

## 第3章

# 南アフリカの子ども手当改革

——社会的投資の視点からの再評価——

牧野 久美子

### はじめに

南アフリカには社会手当 (social grant) と呼ばれる大規模な現金給付プログラムがあり、同国の貧困対策の要となっている。社会手当の対象は、高齢者、障害者、子どもであり、その受益者数の合計は2012/13年度に1600万人を超え、全世帯の半数以上が何らかの社会手当を受給しているとされる (Leibbrandt et al. 2010, 62; SASSA 2013a, 22)。社会手当のうち、受益者数が最も多いのが子ども手当 (Child Support Grant) であり、2012/13年度の子ども手当の受益者数 (手当の対象となっている子どもの数) は1134万人であった (SASSA 2013a, 22)。

高齢者手当や障害者手当がアパルトヘイト体制期からの長い歴史をもつ制度であるのに対して、子ども手当は1998年に導入された、比較的新しい制度である。アパルトヘイト体制下では、子どもにかかわる社会手当として、単親世帯を対象とした養育手当 (State Maintenance Grant) があったが、人種差別的な運用が行われ、人口の8割を占めるアフリカ人世帯にはほとんど支給されていなかった。民主化後、制度上の人種差別がもはや許容されなくなったことを背景に改革が行われ、1998年に新たな子ども手当の導入と、養育手当の段階的廃止をセットとする改革——以下、子ども手当改革と呼ぶ——が

実施された。この改革は、実施当時、新たな子ども手当の支給額の低さや年齢制限の厳しさが市民社会組織から強く批判され、先行研究においても経済成長優先の新自由主義改革の事例とみなされてきた (Johnson 2000; van Niekerk 2003; Vorster 2000)。しかし、2000年代以降、手当の増額と、年齢制限の引き上げが段階的に行われた結果、子ども手当は現在のような大規模なプログラムへと成長した。本章は、こうした子ども手当の制度導入後の拡大を念頭におきつつ、1998年の子ども手当改革について、社会政策の方向性に関するどのようなアイデアに支えられていたのかに注目しながらその軌跡をたどることを通じて、この改革が新自由主義的な政治環境のなかで実施されつつも、同時にポスト新自由主義の社会政策の特徴を先取りするものであったことを示したい。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では、子ども手当改革に関する先行研究を検討したのち、福祉政治におけるアイデアの役割を重視する分析枠組みを提示する。第2節では、本章が分析対象とする子ども手当の特徴について、南アフリカの社会手当制度全体の概要を示しながらまとめる。第3節では、民主化後の南アフリカで子ども手当改革が政治議題にのぼった背景について述べ、続く第4節で、子ども手当改革の決定過程を、改革案や、改革案をめぐる議論の背後にどのようなアイデアがあったのかに注目しながら詳細に検討する。最後に、「おわりに」で本章の結論をまとめる。

## 第1節 先行研究と分析枠組み

### 1. 先行研究の検討

条件付き、無条件を問わず、現金給付政策をめぐっては、開発経済学的手法を用いたインパクト評価や効果の計測が盛んに行われる一方で、制度の形成や改革過程に関する分析は少ない傾向がある (本書序章参照)。しかし、

いずれの社会においても、実際に選択され、実施される政策は、経済合理性の観点からすれば最適なものとは限らず、さまざまな要因が絡み合って政治的に決定されることから、その過程に関する研究がもっと深められる必要があるだろう。

南アフリカも例外ではなく、社会手当の貧困軽減効果を確認する研究が積み重ねられる一方で<sup>(1)</sup>、なぜそのような制度が南アフリカで成立するに至ったのかは十分に明らかにされてこなかった。そのなかでは、長い歴史をもつ高齢者手当に関しては、20世紀前半の社会年金制度の成立過程とその社会的影響に関するサグナーの研究をはじめ (Sagner 2000)、制度の起源や変化の過程に関する研究が比較的進んでいる<sup>(2)</sup>。社会手当に限らず、南アフリカの社会保障制度の歴史的特徴を論じたものとしては、アパルトヘイト体制下で形成された、インサイダーを労働市場において優遇する「分配レジーム」が、形を変えてアパルトヘイト後も継続していることを指摘したシーキングスとナトラスの研究 (Seekings and Natrass 2005) をまず挙げることができるだろう。また、ファンデルベルグは、アパルトヘイト体制下の南アフリカの社会保障制度が白人社会のニーズを反映する形で成立し、それが徐々に他の人種の人々に広げられてきた歴史的経緯があること、そのため労働市場で優遇されてきた白人以外の人々にリスクが偏在する失業問題に対応するための制度が発達せず、現在に至っても失業者への社会保障が手薄であるという特徴があることを指摘している (van der Berg 1997)。これらの研究に共通するのは、アパルトヘイト体制下に起源をもつ制度が、緩やかに変化しつつも基本的な性質は維持されており、そのことが現在の南アフリカ社会の不平等な性質の根底にあるという視点である。

それに対して、養育手当／子ども手当については、民主化後に大きな改革が行われたことから、連続性（経路依存）への着目よりも民主化後の改革の性質に関心が集中してきた。養育手当から子ども手当への制度移行では、それまで養育手当をほとんど支給されていなかったアフリカ人世帯に門戸が開かれたが、従来の養育手当の受益世帯（おもにカラード、インド系の世帯）は、

大きな痛みを強いられた。養育手当は単親世帯の親を対象とする手当 (parent allowance) と子どもを対象とする手当 (child allowance) からなり、子どもふたりの場合月額700ランド (親に対して430ランド, 子ども1人当たり135ランド) が支給されていたのに対して, 新たな子ども手当では子ども1人当たり100ランドとなり, 親に対する給付はなくなった。対象となる子どもの年齢も, 養育手当は18歳まで支給されていたのが, 新たな子ども手当は6歳まで (7歳の誕生日を迎えるまで) に制限された。養育手当の受給者にとっては支給額の大幅な切り下げ, あるいは子どもの年齢によっては打ち切りとなる内容であったことから, 女性団体や NGO などは改革案が明らかになると抗議の声をあげた。しかし, 政府は当初案の子ども1人当たり月額75ランドから100ランドへと手当額を引き上げたものの, それ以上の修正を行わず, 1998年の子ども手当の導入と同時に養育手当の段階的廃止が開始された。

先行研究は, このような内容の子ども手当改革について, 民主化後の南アフリカの経済・社会政策の新自由主義化の文脈を強調してきた。すなわち, 人種差別の解消が必要だったのは当然としても, そのために払われた犠牲が大きすぎる, そしてそのような大きな犠牲が払われることになった背景には, 1996年のマクロ経済戦略「成長・雇用・再分配」(Growth, Employment and Redistribution: GEAR) 導入に象徴されるアフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) 政権の新自由主義化があった, と論じられてきたのである (Johnson 2000; van Niekerk 2003; Vorster 2000)。

しかし, その後の経緯を考えると, 南アフリカの子ども手当改革を単に新自由主義の文脈のみでとらえる見方は不十分であったように思われる。すなわち, 2000年代に子ども手当制度は大きく拡大し, 新興国世界で最大級のプログラムへと成長し, 南アフリカはブラジルと並んで, 「社会的保護が最もすすんだ中所得国」と呼ばれるまでになった (Barrientos et al. 2013, 54-55)。国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF) の支援により実施されたインパクト評価では, 子ども手当が子どもの発育や, 教育機関や医療機関へのアクセスを向上させていることも報告されている (DSD, SASSA and

UNICEF 2011; 2012)。こうした現在の子ども手当像は、新自由主義のイメージからは遠く隔たっている。

子ども手当改革が決定され、実施に移された1996～98年当時は、先行研究が指摘するように、南アフリカでは新自由主義なマクロ経済政策が採用され、財政赤字削減のための歳出抑制の圧力が高まっていた。こうした状況が、改革の選択肢を狭める重要な制約として働いていたことは確かである。しかし、歳出抑制を追求するだけならば、単に養育手当を廃止なり削減なりするだけでよかつたはずである。実際、第3節でみるように、子ども手当による代替なしに単純に制度を廃止するという選択肢は、現実的なものとしてあった。そうしたなかで、子ども手当への切り替えという形で子どものいる世帯への社会手当制度が生き延びたこと、そしてその制度のデザインが、最終的には資力調査を伴うことになったものの、「男性稼ぎ主」(male-breadwinner)モデルから外れた例外的な単親世帯のみを対象とするのではなく<sup>(3)</sup>、世帯の形状にかかわらずあらゆる子どもを対象とする普遍的な手当として構想されたことを理解するには、新自由主義とは異なる視点の導入が必要となるだろう。

