



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

著者	新保 美香, SHIMBO Mika
雑誌名	明治学院大学社会学・社会福祉学研究 = The Meiji Gakuin sociology and social welfare review
号	139
ページ	113-142
発行年	2013-02
その他のタイトル	A Trend of Assistance Schemes for Needy and Low-Income Families in Singapore : Focused on Schemes of ComCare
URL	http://hdl.handle.net/10723/1421

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——

新 保 美 香

はじめに

シンガポール共和国（Republic of Singapore:以下シンガポール）は、マレー半島の最南端に位置しており、東京都23区ほどの面積の国である。総人口は約518万人（2011年）であり、決して大国とはいえないが、1965年にマレーシアから独立して以来、独自の政策を展開し、「シンガポールの奇跡」と言われるような高度経済成長を遂げながら、アジアの経済、文化的な拠点としての存在感を持ち、現在に至っている。

シンガポールは、多民族国家であり、中華系、マレー系、インド系など、異なるエスニックグループの国民で構成される。狭い国土の中で、国民が調和をはかり生活していくために、公用語を英語とし、8割強の国民が、国有地に建つHDB住宅（Housing Development Board:住宅開発庁の供給する公営住宅）の借家権を購入し、そこに住むような仕組みをつくるなど、国民統合がすすめられてきた。管理国家と評されるように、国民番号制度が導入されており、罰金を伴う社会的なルールが定められていることでも有名である。

シンガポールの建国の父といわれる初代首相のリー・クアンユーは、儒教思想による「家族を単位とした支え合い」や「自助努力」の考え方を基礎とした社会制度を構想した。このような考え方は、社会福祉制度の策定、実施にあたってその根底にあり、①生活を維持するために、国民一人ひとりの「個人の努

力」を基本とし、「家族」や「地域社会」で生活を支え合う、②社会福祉の援助は恒常的なものではなく、「一時的」なものと考え、給付した金銭は消費するよりも本人や家族が自立するための費用として用いる、③社会福祉は、政府だけでなく、社会福祉団体、宗教団体、企業、国民のボランティア組織など、多くの団体とパートナーシップを組んで行うというような特徴として現れた⁽¹⁾。

こうした考え方に大きな変化はないが、2004年8月、リー・クアンユーの長男、リー・シェンロンが第3代の首相に就任して以降、シンガポールが経済的発展を遂げる中で、少子高齢化、経済格差の拡大、そこから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も向き合うことを余儀なくされることとなった。そして、2005年以降、シンガポール政府は、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大きく見直し、ComCare（Community Care Endowment Fund：コミュニティケア基金：以下コムケア）という、新たな仕組みを立ち上げた。コムケアは、貧困の連鎖を回避し、貧困による様々な生活問題が深刻になる前に早期に介入するとともに、貧困に陥っている要援護世帯が少しでも生活力を失わないように自立支援を行おうとする取り組みであり、現在、喫緊の課題として検討されている日本の生活困窮者支援のあり方を考える上でも、大きな示唆を与えるものであると思われる。

本稿では、シンガポールにおける貧困・低所得者に対するセーフティネットを概観しつつ、コムケアの現在までの歩み、内容、現状、そして、具体的な取り組みを取り上げ、考察していくこととしたい⁽²⁾。

1 シンガポールにおけるセーフティネット

(1) シンガポールにおけるセーフティネットの概念

セーフティネットは、「生活上の困難や貧困な状況に陥った時に生活を支える仕組みや制度のこと⁽³⁾」をさす。ここでは、まず、コムケアを含むシンガポールにおける貧困・低所得者に対するセーフティネットの全体像を捉えていきたい⁽⁴⁾。

シンガポール政府は、「長期的に持続可能な社会的なセーフティネット」を確立しようとしている。このセーフティネットは、一時的なものであり、条件がなく、ニーズに対応するものである。そして、その原則として以下の3点を示している。①自立（個人を就労に向かわせること）、②家族が支援の最初の手立てであること、③「たくさんの支援の手（Many Helping Hands）」政策⁽⁵⁾によって行い、政府のセーフティネットは最後の頼みであること⁽⁶⁾。ここで示された原則には、シンガポールにおける「家族における支え合い」や「自助努力」の考え方が反映されているものと受けとめられる。

(2) シンガポールにおけるセーフティネットの4本柱

シンガポールにおけるセーフティネットは、以下のような4本柱で成り立っている⁽⁷⁾。

- | |
|--|
| ① 住宅保障：公営住宅の助成金 |
| ② 退職後の生活保障：Central Provident Fund (CPF：中央積立基金) |
| ③ 医療保障：Medisave (メディセーブ)
MediShield (メディシールド)
Medifund (メディファンド) |
| ④ 低所得労働者に対するワークフェア所得保障 (Workfare Income Supplement) |

①の住宅保障には、前述したHDB住宅（公営住宅）の家賃補助、低所得世帯向けの住宅の確保などが含まれる。

②の退職後の生活保障としては、1955年に創設された、中央積立基金（Central Provident Fund：CPF）があげられる。CPFは、定年後の生活保障のほか、住宅、医療、教育費の支払いなどにも利用が可能な「完全積立方式」の社会保障制度であり、CPF Board（中央積立基金庁）が運営している。シンガポール国民は、男女を問わず一定以上の収入がある者はCPFに加入しなければならず、加入者と雇用主の双方が保険料を拠出し、個人の口座に積み立てていく。保険料は、目的別に1）普通口座（住宅・投資・保険・教育費）、2）医療口座（加入者と家族の医療費）、3）特別口座（定年退職後や不慮の事故等の費用）に分けられている。「自分や家族の生活は自分で支える」という考え方が反映された、シンガポールならではの制度であるといえるだろう。

③の医療保障のうち、1）Medisave（メディセーブ）は、CPFの医療口座にあたる。2）MediShield（メディシールド）は、メディセーブを補完する医療保険制度であり、CPF Boardが運営している公的医療保険である。公立病院における入院治療や高額検査、一部の外来診療に適用される。3）Medifund（メディファンド）は、低所得世帯に対する医療費補助であり、保健省（Ministry of Health：MOH）により運営されている。公立病院の医療費の支払いにおいて、メディセーブを使用しても不足する場合にのみ適用される⁽⁸⁾。

④の低所得労働者に対するワークフェア所得保障（Workfare Income Supplement）は、2008年1月に創設された制度である。低所得労働者、高齢労働者、低所得自営業者、非正規労働者を対象とした所得保障制度であり、CPF Boardが運営している。

(3) シンガポールにおけるセーフティネットの全体像

図1は、シンガポールにおけるセーフティネットをまとめたものである⁽⁹⁾。一般施策として、CPF、教育費助成、住宅費助成、医療費助成、世帯給付金等があり、対象別施策として、コムケアで行われる様々な施策がある。そして、その他としては、教育省の教育費助成、メディファンド、公営住宅、ワークフェア所得保障制度があげられている。

