

オンライン ISSN 2436-0104

冊子版 ISSN 1345-5060

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.119

アジアの社会保障の新展開

亜細亜大学アジア研究所

2026年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.119

アジアの社会保障の新展開

研究代表者 大泉 啓一郎

目 次

| | | |
|-----------------------------------------------|-------|----|
| まえがき | | 1 |
| 「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国 | 金 成垣 | 3 |
| 中国社会保障制度の形成、現在地と今後の方向性 | 朱 珉 | 14 |
| 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 | 23 |
| 東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのか 国民国家の観点から考える | 大泉啓一郎 | 34 |

アジアの社会保障の新展開

まえがき

本研究会「アジアの社会保障の新展開」を立ち上げた主旨は以下の通りである。

21世紀に入ってアジアにおいて社会保障制度の整備が進んできた。これには、貧困問題、格差問題、少子高齢化などへの各国政府の積極的な対応が強く影響している。また近年では、SDGs（持続可能な開発目標）のアジェンダ達成のため、一人も残さないというセーフティネットの構築が優先政策課題になっているという側面もある。

このようなことから、アジアの社会保障制度の議論も活発になされるようになった。しかし、その多くは、福祉国家を最終形としたキャッチアップ的アプローチの視点に立った分析であり、現在の社会保障制度の現状把握と、先進福祉国家に比べて何が不足しているかを確認する作業がその主流となってきた。

しかし、現実には目を向けると、アジアの社会保障制度を取り巻く諸環境は、先進国が抱えるものとは、性質面で大きく異なる。それぞれの国の政策の初期条件、経路依存性、産業構造・就業構造、人口構成・家族形態、政治体制・財政規模などに配慮すると、先進福祉国家の実現は困難にさえ思える。

つまり、アジアの社会保障制度を、福祉国家への途上という視点ではなく、諸問題との複雑な関係として、今一度整理し直すことが重要である。それは、アジアの社会保障制度が、先進福祉国家とは異なる道を歩むという新しい視点を切り開くものにもなると考えた。

この点について、本研究会では2年間にわたり、韓国、中国、タイの社会保障制度の現況と特徴について、先進福祉国家とは何が異なるのかを議論してきた。2025年8月にはタイの現地調査も行った。本報告書はその成果である。

以下、本報告書の各章の要旨である。

第1章 「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国（金成垣）

本章は、「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、後発福祉国家としての韓国の歴史的経験とその特徴を分析する。これを通して、従来の福祉国家研究の限界を明らかにするとともに、今後の研究課題を示すことを目的とする。

これまでこの分野で韓国を分析する有力なアプロー

チであった「後発福祉国家論」の成果と限界を検討したあと、つぎに、その限界を乗り越えるべく、2022年に筆者が概念化した「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、韓国福祉国家がおかれている政策的文脈とその国際比較的特徴を明らかにする。それをふまえて最後に、今後の韓国福祉国家分析のための新しい論点および課題を示す。そこには、韓国のみならず、他のアジア諸国・地域を分析対象に入れた今後の比較福祉国家研究のための示唆点が含まれる。

第2章 中国社会保障制度の形成、現在地と今後の方向性（朱珉）

本章は、中国社会保障の形成過程、現状、今後の制度展開を検討することで、国際比較のための基礎作業を行ったものである。1990年代後半以降、日本では東アジアの比較福祉国家研究が発展し、「東アジア発の理論構築」が提起されたが、政治体制・経済発展・人口構造など地域内部の多様性の大きさ、西欧理論の適用限界といった要因から、新たな理論形成は停滞してきた。そのため、比較研究を進める前提として、各国の制度を歴史的な文脈のなかで丁寧に整理する基礎作業が不可欠となっている。

本章の主張は以下の4点にまとめられる。第一に、体制移行期の国有企業改革と失業の顕在化により、中国の社会保障制度は当初から「完全雇用」を前提としていなかった。第二に、「家族化」「再家族化」といった概念を中国に適用する際には、高齢者ケアと乳幼児ケアを区別して捉える必要がある。第三に、中国の社会保障支出は低水準であり、再分配効果も限定的である。第四に、社会保険強化に向けたインフォーマル就業者の包摂や企業負担・家族扶養に依拠した制度調整には、持続可能性への懸念が残る。

第3章 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）

本章は、急速に高齢化が進行するタイにおける老後所得保障制度について、就労構造の特徴を整理しつつ、その制度全体と現状を明らかにすることを目的とする。まず、インフォーマル就業者が就労人口の過半を占め、地域間で大きな偏在が見られるというタイ特有の就労構造を整理した。そのうえで、フォーマル／インフォーマルという就労形態の違いが、加入可能な年金制度に

差異を生じさせていることを示した。さらに、高齢者の所得保障制度の現状を分析し、多くの高齢者が年金制度に未加入であり、高齢者手当など税方式による扶助的給付が主要な制度として機能している実態を明らかにした。これらを踏まえ、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ことを指摘した。

第4章「東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのか 国民国家の観点から考える」(大泉啓一郎)

本章は、東南アジアの福祉国家化が進まない要因を、国民国家の形成過程と国際環境の観点から西欧と比較考察することを目的とする。西欧では福祉政策が国民統合に寄与したが、植民地の遺産の上に成立した東南アジアでは、開発主義による経済成長と国民統合が最優先課題となった。また、西欧では新自由主義的グローバル化が国民国家の再編と福祉国家の危機を余儀なくしたのに対し、東南アジアでは経済離陸に貢献した。その一方で、外資誘致のための大都市競争力強化策と、巨大なインフォーマル部門の残存が、社会保障の財源確保と制度拡充の阻害要因となっている。こうした状況に考慮するならば、東南アジアの社会保障整備を先発福祉国家への「キャッチアップの遅れ」と捉えるのではなく、初期条件と歴史的文脈の違いにより、西欧とは異なる「福祉国家的でない」独自の発展経路をたどっている見方を取るべきである。

本研究の最大の成果は、活発な議論のなかで、アジアの社会保障制度の構築は、西欧の先進福祉国家のそれとは異なる道をたどっているとの認識がより明確に共有されたことである。他方で、韓国、中国、タイの社会保障制度構築は同様の道を歩んでいるわけではなく、そこでの共通性と個別性の抽出と区分が今後の課題であることも明らかになった。

たとえば、韓国で示されたフォーディズムと社会保障の関係を、中国やタイなどの他のアジア諸国に当てはめるとどうなるか。そこで見出せる共通性と個別性、それに影響を与える政治・経済的要因はどのようなものなのか。これは、アジア各国が共通して採用してきた輸出志向型工業化戦略の社会的視点に立った新しい比較研究になる予感がある。

また、各章で議論されたインフォーマル就労者の状況と社会保障制度の対応も今後の研究課題である。インフォーマル就労と一口に言っても、途上国の問題として一般的にとらえられる自営業者・農家の就労に加えて、企業の採用形態の変化によって増大する非正規雇用者、さらにデジタル技術を駆使する新しい就労形

態など、各国のインフォーマル就労の多様性と社会保障制度への包摂の方向に目を向ける必要があるだろう。

さらに、本研究では深掘できなかったが少子高齢化問題の社会保障制度への影響も研究課題となろう。いずれの国の合計特殊出生率の日本のそれを下回る「超少子化」の状況にある。このことは、韓国、中国、タイの高齢化が加速することを意味しており、そのなかで無年金の高齢者はいずれの国でも増加することが予想される。その対応は今後どのような展開をみせるのか。

研究課題は山積みであるが、一つ一つ丁寧に議論することが、西欧のキャッチアップ型ではないアジアの社会保障の新展開を考えることになるのだろう。

2025年12月

研究プロジェクト代表 大泉啓一郎

「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国¹

金 成垣

South Korea as a Welfare State without Fordism

Sung-won KIM

はしがき

本稿では、「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、後発福祉国家としての韓国の歴史的経緯とその特徴を分析する。それを通して、従来の福祉国家研究の限界を明らかにするとともに、今後の研究課題を示すことを目的とする。

以下ではまず、これまでこの分野で韓国を分析する有力なアプローチであった「後発福祉国家論」の成果と限界を検討したあと、つぎに、その限界を乗り越えるべく、2022年に拙著で概念化した「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、韓国福祉国家がおかれている政策的文脈とその国際比較的特徴を明らかにする。それをふまえて最後に、今後の韓国福祉国家分析のための新しい論点および課題を示す。そこには、韓国のみならず、他のアジア諸国・地域を分析対象に入れた今後の比較福祉国家研究のための示唆点が含まれるであろう。

第1節 後発福祉国家論の限界

1. 後発福祉国家としての韓国

韓国において、福祉国家の核心制度である社会保障制度が整備されたのは1990年代末である。それは、日本や西欧先進諸国に比べて非常に遅い。日本と比較してみるとわかりやすい。

日本では周知の通り、戦後直後の失業・貧困問題に対応するために、生活保護（1946年）と雇用保険（47年）が導入され、社会保険と公的扶助からなる社会保障制度の基本的な仕組みが整った。その後、50年代後半

には、戦後に機能不全に陥っていた医療や年金の改革が行われ国民皆保険・皆年金体制が実現した（61年）。この時期に日本で社会保障制度が成立したとされた（田多1994）。

それに対して韓国で、以上のようなかたちで社会保障制度が成立したのは、1990年代末のアジア通貨危機のときである（金成垣 2008；2022：第3章）。危機による大量失業・貧困問題に対応するために、雇用保険がすべての企業をカバーすることとなり（98年）、それとともに新しい公的扶助として国民基礎生活保障が創設され（99年）、社会保障制度の基本的な仕組みが整った。それらの改革が進むなか、それまで限定的に運営されていた年金や医療に対しても改革が行われ、国民皆保険・皆年金体制の実現に至ったのもこの時期である（99年）。

日本だけでなく西欧の多くの先進諸国は、20世紀前半の大恐慌や世界大戦による失業・貧困問題への対応として社会保障制度を整備しつつ福祉国家化に乗り出した（Mishra 1981；東京大学社会科学研究所編 1984；田多編 2014）。それに対して、以上のように、韓国が社会保障制度を整備したのは20世紀末であり、その意味で、韓国は、先進諸国に比べて半世紀以上遅れて福祉国家化に乗り出したことになる。そのため、比較福祉国家研究において韓国はしばしば「後発福祉国家」と位置づけられる（金成垣 2008）。

2. 後発福祉国家論の限界

これまで、「遅れて福祉国家化に乗り出した後発国が選択した、あるいは選択せざるをえなかった福祉国家化のパターンは何か」を問う、いわゆる「後発福祉国家論」の視点から、韓国を分析する研究が多く行われてきた。

¹ 本稿は拙稿「韓国の福祉国家とアジア（上）」（『アジア時報』594、2024年）を加筆・修正したものである。

それらの研究では、これまで注目されることのなかった「先発」と「後発」という、福祉国家の歴史的展開における時間差に着目し、その時間差によって変わってくる歴史的条件が、後発福祉国家としての韓国にいかなる特徴をもたらしているかを明らかにしてきた。それらの研究は、先進諸国発の理論を機械的に適用するような従来の研究からして大きな意義をもっており、実際に多くの成果を上げてきた。

しかし、限界があったことも指摘しなければならない。重要な限界を2点だけ指摘すると次の通りである。

まず、先発と後発という時間差に注目するあまり、その時間差によって変わってくる歴史的条件の詳細については、十分な検討が行われてこなかった。経済成長や財政負担能力、産業および就業構造、国内の政治的状況や国際環境、人口構成および家族の形態やその機能等々、時間差によって変わってくる歴史的条件は多数あるいは無数存在しうる。しかし、後発福祉国家論ではこれまで、それらの諸条件の具体的な中身やその関係性について十分な理論的検討が行われず、それを論ずる人によって条件が恣意的に取り上げられていたがゆえに、その妥当性を担保することができなかった。

つぎに、「遅れて福祉国家化に乗り出した後発国が……」という問い設定にみられるように、そこには「福祉国家化」というリニア（直線的）な発展過程が想定されていた。しかし実際には、上記のさまざまな条件のもとで「福祉国家化」を進めず、「福祉国家化」とは異なる道を選択せざるをえない実態もありうる。にもかかわらず、リニアな発展過程が想定されたがゆえに、その「福祉国家化」と異なる道は「論外」となるか、「福祉国家化」の「途中」とされることが多かった。

以上のような限界のため、理論研究においても現状分析においても後発福祉国家論の貢献が限定されていたといえる。

3. 『韓国福祉国家の挑戦』とその後

以上のような課題に真正面から取り組んだのが、2022年の拙著『韓国福祉国家の挑戦』（金成垣 2022）であった。そこでは何より、先発と後発の間で異なる歴史的条件として、戦後の先進諸国がその福祉国家化の過程で共通して経験したフォーディズムによる高度経済成長に着目し、それを経験していない後発福祉国家としての韓国を「フォーディズムなき福祉国家」として概念化した。後に詳しく述べるが、ここでいう「フォーディズム」とは、耐久消費財型重化学工業を基盤とした「大量生産・

大量消費」の持続的な拡大を通じて未曾有の高度経済成長をもたらした戦後の経済体制である。同書では、そういった経済体制を経験していない、つまり「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国が、先進諸国がこれまで経験してきた福祉国家化の途中のどこかにあるのではなく、それら先進諸国の歴史的経験をあえて選択せず、それとは異なる道を歩んでいることを明らかにした。

「福祉国家化」をリニアな発展過程として描くのであれば、「フォーディズムなき福祉国家」である韓国は、先進諸国が戦後の高度経済成長期に共通に享受した、いわゆる社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験しなかったことで、「未発達」あるいは「未熟」の福祉国家と捉えられがちである。しかし、リニアではなく多様な経路の「福祉国家化」を想定するのであれば、「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国が歩んでいる異質的な道は、けっして「未発達」でも「未熟」でもなく、むしろ先進諸国における福祉国家の歴史的経験と異なる、いうならば「脱キャッチアップ的挑戦」として積極的に捉えることができるのではないか。これが拙著の主な論点であった。重要なのは、その「脱キャッチアップ的挑戦」が、韓国のみならず、韓国と同様に後発福祉国家とされるアジアの多くの国・地域にもみられていることである。

拙著を出版してから3年以上の時間が経過した。この間、学会や研究会および小規模の講演会やシンポジウムまた学術誌の書評など多様な場を借りて、さまざまな分野の研究者と意見交流および情報交換を行う機会が多くあった。そこでは、拙著の論点のもつ意義や限界とともに、そのアジアへの広がりなどを含んだ今後の展望についても議論することができた。反省点も多くあったが、新たな可能性がみえたのも事実である。

出版後のこういった経緯をふまえて本稿では、拙著の全体的な内容に関して、説明が不十分であったところを補完しながら再整理しつつ、先進諸国と異なる、「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国の特徴とその理論的および政策論的意味について改めて考えてみたい。それをふまえて、韓国およびアジアの福祉国家研究のための新しい論点および次なる課題を提示したい。

第2節 「フォーディズムなき福祉国家」とは何か

1. 先進諸国が経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」

冒頭で述べたように、韓国は、日本や西欧の先進諸国

に比べて半世紀以上遅れて、20世紀末以降に福祉国家化に乗り出したことで、後発福祉国家とされる。その後発のゆえ韓国は、それら先進諸国とは異なる歴史的条件のもとで福祉国家化を進めることとなった。先進諸国と異なる後発福祉国家の歴史的条件を考えるさいに、何より重要なのが、第2次世界大戦後に先進諸国に共通して高度経済成長をもたらしたフォーディズムという20世紀の経済体制である。

