

タイの高齢化と老後所得保障制度の概観

高齢者の就労形態に着目して

三好 友良

Population Ageing and the Structure of Old-Age Income Security in Thailand: Insights from the Forms of Employment among Older Persons

Yusuke MIYOSHI

はじめに

タイにおいて高齢化への対応は、高齢者自身また家族にとって重要な課題となりつつある。2024年には孫と祖母との看病・介護を描いた映画『おばあちゃんと僕の約束（邦題）』が大ヒットを記録するなど、高齢化に伴う課題が国民にとってより身近なものとして認識されつつある。

急速な高齢化の進行に伴い、タイ政府も医療、老後の所得保障、介護といった多様な課題に対し、急ピッチで関連制度の整備を進めている。直近では、2025年9月に着任したアヌティン新首相（当時）が公務員の定年延長に関する検討指示を出したことから、コロナ禍により一時中断されていた定年延長に関する議論が再び活発化している¹。これにより、公務員部門に限らず、民間部門においても定年制度の在り方が産業界および学術界において議論されている（Bangkok Biz News 2025）。しかし、定年延長をめぐる議論が活発化する一方で、タイにおいてはそもそも「定年」が存在しない人々が多くいることを見逃してはならない。その背景には、インフォーマル就労者が多数を占めるという、タイ特有の就労構造がある。そして、このような就労構造は、高齢者の老後生活を支える老後所得保障制度の制度設計にも大きな影響を及ぼしている。

このような背景を踏まえ、本稿では、急速に制度整備が進展しているタイの高齢者政策を分析するにあたり、その前提として、社会保障制度の制度設計に深く関わる

就労構造の特徴を整理する。そして、フォーマル／インフォーマルという就労形態の違いに着目しながら、老後所得保障制度の全体像とその現状を明らかにすることを目的とする。そのため、本稿においては社会経済状況に関するデータの整理や制度の記述が大半を占めることをあらかじめお断りしておきたい。

本稿の構成は以下のとおりである。

第1節では、タイの高齢化の現状および『インフォーマル就労調査』を用いて、高齢層における就労形態の特徴を明らかにする。第2節では、高齢化に伴い整備されてきた社会保障制度、特に老後所得保障制度に焦点を当て、その全体像を整理する。第3節では、『高齢者生活実態調査』を用いて、高齢者の生活資金源の構成を概観し、社会保障制度が果たす役割とその位置付けを検討する。

第1節 タイの高齢化の概況と高齢層の就労形態

本節においては、まずタイにおける高齢化の進行状況を確認し、その後、就労構造・形態を整理したい。

1. 高齢化の進行状況

まず、タイの基礎的な情報であるが、人口は約6,595万人（2024年末時点）であり、日本の半分ほどの人口となっている。しかし、国土面積は約51万平方キロメートルと日本の約1.4倍である。一人当たりGDPは、約7,500米ドル（日本の1/5程度）であり、世界銀行の定義では上位中所得国に位置付けられる。中所得国であるが、高齢化率（65歳以上人口比率）は2024年時点で15.4%²、

¹ 現在、基本的には公務員の定年年齢は60歳、民間部門についても定年の規定がない会社は60歳が定年年齢となっている。

² World Population Prospect 2024

合計特殊出生率は1.0³と急速な少子高齢化が進んでいる。なお、タイにおいては60歳以上が高齢者と分類されているため、それに従うと高齢化率は20.9%となる。高所得国に移行する前に高齢（化）社会に突入する、いわゆる「未富先老」の状態にある。国連推計では2033年には高齢化率（65歳以上比率）が21.4%となり超高齢社会に突入することが予測されている。

2. 就労構造・形態の特徴

タイの社会保障制度を考える上で重要なのが、その就労構造・形態である。特に、インフォーマル就労者⁴の圧倒的な多さがある。

タイの産業別就労人口をみると、現在も農林水産業の就労者が全就労者の約30%を占めており、上位中所得国としては高い割合にある。そして、農林水産業や自営業者といったインフォーマル就労者の割合が52.7%と、未だに就労者全体の半分を占めている（NSO 2024a）。社会保障制度との関連では、これらのインフォーマル就労者は所得捕捉が難しく、社会保険制度の導入による保険料徴収や所得税の徴収が難しい。

なお、就業形態別にみると、就労人口約4,004万人のうち、公務員が356万人（8.9%）、民間被用者が1,558万人（38.9%）、農民や自営業者を含んだそれ以外が2,091万人（52.2%）となっている（NSO 2024b）。すなわち、現在行われている公務員の定年延長の議論は、就労人口全体の約9%に相当する公務員を対象としたものであり、関連して取り上げられる民間被用者を含めたとしても、その対象範囲は全就労人口の半分程度である。他方、就労人口の半数超を占める農民や自営業者といったインフォーマル就労者は、定年という概念が存在しない。そのため、60歳を超えても就労を継続する、または年金制度への未加入により就労を継続せざるを得ないのが実情である。この点については、第3節にて詳述する。

そして、こうしたインフォーマル就労者の分布は全国一様ではなく地域別にばらつきがみられる。大泉（2025）は、2005年以降に国家統計局（National Statistical Office: NSO）が毎年実施している『インフォーマル就労調査（Informal Employment Survey）』の時系列データ

を整理・分析し、地域別の傾向を明らかにしている。それによれば、バンコクをはじめとする都市部ではフォーマル化が一定程度進展している一方で、東北部および北部においてはインフォーマル就労者の割合が依然として高く、かつ高齢化も同時に進行していることが示されている。特に、バンコクと東北部の比較分析では、両地域に共通して高齢になるほどインフォーマル就労比率が上昇する傾向が認められるが、その傾向は所得水準の低い東北部においてより顕著であることが明らかにされている。

