

第 6 章

南アフリカとナミビアにおける現金給付プログラム

牧野久美子

要約

近年、ラテンアメリカ諸国に続き、アフリカにおいても開発のための現金給付への注目が高まりつつある。アフリカ諸国における現金給付プログラムの多くは、21 世紀に入ってから試行されるようになったのに対し、南アフリカとナミビアでは例外的に、社会年金制度が長年にわたって存在し、民主化・独立以降はその他の社会手当も拡充され、発展途上国としては比較的大規模な現金給付プログラムをもつに至っている。本章では、南アフリカとナミビアにおける現金給付プログラムについて、研究動向をレビューするとともに、両国で実施されているプログラムの内容や歴史の概略を示す。

キーワード

現金給付、社会年金、児童手当、ベーシックインカム、南アフリカ、ナミビア

はじめに

近年、発展途上国の貧困削減や社会的保護の文脈で、世帯や個人に直接現金を給付する各種の現金給付プログラムへの関心が高まっている。メキシコのプログレサ／オポルトゥニダデスを嚆矢として、1990 年代後半以降、ラテンアメリカ諸国で条件付き現金給付（Conditional Cash Transfer: CCT）が広まり、最近では、サブサハラ・アフリカ諸国でも現金給付プログラムの導入の動きが広がっている。

アフリカの現金給付プログラムのほとんどは 2000 年以降に導入されているが[Garcia and Moore 2012]、そのなかで、南アフリカとナミビアは、1990 年代以前から高齢者を対象とする社会年金（非拠出制年金）が存在してきた点で例外的な国である。南アフリカは 1994 年の民主化までアパルトヘイト体制のもとにあり、ナミビアも、1990 年の独立まで南アフリカの支配下にあったことから、同様の統治体制が敷かれていた¹。いず

¹ 現在のナミビアの領土は、1884 年にドイツ領植民地とされたが（「ドイツ領南西アフリカ」）、第一次世界大戦後に南アフリカの委任統治領となった。第二次世界大戦後、国際連合は南西アフリカの信託統治領への移行を勧告した。しかし、南アフリカはこれを拒否して国際

れの国においても、社会年金は白人支配体制下で導入され、当初は主に白人貧困層向けだったものが、それ以外の人々にも支給対象が広げられてきた経緯がある。アパルトヘイト体制のもとで社会年金の支給額には大きな人種・民族格差があったが、独立・民主化に伴って格差が解消され、両国の社会年金は、貧困対策として効果的であるとの高い評価が与えられるようになった。さらに、両国とも、近年は子どもを対象とした現金給付も拡大している。他方、著しい所得格差と高い失業率を背景に、ベーシックインカム導入が真剣に議論されてきたことも両国の特徴である。

本章では、南アフリカとナミビアにおける現金給付プログラムについて、研究動向をレビューするとともに、両国で実施されているプログラムの内容や歴史の概略を示す。

I 南部アフリカ諸国の現金給付プログラムに関する研究動向

ラテンアメリカにおける CCT の普及に続き、近年はアフリカにおいてもさまざまな現金給付プログラムが導入されるようになった。サブサハラ・アフリカにおける現金給付プログラムをレビューしたガルシアとムーアは、同地域における現金給付を「中所得型現金給付 (middle-income CT programs)」と「低所得型 (または脆弱な) 現金給付 (low-income or fragile CT programs)」に大きくわけ、それぞれ次のような特徴があると述べている。前者は、自国の財源による、恒常的な社会扶助制度の一部としての現金給付 (cash grants) が中心であり、高齢者のような脆弱なグループに対しては普遍的、もしくはそれに準ずる広いカバレッジの給付が見られる。それに対して、後者では、ドナーの支援による、一時的な、比較的短期間で受給者を「卒業」させることを目指す現金給付が中心である[Garcia and Moore 2012, 3-4]。本章でとりあげる南アフリカとナミビアの現金給付プログラムは、前者の「中所得型」の典型例である。

南アフリカ、ナミビアとも、高齢者を対象とする比較的大規模な社会年金制度を有することが特徴的であり、両国の現金給付プログラムのうち、最も深く研究されてきたのは社会年金である。とくに、南アフリカの社会年金が受給者世帯に与える影響については、貧困削減や人的資本開発の観点から多くの実証研究が蓄積されてきた。そこでは、社会年金の受給者は貧困世帯に多く、貧困層へのターゲティングに成功していること[Case and Deaton 1998]、社会年金が高齢者への生活保障という本来の役割を超えて、世帯全体の貧困軽減や、年金受給者と同居する子どもの教育や栄養状態の改善をもたらしていること[Ardington and Lund 1995; Duflo 2003]、などが指摘されてきた。こうした知

社会に認められないまま支配を継続し、ホームランド制度をはじめ、南アフリカ本国と同じようなアパルトヘイト体制を敷いた。南アフリカの支配に対して、南西アフリカ人民機構 (South West Africa People's Organisation: SWAPO) を中心とする激しい解放闘争が戦われ、1989 年の政権議会選挙 (独立選挙) を経てナミビアは 1990 年に独立した。

見は、民主化後の南アフリカにおける政府の社会保障制度改革の議論のなかでも参照され[Taylor Committee 2002]、財政負担の重さにもかかわらず社会年金が維持・拡充され、さらには他のタイプの現金給付プログラムも導入・拡充されることにつながった(cf. [牧野 2011])。社会年金が労働市場に与える影響については、年金受給者と同居する成人の労働市場への参加を抑制することが指摘される一方で[Bertrand et al. 2003]、離れて暮らす親族まで含めて考えると、年金受給者に子どもの世話を任せて遠方で働くことが可能になるぶん、むしろ就労や求職活動を促進するとの研究結果もある[Ardington et al. 2009]。

