

第5章

民主化後の南アフリカにおける所得保障制度改革

——社会手当と公共事業プログラム——

牧野久美子

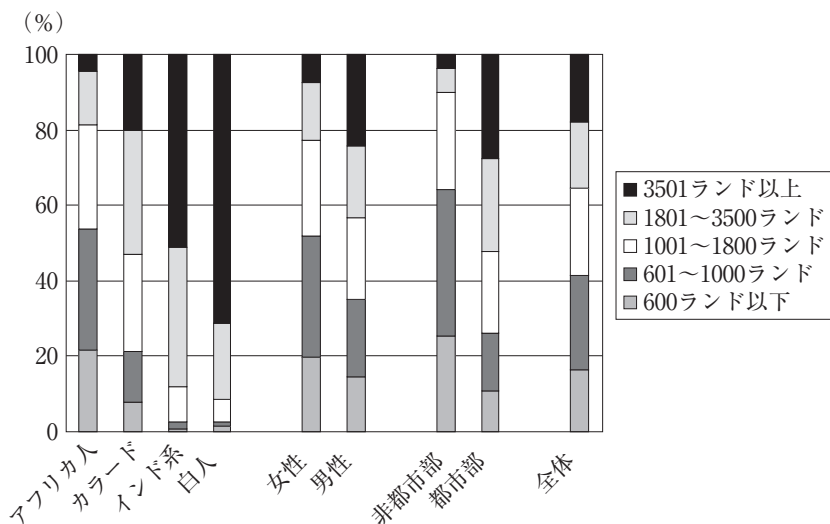
はじめに

民主化から10年を経た南アフリカは、アフリカ民族会議（African National Congress : ANC）の一党優位体制のもとで政治的に安定し、持続可能な開発に関する世界サミット（World Summit on Sustainable Development, 2002年）など主要な国際会議のホスト国をつとめるなど、アパルトヘイト時代の国際的孤立から一転、国際社会でも存在感を増している。

しかし、その一方で、国内では依然として深刻な貧困と大きな所得格差が存在している。アパルトヘイトの歴史を反映して、1996年時点で、アフリカ人世帯の半数以上が、月間支出1000ランド（2005年2月現在で約1万6900円に相当）以下で貧困と区分される一方で、白人やインド系では貧困世帯はごくわずかである⁽¹⁾。また男性世帯主世帯より女性世帯主世帯で、都市部より非都市部で、それぞれ貧困世帯の割合が高い（図1）。2000年のデータをみても、白人世帯の所得や支出は平均してアフリカ人世帯の約6倍もある。しかも、アフリカ人世帯の平均所得・支出は1995年から2000年の間に実質的に低下しており、その間に白人世帯の平均所得・支出はさらに増加している（図2）。

貧困の大きな要因となっているのが賃金所得の欠如、すなわち失業である。

図1 世帯主人種別・男女別・居住地域別の世帯当たり月間支出（1996年）



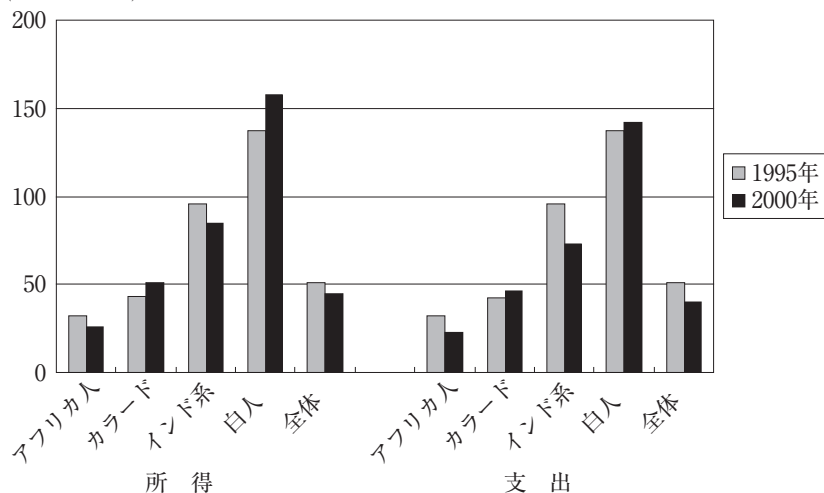
(注) 1995年の所得支出調査 (Income and Expenditure Survey) および1996年のセンサス・データに基づく。この調査において、世帯月間支出600ランド以下はきわめて貧困 (very poor), 601～1000ランドは貧困 (poor) とされている (Statistics South Africa [2000: 59])。

(出所) Statistics South Africa [2000] Table 3, 4, 5より筆者作成。

南アフリカ統計局の労働力調査 (Labour Force Survey) によれば、失業率は、調査前4週間に仕事を探すための具体的な行動をとった人だけを失業者とみなす公式定義による数値でも27.8%, 仕事を探すのを諦めてしまった人を含む拡大定義によれば41.2%に上る。失業者数は年々増え続け、1998年には316万人であった失業者数 (公式定義による) は2004年3月には461万人にまで増加した。労働市場においても人種による格差は歴然としており、アフリカ人の失業率が突出して高い。また、女性のほうが男性よりも全体に高い失業率となっている (図3)。失業者の約6割がこれまでに一度も働いた経験がなく、とくに若年失業者 (15～30歳) ではその割合が75%にのぼる。求職期間も、3年以上が40.7%, 1年以上3年未満が27.7%と、長期失業者の多さを物語っている (Statistics South Africa [2004], SAIRR [2004: 165])。

貧困を所得のみで考えることはもちろんできないが、白人支配下における

図2 1995年と2000年の世帯主人種別の平均世帯年間所得・支出（2000年価格）
（1000 ランド）



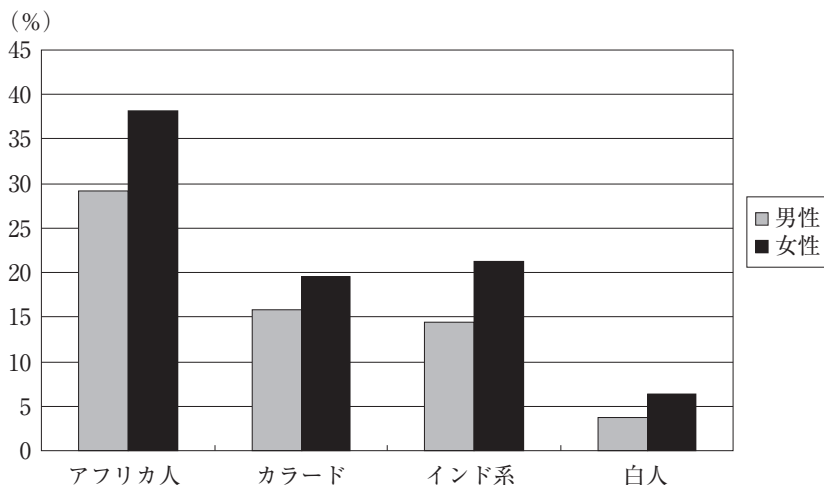
（注） 1995年のデータは、2000年価格に調整したもの。

（出所） Statistics South Africa [2002: 34].

土地の収奪により、自給農業が崩壊し、多くのアフリカ人が賃金労働へと駆り立てられてきた歴史をもつ南アフリカでは、現金収入の確保は貧困層にとって文字どおり死活問題であり、所得保障は貧困対策において重要な位置を占める。本章は、南アフリカの所得保障制度について、民主化後の制度改革の経緯を振り返り、その形成要因について分析を加えるものである。

貧困層への所得保障に関わる制度は、南アフリカに現在、大きく分けて2つある。すなわち、高齢者手当（old age grant）、障害者手当（disability grant）、児童扶養手当（child support grant）など、資産調査（means test）に基づく社会手当（social grant）と、失業者に一時的な雇用を提供する公共事業プログラム（Public Works Programme：PWP）である。このうち社会手当については、とくに無拠出制の「年金」に近い性格をもつ高齢者手当が、中所得国のなかで例外的に大規模な現金給付制度（cash transfer）として国際的にも注目されてきた（Case and Deaton [1998] など）。アパルトヘイト時代からアフリカ人

図3 性別・人種別失業率（公式定義，2004年3月）



（出所） Statistics South Africa [2004: x].

世帯を含む貧困世帯の貴重な収入源となってきた高齢者手当に加え，1998年に新たに導入された児童扶養手当の受給者が近年急増している。社会手当の受給者数は1994年に約260万人だったのが，2003年までに約680万人に増加し，その間に社会手当の支出総額も100億ランドから348億ランドへと大幅に増加した（PCAS [2003: 18]）。2003年4月時点での社会手当の種類，受給者数，支給上限は表1のとおりである。2004年度の南アフリカの全政府予算3863億ランドの15.5%にあたる599億ランド（GDPの4.5%に相当）が社会保障・福祉関連であった。このうち478億ランドが各州政府に社会開発予算として割り当てられた。社会手当の給付は，全国統一の基準に従って州政府が行っており，州の社会開発予算の大半（2003年度には90.7%）が社会手当の支払いに充てられる（SAIRR [2004: 100, 314], Manuel [2004]）。他方，PWPについては，年間数万件規模の比較的小さなプログラムが従来から実施されていたのを大幅に拡充し，5年間で100万件以上の雇用の提供を目指す「拡大公共事業プログラム（Expanded Public Works Programme：EPWP）」が2004年に立ち上げられたばかりで，2005年2月現在の実績は7万5000件程度にとどまっている⁽²⁾。

表1 社会手当の種類別受給者数および支給額上限（2003年4月）

社会手当の種類	受給資格 ¹⁾	受給者数 (単位：人)	支給月額上限 (単位：ランド)
高齢者手当 (old age grant)	女性60歳以上, 男性65歳以上。	2,009,419	700
障害者手当 (disability grant)	女性18歳～59歳, 男性18歳～64歳の障害者。	953,965	700
障害児扶養手当 (care dependency grant) ²⁾	1歳～18歳の障害ある子どもを扶養する者。	58,140	700
養子手当 (foster care grant) ²⁾	養子の正式な里親。	138,763	500
児童扶養手当 (child support grant) ²⁾	9歳以下の子どもを扶養する者 (primary care giver)。	2,630,826	160
退役軍人手当 (war veterans grant)	60歳以上または障害者で, 第二次世界大戦または朝鮮戦争に従軍した者。	4,594	718
障害付加手当 (grant in aid)	高齢者手当, 障害者手当, 退役軍人手当の受給者のうち, 心身の障害によりフルタイムのケアを必要とする場合に付加的に支給される。	12,787	150
合計		5,808,494	

(注) 1) すべて資産調査が要件となっている。

2) それぞれ, 受給者数は受給対象と認定された子どもの人数, 支給額上限は子ども1人あたり。

(出所) Department of Social Development [2003a] [2003c].

