九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

# シンガポールの市民社会とNGO : 一党支配体制下での政府との「協働」

金丸, 裕志
九州大学大学院法学研究院助手

https://doi.org/10.15017/16432

出版情報：政治研究. 51, pp.93-125, 2004-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

# シンガポールの市民社会とNGO

## ――一党支配体制下での政府との「協働」――

金丸裕志

はじめに
一　NGOの活動の実態
NGO活動の基礎条件
NGOの登録制度
NGOの財政制度
NGOの数と種類
NGOの活動
二　政府の「市民社会」政策
市民社会の促進
「civic society」としての「市民社会」
三　NGOと政府の関係
NGOと政府との距離
「政治領域」と「非政治領域」
NGOと政府との「協働」
おわりに
註
文献リスト
付録図表

## はじめに

今日の政治においては、先進国であれ途上国であれ、また国内政治であれ国際政治であれ、NGOはもはや不可欠の政治的アクターとなっており、政治学の諸分野でも頻繁に取り上げられるようになってきている。東南アジア諸国の政治分析においても近年、NGOや市民社会の研究が数多く発表されてきている。

こうしたNGO・市民社会論のなかで、比較政治学的観点から最も注目されるのが、民主主義や民主化との関係である。これは、市民社会論一般についていえば、東欧崩壊後の民主化と関連して取り上げられるようになったテーマであった（Geremek, 1996; Rose, 1996; Fish, 1996）。さらにこうしたテーマは、ロバート・パットナムの精密な実証研究により、「社会（関係）資本論」へと展開して、比較政治学で議論の焦点となった（Putnam, 1993; 1995; 2000）[1]。そこでは、市民社会の伝統のなかで醸成された「社会（関係）資本」が、「民主主義の制度パフォーマンス」に大きくかかわっていることが、数量的・歴史的分析によって実証されたのである。

東南アジアを対象とした研究においては、民主主義や民主化との関係は、さらに焦眉の話題となる。急激な経済成長を経験した東南アジア諸国では、新中間層の拡大とともにNGOや市民社会が著しく成長し（岩崎二〇〇一、岩崎編一九九八）、また、韓国やフィリピン、タイ、インドネシアといった国々で八〇年代以降、民主化が現実のものとなった（伊藤二〇〇二）。とりわけ、フィリピンやタイの民主化の過程においては、NGOや市民社会が重要な役割を担ったといわれている。

ところが、シンガポールやマレーシアの事例は、経済発展と市民社会の発達、そして民主化との関係に疑問を投げかける。とりわけシンガポールの場合、先進国並みに経済が発展し、新中間層の幅が厚くなっているにもかかわらず、NGOや市民社会の発達がみられず、依然、人民行動党（PAP）の一党支配体制が続いている点が指摘される（岩崎一九九八）。このように、経済発展と市民社会の発達、そして民主化や民主主義との関係を比較政治学的に考える際に、シンガポールの事例はたいへん興味深い。こうした観点から、シンガポールの市民社会とNGOの実態について調査・分

析を行う必要がある。これが、本稿の問題意識である。

シンガポールの市民社会とNGOの研究はこれまでにも存在している。しかし、一党支配体制という特殊な政治的環境のなかで、NGO・市民社会とPAP政府との間でどのような思惑が働き、どのような相互作用が生じているのか、こうした点にまで踏み込んだ研究はまだない。従って本稿では、過去の諸研究も参照しながら、筆者が行った現地での聞き取りや最近の情報も付け加え、NGO・市民社会側の視点と同時に、政府側の視点も取り入れて、シンガポールの市民社会とNGOの現状を分析する。シンガポールのような一党支配体制下での市民社会を分析するとき、市民社会の視点からは、それが抑圧される側面が強調されがちになるが、逆に、政府にとっては、時に政府に反対し、政策要求を突きつけるNGOや市民社会は、目障りな存在ともなる。これらNGOと政府の、双方の視点から、両者の利害を考えあわせることで、シンガポールの一党支配体制下における、政府と市民社会およびNGOの相互関係が明らかになり、さらに市民社会とNGOの発展の可能性およびその方向性が見えてくるであろう。それが、本稿での試みである。

## 一　NGOの活動の実態

### NGO活動の基礎条件

一では、近年、とりわけ九〇年代以降におけるシンガポールでのNGOの活動の実態について述べる。その際まず、NGOの活動を規制する基礎条件となる諸々の制度的枠組みを示しておく必要があるだろう。すなわち、NGOの登録制度および財政にかんする制度である。

## NGOの登録制度

シンガポールでは、NGOに限らずあらゆる団体は、内務省国家登録局への届け出が義務付けられている。首藤もと子の研究によると、NGOは、団体法（Societies Act）、相互扶助団体法（Mutual Benefits Organizations Act）、協同組合法（Cooperative Societies Act）、慈善団体法（Charities Act）の、主に四つの法律に基づいて、政府に届出・登録を行うことが義務づけられているという（首藤一九九七：三六）。このうち、NGOのほとんどは、団体法に基づいて登録されている。またこれ以外に、会社法に基づいて、つまり法律上は有限会社や株式会社として登録を行っているNGOも存在するが（チャン一九八八：九七）、財務情報の公開などの理由から、その数は決して多くはないと見られている[2]。また慈善団体法では、慈善活動に従事する免税団体が登録をするが、これに登録するためにはまず、団体法あるいは会社法に基づいて登録を行う必要がある。

さて、団体法では、第二条に、「〈団体〉は、その形態、目的が何であれ、一〇人以上のすべてのクラブ、会社、パートナーシップ、結社を含む」と規定されており、一〇人以上のメンバーを含むすべての団体に登録が義務づけられていることがわかる[3]。さらに第一四条では、「登録団体以外の団体は、すべて非合法団体と見なされる」とあり、そのあとには処罰規定も設けられている（萩原・村嶋編一九八五：二一一―三）。なおかつそれは、会社法のような準則主義ではなく、許可制をとっており、しかも政府当局は、理由を明示することなく団体登録の可否を決定する権限を有している（田中弥生二〇〇一：二五八）。

このようにシンガポールでは、NGOは、登録制度を通じて政府のほぼ完全なコントロール下にあることがわかる。つまり、政府にとって不都合と判断される団体は、その登録が認められなかったり、登録を抹消されたりすることで非合法化され、処罰を科せられることがありうるのである。

## NGOの財政制度

アジア諸国におけるNGOの問題として、その財政の問題、とりわけ資金調達の困難さが挙げられる（日本国際交流センター一九九八：三三―六）。このことはシンガポールでも例外ではない。まず、活動に十分な資金を民間から集めるのは決して容易ではない。そこで、政府からの資金援助が重要になってくる。こうした政府からの資金援助を通じて、政府はNGOをコントロールすることが可能となる。

また、民間からの寄付は、基本的に課税対象となる。そのため第一に、NGOが寄付を受ける際の所得税の問題がある。シンガポールでは、日本のNPO法のように、NGOを特定した税制上の優遇措置は存在しない。ところが、慈善目的や公益目的で活動をしている場合、慈善団体法のもとで登録を行えば所得税が免除される。ただし、前述のように、慈善団体法での登録に際してはまず、団体法および会社法での登録が必要であり、そのうえで、慈善団体許可でさらに政府当局の審査を経なければならない。もちろん、団体法と同じく、その許可の基準は必ずしも明確ではない。

そして第二に、寄付を提供する側の寄付金にかかる税控除の問題、つまり寄付者のインセンティブの問題がある。寄付控除を受けるためには、その資格認定を財務省から受けなくてはならない。資格を認定されるのは政府系の組織のみで、全国芸術協議会や全国環境協議会、全国社会サービス協議会（NCSS）などである。一般のNGOは、寄付控除の恩恵を受けるために、こうした政府系の寄付免税資格を持つ団体を通して資金調達を行っている（田中弥生二〇〇一：二六一）。

このように、シンガポールにおいてNGOと市民社会は、政府の団体登録・許可制度を通じて、また資金調達の点において、政府の統制下にある。にもかかわらず、八〇年代以降、とりわけ九〇年代において、シンガポールのNGOと市民社会はその勢力を伸ばしてきた。次に、九〇年代におけるNGOの勢力伸長の実態をみてみよう。

## NGOの数と種類

まず、その数の変化を見てみる。当局に届けられ、政府から公表されている、団体法による登録団体の数は、次のようになっている。まず、付録の〈表1・1〉に一九九二年から二〇〇一年までの統計が、次に〈図1・1〉には登録団体総数の変化をグラフで示してある。従来シンガポールでは、政府の団体統制が厳しく、経済的需要も少ないために、NGOの活動は小さいといわれてきた(重富編二〇〇一：序章、重富二〇〇二)。しかし、九〇年代を通して、団体法に基づいて登録されている諸団体の数は、一貫して増加の傾向にあることがわかる。[4] また、団体法によって登録されている団体の種類も多様である。シンガポールの政策研究所（IPS）の集計による、〈表1・2〉は、近年における諸団体の種類の多様さを示している。

