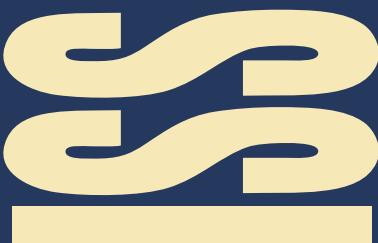


Research Series



東アジアの雇用・生活保障と
新たな社会リスクへの対応

末廣 昭 編

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.56

東京大学社会科学研究所



Institute of Social Science
The University of Tokyo

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.56

東アジアの雇用・生活保障と 新たな社会リスクへの対応

末廣昭編

2014年3月

はじめに

本報告書は、科学研究費補助金・基盤研究（B）「東アジアの雇用保障と新たな社会リスクへの対応」（研究代表者 末廣昭。課題番号 23330077、2011 年度～2013 年度）の研究成果の一部である。また、この共同研究チームのメンバーの一部は、東京大学社会科学研究所が実施している全所的プロジェクト「ガバナンスを問い合わせる」にも参加しており、とくに同プロジェクトのもとにある 3 つの分科会のひとつ、「生活保障システムとグローバル経済危機」（研究代表者 大沢真理）と緊密に連携してきた。したがって、全所的プロジェクトの研究成果の一部でもある。

私たちの共同研究のキーワードは、研究課題のタイトルにも示したように、「雇用保障」（生活保障）と「新たな社会リスク」の 2 つである。

東アジア諸国・地域では、1990 年代の民主化運動の勃興と開発主義への批判（政治的原因）、1997 年アジア通貨危機の発生とソーシャル・セイフティネットの導入（経済的原因）、少子高齢化の急速な進展とそれへの対応（社会的原因）、という 3 つの動きを契機として、福祉国家への関心が強まり、同時に社会保障制度の整備も進展していった。具体的には、国家が中心となって制度化を進めていった所得保障（年金制度や最低生活保障）、医療保障（国民健康保険や各種の医療サービス）、雇用保障（失業保険、雇用創出）、高齢者対策（介護ケアに対する政策）がそれである。

国家が設計する社会保障制度の枠組みと企業福祉、高齢者対策の実態については、過去の 2 つの科学研究費基盤研究として実施し、末廣昭編『東アジア福祉システムの展望：東アジア 7 カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』（ミネルヴァ書房、2010 年、410 頁）や、末廣昭編「特集 東アジアの福祉システム：所得保障と雇用保障」（東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第 63 卷第 5／6 号、2012 年 3 月、1-148 頁）などで、共同研究の成果を発表した。本報告書はこうした一連の共同研究の延長線上にある。

一方、もうひとつのキーワードである「新たな社会リスク」というのは、1990 年代に入ってから世界で顕著になってくる複合的なリスクを指す。伝統的なリスクは、飢餓、貧困、経済不況（景気循環）など予測可能なリスクである。また、リスクに対しては、政府や既存の組織（労働組合など）が個別に対応し、被害者を救済してきた。

しかしながら、新しいリスクは世界金融危機などのように「予測が困難」であり、かつその影響も不確実性に満ちている。しかも、リスクの内容が、経済リスク（金融危機、雇用不安、経済格差の拡大）、政治リスク（国際テロや地域紛争）、災害リスク（地震、台風、洪水など）、環境リスク（地球温暖化や産業公害）、健康リスク（新型感染症、大気汚染、食の安全問題）など多様化し、複合的になっている点が特徴的であった。

このように、予測が不可能で複合的なリスクに対しては、政府がこれらを事前に回避するか、企業や労働組織が効果的に対応することは、困難になりつつある。加えて、企業福

祉が後退し、家族制度が変容し、社会の個人化が進む現代では、人々は以前にも増して生活のリスクに晒され、将来に対して不安を抱かざるをえない。政府の役割も、経済リスクの事後的な処理ではなく、複合的リスクをどう管理するかに移りつつある。

では、こうした新たなリスクの登場のもとで、東アジア諸国・地域の政府は「福祉国家化」(福祉社会化)にどのようなビジョンを持っているのか。国家が主導する社会保障制度は、どこまでこうしたリスクに対応できているのか。国家とは別に、企業・コミュニティ(地域住民社会)・非営利団体・家族は、どのような役割を果たすことが期待されているのか。こうした点を検討することが、私たちの共通の関心である。

以上の問題関心のもとで最初に手掛けたのは、東アジア地域の「人口・労働・社会保障制度」全般に係わる、国際比較が可能なデータベースの構築であった。対象としたのは、中国、台湾、韓国、タイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、ベトナム、フィリピン、日本の東アジア 10 カ国・地域である。また、収集したデータは、1990 年以降の人口動態、家族制度、労働市場、労使関係、社会保障制度、犯罪や自然災害などに関係する統計資料である。

これらのデータベースは、まず 2012 年 11 月に、日本を除く 9 カ国・地域について、東京大学社会科学研究所のホームページにアップロードした。次いで、翌 2013 年 11 月には、日本のデータとベトナムの追補資料(労働社会科学院『ベトナムの労働と社会の情勢、2001 年～2011 年』2012 年 6 月の翻訳)を追加した。収録した図表の点数は合計で 805 表に達し、その分量は 1200 頁を超える。以下、章別構成と図表の点数のみを紹介しておきたい。

主題別データベース。第 1 章 人口・住宅センサスなどの項目の国際比較(6 表)。第 2 章 世界の人口動態と高齢化社会(17 表)、第 3 章 東アジアの労働市場の国際比較(15 表)、第 4 章 東アジアの若者問題(7 表)、第 5 章 東アジアの社会保障制度、財政、医療、幸福度、家族観(16 表)。

国・地域別データベース。第 6 章 中国の労働市場と社会保障制度(以下同じ、68 表)、第 7 章 台湾(51 表)、第 8 章 韓国(71 表)、第 9 章 タイ(115 表)、第 10 章 マレーシア(62 表)、第 11 章 シンガポール(63 表)、第 12 章 インドネシア(45 表)、第 13 章 ベトナム(41 表)、ベトナム追補資料(労働社会科学院の調査報告書、115 表)、第 14 章 フィリピン(43 表)、第 15 章 日本(70 表)。

データベースの構築にあたっては、主として末廣と研究会のメンバーが従事したが、2011 年度は中村沙絵氏、2013 年度は建井順子氏、中国と日本のデータ整理は張馨元氏、ベトナムのデータ整理は日本貿易振興機構アジア経済研究所の坂田正三氏の協力を仰いだ。また、ベトナム労働社会科学院の報告書(ベトナム語)の翻訳とデータ整理は、藤倉哲郎氏にお願いした。記して謝意を表したい。

本報告書は合計 10 本の論文からなる。以下、簡単に内容を紹介しておきたい。

第1章（末廣論文）：東アジアが直面する経済リスクを取り上げる。アジアパロメータ調査によると、人々が「最も懸念する事項」は、日本が自然災害、韓国、台湾、香港、シンガポールのアジア NIES が「失業」、中国と ASEAN 諸国（マレーシアを除く）が「貧困」であった。しかし、貧困人口比率は多くの国で急速に下がっており、失業率も東アジア諸国は他の地域に比べて高いとは言えない。むしろ、近年問題になっているのは国内格差の拡大、つまり経済的不平等の拡大の方である。

そこで、グローバルな視点から経済不平等の現状、経済不平等をめぐる議論、東アジアの経済不平等の要因について検討する。また、各国の社会保障制度の「制度」と「実施」の乖離に注目し、同時に、国家の福祉サービスを補完することが期待される家族制度が、東アジアでは近年、大きく変容しつつある事実にも言及する。

第2章（上村論文）：東アジアの福祉システムの特徴を、従来のように欧米先進国（9 カ国）との比較だけではなく、東欧諸国（4 カ国）、ラテンアメリカ諸国（8 カ国）も加えて、より世界的な視野からとらえ直す。具体的に使用した指標は、経済発展と不平等、高齢化と社会保障支出、年金・医療保険・失業保険の導入年と当時の経済力、あるいはこれら 3 つの制度の導入年と現在の実行率（受給率）、社会保障制度と企業福祉、家族福祉の関係、年金受給率と高齢者の貧困率の関係などである。

多様な項目にわたる国際比較の結果、著者は東アジアの福祉はいまだカバリッジが低いこと、福祉国家が拡充しないままで家族制度が変容し、これが共通の社会問題を生み出していると主張する。また、GDP に占める税・社会保険料の割合の推移をみると、日本・韓国・中国はいずれもアメリカと同じ「自由主義レジーム」の道を歩んでいるという、興味深い指摘も行っている。

第3章（金成垣論文）：1997 年金融危機をへて、急速に社会保障制度の整備を進めた韓国、つまり福祉国家化した韓国が、2000 年代にどのような社会的経済的課題に直面しているのかを、多数のデータを用いて明らかにする。具体的には、OECD 諸国の中でも際立って高い自殺率と際立って低い出生率を紹介したあと、韓国が抱える 4 つの深刻な課題、すなわち、①最低水準の若者就業率、②最高水準の高齢者貧困率、③最低水準の家族関連給付、④最高水準の教育支出を詳しく検討し、韓国が直面する厳しい現状を「過酷な現実・不安な将来」と特徴づける。

次いで、①から④の課題にどのように取り組んだのかを、李明博政権（2008 年～2013 年）を中心にサーベイしたあと、著者はいずれの政策も政治的限界、政策的失敗、財政的制限のもとで、みるべき成果を挙げなかつたとみなす。その上で、比較福祉国家論の観点から、「20 世紀型」と「21 世紀型」の福祉国家の対比を行い、前者から後者へのスムースな移行ができず、両者の間で右往左往する後発福祉国家・韓国の「宿命」を論じる。

第4章（金炫成論文）：私たちが前回の共同研究で取り上げた企業福祉の「その後」を、韓国を事例に実証的に分析する。雇用労働部『企業体労働費用調査』の2000年から2010年までのデータを使って、従業員規模別に6つのグループに区分し、総労働費用、法定福利費、法定外福利費の3つの項目で、2000年代に規模別企業の間でどのような特徴と変化が見られるのかを明らかにする。次に後半では、先行研究の結果を使って、企業の福利厚生の「導入率」に、規模別企業間でどのような違いが生じているのかを、1997年アジア金融危機前後と、2008年世界金融危機前後の2つの時期に分けて検討する。

以上の検討の結果、2000年代の社会保障の制度化の進展に伴って、韓国では規模の違いを問わず、総労働費用に占める法定福利費の比率の上昇と、法定外福利費の比率の低下が見られること、大企業に定着した社内勤労福祉基金に代表される福利厚生の基金化（企業福利の市場化）が見られること、企業福利に注目すると、中小零細企業は、従業員の生活に直結する住居・食費など伝統的項目に依然として重点を置き、健康・保健支援や子女の教育支援などの非伝統的項目では、規模別企業間格差が広がっていることを指摘する。

第5章（株本論文）：第3章（金成垣論文）と対をなす論文である。というのも、本論文は、第3章で取り上げた、韓国が直面する経済社会問題に対して、従来の社会保障制度の枠組みでは十分に対応できないとし、「ゆきすぎた市場主義」への反発から生まれた「協同組合」の思想と運動を扱っているからである。もっとも、協同組合基本法は2011年12月に制定され、翌12年末に施行されたばかりの新しい試みであり、今後どのような展開を示すのかは未知数である。しかし、著者はこの試みに、市場万能主義ではない新しい「ポジティブ・ウェルフェア」の可能性を見出している。

本論文では、なぜ協同組合基本法が制定されたのか、その背景を過去の雇用政策、協同組合の歴史、国際的潮流と関連させながら検討し、次に、基本法の内容と協同組合の実態（企画財政部による1209個の協同組合の質問調査）を紹介する。その上で、行き詰った韓国の福祉国家戦略に対して、協同組合運動が持つ新しい意義を強調する。韓国だけではなく、東アジア全域の今後の社会保障制度を考える上でも示唆に富む論文と言えよう。

第6章（木崎論文）：中国の都市住民が経済リスクをどのように捉え、また、政府が提供する公的保障制度に対してどの程度期待しているのかを検討する。検討の素材は、「広州社情民意研究センター」の全国（2012年、693都市、16歳以上の都市住民3000名）の意識調査（満足度調査）である。この意識調査は、6分野25項目について実施されたが、「経済リスク」に関わる項目は、生活、収入、雇用、住宅、物価、社会の公平さ、医療サービス、社会保障、貧富の格差の計9項目。このうち、抜きん出て「不満である」の回答が多かったのは、「物価」と「貧富の格差」の2つであった。

一方、政府が提供する社会保障（養老保障、医療保障、住宅保障）について、「安心感が

ある」（期待する）という回答比率は、いずれの項目についても、高所得層の方が低所得層より 25 ポイント近く高く、低所得層の中では、近郊県よりも大都市の住民の方が、15 ポイント低いという結果がでた。このことから、本来、国家が設計する社会保障制度のターゲットとなるべき都市部の低所得層の間で、公的保障に対する期待がもっとも低いという皮肉な現状が明らかになった。このことは、低所得層の不満の拡大を懸念する習近平政権にとって、取り組むべき政策課題を示すと結論づけている。

第7章（河森論文）： 2000 年代に入ってタイ政府が本格的に取り組みを開始した高齢者対策について紹介する。著者の河森は、タイにおける制度外の人々を対象とした「30 パーツ医療制度」について、すでに優れた研究成果を上梓している。本論文は、農村部の生活保障に焦点を当て、①医療保障（30 パーツ医療制度、コミュニティ病院）とその効果、②介護保障（家族による介護とコミュニティによるケア）とその実態、③所得保障（公的扶助、コミュニティ福祉基金）とその展開の 3 つについて検討している。

本論文の大きな特徴は、農村部で展開されている高齢者支援活動、例えば、コミュニティ高齢者支援センターや、草の根支援である「コミュニティ福祉基金」について、現地調査の結果を踏まえて紹介した点にある。タイでは「国民年金制度構想」（国民貯蓄基金など）が議論されて久しいが、実現していない。タイが模索している「コミュニティ福祉」は、国家主導でも市場主義でもない独自の試みである。第 5 章の株本論文とともに、東アジアの今後の社会保障制度の在り方を考える上で示唆を与えるだろう。

第8章（鈴木論文）： 「中所得国の罠」に陥ったとされるマレーシアの社会保障制度改革の取り組みを、地域研究と政治学の立場（福祉政治）から分析する意欲的な論文である。マレーシアは、新経済政策（NEP、1971～1990 年）、国民開発計画（NDP、1991～2010 年）の続きとして、ナジブ政権のもとで新経済モデル（NEM、2011～2020 年）を導入した。ただし、この NEM は、マハティール政権時代のように、民族間の格差是正を主たる国家目標とするのではなく、「中所得国の罠からの脱却」を国家目標に掲げる。

著者は、ナジブ政権のもとで進められている社会保障制度改革と、2012 年 9 月にマレーシアでは初めて、全経済セクターに導入された法定最低賃金制度の 2 つに焦点をあて、主要なアクターの動きを追う。具体的には、①市場原理を強化して「先進国の仲間入り」を果たしたいが、低所得層の政治的支持も回復したい政府・与党（与党は 2008 年の総選挙で得票率を下げた）、②賃金引き上げを目指す労働者、③労働コスト引き上げにつながる最低賃金制度に抵抗する経営サイドの動きを丹念に追い、福祉政治のダイナミズムを描き出す。因みに、著者の学位請求論文は、マハティール政権の政策意思決定過程のアクター分析であった。

第9章（増原論文）：第8章と同様に、インドネシアの社会保障制度に関するパイオニア的な論文である。著者の学位請求論文は、スハルト政権の支持母体であったゴルカルと同政権の政策決定過程（スハルト政権の崩壊を含む）の分析であった。「ポスト・スハルト時代」のインドネシアでは、メガワティ政権の末期である2004年に「国家社会保障制度法」が制定され（その後、棚上げ）、ユドヨノ政権期に、本格的な社会保障制度構築の準備作業として、2011年に「社会保障運営機関法」が制定された。そして、2014年1月からは、すべての国民を対象とする国民皆健康保険制度の試みが始まっている。

スハルト政権期からの社会保障制度を改めて整理した上で、「国家社会保障制度法」と「社会保障運営機関法」の関連、後者の法律が制定されるまでの政治的経緯を、現地の新聞や雑誌記事の丁寧なサーベイにもとづいて克明に明らかにする。インドネシア語資料を駆使した同国の社会保障制度をめぐる研究は、日本では皆無に近かった。本論文は、インドネシアの民間従業員に対する労働者社会保障（JAMSOSTEK）を中心に、貧困者健康保険（ASKESKIN）、地域健康保障（JAMKESMAS）など、錯綜する制度の相互関係を整理し、インドネシアの社会保障制度の全体像を初めて示している。

第10章（浜島論文）：家父長的家族制度の規範が根強いシンガポールで、高齢者介護の担い手として、近年その数が急増している「外国人事労働者」（FDW）の実態を、既存研究の成果に依拠しつつ紹介する。2013年現在、シンガポールに在住する外国人労働者130万人のうち、FDWの数は21万人。主として、フィリピン、インドネシアから移住した女性労働者たちが、高齢者の介護を担う。

国際的に注目を浴びるFDWによる高齢者介護の問題は、従来、ジェンダー論の観点から議論されてきた。シンガポールの政治経済学的分析を専門とする著者は、労働経済論の観点から、高齢者介護を担う女性のFDWの技能向上と労働条件の改善の問題を、男性中心の外国人建設労働者の事例と対比させながら分析する。また、FDW導入の要となる「メイド・エージェンシー」（仲介業者）についても、現地調査に依拠しつつ紹介している。そして、高齢者介護に従事するFDWの技能向上と地位向上は、シンガポールだけではなく、日本の将来の高齢者対策にとっても、可能性を秘めた選択肢のひとつであると主張する。

いずれの論文も、地域に密着した現地調査にもとづく研究の成果であり、編者としては、東アジアの福祉システム（生活保障システム）について、社会政策・社会保障制度の専門家とは異なる、新たな視角と貴重な情報を提供しているものと自負している。東京大学社会科学研究所「全所的プロジェクト」のホームページに掲載したデータベースと共に、本報告書の成果を利用していただければ、編者にとってこれにまさる喜びはない。

目 次

はじめに

目 次

第1章 東アジアが直面する経済リスク—貧困・失業・経済的不平等 末廣昭	1
第2章 大陸間比較から見た東アジアの福祉 上村泰裕	39
第3章 福祉国家化以降の韓国福祉国家 —「過酷な現実・不安な将来」の諸相 金成垣	57
第4章 2000年代の韓国における企業規模と福利格差 金炫成	79
第5章 韓国における協同組合の法制化 —経済と社会の構想に関する一考察 株本千鶴	99
第6章 中国の都市住民の経済リスクと公的保障への期待 木崎翠	115
第7章 タイ農村部における高齢者の生活保障 河森正人	123
第8章 上位中所得国家マレーシアの福祉政治 —『新経済モデル』下の社会保障・雇用保障改革 鈴木絢女	141
第9章 変わるインドネシアの社会保障制度 増原綾子	167
第10章 シンガポールにおける外国人家事労働者 —高齢者介護の技能向上を焦点に 浜島清史	195

執筆者一覧（執筆順）

末廣 昭
(東京大学社会科学研究所 教授)

上村 泰裕
(名古屋大学大学院環境学研究科 准教授)

金 成垣（キム・ソンウォン）
(東京経済大学経済学部 准教授)

金 炫成（キム・ヒョンソン）
(中京大学国際教養学部 准教授)

株本 千鶴
(栃山女学園大学人間関係学部 教授)

木崎 翠
(横浜国立大学経済学部 教授)

河森 正人
(大阪大学大学院人間科学研究科 教授)

鈴木 純女
(福岡女子大学 専任講師)

増原 綾子
(亜細亜大学国際関係学部 准教授)

浜島 清史
(山口大学経済学部 教授)

第 1 章

東アジアが直面する経済リスク —貧困・失業・経済的不平等—

末 廣 昭

はじめに

ウルリッヒ・ベック（邦訳 2003 年）も指摘するように、現代世界はさまざまなリスクに晒されている。地球温暖化によって頻発する自然災害リスク、世界金融危機や雇用不安に代表される経済リスク、国際テロやネット情報に翻弄される政治リスク、新型感染症や食品公害がもたらす健康リスク、そして、これらすべてから構成される生活リスクなどがそれである。

それでは、東アジア諸国・地域が直面している深刻なリスクとは何であろうか。また、現在の社会保障制度はこうしたリスクに対して十分対応しているのだろうか。さらには、各国の政府は、多様化するリスクをどのように管理しようとしているのか。こうした問題を検討するのがここでの課題である。

発展途上国にとって最大の問題は貧困問題であり、経済リスクの軽減は貧困人口の削減を意味した。しかし、経済発展を遂げ、あるいは遂げつつある東アジア諸国にとって、より深刻な問題は貧困ではなく、国内の経済的不平等（economic inequality）の拡大の方であろう。この問題は、2010 年に「上位中所得国」（an upper middle-income country）の仲間入りを果たした中国やタイだけではなく、すでに高所得国に所属する韓国やシンガポールでも、さらには日本でも、強く認識されるようになったからである¹。

この「拡大する経済的不平等」が本章のテーマである。なお、私たちの共同研究の課題である「東アジアの雇用保障」は、労働市場の流動化がもたらす雇用の不安定性（非正規労働者の増加や若者問題の発生など）にどう取り組むかを前提としている。雇用の不安定性は、当然ながら拡大する経済的不平等と密接に関係していた。

以下、本章の構成をあらかじめ説明しておこう。まず第 1 節では、東アジアの人々がリスクをどのように捉えているのかについて検討する。主たるデータは「アジア・バロメータ調査」（2006 年と 2007 年）の結果である。第 2 節では、東アジアの人々が主に感じる経済リスクとして、貧困・失業・経済的不平等の 3 つを取り上げ、東アジアにとって最も

¹ 世界銀行の「高所得国・中所得国・低所得国」の分類と、東アジア諸国・地域の移行時期に関する問題については、末廣（2014 年：第 6 章）を参照。韓国の「過酷な現実・不安な将来」の実態については、本報告書の第 3 章の金成垣論文を参照されたい。

深刻な問題は、経済的不平等の拡大であることを確認する。

次いで第3節では、経済的不平等をめぐる主要な議論を紹介する。具体的には、この問題に関して古典的地位を占めるクズネットの論文の内容を要約し、クズネットの仮説を国別パネルデータを使って検証したその後の研究をサーヴェイする。さらに、クズネット・カーブ仮説を真正面から批判したパルマ（Jose Gabriel Palma）の議論をやや詳しく紹介したうえで、彼の批判が東アジアの実態に適用可能かどうかを検討する。

本章の第4節では、東アジアの経済的不平等の要因について、アジア開発銀行の報告書『Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia』（ADB 2012）に依拠しながら検討を加える。主たる要因は空間的格差（都市と農村）、スキル・プレミアム、労働分配率の低下、ジェンダーによる格差である。また、アジア開発銀行は触れていないが、経済的不平等を拡大する重要な要因として、労働市場の流動化、つまり、増加する非正規労働者（農民工・外国人労働者を含む）の問題も取り上げる。

第5節では、東アジア諸国・地域の社会保障制度の現状と問題点を取り上げる。とりわけ、制度の存在と実際の運用の間の乖離を、いくつかの事例を挙げて指摘し、現行の社会保障制度に潜む問題点を明らかにする。同時に政府が、高齢者に対するサービスの提供者として期待を寄せる「家族」の役割も、家族制度の急速な変容のもとで、将来は期待通りにいかないことを示唆する。「むすびにかえて」では、以上の議論を踏まえた上で、今後の社会保障制度のあり方について若干の展望を行いたい。

第1節 東アジアの人々にとってリスクとは何か？

1 世界経済フォーラムの『グローバルリスク報告書』

世界経済フォーラム（WEF）が毎年刊行している報告書のひとつに、『Global Risks』がある。最新版である第7版（2012年版）では、グローバルリスクを5つのカテゴリーに分類し、それぞれ上位5つの項目を掲げている（WEF 2012）。

5つのリスク（括弧内はリスクごとに提示された10項目の選択肢の中で1位となった項目）とは、①経済的リスク（慢性的な財政赤字）、②環境的リスク（地球温暖化の進展）、③政治的リスク（グローバル・ガバナンスの機能不全）、④社会的リスク（制御できない人口増加）、⑤技術的リスク（コンピュータシステムの制御の失敗）、の5つであった。

もっとも、これらの調査結果は、東アジアの人々にとって必ずしも首肯できるものではない。とくに経済的リスクの1位は、明らかに、この年のギリシャ、スペイン、イタリアで発生していた国家財政の危機を反映したものだったからである。実際、この調査の回答者459名（学界、実業界、NGO、政府機関、国際機関など）の地理的分布は、欧州（34%）、北米（28%）の2地域で60%を超え、アジアは全体の20%を占めるにすぎなかった。因

みに、経済的リスクの2位は「金融危機」、3位が「厳しい経済格差」であった。

むしろ、私たちにとって理解しやすいのは、福祉国家の新たな役割をリスクの性格の変化と結び付けようとする、レイモンド・チャンの議論であろう（図表1-1）。

2 チャンの「二つのリスク」論と福祉国家の新たな役割

チャン（Chan 2009）は、まずリスクを「産業化時代のリスク」と「ポスト産業化時代のリスク」に二分する。前者のリスクは、景気循環（経済不況）のように、概して予測が可能なもので、かつ労働組合などが組織的に対応できたリスクが中心をなす。一方、ポスト産業化時代のリスクは、突発的に社会を襲う世界金融危機や、それに付随して発生する雇用不安など、「予測不可能なリスク」（unpredictable risks）が中心をなす。

図表1-1 伝統的な福祉国家とリスク社会下での福祉国家の比較

項目	産業化時代	ポスト産業化時代
福祉国家の性格	伝統的な福祉国家	リスク社会下の福祉国家
リスクの性格	概して予測可能	予測不可能、とりわけグローバル化と関連したリスク
社会の方向性	人々のニーズの充足。すべての人の安全。連帯した社会	人々のリスクの回避ではなく、リスクの最小化。個人化した社会
国家の役割	ニーズに応じたサービス提供者	リスクの規制者・管理者
福祉の提供	集団とニーズを特定した福祉	国家と市場の混合、もしくは市場を通じた福祉
個人の役割	集団への市民としての参加	消費者としてリスクに自ら対応
	トップダウン方式の受容	専門家への不信、トップダウン拒否

（出所）Chan (2009, 28)より筆者作成。

ポスト産業化時代の社会は、ベックたちが言うところの「個人化」（individualization）が進んだ社会であり、家族、コミュニティ（地域住民社会）、職場組織などは、襲いかかるリスクに対して防波堤にならない²。また、リスクにさらされる個人は、集団の中の市民ではなく、市場原理に左右される「消費者」である。加えて彼らは、専門家の意見には不信感を示し、政府や組織が取るトップダウンの方式に対しては拒絶反応を示す。

以上の結果、ポスト産業化時代のリスクへの対応は、リスク自体の回避ではなく、それを最小化する努力へと向かう。また、国家の役割も、公的扶助に代表される福祉サービスの提供者ではなく、リスクを制御し管理する主体であることが要請される。

チャンの議論は、もともと2000年代半ばに香港で悪化した失業率を前提に展開されたものである（後出図表1-8Aを参照）。しかしながら、2011年にタイを襲った大洪水と、

² 「個人化」については、Beck and Beck-Gernsheim (2002)、落合編（2013年：第1章）を参照。

その後の大洪水に関する議論をみると、彼の問題提起は、単に経済的リスクだけでなく、近年頻発する自然災害リスクについても該当すると言えるだろう³。

3 アジア・パロメータ調査の「最も心配なこと」

2004年から、アジア諸国の人々の社会的価値観について、ユニークな国際比較調査を実施している「アジア・パロメータ調査」は、2006年と2007年に、東アジア10カ国・地域の調査対象者に対して、「あなたにとって最も心配なことは何ですか?」という共通の質問を行った。質問に対する回答の結果(選択式)が、図表1-2である。

図表1-2は、日本、NIES(韓国、香港、台湾、シンガポール)、ASEAN諸国との間で、際立った違いがあることを示している。つまり、日本では自然災害(2011年の東日本大震災の前であったことに注意)、NIESは例外なく「失業」、ASEAN諸国は「貧困」であった。ただし、マレーシアだけは1位が犯罪で、貧困は2位になっている。

図表1-2 東アジアの国民が感じる「深刻な懸念事項」(アジアパロメータ調査2006/2007年)

国・地域	第1位	第2位	第3位	第4位	第5位
日本	自然災害	犯罪	環境・汚染	戦争・紛争	道徳の衰退
香港	失業	貧困	環境・汚染	自然災害	経済問題
台湾	失業	経済問題	貧困	犯罪	自然災害
韓国	失業	健康	経済問題	貧困	教育問題
シンガポール	失業	テロ	健康	自然災害	戦争・紛争
中国	貧困	健康	自然災害	失業	汚職
タイ	貧困	不法薬物	犯罪	失業	テロ
マレーシア	犯罪	貧困	不法薬物	自然災害	テロ
インドネシア	貧困	失業	自然災害	経済的不平等	犯罪
ベトナム	貧困	失業	自然災害	健康	不法薬物
フィリピン	貧困	犯罪	失業	不法薬物	テロ

(注)第1位に5点、第2位に4点、第3位に3点、第4位に2点、第5位に1点を与えると、貧困(38点)、失業(35点)、自然災害(21点)、犯罪(19点)、健康(13点)、不法薬物(10点)、経済問題(8点)、テロ(7点)、環境・汚染(6点)、戦争・紛争(3点)の順となる。

(出所)園田編(2013年、29)。原典はアジアパロメータ調査(2006年と2007年調査)。

2004年12月のスマトラ沖大地震・津波(死者22万6566名)のあと、アジア地域では、四川省大地震(2008年)、青梅省大地震(2010年)、タイの大洪水(2011年)、フィリピンの台風(2013年)と、大災害が続いた。現在の時点で同じ質問を行えば、人々は自然災害をもっと上位のリスクに選ぶかもしれない。ただし、当時の中国とASEAN諸国の人々にとって、貧困が「最大の心配ごと」であったことは確かだろう。また、メディアの報道を見ても、貧困問題を重視して取り上げる事例が多かった。

³ タイの大洪水問題については、ADB(2012)、経済産業省『通商白書2012』第2章第3節「タイの大洪水」、玉田・船津編(2013年)を参照。

そのことを十分踏まえたうえで、中国と ASEAN 諸国、つまり新興アジア諸国の政府にとって、「貧困問題」の軽減は、依然として最大の政策課題なのだろうか。また、アジア NIES の政府にとって、「失業問題」は本当に当面する最大の政策課題なのだろうか。それが次の検討課題となる。

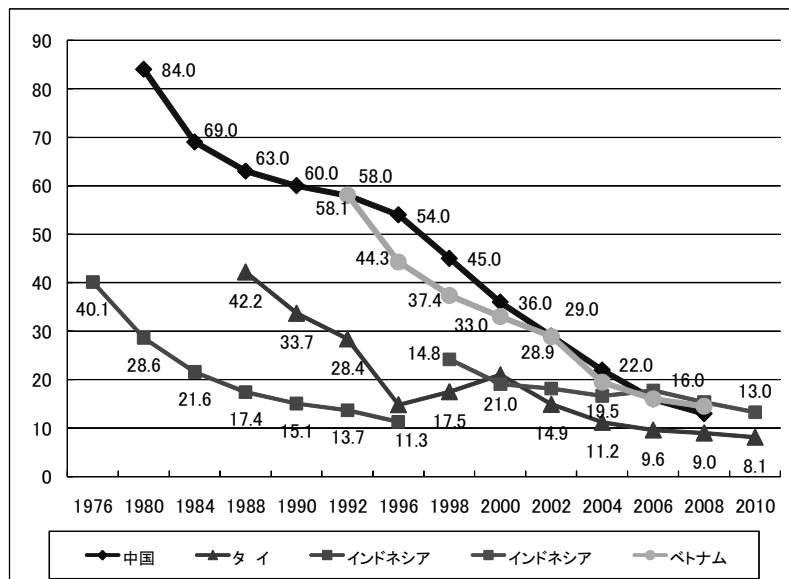
第2節 東アジアの貧困・経済格差・失業

1 新興アジア諸国の貧困人口

貧困人口を測る方法はいくつもある。最も単純な方法は、世界銀行が用いている「所得が一日二ドル以下」という一律の基準である。

利用価値の高いデータは、各国の統計局が家計経済調査（世帯ベースの所得と支出）の結果にもとづいて、最低生活水準（都市部と農村部では別々の基準を採用）を毎年設定し、この水準を下回る人々を貧困人口と定義して割り出した数字である。そこで、各国データにもとづいてアジア諸国の貧困人口比率の推移を示したものが、図表 1-3 であった。

図表1-3 新興アジア諸国の貧困人口比率の推移、1976-2010年（%）



(注)貧困人口比率は各国政府が定義する家計の収入(支出)基準による。新シリーズは貧困人口の要件を変更したあとの数字を指す。

(出所) (1) China: ADB, *Growing beyond the Low-Cost-Advantage: How the People's Republic of China can Avoid the Middle-Income Trap*, ADB, 2012, p.2; (2) Thailand: NSO and NESDB data; (3) Indonesia: *Statistik Indonesia 2003 and 2011*; (4) Vietnam: 1993-2000, World Bank, *Vietnam Development Report 2008: Social Protection*, 2002-2008, 2010 *Vietnam Statistical Yearbook*.

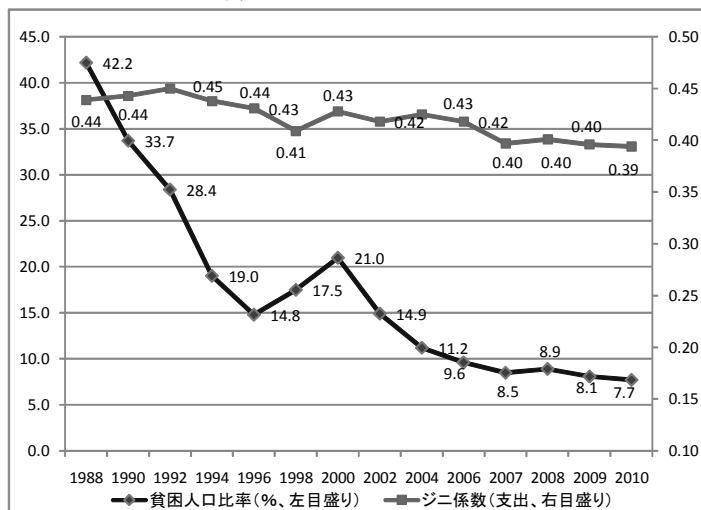
図表1-3が明確に示しているように、中国、タイ、インドネシア、ベトナムは、この30年間に、着実に貧困人口を減らしてきた。とくに中国の貧困人口比率の低下ぶりは目覚ましく、1980年の84%から2000年には36%、08年には16%と劇的な低下を示した。2000年代に見るべき低下がなかったのは、インドネシアのみである。

以上の結果を見れば、新興アジア諸国は、世界の中で貧困人口の削減に成功した地域と言ってよいだろう。むしろ、問題は貧困人口の存在ではなく、経済的不平等（所得格差）の方である。この点を端的に示しているのがタイの事例であった（図表1-4）。

タイの貧困人口比率は、1988年の42%から、経済ブーム期をへて96年には15%にまで一気に低下した。その後、通貨危機の影響で、貧困人口比率は21%まで反転したあと、2000年をピークに再び低下が始まり、10年には7%台まで下がっている。貧困問題は依然として存在するものの、タイにとって最大の課題ではすでにはないでのある。

一方、経済の不平等性を示すジニ係数（0.40以上を不平等度が高い社会とみなす）は、同じ期間に、0.45から0.39の間にあった。経済の不平等が悪化したとは言えないまでも、この期間に改善はほとんど見られなかつたことは事実である。

図表1-4 タイの貧困人口比率とジニ係数の推移、1988-2010年



（出所）国家経済開発庁（NESDB）の『社会報告季報』（タイ語）および内部資料より筆者作成。
原典は国家統計局の家計経済社会調査。

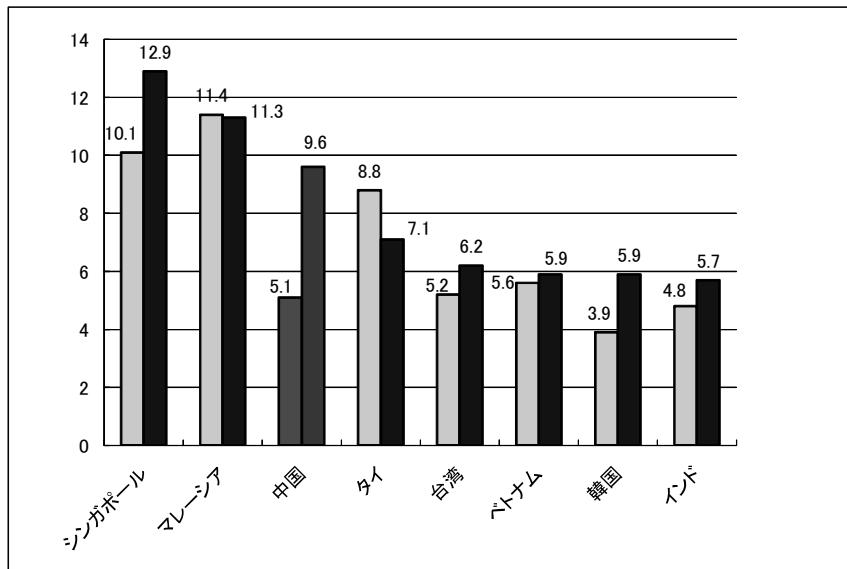
2 拡大する国内の経済格差

そこで、ジニ係数と共に経済の不平等を測る指標としてしばしば使われる、所得格差の数字を図表1-5で見ておこう。

図表1-5は、全体の所得階層を五つのグループ（人口の20%ずつ）に分け、最下位20%

人口の所得合計に対する最上位20%人口の所得合計の倍率（クズネツ比率とも呼ぶ）を求める、1990年と2010年で比較したものである。タイが若干下がっているものの、NIES（韓国、台湾、シンガポール）も、マレーシアを除く新興アジア諸国（中国、ベトナム、インド）も、この20年間に経済格差が拡大したことが分かる。

図表1-5 アジアにおける所得格差、1990年と2010年（最上位20%と最下位20%の倍率）



(出所)ADB (2012a: 47) より筆者作成。

とくに中国の経済格差の拡大は著しく、1990年の5.1倍から2010年の9.6倍に大幅に悪化した⁴。また、中国の経済的不平等を家計所得のジニ係数の推移でみると、1985年の0.331、90年の0.357、2001年の0.448、2005年の0.485と、2000年代に入ってから急速な悪化を示した。そして、2008年には0.491と、東アジア諸国・地域の中では、最悪の数字を記録する。しかも、この数字は2012年現在でも0.474と、決して改善の兆しを示していないのである（丸川 2013年：306）。

2013年に誕生した習近平体制が、「格差是正」を国家の最重点目標のひとつに掲げざるを得なくなったのは、こうした背景があったからであった。

また、日本についても、格差拡大の傾向がさまざまな研究や報告書で指摘されている⁵。したがって、格差拡大は、もはや新興アジア諸国だけの問題ではない。日本を含むアジア地域に共通する問題と言えるだろう。

次に、ジニ指数（ジニ係数に100を掛けたもの）を使って、アジア諸国・地域と世界の

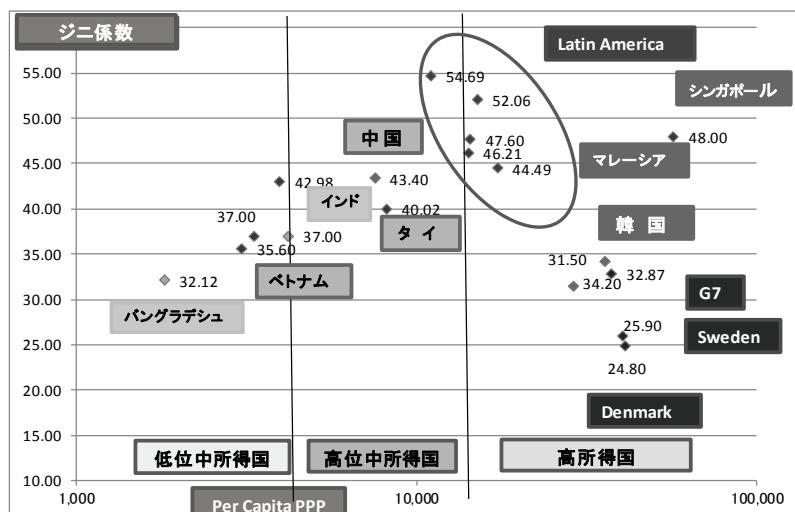
⁴中国の経済格差については、谷口・朱・胡著（2009年）、三浦（2010年）、ADB（2012b: 32-36）ほかを参照。

⁵日本の格差社会については、橘木（2006年）、宮本（2009年）を参照。

主要国の比較を行ったものが、図表1-6である。図では横軸に2010年の人一人当たりGDP(PPP)を、縦軸にジニ指数をとっている（上に行くほど不平等が強まる）。

最も所得水準の低いバングラデシュ(32.12)から右に行くにつれて、ベトナム(35.60)、インド(37.00)と数字が上がり、タイ(40.02)、中国(43.40)をピークにして、今度は台湾(34.20)、G7(米国など先進七カ国。32.87)、韓国(31.50)、スウェーデン(25.90)と下がっていく。これを見る限り、次節で検討する「クズネツ・カーブ仮説」は該当するように見える。

図表1-6 主要諸国のジニ係数と一人当たりPPP:2010年



(出所)World Bank, World Development Indicator Online 2013; ADB (2012); 韓国、台湾、シンガポール、タイは各々のデータにもとづき筆者作成。

一方、丸で囲ったのは、ラテンアメリカ諸国とマレーシアであり、これらは一人当たり所得水準に比較して、ジニ指数が極めて高い。とくにブラジル(54.69)とチリ(52.06)の数字が突出している。シンガポール(48.00)もすでに高所得国でありながら、マレーシア(46.21)と並んでジニ指数が非常に高い。

こうした国々が示す数値は、統計学で言うところの「外れ値」なのか、それとも、「クズネツ・カーブ仮説」の方に問題があるのか。この点が次の検討課題となる。

3 失業の問題

経済的不平等の議論に移る前に、アジア・パロメータ調査の中で、NIESの人びとが「最も心配なこと」の一位に挙げていた失業の問題について、簡単に触れておきたい。

「失業率」(the ratio of unemployment)は国によってそれぞれ定義が違うので注意をする。そこで最初に、東アジア諸国・地域の失業者と失業率の定義を比較しておこう(図

表 1-7)。なお、図表の中で A となっているのは、国際労働機関 (ILO) などが定める国際基準か、それに近い定義であることを示している。

東アジア 10 カ国・地域の場合、「失業」の定義は概ね共通しているが、注意を要するのは中国である。中国のみは、都市部住民の標本調査の結果によって、失業率を割り出しているからだ。したがって、農村部の失業者は含まれていない⁶。また、他の国が 15 歳以上の生産年齢人口を対象としているのに対し、中国のみ 16 歳以上の労働人口を対象としている。

図表1-7 東アジア10カ国・地域の失業率の定義

項目	日本	中国	台湾	韓国	タイ	マレーシア	シンガポール	インドネシア	ベトナム	フィリピン
調査方法	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
失業率	A	C	A	D	A	A	A	A	A	D
対象年齢	A	E	A	A	A	A	A	A	A	A
仕事の有無	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
就業の可能性	A	A	A	A	F	F	F	A	F	G
求職活動	A	A	A	A	H	A	A	A	A	A
季節休業者	X	不明	不明	不明	Y	不明	なし	X	不明	Z
特記事項	W	なし	なし	W	V	V	W	なし	なし	V

1. 調査方法: (A)労働力調査、(B)は都市部労働力標本調査。
2. 失業率の測定: (A)失業者数を全労働力人口で除した比率。(C)全労働力人口は軍人を除く都市住民のみ。(D)全労働力人口から軍人を除く。
3. 対象年齢: (A)15歳以上。(E)16歳以上。
4. 仕事の有無: (A)調査週において就業者でない。週1時間以上働いていたものは就業者とみなす。
5. 就業の可能性: (A)すぐに就業が可能。(F)就業が可能。(G)2週間以内に就業が可能。
6. 求職活動: (A)調査週に求職活動あり。(H)過去30日以内に求職活動あり。
7. 季節休業者: (X)労働力人口かつ就業者に含める。(Y)労働力人口に含めるが、就業者に含めない。(Z)非労働力人口
8. 特記事項: (V)一時的な病気のものも失業者に含める。(W)就職先が決まって待機中のものも失業者に含める。

(出所) ILO, "LABORSTA Internet: Source and Methods", 厚生労働省編『世界の厚生労働2009』TKC出版、2009年、付表3-11。台湾、インドネシア、ベトナムは各国の労働力調査の方法記述により末廣昭作成。

そのほか、失業者の中に、就職が決まっているが待機中の人に含める国（日本、シンガポール）、一時的な病人を含める国（タイ、マレーシア）、そのどちらでもない国といった違いもある。季節的休業者の扱いも、分母の就業者に含める国（日本、インドネシア）、労働力人口には含めるが就業者には含めない国（タイ）、労働力人口にも就業者にも含めない国（フィリピン）というふうに、国によって異なっていた。

以上の点を念頭におきながら、各国の 1990 年から 2012 年までの失業率の推移を見たものが、図表 1-8A と図表 1-8B である。

さて、図表の中で網かけ部分は、参考のために掲げた「アメリカの失業率」よりも高かった数字である。

⁶ 農村部の失業率は都市部のそれよりはるかに低いため、全国の平均失業率は都市部の失業率より低くなる。具体的に 2010 年でみると、全国平均が 2.95%、都市部が 4.90% に対し、農村部は 1.26% であった（丸川 2013 年：86）。

問題の NIES を見ると、香港が 1998 年から 2006 年まで、アメリカの数字を上回った。これは、大陸から中国人が大量に移動してきたことと、製造業から金融・サービス業へと産業構造の再編が行われた時期と重なっている。先に紹介したチャンが「予測不能のリスク」に注目したのは、この失業率が高止まりのまま続いたからであった。

図表1-8A 日本、中国、アジアNIESの失業率、1990–2012年（単位：%）

年次	日本	中国	香港	台湾	韓国	シンガポール
1990	2.1	2.5	1.3	1.7	2.4	1.7
1995	3.2	2.9	3.2	1.8	2.1	2.7
1996	3.4	3.0	2.8	2.6	2.0	…
1997	3.4	3.1	2.2	2.7	2.6	…
1998	4.1	3.1	4.7	2.7	7.0	…
1999	4.7	3.1	6.3	2.9	6.3	…
2000	4.7	3.1	4.9	3.0	4.1	4.4
2001	5.0	3.6	5.1	4.6	4.0	2.7
2002	5.4	4.0	7.3	5.2	3.3	4.2
2003	5.3	4.3	7.9	5.0	3.6	4.5
2004	4.7	4.2	6.8	4.4	3.7	4.4
2005	4.4	4.2	5.6	4.1	3.7	4.2
2006	4.1	4.1	4.8	3.9	3.5	3.4
2007	3.9	4.0	4.0	3.9	3.2	2.9
2008	4.0	4.2	3.5	4.1	3.2	2.8
2009	5.1	4.3	5.3	5.9	3.6	4.1
2010	5.1	4.1	4.3	5.2	3.7	2.8
2011	4.6	4.1	3.4	4.4	3.4	2.7
2012	4.3	4.1	3.3	4.2	3.2	2.6

(出所) Asian Development Bank, *Key Indicators 2013*, p.187 ほかより末廣昭作成。

一方、韓国はアジア通貨危機のあと 3 年間に限って、アメリカの数字を上回った。これは通貨危機の発生時に大量の解雇や早期退職が実施された結果である（横田 2012 年：第 4 章）。しかし、その後は、3% 台に低下している。台湾とシンガポールは、3% から 5% の間で推移し、アメリカの失業率を超えることは一度もなかった。

ASEAN 諸国（図表 1-8B）に目を転じると、フィリピンは長期的な経済の低迷を反映して、1990 年から 2008 年まで一貫してアメリカの数字を上回り、2009 年以降も、7% 台と高い失業率が続いている。インドネシアも 1999 年から 2008 年まで高い失業率が続き、2009 年を境によく低下を示した。

対照的に、マレーシアとタイは、過去 20 年間にわたって深刻な失業経験をしていない。とくにタイは 1% を切るという、通常は考えられない低さを記録した。その理由はつきりしていないが、一次産品の国際価格の上昇によって、農村部が都市の失業者の受け

皿になっていることが、ひとつの要因になっていると考えられる⁷。

最後に、中国は過去15年間、失業率は概ね4%台で推移してきた。この期間の年伸び率が10%という高い経済成長のおかげとはいえ、先に述べたように、中国の数字は農村や都市に滞在する農民工（非都市戸籍者）の失業率を反映していないので、一定割り引いて考える必要があるだろう。

図表1-8B ASEAN諸国の失業率、1990-2012年（単位：%）

年次	アメリカ*	タイ	マレーシア	インドネシア	ベトナム	フィリピン
1990	5.6	2.2	5.1	2.5	...	8.4
1995	5.6	1.7	3.1	7.2	...	9.5
1996	5.4	1.5	2.5	4.9	...	8.6
1997	4.9	1.5	2.4	4.7	...	8.8
1998	4.5	4.4	3.2	5.5	4.5	10.3
1999	4.2	4.2	3.4	6.4	4.4	9.8
2000	4.0	3.6	3.0	6.1	2.3	11.2
2001	4.7	3.3	3.5	8.1	2.5	11.1
2002	5.8	2.4	3.5	9.1	2.2	11.4
2003	6.0	2.2	3.6	9.6	2.2	11.4
2004	5.5	2.1	3.5	9.9	2.1	11.8
2005	5.1	1.8	3.5	11.2	2.5	7.8
2006	4.6	1.5	3.3	10.3	4.9	7.9
2007	4.6	1.4	3.2	9.1	4.1	7.3
2008	5.8	1.4	3.3	8.4	3.6	7.4
2009	9.3	1.5	3.7	7.9	3.2	7.5
2010	9.6	1.0	3.3	7.1	2.7	7.3
2011	8.9	0.7	3.1	6.6	2.0	7.0
2012	8.1	0.7	3.0	6.1	1.8	7.0

（出所）図表1-5Aに同じ。アメリカは、IMF, *World Economic Outlook Database 2013* より作成。

いずれにせよ、NIESにおいても、ASEAN諸国においても、失業は必ずしも喫緊の政策課題ではなかった。図表1-5で確認したように、経済格差もしくは経済的不平等の拡大の方が、これらの国々にとってはるかに深刻だったのである。

⁷ タイの低い失業率のさまざまな原因については、熊谷（2012年）を参照。

第3節 経済的不平等をめぐる議論

1 クズネツの仮説とその検証

経済的不平等に関する古典的文献は、1955年に、クズネツが『アメリカン・エコノミック・レビュー』に発表した論文「経済成長と所得の不平等」である（Kuznets 1955）。ただし、この論文の内容は、「クズネツ・カーブ」（クズネツの逆U字形仮説とも呼ぶ）として知られるその後の議論とは異なっているので注意を要する。まず彼のオリジナルな議論の方から見ておこう。

クズネツは、1880年代から1950年代初めまでのイギリス、ドイツ、アメリカの三ヵ国を取り上げ、各国の所得格差（最上位5%や最上位20%の所得階層の合計所得が全体の所得に占める割合で示す）の推移を調べた。その結果、イギリスは1840年から90年まで所得格差が広がっていき、90年代から縮小に向かったと推論し、ドイツとアメリカについては、所得格差は第一次大戦前後に拡大から縮小に転じたとみなしした。

クズネツによれば、所得格差が拡大していった理由は二つある。

ひとつ目は工業化の進展である。つまり、一人当たり生産性は工業の方が農業よりも高いため、工業化が進むにつれて農村と都市の間の格差が開いていく。もうひとつ目は農村から都市への人口の移動である。農村人口より都市人口の内部の方が、貯蓄や相続された資産の金額が大きいため、格差は大きくなりやすい。その結果、都市人口が増えることで国全体の格差も拡大していく。

また、1950年前後のアメリカやイギリスの所得格差が、インドやセイロンなどの低開発諸国（underdeveloped countries）のそれに比べて低くなるのは、累進的な所得税の導入や低所得層に対する公的扶助によって、所得の移転が起こるからだと説明した（ibid.: 5）。さらに、民主主義が定着すると、経済格差に対する市民の目も厳しくなり、政府は格差の是正を迫られるとも述べている。

その上で、ある国の所得格差の指標が描く逆U字のカーブを、「長く永続する円弧」（a long secular swing）と呼び、これは長期にわたる経済成長の一部を構成する趨勢であると結論づけたのである（ibid.: 20）。

しかしながら、ある国の工業化以前の所得に関する詳細なデータを入手することは困難である。そのため、後続の研究者たちは、先進国の工業化以前の経済状態を、農業を中心とする低所得国の現在の状態に置き換え、所得水準の違う国の格差の程度を国際比較することで、クズネツの仮説を検証するという手法をとった。

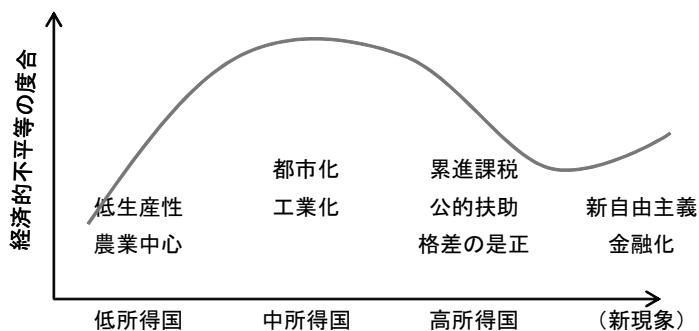
具体的には、横軸に一人当たりGDP（PPP）の水準をとり、縦軸に経済的不平等を表す指標（ジニ係数など）をとって、世界各国の数字をマッピングしたのである。そして、所得水準の低い国（左）から高い国（右）に移る過程で、経済的不平等は逆U字形の曲線を描くと主張した。これがいわゆる「クズネツ・カーブ」である（図表1-9）。

クズネツ・カーブを支持する立場から、大量のデータセットを使って検証作業を行った代表的な研究は、バローがアジア開発銀行に提出したワーキングペーパー『再訪・不平等と成長の問題』である（Barro 2008）。

バローは1960年代から10年毎に世界各国のデータを整理し、2000年代については、世界銀行の「Income Inequality Database」を用いて、92カ国データセットを作成した。そして、クズネツ仮説は統計的に確認できると結論づけた（ibid.: 12）。

バローは、経済的不平等のカーブが上昇から下降に転じるのは、一人当たり国民所得が3050ドル（2000年価格）を超える辺りであること、ある国の経済開放度（輸出入合計を名目GDPで割った数字）が進めば進むほど格差が広がる傾向にあること、といった興味深い統計結果も指摘している。

図表1-9 クズネツの逆U字仮説（クズネツカーブ仮説）



（出所）Barro (2008), 橋木(2006年)をもとに末廣作成。

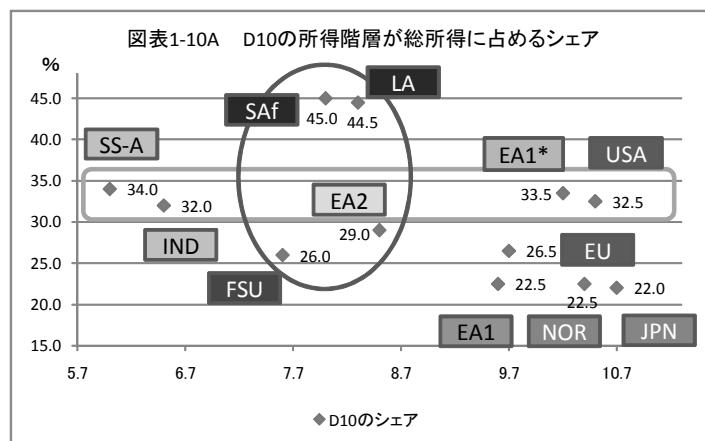
2 パルマのクズネツ・カーブ仮説批判

以上の「クズネツ・カーブ仮説」に真っ向から批判を加えたのが、ケンブリッジ大学のパルマであった（Palma 2011）。彼の批判の要点は二つある。

第一の批判は、国際比較を行う際に用いた指標に対するものである。パロマはまず、所得階層を5つの人口グループに分ける「五分位法」（quintile）の不適切性を指摘し、代わりに、10の所得階層別グループに分ける「一〇分位法」（decile）の有効性を提唱する。その理由は、富の集中は最上位10%（D10）の富裕層（あるいは最上位5%の超富裕層）で起きているのであり、対象を上位20%人口（D10+D9）に拡充すると、実際の経済的不平等の深刻さが隠蔽されてしまうからであった。

そこでパルマは、2005年のデータを使い、世界135カ国を19の主要国と地域グループ（ラテンアメリカなど）に分けて、「一〇分位法」を用いてさまざまな計測をおこなった。なお「アジア地域」は、日本、「韓国・台湾」、「香港・シンガポール」、「タイ・マレーシア・インドネシア」の4つのグループに細分している。

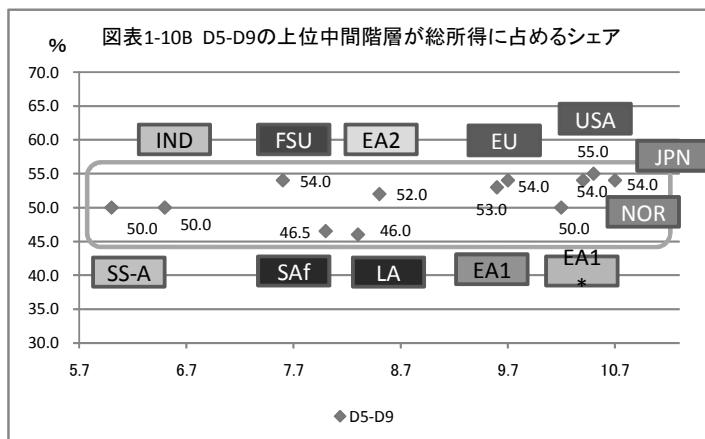
計測の結果、最上位10%人口（D10）が全体の所得合計に占める比率は、①19のうち10のグループが30%から35%の閾値に収斂すること、②ラテンアメリカ（図のLA）と南部アフリカ（SAf：南アフリカ、ボツワナ、ナミビアの三カ国）の二地域は、その数字が45%と飛びぬけて高く、逆に旧ソ連構成国（FSU）は、両地域と所得水準が比較的近いにもかかわらず、25%と低い水準にあったこと、③高所得国に所属するグループでも、アメリカ、香港・シンガポール（EA1* 35%）と、韓国・台湾（EA1 20%）、北欧諸国（NOR 20%）の間には大きな乖離が見られたこと。以上の新しい事実を提示した（図表1-10A）。



(注)略記は次のとおり。

[EA1] 韓国・台湾、[EA1*] シンガポール・香港、[EA2] タイ・インドネシア・マレーシア、[EU] EUの主要国、[FSU] 旧ソ連構成国、[IND] インド、[JPN] 日本、[LA] ラテンアメリカ主要国、[NOR] 北欧諸国、[SAf] 南部アフリカ（南アフリカ、ボツワナ、ナミビア）、[SS-A] サブサハラアフリカ、[USA] アメリカ。

(出所)Parma (2011, 14)をもとに末廣作成。



(注)地域の分類は、図表1-10Aと同じ。(出所)Parma (2011, 17)より末廣作成。

同じ国際比較を使ったもうひとつの重要な指摘は、上位と中位の所得階層（D4からD9の合計）が全体の所得合計に占める比率をとると、19のうち15のグループが50%から56%の狭い範囲に入るという事実であった。さらに下限を47%に広げると、「外れ値」とみなされるラテンアメリカ諸国や南部アフリカ3カ国も、他の地域と共通する所得分配の特徴を示すという、意外な統計事実も明らかにした（図表1-10B）。

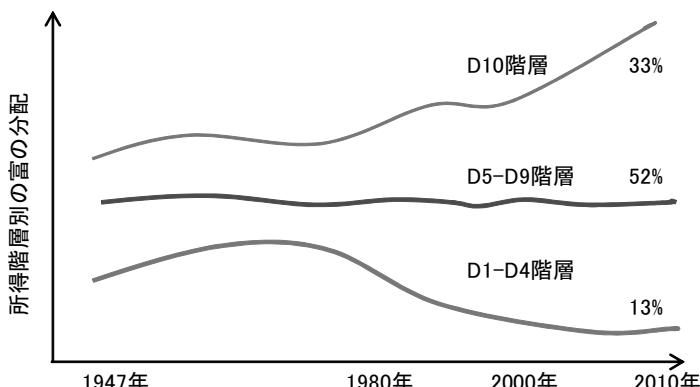
要するに、上・中位の所得階層について言えば、所得水準で測った国の違いも、地域による違いも確認できないのである。

以上二つの「発見」を論拠に、パルマは「クズネット・カーブ仮説が想定するような経済状態は、今日の世界ではもはや消滅した」と主張する（*ibid.*: 11）。つまり、たとえ同レベルの所得水準の国でも経済的不平等には大きなばらつきが存在すること、にもかかわらず、どの国でも上・中位所得階層が全体の半分前後を占めることを強調した。彼はこうした新しい現象を、「真ん中の同質性（収斂・安定）と両端における異質性（分極化・不安定）」と表現した（homogeneity in the middle vs. heterogeneity at the tails）。

パルマの二つ目の批判は、同一国内での時間の流れに沿った経済的不平等の推移に関するものである。彼はアメリカの時系列データを使って、最上位10%人口（D10）、中所得層（D5-D9）、低所得層（D1-D4）の三つのグループが、それぞれ全体の所得に占める比率を計測した（最新かつ詳しいデータは、Saez 2012）。

図表1-11によると、アメリカでは1980年を境にして、最上位10%富裕層への「富の集中」が、同年の26%から2009年には33%にまで進むと同時に、低所得層が全所得に占める比率は17%から13%にまで下がった。一方、中所得層の比率はこの間、ほぼ52%で安定していた。ここでも、経済的不平等は真ん中ではなく、両端（D10とD1-D4）で起きているのである。

図表1-11 アメリカの所得階層人口別所得分配の推移、1947-2010年



(注)D10, D1-D4とD5-D9では、表示のスケールが違うことに注意を要する。

(出所)Saez (2012) より末廣作成。

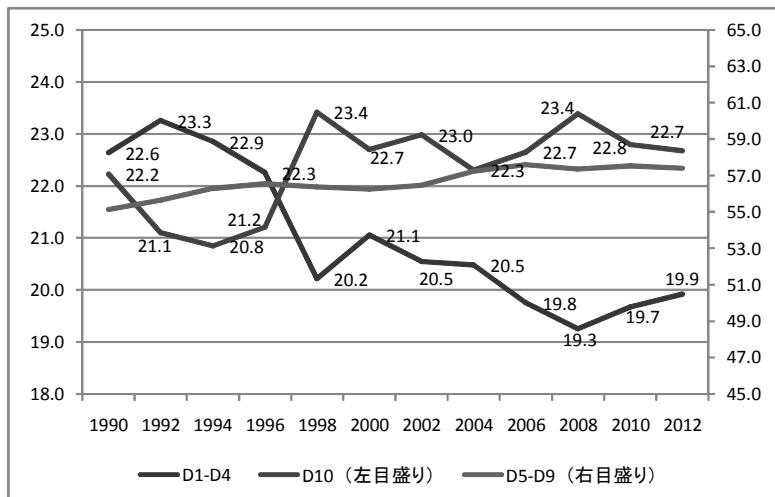
3 パルマの批判の東アジアへの適用可能性

いずれにせよ、パルマの議論は、経済発展段階、政治体制、所属する地域の違いを超えて、世界の大半の国で生じている三つの動き、つまり、①富裕層（とくに超富裕層）への富の集中、②低所得層のマージナル化、③中間層の安定的存在、の動きが生じていることを実証した点できわめて重要である。

例えば、最上位10%と最下位10%の倍率（D10/D1）を見ると、シンガポール（17.7倍）を筆頭に、中国（13.2倍）、タイ・インドネシア（11.0倍）、韓国（7.8倍）、日本（4.5倍）の順であり、同じアジア諸国といつても、大きなばらつきが存在することが判明した（ibid.: 25）。

次に、特定の国の中での最富裕層（D10）、中間層（D5-D9）、低所得層（D1-D4）の全所得に占める比率の推移を見てみよう。図表1-12は韓国の事例を示したものである。

図表1-12 韓国の所得階層別(10分位法)のシェアの推移、1990-2012年 (%)



（出所）韓国統計庁『家計動向調査』より金炫成作成（2013年2月25日アクセス）。

最富裕層（D10）と低所得層（D1-D4）は1990年当時、所得全体の22.6%と22.2%を占めており、両者の間に大きな差はなかった。むしろ、1990年代前半は低所得層が最富裕層のシェアを上回っていたほどである。ところが、アジア通貨危機を転機に両者の間には開きが生じ、98年には最富裕層のシェアは23%を超え、高止まりの状態が続いている。一方、低所得層はその比率を下げ、中間所得層（D5-D9）の比率はほとんど変わらなかつた。したがって、パルマの第二の仮説は韓国の実態にはほぼ当てはまることが判明した⁸。

⁸ 「一〇分位法」による長期間にわたる所得分配のデータは、中国、タイ、マレーシア、シンガポール、ベトナムなどでは、残念ながら入手できない。

それでは、なぜ経済的不平等が発生し、かつ拡大していくのか。それが次の課題となる。

第4節 経済的不平等の要因

1 『拡大する不平等への挑戦』を読む

アジア開発銀行は『Asian Development Outlook 2012』の中で、「拡大するアジアの不平等への挑戦」と題する特集を組んだ。同行が「貧困削減」に関する特別報告書を最後に刊行したのは一九九九年のことである（ADB 1999）。一方、同行が「拡大する不平等」を本格的に取り上げたのは、この報告書が初めての試みであった。

この特集の冒頭で、アジア開発銀行は次のように述べている（ADB 2012a: 37）。「開発途上アジア（developing Asia）は、1990年代以降、急速に貧困人口を減らしてきただが、その一方で不平等が拡大した。これは、1960年代から70年代に「公正な分配のもとでの成長」（growth with equity）を実現したアジア NICs の経験とも、90年代以降、不平等を改善しつつあるラテンアメリカの経験とも対照をなす動きである」と。

さて同行によると、拡大する不平等の背景には、①技術変化、②グローバル化、③市場志向の経済改革という三つの力が働いている。これら三つの力は、労働力の所有者より資本の所有者を、低スキルの保有者より高スキルの保有者を、そして農村・内陸部の住民より都市・沿岸部の住民を、それぞれ有利にしてきたという（ibid.: 37）。

同時に、報告書の執筆者たちは、(i) 制度・組織の脆弱性、(ii) 市場のゆがみ、(iii) 社会的排除の三つの要因が、アジア諸国に「機会への不平等なアクセス」という状況を生み出した。そして、この「機会の不平等」と先の三つの力とは密接に関係している。政策当局者にとって最も重要なことは、「結果の不平等」（inequality of outcome）と「機会の不平等」（inequality of opportunity）を明確に区別し、後者の機会の不平等を是正することで、包摂的な成長を実現することである。これが彼らの主張であった（ibid.: 38-40）。

不平等が存在する理由として同行が重視した要因は、次の四つである（ibid.: 62-73）。

①世帯主の教育歴の違いにより、子ども世代に発生する教育機会、スキル形成の不平等。

「スキル・プレミアム」（skill premiums）と呼ぶ。

②労働分配率の低下。資本報酬より労働報酬の伸びが抑えられることによって生じる。

③都市・沿岸部と農村・内陸部の間の所得格差。「空間的不平等」（spatial inequality）と呼ぶ。

④労働力率の違いや教育機会の制限がもたらす男女間の格差。「ジェンダー的不平等」（gender inequality）と呼ぶ。

一方、不平等の存在ではなく、不平等の拡大を引き起こしている主な原因是、何より空間的不平等であり（これだけで、現在のアジアの格差の30%から50%を説明できる）、次

いで、新しい経済機会が生み出したスキルや知識の違いにもとづく所得格差（スキル・プレミアム）であり（25%から35%が説明可能）、最後が、資本に有利に働いてきた労働分配率の低下であった（ibid.: 74）。

そこで、上記の三つの力のうち、③の空間的格差と①のスキル・プレミアムをまず取り上げ、次に②の労働分配率の低下を検討する。そして、アジア開発銀行はとくに言及していないが、日本を含むアジア諸国で進行している、就業形態の違いにもとづく所得格差、すなわち正規・非正規労働者の間の不平等を取り上げることにしよう。

2 空間的不平等と教育機会の不平等

クズネツも指摘しているように、所得分配に大きな影響を与えるのは都市と農村の間の所得格差である。これはもっぱら工業と農業の生産性（一人当たり付加価値生産額）の違いにもとづく。また、農村人口内部よりも都市人口内部の方が、所得格差が大きくなるため、工業化が進み人口が農村から都市へ移動すると、不平等が拡大する。

そこで、新興アジア四カ国の家計経済調査の結果をもとに、都市部と農村部の支出金額を比較したものが、図表1-13である。支出を指標にとったのは、所得の場合にはどうしても過小申告となり、実態から乖離する恐れがあるからである。

図表1-13 東アジア4カ国の家計消費支出：都市部と農村部、1990-2010年

年次/国	中国		タイ		インドネシア		ベトナム	
	年、元/人		月、バーツ/世帯		年、ルピア		月、1000ドン/人	
	都市世帯	農村世帯	バンコク	東北農村	都市世帯	農村世帯	都市世帯	農村世帯
1990	1,596	833	10,357	3,499	44,029	24,296	-	-
2000	6,850	3,632	19,582	5,820	163,784	102,900	-	-
2004	8,912	5,032	28,135	8,727	319,220	171,435	595	284
2010	15,907	9,968	29,041	11,307	627,043	371,330	1,726	891
指数	農村世帯=100		東北農村=100		農村世帯=100		農村世帯=100	
1990	192	100	296	100	181	100	-	-
2000	189	100	336	100	159	100	-	-
2004	177	100	322	100	186	100	210	100
2010	160	100	257	100	169	100	194	100
*2010/2000	2.32	2.74	1.48	1.94	3.83	3.61	-	-

(出所) (1)中国 国家統計局『中国農村統計年鑑』各年版; (2)タイ National Statistical Office, Household Socio-Economic Survey, 該当年; (3)インドネシア Badan Pusat Statistik, Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS), 各年版; (4)ベトナム General Statistics Office, Household Living Standards Survey, 該当年より筆者作成。

図表1-13から次のことが分かる。第一に都市・農村間には、タイ（2.6倍）、ベトナム（1.9倍）、インドネシア（1.7倍）、中国（1.6倍）と、2倍前後の開きがある（南アジアやラテンアメリカに比べるとはるかに低い）。

次に注目しておきたいのは、格差そのものが2000年代に入って縮小傾向にあるという事実である。つまり、経済発展に伴って都市・農村間の経済格差が広がっているのではなく

く、農村の生活水準も向上していったという点である。この点は貧困人口比率の着実な低下からも読み取れる事実であった（前出図表1-3を参照）。

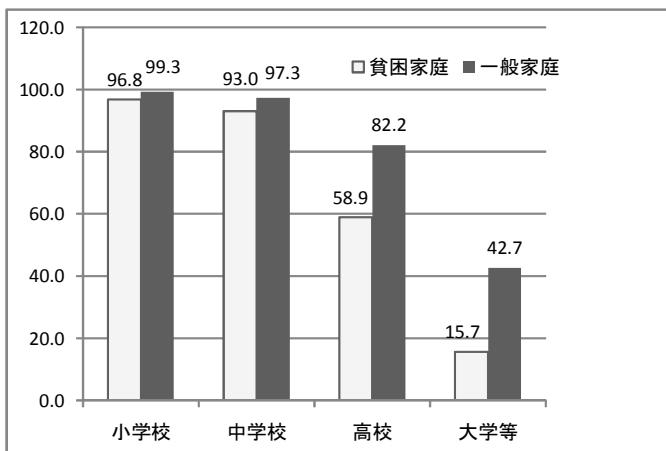
したがって、新興アジア諸国で経済格差が広がっているのは、都市・農村間の空間的格差の帰結ではなく、農村内部よりも所得格差（支出格差）が大きい都市部への人口の移動の方であった。

事実、中国における2010年の世帯支出金額の格差を、最上位20%人口の最下位20%人口に対する倍率（クズネット比率）で示すと、農村部の3.1倍に対して、都市部は4.7倍に達した。つまり、都市化が進むと格差が拡大するのである（『中国統計年鑑2011』の表10-7、表10-8から算出）。

したがって、都市化の進展はアジアに二つの顔をもたらした。一つは、都市中間層の増大に伴って誕生した「消費するアジア」の顔である（大泉2011年）。そして、もう一つが「格差が拡大するアジア」の顔であった。この二つの顔は、パルマが「真ん中の同質性、両端の異質性」と呼んだ、世界の所得分配に共通する現象とほぼ同義の動きである。

ところで、都市・農村間の支出格差は、食費や交通費といった生活に必要不可欠の費目ではなく、教育費や外食費により顕著に現れる。タイの『2010年家計調査』によると、低所得家庭（大半が農村世帯と都市部のインフォーマル労働者世帯）と、都市部の中所得以上の家庭の子女の就学率を比較すると、中学校レベルでは93%対97%と、両者の間にはほとんど差がなかった。これが高校レベルになると59%対82%と差が広がり、大学を含む高等教育レベルでは16%対43%へと、一気にその差が拡大した（図表1-14）。

図表1-14 タイの家庭経済状況の違いによる就学率の差、2010年（%）

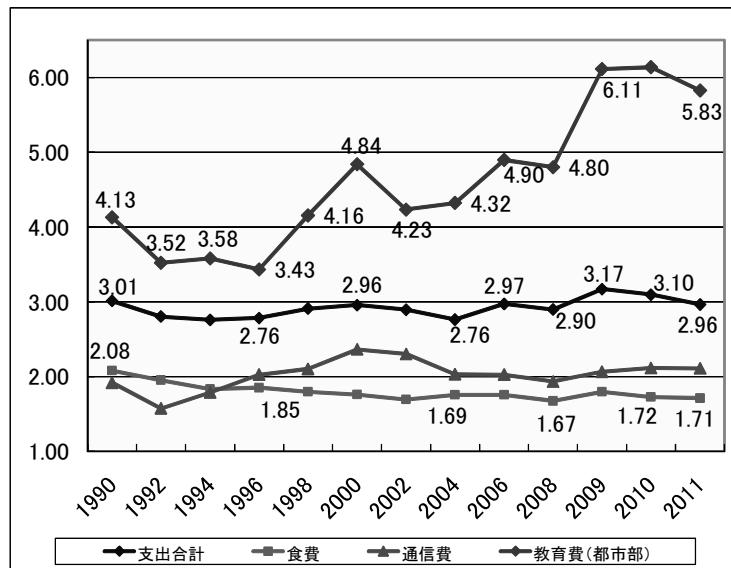


（出所）NSO「2010年家計経済社会調査」にもとづきNESDBが集計。

世帯主の教育歴の差だけではなく所得の格差が、子どもの「教育機会へのアクセスの不平等」に直接影響を与えているのである。

韓国の『2010年全国家計経済調査』によると、消費支出総額でみた、最上位20%人口の最下位20%人口に対する倍率は3.1倍であった。一方、食費は1.7倍、ネット利用料を含む通信費も2.2倍と、目立った差は起きていない。違いが明確に現れたのは、「塾通い」などの費用を含む教育支出である。その格差は6.1倍にものぼり、しかも1996年の3.4倍から急速に拡大していた（韓国統計庁のウェップサイトより金炫成が集計）。

