

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2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
「人口政策としての住宅政策：シンガポール・韓国の例」

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

シンガポールは、世界各国のなかでも最も人口（政策）を重視して来た国のひとつである。人は唯一の資源であるという認識が常にあったからであり、小国であるからこそ可能な実験的ともいえる積極的な政策を採ってきた。本研究では、人口政策のための手法として分析されることがあまりない住宅政策に着目し、シンガポールにおける住宅政策の仕組みを概説することを通じ、どのように人口政策として機能してきたのかを明らかにすることを目的とする。ミクロ・マクロ双方の影響の大きさから住宅政策の重要さは、わが国の厚生労働行政においても高まっている。韓国における最近のとり組みについても簡単に触れ、日本への含意を探った。

具体的には、歴史的な建国の経緯を踏まえたうえで、シンガポールという主権国家としての基本理念ならびに住宅政策の基本理念について確認し、3つの住宅政策の基本法制について概説した。そのうえで、住宅政策の成果についての統計的な事実を検討するとともに、家族人口政策としてどのように人口過程に影響を及ぼしているかについて考察した。

最後に、シンガポールの歴史的な経験の全体像を把握することは、現代社会における住宅政策のみならず広く人口関連政策を含む公共政策の比較研究や、より現実的な適用可能性等の含意を探るにあたって重要な課題であることを指摘した。

A. 研究目的

シンガポールは、世界各国のなかでも最も人口（政策）を重視して来た国のひとつである。それは、人は唯一の資源であるという認識が常にあったからであり、小国であるからこそ可能な実験的ともいえる積極的な政策を採ってきた。本研究では、人口政策のための手法として分析されることがあまりない住宅政策に着目し、シンガポールにおける住宅政策が機能する仕組みを概

説することを通じ、どのように人口政策として機能してきたのかを明らかにすることを目的とする。韓国における最近のとり組みについても簡単に触れ、日本への含意を探った。

B. 研究方法

本研究は①シンガポール海峡植民地、マラヤ連邦シンガポール、シンガポール共和国における歴史的データを含む文献研究、

②政策志向的分析、③前出①の人口学的データの整理・収集と実証的分析からなる。

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不可能となったため、本年度は集中的な文献調査及びインターネットを通じたデータの整備・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

住宅は、衣・食・住を構成する代表的な必需品のひとつである。また、住宅関連支出は教育支出とならび、世帯あるいは夫婦にとって消費であるとともに投資としての性格をもった代表的な消費支出といえる。住宅・土地は耐用期間が長く、しばしば多世代にわたって消費される財であり、高額で、長い計画期間を必要とする。そのため、人口転換により死亡率が低下することで長期的な計画が可能となって価値が変化した財の典型であり、その便益は消費・投資行動を行う世代が直接享受する使用者価格やキャピタルゲインで測られる便益だけでなく、子世代が遺産として受け取る便益や収益にも依存し、また（親世代と子世代が）その厚生をどのように（私的な世代間扶助等を通じて）分け合い相互に評価するのか（利他性 Barro 1974 や戦略的遺産動機 Bernheim et al. 1986）という世代間関係を通じて、世帯形成・家族形成と複雑に関連

している。住宅政策のあり方は、ミクロの（個々の消費者行動への影響の）観点からは、生涯予算制約に住宅支出が大きな占める割合を占めるほどに重要な問題であろう。マクロの観点からは、その不足が最低生活保障の問題となるだけでなく、世帯形成・家族形成行動や世代内・世代間の富の分配と関わり、長期的な人口や社会経済の様相を左右する重要な課題である。

わが国でも、急速な少子高齢化、人口減少、低所得者の増加や子どもの貧困、単身高齢者やひとり親家庭の増加といった変化のなかで住宅、まちづくり、ICTなどの社会保障等と関わりの深い政策分野も視野に入れ「地域共生社会」を構築することを狙って、「新たな支え合い・分かち合いの仕組みの構築に向けた研究会」（厚生労働省）が2017年に開催されるなど、ミクロ・マクロ双方の影響の大きさから住宅政策の重要さは、厚生労働行政においても高まっている。

