

**Braithwaite, J., Grootaert, C. and B. Milanovic**  
***Poverty and Social Assistance in Transition Countries***

(St. Martin's Press, New York, 1999)

埋橋 孝文

I はじめに

1989年から92年にかけて旧ソ連・東欧諸国では相次いで社会主義が崩壊し市場経済へと移行したが、そうした大変動期から現在までほぼ10年強が経過した。社会経済システム全般の再編成がこの間ドラスティックに進行中であるが、そのなかで社会保障制度の再編のスピードはそれほど速くないように思われる。その背景には、財政的資金の枯渇という制約や、物価上昇が年金生活者の生活を直撃している現状、旧体制のもとでの社会保障・社会福祉が実は「企業保障」「企業福祉」であり(旧ソヴィエト諸国の社会的インフラの3分の1が企業に属していた)、その肝心の企業での業績不振・リストラの進行が結果的に社会的セーフティネットを有名無実化している状況などがある。

ある論者はロシアの主要な社会目標を次のように要約している<sup>1)</sup>。

- 最低生活水準以下で生活している人々だけに現金給付を行うこと。
- 対象を絞った社会支援に関する法案パッケージを採択し、社会給付受給者に関する共通のデータベースをつくること。
- 年金基金の財務状況を安定化させ、次第に全システムを世界銀行が提案している貯蓄/投資スキームへと移行させること。
- サービスに高い需要がある施設へ医療保障財源を集中させること。

- 富裕な市民からの徴税を促進すること。
- 連邦レベルだけでなく地方レベルにおいても、使用者、労働組合、政府の三者間で結論を得た一般的合意の締結を継続すること。

上の第1、第2項目について述べれば、1998年初め、当時のロシア大統領エリツィンは、社会状況をもっとよいものへ転換させる唯一の方法は社会扶助の対象を絞ることであると主張した。この主張はどうした背景からおこなわれたのであろうか。ロシアの社会扶助はどのような層に、どれだけの現金給付をしており、それらは一体どのような問題を孕んでいるのであろうか。社会扶助制度はどのように改革されるべきなのか。

本書は世界銀行に所属する3人のエコノミストによる著作であり、ロシア、ポーランド、ハンガリー、ブルガリア、キルギス、エストニアの6カ国に関する豊富なデータの収集・統計分析と広範囲におよぶフィールド・ワークを踏まえ、上のような疑問に明確な回答を提示している。しかし、そうした処方箋も厳正中立なものではなく、一定の政治的指向もしくは背景から生まれてきたことも考えられる。ロシア、東欧が直面する問題を別にしても、本書で展開されている精緻な分析ツールはわが国の社会扶助(生活保護)の機能と実態を解明する際にも参考にできる。このような視野から本書を紹介し、その意義と論点を指摘したい。

## II 本書の構成

本書の構成をまず示せば以下のとおりである。

序

### 第1章 本書が対象とする移行経済—その類似性と差異—

1. 本書が対象とする国々についての概要
2. 家計調査から明らかになる) 国々の差異

### 第2章 旧ソ連・東欧における貧困の決定要因

1. 序
2. 貧困のモデル化にあたっての方法論的諸問題
3. 貧困者プロフィール
4. 福祉と貧困についての多変量解析
5. ミーンズテストと指標にもとづくターゲット化
6. 要約と結論

### 第3章 貧困に対処するにあたっての社会扶助の役割

1. 社会扶助はどのような働きをしているか—国別検討—
2. 社会扶助政策の成果と特徴に関する国際比較
3. 排除してしまう誤り (errors of exclusion) の原因
4. 結論

### 第4章 政策的提言と全般的結論

## III 本書の概要

### 1. 貧困の現状と決定要因

本書は、世界銀行の貧困減少政策研究の一環であるが、その問題意識はロシア・東欧地域では擬似普遍主義的社会保障制度が維持不可能なのではないかという点にある。しかし、それを実証し、代替案を出すために、第1に、誰が貧困であるかを確定する必要があり、第2に、現行社会扶助制度の扶助基準 (cutoff point) をはじめとする供給システムの特性を正確につかむことから始めている。このうち、第1の作業の基礎資料となっているのがHEIDE (Household Expenditure and Income