## 2. 本章の分析枠組み

福祉政治の分析方法は、大きく、権力資源動員論などの利益中心アプローチ、歴史的制度論などの制度中心アプローチ、言説政治を重視するアイデア中心アプローチに分類することができる。研究史的には、利益、制度、アイデアの順に分析アプローチの重心が移ってきており、それは福祉国家の形成・発展期から縮減期、さらには再編期へという時期区分と緩やかに呼応している(加藤2012; 宮本2006)。このうち、本章では、分析にあたってアイデアを重視するが、その理由は以下のとおりである。

第1に、子ども手当改革は、アパルトヘイト体制から非人種的民主主義体制への転換が契機となって行われたもので、単純に福祉政策が拡大、縮小したのではなく、既存のプログラムの削減と新たなプログラムの導入が同時に

行われたという点で、福祉政策の再編の政治としてとらえるのが妥当である。体制転換に伴い、従来の制度は大きく揺らぎ、政策の目標やよって立つ理念、優先順位の見直しが迫られた。政治的にも経済的にも大きな不確実性がある状況下での政策形成においては、アイデアが重要な役割を果たすことが指摘されている (Blyth 2002)。

第2に、後述するように、子ども手当改革の方向性を決めるうえでは、政府が任命した専門家委員会が大きな役割を果たした。限られた活動期間のなかで、既存の制度を大幅に変更する提言をまとめるにあたって、専門家委員会は、南アフリカの家族支援制度の実情調査に加えて、国外の政策事例や理論動向を積極的に参照しており、この改革には政策伝播 (policy diffusion)、すなわち当該政治システムの外部から政策に関する知識やアイデアを移入し、政策形成に利用するという要素があった。政策伝播の過程で移転される内容についてドロウィッツとマーシュは、目標や方向性を幅広く指し示す政策と、政策実施のための具体的な手段であるプログラムが区別されるべきであるとしている。また、移転の程度について、まるまるコピーする (copying) 場合だけでなく、政策やプログラムの背後のアイデアを移転するもの (emulation)、いくつかの政策を組み合わせるもの (combinations)、着想だけ得て実際に採用する政策はオリジナルと異なるもの (inspiration)、といったさまざまな段階があることに注意を促している (Dolowitz and Marsh 2000, 12-13)。本章では、子ども手当改革のたたき台を作成した専門家委員会の委員長を務めたフランシー・ルンド (Francie Lund) の回想録 (Lund 2008) を主要な資料として参照し、海外のどのような政策やプログラムが、どの程度移転されたのかに注目しながら、南アフリカの子ども手当改革の内容を支えたアイデアについて検討したい。

子ども手当改革の鍵となるアイデアについて、結論を先取りすれば、それが社会的投資の視点をもった改革であったというのが本章の主張である。ジェンソンは、福祉国家を支えるアイデアの主流の移り変わりについて、第2次世界大戦後から1970年代までのケインズ型福祉国家の時代、1980年代

から1990年代半ばまでの新自由主義時代に続いて、1990年代後半以降は「社会的投資の視点」(Social Investment Perspective)の時代に入ったとしている。国や地域によって強調点は異なるものの、ジェンソンによれば、社会的投資の視点の特徴には、子どものための政策を重視し、貧困の世代間連鎖を断ち切ろうとすること、現在の問題への対処よりも将来のための予防的な介入を重視すること、そしてそうした介入を、直接裨益する個人だけでなく、社会全体のためのものとしてとらえることなどが含まれている。こうした特徴は、男性稼ぎ主の保護に重点をおき、それにより防ぎえない貧困は事後的に救済しようとするケインズ型福祉国家とも、ひたすら支出抑制を追求する新自由主義とも区別されるものである。1997年に成立したイギリスのブレア労働党政権の政策が社会的投資の視点の代表例だが、ジェンソンは、同様の視点は他のヨーロッパ諸国、さらにはラテンアメリカ諸国にも広がったとしている。本書第1章、第2章でみたように、ラテンアメリカ諸国の条件付現金給付においては、若年層の人的資本への投資という考え方がしばしば強調されており、そこに社会的投資の視点をみてとることができる。ジェンソンはラテンアメリカ諸国以外の新興国や発展途上国については検討していないが、本章は、南アフリカの子ども手当改革もまた、世界的な政策アイデアのトレンドと無縁ではなかったことを示そうとするものである (Jenson 2010; 2012)。

## 第2節 社会手当制度の概要と子ども手当の位置づけ

本節では、次節以降の分析の準備として、南アフリカの社会手当制度の概要を述べ、そのなかでの子ども手当の位置づけについて確認する。

冒頭で述べたとおり、南アフリカには社会手当と呼ばれる大規模な現金給付プログラムがあり、同国の貧困対策の要となっている。社会手当の対象は、高齢者、障害者、子どもであり、その受益者数の合計は2012/13年度に1600万人を超え、全世帯の半数以上が何らかの社会手当を受給している

(Leibbrandt et al. 2010, 62; SASSA 2013a, 22)。

南アフリカの社会手当の概要、支給月額上限、受給者数は表3-1のとおりである。このほかに、緊急の救済を要する場合に、通常3カ月以内の一時的な給付 (Social Relief of Distress) を受けられる場合がある。表3-1からは、子ども手当の特徴として、1人当たりの支給金額は低いが、受益者数が他の手当と比べて圧倒的に多いことが読み取れる。

子ども手当の受益者数 (手当の対象となっている子どもの数) は、1998年4月の制度導入から2年ほどは伸び悩んだが、2000年代に入ってから急増した (図3-1)。2000年代の受益者拡大の最大の要因は、給付対象となる子どもの年齢制限が段階的に引き上げられたことにある。当初、6歳まで (7歳の誕生日を迎えるまで) となっていた年齢制限は、2003年から2005年にかけて13歳まで段階的に引き上げられた。また、2009年には14歳まで対象に含め、さらに17歳まで段階的に引き上げることが決定され、2011年末までに引き上げは完了した (表3-2)。当初の受益者数の伸び悩みは、申請手続きの煩雑さも起因していたが、申請に必要な書類や資力調査は1999年に簡素化された (Leibbrandt et al. 2010, 55)。また、資力調査の基準は、当初、対象年齢の子どもの30パーセント程度が受給できる水準として、都市部で世帯月収800ランド、農村部で1100ランド未満に設定されていたが、2008年に支給額の10倍 (支給額が250ランドであった2010年を例にとると、月収2500ランド未満、主要な養育者に配偶者がいる場合はあわせて5000ランド未満) へと緩和された (Leibbrandt et al. 2010, 55)。2010年の被用者の月収の中央値が2800ランドであったことを考えれば (Statistics South Africa 2010)、今では、子どもの養育者が失業や不完全就業状況にある場合に加えて、低所得の仕事に従事する比較的幅広い層が受給対象となっていることがわかる。

このように子ども手当の対象者の範囲が拡大してきたのに加えて、1人当たりの支給額も徐々に上昇してきた。子ども手当の支給額は、制度導入当初の100ランドの水準が2000年まで継続したが、2001年以降、毎年引き上げられ (うち2002年、2008年、2011年、2013年は4月と10月の2回引き上げを実施)、

