

シンガポールの年金・医療制度とジェンダー格差 —CPF(中央積立基金)にみる低賃金労働者および専業主婦の脆弱性を中心に—

落 合 絵 美
(ジェンダー学際研究専攻)

はじめに

シンガポール共和国（以下、シンガポールと略す）において、年金・医療の基盤となる制度が中央積立基金（Central Provident Fund、以下、CPF と略す）である。CPF は、シンガポール国民または永住権保持者のなかの被雇用者を対象とし、勤労時の給与の一部を個人口座に毎月積み立てていくことで老後の生活費や医療費として備える制度である（一部の自営業者も含む）。

個人口座に拠出された積立金は、老後の生活費や医療費のほか、勤労時であっても医療費、住宅購入費、高等教育費などの支払いや株式投資といった資産運用にも使用できる。そのほか、低所得者向けの就労促進補助金の給付先としても CPF の口座が利用されており、シンガポール国民および永住権保持者が行政サービスを享受するうえでも重要な機能を果たしている。

CPF は、月額 50 シンガポール・ドル（日本円で約 3,250 円、以下シンガポール・ドルをドルと略す。1 ドル＝約 65 円）超の給与所得があれば労使による拠出が行われる規定となっている。国民および永住権保持者が約 373 万人（2009 年）であるのに対して、CPF 加入者（口座保有者）は約 329 万人（男性約 168 万人、女性約 160 万人）である。

ただし、永住権のない外国人のほか、シンガポール国民であっても自営業者や専業主婦については、給与所得がないため労使による CPF 口座への積立は行われない。また、被雇用者であっても高齢者や低賃金労働者の場合、労使ともに拠出率が低率またはゼロに設定されているため、これらの人々については毎月の積立額が少なくなる。約 329 万人いる加入者のうち拠出を行っている「アクティブ加入者」は約 164 万人であることから、積立が停止している加入者や退職した加入者の比率が高いことがわかる。

シンガポールの女性の就業状況をみると、15 歳から 64 歳の女性労働力参加率（2006 年）は 56.7% である（UN data 2010）。よって、労働力人口であっても就労していない、または就労者として算入されていない女性が数多く存

在しており、そのなかには家族ケアを担う専業主婦や家事手伝いも含まれる。また、代表的な低賃金職であるスーパーマーケットや飲食店の店員、清掃員は、女性職でもある。そのため、就労時の給与の一部を積み立てることで老後の経済的安定を目指す CPF では、彼女たちの積立額が相対的に少ない、もしくはまったくない場合が考えられる。

それでは、自己資金貯蓄型の年金・医療制度を採用するシンガポールにおいて、雇用市場に包摂されていない、またはその周縁で低賃金労働者として就労する女性たちの老後はどうなるのか。

本稿の目的は、シンガポールの主たる年金・医療制度である CPF が、男女またはその働き方、育児や介護といったケア労働への関与の仕方によって、老後の生活費や医療費として利用できる積立金にいかなる格差を生じさせるのか、とりわけ労働市場において周縁化された女性加入者が高齢者になった際、この制度がいかに作用するのかを検討することにある。

第 1 節では、自己資金貯蓄型の CPF の仕組みを概観する。第 2 節では、CPF の積立金が給与額や就労状況によってどのような格差を生み出すのかについて、積立額モデルを提示する。第 3 節では、CPF を補填・代替する機能として家族間（特に子どもから親へ）の所得移転が奨励されていること（制度の世帯主義化）について述べる。

本稿の考察を通して、雇用・年齢・給与額に基づいて設計された CPF が加入者の老後の所得格差を強化・拡大させる傾向をもつこと、家族ケアを引き受けるため雇用市場から離れた女性はそれによって年金・医療制度でも周縁化され経済的脆弱性を高めることを明らかにする。加えて、CPF が家族による再分配機能に強く依存した制度であること、にもかかわらず少子高齢化の進展と所得格差の拡大によってそれさえも危うくなりつつあることも併せて指摘する。

1. CPFはいかなる制度か

マレーシアの南、インドネシアの北に位置するシンガポールは、1965年にマレーシアから分離・独立した、農地および天然資源のほとんどない都市国家である。東京都23区や琵琶湖（滋賀県）とほぼ同じ面積の国土に約500万人が暮らし、そのうちシンガポール国民および永住権保持者は約373万人（人口の74.6%）である。

1970年代にアジア新興工業経済地域（アジアNIES）のひとつとして韓国、台湾、香港とともに急速な経済成長を遂げたシンガポールの2010年の国民一人あたり総所得は57,603ドル（約374万円）で、世界有数の高所得国である。ただし、所得の不平等度をはかるジニ係数（UNDP計算）は、日本の24.9、アメリカ合衆国の40.8よりも高い42.5であり、所得格差の極めて大きい国でもある（UNDP 2009）¹。

