

開発途上国の社会保障制度

—シンガポールにおけるひとつの実験—

下 平 好 博

(社会保障研究所研究員)

1. はじめに—開発途上国の社会保障制度の特徴

開発途上国の社会保障制度は、一般に旧宗主国からの影響を強く受け、植民地時代にすでにあった制度を継承・発展させたものが多い。また導入されている制度は労災・年金・医療が中心であり、フランス系の旧植民地国を除けば家族手当を採用している国はほとんどなく、失業保障制度をもっている国も少ない。そして、適用対象は通常、公務員や軍人、あるいは「近代部門」で働く一部の民間被用者に限定されている。しかしながら、先進国と比較した場合、開発途上国は産業化水準が低い段階において社会保障制度を導入する傾向がみとめられる¹⁾。これは、(i) 独立を達成後、これらの国々が「近代国家」としての体裁を調えるため、いち早く社会保障制度を導入したこと、(ii) また、国連やILOなどの国際機関がこれらの国に戦後社会保障制度を普及させることに熱心であったことなどの理由による。(iii) さらに、開発途上国では工業化を進める際に「国家」が重要な役割

を果たすのが普通であるが、その場合国民の担税能力は依然として低いために、所得税を徴収することが難しく、その代わりに「社会保障税」が重要な財源として利用されるという傾向もみとめられる。

ところで、産業化水準が低い段階において社会保障制度をいち早く導入することには決して問題がないわけではない。(i) 先に述べたように、適用対象は「近代部門」の労働者に限定されているため、社会保障制度に本来期待されている「再分配効果」は薄い。(ii) また、適用対象をより広い社会階層にまで広げている国においても、制度を早く手に入れた社会階層(公務員・軍人、「基幹産業」の労働者)ほど優れた制度をもつという意味で、いわゆる「制度間格差」が生じやすい(例えば、ラテン・アメリカ諸国の社会保障制度²⁾)。(iii) さらに、提供される社会保障制度の「質」自体にも問題がある。経済力が不十分なまま制度を導入するため、「社会保険方式」を採用している国はその数が限られており、多くの国では「使用者責任制度」や「プロビデント・ファンド方式」による制度(特に、イギリス系の旧植民地国)が旧態依然

たる姿で採用されている。したがって、そうした制度には「リスクのプール」という発想がなく、その拠出水準の高さに比べて給付水準は低いという矛盾が現れている（特に、加入期間の短い者に対する保障は不十分となりやすい）。

しかし一方で、これらの国がこうした批判に答えて、制度の運営にあたって次のような画期的試みをはじめていることも見逃すことはできない。（i）まず、ひとつの試みは、農業部門にまで社会保障制度を拡大し、人口問題に苦しむこれらの国の出生率を引き下げる一手段としてそれを利用しようとするものである。つまり、社会保障制度から給付が支給されれば農村地域の「子供の経済的価値」は引き下げられるので、それによって出生率も低下するだろうという考えである（具体例としては、メキシコの農民地域における社会保障制度の導入³⁾）。（ii）また、若い人口構造をもつこれらの国では、年金やプロビデント・ファンドといった長期的制度はその副産物として制度を設立した当初多額の積立金を生み出すことになるので、それらを社会経済開発の資金として有効に利用する道がこれまで考えられてきた。ここで取り上げるシンガポールの社会保障制度がまさにこれにあたり、特にシンガポールの Central Provident Fund（以下では、CPFと略す）制度はこの国の社会・経済建設を進める上で重要な機能をこれまで担ってきた。そこで、本稿ではこのCPF制度を中心に、シンガポールの社会保障制度と社会経済構造との関係を明らかにしたい。

2. シンガポールの工業化戦略と「福祉」の位置づけ

〔1〕シンガポールの工業化戦略

シンガポールは1959年にイギリスからの自治権を獲得し、PAP（人民行動党）政権のもとで国家建設をスタートさせた大変若い国である。その後、1963年に一旦「マレーシア連合」に併合されるが、中国系とマレー系との人種問題が高じて1965年に再びマレーシアからの分離独立を余儀なくされている。リー・カン・ユー首相の率いる人民行動党は当初、マレーシアの国内市場をあてにして「輸入代替型」工業化戦略を決定したが、この分離独立によって市場を失い、その経済発展計画を大きく修正せざるをえない事態に直面した。当時、シンガポールは東南アジアの「中継貿易基地」としての地位を次第に失いつつあり、これに戦後のベビー・ブームが重なって、若年人口を中心に大量の失業者が若に溢れていた。また、国民の大半はイギリスの植民地時代に苦役労働者や露店商人として中国本土やインド南部、さらにマレーシアから渡ってきた移民労働者とその子孫が中心で、かれらは人種・民族別に都市部にそれぞれの集落を形成し、所狭しと生活していたため、不衛生な居住環境のもとで深刻な住宅不足問題が発生していた。そこで政府は、1968年にイギリス軍の撤退が発表され、そこで働く5万人近い人々の雇用機会が失われることが明らかになると、これまでの工業化政策を一転して変更し、いわゆる外資導入

による「輸出志向型」工業化戦略への転換を図る決定を下した。そして、経済成長を通じて、これらの失業問題を解消し、また国民の生活水準を向上させようと図ったのである。

この「輸出志向型」工業化政策を推し進める上でまず開始されなければならなかったことは、外資導入のための基盤づくりであった。そこで政府は、投資環境を整備するために、以下の点に力を入れた。(i) まず、創始産業条例・産業拡張条例(1959年)に加えて、1967年に「経済拡張促進法」を制定し、輸出を目的とする工業製品の利潤に対する税制上の優遇措置を決定している。(ii) また、1961年に「経済開発局」(EDB)を設置し、投資の促進、工業化のためのインフラストラクチャの開発、新規産業に対する財政援助を開始している。そして、「輸出志向型」工業化戦略が確定した1968年以降、ジュロン開発公社(JTC)を設置して工業用地の開発を行うとともに、シンガポール開発銀行(DBS)を設立して外資系企業に対する資金援助体制を確立している。(iii) また、外資を誘致するためには、労働運動や人種問題などの政治不安を除去する必要がある、このため1968年に「雇用法」の制定と「労使関係法」の改正を行っている。前者の雇用法はわが国の労働基準法に相当するものであるが、そこでは外資を引きつける上で有益と考えられるいくつかの雇用条件が特に規定されている(例えば、ボーナスは賃金の1か月分以内とされ、解雇・退職手当はそれぞれ3年および5年以上の勤続年数がある場合だけ支

給される、等々)。また労使関係法の改正では、団体交渉事項の中から昇進・配置転換・解雇・退職などの重要項目が排除され、労使間協約の有効期間をこれまでの1.5年から最低3年にまで延長することで労働争議の発生頻度が少なくなるような措置が採られている。(iv) そして最後に、天然資源に恵まれないシンガポールでは、「唯一の資源は国民の技能と資質である」(デバン・ナイア前大統領)ということから、教育・住宅・保健・福祉の各分野に「人的資本投資」が行われることとなった。

〔2〕シンガポールにおける「福祉」の位置づけ

「人的資源」を重視し、それに積極的投資を行うからといって、シンガポールにおいて「西欧型」の福祉国家が追求されているかといえば決してそうではない。むしろ政府は、「西欧型」の福祉国家が国民の勤労意欲と自助努力を阻害し、生産性の低下を招くことに建国以来警戒の念を抱いてきた。政府が工業化政策を推進する上で「人的投資」に力を入れる理由は、保健・住宅・教育・福祉といった社会支出が「労働生産性」を向上させ、それによって経済発展が促進されると期待するからである。つまり、シンガポールでは社会支出も「経済的」支出の一部として位置づけられている⁴⁾。