本章の構成は以下のとおりである。第1節で, 先行研究の整理を行い, 本稿の視角を提示する。第2節と第3節で, 民主化から10年間 (1994年から2004年) の所得保障に関わる制度改革の2つの波をそれぞれ取り上げる。第2節では, 1998年頃までの民主化初期を取り上げ, アパルトヘイト体制から引き継がれた社会手当のうち, 高齢者手当は制度が維持される一方で, 子どものための社会手当は大幅な制度改革 (旧来の養育手当を段階的に廃止し, 新たに児童扶養手当を導入) が行われた経緯をみる。児童扶養手当導入後, 社会福祉白書 (1997年) が謳う「包括的社会保障制度」の実現のための最大の課題として残されたのが失業者向けの所得保障制度の整備であり, 第3節では失業者の貧困への対策として EPWP が導入される過程でどのような政策

論議があったかをみる。PWPの目的には、社会インフラの整備や職業訓練なども含まれ、これを社会手当と同様の所得保障制度として扱うことには問題もあるが、EPWPは、失業者のための貧困軽減策として社会手当と比較検討されたうえで導入されたという経緯があり、本稿でとくに取り上げることとする。最後に、民主化後の高齢者、子ども、失業者を対象とする社会保障制度に関する議論と改革の経緯を振り返り、その過程で社会手当の位置づけがどのように変化したのかを考察する。

第1節 問題設定

所得保障制度を含む南アフリカの社会保障政策に関する先行研究の多くは経済学者によるものであり、なかでも、高齢者手当をはじめとする社会手当が、貧困軽減の観点から関心を集めてきた。しかし、既存の政策の効果に関する実証的検証（社会手当について Ardington and Lund [1995], Case and Deaton [1998], Devereux [2001], Case et al. [2003], Legido-Quigley [2003], Samson et al. [2004] など、PWPについて McCord [2002] など）、また様々な政策オプションのコストや効果のシミュレーション（Van der Berg [1996] [2001], Bhorat [2001] [2003], Meth [2002a] [2002b] [2003], Samson et al. [2002] [2003], Van der Berg and Berdenkamp [2002] など）がさかんに行われる一方で、形成要因に関する政治分析はこれまでのところ限定的にしか行われていない。

そのなかで貴重な先行研究としては、まず、ケープタウン大学のシーキングスとその同僚による一連の仕事（Seekings [2000] [2002] [2004], Natrass and Seekings [1997] [2001a] [2001b] [2002], Matisson and Seekings [2002] [2003]）を挙げることができる。シーキングスらは労働運動、とくに南アフリカ労働組合会議（Congress of South African Trade Unions : COSATU）の利害や政策過程での役割に着目している。失業率の高さを考えれば、フォーマルセクターで仕事を得ている組織労働者は、決して最貧層とはいえない。貧困

層と労働者とが階層的に区別されることを指摘したうえで、シーキングスらは、貧困に陥っている失業者を主な裨益者とし、すなわち労働組合の構成員が直接受益するわけではないような社会手当の改革案（具体的には、後述する「基本所得手当」の導入）を COSATU が支持したことについて、「福祉の社会化」への組織労働者の利害という観点から説明を試みている。すなわち、公的扶助が不十分な現状で、労働者は世帯内での扶養や仕送りといった形で貧困層に私的扶助を供給している。公的扶助が充実すれば、そのぶん労働者の負担は軽減されるので、貧困層向けの社会手当導入は、その直接の裨益者である貧困層だけでなく、組織労働者の利害にもかなうというのである。実際、COSATU は、私的扶助の負担が低所得労働者（working poor）に集中していることを強調し、「貧困は低所得労働者への税金である」という言い方を、貧困層向けの社会手当導入を求める主張のなかに取り入れることがあった（Coleman [2003: 123]）。

また、フリードマンらも指摘するように、貧困層は人数としては多いが組織化されていないため、組織化されている労働運動などと比べて、その声を政策に反映させるのは難しいと考えられる。このような状況では、労働運動や一部の中産階級が貧困層と同盟を組み、貧困層向けの政策を支持するかどうか、貧困層を利するような政策が実現するための鍵となる。その意味では、貧困層だけを対象とする選別主義的な政策よりも、すべての人に関わる普遍主義的な政策のほうが、社会の幅広い支持を得て実現・維持しやすいことから、逆説的には貧困層をより利することになるとフリードマンらは論じている（Friedman and Chipkin [2001]）。

南アフリカで、労働運動が社会政策の内容を左右する存在であるのは間違いない、本稿でも、所得保障制度改革における COSATU の役割に着目する。南アフリカにはいくつかのナショナルセンターがあるが、そのなかで最大、かつ ANC と同盟関係にあるという点で政治的に最も重要な労働組合が COSATU である。1985年に結成された COSATU は、その当初から反アパルトヘイト運動（統一民主戦線〔United Democratic Front : UDF〕に結集した

国内の解放運動勢力、そして当時は国内で非合法化されていた亡命 ANC) との連携を特徴としており、民主化以降は ANC と南アフリカ共産党との三者同盟を組み、3度の総選挙(1994, 1999, 2004年)を ANC の名前で戦ってきた。COSATU はまた、コーポラティズム的な政策協議機関として1995年に設立された全国経済開発労働評議会(National Economic Development and Labour Council : NEDLAC)における労働セクター代表の中心的な組織でもある。NEDLAC は、労働、財界、政府、コミュニティの4つのセクターの代表から構成され、社会政策や経済政策における重要な変更に関して、議会で法案が審議される以前に NEDLAC で審議することが設置法によって定められている。

しかし、社会保障制度改革においては、公的扶助に頼らざるを得ない貧困層に物質的・精神的サポートを提供する NGO やキリスト教関係の組織も、労働組合に負けず劣らず、積極的にアドボカシー(政策提言)活動を繰り広げてきた。例えば、無料の法律相談を通じて貧困層の社会手当へのアクセスを助けてきた実績のあるブラック・サッシュ(Black Sash)、西ケープ大学内にあり、民主憲法の起草に深く関わったコミュニティ・ロー・センター(Community Law Centre)、「子どもの社会保障への権利のための同盟(Alliance for Children's Entitlement to Social Security : ACESS)」という連合を形成している子どもの福祉や権利に関心をもつ様々な NGO、HIV/AIDS と共に生きる人々(People Living with HIV/AIDS : PLWHA)が必要とする医療(抗レトロウイルス薬による治療を含む)その他の公的支援を充実させることを求める治療行動キャンペーン(Treatment Action Campaign : TAC)、プロテスタント系諸教会の連合体である南アフリカ教会協議会(South African Council of Churches : SACC)などである。これらの組織は、常にバラバラに活動するのではなく、目標を共有できる場合には、しばしばイシューごとにアドホックな連合体を形成し、共同で議会や政府への働きかけ、調査研究、メディア対策などを行ってきた。そこには COSATU も重要なメンバーとして加わることも多い。民主化後の COSATU の政治的役割については、ANC 連合内の政治力学や、

NEDLAC などを通じた政府や財界とのコーポラティズム的關係に関心が集中する傾向があるが、もともと「資本主義的搾取とアパルトヘイトの二重の苦難」(Adler and Webster [1995: 89]) に立ち向かう労働組合として生まれた COSATU は、職場での労働条件をめぐる運動と並行して、政治体制や経済政策・社会政策の変更を求める社会運動にも積極的に関与する「社会的組合主義 (social unionism)」の立場をとり、民主化後もその方針を継続することをたびたび確認している⁽³⁾。本稿では、COSATU のもつ様々な側面のうち、これまで顧みられることの比較的少なかった COSATU と他の市民社会組織との関係にとくに着目したい。

本稿が分析対象とする期間 (1994年から2004年) の社会保障制度の改革は、アパルトヘイト体制から民主体制への体制移行という大きな文脈のなかに位置づけられる必要がある。とりわけ民主化の際に新たに制定された憲法 (暫定憲法1993年、新憲法1996年制定) による枠づけは重要である。新憲法は、アパルトヘイト体制下での人権抑圧への反省に立ち、世界的にみても非常に先進的な内容の人権規定を盛り込んだことで知られる。なかでも、人権憲章 (Bill of Rights) に含まれる社会的経済的権利 (socio-economic rights) は、住宅、医療、食料、水、そして社会扶助 (social assistance — 南アフリカでは社会手当 [social grant] とほぼ同義) を含む社会保障へのアクセスの権利を含んでいる。民主化後に起こされた住宅や医療 (HIV/AIDS) の分野での憲法訴訟で、政府が敗訴し、違憲状態を正すための具体的な施策の実施を憲法裁判所に命じられるという事態が起きていたことから⁽⁴⁾、これらの規定は単なる「努力目標」ではなく、政策策定にあたっての制度的制約としてポリシーメーカーにとらえられるようになっているのである。

さらに、民主化後の社会保障制度をめぐる議論が、白紙の状態から行われたわけではなく、アパルトヘイト政権下で形作られた制度群が民主南アフリカに引き継がれ、それを改変する形で現在の政策が生みだされてきたという点にも留意したい。既存の制度の存在が、その後の制度・政策を左右するという現象は、しばしば経路依存性 (path dependence) として新制度論的な

政策過程分析でも注目されてきた（ノース [1994], Pierson [2000a] [2000b]）。過去にどのような政策が選択されたかが、現在の政策の選択肢の幅を狭め、その結果、ある政策が他の政策よりも採用されやすく、あるいは採用されにくくなると考えることができる。さらにいえば、このような制度的制約や機会の認識によって、労働組合やその他の市民社会組織が要求する政策の内容を戦略的に変えることもあるだろう。

このほか、様々な政治アクターの政策の選好に影響を与える要因として、どのような政策デザインが望ましいのか、という規範的要因も無視できない。南アフリカの文脈でとりわけ注目されるのは、失業者への所得保障政策をめぐって、財政上の制約だけではなく、福祉受給と就労を結びつけるべきか切り離すべきかという、規範的な議論が政策内容を左右したということである。この点については、国外の、とりわけ欧米の福祉国家見直しをめぐる「ベーシック・インカム」か「ワークフェア」かという議論との対比で検討することとしたい。

第2節 民主化初期の社会手当改革——高齢者手当と児童扶養手当

1. 高齢者手当

南アフリカの社会保障制度の大きな特徴は、失業保険などの社会保険が限定的なものにとどまる一方で、社会手当の支給を通じた社会扶助が大きなウェイトを占めていることにある。社会手当はすべて資産調査を伴うが、とくに高齢者手当は対象年齢人口（男性65歳以上、女性60歳以上）の7割以上が受給しており、普遍主義的な色彩が強い。南アフリカで「年金（pension）」というと一般にこの高齢者手当を指すことが多く、高齢者手当の受給者数は労使折半で積み立てる退職者年金基金（retirement funds）の受給者数を大きく上回っている。退職者年金基金はフォーマルセクターの被雇用者の約8割を

