

タイの労働政策と社会保障制度

——国民への拡充と制度化の試み——

末 廣 昭

(東京大学社会科学研究所)

はじめに：問題の所在と社会保障制度の歩み

タイの社会保障制度は現在、大きな転換期を迎えつつある。というのも、これまで公務員や民間企業の従業員を対象としてきた社会保障の枠組み（医療保険、労災補償、老齢年金など）を、農民や家計補充者を含む国民全体に拡充し、同時に「国民健康保険」や「国民皆年金」として制度化を図ろうとしているからである（後掲図1を参照）。なぜいまそうなのか。そして、現在までに整備されてきた枠組みはどうなっているのか。この点について概観と簡単な分析を与えることが、本稿の目的である。

この問題に答えるために、ごく簡単に社会保障制度の流れを振り返っておきたい。社会保障制度の「原型」は公務員に対するさまざまな特権の供与にある。タイでは「公務員」をカー・ラーチャガン（kha-rachakan）と呼ぶが、この本来の字義は「王事に仕える奴婢」という意味である。「仏暦 2471 年文官制度に関する法律」が制定されたとき（1929 年 2 月）、一定の身分以上の勅任官吏については、国王に対する長年の忠誠と貢献に対して国王が恩典を与えるという意味で、恩給が支払われた [Prawin *et al.*, ed. 1993: 457-470, 551-568]。また、鉄道局など重要な部局の高級職員に対しても、退職金、事故死に対する弔慰金、住宅の確保などが実施された [末廣 1996: 年表参照]。「奉仕・恩賞」のメカニズムが働いていたのである¹⁾。

一方、1932 年の「立憲革命」によって絶対王政が崩壊し、政治体が立憲君主制に変わると、鉄道工場に勤める従業員や労働者などが、頻繁に勅任官吏や高級職員に与えられている恩典との格差是正を要求するようになる。この動きは第二次世界大戦後になると、民間企業を含むより大きな請願運動やストライキに発展し、とくに 1950 年 5 月に生じたマッガサン鉄道工場の大ストライキを直接の契機として、「1951 年公

務員、政府機関の従業員・労働者に関する退職金、労働災害補償金」という、当時のアジア諸国では例をみない画期的な法的枠組みが制定された [Damri and Charoen 1986: 72-80]。つまり、高級官僚（勅任官吏）だけではなく、一般職員、国営企業の従業員・労働者に対しても、医療手当、労働災害補償、退職金（年金）などが支給されることになった。しかし、この枠組みは民間セクターにただちに適用されることにはならなかった。サイアムセメント社などの大手地場企業や外国人企業は、独自の医療保険、退職金制度などを早くから導入していたが、一般の企業・事業所に「医療・死亡・労働災害・出産手当」の制度が導入されるのはずっと遅く、「1990 年社会保障法」(Social Security Act) にもとづいて、従業員 20 人以上に社会保障基金の積み立てを義務づけた 1991 年 3 月からであった（1993 年 9 月から 10 人以上の事業所に拡充）。したがって、医療保険ひとつをとっても、公務員と民間企業の従業員のあいだには、じつに 40 年のギャップがあった。

一方、労働福祉政策についていえば、タイで公共福祉局 (Krom Prachasongkhro) が内務省のなかに設置されたのは 1940 年であり、初代局長に当時のピブーンソクラーム首相自らが就任するという、特別の「想い入れ」から始まった [Krom Prachasongkhro 1983]。そして、1954 年 1 月には「社会保障法案」が国会を通過し [Sayam Nikorn, February 4, 1954. タイ語日刊紙]、少なくとも翌 55 年 9 月にはこの法律にもとづいて、16 歳から 60 歳までの、かつ月収 500 バーツを超える国民すべて（ただし、果樹園、畜産業、漁業での賃労働者、臨時被雇用者、年金を受けている公務員・国営企業従業員を除く）を対象とする社会保障制度が企画された [Sayam Nikorn, August 24, 1955]。また同じ 1955 年には、労働基本三権を認める画期的な「1955 年労働法」が制定され、翌 56 年 1 月から実施された。しかし、1957 年と 58 年の軍事クーデタで、これら先駆的な「社会保障法」と「労働法」は、ともに廃棄される。労働災害補償については内務省省令で個別に対処することになり、結局、労働組合の結成が承認されるのは 75 年、医療保険などが制度化されるのは、「1990 年社会保障法」まで待たねばならなかった。民間セクターにおける社会保障制度の整備は、中央財政にも企業の内部資金にも余裕が生じる「経済ブーム期」（1988 年から 95 年）になって、ようやく始まったわけである [浅見 1998; 末廣 1998]。

こうした動きが、民間企業の従業員から「国民全体」を対象とするスキームへと一挙に拡充する契機となったのは 1997 年である。この年、タイでは通貨危機が発生し、これがアジア経済危機に発展した。そして、タイがドル・リンク制から管理フロート制へ移行する 7 月から 2 カ月後の 9 月に、従来の憲法とは大きく異なる「1997 年憲法」が公布された。社会保障制度の本格的な取り組みは、まさにこの通貨危機と「1997 年憲法」を契機に開始された。そこで、以下ではこの点の紹介から始めたい。

I 「1997年憲法」と経済危機後の緊急社会政策

タイにおける社会保障制度の新たな進展を決定づけたのは、経済危機直後に公布された「1997年憲法」と、危機後に政府が本格化させた社会政策、もしくは「ソーシャル・セイフティネット」の拡充である。そこでまず「1997年憲法」のほうから説明しよう。

この憲法は、もともと1991年の軍事クーデタ、翌92年の「五月流血事件」を契機にして、タイでどのように国民の政治参加、政治汚職の防止を進めていけばよいのか、4年以上の議論をへて制定されたもので、新しい政治社会体制をめざす、しかも理想主義的な内容を盛り込んだ「民主憲法」であった。たとえば、この憲法では「地方のコミュニティ」（タイ語でチュムチョン・トーンティと呼ぶ。村落共同体だけでなく、都市部を含む地域住民社会をさす）に自分たちの生活環境、伝統的な慣習・知識・文化を保護・管理する権利を与え、国民の政治参加に重要なチャンネルを与えている（第46条）。また、憲法裁判所の新設、政治汚職を防止するための国会オブズマン制度の導入、国会議員の閣僚兼任禁止事項など、さまざまな民主的規定を盛り込んでいた。同時に、この憲法の大きな特徴は、広範な「国民の権利と自由」（第3章 第26条～第65条）を明記した点にある。具体的に社会保障制度に密接に関連する項目を列挙すると、つぎのとおりである [Munithi Arom 2001; Sapha Rang Rattathananun 1997]。