このように九〇年代、シンガポールでは多様な諸団体が次第に増加する傾向にある。これは、団体が許可制で、政府の統制下にあるという条件の下においては、単なる自然増加だけでなく、政府の意図的な促進策による結果であるとも考えられる。では、これら九〇年代のNGOが、どんな性質のもので、いかなる活躍を見せているか、その詳細について以下で述べていくことにしたい。

## NGOの活動

NGOの活動を具体的にみていくにあたり、ここでは三つの種類のNGOに焦点を当てる。すなわち、①ボランティア福祉団体（VWO）と種族自助団体、②アドヴォカシー団体、そして③政治討論団体である。まず、①のうち、VWOは数も多く、とりわけ目立つものも少ないため、その概説にとどめ、種族自助団体は、主要三種族の代表的な団体、および新興のマレー人団体を紹介する。次に②としては、活動もめざましく、またとりわけ政府との関係で最も成功しているといわれ、NGO研究では必ずといっていいほど言及される二つのNGOに焦点を当てる。最後に③では、これ

も近年活発な動きを見せている三つの団体を紹介していくことにしよう。

① ボランティア福祉団体（ＶＷＯ）と種族自助団体

ボランティア福祉団体（ＶＷＯ）を中心にボランティアの人材と団体とのマッチング、団体運営のトレーニングやコンサルタントなどを行う機関である全国ボランティア・フィランソロピーセンター（ＮＶＰＣ）に登録されている団体をみると、その数は三五二に上る（NVPC, website）。〈表１・２〉にある「福祉関係」の団体数が三九六であるから、およそそのくらいの数の福祉団体が存在するといえよう。

これらのＶＷＯは、高齢者の福祉事業で重要な役割を果たしている。具体的には、政府からの補助を得てナーシングホームを運営する一方、在宅介護や在宅医療を提供する活動をしている。ナーシングホームは要介護度の高い高齢者のための施設であるが、これは全国に四八施設あり、このうち二四施設をＶＷＯが運営している（駒村二〇〇三：一九二―四）。また、ＶＷＯのなかで、アクション・フォー・エイズ（ＡＦＡ）という団体は、八八年の設立以後、エイズ予防のための啓発活動や政策提言、および感染者への支援活動などを行っている（AFA, website）。この団体は、エイズに対する差別への反対運動なども行うため、同性愛者の権利を主張したことで、これに反対する政府と対立したこともある（Mauzy and Milne, 2002: 168）。

さて、シンガポールは、華人・マレー人・インド人の主要三種族が共存する多民族国家である。その人口の大半は華人であるが、少数派であるマレー人は、他の種族とりわけ華人に対して、社会的・経済的な遅れを見せていた。そうしたなかで八二年に創られたのが、マレー人の相互扶助団体、マレー人教育協議会（ムンダキ）である。ムンダキは、シンガポール社会におけるマレー人の地位向上を目的としており、マレー人の間での教育・福祉に関する相互扶助活動を行う（MENDAKI, website）。その後、同種の種族自助団体として、九一年にインド人発展協会（ＳＩＮＤＡ）が、九二年に華人発展支援協議会（ＣＤＡＣ）が創設された[5]。

更に、九一年、ムスリム専門職協会（ＡＭＰ）が設立された[6]。同じマレー人団体でもＡＭＰは、法律家や医者、大学

教員といった中産階級のマレー人が中心となって、マレー人共同体の福祉、教育、職業訓練を提供し、研究を行うことを目的として創られた（AMP, website）。すでにマレー人の相互扶助団体としてムンダキが存在しているのに、AMPが新たに創られたのは、ムンダキがあまりにもPAP政府寄りで、マレー人共同体から、華人を中心に据えるPAPに従属しているムンダキに対する不満がでてきたことによる（Rodan, 1996: 104）。よってAMPは、ムンダキのようなPAP政府への従属から、より自律的であることを意図して創設された。その機関紙『Karyawan』は、PAP政府の行う「政策に関連する分野でのフィードバックや異なる見解、代替案の提供を行う」ことを目的としている（Mauzy and Milne, 2002: 162）。

② アドヴォカシー団体

ここでは、特定のテーマにかんして積極的に研究活動を展開し、市民や政府に働きかけている二つの団体を取り上げる。一つは女性団体、活動と研究のための女性協会（AWARE）、もう一つは自然保護団体、シンガポール自然保護協会（NSS）である。

AWAREは、八五年十一月、「大卒女性の出産優遇政策」に対する反対活動を契機として、女性有識者が中心となって設立された。その目的は、男女同権を実現して女性の社会進出を支援することにあり、現在約六〇〇名のメンバーを有している。九〇年、専門職や地域リーダーなどから政府が数名を条件つきで国会議員として任命する政府任命議員（NMP）制度が導入された（金丸二〇〇三：一七―二〇）。このNMPに九三年、AWARE副会長の、カンワルジット・ソインが任命された。彼女はNMPとして、家庭内暴力にかんする法案についての私案を提示するなどの活躍をし、「女性憲章」の制定に影響を与えた（田中弥生二〇〇一：二五六、岩崎一九九八：九〇）。また九七年には、元会長のクレア・チャンもNMPに任命されている。

またNSSは、一九四〇年に設立されたマラヤ自然保護協会をその前身とし、そのシンガポール支部から九一年に分離し、設立された自然保護団体で、シンガポールと周辺地域の自然環境を保護するための活動および調査を行うことを

目的とする。会員はいくつかのカテゴリーからなっているが、それらを合わせると、九九年七月一六日現在で、二〇二三人が加入している(NSS, website)。NSSは八〇年代後半から、独立の立場で政府に対して意見を表明し、その政策に影響を与えている。まず、八八年にはサンゲイ・ブローのマングローブ林を開発しようとした政府に対し、野鳥保護などを訴えてその保全を求めた。また、九一年にはセノコ地区の野鳥生息地域を避けて鉄道路線を建設するように政府に申し立て、これを実現させた。さらに九二年には、NSSの提出した環境影響評価に基づいて、政府はロワー・ピアスの貯水池をゴルフ場にする計画を見合わせた。九四年にセノコ地区で政府の開発計画が持ち上がったときには署名活動など、大規模な反対運動を展開した。結果的に、政府の計画を中止させるには到らなかったが、その運動は、広く国民の支持を得、国民の環境問題への関心の高さと、新しい反対運動のあり方を示した(Rodan, 1996: 109)。

③ 政治討論団体

九〇年代には、ラウンドテーブルや、ソクラティック・サークル、シンクセンターといった政策提言や政治批判を行う政治討論団体が現れてきた。

まず、ラウンドテーブルは、九四年に設立された若手の専門職や実務家などによる小規模の非党派的な政治討論団体である(Rodan, 1996: 110)。政治問題にかんする研究や討論をメンバー内で行うだけでなく、それを市民社会に訴えていくために、論文の発行やフォーラムの組織、さらにはメンバーからNMPを輩出するための支援活動も行っている(Roundtable, website)。九七年総選挙の際には、公共住宅改修を利用した、利益誘導的なPAPの選挙戦略に対して、新聞紙面などをとおして批判を展開した[7]。また、二〇〇〇年九月、ホンリム公園に、市民が自由に演説を行える場としてスピーカーズ・コーナーが開設された際には、「スピーカーズ・フェスタ」を組織し、市民の新たな政治的主張の場が開設されたのを祝った[8]。さらに、そのメンバーから二人がNMPに任命されている(田中弥生二〇〇一：二五六)。

次にソクラティック・サークルは、シンガポール国立大学の民主社会クラブから発展し、九四年に登録された、中産階級を中心とした小規模の政治討論団体で(Rodan, 1996: 110)、「シンガポールにおけるデモクラシーの維持および強

化に関与する、社会的・政治的に関心の高いシンガポール市民のネットワークである」という(Socratic Circle, website)。

最後のシンクセンターは、政治的発展、民主主義、法の支配、人権、市民社会にかんする諸問題を批判的に検証することを目的とした、「独立の、多党派的な政治的NGO」で、二〇〇一年に団体登録された(Think Centre, website)。もともと創立者のジェームズ・ゴメスの存在が大きかったが、次第に中心メンバーを増やしてきている(Mauzy and Milne, 2002: 163)。活動は、調査研究や出版、イベントの組織、ネットワーキングなどで、二〇〇〇年には、ラウンドテーブルとともに前述の「スピーカーズ・フェスタ」を開催し、二〇〇一年には、野党労働者党(WP)のリーダーJ・B・ジェヤレトナムを招き、「JBJを救え」とのふれこみでゴメスと公開討論会を行った。この討論会には二千人の聴衆が集まり、破産宣告を受けていたジェヤレトナムに対し、一九〇〇〇Sドルの資金援助が行われた(Mauzy and Milne, 2002: 163)[9]。前述のラウンドテーブルやソクラティック・サークルとシンクセンターの異なる点は、前者が専門職や中産階級を中心とした団体であったのに対し、後者は反政府的な運動家が中心であることである。従って、シンクセンターは、既存の政治に対して、より批判的な態度を示しており、野党とも具体的なかかわりを持っている。ラウンドテーブルやソクラティック・サークルが「非党派」を標榜しているのに対し、シンクセンターがあえて「多党派」といっているのは、これが、複数の野党とのかかわりを持っていることを意味しているからだといえる[10]。