カバーしており、平均して給与の約14%が保険料に回されているが（Taylor Committee [2002: 93]）、強制加入ではなく、転職時のポータビリティもないので、引退後の生活保障としては不十分であり、退職者年金に加入していながら高齢者手当を受給する場合も多い（Taylor Committee [2002: 98]）。

高齢者手当は、もとはといえば白人とカラードのためだけに1928年に導入された制度であった（当時カラードへの支給額は白人の6割に設定された）。1944年にインド系とアフリカ人へ支給対象が拡大されたが、このとき、農村部のアフリカ人は対象から外され、都市部に在住している場合のみアフリカ人にも手当が支給されるようになった。農村部在住のアフリカ人も支給対象に含まれるようになったのは1965年のことである。後述する子ども向けの手当と違ってアフリカ人にも早くから門戸が開かれたとはいえ、高齢者手当の支給額や認定基準は人種により大きく異なり、1965年には白人とアフリカ人の支給額には7.5倍もの開きがあった（Smith Committee [1995]）。しかし、1980年代前半にアパルトヘイト体制下の南アフリカの貧困状況を調査した第二次カーネギー調査委員会は、このときにすでに高齢者手当が農村部のアフリカ人世帯にとって、出稼ぎに行っている家族からの送金と並んで重要な収入源となっていたことを報告している（Wilson and Ramphela [1989: 63-64]）。1965年以降、高齢者手当の支給額の格差は徐々に縮小し、民主化交渉が大詰めを迎えていた1993年に解消した（Smith Committee [1995]）。

シーキングスは、貧困層の大部分を占めるアフリカ人がつい10年前まで選挙権を持たなかった南アフリカで、なぜアフリカ人をも支給対象とする「寛容な」（Seekings [2002: 6]）高齢者手当制度が発展したのかについて、(1)第二次世界大戦中に高まった平等主義的なアイデア、とりわけイギリスのベヴァレッジ報告（1942年）の影響、(2)居留地経済の崩壊という事態を前にして、国家がアフリカ人への福祉供給を開始することが低賃金を維持したい企業の利害にもなっていたこと、の2点を挙げている（Seekings [2002], Natrass and Seekings [1997] [2001a] [2001b]）。

また、歴史家のサグナーも、1940年代の制度変更の理由として、第二次

世界大戦の影響と鉱業資本の利害を重視している。また、1948年以降、国民党政権にアフリカ人向けの福祉支出を削減する意向があったにもかかわらず制度が継続された理由としては、(1)居留地経済における社会的再生産の危機を軽減する必要が引き続きあったこと、(2)アフリカ人に高齢者手当を支給することに政権がプロパガンダ的価値を見出したこと（国際社会へのアピール）、そして(3)年長者の地位を高める高齢者手当が、アフリカ人社会を「部族」ごとに細分化し、分断統治しようというアパルトヘイト国家の再部族化（retribalisation）戦略にとって好都合だったこと、を挙げている（Sagner [2000]）。

本稿では旧体制下での社会保障制度の形成要因についてはこれ以上立ち入らないが、ここでは、ANC 政権が旧政権から高齢者手当を含む社会保障制度を引き継いだとき、高齢者手当は制度上すでに人種格差が解消しており、またアフリカ人世帯にとって重要な収入源としてすでに定着していたということを確認しておきたい。全額税金で賄う高齢者手当の財政負担は相当のもので、その見直しは民主化前の「引退後の所得保障に関する調査委員会（Mouton Committee of Investigation into a Retirement Provision System for South Africa, 通称モウトン委員会）」（1988年から1992年）、さらには民主化後、1995年に設置された「引退後の所得保障に関する戦略・政策見直し委員会（Committee on Strategy and Policy Review of Retirement Provision in South Africa, 通称スミス委員会）」でも検討された。両委員会とも財務省の諮問委員会として財界、労働組合、学界からのメンバーによって構成されていた。しかしながら、モウトン委員会は「ソーシャル・セーフティネットとして」高齢者手当を存続させるべきと提言した。さらにスミス委員会も、高齢者手当を「貧困軽減と再分配のユニークな成功例」と認め、高齢者手当にかかるコスト抑制のために、手当額を切り下げたり、支給開始年齢を引き上げることによって受給者数を減らしたりすることは望ましくないと結論づけた（Smith Committee [1995]）。スミス委員会の報告書には、同委員会委員で西ケープ大学教授のラルーによる「貧困と社会政策——南アフリカにとって重要な政

策選択」という論文が付録として載っており、そこでは高齢者手当が貧困世帯に対するターゲティングに成功していること、また Ardington and Lund [1995] などの研究を引いて、高齢者手当が単なる施し (handout) ではなく、子どもの養育・教育や、農作業に必要な物品の購入などにも使われ、開発に資していることが示されている (Le Roux [1995])。その後も、先にみた Case and Deaton [1998] などの実証研究が出て、高齢者手当の貧困世帯にとっての重要性は広く専門家の間で認められることとなった。

実際には、1994年から2004年の間に毎年の高齢者手当の引き上げ幅が物価上昇率 (消費者物価指数) を上回ったのは1997年、2003年、2004年の3回だけで、高齢者手当の実質額が下がる年のほうが多かったといえる (SAIRR [2004: 316], Manuel [2004])。しかし、1994年から2004年までの通算では高齢者手当の引き上げ幅は物価上昇率をわずかに上回り、また名目の手当額は上昇し続けており、次に述べる児童扶養手当のように大幅に切り下げられることはなかった。その背景には、上で述べたような、高齢者手当への貧困対策としての高い評価が専門家やポリシーメーカーの間で共有されたこと、また、資産調査を伴う制度であるにもかかわらず、高齢者の7～8割が受給するという普遍的性格をもち、対象年齢になれば半ば自動的にもらえる「年金」として、ANCの支持基盤であるアフリカ人の間に定着しており、その切り下げが政治的に不可能であったこと、があると考えられる。

2. 児童扶養手当

しかしながら、高齢者手当を離れて、社会手当全般について民主化当初のANC政権の政策文書をみると、旧政権から引き継いだ制度の維持もしくは拡大という発想はみられない。

例えば、1994年の初めての全人種参加総選挙におけるANCの選挙公約「復興開発計画 (Reconstruction and Development Programme : RDP)」には、住宅政策や水・電気などの社会基盤整備に関しては、5年の間に「100万戸以

上の住宅を建設する」「すべての人々が清潔な水を使えるようにする」「250万戸以上に新たに電気を引く」といった具体的な目標が掲げられているのに対して、福祉政策については具体的な目標は挙げられず、むしろ、社会手当によって生活している人々の多さは、変えられるべき現状としてとらえられていた（ANC [1994]）。選挙公約としての RDP をもとに選挙後策定された「復興開発白書（White Paper on Reconstruction and Development, 通称 RDP 白書）」では、「多くのコミュニティや家族が社会手当による現金給付にほぼ全面的に依存しているというのは不幸にして事実である」という事実認識に基づき、「個人の潜在力を最大まで引き出し、国家への依存を最低限に抑える」という方向性が掲げられている（Ministry of the Office of the President [1994: 3.12.1]）。全般的な開発、現金給付以外の手だてによる貧困軽減によって、社会手当の役割が縮減していくことが理想として掲げられていたのであり、ここには、5年間の間に社会手当の受給者を何人まで増やす、といった目標が入り込む余地はなかったといえよう。

福祉政策のなかで現金給付が占める比重を減らしていこうという流れは、1995年に草案が公表され、各界の意見聴取を経て1997年に修正版が出された「社会福祉白書」に明らかにみて取れる。起草にあたっては、南アフリカ出身で、世界的にも知られた社会福祉問題の専門家ミッジリー（J. Midgley）が南アフリカに一時帰国して助言を与え（Department of Welfare [1996]）、ミッジリーの提唱する「開発型社会福祉（Developmental Social Welfare）」という概念が、社会福祉白書におけるキーワードとなった。「開発型社会福祉」とは、同白書によれば、「社会開発と経済開発は相互に依存し、相互に強化しあう」という考えに基づくものであるとされるが、ミッジリーは「開発型」アプローチについて、「生産的な経済から社会福祉への資源移転ではなく、社会政策を開発に貢献するような内容のものとすることに重点を置く」（Midgley [1996: 2]）のものであると説明している。「開発型社会福祉」の旗艦プログラムとして実施されたのが、5歳以下の子どもをもつ失業女性への職業訓練プログラムであったことから、社会手当によってではなく、スキルを身につ

け経済的に自立することによって、貧しい母子家庭が貧困から脱するという道筋が想定されていたことがわかる。

「子どもと家族への支援に関するlund委員会（Lund Committee on Child and Family Support, 通称lund委員会）」（1996年）が立てられ、子ども向けの社会手当のあり方が見直されたのはこのような文脈においてであった。委員長のlundは、南アフリカの社会保障制度研究の第一人者で（Lund [1990] [1992] [1993] [1999] [2001] [2002]）、高齢者手当の貧困軽減効果を論じたArdington and Lund [1995]の共著者の一人でもある。前項でみたように、高齢者手当についてはANCが政権につく以前に制度上の平等が実現していたが、当時は養育手当（state maintenance grant）と呼ばれていた子どものための社会手当については、事実上、受給者が白人、インド系、カラードに限られ、アフリカ人には門戸が閉ざされたままの状態であり、この不平等を放置することは、人種平等の実現を第一義とする民主南アフリカにおいて許されざることであった。しかし、手当額を維持したまま平等に門戸を開けば、従来の予算の5倍から20倍の財源が必要となると見込まれた。そこで、lund委員会が提言したのは、手当額を大幅に削減し、また支給対象年齢を狭めることで、極端な財政負担増を抑えつつ、人種間の公平を達成することであった（Lund Committee on Child and Family Support [1996]）。

このlund委員会報告を踏まえ、翌1997年3月には、従来の養育手当の段階的廃止と、新しい手当制度の導入が閣議決定された。公表された新制度の内容は、6歳までの子どもについて、主要な保護者（primary care giver）に月額75ランドを支給するというものであった。従来の、18歳までを対象とし、親に対する430ランドと子ども一人につき135ランドという養育手当と比べて、支給水準は非常に低くなる。人種間の公平を実現するという改革の意図には賛同しつつも、子どもの権利に関心をもつNGOなどは、手当額が低すぎることや支給対象年齢が狭く限定されたことを問題視して緩やかな連合を組み、議会の公聴会などの機会を通じて制度の改善を求める活発なロビーイングを行った。このキャンペーンには、COSATU、ブラック・サッシ

ユ、コミュニティ・ロー・センター、SACCなどの市民社会組織、さらには人権委員会（Human Rights Commission）、ジェンダー平等委員会（Commission on Gender Equality）といった公的機関も参加した（Johnson [2000], Liebenberg [1997]）。結果として、当初公表された月額75ランドではなく、100ランドの児童扶養手当が、1998年から導入されることになった。

