

人口政策としての住宅政策：シンガポール・韓国の例

菅 桂太（国立社会保障・人口問題研究所）・曹 成虎（韓国保健社会研究院）

1. はじめに

人口政策とは「国民の生存と福祉のために、人口的、社会経済的、その他の手段を用いて、出生・死亡・結婚・移動など現実の人口過程に直接間接の影響を与えようとする意図、またはそのような意図を持った行動」であるとされる（大淵 1976, 2002, 2005）。出生力転換以後の社会の文脈で端的に言えば、置き換え水準出生率を維持することで人口（年齢）構造を安定させ、持続可能な社会を永続させることにある。本稿は、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する。とくに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。また、韓国における最近の取り組みにも簡単に触れ、日本への含意を探りたい。

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。他国への適用可能性を探る際には、本稿が概説しようとする「政策が機能する仕組み」の解明は作業のごく一部でしかなく、コンテキストの理解が不可欠となることを強調しておきたい¹。とくに、シンガポールは1980年代までに主要な住宅開発を終え、以後は世界屈指の持ち家率・公共住宅入居率を誇る。住宅政策は、世界最高水準の国民貯蓄率に寄与し、急速な経済発展に重要な役割を果たしたとされている（たとえば、Sandilands 1992）。すなわち、1965年に独立したシンガポールの経済開発にとって鍵となる政策であり、住宅政策だけを切り出して論じること、純粋な人口政策として捉え人口安定化への役割を検討することも一面でしかなく、総体的なコンテキストのなかでの精査が必要である。さらに、1990年代の住宅バブル、2000年代半ば以後の移民・外国人労働力の急増等により住宅価格は急騰した。その結果、平均的労働者の引退期資産の75%は、住宅に投資されているという非常にリスクの高い資産配分状態になっている（McCarthy et al. 2002）²。また、若年・高齢低所得者の住宅問題や所得格

¹ シンガポールの歴史については、Turnbull（2009）に定評があり、正史とみなされている。独立国家シンガポール共和国の社会経済状況と開発政策についてはChen（1983）やLim（1988 岩崎・森訳 1995）が包括的解説を行っている」と評価されている。同様に、シンガポール経済と経済政策はPeebles and Wilson（1996, 2002）が入門・概説書として挙げられることが多い。

² McCarthy et al.（2002）の試算によれば、平均的な労働者の62歳時資産総額の約177万SGD（約14,200万円）のうち75%が住宅に投資されている。この男性労働者には扶養配偶者がいると仮定されており、62歳時に終身年金をもらう場合（21,000SGD/年、約168万円/

差という開発段階ではあまり取り沙汰されることのなかった新しい問題を生じさせている。このような観点からは、本稿の目的である「住宅政策が機能する仕組み」の概説は限定的と言わざるをえない。

一方で、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。わが国では、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)³が2017年に開催された。そこでは、「世帯主年齢が60歳未満の世帯では持ち家世帯率が低下傾向にあり、特に、30歳未満の世帯で大きく低下している。また、年収が低い世帯ほど持ち家世帯率が低くなる傾向にある。消費支出に占める住居費割合は、30歳未満の単身の勤労者世帯で趨勢的に上昇しており、30歳代の単身の勤労者世帯でも高い水準で推移している」ことが指摘されている⁴。さらに、「低所得層では所得の40%以上にも及ぶ住宅費を負担しており、所得だけでは捉えられない貧困が見えてくる。住宅費が貧困を悪化させ、若年の世帯形成を阻害しており、住宅費の負担を政策的にどうすべきかがこれからの重要な課題である」とされる⁵。

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

年)、所得代替率は27%になると試算されている。おそらく、夫婦共働きでなければ引退の前後で同程度の消費水準を維持できない。

³ 厚生労働省政策統括官(総合政策担当)付社会保障担当参事官室「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」(2021年3月22日閲覧:

https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakaihosyou_458538.html)。

⁴ 厚生労働省「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 第3回 資料1 第3回研究会ディスカッションテーマ」(2021年3月22日閲覧:https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000184113.pdf)。この資料1は、第3回研究会配付資料の総括であり、データは「同研究会 第3回 資料2 国民の所得や生活の状況等に関する分析③」(2021年3月22日閲覧:https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000184114.pdf)に示されている。

⁵ 厚生労働省「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 第3回 議事要旨」(2021年3月22日閲覧:<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000190795.html>)。

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と言えよう。

2. シンガポールにおける住宅政策の構造

2.1. 住宅政策の理念と3つの基本法制

以下では、まずシンガポールにおける住宅政策の基本構造を概説する。シンガポールの住宅政策を理解するためにはコンテキストが欠かせないわけであるが、詳細は他所に譲るとしても、少なくとも2つの点は省略することができない。第一はシンガポールという主権国家の基本理念についてであり、関連するが、第二は住宅政策の基本理念についてである。

岩崎（2013：p.231）によれば、「（現代シンガポールの特徴として）第一が、経済発展が最大の国家目標、つまり国是である」。シンガポールは、人は唯一の資源であるという認識が常にあり、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。1965年の建国時には、共産主義との抗争、インドネシア紛争、マレーシアからの追放、高失業と当時の失業者数と同程度の雇用を抱えていた英国軍の撤退、都市中心部のスラム化、そして国を構成する主要民族集団である中国系とマレー系の対立というように国家存亡の危機に係る問題が山積していた。さらに、中国系は人口の75～76%を占めるマジョリティと分類されるが、実際には福建省や広東省、海南省等を中心とした複数の地方からの出身者で構成され、それぞれの方言を話し共通の口語（中国標準語）も存在しない状態であった（Chiew 1983:p.43）⁶。そのような危機の中で分断された国をまとめ上げる原理が経済合理性であり、アメとムチを積極的に使っている。国内治安維持法（Internal Security Act of Singapore 1963）に基づく無期限拘留のようなムチを用いる一方で、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・社会規範を誘導してきた。

シンガポール建国時の住宅政策は、都市中心部のスラムの一掃という結果の評価が容易な直接的目標があったが、国家存亡の危機にあったシンガポールにおいてこれは福祉政策

⁶ 1957年人口センサスによる方言集団別中国系人口は福建語 40.6%、潮州語 22.5%、広東語 18.9%、海南語 7.2%、客家語 6.7%の順であり、福建人は広東人や海南人と口頭で話ができないが筆談はできる（Chiew 1983:p.41～43）。

の範疇ではなく治安維持と経済開発の基盤として必要な処置であった。そして、住宅政策は分断された国をまとめあげるための手段であった。建国の父と称されるリー・クアンユーは、後に回顧して「国家と将来について利害を共有してもらうために持ち家社会を実現しようとした」と語っている⁷。このように国家（経済）開発のための民間投資（貯蓄）を引き出す手段が、公共住宅の整備を通じた持ち家政策であったことを念頭に置く必要がある。

シンガポール建国以来の住宅政策を総括した Phang (2016) によれば、シンガポールの住宅政策は 3 つの基幹法制に依拠している。第一は住宅開発公社 (HDB ; Housing and Development Board) の設立 (1960 年)、第二は土地収用法の制定 (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。これらは独立の直後までに整備されたものであり、この時期までにシンガポールにおける住宅政策の骨子は固まることになる。

2.2. 住宅開発公社 (HDB ; Housing and Development Board)

HDB は、都市開発政策の企画・立案と公共住宅の建設・管理、必要な調査研究・統計業務、住宅金融の提供を担うことを目的に 1960 年に設立された。植民地時代の前身として、改善信託組合 (Singapore Improvement Ordinance 1927, 1952) があり、ガス灯、都市内部の小道、衛生設備等の都市開発と一部公共住宅供給を担っていたが、その機能を大幅に拡充するものである⁸。HDB は国家開発省所管の独立行政法人 (法定機関、Statutory Board) であり、独立採算制 (赤字は一般会計から補填されることになっている) をとり、国会への直接の説明責任をもたないため、必要経費、収益、補助金の配分についての詳細は不明である。丸谷 (1995 : p.10~11) は「HDB は…日本でいえば建設省の住宅局と住宅・都市整備

⁷ Phang (2016) の引用による。原文は次の通り : My primary preoccupation was to give every citizen a stake in the country and its future. I wanted a home-owning society. I had seen the contrast between the blocks of low-cost rental flats, badly misused and poorly maintained, and those of house-proud owners, and was convinced that if every family owned its home, the country would be more stable ... I had seen how voters in capital cities always tended to vote against the government of the day and was determined that our householders should become homeowners, otherwise we would not have political stability. My other important motive was to give all parents whose sons would have to do national service a stake in the Singapore their sons had to defend. If the soldier's family did not own their home, he would soon conclude he would be fighting to protect the properties of the wealthy. I believed this sense of ownership was vital for our new society which had no deep roots in a common historical experience (Lee, Kuan Yew (2000) *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000*, pp. 116-117).

⁸ HDB とその住宅開発の概要については、Cheong (2018) や Heng and Yeo (2017)、矢延 (1983) から得られる。

公団などの公的住宅供給機関の役割を併せもっている」と紹介しているが、官邸や内閣府、統計局といった機関の機能（の一部）も併せもっている。

HDB は、「都市開発計画（Master plan）」の策定・見直しと施行を行うことで住宅政策を実施している。都市開発計画は 1958 年にはじめて策定され、5 年毎に見直しされている。また、より長期的なランドデザイン（都市整備の方向性）を定めるものとして、1971 年にはコンセプトプラン（Concept plan）が制定され、こちらは 10 年毎に見直し作業が行われている。

2.3. 土地収用法（Land Acquisition Act 41 of 1966）

土地収用法は、住宅整備速度を加速する（ことを通じて公共の福祉に資する）ために制定されたと説明されるが、官報に公示すればどのような目的でも収用できることを明記しており⁹、その制定によって共産圏以外では目にすることが稀なほど強力な権限を HDB に与えた。さらに、1973 年からは土地の収用価格を、決められた時点の価格と収用時市場価格の低い方とする法律の修正を行っており、収用価格に上限が設けられている¹⁰。この土地収用法によって、政府は土地を安く入手し、公共住宅価格を大きく引き下げることができた。後述の通り、公共住宅の取得には（条件を満たせば）直接の補助金給付も行われているが、補助金として支給されているものは補助の一部でしかなく、公共住宅価格が市場価格を大きく下回る水準に設定されていることに大きな補助が含まれることに注意が必要である（Sandlands 1992:p.124-125）。シンガポールにおける公共住宅価格がどれほど安いのか¹¹、

⁹ 土地収用法では、「第 5 条 大統領は以下の目的で土地が必要であることを、官報に公示することで宣言してよい。－公共目的－だれのいかなる業務においても、公共の便益・利益・利害があると担当大臣が判断する場合－住宅用、商業用、産業用のいかなる目的」と規定している。”Land Acquisition Act,” Singapore Statues Online（2021 年 3 月 14 日閲覧：

<https://sso.agc.gov.sg/Act/LAA1966>）。

¹⁰ 1966 年制定（1967 年施行）の土地収用法は、1973（1974）、改正法 1985（1987）、1993（1993）、1995（1995）、2007（2007）のそれぞれの年次に修正（括弧内は施行年）されている。これらの主な目的は収用価格の上限を定めることである。具体的には、1987/11/20 より前の収用では 1973/11/30 現在価格（もしくは収用時市場価格の低い方、以下同様）、1987/11/30～1993/1/17 の収用は 1986 年 1 月 1 日現在、1993/1/18～1995/9/26 の 1992 年 1 月 1 日現在、1995/9/27～2007/2/11 の収用は 1995 年 1 月 1 日現在価格が上限となった。最終的に、2007 年の修正でこのような上限が撤廃され、2007 年 2 月 12 日以後の収用については収用時市場価格が適用されることになった（Chew et al. 2010）。