図2は、貧困低所得世帯に対する支援の協働体制をあらわしたものである⁽¹⁰⁾。この図を見ると、前述した制度以外にも、法務省の法律扶助、労働省、職業安定所、労働組合会議の行う技能向上訓練、社会開発協議会（Community Development Council：CDC）の行う様々な助成と支援、草の根団体（Grass Roots Organization：GRO）⁽¹¹⁾による経済的支援、そして、社会福祉団体（Voluntary Welfare Organization：VWO）や、社会福祉団体の運営するファミリーサービスセンター（Family Service Centre：FSC）と言われる地域の第一線の相談機関によるカウンセリング、ケースワークなどが、セーフティネットとして存在していることがわかる。

2 コムケア創設の背景と理念

ここでは、コムケアが創設されたその経緯と背景、そして、コムケアの理念、および実施体制について概観していきたい。

(1) コムケアの創設

シンガポールにおいては、コムケアが創設されるまでの貧困・低所得者対策は、長期的な給付として、生活保護（Public Assistance：PA）が、一般的に親族のいない高齢者を対象に行われてきたほか、短期的な給付として、家賃や

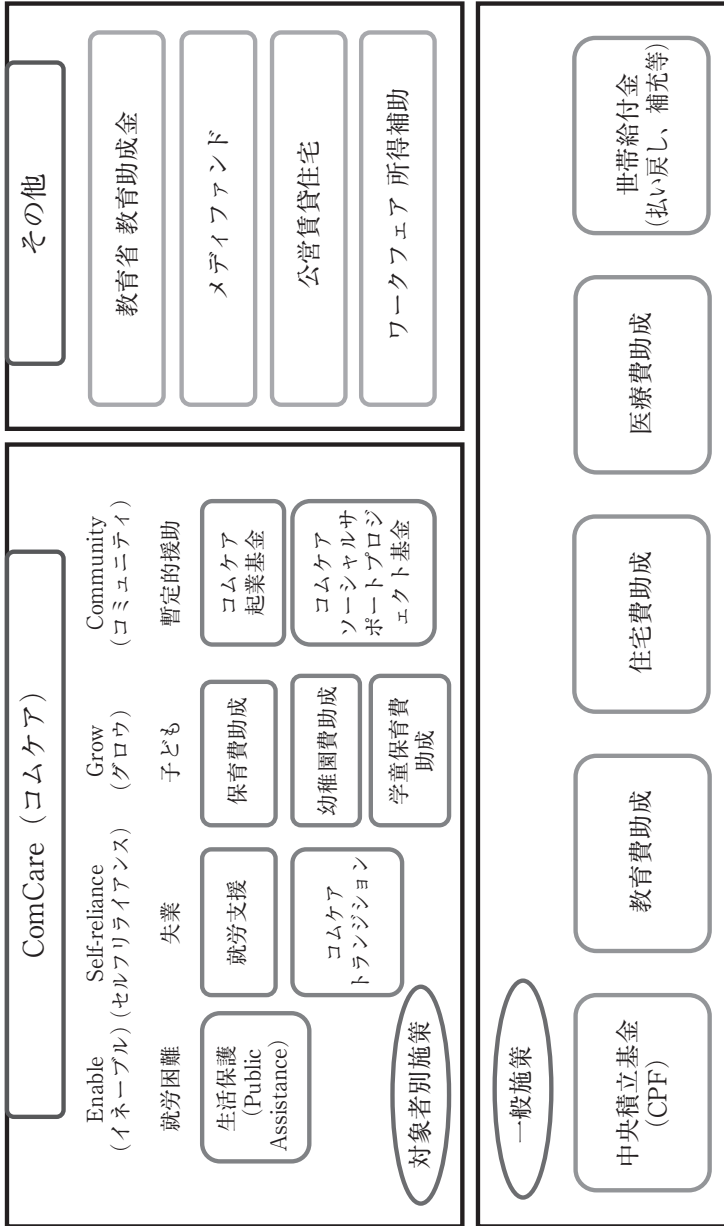
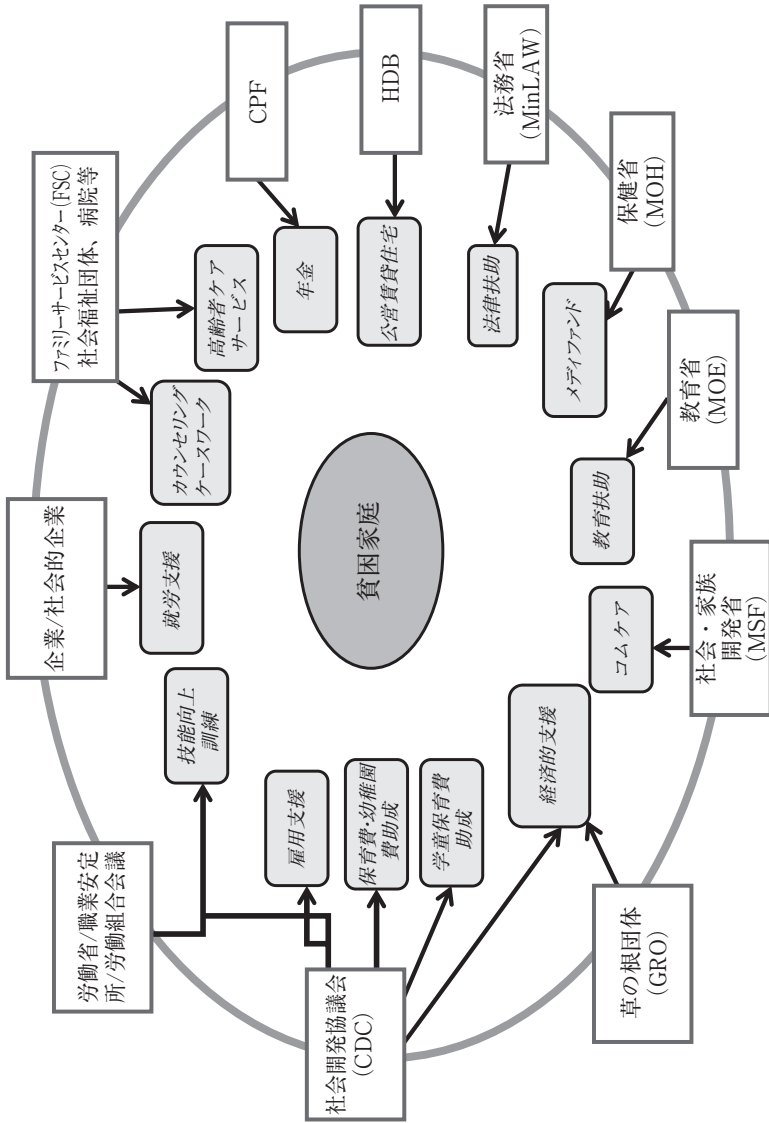