社会年金の効果に関する経済学的な研究に比べると、社会年金の成立経緯に関する歴史学的、政治経済学的な先行研究の数は多くない。そのなかでは、20 世紀前半の南アフリカの社会年金制度の成立過程とその社会的影響を研究し、何が制度形成や制度変容を促したのかを検討したサグナーの研究が代表的なものであるといえよう[Sagner 2000]。南アフリカでは、1928 年に白人・カラードを対象とする社会年金が導入され、1944 年に支給対象が全人種に広げられたが、サグナーは、1928 年の社会年金の導入当初、アフリカ人が支給対象から除外された理由として、アフリカ人社会には「伝統的な」社会保障システムがあり、社会年金の支給はそうした文化を破壊する恐れがあると考えられていたこと、また、アフリカ人労働力の供給低下への懸念があったことを指摘している。また、1944 年の法改正に関しては、当時のスマッツ政権がその提案を正当化するために、キリスト教的価値観や、国家がアフリカ人に対して道義的責任を負うという理念を援用したこと、また当時、居留地経済が疲弊したために生じた社会的再生産の危機が、鉱業資本が依存する移民労働力の供給を脅かす状況になっていたことが、白人社会のなかに強い反対があったにもかかわらず法改正が実現した背景にあったと指摘している[Sagner 2000]。また、シーキングスは、1940 年代の改革について、第二次世界大戦中に、イギリスのベヴァレッジ報告の影響により、平等主義的なアイディアの高まりがみられたこと、そして人口過密・過放牧になったアフリカ人居留地の農業が立ち行かなくなっていたこと、の 2 点を指摘している[Seekings 2005]。このほか、ファンデルベルグは、南アフリカの社会保障制度の歴史を全般的に扱った論文のなかで、現金給付(社会扶助)制度について、もともと白人貧困層を主な対象として成立し、それが徐々に他の人種にも広げられてきたことに特徴があると述べている。南アフリカの社会保障制度は、失業率の低い白人社会における脆弱性を念頭に制度設計されたため、失業のリスクに対応する社会保障が薄いという欠陥があることを彼は指摘しているが[Van der Berg 1997]、この点は、その後の南アフリカにおける社会保障制度改革の主要課題であり続けている。

ナミビアの社会年金に関する研究は、経済学的なものも含めて、南アフリカに比べると圧倒的に少ないが、社会年金の歴史に関しては、南アフリカ、ボツワナ、レソトの他の南部アフリカ諸国の事例も含む、デヴローによる研究がある。デヴローは、南アフリ

カ同様、ナミビアにおいても、アパルトヘイト体制下でアフリカ人にも社会年金が支給されたことに関して、(1)社会年金が都市部へのアフリカ人の流入規制 (influx control) の手段として用いられた、(2)アフリカ人住民を懐柔し (“winning hearts and minds”)、白人支配体制の基盤を強固にする狙いがあった、という二通りの説明を提示している。そのうえで、(2)については、抵抗運動が最も激しかった北部地域における支給率が他地域と比べて低かったことを指摘し、政権に好意的な住民には積極的に支給し、敵対的な住民には支給しないことが意図的に行われていたのであろうと推測している[Devereux 2007]。このほか、ペルハムが、サグナーやデヴローの研究を参照しつつ、南アフリカ、ナミビア、レソトの社会年金に関する比較政治分析を行っている。ペルハムの議論の特徴として、市民社会の動員、階級政治、経済界の利害といった要素のほかに、国際的な影響、とりわけケーススタディで取り上げた南部アフリカ諸国間の相互参照による政策波及を重視していることが挙げられる。たとえば、ペルハムは、レソトで 2004 年に社会年金が導入された背景には、同じソト人でも、隣国の南アフリカに暮らしていれば社会年金を受給できるのに、レソトにいる限り受給できないという格差が問題となっていたことを指摘している[Pelham 2007]²。ナミビアにおいても、1990 年代末にナミビア政府が社会年金の支給額引き上げを求める強い圧力にさらされた際、南アフリカの社会年金との 3 倍近い格差が根拠として持ち出されたことに現れているように、制度設計において独立後も南アフリカの状況が意識されていることをデヴローが指摘している[Devereux 2007]。

南アフリカの児童手当導入の経緯に関する政治経済学的な分析としては、ジョンソンの研究を挙げることができる。児童手当が導入されたのは、1996 年に導入されたマクロ経済戦略「成長・雇用・再分配 (Growth, Employment and Redistribution: GEAR)」に基づく新自由主義路線が鮮明に打ち出されていた時期であった。ジョンソンは、GEAR による財政制約と、GEAR 導入後の南アフリカ政府の政治的意思決定の集権化傾向が、支給水準を低く抑えた児童手当の導入の背景にあったと分析している[Johnson 2000]。ただし、2000 年代に入ると児童手当の受給者は大幅に増加し、その効果についての関心も高まっている。2012 年には、南アフリカ政府と国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF) による児童手当のインパクト評価報告書が出されており、それによれば、児童手当は子どもの栄養、教育、保健指標にプラスの影響を与えており、受給開始のタイミングが早いほどその効果が高いという [DSD et al. 2012]。

このほか、南アフリカの社会年金や児童手当を含む社会手当の全体的な評価としては、ウーラードとリーブランドが、アパルトヘイト廃止後の貧困削減に社会手当の拡大が貢

² レソトは周囲を南アフリカに囲まれた小国で、住民の大半はソト人 (ソト語話者) であるが、ソトは南アフリカの主要民族の一つでもある。レソト経済は、南アフリカへの出稼ぎ労働者からの送金や、南部アフリカ関税同盟からの分配金に支えられている部分が多く、南アフリカ経済への依存度が高い。

