

【論文】

シンガポール中央積立基金

——その展開と政策目的——

Tay Boon Nga

訳：田辺 忠史（上智大学大学院博士後期課程）

はじめに

広義の社会保障の構成要素の一つである社会保険は1850年代のドイツにおいて始められたが、社会保障という用語は1935年にアメリカの社会保障法によって公式に使用された。ニュージーランドにおいても1938年に成立した同様の法律において同じ用語が使用された。この社会保障という概念は1952年に国際労働機構（ILO）によってより厳密に明文化された。ILOは社会保険を「社会が成員を疾病・出産・障害・老齢・死亡に起因する収入の停止ないしは実質的低下によってひきおこされるであろう経済的および社会的貧困から保護すること、医療の提供、および家族・児童に対する手当の支給」¹⁾と定義している。

シンガポール中央積立基金 CPF（および他の基金）は、社会保険やそれと類似した他のシステムとは経済的保障の供給の仕方や仕組みが異なっているが、まさに老齢期における経済的基盤を保障するという点において、社会保障システムの一形態として捉えることができるであろう²⁾。

本稿の構成は以下のとおりである。第1章において CPF の歴史の概略について、第2章において基金の仕組みについて述べる。第3章で

は、CPF の発展についての説明を行う。そして、さまざまな口座の設立を通してどのような政策目的が達成されたか、ということが検証される。第4章では CPF の社会保障としての有効性が検討される。第5章においてはマクロ政策の手段としての機能を簡潔に議論する。

（注）

Tay Boon Nga

シンガポール国立大学経済学・統計学部。この論文は、当初、1986年10月から1987年5月までのあいだ所属していた州立ポートランド大学都市・公共問題学部の人口調査センターにおいて執筆されたものである。また、1987年4月14日に行われた公開講座において講義されたものである。センター在籍中にさまざまな便宜を与えてくださったことにたいして、州立ポートランド大学およびセンターの所長である Edward A. Shafer 氏に記して感謝いたします。

1) ILO Introduction to Social Security
Genova 1984 p. 3

2) ILO は積立基金を社会保障の構成要素の一つとしている (ibid)。しかし、同時に ILO は、こうした積立基金は社会保障システムではない、という議論を行っていることもまた注意する必要がある (ibid., p. 6)。

第1章 制度の確立

シンガポールには、1942年の日本占領以前のイギリス政府の植民地支配時代から、政府公務員に対する年金制度の伝統があった。1945年の第二次大戦終了時に、戦争による困窮を救済するために公的扶助制度がたてられた。この制度はのちに服役期間中の家族および結核患者を援助するために拡大された。

この制度の適用範囲は非常に限られたものであったので、植民地政府によって他の可能性を検討する委員会が任命された。

McFadzean 委員会によって、年金制度と積立基金という二つの実行可能な制度が検討された。そして、この両制度のメリットとデメリットが吟味され、最終的には拠出制年金制度が答申された。しかしながら政府はこの答申を否決し、それに変えて、積立基金制度を採用した。1953年に CPF 条例を通過させ、1955年に CPF は執行された。

1953年の CPF 条例のもとにおいては、その制度に被雇用者のすべてが含まれるわけではないし、失業中や病氣中の加入者に対しての扶助もなされない。1955年の11月に、他の新しい制度の実現可能性を調査するための委員会があらたに設けられた。Caine 委員会は、すべての被雇用者と自営業者を適用範囲とする社会保険システムを提案した。さらに、Caine 委員会は、未亡人や病人などのような従来の社会保険制度のもとにおいては適用範囲外の者に給付金を支給するために、公的扶助制度を拡大することを提案した。

1955年のおわりには、ILO の専門家である G. J. Brocklehurst が、失業および病弊によっ

て引き起こされる困窮を解決するための制度の研究を委託された。Brocklehurst レポートもまた、社会保険システムと公的扶助制度の拡大を提案した。

1958年、Cain 委員会および Brocklehurst レポートによって提案された社会保険システムの実行可能性を研究するための政府の特別調査委員会が任命された。この委員会は社会保険システムおよび公的扶助システムを全面的に支持した。その結果、1959年の成立に向けて、新しい社会保険制度の法制化が準備された。

しかしながら、1959年のシンガポール独立時の新政府はこの社会保険プランを延期した。新政府は、このプランは余りにも多くのものを求めすぎており、結局は、当時好ましいものとは考えられていなかった福祉国家へシンガポールを移行させるのではないかとみていた。最終的には、新制度の導入の代わりに CPF が拡大された。この時以来、CPF はシンガポールにおける社会保険システムの唯一最も重要な構成要素となった。事実、CPF は、年々、当初の簡素な「積み立て一引き出し」プランといったものから、より複雑なシステムへと変化している。

第2章 仕組み

CPF はシンガポールにおける公共部門および民間部門の実質的にはすべての被雇用者を対象とした強制積立貯蓄制度である¹⁾。雇用者および自営業者は加入の義務はない²⁾。この基金の統轄機関である社会保険庁は加入者の個々の口座を管理している。現在雇われている被雇用者あるいは CPF に掛金を納めている人は収入の一定の割合に応じて月々の掛金を支払わなければならない。この掛金は個々人の口座に繰り

入れられる。さらに、雇用者も被雇用者個人個人の口座に月々掛金を支払うことによって被雇用者の掛金を負担しなければならない。雇用者は、最高拠出限度額が決められてはいるが³⁾、被雇用者の収入の一定の割合で掛金を支払う（この割合は、必ずしも、被雇用者が支払う掛金の割合とは同じではない）。

つまり、加入者個人個人の月々の積み立ては、本人の掛金率と雇用者の掛金率を合わせた比率にしたがって行われる。

ここにおいて以下のことが強調されなければならないであろう。つまり、CPF のシステムの下においては、掛金ないし積立金は加入者個人個人のものとしており元金および利子はともに加入者個人の口座に繰り入れられる、ということである。加入者が払い戻しを受けることができる額は、加入者個人の口座に蓄積されている積立金とその利子のみである。言い換えれば、CPF は十二分に財政的な基礎付けを持った社会保障システムである。掛金がプールされないため⁴⁾、CPF は、先進国の賦課方式の社会保険の多くが人口の高齢化のために直面している、または、これから直面するであろう支払い能力の問題には、直面しないであろう。

