

## シンガポールの移民政策：「人口白書」をめぐる ディベートを中心に

郭, 俊海  
九州大学留学生センター：准教授

<https://doi.org/10.15017/4777988>

---

出版情報：九州大学留学生センター紀要. 22, pp.55-68, 2014-03. 九州大学留学生センター  
バージョン：  
権利関係：

## シンガポールの移民政策

—「人口白書」をめぐるディベートを中心に<sup>1</sup>—

郭 俊 海\*

### 1. 初めに

シンガポールは2007年に一人あたりのGDPが日本を抜いてアジアで一位となった。アジアで最も豊かな国となったその成功の背景には、政府の強いリーダーシップがもちろん、長年押し進められた移民政策などがあった。近年、移民政策の推進にともなって、外国人労働者が急増した。2012年の時点でシンガポールに滞在する外国人労働者は、シンガポールの総人口の3分の1を占めた。人口の急増によって、交通機関や公共施設の混雑、物価や不動産の高騰、就業市場における激しい競争などの問題が顕著化している。国民の間では不満が蔓延し、移民や人口増加をめぐる問題が人々の最大関心事となった。

その中で、シンガポール政府は2013年2月に、出生率の低下と高齢化の進行を食い止めることを狙いとして、2030年までに総人口を690万人にまで増加させるといった内容を盛り込んだ「人口白書」(以下「白書」とする)を発表した。この「白書」の発表が、シンガポール社会に大きな反響を呼んだ。これをきっかけに長い

間鬱積した政府の移民政策に対する不満が爆発した。テレビ、新聞やインターネットなどで激しい国民討論が繰り広げられ、3000人も参加したと報道される、シンガポール独立後大規模な民衆集会も行われた。

シンガポールは自然資源をほとんど持たない。今日までの発展には、移民や外国人労働者が大きく貢献した。しかしなぜ、これほどの反響が起こったのか、国民が政府の移民政策をどのように思い、国民の不満に対して政府がどのように対処しているのか。本稿では、シンガポールの近年の移民政策を振りかえりながらその現状について考察したい。

### 2. シンガポールの人口推移

シンガポールは、マレー半島南端に位置する都市国家である。2010年に行われた国勢調査によると、国土面積が710.3平方キロメートル、人口が約500万人である<sup>2</sup>。うち、シンガポール国民(Singapore Citizen)が323万人、永住者(PR: Permanent Resident)が54万人、外国人が約130万人である。民族構成は、中華系が74.1%、マ

\*九州大学留学生センター・准教授

1 本稿は、平成24-27年度科学研究費助成金「移住者と受入住民とのコミュニティ形成に資する復言語コミュニケーションと人材育成」(基盤B、課題番号:2440-1025、研究代表者:岩手大学・松岡洋子)の成果の一部である。

2 2013年6月時点で、国土面積が716.1平方キロメートル、人口が540万人(Singapore Department of Statistics 2013)。

表1 シンガポールの民族構成

|              | 全体                   | 中華系                  | マレー系               | インド系               | その他               |
|--------------|----------------------|----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
|              | 3,771,721<br>(100%)  | 2,793,980<br>(74.1%) | 503,868<br>(13.4%) | 348,119<br>(9.2%)  | 125,754<br>(3.3%) |
| シンガポール<br>国民 | 3,230,719<br>(85.7%) | 2,461,852<br>(76.2%) | 487,758<br>(15.1%) | 237,473<br>(7.3%)  | 43,636<br>(1.4%)  |
| 永住者          | 541,002<br>(14.3%)   | 332,128<br>(61.4%)   | 16,110<br>(3.0%)   | 110,646<br>(20.4%) | 82,118<br>(15.2%) |

(Singapore Department of Statistics 2010)

