

南アフリカにおけるベーシック・インカム論

牧野 久美子

■ 要約

ベーシック・インカム(BI)は、主に先進工業諸国の福祉国家の危機と再編という文脈において注目を浴びてきた概念だが、歴史的に福祉国家の成立していない「南」の国家のなかにも、ブラジルや南アフリカのように、BI導入が検討されてきた国がある。本稿では、南アフリカにおけるBI論を取り上げる。まず、南アフリカでBIが注目されるようになった背景と、同国におけるBIをめぐる議論の経緯をまとめる。次いで、南アフリカにおいて具体的に提案されてきた2種類のベーシック・インカム・grant(BIG)の内容と、それぞれの支持勢力がどのような経済・社会政策の組み合わせのなかでBIGを提案しているのかを紹介し、南アフリカにおけるBI論が異なるイデオロギー的立場を内包していることを示す。最後に、南アフリカとブラジルのBI論に共通する、「南」の文脈ゆえの特徴を提示して本稿を締めくくる。

■ キーワード

ベーシック・インカム、南アフリカ、貧困、失業、社会扶助

I はじめに

ベーシック・インカム(Basic Income: BI)とは、性別や年齢にかかわらず、すべての人に対して、無条件で、すなわち資産調査を伴わず、また就労の有無も問わず、定期的に支払われる所得のことである(フィッツパトリック 2005, p.3; Van Parijs 2006, p.4)。アイデアとしてそれ自体は決して新しいBIが、近年になって特に注目を浴びるようになったのは、福祉国家の危機と再編という文脈においてである。すなわち、社会保険を軸として社会扶助で補足するという、従来の福祉国家の所得保障のあり方は、グローバル化や脱工業化の進展を背景とするリスク構造の変容、とりわけ雇用環境の大きな変化によって機能不全に陥った。完全雇用が崩壊し、長期にわたり社会扶助に頼り生活する人々が増加するなかで、就労を福祉受給の

条件とするワークフェアが福祉国家再編の有力なアプローチとして浮上したが、その一方で、ワークフェアに批判的な立場からの対案として、就労と福祉を切り離し、無条件で普遍的に給付を行うBIにも注目が集まるようになった(小沢 2002, pp.113-119; 宮本 2004)。しかし、BIが話題にのぼるのは先進工業諸国に限らない。歴史的に福祉国家が成立していない「南」の国家のなかにも、BI導入が真剣に議論されてきた国々がある。その代表例は、一つはブラジル、そしてもう一つが本稿で取り上げる南アフリカである(Van Parijs 2006, p.26)。

ブラジルでは、1995～2002年のカルドーズ(Fernando Henrique Cardoso)政権のもとですでにさまざまな社会扶助プログラムが導入されていたが、BIに関連する動きとして特に注目されてきたのは、2003年に発足したルーラ(Luiz Inacio Lula da Silva)政権の「ボルサ・ファミリア」(Bolsa Familia、

家族基金)である。「ボルサ・ファミリア」は、カルドゾ政権から引き継いだ社会扶助政策に「食糧配給カード」を新たに統合した所得支援プログラムで、受給世帯数は2006年に900万に達する見込みであるという(子安 2005 ; 2006)。「ボルサ・ファミリア」は対象が貧困世帯に限られるが、2004年にルーラ大統領は、段階的にBIを導入するという内容の法律に署名している¹⁾ (Suplicy 2005)。

そして南アフリカでは、1990年代後半以降、貧困・失業対策として一人月額100～110ランド(2006年10月現在、1ランドは約15円)を支給するというベーシック・インカム・グラント(Basic Income Grant : BIG、基本所得手当)の導入を支持する動きが、労働運動、キリスト教会、NGO、野党などに広がっている。政府や与党のアフリカ民族会議(African National Congress : ANC)はBIG導入には難色を示しているが、BIG支持派の要求に部分的に応える形で、児童扶養手当(Child Support Grant)の対象拡大や、児童扶養手当のほか高齢者手当(Old Age Grant)、障害者手当(Disability Grant)を含む無拠出の社会手当(Social Grant)の申請・受給手続きにかかわる行政上の問題の改善などが行われてきた。その結果、社会手当の総受給者数は、1994年の260万人から2003年には680万、さらに2006年には1000万人以上へと急激に増加している²⁾。

以下、本稿ではまず、南アフリカのBIが目ざれるようになった背景と、同国におけるBIをめぐる議論の経緯をまとめる。次いで、南アフリカにおいて具体的に提案されてきた2種類のBIGの内容と、それぞれの支持勢力がどのような経済・社会政策の組み合わせのなかでBIGを提案しているのかを紹介し、南アフリカにおけるBI論が異なるイデオロギーの立場を内包していることを示す。最後に、南アフリカとブラジルのBI論に共通する、「南」の文脈ゆえの特徴を提示して本稿を締めくくる。

