

シンガポール政策研修 プログラム報告書 ～政策研修コース～

リー・クアンユー公共政策大学院講師から学ぶシンガポールの政策



2015年6月22日(月)～23日(火)実施

一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所

はじめに

一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所では、ASEAN諸国の中でも特に注目度の高いシンガポールの政策立案に関する知見獲得に焦点を絞った研修事業として、昨年度に引き続き「シンガポール政策研修プログラム」を実施いたしました。

本研修プログラムは、先進的な政策で日本の自治体の注目を集めるシンガポールにおいて、講義形式による意見交換や現地関係機関の視察を通して現地の実態を直接目で見て肌で感じるにより、自治体における政策立案に必要な知識や経験を身につけていただくことを目的としています。

シンガポールの政策立案における基本理念に対する理解を深めるため、今年度は初めての試みとして、公共政策分野においてアジア最高レベルであるリー・クアンユー公共政策大学院から講師を招きました。これにより、シンガポールの政策決定及び実施プロセス、公務員制度、都市計画における陸上交通、インフラ政策について、専門的な講義や意見交換を通じてより深く学ぶことができました。

また、シンガポールが将来を見据え、世界に先駆けて実施する水・住宅・環境政策について実際に現場視察を行いました。

本研修プログラムではいずれの講義や訪問先においても、参加者の皆様からは積極的にシンガポールの現状を把握し、各自治体の施策に反映させようという強い意気込みを感じました。研修に参加された皆様が本研修で得られた成果を今後の仕事に活用され、各自治体施策に反映していただけると大変光栄に存じます。

当事務所では、本研修プログラムのほか、ASEAN地域の政治経済・文化交流等における現状と課題の理解を多方面から図ることを目的とした「地域間交流促進プログラム」を実施しています。

来年度におきましても、ここASEAN地域に関する効果的な研修プログラムを実施する予定としておりますので、より多くの皆様の御参加をお待ちしています。

今後とも皆様の御支援、御協力をお願い申し上げます。

2015年10月

一般財団法人自治体国際化協会
シンガポール事務所 所長 橋本 憲次郎

目 次

I	研修概要	- 3 -
1	目的等	- 3 -
2	スケジュール	- 4 -
3	参加者一覧	- 5 -
II	講義内容	- 6 -
	第1章 シンガポールの政治構造と公務員制度	- 6 -
	第1節 シンガポール国家の成り立ち	- 6 -
	第2節 政治構造	- 7 -
	第3節 シンガポールの公務員制度	- 7 -
	第2章 シンガポールの政策決定	- 10 -
	第1節 シンガポールにおける政策決定のプロセス	- 10 -
	第2節 政策決定における利害関係者との調整	- 11 -
	第3節 シンガポールにおける政策の成功事例	- 11 -
	第3章 シンガポールの人口政策	- 14 -
	第1節 シンガポールにおける人口構成の状況	- 14 -
	第2節 シンガポールの人口統制政策の変遷	- 15 -
	第3節 現在の少子化対策について	- 17 -
	第4章 シンガポールの都市計画と交通ジレンマ	- 18 -
	第1節 都市計画と交通施策に関する組織	- 18 -
	第2節 都市計画と交通施策推進の経緯	- 19 -
	第3節 今後の課題	- 22 -

I 研修概要

1 目的等

(1) 目的

先進的な政策で日本の自治体の注目を集めるシンガポールにおいて、アジアでトップクラスの研修プログラムを実施しているシンガポール国立大学リー・クアンユー公共政策大学院から政策のスペシャリスト(専門講師)を招き、政府の政策を決定するプロセスや施策実施について専門的な講義・意見交換等を行い、地方自治体における政策の企画立案等に必要な知識を身につけることを目的とする。

(2) 研修のポイント

シンガポールは、狭小な国土や限られた資源にも関わらず、国家主導による経済開発や戦略的インフラ整備等により国際競争力を高め、東南アジアで随一の経済力を誇る都市として大きく発展を遂げてきた。今回のプログラムでは、シンガポールの発展の原動力である「自らの脆弱性を知り、それを克服して強みへと転換していく」という同国の政策立案における基本理念に対する理解を深めるため、公共政策分野でアジア最高レベルであるリー・クアンユー公共政策大学院の専門講義及び意見交換を通じて、シンガポール政府の政策決定及び実施プロセス、公務員制度、都市計画における陸上交通、インフラ政策について学ぶ。

さらに、シンガポールが将来を見据え、世界に先駆けて実施する水・住宅・環境政策について実際に現場視察を行い、政策実施について幅広い知識を習得することで自治体が同様の問題に取り組む上での一助となることを目指す。

(3) 実施主体

一般財団法人自治体国際化協会（C L A I R）

(4) 日時と対象者

日 時：2015年6月22日（月）・23日（火）

開催国：シンガポール

参加対象：

- 地方自治体（都道府県、政令指定都市及び市区町村）の職員
- 地域国際化協会の職員
- 地方自治体の推薦を受けたNPOなど民間団体・国際機関の職員等
- アジア地域に駐在する地方自治体職員