第1表 地域・年齢層別のインフォーマル就労者比率（%）

	(%)						
	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60+	全体
全国	56.9	38.0	37.4	48.4	64.1	86.9	52.7
バンコク	17.9	13.3	17.3	26.0	37.5	59.9	26.5
中部	38.0	21.6	25.5	36.6	50.1	79.4	37.6
北部	80.0	53.5	58.1	65.9	76.1	91.3	69.8
東北部	76.9	59.7	61.4	73.1	82.5	95.9	75.2
南部	54.7	42.6	48.5	56.4	68.7	87.5	58.4

（資料）NSO（2024a）より作成。

第1表は、最新の2024年インフォーマル就労調査に基づき、地域および年齢層別にフォーマル／インフォーマル就労の状況を整理したものである。全国のインフォーマル就労者比率は前述の通り52.7%であるが、地域間で大きな差がみられる。全体の傾向として、オフィスワークや製造業が集積するバンコク（26.5%）や中部地域（37.6%）ではインフォーマル就労者比率は相対的に低い一方、農業従事者の割合が高い東北部（75.2%）、北部（69.8%）では高い水準にある。また、大泉（2025）によって指摘されているように、年齢層別にみると、全国平均では15～19歳（56.9%）でインフォーマル就労者比率が高く、20代（38.0%）で一度低下するものの、その後は30代（37.4%）、40代（48.4%）、50代（64.1%）、60歳以上（86.9%）と、年齢が上がるにつれてインフォーマル就労者比率が上昇する傾向にある。

しかし、同一の年齢層内においても地域による大きな差が存在する点には注意が必要である。たとえば、60歳以上の層では、東北部のインフォーマル就労者比率は95.9%と極めて高く、ほぼ全員がインフォーマル就労者であるのに対し、バンコクでは59.9%にとどまっている。さらに、今後数年で高齢者となる50代においても、東北部（82.5%）とバンコク（37.5%）では、45ポイントもの開きがある。このような結果が示唆するのは、同一の年齢層であっても地域により就労形態が大きく異なり、高齢及び高齢間近の就労者層は一様ではないという点である。就労形態の違いは、加入可能な年金制度の違い

³ Mahidol Population Gazette 2024

⁴ インフォーマル就労者の定義は機関によってさまざまであるが、タイ国家統計局（NSO）は、フォーマル就労（Formal Employment）とインフォーマル就労（Informal Employment）に分類し、後者については労働法また社会保障の保護下にいない労働者を指している（NSO 2024a）。

いに直結する。また、フォーマル就労者が中心であるバンコクや中部地域では、定年延長の議論が当事者的関心を持って受け止められやすい一方で、インフォーマル就労者が主である地方部においては、そもそも定年という概念が存在せず、定年延長の議論に対する関心も限定的であると考えられる。

なお、現在の50歳代は、64%がインフォーマル就労者であり、多くが年金制度に未加入のまま高齢期を迎えることが予想される。したがって、定年延長の議論とは別に、年金未加入者に対する老後所得保障の在り方は、今後ますます重要な政策課題として浮上していくと考えられる。

第2節 タイの老後所得保障制度の概観

前節では、タイにおける高齢化の進行状況および高齢者の就労形態を整理した。本節では、高齢化の進展に対してタイ政府が講じてきた政策的対応について、まずはその全体像を概観し、そのうえで老後所得保障制度に焦点を当て制度整備の状況を整理する。

1. 高齢者施策の全体像

政府の様々な開発計画や戦略において、高齢化がもたらす課題を認識し対応の必要性が示されるようになってきている。長期国家計画である「20か年国家戦略（2018年～2037年）」の「社会的結束と公平性に関する国家戦略」の項目では、高齢者の生活の質が4つの中核指標の一つとして掲げられており、「高齢社会によってもたらされる急速な変化に備えるため、性別や年齢に関わらず全ての人にとって包摂的で適切な社会保障⁵を構築する」という方針が示されている。より具体的な方針としては、高齢者に特化した法律として2003年に制定され、その後複数回改正された「高齢者法」において、第11条は、高齢者がさまざまな分野において保護・促進・支援を受ける権利を有することを規定している（第2表）。高齢者の所得保障に関するものとしては、第11条（11）に公平な月額高齢者手当の給付、第11条（8）に虐待・搾取・遺棄被害を受けた高齢者の保護が記載されており、その中で困窮高齢者に対する福祉支援事業等が実施されている。

これらの文書で示されているように、タイでは高齢化の進展に伴い、福祉、医療、就労、住まいなど多様な側

⁵ タイ語では、「ラックプラガンターンサンコム」という表現がなされている。

面において包括的な対応が必要とされている。そして、それらの方針に基づき、さまざまな施策が具体的に実施されている。第3表は、それらの施策を整理したものである。大きく、「現金給付」と「サービス給付」に分類しているが、この表から多岐にわたる高齢者施策が存在していることが分かるだろう。注目すべき点として、これらの施策が複数の省庁にまたがって実施されている点が挙げられる。本稿で扱う老後所得保障制度（第3表における現金給付）についても、それぞれの制度について財務省、労働省（社会保障事務所）、社会開発・人間安全保障省（MSDHS）など、複数の省庁が所管・運営している。各制度の内容は次項で述べるが、このような省庁間に分断された制度設計・運営は、全体としての社会保障制度の調整を難しくしている⁶。

第2表 高齢者法第11条の概要

第11条（1）	医療・公衆衛生サービス
第11条（2）	教育・宗教・生活に有益な情報の提供
第11条（3）	就業機会・就業訓練
第11条（4）	自己開発・社会参加（高齢者クラブの活動を含む）
第11条（5）	建物・施設・車両・その他公共施設における利便性・安全性の確保
第11条（6）	適切な範囲での交通運賃の助成
第11条（7）	国有施設の入場料免除
第11条（8）	虐待・搾取・遺棄被害を受けた高齢者の保護
第11条（9）	法的助言・相談
第11条（10）	必要に応じた住居・食糧・衣服の供与
第11条（11）	公平な月額高齢者手当の支給
第11条（12）	慣習に則った葬祭費の扶助
第11条（13）	国家高齢者委員会が定めるその他の事項（1）文化施設における利便性向上、（2）旅行・レクリエーション活動の提供、（3）高齢者の権利に関する広報、（4）要介護高齢者の介護