図表1-15 韓国における項目別消費支出の格差(最上位20%と最下位20%の倍率), 1990-2011年



(出所)韓国統計庁のウェップサイト (<http://kosis.kr/index/index.jsp>) より金炫成作成。

この「教育機会へのアクセスの不平等」は、新興アジア諸国だけでなく、アジア諸国に共通する特徴であり、拡大する不平等の重要な要因のひとつとなっている。

3 労働分配率の変化

次に労働分配率を見てみよう。労働分配率は、企業が生み出した付加価値額のうち賃金・給与部分が占める比率を指す。ここではデータの制約から、国民所得に占める労働報酬部分の比率と定義する。この定義にもとづいて主要国の労働分配率の推移を見てみると、図表1-16のようであった。

労働分配率は55%から60%の範囲にあるアメリカと、30%前後の低い水準に留まっているメキシコでは、ずいぶんと数字に開きがある。因みに、インドの労働分配率も30%前後の低い水準にあり、これがラテンアメリカや南アジアの経済的不平等のひとつの原因となっていた。

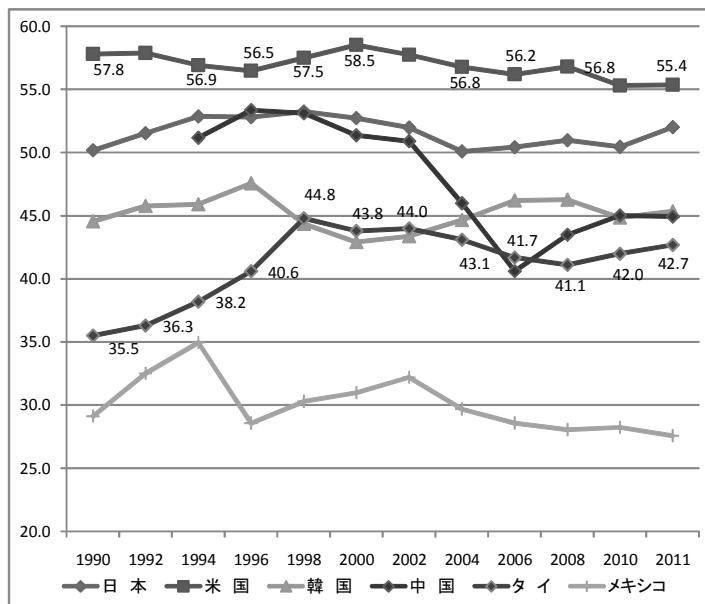
一方、日本はアメリカより5ポイントほど低く、しかも、1990年代半ばから2000年代後半まで、一貫して低下していった。この労働分配率の低下が国内消費を抑制し、デフレ

経済を長引かせたという議論は、まだ私たちの記憶に新しい。

アジア諸国に目を転じると、中国における労働分配率の急速な低下が目を惹く。その原因是、従業員の国有企業から民有企業への移動が関係している。もっとも、2000年代初めに労働報酬額の集計方法を変更しているので、2004年から06年の急速な落ち込みは割り引いてみる必要があるかもしれない。

タイの場合は、経済ブーム期に急速に労働分配率が改善し、45%の水準まで上昇した。しかし、通貨危機のあとその比率は2008年の41%まで下がり、その後、緩やかに回復している。最後に韓国の場合は、通貨危機の前から下がりはじめ、2000年以降、45%の水準まで戻って、その後は停滞を示している。

図表1-16 東アジア諸国とアメリカ、メキシコの労働分配率の推移、1990-2011年



(出所)(1)日本、アメリカ、韓国、メキシコ: OECD National Accounts Online。(2)タイ: 国家経済社会開発庁(NESDB)の統計オンラインサービス。(3)中国: 『中国統計年鑑』各年版「地区生産総収入法構成項目」。以上より末廣昭・張馨元作成。

以上の結果をまとめると、アジア三カ国の分配率はアメリカと比べると10ポイント、日本と比べても5ポイント低かった。ただし、2000年代前半の中国を除くと、それほど大きな労働分配率の悪化は起きていない。したがって、アジア開発銀行が想定するほど、労働分配率は経済的不平等の拡大には影響を与えていないと言えるだろう。

4 非正規労働者の増加

むしろ、私が注目したいのは、通貨危機以後、アジアNIESと新興アジア諸国との間で急速に進行していった労働市場の流動化・柔軟化の方である。つまり、労働人口に占める非

正規労働者の増加であった。韓国の非正規労働者、中国の農民工、タイの派遣労働者がこれに該当する。タイやマレーシアの場合には、外国人労働者（ミャンマー人、インドネシア人）も、非正規労働者に含めてよいだろう⁹。

非正規労働者の増加は韓国に典型的に見ることができる。韓国では、非正規労働者を常用労働者と臨時職・日雇いに分類し、同時に労働の形態から有期制、非典型、時間制の三つに区分する。2008年の『経済活動人口付加調査』によると、非正規労働者の数は、常用労働者の140万人と臨時職・日雇いの400万人の合計である540万人にも上った。これは、正規労働者1068万人の半分以上に達する数字である（横田2012年：178）。韓国の比率（34%）は、日本における比率（パート、派遣、契約社員など含めて20%）をはるかに上回る数字であった。

韓国で非正規労働者の数が増加した背景には二つの動きがあった。ひとつは、通貨危機後、予測困難な景気変動に迅速に対応するために、経営側が新規の労働者を解雇が容易な非正規労働者に置き換えていったという動きである。もうひとつは、IT産業や自動車のような組立加工型産業で、部品のモジュラー化が急速に進んだ結果、作業工程が単純化され、中核的な生産労働者さえ、熟練工から非熟練工、すなわち非正規労働者への置き換えが進んでいったという動きである。

次に、韓国の非正規労働者と正規労働者の賃金水準を比較したものが、図表1-17である。2012年現在、正規労働者の賃金水準を100とすると、非正規労働者のそれは月額収入で57、時間当たり賃金でみても64と、きわめて厳しかった。しかも、04年をピークに、賃金水準が下がり続けていることが分かる。韓国における経済的不平等の重要な要因のひとつは、間違いなくこの正規と非正規の間の賃金格差であった。

図表1-17 韓国の正規・非正規労働者の間の賃金格差、2003－2012年（正規職を100とする）

年次	非正規職の月平均相対賃金				非正規職の時間当たり相対賃金			
	全体	有期雇用	非典型雇用	時間制雇用	全体	有期雇用	非典型雇用	時間制雇用
2003	61.3	65.1	58.2	29.8	71.6	70.4	85.1	66.3
2004	65.0	69.5	60.3	30.4	73.5	75.9	80.2	66.0
2006	62.8	68.8	54.8	28.9	71.0	74.3	73.1	60.1
2008	60.9	68.5	56.3	27.0	68.0	72.7	64.7	59.4
2010	54.8	61.0	54.4	24.6	62.5	66.2	55.5	57.4
2012	56.6	63.7	56.2	24.7	64.3	69.0	64.3	58.7

（注）非正規は期間制、反復更新、継続不可などの「有期雇用」、登録型派遣労働者などの「非典型雇用」、パートなどの「時間制雇用」に区分される。限られた雇用の中でも、2012年現在、時間当たり相対賃金は「反復更新」が86.5に対して、「継続不可」は54.2と大きな差がある。

（出所）渡辺雄一（2013年、29）。原典は韓国統計庁『経済活動人口調査』の各年版。

⁹ タイの場合、2011年のミャンマー、ラオス、カンボジアからの移民労働者の数は183万人に達した（非合法入国者であるが、一時的な労働許可証の保有者を含める）。また、マレーシアの外国人労働者の数は約230万人、製造業の生産労働者のうち30%弱を占めた（末廣2014年：第6章）。

加えて、非正規労働者は社会保障制度の面でも不利な立場に置かれている（図表1-18を参照）。非正規労働者の女性の場合、社会保障制度と企業福祉の適用率は、国民年金（30%）、健康保険（31%）、雇用保険（30%）、退職金（23%）、ボーナス（17%）と、正規労働者（ほぼ100%）の適用率に比べて、圧倒的に低かった（横田2012年：192-193）。男性の場合は女性より概ね5%から8%ほど高い。このような実態を見る限り、韓国が国民皆年金制度、国民皆健康保険制度を構築したとはとても言えないだろう。

図表1-18 韓国における社会保障制度・企業福祉の適用：正規・非正規職別、2008年（%）

社会保障・企業福祉	男 性		女 性	
	正規職	非正規職	正規職	非正規職
1. 国民年金	97.8	36.3	98.9	30.1
2. 健康保険	98.5	39.9	98.5	31.1
3. 雇用保険	82.5	37.1	81.0	30.0
4. 退職金	99.4	29.6	99.3	23.1
5. ボーナス	97.1	23.0	94.9	16.8
6. 有給休暇	89.1	22.2	87.5	17.5
7. 労働組合加入	25.4	3.8	18.6	2.2

（注）非正規職には、有期雇用、非典型雇用、時間制雇用が含まれる。図表14の注記を参照。

（出所）横田（2012年、192-193）。原典は韓国統計庁『経済活動人口調査』及び『経済活動人口付加調査』2008年版。

就業形態の違いにもとづくさまざまな格差は、中国の農民工も同様である。国家人口・計画生育委員会が2012年8月に発表した『中国流動人口発展報告2012』によると、2011年の流動人口の総数は2億3000万人（総人口の17%）であった。このうち80%が農村戸籍を持つと報告されている。したがって、農民工の数は全国で1億8000万人という、とんでもない数字に達する（加藤2013年：229）。

厳春鶴の蘇州市での農民工に関する実態調査によると、調査対象者の6割の人々が月額収入1500元以上2000元未満の範囲にあり、3割の人々が1000元以上1500元未満の範囲にあった（厳春鶴2012年：77）。一方、2010年の公式統計によると、従業員の月平均収入は、広州市（4540元）、北京市（4200元）、上海市（3900元）の順であった（日本貿易振興機構北京事務所2012年：23）。つまり、農民工の賃金収入は、都市部の正規労働者の半分以下か、場合によっては三分の一以下だったことが判明する。

国が定める社会保障制度の適用率も、韓国と同様に極めて低い。その事実を中国社会保障部自身が認めているからである。同部の2009年の調査によると、農民工に対する各種社会保障の適用率は、養老保険12%（都市部労働者の適用率は57%。以下同じ）、健康保険が19%（同53%）、失業保険に至っては7%（同41%）という低さであった（Sawada2012：96）。

正規労働者と非正規労働者の間の経済的不平等は、高所得国に所属する欧米諸国や日本

でも確認できる現象である。しかし、アジア NIES と新興アジア諸国の双方で、この問題が一段と深刻化している背景には、急速な工業化に由来する原因、例えば、労働法制の適用の不徹底さや、労使双方における労働契約概念の未熟さなどが存在すると理解すべきであろう。

第5節 社会保障制度の現状と問題点

1 東アジアの社会保障制度の実態

図表 1-19 は、2012 年現在時点での、東アジア 9 カ国・地域の社会保障制度を比較したものである。比較するにあたっては、福祉サービスの内容を、①年金制度（老後の所得保障）、②健康保険（医療保障）、③失業保険（雇用保障）、④高齢者対策（ケア・生活保障）、⑤公的扶助（生活保障）の 5 つの分野に分類し、それぞれの国・地域の政府がどのような制度を設計・構築しているのかを、一覧表として示した。

なお、ここに提示した 5 つの分野は、福祉サービスの提供者に注目すると、(i) 国家、(ii) 企業・使用者、(iii) 本人、(iv) 家族・地域の 4 つに分けることも可能である。

例えば、「老後の所得保障」を例にとれば、国民年金は国家が提供する制度、厚生年金や企業年金は使用者と保険者本人が負担する制度、本人受取の養老保険型生命保険は本人が負担する市場を通じた制度、子供の仕送りは家族が支える制度と、それぞれみなすことができる。

また、「ケア・介護」について言えば、介護保険や高齢者向け公共施設は国家が設計する制度、民間が運営する高齢者ケアハウスは、本人や家族が負担する市場を通じた制度、家族（主として女性）・NGO・コミュニティが無償で行うケア・サービスは、家族・地域が提供する制度と、それぞれ位置付けることができるだろう。

国家が提供する福祉サービス（国の社会保障制度）と、企業が提供する福祉サービス（企業福祉）の実態については、末廣編著（2010 年）で詳しく紹介したので、そちらを参照していただきたい（ASEAN 諸国については、菅谷 [2013 年]も参照）。

ここで問題としたいのは、図表 1-19 に示した「制度」がどこまで国民各層をカバーしているのか、構築された制度が実際に運用されているのかどうか、そして、制度のサービス受益者は、制度が当初想定していた対象者とどこまで一致しているのか、それらの点である。一言で言えば、「制度」と「運用」の一一致と乖離を以下では検証してみたい。

すでに韓国の非正規労働者や中国の農民工の事例で確認したように、「制度」が存在することと、その制度が具体的に機能していることとは別である。例えば、就業人口の 3 分の 1 を占める韓国の非正規労働者（とくに女性）の場合、国民全体を対象とするはずの国民年金や国民健康保険でさえ、そのカバー率は 30% にすぎなかった。中国の農民工の場合で

も、年金制度（養老保険）はわずかに12%、健康保険も19%をカバーするにすぎない。

東アジア9カ国・地域で、制度的に国民皆年金制度、国民皆健康保険制度が確立しているのは、日本、韓国、台湾の3カ国・地域のみであった。中国を除く他の国々では、当初は公務員・退役軍人から始まり、大企業の従業員、次いで中小企業の従業員と、社会保障制度によってカバーする範囲を拡大していったものの、農民や自営業者、主婦（主夫）、インフォーマルセクターに従事する就業者は、依然として制度の枠外にあることが多い

(Goodman, White and Kwon eds. 1998)。

図表1-19 東アジアの社会保障制度の整備とカバーリッジ、2013年現在

制度 国・地域	年金制度	医療保険	失業保険	高齢者対策	公的扶助
	老後の所得保障	医療保障	雇用保障	ケア・生活保障	生活保障
日本	61年4月国民皆保険制度開始(59年国民年金法)。	61年4月国民皆健康保険制度開始。	47年失業保険法(63年改正)。74年雇用保険法	71年中高齢者雇用促進法。97年介護保険法(00年施行)	49年身体障害者福祉法。50年生活保護法(同年施行)
韓国	86年国民年金法(99年皆年金制度)	99年国民健康保険法(00年施行)	93年雇用保険法(95年施行、01年改正)	老人長期療養保険法(08年施行)	99年国民基礎生活保障法制定
台湾	58年労工保険条例、公務員保険法。07年国民年金法制定	94年全民健康保険法制定(皆健保制度)	02年就業保険法制定	02年低中所得高齢者生活手当	80年社会救助法
中国	基本養老保險(従業員、都市部住民)、農村養老保險	基本医療保険、新型農村合作医療	99年失業保険条例制定	06年高齢者事業白書	最低生活保障(都市部、農村部)
タイ	96年公務員年金法(本人負担導入)、98年SSS養老年金	公務員医療保険、91年SSS医療保険。02年30バーツ医療サービス	04年SSSに失業保険を追加	高齢者手当、第二次国家高齢者計画(2001-20年)	貧困世帯向け補助。制度は未整備
マレーシア	51年被用者積立年金基金(EPF)。64年全国に拡充	EPFを適用。国民健康保険構想は97年に挫折	なし	なし	低所得者向け手当。制度は未整備
シンガポール	55年中央積立基金(CPF)	84年Medisave口座開設。CPFを医療費にも適用。	なし	95年老親扶養法、07年高齢者雇用対策	生活保護法など公的制度はなし
インドネシア	公務員TASPEN JAMSOSTEKの拡充(本人も負担の養老保険)。	公務員ASKES 92年JAMSOSTEK(民間企業)。08年地域健康保障JAMKESMAS	なし	02年高齢者経済自立支援、03年国家行動計画—高齢者福祉ガイドライン	07年希望の家族プログラム、09年社会福祉法、11年貧困者対策法
ベトナム	95年社会保険条例で、①強制社会保険(労災など)、②年金、③医療保険を整備	02年労働法典改正、失業保険追加	なし	独居老人など。制度は未整備	

(注)(1)タイのSSS(Social Security System)は、1990年社会保障法によって開始されたもの。30バーツ医療サービスは、既存の医療保険制度外にある農民、自営業者、主婦などを対象。インドネシアの地域健康保障も、ASKES・JAMSOSTEKがカバーしない地域住民を対象。

(2)法律や制度はあっても、カバーリッジが低いものも多い。例えば、中国の農民工、韓国の非正規職員は、一般従業員や正規職員に比べ、社会保険の適用率が低い。タイのSSS老年年金は2015年から制度の運用が開始される。

(出所)未廣編(2010)、「東アジア10カ国・地域の雇用保障と社会保障制度データ集」より筆者作成。

とくに就業人口の3割から5割を農民が占めるタイ、マレーシア、インドネシア、ベトナムなどでは、農民や都市の自営業者をどのようにして国が設計する社会保障制度に包摂

するかが、重要な課題となっているのである。つまり、ギンネケンが「社会保障から排除されたマジョリティ」(excluded majority)と呼んだ人々の生活を、どのように保障するかが重要な課題であった (van Ginneken ed. 1999)。

例えば、タイの場合、1990年に社会保障法 (Social Security Act) が制定され、民間企業の被用者については、91年にまず医療、障害、出産、死亡の四つが、次いで98年に老齢年金と児童手当が、そして2004年に雇用保険がそれぞれ整備され、基本的なサービスの枠組みが確立した (末廣編著 2010年 : 第7章)。

しかしながら、就業人口の45%を占める農業従事者の「老齢年金」等については、タックシン政権時代 (2001年から06年) から計画が二転、三転し、いまだ安定した制度は確立していない。形式的には、反タックシン派の民主党政権時代に制定された「国民貯蓄基金制度」(National Saving Fund、2011年)でカバーすることになっている (末廣 2012年)。しかし、親タックシン派のインラック現政権のもとで、この計画は事実上、棚上げ状態のまま放置されている。

ベトナムについては、1995年の社会保険条例の制定で、強制保険（労働災害）と年金、医療保険の制度が導入され、2002年には労働法典の改正によって、失業保険も新たに加わった (石田 2007年)。とはいって、これらの社会保障制度にどれだけの人々が加入し、実際にどれだけの人々がサービスを受給しているのかは、ほとんど不明である。

インドネシアについても、メガワティ政権の末期に「国家社会保障制度法」(2004年)が制定され、国民全体をカバーする制度的枠組みができた (末廣編著 2010年 : 339-340)。しかしながら、その後の政権が、同法律の運用に関する手続きその他の制定を怠ったため、実施されることはない。インドネシアで社会保障法の体系化が文字通り進むのは、2010年代に入って以降のことであった (本報告書の増原綾子論文を参照)。

繰り返しになるが、「制度」の存在とその運用は別の問題なのである。

2 保険加入者の実態:アクティブとノンアクティブ

東アジア (とりわけ ASEAN 諸国) の社会保障制度の問題は、制度のカバリッジの問題にとどまらない。名目上は加入者として登録しながら、実際には保険料を支払っていない幽霊会員 (inactive members) が多数存在するからである。ここでは、マレーシアとインドネシアの事例を掲げておこう。

図表 1-20 は、マレーシアにおける民間企業の被用者を対象とする労働災害保険制度 (SOCSO) の加入者 (使用者と被用者) の推移を示したものである。通常は、参加加入者の数字しか公表データには掲載されていない。図表は、私たちの共同研究のメンバーである鈴木絢女が、同機構の年報を使って加入者を保険料支払い組と未払い組に分けて集計したものである (本報告書の第8章も参照)。

驚くべきことに、労働者にとっては最も基本的な社会保障であるべき労働災害さえ、

2009年現在、使用者の45%、被用者（保険者本人）の40%しか、保険料を支払っていないかった。実際に労働災害が発生した場合、未払いの事業所、未払いの被用者が、給付サービスから自動的に排除されるとは限らないものの、制度としてはきわめて不安定であることは間違いないであろう。

図表1-20 マレーシアのSOCSOの登録加入者数:名目と払込み者（1000人）

年次	登録加入者数		保険料払い込み人数		アクティブ比率	
	使用者①	被用者②	使用者③	被用者④	③/①(%)	④/②(%)
2005	578	11,155	349	4,883	60	44
2006	613	11,748	366	5,455	60	46
2007	650	12,297	383	5,451	59	44
2008	684	12,603	389	5,670	57	45
2009	724	13,437	327	5,310	45	40
2010	n.a.	n.a.	348	5,519	n.a.	n.a.

(注) SOCSO (PERKSO) は民間企業被用者を対象とする労働災害保険。1969年の法律で制定、71年から発足。80年に半島部のすべての被用者に拡充した。

(出所) *Social Statistics Bulletin Malaysia (SSBM)* より筆者作成。アクティブな加入者数は鈴木絢女の調査による。

同じことは、インドネシアで、民間企業の被用者の年金、医療、死亡、出産等をカバーする「JAMSOSTEK」についても当てはまる。増原綾子が同基金を訪問して入手した年報をみると、保険料を拠出している加入者と拠出していない加入者の分布は、図表1-21のとおりであった（本報告書の第9章も参照）。

図表1-21 インドネシアのJAMSOSTEK の加入者:名目と実際、2005-2010年

項目	単位	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. 拠出している加入者							
1. 1 使用者(雇用主)	人	75,616	82,352	90,697	100,684	115,683	133,580
1. 2 被用者	1000人	7,843	7,719	7,941	8,219	8,496	9,337
2. 拠出していない加入者							
2. 1 使用者	人	55,344	60,872	68,160	75,121	84,531	91,312
2. 2 被用者	1000人	13,100	15,362	15,789	18,408	20,535	22,409
3. JAMSOSTEK 加入者計							
3. 1 使用者	人	130,960	143,224	159,213	175,805	200,214	224,892
3. 2 被用者	1000人	20,944	23,081	23,730	26,627	29,031	31,746
4. 拠出者/名目加入者							
4. 1 使用者	%	57.7	57.5	57.0	57.3	57.8	59.4
4. 2 被用者	%	37.4	33.4	33.5	30.9	29.3	29.4

(注) 拠出している加入者=active membership、拠出していない加入者(登録のみの加入者)=inactive memberships

(出所) *Annual Report JAMSOSTEK 2011: Company Profile*, p.11; *JAMSOSTEK 2011: Financial Highlights* より筆者作成。

2010年の数字でみると、拠出者の比率は使用者で59%、被用者（保険者本人）で29%の低さであった。しかも、2005年の37%から8ポイントも下がっている点が深刻である。実際、「JAMSOSTEK」では、当初加入していたメンバーが、それまで積み立てた拠出金を何らかの事情で一括して引き出し、その後、拠出金を払わないという事例が増えているという。現在、インドネシア政府が構想している国民全体をカバーする社会保障制度は、

この「JAMSOSTEK」を基盤とした拡充版である。しかし、ノンアクティブの加入者が7割も占める制度が、国民全体の制度の基盤になるとはとても思えない。

ここでも「制度」の存在とその機能が別の問題である事実が明瞭に示されている。

3 老後の所得保障と家族の支援

次に高齢者を対象に、彼らの老後の生活がどのような所得源泉によって支えられているのかを検討してみよう。図表1-22は、韓国の保健福祉・家族部が啓明大学と共同で2008年に実施した『60歳以上の高齢者調査』の結果を整理したものである。

図表から分かるように、70歳未満の高齢者の場合には、引き続き勤労所得や事業所得が重要な所得源となっている。とくに男性の場合にはそれが明確であった。一方、公的年金制度に主にたよっている高齢者人口の比率は全体の11%（男性16%、女性6%）にすぎなかった。逆に、私的所得移転、つまり子どもや家族からの仕送りや支援に主に頼っている高齢者人口は、全体の45%（男性28%、女性57%）にも達した。

図表1-22 韓国の60歳以上高齢者の所得種類別所得の分布、2008年調査（%）

属性	勤労所得	事業所得	金融所得	不動産所得	私的移転所得	公的年金所得	個人年金所得	その他公的移転所得	(人)
60歳以上全体	9.6	13.0	2.7	4.3	44.7	10.5	0.3	15.0	15,122
(1)男女別									
男性	13.7	20.9	3.7	5.6	28.2	16.3	0.3	11.3	6,448
女性	6.5	7.0	2.0	3.2	57.3	6.0	0.2	17.8	8,675
(2)年齢階級別									
60～64歳	17.9	16.3	2.8	4.6	39.9	15.1	0.4	3.1	4,334
65～69歳	11.2	14.9	2.9	4.1	39.0	13.1	0.3	14.4	4,093
70～74歳	5.6	13	3.1	4.8	47.0	8.1	0.2	18.2	3,067
75～79歳	3.1	9.8	2.1	4.3	50.8	5.6	0.2	24.1	1,897
80～84歳	1.1	4.8	2.2	3.5	57.9	3.2	0.1	27.1	1,043
85歳以上	0.3	3.4	1.6	2.1	59.3	2.6	0.1	30.8	687
(3)教育水準別									
初等学校	9.5	15.1	2.4	3.5	46.3	8.5	0.2	14.4	5,704
中・高等学校	13.5	13.7	3.6	6.0	37.7	13.9	0.5	11.3	4,271
専門学校、大卒以上	9.7	8.1	6.7	8.8	29.8	27.7	0.6	8.5	1,165
(4)世帯構成別									
ひとり世帯	8.5	12.4	2.3	4.1	47.6	7.7	0.1	17.2	2,511
夫婦世帯	10.1	15.9	3.5	4.7	38.2	12.3	0.3	15.1	7,158
子どもと同居	10.0	8.7	1.9	4.0	52.8	9.4	0.3	13.1	4,528
その他	7.6	13.8	2.3	2.7	47.0	9.2	0.1	17.2	926

（注）全調査対象者1万5146人中、無回答や所得がないと回答した24人は分析から除外した。

（出所）保健福祉家族部・啓明大学産学協力団『2008年度老人実態調査、全国老人生活実態と福祉ニーズ調査：基礎分析報告書』2009年（韓国語）より株本千鶴作成。

子どもや家族の支援にもっぱら依拠する高齢者人口の比率は、年齢が上がるほど高くなり、教育歴が低くなるほど同じく高くなることが、図表1-22から判明する。また、子どもと同居している場合（53%）と独居高齢者（48%）の場合も、その数字は高い。

国民皆年金制度がすでに確立している韓国で、なぜ、公的年金制度への依存が低いのか。

その理由のひとつは、受給資格をみたす高齢者の数がまだ少ない点にある。また、韓国では、民間企業に勤めていても、40代後半から50代初めに自営業に転じるひとも少なくない。この場合、公的年金制度にもとづいて受け取る給付金だけでは、とても生活をささえることができない。その結果、事業所得に頼るか、子どもや家族の支援に頼らざるをえなくなるのである。同じことは、タイの場合にもあてはまる（図表1-23）。

図表1-23 タイの高齢者(60歳以上)の地域別分布と生活資金、ケアの有無、2007年調査（人数、%）

項目	全国	バンコク	中部タイ	北部タイ	東北タイ	南部タイ
1. 高齢者数(1000人)	7,021	647	1,653	1,468	2,359	893
2. 男女別の高齢化率(%)						
男性	9.7	8.4	9.2	11.9	9.6	9.1
女性	11.6	10.2	11.4	13.2	11.8	10.8
3. 高齢者の主たる生活資金源						
3.1 男性高齢者の主たる生活資金源(%)						
本人の仕事の収入	41.4	25.4	38.9	43.9	42.2	50.7
年金	6.6	19.6	9.3	4.6	3.3	5.3
高齢者手当*	2.5	0.0	0.7	4.3	3.8	0.8
本人の貯蓄	3.0	7.7	4.5	3.4	0.7	2.9
配偶者の収入	3.8	8.4	4.8	3.3	1.5	5.7
子供の仕送り	40.8	36.6	39.9	38.4	47.3	32.6
3.2 女性高齢者の主たる生活資金源(%)						
本人の仕事の収入	18.7	11.9	19.3	21.1	16.5	25.2
年金	2.5	8.4	2.4	2.0	1.1	3.0
高齢者手当	3.0	0.1	1.7	4.5	4.5	1.6
本人の貯蓄	2.7	6.1	3.7	3.1	0.8	3.0
配偶者の収入	7.9	9.0	7.3	7.9	7.1	10.9
子供の仕送り	61.5	59.2	61.5	57.5	67.2	54.3
4. 高齢者のケアの必要性 (%)						
自力で生活可能	88.0	87.5	87.6	92.8	85.2	88.6
要ケアで介助者なし	1.1	0.3	1.0	0.7	1.7	0.7
要ケアで介助者有り	10.9	12.3	11.4	8.5	13.0	10.7
5. 主たるケア・介助者の分布(%)						
介助者有りの高齢者数(人)	766,040	79,350	187,863	95,316	307,493	96,018
配偶者	28.0	23.9	22.3	27.7	32.3	29.1
息子	12.0	7.7	15.7	13.1	9.8	14.4
娘	40.5	29.7	41.1	37.8	43.5	41.2
義理の子供、兄弟、孫	12.3	15.8	11.2	10.5	12.5	12.5
使用人	3.3	16.6	3.5	3.7	0.3	0.9

(出所)NSO(2008), 付属統計の表1、表11、表15より筆者作成。

もっとも、タイの場合には、民間企業の被用者に対して「老齢年金」の支給が開始された最初の年が2013年なので、図表1-23に示した『2007年全国高齢者調査』には、項目としては登場していない。図表で「年金」と呼んでいるのは、公務員年金か、使用者と本人が負担する企業年金（プロビデンツ・ファンド）のどちらかである（末廣編著2010年：第7章；末廣2012年）。

さて、この高齢者（60歳以上）調査の結果によると、年金にもっぱら依存している人は、男性が7%、女性が3%でしかなかった。また、政府は2009年4月から、60歳以上の人がとて、かつ公務員以外のすべての高齢者に対して、月額500バーツの「老齢福祉手当」を支給する事業計画を開始した。2年後の2011年からは、金額は600バーツ（60歳以上、70歳未満）、700バーツ（70歳以上、80歳未満）、800バーツ（80歳以上、90歳未満）、1000バーツ（90歳以上）に引き上げられている（厚生労働省2013年：360；本報告書の第7章も参照）。

しかしながら、2013年以降、最低賃金が全国一律日300バーツ（月額換算7500バーツ）に引き上げられたタイで、「月600バーツで生活せよ」というのは、いかにも酷な話である。というより、この老齢福祉手当は、もともと最低生活保障を念頭において設計された制度ではない。手当の金額は「こづかい」程度の水準だからだ。

その結果、タイでも、子どもによる支援が最も重要な老後の所得源となる。その人口比率は男性が41%、女性の場合には62%にも達した。また、バンコクより地方のほうが、子どもや家族の支援に依存する高齢者人口の比率が相対的に高かった。

いずれにせよ、都市化が進む中で農村に残された高齢者を、だれがどのようにケアしていくのかは、中国、タイ、マレーシア、インドネシア、ベトナムでは、一人当たり所得水準の違いに関係なく、非常に重要な課題である。また、香港やシンガポールのような都市国家でも、高齢者をだれがどのようにケアするかは、喫緊の課題となっている¹⁰。

その一方、国家財政には限りがある。とくに「上位中所得国」になったばかりの中国やタイはもとより、「下位中所得国」に所属するインドネシアやベトナムの場合でも、政府の資金を経済開発に回すか社会保障に回すかは、トレードオフの関係にある。加えて持続可能な制度の構築には時間がかかるだろう。結局、高齢者の所得保障やケアは、家族やコミュニティに頼らざるをえないのが、東アジア諸国・地域の実態であった。

実際、2007年に中国国務院新聞公弁室が発表した『中国高齢者事業白書』は、高齢者対策では政府だけではなく社会と家族の役割が大きいことを強調したうえで、「政府・社会・家庭・個人の統合による保障体系の構築」が必要だと主張した（木崎2011年）。

タイの場合も、国家経済社会開発庁（NESDB）は、2005年6月に発表した『高齢化社会に向けた準備についての戦略枠組』の中で、高齢者のケア・サービスの提供者として、家族とコミュニティの二つを主に想定していた（大泉2008年、河森2009年）。

それでは、東アジアの「家族制度」は現在、どうなっているのか。

4 家族制度の変容

¹⁰ 香港については澤田（2009年）、シンガポールについては浜島（2012年）及び本特集の浜島論文を参照。

最初に、図表 1-24 を見ていただこう。世界平均よりもはるかに速いスピードで、女性の合計特殊出生率の低下を経験した東アジア諸国・地域では、その当然の帰結として、世帯の平均家族人数も急速に減少した。1980 年と 2010 年を基準年にとると、この 30 年間に、平均家族人数は、シンガポールが 4.90 人から 3.50 人へ、中国が 4.41 人から 3.10 人へ、タイが 4.50 人から 3.10 人へ、台湾が 4.66 人から 2.92 人へ、韓国が 4.45 人から 2.69 人へと、それぞれ減少していったことが判明する。

図表1-24 東アジアの家族構造の変化、1980年、1990–2010年

項目	年次	日本	中国	台湾	韓国	タイ	シンガポール
平均家族数 (人/世帯)	1980	3.22	4.41	4.66	4.45	4.50	4.90
	2000	2.67	3.44	3.33	3.12	3.80	3.70
	2010	2.46	3.10	2.92	2.69	3.10	3.50
単独世帯 (%)	1990	23.1	6.3	13.4	9.0	7.3	n.a.
	2000	27.6	5.2	21.6	12.0	10.0	8.2
	2010	31.2	4.8	22.0	16.5	18.4	12.2
核家族世帯 (%)	1990	59.6	34.8	63.5	66.3	39.7	n.a.
	2000	58.4	45.6	55.0	68.3	33.1	82.0
	2010	57.1	53.7	54.5	65.6	n.a.	76.2
拡大家族世帯 (%)	1990	12.5	58.9	16.2	12.2	53.0	n.a.
	2000	9.5	48.1	15.7	6.7	56.9	5.6
	2010	6.9	32.3	16.4	6.5	n.a.	6.7
結婚率(1000 人 当たり)	1980	6.70	n.a.	9.29	10.60	n.a.	9.80
	2000	6.40	8.49	8.19	7.00	5.49	6.70
	2010	5.60	12.41	6.00	6.50	4.48	6.60
離婚率(1000 人 当たり)	1980	1.22	n.a.	0.83	0.60	n.a.	0.80
	2000	2.10	1.21	2.37	2.80	1.14	1.60
	2010	2.01	2.68	2.51	2.30	1.70	2.00

(注)(1)韓国の家族類型別世帯分布は2001年。(2)タイについては表7-1を参照。

(3)中国の家族累計は、一人成員を単独世帯、二人と三人成員を核家族世帯、四人以上を拡大家族世帯とみなした。1990年センサス、1999年サンプル調査、2011年サンプル調査の数字。

(出所)日本は総務省統計局(日本の人口)、中国は『中国人口統計年鑑1992』、同2000年版、『中国統計年鑑2012年』、台湾は『中華民国九十九年台地区戸口及住宅普查』(2011年)、韓国は人口センサス、並びにKorea Statistical Yearbook, 2000, do., 2010、タイは人口センサスとNESDB の家族制度に関する統計報告、シンガポールは人口センサスとPopulation Trends 2010 より筆者作成。

また、家族形態別にみると、中国を除く国で、いっせいに「単独世帯」の比率が高まっている事実も分かった。例えば、1990 年から 2010 年の間に、台湾は 13%から 22%へ、韓国も 9%から 17%へ、タイは 10%から 18%へと、それぞれ単独世帯の比率が大きく上昇した。その一方、「核家族世帯」の比率は、一人っ子政策を導入した中国の場合には、35%から 54%へと、逆に飛躍的に伸びた。

それとは対照的に、台湾の場合には、核家族世帯の比率は 64%から 55%へと、9 ポイントも減少し、拡大家族世帯は 16%台で横這いを示した。タイの場合は、台湾と同様に、

核家族世帯の比率は低下したが、拡大家族世帯の比率は増加の傾向を示した。

ただし、タイの「拡大家族世帯」の増加は、地方に祖父母と子供を残して、本人（両親）が還流型ではなく長期滞在型としてバンコクなどに出稼ぎに来ている、いわゆる「隔世代世帯」（両親不在の祖父母と孫の3世代同居）の増加を含んでいる。したがって、家族形態の変容については、一次資料に戻った丁寧な検討が、今後必要になると思われる。

少子化の進展と伝統的な家族形態の変容とは別に、晩婚・非婚化と離婚も1980年代以降、進んでいった。とくに、この傾向は韓国、台湾、シンガポールで顕著であった。なお、図表1-24の数字は、登録結婚数や登録離婚数を人口1000人当たりで示したものであり、非婚者に対する結婚率や既婚者に対する離婚率を示した数字ではない。

そこで、後者のデータが得られるシンガポールを例にとると、結婚該当年齢（一五～四四歳）にある1000人のうち結婚した女性は、1990年の61%から2010年には37%へと、大きく低下している事実が判明した。逆に、既婚者のうち離婚した女性の数は、同じ期間に6.1人から7.2人に増えている（『シンガポール統計年鑑』より筆者集計）。

東アジア諸国・地域の政府は、増加する高齢者のケアについて、家族や地域の役割に大きな期待を抱いている。しかしながら、政府が頼みの綱とする「家族」の構造や形態そのものが、現在急速に変わりつつあった。それだけではなく、人々の家族観も同様に変わりつつあった。

そうした中で、高齢者の面倒をだれがどのように見るのかかが、改めて問われている。国が設計する介護保険の充実なのか、市場を通じた民間介護施設の建設なのか、相互扶助をベースとする地域住民組織の強化なのか。それとも年老いた両親に対する家族の扶養義務（ただし道徳規範として）の強調なのか。これら4つの選択肢の組み合わせをどうするのかが、いま問われているのである。

4番目の「道徳規範の強化」について言えば、シンガポールは1995年に「老親扶養法」（The Maintenance of Parents Acts）を制定し、中国も2013年7月に「高齢者権益保障法」を改正した。前者は子どもの扶養義務を成文化したものであり（末廣編2010年：283）、後者の改正は、扶養義務者に「常回家」（頻繁に親元に顔を出す）するよう義務付けると共に、使用者に対して従業員の帰省のための休暇を保証することを義務付ける法律であった（木崎翠の情報提供）。

一方、香港、台湾、シンガポールなどのアジアNIESでは、家族ではなく、外国人家事労働者に高齢者の介護・ケアを依存する事例が増えている（落合編2013年：第7章）。タイの場合も、高齢者の介護・ケアに従事する「使用者」のうち相当の数が、ミャンマー人であった。労働省のデータでは、家事代行業（家政婦）に従事するミャンマー人女性の数は、2010年現在、5万8000人に達していた。

むすびにかえて

私は『キャッチアップ型工業化論』（末廣 2000 年：第 5 章）の中で、東アジア諸国・地域の開発主義（developmentalism）を、後発工業国の政府が、経済成長の加速化を迫られるという経済的要請と、冷戦期に国内の共産主義勢力や反政府勢力に対抗して危機管理を行うことを期待されるという政治的要請、この 2 つの要請が結合して生まれた体制と捉え、開発主義を推進する国家を開発志向国家（a developmental state）と定義した。

一方、国連のレフトヴィック（Leftwich 2008）は、貧困軽減を目的とする開発（経済開発）と福祉を目的とする社会政策（社会開発）という 2 つの任務を遂行する国家を、独自に開発志向国家と呼んでいる。しかし、仮に彼の定義を受け入れたとしても、現在の東アジア、とりわけ新興アジア諸国にとって、「開発志向国家」だけでは、直面する経済的社会的課題に十分取り組むことはできないだろう。増大し多様化しているリスクへの対応とその最小化が、新たな任務としてこれら諸国に加わったからである。

現在の東アジアの政府に要請されている役割は、経済開発・福祉社会・リスク管理という、異なる 3 つの任務を遂行するハイブリッド的政府である。

それでは、こうしたハイブリッド的政府のもとで構築すべき社会保障制度、より正確に言えば「生活保障システム」とは何であろうか。

一つ目は、公務員や民間企業の被用者だけではなく、農民・自営業者・主婦（主夫）やインフォーマルセクターに従事する人々、つまり現行の社会保障制度の枠外にある人びと（the excluded majority）をカバーするような、包摂的で持続可能な生活保障システムを構築することである。その中心をなすのは、国家や家族にもっぱら依存する仕組みではなく、地域をベースとした福祉（地域福祉）が中心になるものと思われる。

日本が国民皆年金や国民皆健康保険を構想したとき、前提としたのがこの「地域福祉」であった。ただし、地域福祉は地方分権と地方自治体の財政的自立性を前提とする。他方、新興アジア諸国の場合には、こうした基盤が十分整っていない。そういう国では、ミッドグレイたちが言う「草の根の社会保障」（the grass-root social security system）も、有効であるかもしれない（Midgley and Hosaka eds. 2011）。

もうひとつ目は、非正規労働者、農民工、外国人労働者などをカバーする社会保障制度を構築することである。そのためには、政府が使用者（雇用主）に対する監視を徹底し、既存の社会保障制度のサービスが、非正規労働者たちにも届くようにしておくことである。しかし、非正規労働者たちがサービスを受けられない大きな原因は、本人が負担する義務のある拠出金を支払っていないという現実が存在する。この点を解消するためには、社会保障制度への参加を促す啓蒙活動が不可欠であろう。

新興アジア諸国をはじめとして東アジアは、過去 20 年間に相対的に高い成長率を実現し、生活水準も大きく改善を見た。しかし、その一方で、国内の経済的不平等は拡大し、国民の生活を支える社会保障システムも、さまざまな欠陥が露呈している。それは一言で

言えば、「社会発展なき成長」が生み出した負の側面でもあった。したがって、いま求められているのは、経済発展と社会発展をいかに統合するか、その点にあると私は考える。



<写真> 経済発展が始まったミャンマー・ヤンゴン市郊外の縫製工場

(2011年8月23日、末廣撮影)



<写真> タイ北部、ミャンマーと国境を接するターク県メーソート工業団地内に
あった、ミャンマー人を雇う使用者にミャンマー語を教えるプロジェクト。

主催はターク県、コミュニティ学校、工業団地を運営するサハ・グループの3者。

看板は「コミュニケーションはミャンマー語で」(2013年8月23日、末廣撮影)

参考文献一覧

日本語文献

- 赤塚俊治 [2005]. 「ベトナムにおける高齢化社会の動向と課題——高齢者世帯の調査研究を踏まえて」『東北福祉大学研究紀要』第 29 号、3 月 : 13-34 頁。
- 安里和晃（あさと・わこう） [2005]. 「高齢者介護施設の外国人労働者——台湾での聞き取り調査から」龍谷大学社会科学研究所『社会科学年報』第 35 号、3 月 : 55 - 76 頁。（台湾）
- 石田暁恵 [2007]. 「ベトナムにおける社会保険法の制定」『アジ研ワールド・トレンド』第 140 号、5 月。
- 猪口孝・田中明彦・園田茂人・ティムール・ダダバエフ編著 [2007]. 『アジア・パロメータ 躍動するアジアの価値観——アジア世論調査（2004 年）の分析と資料』明石書店。
- 伊藤正直 [2012]. 『金融危機は再びやってくる——世界経済のメカニズム』旬報社。
- 岩井紀子・保田時男編 [2009]. 『データで見る東アジアの家族観——東アジア社会調査による日韓中台の比較』ナカニシヤ出版。
- 宇佐見耕一編 [2009]. 『新興諸国における高齢者の生活保障システム』調査研究報告書、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 大泉啓一郎 [2005]. 「タイの人口高齢化問題」拓殖大学海外事情研究所『海外事情』第 53 卷第 9 号、9 月 : 16-33 頁。
- 大泉啓一郎 [2007]. 『老いてゆくアジア——繁栄の構図が変わるとき』中公新書。
- 大泉啓一郎 [2008]. 「社会福祉制度改革——国家介入なき福祉戦略」（玉田芳史・船津鶴代編『タイ政治・行政の変革 1991~2006 年』アジア経済研究所、所収）。
- 大泉啓一郎 [2011]. 『消費するアジア——新興国市場の可能性と不安』中公新書。
- 落合恵美子編 [2013]. 『親密圏と公共圏の再編成——アジア近代からの問い』京都大学学術出版会。
- 加藤弘之 [2013]. 『「曖昧な制度」として中国型資本主義』NTT 出版。
- 株本千鶴 [2012]. 「韓国における高齢者の所得保障」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第 63 卷第 5・6 号、3 月 : 55-82 頁。
- 上村泰裕 [2009]. 「台湾における高齢者と生活保障」（宇佐見編 [2009] 所収）。
- 河森正人 [2009]. 「タイにおける高齢者福祉の制度と政策的課題——主としてコミュニティ・ケアとの関連で」大阪大学外国語学部『アジア太平洋論叢』第 18 号、7 月 : 61-78 頁。
- 木崎翠 [2011]. 「<中国高齢者事業白書>の概要と解説」（末廣昭編『東アジアの生活保障システムと年金・退職金制度』東京大学社会科学研究所リサーチシリーズ、3 月）。

- 金早雪 [2009]. 「韓国における高齢者と社会保障」（宇佐見編 [2009]、所収）。
- 熊谷章太郎 [2012]. 「なぜタイの失業率は低いのか？——低失業率の背景と物価への影響」内閣府経済社会総合研究所『ESRI Research Note』No.20, 7月。
- 経済産業省『通商白書』大蔵省印刷局、2001年度から2012年度。
- 巖春鶴 [2012]. 「中国における農民工の社会保障問題に関する一考察——就労・生活実態の分析を通して」『海外社会保障研究』第179号、Summer。
- 厚生労働省 [2013]. 「東南アジア地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向」『世界の厚生労働白書』同省。
- 澤田ゆかり [2009]. 「香港における高齢化と生活保障——貧困の高齢化と民間セクター利用による貧困高齢者対策」（宇佐見編 [2009]、所収）。
- 末廣昭 [2000]. 『キャッチアップ型工業化論——アジア経済の軌跡と展望』名古屋大学出版会。
- 末廣昭 [2009]. 『タイ——中進国の模索』岩波新書。
- 末廣昭 [2012]. 「タイのプロビデント・ファンドと所得保障」『社会科学研究』第63巻第5・6号、3月：101-129頁。
- 末廣昭 [2014]. 『新興アジア経済論——キャッチアップを超えて』岩波書店（近刊）。
- 末廣昭編 [2010]. 『東アジア福祉システムの展望——7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房。
- 菅谷広宣 [2013]. 『ASEAN諸国の社会保障』日本評論社。
- 園田茂人編著 [2013]. 『リスクの中の東アジア』勁草書房。
- 武川正吾 [2012]. 『政策志向の社会学——福祉国家と市民社会』有斐閣。
- 橋木俊詔 [2006]. 『格差社会——何が問題なのか』岩波新書。
- 谷口洋志・朱珉・胡水文著 [2009]. 『現代中国の格差問題』同友館。
- 日本貿易振興機構北京事務所 [2012]. 『中国の社会保険の概要とその最新動向』日本貿易振興機構。
- ベック、ウルリッヒ、島村賢一訳 [2003]. 『世界リスク社会論——テロ、戦争、自然破壊』平凡社。
- 丸川知雄 [2013]. 『現代中国経済』有斐閣アルマ。
- 三浦有史 [2010]. 『不安定化する中国——成長の持続性を揺るがす格差の構造』東洋経済新報社。
- 宮本太郎 [2009]. 『生活保障——排除しない社会へ』岩波新書。
- 山田久 [2010]. 『デフレ反転の成長戦略——「値下げ・賃下げの罠」からどう脱却するか』東洋経済新報社。
- 横田伸子 [2011]. 『韓国の都市下層と労働者——労働の非正規化を中心に』ミネルヴァ

書房。

李敏 [2011].『中国高等教育の拡大と大卒者就職難問題——背景の社会学的検討』広島大学出版会。

廉思編 [2010].『蟻族——高学歴ワーキングプアたちの群れ』勉誠出版。

渡辺雄一 [2013].「高齢化社会における経済格差問題」(特集 韓国新政権の課題と展望)
『アジ研ワールド・トレンド』213号

英語文献ほか

ADB (Asian Development Bank) (各年度版). *Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila: ADB.

ADB [1999]. *Fighting Poverty in Asia*, Manila: ADB.

ADB [2012]. *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, Manila: ADB, April.

ADB [2013]. *Flood Risk Management: A Strategic Approach*, Manila: ADB.

Barro, Robert J. [2008]. “Inequality and Growth Revisited.” Manila: ADB.

Beck, Ulrich and Elisabeth Beck-Gernsheim [2002]. *Individualization: Institutionalized Individualism and Its Social and Political Consequences*, London: Sage.

Chan, Raymond K.H. [2009]. “Risk Discourse and Politics: Restructuring Welfare in Hong Kong.” *Critical Social Policy*, Vol.29, No.1: 24-52.

Epstein, Gerald A. ed. [2005]. *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Gill, Indermit and Homi Kharas [2007]. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington D.C.: The World Bank.

Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon eds. [1998]. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London: Routledge.

Van Ginneken, Wouter ed. [1999]. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies of Developing Countries*. Geneve: ILO.

Hateley, Louise and Gerald Tan [2003]. *The Greying of Asia: Causes and Consequences of Rapid Ageing in Asia*. Singapore: Eastern Universities Press.

Kuznets, Simon. [1955]. “Economic Growth and Income Inequality,” *American Economic Review*, Vol.45, No. 1, March: 1-28.

Kwon, Huck-ju ed. [2005]. *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Leftwich, Adrian [2008]. *Developmental States, Effective States and Poverty Reduction*, UN Research Institute for Social Development.

- Midgley, James and Mitsuhiro Hosaka eds. [2011]. *Grassroots Social Security in Asia: Mutual Aid, Microinsurance and Social Welfare*. London: Routledge
- NSO (National Statistical Office), Thailand [2008]. *Report on the 2007 Survey of the Older Persons in Thailand*, Bangkok: NSO (タイ語).
- Palma, Jose Gabriel [2011]. "Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the 'Inverted-U': The Share of the Rich is What Its All About." Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) No.1111.
- Phillips, David R. ed. [2000]. *Ageing in the Asia-Pacific Region: Issues, Policies and Future Trends*. London: Routledge
- Roslan, A.H. [2010]. "Income Inequality, Poverty and Development Policy in Malaysia." (website).
- Saez, Emmanuel [2012]. "Striking It Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States." March.
- Sawada, Yukari [2012]. "What Makes Unemployment Insurance Funds Grow: China's Challenge to Stabilize Workers and the UI Fund", *Towards a More Resilient Society: Lessons from Economic Crises (Report of the Social Resilience Project 2011*, Pacific Economic Cooperation Council, March: 93-109.
- United Nations [2010]. *The World Population Prospects, 2010 Revision*, New York: United Nations.
- World Bank. *World Development Indicators Online*, various issues.
- World Economic Forum (The) [2012]. *Global Risks 2012 Seventh Edition: An Initiative of the Risk Response Network*. Genève: The World Economic Forum.
- Yusuf, Shahid and Kaoru Nabeshima [2009]. *Tiger Economies under Threat: A Comparative Analysis of Malaysia's Industrial Prospects and Policy Options*. Washington D.C.: The World Bank.

第 2 章

大陸間比較から見た東アジアの福祉

上村 泰裕

はじめに

この四半世紀あまりの間に、東アジアの福祉国家は大きな変化を遂げてきた。しかし、東アジア諸国だけに注目していたのでは、この変化の質量を正しく測定することはできない。そこで本稿では視野をうんと広げて、欧米先進国だけでなく、ラテンアメリカの中進国や東欧のポスト社会主义国との比較のなかで東アジアの福祉を捉えてみたい。

いくつもの大きな問い合わせが浮かんでくる。福祉国家化の波は果たして世界を覆い尽くしえるのだろうか。そもそも、福祉国家のどんな要素に注目して比較すべきか。東アジアの事例は、福祉国家の理論や社会政策の戦略に対していかなる示唆を与えるのか。

東アジア諸国（日本、台湾、韓国、マレーシア、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、インドネシア、シンガポール）の特徴を捉えるために、本稿では、欧米先進国（スウェーデン、フランス、デンマーク、ドイツ、イタリア、イギリス、スペイン、オランダ、アメリカ）、東欧諸国（ハンガリー、ポーランド、チェコ、スロバキア）、ラテンアメリカ諸国（アルゼンチン、ブラジル、コスタリカ、チリ、メキシコ、ベネズエラ、コロンビア、ペルー）とのグループ間比較を試みる。その際、図表中では東アジア諸国を●印、欧米先進国を□印、東欧諸国を◇印、ラテンアメリカ諸国を▽印で表わす。

以下の各節では、まず、東アジアの経済的不平等や社会保障制度の現状を素描したうえで（1節）、福祉国家の比較研究における規範的判断の重要性を指摘し、社会保障制度のカバリッジに注目すべきことを主張する（2節）。続いて企業や家族による福祉国家の代替の問題点について検討し（3節）、最後に福祉国家拡充の必要と困難について述べる（4節）。

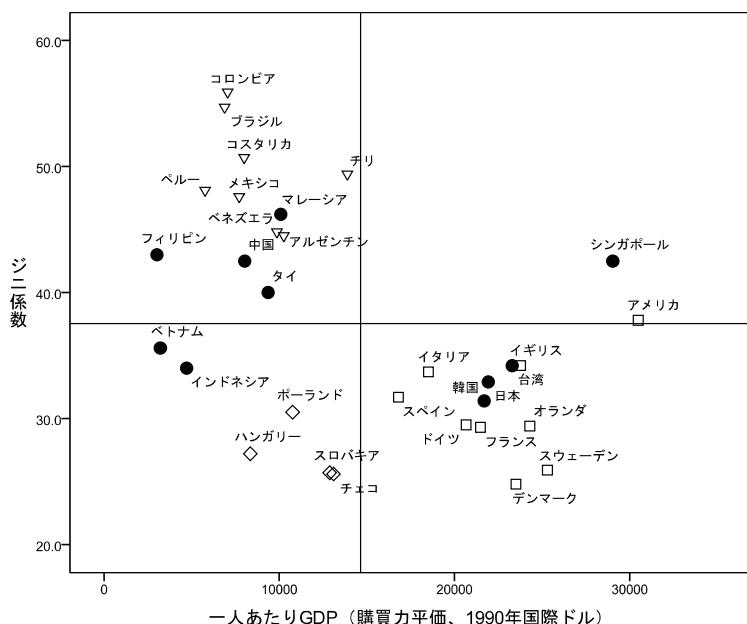
第1節 福祉国家化の波

一口に東アジアの福祉国家と言っても、その前提条件となる経済社会の状況（経済水準や人口構造）、経済的不平等（福祉の前提条件でもあり、ある程度は政府の制度や政策の結果でもある）、社会保障制度の規模や導入時期などの点で大きな多様性が横たわっている。そこに、他の大陸と比較した場合の東アジアの特徴は見いだされるだろうか。

経済的不平等に注目すると、東アジアの多様性が他の大陸よりも大きいことがわかる。図表2-1は、各国の一人あたりGDPとジニ係数を示した散布図である。いわば、経済水準の国内格差と国際格差を交差させた構図である（本報告書の第1章も参照）。

これを見ると、アメリカを除く先進国は、右下（相対的に経済水準が高く国内格差が小さい）に位置している（東アジア諸国のうち、日本・韓国・台湾もここに位置づけられる）。それに対して、ラテンアメリカ諸国は左上（相対的に経済水準が低く国内格差が大きい）に、東欧諸国は左下（相対的に経済水準が低いが国内格差は小さい）に集中している。ところが、東アジア諸国は4つの象限すべてに跨っており、共通の特徴を見いだすことはできない。むしろ、このばらつきの大きさこそが東アジアの特徴ということになるだろう。

図表2-1 経済発展と不平等



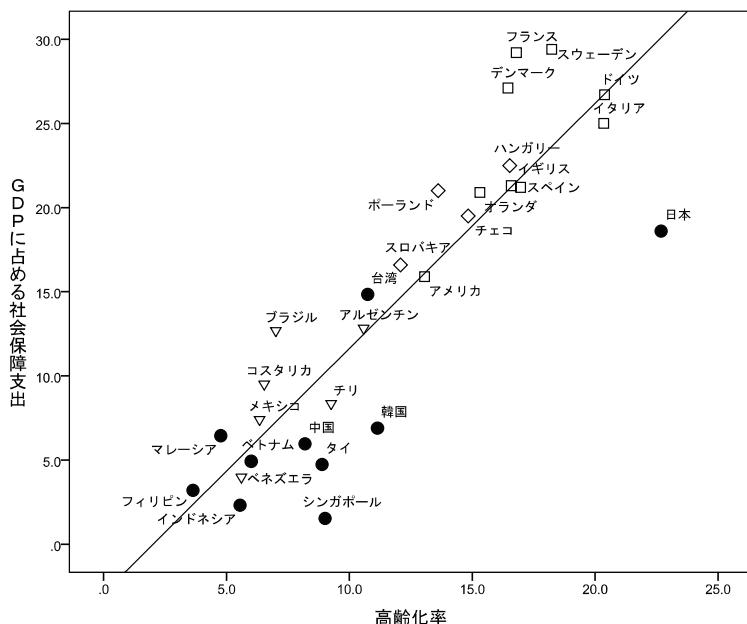
(出所)一人あたりGDP:Maddison Project (Bolt and Zanden 2013)のデータによる(2010年の数字)。ジニ係数:OECD諸国はOECD, *StatExtracts* (2000年代末の数字)。台湾は行政院主計総處『100年家庭収支調査報告』(2010年の数字)、その他の国はWorld Bank Dataによる(2000年代後半の数字)。

次に、社会保障制度の規模について見ると、今でも大筋ではウィレンスキーの命題が成り立つことが窺われる。比較福祉国家論の先駆者ウィレンスキー(Wilensky 1975)によれば、どんな政治体制の国も、豊かになるにつれて似通った水準の福祉制度をもつようになる。その理由は、第一に、どの国でも経済成長とともに少子化と高齢化が進むからで

あり、第二に、高齢化が早く進んだ国ほど早期に社会保障制度が導入され、それが急速に拡大するからである。

図表2-2は、各国の高齢化率とGDPに占める社会保障支出の割合を示した散布図である。これを見ると、例外はあるにしても、高齢化が進んでいる欧米先進国や東欧諸国では社会保障支出が多く、高齢化がまだそれほど進んでいない東アジア諸国やラテンアメリカ諸国では社会保障支出が少ないことがわかる。

図表2-2 高齢化と社会保障支出



(出所) 高齢化率 : The World Bank Data (2010年の数字)。GDPに占める社会保障支出 : ILO, *World Social Security Report 2010-2011*。

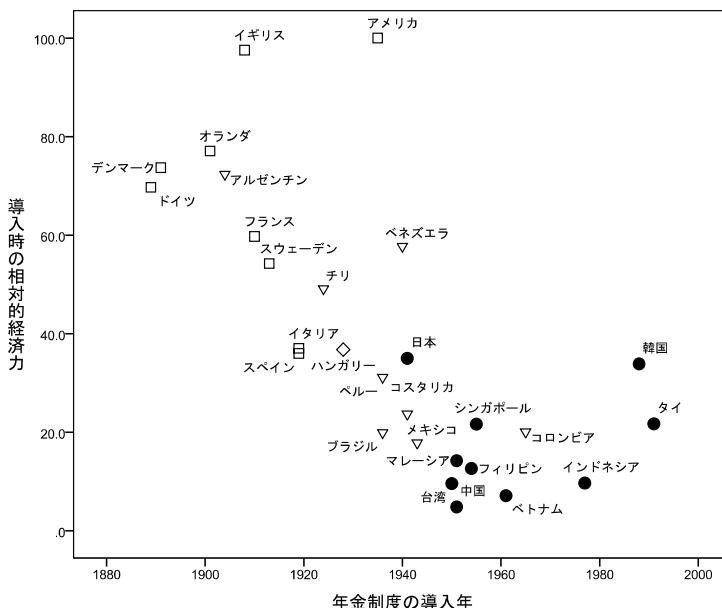
しかし、東アジア諸国に注目すると、日本・韓国・シンガポールなどは、高齢化が進んでいるわりに社会保障支出が少ない。また、高齢化率が同程度の台湾と韓国で、社会保障支出の割合が大きく異なることも目を引く。要するに、全体を見れば高齢化が社会保障制度の規模を説明するとしても、東アジア内部には高齢化だけでは説明のつかない部分も残っている。

一方、社会保障制度の導入時期について見ると、東アジア諸国には共通の特徴が認められる。すなわち、他の大陸と比べて導入時期が遅く、しかも経済力が相対的に低い時期に導入しているという特徴である。図表2-3から図表2-5は、それぞれ年金・医療保険・失業保険の導入年と、その時点での相対的経済力（その年のアメリカを100とした当該国の一

人あたり GDP) を示したものである。

図表 2-3 (年金) を見ると、他の大陸と比べた東アジア諸国の後発性は明らかである。欧洲先進国の中には第一次大戦前に年金制度を導入し、ラテンアメリカ諸国も戦間期に導入しているのに対して、日本を除く東アジア諸国の導入は戦後であり、しかも当時の東アジア諸国の経済力は低かった。政治的要因もあるが、東アジア諸国で年金制度の全国民への適用拡大がすぐに進まなかった理由の一端は、ここにあると思われる。

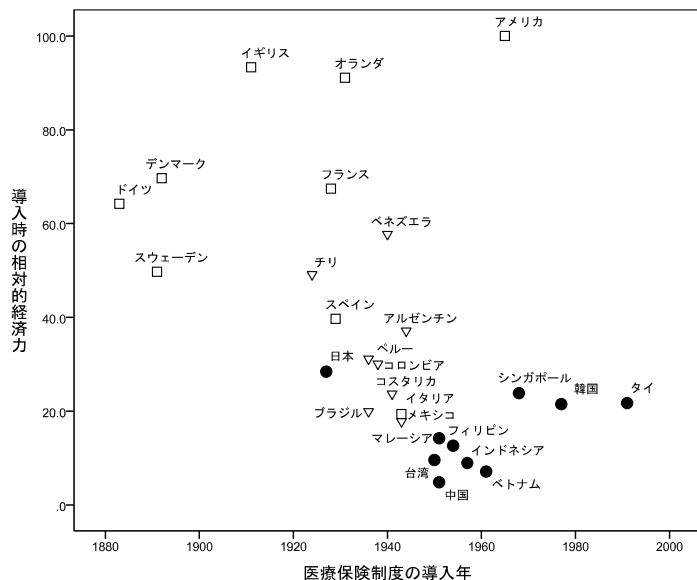
図表 2-3 福祉国家化の波 (年金)



(出所) 導入時の相対的経済力：当該年のアメリカの一人あたり GDP を 100 とした場合の当該国の人あたり GDP、Maddison Project (Bolt and Zanden 2013) のデータによる。制度の導入年：Social Security Administration (USA), *Social Security Programs throughout the World* (米州は 2011 年版、アジアと欧洲は 2012 年版)。チェコ、スロバキアは 1906 年、ポーランドは 1927 年に導入。

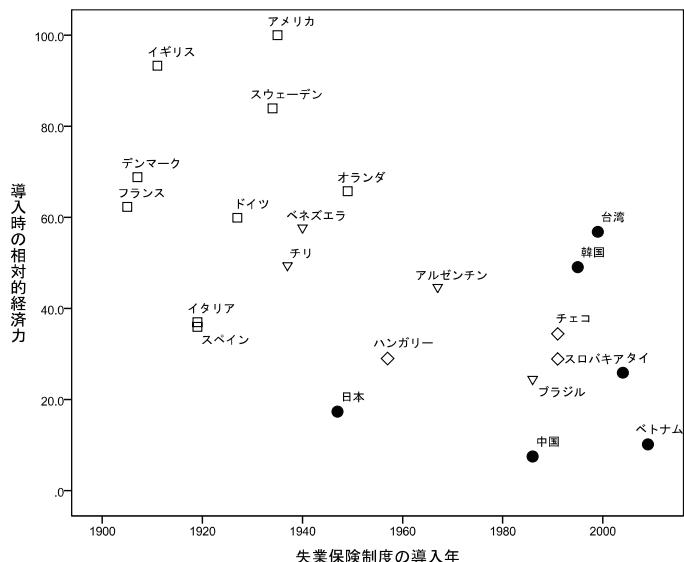
図表 2-4 (医療保険) も似たような傾向を示している。他方、図表 2-5 (失業保険) はやや異なる。失業保険は先進国でも他の制度より遅れて導入されることが多かったが、韓国・台湾では経済発展を実現した後の 2000 年前後になって初めて導入している。なお、失業保険については、マレーシア、フィリピン、インドネシア、シンガポール、コスタリカ、メキシコ、コロンビア、ペルーなど、未だに導入していない国も少なくない。

図表 2-4 福祉国家化の波（医療保険）



(出所) 図表 2-3 と同じ。チェコ、スロバキアは 1888 年、ハンガリーは 1891 年、ポーランドは 1920 年に導入。

図表 2-5 福祉国家化の波（失業保険）



(出所) 図表 2-3 と同じ。ポーランドは 1924 年に導入。

こうして見ると、東アジアの福祉国家は他の大陸と比べて多様ではあるものの、戦後の経済力が低い時期に福祉国家化の波の洗礼を受けたという共通性をもつ。そして、失業保険に見られるように、福祉国家化の波は今なお東アジアを覆い尽くしてはいない。

第2節 福祉国家の何を重視するか

ところで、福祉国家を比較研究するにあたって、福祉国家の何を重視すべきだろうか。福祉国家に限らず、社会科学において何かを研究しようとする場合、どこに注目すべきかがあらかじめ決まっているわけではない。それを決めるのは研究者の価値判断である。福祉国家を構成する個々の要素はそこに客観的に存在するとしても、何が福祉国家を構成する要素であるべきかを決めるのは、福祉国家に関する規範的判断にほかならない。したがってそれは自明であるはずではなく、絶えず論争に晒される。

この分野の開拓者であるウィレンスキー (Wilensky 1975) は、「GDP に占める社会保障支出」で福祉国家を測定したが、もちろんこれは代理指標である。ウィレンスキーは福祉国家をプラスの価値をもつものと評価していたが、福祉国家が規範的判断にかかわりなく必要とされることを示すために、こうした外形基準を用いたのである。社会保障にたくさんお金をかけている国ほど優れた福祉国家であるかは定かでない。ウィレンスキーの主張は、どの国も高齢化すれば必然的に福祉にお金をかけるを得ないという点にあった。

一方、エスピング - アンデルセン (Esping-Andersen 1990) は、むしろ規範的判断を前面に押し出し、福祉国家の核心は「脱商品化」(労働が商品としての性格を脱すること)にあるとして、人々が必要と思うときに仕事を休んだり辞めたりしても生活に困らない度合い(脱商品化指標)で福祉国家を評価すべきだと主張した。具体的には、社会保険の給付水準、受給資格期間、カバリッジなどから脱商品化指標を算出している。つまり、必要に応じて仕事から離れるのが容易な国ほど優れた福祉国家だということになる。

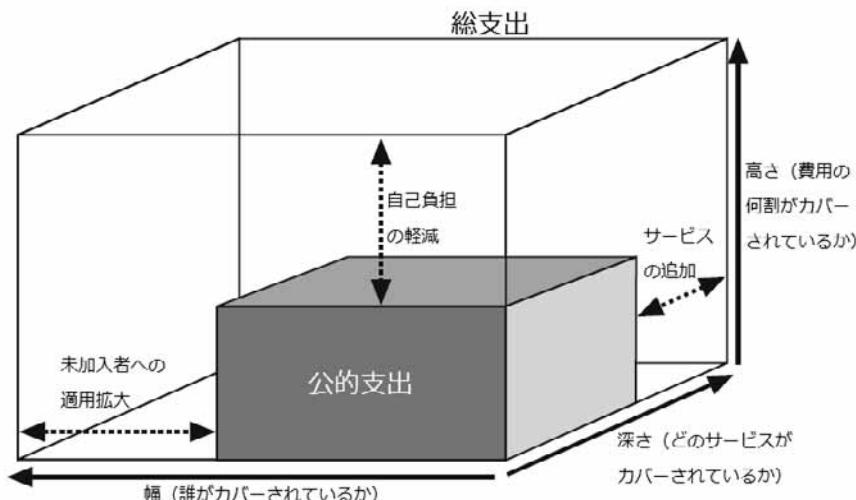
これに対してルーム (Room 2000; 宮本 2013 年: 111) は、エスピング - アンデルセンが「消費のための脱商品化」しか考慮していないことを批判し、創造的、批判的かつ高度に熟練した労働力を活性化する度合いによって、福祉国家を評価すべきだと主張した。「自己実現のための脱商品化」を軸とした指標化を提案し、具体的には、長期失業者の少なさ、世代間職業移動、義務教育以後の教育参加率、職業訓練受講率などを指標に設定している。つまり、仕事を通じた自己実現を促す国ほど優れた福祉国家だということになる。

ルームの指標はエスピング - アンデルセンのものほど普及していないが、福祉国家に対する関心の「第三の道」(Giddens 1998) 的転回を反映した試みの一つとして位置づけることができるだろう。こうした関心からの比較研究は今後、東アジアでも展開されていくと思われるが、福祉国家の比較研究を欧米先進国の範囲を超えて展開しようとする場合には、別の論点も考えられる。近年、ILO が「ディーセントワーク」、WHO が「ユニバーサルカ

バリッジ」を目標に掲げていることは示唆的である。ここでは後者に絞って紹介したい。

ユニバーサルカバリッジは、WHOが主に途上国の医療制度改革を念頭に置いて提唱している理念である。その意味するところは、必要な医療サービスへのアクセスをすべての人々に保障することである（World Health Organization 2008: 25）。ユニバーサルカバリッジは「キューブ」（図表2-6）によって表わされる。その際、「幅」はカバーされる人口の割合、「深さ」はカバーされるサービスの量と質、「高さ」はカバーされる費用の割合を示している。このモデルの考案者たちによると、キューブを満たしたいという願望は、1948年にイギリスのNHS（国民保健サービス）が創設された際の「普遍的、包括的、かつ利用時に無料であること」という原則によって最もうまく表現できるのだという（Busse, Schreyogg and Gericke 2007: 1）。

図表2-6 WHOのキューブ



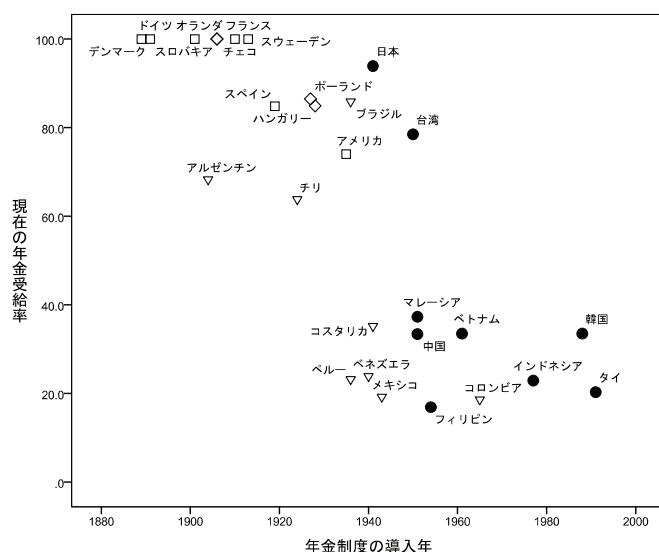
（出所）World Health Organization (2008: 25) より翻訳のうえ引用。

さて本稿では、福祉国家を評価する基準として、社会保障制度のカバリッジ（キューブの幅）を最も重視したい。国民のなかで社会保障制度の恩恵を享受できない人がいることは市民権の理念に抵触し、共同体の正義に反すると考えるからである。保障の水準（キューブの深さや高さ）が不十分だったり、格差があつたりすることも問題ではあるが、全く制度の外に置かれる人が存在することのほうが不正義の度合いは大きい。

エスピニン・アンデルセンも脱商品化指標にカバリッジを組み込んでいたが、途上国や中進国も含めて比較する場合、カバリッジの重要性は一層高まる。途上国や中進国では、社会保障制度を導入しても全国民に行き渡るまでには至っていないことが多いからである。以下、カバリッジを指標として各国の年金・医療保険・失業保険を比較してみたい。

図表 2-7 は、年金受給率（effective coverage、退職年齢以上の高齢者に占める年金受給者の割合）を示したものである。欧米先進国や東欧諸国では受給率が高く、ブラジル、アルゼンチン、チリなどラテンアメリカ諸国の一端でも高いのに対して、日本と台湾を除く東アジア諸国では、受給率が非常に低いことがわかる。制度の導入が遅かったから受給率が低いという因果関係があるわけではない。しかしながら、後発の諸国が未だに全国民への適用に至っていないことは事実である。そのなかで、東アジアで日本に次いで受給率が高い台湾の歴史的経験は参考になるかもしれない。

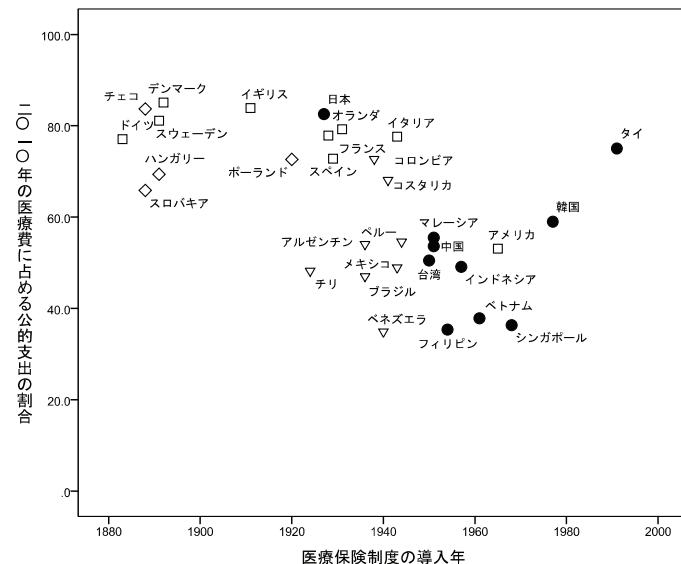
図表 2-7 後発性の不利益？（年金）



(出所) 制度の導入年 : Social Security Administration (USA), *Social Security Programs throughout the World* (米州は 2011 年版、アジアと欧州は 2012 年版)。カバリッジ : ILO, *World Social Security Report 2010-2011* (2000 年代半ばの数字)。日本は国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報』(2010 年の数字。ただし 65 歳以上人口に占める受給権者の割合)。台湾は行政院労工委員会労工保険局『101 年統計年報』(2011 年の数字)。

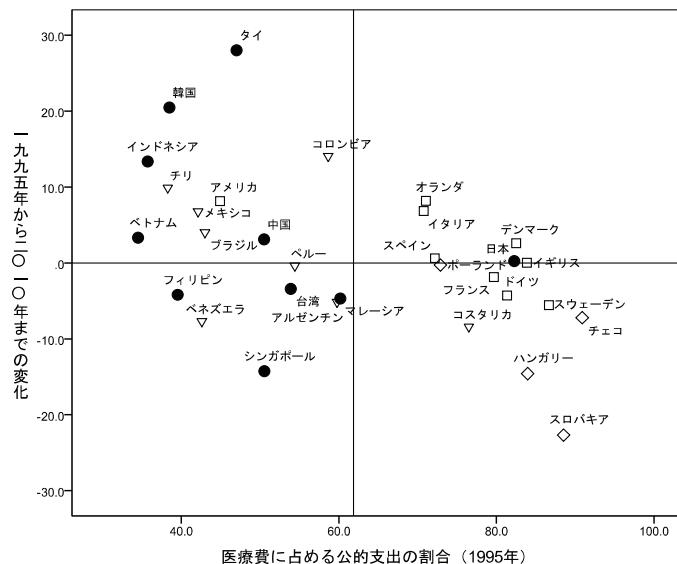
図表 2-8 は、医療費に占める公的支出の割合を示したものである。これは WHO のキュープの幅だけでなく、深さと高さも掛けたカバリッジを意味している。医療については、保険制度以外の公的支出も重要なことで、むしろ公的支出全体の割合でカバリッジを測定したほうがよいと考える。東アジアの多くの国は、アメリカや多くのラテンアメリカ諸国とともに、低いカバリッジを示している。例外は日本とタイである。図表 2-9 を見ると、タイだけでなく韓国やインドネシアも、この 15 年間に公的支出の割合を上昇させてきたことがわかる。アジア経済危機の衝撃が最も大きかった 3 か国で上昇が著しいことは興味深い。