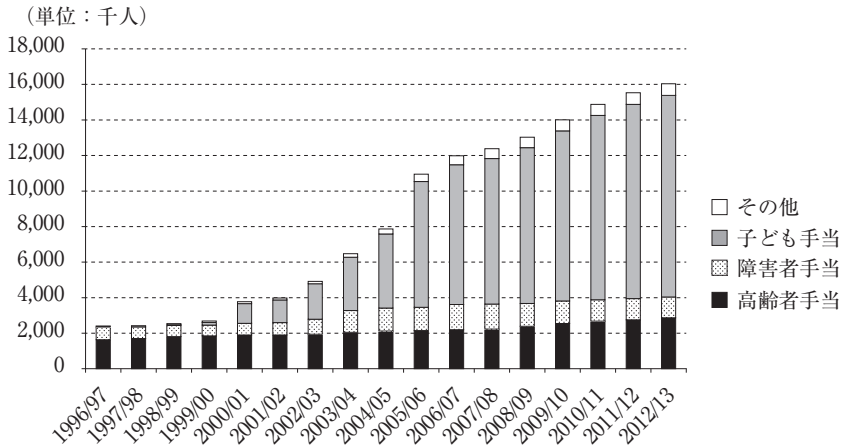


表3-1 社会手当の概要

種類	支給対象	支給月額上限 (2013年10月現在)	受益者数 (2012/13年度、 単位：人)
高齢者手当	男女とも60歳以上。独身の場合は本人の所得・資産、配偶者がいる場合は夫婦あわせた所得・資産に関する資力調査あり。	1,260ランド (75歳以上は1280 ランド)	2,873,197
退役軍人手当	60歳以上、もしくは障害のある、第一次世界大戦、第二次世界大戦、朝鮮戦争において従軍した者。資力調査の基準は高齢者手当と同じ。	1,280ランド	587
障害者手当	18歳から59歳までの、身体障害や精神障害により働くことができない者。資力調査の基準は高齢者手当と同様、そのほかに医師による障害の証明が必要。	1,260ランド	1,164,192
付加給付	高齢者手当、障害者手当、退役軍人手当の受給者で、身体障害・精神障害のために自分の身の回りのことができず、フルタイムの介護を必要とする場合の付加給付	300ランド	73,719
子ども手当	18歳未満の子どもの主要な養育者。主要な養育者が独身の場合は本人の所得、配偶者がいる場合は夫婦あわせた所得に関する資力調査あり（資産は問われない）。実子・法律上の養子でない場合、支給対象となる子どもの数は6人まで。	300ランド (子ども一人当たり)	11,341,988
障害児手当	重度の障害がありフルタイムの特別ケアを要する18歳未満の子どもの養育者。養育者が独身の場合は本人の所得、配偶者がいる場合は夫婦あわせた所得に関する資力調査あり（資産は問われない）。	1,260ランド (子ども一人当たり)	120,268
養子手当	18歳未満の養子（裁判所の許可があるもの）の養育者。資力調査なし。（養子一人当たり）	800ランド	532,159
合計			16,106,110

(出所) SASSA 2013a, 2013b.

図3-1 社会手当受給者数の推移 (1996/97～2012/13年度)



(出所) SASSA 2009, 2013a.

(注) 「その他」には、退役軍人手当、障害時手当、養子手当を含み、付加給付を含まない。

2013年10月現在、子ども1人当たり300ランドとなっている(表3-2)。年によって引き上げ幅が物価上昇率を下回ることもあったが(とくに最初の3年間は支給額を据え置かれたため実質的に大きく目減りした)、全期間を通じてみれば、子ども手当の支給水準は、他の社会手当(高齢者手当、障害者手当、養子手当など)と比べて実質的に大きく上昇してきた(van der Berg and Siebrits 2010, 9)。

以上より、民主化後の社会手当が拡大していること、およびそれがおもに子ども手当の拡大によっていることが確認できた。家計パネル調査のデータを用いた研究では、子ども手当の拡大を主要因とする社会手当受益者の増大によって、南アフリカの絶対的貧困が減少してきたこと、そして子ども手当の導入前に比べて、とくに所得下位20パーセントの世帯の社会手当の受益率が大きく上昇したことが指摘されている(Leibbrandt et al. 2010; Woolard and Leibbrandt 2010)。次節以降では、その子ども手当がどのような過程を経て導入されたのかを詳細にみていきたい。

表3-2 児童手当の給付額および対象年齢の上限（1998～2013年度）

年度	子ども1人当たりの支給額（単位：ランド）	対象となる子どもの年齢の上限
1998	100	6歳まで
1999	100	6歳まで
2000	100	6歳まで
2001	110	6歳まで
2002	130（4月～）	6歳まで
	150（10月～）	
2003	160	8歳まで
2004	170	10歳まで
2005	180	13歳まで
2006	190	13歳まで
2007	200	13歳まで
2008	210（4月～）	13歳まで
	220（10月～）	
2009	240	14歳まで
2010	250	1994年1月1日以降に生まれた者
2011	260（4月～）	1994年1月1日以降に生まれた者
	270（10月～）	
2012	280	17歳まで
2013	290（4月～）	17歳まで
	300（10月～）	

（出所）各年度の財務大臣の予算演説（various years）、各種政府資料をもとに筆者作成。

### 第3節 子ども手当改革をとりまく政治環境

本節では、民主化後の南アフリカで養育手当の改革が政治議題化した経緯をまとめる。

南アフリカの社会手当制度は、アパルトヘイト廃止後に始まったものではなく、白人支配体制以来連なる、長い歴史をもっている。高齢者手当のもととなった社会年金同様（牧野2011）、養育手当も「プア・ホワイト」（白人貧困層）の増加が社会問題化した1920年代の立法により初めて制度が導入され

た。このとき導入された制度は、(1)支給対象を子どもの母親が未亡人であるか、父親が働けない状況にある例外的な世帯に絞り、さらに、(2)社会集団の長や後見人が子どもの面倒をみる習慣があるということを理由に、アフリカ人世帯を支給対象から外した点に特徴がある (Haarmann 1998, 82)。

上記の(2)の特徴を社会年金と比較すると、社会年金も当初はアフリカ人が対象外とされたのが、その後アフリカ人にも支給対象が広げられ、アパルトヘイト体制の後期にはアフリカ人が受給者の過半を占めるまでになった (牧野2011)。それに対して、養育手当はアパルトヘイトが終わるまでずっとアフリカ人世帯に門戸を閉ざしたままであった。体制移行が視野に入ったアパルトヘイト体制の末期には、養育手当に関する規定から人種的な要素は払拭されていたが、当時まだ人種別・地域別に福祉政策の担当部局が分断されていたことを背景として、運用面で人種差別が残ったままアパルトヘイト体制の終焉を迎えた (Haarmann 1998, 82)。1990年時点で、人口全体でみると0歳から17歳の子ども1000人当たり8人に支給されていたが、カラードとインド系の子どもが1000人当たり48人と突出し、次いで白人の子どもが1000人当たり15人、アフリカ人の子どもは1000人当たりわずかふたりと、人種により大きな格差があった。カラード、インド系世帯よりも白人世帯のほうが受給者の比率が低いのは、白人人口の生活水準が一般的に高く、養育手当の資力調査の条件を満たす貧困世帯が少なかったためと思われるが、アパルトヘイト時代の4つの人種カテゴリーのなかで、平均的にみて最も貧しいアフリカ人世帯の受給者が少ないのは、明らかに人種差別的な制度運用のためであった (Lund Committee 1996, chapter 1, section 4)。

1994年に初めて全人種参加総選挙が実施され、アフリカ民族会議 (ANC)、アパルトヘイト体制時代の与党であった国民党 (National Party)、ブルー人民族主義政党のインカタ自由党 (Inkatha Freedom Party) の3党による「国民統合政府」 (Government of National Unity) が成立した。国民統合政府は、ANCと国民党政権の二者を中心に進められた民主化交渉のなかで合意された移行期の権力分有のしくみであり、選挙で一定以上の得票をした少数政党

に政権参画の機会を与えるものであった。1993年の暫定憲法に規定されたこのしくみに従って、ANCは1994年の選挙で過半数を大きく超える得票をしたものの単独政権とはならず、国民党とインカタ自由党との連立政権を形成した。

国民統合政府における、国民党所属のアビー・ウィリアムズ (Abe Williams) 福祉大臣のもとで養育手当改革が検討され始めた。民主化後、かなり早い段階で養育手当の改革が検討されることになったのは、新体制のもとで養育手当の人種差別の撤廃は必然であったが、従来の制度を維持したまま全人種に門戸を開いた場合、財政的に維持できないと認識されたからであった。ウィリアムズ大臣は、国民統合政府発足から約1年後の1995年6月に、次のように述べている。

社会手当や年金の人種による支給額の格差が廃止されたのは大きな前進である。しかし、養育手当にはすべての人々が平等にアクセスできていない。このことの財政的な意味は大きい (Williams 1995)。

民主化に伴って、すべての社会手当の制度上の人種差別が撤廃されるなか、ウィリアムズ大臣が養育手当だけにとくに言及したのは、養育手当は従来アフリカ人世帯にほとんど支給されてこなかったため、単にそのまま全人種に平等に門戸を広げた場合の財政面の影響がきわめて大きいと考えられたからであった。ここでは、財源にかぎりがあることを前提としたうえで、人種間の不平等解消を図るためには養育手当の水準の切り下げが必要となるという認識が示されている。

ウィリアムズ福祉大臣と州政府の福祉大臣によって構成される福祉大臣委員会<sup>(4)</sup>が、1995年末にナタール大学 (現在のクワズールー・ナタール大学) のルンド教授を委員長とする「子どもと家族への支援に関する調査委員会」 (Lund Committee on Child and Family Support, 以下、ルンド委員会) を設置したが、委員長を務めたルンドによれば、このときの経緯は次のようなものであ