2 スケジュール

月 日	内 容
【テーマ】 シンガポールの政策決定・実施プロセス、公務員制度	
6月22日 (月)	<p>【オリエンテーション】</p> <p>【講義】 「シンガポールの政策決定・実施プロセス、公務員制度」 講師の Lam Chuan Leong 氏は現リー・クアンユー公共政策大学院特別研究員。これまでに財務省及び環境省、国家開発省、通商産業省、情報芸術省といった各省庁の事務次官を歴任し、シンガポールの政策決定・実施プロセス、公務員制度に精通する。</p> <p>【視察】 「マリーナ・バラージ」 国土の約6分の1の大きさを誇り、全体需要量の10%を供給する貯水池。下水の再生処理や海水の淡水化など、持続性ある水供給に向けたシンガポール政府の水政策の取り組みを学ぶ。</p>
【テーマ】 シンガポールの都市計画の概要、陸上交通・インフラ施策	
6月23日 (火)	<p>【講義】 「シンガポールの都市計画の概要、陸上交通・インフラ施策」 講師の Dr. Paul Barter 氏は現リー・クアンユー公共政策大学院准教授。シンガポールやマレーシアをはじめとしたアジア各国の交通施策のスペシャリスト。都市交通及び都市政策に精通する。</p> <p>【視察】 「住宅開発庁 (HDB) 及びプンゴル・エコタウン」 シンガポール初のエコタウン。太陽光発電や水・廃棄物マネジメントの導入など環境と調和したまちづくりについて住宅開発局 (HDB) から住宅・環境政策の取り組みを学ぶ。</p>

3 参加者一覧

(敬称略)

	団体名	所属	役職	氏名
1	北九州市	温暖化対策課	主任	小田 信介
2	(公財)兵庫県国際交流協会	多文化共生課	課長	辻 恵
3	江東区	経済課	係長	鈴木 友美
4	J N T O	シンガポール事務所	次長	澤村 正仁
5	茨城県 (常陽銀行)	シンガポール駐在員事務所	主任駐在員	西口 智雄
6	石川県	シンガポール事務所	所長	成田 満
7	山形県	CLAIRシンガポール事務所	駐在員	鈴木 敦
8	長野県	CLAIRシンガポール事務所	駐在員	福田 修一
9	熊本県	CLAIRシンガポール事務所	駐在員	岡田 理花
10	CLAIRシンガポール事務所	総務省派遣	所長	足達 雅英
11	CLAIRシンガポール事務所	福岡県派遣	次長	岩井 昌也
12	CLAIRシンガポール事務所	京都府派遣	調査役	鍋岡 崇
13	CLAIRシンガポール事務所	兵庫県派遣	調査役	徳永 達也
14	CLAIRシンガポール事務所	山口市派遣	所長補佐	金子 忠正
15	CLAIRシンガポール事務所	沖縄県派遣	所長補佐	与那嶺 一史
16	CLAIRシンガポール事務所	浜松市派遣	所長補佐	太田 晴信
17	CLAIRシンガポール事務所	鹿児島県派遣	所長補佐	三原 好太郎
18	CLAIRシンガポール事務所	小山市派遣	所長補佐	堀江 和美
19	CLAIRシンガポール事務所	長崎県派遣	所長補佐	松田 利明
20	CLAIRシンガポール事務所	札幌市派遣	所長補佐	佐々木 裕一
21	CLAIRシンガポール事務所	長崎市派遣	所長補佐	梅澤 泰紀
22	CLAIRシンガポール事務所	北九州市派遣	所長補佐	加藤 雄司
23	CLAIRシンガポール事務所	大田区派遣	所長補佐	石井 秀典
24	CLAIRシンガポール事務所	東京都派遣	所長補佐	小暮 恵輔
25	CLAIRシンガポール事務所	宮崎県派遣	所長補佐	押川 麻子
26	CLAIRシンガポール事務所		調査員	Chua Hwee Teng
27	CLAIRシンガポール事務所		調査員	Siau Min Yang
28	CLAIRシンガポール事務所		調査員	Gueh Yuyuan

II 講義内容

第1章 シンガポールの政治構造と公務員制度

第1節 シンガポール国家の成り立ち

1 1950年代から60年代初頭のシンガポール

シンガポールは天然資源の乏しい小さな島国であり、ほとんどの物資を輸入に依存している。そのため、物資の輸入に依存する国において発展していくためには輸出の競争力を高める必要があった。しかし、シンガポールの第1世代と呼ばれる国民は、経済的に南アジアや中国から移民してきた子孫で十分な教育や職業経験を受けることができず、そのために低所得者が多かった。また、イギリスの植民地政府の管理下であり公務においても汚職が横行、ストライキや暴動の発生により住民の不安が高まっていた時代であった。

併せて、シンガポールは中華系やマレー系、インド系など様々な民族や宗教、文化を持つ多民族国家であり、民族間のバランスや融合が不可欠となっていた。

2 国家としての独立以降の目標

1965年の独立以降、初代首相のリー・クアンユーの提唱により、シンガポールは新しい国家として発展していくため6つの目標を立案した。

- (1) 社会的や経済的に優れた基準により先進国となり得る新しい国づくりを進めること。
- (2) 国内では多民族国家であるがゆえに必要な結束力や協調性のある住みやすい社会を創造すること。
- (3) 国の安定性を確保すること。
- (4) 国民は皆、平等であること。
- (5) 教育や仕事を通しての国民の士気の高揚を図っていくこと。
- (6) 行政部門においても公正で清く汚職の無い体制づくりに取り組むこと。

3 目標達成のための戦略

国家の発展のために掲げた上記の目標を達成するために4つの戦略を策定した。

- (1) 持続可能な経済成長による国内の安定を図ること。
- (2) 行政と民間が連携し、行政は政策立案だけでなく積極的に民間企業の協力を得ること。
- (3) 自立と財政の健全化を図ること。
- (4) 自由市場体制を受け入れ、世界との取引を行うこと。

