

シンガポールにおける人口政策の展開

菅 桂太

国立社会保障・人口問題研究所

はじめに

本稿では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り、Saw (2012: 9–10 章, 2016)、Wong and Yeoh (2003)、Yap (2001, 2009)、Yap and Gee (2016)などを挙げるができる。このなかで Wong and Yeo (2003) は人口政策のフェーズを①出生抑制政策期 (1966–82)、②優生政策期 (1983–87)、③出生促進政策期 (1987 年以後) という 3 つの期間に分類したほか、様々な分類がなされてきたが、家族計画・人口評議会 (the Singapore Family Planning and Population Board) が二度の 5 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。

ここでは、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る。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 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。なお、シンガポールの人口政策を包括的に取り扱った文献として Saw (2016) があり、本稿でもとくに断りのない限り Saw (2016) を参照している。

1. 人口抑制推進期：1986 年以前

出生数と間隔を調整するための家族計画手段は、少なくとも 1930 年代のシンガポールにおいて知識階級と富裕層には知られていたという。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、

後述の通り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。政府から協会への援助は1949-50年の0.5万シンガポールドル（SGD）から徐々に増加し、1950年代前半5万SGD未満だったのが1957年以後10万SGD以上に拡大している。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。

なお、人口学的に重要な法制として1961年9月施行の女性憲章の制定（Women's Charter 1961 (Ordinance 18 of 1961)）がある。これにより中国系とインド系の一部の男女の結婚可能年齢は16歳から18歳に引き上げられた。マレー系についても1968年7月にムスリム法典が施行され（Administration of Muslim Law Act, 1966 (Act 27 of 1966)）、女性の結婚可能年齢は15歳から16歳に引き上げられている。

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。

このうち、人工妊娠中絶と不妊手術は1970年3月試験的に合法化された（Abortion Act, 1969 (Act 29 of 1969)及び Voluntary Sterilization Act, 1969 (Act 26 of 1969)、いずれも1970年3月20日施行）。この法制では、それぞれ妊娠中絶承認評議会（Termination of Pregnancy Authorization Board）と優生評議会（Eugenics Board）の審査を経る必要があり、また法制自体を5年以内に見直すとされていた。中絶の場合でいうと、妊娠16週未満のシンガポール人女性で妊娠継続が母体の健康を著しく害する場合や、妊娠している女性の出産時及び産後の家族的・経済的状況、レイプ、近親相姦、性犯罪等の場合に評議会は中絶を許可することができることとされていた。5年の試験運用機関を経た審査の結果、1974年からは本格的な運用のための改正法が制定され（Abortion Act, 1974 (Act 24 of 1974)及び Voluntary Sterilization Act, 1974 (Act 25 of 1974)、いずれも1974年12月27日施行）、求めれば誰でも人工妊娠中絶と不妊手術を受けることができる制度が導入されている。また、子ども2人

家族を定着させるための誘因と阻害政策として、以下のような6種類のものが挙げられている。①高出生順位ほど高額（低所得者ほど急速に上昇する）分娩費制度（ただし第4子（以下）の出産6ヶ月以内に不妊手術を受けた低所得者は免除）が導入された（1969年4月）。②女性労働者への有給8週の産前・産後休暇を第3子までに制限する（1968年8月、1973年8月から第2子までに制限）。③1973年8月以後に生まれる第4子以上への所得税控除が廃止された。④住宅開発公社（Housing and Development Board）の住宅への応募において5人以上の家族が優遇されていた措置を撤廃された（1973年8月）。⑤名門小学校入学における第4子以上が優遇される措置の撤廃（1973年入学以後）と、不妊手術を受けた親の子の名門小学校への入学が優遇される制度が導入された（1974年入学以後）。⑥所得が750SGD以下の外国人労働者は労働許可証を保持しており、シンガポール市民と結婚しシンガポール市民もしくは永住者になろうとする場合、結婚には雇用局長の許可が必要となり（1973年7月以後）、さらに結婚が許可されなかった場合には2人目の出産後不妊手術を受けることに同意すれば結婚を認める制度が導入された（1976年1月以後）。

