

南アフリカの現金給付政策

—高齢者、障害者、子どもを対象とした 社会手当制度—

牧野 久美子

①がよく知られているが(本特集の宇佐見論文、近田論文、畑論文を参照)、南アフリカの子ども手当は、そうした条件を付けず、資力調査のみで支給を決定するシンプルな設計である。

他方、支給額で見ると、高齢者手当、障害者手当、障害児手当などのほうが、一人あたりの金額が

●はじめに

アフリカの国々は公的な社会保障制度が未整備のところが多いが、そのなかで南アフリカは、社会手当 (social grant) と呼ばれる大規模な現金給付政策をもつ例外的な存在である。社会手当の対象は、高齢者、障害者、一八歳未満の子どもである。南アフリカの人口は五〇〇万人強だが、社会手当の受益者は二〇一二/一三年度に合計で一六〇〇万人以上にのぼり、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(参考文献⑦、⑩)。

社会手当は、アパルトヘイト後の南アフリカにおける貧困対策の柱であると同時に、国際的にも貧困軽減のための現金給付政策の代表的な成功事例のひとつとみなされてきた。本稿は、南アフリカの社会手当制度の概要を紹介し、その

の効果と限界について考察する。

なお、本稿は、二〇一二/一三年度に実施されたアジア経済研究所「現金給付政策の政治経済学」研究会の成果(参考文献①、②)の内容をもとに、大幅な加筆修正を行ったものである。

●社会手当制度の概要

表1に南アフリカの社会手当の種類、支給対象、支給金額、受益者数をまとめた。

社会手当のうち、受益者数が最も多いのが子ども手当である。発展途上国・新興国の子ども向けの現金給付政策では、ラテンアメリカ諸国を中心に普及している、子どもをきちんと学校に通わせることや、保健プログラムへの参加といった条件を満たした場合に

手当を支給する条件付現金給付(conditional cash transfer: CCT)

表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 (Old Age Grant)	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。	1260 ランド (75歳以上は 1280ランド)	2,873,197
退役軍人手当 (War Veteran Grant)	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。	1280 ランド	587
障害者手当 (Disability Grant)	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。	1260 ランド	1,164,192
付加給付 (Grant in Aid)	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 (Child Support Grant)	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1人あたり)	11,341,988
障害児手当 (Care Dependency Grant)	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)。	1260 ランド (子ども1人あたり)	120,268
養子手当 (Foster Child Grant)	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。	800 ランド (養子1人あたり)	532,159
合 計			16,106,110

(注) 1 ランドは約 9.8 円 (2014 年 8 月現在)。
(出所) 参考文献①、⑩をもとに筆者作成。

相対的に高くなっている。このほかに、緊急の救済を要する場合に、通常三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。

このうち高齢者手当は、一九九四年の民主化 (アパルトヘイト廃止) 以前から南アフリカに定着してきた制度である。高齢者手当は、南アフリカ戦争後に社会問題化した白人貧困層の増加への対応として一九二八年に導入されたもので、当初、白人とカラードのみを対象としていた。一九四四年からアフリカ人にも支給されるようになったが、支給額には大きな人種格差があり、一九七〇年時点で、アフリカ人への高齢者手当の支給額は白人の六分の一程度にすぎなかった。しかし、一九七〇年代以降、支給額の人種格差は徐々に縮小され、民主化直前の一九九三年に格差が完全に撤廃された。その間、白人世帯の多くが、教育や労働市場における優遇を通じて、安定的な雇用を確保し、企業年金に包摂されるようになったことから、アパルトヘイト体制の後半には高齢者手当の受益者の大半をアフリカ人が占めるようになった。障害者手当も、民主化以前から存

在しており、高齢者手当同様、一九九三年までに支給額における人種格差が撤廃された。

それに対して、子ども手当は一九九八年に導入された、比較的新しい制度である。アパルトヘイト体制下では、子どもに関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) があつたが、人種差別的な運用が行われ、人口の八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、一九九八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が実施された。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一方で、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。従来の養育手当の受益世帯にとつては支給額の大幅な切り下げ、あるいは子ども年齢によつては打ち切りとなる内容であつたことから、女性団体やNGOなどは強く抗議した。抵抗を押し切つ

て導入された改革は、当時、民主化後の南アフリカの経済・社会政策の新しい自由主義化を象徴する出来事とも受け止められた。

しかし、二〇〇〇年代以降、子ども手当制度は、支給対象者の年齢制限が段階的に引き上げられたことで大きく拡大した。当初、六歳までとなつていた年齢制限は、二〇〇三年から二〇〇五年にかけて一三歳まで段階的引き上げられた。また、二〇〇九年には一四歳が対象に含まれたうえで、さらに一七歳まで段階的に引き上げるこ

