

第 5 章

アジア通貨危機とインドネシアの ソーシャルセーフティネット・プログラム

はじめに⁽¹⁾

1997年にタイで端を発したアジア通貨危機はそれまで高い経済成長を見せていたASEAN諸国の経済に大きな影響を与えた。通貨危機は失業者や貧困人口の増加をもたらすとともに、各国における社会保障制度などの社会政策の不備を露呈することとなった。経済危機の影響を強く受けた国々では、このような社会的弱者を救済する社会政策の必要性が増し、緊急的な対策としてソーシャルセーフティネット（Social Safety Net：SSN）プログラムの実施がなされた。

特にインドネシアにおいては通貨危機の影響は経済に大きな打撃を与えただけでなく、政治的、社会的に大きな変化をもたらした。インドネシアの経済危機は32年間続いたスハルト体制の崩壊を導き、これまでの中央集権による権威主義的な体制から、民主化、改革、地方分権化と、政治的、社会的な転換期をむかえ、政治、社会、開発におけるパラダイムシフトをもたらした。スハルト後のハビビ政権では改革を旗印に民主化が促進され、1999年6月の民主的に実施された総選挙後、同年10月に成立したワヒド政権も改革・民主化を推し進めた。この流れは2001年8月に成立したメガワティ政権においても変わらず、経済の回復とグッドガバナンスの確立が課題となっている。

このような政治的、社会的な環境の変化のなかで、1998年5月のジャカルタ暴動で示されたように通貨危機による貧困人口の増加、失業者の増加は社会不安の大きな要因となった。このため、危機の影響を強く受けた社会的弱者に対する緊急的な救済プログラムとして、ソーシャルセーフティネット(SSN)プログラム(以下、SSNプログラム)が実施された。

本章では、通貨危機がもたらした社会的影響とインドネシアで実施されたSSNプログラムの内容を概観し、ソーシャルセーフティネットの定義とアプローチからインドネシアのSSNプログラムがどのようなアプローチで実施されたかを検討し、SSNプログラム実施における制度上の問題とターゲティングの問題を分析する。また、通貨危機の影響を受けてインドネシア社会が民主化、地方分権化、開発パラダイムの転換という大きな変革の時期にあるなかで、SSNプログラムの実施がインドネシアの政府と社会にどのような影響を与えたか、SSNプログラムに関連して国際機関や二国間の援助が政府の政策にどのような影響を与えたかを考察する。

第1節 アジア通貨危機の影響とインドネシアのSSNプログラム

1. アジア通貨危機の社会的な影響

1997年のアジア通貨危機で最も大きな影響を受けたのはインドネシアであった。インドネシアではルピアの大暴落が経済に大打撃を与え、物価の上昇、景気後退、失業者の増大、貧困層の拡大をもたらした。通貨危機は貧困人口の増加をもたらし、表1の中央統計庁(BPS)の貧困統計が示すように、危機前の96年の貧困人口が2250万人、11.3%であったのが、98年12月の時点で実施された全国社会経済調査(National Socio-Economic Survey : SUSENAS)⁽²⁾によると貧困人口は4950万人、24.2%と推計され、2倍強に増加している。

表1 貧困ラインおよび貧困人口 (1976～99年)

貧困ラインおよび貧困人口 (1976～96年)

	貧困ライン (1人当たりルピア/月)		貧困ライン以下の人口 (100万人)			貧困ライン以下の 人口の割合 (%)		
	都 市	農 村	都 市	農 村	全 体	都 市	農 村	全 体
1976	4,522	2,849	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1978	4,969	2,981	8.3	38.9	47.2	30.8	33.4	33.3
1980	6,831	4,449	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1981	9,777	5,877	9.3	31.3	40.6	28.1	26.5	26.9
1984	13,731	7,746	9.3	25.7	35.0	23.1	21.2	21.6
1987	17,381	10,294	9.7	20.3	30.0	20.1	16.4	17.4
1990	20,614	13,295	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	27,905	18,244	8.7	17.2	25.9	13.4	13.8	13.7
1996	38,246	27,413	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3

貧困ラインおよび貧困人口 (1996～99年)¹⁾

	貧困ライン (1人当たりルピア/月)		貧困ライン以下の人口 (100万人)			貧困ライン以下の 人口の割合 (%)		
	都 市	農 村	都 市	農 村	全 体	都 市	農 村	全 体
1996	42,032	31,366	9.6	24.9	34.5	13.6	19.9	17.7
1998 ²⁾	96,959	72,780	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2
			15.7	32.7	48.4	19.5	26.1	23.5
1999 ³⁾	92,409	74,272	(15.6)	(32.3)	(48.0)	(19.4)	(26.0)	(23.4)
			12.4	25.1	37.5	15.1	20.2	18.2
1999 ⁴⁾	89,845	69,420	(12.3)	(24.8)	(37.1)	(15.0)	(20.0)	(18.0)

(注) 1) 1998年のSUSENASによる貧困の定義に基づく。

2) 1998年12月のSUSENASデータに基づく。

3) 1999年2月(定期)のSUSENASデータに基づく。

4) 1999年8月のSUSENASデータに基づく。

(出所) BPS, *Statistical Yearbook 1999, 2000*, Table 12.1.A, 12.1.B.

一方、通貨危機の影響の現れ方は一様ではなく、世界銀行(以下、世銀)の調査によると危機の影響はルピアの下落により輸出競争力が高まったスマトラやスラウェシ等の輸出産品生産地よりも、ジャワ島に大きく現れ、また都市部の住民が景気の低迷、失業などにより大きな影響を受けたことが示されている⁽³⁾。雇用面においても、失業率が96年の4.9%から99年には6.4%に上

昇し、通貨危機による失業者の増加が示されている。特に、製造業および建設業をはじめとする非農業セクターの失業者が多く、非農業セクターから農業セクターへの雇用の移動、フォーマルセクターからインフォーマルセクターへの雇用の移動がみられた⁽⁴⁾。

通貨危機に対してインドネシア政府はIMFによる経済調整プログラムの実施と国際的な金融支援を受け入れ、経済の回復と社会の安定をはかる政策の実施を行なった。通貨危機に対する政策の一環として、1998/99年度から危機の影響で発生した失業者や貧困層の増加に対処するために、食糧保障、失業対策のための雇用プログラム、教育や保健へのアクセスの確保、などのSSNプログラムの実施を行なった⁽⁵⁾。

2. インドネシアにおけるSSNプログラムの概要

インドネシアは通貨危機の影響で失業者と貧困層が増大し、そのために初等中等教育からのドロップアウトの防止、保健医療サービスへのアクセスの確保、子供の栄養状態悪化の防止など、貧困ライン以下となった社会的弱者への影響の緩和、失業者に対する雇用機会の確保をはかることが必要となった。政府は貧困層や失業者などの社会的弱者への危機の影響を緩和することを目的として緊急的なSSNプログラム⁽⁶⁾の実施を1998/99年から開始した。SSNプログラムは、(1)貧困層への基礎的な食糧の安価での提供を保障する、(2)雇用を創出し貧困層の購買力を上げる、(3)貧困層に対する保健と教育サービスの提供、(4)コミュニティの経済活動の振興、が主要な目的とされた。1998/99年から1999/2000年、2000年度⁽⁷⁾を含む3カ年において、(1)食糧保障、(2)教育、(3)保健、(4)雇用の四つの分野でプログラムの実施がなされた。表2は主要なSSNプログラムの概要である。

SSNプログラムの主要なものとして、食糧保障では特別市場操作（Operasi Pasar Khusus：OPK）として貧困層を対象に米1キログラムを市場価格⁽⁸⁾よりかなり安い1000ルピアで月に20キログラムまで販売するプログラムが実施さ