図表 2-8 後発性の不利益？（医療保険）



(出所) 制度の導入年：図表 2-7 と同じ。公的支出割合：WHO, *Global Health Observatory Data Repository*。台湾は行政院衛生署中央健康保険局『2011 年全民健康保険統計動向』。

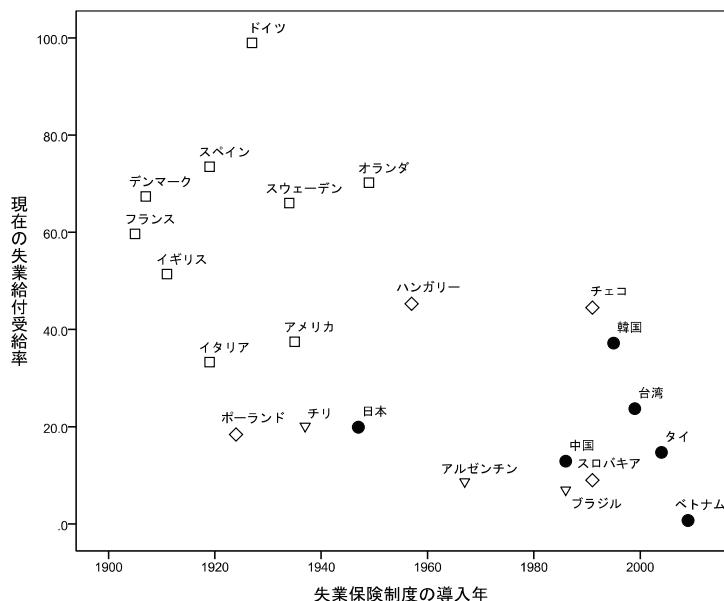
図表 2-9 医療における福祉国家の盛衰



(出所) 図表 2-8 のデータに加えて、行政院衛生署中央健康保険局『2011 年全民健康保険統計動向』(1996 年の数字)。

図表2-10は、失業給付受給率（effective coverage、失業者に占める失業給付受給者の割合）を示したものである。日本も含めて東アジア諸国は軒並み低いカバリッジを示している。東アジアでは比較的早い時期に失業保険を導入したはずの日本の不成績に驚くべきである。日本の失業給付受給率は1960年代には80%を超えていた。それが20%にまで低下した理由は、別稿（Kamimura and Soma 2013）で考察した。一方、失業保険を近年導入したばかりの韓国で受給率が高まっていることも注目に値する。金大中時代以来の韓国の福祉改革に諸外国からも関心が集まる所以である。

図表2-10 後発性の不利益？（失業保険）



(出所) 制度の導入年：図表2-7と同じ。カバリッジ：図表2-7と同じ。台湾は行政院労工委員会『労動統計年報』（2008年の数字）。ベトナム（2008年の数字）は上村（2012年）による。

以上の分析をふまえると、カバリッジの拡充をめざす福祉国家化の波は、東アジアではまだまだ勢いが足りないと言わざるを得ない。しかし例外もある。年金における台湾、医療保険におけるタイ、失業保険における韓国など、後発ながらカバリッジの拡充に努めてきた国々である。日本も年金と医療保険については成果を誇るべきである。これらの国の歴史的経験に学ぶことが、福祉国家化の波を再び活性化する方途だろう。

第3節 企業や家族は福祉国家を代替するか

日本を除く東アジア諸国で社会保障支出が比較的少ないことの大半は、高齢化率の低さによって説明できる。一方、社会保障制度のカバリッジが低い原因は、各国の政治経済の歩みのなかに求められるべきだろう。

さて、ここで問題になるのが、福祉国家の未発達を代替する社会的メカニズムがどれほど機能しているかである。この問題に関する古典的な解釈の型を提供しているのが、1980年代の日本の社会保障支出の少なさについて論じたウィレンスキーである。

ウィレンスキー（1984: 10）によれば、1980年代の段階で日本の社会保障支出が比較的少ない理由は5つあった。すなわち、①人口構成が若いこと（高齢者が少なければ年金や医療の支出は少なくてすむ）、②社会移動の機会が多いこと（今は貧乏でもいつか金持ちになれるなら不満は少ない）、③労働運動が分断されていること（社会保障の充実を政府に求める力が弱い）、④巨大な成長企業のもとで安定した仕事につく幸運な労働者への私的給付の存在、⑤福祉国家の発展に強力なブレーキをかけている根強い家族制度の存在である。このうち、福祉国家を代替するメカニズムとして指摘されているのが、④の企業福祉と⑤の家族福祉である。

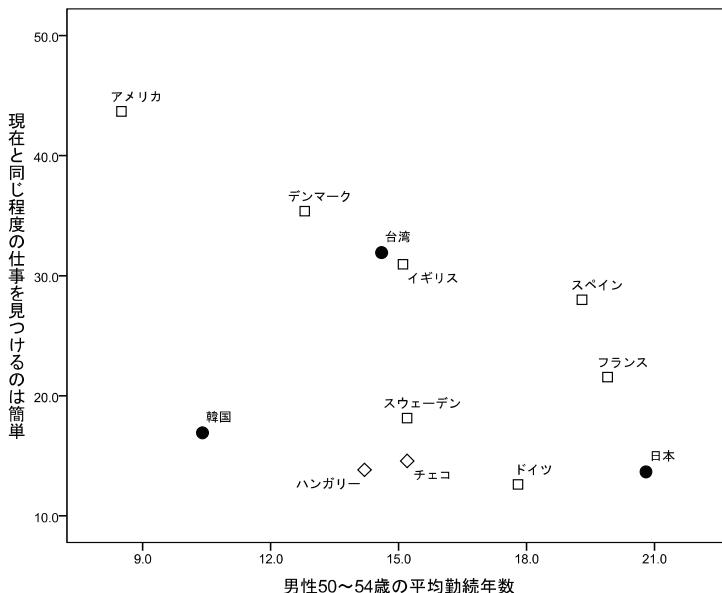
ウィレンスキーの指摘から30年を経た現在、日本だけでなく他の東アジア諸国においても、企業や家族が福祉国家を代替していると言えるだろうか。データの制約から、東アジア諸国のうち日本・韓国・台湾のみを取り上げ、大陸間比較の方法で検証してみたい。

まず、企業が福祉国家を代替するという命題は、多くの労働者が長期安定的に一つの企業に雇用されることを前提としている。長期雇用と結びついた生活保障は日本企業の特徴とされてきた（Dore 1990）が、韓国や台湾でもこの前提は成り立っているのだろうか。

図表2-11を見ると、それが根拠薄弱であることが判明する。横軸は平均勤続年数、縦軸は転職に対する心理的ハードルの低さを表わしている。日本とアメリカが両極端にあるのは理に適っている。日本では長期雇用が一般的であり、転職は容易でないと考えられている。一方、アメリカでは長期雇用が一般的でない代わりに、転職は容易だと考えられている。ドーアの組織志向型企業と市場志向型企業の対比（Dore 1990）や、ホールとソスキスの調整型市場経済と自由市場経済の対比（Hall and Soskice 2001）とも馴染む結果である。

しかし、韓国と台湾の位置は日本とはかなり異なっており、他の国々と比べて東アジア諸国に共通の特徴があるようには見えない。つまり、企業が福祉国家を代替するという命題が東アジア諸国で共通に成り立つとは考えにくい。

図表 2-11 調整型市場経済と自由市場経済



(出所) 男性 50~54 歳の平均勤続年数 : OECD, *StatExtracts* (2011 年の数字)。ただし、日本は厚生労働省「平成 24 年賃金構造基本統計調査」、アメリカは Bureau of Labor Statistics, *Employee Tenure Summary 2012*、台湾は行政院主計處「101 年人力運用調査報告」による。「現在と同じ程度の仕事を見つけるのは簡単」: ISSP2005。フルタイムで働いている人がこのように回答した割合。

次に、家族が福祉国家を代替するという命題についてはどうだろうか。

図表2-12 老後の生活費の望ましい賄い方

望ましい賄い方	日本		韓国		アメリカ	
	1981年	2010年	1981年	2010年	1981年	2010年
自分で準備	55.0	47.8	40.3	49.7	60.7	42.4
家族が面倒を	18.8	7.2	49.4	6.6	0.6	7.1
社会保障で	21.8	42.9	8.2	43.1	29.1	43.8
その他	2.5	1.5	1.1	0.4	6.0	5.6

(注)調査対象は60歳以上の男女。各国とも1000サンプル程度だが、抽出法は国によって異なる。

(出所) 内閣府「第7回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」(2010年)より筆者作成。

日本・韓国・アメリカにおけるこの 30 年間の変化を比較すると、興味深い傾向が見て取れる。図表 2-12 を見ると、1981 年の段階で、老後の生活費は家族が面倒を見るべきだと考える高齢者が韓国で 5 割、日本でも 2 割を占めた（アメリカではゼロに近かった）のに対

して、2010年には3か国とも数パーセントに過ぎなくなっている（アメリカでは微増している）。一方、社会保障を重視する考え方はいずれの国でも4割程度となっている。家族福祉イデオロギーが強かった韓国や日本も、今日では意識のうえでアメリカと何ら変わらないのである。

図表2-13を見ると、「子供からの援助」に代表される実際の家族福祉には、1981年の日本で3割、韓国で8割の高齢者が頼っていたことがわかる。それが2010年になると、日本では数パーセントに過ぎなくなったものの、韓国では5割も残っている。この結果は公的年金の成熟度の関数であり、家族福祉イデオロギーの強弱を持ち出さなくとも説明可能だと思われる。要するに、家族規範については先進国型への収斂が見られるものの、社会保障制度の不備を家族福祉が代替する傾向は東アジアに残存している。

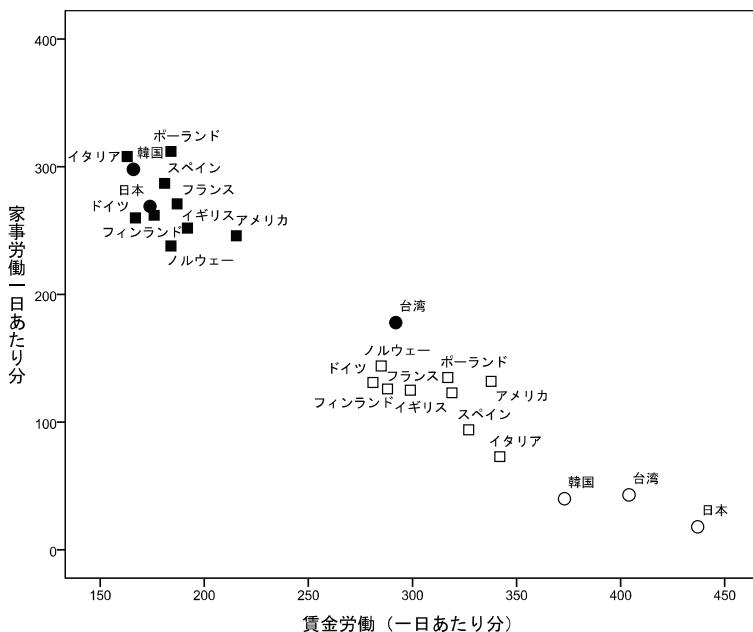
図表2-13 現在の生活費を何で賄っているか（すべての収入源、複数回答）

収入源	日本		韓国		アメリカ	
	1981年	2010年	1981年	2010年	1981年	2010年
仕事による収入	41.0	34.9	21.8	43.3	27.3	29.1
公的な年金	64.6	85.9	1.7	30.3	82.1	77.5
私的な年金	8.4	10.1	na	8.5	27.1	34.0
預貯金の引き出し	11.4	17.2	3.5	21.9	22.0	37.5
財産からの収入	15.6	6.8	5.5	7.9	45.1	26.1
子供からの援助	29.8	7.4	78.2	52.6	2.4	5.3
生活保護	1.7	0.9	2.0	8.7	3.3	3.5
その他	4.8	2.7	3.6	1.7	8.2	1.4

（出所）図表2-12と同じ。

とはいって、しばしば引き合いに出される「東アジア特有の儒教的家族」は幻影に過ぎない。図表2-14は、子育て世代の生活時間を国際比較したものであるが、欧米でも「男は仕事、女は家庭」の傾向は残っており、日本や韓国とそれほど違わない。むしろ瞠目すべきは台湾女性の位置だろう。台湾では祖母世代が母親世代の家事を代行しているのである。いずれにしても、家族のあり方は宗教や文化ではなく、制度と市場によってよりよく説明できるように思われる。

図表 2-14 子育て世代男女の生活時間

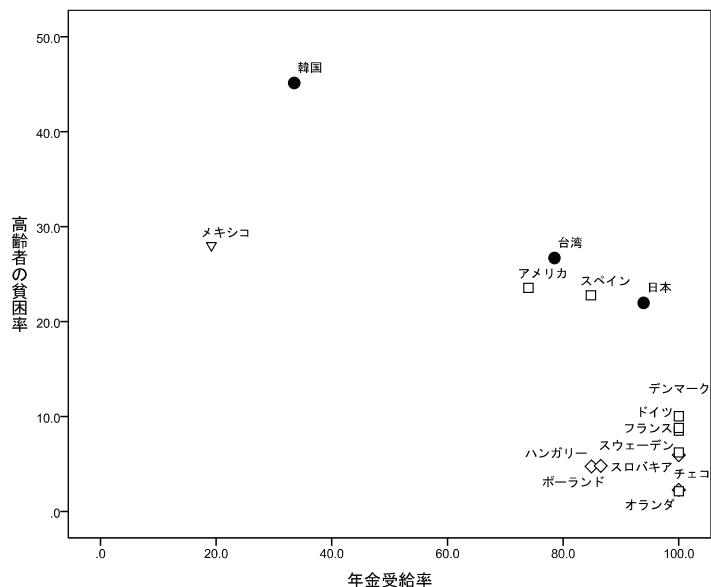


(注) ■●は女性、□○は男性を表わしている。

(出所) 日本：総務省「平成 13 年社会生活基本調査」(2001 年、30~39 歳)、台湾：行政院主計處「93 年度社会発展趨勢調査」(2004 年、35~44 歳)、韓国：統計庁「2004 年生活時間調査報告書」(2004 年、30~39 歳)。小林和美氏の御教示による)、EU 諸国: EUROSTAT, *Time Spent, Participation Time and Participation Rate in the Main Activity by Sex and Age Group* (2000 年前後、25~44 歳)、アメリカ : Bureau of Labor Statistics, *American Time Use Survey* (2011 年、35~44 歳)。日本の「家事」は「家事」「介護・看護」「育児」の合計。台湾の「家事」は「做家事、照顧家人及教養子女」。韓国の「家事」は「家庭管理」「家族の世話」の合計。EU 諸国の仕事は Employment, related activities and travel as part of/during main and second job、家事は Household and family care。アメリカの仕事は Working and work-related activities、家事は Household activities, Caring for and helping household members, Caring for and helping non-household members の合計。

さらに言えば、社会保障制度の不備を家族福祉が代替する傾向には問題がある。図表 2-15 を見ると、老後の生活費を家族福祉に委ねる度合いが高い国ほど高齢者の貧困率が高い。家族が厳密な意味で福祉国家の代わりになることはあり得ないのである。

図表 2-15 福祉国家の効果



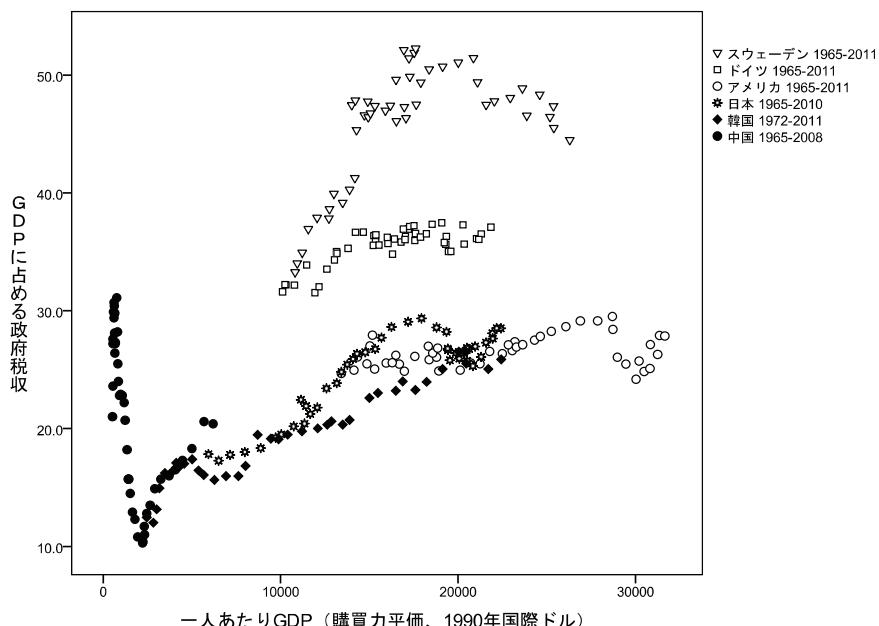
(出所) 年金受給率: ILO, *World Social Security Report 2010-2011*。貧困率: OECD, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (退職年齢者。2000年代半ばの数字)。台湾は行政院主計処『2010年社会指標統計年報』(66~75歳。2009年の数字)。

要約すれば、企業による福祉国家の代替は、過去の日本では見られたにしても、現在の東アジア諸国に共通の特徴とは言えない。また、家族による福祉国家の代替は、規範としては日本のみならず韓国でも急速に過去のものとなった。しかし、意識における近代化ないし欧米化は、それに対応する実体としての社会保障制度の整備をともなうとは限らない。韓国以外の東アジア諸国でも、今後こうしたギャップから、高齢者の貧困をはじめとする各種の社会問題が発生する可能性がある。

第4節 福祉国家拡充の壁

大陸間比較から見ると、東アジア諸国の福祉は多様であるが、カバリッジの低さという多くの国に共通の問題もある。福祉国家が拡充されないまま家族の変化が進むことで、東アジアに共通の社会問題が発生する可能性がある。そうした状況をふまえれば福祉国家の拡充は急務だと考えられるが、物事はそう簡単には進まないのかもしれない。図表 2-16を見ると、各国の徵税能力 (GDP に占める税・社会保険料の割合) には大きな違いがある。

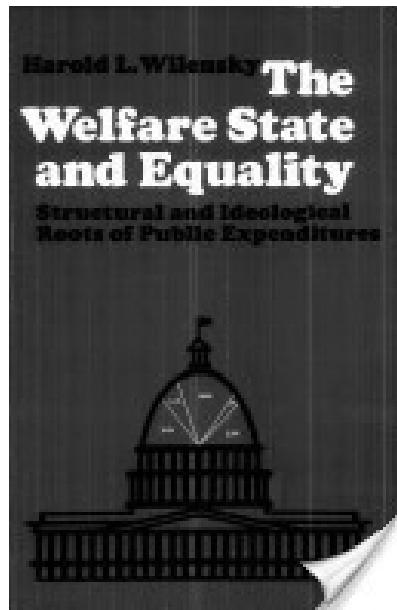
図表 2-16 租税レジームの 3 つの世界？



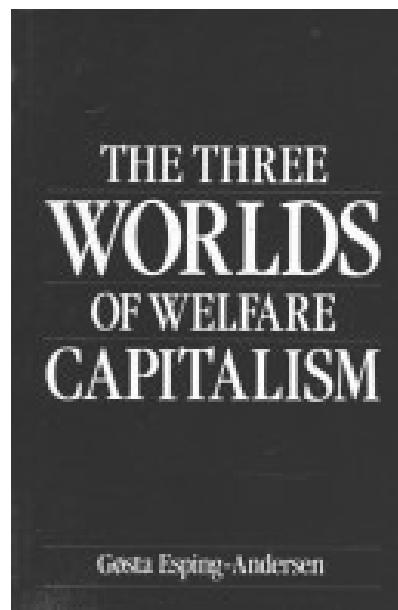
(出所) 一人あたり GDP : Maddison Project (Bolt and Zanden 2013) のデータによる。
税収: OECD, *StatExtracts*。中国は国家統計局『新中国六十年統計資料彙編(1949~2008)』。

エスピング・アンデルセン (Esping-Andersen 1990) の社民主主義レジームを代表するスウェーデンの税収が 45%あたり、保守主義レジームを代表するドイツが 35%あたりで推移しているのに対して、自由主義レジームを代表するアメリカの税収は 25%程度にとどまっている。興味深いのは、政治体制や福祉国家の歴史を異にする日本・韓国・中国が、揃ってアメリカの軌跡をたどっているように見えることである。仮に租税レジームにも「3つの世界」があるとすれば、東アジア諸国は明らかに自由主義レジームに属していることになるだろう。

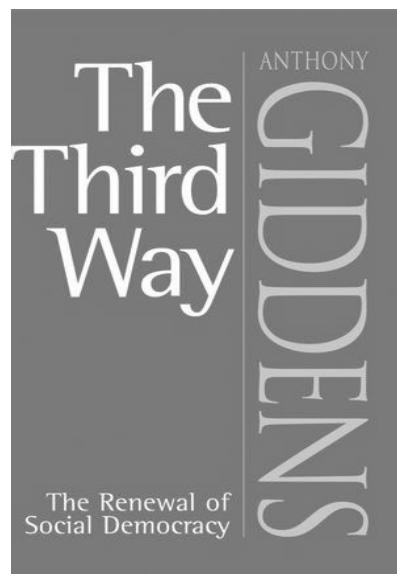
いかにしてこの壁を打破するか。あるいは、徴税能力の制約をふまえて東アジア流の制度設計をすべきなのか。いずれにしても、福祉国家の拡充が東アジアに共通の課題であることは間違いないだろう。



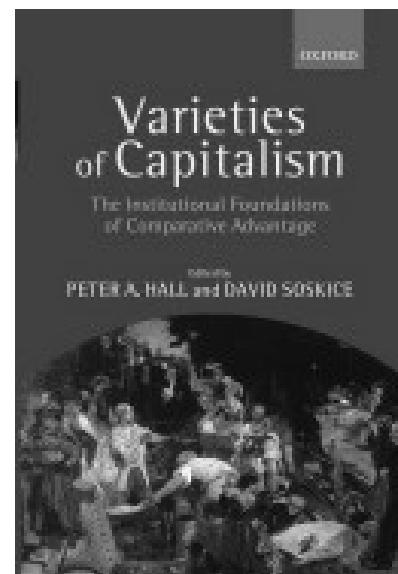
Harold Wilensky (1975)



Gøsta Esping-Andersen (1990)



Anthony Giddens (1998)



Peter Hall and David Soskice (2001)

文献目録

- ヴィレンスキー [1984]. 「日本語版への序文」（下平好博訳）『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギー的起源』木鐸社。
- 上村泰裕 [2012]. 「東アジア社会政策を構想する—失業保険制度を例に」武川正吾・宮本太郎編『グローバリゼーションと福祉国家』明石書店。
- 宮本太郎 [2013]. 『社会的包摶の政治学—自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房。
- Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden [2013]. “The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820” Maddison Project Working Paper 4.
- Busse, Reinhard, Jonas Schreyogg and Christian Gericke [2007]. “Analyzing Changes in Health Financing Arrangements in High-Income Countries: A Comprehensive Framework Approach,” HNP Discussion Paper, The World Bank.
- Dore, Ronald [1990] (初版 1973) . *British Factory, Japanese Factory: The Origins of National Diversity in Industrial Relations*, University of California Press (山之内靖・永易浩一訳『イギリスの工場・日本の工場—労使関係の比較社会学』ちくま学芸文庫、1993 年) .
- Esping-Andersen, Gøsta [1990]. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press (岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房、2001 年) .
- Giddens, Anthony [1998]. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press (佐和隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社、1999 年) .
- Hall, Peter A. and David Soskice [2001]. “An Introduction to Varieties of Capitalism” Hall, Peter A. and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press (遠山弘徳ほか訳『資本主義の多様性—比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版、2007 年) .
- Kamimura, Yasuhiro and Soma Naoko [2013]. “Active Labor Market Policies in Japan: A Shift Away from the Company-Centered Model?” *Journal of Asian Public Policy*, Vol.6, No.1, 42-59.
- Room, Graham [2000]. “Commodification and Decommodification: A Developmental Critique” *Policy & Politics*, 28(3), 331-351.
- Wilensky, Harold L. [1975]. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press (下平好博訳『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギー的起源』木鐸社、1984 年) .
- World Health Organization [2008]. *Primary Health Care: Now More Than Ever* (The World Health Report 2008).

第 3 章

福祉国家化以降の韓国福祉国家 —「過酷な現実・不安な将来」の諸相—

キム ソン ウォン
金 成 垣

はじめに

韓国は、1990 年代末の経済危機によって発生した未曾有の失業・貧困問題に対応して、雇用・社会保障とかかわるさまざまな制度・政策を整備し、福祉国家化に乗り出した。この福祉国家化によって、2000 年代前半に予想以上に早く危機を乗り越え、経済的にも社会的にも安定を取り戻すかのようにみえた。しかしながらその後、この 10 年間の状況をみると、どうしても安定とはいえない、むしろ国民の生活が深刻な危機にさらされているような状態がつづいてきている。一言でいうと、「過酷な現在・不安な将来」といった状態である。

本稿においては、まず第 1 節で、全体の背景として 1990 年代末以降にみられた韓国の福祉国家化の状況を概観した後、次に第 2 節で、国際比較可能なデータから「過酷な現在・不安な将来」といった、福祉国家化以降の韓国社会の現実を明らかにする。最後に第 3 節では、そのような現実をもたらした要因について比較福祉国家論の視点から考察を行う。

第 1 節 IMF 危機時における福祉国家化

1 福祉国家化へ

1990 年代末に、「IMF 危機」と呼ばれたアジア金融危機によって大混乱に陥っていた韓国は、2000 年代前半になると、早いスピードで危機から抜け出した。危機のさいにマイナスを記録した経済成長率は 4~5%台へと回復し、失業率も 9%近くまで上がったのが 2~3%台へと戻った。IMF からの莫大な救済資金も素早く返済でき、国内の新聞やテレビなどでは「IMF 早期卒業」が大きく報道されるようになった。当時、「失われた 10 年」がいわれていた日本で「韓国に学べ」という声が聞こえていたことは記憶に新しい。

このように韓国が「IMF 早期卒業」できた要因に関してはさまざまな議論があるが（金基元 2002 年；イ・ギュソン 2006；パク・ヨンチョル 2008；ウン・スミ 2009 ほか）、

当時の大混乱、とくに前例のない大量失業・貧困問題に迅速に対処し、国民の生活を安定させたもっとも重要な要因としては、危機の真只中ですすめられた福祉国家化をあげることができる¹。

一般的に福祉国家といえば、資本主義社会に必然的に随伴する失業・貧困問題を解決するために生まれたものである。それを構成する政策からすると、一方では安定的な雇用の機会を提供し所得を保障する政策、つまり雇用保障政策と、他方では直接給付を行い当面の失業や貧困を救済する政策、つまり社会保障政策という両軸の政策がある。この両政策の連携によって失業・貧困問題の解決をめざす国家体制を福祉国家と呼ぶことができる。多くの先進国において、このような福祉国家は 20 世紀前半の戦間期あるいは戦後直後までに成立し、その後長い歴史のなかで展開してきた。韓国がその福祉国家の整備に乗り出したのは、まさに大量の失業者や貧困者が発生した IMF 危機のときであった。

その最初のものが「総合失業対策」（1998～2000 年）であったが、たしかにそこには上記の雇用保障と社会保障の両方の政策が含まれていた。

雇用保障に関していえば、一方では失業した人々のために、公共勤労事業や創業支援、また企業への雇用支援金の支給などを行うことによって雇用の機会を提供し、他方で雇用されている人々のためには、解雇濫用の防止、労働組合の許容、最低賃金の全企業適用などによって雇用の安定化をはかった。これらさまざまな政策の展開によって、数多くの人々に雇用の場を提供したが、それでも雇用の確保ができなかった人々やその雇用でも生活が維持できなかった人々がおり、彼（女）らのためには社会保障政策による生活の支えが必要であった。

その社会保障においては、主に雇用保険と公的扶助の改革が課題となっていた。雇用保険に関していえば、それまで従業員 30 人以上の企業のみを対象としていた制度を改革して、すべての企業をカバーすることとなった。公的扶助においては、高齢者や子どもなど労働無能力者のみを対象としていた既存の生活保護制度を廃止し、新しい制度として、労働能力をもった者をもその対象とする国民基礎生活保障制度を創設した。これにより、短期失業者は雇用保険で救済し、長期失業者と貧困者は公的扶助で救済するという社会保障の基本的な仕組みがつくられ、その仕組みのなかで、失業者あるいは貧困者であれば最小限の生活が保障されるようになった。さらに、この雇用保険と公的扶助の改革が行われるなか、年金や医療などを含む社会保険の全体的な改革がすすみ、国民皆保険・皆年金体制の実現に至ったことも重要である。

このように 1990 年代末の IMF 危機によって発生した大量失業・貧困問題に対応するために、一方では雇用保障政策を、他方では社会保障政策を整備しつつ、韓国は福祉国家化に乗り出すこととなった。2000 年代に入ると、雇用保障に関しては、危機のさいの臨時的

¹ IMF 危機時における韓国の福祉国家化の過程についての詳しい分析は、金成垣（2008 年）を参照されたい。

な措置とは異なり、「中期雇用政策基本計画」(2003年)、「雇用創出総合対策」(2004年)、「国家雇用戦略」(2006年)などといった中長期的な計画にもとづくさまざまな政策を打ち出される。社会保障に関しても、各種制度の給付対象や給付水準の拡大が行なわれその充実がはかられる。このような状況に対して当時、「福祉国家の成立」あるいは「福祉国家化」がいわれていたのは周知の通りである(武川・金淵明編 2005年; 金成垣 2008年; 金成垣編 2010年ほか)。

いずれにせよ、以上のような福祉国家化が、IMF危機のさいの大量失業・貧困問題に対応することによって国民の生活安定に重要な役割を果しつつ、「IMF早期卒業」に大きく寄与したことは間違いない。

2 格差社会へ

ところで、韓国がIMF危機から抜け出したばかりの2000年代前半以降に、韓国で格差問題が深刻な社会問題として登場したことは興味深い。当時、経済成長率や失業率など、経済の全般的な状況は回復の傾向に転じたものの、その一方で、相対的貧困率や所得分配率など、格差を示す各種指標が危機前よりむしろ悪化している状況がみられたのである。

たとえば、相対的貧困率(中位可処分所得50%基準)をみると、危機前の1997年に6.2%であったのが、危機の最中の1999年に9.3%へと悪化し、2000年代初頭に入ると若干改善されるが(2002年7.1%)、2005年以降は9.4%へと、危機のさいの数値を上回り上昇していく(キム・ムンギルほか2012、62)。所得不平等を示すジニ係数(可処分所得基準)においても似たような傾向を示している。すなわち、危機前の1997年に0.237であったのが、危機のさいの1999年に0.267まで上昇し、2000年代初頭に若干改善された後(2002年0.260)、2005年には0.263、2007年には0.270へと再び悪化していく(キム・ムンギルほか2012、160)。

このような所得格差のみならず、それに起因した教育格差や文化格差など、さまざまな領域における格差の拡大が問題視されるようになり、そういった状況に対して、「社会的両極化」あるいは「両極化社会」という言葉が用いられ、2000年代前半以降の新しい社会問題としてクローズアップされるようになった。

「中流階層」が少なくなり、(少数の)「上流階層」と(多数の)「下流階層」の区分が顕著にあらわれていくという意味での「両極化」であるが、最近の社会階層・意識に関する政府の調査の結果²、自分の状況を「下流階層」と答えた割合が46.7%と過去最大を記録したことをみると、2010年代に入った現在でも、その格差問題には緩和の傾向がみられない。したがって、韓国社会が抱えているもっとも重要な問題の1つとして位置づけられているといってよい。

² 2013年12月4日統計庁発表の「2013年社会調査結果」による。

1990年代末のIMF危機をきっかけとして整備された福祉国家が、危機を克服し国民の生活安定に大きく貢献したことは否めない。しかしながら、上記のような格差問題の状況をみると、けっしてその福祉国家がうまく機能しているとはいえないであろう。そこに1990年代末に整備した福祉国家の諸政策と2000年代に入ってからの現実とのあいだに何らかのずれがあるのではないかと考えられる。

以上のような背景と問題意識をもとづきつつ、以下では、格差社会あるいは両極化社会といわれる福祉国家化以降の韓国社会の具体的な現実を明らかにしたあと、そういった現実をもたらした要因について比較福祉国家論の視点から考えてみたい。

第2節 福祉国家化以降の韓国社会

1 「過酷な現在・不安な将来」の概観

福祉国家化以降の韓国社会の現実をとらえるさいに、とくに着目したいのは次のことである。

すなわち、「上流階層」と「下流階層」の区分が明確になっている格差社会のなかで、人々が直面しているのは、「上流階層」にならなければ、普通の生活さえ送れないという非常に厳しい現実である。その厳しい現実を、ここでは「過酷な現在・不安な将来」と表現したい。いくつか国際比較可能なデータを用いてその「過酷な現在・不安な将来」の具体的な現実を明らかにしてみよう。

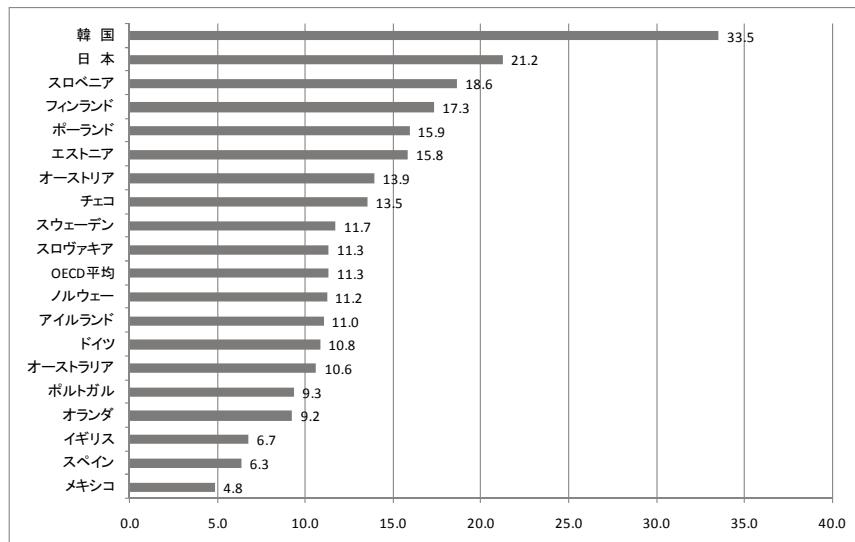
まず、「過酷な現在」を示すデータの1つとしてあげられるのが、OECD加盟34カ国のうち最高水準を記録している自殺率（自殺死亡率：人口10万人当たりの自殺死亡者数）である。もちろん自殺に関してはさまざまな議論があり、その要因について一概にはいえないものの、ここで仮に、ある社会における高い自殺率を、「現在における生きることの困難さ」を反映するものと解釈することができるとすれば、韓国の高い自殺率を「過酷な現在」をあらわすものと考えてよいと思われる。

図表3-1と図表3-2はOECD諸国の自殺率の現状を示している。それを見ると、2010年現在、韓国の自殺率は10万人あたり33.5人と、OECD諸国平均（11.3）の3倍近く、最高の自殺大国となっている（図表3-1）。2004年以来、OECD諸国のうち不名誉な第1位を記録しつづけているが、2000～2010年の間の自殺率の増加率をみると101.8%と、これもまたOECD諸国の中でもっとも高い増加率となっている（図表3-2）。

国内の自殺率の推移に関する政府の報告書によれば（国会予算政策処2013）、この10年間とくに20代の若年層の自殺率が他の年齢層に比べて急上昇していること、そして高齢者の自殺率が他国に比べて極端に高いことが特徴的な点として指摘される³。

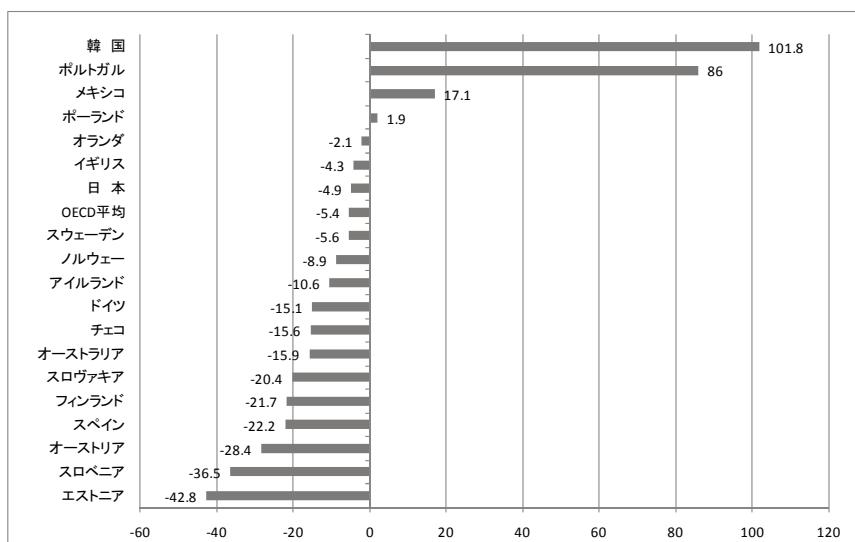
³ 自殺者の割合がもっとも高いのは40～50代の男性である（国会予算政策処2013）。

図表 3-1 OECD 主要国の自殺率（2010 年）



(出所) OECD, *Health Data Base 2012*.

図表 3-2 OECD 主要国の自殺増加率（2000～2010 年）



(出所) OECD, *Health Data Base 2012*.

次に、「不安な将来」を示すデータの 1 つとして、OECD 諸国のうち最低水準を記録している出生率（合計特殊出生率：1 人の女性が一生に産む子供の平均数）をあげることができる。出生率の低さやその要因に関しても多様な議論があるが、ここで仮に、出生率の低さを、将来が不安だから若い夫婦が子どもを産まないといった状況、いいかえれば、「将

来における生きることの困難さ」を反映するものと解釈することができるとすれば、韓国の低い出生率を「不安な将来」をあらわすものとみることができよう。

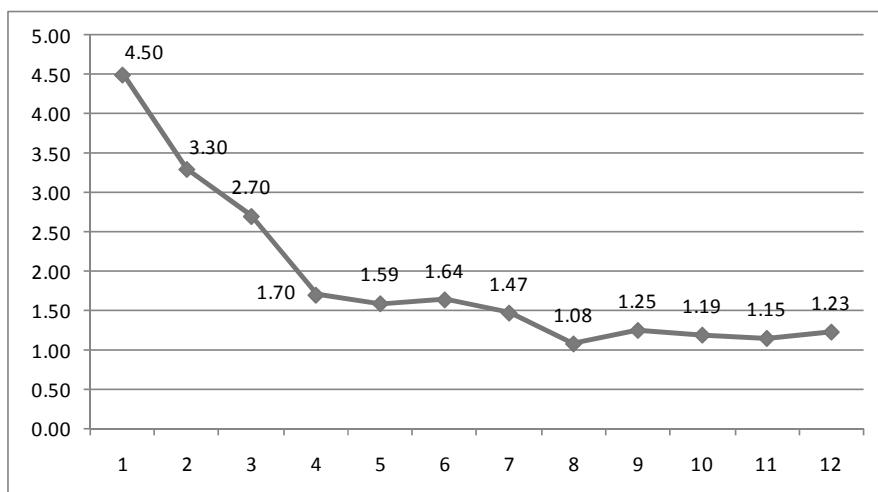
図表3-3にみられるように、2010年現在、韓国の出生率は1.23で、OECD諸国の中でも最低を記録している。2002年以来、韓国はつづけてOECD諸国でもっとも子どもを産まない国となっている。図表3-4からこの数十年間の国内の推移をみると、1970年代以降、出生率が急激に下がっており、1990年代に入るとその急激な下り方に緩和の傾向がみられるが、持続的な低下傾向は変わっていない。2005年には1.08人と過去最低を記録し、その後はやや持ち直したものの、大きな上昇はみられない。

図表3-3 OECD主要国の出生率（2010年）

国	出生率	国	出生率
アイスランド	2.2	オランダ	1.8
アイルランド	2.07	スロベニア	1.57
メキシコ	2.05	チェコ	1.49
トルコ	2.03	オーストリア	1.44
フランス	1.99	イタリア	1.41
スウェーデン	1.98	ドイツ	1.39
イギリス	1.98	日本	1.39
ノルウェー	1.95	ボーランド	1.38
アメリカ	1.93	スペイン	1.38
オーストラリア	1.89	ポルトガル	1.37
デンマーク	1.88	ハンガリー	1.26
フィンランド	1.87	韓国	1.23

(出所) OECD, *Family Data Base 2012*.

図表3-4 韓国における出生率の推移（1970～2010年）



(出所) OECD, *Family Data Base 2012*.

いずれにせよ、以上の OECD 最高水準の自殺率と最低水準の出生率のデータから、「過酷な現在・不安な将来」という近年の韓国社会の厳しい現実を垣間見ることができた。その現実のより具体的な状況に接近するために、以下では、同じく国際比較可能なデータで、高い自殺率と低い出生率の背後にあると思われる次の4つの問題に着目してみたい。

すなわち、OECD 諸国の中、①最低水準の若年就業率、②最高水準の高齢者貧困率、③最低水準の家族連絡付、④最高水準の教育費という問題である。この4つの問題が複雑に絡み合って高い自殺率と低い出生率をもたらす要因として作用しているように思われる。どちらかといえば、前者の①と②が高い自殺率と深くかかわっている問題であるとすれば、後者の③と④は低い出生率と深くかかわっている問題であるといえよう。以下、それぞれについてみてみよう。

2 「過酷な現在・不安な将来」の背後にある4つの問題

(1) 最低水準の若年就業率

第1に、上で20代の自殺率の急上昇について言及したが、その主な背景にあるものとしてよく指摘されるのが、若年層をとりまく厳しい雇用情勢である。

通常、国際比較のさいに若者と分類される15~24歳の失業率をみると、図表3-5のように、2011年現在、OECD平均16.2%のなか韓国は9.6%となっており、必ずしも高い数値ではない（日本は8.0%）。しかしこの失業率からして韓国の若者をとりまく雇用情勢が良好と考えてはいけない。なぜなら、そもそも失業率の計算には、現に求職活動をしていない人々や就業準備中の人々はカウントされないからである。そのため、正確な現実を診断するためには失業率ではなく就業率、つまり該当年齢人口のうち実際の就業者の割合をみるのが有効である。

図表3-5 OECD主要国における若年層（15~24歳）の失業率・就業率（2011年）

国	失業率	就業率
韓国	9.6	23.0
フランス	22.0	29.9
日本	8.0	39.1
OECD平均	16.2	39.7
スウェーデン	22.8	40.8
アメリカ	17.3	45.5
ドイツ	8.5	48.2
イギリス	20	50.1
デンマーク	14.2	57.5

（出所）OECD, *Stat Extracts*.

確かに、その就業率の最近の状況をみると、韓国は23.0%でOECD平均（39.3%）をはるかに下回り、OECD最低の水準となっている（日本は39.1%）。なお、国内の推移に

についてのデータを示してみると、1990年代末のIMF危機に過去最低を記録した就業率は（1998年に15～24歳で27.1%、15～29歳で40.6%）、2000年代に入り若干回復するが（2000年に15～24歳で29.4%、15～29歳で43.4%）、その後徐々に下落しつつ、最近のデータでは、IMF危機のときの数値を下回るようになっている（2011年に15～24歳で23.0%、15～29歳で40.5%）。

以上のような若年層の低い就業率は、8割前後という高い大学進学率によってある程度は説明できるが、それより大きな要因として、20代の多くがよりよい就職のために、大学を卒業してから、あるいは卒業を延長してその準備に取りかかっていることが指摘できる。前者の卒業後に就業準備中の者を「就職準備生」、後者の卒業を延長して学生の身分で就業準備中の者を「NG族」（No Graduationの略語）と呼ぶ。統計庁の「経済活動人口調査」によれば、2011年現在、統計上の失業者数は34万人となっているが、「就職準備生」は64万人とされ、その数を合わせて「青年失業100万人時代」がいわれたりする。さらに、全国に100万人ほどいるとされる「NG族」まで含むと、「青年失業200万人時代」の到来といつても差し支えない状況である。

このような大規模の「就職準備生」や「NG族」の存在は、主に雇用のミスマッチによるものである。全国経済人連合会（2010）の報告書によれば、大卒の若者がもっとも望む職場、すなわち国家機関や金融業また300人以上の大企業の従業員数は、IMF危機前の1995年と2008年のあいだに40万人も減っているが（413万人から372万人へ）、同期間、大学進学率は51.4%から83.8%まで上がり、卒業者は逆に20万人以上増えた（33万人から55万人へ）。

つまり、よい職場を望む高学歴者は大幅増加しているものの、そこにおける雇用吸収力は激減し、そこで需要と供給のミスマッチが生じているのである。その雇用吸収力は、じつさいに計算してみると、2008年に15.8%（1995年は20.2%）にすぎず、その数少ない「勝ち組」をめぐる超競争社会のなかで、雇用情勢はますます悪化し、就職準備生やNG族が増えてしまっているのである。

以上のような若年層をめぐる厳しい雇用情勢から、「88万ウォン世代」（月給88万ウォン＝8万8千円弱で生活している若者たち）や「三拠族（サンポーザク）」（恋愛、結婚、出産を諦めざるを得ない若者たち）、「4千ウォン人生」（最低賃金4千ウォン＝400円弱のパートやバイトの人々）といった若者の苦しい状況を表現する言葉が流行語になっており、その苦しい状況が近年にみられる20代自殺率の急増の主な背景として指摘されることが多い。

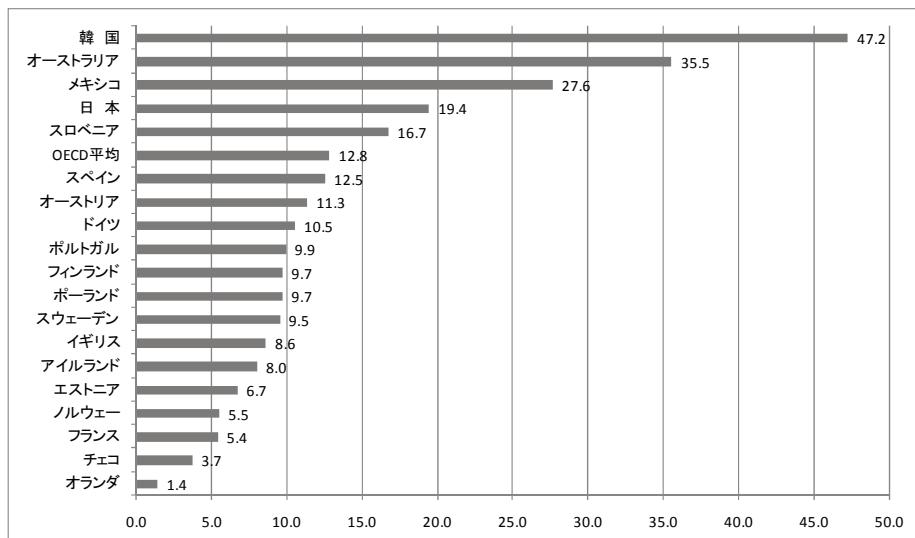
（2）最高水準の高齢者貧困率

第2に、上で高齢者の自殺率が突出して高いことについて言及したが、その主な背景にあるものとしてあげられるのが、高齢者の深刻な貧困問題である。

OECDの調査によれば（OECD 2013）、図表3-6のように、2010年現在、韓国の高齢

者の相対的貧困率は47.2%で、OECD諸国（平均12.8%）のうち極端に高く、ワースト1を記録している。2006年以降、ワースト1でありつづけており、その近年の増加率もOECD諸国の中でもっとも著しいという。韓国国内の統計データから（農漁村人口と1人世帯を除いた）高齢者の貧困率の推移をみると（キム・ムンギルほか2012）、年々高くなっている状況が確認できる。すなわち、絶対貧困率（最低生計費基準）は、2003年に25.7%であったのが2007年には27.5%、最新2011年の統計では30.2%となっている。同期間、相対貧困率（中位可処分所得50%基準）は、36.6%（2003年）→38.6%（2007年）→41.0（2011年）へと上昇している。当然ながら、農漁村人口と1人世帯を含むと、この数値はさらに高くなる。

図表3-6 OECD主要国における高齢者の相対的貧困率（2010年）



(注) アイルランドと日本は2009年、韓国は2011年のデータである。

(出所) OECD, *Pension at a Glance 2013*.

このような韓国における高齢者の高い貧困率を考えるさいに、何より注目すべき点は、高齢者の生活において年金がほとんど役割を果たしていないことである。政府の調査報告（保健福祉部・韓国保健社会研究院2009）によれば、高齢者1人あたり平均月収（58.4万ウォン=5万8千円弱）のうち、年金は8.7%（5.0万ウォン=5千円弱）にすぎない（その他、稼働・資産所得25.4%、仕送り46.5%、公的扶助11.4%）。日本はもちろん多くの先進諸国において老後所得を支えるのが年金であることを考えると（OECD2013）、韓国の高齢者は非常に厳しい生活の状況におかれていると言わざるを得ない。

もちろん、この問題は、韓国の年金制度の未成熟によるところが多い。韓国の国民年金制度は、1988年に導入され（1986年に法制定）、その受給者がはじめて出たのは2008年

であるため、現在、受給者も少なく給付額も低い。最近の統計によれば（国民年金公團 2012）、高齢者全体のうち年金を受給しているのは、わずか2~3割にすぎず、その平均給付額も、最低生計費の半分をはるかに下回る低い水準となっている。

上記の高齢者の所得実態はそれを反映しているものといえるが、しかしながら、現行の年金制度の仕組みとそれをめぐる諸状況をみると、制度の未成熟だけには還元されない、制度自体が抱えている限界が多いのも事実である。

たとえば、4割程度の低い所得代替率や現状における年金加入者の加入期間の短さや、所得水準の低さなどのため、深刻な「無年金・低年金」問題が生じうるのである（金成垣 2011b 年）。この「無年金・低年金」問題の将来展望についてのいくつかの研究によれば、今後も年金受給者全体の平均給付額が最低生活費をはるかに下回る金額になることはたしかであり（カン・ソンホほか 2010 : 174-177；キム・ヨンミョン 2010）、しかも、2050 年頃に高齢者の約 37%が、年金の最低加入期間である 10 年を満たせず、無年金者になるという推計もある（イ・ヨンハ 2009 : 7）。

以上のような状況のなかで最近、「黄昏の貧困、廃品を拾う老人たち」という、廃品を集めて生計を維持している高齢者たちの苦しい生活を描いた番組が放映され（2011 年 2 月 KBS）、高齢者の貧困問題が大きな社会問題として注目されるようになった。同時にその高齢者の貧困問題を高い高齢者自殺率の背後にあるものとして指摘する議論も多数登場している。

（3）最低水準の家族関連給付

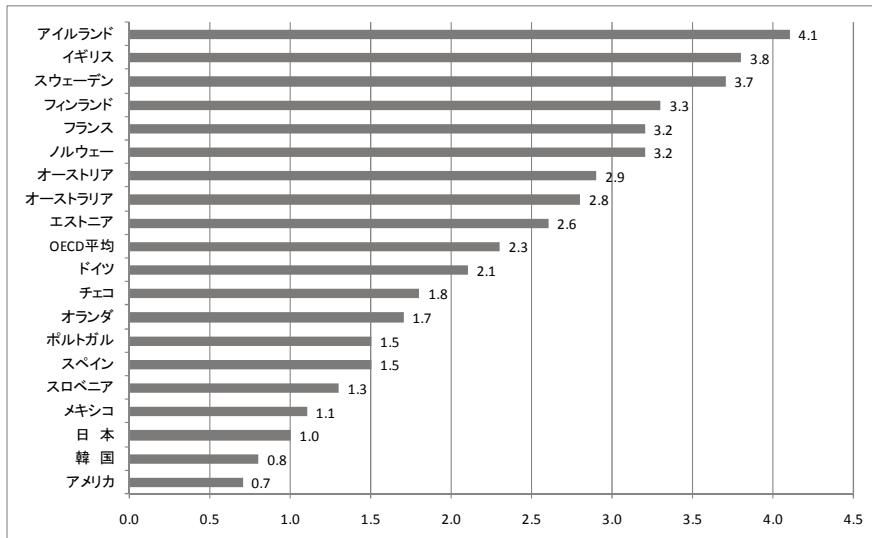
第 3 に、韓国の低い出生率との関連で指摘したいのは、OECD 諸国のうち最低水準を示している家族関係給付である。家族関係給付とは、出産や育児にともなう給付、児童養育家庭に対する給付（児童手当等）、保育関係給付、支援の必要な児童の保護に要する費用、就学前教育費などのことである。

図表 3-7 にみられるように、韓国の家族関係給付支出は、2009 年現在、対 GDP 比で 0.8% にすぎず、トルコ（0.0%）とアメリカ（0.7%）に次ぐ最下位国となっている。2007 年までは、欧米諸国でもっとも低いとされるアメリカよりもはるかに低かったが（2007 年にアメリカ 0.66%、韓国 0.46%）、2009 年になってはじめてアメリカを上回るようになった。ただし、2009 年現在でも、OECD 平均（2.3%）からすれば 3 分の 1 程度、もっとも高いアイルランド（4.1%）に比べると 5 分の 1 程度の低い水準である。なお、1 人当たりの家族関係給付費をみても似たような状況であり、2009 年現在、韓国は 219.0 ドルで OECD 平均（817.1 ドル）の 4 分の 1 程度の非常に低い水準である。

このような状況からみて、韓国においては、育児や保育に関する費用が子育てをする人々にとって大きな負担となり、その負担を避けるための行動によって深刻な少子化が進んできているということができる。じっさい、「2012 年度全国結婚及び出産動向調査」（キム・スングオンほか 2012）という政府の調査結果によれば、子どもを増やさない理由のうち、

「経済的要因」つまり金銭的負担によるものが圧倒的に多数を占めている（51.9%）。その金銭的負担の具体的な項目をみると、ほとんどが子育てと教育に関する費用の負担となつており、とくに子育て費用の負担を理由に出産を避けているケースは、この数年間の著しい増加をみせている。

図表 3-7 OECD 主要国における対 GDP 比の家族関係給付費（2009 年）



（出所）OECD, *Social Expenditure Data Base 2012*.

教育費の負担に関しては後にとりあげることとし、子育て費用の負担にかぎってみると、たしかに同調査のなかで既婚女性を対象とした「求められる少子化対策」についての調査項目において、第 1 の政策優先順位となっているのが「子育てに対する経済的支援」である（第 2 位「妊娠および出産支援」、第 3 位「子育てのためのインフラやプログラム」）。日本の内閣府の「少子化社会に関する国際意識調査」（2011 年）においても似たような項目の調査が行なわれており、その結果もほぼ同様である。

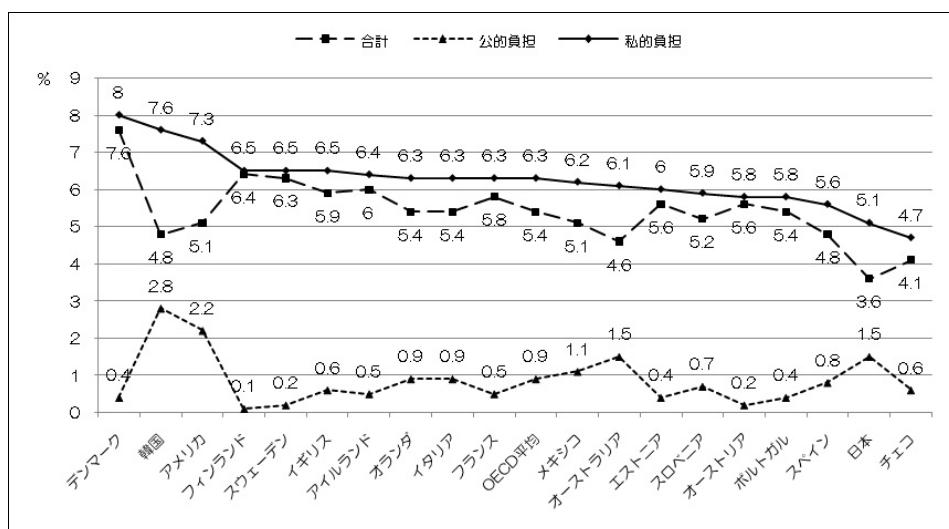
日本も最近、少子化との関連で子育て費用の負担の大きさが社会問題となっているが、韓国ではそれがさらに極端なかたちであらわれているといえよう。子育て費用の大きな負担が、上で言及した若者をめぐる雇用情勢の悪化と絡み合って、OECD 最低の出生率を記録しつづけているのである。

（4）最高水準の教育費

第 4 に、低い出生率をもたらしている要因として、ここでもう 1 つ指摘しなければならないのが、育児や保育などの子育て費用と並んで、家計の大きな負担となっている OECD 諸国のうち最高水準の教育費である。

図表3-8は、OECD主要国の対GDP比の教育支出とその公私負担の割合を示したものである(OECD 2011)。そこにみられるように、韓国の教育支出は対GDP比7.6%と、OECD諸国(平均6.3%)をはるかに上回っている。その公私負担の割合をみると、公的負担が4.8%、私的負担2.8%と、私的負担の大きさはOECD諸国の最高水準である(公的負担OECD平均5.4、私的負担OECD平均0.9%)。アメリカ(7.3)よりも公的負担(5.1%)が少なく私的負担(2.2%)が大きいのである(日本は全体5.1%、公的負担3.6%、私的負担1.5%)。この教育支出における私的負担の大きさは、2001年以来OECD第1位を記録しつづけている。

図表3-8 OECD主要国における対GDP比の教育支出(2008年)



(出所) OECD, *Education at a Glance 2011*.

教育における高い私的負担との関連で、近年、韓国で大きな社会問題の1つとして登場しているのが、OECD最高水準の大学授業料の問題である。図表3-9にみられるように、OECD教育指標によれば(OECD 2011)、2009年現在、韓国の国公立大学および大学院の年平均授業料は5315ドルで、OECD諸国の中、アメリカ(6312ドル)に次ぐ第2位となっている(日本は4602ドル)。私立大学および大学院の年平均授業料も9586ドルで、これもまたアメリカ(2万2852ドル)に次ぐOECD第2位である(日本は7247ドル)。

ただし、アメリカの場合、国公立大学の割合が7割程度と高いが、韓国の場合、国公立大学が2割程度にすぎず、こういった現状を考慮に入れると、全体として、韓国における大学および大学院の授業料が事実上アメリカより高く、OECD諸国の中最高の水準であるという見解も示される。8割前後に達している韓国の高い大学進学率を考えれば、こ

のような大学授業料負担の大きさは一部の人々にかぎるものではないといえるのである。

図表 3-9 OECD 主要国における大学および大学院の年間授業料（2009 年）

(単位：US ドルの PPP 換算額)

国	国公立	私立
アメリカ	6,312	22,852
韓国	5,315	9,586
日本	4,602	7,247
オーストラリア	4,140	8,933
イタリア	1,281	4,713
スイス	879	7,262
フランス	190～1,309	1,128～8,339
ノルウェー	免除	5,641
フィンランド	免除	免除

(出所) OECD、*Education at a Glance 2011*.

参考までに、以上のように教育費に関する私的負担が大きいということが、家計支出の内訳からも明らかであることも指摘しておこう。図表 3-10 は、OECD 主要国の家計支出の内訳を示しているが、それをみると、韓国の家計支出の内訳のうち、教育費負担は OECD 諸国で極端に高く、最高水準となっていることがわかる（韓国 6.3%、アメリカ 2.6%、日本 2.2%、フランス 0.7%）。

図表 3-10 OECD 主要国における家計支出の内訳（2009 年）

	飲食 料品	被服 履物	住居 光熱	家具 什器	保健 医療	交通 通信	娯楽 文化	教育	外食 宿泊	その 他
韓国	17.3	4.5	17.1	4.1	5.3	16.5	7.2	6.3	7.4	14.3
日本	17.5	3.6	24.6	3.8	4.2	14.1	11	2.2	7.6	11.3
フランス	16.4	4.7	24.9	5.9	3.4	17.2	9.2	0.7	6.2	11.4
イギリス	12.7	5.8	19.8	5.8	1.6	17.3	12.6	1.4	11.8	11.1
アメリカ	9	4.6	17.4	4.8	19	13	9	2.6	6.2	14.4
スウェーデン	15.7	5	26.9	5	3.1	17.2	11.3	0.3	5.6	9.8
デンマーク	14.9	4.8	26.5	5.8	2.6	15.8	11.1	0.7	5	12.9
イタリア	17.3	8	20.6	7.6	3.2	16.1	6.8	0.9	9.9	9.7

(出所) OECD、*National Account 2009*.

以上の教育費の状況から、上記の「2012 年度全国結婚及び出産動向調査」にみられた、高い教育費の負担が子どもを増やさないもっとも大きい理由の 1 つとしてあげられている現状が伺われるであろう。

3 小 括

以上、「過酷な現在・不安な将来」をキーワードに福祉国家化以降の韓国社会の現状をみてきた。まず、「過酷が現在・不安な将来」をもつとも典型的にあらわすものとして、OECD諸国のうち最高水準の自殺率と最低水準の出生率を示し、次に、その背後にあるより具体的な問題として、OECD諸国のうち①最低水準の若者就業率、②最高水準の高齢者貧困率、③最低水準の家族関係給付、④最高水準の教育費といった現状をみてきた。

それらのデータからここで再度強調したいのは、1990年代末のIMF危機をきっかけとして整備された福祉国家の諸制度・政策がうまく機能できず、問題が極端なかたちであらわれている、という福祉国家化以降の韓国社会の現状である。以下では、最近の政策展開を簡単にみたあと、それをふまえ、以上のような現状をもたらしている要因について比較福祉国家論の視点から考察してみたい。

第3節 後発福祉国家の歴史的文脈

1 政府の対応は成功せず

前節でみてきた「過酷な現在・不安な将来」を示すさまざまな問題、すなわち①最低水準の若年就業率、②最高水準の高齢者貧困率、③最低水準の家族関係給付、④最高水準の教育費といった問題に対して、これまで政府も手を拱いていたわけではない。2000年代に入り、それらの問題が徐々に顕在化し政府もそれに対応しなければならなくなっていた。特に2000年代後半になると、問題がさらに深刻化しつつ政府は具体的かつ積極的に対策を打ち出していく。その詳細な分析は紙幅の関係で別稿に委ねることとし（金成垣 2011a年；同 2011b年；同 2012年；同 2013年）、ここでは2000年代後半以降、主に2008年からの2012年までの李明博政権にみられた対策展開について簡単に述べておきたい。

上記の問題①～④とのかかわりでいえば、李明博政権が初期からもっとも力を入れていたのは、問題①、つまり低い若年就業率の問題への対応であった。李明博大統領が、元CEOとして「現代建設」という会社を韓国有数の企業に押し上げた経験から「経済大統領」と呼ばれていたこともあって、経済的な側面における政策展開が大きく期待され、じっさい彼自身も雇用の創出と拡大をめざした経済政策を積極的に推進していった。

具体的な政策としては、「四大河川事業」に代表される「韓国型ニューディール政策」にみられたように、執権早々から、域経済圏の開発やそのためのインフラ構築また道路・港湾の開発などの政策を推進することによって雇用の創出と拡大をめざした。2008年後半に発生したリーマンショックに対応しては「経済難局克服総合対策」（2008年11月）を打ち出し、その一環として「希望勤労事業」の短期的な失業対策も展開した。若者をターゲ

ットとした政策として「青年雇用追加対策」(2009～2010年)、「青年雇用総合対策」(2010年～)なども打ち出した。2010年前半にはこれまでの諸事業・対策を総合整理して「2010雇用回復プロジェクト」をまとめ、同年後半には同政権の雇用創出・拡大政策の核心戦略として「国家雇用戦略2020」を発表するに至る。

上記の問題①～④に照らしていえば、このような雇用を創出・拡大するための政策展開の背後には、雇用が拡大し若い世代が豊かになれば（問題①の解消）、親の世代も扶養できるし（問題②の解消）、家族関係給付が低くても子育てが容易になるし（問題③の解消）、子どもの教育費も払える（問題④の解消）といった、ある種の「正の連鎖」への期待があったと思われる。第1節で言及した、雇用保障と社会保障という2つの軸からなる福祉国家体制から考えると、雇用保障政策によって社会保障政策の課題も解決できるといった考え方である。

しかしながら、それらの雇用保障政策が問題の解決にはつながらなかった。2008年後半のリーマンショックが原因で雇用情勢がなかなか回復できなかつたこともあるが、それより根本的な問題として、近年の経済のグローバル化やそれによる国内の産業構造の転換などのなかで、上記のような政策によって生まれた雇用のほとんどが、「短期間・低賃金・非熟練労働」といった不安定な非正規労働であったからである。じっさい上記の「国家雇用戦略2020」は、その内容を「全国民を非正規化するつもりなのか」（キム・ユソン 2010；ユ・ギョンジュン 2011；全国民主労働組合総連盟 2010；2011ほか）といった強い批判を浴びることになり、その戦略の実行が難航を重ねていた。

雇用保障政策によって問題①が解消されない以上、問題②③④も解消されなくなる、あるいはそれらの問題がさらに悪化してしまうといった「負の連鎖」が現れるのはいうまでもない。そこで李明博政権は、上記の雇用保障政策だけでなく、問題①～④に直接対応するための社会保障政策にも力を入れざるを得なくなり、さまざまな制度・政策を打ち出していく。ただし、それらも適切な対応にならなかつたのが事実である。

その状況を簡単にみてみると、まず問題①、つまり最低水準の若年就業率の問題に対しては、雇用の創出と拡大のための政策だけでなく、社会保障制度の改善によって生活の安定化をはかるとした。代表的な例として、雇用保険をはじめ各種社会保険において、保険料支援を通じて非正規労働者への制度適用を拡大しようとしたことがあげられる。しかし雇用情勢がますます悪化していくなかで非正規労働や長期失業者が増えつつ、そのような改革にもかかわらず社会保険の加入者や受給者が大きく増えることはなかつた（金成垣2012年；同2013年）。

次に問題②、つまり最高水準の高齢者貧困率の問題に対しては、既存の国民年金における「無年金・低年金」問題を補うために、2008年から一般財源による基礎老齢年金が導入され、その給付対象と給付額について改善が行われた。しかし、財源などの問題のため、給付対象を大幅に拡充することができず、給付額も「お小遣い年金」（キム・ヨンミョン2010）といわれるほどの低い水準に止まり、結局、高齢者の貧困問題の解消に大きく寄与

したとはいがたい（金成垣 2012 年；キム・ヒサム 2011；ユ・ランヒほか 2012 ほか）。

さらに問題③、つまり最低水準の家族関係給付の問題に対しては、子育て費用の負担軽減のために保育無償化や学校給食の無償化などといった革新的な政策が展開されたが、これもまた財政的問題のため、不十分な制度運用が問題視されたり、不要論あるいは廃止論が上がってきたりしていた⁴。

また、保育施設や保育サービスの拡大が行われたものの、市場化や民営化を随伴した拡大といった状況のなかで、保育士や社会福祉士の労働条件や環境が改善されず、施設内の児童虐待の増加など、サービスの質の確保が難しくなってしまうという弊害が生じていた（保険福祉部 2013；ソ・ムンヒ 2013 ほか）。

最後に問題④、つまり最高水準の教育費の問題に対しては、とくに高いとされる大学の授業料に関して、各種学費融資制度の拡大を通じてその負担の軽減をはかった。問題は、民間銀行に委託したかたちでの制度運営のため、融資金の利子率が 5% 前後と非常に高く、卒業時点で膨大な借金を抱えてしまう状況をもたらしてしまったことである⁵。じつさい、利子を返済するために休学して仕事をする学生まで出現している（チェ・チャンギュン 2013 ほか）。

以上のような状況からすると、けっきょく問題①～④に対する近年の政府の対応は成功できなかったといえる。そのため、2010 年代に入っても「過酷な現在・不安な将来」といった状況が改善されず、それらの諸問題がますます深刻化しつつあるのが現状であるといえよう。

2 後発福祉国家の宿命

それではなぜ以上のような状況になったのか。

具体的にいうと、1990 年代末の福祉国家化以降、なぜ韓国ではさまざまな政策展開にもかかわらず、それがうまくいかず、「過酷な現在・不安な将来」といった状況が変わらぬままの厳しい現実がつづいているのか。

それについてはこれまで、特定政権における政治的限界が指摘されたり、特定改革における政策的失敗あるいは特定制度における財政的制約が指摘されたり、さまざまな側面から多様な見解がなされてきた⁶。それらの見解をふまえて、ここではよりマクロ的な視点から、いいかえれば比較福祉国家論の視点に立って韓国がおかれている現状をいかにとらえ

⁴ 不要論もしくは廃止論については、チャン・ジンヨン（2012）；チェ・ジョンウン（2012）；ベク・ソンヒ（2012）；イ・ヨジン／チョン・ドヨン（2012）；ヒョン・ジングォン（2013）ほかを参照。

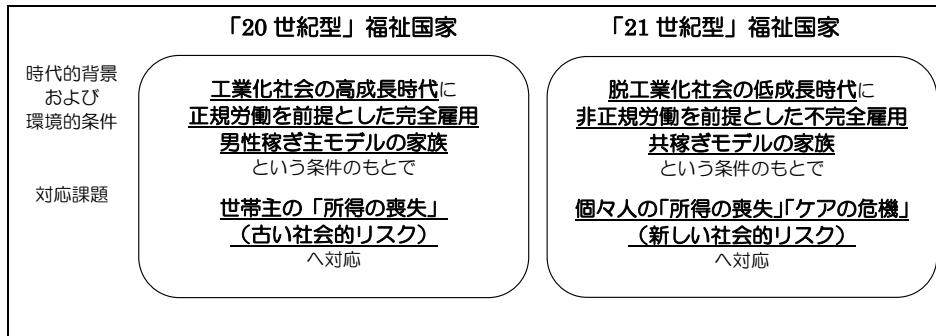
⁵ この点については、ユ・ギホン（2012）；キム・サンヒ（2012）；イ・ビルナム（2012）；イ・ピルナム／キム・ギヨンニヨン（2012）ほかを参照。

⁶ これらの見解については、キム・ヨンミョン（2009）；チョ・フンシク（2011）；キム・ウォンソブ／ナム・ユンチョル（2011）；イ・テス（2012）；ナム・ギチョル（2012）；ナム・チャンソブ（2012）；金教誠（2013 年）ほかを参照。

るかについて考えてみたい。

単純化を恐れずにその現状を図式化してみると、図表3-11のように、「20世紀型」福祉国家と「21世紀型」福祉国家の挟間で右往左往している後発福祉国家の宿命として説明することができると思われる。

図表3-11 「20世紀型」福祉国家と「21世紀型」福祉国家の比較概念図



(出所) 筆者作成。

「20世紀型」福祉国家とは、20世紀の工業化社会の高成長時代に、正規労働を前提とした完全雇用と男性稼ぎ主モデルの家族という条件の下で、主に世帯主の所得の喪失、いいかえれば「古い社会的リスク」(old social risk)に対応するために設計されたものである。一般的に「ケインズ主義福祉国家」(Keynesian welfare state)と呼ばれるものであるが、その「20世紀型」福祉国家が、20世紀後半以降の高度経済成長の終焉や経済のグローバル化また国内の産業・雇用構造や人口・家族構造の変化のなかでうまく機能できなくなっていることは周知の通りである。

そこで、「シュンペーター主義ワークフェア国家」(Schumpeterian workfare state)(Jessop 2002)、「能動的福祉国家」(active welfare state)(Esping-Andersen et. al. 2002)、「条件整備国家」(enabling state)(Gibert 2002)、「社会投資国家」(Social investment state)(Lister 2003; 2004; Perkins et al. 2004; Taylor-Gooby 2007)等々といった福祉国家の新しいあり方をめぐるさまざまな議論がなされるようになっている。

「20世紀型」福祉国家と異なる「21世紀型」福祉国家の明確なあり方についてはいまだに不明なもの、それらの議論をふまえるならば、1つの方向性として次のような福祉国家を考えてよいであろう。すなわち、「20世紀型」福祉国家とは異なり、21世紀の脱工業化時代の低成長時代に、非正規労働を前提とした不完全雇用と共稼ぎモデルの家族という条件の下で、個々人の所得の喪失とケアの危機いいかえれば「新しい社会的リスク」(new social risk)に対応することが求められる「21世紀型」福祉国家ということである。

「20世紀型」福祉国家と、「21世紀」福祉国家を、以上のように単純化してみると、多くの西欧諸国における福祉国家の歴史は、20世紀前半から「20世紀型」福祉国家を整備

し、20世紀後半以降にはそれをめぐる諸環境的要因の変容によって変容の圧力にさらされ、21世紀に入った現在、「21世紀型」福祉国家への転換がすすめられていると考えることができる。本稿の問題関心からしてここで注目したいのは、西欧諸国に比べて遅れて福祉国家化に乗り出した、いわば後発福祉国家として韓国の状況はどうかということである。やや抽象的な解釈になるが、以下のように説明できよう。

周知の通り、韓国では1990年代末のIMF危機に発生した大量失業・貧困問題に対応するために福祉国家化に乗り出した。IMF危機のさいの失業・貧困問題の多くの部分が、「20世紀型」福祉国家によって対応できるものであったこともあり、当時の福祉国家化はあくまで「20世紀型」福祉国家を前提にしたものであった。

ところが、そうして韓国が福祉国家化に乗り出した20世紀末という時点は、世界的にみると「20世紀型」福祉国家の時代が終わり、むしろ、その変容の圧力のなかで「21世紀型」福祉国家への転換がすすめられる時代に突入していた。この韓国の福祉国家化の経験は、他の国に比べると明らかに後発である。そしてその後発の状況に起因して、国内的にも高度経済成長の終焉、産業・雇用構造や人口・家族構造の変化など社会経済システムの全般的な変化がすすむなか、「20世紀型」福祉国家がその有効性を失いつつ、諸環境変化に対応した「21世紀型」福祉国家への転換が求められるようになった。

要するに、後発福祉国家としての韓国においては、西欧の先発福祉国家とは異なり、遅れて福祉国家化に乗り出したがゆえに、「20世紀型」福祉国家の対応課題と、「21世紀型」福祉国家の対応課題がほぼ同時代的にあらわれ、そこで、「20世紀型」福祉国家を整備しつつも、短期間で「21世紀型」福祉国家への転換をすすめなければならないという宿命を背負うようになったといえるのである。

結局、韓国は、以上のような後発福祉国家としての宿命のなかで、「20世紀型」福祉国家と「21世紀型」福祉国家とのあいだで右往左往してしまい、前者の課題にも後者の課題にも適切に対応できなくなっているのではないか。1990年代末の福祉国家化以降、両者の課題とも中途半端でしか対応できず、そういう状況が、さまざまな政策展開にもかかわらず「過酷な現在・不安な将来」といった厳しい現実をもたらしている要因となっているように思える。

その厳しい現実を具体的に示す問題①～④に対して、李明博政権の諸対策がうまく機能できず、それらの問題が他の先発福祉国家に比べて非常に極端なかたちであらわれているのも、当政権の政治的限界あるいは特定改革の政策的失敗や特定制度の財政的制約というより、それらを含むかたちでの以上のような後発福祉国家としての韓国の宿命から説明するのが妥当であるといえよう。