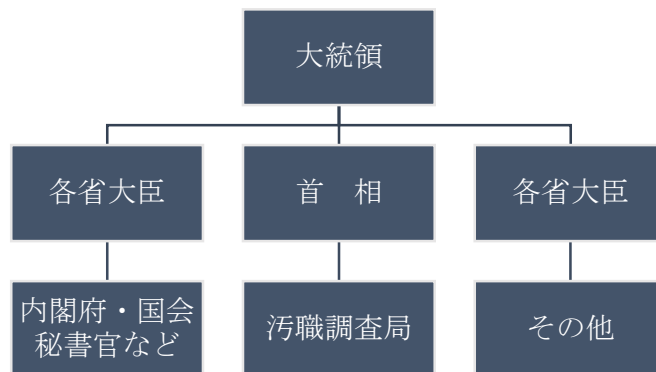
第2節 政治構造

1 公平な政府の確立

シンガポールの政治はとてもシンプルな構造であり、大統領は選挙により選出され議会は1院制となっている。実際に国の政治を行うのは政府であり、その主導者は首相となり各省庁は首相と共に各種政策の立案・実施を行っている。

政府の組織で最も重要な部門として首相の直轄組織である汚職調査局が設置されている。また、首相の汚職調査については大統領が調査することができる。

政府は、政治・政党とは関わりを持たない独立した部門として公共サービスを提供しており、法務サービス委員会や会計検査院などの組織によりガバナンスを維持している。



2 大統領の拒否権

これまで大統領は形式的な役割しか行っていなかったが、現在では、副大臣以上の要職の任命権や予算などにおいて拒否権を行使することができる。例えば、大統領が予算案に対し拒否権を発動した場合は議会において再審議することとなる。再度審議し議会の3分の2の賛成があれば予算案は可決となる。

また、国内の安全治安法に基づく治安維持のために国内でテロなどの可能性がある場合は対象者を拘束できる権利も有している。さらにシンガポールでは宗教的な融和は法律で規定されており、各宗教を干渉するような法案が提出され場合は、その法案について拒否権を行使することができる。

第3節 シンガポールの公務員制度

1 シンガポールの公共部門

シンガポールでの公共部門は16の省庁と100以上の国の機関や法定機関

などの公的機関があり、120,000 人近い職員が公共サービスを提供している。その内、法定機関、政府系企業、国軍以外の職員が「公務員」と呼ばれている。

公務員の職員数は、82,291 人¹で、その内の半数近くは学校の教育職である。シンガポールの教育に係る国家予算は全体の 2 割と高く、特に能力主義による人材の育成が重視されている。

また、シンガポール居住者の総労働力に対する公務員の割合は、ヨーロッパの約 40% に比べ約 4% と低く小さな政府として運営している。

2 質の高い行政サービス

シンガポールでは公務員は一流の職としてのイメージがあり、国民への説明責任や専門性を発揮した行政サービスの提供が求められる。

そのため、政府は公共部門においてより良い人材を確保できるように民間企業と同様の給与体系にしている。実際に民間企業の報酬と比較すると、公共部門の職員の給与はやや低めとなっているが、実力主義の中での職員研修や人材育成を充実させ、互いに競争させることによりモチベーションを高め、個々のレベルアップを図っている。

また、職員は一つの省庁に留まらず、様々な省庁に異動することで省庁間の横のつながりや協力関係を構築し、各種施策において連携を図っている。

3 人事評価制度

人事評価は、毎年、総合業績と潜在能力に対して上司による評価が実施される。

総合業績評価は、実際の仕事、チームワーク、組織能力などの基準で採点され、潜在能力評価（CEP：Currently Estimated Potential）はヘリコプター資質²、知的能力、指導力等の基準によって作成される。

また、この CEP の評価は、Fast track と Slow track に区分され、今後の昇進や給与の上昇スピードに反映される。

Fast track に区分された場合、例としては 35 歳で副事務次官、45 歳で事務次官、55 歳で定年となる。一方、Slow track では、昇進や給与上昇スピードは遅いが 62 歳が定年となる。

この人事評価は、A 区分～E 区分があり、A 及び D 並びに E 区分は職員全体の 3～5% の比率となっている。

また、給料は月例給の 12 か月の他に年次手当（1 ヶ月）、年次変動手当

¹ The Civil Service Profile by Scheme of Service 2014

² ヘリコプター資質とは、高い位置から物事や事情を観察し、問題や危機を把握する能力

(2ヶ月上限)、業績ボーナス(12ヶ月上限)があり、評価が優良な職員は最高27カ月分の月例給料が支給されることとなる。

4 リーダーシップ戦略

公務員の官職については、業務の内容や学歴により4階級に分類されており、大学での成績上位者に授与される名誉学位で卒業した者は上位の階級である1級職員となる。

エリート職員となる1級職員の95%は、政府からの奨学金により国内外の大学を卒業しており、卒業後4年～6年間は公務員として政府で勤務する義務がある。一般採用や民間経験者採用はごくわずかとなっている。

これらの職員は、人事評価や各省庁の推薦を経て重要な役割を担うことのできる人材として育成されるManagement Associates Programmeを3年間受講することとなる。このプログラムでは政策立案やコミュニケーションスキル、管理運営能力の向上を図ることを目標としている。

その後、マネジメント能力や人材開発のスキルを向上させるプログラムを経て最終的に優秀な職員は行政員(Administrative Officer)としてエリート官僚に昇進することができる。

5 汚職監視制度

汚職撲滅で一番重要なことは汚職を取り締まる人材の確保と政治的な断固たる意志であり、首相直轄の独立した調査機関として設置されている汚職調査局には、効果的に監視できるように特別の権限や人材が与えられている。