Data for Transition Economies)と名づけられた家計調査マイクロ・データである。

貧困率は平均消費支出の3分の2を貧困線として計算されているが、おおむね旧ソ連の国(ロシア、キルギス、エストニア、以下FSUという)が東欧諸国(ポーランド、ハンガリー、ブルガリア)よりも高い(前者30~43%、後者21~26%)。

第2章の「貧困者プロフィール」の分析では、農村部、多子世帯、高齢世帯(年金給付水準が高いポーランドを除く)、女性世帯(同じくポーランドを除く)で貧困率が高いことが明らかにされる。多子世帯での貧困率が高いことは対象国の多くで家族手当が定額であることの反映であるという。女性世帯は、以前は、保育サービス(day care)が充実しフルタイムで働いていたが、移行期にそうした条件が失われたのである。

「福祉と貧困の多変量解析」では重回帰およびプロビット分析(貧困者/非貧困者)により、各世帯の属性が消費支出および貧困状態に及ぼす影響力の大小が吟味される。

ここでの重要なファクト・ファインディングズは、東欧諸国では多くの変数の影響力が有意であるのに対し、FSUではそうではないことである。それは、FSUでは、実際には失業と貧困との間には大きな相関関係があるにも拘らず「明示的な失業」(open unemployment)がHEIDEの調査時期には観察されていないためとされる。したがって、東欧では影響力の大きい教育、自営的事業の所有(household enterprise)、労働市場での地位はそれぞれ今後の政策の指針を与えるものであるが、FSUではそうしたインプリケーションを引き出すのが困難である。そうした留保がつけられつつも、FSUでは地理的状況(都市部か農村部か)が消費支出と貧困状態に相対的に大きな影響を及ぼすことが明らかになっている。なお、こうした指標にもとづく社会扶助の実験的運営(Indicator-Based Targeting)が世界銀行の支援のもとロシアの一部

地域 (Volgograd oblast) で始められている。それは社会扶助の決定を判断するミーンズテストが、① 行政的なコストと、運営の困難さ、② 申告所得の信頼性が乏しいこと、により実施困難な場合、また、次で検討するような従来の社会扶助の運営が真に扶助を必要とする人には給付されず (exclusion error)、不必要な non-poor に給付されている (inclusion error) 場合にある程度合理的で有益な試みであろう。

## 2. 社会扶助制度の「効率性」の測定

本書の後半は、現行社会扶助制度の「効率性」の分析が主たる内容であり、本書の中心部分を構成する。ちなみに旧ソ連・東欧諸国での移行期にあたって社会扶助制度は予想以上に重要な役割を果たすことが期待された。それは所得の低下、貧困の拡大、旧社会主義時代からの企業が提供するセーフティネットが崩壊するなかで生まれてきた期待である。具体的には、一方での貧困、ニーズの拡大があり、他方で同時進行的に財政資源の収縮がみられ、その結果、貧困の事後的救済である社会扶助制度がいわば緊急避難的に脚光を浴び、またその効率性を問題とせざるを得なくなったのである。確かに、下表はそのターゲット非効率性を白日の下に曝している。

このような分析に続いて、各国の社会扶助制度

表 社会扶助給付からの漏れ (%)

	受給者の漏れ	給付額 (amounts of funds) の漏れ
ポーランド	79.4	79.5
ハンガリー	83.7	72.8
ブルガリア	82.5	77.7
エストニア	78.3	65.3

注：漏れ (leakage) は貧困者に支払われていない割合 (人数と金額)、貧困者の定義は第1・十分位消費支出階層)。

出所：本書167頁のTable4.3.