図 1 シンガポールのセーフティネット



注：MCYS資料をもとに筆者作成。

図2 貧困低所得世帯に対する支援の協働体制

公共料金の扶助、保育所、幼稚園、学童保育の補助、一時的な生活費の扶助、就労支援を受けている家族への扶助などが、その時々により形を変えながら実施されてきた。高齢者、障害者以外の要援護世帯には、金銭給付のみならず、就労支援、教育支援、家計管理支援などのプログラムへの参加を求め、「自立」に向けた働きかけを積極的に行ってきたことも、シンガポールの特徴であるといえる。

2004年1月に創設されたホープ（Home Ownership Plus Education : HOPE）のように、貧困の連鎖を断ち切るために、子どもが2人までの家族に対して、住宅購入費用、子どもが大学に入学するまでの教育費、両親が資格を取るための費用などを給付するほか、家計管理支援、家族計画も含め、世帯が自立した生活が営めるよう、ファミリーサービスセンターのソーシャルワーカー等が支援する施策も行われている⁽¹²⁾。

こうした状況の中で、コムケアは、2005年6月28日に、現在の首相リー・シェンロンによって打ち出された、新しい包括的な、貧困低所得世帯に対する施策である。リー・シェンロンと財務大臣は、コムケアの立ち上げにあたり、シンガポール経済は年々発展し、所得も上昇しているが、1997年のアジア金融危機以降、所得格差は拡大しており、低所得な状態にある国民とその扶養家族が貧困の罫から抜け出すために私たちができるすべてを行う必要があるとの問題意識を述べている⁽¹³⁾。こうした状況を改善していくために、政府は2.5億シンガポールドル⁽¹⁴⁾（以下S\$）をコムケアのための資金として投入し、コムケアによる取り組みが始められた。

（2）コムケアの理念（目的と原則）

コムケアは、The Community Care Endowment Fund Act に基づき運営されている。この法律によるコムケアの目的は、以下のような内容である⁽¹⁵⁾。

- A 経済的、またはその他の困難を抱える国民や永住権のある者やその家族に対する支援を行うことを通じて以下のようなことを可能にしていく。
- ① 彼らの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 彼らの子どもたち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 彼らが社会に統合することを促進できるようにすること。
- B 目標をよりよく達成するために、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。

また、コムケアは以下のような原則により行われる⁽¹⁶⁾。

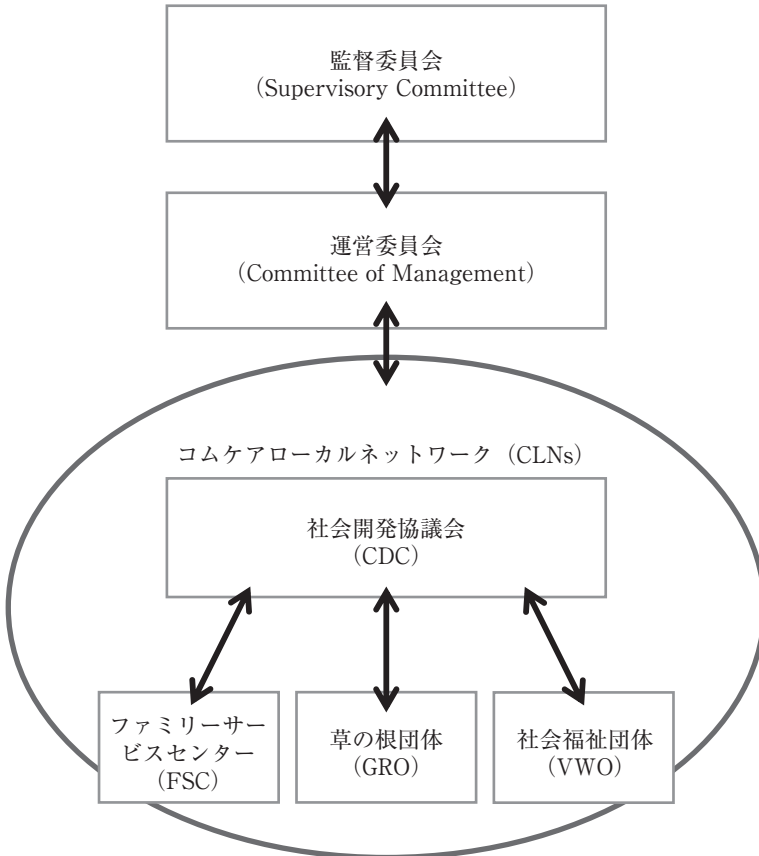
- ① 責任ある個人へ：自立に向けて努力している、一時的に助けを必要とする人や家族を支援する。
- ② 強力で安定した家族の構築：家族がそのメンバーのサポートの柱となることが可能となることに焦点を当てる。
- ③ クライアント中心、クライアントとの協調：すべての個人や家族が個性のある存在であり、援助を協調的に、また、ニーズを満たすものとして実施することを保障する。
- ④ コミュニティの一員としての政府：政府は、地域のグループや社会開発委員会、草の根団体、社会福祉団体や自助グループなどの組織とのパートナーシップにより援助を提供する。

(3) コムケアの運営組織

コムケアは、社会・家族開発省 (Ministry of Social and Family Development : MSF) の所管として実施されており、同省の ComCare and Social Support

Division (CSSD) が、その業務を分掌している。実際のコムケアは、**図3**のような組織で運営されている。

監督委員会 (Supervisory Committee) は、社会・家族開発大臣が座長を務める、コムケアの運営および、コムケアプログラムによる支援を行うコムケア基金の使途を監督する機関である。CDC の首長、草の根団体の顧問、全国社



注：MCYS資料をもとに筆者作成。

図3 コムケアの運営組織

会福祉協議会の最高経営責任者、人民協会の理事長、また様々な社会サービス機関の著名なリーダーによって構成されている。

運営委員会（Committee of Management）は、社会・家族開発省副長官が座長を務める、監督委員会の決定を実行する機関である。CDCの総務課長、省庁の代表者、社会福祉協議会の副最高経営責任者、人民会議の副最高経営責任者と理事、様々な社会サービス機関の代表によって構成されている。

社会開発協議会（Community Development Council：CDC）は、コムケアのプログラムを、援助を必要とする国民やその家族に届ける、鍵となる存在である。国内に5つあるCDCは、各地域で、社会福祉団体、草の根団体、ファミリーサービスセンターと、コムケアローカルネットワーク（ComCare Local Networks：CLNs）の組織をつくっている。

コムケアローカルネットワークは、サービス提供者が協働し、どうしたらよりよい支援ができるか、そのアイデアを分かち合うための基盤を提供している。

3 コムケアにおけるプログラムの内容

ここでは、コムケアを運営するうえでの4つの柱と、それぞれに位置づけられている具体的なプログラムの内容をみていく。なお、プログラムにおける所得制限額（月額収入）や金銭給付の金額については、シンガポールにおける1人あたりの平均的な労働者の月収が、2012年第1四半期においてS\$4,717である⁽¹⁷⁾ことと比較しながら、その水準を理解していきたい。