なお、本稿は、過去に発表した拙稿(牧野

2002 ; 2004 ; 2005 ; Makino 2004)と内容が重複する部分があることを予めお断りしておく。

II 民主化後の社会保障制度の再編： 南アフリカにおけるBI導入論の背景

南アフリカでは、1994年に初めての全人種参加総選挙が行われ、アパルトヘイト体制から非人種主義的な民主主義体制への歴史的転換が実現した。そのこと自体の意義は、いくら強調してもしすぎるということはないが、本稿の課題にとって重要なのは、政治的権利は平等になっても、アパルトヘイト体制下で社会に蓄積された極端な格差や貧困は、未解決の問題としてANC政権に引き継がれたということである。ANCは、1994年の初めての選挙以来、「すべての人々によりよい生活を」(Better Life for All)をスローガンに掲げ、一貫して貧困対策を優先課題に据えている。アパルトヘイト体制のもとでニーズを無視されてきた黒人³⁾住民のための住宅・水・電気など社会インフラの整備とならんで、旧体制下で人種ごとに分断され差別的だった社会保障制度を、「包括的で差別のない」(a comprehensive and integrated)制度へと再編することも、ANC政権にとっての大きな課題となった(Ministry of Welfare and Population Development 1997)。

民主化後の南アフリカの社会保障制度再編は、まず、子どものための社会手当の制度変更から始まった。高齢者手当や障害者手当は、アパルトヘイト期からアフリカ人にも支給されており、1965年には白人とアフリカ人で7.5倍もあった支給額の人種格差も、1993年までになくなっていた。対照的に、子どものいる一人親世帯への養育手当(State Maintenance Grant)⁴⁾は、1994年の民主化当時、受給世帯がカラードとインド系に偏り、事実上アフリカ人に対して門戸が閉ざされていたことから、人種差別撤廃の観点から見直しが必須であった。そ

のため、養育手当の見直しを目的として、1996年に政府はナタール大学(現クワズールー＝ナタール大学)のルンド(Francis Lund)教授を長とする委員会を設置した。ルンド委員会は、人種差別的な要素を撤廃したうえで、子育て中の世帯への社会手当そのものは維持すること、ただし、当時の制度のまま全人種に門戸を開けば財政的に立ち行かなくなることは明白だったため、一件あたりの支給額を大幅に削減することを政府に勧告した(Lund Committee 1996)。なお、これらの社会手当はいずれも無拋出制、資産調査つきの制度で、歴史的には白人貧困層(“Poor White”)の救済のためにつくられたものを起源としているが、アパルトヘイト体制のもと教育や労働市場において白人が優遇されてきた結果、社会手当に頼って生活する白人世帯は1994年の民主化の段階ですでに非常に少なくなっていた。

ルンド委員会の報告を受けて、政府は、従来の養育手当を廃止し、子ども一人あたり75ランドの児童扶養手当に一本化する方針をまとめた。また支給対象となる子どもの年齢についても、従来の18歳上限から6歳までと大幅に引き下げることを提案した。これに対して、支給額や支給対象年齢の上限が低すぎることを問題として、子どもや女性の人権に関心をもつNGOを中心に、労働運動、キリスト教会などが緩やかな連合を形成し、支給額や支給対象年齢の引き上げを求める働きかけを行った。その結果、当初公表された75ランドから100ランドへと手当額が引き上げられたうえで、1998年に新しい児童扶養手当が導入された⁵⁾。

その後、社会保障制度改革の焦点は、次のような理由から、失業者の貧困対策へと移行した。すなわち、高齢者、障害者、子どもを対象とする南アフリカの社会手当は、「南」の国の社会扶助制度としては比較的整っているほうであろうが、高齢者手当の受給資格年齢に満たず、働くことのできないような重い病気や障害もなく、子育て中でもない

場合には、失業その他の要因のために経済的に困窮していても、社会手当を受給することができない。南アフリカの失業率はきわめて高く(公式定義でも20%台後半)、長期失業者や学校を出てから一度も働いたことのない若年層も非常に多いことから、失業者の貧困は深刻な問題となっている。社会保険としての失業保険制度はあるが、そもそも加入していない場合が多く、また加入していたとしても失業時の給付は短期間で終わってしまうため、長期失業者のためのセーフティネットとはなっていない。BIは、このような文脈で、一つの政策オプションとして浮上したのである。

III BI導入論の経緯

南アフリカでのBIの可能性を誰が最初に言い出したのかを特定することは容易でないが、比較的早い段階からBIに注目していたロウケンスデランヒ(Aart Roukens de Lange)によれば、フリーマーケット財団(Free Market Foundation)のルウ(Leon Louw)の1990年の著作が、南アフリカでBIに言及した初めてののものであったという。1991年にはロウケンスデランヒ自身によるBI紹介記事が南アフリカの新聞に載り、さらに1993年には労働運動出身のバスキン(Jeremy Baskin)による記事も発表されたという(Roukens de Lange 2001)。