った。1995年に行われた福祉大臣委員会の会合に、養育手当とは別のイシューについてアドバイスを求められて出席したルンドは、多くの州政府の福祉大臣が、養育手当を即時廃止する考えに傾いていることを知った。ルンドは、それが既存の受給者に与える影響が甚大であることを懸念し、子どもや家族への支援のあり方について全体的に調査を行うべきであると提案し、その提案を福祉大臣委員会が受け入れる形でルンド委員会が発足した（Lund 2008, 18-19）。すなわち、ルンドの提案がなければ、新たな子ども手当の導入なしに、単純に養育手当の廃止だけが起きていた可能性も十分にあったと考えられる。

州政府の福祉大臣の多くが養育手当の廃止に抵抗感がなかったのは、ANCの支持基盤であるアフリカ人にとってはその影響がほとんどなかったからであろう。1994年の州議会選挙で、9つの州のうち、西ケープ州（国民党が第一党）とクワズールー・ナタール州（インカタ自由党が第一党）以外はANCが第一党となっていた。当時、アパルトヘイトの廃止と民主化に伴い、随所に人種差別や格差が存在していた福祉政策は全般的に見直され、利用者の多くが白人であった高齢者ホームなど、アフリカ人貧困層が受益していない政策の予算は大幅に削られる方向にあった。そもそも、当時のANCの政策のなかで、社会手当を含む福祉政策の優先順位は低かった。バルチャーは、ANCは社会手当受給者に対してネガティブな認識をもち、「脱商品化された社会的供給」を軽視していたと指摘している（Barchiesi 2011, 109）。ANCは2004年以降の選挙戦において社会手当の拡大実績を強調するようになるが、1994年、1999年の総選挙のマニフェストでは社会手当についてほとんど触れていなかった<sup>5)</sup>。すなわち、子ども手当改革実施当時のANCの社会手当の重要性への認識は薄かったと考えられる。それに比べると、国民党のウィリアムズ福祉大臣は、アパルトヘイト体制下のカラード議会で福祉大臣を務めていた経験があり、受給者世帯の生計にとっての、あるいは政治的パトローネージとしての養育手当の重要性を認識していたであろう。しかし、ウィリアムズ大臣は汚職疑惑で辞任し（1996年4月）、また国民党が国民統合政府か

ら脱退したため（1996年5月に表明，6月末に脱退），lund委員会の途中で福祉大臣は，副大臣から昇格したANCのジェラルディン・フレイザー—モレケティ（Geraldine Fraser-Moleketi）に交代した。フレイザー—モレケティは，副大臣当時に行った予算演説で，「差別的で，断片的で，非民主的で，大多数の人々のニーズにあっていない過去の福祉政策と劇的に決別する」決意を述べていた（Fraser-Moleketi 1996）。人口の8割を占めるアフリカ人が利用できずにいた養育手当は，ここでいう「差別的で」「大多数の人々のニーズにあっていない」プログラムであったということができよう。

## 第4節 子ども手当改革の決定過程

### 1. イタラ合意——lund委員会の当初案——

前節でみたように，lund委員会の発足当時，養育手当に対する政府の見方は否定的なものであった。lund委員会はそれに対して，養育手当の存続は否定しつつ，社会手当の役割を擁護し，新たな子ども手当を導入することを提言していくことになる。lund委員会の提言はどのような議論のなかから生まれ，どのようなアイデアに支えられていたのだろうか。

先に述べたように，lund委員会は，1995年12月に，中央政府の福祉大臣と州政府の福祉大臣から構成される福祉大臣委員会によって設置された。同委員会は，福祉大臣委員会が直接任命した専門家（lund，西ケープ大学のピーター・ラルー〈Pieter le Roux〉教授，ステレンボッシュ大学のセルファス・ファンデルベルグ〈Servaas van der Berg〉教授）のほか，市民社会団体の推薦に基づき任命されたメンバー，専門性や経験を買われてあとから委員会への参加を要請されたメンバーなどから構成され，事務局として福祉省の官僚が参加した（Lund 2008, 22-23）。同委員会は1996年2月に初会合をもち，同年9月に政府に報告書を提出した。委員会の公式会合はおおむね月1回のペース

で開催されたほか、5月に5日間にわたる合宿方式での集中討議（以下、合宿）がもたれた。なかでも、委員会の提言の方向性がまとまるうえで重要だったのは、5月の合宿であったとされる（Lund 2008, 30）。

lund委員会は、養育手当の維持は難しいことを受け入れたうえで、それに代わるプログラムとして、新たな子ども手当（国家による現金給付）のほかに、さまざまな現物給付やサービスの強化についても検討した。そのうえで、合宿において委員会が達した結論は、新たな子ども手当が最善である、というものであった。合宿会場の名前をとってイタラ合意（Itala Agreement）と呼ばれる、合宿参加者の間で形成されたコンセンサスのおもな内容は以下のとおりであった（Lund 2008, 130）。

- ・低年齢の子どもの養育のための現金給付を行う。対象年齢は0-9歳を強く支持する。年齢制限の設定をコスト抑制メカニズムに使用する [引用者注：年齢制限をどのように設定するかによって総額をコントロールするという意味]。
- ・資力調査は実施しない。
- ・給付は主要な養育者（primary care giver）に対して行う。
- ・給付は保健にかかわる何らかの活動への参加と連携させる。

lundは回想録のなかで、委員会を意図的に「調査志向（research-driven）、いまのはやりの言葉でいえばエビデンス・ベースト（evidence-based）」のものにしたと振り返っている（Lund 2008, 36）。lund委員会の活動の特徴をひと言でいうならば、逆風下にあった社会手当（現金給付）を積極的に意義付けるエビデンスを集め、それをもとに現金給付に好意的な結論を出したことといえるだろう。lundは回想録のなかで、調査のための予算をつけることを委員就任の条件にしたと記している（Lund 2008, 22）。それにより、lund委員会は、既存の社会手当が受給者世帯に与えるインパクトについて調査を行い、現金給付に好意的な議論を収集した（Lund 2008, 31, 36）。



lund委員会は、国内だけでなく、国外からもたらされた情報も積極的に参照した。アパルトヘイト時代の南アフリカは、文化制裁により研究者の国際交流が限定されており、政策に関する知識も国外から入ってこなかったが、民主化後の南アフリカには、一転して、国外の政策や研究動向の情報が大量に流入した。lund委員会もまた、開発政策の国際潮流を強く意識しており、調査において開発政策に関する国外の議論を積極的に参照したほか (Lund 2008, 30), 上記の合宿には国外から招かれた専門家も参加した。ただし、lund委員会の結論は、海外の政策をただ真似たものではなく、南アフリカ固有の文脈を強く意識したのもであった。現金給付が他の選択肢よりも優れているというlund委員会の結論の最大の根拠は、南アフリカの高齢者手当や障害者手当が受給者世帯（その多くはアフリカ人世帯）に与えるインパクトに関する調査結果であった。なかでも、アフリカ人の高齢者手当受給者の多くが小さな子どもと同居していること、受給者が女性の場合、受け取った手当が子どものために使われやすいことを発見したケースとディートンの研究成果はlund委員会の提言を支える重要なエビデンスとなった (Case and Deaton 1996; 1998)<sup>6)</sup>。ケースとディートンの研究は、南アフリカが民主化に向かっていた1993年に世界銀行がスポンサーとなって実施された大規模な家計調査データ (Living Standard Survey) を利用しており、民主化に伴う国外からの研究資源の流入が、現金給付の有効性を示す国内のエビデンスを用意したということもできよう。すでに存在している社会手当にかかわる行政インフラを生かすことができ、他の選択肢よりも素早く、多くの受益者に到達できると考えられたことも、現金給付を支持する強い根拠となった (Lund 2008, 53-54)。

手当支給を保健にかかわる活動とリンクさせるという提案は、ラテンアメリカで導入されつつあった、人的資本への投資を条件とする現金給付を想起させる (第1章, 第2章参照)。ただし、lund委員会の活動時期は、メキシコでプログレサが始まる直前の時期で、まだ条件付現金給付が普及する前の段階であり、lund委員会報告書およびlundの回想録をみるかぎり、その