を受給者数の大小、給付額の多寡にもとづき4つの類型に分類し、それと上のターゲット効率性とを対応させている。詳しくは述べられないが、こうしたスキームの特性と効率性を対応させるアプローチは他の国際比較研究にも応用可能であり、興味深い。と同時に、制度設計上も含意に富む結論を引き出すことができる。その一端を紹介すれば、エストニアとハンガリーの効率性は比較的よいが、ロシアのそれはかなり悪い(貧困者に1ルーブル支給するために行政コストを除いて12ルーブルのコストがかかる)。その一つの原因は、本書前半部からもうかがえるようにロシアでは地域格差が大きく、社会扶助の運営、財政の責任も地方にある。それはある意味では当然であるが、国民の最低生活の維持を目標とする社会扶助の場合には必ずしも適当でない。なお、ハンガリーもロシアと同じように地域の自由裁量性 (local discretion) が高いが、それは所得の地域格差がそれほど大きくないためにさほどの問題を生まない。そこで次のような結論が導き出されている。「大きな地域所得格差のある国では、全国共通の受給資格規定をもち中央の税財源によるシステムがより適切である」(168頁)。

最後に、前にふれた、真に扶助を必要とする人に社会扶助が給付されないという「排除してしまう誤り」(exclusion error) がどういうメカニズムから生じているかが解明される。分析の結果、予想に反して、世帯主の年齢、教育レベル、世帯人数などは世帯所得が同一である限り排除もしくは非排除の要因になっていないことが明らかになる。それに対して、失業、女性、年金の世帯が優遇され (discriminated in favor)、ロシア、ハンガリーではそれに加えて都市住民が同じように優遇されている。

こうした現状に対する本書の処方箋はかなりユニークなものである。3つの政策提言を次に引用しておくが、注目すべきは、まず第1に、最低生活保障に関する全国共通した制度の重要性を強調していることである。第2に、3つのカテゴリー(失

業、女性、年金世帯)への優遇措置を一概には非難していないことである。そうした事態は福祉事務所の自由裁量的運営からもたらされているが、著者たちはそれらの世帯が今後労働供給の増加による所得の増加を見込めないというハンディキャップをもつ階層であるがゆえにそうした配慮が必要なことと同意している。本書のこの点に関する叙述は簡略すぎるくらいがあるが、この階層には、所得が同じ水準である限り、いわば今後労働による収入増が見込まれる他のカテゴリーの階層よりも細かな配慮が必要であるとのメッセージが含まれており、下記の2)はそのように理解されるべきであろう。

#### 政策提言

- 1) (財政、裁量の両面での)非中央集権的システムは大きな地域所得格差がある国では不適切である。また、そのような格差が存在しない場合でも、そうしたシステムは、正当化しがたいような、社会扶助への地域的アクセスの違いをもたらす可能性がある(そのため水平的公平性を損なう)。
- 2) 所得調査 (income testing) だけでは不十分である。それはカテゴリー上の基準と連結されるべきである。
- 3) カテゴリー上の基準と所得調査は、多くの場合、人々の社会扶助へのアクセスが地域に依存しないような比較的中央集権的なシステムのなかで実施されるべきである(156頁)。

#### IV おわりに

本書は世銀スタッフによる著作である。国際機関の調査、政策提言は当該地域の課題、文化、歴史への配慮に乏しい「押し付け」になるとの批判があるが、本書は豊富なフィールドワークを踏まえており、そうした欠陥を免れている。もちろん、世銀の政策は、個人積立制による年金・所得保障＝個人責任の強調と、アメリカを代表とする自由主義的福祉レジームにみられる貧困の事後的救済策に傾斜していることはよく知られており、本書の立場もこの大枠から出るものではない。本論でみてきたような本書の提言は、中・長期的な展望としてよりも、ビッグ・イシューへの緊急提言として読まれるべきであろう。おそらくはロシア・東欧を出自とするであろう著者たちの当該地域の将来への真剣な関心とナショナル・ミニマム(最低生活保障)制度の原理に関する信念を感じさせる一書である。そうした点が、精緻な分析手法と並んで、地域および直面している課題を異にする私たちにも参考になると考えられる。

#### 注

- 1) P.アルコック&G.クレイグ編(埋橋孝文、所道彦ほか訳)『社会政策の国際的展開—先進諸国における福祉レジーム—』見洋書房、2003年5月、264頁から引用。

(うずはし・たかふみ 日本女子大学教授)