献していること（逆にいえば、社会手当がなければ南アフリカの貧困は悪化していたであろうこと）を、大規模家計調査データを用いたシミュレーションによって明らかにしている[Woolard and Leibbrandt 2010]。ただし、ボラットらによれば、社会手当は貧困軽減には貢献しているものの、所得格差の縮小にはつながっていないという[Bhorat et al. 2009]。ナミビアの現金給付プログラム（社会年金、子どもを対象とする手当を含む）については、レヴィンらがインパクト分析を行っている。レヴィンらは、ナミビアのさまざまな社会手当の概要を示した上で、それらが貧困軽減に貢献しているが、子どもを対象とする児童養育手当のターゲティングは効率的でなく、むしろミーンズテストがなく普遍的給付である社会年金のほうが貧困世帯へのターゲティングに成功していると分析している。また、ナミビアと南アフリカの子どもを対象とする社会手当を比較して、支給要件が厳しく絞られているナミビアよりも、単純なミーンズテストのみで支給を行っている南アフリカのほうが、受給者に占める貧困世帯の割合が高いとしている[Levine et al. 2011]。

II 公的な現金給付プログラムの概要

1 南アフリカにおける現金給付プログラム

南アフリカには、高齢者、障害者、子どもを対象とする社会手当の制度が存在する。社会手当の種類は社会扶助法（Social Assistance Act, 2004 年）に規定されており、ミーンズテストの基準や支給額などは毎年改定されている。主な社会手当の概要は以下のとおりである³。

(1) 高齢者手当（Older Person's Grant）⁴

男女とも 60 歳以上の南アフリカ市民または永住権保持者が対象。ミーンズテストの基準は、独身の場合、年間所得 4 万 7400 ランド以下、資産 79 万 2000 ランド以下、結婚している場合、夫婦あわせて年間所得 9 万 4800 ランド未満、資産 158 万 4000 ランド未満⁵。

(2) 障害者手当（Disability Grant）

³ 社会手当についての記述は SASSA [2011]および South Africa Government Services ウェブサイト (http://www.services.gov.za/services/content/Home/ServicesForPeople/Socialbenefits/en_ZA, 2013 年 2 月 22 日アクセス) による。

⁴ 高齢者手当は南アフリカ政府の資料において Old Age Grant（もしくは State Old Age Grant）と表記されることも多いが、ここでは現行法律上の名称に従った。

⁵ 2013 年 3 月現在、1 ランドは約 0.11 米ドル（1 米ドルは約 9 ランド）。

身体障害や精神障害により働くことができない18歳から59歳までの南アフリカ市民、永住権保持者、難民が対象。ミーンズテストの基準は高齢者手当と同様で、そのほかに医師による障害の証明が必要となる。

(3) 退役軍人手当 (War Veteran's 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南アフリカ市民または永住権保持者。ミーンズテスト基準は高齢者手当と同じ。

(4) 児童手当 (Child Support Grant)

18歳未満の子どもの主要な養育者 (primary care giver) である南アフリカ市民または永住権保持者が対象。ミーンズテストの基準は、主要な養育者が独身の場合、年間所得3万3600ランド以下、結婚している場合、夫婦あわせて年間所得6万7000ランド以下。資産面での条件はない。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人までと制限がある。

(5) 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) を養育している南アフリカ市民、永住権保持者、難民が対象。

(6) 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している南アフリカ市民または永住権保持者が対象。ミーンズテストの基準は、養育者が独身の場合、年間所得14万4000ランド以下、結婚している場合、夫婦あわせて28万8000ランド以下。

このほかに、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、月額280ランドの付加給付 (Grant-in-Aid) を受けることができる。また、緊急の救済を要する場合に、通常3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。

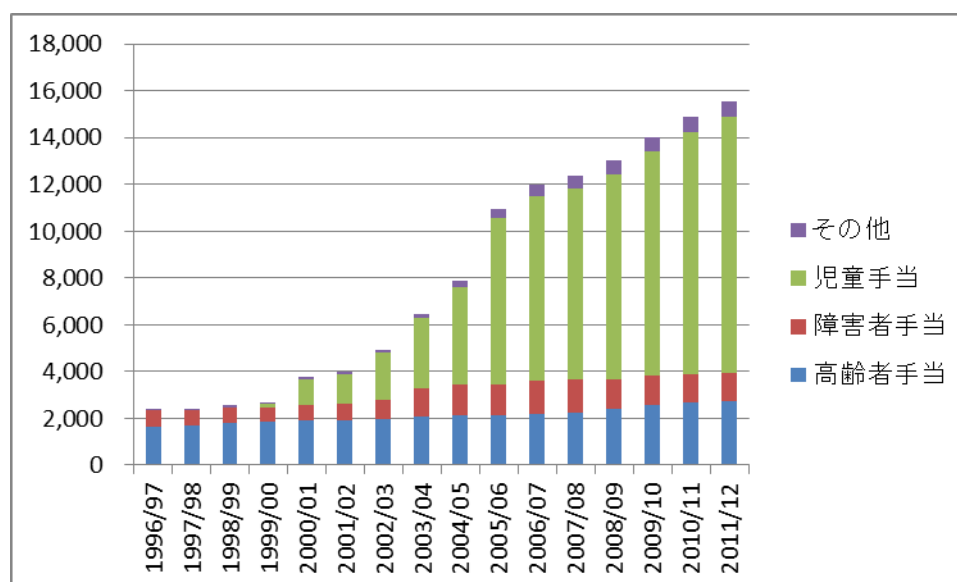
2012年9月現在の各手当の支給月額上限と受給者数を表1に、また1996/97～2011/12年度の受給者数の推移を図1に示す。

表 1 主要な社会手当の支給月額上限と受給者数（2012 年 9 月現在）

種類	支給月額上限	受給者数(単位:人)
高齢者手当	1200ランド（75歳以上は1220ランド）	2,811,380
障害者手当	1200ランド	1,187,457
退役軍人手当	1220ランド	641
児童手当	280ランド(子ども一人当たり)	11,306,024
障害児手当	1200ランド(子ども一人当たり)	118,769
養子手当	770ランド(養子一人当たり)	585,699
合計		16,009,970

（出所）South Africa Government Services（<http://www.services.gov.za/>, 2013 年 2 月 22 日アクセス）および SASSA [2012b]。

図 1 社会手当受給者数の推移（1996/97～2011/12 年度、単位：千人）



（出所）SASSA [2009; 2012a].