(1) コムケアの4つの柱とその目的

コムケアは、4つの柱で成り立っており、それぞれ、目的をもってプログラムを運営、実施している。4つの柱とその目的は以下のとおりである⁽¹⁸⁾。

- ① コムケアセルフリアランス (ComCare Self-reliance)
目的：個人および家族の自立を促進する。
- ② コムケアグロウ (ComCare Grow)
低所得家族の子どもたちの能力に気づき、貧困の連鎖を断ち切る。
- ③ コムケアイネーブル (ComCare Enable)
働くことのできない人々を支援し、フォーマル、インフォーマルなネットワークを通じて地域のなかに溶け込んでもらう。
- ④ サポートिंगコミュニティ (Supporting Community)
地域の中にいる要援護者に対してより多くの支援ができるよう地域をエンパワーする。

(2) コムケアセルフリアランス (ComCare Self-reliance)

コムケアセルフリアランスは、個人および家族の自立を促進することを目的としており、以下の2つのプログラムによって成り立っている。

- ① ワークサポートプログラム (Work Support Program : WAP)
このプログラムは、ある程度自立しているが、困難な時期を乗り切るための支援を必要とする家族を対象とした就労支援プログラムである。自立に向けた意思があり、世帯の月収がS\$1,700以下であることが条件となる。
支援期間は、数ヶ月から1年を限度としている。支援内容には、家賃や光熱水費の補助、家庭の状況に応じた金銭給付、医療費、保育費等の補助、就職に向けたジョブマッチング、職業訓練等のコースへの参加などがあり、家族の状況に応じて、それらが提供されている。
CDCの担当者との面接により、プログラムは計画、実施される。
- ② コムケアトランジション (ComeCare Transitions : CCT)
このプログラムは、病気や望ましくない家族の状況により、一時的に仕事ができず、中期的な支援を要する家族を対象としている。世帯の月収が

S\$1,700以下、または一人当たりの月収がS\$550以下であり、貯蓄がほとんどなく、家族や地域での支えが不十分であることが条件となる。

支援期間は、家族の状況に即して定められる。支援内容は、家賃や光熱水費の補助、家庭の状況に応じた金銭給付、医療費、保育費、教育費等の補助のほか、必要に応じて、ファミリーサービスセンターを紹介し、ケースワークとカウンセリングのサービスを受けることができる。CDCの担当者との面接により、プログラムは計画、実施される。

(3) コムケアグロウ (ComCare Grow)

コムケアグロウは、低所得家族の子どもたちの能力を高め、貧困の連鎖を断ち切ることを目的としており、以下の3つのプログラムによって成り立っている⁽¹⁹⁾。

① 保育費助成 (Centre-based Financial Assistance Scheme for Childcare : CFAC)

このプログラムは、世帯の月収がS\$3,500以下、または一人当たりの収入がS\$875以下である世帯を対象とした、保育園の保育費を助成する制度である。世帯の収入に応じて助成額は異なる。また、年度の初めに納付すべき登録料、制服、保険、保証金の支払いに使用することができる開始時助成金もある。申請は、通園している保育所に行う。

② 幼稚園費助成 (Kindergarten Financial Assistance Scheme : KIFAS)

このプログラムは、世帯の月収がS\$3,500以下、または一人当たりの収入がS\$875以下である世帯を対象とした、幼稚園にかかる費用を助成する制度である。世帯の収入に応じて助成額は異なる。また、年度の初めに納付すべき登録料、制服、保険、保証金の支払いに使用することができる開始時助成金もある。申請は、通園している幼稚園に行う。

③ 学童保育費助成 (Student Care Fee Assistance : SCFA)

シンガポールには、7歳から14歳までの子どもが通える学童保育があり、子どもの放課後支援を行っている。このプログラムは、世帯の月収がS \$3,500以下、または一人当たりの収入がS \$875以下である世帯を対象とした、学童保育にかかる費用を助成する制度である。世帯の収入に応じて助成額は異なる。

(4) コムケアイネーブル (ComCare Enable)

コムケアイネーブルは、働くことのできない人々を支援し、フォーマル、インフォーマルなネットワークを通じて地域のなかに溶け込んでもらうことを目的としており、シンガポールで唯一の、長期的給付を行う生活保護 (Public Assistance : PA) がそれにあたる。

① 生活保護 (Public Assistance : PA) の対象者

生活保護は、貧困な世帯、CPF や年金などの収入が、生活保護基準に満たず、他に支援の手段を持っていない高齢者、および、子どもと同居している場合に子どもの収入がS \$1,500以下であり、子どもが扶養できない高齢者を対象としている。

② 生活保護の基準

1ヶ月の扶助費は、1人世帯S \$400、2人世帯S \$700、3人世帯S \$880、4人世帯S \$1,050となっている。このほか、医療扶助、子ども一人あたりS \$150までの加算、教育扶助 (大学までの授業料、教科書や他の学校に必要な費用の助成)、住宅扶助 (公営住宅ローンの費用含む)、生業扶助 (技能習得訓練に参加するための費用) などがある。

③ 生活保護の受給期間

はじめに12ヶ月の期限を設定し、その後は、定期的に見直されていく。

④ 生活保護受給者への支援

それぞれの自立を達成するため、社会福祉機関のサポートが行われる。

また、家族計画のための現金給付もある。

(5) サポートिंगコミュニティ (Supporting Community)

サポートिंगコミュニティは、地域の中にいる要援護者に対して、より多くの支援ができるよう地域をエンパワーすることを目的とするカテゴリーであり、ここには5つのプログラムが位置づけられている。

① コムケア起業基金 (ComCare Enterprise Fund : CEF)

このプログラムは、地域における起業を支援しようとするものである。障がい者、精神疾患を持つ者、刑余者、薬物依存症者、リスクのある若者、長らく就労していない者や低所得者などが対象となる。

② コムケアソーシャルサポートプロジェクト基金

(ComCare Social Support Project Fund : CSPF)

このプログラムは、社会福祉団体や草の根団体やその他の地域組織が、個人や家族の新たなニーズを支援するための資金を提供するものである。サービスギャップを埋めたり、緊急的なニーズを充足したり、既存のプログラムを向上させるためのパイロットプロジェクトのための資金として位置づけられている。

③ 住民協議会コムケア基金

(Citizen's Consultative Committee ComeCare Fund)

このプログラムは、住民協議会が基金を積みたて、そこから柔軟に、緊急で一時的な援助を必要とする住民に対して金銭的な援助を行うものである。

④ コムケアローカルネットワーク (ComCare Local Networks : CLNs)

これは、5つのCDCが、それぞれに地域で構築するネットワークで、社会福祉団体、草の根団体、ファミリーサービスセンターなどで構成されている。

⑤ コムケアコール (ComCare Call)

これは、どこが自分自身が相談すべき適切な機関かがわからない国民に対して、相談窓口等の助言を行う無料相談電話である。24時間つながる仕組みとなっており、英語、中国語、マレー語、タミル語のほか、中国語のいくつかの方言にも対応できるようになっている。