表2 インドネシアのSSNプログラムの概要

項目	プログラム	内 容	実施機関
食糧保障	特別市場操作 (OPK)	貧困世帯 (1460 万世帯対象) に 20kg/ 月の米を kg 当たり 1,000 ルピアで販売。	地方政府, BULOG
	食糧作物生産補助 ¹⁾	投入材, 融資の補助を通じた食糧作物生産の促進。1998/99 年度のみ, OPK も含んで実施された。	地方政府, 農業省, BULOG
	農村養鶏センター開発 ²⁾	80 人以上 (20 ~ 30 人で 4 グループ) の貧困農家を対象とする養鶏センターを 16 州, 62 県に設置。JBIC の融資。	農業省
	エビ養殖インフラリハビリテーション ²⁾	エビ養殖インフラ (4,750ha) のリハビリを 10 州で実施。JBIC の融資。	農業省
教育	奨学金と学校補助金 (初・中等教育)	学校補助金を貧困地域の 60% の小学校 (200 万ルピア), 中学校 (400 万ルピア), 高校 (1,000 万ルピア) に配布。貧困家庭生徒への奨学金として小学生 (12 万ルピア) 6%, 中学生 (24 万ルピア) 17%, 高校生 (30 万ルピア) 20% を配布。世銀・ADB の融資。	教育省
	小学校のリハビリ ¹⁾	県へのインプレス補助金による小学校のリハビリ。	地方政府
	小学校開発資金補助 ¹⁾	県へのインプレス補助金による小学校建設資金補助。	地方政府
	奨学金と大学補助金	奨学金対象 162,730 人, 公立 50 校, 私立 1,000 校への補助金。	教育省
保健	小学校の運営維持管理	小学校の維持管理に条件によりミニムム 150 万ルピアの補助を行なう。	地方政府
	保健セクター SSN (JPS-BK)	貧困家庭への無料保健カードの配布, 母子保健サービス, 栄養改善, ポシアンドゥ再活性化, JPKM などの活動に対する保健所, 助産婦, 地方病院への資金支援。ADB の融資。	保健省
	保健開発資金補助 ¹⁾	地方政府への保健セクターの補助金。	地方政府
	社会福祉 (JPS-BS)	13 都市のストリートチルドレン (約 9,000 人) への奨学金。ADB の融資。	社会省
雇用	小学校補助給食 (PMT-AS)	貧困村にある 6,430 の小学校における補助給食。	地方政府他
	労働集約プログラム ¹⁾ (公共事業 PKPU-CK)	公共インフラの維持, 管理, 建設を低賃金で短期間雇用し雇用を創出する。	公共事業省
	労働集約プログラム ¹⁾ (PDKMK)	農村部, 都市部でのインフラ整備の労働集約プログラムによる雇用創出。	労働力省
	技術労働者の雇用対策プログラム ¹⁾ (P3T)	職業訓練, 職業紹介, 起業支援を通じた技術労働者の雇用対策プログラム。	労働力省
	労働集約プログラム (林業) ¹⁾	植林, 林業開発により雇用創出をはかる労働集約プログラム。	林業園芸省
	都市インフラ労働集約プログラム (PKP)	都市インフラの建設とリハビリ, 維持管理に貧困層・失業者を地域最低賃金で 4 か月間 40 万人を雇用 (最低 20% は女性)。	地域開発居住省
	女性失業者対策 (PKPP)	6 州の都市部女性失業者を対象に社会サービス, インフラ整備, 職業訓練を実施し 3 か月間 7 万人の雇用を創出。	地域開発居住省
	PDM-DKE (コミュニティ・エンパワーメント)	村落コミュニティの貧困層, 失業者を対象に資金供与によるインフラ整備, 経済活動を通じた雇用の創出。	Bappenas, 地方政府

(注) 1) 1998/99 年度のみ実施。2) 1999/2000 年度のみ実施。
(出所) Pugug B. Irawan, Erman A. Rahman, Haning Romdiati, and Uzair Suhaimi, "Social Safety Nets Analysis and Recommendations: Prospects in Indonesia," Report on Country Study presented at Regional Seminar on Social Safety Nets Program in Asia and the Pacific Countries, Bangkok, 1-3 May 2001, UN ESCAP, Annex 2.1. Summary of Social Safety Net (SSN) Program in Indonesia を基に筆者作成。

れた。また、教育に関してはドロップアウトを防ぐために Back to School キャンペーンが実施され、UNICEFによる広報活動とともに、世銀、アジア開発銀行の融資によって小学校と中学校に通う貧困世帯の子供を対象に奨学金の提供がなされるとともに、貧困地域の学校に対する補助金の供与がなされた。保健分野では、アジア開発銀行の融資により、貧困世帯を対象に無料保健カードの配布、保健所・助産婦へ補助金を通じた保健サービスの維持、ポシアンドゥ⁽⁹⁾の再活性化、NGOと協力したストリートチルドレンの救済などの活動がなされた。雇用創出に関しては、インフラ整備の公共事業を通じた雇用創出をはかる労働集約プログラムが実施された。また、地方政府による緊急雇用創出プログラムとしてPDM-DKE (*Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi*: 経済危機の影響に対する地方活性化プログラム) を実施し、県・市に失業者と貧困者の数に応じて資金が配分され、村落レベルのインフラ整備、経済活動の支援を通して雇用の創出がはかられた。PDM-DKEは村落におけるインフラ建設などを労働集約的に実施して失業者の雇用を創出するコンポーネントと、貧困者のグループによる経済活動を支援し、回転基金として運営するコンポーネントから構成されている。村落レベルで失業者や貧困層をターゲットにして住民グループが事業を計画し、資金は銀行を通じて直接住民グループに供与された。

予算配分に関しては、表3に示されているとおり、貧困層への米の価格補助である特別市場操作(OPK)を通じた食糧保障が開発予算だけでなく経常予算からも支出され、1998/99年はSSNプログラム全体の予算15.023兆ルピア⁽¹⁰⁾のうち6.083兆ルピアが食糧保障に配分された。OPKには5.45兆ルピアが配分され、SSN予算全体の36%に達している。さらに1999/2000年は11.88兆ルピアのうち6.235兆ルピアと全体の52.5%、2000年度も5.477兆ルピアのうち2.232兆ルピアと全体の41%を占めている。98年のエルニーニョ現象による米の不作と、経済危機による物価の上昇と流通システムの混乱などの問題により米の価格が高騰し、社会不安をまねく事態が発生していたことが、政府が食糧保障に対して資金配分の比重を高くおいた要因であると思われる。

表3 インドネシアのSSNプログラム予算
(1998/99～2000年度)

(単位:10億ルピア)

SSNプログラム項目	1998/ 99年度	1999/ 2000年度	2000年度
食糧安全保障	633	117	8
特別市場操作(OPK)による米価格補助	0	5	8
食糧作物生産補助(PKPN-MPMP)	633	0	0
農村養鶏センター開発(RRMC) ²⁾	0	57	0
エビ養殖インフラリハビリテーション ²⁾	0	55	0
教育	2,923	2,054	1,066
奨学金および学校補助金	1,138	1,209	667
奨学金および大学補助金 ²⁾	338	309	0
小学校改修・建設特定補助金	852	0	0
小学校運営・維持管理資金	595	536	399
保健	2,270	1,682	1,280
保健セクターSSN(JPS-BK)	1,043	1,030	867
社会福祉	92	102	68
保健インフラ建設特定補助金	721	0	0
小学生補助給食	414	550	345
生産的雇用創出	2,045	1,000	441
労働集約プログラム(PDKMK)	597	0	0
技術労働者の雇用訓練プログラム(P3T)	399	0	0
林業セクター労働集約プログラム	491	0	0
労働集約公共事業(PKSPU-CK, FY98/99)	559	850 ¹⁾	366
都市インフラ労働集約プログラム(PKP)			
女性雇用創出イニシアティブ(SIWU)	0	150 ¹⁾	75
コミュニティエンパワーメント基金	1,701	792 ¹⁾	450
PDM-DKE	1,701	792	450
開発予算合計	9,573	5,645	3,245
経常予算(OPKによる米価格補助)	5,450	6,235	2,232
SSN予算合計	15,023	11,880	5,477

(注) 1) PKP, SIWU, PDM-DKEは資金制約のため1999/2000年度は実施されなかった。

2) 2000年度から既存の開発プログラムとして実施された。

(出所) Pugug B. Irawan, Erman A. Rahman, Haning Romdiati, and Uzair Suhaimi, "Social Safety Nets Analysis and Recommendations: Prospects in Indonesia," Report on Country Study presented at Regional Seminar on Social Safety Nets Programs in Asia and the Pacific Countries, Bangkok, 1-3 May 2001, UN ESCAP.

第2節 ソーシャルセーフティネットの定義とそのアプローチから見たインドネシアのSSNプログラム

1. ソーシャルセーフティネットの定義

世銀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SSNプログラムの分析を行なっている⁽¹¹⁾。ここではソーシャルセーフティネットは慢性的に仕事や収入を得ることができない慢性的貧困 (chronic poverty)、なら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) の二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。仕事や収入を得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、私的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、現金給付や食糧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象とした収入向上プログラムなどがある。

アジア通貨危機に対応して実施されたSSNプログラムに関する国連アジア太平洋経済社会委員会の調査では、SSNは人為的、自然の破壊や混乱によって引き起こされた予期できない不幸な出来事を人々が克服することができるようにするメカニズムとしている⁽¹²⁾。

また、ソーシャルセーフティネットは、健康保険や失業保険、年金制度などの社会保障制度を広義のセーフティネット、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を支給する制度を狭義のセーフティネットと捉えることができる⁽¹³⁾。

アジア通貨危機で大きな影響を受けた国々は、社会保障制度が十分に整備されていない途上国が多く、SSNプログラムは低所得者や貧困者など危機の影響を強く受けた社会的弱者を救済するための社会政策として実施された。したがって、SSNは危機的な状況からの緩和、救済のための対策であり、一時的貧困層とともに慢性的貧困層も受益者として含むことになるが、必ずしも中長期的な貧困削減プログラムと同義ではない。それは、提供するサービスの内容やターゲティングの手法などSSNプログラムのアプローチの仕方によっては、セーフティネットの網の目の大きさが異なり、慢性的貧困層の救済が十分できない場合があるからである。

2. SSNプログラムのアプローチ

SSNプログラムはサービス提供の仕方とターゲティングの手法により実施の仕方が異なる。サービス提供のモデルとして、政府がサービスの提供を行なう「伝統的な公的提供モデル」(traditional public delivery model)と、政府機関の他に民間やNGO、コミュニティ組織などがサービスの提供にかかわる「新しい私的提供モデル」(new private delivery model)に分類することができる。また、「伝統的な公的提供モデル」において、サービス提供のアプローチとして、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「地方資金選択アプローチ」(local finance choice approach)と中央政府がプログラムとプロジェクトの決定権を保持し、地方政府が中央政府の代理として実施を行なう「代理アプローチ」(principal agent approach)がある。一方、「新しい私的提供モデル」は、民間が生産したサービスを政府が提供する、民間がサービスの生産と提供を行なう、政府と民間がサービスの生産と提供において協力を行なう、という三つの形態に分けることができる⁽¹⁴⁾。

