

シンガポールの年金改革の動向

— 少子・高齢化の進展における CPF 政策 —

阿部 裕二

■ 要約

シンガポールには、わが国のような所得の再分配機能を有した社会保険としての公的年金はなく、その代わりに強制的に個人口座に積み立てる CPF (中央積立基金) が存在している。この CPF は、老後の生活保障から、医療保障、住宅保障、資産拡大という幅広い役割を担ってきたが、同時に経済発展の基盤としても位置付けられてきた。

高齢者の所得保障という観点から CPF をみると、課題も少なくない。それは ① CPF 内に最低保管預金制度があっても、現在かつ将来にわたり自立した老後の生活資金としては不十分であること、しかも ② 高齢者の生活保障が、子供からの支援を前提としていること、それにもかかわらず、③ 高齢者に対する扶養意識が変化しつつあること、そして ④ CPF が経済発展と密接な関係をもたざるをえないこと、などである。その意味でも、経済政策と少子・高齢化を意識した CPF 政策との新たな関係の構築が求められている。

■ キーワード

Central Provident Fund (CPF : 中央積立基金)、Ordinary Accounts (普通口座)、Special Accounts (特別口座)、Retirement Accounts (退職口座)、Minimum Sum Scheme (最低保管預金制度)

I 問題の所在—シンガポールにおける 高齢者の所得保障

わが国と同様に、アジア地域全体の高齢化率が高まりつつある。人口構造には差があるものの、中国、香港、台湾、そしてシンガポールでは 65 歳以上の人口の増大が推測されている。さらに将来は 75 歳以上の人口の割合、いわゆる後期高齢者が今まで以上に増加することも予測されている。従って、高齢者層の生計の安定は、今後の大きな生活課題であり、かつ政策課題といえる。

言うまでもなく、高齢者層の生計の安定策の大きな柱は、公的年金制度である。この公的年金制度は、大まかに二つのタイプに分けることができる。一つは、確定給付方式とも呼ばれる方式で、現役勤労者の給与から源泉徴収して、退職者の年金の

支払いに充当し、給付は、所得比例や定額に所得比例を上乗せする方法である。つまり公的年金制度が所得の再分配機能を持ち、社会保険の役割を果たしているタイプである。この方法は、アジア諸国においては、わが国の国民年金や厚生年金保険制度がそれに該当し、近年、韓国や台湾にも導入されている。

もう一つは、自己の退職後(老後)に備えて、年金基金に各人が強制的に積み立てをしていく方法であり、確定拠出方式とも呼ばれる方式である。アジア開発銀行 (Asian Development Bank) はこの確定拠出(積立年金基金)方式を次のように評価している。

「確定拠出方式、つまり、積立年金基金方式は利点が多い。個人レベルでも老後に備える個人の責任を認識させ、同時に貯蓄も増加することから、政府投資の増大が可能になる。年金基金がある

程度分散した形で投資管理されているかぎり、確定給付方式よりも財政難に陥る危険が少ない。アジアのように高齢化が進みゆく社会では、積立年金基金方式が財政の長期的安定化のためにもより適切な制度であろう¹⁾と。

本稿の対象国であるシンガポール共和国 (Republic of Singapore: 以下、シンガポールと略す) は、まさにこのように評価されている確定拠出 (積立年金基金) 方式を採用している。シンガポールにおける中央積立基金 (Central Provident Fund: 以下、CPFと略す) がそれにあたる。ただし当初、退職後の生活安定に寄与する目的をもって CPF は、その後社会経済政策に巧みに利用されてきた。このような幅広い役割を担ってきた CPF が、少子化・高齢化社会の進展のなかでどのように変革していくのであろうか。アジア開発銀行が述べているように、現在そして将来にわたり確定拠出型を採用している CPF は、高く評価できる制度となりうるのであろうか。

本稿の課題は、シンガポールの年金改革の動向を考察することである。とはいえ、以上のことから理解されるように、シンガポールはわが国にみられるような社会保険としての公的年金という形式はとっておらず、積立基金 (確定拠出型) の CPF を採用しているために、本稿では、シンガポールにおける CPF の現状と改革の動向そして課題を、高齢者の所得保障の視点から考察していくこととする。

II シンガポールの社会構造と人口構造

シンガポールの名前は、サンスクリット語のシンガプーラ (獅子の町) に由来する。このシンガポールは 1959 年にイギリスから内政自治権を獲得し、マレーシア連邦に参加したが、政治的対立から 65 年に分離独立した。国土面積は約 641 平方キロメートルほどの小国であり、乏しい天然資源、限られた労働力と市場という「都市国家」である。

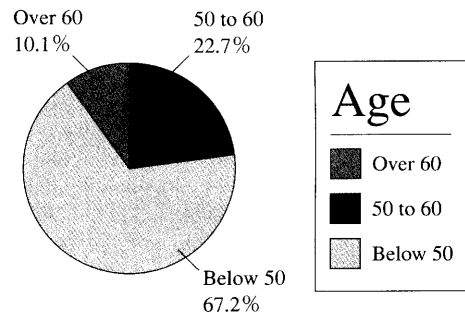
建国以来、一貫して人民行動党 (People's Action Party: PAP) が議会で圧倒的多数を占めている。このような安定した政情を背景に、PAP のリー・クアンユー (Lee Kuan Yew: 李光耀) 党首は社会の強力な統制をすすめ、経済発展を達成してきた。

