸べようとしている。本プログラム下においては、幅広い脆弱な世帯～例えば、子どもが世帯主である、高齢者が世帯主である、被扶養者が数多くいる、長患いのものがある、障害者がいる、等々の世帯～が、食糧やヘルスケアなど、家族の喫緊のニーズを満たすために、一世帯あたり毎月25ドルまでの社会的現金給付を受けられるようになっている。

調和型現金給付プログラムは、改訂された「孤児およびか弱い子どもたちのための全国行動計画2011-2015」プログラムおよび付随する児童保護基金の主要な柱である。ジンバブウェには100万人以上の孤児がいるが、外部からの何らかの支援を受けているのは、そのうちの52万7千人に過ぎない。現金給付は、2011年11月末に、10の州における最も貧しい10の地域(1州あたり1地域)で始められた。対象となるのは231,657世帯である(2002年の国勢調査による)。

調和型現金給付プログラムは条件付き現金給付であるが、その注目すべき積極的な貢献には、利用者家族が、とても1か月では稼げないほどの現金を受け取れるようになった、という事実も含まれる。その結果、食糧消費が向上し、学校からドロップアウトする人数が減り、更に地域内でお互いに売買するため、地域の金回りがよくなり、地域の経済が活性化するなどの相乗効果が表れた。しかし、我が国の現在の貧困基準ラインが540ドルであること、また資金が賛助者頼みで政府にはほとんど能力がないことを鑑みると、月25ドルという金額が家族の基本的なニーズを満たすためには程遠い、という事実が大きな問題となってくる。結果として、プログラムの持続性は損なわれた。

現存する政治的／経済的不確実性の中、のしかかる巨額の債務と根深い構造的な問題とも相まって、ジンバブウェ経済の復興が覚束ないことが、社会保護の問題を全国的な関心事の最前線に押し上げることとなった。勧告第 202 号において ILO が提唱した社会保護フロア (SPF) イニシアチブが、非常に望ましい意見とされている背景には、既存の社会保障制度の限られたカバー範囲 (労働人口のたった 17% しかカバーされていない)、非正規経済の台頭、そして地方の労働者や非正規分野の労働者に対する偏見の存在などがある。包括的な社会保護案を国がほとんど導入できないでいる一方、経済は壊滅的な状況からゆっくりと少しずつ立ち上がりつつあり、基本的な所得保障および基本的なサービスの提供に向けた段階的な行動が非常に望ましくなり、また手に入る可能性も高くなってきている。それは、こうしたやり方を導入した、同じように貧しい低所得の国々が証明している通りである。ジンバブウェのように、人口の 4 分の 3 以上が貧困ライン以下で暮らしているとき、社会保護制度は、予見し得る将来において何百万人もの人々の生活を向上させる実行可能な選択肢を代表するものとして、そして経済及び社会の進歩のための跳躍台として、構造的な脆弱性に取り組まなければならない。SPF の課題は、他の何よりも戦略的な思考の問題であり、貧困削減と人類の発展のための社会保護の社会経済的重要性の政治的認識の問題である。SPF のような社会政策の総合的なセットの導入は、人々を中心とした、より公平な発展の達成だけでなく、矛盾や偏狭な考え方、予算配分の不足、社会支援提供における調整不足といったものを克服する助けにもなるだろう。そしてだんだんとより効率的にしていくことが出来るだろう。

※ 本稿に述べられている意見は著者のものであり、必ずしも ICSW 運営委員会の意見を反映するものではありません。

ICSW 地域会議

2013 年 6 月は、ICSW にとって、ハイレベルな地域会議という意味において、イベントの多い月であった。まずは 6 月 17～18 日、中東・北アフリカ (MENA) 地域が、モロッコのラバトで第 3 回フォーラムを開いた。テーマは「アラブ社会における市民対話：経験比較」である。続いて 6 月 21～23 日に、北東アジア (NEA) 地域が、韓国社会福祉協議会の主催で、韓国のソウルで会議を開き、地域の社会福祉および社会保護政策の課題について議論した。

ラバトでのフォーラムは、最もホットな政策的課題、すなわち、アラブ地域における市民対話の重要性、そして各々の経験や実践の比較についてのものだった。集まったのは、エジプト、レバノン、モロッコ、モーリシャス、ヨルダン、モーリタニア、パレスチナ、チュニジア、そしていえめんンの各代表である。議論すべき優先テーマの選択は、『アラブの春』以降、アラブ社会において大きくなりつつある、市民対話の重要性の認識と、既存の政策的チョイ

