

CLAIR REPORT

シンガポールの福祉政策

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT 177 (December 3, 1998)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR

目 次

はじめに	1
第1章 福祉政策の沿革と現状	2
第1節 福祉政策の沿革	2
1 第一次世界大戦以前の福祉活動	2
2 第一次世界大戦から第二次世界大戦終了までの福祉活動	2
3 第二次世界大戦終了から人民行動党政権誕生までの福祉政策	3
4 人民行動党（PAP：People's Action Party）による福祉政策	5
第2節 福祉政策の現状	6
第2章 シンガポール国民の老後と医療を支える CPF 制度	7
第1節 CPF 制度	7
1 CPF の成り立ち	7
2 CPF の仕組みと拠出率	8
3 CPF の口座の内訳	11
第2節 CPF を補う保険等	15
1 中央積立基金庁の保険制度	15
2 民間の生命保険及び労働者災害補償保険	16
第3章 シンガポールにおける公的扶助や地域の福祉	19
第1節 福祉政策を所管する社会開発省	19
1 社会開発省の沿革と目的	19
2 社会開発省及び法定機関の組織体制	22
第2節 国家社会福祉審議会とボランティア団体	28
1 国家社会福祉審議会（NCSS：National Council of Social Service）の 組織及び業務	28
2 ボランティア団体	31
第3節 福祉政策の内容	32
1 家庭問題	32
2 青少年保護	33
3 託児サービス（Child Care Services）	34
4 高齢者に対する施策	34
5 低所得者・生活困窮者に対する施策	35
6 障害者のための施策	36
結びにかえて	37
＜参考＞ シンガポール国民の生活にかかるデータ	40
参考文献	42

はじめに

「クリーン・アンド・グリーン・シティ」として知られるシンガポールは、優れた環境美化政策や都市計画、また高度情報化政策など、多くの分野で先進的な独自の政策を実施しており、これらを研究するために訪れる日本の地方自治体関係者も多い。その一方で、福祉政策についてはあまり海外に知られておらず、日本の地方自治体関係者も、これを研究するために訪れる例は少ない。

しかし、シンガポールは福祉についても興味深い政策を行っている。本レポートは、この福祉政策を特徴づける中央積立基金(CPF)制度及び福祉政策を所管する社会開発省を中核としたシンガポール独自の福祉行政について紹介したものである。

まず、第1章で、シンガポールの福祉政策の沿革と現状を概観し、第2章で、中央積立基金(CPF)制度及びそれを補う保険制度等について、また、第3章で、個別の施策や、社会開発省及びその傘下にある法定機関、ボランティア団体がどのようにこれら施策に関与しているかについて紹介する。そして、最後に結びにかえて、このシンガポールの福祉政策を支えてきた社会的条件、また、今後この政策がどのような方向に向かおうとしているのかについて、考察することとした。

なお、本レポートは、(財)自治体国際化協会シンガポール事務所の新見所長補佐が担当した。シンガポールの福祉政策は、これまで日本人研究者の研究対象となることがほとんどなかった上、シンガポール政府による統計資料等の発表も極めて少ない。したがって、本レポートの作成にあたっては、シンガポール政府の担当者への面接調査と政府の公式発表資料を中心に取りまとめざるを得なかった。そのため、福祉政策の公になっていない部分や個々の施策の実態まで踏み込むことができなかった点は否めない。しかし、シンガポールの福祉政策を理解する上で、本レポートを何らかの参考にしていただければ幸いである。

第1章 福祉政策の沿革と現状

第1節 福祉政策の沿革

1 第一次世界大戦以前の福祉活動

シンガポールの近代史は、1819年、東インド会社のスタンフォード・ラッフルズ卿(イギリス人)がこの地に上陸したときに始まる。イギリスが、マラッカ経由での中国との貿易ルートの確保とマレー半島との貿易拡大のために新しい植民地を必要としたことから、彼はジョホールのスルタン及びその代官と契約を結び、ここにイギリス商館を設立した。1824年には、ジョホールのスルタン及びその代官と条約を締結し、これによりシンガポールはイギリス領となった。

その後、シンガポールは自由貿易港として発展していく。ラッフルズ卿が訪れるまでは1,000人にも満たなかったシンガポールの人口は、中国福建省や広東省、マレー半島、インドなどからの移民により、1901年には22万7,000人(うち、72%は中国系)となった。また、1903年におけるシンガポール港の貨物取扱量は、世界第7位(1996年現在世界第2位)であった。

しかしながら、イギリス植民地政府は、貧しい移民による急激な人口の増加にもかかわらず、基本的な福祉政策にはほとんど関心を示さなかった。

第一次世界大戦以前の行政の福祉政策的な活動としては、阿片に対する規制が挙げられる。ラッフルズ卿が阿片の服用を禁止しようとしたにもかかわらず、1821年3月初旬、最初の阿片・蒸留酒収入商会(Opium and Spirit Revenue Farm)が設立され、以来阿片はどんどん移民の間に広まっていった。1848年には、当時の人口約5万人のうち21.5%が阿片服用者であったという記録がある。

政府は阿片委員会を設置して対策を協議するとともに、1910年には阿片・蒸留酒収入商会をすべて政府の専売局(Monopolies Department)に引き継いだ。しかし、専売局は、女性や子どもへの販売は禁止したものの、阿片そのものを禁止しなかったため、阿片常用者は減少しなかった。1914年における政府専売局の阿片による収入は、800万(当時)シンガポールドル(以下「Sドル」と表記する。)にのぼった。

第一次世界大戦以前の福祉活動の中心となったのは、宣教師をはじめとする宗教家たちであった。シンガポール近くに位置するマレー半島のマラッカは、16世紀の聖フランシスコ・ザビエルによる布教以来ローマカトリックの活動の本拠地であり、シンガポールにおいてもその活動は盛んであった。また、プロテスタントもマラッカやシンガポールでの布教に力をいれた。彼らは、政府が関心を示さなかった移民の生活水準向上のための活動を行った。また、彼らは移民の子どもたちの教育にも力を注いだ。政府からわずかの援助を得て学校をつくり、教育の普及に努めたが、貧しい移民にその子どもを学校に通わせるよう説得するのは困難を極めたといわれている。

2 第一次世界大戦から第二次世界大戦終了までの福祉活動

第一次世界大戦終了後、ようやく政府は福祉に関心を向けるようになってきた。1919年には「女性少女保護法令(Women and Girls Protection Ordinance)」が制定された。1927年には「児童法令

(Children's Ordinance)」が制定され、この中で、児童にふさわしくない業種への児童の就業の禁止や、虐待を受けた児童の政府機関による保護がうたわれた。女性少女保護法令は 1924 年及び 1927 年に改正され、保護内容を強化するとともに、性病の疑いのある売春婦に対して検査受診義務を課した。1930 年には、売春の規制を強化する改正がなされた。

1932 年には、労働者の健康と労働に関する基本的な条件を定めた「労働者の災害補償に関する法令 (Workmen's Compensation Ordinance)」が制定された。そのほか、青少年犯罪者の取り扱いを定めた法令、子どもの嫡出登録を定めた法令など、社会福祉に関する法令はこの時期に制定されている。

一方、1935 年、イギリスのジョージ 5 世の即位 25 周年 (Silver Jubilee) を記念して、シンガポールの生活困窮者を救済するための慈善信託 (Charitable Trust, Silver Jubilee Fund として知られている。) が設立された。この基金から、毎月約 10,000S ドルの資金を基に、高齢者への手当、葬式の補助金、生活困窮者への教育や食事のための補助金などが支出された。当該基金は第二次世界大戦後、社会福祉局 (Singapore Department of Social Welfare) に引き継がれることになる。

1935 年には、このほかにも慈善団体について特筆すべき動きがあった。聖ヨハネ救急協会旅団 (St. John's Ambulance Association and Brigade) が設立され、また、救世軍 (Salvation Army: 1865 年にイギリス人 William Booth がロンドンで組織した国際的な軍隊式キリスト教団体。伝導と社会事業を目的とする。) が初めてシンガポールに姿を現した。

第二次世界大戦中の 1943 年には、青十字慈善協会 (Blue Cross Charitable Institution) が設立された。これは主として中国系地域社会により支えられ、短期間ではあったが貧困者に対する食物や衣服の支給、無料の棺桶の提供を含む埋葬の援助などを行った。また、戦時中においても聖ヨハネ救急協会旅団は 26 の救急診療所 (First Aid Post) を維持し、市民の救済に当たっていた。

3 第二次世界大戦終了から人民行動党政権誕生までの福祉政策

第二次世界大戦が終了し、イギリスは再びシンガポール統治を始めた。これまで述べてきたように、イギリス植民地政府はいくつかの基本的法令を制定した以外には、ほとんど福祉政策に関心を示さなかった。植民地政府から本国への報告書にも、経済成長、貿易取扱量、通貨、政府の歳入歳出などが詳細に記述されている一方で、福祉に関する記述は 1946 年にいたるまで見当たらない。19 世紀から第二次世界大戦の終了まで、シンガポールにおける福祉活動は、ほとんどボランティアによって行われていたといえるだろう。

イギリス植民地政府は、1946 年 6 月、シンガポール社会福祉局 (Singapore Department of Social Welfare) を設立した。これは、シンガポールの歴史上初めての近代的な福祉行政組織であった。社会福祉局は食料、セツルメント、救済、青少年福祉、女性・少女の 5 つの部によりスタートし、後に調査部が加えられた。また、社会福祉局の設立と合わせ、宗教団体やボランティア福祉組織の代表者及び政府の福祉行政に携わる部局の長からなる社会福祉審議会 (Social Welfare Council) が設置され、社会福祉局と各種団体との連絡・調整や、福祉行政にかかる諮問を行った。

社会福祉局の食料部は、貧困な人たちや栄養失調の者のための食料を、できるだけ安価でかつ大規模に供給した。同局に設立された調理場や同局の主旨に賛同するレストランから、毎日何千食もの

食事がこれらの人たちに供給された。

セツルメント部は、使われなくなった難民キャンプなどを利用して、住居を失った人や貧困者のためのセツルメント・センターを運営した。

救済部は、最終的な居場所のないホームレスの人々を、ヨークヒル収容所 (York Hill Home) やブッシュパーク・キャンプ (Bushy Park Camp) で保護した。

青少年福祉部は、刑期を終えた青少年犯罪者のアフターケアを行うとともに、青少年がこうした非行に走るのを防ぐ活動を担当した。終戦直後、多くの少年少女が通りを放浪し、スリや泥棒、暴力行為などの犯罪が多発したため、1946年、少年裁判所 (Juvenile Court) が設置され、16歳以下の少年少女の非行を裁くことになった。また、少年犯罪者を保護、教育するための少年院 (Boy's Home) も設立されたが、青少年福祉部はこれらの組織と連携して青少年保護の活動を行った。

女性・少女部は、少女売春婦たちの救済を行うとともに、同じように貧しい少女たちが売春婦にならないよう保護する活動を行った (戦争の惨禍を受けた多くの国がそうであったように、シンガポールにおいても多くの貧しい少女たちが売春婦となった。)。パサパンジャン (Pasir Panjang) に少女売春婦の収容施設が設立され、また職業訓練施設として少女家庭工芸所 (Girl's Homecraft Centre) が設立された。

終戦後の混乱が収まるにつれ、青少年福祉施策の基礎が整備されていった。「青少年法令 (Children and Young Person Ordinance)」が制定され、青少年福祉施策にかかる包括的な指針が示された。また、青少年の保護観察処分も導入された。14歳から16歳までの少年の教育、しつけを目的とした教護院 (Reformatory) が開設されたが、これは後にブキティマ少年院 (Bukit Timah Boy's Home) に改組され、現在も運営されている。

また、シンガポール青少年協議会 (Singapore Youth Council: 現在の国民青少年協議会 (National Youth Council) の前身) が設立されたのもこの頃である。この協議会は、青少年活動 (Youth Movement) に対する一般の関心を高めるとともに、政府や一般大衆に対して、青少年の求めるものを彼等を代表して要求するとともに、青少年活動における連絡調整や普及活動、青少年の倫理の向上や精神的な訓練を行った。

この頃になると、非政府系の組織も、戦前に比べてより重要な役割を果たすようになってきた。1952年には、少年協会 (Children's Society) が発足し、1956年には遺棄された子どものための養育計画 (Fostering-out Scheme) が策定された。

また、1955年には、今日もシンガポールにおける福祉政策の中心的な役割を果たしている中央積立基金 (CPF, Central Provident Fund) が発足した。これは、勤労者が定年退職または不慮の事故等で働けなくなった場合に経済的な保障を行うため、被雇用者と雇用者が、給与に対する一定割合を積み立てる、一種の強制貯金である。

1958年12月、シンガポールは英連邦自治州としての自治権を得る。この頃には、福祉行政は大きく前進していた。社会福祉局と提携したボランティア組織の数はどんどん増えていき、地域社会への適切な援助が行われていった。シンガポール社会福祉協会 (Singapore Council of Social Service) が設立されたのもこの年である。ダト・リー・コンチャンが初代会長を務めたこの協会の業務は、後にシンガ

ポール福祉協会 (Singapore Welfare Council) に引き継がれる。

4 人民行動党 (PAP : People's Action Party) による福祉政策

1959年5月、英連邦自治州として初の総選挙が行われ、総議席数51のうち43議席を占めた人民行動党が政権を獲得、党首リー・クアンユーが首相に就任した。同党の圧倒的多数による安定政権は現在まで続き、以後、他の諸施策同様、福祉政策も人民行動党政府の手に委ねられることになる。

人民行動党は、貧しい人々の生活や福祉の向上を公約の一つに掲げていた。そのため、シンガポール社会福祉局を社会福祉省に改組し、その業務を拡充していく。人民行動党は1959年、まず女性や児童保護といった専門分野における諮問委員会 (Advisory Committee) を設立した。

また、人民行動党は1960年7月、法定機関 (Statutory Board) として人民協会 (PA、People's Association) を設立した。教育、社交、文化、スポーツ、レクリエーションやその他のコミュニティ活動を通して、結束力のある、活動的で文化的な国の創設を助けることを目的とした組織で、会長には当時の首相であったリー・クアンユーが就任した。なお、リー首相は1990年、首相退任とともに会長職を退き、後任の首相であるゴー・チョクトンが会長職を引き継いで現在に至っている。同協会は、この目的を達成するため、青少年の交流や高齢者の保護、地域環境の向上といった活動を行うボランティア組織を育成するとともに、それらを組織の中に取り込んでいき、地域レベルの活動の中心的役割を果たすようになった。