表1は、雇用者および被雇用者の掛金率である。興味あることに、1955年から1968年8月までの13年間は、掛金率が変化していない。1968年以降、そのあいだの何年かは変化しない期間があるけれども、全体的には掛金率の増加の程度は非常に大きなものとなっている。1984年7月から1986年3月までは、CPF への強制積立貯蓄の雇用者・被雇用者を合わせた総額は被雇用者の収入の50%に達している。1985年の大幅な低下は、政府が行った雇用者の掛金率の前例がない程の大幅なカットによるものである。これは、

表1 CPF 掛金率 (被雇用者の収入に対する割合%)
1955—1988

改訂期日	被雇用者	雇用者	合計
1955/7	5.0	5.0	10.0
1968/9	6.5	6.5	13.0
1970/1	8.0	8.0	16.0
1971/1	10.0	10.0	20.0
1972/7	10.0	14.0	24.0
1973/7	11.0	15.0	26.0
1974/7	15.0	15.0	30.0
1977/7	15.5	15.5	31.0
1978/7	16.5	16.5	33.0
1979/7	16.5	20.5	37.0
1980/7	18.0	20.5	38.5
1981/7	22.0	20.5	42.5
1982/7	23.0	22.0	45.0
1983/7	23.0	23.0	46.0
1984/7	25.0	25.0	50.0
1986/4	25.0	10.0	35.0
1988/7(注)	24.0	12.0	36.0
将来(案)	20.0	20.0	40.0

(注) 1988年7月より、55歳以上の加入者の掛金率は、段階的に低くなっている。

出所 Singapore, Central Provident Fund Board, *Annual Report, The Sunday times*, May 22, 1988

掛金率を引き下げることによって生産コストを低下させ⁵⁾、国際市場における競争力を強化し、その結果シンガポールの経済を立ち直らせようとしたものであった。

CPF の掛金には利子がつく。表2は名目利子率である。利子率は上昇傾向を示しているが、1961年から1986年2月までは、一定の期間、変動していない。これは、社会保険庁が CPF の金利を市場金利にまったく独立させて設定していた結果である。また、1986年の2月まで、利子は加入者の口座に月々ではなく年4回繰り入

表2 CPF 名目利率 (%)
1961—1988

改訂期日	%
1961	2.5
1963	5.0
1964	5.25
1967	5.5
1970	5.75
1974	6.5
1986/3/1	5.78
1986/7/1	5.38
1987/1/1	4.34
1987/7/1	3.31
1988/1/1	3.19
1988/7/1	2.96

出所 1986年以前
Singapore, Central Provident Fund Board, *Annual Report* 各年版
1988 : The Straits Times, 1988/2/15, 5/31
1987 : The Business Times 1987/5/11
1988 : ibid., 1987/11/3, 1988/5/14

れられていた⁶⁾。

1986年の3月以降、利子の支払いについての大きな変更が二度あった。まず、CPFの積立金に対する利率が期間ごとに市場金利に連動さ

れるようになった。つまり、CPFの利率は、シンガポールの四大銀行の一年ものの預貯金の月末利率の単純平均と連動させられるようになった。そして、加入者への利子は、月々各口座へ繰り入れられるようになった。

表3は、CPFに関するいくつかの重要な指標のリストである。

(註)

- 1) 被雇用者の賃金が非常に低い場合は、雇用者および被雇用者はともに掛金の支払いを免除される。たとえば、現在の制度では、民間部門における被雇用者の一か月の給与がS\$50以下である場合は、雇用者および被雇用者双方とも掛金の支払いは免除される。また、被雇用者の一か月の給与がS\$363以上の場合は、双方とも満額の掛金を支払わなければならない。なお、本稿における貨幣単位はすべてシンガポールドル(S\$)である。シンガポールドルの為替レートは、1988年10月現在 S\$1 = U. S. \$0.48 (U. S. \$1 = S\$2.03)
- 2) CPFには、シンガポール人の自営業者を加入させるプランがある (*The Straits*

表3 CPF および関連指標

1987

$\frac{\text{CPF 掛金拠出中の加入者数}}{\text{CPF 加入者総数}} = \frac{935,300\text{人}}{1,988,500\text{人}}$	47.0%
$\frac{\text{CPF 掛金拠出中の加入者数}}{\text{被雇用者総数}} = \frac{935,300\text{人}}{1,192,900\text{人}}$	78.4%
$\frac{\text{CPF 掛金総額}}{\text{総国民貯蓄額}} = \frac{\text{S\$ }4,446.8\text{百万}}{\text{S\$ }17,657.7\text{百万}}$	25.2%
$\frac{\text{CPF 積立金残高}}{\text{商業銀行の銀行外顧客の預金額}} = \frac{\text{S\$ }30,607.8\text{百万}}{\text{S\$ }36,393.0\text{百万}}$	84.1%

注 CPF 掛金総額および総国民貯蓄額以外は、1987年度期末のものである。

出所 Department of Statistics, Singapore, *Yearbook of statics*, 1987
Table 3. 1, p. 52 ; Table 3. 14, p. 67 ; Table 3. 16, p. 69 ; Table 4. 2, p. 80 ;
Table 12. 7, p. 210 ; Table 12. 18, p. 218 ;

Times 1984/6/25を参照せよ)。現在では、雇用者および自営業者は、任意加入となっている。彼らに CPF 加入を奨励するため、1987年8月より S\$ 7200までの掛金は、税金控除の対象となっている。

- 3) たとえば、1986年10月現在の限度額は、民間企業の場合、被雇用者の給与額 S\$ 6000まではその額に応じて、雇用者が掛金を負担しなければならない。公共部門の場合は、S\$ 7000である。被雇用者の掛金も同様の限度額が設定されている。
- 4) 正確には基金のほんの僅かな部分が、CPF の積立金を使って購入された公共住宅の保護を目的とする保険のためにプールされている。CPF の加入者は、CPF の積立金を使って公共住宅を購入する場合および未払いの住宅ローンが残っている場合には、この住宅保険に加入することを法的に義務づけられている。もし、住宅ローンを支払い中の加入者が障害によって働けなくなったり、死亡した場合には、CPF の積立金から住宅掛金を引き出して、残金を一括払いし、家族はその住宅に住み続けることができる。
- 5) 雇用者の掛金率を25%から10%に下げると、賃金コストをほぼ12%低下させることができる。