CPFは、「シンガポール人労働者に対して老後の安全・安心を提供する包括的社会保障貯蓄計画」（CPF 2010）とあるように、被雇用者の給与の一定比率を労使双方が毎月拠出して被雇用者のCPF口座に積み立てていく貯蓄制度である（積立方式）。よって、日本や欧米の国々のように現役世代の拠出する保険料を退職世代の年金として所得移転する賦課方式とは異なり、急速な少子高齢化によって制度の財政破綻が危惧されることはない²。ただし、シンガポールでも日本を上回る勢いで少子高齢化が進行しており、年齢の中央値は25年間で10歳上昇し（1986年は27.8歳、2010年は37.4歳）、合計特殊出生率は1960年の5.76から2009年には1.22まで低下している。CPFの加入者数を年齢別にみると、20歳未満の減少については進学率の上昇の影響もあるが、全体的に高齢化の傾向が顕著である（図1）。

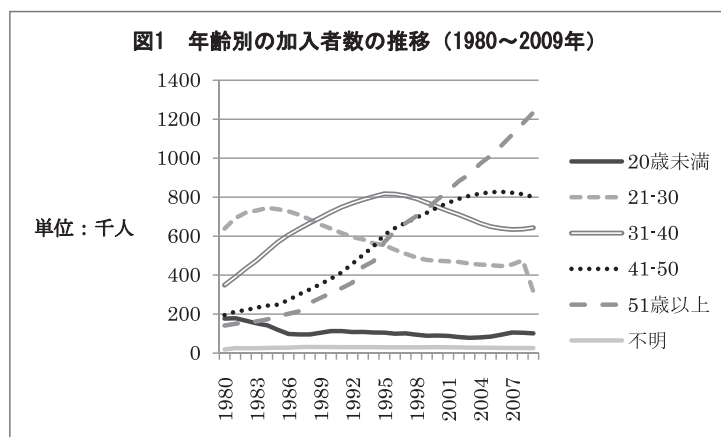
イギリス植民地下の1955年に積立業務を開始したCPFは、半世紀以上を経た現在、医療費、住宅購入費、教育費などの支払いや株式投資などその用途を拡大し、加入者数は約329万人、積立残高は前年比10.2%増の約1,668億ドルに達している（Department of Statistics Singapore 2010, CPF 2010）。住宅や投資などを含めたCPF関連資産の総額（2008年）は3,196億ドルで、2010年の国民総所得2,924億ドルや国内総生産3,036億ドルを上回っている。

本節では、「包括的社会保障貯蓄計画」といわれ、国民および永住権保有者から巨額の資金を集めて多岐にわたるサービスを提供するCPFの仕組みについて概観する。

1-1. 加入者は「被雇用者」

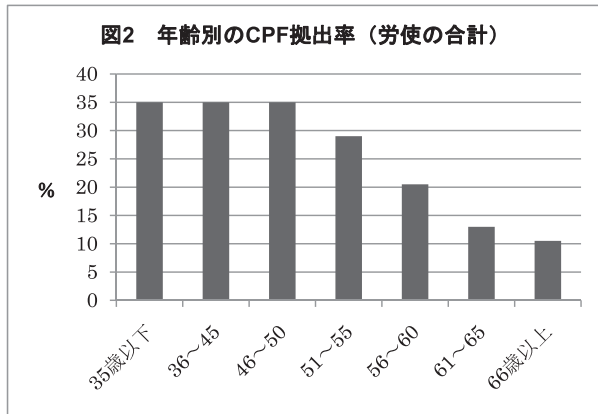
CPFは、労使双方が被雇用者の給与の一定比率を被雇用者のCPF口座に毎月積み立てていき、被雇用者の退職後の生活費や医療費などに備える制度である。積立額は給与額によって規定されることから、加入者は「被雇用者」となる。現時点で給与所得のない者（退職者、失業者、専業主婦など）については、かつての就労経験から加入者（口座保有者）ではあっても、給与所得がないため毎月の積立は行われない。このことから、上述したように加入者数329万人に対してアクティブ加入者数164万人といった差が生じる。なお、年収6,000ドル（約39万円）超の自営業者についても、加入および一部の積立が義務付けられている（1-2参照）。

月額給与が1,500ドル（約10万円）超の年齢別の拠出率は、図2のとおりである³。50歳以下で月額給与が1,500ドル超の場合、毎月の積立額は月額給与の35%（被雇用者が20%、雇用主が15%を負担）となる。4,500ドル（約29万円）を超える給与額については、CPFの積立対象外となる。例えば月額給与が8,000ドルの場合、4,500ドル



出典 Yearbook of Statistics Singapore より筆者作成

注：積立を行っている自営業者を含む。



出典 CPF ホームページより筆者作成

を上回る 3,500 ドルの使途はすべて加入者の自由に任せられる。なお、公務員年金受給権を有する一部の者については、労使双方の拠出率が通常の 75% になるが、積立対象となる給与の上限額は 6,000 ドルと高く設定されている。

シンガポールの平均月額所得 3,872 ドル（約 25 万円）の場合、被雇用者は給与から約 774 ドル（約 5 万円）を、雇用主は給与とは別に約 580 ドル（約 3.8 万円）を拠出して、毎月 1,354 ドル（約 8.8 万円）が被雇用者の CPF 口座に積み立てられることになる。