この子ども向けの社会手当制度の変更についてフォルスターは、ルンド委員会が活動している最中に出されたマクロ経済戦略「成長、雇用、再分配（Growth, Employment and Redistribution : GEAR）」の足かせのために、新しく憲法で保障された社会保障への権利の十分な実現が妨げられた事例としてとらえている（Volster [2000]）。GEARは、1996年6月に財務省が公表したもので、支出抑制による財政赤字削減を強調し、新自由主義的としばしば形容される（Department of Finance [1996]）。再分配を重視したRDPからの「転換」とも受け取られる内容もさることながら⁽⁵⁾、財務省に近いごく少数の関係者によって準備され、いきなり決定事項として公表されたことも特徴的であった。ANCと連合関係にあるCOSATUは、RDPの起草には全面的に関わったが、GEARについては事前に全く相談を受けず、大いに衝撃を受けたとされる（Friedman [2004: 185]）。GEAR公表後、COSATUはこれを強く批判し、ANCとの関係に摩擦が生じる原因となった。COSATUはルンド提案に対する意見書でも、GEAR批判を前面に押し出していた（COSATU [1997a], Johnson [2000]）。

しかし、南アフリカにおいて、民主化が何よりもまず人種間の不平等の解消を意味していたことを考えるならば、確かに従来の手当受給者にとっては劇的な切り下げであるとはいえ、それまで何の公的支援も受けられていなかったアフリカ人世帯にとって新たな社会手当が創設された改革を、単に「切り下げ」と呼ぶこともできないであろう。ルンドはある新聞とのインタビューで「一部の人にとっては悪い結果になるが、より多くの人にとっては良い結果がもたらされる」⁽⁶⁾と述べている。実際、子どものための社会手当そのものを廃止するという考えも内閣にはあったとされ（Johnson [2000: 34]）、

lund委員会報告の重点は、手当の「切り下げ」ではなく「維持」にあったとも考えられる。また、先述のようにRDPのなかに社会手当に関する具体的な目標がなかったことからすれば、新しい児童扶養手当が導入される際に、「5年間で300万人の子どものために手当を支給する」という、社会手当の受給者拡大についての数値目標が初めて掲げられたことも注目される。児童扶養手当の導入後、最初の2年ほどは受給者が伸び悩んだが、その後は急増し、2001年1月には157万人、2003年3月には258万人の子どもが受益するに至ったとされている（Department of Social Development [2003b], 図4参照）。

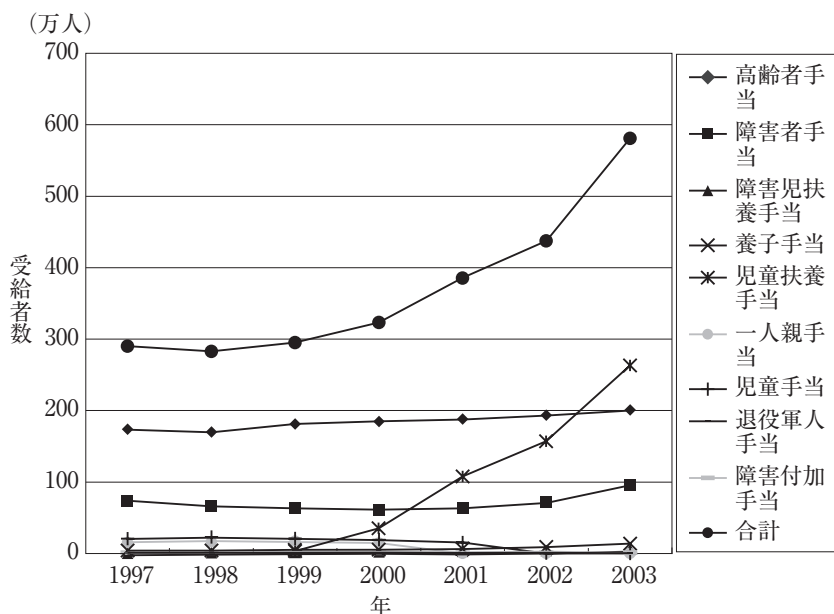
第3節 失業者への所得保障——基本所得手当と公共事業プログラム

1. 残された課題——失業者への所得保障

1998年に児童扶養手当が導入されたことによって、既存の高齢者手当や障害者手当などとあわせ、加齢、疾病、障害、出産・育児といったリスクに対応する所得保障制度が、すべての国民に平等に開かれたかたちで、一通り揃ったことになった。しかしながら、南アフリカには、日本の生活保護のような、困窮者一般のための公的扶助は存在しない。高齢者手当の受給資格年齢（女性60歳、男性65歳）に満たず、障害者手当の対象となる、働くことができないような重い障害や病気もなく、しかしながら仕事がないために所得がないという人々は、社会手当のセーフティネットから漏れ落ちてしまうのである。lund改革後、社会保障制度改革の残された最大の課題は、公式定義でさえ461万人にも上る失業者への所得保障をどうするか、であった⁽⁷⁾。

社会保険としての失業保険制度はあるが、一定期間働いて保険料を納めなければ失業時に給付を受けることはできず、失業給付を受けているのは失業者全体の1割にも満たない（図5）。また、他の多くの発展途上国と比べて、南アフリカのインフォーマルセクターは比較的小さく（Kingdon and

図4 社会手当の受給者数推移

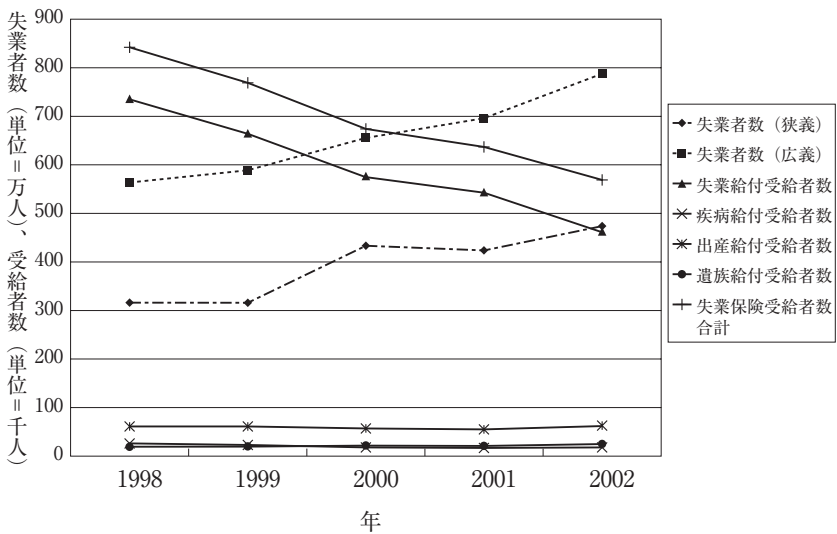


(注) 一人親手当 (parent allowance) と児童手当 (child allowance) からなる養育手当 (state maintenance grant) は、1998年の児童扶養手当導入に伴い2002年にかけて段階的に廃止された。児童扶養手当の受給者は子どもの主要な保護者であり、複数の子どものための手当を一人の保護者が受給することもあるため、児童扶養手当でカバーされている子どもの数と、図で示されている児童扶養手当の受給者数とは一致しない。

(出所) Department of Welfare [1997], および Department of Social Development [2001] [2003a] より筆者作成。

Knight [2004]), 失業者がインフォーマルセクターで糧を得る道は限られている。結局、多くの失業者は、何らかの所得のある家族や親族に頼って生活しているのである。失業者の生存戦略として、独立の世帯をつくらず、賃金稼得者や、高齢者手当などの社会手当受給者と同居する傾向があることが指摘されている。南部アフリカ労働開発研究ユニット (Southern Africa Labour and Development Research Unit : SALDRU) の1993年の世帯調査⁽⁸⁾を用いた分析によれば、失業者の6割が賃金稼得者と暮らし、出稼ぎをしている家族などからの送金を受けている世帯に暮らす失業者を加えると、約8割に達してい

図5 失業保険の受給者数推移



(出所) Department of Labour [2003], SAIRR [2003].

る。また、失業者の3分の1は社会手当の受給者がいる世帯に属し（自らが受給している場合を含む）、賃金稼得者がおらず送金も受けていないアフリカ人世帯の収入のうち、社会手当が6割を占めるという。公的扶助の対象とならない失業者を世帯内に抱えることは、世帯内の他のメンバーの困窮化ももたらしてきた（Klasen and Woolard [2000]）。

この状況に対処するために2004年に立ち上げられたプログラムがEPWPである。1994年のRDPで提示された「全国公共事業プログラム（National Public Works Programme：NPWP）」構想のもと、「コミュニティを基盤とした公共事業プログラム（Community Based Public Works Programme：CBPWP）」と呼ばれるPWPが従来から実施されてきたが⁽⁹⁾、これによって生み出された雇用機会は1998年から2004年までに累計で約13万人程度であった（Phillips [2004]）。それに対して、新たに導入されることになったEPWPは2004年から5年間で100万人に雇用を提供することを目標に掲げている。

しかし、2000年から2002年にかけて活動した「包括的社会保障制度に関する調査委員会（Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa, 通称テイラー委員会）」が提言したのは、PWPではなく「基本所得手当（Basic Income Grant : BIG）」と呼ばれる貧困層向けの社会手当の導入であった。BIG とは、年齢や就労の有無にかかわらず、すべての国民に一律の社会手当を支給するというアイデアで（ただし手当を必要としない層からは税制を通じて回収するため、受益者は貧困層に集中する）、COSATU のほか、子ども、女性、HIV/AIDS など様々なセクターの NGO、主要な教会組織など、幅広い市民社会組織の支持を得た。しかし、BIG は、財務省や ANC 指導部の支持を得られず、結局、実現に至っていない。その一方で EPWP は、BIG 構想の「火消し」と並行して浮上し、2004年総選挙における ANC の選挙公約の目玉となり、事前の予想どおり ANC がみたび大勝した総選挙後、実施に移された。

以下、簡単に EPWP が導入されるまでの経緯を述べたのち、BIG と EPWP が対比的に論じられた南アフリカにおける政策論議が、欧米の「福祉国家見直し」議論における規範的対立軸とどのように符合し、どのように異なるのかをみていく。

2. EPWP 導入までの経緯

失業を要因とする貧困への対応策として、まず浮上したのが、社会手当を失業者や貧困層へと広げるというアイデアであった。その発端は、1997年の福祉白書で、「包括的社会保障制度」へのコミットメントが示され、その例示として「他に生計手段を持たない人々を対象とする、資産調査に基づく一般的な社会扶助制度」の検討が言及されたことであった（Ministry for Welfare and Population Development [1997]）。これは、1995年に公表された白書草案にはなかった文言である。1995年の草案は、「すべての南アフリカ人は、基本的なニーズを満たすための最低限の所得を有するべきである」としながら

