

タイの社会保障（講演録）

ウティサン・タンチャイ

今回は4つの点に焦点を合わせてお話ししたいと思います。まず、最初に、タイの人口動態のシナリオと社会保障制度の関連についてお話ししたいと思います。次に、既存の社会保障制度の現状についてお話をさせていただきます。第3に、将来の展望ということでタイの社会についてお話をしたいと思います。そして結論といたしまして私の見解をご披露したいと思います。

タイの人口は6100万人ぐらいであります。うち95%が仏教徒であります。したがって、われわれは仏教の教えを信じております。さらに、人口の45%が農業、55%が農業以外の部門に従事しております。次に、人口の動態に関しては、99年には人口の伸びが0.3%程度でした。同じようなパターンがほかの国々においても見られると思えますけれども、寿命は男性が70歳、女性が74歳となります。寿命が非常に長くなってきているということは、(タイの社会保障にとって)大きなチャレンジになっております。タイでは、60歳以上を高齢者と呼んでおり(日本では65歳以上)、500万人つまり人口の8%が高齢者ということになります。

次に、就業状況についてお話しすると、失業率は従来1.5%程度でした。しかしながら、97年のアジア危機を迎えまして、失業率は4.3%(1998年)に増えてしまいました。さらに99年には、4.4%に増加しました。タイは他の国々と同様に、農村から都市部への人口の移入が非常に多く、特に貧困者の移動が多いのが顕著です。タイの貧困を考える

際に、まず(人口を)五分して見ていくと、最初にトップの20%というのがGDPの58%を稼いでおります(1995年)。そして最も貧しい20%は、GNPの3.8%しか占めておりません。このような所得分配の中、タイ人の990万人(16%)が貧困ラインを下回る所得しか得ていません。従いまして、このような貧困者がどのように社会保障制度にアクセスすることができるかということが重要な問題となっております。

これを背景に、タイ政府にとって少なくとも3ないし4の大きな課題があると思います。まず第1に、寿命が長くなっていることからくる社会保障制度の負担の増加です。それが第1点です。第2に、タイ人の約半分が農業に従事しており、自営業であるということでもあります。したがって、このような人たちに対してどのような年金制度が適切なのかという課題があります。第3に、社会経済におけるステイタスに格差がある。しかもその格差が人口の中で広がりつつあるということでもあります。貧困者にとって、政府が提供している保障の機会にアクセスする能力が、ますます減ってきています。最後に、農村から都市部への人口の移入の問題があります。このような都市部への流入、あるいは農村からの流出ということが社会問題を今後引き起こすでありましょう。それに加えてバンコクの人たちはパートタイムの人が多く、彼らが納税者として地方政府にどれくらい納税し、地方政府がそれを使えるようになるのかという問題が残っていると思います。

社会保障制度は、このような様々な課題に直面していますが、社会保障を提供するには3つの方法があると考えられると思います。まず社会サービスですが、これは市民全員に提供するもので、例えば義務教育がこの典型です。タイの市民は、全員がそのサービスを受ける権利があるということです。第2に、いわゆる公的扶助の制度があります。これはミーンズ・テストを伴い、必要なサービスを必要としている人たちだけに提供するものです。このような公的扶助は、主に社会福祉省そして労働省などが提供するものですが、残念ながらそのための省の予算というのは総予算の3%以下でしかありません。しかし、扶助の制度というのは、政府だけではなく非政府組織、任意団体、ボランティア団体などが提供することができるものです。例えば、高齢者、障害者、ホームレスに対して援助を提供するということが考えられます。3番目の方法は、社会保険制度ですが、これは被保険者の掛け金によるものであります。

こういった観点から、タイにおける社会保障というのは2つに分けることができると思います。まず、第1がいわゆる西洋的な社会保障制度ということになります。この中には公的扶助、社会サービス、そして社会保険が含まれております。この中には、家族扶助、児童扶助というものが含まれます。さらに疾病給付、健康給付もあります。ヘルスケアに関しましてはいくつかの手段があると思います。例えば95年には福祉省が貧困者に対して医療保障を行いました。1か月あたり1,800バーツ以下の収入しかない人は、健康カードというものを無料で受けることができます。そして登録された病院で無料で医療サービスを受けることができます。また低所得者の健康保険に加えて、もう一つの健康保険制度というものがあります。これは政府と国有企業に勤める人々のためであり、この人たちは社会保障基金に登録することができます。もう一つは、まだ5%以下だと思えますけれども、これ

は任意で保険を買う人たちです。ヘルスケア・カードというものを政府から買った人たちというのは、民間の企業によって保険を受けることができるということになります。これらを合わせると、84%がいろいろなスキームの下にカバーされているということになります。しかし、逆に16%は医療保険を持っていないということになります。