Republic of Singapore, Ministry of Trade and Industry, *The Singapore Economy: New Directions*, Report of the Economic Committee Singapore National Printers, 1986 p. 51 を参照。また、1987年7月27日に、長期的には雇用者および被雇用者ともに20%の掛金率となり両者を合わせた掛金率は40%になるであろう、と発

表された。1988年1月1日より、55歳以上の掛金率は以下のように改訂された。55歳以上59歳以下31%（雇用者・被雇用者トータル、うち被雇用者負担24%）、60歳以上64歳以下28%（同19%）、65歳以上26%（同18%）。

- 6) この理由により、CPF 掛金に対する実質利子率は名目利子率よりも低かった。たとえば、年4回6.5%の率で利子が支払われる場合の実質的な利子率は年2.45%相当である。

The Straits Times, February 15, 1986, p. 17

第3章 制度的発展

CPF は当初、簡素な「積み立て一引き出し」プランとしてスタートした。その後、特に1968年以降、より複雑なシステムへと発展してきた。このシステムの進化は「引き出し」制度における変化という観点から検証できよう。

1955年7月から1968年8月までのあいだは、CPF はおもに老齢（および障害）の保障に重点をおいたため、加入者は、一般的な定年の年齢である55歳になったときに一括して積立金を引き出すことのみが許されていた。ただし、55歳以前においても、加入者がシンガポールおよび半島マレーシアを離れ移住する場合および精神的ないしは肉体的障害によって働けなくなった場合は、積立金を引き出すことが可能であった。また、加入者が死亡した場合には加入者個人の積立金残高は相続された。

その後、CPF 制度は上で述べたような移住・障害・死亡といったこと以外にも引き出せるような制度に変化してきた。そして、こうした

「引き出し」に関する変化は老齢期の保障を行うという目的に適合しているのであるけれども、それはいくつかの社会的目標を達成しようという政府の意図を反映したものである。以下において、これらの政策目的がさまざまな CPF 口座の創設を通して、また、これらの口座に設けられた「引き出し」制度を通してどのように達成されているか、ということを検証したい。

普通口座

住宅開発庁 (HDB) の建設した公共住宅を購入するために55歳以前に CPF 積立金を引き出すことが可能な「住宅制度」がつくられる以前は、加入者の積立金を社会保険庁が管理するためのどんな下位口座も必要ではなかった¹⁾。その後、55歳以下の加入者が他の公共機関の建設した住宅を購入する際にも、CPF 基金を利用できるよう規制が緩和された。こうした規制の緩和は、まず、加入者が住宅を取得することを促進し、そして、買い換えることを促進した。なぜならば、住宅の購入はインフレヘッジになると考えられ、さもなければ55歳までは積立金が凍結されたままにされるであろうからである。55歳以前に CPF 積立金の全額もしくは一部を引き出すことができる住宅制度に関しては、当然、次のような疑問が持ち上がってくる。つまり、CPF 制度がとりわけ加入者に対して老後の経済的保障を十分に提供できるか、という疑問である。この理由から、普通口座と特別口座が1977年7月に創設された。月々の収入の31%である雇用者と被雇用者を合わせたトータルの掛金率のうち30%が普通口座へ繰り入れられ、残り1%が特別口座に繰り入れられた（もしくは、月々の掛金額の97%が普通口座へ、残り3%が特別口座へ繰り入れられる）。特別口座へ

繰り入れられた積立金は、加入者がシンガポールおよび半島マレーシアを離れ移住するか、障害によって働けなくなるか、死亡した場合以外は、55歳まで引き出すことはできない。

他の口座とともに普通口座が創設されたことによって、CPF の持つ社会政策の手段としての側面が促進されることとなった。1964年には、HDB は公共部門が建設した住宅の持ち家比率をあげるため「持ち家制度」を創設した。この制度では、とりわけ、長期低金利ローンが設定された。しかし、はじめの数年間は当初の予想よりも頭金を支払える者が少なく、期待された結果はもたらされなかった。そこで1968年に HDB の住宅を購入する場合に、CPF 加入者は自分の積立金を使用できるように CPF 条例を改正した結果、持ち家比率は大幅に増加した。その後、CPF 条例は、他の公共部門が建設した住宅の購入にも CPF 積立金を使用できるように改正された。事実、CPF 持ち家制度はシンガポールにおいて、持ち家を促進するための最も重要な原動力となった。1974年の公共住宅の持ち家比率は47%であったが、1988年初頭には約80%にまで上昇している。

55歳以前の普通口座からの引き出しはさらに緩和された。1978年からは、シンガポールバスサービスの株を購入するためにも使用できるようになった（限度額は S\$5,000）。また、1981年には、民間部門の建設した住宅の購入や住宅保険の保険料の支払いに普通口座の積立金を使用できるようになった。普通口座の残高を利用した最近の制度には、雇用者の掛金を使った「企業内福祉制度」（1984）、「認可制非住居用不動産投資制度」（1986）、「認可制株・金投資制度」（1986）があげられる。1986年5月1日に始められた二つの制度は、特に重要であ

る。

認可制非住居用不動産投資制度は、同一家族に属さないメンバーがオフィス・店舗・工場・倉庫などの非住居用不動産を購入する場合に、彼らの現在の CPF 積立金とこれから支払う普通口座への掛金をプールし使用することを許可している²⁾。ただし、これらの資産の貸借権が少なくとも75年間ある場合のみ許可される。メンバーは資産の賃貸料を受け取ることを許されているし、また、資産を売却した場合にはキャピタルゲインを受け取ることも許可されている³⁾。しかし、資産を売却した場合には、普通口座から引き出した額とその利子を社会保険庁に戻さなければならない。