1961年、女性の地位及び保護にかかる総括的な法令である「女性憲章 (Women's Charter)」が制定された。すべての条文は、女性や子どもを侵害から守ることを目的とし、この中で、一夫一妻制が規定された (イスラム教徒の男性は宗教上は4名まで妻をもつことが可能であるため、これを禁じたものである)。このほか、結婚や離婚にかかる権利義務、女性や少女の売買の禁止など、女性や子どもの保護についての近代的な規定が織り込まれた。

また、女性憲章制定後には、働く女性のために保育所 (Creche) の設置が始まった。1964年には、早くも10か所の保育所が設置された。これに加え、両親が病気や共稼ぎで子どもの世話ができない家庭を対象に、6歳以下の子どもを預かってしつけなどを行う託児所 (Children Centre) も、1962年までに7か所設置された。

女性や子どもの保護に加え、生活に困窮した身よりのない高齢者に対する福祉が大きく改善されたのもこの時代である。これらの人々は、それまで刑務局 (Prison Department) が所管する強制収容所 (House of Detention) に送られていた。しかし、制度改正により、男性はブッシーパーク (Bushy Park for Men)、女性はウッドストック (Woodstock Home for Women) の老人施設に移された。これらの施設は終戦直後ホームレスの人々を収容していたが、高齢者福祉施設として転用されたものである。

シンガポールは、1963年にマレーシア連邦の1州としてイギリスからの独立を果たし、1965年にはマレーシア連邦から脱退、現在の形での独立を果たしたが、人民行動党が政権を維持し続けたため、福祉政策の基本方針には変化はなかった。

1968年には、シンガポール社会福祉審議会 (Singapore Council of Social Service) が設立された。それまでは、肉体的または精神的なハンディキャップを負った人たちのための活動は、ボランティア団体

によって行われてきたが、この審議会は、これらのボランティアをまとめる国の法定機関 (Statutory Board) である。これにより、福祉政策の手は初めて障害者まで伸ばされることになった。なお、その後の長年の活動の中で、同審議会の活動対象は障害者のみならず、老人ホームの提供をはじめとする高齢者や児童にも広がっていった。現在、この組織は国家社会福祉審議会 (NCSS、National Council of Social Service) に組織変更をしている。

第2節 福祉政策の現状

シンガポールの福祉政策の基本は、政府の年次刊行物によれば、次のように紹介されている。

「CPF 制度は、大多数のシンガポール国民に対し、住宅や必要とされる医療を提供する。この CPF のセーフティーネットの外におかれた少数の国民は、政府や国民、地域社会そして福祉ボランティア団体が提供する福祉サービスのネットワークによって救済される。」

そこで、本レポートにおいても、労働省の中央積立基金庁が所管する CPF 制度と、福祉サービスのネットワークを担当する社会開発省 (社会福祉省に文化省の一部を取り込んで改組された組織) 及び国家社会福祉審議会が所管する福祉施策を取りあげることとする。

シンガポールの全体的な福祉政策は、表1のとおりである。

(表1) シンガポールの全体的な福祉政策

担当省庁〔()内は法定機関〕	内容等
労働省(中央積立基金庁)	強制貯金による老後、不慮の事故への備え
社会開発省 (国家社会福祉審議会)	自活できない人々等への福祉
(人民協会)	地域ボランティア活動
保健省	公立病院等医療設備の充実
教育省	初等教育の無料提供
国家開発省(住宅開発庁)	HDB(公団)住宅の提供

第2章 シンガポール国民の老後と医療を支える CPF 制度

第1節 CPF 制度

1 CPF の成り立ち

シンガポールは、福祉政策の前提として、老後の生活や不慮の事故に対する備えについては、国民の自助努力による対応を原則としている。そのため、全国民を対象とした賦課方式による公的年金制度や公的医療保障制度は存在しない。そのかわりに、シンガポールにおける医療及び年金といった社会保障制度の中心的役割を果たしているのが、中央積立基金庁(Central Provident Fund Board)が担当する CPF(Central Provident Fund、中央積立基金)である。

この基金のルーツは、1950年の植民地政府議会(Legislative Council)での2名の議員の動議までさかのぼる。そして1951年5月17日、CPF法案が国会に上程された。同時に、勤労者の退職後の手当を確保するための報告書を作成するため、退職手当委員会(Retirement Benefits Commission)が設立された。この委員会が翌1952年2月27日に提出した報告書の内容は、勤労者に対し、週60セントを郵便局に納付させ、定年退職時から死亡するまで月30Sドルを給付するという年金制度であった。この法案について、議会では、この制度を年金(Pension)とするか、または積立基金(Provident Fund)とするかで意見が分かれた。

議会からこの問題について検討を依頼された植民地代表委員会(Colony Select Committee)は、1953年10月、約1年半の審議を経て、

①この制度を、雇用者と被雇用者が給与額の一定割合を積み立てる基金とすること

②この多額の資金を取り扱う専門の職員を持つ組織として、中央積立基金庁を設立することを柱とする最終報告書を議会に提出した。そして、この報告書に基づいて、1953年12月11日、中央積立基金令(Central Provident Fund Ordinance)が制定され、1955年7月1日に CPF 制度が発足し、現在に至っている。

創設当初は雇用者12,900社、加入者(被雇用者等)180,000人、基金総額約900万Sドルであったが、40年後の1995年末現在には雇用者88,000社、加入者2,683,525人、CPF基金総額は約660億3,540万3,000Sドルとなっている。(表2、表3参照)

(表2) CPF 加入者数及び基金総額

年	加入者数(人)	基金総額(百万Sドル)
1991年末	2,255,654	46,049.0
1992年末	2,322,776	51,526.9
1993年末	2,456,421	52,334.3
1994年末	2,521,750	57,649.2
1995年末	2,683,525	66,035.4

(表3) 1995年末のCPF加入者総数内訳

加入者総数		2,683,525人
内	現役の被雇用者	1,174,777人*
	現役の自営業者等	183,877人*
訳	現在はCPF支払いなし	1,324,871人**

注1(*) 現役の被雇用者・自営業者について、1995年末の年齢15歳以上の人口から非就業者(専業主婦、学生、定年退職者等)を控除した数は、1,332,197人であるため、 $1,174,777 + 183,877 - 1,332,197 = 26,457$ 人以上が外国人就労者と推測される。

注2(**) 現在すでにCPFを支払っていない加入者1,324,871人について、シンガポールの労働人口中の非就業者の数は986,903人なので、仮にその全員がかつてCPFを払ったことがあったとしても、最低337,968人の外国人が含まれると推測される。

2 CPFの仕組みと拠出率

①所管

CPF制度を所管する中央積立基金庁は、現在は労働省(MOL、Ministry of Labour)傘下の法定機関(Statutory Board、省庁と法定機関の関係については、次節の社会開発省にかかる記述を参照)となっている。議長と6人の委員から構成され、これらのメンバーは大統領に任命される。また、その下に実際の運営を行う事務局を持つ。

②目的と対象者

CPFは、勤労者が定年退職後または不慮の事故等で働けなくなった場合に経済的な保障をするため、被雇用者と雇用者が給与に対する一定割合を被雇用者の口座に積み立てる、一種の強制貯蓄制度である。対象となるのは、シンガポール国籍者(永住権所有者を含む)及びマレーシア国籍者のうち、シンガポールまたはマレーシアに居住する者で、かつシンガポールで働く者である。また、シンガポール国籍者が外国船籍の船等に乗務する場合も、加入の義務を課せられている。現在これらの者のうち、月収200Sドル(1Sドル=約75円、1998年1月30日現在)以上の被雇用者や、年収2,400Sドル以上の自営業者に加入の義務が課せられている。

また、当初はこの被雇用者に、単純労働者を除く外国人労働者[就業ビザ(Employment Pass)や高度専門職ビザ(Professional Visit Pass)により勤労を許可されている外国人]も含まれており、これらの者が加入の免除を受けるためには、本国で年金制度等に加入していることが必要であった。しかし、1995年8月1日以降ビザを得てシンガポールで働く外国人については、CPF加入義務は免除された(なお、それ以前にビザを得てシンガポールで働いている外国人については、そのビザの有効期限が切れるまで加入義務を負うが、その後ビザの更新を行っても、加入の義務はない。)

③ 拠出率

給与に対する拠出率は、CPF 制度発足当初は、雇用者と被雇用者がそれぞれ給与の 5%ずつ、計 10%を拠出するというものであったが、これまで何度も見直されてきた(表4参照)。1994 年 7 月からは、被雇用者、雇用者ともに月々の給与の 20%(ただし、月収が 6,000Sドル以上の被雇用者については、1,200S ドルが上限となる。)を拠出することとなり、現在に至っている。被雇用者にとっては、月々の給与のうち 20%を貯蓄することにより、雇用者が被雇用者に支払った給与とは別に負担する 20%を加え、給与額の 40%が自身の口座に貯まっていくということになる。

(表 4) CPF 拠出率の変動

	雇用者	被雇用者	合計
1955 年 7 月	5.0%	5.0%	10.0%
1968 年 9 月	6.5%	6.5%	13.0%
(中 略)			
1984 年 7 月	25.0%	25.0%	50.0%
1986 年 4 月	10.0% ^(※)	25.0%	35.0%
1988 年 7 月	12.0%	24.0%	36.0%
1989 年 7 月	15.0%	23.0%	38.0%
1990 年 7 月	16.5%	23.0%	39.5%
1991 年 7 月	17.5%	22.5%	40.0%
1992 年 7 月	18.0%	22.0%	40.0%
1993 年 7 月	18.5%	21.5%	40.0%
1994 年 7 月～	20.0%	20.0%	40.0%

※ 1986 年 4 月は、不況のため雇用者の負担を大幅に軽減したものである。

なお、拠出率については、年齢と職業によって以下の例外がある。

(ア) 年齢による例外

まず、56 歳以上の勤労者にかかる CPF 拠出率については、被雇用者の年齢に応じ、雇用者及び被雇用者ともに軽減されている(表5参照)。これは、高齢者の継続雇用を促進するための措置である。

(表 5) 被雇用者の年代別 CPF 拠出率 (1996 年末現在)

被雇用者の年齢	雇用者	被雇用者	合計
56～60 歳	7.5%	12.5%	20.0%
61～65 歳	7.5%	7.5%	15.0%
66 歳以上	5.0%	5.0%	10.0%

(イ)職業による例外

(軍人、警察官、消防士)

公務員も CPF に加入する必要があるが、被雇用者である公務員本人はもとより、雇用者である政府も、民間企業と同率の拠出金を負担しなければならない。ただし、1959 年以前に警察官または消防士であった者及びそれ以降に職業軍人、警察官及び消防士(救急を含む)となった者で、勤続年数 10 年以上の者については、退職年金の支給を受けることができる。この年金への加入は任意であり、加入者については CPF 負担率が軽減されるものである(表6参照)。

(表6) 年金対象公務員の CPF 拠出率

※給与には、年金の積算の対象となる部分と、それから除かれる部分がある。

被雇用者の 年齢	雇用者(政府)		被雇用者(警察官等)		合 計	
	年金積算 対象部分	それ以外	年金積算 対象部分	それ以外	年金積算 対象部分	それ以外
55 歳以下	15.0 %	20.0%	15.0 %	20.0%	30.0 %	40.0%
56～60 歳	5.625%	7.5%	9.375%	12.5%	15.0 %	20.0%
61～65 歳	5.625%	7.5%	5.625%	7.5%	11.25%	15.0%
66 歳以上	3.75 %	5.0%	3.75 %	5.0%	7.5 %	10.0%

なお、退職年金の支給額は以下のとおりである。

○1 年分の支給額 = $1/600 \times$ 退職時の年間給与のうち年金の積算対象となる額 \times 勤続月数

また、年金を退職時に一括で受け取ることもできる。その場合の支給額は、以下の式により算出される。

○一括総支給額 = 1 年分の支給額 \div 12 \times 175.14

このほか、1994 年 12 月 31 日時点で警察官等であった者は、年金の一部だけを退職金に振り替えて一括で受け取ることができる。この場合の支給額の振り替えは、以下の式による。

○退職金への振替額 = $1/120 \times$ 年間給与のうち年金対象額 \times 勤続月数

※ ただし、年間給与のうち年金対象額の 3 倍を超えることはできない。

○年間年金支給額の減額 = 1 年分の支給額 - (退職金への振替額 \div 12.5)

(自営業者)

自営業者については、年収の 6%を拠出する義務がある。ただし、年収が 72,000S ドル以上の自営業者は、年間拠出額は 4,320S ドルを上限とする。

④基金の運用

CPFとして積み立てられた基金は、中央積立基金庁が所管する保険基金(第2節1参照)と併せて運

用される。保険をあわせた基金総額は、1995年で約682億4,000万Sドルである。この96.2%にあたる約656億6,000万Sドルが長期投資に回されるが、そのうち451億2,000万Sドル(基金総額の66.1%)は国債購入に充てられる(表7参照)。

なお、政府はこの国債により集めた資金を使い、国民の約88%(1995年現在)が居住するHDB住宅(日本の公団住宅に相当する)を建設し、国民に提供している。この施策により、国民の持ち家率は90.2%(同年)にのぼっている。

積立金には最低年利2.5%以上の利子を付けることが法律で定められている。この積立金及び利子収入は、ともに非課税である。

(表7) CPF等基金総額及び財産額

(単位:千Sドル)

	1995年	1994年
基金総額(=①+②)	68,244,392	59,498,847
CPF(中央積立基金)…①	67,157,430	58,706,035
会員の口座	66,035,403	57,649,187
積立剰余金	1,117,135	1,053,070
保存口座 ^(*)	4,892	3,778
保険基金…②	1,086,962	792,812
住宅保護	719,561	507,618
扶養家族保護(生命保険等)	164,610	124,808
メディシールド(医療保険)	202,791	160,386
総正味財産額(=③+④+⑤+⑧)	68,244,392	59,498,847
固定資産…③	154,302	158,884
長期投資…④	65,657,232	57,457,832
国債	45,120,000	43,620,000
金融庁前倒し預金	20,537,232	13,837,832
職員貸付金…⑤	2,132	2,983
流動資産…⑥	2,553,142	1,957,182
投資	713,078	521,718
借方及び預金	11,160	5,480
経過利子	811,515	435,324
銀行預金	880,116	900,358
現金及び銀行残高	137,273	94,302
流動負債…⑦	122,416	78,034
正味流動資産…⑧(=⑥-⑦)	2,430,726	1,879,148

