

## シンガポールにおける社会保障の現状と課題

赤塚俊治

### はじめに

シンガポールは、比較的福祉水準が低い地域といわれている東南アジア諸国のなかでは、住宅保障をはじめとする社会保障制度は極めて高い水準にある。

東南アジア諸国は、国民の多くが貧困層で占めており、とりわけ所得配分の不平等化、都市と農村における地域間の所得格差は大きい。また、開発途上国における福祉指標の基本ともいえる BHN (Basic Human Needs) の保健、栄養、住居、教育といった広義での社会保障および社会福祉の水準も極めて低い状態にある。このように、東南アジア諸国の多くの国では、社会保障や社会福祉の財政的基盤となる経済発展が不安定であるために、先進諸国と比較して国民を取り巻く社会的環境には大きな隔たりが生じている。しかも、それらの福祉サービスや制度の恩恵を受けるものは、公務員、軍人、大企業の労働者などの特権階級に集中しており、いわゆる社会保障制度が持つ「再分配効果」が少なく、多くの国民が福祉サービスや制度を享受できないでいるケースが目立つ。その社会的要因には、政治的・経済的特権を握っている限られた社会階層と大衆的階層との二階層社会が生み出した社会構造の歪みともいえるだろう。

他方、東南アジア諸国では社会保障や社会福

祉に対する考え方が、わが国や欧米諸国とでは必ずしも一様ではない。たとえば超高齢化となるわが国では、これまで整備してきた社会保障制度や社会福祉制度を再検討することによって、国民生活の質の保障なども含めた新たな社会保障の安定化・効率化を図っているのに対し、東南アジア諸国の多くの国では、社会保障および社会福祉は、「大衆貧困」(Mass Poverty)の問題を解決する一つの社会政策であると位置づけられている。そのためには経済・社会開発と社会的公正化などを、より発展させながら、国民一般を対象とする制度の体系化に努めている。また、タイを除く東南アジア諸国の社会保障政策は、長い間ヨーロッパ諸国、アメリカなどの植民地支配を受けたことによって、旧宗主国の社会政策が大きく影響している。さらには各国の経済的、政治的、社会的諸条件や風俗、習慣などの文化的要素にも規定されているために、その歴史的経緯はおのずと異なってくる。しかも東南アジア諸国には、単なる制度化、社会化された機能だけではなく、家族や地域などによる伝統的な相互扶助原理に裏づけられた地縁・血縁的な共同体のなかで生活、労働を営んできたことも見逃すことはできない。

いずれにしても、東南アジア諸国に共通した社会保障・社会福祉政策の位置づけとして、1967年にジュネーブで開催された「社会(福祉)組織、行政に関する国連専門家会議」で、「社会福

社は社会開発のなかで幅広く機能する義務があり、人的物的資源を効果的に展開させ、国民生活の諸問題を解決することが重要である」と開発途上国を中心に提唱された。つまりこのことは、開発途上国が単なる救済的、予防的社会福祉ではなく、積極的に社会資源を活用し、社会開発および社会構造の変革を志向することによって、アジア型社会福祉サービスへと目指すものであった。

そこで本稿では、その一つの例としてシンガポールを取り上げ、積極的な社会開発と経済的繁栄を基盤として、社会保障・社会福祉政策を展開している背景に迫るものである。特に、社会保障制度の基盤ともいえる中央積立基金制度 (Central Provident Fund:略称 CPF) は、単に社会保障だけの資金供給源ではなく、社会・経済の国家的基盤の財源機能を担い、経済成長著しい東南アジア諸国のなかでもたぐいまれな経済発展と都市発展を遂げてきた重要な制度ともいえる。しかし、現在、シンガポールでは都市化・工業化と高齢化との関係が大きな関心を集めている。今後、「高齢化社会」という社会問題の進展によって、これまで社会保障政策を支えてきた中央積立基金 (CPF) の機能だけではなく、その他の社会福祉サービスにも大きく影響を与える可能性が予想される。以下、シンガポールの置かれている社会構造の状況を踏まえながら、社会保障制度の問題点について概観する。

## I シンガポールの社会構造の概要

シンガポールは、東南アジアの代表的な中国人移民社会、多言語社会、短期間でめざましい経済発展を遂げた新興工業国・地域 (NIES) と

しての特徴がある。もともとシンガポールはイギリスの植民地体制のもとで、中国、インド、マレーシアなどから送り込まれた移民労働者とその子孫によって建設された、いわゆる多民族国家として人種・民族的には複雑な社会構造を有する「都市国家」である。

シンガポールは、1959年にイギリスの連邦内自治領となったが、1963年マレーシア連邦に加入することで独立した。しかし、1965年には中国系とマレー系との人種問題がきっかけとなって単独の独立共和国になった。政治形態は大統領を元首とする一院制の議会民主主義をとり、すべての分野は国の直轄行政である。