第30条 人は法的に平等であり、何人も対等に法律の保護を受ける。男女は平等な権利を有する。出生、民族、言語、性差、年齢、心身の状態、身分地位、経済・社会的な状況、信仰、教育歴、または憲法に抵触しない政治信条の違いにより、不公正に差別することはできない（以下略）。

第43条 人は国が無料であまねく十分に整備する12年間以上の基礎教育を受ける権利を有する。

第52条 法律の規定にもとづき、人は標準的な保健医療サービスを平等に受ける権利を有し、貧困者は無料で国の保健施設でサービスを受ける権利を有する。国の保健医療サービスは、できる限り地域の行政機関および民間の参加を促しつつ、あまねく効率的に行わなければならない。

第54条 法律の規定にもとづき、満65歳を超え、生活に十分な所得のないものは、国の援助を受ける権利を有する。

第 55 条 法律の規定にもとづき、障害者あるいは虚弱者は、国の保健医療サービスおよび他の援助を受ける権利を有する。

また、第 5 章の「国の政策指針」ではつぎのように規定している。

第 86 条 国は労働年齢に達したひとの雇用、児童労働者および女子労働者を重視した労働保護政策、良好な労使関係の整備、ならびに労働報酬の公正化を推進しなければならない。

「1997 年憲法」は、宗教の自由（第 38 条）、言論・出版の自由（第 39 条）、学問の自由（第 42 条）、集会の自由（第 44 条）、政治結社の自由（第 47 条）、財産権の保全（第 48 条）といった基本的権利とともに、12 年間の国家教育を享受する権利（第 43 条）、国民皆健康保険制度の構築（第 52 条）、65 歳以上の高齢者の所得保障の確立（第 54 条）、障害者支援の保障（第 55 条）を、国の方針として明示したのである。その結果、たとえば教育についていえば、これをより具体化する「国家教育法」が 1999 年に制定され、それにもとづいて地方分権をともなった抜本的な教育改革が始まった。また 2002 年に制定された「国民健康保険法」や、企業レベルでの年金制度を国民レベルに拡充する準備作業も、「1997 年憲法」がその政策立案の根拠となっている。その意味で、社会保障制度の国民的レベルへの拡充と制度化の試みは、まちがいなく 1992 年以降の民主化運動の流れのなかに位置づけることができるだろう。

もうひとつのインパクトは、いうまでもなく 1997 年に発生した通貨・金融危機とその後の経済危機の深化に対する政府の「対応」である。危機が発生した直後、タイ政府は IMF に緊急融資（standby credit）を要請し、その引き換えとして、政府自身は総需要抑制的な経済安定化政策、つまり、①為替の安定、②財政支出の削減と財源確保のための増税、③インフレや資本流出を防止するための金融引き締めを実施した。しかし、こうした方針は経済不況をより悪化させたため、世界銀行（構造調整融資）や日本の援助機関（JICA、国際協力銀行）は、「ソーシャル・セイフティネット」を重視する社会政策的な政府支出も援助の対象に含めた。経済の回復を目的とする不良債権の処理や金融機関の再構築だけでなく、「社会の安定」をめざす政策が浮上してきたのである [末廣 1999, 2001a]。

そこで、危機後の社会政策の動きをみておくと、表 1 に示したとおりであった。表 1 は、1998 年度から 2000 年度までの危機対応策を、省庁別・プロジェクト別に整理しなおし、同時に日本の「新宮澤プラン」や世界銀行の社会政策支援も含めて一覧にしたものである²⁾。表からわかるように、危機後に成立したチュアン民主党連立政権

表1 通貨危機後のタイにおける社会政策的事業の予算計上（1998～2000年）

（単位：100万バーツ）

事業計画／担当省庁	年次予算 3カ年	内訳	緊急予算 1999年度	内訳	合計 3カ年
1) 失業問題緩和計画	51,229		6,886		58,115
2) 労働社会福祉省管轄事業	22,840		934		23,774
①失業者再訓練（職能開発局）				400	
②新卒者，会計士緊急雇用				250	
3) 保健省管轄事業	26,893		1,318		28,211
4) 教育省管轄事業	147,397				147,397
5) 民間部門，NGO 管轄事業	139		22		161
① NGO の公共福祉活動支援（保健省）		138			
6) コミュニティ経済強化事業	6,073				6,073
①農民活動活性化基金（農業省）		1,834			
②貧困緩和基金（内務省）		1,967			
7) 世界銀行融資			17,120		17,120
①雇用創出関係				11,120	
②社会投資計画（SIP） ¹⁾				6,000	
8) アジア開発銀行社会政策融資			8,000		8,000
9) 日本・宮澤プラン（雇用創出） ²⁾			53,000		53,000
合計 ①	254,570		87,280		341,850
タイの予算合計 ②	2,529,077		n.a.		2,529,077
①／②（％）	10.1				13.5

注：1) 社会投資計画（Social Investment Plan）については，末廣 [1999]; Anek [2002] を参照。

2) 新宮澤プランの詳細な項目別実施については，末廣 [2001a]。

出所：Amara [2002: 243, 245, 246, 250] より筆者作成。

の政策的重点は，公共事業を中心とする時限を区切った雇用の創出や，失業者の職能再開発計画に置かれた³⁾。世界銀行や日本の国際協力銀行（当時，OECD）の資金的援助で開始された「社会投資計画」（Social Investment Plan）や，内務省が推進する「コミュニティ経済振興計画」では，「1997年憲法」の精神にのっとり，地方の住民やコミュニティの政策立案・遂行に対する自発性・自主性が尊重された [Anek 2002]。ただし，「1997年憲法」が謳った国民皆健康保険制度や国民年金制度は，担当省庁である保健省や労働社会福祉省で検討作業が開始されたものの，政権の中心的な課題にはならなかった。

ところが，2001年1月の総選挙で圧勝し，民主党を政権の座から追いやったタイラックタイ党とタクシン首相は，実務家レベルのあいだで検討されていた社会保障制度の国民全体への拡充という計画を表舞台に引き出す。タクシン政権はまず緊急経済社会対策として，①全国7万カ所の村落（タムボン）と都市住民社会組織に一律100万バーツを支給する「村落基金計画」（village fund），②農民負債の向こう3年間の返済猶予，③一村一品運動の奨励（one village one product）と地場産業の育成，④

