

【研究ノート】

## シンガポールにおける貧困・低所得者対策の展開

—— ComCare(コムケア) の動向に着目して——

新 保 美 香

### はじめに

ComCare(Community Care Endowment Fund：コミュニティケア基金：以下コムケア)は、シンガポール政府が2005年よりスタートした包括的な貧困・低所得者対策である。もともとシンガポールは、家族や地域社会で支え合い、自助努力を基本とした社会福祉制度を確立してきた。しかし、経済的發展を遂げる中で、少子高齢化、経済格差の拡大を背景として生じる貧困や貧困の連鎖、ストレスの多い社会状況から生まれる虐待、アディクション、犯罪などの社会問題と向き合わざるを得なくなってきた。こうした背景があり、政府は2005年にコムケアを導入し、それまで極めて限定的であった貧困・低所得者対策のあり方を転換することに舵を切った。

2012年までのコムケアの取り組みについては別稿にて取り上げたが<sup>(1)</sup>、2013年より、シンガポール政府はコムケアの実施機関と相談窓口を、国内に5カ所しかなかった地方自治体に位置づけられる社会開発協議会(Community Development Council：CDC)から、より地域に密着した出先機関である24カ所のソーシャルサービスオフィス(Social Service Office：SSO)を新設して移行させるなどの、大きな改革をはかっている。本稿では、こうしたコムケアの動向に着目しながら、シンガポールにおける貧困・低所得者対策の展開と現状をまとめることとしたい。

## 1 コムケアの概要

ここではまず、コムケアとはなにか、概観しておきたい<sup>(2)</sup>。

コムケアは、The Community Care Endowment Act により実施される、金銭給付、就労支援、教育支援、地域づくりなどを含む貧困・低所得者対策である。その目的は、経済、その他の困難を抱える国民、永住権のある者とその家族に対する支援を行うことを通じて、①基本的なニーズに見合った十分な収入が得られるようにすること、②子ども達が直面する発達における課題に向き合えるようにすること、③社会に統合することを促進することと、目標を達成するためにコミュニティの力を強化するためのプログラムを開発することである。

また、コムケアの原則として、①責任ある個人へ、②強く安定した家族の構築、③クライアント中心、クライアントとの協調、④コミュニティの一員としての政府、の4つが示されている。

制度を所管するのは、社会・家族開発省(Ministry of Social and Family Development: MSF)である。そして相談機関は国内24カ所にあるソーシャルサービスオフィス(Social Service Office：以下SSO)となる。SSOは5つの社会開発協議会(Community Development Council：CDC)のいずれかに属する公的機関であり、SSOの職員(Social Service Officer)が手続きや援助、他機関による支援のコーディネートを行う仕組みになっている。

コムケアには、以下のようなプログラム(援助)がある。

### ①短期・中期の扶助(ComCare Short-to-Medium-Term Assistance)

疾病や介護等で、一時的に経済的な援助を必要としている求職者、および低所得者、低所得世帯を対象に、金銭給付、医療費、光熱費等の補助と就労支援を行うもの。

### ②長期的な扶助(ComCare Long-Term Assistance)

老齢、疾病、障害のため就労できなかつたり、収入が限られたりしており、

家族の支援が得られない個人を対象に、生活費、その他の一時扶助、医療扶助を行うもの。

③学童保育費扶助(ComCare Student Care Fee Assistance)

7歳から14歳の子どもが通う学童保育費を支給するもの。

④一時的な扶助(ComCare Interim Assistance)

一時的な援助は、緊急的、一時的に金銭を必要とする個人、家族に対して、即時に対応するために、SSOと地域の様々な団体により行われている。地域における一時的な援助は、住民協議会コムケア基金(Citizen's Consultative Committee ComCare Fund)、ファミリーサービスセンターコムケア基金(Family Service Centre ComCare Fund)、コミュニティジャスティスセンターコムケア基金(Community Justice Centre ComCare Fund)<sup>(3)</sup>、一時的援助基金(Interim Assistance Fund)にて、現金またはスーパーマーケットのバウチャーという形で実施されている。