まずシンガポールにおける住宅政策の基本構造を検討した。住宅政策が果たしてきた人口政策としての役割を理解するためには、当該国（シンガポール）における住宅政策を取り巻く歴史的経緯やコンテキスト（社会経済状況、為政者にとってのパレート問題の制約条件）を深く理解することが重要である。そのため、シンガポールという主権国家の基本理念「経済発展が最大の国家目標、つまり国是である」こと、及び、住宅政策の基本理念「国家と将来について利害を共有してもらうための持ち家社会の実現」について確認した。このような理念のもと、政府は金銭的な誘因を与えて多子家族、親・（有配偶）子との同・近居（や多民族共生）といった望ましい政府が考える家族規範・社会規範を誘導し、国家（経済）開発のための民間投資（貯蓄）を引き出す

ための手段として、公共住宅の整備を通じた持ち家政策を用いていたことを指摘した。

そのうえで、シンガポールの住宅政策を構成する3つの基幹法制について歴史的な経緯・変遷と具体的な内容について概説した。3つの基本法制の第一は住宅開発公社（HDB；Housing and Development Board）の設立（1960年）、第二は土地取用法の制定（1966年；Land Acquisition Act 41 of 1966）、第三は中央積立基金（CPF；Central Provident Fund）の住宅資産制度（1968年；1968 Amendments to the Central Provident Fund Act）である。

D. 考察

シンガポールでは住宅政策を通じて、おもに3つの側面から、人口過程に影響を与えてきた。第一は、公共住宅の購入可能条件の設定である。すなわち、公共住宅価格はそもそもかなり低く抑えられており、購入が可能な対象者を核家族に限定・優遇することで核家族を奨励してきた。第二は、対象者の属性に応じた直接的な現金給付金額の調整である。第三は、対象者の属性に応じた、HDB住宅申込から購入までの期間や抽選確率の優遇である。いずれの側面においても、所得制限があり、21歳以上既婚のシンガポール市民（とくに、はじめての応募・購入者）が優遇されてきたが、近年は条件が緩和される傾向にある。また、住宅政策を通じて親・（有配偶）子同居を奨励してきたし、民族統合政策の中核的役割を果たしている。

第一の公共住宅価格がどれほど安価であるかを示す包括的な資料が存在せず、具体的な金額ははっきりとしないものの、2019年度のHDBに対する一般政府の財政援助金額は約2,154億円（26億9222万SGD

を1SGD=80JPYで換算）であることを指摘した。シンガポールの在住人口規模は日本の約3.2%なので、シンガポール政府の住宅補助（約2,154億円）を日本の人口規模に（人口比）換算すると、67兆4919億円に相当する。日本政府の2019年度一般会計予算（101.4564兆円）や、国債費を除く政策経費（77.9483兆円）と比べても、シンガポール政府の支出構造が日本とはまったく異なるというのは明白である。ただし、日本の国債費（国債償還費・利払い費）が歳出に占める割合は、2019年度一般会計予算の23%を占めるが、シンガポールでは純財政黒字であり政府債券に対する利子収入が2019年度の総歳入に占める割合は約18%であるという財政状況がそもそも異なることに留意する必要がある。

第二の直接的な現金給付の調整については、最大限受給した場合、シンガポール人同士の低所得カップルの場合には160,000SGD（約1,280,000万円）、35歳以上の未婚シンガポール人低所得者の場合には80,000SGDのCPF残高を得ることになる。これらの補助金は2～3の点で早婚を促進している。第一に、賃金の年齢プロファイルの形状から低年齢ほど低所得であり、給付額は多くなる。第二に、当該の公共住宅を売却する場合、補助金は（CPF口座にあれば稼げたはずのCPF通常口座における利子を加えて）個人の口座に入金される。2000年以降の利子率は2.5%という低水準であるものの、35歳まで待たずに21歳で結婚したとしたら14年間の複利運用期間があり、利子率が2.5%であっても複利運用では約1.4倍になる。第三に、少なくともこれまでのところ住宅（資産）収益率は、シンガポールにおける代表的株価指数（Straits Times Index）よりも成績がよい。