認可制の投資制度は、メンバーが彼らの普通口座の積立金を政府の認可した特定の投資信託・株・転換社債・ユニット型信託投資・金証券・金貯蓄・金塊の購入などの費用に当ててことを可能にしている。ただし、これらのメンバーは普通口座と特別口座に合わせて最低でも S\$30,000 の積立金が必要と規定されている。そして、この S\$30,000 の残金には、住宅購入のために引き出された額を含め得る。

この制度の下においては、S\$30,000 を上回っている額のうちの 40% (当初は 20% だった)⁴⁾ を投資信託や優良株⁵⁾ の購入に当てることができる。金に投資する場合には、余剰残金の 10% のみが活用可能である⁶⁾。

非住居用不動産 (または住宅) 投資制度では、CPF から引き出した額 (および利子) のみを社会保険庁に返還すれば良いのであるが、投資制度においては、株、社債、金などの売却益はすべて商業銀行の投資口座へ繰り入れられ、最終的には、CPF の口座へ移し変えられる。

シンガポール経済は、1984年には 8.2% の経

済成長を記録したが、1985年にはおもに建設業界の継続的な不況によって、経済全体が不況に陥った。こうした背景の下で1986年にはこの二つの制度によって、CPF 基金のかなりの額が不動産市場・金融市場・金市場へ流れ込んだ。そして、メンバーのうちのある部分は、この制度によって積立金を増やすことが可能であったろうし、老齢期の保障をより充実させることができたであろう。

メディセイブ口座

1984年4月以前には、普通口座と特別口座という二つの口座のみであった。社会保険庁は1984年4月にメディセイブ口座を創設し、特別口座のすべての残金を移し変えこれと置き換えた。「メディセイブ制度」は、シンガポールの国民健康プランの重要な構成要素である。このプランの目的は、とりわけ、国民、政府双方ともに支払い得るようなコストですべてのシンガポール国民に医療を提供することにある。シンガポールは無料の医療サービスや純粋な医療保険を拒否している。このプランにメディセイブ制度を含めることによって、個人は予想される将来の入院費に対して十分な蓄えができ、したがって、一般歳入からの助成の必要性やその額を節約できるのではないかと期待されている。普通口座は会計上の理由から創設され、持ち家比率を増加させるといった特定の政治的目標とは直接的には関係していない。これに対して、メディセイブ口座はメディセイブ制度を実行するために始められた、ということが強調されなければならない。

メディセイブ制度が開始された当初は、口座の残高は CPF 加入者および両親、配偶者、子供など家族の国立病院 (のちに民間病院にも適

用)の入院費用(外科およびそれ以外)を、一定限度内で支払うために使われた。1986年以降、この制度の適用範囲は、加入者のシンガポール国民であるか永住者である祖父母まで拡大された。

もし、メンバーが入院費用の支払いに十分な口座の残高を持っていない場合には、差額を自分の他の財産で埋め合わせることもできるし、また、先々自分が支払うであろうメディセイブ掛金から前借りすることも(ただし利子は支払う)、そして、(直系)家族の承諾を得て、彼らのメディセイブ残高から支払うこともできる。さらに、例外的ではあるが、兄弟のメディセイブ残高を使うこともできる。

老後の医療コストは増大することが予想されるため、それに備えて55歳になれば全額引き出すことが可能となっているメディセイブ口座に、いくらかの残高を残す基準が設けられている。1984年から、55歳に達した加入者の口座の最低残高はS\$ 5,000となっている。この水準は、人口の高齢化と医療コストの増加に備え、1994年にS\$ 10,000までに達するように年々S\$ 500ずつ引き上げられている。

要約すれば、CPFの枠内でメディセイブ制度を実行すること、とりわけ将来の医療支出に備え最低限の残高を残すということおよび家族間・(直系家族内での)世代間の医療に備えての経済的な配慮を提供するということは、個々人の老後の医療に対する経済的基盤を強化し、シンガポールの高齢化にともなう医療支出の増大に対する政府の財政負担を軽減する、ということを意味するであろう。保健サービスは、シンガポールで政府が助成している数少ないサービスの一つである。メディセイブは、まさに、医療サービスに対する総費用を負担しあうこと

を促進しているのである。

特別口座

特別口座は、メディセイブ口座と同様に、会計上の理由からではなく、特定の政策目的を達成するために創設された。すでに述べたように、55歳以前に支払った掛金を全額引き出せるような住宅制度や資産制度にみられるようにCPF制度が拡大するにつれて、CPF加入者が貯蓄した積立金は、55歳以降の老後の経済的保障に関しては、十分であるとは言えなくなっているであろう。こうした理由により、一般的な状況においては貯蓄した積立金を引き出せないように制限が加えられた特別口座によって老後の経済的保障をより充実させることができるのではないか、と期待されていた。

特別口座は、1977年7月にスタートしたが、当初の掛金は総収入の1%であった。その後、掛金率は引き上げられ、1984年3月までに3%から7%の範囲で変動していた。1984年4月に口座に蓄積されてきた残金の全額が、新たに創設されたメディセイブ口座へ移し変えられた。1984年7月に特別口座は復活させられ4%の掛金が納められるようになった。

しかし、特別口座は1986年4月に再び停止された。それは、1986年4月に雇用者の掛金率が25%から10%へ切り下げられるという予期せぬ条例の改正によって、特別口座へ収入の4%という掛金が入らなくなってしまったためである。この4%の掛金は普通口座へ繰り入れられた。雇用者の掛金率の引き下げは、CPFを利用した住宅の支払いを行っている普通口座にたいする影響が大きく、そちらへまわされたのである⁷⁾。雇用者の掛金率カット後に、住宅ローンが支払えなくなってしまった加入者は、普通口

表4 総掛金率の配分 (収入に対する割合%)

1977—1986

改訂期日 a	普通口座	特別口座	メディセイ ブ口座	総計
1977	30.0	1.0		31.0
1978	30.0	3.0		33.0
1979	30.0	7.0		37.0
1980	32.0	6.5		38.5
1981	38.5	4.0		42.5
1982	40.0	5.0		45.0
1983	40.0	6.0		46.0
1984	40.0	4.0 ^b	6.0	50.0
1986/4	29.0 ^c	0.0	6.0 ^c	35.0
1988	30.0	0.0	6.0	36.0