もっとも、南アフリカで本格的にBIが議論されるようになったのは、前節で見たような、1990年代後半の文脈のなかにおいてである。南アフリカのBIを、知識人による個人的な構想のレベルから、社会的な要求へと発展させるうえで、重要な役割を果たしたのが南アフリカ労働組合会議(Congress of South African Trade Unions: COSATU)である。ANC、南アフリカ共産党(South African Communist Party)、およびCOSATUは、解放闘争時の共闘関係を継続する形で、三者同盟(Tripartite Alliance)を形成している。1996年に新自由主義的なマクロ

経済戦略「成長・雇用・再分配」(Growth, Employment and Redistribution : GEAR)が出されて以来、ANCと、GEARに批判的なCOSATUおよび南ア共産党の関係は悪化してきているが、ときに緊張が高まり同盟分裂の危機が伝えられつつも、選挙のたびに結束を新たにしている。このパターンが現在まで繰り返されている。COSATUはまた、民主化後に設置されたコーポラティズム的な全国経済開発労働問題評議会(National Economic Development and Labour Council : NEDLAC)において、労働セクターの主要構成団体でもある⁶⁾。このように、政策決定プロセスにインサイダーとしてかわられる立場にあるCOSATUがBIを目標に掲げたことが、南アフリカでBIが政策オプションとして真剣に検討されるようになった最大の理由であると考えられる。

BI導入が検討された経緯を簡単にまとめれば⁷⁾、以下の通りである。1998年の「大統領雇用サミット」(Presidential Jobs Summit)⁸⁾に向けた準備会合のなかで、月額100ランドを各個人に無条件に支給するというBIG構想をCOSATUが正式に提案し、同サミットの宣言文に「包括的社会保障制度」(1997年の福祉白書が掲げた政策目標)の一部としてBIGを検討するという一文が盛りこまれたことから⁹⁾、BIGが正式に政策検討課題となった。福祉、財務など、関係各省のメンバーからなるタスクチームによる検討を経て、2000年に政府は「包括的社会保障制度に関する調査委員会」(Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa。委員長のテイラー(Vivienne Taylor)の名前をとって、テイラー委員会と呼ばれる)を設置した。テイラー委員会の検討事項は、その名の通り、社会保障制度全般にわたったが、なかでもBIGに対して同委員会がどのような判断を下すかに注目が集まった。

テイラー委員会の活動期間中の2001年、BIGを支持する諸団体がベーシック・インカム・グラント連

合(Basic Income Grant Coalition : BIG連合。詳しくは次節参照)を結成し、BIの導入を求めて精力的な政策提言やロビーイングを繰り返した。その結果——というよりも、委員長のテイラー自身は当初よりBIGに好意的だったとも思われるが¹⁰⁾——、テイラー委員会は2002年、BIGの段階的導入を勧告する報告書をまとめた(Taylor Committee 2002)。ただし、政府とANCは、BIGに向けたステップとテイラー委員会が位置づけた児童扶養手当(Child Support Grant : CSG)の拡大についてはその勧告を支持し、実施に移したものの、BIGそのものの導入には反対してきた。その理由の一つではなく、財務省は財源やほかの社会支出とのトレードオフの問題、社会開発省は末端の行政能力不足の問題、そしてANCは、働かずに社会手当に「依存」して生活することにかかわる倫理的・規範的な問題を強調する傾向がある(Makino 2004)。

最後の点について補足すれば、社会手当への「依存」の問題視は、「労働可能ならば労働によって収入を得るべき」という考え方と結びついており、仮に財源や行政能力の問題がクリアされたとしても、BIにおいて就労と給付とが切り離されていることが、政府・ANCにとって原理的に受け入れがたい点となっているように思われる(牧野 2004 ; 2005)。極端な貧困や格差を放置すれば、歴史が浅く脆弱な民主主義や、解放闘争にルーツを持つ政府の正統性を脅かすことになりかねない。そのため、貧困・失業対策の必要性そのものは政府・ANCも強く認識しており、失業者の貧困について、何らかの政策的対応をとる必要があるということについては幅広いコンセンサスが成立している。ただ、どのような方法によるのかについての考えが異なるのであり、政府・ANCは、就労と切り離されたBIGではなく、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公共事業プログラムの拡大、そして技能開発の促進による就労支援を、失業・貧困対策の軸に据えている¹¹⁾。ただし、技

能開発は短期間で効果が上がるようなものではなく、当座の雇用機会の提供を意図する公共事業プログラムも、失業者の一部をカバーできるに過ぎない。そのため、公共事業プログラムを実施するにしても、貧困・失業対策として、いずれにせよBIGが必要である、とBIG連合は主張している。

政府・ANCのBIG不支持が明らかになると、南アフリカにおけるBI論はひところの盛り上がりを使い、BIG連合の活動も最近では低調である。しかし、2006年9月のCOSATU全国大会でBIGへの支持継続が再確認されるなど、個別団体レベルではBIGを求める運動は継続している¹²⁾。また、2006年11月には、ベーシック・インカム・アース・ネットワーク(Basic Income Earth Network: BIEN)の会議がケープタウンで開催された。BIENは、ベーシック・インカム・ヨーロッパ・ネットワーク(Basic Income European Network)として知られていたが、 scopeを地球大に拡大するために2004年に現名称に改められた¹³⁾。ケープタウンでの会議は、ヨーロッパ外で開催される初めてのBIEN会議となった¹⁴⁾。