（資料）MSDHS・DOP 資料より作成。

2. 老後所得保障制度の概要

上述したように、タイにおいては複数の省庁にまたがり様々な現金・サービス給付が行われている。本項では、高齢者の所得保障制度に絞って代表的な制度を整理・解説する。なお、タイの社会保障制度は、公務員向け、民間被用者向け、インフォーマル就労者向けと就業形態に応じて個別の制度が整備されており、老後所得保障制度についても同様の傾向がみられる。そのため本節では、就業形態ごとに分類した上で、それぞれの制度整備の過程を時系列的に整理していく。

1) 公務員向けの制度

まずは公務員向けの制度である。1951年の「公務員

⁶ 本稿では詳しく触れることはできないが Suwanrada (2025) は、このような各制度間の分断による課題及び社会保障制度の全体像を設計・調整するためのプラットフォームの必要性について論じている。

第3表 タイにおける主要な高齢者施策一覧

	施策名	主要所管組織	
現金 給付	公務員年金	財務省中央会計局	
	公務員年金基金	公務員年金基金事務所	
	地方公務員年金基金	内務省地方自治振興局	
	社会保障基金（33, 39, 40条）	労働省社会保障事務所	
	私立教員福祉基金	教育省私立教員福祉基金事務所	
	高齢者手当	社会開発人間の安全保障省（MSDHS） 高齢者事業局（DOP）	
	障害者手当*	MSDHS・障害者の生活の質促進開発局	
	国民貯蓄基金	国民貯蓄基金事務所	
	以下は低所得・困窮高齢者を対象		
	困窮高齢者に対する福祉支援事業	MSDHS・DOP	
	国家福祉カード*	財務省	
	低所得高齢者向け扶助金（国家福祉カード登録事業を通じた）	MSDHS・DOP	
サー ビス 給付	村落保健ボランティア	保健省	
	Universal Coverage Scheme (UCS)下の介護 Care Manager (CM)、Caregiver(CG)の活動	国家医療保障事務所、保健省	
	高齢者在宅ケアボランティア	MSDHS・DOP	
	社会開発・人間の安全保障ボランティア（高齢者分野専門）	MSDHS・DOP	
	コミュニティケアボランティア	内務省地方自治振興局	
	高齢者権利保護ケアワーカー	MSDHS・DOP	
	高齢者社会福祉開発センター	MSDHS・DOP	
	高齢者フォスターファミリープロジェクト	MSDHS・DOP	
そ の 他	高齢者向けの葬祭費支援	MSDHS・DOP	
	高齢者の生活環境と設備の改善プロジェクト	MSDHS・DOP	
	高齢者の生活の質向上および職業促進センター	MSDHS・DOP	
	高齢者クラブ	タイ高齢者評議会	

注：*を付している障害者手当や国家福祉カードは、高齢者のみを対象とした制度ではないが、一定割合の高齢者が同制度の給付を受けていることから、一覧に加えている。

（資料）ILO (2022a, 2022b)、DOP (2023)、各省庁 HP より作成。

年金法」に基づき、財務省中央会計局が所管する税を財源とする無拠出性の「公務員年金」が導入された。しかし、公務員年金は全額が国庫負担であり、公務員退職者が増加するにつれ年金給付が急増し、財政負担や持続可能性が懸念されるようになった。そのため、1996年に「政府年金基金法」を制定し、同法に基づき本人と政府が拠出する「公務員年金基金」が併せて導入された。拠出率は、本人負担が給与の3～15%となっているが、3%を超える部分については任意拠出となる。これに対し政府負担は給与の5%となっている。

同法が施行された1997年3月以降に採用された職員は同基金への加入が強制となったが、それ以前から雇用

されている者については同基金に加入するかどうかを選択できた⁷。これにより公務員向けの年金は、公務員年金（税方式）と公務員年金基金（貯蓄型個人勘定方式）の二層構造となっている。

2) 民間被用者向けの制度

民間被用者については、1990年に制定された「社会

⁷ 従来の公務員年金の給付算定（旧方式）は「最終月給 × 勤続年数 ÷ 50」で計算されていたが、国家公務員基金加入者向けの給付算定（新方式）は「直近60か月平均給与 × 勤続年数 ÷ 50（年金額の上限は月平均給与の70%）」で計算されるようになり、給付算定が引き締められるようになった（Kanjaphoomin 2004）。

保障法」に基づき、社会保険方式による「社会保障基金」が労働省の社会保障事務所⁸に創設され、その給付の一つとして老齢給付が導入された。社会保障基金は老齢以外にも様々な給付を含む包括的な制度であるため、ここで簡単に整理しておきたい。

1990年に導入された社会保障基金は、まず傷病、出産、障害、死亡の4分野の給付を対象に開始された。その後、1998年には老齢給付と児童手当が追加され、さらに2004年には失業手当が導入されるなど、対象分野が段階的に拡大されてきた。現在では、傷病、出産、障害、死亡、老齢、児童、失業の7分野が給付対象となっている。また、その適用対象についても、当初従業員規模20人以上の事業所から始まり、93年9月に10人以上の事業所に拡充したあと、2002年4月から全事業所へと拡大されていった。

なお、1990年に社会保障法が制定され民間被用者向けの制度が整備された背景には、1985年のプラザ合意を契機とする外国からの直接投資の増加、企業業績の好調、そしてそれに伴う政府の税取増といった経済的要因があると指摘されている⁹（河森 2015: 110）。