3 課題

以上本稿では、福祉国家化以降の韓国社会の「過酷な現在・不安な将来」といった厳しい現実を、国際比較可能なデータにもとづいて明らかにし、それをもたらしている要因を後発福祉国家という文脈のなかで探ってみた。ただし、本稿では福祉国家化以降の韓国社会をとらえるための大雑把な見取り図を示したに過ぎない。後発福祉国家としての韓国の経験が示す「20世紀型」福祉国家と「21世紀型」福祉国家のあり方についての理論的研究、また後発福祉国家としての韓国と他の先発福祉国家との実証的な国際比較研究は、本稿の抽象的レベルを超えてさらに厳密に行われる必要がある。また本稿では、近年の韓国の経験から後発福祉国家の制約といった面を強調したが、他方で、後発福祉国家としての新たな可能性についても考えてみる必要がある。いずれにせよ、本稿で提示した見取り図をベースにしつつ、福祉国家化以降の韓国社会についての理論的・実証的分析を本格的に展開していくことを、今後の課題と指摘し、ここでひとまず論を閉じることにしたい。



<写真左> 最低賃金の引き上げを要求している青年失業ネットワークの若者たち
(写真提供：参与連帶労働社会委員会)

<写真右> 「半額授業料」要求デモに参加している大学生たち（写真提供：オーマイニュース。www.ohmaynews.com）



大学の定期試験期間中ではない。大学の図書館はいつも就職準備生で満員の状態。
(写真提供：国際新聞。
www.kookje.co.kr)

参考文献一覧

日本語文献

- 金教誠 [2012]. 「新しい社会的リスクと福祉の量的拡大、そして体制的縮小」 第 8 回社会
保障国際論壇「新しい社会的リスクと社会保障・福祉の変容」 資料集。
- 金基元（訳：金元種） [2002]. 「金大中政府の構想調整政策（上・下）」『大原社会問題研究
所雑誌』 No. 518, No. 519。
- 金成垣 [2008]. 『後発福祉国家論—比較のなかの韓国と東アジア』 東京大学出版会。
- 金成垣 [2011a]. 「韓国における若者の生活不安と社会保障①～③」『月刊福祉』 2011 年 2
～4 月号。
- 金成垣 [2011b]. 「韓国における年金制度と女性—後発国文脈から」『海外社会保障』
No.175
- 金成垣 [2012]. 「格差社会の中の韓国の若者」『社会福祉研究』 第 114 号。
- 金成垣 [2013]. 「韓国の国民基礎生活保障制度—現状と問題、そしてその特徴」 埋橋孝文
編『生活保護（福祉+a④）』ミネルヴァ書房。
- 金成垣編 [2010]. 『現代の比較福祉国家論—東アジア発の新しい理論構築に向けて』 ミネ
ルヴァ書房。
- 武川正吾・金淵明編 [2005]. 『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』 東信堂。

韓国語文献

- カン・ソンホほか [2010]. 『国民年金の老後所得保障水準研究』 国民年金研究院。
- 国会予算政策処 [2013]. 『積極的自殺予防のための政策課題』（「自殺予防政策討論会」結
果報告書）国会予算政策処。
- キム・サンヒ [2012]. 『李明博政府の大学授業料政策診断』（国政監査資料集）。
- キム・スングオンほか [2012]. 『2012 年全国結婚及び出産動向調査』 保健福祉部・韓国保
健社会研究院。
- キム・ウォンソブ／ナム・ウンチョル [2011]. 「李明博政府における社会政策の発展—韓
国福祉国家拡大の終焉？」『亜細亜研究』 第 54 卷第 1 号。
- キム・ヨンミョン [2009]. 「李明博政府における所得保障政策の争点」『福祉動向』 第 125
号。
- キム・ヨンミョン [2010]. 「大量の老人貧困を誘発する基礎老齢年金縮小方案」『月刊福祉
動向』 2010 年 8 月号。
- キム・ユソン [2010]. 「『国家雇用戦略 2020』遺憾」『労働ジャーナル』 2010 年 10 月。
- キム・テワンほか [2012]. 『貧困統計年報』 韓国保健社会研究院。
- キム・ヒサム [2011]. 「基礎老齢年金の老人貧困減少効果」『年金フォーラム』 第 43 号。
- ナム・ギチョル [2012]. 「李明博政府の所得保障評価—働くがざる者食うべからず」『福祉
動向』 第 168 号。

- ナム・チャンソブ [2012]. 「李明博政府の福祉政策評価」『福祉動向』第 168 号。
- パク・ヨンチョル [2008]. 『韓国の通貨危機 10 年（上・下）』韓国経済研究院。
- ベク・ソンヒ [2012]. 「0～5 歳無償保育の診断と課題」『ジェンダーレビュー』Vol. 24。
- 保健福祉部 [2013]. 『保育所児童虐待防止対策の整備——教師の資質強化及び処遇改善、児童虐待発生保育所及び加害保育教職員に対する制裁強化』保健福祉部。
- 保健福祉家族部・啓明大学産学協力団 [2009]. 『2008 年度老人実態調査』同部・協力団。
- ソ・ムンヒ [2013]. 『良質の保育サービス、公共性強化を優先すべき』育児政策研究所。
- ウン・スミ [2009]. 『IMF 危機』チェックセサン。
- ユ・ギョンジュン [2011]. 「国家雇用戦略の意義と課題」『労働レビュー』第 68 号。
- ユ・ギホン [2012]. 『李明博政府の大学授業料政策診断』（国政監査資料集）。
- ユ・ランヒほか [2012]. 「基礎葬礼年金の老人貧困緩和の効果性分析」『韓国政策学会冬季学術大会』韓国政策学会。
- イ・ギュソン [2006]. 『韓国の通貨危機—発生・克服・その後』博英社。
- イ・ヨジン／チョン・ドヨン [2012]. 『嬰児無償保育財政の問題点と今後の改善課題』国会立法調査処。
- イ・ヨンハ [2009]. 「老後所得保障の内実化のための国民年金の発展方向」『年金フォーラム』第 35 号。
- イ・テス [2012]. 「李明博政府 4 年、韓国福祉国家の道を失う」（民主政策研究院・シンクタンクネットワーク討論会「李明博政府 4 年の評価と課題」資料集）。
- イ・ピルナム [2012]. 「大学生の在学期間延長及び中道脱落決定要因分析—学資金支援の影響を中心に」『第 7 回韓国教育雇用パネル学術大会』韓国職業能力開発院。
- イ・ピルナム／キム・ギョンニョン [2012]. 「大学生学資金借入が初期労働市場成果に及ぼす影響」『教育財政経済研究』第 21 卷第 2 号。
- 全国経済人連合会 [2010]. 『青年就業率引き上げ方案』全国経済人連合会。
- 全国民主労働組合総連盟 [2010]. 『「国家雇用戦略 2020」問題点と批判—非正規職、不法派遣労働を量産する MB 政府の雇用対策』全国民主労働組合総連盟。
- 全国民主労働組合総連盟 [2011]. 『「国家雇用戦略 2020」の目標—労働柔軟化の完成、職業安定法の改悪、勤労基準法の改悪の実現』全国民主労働組合総連盟。
- チャン・ジンヨン [2012]. 「無償保育、普遍的福祉政策として定着できるのか」『福祉ジャーナル』第 49 号。
- チョ・ウンシク [2011]. 「成長の次女になった福祉」『ファンヘ文化』第 73 号。
- チェ・ジョンウン [2012]. 「MB 式中途半端な無償教育、代案が必要」『福祉動向』第 166 号。
- チェ・チャンギュン [2013]. 『学資金調達方式と大学生活』韓国職業能力開発院。
- ヒヨン・ジングォン [2013]. 『無償保育政策に対する根本的批判—公共性の論理と政府の失敗』韓国財政学会。

英語文献

- Esping-Andersen, G. and D. Gallie, and A. Hemerijck [2002]. *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil [2002]. *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob [2002]. *The Future of the Capitalist State*, Polity.
- Lister, Ruth [2003]. "Investing in the Citizen-Worker of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour," *Social Policy and Administration*. 37(5).
- Lister, Ruth [2004]. "The Third Way's Social Investment State," in Jane Lewis and Rebecca Surender(eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter [2007]. "Social Investment in Europe: Bold Plas, Slow Progress and Implication for Korea" (韓国社会福祉学会主催「韓国社会の未来と社会投資政策」シンポジウム[2007年2月] 発表文)。



<写真> ますます深刻化する高齢者の貧困問題。「廃品を拾う老人たち」
(写真提供：内外新聞。 www.naewaynews.com)

第4章

2000年代の韓国における企業規模と福利格差

キム ヒヨン ソン
金 炫 成

はじめに

1997年のアジア金融危機を前後にし、韓国の雇用システムは激変した。労働市場を柔軟化させる制度を次々と導入した結果、非正規の労働者が増加はじめた。また、大規模の雇用調整を断行し、自営業やスピノフ型起業も増えはじめた。その結果、大企業と小企業の間の格差が拡大した。他方では、社会政策としての社会保障制度が規定・改定された。

労働市場の柔軟化策は、IMFコンディショナリティの一つとして強いられたものでもあった。その過程で発生した失業者や貧困層を救済するため、社会セーフティネット網の再整備を行った。この観点からみると、1997年の金融危機は、韓国の社会保障制度を普遍化させる契機になったともいえる。

韓国では、1963年の産業災害補償保険法の制定以来、1980年代の半ばから重要な社会保障政策が漸進的に導入された。1986年に国民年金法が、1989年に都市地域の医療皆保険が、1992年に社内勤労福祉基金制が、1995年に雇用保険が、それぞれ制定された。しかし、雇用保険制度がすべての事業所に適用されたのは1998年からであり、国民年金と産業災害補償保険の対象が拡大したのも1999年のことである¹。医療保険では、大きな改革として地域保険と職場保険が2000年に組織統合された（株本2003年：28）。それだけでなく、法定外福利も大きく変化はじめた。代表的なのは「カフェテリアプラン」の導入²であろう。

1997年、韓国IBM社がカフェテリアプラン制を企業レベルでは初めて導入し、2003年からは「公務員福祉カード制」という名称の福利ポイント方式で順次導入された。総じていうと、韓国労働市場における激変は、社会保障を中心とした制度化の過程だけでなく、

¹ 金融危機による失業者や貧困者の急増に対し、公共勤労事業や臨時生活保護対策などの臨時措置でしか対応できなかった理由の一つとして、社会保障制度の不十分さをあげることができる。そこで、金大中政権は遅れていた社会保障制度を拡充せざるをえなかつた（キムスヒヨン著・五石敬路訳 2003年：60-61）。

² 西久保（2007年：17）は、景気後退や少子高齢化を企業福利の制約条件として捉えている。その結果、固定費用の高い社宅のような“ハコもの（施設型）”福利の衰退とカフェテリアプランの普及が広がったとしている。韓国でもデータに基づき、同様の主張（イジョン・ノヨンヒ 2006年：145-147）がなされている。

企業の福利厚生システムにも大きな変貌をもたらしたといえる。

ここでは、企業福祉³ の観点から企業規模別の格差⁴が、2000年代の韓国にどのように展開してきたかを検討することにする。中小企業についての一般論からすると、中小企業は大企業に比べて弱者であり、保護の対象として捉えられてきた側面が強い。したがって、中核となる従業員を確保するために福利厚生プログラムを積極的に提供するには限界がある。その結果、優秀な人材の確保が更に困難となり、企業の成長に阻害要因となっている。

要素集約型から効率集約型へ、そしてイノベーション集約型産業へと、国の重点産業がシフトしてきた韓国においては、人的資本の重要性は増してきている。企業福利の貧弱さは中小企業、特に零細企業のイノベーション向上にとって大きな壁となるに違いない。

他方で、韓国企業は進展する経済のグローバル化の影響をより強く受けざる得なくなっている。韓国は、2013年12月時点で46か国・地域とFTAを締結している⁵。中小企業ももはや海外企業と競争しなければならないという時代になっているのである。これは、弱者としての中小企業にとっては、一種の社会経済リスクの増加ともいえる。このリスクの変化に対応する過程で、従来の企業福祉も見直しを求められるようになっている。

以上の背景を踏まえ、2000年から2010年の約10年間を対象とし、韓国企業が社会経済リスクの変化に対して、どのような方向で企業福祉を展開しているのかを、関連するデータを用いて確認したい。

主な論点は、中小企業と大企業の間に現れる企業福利の格差に置くことにする。それらの企業に働く労働者間の生活格差を捉えるために、賃金以外の企業の福利厚生の部分も考慮に入れる必要があるからである（太田2007年：29）。中でも、社会保障の制度化とその進展に規定される法定福利ではなく、企業独自の方針や労務管理に影響される法定外福利、すなわち福利厚生プログラム⁶の変化に注目することにする。

本稿では二つのアプローチから現状を分析したい。

一つ目は、従業員の一人当たり総労働費用に占める比率からみる観点である。多様にわたる福利厚生プログラムにかかる費用やそのウェイトの変化を明らかにするためである。

二つ目は、各プログラムの導入率からみる観点である。ある企業で導入はされたものの、様々なハードルによってほとんど利用されない場合、支出額と導入率の間には隔たりが生じやすいからである。

³ 藤田（2003年：1-5）は、多様な国際的な視点から複眼的に企業福利を観察するために、“職域福利”的用語を使っている。企業福祉（福利）の概念についての議論は、末廣（2010年：1-5）を参考されたい。

⁴ 企業規模による企業福利の格差の理由として、福利厚生の提供には規模の経済効果が働くと主張する研究が多い（Albert and Ozawa 1986；武内 2004年）。

⁵ EUの26か国とASEANの10か国を別々の国家単位として数えた場合の数字である。

⁶ 本稿の“福利厚生プログラム”いう用語は、退職金を除く狭義の法定外福利を示すもので、“企業福利”または“企業内福利”とほぼ同意として使う。“企業福祉”はそれより広い意味で、法定福利までを含む場合に使うこととする。

したがって、総労働費用に占める比率と個別のプログラムの導入率という2つの視点を取り入れることで、福利厚生プログラムの「実際のカバー率」⁷の把握を目指したい。

第1節 総労働費用からみた企業福利

1 福利厚生費用の賃金化の拡大

企業の福利厚生費用は、広義には次の通り3分類される。

第一は法定福利費と呼ばれるもので、国民年金、健康保険、雇用保険など、社会保険制度における事業主負担である。第二は法定外福利費で、各企業が任意で採択する福利厚生制度に伴い支出される費用負担である。第三は退職費用⁸で、退職一時金の支払い、企業年金制度に対する企業の掛け金負担などである（西久保2000年：74）。

1990年代後半から、韓国では社会保障制度の制定や適用範囲が拡大され、2001年に法定福利費が法定外福利費を上回るようになった（キムジョンハン他2004年：43）⁹。従業員一人当たりの労働費用が膨らむのは当然のことであろう。しかしこれは、あくまで社会保障制度の法制化による産物であって、特定の企業特有のベネフィット（Fringe benefits）とはいえない。したがって企業独自のベネフィットを検討するためには、企業年金や法定外福利の変化を調べる必要がある。企業年金の場合、韓国では2000年代に入ってから関連制度の改革が行われつつあるので、ここではその以外の福利厚生制度に焦点をあてることにする。

企業福祉の賃金化（橋木2005年）や福祉システムの市場化（末廣2006年）の傾向が、韓国ではどのように展開しているかについて、関連するデータを見てみよう。図表4-1は、韓国の雇用労働部が毎年実施する「企業体労働費用調査」の結果に基づいて、総労働費用に占める非賃金支払い合計額（現金給与額以外）の比重とその内訳を示したものである。

企業規模別の特徴を浮き彫りにするため、以下の図表では、便宜上、常勤従業員数10～29人の企業をAグループ、30～99人の企業をBグループ、100～299人の企業をCグループ、300～499人の企業をDグループ、500～999人の企業をEグループ、1000人以上の企業をFグループに区分することにする¹⁰。

⁷ ホンギョンジュン（1999年：183）は、福利プログラムの数から“包括性”を、プログラムの条件から“寛大性”を測定している。本稿でいうカバー率は導入率とほぼ同じ意味で使っているので、彼のように細分はしないことにする。

⁸ 退職金は長期雇用慣行を前提とした制度であるが、労働市場の流動化や景気変動によって、長期雇用の維持が困難になると、その見直しがなされる（武川2000年：21）。

⁹ 1990年から1996年まで、物価上昇率の抑制と輸出企業の生産性向上のため、賃金上昇率を一桁台に統制する「賃金ガイドライン政策」を取った。そこで、企業は政府規制を受けない法定外福利費を増やしたのである（キムジョンハンほか2004年：46）。

¹⁰ 韓国（製造業）は、従業員数299人以下または年間売上額80億以下の企業を法律上の中小企業としている。

総労働費用に占める非賃金払い合計額の比率は、2000年以降、ほとんどグループにおいて減少し続けていることがわかる。Aグループの場合、2000年の24.8%から2010年には18.1%に減少し、大企業群のFグループも2000年の39.8%から2010年の22.7%に減少している。

図表4-1で、2000年のFグループの非賃金払いの比率が突出して高い理由は、1997年のアジア金融危機の勃発と深く結び付いている。企業の雇用調整と営む事業の分割や再編が財閥系の大企業を中心に行われ、退職一時金の支出が急増したからであった。

内訳をみると、法定福利費は全グループで小幅に減少している。それに対して、退職一時金や狭義の法定外福利費は、より大幅に減少した。総労働費用に占める法定外福利費の比重が、法定福利費のそれより減少の幅が大きい要因の一つとして、賃金化現象を挙げることができる。つまり、2000年代の韓国企業は、企業規模に関わらず、法定外の福利厚生プログラムを賃金に吸収させる戦略を展開しているのである。

図表4-1 総労働費用に占める非賃金払い、法定福利費および法定外福利費の比率
(企業規模別、2000~2010年)

項目	年	10~29人	30~99人	100~299人	300~499人	500~999人	1000人以上
		A	B	C	D	E	F
非 計 賃 ～ 金 % 払 ～ い 合	2000	24.8	24.2	27.7	27.7	30.7	39.8
	2002	23.5	26.3	31.7	25.2	28.9	26.9
	2004	17.3	19.2	19.8	21.3	20.7	20.6
	2006	19.3	21.2	21.0	21.3	21.6	21.2
	2008	18.4	19.8	21.5	22.4	23.0	23.5
	2010	18.1	19.1	21.3	21.8	22.7	22.7
法 定 %福 ～利 費	2000	8.0	7.6	7.5	7.7	7.4	6.3
	2002	8.3	7.5	7.2	7.8	7.7	7.9
	2004	6.7	6.3	6.4	6.6	6.3	6.0
	2006	7.1	6.7	6.9	6.6	6.8	6.5
	2008	7.1	6.7	6.7	6.5	6.8	6.5
	2010	7.3	6.7	6.8	6.8	7.1	6.2
福 利 費 の ～法 %定 ～外	2000	14.8	15.3	18.0	18.1	21.8	31.4
	2002	14.2	17.8	23.5	16.0	19.7	16.4
	2004	10.0	12.1	12.2	13.5	13.1	12.6
	2006	11.8	13.8	13.3	13.7	13.6	12.7
	2008	11.0	12.7	14.1	15.1	15.2	15.3
	2010	10.4	12.0	13.9	14.2	14.8	15.0
福 利 費 の ～法 %定 ～外	2000	7.0	6.3	6.2	6.3	6.4	6.0
	2002	6.7	5.6	5.6	5.6	6.3	7.4
	2004	5.2	5.5	4.8	4.7	4.4	5.7
	2006	6.6	6.1	5.8	5.0	4.9	6.4
	2008	5.0	4.4	4.4	4.0	4.0	5.2
	2010	4.1	4.2	4.3	3.6	3.5	4.4

(出所)韓国雇用労働部、雇用労働統計(<http://laborstat.moei.go.kr/>、2013年10月31日アクセス)
に基づき筆者作成。

賃金化が深化する理由は、経営者側と従業員側の双方からその要因を探ることができる。経営者側からすると、福利厚生にかかる費用を支払い賃金に組入れることは、賃上げと同じ効果が期待できるとみなす。賃上げによるモティベーション上昇を狙うわけである。他方で、従業員側からすると、現金給付の結果、福利厚生サービスの選択肢が増え、より多様なニーズに応えられると判断する。しかし、賃金化される一部は、主に低賃金の従業員を中心に、非福利のところで支出される副作用をもたらしかねないため、必ずしも企業福祉の拡大とはいえない（ペキュシクほか 2013年：88-90）。

2 法定外福利費の変化と規模別企業間の分岐

韓国の月額平均賃金は、2000年164万ウォンから2005年233万ウォン、2010年には279万ウォンまで上昇した¹¹。ここでボーナス、諸手当、福利費などの非賃金支払い額を合計した1人当たり総労働費用は、「企業体労働費用調査」によれば、2000年の277万ウォンから2012年に448万ウォンに上昇している。内訳をみると、総労働費用に占める現金給与額の比率は、2000年の62.6%から2012年の72.4%まで上昇した。上述した“賃金化現象”が韓国においても起きているといえる。

次に、企業規模別の従業員1人当たり総労働費用とその内訳を見てみよう。結論からいうと、2000年代以降、総労働費用の格差は減少しているものの、法定外福利費の格差は逆に拡大してきた。図表4-2では、図表4-1と同じ基準でAからFまでグループ分けをし、各年のFグループの数字に対するAとBグループの比率を示した。2000年の場合、AとBグループの1人当たり総労働費用は、Fグループのそれの43.3%、48.2%に過ぎなかった。しかし、2010年になると、その比率は50.1%、54.8%に上昇している。このことは、1人当たり総労働費用からみた格差が縮小していることを意味する。

一方、Aグループの法定福利と法定外福利に注目すると、Fグループに対するAグループの1人当たり法定福利費の比率も、2000年の55.0%から2010年の58.7%に上昇している。ところが、退職金を除く狭義の法定外福利費に絞った場合、これとは反対の結果となる。Fグループに対するAグループの比率が、2000の50.9%から2010年の46.9%に下落しているのである。それに対し、30～99人規模のBグループでは法定福利費はほぼ横ばいであった。法定外福利費も小幅にしか縮小していない。2000年以降の10年間に、社会保障の制度化が進展した結果、法定福利の負担が重くなる一方で、法定外福利の提供を削減し続けてきたのは、とりわけ29人以下の零細企業であった。

本論文では、29人以下の企業と30～99人規模の企業の間に、企業福祉の側面で一種の分岐が生じている点に注目したい。「企業体労働費用調査」は10人以上の事業所を調査対

¹¹ 統計庁（2013年：183）。このデータは、5人以上の事業所が対象になっているため、10人以上の事業所を対象にしている「企業体労働費用調査」の結果より低くなっている。同調査は1997年まで30人以上の事業所を対象にしていた。

象にしているため、厳密にいうと前者の企業群は10~29人規模の企業を指す。両企業群は、図表4-2が示すように、1人当たり総労働費用からみる格差が縮小傾向にある点では共通しているが、福利費用の側面では異なる傾向にある。1人当たり法定外福利費の格差拡大は、29人以下の企業にのみ該当するのである。

図表4-2 従業員一人当たり1ヶ月当たり総労働費用と内訳
(企業規模別、2000~2010年)

項目	年	10~29人 30~99人 100~299人 300~499人 500~999人 1000人以上						A/F*100	B/F*100
		A	B	C	D	E	F		
総労働費用(千ウォン)	2000	1,369.6	1,526.4	1,715.9	2,033.3	2,201.7	3,164.0	43.3	48.2
	2001	1,450.0	1,662.0	1,896.1	2,095.3	2,313.3	2,960.0	49.0	56.1
	2002	1,578.1	1,835.3	2,202.6	2,264.6	2,429.3	3,133.4	50.4	58.6
	2003	1,679.9	1,924.9	2,198.8	2,613.4	2,710.3	3,572.9	47.0	53.9
	2004	2,188.0	2,375.0	2,549.1	3,090.8	3,278.0	4,458.1	49.1	53.3
	2005	2,388.1	2,536.8	2,623.2	3,325.5	3,626.5	4,611.1	51.8	55.0
	2006	2,524.2	2,788.7	2,899.3	3,464.8	3,871.1	4,943.0	51.1	56.4
	2007	2,615.8	2,826.7	3,075.1	3,585.6	4,034.5	5,109.4	51.2	55.3
	2008	2,771.1	2,920.2	3,186.9	3,568.2	4,069.2	5,389.6	51.4	54.2
	2009	2,778.9	2,915.0	3,173.9	3,624.3	4,112.4	5,364.6	51.8	54.3
法定福利費(千ウォン)	2010	2,860.3	3,133.2	3,342.9	3,880.3	4,264.9	5,713.2	50.1	54.8
	2000	109.3	116.5	129.3	155.6	163.3	198.7	55.0	58.6
	2001	119.9	128.5	146.4	168.6	183.8	232.2	51.6	55.3
	2002	131.7	137.9	159.1	177.4	186.5	246.7	53.4	55.9
	2003	133.3	149.5	175.0	200.6	213.7	267.4	49.9	55.9
	2004	146.2	149.9	162.9	202.8	208.1	267.2	54.7	56.1
	2005	164.3	163.9	169.9	212.5	235.3	292.1	56.2	56.1
	2006	178.7	187.3	199.1	229.2	265.1	321.9	55.5	58.2
	2007	183.6	196.9	211.4	237.1	276.8	325.5	56.4	60.5
	2008	197.2	196.0	212.8	232.8	276.2	348.2	56.6	56.3
退職金等(千ウォン)	2009	202.6	195.5	217.0	245.2	291.0	344.9	58.7	56.7
	2010	209.4	209.2	226.7	264.7	301.1	356.6	58.7	58.7
法定外福利費(千ウォン)	2000	105.7	137.3	203.0	239.6	338.3	802.8	13.2	17.1
	2001	106.8	195.3	239.1	237.2	277.0	455.1	23.5	42.9
	2002	118.1	225.0	394.2	236.8	326.4	281.5	42.0	79.9
	2003	106.2	183.2	245.3	316.4	313.0	427.8	24.8	42.8
	2004	104.8	158.2	187.3	273.1	284.7	306.8	34.2	51.6
	2005	138.7	162.2	206.2	271.1	325.9	301.4	46.0	53.8
	2006	131.1	212.3	216.6	299.2	334.5	311.8	42.0	68.1
	2007	155.7	171.9	212.7	284.6	293.2	339.0	45.9	50.7
	2008	165.2	242.7	309.1	395.2	454.9	541.9	30.5	44.8
	2009	167.1	223.0	297.5	406.1	470.9	574.8	29.1	38.8
	2010	180.2	244.8	322.0	413.2	480.9	602.5	29.9	40.6

(出所)韓国雇用労働統計(<http://laborstat.moei.go.kr/>、2013年10月31日アクセス)に基づき筆者作成。

(原調査)雇用労働部(各年)『企業体労働費用調査』雇用労働部。

韓国統計庁の「2010年経済総調査」¹²によると、韓国内の335万5470か所に及ぶ全事業所のうち、企業特有の福祉自体が成り立ちにくい1人事業所を除く2人以上の事業所は201万2176か所にのぼる。そのうち、2~19人以下の事業所は188万6980か所であり、2人以上の事業所の約93.7%を占めている。それに対し、20~99人の事業所は10万9353か所で、5.4%に過ぎない。約93.7%を占める2~19人の事業所のほうが、韓国の中小企業をより一般的に代表できるグループであるといえる。

にもかかわらず、19人以下の企業は、1997年までの「企業体労働費用調査」の対象から外されていたため、中小企業を代表するデータとは言い難かった。それに対して、30人以上の企業はスタートアップ(Start-up)企業から小企業の段階をすでに過ぎているため、諸法定外福利の提供において、ある程度は体系化はじめたとうかがえる。このような両企業群の間のギャップを、ここでは中小企業間の企業福利の分岐と呼んでおきたい。

3 福利厚生別の格差

法定外福利としての福利厚生プログラムは多岐にわたる。1993年に528社を対象に実施したソンホグン(1995年:41-47)の場合、当時の福利厚生プログラムを38種類に分けている¹³。韓国労働研究院が2005年¹⁴から隔年で実施する「事業体パネル調査(Workplace Panel Survey)」を利用したペギュシクほか(2013年)は、それらを16つのカテゴリーに分類している¹⁵。このように多様な福利厚生プログラムの中で、韓国においてより普遍的なものといえる5つの項目に限定して、以下検討してみよう。

企業労務費の観点に立ち、まず法定外福利費の合計額に占める福利厚生プログラムの費用の比重を示したのが、図表4-3である¹⁶。図表では上記と同じく、Fグループに対するAとBの比率も計算した。企業規模別の格差がどのように展開しているかを明らかにするためである。2000年に比べて2010年の数字が上昇した場合は、福利厚生プログラムの格差の縮小とみなし、逆に低下した場合は格差の拡大と判断することにしよう。

12 加工に使うデータは韓国の国家統計ポータルKOSISより入手している。

13 職務関連プログラムと施設関連プログラム大別している。前者の例が食事費や住居費の支援、後者の例が休養施設や育児施設の提供である。1990年代はじめごろまでの韓国企業の福利厚生の変遷については、ソンホグン(1995年:31-37)を参照されたい。

14 2002年と2004年には予備調査を実施した。

15 16のカテゴリーは、①住居費の補助、②医療費の支援、③食事費の補助、④文化・体育・娯楽費の支援、⑤保険料の支援、⑥慶弔費、⑦貯蓄奨励金、⑧子女学費支援、⑨社内勤労福祉基金、⑩保育費の支援、⑪家族看病の休暇、⑫勤労者休養施設、⑬従業員持ち株制、⑭通勤費の支援、⑮自己啓発支援、⑯勤労者相談プログラムが、それである。

16 図表4-3と図表4-4で、2006年の健康・保健・休養支援、子女学費支援、社内勤労福祉基金のデータは、当該年の調査項目に含まれていないか、別の年と異なる区分が用いられたため、ここでは省いた。

第4章 金炫成、2000年代の韓国における企業規模と福利格差

図表 4-3 法定外福利費に占める主要福利プログラム費の比率
(企業規模別、2000~2010年)

項目	年	10~29人						A/F*100	B/F*100
		A	B	C	D	E	F		
（住居支援）%	2000	5.2	6.2	3.7	4.9	8.7	10.7	48.4	57.7
	2001	3.4	4.7	5.7	3.4	6.4	9.6	35.0	49.5
	2002	2.0	3.2	5.6	3.2	8.2	6.8	28.9	47.3
	2003	2.6	4.4	4.8	4.1	6.9	4.6	57.3	96.3
	2004	4.9	5.2	3.4	3.3	4.7	7.4	67.1	71.3
	2005	3.7	5.4	4.1	3.1	11.0	6.5	56.5	83.3
	2006	3.1	5.1	4.7	5.2	13.1	6.7	46.8	76.9
	2007	2.9	4.9	4.8	5.5	12.6	6.7	42.8	73.0
	2008	6.4	5.6	7.3	12.6	4.9	8.2	77.6	68.2
	2009	5.2	6.7	8.5	8.9	5.4	9.1	57.2	73.1
	2010	4.7	5.6	7.6	5.8	5.6	7.7	61.5	73.0
（食事支援）%	2000	63.1	56.6	46.7	38.0	35.4	24.1	262.3	235.4
	2001	63.6	58.7	48.5	43.5	36.0	23.9	266.5	245.9
	2002	65.9	58.6	47.9	43.8	37.3	24.4	270.7	240.5
	2003	67.2	56.2	51.4	42.7	36.9	22.8	294.6	246.4
	2004	72.7	58.0	54.6	42.2	41.0	23.8	305.1	243.4
	2005	69.8	57.5	51.3	41.3	35.9	24.3	287.2	236.7
	2006	49.2	53.6	44.9	41.7	32.0	21.7	226.7	247.3
	2007	51.7	53.6	45.4	40.3	31.7	22.3	231.6	239.9
	2008	65.8	62.8	51.2	39.4	37.8	22.1	297.7	284.0
	2009	68.4	59.0	52.1	32.4	36.8	23.3	292.9	252.7
	2010	70.7	62.5	49.8	43.2	39.0	20.6	343.2	303.4
（健康・保健）%	2000	11.9	12.4	11.9	13.9	14.0	17.6	67.8	70.3
	2001	13.1	12.2	11.5	12.9	15.2	18.1	72.8	67.4
	2002	13.8	12.9	12.9	15.0	13.7	17.9	77.1	72.2
	2003	13.7	13.2	13.4	13.8	14.3	17.8	76.8	74.4
	2004	11.1	13.9	12.7	18.7	15.5	19.9	55.7	69.6
	2005	12.3	13.2	15.4	17.8	15.1	18.3	67.0	71.8
	2007	21.6	17.7	18.1	10.4	14.6	16.2	132.8	109.2
	2008	9.4	9.1	8.1	6.6	10.0	12.7	73.8	71.6
	2009	8.4	9.0	7.3	8.8	10.5	14.2	59.5	63.8
	2010	8.5	8.1	7.9	10.8	10.8	14.2	59.8	56.9
（子女教育支援）%	2000	2.8	5.3	9.4	12.1	12.8	11.9	23.6	45.0
	2001	2.9	5.9	8.9	12.9	13.1	13.3	21.6	44.2
	2002	2.6	5.3	9.9	13.5	13.3	13.3	19.8	39.8
	2003	2.6	5.4	9.1	12.5	12.7	11.7	22.4	45.7
	2004	1.3	3.3	6.6	9.9	13.7	12.5	10.5	26.4
	2005	1.5	3.5	5.9	10.5	15.5	14.5	10.2	23.9
	2007	4.7	3.9	9.6	9.3	13.4	18.3	25.6	21.1
	2008	2.3	4.2	8.1	12.7	18.0	19.3	11.9	21.8
	2009	2.5	4.3	8.5	13.4	19.8	20.3	12.6	21.4
	2010	2.2	5.9	9.6	15.3	16.0	18.8	11.7	31.4
（社会貢献基金）%	2000	1.2	3.9	8.9	11.9	9.5	19.2	6.5	20.2
	2001	0.6	1.3	7.7	7.1	12.4	12.1	4.7	11.0
	2002	0.2	2.5	5.6	7.7	7.1	11.7	1.6	21.7
	2003	0.1	2.6	3.8	6.1	9.3	17.2	0.5	15.1
	2004	0.1	1.0	1.7	1.7	6.6	7.0	1.3	14.2
	2005	0.1	0.8	1.7	3.1	5.4	8.8	0.8	8.8
	2007	0.9	4.1	2.6	4.6	7.4	11.8	8.0	35.1
	2008	0.0	0.9	2.8	6.6	4.0	10.9	0.0	7.9
	2009	0.0	0.7	3.0	13.6	2.9	6.2	0.0	11.8
	2010	0.1	0.7	3.4	3.3	5.0	9.5	0.9	7.2

(出所)韓国雇用労働統計(<http://laborstat.moeis.go.kr/>、2013年10月31日アクセス)に基づき筆者作成。

その結果、住居支援と食事支援への支出額は、2000年代に縮小してきたことがわかる。住居支援では、2000年のFグループに対するAとBグループの比率が48.4%、57.7%に過ぎなかつたが、2010年になると61.5%、73.0%にまで、それぞれ上昇している。食事支援も、2000年のFグループに対するAとBグループの比率が252.3%、235.4%から、2010年には343.2%、303.4%に、それぞれ上昇しているのである。

しかし、それ以外の健康・保健・休養支援、子女学費支援および社内勤労福祉基金¹⁷では、じつは格差が拡大している。健康・保健・休養支援では、2000年のFグループに対するAとBグループの比率が67.8%、70.3%から、2010年に59.8%、56.9%に、それぞれ下落している。子女学費支援、社内勤労福祉基金も同じく下落している。このような格差の縮小または拡大の方向性は、AとBグループでは共通しているが、変化の程度を見るとAグループのほうがBグループより大きい。

次に、法定外福利に占める比重ではなく、支出“額”的変化をみてみよう。その理由は、法定外福利に占める比重が高いプログラムであっても、支出額が少額である場合や導入率が非常に低い場合は、それほど存在意義の深いものではないからである。それだけでなく、支出額は、同じ期間の物価上昇率や住宅上昇率の変化などのような、マクロの経済リスクの変化にも影響を受けやすい¹⁸。支出額からみた結果も、法定外福利費に占める比重からみた結果に類似した傾向が確認できる（図表4-4）。

住居支援では、2000年のAとBグループの1人当たり平均支出額が5000ウォンに過ぎないのに対し、Fグループのそれは2万ウォンを上回っている。Fグループに対するAとBグループ支出額の比率は、2000年の24.6%、29.1%から、2010年に、それぞれ28.9%、38.1%に上昇し、支出額の格差が縮小していることがわかる。

しかし、99人以下の企業において、住居支援の支出額が1万ウォンにも達していない点からみると、実際の住居費支援を受けることのできる従業員は、非常に限定されている事実がうかがえる。500-999人と1000人以上の大企業も、住居支援の支出額は2000年から2010年にまでむしろ減少を示している。

AとBグループの食事支援の支出額と比較すると、その額は10%以下に留まっている。食事支援の場合、2000年に、AとBグループで、平均6万ウォンと5万4000ウォンが、それぞれ支出されていた。Fグループは平均4万5000ウォン程度であった。その額を、Fグループに対するA、Bグループの比率で計算すると、2000年の133.6%、118.1%から2010年の161.0%、158.5%へ上昇したことが判明した。大企業よりは小企業の支出額が大きく、その差も拡大している点が特徴的である。

¹⁷ 同制度は1991年から施行された。当期純利益の一部を基金化し、それを従業員福利に当てるようにしたものである。同基金の出資した額に対しては税額控除が受けられる。

¹⁸ 2005年から2007年まで、マンション価格が高騰した。なお2007年の下半期からはウォン\$の為替レートが下落し、消費者物価指数も急増はじめた。

第4章 金炫成、2000年代の韓国における企業規模と福利格差

図表 4-4 法定外福利費に占める主要福利プログラムの支出額
(企業規模別、2000~2010年)

項目	年	10~29人	30~99人	100~299人	300~499人	500~999人	1000人以上	A/F*100	B/F*100
		A	B	C	D	E	F		
(千住 ウ居 オ支 ン援)	2000	5.0	5.9	3.9	6.3	12.3	20.3	24.6	29.1
	2001	3.5	4.6	6.5	4.4	9.6	18.8	18.6	24.5
	2002	2.1	3.3	6.9	4.1	12.5	15.8	13.3	20.9
	2003	2.9	5.1	6.1	5.8	11.2	12.3	23.6	41.5
	2004	5.6	6.8	4.2	4.8	6.7	18.7	29.9	36.4
	2005	5.0	7.7	5.4	4.8	17.5	18.2	27.5	42.3
	2006	5.2	8.8	7.9	9.1	25.0	21.2	24.5	41.5
	2007	5.2	8.7	8.8	10.3	25.5	22.0	23.6	39.5
	2008	8.9	7.2	10.3	17.9	7.9	23.2	38.4	31.0
	2009	7.2	9.1	12.7	13.8	8.5	24.8	29.0	36.7
	2010	5.6	7.4	10.9	8.1	8.5	19.4	28.9	38.1
(食 ウ事 オ支 ン援)	2000	60.9	54.1	49.7	48.8	50.2	45.6	133.6	118.6
	2001	66.3	56.9	55.1	56.5	53.6	46.8	141.7	121.6
	2002	70.2	59.8	59.0	55.4	57.0	56.3	124.7	106.2
	2003	74.3	65.0	65.2	60.9	59.6	61.3	121.2	106.0
	2004	82.5	75.2	67.4	61.3	58.9	60.6	136.1	124.1
	2005	94.4	81.3	67.5	64.0	56.9	67.6	139.6	120.3
	2006	81.8	92.0	75.5	72.7	61.1	68.9	118.7	133.5
	2007	93.1	94.6	82.8	75.1	64.0	72.8	127.9	129.9
	2008	92.0	80.8	72.6	55.9	61.2	62.5	147.2	129.3
	2009	94.1	80.3	77.4	50.4	57.8	63.3	148.7	126.9
	2010	83.9	82.6	71.3	60.3	59.0	52.1	161.0	158.5
(健 康 ・ 千保 ウ健 オ・ ン休 一養 支援	2000	11.5	11.8	12.7	17.9	19.9	33.3	34.5	35.4
	2001	13.7	11.8	13.1	16.7	22.7	35.4	38.7	33.3
	2002	14.7	13.2	15.9	19.0	21.0	41.4	35.5	31.9
	2003	15.1	15.3	17.0	19.7	23.1	47.8	31.6	32.0
	2004	12.6	18.0	15.7	27.1	22.3	50.7	24.9	35.5
	2005	16.6	18.6	20.2	27.6	23.9	51.0	32.5	36.5
	2007	38.8	31.3	33.0	19.4	29.5	52.9	73.3	59.2
	2008	13.1	11.7	11.5	9.4	16.2	35.9	36.5	32.6
	2009	11.6	12.3	10.8	13.7	16.4	38.4	30.2	32.0
	2010	10.1	10.7	11.3	15.1	16.3	36.0	28.1	29.7
(子 千女 ウ学 オ費 ン支 援	2000	2.7	5.1	10.0	15.5	18.2	22.5	12.0	22.7
	2001	3.0	5.7	10.1	16.8	19.5	26.1	11.5	21.8
	2002	2.8	5.4	12.2	17.1	20.3	30.7	9.1	17.6
	2003	2.9	6.2	11.5	17.8	20.5	31.5	9.2	19.7
	2004	1.5	4.3	8.1	14.3	19.7	31.9	4.7	13.5
	2005	2.0	4.9	7.7	16.2	24.5	40.4	5.0	12.1
	2007	8.4	6.8	17.5	17.3	27.1	59.5	14.1	11.4
	2008	3.2	5.4	11.5	18.0	29.1	54.5	5.9	9.9
	2009	3.5	5.9	12.7	20.9	31.1	54.9	6.4	10.7
	2010	2.6	7.8	13.8	21.3	24.2	47.5	5.5	16.4
(社 内 千勤 ウ労 オ福 ン社 基 金	2000	1.2	3.7	9.5	15.3	13.5	36.3	3.3	10.2
	2001	0.6	1.3	8.8	9.2	18.5	23.8	2.5	5.5
	2002	0.2	2.6	6.9	9.7	10.9	27.1	0.7	9.6
	2003	0.1	3.0	4.8	8.7	15.0	46.3	0.2	6.5
	2004	0.1	1.3	2.1	2.5	9.5	17.9	0.6	7.3
	2005	0.1	1.1	2.3	4.8	8.5	24.6	0.4	4.5
	2007	1.7	7.3	4.7	8.6	14.9	38.4	4.4	19.0
	2008	0.0	1.1	3.9	9.4	6.5	30.7	0.0	3.6
	2009	0.0	1.0	4.4	21.1	4.6	16.9	0.0	5.9
	2010	0.1	0.9	4.9	4.6	7.6	24.0	0.4	3.8

(出所)韓国雇用労働統計(<http://laborstat.moei.go.kr/>、2013年10月31日アクセス)に基づき筆者作成。

この理由について、企業の福利厚生という内生要因よりは、韓国中小企業の労働条件から探る方が、より適切な見方であろう。韓国では昼食代の企業負担が一般的である。それだけでなく、時間外勤務をした場合、夕食代も全額支給されるケースが多い。小規模企業の時間外勤務の割合は、大企業より高いと報告¹⁹されている。その結果、小企業の食事支援額が大企業より多くなっているといえる。

一方で、健康・保健・休養支援、子女学費支援、社内勤労福祉基金の格差も広がっている。Fグループに対するAとBグループの比率は、2000年より2010年のほうが低い。東アジアで、韓国独特のものと指摘されてきた従業員子女に対する学費支援も、99人以下の企業では、月額平均で1万ウォン以下に過ぎない。子女学費の支援額の格差は、2000年にも顕著に表れているが、2010年になるとより拡大していることに注目しておきたい。

1991年から導入された「社内勤労福祉基金」の支出額は、99人以下の小企業の場合、僅かな額に過ぎない。1000人以上の大企業でさえ、2010年は2000年に比べて支出額が減少している。同基金への支出は制度化されているものの、企業にとっては義務ではない。企業利益が発生した場合に、同基金に支出するか否かは、あくまで経営側の判断による。他方、企業利益は、景気変動に大きく左右されるから、従業員側から見ても、「社内勤労福祉基金」は安定的な福利厚生プログラムとしてはそれほど魅力的ではないだろう。その結果、大企業はその支出額を減らしていると考えられる。

以上のように、法定外福利費に占める比重と金額の双方の検討から判明した点は、①住居と食事支援においては、大企業と小企業の間の格差は縮小している、②健康・保健・休養、子女学費支援、勤労福祉基金においては、格差は拡大している、③食事支援では、小企業の支出額が大企業のそれを凌駕する逆格差が生じている、以上の3点であった。

福利厚生プログラムの「段階的な普遍化仮説」によれば、住居や食事のように基礎生活に不可欠なものは、福利厚生プログラムとしての定着がよりいっそう普及し、逆に福利厚生プログラムとして普遍的でない健康・保健・休養や子女学費の支援の場合は、従業員規模の違いによる給付の格差がより拡大しているといえる。

こうした企業間の格差は、「企業の成長サイクル仮説」によても説明することができる。すなわち、起業間もない段階では、まず普遍的な食事支援を重視し、企業が成長段階に入ると、従業員の定着を向上させるために住居支援を増やし、成熟段階では、長期の生産性向上ために従業員の健康や子女の学費支援に重点をシフトさせていく。このように解釈することも可能であろう。

¹⁹「事業体パネル調査」に基づくペギュシクほか（2013年：292）の表4-77によると、1週間あたり平均8時間以上の時間外労働のケースが、500人以上の企業の場合は全体の31.1%、99人以下企業の場合は37.9%に、それぞれ達している。12時間以上のケースも、500人以上の企業では13.8%、99人以下の企業では17.6%となり、いずれも小規模であるほど、時間外労働の比率が高い。

第2節 導入率からみた規模別企業間の格差

1 導入率の低下

企業の福利厚生について費用面から検討してきた。しかし、このアプローチは、福利厚生プログラムの実施にかかる費用の多寡によって影響を受けやすい。とくに巨額の費用を必要とする社宅や休養施設の建設があった年の支出額は膨らむから、費用面だけでは中小企業の企業福利の展開を的確に捉えることはできない。そこで、福利厚生プログラムの何をどれだけ導入しているかの検討も必要となる。図表4-5は、1995年、2000年、2005年および2009年時点で、主要福利厚生プログラムの導入率を示したものである。

図表4-5 主要企業内福利プログラムの導入率
(1995年、2000年、2005年、2009年)

内 容	1995年	2000年	変化	2005年	2009年	変化
住居支援	41.5	33.5	▽	40.0	25.5	▼
医療・保健支援	73.9	63.0	▼	67.5	60.2	▽
食事支援	91.2	88.0	▽	87.7	84.1	▽
文化・体育・娯楽支援	61.6	46.3	▼	48.3	31.3	▼
保険料支援	21.0	19.3	▽	31.4	23.8	▽
慶弔費	81.6	76.2	▽	94.0	91.4	▽
貯蓄奨励金	16.3	3.5	▼	1.5	3.9	△
子女学費支援	49.9	42.1	▽	50.7	38.8	▼
社内福祉勤労基金	8.4	5.0	▽	16.3	11.2	▽
保育費支援	3.0	2.9	▽	5.0	9.4	△
看病休業制度	null	null		5.6	2.7	▽
勤労者休養制	24.8	19.5	▽	35.7	29.5	▼
従業員持ち株制	1.3	0.9	▽	5.3	1.4	▽
通勤費支援	null	null		54.6	39.5	▼
自己開発支援	null	null		26.5	19.3	▽
勤労者相談	null	null		15.8	10.3	▽

(注)(1)1995年と2000年は、常勤従業員数30人以上の製造企業が対象。2005年と2009年は、常勤従業員数10人以上の全産業の企業が対象。

(2)▽は導入率の下落、▼は10%以上の下落を示す。△は逆に上昇を示す。

(出所)キム・ジョンハン他(2004)p.51の表3-7;ペギュシク他(2012)p.76の表2-38より。

1995年の導入率が高いのは、食事支援(91.2%)、慶弔費(81.6%)、医療・保健支援(73.9%)、文化・体育・娯楽支援(61.6%)、子女学費支援(49.9%)、住居支援(41.5%)の順になっていた。2009年には、慶弔費(91.4%)、食事支援(84.1%)、医療・保健支援(60.2%)、通勤支援(39.5%)、子女学費支援(38.8%)の順に変わっている。

もちろん、図表4-5の1995年と2000年、そして2005年と2009年は同じ基準で実施した調査ではない点に注意を要する。1995年と2000年は、常勤従業員30人以上の製造企業

が調査の対象になっているのに対して、2005年と2009年は、常勤従業員10人以上の全産業の企業が対象になっているからである。

したがって、図表のデータを連續したデータとして扱うことはできない。しかし、1990年代後半以降の企業福利プログラムの変遷を分析するには、有益な示唆を与える。とくに、1997年のアジア金融危機と2008年の世界金融危機（リーマンショック）、この2つの危機をはさんで導入率の変化を見ていく上では有益であろう。

1990年代後半から2000年代にかけて、各福利厚生プログラムの導入率は、全般的に下落していったことがわかる。とくに、「1997年のアジア金融危機」を間にはさむ、1995年から2000年までの5年間の変化を見ると、すべてプログラムにおいてその導入率が下がった。なかでも10%以上も下落したのは医療・保健支援、文化・体育・娯楽支援、貯蓄奨励金の3つである。医療・保健は73.9%から63.0%、文化・体育・娯楽は61.6%から46.3%に、貯蓄奨励金の支給は16.3%から3.5%に下がっている。これに比べ、導入率が比較的に高いプログラムの中で下落の幅が相対的に小さかったのは、住居と食事支援の2つであった。

一方、「2008年世界金融危機」を間にはさむ、2005年から2009年にかけての変化では、貯蓄奨励金と保育費の支援の導入率は、逆に上昇を示した。ただし、両プログラムの導入率自体は、もともとそれほど高くはない項目である。2009年時点で、それぞれの導入率は3.9%、9.4%に過ぎない。その他のプログラムは、1990年代後半と同じく導入率が下落している。10%以上も下がったのは、住居、文化・体育・娯楽、従業員子女への学費支援、通勤費支援の4つであった。

1990年代以降の導入率の下落は、食事や住居のように、農村から都市への労働者の移動を特徴とする、初期の工業化段階で導入された福利厚生プログラムよりは、従業員の健康や文化活動と関連するプログラムの方でより顕著に表れている。下落の理由としては次の2点に注目したい。

第一の理由は、社会経済システムにおける市場化のさらなる進展である。社会保障制度においても、いわゆる「生産的福祉」²⁰を社会政策のキャッチフレーズに掲げた金大中（キムテジュン）政権の時代から、市場化と結びついた制度が普及していった。例えば、法人税率の優待条件をより緩和するために、「社内労働福祉基金」の運用規則を変更した。その結果、とくに大企業を中心に、同基金の運用利益を文化支援や医療支援の福利に回し、直接的な福利厚生プログラムを減らす動きが増大した。

第二の理由は、労働運動の低調と争点の変貌である。1998年以降の金大中政権と2003年以降の盧武鉉（ノムヒョン）政権は、いずれも労働者の支持をうけて誕生した政権である。そして、両政権の時代には、労働運動の争点は労働者の経済問題ではなく、米韓FTAや米軍基地問題のような政治問題にシフトした。これらの労働運動は、主に民主労総や韓

²⁰ 「生産的福祉」のイデオロギーとその導入の背景については、五石（2003年）、キムソンウォン（2005年）などを参照。

国労総のような全国組織や産業別組合などが牽引したため、個別企業を単位とした福利厚生に対する関心は後退していった。

2 導入率の差

相互扶助の意味合いを示す慶弔事や、基礎生活に関わる食事および住居以外のプログラムに注目し、その導入率の変化を企業規模別に見ることにする（図表4-6）。同時に、小規模のグループ（a）と大規模のグループ（b）の差も計算した。

図表4-6 企業規模別の主要福利プログラムの導入率
(1995年、2000年、2005年、2009年)

	年	30～99人(a)	100～299人	300～499人	500～999人	1000人以上(b)	(b)～(a)
		1995	2000	2005	2009		
医療 ～保健 %	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	1995	54.9	64.3	70.6	75.7	87.5	32.6
子女 ～学費 支援 %	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	1995	31.5	57.1	80.4	82.2	90.8	59.3
文化 ～支援 体育 ～娯 樂 %	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	1995	44.3	56.4	64.4	67.8	82.2	37.9
社内 ～福祉 勤労 基 金 ～	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	1995	2.8	9.2	11.7	14.5	26.3	23.5
勤労 ～者 休養 制 %	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	1995	16.3	19.9	38.0	47.4	65.8	49.5
	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	2000	11.6	19.0	31.2	39.4	46.3	34.7
	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	2005	31.4	45.6	58.0	72.4		41.0
	年	10～99人(a)	100～299人	300～499人	500人以上(b)		(b)～(a)
	2009	25.2	33.2	51.0	62.4		37.2

(出所)キムジョンハン他(2004)p.51 表3-7;ペギュシク他(2012)p.76 表2-38に基づき筆者作成。

図表4-6から、1990年代後半においては、30人～99人規模の(a)グループと1000人以上規模の(b)グループの導入率の差が全体として縮小傾向にあることがわかる。もちろん、1995年と2000年の導入率の差を比較してみると、59.3%から69.1%に上昇した従業員子女への学費支援の場合には、(a)と(b)グループ差は拡大していた。しかし、医療・保健支援(32.6%→25.9%)、文化・体育・娯楽支援(37.9%→32.5%)、社内福祉勤労基金(23.5%→11.2%)および勤労者休養制(49.5%→34.7%)の4つの場合には、導入率の差が縮小している。

2005年と2009年の導入率の差をみても、20.0%から25.1%に上昇した医療・保健を除けば、子女学費支援(37.9%→31.5%)、文化・体育・娯楽支援(23.7%→24.8%)、社内福祉勤労基金(29.8%→22.4%)および勤労者休養制(41.0%→37.2%)の4つは、小幅ながらも全般的に差が縮まっている。

東アジア諸国の中で、韓国の企業福祉の特徴のひとつとして「従業員子女の学費支援」をあげることできる(末廣ほか2010年:82)。従業員子女の学費を企業が支援するようになった要因について、瞥見する限り説得的な研究はまだ見当たらない。韓国では中堅クラス以上の企業に入社すれば、その子女の教育に対して無償支援または無利子学資ローンプログラムを利用できるという認識が暗黙の慣例として定着してきている。筆者が知る限り、1980年代までは高校まで支援が大半であったが、1990年代からその対象を大学までに拡大させた企業が増加はじめた。それらの起源や特殊性はさておき、ここでは2000年代以降も福祉プログラムとして従業員子女の学費支援が健在しているかを規模別にみることにしよう。

図表4-6によれば、2000年時点で、30～99人の小企業のうちこのプログラムを導入しているのは23.5%に留まった。100人以下企業に限っては普遍化した福祉プログラムとは言え難いものであった。その内容をみても高校までの補助がメインであり、高い学費を必要とする大学まで支援する企業は僅かに過ぎなかつたのであろう。ところが、100人以上の企業になると全体の50%以上が導入し、500～999人の企業では82.2%、1000人以上の企業では、じつに92.6%が導入していた。したがって、2000年までに時期を限ると、500人以上の中・大企業の間では、従業員子女の学費支援の導入率は50%を超え、ほぼ普遍的な福利厚生プログラムとして定着していたといえるだろう。

しかしながら、2009年の調査によると、調査対象が10人以上企業に従業員規模の下限を拡大したにもかかわらず、99人以下の小企業での導入率は、32.0%まで上がっている。これに対し、500人以上の中・大企業の導入率は63.6%と、以前よりは大幅に下がっている。したがって、こうした数字を見る限り、韓国企業に特徴的な「従業員子女の学費支援」においても、大きな変化が生じていると考えられる。

ただし、この変化を学費支援面での「零細・小企業への普及と大企業での低下」と単純に捉えることはできない。むしろ、学費支援の子女の年齢が、高校生や大学生ではなく低

年齢化している点に注目すべきであろう。韓国でも、晩婚化の進展²¹、初就職年齢の上昇²²、早期退職者の増加といった問題がより深刻化している事実が指摘されている。そうした変化によって、従業員子女への学費補助の対象が「就学前の子女」にまで広がり、より多額の費用を必要とする大学生の学費支援の対象が減少した、と考えられるからである。

なお、女性従業員の出産率を引き上げるため、1990年代後半から出産休暇の運用の厳格化や社内保育園の設置といった、いわゆる「母性関連プログラム」の実施が法律で義務付けられるようになった。2000年代からは、母性保護を強化する方向で関連規定が改正され、大企業を中心に社内保育所の設置が広がっている（ペギュシクほか 2013年：97）。その結果、2009年になると、500人以上の企業のうち13.5%が社内保育所を設置し、従業員子女の保育料を手当として支援する企業も、21.8%まで上昇するに至った²³。

ここで、2000年代の導入率の変化が示唆する重要な2つの新しい動きに注目したい。つまり、保健・文化・娯楽に関連するプログラムの規模別企業間の格差の縮小と、他方で、第1節の費用の面からみた格差の拡大という2つの動きを、どう整合的に理解すればよいのか。

第一に、福利厚生プログラムにおける「段階的な普遍化仮説」に従えば、それは決して矛盾するものではない。企業福利に関連するプログラムの多くは、まず規模の大きい企業から導入される。規模の経済を生かせるという利点があるからだ。それが徐々に中堅企業、そして中小企業まで波及するようになる。韓国において、2000年代から保健・文化・娯楽に関連するプログラムはその波及段階に入っていたのである。

第二に、「企業の成長サイクル仮説」からの説明も可能であろう。慶弔事支援や従業員子女の学費支援は、家族保障の延長線にあるプログラムである。医療・保健、文化・体育・娯楽の支援および休養施設などは、それより遅れて導入された。したがって、成長段階に入った零細企業や小企業にとって、住居に対する福利厚生をより重視するのは当然の対策であろう。一方、医療・保健、文化・体育・娯楽支援および休養施設への支出はまだ少ない。しかし、これらのプログラムも、2000年代から普及率が高まっている。優秀な人材の確保に常に不利な立場にある小企業としては、これらのプログラムを導入しなければ、人材不足の中でさらにその確保が困難となるからであった。

²¹ 統計庁（2013年：表3-9）によると、韓国の平均初婚年齢は、1990年に男性が27.8歳、女性が24.3歳であった。2000年になると29.3歳（男性）と26.5歳（女性）、2010年には32.1歳（男性）と29.4歳（女性）に増加している。一生涯に結婚しない層を考慮すると、従業員子女の数が激変していることが推測できる。

²² 2008年のリーマンショック以降、韓国の大学生の間では、卒業単位は取得しても卒業時期を遅らせる、いわゆる「就職浪人」が急増している。韓国企業は、既卒者よりは新卒者を好むからである。

²³ ペギュシクほか（2013年：98）の表2-50より。一方、韓国小学校の大多数は公立なのに対して、保育園（韓国では「子供の家」の意味のオリンイジップと通称される）や、幼稚園のほとんどは私立である。就学前の教育費がより高いので、従業員としても就学前の学費支援がより好まれる。

また、定期健康診断の場合、危険な職場で働く一部の特殊職の労働者に対しては、別途の追加健診プログラムの提供が義務化されたため、「医療・保健の項目」の導入率も高くなつた。企業の従業員規模が大きくなるにつれ、食事や住居支援よりは、これらのプログラムへの支出額が大きくなるひとつの原因是、ここにも存在する。つまり、制度化が進展することによる変化である。

終わりに

2000年代以降、韓国では事業主負担の法定福利費が上昇する一方で、総労働費用に占める法定外福利費の比率も、企業の従業員規模の違いを超えて減少していった。その理由は、1990年代から、韓国では社会保障が急速に制度化され、従来の任意だった福利厚生制度の一部が法定化された結果ともいえる。

しかし、橋木（2005年：179-182）などが指摘した「企業福利の賃金化」による影響も無視できない。ただし、彼らがいう賃金化も、福利厚生プログラムに対する従業員のニーズに柔軟に対応できる「福祉クーポン」や、大企業に普及している福利資金の基金化（社内勤労福祉基金）など、制度の進展とさらなる市場化を前提としている。この立場からすると、法定内福利か法定外福利かの区別とは関係なく、制度の進展と市場化は、韓国の企業福祉に大きな影響を与えているように思われる。

企業の福利厚生プログラムを費用面からみると、依然として韓国の零細・小企業は、食事や住居支援のような、産業化の初期段階で主流となった福利厚生プログラムへの集中度が高いことがわかった。そして、2000年代に入ると、健康・保健支援、文化・体育・娯楽支援といった、新しい福利厚生プログラムにおいて、小企業の導入率が増加していることも判明した。

しかし、費用面では、中小企業と大企業の間の格差が拡大している事実も看過すべきではない。この点については、食事や住居といった伝統的な支援ではなく、こうした基礎生活に不可欠の費目を除いた福利厚生プログラムにおいてより顕著であった。健康・保健支援、文化・体育・娯楽支援のような福利プログラムの場合、大規模の初期投資を必要とし、規模の経済効果が働きやすいことから、その理由を探ることもできる。

また、こうしたプログラムにおける規模別企業間の格差については、経営側の費用負担能力の違いだけではなく、企業の規模を超えて、導入すべき企業福利の種類に対する認識の「企業の成長サイクル」による違い、あるいは普遍化するまでのタイムラグの違いから、その理由を説明すべきであろう。

最後に、賃金化と市場化の関係についても触れておきたい。

「企業福利の賃金化」は、市場メカニズムこそが福利サービスをより効率的に配分するという了解を前提とする。韓国の場合、市場化を前提とする制度を導入するようになった

のは、1990年代に入ってからである。例えば、カフェテリアプラン、福利サービスのアウトソーシング、社内勤労福利基金に対する優遇税制などがそれであった。賃金化の前提となる基盤制度づくりを、政策的に行なったのが1990年代であった。1980年代までの高度経済成長が持続し、それまでの高い賃金上昇が企業規模を問わず維持できるという前提で取り組まれた内容であったといえる。

しかし、2000年代に入ってから、実際の福利厚生プログラムに支出される額を見ると、とくに規模別企業間の格差が拡大していることがわかる。それだけではなく、同じ時期に韓国では小企業と大企業の賃金格差も拡大していた。

「企業福利の賃金化」の弊害についても考慮すべきである。大企業に比べて賃金水準が低く、その差も広がっている小企業の従業員は、既存に享有していた福利厚生プログラムから“疎外”される可能性がより高まっているのである。賃金化の万能主義に対して警鐘をならしているといえる。

もし、この伝統的な部門にまで賃金化が浸透すると、「従業員の生活保障」としての役割を果たす企業福祉自体の骨格の崩壊をもたらしかねない。本来、企業福祉は、優秀な人材の確保と従業員の定着率向上のためだけに提供されるわけではない。従業員の生活保障を経営側も分担するという、企業の社会的責任の側面もあるからだ。

2000年代の韓国企業で顕著になっている、企業福利の規模別企業間の格差拡大は、前者の観点からは合理化できるかもしれない。しかし、後者の企業の社会的責任という観点に立てば、それを軽視した結果であったと言うこともできるだろう。

参考文献一覧

日本語文献

- 太田聰一 [2007]. 「企業内福利厚生への経済学的アプローチ」 労働政策研究・研修機構編
編『日本労働研究雑誌』、7月号 (No.564) : 20-31頁。
- 株本千鶴 [2003]. 「韓国の福祉国家形成戦略」 (上村・末廣編著 [2003]、所収)。
- 上村泰裕・末廣昭編著 [2003]. 『東アジアの福祉システム構築』 東京大学社会科学研究所
研究シリーズ No.10。
- キムスヒョン著・五石敬路訳 [2003]. 「韓国・金大中政権の社会福祉政策 - 評価と課題」 (上
村・末廣編 [2003]、所収)。
- キムソンウォン [2005]. 「「生産的福祉」と韓国福祉国家性格論争」 (武川正吾・キムヨン
ミョン編著『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』 東信堂 : 32-53頁、所収)。
- 五石敬路 [2003]. 「韓国における「生産的福祉」政策の特徴と矛盾 - 自活支援事業を中心
に」 (上村・末廣編著 [2003]、所収)。
- 末廣昭 [2006]. 「東アジア福祉システムの展望」 アジア経済学会編『アジア研究』、第 52
巻第 2 号 : 113-124。

- [2010]. 「東アジア福祉システムの視点—国家・企業・社会の関係」(末廣昭編著[2010]所収)。
- 編著 [2010]. 『東アジア福祉システムの展望—7か国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房。
- 末廣昭・丸川知雄・金炫成 [2010]. 「国の制度・企業福祉観・福利厚生と労働費用 - 東アジア7か国・地域の比較」(末廣昭編著[2010]所収)。
- 武内智彦 [2004]. 「賃金、福利厚生と企業規模」京都大学経済学会編『経済論叢』第174卷第4号、16-20頁。
- 武川正吾 [2000]. 「個人保障・企業保障・社会保障」(武川・佐藤編 [2000]、所収)。
- 武川正吾・佐藤博樹編 [2000]. 『企業保障と社会保障』東京大学出版会。
- 橋木俊詔 [2005]. 『企業福祉の終焉 - 格差の時代にどう対応すべきか』中央公論新社。
- 西久保浩二 [2000]. 「法定福利費負担と企業行動—近年の我が国のリストラ行動と事業主負担の関連性」(武川・佐藤編 [2000]、所収)。
- [2007]. 「福利厚生の現状と今後の方向性」労働政策研究・研修機構編『日本労働研究雑誌』、7月号 (No.564) : 4-19頁。
- 藤田至孝 [2003]. 『職域福利』日本労働研究機構。

韓国語文献

- イスヨン・ノヨンヒ [2006]. 「外為危機前後の労働力の柔軟化と韓国企業福祉制度の変化」韓国社会福祉学会編『韓国福祉学』、第58卷第2号、143-166頁。(이수현·노연희 [2006年]. 「외환위기전후노동력유연화와한국기업복지제도의변화」한국사회복지학회편『한국사회복지학』、제58권제2호)
- キムジョンハン・パクチャンイム・オハクス [2004]. 『企業福祉の実態と政策課題 (政策研究2004-08)』韓国労働研究院。(김정한·박찬임·오학수 [2004]. 『기업복지의 실태와 정책과제』한국노동연구원)。
- 雇用労働部 [各年]. 『企業体労働費用調査』雇用労働部。(고용노동부 [각년]. 『기업체노동비용조사』고용노동부) (統計庁の KOSIS よりデータ収集)。
- 雇用労働部. 雇用労働統計 (<http://laborstat.molab.go.kr/>)
- ソンホグン [1995]. 『韓国の企業福祉研究』韓国労働研究院。(송호근 [1995]. 『한국의기업복지연구』한국노동연구원)。
- 統計庁 [2013]. 『2012韓国の社会指標』統計庁。(통계청 [2013]. 『2012 한국의사회지표』통계청)。
- 統計庁 [各年]. 『企業体基礎統計調査』統計庁。(통계청 [각년]. 『사업체기초통계조사』통계청) (統計庁の KOSIS よりデータ収集)。
- 統計庁. 国家統計ポータル KOSIS システム (www.kosis.kr)。
- ペギュシク・キムジョンウ・キムギミン [2013]. 『韓国雇用関係の現象—2005年～2009

年事業体パネル調査の分析結果』韓国労働研究院。(배규식 · 김정우 · 김기민 편저 [2013] . 『한국고용관계의현상－2005 년~2009 년사업체패널조사분석결과』 한국노동연구원).

ホンギヨンジュン [1999]. 『韓国の社会福祉体制の研究－国家・市場・共同体の結合構造』 ナナム出版。 (홍경준 [1999] . 『한국의사회복지체계연구－국가 · 시장 · 공동체의결합구조』 나남출판).

英語文献

Alpert, William T., and Martha N. Ozawa. [1986]. "Fringe Benefits of Workers in Nonmanufacturing Industries: They Vary by Employee Income, the Marginal Tax Rate, Union Status and Firm Size," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.45, No. 2, April: 173-188.