IV 二つのBI提案：BIG連合と民主同盟

本節では、以上のような経緯で検討されてきたBIGが、南アフリカのなかのどのような勢力によって提案・支持されてきたのかを整理する。南アフリカのBIG支持勢力は大きく二つに分けられる。一つは、前節でも触れたBIG連合、もう一つは野党第一党の民主同盟(Democratic Alliance)である。

BIG連合は、2001年半ばに、COSATUのほか、NGO、キリスト教団体、研究機関など12団体で結成された¹⁵⁾。BIG連合の主張は、民主化後に制定された新憲法で認められた「社会保障への権利」に基づいて、すべての人に一人月額100ランド以上のBIGを支給すべき、というものである。COSATUは、前節で見たようにBIGを政府の検討

課題へと押し上げる上で決定的な役割を果たし、BIG連合においても主要構成団体の一つである。ただし、BIG連合をCOSATUのキャンペーンとしてのみとらえるナトラスとシーキングスの見方はミスリーディングといえよう(Nattrass and Seekings 2002)。筆者は、2001～03年にアジア経済研究所海外派遣員としてケープタウンに滞在していた間に、たびたびBIG連合の会合に参加したが、ここで見聞した限りでは、COSATUのほか、南アフリカ教会協議会(South African Council of Churches: SACC)などのキリスト教団体、老舗人権NGOのブラック・サッシュ(Black Sash)、子どもの社会保障の権利のための同盟(Alliance for Children's Entitlement to Social Security: ACESS)、西ケープ大学のコミュニティ・ロー・センター(Community Law Centre)、そしてHIV/AIDSとともに生きる人々の治療その他の権利のための運動をしている治療行動キャンペーン(Treatment Action Campaign: TAC)などが、時期によって多少の入れ替わりはあるが、BIG連合の活動に深くかかわっていた。

BIG連合の構成団体の多くは、前節で触れた児童扶養手当に関するキャンペーンに参加しており、BIG連合はその延長線上に成立したものと考えられる。また、BIG連合の構成団体のうち、COSATU、SACC、南アフリカNGO連合(South African NGO Coalition: SANGOCO)の三団体は2000年から、政府の予算発表の時期に合わせて、「人民の予算」(People's Budget)を毎年発表している。これは、GEAR導入後の政府予算の新自由主義的性格を批判し、オルタナティブな経済政策や社会政策を提示するという性格のもので、BIG導入はそのなかでも主張されている(People's Budget Campaign 2005)。

一方の民主同盟は、アパルトヘイト体制下の白人リベラル野党の流れを汲み、1999年と2004年の総選挙では、ANCに次ぐ投票を獲得して、野党第一

党となっている。とはいえ、国会（National Assembly、国民議会）での議席数は、400議席中、民主同盟の47議席に対して、ANCは293議席と、ANC一党優位状況は明らかである。民主同盟は、ANC主導の連立政権に参加することで政治的影響力を確保しようとしてきた新国民党（New National Party）¹⁶⁾やインカタ自由党（Inkatha Freedom Party）¹⁷⁾と異なり、ANCの一党優位状況の危険性と「強い野党」の必要性を訴え、ANCとの対決姿勢を鮮明に打ち出す戦略をとっている。民主同盟の支持者は現状では白人が多く、人口で圧倒的多数を占めるアフリカ人に支持基盤を拡げられずにおり¹⁸⁾、BIGを公約に掲げるのは、一つにはアフリカ人貧困

層の支持獲得を狙ってのことと思われる。ただし、民主同盟が提案するBIGは、すべての人に支給するというBIG連合の提案と異なり、年間所得7500ランド未満の人を対象とするとしている。資産調査は行わず、身分証明書を持参して申請すればBIGを受給できるが、BIGを所得税法上、20倍にカウントすることによって、受給資格以上の所得をもつ人が申請した場合に割に合わないようにする、というのが民主同盟の提案である¹⁹⁾。

BIG連合、民主同盟のそれぞれの提案するBIGの内容を表1にまとめる。両陣営とも、既存の社会保障制度のもとで十分なセーフティネットが張られていない失業者の貧困への対策として、社会手