⑤サポーティングコミュニティ(Supporting Community)

これは、地域の中にいる要援助者に対して、支援が届くように地域をエンパワーすることを目的とする取り組みであり、2つの取り組みが行われている。

第1は、コムケアコールである。これは、24時間無料でつながるヘルプラインであり、自動的に最も近いSSOにつながるようになっている。英語、中国語、マレー語、タミル語と中国語のいくつかの方言にも対応している。

第2は、コムケア起業基金(ComCare Enterprise Fund)である。これは、地域における起業を応援するための基金である。社会・家族開発省は、2015年に設立された、シンガポール社会的起業センター(Singapore Centre for Social Enterprise)を通じて、企業に対するアドバイスや研修、資源の提供などを行い、新たな社会的企業の担い手を育成している。

コムケアによるプログラムや、コムケアコールについては、ホームページやチラシ等でわかりやすいかたちにして周知している。(写真1)

## シンガポールにおける貧困・低所得者対策の展開



出典：Ministry of Social and Family Development website.

写真1 コムケアのパンフレット

## 2 コムケアの変遷

コムケアは、2005年に制度がスタートしてから、2016年の会計年度までに、表1のようなプログラムの変遷を経ている。

現在に至るまでの変化としては、以下の点があげられる。第1は、いずれの扶助も、増額したり、対象を拡大したりするなど充実を図っていることである。これは、物価上昇、景気の低迷等により、貧困・低所得状態にある利用者の増加などが背景にあると考えられる。また、従来、あまりにも厳格な基準によって、支援が必要でありながら放置されてしまう人々が少なくなかったことから、政府が制度を見直してきたとも言われている<sup>(4)</sup>。

第2は、コムケアの創設当初は、コムケアグロウ(ComCare Grow)として実施していた子どもに対する保育費扶助、幼稚園費扶助、学童保育費扶助をのうち、保育費扶助は2013年度、幼稚園費扶助は2014年度に、The Early Childhood Development Agencyに移管したことである<sup>(5)</sup>。シンガポールの少子化は著しく、大きな課題となっている。こうしたことから、幼少期の発達を支えるより包括的な対策を実施する流れのなかに、コムケアで行われてきた扶助も、統合されたことが窺える。第3は、2013年度よりSSOを段階的に地域に

シンガポールにおける貧困・低所得者対策の展開

設置し、2015年には予定していた24カ所の設置を終えたことである。SSOを設置したことは、コムケアの展開においては大きな変化であったといえる。このことについては、次に取り上げることとしたい。

表1 コムケア(ComCare)の変遷

会計年度	内 容
2005年6月	・Community Care Endowment Fund(コムケア)創設
2006年度	・コムケアローカルネットワーク(9カ所)の立ち上げ ・コムケア短期扶助、ワークサポートプログラム導入
2007年度	・コムケア長期扶助：扶助費の増額 ・コムケアコール開始
2008年度	・コムケア長期扶助：対象拡大 ・保育費、幼稚園費扶助：扶助費の増額 ・コムケア短期扶助：支給期間延長
2009年度	・コムケアファンドに政府が2年にわたり年間150万\$を補給する ・コムケア長期扶助：扶助費の増額、子どもへの加算 ・保育費、幼稚園費扶助：扶助費の増額
2010年度	・コムケア長期扶助：対象拡大 ・コムケア5周年記念昼食会、セミナーの開催
2011年度	・コムケア長期扶助：扶助費の増額 ・保育費、幼稚園費、学童保育費扶助：扶助費の増額
2012年度	・保育費、幼稚園費扶助：扶助費の増額 ・コムケア短期扶助、中期扶助：対象拡大
2013年度	・保育費扶助：The Early Childhood Development Agencyが行う保育費助成の制度に移管。 ・コムケア長期扶助：扶助費の増額および対象拡大 ・コムケア一時扶助：実施機関の拡大 ・ソーシャルサービスオフィス(Social Service Office: SSO)の創設
2014年度	・コムケア短期扶助、中期扶助：扶助費の増額 ・幼稚園費扶助：The Early Childhood Development Agencyが行う幼稚園費助成の制度に移管。(2015年1月)
2015年度	・学童保育費扶助：所得制限額の引き上げ、扶助費の増額 ・24カ所のSSOの設置完了
2016年度	・コムケア長期扶助：扶助費の増額