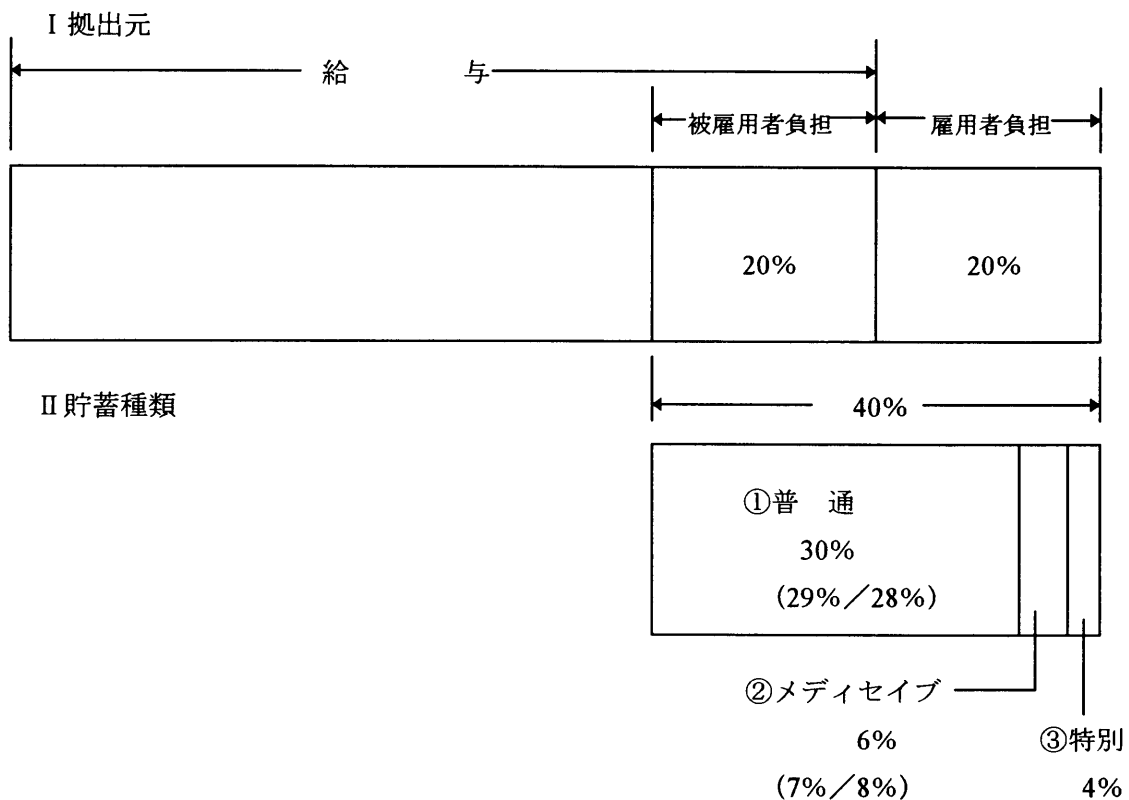
(*) 保存口座は、10年以上入出金のない会員の口座である。

3 CPFの口座の内訳

積み立てられた拠出金は、加入者が55歳になれば、最低限度額(後述)を残して引き出すことが可能となるが、55歳以前においても、一定の利用目的に応じて引き出すことができる。このため、拠出金はこの利用目的ごとに、3種類の口座に振り分けて積み立てられる。

先に述べたように、CPF は会員である被雇用者とその雇用者双方の拠出によって蓄えられる。仮に月収が 1,000Sドルの勤労者であれば、20%の 200Sドルが CPF として差し引かれ、これに雇用者が負担する 20%(=200Sドル)を合わせた給与額に対する 40%(=400Sドル)が自分の口座に積み立てられることになる。この 400Sドルは、原則として月々普通口座に 300Sドル、メディセイブ(医療補助口座)に 60Sドル、特別口座に 40Sドルと、用途別に 3 口座に分けて貯蓄される(図1参照)。各口座の、内容は以下のとおりである。

(図 1) CPF 拠出率及びその貯蓄分類



※()内は、36歳～45歳/46歳以上の加入者に適用される率

①普通口座(Ordinary)

CPF に納められた拠出金のうち、給与額に対する 30%(36～45 歳の加入者は 29%、46 歳以上の加入者は 28%)は普通口座に積み立てられる。これは、住宅購入や住宅購入ローンの返済、政府に認可された投資(日本の NTT にあたるシンガポール・テレコムなど政府に認可された株式、債権の購入、信託投資など)、保険(第2節1「CPF の保険制度」参照)、教育費、また、両親の CPF 口座の上乗せのために引き出すことができる。

②メディセイブ (Medisave、医療補助口座)

給与額に対する 6% (高年齢層の医療費増を考慮し、36～45 歳の加入者は 7%、46 歳以上の加入者は 8%) はメディセイブに積み立てられる。加入者やその扶養家族の入院費及び医療費用のために引き出すことができる。

1998 年 1 月現在 55 歳以上である加入者は、メディセイブに 15,000S ドルを積み立てておかなければならない。また、55 歳未満の加入者は、メディセイブが 20,000S ドルに達するまで口座に積み立てることを義務づけられている。この上限を上回った拠出金は CPF の普通口座に積み立てられる。なお、1995 年の満 55 歳の加入者 1 人あたりのメディセイブ残高平均は 10,537S ドルである。

1995 年のメディセイブの引出額は約 2 億 9,090 万 S ドル、引出者数は延べ 370,109 人である。

③特別口座 (Special)

給与額に対する 4% は特別口座に積み立てられる。これは、定年後または不慮の事故等で働くことが不可能となった場合に備え、留保される額である。

上記のように引き出す目的がそれぞれの口座により制限されているほか、全体額についても、次に掲げる最低限度額 (Minimum Sum) を口座に残しておく必要がある。1998 年 1 月 1 日現在の最低限度額は、単身者の場合 50,000S ドル、夫婦の場合は 2 人合わせてこの 1.5 倍 (75,000S ドル) である。なお、この最低限度額は年々引き上げられている (2004 年 6 月末までの当該金額は表 8 のとおり)。しかしながら、引出目的が政府の認定する資産価値のあるものの購入である場合は、この最低限度額は大きく免除される。例えば、住宅を購入する目的で CPF 口座から引き出すときは、最低限度額は 9 割まで免除される。

(表 8) 1997 年 7 月 1 日から 2004 年 6 月 30 日までの
CPF 口座最低限度額 (Minimum Sum Limit)

(単位: S ドル)

期 間	最低限度額(単身)	最低限度額(夫婦)
1997/7/1～1998/6/30	50,000	75,000
1998/7/1～1999/6/30	55,000	82,500
1999/7/1～2000/6/30	60,000	90,000
2000/7/1～2001/6/30	65,000	97,500
2001/7/1～2002/6/30	70,000	105,000
2002/7/1～2003/6/30	75,000	112,500
2003/7/1～2004/6/30	80,000	120,000

※ 夫婦の場合の最低限度額は、単身者の 1.5 倍。

ところで、1995 年の CPF 総引出額は約 72 億 5,270 万 S ドルであるが、引出目的の中で最大のものは住宅の購入の約 45 億 9,070 万 S ドルであり、引出額全体の約 63% にものぼっている (表 9 及び図 2)

参照)。1995年は景気的好調さに支えられ住宅ブームだったことを考えても、大きな数字であるということが出来る。また、政府の認可を受けた投資の対象も広げられつつあり、本来退職や不慮の事故に備える生活保障のため発足した CPF も、その利用目的は大きく広がりつつある。

(表9) CPFの理由別引出額の推移(1992~1996年)

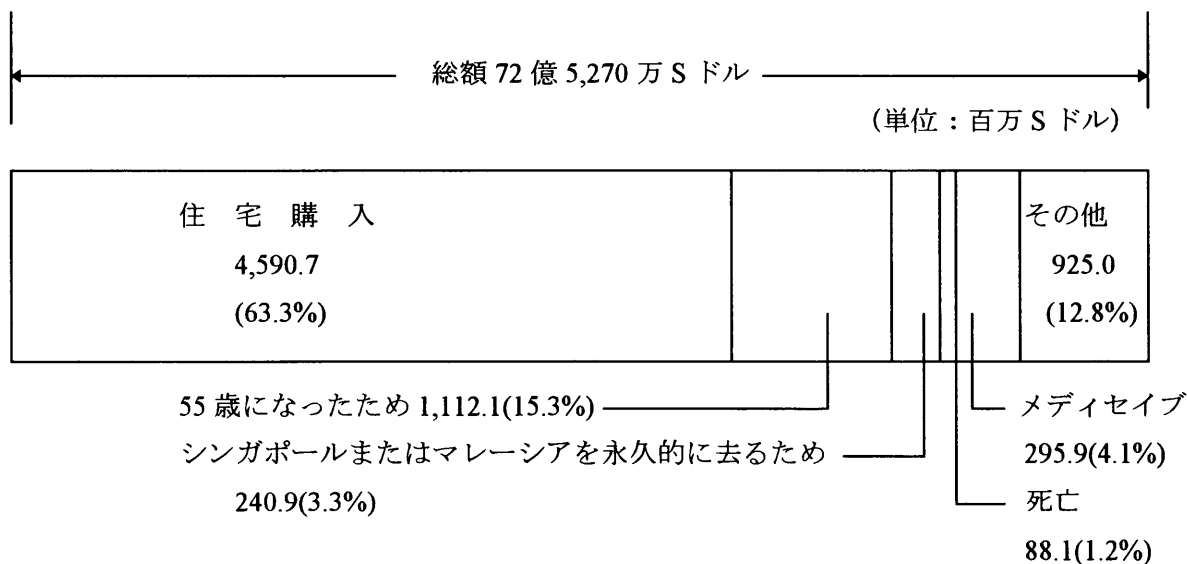
(単位:件、百万Sドル)

年	総額	住宅購入		55歳以上の者**		シンガポール・マレーシアを永久的に去るため		死亡		メディセーブ	その他
		件数	引出額	件数	引出額	件数	引出額	件数	引出額	引出額	引出額
1992	5,413.0	74,629	3,614.1	31,924	773.4	4,629	160.6	4,915	73.1	237.5	554.3
1993	10,943.9	70,598	3,509.4	49,483	927.9	5,110	178.0	4,802	72.5	250.2	6,005.9
1994	7,292.0	72,872	3,500.3	43,060	1,078.9	5,859	202.1	6,101	84.1	276.1	2,150.5
1995	7,252.7	78,202	4,590.7	137,829	1,112.1	7,799	240.9	6,207	88.1	295.9	925.0
1996*	10,530.2	72,951	5,059.0	101,757	1,204.6	8,841	309.8	10,545	109.0	316.0	3,531.8

注1(*) 1996年については、速報値である。

注2(**) 55歳以上の者の引出しについては、同一会員が複数件数の引出しを行う場合を含む。また、1995年に引出件数が増加したのは、CPFトップアップ事業(CPF Top-up Scheme)等により、ほとんどの加入者の口座に200Sドル~500Sドルの政府からの補助金が振り込まれたため、これを引き出す人が多かったためである。

(図2) CPFの理由別引出額(1995年)



第2節 CPFを補う保険等

シンガポール国民は基本的に CPF 口座に積み立てた拠出金で万が一の場合に備える。もし国民がこれ以上の保障を求める場合、基本的にはそれぞれ任意で対応することになる。例えば、CPF 加入者が不慮の事故等で死亡または不慮の事故等にあった場合、CPF 口座から受け取るのはそれまで積み立てた拠出金だけである。

これ以上の保障を受けようとする者は、中央積立基金庁の所管する高額医療のための保険や生命保険、または民間の生命保険に加入している。

また、CPF 口座から住宅ローンを支払っている者は、万が一の際にローン返済を免除されるよう、保険に加入することを義務づけられている。

労働災害については雇用者に補償が義務づけられており、雇用者の多くは労働者災害補償保険に加入している。以下、ここでは、それらの CPF を補完する保険や年金について述べる。

1 中央積立基金庁の保険制度

中央積立基金庁は、加入者に対して、①扶養家族保護制度、②住宅保護制度、及び医療保険である③メディシールド／メディシールド・プラスという三種類の保険制度を用意している。これらの保険の内容は、以下のとおりである。

①扶養家族保護制度 (DPS、Dependent Protection Scheme)

保険加入者が 60 歳以前に死亡または不慮の事故で心身障害者となった場合、家族または本人に 3 万 6,000Sドルを支給するというものである。掛金は加入者の年齢によって異なり、年間 36Sドルから 360Sドルである。1995 年末現在、124 万 3,307 人の会員がこの制度に加入している。この保険の基金総額は 443 億 5,480 万 Sドルにのぼる。これに対し、1995 年 1 年間で 1,524 件の支払請求 (死亡 1,297 件、心身障害 227 件) があり、5,130 万 Sドルが支払われた。

②住宅保護制度 (Home Protection Scheme)

CPF を使って HDB 住宅のローンの返済をしているすべての 60 歳以下の会員に加入義務が課されている。購入した住宅のローンを完済するまでに会員が死亡または心身障害者となった場合、残りのローンが免除されることになる。1995 年末現在、52 万 7,643 人の会員がこの制度に加入しており、基金総額は 293 億 2,250 万 Sドルにのぼる。これに対し、1995 年 1 年間で 596 件の支払請求 (死亡 504 件、心身障害 92 件) があり、1,730 万 Sドルが支払われた。

③メディシールド (Medishield) 及びメディシールド・プラス (Medishield Plus)

メディシールドは命にかかわるような大病にかかり、高額な医療費が必要になったときのために備える制度である。CPF 口座の一つであるメディセイブが強制加入であるのに対し、メディシールドへの加入は任意となっており、またメディセイブのような雇用者からの拠出金もない。年間の掛金は 12Sドルから 132Sドル、これは加入者の年齢によって異なる。また、支払われる額の上限も、使用する病棟のラン

