

## タンザニアの社会保障制度

——国際交流研究会より——

F.S. ツンガラザ

訳：勝又幸子

社会保障研究所では国際交流事業の一環として、海外の研究者を講師に、国際交流研究会を行っている。本年3月27日、東京都立大学に、1991年夏より客員教授として滞在されたF.S. ツンガラザ教授（ダル・エス・サラーム大学、社会学専攻）を講師として、上記テーマで研究会を開催した。以下はその講演の概要である。

### 1 はじめに

タンザニア連合共和国は、東はインド洋、西はザイール、ルワンダ、ブルンディ、ザンビア、北はケニア、ウガンダ、南はマラウイ、モザンビークと国境を接している。国は22州にわかれ、各州に複数の部族が住み（全体ではおよそ120の部族）、それぞれが異なった言語をもっている。

近年、発展途上国の社会保障についての研究が数多くなされるようになったが、それらの研究ではフォーマルな社会保障政策の効果についての研究か、あるいは、インフォーマルな制度と呼ばれる伝統的な社会保障制度に関する研究が中心となっている。フォーマルな社会保障とインフォーマルな社会保障の関係については、Bossertによる研究<sup>1)</sup>を除いてあまりなされていないが、彼もこの2種類の制度の結合が代替的に作用しているのか、あるいは補完的に作用

しているのか明確に言及していない。そこで、本日はフォーマルとインフォーマルな社会保障制度の関係について、タンザニアを事例にお話ししたい。

### 2 タンザニア社会保障の起源と発展

伝統的社会においては干ばつや洪水等の自然災害や疾病・老齢から個人を守る機能は、通常、家族集団か親族集団が担うものとされている。これらの集団内では、保護を求められたときその人を援助することが当然とされているので、相手が援助の要請を断わったならば、断わられた人はそのことを集団内の長老に訴え、断わった人を集団から排除することができる。同種のコミュニティーとしては、近隣に居住する人々の集団もある。血縁が全くなくとも、近隣者どうしは助け合うことが当然とされており、親族からの援助が期待できない場合でも、近隣居住者から援助を求めることができる。

さらにその上部のコミュニティーとしては部族集団がある。この集団への援助要請は、他の集団つまり家族、親族、近隣の集団のいずれからも援助が得られない場合にのみ行われる。このように伝統的な社会保障制度は各段階の集団において機能し、全ての人をカバーするように

働いている。しかしこれらの伝統的な社会保障制度にも、疾病治療を必要とする場合には対処できないというような弱点がある。

現代的な社会保障制度の導入の起源は植民地時代にあった。それは植民地の拡張を進めていた西欧政府がアフリカ独自の風土病への対応を求められ、公的医療制度を導入したことに始まる。またその後、飢餓対策としての食糧対策が植民地時代のアフリカ住民のための経済政策として導入された。これがタンザニアにおける二元的な社会保障制度の起源である。つまり、伝統的な（インフォーマルな）社会保障制度を残しながら、一方では植民地政府による現代的な（フォーマルな）社会保障制度が導入された。フォーマルな社会保障制度は、しかしながら、植民地政府で働いていた本国人やそこで雇われていた少数の現地人に適用されたにすぎない。

第2次世界大戦中に、タンザニアの二元的な社会保障制度はその発展において重大な転機を迎えた。1944年、タンザニアを含む大英帝国支配下の植民地では、二元的な社会保障制度を推進させるメモランダムが発表された。そこでは、アフリカの伝統的コミュニティに暮らす小作農民に対しては現代的な社会保障制度は必要ないと述べられている。必要最小限の公的医療サービスさえ与えれば所得保障制度は必要なく、彼らは引続きインフォーマルな社会保障制度に依存すればよいという内容であった。

しかし一方で同じメモランダムは、イギリスから派遣されている外国人アドバイザーや本国からの労働者のためには、本国と同じ完全な社会保障制度の早急な導入が必要と述べている。また、植民地政府や企業に働く現地労働者に対しては、伝統的な社会と現代的な社会をつなぐ個人積立年金（プロビデント・ファンド）を奨

励した。しかしこのプロビデント・ファンドも社会・経済的リスクの全体をカバーするようにつくられていたわけではない。植民地政府は伝統的な社会保障制度が大半のリスクを従来のようにカバーすることを念頭においていたのである。1961年にタンザニアが独立するまでにこのようにして、140の職域別プロビデント・ファンドができ（例えば港湾労働者、プランテーションの労働者、建設労働者）、また中央および地方政府公務員について基金が設立された。1963年に出されたILO報告によると、この制度は1962年までにわずか6千人余の労働者に対して適用されていたにすぎないという。

