



M I G A コ ラ ム

「世界診断」

2017年1月25日

サハラ以南アフリカ地域における貧困と現金給付政策

佐藤 光

明治大学研究・知財戦略機構 共同研究員



明治大学政治経済学部卒、上智大学大学院外国語学研究科博士前期課程修了後、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程に進学、2014年博士号（政治学）を取得。専門はアフリカ政治、比較政治学。現在、サハラ以南アフリカ地域における貧困および開発、社会保障制度の構築等に関して研究。明治大学政治経済学部助手、兼任講師を経て、2016年より現職。

はじめに

2016年10月初旬、南アフリカ各地にある大学は、学生たちによる激しい抗議活動の影響により一時的に閉鎖される事態となった。学生による抗議活動のきっかけは、来年度の学費を最大で8%まで値上げすることを政府が容認したことであった。南アフリカにある大学の多くは公立大学であり、予算は学費と国からの補助金によって賄われている。しかし近年、補助金の減少に伴い、各大学は学費を値上げせざるを得ない状況となっている。

学費の値上げは、貧困世帯が多い南アフリカにおいて、学生やその家族に大きな負担を強いるものであり、場合によっては貧困世帯の学生から学びの機会を奪いかねない。「Fees Must Fall」運動と呼ばれるこの抗議活動は、学費の値上げの凍結だけでなく、高等教育の無償化なども掲げ、貧困世帯も含めた教育機会の平等を目指したものである。この「Fees Must Fall」運動は今回が初めてではなく、2015年にも生じた出来事であり、近年の南アフリカにおける高等教育を巡る大きな動きの一つとなっている。これは一つの事例に過ぎないが、サハラ以南アフリカ地域において最大の経済規模を誇る南アフリカにおいてさえ、「貧困世帯の生活を如何に保護するのか」という点は大きな政治課題なのである。

サハラ以南アフリカ地域における貧困

2016年の世界銀行による最新の報告（「貧困の撲滅と繁栄の共有」）によれば、依然として世界で最も貧困が集中しているのはサハラ以南アフリカ地域である¹。2013年時点において、1日1.90ドル未満

¹ World Bank, Poverty and Shared Prosperity 2016: *Taking on Inequality* (Washington, D.C.: World

で生活する人口は約 7 億 6700 万人であり、そのうち約 3 億 8900 万人がサハラ以南アフリカ地域で生活している。地域別の貧困率の割合を比べた場合、南アジア 15.1%、ラテンアメリカ・カリブ地域 5.4%、東南アジア・太平洋地域 3.5%であるのに対して、アフリカ地域は 41%と他地域よりも圧倒的に数値が高い。つまり、アフリカ地域において人口の約 4 割が貧困のなかで暮らしているのである。

アフリカ地域は著しい所得格差のある地域でもあるが、近年の経済成長の結果として、多くの市民はその経済成長の恩恵を受けることができず、貧困へと陥っている。鉱物資源輸出の活況の恩恵として経済成長を遂げたとしても、国内における所得再分配のシステムが機能しない場合、多くの貧困が生産される状況を改善することは困難である。特に、貧困は世代を超えて受け継がれるため、これを是正し、機会の不平等を固定化しないためにも再分配システムの整備が欠かせない。そのための政策として、近年多くのアフリカ諸国で導入され始めたのが、現金給付政策 (Cash Transfer:CT) である。

貧困対策としての現金給付政策

近年の開発途上国では、貧困削減及び社会的保護への関心の高さから、「条件付き現金給付 (Conditional Cash Transfer: CCT) 」政策が多くの国で実施されている²。CCT は貧困層を主なターゲットとした政策であり、CCT を中心に据えた社会的保護政策は、現在低開発国 16 ヶ国を含む世界 52 ヶ国で実施されている³。もともとはブラジルのボルサ・ファミリア (Bolsa Família)、メキシコのプログレサ/オポルトウニダデス (Progresa/Oportunidades) に代表されるように、主に中南米地域において発展した政策であるが、近年ではアフリカ諸国においても現金給付政策を実施する事例が増えている⁴。

CCT は貧困世帯に対して、児童の教育及び健康保全の義務を課すことを条件に、長期的に少額ではあるが継続して現金を給付するものである。受給家庭はそのための拠出金を支払う必要はない。つまり、予防接種や就学など人的資本形成が支援条件となることで、最終的に世代間の貧困の連鎖を断ち切ることを目的としている⁵。