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。

このような目標のうち出生率については節を改めて後述することとし、ここではプログラム利用者について確認する。表1にはシンガポールにおける家族計画プログラムの新規受容者数の推移と1970年センサスの15–44歳女子有配偶人口に対する比を示した。参考として、家族計画協会のサービスに対する新規受容者も示した。公的家族計画プログラムの新規受容者数には、1965年以前に家族計画協会のサービスを利用していても含まれるのだが、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ことがわかる。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。これらの新規受容者の民族構成は、1957年の中国系84.8%、マレー系5.5%、インド系5.6%に対し、1965年は中国系75.0%、マレー系12.2%、インド系4.6%であったとされる（Saw 2016：p.16）。また、公的プログラム下の1968–1977年では中国系は概ね75–78%、マレー系15–16%、インド系5%で（Saw 2016：p.33）、この間の民族構成に大きな変動はみられない。1970年人口センサスの15–44歳有配偶女性の民族構成は中国系74.5%、マレー系16.5%、インド系6.5%であり、家族計画協会時代は中国系で先行して家族計画の受容が進んだようだが、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。

表 1. シンガポールにおける家族計画プログラムの新規受容者数の推移：1949–1975

	実施主体別新規受容者数 (人)		1970年15–44歳女子有配偶人口に対する比(%)	
	家族計画協会	政府	家族計画協会	政府
1949–1955	14,256	-	5.9	-
1956–1960	25,282	-	10.5	-
1961–1965	42,872	-	17.8	-
1966–1970	4,513	156,556	1.9	65.1
1971–1975	-	89,501	-	37.2

出典：新規受容者数は Saw (2012 : p.190, p.194)。

注：新規受容者数は実施主体間で共有されておらず、公的プログラムの新規受容者数には家族計画協会サービス受容者を含む。1970 年人口センサスの男女年齢別配偶関係別人口によれば、女性の人口、有配偶人口、既婚人口はそれぞれ 15–44 歳では 455,943 人、240,630 人、205,570 人、15–49 歳では 493,541 人、240,630 人、250,874 人。

1960 年代後半から 1970 年代にかけて導入された人口抑制政策は 1980 年代に入っても大きく形を変えることなく継続された。最初の転機は、1983 年 8 月の独立記念集会 (National Day Rally) においてリー・クアンユー (Lee Kuan Yew) 首相が演説のなかで、教育水準の高い女性の出生率は低く長期的に人口の質の低下を招くという人口の再生産構造の不均衡を訴えたことによって訪れる。これを端として、様々な論争がなされたが、政府は 1984 年から教育水準と所得階級が高い有配偶女性を優遇し、逆に教育・所得水準が低い女性の出生力を抑制するいくつかの優生政策を導入した。具体的には、①学歴制限付き第 3 子までの働く妻への所得税減税 (Enhanced Child Relief)、②名門小学校入学における高学歴母の子の優先、③公益企業で働く男女に結婚紹介事業を行う社会開発局 (Social Development Unit) の設立という 3 つの高学歴者を優遇する政策が導入された。同時に、④低学歴・低所得の有配偶女子の不妊手術への金銭的誘因の提供、⑤低所得者の第 3 子以上の分娩費用を大きく引き上げるといった低学歴・低所得者が多くの子を産むことを阻害する 2 つの政策も導入されている。1980 年代になると、中国系の出生率は他の民族集団と比べて大きく低下していた。また、中国系は相対的に教育水準が高く、晩婚で晩産、期間合計出生率が低い傾向があった。そのため、これらの優生政策は人口の民族バランスを崩さず、長期的に維持することが目的であったという指摘がある (Wong and Yeoh 2003 : p.9–10)。少なくとも、この時期に採られた政策の中には出生抑制的な側面があり、人口政策の基本方針を変えるものではなかったと言える。また、有権者に不評であり 1984 年 12 月総選挙で人民行動党が得票数を減らす原因となったとされ、長続きしなかった。