第2次世界大戦後は、諸要因を背景として社会保障制度が発達した。たとえばベヴァリジ報告は英国領植民地に対しても新しい考え方をもたらした。同報告では、大戦後の疲弊したイギリス経済を建て直すために、植民地における産業や労働者の安定化を提唱している。折しも、1950年代の独立運動の高揚とともに、現地人に対して本国並みの社会保障制度を適用することで植民地労働者の安定化を考えたのである。

1961年のタンザニア独立後も、新政権は2元的な社会保障制度を継承した。新政権は雇用者の所得保障制度を創設すると同時に、1967年にアリューシャ宣言でウジャマ政策のもとに伝統的な社会保障制度を促進させようとした。この時期、社会保障制度を発展させた要因はいくつか考えられる。まず第1に、1961年から1976年にかけて労働条件の向上が強く要求されたこと。第2に、独立後の新政権が社会保障制度の導入による労働力の安定化と、その効果としての生産性の向上を目指したこと。第3に、この時期にはいくつかのアフリカの諸国が独立を果たしたが、例えばナイジェリアはタンザニアと同様

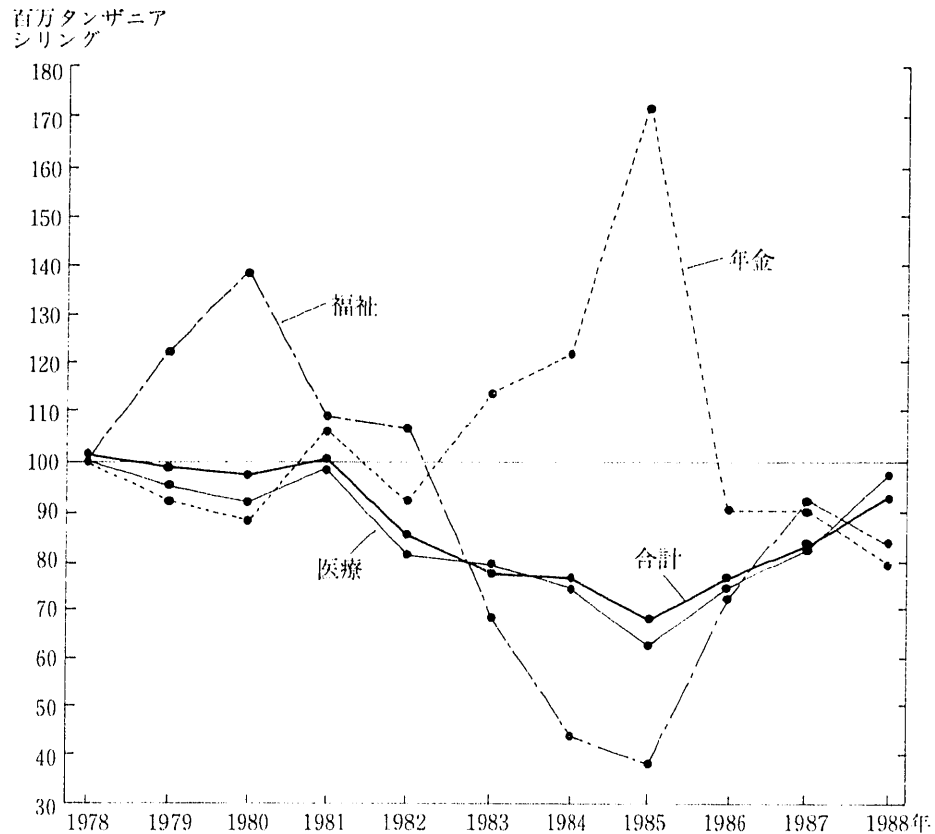


図1 タンザニアにおける社会保障支出の推移 (1978~88年)

の制度を創設したり、近隣の国々と互いの政策が影響し合ったこと。第4に、1967年に出されたアリューシャ宣言は当時の社会保障制度発展に強く影響を与え、特に農村地帯の公的医療制度を発展させる原動力となったことなどである。

タンザニアにおける現在の公的社会保障制度は高齢者や障害者、疾病、出産、死亡、また労働災害などをカバーしている。それら制度は5つの基本原則によって運営されている。その第1は、強制積立の原則である。現在事業主・雇用者ともその給与総額の10%を拠出し積み立て、定年退職時に(現在は55歳)、元利合計分を受け取っている。第2は、事業主責任の原則である。事業主の都合で解雇する場合や疾病時の給与保障、また雇用者死亡時の最終支払い等がこの原則に基づいて行われる。第3は保険原則であり、事業主は雇用者分を負担する。この原則にした

がって公務員にはパラスタル・ペンション基金が設けられている。第4に、公的保護の原則であり、これにしたがって公的年金制度、医療保障、児童手当等がある。そして最後に、第5の原則として公的扶助の原則がある。

