

厚生労働行政推進調査事業費補助金
(地球規模保健課題解決推進のための行政施策に関する研究事業)
令和4年度 分担研究報告書
日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究
「シンガポールにおける子ども育成口座法に基づく現金給付制度」

研究分担者 菅桂太 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

シンガポールにおける子ども育成口座法に基づく現金給付制度である ベビーボーナス制度について、2001年設立以来の変遷を検討した。ベビーボーナス制度は、シンガポールにおいて出生抑制政策の導入と継続から廃絶に向けた動きが始まる1987年から10年を経て低下を続ける出生率に対処するための積極的出生促進政策の先駆けとして導入されたものであり、シンガポール人の認知度も高く出生促進政策の目玉として利用されてきたものであり、出生促進政策の典型と言える。ベビーボーナス制度の双璧を成す現金給付と子ども育成口座への補助のうち、後者の支出目的を子どもの発育のために制限し、親と政府が拠出を折半する子ども育成口座に着目して、支出が認められている施設等の状況を紹介し、他国における類似制度の例を示した。

※添付論文「シンガポールにおける子ども育成口座法に基づく現金給付制度」

A. 研究目的

シンガポールにおける子ども育成口座法に基づく現金給付制度である ベビーボーナス制度について、2001年以降の変遷を検討する。シンガポールは権威主義的国家として知られ、人口政策の領域においても「人口成長率＝ゼロ」を目標に、積極的な介入を行っており、家族計画・人口評議会 (the Singapore Family Planning and Population Board) が二度の5カ年計画を通じて公的家族計画プログラムを展開した1966年から1970年代に強力な人口抑制政策が推し進められたこと、1987年に出生抑制政策の撤廃と出生促進政策の導入へ向けた政策転換の舵が切られたこと、出生促進政策は徐々に強化されており、とくに2000年代以後には「結婚と子どもを生み育てる親のパッケージ (Marriage and

Parenthood Package 2001, 2004, 2008, 2013, 2015)」を通じて、より積極的な出生促進政策が実施されていることは、令和3年度に検討した。ベビーボーナス制度は、シンガポールにおいて出生抑制政策の導入と継続から廃絶に向けた動きが始まる1987年から10年を経て低下を続ける出生率に対処するための積極的出生促進政策の先駆けとして導入されたものであり、シンガポール市民の認知度も高く出生促進政策の目玉として利用されてきたものであり、出生促進政策の典型と言える。

本研究では、ベビーボーナス制度の双璧を成す現金給付と子ども育成口座への補助のうち、とくに後者に着目する。子ども育成口座は、口座からの支出を子どもの発育のために制限する一方、親が口座へ入金すると同額の補助金を政府も入金しており子

ども育成口座からの支出は実質半額の補助を受けることができるため、現金給付と現物給付の中間的な性格のものである。2001年の立法以来の制度の変遷を精査し、実際に子どもの発育のための支出としてどのような制度等への支出が認められているのかについて調査を行った。また、子ども育成口座制度は、あまり他国に例を見ないユニークな制度と考えられたため、他国における同様の政策の実施例となる類似制度を調査した。

B. 研究方法

本研究は①シンガポールにおける人口政策について並びに法制度を含む文献研究、②政策志向的分析、③前出①の資料の整理・収集と分析からなる。

シンガポールについて国内で入手可能な文献・データは限られており、現地調査によって、国内では入手が困難な資料の収集を予定していたが、新型コロナウイルス感染症の蔓延により現地調査が困難になったため、本年度はインターネットを通じて

「子ども育成口座法 (Children Development Co-Savings Act, 2001)」並びにその運用のための細則を定めた「子ども育成口座運用規則 (Child Development Co-Savings Regulations)」を中心とする法制・文献についての集中的・包括的な調査を行い、整備・収集を実施した。これらの資料を整理・分析し、調査報告書を作成した。

(倫理面への配慮)