社会保障基金の給付の一つとして老齢給付（年金・一時金）が支給されるが、同基金は民間被用者以外でも加入が可能な仕組みとなっている。社会保障基金の加入者は、強制加入者と任意継続／任意加入者の3つに分類される。第一が、社会保障法第33条に基づく強制加入者であり、これは企業に雇用されている15歳以上60歳未満の人々を対象としている。第二が、第33条適用者が退職後も社会保障基金への加入を希望する場合に該当する第39条に基づく任意継続者である。第三が、農民や自営業者などのインフォーマル就労者を対象とした第40条に基づく任意加入者である¹⁰。33条、39条、40条

第4表 社会保障基金の概要

	33条 (強制加入)	39条 (任意継続)	40条 (任意加入)
対象	15歳以上60歳未満の民間被用者	第33条加入者の退職後	農民・自営業者等
給付分野	傷病、出産、障害、死亡、児童、老齢（年金・一時金）、失業	傷病、出産、障害、死亡、児童、老齢（年金・一時金）	以下の3パターンから選択 ①70THB/月（政府は30THB拠出）：傷病、障害（給付期間に制限あり）、死亡 ②100THB/月（政府は50THB拠出）：傷病、障害（給付期間に制限あり）、死亡、老齢（一時金） ③300THB/月（政府は150THB拠出）：傷病、障害、死亡、老齢（一時金）、児童
保険料率	・労使折半で賃金の10%（傷病、出産、障害及び死亡3%、児童手当及び老齢6%、失業1%） ・政府は2.75%を拠出	・432THB/月 ・政府は120THB/月を拠出	

（資料）社会保障基金事務所 HP 及び各種資料から作成。

⁸ 社会保障はタイ語で「プラガンサンコム」と表記される。「プラガン」は「保険」、「サンコム」は「社会」を意味するため、文字通りに訳せば「社会保険」となる。実際に当該制度は保険料の拠出に基づく社会保険方式を採用している。しかしながら、同制度および所管機関の英語表記は、公式に「Social Security Fund / Social Security Office」となっている。本稿においても、これまでの日本語文献において「社会保障基金」あるいは「社会保障事務所」との訳語が一般的に用いられてきたことを踏まえ、同様に「社会保障」という用語を用いることとする。

⁹ 民間部門を対象とした社会保障制度としては、1954年にも社会保障法が国会で議決されていた。しかし、当時の政府財政の悪化を理由に施行は見送られ、その後法案自体が凍結された（萩原 1998）。

¹⁰ 社会保障法第40条については、1990年の同法第2条にて、第40条の規定は法律執行から4年以内に施行すると記載されており、同法第40条にて任意加入する被保険者を対象とした拠出金の算定方式等については勅令で定める旨記載されている。しかし、実際に第40条への加入が開始されたのは2011年からであり、まずは2つのパッケージ（①傷病、障害、死亡、②左3つに加え老齢）からはじまった。その後、2018年に児童に関する給付が追加され、現在の3つのパッケージになっている。

対象者といずれも社会保障基金へ加入できるが、給付の対象となる分野や保険料率がそれぞれ異なっている（第4表）。

強制加入である第33条に基づく老齢年金について詳しくみると、定期的な年金の受給のためには、最低180ヶ月（15年）以上の保険料納付期間が必要とされている。保険料の納付期間が180ヶ月に満たない場合は、年金ではなく老齢一時金の受給となる。180ヶ月以上の納付期間がある場合、年金額は退職前60ヶ月間の「平均賃金」の20%が基本額となり、さらに180ヶ月を超えるごとに、12ヶ月あたり1.5%ずつ上乗せされる仕組みとなっている。ここで注意が必要なのは、「平均賃金」の算出にあたり、社会保険料算定の基礎となる賃金上限額が、15,000パーツに設定されている点である。つまり、実際の賃金が15,000パーツを超えていたとしても、年金額の算定に用いられる賃金は15,000パーツを上限として計算される（そのため被保険者の保険料も最大750パーツ/月となる¹¹）。なお、老齢年金の保険料徴収が開始されたのは1999年1月であり、180ヶ月以上の納付期間がある者が55歳に達し、かつ被保険者でなくなったとき、その翌月から支給される。そのため、最初の老齢年金の受給者が出たのは2014年からと比較的最近である¹²。

¹¹ 例えば、被保険者の賃金が20,000パーツで、保険料を最低基準の180ヶ月（15年間）納付していた場合、平均賃金（15,000パーツ）の20%として、3,000パーツ/月が年金額となる。192ヶ月（16年間）納付していた場合は、20%に加え1年分上乗せ1.5%の21.5%として、3,225パーツ/月。240ヶ月（20年）納付していた場合は、20%に加え5年分上乗せ7.5%の27.5%として、4,125パーツ/月。360ヶ月（30年）納付していた場合は、20%に加え15年分上乗せ22.5%の42.5%として、6,375パーツ/月。480ヶ月（40年）納付していた場合は、20%に加え25年分上乗せ37.5%の57.5%として、8,625パーツ/月となる（ILO 2022b）。

¹² 社会保険料の算定に用いられる賃金上限は、1995年より15,000パーツに設定されてきたが、2026年1月から17,500パーツに引き上げられた。さらに、2029年以降は20,000パーツ、2032年以降は23,000パーツへと段階的に引き上げられる予定である。これに伴い、被保険者の保険料上限も、月額875パーツ、1,000パーツ、1,150パーツへと順次引き上げられる。この引き上げは、制度施行以来改定されてこなかった拠出金の算定基準を見直すものであり、制度上の重要な転換点と位置づけられる。なお本稿では、制度の概要を紹介・整理するという観点から、長年用いられてきた基準（賃金上限15,000パーツ）を本文中で示している。