<写真> ソウルから 150 キロ離れた忠州（チュンジュ）ダムの雪景色
(右の湖が 1985 年に巨大ダムの建設で水没された村、2012 年 12 月 31 日筆者撮影)

第 5 章

韓国における協同組合の法制化 —経済と社会の構想に関する—考察—

株本 千鶴

はじめに

グローバル化した経済が社会を牽引している現在、先進国をはじめとする各国家は、その事実による社会的変容への対応に取り組んでいる。なかでも最も重要なのは、生活の基盤となる収入を得るための労働の変容への対応であろう。その対応にあたっては、付随する社会保障や教育の改善、ライフスタイルの再検討も必要となってくる。

いうまでもなく、これらの必要とされる対応は、それぞれの要素の制度を改正するといった個別のアプローチを実施するだけでは達成されえない性質のものである。困難はあるが、それぞれの要素の望ましい改革を実現させるためには、究極的には、すべてに通底し連動する社会全体の構造的な変革と価値観の転換が必要である。

日本には市場主義改革と福祉改革の同時推進が求められているとするギデンズ・渡辺聰子(2009年)は、日本は市場経済や福祉国家の後発国であることの利点を生かせるという。小泉政権時、急激な市場主義の導入による社会問題が生じた際、かつて新自由主義が米英にもたらした弊害が学習材料とされ、提案された改革の多くにストップがかけられた。また、福祉政策においては、過去の欧米の古典的・社会民主主義がもたらした「非効率」「活力低下」「財政危機」等の問題を回避することができるのであって、目指されるべきは「ポジティブ・ウェルフェア」である。これからは福祉は社会的弱者に対する生活費の直接給付ではなく、「市民のライフスタイル変革を促す建設的、積極的な支援が中心」となり、そのためには人的資源への投資が重要となってくる。この新しい方向性を後発国である日本は失敗を犯すことなく政策に取り入れ実行することができる。これがかれらの主張であった(ギデンズ・渡辺 2009年:117-119)。

ゆきすぎた市場主義を回避しながらの経済力の維持とポジティブ・ウェルフェアを推進する。それを可能にする社会構造や価値観のあり方はどのように構想されるべきか。それを可能にする具体的な労働や社会保障制度はどのように設定されるべきか。経済と社会の現状改革的な構想が必要とされている。

本稿が考察の対象とする韓国も、市場経済や福祉国家の後発国であり、日本と同様の問題を抱え、国家や社会のレベルで解決を図ってきた。市場主義改革と福祉改革が本格的に始まったのは、1997年末の経済危機後、金大中政権(1998~2003)以降である。金大中

政権では、経済危機を契機として国政理念「生産的福祉」が掲げられ、次期の盧武鉉政権（2003～2008）では「参与福祉」の理念が打ち出された。これら理念のもとに成長と分配の均衡を実現する政策が実施され、社会保障制度は以前に比べて充実したものになった（株本 2009 年）。革新的政権であった金政権、盧政権後の李明博政権（2008～2013）、現朴槿恵政権（2013～）は保守的政権であるが、人口高齢化や経済状況の悪化、社会階層の二極化といった客観的事実を前提とした市場主義改革と福祉改革への要求は持続しており、それに対応せざるを得ない状況にある。

とくに労働の変容への対応は、各政権を通して諸政策のなかでも重要な位置を占めている。国民基礎生活保障制度での自活事業¹、勤労奨励税制（EITC）²、省庁横断的な社会的雇用事業³などが導入され、2007 年 7 月には「社会的企業育成法」が施行された。ポジティブ・ウェルフェア、ワークフェアに関する制度・政策が、約 10 年の間に立て続けに打ち出されてきたのである。そして協同組合基本法の 2011 年 12 月制定、2012 年 12 月の施行によって、「協同組合」という新たな形態による雇用創出の道が開かれた。

協同組合はもともと雇用創出を最優先目的としたものではない。ICA（国際協同組合連盟）声明によれば、「協同組合とは、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じ、共通の経済的・社会的・文化的なニーズと願いを満たすために自発的に手を結んだ人々の自治的な組織である」。また協同組合は「自助、自己責任、民主主義、平等、公正、そして連帶の価値を基礎とする。それぞれの創設者の伝統を受け継ぎ、協同組合の組合員は、正直、公開、社会的責任、そして他人への配慮という倫理的価値を信条とする」（日本生活協同組合連合会 2013 年）。

協同組合にはこのような価値を基盤とする民主的生活共同体としての性格が強く、経済的ニーズの充足は複数の目的の一つにすぎない。しかし、ゆきすぎた市場主義を回避しながら、経済力の維持とポジティブ・ウェルフェアを推進するという考え方を包含しているため、これから韓国社会で望まれる理想的な経済主体のあり方といえるだろう。

そこで本稿では、韓国における経済と社会の現状改革的な構想を考察する素材として、協同組合の法制化を事例として取り上げ、法制化の主な意義や課題を分析し、法制化と韓国社会での経済と社会の構想との関係性について検討することを目的とする。

以下、第 1 節で協同組合基本法制定の背景について述べ、第 2 節で協同組合基本法の内容と協同組合の実態を確認する。第 3 節では協同組合基本法制定の意義と課題を分析する。

¹ 国民基礎生活保障制度は 2000 年施行。自活事業については株本（2006 年）を参照。

² 勤労奨励税制（EITC）は、2009 年に施行が開始された税制による所得再分配制度で、低所得世帯に勤労所得額ごとに算定される金額が勤労奨励金として最大 120 万ウォンまで還元される。

³ 社会的雇用とは次のような要素を含む。①社会サービスを供給する雇用であり、公益的、社会的性質の雇用である、②供給主体は非営利団体であり、民間の人的支援と政府の財政的支援によって成立する、③供給主体の運営は民主的運営であり、協同と自治による、④社会的連帯の理念にもとづく、⑤利益は社会的還元に充当される（株本 2006b 年）。

分析においては、法制定にかかわった関係者へのインタビュー調査から得た情報も加味する。さいごに、経済と社会の構想と協同組合の関係性について検討したい。

第1節 協同組合基本法制定の背景

1 雇用政策の経緯

雇用創出に関する政策の内容を整理すると、1997年末の経済危機後、韓国政府はまず短期的な雇用政策を実施し、ひきつづき中長期的に持続可能な雇用政策への転換を図った。すなわち、1998年には公共勤労事業などの短期的・一時的な雇用提供の政策が優先的に推進され、1999年以後は、知識基盤産業の育成、社会間接資本の投資の拡大、創業支援などによる雇用創出が計画された。

失業問題に対応するための雇用創出政策は一定の成果を収めたが、危機克服後の労働市場に影響を及ぼす構造的な問題が残された。雇用創出が臨時・日雇い職を中心におこなわれたため、雇用の質が悪化し、若年層や中壮年層における就業難が解消されなかつたのである。韓国ではもともと臨時・日雇い、自営業主・家族従業員が多いが、就業者に占める常用雇用者の割合が激減し、不安定就業者層の増加が非正規職労働者やワーキング・プアの問題として深刻化した（株本 2006 年: 17-18）。

そのような状況に対処するために、政府は積極的な雇用創出を最優先課題として掲げるようになり、「中期雇用政策基本計画」（2003 年）、「雇用創出総合対策」（2004 年）、「国家雇用戦略」（2006 年）、「経済難局克服総合対策」（2008 年）、「2020 国家雇用戦略」（2010 年）などを策定した（金成垣 2012 年: 39）。

一連の雇用対策の中でも、社会サービス分野における社会的雇用創出が核心的事業として展開された。「雇用なき成長」という事態と、社会サービスに対する需要と供給のアンバランスの解消という、2 つの目的に適した分野として社会的雇用に期待がかけられたのである。社会的雇用事業は、主に社会サービスを提供する非営利団体に対して財政支援を行うものであった。民間企業による雇用の創出を促すことが主軸であったが、次第に「政府の財政支出を通じて直接的に雇用を提供する」という、「追加的雇用の創出」としての意味が強まり、人件費や事務・運営費に対する財政支援が強調されるようになった（金成垣 2012 年: 45）。

すでに社会的雇用という言葉が作り出された当時に、社会的経済や社会的企業の概念を韓国に応用するという意図があったが（株本 2006 年: 19）、それを具体的な制度とするための「社会的企業育成法」が 2007 年に成立し、同年に施行された。同法による社会的企業とは、「社会的弱者に社会サービスまたは雇用を提供し、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を追求しながら、財貨及びサービスの生産・販売など営業活動を遂行する

企業のこと」である。また、社会的企業を育成する目的は、社会的雇用事業においても短期的・臨時の、低賃金の雇用提供にとどまつたという限界を克服し、社会的弱者に社会サービスの雇用を提供することとされた。政府の認証を受けた企業には、人件費支援、税制支援、施設資金貸付、社会保険料の支援などが行われる（国会図書館 2010 年：1-2）。

2010 年 10 月、政府は「成長・雇用・福祉」の好循環を通じて先進国として経済成長を進展させ、2020 年に先進国水準の雇用率 70% を達成することを目的とする「2020 国家雇用戦略」を策定した。戦略では、社会的企業を未来希望型の雇用として育成し、2010 年 8 月現在の 353 カ所から 2012 年 1000 カ所に拡大するとされた。具体的な施策としては、「企業・宗教団体・市民団体」など民間参画の促進や、社会的企業家の養成、社会的企業振興院の設立、自治体の役割強化などの事業が行われている（国会図書館 2010 年：38-39）。

雇用創出としての量的な成果はあがっている。

2013 年 12 月末までに社会的企業は 1012 カ所まで増加した。従事者数は 2 万 2533 人、そのうち高齢者や障害者などの社会的弱者層は 60.6%（1 万 3661 人）を占める（雇用労働部 2013 年）。2012 年の実態調査によれば⁴、事業分野は「その他」（201 カ所、35.4%）を除くと、多い順に「看病・家事援助」（98 カ所、17.1%）、「社会福祉」（81 カ所、14.3%）、「保育」（74 カ所、13.1%）。従事者の 66.7% は女性である。社会保険の加入率は 4 大社会保険で 90% 以上と高い（韓神大学産学協力団 2012 年）。

また、同実態調査は社会的企業の問題点も明らかにしている。過半数の企業家が上げる問題点は「販路開拓の困難」である。2007 年から 2009 年まで政府援助を受けた企業の営業利益を、政府の支援が中止された後の 2010 年時点でもみると、赤字企業は 74% となっている。経済的持続可能性が脆弱であることから、金融支援策を含む支援策の強化が求められている。

ネットワーク体制が不十分であることも指摘されている。大部分の社会的企業が、地域内の社会的企業間の水平的ネットワーキングと、自治体関連部署との垂直的ネットワーキング中心という関係構造をもっている。しかし、協力ネットワーク構築はいまだ基本段階にある。比較的活発といえる地域内ネットワーキングも、協議会のような社会的企業間の情報交流レベルにとどまり、多様な領域での密接な支援交流は行われていない。市民社会団体や NGO、民間企業などの動員可能な支援に対して積極的にアプローチし、ネットワーキングの範囲を広げ、他分野との協力関係を深めることが必要とされている（韓神大学産学協力団 2012 年）。

以上のような一連の雇用政策において、雇用の量的な創出という目的に、社会性を帯びた事業や雇用の創出という質的な目的が加えられ、その延長線上に誕生する協同組合基本

⁴ 社会的企業調査では、2011 年までに認証を受けた社会的企業で 2011 年の事業報告書を提出した 631 企業を対象に全数調査が実施され、567 企業が回答。そのうち、社会的企業家対象調査では 554 企業が回答、社会的企業従事者対象調査では 550 企業、2071 人が回答した（韓神大学産学協力団 2012 年）。

法への布石が形成されていった。

2 協同組合の歴史

協同組合法制については、共通法として单一協同組合法をもつ国（ドイツ、スウェーデン、スペイン、フィンランド等）と、共通法と個別法が並存する国（フランス、ロシア、台湾等）がある。韓国には日本と同様に特別法形式の個別法のみが存在していた。既存の協同組合法制は、農業協同組合法、水産業協同組合法、山林組合法、消費者生活協同組合法、信用協同組合法、たばこ生産協同組合法、中小企業協同組合法、セマウル金庫法、の8つである（金應圭 2012年: 55-56）。

農協法と水協法、中小企業協同組合法は政府主導でつくられたもので、産業育成中心の協同組合であり、準国家機関のような機能をもっていた。信用協同組合は下からの民間の協同組合運動によって1960年代以降に広まり、法制定運動の末、1972年に法制化がかなった。1980年代に経営が安定した反面、思想の危機が発生し、組合員の意識の低下とともに、職員の人材難が起こった。また、銀行との競争が激化したことにより経営主義に陥ったため、組合の自律性を保つための管理が困難になってゆき、1997年経済危機以後には、組合数も組合員も減少した。その後、生活協同組合運動や地域運動と連結して多様な新しい活動を展開しているところもある（企画財政部 2013a年: 32-34）。

消費者生活協同組合の嚆矢は、1985年に無店舗生活協同組合事業方式を導入した「パルン生協」と、1986年に都市と農村の直接取引を行う「ハンサルリム農産」の事業である。1999年に消費者生活協同組合法が制定されたのをきっかけに、本格的な消費者生活協同組合運動がはじまった（企画財政部 2013a年: 34）。現在、パルン生協はトゥレ生協連合組織に、ハンサルリム農産はハンサルリム消費者生活協同組合となり、韓国の代表的な消費者生活協同組合として事業展開をしている。

ほかに、設立は遅いが現在組合数のもっとも多い消費者生活協同組合としてiCOOP生協がある。労働運動と進歩政党運動の活動家が1990年代に設立した地域生協を起源としている。1988年と1992年の選挙に敗北した運動家たちが大衆的基盤を作るために生協運動を行い、それが後に協同組合に発展したのである。以上のような生活財共同購買協同組合以外の消費者生活協同組合としては、大学生活協同組合、医療サービス共同購買協同組合、育児サービス共同購買協同組合がある（チャン・ジョンイク 2012年）。

これら既存の協同組合法の適用外となる事業を行なながら協同組合の形態を志向する団体もあったが、株式会社や社団法人など他の組織形態で運営を行っていたため、個別法適用以外の事業も包括的に適用対象とする法制定が長らく切望されていた。

3 国際的な潮流

国連は 2009 年 12 月の総会で、2012 年を国際協同組合年 (International Year of Co-operatives=IYC) とすることを宣言した。IYC では以下の 3 つの目的が明示されている。①協同組合についての社会的認知度を高める、②協同組合の設立や発展を促進する、③協同組合の設立や発展につながる政策を定めるよう政府や関係機関に働きかける。IYC の前後の期間にわたって、これらの目的を具体化した事業が各国で実施されている (IYC 記念全国協議会サイト 2012 年)。

国連の宣言の背景には 2008 年の国際的な金融危機があり、それを契機に協同組合が経済主体の代案モデルとして注目されるようになった、という経緯がある。協同組合のもつ要素である長期的・安定的な経営という点、人的資本を中心とした運営によって雇用創出と雇用安定に貢献するという点、社会の両極化や貧富の格差など社会葛藤を緩和し共生発展を試みるという点が、市場経済の代案モデルに生かせる要素と認識されたのである (企画財政部 2013a 年)。

さらにいえば、「はじめに」で述べたように、先進資本主義諸国では金融危機のかなり以前から市場経済の現状に対する批判と代案についての認識がもたれていた。すなわち、経済のグローバルな競争化とその余波として生じている社会生活の危機的状況を受けて、利潤追求のみを目的とする経済のあり方が再考され、社会的要請とのバランスをどうとるかが課題となっていた。そして、多方面からの社会的要請に応えるために企業がなすべきこととしては、「収益の極大化」ではなく、諸々の要請の和解の上に立った「収益の最適化」を目指すことであるとの見解が示されている。最適収益は、実際に可能な最大収益より低いかもしれないが、企業が存続するに必要な最小限の収益よりは大きくなければならない。そして実際に、このような最適収益の獲得と持続を可能にするには、必然的に各企業の経営努力と人的資源が重要となってくる (渡辺・ギデンズ・今田 2008 年: 27-28)。

社会的要請に応えて適正な最適収益を可能にする人的資源に求められる資質は、社会的要請を経営に応用できる能力であろう。先の ICA 声明にあったような、協同組合の組合員のもつ価値は、まさに経済的ニーズと社会的ニーズの融合を企図するものであることから、先進資本主義諸国が現状改善のために必要とする人的資源の素質に合致する。

しかし、先進国で課題として取り組まれている市場経済の新しいモデルの模索は、後発の資本主義国でもすでに緊要な課題となっている。社会保障制度の成熟度が低い後発国は、先進国よりもより厳しい危機的状況にさらされているからである。したがって、市場経済の新しいモデルを探究せねばならない素地をもつ韓国に、国際協同組合年という形式で国際的潮流は自然に流れ込み、協同組合基本法の制定の時期に大きな影響を及ぼすことになった。

第2節 協同組合基本法の内容と協同組合の実態

1 協同組合基本法の内容

2010年10月、国会事務処は外部研究機関（社団法人韓国協同組合研究所）に「協同組合基本法制定に関する研究」を委託したが、その研究報告を契機に関心のある民間活動家を中心に懇談会が何度か開催された。2011年10月には合計31の団体が参画した「協同組合基本法制定連帶会議」が発足し、民間レベルでの法制定の動きが始まる。政府の方では、2011年8月15日の慶祝辞で共生発展と庶民経済活性化方案として「協同組合設立」などの方案を提示し、それらについて同年8月末から検討し始め、協同組合基本法案の準備にも着手した。

国会では、3つの協同組合基本法案（民主党ソン・ハッキュ議員代表発議案、ハンナラ党キム・ソンソック議員代表発議案（政府部署間合意案）、民主労働党イ・ジョンヒ議員による民間団体合意案）が国会に提出され審議された（キム・ドゥニヨン 2012年: 6）。その結果、協同組合基本法案は、2011年12月29日に国会本会議を通過、2012年1月26日に制定公布、2012年12月1日から施行の運びとなった。

協同組合基本法（以下、基本法）では、既存の個別法が適用されない場合、あるいは商法による会社設立が困難な場合でも、生産者・消費者中心の協同組合として独立の法人格を有しながら経済的活動を行う組織の設立が可能になった（経済企画部 2013a年）。

図表5-1 協同組合基本法における協同組合と社会的協同組合の比較

	協同組合	社会的協同組合
法人格	・(営利)法人	・非営利法人
設立	・市・道知事に届出	・企画財政部(関係中央行政機関)の認可
事業	・業種・分野の制限なし	・公益事業40%以上の実施
	・金融・保険業は除外	—地域社会の再生、住民権益の増進など
		—社会的弱者層への社会サービスや雇用提供
		—国家・自治体の委託事業
法定積立金	・剰余金の10%以上	・剰余金の30%以上
	・配当可能	・配当禁止
清算	・定款に基づき残余財産処理	・非営利法人・国庫などに帰属
監督	・法令違反時は罰則・過料の賦課(その他の内容は商法などに準用)	・必要により、企画財政部長官(関係中央行政機関の長)が業務状況、帳簿、書類などを検査
		・認可要件に違反時は認可取り消し

(出所)企画財政部(2013a年: 60)

基本法では、協同組合とは「財貨又はサービスの購買・生産・販売・提供等を共同で運営することによって組合員の権益を向上させ、地域社会に貢献しようとする事業組織」と定義されている。協同組合は共同の目的をもった5人以上の構成員が集まり組織した事業

体であり、金融・保険業を除いて事業の種類に原則的に制限はない。また、社会的協同組合という新しい協同組合の形態が法的に規定された。社会的協同組合とは、社会的目的を優先し、地域住民の権益や福利増進に関連した事業の実施、社会的弱者層に対する社会サービスや雇用の提供などを行う協同組合のことである（企画財政部 2013a 年：10）（前頁の図表 5-1 を参照）。

協同組合基本法は 119 条から成り、総則で法人格、政策、他法との関係について定め、総則以下の条文で一般協同組合と社会的協同組合の細部事項を規定している（図表 5-2）。

図表5-2 協同組合基本法の構成と体系(総7章・119条)

第1章 総則	
法人格	・協同組合は「法人」、社会的協同組合は「非営利法人」と規定（第4条）
政策	・企画財政部が協同組合政策を総括、基本計画策定（第11条） ・3年毎に協同組合実態調査を実施・国会報告（第11条） ・協同組合活性化のために協同組合の日を制定（第12条）
他法との関係	・他法によって設立された協同組合等に対しては同法の適用排除 ・制限的に公正取引法の適用から排除（第13条）
第2章 協同組合	
議決・選挙権	・出資座数に関係なく1個の議決権と選挙権をもつ →1人1票（第23条）
設立登録	・5人以上で協同組合を設立時に市・道知事に届出（第15条）
積立金	・剩余金の10%以上を積立等（第50条）
解散	・解散時、残余財産を定款の定めに従って処分（第59条）
第3章 協同組合連合会	
設立登録	・協同組合連合会設立の申告（企画財政部長官）（第71条）
議決・選挙権	・協同組合連合会の議決権は協同組合の組合員数、連合会の事業参加の度合い等を基準とする（第75条）
第4章 社会的協同組合	
設立認可	・社会的協同組合は企画財政部長官認可によって設立（第85条） ・設立手続き、事業、少額貸出等は協同組合と区別する（第86～88条）（第93～95条）
積立金	・剩余金の30%以上を積立等（第97条）
少額貸出	・社会的協同組合は総出資金の範囲内で組合員を対象とする少額貸出と相互扶助の機能をもつ（第94条）
解散	・社会的協同組合の場合、国庫に帰属（第104条）
第5章 社会的協同組合連合会	
設立認可	・社会的協同組合連合会設立は認可（企画財政部長官）（第114条）
第6章 補則、第7章 罰則	
罰則	・義務違反事項に対する罰則を規定（第117～119条）

（出所）企画財政部（2013a 年：59）

主な内容を整理すると、設立条件としては、協同組合は市・道知事への届出によるが、社会的協同組合は企画財政部（関係中央行政機関）の長官の認可が必要である。他法との関係については、既存の協同組合関係個別法によってすでに設立されている協同組合や、今後設立される協同組合には基本法は適用されない。

また、公正取引に反する行為等、一定の取引分野で不当な競争を制限する場合でない限り、大統領令が定める要件⁵に該当する協同組合や社会的協同組合の行為については「独占規制及び公正取引に関する法律」が適用されない。協同組合の加入と脱退は自由であり、組合員は出資座数に関わりなく1個の議決権と選挙権を有する。その他、一般協同組合では金融・保険業が禁止されるが、社会的協同組合は相互福利増進を目的とした主な事業の他に、少額貸出と相互扶助事業を行うことができる（企画財政部2013a年：60-63）。

2 協同組合の実態

基本法施行後に実施された実態調査をもとに、基本法によって設立された協同組合の実態をみてみよう。

2013年5月現在で届出・認可されている協同組合1209個を対象に、企画財政部が7月に設問調査を実施したところ、対象協同組合の理事長747人、組合員609人、被雇用者445人が回答した。以下、企画財政部（2013b年）をもとに、主な結果を確認する。

理事長を対象とした調査では、設立の目的で上位を占めるのは、「地域社会への貢献」50.1%、「組合員の収入増加」43.0%、「事業競争力の強化」41.0%、「組合員の福祉増進」28.8%、「組合員の雇用安定」27.7%、である。理事長の属性で回答率の高いのは、「専門大卒以上」78.7%、「50歳代」39.8%、「男性」79.1%、「中小企業出身者」26.9%であることから、ベビー・ブーム世代が退職後に協同組合を設立することが多いことがわかる。

協同組合の平均組合員数は58.7人、1100人を超える協同組合を除くと平均組合員数は30.6人。職員を雇用している協同組合は416カ所（55.7%）、協同組合1カ所当たりの平均被雇用者人数は5.1人、社会的協同組合は1か所当たり16.2人となっている。被雇用者のうち新規に創出された被雇用者は、協同組合1か所当たり3.1人である。2013年7月現在、協同組合の資産のうち組合員の出資金は74%を占めており、資金調達は組合員出資金に多分に依存している。政策ニーズとしては、「公共の市場における優先権の付与」31.5%や「金融システム構築」23.8%への回答率が高い。

組合員対象の調査では、大部分の組合員が協同組合への継続的な参加を希望していることが明らかにされており、その理由は「事業目的が良い」56.5%、「事業展望が明るい」26.0%、などとなっている。被雇用者対象の調査でもほとんどの者が持続的な勤務を望んでいることが示されおり、理由としては「事業目的が良い」53.5%、「事業展望が明るい」32.9%、への回答が多い。

基本法施行1年後の2013年、11月末現在の協同組合設立申請件数は3148件で、このうち3075件が届出受理あるいは認可されている。先の調査結果を用いて、協同組合1か

⁵ 相互扶助を目的とした小規模の事業者や消費者が設立した協同組合で、加入・脱退の自由、議決権の平等、定款に規定された配当限度がある場合。

所当たりの平均新規被雇用者数を 3.1 人として計算した場合、1 年間の協同組合設立による新規雇用創出は約 1 万人と見積もられている。地域別ではソウル市が最も多い 885 件、業種では卸売小売業が 892 件で最も多い（企画財政部 2013c 年）。

第3節 協同組合基本法制定の意義と課題

1 経済的な意義

行政側が期待する基本法制定による主な経済的效果は、①組合員が必要とするサービスを最善の価格で提供でき、営利会社の市場支配力をけん制し競争力を促進できること、②第1次産業に偏向している協同組合の活動を第2次産業や第3次産業にまで拡大できること、③雇用の拡大、流通構造の改善による物価安定、経済危機における経済安定効果、である（企画財政部 2013a 年: 65-66）。

量的な推計としては、2012 年 11 月に、今後 5 年間で約 8000～1 万カ所の協同組合設立、就業者 4～5 万人、このうち被雇用者 3～4 万人が増加すると算出されている（企画財政部 2012 年）。2013 年 12 月に公表された第 1 次協同組合基本計画（2014～2016）では、2016 年末までに、就業者 5 万人の達成が目標とされている（関係省庁合同 2013 年）。

経済的效果の 1 点目、営利会社の市場支配力への対抗力の強化は、現政権の政策課題である経済民主化の手段となりうる。2 点目の第 2 次産業・第 3 次産業での協同組合の事業拡大は、社会的協同組合の創設にみられるように、多様な事業の展開と福祉サービスの充実につながるものとみられている。雇用に関する 3 点目では、行政側が雇用政策としてかねてから目標としている量的な拡大に加えて、雇用の安定、それを基盤とした物価や経済の安定という質的な効果への期待が示されている。

1 点目と 2 点目の効果の障壁となるのは、財閥傘下の大企業という経済的な対抗主体である。

専門家によれば、韓国の協同組合は「低開発段階から協同組合を始めた海外先進協同組合と同じ発展経路を踏んでいくのは難しい」。「基本法制定当初は、主に既存市場がカバーしていないところで経済・社会・文化的な弱者の自生力を強化する方向で協同組合が活用されることになるのではないか」と考えられている（金應圭 2012 年: 60）。協同組合政策審議委員会による政策推進方案でも、協同組合の法制化は「定年退職者の才能を生かした貢献、障害者などの社会的弱者の自活、中小事業者の競争力強化などの経済活力を高めること」で経済を活性化するものと評価されている（企画財政部 2013d 年）。

しかし、このことは生産性の低い第 3 次産業分野で、経済力の弱い主体による事業が協同組合の主力となるということを意味する。この事実からすれば、市場の支配力をけん制するといった期待は、長期的展望としては掲げることはできても、短期的実現の可能性は

薄い。もちろんその希望がないわけではなく、3点目の安定といった質的効果が定着すれば、市場主義的な企業との差別化が図られ、協同組合が対抗主体としての力量を発揮できるようになるかもしれない。

したがって、まずは協同組合の基本的な目的に基づいた経営自体をしっかりと確立することが先決である。これまでの雇用創出政策の経緯からして、行政側は雇用創出の量的拡大に焦点を置きがちである。この傾向について、筆者がインタビューした協同組合の専門家S氏は次のような懸念をもらしていた⁶。S氏は基本法制定にかかわり、現在も協同組合の制度や運営に関する仕事に携わっている。

「政府パートで始終出てくる重要な期待効果は雇用創出ですが、正直なところ困ったものです。協同組合がうまくいってこそ、その次に雇用が作られるのであって、雇用を創出しようと協同組合を作つて運営するのではないですね。・・・(政府の予算で)社会的企業支援、人件費支援等の政策が継続して行われています。実際に協同組合にもそのような政策と連携させていく部分が必要ではないかといった考えがありますが、・・・協同組合だからといって別途の支援は必要ない。個別企業に対する直接支援は協同組合の体質改善にかえって弊害になる場合が多いのです。」

内在的な問題も協同組合の経営が重視される要因になっている。協同組合を率いてきた人々の中には市民運動の一環として理念を優先させる活動をしてきた者も多い。しかし、「協同組合は基本的に経済組織体である。理念的な協同組合運動に埋没し、協同組合を運動体的な観点からのみ捉えようとすると、多くの試行錯誤を繰り返すことになる」(キム・ドゥニョン 2012年: 18)。このような歴史的経緯を振り返つての反省が経営的な観点が重視される背景にある。

さて、協同組合の自立した経営の確立によって地域経済の基盤を固めることは、雇用、物価、経済の安定につながる。S氏の持つ具体的なビジョンを聞くと理解しやすい。

「介護サービス等の社会的サービス事業でバウチャー制度が導入されていることが多いのですが、・・・実際のところバウチャー制度が、職業紹介所や営利業者が供給者と所有者を連結させる方法をとっているために、供給者は事実上、日雇労働程度の扱いを受けています。雇用安定性はかえって低いです。バウチャー制度を地域別に調整してなくしてしまい、社会的協同組合が特定の契約によってその仕事をすることにし、運営は多様な利害関係者の参加を通じて、需要者と供給者がお互いにけん制できる体系をつくり、企業が企業ガバナンス構造を作れば、供給する人とサービスを受ける人はかなり安定したものになり、雇用安定性は増すでしょう。」

⁶ インタビューは2013年2月19日にソウル市内にあるS氏の職場で行った。

また、S 氏によれば、大企業は収益にならない事業は即座に中断するが、協同組合は地域社会や組合員が必要とすれば赤字にならない限り事業を継続する。これも雇用を安定させる機能である。資金についても、地方での遊休資金は首都圏の本社に吸い取られる構造になっているが、地域に根付いた協同組合による金融体制が整備されれば、地域内で資金を還流できる確率が高くなり、地域内での雇用創出に寄与できる。このような協同組合の機能は、首都圏の動向を受けやすい物価動向や流通構造の改善にも役立つだろう。

しかしながら、大企業による市場支配構造の変革を企図する経済民主化が究極の目標とすれば、個々の協同組合だけではたちうちできない。複数の協同組合の連帶によって強固なシステムを構築し、対抗勢力として台頭することが長期的な課題となる。

第1次協同組合基本計画では、今後の協同組合の4大政策課題として「市場進入」「資金調達」「人材養成」「連帶、協力」の推進とその支援があげられている。協同組合の自立基盤の構築と堅実な育成が雇用創出の前提となることが認識されているし、連帶と協力による協同組合のシステム構築も念頭に置かれている。推進方法として「民間主導、政府は間接支援」を原則とすることも付言されている（関係省庁合同 2013年）。協同組合の実態を反映させた計画と謳っているだけあり、S 氏など専門家の要望が盛り込まれた計画になっており、これらの課題が官民の協同のもとに遂行されることが企図されている。

基本法制定による経済的意義とは、雇用の量的増加と質的改善の可能性が生まれたことといえるが、協同組合が自立した経営を確立し、経済主体としての土台を固め、市場を支配する勢力に対抗する実質的な組織として成長するには、当面の行政的支援と協同組合の連帶と協力によるシステム構築が課題となる。

2 社会的な意義

基本法制定の社会的な意義としてまずあげられるのは、多様な事業目的を展開できる協同組合を自由に設立できる土台が作られた点であろう。また、社会的協同組合が法的に規定されたことで、社会的弱者層に対する社会サービスや雇用の提供、地域貢献活動などを実施している、既存の協同組合志向の団体に法人格を与えられる条件が整った。協同組合としての活動を望む団体にとっては宿願が実ったのである⁷。

行政側が提示する社会的意義は、ワークフェアによる福祉サービスの向上である。政府は「協同組合による零細事業者・小規模事業者の協力事業が拡大し、介護や介助、代案学

⁷ 社会的企業家調査では、回答者 550 人のうち 73.6%が、協同組合基本法の制定と施行について認知しており、回答者の 19.0%は、協同組合や社会的協同組合に転換する意思があると回答した。地域住民の福祉や所得向上への貢献、社会的弱者の自活自立を目的とする社会的企業の場合、協同組合や社会的協同組合の組織形態を選好している（韓神大学産学協力団 2012 年: 228-234）。

校（オルタナティブ・スクール）などの公共サービスを補完し、福祉が不十分な地域のセーフティネット構築と地域開発の活性化が期待される」としている（企画財政部 2013a 年: 66）。

もう一つ、行政側も認識している社会的意義は、意思決定主体としての組合構成員の意識向上である。協同組合は、「民主的運営に伴う意思決定の組合員参加を保障」し、「構成員としての満足感と主人としての意識」を向上させる（企画財政部 2012 年）。主人とは、経営に参画する主体といった意味であろう。会社法人では 1 株 1 票による議決方式がとられ、民主的運営が困難であるが、協同組合では 1 人 1 票が原則である。資本ではなく人間が経営判断を左右する。

朴槿恵政権は、4 大国政課題の一つである「経済復興」の 3 大戦略の一つとして「経済民主化」を、さらに個別の 6 つの課題として「経済的弱者の権益保護」「消費者の権益保護」「実質的被害救済のための公正取引法執行体系の改善」「大企業集団支配株主の私益搾取行為の根絶」「企業支配構造の改善」「金融サービスの公正な競争基盤の構築」を掲げている。

経済民主化の課題の達成は、企業の市場支配を改善することなくしては無理であるとの見方は優勢で、大企業、財閥改革が経済民主化の標的と見なされることが多い。しかし、大規模な政治的介入を必要とするそのような改革が必要とされる一方で、経済領域における真の民主化も要望されている。その実現可能形態の一つが協同組合である。

市場主義的な大企業の支配力をけん制するためには、経済領域における民主的主体を作ることが肝要である。S 氏はこれに関して次のように述べている。

「金が中心になるのではなく、人が意思決定の基本になる 1 人 1 票、それが協同組合です。ですから、私は経済民主化に最も根本的なアプローチは協同組合的な方式だと考えています。・・・経済民主化を検討するときにまず重要な問題は、主体の問題です。マクロ経済を考えれば、経済に参加する者が同等の影響力を發揮できることが、事実上の経済民主化だといえるのではないかでしょうか。経済的行為自体において同等の影響力が発揮できてこそ、制度を改善するときもそれに反映させることができ、制度が改善できることになる。無理やり経済民主化制度を作っても、一種の規制になるだけだと考えます。」

民主的主体の形成についても、経営重視の視点が協同組合の内在的問題を背景としていたように、同様の問題が協同組合の民主化を促す要因になっている。2007 年、大法院（最高裁判所）が農協の役職者の不正事件について判決を下したが、その役職者は公務員に準ずるものとして刑を受けた。この事件に象徴されるように、官制組織として出発した農協は近年まで官治行政の対象となっている。農協を反面教師として、協同組合運動は民主主義を実践していくなければならないのである（パク・スンオック 2011 年）。

また、基本法制定後に増加するだろう小規模な多数の協同組合は、「協同組合全体で協

力・連帶し、新しい領域を発掘し、新しい付加価値を創出する方向に向かわねばならないが(キム・ドゥニヨン 2012年)、既存の協同組合は連帶を形成することに成功していない。それは既存の協同組合の短所であるが、個別法形式で規定されていたこともあって、異種の協同組合間の協同と連帶の精神が育っていない。

地域での多様な協同組合間の協同も不十分で、事業が重複し互いに競争するような非生産的な構造をもっている(チャン・ジョンイク 2012年)。前項で指摘したように、社会的企業においても連帶は十分に達成されていなかったため、これから協同組合にとっても、連帶の構築は困難ながらも克服しなければならない課題である。連帶は民主主義の価値を共有する主体の連帶であり、組織としてその価値を定着させ、社会的影響力の醸成へと発展することが期待されている。それは究極的には経済民主化を含む民主化の深化を担う政治的主体の育成と言えるかもしれない。

以上、基本法制定による社会的な意義を、多様な事業を運営する協同組合の出現が可能になったこと、ワークフェアによる福祉サービスの向上、意思決定主体としての組合構成員の意識向上の3つに整理した。今後の課題としては、協同組合間の連帶を形成し、価値の共有と定着、社会的影響力をもつ組織への発展という長期的取り組みとなっていく。

おわりに

経済的側面からも社会的側面からも、協同組合にかけられる期待は大きい。しかし、想定されるような市場経済の構造改革といった究極的な目標の達成は容易ではない。成長を牽引する財閥、彼らを中心とした経済勢力によって支配されている経済や社会の構造を、どのようにすれば変化させることができるか。これは社会改革をめざす民主化勢力が抱える最も深遠な悩みである。

経済勢力は階級として固着し「階級勢力化」してきており、その階級は「富の独占、自分たちだけの共同体形成、教育による中間層・下層の上昇機会の遮断」を謳歌している。その一方で、労働者層は個人化し結束力を弱化させている(キム・ドンチュン 2009年)。

このように民主主義が後退しているなかで「政治と社会の復元」が至急の課題であるとの認識は広く識者に行き渡っている(キム・ドンチュン 2009年)。社会の復元に関して、適正な雇用や労働、社会経済的視野からの福祉の改善、社会全体の構造転換の必要性も強く認識されており、マクロな国家・社会構想をミクロな具体策によって推進していくことの有効性も主張されている(南燦燮 2011年; 崔章集 2012年)。

構造転換に結実する制度を実現させるには、強力な政治力と長い時間を要する。しかし、小さな具体的実践を通して少しでも前進が図られれば、現実社会の改善という目標に確実に近づくことはできる。協同組合の法制化は近年におけるそのようなミクロな実践の代表例である。協同組合には韓国社会に必要とされる経済と社会の構想が集約されている。あ

るいは、協同組合は経済構想と社会構想がつめこまれた小さな社会といつてもよい。現実社会における志向性は経済の方へ比重が置かれているが、協同組合ではその比重を社会の方に引き戻し、社会的基盤の再生が優先される。

経済と社会の構想に集約された協同組合が、その法制化によって当初の目的に到達するためには、まずは協同組合を強力に保護することから始まり、確固とした事業地盤が築かねばならない。そのうえで経済的にも社会的にも自立した個人、自立した組織、自立したネットワークの形成が可能となり、協同組合の理念も成熟する。

法制化後に協同組合は急増しているが、当初の目的を達成する力量を備えた共同組合がどの程度出現するかは未知数である。冒頭で述べたように、ゆきすぎた市場主義を回避しながらの経済力の維持とポジティブ・ウェルフェアの推進の両立は、韓国社会のみならず、日本および先進資本主義国家の共通課題である。韓国での協同組合の法制化とその後の展開は、示唆に富む現状改革的な実践のひとつとして注目されるべきである。

参考文献一覧

日本語文献

- 株本千鶴 [2006a].「韓国の自活事業—公的扶助による就労支援の可能性」(野口定久編『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規、所収)。
- 株本千鶴 [2006b].「経済危機後の韓国における雇用政策—「社会的イルチャリ創出事業」が志向するもの—』『現代韓国朝鮮研究』第6号:17-24。
- 株本千鶴 [2009].「金大中・盧武鉉政権の社会保障政策」『海外社会保障研究』第167号:18-28。
- ギデンズ、アンソニー、渡辺聰子 [2009].『日本の新たな「第三の道」—市場主義改革と福祉改革の同時推進』ダイヤモンド社。
- 金應圭 [2012].「韓国の協同組合基本法制定とその意味」『農林金融』第65卷第4号: 54-61。
- 金成垣 [2011].「若者の貧困と社会保障:日本・韓国・台湾の福祉国家体制への示唆」(樋口明彦・上村泰裕・平塚眞樹編『若者問題と教育・雇用・社会保障—東アジアと周縁から考える』法政大学出版局、所収)。
- 金成垣 [2012].「後発福祉国家における雇用保障政策—韓国の選択」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第63卷第5・6号: 35-53。
- 鄭在哲 [2009].「変容する韓国のワークフェア政策」『海外社会保障研究』第167号: 29-43。
- 日本生活協同組合連合会[2013].「協同組合の定義・価値・原則：協同組合のアイデンティティに関する ICA 声明」(日本生活協同組合連合会、<http://jccu.coop/aboutus/coop/index2.html>、2013年12月28日取得)。
- 渡辺聰子、アンソニー・ギデンズ、今田高俊 [2008].『グローバル時代の人的資源論—モティベーション・エンパワーメント・仕事の未来』東京大学出版会。
- IYC 記念全国協議会サイト [2012].「国際協同組合年について」(IYC 記念全国協議会サイ

トホームページ、<http://www.iyc2012japan.coop/outline/>、2013年12月28日取得)。

韓国語文献

雇用労働部 [2013]. 「報道資料:社会的企業 1000 か所突破 (2013 年 12 月 25 日)」

(雇用労働部ホームページ、

<http://news.moel.go.kr/news/home/mtnmain.php?sid=&stext=&mtnkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=41&aid=4196&bpage=3>、2014年1月13日取得)。

国会図書館 [2010]. 『社会的企業 Fact Book』。

関係省庁合同 [2013]. 『第一次協同組合基本計画(2014~2016 年)』。

企画財政部 [2012]. 「報道資料:「協同組合基本法」施行と今後の政策方向」。

企画財政部 [2013a]. 『協同組合設立運営案内書』。

企画財政部 [2013b]. 「報道資料 : 協同組合実態調査結果発表」。

企画財政部 [2013c]. 「報道資料 : 基本法施行 1 年、多様な分野で協同組合設立運営」。

企画財政部 [2013d]. 『協同組合政策審議委員会運営方案』。

キム・ドンチュン [2009]. 「民主化’以後のグローバル局面における韓国の階級構造化:非対称的‘階級構造化’」(チョ・ヒヨン、キム・ドンチュン、オ・ユソック編『韓国の民主化と社会経済的不平等の動学:‘社会経済的独占’の再構築にかんする研究』ハンウル、所収)。

キム・ドゥニョン [2012]. 「協同組合基本法制定の意義と課題」『韓国協同組合研究』第 30 卷第 2 号: 1-21。

キム・ヒヨンミ他、(財) iCOOP 協同組合研究所編 [2012]. 『韓国の生活協同組合運動の起源と展開』プレンナム。

南燦燮 [2011]. 「民主政府 10 年、福祉改革の回顧と展望」『状況と福祉』第 32 号: 133-180。

パク・スンオック [2011]. 「協同組合と民主主義」『緑色評論』第 117 号: 29-40。

チャン・ジョンイック [2012]. 「協同組合基本法制定後の韓国協同組合の発展方向と課題」(韓国協同組合学会 2012 年春季学術大会発表論文)

(韓国協同組合学会、http://kcoops.or.kr/sub06_2.html、2013年12月24日取得)。

崔章集 [2012]. 『労働のない民主主義における人間としての痛み』ポリテリア。

韓国協同組合研究所 [2013]. 『協同組合法施行 1 年—全国協同組合設立現況報告書』。

韓神大学産学協力団 [2012]. 『社会的企業実態調査研究報告書』。

第 6 章

中国の都市住民の経済リスクと 公的保障への期待

木崎 翠

はじめに

本報告書第1章では、東アジアの国民が感じる懸念事項として、中国と ASEAN 諸国にとっては、貧困が現在でも筆頭にあげられていることが指摘されている。貧困問題の軽減、ならびに所得に影響をもたらすさまざまなリスクの軽減が、政府にとり重要な政策課題であり続けているのは確かである。

ただし、その一方で同章では、中国は経済体制改革着手当時、人口の 84%が貧困水準（中国政府設定基準による）にあった状態から、30 年足らずの間に、その比率を 10%台に引き下げた事実も指摘している。

その過程を経た中国に新たな問題として浮かび上がったのは、所得格差の拡大の方であった。同章の指摘では、1990 年の中国では最上位 20% の所得は最下位 20% の 5.1 倍程度であったが、20 年後の 2010 年にはこの値が 9.6 倍となっている。すなわち、底辺層の所得引き上げはこの間確かに実現されたが、その上昇幅は高所得者層の所得向上度合いには遙かに及ばなかったのである。

同様に、所得格差を示すジニ指数も、2000 年代に入りそれまでの 30 台から一気に 40 台後半に跳ね上がった。中国にとり、新たな課題は貧困の解決から所得格差拡大抑制に移つたかに見える。

ただし、ここで改めて本報告書の直接の関心である「経済リスク」に向き直ってみるなら、それに対する直接の脅威は、やはり貧困ならびに不慮の支出増や所得減少であろう。所得格差の拡大は、低所得層のリスク回避力を低位に留め置くことや社会的不安の惹起により、経済リスクに間接的に影響を及ぼすことになる。

それでは、そのような経済リスクやそれに対する政府の施策は、国民には現在、どのように受け止められているのであろうか。

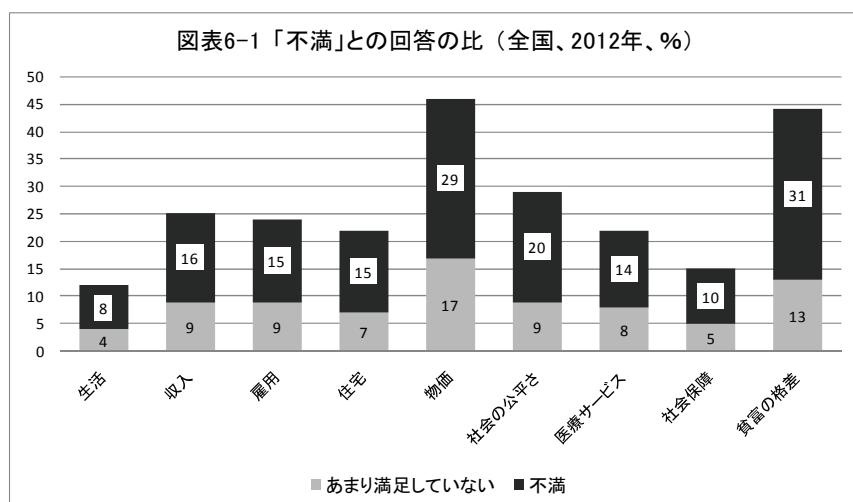
この点については、これまでさまざまな組織による調査が行われている。本章では特にこの分野で多項目にわたる調査を頻繁に行っている「広州社情民意研究センター」による調査結果を中心に紹介と考察を行う。

第1節 現状に対する評価

「広州社情民意研究センター」は、2012年12月に「全国都市住民現状評価調査」を行なった。これは、全国693市および県からランダムサンプリングによる16歳以上の都市住民3,000名に対し、電話を通じて行われた調査である¹。

この調査では、経済、社会、社会サービス、民生安全、政治、共産党の6分野25項目について、「満足している、まあ満足している、どちらとも言えない、あまり満足していない、不満、よくわからない」の6つの選択肢からの回答を求める形式をとっている。

それでは、この調査結果には「経済リスク」についての都市住民の意識はどのように現れているだろうか。上記25項目の中で、この点に関わりがあると考えられる9項目について「あまり満足していない」と「不満」との回答数の全回答数に占める比を、図表6-1に示した。



(出所) 広州社情民意研究センター『全国都市住民現状評価調査』2012年12月。

これによると、「不満」との回答者数は「物価」および「貧富の格差」が突出して高く、いずれも「あまり満足していない」と「不満」の合計が40%台（それぞれ44%と46%）に達している。ここに結果を示していない残り16の調査項目を含めても、この2項目の不満度がやはり突出して高い。

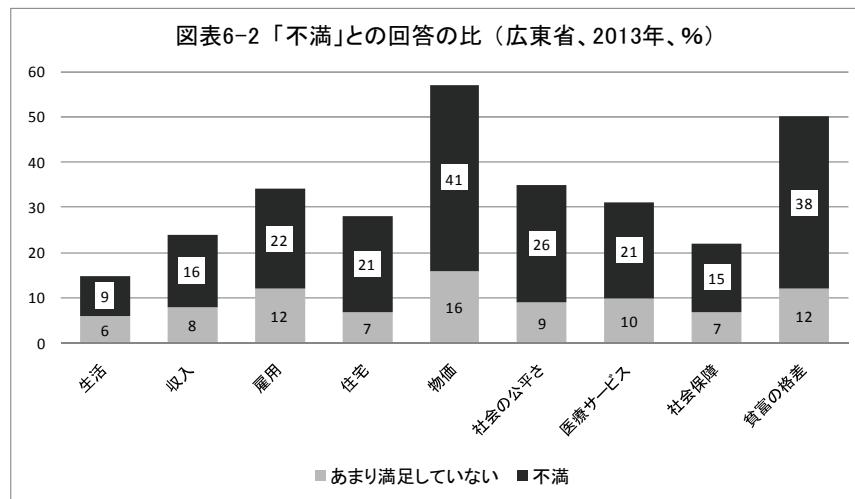
¹ 同センターサイトより。調査方法の概要についてもそこで説明がなされており、慎重なサンプリングを行なった旨が記載されている。ただし、四自治区（新疆、内モンゴル、チベット、寧夏）が調査地域から除かれていること、ならびに、電話を通じた調査であることからも分かるように、「家庭電話」保有者を調査対象としていることは、調査結果にバイアスを与える要因として指摘されねばならない。

さらに、「あまり満足していない」「不満」との回答が25項目中三番目に高いのはやはり図表6-1に含まれている「社会の公平さ」であり、四番目から七番目もすべて図表6-1に含まれ、「収入」、「雇用」、「住宅」、「医療」となっている²。「貧富の格差」、「公平」への不満が非常に高いこと、および、収入と、それに実質的な影響を与える物価や雇用が強い不満の対象となっていることがわかる。

さらに、同調査の報告者は、サンプルの属性と回答分布についても部分的に言及している。これによれば、「雇用」「収入」の二項目について、低所得者層中でそれぞれ「満足」「まあ満足」と答えた者の比は17%と14%であったのに対し、高所得者層は72%と71%であった。また、「物価」の項目での「あまり満足していない」および「不満」の回答は、低所得者層で65%にも達した。

「貧富の差」については、低所得者層の「あまり満足していない」「不満」との回答者比が63%、これに対し高所得者層はちょうどその逆に、「満足」「まあ満足」が63%という結果であった。また、「貧富の差」の質問に対する「あまり満足していない」および「不満」の合計は、特に大都市で53%と突出して高かった。

実際には、中国都市部は現在、現場労働力の不足に直面しており、最低賃金水準は急速に上昇を続けていることが広く知られている（参考資料を参照）。このことは低所得者層の所得向上に直接に利していると考えることができるはずだが、実際には、物価変動をはじめとする諸リスクに強くさらされている低所得者層の不満は、他の層に比べ確実に高いことがわかる。



(出所) 図表6-1と同じ。

² 図表6-1に挙げたもの以外の「16項目」の内容は順に、地元の経済発展、秩序、道徳、社会信用、教育、交通、都市衛生、文化娯楽、治安、消費の安全、環境、参政権、公民権、司法の公正、行政、末端党組織業務、である。

なお、広東省単独で翌年に同じ項目で行われた調査についても、その結果が発表されている（前頁の図表6-2を参照）。

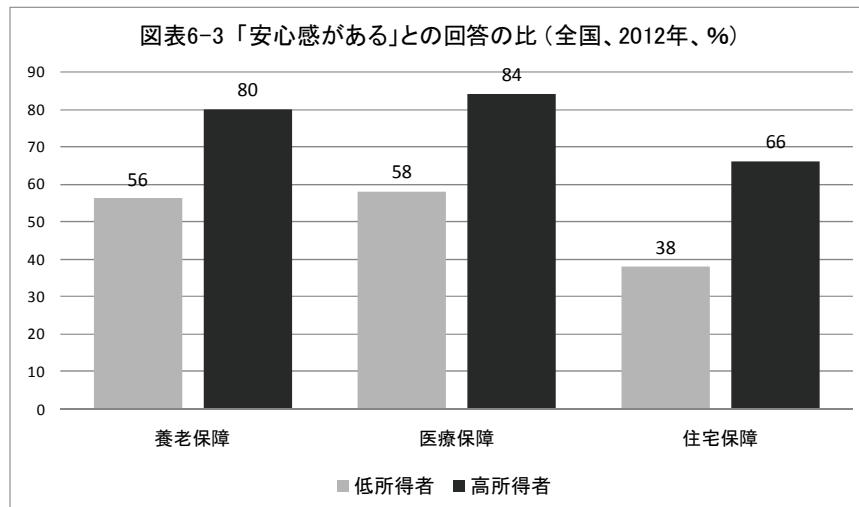
図表6-2によれば、ここでの「不満」の回答比は、分布の形は図表6-1と大きく変わらないものの、不満の度合いは全体的に高いこと、特に物価と貧富の格差に対する不満の回答は50%台に達していることがわかる³。

第2節 社会保障への評価

1 社会保障全体への評価

生活リスクへの不満・不安は、中国の都市部住民中の少なからぬ部分、とりわけ低所得層に実感されているとの調査結果を前項に紹介した。国民のこのような状況に対する行政措置の代表的なものが社会保障である。

興味深いことに、前項で紹介した調査において、「社会保障」への不満度は他の項目に比べて高くなく、全国調査で15%、広東省の調査で22%程度である。これに関連する事項として、同調査は社会保障3項目について調査を行い、所得階層別の回答状況を明らかにしている（図表6-3を参照）⁴。



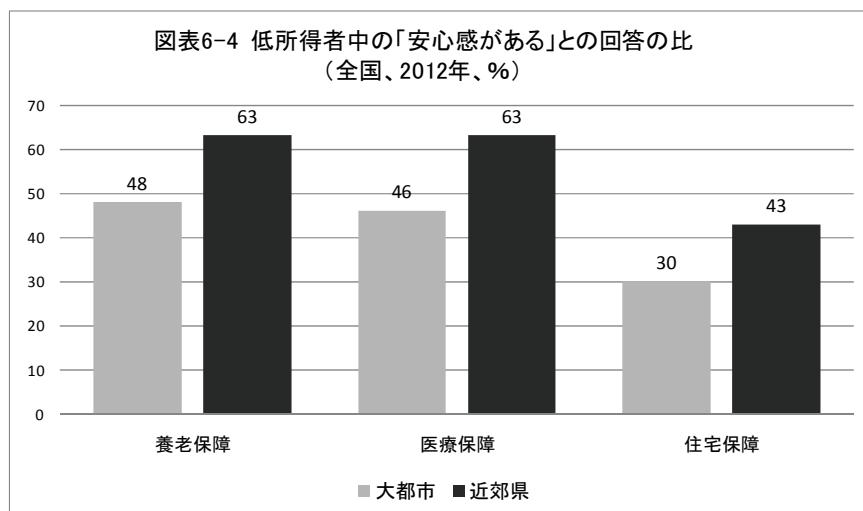
(出所) 図表6-1と同じ。

³ ただし「貧富の格差」に対する広東省での調査の「あまり満足していない」「不満」の合計は2011年、2012年の55%に対し、2013年には50%と低下している。

⁴ 調査方法は前出の調査とほぼ同じである。なお、後出の養老保障、住宅保障についての調査に関しても同様である。

図表6-3によれば、興味深いことにまず社会保障に対する「安心感」は全体的に比較的高く出ていることがわかり、この点は前項に示した調査結果とも整合的であるといえる。ただし、その「安心感」には低所得者層と高所得者層との間に明らかな差があり、リスクに強くさらされる低所得者層の方が、その比が高所得者層の水準を大きく下回っていることがわかる。

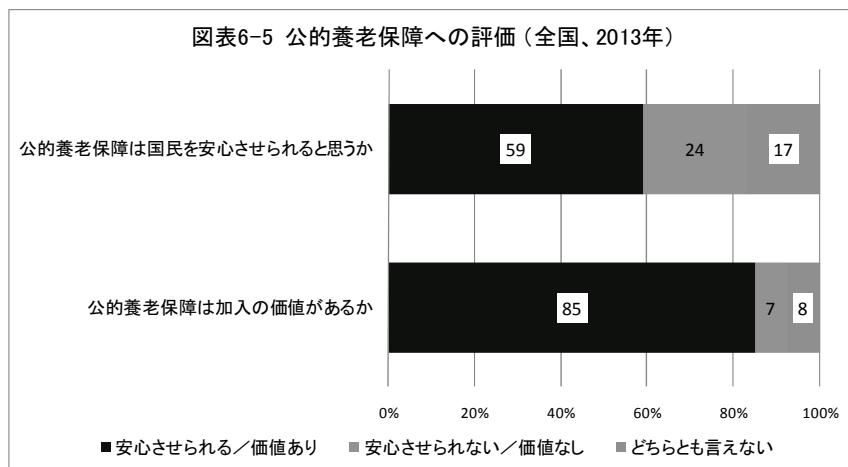
同時に、その低所得者層について、大都市居住者と近郊県居住者についての回答比較も明らかにされている（図表6-4）。図表6-3と図表6-4から、実際の社会保障に安心感を持っているとの回答が最も低かったのは、都市部低所得者層ということになる。



（出所）図表6-1と同じ。

2 公的養老保障についての評価

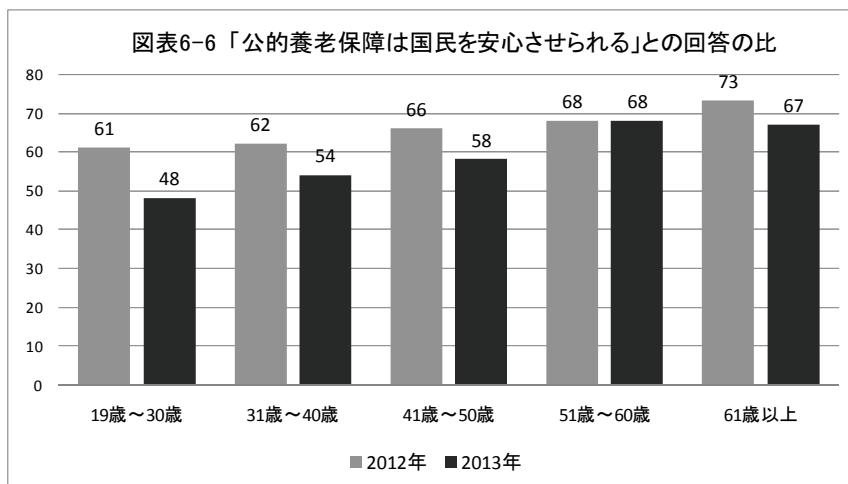
なお、同センターは2013年度に都市住民に対して公的養老保障についての意識調査を行っている。その結果は（図表6-5）、公的養老保障そのものについての非常に高い評価・期待を示している。きちんと加入することができれば安心な制度との印象を与えているということであろうか。



(出所) 図表 6-1 に同じ。

ただし、図表 6-5 に示された 2 項目のうち、「公的養老保障は国民を安心させられると思うか」についての回答を、その前年に行われた調査結果と比較すると、「安心させられる」が 7 ポイント低下、「安心させられない」は 5 ポイント上昇、「どちらとも言えない」が 2 ポイント上昇となっている。

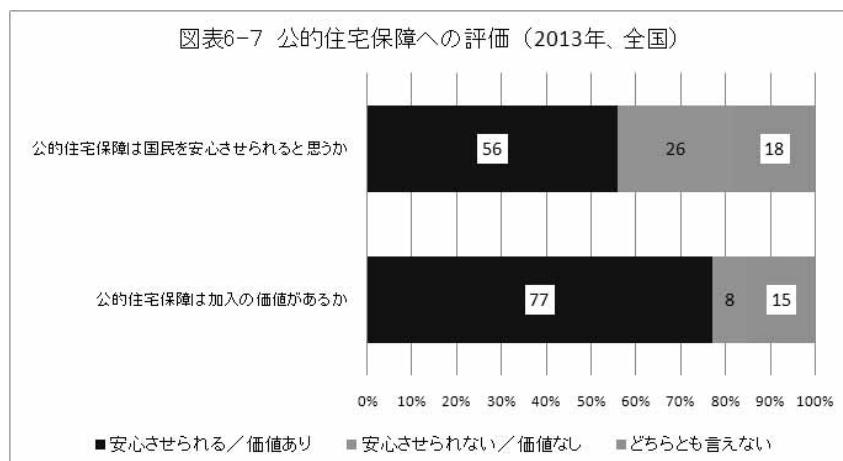
さらに、同調査報告は同じ質問項目に対する年齢層別の回答状況を明らかにしているが（図表 6-6）、これによれば年齢階層が低くなると公的養老保障への安心感は低下していること、さらに 2013 年には年齢層が低いほど大幅な安心感の低下が見られることがわかる。



(出所) 図表 6-1 に同じ。

3 公的住宅保障への評価

さらに同センターは住宅保障についても、これまでの二件とほぼ同じ手法によって調査を行っている（図表6-7を参照）。これによれば、住宅についても、上記の養老保障（老後の所得保障）ほどではないが、行政による保障に対する都市住民の期待度は高い。なお、2012年の同様の調査と比較すると、「安心させられる」の回答は7ポイント上昇した。一方、「安心させられない」の回答も3ポイント上昇し、「どちらとも言えない」の回答が10ポイント低下している。



（出所）図表6-1と同じ。

まとめに代えて

前項までに、2012年と2013年に行われたアンケート調査の結果を基に、都市住民の経済リスクへの実感の度合いと、そのリスク軽減手段としての公的保障への信頼感について検討を行った。

経済リスクへの都市住民の実感は、特に物価の変動（による実質所得の低下）、および所得格差の拡大（低所得層の所得の相対的な伸び悩み）について突出して大きかった。一方調査結果は、社会保障への都市住民の期待が非常に高いことも示していた。ただし、低所得層の公的保障への期待度は、高所得層のそれを下回っていた。本来保障の対象となるべき高リスクの低所得層は、かえって公的保障への高い期待が持てないでいるという現状を示しているのである。

このことは、政府が公的保障を、制度的雇用者や公的登記の対象者から適用していくという特徴を表している。そして、こうした特徴は、中国に限らずいずれの国でも、特に発

展途上段階では、共通して発生する事柄であると言える。とはいえ、低所得者層の不満や不安の拡大を強く懸念する現政権は、公的保障への都市住民の期待を裏切らない政策運営に高い優先度を与えるを得ないことになろう。

参考資料 中国南部の法定最低賃金の推移、2006–2012年（単位：元/月）

省と市	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
広東省Ⅰ類（広州）	780		860		1,100		1,300
広東省Ⅱ類（珠海、佛山、東莞、中山）	690		770		920		1,100
広東省Ⅲ類（汕頭、惠州、江門）	600		670		810		950
広東省Ⅳ類（その他）	500		580		710		850
深圳特区内	810	850	1,000		1,100	1,320	1,500
深圳特区外	700	750	900		1,100	1,320	1,500
湖南省Ⅰ類	600	635	665		850	1,020	
湖北省Ⅰ類（武漢）		580	700		900		1,100
四川省Ⅰ類	580		650		850		1,050
重慶市Ⅰ類	580		680		870		1,050

（注）武漢に進出した日系企業の生産労働者の平均賃金は、2011年現在で月2575元で、法定最低賃金水準よりはかなり高くなっている。

（出所）広州の日本貿易振興機構（ジェトロ）事務所の資料より末廣昭作成（2012年8月22日訪問）。



＜写真＞ 広州市沙面租界地内の公園にて（2011年9月、撮影）。

第 7 章

タイ農村部における高齢者の生活保障

河 森 正 人

はじめに

欧米諸国にくらべて東アジア諸国はきわめて速いスピードで高齢化が進行する¹。この点は近年よく指摘されていることである。もっと重要なことは、日本や韓国などの東アジア先進諸国と中国や東南アジア諸国の間で、経済成長と高齢化の関係性における異なるパターンがみられることである。つまり、中国や東南アジア諸国は、所得レベルが比較的低くかつ国家による社会保障が未整備な段階で高齢化社会に突入するのである²。

これら中国や東南アジア諸国の場合には、農村人口が相当程度残った段階で高齢化が進行すると考えられ、政府による比較的手厚い社会保障のシステムの導入が可能であった。「東アジア先進型」とは異なる社会保障モデルを考えることが必要となってくるといえる。たとえば、日本、韓国、台湾などでは政府が介護保険制度を準備し、その担い手として民間介護事業者、NPO、社会福祉法人などが機能したが、中国や東南アジア諸国とりわけ農村部では、こうした制度の導入と担い手が期待できない。よって、農村部で先鋭的に現れる高齢化問題に対応した、小資源型の介護システムの構築と地域福祉実践が喫緊の課題となっているのである。東南アジアで、政府による社会保障が比較的整備されているタイでも、医療保険が皆保険化されたのみであり、たとえば、インフォーマル・セクター向けの公的年金はあまり整備されていない。もっとも、いったん導入された医療保険制度といえども、少子高齢化という条件下でその持続性には疑問がつきまとう。

1 「高齢化社会」(65歳以上人口の全人口に占める割合が7%を超える社会)から「高齢社会」(同14%を超える社会)にいたるまでに要する期間でみると、欧米先進国がほぼ60～115年であるのに対し、国連人口推計によれば、東アジア地域では日本が24年、中国が25年、韓国が18年、シンガポールが16年、タイが22年、インドネシアが20年、マレーシアが24年、ベトナムが18年、フィリピンが22年となる。

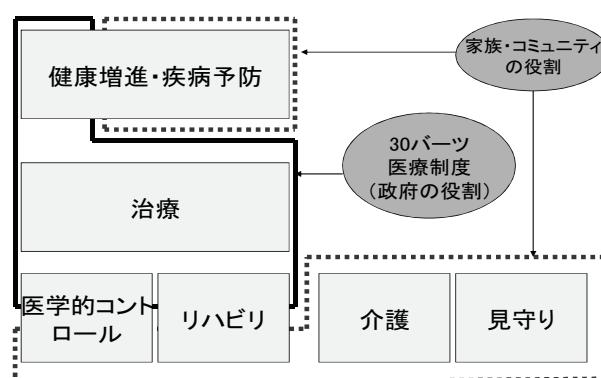
2 東アジアの中には、一人当たりのGDPがそれほど高くないまま「人口ボーナス」(一国の人団構成で、子供と老人が少なく、生産年齢人口が多い状態。豊富な労働力で高度の経済成長が可能。多産少死社会から少産少子社会へ変わる過程で現れる)が終了し、豊かさを十分達成できていない段階で「人口オーナス」(生産年齢人口が急減し、同時に高齢人口が急増する状態)に入っていく国がいくつかあると予想されている。すなわち、日本、韓国、シンガポールなどは比較的高い所得に達した後で「人口オーナス」の時期を迎えるが、中国、そしてタイをはじめとする東南アジア諸国は1人当たりGDPが1万ドル以下で「人口オーナス」の局面に入っていくと予想されている(小峰ほか2007年)。

中国や東南アジア諸国の、とりわけ農村部の事例はある意味で普遍性を持つものである。つまり、世界を見渡してみると、中所得国では20~60%の人口が政府による社会保障によってカバーされているものの、アフリカのサブ・サハラ地域や南アジアのいわゆる低所得国では、90%以上の人口がこうした社会保障によってカバーされていない。世界全体でみると、20%の人口しか政府による社会保障によってカバーされていない。ILOはこうした人びとを、「排除された多数者」(the excluded majority)と呼んでいる。

このように考えると、近代福祉国家、すなわち、政府が主たる社会保障の提供者となることを想定した「ビスマルク／ベバリッジ型社会保障モデル」は、実をいうと歴史上の特異な現象だったといえるのかもしれない。このことから、インフォーマルな関係やコミュニティを通じた非制度的な生活の安心・保障が、必ずしも「伝統的 (conventional)」とはいえないという見解が出されるようになってきている (Jütting 2000: 173,187)。この点に関しては、ILOなどの国際機関が、「社会的保護の床 (SPF, social protection floor)」の水平的拡張³と称して、「コミュニティ健康保険 (CBHI)」などの小規模保険の整備を推奨しているところである。

本稿の直接的な目的は、タイ農村部における高齢者の生活保障の現状と課題を考えることである。その背景にある問題意識は以上のとおりである。タイの事例は、多くの途上国の社会保障の今後を考えるうえで示唆的であり、具体的な実践面での気づきを提供してくれるであろう。以下、タイ農村部における高齢者の生活保障の現状を、医療保障、介護保障、所得保障に分けて考察したあと今後の課題を展望する。

図表 7-1 医療と介護における役割分担



(出所) 筆者作成

³ ILO勧告第202号に基づく「社会的保護の床」の水平的拡張については、ILO(2012)を参照。

なお、あらかじめ医療保障と介護保障における政府、家族、コミュニティのあいだの役割分担を示しておくと、124頁の図表7-1のようになる。実線で囲んだ部分が政府の役割、点線で囲んだ部分が家族とコミュニティの役割（一部、政府が支援）になる。所得保障については、政府による制度（年金）が不十分であり、それを補うものとして、近年、コミュニティ単位の保障の仕組みが生まれはじめている。

第1節 医療保障

1 30 パーツ医療制度の意義

国民皆健康保険（医療サービス供給の普遍化）の存在を福祉国家の重要指標の一つに用いるなら、近年タイが福祉国家的指向を示していると考えることができる。タイでは、公務員・国営企業労働者医療保障（CSMBS、財務省管轄で税方式を採用）に加え、2002年に民間事業所が社会保障基金（SSS、労働省管轄で社会保険方式を採用）に強制加入となつたことで、職域部門で皆保険が実現し、加えて2002年の30 パーツ医療制度（UC、国民健康保険事務局[NHSO]管轄で税方式を採用）の導入により地域保険が確立し、ここに国民皆健康保険が実現したとされる。

30 パーツ医療制度は、給与所得者（公務員や民間事業所従業員）以外の、農民やインフォーマル・セクター、民間事業所従業員の家族や民間事業所の退職者など、総人口の75%にあたる4,845万人を対象としている。この制度では、1回30 パーツの手数料で、疾病的診断・治療（心臓病手術などの高度医療や伝統治療営業法に定める伝統医療を含む）、出産（2回以内）、入院患者向けの食費および室料、歯科治療、国家基本薬剤リストに沿った薬剤、医療機関間のリファーラル（送致）などのサービスがカバーされることになっている。

30 パーツ医療制度の特徴としては、①コミュニティ病院と保健所の関係性の強化、②サービスの購入者と供給者の分離、③マッチング・ファンドを活用した疾病予防やリハビリ・介護、の3つがある。以下、順番にみていく（河森 2009年: 132-139, 157-165）。

30 パーツ医療制度の下では、郡レベルのコミュニティ病院の下にタムボン（行政区）・レベルのひとつないし複数の保健所（PCU）がぶら下がる格好になっている。登録人口分の予算が、コミュニティ病院（CUP）から保健所へ配分されるが、これを梃子にしながら、コミュニティ病院と保健所の関係性を固定化するとともに、コミュニティ病院常駐の家庭医・総合医による持続的かつきめの細かい診療を確保することが目指されている。

次に、2つめの特徴である30 パーツ医療制度における購入者と供給者の分離についてである。供給者である医療機関（病院や保健所、基本的に国立の機関である）が、購入者である国民健康保険事務局（NHSO）との契約を求めて競争する、あるいは後者が前者の業績を定期的に評価する、いわゆる擬似市場を形成しようというものである。30 パーツ医療

制度では、コミュニティ病院の病院長（CEO）に一定の制限のもとで経営が任せられるが、経営資源の使用についての裁量権を広げるかわりに、成果による統制（Management by Results : MbR）を行うという、いわば新自由主義的なマネジメント手法が、そこに埋め込まれているのである。



<写真> コミュニティ病院（チェンラーイ県クンターン郡）

しかしながら、非効率的でニーズへの応答性にかけた公的部門を分権化（購入者と供給者に分離）し、市場に類似した競争状態を作るといった先進国での試みをタイに適用して効果を期待するのはまだ早いといえるかもしれない。とりわけ、農村部で競争状態を創出することはきわめて困難である。というのも、農村部では供給者すなわち医療機関がきわめて少ないので、ないしは不足している状態にあり、サービスが不良なプレーヤーを退場させることが困難であるからである。

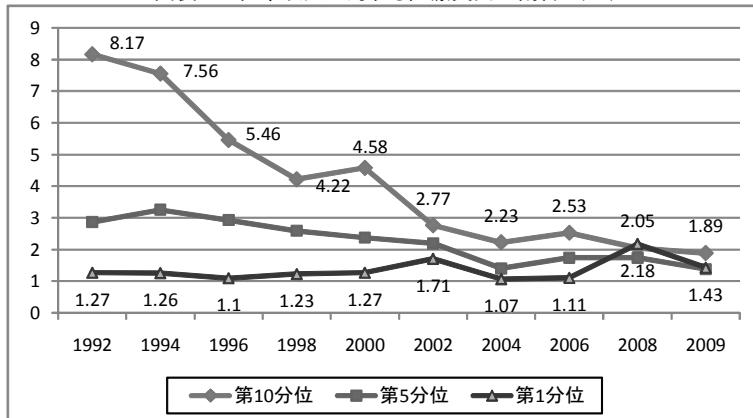
3つめの特徴である、地域レベルにおける疾病予防やリハビリ・介護の財政的・組織的基盤として構想された「タムボン健康基金」をみておこう。

これは、国民健康保険事務局、自治体および住民の3者の拠出によって運営されるマッチング・ファンドである。国民健康保険事務局支出分の原資は、30バーツ医療制度の予算細目のうちの「コミュニティ内予防的サービス（PP Community）」予算である。これを使って、保健ボランティアや高齢者在宅福祉ボランティアが、生活習慣病のリスク人口に対する保健指導をしたり（1次予防）、要介護高齢者向けのリハビリや介護（3次予防）を行うことが可能である。

2 効果と課題

そこで、30 パーツ医療制度の効果を確認しておこう。具体的には、医療サービスの利用機会の拡大がどの程度進んでいるかについてみてみる。

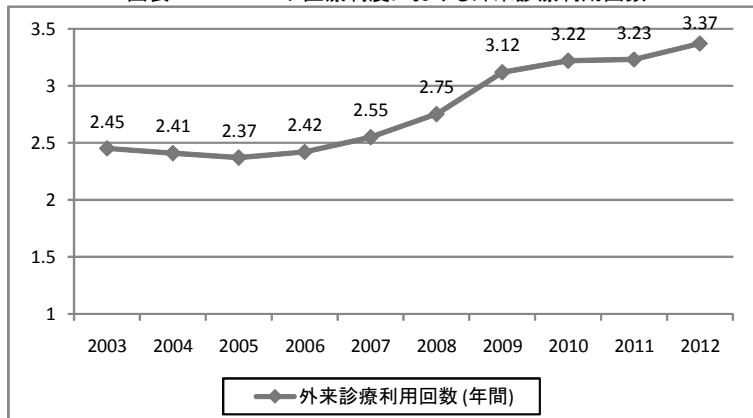
図表7-2 世帯収入に対する医療支出の割合（%）



(出所) NHSO (2013: 16)

図表 7-2 は、国家統計局（NSO）の家計調査のデータをもとに、世帯収入に対する医療関連支出の割合を算出したものである。まず、収入がもっとも高い第 1 分位の場合、1992 年から 2009 年にかけて 1.1% から 2.18% のあいだで推移している。中位の第 5 分位は、1992 年の 2.87% から 2009 年の 1.38% へと若干減少している。これに対して、もっとも収入が低い第 10 分位の場合、1992 年の 8.17% から 2009 年の 1.89% へと、医療費負担が大幅に減少している。

図表7-3 30 パーツ医療制度における外来診療利用回数

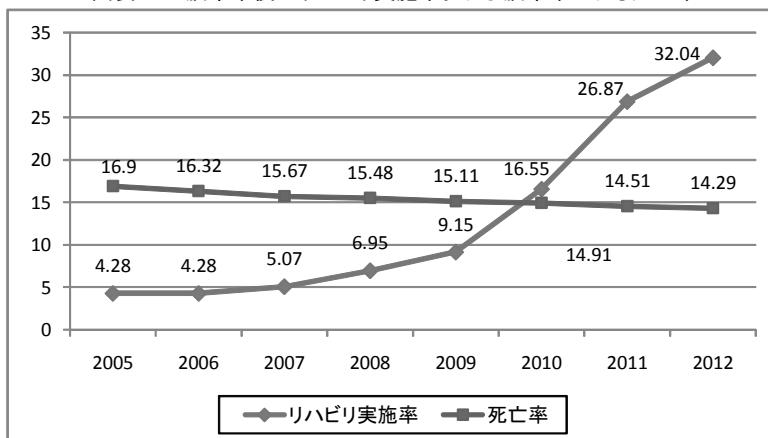


(出所) NHSO (2013: 29)

次に、30 パーツ医療制度のもとでの外来診療の利用回数の変化をみておこう。延べ利用回数でみると、2003 年に 1 億 1,195 万回であったものが、2012 年には 1 億 6,382 万回に増加している。図表 7-3（前頁）によって 1 人あたりの年間利用回数をみると、2003 年に 2.45 回であったものが、2012 年に 3.37 回となっている。

さらに、図表 7-4 によって 30 パーツ医療制度のもとでの脳卒中発症後のリハビリ実施率、つまり脳卒中で送致された患者のうちでリハビリを受けた者の割合をみると、2005 年に 4.28% であったが、2012 年には 32.04% にまで上昇している。同じく図表 7-4 によって、30 パーツ医療制度のもとでの脳卒中の死亡率（脳卒中で病院に送致された患者のうちで死亡した者）をみておくと、2005 年の 16.90% から 2012 年の 14.29% へと、若干ではあるが減少している。

図表 7-4 脳卒中後のリハビリ実施率および脳卒中による死亡率



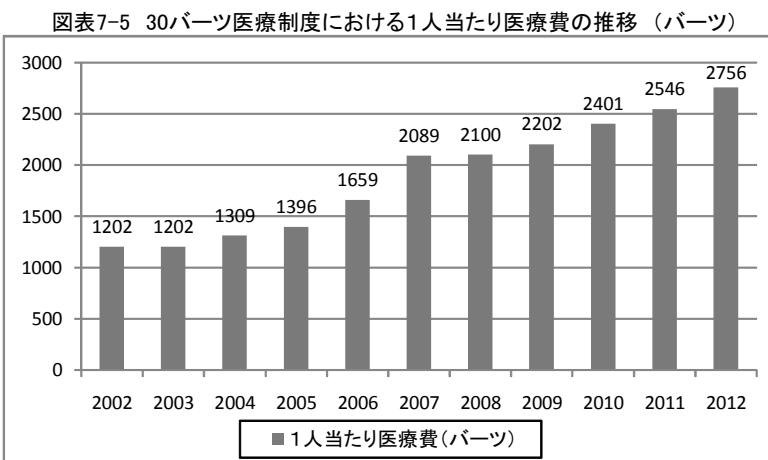
(出所) NHSO (2013: 40-41)

以上のように、30 パーツ医療制度のもとでの医療機会は着実に拡大しているが、このことは医療費が同時に拡大していることでもある。とりわけ 30 パーツ医療制度対象者の年齢構造をみると、60 歳以上の高齢者と 19 歳以下の年少者の比率が、就業年齢人口の比率が大きい他の 2 制度に比べて大きいから (NHSO 2013: 16)、高齢化の進展とともに医療費の増大がより顕著に現れる点が重要である。

これに関連して、人頭割予算 (capitation) つまり年間の 1 人当たり医療費の推移を図表 7-5 によってみておくと⁴、2005 年度あたりまでは首相府予算局の極めて厳格な財政規律によって抑制されていたが、2006 年度以降、伸びが著しくなっている。とくに、2006 年 9 月 19 日のクーデタ後の 2007 年度は 2,089 パーツであり、前年度よりも一気に 400

⁴ すでに述べたように、30 パーツ医療制度は税方式による総枠予算制を採用しているが、国民健康保障事務局 (NHSO) と首相府予算局の折衝によりこの額が決まる。2013 年の場合、2,755.6 パーツ (1 人あたり医療費) × 4,845 万人 (対象人口) が 30 パーツ医療制度の予算となる。

バーツあまり引き上げられている。



(出所)NHSOの年次報告書各年版をもとに筆者作成。

2006年9月のクーデタ後に成立したスラユット政権は、クーデタ後2カ月にして診療1回当たり30バーツの手数料は廃止し、対立していたタクシン首相の政策的目玉である30バーツ医療制度を廃止するのではなく、むしろそれを強化した点が注目される。さらに、2009年度の人頭割予算は1人当たり2,202バーツであったが、2010年度には200バーツ近く上昇して2,401バーツとなった。そして、2011年度に2,546.5バーツに、2012年度にさらに200バーツ加算されて2,755.6バーツになったものの、2013年度については前年並みに据え置かれている。また、2012年度から診療1回当たり30バーツの手数料が復活した。したがって、30バーツ医療制度の財政基盤の持続性について再検討すべき時期にさしかかっているといえるのかもしれない。

第2節 介護保障

1 介護は家族とコミュニティの役割

国家高齢者支援調整委員会は2002年、高齢者福祉政策の指針となる「第2次国家高齢者計画(2002-2021)」を策定した。これは20年間にわたる長期計画であるが、3つの基本理念で構成されている。

第1に、高齢者支援の主体は第一義的には家族とコミュニティであり、国家による福祉については補完的位置にとどまること、第2に、健康、所得の安定、教育、福祉等に関わる施策を統合的に推進すること、第3に、達成目標とその測定指標の設定を通じて評価の

システムを整備することの3つである。そこで以下、家族とコミュニティの役割分担についてみておくことにしよう。なお、タイでは日本のように施設介護が一般化しておらず、在宅介護が主となる。

まず、国家統計局（NSO）によれば、要介護でかつ介護者がある60歳以上の高齢者は全体の10.9%であるが、図表7-6にみるように、農村部の場合、主たる介護者の8割以上が子供（とりわけ娘）ないし配偶者である。このように介護の面で家族の果たす役割が依然として大きいが、その一方で、家族の介護負担を軽減したり、介護者のいない要介護者を支援する仕組みも徐々に整備されるようになってきている。

そこで、家族介護を補完するものとして近年新設された高齢者在宅福祉ボランティアについて触れておこう。これは、社会開発・人間の安全保障省の青少年・障害者・高齢者福祉支援保護事務局が管轄する事業である。2003年に8県の自治体で試験的に開始され、2005年に15県、2006年に48県に順次拡大された。1自治体あたり40人のボランティアを育成し、1人最低5人の高齢者の健康増進、リハビリ、介護を担当するものとされた。

図表7-6 60歳以上要介護高齢者の主たる介護者（%）

介護者	全 国		バンコク	中部タイ	北タイ	東北タイ	南タイ
	合 計	(市部)					
配偶者	28.0	24.6	29.6	23.9	22.3	27.7	32.3
息子	12.0	11.8	12.1	7.7	15.7	13.1	9.8
娘	40.5	38.0	41.6	29.7	41.1	37.8	43.5
義理の息子・娘	6.9	6.7	7.0	11.2	6.3	5.4	6.2
孫	3.4	2.9	3.6	2.8	3.6	3.7	3.2
兄弟姉妹	2.0	1.8	2.1	1.8	1.3	1.4	3.1
親族	3.2	3.2	3.2	4.2	4.3	7.0	1.5
友人・知人	0.3	0.9	0.0	1.2	0.6	0.0	0.0
看護師・ヘルパー	0.1	0.3	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0
使用者	3.3	8.8	0.7	16.6	3.5	3.7	0.3
その他	0.3	0.8	0.1	0.0	1.3	0.2	0.0