注 a. 1986年以外は、すべて、改訂期日は7月1日である。

b. 特別口座は、1984年4月に一旦中断され、7月に再開された。

c. メディセイブ口座への8%の掛金は、加入者の残高が S\$15,000 以上の場合、普通口座へ繰り入れられる。

出所 Singapore, Central Provident Fund Board, *Annual Report* 各年版
The Business Times, 1986/6/6

座の残高が底をつくやいなや、ローン支払いのために特別口座の残高を利用できるような規定が付け加えられた。

いつ特別口座が復活するかははっきりとはしていない。この口座の積立金の総額は他の口座と比べれば相対的に小さいものであるけれども、特別口座は CPF 加入者の老後の所得保障を改善しようとする行政側の意図を明確に反映したものである。

表4は、CPFの総掛金率の普通口座、特別口座、メディセイブ口座への配分を示したものである。

退職口座

上で述べたように、普通口座のすべての残金

は55歳以前に引き出すことができる。しかし、特別口座の残金は、55歳にならないと引き出すことはできない。また、メディセイブ口座の残金は、一定額は残しておかなければならないが、それ以外は、55歳になれば引き出すことができる。このような「引き出し」規定に関する改訂の大部分は、1987年1月1日に行われた。

80年代の半ばに、政府は老後の財政的基盤を高めるための新たな基準を考えていた。その一つとして、加入者が CPF 積立金を引き出せる年齢を引き上げる、という案があった。引き出し年齢は、CPFの開始以来55歳であった。この改正案では、60歳まで引き上げ、さらにその後65歳まで引き上げる、というものであった。

審議を重ねたのち、1986年8月に引き出し年齢の改正を見送ることが発表されたが、同時に、政府は1987年度からの「最低限度積立制度」を発表した。この最低限度積立制度実行のために退職金口座が制定された。

この最低限度積立制度の下においては、1987年1月1日以降に55歳になる加入者は、個人の場合は最低 S\$30,000、夫婦の場合は S\$45,000 を退職金口座に残しておかなければならないとされた⁸⁾。この最低額は、3年もしくは5年ごとに、インフレや生活水準の上昇に合わせて見直される。そして、この額は認可された銀行に預金するか、認可された保険会社の年金という形で受け取るか、といった選択も可能である。

加入者は60歳になると月々の給付金を受給することができる。CPFの退職金口座か銀行に預金してある場合は、加入者は、個人の場合一か月 S\$230、夫婦の場合同 S\$345が、積み立てられた元金およびそれへの利子がなくなるまで支給される。なお、この年金には税金はかからない。保険会社の年金を購入した場合は、その

年金のタイプによって、月々の年金・給付金などは異なる。現在、確定年金、生涯年金、入院・医療・死亡給付付きの保証年金などがある。

すべての加入者が、最低限度積立制度の下で退職金口座に一定の残高を確保できるわけではないし、また、すべての高齢者が CPF の加入者になっているわけではないのでこの制度に高齢者すべてが含まれるわけではない。したがって、より多くの高齢者を最低限度積立制度に取り込むために、また、口座により多くの残金を確保するために、1987年4月に「上乗せ制度」がスタートした。

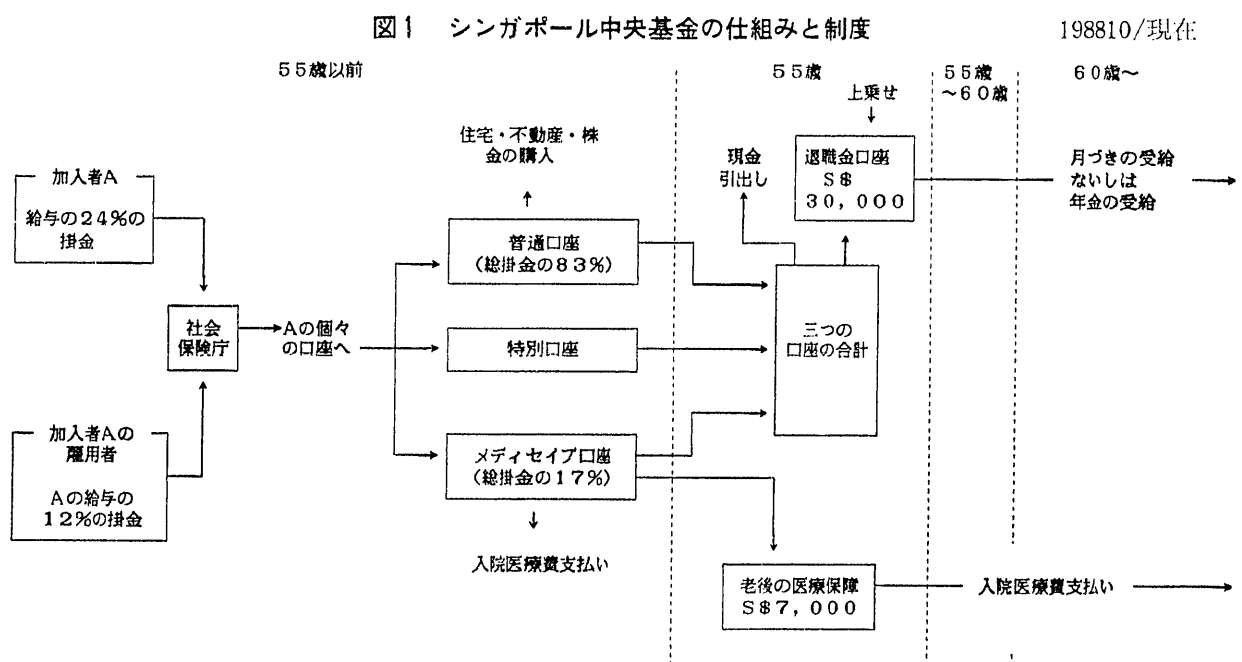
この上乗せ制度は任意加入である。特徴としては、まず、CPF の加入者は55歳時の退職金口座を充実させるため掛金のほかにさらに現金を上乗せして積み立てることができる。さらに、子供の同意がありなおかつ子供自身の CPF 口座に少なくとも S\$ 60,000 以上の積立金がある場合に限り、退職口座を充実させるために子供の CPF 積立金を使うことができる。そして、CPF の非加入者は、自分の現金預金または子