3) 高齢者手当

このように、公務員向けおよび民間被用者向けの年金制度が段階的に導入されたものの、多くの高齢者はこれらの制度に加入していなかった。そこで整備されたのが、60歳以上の高齢者を対象とする、税方式による無拠出制の高齢者手当である。この制度の起源は1993年に遡り、当時の内務省社会援護局により、貧困状態にある60歳以上の高齢者を対象として、月額200パーツの生活扶助金が支給されたことに始まる。その後、支給要件や支給額が見直されたが、最大の転換点は2009年である。この年、公務員年金の受給者および現職の公務員等を除く、すべての60歳以上の高齢者を対象に、月額500パーツの手当が給付されるようになり、制度が普遍化された。これにより、金額は限定的であるものの、すべての高齢者は何かしらの老後所得保障制度にカバーされることになった。2012年には、給付金額が年齢層に応じて4段階に改められ、60歳～69歳が600パーツ/月、70～79歳が700パーツ/月、80～89歳が800パーツ/月、90歳以上が1,000パーツ/月となっている。

高齢者手当は、2023年時点で高齢者全体の約83%にあたる約1,100万人が受給しており（DOP 2024）、高齢者のほとんどをカバーする普遍的な制度として定着している。しかしその一方で、給付額は最低限の生活を維持するには到底不十分な水準にとどまっている。たとえば、60歳代に支給される600パーツ/月という額は、平均350パーツ/日程度とされる最低賃金の2日分にも満たない。このような低水準の給付に対しては、高齢者自身や市民団体から、給付水準の引き上げを求める要望が政府に提出されてきた。実際、高齢者手当の増額を求める声は強く、2023年5月の下院総選挙では複数の政党が月額3,000～5,000パーツへの引き上げを公約に掲げた。しかし総選挙を終えた現在も、2012年に現行水準へと改定されて以降、10年以上にわたり給付水準は据え置かれたままである¹³。

¹³ 引き上げの動きとは反対に、2023年8月、内務省は新たな内務省令を発出し、高齢者手当の受給資格を「所得がない者、または生活に必要な水準に所得が満たない者」に限定する見直しを行った。同省令は、当該基準の判断にあたり「国家高齢者委員会が定める基準」に基づくものと規定しているが、現時点において当該基準は設定されていない。そのため、現状では、従来の年齢区分ごとの金額に基づく普遍的な給付が継続されている。

4) インフォーマル就労者向けの任意加入方式の制度

税方式の高齢者手当を給付する一方で、政府は任意加入の社会保険方式や個人勘定積立方式の制度への加入を促進している。具体的には、老齢一時金が給付される上述した社会保障法第40条（任意加入）への加入を呼びかけている。また、インフォーマル就労者向けの貯蓄制度として2011年に設立され、2015年から運用が開始された「国民貯蓄基金」への加入を促進している。この基金は、個人の拠出に対し政府が一定額を補助する仕組みとなっている。このように政府は、高齢者手当を基盤としつつ、年金制度に未加入のインフォーマル就労者に対して、拠出制の制度への加入を促すことで、老後の所得保障の充実を図ろうとしている。

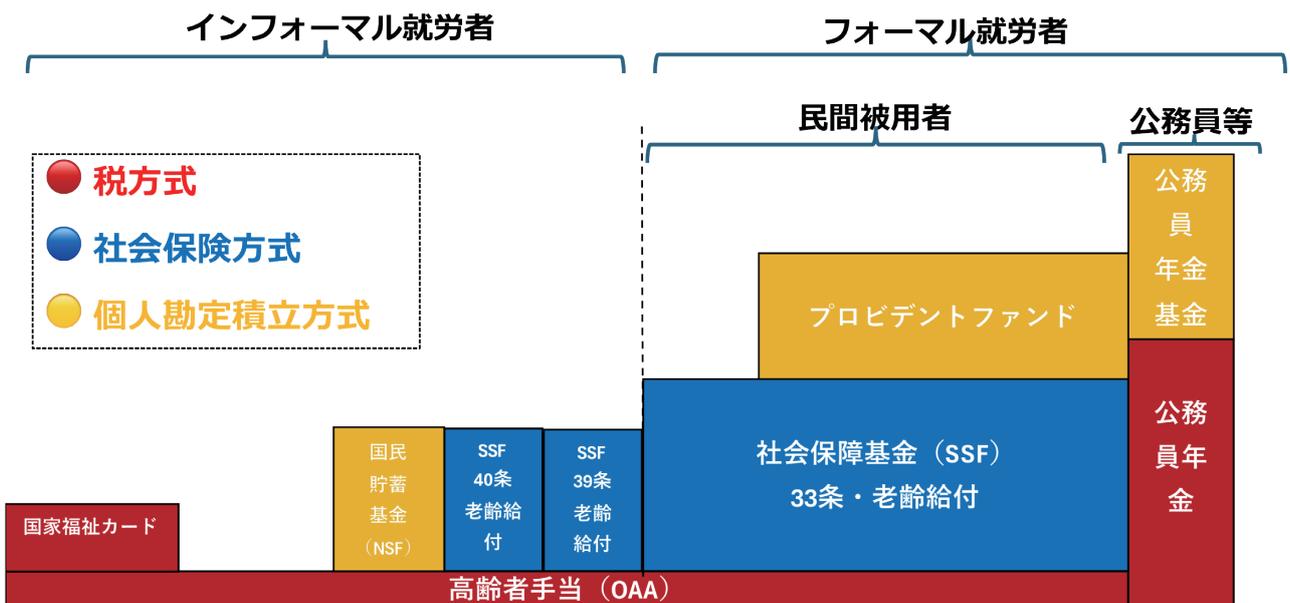
5) 国家福祉カード

老後所得保障制度に関連して、高齢者のみを対象とした制度ではないが紹介しておきたいのが「国家福祉カード」である。同制度は、2014年のクーデターを経て発足したプラユット暫定政権下において導入されたものである。2016年より財務省が申請・登録を開始し、2017年10月から同カードの配布が開始された。対象となるのは、タイ国籍を有する18歳以上の国民で、年間所得が10万バーツ以下かつ保有資産額が10万バーツ以下の者である。福祉カードの保有者には、月額200バーツ分の生活必需品購入補助（年収3万バーツ以下の者には300バーツ）が提供されるほか、公共交通機関の運賃補助や調理用ガスの料金補助なども付帯している。また、コロナ禍においては、同カード保有者に対して臨時の特別給付金が支給されるなど、経済的ショックへの対応措置としても活用された。