### 1 社会構造の変化と工業化政策

独立以降、リー・クアンユー前首相 (1990年からゴー・チョクトン首相) の率いる人民行動党 (People's Action Party:略称 PAP) が一党長期政権の支配体制を維持している。独立した前後のシンガポール経済は低成長ではあったが、公共投資を中心に経済活動が活発になされた時期で、特に公共投資は住宅と教育に集中していた。次いで、1961年のジュロン工業団地の開発以降はインフラ施設の整備に向けられた。1960年には住宅開発庁 (Housing and Development Board:略称 HDB) が第一次5カ年住宅建設計画 (First five year building programme) に着手し、それが資本形成における相当な上昇率を実現した。そのことが独立後の高度経済成長の基盤を用意したといえる。その後、国内政策としては政治・経済は構造的な変化を遂げるなかで、わが国をはじめとする外資導入 (多国籍企業) によって工業製品の積極的な輸出拡大を通じての成長戦略、いわゆる輸入代替工業化政策から輸出志向工業化政

表1 各国の実質 GDP 成長率の推移

(%)

国名	1980年	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
日本	3.5	3.4	3.4	2.8	4.3	5.2	2.6	4.3	6.2	4.8	4.8	4.3	1.4	0.1	—	—
アメリカ	△0.5	1.8	△2.2	3.9	6.2	3.2	2.9	3.1	3.9	2.5	0.8	△1.2	3.3	3.1	4.1	2.0
シンガポール	9.7	9.6	6.9	8.2	8.3	△1.6	1.8	9.4	11.1	9.4	8.1	7.0	6.4	10.1	10.1	—
タイ	4.8	5.9	5.4	5.6	5.8	4.6	5.5	9.5	13.3	12.2	11.6	8.4	7.9	8.2	8.5	—
フィリピン	5.2	2.9	3.6	1.9	△7.3	△7.3	3.4	4.3	6.8	6.2	3.0	△0.5	0.3	2.1	4.4	4.8
マレーシア	7.4	6.9	5.9	6.3	7.8	△1.0	1.0	5.4	8.9	9.2	9.7	8.7	7.8	8.3	8.7	—
インドネシア	9.9	7.9	2.2	4.2	7.0	2.5	5.9	4.9	5.8	7.5	7.2	7.0	6.5	6.5	7.5	—
インド	6.5	6.5	3.8	7.4	3.7	5.5	4.9	4.8	9.9	6.6	5.7	0.5	4.6	4.5	6.3	—

資料：IMF, *International Financial Statistics Yearbook 1996*.

注1：日本はGNPにより算出。

出所：労働大臣官房国際労働課編 1997 『平成9年版 海外労働白書』より作成。

策に転換し推進した。その結果、1970年代から1980年代初めにかけて急激な経済成長を遂げ、工業、商業の人口比率が高くなり、それまで抱えてきた住宅問題や失業問題を解消する結果にもつながり、現在の失業率は80年代の5%~6%台から次第に低下し、2%台で推移している。天然資源に乏しいシンガポールにとっては、これ以外にシンガポールの経済発展の方途は考えられなかったといえる。なお、日本の製造業投資はアメリカに次いで第2位の位置を占めている。就業者総数は、1957年の47万人から1970年には65万人に増加し、この間の就業者の増加率は2.5%でかなり高かったが、人口増加率の2.8%を下回っている。シンガポールの産業構造は、歴史的にみると中継貿易港として発展してきた都市国家という立地条件からして、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイとは非常に大きな相違がある。すなわち、就業者の産業別構成をみると、サービス業の就業者が最も多く、ついで商業、製造業、運輸・通信業、建設業、農林漁業、電気・ガス・水道業、鉱業の順となっている。さらに構成比では、サービス業が1957年の33.8%から1970年には27.2%に、農林漁業

が8.5%から3.5%に縮小しているのに対して、他の産業部門はいずれも増大している。特に、製造業は14.3%から22.0%へと飛躍的に増大したのが目立つ<sup>2)</sup>。

したがって、人民行動党(PAP)が政権を維持してから、国内政策としての産業構造も大きく変化し、1960年代以降はシンガポールの経済発展が工業化を基盤にしたものであったことが分かる。なお、実質GDP成長率は8%~9%前後で経済成長を続けたが、急激な賃金上昇によって、1985年は1.6%というマイナス成長を経験し、1988年以降も減速が続いていたが93年、94年は連続で10%を越える高成長を遂げた(表1)。

## 2 人口構造と中央積立基金(CPF)の相互関係

現在、人口は約304万人(1996年)でうち中国系が77%で圧倒的に多く、後はマレー系、インド・パキスタン系、その他の比率で構成されている。人口構造は、15歳未満が22.8%、60歳以上が10.0%を占めている(表2)。今後、65歳以上の人口比率が2020年には15.6%に達するもの

