

CLAIR REPORT No. 423

シンガポールの民族融和・多文化共生政策について

Clair Report No.423 (Jun 22, 2015)

(一財)自治体国際化協会 シンガポール事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

はじめに

シンガポールは 1819 年に英国東インド会社のスタンフォード・ラッフルズが上陸して以来、国際貿易港として発展してきた。その過程で多くの移民が流入した同国は、多種多様な民族・言語・宗教を抱える国家として 1965 年に独立することとなる。そのような歴史的背景を持つシンガポールにとって民族間の調和を図ることは現在も最重要課題の 1 つとなっている。

同時に、経済発展を図るために積極的な外資導入政策をとってきたため、独立以降も定住外国人や移民は増え続けている。今では全住民の 4 割弱を外国籍の住民が占め、急激な外国人の増加に対して一部の国民から反発の声が聞かれるようになっているのも事実であるが、独立以降大きな民族間対立もなく多くの外国人を引きつけ続けている状況を考えると、シンガポールの取組みは大きな成果を上げていると言える。

このシンガポールにおいて、どのように民族調和や外国人との共生の取り組みが進められてきたのか。本稿においては、国民間や国民と在住外国人がお互いを認め合い、共生できる社会づくり、具体的には各民族・外国人が住みやすい環境づくり、国民と外国人の円滑なコミュニケーションを促進するための取り組み、またこれらに関する課題について、シンガポールの事例を検証していきたい。

日本においても、各地域において在住外国人と市民との共生を図るための多文化共生施策が推進されるようになって久しい。少子高齢化がこのまま進行すれば、自国の経済も縮小し、一層海外とのつながりを強めていく必要がある日本において、シンガポールの取り組みは、いくばくかのヒントを与えてくれるものであると思われる。地方自治体をはじめ、関係者の皆様に本稿をご活用いただくとともに、内容改善のためのご指摘やご教示をいただければ幸いである。

なお、本稿の作成にあたっては、シンガポールにおける様々な地域社会施策を担当している機関である人民協会（People's Association）の Director, Singapore Chingay & Events Network (SCENE)（2014 年 12 月当時）Julian Aw 氏に、地域社会における民族調和や外国人受入の施策について様々なお話を聞かせていただいた。この場を借りて心から謝意を表したい。

一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所長

目 次

はじめに	1
概 要	4
第1章 シンガポールにおける民族融和政策	5
第1節 多民族国家としてのシンガポールの歩み	5
1 シンガポールの成立と民族	5
2 シンガポールにおける民族	5
(1) 中華系民族	6
(2) マレー系民族	6
(3) インド系民族	7
(4) その他	7
3 独立後のシンガポールにおける民族融和・国民統合政策	7
(1) 少数者の権利保護	8
(2) 言語の設定	8
(3) 公営住宅における民族バランス調整	9
(4) 宗教	10
(5) 選挙制度	11
(6) その他	11
第2節 シンガポールにおける教育と民族統制	12
1 言語教育政策の歩み	12
2 言語運動とメディア統制	13
3 国民教育の実施	14
第3節 地域社会における民族融和の取り組み	15
1 地域社会・コミュニティ政策の担当部門	15
(1) 人民協会	15
(2) 社会開発協議会	16
(3) コミュニティセンター・コミュニティクラブ	16
(4) その他	16
2 地域社会での民族融和政策	17
(1) 各種地域活動への参画	17
(2) チングエイ・パレードを通じた民族融和の取り組み	17
第4節 民族融和に向けた課題	19
1 マイノリティ民族・マレー系民族の苦境	19
(1) マレー系民族の社会的・経済的苦境	20

(2) 格差是正に向けた取り組みと政府の方針	22
2 シンガポールにおける民族間の対立状況	22
(1) 歴史的背景	22
(2) 民族間不調和の実態	23
3 中華系新移民との軋轢	23
(1) 中華系新移民への反発	23
(2) 新移民組織の活動	24
第2章 シンガポールの外国人受入・多文化共生政策	25
第1節 シンガポールの外国人受入政策概要	25
1 国際経済都市としての発展と外国人受入の歩み	25
2 外国人の積極的な受入と管理	26
(1) 就労ビザの類型化による外国人労働者管理	26
(2) 雇用税・雇用上限率による外国人労働者数の管理	27
(3) WP労働者の管理	28
3 近年の外国人を巡る動きと課題	29
(1) 外国人の増加に対する国民の不満	29
(2) 政府の外国人受入抑制政策	30
(3) 外国人受入抑制政策のジレンマ	32
第2節 シンガポールの多文化共生政策	33
1 国民との融和の取り組み、地域社会における外国人の受入体制	33
(1) 地域活動への参加プラットフォームの提供	33
(2) 新国民への対応	34
(3) 外国語教室の運営	34
2 今後の動きと課題	35
(1) 近年の動き	35
(2) 今後の動向	36
おわりに	37
参考文献及びウェブサイト一覧	39

概 要

シンガポールでは憲法において各民族・言語・宗教などを平等に扱うよう規定されている。また、政策全体に渡って民族調和の観点が盛り込まれている。現在シンガポールでは国民を中華系、マレー系、インド系、その他の4つの民族に分類し、それぞれの文化・宗教などを尊重しながら、同時に各民族が1つのシンガポール国民としてのアイデンティティも獲得するよう、差異化と統合のバランスを図りながら各種の施策を行っている。

第1章においては、シンガポールが多民族国家として建国にいたるまでの経緯から、建国後の民族分類や各民族の特徴・現状について概観する。そして、その多様な民族の調和をどのように図ってきたのか、とりわけ、民族調和政策にとって重要な立ち位置をとる言語などの教育政策を中心に紹介する。シンガポールにおいては、民族調和の取り組みが進められることで、表立った民族対立は経験せずに現在にいたっているが、民族間の格差や水面下での対立の状況も見てとることができる。このような課題についても触れていきたい。

シンガポールは建国後、自国の民族調和の取り組みを進めると同時に、外国人の積極的な受入施策も展開してきている。これは主に自国の経済発展のための人材導入が目的であり、数々の取り組みを行うことで外国人の誘致に成功し、シンガポール経済は目覚ましい発展を遂げてきた。しかし同時に、現在のシンガポールは就業構造の側面、少子高齢化防止の側面などから、人口の4割弱にまで膨れ上がった外国人がいなくては社会が成立しないほど、外国人への依存度が高い。また、国民からは外国人の増加に対する反発もみられ、外国人がいなければ成り立たない社会と外国人の増加に反対する国民との間で、いかに舵取りを行うかが政府の重要課題となっている。

第2章においては、シンガポールのこれまでの外国人受入政策の流れや取り組みを紹介し、外国人を巡る近年の動きと社会の状況について、また政府が抱えるジレンマと昨今の政策の方針について概観する。最後にシンガポールの多文化共生政策について触れ、今後の動きや展望について報告したい。

なお、本稿の目的はシンガポールにおける政策面・行政面での取り組みや現状などを報告し、日本での施策や取り組みの参考としてもらうことであるため、学術的な調査研究（民族・人種の定義や先行研究の検討など）は特段行わない。また、便宜上区別するために、特段の断りがない限りシンガポールの統計上区別されている「Ethnic」を「民族」と表現し、「民族」内のより小さな規模のグループを「民族グループ」と表現することとする。また、多民族である国民の融和政策については「民族融和」「国民（もしくは社会）統合」という表現で言及することとし、「多文化共生」の取り組みについては、自国の民族間の平等に向けた取り組みだけでなく、外国人グループに対する取り組みも含めて考察することとする。

第1章 シンガポールにおける民族融和政策

第1節 多民族国家としてのシンガポールの歩み

シンガポールは英国東インド会社のスタンフォード・ラッフルズが上陸した 1819 年以降、自由貿易港として発展してきた。貿易による人の移動の活発化や産業の発展により、近隣諸国や中国本土からの移民で人口が増加し、シンガポールは多くの民族が住む地域となった。シンガポールでは、このような過程を経て現在の多民族社会の基礎が作りだされたが、ここではシンガポール独立前後の状況やその後の歩みを見ていきたい。

1 シンガポールの成立と民族

前述のように、自由貿易港として発展し、多くの民族が流入してきたシンガポールは、第2次世界大戦を経て、1963年にマレーシア連邦の州の一つとして独立を果たす。しかし、当時からマレーシアはマレーシア人優遇政策をとっており、住民の多くが華人で構成され、民族平等を謳っていたシンガポールは、マレーシアの中央政府と政治的な溝を深めていくこととなった。さらに、政治的な対立だけでなく、民族間の対立にまで発展し、1964年シンガポールのマレーシア人たちが優遇政策を求めるデモを決行した際、そのデモ隊と中華系住民が衝突したことをきっかけに、中華系民族とマレー系民族との間で2度の暴動が発生した。多くの死傷者を出したこの出来事は、決して繰り返してはならない出来事として現在も語り継がれている。このような政治的・民族的な対立によって、1965年8月にシンガポール共和国としてマレーシア連邦から分離独立した。独立前後の1960年代は上記以外の暴動も発生しており、多民族国家のシンガポールにとっては民族間の融和と団結を図ることが重要な政治課題でもあった。

2 シンガポールにおける民族

シンガポールでは、10年に1度国勢調査(Census of Population、以下センサス)が実施されており、民族に関する詳細な統計データが公表されている。センサスにおいてシンガポール国民は「中華系」、「マレー系」、「インド系」、「その他」という4つの民族に分けられる。シンガポール国民はこの4つの民族のどれかに属することになっており、携帯が義務付けられるIDにも民族が明記されている。シンガポールにおける異なる民族間での婚姻件数は着実に増えているが、その夫婦から生まれた子どもは両親どちらかの民族に属さなければならず¹、分類上4つの民族以外の存在は認められない。4つの民族のうち、中華系、マレー系、インド系の3つの民族で国民の大部分が占められている(図1参照)が、各民族の内情は統一的なものではなく、それぞれの民族内に全く異なる多くの民族グループやエスニシティが混在している。

¹ 鍋倉・2011年・P44-45

(1) 中華系民族

シンガポール国民の4分の3を占めるマジョリティ民族の中華系民族は、センサスにおいては福建・潮州、広東、客家、海南、閩北、福州、興化、上海など中国に出自を持つ人々とされており、このような多様な地域性からも数多くの方言グループが存在する。しかし、シンガポールは国民の使用する中国語について、中国各地方の方言が話されている状況を好ましくないとし、方言を減らしながら、シンガポールにおける中国語としても設定されている華語（マンダリン）へ統合していく運動を進めている。この点についての詳細は後述するが、現在方言を使う者は減っており、2000年の

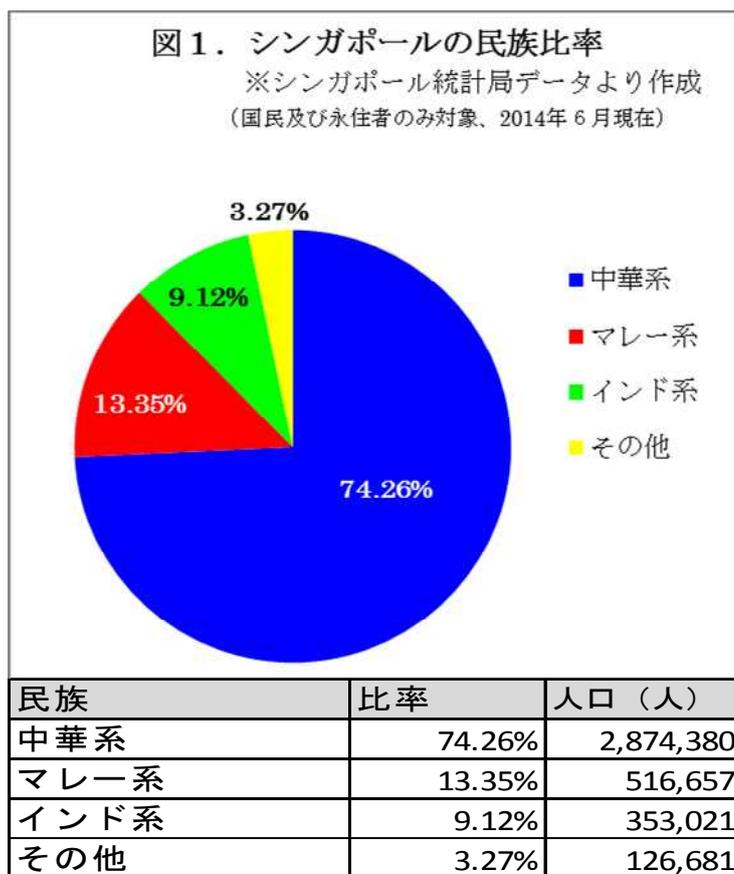
センサスと2010年のセンサスを比較してみても、中華系民族が各家庭で最も利用する言語の割合について、方言を使う者の割合が30.7%から19.2%へと減少している。ただし、同調査結果においては英語の利用率が8.7%増加しているのに対して、マンダリンの利用率は2.6%の増加にとどまっている。