2. 出生促進政策期：1987 年以後

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。これに至る経緯として、1984 年 12 月に、政府は「省庁間人口委員会 (Inter-Ministerial Population Committee)」を設置し、人口政策の検証を開始した。1986 年 7 月には保健大臣が出生政策の見直しが進められていることを明らかにし、省庁間人口委員会は広く一般からの政策提言の公募を行っていた。この時期に導入された政策として、①第 3 子以上出生後の不妊手術の医療費を免除する措置の廃止 (1987 年 4 月) 等の出生抑制政策の緩和、②第 3 子以上及び 31 歳未満の第 2 子出生に対する所得税還付制度、並びに、所得税減税 (強化) と学歴制限の緩和 (Special Tax Rebates 並びに Enhanced Tax Relief、1987 年 1 月以後出生児)、③働く女性に対する保育施設利用補助金 (Childcare Subsidy、1987 年 4 月)、④子ども 3 人以上家族が住宅開発公社 (Housing and Development Board) の住宅を買い換える際の優遇と再販制限の緩和 (1987 年 4 月)、⑤公務員の看護休暇や時短勤務 (1987 年 4 月) 等である。このように、1960 年代からほとんど形を変えることなく継続していた出生抑制政策の廃絶に向けた取り組みが進められることになった。また、スローガンに表れているように、教育 (人口資質) といった優生学的基調は抑えられ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う批判があり、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 (Saw 2016:p.169)。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 (Yap 2001:p.98)。

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、以後 MMP 及び導入西暦年の組み合わせによって略記する)」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 (Singapore National Population and Talent Division 2013b: pp.70-73、以下ではこの「国家人口資質局」を NPTD と略記)。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) と、1968 年 8 月に第 2 子までに制限した産前・産後休暇 (8 週) を第 3 子へ拡大し給付は政府が補填すること (Third Child Paid Maternity Leave、いずれも 2001 年 4 月実施) 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。さらに、政府は2004年3月に「人口に関する作業部会 (Working Committee on Population)」を設置し、人口政策の検証を開始した。この作業部会は首相府 (Prime Minister's Office) に設置された「人口運営グループ (Steering Group on Population)」に報告書を提出し、また後者は広く一般から政策改善案を公募した。このような検討を通じて、就任したばかりのリー・シェロン (Lee Hsien Loong) 首相は2004年8月の独立記念集会において2004MMPを公表した。主な政策として、出生抑制政策の緩和 (第3子まで8週の有給産前・産後休暇を2004年10月から第4子までの12週に延長等)、既に導入されている出生促進政策の強化 (ベビーボーナス制度の適用を2004年8月から第1~4子に拡大し、所得税制における制限緩和等)、まったく新しい出生促進政策 (2004年8月から外国人メイド税の減額、2005年会計年度から祖父母が子の世話をしている女性への所得税控除 (Grandparent Care-giver Relief)、民間企業がワーク・ライフ・バランスを推進するプロジェクト費用の70%を補助 (Work-Life Grant もしくは Work-Life Works! Fund) (Saw 2016:p.203-204) 等) が含まれる。

このように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 (Saw 2016: p.207)。たとえば、ベビーボーナス制度の場合、2004MMPでは一時金として第1~2子3,000SGD、第3~4子6,000SGDが1年半かけて4回にわけて給付され、育成口座への補助上限は第2子6,000SGD、3~4子12,000SGDだった。2008MMPでは第1~2子への一時金が4,000SGDに引き上げられ、第1子と第5子以上への育成口座への補助 (上限は第1子6,000SGD、5子以上18,000SGD) が導入され、育成口座に関しては出生順位の制限がなくなっている。さらにMMP2013では第1~4子への一時金が2,000SGDずつ増額され子が1歳になるまでの間に3回にわけて支給されることになり、育成口座への貯蓄可能期間が6年から12年に延長された。そして、MMP2015では、第1~4子への一時金が2,000SGD (Baby Bonus Plus) 引き上げられ子が1歳から1歳半になるまでの間に支給されることになったのと同時に、第5子以上への一時金10,000SGDが追加されたことからベビーボーナス制度における子の出生順位の制限は2015年1月以後の出生児から完全に撤廃された (NPTD 2008, 2013a, 2015)。

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 (Singapore National Library Board 2015)、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 (Saw 2016: pp.251-253)。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）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「結婚と子を生み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。

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（Yap 2001：p.96）、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（Nasir and Turner 2014）、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（Qua：pp.218-220）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・人口評議会は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）」、「女の子か男の子かにはかかわらず、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。