スと取引についての不確実性を反映している。会議では、民主的な発展と一般参加の促進において市民社会が果たすことのできる役割についても焦点が当てられた。

地域の国々は、市民社会が政治的デモクラシーの基本的な要素であるばかりではなく、ガバナンスの民主的な形とも絡み合っている、ということを知りつつある。政治的なディベートのオープン性は、それ自体が民主主義の前提条件でもあるが、参加者全員に世論に影響を及ぼす平等な機会を提供するにおいて、重要な要素である。

市民対話の文化は、その中で国民の対話が花開く民主主義の文化とともに極めて重要である。紛争を平和裡に解決する能力も向上させる必要がある。否、もし暴力の歴史があるのであれば、最初から作り上げる必要がある。国民の対話に対する市民の関与を可能にする、すでに確立された道筋があるのなら、あるいはそのような道筋を確立することが可能なら、対話を進めるために必要なスキルを学ぶことはより簡単になる。

また、路上での対立が、多くの場合不平等や蔓延する汚職、そして社会のあるグループに対する疎外に起因することも指摘された。故に、対立や暴力を生む前に、危機の社会経済的な根を断ち切ってしまうためにも、国レベルでの一層の努力が必要とされる。

ソウルでの NEA 会議では、地域における社会保護にふさわしい幅広い課題がカバーされた。特筆すべきは、高齢者のための長期介護、介護提供のための財政面での課題、介護の管理運営のためのマネジメント面での課題、そして専門家育成の課題などである。

NEA では、各国および地域における人口動態学的な変化、そして社会構造の変化によって、高齢化がもたらす諸問題に取り組む必要が生じている。少子化と家族の在り方や世帯構造の変化は、介護提供の避けられない限界を伴って、高齢者の施設入所を解決策のひとつとせしめているのだが、それはヘルスケアの出費が増大するであろうことを予測させるものである。高齢者のための長期介護保険は、高騰する施設入居費用や介護サービス費用などのコストに対処する好ましいオプションのひとつのように思える。例えば、韓国では 2008 年に長期介護保険を導入したおかげで、それまでは政府の予算で最低限の介護サービスを受けていた高齢者が、最低限のレベルを超えてサービスを選べるようになり、実質的に自律を手にすることが出来た。高齢者のための新しい制度が、利用者の量的な拡大および法的な作業メカニズムの安定化に偏っている、という議論もなされた。

もうひとつの例は日本である。日本は 2005 年に長期介護保険法の改正を行ったが、これは、『自立支援』および『尊厳の尊重』という既存の理念に基づき、予防に重点を置く方向にシフトすること、また地域包括支援センターのような新しいサービス制度を立ち上げることで

効率性を高め、制度の持続性を強化する効果があった。2012年に行われた新しい改正では、地域包括支援制度と地域の介護提供者との間の連携を強化し、長期入院を予防するための効果的な方法を探った。例えば、在宅老人の支援制度の立ち上げなどである。

ソウル会議で行われた優れた実践例についての議論と分析は、ガバナンスや長期介護の専門家の訓練の問題、および継続教育の課題などにも及んだ。

EU：貧困撲滅および持続可能な開発のための融資に関する提案

7月中旬、EUは、ミレニアム開発目標（MDGs）が期限切れとなる2015年以降の貧困撲滅および持続可能な開発のための融資に向けたEU共通のアプローチを提案する、新しい声明を採択した。新しいドキュメントは、国際的な議論における融資に向けたEU共通のアプローチの立ち上げを目的とし、貧困撲滅および持続可能な開発のための融資に向けたグローバルなアプローチがいかに構成し得るか、どの国際的なプロセスが最良の貢献をなし得るか、そして、国内外の公私のソースから、どのような財源が入手可能で利用することができるか、についての考察を提供している。声明は、最近発表された政策文書「万人のためのディーセント・ライフ：貧困を終わらせ、世界に持続可能な未来を与える」に基づいている。ここでは、将来の開発フレームワークに『何を』投入するか、ではなく、『如何にして』融資をするか、に力点が置かれている。