CCT が生まれた背景には、1980 年代頃からの新自由主義的経済改革と構造調整政策の結果として、実質賃金の低下や、失業率の増加、所得格差の拡大、貧困の増加などが生じ、生活水準悪化に関する懸念が広がったことがある⁶。厳しい財政規律のなかで効果的な貧困削減政策を実施するために、ターゲット型の CCT が導入されたのである。

支給範囲は開始以降拡大されたが、支給額が小額であるために財政的負担が比較的軽くて済むことも CCT が普及した要因となっている。こうした現金給付が短期的・緊急的セーフティーネット、ある

Bank,2016),p.36.[<http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>] (参照 2017 年 1 月 20 日)

² Joseph Hanlon, Armando Barrientos and David Hulme. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South* (Sterling: Kumarian Press, 2010).

³ Katja Bender, Markus Kaltenborn and Christian Pfeleiderer, *Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems* (Abington: Routledge, 2013), pp.1-3.

⁴ Bernd Schubert and Rachel Slater, "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?," *Development Policy Review*, 24-5(August 2006), pp. 571-578; Garcia and Charity M. T. Moore, *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C.: World Bank, 2012).

⁵ 浜口伸明、高橋百合子「条件付き現金給付による貧困対策の政治経済学的考察：ラテンアメリカの事例から」『国民経済雑誌』第 197 巻第 3 号、2008 年、52 頁。

⁶ 高橋百合子「社会保障と社会扶助」『現代ラテンアメリカ経済論』ミネルヴァ書房、2011 年、204-207 頁。

いは慈善活動とは異なり長期的な政策となっているのは、貧困世帯の最低生活水準を確かな権利として保障しているためである。

正規雇用者を主な対象とする拠出型の社会保険制度に比べ、社会保障の適用を受ける機会が限られる失業者やインフォーマル・セクターで働く低所得者層を対象とする CCT は、同様の社会・経済状況にあった多くのアフリカ諸国において積極的に受け入れられてきた。アフリカ地域で実施されている現金給付政策は、アフリカのなかでも比較的所得が高い国における政策と、所得の低い低開発国における政策でその性格が少し異なるが、無条件現金給付 (Unconditional Cash Transfer: UCT) であることが多い⁷。

アフリカ地域内の中所得国で行われている現金給付は、市民の社会権に根ざした社会保障政策として実施されていることが多く、植民地時代に作られた制度に起源を持つ。こうした政策は、ラテンアメリカで行われているように長期的で定期的な給付がなされ、その主たる対象として貧困層にターゲットが絞られやすいが、高齢者や児童のように危機に対して脆弱な層が広くカバーされている。このような国家の社会保障制度として現金給付政策を確立している国は、南アフリカやナミビアなどである。

一方、低開発国における政策は短期的なプロジェクトであることが多く、ドナー国による援助を基に政策を実施している⁸。これらの政策は 地域及び対象者に関して明確なターゲティングが行われるため、カバーされる人口の割合は非常に限定的である。しかし低開発国の中からも、中所得国のような長期的な給付を目指す動きが出てきている。したがって、アフリカ諸国の傾向として財政や国内の政治的安定などの条件が揃うことで、短期的プロジェクトを国家規模に拡大するなど、長期的で定期的な政策の実施へと向かっている。

表1 アフリカにおける主な現金給付プログラム

| 国名 | 制度 | 開始年 | 機関 | 内容 |
|--------|---|-------|--------------------------------------|--|
| マラウイ | Mchinji Social Cash Transfer Pilot Scheme | 2006年 | ユニセフ マラウイ政府 | 農村部の貧困世帯への現金給付 世帯当たり月額約4~13ドル (条件はないが、児童の就学に対して現金が加算される) |
| ケニア | Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children | 2004年 | ユニセフ ケニア政府 | 児童および孤児を養育する貧困世帯への現金給付 世帯当たり児童(17歳以下)数に応じて、約13~27ドル(隔月) |
| モザンビーク | Food Subsidy Programme | 1997年 | モザンビーク政府 | 高齢者や障害者、妊婦などがいる貧困世帯への現金給付 世帯当たり被扶養者数に応じて、月額約5~10ドル |
| ザンビア | Pilot Cash Transfer Schemes | 2004年 | ザンビア政府 ドナー機関 国際NGO | 貧困世帯への現金給付 世帯当たり月額約10ドル、児童がいる場合2.5ドル加算 (パイロット事業毎に給付額や給付対象者等に違いがある) |
| エチオピア | Productive Safety Net Program | 2005年 | エチオピア政府 世界銀行・ USASID等ドナー 機関 | 公共事業での労働と引き換えに貧困世帯へ現金あるいは食料給付 (働けない高齢者や障害者等へは、無条件で現金あるいは食料給付) 1人当たり月額約1.5ドル相当 |
| ガーナ | Livelihood Empowerment Against Poverty programme | 2008年 | ガーナ政府 | 貧困世帯への現金給付 (児童や孤児等を養育する世帯は、就学や予防接種が条件となるが、 高齢者及び障害者は無条件) 世帯当たり被扶養者数に応じて、月額約7~13ドル |