¹¹ たとえば、Lim and Associates（1988 岩崎・森訳 上 p.94）には、「HDB は最も多額の補助金が供与されている法定事業体である。……1984 年末に首相は、「全ての HDB アパートの 4 分の 1 について、費用の 3 分の 1、場合によってはそれ以上に相当する補助が与えられている」と述べている（Straits Times, 21 Dec 1984）。土地収用法によって公共目的収容される土

あるいは公共住宅供給にどれほどの公的な財政移転が含まれるのかを包括的に示す資料（比較可能な公的（新築）住宅と私的住宅の価格水準や HDB 設立以来の詳細な財務；住宅価格指数の推移は後述）は見当たらないが、丸谷（1995：p.16, 32）は、「新築 HDB 住宅の分譲価格は、1993 年前半に売り出された住宅の平均価格でみると、4 ルーム（約 100 m²）が 10 万 4,100SGD（約 700 万円）、5 ルーム（約 125 m²）が 14 万 2,200SGD（約 950 万円）、エグゼクティブ（約 150 m²）が 22 万 9,800SGD（約 1,540 万円）……内装が仕上げられていないので、この価格とは別に購入者は内装資金の自己負担が必要である。しかし、シンガポールの一人あたり GNP が日本の約 6 割程度に達していることを考えると相当に安い……民間住宅の需要層は、事実上、裕福な人々に限定されている……民間住宅の価格は、都心の高級コンドミニアムなどでは日本円換算で 1 億円を超える物件も多くなってきており、郊外の民間コンドミニアムも供給の中心は数千万円」と指摘している。

2.4. 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)

中央積立基金（Central Provident Fund Ordinance 34 of 1953）は、シンガポールの社会保障制度の要であり、ブーン（1989）や駒村（2005）をはじめとし、わが国でも既によくの紹介がなされている。ごく簡単に制度を要約すると、全雇用者が個人単位で口座を保有する（加入を義務づけられた）確定拠出・完全積立方式の強制貯蓄である。各加入者はそれぞれ用途が限定される 4 種類の口座を保有することになる。すなわち、①住宅購入・ローン返済（1968 年解禁）や金融商品購入（1986 年解禁）等のために 55 歳未満の引き出しが可能な「通常」口座、②重度の障害やシンガポール国籍からの離脱など例外的な事情がない限り 55 歳未満の引き出し（移動）ができない「特別」口座（1977 年導入）、③55 歳時に通常口座と特別口座の残額を合算し 65 歳¹²からの（終身）年金支払のみに用いられるために開設される「退職」口座（1987 年導入）、④公的医療機関、民間認可病院・施設でのみ、加入者のほか（シンガポール市民と永住権保有の）配偶者・子・親・きょうだいの医療費のために利用可能な「医療」口座（1984 年導入）である。確定拠出型であるため、加入者負担分の保険料率と雇用主負担分の保険料率¹³（及び、4 つの口座種類によって異なる運用利率

地については 1973 年の地価が強制的に適用されるため、上記の補助金算定にあたっては時価表示の土地価格は使用されていない。」という記述がある。

¹² 1943 年生まれ以前は 60 歳から受給が可能であったが、受給可能年齢は 1944～49 年生まれの 62 歳、1950～51 年生まれの 63 歳、1952～53 年生まれの 64 歳、1954 年以後生まれは 65 歳に引き上げられている。CPF Web ページ”Retirement Sum Scheme,”（2021/03/14 閲覧：<https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes/schemes/retirement/retirement-sum-scheme>）。

¹³ 加入者の口座に積立を行うのは雇用主の責任である。保険料率は加入者負担分と雇用主負担分に分けられているが、雇用主からみれば区別なく総額が労働費用になる。一方、保険料拠出は全額所得税控除されており、適用される月収・年収にそれぞれ上限が設けられている（2016

(の最低保証率) (参考として物価上昇率と利子率の推移を章末・参考図に示す)¹⁴) と 4 種類の口座間の拠出配分割合、退職口座の最低残高が定められている。CPF の主眼は引退期の年金給付に強制的に備えさせることにある。そのため、55 歳時に通常口座と特別口座を

年以後は 6,000SGD を超える月収、102,000SGD を超える年収には適用されない、それ以上の任意拠出も可能ではあるが任意拠出も含め保険料拠出額には年間最大 37,740SGD の上限がある；月収部分については 1974 年の 1,500SGD から 1985 年の 6,000SGD に引き上げられ 2000 年代半ばに 4,500~5,500SGD に引き下げられたものの大きく変化していない)。そのため、加入者からみた手取給与額は保険料率の変更が加入者負担分か雇用主負担分かの影響を受ける。雇用主拠出率は物価上昇率や賃金コストを調整するための重要なマクロ政策手段として用いられてきた (たとえば、Fong and Lim 2016 や Lim 1983 を参照)。

¹⁴ 特別口座と退職口座は流動性が低い代わりに+1.25~1.5%ポイント利子の上乗せ (1995 年以後) があり、2001 年以後は医療口座も利子率は 1.5%ポイント上乗せされている (章末の参考図を参照)。1986 年以後の通常口座利子率は地場金融機関の 12 ヶ月もの定期預金金利と普通預金金利の加重平均に設定することとされた。このような市場金利は 2003 年以後、実際には 1%を下回る水準にあるものの (Chia 2016:p.63)、通常口座の利子率は 2000 年以來 2.5%ポイントに据え置かれ、最低保証利子率が維持されている。シンガポール政府が保障する最低保証利子率は名目利子率であり物価上昇リスクはあるものの、CPF は加入者から集めた拠出金でシンガポール政府特別債券を購入している。この特別債の利回りは CPF が加入者に支払う利子と同一であり、CPF は利鞘を稼いではない。すなわち、実質利子率はシンガポール政府特別債の利回りに同調しており (少なくとも 2008 年以後の退職口座については 10 年物政府特別債の年平均利回り+1%ポイントが与えられている)、これはシンガポール金融庁 (Monetary Authority of Singapore) 及びシンガポール政府投資公社 (Government of Singapore Investment Corporation Private Ltd.、2013 年 GIC Private Ltd.に改称) の運用成績が反映されたものである (シンガポール政府財務省 Web ページ”Is our CPF money safe? Can the Government pay all its debt obligations?,” 2021/03/14 参照 :

<https://www.mof.gov.sg/policies/reserves/is-our-cpf-money-safe-can-the-government-pay-all-its-debt-obligations>)。なお、シンガポール政府特別債は、現在は (シンガポール国内への投資を手がけるテマセク社を通じ) 国内へ投資されていないとされるが (MAS Web ページ”How are CPF monies invested? What does the Government do with the monies?,” 2021/3/12 参照 : https://www.ifaq.gov.sg/mof/apps/fcd_faqlmain.aspx#FAQ_43693)、少なくとも 1980 年代まではシンガポール国内にも投資されていたはずである。たとえば、Sandilands (1992:p.130) には CPF は強制的に資金を取得して「政府の開発勘定を通じ、HDB、都市再開発機構 Urban Renewal Authority、ジュロンタウン公社 Jurong Town Corporation やその他法定機関に間接的に支出されている」とある。語弊を恐れず要約すれば、シンガポールの開発モデルは強制貯蓄で国民から資金を集め、国内設備・工業インフラの整備に投資し外国企業を呼び込んで使用させることにより急速な経済成長を達成した。高い経済成長率という結果がともなわなければ長期的に強制的な貯蓄を引き出すのは難しいため、小国であることや世界経済状態の条件が揃わない今後の第三世界などの開発に移植することは簡単ではない。

合算した残額には基礎退職残高 (basic retirement sum) が設定されており、退職口座に基礎退職残高以上を入れて、現行制度では基本的に終身年金プラン (CPF Lifelong Income For the Elderly or CPF Life) を購入することになる。通常口座と特別口座を合算したときに満額退職残高 (full retirement sum、基礎退職残高の 2 倍)¹⁵を超える部分については、拡張退職残高 (enhanced retirement sum、基礎退職残高の 3 倍) を上限として退職口座に入金し終身年金の購入に用いることもできるし、そのまま CPF 口座に貯蓄しておくことも、目的を問わず口座からの引き出しも可能になる。55 歳以降も働き続ける場合には、保険料拠出は通常・特別・医療口座に対して行われるので、退職口座の残額を増やすには明示的な資金移動が必要になる。なお、個人単位の口座に資産が積み立てられているため、死亡時残余は相続人に相続される。

参考として、図 1 に年齢階級別にみた加入者と雇い主の CPF 保険料率 (及び、総拠出に占める雇い主分の割合)、図 2 には 4 つの口座種別の CPF 保険料率 (加入者と雇い主の合計; 拠出金が口座種別にどのように配分されてきたか) を示す。また、図 3 では積立金残高と毎年の引き出し額並びにその構成をみた。

加入者と雇い主分を合わせた CPF 保険料率は 1955 年の 10%ポイントから徐々に引き上げられ、1984 年 7 月から 1986 年 3 月は 50%ポイントに達している。雇い主からみれば、総人件費 125 のうち 50 (40%) を CPF 口座へ積立、75 (60%) を労働者に支払っていたことになる。加入者と雇い主を合算した総保険料率に占める雇い主の割合は 1980 年代半ばまでは概ね半分を下回ることはなく、1972 年 7 月から 1974 年 6 月は 58%ほどに引き上げられていた。1986 年 4 月に (おもに景気対策として) 雇い主負担分が 25%ポイントから 10%ポイントに引き下げられ (加入者分は 25%ポイントのまま)、雇い主負担が総保険料に占める割合は 28.6%であった。1988 年 7 月以後は年齢階級別の保険料率が導入され、基本

¹⁵ CPF 制度の展開については Chia (2016) が簡潔であり、退職制度については Chia (2016 : pp.66-82) などを参照されたい。1987 年に退職口座制度が創設された際には最低必要額 (minimum sum) と呼ばれていたが、2015 年にシンガポールに住宅を所有する人に基礎退職残高が導入されてから満額退職残高と呼ばれている。この額は出生コーホート別に設定されており、1987 年 (に 55 歳・1932 年生まれ) コーホートでは 30,000SGD、1995 年コーホートで 40,000SGD、2003 年コーホートで 80,000SGD、2008 年コーホートで 106,000SGD、2019 年コーホートで 176,000SGD と、物価上昇・生活水準の上昇に応じて引き上げられてきた。なお、1994 年コーホートまでは、最低必要額を充当するための現金 (つまり通常口座と特別口座の残金) を保有する必要はなく、保有する資産 (ほとんどの場合、住宅) を抵当に入れ、満額に充当することができた。1995 年に満額退職残高の 10%は現金を用意しなければならなくなり、その割合は徐々に引き上げられ 2003 年コーホート以後は半分 (つまり基礎退職残高) の現金を口座に用意する必要がある。55 歳時に資産抵当を加えて最低必要額を満たすことができた人の割合は 1996 年 57%から 2008 年の 34%に低下後、反転し 2012~2014 年は約 50%とされている (Chia 2016:図 4.3, p.72)。

的には56歳以上（56～60、61～65、66+）の保険料率を年長者ほど段階的に大きく軽減している（2005年1月からは51～55歳の保険料率も軽減している）。また、細かくみれば加齢による変化は複雑だが、年齢を通じた一般的な傾向としては、1990年代以降において雇い主負担が総保険料に占める割合は50%を超えることはなく、1980年代半ばまでと比べれば雇い主負担が抑制されてきた時期が多い（2010年代以降の66歳以上は例外）。