戦後、日本や西欧など、いわゆる先進工業国では、フォーディズムつまり重化学工業を中心とした国内での「大量生産・大量消費」の実現によって未曾有の高度経済成長を経験した。重化学工業における主な生産物は、自動車や家電など耐用年数が長く相対的に購入価格が高い耐久消費財である。その耐久消費財に対して、大量生産に合わせて需要を拡大させ大量消費を実現させるためには、いうまでもなく、国内で十分な購買力をもつ豊かな中間層の存在が不可欠であった。

フォーディズム以前には、労働者の賃金を抑制して生産した低価格商品を世界に売ることによって企業が利益を出すことが一般的であった。しかし、戦後のフォーディズムのもとでは、生産性向上に応じて労働者の賃金を引き上げ、労働者を購買力の高い消費者に変えることで国内の市場で高価な耐久消費財を売って企業が利益を出すこととなった。その賃金の引き上げは「賃金爆発」（馬場 1997：250-251）といわれ、それによって豊かな中間層が形成された。

ただし、豊かな中間層を形成させたのは、賃金の引き上げだけではなかった。豊かになった労働者も、加齢および病気や怪我また失業などの理由で、一時的ないし永久的に働くことができなくなることがあり、その時の生活を安定させるとともに消費の減退を押し止める役割を果たしたのが、「第2の賃金」と呼ばれる社会保障制度である。実際に、フォーディズムによる高度経済成長期に「成長は福祉であったが、逆に福祉が成長でもあった」（馬場 1997：277）といわれたように、「賃金爆発」に合わせて「福祉爆発」（馬場 1997：280-281）といわれる社会保障制度の大幅な拡大がもたらされた。いわゆる「福祉国家の黄金時代」と呼ばれた状況である。

日本が、西欧諸国と同様のかたちで「福祉国家の黄金時代」を経験したかについては疑問が提起されることもある（武川 1999：第5章）。ただし、戦後直後の深刻な失業・貧困問題に対応する過程で福祉国家化に乗り出し、それが、1960～70年代にフォーディズムによる経済成長期を通じて急速かつ大幅な発展をみせたのは確かであ

る（田多 1994；宮本 2008）。

歴史的事実として、戦後の先進諸国において、フォーディズム以外で経済成長を実現した国が存在しなかったことを考えれば、フォーディズムを抜きに、当時の先進諸国における「福祉国家の黄金時代」を説明することはできない。その意味において、「福祉国家の黄金時代」に「賃金爆発」とともにみられた「福祉爆発」を、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」と呼んでよいであろう。

本稿で強調したいのは、後発福祉国家としての韓国では、このような社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験したことがないという点である。すなわち、重化学工業を基軸として目覚ましい経済成長を遂げてきた20世紀においては、先進諸国とは異なるパターンで経済成長を目指したことで、そして、21世紀においては、IT化やサービス化による脱工業化が急速に進むなか、フォーディズムつまり重化学工業を中心とした「大量生産・大量消費」の実現による経済成長が不可能となったことで、韓国は、戦後の先進諸国が共通して享受した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験せずに現在に至っている。以下では、20世紀と21世紀とに分けて、その韓国の具体的な実態に接近してみたい。

2. 20世紀の韓国：「福祉国家化なき時代」の条件

1) 長期間につづいた高度経済成長

先進諸国が共通して高度経済成長を経験し、そのなかで「福祉国家の黄金時代」を享受していた20世紀後半、韓国も、それら先進諸国に比べて遅れたものの、アジアNIEsの一角として急速に工業化を進め目覚ましい経済成長を遂げた。戦後の高度経済成長が、西欧諸国において、フランスでは「光栄の30年間」、西ドイツでは「経済の軌跡」といわれ、また日本では「日本の軌跡」がいわれたのと同様に、韓国でも「漢江の軌跡」がいわれ、世界の注目を集めたのは周知の通りである。その「漢江の軌跡」は、先進諸国のなかでもっとも長期間にわたって高い経済成長を遂げてきた「日本も経験したことの無い画期的な経験」（服部 2001a：3）であったとされる。

ここで注目したいのは、1960年代初頭以降の韓国においては、先進諸国より高いかつ長い経済成長にもかかわらず、「賃金爆発」もなく「福祉爆発」もなく、当然ながら「福祉国家の黄金時代」を経験することもなかったことである。

2) 「権威主義的開発国家」の存在

それに関しては政治的要因が指摘されることが多い。すなわち、朴正熙政権（1963.12～79.10）や全斗煥政権（80.9～88.2）に典型的にみられる、いわゆる「権威主義的開発国家」（イ・ヘギョン 1993）の存在である。その権威主義的開発国家では、軍事独裁の政治的正当性の確保と北朝鮮との体制対決における勝利のために、経済成長が最優先とされ、賃金の引き上げや社会保障制度の導入がもたらしうる労働コストの上昇は、経済成長を妨げるとされ極力避けられていた。実際に当時、それを要求する労働運動が、軍事独裁政権によって徹底して弾圧されてきたことは周知の通りである。たしかに、韓国における福祉国家研究をみると、20世紀後半の高度経済成長にもかかわらず、当時、福祉国家の発展がみられなかった主要な要因として、このような権威主義的開発国家の存在が指摘されることが多い。

そのような政治的要因を否定するつもりはない。しかしながら、上でみてきたような、戦後の先進諸国が共通して経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」との関連で考えると、権威主義的開発国家という政治的側面だけでなく、当時の韓国が、フォーディズムとは異なるパターンで高度経済成長を図ってきたという、経済的側面にも注目しなければならない。

3) 「輸出指向型工業化」と「技術・技能節約的発展」

その経済的側面に注目するさいに何より、1970年代前半以降に韓国で本格的に展開された重化学工業化が、「輸出指向型工業化」と呼ばれたように、日本から輸入した機械設備や部品および素材を活用し、国内で重化学工業製品を生産して、その最終商品を海外の市場（主にアメリカ）で販売するかたちで経済成長を図ったことが重要である。

国内での「大量生産・大量消費」を中心とするフォーディズムとは異なり、「国内生産・海外販売」を軸とするこの重化学工業化のなかで韓国では、国内に十分な購買力をもつ豊かな中間層が形成されず、また形成される必要もなかった。「安価な労働力こそが韓国の生産と輸出の源泉であった」（服部 2001a：16）といわれたように、当時の韓国にとって何より必要なのは、国内で生産した商品に海外市場での価格競争力をもたせるための安い労働力であった。その安い労働力をもって世界的に競争力をもつ重化学工業製品を生産および販売することで経済成長が目指されるかぎり、フォーディズムによる経済成長を経験した先進諸国とは異なり、韓国で労働コス

トの上昇をもたらしうる賃金の引き上げ（＝「賃金爆発」）と社会保障制度の拡大（＝「福祉爆発」）は行われなかったのである。

このような輸出指向型工業化による高度経済成長を可能にした条件として、韓国における重化学工業化が、1970年代から始まったME（Micro Electronics）化の時期と重なったことに注目しなければならない。ME化以前に重化学工業化を進めた日本や他の先進諸国で、加工技術が重要な役割を果たしたのとは異なり、韓国では、製品のより早い、精密な加工を可能にしたME化以降のNC（Numerically Control、数値制御）工作機械や部品および素材を先進国（主に日本）から輸入し、単にそれを用いて、国内で安い労働力を活用し、製品を組み立てて輸出するかたちで重化学工業化を進めることができた。ME化以前に重化学工業化を進めた日本では、加工技術をもった多くの熟練労働者や高い技術力をもった中小企業が育てられたのに対して、韓国では、その技能や技術を体化した精密で迅速な機械がそれを代替したことで、熟練労働者は必要とされず、むしろ非熟練の安い労働力が広がっていた。これが、日本の「技術・技能蓄積型発展」に対して「技術・技能節約的発展」と呼ばれた当時の韓国の重化学工業化にみられた経済成長のパターンである（服部 2001b）。この「技術・技能節約的発展」が可能であった韓国では、「賃金爆発」も「福祉爆発」も避けられ、安い労働力が生産した価格競争力の高い商品を海外の市場で販売することで、長期間にわたる高度経済成長ができたのである。

1987年の民主化以降にもこのような状況に大きな変化がなかった。民主化以降、憲法改正とそれによる労働三権（団結権、団体交渉権、団体行動権）の承認によって、賃金の引き上げや社会保障制度の導入などの労働運動の要求を企業側が受け入れなければならない状況になったことは事実である。以前の「権威主義的開発国家」がある程度後退し「民間主導の経済成長」（ユン・ホンシク 2019：186）が叫ばれるなか、民主化による労働コストの上昇圧力を抑制しつつ国際競争力を確保しようとした企業側では、主に「財閥」と呼ばれる、資金力をもつ大企業を中心に、生産システムの自動化を急速に進めるとともに、生産過程の一部を下請け企業に外注したり、正規雇用以外の多様な雇用形態を採用したりするかたちで、「技術・技能節約的発展」の高度化戦略が積極的に推進された。実際、80年代半ば以降、それら大企業の活躍によって韓国が、自動車や家電製品また鉄鋼や半導体などの分野で世界的に競争力をもつ重化学工業製品輸

出国となったことは、その戦略の成功の証であるとみてよい。その結果、国内では、大企業の少数の正規労働者は、民主化の波のなかで高い賃金と社会保障制度を得られるようになったが、それ以外のほとんどの労働者や自営業者は、依然として低い賃金で、社会保障制度の対象の外におかれる状況がつづいた。このような状況のなかで、民主化以降にも韓国では、先進諸国でみられたような「賃金爆発」と「福祉爆発」はみられなかったのである。

4) 「例外的ケース」としての韓国？

以上のようななかで、20世紀後半の韓国では、先進諸国に比べてよりはるかに高いかつ長い高度経済成長にもかかわらず、福祉国家の発展がみられず、「福祉国家化なき時代」というべき状況がつづいていた。

従来の比較福祉国家研究をみると、福祉国家の発展をもたらすもっとも重要な要因として経済成長が指摘されることが多い (Wilensky 1975 = 1985 ; Pierson 1991 = 1996)。そのため、高度経済成長にもかかわらず、福祉国家の発展がみられなかった20世紀の韓国はしばしば、先進諸国の歴史的経験に対し「例外的ケース」とされる (Yang 2017; ユン・ホンシク編 2020; BAE 2024)。そして、その「例外」の要因として上記の「権威主義的開発国家」の存在が指摘されることが多い。

しかしながら、以上の議論をふまえるならば、20世紀における韓国の経験を「例外的ケース」としてみるのではなく、従来の研究で福祉国家の発展の主な要因とされてきた「経済成長」に対する捉え方を改めるべきであろう。すなわち、20世紀の韓国では、先進諸国と同様に、あるいはそれ以上に高いかつ長い経済成長を経験しながらも、それが、先進諸国のフォーディズムとは異なるパターン、つまり「技術・技能節約的発展」戦略にもとづく輸出指向型工業化によって牽引されたため、賃金の引き上げや社会保障制度の導入など、労働コストの上昇をもたらさう福祉国家の発展はみられなかったのである。「経済成長が福祉国家の発展をもたらす」という従来の通説とは違って、「経済成長のパターンが異なれば福祉国家のあらわれ方も異なってくる」といってよいであろう。

3. 21世紀の韓国：「フォーディズムなき福祉国家」という条件

1) アジア通貨危機と福祉国家化

冒頭で述べたように、韓国が社会保障制度を整備しつつ福祉国家化に乗り出したのは1990年代末のアジア通

貨危機をきっかけとした大量失業・貧困問題の発生のとときである。

アジア通貨危機以前、社会保障制度が整備されていない状況で、韓国において失業・貧困問題が顕在化しなかったのは、上でみてきた「技術・技能節約的発展」による経済成長に起因したところが多い。すなわち、重化学工業を中心とした近代的な産業分野に労働力が十分に吸収されず、その代わりに、都市インフォーマル・セクターと呼ばれる前近代的なサービス産業分野の中小企業や自営業が多く余剰労働力に対応する、雇用の受け皿となっていたからである。それが一種のバッファ機能を果たしたがゆえに、失業・貧困問題が顕在化することがなかった。それが、1990年代後半まで韓国では、失業・貧困問題に対応するための社会保障制度の導入は行われなかった一因となっていた。

ところが、アジア通貨危機がそのような状況を一変させた。1日100以上の中小企業や自営業の倒産および破産が相次ぎ、大量の失業者が生み出された。失業率は、危機直前の2.0% (1996年) から8.6% (99年2月) へと急増し過去最大を記録した。失業者数でみると、同期間43万人であったのが178万人へと4倍以上増加した。これは確かに、これまでの韓国が経験したことのない深刻な失業問題であった。

アジア通貨危機までの韓国では、大企業の少数の正規労働者以外に、数多くの中小企業の労働者や自営業者のほとんどが、社会保険とくに雇用保険にカバーされていなかった。そのため、かれらにとって失業は貧困に直結するものであった。実際に、最低生計費以下の世帯の割合は、アジア通貨危機直前の1997年に3.0%であったのが、危機直後の98年には6.8%へと一気に2倍以上増加し、99年に入っても6.9%へと改善するどころかさらに悪化していった (労働部 2001 : 3)。最後のセーフティネットとされる公的扶助が当時、労働能力のある者を救済の対象としていなかったがゆえに、多くの失業者が貧困に陥っても、かれらを救済するための政策手段は一切なかったといってよい。こういった状況のなかで、企業の倒産で仕事を失った父親が、民間保険の保険金を狙って息子の指を切る事件が発生し社会的に大きな衝撃を与えたことは記憶に新しい。

このような危機的状況に対応すべく、政府は社会保障制度の整備にとりかかった。先述したように、社会保険としての雇用保険の全企業への拡大と新しい公的扶助である国民基礎生活保障の導入を行い、失業者や貧困者の最低生活を保障することとなった。冒頭でも述べたよう

に、その過程で、年金や医療など他の社会保険の整備もすすみ、1999年には皆保険・皆年金が実現された。これによって、失業のみならず加齢や病気などあらゆる貧困のリスクに対して、まずは社会保険で対応し、それがうまくいかなかった場合、最後のセーフティネットとしての国民基礎生活保障が国民の最低生活を保障するという、社会保障制度の基本的な仕組みが整備された。このような社会保障制度の体系的な整備をもって当時、「韓国における社会保障制度の成立」あるいは「韓国の福祉国家化」がいわれたのは周知の通りである（武川／キム編 2005；金成垣 2008；田多編 2014）。

2) 20年以上つづく福祉国家の「初期段階」

以上のようにして、20世紀末に社会保障制度を整備しつつ福祉国家化に乗り出した以降、韓国国内外では、その過程と意味またそこにみられる特徴などをめぐる多様な議論が行われるようになった。そのなかで、韓国の著名な福祉国家研究者の1人であるキム・ヨンミョン（金淵明）は、当時の韓国の社会保障制度の整備に対して、「福祉に対する国家責任の拡大」（キム・ヨンミョン 2002 = 2006）や「福祉国家への進入」（キム・ヨンミョン 2004a:15）といったかたちで積極的な評価を行い、「韓国が福祉国家への道に本格的に入った」（武川／キム編 2005：301）という見解を示した。

しかし興味深いことに、その当初の見解以来、社会保障制度が整備されて10年ほど経過した2009年の論文でもかれは、韓国の福祉国家が「初期の姿」（キム・ヨンミョン編 2009：60）であると指摘している。さらに、13年の論文でも、韓国の福祉国家が「初期段階」（キム・ヨンミョン 2013）にあることを前提にその現状分析を行っている。2018年末にかれが総責任者としてまとめた政府の報告書においても、その冒頭に韓国の社会保障制度に対する現状認識として、「福祉国家の初期段階」（大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 2018）という診断を下している。23年に行われた研究報告会においても、その「初期段階」という認識がそのまま示されていた（キム・ヨンミョン 2023）。