II タイ社会保障制度の枠組み

無担保・自己保証システムの人民銀行（People's Bank）の設立など、社会政策の色彩の濃いプロジェクトを矢継ぎ早に実施していった。そして、こうした一連の政策の目玉のひとつとしてタクシン政権が導入したのが、既存の医療保険制度に加入していない貧困世帯や自営業者、家計補充者を対象とする、「30 バーツ健康保険」（30 baht raksa thuk-rok）の実施であった [Government of Thailand 2002]。

この「30 バーツ健康保険」は、地方自治体が資格審査を行ない、審査に合格したものに保険証のカード、いわゆる「ゴールドカード」を発給する。そしてこのゴールドカードをもった人々は、地区の公立の保健所・病院で初診料の 30 バーツさえ支払えば、年間 1 人 1,100 バーツを上限として、大半の治療が受けられるというものであった（当時の 1 日あたりの最低賃金は、地方が 133 から 143 バーツ、バンコク首都圏が 165 バーツである）。この制度は、2001 年 4 月 1 日からパヤオ、ナコンサワン、ヤラー、パトゥムターニー、サムットサーコン、ヤーソトンの 6 県でまず試験的に始まり、2002 年 2 月までには全国 75 県とバンコク首都 35 区に拡充された [タイでの聞き取り調査 2002 年 3 月 6～15 日]。また、2001 年 10 月から 10 カ月のあいだに 4590 万人（人口は 6200 万人）にゴールドカードが発給され、全国 4,200 カ所の保健センターで、延べ 3500 万人がサービスを受けたと報告がなされている [Krungthep Thurakit, August 27, 2002]。この「30 バーツ健康保険」は、国民皆健康保険制度の法整備と完全実施にはまだ時間がかかるため、そのあいだの橋渡しの対策として政府が全面的な財政支援を行なうという「暫定措置」であった。

かなりの財政負担をとまなうこうした制度を、なぜタクシン政権が実施したのか。ひとつの理由は、政府与党であるタイラックタイ党が、従来の「利益誘導型政党政治」から「政策主導型政党政治」への転換を党の基本方針として掲げた点にある [筆者のバンコクにおける党首脳部からの聞き取り調査、2002 年 8 月 27 日から 31 日]。同時に、4 年後の総選挙で引き続き圧勝を狙うタクシン首相が、国民の歓心を買う「ポピュリスト」的政治運営を前面に打ち出したことも、強く関係しているといえるだろう。いずれにせよ、タクシン政権は国民皆健康保険制度につながる「30 バーツ健康保険」を実施し、さらに予定を早めて 2002 年 7 月には「国民健康保険（案）」を閣議で承認し、国会の承認をへて同年 10 月には同法を制定した⁴⁾。

II タイ社会保障制度の枠組み

(1) 社会保障制度の概観

ここで現時点における社会保障制度の枠組みを簡単に紹介しておきたい [Amara

図1 タイにおける職種別所得階層別「社会保障制度」の枠組み

職種・階層	労働災害	出産手当	児童手当	医療保険	年金制度
公務員 軍人 (含家族)	公務員・職員医療保険制度 (CSMBS)				政府年金 制度 GPF
国営企業 従業員					政府職員 基金制度 国営企業 積立年金
大企業 被雇用者	民間企業独自の保険制度				民間企業 積立年金
中規模企業 被雇用者	WCS 社会保障基金 (SSS) 1991 年から実施 労働者 社会保障基金 (SSS) 1991 年から実施 補償制度 (WCS)				民間企業 積立年金
小企業 零細企業 被雇用者	WCS 社会保障基金 (SSS) 1993 年から 10 人以上事業所 2002 年から 1 人以上事業所			30 パーツ 医療制度	2004 年、 開始予定 2013 年 ま でに、全国 民をカバー することを 目標とする 福祉老齢給付 一部公的 扶助
農業 インフォーマル セクター 従事者	社会保障基金 2004 年度から適用予定			30 パーツ 医療制度	
林業・漁業 従事者	社会保障基金 2006 年度から適用予定			30 パーツ 医療制度	
低所得者 階層	一部公的扶助			*一部公的 扶助制度	

注：CSMBS: Civil Servant Medical Benefit Scheme; GPF: Government Pension Fund; SSC: Social Security Scheme; WCS: Workmen's Compensation Scheme
 出所：各種資料から筆者作成。

2002; 国際協力銀行編 2002]。図1は、職種・所得別、項目別に社会保障制度の枠組みを図示したものである。職種は、公務員・軍人・国営企業従業員、規模別民間企業の被雇用者、農業・インフォーマルセクター従事者、林業・漁業従事者、低所得者層にかりに分けておいた。また項目は、労働災害補償、出産手当、児童手当、医療保険、年金の5つに分類してある。

すでに述べたように、公務員等の医療保険・労働災害補償は、「公務員医療保険制

度」(Civil Servant Medical Benefit Scheme: CSMBS)によって、また年金については「政府年金制度」(Government Pension Fund: GPF)や「国営企業積立年金制度」(State-owned Enterprises' Provident Fund)によって、早くからカバーされてきた。一方、大企業の場合には、企業が指定する公立・民間病院での医療費に対する資金援助と、企業内に積み立てる企業年金制度が実施されてきた。民間企業に公務員に近い社会保障制度の枠組みが適用されたのは、「1990年社会保障法」が成立し、その実施が始まった翌91年3月からである。

「社会保障基金制度」(Social Security and Workmen's Compensation Scheme: SSS; Kon-thun Prakan Sangkhom)は、当初の計画では、(1)災害補償、(2)死亡手当、(3)医療手当、(4)出産手当、(5)児童手当、(6)老齢年金、(7)失業保険の7つをパッケージとして、その一括実施を計画していた。しかし経営者側の負担が重すぎるという雇用者団体の反対などもあって、1991年に導入されたのは最初の4つのみであり、児童手当と老齢年金(当初は60歳から。その後55歳に変更)の2つは「1994年(第2版)社会保障法」(95年3月、施行)を待って、1998年9月から実施の運びとなった[Raeng-ngan Parithat, Vol. 8, No. 5, May 1995: 5-6; *do.*, Vol. 11, No. 6, June 1997: 8-9]。最後の失業保険については、通貨危機後の財政逼迫と、雇用者・被雇用者側の経済状況の悪化が理由となって、1997年10月7日の閣議で「実施見送り」が決定されている[末廣 1998: 223-226; Raeng-ngan Parithat, Vol. 11, No. 11, November 1997: 4]。しかし、タクシン政権は失業保険についても積極的な姿勢を示し、2002年7月の閣議で2003年10月から試験的に導入するとの決定を行なっている。これによって2003年の財政年度からは、当初計画された7つの項目全体が揃うことになる。