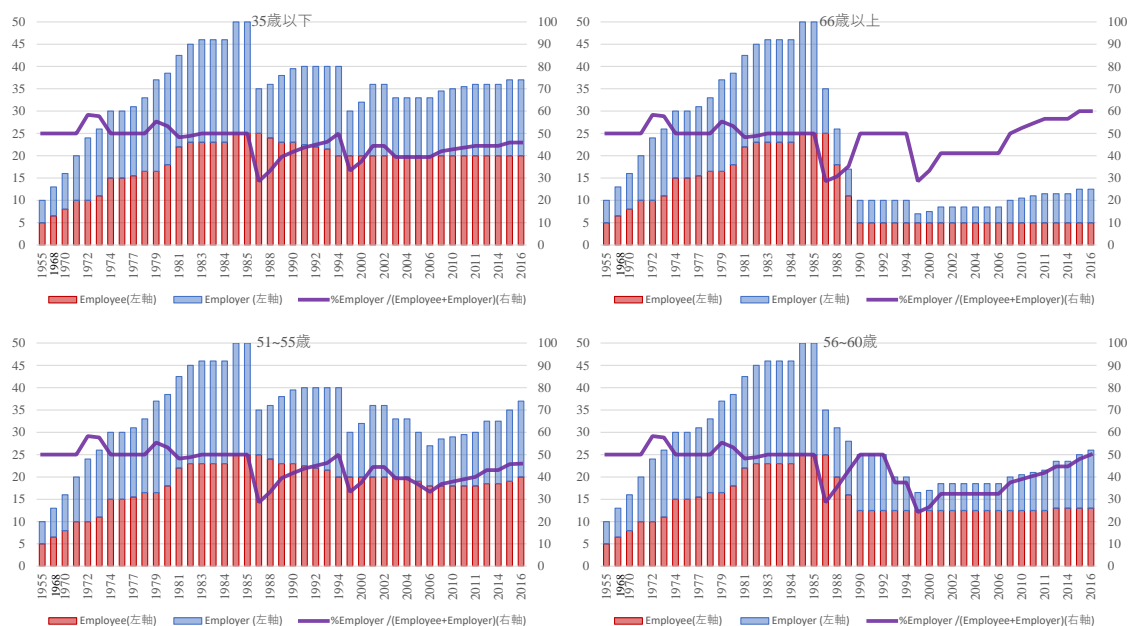


図1. 年齢階級別，加入者負担と雇い主負担別の CPF 保険料率（%ポイント；左軸）と総拠出に占める雇い主負担割合（%；右軸）：1955年7月から2016年1月～

資料：資料：Data.gov.sg “CPF Contribution Rates, Allocation Rates and Applicable Wage Ceiling,” (2021/04/16 アクセス：https://data.gov.sg/dataset/contribution-rates-allocation-rates-and-applicable-wage-ceiling?resource_id=65db3d22-9b16-43a3-8d4b-a2133043a78b).

注：保険料率が改定された月は年次によって異なる。

1977年7月に特別口座が導入されて以来、保険料率は口座種別に設定されており、口座の種類別の資金配分が設定されている（これ以前の拠出金は区別されていない、1984年4月以降は医療口座も導入されている）。図2によれば、一般的な傾向としては、医療口座への保険料率は一定水準が保たれるかわずかに上昇しており、保険料率も一定水準が維持されるかわずかに上昇してきた一方、一般口座への保険料率が調整に使われてきた（引き下げられてきた）。1985年に加入者と雇い主の合計保険料率が50%ポイントであったとき、口座種別にみた保険料率は一般口座40%ポイント、医療口座6%ポイント、特別口座4%ポイントであった。1986年に35%ポイントに引き下げられたとき、医療口座への6%ポイントは維持され、特別口座0%ポイントと通常口座29%ポイントにそれぞれ軽減されている。

1988 年以後は年齢階級別の保険料率が導入されたが、これは口座種別に設定されており、すなわちシンガポール政府は年齢別の口座種別資金配分、つまり年齢別にどの用途の貯蓄を（雇い主と加入者に分担させ）強制的に厚く維持するかを決めるようになった。一般的な傾向として、時系列でみて一般口座への保険料率はゆるやかに引き下げられており、医療口座・特別口座の保険料率がわずかずつ引き上げられている。総拠出に占める一般口座への拠出割合をみると、1986 年までは年齢によらず一定で（加入者と雇用主の合計保険料率が過去最高の 50%ポイントであった 1984～1985 年は医療口座が導入された時期にあたるが）一般口座への拠出割合は 80%が維持されていた。年齢別保険料率が導入された 1986 年以後について 35 歳以下でみると、この割合は 1991～1998 年に 75%に引き下げられ、1999 年に一旦 80%になるのを除くと、2015 年の 62%まで概ね一貫して引き下げられている。年齢間で比較すると、55 歳までは医療口座と特別口座の保険料率は加齢によって引き上げられ、（50 歳以上では保険料率は引き下げられるので）一般口座への保険料率が大きく引き下げられている。60 歳以上では通常口座と特別口座保険料率は非常に低水準になるが、医療口座保険料率は概ね一定水準に保たれている。このため、2015 年以後の総拠出に占める一般口座への拠出割合は 35 歳以下では 62%だったが、51～55 歳では 41%であり、

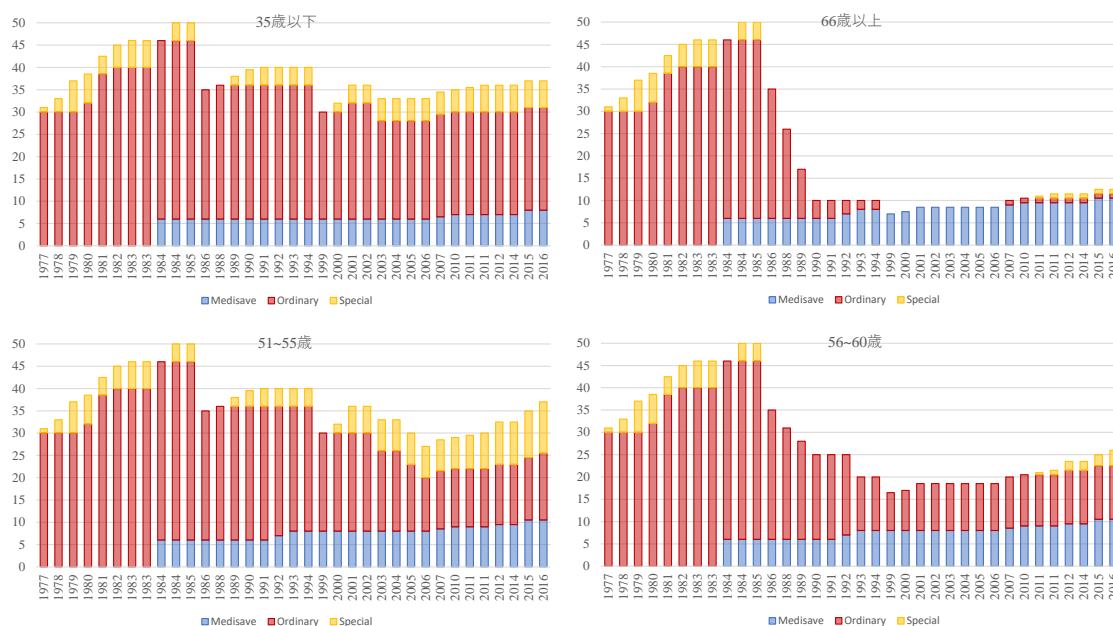


図 2. 年齢階級別、口座種別 CPF 拠出率：1977 年 7 月から 2016 年 1 月～現在

資料：Data.gov.sg “CPF Contribution Rates, Allocation Rates and Applicable Wage Ceiling,” (2021/04/16 アクセス：https://data.gov.sg/dataset/contribution-rates-allocation-rates-and-applicable-wage-ceiling?resource_id=65db3d22-9b16-43a3-8d4b-a2133043a78b).

単位：労働者の月収に対する％。注：保険料率が改定された月は年次によって異なる。CPF は口座種類別拠出率（賃金に対する％率）を配分率（allocation rate）と呼んでいる。

特別口座への拠出割合は35歳以下の16%に対して、51～55歳では31%になっている。これらに対し、医療口座への拠出割合は35歳以下の22%から51～55歳の28%にゆるやかに上昇し、56～60歳の40%から、61～65歳の64%を経て、66歳以上では84%になっている。

CPF積立金の残高は1960～1980年代半ばまで増加率（年率）20～30%という幾何級数的な増加をしており、1960年の約1.5億SGDから1987年には306億SGDに達した。これは、1960年代以降CPF保険料率が引き上げられると同時に、1970年代までに完全雇用が達成され、女性の労働参加率が1970年の30%未満から1990年の50%超に増加した結果である（Sandilands 1992:p.129）。その後も2000年前後に年平均5.6%増加という水準に落ち込むものの、2007年以降は9～12%の増加率（年）を維持しており、2020年末の積立金残額は4,621億SGDに達している（図3）¹⁶。

このようなCPFに強制的に貯蓄された残高（及び、フロー）をHDB住宅購入（頭金の支払い及びローン元本返済）に用いることができるようになったことが、シンガポールの住宅政策の大きな転換点となった。2.1節で見たとおり、シンガポール政府は持ち家率を向上させることを重要な目標としており、1964年に「人民のための持ち家計画（Home Ownership for the People Scheme）」を始めた。この計画により、世帯月収1,000SGD未満（かつ月収800SGDを超える個人がいない）のシンガポール人世帯を対象に、2ルーム住宅を4,900SGD、3ルーム住宅を6,200SGDの価格で、合計2,068部屋を販売した。HDBは住宅ローンも提供し、3ルームの場合、1,200SGDの頭金を支払えば、44SGD×15年の住宅ローン返済での購入が可能であった。月収800SGDの世帯が賃貸する住宅の賃料で住宅を購入できるようHDBは住宅価格を引き下げることが狙っていたため¹⁷、同じ条件の住宅を賃貸する場合の家賃60SGDより低くなるように設定されていた（Tan and Naidu 2014:p.3, Cheong 2018:p.18）。しかし、20%の頭金の支払いが困難などの理由で（Sandilands 1992:p.127, Chia 2016:p.31）、1964年の年末までに販売されたのは約1,600部屋、約4割が売れ残った。このため政府は1968年にCPF法を改正し、それ以前は55歳まで引き出しができなかったCPF貯蓄をHDB新築住宅購入のための頭金支払いとローン返済にあてる

¹⁶ これらの増加率は積立金の純増加率（拠出と利子から引き出しを除いたもの）である。CPFの規模拡大をみる指標としては、被保険者数×年収（拠出金額）の延べ人年が適切と思われる。しかしながら、図3に示すシンガポール統計局のデータでは、拠出金額は2002年以降にのみ表章されている。図3に表章されている積立金額と支出項目の合計は、t-1～t年末の「積立金の純増＝拠出金額＋利子－支出合計」の関係式に符合しないため、限界がある。一方で、たとえばChia（2016：図2.9、p.37）には拠出金合計と支出合計が1965～2015年の毎年について掲示されており、HDBやCPFの年次報告書（HDB/CPF Annual Report）などの資料を入手すればより詳細な分析が可能と思われる。今後の課題としたい。

¹⁷ 丸谷（1995:p.18）によれば、1990年代半ばには「政府は、夫婦がCPFを5年間積み立てれば、HDB住宅を無理なく購入できることを目標に、住宅政策を推進している」。