## 二　政府の「市民社会」政策

### 市民社会の促進

一九九〇年代以降、NGOの活動は、量も質も、ともに増大してきていることがわかった。このことは、NGOの自然増加というだけでなく、団体法などを通じて各種団体をコントロールできる政府が、NGOに対してその活動を広げる方針を採ったことにもよると考えられる。言い換えると、九〇年代以降PAP政府は、NGOの活動に対して、規制

の方針から容認の方針へと転換していったことを示している。[11]

実際、PAP政府は、シンガポールにおける市民社会とNGOを容認するのみならず、奨励する態度をも公式に表明している。その発端となったのが九一年、情報文化相ジョージ・ヨーによる国会演説である。彼は市民社会の重要性を指摘して、次のように述べた。

「私たちの市民制度が成長するためには、国家は少しばかり退いて、地域住民の主導性のためにより多くの空間を与えなければならない。もし、国家の力があまりにも強大で、地域生活のあらゆる領域に侵入してくるならば、その結果は悲惨なものとなるであろう。…今や問題は、菩提樹の木の下では、それ以外の小さな植物は育つことができないということにある。つまり、国家制度が浸透しすぎると、市民制度は発達することができない。従って、他の植物も育つことができるように、菩提樹の木を枝打ちする必要がある。」(ST, 21, Jun. 1991: 1, 32-3, Tay, 2002: 76; 1998: 248)

ここで彼は、社会の隅々にまで行き渡った国家権力が市民社会の発展を妨げていることを指摘したうえで、これからは市民社会の発展のために国家の介入を制限すべきであると述べている。ヨーはPAPの次世代リーダーの一人と目される人物で、その彼の発言はPAP政府の政策方針として重要な意味を持つ。さらに彼は、その後も市民社会の重要性をしばしば表明し、その促進に主導的役割を担っている(Yeo, 2000)。

こうした市民社会を推進する方針は、ゴー・チョクトン首相を筆頭とする「第二世代指導者」の掲げる「諮問的統治スタイル」とも合致し、これ以後、しばしば政府によって提唱されてきた。例えば九七年には、ゴー首相も国会で市民社会促進の必要性を説く演説を行っている(Tay, 1998: 244)。また、政策研究所(IPS)の設立一〇周年を記念して編集された論文集では、その第一章に、副首相リー・シェンロンが寄稿し、その中でも、シンガポールの将来にとっての「市民社会」の重要性を説いている(Lee, 1998)。

そしてその集大成ともいえるのが、二一世紀を展望した新しい国家ビジョンとして、PAP政府が九七年に発表した「シンガポール二一」であろう。これは、五つの中心的内容から成るが、その一つ、「活動的市民」が市民社会にかかわる内容となっている(Singapore 21, website)。この「活動的市民」を政府は次のように説明している。「活動的市民と

は、私たちが将来希望するシンガポールを築きあげるために、たんに見ているだけではなく、参加する人たちである」(Singapore 21 Report: 14)。また、リー・シェンロン副首相は、「『活動的市民』の理念を実現するために、私たち（PAP政府）は、政策を作成するに際して、もっと人々に関わってもらい、もっと人々に相談していく必要があります」と述べている（Tan, Kenneth Paul, 2001: 27)。いずれも、国民の（自発的な）政治・政策形成への関与、ないしは参加を奨めるものである。これは、従来のトップダウン型統治スタイルからの転換をアピールした、ゴー首相の「諮問的統治スタイル」を通して、八〇年代以降進められてきた路線をさらに一歩進めたものであるといえる。[12] PAP政府によるNGOの促進は、こうした活動的市民の参加の一つとしてとらえることができるのである。

さらに、一でみたNGOの活動のなかにも、こうした政府の市民社会容認の方針は現れている。まず、AWAREやラウンドテーブルといったNGOの指導者から政府任命議員（NMP）を輩出しているという事実がある。また、NGOによる政策提言の受容も政府による市民社会容認の一つの現れであろう。例えば政府は、NSSの自然保護のための申し立てのいくつかを受け入れてきたし、近年では政府はその環境保護基本計画の作成にNSSの助力を得ている。九〇年に策定した政府の「シンガポール・グリーンプラン」は、NSSの前身であるマラヤ自然保護協会が作成した「自然保護マスタープラン一九九〇」(Nature Society of Malaya, 1990) がその基礎となっており (Rodan, 1996: 106-7)、二〇〇三年に新たに策定された政府の環境・自然保護一〇カ年計画でも、NSSの研究報告が役立っている (Interview with Lim Kim Seng)。最後に、政治討論団体に対する政府の寛容がある。後にみるように、PAP政府は、NGOが「政治領域」に踏み込むことに強い拒否反応をみせている。政府はNGOの存続・解散を恣意的に決定できる権限を有しているにもかかわらず、これらの団体を黙認していることは、市民社会を容認する方針を示しているといえる。

## 「civic society」としての「市民社会」

このように九〇年代、政府はNGOの活動を広く容認し、シンガポールにおける市民社会の展開を推進してきている。

しかし、こうした政府の「市民社会」奨励策は、額面通りに受け取られるべきものなのであろうか。実は、ＰＡＰ政府のいう「市民社会」には、特殊な意味合いが込められているのである（田中善紀二〇〇一）。

すでに触れた、ヨーの演説の中で、彼は、市民社会にあたる言葉として、「civil society」ではなく、「*civic* society」という言葉を使っている（ST, 21, Jun. 1991: 1, 32-3）。これら「*civic* society」と「civil society」の違いについて、モージーとミルネは次のように説明する。すなわち、前者は自助団体やボランティア団体のような非政治的団体を指し、後者は政治問題にかかわる団体を指す。ＰＡＰ政府が進めるのは「*civic* society」の充実であるため、政府は前者のＮＧＯに対しては寛大であるが、後者に対してはそうではない（Mauzy and Milne, 2002: 157）。確かに、「シンガポール二一」のなかでも、「活動的市民のあり方とは、個々人が自らの見解を強く主張し、そのために行動すること以上のものを意味する。活動的市民のあり方とは、シンガポール社会に根ざす価値観や諸原則に基づいて啓発されるものでなくてはならない」と述べられており、政府による市民社会の解釈は限定的であることを示している（Singapore 21 Report: 52）。

このように、政府のいう「*civic* society」の用法をみると、政府が「市民社会」政策を通じて何を目指そうとしているのか、その真の意図が見えてくる。そして、その最も重要なものが、ボランティア福祉団体（ＶＷＯ）のようなＮＧＯを充実させることである。

このことは、政府が「市民社会」奨励のために設置した政府系の組織に見て取ることができる。その一つが、全国社会サービス協議会（ＮＣＳＳ）である。ＮＣＳＳは、九二年、地域発展スポーツ省のもとに設置された政府系組織である。これは、ＶＷＯの活動を支援および相互調整することを主な活動目的としており、現在二六〇以上のＶＷＯをその傘下に抱えている。また、共同募金会を通じて運営資金を集めており、この資金を傘下のＶＷＯに提供している[13]。このようにＮＣＳＳは、資金提供などを通じてＶＷＯに活動支援を行う一方、首藤もと子が指摘するように、「見方を変えれば、これはＶＷＯに対する政府の集中的な管理、統制の形式であるともいえる」（首藤一九九七：三八）。

また、全国ボランティア・フィランソロピーセンター（ＮＶＰＣ）という組織がある。これは、前述の「シンガポール二一」ビジョンに基づき九九年に設立された「全国ボランティアセンター（ＮＶＣ）」が二〇〇三年に改称したもので、

「ボランティアとフィランソロピー推進のための全国的調整機関」である。それは「地域発展スポーツ省の支援を受けて活動する、非営利・非政府団体」であるというものの、その事務所は地域発展スポーツ省のなかに置かれており、政府系組織の色合いが濃い。主な活動は、ボランティア関係の情報提供、ボランティアとVWOの募集や彼らのマッチングなどで、VWOの立ち上げや運営のコンサルタント業務も行う（NVPC, website）[14]。

