

南アフリカの貧困・失業と

社会保障制度改革

牧野久美子

南アフリカでアパルトヘイト体制が終結して今年で10年になる。民主化に伴い、政治的権利のうえでの平等は実現した。しかし、体制が変われば生活もよくなるだろうという人々の期待にもかかわらず、現在でも人口のおよそ半分が貧困線以下で暮らしており、極端な所得格差も残っているのが実情である。

アパルトヘイトの歴史を反映して、2000年の時点でも白人世帯の所得が平均してアフリカ人世帯の約6倍もあるなど、人種間の格差は明らかである。しかも、アフリカ人世帯の平均所得は1995年から2000年の間に実質的に18.8%低下しており（その間に白人世帯の平均所得は15.3%上昇）、貧困のさらなる深化と格差の拡大が起きていることが窺える（Statistics South Africa [2002]）。

貧困の大きな要因となっているのが賃金所得の欠如、つまり失業である。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カウントする公式定義でも28.2%、仕事を探すのを諦めてしまった人も含む拡大定義によれば41.8%にもものぼる（Statistics South Africa [2004]）。こうした状況で、貧困と失業にどう取り組むのかが、アフリカ民族会議（African National

Congress : ANC）政権の大きな課題となっている。本稿では、この困難な課題に対応すべく現在すすめられている社会保障制度改革が、どのような社会理念に基づき、どのような可能性と限界を抱えているのかを、2000年以降の南アフリカ国内における改革論議の内容をもとに検討する。

■従来の貧困対策とその限界■

南アフリカでは、税金を財源とした現金給付である社会手当が、貧困軽減に重要な役割を果たしてきたことが知られている（Ardington and Lund [1995] ; Case and Deaton [1998]）。アパルトヘイト時代からアフリカ人世帯の貴重な収入源となっていた高齢者手当や障害者手当に加え、1998年には新しい児童扶養手当も導入され、現在、社会手当の受給者は全部で約580万人にのぼる（表1）。

すべて資力調査を伴う、日本で言えば生活保護のようなしくみの制度だが、とくに高齢者手当は高齢者全体の7割以上が受給しており、南アフリカで「年金」（pension）といえ一般にこれを指すほどに社会に浸透している。社会手当は、しばしば世帯で唯一の定期収入源となっており、貧困世帯

表1 主な社会手当の受給者数および支給額

社会手当の種類	受給資格(2004年4月) ¹⁾	受給者数 (2003年4月) (人)	支給月額上限 (2004年4月) (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	740
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	740
児童扶養手当 (child support grant) ²⁾	11歳未満の子どもを扶養する者 (primary care giver)	2,630,826	170
その他の社会手当	障害児を扶養する者, 養子の里親, 退役軍人など	214,284	手当の種類により異なる
		計 5,808,494	

(注) 1) すべて資力調査(means test)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人当たり。

(出所) Department of Social Development, *Annual Report 2002-2003* (<http://www.welfare.gov.za/Documents/2003/Annual%20Report/ar.pdf>); Trevor A. Manuel (Minister of Finance), *Budget Speech*, 18 February 2004 (<http://www.finance.gov.za/documents/budget/2004/speech/speech.pdf>).