90 年からリー・クアンユーは上級大臣に退き、代わってゴー・チョクトン (Goh Chok Tong: 呉作棟 首相) が政権に就いている。ゴー・チョクトン首相は、リー・クアンユー前首相の時代よりは民主化の動きをすすめているが、基本的には同前首相の方針を踏襲している。97 年 1 月には総選挙が実施されたが、与党 PAP は 83 議席中 81 議席という圧倒的多数を獲得している²⁾。

また、シンガポールの人口は、97 年 6 月現在 3,103,500 人となっており、民族の内訳は、中国系が 2,394,200 人 (77%)、マレー系が 437,900 人 (14%)、インド系が 230,600 人 (7%)、その他 40,800 人 (1%) と多民族で構成されている³⁾。

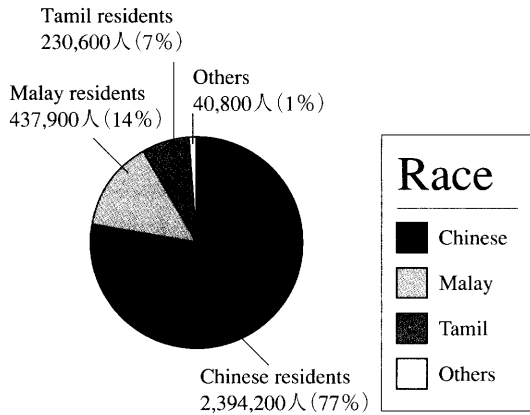
また人口の年齢構成は、50 歳未満が 67.2%、50 歳以上 60 歳未満が 22.7%、60 歳以上が 10.1% であり、高齢化社会に突入している日本をはじめとする先進工業国に比べると、まだ高齢化率はそれほど高くないといえるかもしれない (図 1、図 2 参照)。

とはいえ、90 年に 60 歳以上の割合が 8.5% で



出典: Ministry of Information and the Arts, 1998a, SINGAPORE FACTS AND PICTURES 1998.

図 1 年齢構成比



出典：Ministry of Information and the Arts, 1998a, SINGAPORE FACTS AND PICTURES 1998.

図2 民族構成割合

あったものが、2030年には29.4%に達することが予測されている⁴⁾(表1参照)。この人口の高齢化の急激な進展の背景の一つには、60年代の移民増大による人口増加に対する「人口抑制政策(二人で止めよう)」があった。この政策は成功をみたが、2020年以降の人口減少が指摘され、87年から二子政策を中止し、出生率を2.1%以上にするため「三子以上」へと転換した。

いずれにしても、人口の高齢化と少子化は、経済をはじめとして、扶養親や社会保障の在り方、とりわけ高齢者の所得保障の中心的役割を果たすCPFに対しても、多大な影響を与えているのである。

III 社会保障制度におけるCPF位置付け

1. 社会保障制度の構造とCPF

シンガポールにおける社会保障制度は、① 老齢保障、② 障害保障、③ 住宅所有、④ 医療、⑤ 労働災害などの保険、⑥ 高齢者、寡婦、孤児、失業者に対する公的扶助、⑦ 自営補助制度、⑧ 低所得者層のための住宅扶助、⑨ 低所得者層のための入院補助、⑩ ボランティア慈善団体の社会保障プログラム、⑪ 低所得者のための自助団体活動などに分類することができる。これらの実施主体は、政府の各省庁、労働省(現在は人材開発省)管轄下の中央積立基金庁(Central Provident Fund Board: CPFB)、各種ボランティア慈善団体、自助団体であり、とりわけCPFは、高齢者、障害者、住宅所有、そして医療に関する制度を実施する国営の社会保障貯蓄機関として位置付けられている。

また、財政方式の相違から、政府が直接実施する制度として、① 貧困者に対する現金給付、② 労災補償制度、③ 公務員に対する無拠出年金制度・寡婦遺児年金制度、④ 政府立病院・診療所での事実上の割引診療と、CPFが行う強制貯蓄制度であるCPF、そして民間福祉団体が実施する① 共同募金、② シンガポール社会サービス協会(SCSS)などを社会保障制度を構成する要素として分類する場合もある⁵⁾。

表1 東南アジアの人口統計学的・経済的指標

国	GNP (百万USドル) 1994	一人当たりの GNP (USドル) 1994	GNP: 実質成長率 (%) 1985-94	平均寿命 (%) 1994	合計特殊 出生率		60歳以上 人口の割合 (%)		20-59歳 人口に対する 60歳以上 人口の割合
					1992	2000	1990	2030	
インドネシア	167,632	880	6.0	63	2.9	n.a.	6.4	14.1	13.9
マレーシア	68,674	3,520	5.7	71	3.5	2.8	5.7	14.5	12.5
フィリピン	63,311	960	1.8	65	4.1	3.5	5.3	13.5	11.9
シンガポール	65,842	23,360	6.9	75	1.8	1.8	8.5	29.4	14.3
タイ	129,864	2,210	8.2	69	2.2	2.2	6.0	18.0	12.2

資料：World Bank, 1996: and 1994, tables A1 and A2.

出典：Mukul G. Asher, "The future of retirement protection in Southeast Asia," *International Social Security Review*, 1998, 51 (1).