51 歳以降は徐々に労使の CPF 負担率が低下し、66 歳になると 10.5%（被雇用者が 5%、雇用主が 5.5% を負担）となる。また、月額給与が 1,500 ドル以下の場合、拠出率を 4 段階に分けて低く設定している。これは、雇用主の CPF 負担を減らして高齢者や非熟練労働者の雇用促進を図るとともに、被雇用者の手取り収入を増やす意味をもつ。

なお、労使の拠出率は、インフレーションの抑制や不況時の雇用主の労務コスト軽減など政府の経済政策に連動して決定されるため、可変的である。1955 年の設立当初は労使 5% ずつの計 10% だったが、1979 年に政府が産業構

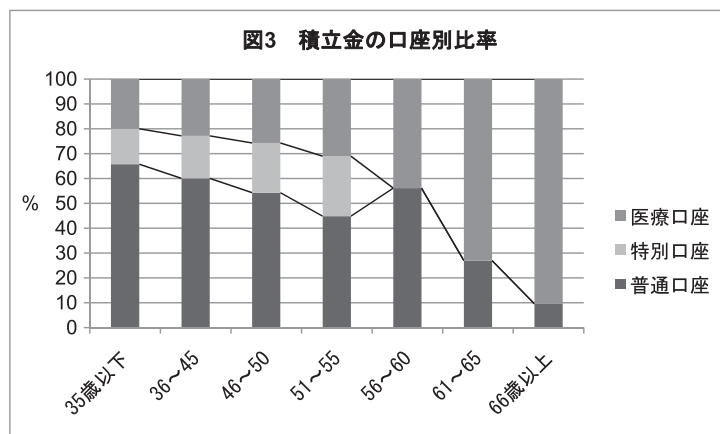
造高度化計画を開始して高付加価値産業の振興を目指すようになると、それ以前から徐々に上げてきた拠出率を 37%（雇用主 20.5%、被雇用者 16.5%）まで引き上げた。その 5 年後の 1984 年の拠出率は 50%（雇用主 25%、被雇用者 25%）に達している。この拠出率の急激な上昇には、労務コスト増による労働集約型製造業の国外移転を促進したり、積立金を国家開発の財源として動員するといった政府の狙いがあった。例えば、国土の狭いシンガポールでは、住宅開発庁の建設した公団住宅（HDB）に人口の 82.4% が居住し、民間住宅も含めた住宅保有率は 87.2%（2010 年）と極めて高いが、政府が住宅開発庁に融資した資金のかなりの割合が CPF 積立金からきている（岩崎 2005：188）。なお、1984 年に 50% に達した拠出率は、その後の景気低迷を受けて 1986 年には雇用主の拠出率のみ 25% から 10% に大幅に引き下げられ、その後も労使双方の拠出率が幾度も改変されて現在の 35% に至っている（2011 年に 36% へ引き上げられる予定）。

1-2. 3 種類の CPF 口座

それでは、積立金はどのように管理または使用されるのか。積立金は、被雇用者の次の 3 種類の個人口座—1) 普通口座、2) 特別口座、3) 医療口座—に、年齢階層別に定められた配分率で積み立てられていく。

図 3 は、3 口座に対する年齢階層別の積立金の配分率である。これからわかるように、年齢が上がるにつれて普通口座の比率が低下するのに対して医療口座の比率が上昇し、66 歳以降は拠出された積立金の 9 割以上が医療口座に積み立てられる。また、特別口座については、年齢とともに配分率が上昇するが、55 歳を最後に拠出が停止する。

これら口座別に定められた配分率は、被雇用者の年齢階層に応じた使途を考慮して定められている。それでは、これら 3 つの口座はどのような機能を有しているのか。



出典 CPF ホームページより筆者作成

1) 普通口座

普通口座の積立金は、住宅購入や株式投資、保険の購入や高等教育費など、多方面に使用できる。とりわけ住宅費や教育費は高額であることから、結婚や子どもの養育などによりこれら資金を必要とする比較的若い世代の加入者が自らの積立金を活用できるよう、用途を柔軟にしている。しかしながら、この用途の多様化が後述する老後資金不足の事態を招いている (Seth Jones 2005:76)。

2) 特別口座

特別口座は、老後資金を保管するほか、その積立金は老後資金に関連する金融商品の購入にも使用できる。現在、普通口座と特別口座で計 123,000 ドル (約 800 万円) が、老後資金として必要な「最低積立額」として保管するよう求められており、引き出し可能年齢 (2012 年は 62 歳、2018 年までに 65 歳に引き上げ) まで引き出すことができない。55 歳になると最低積立額は新設の退職口座に移され、医療口座分も含めた最低積立額を上回る積立金については 55 歳から引き出し可能となる。なお、退職後 20 年間の老後資金として算出された最低積立額は、物価上昇と高齢化にともない年々引き上げられている。

3) 医療口座

医療口座は、本人および家族の入院費や特定の治療費、CPF または民間保険会社が提供する医療・介護保険の保険料の支払いにも使用できる。医療口座の最低積立額は 34,500 ドル (約 224 万円) で、これを下回る場合は普通口座または特別口座から不足分が自動的に補填される。1993 年以降は年収 6,000 ドル (約 39 万円) 超の自営業者も医療口座のみ加入が義務付けられている。