調査実施の際には、調査対象者の人権とプライバシーの保護には細心の注意を払った。

C. 研究結果

子ども育成口座法に基づく ベビーボーナス制度は、ベビーボーナス現金給付 (Baby Bonus Cash Gift もしくは Cash grant) と子ども育成口座 (Child Development Account) への補助という 2 種類の現金給付から成る。前者は親が申告する口座に振り込まれ、用途は制限されていない。一方、子ども育成口座への拠出に対して政府は同額を拠出する補助 (口座あたり補助金総額に上限あり) があるものの、支出は子の発育に資すると 社会・家族開発省 (Ministry of Social and Family Development) が認定した施設 (Approved Institution) のみに限定されている。子ども育成口座は、現行法では子が 12 歳の誕生日を迎えた年の 12 月 31 日に閉じられ、その時点の残額は教育省が管理し、政府補助のある 中等後教育に支出可能な口座 (Post-Secondary Education Account) に移管される。中等後教育口座も 31 歳に閉じられ、残額は最終的に (当該子の) 中央積立基金・通常口座に移管されることになる。中央積立基金・通常口座 (への拠出は概ね労使折半) は公共住宅等の購入に利用することができるため、子ども育成口座は子の生涯にわたる (人的・金融) 資産形成を支えるものである (Sherraden 2018)。

この他に、子ども向けに不定期の補助金 (政府財政の余剰分配) が支払われる際にも、制度 (支給の仕組み) は利用されている。直近では、たとえば、新型コロナウイルスのパンデミック渦に生まれた (生まれる予定の) 子に対して、親の将来設計を支援するための 3,000 ドルの給付金 (Baby Support Grant) の支給に用いられた。

不定期の給付が行われるだけでなく、ベビーボーナス制度は 2000 年代前半の導入以来、少子化対策及び出産・育児支援の主要な要素としてシンガポール人の認知度も

高く、対象者や補助金額が断続的に修正されてきた。そのため、ベビーボーナス制度の根拠法は子ども育成口座法なのであるが、この法では目的と細則・運用規則（Child Development Co-Savings Regulations、以下「運用規則」）を別途定めることになっている。はじめての細則・運用規則が2001年4月26日に施行されて以来、最新の細則

（2022年5月29日施行）は31番目の修正規則となっており、非常に弾力的な運用が行われている。以下では、ベビーボーナス制度のうちベビーボーナス現金給付と子ども育成口座への補助について、運用規則の31回の改正でどのような変更があったのかを丹念に精査して加入条件と支給額の変遷をみる。また、子どもの発育に資すると限定されている支出の内訳に関連して、子ども育成口座からの支出が認められる認定施設等の状況についてみる。

まず、ベビーボーナス制度に加入し、子ども育成口座を開設する（口座への拠出に対し同額の政府補助を受ける）ための要件の変遷についてみる。2001年に制度が新設された際には父親もしくは母親がシンガポール市民（子の国籍がシンガポール人）である母親が法的に結婚している第2子か第3子のみが対象であった。制度の対象は断続的に拡張されており、2004年以後に生まれた第4子と養子も、子ども育成口座を開設できる（政府補助を受ける）対象になった。2015年以後生まれの子については出生順位についての制限が撤廃されており、2016年9月以後生まれの子については、（母）親の（法的な）婚姻状態に対する制限も撤廃され、現在はすべてのシンガポール国籍を有する子どもがカバーされている。ただし、2016年9月1日以降に生まれた子のうち、従前の基準を満たさない場合（親が有配偶以外の血縁の子、養親が未婚の養

子・継子）には、現金給付は行われぬ。

この変遷によれば、制度導入から3年間（2004年頃まで）は「余裕があるならば（子どもは）3人以上持とう」という政策が堅持されていたが、7年目（2008年頃）にはたとえ子どもを2人持たないとしても支援することとなり、13年目（2015年生まれ以後）は全子を対象とするよう断続的に対象範囲が拡大されてきたことがわかる。2000年代後半以後の出生順位別出生の構成について第1子の割合を主要民族についてみると、中国系は約50～52%、マレー系では約36～39%、インド系は約43～48%であり、中国系やインド系のように女性の出生数が将来的にも置き換え水準未満に留まる可能性があっても（民族別出生の半分を占めるため相応の財政が必要な）第1子への支援を開始したことは本格的な積極的出生促進政策への重要な移行点であったと言える。また、2000年代以後の期間の出生順位が第5子以上の出生数の民族割合は、マレー系が概ね65～70%以上を占めており、2015年以後の全子への対象拡大はマレー系の出生・子育てを支援するという性格が強い。

次に、ベビーボーナス制度に加入後、現金給付もしくは子ども育成口座を通じた政府補助について、加入者1人あたりの上限額の変遷をみる。子ども育成口座を通じた政府補助については、2016年3月24日以後生まれの子に適用される現行制度の場合、子ども育成口座が開設されると（親が口座への入金を行わずとも）2週間以内に政府は「初期給付」を自動的に行うことになっている。また親が子ども育成口座へ拠出すると、政府から同額の補助金が（現行では2週間以内に）口座に入金されることになるが、（2006年以後に生まれた現行制