表2 シンガポールの人口推移 (1980-2011) (千人)

| 年    | 総人口      | 合計       | 居住者      |     |       |      | 非居住者   |      |
|------|----------|----------|----------|-----|-------|------|--------|------|
|      |          |          | 国民       | %   | 永住者   | %    | 外国人    | %    |
| 1980 | 2,413.90 | 2,282.10 | 2,194.30 | 1.6 | 87.8  | -4.5 | 131.8  | 8.0  |
| 1990 | 3,047.10 | 2,735.90 | 2,623.70 | 1.7 | 112.1 | 2.3  | 311.3  | 9.0  |
| 2000 | 4,027.90 | 3,273.40 | 2,985.90 | 1.3 | 287.5 | 9.9  | 754.5  | 9.3  |
| 2005 | 4,265.80 | 3,467.80 | 3,081.00 | 0.8 | 386.8 | 8.6  | 797.9  | 5.9  |
| 2006 | 4,401.40 | 3,525.90 | 3,107.90 | 0.9 | 418.0 | 8.1  | 875.5  | 9.7  |
| 2007 | 4,588.60 | 3,583.10 | 3,133.80 | 0.8 | 449.2 | 7.5  | 1005.5 | 14.9 |
| 2008 | 4,839.40 | 3,642.70 | 3,164.40 | 1.0 | 478.2 | 6.5  | 1196.7 | 19.0 |
| 2009 | 4,987.60 | 3,733.90 | 3,200.70 | 1.1 | 533.2 | 11.5 | 1253.7 | 4.8  |
| 2010 | 5,076.70 | 3,771.70 | 3,230.70 | 0.9 | 541.0 | 1.5  | 1305   | 4.1  |
| 2011 | 5,183.70 | 3,789.30 | 3,257.20 | 0.8 | 532.0 | -1.6 | 1394.4 | 6.8  |

(Singapore Department of Statistics 2012)

レー系が13.4%、インド系が9.2%、その他が3.3%となっている (表1)。人口密度が世界で3番目に高い国となっている<sup>3</sup>。

シンガポールの移民の歴史は、およそ19世紀にまでさかのぼれる。1819年にイギリス人のトーマス・ラッフルズが島に上陸するまで、シンガポールの人口はわずか数百人だった。その後、自由貿易港として急速な発展を遂げ、インドや中国南方各省 (福建省、広東省など) およびインドネシアなど周辺国から多くの移民が渡

来した。20世紀の初頭には人口が約50万人に増加した。

40年代、特に第二次世界大戦中の日本軍占領下 (1942-1945) では、シンガポールへの移民が一旦止まった。しかし戦後特にリー・クアンユー (Lee Kuan Yew) 氏が率いる人民行動党 (PAP: People's Action Party) はイギリス植民政府から自治権を獲得したあと、引き続き有能な人々を対象に門戸を開放していた。シンガポールは、独立後、経済が労働集約型から、技能集約型、科学技術型へ相次ぎ転換されるにつれ、

3 [wikipedia.org/wiki/](http://wikipedia.org/wiki/) 国の人口密度順リスト。国土面積が1平方キロメートルであるのに対し、人口が7,669人 (2013年12月現在)。

工業化が急速に進んだ。熟練した技能を持った労働者を確保するために、マレーシア、インドネシアなど近隣諸国、インドや中国から多くの移民を受け入れた。

表2は、80年代以降のシンガポールの人口推移を示す。シンガポールの人口は、大きく居住者(Residents)と非居住者(Non-Residents)に分けられる。前者はシンガポール国民と永住者、後者はそれ以外の住民、例えば外国人労働者や外国人留学生などである。表2のとおり、国民の人口は1980、1990年代にはわずか2%の増加に止まっており、それ以降も約1%弱だった。Lai(2012)によれば、1987年～2006年までの国籍取得者数は8,200人、2007年～2011年の4年間で18,500人となっているという。これらの国籍新規取得者を除けば、国民の人口増加率が更に低くなっていることが分かる。

一方、国民の人口成長率に対して、永住者や非居住者の場合は高い成長を示している。例えば、永住者人口は1990年に2.3%だったものが、2000年になると9.9%まで伸び、約5倍増加した。その後は少しずつ減少傾向ではあったが、それでも毎年約7%の増加を続けている。特に2009年に2000年を大きく上回り、2桁増の11.5%に達した。また非居住者(留学生も含む)の場合も、永住者とほぼ同様な増加傾向を示している。2005年に一旦下がったものの、2006年には10%近くまで回復した。特に2007年に100万人を突破した。2007年、2008年にはそれぞれ15%、20%、2年連続で2桁の増加を見せ、その後も右肩上がりの増加となっている。