表1 BIG連合と民主同盟のBIG提案内容の比較

	BIG連合	民主同盟
対象者	すべての個人	年間所得が7500ランド以下の人を対象とする。BIG受給資格を超える所得がある人に扶養されている人は受給できない
資産調査	なし	なし。BIGを所得税法上20倍にカウントすることによって、受給資格を持たない人のBIG受給申請を割の合わないものとする
金額	一人月額100ランド以上。物価上昇に合わせて金額を引き上げる	一人月額110ランド
財源	累進課税によってコストのかなりの部分を回収する（筆者注：非貧困層に支払われたBIGを、BIG相当分もしくはそれ以上の増税によって国庫にクローバックするということ）。「そのことによって、貧困撲滅のためのすべての南アフリカ人の連帯を示すことになる」。残りは財政支出によって賄う	ほかのプログラムの予算削減、財政赤字の0.5%拡大、減税幅の縮小、付加価値税の1%増税など
既存の社会手当との関係	BIGの導入によって、既存の社会手当を受給している人の受給額が減額されてはならない（筆者注：既存の社会手当にBIGを上乗せするか、既存の社会手当の額を変更する場合もBIGの支給額を上回る削減はしないということ）。高齢者手当と児童扶養手当の資産調査を廃止	ほかの社会手当を受給している人はBIGを受給できない。高齢者手当の資産調査を廃止。両親とも死亡している遺児には児童扶養手当を無条件で支給。（筆者注：児童扶養手当一般の資産調査の廃止は主張されない）

出所：BIG連合の綱領文書である“South African for a Basic Income Grant” [http://www.sacc-ct.org.za/BIGplat.html]、および民主同盟公式ウェブサイト内の“Freedom from Want” [http://www.da.org.za/da/Site/Eng/Policies/Downloads/Poverty.doc] および“Waging War on Poverty: The DA Policy on the Basic Income Grant” [http://www.da.org.za/da/Site/Eng/campaigns/big.asp]をもとに筆者作成。いずれの文書も2006年10月8日時点でアクセス可能であることを確認している。

当を失業者に広げるといふ趣旨でBIGを提案していること、また既存の社会手当制度における資産調査のあり方に問題点が多いことを認識し、ニーズの有無を見分ける手段として税制を活用しようとする点では一致している。しかし、表から読み取れるように、両者の提案内容にはかなりの違いがあり、BIGをめぐる両者の共闘関係も見られない²⁰⁾。

なお、民主同盟の提案では、BIG以外の所得だけでは課税されないが、BIGを受給しそれを20倍にカウントすると税法上の所得額が課税最低限度額を一気に超えてしまうような場合に、極端に高い限界税率に直面することになり、一般的にBIのメリットの一つと言われる「失業と貧困の罨」の解消²¹⁾には結びつかない。また、資産調査の代わりに税制を利用したセルフターゲティングのシステムが提案されているが、このような仕組みではスティグマの問題が残り、受給資格があるにもかかわらず受給申請をためらう人が出てくると予想される。このような民主同盟の提案をBIと呼ぶのが妥当なのかについては疑問もある。

BIG連合と民主同盟では、上に述べたようにBIGの提案内容にかなりの違いがあるうえ、経済政策や労働政策に関する立場も大きく異なる。BIG連合は、BIGというイシューに特化した緩やかな連合体であり、社会保障制度以外に関してまともな提言は行っていないが、BIG連合に所属する団体それぞれの立場や、BIG連合と構成団体が重複するほかのキャンペーンの内容を総合すれば、新自由主義批判、再分配重視、社会的経済的権利の強調、労働規制緩和への反対、といった主張を共有していると考えられる。一方、民主同盟は、経済成長を最優先し、経済自由化や労働規制緩和を推し進めるべきという立場である。BIが幅広い政治的立場に訴えることを指摘しているフィッツパトリックの分類で言えば、BIG連合は社会主義～福祉集合主義、DAは急進右派にあたるだろう

(フィッツパトリック 2005)。

フィッツパトリックは、「BIは単独で論じられるべきではなく、包括的な政策パッケージの一部として位置づけられるべきである」とBIをほかから切り離して論じることに警告を発しているが(フィッツパトリック 2005, pp.82-83)、低い水準の部分的BIであればなおさら、ほかのどのような政策と組み合わせられるかによって、BIの効果は全く異なってくるであろう。民主同盟の提案のように、BIと労働規制緩和を組み合わせれば、賃金水準の下落がもたらされると考えられるため、経済界からは支持を得られるかもしれないが²²⁾、労働者にとっては、現在よりも劣悪な労働条件を強いられる結果となる恐れがある(Cf. 新川 2002, pp.120-122; 山森 2003, p.140)。一方、BIを導入しつつ現行の労働条件を維持し、労働規制をむしろ強めるのであれば(もともと、このような提案を経済界が受け入れるとは思えないが)、低賃金で働いているワーキング・プアにとってはメリットが大きいであろう。ただし、失業者の貧困は、少額のBIだけでは到底解消されず、BIは、現状で社会手当の届いていない失業者の貧困軽減には役立っても、貧困を撲滅するものではない。したがって、BI単独ではなく「労働への権利」も同時に保障される必要がある、というBIへの批判的論点(小沢 2002, pp.136-140; ロザンヴァロン 2006, pp.120-133)は、南アフリカの文脈においてきわめて重要な意味を持つ。しかしながら、現実には、BIと「労働への権利」の両立はおろか、失業者への最低限のセーフティネットすら存在しないというのが現在の南アフリカの状況なのである。