さらに、地域共同体の自治機能を促進する施策として九七年から順次、地域発展協議会（CDC）が導入されてきた。現在、地域区分にしたがい、中央、北東、北西、南東、南西の五つのCDCが設置されている。これらのCDCは「当該地区における地方行政機関としての機能を有し、地域共同体の連帯および社会的結束を促進するための地域計画の導入、立案、運営を行う」（CDC, website）。具体的には、就職斡旋や職業訓練などの雇用対策、高齢者介護や医療援助、そして高齢者や障害者など低所得者への生活保護活動といった活動を行っている（CDC, website）。このCDCのもとでも、NGOが実働部隊として活躍している。こうしたCDCの役割に対しては、「市民社会」からさらに踏み込んで、社会（関係）資本の創出および国家と地域社会の接合点という観点から評価する意見がある一方で（Tsao, 2000）、福祉を中心とした行政サービスの提供主体をCDCへ移譲することで、草の根のNGOに対して政府のコントロールを強くするものだという意見がある（Tan, Kenneth Paul, 2001: 37; 2003: 16-7）。

いうまでもなく、これらの政府系組織が対象としているのは、VWOが中心である。PAP政府の「市民社会」奨励政策は、こうしたVWOを充実させることにあり、これらを政府系組織の下において統制し、政府行政による福祉サービスの肩代わりにしようとしていると考えられる。ウォン・カンセン社会開発相の、「心ある個人やコミュニティ・グループにシンガポールの福祉サービスに貢献する機会を与えるべきであって、政府はその触媒としてベースを作り、必要な資金を出すのが役目である」という言葉にも、政府の福祉政策を実施する末端組織として、こうしたVWOを中心とするNGOを利用しようという意図が見て取れる（日本国際交流センター一九九八：二一）。

それではなぜ、PAP政府は、その行政機関を通じて福祉サービスを行わずに、VWOを通じて行おうとしているのであろうか。これには、シンガポール政府の福祉政策にかんする基本方針が大きくかかわっている。シンガポールでは、

「社会保障の役割はセーフティネットにとどめ、自助努力を国民の生活保障の中心におき、家族、コミュニティー地域がこれを支える仕組みになっている」という特徴がある（駒村二〇〇三：一七五）[15]。また、高齢者福祉についてジョン・アンは、「シンガポール政府の高齢者政策は、福祉国家の考え方（the welfare state philosophy）と決別することを旨としている。老人へのケアやサポートは、主として家族がその役目を負いながらも、家族、コミュニティ、政府の三者が共同してあたる責任事項（tripartite responsibility）であると受け止められている」と説明する（アン一九九七：一五）。要するに、社会福祉に対して政府は直接関与せず、基本的には家族や地域の相互扶助によって担うというのがＰＡＰ政府による福祉政策の基本方針なのである。ところが、シンガポールにおいても大家族制は急速に崩壊している。また社会の高齢化は、日本以上に急速に進行している。シンガポールにおける六〇歳以上の高齢人口比率は、九〇年には九・一パーセントであったが、これは二〇三〇年にはほぼ三倍になると見られており（駒村二〇〇三：一七七）、近い将来、福祉サービスの需要は急激に増加することが予測される。ＰＡＰ政府が「市民社会」を奨励し、ＶＷＯを充実させるのは、こうした事態への対応であると考えられるのである。

さらに付け加えていえば、こうした「市民社会」政策には、次のような、政府の意図も見て取れる。ＰＡＰ政府は八〇年代以降、国民の個人主義的・自由主義的風潮の高まりに対して、個人よりも家族や地域社会を優先するという共同体主義的な価値観を広めようとしてきた。その背後には、ＰＡＰの得票率低下という政治的な背景もあるが、九一年に「国民共有価値」として結実したこの政策は、結果的にいうと成功したとは言い難い（金丸二〇〇一）。その後、政府はあらためてこの「市民社会」政策を通して、つまりＮＧＯという疑似「共同体」での活動や、ボランティアでの無償の奉仕活動を通じて、公共心や相互扶助の精神を涵養し、共同体主義的な価値観を根付かせようとしたと考えられるのである[16]。

また、こうした共同体主義の延長線上には、シンガポール国民のシンガポールへの帰属意識を高めるという意図もある。それは、「シンガポール二一」の発表に際してゴー・チョクトンが、「国民が能動的に参加し、地域共同体や国の問題に関与するようになったとき、彼らは互いに紐帯を築き、国とつながりを持つであろう」（Tay, 1998: 250）と述べた

ことにも現れている。八〇年代以降シンガポールでは、経済的に豊かになる一方で、政治的に不自由を感じる国民が多数、海外へと移住する現象が起きた。そうした人々のなかには専門職や知識人なども多かったため、政府はこれを深刻な人材流出と考えた。こうした問題に対してシンガポール政府は、国民の国家帰属意識を高める働きかけを行ったわけである。(17)

以上をまとめると、まず、ＰＡＰ政府は九〇年代、ＮＧＯと市民社会を奨励・推進する方針を採ってきた。その結果、九〇年代を通して、ＮＧＯの数や種類が増加し、目立った活動をする団体が登場し、なかには政府に反対し、政策に影響力を及ぼすものもでてきた。しかしそれは必ずしも、政府から自律したＮＧＯが、時に政府の政策を批判しながら、自由に活動する場を増やすことを意図したものではなかった。このことは、政府が「civil society」と「*civic* society」とを使い分けていたことに現れている。つまり、政府が意図していたのは、ＮＣＳＳやＮＶＰＣ、ＣＤＣといった政府系組織を通じて、政府の統制下で、主にＶＷＯのようなＮＧＯを活性化させることであり、それらのＮＧＯに政府の福祉・社会政策を肩代わりさせることであった。またそれは、ＮＧＯというかたちで共同活動を奨励し、地域や国家への関与を持たせることで、ＰＡＰ政府が八〇年代から進めてきた共同体主義的な価値観を国民に浸透させ、さらに国家への帰属意識を高めることも意図されていたのである。

このように、ＰＡＰ政府の「市民社会」推進政策は、一般に市民社会論のなかでいわれ、またシンガポールのＮＧＯも理想とする、政府から自律的な団体が、自由に活動を行う空間とは必ずしも一致しない意図を含んでいる。では、こうした近年におけるシンガポールの市民社会において、ＮＧＯと政府とはどのような関係にあると考えられるであろうか。この点にかんして、次で検討していくことにしたい。

## 三　NGOと政府の関係

### NGOと政府との距離

政府系組織の傘下にあって、政府との密接なかかわりのなかで活動しているVWOや種族自助団体と、時に政府批判を行い、政府からも批判される政治討論団体のようなNGOとでは、当然のことながら、政府との関係は異なる。これらの違いは、政府との「距離」の違いであるということができよう。ここではまず、これまでにみてきた三種類のNGOと、政府との「距離」について考察してみることにしよう。

#### ①　ボランティア福祉団体（VWO）、種族自助団体

二でみたように、PAP政府の「市民社会」政策は、政府による福祉政策の実施ツールとしてのNGOを充実させることにひとつの目的があった。よってVWOは、政府にきわめて近い位置にあるといえる。多くのVWOは、政府系機関であるNCSSやNVPCの傘下で活動し、それらは政府系機関から組織運営や人材の斡旋などの助力を受ける。また、NCSSの傘下にあるNGOに対しては、共同募金会によって集められた資金が、NCSSを通して分配・提供されている。財政的に決して豊かではないNGOが多いなかで、こうした政府系組織を通じた資金提供はたいへん重要であると同時に、政府からの統制が不可避となっている。

次に種族自助団体と政府とのつながりはきわめて強い。シンガポールにおいて種族関係の問題は「センシティヴ・イシュー」といわれ、政府が最も神経質になるものである[18]。そのため、種族団体は政府の強い統制下に置かれているのである。よってムンダキもCDACも、そのトップにPAPの国会議員を冠している。ところが、AMPにかんしていえば、それは、ムンダキがPAPの強い統制下にあることに反発して創設された団体であるため、PAP政府からの自律性を強調していた。しかしそれでも、政府との良好な関係は団体の存続にとって不可欠である。そのため、AMPの前

身、全国マレー人・ムスリム専門職会議の立ち上げに際しては、ＰＡＰのマレー人国会議員が招かれ、ゴー副首相が挨拶に立っている（*Sunday Times*, 7, Oct. 1990: 1）。さらに九七年の総選挙では、ムンダキ、ＣＤＡＣ、ＳＩＮＤＡに加えて、ＡＭＰからもＰＡＰの新人候補を送り出している（Hussin, 2003: 291）。ＡＷＡＲＥなどのように政府任命議員ではなく、ＰＡＰの候補として出ている点に、ＰＡＰ政府との結びつきの強さを窺うことができる。