福祉カードの保有者は、2023年時点で約1,390万人にのぼり、これはタイの総人口約6,600万人のうち約20%に相当する規模である。なお、国家経済社会開発委員会は、毎年の物価水準などを考慮して「国家貧困ライン」を設定しており、2023年時点では一人あたり月額3,043バーツ（年額換算で36,516バーツ）がその基準となっている（NESDC 2023）。この国家貧困ラインを基準としたタイの貧困人口は239万人であり、全人口の3.41%に相当する（2022年は379万人で5.43%）。したがって、福祉カードの保有者数（約1,390万人）は、国家が定める貧困人口（239万人）を大幅に上回っており、本制度は単に貧困層だけでなく、その手前にいる低所得層をも対象としている。つまり、福祉カード制度は、貧困対策というよりも、より広い所得補完の仕組みとして機能している。

2017年の制度開始以来、福祉カードの申請・登録はこれまで複数回実施されており、その過程で登録条件にもいくつかの変更が加えられてきた。代表的な変更点として、制度発足当初から登録条件は「個人の年取および資産がそれぞれ10万バーツ以下」であったが、2022年の

第1図 老後所得保障制度の全体像



(資料) DOP (2023) 及び (2022a, 2022b) をもとに筆者作成・一部修正

登録からは、新たに家族の要件が加味されるようになった¹⁴。これにより、2017年の（追加）登録時には約1,400万人が福祉カード受給者として登録されていたが、2022年登録時には約1,345万人へと若干減少している。

福祉カードは、給付金額は数百バーツと低いものの、国家が定める貧困ライン以下にある者だけでなく、それをやや上回る低所得層までも対象とするカバレッジの広さが特徴である。後述するように、高齢者の多くは年金制度に加入しておらず、高齢者手当以外の公的給付を受けていない層が多数を占める。2023年の、福祉カードの受給者約1,390万人のうち約520万人（37%）が高齢者であり、高齢者全体の39%が福祉カードを保有しているとされている（DOP 2024）。このことから、福祉カードは貧困・低所得の高齢者の生活補助を担っている側面も強いといえる。

6. 所得保障制度の全体像

以上、高齢者の所得保障に関する主要制度を紹介してきたが、これらを整理すると第1図ようになる。

高齢者を対象とした所得保障制度と一口に言っても、フォーマル就労者向けの制度として、公務員、民間被用者、そしてインフォーマル就労者を対象とする制度の大きく3つの枠組みに分類される。そして、それぞれを対象とした制度であっても、税方式（赤）、社会保険方式（青）、個人勘定積立方式（黄）と財源方式が異なる制度が混在する状況となっている。その中でも特に、公務員等を除く高齢者に対しては、税方式による高齢者手当が基礎的な給付として位置づけられており、前述の通り、多くの高齢者がこれを受給している。実際、年金制度に加入していない高齢者が多数を占める現状においては、高齢者手当が政府からの唯一の現金給付となっており、これに加えて福祉カードによる補助が行われる構造になっている。

第3節 高齢者の所得保障の現状

前節では各種制度の整備状況について整理したが、最後に、高齢者の所得保障が実際どのように担われているのかをみていきたい。その際、NSOによる社会調査の一つであり、基本的に3年ごとに実施されてい

¹⁴ 具体的には、個人の年収が10万バーツ以下であることに加え、家族全体の1人あたり平均年収も10万バーツ以下でなければならず、資産についても同様の基準が適用された。

る『高齢者生活実態調査（Survey for Older Persons in Thailand）』の最新2024年調査について、公表されているデータを整理・集計し概観する。

なお、本調査は、タイ全国的全都県における都市部および非都市部の計86,880世帯を対象としたサンプリング調査である。そのため、同調査報告書に示される各種制度の受給者数は、各省庁が公表している受給者数と一致しない場合がある点に注意が必要である。また、永井（2025: 164）が指摘しているように、タイの公的統計における留意点として、サンプリング調査が採用されることが多いが、データ収集には多大な時間と予算を要し、また分析には一定規模のサンプル数が必要とされるため、調査地としては交通の便の良い地域が選ばれやすいという傾向にある。このような点も考慮しながら、調査結果を解釈する必要がある。

まず、高齢者の生活資金源（複数回答可）について項目・地域別に整理しているのが第5表、主たる生活資金源に絞ったのが第6表である。

第5表 高齢者の生活資金源（%）

	合計	バンコク	中部	北部	東北部	南部
仕事	38.3	27.8	34.7	41.0	42.3	40.9
年金（公務員向け）	7.3	10.9	9.3	6.0	4.8	7.9
プロビデントファンド	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2
社会保障基金33,39条	2.2	8.3	3.6	0.5	0.4	0.9
社会保障基金40条	0.3	0.2	0.4	0.4	0.1	0.4
国家貯蓄基金	0.4	0.1	0.1	0.4	0.6	0.4
高齢者手当	87.9	83.4	84.7	88.8	91.3	88.4
国家福祉カード	44.4	20.2	30.7	56.4	58.2	41.0
貯金・利子	36.8	51.3	32.2	36.4	34.9	39.9
配偶者	28.7	20.2	21.5	32.0	35.2	30.7
子供	76.8	63.2	71.0	78.7	84.9	78.0
親族	12.9	13.4	10.5	15.3	13.8	11.4
その他	28.7	20.2	21.5	32.0	35.2	30.7

