

アジアの社会保障・社会福祉は充実したのか？

—アジア社会保障・社会福祉比較研究小論—

萩原康生

I はじめに

1997年8月のタイ経済の破綻とそれに続く東南アジア経済の動揺、そしてその後に発生した韓国の国際通貨基金（IMF）への財政支援要請は、成長を続け先進諸国を経済的に凌駕する経済発展が期待されていたアジア諸国をどん底に突き落とし、アジア経済の先行き不安をかきたてる状況となっている。

社会保障・社会福祉が社会あるいは国の富の増加にしたがって充実するという考えに立った場合、この経済危機下において社会保障・社会福祉が後退することは十分考えられる状況である。そこで本論では、経済成長の期間を通じてアジア諸国では社会保障・社会福祉が制度としてまたサービスとして充実してきたのか、このような経済的危機に見舞われている状況下において、今後のアジアの社会保障・社会福祉はどのような方向を歩むのかを、マレーシアとタイの比較を通じて考える試みをしたい。

II マレーシアの社会保障・社会福祉の発展と現状

1 マレー人優遇政策

マレーシアの社会保障・社会福祉の発展を考

えるとき、1970年に導入されたネップ（NEP；New Economic Policy，新経済政策）の検討から始めなければならない。

1969年5月13日、首都クアラルンプルにおいて人種大暴動が起こった。事の起こりは、中国系のマレーシア人（華人）とマレー系のマレーシア人との対立であったが、華人がマレーシアの経済を牛耳って常にマレー人が華人の後塵を拝していたことから、階級間の対立という要素ももつ暴動であった。この暴動の結果、当時全人口の51%を占めていたブミプトラ（「土地の子」を意味するマレー語、ほとんどはマレー人）が経済的に遅れた地位におかれていることが強調され、政府は第2次マレーシア計画（1971年～75年）にあわせてネップを実施し、これが20年にわたって継続された。

ネップは二つの大きな視点を有していた。その第1は人種に関わりなく貧困を除去することであり、第2は人種間の経済的不平等を排除するためにマレーシアの社会を再構築することであった。そしてこのネップの最終目標は「国家の統合」であり、この点からするとネップは政治的手段でありかつ経済社会的な手段として運用されたのである。そして、このネップによってマレー人の経済的地位を優先的に向上させ、社会のすべてのグループが経済発展によって大きくなったパイの配分に与ることが企図された。

しかし、実際のところはこのネップは治安維持法 (Sedition Act 1971) を背景とする政治統制とマレー人優遇政策という政治経済政策であった。この優遇政策はあらゆる場面で適応されており、人種別割当制度 (Quarter System) がその最たるものである。公務員の採用や大学の入学あるいは経済支援にあたって、最大の人種構成となっているマレー人が優先され、すべての政治経済領域がまずマレー人に開かれることとなった。このことは逆にいえば、経済力のある他の人種すなわち華人やインド系マレーシア人の政治経済活動が制限されたことであった。

このネップは1980年代の景気後退を背景として中止されたものの、このマレー人優遇政策はいまだに継続されており、第7次社会経済計画 (Seventh Malaysia Plan ; 1996-2000) にもこの政策は引き継がれている。この第7次経済計画の主たる目的は次の通りである。

マクロ経済の安定化、貧困撲滅と社会の再構築、生産性向上による成長、競争原理の導入、工業化、人材育成、技術開発、情報工学の発展、民営化、持続した発展、生活の質の向上、社会問題の明示、道徳的あるいは人種的価値の尊重、行政能力の向上

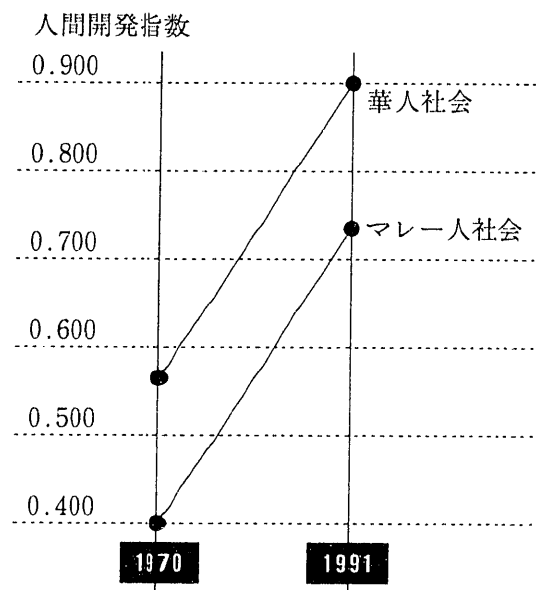
ここでも色濃く残っている考え方は、マレー人の経済力の向上であり、これを通じてマレーシア社会全体の発展を図るというものである。

このように、1970年以降のマレーシアの政治経済は、マレー人優遇政策に収斂しており、経済発展を図り、マレー人の政治的経済的社会的地位を向上させ、併せて多人種を統合しひとつの統一国家を形成しようとするものであった。そして、そのプロセスでマレー人に集約されていた貧困を解消する努力をしているのである。社会福祉を担当する政府機関が「国家統一社会

開発省」(Ministry of National Unity & Social Development) と命名されているのは、この理由による。

ちなみに図1は人間開発指数 (HDI ; Human Development Index) の伸びを華人とマレー人別に示したものである。このHDIは、平均寿命で表す「保健」、識字率と平均就学年数で表す「教育」及び所得と雇用で表す「所得水準」を要素とする指数であり、経済状況とともに福祉状況を表すものである。指数は0~1の間であって、数値の高いほど福祉状況が充実していると考えてよい。

これによると華人社会とマレー人社会はともにHDIは1970年から91年までの間に増加し華人のそれは0.896となっており、マレー人のそれは0.730となっている。双方の間にはまだかなりの相違はあるもののそのギャップは縮小しつつある。これがネップによるマレー人優遇政策の成果である。



出典：国連開発計画『人間開発報告書1994』101頁

図1 人種別HDIの増加の状況 (マレーシア)

2 社会的相互扶助への期待

マレーシアの社会福祉の基礎になっている理念は、「支えあう社会」(Caring Society)である。この理念は福祉を個人の善意、家族・親族の相互援助及び地域の相互扶助にゆだねようとするものである。国家統一社会開発省の国家社会福祉政策指針によると、①他者の福祉の認識とケアの精神の涵養、②相互援助活動の活発化と福祉活動への拡大、③社会内での善行の保持と良好な社会関係の醸成、④社会資源の開発と活用、が「支えあう社会」の文化であると指摘されており、福祉は国家の責任ではなく個人間の相互扶助によるものであることが明確に示されている²⁾。さらに、1997年版『マレーシア情報年鑑』においても、「国家統一社会開発省が社会福祉サービスの大枠を示しているが、実践の大部分は民間の慈善団体によって行われている」と明記されている。

3 年金及び退職金制度

マレーシアには無拠出の年金制度は存在する。しかし、この年金制度は公務員のみを対象とするもので、民間企業等に働くものは年金制度に加入することはできない。年金法(Pension Act)の最初の立法化は1976年であり、その後1980年に改正されて現在の年金法になった。しかし、年金法に先だって半島マレーシアでは英国からの独立前の1951年に年金条例が、サバ・サラワクではこれらの州がマラヤ連邦に加盟した年の1963年に年金条例が公布されている。

この年金受給の対象となる公務員は、55歳の退職年齢(女性職員は45歳)で退職したもの、10年以上の勤務年数があつて40歳以前に本人の申し出によって退職したもの、国の都合によって退職(年齢制限無し)したものである。年金

の額は、最終給与月額50%がそのものの死亡に至るまで毎月支給されることになっている。

なお、公務執行中の死亡にかかる職員の遺族年金にあつては、遺族に対してその職員の最終給与月額の5分の1を下回らない額の年金及び退職金あるいは退職金のみが支給される。この年金は、遺族に対して12年半の期間に限って支給され、それ以降はその受給者がマレーシアに居住する限り、その年金額の70%が支給される。

このような公務員の年金及び退職金とは異なつて、民間企業等に働くものに対しては、拠出制による被雇用者退職給付制度(Employee's Provident Fund)が準備されている。この制度では雇用者と被用者が被用者の給与の13%(1997年現在)を拠出しこれを積み立てておいて、被用者はその停年退職時(55歳)にこの全額を引き出すことができるというものである。なお、被用者はその3分の1の額を50歳に達した時点で引き出すことも可能となっている。

先に述べた公務員に対する年金等は無拠出制であるのに対して、民間企業の被用者を対象とする退職給付制度は拠出制であるところに、この国の社会保障の理念の一端があらわれている。

