

# 南アフリカ

## 一家の生活を支える高齢者手当

牧野久美子

南アフリカには「高齢者手当」と呼ばれる非拠出年金（事前の拠出なしに支払われる年金。社会年金と同義）の制度がある。高齢者手当は、世帯全体で共有されることにより、高齢者のみならず、高齢者と同居する家族、とりわけ子どもの貧困軽減に貢献していることが、多くの研究によって指摘されてきた。

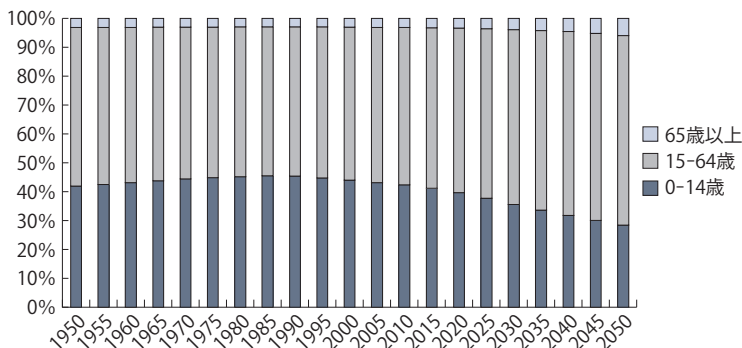
本稿では、まず、サブサハラ・アフリカ（以下、アフリカと略す）および南アフリカの高齢化状況を簡単にまとめたのち、高齢者手当を中心に、南アフリカの高齢者の生活保障制度とその機能について紹介する。そして、制度上は「貧困な高齢者」個人を対象とする高齢者手当が、世帯全体で共有されることを自明視し、その世帯全体への貧困軽減効果を強調する政策言説が、失業者の生活保障制度の欠落から人々の目をそらし、高齢

者の貧困の可視化を妨げている可能性を指摘する。

### ●高齢化の現状

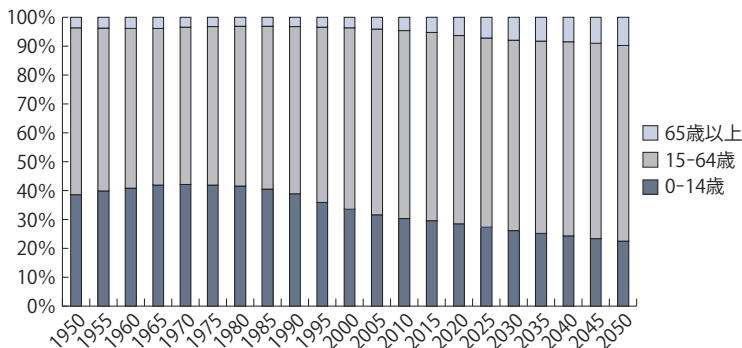
高齢化がいわゆる先進国だけの問題でないことについては、近年、認識が高まっているように思われる。しかし、東アジアやラテンアメリカ諸国はまだしも、アフリカにおける高齢化となるとピンとこない人も多いだろう。たしかに、国連の世界人口予測によれば、アフリカは人口の四割以上が一五歳未満という「若い」大陸であり、二〇〇五年の全人口に対する六五歳以上の人口比率（以下、高齢化率）は三・一％と、世界全体の七・三％、発展途上地域全体の五・四％と比較して低くとどまっている。しかし、アフリカにおいても、他地域よりその歩みは遅いものの、今後、徐々に高齢化が進行するであろうことが図1から見てとれ

図1 サブサハラ・アフリカの年齢別人口構成（1950～2050年予測）



（出所）World Population Prospects: The 2008 Revision.

図2 南アフリカの年齢別人口構成（1950～2050年予測）



（出所）World Population Prospects: The 2008 Revision.