中華系民族の中には、このような方言に由来する民族グループもあれば、プラナカンと呼ばれる元々はマレー人と非マレー人の混血子孫だったものが中華系民族と同化した民族グループも存在する。プラナカンは独自の協会が存在し一定のエスニシティが存在している²。

宗教信仰については、仏教・道教を信仰する者が約6割、キリスト教と無宗教がそれぞれ2割を占めている。

(2) マレー系民族

センサスにおいてマレー系民族はジャワ人、ボヤニ人、ブギス人など、マレーもしくはインドネシアに出自を持つ人々のことを指す。言語的には民族全体で母語（マレー語）の利用率・識字率ともに他の民族に比べて最も高く、宗教面でも99%の割合でイスラム教が信仰されており、中華系・インド系民族に比べると、民族内のエスニシティにも一定の均一性がみてとれる。なお、マレー系民族については、後ほ



² 坂口・2011年・P22

どその現状について詳しく述べたい。

(3) インド系民族

インド系民族は、センサスにおいてタミル人やマラヤリ人、パンジャビ人、ベンガル人、シンハラ人など、インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカに出自を持つ人々のこととされている。インド系民族においては、例えば宗教に関するセンサスの結果を見ると、ヒンドゥ教徒が 59%、イスラム教徒が 22%、その他キリスト教やシーク教なども信仰されている点からも見てとれるように、民族内での均一性はそれほど高くない。次節で詳述するように、シンガポールでは英語と民族母語のバイリンガル政策をとっているが、インド系民族の母語と設定されているタミル語話者の割合は他の民族に比べても圧倒的に低く、36.7%にとどまっている。逆に、英語話者の割合や英語の識字率は他の民族に比べて最も高くなっている。インド系民族はシンガポールへ移住した時代や過程も様々で、言語的にも文化的にも様々なアイデンティティを有している。

(4) その他

その他はユーラシアン、ヨーロッパ人、アラブ人、日本人などが含まれる。ユーラシアンとはヨーロッパ人と現地住民の間に生まれた混血の人々の子孫の民族グループのことである。先祖が異なるが故に統一された文化を持たず不均一な民族グループとなっているものの、1919年にユーラシアン協会が設立され、1994年に自助組織化されており、教会を中心に自らのエスニシティ・アイデンティティが主張されている³。

3 独立後のシンガポールにおける民族融和・国民統合政策

ここまで見たとおり、多民族国家として独立を果たしたシンガポールは、国民のほとんどが移民の子孫で構成され、また、各民族内でも、それぞれ違ったグループが存在し、国への帰属意識や国民の一体感が希薄な状態であった。各民族の文化的背景・アイデンティティを尊重し配慮しながらも、国民の一体性を高めていく必要があった。建国時より、憲法において国民は民族・宗教・出自などに関わらず平等であることや、思想・信仰の自由、差別の禁止が規定されており⁴、各民族の文化・アイデンティティを尊重している。しかし、このような差異を尊重する一方で、1つの国として、全く異なるエスニシティを抱える民族同士を標準化するための統合・融和政策も同時に進められてきた。ここでは、民族融和・国民統合に向けてシンガポールでどのような政策がとられてきたのか見ていきたい。

³ 坂口・2011年・P21-22

⁴ CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE、12条～16条

(1) 少数者の権利保護

前述のとおり、シンガポールは様々な民族の居住する多民族国家であるが、大多数は中華系民族であり、それ以外はシンガポールにおいてはマイノリティ民族となる。このようなマイノリティ民族が虐げられないよう、シンガポール憲法では少数者の権利保護に関する規定が盛り込まれている。代表的なものとしては、「大統領諮問会議」が挙げられる。これは、憲法の規定⁵に基づいて1968年に設置されたもので、様々な民族を代表する人々で構成されている。「大統領諮問会議」の役割は、特定の民族に対して差別的な立法がなされないよう国会で制定された法律を全てチェックするというものである。同会議は毎年報告書を提出し、それらは全て公開されており、もし法律の中に特定の民族への差別にあたる内容が盛り込まれていた場合は指摘する。

(2) 言語の設定

シンガポールでは独立前の自治政府時代から、中華系民族・マレー系民族・インド系民族という3大民族の間の調整を図るために、英語・華語・マレー語・タミル語の4つの公用語が設定されてきた。英語は、国際経済都市としての発展のためというビジネス的な側面と、国民の一体性を高めるための共通語としての統合政策的な側面により設定された。原則として4つの言語は平等とされているが、比較的英語に優位的な立場を持たせており、現在は民族に関わらず小学校から英語を学び、日常のほとんどの場面で英語が使用されている。英語に優位性を持たせたその他の要因として、独立時に周辺国と良好な関係を築くため、中華系国家と見なされないようにするためという、政治的な背景も挙げられる。このようなことから、かつては家庭内での使用言語は各民族の母語が主流であったが、昨今は英語の割合が高まってきている。なお、個別の言語政策や言語教育については後ほど詳しく見ていきたい。

英語が主流とはいえ、もちろん英語を使用できない、またはそれほど堪能ではない国民も存在する。英語以外の華語・マレー語・タミル語もシンガポール国内のいたるところで見聞きすることができる。まちの様々な案内表記は4つの言語で設置されており、公共交通機関でのアナウンスも同様に行われている。また、同じ民族同士では、民族母語で会話をしていることも珍しくない。メディア関係においても各言語での情報発信が行われており、新聞・テレビ・ラジオは、それぞれ各言語による発信を行っている。また、シンガポールは世界で行われている電子政府ランキングで、軒並み上位になるほど行政関連組織のウェブサイトは充実したものになっており、英語以外の公用語での情報提供サービスも進んでいる。例えば、政府施策や活動に関する情報が4つの公用語で伝えられるだけでなく、2006年1月からは、これまで英語のみで行われていた住民の意見投稿が、華語・マレー語・タミル語に

⁵ CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE、68条～92条

よっても可能になり、行政面に対する意見表明の場がさらに広がることとなった⁶。

図2・Feedback ページ (<https://www.reach.gov.sg/Feedback.aspx>)



(3) 公営住宅における民族バランス調整

シンガポールの大きな特徴として、住宅開発庁 (Housing & Development Board、以下 HDB) が建設した公営住宅 (以下、HDB 住宅) に、国民の 8 割以上が入居していることが挙げられる。これは、独立当初深刻な問題であった住宅不足を解消するための国策でもあった。しかし、国民に HDB 住宅を提供するために各地域に団地を開発していく過程のなかで、ある特定の民族が集住していた地区の解体も同時に進められた。現在は観光地として保全されている民族街チャイナタウンやリトルインディアなどでも、HDB 住宅開発の進められていた当時は取り壊しが進められていたのである。取り壊しと開発という過程を経て、1980 年代には国民に住宅が行き渡り、安定した住宅環境が整えられた。

また、住宅政策でのシンガポールのもう 1 つの大きな特徴は、HDB 住宅の入居者の比率が一定の地域ごとに、国民全体の民族比率と同程度になるよう配慮されているということである。これは、民族集住地域の解体と同様の目的・流れのなかで行われた施策で、1 つの地域に一定の民族・言語・宗教の住民が集中しないよう工夫されている。これにより、日常生活において同一民族・言語・宗教をバックグラウンドとする者同士のみでの排他的なコミュニティの形成を防ぎ、異なる民族・言語・宗教をバックグラウンドとする住民と関わりが生まれることを狙っている。さらに、HDB 住宅は、1 つの棟で複数の住戸型式にする、また型式の異なる棟を一定の地域に組み合わせるといったような工夫を施し、1 つの団地に所得階層や家族構成の異なる人々が住み、階層間の軋轢などが大きくなるよう社会経済的階層の均衡を図っている⁷。また、住民の交流を深める場所として、食事や運動をすることができる共用部分や開放空間も設置されており、高齢者が集い、子どもたちが遊んでいる様子を見ることができる。しかし、特に働き盛りの世代は時間の制約もあって交流はそれほどないようであり、実態として居住者は概して地域社会に無関心で、日常的・自発的な交流が行われているとは必ずしも言えないとの見方もある⁸。いずれにせよ、民族集住地域を解体し、均質化を進めるよう設計された HDB 住宅の開発

⁶ 小仲・2006 年・P78

⁷ 中村・2009 年・P59

⁸ 中村・2009 年・P60-61

を進めることは、各民族・言語・宗教の差異を認めながらも、住宅政策においてはそれらの統合・均一化を図る思惑を見てとることができる。

(4) 宗教

シンガポールは多民族国家であると同時に多宗教国家でもある。国民全体における各宗教の信者の比率を見ると、キリスト教が 18.3%、仏教が 33.3%、道教が 10.9%、イスラム教が 14.7%、ヒンドゥ教が 5.1%、その他 0.7%、無宗教 17.0%となっている⁹。

シンガポールでは、それぞれの宗教が尊重されており、特定の宗教が国教として指定されていることはなく、信仰の自由は憲法で保障されている。仏教、道教、ヒンドゥ教それぞれの寺院、イスラム教のモスク、キリスト教の教会など、様々な宗教施設も各所に点在している。基本的には、前述の HDB 住宅のような住宅地の近くにはこれらの宗教施設が設置されており、コミュニティレベルで祈りの場が設けられている。また、互いの宗教や生活観を尊重できるよう、国民に信徒の多い宗教の祭日は休日として設定されており、国民が各々の宗教の祭りに参加できるよう配慮されている（図 3 参照）。このように、それぞれの宗教信者が、信仰の行いやすい環境が整備されている。さらに、シンガポール政府は独立後に、「民族と宗教融和奨励委員会（The National Steering Committee on Racial and Religious Harmony）」、またその下部機関として「諸宗教交流機関（Inter-religious Organization）」を設置し、広報活

図 3・シンガポールの祝日一覧（日付は2014年のもの）

祝日	日付	概要
New Year's Day	1月1日	元旦
Chinese New Year	1月31日/ 2月1日	旧正月、中華圏で最も重要とされる祝祭日
Good Friday	4月18日	キリスト教で最も重要とされる復活祭（Easter Sunday）の前の金曜日
Labor Day	5月1日	労働者の日（メーデー）
Vesak Day	5月13日	釈迦の誕生祭
Hari Raya Puasa	7月28日	ラマダン（断食）明けを祝うイスラム教最大の祭り
National Day	8月9日	独立記念日
Hari Raya Haji	10月5日	メッカ巡礼祭、イスラム教の祝日
Deepavali	10月22日	ヒンドゥー教徒の正月で、ヒンドゥー教最大の祭日
Christmas Day	12月25日	キリストの生誕を祝うクリスマス



図 4・シンガポール国内の各宗教施設の様子

左・セントアンドリュース大聖堂…東南アジア最古のイギリス国教会聖堂

右上・スリマリアマン寺院…シンガポール最古のヒンドゥ教寺院

右下・サルタンモスク…1824年に建築され、アラブストリートの象徴となっている

⁹ Census of Population 2010 より、ただし民族比率と違って、宗教比率は改宗者も多いため大きく変化することがある。特にここ 20 年のセンサスを見てもキリスト教・仏教・道教・無宗教の割合は変わってきている。

動やイベントなどを実施することで各宗教団体間の友好を推進している。多岐に渡る各宗教の教義などを広報誌等で広め、共同チャリティ活動や各宗教団体が互いの宗教施設を訪問するなどのイベントを行うことで、お互いの宗教理解を推進するための取り組みも行われている¹⁰。また、1990年に「宗教調和維持法（Maintenance of Religious Harmony Act）」が制定され、宗教の調和を乱す行為や対立を生む行為が禁止され、言論の自由や政治活動に制限が加えられるようになり、これらにつながると判断されたものは何でも制限されるようになった¹¹。こうしたことから、宗教の面においてはどちらかというと、お互いを理解するよう促しながらも差異を尊重するような施策が展開されていると言える。