4 社会的弱者の保護

マレーシアには総合的な社会福祉法制度はない。そこにはいくつかの社会的弱者を保護する法制度があるのみである。

児童保護法(Child Protection Act 1991, Act 468)は、18歳未満のもの(児童)を保護する目的で制定されたものである。保護の要件は次の通りである。

- ① 保護者によって身体的、精神的あるいは性的な虐待の危険にさらされている場合

- ② 保護者が保護者として相応しくないものであるか、放任しているかあるいは適切な監護ができず、そのために児童が悪友と交際をしたり、道徳的危険にさらされているか、あるいは手に負えない状況になっている場合、
- ③ 児童の保護者が放任をしているか、適切な養育、食事、衣服及び住居をすすんで与えない場合、
- ④ 児童に保護者がいないか、保護者に遺棄されていて適切な調査の後保護者が発見できず、かつ他の適切なものが児童の監護をすすんで行わない場合、
- ⑤ 児童が健康の回復あるいは保持のために検診、診察あるいは治療を必要とするものの保護者がそれを無視したり拒んだりする場合、
- ⑥ 児童に自傷他害のおそれがあり、保護者が状況の改善ができないか保護者の過失のために保護措置ができない場合、
- ⑦ 児童と保護者との間にあるいは保護者間に争いがあり、家族関係がきわめて陰悪であり、したがって感情を損なうおそれがある場合、
- ⑧ 児童が犯罪を犯したりそれに巻き込まれたりするおそれのある場合、
- ⑨ 児童が乞食行為をしている場合、
保護の措置として一時保護、医学的検診あるいは医学的治療、少年審判と保護措置が予定されており、またこの法律には児童の福祉を害する犯罪の処罰及び児童誘拐の防止に関する条項が含まれている。

児童青少年の労働を制限し児童青少年の健全な発達を目指そうとしているのが、「児童・青年就労法 (Children and Young Persons (Employ-

ment) Act, 1966」である。この法律で定められているのは、14歳以下の年少児童、16歳以下の若年者を労働の場において保護する法制度である。この法律によると、児童の就労可能な職業は、家業であってその能力に相応しい軽作業、この法律に基づいて許可を受けた条件にしたがっての興行への従事、学校・訓練施設及び訓練船における政府の承認あるいは助成のある業務、契約が書面で行われた徒弟制度による雇用である。また、若年者の就労可能な職業は、家業に限らずその能力に相応しい軽作業、家事労働者、事務所・販売店（ホテル、バー、レストラン、売店を含む）・倉庫・工場・作業所・店舗・簡易宿泊所・劇場・映画館・クラブ等の民間施設での就労、親又は監護者の所有又は管理する船舶上での就労等である。禁止規定として設けられているのは、女子若年者のホテル・バー・レストラン・簡易宿泊所・クラブでの就労（その場所が親又は監護者の経営するものを除く）であり（労働局長の許可があればその限りではない）、児童あるいは若年者の地下作業、危険の伴う児童あるいは若年者の作業である。また、児童の午後8時から翌朝午前8時までの夜間・深夜労働の禁止などの児童や若年者の就労可能時間についての規定も盛り込まれている。

「女性及び女子少年の保護に関する法律」(Women and Girls Protection Act, 1973, Act106) は、21歳未満の女性が売春あるいは不道徳行為のために訓練されたり利用されている場合、売春宿に住んだり通ったりしている場合、あるいは売春宿に雇われたりしている場合、裁判所はそれらの女性を一時保護所に入所させ、24時間以内で保護することができる旨を規定した、買春被害女性の保護立法である。この法律によると、売春宿を経営することは犯罪行為で

ある。

家族内暴力法 (Domestic Violence Act, 1994) は、妻への虐待あるいは女性への暴力として取り扱われていた家族内暴力の問題を公に認めたものである。ちなみに半島マレーシアの統計によると夫又は恋人による暴力事件の被害件数は少なくとも1989年で170万件であった。この法律での家族内暴力の定義は次の通りである。

- ① 意図的あるいはそれを知りつつ被害者を身体的被害のおそれを抱かせる状態に置くこと、
- ② 認知されるかあるいはされるべき行為によって被害者への傷害が身体的傷害をもたらすこと、
- ③ 力あるいは脅迫によって、被害者が忌避する権利を有する行動あるいは行為（性的なものであると否とにかかわらず）を行うように強制すること、
- ④ 被害者の意思に反して被害者を拘禁又は拘束すること、
- ⑤ 意図的にあるいは蓋然性を知りつつ、被害者を強制しあるいは困惑させて、財物に損害を及ぼしたり、破壊したり、被害を及ぼしたりすること³⁾。