もう一つの西洋型の社会保障の種類ですが、これは社会保険制度ということになります。少なくとも3つの基金があります。まず第1は1987年に創設されたプロビデント・ファンドです。これは任意のファンドで貯蓄のようなものでありますけれども、その給付は仕事を辞めたときに被用者に対して提供されるために、貯蓄しておりますので税控除、さらに金利もつきます。このプロビデント・ファンドには、公務員も使うことができます。公務員にはこれまで恩給制度がありましたけれども、現在ではプロビデント・ファンドに参加することになります。このプロビデント・ファンドというのは雇用主が提供します。もう一つは90年にスタートしたもので、ソーシャル・セキュリティ・ファンド(社会保障基金)といい、政府・雇用主・被用者の三者が参加いたします。これまでのところ、社会保障基金から出る給付は、疾病、出産、傷害、死亡、児童でありましたけれども、98年からは、年金が加わっております。これまでのところ、社会保障基金に入っているのは、568万人(99年)になります。そして最後の基金ですが、これはいわゆる労災保障で、74年に開始しています。このファンドの目的は、掛け金を雇用主が出して、労災が起こった場合に正統な保障を提供するというものです。したがってこの基金は雇用主の掛け金に基づいているということになります。このように3つのファンドが現在存在しております。

タイにおける西洋型社会保障制度全般に関して結論として言えるのは、まだまだ課題が多いということです。まず、カバレッジですが、すべての対象

者たちがこのような種類のサービスを利用することができるかどうかということも問題でありますし、また提供されるサービスの種類ということでも問題があります。例えば年金ですが、必ずしも国民全員が年金に加入しているというわけではありません。限定された、選ばれた人だけということになるわけです。

これら社会保障の基金でもって、特にニーズのある人々をカバーすることはできないわけです。人口の16%にあたる、貧困ライン以下にいる人々というのはカバーされていないわけです。さらに政府の予算に関しても、限界があるというのが現状です。社会保障スキームのほとんどは、現段階ではやはり社会保険ではなく公的扶助に依存しなければならないと思います。しかしながら政府の中にも歳入の中の決まった何パーセントを社会保障に充てるというような決まりがないのが現状です。したがってこういったところを改善しなければ、西洋型の社会保障は機能しないと思います。

この西洋型の社会保障に加えて、タイには、もう一つ社会保障の形態があります。西洋型社会保障は、カバレッジから見て、まだ充分ではなく、それからもれる人々が多いと社会的な問題が発生するわけです。しかし、タイには、この西洋型の福祉に加えて3つの伝統的な福祉の形態があると思います。まず一つは、仏教という宗教をベースにした福祉があります。8万人以上の若い人が現在寺院などによって教育を提供されておりますし、またホームレスや貧窮者に対しまして寺院やお坊さんなどが福祉を提供するということがあります。タイにおいて、(宗教団体は)ある程度まで政治的な関係も持っております。通常は「パターナル」という言葉を使うと、保護的というちょっとネガティブな意味がありますが、しかし仏教の場合には保護的というよりも思いやりということで、福祉が伝統的に提供されていると思います。必要としている人、例えばエイズの患者の多くは、家族の中で生活を

し、家族と共に死を迎えるということしかできないわけです。そして特に地方ではエイズの影響を受け入れてくれる病院などの施設が充分ありません。このようなファミリー的な精神というものは宗教によって裏付けられており、多くの社会的な問題を吸収してくれていると思います。

そして次にコミュニティ自身がアクターとなる福祉があります。これはボランティアのグループのネットワークを母体としております。このネットワークは、97年のアジア危機以降、社会投資ファンドという一つのプログラムをはじめました。このファンドを通じてコミュニティの中でボランティア団体に対してお金をプールしていきます。そして基本的な原則というのは必要な人々に対して必要なお金を提供する、割り当てるということであります。この社会投資ファンドという実験が始まって2年経ちました。2年経って、どのように問題を解決するか、特にコミュニティレベルで制度化された手段がないときに問題を解決するのはどうすればいいかということがだんだんわかってきました。そして土着の知恵を使ってこういう問題をどのようにして解決していくべきかが見えてきたのです。われわれはUターンをして伝統的な社会保障制度に立ち返ってみるといっても重要であると思います。

第3に、簡単にタイの社会の新しい傾向についてお話をしたいと思います。現在の新しい動きの一つは、97年の新憲法制定です。この新憲法は人間の尊厳について語った初めての憲法であります。この憲法の中に政府が人々に対して福利厚生を提供しなければならない、教育とか所得の分配とか、また健康保険などを提供しなければならないということが明記されておりますので、地方あるいは中央政府はそれを守らなければなりません。この憲法が一つのガイドラインとなって新政権、新しい政府が社会政策プログラムを提供されていかなければなりません。