(5) 選挙制度

シンガポールでは、GRC（Group Representation Constituencies）という特徴的な選挙制度を導入している。これは、元々小選挙区だった区域を複数集めて1つの選挙区とし、複数人の候補者が1つのグループとして立候補し、最も得票の多いグループが全員当選するという、グループ対抗の選挙を行う制度である。この制度のもう1つ大きな特徴は、グループの中に中華系民族以外のマイノリティ民族候補者も最低1人は擁立しなければならないという決まりがあることだ。これは、全ての民族が国会議員として参画することを保証するための制度として機能している。ただし一方で、グループ戦であるがゆえ、議席の絶対的多数を占める与党・人民行動党（People's Action Party、以下 PAP）にとって有利な制度であるとの見方もできる。グループ対抗であるために集票力のある候補者が1人いるだけでもそのグループが勝つ可能性が高く、1つの選挙区で多くの候補者を擁立する必要があるため小政党には不利な条件となっており、これまでの選挙でも野党が立候補者を揃えられずに無投票当選で PAP が議席を獲得することも多かった¹²。しかし、第2章で述べるとおり、2011年の総選挙における PAP の得票率は過去最低となっており、いまだ圧倒的多数の議席を占めてはいるが、近年は厳しい政権運営を強いられている。

参考・Singapore's Pledge（誓い）

Singapore's Pledge

We, the citizens of Singapore
Pledge ourselves as one united people
Regardless of the race, language or religion
To build a democratic society
Based on justice and equality
So as to achieve happiness, prosperity &
progress for our nation

（日本語訳）

シンガポールの誓い

我々シンガポール国民は
我々自身に誓う、一つの団結した民として
人種や言語、宗教に寄らず
民主的な社会を築くことを
正義と平等に基づいて
我々の国の幸福、反映、発展を成し遂げるために

¹⁰ 奥村みさ（2009）「シンガポールの二言語政策と宗教—英語で信仰を学習する若者たち」、柴田幹夫・郭俊海編『シンガポール都市論（アジア遊学 123号）』、P13-14

¹¹ 鍋倉・2011年・P54

¹² 鍋倉・2011年・P56

(6) その他

これらの取り組みの他にも、様々な民族融和・国民統合の取り組みがなされている。その1つに国民の誓いが挙げられる。1960年代にシンガポールで起こった人種暴動を繰り返さないために1966年に公開され、現在もシンガポールの小学校で子どもたちに教えられている。この誓いは、すべての公用語で公表されているが、共通言語の英語版で唱和されており、国内の公式行事やナショナル・デーの際に唱和される。また小中学校では国家斉唱・国旗掲揚とともに毎日唱和されている。

このようなもの以外にも、次節で触れる国民教育などもあって、シンガポール国民は子どもの頃から民族の垣根を越えてシンガポール国民であることを意識づけられている。

また、シンガポールの独立記念日（8月9日）であるナショナル・デーが、国民の統一感を醸成するイベントとして機能している。ナショナル・デーは、シンガポールの一大イベントとなっており、国民も楽しみにしている行事の1つとなっている。ナショナル・デーが近づくにつれ、国中のいたるところに国旗が飾られ、国としての一体的な雰囲気が醸し出される。また、当日は歌やダンス、パレードや軍によるショーなどが行われ、多くの国民が参加し、4つの公用語で中継もされる。こうしたイベントの中では、民族・言語・宗教に関わらず国民は皆1つのシンガポール人であることが表現されることも多く、シンガポールの国民統合を表現する「One People, One Nation, One Singapore」が意識づけられる機会ともなっている。



図5・ナショナル・デーのセレモニーの様子(2014年8月)

第2節 シンガポールにおける教育と民族統制

先に見たとおり、シンガポールでは国際経済都市としての発展のため、また国民の一体性を高めるために英語を小学校から学ばせている。同時に、各民族のアイデンティティも尊重するために民族母語の学習も行うバイリンガル政策をとっている。また、1997年からは国民の愛国心を育むための国民教育も導入されている。こうした教育制度をめぐっては、現在までたびたび方針を転換するなど紆余曲折を経ている。ここでは、民族融和・国民統合を図るために取り込まれてきた国民への教育に関する動きを見ていきたい。

1 言語教育政策の歩み

シンガポールでは独立後、この国においては人材が唯一の資源であるとの考えのもと、経済発展に向けて国際ビジネス言語としての英語の重要性が強調されてきた。

また、国民としての一体性を高めるための共通語としての役割からも英語が重視されている。同時に各民族のアイデンティティを尊重するために、学校教育においては小学校1年時から英語と各民族の母語を学ばせるバイリンガル教育が実施されている。現在、シンガポールにおける言語として英語は定着したと言って差し支えない。国民の英語リテラシーは8割を超えており、2言語以上の言語リテラシーを備えたシンガポール人の割合は、1990年調査時には45%だったのが、2000年には56%、2010年には71%に増えている¹³。

1960年代から推し進められたバイリンガル政策だが、70年代に入ると、十分な指導ができる教師・教材が不足していること、2言語とも中途半端になってしまう者やカリキュラムについて行けずにドロップアウトする者が生まれ、教育制度は方針転換を迫られた。1979年には当時のゴー教育相の報告により、教育課程における選別試験が導入され、言語習熟度に応じたその後の進路の振り分けが行われるようになった。これにより、よりきめ細やかな言語教育体制が敷かれることとなったが、一度レベルの低いクラスに振り分けられると、その後上のクラスに戻ることはほぼ不可能で、進学・就職が非常に限定的となってしまうという状況が生まれ、現在においても問題とされている面がある。

2 言語運動とメディア統制

シンガポールは、言語教育政策を進めると同時に、様々な言語キャンペーンを実施してきた。例えば、「シングリッシュ」と呼ばれるシンガポール特有のなまりの入った英語を問題視した政府は、「スピーク・グッド・イングリッシュ（正しい英語を話そう）」キャンペーンを2000年から開始している。英語がある程度定着して現地化することで浸透してきた「シングリッシュ」であるが、経済政策面から見た場合、国際経済都市として正しい英語を話さない状態は好ましくないとの考えから始まったのが、同キャンペーンである。これは、全国民がなまりの無い同じ英語を話すように推進するという、国民の統合をより一層進める側面がある一方で、逆になまりを正すことで、シンガポール人としてのアイデンティティを損なってしまう恐れがあるという見方もできる。

また、シンガポールでは「スピーク・マンダリン（華語を話そう）」というキャンペーンも展開されている。1957年には、シンガポールの中国系言語話者は総人口に対して福建語が30%、潮州語が17%、広東語が15.1%、海南語が5.2%、客家語が4.6%、その他の中国南方方言を合わせると74%にのぼり、母語として華語を話す者は0.1%に過ぎなかった¹⁴。前述のバイリンガル政策において中華系民族は華語と英語を学習していたが、これは母語である方言に加えて2言語、つまり3言語学ばなければならなかったということであり、負担が大きかった。70年代に入ると、英語の話者が増えたことで華語の存在感は一層弱まってきていたが、政府はこのよ

¹³ 岡本・2011年・P116

¹⁴ 岡本・2011年・P116

うな状況を好ましくないと考えていた。そんな中、中国の経済発展に伴って中国ビジネスが急増し、華語の経済的な価値が高まってきたことから、「スピーク・マンダリン」キャンペーンが1979年から開始された。これは、中華系民族児童が3言語教育を強いられている状況を是正すること、英語教育で強まるおそれのある米国文化的価値観の浸透を抑え、儒教的価値観を再生することなどの目的もあったようだが¹⁵、中華系民族間の共通語を華語として民族の社会的統合を図ることを主要な目的としていた。2000年代に入り、中国の政治・経済的な存在感が増すにつれて同キャンペーンも拡大され、現在も続いている。中国語方言が減少し、家庭内やマーケットでも華語が使われるようになってきている。ただしこのキャンペーンに対しては、各民族グループのアイデンティティの1つである方言を駆逐しているとして反対意見も出ているのが現状だ。

また、政府はこれらのキャンペーンを推し進めるために、メディアの統制も行っている。かつて「シングリッシュ」を駆使することで人気を集めていたコメディ番組は、「スピーク・グッド・イングリッシュ」キャンペーンを受け、英語を正すよう要請を受けたと言われている¹⁶。同様に「スピーク・マンダリン」キャンペーンが展開されてからは、香港などから輸入された中国語の方言番組は強制的に華語の吹き替えが施され、華語の運用能力が低いシンガポール人がメディアに登場する際も吹き替えが用いられた。人気の高い番組への吹き替えに対しては、吹き替えの撤回を求める人々の声が新聞社に寄せられたが、最終的には全ての輸入方言番組に吹き替えが施され、方言はメディアから排除された¹⁷。

同キャンペーンの対象は中華系民族であるため、マイノリティ民族であるマレー系民族、インド系民族からはシンガポールが中華系民族中心の国家づくりをさらに推し進めようとしているように見てとられることもある。

3 国民教育の実施

シンガポールはマレーシア連邦編入を経て独立し、苦難の時代を乗り越えてきているが、独立以降生まれたシンガポール人がそのような歴史をよく知らないことが明らかになり、1997年以降の学校教育において「国民教育(National Education)」が導入された。「国民教育」は、単一の科目ではなく、様々なカリキュラムの中で全体的な教育をするための教育である。シンガポールの歴史的・社会的な事実を知るだけでなく、それを通じて愛国心を育み、国家への帰属意識を醸成することが目的であり、国民に一体感を持たせ、人種と宗教の調和を図り、一致団結してシンガポールの未来を確固たるものとすることを目指している¹⁸。

「国民教育」は、各科目の中で、シンガポール人としてのアイデンティティを高

¹⁵ 岡本・2011年・P116

¹⁶ 小仲・2006年・P80

¹⁷ 小仲・2006年・P80

¹⁸ 中村・2009年・P93-96

め、愛国心を育むように授業が展開されるプログラムであるが、その中の主要な行事の1つとして、「民族調和の日 (Racial Harmony Day)」が7月21日に定められている。この日は民族調和の意識を高めるために各学校で様々な関連イベントが開催され、民族調和週間を設定するなど1日に限らず数日間に渡ってイベントを企画する学校もある。生徒たちが各民族の民族衣装を着る、伝統舞踊や民族楽器の鑑賞・体験をする、民族料理の調理試食をするなど、様々なイベントが開催され、子どもの頃から民族調和意識を高められるような教育が実践されている¹⁹。

第3節 地域社会における民族融和の取り組み

シンガポールには地方自治体が存在しないが、各種の地域社会コミュニティ政策を担当する機関が存在し、地域社会に根ざした活動が行われている。ここでも、地域社会における異なる民族や宗教などの調和を図るための取り組みが数多く実施されている。

1 地域社会コミュニティ政策の担当部門

シンガポールのコミュニティ政策を担当する機関は様々あるが、ここでは代表的な機関を紹介する。

(1) 人民協会

人民協会 (People's Association、以下 PA) は、社会、教育、文化、ボランティア活動を通して、団結した活力ある文化的な国づくりを目指すとともに、地域の住民と政府との連帯を強めていく組織として1960年7月1日に社会開発省 (現文化社会青年省、Ministry of Culture, Community and Youth) の下に法定機関として設立された。地域活動を行う拠点として人民協会法に基づき設立された PA は、歴代会長を首相が務めており、主に地域住民と政府の橋渡し役としての責務を担っている。また、PA は性別・年齢・民族・言語・宗教間の利害を超えた、シンガポール人としての国民意識を高めるとともに、多民族社会に貢献する次代の人材育成を目指して活動を行っている。PA は、民族ごとのコミュニティを尊重しつつも、「民族の調和」、「One people, One Nation, One Singapore」を繰り返し唱え、民族の調和と社会統合を推進する活



図6・PA本部

¹⁹ 石森広美 (2009) 「シンガポール教育のユニークネス」、柴田幹夫・郭俊海編『シンガポール都市論 (アジア遊学 123号)』、P85

動を展開している。

政府と地域住民をつなぐ役割を担っている PA の活動例として、政府の政策を住民に分かりやすく伝える、また住民の声を吸い上げて政府にフィードバックする取り組みが行われており、政策の説明については各言語で行われる。さらに、住民の興味を引く様々なイベントや講座などのプラットフォームを提供し、これらに民族・言語・宗教に関係なく様々な人に参画してもらうことを通じて、住民同士の融和を図っている。イベントや講座の分野は、文化・芸術・スポーツ・教育など多岐に渡っている。また、こういった活動を行う際には、様々な「草の根組織」が地域活動の一部を担い、PA を支える役割を果たしている。