V 結びに代えて: 「北」のBI、「南」のBI

以上、南アフリカにおけるBI論の経緯を追ってきたが、最後にその特徴を、「北」との比較における「南」の文脈という観点から、再びブラジルの事例

をも視野に入れながら指摘して、本稿を閉じたい。

「北」においてBIは、肯定的であれ批判的であれ、「働かない自由」や「賃金労働から離脱する自由」と結び付けて論じられることが多いが²³⁾、「南」のBIは財政的な制約ゆえに低い水準にとどまらざるを得ない。上述の通り、南アフリカで提案されているBIの支給水準は、BIG連合、民主同盟のいずれの案でも月額100～110ランド(約1500～1700円)と小額である。これは、BIGが最初に提案された1998年当時の児童扶養手当と同じ金額で(現在までに児童扶養手当は月額190ランドに上がっている)、南アフリカの最貧層にとって100ランドは無視できない重みを持つとはいえ、低賃金部門の代表格ともいえる家内労働者の最低賃金(フルタイムで月額888.92～997.04ランド)²⁴⁾や、高齢者手当や障害者手当(月額840ランド)と比べても、その水準はきわめて低いといえるだろう。ブラジルの「ボルサ・ファミリア」も、一世帯あたりの支給額の上限は95レアル(約5300円)であり、一人当たり換算すれば南アフリカで提案されているBIGと同じような水準であるといえる。すなわち、「南」のBIは「働かない自由」とは程遠いものであり、貧困軽減(撲滅ではなく)を意図して提案されているのである。

このような「南」の文脈では、BIと従来型の社会扶助との境目はしばしば不明瞭となる。南アフリカとブラジル両国のBI論に共通するのは、究極的には普遍的なBIを志向しつつも、そこに向かうステップとして、「北」で批判にさらされてきた従来型の福祉国家の制度、具体的には資産調査つきの社会扶助の意義を否定せず、むしろその導入をBIに向けた積極的な前進とらえていることである。南アフリカにおけるBI論は、既存の資産調査つきの社会手当を廃止する方向ではなく、改善しつつ拡大していくという発想に立っている。ブラジルにおいても、まずは貧困世帯向けの手当から普遍的なBIへという道筋が想定されている。「南」のBI

論は、「北」の福祉国家の危機を根拠とする福祉国家批判に対抗する理論武装を行いつつ、ナショナル・ミニマムの保障を実現するという意味において、新たな福祉国家の樹立を志向するものであるといえる。

注

- 1) その後の展開については、遺憾ながら筆者はフォローできていない。
- 2) PCAS (2003) および“Budget Speech 2006 by Minister of Finance Trevor A Manuel” [http://www.info.gov.za/speeches/2006/06021515501001.htm]参照。
- 3) アパルトヘイト体制のもとで、南アフリカの住民は、「白人」(White)、「カラード」(Coloured)、「インド系」(Indian/Asian)、「アフリカ人(または黒人)」(African/Black)の4つのカテゴリーに分類された(カテゴリー名は時代によって若干異なる)。アパルトヘイト廃止に伴って、このような区分は法的には何の効力も持たなくなったが、現在でも、人口センサスや各種世論調査などでは、自己申告に基づき(すなわち、アパルトヘイト体制でのように人種アイデンティティを上から押しつけられるのではなく)、これらの人種カテゴリーがしばしば使用されている。本稿においても記述上の必要に応じてこれらの人種カテゴリーを使用するが、「黒人」は白人以外のすべての人々を指す言葉として用い、インド系やカラードを含まない狭義のアフリカ人/黒人については、「アフリカ人」と表記する。
- 4) 親に対する430ランドと子ども一人あたり75ランドの手当から構成され、430ランドという親に対する手当額は、当時の高齢者手当や障害者手当と同水準であった。
- 5) 児童扶養手当導入の経緯については、牧野(2005, pp.171-175)を参照されたい。
- 6) NEDLACは法律によって1995年に設置された、政府、経済界、労働、コミュニティ(青年、女性、障害者など)の代表による政策協議機関である。労働セクターには、COSATUのほか、黒人意識運動(Black Consciousness Movement)系の全国労働組合評議会(National Council of Trade Unions: NATCU)、アパルトヘイト期の穏健な組合活動の流れを汲む南アフリカ労働組合連盟(Federation of Unions of South Africa: FEDUSA)も代表として加わっているが、組合員数、政治的影響力ともCOSATUが優位である。
- 7) 詳細についてはMatisonn and Seekings (2002), Standing and Samson eds. (2003) および牧野(2002; 2004; 2005), Makino (2004)を参照。

