

セルビア・モンテネグロ国
社会福祉分野
プロジェクト形成調査報告書

平成 15 年 3 月
(2003 年)

国際協力事業団
アフリカ・中近東・欧州部

地 四 中

J R

03-01

セルビア・モンテネグロ国全図



略語表

ARC	American Refugee Committee	アメリカ難民委員会
BPRM	Bureau of Population, Refugees and Migration	人口・難民・移民局
CA	Child Allowance	児童手当
CARE	Cooperative American Relief Everywhere	米国援助物資発送協会
CIL	Centre for Independent Living	自立支援センター
CRS	Catholic Relief Services	カトリック救済活動
CSW	Center for Social Welfare	ソーシャル・ワーク・センター
DfID	Department for International Development	英国国際開発庁
DRC	Danish Refugee Council	デンマーク難民協議会
ECHO	European Union Humanitarian Office	欧州共同体人道援助局
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
HELP	Hilfe zur Selbsthilfe e. V.	自助のためのヘルプ
ICS	Italian Consortium of Solidarity	イタリア連帯連合会
ICRC	International Committee of the Red Cross	国際赤十字委員会
IDPs	Internally Displaced Persons	国内避難民
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	国際赤十字赤新月社連盟
IHL	International Humanitarian Law	国際人道法
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
IOCC	International Orthodox Christian Charities	国際正教徒チャリティー
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper	暫定貧困削減戦略ペーパー
IRC	International Rescue Committee	国際救済委員会
IRD	International Relief and Development	国際救援開発
LMB	Labour and Market Bureau	労働市場局
MLSW	Ministry of Labour and Social Welfare	労働社会福祉省
MOSA	Ministry of Social Affairs	社会問題省
NRC	Norwegian Refugee Council	ノルウェー難民協議会
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整局
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	ヨーロッパ安全保障協力機構
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー

SCF UK	Save the Children Fund UK	セーブ・ザ・チルドレン英国
SCR	Commissioner for Refugees of the Republic of Serbia	セルビア難民弁務官
SOROS	SOROS Foundation	ソロス基金
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNHCR	United Nations High	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
USAID	The United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関
YRC	Yugoslav Red Cross	ユーゴスラブ赤十字

目 次

セルビア・モンテネグロ国全図

略語表

第1章 社会福祉分野の現状	1
1 - 1 社会福祉と貧困問題との関連	1
1 - 2 社会福祉分野の定義	1
1 - 3 ターゲット・グループとその特徴・現状	2
1 - 3 - 1 難民・IDPs	2
1 - 3 - 2 子供・青少年	3
1 - 3 - 3 高齢者	4
1 - 3 - 4 障害者	5
1 - 3 - 5 女性	6
1 - 3 - 6 ロマ人	6
1 - 3 - 7 年金生活者	7
1 - 3 - 8 失業者	7
1 - 3 - 9 特定の地域(モンテネグロ北部、セルビア南部)	7
第2章 福祉分野における施策と支援プログラム	8
2 - 1 セルビアにおける社会問題省(MOSA)の長期的ゴール、施策、活動	8
2 - 2 貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の枠組みでの社会福祉	9
2 - 3 社会福祉プログラム	9
2 - 3 - 1 各給付制度とサービス	9
2 - 3 - 2 行政と社会福祉の供給	11
2 - 3 - 3 社会福祉分野の予算と支出	11
2 - 3 - 4 主要な課題	13
2 - 3 - 5 施策(2002～2004年)	14
2 - 4 年金制度	16
2 - 4 - 1 現状	16
2 - 4 - 2 政策	17
2 - 5 失業給付金と他の労働市場プログラム	18
2 - 5 - 1 現状	18

2 - 5 - 2	中心となる課題	19
2 - 5 - 3	改革へのオプション	19
2 - 6	社会保護関連に必要な対外資金	20
第3章	ドナー・NGOの取り組み	21
3 - 1	国際機関及び二国間ドナー	21
3 - 1 - 1	国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)	21
3 - 1 - 2	国連人道問題調整局(OCHA)及びその他の国連機関	22
3 - 1 - 3	欧州共同体人道援助局(ECHO)	22
3 - 1 - 4	世界銀行	23
3 - 1 - 5	イギリス(DfID)	24
3 - 1 - 6	アメリカ(USAID)	24
3 - 2	NGO・民間団体	24
3 - 2 - 1	国際赤十字赤新月社連盟(IFRC)	25
3 - 2 - 2	国際赤十字委員会(ICRC)	25
3 - 2 - 3	ケア・インターナショナル・ユーゴスラビア事務所 (CARE International - Yugoslavia)	26
3 - 2 - 4	JEN	27
3 - 2 - 5	その他のNGO	27
第4章	我が国の援助の方向性	29
4 - 1	支援対象グループ・分野の優先づけ	29
4 - 2	支援対象地域	29
4 - 3	要請書の再検討	29
4 - 4	想定できる支援分野・形態	30
4 - 5	更なる詳細調査の必要性	34
参考文献・情報		35

第1章 社会福祉分野の現状

1-1 社会福祉と貧困問題との関連

セルビア・モンテネグロ国(以下、「セ・モ国」と記す)における社会福祉分野は、貧困との関連で分析をすることができる。貧困の分析や概況は、旧ユーゴスラビア連邦共和国が策定した暫定貧困削減戦略ペーパー(I-PRSP)のなかで主な特徴が描かれている。セ・モ国の貧困状況は、ボスニア紛争勃発とともに始まった国際社会による経済制裁、コソボ紛争後に開始された対セルビア空爆、そして1990年から10年間継続した経済運営の失敗などの結果、著しく深刻化した。

セルビアでは、2000年の実質GDPは1990年の水準に比べて55%の水準までに低下した。60万人以上の難民や全人口の7%に相当する国内避難民(IDPs)によって、経済状況は悪化の一途をたどっている。最新データによれば、人口¹の3分の1が相対的貧困層(1人当たり月額所得が20米ドル以下)である。モンテネグロでも、GDPの低下や全人口の7%(4万5,000人)に相当する難民によって、貧困問題は深刻化している。少なくとも、全人口の27%にあたる16万5,000人が相対的貧困層(1人当たり月額所得が45ユーロ以下)に分類されている。

貧困の主要因としては、高い失業率や難民・IDPsの増加、インフォーマル・セクターの拡大、経済改革を阻害する大規模なシャドー・エコノミー(闇経済)の存在などがあげられる²。また、両共和国とも難民・IDPs、失業や年齢、世帯人数、教育レベル、ジェンダー、障害者、地域格差などにおいて類似した貧困関連の諸問題を有している。

1-2 社会福祉分野の定義

セ・モ国の社会福祉は、制度的・法的・財政的・サービスの供給にかかわる支援を中心に、社会保障給付、家族保護、高齢者ケア、児童ケア、青少年育成、養子、家族計画、と分類されているが、対象者や 이슈が交じり合い、カバーする領域も広範で、それぞれが法制度と結びついて体系化されているとはいえない³。一方、世界銀行の貧困削減戦略ペーパー(PRSP)

¹ 2000年6月現在のセルビアの人口は、997万9,000人、モンテネグロは65万4,000人となっている(出所: Statistical Pocket Book 2001, Federal Statistical Office, Yugoslavia)。

² シャドー・エコノミーとは別名「ブラックマーケット」「アンダーグラウンド」とも呼ばれている、公式統計(特にGDPなど)には載らない経済活動を指す。特にロシアや東欧諸国などに多く存在し、バルカン半島諸国では、GDPの69%を占めるともいわれている。シャドー・エコノミーで一番深刻なのは、マケドニアで1991年以来GDPの131%であり、セ・モ国のデータは存在しないが、ほぼこれに近いと推定されている。貧困の状況も、公式データには出ないシャドー・エコノミーをかんがみると、実際の貧困発生率などはもっと低いと推察される。

³ 例えば、日本の場合、「児童福祉法」「母子・寡婦福祉法」「身体障害者福祉法」「知的障害者福祉法」「老人福祉法」「生活保護法」から成る福祉六法によって体系化されている。モ・セ国の法制度は、第2章2-1(p.8)を参照。

や英国国際開発庁(DfID)⁴によると、貧困のリスクにさらされ、社会福祉の支援を必要とするグループは以下のとおりである。

- ・ 失業者及び不完全雇用者のいる家族
- ・ 3人以上の児童のいる家族、及び一人親世帯
- ・ 障害者本人、及び障害者のいる家族
- ・ 定額年金受給者(単身及び扶養者)
- ・ 難民及び IDPs
- ・ 特定地域(セルビア南部、モンテネグロ北部)の住民

これら、政府や援助機関の視点や定義を総合してセ・モ国で社会福祉の対象者(ターゲットグループ)となるのは、難民・IDPs、子供・青少年、高齢者、障害者、女性、ロマ人、年金生活者、失業者、特定(貧困)地域に住む住民、などである。これらのグループの置かれている状況や特徴を以下に概略する。

1 - 3 ターゲット・グループとその特徴・現状

1 - 3 - 1 難民・IDPs

長期にわたる旧ユーゴスラビア及びコソボ紛争により、近隣のクロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボなどからの難民や IDPs が大量に発生した。国連人道問題調整局(OCHA)の報告(2002 年 11 月現在)によると、難民は 35 万人、IDPs が 23 万人とされており、9 割はセルビア系難民である。これらの難民や IDPs の帰還や再定住が大きな問題となっている。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)やセ・モ国政府は自主的帰還を奨励しているものの、帰還希望者は全体の 6% にすぎず、多くは現在の居住地への再定住を希望している。その理由は、民族・宗教・政治的な問題だけでなく、内戦中避難している間に他人が自宅に勝手に住み始めたり、住居そのものが破壊され、帰還する場所が存在しないためとされている。これらの難民・IDPs は、コレクティブ・センターと呼ばれる難民施設に収容されていたり、親戚縁者や知人宅に仮住まいをしたり、アパートなどで借家住まいをしている。コレクティブ・センターはあくまでも仮住まいであるため、いずれは退所をしなければならない。特に世界食糧計画(WFP)や欧州共同体人道援助局(ECHO)が 2003 年に撤退する際に、コレクティブ・センターも同時に閉鎖されるため、次の居住地が見つからない難民・IDPs が増加してきている。

セルビア政府は、2002 年 5 月、「難民・IDPs の問題解決のための国家戦略」を採択した。この計画に沿って、政府は UNHCR の支援の下、2002 年末までに 456 のコレクティブ・センターの閉鎖を決定した。また、コレクティブ・センターへの居住資格をもたない難民もいるが、その多く

⁴ DfID(2001), Federal Republic of Yugoslavia : Country Strategy Paper(2001-2004), London.

