

シンガポールのスカイラインを背景に、夕刻のガーデンズ・バイ・ザ・ベイに見えるマーク・クインの作品「Planet」(2008年)。



出生率低迷から学ぶ 少子化の処方箋

出生率向上を目指すシンガポールの経験が、
他国への教訓になる

ポー・リン・タン

世界的に見て、出生率は低下傾向にある。先進国の合計特殊出生率は人口置換水準である2.1を軒並み下回るようになったが、その中でも最低水準を記録しているのが日本、韓国、シンガポール、台湾であり、上海や香港特別行政区のように所得水準の高い中国の都市も同様だ。この地域では、移民を受け入れない限り、高齢化と人口減少が急ピッチで進行していきだろう。

シンガポールでは、政府が1980年代以降、歯止めのかからない出生率低下傾向を克服しようと取り組み続けてきた。公的キャンペーンや限定的なプログラムが失敗に終わると、2001年には出産奨励インセンティブをまとめたパッケージが打ち出され、年々強化されていった。現行パッケージは有給出産休暇、育児助成金、税金の控除・払い戻し、1回限りの現金支給、フレキシブルな就業形態を導入する企業への補助金などから構成されている。だが、こうした努力も虚しく、2001年に1.41だった出生率は、2018年には1.16という危機的な水準まで落ち込んだ。シンガポールからどんな教訓を学べるだろうか？

教訓1：晩産化対策を行うべき

オックスフォード大学のメリンダ・ミルズらの計算によると、経済協力開発機構(OECD)加盟国における平均出産年齢は、10年ごとにほぼ1歳ずつ高まっている(Mills and others 2011)。シンガポールでは、出産女性の年齢構成に極めて劇的な変化が起こってきた。20歳から24歳の女性の出生率は、今や40歳から44歳の女性と同程度であり、35歳から39歳の女性に比べてはるかに低い。さらに、欧州諸国と異なり、30代女性の出生率は伸び悩んでおり、20代女性の急激な出生率低下を埋め合わせていない。子どもは単に出産が遅れているのではなく、生まれる機会そのものが失われているのだ。

晩産化は政策的な観点から見て最も解決しやすい課題だ。最低でも2人の子どもを希望している既婚夫婦の出産願望を実現させる方が、結婚市場で未婚者の結婚を後押ししたり、新しく子どもを望まない夫婦を説得したりするよりはるかに容易だからだ。シンガポールでは、子どもが2人いる家庭が今でも理想とされているが、親になる年齢が上昇しており、離婚、健康、収入減といった予測不可能な事態や妊娠・出産能力の減退によって、この理想像が実現する可能性が減っている。

シンガポールの政策アプローチでは、あらゆる

グループに対して結婚や出産がしやすい環境を整備することに焦点が定められており、既婚女性による労働参加と育児の両立支援には特に重点が置かれている。しかし、こうした手段のうち、女性が出産適齢期に母親になれるように意図されたものは存在したとしても極端に少なく、20代女性に見られる出生率低下の抑制にも、30代前半女性の出生率上昇にも繋がっていない。その結果、年齢への配慮が欠けた状態になっており、親になる見込みが最も高い夫婦グループのニーズが満たされておらず、せっかくの機会を逃しているのだ。

教訓2：生殖技術は万能薬ではない

先進国で晩産化が進んでいる理由のひとつに、生殖技術の有効性に関する人々の誤った認識が挙げられる。ブリティッシュコロンビア大学のジュディス・ダニラックらによると、妊娠に関する間違った社会通念として、良好な健康状態と体外受精(IVF)は加齢に起因する不妊症を相殺できるという考え方があるという(Daniluk, Koert, and Cheung 2012)。IVFが女性に対する健康上のリスクを高めたり、高齢出産によって妊娠中の合併症や先天異常が生じやすくなったりする点はほとんど意識されていない。したがって男女ともに、晩婚や高齢出産に伴うリスクを過小評価する傾向がある。

出産奨励インセンティブのパッケージの一環として、シンガポール政府は、条件を満たしている夫妻に対して生殖補助技術による治療費を最大75%負担するほか、強制貯蓄制度の医療費支払い用口座から治療費を引き出せるようにしている。シンガポールの出生率に関する経験は、IVF等の生殖技術を活用できても、若い女性の出生率低下を埋め合わせるのに十分な数の子どもを年齢を重ねた女性が出産できないことを示している。日本もその好例であり、同国はIVFで生まれる子どもの割合が世界で最も高い一方で(約5%)、出生率が最低の水準にある。

教訓3：家事育児の完全外注化は不可能

シンガポールの出生率低迷は、フォーマルセクターが提供する保育・家事に限界があることを示している。オーストラリア国立大学のピーター・マクドナルドの主張によれば、女性は教育を受けたり、労働に参加したりする機会にかつてないほど恵まれているが、家庭内の男女不平等から育児と家事の負担を背負う結果、出産の機会費用が増加し、これが出生率低迷に結び付いて