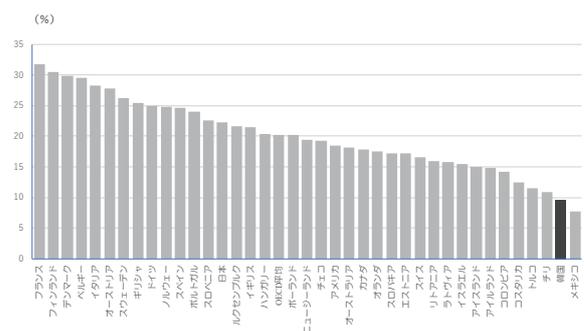
アジア通貨危機をきっかけとして韓国が福祉国家化に乗り出して以来、20年以上の歳月が経っているにもかかわらず、こんにちにおいても、韓国福祉国家が「初期段階」にあるという現状認識は、上記のキム・ヨンミョンに限らず、韓国の研究者の間ではしばしばみられる見解である（イ・テス 2011；ナム・チャンソブ編 2013；キム・ビョンソブほか 2019）。さらにいえば、「韓国は福祉国

家化に失敗した」（ユン・ホンシク編 2020：17）という見解までみられている。

それは、社会保障制度の整備後のこの20年間、その社会保障制度に大きな進展がみられていないことに起因するところが多い。いくつかの例をあげてみよう。

たとえば、年金についてみると、1999年に皆年金が実現してから、韓国では給付水準の背極的な引き上げが行われたことがない。むしろ「世界で類例のない乱暴な年金改革」（参与連帯社会福祉委員会編 2007：305）ともいわれるほど大幅な削減改革が二度も行われた。その結果、現行の公的年金の平均給付額は、最低生計費を下回る水準にあり（ユン・ホンシク 2019：575）、それで高齢者が生活を営むことはとうてい難しい。年金だけではなく、雇用保険をみても同様である。韓国の失業給付の給付水準は、他の先進諸国に比べて非常に低く、OECD平均の1／3程度の低水準に止まっている（大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 2018：19）。また社会保障制度のなかで最後のセーフティネットとされる国民基礎生活保障の生計給付は、この間、給付基準が下がり、一般的な相対的貧困率（中位所得の50%）よりはるかに低い中位所得30%が基準となった。

国際比較の視点から、以上のような韓国の社会保障制度の全体的な状況をわかりやすく示しているのが、OECD基準の対GDP比社会支出の規模である。第1図にみられるように、2020年現在、韓国はOECD諸国の平均水準の半分にも満たさず、最下位レベルに属していることがわかる。



（資料）OECD. Stat (<https://stats.oecd.org>) から作成。

第1図 主要国における対GDP比の社会支出
(2020年)

日本や西欧など多くの先進諸国では、20世紀前半に大恐慌や戦争による大量失業・貧困問題への対応をきっかけとして福祉国家化に乗り出し、「福祉国家の黄金時代」とされる戦後のフォーディズムによる高度経済成長期のなかで、社会保障制度の大幅な拡大を経験してきた。そ

れに対して韓国は、20世紀末に福祉国家化に乗り出した以降、社会保障制度のそういった拡大を経験することはできず、黄金時代どころか、「初期段階」の状況で足踏みする状態が続いているのが現状である。

3) 社会保障制度の「フォーディズム的拡大」の困難

本稿の問題関心からすると、日本や西欧諸国の歴史的経験とは異なり、20世紀末以降に福祉国家化に乗り出して以来、社会保障制度にさらなる進展がみられず、足踏みしている韓国の現状は、フォーディズムという歴史的条件の不在によって説明されることになる。

すなわち、韓国国内では、福祉国家化に乗り出した20世紀末21世紀初頭を起点として、IT産業やサービス産業を軸とした脱工業化が急速に進むなか、経済成長のパターンとして、戦後多くの先進諸国が経験したフォーディズムがその有効性を失っていた。そのなかで、フォーディズムという歴史的条件があったからこそ先進諸国で可能であった社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が期待できない状況になっているのである。

このことを考えるさいに、韓国にみられる脱工業化とくにIT産業化の進展が、以下の2点において、かつて先進諸国が経験したフォーディズムという歴史的条件と異なり、社会保障制度の拡大を抑制する、あるいは縮小を促進する要因となっていることに注目すべきである。

まず第1点目は、2000年以降、韓国におけるIT産業化の進行をみると明らかなように、その生産過程において、デジタル化と自動化をベースにしたモジュール化という新しい生産システムが急速に広がり、そのなかで、賃金や社会保障制度を含む労働コストの抑制が積極的にすすめられていることである（横田 2012；チョン・ジョンホ 2020）。

モジュール化とは、「一つの有機的に複雑に絡み合った製品や工程を、機能的に半自律的な構成要素である部品や工程＝モジュールに分解すること」である。モジュール化において欠かせないのが、「機能がコンピュータ上のソフトウェアで実現されるデジタル化された自動化機械・設備」である（横田 2012：27）。このモジュール化によって、IT産業の生産現場では、生産性が急激に高まる一方で、多くの労働者の作業は、モジュールの組立や装着のような単純反復的なものになる。そこでは「労働者の熟練の必要性は劇的に低下する」（横田 2012：28）。いいかえれば、労働の「脱熟練化」である。このモジュール化による労働の「脱熟練化」が、上で取り上げた、20世紀の重化学工業化のなかで韓国が経験した「技

術・技能節約的發展」をさらに高度化および深化させているのである。

ここで重要となるのは、20世紀末から21世紀初頭にかけてアメリカから始まった世界的なIT技術の加速度的進化を背景にして、モジュール化が、韓国だけでなくアジアの多くの国・地域の生産現場に急速に導入されていることである。それによって、生産されるIT製品のグローバル競争が激しくなり、各企業においては、国際競争力の強化のために、いわゆる「低コスト優位」戦略が優先されることになる。いうまでもなく、モジュール化によって生産されるIT製品に「低コスト優位」をもたせるためには、労働コストの削減以外の方法は多くない。実際、いくつかの実証研究が明らかにしているように（桑原 2011；横田 2012）、韓国の多くの企業では、労働の「脱熟練化」とともなうモジュール化を導入して、一方では、国内で賃金の安い、そして社会保障費用負担の少ない非熟練の非正規労働者の雇用を大幅に増やし、他方では、相対的に安価な労働力が確保できる海外へと生産拠点を移転することで、価格競争力のための労働コストの抑制を積極的に行いつつグローバル市場での競争力を強化している。

これは明確に、上でみたフォーディズムとは異なった経済成長のパターンである。そのようななかで韓国では、かつてフォーディズムによる経済成長のなかで先進諸国にみられたような賃金の上昇と社会保障制度の大幅な拡大が難しくなっているのである。

つぎに第2点目として、モジュール化によって生産される製品、なかでもPCやタブレット、スマートフォンなどのIT製品が、かつての重化学工業時代における自動車や家電などの耐久消費財に比べると、その消費者として必ずしも十分な購買力をもつ豊かな中間層を必要としないという点も重要である。

すなわち、フォーディズムのもとでは、「賃金爆発」とともに「福祉爆発」がみられたことによって、消費者が相当高い購買力をもつこととなり、それが耐久消費財をめぐる「大量生産・大量消費」の実現に大きく寄与した。しかしながら21世紀のIT製品になると、モジュール化による生産性の急激な向上にともない製品の低価格化が実現され、高賃金ではなくても消費が行われうる。かつての重化学工業時代に高賃金によって、相対的に価格の高い耐久消費財の需要が拡大されたとすれば、今日の脱工業化時代においては、IT製品に対して「機能を絞り込み、価格を抑えた機種が受容されている」（経済産業省 2010：188）といわれるように、低価格帯での需

要の拡大が優先されているのである。実際、「(アジア諸国・地域において) 地方の農村に行き、『貧しい人たち』と思われている人々と会っても、彼らがポケットから取り出すのは、スマホであり、デジカメである」(末廣 2016: 33) といった状況が生まれているのである。

このような状況を見ると、21世紀の脱工業化時代においては、20世紀に先進諸国のフォーディズムによる経済成長のなかで不可欠であった、十分な購買力をもった豊かな中間層の存在は、必ずしも求められていないといえる。韓国において近年、「中間層の停滞」(「朝日新聞」2018年9月29日) がいわれているのは、まさに以上のような文脈で理解できよう。

4) 「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国

以上のように考えると、韓国の場合、日本や西欧の先進諸国が20世紀半ば以降に経験したフォーディズムによる「福祉国家の黄金時代」とは異なり、いうならば、「フォーディズムなき福祉国家」という状況にあるといえる。そのなかで、先進諸国がかつて経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験せず、いいかえれば、「福祉国家の黄金時代」をスキップしたまま、社会保障制度の抑制の圧力にさらされているとみてよい。上で取り上げた足踏みする韓国の社会保障制度という現状は、まさにこの「フォーディズムなき福祉国家」という状況を背景としてあらわれているものである。

こんにち、IT産業化とともに、急速にすすむ情報化やサービス化を軸とした脱工業化の進展、また経済のグローバル化にともなう新自由主義的政策基調の広がりの中で、以上のような「フォーディズムなき福祉国家」という状況はますます鮮明になっているといえる。その意味において、韓国の社会保障制度に対しては、今後も「フォーディズム的拡大」は期待できないであろう。

第3節 韓国福祉国家研究の次なる課題

1. 韓国福祉国家が「経験したこと」へのアプローチ

以上、「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、日本や西欧などの他の先進諸国との比較で、韓国福祉国家の歴史的経験とその特徴を分析した。それを通じて、「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国では、20世紀においても、21世紀においても、フォーディズムによる経済成長があったからこそ先進諸国が共通に経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が期待できない状況におかれていることを明らかにした。

もちろん、韓国福祉国家の分析はここで終わるわけ

はない。前節までの議論は、「フォーディズムなき福祉国家」という概念化に典型的にあらわれているように、どちらかといえば、日本や西欧など他の先進諸国の比較で、韓国が「経験しなかった」ことを浮き彫りにしたにすぎない。韓国福祉国家の分析は、いうまでもなく、韓国が「経験しなかった」ことに止まらず、韓国が「経験したこと」は何かアプローチしなければならない。

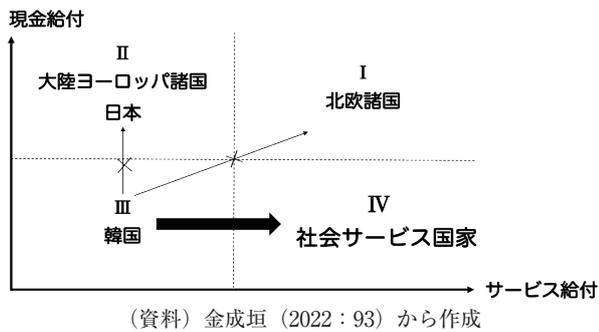
ここで、韓国福祉国家が「経験したこと」へアプローチするための課題として、次の2つ論点を考えてみたい。1つは、韓国福祉国家にみる「脱キャッチアップ的挑戦」をどう捉えるかという点であり、もう1つは、韓国福祉国家にみる「社会保障制度ではないもの」をどう捉えるかという点である。以下、本稿の最後に、それぞれに関して簡単に解説を付け加えながら、今後の韓国福祉国家研究のための課題を提示したい。

2. 「脱キャッチアップ的挑戦」をどう捉えるか

韓国ではこんにち、とくに不平等や格差あるいは少子化および高齢化など、社会保障制度が対応すべき社会問題が多様化かつ深刻化しており、それに対応するために、足踏みしているかのようにみえつつも、じつはそのなかで、社会保障制度のさまざまな改革が試みられている。その改革の中身を見ると、「フォーディズムなき福祉国家」という歴史的条件のなかで、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が困難であるからこそ、先進諸国とは異なる新しい動きがあらわれている。先進諸国へのキャッチアップが前提とされると、その動きは、先進諸国に比べて「未熟」や「未発展」のもの、あるいはキャッチアップ途中の「過渡期的」なものとして捉えられよう。しかし、キャッチアップを前提とせずその実態をみると、むしろ韓国固有の、いうならば「脱キャッチアップ的挑戦」を見出すことができる。

その典型的な例として取り上げられるのが、近年、韓国の社会保障制度改革に顕著にみられる「社会サービス国家」という方向性である。それを図式的に示すと、第2図の通りである。

すなわち、北欧諸国のように現金給付が手厚く、同時にサービス給付も十分に行われているタイプⅠ、そして日本や大陸ヨーロッパのように現金給付は手厚いものの、サービス給付は十分に行われていないタイプⅡがある。韓国は現在、現金給付もサービス給付も最低限でしか行われていないタイプⅢに属するが、今後、タイプⅠやタイプⅢを目指すのではなく、どちらとも異なる独自路線としてタイプⅣ、つまり現金給付を最低限にしつつ、



第2図 韓国における社会保障制度改革の方向性

それを補完するためのサービス給付を拡充する、いわば「社会サービス国家」という目標が明確に打ち出されている。そこには確かに、韓国の「脱キャッチアップ的挑戦」が読み取れる。ちなみに、実態として、現金給付に関してもサービス給付に関しても、すべての人々に普遍主義的に給付を行うのではなく、何らかの所得制限を設けてより必要な人々に限定した給付を行っているのが現状である。

ここで強調したいのは、戦後の「福祉国家の黄金時代」のなかで、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験した先進諸国において、韓国にみるような「社会サービス国家」を進めることが可能かという点、それは容易ではないという点である。確かに、従来の高い水準の現金給付を最低限に引き下げるとしても、いくらサービス給付によってそれを賄おうとしても、強い政治的反発が予想される。同様の文脈で、長い間、普遍主義的に行われた給付に対して突然、所得制限を設けることも簡単ではないであろう。これらは、制度の経過年数が長く、その分、制度をめぐる利害関係が複雑になっているがゆえの制約であるといえる。翻って、「フォーディズムなき福祉国家」という状況のなかで、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験したことのない韓国では、そういった歴史的あるいは制度的制約つまり経路依存的制約が相対的に弱く、新しい挑戦がしやすいといえる。「フォーディズムなき福祉国家」だからこそ、韓国では、「社会サービス国家」といった「脱キャッチアップ的挑戦」が容易にできるといえるのである。

この点を意識しながら、「フォーディズムなき福祉国家」のなかで、足踏みする社会保障制度とともに、社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」の具体的な内容を分析することが、今後の韓国福祉国家研究の重要な課題になるであろう。

3. 「社会保障制度ではないもの」をどう捉えるか

ただし、足踏みする社会保障制度であれ、社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」であれ、社会保障制度の分析だけで、韓国福祉国家あるいはそこに暮らしている人々の実態がみえるとは限らないことも認識する必要がある。

仮に、韓国の大半の人々が、社会保障制度とは無縁で自分の生活を営んでいるのであれば、当然ながら、社会保障制度の分析から説明できる韓国福祉国家は一部に過ぎなくなる。たとえば、年金があっても、その加入者が少数で給付額も少額であれば、年金制度をいくら説明しても、そこに高齢者の実際の暮らしはみえない。医療保険があっても保険外診療が一般的であれば、医療保険制度の仕組みを知ることが韓国の人々の暮らしを知ることには直結しない。介護保険も同様で、制度はあっても、対象者もまた利用できるサービスも限定されているのであれば、そこから高齢者介護の実態を直接把握することはできない。

じっさいに韓国はそうなのである。第2節でも言及した通り、年金がかなり少額で、高齢者の生活費に占める割合は1割にも満たない。そのため老後生活において年金より資産の方がはるかに重要である。医療サービスにおいては自己負担額が6割にも達しているし、介護保険の対象者やサービスも非常に少ない。そのため、病気になったときや介護が必要になったときに民間保険に頼る人々がきわめて多い。民間保険に加入できない低所得者にとって地域にある福祉センターの活動は欠かせない存在になっている。