表1 年齢階層別人口

(単位:1,000人)

年 度	1986	1991	1994	1995	1996
年齢 総人口数	2,518.6	2,762.7	2,873.8	2,986.5	3,044.3
0—4	202.3	234.5	247.1	246.4	244.0
5—9	194.8	205.0	209.8	230.0	241.5
10—14	214.5	200.6	206.1	209.0	209.0
15—19	220.9	217.1	204.4	200.7	203.1
20—24	266.6	228.9	234.5	236.9	232.3
25—29	288.8	282.1	274.4	261.0	259.0
30—34	256.4	298.1	301.0	301.8	301.9
35—39	216.6	265.0	286.6	302.1	307.9
40—44	126.8	221.4	236.6	256.9	269.4
45—49	128.1	127.8	164.1	204.7	222.2
50—54	104.0	125.5	132.0	126.2	126.5
55—59	90.4	100.9	102.8	114.1	122.2
60—64	67.5	85.3	88.3	94.4	95.6
65—69	53.9	62.0	68.1	75.4	77.8
70—74	41.0	46.1	49.0	51.4	53.6
75歳以上	46.0	62.4	69.0	75.5	78.3

出所: Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

と予想されている。この間、わずかに22年である。高齢化のスピードが急激なことで知られるわが国でさえ、高齢化率7%から2倍の14%になるのに25年かかっていることを考えると、シンガポールの高齢化はいかに早いかが分かる。こうした高齢化を迎える時代が東南アジア諸国のなかでも比較的早くなった社会的要因には、独立以降、人民行動党(PAP)が推進してきた強力な「育児制限政策」という特異な加速要因がある。その背景には、戦後、死亡率の低下とマレーシアからの大量の人口移入によって生じた人口爆発が、今後のシンガポール経済に大きな影響を与えることを懸念し、1966年に設立されたシンガポール家族計画人口局(SFPPB)がその中心的役割としてさまざまな賞罰を設けて「家族計画」を実施した。しかし、人口成長率は低下したものの経済社会を支える労働者人口

が慢性的に不足し、結果的に外国人労働者への依存度が高くなり、政府はあらためて労働力不足を解消するために、これまでの「育児制限政策」から一変して1987年から「子どもは3人以上生もう」という出産奨励政策を取るようになった。その結果、1980年代に入って年率1.2%まで低下していたが、1988年頃から年率が上昇した。また、労働力不足を解消する施策として、既婚の女性たちの再就職促進を図るために<sup>3)</sup>、保育所などの児童保護施設の増設を行う一方で、子どもをあずけて働く女性たちに対して、フルタイムとパートタイムに区分し、それぞれ150シンガポール・ドル、75シンガポール・ドル(1996年)の補助金を支給している<sup>4)</sup>。

いずれにしても今後の将来人口や人口動態から推定すると、今や高齢化対策は重要な政策課題であると同時に人民行動党(PAP)が推進し

表3 中央積立基金 (CPF) 年齢階層別拠出者

(単位: 1,000人)

年	年齢	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Total	1,933.8	2,255.7	2,322.8	2,456.4	2,521.8	2,683.5	2,741.8
	Up to 20	98.3	112.6	108.2	108.5	105.7	105.1	99.2
	> 20-25	337.6	239.9	234.0	237.8	235.7	238.0	229.9
	> 25-30	389.3	375.8	361.0	345.9	327.0	315.7	299.7
	> 30-35	345.7	398.2	404.3	410.3	413.3	413.5	404.3
	> 35-40	261.2	350.7	365.4	377.3	389.2	404.2	411.6
	> 40-45	144.5	266.4	284.3	304.7	322.6	343.5	360.4
	> 45-50	128.0	147.9	174.3	198.8	226.0	263.3	280.7
	> 50-55	88.8	125.2	130.9	141.2	142.0	144.7	156.0
	Over 55	112.6	208.4	229.9	301.5	330.0	425.5	470.1
	Not specified	27.8	30.5	30.5	30.4	30.3	30.0	29.9

資料: Central Provident Fund Board.