供の CPF 積立金を使い最低限度積立制度に加入できる。この上乗せ制度への加入を促進するために、退職金口座に移し変える現金は非課税扱いであり、さらに、退職金口座が S\$30,000 ないしは S\$ 40,000 の限度を超えない限り、両親の口座に援助している子供に対する制限はない。

図1は、CPF の制度と仕組みを現したものである。ただし、すべての制度がすべての加入者に適用されるわけではないし、また、すべての加入者の口座の残高が同一であるわけでもない。

(注)

- 1) このことはまた、CPF 住宅制度の創設にも当てはまる。つまり、当時はまだ、一つの口座のみで業務がうまく処理されていたのである。特別口座とメディセイブ口座が創設されたことによって、さまざまな目的のために引き出されるようになった基金を記録管理するために、さまざまな下位口座が必要となったのである。
- 2) 引き出せる最高限度額は、購入する資産



の価値の70%か CPF 委員会が認可した額の小さい方のどちらかである。

- 3) メンバーが新たな不動産を購入するために CPF 積立金を再び使用する場合は、前回の不動産売却後少なくとも1年経過していなければならない。
- 4) メンバーの多くは、すでに住宅購入のために多額の引き出しを行っており、この制度に実際に運用できる額は、全体的にみれば、余剰額の20%を大きく下回るであろう。
- 5) この優良株に指定されるためには、その企業の払い込み済み資本金が S\$ 5百万以上あること、および、過去5年間配当がなされていること、という条件がある。1986年10月1日現在で、この条件を満たす企業は83社である。
- 6) この制度に加入するためには、シンガポールの四つの指定銀行のうちの一つに投資口座を開設しなければならない。CPF の資金を使うすべての処理はこの口座を通して行われなければならない。
- 7) メディセイブ口座は、その残高が S\$ 15,000以下の場合には、6%の率で掛金が繰り入れられている。この最低額が満たされたのちは停止され、本来この口座に繰り入れられるべき掛金は普通口座へ繰り入れられる。
- 8) ただし、加入者のうち、S\$ 30,000以上の住宅をすでに取得している者、および CPF 積立金の総額が住宅購入のため引き出された額を含めて S\$ 10,000以下の者は対象外である。S\$ 30,000以上の住宅を取得していない者のうち (a) CPF の残高が、S\$10,000から S\$200,000の間の者は、

S\$ 10,000 は引き出し可能であり、残りの額は退職口座へ移し変えられる。(b) 残高が、S\$20,000から S\$60,000までの者は、残高の半額を CPF に残し、残りの半額は55歳の時に返還される。(c)残高が S\$60,000を超える者は、最低額である S\$30,000を超える額を引き出すことが可能である。

第4章 社会保障制度としての有効性

一般的な問題点

まず、個々人の老後の経済的保障として CPF 積立金で十分であるかどうか、という問題から考察してみよう。CPF の掛金率は高いまま推移してきたので、加入者が十分に長い期間雇用者であったならば、彼らは退職後の所得、医療支出のみならず、住宅に関しても、CPF の積立金で十分に賄えるであろう¹⁾。つぎに、メディセイブ制度および最低限度積立制度が適切であるかどうかという問題がある。メディセイブ口座の最低限の残高が十分であるかどうか、という問題は、それが加入者個々人の健康状態に左右されるため、結論を出すことは比較的困難である²⁾。最低限度積立制度に関していえば、S\$230ないしは S\$345という月々の実質的収入は、(利子率4.25%として)60歳からの約20年間の生計を維持するに足る額であろう。1980年のシンガポールの平均寿命は男68.9歳、女74.2歳であり、また、60歳の平均余命は男15.3歳、女18.8歳である。

どんな社会保障システムにおいても、高い税負担がなければ十分な保障は行えない。CPF は完全な基金制度であるゆえ、個々の加入者が老後に十分な経済的基礎を確保できる、という保障はない。メディセイブ制度・最低限度積立制

度・上乘せ制度は、自動的に個々の加入者の退職後の所得保障を行うものではないが、一定の額を確保するというシステムによって加入者の老後の経済的基盤を改善することが可能である。

収益性

CPF の供給する老後の保障が十分であるかどうか、ということは、普通口座の仕組みを考察することによっても検証することが可能であろう。すでに述べたように、総掛金の大部分が普通口座へ繰り入れられる。仮に掛金の三つの口座の間での分配率が変わらないとすれば、加入者が55歳以前に不動産、社債、株などの資産を購入し普通口座の積立金を使いきってしまった場合には、普通口座の実質的な残高が老後の保障の鍵を握るであろう。これとは逆に、普通口座の積立金の大部分ないしは全額を使ってしまった場合には、55歳時に十分な余裕があるかどうかは、購入した住宅・非住居用不動産・社債・株・金などの収益性に関わってくる。

普通口座の積立金を使って住宅を購入すれば、CPF に積み立てた場合に得られる利子を受け取ることはできない。したがって、CPF に貯蓄しておくことは住宅を購入することの機会費用となる。他の金銭上の費用としては、固定資産税・維持費用・住宅保険料があげられる。他方、利得としては賃貸料およびキャピタルゲインがあげられる。とくに、キャピタルゲインは加入者の財産の経済的価値を決定する最も重要な要素である。事実、CPF の積立金で住宅を購入する加入者のほとんどは、住宅価格の上昇をヘッジするためにそうするのである。したがって、老齢期における加入者の経済的な状況は、普通口座の彼らの掛金に関する限り、普通口座

から引き出した積立金を使って購入された住宅から得られるネットの利得に関わってくるのである。このようなキャピタルゲインの実質的な利率が CPF の積立金に対する平均利子率よりも高い場合は、加入者の経済的状态はより高められるであろう。