クによって異なる。シンガポールでは、通常病院の医師に対する診療報酬とは別に、病院に対し設備使用料、サービス料等を支払うが、その金額はその施設のランクにより異なる。ランクはクラス A (Class A)、クラス B1 (Class B1)、クラス B2 (Class B2)、クラス C (Class C) の4レベルに分けられる。メディシールドの年間支払限度額は、クラス B2 以上の病棟を使用し治療を受ける場合は年間 1,000Sドル、それら以外(クラス C 病棟)を使用する場合は年間 500Sドルとなっている。1995 年現在 CPF 加入者の 87% がメディシールドに加入しており、1995 年 1 年間に延べ 4 万 1,350 人に対し約 2,360 万 Sドルが支払われている。

メディシールド・プラスは、1994 年 7 月 1 日に導入された比較的新しい制度である。これは、クラス A 病棟やクラス B1 病棟の使用など、メディシールドよりもさらに高額な医療に対応するために設立された。メディシールド・プラスにはプラン A (Plan A) とプラン B (plan B) の2タイプがある。掛金は、プラン A の場合年間 60Sドルから 660Sドル、プラン B の場合年間 36Sドルから 396Sドルであり、それぞれ加入者の年齢によって金額が異なる。また、支払額の上限は、プラン A が年間 4,000Sドル、プラン B が年間 2,500Sドルとなっている。制度導入以来 1995 年末までに 19 万 7,606 人の CPF 加入者がメディシールド・プラスに加入しており、1995 年 1 年間で延べ 2,468 人に対し 310 万 Sドルが支払われている。

2 民間の生命保険及び労働者災害補償保険

①生命保険

1995 年、民間保険会社の保険料(掛金)総額は 64 億 Sドルと、前年比 11%の成長を遂げている。また、業界全体の総資産額は前年比 20%増の 205 億 Sドルにのぼっている。

このうち、生命保険(終身年金(Annuity)を含む)の契約件数累計は前年比 15.4%増の約 245 万件、保険料総額は前年比 18.4%増の約 30 億 Sドルである(表 10 参照)。また、前年比 18.1%増の保険金 7 億 6,060 万 Sドルが加入者または遺族に支払われている(内訳は図3参照)。

(表 10) 生命保険累計

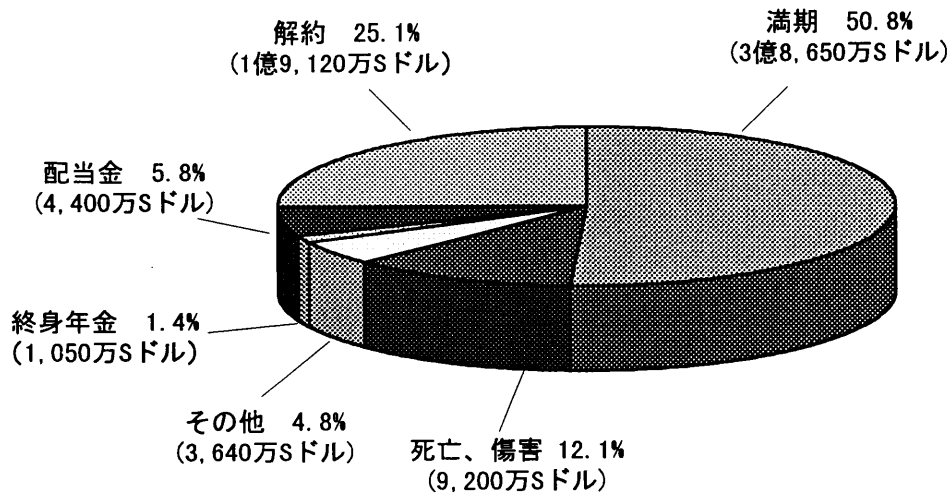
(単位:百万 Sドル)

	1970 年	1980 年	1993 年*	1994 年	1995 年
契約件数(件)	66,661	248,077	1,823,094	2,126,187	2,453,749
保障額合計	627.8	6,334.8	104,960.9	125,381.6	146,425.9
年間保険料	28.9	170.0	2,070.3	2,547.8	3,016.0

(注) 1993 年(*)は契約件数が大きく伸びている。これは、同年 3 月、基礎的投資施策(BIS: Basic Investment Scheme)が導入され、CPF 加入者は、生命保険料を自分の CPF 口座から支払うことができることになったためである。(ただし、普通及び特別口座に併せて最低 4,000Sドルを残すことが条件である。この 4,000Sドルを除く金額の 80%までを生命保険や政府の認めた優良株等に投資することができる。)

1995 年の新規契約のうち、年間保険料(Annual Premium)の 31%及び一時払保険料(Single Premium)の 19%が、この BIS を使い CPF 口座から支払われている。

(図3) 保険金支払額内訳 (総額 7億6,060万Sドル)



1995年、シンガポールでは人口の65%が生命保険に加入しているの見積もられている。これは、1994年の62%に比べ3%ポイント増加している。

また、1995年の民間保険会社の終身年金(Annuity)の新規契約件数は1,967件、この保険料計は7,450万Sドルであり、これは前年比23.1%の伸びである。終身年金保険の加入者は1995年末に8,544人となり、この加入者に支払われている保険金総額は年間1,050万Sドルである(表11参照)。

(表11) 終身年金保険累計

(単位:百万Sドル)

	1970年	1980年	1993年 ^(※)	1994年	1995年
契約件数計(件)	70	26	5,133	6,705	8,544
年間保険金支払額	0.1	0.1	5.9	8.5	10.5

(※)生命保険全般同様、終身年金保険も、1993年3月の基礎的投資施策(BIS、Basic Investment Scheme)の導入により、CPF加入者が生命保険料を自分のCPF口座から支払うことができることになったため、契約件数、年間保険金支払額ともに大きく伸びている。

②労働者災害補償保険

1995年の労働者災害補償保険(Workmen's Compensation)の純保険料総額は1億1,410万Sド

ル、これは生命保険を除く一般の保険 (General Insurance Business) の純保険料総額 12 億 2,070 万 Sドルのうち 9.34%である(図4参照)。労働者災害補償法は、雇用者に労働災害を被った被雇用者への補償を義務づけており、この補償を担保するため、雇用者の多くは労働者災害補償保険に加入している。保険料は 1994 年に前年比 21.5%の大きな伸びを示している(表 12 参照)が、これは同年の賃金宣告協定(Wage Declaration Agreement)により補償内容が厳しくなったためである。1995 年には保険料の伸び率は前年比 12.2%となっている。また、支払われた保険料のうち、63.5% (7,245 万 Sドル)が被保険者に払い戻されている。

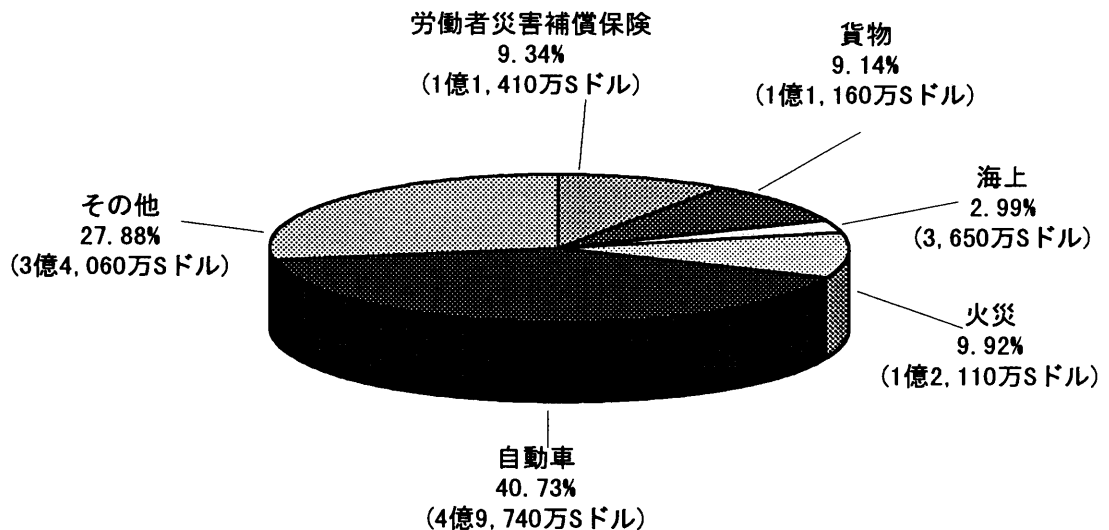
(表 12) 労働者災害補償純保険料

(単位:百万 Sドル)

	1980 年	1993 年	1994 年	1995 年
保険料	64.2	83.7	101.7	114.1

このほか、企業によっては被雇用者のために医療保険を掛け、被雇用者の傷病に金銭的援助をしているところもある。

(図4) 一般の保険の純保険料内訳(総額12億2,130万Sドル)



第3章 シンガポールにおける公的扶助や地域の福祉

シンガポールでは、一般に老後の生活や医療は、CPF という一種の強制貯蓄制度による個人の貯蓄によって対応され、国民の自助により行われる。しかしながら、何らかの理由で自活ができず援助が必要な人達は、家庭や地域社会を中心とした福祉ボランティア団体による助け合い、互助により救済することとしている。このため政府は、家庭や地域社会の結束を奨励するとともに、ボランティア団体の育成や組織化を行っている。

さらに、互助だけでは救済できない場合もある。このようなケースに対しては、シンガポール政府が救済の手を差し伸べるが、こういう場合においても、政府は困窮者に対し直接資金等の補助を行うことをなるべく避け、ボランティア団体に対し活動に必要な財政的援助等を行うことにより、間接的に困窮者を援助することを原則としている。

そのため、シンガポールの福祉政策は、「社会開発省」、ボランティア団体をまとめる「国家社会福祉審議会」そして各種「ボランティア団体」が一体となって行っている。本章では、この福祉政策を実行する三者について説明するとともに、具体的・個別的施策について紹介する。

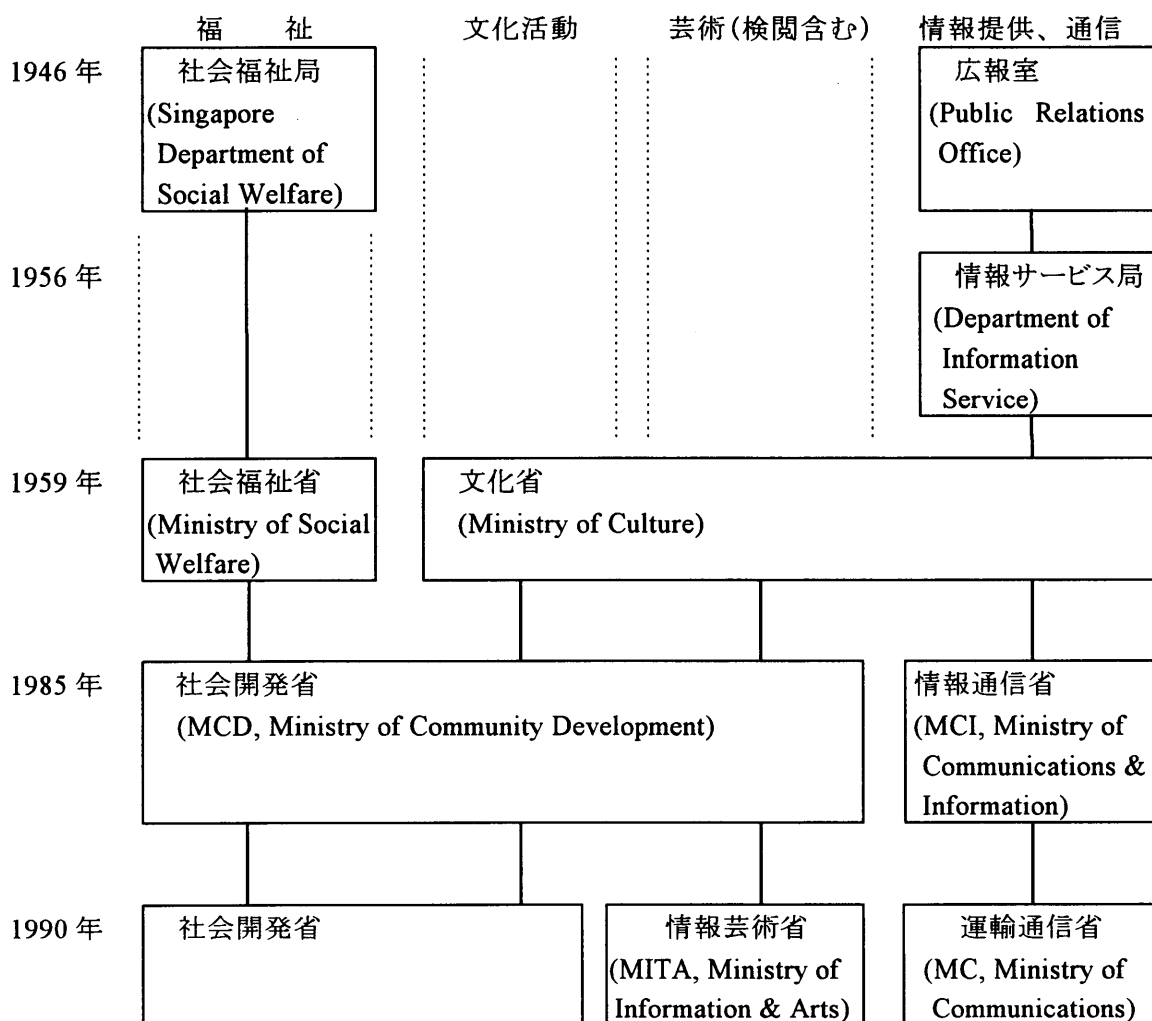
第1節 福祉政策を所管する社会開発省

1 社会開発省の沿革と目的

シンガポールの福祉施策は、社会開発省(MCD、Ministry of Community Development)を中心として行われている。この社会開発省の設立にいたるまで、多くの省庁が統廃合されている(図5参照)。

1985年、政府は地域社会に政策を浸透させるため、社会福祉省と文化省の文化・スポーツ活動部門を統合し、新たに社会開発省を設立した。これにより、公的扶助等の福祉行政(Welfare Services)は、社会開発(Community Development)行政の一部門が行う、という方針が明確になった。