（出所）NSO（2008）をもとに筆者作成。

さらに2007年4月の閣議で、同事業を地方自治体の管轄とし、政府や住民と調整しながら運営させること、事業立ち上げの2年間は中央政府が財政支援を行うが、その後は自治体の責任において実施すること、2013年までに全国7,778の自治体すべてに高齢者在宅福祉ボランティアを配置させることを決定した。しかし、計画は遅れ気味である。

図表7-7にみるように、2011年時点では高齢者在宅福祉ボランティアの数は3万1,272人で、56万8,966人の高齢者を支援しているにすぎない。その後政府は、高齢者在宅福祉ボランティアの数を2020年までに10万人に増やす計画を発表した。

コミュニティにおける高齢者支援で中核的な役割を果たすものとされているのが「コミュニティ高齢者支援センター（sun dulae phu sung ayu nai chumchon）」である。これは、テーサバーンやタムボン自治体に設置される「中央統括センター（sun amnuai kan klang）」と、その統括下で実際のサービスを提供する「コミュニティ小規模センター（sun

yoi nai chumchon)」の2つからなる。

図表7-7 高齢者在宅福祉ボランティアの数（県数、人数）

年次	対象県	ボランティア数	対象高齢者
2004	8	528	3,134
2005	12	848	7,336
2006	15	2,383	20,122
2007	75	4,577	37,495
2008	75	6,800	75,597
2009	75	9,484	91,794
2010	75	23,300	433,800
2011	75	31,272	568,966

(出所) Somsak (2010), Wiphan (2012) より筆者作成。

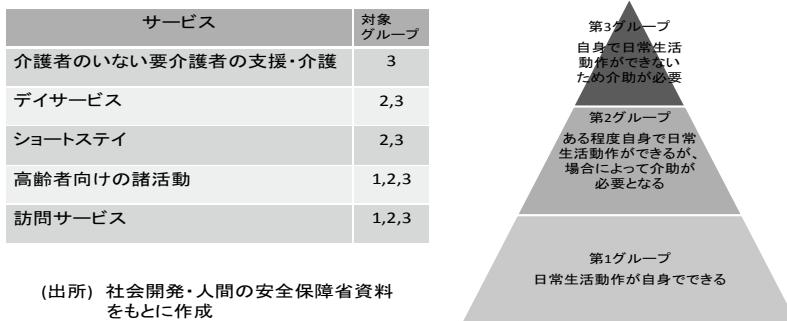
「コミュニティ小規模センター」は、基本的に村落（ムーバーン）レベルで設置されるもので、民家、公民館、保健所などを活用し、基本的に高齢者在宅福祉ボランティアがサービスの供給者となることが想定されている。高齢者在宅福祉ボランティアには月600バーツの手当が支給されるが、これは小遣い程度にすぎない。元気な高齢者（高齢者在宅福祉ボランティア）が支援を必要とする高齢者を助けるというものであるが、元気な高齢者もいざれ助けが必要になるといふいわば互酬性原理に基づく、無償に近い労働に依存した仕組みが意図されているといえよう。



<写真> 高齢者と高齢者在宅福祉ボランティア（ノンタブリー県バーンクルアイ郡）

そこで図表7-8によって、「コミュニティ小規模センター」で提供されるサービスをみておこう。

図表 7-8 コミュニティ高齢者支援センターが提供するサービスと高齢者の分類



まず、60歳以上の高齢者は、第1グループ（日常生活動作が自身でできる）、第2グループ（ある程度自身で日常生活動作ができるが、場合によって介助が必要となる）、第3グループ（自分で日常生活動作ができないため介助が必要）の3つに分けられる。

提供されるサービスは、①介護者のいない要介護者の支援・介護、②デイサービス、③ショートステイ、④趣味やリハビリなどの高齢者向け諸活動、⑤高齢者が希望する支援を在宅で行う訪問サービスの5つである。2つの組織（「中央統括センター」と「コミュニティ小規模センター」）が、3つのグループに対して5つのサービスを一週間休みなく提供するものであり、これを「2-3-5-7運動」と称して各自治体で普及を図っている。

単純な比較はできないが、「コミュニティ小規模センター」は、日本の「小規模多機能型居宅介護施設」のイメージでとらえるとよい。「小規模多機能型居宅介護施設」とは、「通い」を中心として、要介護者の様態や希望に応じて、随時「訪問」や「泊まり」を組み合わせて提供することで、中重度となても在宅で生活が継続できるようにするという考え方のもとにつくられたものである。

タイの仕組みの外形的特徴を日本との比較で整理しておくならば、サービス形態としては「小規模多機能型居宅介護」に近いが、ファイナンスとサービス供給については、介護保険と介護専門職に対して、高齢者在宅福祉ボランティアの無償に近い労働が想定されているといえよう⁵。

しかし、はたして無償に近い労働に依存した制度でどの程度のサービスが期待できるのか、介護において過誤が発生した場合、ボランティアにどの程度まで責任を課すことができるのか、看護師等の専門職の数が足りないなかでどこまで緊急時の対応が可能なのか、農村という顔見知り社会のなかで、そもそもボランティアが介護というパーソナルな領域

⁵ ボランティアが終末期ケアや看取りに参加するケースもある（Varisara et al. 2013）。

にまで入り込んでいくことが可能なのかなどといった課題が存在している。



<写真> 高齢者のためのデイサービス施設（ノンタブリー県バーンクルアイ郡）

2 事 例

ここで、高齢者在宅福祉ボランティアおよびコミュニティ高齢者支援センターのよりはつきりしたイメージをつかむために、1つの事例を挙げておこう。以下は、筆者が訪れたノンタブリー県バーンクルアイ郡バーンシートーン地区での展開事例である。

まず、2002年のバーンクルアイ病院（コミュニティ病院）による介入を契機に、老人クラブ、ボランティア、保健所、自治体が様々な交渉を経て福祉に対する意識を変化させていった。保健所は、2002年の30バーツ医療制度導入とともに健康増進運動を積極的に取り入れようとした。その手段としたのが老人クラブ活動であり、住民側で中核的存在となつたのはブンミーという女性の高齢者であった。当初は当局者が紹介した運動を実施していたが、タイ式ボクシングの際に演じられる舞や太極拳など徐々に自分たちに合った運動を見出すようになった。この健康増進運動を基盤としながら、2004年に老人クラブが設立されたのである。

他方、もともと保健ボランティアと保健所職員と一緒に毎週金曜日に各家庭を訪問していたが、老人クラブの結成とともに家庭訪問の形態は次の段階に移行した。まず保健所職員は、健康な高齢者のみならず、疾病を抱えた高齢者をも積極的に老人クラブへ勧誘した。そして、当初は保健ボランティアが、保健所職員というフォーマルな役職の力を借りながら家庭訪問をしていたが、老人クラブの伸張とともに、保健ボランティアが独自に家庭訪問をするようになった。さらに、従前は玄関先での訪問が主であったが、徐々に住居内に

比較的自由に入ることができるようになったという変化もみられた。2006年から保健ボランティアは、高齢者在宅福祉ボランティアを兼務するようになった。

次に、高齢者在宅福祉ボランティアについてであるが、高齢者（あるいはその年齢に近づいている者）、とりわけ女性の高齢者が要支援の高齢者を助けるかたちになっている。同地区の60歳以上の高齢者は1,042人であるが、これらは3つのグループに区分されている。すなわち、①健康で社会奉仕活動が可能な者、②健康だが社会奉仕活動ができない者、③要介護老人の3つである。

①の部分で高齢者在宅福祉ボランティアの裾野を広げるために、区域内の清掃活動などを実践している。③の要介護高齢者は13人いる。高齢者在宅福祉ボランティアは、週2回、担当の高齢者宅を訪問し、食事、薬の服用、運動などの管理を行っている。また、要介護高齢者や、病院からリファーされてきた高齢者については、身体の清拭や褥瘡の手当ても行っている。さらに毎月9日に40人のボランティアが分担しながら一斉に生活必需品を持って高齢者のいる家庭を訪問している。毎月25日に翌月の訪問先を話し合いで決める。バーンシートーン地区は5つの村落から成っているが、必要度に応じて1村落当たり5人、合計25人の高齢者を選定し訪問する。

同地区では、高齢者在宅福祉ボランティア主導でルアック寺の境内にデイサービス施設（コミュニティ小規模センター）が運営され、日曜を除く毎日、サービスが実施されており、最近では高齢者のみならず身体障害者や知的障害者もサービスを受けるようになった。しかし、5つのサービスのうちのショートステイについてはまだ実施されておらず、その実施上の困難さを示している。

第3節 所得保障

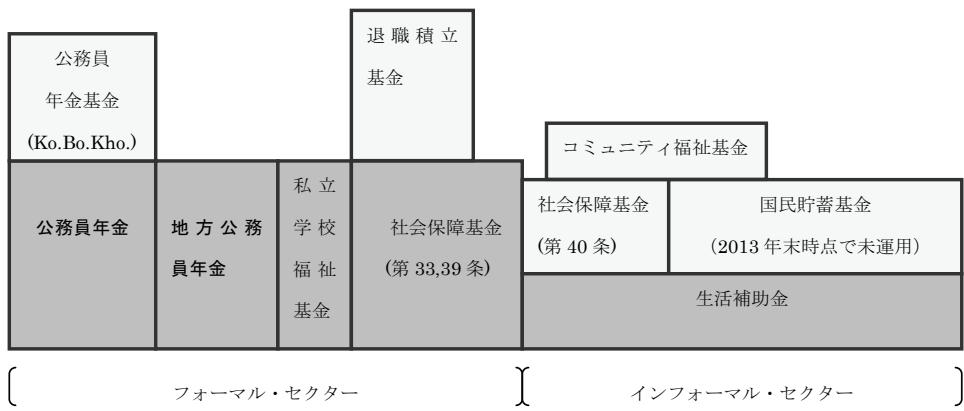
1 インフォーマル・セクターの所得保障

インフォーマル・セクターの所得保障については、1993年に政府（内務省社会福祉局）によって、60歳以上の貧困者を対象とする月額200バーツの生活扶助金の支給が開始された。その額は2000年に月額300バーツ、2007年に月額500バーツに引き上げられた。その後2009年になって、公務員年金受給者や公務員給与を受けている者を除くすべての60歳以上の高齢者に、月額500バーツの生活補助金が支給されることになった⁶。さらに2012年以降、60~69歳の高齢者の場合は月額600バーツ、70~79歳の場合は月額700バーツ、80~89歳の場合は月額800バーツ、90歳以上の場合は月額1,000バーツが支給さ

⁶ 生活補助金受給に際しては、導入当初、資力調査と所得制限が課されていた。しかし、アピシット政権下の2009年になって、これを撤廃することになった。その背景には、ILOの勧告があったといわれている（Thaworn et al. 2011: 409）。

れることになった（図表7-9）。

図表7-9 タイにおける年金制度の構造



（出所）Wiphan (2012: 74) に加筆。

インフォーマル・セクターについては、「社会保障法」の第40条による給付を受けることも可能である。これは任意加入で、2つの形態がある。1つは本人が月額70バーツの保険料を納付し、政府がこれに30バーツを補填するもので、労働災害、傷病、死亡の際に給付を受けることができる。もう1つは本人が月額100バーツの保険料を納付し、政府がこれに50バーツを補填するもので、労働災害、傷病、死亡、老齢給付を受けることができる。老齢給付については60歳時に一時金として支払われる。給付額は、保険料の総額に所定の付加金等を加えたものが給付される。

「社会保障法」の第40条による給付は老齢一時金の形態をとるものであり年金ではないが、それを補完するために、政府は2011年5月に「国民貯蓄基金法」を制定し、保険料に基づく貯蓄制度を設置することとした。「国民貯蓄基金」への加入の条件は、15歳以上60歳未満で、社会保障基金、公務員年金基金など他の基金の加入者でないことなどである。保険料は月額50バーツ以上で、年齢段階に応じて一定額の政府の付加金が補填され、給付月額については、本人が納付した保険料および政府の付加金の総額に運用益を加味した額により算定されるものとされた。しかし、2013年になって財務省は、「国民貯蓄基金」による給付が「社会保障法」第40条による給付と重複しているとの理由から、「国民貯蓄基金」への加入者の募集を棚上げしている。

さらに、以上を補う目的で、中央政府、自治体、住民の3者の拠出によるマッチング・ファンドである「コミュニティ福祉基金」が各地で設立され始めている。年金以外に、出産、教育、傷病、生業維持、職業訓練といった項目もカバーしている。以下で、「コミュニティ福祉基金」について少し詳しくみておこう。

2 コミュニティ福祉基金

2004年頃に、政府とNGOや住民組織との間で、「1日1バーツ基金」⁷という、すでに自生的に存在していたファンドに政府の財政援助を加えて、タムボン・レベルの「コミュニティ福祉基金」に改組していくという考え方方が生まれた。2006年9月のクーデタ後に成立したスラユット政権下で、社会開発・人間の安全保障省の大蔵となったパイブーン・ワッタナシリタムはこの考え方を引き継ぎ、「コミュニティ福祉基金」支援を予算化した。その結果、全国で7,700余りのうちの3,136のタムボンで「コミュニティ福祉基金」が設置され、会員数は89万5,597人となった。

それまでの自生的なファンドは、カバーされる項目がバラバラであったが、「コミュニティ福祉基金」への移行にともなって、出産、教育、傷病、生業維持、職業訓練、年金といった項目を包括的にカバーすることになった。基金の認可や指導は、社会開発・人間の安全保障省傘下の「コミュニティ組織開発研究所（CODI）」が行うことになった。なお、政府からの補助金の実際の出所は内務省地方行政局の予算である。

その後のアピシット政権では、「コミュニティ福祉基金」を住民、自治体、中央政府の3者からなるマッチング・ファンドとすることが確認され、3者の出資比率は1:1:1とすることが確認された。また、国家コミュニティ強化支援委員会のもとにコミュニティ福祉支援小委員会が設置された。このように、「1日1バーツ基金」が政府主導の「コミュニティ福祉基金」へと移行することで、制度化の度合いを強めた。

そこで、「コミュニティ福祉基金」の事例として、東北タイのスリン県プラーサート郡トウンモン地区のサダオラッタナーラーム寺を拠点に設置された「トゥンモン地区コミュニティ福祉善徳自助基金」をみておこう⁸。

同基金の収入は、住民からの拠出、中央政府からの補助金、自治体からの補助金からなっており、3者の比率は1:1:1である。これに寄付金、功徳行事の際の布施や利子収入（資金は銀行に預金される）が加わる。住民の拠出についてであるが、1日1バーツを積み立てるものとし、年間で365バーツの拠出となる。したがって中央政府および自治体からの補助金もそれぞれ1人あたり365バーツということになる。

⁷ ソンクラー県チャナ郡のバーンナムカーオ小学校長であったチョップ・ヨートゲーオが1978年に小学生を対象はじめた貯蓄基金を起源とする。

⁸ すでに1990年代初頭に、「1日1バーツ基金」が仏教と融合する動きが現れていたのだが、この方向性は現在も続いている。その経緯を振り返っておくと、トラート県ターソーム地区にあるパイローム寺の住職であるスピンパニートー師が、農村部での貧困問題解決の手段として「1日1バーツ基金」を取り入れ、これに「真理の貯蓄組合」と名付けた。その保障は、出産、年金、傷病、死亡、奨学金、事故・災害にまで及んだ。社会開発・人間の安全保障省は、このノウハウを普及させるため、2009年にスピンパニートー師のパイローム寺内に「コミュニティ福祉財務学校」を設置し、各県からの研修生を受け入れている。国家コミュニティ強化支援委員会のコミュニティ福祉支援小委員会もこれを支援している（コミュニティ組織開発研究所資料）。

加入時の拠出については、20 パーツの加入費とともに 6か月前に遡って拠出金を払わなければならぬ。6か月分すなわち 180 パーツを支払うことによって、加入時に直ちにサービスを受ける権利を得ることになる。そして資金の運用であるが、中央基金として全体の 20%が留め置かれ、50%が養老金、療養費などの福祉部分に、30%が貸し付け用に使用される(トゥンモン地区コミュニティ福祉善徳自助基金資料)。保障内容は 9 項目にわたる。その内容は図表 7-10 に示したとおりである。

図 7-10 「コミュニティ福祉基金」の保障範囲：スリン県プラーサート郡
トゥンモン地区コミュニティ善徳自助基金（サダオラッタナーラーム寺内）

- [出産] 子供1人当たり500 パーツ支給。出産時に入院した場合、1日当たり 100 パーツ支給(3日が限度)。
- [年金] 最低加入期間5年の場合で、60歳以降、月額150 パーツ支給。最高加入期間56年～60年の場合で、60歳以降、月額800 パーツ支給。
- [傷病] 入院1日当たり100 パーツ支給(年間10日以内)。通院のみの場合、交通費として1回50 パーツ支給(年間10日以内)。家族の付き添いの場合、1 日20 パーツ支給(年間30日以内)。
- [死亡] 最低加入期間6か月の場合で、葬儀費用として2,500 パーツ。最長加入期間18年の場合で50,000 パーツ。
- [奨学金] 5年ごとに(本人、就学期間)500 パーツ。
- [災害・事故] 加入期間1年以上で、災害発生時1回につき1,000 パーツ。加入期間1年以上で、事故発生時1回につき500 パーツ。
- [報奨金] 加入期間1年以上で、基金運営委員会が定める額。
- [融資] 加入期間2年以上の場合で、加入期間に応じて定められた額の範囲内。
- [困窮者] 基金運営委員会が代わって掛金を支払い、一般加入者に準じて支給を受けることができる。ただし対象者は一般会員50人あたり1人とする。

(出所) トゥンモン地区コミュニティ善徳自助基金資料

おわりに

以上、タイの生活保障においてこれまで何が達成されたのかを確認してきた。最後に、今後何が課題となってくるのかをみておこう。中心的な課題は、中国などと同様、タイにも都市・農村格差が存在することである。

まず医療保障について。タイでは 2002 年に、それまでの公務員・国営企業労働者医療保障制度や民間事業所従業員を対象とする社会保障基金に加えて、農民や自営業者を対象とする 30 パーツ医療制度が導入され、ここに国民皆健康保険が成立した。

都市部を中心とする民間事業所従業員対象の健康保険制度の成立から、国民皆健康保険の達成までに要した期間（双方とも法律が成立した時点をとる）を国際比較すると、ドイツ 127 年（1854～1981 年）、日本 36 年（1922～1958 年）、韓国 26 年（1963～1989 年）、タイ 12 年（1990～2002 年）であり、タイは極めて短期間で皆保険を達成したことがわかる。ちなみに、皆健康保険達成時における第 1 次産業従事者の割合は、日本が 32%、タイが 46% であった（『ILO 労働統計年鑑』）。日本は、欧米に比べて農民の近代雇用部門への吸収が比較的低位な段階で皆保険を達成したが、タイは日本よりもさらにそれが低位の段階で皆保険を実現した。

しかし、所得水準の低い段階で高齢化が進み、かつ農村部でこの高齢化問題が先鋭的に現れるすれば、制度の持続性に疑問が残る。不安定要因は 2 つある。

第 1 に、30 パーツ医療制度は給与所得者以外を対象としているが、制度に疾病リスクの高い低所得者に加えて、退職高齢者が流入するという制度設計になっていること、第 2 に、民間事業所従業員の被扶養者（妻や子）を、30 パーツ医療制度から社会保障基金へと移しかえようという動きがあるなかで、健康保険制度の統合はさらに遠のき、30 パーツ医療制度は事実上、農民、インフォーマル・セクターを中心とする低所得者向けの医療扶助制度になる可能性があることである。言い換えれば、収入が比較的高く、かつ疾病リスクが相対的に低い人口を対象とする社会保障基金と、収入が比較的低く、かつ疾病リスクが相対的に高い人口を対象とする 30 パーツ医療制度という二極構造ができてくる可能性があるのである。

高齢者介護の分野や年金制度についても都市・農村格差が存在する。たとえば、高齢者介護について政府は、家族やコミュニティを背後から支えるという役回りに徹する方針である。しかし、タイで最も収入が低く、人口の流失が顕著な東北部では独居の要介護高齢者の存在が顕著になってきており、ボランティアを募るのにも困難がともなう状況になっている。また、農村部といえども、老後の所得保障制度すなわち 600 パーツから 1,000 パーツの生活補助金では十分ではない。また、「社会保障法」の第 40 条などによる給付もそれほど普及していない。

政治の論理が、ハコモノを中心とする地元へのアドホックな利益誘導から、それまで政治主体として認知されてこなかった「排除された多数者」、すなわち農民等に対する生活保障と能力強化へと変化したのは 2000 年代に入ってからである。これは、近年の「人間開発」や「人間の安全保障」といった国際的な動きと軌を一にするものでもある。

こうした「排除された多数者」への配慮は、タクシン政権、スラユット政権、アピシット政権へと移行する中で、むしろ強化され、政治的正当性の中心的位置を占めるにいたっている。スラユット政権は「排除しない社会」を提唱したし、アピシット政権は、高齢者および身体障害者の生活補助金受給に際しての資力調査と所得制限を撤廃するなど、福祉の「普遍主義」化が着実に進行しているようにみえる。

しかし、こうした「普遍主義」化を持続的なものにするためには、順調な経済成長に伴

う税の増収とともに、資産税の導入や税の捕捉の強化などによるタックス・ベースの拡大が前提となるが、その前途は多難である。政府は人口の高齢化に伴う財政負担増という足枷をかけられ、「普遍主義」をいつまで掲げ続けられるかわからない。結果的に政府は、人びとを包摂するローカルなコミュニティを背後から支えるという役回りに徹することになる可能性が高い。

こうした状況を補完するのが、すでに述べた「タムボン健康基金」や「コミュニティ福祉基金」といった、政府、自治体、住民の3者によるマッチング・ファンドであり、今後、これに高齢者在宅福祉ボランティア等のサービス供給者を組み合わせた形態が期待される。つまり、最低保障としての30バーツ医療制度や生活補助金に、この種のマッチング・ファンドを組み合わせるという構造である。しかしこの点についても課題は多い。分権化が進行する中で、自治体や住民の財政能力に応じて医療福祉サービスの質に差が出てくる可能性があるからである。つまり、農村部の内部でサービスの格差が出てくる可能性がある。したがって、農村部における生活保障をいかに構想するかが今後の重要な課題となってくるのである。

参考文献

日本語・英語文献

- ILO [2012]. *The Strategy of the International Labour Organization. Social security for all: building social protection floors and comprehensive social security systems*, Geneva: ILO.
- Jütting, Johannes P. [2000]. "Social security systems in low income countries: Concepts, constraints and the need for cooperation", *International Social Security Review*, 53(4).
- 河森正人 [2009]. 『タイの医療福祉制度改革』御茶の水書房。
- 小峰隆夫, 日本経済研究センター [2007]. 『超長期予測ー老いるアジア』 日本経済新聞出版社。
- Thaworn Sakunphanit, Worawet Suwanrada [2011]. "500 Baht Universal Pension Scheme" in UNDP [2011]. *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, New York: Special Unit for South-South Cooperation, UNDP.

タイ語文献

- NHSO [2013]. *Rai·ngan kan sang lak prakan sukhaphap thuan na pracham pi 2555* (国民皆健康保険の構築 2012年度年次報告), Bangkok: NHSO.
- NSO [2008]. *Rai·ngan kan samruat prachakon phu sung ayu nai prathet thai*

pho.so.2550 (2007年タイ高齢者人口調査), Bangkok: NSO.

Somsak Chunharat ed. [2010]. *Rai·ngan prachampi sathanakan phu sung ayu thai 2552* (タイ高齢者の現状 2009 年次報告書), Bangkok: Munnithi sathaban wichai lae phatthana phu sung ayu thai (タイ高齢者開発調査研究所財団) 他.

Varisara Luvira, Deunphen Srikha, Srivieng Pairojkul [2013]. “Kan dulae phu puai nai raya sut thai nai chumchon doi asasamak (コミュニティにおけるボランティアによる終末期ケア)”, *Srinagarind Medical Journal*, 28 (2).

Wiphan Prachuapmo ed. [2012]. *Rai·ngan prachampi sathanakan phu sung ayu thai 2554* (タイ高齢者の現状 2011 年次報告書), Bangkok: Munnithi sathaban wichai lae phatthana phu sung ayu thai (タイ高齢者開発調査研究所財団) .



<写真> 全国に設置されている保健所（ラーチャブリー県ポーターラーム郡）

第 8 章

上位中所得国家マレーシアの福祉政治 —『新経済モデル』下の社会保障・雇用保障改革—

鈴木 絢女

はじめに

1980 年代末以降、マレーシアは、低賃金労働の優位を活かした輸出志向型製造業に牽引され、急速な経済成長を遂げた。ASEAN4（マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン）のなかでも貧困削減をいち早く達成し、1991 年には、「2020 年までの高所得国家入り」を目標に掲げた。

しかし、この輝かしい開発の時代はアジア通貨危機により終焉を迎え、高所得国家入りの道程はかならずしも平坦ではない。2 度の金融危機を経て、マレーシア経済を牽引してきた製造業、とりわけ、電機・電子セクターの成長は停滞し、海外直接投資の伸びも鈍化している。また、インドネシア、ネパール、ミャンマーなどの周辺国から低賃金・低生産性労働者が大量に流入する一方で、ブミプトラ優遇政策が背景とみられる高度人材の流出が続いている。今日のマレーシアは、要素投入による成長が行き詰まる一方で、イノベーションや高生産性によって牽引される経済へも移行できない「中所得国の罠」に陥っているという見方が大勢である（Flaanen et. al. 2013）。

これと軌を一にして、経済成長の土台となる政治的安定を実現してきた与党連合国民戦線（Barisan Nasional: BN）による長期政権も動搖しつつある。その一因には、1971 年以降のブミプトラ優遇政策に対する非ブミプトラの不満に加え、賃金抑圧に起因する著しい経済格差があった。成長鈍化、経済構造の高度化の停滞、そして長期政権の動搖として顕在化した 20 世紀型開発モデルの行き詰まりに直面したマレーシアは、どのように「中所得国の罠」から脱却し、高所得国家入りを実現しようとしているのか。またそれは果たして可能なのか？本稿は、アジア通貨危機以降の社会保障・雇用保障改革をめぐる政治に焦点をあてながら、上位中所得国マレーシアの葛藤を描く。

次節では、アジア通貨危機以後のマレーシア経済と政治を概観したうえで、2020 年までの高所得国家入りの青写真として発表された「新経済モデル（New Economic Model: NEM）」を紹介する。成長産業の特定や競争的環境の創出を主軸とする NEM は、長年政府

が退け続けてきた法定最低賃金導入とソーシャル・セーフティ・ネット構築を不可分の要素として謳っている。これにもとづき、2012年9月、マレーシアではじめてほぼ全ての経済セクターを対象とする法定最低賃金が制定され、また民間セクターの定年引き上げや失業保険の導入が併せて提案された。

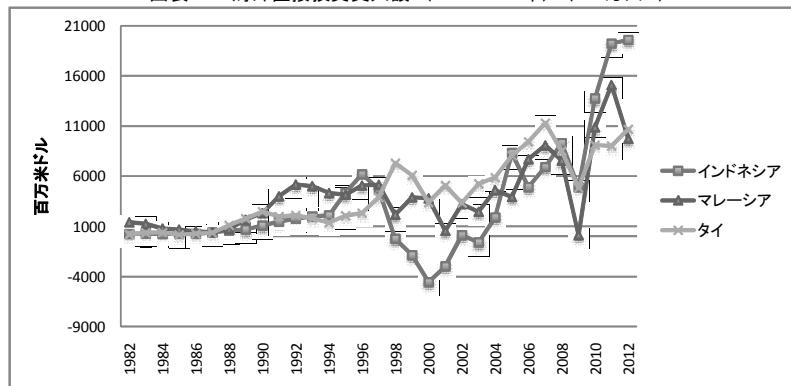
第2節で論じるとおり、マレーシアの民間セクター向けの社会保障システムは、被用者と使用者とで社会保障負担を分かち、保険料や受給額は給与に連動している。つまり、社会保障改革は雇用保障と密接に関連し、当然に、被用者と使用者の利害調整を必要とする。NEM以降の社会保障・雇用保障改革は、(i) 2020年までの先進国入りという党はの実現と低所得有権者の支持回復をめざす政府・与党、(ii) 賃金引き上げおよび労働者福祉の充実を求める労働者、および、(iii) 労働コスト引き上げに抵抗する企業の間の闘争として展開した。第3節では、最低賃金をめぐる政治と最低賃金の実施状況をまとめ、NEMの下での福祉制度改革が、政権の当初の狙いとは裏腹に、多くの課題をひきずりながら進められていることを示す。

第1節 20世紀型開発モデルの行き詰まり

1 経済成長の鈍化

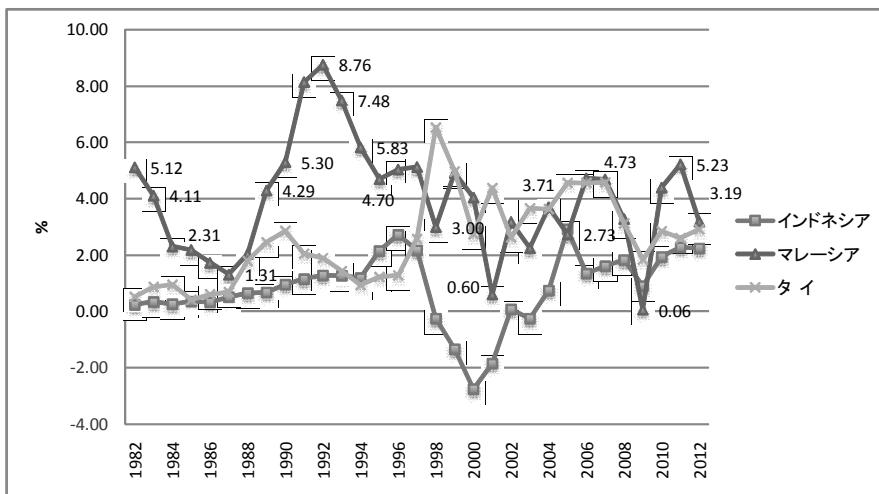
アジア通貨危機を境に、マレーシア経済は大きく変容した。1990年から1997年まで平均9.0%だった経済成長率は、2000年から2008年には平均5.5%に鈍化した(NEAC 2012a: 44)。また同国への海外直接投資額は、通貨危機前後に、後進のタイやインドネシアに追い越され、1992年に8.76%だった海外直接投資額の対GDP比は、2000年代には3%前後にまで落ち込んだ(図表8-1、図表8-2)。

図表8-1 海外直接投資受入額(1982-2012年)(100万ドル)



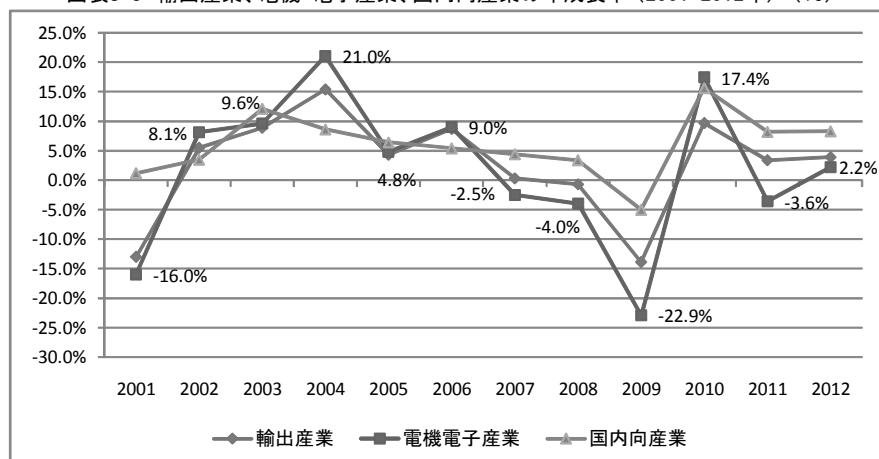
(出所) World Bank, *World Development Indicators*, CD-Rom. より筆者作成。

図表8-2 海外直接投資受入額の対GDP比（1982–2012年）（%）

(出所) World Bank, *World Development Indicators*, CD-Rom. より筆者作成。

1980年代末以降マレーシアの経済成長を牽引してきた輸出セクター、とりわけ電機・電子セクターの停滞も顕著である（図表8-3）。2007年から2012年にかけての電機・電子セクター成長率は、-2.5%に落ち込んだ。2005年時点で61%だった輸出の対GDP寄与度は、2012年には54%に縮小した。これに対して、二度の金融危機の影響も比較的小さく、堅調に伸びているのが国内向け産業である。建設、飲食、通信などを中心とした国内需要のGDP寄与度は、2005年の39%から2012年には46%にまで増加した（BNM 2012: 36-38）。

図表8-3 輸出産業、電機・電子産業、国内向産業の年成長率（2001–2012年）（%）

(出所) Ministry of Finance Malaysia, *Economic Report*, 各年の鉱工業生産指数より筆者作成。

さらに、アジア生産性機構 (Asian Productivity Organization: APO) のデータによると、マレーシアの労働者の生産性は著しく低下している。1990～1995年に6.0%だったマレーシアの労働者生産性成長率は、1995～2000年には0.7%、2000～2005年3.0%、2005～2011年には1.5%と推移し、APOが調査対象としているアジア地域17カ国内のマレーシアの順位は、4位、13位、10位、14位と、着実に低下している (APO 2013: 66)。

労働生産性の低下の一因と考えられるのが、高度人材の減少である。図表8-4からは、2000年から2007年にかけて、電機・電子をはじめ、木材、繊維、食品の分野で、労働者に占める高度人材の割合が顕著に減少する一方で、知識集約型産業であるはずのビジネス・サービスやITにおいてさえ、人材の高度化が進んでいないことが分かる。

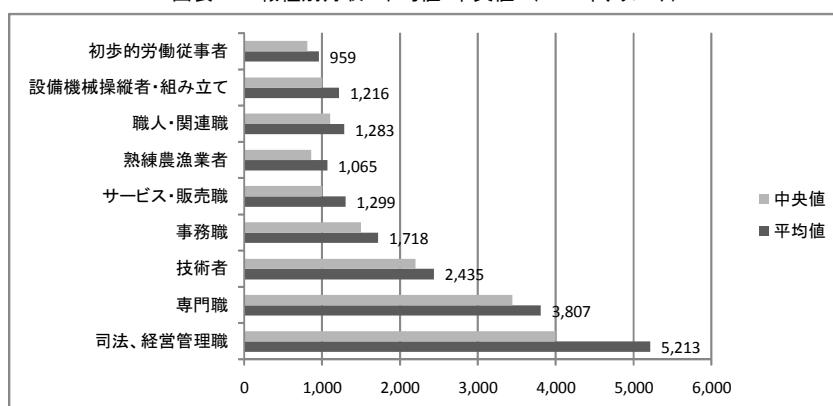
図表8-4 業種別、高度人材使用率（2002年、2007年）

業種	2002	2007
木 材	57%	43%
食 品	54%	46%
電機電子(E&E)	54%	46%
化 学	50%	50%
繊 維	56%	44%
ビジネス	50%	50%
電気通信	51%	49%
IT産業	50%	50%

(出所) NEAC, New Economic Model for Malaysia, Part I: Strategic Directions, 2010, p.50. より筆者作成。

高度人材が増加しない背景には、安価な外国人労働者の存在がある。2004年に全労働人口の9.5%を占めていた外国人労働者は2012年には13.5%にまで増加している(DOS各年)。このうちの大部分が、低賃金労働に従事している。

図表8-5 職種別月収 平均値・中央値（2012年、リンギ）



(出所) Department of Statistics, Salaries and Wages Survey Report 2012, p.4.

前頁の図表8-5は、職種別月収の平均値および中央値を示したものである。初步的労働従事者、熟練農漁業者の月収が最も低く、次いで、設備機械操縦者・組み立て、職人・関連職、サービス・販売職と続く。これらの職種は、図表8-6に示されるとおり、著しく高い外国人労働者比率により特徴づけられる。とりわけ、初步的労働従事者（32.0%）、熟練農漁業者（26.5%）の2つの職種における外国人労働者比率が高く、これに次ぐのが、設備機械操縦者・組み立て（12.4%）、サービス・販売職（11.1%）であった。

図表8-6 民族別、職種別労働力の割合（2009年、%）

就業地位	ブミプトラ	華人	インド人	その他	外国人
司法、経営管理職	5.3	14.4	8.9	2.9	2.8
専門職	6.8	7.2	8.0	2.5	1.8
技術者	16.0	14.5	16.0	10.2	2.8
事務職	10.6	12.4	10.0	4.1	0.8
サービス・販売職	17.0	21.2	12.8	20.0	11.1
熟練農漁業者	13.2	3.8	3.4	16.8	26.5
職人・関連職	9.4	14.1	6.6	10.2	9.8
設備機械操縦者・組み立て	11.6	7.3	23.1	9.8	12.4
初步的労働従事者	10.4	5.1	11.3	23.5	32.0

(出所)Department of Statistics, Malaysia, *Labour Force Survey Report 2009*, p.94.

製造・建設現場やプランテーション、レストラン、ホテルで就労する低賃金外国人労働者の実態をさらに浮き彫りにするのが、民族・国籍別月収の中央値・平均値を示した図8-7である。外国人労働者の賃金は、マレーシア人労働者よりもずっと少なく、「中央値」に示されているように、彼らの半数が、2010年の貧困ライン（800 リンギ）以下の所得しか得ていないのである。

図表8-7 民族別月収平均値・中央値、2012年（リンギ）

民族	平均値	中央値
マレーシア人	2,017	1,500
マレー人	1,990	1,500
その他のブミプトラ	1,503	1,000
華人	2,331	1,900
インド人	1,903	1,400
その他	1,371	900
外国人	1,075	800

(出所)Department of Statistics, Salaries and Wages Survey Report, 2012, p.22.

低賃金労働への依存の一方で、マレーシア人高度人材が国外に流出していることも指摘されている。世界銀行の *Malaysian Economic Monitor* (2011) によると、マレーシアからOECD諸国への移住は100万人以上で、そのうちの約3分の1が高度人材と見積もられ

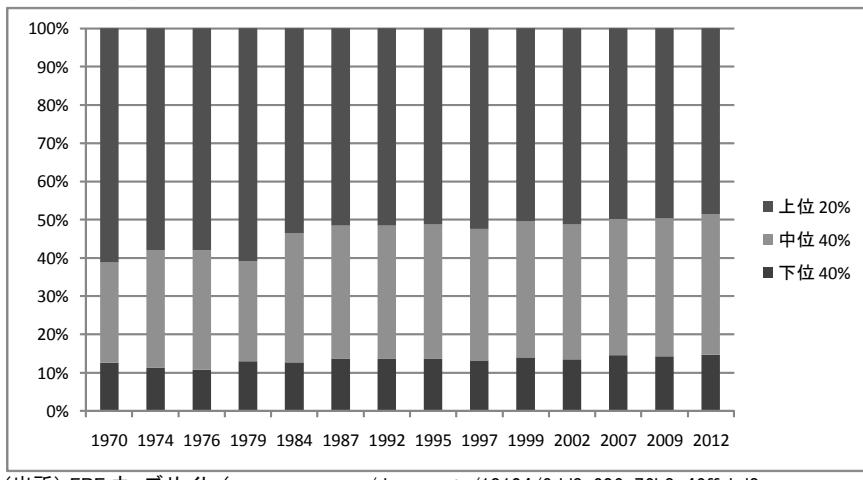
ている。移住者の6割以上が、移住の理由として「昇進の見込み」と「社会的不正義」を挙げており、民族別の内訳では、華人が9割近くを占めている。1971年の新経済政策（New Economic Policy）以降実施されてきたブミップトラに対する教育、雇用、資本、ビジネス機会等における優遇政策が、この背景にあることは明らかである。

以上に述べた経済成長の鈍化、海外直接投資の停滞、経済成長の牽引役だった製造セクターの低成長、労働生産性の低下、低賃金労働への依存と頭脳流出は、マレーシアを20年以上にわたり「上位中所得国家」の地位に引き止めている原因として指摘されている（Yusuf and Nabeshima 2009; 末廣 2014年：第6章）。しかも、これらの要因は、民族間や所得グループ間の分配の問題と分ちがたく絡み合っているため、中所得国の罷からの脱却は、必然的に政治的対立の焦点となる。

2 分配をめぐる政治

前項でみたような低賃金外国人労働者の存在は、下層所得グループの賃金抑圧に帰結してきた。賃金格差を一因として、マレーシアでは、上位20%の所得グループが国内の所得の約半分を保有する著しい経済格差が持続している（図表8-8）。このような格差は、アジア通貨危機に端を発する「レフォルマシ運動」以降、重要な政治的争点となり、盤石に見えた与党国民戦線（BN）政権を揺るがすようになった。

図表 8-8 上位20%、中位40%、下位40%による所得比率、1970–2012年



（出所）EPF ウェブサイト (www.epu.gov.my/documents/10124/9dd3a626-76b8-46ff-bd8e-288cff3433f4)。

「レフォルマシ運動」を契機として形成された野党連合は、2008年総選挙において、ブミップトラ優遇政策を中心とする民族政治の終焉、政治制度の自由化・民主化に加えて、月

額 1,500 リンギの最低賃金導入を謳い、BN が固守してきた下院議席の 3 分の 2 の過半数を削ぐことに成功した。この選挙で野党を支持したのは、ブミプトラ優遇政策への不満を表明した華人やインド人、権威主義的統治を嫌う若年層や年中間層に加え、賃金の抑圧に憤る労働者だった¹。

3 20世紀型開発システムからの脱却をめざして

「中所得国の罠」と有権者の離反に直面した BN 政府は、2009 年 4 月に首相に就任したナジブ・ラザクの下、矢継ぎ早に改革案を発表した。なかでも、2010 年 3 月に発表された新経済モデル（NEM）は、2020 年までに 1 人あたり所得を倍増させ高所得国家入りすると共に、民族や社会階層にかかわらず、全国民が経済成長の恩恵を受ける包摂的な経済の実現を目指している。いわば、経済の高度化のみならず、2008 年選挙で表明された非ブミプトラや低所得者層の不満の解消をももたらす、万能薬ともいいうべき青写真である。

NEM は、成長鈍化の理由を、民間投資の減少、ビジネス環境の悪さ、低付加価値産業、未熟練・低賃金労働、生産性の停滞、イノベーションや創造性の不足、適切な技術を持つ人材の欠如に求めたうえで、(i) 規制緩和や民営化促進による民間セクターの再活性化、(ii) 労働の質向上と外国人労働者への依存からの脱却、(iii) 補助金削減等による競争的な国内経済の創出、(iv) 公共セクターの強化、(v) 透明性が高く市場友好的な優遇政策、(vi) 知的インフラの整備、(vii) 成長セクターの強化、(viii) 環境と財政両面で持続可能な成長、(ix) 下層 40%の能力構築を政策目標として掲げた（NEAC 2010a）。

NEM の具体的な目標と戦略としては、汚職撲滅やインフラ整備を含む行政刷新計画（Government Transformation Programme: GTP）に加えて、イノベーションの促進、人材高度化、投資促進、財政基盤強化に向けた経済刷新計画（Economic Transformation Programme: ETP）が実施されている。このうち、ETP は、成長政策としてのエントリー・ポイント・プロジェクト（EPP）と、構造改革に向けた戦略的改革イニシアティヴ（Strategic Reform Initiatives: SRIs）から成る。

EPP は、石油・ガス・エネルギー、パーム油・ゴム、金融サービス、観光、ビジネス・サービス、電機・電子、卸売・小売り、教育、医療、コミュニケーション、農業、クララルンプール首都圏開発を成長分野と指定したうえで、これら 12 分野における投資を政府による呼び水投資や積極的な誘致などによって促進する枠組みである。

¹ たとえば、国営自動車会社プロトンの社員 60%以上が野党支持といわれている。また、マレーシア労働組合会議（MTUC）の前会長は、野党人民正義党（Parti Keadilan Rakyat: PKR）の役職者および下院議員候補者でもあった。

他方で、本稿の関心にとって重要な SRIIs は、競争促進、標準化、サービスセクターの自由化、財政改革、公的サービスの質向上、格差縮小、経済における政府の役割の合理化に加え、人的資本開発を政策目標として掲げる。このうちの人的資本開発分野について、NEM は、マレーシアにおける労働の質の低下と、賃金が不当に抑圧されてきたことを問題として指摘したうえで、これらを克服するための方策として、労働市場の柔軟化と失業保険の導入によるソーシャル・セーフティ・ネットの拡充、および、最低賃金の導入の検討などを提言した (NEAC 2010b: 65-75)。

こうして、社会保障と雇用保障が、マレーシアの高所得国家入りの重要な柱として位置付けられた。これに続き、失業保険の導入が検討され、さらに 2012 年には、マレーシア史上はじめて、国内の民間セクター労働者を包含する法定最低賃金が決定された。

第2節 社会保障制度改革

マレーシアの社会保障制度は職業別に設計されている。主なものとしては公務員年金基金 (Civil Service Pension Scheme)、軍人基金 (Armed Forces Fund)、被用者積立基金 (Employees Provident Fund: EPF)、社会保障機構 (Social Security Organization: SOCSO) などがある (Ragayah et al. 2002; 鳥居 2010 年; Ong and Aizan 2010)。このうち、民間セクターを対象とする EPF と SOCSO について、過去 3 年間で、NEM に則ったいくつかの改革の試みがあった。

1 被用者積立基金 (EPF)

EPF は、民間企業被用者を主な対象とする老齢年金スキームである。民間被用者および公務員年金基金でカバーされない公共セクター被用者は、EPF への加入を義務づけられ、月額給与から法定拠出率分が天引きされる。拠出金は使用者と被用者が負担し、拠出率および拠出分担率は毎年見直され、EPF 法 (Employees Provident Fund Act, 1991) の附則において定められる (図表 8-9)。

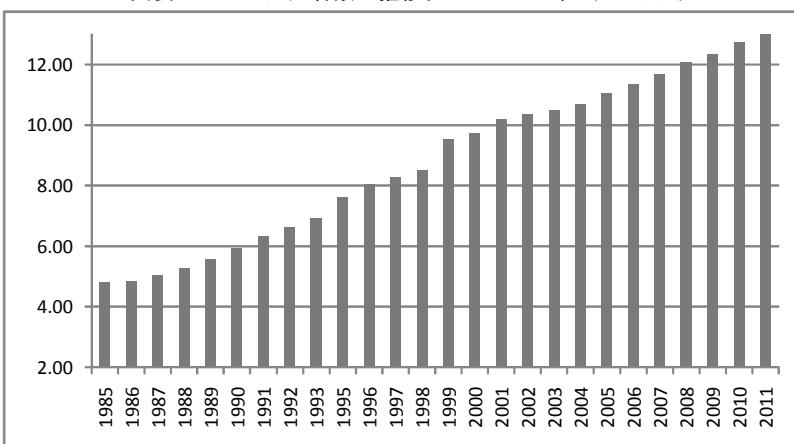
図表8-9 EPF拠出金負担率の推移、1952－2013年 (%)

年	月収	被用者	使用者	合計
1952.6-1975.6	-	5%	5%	10%
1980.12-1992.12	-	6%	7%	13%
1993.1-1992.12	-	9%	11%	20%
1993.1-1995.12	-	10%	12%	22%
1996.1-2000.1.3	-	11%	12%	23%
2001.4-2002.3	-	9%	12%	21%
2002.4-2004.5	-	11%	12%	23%
2004.6-2005.5	-	9%	12%	21%
2005.6-2008.12	-	11%	12%	23%
2009.1-2010.12	-	11%	12%	23%
2009.1-2010.12	-	8%	12%	20%
2011.1-2011.12	-	11%	12%	23%
2012.1-現在	<5,000RM	11%	13%	24%
	>5,000RM	11%	12%	23%

(出所) EPF, *Annual Report*. 2012, p.194.

積立金のうち 70%は、定年退職時に引き出すことのできる「口座 1」に、残りの 30%は、住宅購入、教育資金、指定された疾病にかかる医療支出の目的のほか、加入者が 50 歳になった時点、あるいは積立金額が 100 万リンギを超えた場合に引き出すことのできる「口座 2」に振り分けられる。ただし、就業不能、死亡、出国のほか、年金受給資格を得た公務員は、前述の条件にかかわらず、いずれの口座からも積立金を引き出すことができる。加入者の積立金は EPF が株式や国債などで運用し、配当は加入者の口座に振り込まれる²。

図表8-10 EPF加入者数の推移、1975－2011年 (100万人)

(出所) Bank Negara Malaysia, *Monthly Statistical Bulletin*, August 2013, 4.3. より筆者作成。

² 2012 年度の投資資産は、株式（資産全体の 35.64%）、債券（34.24%）、マレーシア国債（26.55%）などで、配当率は 6.15%だった。

前頁の図表 8-10 に示されるとおり、EPF の加入者は着実に増加している。しかし、EPF は、カバリッジ、給付額双方において、労働者に対して十分な老後の所得を保障しているわけではない。

まず、自営業者の加入は任意である。2010 年 1 月には、自営業者を対象とし、政府が一ヶ月 60 リンギを上限として、5 年間にわたり拠出金の 5% を負担する「1 マレーシア退職年金スキーム (1 Malaysia Retirement Savings Scheme)」が開始したが、加入者は 6 万人程度にとどまっている (EPF 2012: 104)³。そのうえ、全労働人口の 21.8% を占めるインフォーマル・セクター労働者に対しては、2001 年まで運用されていた任意年金保険が廃止されている⁴。

EPF の問題は、これに尽きない。インフォーマル・セクターの被用者にとっても、年金積立額が老後の生活保障にとって不十分であることがすでに指摘されている。EPF は、貧困線にはほぼ等しい一ヶ月あたり 820 リンギの支出と平均寿命 (75 歳) を目安として、55 歳退職時に必要な積立額を 196,800 リンギ (日本円で約 630 万円) と算出している (NST, August 23, 2013)。しかし、加入者の大半はこの規模の積立額を持っておらず、50% の加入者が、5 年以内に積立金を使い果たしてしまうのが実態なのである⁵。

図表8-11 EPFアクティヴ・非アクティヴ加入者別、54歳時の積立額、2006–2012年（リンギ）

年次	アクティヴ加入者		非アクティヴ加入者	
	加入者数	平均積立額	加入者数	平均積立額
2006	47,438	114,402.92	108,097	21,478.50
2007	48,501	121,163.53	124,097	20,573.79
2008	53,022	132,539.78	130,653	21,894.24
2009	54,939	139,816.38	134,556	22,707.53
2010	60,961	145,733.52	147,248	23,655.62
2011	62,358	149,216.76	146,172	23,389.02
2012	68,151	158,302.09	157,425	24,155.59

(注)2012年の積立額は、配当金を含めない。(出所)EPF, *Annual Report, 2012*, p.198.

図表 8-11 は、54 歳加入者の平均積立額を、「アクティヴ加入者」と「非アクティヴ加入者」に分けて示したものである。EPF 加入者のうち年 1 回以上拠出金を支払っている「アクティヴ加入者」は、加入者全体の約半分程度を占めるにすぎない (図表 8-12)。54 歳加

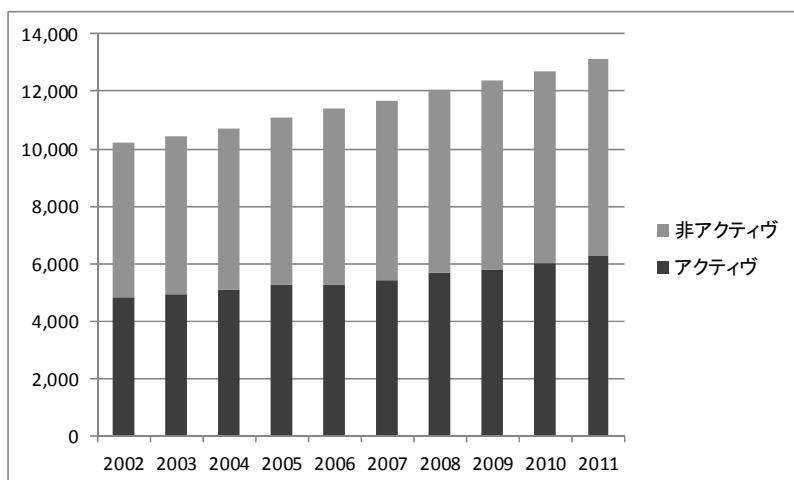
³ より配当率が高く、引き出しの自由度の高い投資信託に見劣りすることが主な理由とされる。EPF スタッフへの筆者のインタビューによる (2012 年 3 月 19 日、クアラルンプール)。なお、2014 年度予算策定時には、1 マレーシア退職年金スキームにおける政府負担率の 5% から 10% への引き上げ検討が発表された (Star, September 21, 2013)。

⁴ インフォーマル・セクターについては、Mohammed (2005) を参照した。

⁵ EPF, “EPF Savings and Your Retirement,” (November 1, 2012) (<http://www.kwsp.gov.my/portal/en/member/booklet>) .

入者の約7割を占める「非アクティヴ加入者」の平均積立額は24,155 リンギにとどまり、「アクティヴ加入者」の平均積立額（158,302 リンギ）でさえ、EPFが示した金額には届いていないのが実態である。

図表8-12 EPF加入者「アクティヴ」「非アクティヴ」別、2002－2011年（人）



(出所) Social Statistics Bulletin, various years.

この状況に対応するため、EPFは、2012年1月、低所得労働者に対する十分な老齢年金の給付を目的として、月収5,000 リンギ以下の被用者に対する使用者の拠出金負担率を1%上乗せした（前掲の図表8-9）。さらに、2012年7月、民間企業の被用者の定年退職年齢を現行の55歳から60歳に引き上げる民間セクタ一定年法（Private Sector Retirement Age Act, 2012）が成立した。同法の制定に際しては、2010年時点でマレーシアの平均寿命が75歳まで伸びたこと、2030年に人口の約3分の1が70歳以上になることに加えて、不十分なEPFの積立額に起因する高齢者貧困の問題が根拠として挙げられた（NST, May 5, 2012）。

2 被用者社会保障機構（SOCOSO）

SOCOSOは、業務災害保険スキーム（Employment Injury Insurance Scheme）と就業不能年金スキーム（Invalidity Pension Scheme）の二つの社会保障スキームから成り、1人以上の被用者を有する使用者と月給3,000 リンギ以下の被用者は強制加入の対象、月給3,000 リンギ以上の被用者は任意加入の対象となっている。

拠出金負担率は、使用者1.75%、被用者0.5%で、労働時間や通勤中の労働災害に対する

医療給付、傷害者給付、扶養家族給付に加え、労働時間外の死亡や傷害に対しては、傷病年金、傷病補助金、介護手当、遺族年金、葬式手当等が支給される。EPFと同様、SOCSOも、登録加入者数は増加しているものの、第1章で述べられているとおり、半数以上が非アクティヴ加入者となっている。

NEMの発表以降、政府は、高所得国家化に向けた経済構造の転換にともなう摩擦的失業への措置として、退職手当に依存した既存の所得保障を見直す必要があるとし、SOCSOに失業保険スキームを導入することを提案した。NEMでは、具体的な設計として、拠出金は使用者と被用者の双方が負担すること、労働者の失業保険への依存を避けるために給付期限を限定すること、職業訓練や就職斡旋サービスを同時に充実させることなどが提案されている(NEAC 2010b: 128-29; 169-73)。政府はILOに失業保険設計支援を依頼し、SOCSO、人的資源省、マレーシア経営者連盟(Malaysian Employers' Federation: MEF)、マレーシア労働組合会議(Malaysian Trades Union Congress: MTUC)からなるプロジェクトチームも発足していた。

しかし、企業が拠出金を分担する失業保険の導入に対しては、MEF、中小企業組合(SMI Associations of Malaysia)、製造業連盟(Federation of Malaysian Manufacturers: FMM)、マレーシア国際商工会議所(Malaysian International Chambers of Commerce and Industry: MICCI)など主要な経営者団体からの強い反対が相次いだ。

たとえば、FMMは、企業の倒産が相次いだアジア通貨危機時でさえ、退職手当の不払いは5%にとどまったことから、失業者の所得保障は既存の退職手当制度で十分であると主張したうえ、失業保険は労働者の依存体質を生み出すだけだと喝破している⁶。

経営者団体からの反対を受けて、政府は中小企業への負担増への懸念などを理由に、失業保険の検討を棚上げにした(NST, June 12, 2012)。同じ時期に経営者団体の反対を押し切って進めていた法定最低賃金導入(後述)を優先したためと思われる。

3 マレーシアの社会保障制度の特徴

EPFとSOCSOを中心とするマレーシアの民間セクターにおける社会保障制度について⁷、

⁶ FMM, "Press Release: Unemployment Insurance Scheme Should NOT be Introduced," June 12, 2012.

⁷ このほか、ナジブ政権は、月収3,000 リンギ以下の世帯や同2,000 リンギ以下の単身世帯への500~1,200 リンギの現金支給(Bantuan Rakyat 1Malaysia: BR1M)を毎年行っている。BR1Mは低所得者層への公的扶助としての性格を持つものの、制度化されているわけではないため、本稿では民間セクター向け社会保障制度としてEPFとSOCSOのみ扱う。

次の4つの特徴を指摘することができる。

まず、EPFもSOCSOも、フォーマル・セクターの被用者を保護の対象とする一方で、自営業やインフォーマル・セクター、無給の家族労働者は基本的にカバーしない。第二に、フォーマル・セクターの被用者さえ、拠出金の支払い不履行の事例が多く、実質的なカバー率は低い。第三に、老齢年金の給付額は、高齢者の生活保障として十分ではない。最後に、これらの制度による保障は、税金ではなく、使用者と被用者が分担する拠出金を財源としている。

最後の点は、福祉制度の改革をめぐる政治において極めて重要なインプリケーションを持つ。このような既存制度に則って社会保障の充実を進めようとする場合、拠出率を上げるか、被用者の給与を増やす必要があり、いずれの方法にせよ、使用者からの合意調達が不可欠となる。

しかし、失業保険の導入挫折で明らかになったように、社会保障の充実は、必ずしも使用者の選好ではない。そこで、自らの福祉向上を目指す労働者と、賃金や社会保障関連コストをできるだけ抑えたい企業と、包括的な開発を通じた高所得国家への移行をめざす政府が、どう折り合いを付けるのかという政治の問題が生じる。まさにこの対立が顕著に顕われたのが、次節でみる法定最低賃金導入をめぐる政治だった。

第3節 法定最低賃金導入をめぐる政治

ナジブ政権による改革のうち、SRIIsとして盛り込まれた法定最低賃金と失業保険の導入は、激しい論争を呼んだ。第1節でみたように、これらの政策は、労働者の所得を引き上げ、産業構造の変化に伴い発生が予測される失業者の所得を保障するものであり、高所得国家化に向けた営為の不可分の要素として位置づけられている。

労働組合による最低賃金導入要求を退け続けてきた政府が、これらの政策を推進した背景には、高所得国家入りだけでなく、2008年選挙で最低賃金導入を公約して得票数を伸ばした野党から、低所得者層の支持を奪還しようとする政治的意図もあった。しかし、低賃金労働に支えられた輸出企業にとっては、これらの政策は生産コストの増加を意味する。

このように、雇用保障改革は、(i) 2020年までの高所得国家入りと有権者の支持回復をめざす政府・与党、(ii) 賃金引き上げおよび労働者福祉の充実を求める労働者、(iii) 生産コスト引き上げに反対する企業の間の闘争を伴いながら展開していった。

1 低賃金労働の実態

2013年1月の施行まで、マレーシアには経済セクター全体を対象とする法定最低賃金がなかった。また、産業関係法（Industrial Relations Act, 1967）に定められた労使間の労働協約による賃金決定メカニズムは、低い労働組合の組織率や、組合の活動に対するさまざまな制限を背景として、労働者の7%に適用されるにとどまっている⁸。さらに、マレーシアの労働人口の1割以上を占める外国人労働者は、労働組合に加入することすら禁止されている。そのため、労働賃金は、もっぱら市場によって決定してきた。

NEMにも述べられているように、このような賃金決定システムは、第1節で述べたような人為的な低賃金状態に帰結していた。もっとも、1990年代初頭から経済学者や労働組合はこのような状況を問題視し、最低賃金の制定を要求していた。労働組合のナショナル・センターであるMTUCは、1990年以降、選挙や議会を通じた最低賃金の法制化を含む労働者福祉の向上をめざし、野党との共闘をはじめ（Loh 2012: 185）、1998年以降は最低賃金月額900 リンギという具体的な数値を政府に要求するようになった。

さらに、2007年にアブドゥッラー・バダウイ政権下で、公務員賃金35%増、生活費手当100%増が実施すると、MTUCは民間セクターにおける最低賃金900 リンギ、生活費手当300 リンギを求めて、政府に要望書を提出した⁹。しかし、生産性をともなわない賃金上昇や物価上昇への懸念から、政府がこの要求に応えることはなかった。緊密な官民関係がこのような決定の背景にあったことは、指摘するまでもない。

2 最低賃金法制化

しかし、2008年総選挙において野党連合が1,500 リンギの最低賃金を公約し、これを一因として与党議席が大幅に浸食されたことをきっかけとして、政府・与党の態度が一変した。2010年3月に人的資源省が最低賃金に関するブログの立ち上げを発表すると（Star, March 9, 2010）、与党各党のリーダーらがこれに賛同し、10月にはナジブ首相が、政労使の代表と経済学者などから成る国家賃金諮問委員会（National Wage Consultative Council）の設

⁸ 労働協約のカバー率は、下院における人的資源相の発言による（*Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat*, June 30, 2011, p.47）。労使関係法については、香川（1995年）を参照のこと。

⁹ MTUC, “Memorandum to YAB Datuk Seri Abdullah Ahmad Bdawi Perdana Menteri Malaysia on Minimum Wage RM900 and Cost of Living Allowance RM 300,” June 28, 2007; MTUC, “Malaysian Trades Union Congress Campaign on Minimum Wage RM900.00, Cost of Living Allowance RM 300.00,” (undated document).

置を発表した。さらに、最低賃金額と制度デザインに関する世界銀行による提言を受けて、2010年12月に発表された「NEM 結論部」は、最低賃金の検討を謳った¹⁰。このように、最低賃金は、政治主導によって改革の重要な柱と位置付けられるようになった。

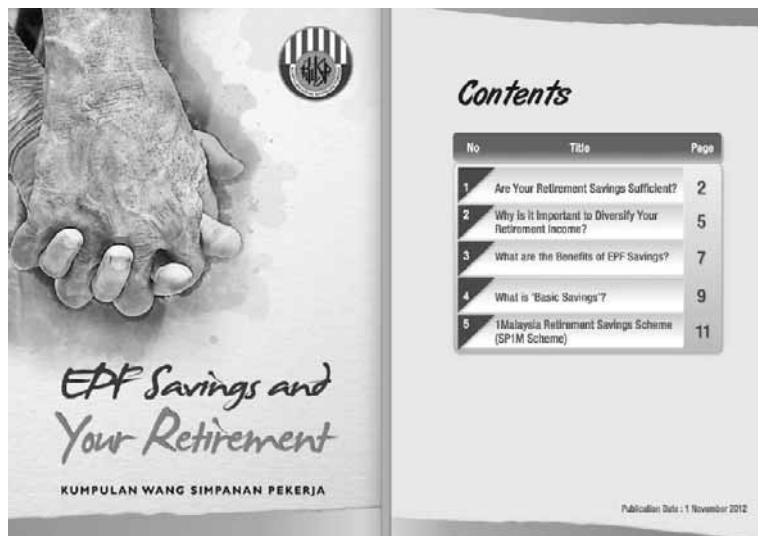
政府は、最低賃金の意義について次のように説明した。まず、最低賃金は労働市場の歪曲を是正し、低所得者層の賃金を上昇させる。その結果、分配状況が改善すると同時に、国内需要が拡大し、経済が成長する。他方で、企業は、賃金コストの上昇を吸収するために、外国人低賃金労働者の雇用削減、労働者の教育や訓練、高度技術への投資を通じた生産性向上を図る。その結果として、企業は高付加価値生産へと移行し、国内の産業構造が高度化する（157頁の図表8-13を参照）。

最低賃金をめぐる政府閣僚の発言は、実際には労働者の3割以上が月額700リンギ以下の収入しか得ていないという点に力点が置かれており、政治主導の最低賃金政策が低所得者層の取り込みを主に目指していることは明らかだったが、これが分配状況の改善だけでなく、経済成長にも寄与すると示すことで、政府は経営者にも受け入れられそうなパッケージを作ったのである。

しかし、全経済セクターの経営者および経営者団体の代表組織であるMEFをはじめ、FMM、プラスティック製造業組合（Malaysian Plastic Manufacturers Association: MPMA）、華人商工業会議所連合（Associated Chinese Chambers of Commerce: ACCIM）、プランテーション経営者が加盟する農業生産者組合（Malaysian Agricultural Producers Association: MAPA）などは、最低賃金の導入に猛烈に反対した¹¹。経営者団体は、賃金コスト上昇に耐えられない中小企業の倒産や労働者の解雇、生産コストの価格転嫁による物価上昇に加えて、プランテーションや建設などの国内労働者が忌避するセクターにおける労働力不足を、最低賃金導入の主要な帰結として指摘したうえで、生産性にリンクした賃金体系のほうが望ましいと論じた。

¹⁰ただし、「NEM 第I部」は、最低賃金の導入が「競争力を削ぎ、雇用機会を減少させる」としている（NEAC 2010a: 114）。また、最低賃金の検討を提言した「NEM 結論部」でさえも「最低賃金政策は、公正で、労働市場を歪曲したり、とりわけ若年、女性、障害者などの雇用創出を阻んだりしてはならない」（NEAC 2010b: 70）と、慎重なアプローチを採用している。経済学者や経営者から成る諮問機関である国家経済諮問委員会（National Economic Advisory Council: NEAC）が、政府の意向を汲み、最低賃金に言及したと考えられる。ここでも、最低賃金の導入が政府主導であったことが窺われる。

¹¹たとえば、2011年に公表されたFMMの調査では、「最低賃金についてどう思うか（複数回答可）」という問い合わせに回答した142社のうち76社が、「生産性向上をもたらさない」と回答、「支持しない」は54社、「支持する」は24社だった（FMM 2011: 118-120）。



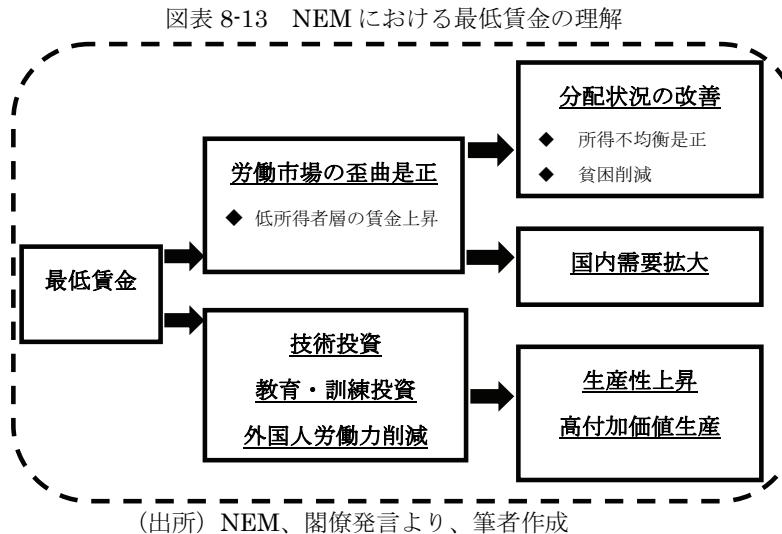
No	Title	Page
1	Are Your Retirement Savings Sufficient?	2
2	Why is it Important to Diversify Your Retirement Income?	5
3	What are the Benefits of EPF Savings?	7
4	What is 'Basic Savings'?	9
5	Malaysia Retirement Savings Scheme (SP1M Scheme)	11

Publication Date : 1 November 2012

<写真> 退職後の所得保障に関する啓発を目的とした EPF のパンフレットの抜粋。安定した老後のために、EPFだけでは不十分として、これ以外の貯蓄も呼びかけている。



<写真> 2012年4月30日、ナジブ首相は、「政府からの特別の贈り物」として最低賃金を発表した (The Official YouTube Channel of YAB Dato' Sri Mohd Najib Razak より)。



高所得国家入りという目標に加えて、有権者の支持奪還をめざすナジブ政権は、経営者との協議、ワークショップの開催、プランテーション大手の国営企業サイム・ダービー社による賃上げなどによって外堀を固め¹²、国家賃金諮問委員会における労使代表間の交渉による最低賃金設定へと持ち込んだ。

2011年7月に成立した国家賃金諮問委員会法（National Wages Consultative Council Act, 2011）は、委員会が、セクター、就業形態、地域別の最低賃金の設定を目的とし（前文）、最低賃金額、適用範囲、実施開始期日など、最低賃金に関する事項の人的資源相への提言、市民との協議や情報発信、賃金や社会経済データの収集および分析、最低賃金実施の調整および監視とその影響の評価、最低でも2年毎の最低賃金令の見直しなどの任にあたると定めている（4条、22条、25条）。また、委員会は、議長、副議長、事務局長に加えて、政府、使用者、被用者、専門家などの代表各5名以上を含む29人以下の委員から構成され（5条）、大臣が委員の解任権を持つこと（10条）、委員会内の決定においては各委員が1票ずつ有することも明記された（13条）。

ただし、最終決定権は、政府にある。諮問委員会からの提言を受けた政府は、提言を受容するか、新規提言の提出を求めることができ（22条）、政府が受け容れた提言は、最低賃金令として人的資源相が官報により公示するが、大臣は政府からの指示によって同令を修正もしくは撤回することができる（23条）。

¹² プランテーション最大手の国営企業サイム・ダービー社は、ナジブ首相からの要請を受けて、労働者一人当たり月額200 リンギの賃上げを決定した（NST, June 7, 2011）。

さらに、最低賃金の不払いなどの違反があった場合は、被用者1人あたり10,000 リンギ以下の罰金が課せられることも定められた（43条）。また、「賃金」の解釈は、雇用法（Employment Act, 1955）2条23項の定義に従うとされた。すなわち、賃金とは「基本給およびその他の現金で支給される報酬」を指し、(a) 住宅、食料、燃料、電気、水道、医療等手当、(b) 年金基金、積立基金、退職手当などへの使用者による積立金、(c) 通勤手当など、(d) 職業の性質に伴う特別の支出、(e) 退職金など、(f) 賞与などを除くものである（2条）。

同年9月には、使用者を代表するMEFと被用者代表のMTUCの各6名に、政府、消費者代表などからなる12名を加えた合計24名の委員が任命され、審議がはじまった。委員会における審議や提言の内容は秘密情報に指定されているが、新聞報道やインタビューなどから、MTUCとMEFおよびそれが代表する経営者団体の選好は、おおよそ図表8-14のようにまとめることができる。

賃金の決定にあたって生産性を最重視する使用者側と、生活費を重視する労働者側とでは、最低賃金をめぐる選好に大きな違いがあった。まず、使用者側の最低賃金額については、FMMが提案した月額700 リンギ（製造セクターの中央値）が目安となるだろう。他方で、MTUCは2007年以来の要求である最低賃金900 リンギと生活費手当300 リンギを貫いた。この「最低賃金」額として具体的に含まれる項目としては、労働者側が雇用法2条に準じた基本給を主張したのに対して、使用者側は通勤、住居など諸々の手当を含めることを主張した。

さらに、最低賃金の対象についても、国籍の別なく全国一律の適用を主張したMTUCに対して、MEF側は、産業、地域、職業地位の最低賃金区分の設置に加え、外国人の除外を求めた。また、実施時期についても、FMMが2年間、MPMAが10年間にもわたる調整期間を要求した。

図表8-14 経営者団体とMTUCの選好

項目	経営者団体	MTUC
金額	最低賃金700リンギ	最低賃金900リンギ 生活費手当300リンギ
賃金の定義	各種手当も含む	基本給のみ
対象	外国人は除く	全労働者
区分	産業、地域、業種別	全国一律
実施開始期日	2年以上	即時
重視すべき原則	生産性	基本的ニーズ

(出所)筆者作成。

このような選好の差異にもかかわらず、委員会はともかく合意を形成し、翌年 2 月に、月額 800 リンギから 1,000 リンギの最低賃金額を含む提言を政府に提出した。閣議における決定を経て、ナジブ首相は、2012 年のメーデー前夜に、民間セクター労働者への「政府からの特別の贈物」として、半島部で 900 リンギ（時給 4.33 リンギ）、サバ・サラワクで 800 リンギ（時給 3.85 リンギ）の最低賃金導入を発表した、これに続き、人的資源省の通達として最低賃金令（Minimum Wages Order, 2012）と、諮問委員会が作成した最低賃金令のガイドラインが策定・公布された。

最低賃金令およびガイドラインは、最低賃金額を地域別に設定したうえで、この金額が国籍の別にかかわらず、家事使用人（メイド）と試用期間の者を除くすべての民間セクター労働者に適用すると規定した。同令はまた、最低賃金実施開始期日について、被用者 6 人以上の企業は 2013 年 1 月 1 日、6 人未満の企業は同年 7 月 1 日と定め、実施困難な企業は開始期日の 90 日前までに国家賃金諮問委員会に申請すべきことが定められた。

以上の決定にあたって政府は、世界銀行と MTUC の提言を重視したように見える。まず、金額 900 リンギは、1998 年以来の MTUC の要求額であり、また、世界銀行が投資への影響が小さい金額として提示したものである。諮問委員会の設置とほぼ時を同じくして野党連合が「影の予算」のなかで最低賃金 1,100 リンギを提案したことが、政府が経営者からの圧力に抗する背景になったという見方もできる。

また、対象および実施区分についても、当初、政府はセクターや雇用形態別の賃金額を推した経営者側の要求を容れていたが、結局、ほぼ世界銀行の提言どおりで、かつ、MTUC により近い形で決着を付けた。さらに、実施開始期日については、実施猶予期間は設定されたものの、経営者の要求よりも短い設定となった。

このような決定には、高所得国家入りと選挙における支持獲得という二つの目標達成に向けた政府の信念が透けて見える。他方で、これらの事項を法律としてではなく、修正のききやすい省令として定めたことや、賃金の定義について曖昧な部分を残したことが¹³、次項で述べるような実施過程における煩雑さにつながった。これは、労使間で埋まらない溝を認識しつつ、できるだけ早く最低賃金を実施し、低所得者層からの得票につなげたい政府の意思の現れであった。

¹³ たとえば、最低賃金令ガイドラインでは、賃金再編は「使用者と被用者の交渉にしたい」具体的な内容が決定するとあり、さらに、労働の性質に由来する特別手当は、再編の対象としないよう「勧告」するといった表現がある。このように、「賃金」が基本給以外のどのような項目を含みうるのかという争点について、ガイドラインは曖昧さを残したままである。

3 外国人労働者問題

2013年1月、6人以上の被用者を有する企業に対して、最低賃金令が発行した。財政難を主たる理由として実施猶予を申請した4,200社のうち、国家賃金諮問委員会による審査を通過した635社を除く企業で、最低賃金の即時実施が義務づけられた。

しかし、これ以降も経営者団体による抗議が継続した。MEFやACCCIM、FMMだけではなく、プランテーション、木材、家具製造、プラスティック、ゴム製品、鋳造、鉄鋼、繊維、電機・電子分野を中心とした製造セクターの経営者団体が¹⁴、中小企業に甚大な負荷がかかっているとして、最低賃金令の実施に反対した。さらにこれらの団体は、国籍にかかわりなく同額の最低賃金が適用することは、使用者から住宅や食料を供給されている外国人労働者の優遇につながると主張し、外国人被用者の賃金から、外国人労働者雇用税や住宅および食料手当相当分を控除すべきことを要求するデモを行った(*NST*, January 29, 30, 2013)。

さらに、このような経営者団体の異議申し立てに野党が共鳴したこと、マレーシアの最低賃金の性質は、変質を迫られる。野党民主行動党党首は、BN政府の最低賃金について、マレーシア人労働者と同じ条件を外国人労働者に与えることで、後者が将来的にBNの支持基盤となることを狙つたものであると批判した。そのうえで、野党の最低賃金は国内の労働者のために実施されるものであり、外国人労働者には適用されず、小規模企業にも負担をかけないと述べた¹⁵。

総選挙の実施期限が2013年5月に迫るなか、低所得労働者や中小企業の支持を失うことを恐れた政府は、即座に外国人労働者に対する最低賃金規定を次のように見直した¹⁶。まず、マレーシア人労働者については、当初の予定通りの実施とする。他方で、年間販売額2,500万リンギ以下、もしくは常用被用者が150人以下の中小企業に対して、外国人被用者への最低賃金実施開始を2013年12月31日まで延期する。また、中小企業以外でも、外国人への最低賃金支給が困難な企業による実施猶予申請を受け入れる。

さらに、すでに外国人被用者に対して最低賃金を実施している企業は、外国人労働者雇用税の月額と、一ヶ月50リンギを上限とする住宅費を、賃金から控除できる。これにした

¹⁴ これらのセクターは、外国人労働者の割合が高い。たとえばプラスティック分野の労働者の約40%、木材・家具分野の70%が外国人労働者である(*NST*, December 31, 2012; *Malaysia Insider*, January 24, 2013)。

¹⁵ *Star*, January 22, 2013; *Malaysia Insider*, March 8, 2013; *Roketkini.com*, May 1, 2013. 野党連合は、サバ・サラワクを中心に、外国人労働者が市民権を得て、BNに投票していると糾弾していた。

¹⁶ Secretariat National Wages Consultative Council Putrajaya, “Press Statement: Implementation of Minimum Wages,” March 19, 2013.