SSNプログラム実施の上で重要な側面の一つは受益者の選定、ターゲティングである。特に貧困者をSSNプログラムのターゲットとした場合、サービ

スを提供する貧困者を特定する必要がある。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三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、漏れや受益者になるための逆のインセンティブ⁽¹⁵⁾が発生する恐れがある。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、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。自己ターゲティングは汚職や官僚による操作がしにくい、非貧困者とともに、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、極貧困者が阻害される場合もある⁽¹⁶⁾。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。

ターゲティングはSSNサービス提供のためには重要であるが、コストも伴っている。受益者の確認、サービスの提供、モニタリングには行政コスト (administrative costs) がかかるとともに、行動抑制コスト (disincentive costs)、恥のコスト (stigma costs)、政治経済コスト (political economy costs) が伴っている。行動抑制コストは、逆インセンティブの影響でサービスによる利益を受ける資格を得るために労働時間を減らして所得レベルを資格ライン以下に落とすことによる経済的な損失である。恥のコストは、受益者が利益を受けることで尊厳を失うことや、受益者でない人から2級市民と見なされることを嫌い、プログラムの利益を受けることを拒否することによってプログラムの目的が達成できない場合に生じる。また、政治経済コストはプログラムへの政治的支持が失われた場合、貧困者が受益者に選定されていても、他のグループがプログラムに反対し実施を妨げることによって生じる⁽¹⁷⁾。

ソーシャルセーフティネットの提供において、サービス提供のモデル、アプローチ、ターゲティングの手法は、プログラムあるいは提供するサービスの内容によってさまざまな組み合わせをとることが多い。サービス提供のアプローチは、その国の行政制度のあり方により異なるが、中央集権的な国で行政が強い場合は、「伝統的な公的提供モデル」で「代理アプローチ」をとるのが現実的である。また、受益者のターゲティングに関しては、貧困者に関する十分な情報がある場合は個人ターゲティングが有効である。しかし、十分な情報を得ることは難しく、情報が不足している場合は指標ターゲティング、地域的にある程度貧困層の分布が特定できる場合は地域ターゲティングの採用が妥当であろう。公共事業による雇用促進プログラムなど提供するサービス、物品によっては自己ターゲティングにより非貧困者の参入を防ぐ手法が有効であり、行政コストも少ない。

3. インドネシアのSSNプログラムのアプローチ

インドネシアのSSNプログラムは、「伝統的な公的提供モデル」で政府によって提供され、中央政府によりプログラムの内容が決められ地方政府あるいは学校、保健所、コミュニティの単位が実施する「代理アプローチ」をとっているものが多い。プログラムによってはPDM-DKEのように「地方資金選択アプローチ」の要素を含み、コミュニティ組織に事業内容の計画を委ねているものもある。また、「新しい私的提供モデル」でNGOやコミュニティとの連携による実施や、NGO自身によるSSNプログラムの実施もなされている。代表的な例が国連開発計画（UNDP）のコミュニティ回復プログラム（Community Recovery Program: CRP）⁽¹⁸⁾である。また、アジア開発銀行は社会保護セクター融資でストリートチルドレンの救済支援をNGOと連携して実施している。日本も大使館の小規模無償資金協力によるNGOの直接支援の他に、1998年度から国際協力事業団（JICA）の開発福祉支援事業によって現地NGOにSSN支援のモデル事業の実施を委託し、コミュニティ開発や地域

保健、補助給食、小規模灌漑など6件のプロジェクトが実施された。

ターゲットイングの手法は県レベルまでは地域あるいは指標ターゲットイング、コミュニティレベルでは個人ターゲットイングあるいは自己ターゲットイングの組み合わせでなされている。特に、個人ターゲットイングにおいては家族計画調整庁（BKKBN）の貧困世帯データに基づいて実施されたが、後述するように情報の正確さの問題からミスタargettingの問題が指摘された。また、公共事業を通して雇用創出をはかる労働集約プログラムでは最低賃金よりもやや低い賃金を設定し、自己ターゲットイングの手法が採用された。一方、貧困者の特定に関して行政よりもコミュニティがいちばん情報をもっているとの観点から、プログラムの実施の過程でコミュニティ自身に貧困者の特定をゆだねるコミュニティターゲットイングの手法が重要視されるようになった。このようにSSNプログラムの提供するサービスに応じて異なるターゲットイングの手法が取り入れられた。

第3節 SSNプログラム実施の実態とその問題点

1. SSNプログラム実施における制度上の問題点

SSNプログラムは1998/99年度から開始されたが、緊急的な危機に対応するためプログラムの設計と実施が早急になされた。プログラムは国家開発企画庁（BAPPENAS）を中心に中央省庁により設計され、プログラムの実施を早めるとともに汚職による漏れを防ぐために資金の流れは地方政府を通さず、郵便局やインドネシア庶民銀行（BRI）などを通して受益者に資金を直接提供する形をとった。しかし、SSNプログラムの実施は限られた時間で早急に実施されたため、プログラムの実施にあたった地方政府、コミュニティ、ならびに受益者に対するプログラムの内容や運営方法などに関する広報普及活動（ソーシャライゼーション）が十分ではなかった。そのため、受益者の選定

が恣意的に行なわれ、村長など村の有力者が親戚縁者を受益者に選ぶなど、汚職や癒着、縁故主義（Korupsi, Kolusi dan Nepotisme＝汚職，共謀，身内びいき：KKN）等の機会主義的な行動が発生し、透明性や説明責任の確保に問題が生じた。また、プログラムの計画は中央で立案され、地方政府が実施する代理アプローチがとられたが、中央と地方の調整が十分でなかったことと、資金が直接住民に流される形をとったため、地方政府のプログラムに対するオーナーシップを低めることになった。また、中央政府内部の調整も十分ではなかったため、プログラムの設計と実施の準備のために時間がとられ、実際のプログラムの実施に遅れが生じる結果となった。

1998/99年度に実施された1年目のSSNプログラムでは広報や情報普及、実施におけるミスマネージメントなどの問題が生じたため、1999/2000年度のプログラムではいくつかの改善がなされ、効果的でなく問題の多かったプログラムの中止ならびに変更がなされている。SSNプログラム実施の制度上における改善点として、SSNプログラムの効果的な実施を保障するための安全装置（safeguard）の強化が行なわれた。これにより受益者やコミュニティに対するさまざまなメディアを通じた情報普及活動（ソーシャルゼーション）の強化、中央におけるSSNの情報クリアリングハウスの設置と州、県・市レベルにおけるSSN情報センターの設置、各プログラムにおける不服処理ユニットの設置、独立したコントロール・チームによるプログラムのモニタリング、プログラムの計画とモニタリングにNGOなど市民社会からの参加を促進するためのステークホルダーズ・フォーラム（Forum Lintas Pelaku：FLP）の設置¹⁹⁾などが実施された。

2 ターゲティングの問題点

SSNプログラムの受益者の選定は家族計画調整庁（BKKBN）の貧困世帯の統計を基に実施されたものが多い。BKKBNの貧困世帯のデータでは、宗教の実践ができる、1日2回食事をとれる、仕事や家庭、学校など異な

る服を持っている、床が土間である、医療へのアクセスができる、等の基準をどれか一つ満たせない世帯をPre-prosperous Family (Keluarga Pra-sejahtera : KPS) として貧困世帯としており、KPSがSSNプログラムの受益者とされた。しかし、貧困世帯への米の価格補助プログラムである特別市場操作では後にKPSの一つ上のランクに位置する世帯であるProsperous I Family (Keluarga Sejahtera I : KS I) ⁽²⁰⁾も貧困世帯として受益者に含まれるようになった。しかし、BKKBNのデータは貧困世帯の定義が質的な基準に基づいているとともに、データ収集方法に関する信頼性の問題が指摘されていた。しかし、貧困世帯に関する個別データはBKKBNのデータしか利用できなかったため、多くのプログラムでこのデータを利用して受益者のターゲティングや地域への資金配分が決定された。また、学校補助金の受取校の指定など、地域の選定においてBKKBNの貧困世帯数とともに、後進村対策補助金 (IDT) ⁽²¹⁾の指定村が地域ターゲティングの指標に使われた。特にBKKBNのデータによるターゲティングは、経済危機により新たに貧困となった世帯が疎外されるとともに、貧困ではない世帯が含まれるなど、貧困層の特定が十分ではなく、ミスターゲティングの事例が多く報告された。米価の特別市場操作などの受益者の選定において身分証明書 (KTP) の提示が必要になる場合があるが、都市部においては住民の流動性が高く、農村部から流入した住民など、KTPを所持していない場合があり、KTPを持っていない貧困者がプログラムから疎外されるという例が多く生じた。一方、労働集約プログラムでは賃金を最低賃金より低いレベルに設定して自己ターゲティングのアプローチで失業者および貧困層の雇用を促進しようとした。しかしプログラムの受益者は主に労働が可能な男性となり、女性、特に貧困世帯に多い女性が世帯主の世帯がカバーされないという結果になった。このため、2年目の1999/2000年度には女性を対象とした失業対策プログラム (PKPP) の実施がなされた。SSNプログラムの実施1年目においては、このようにターゲティングの正確さに多くの疑問が出されていた。

世銀が資金支援を行なって設置した独立モニタリング機関であるSMERU

表4 SSNプログラムの到達範囲 (1999年2月のSUSENASデータから推計)