声明は、持続可能な開発を含めるべく、開発資金に関するモンテレー・コンセンサス（2002）およびドーハ宣言（2008）の総合的なアプローチのアップデートを支持しており、以下のよう

1. 結果を得るためにも、融資は政策策定と二人三脚で行われなければならない。言い換えれば、お金だけでは政策的な障害を解決することはできないことを認識すべきである、ということである。
2. 公的な国内資金であろうと、公的な国際資金であろうと、あるいは民間の融資であろうと、入手し得るあらゆる開発資金ソースの総合的なカバーが必要である。つまり、ODAなどの公的な財源だけに目を向けてはいけなく、ということである。なぜなら、こうした財源は、開発途上国において入手し得る全財源のわずか2%にしかないからである。しかしながら、低所得国（LICs）にとってはODAも重要な財源であることには変わりはない。
3. 融資へのグローバルなアプローチにおいては、政策目標選定におけるリソースの優先順位の決定については各国に任せるべきである。
4. 異なる政策目標は相互に強化しているものもあり、従って、それぞれの政策に使われているユーロが他の政策にもより前向きな影響を与えられるよう、それらの間の相乗効果は支えてやってしかるべきである。例えば、よりよい食の安全は、貧困撲滅に不可欠なもので

あり、よりよい土地／生物学的多様性／森林の保全を通して実現できるものである。そしてそれらは気候変動への取り組みの助けにもなるのである。

5. ODA は、もっとも困っている国々に向けて、彼らの公正な取り分について、新興国とアッパーミドル諸国と再度バランスを取りなおさなければならない。
6. 資金がより有効に使われることを確実なものにするためには、国レベルおよび国際レベルにおける、あらゆる融資の強化された透明性および相互説明責任が必要である。
7. 資金調達に向けた包括的かつ統合的なアプローチを開発するため、グローバルな課題への取り組みに関する国際金融議論は、モノテレーおよびドーハの開発のための融資プロセスの上に打ち立てられ、それと首尾一貫する包括的な設定の中で関連付けることが出来る。そしてそのことが、それぞれの融資の首尾一貫性および連携と、現在進行中の国際的なコウショウプロセスを確実なものにするのである。

詳しくは以下を参照のこと。

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-688_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-688_en.htm)

有用なリソースとリンク

- アジア開発銀行（ADB）による新しいレポートは、アジア・太平洋地域における 35 カ国の政府の社会保護プログラムを分析している。ADB は、それらのプログラムの性質や効果を評価するために、また、国と国との比較を行うために、社会保護指数を利用した。社会保護を強化することは、『ADB 戦略 2020』の三本柱の一つである、包括的な成長を達成するのに優先的に貢献していることを意味する。

詳しくは以下を参照のこと。

<http://www.adb.org/publications/social-protection-index-assessing-results-asia-and-pacific>

- アフリカ連合（AU）および国連合同エイズ計画（UNAIDS）によるレポート、『Abja +12: Shaping the future of health in Africa（アブジャ+12：アフリカにおける将来の保健を形作る）』は、指導者たちが国内外のリソースを保健のために動かし、エイズへの対応の障壁を撤去する、と誓約した、AU の 2001 年アブジャ宣言からの歩みを振り返っている。新しいレポートでは、より健康的なアフリカのための 5 つの主要な勧奨に焦点を当てている。即ち、

- @ リーダーシップの統合
- @ 革新的な資金調達
- @ 保健分野へのより賢い投資
- @ 人的資源の強化
- @ 誰も置き去りにしないことの確約

である。と同時にこれらの勧奨は、保健そのものを、アフリカ全体における経済的成長

と社会の進歩のための力として活用することを目的としている。

詳しい情報は下記を参照のこと。

http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2013/JC2524_Abuja_report_en.pdf

詳細は以下を参照のこと。

http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469382&menuPK=64166093&entityID=000158349_20130530132533

本ニュースレターの内容の引用・転載は、出展を明らかにする限り自由です。本ニュースレターに掲載された見解は、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

編集 : ICSW 常務理事 セルゲイ・ゼレネフ

ICSW 連絡先

ICSW

P.O.Box 28957

Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue

Entebbe

Uganda

Tel: +1 718 796 7417、 +256 414 32 11 50

Email: szelenev@icsw.org、 icsw@icsw.org

Website: www.icsw.org

※ ニュースレターの配信停止をご希望の方は、お名前とメールアドレスをお知らせください。