非居住者の割合を大きく占めているのは、中国とインドからの外国人労働者である。近年、中国とシンガポールは、経済的、政治的結びが緊密になり、ビジネスマン、労働者、学生など大量の中国人の移民や労働者がやってきた。建

設業で働く「単純労働者」だけで約20万人に上っている(Asian Century Institute 2013)。レストラン、ホテル、看護などの飲食業やサービス業を含めれば、その数は50万も超えていると言われている。

中国のほかに、インドからの移民や労働者も急増している。シンガポールはインドの2番目に大きい貿易相手国となっており、100を超えるインドの会社がシンガポールに本部を置いた。シンガポール航空は、インドの11の都市へ最大週107便の運行をし、乗客数が一週間で約200万人にも達している。またインド全土からシンガポールまでの週間便数は142便にもなっている(Intellasia 2013)。このような追い風を受け、インド人労働者数(Indian Workers)も40万人を突破した。シンガポール生まれのインド人が23万7千人に過ぎないが、近年インド系永住者は約11万人にも増加した。シンガポールの電気通信会社「StarHub」はこれらの長短期滞在のインド人を対象に、9つのヒンディー語チャンネルを提供している(Intellasia 2013)。町中でもインド人を対象としたビザ取得や職業紹介の事務所などが急増した。その増加ぶりを、インド系シンガポール元大統領ナタン氏が述べたように、シンガポールはインド人の「ディアスポラ(diaspora)のハブになりつつある」という(Intellasia 2013)。

表3のとおり、外国人労働者数は1990年に24万8千人(16.1%)から、2000年に62万(28.1%)、2010年の109万(34.7%)に達し、そして2011年には、ついに140万人を突破した。わずか30年で外国人滞在者数が約10倍に増加し、現在は3人に1人が外国人、という状況となった。

表3 シンガポールの労働人口の構成

| 年    | 全体労働力     | 外国人労働者数   | %    |
|------|-----------|-----------|------|
| 1970 | 650,892   | 20,828    | 3.2  |
| 1980 | 1,077,090 | 119,483   | 7.4  |
| 1990 | 1,537,000 | 248,200   | 16.1 |
| 2000 | 2,192,300 | 615,700   | 28.1 |
| 2010 | 3,135,900 | 1,088,600 | 34.7 |

(Singapore Department of Statistics 2010)

### 3. 「外来人材 (Foreign Talent)」の勧誘政策

近年の人口の急増は、シンガポール政府の「外来人材 (Foreign Talent)」勧誘政策と切り離してはならない。前述のとおり、80年代の中頃は、シンガポールは経済が労働集約型から科学技術重視型への転換時にあたり、各種のスキルを持った熟練技術者の不足が深刻だった。また90年代は、世界における「グローバル人材」の争奪戦が顕著になり、人材こそが国の発展の唯一のリソースだったシンガポールは、バスに乗り遅れるなどばかりに、いち早く人材確保の争奪戦に加わった。そして、90年代の半ば頃から、再度イノベーション知識型経済へと舵を切り替えた。これにより、高度な知識と豊富な国際的経験を持った技術者、科学者、管理者や経営者といった「外来人材」が、重宝されるようになった。政府はさまざまな政策を打ち出し、世界中から優秀な人材を積極的に誘致する活動を展開しはじめた。その一環として、1997年に人材労働省の「国際人材局」内に「コンタクト・シンガポール (Contact Singapore)」を設立した。経済開発庁と人材労働省が共同で設立したこの政府機関を、外国投資や人材誘致の窓口とし、シンガポールの経済発展を支援・促進することを目的とした。

「外来人材」という言葉が初めて用いられた

のは、1988年に時の外務大臣だったS・ジャクマール氏のスピーチだった (Jerrold 2013)。以降、「外来人材」は、国民に向けた政府要人のスピーチに欠かせないキーワードの一つとなり、新聞、テレビなどのマスメディアにも、しばしば「登場」するようになった。例えば、シンガポール元首相ゴー・チョクトン (Goh Chok Tong) 氏は、建国記念日の祝賀スピーチの中で「外来人材」の重要性を次のようにアピールしている。