注: 自営業の拠出金も含まれる。

出所: Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

てきた社会保障制度の基盤でもあり、経済社会開発の重要な資金供給源としての役割を果たしてきた中央積立基金 (CPF) の機能を根底から揺るがすことにもなりかねない。まさしくシンガポールの人口構造は、つねに中央積立基金 (CPF) との相互関係にある。

## II 「社会福祉」の機能と福祉サービス

### 1 「社会福祉」の解釈

社会福祉と社会保障は、言葉上の概念はおのずから違うわけであるが、政策としては一つの枠組みのなかで共通的な施策とみてよいだろう。

シンガポールの社会福祉は、一般的に社会福祉を「社会サービス」として捉え、その内容は広く、社会保障および公衆衛生、医療・保健、教育、住宅などを含んだ広義の意味として国民に解釈されている<sup>5)</sup>。そのことは、イギリス支配

下にあった歴史的経過からして、イギリスの影響を受けているともいえる。しかし、そこには「福祉国家」としての社会的政策ではなく、むしろ、「社会サービス」は国民それぞれの自助努力の思想が反映された、いわゆる人的物的資源を効果的に活用することによって、社会開発を目指す政策であると位置づけられている。

シンガポール国民に社会福祉サービスを供与する主たる政府機関は、1985年に創設された地域開発省 (Ministry of Community Development: 略称 MCD) と保健衛生や医療社会事業を主に管轄する保健省 (Ministry of Health: 略称 MOH) がある。地域開発省 (MCD) は、社会福祉行政を統括している中央機関ではあるが、その目的は「地域社会開発、社会福祉、スポーツプログラムなどを通して国民への社会サービスおよび啓蒙活動を行う」<sup>6)</sup>ことを目的としている。したがってこの目的からしても、あくまでも国家的責任としての積極的な社会福祉政策ではなく、経済社会開発計画における福祉

政策であると解釈できる。そのことは東南アジア諸国に共通する政策の方向としての、国内的な社会福祉サービスやコミュニティー・サービスの改善および国際的に自己の主体性を確立することによって、これまでの世界市場での不平等性をはねのけようとする方向ともいえる<sup>7)</sup>。

## 2 社会福祉サービスの概要

地域開発省 (MCD) の基本的な社会福祉事業に対する施策への取り組みは、政府、市民、地域社会あるいは民間福祉団体が行う社会福祉事業を総合的に活用することでさまざまな援助を展開しようとしている。社会福祉事業の主な資金供給財源は中央積立基金 (CPF) ではあるが、できる限り福祉予算の節約を図るために民間活力を積極的に導入している。その方法は、法定団体として設立された社会福祉事業の諮問機関でもある全国社会サービス協議会 (the National Council of Social Service: 略称 NCSS)<sup>8)</sup> や住民委員会 (the Residents Committees: 略称 RCs) などの組織機能および住民組織などを最大限に活用しながらインフォーマルな保障制度を拠りどころとした住民参加型福祉政策を行う傾向が強いといえる。具体的には、地域開発省 (MCD) は民間福祉団体、ボランティア団体と共同で要援護者や福祉施設への資金提供を行っている。さらにはこれらの既存の福祉団体のための土地や建物を獲得して組織間のネットワークの強化にも努めている。また、同じ地域に居住する住民によって組織された住民委員会 (RCs) を設けさせ、自分たちの地域の発展、隣人愛、調和、地域組織の強化を推進し、自助的コミュニティー活動の開発を行っている<sup>9)</sup>。つまりその背景には、多くの市民団体や地域グループ、一般市民などのコミュニティーを

活用しながら、福祉サービスを必要としている人々に対して、直接的な福祉サービスの提供や資金の獲得が生まれることをねらいとしている<sup>10)</sup>。

### (1) 現在の社会福祉サービス

地域開発省 (MCD) における社会福祉サービスの行政部門は、「ボランティア開発・調整課」(Voluntary Development and Co-ordination Branch), 「家族・児童福祉課」(Family and Child Welfare Branch), 「リハビリテーション課」(Rehabilitation Branch), 「高齢者・社会サービス課」(Senior Citizens and Social Services Branch), 「保育サービス課」(Child Care Services Branch) によって構成された、家族サポート局 (Family Support Division) が所轄し、児童から高齢者、障害者、生活困窮者、犯罪者にまでに至る人々を対象として、一般市民としての教育・認識プログラム、カウンセリングアドバイス、経済援助、監督・保護、住居・地域支援援助など、広範囲にわたってサービス業務が実施されている<sup>11)</sup>。各分野の代表的なサービスは以下のとおりである。

#### ① 低所得者

政府は、低所得者のための公的扶助援助と社会復帰のために三つの福祉施設を運営している。施設では指導員によって、入所者のための食料、医療の提供、さらに社会復帰とレクリエーションのためのプログラムを実施している。また、こうした対象者に対して、地域での社会復帰を促進するために、専門家と関係者とで構成する運営委員会によって居住型生活扶助計画を作成しながらアフターケアも行っている。また、働くこともできず、援助方法を持たない経済的困窮者家庭および個人には、公的扶助制度 (the Public Assistance Scheme) のもとで公

表4 公的扶助の受給件数

(単位：人)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	3,075	2,332	2,255	2,220	2,132	1,958	2,008
高齢者	2,736	2,030	1,954	1,915	1,852	1,695	1,707
病気療養中の者	79	89	90	87	76	86	106
生活不安定者(婦人・孤児)	53	75	70	73	61	57	58
障害者	155	95	102	104	101	98	115
母子家庭(12歳以下)	52	43	39	41	42	22	22

資料：Ministry of Community Development.