る。南アフリカは、アフリカのなかでは相対的に高齢化が進んでいる国で、高齢化率は二〇〇五年に四・

一％、二〇五〇年の予測は九・八％とされている（図2）。南アフリカの高齢化の状況は、人種によって大きな違いがある。表1に示すように、白人では人口の二三・六％が六五歳以上と、先進国並みの状況であるのに対し、アフリカ人の高齢化率は三・九％にとどまっている。全人口の人口別内訳は、アフリカ人が約八割を占め、白人は一割以下だが、六五歳以上の高齢者に限れば四人に一人が白人である。インド系とカラードの状況は、白

表1 人種・男女別の高齢化状況

	男性	女性	全体
アフリカ人	598,700 3.2%	908,300 4.5%	1,507,000 3.9%
カラード	80,200 3.8%	119,500 5.2%	199,700 4.5%
インド系	39,500 6.2%	51,600 8.0%	91,100 7.1%
白人	262,900 12.0%	343,700 15.1%	606,600 13.6%
全体	981,300 4.1%	1,423,100 5.6%	2,404,400 4.9%

(出所) Statistics South Africa (2009) *Mid-Year Population Estimates, 2009* (<http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022009.pdf>) より筆者作成。  
(注) 上段：65歳以上人口(単位：人)。  
下段：各集団内における65歳以上人口の比率。

### ● 高齢者のための生活保障制度

人とアフリカ人の中間に位置する。南アフリカにおける高齢者を含む世帯の構成は、高齢者のみの世帯と、三世帯同居世帯に大きく分けることができる。高齢者の世帯構成には人種によってパターンの違いがあり、アフリカ人の高齢者については三世帯同居世帯、白人の高齢者については高齢者のみの世帯(同居、もしくは配偶者とのみ同居)が典型的な世帯構成である。家計調査やセンサスを使用した研究では、アフリカ人世帯の特徴として、高齢者手当の受給者がいる世帯では、そうでない世帯よりも子どもの数が多いことが指摘されており、高齢者手当の存在が世帯構成を変更する誘因となっていることが考えられる(参考文献①、②)。

南アフリカの高齢者のための生活保障制度として最も重要なものは、冒頭でも述べたように、高齢者手当と呼ばれる非拠出年金である。本稿執筆時点(二〇一一年三月)での高齢者手当の支給額は月額一〇八〇ランド(一ランドは約一二円)であった。所得と資産に関してミーンズテストがあるが、その基準は比較的緩く、受給資格年齢(長らく女性六〇歳以上、男性六五歳以上であったが、二〇一〇年以降は男女とも六〇歳以上に変更)に達した高齢者の七割以上が高齢者手当を受給している。

また、南アフリカには企業年金の制度があり、財務省の推計によれば、フォーマルセクターの労働者の六六〜八四%をカバーしている。企業年金は法律で加入が義務付けられているわけではないが、労使協約のなかに含まれることが多い。

医療面では、高齢者は公立病院の利用料を免除される(南アフリカでは、クリニックでのプライマリ・ヘルス・ケアは無料、公立病院は所得に応じて利用料を支払う原則となっている)。ただし、HIV/エイズや結核といった感

とがある。

### ● 白人政権下の非拠出年金

染症との闘いに多くの医療資源が割かれるなかで、多くの高齢者が直面する慢性病の治療体制は十分である。また、民間病院と比べて、公立病院は人員不足や設備の老朽化などのために提供される医療の質が低いという問題がある。このほか、近年制定された高齢者に関する重要な法律として「高齢者法」(二〇〇六年制定)がある。この法律は、南アフリカの高齢者政策を、施設ケア重視から、高齢者を地域にできるだけ長くどとまらせようとするコミュニテイ・ベースト・ケア中心の政策へと、大きく転換させるものであった。同法制定の背景としては、高齢者のうち施設に入っているのはごく少数で、しかもその過半数が白人であり、アパルトヘイト時代につくられた施設ケア重視の政策が明らかに時代遅れとなっていたということがあった。また、高齢者は、ケアの対象ととらえられるだけでなく、ケア提供、あるいは「二度目の子育て」の役割を引き受け、開発に貢献する主体として位置づけ直されることとなった。その背景には、HIV/エイズの影響の深刻化により、病人や子どもへのケア提供者としての高齢者の役割が注目されるようになってい