CPF は保険制度ではないため、慢性疾患の場合には最低積立額で費用を賄えない場合も生じる。メディシールドは、CPF 加入者の 72% が加入する医療保険である。ただし対象年齢や請求金額に上限が設定されていることから、より高い保障内容が必要であればメディシールド・プラスなど別途保険に加入することになる。しかしながら、保障内容に応じて保険料は高額になるため、保険料の負担を嫌ってこれら医療保険に加入しない低所得者が生じる。

1.3. CPF の特徴と問題点

年齢や給与額に基づいて定められた拠出率は被雇用者に対して一律に適用され、積立金の用途は上記のように限定される。被雇用者である限り加入義務を免れないことから、CPF は「強制貯蓄制度」とよばれている (駒村 2005, 岩崎 2005, 大和 2007)。なお、シンガポールを離れて他国に永住する際は積立金を引き出すことができる。ただし、

シンガポールへの再定住を希望する場合、引き出した金額を CPF 口座に納め直さなければならない。「自助努力」を国家理念に掲げる政府が自己資金なく帰国して福祉に依存する可能性のある人々の再入国を阻止する姿勢が、ここに表れている。

CPF の特徴としては、加入者が死亡した際に CPF 口座の積立金を遺産として家族が相続できる点があげられる (後述の CPF LIFE の一部を除く)。

また、上記口座の積立金には 2011 年 2 月現在、普通口座で 2.5%、特別口座、医療口座および退職口座で 4% の利子がつく (運用実績に応じて毎年見直し)。シンガポール主要銀行の貯蓄口座の利子は 2001 年以降 1.0% を下回っており、現在の利率が 0.1% 程度であるのに比べると、CPF 口座の積立金に対する利子は比較的高いといえる。

加えて、給与から自動的に拠出される積立金とは別に、自発的に CPF 口座に積み増しを行うことも可能であるため、CPF を通じてより高い利子を得たい加入者は、55 歳以下であれば特別口座や医療口座に、56 歳以降は医療口座に資金を積み立てればよい。ここには、若年期に比べて疾病に罹患しやすく医療費用が多くなる高齢期に備えて、政府が積立金の配分率 (図 3) や利子の優遇措置を通じて積立を促進する狙いがある。

このように、CPF は給与の一部を老後の生活費や医療費などとして強制的に蓄えさせるとともに、インセンティブを与えて積立を促進している。しかしながら、2009 年に 55 歳になった加入者のうち、老後資金として必要な最低積立額を満たしていた加入者は全体のわずか 20% だった (不動産担保を含めても 40%)。また、2005 年の高齢者調査 (55 歳以上を対象) によると、「最大の経済的資源はなにか」との問いに対して CPF と答えたのはわずか 3.5% であり、子ども (44.7%)、就労による収入 (24.8%)、貯金 (12.1%) などを大きく下回った。75 歳以上に限定してみると、CPF と回答したのは 1.8%、就労による収入 (3.7%) も大きく減少して、子どもが 63.7% を占めた (Ministry of Community Development, Youth and Sports 2005)。

CPF は老後資金の積立を主たる目的としているにもかかわらず、なぜこれほど多くの加入者が最低積立額を下回っているのか。次節では、働き方に応じた積立額モデルを用いて、給与水準および被雇用期間の違いによって生じる積立額の格差および積立金不足の加入者が生まれる要因について検討する。

2. 積立額モデルと格差の生成要因

積立金は、給与の支払いの際に雇用主の責任で被雇用者

の CPF 口座に拠出され、積み立てられていく。よって、給与を得た期間が長いほど、長期にわたって積み立てられることになる。言い換えれば、自営業者や専業主婦のように給与所得を得ていない場合、その期間は CPF 口座への積立が行われない（年収 6,000 ドル超の自営業者に対する医療口座への積立義務を除く）。また、月額給与 1,500 ドル超の被雇用者の拠出率は一律 35% のため（図 2）、給与額が高いほど積み立てられる金額が大きくなる。そのため、被雇用者期間がより長く、給与額がより高い被雇用者のほうが、より多くの積立金を保有することになる。それでは、被雇用者期間や給与額によって、どの程度の積立金の格差が生じると考えられるのか。

2.1. 積立額モデル

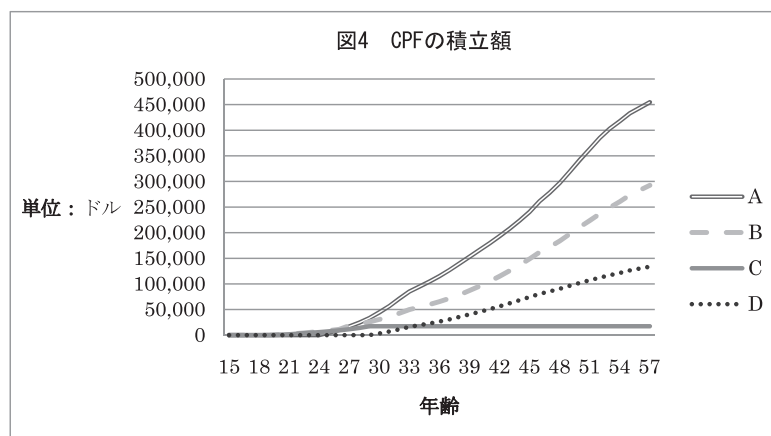
積立額の格差について考えるため、次の A から D（2010 年現在 58 歳）の就労形態を取り上げる。積立額モデルの作成にあたっては、1972 年から 2009 年までの職種別または業種別の平均所得および同期間の CPF 拠出率（一般）に基づいている⁴。なお、ここでは給与所得から自動的に拠出された積立金のみを表しているため、引き出し額、利子、自発的な積み増しその他については考慮に入れていな