そのため、若年層にとっては多くの場合、住宅購入は借り入れ制約が問題になると思われるが、補助給付金を用いて住宅を早く購入することができれば、CPF 補助金という政府援助によって早期にまとまった規模の資産形成を行うことができるだけでなく、同額の金融資産を保有していた場合よりも大きな資産を構築することができた。これは HDB 中古住宅指数のみを単純に評価したものであり、事後的な実質的収益率は住宅価格変動を遙かに凌駕する可能性がある。

E. 結論

日本では若者の結婚支援や経済的自立を応援する住宅支援はあまりなされてこなかった。具体的には、2016（平成 28）年の補正予算において「結婚新生活支援事業」が実施され、徐々に拡張されてはいるが、シンガポールにおける寛大な支給額と比べるまでもなく、この支援額が流動性制約に直面した若者の制約を取り払って行動を後押しできるほど十分な額なのか検討の余地がある。また、少子化対策としては、この事業は地方創生の一貫として地方自治体を実施するものであり、住宅価格が相対的に高く固定費用も高いと考えられる大都市、とくに東京都やほとんどの政令市で実施されておらず、2020 年に事業を実施した自治体は 289 市区町村（全国 1,718 市区町村の 16.8%）にすぎないことには限界がある。

シンガポール・韓国では、都市での住宅問題（価格高騰等）の結婚や少子化への影響を深刻に捉え支援していた。とくに、国が低利融資の信用を供与する仕組みが印象的である。男女相対賃金の低下で男女の家庭内役割分担も変化しつつある。日本においても、育児・介護には家族の世代間支援機能を有効に活用していく必要があり、シ

ンガポールの同同居補助は示唆に富む。

最後に、シンガポールの歴史的な経験の全体像を把握することは、現代社会における住宅政策のみならず広く人口関連政策を含む公共政策の比較研究や、より現実的な適用可能性等の含意を探るにあたって重要な課題であることを指摘した。

G. 研究発表

1. 論文発表

菅桂太「都市国家シンガポールにおける人口変動の民族格差」『人口問題研究』第 76 巻第 4 号，2020 年，510-532 ページ。

菅桂太「就業寿命－戦後わが国における長寿化，晩婚・未婚化と就業パターン」，津谷典子他編著『人口変動と家族の実証分析』慶應義塾大学出版会，2020 年（第 4 章，111—154）。

菅桂太「市区町村別生命表利用上の課題」，西岡八郎・江崎雄治・小池司朗・山内昌和編『地域社会の将来人口－地域人口推計の基礎から応用まで』東京大学出版会，2020 年（第 9 章，179—204 ページ）。

2. 学会発表

菅桂太「戦後わが国における長寿化，晩婚・未婚化と就業パターンの地域格差」，日本人口学会第 72 回大会，埼玉県立大学（2020 年 11 月 15 日）。

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

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3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人口政策の展開」

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人口政策の展開を、関連する制度や実施体制の移り変わりを中心に展望した。シンガポールでは 1950 年代頃から家族計画協会（民間の非営利団体）、1960–1970 年代を中心に家族計画・人口評議会が家族計画プログラムを推進した。1960 年代半ばから 1970 年代半ばにかけて、新規受容者数や粗出生率についての具体的な数値目標が設定され、あらゆる手段をつかって出生抑制が図られた。その結果、民族別にみてもすべての民族の期間出生率が人口置換水準に到達した一方、1980 年代まで人口抑制政策はほとんど形を変えずに継続された。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、2000 年代以後には包括的家族人口政策が断続的に強化されている。これらの政策導入・転換に対する民族別の期間出生率の反応には共通点と差異があった。シンガポール全体では 2000 年代以降の包括的な出生促進政策が強化されている時期に背後のコーホート・カンタム出生率は 1.3 を下回る超少子化をしており、回復の兆しもみられない。今後の政策的対応と出生率の動向が注目される。

A. 研究目的

シンガポールにおける人口政策の展開を概観する。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きた。シンガポールにおける人口政策の変遷を扱った文献には膨大なものがあるが、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という理解は共

通している。また、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。

本研究では、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 年前後をシンガポールにおける人口政策の転換時期と捉え、主に 2 つの時期において人口政策の基本方針について、関連する制度や実施体制の移り変わりを中心にみた。また、公的家族計画プログラムは 1970 年と 1975 年の粗出生率の水準を 5 カ年計画の目標に