出典: Armando Barrientos, Miguel Niño-Zarazúa and Mathilde Maitrot, *Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0* (Chronic Poverty Research Centre, 2010)[http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf](参照2017年1月20日)より筆者作成。

⁷ Garcia and Moore, *op.cit.*, pp.3-4.

⁸ *Ibid.*, p.4.

現金給付政策の効果

では、サハラ以南アフリカ地域において、現金給付政策はどのような影響を及ぼしてきたのであろうか。例えば、ケニアで実施されている無条件の現金給付である「孤児や脆弱な子供たちに対する現金給付プログラム (Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children: CT-OVC)」の場合、若年女性 (12-24 歳) の妊娠率に減少効果が見られ、中等教育の就学率向上につながっている⁹。加えて、初等及び中等教育にかかる費用 (通学費、食費、制服代等) は貧困世帯には大きな負担となるが、CT-OVC による現金を活用することで、その負担が軽減されるなどの効果もみられる¹⁰。

また、現金給付政策の効果は直接の対象者だけでなく、世帯全体への波及効果もある。例えば、南アフリカの高齢者に対する年金手当の場合、手当給付によって世帯の食料購入への支出が増加するだけでなく、年金給付世帯内の児童の就学率改善にも貢献している¹¹。南アフリカの世帯構成は核家族より大家族形態が多く、特に 3 世代同居世帯が 3 分の 1 以上を占める¹²。つまり、年金手当受給者と同居する世帯では、その現金を世帯の生活に必要なものや、あるいは就学のための必需品購入のために活用しているのである。

おわりに

民主化後のサハラ以南アフリカ地域において、「貧困削減を如何に成し遂げるのか」という大きな政治課題に対して、現金給付政策は一つの重要な政策として受け入れられてきた。政策の影響は、女性や児童、高齢者といった社会的に脆弱な立場に置かれやすい人々にとって、貧困から抜け出す大きなきっかけとなっている。

それに加えて、アフリカ諸国の政府にとってもこの政策は、経済発展や社会開発のための一種の「投資」として考えられている。つまり給付を通じて、商品及びサービスの国内消費を高めるとともに、保健や教育分野における実績を改善し、経済及び社会の成長に結びつけようとしているのである。

しかし、人々が生存としてだけでなく、持続的に安心した社会生活を送るためには、現金給付政策が単なる富の再分配としてだけでなく、市民の権利に基づいた社会保障制度として構築される必要がある。社会権は市民的自由と政治的権利の保障の上に築かれるため、自由民主主義体制の確立が必須となるが、アフリカ地域において自由民主主義体制を確立できた国家の数は少ないのが現状である。そのため、現在の現金給付政策が社会保障制度として発展するか否かは、アフリカ諸国が民主主義体制として成熟できるか否かに懸かっているとも言えるのである。

⁹ Sudhanshu Handa, Amber Peterman, Carolyn Huang, Carolyn Halpern, Audrey Pettifor, and Harsha Thirumurthy, "Impact of the Kenya Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children on Early Pregnancy and Marriage of Adolescent Girls," *Social Science & Medicine*, 141 (September 2015), pp.36-45.

¹⁰ The Kenya CT-OVC Evaluation Team, "The Impact of Kenya's Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children on Human Capital," *Journal of Development Effectiveness*, 4-1 (March 2012), pp.38-49.

¹¹ Anne Case and Angus Deaton, "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa," *The Economic Journal*, 108-450 (September 1998), pp.1330-1361.

¹² Acheampong Yaw Amoateng, Tim B Heaton and Ishmael Kalule-Sabi, "Acheampong Yaw Amoateng, Tim B Heaton & Ishmael Kalule-Sabi," in Acheampong Yaw Amoateng and Tim B Heaton, eds., *Families and Households in Post-apartheid South Africa: Socio-demographic Perspectives* (Cape Town: HSRC Press, 2007), pp.43-60.