にとってまさしく命綱であるといえる。

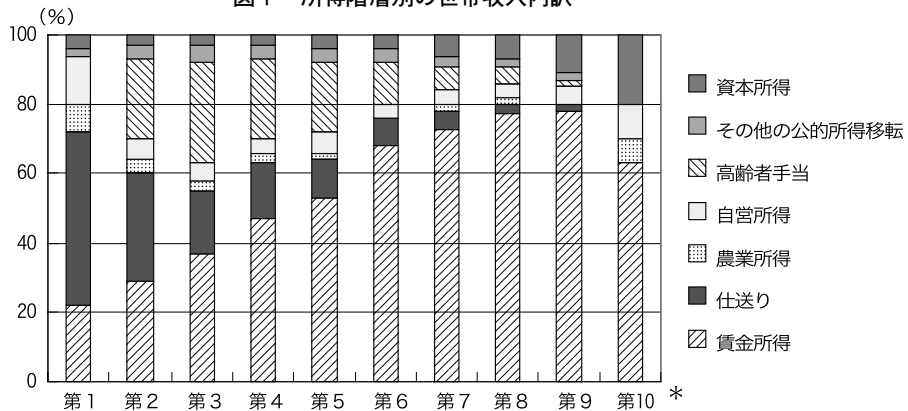
しかし, 社会手当の支給対象は, 高齢者や, 心身の障害や病気で働けない人(これには症状の進行したエイズ患者も含まれる), そして子どもを育てている人に限られる。高齢者手当を受給できる年齢に達しておらず, 働くことができないような重い障害や病気もなく, 児童扶養手当の対象となる子どももない場合は, 失業していたり, 不安定な低収入の仕事にしか就けないとしても, 社会手当を受給するすべはない。失業保険制度は存在するが, 働いている間に保険料を納付しなければ失業したときに給付が受けられないので, 一度もフォーマル・セクターで働いたことのない大部分の失業者にとっては縁のない制度である。そのうえ給付を受けられても数カ月で打ち切られてしまうので, 失業者のなかで失業保険の給付を受けているのは, 全体の1割程度にすぎない。

その結果, 所得十分位ごとに世帯所得の内訳をみると, 下から2～5番目のグループでは高齢者

手当をはじめとする社会手当が重要な収入源になっているのに対し, 最下位のグループの所得にはほとんど社会手当が含まれず, 家族や親戚などからの仕送りで細々と暮らしているという状況になっている(図1)。つまり, 社会手当は貧困層の重要な収入源とはなっているけれども, それを必要とするすべての人々に届いているわけではないのである。

したがって, 既存の制度から漏れ落ちている最貧層, とりわけ失業者をどうするのが, 近年の社会保障制度改革の焦点となってきた。2000～2002年にV・テイラー(Vivienne Taylor)教授を座長とする「包括的社会保障制度に関する調査委員会」(以下, テイラー委員会)が政府の諮問を受けて活動するなど, 2000年頃から政府, 各政党, 財界, 労組, 学界, NGO, メディアをまきこんだ活発な改革論議が行われるようになり, そのなかから, 大きく二つの選択肢が浮かび上がってきた。

図1 所得階層別の世帯収入内訳



(注) *第1～第10は第1十分位～第10十分位。

(出所) “The Socio-economic Context: An Imperative for Social Protection,” Taylor Committee (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa) Report No.2. (<http://www.sarprn.org.za/CountryPovertyPapers/SouthAfrica/taylor/report2.php>)

■二つの選択肢■

ー基本所得手当と公共事業拡大ー

一つ目は「基本所得手当」と呼ばれるもので、Basic Income Grantの頭文字をとって南アフリカでBIGと略称されている。これは、年齢や所得、障害があるか、仕事をしているか、家族構成はどうか、といったことを問わず、一人一律月額100ランド（約1700円）の社会手当を支給するというものである。一律定額という点で荒唐無稽のようだが、手当を必要としない中高所得者層からは税制を通じて手当支給分を国庫に取り戻し、また既存の社会手当受給者については、100ランド分だけ従来の手当額を引き下げたうえで基本所得手当を支給し、全体としての受給額の変動をなくすため、実質的な受益者は、現行の社会手当でカバーできていない低所得者層に限られる。すなわち、資力調査の代わりに税制を使って貧困層へのター

ゲティングを行おうというアイデアなのである。

これを支持してきたのは南アフリカ労働組合会議（Congress of South African Trade Unions: COSATU）、子どもの社会保障に関心を持つNGOの連合体であるアクセス（Alliance for Children's Entitlement to Social Security: ACESS）、人権NGOの老舗ブラック・サッシュ（Black Sash）、キリスト教系団体などである。これらの団体はBIG連合（BIG Coalition）という連合体をつくって基本所得手当導入を求めるロビー活動を行ってきた。貧困対策としての社会手当の実績があるゆえに、基本所得手当は他国での導入事例がないにもかかわらず、南アフリカにおいては相当の現実味を持って議論されてきた経緯がある（牧野[2002]）。