も、そのために国がとるべき政策を何ら具体的に示さなかった（Ministry for Welfare and Population Development [1995]）。これに対し、COSATU は、「社会保障の供給に関する政府の役割について、明確なビジョンを示すべき」と批判し、「月間所得が一定以下である全ての世帯」を対象とする、新たな社会扶助制度の導入を提案した（COSATU [1996] [1997b]）。1997年の白書内容は、この COSATU の批判・提案を反映したものである。

1998年の大統領雇用サミット（Presidential Jobs Summit）で、COSATU の提案に基づき NEDLAC の労働セクター代表は、所得保障に関して、資産調査なしで、すべての人に一律に手当を支給する BIG の導入を提案した。大統領雇用サミットでは、NEDLAC のそれぞれのセクターが、南アフリカの大量失業問題に取り組むための政策提言を出しあった。そして、サミットの最終日には全セクターによる宣言が採択され、そのなかで、「とくに貧しい者と失業者のための包括的社会保障制度」の実施へのコミットメントが確認され、その一部として BIG を検討することが合意された。

その後、福祉、財務、労働、運輸、保健の各省メンバーからなるタスクチームで貧困層のための所得手当が検討されたのち、2000年にテイラー委員会が発足した。ルンド委員会の活動期間が6カ月余りであったのに対し、テイラー委員会の報告書は2年がかりでまとめられた。この間、2001年には、子どもの権利に関心を持つ NGO が ACCESS を結成して児童扶養手当の拡充を、さらに、COSATU と様々な分野で活動する NGO（ACCESS を含む）、SACC などが BIG 連合（Basic Income Grant Coalition）を結成して BIG の導入を、テイラー委員会に働きかけていった。これらのアドボカシー連合に参加した NGO の多くは、ルンド改革の際に児童扶養手当の増額を求めるロビーイングに参加しており、このときにつくられた市民社会組織のネットワークが、社会手当の拡大という目的のもとに、再び活性化したといえる。ACCESS の主要目標は、児童扶養手当の対象を、18歳までのすべての子どもへと拡大することであったが、世帯全体の所得向上が子どものおかれる家庭環境の改善につながるという考えから（「子どもを支えようと思うなら家族も支えなければ

ならない」〔Child Health Policy Institute et al. [2003: 21]〕, 同時に BIG を長期的な目標として掲げた。一方, BIG 連合のなかには, 子どもも大人も一律に支給対象となる BIG に目標を絞るべきという意見もあったが, より現実的な目標として, まず児童扶養手当の拡充, そして将来的に BIG の導入, という二段階の要求を掲げる方向へと収斂していった⁽¹⁰⁾。その結果, 2002年3月に出されたテイラー委員会報告書では, 児童扶養手当の拡充(18歳までの子どもへの普遍的支給)を第一段階として, その後, BIG を段階的に導入することが提言された(Taylor Committee [2002])。

BIG 連合の主張とおりの内容がテイラー委員会の報告書に盛り込まれたことについては, BIG 連合のロビーイングが成功した, ととらえることも可能かもしれないが, むしろ, もともとテイラー委員会のメンバーが非常に労働運動寄りであったこと⁽¹¹⁾, そして BIG 連合とテイラー委員会が, 同じ調査研究に依拠して議論を組み立てたことによる⁽¹²⁾と考えられる。いずれにせよ, BIG 支持派の主張は以下のようにまとめられる。すなわち, 南アフリカの貧困は深刻であり, 既存の社会手当は貧困軽減に重要な役割を果たしているが, 長期失業者など, 制度上排除されている貧困層が多くいる。これは違憲状態であり, 放置できない。このような人々に早期に公的扶助を行き渡らせ, 「包括的社会保障制度」を実現するには, 数々の不正や非効率の舞台となってきた資産調査なしに無条件で給付を行う BIG が最も効率的である。支給額が少額で, かつ資産調査がなければ, 労働へのインセンティブをそぐこともなく, むしろ仕事を探すために必要なリスクをとることも可能になる(仕事が見つかる保障がないのに交通費を払って町に仕事を探しに行くなど)。BIG の財源については, 累進課税の強化(富裕層への直接税の増税)によって賄うべきという主張(COSATU など)と, 付加価値税(Value Added Tax : VAT)の引き上げが最も現実的とする主張(Le Roux [2002] など)が併存しており, テイラー委員会報告書も, どのように財源を賄うべきかについては明記していない。PWP については, BIG 連合の構成組織の大多数は, BIG と PWP はどちらか一方しか選ぶことのできないようなものではなく, その両方が必要で

あるという立場をとっている。とくに、COSATU は BIG 提案以前から PWP の拡大には積極的な支持を与えてきた。そのうえで、BIG 連合としては、PWP によって創出される雇用は短期的なもので、かつ数も限られているため、PWP は BIG を補完するものとして位置づけられるべきであると主張してきた。テイラー委員会報告書も、PWP は構造的な失業状態に陥っている人々にとっての長期的な解決ではないとしていた⁽¹³⁾。

しかし、テイラー委員会報告書が出る前から、委員会の提言の方向を察知した財務省は（テイラー委員会には財務省の官僚もメンバーに加わっていた）、BIG 導入に反対する姿勢を明らかにし始めた。2002年2月の予算演説で、マヌエル（T. Manuel）財務大臣は「BIG は財政的に持続不能」で、このような手当を支持する人々は「ポピュリスト」であると述べた⁽¹⁴⁾。その後、2002年末の ANC 党全国大会（5年に1度開催される ANC の最高意思決定の場）に向けた政策論議のなかで、ANC 幹部が BIG 構想にあからさまに反対する意見を述べるが増えていった。社会政策に関して ANC のなかで最高責任者といえるディディザ（Thoko Didiza）ANC 社会変革部長は、BIG が「依存を生む」可能性を取り上げ、このような手当が基づく「価値観」をめぐって、党内で議論が行われていると述べた。そのうえで、単なる「施し（hand out）」としないために、失業者に一時的な雇用を提供する代わりに給付を行うほうが望ましいという考えを示した⁽¹⁵⁾。また、政府広報官のネチテンゼ（Joel Netshitenzhe）は、「労働可能な南アフリカ人は、労働の機会と尊厳と報酬を得るべきである」という表現で BIG を批判し、内閣とテイラー委員会とは「哲学的アプローチが異なる」と述べた⁽¹⁶⁾。これらの発言からみて取れるのは、PWP 拡大という政府／ANC の方針は、失業者への所得保障としての BIG 構想への代替案として浮上したということ、そして BIG ではなく PWP 拡大という政策選択は、財政上の理由だけでなく、「働くことが可能なのに労働せずに社会手当に依存して生活するのは望ましくない」という規範的判断によって正当化されるものとして提示されたということである。財政上の理由と規範的理由のどちらが政府／ANC の判断にとって本質的であったの

かは検証不可能だが、この2つの側面は相互に無関係ではなく、主流派経済学に基づく、GEARに代表されるような南アフリカ政府の経済政策の枠組みと、普遍主義的なBIGとは相容れない部分があったとも考えられる¹⁷⁾。

その後、各州での集会や政策会議を経て2002年12月に開催されたANC党全国大会では、児童扶養手当の対象年齢の上限を14歳まで引き上げること検討すること、そして「失業を減らし、貧しい者、女性、若者、障害をもつ者に生計の手段を提供するという点において、相当の（significant）貢献をするような」EPWPに高い優先度（major priority）を置くこと、を含む決議が採択された。BIGについては「BIG導入を求めて運動している進歩的な勢力と関わり（engage）続ける」という文言が入ったのみであった。このような形でBIGについて曲がりなりにも言及されたのは、BIG連合によれば、ANC党大会に至る過程で、ANCと同盟関係にあるCOSATUを通じて、BIG連合がBIGを政策オプションから完全に外さず、将来的な検討の余地を残すよう、働きかけた結果であるとされる。実際、ANC政策会議（2002年9月）で採択された全国大会に向けた決議文のドラフトにはBIGへの言及はなく、完全に無視される格好になっていた（ANC [2002a] [2002b]）。

しかし、ANC党全国大会までの過程で、BIGの政治的生命は終わったと受け止める向きも多かった¹⁸⁾。ANC一党優位体制にある南アフリカにおいて、ANC党全国大会における決議は、事実上、その後の政府の政策の方向性を決定づけるものであり、実際、その後の政策展開は、この決議のとおりに進んでいる。児童扶養手当については、翌2003年2月には支給対象年齢を3年間かけて段階的に14歳まで引き上げることが正式に発表され（Manuel [2003]）、その後実施に移された。政府／ANCにとっては、児童扶養手当の対象年齢を引き上げたことで（18歳までという勧告どおりではなかったが）、政府が雇った専門家集団であるテイラー委員会の勧告内容を取り入れ、「違憲」状態を是正するための措置をとっていると主張することが可能となった¹⁹⁾。

そしてPWPについては、2003年2月のムベキ大統領の施政方針演説で、PWP拡大が政府方針として初めて言及されたのち（Mbeki [2003]）、「5年

間で100万の雇用機会を提供する」という数値目標を明確にした EPWP プログラムが、2004年4月の総選挙における ANC の選挙公約に盛り込まれた。ANC の選挙公約は「仕事を生み出し、貧困と闘うための、人民との契約」と名付けられ、EPWP は、「雇用創出」と「貧困軽減」の二大目標の双方に貢献するものとして、目玉のひとつと位置づけられたのである。社会手当については、1994年に100億ランドだった支出が10年間で340億ランド、受給者数700万人以上にまで増えたという実績を強調したうえで、14歳までの子どもを含む受給資格者すべてが社会手当を実際に受給できるようになること、そして手当額は少なくとも物価上昇率を下回らないように増額し、目減りしないようにすること、を公約した（ANC [2004]）。選挙戦の間は、BIG をめぐる COSATU と ANC の対立は鳴りを潜め、過去2度の総選挙同様、共産党を加えた一致団結ぶりがアピールされた。そして、事前の予想どおりに総選挙で ANC が勝利したのち、EPWP は正式に立ち上げられたのである。

3. 失業者への所得保障をめぐる政策論議の特徴

——欧米福祉国家改革との比較において

前項で、南アフリカで EPWP が、失業に起因する貧困への対策として BIG 構想への代替案として浮上したこと、そして政府／ANC が BIG より EPWP を選択するなかで、財政上の問題と並んで「労働可能ならば社会手当に依存すべきでない」という規範的議論が出てきたことをみた。ここには、欧米の福祉国家見直しの議論で新たに出てきた規範的対立軸と相似の構図をみてとることができる。

近年の欧米の福祉国家改革においては、従来の社会保障制度が前提としていた完全雇用が崩れ、長期にわたって社会扶助に頼る不安定就業・長期失業層が増加していることを背景に、福祉受給の見返りに就労を求める「ワークフェア（Workfare）」と、福祉受給と就労を切り離す「ベーシック・インカム（Basic Income）」という、規範的に相対立する2つの潮流がみられることが