度では)口座が開設されてから子が12歳になる年末までの拠出総額(補助金総額)が子の加入要件(出生年月、親の配偶関係、出生順位)別に定められており、「入金に対する補助上限」は親の拠出に比例した補助金総額に対応する(2016年3月23日以前生まれの子について開設された子ども育成口座では「初期給付」はなく、「入金に対する補助上限」のみがあった)。

詳細は報告書掲載の拙稿「シンガポールにおける子ども育成口座法に基づく現金給付制度」(表2)をご参照願いたい。加入要件が断続的に緩和されてきたのと同様に、支給金額も断続的に拡充されており、とくに2008年以後や2010年代半ば以後の拡充が著しかった。現在の制度では、2023年2月14日以後に生まれた子は、第1子で2万シンガポールドル、第2子で2万3千ドル、第3~4子で1人あたり2万7千ドル、第5子以上では3万3千ドルの金銭的補助を受けることになる。第5子以上の場合には生まれてから12歳までの間にベビーボーナス制度のみから約330万円(2023年2月現在の為替レートによる)の補助を受けることになる。たとえば、子どもが5人いる夫婦が政府から受ける補助の総額は、約1,300万円となる。この補助を受けるためには約440万円を子ども5人の子ども育成口座に入金する必要があるものの既に支払先の決まった支出の決済手段を子ども育成口座とするだけで実質負担を半額にすることができる。とくに、制度開始当初は銀行間送金(のための登録審査)が必要であったが、2008年からはNETSカード(デビットカードのようなもの)による直接の決済が可能になっており、認可施設等がNETSシステムを導入していれば、決済は非常に容易になっている。

なお、政府が折半する子ども育成口座への補助金額は子ども育成口座の名義人である子の出生順位に強く依存するが、支出は子の育成に関するものであれば当該子には限定されず兄弟姉妹の支出にも用いることができる。

最後に、子ども育成口座からの支出が可能な領域、並びに領域別の認定施設数(2023年2月現在)をみる。支出が認められているものは、いずれも公的機関の認可や登録制度があり、したがって一定の質が確保されている。また、それぞれの領域内においても、支出が認められる品目は細かく定められており、たとえば認可保育所に対するすべての支出が認められているわけではなく、加えてどのような認可を得た事業所なのかによっても支出が可能な品目(間接経費)が細かく定められている。一方、子ども育成口座からの支出が子どもの発育のためとして認められている認可施設等の支出先は、保育所・幼稚園及び障害児のための施設だけでなく、病院、市販薬(ビタミンやサプリメントも含む)から眼鏡店、保険と多岐にわたる。また、新生児向けの医療保険を提供する代理店は1つしか認可事業所には含まれないが、これ以外の代理店からの医療保険(MediShield)購入を希望する場合には、立替払いを行って事後的に精算を要求することも可能であるとされる。

2023年2月現在の認定施設数についてみると、認定施設数はこのような性格のものであるため、施設数の割合は子ども育成口座からの支出がどのように使われているかを、示すものでは必ずしもない。しかしながら、認定施設数の構成をみると、最も古くから認定を受けることができた保育所や幼稚園等の施設が全体の3分の1程度、

病院が3分の1、その他が3分の1程度という構成になっている。前述の通り2012年以後は薬局や眼鏡店が認定施設に加えられ、半額の政府補助が入る子ども育成口座は幅広く利用が可能なものになっている。

D. 考察

他国における子ども育成口座と同様の政策の実施例となる類似制度については、ワシントン大学セントルイス校社会開発研究センターのシェラーデン（Sherraden）教授を中心とする研究グループが包括的な研究を実施している。ここでいう子ども育成口座とは、社会包摂、社会公正と社会開発（単に社会・経済・政治の現状を維持するのではなく個人・家族・コミュニティの潜在的な能力・機会を改善すること）に資する全国民が対象で所得累進的であり生涯にわたる資産形成を成す革新的な社会政策（明確な社会開発戦略と制度設計）であり、金融投資と社会開発を結びつけるものである。なかでも、Huang, Sherraden and Zou (2020)は、シンガポール、イスラエル、米国、台湾、ウガンダ、韓国と中国という7ヶ国における子ども育成口座（Child Development Account）の整備状況を口座開設の要件、資産蓄積、金融投資（機会）の観点から整理している。Huang, Sherraden and Zou (2020)が取り上げたのは、7ヶ国のみであるが、この他にも英国（The Child Trust Fund）とカナダ（The Canada Education Savings Program）に類似の制度がある（Loke and Sherraden 2008）とされる。