世界の最も優秀な人材を誘致してきてこそ、シンガポール人にベストホームを提供できる。最優秀な学生と教育者を確保できてこそ、我々の子どもに世界級の大学を作ることができる、シェル、コンパックやソニーのような一流企業や有能な専門家、企業家を誘致できてこそ、国民に良い仕事を作り出すことができる。したがって、シンガポール人に最善のものを提供するには、グローバル人材の受入れが不可欠だ。

(ゴー・チョクトン 1997)

また、シンガポールで最大の発行部数を誇る英字新聞 (The Straits Times) において、「外来人材は質的に大きな力を発揮する」、「年間3万人はまだ目標に程遠い」(1997. 8. 25) と、早急

に外来人材を受け入れる重要性を強調している。これをうけ、政府機関だけでなく民間企業や大学も、広く「外来人材」の誘致に乗り出した。シンガポール国立大学では、1997年以降、学部長や教授を世界的に公募するようになったのもこのような背景と無関係ではなかった。

外来人材の誘致対象国は当初、主に工業化が進んだイギリス、アメリカ、オーストラリア、日本、韓国などの国だった。しかし、90年代のITブームの影響を受け、専門的な人材が不足していた。これらの工業先進国に頼るだけでは、IT人材の確保が困難だった。そして、受け入れの範囲はインドや中国など新興国まで拡大され、「外来人材」が急増した。現時点、外来人材の数は24万人にものぼり、外国人労働者（non-residents workforce）全体の約22%を占めている（Yeoh and Lin 2012）。

外国人労働者は大きく、高技能（high-skilled）と低技能（low-skilled）の2種類に分けられる。前者は高度な専門知識、技能を持つ技術者、管理者、医師、会計士、弁護士、エンジニアなどであり、前述の「外来人材」のカテゴリーに該当する。これらの人々には、家族の呼び寄せ、永住権や国籍の取得、シンガポール人・永住者との結婚、不動産の購入などの資格が付与されている。

一方、低技能労働者の場合は、低い技能あるいは高度な専門性、知識や技術を要しない単純労働に従事する労働者（foreign workers）である。業種は主に製造、建築、飲食（レストラン、フードコートなど）、サービス業（家事補助・メイド、ホテルなど）である。これらの外国人労働者の出身国は主にマレーシア、インドネシア、フィリピン、バングラデシュ、インド及び中国などである。

グローバル市場でのシェアを確保する有効な

ストラテジーの一つは教育である（Slaughter 1998; Tannock 2007; Ng 2011による）。シンガポール政府は、90年代の半ばごろから、「アジアの教育ハブ」を目指すという国家戦略を打ち出し、積極的に外国人留学生の受入れや、世界の有力大学のキャンパスの設置などの誘致を行ってきた。高等教育レベルにおいて、中国、インドやベトナムなどの国から多くの留学生を受け入れている。例えば、中国の大学の入学試験「高考」の成績上位者を年間数百人に選出し、卒業後シンガポールで数年間働くことを義務付ける奨学金をつけ、シンガポールの大学で学ばせている。近年、アセアン諸国、インド、バングラデシュ、ヨーロッパからの留学生も増え、シンガポールの大学生（学部生）に占める割合は1998年に16.5%、そして2000年には20%だった（Sanderson 2002）。同時に、世界トップレベルの研究機関や大学も相次いでシンガポールでキャンパスや研究所を設置した。シカゴ大学ビジネススクールやジョンス・ホプキンス大学のシンガポール分校などがその例である（Ng 2011）。2013年8月に開学したエール・シンガポール国立大学カレッジ（Yale-NUS College）もその結果の一つである。その開校式典におけるリー・シェンロン（Lee Hsien Long）首相のスピーチも、人材を確保するという政府の狙いを色濃く滲ませている。