は出身地への帰還とともに、物的・財政的支援を受けることになる。更に UNHCR、国連開発計画(UNDP)、OCHA やいくつかの二国間ドナーは、再定住地への統合を決心した難民に対して住居の建設・提供による支援を行う予定である⁵。難民・IDPs の地域への統合のためには、住居問題の恒久的な解決が急務とされている。

1 - 3 - 2 子供・青少年

子供の問題は、社会的な問題を抱えている児童や青年と、ロマ人の子供の2つに大別されている⁶。しかし、児童問題は、適正な調査に基づいて把握されていないため、現在ある情報だけで一般化するのは困難である。元来、児童問題は長い間、大きな問題をしてとらえられてこなかったこともあり、最近になって突然に、「薬物中毒」などの問題が浮上している。社会主義という歴史的な背景から、他国にあるような児童労働や児童搾取はあまりなかったが、ロマ人のなかには労働のために教育が受けられないなどの問題を抱えている子供が存在するという現状もある。

社会的な問題として、第一に、麻薬や薬物物質の乱用が挙げられる。公的な数字は存在しないが、およそ50%の青少年が薬物依存症で、更に薬物使用の低年齢化(12歳及びそれ以下も含む)も指摘されている。またその数も年々増加傾向にある。麻薬乱用に関する法制度も整備されつつあるが、タバコ、アルコール、麻薬使用などに関して、学校教育や撲滅キャンペーンなどを早急を実施する必要がある。第二に、児童虐待や放置などの問題がある。これらの問題は家庭内などで隠匿される場合が多いので、実際には正確な発生件数が把握されていない。近親相姦の問題も近年浮上している。ほとんどの場合、虐待している親自身も幼少のころに虐待の経験をしている。これらの問題には、NGOの電話ホットラインでのカウンセリングによって支援されている。様々な調査が実施されているが、結論としては、保健・社会サービスと法制度が適切に連携・協調されていないことが大きな原因とされている。

ロマ人の子供のほとんどは、初等教育のシステムに属していない。教育を受けていないことはすなわち失業という現実と直面し、貧困の悪循環に陥った状況を意味する。このサイクルは世代から世代へと受け継がれていっている。したがって、ロマの子供たちにとって教育は緊急の課題である。特に、セルビア語を話せないうえに、ロマの言語で教える学校もほとんどない現状から未就学児童が多い。1985～1986年では、ロマ語で授業を行う学校は全国で10校しかなかったが、最近ではVojvodina地域、Backa、Palanka、Obrova、Tovarisevoの各自治体で試験的にロマ語を導入しはじめており、次第に就学率が向上している学校や地域も出てきている。教

⁵ UNHCRによると、一部のコレクティブ・センターは、代替的に高齢者収容施設に転換されているところもある。

⁶ Yugoslave Child Rights Centre

育省もこのプロジェクトへの財政支援と教員給与の支給を行っているが、いまだに試行的なものにとどまっている。今後は、セルビア語とロマ語の二言語教育が遂行できるための教員養成も求められるだろう。

1 - 3 - 3 高齢者

60歳以上の高齢者人口は、169万6,000人(セ・モ国の総人口の16%)で、そのうち65歳以上は約100万人とされている。高齢化の傾向に伴い、2021年までには人口の21%に膨らむと予想されている。また、セルビアでは、現在、かなりの数の高齢者の難民及びIDPsがあり、人口の18%と推測されている⁷。概して高齢者は非常に過酷な状況に置かれている。家賃や公共料金など基本的支出に対する政府からの補助もほとんどなく、十分な衣服や靴、暖房用燃料、食糧などを確保できていない。伝統的に高齢者は家族と暮らしており、現在でも半分の高齢者が複合家族(Extended Family)のなかで暮らしているが、経済の悪化や内戦などによって高齢者の面倒を看られない家族が増加し、単身の高齢者も全体で5分の1を占めている。社会問題省(MOSA)の情報によると、適切な住居を提供されている高齢者はおよそ8,000人程度でしかない。また全体的に家族は施設介護への依存を嫌がる傾向があるため、国全体で高齢者施設の発展や拡大があまり見られない。地域ベースのアプローチ、デイ・ケアや在宅ケアもまだ発展の初期段階である。

1991～1995年の内戦と1999年のコソボ紛争により、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボから逃れてきた多くの高齢者の難民もいる。彼らの政治的・法的ステータス(市民権や年金・資産の権利)もいまだ不明確である。約10万人の高齢者がいまだにコレクティブ・センターに居住しており、劣悪な環境での生活を強いられている。

UNHCRは高齢者の難民に対し、3つの阻害要因を指摘している。

社会的崩壊(Social disintegration)

経済の低迷や内戦・紛争などによって、社会的サポートシステムが崩壊して、特に極貧層である難民を直撃している。東欧諸国では、社会主義時代の、年金・保険・福祉などの総合的なシステムが移行経済において機能を果たさなくなり、高齢者のように国家の手当てや支援に依存する人々の生活レベルが一挙に低下した。このなかで一番打撃を受けているのがIDPsで、以前取得していた権利、住居や財産などをすべて喪失している。また、単身の高齢者難民は、一番悲惨で困窮した状況に置かれている。

⁷ HelpAge International(2001), Building a better future : Older People in Serbia, London.

マイナスの結果を生み出す社会選別(Negative Social Selection)

この用語は、難民キャンプやコレクティブ・センターでの空き状況を把握する際に使用されてきた。ほとんどの場合、最初にキャンプや施設を退所できるのは、年齢が若く健康なものから始まり、一番脆弱なグループ(病人、障害者、シングル・マザー、高齢者)が取り残され、そのなかでも最後まで行き場がないのが高齢者である。特に政府の再定住政策によって、庇護希望者(Asylum Seekers)は医療スクリーニングなどを通して選別されるため、当然ながら高齢者は健康上の理由で除外される場合が多く結果的に親族と引き離され、選別による高齢者に対するマイナスの結果を生み出している。

慢性的依存(Chronic Dependency)

単身の高齢者難民は、国家の手当てや家族からの支援もなく、恒久的な解決策(Durable Solutions)を獲得していない。結果的に、UNHCR など援助機関からの手当てなどを糧にして生計を維持している。これは援助機関のジレンマであるが、脆弱層が援助機関の手当てに過度に依存することは回避しなければならない。解決は容易ではないが、これらの人々へは、国家による可能な手当ての支給や、権利などを取得できるような法整備が必要になる。

1 - 3 - 4 障害者

障害者に関する信頼できる統計は存在しない。障害者団体(Disabled People's Organisation : DPI)、自立支援センター(Centre for Independent Living : CIL)などの情報を総合すると、障害者の数はおよそ76万人、若しくは人口10%(WHO などの推計に基づく)と推計されているが、実際のセンサスなどに基づいたものではない。多くの障害者は、家族の介護によって自宅で生活を送り、社会的な差別などによって外へ出ることを拒否するケースが多いため、統計の数字に上らないケースが相当存在するともいわれている。したがって、障害者の置かれている実態も不明だが、2000年、Centre for Research of Democratic Alternatives とフランスの NGO の Handicap International が南部、中部、北部セルビアの12のMunicipalities(地方都市・自治体)で700人以上の障害者に対して調査を実施した。対象者のうち、35%が無収入で家族に支えられて生活し、36%が定年を迎え、13%が失業状態、13%が雇用されていた。また、49%は初中等教育を修了しておらず、33%が中等を、11%が特殊学校を終了し、大学を出たのは6%だけだった。セ・モ国では障害者を病人としてみる傾向が強いが、最近は医療から社会へ向けての支援アプローチが進みはじめている。特に、施設入所している重度の障害者は1万2,000人程度しかおらず、多くの障害者は地域社会や家庭で生活を送っているため、1996年にベオグラードで設立されたCILは、障害者が自立的な生活を送れるために地域での支援活動を徐々に拡大している。

1 - 3 - 5 女 性

セ・モ国における女性問題の一つには、女性及び女子に対するドメスティック・バイオレンスやレイプ等の性的暴力が挙げられる。この問題の規模や現状に関する公式な統計などは存在しないため、情報は国内で活動する女性団体・NGO等によるところが多い。十分な調査に基づいた現状把握が行われていない一方で、女性や女子への暴力は家庭内でのプライベートな問題と考えられることが多いため、重大な問題として認識されず、多くのケースが表面化していないのが現状である。武力紛争下における女性の問題も根が深く、女性のレイプは特に紛争状況において急増したといわれる。女性に対する暴力の背景には、長期に及ぶ内戦や武力紛争、国際的孤立、政治的・経済的危機、法及び社会制度の崩壊などの社会的・政治的環境の変化や、これらによる社会不安や個人の家庭に対する不安が影響しているといわれている。また市民の一般的な意識の低さ、伝統的なジェンダー役割等も、女性の暴力被害を深刻化させる原因と考えられている。セ・モ国では、約30の女性団体・NGOが、被害を訴えるホットラインや被害者が滞在できるシェルターの提供、無償の心理カウンセリングや法的サポート等を通じて保護活動を行っているが、この問題に対する国の対応は不十分である。

さらに、近年特に注目が高まっている問題には、女性や女子のトラフィッキングの問題がある。セルビアは、ウクライナやルーマニア、ロシアなどの東欧及び旧ソ連諸国からボスニア・ヘルツェゴビナやコソボ、モンテネグロ等の軍事基地へ向けた人身売買の主な中継地点となっているといわれている。トラフィッキングについても正式な統計などは存在しないが、当該地域における駐留兵士の増大及び急激な経済状況の悪化が、問題の拡大に拍車をかけたといわれている。最悪の場合には、子供(特にロマ人の)を売春、物乞い、養子等の目的で誘拐するケースもある。このような問題については、メディアの注目が高まり、専門家の間でも議論がされている一方で、必要な法案の制定や法律の改正及び保護プログラム・制度の整備にも着手されおらず、被害者はNGOなどによる支援しか受けられない状態である。

1 - 3 - 6 ロマ人

ロマ人は、国内の少数民族では最大人口を有している。人口統計に関しては、複数のソースがあるが、OCHAによると推定45万人となっており、IDPsとしての登録者は、セルビアで2万人、モンテネグロでは8,000人、未登録者は8万人とされている。未登録者は、不法居住区に住むロマ人とともに暮らし、立ち退きなどの恐怖に直面している。特にロマ人のIDPsにとって、身分証明のドキュメントを所有しないことは、差別や人権侵害など決定的な問題を抱えることになる。ロマ人の居住区の65%の地域は、不法に建設されているため、スラムや不衛生住居として分類されている。ロマ居住区は水や電気、保健サービスもなく、衛生状態も劣悪である。また新生児の出生登録もされていないため、基礎保健、教育、社会サービスへのアクセスもまた

ない場合が多い。結果的に予防接種率も低く、女性は保健サービスや家族計画に関する教育や情報を受けていない。ロマ人の大多数(80%)は失業状態で、初等教育の修了率は27%にしか満たない。児童労働や低年齢出産などにより、ドロップ・アウト率も78%と高い。また、この10年の内戦や危機で、コソボから西ヨーロッパに逃れ、主にドイツに居住しているロマ人がおよそ5万人いると推定されており、政府はこれらの難民の帰還も促進しているが、出身地での住居や雇用の問題で帰還の目処は立っていない。

1 - 3 - 7 年金生活者

現在、セ・モ国にはおよそ160万人の年金加入者(雇用者、自営業者、農民)があり、年金システムでの受益者は200万人いるとされている。年金受給者は、高齢者、障害者、遺族などに分類されている。また5万人の退役軍人が恩給を受けている。年金手当ては手厚いものの、加入者(掛け金支払い者)が減少しているため、年金システムが法律上の義務を満たすことができない。また、年金の支払いの遅延などが社会的弱者を直撃しているなどの問題も出ている(年金の現状や改革については第2章に詳述)。