② 政治討論団体

これらの政府に近いＮＧＯに対して、政府批判を公然と行い、政府からも批判にさらされることのある政治討論団体は、シンガポールのＮＧＯのなかでは政府からもっとも距離を置いたところに位置しているといえよう。すでに述べたようにラウンドテーブルは、九七年総選挙の際にＰＡＰの選挙戦術を公然と批判した。これに対してＰＡＰ政府は、政治活動は政党として、選挙と国会の場で行うべきであるとラウンドテーブルを非難している。

ラウンドテーブルのような中産階級や知識人を中心とした団体とは異なり、より左翼的な政治活動家を主なメンバーとするシンクセンターに対しては[19]、政府の対応もより厳しい。二〇〇〇年一二月、野党とシンクセンターは、世界人権デーを記念してスピーカーズ・コーナーでのデモンストレーションを企画、実施した。ところがこれに対し、デモ開催の届け出がなされていなかったとして、二人の関係者が警察から事情聴取を受けている（Mauzy and Milne, 2002: 164）。しかしその一方で、シンクセンターでさえも、政府との直接的な対立を望んではいないと、代表のシナパン・サミドレイ氏は語る。彼は、ＰＡＰの陣笠議員に接触するようなかたちでの「ロビイング」も、時には必要であるとも語った（Interview with Sinapan Samydrai）。

③ アドヴォカシー団体

ＡＷＡＲＥやＮＳＳといったアドヴォカシー団体は、時に政府に提言を行い、また時に政府の政策を批判する一方で、政府とのパートナーシップを重視しながら、つかず離れずの距離感を保ち、良好な関係を維持しようとしている。

とはいえ、これらの団体は、その扱う問題の性質上、政府と対立する局面が当初はひじょうに多かった。まずAWARE は、そもそもその出発が政府の出産奨励政策に対する反対運動であった。こうした産児統制政策にみられるように、とりわけ八〇年代までのPAP政府は、パターナリスティックな傾向を持ち、女性の権利を軽視する傾向があった。言い換えれば、従来PAP政府は、「男性的な（masculine）」政策を好む傾向があった（Tan, Kenneth Paul, 2001）。よって、女性の権利を主張するAWAREは、政府と対立する傾向が大きかったのである。実際、AWAREが慈善団体申請を行った際には、アドヴォカシー活動の中止を条件に許可を行うとされ、その申請を却下されたことがある（田中弥生二〇〇一：二五九）。また、NSSにしても、これまで政府の政策に反対する局面が多かったのは、その中心的主張である自然保護の考え方が、PAP政府の開発主義と対立するものであったからだといえる。このように、AWAREやNSSは、そもそもその主張の性質上、PAP政府とは対立する傾向にあった。

恐らくこうした経験から、これらの団体は、活動を継続していくために政府機関との共同プロジェクトに参加するなど（田中善紀二〇〇一：六八―九）、政府との良好な関係の維持を重視してきた[20]。例えばヒルとリャンは、両団体が政府に対して取ったアプローチについて、「NSSとAWAREの両組織は、公共の場での議論を避け公共のキャンペーンではなく主に書面での提言を通して政府政策への影響を与えるという控えめなアプローチを取った」ことによって成功したと述べている（Hill and Lian, 1995: 232）。またAWAREにかんして、ケネス・ポール・タンは、「彼らは懐柔的で合意的なアプローチを取り、主に密室でロビイングを行い、そしてよく調査された、わかりやすい政策提言を提供した」ことが成功の理由であると述べる（Tan, Kenneth Paul, 2001: 31-2）。結果、AWAREは、過去に二人ものNMPを国会に送りだして発言の機会を得、政府との共同プロジェクトを実行し、またNSSは、いくつかの開発反対運動を通じて政府の計画を中止・変更に追い込み、近年の政府の環境保護計画の作成にもかかわったのである。

しかし、こうした政府とのかかわり方に問題がないわけではない。例えばAWAREとNSSの幹部が筆者とのインタビューで漏らしたように、それらの団体が政府に政策を提言してそれが実現したというよりも、政府がAWAREの報告や提案を勝手に取り上げ、あたかも政府が考案したかのようにしている場合があるという（Interview with Sharon

Wong and Lim Kim Seng)。また、NSSが反対運動を展開し、政府の開発計画を中止させた、ロワーピアス・ゴルフ場計画の事例では、NSSのスポンサーであり、外務省特使でもあったトミー・コーによる効果的な仲介があった(Tan, Tay Keong, 2001: 11-17)。むろん、NSSによる反対は正当なものであったが、反対運動の過程でコーによる介入がなければ、計画中止が実現していたかどうかはわからない。これらの団体のアドヴォカシー活動にとって、具体的な政府とのつながりは必要であるが、逆に、そのために政府から利用され、従属してしまう危険性も存在しているのである。

## 「政治領域」と「非政治領域」

以上のことから、いかなるNGOも、その活動を継続していくためには、政府との関係を密にし、その関係を良好に保つことが重要だということがわかる。しかし、そのなかでも、「政治的活動」や「党派性」に対する各NGOの気の配りようは、とりわけ注目に値する。実際、アドヴォカシー団体や政治討論団体でも、自らが「政治的」・「党派的」であることを強く否定しようとしている[21]。例えばNSSは、それが「圧力団体」ではなく単に自然環境に興味を持つ人々の集まりであることを強調しているし(NSS, website)、AWAREの会則には政治活動の禁止が明示されている(AWARE, website)。さらに、政治討論団体でさえも、党派性を否定し、「非党派」ないしは「多党派」の団体であることを主張している。

NGOがこのような態度を取るのは、一党支配体制下で強大な権力を有するPAP政府が、これらNGOの「政治領域」への侵入を強く拒み続けているからに他ならない。PAP政府は、「政治領域」と「非政治領域」とを区別し、NGOが「政治領域」に踏み込むことを強く戒めてきたのである。

一九九四年、シンガポールの著名な作家キャサリン・リムは、英字紙『ストレーツ・タイムズ』に、「一つの政府、二つのスタイル」というエッセイを発表した(*Sunday Times*, 20 Nov. 1994)。彼女は、現在のPAP政府は、表向きは

ゴー首相の統治であるが、その裏では前首相のリー・クアンユーによる、旧来のトップダウン型の統治が依然、影響力を持っているばかりか、それが近年強くなってきているとPAP政府の政治を批判したのである。これに対してゴー首相は厳しい反論を行い（ST, 24, Jan. 1995: 1, 23）、リムのように不適切な立場から政治問題に発言する者を「OB（out of bounds）マーカー」と呼んだ[22]。それは、ある境界を越え出た者のことを意味し、そうした者は政府によって徹底的に批判されるべきであるとしたのである。この「OBマーカー」は、NGOにも適用された。九七年の総選挙でラウンドテーブルが行ったPAP批判に対しても、PAP政府は「OBマーカー」を示し、「政治領域」に踏み込んでしまった同団体に対して、厳しく反批判を行ったのである。しかし、「OBマーカー」の基準が何であるかは政府も示しておらず、明らかではない。一体、政府のいう「政治領域」とは何を意味するのであろうか。

市民社会政策のなかでPAP政府は、市民社会の存在する領域を「市民領域（people sector）」と呼び、これを政府の関与する「公的領域（public sector）」とその他の「私的領域（private sector）」から区別した。ここで、NGOの活動領域は「市民領域」に限られ、「公的領域」からは排除される。ここで政府のいう「公的領域」こそ、NGOの侵入を許さない「政治領域」であるということができよう。

また、「政党にはっきりと加入せず、支持もしていない人々は、政治問題に対して口出しをすべきではないと政府は主張する」（Mauzy and Milne, 2002: 141）。リムにしてもラウンドテーブルにしても、はっきりといずれかの野党に所属する、あるいは支持を表明しているわけではない。そうした立場でPAP政府を批判したことに対し、政府は「OBマーカー」のレッテルを貼り、徹底的に反批判を行ったわけである。このことは、政府批判を行う資格を有するのは政党（野党）だけであり、それ以外の者は政府批判を行ってはならないということを意味する。同様に、オイとコーは、NGOの活躍する「市民社会」と「経済社会」、「政治社会」を区別し、「政治社会」は統治権を求めて諸政党が競い合う空間であると説明する（Ooi and Koh, 1998）。

さらにチュア・ベンホアは、市民社会について書いた論考のなかで、「公的領域」と「私的領域」、そしてこれらとは異なる「政治領域」が存在すると述べたあと、「公的領域」の自由化が進行しているのに対し、「政治領域」での自由化

は進んでいないと論じた。その証拠としては、ＰＡＰに有利な選挙制度の導入や選挙区の恣意的な変更、九七年総選挙の選挙戦略などを挙げる。そしてこのように、ＰＡＰがかたくなに政治権力を分有しようとしないため、ＮＧＯや市民社会は発展しても、その「政治領域」への浸透が進展することはなく、民主化が進展しているとはいえないと論じるのである（Chua, 1998）。