出所：Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

的援助手当の形で現金補助の財政援助を行っている。なお、公的援助の受給件数は2,008件(1996年)であったが、このうち受給件数の85.0%が高齢者の低所得者で占めている(表4)。

#### ② 児童保護および児童福祉

法的根拠としては児童・青少年法(the Children and Young Persons Act [Cap38])、婦人憲章(the Woman's Charter [Part x])によって、虐待、放置、人身売買の被害者である幼児や少年たちの保護と監督を規定し、児童保護や児童福祉サービスを行っている。特に、保護・更生指導が必要な児童の場合は、民間児童施設(the Voluntary Children's Home)か、もしくは地域開発省立の養護施設(the Ministry's Fostering Scheme)のどちらかに入所させる。また、前述したように政府は労働力不足を解消する一つの対策として、母親たちの労働人口への参入を奨励しているが、その政府努力の一環として、保育所などの児童保護施設の新設を積極的に推進している(1992年末現在：304カ所)<sup>12)</sup>。

また、社会的問題行動のある子どもが少年審判所から当局に調査が差し向けられて、保護処置が適当と認めた場合には法的な監督のもとに、保護観察などのカウンセリングが行われる。

この際、親や家族にも行われる。なお、その業務は1990年に設立された任意福祉団体であるシンガポール子ども会(the Singapore Children's Society)がそれらの子どもたちを法的に監督する仕事を引き継いでいる。

#### ③ 高齢者福祉

政府は人口抑制政策からの影響による高齢化の進行にともない、高齢者のいる家族のために地域を基盤とした高齢者の介護システムを作り上げることが奨励している。そのために、「家族・高齢者問題全国諮問審議会」(the National Advisory Council on the Family and the Aged：略称NACFA)と連携を図りながら、高齢者福祉に関する計画を推進している。特に、高齢者の施設入所と高齢者用の住宅需要を、どのように対応させていくかが大きな課題でもある。なお、現在、シンガポールでは任意福祉団体が運営する老人ホームや営利目的とする有料老人ホームが運営されている。また、他の省庁や委員会、市民団体、任意福祉団体と協力しながら、老人クラブ、食事サービス、デイセンター、短期ケアサービスなど、地域福祉サービスに重点を置いた施策が行われている。

#### ④ 障害者福祉

障害者福祉の基本的な施策としては、障害者

の教育や雇用機会を改善するために、他の省庁や「全国社会サービス協議会」(NCSS) および障害者福祉協会 (Handicaps Welfare Association) などの関係機関との密接な連携を保ちながら、障害者福祉サービスを展開している。特に、障害者のための教育や社会的自立が可能になるように、特殊教育や職業訓練をとおして精神的および物理的なバリアを除去することを推進している。なお、身体障害者福祉施設は6カ所(1993年)が設置されている。

### III 社会保障制度の構造

これまで論述してきたように、シンガポールの社会保障制度の大きな枠組みは、1)政府主体の制度、2)中央積立基金(CPF)を活用した制度、3)民間福祉団体が行う福祉事業の三つに区分することができる<sup>13)</sup>。しかし、シンガポールの社会保障および社会福祉政策は、経済社会開発計画を捉えた立場から、その施策への取り組みも、民間福祉団体や住民組織などコミュニティ資源を最大限に活用しながら、社会保障を展開してきたことはいうまでもない。しかも、財源は国民から強制的に拠出金を積み立てさせる中央積立基金(CPF)と一般市民からの寄付金などの「草の根資金」が主な資金源となっている。特に、中央積立基金(CPF)は、社会保障や社会福祉サービスを支える中核的役割を果たしている。さらには、実際的に社会福祉サービスを展開しているのは、民間福祉団体が中心的な実施主体であり、それを側面的にサポートしているのがボランティア組織団体である市民諮問委員会(the Citizen's Consultative Committees: 略称 CCCs) や住民委員会(RCs)などが組織化されている。

シンガポールの社会保障の構造は、基本的に政府が直接的に公的援助を行うのではなく、あくまでも国民からの拠出金を財源に民間福祉団体が行うサービスに対して、補助的に介入して行う社会保障政策といえる。そこでここでは、社会保障の中核的役割を果たしている中央積立基金(CPF)と代表的政策ともいえる住宅保障との関係をとおして社会保障の構造について触れてみたい。