では、シンガポールにおいて何故「福祉国家」の思想が否定されたのであろうか？ここでは、その理由を考えてみたい。ハロルド・L・ウィレンスキー(1975)は、福

祉国家が発達する諸条件を次のようにまとめている。

- (i) ある一定以上の経済発展水準に達していること
- (ii) 人口の高齢化が進んでいること
- (iii) 社会保障制度の「成熟度」が高いこと

さらに、「福祉国家」のイデオロギーが発達する社会構造の特徴として、

- (iv) 教育・職業移動の観点からみて社会移動が穏やかであること
- (v) 大規模で強力的に組織された労働者階級が存在し、政府はかれらの要求に答えていかなければならないこと
- (vi) 中流大衆に課される租税負担が不公平でないこと
- (vii) 自営志向が低いこと
- (viii) 私的福祉制度がそれほど発達していないこと

(ix) そして、過大の軍事負担がないこと等々の要因をあげている。なお、複雑な人種・民族問題の存在が福祉国家の運営にどのように作用するかという点について、彼はその影響は必ずしも明らかでないと述べている。しかし、シンガポールのような多民族国家ではそれを検討しておくことも重要である。そこで、以上の仮説をひとつの手掛りにしてシンガポールの社会経済構造の特徴とそこにおける「福祉」の位置づけを明らかにしたい。

(1) シンガポールの経済発展水準

シンガポールは1959年の建国以来、急激な経済成長を遂げ（1960～79年に年率12.2

%のGDP成長率）、その一人当たりのGNPも5,686 USドル（1984年、多国籍企業・外国人による分を除く）と東南アジアでは日本に次ぐ第2の地位を占めている。この数字は、OECDの加盟国であるギリシア（3,970 USドル）やスペイン（4,118 USドル）、またイスラエル（5,343 USドル）を上回るものであり、いわゆる「中進国」の中でもトップに立つものである。しかし、その社会保障支出の水準（GDP対比の社会保障支出）は1980年時点で3.9%と先進国のそれを大きく下回っており、先のギリシア（12.2%）、スペイン（16.1%）、イスラエル（13.5%）と比べても低い。だが、社会保障収入の水準（GDP対比の社会保障収入）でみると、シンガポールのそれは11.2%と高く、先進国の水準にかなり近づいていることがわかる（ギリシア14.2%、スペイン15.9%、イスラエル15.3%）。つまり、これは社会保障収入が支出の伸びを上回っていることを意味し、おそらくその理由は経済活動人口が若いことによるものであると考えられる。

(2) シンガポールの人口構造

そこで、シンガポールの人口構造をみてみよう。シンガポールでは、戦後（i）死亡率が急激に低下したことおよび（ii）マレーシアからの大量の人口移入があったことによって、いわゆる「人口爆発」が生じていた（1947～57年までの10年間に年率4.4%と言う急激な人口増加があった）。しかし、1965年に完全独立を果たして以降、政府はこの人口増加が社会経済発展の大き

な障害になると判断し、積極的な人口抑制政策を進めることになった。具体的には、1966年にシンガポール家族計画人口局（SFPB）を成立し、（i）妊娠中絶・不妊手術の奨励、（ii）分娩費・税制・出産休暇にたいする賞罰を設けて、強権的と思えるほどの「家族計画」を実施している⁵⁾。その結果、人口成長率は1980年代に入って年率1.2%の水準にまで低下することとなった。だが、その人口構造は依然として若く、表1に示すとおり、25歳未満の若者が半数近く（46.1%）を占めている。また、65歳以上の人口比率は1980年で4.6%とわずかであり、先のギリシア（12.8%）、スペイン（10.5%）、イスラエル（8.2%）と比べてもかなり低い。したがって、人口の高齢化がまだ進んでいないことがこの国の社会保障努力を小さなものにしていて考えられる⁶⁾。

(3) 能力主義的教育制度—「サクセス・ストーリー」の国

ところで、「福祉国家」が発達するかどうかはそのイデオロギーを国民がどのように受容するかという点とも関係している。そして、国民の「福祉」に対する意識はその国の社会構造によって規定されよう。そこで次に、先のウィレンスキーの仮説（iv）～（ix）に沿って、シンガポールの社会構造の特徴をまとめてみたい。

まず、シンガポールでは、イギリスの強い影響のもとで能力別の「複線型」教育制度が敷かれている。小学校では3年次を終了した時点で各生徒は能力別に3つのコー

スに選別され、さらに卒業と同時に卒業資格試験（PSLE）が課される。そして、その結果に応じて中学校へ進学するか職業訓練コースへ進むかが決定される。また、中学卒業時と高校卒業時にもそれぞれ資格試験が課され（GCE‘O’レベル・テストおよびGCE‘A’レベル・テスト）、大学進学者はおのずと限定される仕組みとなっている。したがって、この国では大学へ進学できる者の比率はわずか5%と低い。そして、かれらには将来のエリートとしての地位が約束されている。しかしこう言ったからといって、この国の社会移動率が低いわけでは決してない。否むしろこの国では、国民の大半がかつての移民の子孫であり、急激な経済成長のもとでそれぞれの「ライフ・チャンス」を拡大してきたという意味で「サクセス・ストーリー」は巷に溢れている。またその教育制度も「複線型」のそれをとるとはいえ、完全に「能力」だけを基準にしており、イギリスのように出身階層別に教育コースが決定づけられているわけではない。例えば、現在この国の政治・経済を牛耳っている大卒のエリートたちの出身を探れば、両親が過去に露店商や苦役労働者をしていたケースも稀ではない。したがって、シンガポールでは「能力」と「努力」次第でエリートになるチャンスが開かれているといえる。そしてそれは結果的に、国民の「自助努力」を強調する風土につながり、「福祉国家」という考えを否定することにつながっている。

(4) 複雑な人種・民族問題

シンガポールはイギリスの植民地体制のもとで中国やインド、またマレーシアなどから送りこまれた移民労働者とその子孫によって建設された国家である。したがって、人種・民族的にはきわめて複雑な様相を呈している。1980年の『人口センサス』によれば、中国系が76.9%と圧倒的に多く、後はマレー系14.6%、インド系6.4%、その他（主にユーラシアン）2.1%の比率となっている。これらの民族は都市部に人種別の集落を形成し、文化的にも社会的にも相通うことなく閉鎖的な生活を続けてきた。例えば、言語という点で当初かれらの間にコミュニケーションの手段はなかったし（1927年の『人口センサス』によれば、共通言語である英語を話せる者は中国系5.8%、マレー系2.5%、インド系8.9%とわずかであった）、職業的にも人種別にそれぞれ異なる職業に携わっていた（中国系は商業・金融部門に進出し、マレー系は農業、運輸・通信、インド系はサービス部門という分業関係があった）。そのため、それは時として人種上の対立に発展することもあり、特にマレー系と中国系との反目は今世紀に入ってからもしばしば繰り返されてきた。

しかし、1959年にPAPが政権につくと、政府はシンガポールが「第3の中国」になるという近隣諸国の不安を静めるために「人種間融和政策」を開始する。また外資導入の環境づくりのためにも人種問題から派生した政治不安を除去する必要があった。そこでまず、この政策は教育における「2か国語政策」として具体化され、さらに公共住宅政策やコミュニティー・センター