また、根本的な問題として公務員の給与を改善し、汚職をしなくてもよい生活水準を確保している。

【文責 金子 忠正(山口市より派遣)】

第2章 シンガポールの政策決定

第1節 シンガポールにおける政策決定のプロセス

1 迅速な政策決定

シンガポールの政策決定は非常に迅速で簡潔に進められている。シンガポールは都市国家であり規模が小さいため、政策提案には多くの時間を費やさない。また、公式非公式を含めて関係者協議等の調整が様々なレベルで行われている。

具体的には、まず課題が認識されると費用や利益について調べ、省庁間で情報を共有する。基本的には一つの省庁で効率的に政策決定を完結させるが、複数省庁に利害関係が絡む簡単な問題であれば、複数省庁間の協議が行われる。

例外的に人口政策、安全保障、電子政府（e-government）など国家にとって戦略的に重要な政策など複雑な場合は、問題に応じて省庁間の委員会が設置される。それでも合意が得られない場合は、内閣において全大臣協議が仲介する場合がある。

最終的に、大臣や内閣の承認を得て国民の意見聴取がなされた後、政策が決定される。

2 政策立案のバックグラウンド

シンガポールの政策立案にとって、重要なものが2つある。一つ目は「競争力の維持」、2つ目は「フリーマーケット（自由市場）への信頼確保」である。

出来るだけ安いものを仕入れて高く売るというフリーマーケットの原則があり、価格は全てマーケットが決定する。例外的に教育、住宅、保険など国がサポートしなければならない分野や、今後国家として国の土台にしていかなければならない分野については助成金や補助金を投入することがあるが、原則として企業を助成金や補助金で支えることは出来ない。これは水道、電気、公共交通なども同様であり、インフラ建設は別として、その価格はマーケットにより決定される。



リー・クアンユー公共政策大学院特別研究員のラム氏と熱心に講義を聞く参加者

第2節 政策決定における利害関係者との調整

1 労使関係に係る政策決定の協議

政策決定において複数の利害関係者が存在する場合の調整について、労使関係に係る政策決定を一例に紹介する。

調整が難しい代表例として労使関係に係る政策決定においては、政府、雇用者団体、労働組合の3者が協議する場を設置する。雇用者と労働者は問題解決後、共に協力して仕事に当たらなければならないので、国が他の2者と対等な参加者として協議に参画し、雇用者団体と労働組合が円滑に協力体制を組めるような工夫をしている。

2 全国賃金評議会(NWC-National Wage Council)

労使関係の協議の中でも特に賃金については、全国賃金評議会(NWC-National Wage Council)という政府、雇用者団体、労働組合の3者が参画する機関が労使双方の主張から妥協点を見出し、ガイドラインを作成する。このガイドラインには強制力がなく、採用するかどうかはあくまで雇用者側の判断による。

なお、シンガポールでは自由にストライキに入ってはいけないと法律に定められており、MOM(人材開発省)に対して事前通告する義務がある。ストライキでも問題が解決しない場合は、産業裁判所に案件として提出して判断を仰ぐことが出来る。

このように、シンガポールでは「調和」を基準に据えて、政策決定を行っていく土壌を大切にしていると言える。

第3節 シンガポールにおける政策の成功事例

1 陸上交通政策

シンガポールにおける政策の成功事例の一つに陸上交通政策が挙げられる。シンガポールにおける陸上交通の最大の課題は渋滞の弊害を無くし、

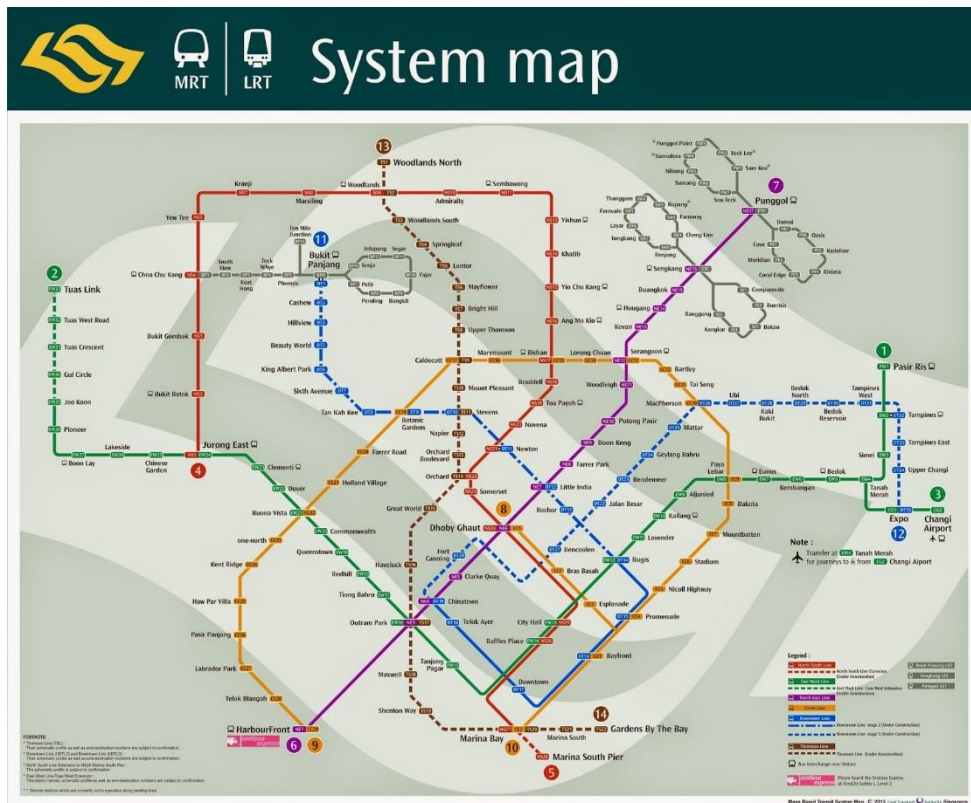
ビジネスをしやすい街にすることであった。このため、MR Tなど公共交通機関の整備や自動車の台数制限などの政策を決定していかなければならなかった。