#### (1) 中央積立基金(CPF)の機能

中央積立基金(CPF)は1955年に制度化された強制積立預金制度である。わが国の共済年金制度にも似ている。この制度は、中央積立基金局によって運営されており、定められた拠出率にしたがって強制的に被雇用者と雇用者が毎月の給与から積立金を個人口座別に納付させる基金制度である。なお、拠出率は頻繁に微修正されるが、発足当時は給与の5%(労使合計10%)であったが、1971年から10%(同20%)に引き上げられ、その後も制度改定もあって大きく引き上げられた。特に、1984年には25%(同50%)にまで引き上げられたこともあった。しかし現在は、弾力的ではあるが被雇用者と雇用者の双方とも20%前後を変動している。

中央積立基金(CPF)の当初の目的は、被雇用者が定年後の生活資金を得るための老後保障や世帯主の死亡時における遺族への生活保障、さらには中途障害を負って働けなくなった際などに活用される制度であった。したがって、原則的には退職時以外には利用することはできなかった。しかし、1968年には政府の積極的な住宅政策にともなって住宅開発庁(HDB)が提供する公共住宅を購入するための資金にも使えるようになった。その後も制度改革が行われ医療保障などにも活用され、現在は拠出金は加入者



間でプールされず、加入者が拠出率にそって拠出金を個別に保有する「普通口座」(Ordinary Account: 教育費, 住宅購入資金, 持ち家制度などの利用), 「医療口座」(Medisave Account: 医療保険の購入, 入院費などの医療費利用), 「特別口座」(Special Account: 老後保障利用) に利子付きで積み立てられる。このようにシンガポールにおける社会保障制度や社会福祉サービスの資金供給財源は, こうした国民の利子付きで積み立てられた国家的財源を基にさまざまな政策が行われている。しかし, わが国の憲法第25条で捉える国家的責任としての社会保障政策ではなく, 前述した人的物的資源をいかに効果的に活用し, 社会開発を推進するかの方策としての最も代表的な制度ともいえる<sup>14)</sup>。

したがって, 本来の中央積立基金(CPF)の政策的意図は, 単に社会保障制度や社会福祉サービスのために活用する目的だけではなく, 中央積立基金(CPF)の資金を経済社会開発のために有効に利用することにもあった。途は経済社会開発の「自己財源」の役割を果たした中央積立基金(CPF)に着目し, 「CPFがかくも労使双方にわたって広くかつ高率な拠出を強制的に納入させ, そこで得た資金収入を財政運営に組み入れることができるには, なによりも与党PAPの一党独裁体制の財政予算が『国会』において無事通過する保障が生まれてくるのである。その点でPAPとCPFは政治と経済の仕組みをそれぞれ代表しながら見事に合体し, ひとつのシステムとして働く機能にあるといえる」と述べている<sup>15)</sup>。

まさに中央積立基金(CPF)の資金源は, 現体制の政策とシンガポールの国家開発とが表裏一体のシステムといえるだろう。

## (2) 公共住宅政策と核家族問題

シンガポールにおける住宅政策は質・量ともに充実をみせ, 現在では世界的にも高い水準を誇っている。その背景には, 中央積立基金(CPF)を活用した公共住宅政策があげられる。国家開発計画に基づいて設立された住宅開発庁(HDB)が狭い国土を最大限有効に活用するために, 1960年に第一次5カ年住宅建設計画に着手して以来, 低・中所得層を対象とした公共住宅を建設している。そのことは独立後の高度経済成長の基盤にもつながっている。1968年から住宅開発庁(HDB)が供給する公共住宅を購入する際は, 中央積立基金(CPF)の積立金の一部を引き出す「住宅取得助成制度」を開始し, さらには公共住宅が分譲式となったことによって, 住宅を購入することがますます容易になった。その結果, 居住率を高め, 現在, 公共住宅は, じつに国民全体の86%(1996年)が公共住宅に居住し, 高齢者(60歳以上)の9割強が公共住宅に住んでいる。また, そのうち持ち家率も高く, 公共住宅入居者の9割は持ち家に住んでいる状況である(表5)。

一方, 多民族国家にとって民族との調和は, 国家開発にとって大きな課題でもあるが, 住宅政策においてもその配慮がなされている。公共住宅は抽選で入居者を決定し, 1989年からは一つの公共住宅団地に特定の民族が集中しないように, 民族比率の上限が設けられるようになった。こうした強力な住宅政策は, 中国系, マレー系, インド系など複数の民族からなる多民族国家にとって, 国を一つにまとめるためには不可欠な政策でもある。

しかしながら, 近年の家族変容とともに核家族化傾向が強くなり, 親元から離れて独立する若い世代が多くなり, 新しく建てられた公共住

表5 HDB 公共住宅建設戸数と住宅居住率

(単位：戸数，%)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
公共住宅建設戸数 <sup>1</sup> (No.)	38,907	10,452	18,482	17,888	25,987	26,185	27,484
持家制度による 公共住宅販売戸数 <sup>2</sup> (No.)	30,575	15,002	19,188	19,030	23,770	27,776	26,532
総人口に占める 公共住宅居住率 <sup>3</sup>	85	87	87	87	86	86	86