掲げていたため、粗出生率の推移を民族別に概観した。

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歴史的データを含む文献研究、②政策志向的分析、③前出①の人口学的（マクロ長期時系列）データの整理・収集と実証的分析からなる。

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不可能となったため、本年度は集中的・包括的な文献調査及びインターネットを通じたデータの整備・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

公衆に対する家族計画サービスの提供は、1949年の家族計画協会（the Family Planning Association）の設立（7月）とそれに続くはじめての母子健康クリニックの設置（11月）にまで遡ることができる。この協会は医師、ソーシャルワーカー、その他の有志によって設立された民間の非営利団体であり、財政基盤のない奉仕活動であった。1950年代のシンガポールでは急増する出生数と人口による子どもの貧困、食糧難、教育施設・教員や住宅の不足、失業問題が極めて深刻な状態であり、人口には家族数を制限し間隔を制御するための手段に

対する強い需要があった。そのため、サービス利用者数は急増する。1950年代の後半までに財政基盤のない協会には急増する受容者に対応することが困難になり、政府に支援を申し入れるようになる。1965年3月に「家族計画協会から政府への責務移行に関する審査委員会（Review Committee on Transfer of Responsibilities from the Family Planning Association to Government）」が編成され、その報告書「家族計画白書（White Paper on Family Planning）」が国会に提出されると、シンガポール共和国建国（1965年8月9日）直後の1965年12月に、人口抑制（population control）を直接の目的とする家族計画・人口評議会（the Singapore Family Planning and Population Board）が設置され、1966年1月から公的な家族計画プログラムの提供が始められる。家族計画・人口評議会は、家族計画の普及啓蒙だけでなく人口抑制プログラムを一手に引き受け、人口（demography）への社会関心を高めることと担うことを目的として設置された法定機関（statutory board）である。公的家族計画プログラムは、知識、態度、実践（KAP）による近代的避妊技術の普及を進めることが中心となるが、重要な法制として人工妊娠中絶及び不妊手術の合法化・自由化がある。また、為政者が望ましいと考える社会規範を誘導するために経済的な誘因（反誘因）を設けることはシンガポール政府の常套手段である。高出生順位ほど高額な分娩費用といった直接的な制度だけでなく、出産休暇や所得税控除、公共住宅、子どもの教育等についての多面的な制度を通じた金銭的な誘因と阻害によって、子ども2人の家族規範の定着が図られた。

人口政策の大きな転機は、1987年3月に

ゴー・チョクトン（Goh Chok Tong）第一副首相が出生抑制政策の段階的縮小と制限付きの出生促進政策の導入を公表し、「余裕があるならば（子どもは）3人以上持つ（Have Three or More If You Can Afford It）」キャンペーンを開始したことに求めることができる。スローガンに表れているように、実質的に経済社会に貢献している働く女性を優遇するというより実利的な方向が強くなった。ただし、この時期の出生促進政策は高次パリティの出生や所得等の条件・制限付きであるか、出生抑制政策は縮小に留まるといった批判があり、後者の完全撤廃は低教育水準と低所得層の出生爆発を引き起こし、人口の再生産構造の質の低下を招くという危惧があったとされる。なお、人口抑制政策を牽引した家族計画・人口評議会は1986年5月に廃止されたことが、政策転換を象徴している。2000年代に入り、2001年には「結婚と子どもを生き育てる親のパッケージ（Marriage and Parenthood Package）」と呼ばれる包括的な家族人口政策が導入され、断続的に強化されていく。最初の2001MMPは、ゴー・チョクトン首相が2000年8月の独立記念集会における演説で公表した。具体的には、第2～3子に対するベビーボーナス制度（Baby Bonus Scheme）等が含まれる。ベビーボーナス制度は出産時の一時金給付（Baby Bonus Cash Gift）と政府と親が折半する共同貯蓄口座「育成口座（Child Development Account）」（親の貯蓄額と同額を政府が入金、政府認可の施設等での育児・教育関連支出のみにあてることができる）からなり、自助（self-reliance）を社会保障の基本理念とするシンガポールらしいユニークな制度である。包括的な家族人口学的出生促進政策MMPは2000年代半ば以降も検討が重