（注）「その他」には退役軍人手当、障害児手当、養子手当が含まれる。

上記の退役軍人手当とは別に、2011 年に成立した退役軍人法（Military Veterans Act）のなかで、退役軍人に対して年金を支給することが新たに定められた。現行の退役軍人手当が白人政権下の南アフリカ国軍の軍人のみを対象とし、かつ対象が限定的で受給者数が極めて少ないのに対し（表 1 参照）、同法において退役軍人は、(1)1960 年から 1994 年までの解放戦争に関与した軍事組織に属していた者（国軍・非国家軍事組織の両方が対象）、(2)1961 年以前の南アフリカ連邦軍に属していた者、(3)1994 年以降に南アフリカ国防軍に入隊した者、のいずれかであって、すでに退役している者、と規定され（第

1 条)⁶、解放運動の元闘士が対象に含められたことが特徴である。同法による年金支給は、2012 年 7 月まで退役軍人登録の申請を受け付けたのち、ミーンズテストにより年金受給者を確定してから開始することになっているが、すでに支給が開始されたかどうかは執筆時点（2013 年 2 月）では不明である⁷。

2 ナミビアにおける現金給付プログラム

現在、ナミビア政府が実施している社会扶助（現金給付）制度には、以下のものがある。すべてナミビア市民または永住権保持者であること、ナミビア国内に居住していることが要件となる⁸。ナミビアの社会保障制度の原型は南アフリカ支配時代に成立したことから、両国の制度の間には重なる部分が多いが、属性によるターゲティングのみ行ない、ミーンズテストのない現金給付が中心であること、高齢者に普遍的な給付を行う一方で、子どもを対象とする現金給付の対象は限定的であること、といった違いも観察される。

(1) 高齢者年金（Old Age Pension）

男女とも 60 歳以上が対象。ミーンズテストはなく、60 歳以上になれば誰でも支給を受けられる普遍的給付である。対象年齢の 9 割以上が実際に受給しているとされる [Republic of Namibia 2012]。

(2) 障害者年金（Disability Pension）

16 歳以上の一時的または恒常的な障害をもつ者（末期のエイズ患者を含む）が対象。障害の証明が必要だが、ミーンズテストはない。

(3) 退役軍人補助金（War Veterans Subvention）

55 歳以上の独立闘争の元戦士が対象。ミーンズテストの基準は、年間所得 3 万 6000 ナミビア・ドル未満⁹。

⁶ Military Veterans Act, No.18 of 2011

(<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=156051>, 2013 年 2 月 28 日アクセス)。

⁷ “Veteran’s Pension Payday Dashed,” *The Mercury*, 29 June 2012

(<http://www.iol.co.za/mercury/veterans-pension-payday-dashed-1.1330801>, 2013 年 2 月 28 日アクセス)。

⁸ 以下の記述は、Government of the Republic of Namibia [2008]、Levine et al. [2011]、Garcia and Moore [2012, 285-291]に基づいている。

⁹ ナミビア・ドルは南アフリカ・ランドと等価であり、2013 年 3 月現在、1 ナミビア・ドルは約 0.11 米ドル（1 米ドルは約 9 ナミビア・ドル）。

(4) 児童養育手当 (Child Maintenance Grant)

18 歳未満 (学生の場合 21 歳未満) の子どもの実親が対象で、月間所得が 1000 ナミビア・ドルを超えず、かつ、配偶者が高齢者年金または障害者年金の受給者であるか、死去しているか、3 ヶ月以上の刑期で服役していることが条件となる。支給対象となる子どもの数は 6 人までとされている。子どもが 7 歳以上の場合、就学証明が必要とされるが、ガルシアとムーアは、これは審査において子どもが実在することを確認する目的であり、就学状況をフォローするものではないため、条件付き現金給付にはあたらないとしている[Garcia and Moore 2012, 288]。他方、レヴィンらは子どもを学校に通わせるインセンティブになっているかもしれず、とくに 18 歳以上 21 歳未満の子どもへの支給は通学が要件となるため、条件付き現金給付に近い効果が得られる可能性がある指摘している[Levine et al. 2011, 42]。

(5) 特別養育手当 (Special Maintenance Grant)

16 歳未満の一時的あるいは恒常的な障害をもった子ども (末期のエイズ患者を含む) が対象。障害の証明が必要だが、ミーンズテストはない。

(6) 養子手当 (Foster Care Grant)

18 歳未満 (学生の場合 21 歳未満) の法律上の養子を養育する里親が対象。ミーンズテストはない。

(7) 保護手当 (Place of Safety Allowance)

児童福祉局 (Commissioner of Child Welfare) の決定に基づき保護された 21 歳未満の子どもが対象。短期間の保護を想定しており、他の手当が月額であるのに対し、保護手当は日額で定められている。

2008 年 12 月現在の各手当の支給月額上限と受給者数を表 2 に示す。

表2 ナミビアの主要な社会手当の支給月額上限と受給者数（2008年12月現在）

種類	支給月額上限	受給者数(単位:人)
高齢者年金	450ナミビア・ドル ¹⁾	130,455
障害者年金	450ナミビア・ドル ¹⁾	20,438
退役軍人補助金	2500ナミビア・ドル	1,767
児童養育手当	一人目200ナミビア・ドル、二人目以降一人当たり100ナミビア・ドル(6人まで)	86,086
特別養育手当	200ナミビア・ドル(子ども一人当たり)	n.d.
養子手当	一人目200ナミビア・ドル、二人目以降一人当たり100ナミビア・ドル	13,404
保護手当	月額10ナミビア・ドル	n.d.

(出所) Levine et al. [2011, 41].