（資料）NSO（2025a）より作成。

第6表 高齢者の主たる生活資金源（%）

	合計	バンコク	中部	北部	東北部	南部
高齢者合計	100	100	100	100	100	100
仕事	33.9	26.1	32.4	36.5	34.7	37.7
年金（公務員向け）	6.8	10.7	8.9	5.4	4.5	7.2
プロビデントファンド	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
社会保障基金	0.7	2.7	1.2	0.2	0.1	0.1
高齢者手当	13.3	6.4	9.9	17.8	16.2	11.8
国家福祉カード	0.6	0.1	0.3	1.0	0.6	0.6
貯金・利子	1.6	7.5	1.7	0.9	0.3	1.0
配偶者	5.6	7.3	6.4	4.8	3.8	8.1
子供	35.6	34.4	36.5	32.1	39.1	32.3
親族	1.7	4.5	2.4	1.1	0.6	1.2
その他	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0

（資料）NSO（2025a）より作成。

これら2つの表からは、いくつかの特徴を読み取ることができるが、①子供の役割、②高齢者の就労、③社会保障制度の位置づけ、の3点に絞り、高齢者の所得保障の特徴を整理したい。

①子どもの役割

「高齢者の生活資金源」として高齢者全体の76.8%が子供を生活資金源に挙げており、そのうち3割が子供を「主たる生活資金源」と回答している。主たる生活資金源として最も大きな割合を占めているのが子供であり、東北部(39.1%)でその割合が最も高いが、バンコク(34.4%)でも3割強を占めている。このことから、高齢者の所得保障において、地域を問わず子供の支援が依然として重要な役割を果たしていることが確認できる。

②高齢者の就労

「高齢者の生活資金源」として全国で38.3%の高齢者が仕事から収入を得ており、そのうち33.9%が仕事を「主たる生活資金源」としている。仕事からの収入は、子供に次いで高齢者の重要な生活資金源となっていることが窺える。とくに「主たる生活資金源」として、バンコクが26.1%であるのに対し、南部(37.7%)、北部(36.5%)、東北部(34.7%)といった地方部では仕事の割合が高い。このことは、年金制度への未加入や高齢者手当の給付水準の低さなどを背景に、当該地域の高齢者(その多くはインフォーマル就労者)にとっては、可能な限り就労を継続することが老後の生活を支えるうえで重要な選択肢となっていることが示唆される。

③社会保障制度の位置付け

公務員や民間被用者向けの年金制度と、税方式の高齢者手当や国家福祉カードといった扶助制度に分けてみよう。

まず、年金制度である。「高齢者の生活資金源」として、年金(公務員向け)(7.3%)、企業年金制度であるプロビデントファンド¹⁵(0.3%)、社会保障基金33,39条(2.2%)、社会保障基金40条(0.3%)、国民貯蓄基金(0.4%)と、複数の年金制度が回答として挙げられている。しかし、それらを足し合わせても年金を受給しているのは高齢者全体の10.5%と1割程度にとどまる。

しかし、ここで注意が必要なのが、社会保障基金の高齢給付の受給者数である。NSOが毎年発行する『タイ国統計年鑑(Statistical Yearbook Thailand)』2025年版には、2023年時点における社会保障基金(第33条・第39条)の各種給付の利用状況(原典:労働省社会保障事

務所)が掲載されている。そのうち老齢給付に関しては、一時金の受給者が34.3万人、年金受給者が64.2万人であり、両者を合算すると98.5万人となる(NSO 2025b)。この数値を、同年の高齢者人口1,319万人と比較すると、高齢者全体の7.5%に相当する。一方で、上述のように『高齢者生活実態調査』においては、社会保障基金(第33条・第39条)からの給付を受けていると回答した者は30.6万人(高齢者全体の2.2%)にとどまっており、両者の間には3倍もの開きが存在する¹⁶。『高齢者生活実態調査』と『タイ国統計年鑑』では調査方法や母数が異なるため、単純な合算や直接的な比較はできないが、仮に統計年鑑に記載された社会保障基金の高齢給付受給者比率(98.5万人=高齢者全体の7.5%)をもとに、『高齢者生活実態調査』の年金(公務員向け)等の受給者比率と合算すると、年金制度の受給割合は15.8%となる。高齢者生活実態調査のデータのみから算出した先述の10.5%という値と比べると、わずかに上昇するものの、それでも年金制度のカバー率は低水準にとどまっていることが窺える。

また別の視点として、年金(公務員向け)および社会保障基金(33条・39条)の地域別の受給割合を見ると、バンコクや中部地域で相対的に割合が高く、東北部を中心とした地方部で低い。このことは、フォーマル/インフォーマルの就労形態が年金制度への加入状況と結びついており、フォーマル就労者の割合の高いバンコクや中部地域では年金受給者の割合が高く、インフォーマル就労者の割合が高い地方部では年金受給者の割合も低くなっていることが窺える。また、「主たる生活資金源」をみると、公務員向け年金は6.8%であるのに対し、社会保障基金は0.7%にとどまっており、現状では社会保障基金の高齢給付の給付水準は限定的であることが示唆される。

つづいて、税方式の扶助制度である。高齢者手当は受給割合が全国で87.9%におよび、多くの高齢者が同制度にカバーされていることがわかる。しかし、「主たる生活資金源」と回答する者は13.3%にとどまり、給付水準が生活維持には不十分であることが窺える。しかし、北部(17.8%)や東北部(16.2%)では、2割弱の人々が給付水準の低い高齢者手当を主たる生活資金源として挙げている点には注意が必要である。また、国家福祉カード

¹⁵ 本稿ではプロビデントファンドについて詳しく触れることが出来なかったが、その重要性は増加しつつある。プロビデントファンドの発展過程の詳細については末廣(2012)を参照されたい。

¹⁶ この点について、なぜ生活実態調査における受給者数が統計年鑑の数値に比べて著しく少なく算出されているのかについては、永井(2025)で指摘されているようなサンプリング調査上の課題も一因として考えられるが、その要因の詳細については今後の検討が必要である。