指摘されている（宮本 [2004]）。南アフリカでも、失業者向けの所得保障のあり方をめぐる政策論議の基本的な構図は、「ベーシック・インカム」か「ワークフェア」か、であったといえる（前項でみたように、BIG 連合は、「どちらも必要」という立場をとったが、財政制約などもあり、政策論議においては周辺の主張にとどまった）。しかし、欧米福祉国家改革におけるこの対立軸は、どのような性質（福祉レジーム）のものであれ、すべての国民に最低限の生活保障を提供する体制をいったん整えたのち、脱産業化社会の到来によるリスク構造の変容にどのように対処するか、をめぐるものであり、白人だけにならばともかく、国民全体の最低生活保障が実現したことのない南アフリカに、そのままあてはまるものではない。

南アフリカで特徴的なのは、欧米においては、ワークフェア改革が拡がるなかで、それへの批判・対案として基本所得が注目されるようになったのに対して、南アフリカでは、まだ世界中のどの国でも完全な形では実現していないベーシック・インカムが、先に政策オプションとして注目され、その規範的含意が批判される過程で、ワークフェア的な PWP の拡大という政策が選択されていったという点であった。その背景には、もともと南アフリカでは税金を財源とする社会手当が社会保障制度のなかで重要な位置を占めており、とくに高齢者手当については普遍的な性格が強かったこともあり、ベーシック・インカムはその延長線上に位置づけられたということがあるだろう。ここで確認しておかなければならないのは、欧米諸国と南アフリカでワークフェア・アプローチが出てきた前提条件の違いである。欧米の福祉国家見直しにおけるワークフェアの議論は、公的扶助に依存して生活している貧困層の依存からの脱却をめざす、というなかから生まれてきたものである。それに対して、もともと働く能力があるが収入のない人々のための公的扶助のない南アフリカでは、そのような人々の多くが「不幸なことに」（前出の RDP）依存していた公的扶助とは、彼ら自身に支給されていたものではなく、主に家族のなかの高齢者、もしくは障害や病気で働くことのできない人々に支給されていたものであった²⁰⁾。

にもかかわらず、政府／ANCの政策文書では、しばしば「社会手当に頼る」と「働いて生計を立てる」とことが対比的に語られ、PWPによって前者から後者へと移行できるというイメージが提示されてきたことが指摘されている（McCord [2004]）。このイメージは、二重の意味でミスリーディングである。第1に、今後PWPに参加するかもしれない人々は、現在、社会手当の支給対象となっていないということである。世帯メンバーや親族が受給する社会手当によって生活しているかもしれないが、それは賃金稼得者による扶養や仕送りと同様、社会手当受給者による私的な福祉供給の範疇に入るものである。第2に、PWPがカバーできる失業者の数は限られる。EPWPは従来のPWPよりも大幅に規模の大きいものであるとはいえ、それでも失業者の大半はEPWPによる低賃金の仕事にすら就くことはできない。すなわち、前出のように、失業者数が狭義で461万人にのぼるのに対し、EPWPによって創出される雇用機会の目標は5年間で100万件、そして2005年2月時点での実績は7万5000件程度なのである。マコードは、人々がPWPに持った期待と、現実のPWPとの間には大きなギャップがあることを指摘しており（McCord [2004]）、最近ではEPWP実施責任者も、EPWPは南アフリカの失業問題を解決するものではなく、失業に関連する貧困を軽減するための短期・中期的な介入のひとつにすぎないということを強調している（Phillips [2004]）。

このようなEPWPのインパクトは限定的とならざるを得ず、資産調査つきの社会手当中心という南アフリカの社会保障制度の特徴を変えるにはほど遠い。むしろ、BIGかEPWPかという議論の裏で、両者の妥協的な意味合いをもつ児童扶養手当が拡充されたことで、その特徴は強化されたともいえる。南アフリカの社会保障制度は、社会手当中心の制度設計からすれば「自由主義レジーム」に分類されよう。しかし、人口の半数ともいわれる貧困層の存在、そしてPWPなどでは到底解消しえない大量失業という状況を前に、社会手当支出は今後ますます増加することが見込まれる。ここには、「自由主義レジーム」の特徴を備え、市場主義を強化する一方で、セーフティネッ

ト供給者としての国家の役割が高まっている香港と、類似の構図をみてとることができる（本書第4章参照）。

おわりに

ここまで、1994年の民主化後の南アフリカにおける、高齢者、子ども、失業者への所得保障制度をめぐる議論と改革の経緯をみてきた。民主化後の社会保障制度の構築は、白紙の状態から行われたのではなく、アパルトヘイト体制下で形成された制度体系を出発点とし、新憲法上の要請（人種差別の撤廃、社会的経済的権利の漸進的実現）に配慮しつつ、既存制度の受益者の利害と、そこから漏れ落ちている貧しい人々のニーズとを天秤にかけながら、既存の制度体系に変更を加える形で行われてきたといえる。

旧体制から引き継がれた社会手当のうち、高齢者手当については、民主化直前にすでに制度上の人種差別が解消されていたこと、貧困対策としての高い評価が専門家や政策担当者間で共有されたこと、また、対象年齢になれば当然もらえる「年金」として、ANCの支持基盤であるアフリカ人を含む人々の間に定着していたことから、切り下げは検討されたものの、結局行われなかった。

一方、子ども向けの社会手当については、民主南アフリカの憲法上の原則に照らして放置しえない人種間の不平等があったため、それまでの養育手当は段階的に廃止され、同手当よりも給付水準の低い児童扶養手当が新たに導入された。この改革を「切り下げ」とみるか、給付額は低くともアフリカ人世帯に門戸を開いたことを重視するかは、意見の分かれるところであるが、改革当時は前者の見方がより目立ったといえよう。すなわち、手当額の「切り下げ」は大いに批判され、市民社会組織が連合して批判キャンペーンを繰り広げ、その結果、当初提案より手当額は増額されることになった。それでも、月額100ランドで6歳まで、という新しい児童扶養手当の内容にキャン

ペーン参加組織が満足したわけではなく、このときに形成された市民社会組織のネットワークが、のちの ACCESS や BIG 連合の基盤となっていった。だが、改革当時は「切り下げ」という側面が注目されることが多かったものの、テイラー委員会の勧告を受けて対象年齢が14歳まで下げられ、児童扶養手当の受給者数が高齢者手当をしのぐに至った現在から振り返ると、曲がりなりにも子どものための社会手当制度が維持されたことが、その後の制度拡充への足がかりを提供したと考えられる。

しかし、市民社会組織の要求にもかかわらず、労働可能な失業者は、昔も今も社会手当の支給対象から外れたままである。失業者の貧困に対しては、ワークフェア的な PWP の拡大によって対処するというのが政府／ANC の方針であるが、その背後には、財政的な理由に加えて、「労働可能な者は社会手当によって生活すべきでない」という規範的な判断がみられる。PWP でカバーできる失業者には限りがあるため、実際には、世帯内の他のメンバーの社会手当に頼って生活する失業者は、今後も多く存在しつづけるのは間違いない。しかし、BIG の拒絶と児童扶養手当の拡充、そして EPWP の導入が同時並行的に決められていくなかで、社会手当は、貧困者一般のためのものではなく、働くことができない（もしくは働くべきではない）者のための最低生活保障という、明確な性格づけが与えられていったと考えられる。

〔注〕

- (1) 周知のとおり、南アフリカのアパルトヘイト体制の根幹には、白人 (White)、インド系 (Indian/Asian)、カラード (Coloured)、アフリカ人／黒人 (African/Black) のヒエラルキーを伴う4つの人種区分 (population group) があった。現在では、このような区分は法律上は廃止されているが、人口センサスをはじめとする様々な調査で、人種を尋ねる（自己申告によって分類する）ことが多く、本稿でも南アフリカで現在でも一般的に流通している呼称として、上記の人種区分を必要に応じて用いる。ただし、「黒人」は、白人以外の、アパルトヘイト体制下で差別されていた人々全体を指すものとして使用し、インド系やカラードを含まない（狭義の）アフリカ人／黒人については、アフリカ人と表記する。

- (2) “Jobs Programme Paying Off,” *Sunday Times*, 6 February 2005.
- (3) COSATU をとりまく政治的経済的環境が激変するなかで、COSATU の将来展望を検討したセプテンバー委員会 (September Commission) の報告書 (1997年) で「社会的組合主義」の継続が提言されたほか (Webster and Buhlungu [2004: 230]), 2001年11月の中央委員会でも再確認されている (*The Shopsteward* 〈COSATU の機関誌〉, Vol.11, No.1, Feb-May 2002)。
- (4) 住宅政策に関する Grootboom 裁判については Liebenberg [2001], HIV/AIDS 政策に関する治療行動キャンペーン (Treatment Action Campaign : TAC) の裁判については牧野 [2003] を参照のこと。
- (5) ANC の新自由主義シフトは GEAR 公表のはるか以前から始まっていたとして、GEAR が内容的に RDP からの「転換」であることを否定する議論もある。代表的なものとして Marais [2001]。
- (6) “Plan to Slash Child Grants,” *Sunday Tribune*, 22 September 1996.
- (7) 1970年代後半から、労働力の供給過剰が常態化し、景気循環によって解決されない構造的失業が顕著となったが (Terreblanche [2002: 372], 平野 [1999]), アパルトヘイト体制から ANC 政権に引き継がれた社会保障制度のなかに、失業者を対象とする社会手当が含まれなかったことの背景には、旧体制下で、教育システムにおける人種差別、黒人が就くことのできる職種の制限や、白人の公務員への優先的登用などを通じて、白人の雇用が政策的に確保され続けてきたということがあろう。つまり、長期失業者のほとんどは黒人であって、白人労働者にとって失業は、次の仕事をみつけるまでの短期間の所得保障制度としての失業保険で、ほぼカバー可能なりスクであったと考えられる。また、旧体制下の政府統計では、失業率が実態よりもかなり低めに算出されていたことが指摘されている。例えば、1979年から1986年にかけて実施された Current Population Survey では、異なる年度にわたって同じサンプルが再調査される場合が多かったため、被調査者が年齢を重ねたことによる失業率の低下が、全体の調査結果に影響を与えたと指摘されている。また、職業安定所の数が不足し、その評判が芳しくなかったにもかかわらず、職業安定所に登録している場合のみ失業者と見なされたため、「世界でも最も失業率の低い国のひとつ」という「ばかげた (absurd)」解釈が可能になるような数字が出ていた (Standing, Sender and Weeks [1996: 106-107および ch.4 notes 11])。それらが技術的な問題によるものか意図的な操作だったかは別として、失業問題を政策課題になりにくくした面もあるかもしれない。
- (8) 民主化後の変化を計るためのベースライン調査として1993年に全国9000世帯を対象に実施された大規模な世帯調査で、Project for Statistics on Living Standards and Development (PSLSD) と呼ばれる。社会手当受給者の世帯構成や私的な送金の実態なども調査項目に含まれ、同種の全国規模の世帯調査