とが決定され、二〇一一年末までに引き上げは完了した。南アフリカの子どもの手当は、ブラジルと並んで新興国世界で最大級のプログラムへと成長した。

民主化後に制定された新憲法のもとでは、「社会扶助(II社会手当)を含む社会保障制度」が基本的人権の一部として認められ、国家は制度の段階的充実の義務を負うことになった。こうした憲法上の要請を背景として、民主化後の南アフリカの社会手当の受益者数は増加の一途をたどってきた (図1)。

図2に示すように、一九九三年の段階で、すでに政府からの移転(主に高齢者手当と障害者手当)が第

II~IV十分位の世帯所得の三割以上を占め、重要な所得源となつていたが、最も所得の少ない第I十分位の世帯に対する給付は限られていた(「十分位」はすべての世帯を所得の低い順に並べて十分分位のもの。所得が最も低いグループが第I十分位)。しかし、子ども手当をはじめとする制度拡大により、二〇〇八年には第I~III十分位(所得下位三〇%)の世帯において、社会手当が所得の過半を占めるに至つた。

●社会手当の効果

社会手当制度が拡大するにつれて、社会手当が人々の働く意欲を奪つているという批判や、財政的な持続可能性を懸念する趣旨のコメントがメディアをたびたび賑わしてきた。しかし、社会保障政策形成に携わる官僚や、社会政策の専門家のあいだでは、社会手当が貧困軽減に効果を上げており、行政コストが相対的に低く財政上も効率が高いとの見方が支配的である。

こうした認識は、これまでに蓄積されてきた研究の知見に基づいている。南アフリカの社会手当のうち、その効果が最も研究されて

きたのは、高齢者手当についてである。高齢者手当の受益者世帯のプロフィールに関して、貧困世帯が多いこと、また高齢者手当が高齢者への生活保障という本来の役割を超えて、受益者と同居する世帯全体の貧困軽減や、世帯内の子どもの教育や栄養状態の改善をもたらしていることなどが一九九〇年代以降、繰り返し指摘されてきた（参考文献③、④）。障害者手当についても、障害者世帯の生計を支えるうえで重要な役割を果たしていることが知られている。一般に、障害者は非障害者よりも貧困に陥りやすいとされるが、南アフリカにおいては、障害者手当の

存在と二五%以上にのぼる失業率の高さの組み合わせによって、地域によっては障害者世帯のほうが非障害者世帯よりも平均所得が高いこともあるという（参考文献⑧）。

子ども手当については、歴史が浅いことから、効果の検証が行われるようになったのはごく最近のことであるが、これまで公表された調査結果は、子ども手当の効果を概ね肯定的にとらえている。たとえば国連児童基金（UNICEF）の支援により実施された一連の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

ていることが報告されている（参考文献⑤、⑥）。南アフリカの子ども手当の事例は、CCTのような条件付けをしなくても、現金給付が子どもの人的資本開発にプラスの効果をもたらしていることを示している。

●社会手当の限界

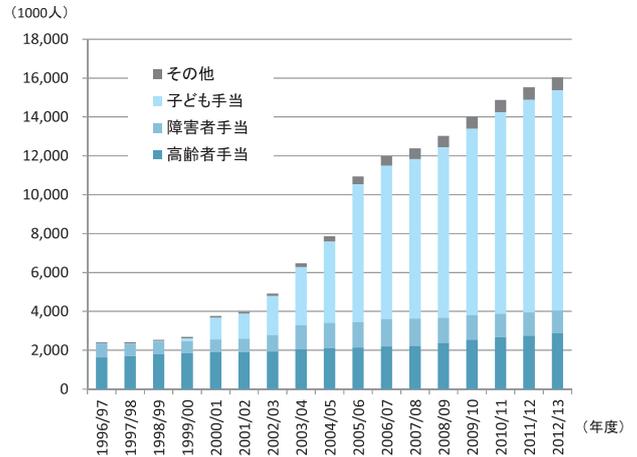
このように、南アフリカの貧困軽減に役立ってきたとされる社会手当であるが、そこには重大な限界もある。それは、社会手当がカバーするのは高齢者、障害者、子どもだけで、失業者は対象外となっただけで、失業者は対象外となっただけである。

先にふれたように南アフリカの

失業率は二五%以上にものぼり、失業による貧困は深刻な問題となっている。失業者への所得保障の欠如は、南アフリカにおける社会保障制度の歴史的発展の経緯と深く関わっている。すなわち、アパルトヘイト体制下の南アフリカの社会保障制度は、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。そのため、労働市場で優遇されてきた白人にとっては大きなリスクでない失業問題に対応するための制度が発達してこなかったという面がある。