(2) 社会開発協議会

PA の地域活動を支える機関の 1 つに社会開発協議会 (Community Development Council、以下 CDC) がある。CDC は、1997 年、住民参加による連帯意識の強化を目的とした地域住民参加型機関としてゴー・チョクトン首相 (当時) の提唱により人民協会の下に設置された。CDC は、組織の再編成などを経て、現在ではシンガポールを 5 地区に分割し、それぞれの地区ごとに設置されている。地域住民同士の絆を強め、社会の団結を強固なものにするために、様々な活動を展開している。社会福祉支援事業など、住民をサポートする活動の他、スポーツや文化活動を通じて住民同士の相互接触機会を増やすことなどによる民族調和促進プログラムなどの活動も行っている。PA の下に設置されている CDC は、政府の政策や方針に従って、地域の実情に合わせたかたちで、具体的な企画立案や事業の実施を手掛けている。

(3) コミュニティ・センター／コミュニティ・クラブ

コミュニティ・センター／コミュニティ・クラブ (Community Centre / Community Club、両者を合わせて以下 CC) は PA の下で日本の公民館や市民センターのように地域住民の市民活動の場や行政サービスの窓口として機能している。地域住民と一緒に参加し連帯感や結束を深めていくために PA や CDC が行っている活動の場が、各地に点在する CC となる。地域で様々なイベントを開催し、地域住民の地域への帰属意識を育成して民族間の融合に貢献している。2014 年現在、国内には 107 の CC があり、施設ごとにことなる設備が設置されている。図書館をはじめ、ダンス・スタジオや多目的ホール、体育館、コンピューター・ルーム、調理室、塾、地区によってはプールや飲食店、保育園や学童クラブ、福祉センターも併設されていて、趣味・教養・文化講座、スポーツ、ボランティア活動、青少年リーダー育成など、住民の関心とニーズに応えた多様なプログラムが常時提供されている。シンガポール人の約 8 割が同施設を利用しており、利用満足度も高いという調査結果も出ている²⁰。

²⁰ 岡本・2011 年・P118

(4) その他

これ以外に、HDB 住宅の共同維持管理を目的に、独自の予算執行権をもつ自治組織であるタウンカOUNシル (Town Council) や、コミュニティ・センター運営委員会 (Management Committees of Community Centre)、選挙区単位の市民諮問委員会 (Citizens' Consultative Committees)、選挙区より狭い単位の地域で区切られている居住者委員会 (Residents' Committees) など、数多くの草の根組織が設置され、地域活動を行っている。草の根組織の活動は民族の違いに関わりなく行われ、どの民族にも中立な英語で会議が行われる。ただし、関心がある者だけが参加する仕組みで、参加率はそれほど高くない現状もあるようである。

2 地域社会での民族融和政策

前述のように、地方自治体のないシンガポールにおいても、地域社会に根ざした機関が数多く存在し、民族融和に向けた取り組みを行っている。ここからは、その取り組みについてももう少し具体的に見ていきたい。

(1) 各種地域活動への参画

シンガポールでは PA を中心に、CDC や CC において各種の地域活動を行っており、様々な住民が興味を持つようなバラエティ豊かな講座やイベントを開催している。このような活動を充実させることで、民族・言語・宗教等異なるバックグラウンドを持つ様々な地域住民が活動に参加できるような環境が整えられている。例えば、コミュニティ全体の一体感を高めるイベントとして、地域全体の住民が参加するマラソン大会や体操などが行われており、また個別の趣味を持つグループに対しては、ボートなどのスポーツ・アクティビティや、絵画・音楽・民族料理教室など、様々な講座が用意されている。このような体制を整備することで、民族・言語・宗教に関係なく地域住民が活動に参加し、交流を図る機会を設けている。

(2) チンゲイ・パレードを通じた民族融和の取り組み

上記のような活動の中で、キーイベントの1つとして位置づけられているものに「チンゲイ・パレード」がある。「チンゲイ・パレード」は、PA が旧正月（チャイニーズ・ニューイヤー）のイベントの締めくくりとして毎年開催している、シンガポール最大の祭り行事である。このパレードでは、各民族が民族衣装を身にまとい、伝統舞踊やダンスなどを披露するために各国から招待された



図7・チンゲイ・パレードの様子(2013年)

団体や有志団体が参加しているが、さらに民族・宗教が混じった各地区のコミュニティ団体が参加してパレードを盛り上げている。このような大きなイベントに参加することが地域団体の団結力を高め、民族等の垣根を越えたシンガポール国民としての統合に役立っている。



図8・民族衣装を身にまといパレードでダンスをする参加者(2012年)

また、このパレードでは準備段階から、長期に渡って民族間の融和・地域住民の団結を図るために数々の「Community Engagement Project (以下 CEP)」が行われている。CEPはダンスのできない住民でもイベントに参加できる場としても機能しており、2014年に行われたパレードに向けては、「Knit With ONE Heart」や「Paint With ONE Heart」という CEPが実施されている。「Knit With ONE Heart」はパレードで使われる装飾を大勢のシンガポール住民が編み物によって作成するプロジェクトで、草の根組織や学校、宗教組織、法人、協会など約 120 の組織、様々な民族の参加者約 1 万人によって実施された。「Paint With ONE Heart」も同様に、パレードで使われる装飾を住民によるペイントで作成するプロジェクトで、6 か月以上の期間に渡って行われた。約 150 のコミュニティでペイントのワークショップが行われ、約 4 万人の住民が参加し、地域の一体感や様々なバックグラウンドを持つ住民同士の連帯の醸成を図っている。さらに、同プロジェクトには、マレーシア、インド、中国、イギリスなどからの新移民が多数参加し、新たな国民との融和も図られている。これらのプロジェクトで作成された装飾物には、PA が繰り返し唱えている「One People」や「One Singapore」などといった意味が込められており、国全体の一体感を高める機会として機能している。

2015年に建国 50 周年を迎えるシンガポールでは、同年の「チンゲイ・パレード」に向けても同様に各種の CEP が実施されている。1 つには「We Love SG Flowers」という、使用済みプラスチック袋を使った花の装飾作りのプロジェクトがある。300 以上のコミュニティでのワークショップに約 30 万人の住民が参加し、およそ 70 万にもものぼる花の装飾が作成された。また、「Trees of Hope」という使用済みペットボトルを利用したツリーを作成するプロジェクトも実施され、7 万人の参加者によ

り 150 本のツリーが作成されている。これらには、シンガポールのこれまでの歴史を祝福し、未来に向けて希望のある国をつくっていかうというメッセージが込められており、多くの住民が建国 50 周年を祝う機運が高まっている。



図9・「Trees of Hope」プロジェクトにより作成されたペットボトルのツリー

第4節 民族融和に向けた課題

ここまで見てきたように、シンガポールでは多民族多宗教の国として成立し、政治・経済的な面からも民族融和・国民統合政策を推し進め、言語や教育、宗教などあらゆる場面で様々な施策を行っている。しかし、表面的には融和を謳っていても、実態として民族間での対立の火種がくすぶっている状況もまた存在している。本章の結びとして、シンガポールにおける民族融和の課題を取り上げる。ここでは、民族間の格差の状況、とりわけマレー系民族と他の民族間の格差の状況について、また、建国後これまで大きな民族対立を経験せずに民族調和を進めてきたシンガポールにおける民族間不調和の状況について見ていきたい。

1 マイノリティ民族・マレー系民族の苦境

リー・クアンユー初代首相は独立して間もない頃に「中華系民族とマレー系民族は異なる文化的価値を持ち、中華系は根気強い労働者、熱心なビジネスマンとなるが、マレー系は安易で楽しい生活に重要な価値を置く²¹」、また 1986 年のイスラエル大統領の訪問に対してマレー系民族が抗議したことを受け、1987 年のナショナル・デーの際は「マレー系民族は完全にはシンガポール社会に参加していない²²」と、マレー系民族について言及した。この言葉からも感じ取れるように、シンガポールにおいてマイノリティであるマレー系民族は、シンガポール国内では厳しい立場に置かれている面もある。

²¹ 田村・2009年・P83

²² 糸林・2000年・P159

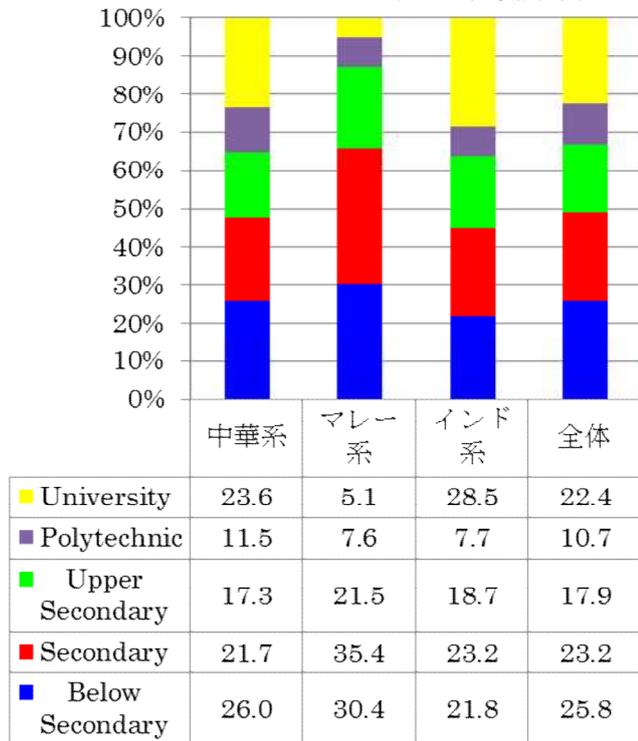
(1) マレー系民族の社会的・経済的苦境

スタンフォード・ラップルズがシンガポールに上陸した時点では住民のほとんどがマレー系民族であったし、イギリスは植民地政策において土地所有や政府職員への採用の面でマレー系民族を優先した。しかし、華人の大量流入とともに商業・金融の中心地として発展するシンガポールのなかでマレー人は周辺部へと追いやられていった²³。独立以降、過去の国勢調査などを見ても、マレー系民族は社会的・経済的にも苦境に立たされている状況が、収入や職業、学歴や退学率に見てとれる。

後述するようにこのような状況を是正するための取り組みが行われ、改善されてきた部分もある。社会・家族開発省 (Ministry of Social and Family Development) ²⁴ が2006年に発行した『Progress of the Malay Community in Singapore since 1980』においては、25年間でマレー系民族がどれだけ進歩してきたかが具体的な数字をもとに示されている。同報告の1980年と2005年を比較すると、確かに様々な面でマレー系民族に関する数値は改善されているが、他の民族との格差ははっきりと見てとることができるものもある。例えば教育

図 10・最高学歴

(2005年時点、単位：%)

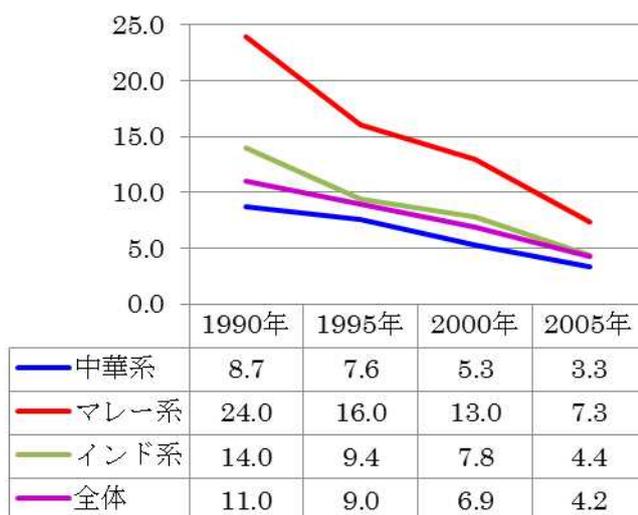


『Progress of the Malay Community in Singapore since 1980』

データより作成

図 11・中等教育退学者

(1,000人あたりの退学者数、単位：人)