一方、「1990年社会保障法」は、20人以上の事業所(1993年9月より10人以上の事業所に拡充)のみを対象とし、農民、自営業者、インフォーマルセクターの従事者を対象としていなかった。後掲表3が示すように、全体の労働人口に対する「社会保障基金制度」のカバレッジが17から18%と低い水準にとどまっているのは、労働人口の約45%を占める農林漁業従事者をカバーしていないからである。そこで、タクシン政権は「社会保障基金制度」(医療保険と老齢年金を除く)を非民間セクターにも拡充する方針を打ち出し、計画では2004年度から農業とインフォーマルセクター従事者へ、2006年度から林業・漁業従事者へ適用することを決めている。

さて、民間企業を対象とした「社会保障基金制度」の受給資格とその給付の内容は、表2に示したとおりである。医療保険ほか7つの項目のうち、失業保険は未実施であり、老齢年金は「15年以上の保険加入期間」が要件とされるから、最初の受給者が登場するのは1998年から数えて15年目の2013年からとなる。ちなみに、1996年に

表2 タイの被雇用者向け社会保障制度の内容

項 目	受給資格	給付の内容
医療保険	最近 15 カ月以内に 3 カ月以上の加入期間を満たすもの。	賃金の最大 50 % を最長 9 カ月まで。年間 180 日間を限度とする。
障害保険	最近 15 カ月以内に 3 カ月以上の加入期間を満たすもの。	月 2,000 バーツまで償還。重度障害については、生涯賃金の 50 % まで支給。
死亡手当	最近 6 カ月以内に 1 カ月以上の加入期間を満たすもの。	葬祭費用 3 万バーツ。 加入期間が 10 年以上の場合、遺族手当は 5 カ月分の賃金。 加入期間が 3 年以上、10 年未満の場合、遺族手当は 1.5 カ月分の賃金。
出産手当	最近 15 カ月以内に 7 カ月以上の加入期間を満たすもの。	現金 4,000 バーツを上限とする。90 日間の賃金の 50 %。
老齢年金	退職年齢 55 歳。15 年（180 カ月）以上の加入期間を満たすもの。 加入期間が 1 年以上、15 年未満の場合。 加入期間が 1 年未満の場合。	賃金の 15 % の年金、および 180 カ月を超える加入期間 12 カ月（1 年）につき、1 % ずつ上乗せ。 労使双方の拠出分と利息を「一時金」として支給。 本人の拠出分のみ支給。
児童手当	最近 36 カ月以内に 12 カ月以上の加入期間を満たすもの。子供の年齢が 6 歳以下。	一時金 150 バーツ／月／人。1 回につき最大 2 人まで。
失業保険	最近 15 カ月以内に 6 カ月以上の加入期間を満たすもの。	失業した日から数えて 8 日目から支給。12 カ月間で最大限 6 カ月、賃金の 50 % を上限に支給。

出所：国際協力銀行 [2002: 16]; 労働社会福祉省社会保険事務所の資料より作成。

おける実績をみると、加入者数が 568 万人、支給件数が 599 万件。内訳は医療手当が 571 万 3879 件、出産手当が 26 万 5270 件、死亡手当が 1 万 1148 件、重度の障害による労働不能が 271 件であった [Raeng-ngan Parithat, Vol. 11, No. 2, February 1997: 18]。医療目的中心の支給は現在も変わっていない。たとえば、2000 年現在の数字をみると、1322 万 5845 件の受給件数のうち、医療手当が 1254 万 4668 件 (94.9 %) と群を抜いて多く、以下児童手当が 47 万 1238 件 (3.6 %), 出産手当が 18 万 3692 件 (1.4 %), 死亡手当が 1 万 3434 件 (0.1 %) であった [Social Security Office 2001: 22]。

(2) 社会保障基金の加入者と負担率

つぎに民間セクターの「社会保障基金制度」(SSS) に対象を絞って、その加入事業所数と加入者数の推移、負担率の変化をみておこう。表 3 は 1991 年に SSS が実施されてから現在までの加入事業所の数と加入者数の推移を示したものである。1991

表3 社会保障基金加入者の推移（1991～2002年）

（単位：事業所数，1,000人）

年次	加入事業所数	加入者数	対労働人口比
1991	30,255	2,930	…
1992	30,949	3,870	…
1993	55,623	4,620	…
1994	65,181	4,971	…
1995	73,604	5,184	…
1996	82,582	5,590	…
1997	90,656	6,085	18.68
1998	93,093	5,418	16.69
1999	100,360	5,680	17.36
2000	107,228	5,810	17.49
2001	110,814	5,865	17.41
2002	301,518	6,900	

注：1) 1991年3月から93年8月までは20人以上の従業員を雇用している事業所のみ。1993年9月より、対象を従業員10人以上の事業所に拡充する。2002年4月からは従業員1人以上、つまり全事業所が対象となる。

2) 数字は各年次の12月末現在の数字。

出所：労働社会福祉省社会保険事務所のデータより筆者作成。

年に3万255カ所、293万人から始まった同スキームが93年に5万5623カ所、462万人に急増したのは、この年からSSSの対象が10人以上の事業所に拡充されたからである。その後2002年4月に社会保障基金制度が全事業所に拡充されたことを受けて、加入事業所の数も2002年末には30万カ所まで一挙に伸びている。一方、加入者数のほうは、1997年に609万人まで伸びたあと、経済危機の影響による解雇などでいったん542万人（1998年）まで落ち込み、2002年にはふたたび690万人まで増加した。

つぎに、「社会保障基金制度」の負担率の動きをみておきたい。他のアジア諸国と違って、タイの社会保障制度の大きな特徴は、保険金の負担を雇用者、被雇用者に加えて、政府も担っている点である。これは保健省が進める「国民健康保険制度」とちがって、労働社会福祉省の内部にある社会保険事務所が担当する制度は、「労働者の権利保護」の側面が強いからであり、事実、「1990年社会保障法」の制定をまって、労働省のなかに政府代表6名、雇用者代表3名、被雇用者代表3名の3者からなる「社会保障委員会」（三者委員会のひとつ）が設置された。なお、この委員会の構成は1997年には政府代表5名、雇用者代表5名、被雇用者代表5名、有識者5名の20名に改組されている [Raeng-ngan Parithat, Vol. 11, No. 6, June 1997: 15]。