(図5) 行政分野別担当省庁の変遷



社会開発省は、その任務を「法定機関やボランティアの福祉組織 (VWO、Voluntary Welfare Organization) とともに、国民すべての生活に手を差し伸べ、それにほんの少し力を添えることにある。」としている。同省はこの任務を達成するため、住民がお互いの世話をし合う、同情心あふれる地域社会を育成する努力をしている。また、この地域社会をより結束力があり、より適切で、より健全なものにするため、地域社会の構成単位である家庭を、より強いものにするための援助をしている。

同省によれば、家族は、社会ひいては国家という建物をつくるブロックである。個々のブロックが強力であれば、国家という建物もおのずと強力なものとなるのであり、それゆえ、家庭の安定が国家を活性化するとしている。そのため、同省の家庭発展部 (Family Development Division) は、家庭がその家族を育て、世話をする能力を高めることのできる環境を提供する施策を行っている。

そして、同省の家庭援助部 (Family Support Division) が、自力ではこのような家庭をつくるのが困難な人々のために、地域社会を中心とするボランティア活動を通じた福祉施策を行っている。

なお、1997年度のシンガポールの各省庁配賦予算合計額は245億1,130万Sドルであるが(表13参照)、社会開発省の当初予算額はこのうちの1.94%を占める約4億7,520万Sドルである(表14参照)。また、同年の同省の職員数(法定機関を除く)は527人である。

(表13) 1997年度シンガポール省庁配賦歳出額(目的別歳出額)

(単位:百万Sドル)

	金額	対前年増減比(%)	対GDP比(%)	予算構成比(%)
国防・治安	8,049.28	13.58	5.48	32.84
国防	6,121.24	7.65	4.17	24.97
内務	1,583.28	33.33	1.08	6.46
民間防衛隊	344.76	61.62	0.23	1.41
教育・民生	9,250.36	-16.76	6.30	37.74
教育	4,625.37	17.95	3.15	18.87
保険・衛生	1,214.05	3.19	0.83	4.95
社会開発	475.20	19.01	0.32	1.94
情報芸術	354.88	59.59	0.24	1.45
環境	937.05	12.45	0.64	3.82
公団住宅援助	983.82	-17.45	0.67	4.01
教育基金への資金移転	500.00	0.00	0.34	2.04
医療基金への資金移転	100.00	0.00	0.07	0.41
プリメディセーブ補充機構	60.00	9.96	0.04	0.24
経済基盤整備	4,981.33	68.39	3.39	20.32
国家開発	422.35	11.52	0.29	1.72
運輸	1,826.23	57.92	1.24	7.45
通産	1,964.99	114.46	1.34	8.02
労働	65.22	24.82	0.04	0.27
研究開発	702.54	54.56	0.48	2.87
一般サービス	2,230.33	-52.92	1.52	9.10
政府機関	218.89	31.56	0.15	0.89
総理府	194.06	25.59	0.13	0.79
大蔵	1,030.09	16.48	0.70	4.20
外務	201.11	24.27	0.14	0.82
法務	586.18	-82.61	0.40	2.39
合計	24,511.30	-5.34	16.70	100.00

(表 14) 社会開発省の 1997 年度予算の内訳

(単位:Sドル)

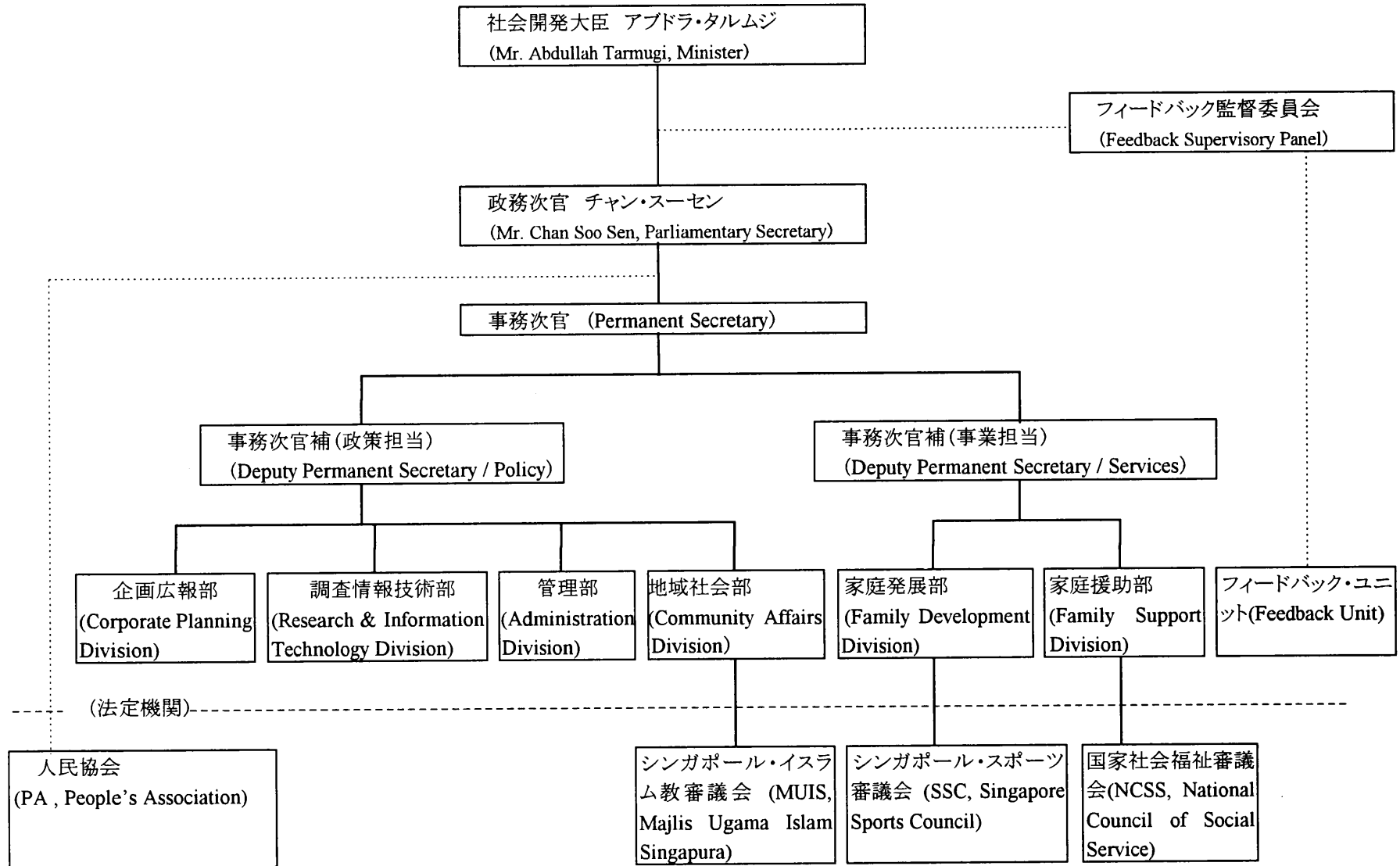
支出目的	金額	割合(%)
総額(①+⑦)	475,201,750	—
一般支出…①(②+⑥)	295,941,750	62.28
経常経費…②(③+④+⑤)	194,654,480	40.96
人件費…③	27,835,000	5.86
特別職	1,981,500	0.42
正職員	25,852,000	5.44
臨時職員	—	—
そのほか	1,500	0.00
そのほか経常経費…④	19,771,030	4.16
物品等	12,203,180	2.57
職員研修費	1,102,450	0.23
広報	5,663,360	1.19
備品費	280,000	0.06
銀行支払い、消費税等	522,040	0.11
交付金…⑤	147,048,450	30.94
法定機関への交付金	147,048,450	30.94
譲渡金…⑥	101,287,270	21.31
交際費	7,885,860	1.66
助成金	93,401,410	19.65
開発支出…⑦	179,260,000	37.72
直接開発支出	36,368,900	7.65
資本交付金	142,891,100	30.07

2 社会開発省及び法定機関の組織体制

社会開発省の組織図(所管する法定機関を含む)は図5のとおりである。1998年1月現在、社会開発大臣はアブドラ・タルムジ(Mr. Abdullah Tarmugi)が務めている。同大臣は、ムスリム問題担当閣外相を兼務している。政務次官(Parliamentary Secretary)はチャン・スーセン(Mr. Chan Soo Sen)である。

この下に事務局があるが、社会開発省の事務局に属さない組織として、フィードバックユニット(大臣直轄のフィードバック監督委員会(Feedback Supervisory Panel)の指導下にある)と、政務次官直轄の法定機関(Statutory Board)である人民協会(People's Association)がある。

(図6) 社会開発省 (MCD) 及び法定機関組織図 (1997年9月8日改正)



事務局は、事務次官(Permanent Secretary)を筆頭とし、その下に、企画立案、調査等を担当する政策担当部局と福祉施策を執行する事業担当部局がある。

このうち、福祉行政の執行を担当するのは、事業担当部局の家庭援助部及び同部が所管する法定機関である国家社会福祉審議会である。

なお、各部局及び法定機関の名称並びに業務は以下のとおりである。

◎政策担当部局(Policy)

①企画広報部(Corporate Planning Division)

省としての基本政策の決定、各部間の調整及び広報を行う。

②調査情報技術部(Research & Information Technology Division)

各種調査・統計業務、出版業務、データの電算入力業務を行う。

③管理部(Administration Division)

各部及び法定機関(Statutory Board)の予算、人事の管理を行う。また、職員の研修も担当している。

④地域社会部(Community Affairs Division)

各種登録業務を行う。地域住民が万一に備え出資し合う地域の互助会組織(Mutual Benefit Organization)の登録、結婚登録などを行う。また、シンガポールは多民族国家であり、人口の約14.2%がマレー系、約7.2%がインド系(いずれも1995年6月現在)である。これに伴って人口の約14.9%がイスラム教、約3.3%がヒンズー教(同月現在)を信仰している。そのため、地域社会部は法定機関であるイスラム教審議会をはじめ、宗教上の問題を解決するためイスラム教やヒンズー教の諮問委員会を所管している。

◎事業担当部局(Services)

①家庭発展部(Family Development Division)

家庭の生活と家庭の価値を増進するための政策の企画部門を担当する。政策実現のための具体的な諸活動や計画を立案し、数々のイベントやキャンペーンを行っている。法定機関のシンガポール・スポーツ協議会(SSC:Singapore Sports Council)を所管している。

②家庭援助部(Family Support Division)

生活保護、高齢者施設の運営、青少年非行の防止といった具体的な福祉サービスの事業を行う。同部の1997年の職員定数は338人であり、社会開発省全体の職員定数527人の64.1%を占める。法定機関の国家社会福祉審議会(National Council of Social Service)を所管している。

◎フィードバック・ユニット

政府と国民のコミュニケーションを図るために設立された、開かれた伝達機関(open channel)である。フィードバック・ユニットは政府の政策を説明するとともに、国民からの国政に対するフィードバックを手紙、電話、ファクシミリ、電子メールあるいは直接の訪問など、あらゆる手段によって受ける。こういったフィードバックの件数は、1994年度は1,616件、1995年度は1,591件となっている。また、同ユニットでは、国民のため国家問題にかかる公開討論会も実施している。

このフィードバックユニットを指導するフィードバック監督委員会(Feedback Supervisory Panel)は、国会議員、草の根団体の優れた指導者及び民間部門の代表者により構成され、ユニットの方向付けやユニットに問い合わせを受けた問題に対する政治面での情報提供を行う。委員会の定員は15名、任期は4月1日～翌年3月31日の1年間である。1997年4月～1998年3月の間の委員長(Chairman)はジョン・チェン運輸通信省閣外大臣(Minister of State, Communications)である。

◎法定機関(Statutory Board)

小さな政府を原則とするシンガポールでは、政府は基本的な政策立案等のみを行い、業務の遂行にはその部門を専門に行う法定機関を設立していることが多い。この法定機関の位置づけは高く、また多岐にわたる。例えば、徴税を行う内国歳入庁(Inland Revenue Authority of Singapore)、アジア有数のレベルを誇るシンガポール国立大学(National University of Singapore)なども、それぞれ大蔵省(Ministry of Finance)、教育省(Ministry of Education)の法定機関である。

社会開発省が所管する法定機関は、以下のとおりである。

①国家社会福祉審議会(NCSS: National Council of Social Service)

シンガポールの福祉ボランティア活動の中心的役割を果たしている組織であり、心身にハンディキャップを負った人や保護の必要な高齢者、児童の扶助を担当する。法定機関の中でも、特に福祉行政の執行を補助することを業務とする機関である。

1996年3月末現在、同審議会には、144の会員と85の協賛会員の計229のボランティア団体が加盟している。同審議会は、これら団体に対しその企画への助言や事業の援助、補助金の交付を行っている。その詳細は次節で述べることとする。

②人民協会(PA: People's Association)

シンガポール政府は、その施策を正確に住民に伝え、また住民からの要望を汲み上げるため、政府主導により国民の草の根組織(Grassroots Organization)を形成していった。人民協会は、この草の根組織を指導、育成する組織として、シンガポール独立前の1960年に設立され、翌1961年、当時の社会福祉局の所管となった。先に述べた社会福祉局の変遷に伴い、1985年から社会開発省の所管となっている。

設立目的は、教育、社交、文化活動、スポーツ、レクリエーションやそのほかのコミュニティ活動を通して、結束力があり、活動的で文化的な国をつくるのを支援することである。1995年

度の職員数は約 2,000 人、予算は 8,827 万 2,375S ドル、うち政府からの補助金が 7,477 万 4,100S ドルと、全体の 84.7%を占める。

協会設立時、会長には当時の首相であるリー・クアンユーが就任した。リー氏退任後は、ゴ・チョクトン現首相が会長職を引き継いでいる。

人民協会は地域を中心とした福祉活動を行っており、1995 年末現在で 80 のコミュニティクラブと 31 のコミュニティセンターを管理・運営している。これらは地域レベル、住民レベルのレクリエーションや文化活動の場として、また草の根活動の拠点として利用されており、またコミュニティクラブ及びセンターのうち、52 か所には幼稚園が、32 か所にはチャイルド・ケア施設が設置されている。

このほか、地域の青少年活動、(健康な)高齢者へのサービス提供、文化・イベント活動などを担当する。

なお、1997 年、より地域に密着した事業を行うため、シンガポールを 9 つの地域に分けるかたちで社会開発協会 (CDC: Community Development Council) が設立された。これに応じ、同協会はそれぞれの CDC を所管する部局を中心に再編された(図7参照)。