このYale-NUSカレッジは、優秀なシンガポール人学生に、わざわざ外国へ行かずとも自国で学ぶもう一つの選択肢を提供できるのみならず、多くの優秀な外国人留学生も歓迎する。そして、彼らの一部に、この地で良い思い出を作り、素晴らしいチャンスを見つけ、そして卒業後もシンガポールに根を下ろしてほしい……

(リー・シェンロン 2011年4月, Lai  
2013により)

一方、初・中等教育レベルにおいても、積極的に留学生の誘致が進められてきている。外資系学校はもちろん、有力な政府系学校、独立系学校内でインターナショナル・スクールの設置が奨励された。シンガポールの名門中学校の一つである英華中学校 (Anglo-Chinese School)、南洋中学校 (Nanyang Secondary School) のインターナショナル・スクールや、2005年に設立された、数学とサイエンスの人材を重点に育成するシンガポール国立大学・ハイスクール (NUS High) がその例である。シンガポール人の学生はもちろん、アセアン地域や他の国からの優秀な留学生にも広く門戸を開放されている。

#### 4. 「人口白書」の移民拡大政策とそれに対する国民の反応

シンガポール政府は2013年2月18日に、国会で「人口白書」を承認した。17年後の2030年までに、シンガポール国籍取得者数 (現18,500人) を25,000人 (35%)、永住者や外国人を合わせて現在の38%から45%に引き上げ、現人口 (513万) を650～690万人にまで増やす、というものだった。目的は、長年続いている低出生率と、深刻化しつつある高齢化による労働人口の減少を食い止めること、だった。

「白書」によれば、今後シンガポールにおける持続可能な人口水準を維持するには、「我々と共通の価値観を有し、我々の社会に融合し、シンガポールに貢献してくれる移民を引き続き受け入れる (The White Paper, p.3)」ことが必要だ

という。早急に移民を受け入れる理由については、「白書」では、次のように書かれている。

シンガポールで良い仕事と機会を生み出すには、シンガポールやアセアン地域ないし世界に対しても商品やサービスを提供できるダイナミックな経済とビジネスが不可欠だ。... そのために、シンガポールの労働人口を補完する労働力が必須だ。

(The White Paper, p.7)

そして外国人労働者を受け入れるメリットとして、具体的に次のことが挙げられている<sup>4</sup>。

1. 外国人労働者は、彼らのスキル、専門知識、市場知識及び市場へのアクセスを提供できる。これらのものは、シンガポールを拠点に置いた多国籍企業が新商品の開発、生産および新規市場参入を可能にし、この地域や世界に対してサービスを提供できる。
2. 外国人労働者は、社会の就労人口の中で、熟練 (skilled) 労働者と非熟練 (less skilled) 労働者によるギャップを埋めることに大きな役割を果たす。シンガポール人が自分らをアップグレードしていくことによって生じた非熟練労働者を要する職種の欠員を補充してくれる。
3. 外国人労働者はまた、医療、高齢者介護と家事代行をすることを通じて、我々の人口高齢化と勤労者世帯をサポートしてくれる。彼らはインフラと住宅の建設、環境の整備と維持に貢献している。そのおかげで、我々はより

4 以下は著者訳。

快適な暮らしができ、安価なコストで良好な行政サービスを楽しむことができる。

4. 外国人労働者は、経済の好景気時に企業が柔軟かつ迅速に事業を拡大することや、不況時のシンガポール人の失業を緩和することができる。

(The White Paper, p.7)

この「白書」の発表が国民の不満や反発を誘発した。2006年以降人口の急増により、公共施設の混雑、住宅・物価の高騰および就業市場での競争の激しさが増した。例えば、2013年3月までに、シンガポールの住宅価格指数が約2.2倍、住宅賃料指数が1.6倍に上昇した（増宮2013）。また、定員オーバーで地下鉄が故障し、大勢の乗客が足止めを食らったことも度々あった。これらのことが原因で、国民の政府の移民政策に不満を募らせ、外国人に対する嫌悪感が漂っていた。