韓国の福祉国家化がいわれた20世紀末以降、この四半世紀以上の時間が経過した現在、かつて先進諸国でみられたような社会保障制度の「フォーディズム的拡大」がないなか、韓国では、社会保障制度に頼らない生活がますます目立つようになっている。社会保障制度研究の枠内でそれを説明しようとする、枠からはみ出す部分が多すぎて全体がみえてこないように思える。そうであれば、韓国福祉国家やそこに暮らしている人々の実態を知るためには、社会保障制度についての研究ではなく、むしろ「社会保障制度ではないもの」についての研究をしなければならないのではないかと。

その「社会保障制度ではないもの」についての分析のために、差し当たり、図3のようないくつかの類型を理念型として示してみたい。仮に、社会保障制度を、人々の生活を国が支える仕組みとして広く定義し、「社会保障制度ではないもの」を、国の介入しない人々の支え合いの仕組みであるとしてみると、その支え合いの距離が、

従来の地域社会をベースにした近隣ネットワーク（＝「近隣」）か、マーケットやデクのロジックを活用した遠隔ネットワーク（＝「遠隔」）か、そして仕組みのあり方が、旧来から存在する互酬および交換システム（＝「旧来」）か、そこから解放された自由な個人の自発的意思によって新しく生まれた相互扶助システム（＝「新型」）かによって、4つの類型の「社会保障制度ではないもの」が見出される。4つの類型の詳細については別稿を参照されたい（金成垣 2022：197-201）。ここで強調したいのは、そこにみるさまざまな「社会保障制度でないもの」の存在は、けっして福祉国家の「未発展」あるいは「未熟」の状況によるものではないという点である。「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国において、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が困難にあるがゆえに「社会保障制度ではないもの」を積極的に活用するのであれば、それは、「見発展」でも「未熟」でもなく、上記の社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」と同様の意味で捉えるべきであろう。韓国福祉国家およびそこに暮らしている人々の実態を明らかにするためには、その「社会保障制度ではないもの」をいかに社会科学的に捉えるかが今後の重要な研究課題になるであろう。

| | | 支え合いの距離 | |
|---------------------------------|--------|---------------------------------------|----------------------------------|
| | | 近 隣 | 遠 隔 |
| 仕 組 み の あ り 方 | 旧 型 | I 伝統的コミュニティ、 インフォーマルセクターなど | II 民間保険 CSR、寄付活動など |
| | 新 型 | III 社会的企業、社会的共同組合、 コミュニティビジネスなど | IV 遠隔ケアシステム、 クラウドファンディングなど |

（資料）金成垣（2022：199）から作成

第3図 さまざまな「社会保障制度ではないもの」

<参考文献>

日本語

- 金成垣（2008）『後発福祉国家論』東京大学出版会。
 金成垣（2016）『福祉国家の日韓比較』明石書店。
 金成垣（2022）『韓国福祉国家の挑戦』明石書店。
 金成垣編（2010）『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
 桑原哲（2011）「製品アーキテクチャのモジュール化の進展のもとにおける日本、韓国、中国の東アジアにおける比較優位構造とその変化について」RIETI Discussion Paper Series 11-J-001。
 経済産業省（2010）『通商白書<2010>』経済産業省。
 末廣昭（2016）『変容するアジアの、いま』弦書房。

武川正吾（1999）『社会政策のなかの現代』東京大学出版会。

武川正吾／キム・ヨンミョン編（2005）『韓国の福祉国家、日本の福祉国家』東信堂。

田多英範（1994）『現代日本社会保障論』光生館。

田多英範編（2014）『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房。

東京大学社会科学研究所編（1984）『福祉国家1』東京大学出版会。

服部民夫（2001a）「組立型工業化の形成と挫折」松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖』文眞堂。

服部民夫（2001b）「技術・技能節約的發展の特異性」松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖』文眞堂。

馬場宏二（1997）『新資本主義論』名古屋大学出版会。

BAE JUNSUB（2024）『韓国福祉レジームの形成過程分析』明石書店。

宮本太郎『福祉政治』有斐閣。

横田伸子（2012）「韓国における『IMF 経済危機』以降の組立型工業化と労働の非正規化」横田伸子・塚田広人編『東アジアの格差社会』お茶の水書。

李蓮花（2011）『東アジアにおける後発近代化と社会政策』ミネルヴァ書房。

英語

Mishra, Ramesh（1981）*Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, The Macmillan Press.

Wilensky, Harold L.（1975）*The Welfare State and Equality: Structure and Ideological Root of Public Expenditure*, University of California Press.（＝1985、下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社。）

Pierson, Christopher（1991）*Beyond the Welfare State?*, Polity Press.（＝1996、田中浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家』未来社。）

Yang, Jae-jin（2017）*The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*, Cambridge University Press.

ハングル

キム・ヨンミョン編（2002）『韓国福祉国家性格論争』人間と福祉（＝2006、韓国社会保障研究会訳『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版会。）

キム・ヨンミョン（2002）「金大中政府の社会福祉政策」キム・ヨンミョン編『韓国福祉国家正確論争』人間と福祉。

キム・ヨンミョン（2004a）「韓国社会福祉の落後性」（『批

- 判と代案のための社会福祉学会 2004 年春季学術大会資料集』)。
- キム・ヨンミョン編 (2009) 『社会投資と韓国社会政策の未来』 ナヌムの家。
- キム・ヨンミョン (2013) 「韓国福祉国家の性格と展望」 『韓国社会福祉調査研究』 36。
- キム・ヨンミョン (2023) 「韓国福祉国家の最近の変化」 (中央大学校社会福祉学科アジア社会政策研究所開所記念セミナー発表資料)。
- キム・ビョンソプほか (2019) 『我が福祉国家の歴史的变化と展望』 ソウル大学出版文化院。
- 大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 (2018) 『文在寅政府の「包容国家」ビジョンと戦略』 大統領直属政策企画委員会・関係部署共同。
- ナム・チャンソプ編 (2013) 『大韓民国福祉国家』 ナヌムの家。
- 労働部 (2001) 『失業対策白書——1998 ~ 2000 年』 労働部。
- イ・テス (2011) 『なぜ福祉国家か』 而学社。
- ユン・ホンシク (2019) 『韓国福祉国家の起源と軌跡 3』 社会評論アカデミー。
- ユン・ホンシク編 (2020) 『我々は福祉国家に向かっていく』 社会評論アカデミー。
- イ・ヘギョン (1993) 「権威主義的資本主義社会における福祉国家の発展」 『韓国社会福祉学』 第 21 巻。
- 参与連帯社会福祉委員会編 (2007) 『韓国社会福祉の現実と選択』 ナヌムの家。
- チョン・ジュンホ (2020) 「韓国の生産レジームの遺産と争点」 ユン・ホンシク編 『我々は福祉国家に向かっていく』 社会評論アカデミー。

中国社会保障制度の形成、現在地と今後の方向性

朱 珉

The Formation Process, Current Status, and Future Directions of China's Social Security System

Min Zhu

はじめに

1990年代後半以降、日本では東アジア諸国・地域を対象とする比較福祉国家研究が活発に行われ、その理論研究の集大成として、2010年に『現代の比較福祉国家論』が刊行された。同書の終章において、編著者の金は欧米発の理論から脱却し、「東アジア発の新しい理論構築」によって「東アジアから世界をみる」と新たな視角を提示した（金2010、529）。その問題提起は既存理論を乗り越えようとする意欲的なものであった。

しかし、それから15年以上が経過したが、新たな理論構築は必ずしも期待どおりに進展せず、東アジアを対象とする比較研究への関心自体も減退していることは否めない。その背景には、まず政治体制や経済体制、人口構造、産業構造、宗教、文化など、東アジア内部の多様性が想像以上に大きく、それらを包括できる統一的な枠組みを構築することの困難さがある。また、近年諸国の動向を観察すると、東アジアが欧米型の「福祉国家」へと収斂する可能性が低いことについては、一定の共通認識が形成されつつあり、その結果、欧米発の理論枠組をそのまま適用することがますます難しくなっている。他方で、西欧との相違のみを強調すれば、「逆福祉オリエンタリズム」（鄭2010、428）を生み出す危険性もある。

さらに、1990年代後半以降の東アジア研究の興隆を支えたのは、韓国、台湾からの留学生たちの存在である（李2011、4）。彼らは母国の最新動向を持ち込み、国際的な学術交流を活性化させた。しかし、その他の東アジア諸国からの留学生が相対的に少なかったため、地域間の知的交流が限定的であった。このような状況を踏まえ

ると、東西を問わず一足飛びに比較することは困難であり、まずその前提となる基礎的情報の整備、すなわち各国の社会保障制度を歴史的な脈のなかで丁寧に整理する作業が先決である。

したがって、本稿は中国の社会保障について、比較研究のための「基礎作業」を行うことを目的とする。以下では、(1)1980年代における制度改革の初期条件と、その後制度の質的变化に注目しつつ、中国社会保障の形成過程を振り返る。(2)後発国である中国の保障水準が先進諸国に比べ低いことはある程度予想されるが、現状を明らかにするため、社会保障支出の規模と再分配効果の2つの側面から整理する。(3)近年の社会保険改革の動向を踏まえ、インフォーマル就業者への包摂、国民基礎年金の導入検討および家族扶養の制度的活用から、今後の方向性を展望する。

第1節「単位」保障から社会保障へ

1. 計画経済期の「単位」保障

計画経済期の中国では、老齢・疾病・出産といった生活リスクに対する保障は、制度的に都市部と農村部に明確に分断されていた。都市部は国有企業を中核とする「単位」が制度運営の担い手となる労働保険制度、農村部は人民公社を基盤とする合作医療および貧困者救済の「五保戸」制度という二元構造である。そして、社会主義社会において、生活保障は国家責任と位置づけられていたため、こうした保障費用は社会的消費基金として実質的に国家財政が全面的に負担していた。

とりわけ指摘すべきは、この生活保障体系が「全面就

業」と制度的に一体であった点である。重工業優先発展戦略を遂行するため、都市部では労働力の統一配分が行われ、農村部では自然就業とみなすことで、建前上「失業のない社会」が実現された。すなわち、労働力は商品化されず、労働市場も存在しなかった。この帰結として、個人は「単位」あるいは人民公社への帰属それ自体によって生涯保障へのアクセスを確保し得たのであり、失業保険制度の必要性は制度論的に発生しなかったのである。

では、「全面就業」から漏れた者——すなわち労働能力をもたない高齢者・障害者・乳幼児——へのケアはどのように対応されていたのか。一言で言うと、高齢者ケアの「家族化」と乳幼児ケアの「社会化」である。高齢者・障害者については、ケアニーズがほとんど家族によって吸収され、独居あるいは障害をもつ高齢者などごく限られた者のみが福祉院等の施設に収容された。家族扶養が成り立つ背景としては、第一に、計画経済期の中国は高齢化率および高齢者扶養比率が低く、ケアニーズが相対的に小さかったこと、第二に、戸籍制度によって、人口移動が制度的に抑制され、「単位」および人民公社が実質的にコミュニティとして機能し、ケアに必要な人的資源を比較的安定的に確保できたことが挙げられる（郭2019、51）。

これに対し乳幼児ケアについては、サービス提供および費用負担の両面において、「育児の社会化」が実現されていた。計画経済期において、女性の就労は経済的自立を意味し、かつ経済建設を支える安価で大量の労働力確保が必要であったことから、国家は女性の社会進出を意図的に推進した。その中核が「育児の社会化」であり、国家戦略目標として位置付けられた。1953年の「労働保険条例実施細則草案」の第51条は、企業に託児所設置義務を明記し、運営費は企業・行政負担とし、乳幼児の食費のみ自己負担とした。1956年に、教育部・衛生部・内務部は連名で、「母親たちが自分の子どもを養育・教育することを支援するために、託児所と幼稚園を相応に増設しなければならない」という主旨の通達を發した。また、当時の産休は56日間に設定され、生後56日から預け入れ可能な託児所が整備されたほか、父母の就労形態に応じて、全日制・寄宿制等の多様な運営形態が存在していた（朱2024）。

2. 社会保障改革の始動

1978年に改革開放が始まり、中国では計画経済から市場経済への「体制移行」が開始された。改革の中心は当初は農村部に置かれていたが、1980年代半ばに都市

部へと軸足が移り、社会保障改革の幕開けがもたらされた。その契機が1986年の労働契約制の本格実施である。これは政府による労働力の統一配分が終了し、労働市場が形成され、労働力の商品化を意味した。労働市場の形成は、従来「全面就業」によって表面的に形成されてきた「失業のない」社会が維持できなくなり、失業保険の必要性を生じさせた。また、個人が一つの「単位」に終身雇用されることを前提に構築されてきた「単位」保障の制度基盤も、ここで掘り崩されたのである。

他方、国有企業では自主権拡大・利改税等の改革が進み、国家財政からの自立化を迫られる一方、年金・医療などの生活保障費用を抱え込んだまま市場競争に晒されており、この構造的矛盾は一層先鋭化した。したがって、従来の「単位」内部で生活保障を完結させる仕組みを、「単位」外へと切り離すことが不可避となったのである。このように「体制移行」の圧力のもと、1986年の第七次五ヵ年計画では社会保障の概念が初めて国家公式文書に明記され、年金・失業保険の制度づくりが始まった。

3. 「皆保険・皆年金」体制の成立

1990年代に入ると、経済改革の市場化は一段と進展した。1992年の「南巡講話」によって市場経済化の方向性が再確認され、1993年には「社会主義市場経済」が経済体制改革の正式目標として確立された。以後、都市部の国有企業改革が最重要課題となり、1997年のアジア金融危機をきっかけに、国有企業に対して、「3年間で苦境脱却」という政治的コミットメントのもと、ラディカルな改革が一気に加速した。その結果、国有企業は膨大な余剰人員を抱えきれず、大規模なリストラが発生し、中国社会は「失業の洪水」に直面することとなった。しかも失職したのは計画経済期に「単位」内の労働者として優遇された人々であり、彼らは仕事と生活保障の両方を同時に失うという深刻な困境に陥った。こうした状況への対応は政府の喫緊課題となり、1997年から1999年にかけて、年金保険・医療保険・失業保険・最低生活保障が相次いで制度化され、都市部の被用者向けの社会保障制度が整備された。

都市部に限定されているとはいえ、ここに中国の社会保障における最初の質的転換が確認できる。従来、社会救済は労働能力を有しない者のみを対象としていたが、「体制移行」に伴う大量失業への対応として導入された最低生活保障制度は、労働能力を有する者も包摂し、しかも失業保険と連携する仕組みが新たに構築されたのである。

これに対し、被用者以外の都市および農村住民を対象とする制度構築は2000年代に入ってからである。2003年のSARSを契機に公衆衛生リスクが可視化され、まず新型農村合作医療（2003年）と都市住民基本医療保険（2007年）がつくられた。その後、農村部に最低生活保障制度（2007年）が導入され、最後に農村・都市住民の年金保険（2009年／2011年）が制度化された。こうした都市から農村へという二段階構築を経て、2011年には「皆保険・皆年金」を中核とする、普遍性を備えた社会保障制度体系が確立されたのである。