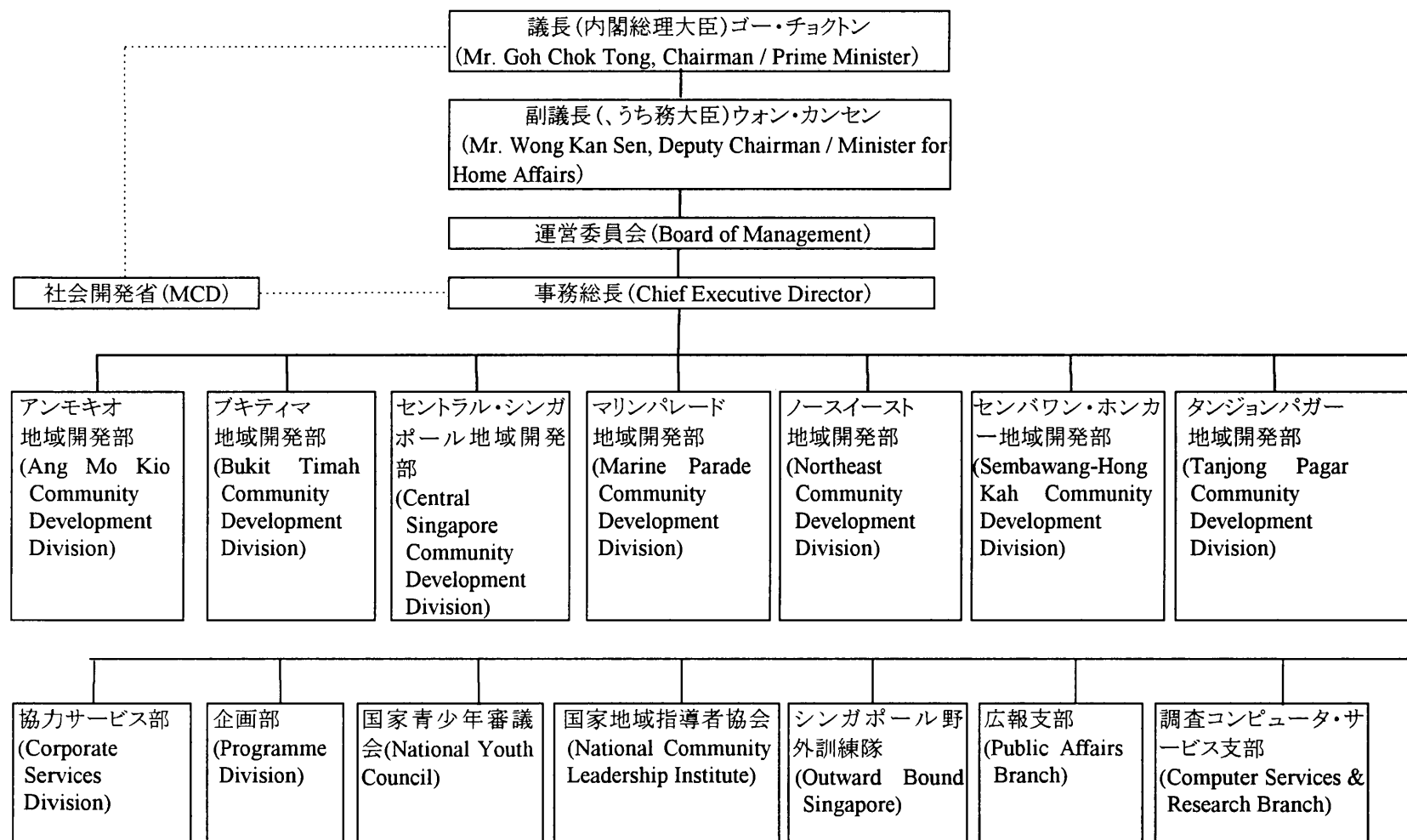
③シンガポールイスラム教審議会 (MUIS: Majlis Ugama Islam Singapura ※注、マレー語)

イスラム教徒間の問題解決のための業務を担当する。イスラム教徒の婚姻登録を行うほか、イスラムの離婚裁判所 (Syariah Court) も管轄する。なお、1995 年度におけるイスラム離婚裁判所の処理件数は 1,369 件、うち 998 件の離婚が認められた。

④シンガポール・スポーツ審議会 (SSC: Singapore Sports Council)

シンガポールのスポーツ発展のため、「すべての人にスポーツを(“Sports for All”)」をスローガンに、地域社会での運動の普及、ナショナル・スタジアムから地域の運動施設までの各種施設の運営・管理、各種イベントの開催など、各省庁、地域社会、ボランティアグループと協力して多くの活動を行っている。また、1996 年に日本の Jリーグをモデルにして設立されたプロサッカーリーグ「Sリーグ」の運営も、スポンサー等と協力して行っている。

(図7) 人民協会 (PA、People's Association) 組織図 (1997年12月改正)



第2節 国家社会福祉審議会とボランティア団体

1 国家社会福祉審議会（NCSS：National Council of Social Service）の組織及び業務

社会開発省の所管する福祉施策の多くは、国家社会福祉審議会の指導のもとで、同審議会に登録された福祉ボランティア団体（VWO: Voluntary Welfare Organization）によって行われている。

審議会は、「すべての個人はその能力や環境にかかわらず、可能性を最大限に生かし、社会において威厳を持って生きるに値する。」という考えを基本理念としている。この理念に基づき、審議会は、ボランティアの福祉団体や民間企業、地域や政府と協力して、効率的かつ効果的な社会福祉政策を実行するとともに、現在だけでなく、将来にわたって必要となるボランティア活動の奨励を行っている。

審議会は7つの部局からなる事務局を持ち（図8参照）、福祉ボランティア団体の登録を行い、登録した団体の活動を援助するとともに、共同募金活動の業務にあたっている。なお、同審議会を支援する最高後援者（Patron-in-chief）はシンガポール共和国大統領のオン・テンジョン、また後援者（Patron）は社会開発大臣のアブドラ・タルムジである。

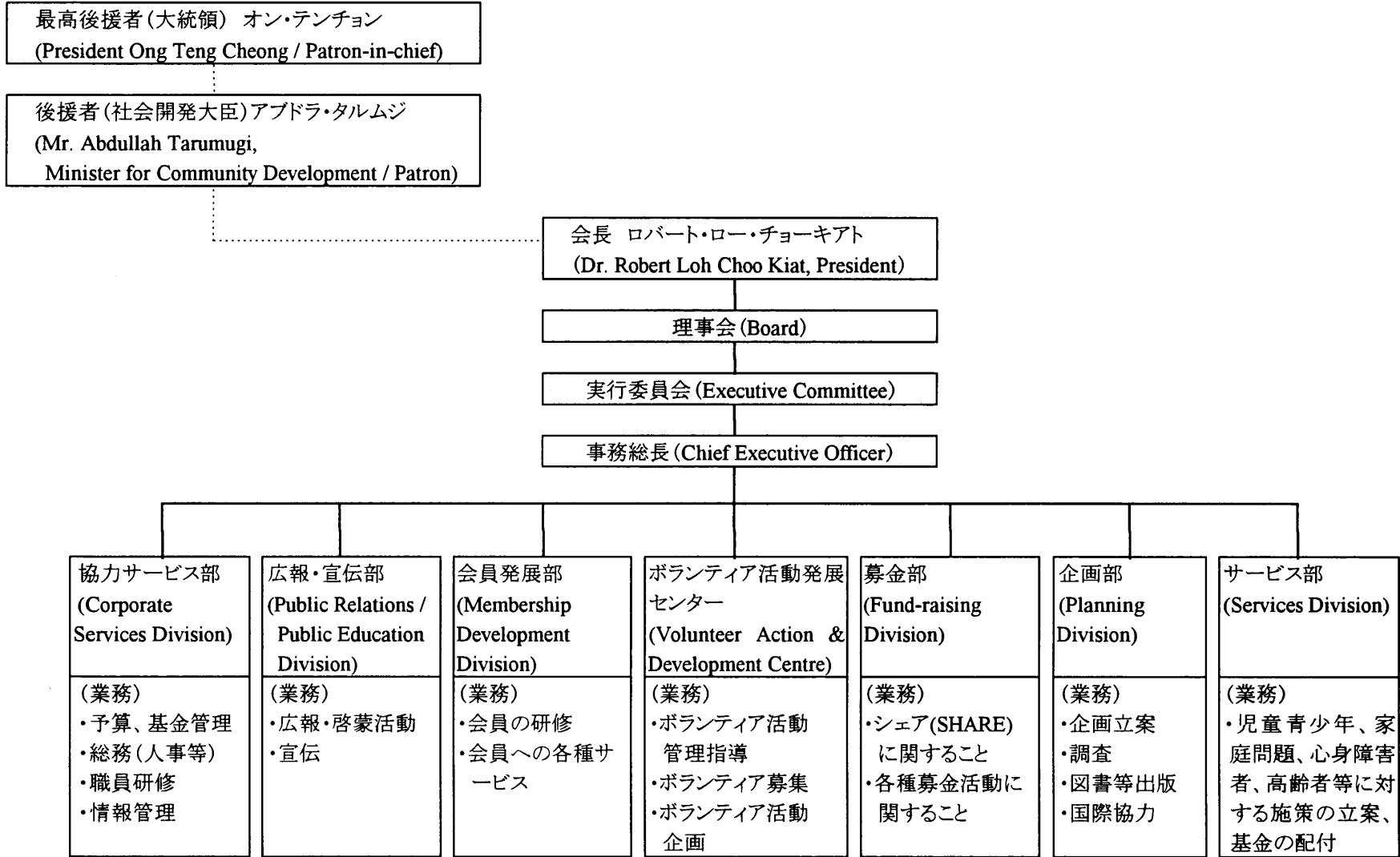
1996年3月末で同審議会に登録している福祉ボランティア団体数は229であり、うち144団体が正会員（直接福祉活動を行う団体）として、85団体が協賛会員（ロータリークラブなど、間接的に福祉活動を支援する団体）として登録されている。

審議会の具体的な活動としては、福祉ボランティア団体の活動計画のコンサルティングや、人材育成、宣伝、組織運営の訓練などを行っている。また、福祉ボランティア団体の活動のための許認可や補助金申請の手助けのほか、1995年1月からは、社会開発省の資金補助を得て、ボランティア団体のコンピュータ化の事業にも着手している。

こういったボランティア団体の指導を行う一方で、社会開発省との定例的な会議を通じ、ボランティア団体の代表として社会開発省への要望を伝え、社会開発省とボランティア団体の意思疎通を図っている。

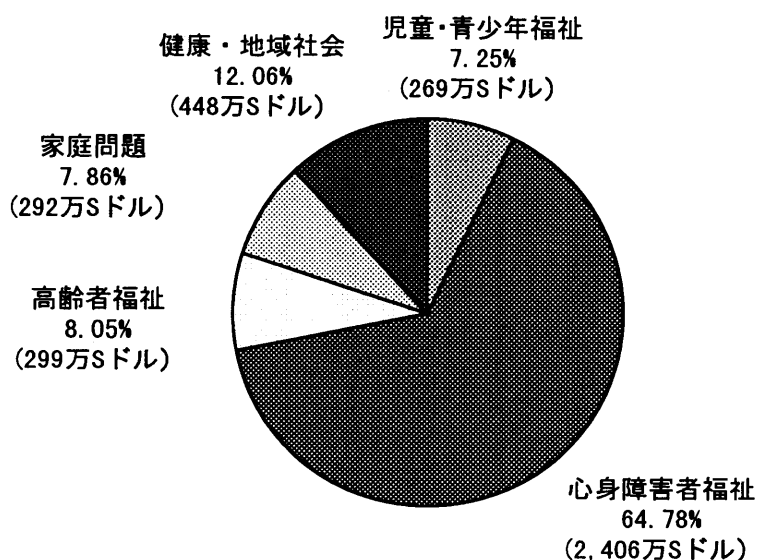
審議会のもう一つの大きな業務は、共同募金（Community Chest）に関することであり、募金プログラムの作成、集められた募金の管理及びその配分を行っている。1983年の設立から1995年度までの間、共同募金にはトータルで2億2,800万Sドルが献金された。この募金はシェア（SHARE: Social Help and Assistance Raised by Employees）と呼ばれる勤労者を中心とした募金プログラムを通じて集められる。1995年度のシェアの総募金額は1,327万9,000Sドル、うち88.01%の1,168万7,000Sドルが職域からの勤労者の募金である。その他の募金は、学校の児童生徒による街頭での募金活動のほか、クリスマス・ライトアップ（Christmas Light-up。シンガポールではクリスマス前後の1か月あまり繁華街がライトアップされる）等のイベントの際に集められたものである。

(図8) 国家社会福祉審議会 (NCSS) 組織図 (1997年12月現在)



1995年度末には、共同募金と予算の余剰金の積立てを中心とする審議会の基金総額は1億3,017万9,000Sドルにのぼっており、審議会は、毎年この基金の一部を、同審議会に会員として登録した福祉ボランティア団体に交付する。1984年には交付団体は18、交付金は2万2,000人のために使われたが、1995年度にはその数は50団体15万4,000人となっている。1996年度には3,714万Sドルが、50団体に配分されている。その内訳は図9のとおりである。

(図9) 共同募金配分内訳 (総額 3,714万Sドル)



なお、審議会の1995年度予算は表15のとおりである。予算においても、共同募金からの資金は648万4,000Sドルと、審議会の総歳入1,155万3,000Sドルの56.12%にのぼっている。

(表 15) 国家社会福祉審議会の 1995 年度予算の内訳

(単位:千 Sドル)

	金 額	割合 (%)
歳 入…①	11,553	100.00
共同募金の余剰金	6,484	56.12
預金利息収入	1,987	17.20
債権利息収入	2,376	20.57
有価証券投資	611	5.29
寄付金・その他	95	0.82
歳 出…② (③-④)	3,077	—
支出の合計…③	5,964	100.00
監査謝金	19	0.32
人件費	4,857	81.44
オフィス賃借料	328	5.50
広報費	456	7.64
その他管理費	74	1.24
固定資産減価償却	230	3.86
政府からの交付金…④	2,887	—
一般基金への積立金 (①-②)	8,476	—