はその後実施されていないため、現在まで頻繁に引用されている。本節で詳述する2000～2002年のテイラー委員会の貧困と社会保障制度の現状分析も、SALDRU データを元に行っていると思われる部分が散見され、1994年以降の制度変化（とくに児童扶養手当の導入）の影響が十分に考慮されていない可能性があることに留意する必要がある。

- (9) CBPWP は、当初はコミュニティを基盤とした組織（Community Based Organisations : CBO）に予算を配分していたが、地方自治体の民主的選挙が行われたあとは、地方自治体を通じてプロジェクトが実施された（Phillips [2004: 3]）。
- (10) 筆者が2002年から2003年にかけて断続的に行った BIG 連合および ACCESS の複数の関係者への聞き取りに基づく。
- (11) 委員長のテイラーは1990年代初期の ANC の社会開発政策の起草責任者であった人物で、COSATU とも近い関係にある。COSATU が雇用サミットで BIG を打ち出す前に行った委託研究（BIG 支持の結論を出した）におけるアドバイザーの一人でもあった。また、委員会メンバーには、COSATU のシンクタンクである全国労働経済開発研究所（National Labour and Economic Development Institute : NALEDI）の代表ナイドゥー（R. Naidoo）が入り、彼はテイラーとともに報告書全体のとりまとめにあたった。その一方で、財界からは誰もメンバーに入らなかった。「各界代表」ではなく「専門家」を集めたら結果的にそうなった、というのが福祉省の説明だが、財界団体はメンバーとして招かれなかったことについて公聴会の場で苦言を呈した。
- (12) とくに経済政策研究所（Economic Policy Research Institute : EPRI）のサムソン（M. Samson）らは、テイラー委員会から調査研究を委託され、強く BIG 導入を支持する報告書をまとめた。サムソンらがテイラー委員会に提出した報告書そのものは公開されていないが、テイラー委員会の報告書がまとめられたのち、サムソンは研究集会や公聴会など様々な機会をとらえては、BIG の有効性を説いて回った。
- (13) 以上の BIG 支持の議論は、Taylor Committee [2002] および BIG 連合の各種資料（Fact Sheet など）をもとに再構成した。
- (14) “Basic Grant Suggestion Rejected As Populist,” *Business Day*, 22 February 2002.
- (15) “Didiza Cautious about Basic Income Grants,” *Business Day*, 14 August 2002.
- (16) “Government Wants Jobs, Not Hand-Outs,” *Sunday Times*, 28 July 2002.
- (17) BIG 連合の中心メンバーの一人である COSATU 幹部は、「BIG キャンペーンを政府のマクロ経済政策への大っぴらな批判へとエスカレートさせることを意図的に避けてきたが、BIG が実現するためには、社会・経済政策に関わる政府／ANC 内部の権力バランスが大きく変化することが要件となるだろう」と述べている（Coleman [2003: 121]）。

- (18) 例えば、2002年9月の *Business Day* 紙の記事は、「テイラー委員会のBIG導入提案が閣議で拒絶されるのはほぼ確実だ」としている（“Public Works Projects Better Than Basic Grant,” *Business Day*, 26 September 2002）。
- (19) 南アフリカ新憲法の社会的経済的権利に関わる主な条項（26条の住宅への権利、27条の保健医療、食料、水、社会保障への権利）では、その権利実現のための国家の義務について、「利用可能な資源の範囲内において、国家は、これらの権利の漸進的実現（progressive realisation）を達成するために、合理的（reasonable）な立法その他の手だてを講じなければならない」と定めている。すなわち、ただちにすべての人が住宅を入手したり、社会保障を受けられるようにならなくても（それが不可能なのは明白である）、違憲状態を是正するための「合理的」措置を政府が講じている限り、政府は憲法上の義務を果たしていることになる。ただし、子どもの権利（28条）と教育への権利（29条）は例外で、このような留保条件がない。政府が児童扶養手当を優先的に拡充したのは、このような憲法規定上の差異への考慮が働いたためでもあるかもしれない。
- (20) 働く能力のある親にも払われていた養育手当は、人口の大部分を占め貧困も集中するアフリカ人には門戸が閉ざされていたこと、そして新しい児童扶養手当の導入に伴い親のためという名目の手当は廃止されたことを思い出されたい。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一編 [2001] 『ラテンアメリカ福祉国家論序説』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 編 [2003] 『新興福祉国家論』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 小沢修司 [2002] 『福祉社会と社会保障改革——ベーシック・インカム構想の新地平』高菴出版。
- 塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編 [2004] 『福祉の公共哲学』東京大学出版会。
- ダグラス・C・ノース（竹下公視訳）[1994] 『制度・制度変化・経済成果』見洋書房。（Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.）
- 平野克己 [1999] 「南アフリカにおける大量失業問題の産業構造論的分析」（平野克己編『新生国家南アフリカの衝撃』日本貿易振興会アジア経済研究所）。
- 牧野久美子 [2002] 「ベーシック・インカム・グラントをめぐる——南アフリカ

- 社会保障制度改革の選択肢」(『アフリカレポート』No.34, 3月, pp.8-12)。
- [2003]「南アフリカにおけるエイズ治療薬供給問題——トリートメント・アクション・キャンペーンの活動から」(『アフリカ研究』62号, 3月, pp.75-78)。
- [2004]「南アフリカの貧困・失業と社会保障制度改革」(『アフリカレポート』No.39, 9月, pp.16-21)。
- 宮本太郎 [2002]「社会民主主義の転換とワークフェア改革——スウェーデンを軸に」(日本政治学会編『年報政治学2001 三つのデモクラシー——自由民主主義・社会民主主義・キリスト教民主主義』岩波書店)。
- [2004]「就労・福祉・ワークフェア——福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」(塩野谷・鈴木・後藤編 [2004] 所収)。
- 山森亮 [2002]「市場・脱商品化・基本所得——福祉国家論の規範的含意」(小笠原浩一・武川正吾編『福祉国家の変貌——グローバル化と分権化のなかで』東信堂)。
- [2003]「基本所得——多なる者たち(マルチチュード)の第二の要求によせて」(『現代思想』第31巻第2号, 2月, pp.130-147)。

〈外国語文献〉

- Adler, Glenn and Eddie Webster [1995] “Challenging Transition Theory: The Labor Movement, Radical Reform, and Transition to Democracy in South Africa,” *Politics and Society*, Vol.23, No.1, pp.75-106.
- ANC (African National Congress) [1994] “Reconstruction and Development Programme: Policy Framework.” (<http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdp.html?rebookmark=1>)
- [2002a] “ANC National Policy Conference Draft Resolution on Social Transformation,” *Umrabulo*, No.17. October 2002.
(<http://www.anc.org.za/ancdocs/pubs/umrabulo/umrabulo17/social.html>)
- [2002b] “Resolutions Adopted by the 51st National Conference of the African National Congress, Stellenbosch 2002.”
(<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/conf/conference51/index.html>)
- [2004] “Manifest 2004: People’s Contract to Create Work and Fight Poverty.”
(<http://www.anc.org.za/elections/2004/index.html>)
- Ardington, E. and F. Lund [1995] “Pensions and Development: Social Security as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development,” *Development Southern Africa*, Vol.12, No.4, pp.557-577.
- Bhorat, H. [1995] “The South African Social Safety Net: Past, Present and Future,” *Development Southern Africa*, Vol.12, No.4, pp.595-604.

- [2001] "Public Expenditure and Poverty Alleviation: Simulations for South Africa," in H. Bhorat, M. Leibbrandt, M. Maziya, S. Van der Berg and I. Woolard, *Fighting Poverty: Labour Markets and Inequality in South Africa*, Cape Town: UCT Press.
- [2003] *Estimates for Poverty Alleviation in South Africa, with an Application to a Universal Income Grant*, Development Policy Research Unit Working Paper 03/75, Cape Town: Development Policy Research Unit, University of Cape Town.
- Case, A. and A. Deaton [1998] "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa," *The Economic Journal*, Vol.108, No.450, pp.1330-1361.
- Case, A., V. Hosegood, et al. [2003] *The Reach of the South African Child Support Grant: Evidence from KwaZulu-Natal*, CSDS Working Paper No.38, Durban: School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal.
- Child Health Policy Institute, Soul City, Children's Rights Centre and the Committee of Inquiry into a Comprehensive Social Security System [2003] *Children's Entitlement to Social Security: National Consultative Workshop*, Cape Town, March 2001.
- Coleman, Neil [2003] "Current Debates around BIG: The Political and Socio-Economic Context," in Standing and Samson eds. [2003].
- COSATU (Congress of South African Trade Unions) [1996] "COSATU Submission on Social Welfare White Paper, presented to the Department of Welfare and Population Development, 4 November 1996," in *COSATU Policy Submissions 1994-2001* (CD-ROM), Cape Town: COSATU Parliamentary Office.
- [1997a] "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," in *COSATU Policy Submissions 1994-2001* (CD-ROM), Cape Town: COSATU Parliamentary Office.
- [1997b] "COSATU's Proposed Amendment to the White Paper on Social Welfare, 10 February 1997," in *COSATU Policy Submissions 1994-2001* (CD-ROM), Cape Town: COSATU Parliamentary Office.
- Department of Finance [1996] *Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy*, Pretoria: Department of Finance.
- Department of Labour [2003] *Unemployment Insurance Fund Annual Report 2002/03*, Pretoria: Department of Labour.
- Department of Social Development [2001] *Annual Report 1 April 2000-31 March 2001*, Pretoria: Department of Social Development.
- [2003a] *Annual Report 2002-2003*, Pretoria: Department of Social Development.