もう一つの選択肢は、労働集約的な公共事業によって失業者に雇用を提供するプログラムの拡大である。これは貧困対策とインフラ整備の一石二鳥を狙うもので、主に財界団体が支持してきたものである。一般に公共事業プログラムは、賃金水

準が低く設定されることによって本当に公的支援を必要とする人だけが自発的に参加する「セルフ・ターゲティング」という性質にすぐれているとされ、インドやバングラデシュなどで大規模な実施例がある(井伊[1998])。

このように、貧困対策として何を打ち出すかをめぐっては、基本所得手当が公共事業拡大か、という議論の構図が見られたが、前述のテイラー委員会は2002年に公表した報告書で、既存の社会手当を徐々に拡充していき、いずれ基本所得手当の導入へと結びつけることを提言した。公共事業プログラムについては、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とはならないとして、慎重な立場をとった(Taylor Committee [2002])。

この報告書を受けて政府は、基本所得手当導入に向けた第一段階としてテイラー委員会が提言した児童扶養手当の拡充については支持したものの、基本所得手当そのものの導入はせず、その一方でテイラー委員会が否定的な見解を出した公共事業プログラムを大幅に拡大する、という方針を固めていった。

基本所得手当については、財政的に困難という見方が当初よりあり、導入見送りは予想されていたことではあった。しかし、政府が打ち出した「大規模」公共事業プログラムも、社会手当による現金給付に比べて多額の運営費がかかることもあり、実は負けず劣らず高くつく政策なのである。だとすれば、政府方針を単なる財政的理由によって説明することはできない。むしろ、議論の過程での政府幹部の発言から明らかになってきたのは、どうも理念的・政治的な部分に、政府・与党が基本所得手当を受け入れられない理由があったらしいということである。

■政府方針の前提にある社会理念■

政府方針の組み合わせから見えてくるのは、社会手当は働けない、あるいは働くべきでない人、すなわち高齢者、障害者、子どものためのものであり、働ける貧困者、つまりは失業者に対しては、手当ではなく雇用を提供すべきである、という考え方である。

これに対して基本所得手当は、福祉受給と就労を切り離すという性格のものである。もともと「基本所得」(Basic Income)という考えは、欧米諸国の福祉国家改革という文脈で、福祉受給の見返りに就労を求める「ワークフェア」(Workfare)への対抗概念として注目されてきたものである。基本所得は、雇用関係への参加を市民権の基礎と見なさないという点で、「脱労働中心社会」志向を持つことが指摘されている(宮本[2004])。

南アフリカの場合、月100ランドという少額の提案であるため、基本所得手当によって労働市場からの離脱の自由が担保されるわけではない。しかし、働くことができる人に、見返りとしての就労を求めず、ただお金を渡す、というしくみであることに変わりはない。このような基本所得手当は、労働の対価として収入を得ることを基本として成り立っている社会のあり方に挑戦するものであり、働けない人だけを対象とする既存の社会手当とは、理念的に大きな隔たりがある。失業者を対象とした新たな手当は導入せず、既存の社会手当の枠組みのなかで拡充を行うという政府方針は、この理念的隔たりによって説明できるのではないかな。

たとえば、政府広報官J・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

現で基本所得手当を批判し、政府とテイラー委員会との「哲学的アプローチの違い」を強調した（“Cabinet Puts Poverty Grant on Ice,” *Sunday Times*, 28 July 2002）。また、農業土地大臣でANCの社会変革部長のT・ディディザ（Thoko Didiza）は、基本所得手当は「依存を生み出す」可能性があるために慎重に検討すべきであるとし、「そのような手当の土台となっている価値観」を問題視していることを明らかにした（“Didiza Cautious about Basic Income Grants,” *Business Day*, 14 August 2002）。これら二つの発言は、いずれも2002年12月のANC党大会（5年ごとに開催されるANCの最高意思決定の場で、以後5年間の政府の政策枠組みを事実上決定づける）に向けた政府・与党内部の議論を反映していたと考えられる。