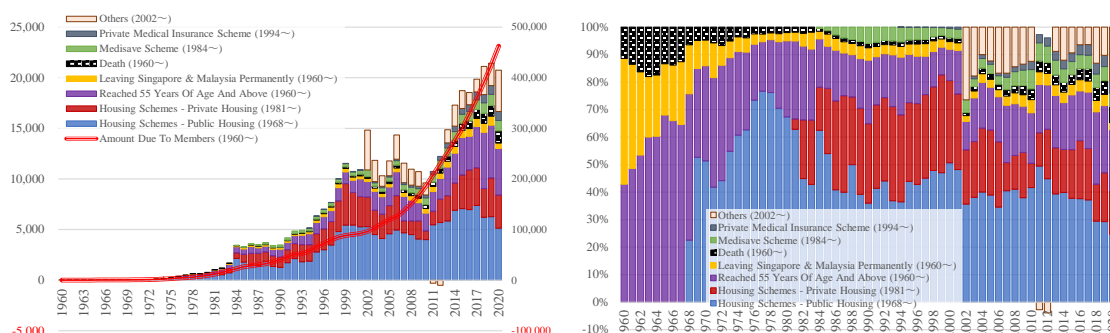
ことをできるようにした¹⁸。さらに、1971年から中古住宅市場を創設・断続的な規制緩和を行い（Cheong 2018:p.33-34, Phang 2016:p.232-234）¹⁹、中古住宅の購入に CPF 貯蓄を用いることができるようにすることで、住宅資産の流動性を高め、資産価値を維持できるようにし、同時に中所得者層（たとえば子どもが増えた夫婦）の買い換え需要を喚起している。

CPF 口座からの引き出し額と支出構成を図3にみた。公的住宅目的の引き出しは、HDB 住宅購入に CPF 貯蓄が使用できるようになった1968年こそ6百万 SGD に過ぎなかったが、1969～1972年は2,200～2,500万 SGD、1973年に5,000万 SGD、1975年に1.3億 SGD、1978年には4.9億 SGD に急増し、1979～1983年は4.4～7.3億 SGD を推移した後、1983年から1984年にかけて約3に増加しており、1984年は21.5億 SGD になった。1981年から、CPF 貯蓄は HDB 中古住宅の購入にも利用できるようになっており、新築と中古を合わせた1984～1988年の住宅購入のための引き出し額は26～28億 SGD であった。CPF 貯蓄からの引き出し額合計に占める住宅購入の割合をみると、1968年に50%を超え、1975年に70%を超えると、以後1980～1990年代を通して概ね70～80%を維持しており、住宅購入資金の増加に牽引されて貯蓄の取り崩しが起こっていることと CPF 通常口座残高は住宅資産に転換されて保有されてきたことがわかる。図3のデータでは2002年以後支出

¹⁸ ただし、住宅ローンの貸出上限額は物件価格の90%であり、物件価格の10%分の CPF 通常口座残高が頭金として必要である。返却期間は最長25年、毎月の返済は税込み月収の30%（CPF 保険料率の加入者と雇い主負担分の合計の範囲）までに制限されている（Phang 2016:p.226）。

¹⁹ 1971年より前に中古市場は存在せず、購入価格+減価償却済み内装工事（改修）費用（original purchase price in addition to the depreciated cost of improvements; Phang 2016:p.233）で HDB に売却するしかなかった。1971年に最低3年の居住期間（1975年以後は最低5年）を満たせば、HDB の要件を満たす人（所得制限付きで他の住宅を所有していないシンガポール人核家族）に市場で売却ができること認められた（報告が必要）。ただし、同時に1年間（1975年以後2年半）は公共住宅の申込ができないという申込禁止期間が導入された。申込禁止期間は1979年に撤廃され、代わりに再販税（Resale levy；はじめて購入した HDB フラットを売却し、2軒目の新築 HDB フラット・コンドミニアムを購入する場合に1軒目の HDB フラットの部屋数に応じ売却額の10～25%（2006年より前）もしくは15,000～55,000SGD（2006年以後）の支払が必要 HDB Web ページ”Resale Levy,” Accessed at 2021/03/17 20:57 from: <https://www.hdb.gov.sg/residential/selling-a-flat/financing/computing-your-estimated-sale-proceeds/selling-a-flat-resale-levy>）が導入される。HDB 住宅の購入は、所得制限付きで他の住宅を所有していないシンガポール人核家族しか行えなかったが、1989年に中古 HDB 住宅については、所得制限の撤廃、永住権保有者や民間住宅所有者も購入可能になった。1991年からは35歳以上未婚シンガポール市民も中古 HDB を購入可能になった。また、CPF 利用も緩和されている。1993年より前の貸出上限は1984年 HDB 新築住宅の80%だったが、1993年から市場価格（もしくは評価額の低い方）の80%になった。さらに、1993年から、CPF を住宅ローンの利息の支払にあてることができるようになっていく。

項目に不連続性があり、CPF 口座からの引き出し総額に占める住宅購入の割合は 50~60% に低下するものの、住宅目的の毎年の引き出し額は（2007~2010 年を除いて）概ね 70~110 億 SGD を維持しており、持ち家はシンガポール人にとって重要な資産を形成している。



(a) 積立金額（左軸）と引き出し額（右軸） (b) 支出項目構成

図 3. CPF 積立金額と支出項目別引き出し額，支出項目の構成割合

資料：Singapore Department of Statistics SingStat Table Builder, “Finance and Insurance-CPF Statistics,” (2021/03/15 閲覧： <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/industry/finance-and-insurance/latest-data>).

単位：(a)百億 SGD. 12 月末時点の積立額 (Amount Due to Member)・赤実線は右軸，その他は 1~12 月の支出について内訳を示した積み上げ棒グラフで，金額は左軸。(b)%。ただし，2001 年以前は，引き出し額総額が表章されておらず，表章されている引き出し項目の合計（及び，拠出額と利子）は積立金額の変化とも符合しないが，表章されている項目の合計に対する各項目の支出割合（%）を示す。注：PUBLIC HOUSING refers to net amount withdrawn (gross amount withdrawn less amount refunded) by members. PRIVATE HOUSING refers to net amount withdrawn (gross amount withdrawn less amount refunded) by members. REACHED 55 YEARS OF AGE AND ABOVE includes first and subsequent withdrawals. 1995 increase was due to withdrawals of government cash grant under Share Ownership Top-up Scheme II and CPF top-up scheme. 2000 & 2001 increase was due to withdrawals of government CPF top-up scheme. 2003 & 2004 increase was due to withdrawals of the economic restructuring shares and relaxation of withdrawal rule from once in 3 years to annually. 2005 & 2006 increase was due to withdrawals of government top-ups & sale proceeds from their Singtel shares. LEAVING SINGAPORE & MALAYSIA PERMANENTLY includes Malaysians leaving Singapore permanently. For MEDISAVE SCHEME prior to 2003, figures include private medical scheme and Eldersshield scheme. For PRIVATE MEDICAL INSURANCE SCHEME prior to 2003, figures are included in Medisave scheme. OTHERS includes withdrawals under Home Protection Insurance, Retirement Sum (previously known as Minimum Sum), Dependants' Protection Insurance, Education, MediShield Life (previously known as Medishield), ElderShield, Lifelong Income, Non-residential Properties, Investment and Special Discounted Shares schemes, transfers to/from Reserve Account/general moneys of the Fund and on grounds of permanent incapacity and unsound mind.

2.5. 住宅政策の成果

住宅政策の成果を示す種々の指標を表1に示した。まず、シンガポールの国土は1970～2019年の間に24%も拡大していることを指摘しておきたい。国土の拡大は1970年以降に本格化した埋め立て等による。控えめにいって、現在の国土の8割以上が国有地になっている²⁰。とはいえ、1970～2019年にシンガポール市民と永住権保有者をあわせた在住人口は約2倍に増加しており、(総人口に占める)外国人割合は1970年の2.9%から2019年には29.4%に増加している。総人口は1970～2019年に約2.7倍に増加した。人口密度(人/km²)は1970年の3,538から2019年は7,866に増加しており、東京都区部(15,348)には及ばないものの東京都(6,349)を超え、世界で最も混雑した地域のひとつとされている。

住宅統計をみる際の基準となる世帯数については1970年の数字が見当たらないが、1980～2019年の在住世帯の平均人員は4.87人から3.16人へと小世帯化が進行しており、人口以上の速度で世帯数は増加していると考えられる。1980～2019年に在住人口は約1.8倍になっていたが、在住世帯数は約2.9倍になっている。

住宅ストック(HDBフラット(1部屋)、コンドミニアム(1部屋)、土地付き(戸建て・連棟建て)住宅(1戸)等を含み、それぞれを単純合計)の数を見ると、1970年の約30.6万から2019年の約147.7万へと、約4.8倍に増加した。1970年の住宅ストックに占める公共住宅の割合は約4割に過ぎなかったが、1990年までに8割以上が公共住宅であるというペースで急速に公共住宅の建築が進んでいたことがわかる。同様に、世帯単位でみた持ち家率は、1970年は3割に満たなかったが、世帯が急増する中で持ち家率は1990年までに約88%に増加し、2019年も90%を維持している。世帯毎にみたHDB公共住宅への居住率も2000年代までは同様に非常に高い。2000年代以降にHDB公共住宅への居住率が低下しているのはエグゼクティブ・コンドミニアムスキームの進展によるものであり、中・低所得者向けに持ち家を提供するというHDBの使命は一定の目標を達成したためと言えるだろう²¹。

²⁰ Lim and Associates (1988 岩崎・森訳 上巻表4.12, p.156)によれば、国土のうち政府所有地割合は英国軍用地の移管、積極的な土地収用と埋め立て等を通じて、1949年の31%から1965年49.2%、1985年の76.2%へ上昇している。政府保有地割合を示す近年の統計は見当たらないが、1985年以後に土地収用がまったく行われていないと仮定しても、埋め立て等の国土拡大によって2019年の政府保有割合は80%になっている。借地料が政府の重要な収入源になっていることは前述の通りである。

²¹ 1995年にエグゼクティブ・コンドミニアム(ECスキーム)を導入した。このECスキームでは、99年の借地権を競争入札にかけ、落札した民間業者・政府関連企業(Government Linked Company)がデザイン・建設・価格付け・ローンの手配・住宅の管理を請け負う(応募する世帯に対し応募条件、再販その他の規制あり)。ECスキームの導入により、(エグゼクティブ・フラットの建築・開発を終了し)アッパーミドル所得階層への住宅市場から、HDBは撤退している(Phang 2016:p.235)。

ただし、2019年の住宅ストック数は在住世帯数を超えているものの、超過数は10.5万戸ほどに過ぎず、約168万人の外国人を収用するには十分ではない。外国人に対する公共住宅の整備に、政府は公共の福祉のため税金を投じることはないであろうが、シンガポールは貿易依存度が極端に高い（開放小国経済である）ことから元々外的なショックの影響を強く受けやすく、外国人人口や外国人投資家の動勢がシンガポールにおける住宅価格に及ぼす影響は近年非常に大きくなっている（図4）。民間住宅指数（全住宅）は1996年第2四半期の129.7から1997年のアジア通貨危機を経て1998年第4四半期には71.5へと45%ほど低下（2年半でほとんど半減）している。また、2008年第2四半期の126.9から世界危機によって2009年第2四半期の95.3へ1年で25%ほど急落し、外国人の急増による需給逼迫などで2010年第2四半期の131.7へ1年間で40%ほど上昇している。これはシンガポール人にとって重要な退職期資産のボラティリティが甚大であることを意味しており、政府も認識しているところである。引き続き低所得者向け低価格住宅の確保と（外国人の）購入制限・不動産投機対策等を通じ住宅価格を安定させることは重要な課題になっている。

表1. シンガポールの住宅関連指標

	1970	1980	1990	2000	2010	2019
総人口(人)	2,074,507	2,413,945	3,047,132	4,027,887	5,076,732	5,703,569
在住人口	2,013,563	2,282,125	2,735,868	3,273,363	3,771,721	4,026,209
外国人	60,944	131,820	311,264	754,524	1,305,011	1,677,360
国土面積(km ²)	586.4	617.9	633.0	682.7	710.4	725.1
人口密度(人/km ²)	3,538	3,907	4,814	5,900	7,146	7,866
在住世帯数(世帯)	-	472,700	661,700	915,100	1,145,900	1,372,400
在住世帯平均人員(人)	-	4.87	4.25	3.70	3.50	3.16
在住世帯持ち家率(%)	29.4	58.8	87.5	92.0	87.2	90.4
HDB住宅居住率(%)	30.9	67.8	85.0	88.0	82.4	78.6
住宅ストック(部屋/戸)	305,833	467,142	690,561	1,039,677	1,156,700	1,477,627
うち、公共住宅割合(%)	39.3	72.2	83.2	81.4	77.7	72.5
1住宅ストックあたり人口(人)	6.78	5.17	4.41	3.87	4.39	3.86