2. CPFの目的と社会保障の考え方

1955年に創設されたCPFは、貯蓄と保険の両者で構成される社会保障貯蓄計画であり、シンガポールの社会保障制度の主要な形態である。CPFは、当初は労働者の老後を保全するために、被用者と事業主が給与に対する一定の割合を積み立てる制度として設立されたが、それ以降、単なる老後のための貯蓄から加入者の老後、医療、住宅所有、家族保護、資産の増大というニーズに対応するための包括的(多目的)な社会保障貯蓄制度へと発展してきた。とはいえ、これらすべては、各加入者の老齢のために備えるという初期の目的と無関係なものではなく、直接的、間接的に関連しているといえる。

ところで、シンガポールには、イギリス植民地時代から政府公務員に対する年金制度や戦争による窮乏を救済するための限定された公的扶助制度があった⁶⁾。その後、植民地政府によってほかの可能性を検討する委員会が設置され、公的年金制度と積立基金制度という二つの制度が検討された。この委員会は最終的に公的年金を採用する答申を出したが、植民地政府はこの答申を否決し、積立基金制度を採用した。その理由は、①イギリスの植民地領のほとんどにおいて、当時、強制積立基金制度が採用されていたこと、②マレーシアでも同じこの制度が導入されようとしていたこと、③一般財源を労働者の退職後の所得保障のみならず公衆衛生部門や住宅部門に充てたいと考えていた植民地政府にとっては、一般財源を必要としないCPFがより好都合である、といわれている⁷⁾。

シンガポールの社会保障の理念は、いわゆる福祉国家のそれとは大きく異なり、国家の責任や国民の権利は認められていない。例えば、高齢者へのケアやサポートは、主として家族がその役目を負いながらも、家族、コミュニティー、政府の三者が協同してあたる責任事項(tripartite responsibility)であると受け止められているのである。つまり、国

民の自助努力が一義的に重視されており、一般に政府は、高齢者の福利や家族制度の向上に向けて啓発教育を行うとともに、法的規制といった手段を用いて、必要とされる政策的なインフラストラクチャーを整備していくことが自身の役割と考えている。それゆえ、拠出金は加入者間でプールされず、加入者自身が拠出額に応じた個人口座をもっているCPFは、社会保険の特徴であるリスクのプールや、ニーズに応じた再分配などの所得再分配機能を有していない。

IV 経済発展とCPF政策⁸⁾

1. 経済発展と政府の役割

シンガポール経済は「都市国家」であるために、他国とは違う特殊な構造をもつ。第一は農村地域がなく農業部門が皆無に近いこと、第二に小国家のために国民労働力の規模に限界があること、第三は国内市場の規模がきわめて小さく、経済活動は外を向いたものでなければならないこと、第四は天然資源が乏しくその意味でも資源は唯一国民だけであることなどである。このような不利な諸点もあるが、一方で地理的条件に恵まれた港、長い中継貿易で培われた自由な経済活動の慣行、植民地時代の遺産である社会資本や産業資本は、工業化を図るためには有利な条件ともいえた。

シンガポールの経済開発は、1959年に政権に就いたリー・クアンユー率いる人民行動党政府のもとですすめられた。その下で61年には、経済開発庁(Economic Development Board: EDB)を設立し、外資系企業の誘致を図っていた。そして68年にはシンガポール開発銀行(Development Bank of Singapore: DBS)を設立し、国家主導の企業金融を行い、また、68年創設のジュロン開発庁(Jurong Trade Center: JTC)が工業用地の造成を行うなど、多方面にわたって経済活動に政府が介入している。

また、社会開発として政府は、劣悪な住宅問題解

決のために60年に住宅開発庁(Housing Development Board: HDB)を設立し、公共住宅を建設していった。

さらに、政府の介入は賃金の決定にも及んでいる。そもそも賃金は本来、労使交渉によって決定されるが、シンガポールの場合は、72年に政府が、全国賃金評議会(National Wage Committee: NWC)を創設し、輸出競争力を阻害しない賃金水準を調整した。70年代には、外資誘致のために、成長率よりも低い賃上げ率を実施したが、79年から81年の3年間では、労働集約的産業から資本技術集約型産業への転換を図るために、生産性や成長率を上回る20%の賃上げを決定した。85年にはマイナス成長となったが、それも1年で克服し、今日では、シンガポールの一人当たりGNPは、表1からも理解されるように、アジアでは日本に次ぐまでに増大している。これまで成功した理由としては、政府のインフラストラクチャー整備と、教育を通じた良質な労働力の提供、外資による技術・資本・市場の提供が考えられるのである。

2. CPF政策の特徴

中央積立基金は、シンガポールが内政自治権を得る以前の1955年に、10%(事業主負担5%、被用者負担5%)の強制貯蓄制度として創設された。60年代中頃までは経済開発は後手に回っており、この期間のCPF政策は、特にこれといった特徴はなく、強制貯蓄率も55年の制度創設以来の10%が維持されていた。

ところが、60年代後半からの輸出志向工業化政策のなかで、国営企業の急成長と外資の大量参入は、他方で、地場企業の活動機会に影響を及ぼした。例えば、政府の大規模な産業投資資金は、主に被用者・事業主からの強制貯蓄制度であるCPFと郵便貯金に依拠していた。特にCPFは55年は給与の10%であったものが、68年に13%に引き上げ、その後70年16%、71年20%、72年24%、73年26%、74年30%、77年31%、78年33%、

79年37%へと一貫して引き上げられてきた。

しかしながら、これらの集められた資金は民間業者へ向かったのではなく、主にHDBや公共事業庁(Public Utilities Board: PUB)から、それぞれの事業に支出され、民間企業の活動分野はかえって狭められた。また、こうして建設されたHDBフラット(共同住宅)は、CPF積立残高を頭金に購入が認められ、いわゆる持家促進政策をすすめてきたが、このことは結局、民間住宅業者や金融業者の事業をも狭めることを意味した⁹⁾。

また、80年代労働付加価値率の高い金融・保険・不動産部門の伸長は、賃上げをもたらしたために、CPFへの拠出金を引き上げることによって賃上げに連動させることにした。積立率は70年代に一貫して引き上げられ、84年にはついに被用者・事業主ともにそれぞれ25%、合計50%に達した(表2参照)。しかしながら、80年代半ばに不動産・ホテルの過剰投資や経営コストの上昇がシンガポール経済に打撃を与え、85年にはアメリカ経済の停滞もあって成長率はマイナスとなってしまった。

ここに至って政府は、86年に公共部門の賃金抑制と民間部門も全国賃金評議会(NWC)に働きかけ、賃金凍結を発表させた。さらに、CPFの積立率を事業主側の納付につき25%から10%へ引き下げ、同時に、個人所得税と法人税率の最高税率をそれぞれ40%から33%へと引き下げた。また政府所有の工場用地・アパートの賃貸料も50%引き下げることとなった¹⁰⁾。

このような緊急政策措置で、不況を1年で切り抜けると、80年代後半以降は7%から9%台の成長率を維持することができたのである。

さらにCPFが膨大な資金を吸収しているために、金融市場や公営住宅建設の発展を阻害しており、また基金の積立金の用途をもてあました政府は、85年に、政府の指定する株式に、基金加入者各自の責任において投資させることになった。また、民営化の一環として、HDBが一括して行って

表2 CPFへの拠出率の変遷 (%)

年	事業主負担	被用者負担	合計
1955	5.0	5.0	10.0
1968	6.5	6.5	13.0
1970	8.0	8.0	16.0
1971	10.0	10.0	20.0
1972	14.0	10.0	24.0
1973	15.0	11.0	26.0
1974	15.0	15.0	30.0
1975	15.0	15.0	30.0
1977	15.5	15.5	31.0
1978	16.5	16.5	33.0
1979	20.5	16.5	37.0
1980	20.5	18.0	38.5
1981	20.5	22.0	42.5
1982	22.0	23.0	45.0
1983	23.0	23.0	46.0
1984	25.0	25.0	50.0
1985	25.0	25.0	50.0
1986	10.0	25.0	35.0
1987	10.0	25.0	35.0
1988	12.0	24.0	36.0
1989	15.0	23.0	38.0
1990	16.5	23.0	39.5
1991	17.5	22.5	40.0
1992	18.0	22.0	40.0
1993	18.5	21.5	40.0
1994	20.0	20.0	40.0
1995	20.0	20.0	40.0
1996	20.0	20.0	40.0
1997	20.0	20.0	40.0

出典：Central Provident Fund, 1997, *Annual Report*.

きた公営住宅建設の10%を民間事業者に委託する事業を、93年から取り入れている¹¹⁾。

なお、84年に、人口の高齢化と保健省の支出する病院医療補助の増大に対処するために、CPFのなかに「メディセーブ口座 (Medisave Accounts)」を設置した。そして同積立金の支給開始年齢は55歳であるが、高齢者の労働を奨励し、不必要な消費を抑制する目的から、55歳時点で受け取る退職一時金に制限を加え、一定額を老後の生活資金として残す「最低保管預金 (Minimum Sum)」制度

を87年に創設した。加えて、一般財源からの教育支出の削減をめざす政府は、89年からCPFの積立金を原資とした教育ローン制度も開始している。

このようにCPF政策の展開は、シンガポールの経済政策・産業政策に強く結びついており、経済政策(発展)の手段として社会保障(CPF)が活用されてきたともいえる。その意味では、近年進行している少子化・高齢化への対応はCPFだけの問題ではなく、シンガポールの経済基盤にも左右されているのである。

V CPFの構造—老齢保障としての役割—

1. CPFの基本的仕組み

CPFの加入者は、普通口座(Ordinary Accounts)、メディセーブ口座、特別口座(Special Accounts)という三つのタイプの口座をもつことになる¹²⁾。普通口座は、住宅の購入、CPF保険、投資そして教育のために使われる。メディセーブ口座は医療費や認可された医療保険を支払うために利用され、特別口座は、老齢と偶発的な事故に備えるために利用される口座である。また、55歳で最低保管預金制度(Minimum Sum Scheme)に加入すると退職口座(Retirement Accounts)をもつことになる。

拠出料率は、55歳以下の被用者が40%であり、これを事業主と被用者がそれぞれ20%ずつ負担する。拠出額は、毎月の6,000シンガポール・ドル(以下Sドル)の給与上限に基づき、事業主と被用者がともに最高1,200Sドルまで負担する。なお、56歳以上の加入者の拠出率は、年齢に応じて低減されている。つまり、56歳以上60歳以下は20%(事業主7.5%、被用者12.5%)、61歳以上65歳以下は15%(事業主、被用者ともに7.5%)、66歳以上は10%(事業主、被用者ともに5%)となっているのである。