陸上交通政策の政策立案にあたっては、省庁間の協議が非常に円滑に進んだ。原因としては、省庁間で異動がある公務員制度によって省庁間の協力体制が構築されていたことと、政策決定に関わった公務員が省庁の枠を超えてシンガポールの良き将来のビジョンを共有出来ていたことだと考えられる。

シンガポールは他のアジアの都市と違って大きな渋滞はない。陸上交通をコントロールできたからこそ、今日の経済発展に繋がったということが言えるだろう。

反面、シンガポールで自動車を保有するには市場価格の4～5倍の費用がかかる。自動車を2～3台保有しているアメリカ合衆国などと比べて、クオリティ・オブ・ライフ（生活の質）が低いと感じる国民もいるようである。MR Tもここ数年は混雑が目立っており、政府は対策を打っていく必要がある。

このため、政府は例外としてバス運営会社に補助金を出し、スピーディーな公共交通の運営を図るよう指示した。MR Tのネットワークは今も拡大を続けている。



MR Tダウンタウン線は 2015 年末に延長を予定

2 住宅政策と福祉政策

シンガポールにおける政策のもう一つの成功事例として住宅政策が挙げられる。現在、国民のほぼ全員に住居が行き渡っており、彼らには一定の満足を与えている。

住宅政策は福祉政策とも密接な関わりがある。シンガポールでは、生活保護制度を取るべきではないと考えられている。その理由は「競争力の維持」である。生活保護制度を実施すると、受給者が頑張って仕事をしようとしなくなることが懸念され、国として競争力を保てなくなる可能性がある。このため、アメリカ合衆国を参考に「ウェルフェア（福祉）」よりも「ワークフェア（就労による自立支援）」という考え方を採用している。「ワークフェア」とは、生活困窮者に対して直接金銭を与えるのではなく、雇用の機会を与えて自立を促すというもので、雇用者である企業に対して補助金を支出している。この制度の下、不況下でも企業が労働者を解雇せず乗り越えることができた。ヨーロッパでは不況で人員を削減した際、不況が終わった後に専門的な人材が流出したという問題が発生したが、シンガポールでは 100%のマンパワーを保っていたので、不況が終結するとその企業の能力を最大限に生かして稼動することができた。

シンガポールでは、経済の速度を速いペースで保持すれば生活困窮者は殆ど生じないと考えている。逆に、福祉に重点的に予算を投入すると経済分野に充当する比率が減少するため、悪循環に陥る可能性がある。

なお、シンガポールの公務員の給与変動は国のGDPが反映されている。これは、公務員一人一人に国のGDPを意識してもらうためである。

3 所得格差の問題について

シンガポールでは、アメリカ合衆国に匹敵する所得格差がある。経済成長が早いため、必然的にその格差は広がっている。しかしながら、所得格差を気にし過ぎるあまり、所得下位層に迎合する政策を取った場合、他のすべての政策がスローダウンする可能性がある。所得上位層と所得下位層の格差は大きいですが、所得下位層に限定して見ると 10 年前より遥かに改善しており、所得が上昇している。1970 年代の中国は皆貧しい生活をしていましたが、シンガポールはそのような状況を避けるべく政策を立案してきた。その結果が現在の経済成長に繋がっていると言えるだろう。

とは言え、行き過ぎた所得格差は問題なので、シンガポールは富裕層の限界税率を少しだけ引き上げようとしている。しかし、こうした政策決定は慎重に行わなければ、富裕層がケイマン諸島のようなタックスヘイブンに流出してしまう可能性がある。

【文責 佐々木 裕一（札幌市より派遣）】

第3章 シンガポールの人口政策

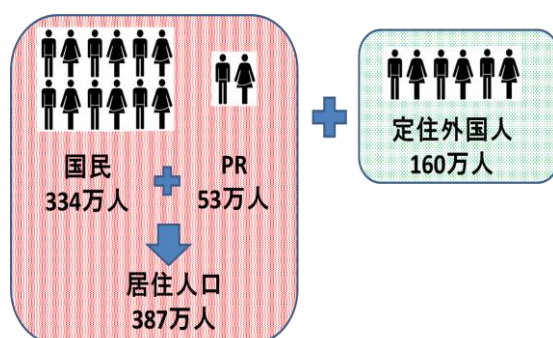
第1節 シンガポールにおける人口構成の状況

1 現在の人口構成

シンガポールは2014年時点で総面積718 km²の小さな島国だが、この地には約547万人が居住している。

シンガポール総人口547万人のうち、居住人口はシンガポール国籍のあるシンガポール人が334万人と永住権者（Permanent Resident：PR）53万人の387万人となっている。一方、定住外国人は全体の約3割にあたる160万人である。

シンガポールは外国人比率が高い人口構成が特徴であり、多くの移民により人口を増やし発展してきた国である。下図はシンガポール国民・永住権者（PR）・定住外国人別に過去34年間の人口推移を示したものだが、永住権者は6倍強、定住外国人は12倍強になっており、いずれも総人口に占める割合が急増している。