出典：世帯持ち家率、HDB住宅居住率、住宅ストック、公共住宅割合の1970～2010年はPhang(2016表1)。2019年についてはSingapore Department of Statistics SingStat Table Builderの以下による：世帯持ち家率は"M810401-Resident Households By Tenancy, Annual"を用いて筆者算出、HDB住宅居住率は"M810351-Resident Households By Type Of Dwelling, Annual"、住宅ストックは"M400751-Residential Dwellings, Annual"、公共住宅割合は"M400141-Properties Under The Management Of Housing And Development Board"を用いて筆者算出。その他の系列についてはSingapore Department of Statistics, *Population Trends 2020* (2021/11/6閲覧：https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/publications/population/population2020.pdf)

注：HDB住宅居住率とは、在住の世帯に住宅の種類がHDBの割合。在住世帯とは世帯主が在住人口（シンガポール市民か永住権保有者）である世帯。

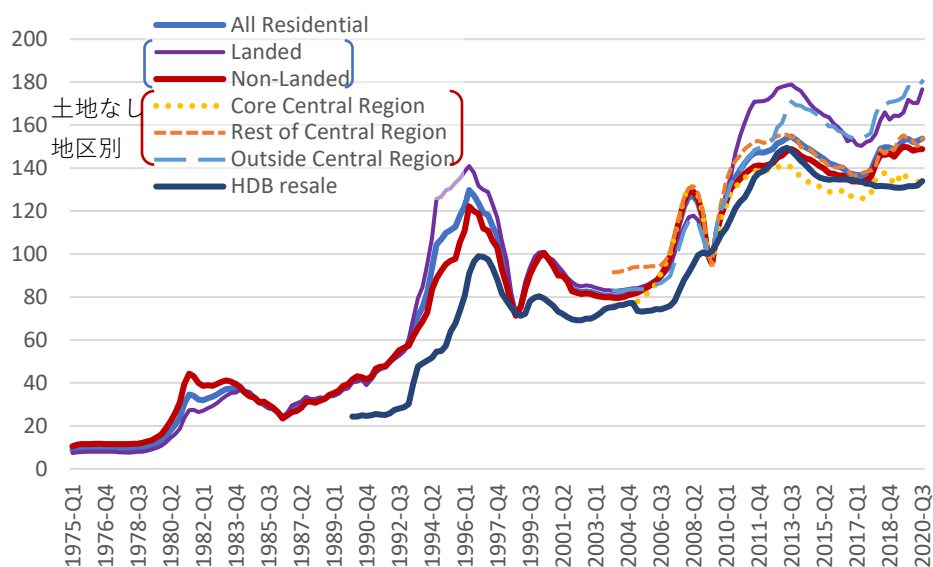


図 4. 民間住宅資産価格指数（2009 年第 1 四半期=100）の推移：1975Q1～2020Q3

出典：Data.gov.sg “Private Residential Property Price Index (Base Quarter 2009-Q1=100), Quarterly,” (2021/1/30 アクセス：<https://data.gov.sg/dataset/private-residential-property-price-index-by-type-of-property>), 及び, Data.gov.sg “Private Property Price Index of Non-landed Residential Properties by Locality, Quarterly”, Data.gov.sg “HDB Resale Price Index (1Q2009=100), Quarterly”. 注：全住宅には土地付き (landed 戸建て・連棟建て) と土地なし (Non-landed；政府から概ね 99 年借地権を得て開発されたアパートメント・コンドミニアム) を含む。地域 (locality) 別住宅指数は土地なし住宅のもの。地域区分は以下の通り：Core Central Region comprises Postal Districts 9, 10, 11, Downtown Core Planning Area and Sentosa. Rest of Central Region comprises the area within Central Region that is outside postal districts 9, 10, 11, Downtown Core Planning Area and Sentosa. (A map of Central Region showing the Core Central Region (CCR) and the Rest of Central Region (RCR) is available at: https://spring.ura.gov.sg/lad/ore/login/map_ccr.pdf) Outside Central Region (OCR) refers to the planning areas which are outside the Central Region.

住宅政策が、公共住宅の供給と CPF 強制貯蓄（を国民に許容させ、貯蓄の利用と住宅ローンを組み立てること）を通じ、国家（経済）開発のために民間（住宅）投資（貯蓄）を誘導し、持ち家率を向上させたことは間違いない。しかしながら、賃貸住宅ではなく持ち家に住むことに対し誘因を与えるために、シンガポール政府が結局どれだけの財政的な援助を行ったのかははっきりしない。政府は国民に家を所有させるために、①HDB 住宅価格を市場価格（再取得価格＝土地代金＋建物代金＋取引コスト）よりかなり安く設定した、②このうち 2007 年以前の土地取得代金については土地収用法により政府は、市場価格よりも安く購入することが可能であった（所有者から政府へ所得移転があった）、③HDB を通じて低利住宅ローンを提供²²、④条件を満たす場合に CPF 口座を通じた現金給付を支給（後述）す

²² HDB 住宅ローン金利は、CPF 通常口座利率＋0.1%に固定されており、0.1%の上乗せが

ることなどを通じて、シンガポール政府は巨額の公費を投じてきた。このような住宅取得を促すための公的な補助が、結局どれほどの規模なのかを明確に示す包括的な文献・資料は見当たらない。ただし、このうち①などによって歳出が HDB 運営のための経費を上回ると政府財政一般会計から補填されることになっており、その概算額は官報に報告されている。Republic of Singapore (2020: 24 節 p.59) によれば、1960 年設立以来の HDB に対する政府補助金累計額は、2019 年 4 月 1 日現在 335 億 3356 万 SGD であり、2020 年 3 月末は 362 億 2578 万 SGD であったという。2019 年度の補助金額は約 2,154 億円 (26 億 9222 万 SGD を 1SGD=80JPY で換算) ということになる。日本の総人口 (2019 年 10 月 1 日) は 12,616.7 万人、シンガポール在住人口 (2019 年 6 月末) は 402.62 万人である。シンガポールの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 億円に相当することになる。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²³。

3. シンガポールにおける家族人口政策としての住宅政策

おもに 3 つの側面から、住宅政策を通じて、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、公共住宅価格はかなり低く抑えられていることを指摘したが、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

手数料に相当するものと思われる。丸谷 (1995:p.19) によれば、「1994 年初めには CPF の積立預金の金利は 2.5%であったので、HDB の低利融資は 2.6%となっていた。一方、民間銀行の住宅ローン金利は同時期に 5~6%であったので、低金利の状況下双方の差が縮まっていたものの、同庁の低利融資の方が相当有利となっていた」。2003 年から民間銀行が HDB 住宅に抵当権を設定できるようになったことから HDB 住宅の購入に民間銀行の住宅ローンも用いることができるようになった (Phang 2016:p.226)。近年はさらなる金利低下により民間銀行が HDB の最低保証金利 (2.6%) より有利な条件を提示することができるようになっており、民間銀行から融資を受けるケースが増えている。

²³ 過去 5 年間 (2016~2020 年) の日本の外貨準備高 (9 月末) は、1.26~1.39 兆 USD であり総人口 1 人あたり 1.03 万 USD ほどであるのに対し、シンガポールの過去 5 年間の外貨準備高 (6 月末) は 2,490~3,120 億 USD と在住人口 1 人あたり 6.96 万 USD ほどであり、人口あたりでみると 7 倍ほどの水準になっている。日本の国債費 (国債償還費・利払い費) が歳出に占める割合をみると、2019 年度一般会計予算の 23%を占める。シンガポールでは純財政赤字であり政府債券に対する利子収入 (Net Investment Returns Contribution) が 2019 年度の総歳入に占める割合は約 18%である (シンガポール政府財務省 Web ページ 2021/04/15 参照: <https://www.mof.gov.sg/policies/reserves/how-do-singaporeans-benefit-from-our-reserves>) という財政状況がそもそも異なる。

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。

第一の購入可能条件については、①所得制限、②2 人以上のシンガポール市民世帯（もしくはシンガポール市民と永住権保有者）で 1 世帯あたり 1 軒のみ、③21 歳以上既婚者という条件を満たした場合にのみ、HDB 住宅の購入は可能になっている（Phang 2016:p.229～233）。Tan and Naidu(2014:p.5)によれば、HDB 住宅は当初シンガポール人核家族しか購入できず、これによって強い家族の絆を奨励してきた。住宅不足が解消されるのにもなって、購入可能条件は緩和される傾向にあり、1989 年に中古住宅購入における所得制限は撤廃されている。新築住宅には所得制限が残っているが、2021 年現在の限度額は 4 部屋住宅で月収 14,000SGD（約 112 万円）、コンドミウムで月収 16,000SGD（128 万円）に設定されている。2019 年労働力調査（Table 26 in Ministry of Manpower, *Labour Force in Singapore 2019*）によれば、15 歳以上の（公務員を除く）フルタイム雇用者に占める税引き前月収（雇用主負担の CPF 保険料を除く）が 14,000SGD の割合は 6.5%であり、所得制限の対象になるのは一部の富裕層のみである。再販市場規制緩和のなかで 1989 年以降は永住権保有者も中古 HDB 住宅の購入が可能になった。最後の配偶関係に関する条件についても、1991 年以後 35 歳以上未婚のシンガポール市民が中古 HDB 住宅を購入することが可能になっており、現在では 35 歳以上未婚者でも新築 HDB 住宅（ただし 2-room Flexi という 36～45 m² の最も小さなタイプのみ）の購入が可能になっている。これらに対し、現在でも高所得シンガポール市民・永住権保有者や、国外在住者、外国人投資家については、民間住宅部門が多くを担っている。外国人の住宅所有については多くが民間フラット・コンドミウムに制限されている（Phang 2016:p.229）。

第二の直接的な住宅補助給付（CPF Housing Grants）については、国籍、配偶関係、世帯所得に応じて注意深く調整されており、基本的にはじめての応募（HDB 住宅購入）かつ夫婦で低所得なシンガポール市民の場合に手厚いものになっている。2019 年以後の現行制度では²⁴、HDB フラットに対して、おもに 5 種類の給付があり、①家族補助（FG；Family Grant）、②強化 CPF 住宅補助（EHG；Enhanced CPF Housing Grant）、③未婚補助（SG；Single Grant）、④強化家族補助（EHG(S)；Enhanced CPF Housing Grant (Single))、⑤近

²⁴ 住宅補助給付の歴史の変遷を追跡することは容易でないが、中古 HDB 住宅購入に際しての住宅補助給付は 1994 年に導入された（Phang 2016:p.234）ようである。Tan and Naidu（2014:p. 3）には、「1994 年より前は HDB から直接購入した新築住宅のみに対し利用可能」という記述があるが存在がはっきりしない。1994 年に導入されたのは、⑤近居住宅補助 PHG であり、親もしくは有配偶子と同居する はじめての応募者に対して 30,000SGD（1995 年からは 50,000SGD）が支給されている。1995 年には、親・有配偶子と同・同居していない場合でも、条件を満たせば中古 HDB 住宅購入に際し 40,000SGD が支給される制度が導入された。

居住宅補助（PHG；Proximity Housing Grant）となっている。その他にも、2部屋か賃貸住宅に住んでいる低所得者が3部屋住宅にアップグレードしようとする2度目の応募に対し支援する低所得者向け支援制度、ステップ・アップ補助（Step-Up CPF Housing Grant）²⁵がある。また、③未婚補助を受けて中古住宅を購入した人が、その後結婚した場合に①家族補助との差額を支給し結果的に同等の補助を受けられる制度（CPF Housing Top-Up Grant）²⁶が2004年に創設されている。