主要な人口政策の展開を表2にまとめた。

表 2. シンガポールにおける人口政策の展開

フェーズ	年次	期間	おもな公的政策と基本方針（スローガン）
[0]	-1965	独立以前期	Family Planning Association（民間の啓蒙団体）の設立(1949)
[I-1]	1966-1983	出生抑制推進期	Singapore Family Planning and Population Board Act (Jan 1966)による公的なKnowledge, Attitudes, and Practiceに対する2度の5カ年計画(1966-70, 1971-75)を通じた支援 "Two-and that's ideal: sterilisation-the best method for family limitation (1966)", "Stop At Two (1972)", "Girl or Boy -Two is Enough (1972)"
[I-2]	1984-1986	優生政策期	高学歴女性を差別的に優遇する出生促進 "Singapore where the better educated mothers are bearing too few children, which will eventually have the undesirable effect of lowering the quality of the population in the long run (Lee Kuan Yew, National Day Rally Speech, Aug 1983)."
[II-1]	1987-2000	出生促進政策期	出生抑制政策の撤廃，限定的出生促進政策の導入 "Have three or more children, if you can afford it (March 1987)"
[II-2]	2001-	包括的家族政策期	結婚と子を生み育てる親のパッケージ（Marriage and Parenthood Package 2001, 2004, 2008, 2013, 2015）による包括的家族人口政策の導入と拡大 "Singapore: a Great Place for Families (2004)" "Building a Singapore that is Made for Families (2020)"

資料：Saw(2016)、Wong and Yeoh(2003)、Yap(2009)、Straughan et al.(2009)、国立図書館(National Library Board)の検索システム(National Archives of Singapore：<https://www.nas.gov.sg/archivesonline/>)を用いて筆者作成。

3. 主要民族別にみた粗出生率の長期推移：独立以前から期間合計出生率が人口置換水準に到達するまでの期間、1920-1975

図 1 では長期の時系列変化の観察が可能な粗出生率の推移を民族別にみた。対象期間のうち、日本占領期を含む 1942-1946 年と 1922-1930 年のデータは入手できなかったため、Saw (1970 : p.72) に掲載されている 5 年毎のものを該当期間の中央付近に示した。粗出生率は人口の男女年齢構造の影響を受け、この時期のシンガポールの人口構造には顕著な民族差があることに注意が必要である。とくに、インド系の性比(女 100 あたり男)は 1931 年の 518.9 から 1947 年 290.3 へ 44%の低下、さらに 1970 年 151.8 へと約 10 年毎に 24-31%低下をしている。中国系の性比も 1921 年 212.3 から 1947 年の 113.2 へ、約 10 年毎に 22-32%低下している。それに対しマレー系の 1921-1970 年性比は 103.6-123.0 で 1940 年代以後に若干の低下があるものの、対象期間を通じ極端に高いわけではない。この背景には中国系やマレー系が若年男性の労働移民を中心に形成されたのに対しマレー系は家族をともなう移民が多かったことや、1930 年代に中国系における男性移民は強く制限されたが女性や子どもは制限を免れたといった事情がある(菅 2020)。このような性比の正常化は家族形成を進めるような影響を及ぼすと考えられるが、加えて男女年齢構造の変化は、指標自体にも不連続な変化を示すほどの影響を生じる。なお、シンガポールでは 1872 年に人口動態登録制度が導入され、その精度は「実質的に完全」という評価が、少なくとも 1950 年代までにはなされている(Chua 1964:p.48, p.57)。一方で、登録状況には民族差があった(Saw 1970: p.89)との指摘もあり、出生力の民族差の評価には注意を要する。ただし、Saw (1970: p.88、2012: p.154) も人口動態統計の登録状況は徐々に改善して影響は少なくなり、1930

年代の出生率の上昇には性比の改善が重要な影響を及ぼしたと指摘している。

図1をみると、1940年代以前のインド系は水準が低く中国系やマレー系と大きく異なるが、対象期間の前半に出生率は上昇し1930年代後半から1950年代頃に高く、1950年代以降に低下するというパターンはすべての民族に共通する。しかし、変化の速度や程度には大きな民族差がある。

