



新型コロナウイルス対策のための財政政策特集

この見解書は加盟国による新型コロナウイルス危機対応を支援するため、財政局が作成した特集の一部です。本稿に示された見解は国際通貨基金(IMF)職員のものであり、必ずしもIMF、IMF理事会、IMFマネジメントの見解を反映していません。

新興市場国と発展途上国の世帯に手を差し伸べる 個人識別番号、社会経済データ、デジタル給付

政策担当者が現在直面している重要課題は経済危機が続く間、どのように人々の暮らしを守るかである。影響を受けた世帯層に支援の手を差し伸べるためには、所得や世帯構成など世帯の特徴について十分な情報が必要となる。また、支援が意図された対象受益者に届けられるように、信頼できる支給制度も存在すべきだ。こうした必要性の結果、非公式部門が大きく、そのために人口の大半について雇用・所得の情報源が限定的である新興市場国と低所得国には、特有の課題が生まれることになる。こうした条件下で社会保護の対象を広げる上で、市民の識別番号システム、統合された社会経済データベース、デジタル支給システムが持つ重要性を本稿で議論する。

本稿に対する問い合わせ先: cdsupport-spending@imf.org

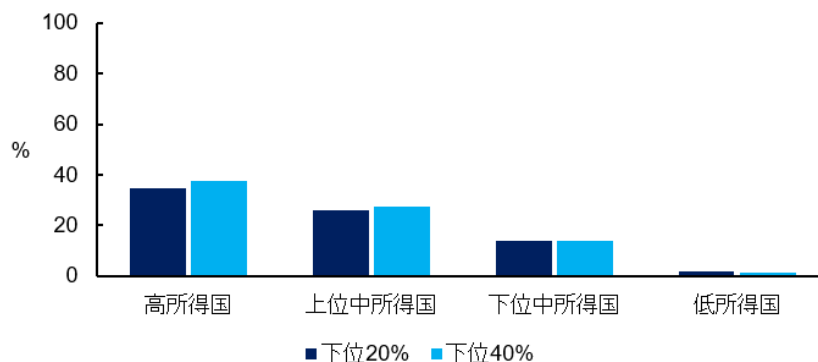
新興市場国と発展途上国の政策担当者は、雇用と所得のショックを受けている労働者と世帯をいかに支えるかという重要課題に直面している²。所得に応じて公的支援の対象を設定するためには、雇用と所得に関する情報が確認できる必要がある。しかし、こうした情報は労働者が従業員や自営業者として公に登録されており、所得税や社会保障税を払う責任が存在する公式部門の労働者についてのみ存在するのが典型的である。こうした情報が非公式部門の労働者については存在しないことで、政府は影響を受けた世帯に対象を絞って資源を効果的に振り向けようとしても、その能力が制約されることになる。この課題は、非公式部門の規模が大きく、労働者の約3分の2が非公式部門で生計を立てている低所得途上国(LIDC)で特に深刻である³。これは、社会保険制度加入者が非常に低い背景にある主要因のひとつとなっている。社会保険制度は、所得や公式部門での雇用のどちらか(もしくはその両方)に支給資格や支給額・納付額水準が基づくことが一般的である(図1)。

¹ デルフィーヌ・プラディ著

² 本シリーズの関連見解書「企業と家計を支援する歳出政策」を参照。

³ 世界銀行の報告書(2019年)「[Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work](#)」