最初の①FGと②EHGが21歳以上で結婚している（結婚予定の）カップルもしくは核家族（少なくとも2人のシンガポール市民、もしくはシンガポール市民と永住権保有者を含む）を対象としたものである²⁷。①FGは夫婦合計月収が14,000SGD以下で、中古HDB住宅をはじめて購入する場合に受給することができる。給付額はシンガポール市民2人の場合には50,000SGD（約400万円）（4部屋以下の場合）もしくは40,000SGD（約320万円）（5部屋以上の場合）、シンガポール市民と永住権保有者の組み合わせでは40,000SGD（4部屋以下の場合）もしくは30,000SGD（5部屋以上の場合）であり、CPF口座への入金を通じて給付される²⁸。多世代同居等複合世帯（夫婦（ひとり親）と就業している未婚子や、親と有配偶者の組み合わせ）の場合には所得制限が14,000SGDから合計21,000SGDに緩和される。②EHGは所得に対する強い累進性があり、①FGを受けた低所得世帯を支援するためのものであると同時に、当該低所得世帯では新築HDB住宅の購入に②EHGを用いることができるものである。居住予定世帯員の合計月収1,500SGD以下の場合に最大の80,000SGDが支給され、所得に応じ減額されて合計月収9,000SGDで5,000SGDになり、

²⁵ 月収7,000SGD以下のシンガポール市民に対し15,000SGDが補助される。詳細はHDB Webページ”CPF Housing Grants for HDB Flats -Second-Timer Applicants”（2021/3/17 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/new/schemes-and-grants/cpf-housing-grants-for-hdb-flats/secondtimer-applicants>）。

²⁶ Saw(2005:p.186-187)。詳細はHDB Webページ”Application for CPF Housing Top-Up Grant”（2021/3/17 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/application-for-cpf-housing-top-up-grant/get-help#:~:text=The%20Top%2DUp%20Grant%20will,CPF%20monies%20available%20for%20withdrawal>）を参照。

²⁷ 中古住宅について詳細はHDB Webページ”CPF Housing Grants for Resale Flats”（2021/3/16 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/resale/financing/cpf-housing-grants/>）、新築住宅についてはHDB Webページ”CPF Housing Grants for HDB Flats -First-Timer Applicants”（<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/new/schemes-and-grants/cpf-housing-grants-for-hdb-flats/firsttimer-applicants>）を参照。

²⁸ CPF口座に入金された補助金を住宅購入費として支払う。住宅購入に用いたCPF残高は当該住宅を売却するとき、（CPF口座に預金されていたとしたら稼ぐことができた）2.5%の利子を加えてCPF口座に返却されるため、CPF補助金も当該個人口座残額に付与される（HDB Webページ”Do I return my housing grants to the Government when I sell my flat?,” 2021/03/20 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/publications/hdbspeaks/Flat-Buyers-Keep-the-Housing-Grants-Given-to-Them>）。

合計月収 9,001SGD からは支給されなくなる。②EHG を受給するためには、過去 12 ヶ月継続して就業しており、住宅購入申込時に仕事をしていなければならない。

③SG と④EHG(S)は、35 歳以上の未婚シンガポール市民を対象にしたものである²⁹。内容は①FG と②EHG と同様であり、所得制限と給付額がちょうど半分になっている³⁰。⑤EHG(S)を受給するためには、EHG と同様で、過去 12 ヶ月継続して就業しており、住宅購入申込時に仕事をしていなければならない。

最後の⑤PHG については、親と同居もしくは親の居住地から 4 km以内に近居する場合に、中古住宅を購入する結婚している（予定の）シンガポール人カップル・核家族（2 人のシンガポール人か、シンガポール人と永住権保有者）、もしくは 35 歳以上未婚のシンガポール市民が、所得制限なく給付を受けることができる³¹。給付額は、カップル・核家族が同居する場合は 30,000SGD、近居する場合は 20,000、35 歳以上未婚者に対しては同居する場合は 15,000SGD、近居する場合は 10,000SGD である。

2.5 節の最後で述べた通り住宅政策を通じた政府補助の総額は不明であり評価が難しいのだが、以上の直接的な補助給付金の金額は明らかである。これらの補助給付金を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と言える。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、②EHG を通じた給付額は多くなる

²⁹ 中古住宅については HDB Web ページ ”CPF Housing Grants for Resale Flats – Single Singapore Citizen Applicants”（2021/3/16 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/resale/financing/cpf-housing-grants/single-singapore-citizen-scheme>）を参照，新築住宅については”Single Singapore Citizen Scheme”（<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/new/schemes-and-grants/cpf-housing-grants-for-hdb-flats/single-singapore-citizen-scheme>）を参照。シンガポール市民と外国人のカップル（すなわち①FG の要件で国籍のみ満たさない）に対しても同様の制度（Non-Citizen Spouse Scheme）が適用される。この場合の所得制限は①FG と④EHG(S)と同じで、月収 14,000SGD と 4,500SGD までである（HDB Web ページ ”Non-Citizen Spouse Scheme”，2021/3/16 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/resale/financing/cpf-housing-grants/noncitizen-spouse-scheme>）。

³⁰ ③SG では月収が 7,000SGD 以下の場合、25,000SGD（4 部屋以下の場合）もしくは 20,000SGD（5 部屋以上の場合）を受給できる。④EHG(S)は新築 HDB 住宅の購入にも用いることができ（Single Singapore Citizen Scheme）、月収 750SGD 以下の場合に最大の 40,000SGD が支給され、所得に応じ減額されて月収 4,500SGD で 2,500SGD になり、月収 4,501SGD からは支給されなくなる。

³¹ 詳細は、HDB Web ページ”Living With/Near Parents or Child”（2021/3/17 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/resale/financing/cpf-housing-grants/living-with-near-parents-or-child>）を参照。

32。第二に、先に注記した通り当該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（1990～1999 年と 2000～2012 年の価格指数に基づく）住宅（資産）収益率（民間住宅及び HDB 中古住宅）は、リスク調整を行うと、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（Phang 2016:p.241）。そのため、若年層にとっては多くの場合、住宅購入は借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ということになる。これは HDB 中古住宅指数のみを単純に評価したもので、住宅を担保にした借入資本での投資（シンガポールドルの上昇は住宅資産の借入可能額と投資収益率をさらに引き上げる）は考慮されておらず、上にあげた補助金（を通じた収益）も考慮されていないし、住宅資産を賃貸に用いることができた場合の収益率（6～8%）も考慮していない。事後的な実質的収益率は住宅価格の変動を遙かに凌駕する可能性がある。

第三の HDB 住宅申込から購入までの期間や抽選確率の優遇については、実はシンガポールにおける出生促進政策と同程度に長い歴史があり、その最初期に導入されたものを含む³³。すなわち、1987 年 1 月 1 日以後に第 3 子（以上）をもった夫婦が（より大きな住宅を購入するために）3 部屋以上住宅を売却する際の制限が緩和されている（Saw 2005:p.176-177）。通常ならば、中古市場への住宅売却には、①5 年の最低居住期間が経過していなければならない、②はじめて購入した住宅でなければならない（2 軒目や 3 軒目は中古市場に売却できず、HDB に売却しなければならない）という制限があったが、子どもが 3 人以上の夫婦には適用を除外した。さらに、③購入申込から実際の購入までの順番待ちに通常 3 年

³² 再び 2019 年労働力調査（Table 32 in Ministry of Manpower, *Labour Force in Singapore 2019*）で男女年齢別の所得分布をみると、15 歳以上の（公務員を除く）フルタイム雇用者に占める税引き前月収（雇用主負担の CPF 保険料を除く）の最頻値は 3,000～3,999SGD になっている。35 歳未満男性（フルタイム雇用者）で月収が 3,999SGD 以下の割合は 59.3%、35 歳未満女性の場合には 62.6% である。35 歳未満では月収が 4,999SGD 以下の割合は約 4 分の 3（男性で 73.5%、同女性で 76.2%）である。この月収が 4,999SGD 以下割合は、35～54 歳になると 45～60% に低下する（男性 45.6%、女性 59.8%）。月収が 1,499SGD の割合は 1 割強（男性 11.8%、女性 12.8%）なので、②EHG の満額は確かに低所得者のみに支給されるが、申請者の多くが何らかの②EHG を受給していると考えられる。②EHG は低所得者支援というよりも、低年齢（＝相対的に低所得）カップルに対する早期家族形成支援の性格が重要であろう。

³³ 2021 年現在の制度については、HDB Web ページ”Priority Schemes”（2021/3/18 閲覧：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/new/eligibility/priority-schemes>）を参照。

以上を要するところ、これら夫婦に対しては待ち時間を3年分短縮している。現在の制度でも大家族を奨励するため、住宅抽選の当選確率を2倍にする制度（Third Child Priority Scheme）がある。

その他の購入にかかる優遇措置として、2000年以降、夫婦（のいずれか）が21～30歳である夫婦が4部屋住宅をはじめて購入する場合に、20%の頭金のうち10%を引き渡しまで猶予している（Saw 2005:p.164）。頭金は10%になっているが、現在も同様の制度がある（Staggered Downpayment Scheme³⁴）。また、若いカップルのHDB住宅購入を優先する政策として、2004年以後子どもがいる（妊娠している）夫婦をはじめてHDB住宅を購入する際の待ち時間（抽選の当選確率）を優遇する制度（Parenthood Priority Scheme）や、購入申込から引き渡しの際にHDB住宅を半額で賃貸できる制度を実施している（Parenthood Provisional Housing Scheme）。

その他の人口に直結する住宅政策として、1989年に導入された民族統合政策（Ethnic Integration Policy）の側面を挙げることができる。民族統合政策では、ブロック（housing block、約120世帯）と近隣（neighborhood、数千世帯規模）という2つのレベルごとに民族構成の上限を設け、近隣・ブロックで設定された民族構成の上限を超える民族への（中古）販売ができないようにした制度である。具体的には、近隣/ブロック毎の民族構成について、中国系84/87%、マレー系22/25%、インド系・その他は10/13%（2010年以後は12/15%に緩和）という上限が設けられており、また2010年からはマレー系を除く永住権保有者の割合についても5/8%という上限が設定されている（Phang 2016:p.231）。政策として実施されたのは中古住宅市場が整ってきた1989年以後のことであるが、HDBは新築住宅販売において1970年代から同様の措置をとっており、建国以来の中心的な課題である多民族共生の推進に不可欠な役割を果たしたとされる（Tan and Naidu 2014:p.6）。

4. 韓国における少子化対策としての住宅政策

4.1. 韓国少子化対策の経緯

韓国では結婚する際に新しい住居を用意するのが一般的で、伝統的に新郎は家を用意する代わりに新婦は生活にかかわる全般の物（例えば、テレビや冷蔵庫を始め、ベッド、食器等）を用意するという分担がなされてきた。生活用品に比べれば、住宅は高額であり、女性より男性の負担は大きかったという傾向があった。近年、住宅価格の高騰により、男女が結婚する年齢に達するより前に、住宅を購入することはますます困難な状況になっている。男

³⁴ HDBフラット（5部屋以下）購入のための申込にあたり、カップルのどちらかがはじめてで、（若い方が）30歳の誕生日までにした場合、購入価格の10%の頭金の半分を契約時に支払い、残りの半分は引き渡し時まで猶予する。HDB Web ページ “Staggered Downpayment Scheme” (<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/new/schemes-and-grants/staggered-downpayment-scheme>) を参照。