などの社会事業活動にも拡大されることとなった⁷⁾。この意味でシンガポールの公共政策には特定人種や民族を優遇した政策は一切採られていない。またそれは、マレー人の資本参加と雇用機会に優先順位を与えているマレーシアの「ブミプトラ政策」とは好対照をなしている。したがって、シンガポールは複雑な人種・民族問題を抱えているとはいえ、それが公共政策の発展を阻害しているとはいえない。

(5) 協調主義的な労使関係—労働運動の体制内化と活発な共済活動

ウィレンスキーは、「労働組合、教会、生協、レジャーその他の自発的集団といった労働者階級の組織に高い参加を示す大規模で強力に組織された労働者階級が存在するとき、それは福祉国家のイデオロギーを促進する」⁸⁾と述べている。この点で、シンガポールの労働運動はどのように評価できるだろうか？

先に指摘したように、シンガポールは外資導入による「輸出志向型」工業化政策への転換を図るために、1968年労働者にとってきわめて不利な労働法を導入している。しかし、シンガポールの労働組合を代表するNTUC（全国労働組合会議）は政府の工業化政策を全面的に支持し、その代償として経済成長から得られる「成果」を労使がともに分かち合うという方向への転換を行っている。これを象徴する出来事は、1969年にNTUCによって開催されたいわゆる「近代化セミナー」であった。そこでは、今後労働組合が社会のパートナーの一員として働き、政府や使用者との協調を通じて労働

者の福祉向上に努めていくことが確認されている。またこれと平行して、労働組合による「共済活動」の促進が提案されている。そして、WELCOME（生協スーパー）、INCOME（労働者のための生命保険）、COMFORT（NTUC直営のタクシー会社）、DENTICARE（歯科医療に関する共済組織）等の共済組織がこれを機に設立されている⁹⁾。さらに貿易依存率の高いシンガポールでは、賃金の水準がこの国の国際競争力を左右することになるため、1972年に政府と労使の代表からなる三者構成の「全国賃金審議会」（NWC）が設立され、そこが毎年勧告する賃金ガイド・ラインに従ってほぼ全産業の賃上げ水準が決まる仕組みとなっている。

この意味で労働者のもつ公共政策への発言力はかなり大きく¹⁰⁾、また先の共済組織などを通じた労働者福祉活動も盛んである。

(6) 進んだ企業内福祉

とはいっても、シンガポールでは後述するCPF、公共住宅、教育の分野を除くと、国家責任による社会保障制度はそれほど発展していない。労災、医療、失業給付の分野はこれまですべて「使用者責任原則」に立脚してきたといえる。特に、フリンジ・ベネフィットとして支給される「医療給付」は、政府がCPFの積立金の一部を入院費にあてることを認めたいわゆる「メディセイブ制度」（1984年）が導入されるまで、

表1 シンガポールの年齢階層別人口(1984)

| | 計 | 男子 | 女子 |
|-------|---------------|---------------|---------------|
| 0～4 | 201.8 (8.0) | 105.1 (8.2) | 96.7 (7.8) |
| 5～9 | 197.4 (7.8) | 102.5 (8.0) | 94.9 (7.7) |
| 10～14 | 225.4 (8.9) | 116.4 (9.0) | 109.0 (8.8) |
| 15～19 | 246.0 (9.7) | 126.2 (9.8) | 119.8 (9.7) |
| 20～24 | 294.1 (11.6) | 151.8 (11.8) | 142.3 (11.5) |
| 25～29 | 289.0 (11.4) | 148.3 (11.5) | 140.7 (11.3) |
| 30～34 | 244.9 (9.7) | 124.8 (9.7) | 120.1 (9.7) |
| 35～39 | 187.0 (7.4) | 95.0 (7.4) | 92.0 (7.4) |
| 40～44 | 141.4 (5.6) | 71.4 (5.5) | 70.0 (5.6) |
| 45～49 | 122.9 (4.9) | 62.0 (4.8) | 60.9 (4.9) |
| 50～54 | 101.2 (4.0) | 51.6 (4.0) | 49.6 (4.0) |
| 55～59 | 84.1 (3.3) | 43.3 (3.4) | 40.8 (3.3) |
| 60～64 | 65.0 (2.6) | 32.8 (2.5) | 32.2 (2.6) |
| 65～69 | 51.1 (2.0) | 24.4 (1.9) | 26.7 (2.2) |
| 70才以上 | 77.8 (3.1) | 33.1 (2.6) | 44.7 (3.6) |
| 総計 | 2,529.1 (100) | 1,288.7 (100) | 1,240.4 (100) |

(注) 単位は1000人である。

出所：Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore* 1984/85

論文

その役割は大きかったといえる。例えば、大半の外資系企業において（シンガポールでは外資系の企業が全体の70%近くを占める）、企業嘱託医による無料の医療相談や医薬品の支給が行われており、従業員が入院した場合にもその費用の一定額までが支給されることとなっている¹¹⁾。したがって、先の「全国賃金審議会」も79年以降の「高賃金政策」が採用されるまでの段階では、こうした過大の企業内福祉がシンガポール

の国際競争力を低下させることを懸念してその抑制に努めることを勧告していたほどであった。この意味でシンガポールでは、企業内福祉が公的福祉の肩代わりをしているといえるだろう。

(7) 労働者とエリートとの所得格差—強い
自営志向

ところで、シンガポールでは、大卒のエリートと一般の労働者との間にかなりの賃

表2 15歳以上被用者の学歴別・月収別分布（無給家族従業者を除く）（1984）

| 学 歴 別 | Total | 200ドル 未 満 | 200～ 399ドル | 400～ 599ドル | 600～ 799ドル | 800～ 999ドル | 1000～ 1499ドル | 1500～ 1999ドル | 2000～ 2499ドル | 2500～ 2999ドル | 3000ドル 以 上 |
|------------------|--------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 計 | 1,151,157 (100) | 55,348 (4.8) | 195,458 (17.0) | 311,136 (27.0) | 191,671 (16.7) | 107,959 (9.4) | 135,705 (11.8) | 51,005 (4.4) | 38,696 (3.4) | 14,882 (1.3) | 49,297 (4.3) |
| 小学校卒業証 なし | 133,297 (100) | 7,739 (5.8) | 33,756 (25.3) | 43,616 (32.7) | 23,794 (17.9) | 10,868 (8.2) | 8,830 (6.6) | 1,729 (1.3) | 1,503 (1.1) | 329 (0.2) | 1,132 (0.8) |
| 小学校卒業率 (PSLE) | 365,887 (100) | 20,295 (5.5) | 79,739 (21.8) | 122,388 (33.4) | 67,842 (18.5) | 32,439 (8.9) | 29,743 (8.1) | 6,237 (1.7) | 4,034 (1.1) | 844 (0.2) | 2,326 (0.6) |
| 中学卒業証 なし | 43,222 (100) | 206 (4.8) | 597 (13.8) | 1,955 (45.2) | 885 (20.5) | 226 (5.2) | 329 (7.6) | 62 (1.4) | 21 (0.5) | - | 41 (0.9) |
| 中学卒業 (GCE"O") | 361,050 (100) | 12,144 (3.4) | 37,070 (10.3) | 96,371 (26.7) | 69,674 (19.3) | 43,389 (12.0) | 57,160 (15.8) | 20,419 (5.7) | 12,535 (3.5) | 4,302 (1.2) | 7,986 (2.2) |
| 高校卒業 (GCE"A") | 123,931 (100) | 6,257 (5.0) | 9,139 (7.4) | 13,832 (11.2) | 14,923 (12.0) | 14,491 (11.7) | 26,943 (21.7) | 13,235 (10.7) | 10,971 (8.9) | 4,014 (3.2) | 10,127 (8.2) |
| 大学卒業 | 57,530 (100) | 370 (0.6) | 659 (1.1) | 535 (0.9) | 803 (1.4) | 1,276 (2.2) | 7,554 (13.1) | 7,883 (13.7) | 8,604 (15.0) | 4,919 (8.6) | 24,926 (43.3) |
| 分類不能 | 4,652 (100) | 103 (2.2) | 268 (5.8) | 473 (10.2) | 165 (3.5) | 247 (5.3) | 391 (8.4) | 535 (11.5) | 412 (8.9) | 226 (4.9) | 1,832 (39.4) |
| 就学しなかった者 | 100,487 (100) | 8,233 (8.2) | 34,230 (34.1) | 31,966 (31.8) | 13,585 (13.5) | 5,022 (5.0) | 4,755 (4.7) | 906 (0.9) | 617 (0.6) | 247 (0.2) | 926 (0.9) |