- 8) NEDLACの4つのセクターがそれぞれ協力しあって雇用創出に取り組むという趣旨で、NEDLACの通常の年次サミットとは別に開催された特別のサミット。
- 9) “Summary of Jobs Summit Declaration,” 30 October 1998. [<http://www.nedlac.org.za/top.asp?inc=summit/jobs/declaration.html>]
- 10) テイラーはケープタウン大学社会開発学科の教授で、亡命経験があり、スクウェイヤ(Zola Skweyiya) 社会開発大臣のアドバイザーを務めていた(Matisonn and Seekings 2002, pp.16-17)。同時に、労働運動とも近く、COSATUが「雇用サミット」での提案前にBIGに関して実施した委託研究のレファレンス・チームにも所属していた。すなわち、テイラーは、COSATUがBIGを政策要求に含めることを決めた経緯に深くかかわっていたのである。以上、COSATUとテイラーの関係については、COSATUおよびBIG連合関係者への筆者の聞き取りによる。
- 11) BIGの対案として公共事業プログラムの拡大が浮上した経緯については、牧野(2004; 2005)で詳述したので、そちらご参照いただきたい。また、2006年の初めに、「2014年までに貧困と失業を半減させる」という触れ込みの「成長の加速と共有のためのイニシアチブ」(Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa: ASGISA)が発表された。これは、ムランボンクカ(Phumzile Mlambo-Ngcuka) 副大統領を中心とするチームがとりまとめたもので、そのなかで教育や技能開発などの人的資源開発の重要性が強調されている。ASGISAについては以下のウェブサイトを参照のこと。 [<http://www.info.gov.za/asgisa/>]
- 12) “South Africa: Cosatu’s Work,” *Business Day*, September 27, 2006. [<http://allafrica.com/stories/200609270279.html>]
- 13) BIEN ホームページによる。 [<http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Index.html>]
- 14) ケープタウンでのBIEN会議開催は、同地に拠点を置くシンクタンク、経済政策研究所(Economic Policy Research Institute: EPRI)が中心となって準備を行い、BIG連合は直接関与しなかった。ただし、会議参加者のなかにはBIG連合の構成団体のメンバーも多く、南アフリカでのBIGを支持する内容の報告が数多く行われ、クローージング・セッションではノーベル平和賞受賞者のデズモンド・ツツ(Desmond Tutu) 大主教がBIG導入を呼びかけるビデオ・メッセージも流された。会議閉幕の1週間後、会議の直接の影響かどうかは不明だが、スクウェイヤ社会開発大臣がBIG支持を表明したという記事が現地紙の一面トップに載った。もっとも、政府・ANCの公式見解とは異なり、ただちにBIG導入の方向へと政策転換するとは考えにくい。
- “Skweyiya Calls for Basic Income Grant for Poor,” *Business Day*, November 10, 2006.
- 15) BIG 発足時の“South African for a Basic Income Grant,” Platform of the Basic Income Grant Coalition [<http://www.sacc-ct.org.za/BIGplat.html>]による。その後に加した団体もあるが、現在の構成団体数は明らかでない。
- 16) アパルトヘイト体制期の与党の国民党(National Party)が1999年に改称したのだったが、現在までに消滅した。
- 17) クワズールー＝ナタール州を支持基盤とするズールー民族主義政党。
- 18) Afrobarometerの2002年の世論調査では、「明日、国政選挙があるとすればどの政党に投票するか」という質問に対し、アフリカ人(Afrobarometerの表記では黒人Black) 回答者のうちわずか1%のみが民主同盟と答えた(その他はANCが55%と最も多く、インカタ自由党が4%、決めていないと回答した人が32%)。ほかの人種では、決めていないとの回答がいずれも最多であったが、それ以外の回答では、白人は民主同盟が最も多く、カラードとインド系については、ANC、新国民党、民主同盟の三党に支持が分散する傾向が見られた(Afrobarometer 2003)。
- 19) 現在(2006/07年度)の南アフリカの個人所得税の課税最低限度額は4万ランド(65歳未満の場合)、最低税率は18%であり、110ランドのBIを20倍として計算した場合に、BIを受給した場合の課税後の所得が受給しなかった場合を下回るラインは、約1万9600ランド以上となる。このラインは、(減税策の一環としての)課税最低限度額の上昇とともに年々上がっており、民主同盟がBIG支持を盛んに言い出した時期にあたる2002/03年度の税率では7000ランド弱、2003/04年度では1万ランド弱のところに、BIG受給の「損益分岐点」があった。
- 20) むしろBIG連合側は民主同盟のBIG支持を「日和見主義」と批判している(People’s Budget Campaign 2005, p.2)。
- 21) BIが「失業と貧困の罟」を回避できるという論点についてはフィッツパトリック(2005, pp.66-68)を参照。
- 22) 現状では、南アフリカの有力経済団体で、BIG連合の提案であれ民主同盟の提案のほうであれ、BIGを支持しているところは見当たらない。民主同盟の経済政策の内容は、経済界の利害と一致する部分が多いが、ANCの一党優位状況において経済界は、DAを支持するよりもANC政権と良好な関係を築き、COSATUや南アフリカ共産党といったANCと同盟関係にある左派勢力の政治的影響力を相対的に低下させることのほうに利益を見出しており、実際その試みはかなりの程度成功していると思われる。