■理念と現実のギャップ■

ところが、理念はともかく実態としては、基本所得手当と既存の社会手当の間に、それほどのギャップを見いだすことができない。社会手当は個人に対して支給されるものだが、たとえば高齢者手当をはじめとする社会手当が世帯内でプールされ、世帯単位で消費されているのが実態だからである。つまり、理念上は高齢者のため、障害者のため、子どものためのものであるはずの社会手当は、手当受給者と一緒に暮らしている失業者の生活のためにも使われているのである。

雇用が絶対的に不足している状況で、働きたくても仕事がないので働かないでいる人と、高齢や障害のため働けない人を、社会手当の支給において区別することにどれほどの意味があるのかは、先進福祉国家の文脈と異なる南アフリカの実情に即して再考する余地があろう。南アフリカの失業率の高さを考えれば、どれほど「大規模」な公共事

業でも、それだけで十分な数の雇用を生み出すことは不可能である。政府は今後5年間で約100万人の雇用を公共事業で生み出す計画を発表しているが、この目標が実現したとしても、公式定義でさえ失業者が約460万人にのぼる状況ではその数倍もの失業者がどうしても残ってしまう（Statistics South Africa [2004]）。今回の改革では基本所得手当の導入は見送られたが、民主化後に制定された新憲法で「社会保障を受ける権利」が基本的人権として保障されていることもあり、今後、公共事業でカバーしきれない失業者を社会手当で救済するという案が再浮上する可能性は残されている。

欧米の文脈では、「働かざる者食うべからず」のワークフェアとの対比において、「働かない自由」を認める基本所得はおおよそユートピア的であると捉えられることが多い。だが南アフリカの場合、基本所得手当という考え方は、「完全雇用の達成は不可能」という認識を前提としている点で、「働ける人には労働の尊厳を」という政府幹部の発言よりも、よほどシビアな現実には根ざしているともいえるのである。しかし、民主化以来「雇用創出」を約束し続け、2004年4月に総選挙を控えていた政府にとって、十分な数の雇用を生み出せないことを認めるのは政治的に不可能であった。基本所得手当の導入が見送られたのは、こういったところにも理由があったのかもしれない。

【参考文献】

- 井伊雅子[1998] 「公共支出と貧困層へのターゲットィング」(絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困——貧困の経済分析に向けて——』アジア経済研究所) 131～159ページ。
牧野久美子[2002] 「ベーシック・インカム・グラント

をめぐって——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) 8～12
ページ。

宮本太郎 [2004] 「就労・福祉・ワークフェア」(塩野
谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共
哲学』東京大学出版会)215～233ページ。

Ardington, E. and F. Lund [1995] “Pensions and
Development: Social Security as Complementary
to Programmes of Reconstruction and Develop-
ment,” *Development Southern Africa*, Vol.12, No.4,
pp.557-577.

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.

Statistics South Africa [2002] *Earning and Spend-
ing in South Africa: Selected Findings and Com-
parisons from the Income and Expenditure Surveys
of October 1995 and October 2000*, Pretoria:
Statistics South Africa.

——[2004] *Labour Force Survey September 2003*,
Pretoria: Statistics South Africa.

Taylor Committee (Committee of Inquiry into a Com-
prehensive System of Social Security for South
Africa) [2002] *Transforming the Present, Pro-
tecting the Future: Consolidated Report: Report
of the Committee of Inquiry into a Comprehensive
System of Social Security for South Africa*, Pre-
toria: Department of Social Development.

(まきの・くみこ／アジア経済研究所)