がい、すべての中小企業と実施猶予申請のあった大企業 41 社による外国人労働者への最低賃金実施が、2013 年 12 月 31 日まで延期された¹⁷。

以上の修正は、マレーシアの最低賃金にとって大きな意義を持っている。得票に直結するマレーシア人労働者の最低賃金は予定通りの実施となった一方で、外国人労働者については、1 ヶ月あたり 34.16 リンギー～154.16 リンギーの外国人雇用税¹⁸と 50 リンギーを上限とする住宅費の控除が可能になった。当然、賃金コストの下がった低賃金外国人労働の雇用は継続し、労働者の生産性上昇に向けた教育・訓練投資へのインセンティヴは抑えられる。高付加価値生産に向けた一歩となるはずの外国人労働の削減という長期目標が、企業の短期的利潤追求と国内労働者や中小企業からの支持獲得という与党の目標に取って代わられたのである。

4 最低賃金のインパクトと評価

すでに述べたとおり、最低賃金は企業規模や被用者の国籍などに応じて段階的に導入されている。図表 8-15 は、これまで交付された 4 つの修正最低賃金令において定められた最低賃金実施の猶予について、対象となる企業規模ごとにまとめたものである。

図表8-15 修正最低賃金令における最低賃金実施猶予対象

修正最低賃金令 (発行年月)	2012年修正 (2012年12月)	2013年修正(1) (2013年5月)	2013年修正(2) (2013年7月)	2013年修正(3) (2013年9月)	
最低賃金実施開始予定期日	'13年4月～10月	'14年1月	'14年1月	'14年1月	
被用者5人以下	-	すべての中小企業 の外国人被用者	猶予申請をした110 社のマレーシア人 被用者	-	-
被用者6人 以上	被用者 150 人 以下(注)	猶予申請をした653 社の全被用者	猶予申請をした40社 の外国人被用者	-	猶予申請をした208 社の外国人被用者
被用者151人以上				猶予申請をした47社 の全被用者	

(注)もともとの最低賃金令には、「中小企業」というカテゴリーはなかった。

(出所) *Minimum Wages (Amendment) Order*(各版)より筆者作成。

全労働者に対する最低賃金の実施は 2014 年 1 月であり、現段階で最低賃金導入の効果を図るのは時期尚早である。とはいえ、低所得者層の賃金上昇は、すでに一部で見られる。2013 年度のマレーシア中央銀行の年次レポートによると、最低賃金額よりも低い賃金を得ていた労働者は、全体の 27% および、産業別にみると、農業が 42.5%、建設が 29.2%、サービス 22.9%、製造 20.3%、鉱業が 15.1% だった。このグループの平均賃金は半島部で

¹⁷ Minimum Wages (Amendment) Order 2013, May 28, 2013.

¹⁸ フスニ第 2 財務相の発言から引用 (NST, January 31, 2013)。

33%、サバ・サラワクで38%上昇する見込みである(BNM 2013: 104)。

実際、MEFが会員に向けて実施している *Salary and Fringe Benefits Survey*によると、マレーシア人被用者の27%、外国人被用者の65.2%が最低賃金法制化の恩恵を受けた。最低賃金導入が決定した2012年における非管理職被用者の賃金上昇率は5.83%で、過去10年間で最高となり、さらに翌年には、管理職の賃金上昇率(6.31%)よりも高い6.78%増加となつた¹⁹。

他方で、MTUCやその他労働組合には、既存の手当や給付を削るといった、経営者による「ごまかし」に関する苦情に加え、最低賃金不履行の訴えすら寄せられている(NST, July 5; September 24, 2013)。また、最低賃金を求める外国人労働者のストや集会も頻発し、逮捕者が続出した。さらに、国家諮詢委員会により実施猶予を許可された企業の労働者には救済措置はなく、彼らは泣き寝入りするほかない。最低賃金が、当初予測されたほどの利益を低所得者層に与えているか否かは、このような実態に照らして観察する必要があるだろう。

経済全体への影響としては、中央銀行が、(i)企業は、短期的には利益幅の縮小を経験するものの、生産性向上や労働力削減により賃金コストの吸収が可能であり、(ii)最低賃金の影響を大きく受けない大企業が価格設定力を持っているため、賃金コストの価格転嫁は現実的でなく、(iii)若年・非熟練労働者の失業が増える可能性があるが、求人が増加していることを考えれば、一時的であると予測している。さらに、中央銀行は、独自の調査結果²⁰にもとづき、労働者を解雇しないと回答した企業が90%、価格転嫁を計画していない企業が50%、労働の効率化に向けた教育・訓練を計画している企業が50%、それぞれあったとしている(BNM 2013: 105-106)。

ひるがえって、中小企業に対する調査からは、最低賃金が政府の意図した通りのインセンティヴを企業に与えていない可能性が見えてくる。ACCCIMが中小企業を対象に実施した調査によると、製造業、レストラン、ホテル、農業、木材、漁業、園芸などの分野を中心に、回答した772社のうちの69%が運用コストの増加を経験している。

にもかかわらず、42%の企業が何らの措置も講じていないと回答し、有効な措置として、生産の自動化(19%)、生産性にリンクした賃金決定システム(Productivity-Linked Wage System)(16%)に続き、13%が労働者への手当や給付の削減を挙げた。さらに被用者に対する訓練実施の有無については、定期的に実施している企業が20%、不定期が42%で、全

¹⁹ MEF, "Press Release: MEF Salary Surveys Forecasted Lower Salary Increase For 2014," November 27, 2013; "Press Release: Minimum Wages Push up Salary Levels for Non Executives," November 26, 2012.

²⁰ 2012年5月実施、232社回答。

く実施していない企業が38%にものぼる。

しかも、訓練を全く実施していない企業の割合は、前年に実施された調査から14ポイントも増加している。産業別に見ると、物流(37%)、専門職(35%)、ICT(34%)が定期的な訓練を実施しており、逆に農業、木材、漁業、園芸では0%だった。また、R&D部門の被用者への訓練も8%にとどまった(ACCCIM 2013)。

以上の調査から浮き出てくるのは、前出の図表8-13でまとめたような政府の期待する企業像、すなわち、賃金コストの上昇を労働者への訓練やR&Dにより吸収しようとする企業の姿ではない。むしろ、運用コスト増加に直面しつつも、何もしないか、もしくは労働者への教育投資削減や手当および給付の削減によって凌ごうとする中小企業の姿が示唆されている。この傾向が、低賃金外国人労働者を多く抱える農業や木材において強いのは当然である。政府による外国人労働者雇用税や住宅費用の控除許可は、このような傾向を持つ企業の延命措置となっている。

このように最低賃金導入は、当初の政策意図から乖離した帰結をもたらし始めているよう見える。とりわけ、政府が当初示した分配状況の改善、国内需要の拡大、生産性上昇と高付加価値経済への移行という三つの目標のうち、高所得国家入りにとって最も重要なはずの最後の目標への道程が、必ずしも明確ではない。

そもそも、政府は賃金コスト上昇に直面した企業が、資源を教育投資や技術投資に向けるインセンティヴを十分に用意したのだろうか。このようなインセンティヴがない状態で、政府が外国人労働者に対する柔軟な最低賃金の実施を決定したことで、企業の行動は低賃金労働への依存からの脱却という目標にはそぐわないものとなってしまったよう見える。

むすびにかえて

NEMは、アジア通貨危機以降のマレーシアが直面する課題を率直に語り、生産性の向上、経済格差の縮小、社会保障の充実、民族間の平等を通じた高所得国家入りへの道のりをマレーシア人に示してみせた。とりわけ、常に経営者寄りの姿勢を貫き、福祉分野では「小さい政府」を語ってきたBN政府が、最低賃金や失業保険の導入に乗り出したことの意義は大きい。この青写真は、多くの人の心をつかみ、ナジブ政権の支持率は一時70%にせまるほどだった。

しかし、NEM下の福祉政治は、何かを変えただろうか?社会保障のカバー率や給付額を上げる抜本的な改革は不在である。そのうえ、失業保険は挫折し、最低賃金も低賃金労働を延命させるデザインに変わってしまった。

そもそも、ナジブ政権は、低所得者層の支持獲得のための最低賃金法制化をめざしたに過ぎなかつたのかもしれない。しかし、その目標ですら、十分に達成できなかつた。2013年選挙では、経済格差を主要な争点とした野党が、都市部で圧倒的な勝利を収めた(Suzuki 2013)。この背景には、最低賃金がインフォーマル・セクターには恩恵をもたらさず、また、フォーマル・セクター被用者の賃金についてさえ様々な抜け道を作ったために、低所得者層に思ったほどのインパクトがなかつたという事情もあつただろう。

今日、BN政府は、労働者からの支持を得られていない。このような状況では、有権者からの圧倒的な支持を背景に、民間企業に相応の負担を要求することは叶わない。その結果、BNは、みずからに残された支持基盤たる経営者に耳を貸し、労働者にとってはリスクと不平等の高い社会を維持せざるを得ない状況に追い込まれる。

福祉政治が、このようなループにはまり込んでいる今、上位中所得国家グループからの脱却に向けた包括的パッケージの一部である社会保障や雇用保障分野で大きな進展を期待することはそもそも無理なのかもしれない。20世紀型の開発を支えた権力構造に由来する改革の停滞を開拓するためには、権力構造そのものを壊すより他ないように見える。政党政治の行方が、福祉の行方を決める。

参考文献一覧

日本語文献

- 香川孝三 [1995]. 『マレーシア労使関係法論』信山社。
末廣昭 [2014]. 『新興アジア経済論—キャッチアップを超えて』岩波書店（近刊）。
末廣昭編著 [2010]. 『東アジア福祉システムの展望—7 カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房。
鳥居高 [2010]. 「マレーシア一年金基金EPPの重視と制度の経路依存性」(末廣編著[2010]、所収)。

英語文献

- Adam, Erfried, Michael von Hauff and Marei John eds. [2002]. *Social Protection in Southeast and East Asia*, Friedrich Ebert Stifung.
Asher Mukul G., Sothea Oum and Friska Parulian eds. [2010]. *Social Protection in East Asia: Current State and Challenges*, ERIA Research Project Report, no.9.
Asian Productivity Organization (APO) [2013]. *APO Productivity Databook 2013*, Singapore: APO.
Associated Chinese Chambers of Commerce and Industry Malaysia (ACCCIM) [2013]. *Report of 2013 SME Survey*.

- Bank Negara Malaysia (BNM) [各年版]. *Annual Report*. BNM.
- Department of Statistics (DOS) [各年版]. *Labour Force Survey*. DOS.
- Department of Statistics (DOS) [2012]. *Salaries and Wages Survey Report*. DOS.
- Department of Statistics (DOS) [各年版]. *Social Statistics Bulletin*. DOS.
- Employment Provident Fund (EPF) [2012]. *Annual Report 2012*. EPF.
- Federation of Malaysian Manufacturers (FMM) [2011]. *Salary, Benefits and Employment Conditions Survey in Manufacturing Sector 2010/2011*. FMM.
- Flaaen, Aaron, Ejaz Chani and Saurabh Mishra [2013]. “How to Avoid Middle Income Traps? Evidence from Malaysia,” Policy Research Working Paper 6427, Washington D.C.: The World Bank.
- Khoo Boo Teik ed. [2012]. *Policy Regimes and the Political Economy of Poverty Reduction in Malaysia*, Palgrave Macmillan.
- Khoo Boo Teik ed. [2013]. *13th General Election in Malaysia: Issues, Outcomes and Implications*, Chiba: Institute of Developing Economics, Research Report.
(http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Kidou/2013_malaysia.htm)
- Loh, Francis Kok Wah [2012], “Organized, Groups, Development Strategies and Social Policies,” in Khoo ed. [2012].
- National Economic Advisory Council (NEAC) [2010a]. *New Economic Model for Malaysia, Part I: Strategic Policy Directions*, KL: NEAC.
- National Economic Advisory Council (NEAC) [2010b]. *New Economic Model for Malaysia, Concluding Part*, KL: NEAC.
- Ong Fon Sim and Tengku Aizan Hamid [2010]. “Social Protection in Malaysia—Current State and Challenges Towards Practical and Sustainable Social Protection in East Asia: A Compassionate Community,” in Asher, Oum and Parulian eds [2010].
- Ragayah Mat Zin, Hwok Aun Lee and Saaidah Abdul-Rahman, “Social Protection in Malaysia,” in Adam et.al. eds. [2002].
- Suzuki, Ayame [2013]. “The Contest for Parliament: Changing or Sustaining the Regime,” in Khoo Boo Teik ed. [2013].
- Yusuf, Shahid and Kaoru Nabeshima [2009]. *Tiger Economies under Threat: A Comparative Analysis of Malaysia’s Industrial Prospects and Policy Options*, Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank [2011]. *Malaysian Economic Monitor*, Washington D.C.: The World Bank.

その他

New Straits Times (NST)

Malaysia Insider

The Star (Star)

Roketkini.com

Penyata Rasmi Parlimen Dewan Rakyat. (マレーシ亞下院議会議事録)



<写真> 外国人労働者に対する最低賃金実施延期をうけて、各地でストライキや集会が行われた。写真は、ヌグリ・スンビラン州にあるレクロン社の工場で働くネパール、バングラディッシュ、ベトナム人労働者によるピケの様子。©Parti Sosialis Malaysia。



<写真> 上記ピケの一幕。「900 リンギの最低賃金を要求する。我々は貧困者である。経営者は、我々を虐待するな」とある。©Parti Sosialis Malaysia。

第 9 章

変わるインドネシアの社会保障制度

増原 綾子

はじめに

ASEAN 諸国の中でも立ち遅れていたインドネシアの社会保障制度は、この 10 年間で大きく変化を遂げつつある。インドネシアでは、スハルト (Suharto) 体制期に公務員や軍人、一部のフォーマル・セクター向けに社会保障制度が存在したもの、そのカバー率は約 20% と、国民のほとんどが社会保障の恩恵を受けることができない状態が長く続いてきた。1997 年の通貨危機でインドネシアは大きな経済的ダメージを受け、これが一因となって 30 年以上にわたったスハルト独裁体制が 1998 年に終焉したが、その後も経済的停滞が継続し、民主化後の政治不安の要因ともなった。

経済危機による貧困層の増加に対処するため、ポスト・スハルト期のインドネシアでは、世界銀行などからの支援を受けて「ソーシャル・セーフティ・ネット」プログラムが始まり、同時に社会保障制度整備の動きが本格化した。しかし、インフォーマル・セクター労働者や貧困層を数多く抱える中での社会保障制度の整備は決して容易ではなかった。2004 年に国家社会保障制度法が制定されたものの、その後、関連法の制定が遅れたことでその動きは事実上ストップしていた。2011 年に社会保障運営機関法が制定されたことで制度整備の動きが復活し、2014 年 1 月からは全ての国民に健康サービスを保障するための国民皆保険制度の構築が進められている。

本章では、ポスト・スハルト期におけるインドネシアの社会保障制度の構築過程を論じた上で、現在インドネシアで進められている社会保障制度整備の内容について、2011 年に制定された社会保障運営機関法を中心に説明する。

第 1 節 スハルト体制期の社会保障制度

1 公務員・軍人：ASABRI、TASPEN、ASKES

インドネシアにおいて最初に社会保障制度を導入したのは、植民地宗主国であったオランダである。オランダは 1936 年にオランダ領東インド（現在のインドネシア）に公務員向

けの健康保険を導入した（Sulastomo 2011: 28）。1945年の独立後、社会保障制度の整備はしばらく行われなかつたが、スカルノ（Sukarno）大統領の「指導された民主主義」時代の1963年に、公務員向けの退職一時金支給制度が、「公務員貯蓄保険基金」(TASPEN, Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri) という名称で始まった（菅谷 2010年：80；以下、図表9-1を参照）。

図表9-1 スハルト体制下のインドネシアの公的社会保障制度の枠組み

対象	給付	実施機関	制度の設置年と法的根拠	労働者拠出	使用者拠出	備考
公務員	養老保険 (定年、死亡)	PT. TASPEN	1963年政令10号	3.25%		
			1981年政令25号で改定			
	老齢年金	PT. ASKES	1969年法律11号	4.75%	政府予算	
	健康保険		1968年大統領令230号	2.00%		
軍人	養老保険	PT. ASABRI	1971年政令44号	3.25%		
			1991年政令67号で改定			
	老齢年金		1966年法律6号	4.75%		
	健康保険	国防省	—	2.00%		
民間労働者	ASTEK → JAMSOSTEK		1977年政令3号			
	労働災害	PT. JAMSOSTEK	1992年法律3号、JAMSOSTEK(労働者社会保障)法	0.24-1.74%	産業のリスクに応じて、拠出率は第1種0.24%、第2種0.54%、第3種0.89%、第4種1.27%、第5種1.74%。労災時、最初の4ヶ月は災害直前の月給の100%。次の4ヶ月は75%、その後は回復か永久障害の認定を受けるまで50%の給付を受ける。「永久障害」と認定した場合には、49ヶ月分プラス24ヶ月間は毎月5万ルピアの給付、「部分障害」の場合には70ヶ月分の給与を給付する。	
	健康保険				3.00-6.00%	使用者の拠出は独身者3%、既婚者6%、自営業者は適用外。政府の拠出なし。
	死亡給付				0.30%	42ヶ月分の月給の一括給付と、100万ルピアの葬儀代
	老齢給付				2.00%	55歳の年齢に達した場合。退職かどうかは問わない。本人と使用者の積立基金と利子收入から支払う。5000万ルピア以上保証。
国民	地域健康保険(JPKM)	保健省、BAPEL	1992年法律23号「国家保健法」による地域健康維持制度	人頭割り		

(出所)武田長久「インドネシアにおけるSSN」57ページなどより末廣昭作成。

1966年にスハルト体制が始まると、軍人・公務員向けの社会保障制度が整備されるようになつた。1966年に、軍人・警察官・防衛省文民職員を対象とした老齢年金である「イン

「ドネシア国軍社会保険」(ASABRI, Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia)が導入され、1971年には、ASABRIに退職時と死亡時の一時金給付が追加された(菅谷 2010年:80-81)。軍人・警察官の健康保険は国防省が実施した。

公務員向けには、1969年に上のTASPENの中に年金制度が導入され、退職時と死亡時の一時金とともに、老齢年金、遺族年金、障害年金が支給されるようになった¹。また、公務員向けの健康保険は、1968年にそれまであった公務員向けの健康保険プログラムが改訂され、「公務員健康保険」(ASKES, Asuransi Kesehatan)プログラムが導入された²。

ASABRI、TASPENとともに、一時金については月給の3.25%、年金については月給の4.75%が保険料として拠出され、保険料、国庫負担、積立金運用益を財源としていた(菅谷 2010年:80-81)。国防省及びASKESが実施する健康保険プログラムについては、保険料は月給の2%であった。ASABRI、TASPEN、ASKESは、その後、公社から国営株式会社に改組されている(中村 2010年:316)。

2 民間企業・労働者社会保障（JAMSOSTEK）とその問題点

民間企業の従業員向けの社会保障は、1978年に「労働者社会保険」(ASTEK, Asuransi Sosial Tenaga Kerja)制度が導入されたことで始まった(中村 2010年:316)。1992年にASTEKは健康保険が追加されて、「労働者社会保障」(JAMSOSTEK, Jaminan Sosial Tenaga Kerja)という国営株式会社に改組された。

JAMSOSTEKは、健康保険、労災保険、死亡給付、老齢給付から成るプログラムであり、従業員数10人以上または1ヶ月の賃金総額が100万ルピア以上の民間企業は加入が義務付けられていた。

健康保険、労災保険、死亡給付については、雇用者が保険料を負担する。健康保険³の場合には月給の3%ないしは6%(独身者3%、既婚者6%)、労災保険については月給の0.24~1.74%(産業ごとのリスクの高さに応じて5段階に設定)、死亡給付については月給の0.3%が、それぞれ雇用者負担となっていた(図表9-1参照)。

老齢給付⁴については、保険料を従業員と雇用者が負担し、従業員が拠出する保険料が月

¹ 56歳の定年に達した者、もしくは20年以上加入した50歳以上の早期退職者に対して支給される(菅谷 2010年:80-81)。

² ASKESは公務員・同退職者、軍人と警察官の年金生活者、その配偶者及び21歳未満の子供2人までを被保険者とする強制加入の制度。給付は入院と外来、薬、眼鏡(本人のみ)、出産、救急治療などであり、公的病院での治療を原則とする(福岡 2010年:73)。

³ 健康保険の被保険者は加入者本人、配偶者、21歳未満の子供3人までで、給付内容はASKESと大きくは変わらないが、癌や透析など重大疾病が免責となっている点が異なる。企業が民間の健康保険に加入している場合には、JAMSOSTEKの健康保険に加入しなくてもよい(福岡 2010年:73)。

⁴ 老齢給付は保険料と積立金運用益を財源とし、積立金と運用利子の引き出しは55歳の退職時、労災以外の障害時、死亡時、離職時、国外移住時などの際に認められる。55歳以前

給の2%、雇用者拠出分が3.7%と定められていた。

民間企業の従業員を対象としたJAMSOSTEKについては、これまで問題点がいくつか指摘されてきた。

第一に、従業員数10人以上または1ヶ月の賃金総額が100万ルピア以上の民間企業はJAMSOSTEKに加入することが義務付けられており、特に「1ヶ月の賃金総額が100万ルピア以上」という条件にはインドネシアのかなり多くの企業が該当するにもかかわらず、企業がなかなかJAMSOSTEKに加入しなかったことである。図表9-2を見ると、1994年には賃金労働者の30%、雇用主の28.5%しかJAMSOSTEKに加入しておらず、その後のJAMSOSTEKの働きかけもあってこの数字は上がったものの、1999年の時点でも賃金労働者の61.3%、雇用主の47.3%しか加入が進んでいなかつたことがわかる。

図表9-2 JAMSOSTEKの加入者数とカバー率(1994-1999年)

年次	JAMSOSTEK加入者		インドネシア全国		カバー率	
	賃金労働者 (a)	雇用主 (b)	賃金労働者 (A)	雇用主 (B)	賃金労働者 (a/A)	雇用主 (b/B)
	1000人	1000人	1000人	1000人	%	%
1994	7,600	51.9	25,100	182	30.3	28.5
1995	9,100	60.1	25,700	182	35.4	33.0
1996	11,300	68.7	26,300	183	43.0	37.5
1997	13,400	77.7	27,100	183	49.4	42.5
1998	14,900	82.5	26,300	183	56.7	45.1
1999	16,000	86.6	26,100	183	61.3	47.3

(注)JAMSOSTEKの賃金労働者のカバー率は61%であるが、例えば「任意加入」である健康保険の場合には、1999年時点で加入企業は1万5597社、125万1442名の加入者(全賃金労働者の8%)にとどまっている。

(出所)武田長久「インドネシアにおけるSSN」59ページより末廣昭作成。

第二に、JAMSOSTEKに加入した企業の中に、保険料を支払わない非拠出の企業が数多く存在したことである。次ページの図表9-3から、2003年から2010年までの8年間で加入企業数は約2倍、加入労働者数も約1.7倍に増加したことが理解できる。しかしながら、加入した企業のうち、6割しか保険料を拠出しておらず、保険料を拠出していた労働者の割合に至っては、2003年の45%から2010年の29%に下落している。JAMSOSTEKからの保険料支払いの要請にもかかわらず、企業も従業員も保険料の支払いを渋るという事態が深刻化していたことがわかる。

の離職に際して積立金を引き出す場合には、5年以上の保険料支払い期間があることが条件となっている（菅谷 2010年：80-81）。

図表9-3 拠出・非拠出別JAMSOSTEK加入企業数・労働者数の推移、2003-2010年(企業数、人数)

拠出・非拠出の区別	2003	2004	2005	2006
拠出企業数	67,093	70,378	75,616	82,352
非拠出企業数	42,714	48,288	55,344	60,872
加入企業数合計	109,807	118,666	130,960	143,224
拠出企業の割合	61%	59%	58%	57%
拠出労働者	8,380,126	7,812,409	7,843,742	7,719,695
非拠出労働者	10,215,372	11,820,129	11,820,129	15,361,672
加入労働者合計	18,595,498	19,632,538	19,632,538	23,081,367
拠出労働者の割合	45%	40%	40%	33%
拠出・非拠出の区別	2007	2008	2009	2010
拠出企業数	90,697	100,684	115,683	133,580
非拠出企業数	68,516	75,121	84,531	91,312
加入企業数合計	159,213	175,805	200,210	224,892
拠出企業の割合	57%	57%	58%	59%
拠出労働者	7,941,017	8,219,154	8,495,732	9,337,423
非拠出労働者	15,788,933	18,407,661	20,534,941	22,408,877
加入労働者合計	23,729,950	26,626,815	29,030,673	31,746,300
拠出労働者の割合	33%	31%	29%	29%

(出所) *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2007*, p.22; *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2010*, p.12 より筆者作成。

第三に、菅谷も指摘している通り、JAMSOSTEKには失業保険プログラムがなかったことである。そして、老齢給付については定年前の引き出しが可能であったため、1997年に起こった通貨危機の際には失業保険を持たない加入者が積立金を引き出したことで、老齢給付のための積立金としての機能を失ってしまった（菅谷 2003 年：248）。

最後に、JAMSOSTEK のプログラムには 2005 年まで小規模零細企業や自営業者といったインフォーマル・セクターの労働者が加入できるプログラムがなかったことである。労働者の 7 割がインフォーマル・セクターであると言われるインドネシアで、インフォーマル・セクターの労働者向けの社会保障制度がなければ、カバー率が 2 割前後と低いままであるのも理解できよう。2005 年には雇用関係外労働者の任意加入が、2006 年には自営業者の任意加入が、それぞれ導入されたが、強制加入ではなかったため、導入以後もほとんどのインフォーマル・セクター労働者は加入しなかった。

以上、述べてきた通り、スハルト体制下におけるインドネシアの社会保障制度は、公務員・軍人とフォーマル・セクターで働くごく一部の労働者のためのものであり、国民のほとんどがその恩恵に預かることのない制度であった。

ただし、保健サービスについては、1979 年に「地域保健センター」(PUSKESMAS, Pusat Kesehatan Masyarakat) がつくられ、1985 年には「統合保健サービス・ポスト」(POSYANDU, Pos Pelayanan Terpadu) が導入されて、主に貧困層を対象とした。この

うち、前者の PUSKESMAS では医療サービスが、後者の POSYANDU では家族計画プログラムを前提とした母子保健サービスが、それぞれ安価もしくは無料で提供されてきた⁵。PUSKESMAS も POSYANDU も全国的に普及しているものの、前者は少数の医師・看護師に支えられており、後者はヘルス・ボランティアが中心となっているため、いずれも提供されるサービスには制約がある。

1996 年には「地域健康管理保障」(JPKM, Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) も始まった。JPKM を実施する事業者が医療機関との間でサービスや費用について契約を結び、加入希望者とも提供サービスや保険料について契約を結んで、医療機関を通じてサービスを提供するという内容のものであった（宇津 2000 年：60-61）。しかし、JPKM は任意加入であったということもあり、普及しなかった⁶。

第2節 ポスト・スハルト期における社会保障制度の構築過程

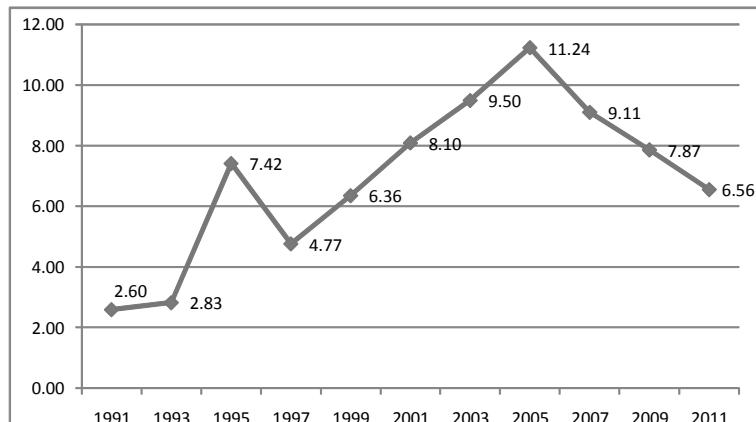
1 ハビビ政権からメガワティ政権まで

上で見てきた通り、スハルト体制期につくられたインドネシアの社会保障制度は、フォーマル・セクターを中心とする国民のごく一部しかその恩恵を享受できないカバー率の低いものであった。こうした社会保障制度をつくり直すきっかけとなったのが、1997 年にタイから波及した通貨危機であった。インドネシアでは他のアジア諸国以上に通貨危機が全面的な経済の後退を招いた。通貨ルピアの大幅な下落に伴って、ドル建ての債務を返済することができなくなった多くの企業が倒産し、失業者が増加した。そして、失業者が増加するに従って、貧困層の割合も拡大した。

⁵ ポスヤンドゥに関しては、特にジャカルタにおけるその活動について齊藤が詳しく論じている（齊藤 2009 年）。

⁶ 事業者は加入希望者の年齢、リスク等で加入に制限を設けてはならないことになっていたが、実際にはハイリスク者の加入は制約を受けたことが指摘されている（菅谷 2003 年：254-255）。JPKM を管轄する保健省は任意加入を強制加入に変えない限り、JPKM は普及しないだろうと批判的に述べていた（Media Indonesia, Okt. 18, 2000）。JPKM を改正するための法案が 2001 年 11 月に出されたものの、加入義務の是非や非営利機関にするか否かといった問題で議論が紛糾し（Kompas, Nop. 20, 2001；Kompas, Nop. 30, 2001）、結局は廃案となった。

図表9-4 インドネシアの失業率の推移、1991-2011年 (%)

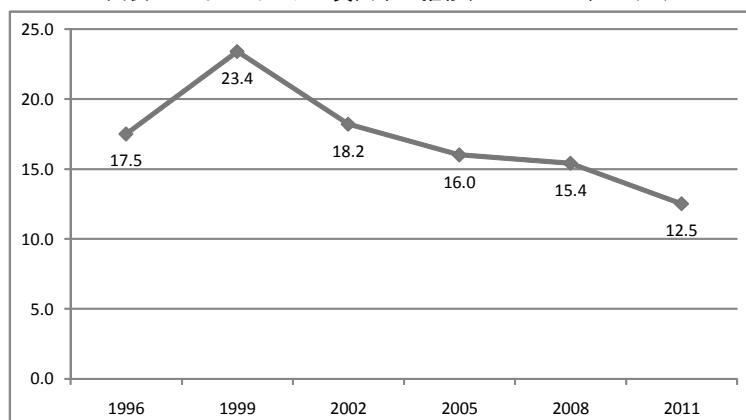


(出所)IMFホームページより筆者作成。

図表9-4は1991年から2011年までの失業率の推移である。1991年には2%台と安定していた失業率は、1997年の経済危機後に上がり始め、2005年には11.24%になった。

1997年の経済危機に伴い、貧困率も上昇した。危機前の1996年には貧困率は17.5%で、貧困者人口は約3400万人であったが、危機後の1999年には貧困率は23.4%、貧困者人口は約4800万人に急増した（図表9-5参照）。

図表9-5 インドネシアの貧困率の推移、1996-2011年 (%)



(出所)Statistik Indonesia 2012, p.175より筆者作成。

経済危機に伴う失業率と貧困率の上昇に対処するためにハビビ（B. J. Habibie）政権下で始まったのが、ソーシャル・セーフティ・ネット（JPS, Jaring Pengamanan Sosial）プログラムである。世界銀行やアジア開発銀行などの支援で1998年に始まったJPSプログラムは、①コメの補助金、②雇用創出、③小中高生向けの奨学金（JPS-BPプログラム）、

④医療・保健サービスへの補助金 (JPS-BK プログラム) の 4 つを柱としていた (Sumarto, Suryadi, and Widayanti 2010: 111-117) ⁷。

ハビビ政権の後を担ったワヒド (Abdurrahman Wahid) 政権の下では、社会保障制度の整備も論じられるようになった。貧困層を対象とした社会保障制度がなく、また経済危機後に立ち上げられた JPS プログラムも暫定的性格が強かったことから、2000 年 2 月に副大統領であったメガワティ (Megawati Sukarnoputri) が、長期的な性格の包括的な健康プログラムが必要であると述べて、国民健康保険の創設を提唱したことに始まる (Kompas, Feb. 26, 2000)。

ワヒド大統領も 2000 年 8 月の国民協議会総会で「国家社会保障制度」(SJSN, Sistem Jaminan Sosial Nasional) 案を発展させることを表明し、この総会で行われた第 2 次憲法改正では、第 28H 条第 1 項で「いかなる人も健康サービスを受ける権利を有する」、第 3 項で「いかなる人も社会保障の権利を有する」と定められた。

その 2 年後の 2002 年 8 月に行われた第 4 次憲法改正では、第 34 条第 2 項で「国家は国民全体に対する社会保障制度を発展させ、社会的弱者を支援する」、第 3 項で「国家は健康サービスの施設を用意する責任を有する」と定められた。2 回にわたる憲法改正の結果、国民は健康サービスを中心とした社会保障を受ける権利を持っており、その制度を整備する責任は国家にあることが憲法に明記されることになった。

このような憲法の新しい規定に基づいて、包括的な社会保障制度構築のための法案づくりが開始された。専門家が中心となって社会保障制度作業グループが設置され、2001 年 12 月から協議を開始し、2002 年 4 月には、メガワティ大統領の信認を得て正式に国家社会保障制度原案作成チームとなった (Candra 2010: 75-78)。

2002 年 10 月、政府は国連ミレニアム開発目標を背景とした貧困削減戦略を発表したが、このとき 2002 年の 18.2% から 2009 年の 8.1% への貧困削減目標を設定し、合わせて目標達成のための柱の一つとして社会保障を据えた。このとき、社会保障制度はインドネシアが抱える貧困問題を解決するための重要な手段として表明されたのであった。

専門家グループは、社会保障制度法の原案作成に着手し、作成された原案に基づいて労働移住省、保健省、経済担当調整省が中心となり、国会に提出するための法案が起草された (Kompas, Feb. 21, 2002)。この法案起草と並行して、国民健康保険法案と JAMSOSTEK 法改正案が起草されていたが、政府は社会保障制度法の成立を優先した (Candra 2010 : 101)。政策立案担当者の間では、包括的な社会保障制度法ができれば、上の法律及び法改正は必要ないという認識もあった。2004 年 1 月に、政府は国会に国家社会保障制度法案を提出し (Kompas, Jan. 17, 2004)、国会の第 7 委員会に国家社会保障制度法特別委員会が設置されて審議が始まった。

⁷ JPS プログラムは特にコメの補助金については一定の効果を持ったことが指摘されているが、健康サービスである JPS-BK プログラムについては、資金の不正流用問題などがあるといった批判を受けた (Media Indonesia, April 15, 2000)。

法案審議過程ではいくつかの重要な争点が出され、妥協が図られる中で法律の内容は後退し、矛盾を孕むものとなった。

もっとも大きな争点の一つは、社会保障制度の運営形態に関するものであった。専門家らは、JAMSOSTEKのような国営株式会社という形態を取っている限り、税と配当を国に支払う義務があり、加入者からの保険料で構成される資金が目減りしてしまうため、「非営利性」の原則に基づいた「信託基金」をつくることを提案していた (Candra 2010: 78-79)。

しかしながら、この提案に対しては法案審議の過程で、JAMSOSTEKを初めとする既存の社会保障運営機関から、組織の存続に大きく関わる問題であるとして強い反対が出された (Kompas, Jan. 26, 2004)。結局、JAMSOSTEK、TASPEN、ASKES、ASABRIは、国営株式会社という形態を維持し、そのまま社会保障運営機関として法律に明記されることになった (第5条第3項)。しかしながら、「非営利性」や「信託基金」の原則についても同法の第3条に社会保障制度の原則として盛り込まれ、社会保障の運営形態に関する第5条第3項との間で矛盾を孕むこととなった。

もう一つの大きな争点は、これまでインドネシアになかった失業保障を制度の中に組み込むかどうかであった (Candra 2010, 79-80)。これは経営者団体からの強い反対で実現しなかつたが、その背景には2003年2月に制定された労働法が大きく影を落としていた。

この労働法案は組合設置要件やスト実施要件を緩和する条項が盛り込まれ、退職時に企業側が解雇手当(もしくは退社手当)、功労金、損失補償金を支払うとの条項も入っており、経営者団体(特に「インドネシア経営者協会」APINDO, Asosiasi Pengusaha Indonesia)が「労働者に手厚い保護」であるとして反対していた。当時の労働大臣が労組出身者だったこともあって、上のような「手厚い保護」を定める条項を残したまま労働法は成立したが⁸、翌年の社会保障制度法案の審議で、経営者団体は労働法における解雇手当や功労金、損失補償金が失業保険の役割を果たしていると主張して、当初は社会保障制度法案に存在した失業保険条項の削除を求め、それに成功したのであった。

メガワティ大統領は、関係閣僚に対して早期の法案成立を強く指示したが (Candra 2010: 98)、法律の内容にさほどこだわっていた様子はない。2004年は議会選挙と大統領選挙の年であり、社会保障制度法は貧困層救済をアピールするには格好の法律であった。彼女にとって重要であったのは、法律の中身よりも、それが選挙に合わせて、よいタイミングで成立することであった。その結果、法案の内容が審議過程で後退していくことに対して、あまり注意は払われなかつた。

経営者団体のAPINDOは法案への批判を強めていった。2004年5月19日に行われた公聴会で、APINDOの代表は法案への反対理由として保険料拠出の負担を挙げた。従業員と雇用者の保険料負担が重く、従業員が保険料負担に耐えられなければ雇用者が肩代わりしなくてはならなくなるのではないかとの懸念を示した (Candra 2010, 89-90)。また、外国

⁸ その代わりに、企業側が主張していた業務のアウトソーシングが法案に盛り込まれた。労働法については、(水野 2003年)を参照。

人従業員への社会保障の提供や、違反した企業への罰則適用にも賛成できないと、APINDOは主張した (Kompas, Mei 25, 2004; Kompas, Juni 21, 2004)。APINDOは、さらに、現行の JAMSOSTEK の問題点を挙げ、資産運用の在り方や透明性に問題がある JAMSOSTEK を改善していくことが優先されるべきだと主張した (Kompas, Sep. 7, 2004)。

経営者団体のみならず、労組も法案に強く反対した。2004年5月24～25日にかけて行われた公聴会では合わせて28の労組がそれぞれ意見を表明したが、一つを除くすべての労組が法案に反対した。主な反対理由は、保険料の高さであった。現行の制度の下では労働者は月給の2%の保険料を払うだけでよかったが、法案には労働者が拠出する保険料は6%と定められており、賃金が抑えられている中で6%の保険料負担は大きすぎるというのが労組側の意見であった (Candra 2010: 91-95; Kompas, Juli 16, 2004)。また、労組は、JAMSOSTEKなど現行の4つの機関が法案の中で社会保障運営機関として規定されたことにも不満を示し、信託基金を創設した上で資金管理は労組に任せよう主張した (Candra 2010: 95)。

経営者団体、労組のみならず、農民団体、漁民団体も、公聴会で国家社会保障法案に反対を表明した。やはり、保険料拠出に対する抵抗感が大きかったことによる (Candra 2010: 95-97)。その結果、数多くの団体がこぞって反対した「保険料一律6%」条項は、法案から削除された。また、経営者団体が反対していた、社会保障プログラムに加入しない企業への罰則規定も削除された。

国会では法案に反対する会派はなかった。少数政党である月星党と正義党から成る改革会派が、既存の国営株式会社を社会保障運営機関と定めることに反対の意を示し、また同会派は貧困層の保険料を政府が肩代わりするための予算的措置に関する条項が法案にないことも指摘したが (Candra 2010: 95-97; Kompas, Juli 16, 2004)、法案そのものには賛意を示した。

継続審議を求める声もあったが、政府及び国会は法案成立を優先し、国家社会保障制度法は2004年9月末に成立した。同法の移行規定では、5年内に社会保障運営機関法をはじめとする関連法・政令を定めることができていたが、10月に成立したユドヨノ政権はその後、5年以上にわたり関連法・政令を定めなかつた。

関連法規が定められなければ、法律はあっても制度を実施することは事実上、不可能となる。ユドヨノ政権が関連法規の制定を放置した背景には、2005年に入ってから、同法に対する違憲審査の申し立てが出されたという事実も存在したが⁹、それだけではなく、既存

⁹ 東ジャワ州の州議会は、2005年2月に憲法裁判所に対して、国家社会保障制度法の違憲審査を要求した。社会保障運営機関が ASKES、TASPEN、ASABRI、JAMSOSTEK の4国営株式会社に限定されているのは、地方自治（憲法と地方政府に関する法律 2004年第32号）に反するのではないか、地方自治体も社会保障を運営する権限があるのではないか、と申し立てたのであった。憲法裁判所は2005年8月に判決を出し、社会保障制度法の社会保障運営機関に関する条項は憲法に反しており、地方自治体レベルで社会保障運営機関を設置することができるとの判決を下した (Hasil Uji Materi)。

の社会保障制度をほぼそのまま維持するような内容の法律を実施する必要性が感じられなかつたからであろう。ユドヨノ政権はむしろ貧困層にターゲットを絞って、より直接的で効果的であろうと思われる対策を探るようになった。

2 第一次ユドヨノ政権期：医療保障プログラムと公的扶助プログラムの拡充

2004年9月末に成立した社会保障制度法の実施に向けた動きがストップする中で、メガワティ政権から替わったユドヨノ政権は、むしろ貧困者・社会的弱者を中心に据えた医療保障プログラムや、「条件付き現金給付」(CCT)などの公的扶助プログラムを次々と導入するようになった。併せて、JAMSOSTEKへのインフォーマル・セクター労働者の加入を促す措置もとられるようになった。以下、順を追って議論していく。

(1) 医療保障プログラム

ソーシャル・セーフティ・ネットの保健プログラムである JPS-BK プログラムは、2002 年 12 月をもって終了し、2003 年 4 月に当時のメガワティ政権では、保健省が中心となって、「貧困家庭健康増進保障」(JKP-Gakin, Jaminan Pemilihan Kesehatan Keluarga Miskin) プログラムを新たに開始した。

これは「灯油補助金削減影響補償プログラム」(PKPS-BBM, Program Kompensasi Bahan Bakar Minyak)¹⁰ の一環として、同プログラムの資金を保健分野に回して行われたものであった (Kompas, Jan. 11, 2003; Kompas, 16 Jan. 2003)。JKP-Gakin は、2002 年にジャカルタの一部でパイロット・プログラムが始まり、2003 年 4 月にジャカルタ全体の貧困家庭に拡大された。貧困家庭にヘルスカードを配布し、それを提示すれば診療所や病院での診療が可能となるものであった (Kompas, Jan. 25, 2003)。

しかし、このプログラムはなかなか普及しなかった。貧困家庭がヘルスカード入手するためには、町村の長の署名入りの証明書が必要であった。ところが、入手方法・手続きの周知が徹底されず、貧困層がカード入手できることや (Media Indonesia, Agu. 5, 2003)、病院側に割り当てられる資金が足りないことを理由に、ヘルスカードを持参した貧困者の診療を断る病院が出てきたからであった (Kompas, April. 12, 2004)¹¹。

また、ヘルスカードの売買が行われ、本来的には無料で診療を受けられないはずの貧困層以外の人間が、ヘルスカードを使って病院で診療を受けているとの報告もあった (Republika, Sep. 22, 2004)。政府・地方政府と診療所・病院との間で「調整役」を果たし

¹⁰ PKPS-BBM は、2001 年まで「エネルギー補助金削減影響プログラム」(PDPSE, Program Dampak Pengurangan Subsidi Energi) と称したため、本文中にあるような訳語を充てた。

¹¹ ジャカルタ州政府は統計庁のデータから、8 万 3364 世帯を貧困家庭と認定したが、国からの予算は必要な費用の 34.9% しか満たしていなかったとの報告がある。州政府も予算を計上したが、それも十分ではなかったという (Kompas, April 12, 2004)。

ていた運営機関を通すことによって、不正や非効率が発生する問題も指摘された (Media Indonesia, Jan. 29, 2005)。

メガワティ政権下での貧困層向け保健・医療サービスには、こうした問題点があったため、ユドヨノ政権が成立すると「100日プログラム」の一環として新しいプログラムが策定された。主に公務員向けの医療保障を実施してきた ASKES 社のプログラムを貧困層に拡大した「貧困者健康保険」(ASKESKIN, Asuransi Kesehatan Orang Miskin) である¹²。

これは 2005 年 1 月から開始されたサービスで、ASKES 社からカードを支給された貧困者は診療所か第 3 等級の病院であらゆる診療が無料で受けられるというものであった。対象となった 3600 万人分の費用は、ASKES 社を通じて国が負担し、灯油補助金補償プログラムの資金と中央政府・地方政府の予算で賄われた (Kompas, Des. 2, 2004)¹³。

しかしながら、この ASKESKIN プログラムでも、JPK-Gakin プログラムと同じような問題が生じた。病院側は、ASKES 社が診療報酬を病院の要求額に沿って支払わないことに強い不満を表明した (Media Indonesia, Mei 25, 2005)¹⁴。NGO や大学の調査では、ASKESKIN プログラムのカードを貧困者がなかなか得られない実態も報告された (Suara Pembaruan, Feb. 28, 2006; Kompas, Juli 7, 2006)。

また、保健大臣は、地方自治の下で地方自治体に配分された「一般配分資金」(DAU, Dana Alokasi Umum) について、その用途が地方政府と地方議会で決められるために、保健分野に回らないことが多いと述べ (Suara Pembaruan, Nop. 16, 2006)、医療保障が地方自治の下でなおざりにされていることを批判している。

ASKES 社を通じた医療保障プログラムの問題点を痛感した政府は、2008 年 3 月に新しいプログラムを導入し、ASKES 社を通さずに、国から病院に直接支払いが行われる制度にあらためた (Media Indonesia, Feb. 13, 2008)¹⁵。新プログラムの名称は「地域医療保障」(JAMKESMAS, Jaminan Kesehatan Masyarakat) に変わったが、被保険者の管理は引き続き ASKES 社が行った。政府はこの JAMKESMAS の下で、7640 万人の貧困者に対象を拡大した¹⁶。貧困層を包括的に政府の医療保障プログラムに組み込んでいくことによって、

¹² ASKESKIN プログラムは、「貧困地域健康増進保障」(JPKMM, Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin) とも称される。

¹³ このプログラムではジャカルタは除外された。ジャカルタは州政府が独自にプログラムを用意した (Kompas, Maret 8, 2005)。

¹⁴ 専門家も、政府は貧困者一人当たりの費用を 5000 ルピアとして予算を計上したが、これでは明らかに足りず、一人当たり 2 万ルピアではないと、病院側が実際に使った費用と ASKES から支払われた費用との差額は埋まらないだろうと指摘した (Kompas, Juni 15, 2005)。

¹⁵ 政府が支払う一人分の費用は引き続き 5000 ルピアとされた。ASKES 側は 9300 ルピアが望ましいとしていたが、政府案に同意した (Kompas, Feb. 13, 2008)。

¹⁶ JAMKESMAS では、PUSKESMAS や POSYANDU で行われているプライマリケアから、ASKES 社と契約している病院・医療機関などでの診療まで、無料で受けができる。病院で診療を受けるためには、PUSKESMAS からの紹介状が必要となる (救急の場合にはこの限りではない)。給付内容は、入院の際の部屋以外は、ASKES 社の実施してい

ユドヨノ政権下においては、医療保障に限って言えばそのカバー率は大きく拡大した。

图表9-6 各医療保障プログラムの対象者、加入者数、カバー率(2011年)

医療保障 プログラム	JAMKESMAS (地域健康保 障)	JAMKESDA 地方自治体の 地域健康保障	ASKES・ 国防省 (公務員健 康保険)	JAMSOSTEK (労働者社会 保障)	企業保険	民間保険 会社等	合計
主な対象者	貧困層	公務員、 国軍軍人、 警察官	民間企業 従業員等	民間企業	個人		
加入者数	7640万人	3298万 3318人	1720万 5516人	556万 8160人	1535万 1532人	584万 4789人	1億5335万 3315人
カバー率	32.37%	13.98%	7.29%	2.36%	6.50%	2.48%	64.98%

(注)JAMSOSTEKの医療保障プログラムは、企業が他の企業保険に加入していれば任意加入となる。

(出所) *Profil Data Kesehatan Indonesia Tahun 2011*, p. 198, Tabel 5.43より筆者作成。

图表9-6は、各医療保障プログラムの主な対象者と加入数、カバー率である。2011年時点で約65%の加入率になっている。貧困層は主にJAMKESMASとJAMKESDAでカバーされており、富裕層や上位中間層は民間の保険に個人加入していると見ることができるの、残りの35%の無保険者の多くは下位中間層ではないかと考えられる。

(2) 公的扶助プログラム

ユドヨノ政権下では貧困者や社会的弱者に対する公的扶助(BANSOS, Bantuan Sosial)プログラムも次々と導入された。社会省、教育文化省、宗教省、国家開発企画庁などが立案・実施したものである。

その先駆けになったのは、やはり通貨危機後に始まったソーシャル・セーフティ・ネット(JPS)プログラムであった。前項で見たように、健康分野のJPSプログラム(JPS-BK)はASKESKIN、JAMKESMASという医療保障プログラムに発展していくが、教育分野のJPSプログラム(JPS-BP)も、教育支援プログラムとして発展していく。

JPS-BPは、小学校・中学校レベルの児童を中心とした奨学金プログラムと補助金プログラムから成っていた。2005年に灯油補助金削減補償プログラム(PKPS-BBM)の一環として、教科書代や文具代、学校までの交通費などを貧困家庭の子供に現金直接扶助の形で支給されるようになったが(「児童特別補助プログラム」、Program BKM, Bantuan Khusus Murid)、2005年7月には、教育文化省及び宗教省管轄下で「学校運営補助」(BOS, Bantuan Operasional Sekolah)プログラムという学校への補助金支給が始まった(Rahayu 2012: 14-15)¹⁷。

る公務員向けのプログラムとほぼ同様である(福岡 2010年: 75)。

17 小学校・中学校は教育文化省の管轄であり、マドラサのような宗教学校は宗教省の管轄である(Rahayu 2012: 26)。

2007年時点で約6500万人分向けの補助金が支出され(Rahayu 2012: 26)、2012年では児童1人あたり小学校レベルで58万ルピア、中学校レベルで71万ルピアとして予算が組まれている。BOSの用途は、破損した教科書の買い替え、消耗品購入、教員研修、児童の課外学習の費用など多岐に渡っている(Rahayu 2012: 18-19)。

同じ2005年には、社会省管轄下でも「現金直接扶助」(BLT, Bantuan Langsung Tunai)という公的扶助プログラムが開始された。やはり、これも灯油補助金削減補償プログラム(PKPS-BBM)の一環として行われたものであり、2007年に始まった「条件付き現金給付」(CCT, Conditional Cash Transfer)に先立って行われた、「条件なしの現金給付」(Unconditional Cash Transfer、「無条件所得移転」)であった。

2005年には、インドネシア全土において貧困家庭に分類された1540万世帯が、月に10万ルピアを3ヶ月間給付された¹⁸。BLTは、予算に限りがある中で給付対象世帯が増加したため、給付期間が年によって一定しないという問題が生じるようになった。2006年には、1770万世帯に12ヶ月分支給されたが、2008年になると、1910万世帯に7ヶ月分、2009年には1850万世帯に2ヶ月分しか支給されず、2010年以降は給付されていない(Rahayu 2012: 126-127)。

BLTよりも効率的な貧困対策として社会省下で始められたのが、CCTである「希望の家族プログラム」(PKH, Program Keluarga Harapan)である。これは、国連ミレニアム開発目標のうち、貧困削減、初等教育向上、ジェンダー平等、乳幼児死亡率の低下、出産時の母親の死亡率低下を目指してつくられたプログラムである(Rahayu 2012: 129-130)¹⁹。

PKHは2007年にパイロット・プログラムが7州で始まった(Suara Pembaruan, April 25, 2007)。妊娠中の女性や乳幼児、就学年齢の子供がいる極貧家庭向けに、検診を受ける、子供を学校に行かせることなどを条件に、1年間に60万ルピアから220万ルピアの現金を最長で6年間にわたり支給するプログラムである(ILO 2008: 57; Rahayu 2012: 132-133)²⁰。受給者は専用のカードを持ち、無料で健康サービスや教育を受けることができる

¹⁸ 現金給付対象家庭を分類するための基準は、家の大きさ、床の素材、壁の素材、家の衛生状態、飲み水の起源、灯りの材料、食用油の種類、肉や牛乳を買う回数、1日の食事の回数、1年間の洋服の購入回数、診療所での受診の可否、家長の職業、50万ルピア以上の資産の有無、の14項目である。このうち、9~10項目の判断基準にあてはまれば「貧困に近い」、11~12項目にあてはまれば「貧困」、13~14項目にあてはまれば「極貧」に分類される(ILO 2008: 56)。社会省が2008年時点で採用していたのは所得基準で、1ヶ月1人当たり12万5000ルピアを「極貧」とし、同15万ルピアを「貧困」、17万5000ルピアを「貧困に近い」に分類している。1500万世帯、6000万人がこれらに分類され、2008年当時のインドネシアの人口の28%に相当した(ILO 2008: 57)。

¹⁹ CCTは世界銀行が推奨している(国際協力機構 2013年: 13、24)。アジア開発銀行も、バングラデシュやニカラグアのような初等教育の就学率が低い国では、就学率の上昇にCCTが効果を発揮したと評価している(Son 2008: 6)。

²⁰ PKHの現金給付は、以下の3つが条件となる。妊娠中の女性は診療所で検診を受けること、0~6歳までの子供がいる場合には定期的に検診を受けさせること、7~15歳までの子供もしくは16~18歳までの子供がいて9年間の義務教育を終えさせていない場合には最低

(Rahayu 2012: 132)。

2007年は、まず7州で50万世帯が支給対象となった。2008年には13州で64万2000世帯、2009年には13州で72万世帯、2010年には20州で81万6000世帯、2011年には25州で111万6000世帯に支給された(Rahayu 2012: 150)。この現金給付プログラムに関する調査では、給付された現金は商売を始めるための資金などとして使われることが望まれているものの、生活費としてすぐに使われてしまう、という実態も報告されている(Kompas, Jan. 4, 2008)。

身寄りのない高齢者や子供、障害者への現金給付も始まった。社会省は、2006年7月に身寄りのない高齢者や重度の障害者、独立の功労者及びその遺族に対して月に30万ルピアを給付するパイロット・プログラムを開始した。2006年は2500人、2007年は3500人、2008年には6000人が給付の対象者となった(Kompas, April 3, 2007; Media Indonesia, Nop. 13, 2007)。また、2008年に社会省は「子供社会福祉プログラム」(PKSA, Program Kesejahteraan Sosial Anak) のパイロット・プログラムを開始した。身寄りのない子供や保護が必要な子供を対象として現金が給付されるものであった(Republika, Maret 24, 2010; Kementerian Sosial 2012: 100-105)。

学校や家庭、個人への扶助金支給ではなく、地域のプロジェクトに対して扶助金を支給するというプログラムも導入された。「地域自立性向上国家プログラム」(PNPM-Mandiri, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat- Mandiri) がそれである。これもソーシャル・セーフティ・ネット(JPS) プログラムの雇用創出プログラムから発展したものであつた。

「地域自立性向上国家プログラム」は、内務省や国家開発企画庁など複数の省庁が関わり、2007年から始まった。農村部門、都市部門、農村インフラ部門、開発の遅れた地域部門、地方社会経済インフラ部門の5つから成る(Rahayu 2012: 81-83)。貧困撲滅と地域社会の自立性向上のために、インフラ整備、マイクロクレジット普及、職業訓練などを行う活動プログラムを支援している。郡レベルでのプログラム参加自治体の数は、2007年の2361から、2008年の3999、2009年の6408へと増えていった。その後、それぞれの活動プログラムが終了したことで、2010年には4147、2011年にはさらに1640へと減少した(Rahayu 2012: 109)。

上で見てきたように、様々な形で公的扶助プログラムが行われるようになったが、公的扶助プログラムは汚職の温床になっているとの指摘もある。NGO「予算透明性のためのインドネシア・フォーラム」(Fitra, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran) は、公的扶助プログラムを行っている省庁の大蔵大臣が所属する政党に、プログラムの資金が流れていると批判している(Gatra, Sep. 11, 2013: 99-101)。

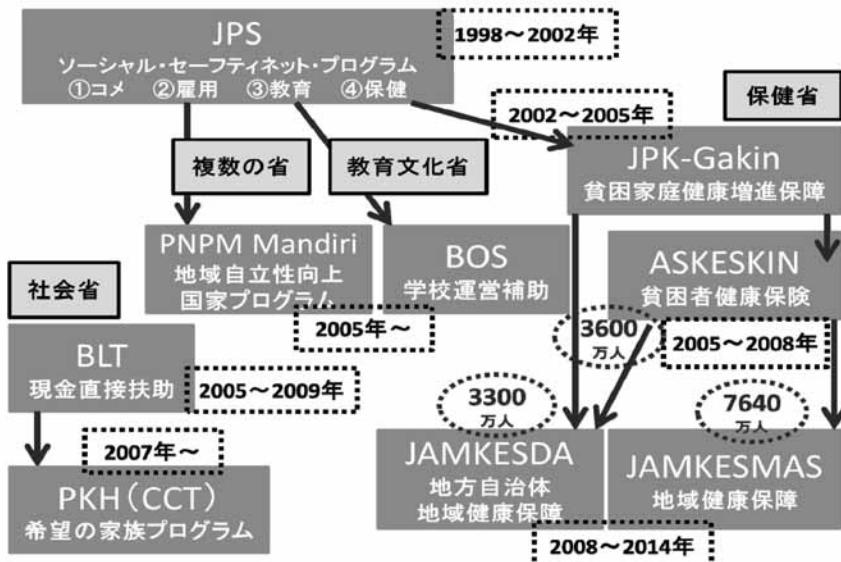
でも85%の出席日数を確保して子供を学校に行かせることである(Rahayu 2012: 132)。



公的扶助（BANSOS）の資金が政党に？（出所）*Gatra*, September. 11, 2013: 99

図表9-7は、これまで見てきたポスト・スハルト期の医療保障プログラムと公的扶助プログラムの変遷を図式化したものである。一連のプログラムは、経済危機をきっかけに始まったソーシャル・セーフティ・ネットプログラムを起源とし、糸余曲折を経ながらも、貧困層を主な対象としながら拡充されてきたことがわかる。

図表9-7 ポスト・スハルト期の医療保障プログラム及び公的扶助プログラムの変遷



(出所)筆者作成。

(3) インフォーマル・セクターへの社会保障制度

インドネシアの労働者の約7割は、農民、漁民、畜産業者、屋台経営者、物売り、運転手、建設作業員といったインフォーマル・セクターで働く人々である。図表9-8を見ると、就労人口に占めるインフォーマル・セクター労働者の数は、2010年でも7243万人であり、その割合は2006年から見れば微減しているものの、66.9%と、依然として高い数字である。

図表9-8 インドネシアにおけるインフォーマル・セクター、2006-2010年（万人、%）

労働市場の構成	2006	2007	2008	2009	2010
労働力人口	10,639	10,994	11,195	11,383	11,653
a. 就労人口	9,546	9,993	10,255	10,487	10,821
フォーマル・セクター	2,667	3,092	312	3,214	3,578
インフォーマル・セクター	6,579	6,901	7,135	6,786	7,243
インフォーマル・セクターの割合(%)	68.9	69.1	69.6	64.7	66.9
b. 未就労人口	1,093	1,001	939	896	832
非労働力人口	5,442	5,418	5,469	5,549	5,554
失業率(%)	10.3	9.1	8.4	7.9	7.1

(出所) *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2011*, p. 99の表より筆者作成。

先にも述べた通り、インドネシアで社会保障のカバー率が低いのは、インフォーマル・セクターへの社会保障のカバー率が極めて低いからであった。こうした問題を受けて、メガワティ政権下の2003年、社会省の下に、自営業者やインフォーマル・セクター労働者向けの「社会福祉保険」(ASKESOS, Asuransi Kesejahteraan Sosial) のパイロット・プログラムが導入された。第一次ユドヨノ政権下の2006年8月には、この「社会福祉保険」(ASKESOS) は、JAMSOSTEKの協力に基づいて本格的に開始された (Media Indonesia, Agu. 5, 2006)。

ASKESOSのプログラムでは、インフォーマル・セクターで生計を立てている21歳から60歳までの既婚者で、1ヶ月の収入が30万ルピアを超える者を対象とする。加入者は、月に5000ルピアの保険料を3年間支払い、その期間中に疾病にかかったり事故に遭ったりした際には、1年に1回だけ10万ルピアを支給される。55歳までに死亡した場合には加入年数×20万ルピアが支給される。3年間事故に遭わなければ、保険料5000ルピア×36ヶ月=18万ルピアが支給される (菅谷 2009年: 39-40; 福岡 2010年: 78)。

JAMSOSTEKにおいても、インフォーマル・セクターの労働者の加入を促すプログラムが開始された。インフォーマル・セクターの加入の増加がカバー率の拡大にとって重要なことだからである²¹。

²¹ 同時にJAMSOSTEKではフォーマル・セクターの拠出率を上げることも課題になっていた。ユドヨノ政権はフォーマル・セクター労働者のJAMSOSTEKへの加入を企業に強く促すようになり、加入しない企業に対しては法的措置も取られるようになった (Kompas,

JAMSOSTEK は、2004 年からインフォーマル・セクター労働者向けの特別プログラムを設けるようになった。2004 年には建設業労働者 (Jasa Konstruksi)、2005 年には雇用関係外労働者 (Tenaga Kerja Luar Hubungan Kerja)、2006 年には自営業者 (Tenaga Kerja Perseorangan)²² の任意加入を、それぞれ開始した。日雇い、請負、期間雇用の建設業労働者については、当該プロジェクトを実施する建設業者が、全ての労働者を労災プログラムと死亡保障プログラムに加入させる義務が生じるようになった。

保険料は建設プロジェクトの規模によって、契約額の 0.1% から 0.24% と幅がある。また、雇用関係外労働者及び自営業者については任意加入であり、労災保障、老齢保障、死亡保障、医療保障の 4 つが用意されている。労災保障は賃金の 1%、老齢保障は最低で賃金の 2%、死亡保障は 0.3%、医療保障は独身であれば 3%、家族持ちであれば 6% である²³。

図表 9-9 は、2004 年から 2010 年の間に JAMSOSTEK に加入したインフォーマル・セクター労働者数の推移である。強制加入となった建設業労働者を中心として、451 万人のインフォーマル・セクター労働者が JAMSOSTEK に加入したことになる。ただし、全インフォーマル・セクター労働者 7243 万人のうちのわずか 6.2% にすぎなかった。

図表9-9 JAMSOSTEK加入のインフォーマル・セクター労働者の推移、2004－2010年（人）

年次	建設業労働者	雇用関係外労働者	自営業者	合計
2004	1,968,539	—	—	1,968,539
2005	2,015,767	43,555	—	2,059,322
2006	2,681,635	28,403	13,580	2,723,618
2007	3,332,959	71,144	12,762	3,416,865
2008	4,336,375	105,586	21,208	4,463,169
2009	5,167,848	157,775	45,043	5,370,666
2010	4,330,383	142,065	40,176	4,512,624

(出所) *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2006*, p. 66; *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2010*, p. 103 より筆者作成。

3 第二次ユドヨノ政権期：2011 年社会保障運営機関法の成立

（1）社会保障運営機関法の制定過程

Sep. 20, 2008）。これにより、2003 年から 2010 年にかけて加入企業数は約 11 万社から 22 万社へと倍増した。2010 年時点では、オーマル・セクターで働く人の数は 3578 万人であり、オーマル・セクターで働く労働者の 76.1% が JAMSOSTEK に加入していた。

²² JAMSOSTEK の資料には、「雇用関係外労働者」(Tenaga Kerja Luar Hubungan Kerja) と「自営業者」(Tenaga Kerja Perseorangan) との定義の違いについては、特に明記されていない。なお、2011 年社会保障運営機関法では、「自営業者」と「雇用関係外労働者」が一括して「非給与労働者」(Pekerja Bukan Penerima Upah) というカテゴリーになっている。

²³ 旧 JAMSOSTEK のホームページを参照のこと。<http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=3&id=58> (閲覧日 2014 年 1 月 7 日)。

これまで見てきたように第一次ユドヨノ政権期において、政府は積極的に貧困対策プログラムを実施し、インフォーマル・セクター労働者の JAMSOSTEK 加入を進めてきた。しかし、2008 年の世界的不況の影響もあって、政府が期待する効果を上げたとは言い難い。

政府は貧困削減目標を 2002 年の 18.2% から 2009 年に 8.1% まで下げる設定でしたが、その達成が難しくなったことから、2009 年までに 6% 削減する、すなわち 12% 台になると 2007 年 5 月に修正した。しかし、貧困率が 12% 台まで下がったのは、ようやく 2011 年である（前出図表 9-5 を参照）。

貧困率がなかなか下がらない中で、貧困層が大半を占めるインフォーマル・セクター労働者の社会保障加入率も低いままであった。世界的な経済不況を背景として、企業が業務外注を進めて雇用関係の不安定性が増す中で、社会保障制度の整備に向けた動きが再び本格化することになった。

国会は、2005 年から 2008 年までの 3 年間に JAMSOSTEK 法改正案を二度提出したが、経営者団体及び労組が JAMSOSTEK の信託基金化を主張して改正案を拒否していた（Media Indonesia, Mar. 22, 2008）。2004 年に制定された社会保障制度法は 2009 年 10 月までに社会保障運営機関法を制定することを定めていたが、ユドヨノ政権が法案起草すら始めないと業を煮やして、法律の実施を求める声が次第に高まるようになっていった。

2009 年 5 月のメーデーでは、労働者が大規模なデモを行い、社会保障の実施を政府に要求した（Kompas, Mei 2, 2009）。2010 年 3 月には、12 州で 100 県・市の労働者を束ねる全インドネシア労組連合（Aliansi Serikat Buruh se-Indonesia）の代表者が国会を訪れ、国会の 5 会派と面会して社会保障運営機関法を早期に成立させるよう要請した（Media Indonesia, Maret 30, 2010）。翌 4 月には 46 の労組、社会団体、学生団体から成る（5 月には 54 団体に拡大）「社会保障行動委員会」（KAJS, Komite Aksi Jaminan Sosial）が設立され、国会や政府、地方議会などに頻繁にデモや陳情を行うようになり、この年のメーデーには数千人が大統領官邸前に集結し、人間の鎖をつくって取り囲んだ（Kompas, April 6, 16, 19, 23, Mei 1, 2010）。

しかし、それでも政府が法案起草を始めたため、社会保障運営機関法案は議員立法による起草となり、国会第 9 委員会の特別委員会が中心となって法案が起草された（Kompas, Mei 25, 2010; Media Indonesia, Juni 9, 2010）。議員立法で起草された法案は政府に提出され、政府側が修正して正式な法案として国会で審議するという形を取った。国会で起草された法案は当初、16 部 54 条であったが、政府は法案修正の過程で、すでに 2004 年の社会保障制度法に盛り込まれていることを理由に、いくつかの部と章を削除し、12 部 24 条にした上で国会に提出した（Kompas, Mei 10, 2011; Media Indonesia, Mei 13, 2011）。

政府が 2011 年 5 月 9 日に国会に法案を提出し、審議が始まると、政府と国会との間で法案の中身をめぐって対立が生じた。今回の法案審議においても争点となったのは、やはり社会保障の運営形態であった。すなわち、2004 年の社会保障制度法で社会保障運営機関と

して定められた4国営株式会社（JAMSOSTEK, ASKES, TASPEN, ASABRI）をそのまま維持するか、一つに統合して信託基金にするかという問題であった。

運営形態については、2004年の社会保障制度法案の審議の際も対立した事項であり、2004年の審議では国営企業省の主張が通り、4国営株式会社は維持された。しかし、2004年の法案審議中から、国営株式会社という運営形態は社会保障制度の原則として定められた「信託基金」と「非営利性」に矛盾するという批判が出されていた。また、運営機関が複数であれば運営や監査に非効率が生じるといった批判も指摘されていた（*Kompas*, Juli 15, 2010）。これらの批判から、2011年の社会保障運営機関法案には、運営機関を一つに統合し、国営株式会社の形態はもはや取らないとする条項が盛り込まれた。

しかし、国営株式会社を管轄する国営企業省がこの条項に再び反対し（*Media Indonesia*, Agu. 11, 2010; *Kompas*, Agu. 19, 2010）、人民福祉担当調整大臣も国営企業省に同調した（*Kompas*, Sep. 9, 2010）。また、財務省も財政的な側面から法案に反対し（*Investor Daily*, Feb. 10, 2011）、保健省はJAMKESMASプログラムを拡大するだけで十分であるとの見解を示し、法案成立に消極的な姿勢を示した（*Kompas*, Juli 19, 2011）。

このように政府内では法案に不賛成の立場が優勢であり、こうした政府の姿勢に失望した社会保障行動委員会など労組幹部や市民は、社会保障の実施を求めて憲法裁判所やジャカルタの裁判所に提訴した（*Kompas*, Okt. 26, 2010; *Kompas*, April 29, 2011）。合わせて社会保障の実施を求める労働者によるデモも活発化した（*Kompas*, Nop. 10, 2010; *Media Indonesia*, Feb. 7, 2011; *Kompas*, April 29, 2011; *Kompas*, Mei 2, 2011）。

政府は、妥協案として、社会保障運営機関を一つに統合するのではなく、二つに再編することを国会側に提案し（*Media Indonesia*, Mei 13, 2011）、約1ヶ月後に政府と国会はそれに合意した（*Kompas*, Juni 9, 2011）。ところが、その後も国営企業大臣と国営企業労組は「社会保障運営機関法案は国営企業民営化という新自由主義的政策の一環であり、外国の利益を優先しようとするものである」との主張を展開し、依然として4国営株式会社の統合再編に反対し続けた（*Media Indonesia*, Juli 12, 2011）。

政府と国会は移行期間の長さでも対立した。政府は4年の移行期間を望み、国会は最長でも2年を主張した（*Kompas*, Juni 17, 2011）。経営者団体のAPINDOも法案への懸念を表明し始め、「経営者は貧しい国民の社会保障の面倒まで見なくてはいけないのか」と反対論を展開した（*Kompas*, Juni 28, 2011）。

国会と政府が法案の中身をめぐって対立し、労組が法案成立を支持、経営者団体が反対の立場を示す中で、司法は法案成立を支持する立場を示した。憲法裁判所は、6月初旬に社会保障の実施は差別なく制限なく実施されなければならないとの裁定を下し（*Media Indonesia*, Juni 10, 2011）、7月半ばには中央ジャカルタの裁判所も市民の訴えを認めて、政府は2004年社会保障制度法の実施を怠っており、必要な法令を整備するよう勧告する判決を下した（*Kompas*, Juli 14, 2011）。

これらの司法判断を受けてユドヨノ大統領はようやく重い腰を上げ、関係閣僚や国会指

導部と会談し、国家財政にかかる負担や国営株式会社の統合再編のダメージを軽減するために、社会保障の実施は時間をかけて進めることを条件としつつ、法案成立に向けて前向きに審議を続けることで基本合意した(Kompas, Media Indonesia, Juli 21, 2011)。そして、同年10月25日に最終合意に達し、28日に国会全体会議で法案が成立、1ヶ月後にユドヨノ大統領が署名して、ようやく法律は発効した²⁴。



<写真> 「ジャカルタ健康カード」(Kartu Jakarta Sehat)。2014年1月に健康社会保障運営機関のプログラムに統合された(Gatra, September 11, 2013: 17)。

(2) 2004年国家社会保障制度法と2011年社会保障運営機関法

次ページの図表9-10は、2004年国家社会保障制度法と2011年社会保障運営機関法との相違をまとめたものである。2011年の法律で社会保障運営機関はもはや国営株式会社の形態を取らず、信託基金となり、その性格は大きく変わった。

具体的には、健康分野の社会保障運営機関と労働分野の社会保障運営機関の二つが創設され、ASKESは解散して前者に再編され、JAMSOSTEKも解散して主に後者に再編される。それぞれの社会保障運営機関は、信託基金の管理運営を担う「監査役会」と「理事会」で構成され、理事会のメンバー5人は大統領が任命する専門家であるが、監査役会の委員7人は政労使・三者の代表者（それぞれ2人ずつ）と社会の代表者（1人）から成る。

監査役会メンバーの推薦過程では、大統領がつくる推薦チームが社会から広く意見を募り、候補者を国会に推薦し、国会がその中から選んだリストが大統領に提出されて、最終的な人選は大統領が行う。これまで労組と経営者団体はJAMSOSTEKの資金管理が不透明であると批判してきたが、新設の組織では両者の代表者が信託基金の管理に参加することが可能となった。また、加入登録義務については罰則規定が盛り込まれたが、保険料拠出義務に関する罰則規定は経営者団体の要請を受け入れて盛り込まなかった。

²⁴ 法案成立までの経緯については、Kompas, Juli 20, 2011; Kompas, Sep. 13, 2011; Kompas, Okt. 25, 2011; Kompas, Okt. 28, 2011; Kompas, Nop. 29, 2011; Bisnis Indonesia, Des. 2011の記事を参照。