当時に条件付現金給付の議論が特別に参照されたという証拠はない。児童労働問題への対処を意識し、就学年齢児童をターゲットとしたプログラサとは異なり、ルンド委員会は、給付対象として就学前の小さな子どもを優先するべきという立場をとった。この判断についてルンドは、子どもが生まれて数年間の間に十分な栄養と刺激を得られなかった場合、その後の介入で回復できないほどのダメージが残るという児童発達分野のエビデンスから影響を受けたと述べている (Lund 2008, 62)。保健にかかわる活動として想定されていたのは、具体的には、「健康への道」(Road to Health) という、母子手帳のような、子どもの成長を記録するカードの保持や、法定の予防接種を受けることを子ども手当受給の条件にするという内容であった。ルンド委員会の提案は、現金給付と子どもの発育にかかわる他分野の政策とリンクさせ、相乗効果をねらう点で、条件付現金給付の発想と共通するが、条件付現金給付がルンド委員会の議論に影響を与えたというよりも、メキシコと南アフリカの政策論議の共通の背景として、子どもへの支援強化が将来の損失を予防するという社会的投資の視点に向かう開発政策の世界潮流があったと考えられるだろう。ただし、実際の子ども手当導入時には、保健プログラムとの連携は保健省の協力が得られなかったため実施されず、無条件の現金給付プログラムとなった<sup>(7)</sup>。

イタラ合意の内容で目を引くのは、この段階でルンド委員会のメンバーが資力調査なしの普遍的な子ども手当を構想していたことである。後述するように、ルンド委員会の最終報告書では、ターゲティングを実施するという政府（とくに財務省）の強い意向を受けて、資力調査なしから簡素な資力調査のついた給付へと提案内容が変更されることになる。イタラ合意は、最終的な報告書の内容についての政府との折衝による妥協以前の、改革の方向性に関する委員会メンバーの本来の考え方を示すものであったといえる。普遍的な子ども手当を支持したことについてルンドは、上述のような現金給付の有効性のエビデンスに加えて、連帯と制度運営上の問題を考慮したとしている。連帯については、普遍的給付が政府全体での「子どもを第1に考える」(First

Call for Children) という方針に貢献し、また「南アフリカのすべての子どもが大事」というメッセージを発することで「虹の国」の国民統合に貢献すると考えたという。民主化後最初の大統領となったネルソン・マンデラは政策において子どもを最優先することをたびたび強調していた。「虹の国」はマンデラがアパルトヘイト体制下で分断された南アフリカの人々をひとつの国民へと統合するビジョンを示すのに用いた表現である。また、制度運営上の問題としては、資力調査を課した場合、家族が流動的で誰の所得を基準とすべきかが不明な場合が大いにありうること、非常に多くの子どもが貧困状態にあるなかで、誰を手当の対象とし、誰を対象外とするのかの線引きが非常に困難になることが考慮された。ルンド委員会はまた、所得格差が著しいなかで、手間とコストをかけて資力調査を行わなくても、手当を不要とする比較的裕福な層はわざわざ少額の手当のために申請手続きを行わないか、あるいは給付を受けても税制を通じて回収できるとの認識をもっていた (Lund 2008, 85-86)。

このように資力調査なしで構想された新たな子ども手当は、あらゆる子どもを国家が積極的に支援するという意味合いのものであり、男性稼ぎ主が不在の例外的な世帯を救済する養育手当とは発想をまったく異にするものであった。ルンド委員会の考えは、従来の養育手当について、制度をそのまま維持することは財政面から困難であるだけでなく、家族の形態の変化に照らして不適切だというものだった。すなわち、養育手当はもともとイギリスの社会政策を輸入したもので、男性稼ぎ主が家族の必要を満たすのに十分な収入を得て、女性はおもに妻・母として家事と子育てを担う、フォーマルな婚姻に基づく核家族モデルを規範とし、そこから外れた例外的な場合に支給されるものという位置づけであった。しかし、単親世帯の増加、男性の長期失業、女性の労働市場参加、安定雇用の減少は世界的な傾向である。南アフリカの家族の形態も、男性稼ぎ主モデルにはあわなくなっているし、そもそも過去に完全な形で存在していたことがあるかどうかとも怪しい。このように、ケインズ型福祉国家を時代遅れのものとした社会政策の世界的な潮流変化と、南

アフリカ固有の事情を照らし合わせ、 Lund 委員会は養育手当と決別し、養育手当を段階的に廃止することによって得られる財源により新たな子ども手当を導入すべき、という結論に至ったのである。そして、男性稼ぎ主モデルに代わる新たなモデルとしてイタラ合宿で生まれたのが「子どもを追いかける」(Follow the Child) というアプローチであった。これは、世帯でなく子どもを基準とすることで、子どもがどのような形態の家族のなかにあっても、また世帯を移動しても支援を行う、というアプローチであり、ここから新たな子ども手当の支給対象を「主要な養育者」とする案が生まれた。HIV/ エイズの影響で大勢の遺児が生じるであろうことが予測されていたことも、この考えを後押しした。エイズで親を亡くした子どもは親戚の家を転々とする傾向があるが、「子どもを追いかける」アプローチであれば、いちいち引き取られた先の家族の形を問うことなく、子どもを支援できるからである (Lund 2008, 51-53)。

手厚いが支給対象が狭い養育手当から、広く薄く子どものいる世帯に支給する子ども手当への切り替えは、低所得層にとっての社会手当のアクセスを大幅に向上させることになった。この改革がなければ、社会手当受給者の拡大と、それによる貧困軽減がここまで進まなかったであろうことは、隣国ナミビアの経験を参照することから推測可能である。すなわち、ナミビアは1990年の独立まで南アフリカの占領下にあったため、独立時点での社会保障制度は、当時の南アフリカと似通ったものであり、非拠出制の社会年金の存在をはじめ、現在も、ナミビアと南アフリカの社会保障制度には多くの共通点がある。しかし、ナミビアでは南アフリカのような子ども手当改革が実施されなかったため、子どものいる世帯向けの社会手当は、依然として単親世帯をおもなターゲットとして想定したデザインのままである。レヴィンらは、ナミビアの養育手当と南アフリカの子ども手当を比較して、南アフリカのほうが受給者に占める貧困世帯の割合が高く、貧困軽減効果が高いとしている (Levine, van der Berg and Yu 2011)。南アフリカでは子ども手当改革が行われたが、ナミビアでは同様の改革が行われなかったことが、このような両国の制

度の差異、さらには貧困軽減の程度の差異を生んだと考えられる。

## 2. 委員会報告書から閣議決定へ

ルンド委員会は、1996年2月に初会合をもち、同年9月に報告書を提出したが、このわずか半年ほどの活動期間の間に、ルンド委員会をとりまく政治環境にはふたつの大きな変化が起き、最終報告書は、その変化を反映したものとなった。その変化とは、第1に、ルンド委員会が報告義務を負う福祉省の組織に直接かかわることとして、すでに述べたように国民党のウィリアムズ大臣の汚職疑惑による辞任、国民統合政府からの国民党の脱退を経て、副大臣であったANCのフレイザー・モレケティが福祉大臣に昇格したことである。第2に、財務省がマクロ経済戦略GEARを発表し（1996年6月）、マクロ経済の安定のために歳出を抑制する新自由主義路線が鮮明になった。

フレイザー・モレケティがアパルトヘイト時代の福祉政策からの「劇的な決別」を宣言したことは先に触れたが、新たな福祉政策の枠組みを示す福祉白書のキー概念となったのが「開発的社会福祉」であった（Fraser-Moleketi 1996）。白書の起草作業はルンド委員会の活動と並行して行われ、ルンド委員会の議論に否応なく影響を与えた。

「開発的社会福祉」は経済開発と社会開発の相互強化を志向する考え方であり、社会政策への含意としては、経済活動に結びつくような能力開発のための支援を重視するものであった。福祉白書の起草作業は、1995年のコペンハーゲンでの国連世界社会開発サミットなど、貧困や雇用問題への対策に関する世界的な議論をふまえて行われており（Fraser-Moleketi 1996）、当時、世界的に隆盛しつつあった社会的投資の流れに乗ったものであったといえる。ただし、白書において開発的社会福祉は具体的に定義されず曖昧で、混乱を招くとともに解釈の対立の余地が往々にしてあった（Lombard 2008）。社会手当政策の位置づけもそのひとつであった。

一方では、白書起草当時、福祉省の事務次官（Director General）を務めて

いたレイラ・パテル (Leila Patel) によれば、開発的福祉は、権利ベース・アプローチに強固に根ざすものであるとされ (Patel 2005, 98), 上記のフレイザー-モレケティの演説のなかでも、社会保障への権利を明記した新憲法の採択 (1996年5月) をふまえて、冒頭で社会保障が憲法上の権利であることが述べられていた。他方で、フレイザー-モレケティの演説では「ライフスキルと社会的能力の提供, 生産的資源の移転を通じて, 社会保障への依存を減らしていく」ことが「ハイレベルのターゲット」のひとつに挙げられ (Fraser-Moleketi 1996), 人的資本の開発を通じて人々の稼働能力を高めることで, 社会手当 (上記引用での社会保障は文脈的に社会手当のことを指しているのは明らかである) への「依存」を減らしていく, というのがこの時点での福祉省内での議論の方向性であったことが読み取れる。