(注) 単位はシンガポール・ドルおよび人である。

出所: Ministry of Labour, Report on the Labour Force Survey of Singapore 1984 (table 44)

金格差が存在する。例えば、1984年の学歴別月収をみると、表2に示すとおり、大卒のエリートの半数近く（43.3%）が月収3000ドル以上を稼いでいるのに対し、それ以下の学歴の者については、月収1000ドル以下の者がほとんどであり、特に中学卒業資格を持たない者の場合には月収600ドル以下が大勢を占めている。そして、かれらは全被用者の52.9%を代表している。また、初任給についても、一般労働者のそれが300～500ドルの水準からスタートするのに対して、大卒のエリートの場合には1200～1500ドルが相場であると言われている¹²⁾

したがって、一般の労働者がどのように努力したとしても被用者として働く限り、大卒のエリートの初任給の水準を超えることは難しい。その結果、労働者の中にはより良い賃金を求めて転職（現地では「ジョブ・ホッピング」と呼ばれている）を繰り返す者が多く、また露店を開いて自営の道に入る者も数多い。この場合、努力次第で月に1200～1300ドルを稼ぐことも可能で、これがシンガポール人のあいだに根強い「自営志向」を生んでいる（シンガポールの自営業者の比率は1984年で8.6%である¹³⁾）。

(8) 「草の根の民主主義」と三世代家族の強調

1982年の『家計支出調査』によれば、シンガポールの平均世帯規模は4.7人で、前回の調査（1977年）の5.4人を大きく下回る結果となった。また核家族の比率も（i）急速な都市化および（ii）強力な家族計画の実行を反映して、61.0%（1982年）と開

発途上国としてはかなり高い水準に達している。特に、公共団地で生活する世帯の場合、この比率は79%と高くなっている。そこで政府は、こうした傾向を少しでも鈍化させるために、三世代家族を奨励し、それを促進するいくつかの措置を採用している。具体的には、（i）公共住宅に入居する際、両親と本人の所得を別々に評価し、それによって所得制限の上限を引き下げ、（ii）また「合同抽選制」を採用し、子供と両親とが近接した住宅に住めるよう便宜を図っている。さらに（iii）団地内に「住民委員会」や「コミュニティー・センター」を設け、高齢者を介護する民間ボランティア組織を育成している。これらの住民委員会やコミュニティー・センターは国会議員の各選挙区にひとつずつ設けられるものであり、機能的にはわが国の「公民館」に相当するものであるが、実際はPAPの強力な支持母体の役目も果たしている。つまり、政府はこうした「草の根の組織」を通じて政権の安定を図るとともに、住民参加の社会事業活動を組織することで福祉予算の節約を図っている。

(9) 過大の軍事負担

最後に、過大の軍事負担が福祉支出にどのような影響を及ぼすものであるのかを明らかにしたい。1968年にイギリス軍のシンガポール撤退が発表されて以降、この国はその防衛費を自国の財源から捻出しなければならなくなった。いま、一般予算に計上される国防費と社会支出（教育・医療・その他の社会サービス）の対GNP比をとる

表3 一般予算に占める国防費と社会支出(対GNP)

| | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 国防費 | 2.3 | 2.4 | 3.1 | 6.8 | 6.7 | 7.3 | 6.4 | 6.2 | 6.2 | 6.7 | 7.3 | 7.6 | 7.0 | 6.8 | 7.2 | 7.1 | 6.9 | 6.1 | 7.8 |
| 社会支出 | 7.5 | 7.3 | 6.8 | 7.9 | 6.2 | 5.5 | 5.3 | 5.7 | 5.8 | 5.9 | 5.8 | 5.6 | 5.9 | 6.1 | 5.7 | 5.6 | 6.3 | 6.5 | 7.1 |
| 教育 | 3.9 | 3.8 | 3.8 | 4.5 | 3.6 | 3.3 | 3.0 | 3.1 | 3.0 | 3.0 | 2.9 | 2.8 | 2.9 | 3.1 | 3.1 | 3.1 | 3.9 | 4.0 | 4.2 |
| 保健 | 2.1 | 2.0 | 1.9 | 2.2 | 1.7 | 1.5 | 1.5 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 1.3 |
| その他の社会サービス | 1.5 | 1.4 | 1.1 | 1.2 | 1.0 | 0.7 | 0.8 | 1.4 | 1.5 | 1.6 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.3 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.6 |

出所: Department of Statistics, *Economic & Social Statistics Singapore* 1960~1982

Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore* 1984/85

と、1966年時点で2%台に過ぎなかった国防費がイギリス軍の撤退を境に6~7%台に上昇する一方で、社会支出は当時の7%台の水準から徐々に5%台まで落ち込んでいることがわかる¹⁴⁾。だが、政府が「高技術・高付加価値産業」の育成に力を入れはじめた1980年代になると、教育支出の増大を反映して社会支出も増加している。他方、医療・その他の社会サービスについてはその比率に大きな変化はない。つまり、政府の一般経常支出に限定していえば、国防費と純粹の「福祉支出」との間にはひとつのトレード・オフの関係があり、ある意味で「経済支出」的性格をもつ教育支出だけが別枠に置かれているといえるだろう(表3)。

このように、シンガポールでは、(i) その低い高齢化水準、(ii) 能力主義的な教育制度、(iii) 進んだ企業内福祉、(iv) 強い自営志向、(v) 三世代家族の強調、そして(vi) 過大の軍事負担が福祉国家の発展を遅らせており、またそうしたイデオロギーの浸透を阻んでいる。一方、(vii) 協調主義的労働運動と活発な共済活動はそ

の欠陥を一部補ってはいるが、必ずしも十分であるとはいえない。しかし、シンガポールは開発途上国の社会保障政策にとってひとつのモデルとなる実験をCPF制度を通じて行っている。そこで次節では、このCPF制度がシンガポールの社会経済発展に果たしてきた役割をみることにしたい。

3. シンガポールのCPF制度

シンガポールの社会保障制度の中核をなすものは、Central Provident Fund(中央積立基金制度)である。この制度は、シンガポールがイギリスの植民地体制下にあった1955年に、それまで一部の使用者によって導入されていた従業員に対する私的プロビデント・ファンドに代わる制度として設立されている(根拠法は、1953年の「Central Provident Fund条例」)。その目的はシンガポールにおいて最低3か月以上同一の使用者のもとで継続して雇用関係にある民間被用者に対して退職後の老後保障を行うことであった。原理的には、労使双方の