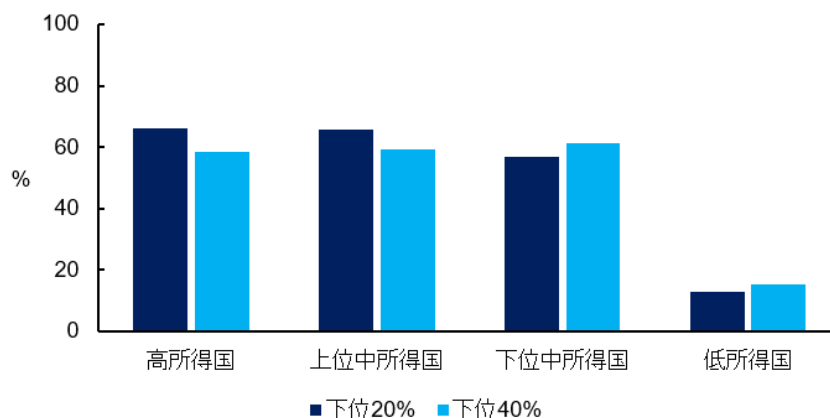
図1 所得水準別の国グループごとの社会保険プログラム加入率
(2008年から2016年の平均、全体を5等分した集団に占める割合(%))



出所: 世界銀行AspireデータをIMF職員が活用
注: 社会保険プログラムに加入している人口の割合(直接的な受益者と間接的な受益者の両方を含む)

非公式部門の労働者とその家族にとって、社会保険給付を受けられないことはつまり、貧困や所得ショックから身を守るために、社会セーフティネットを通じて提供される給付に依存せざるをえないことを意味するのが一般的である⁴。低所得途上国における非公式部門の大きさを踏まえると、一般的にセーフティネットは所得に基づかない対象設定に依存する必要がより頻繁に出てくる。こうした仕組みだと、受給資格基準として所得を用いる代わりに、子どもや高齢者がいるなど人口動態的な特徴や居住地、持ち家など財産の有無といった不完全な要素に基づいて決めることになる。しかし、多くの低所得途上国において社会セーフティネットは脆弱な状態が続いており、短期的な所得ショックへの対応が最も困難なのは一番貧しい所得層なのだが、この層には支援があまり届いていない(図2)。経済危機の文脈において、これは特に問題となる。というのも、短期的に既存のセーフティネット制度を拡大するのに困難が伴うからである。例えば、行政面や情報面での制限があるほか、財政余地も限られる。

図2 所得水準別の国グループごとの社会扶助プログラム利用率
(全体を5等分した集団に占める割合(%))



出所: 世界銀行AspireデータをIMF職員が活用
注: 社会扶助プログラムを利用している人口の割合(直接的な受益者と間接的な受益者の両方を含む)

⁴ 所得喪失のリスクを緩和するために設けられた家族やコミュニティ内の伝統的かつ非公式な仕組みは破壊されつつあり、システム的なショックが起こっている間は効果的に機能しないのが一般的である。次の文献も参照。

Grosh et al, 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank

社会セーフティネットが届きうる範囲を拡大するために、発展途上国の中には市民の個人番号制を導入し、この制度を公的な社会経済情報データベースや強化された給付提供メカニズムと統合する動きを見せている国もある。特に注目に値するのはインドでのここ数年の取り組みであり、アドハー生体認証 ID を活用して、社会全体に浸透するように設計され、実際にその能力がある再分配のインフラを構築した。アドハーのシステムを他の社会経済的なデータベースと統合するためにインドは投資を行ってきた。このデータベースは、行政、給付対象設定、プログラム提供の成果改善を目的として、モバイル通信強化や金融サービス利用拡大とも紐づけられている。その結果として生まれているシステムは「JAM 番号トリニティ」として知られており、次の 3 本柱を持つ制度である。

1. 信頼できる個人番号制度

アドハーは生体認証システムであり、2009 年に導入が始まった。市民 1 人 1 人に 12 桁からなる固有の個人識別番号を付与し、人口動態的なデータや生体情報（指紋や虹彩のスキヤン）がこの番号に登録されている。インドの人口の 95% にあたる 12 億人が現在、アドハーを利用している。

2. 金融包摂

金融包摂を推進する国民皆銀行口座プロジェクト (Jan Dhan) は 2014 年に始まった。2017 年には人々の 85% が銀行口座を利用できるようになっていたが、これは以前の銀行口座保有率 56% から増加している。