4 コムケアにおけるプログラムの変遷と実績

ここでは、2012年までの、コムケアのプログラム内容の変遷、および、2011年3月時点における各プログラムの実績を概観したい。

(1) コムケアのプログラム内容の変遷

コムケアのプログラム内容の変遷については、表1のとおりである。注目したいのは、2005年のスタートから7年間の間に、生活保護の支給金額が増額されるとともに、対象者の条件が緩和されていることである。一人世帯の支給月額が2005年にS\$260であったものが、2012年にはS\$400となっている。その理由としては、シンガポールの物価が上昇していることもあるが、先に記したようなシンガポール国民の平均月収が約S\$4,717であることと比較すれば、住宅費や医療費の助成があるといえども、もともとの生活保護費の基準自体は低位に設定されていたと受けとめられ、世帯の必要に則して金額が引き上げられているとも考えられる。

また、コムケアグロウでカバーする、子どもの養育、教育にかかる助成も、世帯の所得制限の金額を引き上げながら、今日に至っている。シンガポールにおいても、子どもの教育には費用がかかることに加え、教育が十分に受けられない子どもが貧困な状況に陥るリスクが意識される中で、このような改定がなされているものと思われる。

表1 コムケア (ComCare) の変遷

年	内容
2005年 6月28日	・ Community Care Endowment Fund (ComCare コムケア) 創設
2006年	・ コムケアローカルネットワーク (9カ所) の立ち上げ ・ ワークサポートプログラム導入
2007年	・ 生活保護費増額 (1人世帯の月額 S \$260から S \$290に) ・ コムケアコール (24時間受付相談電話) 開始
2008年	・ ワークサポートプログラム支援期間延長 (6ヶ月から1年に) ・ 保育費助成対象者拡大 (4人目以上の子どもにも支給) ・ 保育費助成、幼稚園費助成の所得制限額の引き上げ (世帯収入 S \$1,500から S \$1,800に) ・ 生活保護支給対象の変更 (貧困な子どもと生活する高齢者も支給対象とする) ・ 生活保護費増額 (1人世帯の月額 S \$290から S \$330に) ・ コムケアアトランジション開始
2009年	・ CCC コムケアファンドに政府が2年の間150万 S \$ 補給する ・ 保育費助成、幼稚園費助成の助成金額増額 ・ 生活保護費増額 (1人世帯の月額 S \$330から S \$360に) ・ 子どものいる生活保護世帯への加算 (子ども1人につき S \$130) ・ コムケアソーシャルサポートプロジェクトファンド創設
2010年	・ 生活保護支給対象の変更 (生活保護費よりも低い CPF を受けている高齢者も含む)
2011年	・ 保育費助成、幼稚園費助成の所得制限額の引き上げ (S \$1,800から S \$3,500に) ・ 保育費助成、幼稚園費助成の助成金額増額 ・ 生活保護費増額 (1人世帯の月額 S \$360から S \$400に) ・ 子どものいる生活保護世帯への加算 (子ども1人につき S \$150) ・ コムケアエンタープライズファンド (CEF) 創設
2012年	・ CCC コムケアファンドに政府が625万 S \$ 補給する ・ 保育費助成、幼稚園費助成の所得制限額の引き上げ (1人あたりの収入が S \$875以下の家族) ・ 学童保育費助成の所得制限額の引き上げ (世帯収入 S \$3,500または1人あたりの収入が S \$875以下の家族) 子どもに対して、スタート資金 S \$400支給。 ・ 短期中期的な扶助を開始。(世帯収入 S \$1,700以下、または1人あたりの収入が S \$550の家族) ・ 生活保護支給対象の変更 (生活保護費よりも低い収入の高齢者、世帯収入が S \$1,500以下の子どもと暮らす高齢者)

(2) 各プログラムの実績

コムケアの各プログラムの2010年における実績は、表2のとおりである。

プログラムの予算は、コムケアの4つの柱のうち、子どもに対する支援であるコムケアグロウのカテゴリーのもとで行われている3つのプログラムの利用者は、11,646名であり、予算総額は2,710万S\$と、もっとも多い。政府は、子どもの支援に力を入れることを明言しているが、実績からも、そのような状況が把握できる。

コムケアセルフリライアンスのカテゴリーにおける2つのプログラムについては、予算総額は1,670万S\$であり、利用世帯は4,714世帯であった。コムケアイネーブルのカテゴリーにおける生活保護の予算総額が1,300万S\$、利用世帯が2,940世帯であることと比較すると、シンガポールにおいては、就労に向けた支援に、より力を入れているものと理解できる。

生活保護は、基準の増額、対象の拡大をしてきたが、利用世帯については、2006年に2,967世帯、2007年に2,574世帯、2008年に2,738世帯、2009年に3,196世帯、2010年に3,014世帯、2011年3月時点で2,940世帯であり、大きな増減はない状況である。シンガポールの経済状況が比較的安定しているという背景等を考慮

表2 コムケアにおける各プログラムの実績 (2011年3月時点)

プログラム名	実績	予算 (2010年)
就労支援 (WAP)	2,312世帯	850万 S \$
コムケアトランジション (CCT)	2,402世帯	820万 S \$
保育費助成 (CFAC)	3,014名	1,230万 S \$
幼稚園費助成 (KIFAS)	6,462名	930万 S \$
学童保育費助成 (SCFA)	2,170名	550万 S \$
生活保護 (PA)	2,940世帯	1,300万 S \$
コムケア起業基金 (CEF)	4 事業	48万 S \$
住民協議会 (CCC) コムケア基金	21,232名	300万 S \$
コムケアコール	24,322コール (2010年実績)	

注：Come Care Annual Report FY2010をもとに筆者作成。

しなければならないが、コムケアにおける包括的な貧困・低所得者に対する取り組みを通じて、働くことのできる世帯が生活保護を受給しないで済むようなセーフティネットの構築を志向しているといえるかもしれない。

5 社会開発協議会(CDC)における取り組みの現状

——サウスイースト CDC における相談支援の実際をふまえて——

社会開発協議会 (Community Development Council: CDC) が、コムケアを運営、実施していくうえで、中心的な存在であることは前述したが、CDCは従前から、生活保護制度や貧困・低所得者に対する様々な施策の相談窓口および実施機関としての役割を担ってきた。

CDCは、日本の地方自治体に類した団体であり、政府が策定した施策を委任され、様々なコミュニティサービスを実施する機関である。国内の5つのCDCには、それぞれ首長がおり、理事会、評議会組織を持ちながら運営している。実際に実務を担当するのは、マネージャー、そしてスタッフである。こうしたスタッフは、必ずしも社会福祉に関する教育、訓練を受けているわけではないが、貧困・低所得者の相談支援、プログラム開発などの役割を担っている。

筆者は、2012年4月に、5つのCDCの一つである、サウスイースト CDC (South East CDC) を訪問し、そこで、コムケア等のソーシャルサービスを担当するシニアマネージャー、Anantharaja PAKIRISAMY 氏へのヒヤリングを通じて、コムケアセルフリライアンス、コムケアイネーブルを必要とする経済的な困窮状況に陥った世帯への相談支援の実際を把握することができた。ここで、その取り組みの概要を紹介したい。