保険料を原資とした個人口座別の強制積立基金であり、「社会保険原理」（リスクのプール）や「ニーズに応じた再分配」という要素を一切含んでいない点が特徴である。この積立金は、（i）シンガポールを永久に離れる時、（ii）死亡時、（iii）労働能力を喪失した時、（iv）さらに55歳の定年年齢に達して退職した時に引き下ろすことができ、労使の拠出総額に利子（当時は年利2.5%）を加えた一時金が支給されることとなっていた。なお、当時としては（i）年金を受給できる公務員、および（ii）CPFと同等以上の私的制度にすでに加入している民間被用者は適用から外されていた¹⁵⁾。このように、CPFはそもそも民間被用者の老齢・遺族・障害保障を目的として設立された制度であるが、PAPが政権について以降は、単にそれだけに止まらず、（i）住宅保障、（ii）その他の財産形成制度、さらには（iii）医療保障にも責任をもつ多目的制度へと発展している。以下では、このCPF制度がシンガポールの社会経済発展に果たしてきた役割を順次紹介してゆきたい。

〔1〕老後保障制度としての役割

1955年の発足当初、CPFの加入者はわずか18万人で、その基金の規模も910万ドルと少なかったが、1984年現在で加入者数は185万2000人に達し（総人口の73.2%、経済活動人口のほぼ100%をカバーしている。但し、事業主は強制加入ではない）、累積基金も226億7041万4000ドルに拡大し

ている（表4）。1984年度のシンガポール政府の総歳入額が99億6930万ドルであることを考えると、この基金の規模がいかに大きいかが想像されよう。一方、保険料率は現在労使合わせて被用者の賃金の50%（各25%）という高さである（表5）（1972年の改正によって公務員にもCPFが適用されている。その場合、公務員年金を受給できるかどうかによって保険料率はそれぞれ異なっている）。

もちろん、このすべてが老後保障に回されるわけではない。個人口座別の積立金は、（i）普通口座（40%）、（ii）メディセイブ口座（6%）、（iii）特別口座（4%）の3つに分けられ、（iii）の特別口座が老後保障に当てられる。また（i）の普通口座は住宅購入資金および持ち株制度（シンガポール・バス・サービス会社の株式への投資）に利用され、（ii）のメディセイブ口座は入院費に利用されることとなっている。

表4 CPFの加入者数および基金規模

| 年度末 | 加入者数(千人) | 基金規模 (千シンガポール・ドル) |
|------|----------|----------------------|
| 1975 | 1,104 | 3,234,868 |
| 1976 | 1,178 | 4,066,116 |
| 1977 | 1,251 | 4,954,018 |
| 1978 | 1,341 | 5,981,372 |
| 1979 | 1,436 | 7,515,509 |
| 1980 | 1,519 | 9,551,247 |
| 1981 | 1,650 | 12,149,752 |
| 1982 | 1,725 | 15,655,535 |
| 1983 | 1,779 | 19,504,668 |
| 1984 | 1,852 | 22,670,414 |

出所：Central Provident Fund Board,
Annual Report 1984

論文

表5 CPFの保険料率の推移, 1955～1984年

| | 保険料率 | | | | | 計 |
|-----------|-------|-------|-------|------|----------|--------------------|
| | 使用者 | 本人 | 普通口座 | 特別口座 | メディセイヴ口座 | |
| 1955年7月より | 5% | 5% | - | - | - | 10% |
| 1968年9月より | 6.5% | 6.5% | - | - | - | 13% |
| 1970年1月より | 8% | 8% | - | - | - | 16% |
| 1971年1月より | 10% | 10% | - | - | - | 20% |
| 1972年7月より | 14% | 10% | - | - | - | 24% |
| 1973年7月より | 15% | 11% | - | - | - | 26% |
| 1974年7月より | 15% | 15% | - | - | - | 30% |
| 1975年7月より | 15% | 15% | - | - | - | 30% ^(註) |
| 1977年7月より | 15.5% | 15.5% | 30% | 1% | - | 31% |
| 1978年7月より | 16.5% | 16.5% | 30% | 3% | - | 33% |
| 1979年7月より | 20.5% | 16.5% | 30% | 7% | - | 37% |
| 1980年7月より | 20.5% | 18% | 32% | 6.5% | - | 38.5% |
| 1981年7月より | 20.5% | 22% | 38.5% | 4% | - | 42.5% |
| 1982年7月より | 22% | 23% | 40% | 5% | - | 45% |
| 1983年7月より | 23% | 23% | 40% | 6% | - | 46% |
| 1984年7月より | 25% | 25% | 40% | 4% | 6% | 50% |

(注) 拠出の上限が月額450ドルから600ドルへ引き上げられている。

出所: Central Provident Fund Board, Annual Report 1984

しかし、(i) (ii) の用途に利用せず、退職時まで積立金に手をつけることがなければ、もちろんそれらは全額老後保障に当てることができる。したがって、毎月賃金の50%という高額の積立金とそれに対する年利6.5%の利子を合わせた総額を55歳の退職時に一時金として受け取ることができれば、悠々自適の老後生活を送れることはいうまでもなかろう。この55歳の定年退職を理由に、1984年にCPFから引き出された積立金の総額は、6億600万8000ドルであった。そして、その一件当たりの金額は1万9100ドル(日本円にすると、約217万円)となっている。これは(i) 保険料率が低い時点でCPFに加入し、かつその加入期間が短い者を含んでいること、(ii)

またこれまで住宅購入などのためにCPF加入者がその積立金の一部をすでに引き出しているためである。だが、現行の保険料率を前提にして今後30年加入した者についてその受給額を考えると、かなりの額の退職一時金を想定することができる。例えば、いまCPF加入者の賃金分布の最頻値(モード)にあたる月収700ドルを仮定して、30年後の受給額を計算すると(年利は6.5%とする)、それは約38万7753ドル(日本円にして4404万8740円)となる(表6)。そして、その受給者が退職後も毎月700ドルずつ消費すると仮定しても、それは46年間の老後生活を保障することができる(もちろん、インフレによってその価値が失われることもあろう。しかし、ここでは賃金上

昇も一切仮定していない)¹⁶⁾。

〔2〕 CPF と公共住宅政策

一方、CPF 制度はこの国の公共住宅政策と密接な関係をもっている。先に述べたように、シンガポールはその狭い国土の都市部に多様な人種が群居して生活していたために、植民地時代から深刻な住宅不足に悩まされていた。そこで、1927年に植民地政府のもとで「住宅改善信託組合」(SIT) が設立されている。しかし、それはあくまでも都市の再開発を目的とした機関であったため、この住宅問題を解決する上で有効な機能を果たすことはできなかった。だが、

表6 加入年数別 CPF 積立金累積額
(月収700ドルのケース)

| 加入年数 | 累積額(単位シンガポール・ドル) |
|-----------------------|------------------|
| 1 年 後 | 4,349 |
| 10 年 後 | 59,191 |
| 20 年 後 | 172,158 |
| 30 年 後 | 387,753 |
| 35 年 後 | 560,502 |
| 40 年 後 | 799,161 |
| 老後保障年数 | 46年(30年加入のケース) |
| (引退後も毎月700ドルで生活すると仮定) | 95年(40年加入のケース) |

(注) CPF の金利(年利6.5%)は四半期ごとに計算されるが、ここでは単純化して月利0.54%として試算している。

また、保険料率は賃金階級別にそれぞれ異なる料率が適用されているが、これについても単純に労使合せて賃金の50%として計算している。

1959年に PAP が政権について以降、シンガポールの公共住宅政策は大きく進展する。すなわち、新政府は同年に「住宅開発条例」を施行し、公共住宅建設を本来の目的とする「住宅開発局」(HDB)を設置している。そして、このHDBのもとで以後5次にわたる5か年計画が進められてきた(表7)。HDB が提供する公共住宅は当初低所得者階層を対象とした賃貸住宅が中心であったが、1964年からHDBは「持ち家制度」を開始し、68年以降その分譲住宅を購入するにあたってCPFの積立金の一部を引き出すことが認められている。そして、これによってシンガポールの公共住宅政策は大きく前進することとなった。すなわち、HDBは公共住宅の分譲にあたってその価格を入居者の収入の2年分以下に抑え、また低利の融資も行っていたが、CPFの積立金を引き下ろすことができるようになったことで、入居者はさらにそれを手に入れやすくなったからである。またCPFはある種の強制貯蓄であるため、HDBは返済の焦げつきを被ることなく、新しい入居者に住宅を提供することができるようになった。その結果、現在では国民の約81%がこのHDBの公共住宅で生活しており、またそのうちの64.5%の者が分譲住宅を購入している(表8)。一方、CPFの積立金はその大半が長期国債(10年あるいは15年)に投資され、政府の開発支出の財源となっている。1984年時点で先の累積積立額226億7041万4000ドルのうち、実に63.8%が国債に投資されている。またシンガポール政府の発行する長期国債の79.4%をCPFが

保有している（表9）。したがって、CPFは間接的にHDBの公共住宅建設の資金を供給する役割をこれまで担ってきたといえる。その意味では、シンガポールのCPF制度はひとつの「年金基金社会主義」を実現しているといえるだろう。

なお、CPFは現在、加入者が民間分譲住宅を購入する際にもその積立金の引き出しを認めている。これは最近とみにHDBの提供する公共住宅の分譲価格が上昇し、かつ国民の住宅への期待水準も向上していることを考慮して採られた措置である。またHDBの公共住宅を購入した者が不慮の事故で死亡したり、障害者となって働けなくなった場合に、その家族の返済負担を軽減するために、1981年から「住宅保護保険制度」がCPFによって開始されている。

〔3〕経済構造の再編成とCPF

ところで、CPF制度は経済構造の再編成期（1979年～）にあたって新しい役割を期待されている。シンガポールはこれまで労働集約型産業（繊維・電機・木工）を中心にしてその工業化を進めてきたが、（i）70年代に入って労働力不足が表面化し、（ii）また近隣諸国の激しい追い上げに直面して、「高技術・高付加価値・高生産性」の資本集約型産業構造への転換を迫られている。そこで政府は、1979年に「高賃金政策」を採用し、経営者に労働力を節約させることで資本集約型産業への移行を促す政策を開始した。具体的には、先のNWCの賃金勧告において79年以降3年間にわたっ

て年率20%程度の賃上げガイド・ラインが示されている。しかし、急激な賃上げはインフレにつながる危険があり、特にシンガポールの国際競争力を保つ意味からも好ましくない。この「高賃金政策」と平行して実施されたのが、CPF保険料の大幅な引き上げであった。この政策が実施された3年間に、CPFの保険料は10%近くも引き上げられており（表5）、それは労働者の可処分所得を引き下げると同時に、使用者の労働コストを上昇させ、資本集約型技術への移行を促す大きな要因となったことが理解される。つまり、CPFは国際競争に絶えず曝されているシンガポール経済においてインフレ抑制装置として利用され、「高賃金政策」をフォローする一手段とし

表7 HDBの5カ年計画と公共住宅建設戸数

| | 当該期間における総建設戸数 | 年平均建設戸数 |
|--------------------------|---------------|---------|
| 第1次5ケ年計画 (1960～1965) | 54,430 | 9,072 |
| 第2次5ケ年計画 (1966～1970) | 66,239 | 13,248 |
| 第3次5ケ年計画 (1971～1975) | 113,819 | 22,764 |
| 第4次5ケ年計画 (1976～1980) | 137,670 | 27,534 |
| 第5次5ケ年計画 (1981～1985)* | 151,595 | - |

* 第5次5カ年計画については、1985年3月までの数字である。

出所：Housing and Development Board, Annual Report 1984/85

表8 HDB公共住宅で生活する国民の比率

| | 1965年 | 1970年 | 1975年 | 1980年 | 1985年 (3月まで) |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| HDB公共住宅で生活する国民の比率 | 23% | 35% | 50% | 68% | 81% |
| うち分譲住宅購入者の比率 | 5.4% | 26.6% | 48.6% | 57.9% | 64.5% |

出所：Housing and Development Board, *Annual Report* 1984/85

て巧妙に利用されてきたのである。

一方、CPFは経済構造を再編しようとする政府のこの政策とその他の分野においても密接な関係をもっている。まず、労働力不足が深刻になった70年代の初頭以来、シンガポールでは大量の外国人労働者がマレーシアをはじめとする周辺諸国から導入されてきた。だが、政府はこれらの未熟練労働者が産業構造の転換を図る上でもはや障害になると判断し、79年以降その締め出し政策を開始している。そして、これまで外国人労働者の一部にも適用されていたCPFをこれを機会に適用除外とし、その代わりにかれらを雇い入れる使用者から「外国人労働者税」を徴収する決定を下した。この税率は当初労働者一人当たり賃金の30%となっていたが、1984年の改正で一律一人当たり月200ドルに引き上げられている（外国人の家政婦を雇い入れる場合にも一人当たり月120ドルが徴収される）。

また同じく1979年から労働者の技術水準のアップを図るために、使用者から「技能開発税」が徴収されているが、この徴収業務を担当しているのもCPFである。

ところで、シンガポールにおいて労働者

の転職率が高いことは先に指摘したとおりである。しかし、資本集約型産業構造への転換を図るためには、労働者の生産性を向上させる必要があり、安定した労使関係のもとで従業員の定着を図っていかなければならない。そこで政府は1984年以降、CoWEC制度（使用者の保険料を通じた企業内福祉制度）の導入を試験的に開始している。これは、CPFの使用者拠出の一定割合（10%）を各企業に内部留保させ、その資金の運用利益から従業員のための福祉事業費を捻出しようとするものであり、また元金と年利6.5%の利子はそっくりそのまま「退職給付」（企業年金あるいは退職一時金）にあてることが考えられている。つまり、従業員の定着率の高い「日本的経営」を参考にして、「労働生産性」を向上させるためにはまず「企業内福祉」の充実を図る必要があると政府は判断したためである。現在、日系企業4社を含む10社において試験的に開始されており、そのうち7社ではすでに本格的に採用されている。

このように、CPF制度はシンガポール経済の新たな発展段階において新しい役割を期待されており、政府の掲げる「高技術・

高付加価値・高生産性」産業の育成にその一翼を担っている。

〔4〕 CPF とメディセイブ制度

シンガポールの医療制度は、外来患者を担当する公私の診療所レベルでの医療と入院患者を担当する公私の病院部門とに分かれている。そして、特別の治療を必要とする専門医療は国立病院が担当している。したがって、診療所レベルにおいて入院を必要と判断された者だけが医師の紹介状をもって病院へ送られるシステムとなっている。なお、これまで国公立の診療所および病院

では、名目費用においてその治療を受けることができた（だが、外来を扱う国公立の診療所は26ヶ所と少ない）。また各企業もその従業員に対して外来・入院を問わず医療給付を支給していることはすでに述べたとおりである。しかし、ここへ来て政府は医療費の高騰に悩み、CPFの積立金を利用してその解決を図る決定を下した。つまり、1984年4月に「メディセイブ制度」が発足し、CPFの加入者はその保険料の6%分を自己および家族の入院費用にあてることとなった。このメディセイブ制度は医療費抑制対策としては巧妙に仕組まれた制