3. モバイル通信

インドでは 11 億 6,000 万台の電話があり、スマートフォンやインターネットを利用できる端末の割合が高まってきている。このネットワークは効果的なサービス提供プラットフォームとなる。この点は特に農村部で顕著だ。

これら 3 本柱は当初から統合されており、インド政府は政策の対象設定と実施方法を改善することが可能になった。アドハーは公的サービス利用者、補助金受給者、税務のデータベースと紐づけられている。また、銀行口座開設や携帯電話 SIM カード発行には利用者の本人確認が必要だが、アドハーによって銀行や顧客がこの本人確認ルールに従うことができる。そして、自動的に新しい銀行口座や携帯電話通信とも結びつけられることになる。この結果、アドハーに依拠した社会プログラムの改革が後押しされる。この例としては、液化石油ガス (LPG) 補助金をアドハーに紐づけられた銀行口座への振り込みによる直接給付に切り替える改革が挙げられる。また、人々がさらに登録し、正式な銀行口座を開設するように促進することにもなる。

この 3 本柱のひとつでも欠けると、複数の政策目標間に同時には実現が難しい関係が生じてしまい、重要な選択を迫られることになる。このインドの事例は、あまねく普及した個人識別番号システム、また、これと結びつけられた世帯の社会経済的データ、給付金支給方法という 3 本柱の統合が、十分な所得補助を広い層に提供する上で、どれほど重要かを明示している。新型コロナウイルス危機の文脈では、この 3 本柱のひとつでも欠けると、短期的に、広範囲の対象者の設定、財政安定性、感染拡大防止といった相反する目標間で優先順位をつけざるをえなくなる。その例を次に挙げたい。

▪ 信頼できる住民登録簿が存在しない

信頼できる住民登録簿があまねく普及しないと、個人識別番号を付与されていない人々は給付対象外となる一方で、個人識別番号が付与された人々は給付を場合によっては何回も受けることになる。この結果、脆弱な最貧層に支援が届かない可能性が高まってしまう。これは、こうした貧困層による住民登録簿への登録がなされないことが多い場合に顕著だ。

▪ キャッシュレスで給付を実施するシステムが不在 (例: 携帯電話型電子マネー)

こうしたシステムが存在しない場合、政府は現金もしくは現物を物理的に手渡す方法に依存する必要がある。対人距離の確保や外出自粛が求められる公衆衛生危機が続く間、この点は特に問題になりえるかもしれない。

▪ 統合された社会経済データベースの不在

個人識別番号システムと他の社会経済データベースが統合されると、政府は脆弱性の高い社会集団を対象に絞って資源を振り向けることが一層容易になる。例えば、所得や納税記録、その他の社会給付受給を基準とすることができる。データベースの連結なしには、世帯構成や居住地といった個人識別番号システム内の情報に各国政府は依拠せざるをおえなくなるだろう。その結果、脆弱な集団の相当部分が支援から漏れてしまいかねない一方で、脆弱ではない層が支援対象に入る結果につながりうる。