3者の負担率は、当初の計画では「医療、労働災害、死亡、出産」が被雇用者の給与の1.5%、「児童手当と老齢年金」が3.0%の計4.5%の同率で発足する予定であっ

表4 社会保障基金関係の3者の負担率（賃金に対する比率）

（単位：％）

項 目	期 間	被雇用者	雇用主	政府
医療，障害 死亡，出産	1993～97 年	1.5	1.5	1.5
	1998～2002 年	1.0	1.0	1.0
	2003 年以降	1.5	1.5	1.5
児童手当 老齢年金	1993～97 年	—	—	—
	1998～2002 年	2.0	2.0	1.0
	2003 年以降	3.0	3.0	1.0
失業保険	1993～97 年	—	—	—
	1998～2002 年	—	—	—
	2003 年以降	1.0	1.0	0.5
全 体	2003 年以降	5.5	5.5	3.0

注：失業保険の政府の負担率 0.5％は向こう 1 年間の暫定的なもの。当初計画では 1％。

出所：Raeng-ngan Parithat, Vol. 16, No. 5, May 2002, pp. 15-16 ほかより筆者作成。

た（表4を参照）。しかし、経済危機の影響で、負担率の引き下げが1998年に決定され、前者は3者とも1.0％、後者は3.0％ではなく2.0％の負担率が適用されている。ただし、失業保険が開始される2003年度からは、負担率は当初の計画とおり、前者は1.5％、後者は3.0％（ただし、政府の負担は1.0％）に戻すことになっている。また失業保険の負担は、本来の計画では3者とも1.0％であったが、財政の逼迫を理由に政府のみ負担率は0.5％に変更となった〔Raeng-ngan Parithat, Vol. 16, No. 5, May 2002: 15-16〕。いずれにせよ、2003年度からは雇用者と被雇用者がそれぞれ5.5％、政府が3.0％となり、基金の運用をみながら負担率の見直しを図ることが合意されている。

（3）社会保障基金の運用

最後に、社会保障基金の積み立て状況とその運用について簡単に触れておきたい。基金の残高は、スキームが開始された1991年には22億バーツであったが、93年136億バーツ、95年342億バーツ、危機発生時の97年にも568億バーツと順調に伸び、さらに98年676億バーツ、99年886億バーツ、2000年1151億バーツ、2001年1433億バーツと、急速にその金額が増加していった〔Social Security Office 2001: 29; 『週刊タイ経済』2002年7月29日〕。1998年に新たに加わった「児童手当と老齢年金」の2.0％負担の追加が、積立残高増加のひとつの原因である。しかし、2001年まで続いている高い伸び率をこれだけで説明することはできない。ひとつの可能性は、それまでたんなる帳簿への計上のみで、実際には基金に組み込まれていないと非難された政府負担分が、最近になって基金に移管された問題であるが、筆者は確認していない。

III 社会保障制度に関わる組織の変遷

基金の構成については今後、より詳細に検討する必要がある。

一方、社会保障基金の運用については、社会保障委員会（Social Security Committee）の方針にもとづいて、つぎのようなガイドラインが作成されている〔国際協力銀行編 2002: 19〕。

- (1) 基金の 60 % はもっとも安全な金融資産、具体的には国債、短期国債、中央銀行債、財務省債券などに運用すること。
- (2) 投資信託、政府系企業の株式やワラント債、その他証券へのリスクをともなった運用は基金の 40 % 以下に抑えること。
- (3) 保険者、被保険者に間接的に利益をもたらすような投資（住宅公団の事業や中小企業金融公団などへの融資）は基金の 10 % 以下とすること。

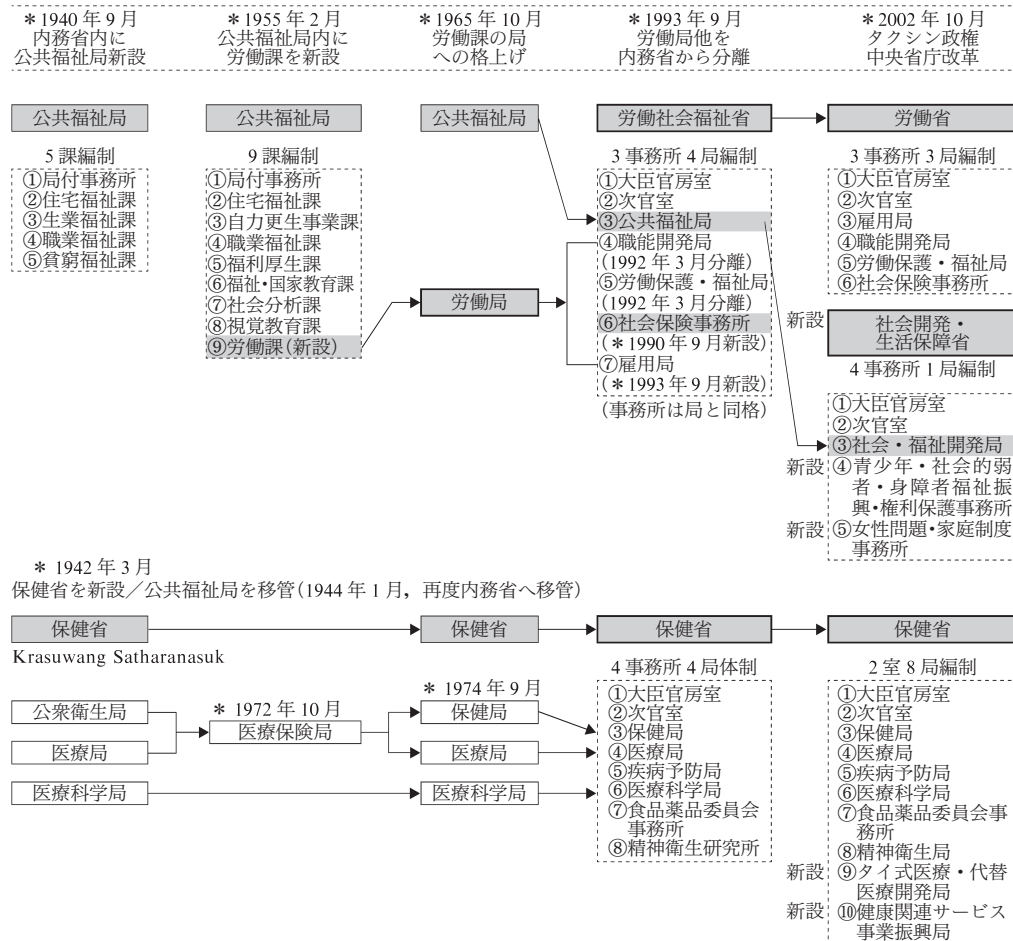
しかし、2000 年度の運用実績をみると、国債や証券への投資はほとんどなく、全体の 45 % が政府貯蓄銀行など政府系銀行への預金、18 % が民間銀行への預金で占められ、両者合わせて 63 % に達した。残りのうち 18 % が国営企業債、6 % が国債・短期国債であり、その他社債は 11 % にとどまっている。