表9 CPFの国債保有率

| 年 度 | 国債発行額 (100万シンガポール・ドル) | CPFの国債保有額 (100万シンガポール・ドル) | CPFの国債保有率 (%) |
|------|--------------------------|------------------------------|------------------|
| 1966 | 4 7 7.5 | 3 4 5.3 | 7 2.3 |
| 1967 | 5 8 4.6 | 4 2 2.1 | 7 2.2 |
| 1968 | 7 5 6.7 | 4 7 4.4 | 6 2.7 |
| 1969 | 9 6 5.3 | 5 6 4.1 | 5 8.4 |
| 1970 | 1,0 8 7.7 | 6 8 1.8 | 6 2.7 |
| 1971 | 1,3 4 9.7 | 8 9 2.8 | 6 6.1 |
| 1972 | 1,6 2 8.0 | 1,0 9 2.1 | 6 7.1 |
| 1973 | 2,3 3 2.6 | 1,5 7 2.2 | 6 7.4 |
| 1974 | 2,7 6 1.2 | 1,9 7 8.8 | 7 1.7 |
| 1975 | 3,7 4 7.4 | 2,8 0 3.0 | 7 4.8 |
| 1976 | 5,3 2 2.1 | 3,7 4 3.4 | 7 0.3 |
| 1977 | 6,8 5 1.4 | 4,5 8 4.1 | 6 6.9 |
| 1978 | 7,8 7 2.3 | 5,2 2 9.7 | 6 6.4 |
| 1979 | 9,5 8 5.2 | 6,9 1 9.7 | 7 2.2 |
| 1980 | 1 1,6 0 8.7 | 9,0 8 2.2 | 7 8.2 |
| 1981 | 1 1,3 3 3.0 | 9,0 0 2.1 | 7 9.4 |
| 1982 | 1 2,5 5 6.1 | 9,8 1 2.6 | 7 8.2 |
| 1983 | 1 8,4 3 8.6 | 1 4,8 7 7.4 | 8 0.7 |
| 1984 | 1 8,2 0 7.9 | 1 4,4 5 5.3 | 7 9.4 |

出所：1966～82年までの数字については、Department of Statistics, *Economic & Social Statistics Singapore* 1960～1982

1983, 84年の数字については、Central Provident Fund Board, *Annual Report* 1984
および Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore* 1984/85

度である。というのは、自己の積立金の一部を利用して本人とその家族の入院費を負担するというものであるため、老後により多くの積立金を残しておこうとする者にとっては、できるだけ医療費を節約することが有利となるからである。具体的には、政府系病院におけるA、B1、B2、Cの各クラスの病室に入院した場合、B1～Cまでの入院費用を全額CPFの積立金から償還し、Aクラスの病室に入院した場合にはその80%までを償還することとなっている。なお、現在その適用を民間病院にまで拡大することを検討中である。CPFから入院費を支払うというこの制度は、これまで独自に従業員の医療費の一部ないしは全額を負担してきた使用者にとってもCPFの使用負担の引き上げを通じて労働コストの上昇につながるため、当初強い反対があったが、政府は企業のFRINGE・ベネフィットを何ら犠牲にすることなくこの制度を実を実施していく構えである。

4. おわりに

以上、CPFを中心にしてシンガポールの社会保障制度とその社会経済構造との関係を明らかにしてきた。そこで最後に、本稿で述べた主要な論点を整理し、かつシンガポールの社会保障制度が現在抱える問題点をいくつか紹介して結論に代えることとしたい。

(1) まず、シンガポールは建国当初この国が直面した深刻な住宅不足と失業問題を解決するために、外資の導入による「輸

出志向型」の工業化戦略を開始した。そして、この国の福祉政策もまた、そうした工業化政策の一環に位置づけられている。したがって、それは工業化を成功させる上での「人的資本投資」としてみなされ、国民の勤労意欲と自助努力を引き出す上で有益と考えられる場合にだけ積極的に支持されている。

(2) また国民サイドにおいても、急速な経済成長のもとでそれぞれの「ライフ・チャンス」が拡大されてきたため、「能力」と「努力」次第で成功できるという意識が強く、「自助」と「勤勉」を生活のモラルとする考えが広く浸透している。したがって、「西欧型」の福祉国家の思想を受け入れる社会的基盤は弱い。

(3) しかし、シンガポールは、この国の社会保障制度の根幹をなすCPF制度を巧妙に利用して社会経済開発を図ってきた。そしてそれは、公共住宅政策の成功にみられるように、開発途上国の社会保障制度にひとつのモデルを提供している。また1979年以降の経済再編期にあっては、それが「高賃金政策」をフォローし、インフレ抑制に果たした役割も大きい。そして現在では、(i) 老後保障、(ii) 住宅保障、(iii) その他の財産形成制度、(iv) 医療保障というように多目的制度へと発展している。

(4) だが、CPFの積立金を従来どおり国債へ投資し、開発資金として利用することには、現在有識者からも批判が出されている。というのは、すでに開発予算はCPFの積立金を利用しないでも賄える

段階に達しているからである。

そこで最近、CPFの積立金を自由に運用させよという声が急速に高まっている¹⁹⁾。現在、それは住宅資産や特定の株式に投資することが認められているが、それらに加えて民間生命保険や非居住不動産（店舗・事務所・工場・倉庫）への投資を要求する声があり、政府もそれを認める方向で法改正を進めている。

- (5) 一方、過激とも思える家族計画の結果生じた急激な人口成長率の低下は、この国において「高齢化社会の到来」が近いことを予言している。そこで、1982年に「高齢者問題委員会」が組織され、84年にその報告書が提出されている。それによれば、(i) 今後高齢者の雇用機会を確保するためにも、定年延長を実施すること、(ii) それと並んでCPFの引き出し年齢を引き上げる必要のあること、(iii) 高齢者に対する保健事業を強化すること、(iv) 高齢者を扶養する家族への税制上の優遇措置を図ること、(v) 民間ボランティア組織を強化し、宗教法人・社団法人主体の老人ホームを建設していくこと等々が提案されている。この報告書に対して、NTUCをはじめとする労組は、定年年齢の引き上げには賛成してもCPFの引き出し年齢延長には断固反対とする意見を表明している。だが、高齢人口が今後益々増加していった場合に、「一時金」という形での巨額の金が市場に出回るとはインフレを促進する危険をもっている。したがって、現在CPFの引き出し年齢を延長することと

並んで、その「年金」化を図るように改革すべきだとする意見も出されている²⁰⁾。

この提案はシンガポールの社会保障制度の根幹にも触れる問題であるだけに、今後の動きが注目されるところである。

[注]

- 1) Collier = Messick (1975) 参照。
- 2) Mesa - Lago (1978) 参照。
- 3) Nugent = Gillaspay (1983) 参照。
- 4) Pugh (1984) 参照。
- 5) シンガポールでは、“Two is enough”政策のもとで、政府系病院における分娩費、児童扶養控除制度、雇用法上の出産休暇に子供を3人以上設けた場合ペナルティーが課せられる仕組みとなっている。
- 6) 「社会保障制度の成熟度」（年金制度の経過年数）についてみても、シンガポールのそれが27年に過ぎないのに対して、ギリシアは46年、スペインは61年と大きな違いがある（なお、イスラエルの場合は27年とシンガポールと同じである）。
- 7) シンガポールの公共住宅への入居には「抽選制」が採用されているので、結果的に各人種が隣どおしに生活するようになっている。またコミュニティー・センターなどの社会事業活動では、人種間融和を図る各種のプログラムが導入されている。
- 8) Wilensky (1975) p65, 邦訳p134, 参照。
- 9) NTUCの共済活動については、井上 (1980) が詳しいので参照。
- 10) シンガポールの労働者の組織率は19.4% (1984年) と低い。全労働組合のうち95%をNTUCが掌握しており、NTUCの歴代の幹部はすべてPAP政権の重要なポスト