ここで、雇用の側面から中国の社会保障改革を考えてみよう。20世紀型福祉国家とは、一般的に「完全雇用」と「社会保障」が制度的に相互補完し合った時期として理解されることに異論はほとんどないであろう。これに対して中国の場合、社会保障改革は、終身雇用の維持が不可能となり、国有企業から排出された膨大な余剰人員への対応を出発点として始まった。彼らの多くは年齢層が高く、技能も限定的で、労働市場での競争力が乏しかったため、初期対応では現金給付による所得保障が優先され、雇用促進政策は後追いの位置づけに置かれた。2002年に公布された「下崗・失業人員の再就業をさらによく行うことに関する通知」において、「積極的の就業政策」という言葉が初めて登場したが、ここでいう「就業」は正規雇用に限定されておらず、パートタイマー、臨時工、季節工などのフレキシブルな就労や自主創業を奨励し、さらに社区における警備・清掃・公共施設の保全などの公益ポストの活用も含まれていた。すなわち、中国の社会保障改革はその当初から「完全雇用」を制度前提としていなかった。

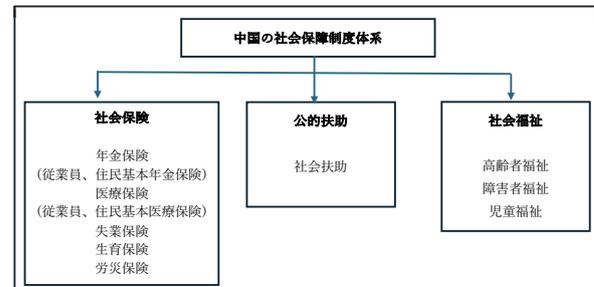
また、家族の側面からみると、改革期以降も高齢者ケアの「家族化」は継続された一方、子どもケアについては、計画経済期に実現されていた「社会化」から逆に家庭内に押し戻された。国有企業改革により生活保障関連費用が大幅に圧縮され、これまで企業福祉として設置されていた託児所が相次いで廃止されたためである。特に3歳未満の乳幼児については、制度的に利用可能な公的サービスがほとんど消失した。

第2節 社会保障の規模と再分配機能

1. 制度体系

2012年に発足した習近平政権は、とりわけ貧困問題に重点的に取り組んだ。2015年には農村部の極貧層を対象とする全国的キャンペーンである「精准扶贫」を始動させ、2020年には、このキャンペーンの総決算として絶対的貧困の撲滅が公式に宣言された。また、こうし

た貧困対策の展開と並行して、高齢者・障害者・孤児といった社会的弱者に対する制度整備も進められた。現在、中国の社会保障制度体系は第1図の通りである。



（出所）筆者作成。

第1図 中国社会保障制度の体系図

2024年末時点で、年金保険の加入者は10億7,282万人、医療保険の加入者は13億2,662万人に達しており¹、加入率はいずれも95%に上っている²。したがって、中国はほぼ「皆保険・皆年金」を実現しており、社会保障制度のカバレッジの点で世界最大級と評価できる。

2. 社会保障支出の規模

包括的な制度体系を有している中国の社会保障であるが、その量的な側面として社会保障支出についてみていこう。政策的に適切な保障水準を設定するためにも、現行の保障水準を実証的に把握することが必要である。しかし、中国では社会保障関連支出の統計が公表されていないため、その規模については、採用する統計範囲によって、研究者の見解には大きな相違がみられる。例えば、2022年に発表された中国の社会保障に関する報告書では、中国人民大学の鄭功成教授は、中国の社会保障支出がGDPの13%に相当すると推計する一方、同大学の劉元春教授は2.96%と推測してお

¹ データは「2024年人力資源和社会保障事業発展統計公報」、「2024年全国医療保障事業発展統計公報」に基づくものである。

² 2025年9月26日に開かれた人力資源と社会保障部の記者会見において、年金保険の加入者は2020年より7,300万人以上増加し、加入率は91%から95%に上昇したと発表された（https://mp.weixin.qq.com/s/vwaB3_GCJtvbUB-MyCkjeQ, 2025年11月9日アクセス）。医療保険の加入率は「2024年全国医療保障事業発展統計公報」によるものである。

り³、両者の乖離は著しい。

そもそも中国の財政予算体系は一般公共予算、政府基金予算、国有資本経営予算および社会保険基金予算から構成されているが、財政予算および支出統計項目のなかで「社会保障支出」という独立項目は設けられていない。そのため、2010年代半ば以降、OECD基準の社会支出やEU基準の社会保護支出に準じた推計が試みられてきた（顧・孟 2015、「社会支出統計指標及可行性研究」課題組 2017）。これまでの社会保障支出の推計については、狭義から広義まで3つの統計範囲がある。すなわち、①一般公共予算支出決算の「社会保障と就業支出」、②

一般公共予算支出決算の社会保障関連支出＋社会保険基金支出、③一般公共予算支出決算の社会保障関連支出＋社会保険基金支出＋教育事業支出である（王 2011、関 2017、張・岳 2024）。2022年の推計値の差異は、劉が①を、鄭は②を採用したことに起因すると考えられる。

社会保障制度体系との整合性からみれば、②の範囲設定がもっとも妥当であろう。具体的にみると、社会保険基金以外に、一般公共予算支出決算における社会保障関連の支出項目として、「社会保障と就業支出」、「衛生健康支出」および「住宅保障支出」の3項目が該当すると考えられる。そのうち、金額規模がもっとも大きい「社会保障と就業支出」は2007年に新設された項目であり、

第1表 全国一般公共財政決算における「社会保障と就業支出」の構成内容の変遷

| | 構成内容の変遷 |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2007年 | 社会保障と就業管理事務、民政管理事務、社会保険基金に対する財政補助、全国社会保険基金に対する補助、行政事業単位の年金、企業改革・破産に対する補助、就業補助、軍人福祉（所得補助、就業支援）、社会福祉、障害者事業、赤十字事業、その他社会保障と就業支出 |
| 2010年 | 「社会保障と就業管理事務」を「人力資源と社会保障管理事務」に改称した 農村最低生活保障が新たに追加された |
| 2013年 | 道路交通事故の社会扶助基金への補助が追加された |
| 2015年 | 都市と農村の最低生活保障を合併した 臨時扶助、特別困窮人員扶養、その他生活扶助が追加された |
| 2017年 | 「社会保険基金に対する補助」を「基本年金保険基金に対する補助」に改めた |
| 2019年 | 退役軍人管理事務が追加された |
| 2020年 | 財政からの社会保険料支出が追加された |

（資料）張・岳（2024）、4頁より修正。

第2表 その他の社会保障関連支出の構成内容

| | 構成内容 |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 衛生健康支出 | 衛生健康管理事務、公立病院、基層医療衛生機構、公共衛生、計画出産事務、基本医療保険基金への補助、医療扶助、医療保障管理事務、漢方薬事務、疾病予防事務およびその他の11項目 |
| 住宅保障支出 | 保障型住宅建設、住宅改革、都市・農村の社区住宅の3項目 |

（資料）中華人民共和国財政部（2025）「2024年全国一般公共予算支出決算表」により作成。

³ 中国宏観経済論壇（2022）「中国社会保障報告：現状評価と高質量発展」（<http://ier.ruc.edu.cn/docs/2022-04/32f6aef7b362405a822c442f5794defd.pdf>、2025年11月9日アクセス）。

第3表 中国の社会保障支出および対GDP比

(億元、%)

| 年 | 社会保障と就業 | 衛生健康 | 住宅保障 | 扶貧 | 基本年金基金補助 | 基本医療基金補助 | 社会保険基金 | 社会保障支出 | GDP | 対GDP比 |
|------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|----------|------------|------------|-----------|-------|
| 2020 | 32,568.51 | 19,216.19 | 7,106.08 | 5,621.63 | 9,405.97 | 7,106.08 | 78,362.17 | 126,362.53 | 1,015,986 | 12.44 |
| 2021 | 33,788.26 | 19,142.68 | 7,096.44 | 4,309.98 | 9,771.97 | 6,504.36 | 86,693.84 | 134,754.87 | 1,143,670 | 11.78 |
| 2022 | 36,609.15 | 22,536.72 | 7,498.74 | 4,431.03 | 10,518.45 | 6,397.97 | 90,663.41 | 144,822.63 | 1,210,207 | 11.97 |
| 2023 | 39,886.65 | 22,396.01 | 8,213.56 | 4,572.70 | 11,382.76 | 6,723.83 | 99,095.51 | 156,057.84 | 1,260,582 | 12.38 |
| 2024 | 42,136.63 | 20,348.20 | 8,345.52 | 4,387.20 | 12,396.47 | 6,973.14 | 105,680.45 | 162,762.82 | 1,349,084 | 11.97 |

(資料) 財政部「一般公共予算支出決算表」および「全国社会保険基金支出決算表」各年版、国家統計局「国民経済と社会発展統計年報」各年版により作成。

その後数回にわたり構成内容が追加されてきた⁴。その変遷の概要は第1表に、「衛生健康支出」および「住宅保障支出」の構成内容は第2表に示している。

以上でみてきたように、「社会保障と就業支出」および「衛生健康支出」には、基本年金保険および基本医療保険基金への補助が含まれており、その部分は社会保険基金支出と重複するため、差し引く必要がある。また、「農林水支出」項目に「扶貧」費用が含まれているため、その部分を加算する必要がある。これらの調整を踏まえて算定した社会保障支出は第3表の通りである。

これをみると、近年、中国の社会保障支出は総額としては年々増加傾向にある。2020年の12兆6,363億元から2024年には16兆2,763億元に達しており、名目額では約1.3倍に拡大している。一方、対GDP比でみると、2020年の12.44%から2024年の11.97%へと僅かに低下しており、経済成長に比べ社会保障支出の比重がやや縮小していることがわかる。また、社会保障支出の対GDP比は近年12%前後で推移しているが、この水準はOECD諸国の平均(2021年22.6%)や日本(同年26.9%)と比べて明らかに低く、同じ後発国の韓国(18.7%)をも下回っている⁵。したがって、中国現行の社会保障制度はカバレッジの広がりに対して給付水準が

⁴ 2007年までは、中国の予算体系はまだ計画経済時期の財政管理体制下にあり、社会保障支出は①軍人と社会福祉救済費用、②社会保障補助支出および③行政事業単位の年金費用の3項目から構成されていた(財政部社会保障司課題組2007、39)。2007年以降は、政府の支出機能に基づく統計分類改革が実施され、従来の3項目とその他の関連支出を統合する形で、新たに「社会保障と就業」という大項目が設定された。

⁵ OECD Data Explorer ([https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SOCX_AGG%40DF_NET_GDP&df\[ag\]=OECD.ELS.SPD&df\[vs\]=1.0&dq=.A..PT_B1GQ.ES50._T._T.&pd=2010%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_NET_GDP&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&dq=.A..PT_B1GQ.ES50._T._T.&pd=2010%2C&to[TIME_PERIOD]=false)、2025年11月12日アクセス)。

低い、いわゆる「広くて浅い」構造を有していると概括できよう。

3. 社会保障の再分配効果

社会保障は所得再分配の主要な政策手段であり、その再分配効果は制度の有効性を測るうえでの重要な指標である。OECD諸国のデータをみると、社会保障支出の対GDP比と格差改善の間には明確な正の相関関係が確認されている(甘・王・何2025、22)。では、社会保障水準がなお不十分な中国において、実際格差は正にどの程度機能しているのだろうか。

結論を先取りすれば、中国の社会保障は一定の再分配機能を有するものの、その効果は総体としては限定されており、今後さらなる強化が求められる(楊・趙2022、李・朱2023、蔡・岳2024)。李・朱(2023)は2018年の中国家庭収入調査(CHIP)データに基づき、個人所得税、社会保険料、政府移転給付および個人移転所得がジニ係数に与える影響を推計している(第4表)。その主な含意は以下の4点に整理する。

第一に、税による再分配効果はさきわめて小さい。個人所得税は全国でジニ係数をわずか0.40%しか低下させておらず、都市部で-0.62%、農村部では効果がほぼゼロである。

第二に、社会保険料は逆進的に作用している。全国でジニ係数を+0.62%押し上げており、特に農村部では+2.54%と格差拡大の効果が大きい。内訳をみると、年金保険料(全国+0.06%、農村部+1.02%)と医療保険料(全国+0.54%、農村部+1.42%)の逆進性が主因となっている。

第三に、社会保障給付には明確な格差縮小効果がある。全国では年金給付がジニ係数を7.33%、医療費給付が1.12%、社会扶助が0.70%それぞれ低下させている。ただし、その寄与には都市部と農村部で差異がみられる。

年金給付は都市部の格差改善効果が大きい一方で、社会扶助は農村部の格差縮小により強く寄与し、医療費給付も農村部での格差改善効果がやや大きい。

第四に、出稼ぎ労働者の送金や扶養費などの「個人の移転所得」による所得再分配効果が非常に大きい。全国ではジニ係数を7.6%低下させ、農村部においては-15.45%と最大の効果を示している。

以上からわかるように、中国では、社会保障給付が一定の格差縮小効果をもつものの、社会保険料の逆進性や都市・農村間の制度格差によって、その効果が一部相殺

されたため、社会保障全体としての再分配効果は限定的になっている。実際、OECD 諸国では、社会保障給付によってジニ係数をおおよそ0.5前後から0.3前後へと大幅に低下させているのに対し、中国は2020年時点でわずかに0.085の低下にとどまっている（甘・王・何2025、22）。特に農村部においては、社会保障制度よりも家族間送金のほうが大きな格差縮小効果をもっており、社会保障給付の不十分さを如実に示している。また、年金水準の高い従業員年金が都市部の格差改善に大きく寄与している現状を踏まえると、住民年金の給付拡充が、社会保

第4表 社会保障および税の所得再分配効果（2018年）

| | 全国 | | 都市部 | | 農村部 | |
|-------------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | ジニ | 変化率 | ジニ | 変化率 | ジニ | 変化率 |
| | 係数 | (%) | 係数 | (%) | 係数 | (%) |
| 再分配前所得 | 0.544 | — | 0.46776 | — | 0.53054 | — |
| -個人所得税 | 0.5418 | -0.4 | 0.46484 | -0.62 | 0.53053 | 0 |
| -社会保険料 | 0.5474 | 0.62 | 0.47111 | 0.72 | 0.54404 | 2.54 |
| -年金保険料 | 0.5443 | 0.06 | 0.46904 | 0.27 | 0.53596 | 1.02 |
| -医療保険料 | 0.5469 | 0.54 | 0.46959 | 0.39 | 0.53806 | 1.42 |
| -失業保険料 | 0.5439 | -0.02 | 0.46769 | -0.01 | 0.53054 | 0 |
| -その他の社会保険料 | 0.5439 | -0.02 | 0.46761 | -0.03 | 0.53057 | 0.01 |
| +政府の移転給付 | 0.494 | -9.2 | 0.38958 | -16.71 | 0.4863 | -8.34 |
| +年金保険 | 0.5041 | -7.33 | 0.39321 | -15.94 | 0.50842 | -4.17 |
| +従業員年金給付 | 0.5124 | -5.81 | 0.40059 | -14.36 | 0.52107 | -1.78 |
| +都市住民年金給付 | 0.5394 | -0.84 | 0.46131 | -1.38 | 0.52791 | -0.5 |
| +農村住民年金給付 | 0.54 | -0.74 | 0.46655 | -0.26 | 0.51986 | -2.01 |
| +その他の年金所得 | 0.5424 | -0.3 | 0.46626 | -0.32 | 0.52834 | -0.41 |
| +医療費給付 | 0.5379 | -1.12 | 0.46178 | -1.28 | 0.5231 | -1.4 |
| +社会扶助 | 0.5402 | -0.7 | 0.4657 | -0.44 | 0.52176 | -1.65 |
| +政府の生活費補助金 | 0.5424 | -0.3 | 0.46697 | -0.17 | 0.52741 | -0.59 |
| +その他の経常移転所得 | 0.5424 | -0.29 | 0.46638 | -0.3 | 0.52949 | -0.2 |
| +その他の農村補助金 | 0.5405 | -0.64 | 0.467 | -0.16 | 0.52167 | -1.67 |
| +個人の移転所得 | 0.5026 | -7.6 | 0.44591 | -4.67 | 0.44855 | -15.45 |
| 再分配後所得 | 0.4578 | -15.85 | 0.37097 | -20.69 | 0.42223 | -20.42 |