1 - 3 - 8 失業者

セルビアでは、GDPの低下によって生活水準や実質所得が低下し、失業率が増加している。2001年の政府統計によれば、登録失業者数は76万6,509人で、政府の公式の登録失業率(インフォーマル部門での雇用者を含む)では28.7%となっている。しかし、国際労働機関(International Labour Organization : ILO)の数字によると、失業率は総人口の14.2%とされており、数字の開きがある。少なくとも推定100万人が雇用されているシャドー・エコノミーでの雇用者数を含めると、実際の失業率は政府統計より低いと推測される。このような労働市場環境は、貧困の悪化や社会的不平等の拡大を招いている。

1 - 3 - 9 特定の地域(モンテネグロ北部、セルビア南部)

現在ある世帯調査からは地域格差に関する正確なデータは割り出せないが、特にモンテネグロの北部やセルビアの南部における所得レベルは国家の平均を下回るとされている。また、南部セルビアの住民に対して、保護やアドボカシー、自信回復、経済開発、雇用プログラムなどの支援も行われている。南部セルビアの状況は安定しはじめているため、援助が次第に入りはじめ、経済回復への整備や拡大が進みはじめている。

第2章 福祉分野における施策と支援プログラム

2-1 セルビアにおける社会問題省(MOSA)の長期的ゴール、施策、活動

セルビアにおける社会福祉分野を所轄する官庁は、MOSA⁸である。MOSAの長期的なゴールは以下のとおり。

- ・ 障害者への自立支援
- ・ 高齢者支援
- ・ 両親の保護のない児童へ、施設保護でなく、養育家族を通しての支援
- ・ 障害者、成長障害、疾病、高齢者、家族関係問題など、様々な問題を抱えている家族への支援
- ・ 若年夫婦に対し、養育指導を通じた生活改善の支援
- ・ 出産の促進、子供のいる家族への支援

MOSAの活動範囲は、以下のとおりである。

1. 社会福祉
2. 法的家族保護(婚姻・家族関係、後見人制度、養護施設、養子、高齢者保護)
3. 児童福祉
4. 家族計画
5. 高齢者年金と障害者保険
6. 退役軍人と障害者保護
7. 社会・人道活動

さらに、社会福祉制度の運用のために、様々な法令が整備されてきた。主なものは、家族現金手当法(2002年)、老齢年金・障害者保険法(2001年)、寄付・人道支援法(2001年)、婚姻・家族関係法(1993年)、社会福祉・社会保険法(1991年)である。国家戦略は、長期、短期とあり、そのほかに個別に、問題を抱える家族・親の保護のない児童や障害者への支援、そして年金改革などが大きな戦略の柱になっている。また、セ・モ国は、2001年6月に「社会福祉改革」を採択し、その実施に着手しているが、本調査においてはこれらの戦略や改革に関する詳細な情報や資料の

⁸ MOSAは、旧社会福祉・退役軍人・社会問題省と、労働・雇用省が統合されて、2001年1月25日にMOSAとなった。また、モンテネグロでは、労働社会福祉省(MLSW)が主管官庁であるが、本調査においては、詳細な資料や情報は入手できていない。

入手はできなかった。

福祉に関する政府情報は、基本的に上述したように法律・制度、特に給付、手当、年金に関するものが中心で、人的サポート、いわゆる技術的な能力や専門性を必要とする福祉サービス供給の実施や活動に関する情報は非常に少ない。これは、当該国でのサービス供給がほとんどないか、若しくはあっても機能していないものと推察される。政府の福祉行政サービスに関する詳細な情報を集めた世界銀行の報告書⁹のなかでも、財政的な給付に関する枠組みや運用状況は詳述されているが、サービス供給に関する内容はほとんどなかった。このため、本章も、給付や年金に関する情報の記述に限定しており、第1章で述べたターゲット・グループに対する政府の具体的支援策や活動の説明には及んでいないことを特記する。

2 - 2 貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の枠組みでの社会福祉

過去10年で初めて定期的な社会給付金が支払われるなど、2001年の社会福祉政策は貧困削減に向けて大きな進展を見せた。しかし、政府の財源不足のため、ドナー資金の窓口として一時金基金(One-off Payment Fund)が創設され、社会給付金の支払いが行われた(現段階で策定されている I-PRSP における社会福祉の情報は限られているため、PRSP 施策との関連では、一時金基金以上の情報は入手できていない)。

2 - 3 社会福祉プログラム

セ・モ両共和国は、旧ユーゴスラビアの社会福祉政策の形態を維持しており、現金給付と総合的な国家ネットワークを通じた社会福祉サービスの供給が柱となっている。しかし、セルビアでは、1990年代になると現金支給が機能不全の状態になった。主要な社会福祉プログラムは以下のように分類され、機能している

2 - 3 - 1 各給付制度とサービス

(1) 社会扶助(定期的・1回限りを含める)

ソーシャル・ワーク・センター(CSW)によって管理・運営されている。これは世帯収入が社会保障レベル(Social Security Level : 平均賃金)以下の世帯に給付される手当(いわゆる生活保護)である。認定には、収入や資産などの保有状況を査定して決定される。基本的に手当は、社会保障レベルを補充するものとして考えられているが、2000年の実績では、最低額では、6マルク¹⁰から8マルク、最高額で165マルクまで支給されている。しかし、

⁹ 世界銀行(2001)Breaking with the past : The path to stability and growth, belgrade.

¹⁰ 2001年6月現在の為替レートは、1ドイツマルクが51.5円となっている。

最近は支給の遅延がみられ、2000年現在、セルビアで26か月、モンテネグロで2か月遅れの支給となっている。通常の定期的な支給は国家の一般予算から、1回限りの支給は地方政府からの拠出となっている。

(2) そのほかの現金給付

これらに該当するのは、介護人手当、住居手当、職業訓練手当などである。しかし上記と同様、セルビアでは相当の支払い遅延が発生している。このプログラムの受益者は、2000年現在、セルビアでは19万人であったが、社会扶助や児童手当などとの重複給付は相当な数にのぼる。

(3) 児童手当(CA)

CAは、第二子には所得・資産調査に基づいて支給、第三子からは全児童に支給される。モンテネグロでは、1世帯当たり3回の給付を限度に、1993年以来、全員の児童に無審査・無条件で支給されている。セルビアでの手当では児童の数によって額が変わるが、モンテネグロは年齢や教育レベルで判断する。また、セ・モ国において、一人親家庭や障害者がいる場合の手当では増額される。支給の遅延は、セルビアでは2000年現在、1年半にも及んだために国債で賄うなどの処置も講じたが、結局は現在、ドナーの財政支援によって対処している。モンテネグロもドナー支援により、2001年現在3か月の遅延と状況は改善している。

(4) 出産手当金

働く母親と失業中の母親には出産給付金が支給される。また、1回目の出産に対してはすべての母親に支給される。セ・モ国とも、第一子の出産後、賃金の100%が1年間支払われる。未就労の母親に対しては、最低賃金を勘案して1年まで手当てが支払われる。すべての手当て・給付金は国家予算から拠出されている。

(5) 社会福祉サービス

CSWを通して実施され、主に家族カウンセリング、サポート・サービス(離婚、養育、家庭内暴力などに対し)、高齢者や青少年犯罪への支援、及び制度化などに重点を置いている。この支援サービスには、多くのスタッフが必要になるが、セ・モ国とも、実施能力の問題はあるものの、継続して活動を実施している。財源は国家からの拠出である。

(6) 現物給付

上記の福祉プログラムに加え、現在に至るまで、相当の消費補助(現物給付)を施行している。ガス・電気、基本的な食料品などの支給が福祉分野で活発に行われたものの、社会福祉の本来の目的を達成するには、一方的な物質供与は効率的な方法とはいえない。

2 - 3 - 2 行政と社会福祉の供給

社会福祉の責任の所在は、各共和国にあり、それぞれが独立して執行している。2000年の末まで、セルビアでは、異なった省庁が社会扶助や児童・妊産婦プログラムを実施していたが、現在はMOSAにすべて統一された。モンテネグロでは労働社会福祉省(MLSW)により、カバーされている。

社会福祉行政は、セ・モ国全土にわたって、CSWのネットワークを通じて発達してきた。CSWは、セルビアでは143か所、モンテネグロ(サブ・センター)で10か所あり、これらの地域のシステムは、各Municipalityの社会福祉局によって管理されている。CSWの職員数は、セルビアでは2,400人、モンテネグロでは320人、そして独立した児童手当事務所がセルビアに158か所あり、681人の職員が勤務している。職員給与の遅延もあるが、2000年末現在、セルビアのCSWの職員給与総額は、110万マルク、モンテネグロは32万マルクである。

2 - 3 - 3 社会福祉分野の予算と支出

セ・モ国の国家予算に占める社会福祉分野の予算は以下のとおりである。

表2 - 1は、セ・モ国における1998～2000年のGDPに占める社会福祉プログラムの支出割合を表している。ここには、職員給与とアドミン・コストは計上されていない。多額の支給遅延により、特に給付金の執行率は低かった。2000年末時点での現金給付は、ドナーによる財政支援も入ることで収支が複雑になっているが、セルビアでの福祉支出は、GDP比で1998年には1.74%から1999年には1.04%と減少し、2000年には1.38%に回復している。セルビア、及びモンテネグロでの最近の支出増加傾向は、ドナーの資金によって達成された結果でもある。また1999年、2000年においてモンテネグロは、計画より上回る予算を執行している。

表2 - 1 セ・モ国対GDP比における社会福祉支出(1998～2000年)

支出項目	1998		1999		2000	
	セルビア	モンテネグロ	セルビア	モンテネグロ	セルビア	モンテネグロ
社会扶助・福祉	0.28%	0.05%	0.19%	0.07%	0.26%	0.13%
児童・家族	0.96%	0.1%	0.42%	0.13%	0.73%	0.24%
地方社会福祉支出	0.5%	N / A	0.43%	N / A	0.39%	N / A
合計	1.74%	0.15%	1.04%	0.2%	1.38%	0.37%

出所：セルビアMOSA/MOF

更に表2 - 2は、社会福祉の支出状況における、南東ヨーロッパの近隣諸国との比較である。比較年が同一でないが、表2 - 1と対比すると、1998年では他諸国より対GDP比が高いが1999年では減少しており、2000年にはまた増加してきている。この推移からすると、近隣諸国のなかにおいて当該国は中間値に位置している。

表2 - 2 国別対GDP比社会福祉支出割合比較表

国名	GDP比の社会扶助と児童手当の割合
旧ユーゴスラビア(2000)	1.8%
スロベニア	1.1%
マケドニア	1.6%
クロアチア(1999)	1.9%
ブルガリア(1997)	1.4%
ラトビア	2.4%
エストニア	2.1%

出所：世銀(2001)Breaking with the past to path to stability and growth, Belgrade.