35歳以下の被用者の拠出率のうち、30%が普通口座、6%がメディセーブ口座、4%が特別口座

に組み込まれている。この配分も年齢によって異なっている(表3参照)。

なお、年間2,400Sドルの純所得のある自営業者は、普通口座と特別口座への拠出は任意であるが、メディセーブ口座への拠出は義務付けられている。その際、メディセーブ口座への拠出率は6%である。

CPF加入者はCPF積立金について市場連動型の利率を受け取ることができる。それは大手地方4銀行の定期預金と月末の預金率で決められ(最低2.5%は保証されている)、1998年1月からは3.48%であった。これは6カ月ごとに調整される。しかしながら、特別口座と退職口座における積立金は、一般のCPF利率よりも1.25%高い4.73%の利率を受け取ることができる。

97年におけるCPF加入者は278万人であり、そのなかで実際に拠出している事業主は104,505人となっている。積立金残高は796億5740万Sドル、そして97年に13万8,525人がCPF基金から合計15億4820万Sドルを引き出している。

次に高齢者の所得保障としての側面から、退職(老後)給付、医療給付、障害・遺族給付に絞って概観することとする¹³⁾。

2. 退職給付

特別口座は、前述したように老後と偶発的な事故に対応するものであるが、加入者が55歳に達したり、シンガポールや西マレーシアを永久に出国したり、永久的に身体または精神的障害を負ったときに、一時金として給付を受け取ることができる。CPF加入者が死亡した場合は、本人が指定した受取人に積立金は支払われる(Withdrawals)。

1995年末の55歳時点で加入者が保有する平均積立金は88,639Sドルであるが¹⁴⁾、全額引き出すことはできず、退職時に最低保管預金制度の下で、老後の生活資金として退職口座を創設し、現在5万5,000Sドルをそこに残すことが義務付けられている。その場合、全額現金として保有してもよいし、資産の一定割合を担保にすることができる(後掲表4参照)。また夫婦は1.5倍の最低保管預金が必要となる。さらに口座の所有者は、配偶者やその親の口座に任意で積み立てることもできる。これは「最低保管預金の上乗せ(Topping-Up of the Minimum Sum)」と呼ばれ、現金を任意で補填した場合に、年間6,000Sドルが所得控除の対象となる。

最低保管預金を積み立てるために、①認可された保険会社から終身年金を購入するか、②認

表3 民間部門と公共部門の拠出率(1994年以來)

(%)

被用者の年齢	事業主負担分 対賃金比	被用者負担分 対賃金比	合計	口座		
				普通口座	特別口座	メディセーブ 口座
35歳以下	20	20	40	30	4	6
36歳以上45歳以下	20	20	40	29	4	7
46歳以上55歳以下	20	20	40	28	4	8
56歳以上60歳以下	7.5	12.5	20	12	0	8
61歳以上65歳以下	7.5	7.5	15	7	0	8
66歳以上	5	5	10	2	0	8

注：CoWEC(事業主の保険料を通じて行う企業内福利厚生制度)を導入している場合は、被用者の年齢が55歳以下の事業主分の7%、56歳以上65歳以下3.5%、66歳以上1%がそれぞれCoWEC制度へ積み立てられる。

出典：Central Provident Fund(1997), *Annual Report* を一部補筆。

可された銀行に預けるか、③CPFにそれを残すか、という三つの選択肢がある。そして、5万5,000Sドルの最低保管預金をもって、60歳から月々383Sドルを受給することができるのである。

95年のCPFからの引き出し総額は、拠出金の53.6%であり、その3分の2が住宅や資産増大のための加入者であった。しかしながら、5分の1弱の人々は、退職のための払い戻しを受けた。今後の急激な高齢化にともない、引き出し目的間の競合が起こる可能性もあろう¹⁵⁾。

3. 医療給付

メディセーブ口座の積立金は、加入者本人やその近親者の医療保険の購入や認可された病院への入院費の支払いに利用される。1997年4月から、55歳で積立金を引き出す加入者は、老後の医療ニーズのために1万5,000Sドルを残さなければならず、55歳以下の加入者は、彼らのメディセーブ口座に最高2万Sドルを残すことを要求されている。過剰な積立金は普通口座へ移転される。97年のメディセーブの引き出しの総額は、3億3850万Sドルとなっている。

また、重病や高額な医療費を支払うための低額の拠出金による医療保険制度としてのメディシールド(Medishield)がある。加入者の年齢に応じて年間12Sドルから240Sドルの範囲内の割増納付金によって、75歳までカバーされる。メディシールドは年間2万Sドル、生涯8万Sドルまで支給され、5万8,840件の申請に対して、総額3330万Sドルが支払われた(1997年)。

そして、付加的な割増金を支払うことによって、より水準の高い病室に入院したいと考えている加入者に対しては、メディシールド・プラス(Medishield Plus)という制度がある。クラスAあるいはB1のような高水準の病室への入院費を補助する。36Sドルから1,200Sドルの割増金はメディセーブ口座から支払われる。メディシールドと同様に、メディシールド・