『Progress of the Malay Community in Singapore since 1980』

データより作成

²³ 田村・2009年・P83-84

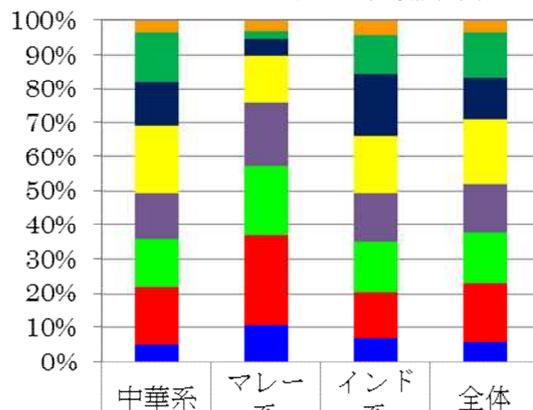
²⁴ 2006年当時は Ministry of Community Development, Youth and Sports

面において、最終学歴や退学者について見てみると、マレー系民族のみに焦点を当てた場合は数値上改善が見られる。しかし、依然として他の民族に比べると極端に低い水準にあることも同時に見てとることができる（図 10 及び 11 参照）。労働面においても同様のことが言える。マレー系の半数以上は販売・サービス・製造・清掃といった未熟練・半熟練の労働に従事し、専門・技術職、行政・管理職という高度で高収入の職業に就いている者は、他の民族に比べて極端に少ない。また、平均収入も他民族に比べると圧倒的に低く、中華系民族と比べるとマレー系のそれは 66%程度でしかない。さらに、マレー系民族の平均収入自体は上がっているものの、他の民族との差は徐々に広がっていることも窺える（図 12 及び 13 参照）。

ただし、これらの数値は、本稿執筆時点のおよそ 10 年前のものであるため、現在の状況については変化していることが見込まれるため注意が必要である²⁵。

図 12・民族別職業構造

(2005 年時点、単位：%)



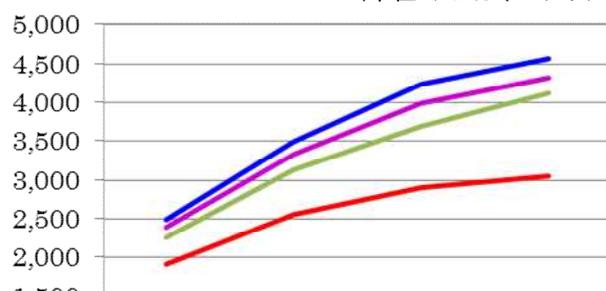
	中華系	マレー系	インド系	全体
■ その他	3.4	3.0	4.0	3.4
■ 行政・管理職	14.6	2.4	11.4	13.1
■ 専門職	12.6	4.6	18.2	12.4
■ 技術職	20.1	14.2	17.1	19.3
■ 一般事務	13.6	18.6	14.0	14.1
■ 販売・サービス職	13.8	20.3	14.7	14.5
■ 製造業	16.7	26.1	13.7	17.3
■ 清掃業	5.2	10.8	6.8	5.9

『Progress of the Malay Community in Singapore since 1980』

データより作成

図 13・民族別平均収入

(単位：シンガポールドル)



	1990年	1995年	2000年	2005年
— 中華系	2,500	3,500	4,240	4,570
— マレー系	1,920	2,560	2,900	3,050
— インド系	2,260	3,130	3,700	4,120
— 全体	2,390	3,330	3,990	4,320

『Progress of the Malay Community in Singapore since 1980』

データより作成

²⁵ 例えば、図 11 の最高学歴について、現在は Elementary school（日本で言う初等教育）から Secondary school（日本で言う中等教育）には 90%以上の生徒が進学する状況であるため、同図の数値にも当然変化が生じているはずである。

(2) 格差是正に向けた取り組みと政府の方針

1980年の国勢調査でマレー系民族の社会的・経済的地位が他の民族と比べて著しく低いことが明らかになり、政府は問題解決に向けて1982年に「ムスリム児童教育評議会(MENDAKI)」を発足させた。そこではマレー問題やマレーコミュニティの改革について討議が行われ、マレー問題は文化的要素に起因する教育問題であるとの指摘がなされた。同評議会は現在「マレー・ムスリム開発評議会(MENDAKI II)」となり、マレー系児童・生徒の学力向上や就職支援、貧困家庭への支援を目的とする自助団体として活動し、政府からの補助金と企業からの寄付金による運営で、格差の解消に一定の成果を上げてきた²⁶。

シンガポールの多人種主義政策が他国の取り組みと違う点として積極的是正措置(アファーマティブ・アクション)を行わないことが挙げられる。憲法においてマレー系民族の特別の地位を認め、支援を行うことが規定されている²⁷が、実際にはマレーシアのような優遇政策は行われていない。2010年に国連の人種差別等に関する特別報告者がシンガポールで現地調査を行った際、同報告者は、マレー系民族が教育面・就業面での差別に直面していることから、マレー系学生を対象に一定期限内に特別な措置をとることを求めた。しかし、シンガポール政府はそのアプローチを積極的是正措置であるとして即座に否定した²⁸。

2 シンガポールにおける民族間の対立状況

シンガポールにおいても民族間の対立に関する問題が存在する。

(1) 歴史的背景

1964年、マレー系民族と中華系民族の衝突をきっかけに、両民族間で2度の暴動が発生し、多くの死傷者を出した。また、同様にクアラルンプールにおいても1969年に中華系民族とマレー系民族の対立から大規模な衝突がありこちらも多くの死傷者を出した。

独立以降のシンガポールにおいては大きな民族紛争を経験せずに現在にいたっている。なお、2013年12月にリトルインディアで発生した暴動については、2014年12月現在、検証委員会による検証が継続されているため、本稿においての言及は避ける。

²⁶ 糸林・2000年・P71-76、田村・2009年・P84-85、鍋倉・2011年・P55

²⁷ CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE 152 (Minorities and special position of Malays) (2) The Government shall exercise its functions in such manner as to recognise the special position of the Malays, who are the indigenous people of Singapore, and accordingly it shall be the responsibility of the Government to protect, safeguard, support, foster and promote their political, educational, religious, economic, social and cultural interests and the Malay language.

²⁸ 鍋倉・2011年・P64

(2) 民族間不調和の実態

2005年に「ブログ書き込み事件」が発生したことにより、多文化共存を認め異人種への排斥や抑圧には反対するが、私的領域において関わることは消極的な「新人種差別」の実態が浮き彫りとなった。「ブログ書き込み事件」は2005年に2人の中華系男性がインターネット上のブログに反マレー・反イスラム的なコメントを書き込んだことに対して「扇動防止法」が適用され、実刑判決を受けた事件のことである。現地有力英字新聞である「The Straits Times」は、この事件を深刻な問題として大きく取り上げ、判決後も人種・民族問題、報道や表現の自由といった問題に関する政府関係者や知識人、一般市民の見解や意見を連日のように取り上げた²⁹。少数派であるマレー系民族・インド系民族は事件が公になる前から民族関係のあり方について意見を寄せ、民族の平等を謳うシンガポールが日常レベルで様々な問題を抱えている現状を伝えた。前述のリー・クアンユーによるマレー系住民に関する発言に対して反対意見を述べる者、国内に依然として偏見が存在する実情を伝え、民族間の関係を改善する方法を提案する者、エスニシティを理由に教師に採用されなかった経験を訴え、民族的調和のとれた社会の実現は長い道のりにあると批判する者、中華系民族はもっと少数派民族と接触する必要があると提言する者など、現状の多民族社会に満足していない声が読者欄に寄せられた。これに対する中華系グループの反応として、現在のシンガポールは多人種主義が機能しているとする意見や、政府のこれまでの取り組みに学び感謝しながらも民族の平等・調和を当然のものとして受け止めてはいけないとする意見が寄せられた。シンガポールの多文化共生のあり方に疑問を呈し、マイノリティグループと接する機会がほとんどない現状を伝え、中華系グループから積極的にマイノリティグループへ関わっていくことの必要性を訴えるような意見も少なくなかった。今後この点についてどのように議論が進んでいくのかは注視していく必要があるが、いずれにせよ、この事件は少数派のマレー系民族・インド系民族の住民が日常生活で民族問題に直面することが多いことを明るみにし、多数派である中華系民族による少数派民族グループに対する理解や積極的な関わりの必要性が提言される出来事となった。

3 中華系新移民との軋轢

シンガポールでは、現在も引き続き移民を受け入れ続けている。少子化による人口減を食い止めることが主な理由であるが、この新移民と国民の間での軋轢も発生している。

(1) 中華系新移民への反発

20世紀後半以降、シンガポールには中国本土・香港・台湾から多くの移民が流入した。中華系でありながら育ってきたバックグラウンドが全く違うため、それ以前からのシンガポール中華系民族と新移民の間には、文化、慣習、思想、価値観

²⁹ 小仲・2006年・P81-83、これ以下の住民の意見も同論文より引用

などに大きな差が生じており、シンガポールにおいて新移民に対する反発を招く事案がいくつか発生している。

例えば、2011年には中国からの新移民がインド系住民の隣人宅から漂うカレーの匂いに耐えられないと訴え、政府の紛争処理機関が仲裁する事態に発展した。インド系住民が隣人不在時にしかカレーを作らないことで双方が合意したが、インターネット上では政府や中華系新移民を非難するコメントが集中した。この事件のために立ち上げられたフェイスブックのページは57,000人以上がフォローし、抗議のために多くの賛同者が同じ日にカレーを食べるイベントまで開催された³⁰。

2012年には中国四川省から事業のためにシンガポールに来ていた実業家が、無謀運転による交通死亡事故³¹を起こしたことにより、シンガポールで反中感情が高まり、政府の移民政策にまで議論が及んだ。

政府もこのような事案には注視しており、新移民に対してはシンガポール社会に適應する努力をするよう、国民に対しては寛大な心で新移民を受け入れる努力をするよう呼びかけている。

(2) 新移民組織の活動

シンガポールでは民族やより細かなエスニシティごとの組織・団体が設立されているが、中華系新移民についてもシンガポールへの流入が進んだ1990年以降、香港からの移民、台湾からの移民、中国本土からの移民などが数多くの組織・団体を設立した³²。これらの組織・団体は、新移民の支援や会員同士の交流活動も行っているが、主要な目的の1つはシンガポール社会に溶け込むための支援を行うことである。シンガポールを学ぶためのツアーや講座の開催、啓発資料の作成・配布、生活・制度に関する相談対応などを展開している。また、新移民組織間での交流や、シンガポール国民に新移民について理解を深めてもらえるよう伝統的な民族組織との交流を実施している³³。

これらの組織は設立して間もないものが多く、組織体制や財源等の面で課題もあるが³⁴、民族間での融和を進めるにあたって今後の活動が期待される。

³⁰ 提唱者の中心人物は中華系民族シンガポール人

³¹ 同事故による死者の1人が日本人であったことから、日本でも報道がなされている

³² 劉文正、林松濤・2014年・P1-7

³³ 劉文正、林松濤・2014年・P13-14

³⁴ 劉文正、林松濤・2014年・P17-20

第2章 シンガポールの外国人受入・多文化共生政策

第1節 シンガポールの外国人受入政策概要

シンガポールは、多民族国家であると同時に外国人住民の多い国である。2014年現在のシンガポール人口は約547万人であるが、そのうち外国人が約160万人、永住者を含めると約213万人となり、4割弱が外国人で構成されている世界的にも外国人比率が非常に高い国となっている³⁵。シンガポールが経済発展のために推し進めてきた政策の一つに外国企業や外国人の積極的な誘致が挙げられる。ここではその過程やこれまで取り組まれてきた外国人の受入政策について見ていくこととする。

1 外国人受入の歩み

シンガポールは中継貿易港として輸出の促進を図るため、電機・電子部品のような労働集約型産業を興し、低コストを武器に世界に輸出する戦略をとり、高度成長を果たした。日本やアメリカなどの外国資本や技術に、シンガポールの労働力を組み合わせることで、国際加工センターとしての地位を築くことに成功した。1970年代にこれによって生じた労働力不足を解消し、より一層の経済発展を果たす目的で、シンガポール政府は外国人の積極的な受入政策を打ち出した。その後、労働集約型から資本・技術集約型へ産業構造の高度化を図りながら、多くの外国企業や外国人を積極的に受け入れている。

1997年に発表された人材受入拡大策（Draw Foreign Talent）では人口の少ないシンガポールにおける人材不足を補うため、国家発展に寄与する優秀な頭脳の育成・集積を図り、シンガポールの一層の多国籍化を進めていくことが示された。同時に、外国人の人材を受け入れるための制度も整え、入国管理の規制緩和や就業許可証の発行簡素化といった措置を実施し、外国人人材を増加させてきた。また、シンガポールは日本以上に少子化が深刻な状況にあり、ただでさえ限られている人口が減少することを防ぐためにも、政府は外国人の受け入れに積極的になった。1980年以降の約30年間の人口推移を見てみると、シンガポール国民（Singapore Citizen）はゆるやかな増加にとどまっているものの、永住者（Permanent Resident、以下PR）は6倍強、外国人は10倍近くになっており、どちらも全シンガポール住民に占める割合が急増している（図参照）。しかし後述するとおり高度な能力を有する外国人労働者に対して広く門戸が開かれている一方で、単純労働者や家事労働者に対しては厳しい規制が敷かれてきた。いずれにせよ、人口規模が小さく少子化が進んでいる状況のシンガポールにおいては、外国人労働者の受け入れは現在も成長戦略の柱の1つとなっている。

³⁵ 数値はシンガポール統計局（Department of Statistics Singapore）データより引用

図 14・シンガポールの人口推移(国民・永住者・定住外国人別)

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

※シンガポール統計局データより作成

2 外国人の積極的な受入と管理

シンガポールは 70 年代から 2000 年代まで外国人を積極的に受け入れ、その力を活用して経済発展を遂げてきた。様々な移民問題・不法滞在者問題が議論・取り沙汰されることも少なくない。シンガポールにおいては、各種の規制や制度を設けることで外国人労働者を管理している。その管理方法として以下のようなものが挙げられる。

(1) 就労ビザの類型化による外国人労働者管理

まず、シンガポールの就労ビザの仕組みについて説明する。外国人労働者に支給されるビザは、大きく分けて①雇用許可 (Employment Pass、以下 EP)、②S パス、③労働許可 (Work Permit、以下 WP) の 3 種類がある。ビザの種類は労働者の技能程度や月収・学歴などの条件に応じて効率的に設定されており、全ての外国人労働者に対して厳格に適用されている。また、ビザの種類によっては様々な制限が課されている。なお、起業家に付与される Entre Pass などこの 3 つの他にも数種類のビザが設定されている。

①EP と呼ばれるビザは、高度熟練労働者や専門職の外国人に支給される。業種や月収によって、さらに P1 パス、P2 パス、Q パスの 3 種類に分類される。これらのパスを発行された外国人はシンガポールで合法的な雇用が継続されていれば、退職時までシンガポールで働くことができる。なお、月収の基準がもっとも低い Q パスでは、良質な教育機関を卒業していることも発給の条件とされているが、その

明確な基準は公表されていない。また、月給 4,000 シンガポールドル以上の EP 所持者の扶養家族には、扶養家族パス (Dependant's Pass、以下 DP) が発行され、家族帯同も許可される。P1 パス、P2 パス、Q パスの間では、帯同できる家族の範囲が大きく異なってくる³⁶。

②S パスは 2004 年に設けられた。看護師など中級レベルの技術者や専門知識を持つサービス業従事者などを対象としており、EP 同様月給 4,000 シンガポールドル以上の S パス保持者の扶養家族には DP が発給されるが、EP 保持者の帯同家族とは違い、就労は許可されない。

③WP は、雇用許可・S パスの対象外となる建設分野、非建設分野のサービス業・製造業などや、家事労働分野における単純労働者を対象としている。許可の更新は可能だが最長雇用期間が決まっており、1 人につき、S\$5,000 の保証金が徴収される。保証金とは、単純外国人労働者の雇用主が、雇用時に政府に納めるもので、契約を終了して帰国する際に雇用主に返還される。ただし、労働者が契約違反などを犯した場合には政府に没収されることになっている。また、扶養家族パスの発行は許可されておらず、当然ながら家族の帯同はできない。

優秀で質の高い外国人労働者に対して、シンガポールは基本的に EP を発行する。後述する雇用税や雇用上限率が適用されず、シンガポール政府も企業側に EP 労働者の雇用を推奨してきた。その姿勢は、永住資格の取得が比較的容易であること、帯同家族についても基準を満たし、許可さえ得れば就労が許されていること、一定の条件を満たせば、個人就労許可証 (Personalized Employment Pass、以下 PEP) というより上位のビザが得られることなどに表れている。

一方 WP では、永住資格は取得できないことになっている。そのため、もちろんシンガポール国民との結婚はできないし、母国から家族を呼び寄せることもできない。

このように、シンガポールでは、高度な能力を持つ質の高い外国人労働者に対しては待遇も良く積極的に受け入れてきたが、同じ外国人でも、単純労働者や非熟練労働者については、雇用の調整弁として受け入れを必要最小限に抑えてきていた。

(2) 雇用税・雇用上限率による外国人労働者数の管理

シンガポールには雇用税、雇用上限率といった制度が存在する。それぞれの企業は、雇用する外国人単純労働者 1 人につき、毎月一定額の税金を政府に支払わなければならない、これを雇用税と呼ぶ。政府は、この金額を上下させることで外国人単純労働者の数を調整することができ、ひいては、景気や雇用の調整を行うことができる。

雇用上限率は、企業が雇用できる外国人労働者の人数を制限するものである。雇

³⁶ 帯同できると言っても、DP が発行されるのは配偶者と未婚もしくは法的に承認された養子で 21 歳以下の子のみで、それ以外の帯同可能な者には Long Term Visit Pass (LTVP) が発行される。LTVP は、DP と違い就労はできない。

用税・雇用上限率は、業種によって異なる基準が設定されており、対象になるかどうかはビザの種類によって決まる。EP 保持者は雇用税・雇用上限率の適用対象外とされているが、S パス・WP 保持者には厳格に適用されている。政府はこの両制度をうまくコントロールすることにより、外国人労働者のうち、単純・非熟練の労働者数の調整を行うことが可能となる。

(3) WP 労働者の管理

2014 年 6 月の時点で外国人約 160 万人のうち、EP 保持者、S パス保持者の割合はそれぞれ約 10%程度、DP 保持者は約 15%であるのに対して、WP 保持者の割合は約 60%と外国人の大部分を占めている³⁷。

一般的な労働者はシンガポールの雇用法で保護されており、雇用主は労働時間や残業時間を厳守し、労働者を医療保険に加入させ、彼らに適切な住居を提供するなど、その生活に責任を持たなければならない。一方で、前述したとおり雇用主は WP 労働者を雇う際に政府に保証金を預けている。労働者が契約違反を起こした際、この保証金は政府に没収されることとなる。この中には、シンガポールへの不法滞在を目的とした逃亡なども含まれている。このため、雇用主は労働者が逃げ出したりしないように監視下に近い生活を送らせることもある。

また、WP 労働者のうち 4 分の 1 近くを占める代表的な業種として家事労働者（メイド）が挙げられる。家事労働者はフィリピン、インドネシア、カンボジア、ミャンマー、スリランカなどの出身者が多く、各家庭に雇われ、完全な個人契約である。各家庭で労働時間などの条件が異なるという理由から、他の労働者と異なり雇用法の適用外とされている。家事労働者は半年に 1 回妊娠検査を含む健康診断を受けることが義務付けられており、家事労働者が妊娠した場合、雇用主はすぐに管理当局に報告しなければならない。この場合の対応について明記されたものはないが、家族帯同が認められていない WP 労働者にとっては、実質的に国外退去となるケースがほとんどである。このように、WP 労働者は高度人材とは異なる待遇を受けている。しかし、人材開発省（Ministry of Manpower、以下 MOM）などが行った、S パスおよび WP 労働者を対象とした調査によると、90%以上がシンガポールで働くことに概ね満足しており、70%以上が契約満了後も引き続き同じ企業で働きたいという結果も出ている。

³⁷ 数値はシンガポール統計局（Department of Statistics Singapore）『POPULATION IN BRIEF 2014』より

図 15・就労ビザの種類(2014 年 12 月現在)

	雇用許可			Sパス	労働許可
	P1パス	P2パス	Qパス		
月収 (基本給)	S\$8,000 以上	S\$4,500 以上	S\$3,300 以上	S\$2,200 以上	—
技能の程度	高度熟練労働者、専門職			中級レベル の技術者	非熟練労働者 単純労働者
有効期間・ 更新の可否	2年、更新可				
雇用税	適用なし			適用あり	
雇用上限率	適用なし			適用あり	
保証金	なし				S\$5,000/人(※)
帯同家族パ ス(Dパス)	月収S\$4,000以上の場合、配偶者と21歳未満の 子に対して発行可				不可

※マレーシア人は対象外

ビザの発給基準などこうした就業許可付与のシステムにより、シンガポールでは他国で生じているような移民問題・不法滞在者問題を未然に防いでいる。しかし、受け入れを最小限に抑えている単純労働者についても、建設業や家政婦・飲食店などのサービス業といったシンガポール人が従事しつづける労働の担い手として、現在のシンガポールには必要不可欠な存在となっている。

3 近年の外国人をめぐる動きと課題

(1) 外国人の増加に対する国民の不満

ここまで述べてきたように、シンガポールは優秀な外国人を積極的に呼び込むことで経済発展を遂げてきた。しかし、近年、こうした方針の転換を迫られる状況が数多く発生している。まず、2010年2月にシンガポール政府が発表した新たな経済戦略(Report of the Economic Strategies Committee)では、外国人労働者への過度な依存を抑制し、外国人労働者を全労働人口の3分の1に抑える方針が示された。これは、それまでの旧経済戦略(2003年～2009年)の実施に伴って次のような結果が起こったことなどにより打ち出された方針である。①外国人労働者に依存したことにより、2000～2009年の労働投入量の伸びにはつながったが、労働生産性(労働の質)の伸び率が低下してしまったこと。②外国人の急増に伴い、交通やインフラの整備が追いつかず、国民の生活の質が低下してしまったこと。③シンガポールへ誘致した多国籍企業が高付加価値ビジネスを手がけているのに対し、地場の中小企業は競争力が乏しく低付加価値産業にとどまっていること。

ただし、この方針は外国人への依存度をこれ以上高めないというもので、外国人

労働者を大幅に減らす内容ではなかった。シンガポールにとって外国人の存在は経済成長に必要不可欠であるため、方針の転換により単純労働者を減少させる一方、高いスキルを持つ外国人労働者は引き続き歓迎された。

しかし、もう一つ方針の転換を迫る大きな動きがあった。それが 2011 年の総選挙における与党の大敗である。議席の圧倒的多数は与党が占めているが 2011 年の総選挙の際、与党人民行動党の得票率は史上最低の 60.01%となり、シンガポールではこの結果は与党の大敗と見なされた。外国人労働者の増加による国民の雇用機会喪失、不動産価格の高騰、公共交通機関の混雑などによる国民の不満からこのような結果となった。さらに、2012、2013 年の 2 回の補欠選挙でも与党が敗北した。これらがきっかけとなりシンガポール政府は外国人の流入を段階的に規制する方針へと転換していった。しかし、2013 年 1 月末に発表された人口白書 (Population White Paper) では外国人受入を推進する方針に回帰する内容が盛り込まれ、再び問題となった。白書では外国人の積極的な受け入れを前提として、当時約 530 万人の人口が 2030 年には 690 万人に増加し、それに伴い外国人比率も増加するとの見通しが示された。そのため、国民からは外国人の増加に対して不満の声があがり、同年 2 月 16 日にはおよそ 3,000 人規模 (主催者発表) の大規模な抗議集会が開催された。シンガポールにおいてこのような大規模な集会で政府批判が行われることは極めて稀であり、外国人受入政策に関する議論は、シンガポールで非常に大きな問題となっていることが窺える。

(2) 政府の外国人受入抑制政策

このような状況から 2010 年以降シンガポールでは外国人の受け入れを抑制するための施策が展開されてきた。まず、政府は 2011 年 7 月に EP 取得にかかる収入の基準を引き上げ、その後も度々段階的な基準の引き上げを実施してきた。また、S パスや DP、PEP、ワーキングホリデー許可証など、様々なビザの発給基準を厳しくしてきている。月給金額以外の面でも基準は厳格化されており、2014 年 1 月から EP 発給基準の最低月額給与の金額は S\$3,300 へと引き上げられているが、この金額は基本的に若手の優良大学卒業者に対する最低賃金の基準であり、年齢層の高い申請者に対して、また学歴によっては更に最低賃金の基準値は高くなるようだ(具体的な基準は非公表)。