(注) 1) 高齢者年金と障害者年金の受給者の死亡時には 2200 ナミビア・ドルを限度として葬儀費用が支払われる。

3 現金給付プログラムの成立経緯

本項では、南アフリカとナミビアの現金給付プログラムのうち、高齢者向けの現金給付（以下、南アフリカの高齢者手当、ナミビアの高齢者年金、さらにそれらの前身となる非拠出制の年金制度を総称して社会年金と呼ぶ）、および子どもを対象とする現金給付について、制度の歴史を概観する。

(1) 社会年金

南アフリカの社会年金は、当初、白人とカラードのみを対象として、1928年に導入された（Old Age Pension Act）。1944年の法改正でアフリカ人にも支給されるようになったが、当時のアフリカ人に対する支給額は白人への支給額の10分の1以下であり、ミーンズテストの基準もはるかに厳しかった[Van der Berg 1997, 486-487]。ナミビアにおいては支給開始がこれより遅く、白人住民向けの支給開始は1949年、カラードへの支給開始は1965年、人種を問わず全住民が対象となったのは1973年のことであった[Devereux 2007, 547]。

20世紀後半を通じて、南アフリカにおける社会年金受給者に占めるアフリカ人の割合は徐々に高くなり、その割合は1958年に60%、1978年に70%となった。支給額が人種によって大きく異なったため、支給人数ではなく支給額でみると、アフリカ人の占める割合はこれよりも低かったが、支給額の人種格差が徐々に縮小するにつれ、社会年金支給額全体に占めるアフリカ人への支出割合は1958年に19%、1978年に43%、1990年には67%まで上昇した[Van der Berg 1997, 486-487]。社会年金の支給額における人種

格差は、アパルトヘイト体制の末期、1992 年の社会扶助法の制定によって解消された。障害者年金についても、支給額やミーンズテストの基準が社会年金と同様であったことから、同様の経過で人種格差が解消した[Woolard and Leibbrandt 2010]。ナミビアにおいては、独立直前の 1989 年時点でなお、最も支給額の高い白人と、最も低いオワンボ、カヴァンゴ、カプリヴィの各民族の間には 7 倍の格差があったが（前者の支給月額上限 382 ランドに対し、後者は 55 ランド）、支給額の格差は 1994 年に解消された[Levine et al. 2011, 43]。

民主化後の南アフリカ、独立後のナミビアのいずれにおいても、社会年金の名目支給額は上昇してきたが、物価上昇率がそれを上回ることが多かったために、社会年金の支給額が民主化時・独立時の支給額を実質的に上回るようになったのは、南アフリカにおいては 2004 年、ナミビアにおいては 2008 年以降のことである[Sherbourne 2009, 46; Woolard and Leibbrandt 2010]。社会年金の支給開始年齢は、南アフリカ、ナミビアとも、もともと男性 65 歳、女性 60 歳であったが、ナミビアでは 1992 年、南アフリカでは 2008 年の法改正によって、男女とも 60 歳に統一された[Seekings 2008; Levine et al. 2011, 42]¹⁰。

(2)子どもを対象とする現金給付

南アフリカにおいて、社会年金の人種格差が民主化直前に解消していたのに対して、子どもを対象とする社会手当については、民主化時点でなお歴然とした人種格差が残っていた。アパルトヘイト体制下で、主にシングルマザー世帯を対象とする養育手当 (State Maintenance Grant) があったが、事実上、その受給者は白人、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ていた。民主化後の南アフリカ政府は、このような人種差別的な養育手当の改革を念頭に、1996 年にナタール大学（現クワズールー・ナタール大学）のルンドを座長とする調査委員会を任命し、ルンド委員会は、すべての人種に公平に開かれるが、従来の養育手当の内容からは大幅な切り下げとなる新たな制度の導入を提言した[Lund Committee 1996]。従来の養育手当は 18 歳までの子どもを対象とし、親に対して月額 430 ランド、子ども一人につき 135 ランドが支給されていたが、ルンド委員会の報告書を受けて、政府は、6 歳までの子どもについて、主要な保護者（primary care giver。実親である必要はない）に子ども一人あたり月額 75 ランドを支給することを提案した。この提案に対し、支給額が低すぎる、また 6 歳までの年齢制限が不適当であるという反対運動が起き、女性組織や人権擁護組織、労働運動組織などが活発なロビーイングを行った結果、支給額が月額 100 ランドに引き上げられたうえで、1998 年に新たな児童手当が導入された[牧野 2005]。導入決定に至る議論の過程では、

¹⁰ 南アフリカでは 2008 年の法改正後、段階的に男性の支給開始年齢が引き下げられ、2010 年より男女とも 60 歳支給開始となった。この法改正は、支給開始年齢の男女格差が民主化後の新憲法が禁じる差別にあたるとの訴訟を 60 代男性が政府を相手に起こしたことが一つのきっかけとなった[Seekings 2008]。

子どもの保健に関わる条件をつけることも検討されたというが、導入された児童手当は、ミーンズテストのみで他の条件はつかない (unconditional) 現金給付となった[Lund et al. 2008]。その後、児童手当の対象年齢の拡大と並行して、ラテンアメリカ諸国の事例を意識した条件付き現金給付 (CCT) への切り替えの是非も検討されたが[Budlender 2008]、現在まで行動面の条件はつけられていない[Lund et al. 2008]¹¹。