2014年における人口構成

年	人口(単位:千人)			
	総人口	シンガポール住民		定住外国人
		国民	永住者(PR)	
1980	2,413.9	2,194.3	87.8	131.8
1990	3,047.1	2,623.7	112.1	311.3
2000	4,027.9	2,985.9	287.5	754.5
2005	4,265.8	3,081.0	386.8	797.9
2010	5,076.7	3,230.7	541.0	1,305.0
2011	5,183.7	3,257.2	532.0	1,394.4
2012	5,312.4	3,285.1	533.1	1,494.2
2013	5,399.2	3,313.5	531.2	1,554.4
2014	5,469.7	3,343.0	527.7	1,599.0

1980年以降の人口構成の推移

(出典：シンガポール政府統計局)

2 進む少子化

シンガポールは日本と同様に少子高齢化を迎えつつある。シンガポールにおいて65歳以上の高齢者1人を支える20～64歳の人数は1970年に13.5人だったが、2015年までに4.8人、2030年には2.1人へ減少していくと見込まれている。

また、シンガポールの合計特殊出生率（1人の女性が一生の間に生む子どもの数）は1970年には3人を越える値だったが、徐々に減少を続け2013年には1.19人となっている。現在の出生率は人口置換水準（人口を維持するのに必要な出生率）とされる2.07人を大きく下回っており、諸外国と比較しても低い現状にある。

第2節 シンガポールの人口統制政策の変遷

1 出生抑止期 (Anti-natalist phase, 1966年～1982年)

シンガポール建国後の1960年代後半から70年代にかけて、政府は都市開発や大規模な産業開発を進めるため「ambitious programme」を打ち出し、公共部門への多額の投資や経済機会の創出、教育の充実を進め、外国からの投資促進を図った。この時代、シンガポールは住居の不足や雇用不足の課題を抱えていたが、政府は死亡率の低下と高い出生率による急激な人口増加が経済成長を阻むのではないかという懸念も持っていた。

そこで人口の増加傾向を緩やかにすべく「family planning」施策を開始し、1966年にシンガポール家族計画及び人口委員会 (The Singapore Family Planning and Population Board, SFPPB) を発足させた。同委員会は人口増加率“ゼロ”を目標に掲げ、シンガポールの出生率を減少させる役割を担い、「時間をかけてYESと言おう (“Take Your Time to Say YES”)」、「2人まで (“Stop at two”)」といった晩婚化や出産抑制「2人っ子政策」を推奨するキャンペーンを展開した。さらに、不妊治療は法律上認められ不妊治療を行った場合には補助金を受給できるなどインセンティブの強化や、3人以上の子どもを持った夫婦への優遇制度の不適用など人口抑制政策が取られた。

これら政策の結果、出生率は下降を続けたが、1975年には人口置換水準を下回る水準となり、その後も出生率は下がり続けることとなった。

2 限定的ポジティブ優生学期 (Eugenics Phase, 1983～1986年)

人口抑制政策の実施により、特に1970年代から1980年代初めにかけて出生率は大きく下降し、結果として女性の社会進出や家族構成にも変化を与え、核家族化や晩婚化が進むこととなった。その中で1983年、リー・クアンユー首相（当時）は高学歴女性の出生率が低下している現状から子どもの知能は母親から遺伝によるとの声明を発し、高学歴の女性が晩婚化あ

るいは結婚しないことが結果として知能の高い子どもの数の減少につながることを危惧した。この声明は様々な議論を呼んだが、人口抑制政策から出産奨励政策へシフトする転換点となった。

同政策の下では、大卒公務員を対象とした結婚支援を図る機関「家族政策ユニット (Social Development Unit)」の設置や一定以上の教育水準を有する母親を持つ子どもの初等教育優先的入学制度、高学歴女性が子どもを持つことへの税制優遇措置など高学歴女性の出産を奨励する政策が実施される一方、教育水準や所得の低い両親への割高な出産費の適用や不妊手術への金銭的助成など、優生学的な政策が行われた。ただし、これら政策に対しては国内外から批判の声が集まり、その後一部優生学的な政策の廃止などの対応が取られた。

3 出産奨励期 (Pro-natalist Phase, 1987 年～)

これまでの出産抑制政策により、シンガポールでは核家族化や晩婚化の進展のほか、労働者不足や労働力の質の問題、高齢化の加速など課題が顕在化してきた。さらに優生学的政策後も独身や子どもを持たないことを望む高学歴女性が引き続き多い状況だった。これらを踏まえ、政府は 1987 年に「3 人、可能なら更に (Have three or more children if you can afford to it)」をスローガンに「新人口政策 (New Population Policy, NPP)」を打ち出した。新人口政策では、結婚した夫婦及び未婚の独身男性・女性を対象とし、育児や住居、税制関連など多岐にわたる分野で出産奨励政策が実施された。また同時に、不妊治療を行った教育水準の低い母親への金銭助成も廃止するなど出生抑止政策の緩和も行われた。

出生率は 1990 年台に一時的な増加も見られたが、結果として 1988 年に 1.96 人あった出生率は 2001 年には 1.42 人に減少し、出生率減少に歯止めはかからなかった。2000 年、ゴー・チョク・トン首相 (当時) は出生率の増進を図るための新たな計画を発表し「ベビー・ボーナス制度 (Baby Bonus Scheme)」の実施など子育て環境の全面的整備を進めるため、「結婚・育児支援パッケージ」を導入した。