2 ボランティア団体

社会開発省によれば、「福祉活動は政府が直接に行うよりも、ボランティア団体が行う方がよい。それは、ボランティア団体はその分野や地域に精通しており、個々の事情にも明るいため、より実情に応じた運営を行うことができるためである。また、国民が自活し、地域をはじめとした互助の精神を養うためにも、政府が差し伸べる救済の手はなるべく人々に見えない方がよいからである。」としている。

1996年3月末現在、144団体が正会員として、85団体が協賛会員として、計229団体が国家社会福祉審議会に登録しているが、会員となるための特別な条件はない(ただし、具体的に活動するには、例えばチャリティで募金を集める団体は、うち国歳入庁(Inland Revenue Authority of Singapore)に登録が必要である場合がある。)

これらのボランティア団体は、一般的な児童・青少年福祉、心身障害者、高齢者福祉などを行うものから、中国系やマレー系、仏教やイスラム教など、特定の民族や宗派の者のみを対象にしたものなど多岐にわたっている。また、数人だけで自ら福祉活動を行う団体から、団体の運営主体はボランティアであるものの、実際の活動を何十人ものソーシャルワーカーを雇用して行っている団体まで、その規模や形態も様々であり、活動形態についても、日中通常の勤務をした後、夜間または週末に活動をする団体から、老人福祉施設や孤児院、無料医療施設などでフルタイムの福祉サービスを提供するものまで幅広い。

政府は、社会福祉施策を施行するにあたり、メンバーとなったボランティア福祉団体に対し事

業の運営の募集を行い、応募団体の中から最もふさわしいと考えられる団体に運営を委託する。選ばれた団体は、継続的な福祉活動を提供するかわりに、国家社会福祉審議会から運営・活動資金の補助、税制面での優遇措置などの財政面をはじめとするサービスを受ける。

例えば、社会開発省所管の地域レベルの福祉施設であるファミリーサービスセンターは、ボランティア福祉団体によって運営されているが、運営の委託を受けた団体は、フルタイムでその事業運営にあたるかわりに、同様の事業を行う営利団体職員と同程度の人件費をはじめとした運営資金について、社会開発省からの交付金を受けることになる。この点で、事業を受託した団体は、当該事業が継続する限り、ボランティア団体というより非営利団体(NPO: Non Profit Organization)に近いものといえる。

社会開発省はまた、福祉施設に適切なスタッフを安定して提供するため、ファミリーサービスセンターなどの家庭関係の組織に、人材や情報等を提供する家庭人材訓練センター(FRTC: Family Resource and Training Centre)を設立し、これに対し財政支援をしている。ここでは、ソーシャル・ワーカーのための夫婦・家庭問題のカウンセリングに関する2年間の学習コースなどを設けている。これは、単にソーシャルワーカー等の資質を高めるだけでなく、プロフェッショナルとしての意識を高め、また、高度な技術を取得することにより、より高い収入を得られるようにして、これら福祉活動を職業とする者が他の分野の職業に転職しないようにする、というもう一つの目的がある。シンガポールでは、よりよい条件を求めて転職を頻繁に行うジョブ・ホッピングが盛んであるため、政府は、ボランティア団体の福祉活動を実行するプロのソーシャルワーカーを施策実行に十分なだけ確保できるように努めている。

このように、シンガポール政府は、国民の助け合いを奨励し、ボランティア団体の育成、組織化に努める一方で、これらの実際の施策実施にあたっては、必要な資金を補助するなど現実的な対応を行っているといえる。

第3節 福祉政策の内容

シンガポールでは、社会開発省、国家社会福祉審議会及びボランティア団体が一体となって、以下の個別施策を行っている。

1 家庭問題

○ダイレクト・サポート・サービス(Direct Support Service)

夫婦関係、育児、教育などの問題を抱える家庭に対し、カウンセリング等のサービスが行われている。1995年度には、3,969人が電話により、また852人が面談によりカウンセリングを受けている。

また、カウンセリング後のフォローアップとしての援助・相談も行っており、同年度214人が夫婦問題について、270人が子どものことについて、また、53人がその他の事由でこのサービスを受けている。

○ファミリー・サービス・センター (FSC: Family Service Centre)

ファミリー・サービス・センターは、1991年に導入された地域社会レベルのサービス施設である。この施設の目的は、カウンセリングや親の教育などを通じ、地域の個人や家庭に対し援助を行うことにある。1996年3月末現在、シンガポール国内には17のセンターが設立されている。最終的には国内に34か所のセンターが設立される予定である。

2 青少年保護

○ビフォア・アンド・アフター・スクール・ケア・センター (BASC: Before and After School Care Centre)

シンガポールの小学校は、その数が生徒数に追いつかないこともあり、午前と午後の二部制を採っている。また、彼らの両親の多くは共稼ぎであり、午前または午後の長い時間、子どもは家庭や学校の目の届かないところに置かれることになる。

そのため、家庭援助部はBASCを設置し、これらの時間に子どもたちを保護している。1995年末のシンガポールの小学生数は264,505人であるが、BASCでの対応可能な人数は4,277人である。政府は、2000年までにさらに5,020人について対応可能となるよう、施設を増設する予定である。

○児童虐待対策等

虐待や養育放棄にあった児童や青少年を保護するため、国家社会福祉審議会を中心とし、内務省 (MOH: Ministry of Home Affairs)、教育省 (MOE: Ministry of Education)、警察、また種々のボランティア組織等と連絡を取りながら、広範囲のネットワークをつくる努力をしている。

1995年度、シンガポールでは児童虐待、養育放棄、養子縁組の申請など、青少年保護にかかる1,571の案件が処理されている。

この中で、児童虐待や養育放棄にかかる案件は100件であり、うち32件については虐待等が認められ、54件については、明確な証拠は見つからなかったものの疑いがあるとして、保護監督処分が課せられた。なお、残る14件には虐待等の事実は認められなかった。

1995年度、高等裁判所は離婚による養育権の訟争を196件扱っている。また、検察庁 (Attorney-Genera's Chambers) は867件の養子縁組申請 (うち495件は外国生まれの乳児の案件) を受け、申請者の養親としての適性を調査した。家庭援助部では、この養子縁組の手続きを解説した「養子縁組説明書 (“Adoption Guidelines Booklet”)」を、社会開発省の家族・児童福祉カウンター (Family and Child Welfare Counter) や病院等で配付している。

このほか、貧困家庭の子女を育成するための里親事業 (Fostering Scheme) がある。1995年度は、36人の健全な子どもと10人の知的障害の子どもの里親が、55人の登録者の中から選ばれた。

3 託児サービス (Child Care Services)

○託児所 (Child Care Centre)

出産後も女性が社会で働きやすくすることにより、女性の社会進出を助け、併せて出生率の低下を防ぐために、公立(コミュニティクラブ内に設置されているものなど)・私立を含め、1996年3月末現在でシンガポール国内に397の託児所(Child Care Center)が設置されており、26,790人の子どもが入園している。社会開発省は、託児所を運営する非営利団体に対し、財政面等での援助を与えるとともに、社会で働く母親に対し、彼女たちが託児所を利用する場合、全日制ならば月150Sドル、半日制ならば月75Sドルの補助金を支出している。

○公団住宅内の託児施設

身近な場所に託児所がほしいという要望に応え、国民の約90%が居住するHDB住宅への託児施設の設置が、1989年以來行われている。高層の公営住宅は、通常1階部分がオープン・スペースになっている。ここは、通常集会や結婚披露宴、葬式など住民のために使われる。このスペースを託児施設として利用しようというものである。発足以来、86か所のHDB住宅に施設が設置されている。

4 高齢者に対する施策

○地域の互助・高齢者福祉施設

高齢者が社会から取り残されないよう、地域を中心とした高齢者を支えるネットワークづくりが推進されている。また、高齢者を抱える家庭に対しても援助を行っている。高齢者クラブの設置、話相手になるサービス、食事の提供、相談、デイ・ケア施設の提供などが行われている。

また、政府、地域団体、ボランティア団体等により運営される各種老人福祉施設に4,800人の高齢者(55歳以上)が入居している(表16参照)。

○高齢者に優しい住宅づくり

1995年から、社会開発省とHDB住宅を所管する住宅開発庁(HDB: Housing & Development Board)の共同で、HDBの賃貸住宅に居住する高齢者の住環境を改善する事業が行われている。この事業のもと、住宅開発省は、高齢の賃貸居住者の集中度が高い棟を指定し、手摺の設置、段差の解消などを行い、「高齢者にやさしい(“elderly-friendly”)」住宅へと改善している。これらの棟には、社会開発省がボランティア団体と協力して高齢者活動センター(SAC: Seniors Activity Centre)を設立し、高齢者の活動を手助けしている。1995年末には、13棟のHDB住宅に同センターが設置されている。

(表 16) 各年末施設運営者別及び性別老人保護施設入居者数

(単位:人)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
総 計	3,400	3,838	3,848	4,037	4,196	4,371	4,800
男性	1,580	1,747	1,696	1,801	1,851	1,913	1,950
女性	1,820	2,091	2,152	2,236	2,345	2,458	2,850
政 府 (*1)	774	798	763	766	720	703	587
男性	627	666	636	637	607	603	491
女性	147	132	127	129	113	100	96
地域団体 (*2)	—	—	—	449	442	488	529
男性	—	—	—	189	184	192	205
女性	—	—	—	260	258	296	324
ボランティア	2,032	2,070	2,147	1,833	1,905	1,945	2,398
男性	756	738	778	646	682	697	836
女性	1,276	1,332	1,369	1,187	1,223	1,248	1,562
営利団体	594	970	938	989	1,129	1,235	1,286
男性	197	343	282	329	378	421	418
女性	397	627	656	660	751	814	868

(*1) 政府の施設は、60歳以上のみが対象となる。

(*2) 地域団体は、1992年まではボランティアによる施設に分類されていた。

5 低所得者・生活困窮者に対する施策

○小家族奨励事業 (Small Families Improvement Scheme)

低所得者の自助努力による生活向上をめざす制度として、小家族奨励事業がある。これは、低所得家族の子供数を少数(1人または2人)に抑え、家族の収入を子供の養育費に集中させようというものである。

この制度の適用となる家族は、子供が小学生から高校生程度までの間、年間200Sドル～800Sドルの奨学金を受けることができる。これに加え、これらの家庭は妻(または未亡人)のCPF口座に年間800Sドルの条件付住宅補助金(Conditional Housing Grant)が20年間交付される。(ただし、45歳になると、20年経過していなくても打ち切られる。)この補助金はHDB住宅の購入以外の目的でCPF口座から引き出すことはできない。

○家賃及び公共料金補助制度 (RUAS: Rent and Utilities Assistance Scheme)

家賃や公共料金の補助が必要な家庭に対しては、国家社会福祉審議会が所管する家賃及び公共料金補助制度により援助が行われている。

○生活保護 (Public Assistance)

働くことができず、また扶養者もない者に対して生活保護制度がある。支給月額、単身者の場合の180Sドルから4人以上の家族の場合の535Sドルまでとなっている。1996年末

現在で、2,008 人のシンガポール人がこの制度の適用を受けている(受給者の内訳は表 17 参照)。

○福祉の家(Welfare House)

最終的に扶養してくれる者がいない困窮者を收容し、世話や社会復帰の援助をするため、福祉の家(Welfare House)が運営されており、困窮者に対して住まいや食事、医療サービスを提供している。1995 年末現在、施設数は 3、部屋数は計 1,415 室である。

(表 17) 生活保護の内訳

(単位:件)

年(末日現在)	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
区分							
身寄りのない老人	2,736	2,030	1,954	1,915	1,852	1,695	1,707
傷病で就業不可能な者	79	89	90	87	76	86	106
遺棄された妻子	53	75	70	73	61	57	58
心身障害者	155	95	102	104	101	98	115
12歳未満の子供を持つ未亡人	52	43	39	41	42	22	22
合計	3,075	2,332	2,255	2,220	2,132	1,958	2,008

6 障害者のための施策

○障害者の社会参加事業、施設運営

社会開発省は、国家社会福祉審議会をはじめとする関係団体と協力し、障害者が身体的、精神的、また社会的な能力を向上させる助けとなる環境や機会の提供に努めており、そのための施策として、特別教育、職業訓練、デイ・ケア、在宅介護、就職の斡旋などが行われている。

また、障害者を收容する施設運営も行っており、1997 年現在、精神障害者については 2 つの施設において 113 人が、身体障害者については 1 の施設において 58 人が生活している。

以上のほか、青少年非行防止のための活動として、保護観察、少年院で刑期を終えた青少年犯罪者のアフター・ケアなどが、法務省などと協力して行われている。

結びにかえて

これまで述べてきたように、シンガポールの福祉政策は、まさにシンガポール独自のものといえよう。シンガポール政府は、国づくりの根幹政策として、第一に経済発展を掲げ、基本的に国民に自活を求めてきた。したがって、福祉施策の種類や予算も多いとはいえない。しかし、この根幹政策により、国民の生活レベルは著しく向上し、国民の大多数が以前に比べ豊かな生活を送ることができるようになったため、現在の福祉政策に対する不満の声は聞こえてこない。

そこで最後に、このシンガポールの福祉政策の原則及び特徴をまとめ、これが成り立ってきた社会的条件を検討するとともに、近年の社会状況の変化と、今後シンガポールの福祉制度がどういう方向に向かっているのかを考察したい。

(1) 福祉政策の原則と特徴

シンガポールの福祉制度を貫く考え方として、以下の三つの原則があると思われる。

① 自助の原則

シンガポール政府は、すべての国民に対し、基本的に自活することを求めている。自活を促すために、自助の原則に基づく政策(例えば CPF 制度)を採用している。

② 互助の原則

何らかの理由で自活できない国民もいる。これらの者を支えるのはまず家庭であり、次に家庭を単位とする地域社会のボランティア団体を中心とした互助である。

③ 間接的援助の原則

政府は救済が必要な人に直接援助を行うことはなるべく避け、これらの人のために福祉活動を行うボランティア団体に対して助成を行うことにより、間接的に援助している。

これらの原則に基づき、シンガポールは公的医療保障制度や公的年金制度を設けず、国民は CPF と呼ばれる一種の強制貯金により、老後や不慮の事故等に備えている。これは、努力して収入を増やせば増やすほど老後や不慮の事故に備えることができるので、勤労意欲の促進にも役立つ。また、年金財政は一般的に硬直化しやすい傾向があるが、CPF 制度の場合には、社会条件の変化等に対し柔軟な対応ができる。例えば 1986 年 4 月には、不況のために雇用者の CPF 拠出率はそれまでの 25.0%から 10.0%に引き下げられている。