(1) 貧困・低所得世帯への対応

コムケアセルフリライアンス、コムケアイネーブル、コムケアグロウのカテゴリーにあるプログラムについては、CDCの窓口で相談を受け付け、パンフレットや申請用紙を公布するなどの対応をしている。

経済的支援を必要とする世帯に対してまずは、世帯の収入、住居、健康、教育、就労に関する状況を申請用紙に書いてもらい、それにもとづき資産調査等も含めた調査を行い、支援の必要性を判断している。

コムケアセルフリライアンスのカテゴリーにある、いわゆる稼働能力のある世帯については、単に金銭給付を行うだけでなく、就労支援のほか、家計管理ワークショップ、料理教室など、CDCや社会福祉団体、草の根団体で行っているプログラムへの参加を促し、少しでも自分自身で生活管理、家計管理、健康管理ができるよう、働きかけている。また、こうした世帯の子どもに対しては、子ども自身が、生活力をつけていくことができるようなプログラムを実施している。

生活上の困難を抱えている世帯については、ファミリーサービスセンターに送致し、ソーシャルワーカーのカウンセリング、ケースワークを受けてもらうことを促したり、それを義務づける場合もある。さまざまな支援の取り組み状況をアセスメントしながら、支援内容の変更、支援の継続の可否を検討している。

(2) サウスイースト CDC 独自の取り組み——面接室——

サウスイースト CDC では、CDCのスタッフが独自に考案した様々な方法で、相談に訪れる世帯を支援している。写真1は、サウスイースト CDC の面接室である。明るく、モダンで、ソファを配したリラックスできる面接室の壁には、スタッフ手作りのポスターや印刷物が貼られている。写真2は、禁煙し、

シンガポールにおける貧困・低所得者対策の動向



写真1 面接室



写真2 スタッフが作成した掲示物

シンガポールにおける貧困・低所得者対策の動向

Product 品名	Cold Storage House Brand 万隆公司 (NO PHILLIPS)	NTUC FairPrice House Brand 新加坡食品中心 批發(FAIRPRICE)	Other Brand 其他品牌	Savings 节省
RICE 米	5KG UNWASHED RICE OF RICE 5KG UNWASHED RICE	5KG UNWASHED RICE OF RICE 5KG UNWASHED RICE	5KG UNWASHED RICE OF RICE 5KG UNWASHED RICE	\$55.85 PER PACK
BLEACH 漂白水	BLEACH - 500ML 500ML BLEACH	BLEACH - 500ML 500ML BLEACH	BLEACH - 500ML 500ML BLEACH	\$50.34 PER LT
TOILET ROLLS 卫生纸	TOILET ROLLS TOILET ROLLS	TOILET ROLLS TOILET ROLLS	TOILET ROLLS TOILET ROLLS	\$51.85 PER PACK
OIL 油	COLEMAN COLEMAN	COLEMAN COLEMAN	COLEMAN COLEMAN	\$51.90 PER BOTT
SALT 盐	FINN SALT FINN SALT	FINN SALT FINN SALT	FINN SALT FINN SALT	\$50.22 PER PACK
TOILET CLEANER 厕所清洁剂	TOILET CLEANER TOILET CLEANER	TOILET CLEANER TOILET CLEANER	TOILET CLEANER TOILET CLEANER	\$51.25 PER BOTT

写真3 スタッフが作成したポスター

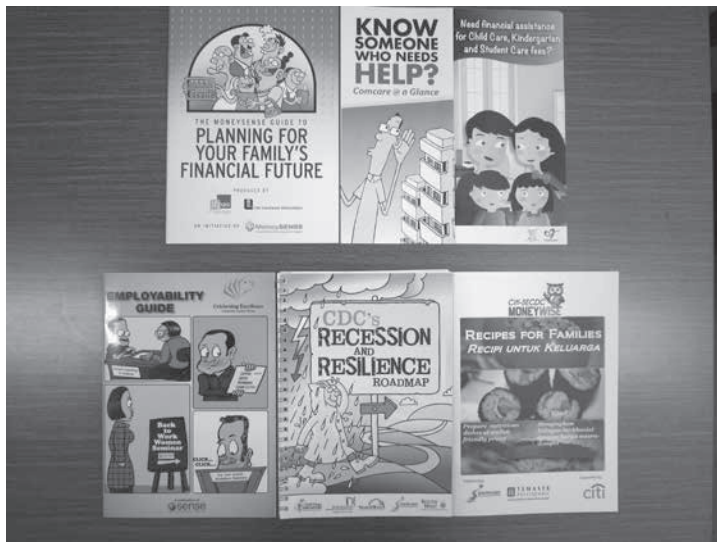


写真4 パンフレット、小冊子の一例

日々吸っているタバコをやめると、その日数でどのくらいの金額が節約できるか、そして、どのような物品が新たに購入できるかを、実際に確かめることのできる掲示物である⁽²⁰⁾。写真3は、買い物の方法を工夫することで、節約できることを伝えるポスターである。こうしたものを見せながら、まとめ買いをしたり、できるだけ手軽な値段のものを購入し、自炊することで、金銭が節約できることを伝えている。写真4は、CDC全体で作成しているものも含めた、配布用のパンフレット、小冊子である。就労支援のための冊子、景気が悪くなった時に生活状況を見直すための冊子、家族の家計管理を考えるための冊子、健康により手作りの料理を紹介した冊子などを、実際に、貧困低所得世帯が、自身の生活を見直したり、将来を見据えた生活設計をするための参考資料として備え、配布している。

ポスターや冊子は、4つの言語のものが準備されているほか、絵や写真を見ることで、その内容が理解しやすいものとなっており、実際に、利用者にとってわかりやすいものにする工夫をしていることがうかがわれた。

(3) サウスイースト CDC 独自の取り組み ——子どもや家族に対するプログラム——

サウスイースト CDC では、金融機関シティバンク (Citi Bank) と協働して、経済的支援を受けている世帯の子どもが、金銭をうまくやりくりできるような力をつけるプログラムを実施している。「Moneywise Matched Savings」と名付けられたプログラムは、7ヶ月間、毎月1回、シティバンクの職員が、メンターのお兄さん、お姉さんとして子ども達のグループにかかわり行われている。サウスイースト CDC の職員が開発した、人生ゲームのような生活設計を学べるゲームで遊んだり、小遣いを貯金する方法や、小遣い帳の付け方を教え、実際に小遣いの貯金を経験してみることを通して、子ども達が目標を持って貯金したり、金銭を使う力を身につけてもらうものである。このプログラムを通し

て、子ども達の多くが、プログラムの中で設定した目標を達成できたことが報告されている⁽²¹⁾。

サウスイースト CDC では、このほかにも独自のプログラムとして、「South East Learning Family Programme (LFP)」という、20週間継続して、幼稚園2年目（6歳）の子どもと家族を対象とする学習プログラムを行っている。このプログラムは、地域の社会福祉団体や、教育関連企業との協働により実施されており、語学等の学習、グループ活動、創作活動などを通じて、小学校入学前に、子ども自身の学びの習慣や姿勢を醸成するとともに、親にも子どもの学習を支える方法を教えていくものである。