性が家を用意する慣習は昔より緩和されているが、依然として結婚生活の新居を用意するのは男性の責任という意識も根強い。そのため、結婚に際した男性の負担は緩和されるどころか、増加する傾向にある。新居を用意できない男性は結婚を躊躇し、延期する傾向があり、女性も住宅を用意できない男性との結婚を嫌忌するため結婚件数は低下し続けている。日本と同様に韓国においても、婚外出生は例外的であり³⁵、結婚と出生の関係は強い。そのため、このような結婚の減少は、出生の減少を招いている。このようななかで、住居と結婚・出生との関連は強いという研究が着目され、韓国では住宅政策が少子化対策の一環として施行されるようになってきている。住宅政策は、韓国において少子化対策がはじめて導入された2005年から対策パッケージのなかに入っていたわけではなく、住宅政策が導入されたのは2016年であった。

韓国の少子化対策は「低出産・高齢社会基本計画」と呼ばれている。2005年に「低出産・高齢社会基本法」が制定され、2006年から第1次5か年計画「第1次低出産・高齢社会基本計画」（以下、基本計画）が始まった。中央部署（日本の行政における省）や地方公共団体は、この基本計画に沿って年度別施行政策を策定しなければならないことになっている。第1次基本計画は「すべての世代が共に持続発展可能な社会」というビジョンをかかげている。第1次基本計画における出生率低下の主要な要因は、女性の就業と出生や子育てとの両立ができないことと考えられており、対策としては、保育所の整備や女性の社会復帰の支援が中心になっている。2011年からの第2次基本計画は「低出産・高齢社会への成功的対応により活力ある先進国家へ羽ばたく」というビジョンの下で行われたが、具体的な政策パッケージとして第1次基本計画を踏襲していた。

このような取り組みにもかかわらず、第1次基本計画と第2次基本計画が実施された10年間の出生率は持続的に減少した。第3次基本計画の策定にあたって、それまでの基本計画が女性のワークライフバランス施策に偏っていることを反省し、第3次基本計画では若者がなぜ結婚を躊躇し延期しているのかを分析し、若者の結婚を妨げる要因に対するアプローチを行おうという試みが始まった。具体的には、結婚を阻害する要因として、大きくわけて若者の就業と住居の2つが特定された。さらに、第2次基本計画までの実施された施策がよりスムーズに実施されるような制度の整備に注力することとされた。このようにして、第3次基本計画は「すべての世代が共に幸福な持続発展社会実現」というビジョンをかかげ、2016年から推進されている。

第3次基本計画は、当初2020年まで実施される予定であったが、2017年の選挙で進歩政権に交代すると、社会からは男女平等や生活の質（Quality of Life）の向上等の要求が強くなった。その要求に応じて、2018年に基本計画パラダイムの修正が行われた。男女平等や生活の質に加えて、基本計画に対する様々な批判等を検討し³⁶、2018年末に第3次基本

³⁵ 韓国における2020年の婚外出生割合は2.3%である（韓国統計庁2020）。

³⁶ 第1次から第3次基本計画にかけて、一貫して批判されたのは、少子化対策があらゆる施策

計画（修正版）が出された。第3次基本計画（修正版）では上記の男女平等や生活の質の向上を主眼としており、何よりも生活の質の向上を図ることを通じて、出生が自発的に行われることを狙うというのが基本的な考え方になっている。その後、2021年からは第4次基本計画が施行されているが、基本ビジョン等は第3次基本計画（修正版）を踏襲している。

4.2. 少子化対策における住宅政策

上述の通り、少子化対策の中に住宅政策が盛り込まれたのは第3次基本計画（2016年）からである。ここでは第3次基本計画に導入された住宅政策がどのようなものか紹介する。

1) 第三次基本計画（2016年～2018年）

2016年の第3次基本計画における住宅政策は、①青年・予備夫婦住居支援強化、②学生夫婦住居与件改善、③新婚夫婦の住宅用意資金支援強化、④新婚夫婦仕立て賃貸（幸福）住宅供給を大幅拡大の4つからなる³⁷。

① 青年・予備夫婦住居支援強化

大学生へのチョンセ³⁸賃貸住宅の供給を拡大して大学生の住居費の負担を軽減することが目的であり、大多数の新婚夫婦が結婚する際に新しい住居を用意することを踏まえ、結婚する前でも公共賃貸住宅の申請ができるようにした。本来、公共賃貸住宅の供給は、婚姻申請をした法的な夫婦に対し行うことを前提としているが、結婚を考える数多くの男女は法的な婚姻をする前に新居を用意するため、住居申請資格を婚姻していない男女にも拡大したわけである。結婚していない男女が申請する際には、挙式場の契約書や結婚招待状を代わりに提出でき、入居する時に夫婦であることを証明する公文書の提出が必要である。

② 学生夫婦住居与件改善

の羅列に過ぎず、直接出生率を増加させる施策でないものが多数含まれているということである。また、これらの施策の予算もすべて少子化対策の予算に計上されるので、これまで使った金額も膨らんでいるように見えることに政府当局は困惑したものである。

³⁷ 施策の名称は韓国語の原義を伝えるため、できる限り直訳にした。

³⁸ チョンセは、韓国に特有の住宅制度であり、住宅価格の一定の割合をまとめて敷金として預けることで、契約期間の間、月々の家賃を支払わずに居住ができる制度である。これは金融制度が発達していなかった時代にできたものである。かつては、大金が必要な住宅を購入する際、現在住んでいるところをチョンセとして貸し出し、まとまった金額の敷金を得て、その敷金を元にそれまで貯めていた資金と銀行から借りた資金を加えて新しい住宅を購入した。この制度は金融制度が発達した現在においても広範囲で用いられている。ただし、契約終了時には大家は賃借人に対しチョンセ敷金を全返還する義務がある。

所得のない有配偶大学（院）生が安定的に学業と家庭を両立できるように住居を提供する施策であり、国立大学内の寮に有配偶用の部屋を拡充して、彼らの住居安定を図り、住居費の負担を軽減することが目的である。

③ 新婚夫婦の住宅用意資金支援強化

新婚夫婦による住宅購入資金やチョンセ資金の住宅都市基金からの借入を優遇するものである。この制度は2013年に始まり、夫婦合算所得が4千万ウォン以下、新婚夫婦は5千万ウォンの所得制限があり、利子率は4.3%であった。

④ 新婚夫婦仕立て賃貸（幸福）住宅供給を大幅拡大

この施策は若い新婚夫婦に対する仕立て賃貸住宅の供給を拡大する。すでに2009年から5年・10年公共賃貸、国民賃貸住宅の一定割合を低所得の新婚夫婦に対して供給してきた。2016年からは新婚夫婦のチョンセ賃貸住宅に居住できる所得基準を大幅に引き下げている。以前は都市勤労者の月平均世帯所得の50%の水準に制限されていたが、それを70%まで引き上げた。供給量も前年より1千ほど拡大した。なお、新婚夫婦の年齢が低いほど、賃貸住宅を申請するときにインセンティブを与える。

幸福住宅は若者が安定的に居住するために供給する公共賃貸住宅であり、2012年に大統領は推進課題として、2014年までにおおよそ14万の新婚夫婦を含む若者に供給する計画を立てた。2016年時点では、幸福住宅には1人家族に焦点を当て設計されたワンルーム住宅が多かったが、新婚夫婦等のために2ルーム住宅の供給を拡大する計画がある。なお、新婚夫婦のための「幸福住宅特化団地」内には、保育所や共同育児スペース等を設置して育児環境を整備する。新婚夫婦が出産する場合はより大きい幸福住宅に再申請する機会や子ども数により居住期間を6年から10年に延長する。

2) 第三次基本計画（修正版）（2019年～2020年）

上述の通り、基本計画の修正により2019年以後の施策は若干修正されているものの、変更点は名称や構成等のあまり本質的ではない部分で、大筋はそれほど変わっていない。具体的な施策としては、①多様な青年住宅供給拡大、②青年賃借世帯住居費支援強化、③新婚夫婦仕立て賃貸・分譲住宅供給拡大、④子育ての良い住居インフラ整備の4つに分けられる。

① 多様な青年住宅供給拡大

青年チョンセ賃貸・仕入れ賃貸・公共支援民間賃貸住宅の供給を通じて、青年（大学生・就活学生）の住居費の負担を軽減することが目的である。青年チョンセ賃貸事業では、公共住宅事業者が既存の住宅を賃貸して入居対象の青年に割安な賃貸条件を提供する。青年仕入れ賃貸事業では、公共住宅事業者が既存の住宅を仕入れ、改修してから入居対象の青年に割安な賃貸条件を提供する。青年幸福住宅事業では、公共住宅事業者

は幸福住宅を建設して入居対象の青年に割安な賃貸条件を提供する。公共支援民間賃貸事業では、民間の事業者が政府から支援を受け賃貸住宅を供給・運営する。

② 青年賃貸世帯住居費支援強化

住居衰弱階層の青年を対象に低利の住宅資金を支援する施策である。青年専用貸出事業では、19～25歳未満の青年を対象（年所得5千万ウォン以下の住宅無し、単独世帯主）に3.5千万ウォン以下の敷金を貸し出す（利子率は1.8～2.7%）。返済期間は2年以内に設定されているものの、4回の延長（最大10年）が可能である。中小企業就業青年賃借敷金事業では、19～35歳で年所得3.5千万ウォン以下の中小企業や自営業者を対象に、1億ウォン以下の敷金を貸し出す（利子率は1.2%、返済期間は青年専用貸出と同じ）。青年専用保証付家賃貸出事業では、19～35歳未満の年所得2千万ウォン以下の住宅無しの単独世帯主に月40万ウォン程度の家賃を貸し出す（返済期間は青年専用貸出と同じ）。

③ 新婚夫婦仕立て賃貸・分譲住宅供給拡大

新婚夫婦仕立て賃貸・分譲住宅供給拡大は上記第三次基本計画における③と同様の事業だが、賃貸のみならず、分譲して安定的な住居の確保を図ることが追加された。

④ 子育ての良い住居インフラ整備

上記第三次基本計画における④新婚夫婦仕立て賃貸（幸福）住宅供給大幅拡大と同様である。

5. 結語

住宅価格の地理的な分布をみれば人口集積が進んだ都市で高い傾向があり、これは各国に共通している。なかでも、都市への人口集積が進んだ国（都市化が進んだ国）で住宅価格は（国間の経済規模の格差を一定にしても）より大きく高騰するのかもしれない。そのため、ソウル一極集中が進んだと思われる韓国において、日本より住宅政策の役割の相対的な重要性が大きくなっているのかもしれない。一方、今世紀に入ってから経済状況をみると、各国とも経済の成熟化にともない若年雇用の賃金上昇率は低下しており、キャリア経験の限られた若年の雇用自体が悪化している。さらに、女性の社会参加は男性の相対賃金を結果的に低下させた。

結婚には住宅費用を節約する利点（規模の経済・非競合財；Weiss 1997:p.83-87）があるため、住宅価格が高い都市部で相対的に強い結婚への誘因があるはずである。しかし、実際には都市部で未婚率は高くなっており、何らかの要因が都市部において結婚を強く阻害している可能性がある。このような背景要因としては様々なものが想定されるものの、結婚し子どもを産み育てることを希望するカップルが、新生活を始めるための固定費用が支払え

ないならば、少子化対策としては住宅費用が新生活のための固定費用を構成する大きさに応じた支援が必要だろう。すなわち、若いカップルは職業経験が少なく、低成長になってから職業生活を開始した世代の資本蓄積はそれより前の世代と比べて相対的に少なく今後の見通しも好ましくないこともあって、十分な住宅ローンを組めない場合も多い可能性がある。

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（松田 2021：p.262）。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、新規に婚姻した世帯（所得制限あり）の婚姻にともなう新規住宅取得（賃貸）や引っ越しにともなう経費の一部に対し非常に限られた補助が行われた。世帯所得 300 万円未満の世帯を対象に最大 18 万円の補助（2016 年）で始まった結婚新生活支援事業は、2017 年第 2 次補正予算でも実施され、さらに 2018 年からは地域少子化対策重点推進交付金事業の一環として実施されており、2019 年からは世帯所得 340 万円未満で夫婦両者の年齢が 34 歳以下の世帯に対し 30 万円が補助されている。また、2021 年 4 月からは支給要件が緩和され夫婦年齢 39 歳以下、世帯所得 540 万円未満に対し、最大 60 万円が支給されることがアナウンスされている。このように「結婚新生活支援事業」は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の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³⁹。