時間の都合上、詳細な制度の紹介は省き、次にタンザニアの社会保障の発達について図を用いて説明したい(図1)。1978年以降、社会保障支出全体、医療支出、社会福祉支出ともにだいたいその伸びが鈍化している。他方、公的年金については、石油危機による不況に伴って多くの労働者が退職し、その一時金として年金を支給したため支出が急増した。なお、現在タンザニアの人口構成は、19歳以下の人口が全体の59.5%、55歳以上が5.7%、生産年齢人口は残りの34.8%である。

これまで概観したタンザニア社会保障の起源

とその発展によってわかるように、9割以上の国民が伝統的社会保障のもとで生活しており、残りの1割にも満たない国民が公的社会保障制度の適用を受けているにすぎない。次に、この2種類の制度が実際にいかに機能しているのかをお話する。

### 3 タンザニアの二元的な社会保障

フォーマルな社会保障とインフォーマルな社会保障とは、互いの欠点を補い補完的な関係にある。フォーマルな社会保障制度下にある人々がインフォーマルな社会保障制度の恩恵にあずかるということは新しいことではない。植民地時代にも雇用者の突然の死亡という事態に、植民地政府はその遺族や病人は伝統的社会保障制度が保護すべきだと主張した。現代においても、例えば失業給付受給者はその給付だけでは生活できず、伝統的な相互扶助や副業にたよって生計を維持しているのが実情である。この原因としては、まず第1に給付額が低く物価上昇スライド制度がないこと。第2に退職後には在職中に得ていたFRINGE BENEFITS（通勤手当、住宅手当、扶養手当、税控除等）を失うこと。第3に年金の支給に時間がかかり、受け取るまでの生活のために借金をせざるをえないということがある。

次にインフォーマルな社会保障制度下にいる人々がどのように、フォーマルな制度からの恩恵にあずかっているかをみてみよう。最もわかりやすい例は公的医療の利用であるが、全体の60%の村には医療施設が全くないというのが現実である。その他に、インフォーマルな制度下の人々がフォーマルな制度の恩恵にあずかる方法には4とおりが考えられる。

第1に、退職後に都市から地方に移住した年金受給者がその給付を相互扶助の原則によって皆の生活費として用いることである。第2に、年金受給者が親類の事業を始めるための資金を提供することもある。ある調査では、自営業のおよそ3割がこうした資金を元手に事業を始めたといい。第3に、都市に住み現代的な社会保障制度下にいる人々は、定期的に農村部に住む老親や近い親類に送金をしており、約6割が仕送りを、2割が衣料品を、そして1割が食料品を送っているという調査結果がある。第4に、農村より都市へと求職にきた者に対する援助も行われている。

では最後に、こうした2元的制度の効果について考えてみたい。タンザニアにおいて年金支給額の低水準、公的医療制度の未整備は明らかになうえ、全ての老人がコミュニティや親族から援助を受けられるわけでもない。とりわけ最も悪い状況におかれた人々は、伝染病や精神病患者であり、彼らは政府からの保護も十分に受けられない状況にある。このように不十分で遅れた社会保障制度が現状である現実において、どのような事態が起きているのかについて簡単にお話ししたい。

まず、老後の生活保障の手段を得るために多産傾向になっている。これはいうまでもなく、人口抑制策に反する事態である。しかし、ひとりの子どもから十分な援助を期待できない現状からはやむを得ないことであろう。一方人口の激増は食料不足を生じさせ、貧困を拡大させる原因となる。さらに、女性は多出産のために労働者として働くことができず、夫への経済的依存度をますます高めている。

また労働条件の悪さは生産性の低さとして現実にあらわれている。1カ月の労働で得た賃金

は、1週間の生活しか賄えない低賃金であるのが実態だ。したがって労働者は長時間労働で生計を維持するしかない。このように厳しい労働条件にある人々の平均寿命は短く、また罹病率が高くなるため医療費支出も多くなる。

このような悪循環に対して、どのように対処すればよいのだろうか。これは私個人の意見だが、社会保障に費やされるべき資金の不足が問題である。社会の発展は経済の発展を伴わなければ達成されない。したがって、社会発展に効果のある生産分野への投資が必要である。生産部門への資本投下によって小作農を中心とする農村の低所得層の所得を向上させ、政府は税収

を増やすことができる。これによって長期的に安定した、自立的な経済体制を実現し、そのうえで社会保障制度の発展が実現できるであろう。

注

- 1) Bossert, A. (1988), Formal and Informal Social Security: A Case Study of Tanzania, in Benda-Beckman, F von. et al. (ed.), *Between Kinship and the State: Social Security and Law in Developing Countries*, Foris Publications, Dordrecht.

(F. S. K. Tungaraza

ゲル・エス・サラーム大学教授)

(かつまた・ゆきこ

社会保障研究所研究員)