プラスの適用範囲は75歳となっている。97年末で4,581件の申請に対して、総額640万Sドルが支払われている。

なお、公営、民営の病院の医療費の支払いが困難な低所得者のために、政府によってメディファンド(Medifund)が設立された。いわゆる寄贈基金である。個別のケースは病院メディファンド委員会(Hospital Medifund Committee)によって算定され、各病院内のケースワーカーを通じて適用されている。

4. 障害・遺族給付

わが国の遺族年金、障害年金に類似するものとして、CPFの加入者が死亡したり終身障害をもった場合、加入者とその家族に対して、最初の数年の困難な期間を乗り切るために一時金を支給するといった期限付きの生命保険である扶養家族保護制度(Dependents' Protection Scheme)がある。適用は60歳までであり、年齢によって、年間の割増納付金は36Sドルから360Sドルまでとなっており、最高限度額は3万6,000Sドルである。

1997年末で、136万人の加入者が、全体で486億4510万Sドルの保障を受けている。また、97年1年間で1,893件の申請があり、6820万Sドルが支払われた。

さらに、口座の所有者が住宅ローンを残して、死亡あるいは終身障害を抱えた場合、購入するために契約された総額のうち、未払いのローンをCPF庁が支払うことで、その住宅を失わないように家族を保護する住宅保護制度(Home Protection Scheme)がある。この制度の適用年齢の上限は、60歳までであり、97年に58万9,432人の加入者が、全体で473億4870万Sドルの保障を受けた。この制度の下で、年間692件の申請に対し、2810万Sドルが支払われている。

VI CPFとその関連制度における 改革の動向と課題

1. 最低保管預金額の段階的引き上げ

1998年12月現在、最低保管預金は5万5,000Sドルとなっているが、表4から理解されるように年5,000Sドルずつの引き上げにより、2003年7月には8万Sドルとする。そして同時に60歳からの月々の受給額も、現在の422Sドルから613Sドルに増額させる計画である。

とはいえ、前述したように55歳時点の平均残高が8万8,639Sドルであり、老後所得を準備する視点からみると、その額は不十分であるといわれている。例えば、2003年でさえ、住宅、投資そのほかの制度のために引き出した後の残高(純残高)に関して、その年に55歳になった人々の3分の1が8万Sドルの最低保管預金額をもたないと予測されている。

シンガポール人の3分の1はCPFを除くほかの貯蓄をもっていない¹⁶⁾。その意味で個人で高齢期の生活に責任をもつことは困難である。まして、近年の政府統計をみると、1%だけが、退職後の収入の主な供給源としてCPFを利用しているが、10人の高齢者のうち7人が、家族、特に子供たちの

支援を受けている¹⁷⁾。このことは高齢者の生活維持は身内の支援に支えられていることを示しているが、出生率が以前の数値よりも下回り、経済が成熟していくなかで、これを長期に維持していくことはますます困難になるものと思われる。

2. 定年(退職)年齢の引き上げ

1993年に定年(退職)年齢を55歳から60歳へ引き上げることが「定年(退職)年齢法(The Retirement Age Act)」で法制化されたが、99年1月1日からそれが62歳に引き上げられることになった。さらに一層の定年年齢の引き上げも論議されており、今後、定年年齢の引き上げが実施されることも予想される。

99年1月からの62歳への引き上げによって、CPFに対する事業主の拠出率が変動する。すなわち、61歳以上65歳以下は事業主の拠出率が7.5%から4%へ低下し、66歳以上の場合、事業主の拠出率が5%から4%へ低下することになったのである¹⁸⁾。また、事業主は60歳以上の労働者の賃金コストを10%まで引き下げることが可能となる。この点に関して、事業主の負担の軽減と高齢者雇用の促進の意図があったと思われる。積立金の引き出し年齢の引き上げも今後考えられよう。

表4 最低保管預金(ミニマム・サム)額と月々の受給額

(Sドル)

55歳の誕生日 あるいはそれ以降	最低保管預金額	現金額	資産額	退職年齢(60歳)から の月々の所得
1995年6月1日	40,000	4,000	36,000	307
1996年6月1日	45,000	8,000	37,000	345
1997年6月1日	50,000	12,000	38,000	383
1998年6月1日	55,000	16,000	39,000	422
1999年6月1日	60,000	20,000	40,000	460
2000年6月1日	65,000	25,000	40,000	498
2001年6月1日	70,000	30,000	40,000	537
2002年6月1日	75,000	35,000	40,000	575
2003年6月1日	80,000	40,000	40,000	613

注：退職年齢は1998年12月31日までは60歳であるが、1999年1月1日から62歳へ引き上げられる。

出典：Central Provident Fund Board (1997), *Annual Report* より作成。

3. 老親扶養法の制定

社会経済の急速な変化は、世代間の関係に影響を与えてきた。工業化と都市化、また教育の普及とともに、伝統的に家族の世話をする役割を担ってきた女性が家庭外で仕事をする機会が増加した。また海外移住などの人口移動により子供たちが高齢者を世話するという家族機能が低下してきている。これらを背景として、1995年に「老親扶養法(The Maintenance of Parents Act)」が制定された。これは、高齢の両親がその子供たちに対して、扶養することを裁判所を通じて請求できるというものである¹⁹⁾。

前述したように、10人に7人が子供たちに依存している実態は、個人が老後へ備えることの困難さを示しており、ここにも老親扶養法の存在意義を見いだすことができるのである。