資料：Housing and Development Board

- 1 1986年は都市再開発庁によって建てられた中所得者層の共同住宅も含まれている。92年においては96世帯は含まれていない。
- 2 1989年からは HUDC から鍵を渡された時点で、売却と見なしている。
- 3 1990年以降は現住人口を表示している。

出所：Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

宅を競うように入居する傾向が目立っている。その結果、高齢者だけが古くて狭い公共住宅に残されているケースが増加し、今後の高齢化対策における一つの重点課題として、高齢者の医療・健康対策に加え「高齢者が住みやすい住宅の確保」をあげている。その背景には、これまでの伝統的な相互扶助としての高齢者と若者との相互依存関係、高齢者に対する尊敬の価値体系の組織が都市化、産業構造の変化によって急速に崩壊しつつあることがあげられる。この傾向に拍車をかけたのは、生活価値観の分化と多様化であろう。このことは単に高齢者問題だけに止まらず、人的物的資源を効果的に活用することによって、社会開発を目指したシンガポールの社会保障政策を考えると、非貨幣的な社会保障の一端を担ってきた伝統的な相互扶助の崩壊は、現在の社会保障制度の構造からして大きな課題でもある。

### まとめにかえて

以上、「都市国家」シンガポールの社会構造を踏まえながら、社会保障の主要な政策供給につ

いて、それがどのような効果を上げてきたのかを概観してきた。そのなかでも今日の社会保障政策は、常に経済社会開発計画とリンクする方法で社会保障が国民に供給されてきたことを紹介した。特に、社会保障の中核的役割を果たしてきた中央積立基金制度 (CPF) は、一方では経済発展を遂げるための重要な制度でもあった。しかし、それが国民サイドから社会保障制度を考えた場合、はたして現在の政策システムが良い効果をもたらしたのか、それとも社会保障の供給体制に対して疑問を抱きながら国民生活を送っているかは、この小論で論証するには困難がある。しかしながらいわゆる東南アジアの奇跡ともいわれたほど、近代化と経済的繁栄をもたらした、東南アジア諸国はもとより、アジア諸国のなかでも高い国民生活水準を確立したことは事実である。積極的な外資導入（多国籍企業）による「輸出志向型」工業化政策を推進し、一方では政策主体による社会的施策ではなく、個人や民間福祉団体などの人的物的資源を効果的に活用しながら、国民それぞれの自助努力の思想を重視した社会保障政策を取ってきた。

しかし、シンガポール社会の構造変動を捉えようと、伝統的な親族、地域を基盤とした相互扶助の弱体化、核家族化の増加、高齢化社会にもなう介護問題や医療提供体制の問題など、今後の国民生活にとっては重要な課題が生起してきた。特に、国民生活の質を高める中核的役割を果たしてきた中央積立基金（CPF）は、ある意味では若年労働力人口の比率が高かったために、多額の積立金を生み出し、政府はこれらの資金を活用しながら、改革を重ねて社会保障の充実を図ってきた。しかし、高齢化社会の進展という新たな社会問題に直面し、若年労働力人口の減少にもなうと、これまで中央積立基金（CPF）が担ってきた老後保障、住宅保障、医療保障の供給にも影響を及ぼすことが予想される。そのことは国民への過重負担にもなりかねない。

このような国民生活を取り巻くさまざまな社会問題から、今後の社会保障制度の枠組みの再編成も見据えながら課題を整理するとつぎのようになる。1)核家族化に対応した住宅政策の充実 2)高齢者の介護対策、医療および雇用機会の確保 3)労働力の確保と出産奨励政策にもなう子どもの保育・養護の確立 4)地域社会における民間ボランティア組織の強化 5)官民の協力体制の強化による社会サービス提供体制の整備 6)新たな年金制度の創設と公的援助を含んだ保障改革などがあげられる。これらは単一的な課題解決として捉えるのではなく、体系的な社会保障制度を確立するために、さまざまなレベルで解決していく総合的なシステムの再編が求められる。

さらに、現政権の人民行動党（PAP）は、国家開発計画と中央積立基金（CPF）との政策システムから社会保障政策を決定し実施している

が、その政策決定で重要となってくるのは、文化、歴史、習慣が異なる人種の集まりである多民族国家として、いかに国民の具体的な意思的選択の調整や価値意識を汲みとりながら政策決定を行うかである。まさにシンガポールの社会保障は、「多民族国家」、「都市国家」としての複雑な多用性を有する社会構造から、新たな社会保障構造の再構築を目指した、制度横断的な再編成による効率化、適性化が求められている。