この考え方を象徴するのが, 5歳までの子どもをもつ失業女性を対象とした旗艦プログラム (Flagship Programme for Unemployed Women with Children under 5 Years) である。特筆すべきは, 職業訓練・就業支援をおもな内容とするこのプログラムについて, 次のように述べられていることである。

低コストの, 家族中心でコミュニティに根差したやりかたで, ニーズを充足するための開発戦略の例である。一家族当たりの費用は2000ランドと見込まれ, これは現在の養育手当のレベルよりもずっと低い (Fraser-Moleketi 1996)。

すなわち, 旗艦プログラムは養育手当に代替するものとしてとらえられ, しかもそれが安上がりな方策であると考えられていたのである。ここからは, ルンド委員会の活動当時, 社会手当は将来的に削減が望ましい政策と考えられていたこと, 社会手当の財源を他の「開発的」なプログラムに振り向けようとする流れがあったことをみとることができる。

それに対して, ルンド委員会のメンバーは, 現金給付であれば比較的容易に規模が追求できるのに対し, 旗艦プログラムについては参加人数が限定さ

れることから、養育手当の代替案とはなりえないとの認識をもっていた (Lund 2008, 36, 43)。lund委員会は、最終報告書において、開発的社会福祉が社会保障や福祉サービスを切り下げる口実に使われるのならば、南アフリカ社会はますます不平等になるだろうと警告し、開発的なプログラムは社会保障を補完するものとして価値があるが、代替するものではないと結論づけ、社会保障と開発プログラムの連携（後者による前者の代替ではなく）の必要性を強調した (Lund Committee 1996, chapter 4)。このように、社会手当を開発的的社会福祉と対立・矛盾するものとしてではなく、相互補完的な関係にあるものと位置づけ、社会手当に積極的な開発的意味付けをもたせることで、lund委員会は改革案への福祉省内の支持を得ることが可能になったと考えられる。lundは回想録のなかで、福祉大臣のフレイザー・モレケティと、福祉省事務次官のパテルが委員会の提案を支持したことが、改革をその後の政治過程で生き残らせる上できわめて重要だったと述べている (Lund 2008, 114)。

lund委員会の活動中に生じた第2の重大な環境の変化が、1996年6月に財務省が公表したGEARである。GEARはワシントン・コンセンサスの処方箋の内容（歳出抑制による財政赤字削減、民営化の推進など）を多く含む経済政策で、1980年代に多くのアフリカ諸国で実施された構造調整と共通点が多いものであった。すでに述べたように、子ども手当改革に関する先行研究は、GEAR導入に象徴されるようなANC政権の政策の新自由主義化が改革結果に大きな影響を与えたことを一律に指摘している。実際、改革に利用できる財源規模が新自由主義的なマクロ経済政策によって厳しく制約されたのは確かである。lund委員会は改革案を練るにあたって財政制約を強く意識していたことは、lund自身の以下の証言から明らかである。

〔lund委員会の〕設置から数週間以内には、「改革せよ、ただし既存の財源の枠内で」(Reform, but reform within the existing envelop) という政権の新たなスローガンを考慮にいれない政策提言は、それがどのような

内容のものであろうと、政治的指導層にまともにとりあってもらえないことが明らかになっていった。私は1996年4月に当時の財務副大臣のアレック・アーウィン (Alec Ewrin) との会合で直接そのことを伝えられた。委員会メンバーのピーター・ラルーとセルフアス・ファンデルベルクも、他の政策領域で仕事をするなかで、それが事実であることを知っていた (Lund 2008, 30)。

ルンドがアーウィン財務副大臣と面会した1996年4月はまだ GEAR が公表される前のことだが、財務省内では GEAR の起草作業が大詰めを迎えていたタイミングであり、歳出抑制はすでに既定路線となっていたと考えられる。

2000年代半ば以降、子ども手当のインパクト評価で肯定的な結果が出始めると、財務大臣は予算演説のなかで子ども手当が子どもの栄養状態や就学に好影響を与えていることに言及するようになる (e.g. Manuel 2006)。換言すれば、財務省は子ども手当を、価値のある社会的投資としてみるようになったのである。しかし、子ども手当改革が検討された1996年当時は、財務省内で新自由主義の影響が最も強かった時期であり、社会支出抑制の強い圧力がかかっていた。先に述べたとおり、アフリカ人がほとんど受益していなかった養育手当について、単純な削減・廃止を支持する意見も政府内で強かったことを考え合わせれば、養育手当の政府内での位置づけはかなり脆弱なものであったということができよう。

この状況で、ルンド委員会がとった戦略は、財務省の要求を受け入れ、その枠内に収まるような改革案を提示することだった。先に述べたように、ルンド委員会メンバーはイタラ合宿の時点で、資力調査なしの普遍的な子ども手当を支持していたが、ルンド委員会の最終報告書では、「簡素な資力調査」に基づく給付へと主張が後退した (Lund Committee 1996)。この判断の理由として、ルンドはいったん給付のスケールを小さくしてでも、手当のための予算をまずは確保するためであったとしている。また、「普遍的給付」とい



う考え方そのものへの理解も政府内で得られなかったと述懐している (Lund 2008, 86-87)。

ルンド委員会の最終報告書は、政府、とくに社会手当政策を管轄する福祉省と予算を統括する財務省との調整のなかで、政府に受け入れられる内容を探ったうえで、最低限譲れない部分——子どものための現金給付のための予算を残すこと、低年齢の子どもを優先すること、「子どもを追いかける」アプローチをとり家族形態にかかわらず給付を行うこと——を意識してまとめられたものであった。イトラ合意と最終報告書の差分は、委員会メンバーと政府との間の交渉・妥協の痕跡を示しているといえる。その結果、政府はルンド委員会の最終報告書の提言をほぼそのまま受け入れ、その内容に沿った改革案を1997年3月に閣議決定した。ルンド委員会報告書は、新たな子ども手当の給付対象となる子どもの年齢や給付額についてある程度の幅をもたせた想定を提示していたが(年齢については、0歳から4歳まで、6歳まで、9歳までの3パターン、給付額は6歳児の食料品・衣料品の最低生活費に相当する月額70ランドから、養育手当のうち子ども部分を参考にした<sup>(8)</sup>125ランドまでの間を想定) (Lund Committee 1996)、閣議決定された政府案では、給付対象の年齢は0歳から6歳まで、給付額は75ランド、対象年齢の子どもの30パーセントをターゲットとするとされた (Liebenberg 1997, 46)。

### 3. 市民社会からの批判と立法過程での修正

ルンド委員会の報告書に基づく政府の改革案が明らかになると、市民社会からは強い批判が起きた。閣議決定ののち、改革案は国会での審議の過程に入ったが、幅広い意見聴取が欠けているという市民社会からの批判を受けて、国会の福祉委員会 (Portfolio Committee on Welfare) は1997年4月から5月にかけて、ケープタウン、ウムタタ、ピーターズバーグ (現ポロクワネ) の3カ所でヒアリングを実施した。国会の委員会が国会所在地のケープタウン以外で地方公聴会を開くのは異例のことで、それだけ批判の声が強かったこと

が窺われる (Johnson 2000, 30)。

そこでは、提案された新たな子ども手当の金額が低すぎることで、対象年齢が狭く設定されていること、福祉省自身が就学前の子どもの約60パーセントが貧しい環境 (impoverished circumstances) におかれていることを認めているのに、対象年齢の30パーセントのみがターゲットとされていること、といった点が批判された。公聴会に参加して意見を述べたり、あるいは書面で意見を提出した市民社会組織は、南アフリカ最大のナショナルセンターである南アフリカ労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: COSATU)、南アフリカ全国 NGO 連合 (South African National NGO Coalition: SANGOCO) および個別のさまざまな NGO、キリスト教団体 (プロテスタント系の South African Council of Churches およびカトリック教会の South African Catholic Bishop's Conference)、人権法の専門家集団であるコミュニティ法律センター (Community Law Centre at the University of the Western Cape) などである (Liebenberg 1997, 46-47, footnotes 18-26)。これらの市民社会組織から出された批判点は、突き詰めれば、すべて改革案において設定された予算制約にかかわる問題であった。たとえば COSATU はケープタウンでの公聴会において、「養育手当制度の改革において、より大きな平等の達成を主要な目的にするのは正しい」としたうえで、「政府が自らに課している、歳出カットによる財政赤字削減へのコミットメントのために、平等度を向上させるという目的がかすんでしまっている」と批判した (COSATU 1997)。国会の福祉委員会は、公聴会のあと、子ども手当の金額の引き上げ (75ランド→135ランド)、年齢制限の緩和 (6歳まで→9歳まで)、ターゲットの拡大 (対象年齢の30パーセント→80パーセント)、を提言した。国会の修正提案に部分的に対応する形で、与党 ANC は、1997年7月に子ども手当の金額を当初案の75ランドから100ランドへと引き上げることを決定し、法案修正を経て1998年4月から改革が実施された (Liebenberg 1997)。