プログラム	有資格の 受益者数	プログラムの到達範囲 (%)							
		貧困 世帯 (所得下 位20%)	非貧困世帯 (所得上位80%)					全体	貧困世 帯/非 貧困世 帯の率
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		
米の価格補助 (OPK)	50,385,444	52.64	46.24	41.71	35.76	24.33	36.90	40.09	0.70
雇 用 創 出	50,385,444	8.31	6.89	5.79	4.58	2.53	4.94	5.61	0.59
小学校奨学金	29,745,369	5.80	4.84	4.02	3.52	2.04	3.60	4.03	0.62
中学校奨学金	10,394,621	12.15	10.31	8.34	6.73	4.85	7.53	8.42	0.62
高校奨学金	6,430,146	5.40	5.06	3.32	3.04	1.96	3.32	3.71	0.62
保健サービス	27,567,138	10.60	7.24	6.30	4.52	3.09	5.28	6.33	0.50
栄 養	19,970,948	16.54	16.64	16.38	15.94	14.24	15.79	15.94	0.95

(出所) Sumarto, Sudarno and Asep Suryahadi, "Principles and Approaches to Targeting: With References to the Indonesian Social Safety Net Programs," SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, July 2001, Table 3 より作成。

(Social Monitoring and Early Response Unit) は、1999年2月の全国社会経済調査 (SUSENAS) のデータ⁽²²⁾に基づいてSSNプログラムのサービスを受けた世帯の所得階層分布を推計し貧困世帯がどの程度カバーされているかを推計している。表4のSMERUの推計によると、OPKは貧困世帯(所得下位20%)の52.6%をカバーしており、SSNプログラムのなかで最も高い数字となっている。しかし、OPKは非貧困世帯の36.9%もカバーしており、プログラムの到達範囲(Program Coverage)はより広がっている。一方、小学校の奨学金プログラムは貧困世帯への到達範囲は5.8%と低い数字となっている。また、保健サービスの貧困世帯への到達範囲は10.6%であるが、所得上位の世帯層になるにしたがって到達範囲は減少しているのに対して、栄養プログラムは、所得階層による到達範囲の変化が少なく、ターゲティングの悪さが指摘できる。

SSNプログラムの貧困世帯への到達率はOPKを除き全体的に低く、非貧困

表5 SSNプログラムのターゲティングのメカニズム

プログラム	ターゲティング	1998/99	1999/2000
特別市場操作 (OPK)	地域	なし	なし
	世帯	BKKBN 貧困世帯リスト	BKKBN 貧困世帯リストおよび柔軟な対応
PDM-DKE	地域	危機前のデータ	BAPPENAS の地域データによる更新
	世帯	地域の意思決定	地域の意思決定
労働集約プログラム	地域	なし、各省庁による	都市部、雇用状況に基づく
	世帯	弱い自己選択	自己選択
奨学金および 学校補助金	地域	就学に関する古いデータ	1998年に更新された貧困データ
	世帯	学校委員会が基準に基づいて選定	学校委員会が基準に基づいて選定
保健SSN (JPS-BK)	地域	BKKBNの貧困世帯の割合	1999年に更新されたBKKBN 貧困世帯の推計
	世帯	BKKBN 貧困世帯リスト	BKKBN 貧困世帯リストおよび柔軟な対応

(出所) Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi and Wenefrida Widyanti, "Designs and Implementation of the Indonesia Social Safety Net Programs: Evidence from the JPS Module in the 1999 SUSENAS," SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, March 2001, Table 2 より作成。

世帯への漏れもみられる。その要因として、表5のSSNプログラムのターゲティングのメカニズムに示されるように、ターゲティングの基礎となる最新の正確なデータが不足していたことが指摘できる。また、唯一の貧困世帯を特定しているデータであるBKKBNの貧困世帯のリストは質的な基準により貧困世帯を選定しており、所得レベルに基づく貧困世帯の選定ではなく、貧困世帯のデータの信頼性に疑問が示されていた。したがって、SUSENASの消費支出のデータに基づく所得貧困による貧困層と比較すると必ずしも一致せず、SMERUの推計にみられるように貧困世帯へのプログラムの到達率が低く推計されたと考えられる⁽²³⁾。このように、初年度(1998/99年度)のSSN

プログラムの実施においては、ターゲティングの問題が生じ、貧困層が十分カバーできない例や、非貧困層にも利益が流れる例が多くみられた。このため、1999/2000年度のプログラムではターゲティング手法の改善などプログラムの実施における改善がなされた。表5は、SSNプログラムの1年目と2年目におけるターゲティングのメカニズムの変化を示している。

2年目のプログラムでは受益者のターゲティングに関して、ミスターゲティングを防ぐためにプログラムごとに明確なガイドラインと選定基準を策定し、地方政府、コミュニティ、受益者への情報普及を行なった。また、県・市レベル、郡、村落あるいは学校レベルに委員会を設置し、BKKBNのデータだけでなくコミュニティ自身によって受益者である貧困世帯の選定をするなどコミュニティによるターゲティングを採用し、プログラム実施の意思決定におけるある程度の柔軟性をもたせるようになった。

例えば、貧困世帯への米価格補助プログラムである特別市場操作（OPK）はミスターゲティングの問題に対処するために、BKKBNのデータによる貧困世帯の他に都市部で身分証明書（KTP）を持たない貧困世帯も対象に含め、村落会議でリストを公開するなどコミュニティレベルでのターゲティングに柔軟性をもたせられた⁽²⁴⁾。

教育分野における奨学金と学校補助金のプログラムは中央レベルで作成されたガイドラインを基に、県や郡、学校レベルの委員会が奨学金の需給対象となる生徒の選定、学校補助金の運営などに大きな役割を果たしている。保健分野におけるSSNプログラムでは貧困世帯への無料保健カードの配布、保健所と助産婦に対する補助金の直接供与を通じた母子保健サービスの強化、ポシアンドゥ・小学校における補助給食プログラムなどを実施しているが、実施主体は保健所や助産婦となっており、受益者の選定やサービスの提供に中心的な役割を果たしている。これらのプログラムは中央で運営のガイドラインを決める「代理アプローチ」をとっているが、エージェントとなる実施主体に意思決定における柔軟性を与えている。

3. コミュニティによるターゲティングの制度的分析

SSNプログラムは2年目において受益者のターゲティングにコミュニティ組織を活用するようになった。しかし、コミュニティによるターゲティングでは、コミュニティがもつ制度や社会・文化的な特徴がターゲティングの精度に影響を与えることになる。ここではコミュニティによるターゲティングを制度的視点から分析を行なうこととする。

SSNプログラムの実施において、貧困者に関する正確な情報の不足、あるいは身分証明書を必要とするなどのプログラムのデザインにより、ミスタージェティングの問題が発生した。正確な受益者の選定を実施するためには、正確な情報を入手することが必要になる。しかし、政府は貧困者に関する正確な情報をもっていない。また、貧困者に関する正確な情報を得ようとすると非常に大きな行政費用と取引費用を負担しなければならない。したがって、SSNプログラムの実施においては、貧困者の特定を貧困者に関する情報をもっているコミュニティに委ねる方法をとった。このようなコミュニティによる自己ターゲティングを活用し、コミュニティごとに貧困者を特定することにより取引費用の分散と低減をはかっている。

教育ならびに保健分野のSSNプログラムの実施においては、学校レベル、村落レベルに委員会が設置され受益者の選定が行なわれた。選定が比較的うまくなされているところでは、選定基準として中央で定めたガイドラインとともに、これらの委員会が地域の特性に応じて独自の選定基準を盛り込んでコミュニティの参加の下に選定を行なっている場合が多い。例えば奨学金の受給者の選定においては、校長、教師、親の代表（BP3）、などをメンバーとする委員会が貧困家庭の生徒を選んでいるが、BKKBNなどの既存のデータとともに家庭訪問を行なって生徒の家庭の経済状態を確認している例がある⁽²⁵⁾。また、無料保健カードの提供においては、村長、助産婦、村落保健ボランティア、BKKBNボランティア、インフォーマルリーダーなどを含む村

落保健委員会が独自の基準を含めながら貧困世帯の選定と定期的な改定を行っている例がみられる⁽²⁶⁾。このような中央からのガイドラインに従った受益者の選定の仕方とともに、コミュニティレベルの委員会が受益者の選定過程に独自の基準とコミュニティの参加を得ながら選定を実施する制度を確立している地域では、透明性の確保とターゲティングの精度の向上をもたらしている。

このように村落コミュニティにおいては、その成員の社会・経済状況をよく把握しているコミュニティ自身が情報をもっており、外部者にとっては情報の非対称性により貧困層を特定する取引費用（主に情報費用）が高くなる。特に学校の先生やコミュニティリーダー、助産婦などは住民との距離が近くコミュニティの住民に関する多くの情報を持っている。したがってSSNプログラムにおいて学校の先生や助産婦などが学校や村落レベルの委員会で主導的な役割を果たしている場合、プログラムの効果的な実施、ターゲティングが期待できる。

しかし、その一方で、他の地域では受益者のターゲティングをめぐるコミュニティ内部の不和やミスターゲティングの例も多く報告されている。ターゲティングにおける機会主義的な行動として、情報普及の不足から生じる情報の非対称性を利用したコミュニティリーダーの機会主義的な行動がある。例えばプログラムの情報がコミュニティに十分普及していない場合、情報の入りやすい村の有力者がその親族や知人を受益者に選定する場合がある。また、コミュニティにおける社会的・政治的な圧力がコミュニティによるターゲティングを機能させなくする場合もある。SSNプログラムによって提供されるサービスの資源が限られている場合、サービスを必要とする貧困者の需要が供給を上回る場合がある。このような場合、コミュニティによっては必要とする貧困者に資源を平等に配分するという社会的な圧力が生じる。例えばOPKによる米の価格補助においては、毎月1世帯当たり20キログラムの米を1キログラム当たり1000ルピアで購入できるが、必要とする貧困世帯に平等に配分するために1世帯当たり15キログラムなどと購入量が少なく配給さ