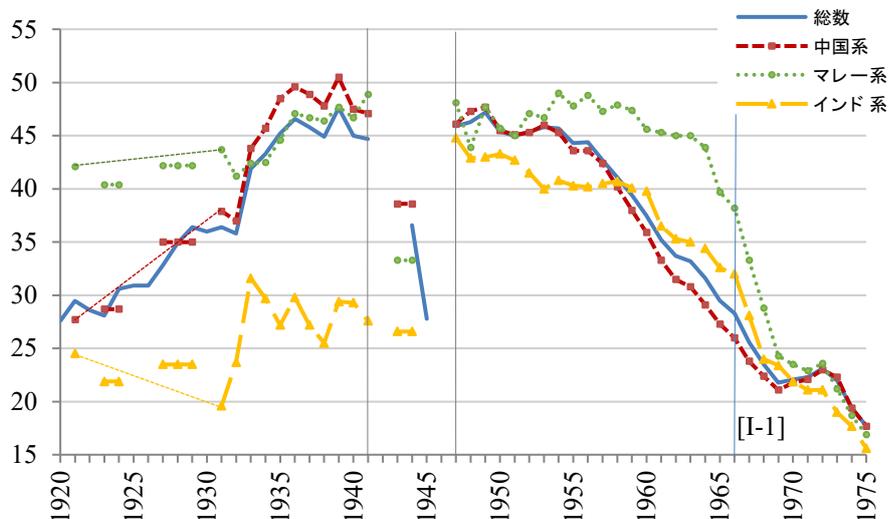
中国系は1920年の27.7‰から1932年の37.0‰へ上昇しマレー系を上回る水準になり、さらに1936年や1939年の49.6–50.5‰へ急速に上昇した。1947–1954年は45.1–47.7‰であり1930年代後半と同水準だったが、民間の家族計画協会の活動が本格化した1956–57年から公的な家族計画・人口評議会の第1期5年計画期の1968–69年にかけて平均して年1.7ポイント低下している。1969–72年に若干上昇した後、1973–74年に2.9ポイントという対象期間中最大の下げを記録して20‰を下回り、1975年17.7‰になった。

これに対しマレー系の粗出生率は小幅な浮き沈みが多いものの、1921年と1932年の42.1‰から1941年の48.9‰へゆるやかに上昇した。1940年代後半以後は、1948年43.9‰や1951年45.0‰という水準から、対象期間中最高の1954–56年48.8–49.0‰へやや上昇している。1956–57年以後は概ね低下する傾向がみられ、1960–1963年に45.0–45.6‰で停滞した後、家族計画・人口評議会の第1期5年計画期に概ね対応する1964年43.9‰から1969年24.3‰へと年平均3.9ポイント低下し、1960年代前半には中国系より12–14ポイント高かった差を一気にキャッチアップしている。マレー系の粗出生率も1971–72年にわずかながら上昇したが、1973年以後中国系を若干下回り、1975年は16.9‰になった。

インド系については、1940年代以前は性比の乱れに加えて人口規模が小さく不安定な上下動を繰り返しているものの、1921年は24.5‰、1932年23.7‰であり25‰を下回っていたのに対して、1933年以後は25‰を下回ることなく1933–1941年の平均は28.6‰であり若干の上昇が見られる。1947年は44.8‰であり期間中最高を記録した。中国系は1950年代前半に高水準を維持していたが、インド系は1953年に40.0‰へ低下し、中国系が低下を開始した1950年代後半を含む1953–1960年は39.8–40.8‰でほとんど一定だった。1960–61年以後は概ね一貫して低下しており、家族計画・人口評議会の第1期5年計画期のなかばにあたる1966–1968年に年平均4.0ポイントと期間中最大の下げ幅を記録している。1960年代には一時的に中国系をやや上回っていたが、1971–1975年は主要3民族のなかで最も低くなっている。

家族計画・人口評議会は、粗出生率を1970年20‰、1975年18‰に引き下げることが、それぞれ第1–2期5カ年計画の目標としていた。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。

図1. シンガポールにおける主要民族別にみた粗出生率（‰）：1920–1986



資料：1920年は *Annual Departmental Reports of the Straits Settlements 1921* (p.119), 1922–1930年と1944–1945年は Arumainathan (1973: p.33), 1946–1957年については1957年「人口動態統計 (*Report on the Registration of Births and Deaths, Marriages and Persons*)」, 以後は各年次の「人口動態統計 (*Report on the Registration of Births and Deaths (and Marriages)*)」を用いて筆者作成。参考として, Saw (1970: p.72) から1921–25年, 1926–1930年, 1941–1945年を抜粋し, 期間の中央付近に示した。