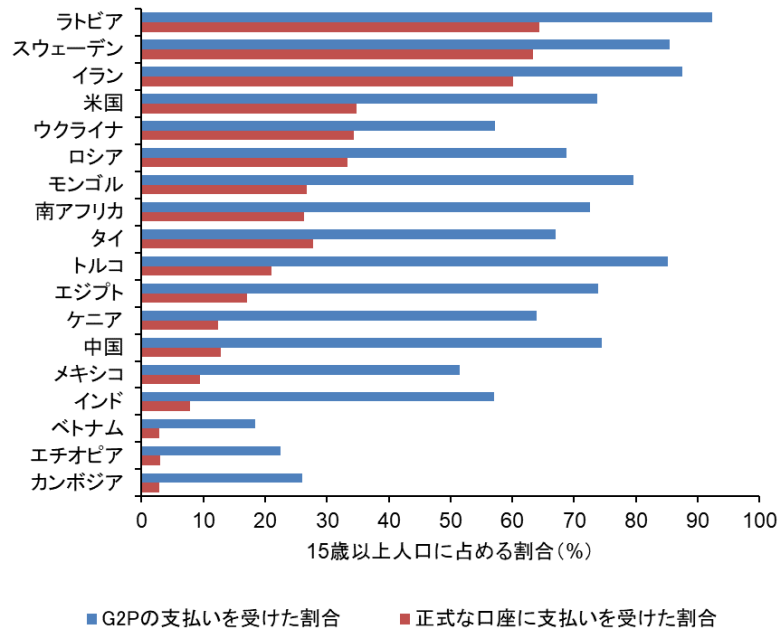
多くの低所得途上国には、こうした統合型システムを導入する能力が特に短期的に存在しない。低所得国の大半、そして、多くの新興市場国では、出生届の提出率が 15%から 80%であり、高齢になってからの出生届の提出は不可能である。そのため、アジア諸国やアフリカ諸国で出生届が出されていない人々の多くが取り残されてしまっている⁵。キャッシュレスによる給付を広く行いうるかは国によって大きな違いがあり、また、携帯電話を使う電子マネーに大きく依存する。というのも、こうした国々の多くで金融包摂の程度と銀行口座保有率が低いからだ(図 3)。低所得途上国では人口の約半数(特に非公式部門で働く非貧困層)が社会経済的な地位に関する分析のいずれにおいても一貫して対象外となっている。社会保護を目的とした登録簿上の登録率は国によって大きな差があり(図 4b)、社会プログラムの範囲における差異(例: 全国対象か特定地域対象か)を反映している。

新興市場国と発展途上国の中にはセーフティネットの対象拡大を行う能力の向上に向けて取り組み始めた国もあり、多くの発展途上国では携帯電話型電子マネーの利用が急増している。トルコでは国の誰もが加入する個人識別番号システムがあり、このシステムは社会経済的なデータベースと連結されている。これを土台にして、同国の「統合された社会扶助システム」は 28 のデータベースを用いて、社会保険料についてどの負担率なら支払えるか、社会扶助等のプログラム利用資格があるかを判定している。セネガルでは「全国统一住民登録簿」が創設された。これは第一にコミュニティが地理的にどこにあるか把握し、その上でコミュニティ内の最貧困層を特定するものである。この登録簿の導入後、2013 年から 2016 年の間に、条件付きの現金給付プログラムの対象者が人口に占める率が 3%から 16%へと 5 倍を超える増加を見せた。キャッシュレス決済の利用が急速に普及しており、例えば、ケニア、ルワンダ、タンザニア、ウガンダでは 2017 年に成人の 3 人に 2 人が携帯電話による電子マネーアカウントを用いて支払いを行っていた(図 5)⁶。中国では、QR コードに基づいたシステム内での電子決済が広く普及している。バングラデシュでは携帯電話型の電子マネーが急速に普及している。タイでは、オープンソースの電子決済プラットフォームである PromptPay の活用に伴い、現金利用が急減している。

⁵ 登録率が良好な国でも、紙の出生届と死亡届が使われ、システムの信頼性が低い状態のままの国もあり、こうした国では多くの個人が同一システム内で複数回登録されている。したがってサブサハラアフリカの一部諸国(ベナン、マラウイ、モーリタニア、ルワンダ)は登録漏れがゼロに近い個人識別番号制度を実現するために、インドの例にならうことにした。これらの国では、まず成人と年長の未成年者を別々に登録し、生体情報(指紋と虹彩の画像)による登録の重複排除を用いて、各人に固有の個人識別番号を付与した。