- 23) Wright ed. (2006) 所収の諸コメント, 特に E. O. Wright および C. Pateman のものを参照.
- 24) 労働省が定めた 2005 年 12 月から 2006 年 11 月までの最低賃金で, 金額は地域によって異なる。ただし, モニタリングは困難であり, 実態としては, これよりもはるかに低賃金での雇用が横行している。“Basic Conditions of Employment Act (75/1997): Amendment of Sectoral Determination 7: Domestic Worker Sector, South Africa,” Government Notice, Department of Labour, No.R.1104, 11 November 2005. [http://www.labour.gov.za/download/10307/Amendment%20-%20Domestic%20Worker%20Wages%202005.pdf]
- 参考文献
- Afrobarometer 2003. *Trends in Political Party Support in South Africa*. Afrobarometer Briefing Paper No.6, July 2003. [http://www.afrobarometer.org/papers/AfrobriefNo6.pdf]
- フィッツパトリック, トニー (武川正吾・菊地英明訳) 2005 『自由と保障: ベーシック・インカム論争』勁草書房
- 子安昭子 2005 「ブラジルの普遍主義的な社会政策と社会扶助プログラムにおける重点主義」宇佐見耕一編 『新興工業国の社会福祉: 最低生活保障と家族福祉』研究双書 No.548, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.233-264
- 子安昭子 2006 「ブラジル・ルーラ政権の挑戦: 貧困解消とマクロ経済の安定」『アジアワールド・トレンド』第 133 号 (2006 年 10 月), pp.20-23
- Lund Committee (on Child and Family Support) 1996. *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*. [http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/lund.htm]
- Makino, Kumiko 2004. *Social Security Policy Reform in Post-apartheid South Africa: A Focus on the Basic Income Grant*. Research Report No. 11. Durban: Centre for Civil Society, University of Kwazulu-Natal. [http://www.ukzn.ac.za/ccs/files/Report%2011.pdf]
- 牧野久美子 2002 「ベーシック・インカム・グラントをめぐる: 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, pp.8-12
- 牧野久美子 2004 「南アフリカの貧困・失業と社会保障制度改革」『アフリカレポート』No.39, pp.16-21
- 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: 最低生活保障と家族福祉』研究双書 No.548, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.159-197
- Matisonn, Heidi and Jeremy Seekings 2002. “Welfare in Wonderland? The Politics of the Basic Income Grant in South Africa.” paper for DPRU/FES Conference on Labour Markets and Poverty in South Africa, Johannesburg, 22-24 October 2002.
- Ministry of Welfare and Population Development 1997. *White Paper for Social Welfare*. Pretoria: Department of Welfare. [http://www.polity.org.za/html/govdocs/white_papers/social971.html]
- 宮本太郎 2004 「就労・福祉・ワークフェア: 福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」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, pp.215-233
- Natrass, Nicoli and Jeremy Seekings 2002. “A Basic Income Grant in South Africa?” Paper presented at the First Congress of the United States Basic Income Guarantee Network, New York, 8-9 March 2002.
- 小沢修司 2002 『福祉社会と社会保障改革: ベーシック・インカム構想の新地平』高菅出版
- PCAS 2003. *Towards a Ten Year Review*. Pretoria: Policy Coordination and Advisory Services (PCAS), The Presidency.
- People’s Budget Campaign 2005. *People’s Budget 2006-2007: Proposal from COSATU, SANGOCO and SACC*. Johannesburg: NALEDI. [http://www.sacc-ct.org.za/PB2006.pdf]
- ロザンヴァロン, ピエール (北垣徹訳) 2006 『連帯の新たな哲学: 福祉国家再考』勁草書房
- Roukens de Lange, Aart 2001. “A Parallel Currency to Pay for a Basic Income in South Africa.” *SANE Views*, Vol.1, No. 3. [http://www.sane.org.za/docs/views/]
- 新川敏光 2002 「福祉国家の改革原理」『季刊・社会保障研究』Vol.38, No.2, pp.120-137
- Standing, Guy and Michael Samson, Eds. 2003. *A Basic Income Grant for South Africa*. Cape Town: UCT Press.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo 2005. “The Approval of the Basic Income Guarantee in Brazil.” Columbia University Seminar on Brazil, New York, 3 March 2005. [http://www.brazilink.org/politicpapers/Suplicy_Columbia_2005.pdf]
- 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 Parijs, Philippe 2006. “Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century.” In *Redesigning Distribution*, edited by Erik Olin Wright. London and New York: Verso.
- Wright, Erik Olin eds. 2006. *Redesigning Distribution*, London and New York: Verso.
- 山森亮 2003 「基本所得: 多なる者たちの第二の要求によせて」『現代思想』2003 年 2 月号, pp.130-147
(まきの・くみこ アジア経済研究所研究員)