ねられ、制限撤廃と支援拡充が進められている。すなわち、人口の規模と構造の安定に資する限り、有権者からの意見を取り入れられ、母の年齢や教育水準、子の出生順位、親の所得といった制限を排除し、より包括的で弾力的（フレキシブル）により多くの選択肢を提示して家族生活をサポートし、キャリアと家族生活のバランスがとれるよう拡充されている。管見の限り、強化版2008MMPと2013MMP、もしくは2015MMP頃までは記者公表が行われたが、その後は逐次連続的に拡充を重ねているようである。2000年代まで人口問題を検討し政策立案の中心であった「省庁間委員会」や「人口に関する作業部会」、「人口運営グループ」といった審議会組織は政府に報告書を勧告すると、役目を終え解体されてきた。一方、2008年6月に首相府に常設の政府内部組織として国家人口事務局（National Population Secretariat）が設置され、さらに2011年1月には副首相直属で省と同等の国家人口資質局（National Population and Talent Division、NPTD）へと格上げされて、人口に関するすべての政策を立案・調整・検証する役割を担っている。NPTDは2013年1月「躍動的なシンガポールのための持続可能な人口—人口白書」（NPTD 2013b）のなかで、2012年はベビーブーマー世代が65歳以上に達するシンガポール人口の転換点であり、今後も強いシンガポール人の核（a strong Singaporean core）を維持するための政策として、シンガポール人の核の礎である強固な家族の形成を支えるための「結婚と子どもを生き育てるための親パッケージ」を第一に挙げている。このような政策実施体制の変化は、かつて家族計画・人口評議会を設置した頃と同等以上に、政府は少子高齢化

や人口減少に危機感を持ち、家族人口政策を重視していることを表している。

D. 考察

公的な人口抑制政策は、5カ年計画において具体的な数値目標が設定され推進された。第1期1966–1970年には、新規受容者として有配偶女性の60%にあたる18万人（1957年人口センサスに基づく推定値）へのサービス提供を通じ1970年粗出生率を20%に引き下げることが目標として期首に設定された。第2期1971–1975年には、新規受容者数として毎年平均1.6万人（5年合計8万人；1972年設定）と1975年粗出生率18‰（1974年設定）が目標とされた。第3期1976–1980年にはこのように具体的な数値目標は設定されておらず、期首時点の施策の継続を通じて、人口置換水準出生率と人口のゼロ成長を維持するとされた。

公的家族計画プログラムの新規受容者数は、第1次5カ年計画期に15.8万人の新規受容者数を集め、有配偶女性比は65%と当初の目標を達成する順調な導入であった。また1965年以前に家族計画協会のプログラムを利用したことがある人は累計8.2万で、この規模は1970年15–44歳女子有配偶人口の34%（1957年15–44歳女子有配偶人口の42%）に相当する。公的プログラムの時代にはすべての民族においてKAPは広く浸透したとみられる。

粗出生率については、民族によって低下速度に差はみられるものの1960年代、とくに第1期1966–1970年にはすべての民族の出生率の低下速度は最大になっていたが、1970年の粗出生率（民族総数）は22.1%で目標には到達しなかった。一方、1970年代前半の出生率はすべての民族で上昇し

たにもかかわらず、1975年粗出生率はすべての民族で目標を下回った。

シンガポールは人口規模が小さく国土が狭く人口が密集しているおり、あまねく全国民に到達しやすいためか、そもそも生活様式も信教も異なる移民集団によって形成された多民族国家であるためか、人民行動党の権威主義的性格か、政策手段として普及啓蒙キャンペーンを多用してきた。キャンペーンは、まず為政者による社会問題の認識と政策目的達成のために為政者が望ましいと考える社会規範と逆に排除すべき規範を特定し、種々の経済的誘引と阻害手段で人口の行動と態度を誘導するという実施過程をとるため、政策目的と為政者の意図が顕著に表れる。KAPは家族計画プログラムの主要な一部なのだが、家族計画・人口評議会が1966年の設立からすぐに「二人—それが理想：不妊手術—家族数制限のための最良の手段（1966）」、「2人でやめよう（1972）」、「女の子か男のかにはかかわらず、2人で十分（1972）」といった標語を用いて2人家族規範を浸透させるため、マス・メディアからコースターやペンといった日用品に至るまであらゆる手段を用いて人口に働きかけた。1980年代に実利的な標語を用いていた事は既述の通りであり、シンガポール社会では大きなインパクトがあった。2000年代以降には「シンガポール：家族のための素晴らしい場所（2004）」、「家族のために作られたシンガポールを建てよう（2020）」というように、政策目的と手段はより家族人口学的な性格を強めていることがわかる。