4. 労働省から人材開発省への名称変更²⁰⁾

シンガポールでは、アジア通貨危機以降、競争力にあったほかのASEAN諸国の為替が減価しているために、競争力の回復を目的として、1998年6月から不動産税の還付増額、通信・電力料金の引き下げ、港湾使用料の払い戻しなどの、主にビジネスコストの低減に向けた施策を打ち出している。また、雇用対策としては再就職支援、職業訓練が中心となって労働政策の強化を図っている。

そして98年4月から労働省を人材開発省へと名称を変更した。人材開発省の役割は、従来各省庁に分散していた人的資源に関する業務を同省に統合して、総合的に今後の経済成長を支える労働者の技能向上、労使協調の促進、外国人活用策の検討などを行うこととされている。

旧労働省管轄であったCPFが、人材開発省へ移行することにより、従来の経済発展と同時に人的資源の量と質の向上をめざす労働政策として、より一層の役割を担っていくものと思われる。

VII 結びにかえて

本稿の課題は、シンガポールの年金改革の動向を考察することであったが、シンガポールはわが国にみられるような社会保険としての公的年金という形式はとっておらず、積立基金(確定拠出型)のCPFを採用していた。そこで、本稿では、シンガポールにおけるCPFの現状と改革の動向そして課題を、高齢者の所得保障の視点から考察してきた。

CPF制度は、シンガポールにおける社会保障の重要な構成要素であるとともに、経済発展にも欠かせない存在として機能してきたことを窺い知ることができた。経済発展の基盤として、そして景気安定の安全弁として機能してきたが、日本以上に急速に高齢化が進んでいることを考えると、高齢者の所得保障の再構築はますます重要になってくると思われる。とはいえ、現在、CPFの積立金だけでは、その準備は不十分であり、その家族、とりわけ子供たちの扶養が前提となっていた。

政府は、国家理念として1991年1月に「国民共有価値自書」を発表し、そのなかで、①社会よりも国家、個人よりも社会の優先、②社会の基本的単位は家族、③個人は社会を尊重し支える、④争いより合意、⑤種族・宗教的調和の維持、を強調し、その普及に努めている²¹⁾。しかしながら、この白書を発表すること自体、これらの価値観が希薄化してきている証左であり、「老親扶養法」の制定はその最も典型的な例ともいえよう。このような従来の価値観の希薄化や、急速に高齢化する人口、そして出生率が以前の数値よりも下回り、経済が成熟していくなかで、家族扶養を前提とした高齢者の所得保障を長期に維持していくことは困難になるものと思われる。

また、CPFからの引き出しの3分の2が、住宅購入や資産増大のために利用され、5分の1の人々が退職のために引き出しているが、人口の急激な高齢化に伴い、今後重要な変革が期待されている。

さらに、少子化、高齢化の進展、既婚女性の就業率の増加に伴って、高齢者の介護も大きな社会問題となってきている。この介護に関して、社会サービスをどのように充実させるのか、あるいは所得保障でどのように手当をするのかを検討することも同時に肝要である。95年のシンガポール国内の貯蓄率は51%と世界最高水準にあるが、いかに集めるかという視点から、何にどのように使うかという視点が模索されているともいえる。

ところで、シンガポールは、このような人口の少子化、高齢化の進展や価値観の転換という社会変動とともに景気変動の荒波のなかにもある。93年8月、世界銀行(The World Bank)は『東アジアの奇跡』(The East Asian Miracle)という報告書を発表した。この報告書のなかにおいて、世界銀行は、過去30年の高いパフォーマンスを示している東アジア諸国の成長を分析して、「基本的に健全な開発政策が、急速な経済成長を達成するための主要な要素であった。マクロ経済運営は非常に良好で、マクロ経済のパフォーマンスもきわめて安定しており、民間投資のための不可欠な枠組みを提供した²²⁾と述べている。確かに金利や物価、失業率などの指標は総じて良好で、東アジア経済の競争力は高いものとみられてきた。

しかしながら、97年7月の「アジアの通貨危機」の発生以降、ASEAN諸国の経済低迷など景気(経済)の動向がかなり流動的になってきている。それに伴い、経済・景気動向に密接に関係するCPFが今後どのような影響を受けるのか(受けてきたのか)、興味のあるところでもある。

1997年のシンガポールの一人当たりGDPは約3万USドルを超え、多くの先進工業諸国のそれを上回る水準に達している。とはいえ、狭い国土の制約のもと、市場や資源の多くを海外に依存しているという構造は依然として変わっていない。従って、諸外国との関係を良好に保ち、自由貿易体制を維持しつつ、環境変化に素早く対応していかなければ

ならないのである。

このように、シンガポールにおける高齢者の所得保障は、人口の少子化、高齢化、価値観の転換という内的要因、そして周辺諸国の経済変動という外的要因のなかで動揺している。ある意味で、経済政策(発展)の手段として位置付けられてきた社会保障(CPF)は、多民族の変化する価値観を踏まえつつ、いかに高齢者の所得保障の適正な水準を準備するかという視点から、経済政策と社会保障(CPF)政策との新たな関係の構築が求められているといえよう。