いる (McDonald 2006)。

この問題は、フォーマルセクターに極めて手厚い支援体制が整っているシンガポールを見ればよく理解できるだろう。政府は低コストで質の高い公認保育の整備に精力的に関与してきた。ワーキングマザーは公認保育を利用する場合に毎月300シンガポールドルの育児手当を受け取ることができ、低所得の家庭であれば手当はさらに手厚くなる。これに加えて、多くの先進国と異なり、インドネシアやフィリピンなど東南アジア近隣諸国から比較的 low コストの家庭内労働者を雇うこともでき、実際に多くの家庭で利用されている。このように、シンガポールでは、育児・家事の外部委託が比較的容易になっている。

シンガポールの出生率が低いという事実は、フォーマルセクターで支援を行っても、両親が子どもと共有する貴重な時間には取って代われないことを示唆している。優れた保育の選択肢や家庭内労働者を活用できることは有効かもしれないが、家族で過ごす時間を増やせるような育児休暇やフレキシブルな就業形態など、制度面の支援も必要である。

教訓4: 人的資本の真のコストを認識する

日本、シンガポールといった出生率の極めて低い国が、「OECD生徒の学習到達度調査(PISA)」テストから世界銀行が新しく作成した「人的資本指標(HCI)」まで人的資本の各種ランキングで上位スコアを記録していることは決して偶然ではない。エコノミストたちは長らく、子ども1人あたりにつき込む資源という観点から見て、子どもの数と「質」の間に両立困難な関係があることを指摘してきた。筆者と共同執筆者ら(Tan, Morgan, and Zagheni 2016)は、東アジアの制度では人生の初期段階における成功に重点が置かれていることから、子どもの人的資本への投資リターンが高く、子どもの数が増えるにつれて支出も増加すると主張している。

これは見方を変えると、成功を取められない場合は親と子どもの両方に深刻な影響が生じるとも言える。各地の調査によると、未婚者の多くはいつか結婚したいと考えているものの、交際よりも勉強やキャリアの成功を優先しているケースがほとんどだ。既婚夫婦は大部分が子持ちだが、子どもの数は1人か2人に留まる場合が多く、高額な教育関連費用や、1人あたりの投資額を増やしたいという気持ちが足かせになっている。環境が違えば子どもが欲しいと考えている夫婦は、ストレスの多い子どもの生活や教育の倫理性

を懸念したり、自分たちに子どもの競争を支援する気力や能力が備わっているかについて不安を抱えていたりする。

人的資本におけるシンガポールのサクセスストーリーは、国を世界ランキングのトップに押し上げた反面で、家庭を築こうとする国民の意欲や能力を犠牲にした。改善されない出生率が示しているのは、出産奨励政策の効果の薄さではなく、むしろ成果が大きく報われ、野心がなければ不利になる経済・社会制度が圧倒的な成功を収めたことである。したがって、出生率を改善するためには、制度基盤が抱える弱点の一部を克服する必要があるのかもしれない。それには、人口動態の課題に取り組むだけでなく、社会的な団結や、リスクテイキングへの健全な文化的態度を構築することも含まれるだろう。

今年のフォーブス・グローバルCEO会議の終盤で、シンガポールのリー・シェンロン首相は、移民の力を借りれば、1.3から1.4の出生率で国のニーズを満たしうると述べた(Yong 2019)。人的資本と出生率の間に緊張関係がある限り、シンガポールの出生率を人口置換水準まで引き上げるには、政策の単なる更新や調整を超える施策が必要になるだろう。しかし、1.4という控えめな目標であれば、年齢を考慮に入れた政策と、さらに強力な出産奨励インセンティブの組み合わせで達成できるかもしれない。シンガポールに残された時間は少ない。高齢化が進むにつれて、出産適齢期の夫婦の数が減少し、出生率が上昇しても効果が薄くなってしまいうだろう。今こそが最後のチャンスである。FD

ポー・リン・タンはシンガポール国立大学リークワンユー公共政策大学院の助教授。

参考文献

- Daniulik, J. C., E. Koert, and A. Cheung. 2012. "Childless Women's Knowledge of Fertility and Assisted Human Reproduction: Identifying the Gaps." *Fertility and Sterility* 97 (2): 420–26.
- McDonald, Peter. 2006. "Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy." *Population and Development Review* 32 (3): 485–510.
- Mills, Melinda, Ronald R. Rindfuss, Peter McDonald, and Egbert te Velde. 2011. "Why Do People Postpone Parenthood? Reasons and Social Policy Incentives." *Human Reproduction* 17 (6): 848–60.
- Tan, Poh Lin, S. Philip Morgan, and Emilio Zagheni. 2016. "Examining the Link between Education Costs and Lowest-Low Fertility." *Population Research and Policy Review* 35 (5): 327–50.
- Yong, Nicholas. 2019. "We Must Make Enough of Our Own Babies to Secure Singapore's Future." Lee Hsien Loong. "Yahoo News Singapore, October 17. <https://sg.news.yahoo.com/we-must-make-enough-of-our-own-babies-to-secure-our-future-lee-hsien-loong-083432783.html>.