しかし、その後も出生率低下には歯止めがかからず、2004 年には首相府の事務次官を議長に各省の常設事務局や政府機関、行政委員会の委員長などからなる「人口研究委員会 (Working Committee on Population)」を発足させ、リー・シェンロン首相は同委員会の提言を元に「2004 年版結婚・育児支援パッケージ」を発表した。その結果出生数は 2005 年以降、徐々に増加し、2007 年の出生数は 2004 年比で 5.5%増加した。しかし、これら取組以降も出生率は依然として低水準が維持されたままの状態のため、2008 年及び 2013 年にはそれぞれ結婚・育児支援パッケージを発表し、少子化対策の拡充と問題解決に取り組んでいる。

第3節 現在の少子化対策について

現在でもシンガポールにおける少子化の問題は解決されておらず、現状を踏まえて各種政策が複合的・包括的に進められている。2013年版結婚・育児支援パッケージは「結婚支援」、「住宅支援」、「出産支援」、「保育・養育支援」、「ワーク・ライフ・ハーモニー支援」の5つの重点項目を複合的・包括的に含んだプログラムから構成されている。

1 結婚支援 (Getting Married)

社会開発ユニット (Social Development Unit, SDU) がパートナーや認定結婚紹介事業者から収集した情報を通じて、独身者向けに出会いの場を提供する。

2 住宅支援 (Setting up a Home)

住宅の初回購入者や3人以上の子どものいる親への優遇や、結婚前における住宅の事前購入手続可能など、住居を持ち易くする制度の拡充を図る。

3 出産支援 (Having Children)

妊産婦医療や妊娠補助治療、生殖技術補助治療向けサポートの充実を図る。

4 保育・養育支援 (Raising & Caring for Children)

従来を支給額よりも増額されたベビー・ボーナスに加え、税額控除や払戻し制度など金銭的負担の軽減を図る。

5 ワーク・ライフ・ハーモニー支援 (Supporting Work - Life Harmony)

父親の育児休業取得や保育休暇の延長など育児に注力し易い環境の整備を図る。

【文責 三原 好太郎 (鹿児島県より派遣)】

第4章 シンガポールの都市計画と交通ジレンマ

第1節 都市計画と交通施策に関係する組織

1 国家開発省 (MND : Ministry of National Development)

1959年に設立され、長期的視点に立った都市計画の策定、公共住宅の開発、社会基盤整備などハード面の開発と、社会における各階層の凝集性の促進というソフト面の整備を担当している。MNDのチーフプランナーは、都市開発庁の計画に基づくように各省庁間の一貫性を確保している。都市計画の実際の実施面では国家開発省管轄の法定機関が関わっている。法定機関は独立採算性をとっており職員は準公務員のような扱いとなっている。



ポール・バーター氏による講義の様子

2 国家開発省管轄の法定機関

(1) 都市再開発庁 (URA : Urban Redevelopment Authority)

都市計画、国土開発計画の総合的な立案及び取りまとめを担当している。

(2) 住宅開発庁 (HDB : Housing & Development Board)

住宅政策の立案と遂行、公共住宅の建設、ニュータウンに関連する公共施設の整備を担当している。

(3) 建設庁 (BCA : Building and Construction Authority)

シンガポールの優れた建設環境の開発や建設の安全管理を担当している。

(4) 国立公園庁 (NParks : National Parks Board)

国立公園や自然保護区の管理を担当している。

3 貿易産業省管轄の法定機関

(1) JTC Corporation (旧ジュロンタウン協会)

土地や空地の情報提供などを担当している。

4 法務省管轄の法定機関

- (1) シンガポール土地庁 (SLA : Singapore Land Authority)
土地の直接の受渡しを担当している。

5 交通省管轄の法定機関

- (1) 陸上交通庁 (LTA : Land Transport Authority)
都市交通の一括管理を担当している。
- (2) 公共交通協議会 (PTC : Public Transport Council)
公共交通 (特に運賃) の調整を担当している。

第2節 都市計画と交通施策推進の経緯

1963年以前の独立前の時期、シンガポールはそれほど裕福な国ではなく、都市部以外は未整備であり、人口は約200万人程度でその約半数が貧困者という状況であった。その一方で、マレー半島の入口として人と物の往来は活発であった。シンガポールの都市計画と交通政策については1960年代後半から1970年代にかけて大きな変革を迎えた。

1 都市計画

政府は、1967年から1971年まで国際連合の支援を受け1971年に世界的な基準を採用したコンセプトプランを打ち出し、このコンセプトプランに基づきマスタープランを作成した。シンガポールは世界で初めてマスタープランを作成した国となった。

2 住宅施策

シンガポールは1959年に自治権は得たが独立権は得ておらず、パブリックハウジング政策はイギリス主導で行われていた。1963年以前はシンガポール改善信託 (SIT : Singapore Improvement Trust) によって建設された初期の公営住宅に居住することができる人は約10%のみで、約20%から25%くらいの人が無断で村をつくり生活し、約15%から20%くらいの人都市部のショップハウスの2階に過密な状態で生活し、貧困者にとっての生活環境は劣悪な状況であった。

1959年にリー・クアンユーが政権につき、少数の富裕層から低所得者層へ土地を分配する施策を進めることによって住環境を改善した。この施策についてはショップハウスに住んでいた人を強制的に移動させるものであったため反発もあったが、次第に受け入れられていった。