を担当している。

- 11) メディセイブ制度の導入に先だって、企業のフリンジ・ベネフィットに関する調査がNTUCとSNEF（シンガポール全国使用者連盟）の手でそれぞれ実施されている。これらの調査の要約については、日本労働協会『海外労働時報』（No.78, 昭和58年11月, およびNo. 80, 昭和59年1月）を参照。
- 12) 日本労働協会編（1983）p105, 参照。また、最近の数字については、井上甫氏との現地でのヒアリングにもとづいている。
- 13) 小竹（1985）pp118～120, 田中（1984）p59, 参照。
- 14) 「住宅」についてはその大半が開発予算で賄われているため、この「社会支出」の中に占めるウエイトはわずかである。
- 15) 植民地政府のもとで、1955年にシンガポール住民の最低生活水準に関する調査が実施され、それを担当した委員会が57年にILOとの協力のもとで「社会保険」方式による新しい制度の導入を勧告している。しかし、その提案は実施されずに終わっている。その詳しい内容については、Legislative Assembly, Singapore（1957）を参照。
- 16) Wong Kum Poh(1982)pp32～46, 参照。しかし、現状では低所得者階層の場合、CPFから支給される退職一時金を「浪費」してしまう者もかなりいるとのことである。

この点については、日本労働協会『海外労働時報』（No.70, 昭和58年3月）を参照。

- 17) 日本シンガポール協会編『月刊シンガポール』（1984年7月）pp6～8, 並びに日本労働協会『海外労働時報』（No.96, 昭和60年5月）参照。
- 18) Jayakumar（1982）邦訳pp160～162, 参照。なお、シンガポールでは、無断の病欠を防止するために、一部の企業において「ステイ・ウェル制度」（無断欠勤・遅刻・病欠欠勤のない者に対する報奨金制度）が導入されており、メディセイブ制度もこのアイデアの延長線上にあると考えられる。だが、メディセイブ制度のもとでは、老後の入院ニーズを保障するために最低5500ドル（1985年現在）をメディセイブ口座に残すことが義務づけられている。そして、この額は将来10000ドルまでに引き上げられる予定である。
- 19) Wong Kum Poh（1982）pp32～46, およびAsher（1984）pp90～91, 参照。またCPFの引き出し緩和措置に関する最近の情報については、日本労働協会『海外労働時報』（No. 103, 昭和60年12月）を参照。
- 20) Low（1984）pp256～259, 参照。また、「高齢者問題委員会報告」については、その要約が日本労働協会『海外労働時報』（No. 87, 昭和59年8月）に掲載されているので参照。

論文

〔参考文献〕

- 1) Asher, M.G., (1984) "The Fiscal System of Singapore" in You Poh Seng & Lim Chong Yah (eds.) *Singapore: Twenty-five Years of Development* (Nan Yang Xing Zhou Lianhe Zaobao, Singapore)
- 2) Collier, D. and R. Messick (1975) "Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption" *American Political Science Review*, Vol. 69, pp. 1296~1315.
- 3) Central Provident Fund Board (1985), *Annual Report 1984* (Singapore)
- 4) Chen, Peter S.J., (ed.) (1983) *Singapore Development Policies and Trends* (Oxford University Press, Singapore)
- 5) Devan Nair, C.V., (ed.) (1976) *Socialism That Works: The Singapore Way* (Federal Publications, Singapore)
- 6) Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1984/85* (Singapore)
- 7) Department of Statistics, *Economic and Social Statistics Singapore 1960~1982* (Singapore)
- 8) Department of Statistics (1985), *Report on the Household Expenditure Survey 1982/83* (Singapore)
- 9) Goh Keng Swee (1977) *The Practice of Economic Growth* (Times Books International, Singapore), 渡辺利夫・高橋宏・荒井茂夫訳「シンガポールの経済発展を語る」(勁草書房, 1983年)
- 10) Housing and Development Board (1985), *Annual Report 1984/85* (Singapore)
- 11) 井上 甫 (1980) 「シンガポールの労働者福祉活動」『日本労働協会雑誌』 No.255, 6月号 pp.70~77.
- 12) ILO (1985), *The Cost of Social Security: Eleventh International Inquiry, 1978~1980*, (ILO, Geneva)
- 13) Jayakumar, S., (ed.) (1982) *Our Heritage and Beyond* (Singapore National Trades Union Congress, Singapore), 斎藤志郎訳『シンガポールの知恵』(サイマル出版会, 1984年)
- 14) 可児弘明 (1985) 『シンガポール：海峡都市の風景』(岩波書店)
- 15) 小竹祐一 (1985) 『シンガポールはおもしろい——異文化との出会いを求めて』(勁草書房)
- 16) Legislative Assembly, Singapore (1957), *Report of the Committee on Minimum Standards of Livelihood* (Singapore)
- 17) Lim Chong-Yah (1984) *Economic Restructuring in Singapore* (Federal Publications, Singapore)
- 18) Low, L., (1984) "Public Enterprise in Singapore" in You Poh Seng & Lim Chong Yah (eds.) *Singapore: Twenty-five Years of Development* (Nan Yang Xing Zhou Lianhe Zaobao, Singapore)
- 19) Mesa-Lago, C., (1978) *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh)
- 20) Ministry of Labour, *Report on the Labour Force Survey of Singapore 1984* (Singapore)
- 21) Ministry of Labour, *Singapore Yearbook of Labour Statistics 1984* (Singapore)
- 22) Ministry of Labour, *Annual Report 1984* (Singapore)
- 23) Ministry of Health, *Annual Report 1984* (Singapore)
- 24) Ministry of Social Affairs, *Annual Report 1983* (Singapore)
- 25) Ministry of Communications and Information, *Singapore 1985* (Singapore)
- 26) 日本労働協会編, 原田輝男著 (1983) 『シンガポールの労働事情——経済再編政策と日系企業の対応』
- 27) 日本労働協会『海外労働時報』(各号)
- 28) 日本シンガポール協会『月刊シンガポール』(各号)

- 29) Nugent, J.B., and R.T. Gillaspay (1983) "Old Age Pensions and Fertility in Rural Areas of Less Developed Countries: Some Evidence from Mexico", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 31, No. 4, pp. 809~829.
- 30) Pugh, C., (1984) "Trade Unions, Welfare, and Co-operative Organizations in Singapore", *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol. 12, No. 2, pp. 68~85.
- 31) Quah, J.S.T., Chan Heng Chee, and Seah Chee Meow (eds.) (1985) *Government and Politics of Singapore* (Oxford University Press, Singapore)
- 32) 田中恭子 (1984) 『シンガポールの奇蹟——お雇い教師の見た国づくり』 (中央公論社)
- 33) Wong Kum Poh (1982) *Essays on the Singapore Economy* (Federal Publications, Singapore)
- 34) Wilensky, H.L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures* (University of California Press, Berkeley)
拙訳『福祉国家と平等——公共支出の構造的・イデオロギ--的起源』 (木鐸社, 1984年)