公共住宅及び私設住宅の短期的な価格動向を正確に予測することは困難であるが、以下のような見通しを描くことは可能であろう。シンガポールでは1957年以来出生率が継続的に低下しており、その結果、世帯数の増加率も低下している。これと同時に現在の高い住宅建設率が続くなれば、住宅の供給過剰に陥らないまでも、結局は均衡するであろう。住宅市場が均衡すれば住宅価格は安定するであろう。1988年初頭のデータでは、人口の89%が公共住宅に住んでおり、その69%が持ち家である。このことから考えても住宅価格の安定は予想以上にはやく訪れるかもしれない。もし、政府の計画が実現するならば、1999年までには、シンガポールの持ち家比率は100%になるであろう³⁾。それゆえ CPF 積立金を使って住宅を購入しても、キャピタルゲインは得られないかもしれない。同時に、賃貸料は住宅価格と密接に関連しているために、老後の保障としての賃貸料収入は得られないかもしれない。すべてが持家になるということは不可能であろうけれども、より多くのシンガポール人が自分の家を持つであろうという事実は、住宅賃貸市場の需要サイドを決定的に低下させ、結果的には賃貸料を引き下げるであろう。

認可性の非住居用不動産制度に関しては、キャピタルゲインの実質利率が CPF の実質利子率を上回るならば利益を得ることになるし、その結果、老後の経済的基盤を強化できることに

なろう。シンガポールでは現在、(住宅及び非住居)不動産の供給過剰に悩まされている。経済成長に関して言えば、1985年には1.8%のマイナス成長であったが、1986年には1.9%の成長を達成した。経済を刺激する政策がとられ、長期的な経済成長率は4~6%から3~4%の間で調整されてきている。将来の経済成長については誰もはっきりとは言えないが、非住居用不動産の現在のストックから考えるならば、これらの市場が回復するまでには長い年月がかかるであろうから、これらの資産は、現在55歳に近づいている人々及びこれらの資産からキャピタルゲインを得ようとしている人々にとっては、安定した投資とはならないであろう。

同様の理由から、投資制度がCPFの固定した利子よりもより魅力的かどうか、ということ、とりわけ投資物件からの実質的なキャピタルゲインがプラスかマイナスかということによって決定される。

要 約

普通口座から積立金を引き出すことが許可されているさまざまな制度は、特定の政策目標を達成するために企てられたものである。公共政策目的という観点からみるならば、最も成功した制度は、55歳以前に公設ないし私設住宅を購入するためにCPFの積立金を使うことを可能にした住宅制度と不動産・株・金などの購入を可能にした投資制度である。投資制度は、非住居用不動産市場や証券・金市場を刺激した。メディセーブ制度は入院医療の支払いを容易にし、さらに、病人自身が医療コストを負担し、医療に対する財政支出を節減することを可能にした。

普通口座を使って投資した資産はその価値が

上がるかもしれないので、CPFの積立金の利子よりもうまく資産を運用するならば、加入者はよりよい暮らしが可能となろう。もし、加入者全体として、CPFの利子よりも資産運用によって大きな利益をあげるならば、社会保障のための政府財政への圧力は小さなものとなるであろう。普通口座を使った投資資産運用の利潤ははっきりとは予測できないし、資産運用によって加入者の生活が良くなるのか悪くなるのか、といったことを予測することは困難ではあるが、社会保険庁はいくつかの見通しを行っている。まず、現在の需給傾向が続くのであれば、住宅資産の価値は長期的には高まらない可能性が大きい。したがって、住宅資産制度は加入者が望むような利潤は生み出さないであろう。次に、もしシンガポールの経済が継続的で緩やかな成長率を維持するならば、非住居用不動産の価値はそれに対応して維持される可能性が大きい。つまり、非住居用不動産制度は魅力的なものとなり得よう。さらに、認可制の社債や株の投資の対象になっている企業の業績が上がるならば、加入者はこの投資制度に参加することによって経済的状态を改善することができるであろう。そして、金の世界的な価格動向を正確に予測できる加入者は、よりよい生活状態を得よう。

最後に、普通口座によって具体化された諸制度の配分の側面に言及する必要があるだろう。1986年2月末現在で、総額でS\$23億が非住居用不動産、社債・株、金に投資されている。この総額のうちのどの程度がCPFから引き出されたものであるのか、また、引き出された資金がこれらの投資対象にどのような割合で配分されているのか、ということにははっきりとしない。たとえどんな比率であれ、これらのセクターに還流する額もしくはあるセクターに流れる基金の配

分が十分に大きなものであり、そして、これらのセクターや経済の実質的成長を可能にするならば、社会は全体としてこの制度から利益を得ることになる。もし資金が CPF からこれからのセクターに流れることが単に社債・株・資産・金の投機的な取引を生み出すのみであるならば、これらの制度はおもに個人間の富の再分配をしていることになる。富の実質的な増加をとまなわれない（パイが大きくなる）場合には、投資した人々の一部の者が得るキャピタルゲインは、他の者の損失によって埋め合わせられることになるであろう（サービスセクターはこれらの活動によって刺激されるであろうけれども）。ここにおいては以下のことが強調されなければならないであろう。つまり、たとえこれらの制度が経済の実質的成長に貢献し、加入者全体として見れば老後の保障を継続的に強化しているとしても、これらの制度は不可避的に富の再分配効果を創り出しているのである⁴⁾。

(註)

- 1) 平均的な見積りにしたがるならば、加入者は 55 歳時に普通口座に約 S\$ 150,000 の積立金があるであろう。この額は公共住宅を購入するための掛金は除いたものである。Lim Chong Yah, Tay Boon Nga et al., "Report of the Central Provident Fund Study Group" The Singapore Economic Review, vol April 1986, case 5, p. 60 を参照のこと。
- 2) それにもかかわらず、55 歳時にメディセイブ口座にある約 S\$ 5,000 の残金でその後かかるであろう入院医療コストを賄えるのではないか、という仮定は、妥当なものと思われる。この結論は、医療コストの中央値は約 S\$ 300 であり、また、老後の入

院回数は約 4 回である、という見積りに基礎を置いている。Singapore Ministry of Social Affairs, *Report on National Survey of Senior Citizens* (Singapore, 1983), pp. 37-38, Lim Chong Yah, Tay Boon Nga et al., op. cit Table 5. 1, p. 70.