シェラーデン教授らの研究グループは、子ども育成口座制度実施するための実践的な処方箋についても研究を行っており、安全で安定した効率的な子ども育成口座制度

を実現するための強固な制度設計モデルのための条件として、「全員を対象にする」「所得累進性」「生涯にわたる」といった10の要件をあげている（Huang, Sherraden and Zou 2020）。これらの要件別にみた各国の制度の特徴について、詳細は拙稿「シンガポールにおける子ども育成口座法に基づく現金給付制度」（表5）をご参照いただきたいが、シンガポールの制度は歴史上最も古いものであるだけでなく、必要な要件をよく満たしており、安全で安定した効率的な子ども育成口座制度を実現するための強固な制度モデルを設計する中心的な例のひとつであったことがうかがわれる。

なお、シンガポールの子どもの育成口座と比べると、他国の制度は規模が小さく、貧困世帯の支援を狙う場合が多い。貧困世帯の支援を政策の主要な目的に据えることは、制度導入の障壁（主権者の反対）を軽減するのもかも知れない

E. 結論

本研究では子ども育成口座法に基づく現金給付制度であるベビーボーナス制度について、2001年設立以来の変遷をみた。ベビーボーナス制度のみを扱い、ベビーボーナス制度と相互に深く関連するエデュセイブ、中等後教育口座、新生児向け医療保険口座については取り扱わなかったが、このうち1993年に開始したエデュセイブ（教育寄付制度 the Education Endowment Scheme Act of 1993）はすべての子どもを対象とする資産形成政策のうち世界最古のものである（Sherraden 2018）とされ、シンガポールの子どもの育成口座制度はシェラーデン教授を中心とする研究グループが推奨する子ども育成口座政策についての政策提案を形成する中心的な事例のひとつであ

り、米国をはじめ様々な国・地域に輸出されつつある。資産形成政策は短期の消費を支援するものではなく、社会投資の蓄積を促進するものであり、(現状を)維持・管理するという側面よりも開発・発展させるといった側面が強調され所得に基づく政策とは異なった論理と目的に依って立つ (Sherraden 2018)。依然として、子ども育成口座のような資産政策を有する国は限られているものの、多様な地域、人口規模、社会文化、歴史、社会経済状況、政治制度や社会福祉政策理念の国々において既に実施され、検証が進められている。これらの国々における経験の精査は、わが国に対する重要な政策的な含意をもたらすであろう。

言うまでもなく、子ども育成口座について最も長く包括的な経験があるのはシンガポールの制度である。シンガポールでは出生促進政策の実施にあたり「結婚と子どもを産み育てる親の実態調査 (Marriage and Parenthood Survey 2004, 2007, 2012, 2016, 2021)」といった若いカップルの希望や実態を把握するための調査が定期的に行われているが、非常に簡素なプレスリリース以外には調査の結果は公表されておらず、たとえば、子ども育成口座を保有する親が実施にどのような施設に対し支出を行っているのかといった基本的なことも十分には明らかにされていない。シンガポールにおける経験を他国で活用していくためにはシンガポールにおいて実施された制度の精確な実態把握が必要であり、独自調査の実施も視野に入れさらに検討を深めることが望ましい。

G. 研究発表

1. 論文発表

菅桂太「シンガポールにおける出生力

転換、超少子化と人口政策—主要民族の差異と類似性—」『人口問題研究』第78巻第2号、pp.270-292 (2022.6)

菅桂太「世帯動態調査における非標本誤差の動向:50歳未満離家経験者は減少しているのか?」『人口問題研究』第79巻第1号、pp.37-63 (2023.3)

2. 学会発表

菅桂太、石井太、別府志海「月別死亡率からみた季節性とその地域差」日本人口学会第74回大会、神戸大学 (2022.6.12)

SUGA Keita, ISHII Futoshi, and BEPPU Motomi, "Regional Japanese Human Mortality Database: Methods and Extensions to Monthly Deaths," presented at the 6th HMD Satellite meeting: Monitoring subnational variations in mortality, INED, Paris, France (2022.6.18).

菅桂太、小池司朗、鎌田健司「2000年代以後の地域別月別人口動態の趨勢」日本人口学会 2022年度第1回東日本地域部会、札幌市立大学 (2022.10.1)

H. 知的財産権の出願・登録状況 (予定を含む。)

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし