

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）
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「結婚と子どもを生き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 人以上持とう (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「結婚と子どもを生き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