こうした経緯について、先行研究では、新自由主義的な改革を実施しようとした政府 (そこにランド委員会も含まれる) とそれを批判する市民社会組織、

という対立構図が描かれてきた。そして、その結果について、市民社会組織が政府から一定の譲歩を勝ち得たと評価されつつも (Krafchik 2001, 101-102; Liebenberg 1997), 全体としては新自由主義改革の事例としてとらえられてきたことは第1節で述べたとおりである。しかし、本節第1項で検討した、ルンド委員会の当初案(イタラ合意)を導いた委員会内での議論に照らせば、政府の改革案を批判した市民社会組織と、ルンド委員会がもともと支持していた政策の方向性は、社会手当の貧困世帯にとっての重要性を認識し、国家による世帯への直接支援(経済成長からのトリクルダウンを待つのではなく)を肯定し強化しようとする点で共通していたといえる。ルンド委員会と、改革案を批判した市民社会組織との違いは、支持する政策の方向性の違いというよりは、ルンド委員会が財政制約をその当時の政治環境に照らして現実的に動かしたい制約条件と認識していたのに対して、批判勢力は財政制約を受け入れず、それ自体を変えることを目標としたより大きな闘いの一部として、子ども手当改革の提案への批判を行っていた点にあったといえるだろう。ルンド委員会は、新自由主義的なマクロ経済政策を規範として受け入れたのではなく、それを無視すれば提案が通らず養育手当全廃だけが起きる可能性があるという、無視できない制約条件として認識していたのであった。

## おわりに

本章は、南アフリカで1998年に実施された子ども手当改革について、先行研究が指摘するように新自由主義的な政策環境のなかで決定・実施された側面はあるものの、他方でそのデザインはポスト新自由主義の社会政策の特徴である社会的投資の視点を取り入れたものであったことを指摘した。子ども手当改革のたたき台となったルンド委員会の提言は、ANC 政権が新自由主義に傾くなかで、国家による世帯への直接的な所得支援である社会手当の有効性を強調し、子どもにかかわる現金給付を残し、かつその対象を単親世帯

からあらゆる家族形態に暮らす子どもに広げるといふ、社会的投資の視点につながる側面をもっていた。こうした側面は立法過程での議論の争点とならず、改革案が財政制約を前提とした内容であったことから強い批判を浴びたことが、子ども手当改革に対する従来の新自由主義改革との評価につながってきたと思われる。本章では、改革当時には明らかになっていなかった、委員会内部での議論の詳細を検討することで、先行研究で見過ごされてきた、子ども手当改革の革新的な側面に光を当てた。

Rund委員会がもともともっていた資力調査なしの普遍的な子ども手当というアイデアは、政府との交渉・妥協の過程で後退したが、「子どもを追いかける」アプローチ、家族の形態にかかわらず主要な養育者に手当を支給するという新たな子ども手当のデザインは、実際の改革において生き残った。養育手当と子ども手当は、子どものいる世帯への現金給付という政策手段の点では共通するが、男性稼ぎ主が不在の例外的な場合の支援と位置づけられていた養育手当と、財政の許すかぎりなるべく多くの子どもを支援しようとする子ども手当は政策の方向性においてまったく異なっていた。政策伝播の議論に照らすと、現金給付というプログラムの選択は、国外からアイデアを取り入れたというより、南アフリカにすでにあった社会手当制度に関する肯定的なエビデンスの存在が大きく影響したのに対し、男性稼ぎ主モデルとは異なる多様な家族のあり方を想定し、子ども中心の貧困対策を重視する政策の方向性は、社会的投資の視点としてまとめられる国外の政策潮流を意識したものであった。また、政策アイデアの移転の程度としては、国外の政策やプログラムをそのままコピーするのではなく、政策の背後のアイデアをおもに活用した(emulation)ということができよう。2000年代に入ると南アフリカで新自由主義は後退して「開発国家」(Developmental State)の言説が前面に押し出され、そこでは国家が経済開発、社会開発に積極的な役割を果たすことが肯定されるようになる(牧野2013)。この新しい政策環境のなかで、子ども手当は、まだ新自由主義が支配的であった時期に社会的投資の視点を先取りしていたゆえに、真っ先に拡大していったと考えられる。

〔注〕

- (1) 社会手当の教育、保健、労働市場へのインパクトに関する研究については、Leibbrandt et al. (2010: 63-66) のレビューを参照。また、子ども手当に関しては、UNICEF がスポンサーとなって実施された一連の政策評価報告書がある (Delany et al. 2008; DSD, SASSA and UNICEF 2011; 2012)。
- (2) 高齢者手当に関する研究状況については牧野 (2011) を参照。
- (3) 南アフリカの失業率の高さおよび婚外子率の多さを考えれば、実際には男性稼ぎ主の不在は例外的な状況ではない。ここでは、養育手当が男性稼ぎ主世帯を規範とし、男性が家族を養うことができない状況を例外的な場合と想定していたという、政策理念上の意味で「例外的」という表現を用いている。
- (4) 福祉大臣委員会の原語は welfare MINMEC。MINMEC とは、中央政府大臣 Minister の最初の 3 文字、および、州政府大臣 Member of Executive Committee の頭文字をとったものである。
- (5) アフリカ民族会議 (ANC) の 1994, 1999, 2004, 2009 年の各総選挙のマニフェストを参照 (<http://www.anc.org.za/list.php?t=Manifesto>)。
- (6) ジャーナルへの掲載年は 1998 年だが、1996 年にはワーキングペーパーの形で主要な研究結果は発表されていた。また、著者の一人であるケースは Lund 委員会の合宿にも国外からの専門家の一人として参加していたことから (Lund 2008, 33, 36), Lund 委員会が彼らの研究内容を熟知していたことには疑いの余地がない。他に合宿に国外からの専門家として参加したのは東欧諸国の社会保障改革に関わったロンドン・スクール・オブ・エコノミクス／世界銀行のニコラス・バー (Nicolas Barr) らである。
- (7) 手当の条件付けをめぐっては、子ども手当の導入後もたびたび議論にのぼっている。子ども手当の就学年齢への拡大後の 2004 年には、予防接種の記録や就学年齢の場合に就学証明の提出を給付の条件とすることが検討された。このときは制度変更には至らなかったが、2009 年の社会扶助法実施規則改定により、子ども手当の受給者 (子どもの主要な養育者) は、対象となる子どもが 7 歳以上の場合、6 ヶ月ごとに学校長がサインした就学証明を提出することが求められるようになった。社会開発省 (福祉省から改称) の当初案は、就学証明の提出を手当受給の条件とするものであったが (条件付現金給付への変更)、専門家や NGO の強い反対意見を受けて、実際の規則改定では、就学証明が提出されなかった場合でも、手当を打ち切られることはない、「ソフトな」コンディショナリティへと薄められた (Hall 2011)。2013 年 11 月に筆者が実施した複数の南アフリカ政府関係者へのインタビューによれば、規則改正後も現場での運用は変化しておらず、子ども手当は実態としては無条件現金給付のままであるという。なお、この規則改定のときに Lund は、南アフリカの就学率はすでに十分高く、子どもが就学していない場合、たいていそ

の理由は供給側（学校の質の低さ）にあり，子どもの貧困を断ち切るのに必要なのは，手当に条件をつけるのではなく，学校により多くの資源を投入し，学校の施設，管理体制，教育内容を充実させることである，との理由で，就学を手当受給の条件にすることに明確に反対の立場をとった（Lund et al. 2008）。ここからは，ランドが条件付けに原理的に賛成，あるいは反対するのではなく，海外の政策事例を参照しつつ，南アフリカ固有の事情に照らしてその是非を判断する姿勢をとってきたことが伺える。

- (8) ランド委員会報告書では，125ランドの根拠として「養育手当の子ども部分相当」と書かれているが，実際には養育手当の子ども部分は1人当たり135ランドであった。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 加藤雅俊 2012. 「比較福祉国家論における言説政治の位置——政治学的分析の視角——」宮本太郎編著『福祉政治』（福祉+a:2）ミネルヴァ書房 133-150.
- 牧野久美子 2011. 「年金は誰のため？——南アフリカの非拠出型年金に関する批判的分析——」宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度——批判的社会老年学からの接近——』アジア経済研究所 31-60.
- 2013. 「民主化後の南アフリカの経済社会変容——序論——」牧野久美子・佐藤千鶴子編『南アフリカの経済社会変容』アジア経済研究所 3-29.
- 宮本太郎 2006. 「福祉国家の再編と言説政治——新しい分析枠組み——」宮本太郎編『比較福祉政治——制度転換のアクターと戦略——』早稲田大学出版部 68-88.