また、永住権の取得数にも変化があった。かつては、優秀な人材と見なされた外国人の永住権取得は比較的容易で、2008 年には 79,000 件の永住権が発給された。しかし、前述の外国人増加に対する国民の不満から、政府は 2009 年以降永住権の発給基準を厳しくし、年間の発給件数を 3 万件として PR の数を一定に保つ政策が実施されてきている。ここから分かるように、現在は、積極的に受け入れを行ってきた高度な能力を持つ質の高い外国人労働者に対しても、受け入れを厳しくするための政策がとられている。

図 16・近年の就労ビザ発給基準の厳格化の動き

	雇用許可			Sパス	帯同家族 (Dパス)
	P1パス	P2パス	Qパス		
～2011年6月	S\$7,000 以上	S\$3,500 以上	S\$2,500 以上	S\$1,800 以上	S\$2,800以上のSパス保持者 及びEP保持者
2011年7月～12月	S\$8,000 以上	S\$4,000 以上	S\$2,800 以上	S\$2,000 以上	S\$2,800以上のSパス保持者 及びEP保持者
2012年1月～8月	S\$8,000 以上	S\$4,500 以上	S\$3,000 以上	S\$2,000 以上	S\$2,800以上のSパス保持者 及びEP保持者
2012年9月～ 2013年6月	S\$8,000 以上	S\$4,500 以上	S\$3,000 以上	S\$2,000 以上	S\$4,000以上でパスの種類に 応じて帯同可能者を類型化
2013年7月～	S\$8,000 以上	S\$4,500 以上	S\$3,000 以上	S\$2,200 以上	S\$4,000以上でパスの種類に 応じて帯同可能者を類型化
2014年1月～	S\$8,000 以上	S\$4,500 以上	S\$3,300 以上	S\$2,200 以上	S\$4,000以上でパスの種類に 応じて帯同可能者を類型化

※赤字箇所が当時基準変更のあった箇所

さらに、最近の動きとして 2014 年 8 月から、外国人を雇用する際に、雇用許可申請前の追加の手続きが必要になった。これは、労働力開発局（Singapore Workforce Development Agency）が運営するウェブサイト「Jobs Bank」に 14 日間以上、シンガポール人も対象とする求人広告を出さなければいけない「フェア・コンシダレーション・フレームワーク（Fair Consideration Framework、以下 FCF）」という新ルールが実施されたことによるものだ。たとえ採用ポジションが日本人を想定したものであってもこのウェブサイトにてシンガポール人も含めて募集する必要がある（従業員 25 人以下の企業や月額給与 S\$12,000 以上のポジション、短期就労（1 か月以内）などは対象外）。外国人を優先して採用する企業に対しての取り締まりが強化されており、求人募集の際に、「中国人女性優先」や「フィリピン人求む」など、求人広告で差別的な条件を掲載した企業数十社に対して、MOM は 6～7 か月間の外国人雇用差し止めや謝罪掲載の罰則を科した。求人時に国籍、性別、年齢などに関して特定の条件を課す場合は正当な理由が必要であるところ当該企業は正当な理由を示すことができなかつたためである。

2013 年 3 月に、タン・チュアンジン人材開発相代行が、外国人を優先して雇用する企業に対して断固たる措置をとると表明して以来 MOM の取り締まりは厳しくなっており、2013 年 9 月 23 日には採用においてシンガポール人の占める割合が著しく低いなど差別的な人材採用慣行が認められる企業の徹底調査を行う方針が MOM より示されている。さらに、2012 年に法改正があり、申請時に提出する卒業証明書など学歴に関する書類を偽造した際の刑が重くなっている。こうした外国人労働者受入れ施策の結果、建設業の労働者を除く外国人労働者の流入数は、2011 年の

60,200 人から 2013 年には 16,800 人と大きく減っている。今後もこういった動きが進むことが見込まれ、企業側も対応に迫られる状況となっている。

さらに、S パス・WP 労働者に対しても、より一層受け入れを抑制するための政策がとられている。先に述べたように、シンガポールには雇用税、雇用上限率といった制度が存在する。雇用税、雇用上限率適用の対象となるのは、S パス・WP 労働者であり、業種によって異なる基準が設定されており、政府はこれらの基準を調整することで、景気や雇用の調整を行うことができる。外国人労働者の受け入れを抑制するために、新たな経済戦略が発表された 2010 年以降、様々な業種において、たびたび雇用税の引き上げや雇用上限率の引き下げが実施されてきた。

しかし一方で、2015 年度予算案においては、同年 7 月に計画されていた雇用税の引き上げが 1 年先送りにされることが発表されており、今後の労働市場の動きに応じて政府も柔軟に対応する態度を示している。この点については、今後どのような推移を見せていくのか、注視しておく必要がある。

図 17・(例示)サービス業における近年の雇用税・雇用上限率の動き

ビザの種類	制度	基準									
		2010年 7月1日～	2011年 1月1日～	2011年 7月1日～	2012年 1月1日～	2012年 7月1日～	2013年 1月1日～	2013年 7月1日～	2014年 7月1日～	2015年 7月1日～	
WP	雇用上限率 (最大上限率)	全従業員の 50%				全従業員の 45%		全従業員の 40%			
	雇用税	熟練 労働者	全従業員の 25%以下 S\$160	全従業員の 25%以下 S\$170	全従業員の 20%以下 S\$180	全従業員の 20%以下 S\$210	全従業員の 15%以下 S\$240	全従業員の 15%以下 S\$270	全従業員の 10%以下 S\$300	全従業員の 10%以下 S\$300	全従業員の 10%以下 S\$300
			全従業員の 26～40% S\$300	全従業員の 26～40% S\$300	全従業員の 21～35% S\$300	全従業員の 21～30% S\$330	全従業員の 16～25% S\$360	全従業員の 16～25% S\$380	全従業員の 11～25% S\$400	全従業員の 11～25% S\$400	全従業員の 11～25% S\$400
			全従業員の 41～50% S\$450	全従業員の 41～50% S\$450	全従業員の 36～50% S\$450	全従業員の 31～50% S\$470	全従業員の 26～45% S\$500	全従業員の 26～45% S\$550	全従業員の 26～40% S\$600	全従業員の 26～40% S\$600	全従業員の 26～40% S\$600
		非熟練 労働者	全従業員の 25%以下 S\$260	全従業員の 25%以下 S\$270	全従業員の 20%以下 S\$280	全従業員の 20%以下 S\$310	全従業員の 15%以下 S\$340	全従業員の 15%以下 S\$370	全従業員の 10%以下 S\$400	全従業員の 10%以下 S\$420	全従業員の 10%以下 S\$450
			全従業員の 26～40% S\$300	全従業員の 26～40% S\$300	全従業員の 21～35% S\$400	全従業員の 21～30% S\$430	全従業員の 16～25% S\$460	全従業員の 16～25% S\$480	全従業員の 11～25% S\$500	全従業員の 11～25% S\$550	全従業員の 11～25% S\$600
			全従業員の 41～50% S\$450	全従業員の 41～50% S\$450	全従業員の 36～50% S\$450	全従業員の 31～50% S\$470	全従業員の 26～45% S\$500	全従業員の 26～45% S\$550	全従業員の 26～40% S\$600	全従業員の 26～40% S\$700	全従業員の 26～40% S\$800
	雇用上限率 (最大上限率)	全従業員の 25%				全従業員の 20%		全従業員の 15%			
	雇用税	全従業員の 20%以下 S\$100	全従業員の 20%以下 S\$110	全従業員の 15%以下 S\$120	全従業員の 15%以下 S\$180	全従業員の 10%以下 S\$200	全従業員の 10%以下 S\$250	全従業員の 10%以下 S\$300	全従業員の 10%以下 S\$315	全従業員の 10%以下 S\$330	
		全従業員の 21～25% S\$120	全従業員の 21～25% S\$150	全従業員の 16～25% S\$180	全従業員の 16～25% S\$250	全従業員の 11～20% S\$320	全従業員の 11～20% S\$380	全従業員の 11～20% S\$450	全従業員の 11～20% S\$550	全従業員の 11～20% S\$650	

※JETRO ウェブサイトデータより作成

(3) 外国人受入抑制政策のジレンマ

しかし、前述したとおり現在もシンガポールに住む人の 4 割近くは外国人が占めており、シンガポールの社会は外国人がいることで成り立っていると言っても過言ではない。このような状況のなか、政府が外国人労働者の数を減らすことは非常に困難といえる。

まず、外国人労働者のかなりの割合を占める WP 保持者は、シンガポール人が従事したがる仕事や仕事を担っていることが多い。例えば、建設現場の労働者は基本的に海外（主に南アジア）からの出稼ぎ労働者で成り立っている。今も大規模工事が

国内各地で行われているシンガポールでこの労働者を減らすことは非常に困難である。その他にも WP 労働者が多くを占める職業が数多くある。家族の世話をするメイドが雇えなくなり共稼ぎが難しくなる、清掃員が減りきれいな街並みを維持することが困難になるなど、WP 労働者の数を減らすことで、現在の社会が成り立たなくなる可能性がある。

さらに外国人を受け入れなければ少子化が深刻な問題となっているシンガポールは人口減少がはじまることとなり、現在のような経済成長は見込めなくなることが考えられる。このようなことから、シンガポール政府は外国人の受入を急激に抑えることはできないのが現状である。現在シンガポールは国としての存続に関わる重要な政策である外国人受入政策と、国民の反発の解消というジレンマに直面している。政府の方針として何度も伝えられているように、当面は外国人の受け入れを進めるという立場を維持しながらも、労働生産性を高め、外国人依存を可能な範囲で抑制していく政策がとられる見込みである。

第2節 シンガポールの多文化共生政策

シンガポール国民と外国人との関係に焦点をあて、シンガポールにおける多文化共生の取り組みを見ていくこととする。お互いのコミュニケーション機会の創出や促進を図り、お互いがお互いを認め合うために、シンガポールではどのような取り組みが行われ、今後どのような動きがとられていくのか。

なお、以降の文章内での「外国人」という言葉は、特別のことわりがない限り PR と EP、WP などのビザを保持する外国人を指すこととする。

1 国民との融和の取り組み、地域社会における外国人の受入体制

何度も述べているように、シンガポールでは、これまで外国人労働者の積極的な受入政策を推し進めてきた。そのためには、外国人でも住みやすい環境やまちづくりを進めていくことが必要不可欠であった。そのため、ここまでにいくつか紹介したような制度設計や、都市計画やまちの緑化政策、また治安向上施策についても、外国人から良いイメージを持ってもらうことも念頭に置かれた取り組みが行われてきている。国策面ではこのような様々な取り組みが行われている中で、地域社会においては外国人の受入、地域住民との融和に向けてどのような取り組みが行われてきているのだろうか。

(1) 地域活動への参加プラットフォームの提供

第1章において、PA や CC、各草の根組織などの地域社会政策を担当する機関の取り組みを紹介したが、これらは外国人にも同様に適用される。例えば、地域住民への政策説明会などには、外国人も参加することが可能であり、PA や CC が提供しているプログラムや地域活動には、外国人も国民と同様に参加することができる。通常のプログラム以外にも、新国民や永住者を対象に、シンガポールを理解しても

らうためのプログラムや、地域住民との親睦プログラムも提供されている。このように、PA などが提供する国民の民族融和に向けたプラットフォームは、基本的に外国人も組み込まれたかたちで提供されており、国民同様地域に溶け込むための機会が用意されている。

さらに、外国人が主体となって地域活動に参画することも可能となっている。例えば、2014 年現在 PA の地域社会ネットワークを支えている草の根組織の数は約 2,000 にものぼり、約 34,000 人のボランティアリーダーが地域社会において活動を行っている。このボランティアリーダーについては、外国人でも登録することが可能であり、外国人が主体的に自分たちの地域をよくするための活動に参画できるシステムが整っていると見える。ただし、シンガポールの外国人の多くは、一定期間ビジネスのために在住している EP・S パス・WP といった就労ビザ保持者がほとんどであり、ボランティアリーダーに登録するほど積極的・主体的に地域活動に参加する事例は現状ではあまりないようだ。