2007年以降、268世帯より273名の子どもたちがこのプログラムに参加した。そして、2011年においては、89%の子どもたちが、事前のテスト結果と比較して能力を向上させている。子どもたちは学びへのモチベーションとともに、自尊心を高めたことも報告されている。また、親も子どもたちの持つ発達へのニーズに気づき、子どもの学びを支援することができるようになるなどの成果をあげている⁽²²⁾。

このように、サウスイースト CDC では、地域の企業や団体との協働により、子どもや家族が生活力を身につけることができるようなプログラムを開発し、実践している。プログラムを通して、子どもに対しても積極的に介入していく点に注目したい。

また、生活管理、家計管理、健康管理に向けてのはたらきかけは、CDC のスタッフのレベルにおいても、相当に意識して行われていた。子どもへの教育、金銭のやりくり、健康でいることは、貧困から脱却し、安定的な生活を営むために大切な要素と考え、将来を見据えて、起こりうるリスクを予防し、備えていくことを子どもに対しても具体的なプログラム等を通して伝えていこうとする取り組みは、特徴的であった。

むすびにかえて

——シンガポールの取り組みからの学び——

シンガポールと日本は、国の規模、経済状況、人々の生活様式など、異なる点が多い。とりわけ、貧困・低所得者対策において、最も大きく異なる点は、現在の日本が国家責任において公的扶助を行っていることに對し、シンガポールでは、あくまでも「自助努力」「家族の支え合い」を基本としており、国は最後の支えにすぎないという考え方を明示し、施策を実施してきたことである。

シンガポールでは、こうした価値観に基づき、国民すべてが働き、個人の就労収入の中から金銭を積立て、そこから医療費、住宅費、そして退職後の生活を支える年金として用いる CPF のような制度や、国が公営住宅を分譲することにより、生活の基盤となる住宅を国民が得ることができるような施策をつくり、国民生活の安定を図ってきた。そして、経済的な発展を遂げてきたといえる。しかしながら、そうしたシンガポールにおいても、経済格差から生まれる「貧困」は拡大し、それを放置しておくことはできない状況となってきた。そのような中で、小さな国家であることの強みを生かし、貧困・低所得者に対する様々な施策やプログラムを、柔軟に、創設、改変を重ねながら取り組みをすすめていることが、シンガポールの大きな特徴であるといえるだろう。

ごく最近、コムケアについては、その原則に変化が見られている。それは、従前から、シンガポールの社会福祉の特徴でもあった「たくさんの支援の手 (Many Helping Hands)」の考え方から、「3 P パートナーシップ」というような考え方への変化である。前者は、困っている人に対して、地域のあらゆる人々が手をさしのべて助けていくという考え方であったが、後者は、「People Public Private」の3つのPが、協働していくという概念である。これは、イギリスで生まれたニュー・パブリック・マネジメントの考え方の中で用いられ、

アジア諸国でも導入されている「PPP」と同義の「官民のパートナーシップ」を意味するものと捉えられる。しかし、シンガポールの場合は、単にこうした考え方の導入にとどまらず、そこには、生活困窮者を「支援されるべき存在」「一方的に支援を受ける存在」から、「主体性と可能性を持った地域を構成するメンバーの一員」とする対象者観の変化や、政府も、こうした貧困・低所得者対策により責任を持ち、積極的に参画していこうとする姿勢の変化がとらえられる。

なお、シンガポールでは、金銭として給付される金額は、例えば生活保護の一人当たりの月額 S\$400 という金額に代表されるように、決して日本のような「健康で文化的」な需要を満たすものではなく、まさに「たくさんの支援の手」がないと、貧困・低所得者世帯の生活は、厳しさを余儀なくされるものであることは否めない。このような状況下で、貧困・低所得者世帯への社会福祉的な相談支援を担う相談機関であるファミリーサービスセンターのソーシャルワーカーは、貧困・低所得者世帯に対する、生活資金の確保（企業、宗教団体、民間団体など様々な団体が行う経済的な支援の活用、それらの団体からの寄付を資源とする小口の金銭給付等）、世帯員への個別支援（ケースワークおよびカウンセリング）やグループワーク、生活力形成のための様々なプログラムの実施などを長年にわたり行ってきた実績をもっている。

また、シンガポールのコムケアを含むセーフティネットは、原則的にシンガポール国民と永住者に限られているため、制度の対象とならない貧困・低所得者への支援も、ファミリーサービスセンターが中心的に担っている⁽²³⁾。本稿では、こうした社会福祉機関における貧困・低所得者への支援の実際を取り上げることはできなかったが、金銭給付が極めて限定的である中で、それを補う生活資金の確保や、貧困低所得世帯の能力開発や生活力形成にむけた取り組みに力が注がれ、実践が積み重ねられてきていることをここに記しておきたい⁽²⁴⁾。

シンガポールが、国民に求めてきた「自助努力」「家族での支え合い」「勤勉

に働くこと」に代表される規範は、もともと日本人がもっているそれに重なるものである。現在、日本では生活保護制度、生活困窮者支援のあり方が政府主導で議論されているが、そのなかでは、日本人にも旧来から引き継がれているであろうこうした規範と、人々のもつ生存権などの権利を保障することとのあいだで、しばしば葛藤が起こっているようにも思われる。

自助努力、家族での支え合い、勤勉に働くことを求めてきたシンガポールは、それを求めるだけでは解決できない様々な課題に直面しながら、国、民間、国民が力をあわせて貧困から生まれる様々な不利を解消し、安定的な社会をつくらうとしている。日本もまた、「貧困の連鎖」を防ぐ貧困・低所得者世帯に対する支援を、地域で、そして「新しい公共」の体制で行っていくことを志向しており、目指す方向には重なりがあるようにも感じられる。そして、こうした取り組みを推進する一方で、国民の中には、貧困・低所得者に対する根強い「自己責任論」が存在していることも、双方の国の共通点であるかもしれない。同じアジアの国であり、類似する価値規範を持つシンガポールにおける取り組みから、学ぶ点が多くあると思われる。

本稿では、シンガポールにおけるセーフティネットを概観するとともに、2005年から始まった新たな貧困・低所得者支援の取り組みであるコムケアの概要と現状、コムケアの実施機関である CDC（社会開発協議会）の相談支援の実践を紹介し、若干の考察をすることとどまった。挑戦を続けるシンガポールの取り組みの展開を注目しながら、シンガポール固有の状況の中で開発されてきた、貧困・低所得者の生活力形成のための様々なプログラムについて更に学びを深めていくことを、今後の課題としたい。