政府は互助の精神に則り、ボランティア活動を奨励するとともに、寄付金や共同募金を奨励している。これによって集められた資金は、福祉活動の財源として利用される。1996 年度は総額 3,714 万 Sドルが福祉ボランティア団体に交付されたが、これは社会開発省予算の 7.8%にあたる額であり、福祉活動が大きなウエイトを占めている。

また、社会開発省は、国家社会福祉審議会を通じ、個別施策実施の主体となるボランティア団体の育成、組織化に努めている。このボランティア団体の中には、単にボランティア活動だけを行う団体のほか、自主的にケースワーカー等を雇用して、この者たちに福祉活動を行わせている団体も多い。個別施策の実行はボランティア団体に委ねられていることが多く、個別施策に関しては、社会

開発省は、基本政策の作成とその活動資金の提供だけを行っている場合が一般的である。これにより、政府は組織を小さくするとともに、施策の柔軟化を図ることができる。

(2) 福祉政策成立の要因

シンガポール政府がこうした政策を実行できた理由として、政府に、福祉政策に対する確固とした方針があったことが挙げられる。また、建国以来首相を努めてきたリー・クアンユー率いる人民行動党が圧倒的多数で議회를占め、安定した政権の下で一貫した方針を貫くことができたことも大きい。これらに加えて、以下のようなシンガポールという国独自の要因が考えられる。

まず第一に、民族的な伝統である。シンガポール人の約 77%を占める華人(中国系国民)は、もともと自助の意識が強い。また、親や年輩の者を尊敬する儒教的精神が強く、これにより、親の扶養等を負担に感じなかった。地縁、血縁を中心とした互助の精神もあった。一方、人口の約 14%を占めるマレー系国民についても、ゴトン・ロヨン(マレー語で「互助」の意味)の伝統があり、政策方針に沿うことができるものであった。

第二に、国民が建国時、貧しい生活からスタートしたことが挙げられる。独立当時、国民の多くはバラックのような家に住み、職のない人も多かった。政府の経済政策により、国民は生活が日々豊かになっていくことを実感し、これが福祉政策に対する要求を弱めた。

第三に、社会的な若さである。他の発展途上国に見られるように、国民の平均年齢が若く、扶養を必要とする高齢者の比率が少なかった(中間年齢[Median Age]は 1985 年 27.2 歳、1995 年 31.8 歳)。

(3) 社会経済情勢の変化

(2)で述べた様々な要因にも恵まれ、シンガポールの福祉政策については、少なくとも担当者が知る範囲において、シンガポール国民の間からは目立った批判も聞かれない。しかしながら、社会経済情勢は変化を続けている。1990 年には首相がゴー・チョクトンへ交代し、また、リーダーのみならず、国民の世代交代が進み、福祉政策を支えた社会全体の考え方も変わりつつある。

まず第一に、社会の多数を占める華人社会の変質である。自助・互助を精神的に支えてきた華人社会は、それまでの地縁・血縁から、商取引での関係である業縁を中心とするものへと変わってきた。これが、社会の互助精神を薄めてきている。

第二に、経済的な豊かさである。多くの人々は、今や自己の所有する鉄筋コンクリートの高層住宅に住み、ドイツや日本的高级車を所有する人も多い。しかし、貧しい生活からここまでたどり着いた世代とは違い、すでに豊かになった時代に生まれ育った世代には、これらに対する満足感はなく、より高い要求に基づく新たな不満が生まれつつある。

第三に、価値観の欧米化、多様化が挙げられる。シンガポールは貿易立国であり、また学校の授業は原則として英語で行われ、テレビでは欧米のドラマが多くを占めている。加えて高度情報化時代を迎え、シンガポールの国民、特に若い世代の意識は欧米の影響を大きく受け、多様化している。

これらに加えて、社会も高齢化してきている。シンガポールにおける 60 歳以上人口の全人口に

占める割合は、1986年の8.3%から、1996年には10.0%と、この10年間で1.7%ポイント増加している。このように、シンガポールでも高齢化は進みつつある。

女性の社会進出も、福祉政策に影響を与えている。男女を問わず、平等な機会を与える国の施策は、結果として女性の高学歴化を進めてきた。また、慢性的な労働力不足から、政府は結婚後も女性に働くことを勧めている。これにより女性の社会進出が進み、高齢者等のケアをすることが困難になってきている。

最後に、国民の所得格差である。国民に均等な機会を与える政策は、国民全体の生活レベルを向上させたが、その所得には大きな差がある。1997年、シンガポールの勤労者人口187万6,000人のうち22.9%が、当地でいわゆる高額所得者といわれる3,000Sドル以上の月収(ボーナス等の手当を除く)を取得していた。1987年は5%であったから、10年間でその構成比が4倍になったことになる。一方で、月収1,000Sドル以下の勤労者も全体の22.1%を占める。また、学歴や男女間による所得の格差も未だ大きい(表21、22参照)。

この所得の格差の広がり、そのまま老後や不慮の事故への備えの差となってくる。

(4) 福祉政策の今後

国民が政府に多くを求めず、勤勉に働き、豊かになることにより自分の家族を養っていく。そして国力も上がっていく。政府の思い描く理想の国家像に、これまでシンガポール国民は優秀に応えてきているように思われる。社会開発省の「家庭は、社会ひいては国家という建物をつくるブロックであり、個々の家庭が強力であればあるほど、国家が強力になる。」という言葉が思い出される。

しかしながら、シンガポールは世界でも有数の豊かな国となり、社会情勢は変化している。それでも政府は、今後も同様の政策をとり続けるのだろうか。

福祉政策をとりまく社会情勢の変化に対し、政府はCPF口座の使用用途の拡大、ボランティア団体の施策への取り組みの強化、儒教の教えを用いた両親の扶養義務のキャンペーンなどを行った。

また、1996年には、両親扶養法(Maintenance of Parents Act)を制定し、国民に対し、両親の扶養(月々の生活費の拠出)を法的に義務づけた。

そして1997年には、シンガポールを9つの地域に区分して、社会開発協会が設立された。当該組織は、補助金の申請など政府が行ってきた福祉行政の一部を行うものだが、設立にあたりゴー・チョクトン首相は、「社会開発協会が(単に住民に援助をばらまく)巨大な福祉組織となってはならない」とし、設立の目的は「薄れつつある地域の結束と助け合いを強化すること」であり、また当該組織が「地域住民の自助と相互協力の絆となるものである」と演説している。また、リー・シェンロン副首相は、「人々が困ったとき、それを助けてくれるのはあなたが所属する地域社会である。」とし、国民の互助を促している。

政府は家庭や地域の互助を原則とする政策を維持するため、国民の意識を引き締めにかかっているように思われる。また、この協会の運営資金については、地域住民がこの協会に1Sドル寄付するごとに、政府は3Sドルの交付金を付与するとしており、住民が自ら支出すればするほど、協会が豊かになるという制度を取り入れている。これは、自助の原則に則るCPF制度の精神に通じるもの

がある。

さらに、国会での、公選議員 83 名中 81 名と圧倒的多数を占める与党人民行動党の揺るぎない政権基盤、1997 年にアジア経済を襲った厳しい環境の変化を乗り越えるため、これまで以上に経済成長最優先政策をとらざるを得ないこと等を考え合わせれば、シンガポール政府の福祉政策への姿勢は、当面変化がないであろうと思われる。

<参考> シンガポール国民の生活にかかるデータ

(表 18) シンガポールの個人所得税率

課税所得(単位:Sドル)	1996年度までの税率	1997年度からの税率
1~ 5,000	2.5%	2%
5,001~ 7,500	5%	2%
7,501~ 10,000	6%	5%
10,000~ 15,000	7%	5%
15,001~ 20,000	8%	5%
20,001~ 25,000	11%	8%
25,001~ 35,000	13%	8%
35,001~ 50,000	15%	12%
50,001~ 75,000	19%	16%
75,001~100,000	22%	20%
100,001~150,000	24%	22%
150,001~200,000	25%	23%
200,001~400,000	28%	26%
400,001~	30%	28%

(表 19) シンガポールの消費者物価上昇率

年	1992	1993	1994	1995	1996
上昇率	2.3%	2.3%	3.1%	1.7%	1.4%

(表 20) HDB 住宅の平均販売価格と平均給与月額推移

(単位:Sドル)

年	4 部屋(3DK)		5 部屋(4DK)	高級住宅	平均給与月額	
	価格	上昇率(%)	価格	価格	給与額	上昇率(%)
1985	62,600	—	77,200	113,500	1,131	—
1986	62,600	0.0	77,200	113,500	1,140	0.8
1987	64,900	3.7	80,200	116,600	1,176	3.2
1988	65,000	0.2	80,100	114,200	1,273	8.2
1989	71,900	10.6	84,700	122,900	1,398	9.8
1990	76,100	5.8	95,200	138,700	1,528	9.3
1991	88,800	16.7	114,200	168,800	1,669	9.2
1992	103,400	16.4	143,400	225,000	1,804	8.1
1993	108,800	5.2	152,100	236,000	1,918	6.3
1994	110,000	1.1	160,800	260,500	2,086	8.8
1995	121,200	10.2	191,100	308,900	2,219	6.4
1年間あたりの平均上昇率						
1985-1995	4 部屋 6.9%	5 部屋 9.5%	高級 10.6%	平均給与月額 7.0%		

(表 21) 1997 年の男女別月収分類別構成比

税込月収(単位:Sドル)	全体	男性	女性
500 以下	10.1%	6.5%	15.3%
500~ 999	12.0%	9.1%	16.3%
1,000~1,499	20.3%	20.5%	20.0%
1,500~1,999	15.9%	16.5%	15.1%
2,000~2,999	18.7%	19.6%	17.3%
3,000 以上	22.9%	27.7%	16.0%
合計	100.0%	100.0%	100.0%

(表 22) 1997 年のシンガポールの勤労者の学歴別所得

	構成比(%)	税込月収(中央値、単位:Sドル)
大学卒業以上(Degree)	12.7	4,333
高校卒業相当(Post Secondary / Diploma)	19.2	2,383
中学校卒業(Secondary)	28.7	1,750
小学校卒業以下(Below Secondary)	39.4	1,117
全体(中央値)	—	1,625

※ 所得額は中央値であり、平均値とは乖離がある。

参考文献

- CCH Asia Limited, *1997 Singapore Master Tax Guide*, 1997
- Central Provident Fund, *Central Providence Fund Board Annual Report 1996*, 1997
- Chew C. T. Ernest and Lee Edwin, *A History of Singapore*, Oxford University Press, 1996
- Ministry of Community Development, *Ministry of Community Development Annual Report 1996*, 1996
- Ministry of Finance, *Republic of Singapore the Budget for the Financial Year 1997/98*, 1997
- Ministry of Information and the Arts, *Singapore 1996*, 1996
- Ministry of Labour, *Report on the Labour Force Survey of Singapore 1997*, 1998
- Ministry of Trade and Industry, *Economic Survey of Singapore 1996*, 1996
- National Archives, *Guide to the Sources of History in Singapore Vol.2*, 1991
- National Council of Social Service, *National Council of Social Service Annual Report 1995/96*, 1996
- Peoples Association, *Peoples Association Annual Report 1996*, 1996
- The Economist in Association with Profile Books Ltd, *The Economist / Pocket World Figures 1998*, 1997
- The Insurance Commissioner, *Annual Report of the Insurance Commissioner 1995*, 1996
- 厚生省編「厚生白書(平成9年版)」、(財)厚生問題研究会発行、1997年
- 自治省編「地方財政白書(平成9年版)」、大蔵省印刷局発行、1997年

※ 中央積立基金庁(Central Providence Fund Board)を所管している労働省(MOL、Ministry of Labour)は、1998年4月1日より人的資源省(MOM、Ministry of Manpower)に組織改正された。

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 177 号	シンガポールの福祉政策	1998/12/3
第 176 号	イタリアの地方自治	1998/11/20
第 175 号	イングランドのアーツセンター	1998/10/23
第 174 号	タウンミーティングー住民自治の原型ー	1998/10/23
第 173 号	ドイツ地方財政制度の概要	1998/10/7
第 172 号	米国の公的芸術・文化支援政策	1998/8/10
第 171 号	ハンガリーの地方自治	1998/7/24
第 170 号	フィリピンの地方自治	1998/7/24
第 169 号	ベトナムの地方制度	1998/7/10
第 168 号	韓国の地方予算制度について	1998/7/10
第 167 号	大韓民国の第 15 代大統領選挙について	1998/6/25
第 166 号	オーストラリアにおける高齢者福祉	1998/6/10
第 165 号	シンガポールの産業政策	1998/5/15
第 164 号	フランスにおける地域開発ーその制度の変遷と事例ー(2)	1998/5/15
第 163 号	フランスにおける地域開発ーその制度の変遷と事例ー(1)	1998/5/15
第 162 号	オーストラリアにおけるオンブズマン制度と情報公開法について	1998/4/15
第 161 号	自治体による国際協力への支援ー欧州の現状ー	1998/3/27
第 160 号	タイの行政制度ー地方の行政を中心にー	1998/3/5
第 159 号	トロント地域の現状と変革の動き	1998/2/25
第 158 号	欧州連合における廃棄物処理の現状	1998/2/25
第 157 号	インドネシアの地方行政	1998/2/20
第 156 号	韓国における地方自治の情報化	1998/2/20
第 155 号	アメリカの救急制度と航空救急	1998/2/6
第 154 号	ソウル市の交通総合対策	1997/12/10
第 153 号	アメリカにおける自然保護政策	1997/12/5
第 152 号	スポーツ施設と地域政策	1997/11/28
第 151 号	カリフォルニア州ロサンゼルス・カウンティ レイクウッド市 (米国地方自治の現場Ⅳ)	1997/11/28
第 150 号	チェコの地方自治	1997/11/20
第 149 号	韓国の市・郡統合問題	1997/10/30
第 148 号	アメリカの福祉改革	1997/10/15
第 147 号	韓国 仁川国際空港建設計画について	1997/8/25

CLAIR REPORT各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>をご覧ください