これらの議論から、シンガポールでは、「私的領域」から区別される「公的領域」が、ＮＧＯの活動が許される「市民社会領域」と、ＰＡＰが独占しＮＧＯの進入を許さない「政治領域」とに分かれていることがわかる。そして「政治領域」とは、政党を主なアクターとし、統治権をめぐってＰＡＰと競い合う空間であるということができる。ゆえに、ＰＡＰの統治・政治手法やその一党支配体制に対する批判が、ＰＡＰのいう「政治領域」に含まれており、政党として選挙の洗礼を受けていない者は、この「政治領域」に参入してはならないとＰＡＰ政府は主張しているのである[23]。

## ＮＧＯと政府との「協働」

ＮＧＯと政府との距離にかんする考察で見たように、ＶＷＯはもとより、政府批判を行うこともあるアドヴォカシー団体や政治討論団体にとっても、政府との良好な関係を維持することはたいへん重要である。むしろ、アドヴォカシー団体においては、政府との良好な関係を保つことによって、政府の政策を批判し、またその主張を実現することが可能となったのだといえる。このように、政府の統制が強いシンガポールの一党支配体制下において、ＮＧＯが生き残り、その主張を実現させていくためには、これらＮＧＯが政府と「協働（collaborate）」していく必要があるといえよう[24]。

たとえば短期的には、ＡＷＡＲＥやＮＳＳのように、政府との共同プロジェクトに参加し、あるいは調査・研究などのリソースを政府の政策作成のために提供するという、政府との「協働」の試みが功を奏してきた。また、政府任命議員という制度を通じてＮＧＯは、ＰＡＰが多数を占める議会に代表を送り、議会での建設的な議論に参加し、そこで得た信用によって、議員立法案を提出することが可能になったのである。

また、「政治領域」に踏み入らないことは、長期的に見てNGOが政府からの信用を得るために重要であろう。つまり、PAPの政治・統治手法や一党支配体制に正面から批判するようなことはせず、また野党との連繋を図ったりしないことは、NGOが政府との「協働」を行ううえで、重要な条件となっている[25]。

かつてギャリー・ロダンは、シンガポールの市民社会についての研究のなかで、シンガポールの市民社会は、将来的に政府によって吸収され、発展する可能性はないと論じた（Rodan, 1996）。VWOを中心とする数多くのNGOが、実際に政府に従属しており、またそれ以外のすべての団体が、登録制度をはじめとする規制によって、政府の統制下にある現状では、このように思えるのも無理はなかろう。しかし、一部のアドヴォカシー団体の活動に最も顕著にみられるように、政府との良好な関係を保ち、政府と「協働」していくことによって、その主張を実現し、活動の幅や影響力を徐々に拡大しているNGOがあることも事実である。このことから、シンガポールの市民社会の発展の可能性は皆無ではなく、政府との「協働」という方向にその可能性は残されているといえるのではなかろうか。

また、こうした可能性を期待させる事実として、近年におけるPAP政府の政治・統治手法の変容、すなわち従来型の独断的・トップダウン的な手法からの変化がある。八〇年代からPAP政府が始めた「諮問的」制度の導入、すなわち国民の意見に耳を傾け、政治に取り入れようとする諸制度は、九〇年代に入っていよいよ本格化してきている（金丸二〇〇三）。また、前述の「OBマーカー」にかんしても、政府の態度は次第に軟化してきていると、モージーとミルネは評価している（Mauzy and Milne, 2002: 142）。さらに政府はこれまで、同性愛者の権利を認めず、アクション・フォー・エイズのようなNGOによる同性愛者の権利擁護の主張にも反対してきたが、最近その態度は軟化しつつあり（Mauzy and Milne, 2002: 168）、ゴー首相は二〇〇三年、同性愛者の権利を認める発言をした（Interview with Jon S. T. Quah）[26]。

こうしたPAP政府のトップダウン的な政治手法の変化は、政府との「協働」のなかで、NGOがPAP政府に吸収され、消滅していくのではなく、むしろその活動の幅を拡大し、政府とその政策に対する影響力を増大させていく可能性を期待させるものであるといえよう。

## おわりに

本稿では、ＮＧＯとＰＡＰ政府の双方の視点から、シンガポールの市民社会の現状を分析し、これらの関係について考察してきた。以下にその内容を要約しておくことにする。

はじめに、ＮＧＯとその活動の現状を分析した。一党支配体制下での強い政府統制のもとにあっても、九〇年代、シンガポールではＮＧＯの数は確実に増加していた。そしてそれらのなかからは、アドヴォカシー団体や政治討論団体のように、政府に対して批判的な意見を主張し、その主張を実現して政策に影響を与えるものも出てきた。

他方でＰＡＰ政府は、「市民社会」に寛容であるのみならず、これを促進する政策を打ち出していた。九〇年代におけるＮＧＯの増加には、こうした政策によるものもあるだろう。しかし、ＰＡＰ政府の「市民社会」政策には特殊な意味があった。すなわちそこには、ＶＷＯのようなＮＧＯを促進し、それに政府の福祉政策を肩代わりさせようとする意図、さらには公共精神の涵養によって国民に共同体主義的価値観を浸透させようとする意図があったのである。

最後に、政府とＮＧＯの関係について考察した。ＶＷＯのように政府にほぼ従属しているＮＧＯもあれば、政府批判を行う政治討論団体のようなＮＧＯも存在している。ＮＧＯごとに、政府との「距離」の違いがあることが、ここでまず明らかにされた。しかし、政府に対して批判を行うものであっても、その批判が「政治領域」にまで及ぶことを、ＰＡＰ政府は許さなかった。つまりＰＡＰ政府は、その政治手法や一党支配体制に対する批判には厳しく対処してきたのである。このためＮＧＯは、「政治領域」に踏み込まず、政府と良好な関係を維持する必要があった。こうして政府との良好な関係を保つことで、ＮＧＯは、政府の政策を批判し、その主張を政策として実現することが可能となったのである。このことから、ＮＧＯがその政治的影響力を確保し、拡大していくためには、政府との「協働」が必要であると考えられた。近年、ＰＡＰ政府のトップダウン的な政治手法が変化しているなかでは、こうした、政府との「協働」という方途にこそ、一党支配体制のシンガポールで市民社会とＮＧＯが発展する可能性があると考えられるのである。

## 註

＊本稿の執筆にかかる研究において、(財)アジア太平洋センターから、現地調査のための助成を受ける機会を得た。記してここに感謝の意を表したい。

(1) 「社会(関係)資本論」のレビューとして、鹿毛二〇〇二、がある。

(2) ただし、会社法に基づいて登録を行えば、政府の許可によらず、自動的に登録が行われる(準則主義)ため、手続きもより簡単で迅速である。そのため、はじめに会社法で登録を行う団体も存在する(田中弥生二〇〇一：二五九)。例えば、後に述べるムスリム専門職協会(AMP)は、会社法のもとで政府登録を行っているが、それは、団体法では活動の規制が厳しく、会社法のほうが活動の自由が大きいためであるという(岩崎一九九八：一〇七、註(26))。

(3) 萩原・村嶋編一九八五：二一一―三二に、シンガポール「団体法」の日本語訳が付録掲載されている。

(4) ただし、グラフを見ればわかるように、その増加は、毎年ほぼ二〇〇ずつと一定しており、政府当局が許可制を通じてコントロールしている可能性を窺わせる。だが仮に政府がコントロールを行っているとしても、その数が増加してきていることは間違いなく、むしろ政府が意図的に増加させているともいえるであろう。

(5) CDACは、華人がシンガポールの人口のほとんどを占め、また政財界の中枢を占めていることもあり、圧倒的な資源を有している。田村慶子によれば、CDACはその設立後わずか数日でムンダキの集める一年分の資金をはるかに上回る資金を集めたという(田村二〇〇〇：二七四)。

(6) AMPは、前年一九九〇年に開催された、全国マレー人・ムスリム専門職会議から発展して結成された(Hussinn, 2003: 220)。

(7) 九七年総選挙でのPAPの選挙戦術についてはChin, 1997を参照。そこでは、PAPが自党への支持と引き替えに公共住宅の改修工事を優先的に実施すると宣言し、これはこの総選挙での最大の争点となった。

(8) 「スピーカーズ・コーナー」にかんしては、Mauzy and Milne, 2002: 164-5、および金丸二〇〇三：三四―八を参照。

(9) ジェヤレトナムは、長らく野党労働者党の代表的政治家であったが、二〇〇一年一月に破産宣告を受け政治生命を終えていた。

(10) シンクセンターの創設者であるジェームズ・ゴメスは労働者党(WP)の支持者であったし、「JBJを救え」という討論会もジェヤレトナムの所属したWPを支援する活動であった。また、シンクセンターの執行委員財務担当クリストファー・ネオは、民主党(SDP)の執行委員でもあり、二〇〇〇年一二月の世界人権デーの催しはSDPと共同で主催している。