⁶ ケニアでは携帯電話を使用した決済の年間総額が公式部門で働く労働者の賃金総額と比べて 4 倍となっている。

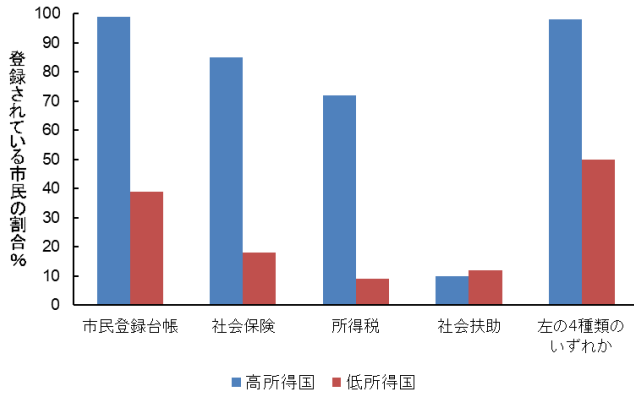
図3 政府から個人への(G2P)支払いを受ける成人の割合



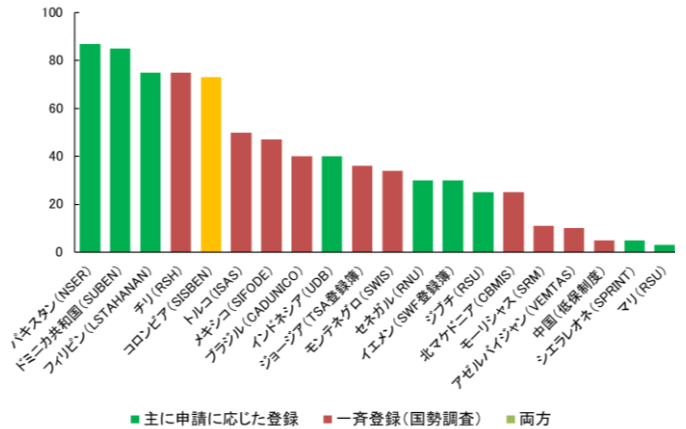
出所:世界銀行の報告書「Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work」(2019年)
 注:政府から個人への(G2P)支払いには公務員給与、社会扶助プログラムによる現金給付、年金など社会保険給付を含む。

図4 所得水準別の国グループごとに見た政府住民登録簿の登録率(対人口比)

(a) 政府の各登録簿別に見たデータの有無
 (所得水準別の国グループ間の比較)

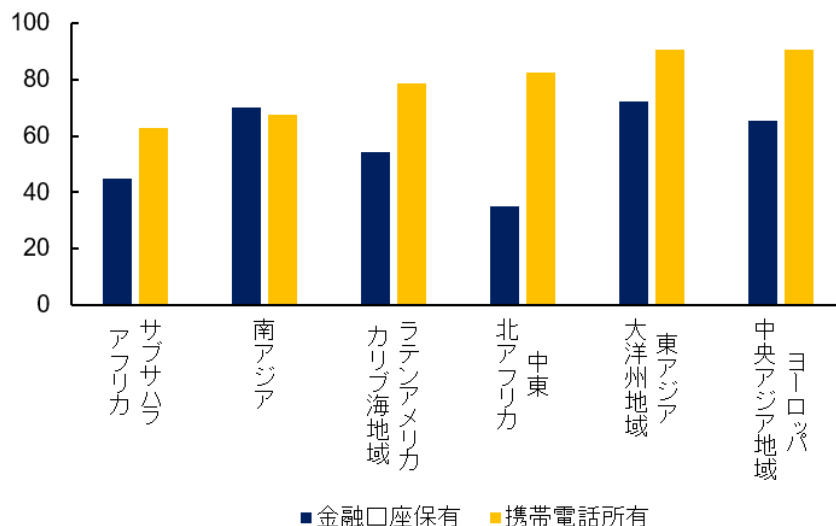


(b) 社会政策用の登録簿への登録率(2015年~2017年)



出所:世界銀行の報告書「Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work」(2019年)

図5 世界各地域における成人のキャッシュレス決済が可能な金融口座の保有率と携帯電話所有率 (%)



出所: Gelb et al. 「Citizens and States: How Can Digital ID and Payments Improve State Capacity and Effectiveness?」(2020年)

注: 世界銀行による地域区分。高所得国を対象から除外。
 ここでの金融口座は最低でも貯金と決済が可能な口座とする。
 銀行口座だけでなく、携帯電話型の電子マネー口座も含む。