図表9-10 2004年国家社会保障制度法と2011年社会保障運営機関法

	2004年国家社会保障制度法	2011年社会保障運営機関法
社会保障制度の原則	(変化なし)相互扶助、非営利性、公開性、慎重さ、説明責任、利便性、義務加入、信託基金、基金の運用益のプログラムとその加入者への還元	
社会保障運営機関(BPJS)	国営株式会社であるJAMSOSTEK、TASPEN、ASABRI、ASKES、及び法律で定める新規機関	健康社会保障運営機関(BPJS Kesehatan) 労働社会保障運営機関(BPJS Ketenagakerjaan) JAMSOSTEKとASKESは2014年1月に解散 TASPEN、ASABRIも2029年までに移行業務終了
社会保障プログラムの種類	(変化なし)健康保障、労災保障、老齢保障、年金保障、死亡保障	
社会保障プログラムの内容	各社会保障プログラムに関する規定あり	規定なし
加入登録義務	国民の加入義務に関する規定なし	全ての国民とインドネシアで6ヶ月以上働く外国人の加入義務
加入登録をめぐる罰則	罰則の規定なし	雇用者が従業員の登録を怠った場合、雇用者・労働者・保険料補助受給者を除く全ての人間が自身と家族に関する登録と情報提供を怠った場合、罰則が科される。
保険料支払いの義務	(変化なし)罰則の規定なし	
BPJSの組織構成	既存の機関であるため、組織構成に関する規定なし	BPJSは監査役会(Dewan Pengawas)と理事会(Direksi)から成る。監査役会は国会と大統領の選任による政労使の代表者と社会の代表者から成り、BPJSに対する監視や諮問などを行う。理事会は大統領が任命する専門家(unsur profesional)から成り、BPJSの運営を行う。監査役会と理事会の委員には兼職禁止などの禁止事項があり、違反した場合には罰金もしくは禁固刑などの罰則がある。
BPJSの資産分離	規定なし	BPJSは、主に社会保障運営機関であったところの国営株式会社から移転された自らの資産と、主に加入者の積立金と保険料収入で構成された社会保障基金の資産とを分離して管理する。
紛争解決	規定なし	BPJSは加入者の訴えに対応し、二者で紛争を解決できない場合には第三者による調停もしくは裁判所での解決が可能である。

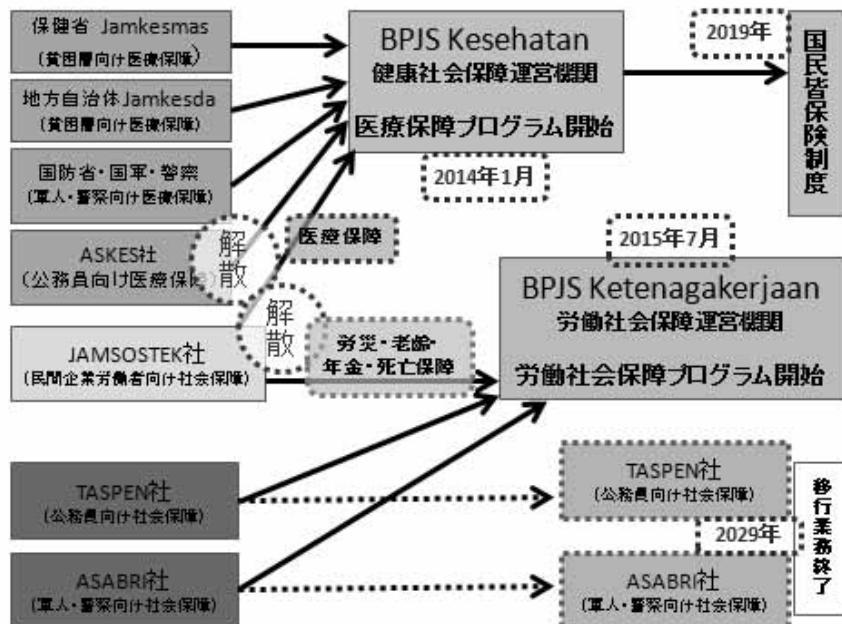
(出所) Undang-undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, 及びUndang-undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial より筆者作成。

図表 9-11 は、二つの社会保障運営機関への移行プロセスを図式化したものである。

健康分野の社会保障運営機関は、ASKES や JAMSOSTEK が行っていた業務が移管されて、JAMKESMAS など保健省のプログラムも吸収して 2014 年 1 月 1 日に業務を開始し、カバー率を拡大しつつ、2019 年までに国民皆保険を実現することになっている。

これに対して、労働分野の社会保障運営機関は、JAMSOSTEK、TASPEN、ASABRI の行っていた業務が移管されて、2015 年 7 月 1 日に業務を開始し、2029 年までに TASPEN と ASABRI は年金業務を終了させることになっている。

図表 9-11 二つの社会保障運営機関への移行プロセス



(出所)Undang-undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial より筆者作成。

(3) 健康社会保障運営機関のプログラム開始

2014年1月1日から始まった「健康社会保障運営機関」のプログラムの内容が決まったのは、2013年12月27日にユドヨノ大統領が署名して「医療保障に関する大統領令 2013年第12号の改訂に関する大統領令 2013年第111号」(Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan)が発効してからであった²⁵。保険料額はこの大統領令で確定した。図表9-12は、この大統領令で定められた加入者のカテゴリー別の保険料である。

以前のプログラムにおける公務員、軍人、警察官の加入者が支払う保険料は月給の2%であり、新しいプログラムでも変化はない。民間企業の労働者については、以前にJAMSOSTEKの提供していた医療保障プログラムの保険料は、月給の3%（独身者）または6%（既婚者）で全額が雇用者負担であったので、今回の制度変更で加入者負担が発生し、雇用者負担が軽減されたと見てよい。ただし、加入者負担に対する抵抗感や反対を和らげるために、2015年6月までは0.5%、それ以降は1%と段階的な保険料増額を設定した。

²⁵ 医療保障に関する大統領令 2013年第12号(Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan)を改訂したものである。この大統領令 2013年第12号では保険料の額の規定など詳細が定められていなかった。

図表9-12 健康社会保障プログラムの保険料

対象者	保険料額	支払者
保険料補助受給者	Rp. 19,225	政府または地方政府
公務員、国軍軍人、警察官、政府高官、非公務員系政府職員	月給の5%	3%分が雇用者(政府または地方政府) 2%分が加入者
上記以外の給与労働者	2014年1月1日から2015年6月30日まで月給の4.5%	4%分が雇用者 0.5%分が加入者
	2015年7月1日以降月給の5%	4%分が雇用者 1%分が加入者
非給与労働者(雇用契約外労働者、自営業者)	第一等級サービス利用 1ヶ月 Rp. 59,500	加入者
	第二等級サービス利用 1ヶ月 Rp. 42,500	加入者
非労働者(投資家、雇用者)	第三等級サービス利用 1ヶ月 Rp. 25,500	加入者
公務員、国軍軍人、警察官、政府高官の年金受給者、その寡婦、寡夫、孤児	1ヶ月の年金及び家族手当の5%	3%分が政府 2%分が年金受給者
独立戦争に参加した退役軍人、独立功労者、その寡婦、寡夫、孤児	14年勤続公務員III/aグループの給与1ヶ月分の45%のうちの5%	政府

(出所) Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan より筆者作成。

貧困層である保険料補助受給者 8640 万人分の保険料は政府が負担する。1 人あたり 1 万 9225 ルピア（約 200 円弱）と定められ、2005 年時点で専門家や病院が求めていた 1 人分の診療報酬 2 万ルピア（注 14 参照）をほぼ受け入れた額となっている。この大統領令では、2 年後に保険料額について見直すと明記されており、医療サービスの利用状況を見ながら、保険料が改訂される可能性はある。

同じ大統領令では、加入者の登録についても定められている。ASKES や JAMSOSTEK など既存のプログラムの加入者は自動的に新しいプログラムに加入できるが、新しく加入する場合には、国営株式会社、大企業、中規模企業、小規模企業については 2015 年 1 月 1 日までに、零細企業については 2016 年 1 月 1 日までに、非給与労働者（自営業者等）については 2019 年 1 月 1 日までに、加入登録を済ませることが義務付けられた。貧困層にあたる保険料補助受給者についてはすでに以前の医療保障プログラムで登録済みであり、新たな登録手続の必要はない。

貧困層に分類されない低所得のインフォーマル・セクター労働者の加入が今後どれだけ進むかが、カバー率の拡大と国民皆保険制度の確立に向けての重要な課題になってくると思われる。

おわりに

以上、ポスト・スハルト期の15年間におけるインドネシアの社会保障制度の構築過程を見てきた。経済危機への対応として始まったソーシャル・セーフティ・ネットプログラムをきっかけに社会保障制度の見直しが2000年頃から始まり、法整備そのものは一時的に中断するものの、その間に導入された貧困層への医療保障プログラムや公的扶助プログラムを通じて国民皆保険制度の構築に向けた行政的基盤が整備された。

2000年代後半になると、専門家や労組幹部の啓蒙活動が功を奏し始め、徐々に社会保障制度への国民の関心が高まるようになり、社会保障制度の構築に向けた国民的な合意が醸成されていった。2009年頃から活発化する社会保障を求める労働者や市民のデモは、2004年前後には見られなかつた現象である。2004年当時は、むしろ社会保障に反対するデモの方が大きかった。社会保障への国民の視線は大きく変化したと言える。

2011年の社会保障運営機関法の審議の際に、法案成立に難色を示していた政府や経営者団体が最終的に譲歩したのは、こうした国民意識の変化を理解したからではないかと思われる。確かに、法案の審議過程で運営機関の統合再編や保険料額の面で国営企業省や経営者団体の主張の一部が認められたという事実も挙げができるが、それ以上に国民の関心の高まりを受けて、もはや社会保障実施はやむを得ないという空気が生まれていたことは、政府も経営者団体も看過できなかつたに相違ない。司法も法案成立を後押しした。

こうしたことから、インドネシアの社会保障制度は、強いリーダーシップに基づいて短期間で上から一気につくり上げたというよりは、10年という長い時間をかけて社会的な合意を取り付けながら手探りでつくられてきたと見ることができる。今後も、さらに時間をかけて、運用過程で何度も見直しを行いながら、制度を確立していくという道を取ることになろう。

医療保障プログラムの業務は、2014年1月1日に始まったばかりであるが、予算的制約と闘いながら貧困層への医療サービスをどのように拡充していくか、インフォーマル・セクターの加入をどう促していくかが課題となっている。汚職や制度の不正利用などを、どのように防いでいくかという問題も当然ながらある。

ただし、懸案事項ばかりではない。これを機にインドネシアの健康・医療サービス市場が大きく拡大することが期待され、この分野における国内外の投資が活発化することに対する肯定的な見方もあるからである。いずれにせよ、インドネシアにおいて社会保障が制度として確立するためには、さらなるガバナンスの向上が不可欠となる。インドネシアの社会保障制度がどのように運用されるのか、今後も注視していく必要がある。

参考文献一覧

日本語文献

- 宇津忍 [2000]. 「地域住民の制度となるか今後が正念場—整備の進むインドネシアの社会保障制度①—」『週刊社会保障』No. 2102: 60-61。
- 国際協力機構 [2013]. 『課題別指針 社会保障（医療保障・年金等の所得保障・社会福祉）』6月。
- 齊藤綾美 [2009]. 『インドネシアの地域保健活動と「開発の時代」—カンボンの女性に関するフィールド・ワーク』御茶の水書房。
- 菅谷広宣 [2004]. 「東南アジアの社会保障—戦略はあるのか？」（大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房：183-220）。
- 菅谷広宣 [2010]. 「インドネシアの老齢所得保障制度」『年金と経済』Vol. 28, No. 4、1月：80-83。
- 武田長久 [2003]. 「インドネシアにおけるSSN」（国際協力総合研修所編『途上国のソーシャル・セーフティ・ネットの確立に向けて』国際協力総合研修所：53-62）。
- 中村圭介 [2010]. 「インドネシア—未成熟な社会保障と4つの格差」（末廣昭編著『東アジア福祉システムの展望—7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房：313-338）。
- 福岡藤乃 [2010]. 「インドネシアにおける医療保障制度とその課題」『海外社会保障研究』No. 170、Spring: 71-80。
- 増原綾子 [2013]. 「ポスト・スハルト期のインドネシアにおける社会保障・福祉政策の展開—2004年国家社会保障システム法、2009年社会福祉法、2011年貧困者対策法を中心」『亞細亞大学国際関係紀要』第22卷第1号: 13-73。
- 水野広祐 [2003] 「インドネシアの新労働法」『労働法律旬報』No.1557、8月: 38-47。

英語・インドネシア語文献

- Candra, Ade [2010]. *Dinamika Penyusunan Undang-undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)*, Yogyakarta: Gava Media.
- International Labour Organization [2008]. *Social Security in Indonesia: Advancing the Development Agenda*, third published, July (first published, 2007).
- JAMSOSTEK [2006]. *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2006*, Jakarta: JAMSOSTEK.
- JAMSOSTEK [2007]. *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2007*, Jakarta: JAMSOSTEK.
- JAMSOSTEK [2008]. *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2008*, Jakarta: JAMSOSTEK.

- JAMSOSTEK [2010]. *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2010*, Jakarta: JAMSOSTEK.
- JAMSOSTEK [2011]. *Laporan Tahunan JAMSOSTEK 2011*, Jakarta: JAMSOSTEK.
- Ministry of National Development Planning/National Development Planning Agency (BAPPENAS), Republic of Indonesia [2011]. *Report on the Achievement of the Millennium Development Goals in Indonesia 2011*.
- Rahayu [2012]. *Bantuan Sosial di Indonesia: Sekarang dan Ke Depan*, Bandung: Fokusmedia.
- Situmorang, Chazali [2013]. *Reformasi Jaminan Sosial di Indonesia: Transformasi BPJS, "Indahnya Harapan Pahitnya Kegagalan"*, Depok: CINTA Indonesia.
- Son, Hyun H. [2008]. *Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation?*, Asian Development Bank, ERD Policy Brief No.51, July.
- Subianto, Achmad [2011]. *Sistem Jaminan Sosial Nasional: Pilar Penyangga Kemandirian Perekonomian Bangsa*, Jakarta: Gibon Books dan Yayasan Bermula Dari Kanan.
- Sulastomo [2011]. *Sistem Jaminan Sosial Nasional: Mewujudkan Amanat Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryadi, and Wenefrida Widhyanti [2010]. “Designs and Implementation of the Indonesian Social Safety Net Programs,” in Joan Hardjono, Nuning Akhmadi, and Sudarno Sumarto (eds.) *Poverty and Social Protection in Indonesia*, Singapore: ISEAS : 111-148.

法令・裁判所判決

- Hasil Uji Materi Undang-undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional di Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan.
- Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. (日本語訳)「国家社会保障システムに関する法律 2004 年第 40 号」山下英祐編訳『インドネシア共和国労働関連法規集 2006 年版』Jakarta: PT. Fuji Staff Indonesia : 319-337.
- Undang-undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

政府統計資料

Badan Pusat Statistik [2012]. *Statistik Indonesia 2012*, Jakarta: Badan Pusat Statistik.
Kementerian Kesehatan [2012]. *Profil Data Kesehatan Indonesia Tahun 2011*, Jakarta:
Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.
Kementerian Sosial [2012]. *Booklet Kementerian Sosial dalam Angka Tahun 2012*,
Jakarta: Kementerian Sosial.

新聞・雑誌

Bisnis Indonesia
Gatra
Investor Daily
Kompas
Media Indonesia
Republika
Suara Pembaruan

インターネット資料

IMF ホームページ

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=70&pr.y=15&sy=1990&ey=2013&sccsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=536&s=LUR&grp=0&a=#download> (閲覧日 2013 年 12 月 26 日)。

JAMSOSTEK ホームページ

<http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=3&id=58> (閲覧日 2014 年 1 月 7 日)。

第10章

シンガポールにおける外国人家事労働者 —高齢者介護の技能向上を焦点に—

浜島 清史

はじめに

シンガポールの一人当たり GDP は、すでに日本を抜いており、2010 年にも 13% という驚異的な経済成長を達成した (Yearbook of Singapore 2011 : 表 5.1)。この高い経済成長については、同国的新自由主義的な競争政策、英語を公用語とする教育投資、バイオテクノロジーや医療・観光等の新分野や戦略産業への構造転換などが奏功しているとみる向きがある¹。

しかしながら、同国の発展は今もって旧態依然たる輸出指向型であり、エレクトロニクス産業へ特化した成長であり、主に外国人労働者の受け入れによる労働力への投資に依るところの、成長会計における総要素生産性 (Total Factor Productivity : TFP) の低い発展に過ぎない面がある。これは著名なクルーグマン論文 (1994) で批判された世界もある²。そして、この外国人労働者の中で、シンガポールの福祉の鍵を握っていると思われるのが、メイド=外国人家事労働者 (Foreign Domestic Workers : FDW) である³。

筆者はこれまで、シンガポールの社会政策に関して、CPF (Central Provident Fund 中央積立基金) の最近の動向と福利厚生(企業医療=労働力保全とアニュアルパーティ=従業員コミュニケーションに偏重) (浜島 2010 年)、高齢化の現状と高齢者向け施設 (浜島 2012 年)などを検討してきた⁴。そして後者において、少子高齢化と家族第一主義の矛盾を見出

1 例え、みずほ総合研究所 (2010 年) 『シンガポールの「国内活用型」成長戦略』

2 クルーグマン論文は、あくまでシンガポール研究者の 2 次資料を引用したものであり、これはクルーグマン論文自体に明記されている。

3 用語に関して学術的には、FDW (Foreign Domestic Worker) = 外国人家事労働者とするのが適切と思われる。政府も FDW という用語を用いているし、家事労働という用語はフェミニズム=ジェンダー論で議論されてきた用語でもあるからである。ただし、一般的には maid と呼ばれることが多い。本稿では、日本の高齢者介護の道を広げる政策のひとつとして、FDW 導入の可能性を考えているので、FDW の用語を使用するが、メイドという用語も場合により用いる (メイドの仲介業者 (エージェンシー) を議論する場合など)。他に、Migrant DW や Transnational DW という用語を使うこともある。メイド自体は DH (Domestic Helper の略。略称のまま使う) という呼び方を好むとも言われる (上野 2011 年 : 162-163)。

4 老人ホームはその労働力の 8 割から 9 割が外国人介護士である (Huang, Yeoh and Toyota

した。すなわち、少子高齢化が日本以上に速いスピードで進むシンガポールにおいて、高齢者介護に対して、あくまで家族中心主義を政府が取り続ける矛盾が、シンガポールの高齢者対策を破綻させる可能性を指摘した。

しかしながら、同国においては日本以上に親族のつながりとケアが密接であり⁵、それを政府も積極的に進めており⁶、なにより外国人家事労働者（FDW）による高齢者介護が可能である⁷。本論文では、具体的に FDW による高齢者介護の実態を検討していきたい。

現地の研究では、FDW による高齢者介護は、シンガポール市民にとって余り望ましいものと思われていないと言われており（Mehta and Thang 2008）、最近まで FDW が普及しているという議論もさほど見受けられなかった。

では実態はどうなのであろうか？ 日本でもここ数年の介護事情は相当変化しているのと同様に⁸、いやそれ以上に、シンガポールにおける介護事情は急速に変化しており、FDW による高齢者介護が進んでいるのではないか？ そのような仮説を持って臨んだ。

本文でも論じるように、日本において FDW の導入、とりわけ高齢者介護への FDW の導入は、現段階では非現実的な選択肢である。だが、介護士にはすでにフィリピン人、インドネシア人が雇用されている。外国人労働者としてのフィリピン人女性の人数は、公式統計では 2000 年代半ば頃までは、シンガポールよりも日本の方が数倍多かった⁹。もっとも、フィリピン人の大半はエンターテイナー（芸能ビザによる入国者）である。とはいえ、これらのこととは、近い将来でなくとも、日本に FDW が導入される下地があることを示唆しており、高齢者介護の担い手として FDW の可能性を念頭に置くことは、日本の高齢者政策の議論を広げるものといえよう。

2012 : 202)。

⁵ 落合・上野編（2006 年：82）では、アジア各国の家族の有り様が描かれている。シンガポールで夫婦の親家族が共に近隣に住んでいて、土日ごとに交互に子ども夫婦の子どもの面倒をみに訪れるというような事例である。

⁶ 浜島（2012 年）でも指摘したとおり、CPF は老親の医療・世話にも使用可能であるし、HDB は親と子が近接して住むと優遇策を利用できる。

⁷ 本稿では高齢者介護も文脈によりケアという用語を用いる。これは文字にするとケアの方が見やすく、care は子どもの世話にも用いられるが、介護だと高齢者ないし障害者に特定される、そのような表記上と意味上の便益からである。

⁸ 日本では病院でも介護施設でも、男性の看護師・介護士の進出が目覚ましい。私が見聞した東京の病院・施設では、男性看護師・介護士の方が女性よりも多く見受けられた。恐らく統計数字に表れている以上に進んでいると見られる。それよりも、介護保険制度の定着により、老親を施設に入れることが恥だとみなす考え方方が相当変わったと思われる。

⁹ OFW Global Presence A Compendium of Overseas Employment Statistics 2005
http://www.poea.gov.ph/stats/OFW_Statistics_2005.pdf※FDW.

第1節 外国人家事労働者（FDW）の研究動向

本節では、シンガポールにおけるFDWの研究動向を、高齢者介護とその技能形成に注目して整理する。現地の研究としては、まずMehta and Thang (2008)を挙げることができる。この論文は聞き取り調査をベースにしているものの、シンガポール人がメイドに家族のケアを任せたがらないこと、とりわけ教育上の観点から、子どものケアをさせたがらないことを指摘している¹⁰。ただし、こうした指摘は、FDWを含むメイドではなく、地域住民自身によるプロフェッショナルなケアを目指すという主張の布石とも考えられる。この主張については後に改めて議論する。

日本では、落合恵美子、大和礼子、上野加代子、安里和晃らが精力的な事例研究に取り組んでいる。彼らの問題意識は、家族規範の相違、ジェンダー論からみた男女格差、外国人家事労働者はなぜ女性であるのかといったものである。なかでも上野は、過去10年以上にわたって、シンガポールにおけるFDWに関して精力的に調査を続けてきた。上野(2011年)はそうした研究の集大成である。

同書は、FDWに対する使用者の虐待問題を取り上げている。そのほか、出身国の違いによるFDWの階層化やFDW相互の反目にも目を配り、見せびらかしの消費としてのメイドの雇用、メイド側のしたたかな抵抗などにも触れている。同書はFDWの高齢者介護にも言及しているが、そこに焦点を絞っているわけではない。

それに対して、安里(2013年)は高齢者介護の担い手としてのFDWに着目している。台湾、シンガポール、香港を比較した上で、いずれの国もFDWのスキルについては熱心でないと批判している(同上書:237)。また、シンガポールでは、雇用税(Levy)を通じてFDWの量的コントロールが行なわれていることを明らかにした(後述)。

一方、Yeoh and Huang (2008)は、様々な角度からFDWの問題を扱っている¹¹。一橋大学でのシンポジウム用に執筆されたこの論文は、FDWによる高齢者介護の先駆け的な論文であり、後にYeoh and Huang (2010)に改稿された。Rahman (2008)はYeoh and Huangの一連の業績を、移民の女性化(feminization of migration)の視座から論じていると評価している¹²。Yeoh and HuangのFDWと高齢者介護に対する事実認識は、以下のフレーズに集約されている。

- ・「住み込み外国人家事労働者を高齢者のケアワーカーとして雇用することは、高齢者に対

¹⁰ 木脇(2007年:236)も子育てに関しては、メイドは大きな役割を担っておらず、停留所まで迎えに行く、食事を食べさせる程度であり、中心的な教育や養育にかかる労働はほとんど任されていないとしている。

¹¹ 参考文献には掲載していないYeoh and Huangらの研究業績として、華人系マレーシア人のシンガポールへの外国人労働者としての移民、同国からバングラデシュへの送金、その他アジアにおける国際労働力移動に関する専門書の編集等がある。

¹² Rahman (2008)の主張は、シンガポールの外国人労働者政策は、ハイレベルにおいてもローレベルにおいても、需要指向型政策であるというものである。

するケアの提供としてますます共通の様式となっている」(Yeoh and Huang 2010 : 69)。

- ・「FDW を高齢者の介護者として家庭に導入することは（家族ケア政策は便利で経済的なので）、家族領域と家庭空間における介護の危機の解決策の一つである」。(Ibid: 78)。

これまでシンガポールにおける FDW の高齢者介護に関する研究は、概して、ジェンダー論や性別分業・性別格差の観点から、FDW の権利を擁護する NGO の役割に期待するという議論が多かった。それに対して、外国人家事労働者の技能の問題に触れたものは少なく、触れたとしても、賃金や労働条件の改善と関連させて議論している研究は見当たらない。また、シンガポールの少子化・高齢化の問題を外国人家事労働者に委ねることの問題点を指摘する研究は多いものの、その実態を詳しく紹介した研究も意外に見つからない。本稿は、労働経済論の視点からこれらの問題に検討を加えていきたい。

第2節 外国人家事労働者（FDW）の高齢者介護の現状

1 FDW の統計的動向

外国人労働者の数はシンガポールでは永らく公表されておらず、Strait Times 誌等の新聞に時折発表されるに過ぎなかった。概要が公表されるようになったのは最近のことである（図表 10-1）。

図表10-1 シンガポールの外国人労働者数（人、%）

(1)実数

パスポートの種類	2007年12月	2008年12月	2009年12月	2010年12月	2011年12月	2012年12月	2013年6月
雇用バス	99,200	113,400	114,300	143,300	175,400	173,800	172,100
Sバス	44,500	74,300	82,800	98,700	113,900	142,400	154,100
就労許可	757,100	870,000	856,300	871,200	908,600	952,100	970,600
外国人家事労働者	183,200	191,400	196,000	201,400	206,300	209,600	211,000
建設労働者	180,000	229,900	245,700	248,100	264,500	293,400	306,500
総外国人労働者数	900,800	1,057,700	1,053,500	1,113,200	1,197,900	1,268,300	1,296,800

(2)比率

パスポートの種類	2007年12月	2008年12月	2009年12月	2010年12月	2011年12月	2012年12月	2013年6月
雇用バス	11.0	10.7	10.8	12.9	14.6	13.7	13.3
Sバス	4.9	7.0	7.9	8.9	9.5	11.2	11.9
就労許可	84.0	82.3	81.3	78.3	75.8	75.1	74.8
外国人家事労働者	20.3	18.1	18.6	18.1	17.2	16.5	16.3
建設労働者	20.0	21.7	23.3	22.3	22.1	23.1	23.6
総外国人労働者数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（注）四捨五入以外で数値が合わないところがあるが、原資料の数字に従った。

（出所）<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/ForeignWorkforceNumbers.aspx>

2012 年現在、シンガポールの人口は 531 万人。このうち非居住者は 149 万人である。労働力人口では、336 万人のうち外国人労働者が 127 万人を占める。外国人労働者の比率は、1970 年の 3.2% (2 万人)から、2012 年には 37.7% (127 万人) まで大幅に上昇している（図

表 10-2 を参照)。2000 年代に入ってからも人数が倍増しているわけで、冒頭で触れたように、シンガポールの経済成長が労働力の追加投入、とりわけ外国人労働力の投入に依存した成長であったことが判明する¹³。

図表10-2 シンガポールにおける外国人労働者、1970–2012年（人、%）

年次	労働者総数(A)	外国人労働者(B)	B/A(%)
1970	650,892	20,828	3.2
1980	1,077,090	119,483	11.1
1990	1,537,000	248,000	16.1
2000	2,094,800	612,200	29.2
2010	3,135,900	1,113,200	35.5
2012	3,368,000	1,268,300	37.7

(出所) Huang, Shirlena and Yeoh, Brenda S.A. (2003) より筆者作成。

全外国人労働者のうち家事労働者は、資料の出所はそれぞれ別であるが、1988 年の 4 万人から 2013 年には 21 万人にまで膨れ上がっている。2013 年には、外国人労働者の総数が 130 万人であったから、外国人家事労働者 (FDW) はその 16.3%を占めている。全体に占める比率は近年下がっているものの、これは外国人建設労働者の増加率の方が高いためである。外国人の中で、家事労働者と建設労働者は 2 大部門を占め、前者が女性、後者は男性と明確な性別分業が見られる。第 3 節でみるように、この性別分業は、技能向上策や福利厚生策でも、明確なジェンダー格差を伴っていた。

なお外国人労働者のうち、ワークパーミット(Work Permit) 保有者という、「非熟練職」に分類される労働者の数は、2007 年から 2013 年に 76 万人から 97 万人へと増加したが、比率の方は、同期間に 84%から 75%に下がった（前出図表 10-1）。これは「S パス」保有者と呼ばれる中間的技能の労働者が増えているからであった。¹⁴

次に、FDW の出身国の構成をみてみよう。比較可能な 1991 年から 2009 年の期間でみると、フィリピン人は 3 万人から 6~8 万人に増加し、インドネシア人は 5,000 人から 5~8 万 5,000 人に増加している。フィリピン人は 1995 年頃に約 7 割とピークに達し、その後 4 割近くまで下がり、代わりにインドネシア人が 1 割から 4 割前後にまで増加している。この二国とスリランカ人を合わせると、9 割前後を占めることになる¹⁵。

¹³ 外国人労働者は 1991 年から 2000 年の GDP 成長において 36.9% の貢献をしている。このうちシンガポール人の労働力は 14.1% を占めるに過ぎない(Rahman 2008 : 145)。

¹⁴ 「S パス」保有者の中には看護師を含む。シンガポールに居住する 3,300 人の看護師のほとんどは「S パス」保有者と報告されている(Huang, Yeoh and Toyota 2012 : 202)。

¹⁵ 送り出し側は、現在 12 カ国・地域である。バングラデシュ、香港、インド、インドネシア、マカオ、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、韓国、スリランカ、台湾、タイ (Ministry of Manpower website, Foreign Domestic Worker Requirements 2014/2/3 最終アクセス)。http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/work-permit-fdw/before-you-apply/Pages/basic-requirements-of-a-foreign-domestic-worker.aspx.

図表10-3 シンガポールの外国人家事労働者の国別人数（推計値、人）

出身国	1988	1991	1993	1995	1999	2004	2009
フィリピン	n.a.	30,000	50,000	55,000	40,000	60,000	80,000
スリランカ	n.a.	10,000	17,000	8,000		12,000	
インドネシア	n.a.	5,000	10,000	15,000	50,000	50,000	85,000
その他	n.a.	5,000	4,000	n.a.	n.a.	n.a.	
合計	40,000	50,000	81,000	80,000	100,000	140,000	
出身国	1988	1991	1993	1995	1999	2004	2009
フィリピン		60.0	61.7	68.8	40.0	42.9	
スリランカ		20.0	21.0	10.0		8.6	
インドネシア		10.0	12.3	18.8	50.0	35.7	
その他		10.0	4.9				
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(注)推計値や合計が不明のため、数字が並列してあつたり、%自体が算出できない箇所がある。

(出所) Rahman, Yeoh and Huang (2005) ほかより筆者作成。

この出身国の構成は、業種によってまず送り出し国を決め、毎月の雇用税とクオーター(制限枠)を使って、受け入れ人数を調整している(上野 2011 年 : 60)。ただし、FDW に限って言えばクオーターはない。後に FDW 仲介業者(エージェンシー)の項(第4節の1)で見るように、出身国別に明確な特徴がある。

なお、1990 年代に、フィリピン人に代わってインドネシア人が台頭してきた背景には、政治的経緯とは別に、経済的要因も絡んでいる(Yeoh and Huang 1999 : 128-132)¹⁶。上野(2011 年 : 35)は、アジア通貨危機でも、シンガポールの家事労働者の受け入れはほとんど減少しなかつたとし、それは同国において外国人家事労働者の給与よりシンガポール女性の給与のほうが格段に高いからであり、不景気によって同国の女性が家計補助的に働きに出たためとしている。つまり、不景気にもかかわらず、家事労働者の受入総数が減少しなかつたのは、「主婦」が家庭外に働きに出ただけでなく、その穴埋めを従来のフィリピン人メイドから、より賃金の低いインドネシア人メイドに代替していったからであった(図表 10-3 の 1995 年から 1999 年の動向を参照)。

2 FDW による高齢者介護の動向

それでは、シンガポールにおいて、どのくらいの世帯がメイドを雇っているのか?

¹⁶ 1990 年代半ば、フィリピン人メイドによる別のメイド母子の殺人とされる事件が起こり、フィリピン国内では冤罪ではないかと思赦を求める声が高まつた。それが総選挙と重なり、当時のラモス・フィリピン大統領も同調せざるを得なくなり、シンガポールとの外交問題に発展した。その結果、フィリピン政府は、シンガポールへのメイドの渡航条件を厳しくした。他方、この時期はアジア通貨危機と重なつたため、斡旋人はフィリピンではなく、より安価なインドネシアのメイドに代替していった。(Huang, Yeoh and Rahman 2005 : 240-241)

Yeoh and Huang (1999 : 117) は、5世帯に1世帯の割合でメイドがいると推計した。実際、2012年12月の数字で確認すると、20万9,600人のメイドがおり、世帯数が115万2,000世帯¹⁷であったから、18%の家庭で雇っていたことになる。そして、60歳以上の高齢者の45%は、外国人メイドを主要な介護の担い手としており、そのうち79%が介護に特化したメイドを雇っていた (Huang, Yeoh and Toyota 2012 : 201)。

1990年代でも、メイド（その多くは外国人である）が主な介護者である割合は24.8%と、4分の1にのぼっていた。メイドを雇用する費用は、息子が支払っている場合が57.7%、娘が23.1%、息子あるいは娘の配偶者が7.7%、そして配偶者が9.6%と、それぞれなっている¹⁸。ここから高齢者介護の担い手として、「外国人メイド」、すなわちFDWの役割が近年大きくなっていることが判る。

また2000年代半ばで、16万人のFDWのうち約30%が高齢者介護を主としていた(Strait Times, January 11, 2006)。この数字は、ヨーたちが1999年に行なった調査で、908件のうち5.6%が高齢者介護を主たる業務としているという数字を大きく上回る (Yeoh and Huang 2008 : 195)。つまり、高齢者から見れば45%がFDWを主要な介護の担い手としており、FDWから見れば30%以上が高齢者介護を担っていたのである。

ただし、人材省(MOM 2011 : 5)の調査によると、外国人メイドを雇う理由として、高齢者の世話という回答は意外に少ない(19.2%、複数回答可)。子どもの世話(67.0%)よりもはるかに低いのである。メイドに子どもの世話をさせると子どもに対して悪影響があると、政治家やマスコミがこぞって批判していることを考慮すると、この数字は意外である。

一方、メイドによる介護の問題点も指摘されている。例えば、メイドの訓練が不足していること、認知症への対応が不十分であること、また高齢者に対する虐待の問題などがそれである (Yeoh and Huang 2010 : 78-80)。これらの問題への対応としては、メイドとりわけFDWの技能の向上が欠かせないだろう。

3 制度的構造：FDWを雇用しうる階層

ここではメイドを雇うのにどれくらいの費用が掛かり、どのくらいの所得があれば雇えるかを検討する。

シンガポールではFDWの雇用に際して、使用者は本人への給与とほぼ同額の税金を支払う義務がある(落合・上野編 2006年 : 155)。すなわち、給与と税金合わせて月600ドル(シンガポールドル。以下同じ)である。ただし、FDWに掛かる食費や光熱費や日用品を含め

¹⁷ Yearbook of Singapore 2013, 表4.1, p.46。なお、対象年が違うが、この数値は香港や台湾よりも高い(上野 2007年 : 263)。三ヵ国・地域の比較は安里(2013年)を参照。

¹⁸ National Survey of Senior Citizen in Singapore, 1995, p.81.

http://app.msf.gov.sg/portals/0/Summary/publication/Materials_SC_NationalSurvey1995.pdf

れば、月 900 ドル=6 万円近く掛かる（上野 2011 年：75）¹⁹。

シンガポールの平均世帯月収は、2000 年の 4,988 ドルから 2010 年の 7,214 ドルへと、年成長率 2.1%で増加してきた（Census 2000, 2010）。ただし、中央値でみると、同期間に 3,638 ドルから 5,000 ドルに増加したから、2010 年の場合には中央値が平均値よりもかなり低い。このことは、所得格差が拡大したことを示唆している²⁰。

一般に、使用者の年収が 3 万ドル（約 200 万円）未満なら、メイドを雇用するのは難しいと言われている（上野 2011 年：66）。年収 3 万ドルの世帯を単純に 12 カ月で割って、月収 2,500 ドル以下の世帯とすると、センサス（2010 年）には月収 3,000 ドル未満の世帯が 32% であり、月収 2,000 ドル未満の世帯が 22% であった（Census of Population 2010 Statistical Release 2 Households and Housing）。間を取ると 25%。つまり、4 分の 1 の世帯はメイドを雇おうとしても困難な世帯と言えるだろう。

メイドの経費は、毎月の給与、エージェンシー（仲介業者）への仲介料、政府への保証金、保険料、雇用税、半年に 1 度の健康診断料、ビザの代行手続き費用、帰国航空の費用などからなる（上野 2007 年：269）。

エージェンシーへの仲介料は 800 ドルが 2004 年の相場である（上野 2007 年：269）。政府への保証金は 5,000 ドルである（MOM web 同上）。この政府保証金は、メイドが逃走したり、移民法に違反したりすると没収される（同上書：269）。また労災は適用されないが、使用者は最低 1 万ドルの個人向け損害保険料を支払う義務がある（Huang, Yeoh and Rahman 2005 : 238）。もし、使用主がこれを怠れば、就労許可証は FDW に対して発給されない（上野 2007 年：269）。

雇用税は毎月 265 ドルである（MOM web²¹）。これにエージェンシーへの仲介料、就労所の手続き費用が加わることになる（上野 2007 年：269）。なお、雇用税は熟練労働者が月 30 ドルであるのに対して、メイドなど非熟練労働者は、240 ドルから 470 ドルにまで跳ね上がる（Huang and Yeoh 2003 : 81）。この雇用税の 2 重制度は第 3 節で論じる²²。

また、エージェンシーは、2 万ドルを銀行に預けて保証しなければならない（Certificate of Employment Agencies）。同時に、彼らは、女性憲章（Women's Charter）、子どもと若

¹⁹ なお高齢者の場合、メイドを雇うのに 5 万ドルの銀行残高があるか、もしくは子どもが費用を負担してもよい（上野 2011 年：66）。子どもが負担すれば、メイドを雇用できる世帯はそれだけ増えることになる。

²⁰ シンガポールのジニ係数は、世帯単位で 0.478、政府課税補助後で 0.489 と OECD 諸国よりかなり上回る（Key Household Income Trends, 2012 : 12）。

http://www.singstat.gov.sg/Publications/publications_and_papers/household_income_and_expenditure/pp-s19.pdf.

²¹ MOM web Work Permit (Foreign Domestic Worker)—Before you apply
<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/work-permit-fdw/before-you-apply/Pages/default.aspx#levy>

²² FDW が 15 万人、毎月の雇用税を 295 ドルとすると、政府のもとにはメイド税としておよそ年 5 億 3,100 万ドルが入ることになる（Huang, Yeoh and Rahman 2005 : 248）。

年親法 (Children and Young Persons Act)、刑法 (Penal Code)、雇用エージェンシー法 (Employment Agencies Act)、外国人労働者雇用法 (Employment of Foreign Workers Acts) 等で、有罪判決の記録がないことが必要要件となる (Rahman 2008 : 162)。

出身国別にみると、フィリピン人のメイドの給料がもっとも高い。インドネシア人女性の月給が 330 から 350 ドル、フィリピン人女性の月給が 351 から 400 ドルであり、インド、ミャンマー、スリランカは彼らよりもっと低い水準にある (上野 2011 年 : 62)。現在、メイドの給料はもっと上がっていて、あるメイド・エージェンシーでは月給 450 ドルであった。それに対して高齢者介護の FDW の月給は 550 ドルである (第4節の FDW からの聞き取り調査を参照)。

FDW は雇用法の適用を受けない。家事労働者の雇用はメイドと使用者の間のプライベートな契約であるという理由からである²³。一方、男性建設労働者の方は雇用法によって守られている (Huang and Yeoh 2003 : 85)。また、FDW は労働組合のメンバーになれず、労働裁判所に調停や仲裁を求めることもできない (Ibid : 84)。

ここまで、在宅介護として FDW を雇うことを前提に話を進めてきたが、介護付の施設についても触れておこう。シンガポールではこれまで宗教団体などが運営する貧困層向けのものがほとんどだったので、施設への入所は「子どもに捨てられること」として忌避されてきた。ところが、家族で施設の費用を負担して、家事使用人による介護サービスを付けることができれば、「家族の責任」は果たしたことになると理解されているという (落合・上野編 2006 年 : 137)。

こうした施設はシェルタード・ホームが典型的である (浜島 2012 年)。日本では介護保険制度が導入され、老人ホームの質が向上しているのとは異なり、シンガポールの施設や介護用病院は、さながら野戦病院の様相を示しており、天井に吊るした巨大な扇風機が回転する下で、何人もの高齢者がところ狭しとばかり寝ている。シンガポールで施設介護が進まない理由は、政府が政策的に家族第一主義を掲げ、家族での介護、地域社会での介護を重視し、公共施設での介護を最後の手段として位置付けているからである。

第3節 外国人家事労働者 (FDW) の歴史的展開

1 FDW の受け入れとジェンダー格差

本節では、外国人家事労働者 (FDW) に関する過去の動向を、技能向上に関連させて論じる。その際、背景として工業化政策にも必要な限り言及する。同国での FDW 政策は工業化政策と密接に関連しているからである。

²³ Yeoh and Huang (1999 : 117)。

シンガポールの外国人労働者の管轄は MOM (Ministry of Manpower 人材省) である。日本が外務省、韓国も外務省、マレーシアが内務省であるとの異なり、シンガポールでは、それだけ労働力として位置付けられていることを物語っている。同国における FDW の導入は、工業化の過程における女性労働力を確保するという目的があり、それは現在に至るまで基本的な方針となっている。

1968 年、マレーシアから 1 年限りで「ワークパーミット」での労働移入が認められた。それ以前は、非熟練の外国人労働者の雇用は認められていなかった(Huang and Yeoh 2003 : 79、Rahman 2008 : 154)。

この年はちょうどシンガポールが輸出指向型工業化へ転換を図った時期と重なる。1967 年 11 月に、経済拡大奨励法が制定され、新規輸出利益からの法人税率が 4% とされたことがそのメルクマールであった。また、1968 年には与党人民行動党 PAP が総選挙で全 57 議席を獲得し、一党支配体制が確立した。同年、DBS (シンガポール開発銀行)、INNTRACO (国策貿易会社)、JTC (ジュロン都市公社)、SISIR (工業標準規格・研究院) 等が、経済開発庁から独立する形で設立されていき、工業化への基盤整備が進められていった。

1970 年代前半の就労許可の申請者は、マレーシアなどから家事労働者を雇い入れた在留外国人たちが中心であった。そして 70 年代後半になると、FDW の斡旋・仲介を行うエージェンシーが誕生し、80 年代に本格的に開花した(上野 2007 年 : 263)。1978 年、外国人労働者に関して、非伝統的送り出し国(Non-Traditional Sources : NTS)からも受け入れることになった。非伝統的送り出し国というのは、バングラデシュ、インドネシア、スリランカ、フィリピン、タイを指す²⁴。

関連する経済的動向としては、1972 年に電機・電子産業が、労働者数と付加価値額において製造業の中で最大の産業となり、74 年に働く既婚女性のための特別児童控除が初めて認められた。同 72 年 2 月には、NWC (National Wages Council 国家賃金評議会) が創設され、79 年には NWC が平均 20% に及ぶ賃上げを勧告し、これにより産業構造の高度化を図ろうとした。

技能向上との関連では、1979 年に SDF (Skills Development Fund 技能開発基金) が発足し、1981 年には生産性委員会 (Committee on Productivity) が設立され、「日本に学べ」キャンペーン(1979 年 9 月) の中で、技能・生産性の向上が強調されるようになる。そして、経済開発と女性の社会進出が進む中で、外国人労働者に対する規制も始まった。

1980 年、「雇用税」が建設業で働く非マレーシア人の外国人労働者に導入された。82 年には、雇用税は全ての非伝統的送り出し国の外国人労働者とマレーシア人にも拡張された。この雇用税の税率は政策的に変動する²⁵。また、87 年に外国人依存上限 (Dependency

²⁴ 外国人労働者の導入を特定地域・特定国籍に限っているが、これは社会的緊張を減じる意味で重要であるという見解もある(Rahman 2008 : 164)。

²⁵ 当初 230 ドルだったが(Rahman 2008 : 161)、1989 年 1 月には 120 ドルから 160 ドルに変更 (Yeoh and Huang 1999 : 117)、1998 年 4 月にも、200 ドルから 345 ドルに変更さ

Ceiling) が導入されたが、FDW にはこの上限は導入されなかった(Rahman 2008 : 161)。

1992 年、二重の雇用税制度が導入され、熟練労働者と非熟練労働者の間で税率に違いを設けることになった(Ibid: 161)。熟練労働者には 30 ドル、非熟練労働者には 310 ドル、FDW には 350 ドルを課した (Huang and Yeoh 2003 : 88)。つまり、熟練労働者に対しては低率の雇用税を掛けて導入のインセンティブとし、逆に非熟練労働者には高率の税金を課して導入を抑制しようとしたのである。

ところが、外国人家事労働者の場合には、税率は最も高かったものの、熟練と非熟練に分ける方針や、在留資格を与える際のスキルの条件などは適用されない。この点は、男性建設労働者の場合とは異なる点である。すなわち、政府は 1994 年に、建設労働者の福利厚生を目的に、事業主が寮・食堂・レクリエーション施設を建設する場合には、国の土地を提供する政策を開始した。さらに 2004 年からは、逆に事業主が適切な施設を提供しない場合には、政府は外国人労働者にワークペーミットを認可しないとした。

1998 年、BSC : Basic Skills Certificate と SEC : Skills Evaluation Certificate 制度が実施される。建設労働者の技能向上を図るもので、非伝統的送り出し国の労働者で自国の技能訓練に合格した者のみに発給される。SEC を持つていれば、低い雇用税で 15 年間働くことができる。BSC だけだと 4 年間だけである(Rahman 2008 : 159)。また、人材省は SEC 保有者を 2005 年には労働力の 45%、2010 年には 60% にまで引き上げることを決定した (Huang and Yeoh 2003 : 88)。

さらに、2004 年 1 月になると、建設労働者の雇用税を改定した。具体的には、建設労働者は少なくとも一つの資格を持たなければならず、その場合の雇用税は 320 ドルも掛かるのに対して、二つ以上の資格を持っていれば 30 ドルで済むようにした。資格を要求するということは、それだけ高い技能を要求するということである。

先にみたように、男性建設労働者と女性家事労働者は、シンガポールにおける二大外国人労働者部門である。その取扱いに相当のギャップがあることは、当然ながらさまざまな批判を招いた。例えば、男性建設労働者の技能と労働生産性は改善できるものとされるが、FDW は非熟練労働者として単一のカテゴリーに入れられ、その技能や生産性の向上は等閑視された、といった批判がそれである (Huang and Yeoh 2003 : 87, 89, 91, 93)。

だが、2000 年代に入ってから徐々にではあるが、変化の兆しが見られるようになってきた。まずはその動向を追っていこう。

2 FDW の技能向上策の兆し

2003 年、英語能力検定制度が導入され、FDW の質的向上が図られた。次に、2004 年 4 月には、FDW 全員に対して安全認知 (safety awareness) コースへの参加が義務付けられ

れており (Ibid: 118)、下がったり上がりたりしている。

た (Yeoh and Huang 2010 : 76)。FDW の使用者に対しても、人材省は半日の講習を導入し、安全・福祉・義務などの周知を図った(Huang, Yeoh and Rahman 2005)。講習は外国人労働者が受けるものだという考え方が定着しているシンガポールで、これは画期的なことであった（落合・上野編 2006 年 : 156）。さらに、2004 年 10 月には、使用者が 1 年間で外国人労働者の就労ビザ申請が 5 回に達する場合には、オリエンテーションに参加することを義務付けた（上野 2011 年 : 73）。

一方、仲介業者（エージェンシー）の方には、2004 年 7 月、FDW を扱う全ての仲介業者は認可を受けることが必要条件となった (Yeoh and Huang 2010 : 76)。仲介業者の強制資格で、CASE (Consumer Association of Singapore) と AEAS (Association of Employment Agency Singapore) が認証機構になった(Huang, Yeoh and Rahman 2005 : 239,252)。2006 年 9 月 15 日、すべての認可された仲介業者は基本契約 (standard contracts) を履行することを定めた法が施行された。これは仲介業者と使用者の間の用務同意書、ならびに使用者と FDW の間の雇用契約を指す (Yeah and Huang 2008 : 215)。

そして、2004 年 8 月、65 歳以上の高齢者もしくは 12 歳以下の子ども、もしくは障碍者がいる家庭で FDW を雇っている場合、申請すれば雇用税を 250 ドルにする法が施行された。これは 4 分の 1 近い減税に相当する。しかも、既婚・未婚は問わない。また、スponsership 制度といって（この場合は 60 歳以上の）高齢者で FDW を雇う手段のない者は (MOM website)、子どもや義理の子どもが申請し支払うことで、FDW の使用者となることができる。高齢者介護のための FDW 雇用にインセンティブを与えたのである²⁶。

2005 年 1 月 1 日、家事労働者の初回入国年齢が 18 歳から 23 歳に引きあげられ、最低 8 年の公教育の証明書の提出が義務づけられた（上野 2011 年 : 63、Rahman 2008 : 159）。一方、男性建設労働者の最低年齢は 16 歳である。これをジェンダー格差とみることはできるが、建設労働者は集団の中で仕事と生活を送るのに対して、家事労働者は見知らぬ家庭の中で働くなければならない。そのために家事労働者の年齢を相対的に高く設定したとみることもできよう。

重要なことは、FDW に対して技能訓練に参加する機会が初めて与えられた点である。2005 年 3 月、外国人労働者技能訓練協会 (the Foreign Domestic Workers Association for Skills Training : FAST) が人材省によって設立された。FAST の受講料は、初級介護コース（4 時間）が 15 ドル、応用コース（7 時間）が 25 ドルであった。これらのコースは日曜日に開催され補助金が出るので、FDW の使用者の参加も意図されていた。さらに応用高齢者介護（Advanced Elderly Care）コースの優秀な卒業生は、看護技能を向上させるために奨学金制度も設けられている (Yeoh and Huang 2010 : 76, Yeoh and Huang 2008)。

2005 年 4 月 1 日、シンガポールで初めて外国人労働者となる者は、到着後 3 日以内

²⁶ こうした優遇税制は、同国において高齢者介護の家族介護への誘導を行なうものだと、(安里 2013 年 : 223) は指摘している。

にFDWにだけ課せられる筆記試験に合格しなければならないこととなった。不合格者はワーカーパーミットが発行されず、本国に送還されることとなる。

これらの経緯をみると、最近まで技能の向上は他分野の男性労働者のみに活用されていて、高齢者介護の分野においても、FDWに対して技能向上の機会を導入したと評価できるだろう (Rahman 2008 : 159)

一方、フィリピン労働省も2006年、Super Maids Programmeの名の下に、FDWの高齢者介護の訓練を行ない、最低賃金400米ドル(3万2200円)の「スーパーメイド」の創出を狙っている。これは同国の訓練センターで Philippines Education and Skills Development Authority (TESDA) によって認可されている(Yeoh and Huang 2010 : 77)。

ただし、これらのコースはシンガポールで利用できる訓練よりも長時間(232時間)ではあるが、高齢者介護の訓練はそのうち48時間でしかない。そして、大半のエージェンシーはFDWに高齢者介護の訓練を施していない(Ibid: 77)。しかしながら、近年、エージェンシーによる高齢者介護の訓練もかなり改善されてきたように思われる。それは第5節で検討することにして、その前にFDWの技能向上と労働条件の向上について、TWCTの資料をもとに検討してみよう。

第4節 メイド(FDW)の技能・労働条件向上と現地調査

1 メイドの技能向上と労働条件向上

本節では、シンガポールにいるインドネシア人FDWに対する調査(TWCT 2009)を手がかりに、FDWの技能と労働条件の向上の可能性を考察してみたい。

まず、インドネシア人の資料を使用することに関して。上野(2011年:74、130)によると、高齢の病人がいるため薬の説明書を読んで処方を間違えない「賢い」メイドが望まれる。その結果、英語ができるフィリピン人の方が、高齢者介護には適しているように思える²⁷。同時に、フィリピン人自身も他国(メイド)より自分たちの方が優れていると思っている(Huang, Yeoh and Toyota 2012 : 208)、インドネシア人はフィリピン人より劣るとされている(Ibid: 204)。これに対して、インドネシア人は従順で我慢強いので、高齢者介護に適しているという指摘もある(Yeoh and Huang 2010 : 79)。

TWCTの資料では、エージェンシーに関する調査が大きい位置を占める。インドネシア人FDWは、中学を出てからエージェンシーとその訓練センターを通してシンガポールに出稼ぎにくることが多い(落合・上野編 2006年:156、上野 2011年:20)。また、エージェ

²⁷ とはいって、インドネシアはマレー系で雇われやすく、英語の不得手な華人の高齢者家庭では中国の方言を話すことができる女性が希望されることがあるという指摘もなされている(上野 2007年:266)。

ンシーとコンタクトをとるためには、現地でスポンサーと呼ばれる紹介者を通す必要がある（上野 2011 年：116）²⁸。その結果、エージェンシーの調査を通じて、インドネシア人 FDW の特性をある程度把握することが可能となる。

資料によると (TWCT 2009 : 7)、シンガポールに向かうインドネシア人 FDW に対する渡航前の教育訓練は、1 カ月から 3 カ月という事例が多い。そのうち高齢者介護の訓練を受けた者は、調査対象 100 名のうち 65 名であった。また、教育訓練が実際の海外就労に役だったと回答している者は全体の 78% である²⁹。

訓練では、実際に家族の下で家政婦業務を行なう実務訓練を行なうこともある。この調査では、72 名は泊りでの実習はなかったと回答しているが、4 名が家庭に泊まって働いたと述べ、21 名が訓練センターに滞在しながら家庭に通ったと答えた。1 カ月訓練センターで過ごし、1 カ月を家庭で過ごしたと答えたものも、一人いる (TWCT 2009 : 13)。

実際に家庭で実務訓練を受けた期間は、3 カ月未満が 23 名であるが、それぞれ期間は 2、3 時間から 1 カ月以上まで、ばらばらであった (Ibid: 13)。シンガポール政府は、FDW の供給国と覚書等を締結する際に、実務訓練の基準をもっと細かく定めるべきだろう。

FDW の賃金に関しては、勤続年数と共に賃金水準が向上している事実が示唆されており、注目に値する。聞き取り調査を受けた者の半数以上は、月給 250 ドル以下で働き始めたが、大多数のひとは調査時点では、それ以上支払われている。この賃金上昇は、勤続年数に対する付加的支払いであり、FDW に対して使用者が満足していることの証左でもある (TWCT 2009 : 26)。

図表 10-4 をみると、1999 年以前にシンガポールへ来た FDW の賃金は、最初の賃金が 201～250 ドルで、現在の賃金が 501 ドル以上と、両者の間に大きな差がある。他方、2005 年に来た FDW の賃金は、最初が 201～250 ドルか 251～300 ドルのところから出発し、現在は 301～350 ドルあたりである。つまり、勤続年数が伸びていけば、賃金が上昇している可能性を示しているのである。

²⁸ それに対して、フィリピン女性の 10 人に 8 人は観光客として入国してメイドとなると言われている (Yeoh and Huang 1999 : 131)。これはシンガポール政府からは就労ビザを取得した合法就労であるが（上野 2011 年 : 55）、フィリピン政府からは非合法で POEA の統計にも載らないし、Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) in Singapore の福祉も受けられない (Yeoh and Huang 1999 : 131)。

²⁹ この調査では、FDW への虐待防止に役に立たなかつた、雇用の安全を保障するものではなかつたという回答が各々 14 名 (15.7%) に及んでいることに力点を置いている。

図表10-4 インドネシア人家事労働者の勤続年数別賃金の上昇度合い

(1)1999年以前にシンガポールで家事労働

現在/最初の賃金	S\$200以下	S\$201-250	S\$251-300	S\$301-350
S\$201-250		2		
S\$251-300		3		
S\$301-350		7	1	
S\$401-450		2		
S\$451-500	1	5		
S\$501以上		2	1	

(2)2000年にシンガポールで家事労働

現在/最初の賃金	S\$200以下	S\$201-250	S\$251-300	S\$301-350
S\$201-250		2		
S\$251-300			1	
S\$301-350		1		
S\$401-450		3		
S\$451-500		1	1	

(3)2005年にシンガポールで家事労働

現在/最初の賃金	S\$200以下	S\$201-250	S\$251-300	S\$301-350
S\$201-250		1	2	
S\$251-300		1	3	
S\$301-350		2	2	

(注)横軸は最初の賃金、縦軸は現在の賃金。

(出所) Transient Workers Count Too (TWC2) (2009) より筆者作成。

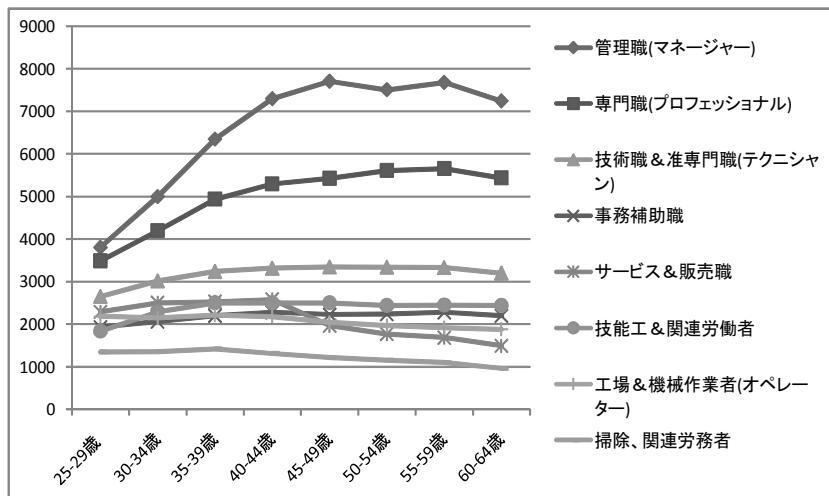
ただし、長期労働者は賃金上昇を獲得しているとはいうものの、第一に最初の賃金水準が低い。さらに、シンガポールにきて最初の1・2年後は賃金上昇を期待できるが、その後何年働いても賃金上昇の幅は低いままである（同上：28）。シンガポールにおける家事労働者の仕事内容は、主婦と同様に多様性があり、それなりに高度なものであったとしても、その賃金水準の引き上げは、最初の数年間に限られ、その後はほぼフラットになる可能性が高い。その理由はFDWの技能に向上が望めないからである。

参考として、シンガポールにおける職業別年齢階級別の賃金カーブを掲げておこう（図表10-5）。シンガポールでは年功序列型賃金体系が根強いと言われ、政府はその是正を長年訴えてきた³⁰。しかし、人材省のデータを見る限り（MOM, Occupational Wages 2011）、年功型賃金体系は管理職と専門職に限られており、それ以外は一定の年数を過ぎるとフラット化している。しかも、サービス職、掃除等労務者、それに工場・機械作業者では、むしろ中高年以降、賃金水準が低下する傾向にある。ここから、シンガポールでいう年功型賃金体系とは、勤続年数の長さではなく、技能や仕事能力の向上と結びついていることが示唆される³¹。

³⁰ 例えば、Ministry of Labour (1993) *Report on the Flexible Wage System Review Committee*, Singapore : Singapore Government.

³¹ もしくは管理職として（専門職も）管理する部下の人数が長期に渡って増えていく、その部下の人数に比例して給与が増加していくとも考えられる。

図表10-5 シンガポールにおける職種別年齢階層別賃金（シンガポールドル）



(出所)Ministry of Manpower, *Occupational Wage 2011*, より筆者作成。

インドネシア人 FDW も、その多くが中卒程度の学歴とされている³²。したがって、家事労働者の仕事が、掃除等の労務者や単純なサービス職に該当するとするならば、賃金水準は、図表 10-5 にみるように、30、40 歳代で頭打ちになってしまう。したがって、賃金上昇を獲得するためには、技能向上を図ることが不可欠となる。そのためには、高齢者介護の技能の基準を設定し、その水準を高めることが必要にならう。

しかしながら、高齢者介護の技能と密接に関わる「訓練」については、あいまいな側面が多い。FDW の受ける訓練の内容は、FDW が契約したエージェンシーによって決まるし、訓練期間は仕事のオファーがいつ来るかで決まるからである。訓練をどのように行うか、スタッフと受講生の比率、受講料についても、何ら明文化された基準はない (Gee and Ho, *Dignity Overdue* : 13)。訓練はエージェンシー自身の家庭で行なわれ、家の掃除をすること以上のことはさせない。

その点、スリランカでは、以前に海外就労の経験がなければ、家事労働者になるために、国が定める訓練プログラムの受講が義務付けられている。57 の訓練センターで 21 日以上にわたって英語、清掃や電気器具の扱い方を学ぶという (*Ibid*: 15)。また、インドネシアのエージェンシーに併設されている訓練センターでも、元家事労働者が教鞭をとっていることが多いという (上野 2011 年 : 189)。結局のところ、シンガポールと送り出し国との間で、覚書を通して基準を決めるべきであろう。

なお、シンガポールは、香港や台湾に比べて、FDW の待機期間が短く、初期費用も不要

³² 2000 年代後半から高卒の女性も、目立っている (上野 2011 年 : 24)

だとされる（上野 2011 年：45）。待機期間が短いことは、それだけ技能訓練に時間をかけることができる。待機期間が短い分、FDW の訓練期間を延ばすことも可能であろう

2 メイドからの聞き取り調査

筆者がインタビューした外国人家事労働者（FDW）4 名のうち、高齢者介護を担っていると答えたものは一人である（2013 年 12 月 15 日）。4 名の知り合いのメイドの中で高齢者介護を行なっている者は合計 4 人であった。FDW による高齢者介護が着実に行われており、それが広がりを見せていることを窺わせるものであった。

上記の 1 人のメイドは病院で介護を行なっており、日本では医師にのみ認められるような措置も担っている。すなわち、酸素吸入、チューブを通した食事、心電図のモニタリング、血圧測定等を行なう。研修は毎週行われており、その費用は使用者が支払っている。なお、子どもの面倒についても、現地の研究者によると、使用者側は避けたがっているということだが、彼女からするとなんでもやっており、宿題も教えているとのことであった。

筆者は現地で国際移民デー（International Migration Day）の 10 周年記念に招かれ、フィリピン大使館とインドネシア大使館の代表者と同席した。その記念祭では、FDW たちがプラカードを持って虐待防止を訴えていた。

すなわち、「Don't let me work on a store!!!」（店で働かせるのはやめて）、「Don't abuse!!!」（虐待しないで）、「Don't let me work in two houses!!」（2 つの家で働かせないで）、「Don't lock me in the house」（外出させろ）、「Let me Rest, No to Overwork!!」（休ませて、残業はもう嫌）、「Let me communicate with my Family!」（故郷の家族と話をさせて）、「Give me off day」（休みがほしい）、「Pay my SALARY on time」（期日どおり給料を払って）、「NO To Physical Abuse!」（暴力はもう嫌）、「Don't kick me!」（蹴らないで）、「Don't SLAP me!」（平手打ちしないで）、「Migrant Rights are Human Right」（移民の権利は人権だ）、等々である。こうしたスローガンから彼女たちの置かれた状況が推測できるだろう。

ちなみに、シンガポールでは法律で、ワークパーミットで指定された職以外で働くことは禁じられており、もし発覚すれば、その使用者もしくは雇用主の下では就労し続けられなくなる。また外出禁止や自国の家族に連絡することの禁止、休日を与えないというのも、よく行われている行為である。彼らには雇用法や労災の適用はない。もっとも、筆者がインタビューした FDW たちの中で、虐待を受けたことがあると答えた者は 1 名のみで、それもビデオで監視されていたというものであった。

確かに、人材省の調査では（MOM 2011）、916 名の FDW に対する質問に対して、シンガポールで働いていることの満足度が 10 段階で 8 以上と回答した者は 88.6% に達した³³。

³³ FDW への許認可権を持つ MOM からの聞き取り調査であるため、FDW 側がどれだけ真実を語っているかどうかという問題は残る。なお、1 カ月に 1 日も休日が与えられていないと回答している者は、同じ調査で 46.7%（916 人中 428 人）にも及んだ。

FDW の権利擁護を訴えたギーとホーの報告書でも、「たいていの雇用主は家事労働者に良く接しており、ほどよく仲の良い関係を持っている。」「最もひどい、とりわけ家事労働者に対する身体的な暴力はごく少数の所業である」と言っている (Gee and Ho: 44)。とはいっても、FDW への虐待はあるし、年に数人自殺者がでたり、殺人事件が起こっていることも事実である。FDW の実態に関するより正確な把握がなければ、適切な FDW 政策を検討することは難しいであろう。

3 メイド・エージェンシー（仲介業者）³⁴

「高齢者人口の増加にともなって、主に高齢者介護のために雇われる住み込みメイドが急速な勢いで増えている。そう語るのは、D'Absolute Employment Services 社の社長である。高齢者介護専門に頼むのは、2 年前は 10 件のうち 1 件か 2 件に過ぎなかった。ところが、今ではリクエストの半数が高齢者介護の依頼である。」(The Sunday Times December 15, 2013 : Sunday Life 欄⑩, Eve Yap 氏記事)。

シンガポールにおけるメイドを活用した高齢者介護は、ここ数年で急速に増加してきていることを裏付ける記事である。実際、筆者が尋ねたメイド仲介業者では、メイドの介護者派遣を行ない始めたのは、1 年前からだったと言っている。とはいっても、この D'Absolute Employment Services 社のホームページには、高齢者介護専門のメイドの紹介はされていない。他の仲介業者では、一般的のメイドと高齢者介護のメイドを分けて紹介している。

シンガポールには 600 とも 700 ともいわれるメイド・エージェンシーがある。その中でも、メイドの高齢者介護の技能形成に力を入れているように見える E 社についてみてみよう。ただし、以下の記述はあくまで同社のネットから得た情報である。

E 社では、家事コースとして基礎家事管理技能 (Essential Home Management Skills) とスキルアップコースを設け、さらに前者では、基礎、中間、応用 (スーパーメイド) の三段階にレベルを分け、後者にもケア提供者プログラムを置いている。このケア提供者プログラムのほうは、基礎から家庭での専門的なケアまで、5 段階に分けられている。

第 1 段階では、7 時間の授業、7 時間の実習、1 時間の能力査定があり、英語・中国語・マレー語・タミール語を学び、衛生・手洗いケア、血圧体温測定 (Physical Vital Signs)、栄養価・ダイエットケア、薬剤管理、伝染・汚染防止などの内容となっている。

第 2 段階は、第 1 段階と同じ内容であるが、時間を 3 倍くらいに増やして行ない、第 3 段階でもっと専門的なスキル、セラピー・マッサージ・テクニックが行なわれ、最後の第 5 段階では、リハビリ・テクニック、老年学 (Geriatric) にもとづく専門的なケアが追加されることになっている。このように FDW の技能を重視し、それを段階的に向上させていく。

³⁴ 冒頭の脚注でも述べたように、本稿では主に FDW という用語を用いるが、現地ではメイドが一般的な用語なので、ここでは「メイド」の呼び方を使用する。

という制度になっている。

ところが、直接 E 社へ聞き取り調査のために赴いた時は、平日であるにもかかわらず、ドアは閉まつたままであった（2013年12月中旬）。したがって、ネットに掲載している訓練プログラムを実際に実施しているかどうかは、確認できなかつた。

他方、筆者が訪れた別のメイド・エージェンシーでは、介護に専門性が必要だという認識が欠如しているように思われた。フィリピンの病院で数カ月研修するだけである。また特に資格を要求するわけでもない。「研修は病院でも家庭でも、どちらでも OK」という安易な姿勢であった。ただし、FDW の中には4年間のナーシング・コースに通っていた者もいるという（正規の看護師のコースではない）。

エージェンシーに使用者が支払う費用は、一般的メイドの場合には、仲介料が通常 783 ドル、メイドの月給 450 ドルである。これに対して、高齢者介護メイドの場合には、仲介料が 1088 ドル、メイドの月給も 550 ドルと高くなる。もっとも、これは週休1日という公式の場合であり、実際はメイドの場合、休日は月に1日しか取れない。その場合には、高齢者介護のメイドの月給は 613 ドルになるという。

他方、地元で正規の看護師を頼むと、一晩当たり（午後7時から午前7時）で 150 ドルもかかる。安くすむことが、高齢者介護を FDW に任せるとする理由であるとすると、FDW の技能が向上しても、賃金は一定の上限を持つことになってしまうかもしれない。

エージェンシーたちは「技能よりも心配りが重要」と強調しがちである。だが、シンガポールの女性は心配りよりも身体的介護をメイドにさせたがる（Huang, Yeoh and Toyota 2012: 204）。このことはメイドにとっては、身体的介護すなわち技能が要請されることを意味する。

もちろん、介護には非技能的能力、つまり、情熱、我慢強さ、献身性等も重要である（Ibid: 211）。もしそうであるとすれば、単純な研修プログラムだけでは身に付かない労働であり、それだけ高齢者介護の技能形成の高度化は難しいといえよう。

4 今後の家事労働者政策と技能

ヨーたちは、シンガポールにおける外国人家事労働者（FDW）の高齢者介護への活用に関して、①技能訓練の重要性、②虐待等の防止のための使用者との労使関係の改善、③法整備と公教育によるシンガポール国民の意識改革の3点を挙げている（Yeoh and Huang 2010: 82-84）。彼らによると、仲介業者の多くは FDW に高齢者介護専門の訓練を行っていないという（Ibid: 77,82）。ただし、この点はすでにみたように、ある程度改善の兆しが見られる。むしろ問題は、使用者側に介護に特別な技能が必要だという認識が欠けている点にある。仲介業者の技能訓練が徹底しないのは、そのためだと思われる。

FDW を高齢者の介護者として家庭に大量に導入することは、家族領域における介護の危機を解決する方策の一つである。しかしながら、高齢者の介護サービスを安易に FDW へ依

存することは、本当の問題を隠すことになりかねない。というのも、適切な高齢者介護の選択肢を開拓するという要請が弱まるからである。また、FDWへの過度の依存は、シンガポールに根強い家父長的な概念（性別分業）を改めることにもならない。

以上の理由から、ヨーヨー・ファンたちは、FDWにのみ頼るのではなく、公的ヘルパーと家族介護の組み合わせも、高齢者介護の選択肢のひとつとして検討していくべきであると主張している（Huang, Yeoh and Rahman 2005:24; Yeoh and Huang 2010:82-84; Huang, Yeoh and Toyota 2012:211）。彼らは言及していないが、選択肢の中には日本の介護保険制度も含めてよいであろう。

本稿では、シンガポールにおいて高齢者介護の担い手としてFDWの役割が広がっている事実を既存の研究から確認し、FDWの技能向上とその制度化が、高齢者にとっても、FDWの地位向上にとっても、必要とされることを議論した。

冒頭でも述べたように、シンガポールでは少子高齢化が日本以上に速いスピードで進んでいる。にもかかわらず、家族によるケア第一主義が取られており、この矛盾はいずれ同国の高齢者介護を破綻に導きかねない。こうした危機を回避するために導入されたのがFDWであるが、かといって、FDWが家族による介護に完全に取って替わるわけではない。高齢者介護の選択肢が広がっただけなのである。

翻って日本においては、メイドによる高齢者や子どものケアは、当面現実的なシナリオではない。厚労省が単純労働者の導入を認めてこなかったからである。だが、近隣の台湾や韓国でも外国人メイドの活用が普及していること、日本でも施設における外国人介護士の受入が起きていること、さらに経済団体が単純外国人労働力の輸入解禁を訴えていることなどを考慮すると、将来的にはFDWによる高齢者介護が実現しないとは限らない。もちろん、それがもたらす社会的文化的な軋轢は慎重に考える必要があろう。ここでは、FDWの利用可能性を考慮することが、高齢者介護の選択肢の幅を広げるものであるという点を、再度強調しておきたい。

参考文献一覧

日本語文献

- 安里和晃 [2013]. 「家族ケアの担い手として組み込まれる外国人家事労働者—香港・台湾・シンガポールを事例として」（落合編 [2013]、所収）。
- 上野加代子 [2007]. 「シンガポールにおける外国人家事労働者」（落合・山根・宮坂 [2007]、所収）。
- 上野加代子 [2011]. 『国境を越えるアジアの家事労働者』世界思想社。
- 落合恵美子編 [2013]. 『親密圏と公共圏の再編成—アジア近代からの問い』京都大学学術出版会。
- 落合恵美子・上野加代子編 [2006]. 『21世紀アジア家族』明石書店。

- 落合恵美子・山根真理・宮坂靖子 [2007]. 『アジアの家族とジェンダー』 効草書房。
- 木脇奈智子 [2007] 「シンガポールの子育てと子育て支援」(落合・山根・宮坂 [2007]、所収)。
- 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。
- 竹下秀邦 [1995]. 『シンガポール—リー・クアンユーの時代』 アジア経済研究所。
- 浜島清史 [1993]. 「アジアにおける労働力移動—その理論的検討と香港=広東省、シンガポール=マレーシアの分析」[未公表論文]。
- 浜島清史 [2010]. 「シンガポール—国家の統制とミニマムな企業保障」(末廣昭編著『東アジアの福祉システムの展望—7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房、所収)。
- 浜島清史 [2012]. 「シンガポールにおける高齢者福祉と施設介護」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第63卷第5・6号、3月: 131-148。
- 大和礼子 [2007]. 「高齢者の扶養・介護からみるシンガポールと日本」(落合・山根・宮坂 [2007]、所収)。

英語文献

- Gee, John and Elaine Ho. *Dignity Overdue*. Singapore : TWC2 (出版年・出版社記載なし。引用文献から2005年以降出版と思われる)。
- Krugman, Paul [1994]. "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, November/December 1994.
- Huang, Shirlena and Brenda S.A. Yeoh [2003]. "The Difference Gender Makes : State Policy and Contract Migrant Workers in Singapore", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol.12, Nos.1-2, 2003 : 75-98.
- Huang, Shirlena and Brenda S.A. Yeoh, and Mika Toyota [2012]. "Caring for the Elderly : The Embodied Labour of Migrant Care Workers in Singapore", *Global Networks*, Vol.12, No.2: 195-215.
- Mehta, Kalyani K. and Thang Leng Leng [2008]. "Visible and Blurred Boundary in Family Care : the Dynamics of Multigenerational Care in Singapore" in Anne Martin-Matthews and Judith E. Phillips, *Aging and Caring at the Intersection of Work and Home Life*, New York : Psychology Press.
- Ministry of Manpower (MOM) [2011]. "FDW and FDW Employer Study 2010: Report on Findings", MOM, Singapore.
- Rahman , Abdul Noor, Brenda S.A. Yeoh and Shirlena Huang [2005]. "Dignity Overdue : Transnational Domestic Workers in Singapore" in Shirlena Huang, Brenda S.A. Yeoh and Abdul Noor Rahman (eds.), *Asian Women as Transnational Domestic Workers*, Singapore : Marshall Cavendish Academic.

- Rahman , Md. Mizanur [2008]. "Management of Foreign Manpower," in Lian Kwen Fee and Tong Chee Kiong, *Social Policy in Post-Industrial Singapore*, Boston : BRILL.
- Transient Workers Count Two (TWC2) [2009]. *Indonesian Domestic Workers in Singapore—Experiences of Recruitment, Training and Return*, Singapore : TWC2.
- Yeoh, Brenda S.A. , Shirlena Huang and Juaquin GonzalezIII [1999]. "Migrant Female Domestic Workers : Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore", *International Migration Review*, Vol.33, No. 1 [Spring1999]:0114-0136.
- Yeoh, Brenda S.A. and Shirlena Huang [2010]. "Foreign Domestic Workers and Home-Based Care for Elders in Singapore", *Journal of Aging and Social Policy*, Vol.22, No.1: 69-88 (旧版は、伊藤るり編『再生産領域のグローバル化とアジア—移住者、家族、国家、資本』「再生産領域のグローバル化」シンポジウム組織委員会、2008年、所収)。

Security System of Employment and Livelihood in East Asia under Increasing Social Risks

Edited by Akira Suehiro

ISS Research Series No. 56

INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE UNIVERSITY OF TOKYO