い。CPF は老後を待たずして住宅購入や医療費等として積立金を利用できるため、最低積立額の規定があるにもかかわらず子どもに生活費を依存する高齢者が多いことは先に触れたとおりであるが、ここでは就労モデルのあいだの積立額の格差に注目する。A~D の就労形態に基づいて算出した積立額モデルが図 4 のとおりである。

図 4 から読み取れるのは、次のとおりである。まず、高賃金職種に従事する A が、もっとも多くの積立金を保有する。例えば大卒男性の場合、就学期間の長さや兵役によって就職年齢が遅くなるが、この差はシンガポールの大きな所得格差によってすぐに回収される。また、出産・育児・介護は女性が就労を中断する主たる理由のひとつであるが、シンガポールでは中・高所得者であれば容易に家事労働者を雇用できるため、たとえ A が女性であっても家庭内ケア労働のために高賃金職を離職する可能性は極めて低い。よって、A のように高賃金職種で就労を継続すれば、老後資金は順調に積み増されていく。

B は、シンガポールの雇用者全体の平均を表している。平均所得で就労を続けた場合、60 歳で約 30 万ドル（約 2,000 万円）が CPF 口座に積み立てられることになる。2008 年 7 月から 2009 年 6 月までの普通口座および特別口座の最

A	上級職・就労継続型	25 歳で就職 金融サービス業・ホワイトカラー職（勤務 33 年）
B	雇用者平均・就労継続型	20 歳で就職 雇用者（全体）平均（勤務 38 年）
C	主婦パート・中断型	20 歳で就職 事務職（勤務 10 年） 30 歳で退職・出産・育児（専業主婦期間） 45 歳で再就職 飲食店員（勤務 13 年）
D	低賃金職・中断型	15 歳で就職 建設現場作業員（勤務 10 年） 25 歳で出産・育児（専業主婦期間） 30 歳で就職 飲食店員（勤務 28 年）



2009 年（57 歳）時点の積立金の総額（ドル）

A	B	C	D
454,620	292,452	17,268	133,560

低積立額は106,000ドル、医療口座の最低積立額は18,000ドルであるが、62歳の退職年齢を前にAとBはこれを大きく上回っている。

Cは、いわゆる主婦パートである。結婚・出産退職後の育児専業期間をへて45歳で再び就労を開始するが、積立は30歳時に停止したままである。雇用主は労使の積立金を納付する責任を負うが、人件費抑制の手段としてこれを行わない小規模自営業者がいるのが実態である⁵。小規模自営業店には多くの非熟練・既婚女性が店員として就労しているため、このことは彼女たちの老後資金の脆弱化につながる。よって、積立が停止したままのCの老後資金は、CPFに頼ることができないためCPF以外（配偶者や子ども）に依存することになる。

Dは、就労期間が38年と最も長い一方、低賃金労働者であるため積立額が低い。ただし30歳の再就職以降28年間はCと同じ低賃金職種の飲食店員ではあるが抛出行われた場合を想定したため、就労期間の長期化が積立金の増加につながっている。同じ低賃金職種ではあるが、長期にわたるCPF抛出の有無は老後資金に大きな差を生じさせる。

以上をとおして指摘したいことは、CPFの仕組みでは、本人の給与所得、就労期間、さらに雇用主のCPF抛出の有無といった違いによって、同じ制度の加入者であっても老後資金に極めて大きな格差を生じさせてしまう点である。AやBは退職時に最低積立額を上回る積立金を有している可能性が高く、Aにいたっては民間の年金・医療保険を購入する余裕もあるが、Cの積立額はわずか17,268ドル（約112万円）であり、規定の最低積立額（123,000ドル、約800万円）にまったく及ばない。Dであっても、積立金で住宅を購入したり子どもの学費や医療費を支払ったたりした場合、最低積立額を下回るのは確実である。しかも、最低積立額は定年退職後の20年間の最低限の生活費として算出されているため、これ以外にも自ら貯蓄に励むことが求められている。主婦パートであるCや非熟練・低賃金労働者であるDのような加入者は、自己資金貯蓄型の積立方式であるCPFではたとえ就労していても老後資金を自ら賄うことは困難である。上述の高齢者調査（2005）によると、55歳以上（退職年齢は現在62歳）で月収が500ドル（約3.2万円）未満の高齢者は、男性38.9%に対して女性が61.9%だった。また、専業主婦は積立金をまったく所有していないとの意見もある（駒村2005：15）。

落合（2011）では、シンガポール人女性29名に対する聞き取り調査から、低学歴女性が高学歴女性に比べて妊娠・出産・育児・介護といった家庭内のケア労働が必要になるごとに離職・再就職を繰り返す傾向が強く、そのため非熟

練労働者として低賃金職種にとどまる傾向を指摘した。積立額モデルは、Cのように家族ケアを優先させた女性やDのような低賃金労働者は労働市場で弱い立場に置かれるのみならず、勤労時の所得格差が老後に引き継がれることで老後も経済的に困難な立場に置かれ続ける傾向を示している。

2-2. 積立金格差のさらなる拡大

以上、就労年数や給与額、就労形態によって積立金に大きな格差が生じることを確認したが、これに加えて積立金格差を促進するのが、市場金利に対して優遇された利子である。積立金には口座ごとに2.5%または4%の利子がつくことは、すでに述べたとおりである。

AからDが同程度の金額しか積立金の引き出しをしていないと仮定すると、Aのような積立額のより多い加入者がより多くの利子所得を得られる。他方、専業主婦だったことや雇用主の判断によって積立が行われない期間の長かったCおよび低賃金労働者であるDは、AやBに比べて積み立てられた金額が少ないだけにとどまらず、受け取り利子額も小さくなる。

さらに、積立金を用いて金融商品の購入が可能であることもすでに述べたが、1993年に準政府機関であるシンガポール・テレコム社が証券取引所へ上場した際は、CPF加入者が購入できる株式を設けて一般投資家向けの半値近くで売却している（岩崎2005：245-6）。この年は積立金で株式を購入する加入者が増加し、1993年の積立金の引き出し額は1992年の約2.5倍に及んだ（Yearbook of Statistics Singapore 1998）。他方、55歳以上で株式や債券を保有しているのは全体の14%に過ぎず（高齢者調査2005）、積立金を用いた資産運用も加入者間の格差を促進させる一因となっている。

以上、就労形態によって異なる積立額モデルおよび積立金格差の生成要因について説明したが、それでは最低積立額を下回った人々の老後の生活はどのようなのか。

3. 「社会保険」としての家族

CPFは、加入者間でリスクを分散する社会保険としての機能や世代間の所得再分配を行う機能を備えていない。そのため、「自助努力」の結果として上述したような積立金＝老後資金の格差と最低積立額を下回る人々が続出する事態を招いている。食料品のほとんどをマレーシアなどからの輸入に依存する都市国家シンガポールにおいて、現金収入が不足することは生存維持に関わる問題でもあるが、老後資金の確保を主たる目的とするCPFはこの状況に対してどう対処するのか。

政府は、「家族は高齢者のための『社会保険』である」（篠崎 1999：28）として、加入者間で支えあう社会保険としての機能を家族構成員間で担うことを要請している。そして、この考え方を CPF に反映させたのが「最低積立額補填制度」である。

これは、加入者本人または加入者の「愛する人」の特別口座（55 歳以上の場合は退職口座）に対して、加入者が自らの積立金または現金を補填することによって最低積立額を満たす制度である。この「愛する人」には、祖父母、両親、兄弟姉妹、配偶者が想定されている。当然ながら、「愛する人」に対して補填を行う際は加入者本人の口座に最低積立額を上回る積立金があることが条件である。

この制度の利用を促進するため、加入者本人または「愛する人」の最低積立額に対して補填を行った場合、年間で最大 7,000 ドルずつ（合計で最大 14,000 ドル＝約 90 万円）の税控除が受けられる。ただし、配偶者または兄弟姉妹に対して最低積立額の補填を行う場合は、彼ら／彼女らの前年の収入が 4,000 ドル以下または障がい者であることが条件である（銀行の利子、配当および年金を除く）。

しかしながら、最低積立額を補填する制度やそれを促進するための税控除が用意されているからといって、家族が高齢者に対して補填を行うとは限らない。

2000 年の世帯所得の中央値は 3,638 ドル（約 23.6 万円）であるが、アウエアによる最終学歴別の中央値の調査（2000 年）によると、大卒世帯 7,930 ドル（約 51.5 万円）、専門学校卒世帯 5,320 ドル（約 34.6 万円）に対し、誰も中等教育を受けていない世帯はわずか 1,440 ドル（約 9.4 万円）だった（アウエア 2003：3）。高学歴者の配偶者の多くが同じく高学歴者であることも、世帯間の所得格差を拡大する要因と考えられる⁶。

低賃金職種の月額所得をみると、2009 年の飲食店ホール係の月収（中央値）は 1,135 ドル（約 7.4 万円）、バス運転手で 1,200 ドル（7.8 万円）である（Ministry of Manpower 2010）。多くの高齢者が CPF を含め自らの収入を持たず、子どもからの資金援助に依存する一方、とりわけ低学歴層の子どもにとって自らの収入で高齢の両親を資金面で支えることがいかに困難かわかる。しかも、積立額モデルのような 1950 年代生まれの人々は多くの兄弟姉妹と協力して自らの両親を支えることができたが、彼ら／彼女らの子ども世代は自分を含めて 1～2 人しか兄弟姉妹がいない。

家族に依存した社会保障制度を維持すれば、家族に依存できる高齢者とそうでない高齢者との間に生活環境の著しい格差が生じたり、家族に過大な負担がかかったりする事態は避けられない（小塩 2005：12）。シンガポールで急速な少子高齢化が進行していることを考えれば、子ども世代

から親世代への所得移転はより困難になってきていると言わざるをえない。

結びに代えて

高齢者にとっては、自らの就労期間や給与額に基づいて積み立てられた資金の多寡と家族支援の有無が老後の生活水準を左右する。よって、低賃金労働者、給与所得のない専業主婦や失業者、拠出金を支払わない小規模自営業主のもとで働く労働者、そして小規模自営業主自身も、老後資金が極めて脆弱な状況に陥る可能性が高い。

彼女ら／彼らを CPF に代わって支えることを期待される家族についても、少子高齢化による子ども数の減少、所得格差の拡大と低所得世帯の多さなど、高齢者を支える「社会保険」としての機能が弱体化しつつある。政府は出産奨励策や親との近居促進政策、扶養控除などを動員して家族の結びつきの強化を図っているが、この流れを止めることは難しい。

このような状況のなか、政府は「長寿社会に向けての重要な前進」として 2009 年に新制度 CPF LIFE（高齢者終身所得制度）を導入した。最低積立額を老後に取り崩すこれまでの方式では引き出し開始から 20 年程度で積立金がなくなるため（ただし「標準労働者」の場合）、終身年金制度を導入することで無収入の高齢者が生じる事態の防止を図っている。しかしながら、これはすべての加入者に対して死亡までの生活費を保障する制度ではない。

CPF LIFE は、退職口座の残高の取り扱い方によって 4 つのプランから選択できる。例えば、もっとも年金支給開始年齢が早く（65 歳）受給額も高いプラン（LIFE Income）では、退職口座の積立金の全額が年金保険料として徴収されるため、加入者がたとえ支給前に死亡しても家族は一切の積立金を相続できない。対して、もっとも年金支給開始年齢が遅く受給額も低いプラン（CPF Basic）では、旧制度と同様に 65 歳から退職口座の積立金を毎月引き出せ、死亡した場合は残額を家族が相続できるが、年金の支給開始年齢は 90 歳であり、かつ年金保険料を支払わなければならない。つまり、高齢時に無収入に陥る事態を回避するため、新制度で年金保険の購入を CPF 加入者に義務付けたといえる。しかも、受給額は新・旧制度および新制度の各プランともに、退職口座の残高によって異なる⁷。例えば、2013 年に 55 歳になる加入者（男性）で退職口座に 67,000 ドル（約 435 万円）を保有する場合、新制度の受給額（月額）は 570 ドル（3.7 万円）から 700 ドル（約 4.5 万円）である。女性の場合、たとえ同じ年齢・残高でも平均寿命が男性よりも長いことを理由に受給額が数十ドル減額される。第 2 節でみた積立額モデル C が

LIFE Income プランを選択した場合、受給額は月額 121 ドルから 130 ドル（約 8,000 円）である。最低積立額を下回る加入者が全体の 8 割（不動産担保を含めると、全体の 6 割）を占めるなか、新制度においても低所得者が CPF だけで生計を維持できないのは確実である。

急速に進行する少子高齢化と所得格差の拡大は、CPF の限界を浮かびあがらせ、新たに終身年金制度が導入されるに至った。しかしながら、終身年金制度を導入してもなお受給額が退職口座の残高によって規定されること、最低保障額が設定されていないことには変わりはない。少子高齢化と家族の再分配機能の低下に直面しながらも、なおシンガポールは自助努力と家族の相互扶助に基づいた高齢者政策を推進している。

(注)

- 1 ジニ係数については、現役世代に比べて所得の低い高齢者世帯の相対的増加（人口の高齢化）や世帯の小規模化によって左右されるとの意見もあるが、高齢時であっても格差が拡大することは望ましいことではない（小塩 2005：71）。シンガポールの場合、国民および永住権保持者の中位年齢（2010 年）は 37.4 歳と日本の 44.7 歳より若く、世帯人数平均も 3.5 人（2010 年）と日本の 2.5 人（2006 年）より多い（総務省統計局 2011）。また、単身世帯の占める割合も日本の 30% に対して 12.2% と少ないにもかかわらず、シンガポールのジニ係数は 42.5 と日本の 24.9 よりもかなり高くなっている。
- 2 少子高齢化と積立方式、賦課方式の関係については小塩（2005）を参照。
- 3 2011 年 3 月以降、雇用主負担率が 1% 上昇して 16% になり、被雇用者の拠出対象給与額も月額 4,500 ドルから 5,000 ドルに引き上げられる予定である（The Straits Times 2011 年 2 月 19 日）。
- 4 Yearbook of Statistics Singapore は、1991 年以降の職種別平均所得を掲載していない。よって、1993 年以降については産業別平均所得のデータを使用した。なお、データの無い 1991 年および 1992 年については 1990 年の職種別データを利用した。しかしながら、格差社会シンガポールにおいて職種の違いは産業の違いに劣らず所得格差を生み出す重要な要因である。よって 1993 年以降を産業別データで代替した図 4 はこの点を必ずしも反映していない。また、職種別データで一括されている事務・販売・サービス職のあいだにも平均所得の差が生じており、さらに年功賃金についても反映できていない点で課題は多い。データの詳細については以下のとおり。A：20 歳（1972 年）から 40 歳（1992 年）まで「専門上級管理職」の平均所得、41 歳（1993 年）から 57 歳（2009 年）まで「金融サービス業」の平均所得に基づいて計算。B：すべて「産業（全体）の平均所得」を用いて計算。C：20 歳（1972 年）から 29 歳（1981 年）まで「事務販売サービス職」の平均所得、45 歳（1997 年）以降は拠出なしとして計算。D：15 歳から 24 歳まで拠出なしとして計算。30 歳（1982 年）から 40 歳（1992 年）まで「生産輸送その他現業職」の平均

所得、41 歳（1993 年）から 57 歳（2009 年）まで「ホテル・飲食業」の平均所得に基づいて計算。

- 5 筆者が 2011 年 2 月に実施した聞き取り調査では、小規模自営業主に雇用されている女性販売員 7 名のうち、靴店のマネージャー・店員 1 名を除く 6 名は CPF の積立を行っていないかった。
- 6 大卒女性の配偶者の最終学歴（2008 年）は、大卒が 73.8%、中卒以上が 19.3%、中卒未満が 6.9% である。
- 7 加えて、CPF の利子率（積立金の運用実績）や加入者の死亡率によっても支給額が調整される。

(文献)

- アウェア, 2003, 『シンガポールの女性』, 行動と研究のための女性協会／アウェア著・(財) アジア女性交流・研究フォーラム訳, (財) アジア女性交流・研究フォーラム.
- Central Provident Fund Board, <http://mycpf.cpf.gov.sg/> 2010.10.28, 2011.5.11.
- Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1970, 1980/81, 1990, 1996, 1998, 2000, 2004, 2009, 2010*, Ministry of Community Development, Youth and Sports Singapore.
- , *Statistics Singapore*, <http://www.singstat.gov.sg/> 2011.5.1.
- 岩崎育夫, 2005, 『シンガポール国家の研究：「秩序と成長」の制度化・機能・アクター』, 風響社.
- 駒村康平, 2005, 「シンガポールの少子高齢化対策と CPF 改革」, 国立社会保障・人口問題研究所編, 『季刊社会保障研究』, 150 号, 4-17.
- Ministry of Community Development, Youth and Sports, 2005, *The National Survey of Senior Citizens in Singapore 2005*, Ministry of Community Development, Youth and Sports.
- Ministry of Manpower, 2010, *Singapore Yearbook of Manpower Statistics*, Ministry of Manpower.
- 落合絵美, 2011, 「シンガポール『能力主義』が子どもをもつ女性労働者に与える影響：所得格差とケア格差の視点から」, 女性労働問題研究会編, 『女性労働研究』, 青木書店, 124-138.
- 小塩隆士, 2005, 『社会保障の経済学 第 3 版』, 日本評論社.
- Seth Jones David, 2005, The Central Provident Fund Scheme in Singapore: Challenges and Reform, *Asian Journal of Political Science*, Vol.13, No.2, 76-102.
- 篠崎正美, 1999, 「東アジアの高齢化といわゆる『親孝行法』」, 田村慶子・篠崎正美編, 『アジアの社会変動とジェンダー』, 明石書店, 18-52.
- 総務省統計局・総務省統計研修所編集, 「世界の統計 2011」, <http://www.stat.go.jp/> 2011.4.17.
- , 「日本の統計 2011」, <http://www.stat.go.jp/> 2011.5.1.
- The Straits Times, 2011 年 2 月 19 日.
- United Nations, *UN data*, <http://data.un.org/> United Nations.
- UNDP, 2009, *Human Development Report 2009*, UNDP.
- 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：『世帯間の連帯』を促すしくみと『世帯間の自立』を促すしくみ」, 落合恵美子ほか編, 『アジアの家族とジェンダー』, 勁草書房, 245-262.

The Gender Gap and CPF Scheme in Singapore : Institutionalized Vulnerability of Lower-Income Workers and Housewives

Emi OCHIAI

(Interdisciplinary Gender Studies)

Singapore's basic social security scheme is the Central Provident Fund (CPF), which requires contribution from both employers and employees to provide financial security for employees in their retirement or when they are no longer able to work. However, people without salaries, such as housewives or the unemployed, and low-income earners, are unable to make sufficient CPF contributions. The majority of these workers are females; given the ratio of female participation in labor forces was 56.7 % in 2006. This means that there were a number of females who were housewives, not counted as employees. In addition, low-income jobs, such as supermarkets clerks or waitresses are mainly occupied by females. This paper asserts that the CPF scheme, designed for the average income earners, has promoted the marginalization of women in Singapore's social security. One of the major problems the CPF scheme faces is that those who are not able to enjoy the CPF scheme need to financially rely on their children after retirement but the growing aging population has undermined the financial support function of families. This paper analyses how and why the aging population problem has increasingly questioned the sustainability of the CPF system, especially focusing on the vulnerability of women.

Keywords: singapore, social security, cpf, gender, aging