包括的で統合されたシステムを持たない国であっても既存インフラを土台として短期的な所得補助を拡大できる⁷。信頼できる個人識別番号システムが存在せず、金融包摂にそれなりの進歩が見られず、世帯に関する社会経済的な情報がシステムに統合されていない国であっても、支援対象となる非公式部門の労働者を増やすためには様々なアプローチを活用できる。

■ 個人識別番号システムが登録不完全であるか、その信頼度が低い(またはその両方の)場合の迂回策

全国統一の個人識別番号システムの登録率を向上させる努力をしつつ、国々は所得補助プログラムの利用率を高めるために登録要件を一時的に緩和している。例えば、トーゴでは政府当局が新しいキャッシュレス給付プログラム「Novissi」を導入し、バイクタクシー運転者など外出自粛策によって影響を受けた非公式部門の成人労働者を対象に絞った支援を行っている。受給者の特定は選挙人名簿に基づいている。給付は携帯電話型の電子マネーを活用し、女性には追加給付が足され、現金の取り扱いを避けるために公共料金支払などには電子決済が一層奨励されている。ジャマイカでは、全国個人識別番号システム「NIDS」の導入拡大が遅ればせながら予定されている。

■ 金融包摂が進んでいない場合の迂回策

政府は金融包摂の推進を需要側と供給側の両面から行える。カメルーン、ケニア、ルワンダ、ウガンダといった多くのサブサハラアフリカ諸国では無線通信ネットワーク事業者によって携帯電話を使った電子決済の手数料が免除されている。というのも、携帯電話型電子マネーの利用開始にあたって手数料が法外に大きなコストに思え、障害となっているからだ。テキストメッセージ、ラジオ広告・テレビ広告などを通じた啓発キャンペーンは、プログラムの新規・既存を問わず、認知度向上に寄与するだろうし、利用推進を促進するかもしれない。コロンビア政府当局は、無線通信ネ

⁷ 公共財政管理に関連する諸問題の議論については、関連の見解書「緊急時の直接現金給付のためのデジタルソリューション」を参照。

ネットワーク事業者と協力し、「Ingreso Solidario (連帯所得)」と呼ばれる新しい現金給付や金融口座の選択肢についてのコミュニケーションを工夫するために、利用されている金融口座、また、2G・3G・4G など無線通信技術の種類を携帯電話に結び付けてマッピングする取り組みが行われている。供給側の取り組みについて取り上げると、エクアドル政府当局は現金給付のアクセスポイントを 3,000 か所から 7,000 か所へと速やかに倍増させるために、職員が依拠する基準を緩和した。

- **社会経済データが不在か希少な場合の迂回策**

ナイジェリア政府当局は通信時間の購買パターンから都市の非公式部門で働く脆弱な労働者を特定するために、無線通信ネットワーク事業者と協力を進めている⁸。チリでは「Cuenta Rut」と呼ばれる簡素な銀行口座が全国統一の個人識別番号と結びつけられている。低所得層の大半がこの口座を持ち、「Bono COVID-19」と呼ばれる追加所得補助金が 200 万人を超えるチリ貧困層の口座に直接振り込まれる予定だ⁹。

⁸ 経済の非公式部門の労働者を特定するために、個人識別番号制度にある程度取って代わることができる情報源を活用できる。その例としては(1)非公式部門の労働組合や労働者団体が持っている企業・個人の登録簿(2)公共料金請求書(3)卸売業者からの請求書(4)地方自治体政府が持つ貧困世帯や非公式部門の域内企業の登録簿(5)無線通信ネットワーク事業者のデータを挙げられる。

⁹ デジタル手段の利用が浸透している場合でも、デジタル技術からの排除が原因となってこの種の給付が得られない可能性について評価がなされる必要があり、プログラムの他種類によって緩和されるべきだ。2018年4月財政モニター第2章「政府のデジタル化」(英語版)を参照。