れるという事例がみられる。SMERUの報告によると受益者の選定においてBKKBNの貧困世帯リストが基礎になるが、実際は村長の裁量の幅がかなり大きく、村落ごとに米の配給の仕方が異なっている点が指摘されている⁽²⁷⁾。例えば、村落においては貧困者と非貧困者の差が少なく、BKKBNの貧困世帯のリストに入っていないなくてもコミュニティの成員からは貧困と見なされている世帯が多い場合、米の配給がより広範囲の世帯に行なわれる傾向がある。また、OPKは米の価格補助であり、貧困世帯は米を買わなければならないが、極貧困世帯は20キログラム分の米を買うことができない場合がある。この場合、残った米は他の世帯に販売されることになる。また、村長の裁量が大きいため、村長の権力基盤の強弱によって米の配給の仕方が異なる場合もある。若くて権力基盤の弱い村長の場合、村落住民の社会的・政治的な圧力に屈して米の配給を広い範囲で公平に行なう傾向がみられる。一方、権力基盤の強い村長の場合、社会的な圧力が弱く、貧困世帯のみに米の配給を行なう決定がしやすい。

また、奨学金の配分においても、1人当たりの奨学金の額を減らして受益者に選定されていないが奨学金を必要としている生徒に配分する等の事例も多くみられる。SSNサービスの供給に対して需要が大きいため生じる問題ではあるが、ターゲティングに関する明確な基準の設定や受益者の選定における透明性の確保がコミュニティの社会的な圧力に対処するために必要となる。

PDM-DKEは世銀の郡開発プロジェクト（Kecamatan Development Project: KDP）⁽²⁸⁾を基にデザインされ、受益者の選択はコミュニティに委ねられ、村落の村落保全委員会（Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa : LKMD）によって受益者とプロジェクトの選定がなされた。インドネシア政府は1994年から3年間、後進村対策補助金（IDT）を後進村と認定された村に供与し、住民グループの経済活動を支援し回転基金として運用するプログラムを実施したが、資金の返済率は低く、回転基金として回転していない場合が多い。PDM-DKEもコミュニティに直接資金を供与して経済活動の促進をはかったが、受益者から資金が返済され回転基金としてまわっていない例が多い。そ

の原因は住民が行なった事業が失敗して返済できない点もあるが、住民の間に政府によるトップダウンの貧困対策プロジェクトにおける政府からの補助金は返済する必要がないという認識が広がっていた点にある⁽²⁹⁾。その一方、PDM-DKEによる経済活動に対する資金の返済の義務に関しては明確に示されておらず、また、コミュニティにおいても返済を怠ったときに制裁が欠如しており、取立てを行なう人がいないなど、モニタリングのシステムに問題があった。したがって、モラルハザードが広がり、資金の返済率が低く回転基金として利用されないという結果が多くなった。しかし、一部のコミュニティでは村落会議で貸し付けた資金に月1.5%の利子をつけ、取立てを行なう人に0.5%、コミュニティ組織に0.5%、回転基金に0.5%を配分し、取立てを行なう人にインセンティブをもたせている例もある⁽³⁰⁾。

このようにSSNプログラムの実施において受益者の選定やプログラムの運営管理などの状況は地域によってさまざまな様相をみせている。地方政府やコミュニティがプログラムの実施主体となっているため、地方政府の行政能力とともにコミュニティの文化的、社会的、政治的な環境がSSNプログラムの実施においても影響を及ぼしているといえる。また、村落における村長の指導力および権力基盤の強弱に応じて村落内外の社会的・政治的な圧力に対応する能力に差が生じている。このように、SSNプログラムで実施されたコミュニティターゲティングなどの制度的な仕組みは、コミュニティの指導者の質ならびにコミュニティの社会的・文化的な特徴によってその制度的な仕組みの働きが影響され、地域的にプログラム実施状況における格差が生じるという結果をまねいた。

第4節 SSNプログラムの実施で学んだもの

—— SSN援助の影響と今後のプログラムへの示唆 ——

SSNプログラムにより貧困層に対する米の価格補助、教育や保健へのアク

セスの確保、労働集約プログラムによる雇用創出、などが実施されたが、これらのプログラムが失業や貧困の緩和など危機の影響をどの程度緩和したか、その効果を特定するのは難しい。しかし、少なくともSSNプログラムは通貨危機の影響により懸念されていたように社会的弱者の状況がさらに悪化することを防ぐことに貢献している。

例えば、教育に関する奨学金のプログラムに関しては、小学校および中学校の就学率が1997/98年のレベルと比較して1998/99年はそれぞれ0%、0.78%、1999/2000年は0.84%、0.72%とそれぞれわずかながら増加しており、危機の影響による懸念された就学率の低下はみられておらず、奨学金がある程度貢献したものと報告されている。また、ジャワ・バリ地域とその他の地域を比較すると、中学校の就学率がジャワ・バリ地域では1998/99年が-2.19%、1999/2000年が-2.13%と減少しているのに対して、他の地域ではそれぞれ1.02%、2.21%の増加がみられ、危機の影響がジャワの都市部に現れていたことを裏づけることができる。また、同時期に高校の就学率が3.71%、5.21%と増加しており、雇用機会が少ないことがドロップアウトを防いだ可能性がある点も指摘されている⁽³¹⁾。また、インドネシアの多くの家庭で教育の重要性が認識されるようになっており、コミュニティの助け合いというインフォーマルなセーフティネットによって小学校や中学校からのドロップアウトが防がれた点もある。世銀によると奨学金と学校補助金のプログラムは少なくとも初等・中等教育を危機前の水準に維持することに貢献したとしている⁽³²⁾。

一方、SSNプログラムは通貨危機の影響を受けてインドネシア社会が民主化、改革の変化の転換期のある時期に実施され、プログラムの実施の側面においていくつかの新しい要素が組み込まれてきた。それは、プログラムの透明性や説明責任、NGOや市民社会、コミュニティの参加の確保というグッドガバナンスの要素であった。改革、民主化、開発のパラダイムの転換という変革の追い風を受けて、SSNプログラムは中央政府、地方政府、NGO、コミュニティの多くのアクターの間でこれらのグッドガバナンスに必要な

る要素を学習するプロセスとなった。そのなかで国際機関をはじめとするドナーの援助はSSNプログラムの実施の過程においてグッドガバナンスの促進を支援するという重要な役割を果たしている。

1. SSNプログラムに対する援助の役割

インドネシアのSSNプログラムの実施においてドナーの支援が重要な役割を果たしている。世銀は奨学金や学校補助金などの教育に関するSSNプログラムに1億9380万ドルの融資を行なうとともに、アジア開発銀行は教育ならびに保健のSSNプログラムを社会保護セクター開発プログラム融資（3億290万ドル）ならびに保健栄養セクター開発ローン（3億ドル）を通して支援している。

また、世銀はSSNプログラムを支援するためのプログラム融資（財政支援）として6億ドルのSSN調整借款（SSNAL）⁽³³⁾を1999年5月に承認した。SSN調整借款は99年12月31日に終了する予定であったが、2000年6月まで延長され、1回目の支払条件が満たされた2000年1月に3億ドルの貸付実行がなされた。世銀はSSN調整借款のなかでSSNプログラムの支援、改善を行っており、融資の条件（コンディショナリティ）として、SSNプログラムの安全装置（safeguard）を整備することを求め、(1)プログラムの調整・管理機関の整備、(2)成果と報告に関する独立したモニタリング、(3)プログラムの情報を草の根レベルに普及する、(4)不服処理メカニズムの整備、(5)モニタリングや評価に対する市民社会の参加、などを求めた。また、ターゲティング手法の改善などプログラムデザインの改善も条件とされた。これらのメカニズムは、SSNプログラム実施2年目になりインドネシア政府により設置されるようになった。SSN調整借款は2000年12月まで融資期間の延長がなされたが、2回目の貸付実行の条件として必要とされた条件のうち、不服処理に関する報告の活用やプログラムのモニタリング報告、市民社会組織との協議メカニズムと参加、などの条件が融資期間中に満たすことが難しいと判断され、2回目

の貸付実行がなされないまま終了した。

世銀はSSN調整借款終了時にその実施における教訓として以下の点を指摘している。ターゲットや成果に基づく指標の活用や、地方への予算配分の広報などの新しく導入された手続きがプログラムの成果や透明性を確保した点、今後このような新しいプロセスを制度化していく必要がある点、政府と市民社会組織がいかに効果的に協力していけるかが問題解決の重要な要素となる点、SSNプログラムの改善から学んだ経験が今後の長期的な貧困対策戦略の策定のための重要な貢献となった点である。

また、ドナーの支援が影響を及ぼしたもう一つの側面として、ドナーによる経済危機のインパクトのモニタリング、貧困世帯に関する統計情報の収集、SSNプログラムのモニタリングと評価がある。