- 3) この見通しは、住宅の供給がほぼ同時期に過剰に陥ることを指摘している。たとえば Lim Chong Yah, Tay Boon Nga et al., op. cit. pp. 51-52, Stephen H. K. Yeh, *Household and Housing*, census monograph no. 4 (Singapore, Department of Statics, 1984) pp. 75-76 を参照。
- 4) たとえば、1987年10月の世界的な株価の暴落にともなうシンガポール株式市場の崩壊は、CPF 積立金を使って株式投資をした加入者の間において強力な富の再分配を行った。

第 5 章 マクロ政策手段

いままでどのような政策的目標が、おもに社会保障との関連において、さまざまな CPF 制度を通じて達成可能であったか、ということを説明してきた。CPF 基金の運用は、また、マクロ政策の重要な手段なのである。

CPF は、長い間、経済発展という目的のために資金を政府へ流す手段と見られてきた。このことは、とくにシンガポールが公共住宅を含むインフラストラクチャーのために資金が必要であった経済発展の初期の段階においては、必然的なものであると思われた。しかし、経済発展によって税基盤が拡大・深化したこと、確実な税の徴収機構が整備されたこと、そして自立的で利潤を生み出すことが可能な公企業ない

しは準公企業の増加によって、経済はもはや CPF 基金を経済発展のために使う必要のない段階に到達した。しかし、掛金が引き出し額を上回っている限り、CPF へのコンスタントな資金の流入はまだ発展のための資金確保の手段となっていると言えるであろう¹⁾。

このほかに、以下の二つの目標が、基金を運用することによって達成された。まず第一に、シンガポール経済の再構築の速度を加速させた。1970年代の後半には、政府は労働集約的な経済から資本集約的で高い技術を必要とする生産性の高い経済への移行のスピードが余りにも遅い、と感じていた。1979年には、全国賃金審議会によって勧告された例外的に大幅な賃金の増加を認められた。三年間にわたるいわゆる「高賃金政策」が開始された。賃金の上昇にともなって、雇用者の掛金率は、前年度(1978年)の16.5%から4%引き上げられ20.5%になった。このことは、労働コストを上昇させ、それゆえ生産過程における労働を資本に代替させた。

第二に、1979—81年の期間における賃金の上昇は、経済に対して購売力を与えた。そして、高賃金政策期間中に例外的に高い増加率であった被雇用者の掛金率は、インフレ対策の手段として、過剰流動性をぬぐい去るため、ないしは有効需要を抑制するために行われたのである。

(脚)

- 1) 掛金のうちでどの程度が経済発展の資金にまわされたかということは、すべて明らかになっているわけではない。二つの主要な使い道としては、外国資産の購入と大量高速輸送システムおよび現在企画されている他のプロジェクトのようなインフラストラクチャーの財源があげられる。The Business Times 1985/8/12を参照。

結 論

すべての国は、国民になんらかの社会保障を提供しなければならない。その基礎となる哲学は、純粋なレッセ・フェールから「ゆりかごから墓場まで」¹⁾という保障プランないしは福祉国家観を持つベバリッジタイプまで多義にわたる。シンガポールは、CPF 強制貯蓄制度を採用した。

シンガポール CPF システムは、1955年の創設以来さまざまな引き出し制度を創設し、部分的な修正を重ねてきたことによって、非常にユニークな積立基金制度へと変化してきた。このプランは基本的にはまだ老後の保障を主な目的としていると考えられているが、掛金を老後に引き出すという単純なメカニズムを超えて発展してきている。主な変更点としては、住宅・不動産・株・金の購入のための引き出し、入院医療支出に対する準備²⁾、最低残高の確保、そして CPF 引き出し年齢に達したときの年金としての引き出しなどである。この変更は、いくつかの社会的ないしは経済的な目標を達成するために、そして人口の高齢化にたいする有効な対策になるという期待のもとに行われた。しかし、こうした変更が行われたにも関わらず、積立基金の「自助」という基本理念は不変であった。実際、これらの政策を通して自助の範囲が拡大されたのである³⁾。

(脚)

- 1) Roger A. Freeman The Wayward Welfare State, Stanford, California : Hoover Institution Press, 1981. p. XVIII
- 2) 1988年8月20日に、1990年までに CPF 加入者は引き出し年齢である55歳以前に、

自分のないしは子供の大学の学費をまかなうために CPF 積立金を引き出せるようになる、と発表された。

- (3) 事実、公務員年金制度に加入している政府職員の人数を急激に減らす政策がとられた。1986年より（五つの重要なサービスを担当する者は除き）新しく採用した公務員すべては、CPF 制度へ加入させている。また、五つの重要なサービスを担当する者は除く他の公務員も公務員年金制度から CPF 制度へ転換させることが1986年の終わりに決定された。このように、大部分の政府職員にとっては、経済的保障はいまや単に自己の支払った掛金に比例しているのみである。

参考文献

1. Roger A. *The Wayward Welfare State*. Stanford, California : Hoover Institution Press, 1981.
2. International Labour Office. *Introduction to Social Security*. Geneva : ILO, 1984.
3. Republic of Singapore Ministry of trade and Industry. *The Singapore Economy : New Directions*. Report of the Economic committee 1986.
4. Lim Chong Yah, Vincent C. H. Chua, K. P. Kalirajan, Basant Kumar Kapur, John R. Keer, Lee Yoong Sin, Hank G. H. Lim, Linda L. S. Low, David L. Schulze, G. Shantakumar, Tay Boon Nga and Paitoon Wiboonchutikula. "Report of the Central Provident Fund Study group", *The Singapore Economic Review*, vol. 31, no. 1, 1986/4
5. Singapore, Central Provident Fund Board. *Annual Report* 各年版
6. Singapore, Department of Statistics. *Year of Statistics, Singapore*, 1984/1985.
7. Singapore, Ministry of Social Affairs. *Report on the National Survey of Senior Citizens*, 1983.
8. Tay Boon Nga. "Aging Policies in Japan and Singapore : A Comparison", *Journal of Labor Problems*, No. 27 1988/7 pp. 59-76