更に表2 - 3は、2000年のプログラム別の支出額を表している。受益者データが月ごとに異なり、二重にカウントされている場合もあるため、支出データは注意深く扱わなければならないが、一見したところでは財務省のデータと一致はしている。特徴として給与やアドミン・コストは近隣諸国の基準からするとかなり低いとされている。モンテネグロでは、給付金、職員への給与以外の補償やセルビアの施設にいるモンテネグロ人への手当てに対して多額の支払い遅延がある。給付金や支出面に関しては、児童手当の支給が非常に多くを占めているが、社会扶助給付の支給割合は少なく、セルビアでは人口の1%、モンテネグロでも2%強程度である。また最近の傾向として、児童手当と妊産婦給付総額が著しく減少しているが、これは、前者は支払いの遅延、また後者は出生率の低下による影響と思われる。概して、支出面では2つの特徴が見られる。第一に、社会扶助プログラムによる児童・妊産婦への支出割合が多いこと、これは貧困削減の意味合いからすると、プログラムのターゲット化に問題があり、受益者選定と登録が最適でないことがうかがえる。第二に、セルビアの地方レベルの支出は1999年で全社会福祉支出の40%以上、2000年でも25%以上と高い割合を記録している。以上の2つの特徴は、政策方針の決定において重要な意味を示している。

表 2 - 3 社会福祉プログラム別支出額

プログラム	セルビア		モンテネグロ	
	受益者数	2000年推定 (YUD Million) ¹¹	受益者数	2000年 (DM Million)
定期的社会扶助	30,000 世帯	270	8,108 世帯	10.5
介護人手当	17,000	225	4,720	2.8
住居(施設 + 養育ケア)	17,399	306	1,095	3.1
児童手当	620,000	1,324	148,218	24.6
妊産婦給付(休暇と手当金)	55,342	841	7,096	9.1
他の出産・児童・就学前手当	186,150	402	N / A	N / A
その他(アドミン・投資・など)	N / A	494	N / A	6.37
社会保護に関する地方支出	N / A	1,416	N / A	N / A
合計	N / A	5,278	N / A	56.5
対 GDP 比		1.46%		0.4%

出所：MOSA セルビア、MOF データ、MLSW モンテネグロ

2 - 3 - 4 主要な課題

社会福祉システムは、ターゲット化(対象者数)における相当な数の不算入エラー、経済構造改革によるマイナスの社会的インパクト、難民の市民権取得による新たな受益者の増加など、今後政府は大きな挑戦や課題に対応しなければならない。

(1) 給付金と財政問題の構造

社会福祉給付金制度は全体的に複雑であるため、給付金の種類や数を整理、合理化し、受給資格審査などを簡素化し、また少なくとも基本的な生活に必要なもの(エネルギーや食糧など)への一律的な補助を漸進的に廃止する必要がある。セルビアでは、社会扶助の被覆率が低い、不算入エラーに起因する問題にも注目しなければならない。社会福祉の資格審査や給付レベルを賃金にスライドさせることは望ましくない。なぜなら、賃金の決定や財政政策を複雑にするので、給付を適切なベンチマーク(生活費の動向など)と照らし合わせて設定させる方法が妥当といえる。

(2) 公平性の確保と難民のへ対応

セルビアでは、受給の資格審査において、公平性と財政面が課題となっている。公平性の面では、貧困地域の貧困世帯ほど、給付の資格に適應されず、たとえ資格があったとしても給付のレベルが低い。財政面では、資格審査が標準化されると更に受益者が増え、平均的な社会扶助の給付も上がる。モンテネグロでは、児童手当の普遍的な受給権を廃止し

¹¹ 2003年現在、1ユーゴスラビア・ディナールは2.03円である。

た結果、社会福祉のターゲット化が著しく改善した。

すべてのプログラムにおいて、難民への早急な課題、特に市民権の供与が問題となっている。市民権を獲得していない難民は様々な現金扶助スキームを受ける資格が与えられていない。40万人近くいるといわれる難民のほとんどは、近い将来市民権の申請をすると推測されている。そのうちおよそ10万人から30万人が社会福祉システムの扶助申請をするため、受給者の急増が予測されている。

(3) 社会福祉供給の合理化と強化

セルビアにおいて、社会福祉プログラムを提供するCSWと児童手当事務所が分離している現状に対して、再検討する必要がある。機能が分割されていることにより、クロアチアでの児童手当はボスニア・ヘルツェゴビナのCSWを通して年金事務所から支給されるなど、旧ユーゴスラビアの国々にも複雑なシステムが存在している。

過去数十年にわたり、社会福祉インフラの維持管理の放置により、設備や施設の不備や老朽化などが見られ、適切なサービス提供ができない地域もある。具体的には、データベース構築のためのIT整備、施設インフラの整備などが最初に必要になる。さらに、施設介護に代わる、地域ケアや在宅介護などのシステムがないため、結果的に相当の数の人々は施設に収容されたまま、退所できずにいる。

(4) 職員の技術の向上と第三セクターへの関与

過去10年において、社会福祉分野に従事する職員に対しては、非常に限られた専門知識や訓練しか提供されてこなかった。一部、海外での実践などに触れる機会もあったが、福祉専門職としての体系的な養成は確立されていない。また、セ・モ国のCSWは市民社会とほとんど連携がなかった。最近では、人道支援などのプログラムが導入されて以降、少しずつ状況は変化している。これらの動向をかんがみると、社会福祉政策は、非政府組織と定期的な活動を実施しながら、パートナーシップを構築するインセンティブを更に拡大していく必要がある。

2 - 3 - 5 施策(2002 ~ 2004年)

セ・モ両国政府は、社会福祉システムの改善・改革に向けて取り組んできた。セルビアでは、MOSA下の一連の作業グループ、モンテネグロではECの支援の下、更に進展した取り組み(児童手当や食糧支援から非貧困層を除外する)が行われている。両国の改革は、利用可能な資源の要求に応えるため、長期的な財政上のサステナビリティをめざしている。社会福祉の提供による公平性と被覆率の向上とともに、貧困削減への貢献も念頭に入れている。なお、本節では、政

府とドナーの施策を併記している。この理由は、政府とドナーの計画やプログラムを比較し、社会福祉プログラムの全体像を把握するのに有用と判断したためである。なお、各ドナーの個別の取り組みやプロジェクトに関しては第3章を参照のこと。

(1) 政府の計画

貧困プロファイル、既存プログラム、給付の適性度の評価に対する更なる詳細分析に基づいて、福祉政策を策定する。財政面では、公平性や行政の効率化を確保するためにも、社会扶助手当と児童手当の分離が妥当か、若しくは「貧困手当」などという名目で統一した手当が適切かなどを検討する。また、福祉分野における政府と非政府組織とのパートナーシップを構築するメカニズムを計画し、パイロット的に実施してみる。さらに、必要に応じ、地域介護システムを促進する方法を模索する。

2002年には、CSWや他の社会福祉施設の基礎的なソフトウェアやデータベースを開発する。これにより、財政や受益者データなどのプログラム関連の指標の把握や報告が容易になる。また、ソフトウェアの開発により、地方政府・中央政府の政策策定者がそれぞれの福祉プログラムの受益者の総数や地域の福祉活動の情報を適時概観できるようになる。

基本的なクライアントやケース・マネージメントのための、CSWの実践マニュアルを作成する。既存の資料や指導書は、運用するためのマニュアルとして更に開発されることが求められる。職員は、マニュアル作成過程で、トレーニングを受ける必要がある。

MOSAとMLSWは、社会福祉分野の専門家養成の戦略や、財政上の基本方針を策定しなければならない。これは、国内、海外のリソースに依存しなければならないが、最低でも、必要な資源の補充や、CSWの局長及び職員への定期的トレーニング・プログラムを計画・実施することが必須となる。より地方分権化したアプローチがこれを補完するが、注目すべきリソース・センターとして、ソーシャル・ワーク学校(School of Social Work: ソーシャル・ワーカー養成学校)などが挙げられる。

(2) ドナーのプログラム

福祉分野への経常経費への資金調達は複雑な検討課題である。セ・モ国政府は、一般財政支援、ターゲット化した社会福祉コスト(手当)への補填、失業保険・手当への援助などをドナーに期待している。一方、政策の改変がなく財政支援することは、短期的に物資を提供するシステムだけにとどまってしまう。表2-7(p.20)は対外支援の見積りを示しているが、ここでの財政支援は、社会福祉システムの一部だけをカバーし、価格の自由化による影響(エネルギーなど)を緩和するために児童手当を通じた一時金基金(One-off

Payment Fund)を設定し、解雇手当の支給を援助する、などを中心とした提示にとどまっている。

セ・モ国の社会福祉、労働市場システムには、多くの投資や技術援助が必要とされ、特に2001～2002年では、財政支援と技術援助に焦点が絞られている。モンテネグロでは、既にECから支援を受けている。主なニーズは以下のとおり。

社会福祉情報ネットワークの向上：CSWの多くは、基本的なコンピューターやソフトウェアを駆使した能力に欠け、基本的な設備すらない場合もあるため、具体的な投資としてコンピューター、ソフトウェア、データベース開発などを基盤としたCSWの情報ネットワークの構築が挙げられる。

インフラ整備：CSWの施設修復

職員の技術や能力の向上のために基本的な参考書、文献や教材の開発や活用を基盤とした、社会福祉システムへの投入が必要である。このためには、ソーシャル・ワーク学校や、MOSAの政策・評価ユニットなどの再活性化が鍵となる。

CSWの能力向上のためにトレーニングが急務である。具体的には、関連国へのスタディ・ツアーも含めて、中央政府のマネージャーや専門家クラスへのトレーニング、CSWのマネージャー、職員、地方レベルの社会福祉職員へのトレーニング、などである。

技術協力の内容として、社会福祉戦略開発へのサポート(ターゲット化の手法や異なったメカニズムの検証など)、社会福祉行政の改善への支援、地方分権の一環として、パイロット的に地域ベースの介護への取り組みを実施するための技術支援、などが挙げられる。

特に失業手当のための、労働市場政策の策定と活力ある労働市場プログラムを開発する。これは、労働省と労働市場局(LMB)への技術援助、具体的には、同省・局の職員へ広報活動やコミュニケーション、特に労働組合との協議、合意形成などに関するトレーニングが求められている。

NGOとCSWパートナーシップ基金(社会福祉サービスの提供において、政府と非政府組織との連携に資金提供する)の設立。これは競争原理において、透明性のある選定と的確なモニタリング・評価基準を伴う。

2 - 4 年金制度

2 - 4 - 1 現 状

セ・モ国の年金は強制加入で、Pay-As-You-Go(PAYG：その年の保険料収入で給付支払いを賄う単年度賦課方式)システムを導入している。執行・実施機関はMOSAと年金基金である。セ・モ国の年金は手厚い給付である一方、被保険者(掛け金を支払う者)が減少し、受給者が増加し

ているため、高支出によってシステム的な持続不能状態に陥っている。東欧やECA(欧州・中央アジア地域)などと比較すると、GDPに占める年金支出の割合は高いが、近年は賃金の下落によって年金支出も減少しはじめている(表2-4参照)。また、政府が年金負担に耐えられるために、労働者への課税設定を引き上げ、財やサービスへの特別税も年金の財源とさせていく方向である。

表2-4 年金額・対GDP比年金割合(1998~2000年)

	FRY			ECA 1996	東欧 1996
	2000	1999	1998		
年金支出(百万ディナール)	42,469	26,642	20,076		
上記のうち					
セルビア	37,653	24,270	18,524		
モンテネグロ	4,815	2,373	1,552		
GDP比年金支出割合(%)	11.75	13.89	13.72	8	10
遅延(百万ディナール)	4,444	3,878	3,313		
上記のうち					
セルビア	2,888	3,015	3,312		
モンテネグロ	1,556	213	1		
GDP比の年金支出+遅延比率(%)	12.98	15.58	15.99		