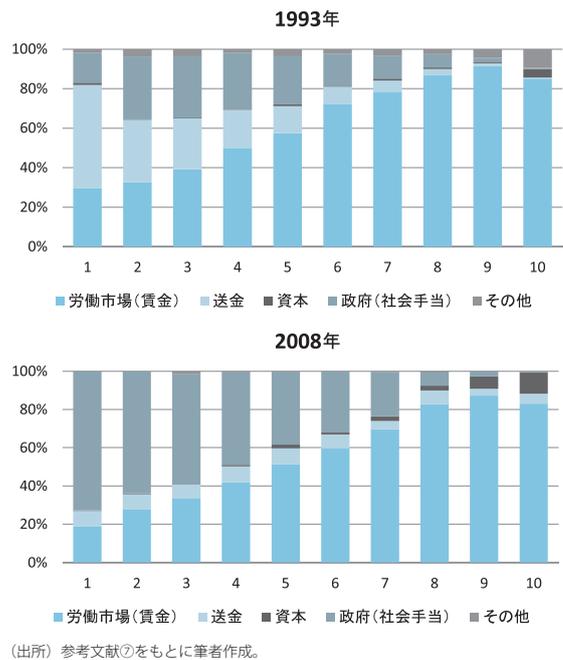
このため、民主化後の南アフリカの社会保障制度をめぐる議論では、失業者をいかにして社会保障制度に包摂すべきかが議論の焦点となってきた。政府は失業者を減らすべく、雇用創出や就労支援のためのさまざまな政策を打ち出してきたが（たとえば最近の取り組みとして、若者を新規採用した企業にインセンティブを与える賃金補助金制度の導入が挙げられる）、南アフリカの失業問題は構造的なものであり、一定規模の長期失業者を抱え続けることを前提とした社会保障制度が必要とされているのである。

図1 社会手当受益者数の推移



(注)「その他」には退役軍人手当、障害児手当、養子手当を含み、付加給付は含まない。
(出所) 参考文献⑩、⑪をもとに筆者作成。

図2 世帯の所得十分位階級別の所得源内訳



(出所) 参考文献⑦をもとに筆者作成。

この課題に対して、失業者への所得保障を行いつつ、労働インセンティブを損なわない方策として、すべての人々に一定の所得を保障するベーシックインカム型の社会手当の導入を支持する意見が、労働組合やNGOなど市民社会を中心に主張されてきた。しかし、財源の問題、また働ける人に社会手当を支給することへの心理的抵抗が強く、実現には至っていない。

それに対して、政府はベーシックインカムではなく、就労を条件に給付を行うワークフェア型の政策の拡大を目指しており、公共事業プログラムやコミュニティ・ワーク・プログラムを強化している。とりわけ、一時的な就業機会を提供するものであった従来の公共事業プログラムと異なり、コミュニティ・ワーク・プログラムは、他に就業機会が乏しい地域において継続的に実施されることが想定されており、失業者への長期的な所得保障制度という意味合いが強まっている。週二回、日給七〇ランド程度の「定期的なパートタイムの仕事」を提供するというコミュニティ・ワーク・プログラムのデザインは、少額でも定期的

な収入があることが、貧困世帯に大きな変化をもたらすという社会手当からの学びが生かされているとされる。コミュニティ・ワーク・プログラムへの参加者数は二〇一三年時点で二〇万人程度と、五〇〇万人を超える失業者数を考えるときまだまだ規模が小さいが、今後の発展により、失業問題に対応できずにきた社会手当の限界を克服する道が開かれるのかどうか注目される(参考文献⑨)。

(まきの 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》

- ① 牧野久美子「南アフリカとナミビアにおける現金給付プログラム」宇佐見耕一・牧野久美子編『現金給付政策の政治経済学(中間報告)』調査研究報告書、アジア経済研究所、二〇一三年、七二―九〇ページ。
- ② 「南アフリカの子ども手当改革(仮題)」宇佐見耕一編『現金給付政策の政治経済学(仮題)』アジア経済研究所、近刊。
- ③ Ardington, Elisabeth, and Frances Lund. "Pensions and Development: Social Security

as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development." *Development Southern Africa* 12(4), 1995, pp.557-577.

④ Case, Anne, and Angus Deaton. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *The Economic Journal* 108(450), 1998, pp.1330-1361.

⑤ Department of Social Development (DSD), South African Social Security Agency (SASSA) and United Nations Children's Fund (UNICEF). *Child Support Grant Evaluation 2010: Qualitative Research Report*. Pretoria: UNICEF South Africa, 2011.

⑥ 「The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a Survey of Children, Adolescents and Their Households. Pretoria: UNICEF South Africa, 2012.

⑦ Leibbrandt, Murray, Ingrid Woolard, Arden Finn, and Jonathan Argent. *Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid*.

⑧ Loeb, Mitchell, Arne H. Eide, Jennifer Jelsma, Mzolisi ka Toni, and Soraya Maart. "Poverty and Disability in Eastern and Western Cape Provinces, South Africa." *Disability & Society* 23(4), 2008, pp.311-321.

⑨ Philip, Kate. *The Community Work Programme: Building a Society That Works*. Employment Working Paper. Geneva: International Labour Office, Employment Sector, 2013.