経済危機の影響に対してどのように対応するかという政策を立案する場合、経済危機が貧困層にどのような影響を与えたか、どのような世帯がどのくらい貧困ライン以下になったか、などに関する情報が必要となる。しかし、これらの情報は既存の統計資料あるいは統計情報収集のメカニズムから得ることが困難であった。そのため、多くのドナーが経済危機の社会的影響に関する調査を行なった。例えば世銀は中央統計庁（BPS）を支援して経済危機の影響を全国の郡（Kecamatan）において調査し、危機の影響は一様ではなく、ジャワ島ならびに都市部に大きな影響を与えたという結果を報告している。また、UNICEFは100カ村のサンプル調査をBPSと協力して実施し危機の影響のモニタリングを行なった。さらに世銀が中心になって独立したモニタリング調査機関としてSMERUを設置し、経済危機の影響やSSNプログラムのモニタリングと評価を行なった。一方、アジア開発銀行は教育と保健に関するSSNプログラムに関する独立モニタリング機関として、CIMU（Central Independent Monitoring Unit）を設置し、資金の流れやターゲットなどSSNプログラムの実施状況のモニタリングを行なっている。これらの情報はSSNプログラムの実施機関にフィードバックされ、プログラムの改善などの参考資料として利用された。このようにSSNプログラムの実施におい

では、プログラムの設計とターゲティングの精度を高めるために社会的な指標に関するタイムリーな情報が必要であり、情報の収集分析、プログラムのモニタリングを行なう仕組みを整備することが必要である。

2. コミュニティ組織の活用とグッドガバナンスの学習プロセス

SSNプログラムは1998/99年から実施され、その経験を基に2年目のプログラムの改善がなされているが、その過程においてドナーからの支援、援助のコンディショナリティなどがプログラムの改善を促進した。特にプログラムの実施において、透明性と説明責任の確保、コミュニティ組織・NGOなどの市民社会組織の参加促進、コミュニティに直接資金を提供する仕組み、などの制度化が試みられている。

このような仕組みは、世銀の融資によって1998年から実施された郡開発プロジェクト（KDP）においてSSNプログラムの実施に先んじて取り入れられた。それは、村落レベルでコミュニティ自身が事業計画（経済活動あるいはインフラ建設）を立案し、これらの計画を郡の開発会議で選定しブロックグラントにより直接コミュニティ組織に資金を提供して事業の実施を行ない、その過程でファシリテーターがコミュニティの活動を支援するというメカニズムである。

インドネシア政府がSSNプログラムの一つとして実施したPDM-DKEでもKDPに似た仕組みが取り入れられた。プログラムは県のマネージメントコンサルタントとともに郡ファシリテーターにおいて村落レベルの事業計画の立案を支援している。また、郡ファシリテーターの雇用や、モニタリングの実施においてNGOとの連携も重視されている。事業実施の資金も直接住民グループに供与される仕組みがとられている。PDM-DKEはコミュニティにセーフティネットの受益者とニーズに基づいた事業の実施を委ねようとしたものである。しかし、プロジェクトの選択は郡レベルでの競争ではなく、村落において村長や村落保全委員会などによって形成され県開発企画庁

(BAPPEDA)で決定される構造になっており、透明性を確保する仕組みが十分ではない側面があった。

郡開発プロジェクトやPDM-DKEはコミュニティ基金⁽³⁴⁾の形態をとっており、中南米諸国において構造調整による貧困層など社会的弱者への影響を緩和するために設置された社会基金 (Social Fund) の形態がベースになっている。特に住民に直接資金を供与する点や、地方分権的な事業実施の形態、ならびにNGOなどの市民社会組織の参加などの要素が反映されている。プログラムの実施においては、説明責任、透明性、ステークホルダーの参加が重要な要素とされており、プログラムの実施を通じてグッドガバナンスの確立を促進していくことが重視されている。

SSNプログラムの実施は政府とNGOの連携・協力関係を促進する契機となった。世銀はSSN調整借款においてNGO・メディアによるプログラムのモニタリングを融資の条件とした。また、郡開発プロジェクト (KDP) の実施においてNGO経験者を郡ファシリテーターとして採用する等、NGOとの連携を進めている。インドネシア政府が実施したPDM-DKEにおいてもNGOの人材を郡ファシリテーターとして雇用し、NGOと連携してコミュニティレベルでの計画づくりを支援することが含まれた。一方、UNDPのCRPや世界食糧計画 (WFP) が都市スラムを対象として食糧調達庁 (BULOG) と協力し、NGOに食糧配給を委託した自助による特別市場操作 (OPSM-WFP) では、NGOを通してSSNプログラムの実施を行なっている。

このようなコミュニティへの直接の支援、NGOを通じた支援、NGOによるプログラムのモニタリングがSSNの実施を通して行なわれた背景には、インドネシアの政府・行政制度の信頼性が失われていたことが指摘できる。KKNに代表される政府の汚職体質のために、ドナーから行政の不透明性、汚職により資金が最終受益者に到達せずに途中で漏れてしまう懸念が示され、住民からも政府のサービスに対する信頼が失われていた。一方、スハルト以後の民主化、改革の流れのなかで、NGOの活動は活発化しており、多くのNGOが開発やSSN関連の活動を行なっていた。

SSNプログラムの実施においてNGOや市民社会組織、コミュニティの参加が促進され、県や郡、学校、村落レベルでSSNプログラムに関係する各種の委員会が設置された。これらの委員会には行政や議会、NGO、コミュニティの代表、インフォーマルリーダーなどのステークホルダーが参加し、SSNプログラムの資金の配分や受益者の選定などが中央で定められたプログラムの基準とともに、その地域の特性に合わせた基準を提案して決定された。このようなステークホルダーのフォーラム（FLP）は、これまで行政やNGO、コミュニティなどの異なるステークホルダーが一堂に会して議論する機会が少なかったインドネシアにおいては、民主主義の訓練になるとともに、情報の共有によりプログラムの透明性を高め、グッドガバナンスを確立していくための学習のプロセスになったといえることができる。

3. SSNプログラムから得られた経験と中・長期的な貧困削減プログラムへの示唆

SSNプログラムの実施はインドネシアの中央政府、地方政府、NGO、コミュニティにおいて貧困対策、民主化やグッドガバナンスに関して有用な経験をもたらした。受益者のターゲティングに関しては貧困世帯や社会指標データの整備の必要性を認識するとともに、コミュニティ組織を活用したターゲティングの手法を取り入れた。プログラムの実施においては受益者に資金を直接提供する仕組み、明確なガイドラインと実施における柔軟性のバランスの必要性、NGOやコミュニティなどステークホルダーの参加によりプログラムの透明性と説明責任を確保する仕組みなど、今後ソーシャルセーフティネットを改善強化していく上で重要な経験を得ている。これらの経験は短期的なソーシャルセーフティネットから長期的なソーシャルセーフティネットとしての社会保障制度の強化や慢性的な貧困層に対する貧困削減プログラムの作成・実施においても活用することができる。

インドネシアは通貨危機から回復の兆しをみせており、通貨危機に対応す

る緊急的なSSNプログラムの多くは2000年度で終了した。教育および保健・社会福祉分野のプログラムは2002年まで継続されており、米の価格補助プログラムであるOPKは貧困対策のプログラムとして継続して実施されている。このようななかでインドネシア政府は短期的なSSNプログラムから中長期的な持続可能な貧困削減プログラムへの移行を計画している。2000年11月に成立した国家開発計画（PROPENAS）法（2000年法律第25号）においても貧困削減は重要な政策課題の一つとして掲げられ、2000年から2004年の5年間に短期的な一時的な貧困とともに構造的な貧困の削減に取り組もうとしている。インドネシア政府はSSNプログラムの実施のなかで得られた経験を中長期的な貧困削減プログラムのなかに取り入れていく方針を示している。特に、(1)汚職の機会を避けるための資金を直接受益者に提供する仕組み、(2)NGOなど市民社会組織の計画・実施・モニタリングへの関与、(3)自己選択のメカニズムを機能させるために受益者の選択など地方政府やコミュニティ組織による実施とその能力の重要性等が有用な経験として指摘されている⁽³⁵⁾。

SSNプログラム実施の経験に基づきインドネシア政府は2000年10月に東京で開催されたCGIにおいて貧困削減のための政策分野として、(1)貧困者のための経済的な機会の促進、(2)エンパワーメントの促進、(3)社会保障の強化、の三つをあげ、表6に示された貧困削減戦略を提示した。

インドネシア政府は2001年1月から地方行政法（1999年法律22号）と中央地方政府財政均衡法（99年法律25号）に基づき地方自治・地方分権化の本格的な実施を行っており、地方政府、特に県・市政府がセーフティネット提供においてNGOやコミュニティの参加を促進しながら主体的な役割を担うことが期待されている。しかし、地方財政は公務員の給料など経常経費が大きな割合を占め、開発予算の不足が指摘されている。また、県・市に11のセクターの主要な権限が委譲されたが、地方政府の行政能力の不足や財政不足による公共サービス提供の質の低下や、貧困対策に対する政策優先度の低下などの危惧が出されている。したがってソーシャルセーフティネットの整備のためには、中央政府による社会保障制度の強化・拡充や貧困対策の役割が