(2) 新国民への対応

外国人とは状況が異なるが、ここでは新しく国民になったシンガポールにとっての元外国人への対応についても簡単に見ていきたい。

昨今のシンガポールでは、外国人労働者や PR の数は必要最小限に抑える方針がとられているが、受入を抑制するだけでは人口が減ってしまうため、PR と新国民は毎年一定数受け入れる方針も同時にとられている。PR は毎年およそ 3 万人、国民は毎年およそ 2 万人という数を掲げており、これらについても国民からは反発の声があがっている。2013 年のシンガポールにおける出生数が 39,720 人であることを考えれば相当の受入人数であると言える。PR については、昨今の受入抑制の方針がとられる以前に比べるとその数は激減しているが、新国民については、受入抑制の方針がとられる前後で大きな変化はなく、横ばいの状態が続いている³⁸。

このように、政策の方針に関わらず一定数承認してきた新国民に対しては、国民になるにあたってのケアも行っている。例えば、PA は新国民にシンガポールの文化慣習を理解してもらうためのツアーや、地域住民との接触機会を作るための親睦プログラムなどを用意する。また、2009 年に設立された国家統合委員会は、国籍を取得したばかりの新国民と地域社会の橋渡しをする活動に資金援助をしている。

(3) 外国語教室の運営

上記のようなプラットフォームの 1 つとして、シンガポールでは、CC において数多くの外国語教室が安価で開催されている。受講者は近隣住民が中心だが、様々な社会階層の人が様々な目的を持って受講している。各言語の教師は、言語によって母語話者もいればそうでない者もいるが、PA の担当職員が授業の抜き打ち見学に入って評価や指導を行うなど、一定程度のレベルが確保されるようになっている。

³⁸ Department of Statistics Singapore データより

言語の種類も様々で、時代の流れに応じてクラスの数も増減している。例えば、2000年初頭までは日本語のクラスが圧倒的に多かったが、日本経済の低迷とともに受講者が減っている。逆に、韓国ドラマや K-POP などの韓流ブームと、韓国企業の進出増などから、韓国語の人気の高まっている³⁹。これらは、もちろん外国人でも受講が可能で、英語や華語などのシンガポールにおける使用言語も学ぶことが可能だ。

日本とシンガポールにおいては言語の状況が全く違うため、単純な比較はできないが、仕事終わりや週末に様々な目的で CC の語学教室に通っている姿からも、シンガポールにおいては新たな言語の学習への抵抗感がやはり日本より少ないことが見てとれる。国際経済都市として発展してきた社会背景から、ビジネス面において必要と判断した言語を抵抗なく学ぶ土壌もあるが、いずれにせよ、コミュニケーションとしてその国の言葉でその国の人と交流を図ろうとする姿勢があると感じることも多くある。日本での在住外国人への支援という点では、各地で在住外国人向けの日本語教室は数多く開催されているが、周りの日本人がその国の言葉を学ぶ場はあまり設定されていないように感じる。どちらかと言えば同化主義的なこの傾向は、ほとんどの国民が同一の言語を話す背景を考えるとやむを得ない面もあるが、多文化共生社会を実現していくという点においては、日本人から言語面でもその国の人たちに歩み寄ることも重要なのではないかと思われる。

3 今後の動きと課題

外国人受入に対する不満の声が高まっている現在の状況で、シンガポールの外国人受入を巡る動きは難しい局面を迎えているが、シンガポール政府が、今後経済成長を続けていきながらどのように外国人受入施策の舵取りをし、国民の不満をどのように解消していくかに注目が集まっている。

本稿の最後として、多文化共生の社会づくりに向けた今後の動きと課題について考えていきたい。

(1) 近年の動き

政府は外国人と国民が仲間意識を抱けば不満や不安が緩和すると、共生に向けた草の根イベントに力を入れ始めた。先に紹介した国家統合委員会は、新国民へのケア以外に、永住権を持つ外国人と地域社会の橋渡しをする活動にも、資金援助をしている。また、伝統行事を外国人とともに祝うイベントや、地元文化を紹介する会合など、これまでに数々の企画を支援している。例えば、先に紹介したチンゲイ・パレードにおいては、あるインド人グループがパレードの準備作業をする際に、来たばかりの外国人も招いて共同作業をすることで打ち解けようとするなどの活動の後押しをしている。

³⁹ 岡本・2011年・P119

(2) 今後の動向

ここまで見てきたとおり、シンガポール政府はこれまで外国人に対して、間口は大きく広げ受け入れる体制は整備してきているが、国民との融和という面について、積極的介入は行っていないように見てとれる。昨今は、前述のとおり外国人と住民との間の交流を促進する動きが出てきているようだが、筆者も2年近くシンガポールに在住してきた経験上、外国人とシンガポール国民との交流が活発に行われている様子は感じられない。

本章第1節で見てきたとおり、単に外国人の受入を抑制するだけでは解決しない問題が多くあり、政府は外国人の受入は継続しながらも国民の理解を得られるような政策展開を図っていく必要があるだろう。その1つの方策として、外国人と国民の間の調和、多文化共生の社会づくりを進めることが考えられる。シンガポール政府が、外国人の受入について国民の理解を真に得たいのであれば、両者が交流を図り、お互いがお互いの理解を深め、外国人と国民が共生できる環境を整えていくことが、今後一層求められてくると思われる。

おわりに

本稿においては、独立以前から多民族・多宗教を抱えたシンガポールが、どのようにその融和を図り、現在まで歩んできたのかを振り返りながら、現状とこれからの展望を概観してきた。日本から見たとき、多文化共生の進んだ社会として認識されることも多いシンガポールであるが、多民族国家として抱える問題や課題も多く、試行錯誤をしながら、ときには強権的ともいえる姿勢で各民族の融和を維持するための取り組みを行っている。

独立時から、民族間の融和が国として発展していくために必要不可欠であったシンガポールにおいては、各民族の平等を基本理念としながら、民族間の差異を尊重しつつ、一体性の醸成や交流の促進を図ってきた。しかし一方で、民族内の差異についてはそれほど寛容ではなく、むしろ均質化を求める傾向も窺える。例えば言語面においては、それぞれの民族の公的な主要言語が定められており、「スピーク・マンダリン」キャンペーンに見られるように、民族内の言語の均質化も図られている。民族内の差異を尊重するという方針は、あくまでも政府の認める各民族の定義にのっとったものが望ましいとされる面もあることは否めない。また、表向き民族間の調和が図られている様子が窺えるが、それはむしろ、調和を乱すような行為に対する政府の締め付け強力であったということもまた窺える。これは、民族や宗教の問題に限った話ではないが、これまで政府の方針に異を唱えてきた多くの人たちが、扇動防止法や治安維持法の適用を受けて摘発されている。第1章で紹介した「ブログ書き込み事件」においても、扇動防止法が適用され、ブログに反マレー的な書き込みをした2人の中華系男性が実刑判決を受けている。また、過去にはウェブを含む各種メディアにおいても、政府の方針にそぐわないものについては様々なかたちで介入がなされ、国内のみならず海外メディアに対しても、政府に批判的な内容を発信する者に対しては名誉棄損や損害賠償が適用されてきた。このような状況においては、民族間の不調和はこれまで顕在化しづらかったともいえる。実際に、「ブログ書き込み事件」の後に新聞の読者投稿欄に寄せられた多くの住民の声は、そのような実態を表していたのではないだろうか。しかし同時に、かつて様々なかたちで検閲を受けていた読者投稿欄でこのような声が多く上がるようになったことは、シンガポールにおいて自由な言論空間が広がっていることの表れでもある。実態として、実質的な民族間の融和がどこまで図られていたのか断言することは難しいが、今後は若い世代を中心に、より率直な国民間の議論が、よりオープンな形で広がっていくことが予想される。このような動きが進むことで、より個人を尊重したきめ細かな民族調和の取り組みにつながっていくことが期待できるのではないか。

現在シンガポールでは、これまでの経済発展を支えてきた外国人労働者の受入が大きな課題となっている。日本を上回る少子化が続く現状では、今後も一定数の外国人労働者の受入は避けては通れない問題である以上、今後はより一層、個々の国民と外

国人の融和を図っていく取り組みを進めていくことも重要である。両者がともに力を合わせて地域を良くしていくための活動を行うことは、地域の発展と同時にお互いの理解を深めることにも繋がるからだ。いずれにせよ、外国人労働者の受入をめぐる問題は、近年のシンガポールの大きなトピックとなっており、今後しばらくは、政府の対応や方針、国民の意見などに注視していく必要があるだろう。

日本においては、外国人住民の増加に伴い、集住都市を中心とした各地域における多文化共生の推進が叫ばれて久しいが、言語や民族などに対する認識という面でシンガポールとは状況が全く異なる。特に、言語の面で、ほとんどの国民が共通語としての英語を日常的に使用するシンガポールでは、日本とは比べものにならないほど外国人が住みやすい環境が整っているといえる。しかしながら、日本で外国人住民のケアをする際の主体となる地方自治体が、今後増加が見込まれる外国人への対応や多民族・多宗教・多文化の共生できる社会づくりのために、建国以来国民・外国人を含め多様な住人たちの融和を図るための取り組みを実践してきたシンガポールに学ぶべき点は多いと考える。

参考文献

1 文献・論文・報告等

- 中村都 (2009) 『シンガポールにおける国民統合』 法律文化社
- 鍋倉聡 (2011) 『シンガポール「多人種主義」の社会学—団地社会のエスニシティー』 世界思想社
- 田村慶子 (2009) 『シンガポールを知るための62章 (第2版)』 明石書店
- 糸林誉史 (2000) 『シンガポール 多文化社会を目指す都市国家』 三修社
- 柴田幹夫、郭俊海企画 (2009) 『シンガポール都市論』 勉誠出版
- 坂口可奈 (2011) 「シンガポールにおける「多人種主義」再考」、『早稲田政治公法研究』 早稲田大学大学院政治学研究科
- 岡本佐智子 (2011) 「シンガポールにおける地域の言語学習環境と言語意識—人民協会の語学教室から—」、『北海道文教大学論集 (12)』 北海道文教大学
- 小仲珠世 (2006) 「多民族社会におけるメディア—シンガポールの多文化理解/共生に関する考察—」、『国際開発研究フォーラム 32』 名古屋大学
- 劉文正 (2014) 「シンガポールにおける中国新移民社団試論」 林松涛訳、清水純、潘宏立、庄国土編 『現代アジアにおける華僑・華人ネットワークの新展開』 風響社
- 日本貿易振興機構 (ジェトロ) (2014) 『アジア主要国の就労許可・査証制度比較』 同機構
- 一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所 (2013) 『シンガポールの政策 (2013年改訂版) 概要 (行政・公務員制度)』 同事務所
- Department of Statistics Singapore (2014), “Population Trends 2014”
- Department of Statistics Singapore (2014), “Population in Brief 2014”
- Department of Statistics Singapore (2011), “Census of Population 2010”
- Economic Strategies Committee (2010), “Report of the Economic Strategies Committee”
- National Population and Talent Division (2013), “A Sustainable Population for a Dynamic Singapore, Population White Paper”
- Ministry of Community Development, Youth and Sports (現 Ministry of Social and Family Development) (2006), “Progress of the Malay Community in Singapore since 1980”
- People’s Association (2013), “People’s Association Annual Report FY 2012”
- Central Singapore Community Development Council (2013), “Central Singapore Community Development Council Annual Report FY 2012/13”
- North East Community Development Council (2013), “North East Community Development Council Annual Report 12/13”
- North West Community Development Council (2013), “North West Community Development Council Annual Report FY 2012”

- South East Community Development Council (2013), “South East Community Development Council Annual Report FY 2012”

2 ウェブサイト

- JETRO (シンガポールの外国人就業規制・在留許可、現地人の雇用ページ)
(http://www.jetro.go.jp/world/asia/sg/invest_05/)
- Department of Statistics Singapore (<http://www.singstat.gov.sg/>)
- Ministry of Manpower (<http://www.mom.gov.sg/Pages/default.aspx>)
- Singapore Statutes Online, CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE (<http://statutes.agc.gov.sg/aol/home.w3p>)
- People’s Association (<http://www.pa.gov.sg/>)
- Community Development Council
Central Singapore (<http://www.centralsingaporecdc.org.sg/>)
North East (<http://northeastcdc.org.sg/>)
North West (<http://www.northwestcdc.org.sg/>)
South East (<http://www.southeastcdc.org.sg/>)
South West (<http://www.southwestcdc.org.sg/>)

3 写真

本稿に掲載している写真は全てクレアシンガポール事務所職員撮影のものである

【執筆】

財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所
所長補佐 関根 典己

【監修】

所長 足達 雅英
次長 岩井 昌也