一方、「はじめに」では紹介しなかったが、1997 年の通貨危機のあと、タイ政府は証券市場改革に乗り出し、民間企業の資金調達方法を「直接金融」（銀行借入）への過度の依存から、「間接金融」（株式、社債）へと分散化させる方針をとった。そして、証券市場活性化の一連の政策のひとつとして、タイ証券取引委員会や財務省が強い関心に向けたのが、「制度的貯蓄」（institutional saving）と呼ばれる企業積立年金や社会保障基金にプールされている資金であった。実際、2000 年 7 月には国内機関投資家を育成するために、退職金信託基金（Retirement Trust Fund）を設置し、企業レベルで積み立てられている貯蓄性の資産の活用を開始した〔末廣 2002: 83〕。したがって、社会保障制度の国民全体への拡充方針は、たんに危機後、強化された社会政策の側面だけではなく、現在では証券市場の活性化という経済政策の側面もあわせ持つようになっている。

III 社会保障制度に関わる組織の変遷

読者の便宜を図るために、ここで簡単にタイの社会保障制度に関わる組織の変遷をまとめておこう。すでに紹介したように、タイで公共福祉に関連する特別の機関は、1940 年 9 月 1 日に内務省のなかに新設された「公共福祉局」（Krom Prachasongkhro）である（図 2 を参照）。同局はその後、1942 年 3 月に新設された保健省（Krasuwang Satharanasuk）に移管され、44 年 1 月にはふたたび内務省に再移管された。

図2 タイにおける社会保障制度関連の省庁組織の変遷



出所: 1) 玉田 [1996]; 2) Krom Pracha-songkhro, ed. [1983]; 3) 'Complete Royal Thai Government Web Sites Directory since 3 October 2545 (タイ語)', (http://www.go.th/index_thaigov-T.html).

公共福祉局のなかには局付き事務所とは別に、住宅福祉課、生業福祉課、職業福祉課、貧窮福祉課の4つが設置された。この配置は国際労働機関（ILO）などの指導にもとづいたものである。その後、1949年から75年まで計10回の組織変更が実施され、1975年時点では事務所・課の数は13に増加している〔Krom Prachasongkhro, ed. 1983: 14-18〕。この間の組織替えでもっとも重要であったのは、「1955年労働法」の実施に先立って、1955年2月に、公共福祉局の内部に労働課（Kong Raeng-ngan）を設置したことである。この労働課の初代課長に就任したのは、内務省のなかで郡長や副県知事を歴任していたティアン・アッチャグン（1914年生まれ）であり、彼はその後、1966年4月に労働局長、71年10月には公共福祉局長に、それぞれ昇進している〔*ibid.*, Kho. Thian Atchakun〕。

IV 政策実施の2つの選択

もっとも 1958 年の軍事クーデタのあと成立した軍事政権のもとでは、「公共福祉局」は重要性を失ってしまった。内務省が対共産主義勢力封じ込め政策として打ち出した「自力更生村創設」や、地方における「コミュニティ開発計画」のかげに隠れて、同局は障害者援助や宿泊施設の建設、失業者の技能再開発など、特定分野の福祉事業を担当していたにすぎないからである。また、1965 年 10 月には、労働課が「労働局」(Krom Raeng-ngan) に格上げとなって、公共福祉局から独立することになり、労働関係の仕事はこの労働局に移ってしまった。以後、公共福祉関連の主たる仕事は、労働福祉・労働保護を担当する労働局に重点が移動することになる。

大きな組織替えが生じたのは、「1990 年社会保障法」が成立した 1990 年である。この年の 9 月、社会保障基金制度を管理・運営する独立の機関として「社会保険事務所」(局と同格) が、まず内務省のなかに新設された。これを契機に労働局を労働省に改組する動きが浮上し、タイの行政組織法では「一省一局体制」をとることができないため、1992 年 3 月に労働局を職能開発局と労働保護・福祉局の 2 局に分離する手段がとられた。そして、1993 年に新設された職業幹旋局や内務省公共福祉局とあわせて、同年 9 月に労働社会福祉省が新たにつくられた [Krasuwang Raeng-ngan 1993]。ここに労働福祉や労働保護を目的とする社会保障制度は、内務省から完全に労働社会福祉省に移管することになったのである。一方、国民医療保険のほうはこれとは別に、保健省のなかにある「保健局」が一貫して担当してきた。2002 年に制定をみた「国民健康保険法」を準備し、立案したのも、同局である。

ところが、社会保障制度の国民的レベルへの拡充方針のなかで、現在新たな組織再編が進められつつある。具体的には、2002 年 10 月にタクシン政権はおおがかりな省庁再編に乗り出し、それまでの 14 省 1 庁体制から 19 省体制に変更した。このときの省庁再編の目玉のひとつは、「社会開発・生活保障省」という新しい省をつくったことにある。いまのところこの省にどのような権限と任務を与えるのかを明らかにしていないが、旧公共福祉局の業務は同省のなかの「社会・福祉開発局」に移管された。一方、社会保険事務所や国民健康保険を担当する保健局も、将来は独立法人化するか、一本化する計画があり、国民皆健康保険制度や国民皆年金制度の構想にともなって、関連組織の統廃合は不可避とみなされている。いずれにせよ、社会保障制度の組織的枠組みは現在新たな段階を迎えつつある。

IV 政策実施の2つの選択：「ボトムアップ」と「トップダウン」

ところできわめて興味深いのは、現在のタイにおける社会保障制度の整備・拡充の

動きには、「トップダウン」と「ボトムアップ」の2つの動きがある点である。これまで紹介してきたタクシン政権の社会保障基金の国民全体への拡充計画や、「30 パーツ健康保険」、「国民健康保険制度」などは、いずれも政府＝中央官庁主導の方針をとっていた。2002 年 10 月に実施された中央省庁の再編も、首相、総理府、各省大臣の権限を強化し、「首相は国の CEO（経営最高責任者）、大臣は省の CEO、県知事は県の CEO」と考えるタクシン首相の政治構想を具現化するための準備であった。この点は、「1997 年憲法」の精神を遵守し、さまざまな政策・社会改革を、地域住民社会や地方自治体（タムボン〔村落〕自治体など）の自主性・自発性のもとで進める方針を打ち出したチュアン民主党連立政権とは、根本的に異なる点である。

チュアン政権時代は、地方の公共福祉の整備は、地方への権限の分権化、中央予算の地方への移管という「地方分権化政策」と密接に絡んで実施された。同政権時代に実施された社会投資計画などは、すべてのプロジェクトの立案と実施を地域住民社会やタムボン自治体に任せるという、「ボトムアップ方式」による社会変革の格好の例であった。これに対して、タクシン政権は、村落基金計画であれ、一村一品運動であれ、「30 パーツ健康保険」であれ、①首相とその側近、②総理府とその内部に設置される国家委員会、③政府与党であるタイラックタイ党の三者に権限を集中させ、「トップダウン方式」で社会政策を実施することをめざし、事実その方向で各種のプロジェクトを推進している。マスコミが、タクシン首相を非民主的で独裁的なポピュリストとしばしば批判する背景は、こうした政治スタイルにあった。

もっとも、タクシン政権が現在行なっているような社会保障制度の拡充を、もっぱら政府の全面的な財政的支援で続けるとすれば、見直しを迫られるだろう。急速に進む少子化・高齢化の動きは、財政逼迫を強化することはあっても、これを緩和する要因とはなりえないからである。また、コンピュータのレンタル事業と携帯電話・衛星放送など電気通信業の2つの分野で巨万の富を築き、その後財界から政界に 1994 年に転身した実業家タクシン首相は、タイの政治運営に「経営効率性」と「競争原理」を導入することにも強い意思を表明している。そうだとすると、国民年金制度であれ国民健康保険制度であれ、今後は民間企業の導入なり被保険者のリスク分担が浮上し、「政府丸抱え」の方針は、過渡期の方針にとどまる可能性が高い。ラテンアメリカ諸国で生じている社会保障制度の「民営化」と同じ方針を、タイ政府が採用する可能性は高いのである。とすると、国家が進める社会保障制度の整備とは別に、地域住民社会レベルで過去、実施されてきた伝統的な相互扶助の慣行（chuai kan lae kan）が改めて注目を集めることになるだろう。

実際、通貨・金融危機のあと浮上してきた重要な議論のひとつが、村落コミュニティを経済社会単位とし、伝統的な農業や伝統的な知恵に依存した医療体制、相互扶助

参考文献

による雇用の確保、仏教の道德倫理を基盤にする「強い社会論」(sangkhom khem-kheng)であった[Prawet 1998, 1999]。この「強い社会論」を展開してきたNGOのリーダー、モー・プラウェート・ワーシ教授は、先に述べた社会投資計画(SPI)国家委員会の顧問をつとめた人物でもある。また、危機直後から国王が繰り返し強調してきた「セータギット・ポーピアン」、つまり仏教でいう「分をわきまえた経済」「足るを知る経済」の構想は、「強い社会論」と結合して、「ボトムアップ」方式の社会運営をめざす運動の理論的な支柱となってきた[末廣 1999]。

社会保障制度の国民全体への拡充は、「トップダウン」方式の政策運営のみではおそらく実現しえない。また、「強い社会論」に代表される「ボトムアップ」方式や、市民団体・NGOが主張する国家に依存しない「福祉システム」のみを強調しても、低学歴の農民や高齢者、インフォーマルセクターに従事するひとびとの生活を十分保障することはできないだろう。問題は両者をどう結合させ、またどの分野をどの機関・組織が分担するか、その配分であろう。そこにタイ社会の特性を生かすことができれば、ヨーロッパや日本とは異なる独自の「生活保障システム」の構築を期待することができるのではないだろうか。

【注】

- 1) 少し時期が下るが、1947年9月に公表されたタイ通運公団の「従業員福利厚生規則」によると、(1) 仕事上の災害については1,000 パーツを超えない補償金(ngoen tham khwan)の支給、(2) 病死の場合には250 パーツ以下の弔慰金(kha plong-sop)の支給、(3) 事故死の場合には500 パーツ以下の弔慰金の支給、(4) 50 パーツ以下の出産祝い金の支給、(5) 退職金については、懲戒免職でない限り、勤続年数に応じて支給するなど、8項目を取り決めていた[Sayam Nikorn, September 19, 1947]。
- 2) 新宮澤プランについては末廣[2001a: 250-252]を参照。
- 3) 労働社会福祉省職能開発局と社会保険事務所が、1998年以降実施した「転職・労働技能開発援助計画」や「職業援助基金」については、つぎの文献を参照。Arom Phonpha-ngan[1998: 15-21]。
- 4) 「国民健康保険制度」の法案の内容とその詳しい背景については、保健省公衆衛生制度研究所統一健康保険政策開発部会が作成した報告書と、その内容を逐一紹介した『週刊タイ経済』の連載記事「国民皆健康保険制度」(全10回)を参照[週刊タイ経済編集委員編 2001]。

【参考文献】

- 浅見靖仁[1998]「社会保障と労働問題」末廣昭編『タイの統計制度と主要経済・政治データ』アジア経済研究所。
- [2000]「労働政策：制度化とインナーサークル」末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策：制度・組織・アクター』アジア経済研究所。
- 岩名礼介[2003]「他ドナーによるソーシャル・セーフティー・ネット関連プログラムの動向：タイ、フィリピン、インドネシア」(JICA, SSN 研究会報告資料)。
- 岡本邦宏[1995]『タイの労働問題：現地責任者のために』日本貿易振興会。
- 国際協力銀行編[2002]『タイ王国における社会保障制度に関する調査』国際協力銀行。

- 週刊タイ経済編集委員編 [2001] 「連載 国民皆健康保険制度」『週刊タイ経済』6月4日～8月6日。
- [2002a] 「連載 社会保護：タイ国民の防御態勢へ」『週刊タイ経済』7月22日～8月12日。
- [2002b] 「連載 タイ経済の強化：危機からチャンスへ」『週刊タイ経済』7月29日～8月19日。
- 末廣 昭 [1996] 『戦前期タイ鉄道業の発展と技術者形成』（重点領域研究〈総合的地域研究〉成果報告書シリーズ, No. 15）京都大学東南アジア研究センター。
- [1998] 「労働市場・労働政策・労働運動：制度化と非制度化の二極分化」末廣昭編『タイ：経済ブーム・経済危機・構造調整』（タイ国情報別冊）財団法人日本タイ協会。
- [1999] 「『コーポレート・ガバナンス』と『グッド・ガバナンス』」盤谷日本人商工会議所『所報』1999年6月号。
- [2001a] 「日本の新たなアジア関与：知的政策支援は可能か」末廣昭・山影進編『アジア政治経済論：アジアの中の日本をめざして』NTT出版。
- [2001b] 「経済自由化・企業ガバナンス・社会政策：アジアの観点から」末廣昭・小森田秋夫編『自由化・経済危機・社会再構築の国際比較 アジア, ラテンアメリカ, ロシア/東欧：第I部 論点と視角』ISS Research Series No. 1, 東京大学社会科学研究所。
- [2002] 「証券市場改革とコーポレート・ガバナンス：情報開示ベースの企業淘汰システム」末廣昭編『制度改革と企業再編：危機から再建へ』アジア経済研究所。
- ・東茂樹編 [2000] 『タイの経済政策：制度・組織・アクター』アジア経済研究所。
- 玉田芳史 [1996] 『タイ行政組織史 1892 から 1993 年：局以上の組織の変遷』京都大学東南アジア研究センター。
- Amara Pongsapich [2002] 'Social Safety Nets: Programmes and Projects in Thailand', in OECD, ed., *Towards Asia's Sustainable Development: The Role of Social Protection*, Paris: OECD.
- Anek Nakhabut [2002] *Kop Ban Kun Muang duai Phalang Phaendin* (家を守り, 国を救う。そして祖国の力), Bangkok: Government Saving Bank.
- Arom Phonpha-ngan Foundation, ed. [1991] *Chomna Raeng-ngan Thai* (タイ労働の素顔), Bangkok: FES.
- Arom Phonpha-ngan Foundation [1998] 'Khwaam Chuai-lua dan Kong Thun lae Sawadikan Sangkhom (基金と社会福祉への支援)', *Raengngan Parithat*, Vol. 12, No. 10, October.
- Bandit Thanachaisethawut [1996] *Khrongsang Sahaphap Raeng-ngan lae Ong-kong nai Trai-pakhi nai Prathet Thai* (タイにおける労働組合と三者委員会の構造), Bangkok: Edison Press Product.
- [1999] *Khabuan Kan Sahaphap Raen-ngan Thai: Chak Ro.So.Cho. tung Yut IMF* (タイの労働組合運動：国家平和秩序維持評議会時代からIMF時代へ), Bangkok: Mun-nithi Arom.
- [2001] *Kotmai wa Kon-thun Prakan Sangkhom* (社会保障基金制度), Bangkok: Arom Phonphan-ngan Foundation.
- Damri Ruangsutham and Chroen Lasa [1986] *Khabuankan Kammakon kap Kan To-su Khruang-wai lae Phatthanakan khong Raen-ngan* (労働者の運動と闘争, 労働の発展), Bangkok: Samnak-phin Liangchiang.
- Krom Prachasongkhro, ed. [1983] *43 Pi Krom Prachasongkhro* (公共福祉局43年史), Bangkok.
- Government of Thailand, Prime Minister Office [2002] *Summary of the Achievement of the Thaksin Government*, Bangkok.
- Mathana Phananimamai and Kevin Hewison [2002] 'Governance and Social Policy in Thailand', in OECD, ed., *Towards Asia's Sustainable Development: The Role of Social Protection*, Paris: OECD.

参考文献

- Ministry of Labour and Social Welfare, Department of Labour Protection and Welfare [1993] 'Krom Chatha Ngan', in *25 Phrusajikayon 2536 Kraswang Raeng-ngan lae Sawatkan Sangkhom* (労働社会福祉省の設立時の説明書), Bangkok.
- Munithi Arom Phonphangan [2001] 'Sitthi Sawadikan: Miti Mai nai Kan Borihan Raeng-ngan Thai (福祉の権利：タイ労働行政の新しい局面)', *Raeng-ngan Parithat*, Vol. 15, No. 5, May.
- Nikhom Chantharanwithun [1995] *Raeng-ngan kap Sangkhom Thai: Bon Sen thang haeng Kan Phatthana* (タイの労働と社会：開発に向けて), Bangkok: Arom Phonphangan Foundation.
- Phithaya Wongkun, ed. [1998] *Thammarat: Chut Plian Prathet Thai* (タムマラット [ガバナンス] タイの転換点), Bangkok: Amarin Printing and Publishing Co., Ltd.
- Prawet Wasi, Mo [1998] *Yutthasat Chart phua Khwam Khem-kheng thag Sethakit. Sangkhom lae Silatham* (経済, 社会, 道德の強化のための国家戦略), Bangkok: Samnakphim Mo Chaoban.
- [1999] *Setthakit Phophiang lae Prachasangkhom* (足るを知る経済と市民社会), Bangkok: Samnakphim Mo Chaoban.
- Sapha Rang Rattathamanun, ed. [1997] *Rang Rattathamanun haeng Racha-anachak Thai* (1997年タイ王国憲法案), Bangkok.
- Social Security Office of the Ministry of Labour and Social Welfare, ed. [2001] *Annual Report 2000, Rai-ngan Pracham-pi 2543*, Bangkok.
- World Bank [2002] *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, Washington, D. C.: The World Bank.
- 『週刊タイ経済』, 週刊, 1998年から2002年。
- Krungthep Thurakit*, daily, Thai newspaper, 1997-2002.
- Raeng-ngan Parithat*, Munithi Arom Phonphangan, monthly, 1977-2002.
- Sathanakan Raeng-ngan Thai*, Ministry of Labour and Social Welfare, Department of Labour Protection and Welfare ed., Bangkok, quarterly, 1999-2001.
- Sayam Nikorn*, daily, Thai newspaper, 1947-1958.
- Thai Labor Chronicle*, MR & TS Co., Ltd. ed., monthly, 1979-2002.
- Year Book of Labour Statistics*, Ministry of Labour and Social Welfare ed., Bangkok, annually: 1993-2001.