注

- (1) 新保美香「シンガポール」仲村優一、阿部志郎、一番ヶ瀬康子編集代表『世界の社会福祉年鑑 2005』、旬報社、2005年、331-332頁。

- (2) 筆者は、シンガポールにおけるコムケアに関する調査研究を目的として、2012年4月に、社会開発青少年スポーツ省（Ministry of Community Development, Youth and Sports：MCYS：当時。2012年11月1日より省庁名を社会・家族開発省に変更）のComCare and Social Support Division（CSSD）を訪問し、DirectorのBenjamin KOH氏、Deputy DirectorのYang Hee SEAH氏、Assistant DirectorのEsther SOON氏にヒヤリングを行った。本稿では、その際に提供された資料を引用、参考文献としている。
- (3) 『社会福祉学習双書』編集委員会編『学びを深める福祉キーワード集』全国社会福祉協議会、2012年、80頁。
- (4) シンガポールでは、こうしたセーフティネットを「Social Safety Net」と表しているが、本稿では、日本で一般に用いられる「セーフティネット」と同義であると考え、文中では「セーフティネット」という用語を用いた。
- (5) シンガポール政府が、シンガポールの社会福祉の特徴として掲げていた政策であり、社会福祉の支援を、社会福祉団体、宗教団体、企業、国民のボランティア組織など、多くの団体とパートナーシップを組んで行うという考え方。2012年以降は、この考え方を発展させ、「3Pパートナーシップ」というような表現が用いられるようになっていく。
- (6) Denise LOW「The Social Safety Net in Singapore」2010年、MCYS資料。
- (7) 注（5）に同じ。
- (8) 財団法人自治体国際化協会（シンガポール事務所）「シンガポールの政策（2011年改訂版）福祉政策編」2011年、自治体国際化協会。
- (9) 「Helping the Needy Singapore social safety Net-ComCare Social Assistance Schemes」2012年、MCYS資料。
- (10) 注（8）に同じ。
- (11) シンガポールには、1960年7月1日に創設された、シンガポールにおける人々の調和と社会的な結束を促進するためのPeoples Association（PA：人民協会）という組織がある。会長は、首相のリー・シェンロンであり、地域で国民の様々な活動を促進し、地域づくりを推進するために、Community Club（CC：コミュニティークラブ）、Community Development Council（CDC：社会開発協議会）などを運営している。こうした活動を支えているのが、1800以上のGrass Roots Organization（GRO：草の根団体）である。
- (12) ホープ（HOPE）は、住宅の確保、教育機会を確保することにより、貧困の連鎖を防ぐという点で大変ユニークな制度であるといえる。一方で、貧困低所得家庭においては、子どもの数を少なくして、限られた資源を子どもの養育に用いることができる

シンガポールにおける貧困・低所得者対策の動向

ようにすることもその目的とされており、この制度を利用する場合に、子どもの数は2名までに限られていることなど、課題もある。なお、現在この制度は、コムケアとは別の仕組みとして、CDCを窓口として運営されている。

- (13) 「Launch of ComCare」 28th June 2005 Official Speech by Mr. Lee Hsien Loong, Prime Minister and Minister for Finance.
<http://appl.mcys.gov.sg/PressRoom/LaunchofComCare.aspx>
- (14) 1 シンガポールドルは、日本円にして約63円であり、2.5億シンガポールドルは、日本円に換算すると約157億5千万円となる（2012年8月のレート換算）。
- (15) 「ComCare Annual Report FY2010」 2011年、3頁、MCYS資料。
http://appl.mcys.gov.sg/Portals/0/Summary/publication/CSSD/comcare%20AR_FA_11jan.pdf
- (16) 「Principles of ComCare」
<http://appl.mcys.gov.sg/ComCare/LearnMoreAboutComCare.aspx>
- (17) Singapore Ministry of Manpower 「Average (Mean) Monthly Earnings」
<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/national-labour-market-information/statistics/Pages/earnings-wages.aspx>
- (18) 注（8）と同じ。
- (19) 2010年度までは、コムケアグロウの柱の中に、「Healthy Start Program」という、生まれたばかりの子どもを持つ低所得世帯にファミリーサービスセンターのソーシャルワーカーが介入し、早期に必要な支援を行うプログラムが入っていたが、2012年8月現在、コムケアの枠組みからははずれている。
- (20) シンガポールでは、タバコの値段を高く設定し、健康リスクの高いこうした嗜好品の購買に抑制をかけている。タバコの値段は、一箱S\$10前後であるが、シンガポール人が日常的に飲食をするコーヒーショップ（屋台街の食堂）におけるコーヒーが1杯S\$1程度、食事がS\$3～4程度であることと比較すると、高額に設定していることがわかる。アルコール類も同様な値段の設定をしている。
- (21) 「Moneywise Matched Savings」プログラムは、以下のウェブサイトで紹介されている。
http://www.southeastcdc.org.sg/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=157
- (22) 「South East Learning Family Programme (LFP)」は、以下のウェブサイトで紹介されている。
http://www.southeastcdc.org.sg/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=158

シンガポールにおける貧困・低所得者対策の動向

- (23) ファミリーサービスセンター (FSC) は、シンガポールにおける社会福祉の第一線の相談機関である。現在、国内に38カ所あり、委託された社会福祉団体が運営している。支援はソーシャルワーカーが中心となっていくが、ソーシャルワーカーには、国内外で社会福祉に関する専門的教育、訓練を受け、認定ソーシャルワーカーの資格を有することが求められている。ソーシャルワーカーは、ケースワーク、カウンセリングなどの個別支援のほか、グループに対する支援、コミュニティワークなど、多面的な活動を行っている。
- (24) ファミリーサービスセンターにおける具体的な取り組みは、今後の日本の貧困・低所得者への支援を考えるうえで、大きな示唆を与えるものであり、また別の機会に取り上げていくこととしたい。

参考文献

- Chak Kwan Chan, Kinglun Ngok, *Welfare Reform in East Asia: Towards Workfare?*, Routledge, 2011
- James Midgley, Kwong-leung Tang, *Social Policy and Poverty in East Asia*, Routledge, 2010
- Kalyani K.Mehta, Ann Wee, *Social Work in the Singapore Context*, Pearson Education South Asia, 2011
- 桂良太郎「世界のくらしと文化 シンガポール (1) (2) (3) シンガポールのゆめ・ゆとり・ゆき」『人権と部落問題』63 (1), 63 (2), 63 (4), 2011年。
- 新保美香「シンガポールの社会問題と社会福祉」萩原康生『改訂版 アジアの社会福祉』放送大学教材, 2010年。
- 鍋島聡『シンガポール「多人種主義」の社会学—団地社会のエスニシティ』世界思想社, 2011年。
- 中村都『シンガポールにおける国民統合』法律文化社, 2009年。

謝辞

シンガポールでヒヤリングに協力してくださった、Ministry of Community Development, Youth and Sports (当時) ComCare and Social Support Division (CSSD) の Benjamin KOH 氏, Yang Hee SEAH 氏, Esther SOON 氏, そして、South East CDC の Anantharaja PAKIRISAMY 氏に、この場を借りて、あらためて御礼申し上げたい。