注

- 1) Asian Development Bank, 1997, 邦訳 pp. 191-192.
- 2) シンガポールの社会構造に関しては、竹内, 1995, を参照した。
- 3) Ministry of Information and the Arts, 1998a, を参照した。
- 4) 人口抑制政策は、前掲竹内, 1995, pp. 493-503に詳しい。また国家長期開発計画ともいべき『ネクスト・ラップ (Next Rapp) — 2000年のシンガポール—』pp. 21-30においても、人口拡大の重要性が指摘されている。
- 5) K. Kalirajan, et al., 1986, を参照した。
- 6) この点に関しては、Tay, 1989, pp. 31-46に詳しい。
- 7) 下平, 1997, pp. 2-5.
- 8) シンガポールの経済発展に関しては、竹内, 1995, と長谷川, 1995, pp. 206-226, そして岩崎, 1998, pp. 99-119を参照した。
- 9) 10) 11) 竹内, 1995, pp. 318-319, 429-430, 476-481.
- 12) CPFの仕組みや現状に関しては、Central Provident Fund Board, 1997, と Ministry of Information and the Arts, 1998a, pp. 79-81, そして Ministry of Information and the Arts, 1998b, pp. 242-246を参照している。特に現状の数値に関しては、断りがない限りにおいて、Ministry of Information and the Arts, 1998b, に依拠している。
- 13) CPFは非常に幅広い仕組みを含んでいる。退職給付、医療給付、障害・遺族給付のほかに、住宅取得や資産を増大させる仕組み、投資の方法など幅広い給付があるが、ここでは、高齢者の所得保障という観点から、退職と医療、そして障害・遺族給付に限定して論をすすめている。
- 14) Mukul G. Asher, 1998, p. 19.

- 15) Ibid., p. 17.
- 16) Ibid., p. 19.
- 17) この点に関しては, L. Wee, 1997, を参照している.
- 18) International Social Security Association, 1998, p. 11.
- 19) 老親扶養法以外にも, 高齢者の生活保障が子供たちの扶養をある程度前提としている制度がいくつかある. 例えば公共住宅政策においては, 結婚後も子供たちが親の近くに住めるように「ジョイント・セレクション制度 (The Joint Selection Scheme)」や「多世代家族制度 (The Multi-tier Family Scheme)」などさまざまな制度が設けられている. それぞれの内容に関しては, John Ang, 1997, 邦訳 pp. 16-17 を参照されたい.
- 20) 人材開発省への移行に関しては, 経済企画庁編, 1998a, p. 320 を参照した.
- 21) シンガポール政府は 1991 年に『国民共有価値白書 (Shared Values)』という名の報告書を国会に提出し, 本文中の五つの共有価値を発表している. この考え方は前述した「ネクスト・ラップ」の中にも窺うことができる.
- 22) World Bank, 1993, 邦訳 p. 5.

参考文献

- Ang, John. 1995. *Growing Old in Singapore*. 桂良太郎監訳 1997 『シンガポールの高齢化と社会福祉政策—アジア型社会福祉から学ぶもの—』川島書店.
- Asian Development Bank. 1997. *Emerging Asia: Changes and Challenges*. Asian Development Bank. 吉田恒昭監訳 1998 『アジア—変革へ挑戦—』東洋経済新報社.
- Central Provident Fund Board, Singapore. (various years). *Annual Report*.
- Thong, Gregory, ed. 1996. *Human Resource Issues in Singapore*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Housing and Development Board. 1996. *Annual Report*.
- International Social Security Association. 1998. *Trends in Social Security: An International Update*, No. 1.
- Kalirajan, K., et al. 1986. “The Social Security System in Singapore.” *Social Security Systems in ASEAN, ASEAN Economic Bulletin* 3 (1).
- Ministry of Information and the Arts. 1998a. *SINGAPORE FACTS AND PICTURES 1998*.
- Ministry of Information and the Arts. 1998b. *SINGAPORE 1998*.
- Asher, Mukul G. 1998. “The Future of Retirement Protection in Southeast Asia.” *International Social Security Review*, 51 (1).
- Singh, A. 1996. “Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank’s Proposals.” *International Social Security Review*, 49 (3).
- Tay Boon Nga 1989 「シンガポール中央積立基金—その展開と政策目的—」『海外社会保障情報』No. 88.
- The World Bank. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy—A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press. 白鳥正喜監訳 1994 『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報.
- Wee, L. 1997. “Seven in Ten Aged Rely on Their Children for Money.” *Singapore: The Straits Times*, 18 August.
- 岩崎育夫 1998 「シンガポール—都市国家と開発体制—」渡辺利夫編 『アジア経済読本』東洋経済新報社.
- 大橋弥生訳 1991 『ネクスト・ラップ—2000年のシンガポール—』日本シンガポール協会.
- 経済企画庁編 1998a 『平成10年度 世界経済白書』大蔵省印刷局.
- _____ 調査局編 1998b 『アジア経済1998』大蔵省印刷局.
- 下平好博 1986 「開発発展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—」『海外社会保障情報』No. 74.
- 1997 「世界の年金—歴史と仕組み—」『ねんきん』9月号 全国社会保険協会連合会.
- 竹内秀邦 1995 『シンガポール—リー・クワン・ユーの時代—』アジア経済研究所.
- 日本労働協会編 1989 『新版シンガポールの労働事情』日本労働協会.
- 野村利宏 1998 「もっと知りたいシンガポール」『南十字星』1号 シンガポール日本人会.
- 長谷川啓之 1995 『アジアの経済発展と政府の役割』文眞堂.

(あべ・ゆうじ 東北福祉大学助教授)