E. 結論

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きた。とくに1966年から1970年代に家族計画・人口評議会は強力な人口抑制政策を推し進め、新規受容者数や粗出生率についての具体的な数値目標を設定して、あらゆる手段をつかって出生抑制が図られた。その結果、公的プログラム導入から僅か10年の1975年までに、民族別にみてもすべての民族の期間出生率は人口置換水準に到達した。期間出生率が人口置換水準を達成した後の1975年以後も、人口抑制政策は継続されていた。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あと、出生促進政策は徐々に強化されており、2000年代以後にはより積極的な出生促進政策「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）」が実施されている。このような人口政策の導入・継続・転換タイミングと期間出生力変化及び民族差のパターンとの関係について詳細は割愛するが、民族別にみてもすべての民族の期間出生率が人口置換水準に到達した1970年代の急速な出生率低下の背景として、家族計画プログラムの受容や期間出生率変化の要因には民族差がある。また、1987年前後の人口政策の転換時にも、すべての民族の期間出生率は大きく上昇しておりコーホート・テンポ効果が重要な寄与をしていることはすべての民族に共通するのだが、その水準や変化パターンには民族差がある。かつて、Saw（1970: p.84；2016: p.136）は、1960-70年代の状況をみて、出生力の民族格差の様相は容易に様変わりする可能性がある」と指摘したが、マレー系のカンタムが人口置換水準を割り込もうとしている中で、今後も高い出生力を維持するのか、継続的な観察

が重要であろう。

G. 研究発表

1. 論文発表

小池司朗・菅桂太「2015年国勢調査の人口移動集計における不詳按分と按分結果の検証」『人口問題研究』第77巻第4号, 2021年, pp.293-315.

岩澤美帆・菅桂太・鎌田健司・余田翔平・金子隆一「市区町村別合計出生率の推定—全国および都道府県を標準とした間接標準化法による試み—」『人口問題研究』第77巻第4号, 2021年, pp.316-334.

岩澤美帆・菅桂太・鎌田健司・余田翔平・金子隆一「出生力の地域差に対する結婚力効果と夫婦出生力効果—対数線形モデルを利用した市区町村別合計出生率の分解—」『人口問題研究』第78巻第1号, 2022年, pp.78-105.

鎌田健司・小池司朗・菅桂太・山内昌和「都道府県別にみた人口増加率の要因分解：1950～2015年(1)総人口の分析結果」『人口問題研究』第78巻第1号, 2022年, pp.156-176.

2. 学会発表

SUGA, Keita "Lowest-Low Fertility in Singapore: Current State and Prospects," presented at Population Association of America Annual Meeting 2021, Online assisted by OpenWater. (2021.5.6 15:15-16:45)

菅桂太「都市国家シンガポールにおける人口変動の民族格差」, 日本人口学会第73回大会, オンライン開催(共催 東京大学)(2021年6月5日).

石井太・別府志海・菅桂太「日本版死亡データベースの地域分析・死因分析への

拡張・応用」, 日本人口学会第 73 回大会, オンライン開催（共催 東京大学）(2021 年 6 月 6 日).

鎌田健司・小池司朗・菅桂太（国立社会保障・人口問題研究所）・山内昌和（早稲田大学）「都道府県別にみた人口増加率の要因分解：1950-2015 年」, 日本人口学会第 73 回大会, オンライン開催（共催 東京大学）(2021 年 6 月 6 日).

菅桂太「シンガポールにおける人口センサス・人口動態統計からみた出生力転換の民族格差」, 日本人口学会 2021 年度第 1 回東日本部会, 札幌市立大学サテライトキャンパス・オンライン共催（2021 年 12 月 5 日）.

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

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壁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壁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