ComCare Annual Report 2008～2017をもとに筆者作成

### 3 ソーシャルサービスオフィス(SSO)の役割

SSOは、2013年より、それまでコムケアの実施機関であった社会開発協議会に代わる、住民がアクセスしやすく、より身近な相談窓口として設置された。

2013年度には、まず、クレタアヤ(Kreta Ayer)、ジャランベサル(Jalan Besar)、ジュロンウエスト(Jurong West)、ブキパンジャンーチュアチューカン(Bukit Panjang-Choa Chu Kang)の4カ所に、SSOが開設された。そして、2015年度までに、それらを含めて国内全域24カ所に設置されている。

SSOが創設された目的は、コムケアによる扶助やサービスを、必要な人々によりよく届けられるようにすること、そして、地域状況にあわせて、支援のコーディネートをよりよく実施できるようにすることである<sup>(6)</sup>。多くのSSOが、シンガポール国民の約8割が居住する公営住宅や、地下鉄の駅からアクセスしやすい場所に立地している。また、数は少ないが、クレタアヤ(Kreta Ayer) SSO、タマンジュロン(Taman Jurong) SSOのように、社会福祉の相談機関であるファミリーサービスセンター(Family Service Centre: FSC)との統合型で設置されているSSOもあり、より複合的な課題を抱える個人や家族に対する支援体制を構築しやすくしている場所もある。(写真2)

SSOには、Social Service Officerと呼ばれる職員が配置されている。Social Service Officerは地方公務員の立場で、様々な扶助やSSOで提供する就労支援の手続きをすすめる。扶助の利用者には、個別に援助計画を策定し、それにもとづき、面接をしながらか扶助の開始、継続、廃止を決定する。Social Service Officerの役割は、主にコムケアのサービスにかかわることが中心であることから、担当する個人や家族が、例えば、疾病、障害、介護や子育ての不安、孤立、家族関係の困難等を抱えている場合には、前述のファミリーサービスセンターのソーシャルワーカーと連携して対応していく<sup>(7)</sup>。

また、SSOには、地域や地域資源の状況、地域住民のニーズなどを分析し、



筆者撮影

写真2：タマンジュロンSSOの玄関

見通しをもった計画をつくることや、地域ネットワークを構築することも期待されている。シンガポールの社会福祉は、もともと、「Many Helping Hands(沢山の支援の手)」という考え方により実施されてきた。コムケアが実施されるようになってからは、「3P(People Public Private)パートナーシップ」というニュー・パブリック・マネジメントの考え方が用いられるようになってきているが、社会福祉団体、ボランティア、企業、宗教団体など地域にある様々な団体とのネットワーク構築と協働は不可欠であり、Social Service Officerは、こうした役割を担うことも期待されているといえるだろう。

#### 4. コムケアの現在

2018年10月4日付の、社会・家族開発省のプレスリリースでは、コムケアについて、次のような報告を行っている<sup>(8)</sup>。

第1は、2017度において、約79,500人の受益者に、1億3,100万シンガポールドルを提供し、コムケアによって支援された世帯数の総数は、過去5年間、それ

ぞれのプログラムにおいて増加したことである。

第2は、政府は、シンガポール人の教育、医療、住宅、雇用、退職後の保障に重点を置き、過去10年にわたりセーフティネットを強化してきたが、こうした中で、コムケアは、様々なプログラムにより、低所得世帯を支援する役割を果たしていることである。

第3は、支援を必要とするシンガポール人に対して、SSOによるアウトリーチが強化されたことから、コムケアの長期扶助と短期中期扶助は、2013年度から2015年度にかけて増加したことである。また、2015年までに24カ所のSSOがネットワークを構築したことにより、コムケアで援助する世帯数は安定しており、2015年度と2016年度は若干低下している。

第4は、短期・中期扶助が、家族の自立を助長することである。コムケアを利用する世帯の約7割が、困難な状況から安定した生活を取り戻すために、短期・中期扶助を利用した。55歳から64歳までの割合は増加しつつあり、高齢者や退職者の世帯割合の増加は、家族規模の減少や高齢化などの人口動向に対応している。

第5は、老齢、病気、または障害によって働くことができず、家族による支援がなされない高齢者に対して、長期扶助による援助がなされたことである。利用者は、扶助費の給付、無料の医療、ニーズに応じた追加援助、シニアアクティビティセンター等によるサービスの利用などの援助を受けた。利用者は増加しており、長期扶助の約79%は、65歳以上の高齢者である。

第6は、近年、学校をベースとした学童保育が拡大しており、学童保育費助成の所得制限額を引き上げたこともあり、より多くの世帯が援助されるようになったことである。

第7は、社会・家族開発大臣のデズモンド・リー(Desmond Lee)氏が、「シンガポールの貧困状態におかれている人々を助け、励ますことは、継続的に皆で行わなければならない取り組みである」とコムケア白書でコメントしたこと

である。大臣は、「より複雑なニーズを持つ家族のために、私たちは、ソーシャルサービスの提供をより適切に調整し、包括的に行うために、政府機関や地域機関と緊密に連携している。困難な状況にある人々を支援し、よりよい状況になるように、私たちはより強く、ケアする社会を構築する」と述べている。

このように、コムケアは、シンガポールのセーフティネットを強化するにあたり一定の役割を果たしており、今後も、相互に助け合い、ケアする社会を構築するために、一層力を入れていこうとしているものと理解できる。

## 5 むすびにかえて

シンガポールと日本は、国の規模、経済状況、文化など、異なる状況が多い。特に、シンガポールが、国民に「自助努力」「家族での支え合い」「勤勉に働く」というような規範を求めて公的扶助や社会福祉を展開してきたことは、特徴的であるといえるだろう。しかしながら、格差の拡大、貧困の連鎖が起こっていることを認めざるを得ない社会の変化の中で、シンガポールは、困難な人々を地域で支えるコムケアに取り組みはじめ、14年が経過した。

一方、日本においては、戦後、生存権や人権を保障した公的扶助、社会福祉が行われることが建前となっているものの、人々が持つ生活保護受給者、生活困窮者に対する偏見や厳しいまなざしは、なかなか払拭されない状況となっている。2015年に施行され、2018年に制度改正がなされた「生活困窮者自立支援法」は、改正法の第2条に基本理念が創設され、「生活困窮者の尊厳の保持」という文言が明記された。このことを明記せざるを得ない社会状況にあることは、真摯に受けとめなければならないであろう。

貧困・低所得世帯に対する「自己責任論」をどのように乗り越えていくことができるかについては、シンガポールの取り組みから学べるものが多くあるものと思われる。

また、日本の生活困窮者自立支援制度では、制度の目的として「生活困窮者の尊厳の保持」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」の2つが掲げられているが、個人への支援のみならず、地域ネットワークの構築や地域づくりを目指している点には、コムケアとの共通性が見いだせる。もともと、民間の力をなくてはならないものと考え実践してきたシンガポールの実践からは、様々な示唆が得られることであろう。

本稿は、コムケアの近年の動向と変化をまとめることにとどまった。今後は、日本の福祉事務所における生活保護の実務と類似するSSOの実践について、研究を深めていきたい<sup>(9)</sup>。SSOでは、地方公務員であるSocial Service Officerが、金銭給付とともに、就労支援などを行い、主に「経済的自立」に向けた支援を行っている。そして、生活面での様々な支援は社会福祉の専門機関であり、家族に対する包括的な支援を行うファミリーサービスセンターと協働しながら実施する体制をとっている。利用者にとって、SSOはどのような存在になっているかを考慮しつつ、シンガポールの取り組みに学び、日本における貧困・低所得者世帯への相談支援のあり方を検討することにつなげていきたい。

## 註

- (1) 新保美香「シンガポールにおける貧困・低所得者対策の動向－ComCare(コムケア)の取り組みに着目して－」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』第139号、2013年。
- (2) Ministry of Social and Family Development “ComCare Annual Report FY2017”  
<https://www.msf.gov.sg/publications/Pages/ComCare-Annual-Reports.aspx>
- (3) コミュニティジャスティスセンター(The Community Justice Centre)は、2013年3月に設立された司法アクセスの確保と財政面の援助を行う民間団体である。機能は日本の「日本司法支援センター(法テラス)」に類似していると言われている。
- (4) Janice Tai, “Centres that will direct the needy to find aid to be ready by the year-end.” Sun, Mar 17, 2013, The Straits Times Singapore.
- (5) ECDAは、教育省(Ministry of Education)と社会・家族開発省(Ministry of Social and Family Development)が共同で監督する機関であり、2013年に設置された。
- (6) Ministry of Social and Family Development, “ComCare Annual Report FY2013”

## シンガポールにおける貧困・低所得者対策の展開

<https://www.msf.gov.sg/publications/Pages/ComCare-Annual-Reports.aspx>

- (7) ファミリーサービスセンター(Family Service Centre)は、国内に47カ所あり、地域ベースで個人と家族に支援を行う第一線機関である。支援はソーシャルワーカーを中心とする専門家によって担われている。運営は民間福祉団体によって運営されており、ケースワーク、グループワーク、コミュニティワーク、情報提供等が行われている。金銭給付が極めて限定的であるなかで、それを補う生活資金の確保、世帯の生活力形成に向けた実践を重ねている。
- (8) Ministry of Social and Family Development Website, “\$131 million in ComCare assistance benefitted about 79,500 Individuals in FY2017”  
<https://www.msf.gov.sg/media-room/Pages/131-million-in-ComCare-assistance-benefitted-about-79500-Individuals-in-FY2017.aspx>
- (9) 筆者は、2018年2月下旬に、予備調査として、シンガポールの4カ所のSSOに公式、非公式に訪問した。各SSOの相談体制、実施している取り組みは、地域状況に即して異なるものであった。また、外部者の訪問に対して大変ひらかれており、誰もが予約なく訪問できるSSOもあれば、SSOが信頼している機関の紹介がなければ、訪問そのものを受け付けないところもあった。SSOの雰囲気は、日本の福祉事務所、特に生活保護相談窓口と類似していた。カウンターや面接室で面接を行うほか、就労支援のためにコンピューターの端末が使えるようになっていたりなど、就労支援をあわせて実施する点においても、日本の生活保護、および生活困窮者自立支援制度と共通する点が見られた。SSOとファミリーサービスセンターが同じ事務所に統合されているクレタアヤ(Kreta Ayer)では、民間福祉団体が運営しているファミリーサービスセンターのソーシャルワーカーを訪問させていただき、SSOとの連携について話を伺うことができた。これらをふまえて、今後可能であれば、SSOに関する調査を実施していきたい。

### 参考文献

- 坂口可奈『シンガポールの奇跡－発展の秘訣と新たな課題』早稲田大学出版部、2017年。
- 新保美香「シンガポール」桂良太郎、西郷泰之編著『アジアの社会福祉と国際協力』放送大学、2014年。
- 新保美香「シンガポール」宇佐見耕一、小谷真男、後藤玲子、原島博編集代表『世界の福祉年鑑 2013』旬報社、2013年。
- 新保美香「シンガポールにおける貧困・低所得者対策の動向—ComCare(コムケア)の取り組みに着目して—」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』第139号 2013年。
- Ministry of Social and Family Development, “ComCare Annual Report FY2008—FY2017”

**補記**

2018年11月1日、シンガポールの社会・家族開発省は、「低所得世帯や脆弱な世帯の生活の向上」に関するOccasional Papersを公開した。これは、グローバリゼーション、技術のディスラプション、成熟しつつある経済、高齢化というシンガポールが置かれている現状をふまえて、教育、所得、住宅、健康等の面で、それぞれ目標値を定め、厳しい現状にある世帯の生活を向上させるための方向性を示したものである。シンガポールの、こうした取組みについても、注視していくこととしたい。