(出所) 李・朱 (2023) の表4および表5。

障の再分配機能を強化するうえで今後の重要課題となる。

第3節 今後の方向性：社会保険の堅持

2025年6月に、国务院弁公室が公布した「民生をさらに保障・改善し、国民の切実な困難・不安の解決や期待に応えることに関する意見」（「民生十箇条」とも呼ばれている）は、今後の方向性として、「社会保障体系における社会保険の中核的役割を強化する」と明確に打ち出した。しかし、デジタル経済に伴うインフォーマル就業者の増加が、安定雇用を前提としてきた従来の社会保険の制度基盤を揺るがし、また少子高齢化の急速な進行は制度の財政負担と世代間の緊張をもたらしめている。これらに対応するため、政府は以下の3つの側面から社会保険の持続可能性の強化を図ろうとしている。

1. インフォーマル就業者への包摂

2023年に全国总工会が実施した第9次職工状況調査によれば、プラットフォーム就業者は8,400万人に達し、全職工の21%を占めた。また、国家統計局の発表によると、2024年のインフォーマル就業者は2.4億人にのぼり、全就業者（7.3億人）の32.4%、都市就業者（4.7億人）の51.1%に達している⁶。インフォーマル就業者はもはや労働市場の「周縁的」な存在ではなく、「主力軍」として定着しつつある。

しかし、収入が不安定な彼らは従業員社会保険ではなく、保険料が安く、国家財政補助の比率が高い住民保険に加入する傾向が強い。なぜなら、使用者が存在しないため、従業員社会保険に加入する場合、彼らは使用側の保険料まで自己負担しなければならず、個人負担が重くなるためである。この状況が長期化すれば、従業員社会保険の保険料収入は伸び悩む一方で、住民保険に拠出能力の弱い層が多く流入することで、国庫負担のさらなる増大を招くことになる。

より多くのインフォーマル就業者が従業員社会保険に加入しやすくするため、保険料負担の軽減策が試行され始めている。例えば、北京市は2024年からインフォーマル就業者に対して、「先払い・後補助」方式で社会保険料の補助を導入し、その補助額は最低保険料の3分2を上限としている。また、プラットフォーム企業も社会的責任の一環として、保険料補助に取り組む動きをみせている。フードデリバリの最大手の美团は、2025年末ま

⁶ 「推動靈活就業 業界優化騎手保障体系」（人民網、<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1838062130518025265&wfr=spider&for=pc>、2025年11月25日アクセス）。

で年金保険料の50%を補助する方針を発表しており、対象者は100万人に達すると見込まれている（朱2025）。

2. 国民基礎年金の導入検討

社会保険の持続可能性を確保するうえで、現行の住民年金が抱える構造的問題は避けて通れない。住民年金は拠出額が低く、その結果として給付水準もきわめて低い。2024年の全国平均は月額246元にとどまり⁷、老後所得保障としての実効性は限定的である。そのため、そもそも就職難に喘いでいる若年層の間では、制度への信頼低下と加入インセンティブの弱体化が深刻化している。

加えて、住民年金の財源構造をみると、基金収入の約6割が財政補助に依存しており⁸、現行制度は「低負担・低給付・高財政依存」という構造的ジレンマに陥っている。

以上の状況から、住民年金を拠出ベースの社会保険として維持しようとする従来の枠組み自体を再検討する必要性が生じてきた。とりわけ、住民年金の高財政依存がすでに固定化していること、個人の拠出金が個人口座に積み立てられリスク分散機能がしていないことを考慮すると、無拠出で全国民に一定水準の基礎年金を給付する国民基礎年金（中国版ベーシックインカムと言われている）の導入を、制度改革の有力な選択肢として積極的に検討すべきとの議論が広がりつつある。国民基礎年金によってすべての国民に対して最低限の老後所得を保障し、そのうえに企業年金や個人年金などの多層的制度体系が考えられる。

3. 家族扶養の制度的活用

中国ではすでに少子化が進んでおり、2020年の人口センサスによると、1世帯当たりの人口は2.62人にまで減少し、独居高齢者世帯は高齢者がいる世帯の21.4%を占めている（喬2024、4）。このように家族規模の縮小と高齢者の単身化が同時に進むなかでも、中国の社会保障制度は依然として家族の扶養機能を積極的に活用しようとする特徴を示している。

すでに述べたように、住民年金の給付水準が低い最大の要因は、拠出額自体がきわめて低いことであり、その不足分を補うために家族が制度運用に取り込まれている

⁷ 「2024年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」によると、住民年金基金支出は5,322億元で、受給者数は1.8039億人である。

⁸ 「2024年全国社会保険基金収入決算表」によると、住民年金保険の基金収入は7,293.48億元であり、そのうち、財政補助は4,345.91億元である。

点が注目される。具体的には、子どもが親に対して追加拠出することで、親の個人口座の積立金が増加し、結果として将来受け取る年金額を引き上げることが可能となる仕組みが整備されている⁹。すなわち、年金給付の不足分を政府ではなく家族によって補完するという仕組みが、公式制度のなかに取り込まれているのである。

また、医療保険においても、家族間での個人口座の医療費の共同利用が認められ、家族の内で医療費負担を相互に補完し合う世代間リスク分散の仕組みが整備されている。

まとめ

本稿は中国社会保障の形成、現状および今後の方向性を整理し、国際比較に向けた「基礎作業」を行ったものである。より精緻な理論的検討は今後の課題として、ここではひとまず主要なポイントをまとめておく。

第一に、中国の社会保障改革は、計画経済から市場経済への「体制移行」のなかで進められた。その中核には、労働力の商品化の進展と国有企業改革に伴う大量失業という歴史的条件が存在した。こうした状況に対応するため、1990年代には失業保険と、稼働能力を有する者まで対象に含む最低生活保障制度が整備され、「皆保険・皆年金」に向けた体系性の基盤が構築された。また、社会保障制度は国有企業の余剰人員の処理と密接に関連して創設されたため、当初から「完全雇用」を前提としない（あるいはできない）制度設計が採用されていたことが、改めて確認できた。

第二に、中国のケア政策は、高齢者ケアと乳幼児ケアとを分けて考える必要がある。高齢者ケアについては、改革期以降も家族依存が続き、介護サービスの社会化は限定的である。一方、乳幼児ケアは計画経済期には企業附属託児所によって一定程度「社会化」されていたが、国有企業改革によりほとんどの託児施設が廃止され、1990年以降むしろ家族依存へと逆戻りしている。したがって、中国のケアを論じる際に、一律に「家族化」や「再家族化」と総括することができない。

第三に、現在、中国の社会保障は制度のカバリッジという点では包括的であり、全国民を対象とする制度があるということから、名目上は「皆保険・皆年金」を実現している。しかし、社会保障支出の対GDP比は国際的にみても低く、社会保障総体としての再分配効果は小さい。その背景には、社会保険料の逆進性や従業員年金と

⁹ 年間の追加拠出できる上限額は、各地域で定められた最高保険料を超えてはならないとされている。

住民年金との制度間格差が存在し、制度が本来もつべき格差縮小機能が十分に発揮されていない点が指摘できる。

第四に、インフォーマル就業者の主流化や少子高齢化が進行するなかでも、中国は依然として社会保険を社会保障制度体系の中核に据える方針を維持している。その持続可能性を強化するために、インフォーマル就業者への包摂が進められているものの、保険料負担の軽減策は地方政府レベルにとどまり、民間企業の社会的責任に期待する側面もみられている。また、社会保険の構造を見直すため、無拠出の国民基礎年金の導入も議論されつつある。さらに、保障水準の不足を補うために、年金では子どもによる追加拠出、医療では個人口座の家族間利用といった形で、家族に依存する仕組みが制度に組み込まれている。しかし、少子化や単身高齢者の増加、人口流動化の進行を考えると、こうした企業負担や家族扶養に依拠する制度調整は、その持続可能性に関してなお不確実性が残る。

参考文献

- 王延中・龍玉其（2011）「改革開放以来中国政府社会保障支出分析」『財貿経済』第1期、13-20。
- 郭林（2019）「中国養老服務70年（1949-2019）：演变脈絡、政策評估、未来思路」『社会保障評論』第3期、48-64。
- 関信平（2017）「当前我国社会政策的目標及總体福祉水平分析」『中国社会科学』第6期、91-101。
- 甘犁・王軍輝・何青（2025）「对工作年齡段人群的保障：現状、効果及國際比較」『經濟与管理研究』第1期、9-30。
- 金成垣（2010）「終章 比較福祉国家研究のセカンド・ステージに向けて」金成垣編著『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房、515-529。
- 喬曉春（2024）「中国人口老齡化的決定因素和後果」『養老研究』第1期、1-31。
- 顧昕・孟天広（2015）「中国社会政策支出増長与公共財政結構性轉型」『廣東社会科学』第6期、183-192。
- 蔡萌・岳希明（2024）「中国收入再分配政策的演進趨勢与効應評估」『財經問題研究』第6期、67-78。
- 財政部社会保障司課題組（2007）「社会保障支出水平的國際比較」『財政研究』第10期、36-42。
- 「社会支出統計指標及可行性研究」課題組（2017）「中国与欧盟社会保障支出对比分析」『調研世界』第9期、10-13。

- 朱珉 (2024) 「中国が目指す『普惠型』保育について」『週刊社会保障』77(3216)、42-47。
- 朱珉 (2025) 「中国におけるインフォーマル就業者の社会保険包摂: 脱雇用契約化と官民協働」『週刊社会保障』79(3333)、42-47。
- 張虎平・岳経綸 (2024) 「社会支出視閥下我国財政社会保障支出規模的重估」『公共行政評論』第4期、1-17。
- 鄭武権 (2010) 「第25章 東アジア福祉レジーム論の新しいパラダイムを求めて」金成垣編著『金成垣編著『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房、419-443。
- 李実・朱夢冰 (2023) 「中国社会保障制度的収入再分配効応: 一些新発見」『社会保障評論』7月、46-62。
- 李蓮花 (2011) 『東アジアにおける後発近代化と社会政策』ミネルヴァ書房。
- 楊穗・趙小漫 (2022) 「走向共同富裕: 中国社会保障再分配的实践、成效与启示」『管理世界』第11期、43-56。

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%ずつ上乘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年分上乘せ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年分上乘せ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年分上乘せ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年分上乘せ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。

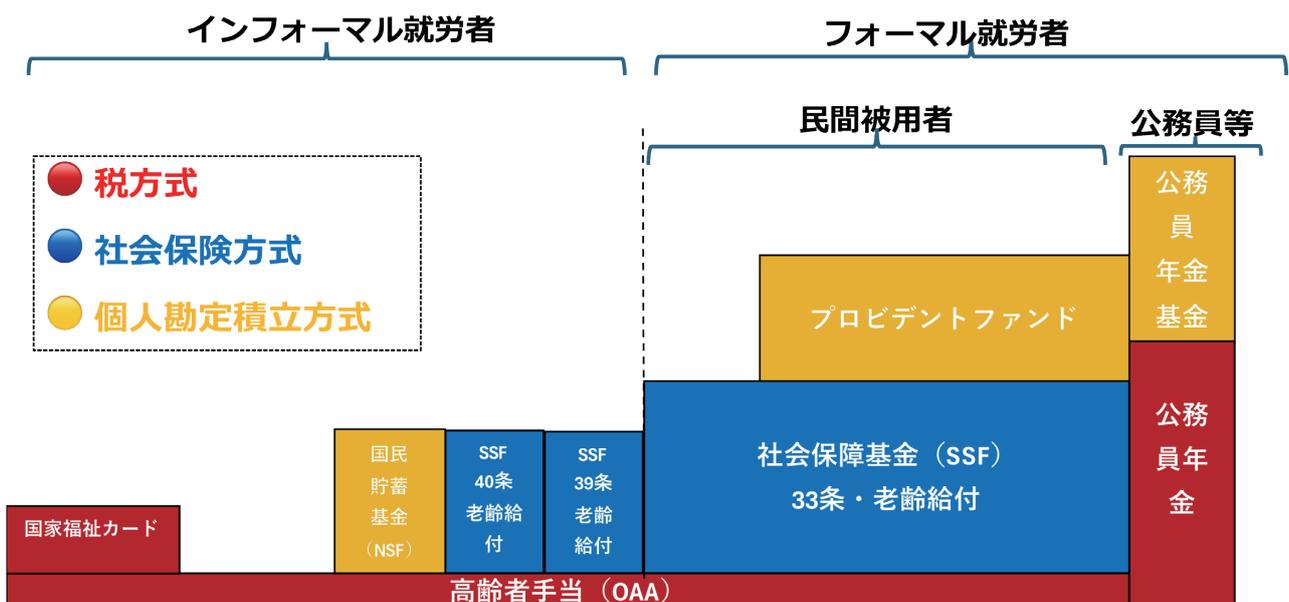
5) 国家福祉カード

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的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、社会保障基金の老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老齢給付受給者比率（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老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).

東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのか 国民国家の観点から考える

大泉 啓一郎

Why is the development of a welfare state lagging in Southeast Asia?
A nation-state perspective.

Keiichiro OIZUMI

はしがき

本稿は、東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのかを、国民国家の観点から西欧との比較を通じて考察することを目的とする。

比較福祉国家をめぐる議論は西欧諸国からスタートし、21世紀に入ってアジアへと対象を広めてきた。その過程で日本や韓国、中国、台湾などの北東アジアを対象とした比較研究は進展したものの、そこに東南アジア諸国が含まれることはほとんどなかった。東南アジアの社会保障制度は総じて未整備であり、かつ労働市場は完全雇用からほど遠い状況にあることから、比較対象とするのは時期尚早と判断されたからである。

もっとも東南アジア諸国でも、通貨危機以降、経済のグローバル化の負の影響を軽減するために社会保障制度の拡充の必要性が認識され、加えて、政治民主化や国際機関の支援もあり、整備されてきた。しかし、国民カバー率はまだ低く、その現金・サービス給付の水準も低い。このことから、東南アジアの社会保障制度についての議論は、もっぱら先発福祉国家の社会保障制度と比較して足りないものは何か、それをいかに補うかという、西欧先発福祉国家を追従する観点に立った研究が中心となった。

東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのか。これについて本稿では、福祉国家の前提となる国民国家のあり方が西欧とでは大きく異なる点に着目する。この視点に立ち発展経路を検討することで、東南アジア諸国の社会保障制度の整備は「遅れている」のではなく、先発福祉国家とは異なる発展経路をたどっていると捉えることができる。そのことは、東南アジアだけではなく、その他の新興国・途上国にも対象を広げ、比較福祉国家の議論

を拡大することに寄与するとも考えた。

本章の構成は以下の通りである。

第1節では、比較福祉国家論のなかでの東南アジアの位置を確認する。第2節では、東南アジアの国民国家が植民地の遺産の上に形成されてきたことを述べる。第3節では、独立後の開発主義が国民統合と福祉政策に与えた影響を検討する。第4節では、新自由主義的グローバル化が東南アジアの社会保障制度の整備の阻害要因になっていることを指摘する。その上で第5節では、東南アジアの福祉国家化が「遅れている」のではなく、異なった発展経路をたどっているとの見方を提示する。