る。南アフリカで非拠出年金制度が導入されたのは一九二八年のことである。当初、年金の支給対象は白人とカラードのみとされ、アフリカ人は年金制度の対象外とされていたが、一九四四年の年金法改正でアフリカ人も年金の支給対象とされることになった。アフリカ人にも支給されるようになった理由として、シーキングスは、第二次世界大戦中の平等主義的なアイディアの高まり、とりわけイギリスのベヴァレッジ報告(一九四二年)の影響、および人口過密・過放牧となったアフリカ人居留地の農業が立ちゆかなくなっていたことを挙げる。また、この間の鉱山資本の利害の変化を指摘する研究もある。鉱山資本は、居留地に労働力再生産コストを負担させることにより、低賃金で大量のアフリカ人労働力を利用することができていたのだが、居留地経済の破綻は、そのような出稼ぎ労働システム(条件つきながら)の年金法改正に(条件つきながら)賛成したとサグナーは論じている(参考文献③、④)。

一九四八年に国民党政権が成立し、アパルトヘイト体制が始まったが、その後もアフリカ人への年金支給は続けられた。ただし、その運用は人種差別的であり、ミーンズテストの基準や支給額は人種によって大きく異なった。それでも、アパルトヘイト体制下のアフリカ人の生存にとつて年金はきわめて重要であり、その意義を過小評価することはできない。一九八〇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、出稼ぎに行っている家族からの送金と並んで、年金が重要な収入源となっていたことを報告している（参考文献⑦）。

さらに、一九七〇年代後半以降は、南アフリカの労働市場が労働力不足から労働力過剰へと転換し、現在まで引き続き大量失業の時代に入ったことから、非抛出年金の重要性は、さらに高まったと考えられる。人種化された南アフリカの労働市場において、大量失業のしわ寄せはアフリカ人に集中した。また、失業は都市部より農村部でより深刻であった。そのような状況で、とくに農村部では、年金が世帯で唯一の収入源となることも少なくなかった。

当初、白人とカラードのためのものとして始まった非抛出年金は、時が経つにつれ、アフリカ人のための制度という性質を強めていった。一九五八年の段階で、すでにアフリカ人が受給者の六〇%を占めるようになっていたが、一九七八年には、受給者数の七〇%、一九九三年には受給者の八一%がアフリカ人となっていた（参考文献⑥）。当初は大きく乖離していた白人とアフリカ人との支給額も、一九八〇年代に急速に縮まり、アパルトヘイト体制末期の一九九三年に格差が完全に解消された。

アパルトヘイト体制下でこうしたことが実現したのは一見不思議であるが、年金支給額の人種格差解消は、白人向けの支給額を實質的に切り下げ、そのレベルに他の人種への支給額を合わせることによって行われたものであったことに注意が必要である。そして、それが政治的に可能であったのは、人種差別的な教育政策と労働政策を通じて、白人の大半が安定的な雇用に付き、企業年金でカバーされるようになっていたからであった。

### ●民主化後の高齢者手当

一九九四年にアフリカ民族会議（ANC）が政権の座につき、ア

パルトヘイト体制が終焉を迎えること、アパルトヘイトが残した深刻な貧困問題への取り組みのなかで、高齢者手当を含む社会手当に大きな役割が与えられることになった。一九九八年には新たに児童手当が導入され、ANC政権のもとで、社会手当の対象者と支給額はともに拡大してきた。

一九九六年に制定された新憲法において、社会保障を含む様々な社会的経済的権利が基本的人権のリストに盛り込まれたことは、民主化後の南アフリカの社会政策のあり方に大きな影響を及ぼしている。高齢者手当の男性の支給開始への支給開始年齢が女性よりも遅いのは憲法が禁じる差別にあたるなどの訴訟が起されたことがきっかけであった（参考文献⑤）。政府が社会保障制度を縮小することは事実上不可能となり、民主化後の社会手当の対象は拡大の一途をたどってきた。

他方で、高齢者手当を含む社会手当は一般財源から支出されるものであり、その財政負担は決して軽いものではない。そのため、社会手当の財政負担軽減につながる、被雇用者の企業年金への加入義務づけや、抛出型の公的年金の

導入が、たびたび政府の調査委員会の議題にのぼってきた。しかし、民主化後に年金改革を議論した二つの政府調査委員会は、いずれも高齢者手当の貧困軽減効果を理由として削減に反対する結論を導き出し、制度は維持されることになった。

### ●おわりに―高齢者の貧困の不可視化？

国連の「高齢化に関するマドリッド国際行動計画」（二〇〇二年）における主要な問題関心のひとつが、高齢者の貧困の問題であった。しかし、南アフリカにおいて、貧困と結びつけられてきたのは、主に人種（白人よりアフリカ人）、性別（男性より女性）、居住地（都市部より農村部）、労働市場におけるステータス（失業による貧困）といった属性であり、高齢者の貧困が問題視されることは少ない。むしろ、非抛出年金の存在により、高齢という属性は南アフリカのなかで貧困のリスクを相対的に小さくするものと考えられてきた。