(11) サイモン・テイは、シンガポールにおける市民社会の歴史を、①独立以前、②独立闘争期(一九五〇年代―六〇年代)、③PAP

一党支配期（一九七〇年代―八〇年代）、④一九八〇年代後半から現在、という四つの時期に区分し、③ＰＡＰ一党支配期には市民社会が縮小していたのに対して、④一九八〇年代後半以降は、第二世代指導者による「諮問的政治」のもとで、政府は市民社会を奨励してきていると説明している（Tay, 2002: 75）。

（12）八〇年代後半以降の「諮問的」新制度の導入にかんしては、金丸二〇〇三を参照。また、ゴー首相とリー前首相との統治スタイルの違いにかんしては、Ho, 2000: Ch.2 を参照。

（13）現在、共同募金会の調達する資金は毎年およそ四〇〇〇万Ｓドルに達している（*Singapore* 2002: 215）。ジョン・アンによれば、一九九四年には五〇の慈善団体に二九五五万Ｓドルの資金提供を行っているとあるので（アン一九九七：三〇―一）、その調達資金量は現在までに大幅に増大していることがわかる。

（14）地域発展スポーツ省のなかにあるＮＶＰＣの事務所は市民に解放されており、その一部には、多種多数のＮＧＯがパンフレットや資料などを置いているコーナーが設置されている。

（15）従って、日本では三六・八パーセントに達する社会保障や福祉への国家支出は、シンガポールでは三・〇六パーセントしかない（九四年時点）（湯二〇〇一：一一七）。

（16）チュア・ベンホアの次の指摘は示唆的である。「ジョージ・ヨー大臣が、より一般的に用いられている『civil society』という概念ではなく、『civic society』という用語を好んで用いることに気を付けることは重要である。『civic society』を政府が好んで用いるのは、それが市民の『市民的』責任を強調するからであり、それに対して『civil society』の概念は、市民の『権利』を強調するものとして、慣習的に理解されているのである。」（Chua, 2000: 63）

（17）「市民社会」政策を「ネーションビルディング」との関係でとらえた論考に、田中二〇〇二がある。

（18）その理由は、直接的には、五〇～六〇年代の種族暴動の頻発にあり、それは、いわばＰＡＰ政府のトラウマとして現在に至るまで残っている。

（19）シナパン・サミドレイ氏は筆者とのインタビューのなかで、シンクセンターの考えがＰＡＰの支配を終わらせることにあり、ＰＡＰに代わるオールタナティブを追求することにあると明言した（Interview with Sinapan Samydorai）。こうしたあからさまな反ＰＡＰの態度は、同団体が積極的に野党との連繋を図っているところにも現れているといえよう。

（20）彼らの考えは合目的的である。つまり、彼らは、女性の権利保護や自然保護といったその団体の主張を遂行するためには、政府とも協力するし、政府にリソースも提供するという。逆に、その活動が妨げられ、目的が遂行できなくならないように、政府と上手くつきあっていく必要があると強く自覚している（Wong and Lim, interviews）。

(21) 「党派的」であるということは、シンガポール的文脈では、野党と関係を持つということを意味する。

(22) 「OBマーカー」については、Mauzy and Milne, 2002: 141-2, 165-6, Ho, 2000: 186-9 を参照。

(23) このように「政治領域」に参入することなく政府に異議を申し立てることができるよう、政府はフィードバックの諸制度を用意しているという（Mauzy and Milne, 2002: 195）。それは「行政ルート」を通じた意思表明の制度である（岩崎一九九八：九五）。

(24) アジア諸国の市民社会に関する研究のなかでライカーは、NGOが政府と「協働」していくことの重要性を論じている（Riker, 1995）。

(25) この点にかんして、政治討論団体、とりわけシンクセンターは失敗しているといえよう。

(26) こうしたPAP政府の態度変化の一つの結果が、最近における政府の長期ビジョンとしての「シンガポール二一」の内容、とりわけ国民の政治参加を奨励した「活動的市民」の内容に現れているといえよう。

## 文献リスト

### 新聞、雑誌、政府刊行物


- *The Straits Times*（略称：ST）
- *The Sunday Times*
- Ministry of Information, Communications and the Arts, *Singapore 1993; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002.*
- Singapore 21 Report, "Together We Make the Difference," in Singapore 21, website.


### インタビュー


- Jon S. T. Quah, Professor at Department of Political Science, The National University of Singapore, on 4, Aug. 2003, at National University of Singapore.
- Kenneth Paul Tan, Associate Professor at Department of Political Science, The National University of Singapore, on 4, Aug. 2003, at National University of Singapore.
- Sharon Wong, Director of AWARE, on 5, Aug. 2003, at AWARE Office.
- Lim Kim Seng, Executive Officer of NSS, on 6, Aug. 2003, at NSS Office.
- Sinapan Samydorai, President of Thinkcentre, on 7, Aug. 2003, at York Hotel.

## ウェブサイト


- アクション・フォー・エイズ　http://www.afa.org.sg/
- ムスリム専門職協会（AMP）　http://www.amp.org.sg/amp/web/index.asp
- 活動と研究のための女性協会（AWARE）　http://www.aware.org.sg
- 華人発展支援協議会（CDAC）　http://www.cdac.org.sg/
- 地域発展協議会（CDC）　http://www.cdc.org.sg/
- ムスリム教育評議会（メンダキ）　http://www.mendaki.org.sg/
- 全国社会サービス協議会（NCSS）　http://www.ncss.org.sg/ncss/index.asp
- シンガポール自然保護協会（NSS）　http://www.nss.org.sg
- 全国ボランティア・フィランソロピーセンター（NVPC）　http://www.nvc.org.sg/
- ラウンドテーブル　http://www.roundtable.org.sg
- インド人発展協会（SINDA）　http://www.sinda.org.sg/
- シンガポール21　http://www.Singapore21.org.sg./menu_resources.html
- ソクラティック・サークル　http://www.socraticcircle.org.sg
- シンクセンター　http://www.thinkcentre.org


## 参考文献


- Chin, James (1997), "Anti-Christian Chinese Chauvinists and HDB Upgrades: the 1997 Singapore General Election," *Southeast Asian Research*, Vol.5, No.3, 1997, pp.263-77.
- Chua Beng Huat (2000), "The Relative Autonomies of the State and Civil Society," in Koh and Ooi eds. 2000: Ch.5.
- Chua Beng Huat (1998), "State and Society: Ambling towards Greater Balance," in Mahizhnan and Lee eds. 1998: Ch.8.
- Cunha, Derek da ed. (2002), *Singapore in the New Millennium*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Diamond, Larry and Plattner, Marc F. eds. (1996), *The Global Resurgence of Democracy, Second Edition*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press.

- Edwards, Bob et.al. eds. (2001), *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, Hanover and London, University Press of New England.
- Fish, Steven S. (1996), "Russia's Fourth Transition," in Diamond and Plattner eds. 1996: Ch.22.
- Geremek, Bronislaw (1996), "Civil Society Then and Now," in Diamond and Plattner eds. 1996: Ch.20.
- Heyzer, Noeleen, James V. Riker, and Antonio B. Quizon eds. (1995), *Government-NGO Relations in Asia: Prospects and Challenges for People-Centred Development*, Kuala Lumpur, Asian and Pacific Development Centre.
- Hill, Muchael and Lian, Kwen Hee (1995), *The Politics of Nation Building in Singapore*, London, Routledge.
- Ho Khai Leong (2000), *The Politics of Policy-Making in Singapore*, Singapore, Oxford University Press.
- Hussin Mutalib (2003), *Parties and Politics: A Study of Opposition Parties and the PAP in Singapore*, Singapore, Eastern University Press.
- Jong, S. T. ed. (1994), *Development in the Asia Pacific: A Public Policy Perspective*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Koh, Gillian and Ooi Giok Ling eds. (2000), *State-Society Relations in Singapore*, Singapore, Oxford University Press.
- Lee Hsien Loong (1998), "Singapore of the Future," in Arun and Lee eds. 1998: Ch.1.
- Mahizhnan, Arun and Lee Tsao Yuan eds. (1998), *Singapore: Re-engineering Success*, Singapore, Oxford University Press.
- Malayan Nature Society (Singapore Branch) ed. (1990), *Master Plan for the Conservation of Nature in Singapore*, Singapore, Commercial Art Printers.
- Mauzy, Dinane K. and Milne, R. S. (2002), *Singapore Politics under the People's Action Party*, London, Routledge.
- Ooi, Giok Ling, and Koh, Gillian (1998), "State-Society Synergies: New Stales, New Partnership," in Mahizhnan and Lee eds. 1998: Ch.11.
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Touchstone Book Publications.
- Putnam, Robert D. (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, Jan. 1995.
- Putnam, Robert D. (with R. Leonardi and R. Nanetti), (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press. 河田潤一訳（二〇〇一）『哲学する民主主義』NTT出版。
- Quah, Jon S. T. (1994), "The Political Consequences of Rapid Economic Development in Singapore", in Jong ed. 1994: 397-417.