1960年から1965年までに54,000棟の集合住宅が建設されると、1974年までに低所得者層のための住環境は整備された。同年から中所得者層向

けの住宅の整備も始まり、2013年までに国民と永住権取得者の80%以上が住宅を購入することが可能となっている。

ここまで住宅施策が進んだ背景としては、以下の要因が挙げられる。

- (1) 1966年に公益のために強制的に土地を国有化できる土地収用法が制定され、1985年には76%、2000年には80%まで土地を国有化し、投資目的のための土地と不動産の所有を制限できたこと。
- (2) 建設材料を国が一括して購入し、HDB住宅のデザインを標準化したことで安価に住宅を建設することができたこと。
- (3) 工業地帯、住宅地、サテライトタウンと区分して整備を行ったこと。
- (4) 1968年に中央積立基金（CPF：Central Provident Fund）制度と住宅施策をリンクさせ、国民と永住権取得者は住宅の購入資金にCPFを充てることができるようになり、無理なく住宅を購入することができるようになったこと。
- (5) 富裕層でもFULL価格でHDB住宅を購入することができるため、低所得者層が市場の金利よりも低い金利で住宅ローンが組めるよう富裕層がFULL価格で購入した資金を低所得者層のための住宅ローンの金利の補填に充てたこと。

他方、地域のスラム化などによってまちの景観が損なわれないように、古くなった住宅を頻繁にリノベーションし、一括取り壊しも実施している。リノベーションや一括取り壊しについては必ずしも全ての住民の同意を得る必要がないことから、迅速に進めることが可能となっている。

3 交通施策

交通施策については、1960年代から1970年代にかけて大きな変革を迎えた。1970年代初期に国民の所得が増え、車両の購入が増加し渋滞などの問題が発生したため、車両所有と車両利用を規制し、未整備であった交通施策を進める必要が生じた。

(1) 車両の所有と利用の規制

車両所有と車両利用の規制のための主要な施策としては、1968年の車両登録料（ARF：Additional Registration Fee）と1975年の入域許可制度（ALS：Area Licensing Scheme）の導入などが挙げられる。

車両登録料は、1968年に車両の市場価値の15%で導入され、1972年には25%、1974年には55%、1975年には100%、1983年には175%まで引き上げられていった。

入域許可制度は導入当初、許可証を購入しフロントガラスに貼り付ける手法がとられていたが、1998年からは電子式車両通行料収受（ERP：Electronic Road Pricing）システムが導入されている。国内各所にガントリーが設置されており、通過するたびに課金される。料金は、当該地

区の交通量や走行スピードの実績を踏まえて定期的に料金変動され、交通状況に柔軟に対応する仕組みとなっている。

その他車両を廃車にした際に受け取ることができる優遇車両登録料（PARF：Preferential Additional Registration Fee）システムも車両購入から10年後の廃車を推進しており、車両所有と車両利用を規制している。

1990年からは、毎年、車両台数の増加の許容範囲を決めた上で自動車所有権利証書（COE：Certificate of Entitlement）を発行する制度が導入された。しかし、この制度では廃棄されている車両の数が正確に把握できないため、実際の車両台数が不明である点が課題とされている。

(2) 公共交通機関の整備

ア バス

バスについては、1935年から1970年まで10社の中国のバス会社がルートを独占しており、政府はそれぞれのバス会社への領域の割振りと運賃の規制のみ関与し、バス会社が提供するサービスについては関与しなかったため、バスサービスは低下して行き交通機関として上手く機能していなかった。

1973年からバス会社の経営の責任者として国家公務員が配置され、政府がバス会社の経営に責任を持つようになったことから、サービスの質と運賃のバランスがとられ、上手く機能しはじめた。

バスの運行を効率的にするため専用のバスレーンが導入され、停留所での停車及び発車時は路肩につけることとなっているが、交通量が多い時間帯はなかなかバスが入り込む余地がなく、バス運行の遅延が生じ渋滞の一要因となることがある。

また、バス運賃は低く抑えられていることに伴い、バス運転手の給与の安さも問題視されている。

イ MRT (Mass Rapid Transport)

1987年に導入された当時は2つの路線のみであったが2015年現在では多くの路線が操業しており、国民の足として活用されている。線路や車両などのインフラ経費は政府の財源で賄われており、運用は民間に任されていることから運賃を低く抑えることに成功している。

ウ 各種交通網の相互利用における利便性向上

1990年代前半まではバスとMRTの支払い方法が別々であったが、2000年代に入り導入されたICカードにより各種交通機関の利用の支払いがICカードで対応できるようになった。

また、MRTの駅にショッピングモール等を併設させ、より快適にMRTを利用できるよう工夫がなされている。

(3) 駐車場の整備

政府は高層建築物への駐車場の併設を義務付けており、当該建築物の設計に駐車場を組み込むこととなる。任意ではなく義務という点において、非常に特徴的な制度とすることができる。

第3節 今後の課題

シンガポールでは他の東南アジア諸国と比べ中間層の公共交通機関の利用率が非常に高いことから、公共交通機関の整備には一定の効果があつた。

しかしながら、2000年代では人口の増加による公共交通機関の混雑、自動車所有権証書発行数の増加による渋滞など交通事情の悪化が問題となった。

今後は車を所有しない国民のために MRT やバス、タクシーに加え、カーシェアリングや自転車の活用も取り入れて、移動手段の選択肢を増やしていくことが重要になる。

また、電子式車両通行量収受システムについても衛星技術を活用して走行距離で課金できるようにするなどのシステム改善が進められている。

【文責 梅澤 泰紀（長崎市より派遣）】

【文責 小暮 恵輔（東京都より派遣）】