家計調査データに基づく実証研究が積み重ねられ、政府文書にも引用されることを通じて、非抛出年金の貧困対策としての実効性

は、南アフリカの学界と政策立案者に共有されるいわば「常識」となっていった。ところが、皮肉なことに、非抛出年金の貧困軽減効果への認識がこうして確立される過程で、かえって高齢者自身の貧困問題への認識が薄らぐことになったようにも思われる。非抛出年金は、制度上あくまでも高齢者個人に支給されるものであるが、その貧困軽減効果は多くの場合、高齢者を含む三世代同居の世帯全体の文脈で語られてきたことに注意したい。

非抛出年金が高齢者本人だけでなく、世帯全体の生活のために使われるというのは、根拠のない想定ではなく、年金の使途についての情報を含む家計調査や聞き取り調査によって裏付けられてきた事実である。しかし、高齢者が年金を他の世帯メンバーと共有することを当然視したり、それによって高齢者にかかる負担を無視することには問題がある。

年金が世帯全体の生活に使われるということは、勤労世代が十分な収入を稼ぐことを難しくしている、南アフリカの大量失業の問題と密接にかかわっている。児童手当の導入により、南アフリカの社会手当の支給対象が大幅に広が

り、いまでは南アフリカ国民の四人に一人が何らかの社会手当を受け取るまでになった。しかしながら、失業者や貧困者一般を対象とした社会扶助はなく、失業保険制度はあるものの、一度もフォーマルセクターの雇用についたことのない者や、長期失業者が多い状況で、失業保険は失業者の所得保障に限定的な役割しか果たしていない。このような状況で、高齢者手当をはじめとする既存の社会手当は、失業者の生活保障を肩代わりさせられているということができ

る。高齢者手当が世帯内で共有され、世帯全体の生活のために使われれば、高齢者自身が手当てから受ける便益は当然ながら減少する。にもかかわらず、年金が世帯内で共有されることを自明視し、その世帯全体への貧困軽減効果を強調する政策言説は、南アフリカの社会保障制度の最大欠陥——失業者の生活保障制度の欠落——から人びとの目をそらす役割を果たしているとはいえないだろうか。

途上国のなかでは例外的な、大規模な非抛出年金である南アフリカの高齢者手当は、社会的保護や貧困削減の観点から、国際的に注目されることも増えている。しか

し、前記を踏まえれば、南アフリカの高齢者の生活が実質的に保障されているわけではなく、むしろ高齢者の貧困問題の可視化が妨げられている面があるとも考えられるのである。

(まぎの くみこ/アジア経済研究所 アフリカ研究グループ)

《参考文献》

- ①Case, A. and A. Deaton [1998] "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *The Economic Journal*, Vol.1108, No.450, pp.1330-1361.
- ②Edmonds, E. V., K. Mammen and D. L. Miller [2005] "Rearranging the Family? Income Support and Elderly Living Arrangements in a Low-Income Country." *The Journal of Human Resources*, Vol.40, No.1, pp.186-207.
- ③Sagner, A. [2000] "Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspective with Particular Reference to the Eastern Cape." *Journal of Southern African Studies*, Vol.26, No.3, pp.523-553.
- ④Seekings, J. [2005] "Visions, Hopes and Views about the Future: The Radical Moment of South African Welfare Reform," in S. Dubow and A. Jeeves, *South Africa's 1940s: Worlds of Possibilities*, Cape Town: Double Storey, pp.44-63.
- ⑤—— [2008] "Deserving Individuals and Groups: The Post-Apartheid State's Justification of the Shape of South Africa's System of Social Assistance." *Transformation*, Vol.68, pp.28-52.
- ⑥Van der Berg, S. [1998] "Ageing, Public Finance and Social Security in South Africa." *Southern African Journal of Gerontology*, Vol.7, No.1, pp.3-9.
- ⑦Wilson, F. and M. Ramphelhe [1989] *Uprooting Poverty: The South African Challenge*, Cape Town: David Philip.