- Riker, James V. (1995), "From Cooptation to Cooperation and Collaboration in Governement-NGO Relations," in Heyzer, Riker and Quizon eds. 1995: Ch.5.
- Rodan, Garry (1996), "Theorising Political Opposition in East and Southeast Asia," in Rodan ed. 1996.
- Rodan, Garry ed. (1996), *Political Opposition in Industrializing Asia*, London, Routledge.
- Rose, Richard (1996), "Postcommunism and the Problem of Trust," in Diamond and Plattner eds. 1996: Ch.21.
- Singam, Constance et.al. eds. (2002), "*Building Social Space in Singapore: The Working Committee's Initiative in Civil Society Activism*, Singapore, Select Publishing.
- Tan, Kenneth Paul (2003), "Democracy and Grassroots Sector in Singapore," *Space and Polity*, Vol.7, No.1: 3-20.
- Tan, Kenneth Paul (2001)," 'Civic Society' and the 'New Economy' in Patriarchal Singapore: Emerging the Political, Feminizing the Public," *Crossroads: An Interdisciplinary Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.15, No.2: 95-122.
- Tan, Tay Keong (2001), "Social Capital and State-Civil Society Relations in Singapore," IPS Working Papers, No.9, 2001.
- Tay, Simon S. C. (2002), "The Future of Civil Society," in Cunha ed. 2002: 69-107.
- Tay, Simon S. C. (1998), "Towards a Singaporean Civil Society", *Southeast Asian Affairs, 1998*.
- Tsao, Mary Ann (2000), "The Process of Community Development: Harnessing State-Society Synergies," in Koh and Ooi eds. 2000: Ch.9.
- Yeo, George (2000), "Worldwide Web: Strengthening the Singapore Network," in Koh and Ooi eds. 2000: Ch.1.


**邦語文献**


- 伊藤述史（二〇〇二）『東南アジアの民主化』近代文芸社。
- 岩崎育夫（二〇〇一）『アジア政治を見る眼―開発独裁から市民社会へ―』中公新書。
- 岩崎育夫（一九九八）「シンガポール」岩崎編一九九八：第三章。
- 岩崎育夫編（一九九八）『アジアと市民社会―国家と社会の政治力学―』アジア経済研究所。
- 鹿毛利枝子（二〇〇二）「『ソーシャル・キャピタル』をめぐる研究動向―アメリカ社会科学における三つの『ソーシャル・キャピタル』―」『法学論叢』第一五一巻第三号、一〇一―一九頁、第一五二巻第一号、七二―八七頁。
- 金丸裕志（二〇〇三）「シンガポールの『諮問的』新制度―一党支配体制と『民主化』―」『九大法学』第八五号、二〇〇三年一月、二

三三―二八二頁。
・金丸裕志（二〇〇一）「シンガポールの『国家イデオロギー』政策」『九大法学』第八一号、二〇〇一年二月、四六六―四九八頁。
・GAP（国際公益活動研究会）監修（一九九七）『アジアのNGO』アルク。
・駒村康平（二〇〇三）「シンガポール・マレーシアの社会保障」広井・駒村編二〇〇三：第六章。
・重富真一編（二〇〇一）『アジアの国家とNGO』明石書店。
・重富真一（二〇〇二）「NGOのスペースと現象形態―第3セクター分析におけるアジアからの視角―」『レヴァイアサン（特集：市民社会とNGO―アジアからの視座―）』第三一号、二〇〇二年秋、三八―六二頁。
・首藤もと子（一九九七）「ASEAN諸国のNGO―活動状況と国際関係」『駒沢大学法学部政治学論集』第四五号、一九九七年三月、一―五七頁。
・アン、ジョン（一九九七）（桂良太郎訳）『シンガポールの高齢化と社会福祉政策―アジア型社会福祉から学ぶもの―』川島書店。
・田中弥生（二〇〇一）「シンガポール―権威主義的福祉国家の巧みなNGOコントロール―」重富編二〇〇一：第一〇章。
・田中善紀（二〇〇一）「模索する市民社会―シンガポールにおける市民社会の発展―」『政策科学』第九巻、第一号、二〇〇一年一一月、六三―七四頁。
・田中善紀（二〇〇二）「市民社会とネーションビルディング―シンガポールとマレーシアの市民社会比較分析―」『政策科学』第九巻、第二号、二〇〇二年一月、九九―一一一頁。
・田村慶子（二〇〇〇）『シンガポールの国家建設―ナショナリズム、エスニシティー、ジェンダー―』明石書店。
・田村慶子編（二〇〇一）『シンガポールを知るための六〇章』明石書店。
・チャン・ツェーチュイン（一九九八）「シンガポール」日本国際交流センター監修一九九八：九五―一一五頁。
・日本国際交流センター監修（一九九八）『アジア太平洋のNGO』アルク。
・萩原宜之、村嶋英治編（一九八五）『ASEAN諸国の政治体制』アジア経済研究所。
・広井良典、駒村康平編（二〇〇三）『アジアの社会保障』東京大学出版会。
・毛受敏浩（一九九七）「シンガポールの非営利活動」GAP監修一九九七：二四〇―六頁。
・湯玲玲（二〇〇一）（田村慶子訳）「福祉政策」田村編二〇〇一：第二五章。

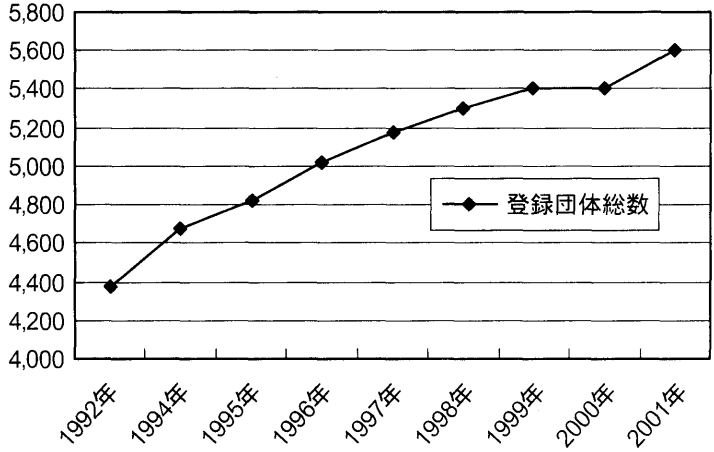
## 付録図表

### 〈表１・１〉　団体法によって登録されている団体の数

| | 登録団体総数 | 新規登録 | 登録拒否 | 自発的解散 | 解散勧告 | 登録抹消 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1992年 | 4,372 | 180 | 8 | 31 | 8 | - |
| 1994年 | 4,678 | 201 | 9 | 32 | 28 | - |
| 1995年 | 4,823 | 198 | 5 | 45 | 8 | 1 |
| 1996年 | 5,018 | 236 | 5 | 25 | 11 | 3 |
| 1997年 | 5,175 | 220 | 5 | 38 | 24 | 1 |
| 1998年 | 5,297 | 202 | 2 | 53 | 16 | 1 |
| 1999年 | 5,400 | 200 | - | 100 | - | - |
| 2000年 | 5,400 | 250 | - | 50 | - | - |
| 2001年 | 5,600 | 240 | - | 40 | - | - |

出所：Ministry of Information, Communications and the Arts, *Singapore 1993*: 162-3, *1995*: 95, *1996*: 113, *1997*: 109, *1998*: 108, *1999*: 108, *2000*: 112, *2001*: 125, *2002*: 118

### 〈図１・１〉　団体法登録団体総数の推移



〈表１・２〉　団体法により登録されている団体の種類と数（2000年７月）

| | 総　数 | 割合(%) |
|---|---|---|
| スポーツ・レクリエーション | 855 | 15.9 |
| 宗教 | 995 | 18.5 |
| 人種・種族関係 | 398 | 7.4 |
| 同窓会 | 513 | 9.5 |
| 文化・芸術 | 680 | 12.6 |
| 福祉関係 | 396 | 7.4 |
| 商業、職業 | 908 | 16.8 |
| 政治団体、政党 | 25 | 0.5 |
| 市民協議会（CCCs） | 86 | 1.6 |
| 住民協議会（RCs） | 514 | 9.5 |
| 自警団（CDCs） | 14 | 0.3 |
| 警察少年クラブ（PBCs） | 3 | 0.1 |
| 合計 | 5,387 | 100 |

出所：Singham et.al. eds. 2002: 196