表6 インドネシア政府の貧困削減戦略

1. 貧困者のための経済的な機会の促進	
(1) 高い持続的な成長の実現	・経済回復のための10プログラムの実施を通して健全なマクロ・ミクロ経済政策による中期的な高い経済成長の実現。
(2) 地方のガバナンスの強化	・地方分権化実施により政府を人々に近づけ、地方政府の機能を強化し、NGO・民間・住民との協力により透明性と説明責任を高める。
(3) 主要公共サービスの効果的な提供	・教育の質向上および就学率の維持とドロップアウトの防止、低所得世帯の最適な保健・栄養状況の達成、貧困世帯の教育・保健サービスへのアクセス向上、コミュニティの公共サービス提供への参加の促進。
(4) コミュニティインフラの整備	・都市および農村貧困地域でのコミュニティ自身による道路、橋、給水、灌漑、電化などのインフラ整備の計画、実施、維持管理の促進。
2. エンパワーメントの促進	
(1) コミュニティ組織の強化	・コミュニティの自助組織・農民組織・信用組合・協同組合等の組織の強化と育成、ネットワークの強化、意思決定への女性の参加促進。
(2) 持続的な村落開発の促進	・農村工業化とアグロビジネスの促進による農村部の所得向上、都市と農村の連関、地域経済の強化による村落における資本蓄積の促進。
(3) 中小企業の活性化	・公平な住民の福祉と地域開発には中小企業の強化が重要であり、中小企業のビジネス環境、制度的支援、能力と質の向上を強化する。
3. 社会保障の強化	
(1) 社会保障の活性化	・コミュニティ組織や家庭によるインフォーマルな社会保障の強化と公的な社会保障メカニズムの整備。
(2) 遠隔地における開発の促進	・東部地域などの遠隔地、資源が少なく経済的な機会の限られた貧困地域における貧困対策・地域開発の特別プログラムの実施。

(出所) Government of Indonesia, "Poverty Reduction Strategy in Indonesia," paper for CGI, Tokyo, October 2000 より作成。

依然として求められている。中央政府は貧困対策のために用途の指定された特別交付金 (DAK) の活用を考えているが、その仕組みに関してはまだ検討の途中にある。

おわりに

アジア通貨危機はインドネシアの経済と社会に大きな影響を及ぼし、ソーシャルセーフティネットの必要性を再認識させた。危機がもたらした失業と貧困の増加に対処するためにはインフォーマルなセーフティネットでは対応しきれず、政府による公的なセーフティネットの提供が必要であった。また、セーフティネットの提供は社会不安の緩和のために政治的にも必要であった。このようななかで実施されたSSNプログラムの実施過程は、短期間に危機に対応するために、試行錯誤のプロセスとなった。同時にそれはプログラムのデザイン、受益者のターゲティングの手法、透明性と説明責任の確保、NGOやコミュニティ組織の参加など、今後の貧困削減や社会開発政策、グッドガバナンスの促進に関する学習のプロセスにもなったといえることができる。

インドネシアで実施されたSSNプログラムは食糧保障、教育、保健、雇用の四つの分野でのサービスの提供を行ない、通貨危機が社会的弱者にもたらした影響に対する短期的な対応策として、危機の影響を緩和し、事態がさらに悪化することを防ぐことに貢献したといえる。セーフティネットの網の目は一時的に貧困に陥った層の救済や貧困状況のさらなる悪化を防ぐ役目を果たしたであろう。しかし、貧困削減として慢性的な貧困層の引上げを行なうにはセーフティネットの網の目は大きく、今後は持続的な貧困削減プログラムの整備が必要である。SSNプログラムの実施において、コミュニティ組織の活用と直接資金を提供する仕組み、実施ガイドラインの整備と情報普及の重要性、受益者のターゲティングの手法、NGOとの連携などの経験と教訓は、今後の貧困削減・社会開発政策の立案と実施において重要な経験として活用することができよう。

一方、インドネシアは2001年1月から県・市を中心とした地方分権化を本格的に実施し、今後は地方政府がソーシャルセーフティネットのサービス提

供、貧困削減プログラムに重要な役割を果たすことになる。中央政府による社会保障制度の拡充、貧困対策プログラムやファシリテーションとともに、地方政府がコミュニティやNGOを巻き込んでSSNの提供や貧困削減プログラムを実施していかなければならない。そのためには、地方政府やコミュニティ組織のキャパシティビルディングを行なっていくことが重要な課題である。

SSNプログラムの実施の経験がもたらしたもう一つの大きなインパクトはグッドガバナンスの促進である。SSNプログラムは経済危機への対応とともに政治的民主化、地方分権化が同時に進行した時期に実施されており、その当時の政治状況、社会状況がその実施に大きな影響を与えた。例えば、スハルト政権時代に蔓延していた汚職（KKN）を避けるためにSSNプログラムでは既存の行政システムをバイパスして直接資金を末端の受益者に供与する仕組みがとられた。また、プログラムの透明性と説明責任を確保するための県レベル、郡レベル、村落レベルでのプログラムに関連した委員会の設置や、NGOによるプログラムの計画実施、モニタリングへの参加、インフォーマルリーダーやNGOなどを含むマルチステークホルダーによる委員会の設置、受益者の選定過程におけるコミュニティの参加が促進された。SSNプログラムで実施された情報の共有と普及、ステークホルダーの参加を促進する仕組みはプログラムの透明性と説明責任を高めることが目的であった。このような仕組みの導入においては、世銀やアジア開発銀行などの援助機関がプロジェクトの設計や融資の条件に組み入れるなど、強い影響力を及ぼしている。グッドガバナンスの促進は援助の効果、効率を高めるために援助機関にとっても必要であるが、インドネシアは民主化、改革の転換期にあり、そのための絶好の好機となり、各ドナーはグッドガバナンスの要素をSSNプログラム実施の過程で積極的に取り入れている。また、その過程にかかわった中央政府や地方政府、NGOやコミュニティ組織にとっては社会的な対話のプロセス、民主主義の経験、開発の考え方の変化などグッドガバナンスを形成するための学習プロセスとなった。世銀やアジア開発銀行、国連開発計画などの

国際機関がSSNプログラムのなかでグッドガバナンスの促進に積極的な取り組みを行なっているが、民主化や改革、新しい制度の設計が求められる転換期におかれていたインドネシアのように、グッドガバナンス等の新しい考え方、制度が受け入れやすい環境にある場合、日本も積極的に新しい制度や考え方の導入を促進する援助を行なうことが、より効果的な援助の実施につながるのではないだろうか。

注 本稿は筆者の個人的見解に基づいており、筆者の所属する組織の意見を代表するものではない。

SUSENASは中央統計庁（BPS）が実施する全国社会経済調査で、全国で20万世帯を対象に基礎的な世帯の特徴を把握する世帯調査（Core SUSENAS）を毎年実施している。また、3年ごとに6万5000世帯を対象に詳細な消費支出に関する世帯調査（Module SUSENAS）を実施している。

World Bank, “The Social Impact of the Crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan Survey,” December 1998.

ILO, “Indonesia: Strategy for Employment-Led Recovery and Reconstruction,” Report of the Employment Strategy Mission 26 April-7 May 1999, Main Report, October 1999.

アジア通貨危機では韓国とタイがインドネシアと同様にIMFによる調整プログラムの実施を受け入れた。これらの国でも失業者の増加に対処するために、公共事業による雇用創出プログラムや、職業訓練の拡充が実施された。また、タイではインドネシアと同様に貧困層向けの保健カード、奨学金、学校給食の拡充や、コミュニティにおけるプログラムの支援など、教育・保健へのアクセスの確保と社会基金をとおした貧困層の増加に対処するプログラムが実施された。このようにアジア通貨危機の影響を強く受けた国々では失業者ならびに貧困層の増加に対応するためにソーシャルセーフティネットの強化がなされた。

インドネシア語では、Jaring Pengaman Social（JPS）とされている。

インドネシアの会計年度は1999/2000年度までは4月～3月であったが、2000年度から1月～12月に変更された。したがって1999/2000年度予算は9カ月予算であった。

米の市場価格は地域によって差があるが、BPSの統計によると、ジャカルタでは1キログラム当たりの米の価格は1997年が1284ルピア、98年が2552ルピア、99年が3095ルピア、2000年が2778ルピアと推移している。中部ジャワ州のスマ

ランでは、97年が981ルピア、98年が2202ルピア、99年が2734ルピア、2000年が2219ルピアと推移している。

村落レベルの保健ポストで、保健ボランティアにより運営され、通常月1回母子保健の活動を行なっている。

BPSによると、ルピアの平均為替レートは1997年12月が1ドル=5700ルピア（1円=43.00ルピア）、98年12月が1ドル=8100ルピア（1円=70.67ルピア）、99年12月が1ドル=7162ルピア（1円=71.20ルピア）、2000年12月が1ドル=9385ルピア（1円=84.00ルピア）と推移している。

Subbarao K., Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezenenari, Carol Graham, and Alan Thompson, *Safety Net Programs and Poverty Reduction Lessons from Cross-Country Experiences*, World Bank, 1977, pp.2-3.

BAPPENAS-UNESCAP, *Proceedings of Workshop on Social Safety Net in Indonesia: Past and Future*, Jakarta, February 6-7, 2001.

橋本俊詔『セーフティネットの経済学』日本経済新聞社、2000年、21-22ページ。橋本は、セーフティネットは発生した不幸な事象に対して、その損失を最小にする制度の準備であるとしている。セーフティネットの存在は人の行動が積極的になるという良い効果が期待できるが、副次的効果としてモラルハザードを起こして期待される正の効果を上回る負の効果が発生する可能性も秘めている。

Subbarao, et al., *Safety Net Programs and...*, pp.93-97.

サービスを得るための受益者資格（例えば土地所有や耐久消費財等の資産所有等）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に所得を低下させたり、所得向上の努力を行なわないなどの逆のインセンティブが働く場合がある。

Subbarao, et al., *Safety Net Programs and...*, pp.20-21.

Sumarto, Sudarno and Asep Surahadi, "Principles and Approaches to Targeting: With Reference to the Indonesian Social Safety Net Programs," SMERU Working Paper, July 2001, p.4.