#### 〈外国語文献〉

- Barchiesi, Franco 2011. *Precarious Liberation: Workers, the State, and Contested Social Citizenship in Postapartheid South Africa*. Albany: State University of New York Press.
- Barrientos, Armando, Valerie Møller, Joao Saboia, Peter Lloyd-Sherlock and Julia Mase 2013. “‘Growing’ Social Protection in Developing Countries: Lessons from Brazil and South Africa.” *Development Southern Africa* 30(1): 54-68.
- Blyth, Mark 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Case, Anne and Angus Deaton 1996. “Large Cash Transfers to the Elderly in South

- Africa.” *NBER Working Paper* No. 5572 (<http://www.nber.org/papers/w5572>).
- 1998. “Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa.” *The Economic Journal* 108(450) September: 1330-1361.
- COSATU (Congress of South African Trade Unions) 1997. “COSATU Oral Submission to Portfolio Committee on Welfare Regarding Proposed Changes to the System of Child Support Benefits Arising from the Report of the Lund Committee on Child and Family Support - 21 April 1997.” COSATU website (<http://www.cosatu.org.za/docs/subs/1997/childsupportbenefits.pdf>).
- Delany, Aislinn, Zenobia Ismail, Lauren Graham and Yuri Ramkissoon 2008. *Review of the Child Support Grant: Uses, Implementation and Obstacles*, Report compiled and produced for the Department of Social Development, the South African Social Security Agency (SASSA) and the United Nations Children’s Fund (UNICEF) by the Community Agency for Social Enquiry (C A S E) ([http://www.unicef.org/southafrica/resources\\_8165.html](http://www.unicef.org/southafrica/resources_8165.html)).
- Department of Social Development (DSD), South African Social Security Agency (SASSA) and United Nations Children’s Fund (UNICEF) 2011. *Child Support Grant Evaluation 2010: Qualitative Research Report*. Pretoria: UNICEF South Africa.
- 2012. *The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a Survey of Children, Adolescents and Their Households*. Pretoria: UNICEF South Africa ([http://www.unicef.org/southafrica/SAF\\_resources\\_csg2012s.pdf](http://www.unicef.org/southafrica/SAF_resources_csg2012s.pdf)).
- Dolowitz, David P. and David Marsh 2000. “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.” *Governance* 13(1) January: 5-23.
- Fraser-Moleketi, Geraldine J. 1996. “Speech by Ms GJ Fraser-Moleketi, Deputy Minister for Welfare and Population Development, Budget Vote, 16 May 1996.” South African Government Information website([http://www.info.gov.za/speeches/1996/96\\_1689.htm](http://www.info.gov.za/speeches/1996/96_1689.htm), 2014年2月17日最終アクセス).
- Haarmann, Dirk 1998. “From State Maintenance Grants to a New Child Support System: Building a Policy for Poverty Alleviation with Special Reference to the Financial, Social, and Developmental Impacts.” Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Development Studies at the Institute for Social Development, University of the Western Cape.
- Hall, Katharine 2011. *The Child Support Grant: Are Conditions Appropriate?* Cape Town: Children’s Institute, University of Cape Town.
- Jenson, Jane 2010. “Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America.” *Global Social Policy* 10(1) April: 59-

- 84.
- 2012. “A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes.” In *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press, 21–44.
- Johnson, Krista 2000. “The Trade-Offs between Distributive Equity and Democratic Process: The Case of Child Welfare Reform in South Africa.” *African Studies Review* 43(3) December: 19–38.
- Krafchik, Warren 2001. “The Participation of Civil Society and Legislatures in the Formulation of the Budget.” In *Public Participation in Democratic Governance in South Africa*, edited by Gregory Houston. Pretoria: HSRC Press, 83–139.
- Leibbrandt, Murray, Ingrid Woolard, Arden Finn and Jonathan Argent 2010. *Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 101, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5kmms0t7p1ms-en>).
- Levine, Sebastian, Servaas van der Berg and Derek Yu 2011. “The Impact of Cash Transfers on Household Welfare in Namibia.” *Development Southern Africa* 28(1): 39–59.
- Liebenberg, Sandy 1997. “Equalisation at What Cost? A Case Study on the New Child Support Benefit.” *Development Update* 1(2): 43–51.
- Lombard, Antoinette 2008. “The Implementation of the White Paper for Social Welfare: A Ten-year Review.” *The Social Work Practitioner-Researcher* 20(2): 154–173.
- Lund Committee (Lund Committee on Child and Family Support) 1996. *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*, South Africa Government Information website (<http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/lund.htm>).
- Lund, Francie 2008. *Changing Social Policy: The Child Support Grant in South Africa*. Cape Town: HSRC Press.
- Lund, Frances, Michael Noble, Helen Barnes and Gemma Wright 2008. *Is There a Rationale for Conditional Cash Transfers for Children in South Africa?* Working Paper No.53. Durban: School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal (<http://sds.ukzn.ac.za/files/WP%2053%20web.pdf>).
- Manuel, Trevor A. 2006. “Budget Speech 2006 by Minister of Finance Trevor A Manuel.” South Africa Government Information website (<http://www.gov.za/speeches/2006/06021515501001.htm>).
- Patel, Leila 2005. *Social Welfare & Social Development in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Sagner, Andreas 2000. “Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspectives



- with Particular Reference to the Eastern Cape.” *Journal of Southern African Studies* 26(3): 523-553.
- SASSA (South African Social Security Agency) 2009. *Annual Statistics Report on Social Grant 2008/09 Report*. SASSA website (<http://www.sassa.gov.za/>).
- 2013a. *Annual Report 2012/2013*. SASSA website (<http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/annual-reports>、2014年2月13日アクセス).
- 2013b. *You and Your Grants 2013/14*. SASSA website (<http://www.sassa.gov.za/>).
- Seekings, Jeremy and Nicoli Nattrass 2005. *Race, Class and Inequality in South Africa*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Statistics South Africa 2010. *Monthly Earnings of South Africans, 2010*. Pretoria: Statistics South Africa (<http://www.statssa.gov.za/publications2/P02112/P021122010.pdf>).
- van der Berg, Servaas 1997. “South African Social Security under Apartheid and Beyond.” *Development Southern Africa* 14(4): 481-503.
- van der Berg, Servaas and Krige Siebrits 2010. “Social Assistance Reform during a Period of Fiscal Stress.” Stellenbosch Economic Working Papers 17/10 (<http://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2010/wp172010/wp-17-2010.pdf>).
- van Niekerk, Robert 2003. “The Evolution of Health and Welfare Policies in South Africa: Inherited Institutions, Fiscal Restraint, and the Deracialization of Social Policy in the Post-Apartheid Era.” *Journal of African American History* 88(4) Fall: 361-376.
- Vorster, Jan H. 2000. “Getting Social Security into Gear: Reflections on Welfare Reform in South Africa.” Paper presented for The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000 (<http://www.issa.int/html/pdf/helsinki2000/topic4/2vorster.pdf>).
- Williams, Abe 1995. “Welcome Address Delivered by Minister of Social Welfare and Population Development, Mr Abe Williams at the National Consultative Conference on Social Welfare Held at Bloemfontein, 26-28th June, 1995.” South African Government Information website (<http://www.info.gov.za/speeches/1995/171095003.htm>).
- Woolard, Ingrid and Murray Leibbrandt 2010. “The Evolution and Impact of Unconditional Cash Transfers in South Africa.” Southern Africa Labour and Development Research Unit (SALDRU) Working Paper No.51. Cape Town: SALDRU, University of Cape Town.