出所：世銀・IMFスタッフによる算出

1980年代に施行された賃金スライド制、物価安定政策や、手厚い給付によって1990年代には年金基金の機能が悪化をたどり、結果的に1997年に年金法が制定された。現在、年金加入者はセ・モ国全体で160万人、年金受益者は200万人登録されている。セルビアの年金基金は、被雇用者、自営業者、農民に分類され、モンテネグロは単一の年金基金を有している。年金対象者は、高齢者(受給割合：48%)、障害者(29%)¹²、遺族に分類され、これ以外に退役軍人への恩給も国防省から保証されている。しかし、上記のごとく、負担金を支払う被保険者の割合が減少しているために、深刻な年金支給遅延が発生しており、財政的能力が懸念されている。年金は現金支給のため、実際に歳入と負担額(支出)との正確な差額を見積るのは難しいが、2000年末現在の年金未払いは、被雇用者の年金基金の場合で1.5か月、自営は1か月、農民は24か月、モンテネグロは2か月となっている。

2-4-2 政策

(1) 政府

年金改革への課題は、法定退職年齢の引き上げ、男女の退職年齢の統一化¹³、給付金計算

¹² 1997年の年金法改正により、障害年金は、障害の程度でなく、就労能力を基準として認定・支給されている。

¹³ 法定退職年齢は、20年以上の勤務の場合、女性は55歳、男性は60歳、15年勤務の場合、女性が60歳、男性65歳となっている。

式の変更(置換率の削減)、物価維持安定規則における変更、などを基本的な改革とし、それを補完する方策として、物価スライド制の変更、手厚い年金でなく生活に必要な最小限の給付設定、有効退職年齢の引き上げ、障害年金の再認定制度、年金のメリットへの制限、年金以外の社会給付金の削減、農民年金の変更、社会保険課税の簡素化、セルビアでの3つの年金タイプの統一化、を掲げている。

(2) ドナーのプログラム

年金支援はより適切な財政基盤をもつシステム、適度な労働者負担(掛け金)と、低赤字予算の創出を目標とする。ドナーは、政府と年金基金の改革執行を支援するが(政府自身は財政支援を要求するであろう)、ドナー、政府間の妥協案として、まずドナーが技術協力を実施し、その後状況をみて判断してから、財政支援の導入を協議・検討することになるだろう。基本的に技術協力を基盤として、2つの支援の柱がある(表2-5参照)。

表2-5 ドナー支援の形態

支援プログラム	内容
計画改革に伴う支援	年金改革政策の策定支援、年金予測モデル開発への支援、情報公開・広報への支援、保健統計プログラム
年金基金の管理強化	財政管理と会計の強化、負担金の遵守機能を強化、組織的な強化、職員・人的資源に関する政策の策定

出所：世銀(2001)

2-5 失業給付金と他の労働市場プログラム

2-5-1 現状

セ・モ国の失業保険・手当や関連サービスの主管官庁は、LMBである。当該国の失業保険は手厚いものであるものの、保険支出そのものはそれほど高くない(表2-6参照)。これは、給付を最低期間しか支払わなかった者を対象に救済し、またリストラも非常に限られているため、顕在失業がそれほど多くないためと分析されている。すなわち、転職を奨励しない厳格な労使関係を反映した結果ともいえる。

表2-6 労働市場プログラムの支出(2000年)

	支出額(百万ディナール)	GDP割合(%)
全労働市場プログラム	2,146	0.6
セルビア	1,724	
モンテネグロ	422	
失業給付金	1,238	0.3
セルビア	1,204	
モンテネグロ	34	

出所：LMB

負担金割合は国際基準から照らすと高く、給付も手厚い設定になっている。セルビアでの負担金は、労働者と雇用主との折半となっている。セ・モ国とも、給付の受給期間は3～24か月で、労働従事した期間に比例して設定されているが、勤続30年以上の者は、再雇用される時期、若しくは年金受給資格が発生する時期まで給付を受けられる。受益者数は上記のごとく少なく、失業者73万1,000人のうち6.5%が受給しているにすぎない。モンテネグロでも8万4,000人のうち4%にとどまっている。これは、上述の理由のほか、失業者のうち、若年層や労働経験のない者の登録が多いこと、また登録手続きそのものがずさんであるために低い数字になっているとの推測もある。失業解消のための、労働市場プログラム¹⁴への支出はそれほど多くない一方で、管理運営費、特にセルビアでは人件費にかかるコストが著しく多い。

2 - 5 - 2 中心となる課題

政府は、失業保険や「活力ある労働市場」政策に向け、多くの課題を抱えている。第一に、失業保険システムに関し、財政上の実行可能性とインセンティブが両立するようにする。特に、給付は国際基準より高い(給付期間が長いなど)ため、財政的に持続可能なシステムを再構築し、労働者が短期間で再就職できるインセンティブを導入する。第二に、現在実施されているコスト効果の低いトレーニング、「活力ある労働市場プログラム」から脱却することである。他の移行経済国の経験からすると、当該国で現在行われているプログラム内容は、もっと経済が成長した段階で実施し、また、受講生をよりターゲット化・厳選する(現在は長期にわたって失業状態で、非熟練層がほとんど)ことで更に効果が向上するといわれているが、当該国では上記のいずれの条件も満たしていない。また、コスト効果の高い職探しの支援もなく、起業家への小規模融資などの支援システムも乏しい。

2 - 5 - 3 改革へのオプション

(1) 短期的

失業手当の改革、コスト効果をもたらす「活力のある労働市場プログラム」への支出、社会保険に対する課税の簡素化、労働法における補完的改革の実施(労働者がより柔軟的に職場移動や転職ができるようなシステムの構築)が挙げられる。

(2) 中期的

LMBで使用されている過剰なアドミン・コストへ焦点をあて、MOSAも含め、社会保護の供給において、無駄を省き合理化を進める枠組みを検討する。

¹⁴ 労働市場プログラムには、求人案内、職探し支援、トレーニング、第一回就職のみの補助金、自営プログラム、失業者・傷病者・余剰人員などへの雇用創出プログラム、などがある。

2 - 6 社会保護関連に必要な対外資金

現在、セ・モ国政府が出している、社会保護、社会福祉分野の必要経費の見積りのリストは入手できないが、ドナーによる、対外資金の見積りは以下(表2 - 7)のように提示されている。

表2 - 7 年金・社会福祉・労働市場プログラムに必要な対外資金見積り

(単位百万米ドル)

費 目	CY01	CY02-04	総 計
経常コスト			
年 金	70.0	65.0	
社会扶助プログラム	15.0	22.5	
児童手当	60.0	20.0	
解雇手当支援	15.0	60.0	
小 計	160.0	167.5	327.5
投 資			
CSW IT / データベース改善	1.0	3.5	
CSW のインフラ	1.6	3.0	
CSW 資機材、スタッフ・技術トレーニング	2.0	5.0	
小 計	4.6	11.5	16.1
技術支援			
年金改革計画策定、年金基金管理	0.9	1.0	
社会福祉戦略開発、管理、地域ベースの介護プラン	2.0	6.0	
社会福祉、労働市場	1.5	2.9	
NGO/CSW パートナーシップ改革、地域ベースの介護プラン	1.5	6.0	
小 計	5.9	15.9	21.8
合 計	170.5	194.9	365.4

出所：世銀(2001)Breaking with the past to path to stability and growth, Belgrade.

第3章 ドナー・NGOの取り組み

3-1 国際機関及び二国間ドナー

セルビアに対するドナーの支援は、2000年以前のみロシェビッチ政権下では、当該政権に対抗する政党の監督の下、大部分が地方自治体に対して実施されてきた。1998～2000年においては、欧州連合(EU)が先頭に立ってドナーの支援を調整し、暖房用燃料、学校教材、自治体のインフラ、緊急の食糧や医療品の供給やメディアへの支援などのプログラムに対し支援が行われた。

同時期にドナーは、モンテネグロに対し、様々な改革プログラムに対する支援を行い、特に経済改革への支援はEUとアメリカが中心に財政支援を行った。

2000年の政権交代以降は、紛争後の緊急・人道支援及び社会的・経済的復興に対し、国連機関やEU、世銀、二国間ドナーが協調して、財政的・技術的支援を行ってきた。現在は、当該地域の安定によって援助の方向性は緊急人道支援から開発へとシフトしている。2002年現在、セ・モ国において開発援助活動を実施している、又は実施に関心を示している国際機関及び二国間機関は合わせて25を超える。福祉関連分野の支援に積極的な国際機関は、EU、UNDP、UNICEF(国連児童基金)、二国間ドナーはカナダ、デンマーク、イタリア、ノルウェー、スウェーデン、イギリス、アメリカ、ギリシャ、日本である。基本的な改革への支援は世銀やEUをはじめとする多国間機関により実施され、二国間機関には、国際機関を支援することや、セ・モ国当局に対する改革アジェンダの策定及び、セ・モ国が国際機関によるプログラムを効果的に管理するための支援を行うことが求められている。

3-1-1 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)¹⁵

UNHCRは1991年以来、当該地域において難民に対する住居や食糧などの緊急支援及び難民の帰還支援に携わってきた。2002年には、帰還できない、あるいは帰還を望まない難民・IDPsに対し長期的な解決策を提示するほか、南部セルビアへの対応、難民・帰還難民・IDPsの権利保護及び難民認定等に関する国内法・制度の改善、人道援助活動の縮小と終了に伴い、開発援助機関ほか二国間ドナーなどとの協力関係の構築などを目標に掲げている。2002年には「難民・国内避難民の問題解決のための国家戦略」の策定にあたり、セルビア政府を財政的・技術的に支援したほか、以下のようなプログラムを実施している。

- ・ 自発的帰還支援及び帰還の際の輸送支援(go-and-see visit 含め)
- ・ 難民のための自助建設プログラム

¹⁵ UNHCR(2002), Mid-Year Progress Report 2002. <http://www.unhcr.ch/>

- ・収入創出プログラム(物資提供、職業・技術訓練等含む)
- ・コレクティブ・センター及び民間宿泊施設に滞在する難民への暖房用燃料、食糧、衛生用品の供給(WFPや国際赤十字委員会(ICRC)との共同による)
- ・コミュニティ・サービス・プログラム(教育、レクリエーション、技術訓練等の活動)
- ・高齢者難民に対する住宅補助(コレクティブ・センターの高齢者用住宅への転換支援)
- ・ロマ人に対するコミュニティ・サービス(教育、保健、ロマ女性のトラフフィッキング防止のためのキャンペーン等)

UNHCRは今後も難民の帰還と社会統合に力を入れていくが、緊急人道支援に関しては縮小していく方向である。難民収容施設であるコレクティブ・センターも徐々に閉鎖され、難民の定住・統合が進められる一方で、市民権及び財産権や住居等に関する問題など未解決のものについては更に支援が必要とされている。