おわりに

本稿では、シンガポールにおける家族計画の導入と建国（1965年8月）以来の人口政策の展開について、関連する制度や実施体制の移り変わりを中心に概観した。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（the Singapore Family Planning and Population Board）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率変化及び民族差のパターンとの関係については菅(2022)で論じたためここでは繰り返さないが、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

あった。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年代の状況を見て、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は指摘したが、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。

参照文献

- 菅桂太（2020）「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，pp.510–532.
- 菅桂太（2022）「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.
- Arumainathan, P. (1973) *Singapore: Census of Population 1970, Volume I Administrative Report and General Review, Volume II Concepts and Definitions and Census Tables*, Singapore: Department of Statistics.
- Chua, S. C. (1964) *State of Singapore: Report on the Census of Population 1957*, Singapore: Government Press.
- Nasir, Kamaludeen Mohamed, and Bryan S. Turner (2014) *The Future of Singapore: Population, Society and the Nature of the State*, Routledge Contemporary Southeast Asia Series Book 66, Singapore: Routledge.
- Qua, Jon S. T. (1983) “Public Bureaucracy, Social Change and National Development,” in Chen, Peter S. J. ed. *Singapore Development Policies and Trends*, Singapore: Oxford University Press.
- Singapore National Population and Talent Division (2008) “Government doubles budget to provide more support for Marriage and Parenthood,” Prime Minister’s Office: Singapore. Accessed on 2022/2/09 at <https://www.strategygroup.gov.sg/media-centre/press-releases/2008-08-20-government-doubles-budget-to-provide-more-support-for-marriage-and-parenthood>
- Singapore National Population and Talent Division (2013a) “Enhanced Marriage & Parenthood package in support of a profamily environment in Singapore,” Prime Minister’s Office: Singapore. Accessed on 2022/2/09 at <https://www.strategygroup.gov.sg/media-centre/press-releases/enhanced-marriage-parenthood-package-in-support-of-a-profamily-environment-in-singapore>
- Singapore National Population and Talent Division (2013b) *A Sustainable Population for A Dynamic Singapore: Population White Paper*, Prime Minister’s Office: Singapore. Accessed on 2015/1/15 at <https://www.strategygroup.gov.sg/media-centre/population->

- white-paper-a-sustainable-population-for-a-dynamic-singapore
- Singapore National Population and Talent Division (2015) “Jubilee Marriage and Parenthood Package to Better Support Families,” Strategy Group, Prime Minister’s Office: Singapore. Accessed on 2022/2/09 at <https://www.strategygroup.gov.sg/media-centre/press-releases/jubilee-marriage-and-parenthood-package-to-better-support-families>
- Saw, Swee-Hock (1970) *Singapore Population in Transition*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Saw, Swee-Hock (2012) *The Population of Singapore, Third Edition*, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies Publishing.
- Saw, Swee-Hock (2016) *Population Policies and Programmes in Singapore, 2nd Edition*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Publications.
- Straughan, Paulin-Tay, Gavin Jones, and Angelique Chan (2009) "From Population Control to Fertility Promotion—A Case Study of Family Policies and Fertility Trends in Singapore", Gavin Jones, Paulin-Tay Straughan and Angelique Chan eds., *Ultra-low Fertility in Pacific Asia: Trends, Causes and Policy Issues*, pp.181–203, London: Routledge.
- Wong, Theresa and Brenda S. A. Yeoh (2003) “Fertility and the Family: An Overview of Pro-natalist Population Policies in Singapore,” Asian Meta Centre Research Paper Series, No. 12, Singapore: Asian Research Institute.
- Yap, Mui Teng (2001) “Population Policies and Programs in Singapore,” pp.89–114 in Andrew Mason ed., *Population Policies and Programs in East Asia*, Population and Health Series No. 123, East-West Center.
- Yap Mui-Teng (2009) "Ultra-low Fertility in Singapore: Some Observations," pp.160–180 in Gavin Jones, Paulin-Tay Straughan and Angelique Chan eds., *Ultra-low Fertility in Pacific Asia: Trends, Causes and Policy Issues*, Routledge: London.
- Yap, Mui Teng and Christopher Gee (2016) *Singapore Chronicles: Demography*, Singapore: Institute of Policy Studies and Straits Times Press.