CRPは各国からのUNDPへの資金援助を信託基金としてNGOから提出されたSSNプロジェクトを政府とNGO代表者からなる理事会で審査し、NGOのSSN提供の活動に対して資金援助を行なっている。

中央と各県・市レベルに設置しており、230の県・市が設置のための地方政府令を制定した。しかし、フォーラムの設置が必ずしもステークホルダーの意思決定への参加を保障するものではない。

BKKBNは、①宗教の実践ができる、②少なくとも週1回肉を消費できる、③少なくとも毎年1着服を新調できる、④1人当たりの家の面積が8平方メー

トル以上, ⑤少なくとも15歳以上の家族が定職をもっている, ⑥10~60歳の家族全員が読書ができる, ⑦2人以上の子供をもち, 妊娠可能な場合家族計画を実施している, ⑧宗教知識の向上ができる, ⑨所得の一部を貯蓄できる, ⑩1日1回家族全員で食事ができる, ⑪コミュニティ活動に参加できる, ⑫少なくとも6カ月に1回家の外で娯楽活動を行なうことができる, ⑬新聞, ラジオ, テレビ, 雑誌等にアクセスできる, ⑭地域の交通手段を利用できる, 等の基準をどれか一つ満たすことができない世帯をProsperous I (KS I: Keluarga Sejahtera I) に分類し, KPSとともに, KS Iも貧困世帯としている。

後進村対策補助金 (Inpres Desa Tertinggal : IDT) は1994年から96年にかけて実施された貧困対策プログラムで, 貧困村あるいは後進村として指定された村落 (全村落の3分の1にあたる約2万村) に, 毎年1村当たり2000万ルピアから6000万ルピアを補助金として供与し, 貧困層がグループを形成して実施する経済活動の支援が行なわれた。資金は住民グループに回転基金として供与された。

1999年2月のSUSENASではSSNに関する調査モジュールが実施された。SMERUは99年2月のSUSENASのデータを基に所得階層を五つに分類し, SSNプログラムがどの階層をどうカバーしたかを推計している。

SSNプログラムの実施において, プログラムの設計と地方での実施準備のために実際の実施が遅れたことを考慮すると, 1999年2月の時点で調査されたSUSENASのSSNに関するモジュールの調査結果では貧困層へのプログラムの到達率が低く示された可能性もある。

米倉 等「経済危機下のインドネシア農業政策」(山本裕美編『現代アジアの農業政策』アジア経済研究所, 2000年)。

Supriadi 2000 の調査によると, 奨学金受給者の選定をうまく実施している学校は, 校長の指導力が高く学校委員会の運営の透明性が確保されている。また, 子供の家庭の経済状況を確認するために先生が家庭訪問を行なっている場合がある。

Junadi 2000 の調査によると, BKKBNの貧困基準の他に貧困世帯特定のために村落保健委員会が独自の基準として用いたものの例として, 1日2回食事ができない, 基礎教育を継続できない, 保健所の医療費を支払えない, 失業している, 農地を所有していない, 世帯のなかに男性の働き手がない, 等がある。

Olken, Benhamin A., Musriyadi Nabiu, Nina Toyamah, and Daniel Perwira, "Sharing the Wealth: How Villages Decide to Distribute OPK Rice," SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, September 2001.

郡開発プロジェクト (KDP) は世銀から2億2500万ドルの融資を受けて1998年から実施された貧困対策プログラムで, 後進村対策補助金などこれまでの既

存のプログラムの経験を基にして計画された。プロジェクトは貧困村落の多い郡を対象に郡レベルに5億から7.5億ルピアのブロックグラントが提供され、村落からの事業計画の申請に基づいて競争ベースで郡開発会議が事業を選定し資金の供与を行なうことになっている。村落における事業の実施はインフラ整備（無償）と経済活動（20%の利子による融資）の2分野がある。村落における計画立案を支援するために、NGO経験者等を郡ファシリテーターとして雇用し、村落レベルでは村落ファシリテーターと技術的な支援者の雇用を行ない、事業計画申請書の作成と事業実施の支援を行なっている。プロジェクトのサイクルは郡レベルで完結する分権的な仕組みで、資金が直接住民グループに供与される形になっている。また、住民グループによる事業計画申請書の作成に郡ファシリテーターが支援を行ない、住民グループの能力向上をはかるとともに、モニタリングに関してNGOとの連携もなされている。また、村落の代表者も参加する郡開発委員会の場で競争に基づいて事業の選択がなされるなど、透明性を確保する仕組みも取り入れられている。

Hendarto 2000 の調査によると政府の補助金は返済しなくてよいという意識が強い。西ジャワ州で実施した同様の調査も同じ点を指摘している。また、PDM-DKEに関しては1999年6月の総選挙と関連して、政府からの資金は与党ゴルカルの選挙運動に使われていると批判も出された。

同上調査によると、南スラウェシ州タナトラジャ県の村ではPDM-DKEの運営に関して村落会議で貸付利子の設定とその配分方法を決めている。タナトラジャはキリスト教徒が多く、信用組合活動も古くから行なわれている。また、葬儀の際に多額の支出を行なう習慣があり貯蓄意欲が高く、教育熱心でもあるという社会文化的な要素がこのような仕組みを設定した要因として考えられる。

Jalal, Dr. Fasli, Response to the Crisis: The Scholarships and Grants Program (SGP) and Lessons to be Learned, pp.7-8, in BAPPENAS-UNESCAP, Proceedings of Workshop on Social Safety Net in Indonesia: Past and Future, Jakarta, February 6-7, 2001.

World Bank, Indonesia: The Imperative for Reform, November 2001.

SSN調整借款には日本国際協力銀行（JBIC）も719億2800万円を限度とした協調融資を行ない、世銀と歩調を合わせて貸付が行なわれた。

インドネシアと同様に経済危機の影響を受けたタイにおいても、世銀の融資の下に社会投資プロジェクト（Social Investment Project）が郡開発プロジェクトと同じ時期の1998年から実施されている。ここでも村落レベルの小規模インフラ整備による雇用促進プロジェクトやコミュニティが計画立案した事業の支援が社会投資基金（Social Investment Fund）を通して実施された。社会投資基金の目的はコミュニティ開発と地方分権化の促進であり、その実施におい

てはNGOが運営管理，コミュニティへの支援に大きな関与を行なっている。
World Bank, Thailand-The Social Investment Project, Project Information Data (PID7979), April 1998.

JICA, Proceedings of JICA-BAPPENAS Seminar on Beyond the Social Safety Net: Transition from Crisis Response to Sustainable Social Safety Net Building, Jakarta, July 10, 2000.

〈参考文献〉

国際協力事業団「第4次インドネシア国別援助研究会報告書」2001年2月。

橋本俊詔『セーフティネットの経済学』日本経済新聞社，2000年。

米倉 等「経済危機下のインドネシア農業政策」(山本裕美編『現代アジアの農業政策』アジア経済研究所，2000年)。

Atinc Tamar, Manuelyan, “Coping with Crisis: Social Policy and the Poor,” Lessons Towards a New Social Policy Agenda: Beyond the East Asia Socio-Economic Crisis, ASEM, April 7, 2000.

BAPPENAS-UNESCAP, Proceedings of Workshop on Social Safety Net in Indonesia: Past and Future, Jakarta, February 6-7, 2001.

BPS, *Statistical Yearbook 1999*, 2000.

—, *Statistical Yearbook 2000*, June 2001.

Government of Indonesia, “Poverty Reduction Strategy in Indonesia,” paper for CGI, Tokyo, October 2000.

ILO, *Indonesia: Strategy for Employment-Led Recovery and Reconstruction*, Report of the Employment Strategy Mission 26 April-7 May 1999, Main Report, October 1999.

Junadi, Purnawan, *The Study on the Problems and Improvement of the Institutional Capacity of Social Safety Net Service Delivery, Case Studies: SSN in Health*, JICA Indonesia Office, March 2000.

Olken, Benhamin A., Musriyadi Nabiu, Nina Toyamah, and Daniel Perwira, “Sharing the Wealth: How Villages Decide to Distribute OPK Rice,” SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, September 2001.

Pugug B. Irawan, Erman A. Rahman, Haning Romdiati, and Uzair Suhaimi, “Social Safety Nets Analysis and Recommendations: Prospects in Indonesia,” Report on Country Study presented at Regional Seminar on Social Safety Nets Programs in Asia and the Pacific Countries, Bangkok, 1-3 May 2001, UN ESCAP.

Setiyoso, Hendarto, *Evaluation of the IDT, P3DT, PDM-DKE, and PPK Programs in*

Selected Areas of South Sulawesi Province, Indonesia, PMD-JICA Project, JICA Indonesia Office, March 2000.

Subbarao K., Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham, and Alan Thompson, *Safety Net Programs and Poverty Reduction Lessons from Cross-Country Experiences*, World Bank, 1977.

Sumarto, Sudarno and Asep Surahadi, "Principles and Approaches to Targeting: With Reference to the Indonesian Social Safety Net Programs," SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, July 2001.

———, ——— and Wenefrida Widyanti, "Designs and Implementation of the Indonesia Social Safety Net Programs: Evidence from the JPS Module in the 1999 SUSENAS," SMERU Working Paper, The SMERU Research Institute, March 2001.

Supriadi, Dedi, *In Search of the Best Practices on the Implementation of Social Safety Net Programs for Education (Block Grants and Scholarship)*, JICA Indonesia Office, March 2000.

World Bank, "The Social Impact of the Crisis in Indonesia: Results from a Nationwide Kecamatan Survey," December 1998.

———, "Thailand-The Social Investment Project," Project Information Data (PID7979), April 1998.

———, *Indonesia: The Imperative for Reform*, November 2001.