2番目の動きとして注目したいのが、今後5年間

の計画です。国家社会経済開発計画5か年計画というものがあります。次の5か年計画は来年から始まるわけですが、その中で強調されているのがどのようにコミュニティを強化するかということです。特に、どのようにコミュニティをネットワーク化していくかということが強調されています。ここに、私は、発展に関するパラダイム・シフトが明記されていると思います。経済危機の経験から学んで、われわれは、経済成長というよりも自己完結的な経済により焦点を当てようとしています。これがわが国における発展のためのパラダイム・シフトであると思います。

最後の動きは、地方分権化政策であります。近年、地方分権化政策が、憲法の中に盛り込まれまして、法律が策定されました。「国家地方分権法」が、来年の2月から発効いたします。これによって少なくとも今年度政府の予算の20%を地方政府に割り当てることになります。そして5年間で35%にまでその率を伸ばす予定であります。これは、中央政府から地方政府への交付金ともいえるものですが、5年間で行われます。地方分権計画が進むことによって社会サービスの負担を中央政府から地方政府に移管することになりますし、またもっと地域の人々の活発な参加を乞うこととなります。これが新しい社会サービスのシナリオになると考えられます。

結論として、これからタイが必要とする社会政策、そして社会保障政策を考える際に、私は以下の4つの提案をいたします。まず、再分配政策というものを持たなければならないということでもあります。もっとしっかりとした所得再分配政策を取って社会経済の格差をなくすべきであるというふうに考えます。これはジレンマだと思うのですが、ある程度まで自由市場経済であるべきだと思いますけれども、そのように自由化する中でもある程度の規制というものは必要だと思います。強制的なシステムもある程度必要になるということです。その両者間で

のジレンマの中で、バランスを取らなければならないと思います。

2点目に、社会サービスを実行していくためには、やはりユニバーサル・カバレッジというコンセプトを導入するべきだと思います。少なくとも必要最低限の、例えばヘルスケアについても、このコンセプトは重要だと思います。健康保障改革に関しては、タイで今進められており、多くの人々が病院で死ぬようになってきております。しかし、それは失敗であったというふうに思います。われわれの関心というのは治療からもっと健康増進、そして予防の方に焦点を当てるべきだと思います。そうすることによって、大学医学部なども、治療よりも予防や健康増進に焦点を当てるように教育そのものが変わっていかなければならないと思います。

3点目の提言といたしましては、政府は社会セーフティー・ネットをつくらなければなりませんけれども、その場合に社会資本を最大限に利用していかなければならないと思います。いろいろな条件が地域によって異なっております。従いまして、社会セーフティー・ネットというものを伝統的な福祉制度に頼って提供するのみではなく、技術的援助を政府の補助で提供していかなければならないと思いますけれども、それをする場合の意志決定というのは地域の組織がすべきだと思います。このような社会資本は資産ですので、それを有効利用していかなければならないのです。

最後の点ですが、本当に必要としている人々、貧困者が社会の機会を利用することができるようなスキームをつくらなければならないと思います。政府が社会的な機会を多くの人々に提供してはおりますけれども、まだまだ取り残されている人々も多く、彼らは政府の提供する社会機会を利用することはできません。したがって、いかにしてこういった人々が社会機会を利用することができるように支援していくかということが重要だと思います。

タイにおいて、われわれが注目すべきはミックス

型の社会福祉制度であります。伝統的そして西洋的なものがミックスしている混合型、われわれの持っている独自の知恵とか資産財産を利用しつつ西洋的な社会保障制度も取り入れるということです。したがって、これまで以上の政治的なコミットメントが必要になります。もちろん政治家にとっては大きなチャレンジだと思いますが、彼らには「社会政策をプロパガンダとして使うな」と申したい。政治家というのは、政策を遂行するために語るべきであると思います。

最後に、アジア諸国にとって、また学者にとってもこのように(各国の)社会政策の分析をしていくことは重要です。われわれは、どのようにしたら社会政策をわれわれ独自の文脈においてつくることがで

きるか、われわれのアイデンティティを重視しながら、そしてあらゆる社会資本を使い、われわれの特徴を最大限に生かしながら社会政策を遂行していかなければいけません。そのためには、(他国の政策を)再考する必要があると思います。つまりコインの両面を見ていかなければならないのです。学者によっては、それは社会発展にとってマイナスであるというふうに言う人もおりますけれども、やはり考え直す必要があると思います。それこそが学者にとっての社会政策上の大きなチャレンジだと思います。社会政策の政策決定者というのはいいいノベーターにならなければならない。後についていくだけではいけないと私は考えます。

(Woothisan Tanchai Thammasat University 助教授)