- [2003b] “Fact Sheet: Registration Campaign, 27 March 2003,” Pretoria: Department of Social Development.
- [2003c] “You and Your Social Grants 2003,” Pretoria: Department of Social Development.
- Department of Welfare [1996] *Report of the Department of Welfare for the Year 1995–1996*, Pretoria: Department of Welfare.
- [1997] *Annual Report 1996/97*, Pretoria: Department of Welfare.
- Devereux, S. [2001] *Social Pensions in Namibia and South Africa*, IDS Discussion Paper 379, Brighton: Institute of Development Studies.
- Friedman, Steven [2004] “An Act of the Will: Manuel and the Politics of Growth,” in Raymond Parsons ed., *Manuel, Markets and Money: Essays in Appraisal*, Cape Town: Double Storey, pp.173–196.
- Friedman, S. and I. Chipkin [2001] *A Poor Voice?: The Politics of Inequality in South Africa*, Johannesburg: Centre for Policy Studies.
- Johnson, Krista [2000] “The Trade-Offs between Distributive Equity and Democratic Process: The Case of Child Welfare Reform in South Africa,” *African Studies Review*, Vol.43, No.3, pp.19–38.
- Kingdon, Geeta Gandhi and John Knight [2004] “Unemployment in South Africa: The Nature of the Beast,” *World Development*, Vol.32, No.3, pp.391–408.
- Klasen, Stephen and Ingrid Woolard [2000] *Surviving Unemployment without State Support: Unemployment and Household Formation in South Africa*, Discussion Paper No.237, Bonn: Institute of the Study of Labor (IZA).
- Le Roux, P. [1995] “Poverty and Social Policies: Some Critical Choices for South Africa,” in Smith Committee [1995].
- [2002] “Financing a Universal Income Grant in South Africa,” *Social Dynamics*, Vol.28, No.2, pp.98–121.
- Legido-Quigley, H. [2003] *South African Old Age Pension: Exploring the Role on Poverty Alleviation in Households Affected by HIV/AIDS*, NCPPS Working Papers. Manchester: IDPM, University of Manchester.
- Liebenberg, S. [1997] “Equalisation at What Cost?” *Development Update*, Vol.1, No.2.
- [2001] “The Right to Social Assistance: The Implications of Grootboom for Policy Reform in South Africa,” *South African Journal on Human Rights*, Vol.17, No.2, pp.232–257.
- Liebenberg, S. and A. Tilley [1998] *Poverty and Social Security in South Africa: Poverty Hearing Background Paper*, Johannesburg: SANGOCO.
- Lund Committee on Child and Family Support [1996] *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*, August 1996. (<http://www.polity.org.za/html/govdocs/>

reports/lund.html)

- Lund, F. [1990] "Welfare under Pressure: Financing South African Social Welfare," *Transformation*, No.13, pp.67-80.
- [1992] *The Way Welfare Works: Structures, Spending, Staffing and Social Work in the South African Welfare Bureaucracies*, Pretoria: HSRC.
- [1993] "State Social Benefits in South Africa," *International Social Security Review*, Vol.46, No.1, pp.5-25.
- [1999] "Understanding South African Social Security through Recent Household Surveys: New Opportunities and Continuing Gaps," *Development Southern Africa*, Vol.16, No.1, pp.55-67.
- [2001] "South Africa: Transition under Pressure," in P. Alcock and G. Craig eds., *International Social Policy*, New York: Palgrave.
- [2002] "Social Security and the Changing Labour Market: Access for Non-Standard and Informal Workers in South Africa," *Social Dynamics*, Vol.28, No.2, pp. 177-206.
- Manuel, Trevor A. [2003] "Budget Speech," 26 February 2003.
(<http://www.finance.gov.za/documents/budget/2003/speech/speech.pdf>)
- [2004] "Budget Speech," 18 February 2004.
(<http://www.finance.gov.za/documents/budget/2004/speech/speech.pdf>)
- Marais, Hein [2001] *South Africa Limits to Change: The Political Economy of Transition*, Cape Town: UCT Press.
- Matisonn, H. and J. Seekings [2002] "Welfare in Wonderland? The Politics of the Basic Income Grant in South Africa," Paper for DPRU/FES Conference on Labour Markets and Poverty in South Africa, Johannesburg, 22-24 October 2002.
- [2003] "The Politics of a Basic Income Grant in South Africa, 1996-2002," in Standing and Samson eds. [2003].
- Mbeki, Thabo [2003] "State of the Nation Address of the President of South Africa, Thabo Mbeki," Houses of Parliament, Cape Town, 14 February 2003.
(<http://www.info.gov.za/speeches/2003/03021412521001.htm>)
- McCord, Anna [2002] *Public Works as a Response to Labour Market Failure in South Africa*, CSSR Working Paper No.19, Cape Town: Centre for Social Science Research, University of Cape Town.
- [2004] "Public Works and Overcoming Under-Development in South Africa," Paper for the conference titled Overcoming Underdevelopment in South Africa's Second Economy, jointly hosted by the UNDP, HSRC and DBSA, 28&29 October 2004.
- Meth, C. [2002a] "Poverty Relief through Social Grants in South Africa: Is There an

- Alternative?” Paper for DPRU/FES Conference on Labour Markets and Poverty in South Africa, Johannesburg, 22-24 October 2002.
- [2002b] *What to Do until the Doctor Comes: Relief for the Unemployed and for Poorly-paid Workers*. (<http://www.nu.ac.za/csds/Publications/methrelief.pdf>)
- [2003] “Mass Poverty, Slow Economic Growth and Redistribution,” *Social Dynamics*, Vol.29, No.1, pp.99-130.
- Midgley, J. [1996] “Promoting a Developmental Perspective in Social Welfare: The Contribution of South African Schools of Social Work,” *Social Work/Maatskaplike*, Vol.32, No.1, pp.1-7.
- Ministry for Welfare and Population Development [1995] *Draft White Paper for Social Welfare*, Pretoria: Department of Welfare.
- [1997] *White Paper for Social Welfare*, Pretoria, Department of Welfare.
(<http://www.gov.za/whitepaper/1997/soswel97.htm>)
- Ministry of the Office of the President [1994] *White Paper on Reconstruction and Development*. (<http://www.info.gov.za/gazette/whitepaper/1994/16085.pdf>)
- Nattrass, N. and J. Seekings [1997] “Citizenship and Welfare in South Africa: Deracialisation and Inequality in a Labour-Surplus Economy,” *Canadian Journal of African Studies*, Vol.31, No.3, pp.452-481.
- [2001a] “Democracy and Distribution in Highly Unequal Economies: The Case of South Africa,” *Journal of Modern African Studies*, Vol.39, No.3, Sept., pp.471-498.
- [2001b] “‘Two Nations’? Race and Economic Inequality in South Africa Today,” *Daedalus*, Vol.130, No.1, pp.45-70.
- [2002] “A Basic Income Grant in South Africa?” Paper for the First Congress of the United States Basic Income Guarantee Network, New York, 8-9 March, 2002.
- PCAS (Policy Co-ordination and Advisory Services unit in the Presidency) [2003] *Towards a Ten Year Review: Synthesis Report on Implementation of Government Programmes: Discussion Document*, Pretoria: Government Printer.
- Phillips, Sean [2004] “The Expanded Public Works Programme (EPWP),” Paper for the conference titled Overcoming Underdevelopment in South Africa’s Second Economy, jointly hosted by the UNDP, HSRC and DBSA, 28&29 October 2004.
- Pierson, Paul [2000a] “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, June, pp.251-267.
- [2000b] “Three Worlds of Welfare State Research,” *Comparative Political Studies*, Vol.33, No.6/7, pp.791-821.
- Sagner, A. [2000] “Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspectives

- with Particular Reference to the Eastern Cape," *Journal of Southern African Studies*, Vol.26, No.3, pp.523–553.
- SAIRR (South African Institute of Race Relations) [2003] *South Africa Survey 2002/2003*, Johannesburg: SAIRR.
- [2004] *South Africa Survey 2003/2004*, Johannesburg: SAIRR.
- Samson, M. J. [2002] "The Social, Economic and Fiscal Impact of Comprehensive Social Security Reform for South Africa," *Social Dynamics*, Vol.28, No.2, pp.69–97.
- Samson, M., et al. [2002] *Research Review on Social Security Reform and the Basic Income Grant for South Africa*, Cape Town: Economic Policy Research Unit.
- [2003] "The Social, Economic, and Fiscal Impact of a Basic Income Grant for South Africa," in Standing and Samson eds. [2003].
- [2004] *The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System: Final Report*, Pretoria: Department of Social Development.
- Seekings, J. [2000] "The Origins of Social Citizenship in Pre-Apartheid South Africa," *South African Journal of Philosophy*, Vol.19, No.4, pp.386–404.
- [2002] "The Broader Importance of Welfare Reform in South Africa," *Social Dynamics*, Vol.28, No.2 pp.1–38.
- [2004] "Trade Unions, Social Policy & Class Compromise in Post-Apartheid South Africa," *Review of African Political Economy*, Vol.31, No.100, pp.299–312.
- Simkins, Charles [2004] "Employment and Unemployment in South Africa," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.22, No.2, pp.253–278.
- Smith Committee (Committee on Strategy and Policy Review of Retirement Provision in South Africa) [1995] *Report of the Committee on Strategy and Policy Review of Retirement Provision in South Africa*, Pretoria: Government Printer.
- Standing, Guy and Michael Samson, eds. [2003] *A Basic Income Grant for South Africa*, Cape Town: UCT Press.
- Standing, Guy, John Sender and John Weeks [1996] *Restructuring the Labour Market: The South African Challenge: An ILO Review*, Geneva: International Labour Office.
- Statistics South Africa [2000] *Measuring Poverty in South Africa*, Pretoria: Statistics South Africa.
- [2002] *Earning and Spending in South Africa: Selected Findings and Comparisons from the Income and Expenditure Surveys of October 1995 and October 2000*, Pretoria: Statistics South Africa.
- [2004] *Labour Force Survey, March 2004*, Pretoria: Statistics South Africa.
- Taylor Committee (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa) [2002] *Transforming the Present - Protecting the*

- Future: Consolidated Report: Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa*, Pretoria: Department of Social Development.
- Terreblanche, Sampie [2002] *A History of Inequality in South Africa, 1652-2002*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Van der Berg, S. [1992] "The South African Social Safety Net in Development Perspective," in G. J. Coetzer, J. Kinghorn and S. Van der Berg eds., *Social Safety Nets: Working Documents on the Post-Apartheid Economy*, No.5, Stellenbosch: Stellenbosch Economic Project.
- [1996] "Fiscal Implications of the White Paper on Social Welfare," *Social Work/Maatskaplike*, Vol.32, No.1, pp.8-19.
- [1997] "South African Social Security under Apartheid and Beyond," *Development Southern Africa*, Vol.14, No.4, pp.481-503.
- [2001] "Social Policy to Address Poverty," in H. Bhorat, M. Leibbrandt, M. Maziya, S. Van der Berg and I. Woolard, *Fighting Poverty: Labour Markets and Inequality in South Africa*, Cape Town: UCT Press.
- Van der Berg, S. and C. Bredenkamp [2002] "Devising Social Security Interventions for Maximum Poverty Impact," *Social Dynamics*, Vol.28, No.2, pp.39-68.
- Volster, J. H. [2000] "Getting Social Security into Gear: Reflections on Welfare Reform in South Africa," Paper for The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000.
- Webster, Edward and Sakhela Buhlungu [2004] "Between Marginalisation and Revitalisation? The State of Trade Unionism in South Africa," *Review of African Political Economy*, Vol.31, No.100, pp.229-245.
- Wilson, F. and M. Ramphela [1989] *Uprooting Poverty: The South African Challenge*, Cape Town and Johannesburg: David Philip.