なお、マレーシアの場合、国立施設の数に限られており、ほとんどの入所施設は民間施設である。

5 マレーシアの社会保障・社会福祉のまとめ

ここでは、マレーシアの社会保障・社会福祉のまとめを行って、以下のタイの社会保障・社会福祉との比較に備えたい。

マレーシアは人種間の対立とそれに起因する社会階層間の対立を大きな政治課題としてい

る。また、急激な経済成長を遂げた結果、副産物としてもたらされた社会問題を抱えている。それらは虐待問題、薬物濫用問題、売春問題などであり、急激な経済発展にもかかわらず残されている貧困問題も等閑にふすことはできない。これら諸問題に対して社会保障・社会福祉はどう対応できるのだろうか。

ところでマレーシアの社会保障・社会福祉の発展の状況と現状を鳥瞰すると、三つの特徴が浮かび上がってくる。それらは、①徹底したマレー人優遇の制度であること、②民間依存型であること、そして③社会問題統制型であることである。マレー人優遇の制度であることは、もともとネップそのものがそのような性格をもつ政策であったからといえればそれまでであるが、それにしても徹底している。先にも述べたように年金制度にしても、マレー人が最も高い比率を占める公務員を対象とするものしか制度化されていない。公的年金制度においてもマレー人が有利な立場に置かれるようになっている。

第2の民間依存型については、民間企業の被用者が退職給付制度によってのみカバーされていることや、社会福祉施設のうち民間施設の質が極端にいいことが例としてあげられる⁴⁾。

第3の社会問題統制型については、ネップを支えるために治安維持法が発動されたという事実がいまだに影を落としているといえる。

マレーシアの政策はすべてがネップに収斂するように、民主主義を基盤とするものではない。一部の人種を優先し、他の人種の機会の平等を奪っている。マレーシアの社会保障・社会福祉の制度が民間依存型となり社会問題統制型となったのは、突き詰めていけば、民主主義という基盤をもたなかったからではないかと考えられる。民主主義の存在しないところには、国民全

体の社会保障・社会福祉は発展しないというひとつの例であろう。

III タイの社会保障・社会福祉の発展と現状

1 経済発展と政治状況

タイは1959年の世界銀行調査団報告をもとにして、1960年から国民生活の向上を目標とした第1次経済計画を実施し、その後高い経済成長率を求め積極的な工業開発・観光開発を行ってきた。その結果、ごく最近までは年率8%以上の経済成長を遂げ、特に1989年には年率12%のGDP成長率を記録し、アジア経済成長の一翼を担っていた。

この間政治的にも大きな変化があった。タイは1932年以来の立憲君主制ではあるが、軍事クーデターが多発し、戒厳令が布かれ、軍人による強権政治が続いていた。この強権政治にくさびを打ち込もうとしたのが民主憲法制定を求めたいわゆる「血の水曜日」事件であった。1973年、学生たちを中心とする政治の民主化を求める動きが活発になり、学生を中心とした反政府デモが行われ、この結果軍事政権は崩壊した。しかし、巻き返しを図る保守勢力は左翼政治家、農民運動指導者、学生活動家を暗殺し、ついに1976年10月6日（水曜日）活動家の拠点となっていたタマサト大学を襲撃し、多数の学生を殺戮した。これが「血の水曜日」事件と呼ばれるものである。この混乱に乗じて軍事クーデターが起こり、民主化運動は封じ込められた。

長期間にわたって、軍事政権による専制政治が続いたが、1992年にひとつの転機が訪れた。この年、スチング陸軍司令官が公約を破って自ら首相に就任し政治の私物化を図ろうとした

アジアの社会保障・社会福祉は充実したのか？

が、これに対して野党、学生、一般市民が大規模な集会を開いて抗議した。5月17日市民集会の鎮圧に投入された軍隊が発砲し多数の死者を出す大惨事となった。この事件を契機として民主化が進められ、1997年には民主憲法が制定された。

2 社会保障・社会福祉政策の展開

経済成長と民主化への動きがいくつかの社会保障・社会福祉政策を産み出したが、これらの政策を検討するのに先だって、その前の時代の社会保障・社会福祉政策を概観しておきたい。

1954年、社会保険法が国会で議決されたものの政府の財政状況が悪いことを理由に施行は延期された。この法律がようやく日の目を見るのは36年後の1990年であるが、これについては後述する。この社会保険法以外はおおむね社会統制的な色彩を帯びた法制度がつくられていたが、その最初のものが1941年の乞食統制法（Beggary Control Act）であった。この後さまざまな社会統制に関する法律が制定されたが、それらは売春防止法（Prostitution Suppression Act 1960）、ホステル法（The Hostel Act 1964）、精神病院退院患者の社会内保護施設の設立に関する閣議決定（Cabinet Resolution concerning discharged patients from mental hospitals 1964）などである。

1968年になってようやく社会福祉的色彩の規則が登場した。児童の居宅保護に関する社会福祉規則（The Regulation of the Department of Public Welfare on Assistance to Children in their Own Families）である。この規則は障害児の介護を行う両親を援助し、地域社会内での障害児の理解を促進するものであった。このような規則が制定されたものの、その適用状況は

微々たるもので、障害児の福祉向上には必ずしも役立つものではなかった。そのほかの規則の制定も見られたが、社会福祉と呼べるものではなかった。筆者は1984年バンコクを訪問した際、米袋を積んだトラックを止めて列をつくった貧困者に1 kg程の米を配給している政府職員の姿を見た。このような援助体制が現実の政府の福祉活動であったのである。

ただし、タイもマレーシアと同じように公務員に対しては年金・退職金制度が設けられている。

このような一部のものを優遇するという前近代的な援助体制を打破する法律が生まれたのは、1990年のことであった。ユニバーサリズムへの第一歩であったこれが36年間凍結されていた社会保険法 (Social Security Act, 1990) である。この法律は従業員20名以上の企業の従業員を対象にして、企業と被用者の拠出金と政府からの援助金を基金として、傷病、出産、死亡に対する手当及び障害年金等を給付することを目的とするものであった。なお、この法律の施行にあわせて、それまで恩恵的に行われていた貧困者に対する医療費等の給付がこの法律に基づいて行われるようになり、近代的制度へ移行していった。そして、その後制度が改正され、対象が10名以上の従業員のいる企業へと拡大され、さらに任意加入制度も設けられ、加入者の増加も見られるようになった。

さらに1991年になると障害者社会復帰法 (Rehabilitation of Handicapped Persons Act, 1991) が制定され、1992年から施行されている。この法律は障害者への医学・理学療法等のサービスの供与、障害者援助のための基金の創設、建造物・交通機関における障害者用設備設置の義務づけ、企業での障害者雇用の義務化

等が盛り込まれている。なお、この法律で援助を受けようとする障害者は障害者社会復帰委員会 (バンコク在住者の場合) あるいは省の福祉事務所 (地方在住者の場合) に申し出を行い、国の定める基準にしたがい障害者として認定を受けたものである。

なお、これらの障害者に対するサービスは政府の助成金、寄付、基金の果実等によって運営される障害者社会復帰基金によって賄われることとなっており、経済的混乱が寄付の減少としてこの基金に影響を及ぼすことは十分考えられる。

3 社会的弱者の保護

社会福祉の対象者を管轄するのは、労働福祉省公共福祉局 (Department of Public Welfare, Ministry of Labor and Social Welfare) である。その所管事務は多岐にわたっている。乞食統制法 (1941年) に基づく貧困者やホームレスの保護 (6 入所施設)、高齢者保護 (11通所施設及び14入所施設)、買春被害女性の保護 (2 入所施設及び7 職業訓練施設)、児童・青少年保護 (27 健全児施設及び3 HIV/AIDS 児施設)、障害児 (者) 保護 (8 入所施設) 等である。

なお、これらの分野はすべてが国立施設でサービスが提供されているのではなく、多くの民間施設が活動しており、特に買春被害児童保護、ストリート・チルドレン保護等では大小の民間施設が大きな役割を担っている。

これらの社会的弱者の保護で法的に整備されているのが、障害者福祉である。この法律の第1次草案は1979年に起草され、11年の歳月を経て1989年に成案が得られ、1991年に成立したものである。この法律によって、身体的・知的・精神的障害者は医療、リハビリテーション、特

特殊教育を含む教育，職業訓練等を受けることができ，この法律ではその他に雇用の確保やバリアフリー社会への前進などが規定されている。このタイの障害者社会復帰法は，「アジア太平洋障害者の10年」の大きな成果であるといえる。

4 タイの社会保障・社会福祉のまとめ

これまでタイの社会保障・社会福祉制度の展開過程を瞥見してきたが，ここでこの発展過程を支える二つの要因を指摘しておきたい。ひとつは経済発展である。1987年には国民一人当たりのGNPが千ドルを超え，1989年のGDP成長率は12%を記録した。タイの経済政策の成功といえるであろう。

また，この経済成長と時を同じくして，政治的にもタイ社会は変貌を遂げた。軍事政権を倒し，さらに1997年には民主憲法を制定するところとなった。特に1992年の事件の際には多数の中流階層の人々がデモに参加していたという報告もあり，国民が政治に目覚め民主化への要求を出してきたのである。この政治の民主化がタイの社会保障・社会福祉の発展を支えるひとつの要因となっている。

このような経済発展と民主化が社会保障・社会福祉の発展を支えているのである。さらにこれらに加えて，国連障害者の10年やアジア太平洋障害者の10年という国際的なキャンペーンが障害者社会復帰法の制定の契機となったように，国際世論を無視することはできないが，タイの場合は政治経済の成熟が社会福祉発展を支えているといえることができる。

IV まとめ

マレーシアとタイについて，社会保障・社会

福祉の発展と現状を検討してきた。現在でこそ経済危機に直面しているが，いずれも経済発展を続けアジア経済の成長の牽引役を果たしてきた。その意味では，両国は同じタイプと考えられる。しかし，両国には大きな違いがあり，これを端的に言えば政治面では専制主義と民主主義の違いといえる。マレーシアは非民主的・独裁的政治体制を続けている。他方，タイは軍人中心の独裁的政治体制から，市民の血を流すことによって，民主化への歩みを始めている。

この民主化への歩みが踏み出されたか否かによって，社会保障・社会福祉の発展形態が異なっているのではないかと考えられる。そして，マレーシアでは「支えあう社会」ということによって，政府は社会保障・社会福祉に背を向け，社会防衛的施策を中心に社会問題に対応している。

これに対してタイは社会保険法や障害者社会復帰法の立法化に見られるように，社会保障・社会福祉へ向けての歩みを目指している。それではタイが福祉国家を目指しているのかというと，それは誤りであるといわざるを得ない。税制ひとつをとってみても，タイには相続税の制度はあっても運用はされておらず，富の平等化は進まず，かえって貧富の格差は拡大している。その意味で，タイの社会保障・社会福祉への対応は中途半端なものであるといわざるを得ない。もし，タイが社会保障・社会福祉に本格的に取り組むとしたら，税制も含めた総合的な施策の再検討が必要であると考えられる。ただ，好意的に解釈すると，タイの社会福祉の道のはいまさに踏み出されたのである。

それでは，現在のような経済危機に見舞われた状況下で，社会福祉への道のはどのように展開するのであろうか。それには二つの道が考

えられる。ひとつの方向は、経済的後退を経済へのさらなる投資によって回復しようとする方向である。もうひとつの道は、経済発展一辺倒の政策から人的資源の充実・国民生活の充足を目指した人間開発を行う方向である。これまでの政策全体を見ている限りでは、マレーシアは前者の道を歩むことが予想される。タイの場合は、同様の道を歩むことが十分予想されるものの、これまで目指してきた政治的民主化を基盤にして、後者の道を歩む可能性も残されている。筆者としては、これを切に望みたい。

注

- 1) *Information Malaysia 1997*, p. 386.
- 2) Cho Kah Sin & Ismail Muhd Salleh eds., 'Caring Society', p. 569, Institute of Strate-

gic and International Studies, 1992.

- 3) Peter de Cruz 'Malaysia ; Women, Children, Pluralism and the Law' A Bainham (ed.), *The International Survey of Family Law 1995*, pp. 375-357, The International Society of Family Law, Printed in Netherlands.
- 4) 読売新聞1997年8月16日朝刊「超高齢化時代；マレーシアの安老院」参照。

参考文献

- 国連開発計画『人間開発報告書』, 古今書院, 1994~1997年版は日本語版がある。
萩原康生『アジアの社会福祉』, 中央法規出版, 1995年。
萩原康生『アジアの子どもと女性の社会学』, 明石書店, 1997年。
(はぎわら・やすお
日本社会事業大学社会事業研究所教授)