第1節 比較福祉国家論と東南アジア

1. 比較福祉国家論と東南アジア

福祉国家に関する比較研究は、エスピン・アンデルセンの3つの福祉レジーム論（(1)自由主義レジーム、(2)保守主義レジーム、(3)社会民主主義レジーム）の提示を契機に大きく展開した（アンデルセン 2001）。その指標として、脱商品化、脱階層化、脱家族化が重視された。このレジーム論の出現により比較福祉国家論は、支出規模の量的比較に加えて、制度の質的特徴の比較へとその領域を広げた。

この福祉レジーム論は欧米を対象として始まり、後に東アジアへと拡大した。北東アジアで最も早く福祉国家化した日本については、上記のレジームの複合型であるとか、第4のレジーム（生産主義・家族主義）として考えるべきなどとの見解が提示された。さらに、1990年代後半の通貨危機を経て急速に社会保障制度の整備に乗り出した韓国と台湾、計画経済から市場経済への移行の

際に社会保障制度を必要とした中国が、その対象に含まれるようになった。

他方、東南アジアについては、医療サービスの拡充や貧困対策の実施については着実な成果がみられたものの、社会保障制度の低い国民加入率、脆弱な財政基盤、巨大なインフォーマル部門の存在などを理由に比較福祉国家の対象としては周辺の存在でありつづけた。

第1表は、社会保障制度の老齢年金と医療サービスのカバー率をみたものである。

老齢年金のカバー率では北東アジアは98.6%とはほぼ皆年金を実現しているが、東南アジアは45.6%と低い。カンボジアやラオスでは10%にも満たない。ブルネイや東ティモール、タイでは高い水準にあるが。その財源をみると保険ではなく、税負担のことが多い。これらは生活保護的な意味合いが高く、給付水準は低い。

現在、東南アジア諸国は将来の高齢社会を見据えて、保険による年金制度への移行を進めているが、15歳以上のカバー率は東アジアが93.5%であるのに対して、東南アジアは27.4%にすぎない。シンガポールを除き50%を下回っているのが現状である。

他方、医療サービスのカバー率は老齢年金に比べて高いものの、北東アジアの81.2%に対して東南アジアは61.4%と低く、そのサービスの水準も低い。このようなカバー率の低さと完全雇用からほど遠い農業・インフォーマル就労の大きさが、東南アジアを福祉国家の比較対象とすることを妨げた。

第1表 社会保障制度のカバレッジ

| 国・地域名 | 老齢年金 | | | | | | 保険加入率 | | 医療サービス |
|--------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
| | 老齢年金 | | | 保険加入率 | | | 保険加入率 | | |
| | 保険 | 税負担 | 税負担 | 15歳以上 | 労働力人口 | 15歳以上 | 労働力人口 | | |
| 北東アジア | 98.6 | 56.8 | 52.9 | 93.5 | 61.5 | | | 81.2 | |
| 中国 | 100.0 | 51.1 | 62.9 | 93.3 | 61.8 | | | 81.0 | |
| 香港 | 82.5 | - | 82.5 | 83.4 | 58.6 | | | - | |
| 日本 | 100.0 | 100.0 | - | 99.1 | 62.5 | | | 83.5 | |
| 韓国 | 100.0 | 50.4 | 48.3 | 82.3 | 51.8 | | | 89.1 | |
| 台湾 | 99.3 | 85.1 | 17.7 | 100.0 | 66.4 | | | - | |
| 東南アジア | 45.6 | 15.2 | 30.5 | 27.4 | 18.2 | | | 61.4 | |
| ブルネイ | 100.0 | 14.6 | 87.3 | 45.6 | 29.3 | | | 78.3 | |
| カンボジア | 8.1 | 8.1 | 0.0 | 32.1 | 24.2 | | | 58.0 | |
| インドネシア | 31.2 | 8.0 | 23.2 | 13.5 | 9.0 | | | 54.8 | |
| ラオス | 7.0 | 7.0 | 0.0 | 10.0 | 6.1 | | | 51.8 | |
| マレーシア | 18.5 | 16.1 | 2.5 | 46.1 | 30.4 | | | 76.0 | |
| ミャンマー | - | - | - | 8.4 | 4.7 | | | 52.5 | |
| フィリピン | 65.6 | 25.5 | 40.1 | 33.4 | 19.6 | | | 58.2 | |
| シンガポール | 37.3 | 37.3 | 0.0 | 88.1 | 61.0 | | | 88.5 | |
| タイ | 82.6 | 9.3 | 73.3 | 49.3 | 32.4 | | | 82.0 | |
| 東チモール | 92.7 | 0.3 | 92.3 | 14.8 | 10.0 | | | 52.3 | |
| ベトナム | 40.9 | - | 12.8 | 31.5 | 23.2 | | | 68.1 | |

(資料) ILO (2024) より筆者作成。

2. 後発福祉国家という視点

東アジアの福祉レジームを西欧のものとは区別して捉えようとする見方もあった。ただし、当初のものは、東

アジアに共通する文化的側面を極度に一般化した「福祉オリエンタリズム」と呼ぶべき内容のものが多く、これは同地域に含まれる国々の歴史や政治・社会・文化の多様性を見過ごす危険性をはらんでいた(武川 2007)¹。

これに対してアジアの研究者は、詳細な観察と議論を通じて西欧との違いを説明する新しい比較軸を提示し、加えて、日本と韓国、中国というように北東アジアのなかでの違いに注目するようになった。

その一つとして提示された枠組みとして「後発福祉国家論」がある。これは、先発福祉国家である西欧を、福祉国家を目指す国である後発福祉国家が単に追従(キャッチアップ)する過程にあると捉えるのではなく、初期条件の違いとそれに伴う国際環境への対応の違いに着目して、異なった経路をたどっていることを指摘するものである。

たとえば、武川(2007)は、福祉国家の離陸時期(福祉国家の形成時期)の違いに着目した。離陸の時期そのものは経済発展や高齢化などの国内要因によるところが大きいが、離陸時点の国際環境(初期条件)が、その後の発展経路に強く影響すると論じた。たとえば、イギリスは、ケインズ経済が主流となる「埋め込まれた自由主義」の時代に離陸し、日本は国際社会が新自由主義へと舵を切る「福祉国家の危機」の時代に離陸した。韓国は、冷戦終焉後に「新自由主義が加速的に広まる」時代のなかで離陸した。そして、その違いが福祉国家の質の違いになったと指摘している。

また「後発福祉国家」として韓国を対象に論じた金成垣(2008)は、「遅滞」と「後発」という2つの側面とその連続性を重視した。ここでいう「遅滞」とは、1990年代まで社会保障制度を充実させてこなかった韓国の社会的文脈のことであり、「後発」とは社会保障制度を拡充する際に韓国が直面した国際環境のことである。

このように後発福祉国家論は、各国の初期条件や経路依存性を基盤とし、その時々国際環境の変化を取り入れることで、北東アジアの福祉国家化は独自の過程をたどっていると論じた。

本稿では、この後発福祉国家という視点に立ち東南アジアにおける社会保障制度の整備の特徴を検討する。そ

¹ 福祉オリエンタリズムの問題としては、1) スウェーデンなどの北欧諸国を典型モデルとしてその差異に着目すること、2) ヨーロッパ諸国間の際については詳細に検討するものの、アジアについては類似性に注目すること、3) アジア諸国の福祉国家をモデルから逸脱したものと捉えることを挙げている(武川 2007)。

の際には、その出発点となる初期条件をどのように設定するかが重要になる。東南アジア各国を個別に議論すれば、初期条件も多様なものになるが、本稿では、19世紀から20世紀前半にかけての国民国家のあり方を初期条件とする²。なぜなら、東南アジアにおいてタイ以外の国々は欧米の植民地となり、その領域を国境として戦後独立するという西欧の国民国家の形成とは異なる経路を経てきたからである。その国民国家のあり方が、独立後の開発戦略・社会保障制度整備に影響を及ぼした。さらには国際環境の変化による影響も異なった形で現れた。

次節以降、初期条件としての国民国家の形成、経路依存性としての戦後の国民経済の発展戦略、新自由主義的グローバル化への対応という3つの視点に立ち、西欧との違いを観察する（第2表）。

第2表 西欧と東南アジアの国民国家の比較

| | 西欧 | 東南アジア |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 19世紀～ 20世紀半ば (国民国家の形成) | 国民国家の基盤形成 ・労働者保護のための福祉政策の導入 | 欧米の植民地化 ・人為的領域における統治 ・移民による複合社会の形成 ・統治のための福祉（教育） |
| ～1970年代 (国民経済の発展戦略) | 国民国家の強化 ・福祉国家の黄金期 ・ケインズ政策+フォード主義 ・完全雇用と普遍的社会保障制度の拡充 | 国民統合の強化 ・強権的政治（開発独裁） ・貧困からの脱却という福祉 ・民族的選別福祉政策 |
| 1980年代～ (新自由主義的グローバル化への対応) | 国民国家の再編 ・小さな政府の志向 ・福祉国家の危機（再編） | 大都市中心の成長 ・規制緩和による高成長 ・所得格差・地域格差拡大へのミニマムな対応 |

（資料）筆者作成。

第2節 福祉国家の前提としての国民国家～東南アジアの植民地化の遺産

1. 西欧の国民国家と福祉政策

西欧における国民国家は、中世の王権と中央集権的な制度を下敷きに、さまざまな改革を経てほぼ自立的に形

² 東南アジアの福祉国家を考察する際に国民国家に着目すべきという指摘は広井が早い段階で次のように指摘している。「東南アジアの場合、もともと西欧的な意味での「国家」は存在しなかったところに、植民地支配とそれからの「独立」という歴史的過程の中で「国家」が成立していったという経緯があり—しかも「国境」の画定自体が植民地時代の宗主国の分割線という人為的な境界を踏まえたものであった—少なくとも西欧的な意味での「国家」という概念そのものを括弧に入れて考える必要がある」（広井・沈 2007：. 21）。

成されたものである。とくにフランス革命以降、国民国家の土台が形成されると、19世紀から20世紀半ばにかけて、福祉政策が国民国家を強化するよう機能した。

たとえば、国民国家の構成員に対して福祉を提供することで、国家統治の正当性を確保したこと、徴兵制度と引き換えに、兵士やその家族に対する年金・医療サービスを提供したこと、産業革命以降の急激な工業化・都市化に伴って拡大した労働階級に対する保護政策を講じたことなどが、国民国家における国民の連帯を強化したと指摘されている。

具体的な政策をいえば、ドイツでは1883年に疾病保険法、1884年に災害保険法、1889年に老齢・障害保険法が制定された。これらは労働者保護を通じて国民の国家への忠誠心を高めることに効果があったとされている。イギリスでも、1906年に労働者補償法、1911年に国民保健法が導入された。

このような福祉政策は、国民意識を形成し、普遍主義的社会保障制度導入への理解を促し、その財源としての徴税・保険料徴収を可能にした。加えて、その後起こった第1次世界大戦、第2次世界大戦の中で国民と国家の関係が強化されたことは、戦後の国民経済の発展戦略と足並みを揃え「福祉国家の黄金期」を築く基礎となった。

2. 植民地化と東南アジアの国民国家

東南アジアには、植民地時代以前に、西欧の国家に相当するような枠組みはなかった。植民地化以前の東南アジアの国家は「王権の執り行う儀礼によってその統合性が象徴的に表現される国家（劇場国家論）や、厳密な国境線をもたず、王の資質によって支配の領域が伸縮する国家（マンダラ国家論）など…中心点とその影響圏からなる」ものであり、国境の概念がほとんどなかった（長田 2024：66）

このような東南アジアに国民国家の領域概念を持ち込んだのは欧米列強の植民地化であった。タイを除いた東南アジア諸国は19世紀から20世紀前半までの間、欧米列強の植民地支配を経験することになる。現在の国名でいえば、ブルネイ、ミャンマー、マレーシア、シンガポールはイギリスの、カンボジア、ラオス、ベトナムはフランスの、インドネシアはオランダの、フィリピンはアメリカの、東ティモールはポルトガルの植民地となった。その後の日本の統治下でも植民地の領域が採用された。

20世紀後半に東南アジア諸国は独立を果たすが、その際に国境の根拠となったのは植民地の領域であり、それはそこに住む人々の合意に基づくものではなかった。

また、独立時点において、国家と国民との関係は脆弱で、領域内を管理する中央集権化された制度もなかった。

東南アジアの国民国家の過程については、ベネディクト・アンダーソンの『想像の共同体』による説明が有名であり、とくにインドネシアの国民国家形成の過程を、印刷資本主義（国勢調査、地図、博物館など）という視点から詳細に描いている（アンダーソン 2007）。しかし、ここに描かれているのはナショナリズムの形成過程であり、西欧のような国民国家を強化するような福祉政策については対象となっていない。たしかに、オランダやフランスはインフラ整備や教育面での生活水準の向上を目指した政策を講じたが、それは西欧の福祉政策のように国民国家を強化するようなものではなく、宗主国の植民地経営を効果的なものにするを目的としたものであった。このように福祉国家の前提となる国民国家の初期条件が、東南アジアと西欧では大きく異なっていたことが、その後の福祉国家化の道筋に重要な影響を及ぼすことになった。

第3節 福祉国家の黄金時代と開発主義的国民統合

1. 福祉国家の黄金時代

戦後、西欧では経済成長の中で「福祉国家の黄金時代」を迎えることとなった。

イギリスでは1942年の「ベヴァリッジ報告」に基づき、「揺りかごから墓場まで」と言われる普遍的な社会保障制度が構築された。ドイツでは1961年に連邦社会扶助法が制定され、その後、社会保険、失業保険、公的扶助などの広範囲での制度構築が進んだ。

加えて、戦後のケインズ政策とフォーディズム主義はその推進力となった。ケインズ政策は、戦後復興を国土全体を対象として均一な経済政策を実施するもので、国民国家の強化に寄与した。一方、フォーディズム主義は、大量生産された商品を自国民に消費させることを目的とするもので、国民国家の強化だけでなく、国民の生活向上という福祉的な側面も持っていた。

このように戦前の国民国家を初期条件として、西欧の国民国家と福祉国家はともに発展するという「福祉国家の黄金期」を迎えたのである。

2. 国民統合と開発主義

他方、第2次大戦後に独立を勝ち得た東南アジアにおいて、中心的課題は国家統合を通じて国民国家をいかに強化するかであり、実際に、東南アジア各国は強権的な

政権の下で国家統合策を模索した。岩崎（2001）は、この強権的な国民統合の必要性を以下のように記している。

「独立国家の領域が、伝統的社会的境界線とは無関係に植民地宗主国が勝手に線引きした領域を継承したこと、その社会が植民地時代にアジア各地からの様々な移民集団を受け入れたものである…独立志向の強い地方分離運動、民族や宗教の違いを原因にする紛争…から、なんとかして国家体制を維持する国民統合と、意識がバラバラな多民族集団に新生国家への政治的忠誠心を持たせる国民統合が、なによりも重要になったのである。」（岩崎 2001：2）

この強権的な国民統合の施策として講じられたのは、政治機能の中央集権化であり、政治活動や労働運動の抑制という力による政治政策であった。その性格は、西欧のような民主化と福祉政策とはほど遠い位置にあるものだった。もっとも、政治だけで国民統合が図られるわけではない。東南アジア政府が選択したのは福祉ではなく、成長であった。そのため政治的には独裁的な体制を維持しつつも、経済政策は開発主義を志向した。

開発主義とは、末廣の整理によれば「工業化の推進を軸に、個人や家族や地域社会でなく、国家や民族などの利害を優先させ、そのために物的人的資源の集中的動員と管理を図ろうとするイデオロギー」である（末廣 1998：2）。