3 - 1 - 2 国連人道問題調整局(OCHA)及びその他の国連機関¹⁶

セ・モ国における緊急人道援助及び復興支援においては、先のUNHCRをはじめUNICEF、WFP、世界保健機関(WHO)、UNDPなどの国連機関が活動を実施してきた。これらの国連機関の活動を調整してきたのがOCHAである。OCHAは、1992年に国連事務局の一部として設置され、国連機関・組織内の様々な緊急・人道援助を調整する役割を担っている。セ・モ国においては、ベオグラードに地域のアドバイザー機能を置き、早急な対応が可能となるような体制を整えている。2002年には地域の安定に伴い、これまでのスタッフを半分に減らすとともに、人道援助の割合も減らしていく方針である。活動が緊急支援から復興・開発へと移行していることから、今後の援助活動の調整はUNDPが引き継いでいる。UNDPは、南東ヨーロッパ安定協定(Stability Pact for South Eastern Europe)に基づいて、民主的ガバナンス、危機状況の回避と復興、エネルギーと環境を主要分野として位置づけ、多国間・二国間ドナーやNGO、市民社会の代表と協力して活動を進めていく方針である。

3 - 1 - 3 欧州共同体人道援助局(ECHO)¹⁷

ECHOは、1992年に設置されたEUの人道援助機関であり、当該地域における緊急支援に大きく貢献してきた。緊急援助を実施する機関・NGO等に対する資金援助のほか、食糧、生活必需品、医療の無償提供などを行っている。ECHOの当該地域における近年の活動目標は、難民・IDPs

¹⁶ OCHA(n.a.)OCHA in 2003 : Activities and Extrabudgetary Funding Requirements. <http://www.reliefweb.int/appeals/2003/ocha2003.pdf>

OCHA(n.a.), What it is... What it does... http://www.reliefweb.int/ocha_ol/about/brochure.pdf 及び UNDP(2001), First Country Cooperation Framework for Yugoslavia(2002-2004)

¹⁷ ECHO Aid Strategy 2003 及び ECHO(2002)Report from the Commission(ECHO): Annual Report 2001(http://europa.eu.int/comm/echo/index_en.htm)

及び社会的弱者の基本的人道的ニーズに対応すること、受益者の自立を促進することによって、緊急支援から復興、長期的開発への移行プロセスを支援することとなっている。地域の安定が進んだが依然として大量の難民・IDPsを抱えるセルビアは、ECHOの最大の支援地域となっている。ECHOは支援活動の中心的機関に対し財政支援を行うことを通じて、食糧や食糧以外の生活用品などの難民・IDPsの基本的ニーズを満たしながら、難民の帰還や統合といった恒久的な解決策を提示している。近年では、難民のコレクティブ・センターから一般住宅への転居等を支援している。セルビアにおけるこれらの支援は2003年末まで続けられる予定だが、モンテネグロにおいてはコソボ危機に伴う人道的ニーズはほぼすべて満たされているとの判断から、2002年末には支援を終了している。

3 - 1 - 4 世界銀行

世銀は、2000年に旧ユーゴスラビア(現セ・モ国)における新大統領の就任後、当該国における支援を再開した。セ・モ国が正式に世銀に加盟したのは翌年5月である。これに伴って世銀は、2001年に策定した移行支援戦略(Transitional Support Strategy)に基づいて、2つのフェーズに分けて支援プログラムを実施してきた。第1フェーズ(2002年度)においては、旧ユーゴスラビアに対する合計3,000万米ドルのトラスト・ファンドにより、主に公共セクターの効率化のための政策改善及び強化に重点を置いて支援が行われた。福祉分野においては、1,000万米ドルの社会保護グラントを通じ、年金等の社会保障制度改革のための制度開発¹⁸、ソーシャル・セーフティネットの改善や労働市場改革に対する支援が行われた。

2003年度においては、中期経済復興移行プログラム(ERTP)における4つの主要目標に基づいて、公共支出管理や財政、民間、エネルギー、社会関連の各セクターにおける改革に対し、政策をベースとした調整融資を実施する見込みである。福祉関連では、主要目標の一つである「脆弱層の福祉の向上及び人材能力構築」¹⁹に対し、セルビア社会セクター調整融資(SOSAC)を通じ、年金改革、児童保護及び家族法関連の社会的保護制度、労働・保健関連の改革、PRSPの策定に対し、更に支援が実施されることになっている。特に、PRSP策定プロセスの一部として、貧困プロファイルの整備や参加型貧困アセスメント、及び貧困モニタリングなどに対する技術支援も行われる予定である。

¹⁸ Draft social protection strategy; new social welfare legislation(March 2002); revised pension law

¹⁹ その他の3つの目標は、マクロ経済の安定及び国際均衡の回復、経済成長の促進及び持続的供給反応の基盤構築、ガバナンスの改善及び効果的組織の構築。

3 - 1 - 5 イギリス(DfID)²⁰

2000年以前はイギリスは、モンテネグロに対する小規模プログラム、セルビアに対する独立メディアや市民社会への支援により二国間援助を実施してきた。その後、2000年以降のドナー支援にかかわるセルビアとの交渉において世銀に協力したほか、2000年冬には、食糧や薬品、緊急支援用具、緊急用シェルターの支援を含む1,000万ポンドの緊急援助、及び国際人道援助機関に対する資金提供を実施した。これにより、2000年冬におけるEUによる1億8,800万ユーロの緊急援助のうち、イギリスは2,200万ポンドを負担した。また2001年のセルビアへのEUの支援プログラムに対しても、2,500万ユーロの資金を拠出している。2000年には、セルビアに対して貧困世帯に対する家族手当の支給のために、無償資金協力を行っている。

その後は、社会福祉省からの要請に応じ、年金や社会保障制度の改革案に対するアドバイスを行っている。これまでの支援の経験に基づいて今後もイギリスは、二国間援助を通じて相手国の改革戦略の策定における支援の要請に早急に対応し、特に世銀の社会セクター調整融資に協力する形で、セルビアが、財政的な持続性をもつ社会サービスを提供するために、公正な社会福祉制度の確立を支援する予定である。

3 - 1 - 6 アメリカ(USAID)²¹

アメリカは、WFP等を通じた緊急食糧援助のほか、難民・IDPsや、施設で生活する年金生活者、障害者、子供などの社会的弱者に対する人道援助を行ってきた。2000年にはAltNetという独自のローカル配給ネットワークを立ち上げ、緊急物資供給を実施し、その後も国際救援開発(IRD)を通じて継続された。USAIDの2001年度に始まる3～5年間のセ・モ国支援戦略は、民主主義とガバナンス、Municipalityのガバナンスを促進するためのコミュニティ開発活動、幅広い経済政策改革及び連邦・国・Municipalityレベルにおける民間セクター支援の3点に大きく絞られている。これらの戦略に基づいてアメリカは、2002～2003年においても“Food for Peace”プログラムを通じて難民やIDPsに対する食糧支援を続けつつ、そのほかにも“Humanitarian Community Services and Facilities”を通じて、当該国の復興・改革を支援していく方針である。

3 - 2 NGO・民間団体

セ・モ国においては、国内外の大小様々な民間団体・組織が緊急人道援助をはじめとする支援活動、及びその他福祉関連の事業に取り組んできた。ここでは、当該国において国際機関等と共同で活動を実施してきた国際的な民間団体・機関やNGOを中心に取り上げる。

²⁰ DfID(2001), Federal Republic of Yugoslavia : Country Strategy Paper(2001-2004), London.

²¹ USAID ホームページ <http://www.usaid.gov/pubs/cbj2002/ee/yy/> 及び <http://www.usaid.gov/country/ee/yy/>

3 - 2 - 1 国際赤十字赤新月社連盟(IFRC)²²

IFRC は、紛争開始以前から紛争中及び紛争直後にわたって国内で活動を続けてきた、セ・モ国における最大の国際人道援助機関である。IFRC はユーゴスラヴ赤十字(YRC)とともに、ECHO、WFP、UNHCR、その他様々な国内機関・委員会の資金援助を受け、他の国連機関や NGO と連携して活動している。YRC は更にセルビア赤十字(Red Cross of Serbia)とモンテネグロ赤十字(Red Cross of Montenegro)とに分かれ、国内にはそれぞれ 158 と 21 の地方都市・自治体レベルの支部が存在する。

YRC は、難民・IDPs を主に対象とした主要な社会福祉プログラムを国内全土にわたって実施してきたが、1997 年以来重点活動分野を難民支援から、本来の赤十字活動である救急手当、在宅ケア、献血、青少年プログラムなどに移行しつつある。2000 ~ 2001 年の対旧ユーゴスラビア国別支援戦略によると、食糧、衛生用品、その他の基礎的物資等の供給や社会福祉プログラムの拡大を通じて、70 万人の難民・IDPs、最脆弱層を支援すること、YRC ネットワークの組織・能力開発が優先目標とされている。これに基づいて優先プログラムは以下のとおり。

- ・ 災害への対応(難民・IDPs、貧困層への食糧支援、生活保護、保健衛生用品の支給)
- ・ 災害予防(地震や洪水等の自然災害及び紛争時に備えた緊急物資の備蓄)
- ・ 保健教育・社会福祉サービス(保健教育及び保健教育に関する訓練、難民・IDPs、社会的弱者に対する心理的サポート・カウンセリング)
- ・ 人道的価値観の普及
- ・ 組織及び財政開発
- ・ その他(難民の帰還・統合プログラム、地域事務所の所得向上、青少年活動)

2001 年から YRC は、国際人道援助の減少に伴い、本来の赤十字としての活動である高齢者に対する在宅ケアプログラムを再開しており、ボランティア・ネットワークを活用したコミュニティにおける活動が成果をあげている。2002 年までにセルビア及びモンテネグロの 77 の支部が参加し、8,740 名がサービスを受けている。またこのプログラムのために 1,690 名のボランティアが育成されている。今後は国や自治体との連携により、サービスを続けていく方向である。

3 - 2 - 2 国際赤十字委員会(ICRC)²³

ICRC は、民間人及び抑留者を保護し、彼らが国際・国内紛争によって受けた精神的・物理的影響を克服するための支援を行うことを目的として、セ・モ国全土にわたって広く活動してい

²² USAID Country Assistance Strategy 2000-2001 : Federal Republic of Yugoslavia . <http://www.usaid.gov/country/ee/yy/>

²³ ICRC(2002), Federal Republic of Yugoslavia : facts & figures on recent ICRC action(April-June 2002)ほか、ICRC ホームページ(<http://www.icrc.org>)

る。2002年における具体的活動は、行方不明者問題への対処、抑留者とその家族の関係維持、南部セルビア地域における保護活動、難民支援、保健分野の開発支援である。

旧ユーゴスラビアにおける10年間にわたる武力紛争により、現在でも2万5,000人近くが行方不明であることから、ICRCは初期の段階から捜索を続けるほか、行方不明者リストの更新など関連機関への情報提供、行方不明者の認定や家族に対する社会的・心理的サポート、法的支援などを行っている。抑留者とその家族への支援については、留置所訪問や家庭訪問などを行うと共に、家族の再統合を支援している。これまで子供やシングル・マザー、高齢者、精神病患者等を含む470人が家族との再会を果たしている。南部セルビア地域への支援としては、地雷に対する意識啓発活動(特に子供に対する)、国際人道法(IHL)の普及、食糧・衛生用品・衣料品などの供給支援を行っている。また、YRCとの合同チームにより、地雷被害者への支援も開始している²⁴。難民・IDPsへの支援では、高齢年金生活者、障害者、一人親家庭、10歳未満児を抱える低所得世帯を含む5万人を対象に、コミュニティを基盤とした社会統合プログラムや農業を通じた所得向上のプロジェクトにより、難民の社会統合及び自立を支援している。

3 - 2 - 3 ケア・インターナショナル・ユーゴスラビア事務所(CARE International - Yugoslavia)²⁵

ケア・インターナショナルは1994年にユーゴスラビア事務所を設立して以来、政府機関及び国内組織、UNICEFやUNHCR、WFP、ECHOなどの国際機関とともに、主に難民やIDPs、社会的弱者に対する人道的支援を続けてきた。人々が安全、かつ安定した清潔な環境のなかで尊厳をもって生活できるように支援し、すべての子供に最大の可能性をもたらす活動を目的としている。活動領域は、食糧支援、保健衛生、医療、燃料配給、シェルター・住居の提供とその回復・修繕、所得向上等の難民の自立支援など多岐にわたる。

2002年現在のところ、486のコレクティブ・センター及び235の特別施設に生活する3万9,000人以上の難民及び、ホストファミリーや民間の宿泊施設に暮らす2万5,000人の難民に対する活動を日常的に行っている。また近年では、これまでの緊急支援プログラムの実績により、蓄積した幅広いネットワークを活用して、南部セルビア地域にも活動を拡大している。主なプログラムとしては、WFPやUNHCRの資金援助によるコレクティブ・センターの難民・IDPsに対する基礎食料品や生鮮食料品の配給、UNICEFの冬季暖房プログラムによる、産婦人科、コレクティブ・センター、幼稚園への燃料配給、多数の自立支援プロジェクト等である。また、14か月にわたる地域経済開発プログラムを計画しており、農村コミュニティを基盤とした、小規模ビジネススキル・トレーニング、マイクロ・クレジット、CSW支援の3つのコンポーネントが含ま

²⁴ 地雷被害者への支援はこれまで、Handicap Internationalしか行っていなかった。

²⁵ CARE International - Yugoslavia ホームページ(<http://www.care.org.yu/Word.html>)

れている。このように、活動内容を人道援助から徐々に開発プロジェクトへと移行させ、難民や IDPs、その他経済的に不利な立場にある世帯の外部援助への依存を軽減していくことをめざしている。

3 - 2 - 4 JEN

紛争や自然災害による難民・避難民への支援を専門とする日本の NGO。団体設立の 1994 年当初から緊急物資や仮設住宅の提供から収入創出、職業訓練、障害児のリハビリなど幅広い活動を行っている。現在でもベオグラード、ニシュに事務所を置き、難民・避難民の社会統合、心理的サポート、子供の権利保護活動に取り組んでいる。今後は復興から開発への移行に伴い、現地の自立を促進するために、2005 年にはプロジェクトから撤退する予定である。

3 - 2 - 5 その他の NGO

そのほかにも当該国の福祉関連分野においては、他多くの国際・国内 NGO が活動している。開発における高齢者問題に取り組む HelpAge International はセルビアにおける高齢者の状況、特にコレクティブ・センターにおける高齢者の問題に関し詳細な調査を実施している²⁶ ほか、セーブ・ザ・チルドレン(イギリス)はロマ人や障害者など脆弱層に属する子供を対象に、また障害者の支援活動に取り組む Handicap International は地雷被害者に対し、Refugees International はロマ人を対象に支援活動を行っている。

なお、OCHA が取りまとめたセ・モ国の「2003 年度における人道戦略の優先事項」に対する国際機関や NGO の動向を表 3 - 1 にまとめる。

²⁶ HelpAge International(2001), Building a better future : Older People in Serbia, London.

表 3 - 1 2003 年における人道的優先事項と国際機関・ドナー・NGO 等の動向

優先事項分類	I・II			III		IV	V						
	*財産・住宅	コレクティブ・センター	国境における支援	食糧援助	自立支援	災害対応	行方不明者対応	社会的弱者支援	ロマ人支援	女性・子供支援	社会福祉	保健	市民社会
国際機関	ECHO												
	FAO												
	UNDP												
	UNHCR												
	UNICEF												
	UNOCHA												
	WFP												
	WHO												
一 国間ドナー	アメリカ (BPRM)												
	イタリア												
	オーストリア												
	オランダ												
	ギリシャ												
	スイス												
	ドイツ												
	ノルウェー												
NGO / 民間団体 / その他*	Amit Y												
	ARC												
	CARE												
	CHF												
	CRS												
	DRC												
	HELP												
	ICRC												
	ICS												
	IFRC												
	IOCC												
	IRC												
	IRD												
	JEN												
	MDF												
	NRC												
	OSCE												
SCF UK													
SCR													
SOROS													
YRC													

出所：OCHA(2001) Humanitarian situation and strategy for 2003 : Federal Republic of Yugoslavia (excluding Kosovo) Annex II に基づいて作成。

注：優先事項分類 I：国内避難民に対する恒久的解決策を含む包括的な戦略の策定、II：難民に対する恒久的解決策の支援、III：最弱層(難民・IDPs)に対する基礎的支援・保護の確保と援助依存の軽減、IV：難民・IDPs に対する法的支援の継続、V：その他の脆弱層に対するアドボカシーと支援の確保

* マイクロ・クレジットプロジェクトを含む。

** NGO 等の正式名称は略語表を参照のこと。AmitY は現地 NGO。MDF の正式名称は不明。

第4章 我が国の援助の方向性

4-1 支援対象グループ・分野の優先づけ

第1章で、セ・モ国の社会福祉分野におけるターゲット・グループを明記したが、このなかでも特に政府やドナーが、2001年6月の「社会福祉改革」に基づいて、緊急、かつ優先的に支援を強化、拡大しようとしているのは、難民・IDPs、高齢者問題である。現状では、政府やドナーは、難民・IDPsや高齢者に対し、住居や施設の提供を中心として支援を開始しているため、裨益者が絞り込まれている。しかし、施設や住居だけでなく、地域での社会サービスに基づいて支援を検討する場合は、社会へ統合する(した)難民・IDPs、高齢者ととも、その他の社会的弱者を含むことになり、ターゲットとする裨益人口は拡大していく。緊急や復興から開発のステージに移行している当該国の現状、他ドナーの支援状況や²⁷、策定中のPRSPの方針との整合性などを考慮すると、我が国が、貧困層、社会的弱者(社会に統合した元難民・IDPs・高齢者難民を含む)をターゲット化し、地域に根づいた支援を行うことが妥当であると考えらる。

そのほか、緊急課題として年金や各種手当システムなどのソーシャル・セーフティ・ネット構築も取り上げられているが、この分野は世銀が技術支援や財政支援を中心として力を入れているので、我が国が参画する余地はないと判断する。

4-2 支援対象地域

既存資料やデータからは、地域格差や各地域の具体的なニーズなどを確認することはできなかったが、在日モ・セ国大使館の参事官からの聞き取り²⁸によると、Municipalityから離れた地域、一例をあげると、ベオグラード北部の都市、Novi Sadの近郊(難民・IDPsのコレクティブ・センターも多く存在すること)、その他農村地域、東部山岳地域(ルーマニアやブルガリアの国境付近)などは一番ニーズが高い地域とされている。この情報も参考にしながら、対象地域の選定を検討することが望ましい。

4-3 要請書の再検討

2002年10月に、セ・モ国から開発調査(代替老人収容施設に関する必要性、及び解決法に関する調査)の要請書が我が国に提出されたが、不採択となっている。要請書の内容は高齢者ホームの新設なども念頭に入れた高齢者支援に関する調査となっているが、確かに高齢者のみを対象にし

²⁷ 表3-1(p.28)で示されているように、特に二国間ドナーは住宅支援に集中しているため、我が国はこの分野以外に注目する必要がある。

²⁸ 2003年3月19日、プレドラグ・ノヴィコヴ氏へのインタビュー。

た「開発調査」を実施する有効性や妥当性においては説得力に欠けている。

しかしながら、原文(英語)の要請書を精読してみると、難民・IDPs、及び高齢者の状況改善は急務であることがうかがえる。第1章で既述したとおり、セルビアでの65歳以上の人口は100万人、60歳以上は200万人で、65歳以上の高齢者の4.5%が何らかの形で社会保護の支援が必要とされているにもかかわらず、施設などへ入所できている高齢者は8,000人程度にしか過ぎない。また、帰還を望まない難民・IDPsは、政府から市民権を与えられるため再定住が可能になり、同時に種々の手当や年金を受けることもできるが、現在住んでいるコレクティブ・センターや施設から退所して自立生活をするか、それが不可能な場合は他の施設を探すしかない。しかし、現実には高齢者のなかでも特に身体の障害を負った高齢者や単身高齢者、また在宅生活を送れる可能性がある高齢者も、支援体制が不十分なため、地域へ戻るすべもなく、かつ十分な数の施設もないため、行き場がない状態に陥っている。2002年5月、セルビアでは「難民・国内避難民問題解決のための国家戦略」を採択し、2002年末までに456のコレクティブ・センターの閉鎖を決定した。この実施に影響を受ける人々に対し、UNHCR、UNDP、OCHAをはじめとして多くの二国間ドナーは、地域社会への融合を促進させるために、住宅供給支援を開始している。これらの現状や問題をかんがみ、要請書では、社会福祉改革のなかで、高齢者や難民・IDPsが必要とする社会保護を再定義し、国家レベルで戦略プランを立てる必要があるとしている。

今後必要とされているのは、単に施設収容型の対応だけでなく、地域社会への融合を促進するために、難民・IDPs、高齢者やそのほかの社会的弱者に対して、個々のニーズに応じて保護や支援の形態を類型化したうえで、施設サービスと地域サービスを統合したシステムを構築し、地域全般でのサービスを提供することである。サービスの内容は、受益者の状況(心身共に健常である者、障害を持つ者、単身高齢者など)によって異なるが、例えば、在宅の単身高齢者・障害者若しくは家族に対する介護支援、訪問看護、家事援助、自立生活支援、一時保護システム、ショートステイ、長期入所など体系的な地域ケアのシステムを作り、サービスの多様化やオプション制度により、受益者自身がサービスを選択できるシステムづくりが必要とされている。同時に、政府の政策やプログラムのなかで、システムの体系化、優先づけ、基準化を図ることも急務とされている。以上の視点から、サービス供給への体系的なシステムが存在しない、若しくは存在していても機能していない当該分野への支援を再考することは必須であると考えられる。そのため、支援サービス機能の確立及び強化のための技術支援が求められるであろう。

4-4 想定できる支援分野・形態

上述のように、難民・IDPsや高齢者などの社会的弱者が地域社会に帰還し統合するために福祉サービスの供給システムを確立することが急務である。そのためには、地域でのサービス供給の主体である、MOSA(セルビア)、MLSW(モンテネグロ)及び、CSWの能力強化が求められる。図

行政やサービス供給の監督官庁であり、その下にある各 Municipality の社会福祉局との連携で CSW ネットワークが地域の支援システムを動かす中心的役割を担っている。CSW は児童手当金以外の関連の各種給付金や手当を支給するほか、地域での在宅ケアや自立生活支援を直接実施する機関である。これらの地域でのシステムを確立することは、難民・IDPs や高齢者だけでなく、障害者や母子・寡婦世帯、貧困世帯などの社会的弱者全体への裨益にもつながる。我が国の支援を検討する際、図の円の中の主体を中心に、実施能力の向上を目的とした技術協力を検討することが効果的と思われる。これらへの支援ニーズは、世銀や UNDP などでも強調しており、ドナーによる対外資金見積り(p.17)のなかでも、サービス供給者としての CSW 強化に割り当てられたコスト見積りは大きい。我が国の福祉行政やサービスは、自治体によって提供の程度の差はあるものの、システムとしては多様性や選択性を伴って確立・運用されはじめている。特に昨今叫ばれている、地域ケアや家庭介護、自立生活支援、介護保険などの導入や発展により、我が国の経験やノウハウは、政府の施策だけでなく市場経済にあったサービスの供給(民間セクターや市民社会の参画など)も含めて、当該国の人づくり協力や人々の生活の質の向上に寄与するであろう。

特に地域ケア、ホームケアなどを推進するための、地域のサービス基盤の整備には、職員の実

施能力は重要とされている。政府の施策やドナープログラムのなかで優先的に取り上げられている分野で、我が国が協力可能と想定されるのは、以下に記すような技術協力、機材供与、研修、NGO 連携などで、技術協力プロジェクトによる複数のツールを組み合わせる実施することが有効であろう。また、想定されるカウンターパート機関(MOSA や CSW など)やその他関係機関・関係者との連携や支援体制は図 4 - 2 に示すとおりである。中央省庁として MOSA はカウンターパートに位置づけられるが、実施レベルでは CSW や

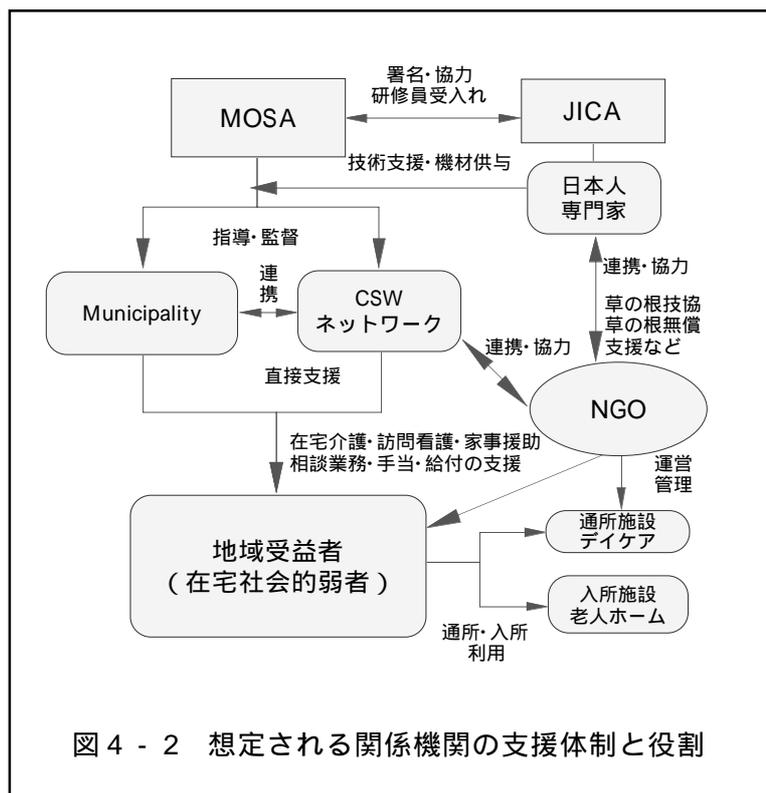


図 4 - 2 想定される関係機関の支援体制と役割

Municipality を対象とした技術協力を行うことが効果的で、かつ草の根レベルでの活動を実施している NGO との連携を盛り込むことも望ましいといえる。一方、支援の財政的・人的・時間的な制約を考えると、システム構築を一気に全国に展開し制度化することは至難であるため、対象地域を 1 つか 2 つの Municipality 若しくはその近郊に絞り込み、地域ケア・システムのモデル構築を試

み、将来的にその成果を他の Municipality や地域に普及させていくことが現実的で効率的な方法といえよう。

(1) 技術協力支援〔専門家派遣(社会福祉士や福祉現場での実務経験者が望ましい)〕

- ・ 対象者のニーズや財政能力に合った、地域ケアを中心とする福祉サービス(ターゲット化の手法や多様なサービス・オプションの把握、実施可能性の検証)のシステムの構築支援。
- ・ CSW の職員(管理職から一般職員まで)への基本的なクライアントやケース・マネジメント、カウンセリングのための技術指導や研修やトレーニング。必要であれば、実践マニュアルや指導書なども作成する。トレーニングに活用できるローカル・リソースとして、ソーシャル・ワーク学校からの協力も考えられる。
- ・ 地方分権の一環として、地域ベースの介護やケアへの実践をパイロット的に導入、検証し、モデル構築を行うための技術支援。

(2) データベースづくり

CSW や社会福祉施設に関する基礎的情報整備のためのデータ・ベース作り。財政、受益者データ、サービス受給状況、プログラム指標などに関する情報を盛り込む。必要であれば、コンピューター機器などの供与も検討する。

(3) 研修の実施

我が国の福祉行政やサービス状況(地域ケア、家庭介護、施設サービス、介護保険制度など)にかかる知識や技術を習得する研修に招へいする。特に行政サービスだけでなく、市場経済のなかでの民間セクター参入による福祉サービスの実態などを学ぶ機会を提供する。

(4) NGO との連携可能性

NGO/CSW パートナリシップ基金があり、NGO の CSW 活動への参加が推進されている。草の根技術協力などのスキームを利用し、特に在宅支援活動において活動できる NGO との連携や協力を検討する。多くの NGO は緊急時から草の根活動を実施し、社会的弱者や地域の事情に精通しているので、これらの団体が地域のシステム構築に参画することは非常に有効である。現段階では、具体的な連携・協力を提言することはできないが、例えば、CSW への支援を行っている NGO との連携や、デイ・ケアなど通所サービスのニーズが高い場合、関心のある NGO に対して草の根技協、及び草の根無償などのスキームを通して、施設建設からその後の実施や運営にかかる財政支援を行ったり、ボランティア・ネットワークづくりの基盤として連携することも効果的と思われる。

4 - 5 更なる詳細調査の必要性

本調査はあくまでデスク・レビューによる案件形成を試みるものだが、全般的に、セ・モ国の社会福祉分野の情報は非常に少なく、かつ最新の動向を把握することは困難であった。入手できた資料や報告書のほとんどは、年金や手当などの社会福祉の給付施策に関するものであったため、地域における社会福祉のサービス供給がどのように確立、実施、活用されているかの全体像を把握するには至らなかった。さらに、MOSA(MLSW)とCSWとの関係や連携状況、Municipalitiesの位置づけや役割、また、CSWによる受益者(難民や高齢者だけでなく、他の社会的弱者を含めて)への具体的な支援状況もまだ明確になっていない。このように限られた情報のなかで、先方のニーズを漠然と把握できても、支援のフィージビリティを結論づけることはできなかった。もし地域全般におけるシステム構築を試みるならば、実際のサービスの供給・実施能力の可能性と限界を的確に把握し、不足している部分を補うという形で支援計画を策定する必要がある。したがって、再度、現地調整や在外基礎調査などを実施し、正確な現状把握やニーズ・アセスメント、関連機関・スタッフとの協議に基づいて支援の具体化に進むことが望ましい。

参考文献・情報

- CARE Internaional - Yugoslavia ホームページ(<http://www.care.org.yu/Word.html>)
- DfID(2001), Federal Republic of Yugoslavia : Country Strategy Paper(2001-2004), London.
- ECHO Aid Strategy 2003 及び ECHO(2002)Report from the Commission(ECHO) : Annual Report 2001
(http://europa.eu.int/comm/echo/index_en.htm)
- Federal Republic of Yugoslavia(2002), Interim Poverty Reduction Strategy Paper(I-PRSP), Belgrade.
- Federal Statistical Office(2002), Basic Data on Socio-Economic Trends, Belgrade.
- Federal Statistical Office(2002), Statistical Pocket Book, Belgrade.
- Global Action on Aging(2002), The Situation of Older Refugees, www.globalaging.org/elderrights/world/olrefugees.htm
- Government of the Republic of Serbia(2002), National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and Internally Displaced Person, Belgrade.
- HelpAge International(2001), Building a better future : Older People in Serbia, London.
- IFRC : <http://www.ifrc.org/docs/rascas/yurascas.asp>
- Ministry of Social Affairs, www.msoc.sr.gov.yu/index.asp?i=e
- OCHA(2001), Humanitarian situation and strategy for 2003 : Federal Republic of Yugoslavia(excluding Kosovo).
- OCHA(n.a.)OCHA in 2003 : Activities and Extrabudgetary Funding Requirements. <http://www.reliefweb.int/appeals/2003/ocha2003.pdf>
- OCHA(n.a), What it is... What it does... http://www.reliefweb.int/ocha_ol/about/brochure.pdf
- Refugees International(2002), Searching for Durable Solutions for Internally Displaced People in the Federal Republic of Yugoslavia, Belgrade. www.refintl.org/cgi-bin/ri/other?occ=00468
- Refugee International(2001), Yugoslav Refugees and Internally Displaced Need Continuing Aid, Belgrade. www.refintl.org/cgi-bin/ri/bulletin?bc=00213
- Refugee International(2002), The Roma : The Balkans' Most Vulnerable, www.refintl.org/cgi-bin/ri/bulletin?bc=00449
- Relief Web,(2003), Situation of Refugees and Internally displaced persons in the FR of Yugoslavia, Belgrade. www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/156314
- SEELINE, National Machinery, Yugoslavia, www.seeline-project.net/NM/YugoslaviaNM.htm
- UNDP(2001), First Country Cooperation Framework for Yugoslavia(2002-2004)
- UNFPA(2002), First Country Cooperation Framework for Yugoslavia(2002-2004), New York.

UNHCR, Yugoslavia site, www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=search

UNHCR(2002), Mid-Year Progress Report 2002. <http://www.unhcr.ch/>

UNICEF(2001), Economic, Sanctions, Health, and Welfare in the Federal Republic of Yugoslavia 1990-2000, Belgrade.

USAID Country Assistance Strategy 2000-2001 : Federal Republic of Yugoslavia. <http://www.usaid.gov/country/ee/yu/>

Women's World, Censorship in Yugoslavia : A Personal History. www.wworld.org/publications/powerword2.htm

World Bank and EC(2001), Federal Republic of Yugoslavia, Breaking with the past : The path to stability and growth, belgrade.

Yugoslav Child Rights Centre(1999), Monitor No.1, Situation of Children in Fr Yugoslavia, Social Problems of Children in Yugoslavia, Belgrade. <http://yu.cpd.org.yu/engmon/emonit1.html>

外務省ホームページ : 各国・地域情報(欧州)www.mofa.go.jp/mofaj/area/yugoslavia/data.html

国際協力事業団(2001)ユーゴスラヴィア・基本情報収集 プロジェクト形成調査 調査団報告書

国際協力事業団(2001)ユーゴスラヴィア連邦共和国基本情報収集 プロジェクト形成調査報告書