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、シンガポールの同近居補助は示唆に富む。

シンガポール政府は、実質的に多くの行政を法定機関（Statutory Board）や政府系企業へ委託・移管しており、これが政府サービス供給の効率性を高める一方で、政府のシンガポール社会経済への関与の全体像を把握させることを難しくしている⁴⁰。ただし、法定機関には

³⁹ 内閣府令和 2 年度地域少子化対策重点推進交付金 結婚新生活支援事業について（2021 年 3 月 22 日閲覧： <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/hojokin/r02/index.html>）。なお、2020 年に結婚新生活支援事業を実施した政令市は千葉市、新潟市、静岡市、神戸市の 4 市のみであった。

⁴⁰ シンガポール財政研究の第一人者である Asher et al.（2016：p.115）によれば、（シンガポール政府の）財政文章や財務諸表（budget documents and budget statements）は包括的でなく

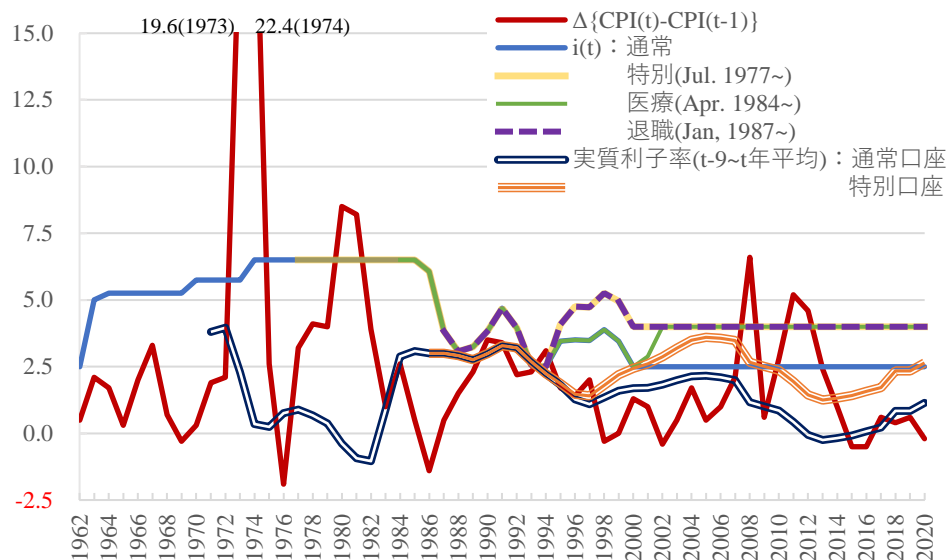
議会への説明責任はないものの、年次報告書などの形で記録を長期的に追える場合がある。シンガポールは、世界各国のなかでも最も人口（政策）を重視して来た国のひとつである。それは、人は唯一の資源であるという認識が常にあったからであり、（小国であるからこそ可能な）実験的ともいえる積極的な政策を採ってきた。シンガポールの歴史的な経験の全体像を把握することは、現代社会における住宅政策のみならず広く人口関連政策を含む公共政策の比較研究や、より現実的な適用可能性等の含意を探るにあたって重要な課題であろう。

参考文献

- 岩崎育夫(2013)『物語 シンガポールの歴史ーエリート開発主義国家の200年』中公新書。
- 大淵寛(1976)「人口政策の理論的考察」『経済学経済学論纂』、第17巻第4号：pp.35-80。
- 大淵寛(2002)「人口政策の意義と体系」日本人口学会編『人口大辞典』培風館。
- 大淵寛(2005)「少子化と人口政策の基本問題」大淵寛・阿藤誠編著『少子化の政策学』原書房。
- 韓国統計庁(2020)韓国の社会動向2020。
- 駒村康平(2005)「シンガポールの少子高齢化対策と CPF 改革」『海外社会保障研究』, No.150, pp.4-17。
- 松田茂樹(2021)『[続] 少子化論ー出生率回復と〈自由な社会〉』学文社。
- ブーン・ウガ・テイ(Tay Boon Nga 田辺忠史訳)(1989)「シンガポール中央積立基金ーその展開と政策目的ー」『海外社会保障情報』, No.88, pp.31-46。
- 丸谷浩明(1995)『都市整備先進国 シンガポールー世界の注目を集める住宅・社会資本整備』アジア経済研究所。
- 矢延洋泰(1983)『小さな国の大きな開発ーシンガポールの現代化ー』勁草書房。
- Asher, Mukul G., Azad Singh Bali, and Chang Yee Kwan (2016) “Public Financial Management in Singapore: Key Characteristics and Prospects,” in Linda Y.C. Lim (ed.) *Singapore’s Economic Development: Retrospection and Reflections*, World Scientific: Singapore.
- Barro, Robert J. (1974) “Are government bonds net wealth?,” *Journal of Political Economy*, Vol.82, No6, pp.1095-1117.
- Bernheim, B. Douglas, Andrei Shleifer, and Lawrence H. Summers (1985) “The Strategic Bequest Motive.” *Journal of Political Economy*, Vol.93, No.6, pp.1045-1076.
- 様々な項目の取り扱いに一貫性がないため、政府全体の財政状況（overall financial position）と一般政府部門の取引のマクロ経済効果を考慮せずに財政論争（budget debate）が行われていると論じている。

- Chen, Peter S. J. (ed.) (1983) *Singapore Development Policies and Trends*, Oxford University Press: Singapore.
- Cheong, Koon Hean (2018) *Public Housing*, Singapore Chronicles Series, Straits Times Press: Singapore.
- CHEW, Bryan, Vincent HOONG, TAY Lee Koon and Manimegalai d/o VELLASAMY (2010) "Compulsory Acquisition of Land in Singapore: A Fair Regime?," *Singapore Academy of Law Journal*, Vol.22, p.166-188.
- Chia, Ngee Choon (2016) *Central Provident Fund*, Singapore Chronicles Series, Straits Times Press: Singapore.
- Chiew, Seen-Kong (1983) "Ethnicity and National Integration: The Evolution of a Multi-ethnic Society," in Chen, Peter S. J. (ed.) *Singapore Development Policies and Trends*, Oxford University Press: Singapore, pp.29-64.
- Fong, Pang Eng and Linda Y. C. Lim (2016) "Labor, Productivity and Singapore's Development Model," in Linda Y.C. Lim (ed.) *Singapore's Economic Development: Retrospection and Reflections*, World Scientific: Singapore, pp.135-168.
- Heng, Chye Kiang and Yeo Su-Jan (2017) *Urban Planning*, Singapore Chronicles Series, Straits Times Press: Singapore.
- Lim, Chong Yah (1983) "Singapore's Economic Development: Retrospect and Prospect," in Chen, Peter S. J. (ed.) (1983) *Singapore Development Policies and Trends*, Oxford University Press: Singapore, pp.89-104.
- Lim, Chong Yah and Associates (1988) *Policy Options for the Singapore Economy*, McGraw-Hill, Inc.: Singapore. リム・チョンヤー編著 (岩崎輝行・森健訳) (1995) 『シンガポールの経済政策』(上巻, 下巻) 勁草書房.
- McCarthy, David, Olivia S. Mitchell and John Piggott (2002) "Asset rich and cash poor: Retirement provision and housing policy Singapore," *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol.1: pp.197-222.
- Tan, Shin Bin and Vignesh Louis Naidu (2014) "Public Housing in Singapore: Examining fundamental shifts," Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore. Retrieved at 2021/1/3 from: https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/public-housing-in-singapore.pdf?sfvrsn=abc1960b_2
- Turnbull, C. M. (2009) *A History of Modern Singapore: 1819-2005*, Third Edition, NUS Press: Singapore.
- Peebles, Gavin and Peter Wilson (1996) *The Singapore Economy*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, U.K.
- Peebles, Gavin and Peter Wilson (2002) *Economic Growth and Development in Singapore: Past and Future*, Edward Elgar Publishing: Massachusetts, U.S.A.

- Phang, Sock-Yong (2016) "Singapore's Housing Policies: Responding to the Challenges of Economic Transitions," in Linda Y.C. Lim (ed.) *Singapore's Economic Development: Retrospection and Reflections*, World Scientific: Singapore, pp.221-248.
- Republic of Singapore (2020) "Report on the Audit of the Financial Statements of the Housing and Development Board for the Year Ended 31st March 2020," Supplement to the *Government Gazette*, No.2/2020.
- Sandilands, Roger J. (1992) "Savings, Investment and Housing in Singapore's Growth, 1965-90," *Savings and Development*, No.2: pp.119-144.
- Saw, Swee-Hock (2005) *Population Policies and Programmes in Singapore*, Institute of Southeast Asian Studies: Singapore.
- Weiss, Yoram (1997) "The Formation and Dissolution of Families: Why Marry? Who Marries Whom? And What Happens upon Divorce," Mark R. Rosenzweig and Oded Stark (eds.) *Handbook of Population and Family Economics*, Vol.1A, North-holland: Amsterdam, pp.81-123.



参考図. 消費者物価指数の変化 (t~t-1 年) と CPF 口座種別名目利率, 実質利率

出典：消費者物価指数は Singapore Department of Statistics SingStat Table Builder, “Prices and Price Indices-Consumer Price Index,” (2021/03/19 閲覧： <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/prices-and-price-indices/latest-data>), 名目利率 $i(t)$ は Chia (2016 : 表 3.4, p.57-59). 単位：消費者物価指数は 2019 年 = 100 とした %ポイント, 利率は抛出资额に対する%. 注：1986 年は月別, 1987 年以後は半期毎で変動しているが、当該年 (1~12 月) に占める月数の加重平均を表章. 特別口座が導入されたのは 1977 年 7 月, 医療口座は 1984 年 4 月, 退職口座は 1987 年 1 月であるが、導入年の利率は年次換算したもの. 1994 年まで全口座の利率は同一であり, 1995 年 7 月から特別・退職口座に 1.25%ポイント, 1998 年 7 月から特別・退職口座に 1.5%ポイント, さらに 2001 年 10 月から特別・退職・医療口座に 1.5%ポイント, それぞれ名目利率が上乗せされている. これらに加えて, 2008 年 1 月 1 日からは口座残高のうち 60,000SGD (うち通常口座 20,000SGD) を超えない部分については +1.0%ポイントの加算があるが図の数字には含まない.

Pro-natal Housing Policy Developments in the Case of Singapore and Korea

SUGA Keita¹ and CHO Sungho²

¹ National Institute of Population and Social Security Research ² Korea Institute for Health and Social Affairs

Housing is an expensive necessity especially for young couples whose income gradually decreased over decades and who face unstable labor market with a limited work experience in an era of globalization. Contrary, housing policies are merely evaluated from a viewpoint of pronatalist's population stabilizing devices. This paper reviews historical development and basic structures of housing policies particularly in the context of Singaporean society.

Given scarce resources except mankind at the time of the independence from the British empire in 1965, Singaporean government recognizes population policies including human resource management as the most important policy issues, and hence implements unique measures whose experience can be seen as a social experiment. We first reviews three fundamental institutions underlying the Singaporean housing policy: 1959 Housing and Development Board Ordinance; 1966 Land Acquisition Act; 1968 Amendments to the Central Provident Fund Act. Then, we analyze housing market-related statistics for an evaluation of the achievements and examine how the housing policies give incentives affect specific population processes including partnership formation, family formation and intergenerational living arrangement. We discuss implications for Japanese case and point out further research for comparative policy analysis with deep examination of contextual backgrounds.