ナミビアにおいても、子どもを対象とする社会手当は、アパルトヘイト時代には人種差別的なものであったが、1997 年に人種にかかわらず一人目の子どもには 160 ナミビア・ドル、二人目以降 60 ナミビア・ドルが支給されるようになった。これは白人世帯にとっては 40%の減額であったが、それまで最も支給額の低かったナマ人の世帯にとってはほぼ 500%近い増額であった[Levine et al. 2011, 44]。児童養育手当の受給者は、2003 年 1 月には 1 万人にも満たなかったが、2008 年 12 月までに 9 万 9490 人まで増加した。手当の受給者は、北部地域において脆弱な環境に置かれた子どもを登録し食糧配給を行い、その後、支援の内容を児童養育手当に切り替えたことで増加したとされる[Levine et al. 2011, 45-47]。その後、児童養育手当の受給者はさらに増加し、2011 年度までに 11 万 7000 人を超えた[Republic of Namibia 2012]。ただし、児童手当受給者が社会年金受給者をはるかに上回るようになった南アフリカと比べると、ナミビアの児童養育手当の受給者数の伸びは小さく、いまだに社会年金の受給者数を超えていない。南アフリカでは、養育手当から児童手当に制度を変更する際に、世帯構成の特徴にかかわらず、ミーンズテストのみによって受給者を決定するようになったことで、対象者が大幅に増加したのに対し、ナミビアの児童養育手当は子どものいる一般貧困世帯ではなく、遺児世帯をターゲットとしているために、このような違いが生まれていると考えられる[Levine et al. 2011, 44]。

III ベーシックインカム導入論とパイロット・プロジェクト

前節では南アフリカとナミビアで実施されている公的な現金給付プログラムの内容と歴史を概観したが、ナミビアでは政府による現金給付プログラムとは別に、すべての住民に一律に現金を支給するベーシックインカム型の現金給付が、市民社会組織によって一部地域において行われてきた。これは世界で初めてのベーシックインカム・パイロット・プロジェクトであった (その後、ブラジル、インドなどでもパイロット・プロジェクトが実施されている)。それに先立ち、南アフリカにおいてもベーシックインカム導入論が 1990 年代後半から 2000 年代の前半にかけて活発に議論されていた。南アフリカのベーシックインカム導入論については、すでに別稿で詳細に論じたことから[牧野

¹¹ ただし、ルンドらによれば、福祉事務所によっては就学証明などの書類の提出を求めるケースがあるという[Lund et al. 2008]。

2006]¹²、本節においては、ナミビアにおけるベーシックインカム導入論、およびそのなかから生まれたパイロット・プロジェクトについて概観することとしたい。

ナミビアでベーシックインカムのパイロット・プロジェクトが始められた経緯は次の通りである。2002 年、ナミビア政府は、経済成長・開発に資する税制改革のための調査をナミビア税制コンソーシアム (Namibia Tax Consortium) に任命した。同コンソーシアムは、その報告書において、高いレベルの不平等と貧困は経済的に持続不可能であり、「普遍的な所得給付 (universal income grant) が貧困と不平等に対処する最善の報告である」と記し、60 歳未満のすべての人に 2002 年時点で月額 70 ナミビア・ドル以上、数年後に導入するならば 100 ナミビア・ドル以上の現金を無条件で支給することを提案した (60 歳以上が除外されたのは、前項でみたようにすでに無条件の普遍的年金が支給されているためである) [Haarmann and Haarmann 2005, 13, 17; Jauch et al. 2009, 63]。

しかし、ナミビア政府がこの提案を数年にわたり放置したことから、ベーシックインカム導入を支持するナミビア国内の市民社会組織 (教会、労働組合、NGO、エイズ関連のサービス提供団体など) の連合体であるナミビア・ベーシックインカム手当連合 (Basic Income Grant Coalition Namibia: BIG 連合) は、主にドイツの教会からの寄付金を財源として、首都ウィントフックから車で 1 時間ほどの距離にあるオティヴェロ地区の住民全員に対して、2008 年 1 月から 2009 年 12 月までの 2 年間にわたり、一人当たり月額 100 ナミビア・ドルを給付することを決定した (普遍的な社会年金の対象となる 60 歳以上の住民を除く)。これは、パイロット・プロジェクトが目に見える成果を挙げれば、政府が全国的なベーシックインカム導入を決めるだろうと期待してのことであった¹³。

パイロット・プロジェクトの評価報告書によれば、オティヴェロ地区では、子どもの栄養失調の減少、収入を得るための活動の増加、就学率の上昇などのポジティブな変化がベーシックインカム支給開始後に観察された [Haarmann et al. 2009]。BIG 連合はこの調査結果をロビーイングに用いて、ナミビア政府への働きかけを強めた [Jauch et al. 2009, 63-64]。しかしながら、ナミビア政府がベーシックインカム導入に踏み切る見通しは現在のところ立っていない。なお、オティヴェロの住民には、パイロット・プロジェクト終了後も一人当たりの支給額を 80 ナミビア・ドルに減額したうえで給付が続けられてきたが、2012 年 3 月以降は、資金不足により定期的な給付ができなくなっているという [Haarmann and Haarmann 2012]。

ナミビア政府がベーシックインカム導入に消極的な姿勢を見せている理由として、BIG 連合のメンバーは、筆者らの聞き取りに対して、(1)国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) がベーシックインカムに強く反対しており、政府がそのアドバイ

¹² 南アフリカのベーシックインカム導入論については Standing and Samson eds.[2003]も参照。

¹³ 2012 年 9 月の現地調査における BIG 連合メンバーへの聞き取りによる。本現地調査は法政大学の岡野内正教授らのグループと共同で実施した。

スを見做すできないということ、(2)首都からのアクセスのよさを考慮して選定したプロジェクト実施地域が、与党 SWAPO の支持基盤（主に北部）ではなかったこと、の2点を指摘した¹⁴。実際、IMF の文書では、BIG 連合が提案するようなベーシックインカムはコストが高く、マクロ経済の安定を損ねる可能性があるとして批判され、ラテンアメリカの導入例に倣った条件付き現金給付（CCT）の導入が望ましいとされている（ちなみに、普遍的な社会年金については維持することが提言されている）[IMF 2006]。

ナミビアのベーシックインカム導入論は、先行した南アフリカの議論に強く影響を受けているように思われる。南アフリカでは、失業者への所得保障制度の不備を背景として、1990年代の終わりごろから、労働組合、教会、NGO などを中心としてベーシックインカム導入論が高まった。政府の任命により包括的社会保障制度の実現に向けた調査・提言を行ったテイラー委員会は、2002年に提出した報告書において、段階的にベーシックインカムを導入すること、その第一段階として児童手当をまず拡充することを提言し[Taylor Committee 2002]、結果として、南アフリカ政府はベーシックインカム導入論を退けたものの、児童手当については対象年齢の拡大、支給額の引き上げなどの拡充を実施した。ナミビアにおけるベーシックインカム導入論のきっかけとなったナミビア税制コンソーシアムのメンバーには、南アフリカの西ケープ大学教授で、ベーシックインカム推進論者であるラルー（Pieter le Roux）が入っていた¹⁵。ラルーはテイラー委員会を含め、南アフリカの社会保障関連の政府調査委員会の委員をたびたび務めてきた社会保障の専門家であり、ナミビア BIG 連合の主要メンバーであるハーマン夫妻（Claudia & Dirk Haarmann）の大学院での指導教員でもあった。「普遍的な所得給付」の導入を支持したナミビア税制コンソーシアムの提言は、南アフリカの議論を参照したものであるとされ[Haarmann and Haarmann 2005, 13]、パイロット・プロジェクトにおける月額 100 ナミビア・ドルという金額設定も、南アフリカで月額 100 ランドのベーシックインカムが提案されたことと呼応している。南アフリカとナミビアのベーシックインカムをめぐる議論は、地域レベルでの政策アイディアの波及の興味深い事例であるといえるだろう。

¹⁴ 2012年9月の現地調査による。(1)の IMF の批判に対する BIG 連合の反応については [Haarmann and Haarmann 2012]を参照。また、(2)に関しては、BIG 連合メンバーのなかに、北部で別のパイロット・プロジェクトを実施して政府への圧力を高めるべきとの意見と、別のパイロット・プロジェクトを実施すれば、政府に先延ばしの口実を与えることになるのですべきではない、との意見があり、BIG 連合全体で方針が固まっているわけではないようであった。

¹⁵ “Academic Justifies BIG,” *New Era*, 4 June 2010

(http://www.newera.com.na/article.php?title=Academic_justifies_BIG&articleid=33445, 2013年3月8日アクセス)。

おわりに

本章では、南アフリカとナミビアにおける現金給付プログラムについて、主要な先行研究を紹介するとともに、現在実施されているプログラムの概要とその成立経緯を示した。

ナミビアは 1990 年の独立まで南アフリカの支配下にあったことから、南アフリカとナミビアの社会保障制度には共通点が多い。両国の特徴として、大規模な社会年金の制度が半世紀以上前から存在し、アフリカ人貧困世帯の生計を支える重要な役割を果たしてきたことを挙げることができる。子どもを対象とする社会手当については、両国とも、アパルトヘイト体制下ではアフリカ人世帯への支給は限定的であったが、南アフリカでは民主化後、児童手当の受給者数が爆発的に増えている。ナミビアでは、児童養育手当の受給者は増えてきているものの、南アフリカの児童手当よりも支給対象が狭く限定されており、ターゲティングには課題も多いと指摘されている。

南アフリカ、ナミビアのいずれにおいても、子どもを対象とする現金給付に、現状においては就学や保健関連の条件はついていない。しかしながら、ラテンアメリカからアフリカへと CCT の波が押し寄せてくるなかで、給付に条件をつけるべきかどうかを政府が検討したり、あるいは国際機関から提案を受けるなど、世界的な CCT の流行が政策論議に影響を及ぼす場面も観察される。その一方で、両国ともベーシックインカム アイディアが広く流通しており、ナミビアでは世界初となるベーシックインカムのパイロット・プロジェクトも実施された。今後は、両国の社会保障制度改革の議論の過程において、従来の現金給付プログラムの維持、もしくは変更（改革）が選択されるにあたって、CCT のような条件付け、あるいはベーシックインカムの普遍主義のアイディアが、どのように用いられているかを子細に検討していきたい。

参考文献

〔日本語文献〕

- 牧野久美子 2005. 「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」 宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉』アジア経済研究所.
- 2006. 「南アフリカにおけるベーシック・インカム論」『海外社会保障研究』(157) 38-47.
- 2011. 「年金は誰のため？南アフリカの非拠出型年金に関する批判的分析」 宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度—批判的社会老年学からの接近』アジア経済研究所.

〔外国語文献〕

- Ardington, Cally, Anne Case and Victoria Hosegood 2009. "Labor Supply Responses to Large Social Transfers: Longitudinal Evidence from South Africa." *American Economic Journal: Applied Economics* 1(1): 22-48.
- Ardington, Elisabeth and Frances Lund 1995. "Pensions and Development: Social Security as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development." *Development Southern Africa* 12(4): 557-577.
- Bertrand, Marianne, Sendhil Mullainathan and Douglas Miller 2003. "Public Policy and Extended Families: Evidence from Pensions in South Africa." *The World Bank Economic Review* 17(1): 27-50.
- Bhorat, Haroon, Carlene van der Westhuizen and Toughedah Jacobs 2009. *Income and Non-income Inequality in Post-apartheid South Africa: What Are the Drivers and Possible Policy Interventions?* Working Paper 09/138. Cape Town: Development Policy Research Unit (DPRU), University of Cape Town (<http://ssrn.com/abstract=1474271>, accessed 25 October 2012).
- Budlender, Debbie 2008. *Feasibility and Appropriateness of Attaching Behavioural Conditions to a Social Support Grant for Children Aged 15-17 Years*. Report prepared for Department of Social Development ([http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/CSG%20Conditionalities%20Report%20Budlender%20\(Budlender,%202008\).pdf](http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/CSG%20Conditionalities%20Report%20Budlender%20(Budlender,%202008).pdf), accessed 8 March 2013).
- Case, Anne and Angus Deaton 1998. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *The Economic Journal* 108(450): 1330-1361.
- Department of Social Development (DSD), South African Social Security Agency (SASSA) and UNICEF 2012. *The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a Survey of Children, Adolescents and Their Households*. Pretoria: UNICEF South Africa (http://www.unicef.org/southafrica/SAF_resources_csg2012s.pdf, accessed 27 January 2013).
- Devereux, Stephen 2007. "Social Pension in Southern Africa in the Twentieth Century." *Journal of Southern African Studies* 33(3): 539-560.
- Duflo, Esther 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa." *The World Bank Economic Review* 17(1): 1-25.
- Garcia, Marito and Charity M. T. Moore 2012. *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: The World Bank (<http://hdl.handle.net/10986/2246>, accessed 4 February 2013).
- Government of the Republic of Namibia 2008. "Presentation to Brazil-Africa Cooperation Programme on Social Protection Promotion to African Countries, Brasilia, Brazil, 25-29

- August, 2008" (http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Namibia.pdf, accessed 13 February 2013).
- Haarmann, Claudia and Dirk Haarmann 2005. *The Basic Income Grant in Namibia: Resource Book*. Windhoek: Desk for Social Development, Evangelical Lutheran Church in the Republic of Namibia.
- _____. 2012. *Piloting Basic Income in Namibia: Critical Reflections on the Process and Possible Lessons*. Paper for the 14th BIEN Congress, 14-16 September 2012, Munich, Germany (http://www.bien2012.de/sites/default/files/paper_196_en.pdf, accessed 28 September 2012).
- Haarmann, Claudia, Dirk Haarmann, Herbert Jauch, Hilma Shindondola-Mote, Nicoli Nattrass, Ingrid van Niekerk and Michael Samson 2009. *Making the Difference! The BIG in Namibia: Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, April 2009*. Windhoek: Basic Income Grant Coalition.
- IMF (International Monetary Fund) 2006. *Namibia: Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington D.C.: IMF (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06153.pdf>, accessed 13 February 2013).
- Jauch, Herbert, Lucy Edwards and Braam Cupido 2009. *A Rich Country with Poor People: Inequality in Namibia*. Windhoek: Labour Resource and Research Institute.
- Johnson, Krista 2000. "The Trade-Offs between Distributive Equity and Democratic Process: The Case of Child Welfare Reform in South Africa." *African Studies Review* 43(3): 19-38.
- Levine, Sebastian, Servaas van der Berg and Derek Yu 2011. "The Impact of Cash Transfers on Household Welfare in Namibia." *Development Southern Africa* 28(1): 39-59.
- Lund Committee 1996. *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*, South Africa Government Information Online (<http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/lund.htm>, accessed 4 February 2013).
- Lund, Frances, Michael Noble, Helen Barnes and Gemma Wright 2008. *Is There a Rationale for Conditional Cash Transfers for Children in South Africa?* Working Paper No.53. Durban: School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal (<http://sds.ukzn.ac.za/files/WP%2053%20web.pdf>, accessed 15 February 2013).
- Pelham, Larissa 2007. *The Politics behind the Non-contributory Old Age Pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*: CPRC Working Paper 83, Chronic Poverty Research Centre (http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP83_Pelham.pdf, accessed 12 March 2013).
- Republic of Namibia 2012. *Namibia's Fourth National Development Plan (NDP4) 2012/13 to 2016/17*. Windhoek: Office of the President, National Planning Commission

- (http://www.npc.gov.za/docs/NDP4_Main_Document.pdf, accessed 23 January 2013).
- Sagner, Andreas 2000. "Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspective with Particular Reference to the Eastern Cape." *Journal of Southern African Studies* 26(3): 523-553.
- SASSA (South African Social Security Agency) 2009. *Annual Statistics Report on Social Grant 2008/09 Report*
(<http://www.sassa.gov.za/Portals/1/Documents/f1137a8e-751b-4a50-895c-0efac2349d3c.pdf>, accessed 11 January 2013).
- _____. 2011. *You and Your Grants 2011/12*
(<http://www.sassa.gov.za>, accessed 22 February 2013).
- _____. 2012a. *Annual Report 2011/12*
(<http://www.sassa.gov.za/Portals/1/Documents/7515b97f-9d8b-4c5c-8e09-cc595d6f50e3.pdf>, accessed 11 January 2013).
- _____. 2012b. "Fact Sheet: Issue No 9 of 2012 - 30 September 2012"
(<http://www.sassa.gov.za/Portals/1/Documents/90081a90082d-c90083c90088-94329-a90080ce-d90082e90085a90004d90080ee90082.pdf>, accessed 11 January 2013).
- Seekings, Jeremy 2005. "Visions, Hopes and Views about the Future: The Radical Moment of South African Welfare Reform." In *South Africa's 1940s: Worlds of Possibilities*, eds. Saul Dubow and Alan Jeeves. Cape Town: Double Storey, pp.44-63.
- _____. 2008. "Deserving Individuals and Groups: The Post-Apartheid State's Justification of the Shape of South Africa's System of Social Assistance." *Transformation* 68: 28-52.
- Sherbourne, Robin 2009. *Guide to the Namibian Economy 2009*. Windhoek: Institute for Public Policy Research.
- Standing, Guy and Michael Samson, eds. 2003. *A Basic Income Grant for South Africa*. Cape Town: UCT Press.
- Taylor Committee (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa) 2002. *Transforming the Present, Protecting the Future: Consolidated Report*. Pretoria: Department of Social Development.
- Van der Berg, Servaas 1997. "South African Social Security under Apartheid and Beyond." *Development Southern Africa* 14(4): 481-503.
- Woolard, Ingrid and Murray Leibbrandt. 2010. *The Evolution and Impact of Unconditional Cash Transfers in South Africa*. Working Paper No.51. Cape Town: Southern Africa Labour and Development Research Unit (SALDRU), University of Cape Town
(http://www.saldru.uct.ac.za/home/index.php?option=com_docman/Itemid,32/gid,367/task,doc_download/, accessed 19 August 2011).