## 注

- 1) 平川（1996）, pp. 32-34.
- 2) 鷺尾（1980）, pp. 174-175.
- 3) その要約については、労働大臣官房国際労働課編『海外労働白書』p.109に掲載されているので参考になる。
- 4) *SINGAPORE 1997*（1997）, p. 194.
- 5) *Annual Report 1990*（1990）, p. 28.
- 6) *SINGAPORE 1992*（1992）, p. 190.
- 7) 原（1977）, p. 6.
- 8) 1992年に「シンガポール社会サービス協議会」（the Singapore Council of Social Service：略称 SCSS）から現在の NCSS に変更し、加盟団体数235（1996年）。高齢者、子ども、青少年、家族、地域関係などそれぞれの専門分野の団体で構成されている。
- 9) 住民委員会は1978年設立された。同じ地域に居住する500から2,500程度を規模に地域事業を行っている。委員のメンバーはあらゆる方面の生活や民族グループから構成されている。1991年末現在、401の住民委員会が設立されており、委員のメンバーは6,458人がいる。
- 10) 資金獲得の一つとして1983年にシンガポール社会サービス協議会（SCSS）は、シンガポール共同募金を創設させた。この募金はボランティア福祉団体に配給する団体として機能している。1991年では42の福祉団体を支援し、10万人以上の人々を援助した。この共同募金は、働く者の基金による社会的援助支援（Social, Help and Assistance by Raised Employees [SHARE]）の事業を通して、一般市民が郵便

振替やカードによる引き落としおよび給料天引きなどの方法で月々募金することができる。

- 11) *Annual Report 1994/95*, pp. 20-36.
- 12) 保育所の定員は10,301人(1989年)から、2倍の21,978人(1992年)に増加した。
- 13) K. Kalirajan and Paitoon Wiboonchutikula (1986), p. 130.
- 14) *ibid.*, pp. 133-136 と下平(1986)は中央積立基金(CPF)について詳しく論じているので参考になる。
- 15) 涂照彦(1991), p. 282.

#### 参考文献

- Ministry of Community Development, *Annual Report 1990, 1992, 1995*.
- Singapore Council of Social Service, *Annual Report, 1991*.
- Housing and Development Board, *Annual Report 1992/93*.
- Catholic Welfare Services, *Annual Report, 1991/92*.
- Ministry of Information and the Arts, *SINGAPORE 1992, 1997*.
- Peter Ching-Yung Lee 1992 "SOCIAL WORK IN HONG KONG, SINGAPORE, SOUTH KOREA, AND TAIWAN: ASIA'S FOUR LITTLE DRAGONS", in M.C. Hokenstad and S.K. Khinduka and James Midgley, eds., *PROFILES IN INTERNATIONAL SOCIAL WORK*, The NASW Press.
- K. Kalirajan and Paitoon Wiboonchutikula 1986 "The social security system in Singapore", in social security system in ASEAN, *ASEAN Economic Bulletin* 3(1).
- Noreen Mokuan 1991 "*HANDBOOK OF SOCIAL SERVICES FOR ASIAN AND PACIFIC ISLANDERS*", Greenwood press.
- Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1995/1996*.
- Handicaps' Digest, Official publication of Handicaps Welfare Association, March-April, 1992.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SCHOOLS OF SOCIAL WORK 1974, *A DEVELOPMENTAL OUT LOOK FOR SOCIAL WORK EDUCATION*.
- Rapport, Community Chest of Singapore, 1991/1992.
- LAU KAN EN 1992 "SINGAPORE CENSUS OF POPULATION 1990," Department of Statistics.
- UNITED NATIONS 1997, *STATISTICAL YEARBOOK FOR ASIA AND THE PACIFIC 1996*.
- BARRINGTON KAYE 1960 "UPPER NANKIN STREET SINGAPORE", University of Malaya Press.
- 赤塚俊治 1994 「シンガポール」小島蓉子・岡田徹編『世界の社会福祉』学苑社
- 鷲尾宏明 1980 「就業者の産業構造と其の变化」大友篤・嵯峨座晴夫編『アジア諸国の人口構造と労働力』アジア経済研究所
- 涂照彦 1991 「都市経済国家—シンガポール」吉原久仁夫編『講座東南アジア学第八卷 東南アジアの経済』弘文堂
- 丸谷浩明 1995 『都市整備先進国・シンガポール—世界の注目を集める住宅・社会資本整備』アジア経済研究所
- 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.
- 原天編 1977 『東南アジア諸国の福祉政策と国際協力』アジア経済研究所
- 労働大臣官房国際労働課編 1997『海外労働白書』
- 平川均 1996 「輸入代替工業期のシンガポールと日本企業」『アジア経済』Vol. 37 No. 10 (あかつか・としはる 東北福祉大学助教授)