実際に、インドネシアでは、スハルト政権下ではパークレー・マフィア、フィリピンではマルコス政権下でハーバード・マフィアと呼ばれるような米国主導のテクノクラートによる開発戦略が実施された。このような政策が福祉よりも成長を優先したことは、貧困削減に効果をもたらした。ただし、東南アジアの開発戦略が、韓国や台湾などと同様に生産主義レジームとして捉えることができるかは留保しておきたい。なぜなら、東南アジアの開発主義における工業部門の雇用拡大は限定的で、多く労働者は労働契約などないインフォーマル就労と農業部門にとどまったからである。

開発主義を生産主義レジームとして捉えたとしても、それは全国民に公平になされたわけではない点にも注意したい。先に述べたように植民地領域を国境として独立した東南アジアは、多様な民族・宗教を含むものであり、マレーシアやインドネシアのように現地住民を優先するような福祉政策がとられることもあった。

たとえば、マレーシアが採用したブミプトラ政策は、マレー人の生活を底上げすることを目的に、所有地の保護、中級行政官への優先任用、稲作への優先従事などが

盛り込まれた。これは、民族的選別な福祉政策であったということができよう。現在でもプミプトラ政策は継続しており、それが社会保障制度の公平な統合・拡充を阻害要因になっていると考えられる。これは福祉国家の前提となる国民国家が、複合国家からスタートしたことに起因する。

第4節 新自由主義的グローバル化と国民国家

1. 西欧の国民国家の再編と福祉国家の危機

西欧では、1970年の石油ショックによるインフレーションと景気後退（スタグフレーション）のなかで、それまでのケインズの政策やフォーディズム政策が見直されるようになった。また戦後続いたブレトンウッズ体制が崩壊したことで、国際的な資金移動の制限が大幅に緩和されたことは、全国に均一的な成果をもたらすケインズの政策の効果を薄め、都市間の国際競争力を強化するという地域選別的な政策への傾斜を加速させた。

そのなかで多くの国では小さな政府を志向する、いわゆる「新自由主義政策」が採用され、社会保障の縮小が政策課題となり、西欧は「福祉国家の危機」に陥ることになった。ガーランド（2021）はこれを「福祉国家2.0」と名付けた。また、ニール・ブレナーの整理によれば、国家が中心となった統治制度は、新自由主義のなかでローカル、ナショナル、リージョナル、グローバルと多様化・分散化していくことになる（Niel Braner 2007）。

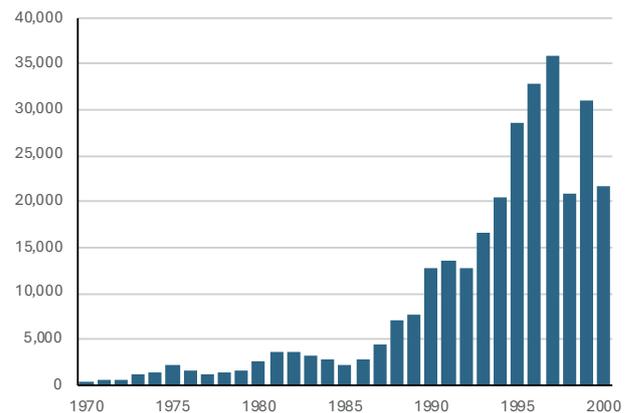
2. 新自由主義と東南アジアの奇跡

これに対して東南アジアでは、新自由主義は経済成長の起爆剤になった。IMFや世界銀行の指導もあり、国際資金移動の自由化を加速させた東南アジア諸国は、それまでの輸入代替工業化から輸出志向型工業化へと成長戦略を転換させた。政府は、外資企業の進出に対して大胆な規制緩和を実施した。それは、奇しくも日米貿易摩擦に端を発したプラザ合意（1985年）によって加速した。各国政府は、韓国や台湾などのNIEsの経験を下に、輸出加工区・工業団地を首都圏に形成し、関税や法人所得税の減免などを誘致政策とし、外国資本の誘致を急いだ。他方、外国企業は東南アジアを労働集約的な生産拠点として活用した。

東南アジア諸国政府は、外資企業による工業化と雇用創出を優先し、賃金上げなどの労働運動は極力抑えようとした。このような規制緩和と誘致策を背景に、東南アジアへの外国直接投資額は、1986年の29億ドルから

1997年は359億ドルへと飛躍的に増加した（第1図）。

（100万ドル）



（注）東南アジア諸国はASEAN加盟10か国

（資料）UNCTADSTATより作成

第1図 東南アジア諸国の直接投資受入額の推移

この直接投資の急増は東南アジア諸国の経済成長を押し上げた。タイを例にとれば、1986～1995年の年平均実質GDP成長率は9.5%と高水準になった。世界銀行は1993年に『東アジアの奇跡』という報告書を作成するが、これは日本やNIEsだけでなく、東南アジアが成長路線を歩み始めたことに注目したものである。同書には、東南アジアからシンガポール、タイ、マレーシア、インドネシアがHPAEs（High Performing Asian Economies：高成長アジア経済群）として分析対象に含まれた（世界銀行1994）。

もっとも、新自由主義的グローバル化は、東南アジアにとってプラスの効果ばかりではなかった。あまりに行き過ぎた規制緩和（とくに金融面）は、通貨危機を引き起こす原因となった。1997年にタイを起点として始まった通貨の暴落は、東南アジア全域に拡大し、それは経済危機、金融危機へと発展した。

通貨危機以降、国際機関の支援もあり、社会保障制度は、新自由主義的グローバル化からの脱落者を事後的に保護するソーシャル・セーフティネットに加えて、事前に保護策を講じるソーシャル・プロテクションへと舵を切るなど質的变化があった。

東南アジアだけでなく、新興国・途上国で福祉国家形成の要請が高まっている（恒川2023）。しかし、現在もまだ東南アジアは比較福祉国家論の対象とはなっていない。前述したように社会保障制度の国民加入率が低く、現金・サービスの給付水準が低いことに加えて、経済成長に伴い今後制度整備が進むことを期待し、現時点を過渡期として捉えているからかもしれない。

しかしながら、現実をみると、国民加入率の引き上げ

も給付・サービス水準の引き上げも容易ではない。それは、東南アジアが巨大なインフォーマル部門を抱えるからである。

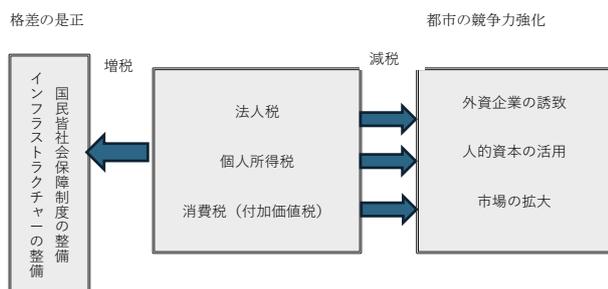
このことは、西欧と東南アジアとの社会保障制度拡充の方向の違いにも表れている。西欧諸国では、国によって若干の違いはあるものの、福祉国家化は労働者保護の観点からスタートし、国民皆制度を完成させた。これに対して東南アジアでは、まず公務員・軍人に社会保障制度が形成され、続いて民間企業の被用者に拡大し、最後にインフォーマル就労者（自営業や農業従事者）を含めることで国民皆制度が完成する。

新自由主義下での資金移動が高成長の起爆剤になった点では東南アジアは韓国・台湾と同様であるが、韓国と台湾は完全雇用を実現したのに対して、東南アジアは巨大なインフォーマル部門を残存したままである点で大きく異なる。

これは経済が離陸した時代（韓国・台湾は1970年代、東南アジアは1980年代）の違いのほかにも外資企業への規制緩和の度合い、受け入れ国の人口規模や人口動態の違いなどが影響している³。そしてインフォーマル就労者が高齢化していることは、東南アジアが中国と同様に「未富先老（豊かになる前に老いる）」や「中所得国の罠」に陥る原因となる。

3. 東南アジアの政策のジレンマ

さらに現在も加速的に展開する新自由主義の波は、東南アジアの福祉国家の財源確保を困難にしている。これを「政策のジレンマ」として、筆者は図のように表現したことがある（遠藤・大泉 2018）。



（出所）遠藤・大泉（2018）p. 178

第2図 政策のジレンマ

新自由主義時代において、成長の源泉は都市部の競争力である。そのため政府は都市部の競争力を強化するために減税政策を志向しやすい。低い法人税は外資誘致に

必要であるし、低い個人所得税は人的資本の活用にも有効であろう。また市場拡大には消費税（付加価値税）は低い方がよい。

他方、所得格差是正を考えると、社会保障制度の拡充が必要となる。すでにみたように東南アジアでの格差是正には保険制度の効果は限定的であり、税を財源とする社会保障制度の拡充が中心となる。地域格差の是正には地方・農村へのインフラ整備も必要である。これらの施策は増税を志向する。このようなジレンマのなかで、現在も東南アジアは都市競争力の向上を優先策とせざるをえない状況にある。

ここまでみてきたように、東南アジアでは福祉国家の前提となる国民国家の形成過程（初期条件と経路依存性）、新自由主義的グローバル化（国際環境の影響）は、西欧先発福祉国のそれとは大きく異なっている。このことを勘案すれば、東南アジアが西欧先発福祉国家をキャッチアップするのではなく、異なる発展経路をたどっていると考えることができるだろう。

新自由主義的グローバル化のなかで西欧は「福祉国家の再編」が求められているのに対して、多くの東南アジア諸国では「福祉国家化（福祉国家の形成）」を進めるというまったく異なる位相にある。もちろん、多様な東南アジア諸国の福祉国家化をひとまとめとして論じるとは、「福祉のオリエンタリズム」と同じように、各国の違いを軽視した視点となる危険性を有していることには注意したい。各国の考察は今後の課題である。

第5節 東南アジアの福祉国家化

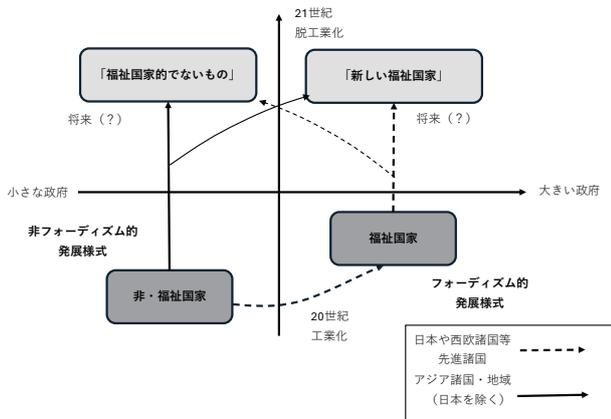
最後に東南アジアの福祉国家化の現在位置を、東南アジアの課題をエスピン・アンデルセンの3分類と対応させて確認しておきたい。

第1に国民全体を対象とした社会保険を構築するという保守レジームは、巨大なインフォーマル就労者の存在を考えると相当困難である。第2に、市場制度で国民の福祉をカバーする自由主義レジームは、インフォーマル就労者の所得水準が十分ではないことを考えると、これも効果が期待できない。その結果、税を財源とした社会保障制度、社会民主主義レジームが最後の砦となるが、前述した政策のジレンマを考えると、極端な増税は難しい。このようななかでは税負担の社会保障制度は、国民全体を対象としたミニマムな制度にとどまると考えるのが現実的であろう。

金（2022）は、フォーディズム的發展を経験した西欧

³ 韓国・台湾と東南アジアの人口ボーナスの違いは大泉（2007）を参照。

の「福祉国家」に対して、それを経験しなかった韓国を例にあげ、「福祉国家的でない」という発展経路を示した（第3図・金 2022 p.203）。



(資料) 金成垣 (2022) 『韓国福祉国家の挑戦』 p.203

第3図 福祉国家の展開図

これにならえば、本稿で見てきた東南アジアは、韓国と同様に「フォーディズムの発展様式」を経験しなかった点で「福祉国家的でない」発展経路をたどっているといえる。さらにいえば、韓国のように完全雇用を実現できず、巨大なインフォーマル就労者を抱える東南アジアは、韓国以上に「福祉国家的でないもの」になるかもしれない。なお、韓国との国民国家のあり方の比較は今後の課題としたい。

また、上記の点を勘案すると、保険、市場、政府ができる限りの役割を果たしたとしても、国民のニーズを補うには不十分であり、今後も家族・地域コミュニティに頼る部分は依然大きいものになるだろう。この点において、家族や地域コミュニティの調整役としての政府の役割が重要になるかもしれない。

さらに、家族や地域コミュニティのあり方も今後変化していくであろう。金 (2022) は韓国での観察から「福祉国家的でないもの」を支える家族・コミュニティの仕組みを次の4つのカテゴリーに整理している。これまでの伝統的な支え合い (I) と市場における民間保険など (II) に加え、民間非営利組織の役割 (III)、デジタル技術の活用 (IV) である⁴。これらの観察は東南アジアにおいても重要なものに違いない。この動向分析は今後の課題としたい。

⁴ 東南アジアの携帯電話の契約件数は、ラオスを除いてすべての国で人口数を上回っている (World Development Indicators)。

参考文献

- 岩崎育夫 (2001) 『アジア政治を見る眼—開発独裁から市民社会へ』 (中公新書)
- 遠藤環・大泉啓一郎 (2018) 「都市化するアジア」遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編 『現代アジア経済論』 有斐閣
- 大泉啓一郎 (2007) 『老いてゆくアジア』 中央公論新社
- 長田紀之 (2024) 「歴史からみる東南アジアの国家とリスクレーティング」玉野和志・船津鶴代・齋藤麻人編 『東南アジアにおける国家リスクレーティング』 ミネルヴァ書房
- 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 (2016) 『福祉国家の日韓比較 「後発国」における雇用保障・社会保障』 明石書店
- 金成垣 (2022) 『韓国福祉国家の挑戦』 明石書店
- 末廣昭 (1998) 「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所編 『20世紀システム 4 開発主義』 東京大学出版会
- 世界銀行 (1994) 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』 (白鳥正喜監訳) 東洋経済新報社
- 武川正吾 (2007) 『連帯と承認 グローバル化と個人化のなかの福祉国家』 東京大学出版会
- 玉野和志・船津鶴代・齋藤麻人編 『東南アジアにおける国家リスクレーティング』 ミネルヴァ書房
- 恒川恵市 (2023) 『新興国は世界を変えるか』 中央公論新社
- 広井良典・駒村康平編 (2003) 『アジアの社会保障』 東京大学出版会
- 広井良典・沈潔編 (2007) 『中国と社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』 ミネルヴァ書房
- エスピン・アンデルセン (2001) 『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
- デイヴィッド・ガーランド (2021) 『福祉国家 救貧時代の時代からポスト工業社会へ』 (小田透訳) 白水社
- デイヴィッド・ハーヴェイ (2007) 『新自由主義 その歴史的展開と現在』 (渡辺治監訳、森田成也、木下ちがや、大屋定晴、中村好孝翻訳) 作品社
- ベネディクト・アンダーソン (2007) 『定本 想像の共同体—ナショナリズムの起源と流行』 (白石隆・白石さや訳) 書籍工房早山
- ILO (2024) *World Protection Report 2024-26, Regional companion report for Asia and the Pacific.*
- Neil Brenner (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press

執筆者一覧（掲載順）

金 成垣 東京大学 大学院人文社会系研究科 教授

朱 珉 千葉商科大学 商経学部 教授

三好 友良 元在タイ日本国大使館専門調査員

大泉啓一郎 亜細亜大学 アジア研究所 教授

(2026年3月1日現在)

(アジア研究所・アジア研究シリーズ No.119)

「アジアの社会保障の新展開」

2026年3月31日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

〒180-8629 東京都武蔵野市境5-8 ☎0422 (36) 3415

e-mail ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 ハヤト商事株式会社

〒203-0014 東京都東久留米市東本町16-5 ☎042 (420) 1640

IAS Asian Research Paper No.119

The Institute for Asian Studies

ASIA UNIVERSITY

TOKYO JAPAN