の受給率は全国で44.4%と一定の割合を示しており、なかでも北部および東北部では6割近くに達している。これは、同地域における高齢者の所得水準の低さを反映しているものと考えられる。ただし、主たる生活資金源とする者は全体でも1%程度にすぎず、あくまで補助的機能にとどまっているといえる。

以上の点から、高齢者の所得保障における社会保障制度の構造は、以下のように整理できる。まずその基盤として、「広く薄い」高齢者手当や国家福祉カードといった税方式の扶助制度があり、最低限（あるいはそれ未満）の所得保障を提供している。その上には、フォーマル就労者のうち民間被用者を対象とした社会保障基金による老齢給付制度が位置づけられるが、現時点では中程度の給付水準にとどまっている。さらに、それらとは並行して、「狭く厚い」給付を特徴とする公務員向けの年金制度が存在する。すなわち、多くの高齢者にとって、社会保障制度は老後所得を全面的に支えるというよりは、あくまで補助的な役割にとどまっており、全体としての老後所得保障制度は「広く薄い」給付といった特徴を持っているといえるだろう。

第4節 おわりに

本稿では、タイの老後所得保障制度を検討するために、まず就労構造・形態の特徴を整理し、そのうえで制度の全体像を概観した。また、高齢者生活実態調査のデータを用いて、老後所得保障における社会保障制度の位置づけを検討した。これらの分析からは、地域間で大きく異なる就労形態、とくに同じ年齢層であってもフォーマル／インフォーマルの就労形態に大きな差が存在し、その違いが加入可能な年金制度にも影響している点が示唆された。さらに、インフォーマル就労のまま高齢期を迎える者が多数を占めている結果、年金制度に加入していない高齢者が多く存在している。このため、そうした高齢者を対象とする高齢者手当や福祉カードなど、税方式による広範なカバレッジを有しながらも給付水準の低い制度が、多くの高齢者にとって唯一アクセス可能な老後所得保障制度となっている。その結果、多くの高齢者が、就労の継続や子どもからの経済的支援に大きく依存している傾向が見られた。これらのことから、現行の老後所得保障制度は「広く薄い」給付という特徴を有していると特徴づけた。

なお、本稿では老後所得保障に関する主要制度の概要

を並列的に整理するにとどまり、なぜ各制度が導入・改定されてきたのか、また制度間がどのような関係性を保ちながら発展してきたのかといった歴史的な背景については十分に扱うことができなかった。今後は、個別制度の変遷を踏まえつつ、タイの老後所得保障制度がいかなる質的变化や維持の軌跡を辿ってきたのかについて、より歴史的な視点からの検討が必要である。加えて、本稿では現行の老後所得保障制度を「広く薄い」給付と特徴づけたが、この特徴が、社会保障制度を中所得国の段階で整備しているがゆえの「過渡期」的な特徴なのか、それとも構造的にすでに定着しつつある「タイ固有」の特徴であるのかについては、更なる議論の余地がある。今後は、中所得国における社会保障制度の捉え方そのものを問い直すような、新たな視点からの分析が求められる。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費（課題番号：25KJ0969）の助成を受けて実施したものである。本稿の執筆にあたり、チュラロンコン大学経済学部の Worawet Suwanrada 先生には、タイの社会保障制度について多くの貴重なご助言を賜った。また、2025年4月より同学部に1年間、客員研究員として受け入れていただく機会を得た。ここに記して、深く感謝の意を表す。なお、本稿に含まれる誤り等があれば、その責はすべて筆者に帰する。

参考文献

- 大泉啓一郎 (2025) 「地域別・世代別にみたタイのインフォーマル経済の特徴——『インフォーマル就業調査』を用いて」『社会科学』55(1):pp. 61-84
- 河森正人 (2015) 「タイ」増田雅暢・金貞任『アジアの社会保障』法律文化社
- 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』63(5・6): pp. 101-129
- 永井史男 (2025) 「タイ地方政治研究の射程——制度論と政治社会学を超えて」中西嘉宏・永井史男・河野元子編『東南アジア政治へのアプローチ——君主制・統治・社会経済』晃洋書房
- 萩原康生 (1998) 「タイ」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉3 アジア』旬報社
- Bangkok Biz News (2025, November 4) “Anutin establishes a committee to study retirement age extension; Office of the Civil Service Commission (OCSC) sets a 10-year framework, eyes OECD model,” Retrieved 20

November 2025, from <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1206866> (in Thai)

Department of Older Persons (DOP) (2023) *Situation of Thai Older Persons 2022*, Ministry of Social Development and Human Security (MSDHS).

——— (2024) *Situation of Thai Older Persons 2023*, MSDHS.

International Labour Organization (ILO) (2022a) *Thailand Social Protection Diagnostic Review*, ILO.

——— (2022b) *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Review of the pension system in Thailand*, ILO.

Kanjanaphoomin, Niwat. (2004) “Pension Fund, Provident Fund and Social Security System in Thailand (Discussion Paper No. 201),” Institute of Economic Research, Hitotsubashi University. Retrieved from https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/14281/pie_dp201.pdf

Mahidol University Institute for Population and Social Research (2024) *Mahidol Population Gazette*, Mahidol University.

National Economic and Social Development Council (NESDC) (2023) *Poverty and Inequality Report 2023*, NESDC. (in Thai)

National Statistical Office (NSO) (2024a) *The Informal Employment Survey 2024*, Ministry of Digital Economy and Society (MDES). (in Thai)

——— (2024b) *Labour Indicators 2024*, MDES. (in Thai)

——— (2025a) *The 2024 Survey of Older Persons in Thailand*. MDES. (in Thai)

——— (2025b) *Statistical Yearbook Thailand 2025*. MDES. (in Thai)

United Nations (UN) (2024) *World Population Prospects 2024*, UN.

Suwanrada, Worawet. (2025) “Fiscal Management of Social Protection System in Thailand,” in Sum, Dek Joe and Seung Hyun (Luke) Hong, *Fiscal Management of Social Protection Systems in Selected ASEAN+3 Economies*, ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO).