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

牧野久美子

「南アフリカの新しい民主主義にとっての最大の脅威は，この社会に存在する受け入れがたいレベルの貧困と不平等である。この状況に対処するためには，大胆なイニシアチブが今すぐに必要である。われわれは，普遍的なベーシック・インカム・グラントの導入が，多くの南アフリカ人が置かれている生活状況を緩和するための鍵となると信じている」。

このような文言で始まる覚書が，2001年７月，「包括的社会保障に関する調査委員会」の委員長を務めるヴィヴィアン・テイラー教授に手渡された。1950年代から活動している老舗NGOのブラック・サッシュ，南アフリカ最大の労働団体である南アフリカ労働組合会議（COSATU），南アフリカNGO連合（SANGOCO），それにHIV/AIDS治療薬に関する運動で知られるトリートメント・アクション・キャンペーン（TAC）など，計12団体の連名で出されたものである。

1　ベーシック・インカム・グラント

この覚書が提案する「ベーシック・インカム・グラント」（以下，BIGと略す）とは，「年齢や所得にかかわらず，すべての南アフリカ人に月額100ランド（約1200円）の手当を一律に支給する」というものである。

南アフリカで最初にBIGを政策オプションとして提示したのはCOSATUである。政府は1997年の社会福祉白書で「包括的な国民社会保障制度」の実現を目標に掲げており，それを受けてCOSATUは，1998年の雇用サミットに際してBIG導入を提案したのである。

しかしBIGはCOSATUのオリジナルではない。「市民権に基づく経済的権利として，すべての個人が無条件で最低限の所得を保障されるべきである」というアイデアに賛同するヨーロッパの研究者らが，1980年代半ばからベーシック・インカム・ヨーロピアン・ネットワークというグループを形成して活動している。COSATUは雇用サミットに先立ち社会保障制度に関する調査研究をドイツ人研究者に委託しており，その報告書がBIGを政策目標に掲げる直接のきっかけとなったと言われる。最近ではラテンアメリカにもBIG導入を求める運動が拡がっているようである。

BIGのポイントは，全員一律定額支給という「普遍性」にある。これは，社会扶助につきものの資力調査（ミーンズテスト）を行なわない，ということを意味する。南アフリカには，次節で見る高齢者手当をはじめ，障害者手当，児童扶養手当といった社会扶助制度がひととおり揃っている。しかし，これらはすべて資力調査に基づいて支給されるものであり，非効率な「お役所仕事」によって申請から認定まで1年以上かかることもざらである。さらに，すでに死亡している人の名前で手当が支払われるなど腐敗が蔓延する一方で，本当に手当を必要としている人が書類を揃えられずに認定を受けられない，といったケースも多く聞かれる。資力調査をなくすことによって行政負担を軽減し，腐敗や恣意性の入り込む余地を減らすことができる，というのがBIG推進派の論理である。

また，失業率が30%を優に超える南アフリカにおいて，失業者への所得保障は社会福祉白書が掲げる「包括的社会保障」の実現のためには避けて通れない課題である。失業保険の制度はあるのだが，実際に給付を受けているのは失業者全体の2割以下にとどまっている。フォーマル・セクターで働き，保険料を一定期間以上おさめなければ，失業保険の受給資格を得られないからである。BIGならば，失業保険から漏れる人々をカバーすることができる。しかも，働いているかどうかにかかわらず手当が支給されるので，失業者のみを対象とする場合と異なり，労働へのインセンティブを削ぐこともないとされる。

また，貧困をどう定義するかは議論が分かれるところであるが，BIG推進派が引用するデータによれば，南アフリカの人口の半数以上にあたる2200万人が貧困のうちに生活しており，その平均の生活費は月額144ランドである。ここに月額100ランドのBIGが加わると，貧困ギャップを80%以上解消することができると試算されている。

このようなBIG推進派の主張に対しては，当然ながら疑問の声も多い。まず，4000万人の国民全員に手当を支給する，などということが果たして可能なのか，この国の行政能力をはるかに超えているのではないか，という見方がある。

そして何よりも，財源確保が大問題なのである。4000万人に毎月100ランド。単純計算で年間480億ランドが必要である。BIG推進派は，所得税の累進課税によって，そのうち半分程度は国庫に戻ってくるとしている（累進課税によって高所得者層はBIGによる所得増加分以上に多くの税金をとられることになるが，BIG推進派はこれを貧困撲滅のための「連帯税」と捉えることを提案している)。しかし残りの半分については新たな財政支出が必要となる。これは現在の社会福祉予算を一挙に倍増させることを意味する。さらに行政コストがこれに加わる。新自由主義的なマクロ経済戦略「成長，雇用，再分配」（GEAR）のもとで緊縮財政をとっている現在の政府に，このような大盤振る舞いを受け入れる余地があるのだろうか。

2　「年金」の実績

財源のことを考えればとくに，今後BIGがすんなり法制化されるとは考えにくい。しかし，ひょっとすると，と思わせる条件が二つ，南アフリカにはある。第一に挙げられるのは「年金」の実績，もう一つは憲法第27条の存在である。

南アフリカの社会保障制度の特徴は，社会保険の加入者がフォーマル・セクターに限定される一方で，保険料によらない社会扶助が社会福祉支出のなかで大きな比重を占めてきた点にある。社会扶助のなかでも特に重要なのが高齢者手当である。

対象年齢（男性65歳以上，女性60歳以上）の実に８割近くが受給しており，これは社会保険である企業退職者年金の受給者数をはるかに上回る。国民年金のような制度がないなかで，高齢者手当は全額国庫負担による「年金」という色彩が強い。実際，南アフリカで「年金」といえば，この高齢者手当を指すことが多い。

高齢者手当が初めて導入されたのは1928年，都市部アフリカーナーの困窮化が深刻な社会問題となっていた時期のことである。このとき支給対象とされたのは白人とカラードのみであったが，第二次大戦中の1944年に全人種に対象が拡げられた。その数年後に国民党がアパルトヘイトを公約に掲げて政権の座に就くが，人種により支給額に数倍もの格差がつけられたものの，アフリカ人向けの手当が廃止されるには至らなかった。さらに，当初はアフリカ人の受給は都市部のみで認められていたのが，65年には農村部も対象とされるようになった。そこにはアフリカ人の都市流入を抑制する政策的意図があったとも言われる。しかし，意図はともあれ結果として，貧困が集中する農村部アフリカ人世帯にとって，高齢者手当は生活のために不可欠の，そして多くの場合唯一の，安定収入源となっていったのである。

もとは「プアホワイト」対策として始まった高齢者手当であるが，アパルトヘイト体制下で手厚い保護を受けた白人労働者の多くが企業退職者年金でカバーされるようになり，現在では，高齢者手当の受給者の９割をアフリカ人が占めている。アパルトヘイト撤廃に伴って人種による支給格差は消滅し，2001年末現在，高齢者手当は月額570ランドとなっている。無拠出であることを考えれば当然のことながら，財政負担は重い。しかし，政府はこれを基本的には維持する構えだ。貧困対策として見たときに，高齢者手当がよく機能していることが，多くの研究によって明らかになっているからである。社会福祉白書でも，今後の社会保障戦略の基盤となるべき「既存の建設的な要素」として高齢者手当が言及されている。

BIG は社会扶助の一形態である。南アフリカで導入する場合，全くの白紙から作り上げるのではなく，高齢者手当をはじめとする既存の社会扶助制度の基盤を生かすことができる。都市部のみならず農村部の隅々にまで，数百万人に手当を毎月支給するシステムがすでに出来上がっていることは，立ち上げ費用を考えるうえで大きな意味を持っている。また，すでに述べたように，高齢者手当は対象年齢の８割近くに支給されている。資力調査はあるものの，明らかに裕福でない限りたいていは通ってしまうということである。その意味で高齢者手当は，資力調査の条件が厳しい児童扶養手当などに比べて BIG の「普遍性」に近い性質をもっていると言える。その高齢者手当への高い評価が政策策定に関わる人々の間で広く共有されていることが，BIG 構想をあながち非現実的でもないものにしている。

3　基本的人権としての社会保障

アパルトヘイト体制下の人権侵害への反省に立ち，民主化後の1996年に制定された南アフリカ新憲法は，基本的人権として規定される権利の範囲が広いことで知られている。この人権規定の一部をなす憲法第27条の存在を，BIG へのもう一つの追い風と考えることができる。同条には，医療サービス，十分な食糧と水，そして「自身と扶養家族を養うことが困難な場合の適切な社会扶助を含む社会保障」へのアクセスの権利を，すべての人が持つと明記されているのである。

もちろん憲法の理想と現実との間には，大きな

ギャップが存在している。条文の存在が，自動的に社会的経済的権利の実質的な保障につながるわけではない。しかし，1999年から2000年にかけて争われたグルートブーム裁判以降，憲法の人権規定を盾に政府に特定の政策実施を迫る動きが活発化している。

グルートブーム裁判とは，西ケープ州内のインフォーマル居住区から強制退去させられたアイリーン・グルートブームらの原告団が，憲法第26条（適切な住居への権利）および第28条（子どもの権利）の規定を根拠に，政府にシェルターの提供を求めた裁判のことである。この訴えに対し，家を失った子どもがシェルターを得る権利を認めた1999年12月の高裁判決に続いて，憲法裁判所は2000年９月，西ケープ州政府に原告のためのトイレや水道の設置を命じる，原告側一部勝訴の判決を下した。

この判決は原告への住居提供を命じるところまでは至らず，具体的な住宅政策は立法府および行政府が決定すべきとした。しかし判決は同時に，その政策について，利用可能な資源の範囲内で，内容および実施の両面で「合理的」（リーズナブル）でなければならないとし，政策の合理性を司法府が判断する余地を残した。

2001年８月にTACが政府を相手取って起こした裁判では，政府のHIV/AIDS対策の合理性が正面から争われることになった。TACは訴状で，政府が公立病院でHIV陽性の妊婦に母子感染予防薬ネヴィパリンを提供することを拒むのは，憲法第27条が保障する医療サービスへの権利の侵害に当たる，と主張した。これに対して政府側は，ネヴィパリンには副作用の恐れがあるうえ，TACの要求どおりの政策を実施できるような資源が政府にはない，などと反論した。

同年12月にプレトリア高裁が下した判決は，TACの主張をほぼ全面的に認めるものとなった。すなわち，人口の１割以上にあたる約470万人がHIV陽性と見られ，年間７万人の新生児が母子感染によってHIVに感染しているという南アフリカの現状に照らして，ネヴィパリンの使用を各州二つのパイロット・サイトに限定する政府の政策は合理性を欠き，憲法第27条に違反するとして，政府に全国的な母子感染予防プログラムの実施を命令したのである。判決文には，グルートブーム裁判の判例が大幅に引用されていた。

政府はこの判決を不服として控訴したが，控訴理由についてマント・チャバララ＝ムシマン保健大臣は，「HIV母子感染の予防に反対するわけではなく，判決内容が司法と行政の権力分離を脅かすものであるため」と説明しており，控訴審の行方にかかわらず，政府のHIV/AIDS対策が何らかの変更を迫られる可能性は高いと見られる。本稿の冒頭で触れたように，TACはBIG導入を求める覚書に署名した12団体の一つでもある。憲法第27条に照らした政府の義務について具体的な判断を下した今回の判決が，BIG推進派を勇気づけたのは間違いないだろう。

4 「包括的社会保障」の行方

テイラー委員会は，2001年11月までに報告書をまとめる予定であったが，最終調整に手間取っているらしく，本稿執筆時点ではまだ提出されていない。今後の社会保障制度改革の行方については，テイラー委員会報告の内容，そしてそれに対する政府の反応を待たなければ，何一つ確かなことは言えない。しかし，社会福祉白書も認める高齢者手当の実績，そして憲法の人権規定の実質的保障を促す最近の判例を考えあわせれば，既存の枠組みでは漏れ落ちてしまう人々をカバーする方向へと

社会扶助制度改革が進む可能性は高いと思われる。

もっとも，年間数百億ランドの新たな財政支出を要請するBIGがそのままの形で実現するのは相当に難しいだろう。普遍性のメリットを犠牲にすることにはなるが，より現実味のある政策オプションとしては，低所得者や失業者をターゲットとした新たな社会扶助制度の導入が考えられる。

その場合でも社会福祉予算の増額が必要となることに変わりはないが，低所得者向けの手当導入を提案している野党の民主党は，現在14%の付加価値税（VAT）の税率を１%引き上げることによって，そのコストをカバーできると試算している。VATは逆進的な性質があるため，累進税率が適用される所得税を財源とする場合よりも再分配の効果が小さくなるとはいえ，BIG推進派とはイデオロギー的に対極にあるように思われる民主党がこのような提案をしていることは興味深い。また，現行では子どもが６歳を超えると打ち切られる児童扶養手当の対象年齢を拡大するなど，既存の社会扶助制度の支給基準見直しによってカバレッジを拡大することも考えられる。

いずれにせよ社会扶助制度改革は単独で進められるのではなく，社会保険制度や税制，さらには労働政策などとの兼ね合いのなかで決まっていくことになるのだろう。財源の問題はいつまでもつきまとうが，少なくとも政府には，「利用可能な資源の範囲内で合理的」な程度には「包括的」な政策をとる責務が課せられているのであり，今後の動向が注目される。

（2002年1月31日脱稿）

〔付記〕

本稿脱稿後の2002年２月中旬，テイラー委員会の報告書が内閣に提出された。報告書の内容は現在のところ公開されていないが，新聞報道によれば，BIGの段階的導入を支持するものとなったようである。

しかし２月20日に発表された2002年度予算案では，BIG導入の可能性については全く触れられなかった。2002年度予算は貧困削減に重点を置くとされ，トレヴァー・マヌエル財務大臣は同日の予算演説で，所得脱減税などとともに，高齢者手当や児童扶養手当など既存の社会扶助を物価上昇率以上に引き上げることを発表した。しかし，BIGについては予算演説翌日の財務委員会で財政的に無理があると述べ，BIG推進派を「ポピュリスト」と呼んで批判しさえした。

テイラー委員会の報告内容が2002年度予算案に反映されることは，当初よりタイミング的に無理と見られていたので，BIG支持派は予算案を批判しつつも冷静に受け止めているようである。報告書の内容が政府内で本格的に検討されるのは今後のこととなる。社会扶助政策を管轄する社会開発省（旧福祉省）のゾラ・スクウェイヤ大臣は，BIGに関心を示していると言われる。上記のとおり財務省はBIG導入に反対しているが，同時に財源について説得力のある議論が示されるのであれば検討の余地があるとの姿勢をとっており，最終的な結論が下されるのはもう少し先のこととなりそうである。

（まきの・くみこ／在ケープタウン海外派遣員）