「白書」の発表後、国会では、五日間にわたって激論が交わされた。野党はもちろん、与党内からも急激な人口増加がインフラへの圧迫、シンガポール人のアイデンティティの希薄化につながりかねないなどの懸念が示されていた。さらに、元野党・国民団結党(National Solidarity Party)のメンバーの呼びかけを受け、「白書」に不満を持つ支持者らが約3000人参加したとされる、シンガポール建国以来の大規模な集会が行われた。参加者らは2013年2月16日に演説者コーナー(Singapore's Speaker's Corner<sup>5</sup>)に集まり、「シンガポールを救おう！690万人の人口計画にNO！」の横断幕を掲げ、政府の人口拡

大政策を批判した。主催者の一人が次のように述べている。

彼ら(参加者)は、政府の「白書」に対する憤慨をあらわにした。…シンガポール人はこの690万人計画に反対だ。快適な生活環境を奪われるのは御免だ！

(BBC News, 2013.2.16)

また、他の参加者らも「いま、人口が530万人に過ぎないが、すでに対処困難な状態だ。たとえ政府がインフラを強化したとしても、われわれの生活環境は改善されない」と不満をもらしている。一方、新聞やインターネットにおいても、白熱の議論やディベートが繰り返されていた。ネット上では、近年の公共施設(地下鉄、バス、ショッピングモールなど)の混みあい、生活費や住宅、不動産の高騰、就職難特に低技能労働者の賃金の停滞や低下による収入格差の拡大などの原因を人口増にあるとして、「白書」に対して「準備不足」「理論的論拠が欠ける」(Tan 2013)などの声が上がっている。またこのような人口拡大政策は「シンガポール人に対する背信行為」であり、「シンガポール人のアイデンティティの喪失」(MSN産経ニュース2013)をもたらすなどと、政府の移民政策に対して批判を浴びた。

国民の批判に対し、政府は公共施設の充実、交通網の整備と拡大及び不動産価格の上昇の規制を行うなど対策を講じていながら、少子高齢化に対処するために外来人材が必須であることを訴え続けた。例えば、上級国務相リー・イシャン(Lee Yi Shyan)は「シンガポールは日

5 Speakers' Corner (スピーカーズ・コーナー) は、自説を論じる場所として設置されたものである。人々が政府から許可を得ずに、デモ・展示・宣伝などの活動を行うことができる (Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/speakers'\\_corner\\_singapore](http://en.wikipedia.org/wiki/speakers'_corner_singapore))



本を教訓に対策を講じる必要がある。日本は外国人に門戸を閉ざし、そのつけが今、回っている」(MSN 産経ニュース 2013) と、国民に向けて理解を求めた。

また、Facebook、Yahoo News などウェブサイトにおいても、熱烈な議論が行われ、ネガティブなまたはナショナリズムを扇ぐような感情的なコメントも少なくなかった。例えば、「シンガポール人よ！仕事を奪われるのを覚悟せよ！」、「団結せよ！「外来人材」はよそ者だ！我々は踏台じゃないぞ！」(temasektimes.wordpress.com. 2013.3.12)。

移民増加によるシンガポール人のアイデンティティの希薄化や移民のシンガポール社会への適応問題も、争点の一つだった。例えば、「われわれはアイデンティティの喪失を感じている。今後、多くの移民を入れるとなると、我々のアイデンティティがますます希薄になってしまう」といった声が多々あった (www.blooberg.com. 2013.2.18)。さらに、

我々は今日までうまくやってきた。しかし、「外来人材」が大量に入ってくると、この国がダメになってしまうかもしれない。……問題は、これらの「外来人材」が入って来た場合、彼らが適応してくれるのか、それとも我々が合わせていくのか、だ。……この国の一員になりたいのであれば、我々の文化や社会的ルールに従わなければならない。

(Lai 2013, pp. 35)

また、移民の増加がもたらした、シンガポール社会やアイデンティティへの影響が強く意識され、移民とは一線を画しようとする傾向も見られている。

俺はシンガポール生まれのインド人だ。ところが妙なことに、このごろはインドから来たかとよく聞かれる (54歳、警備員)。

(The Straits Times, 2012. 6. 2)

移民の増加によるシンガポール社会への影響に対して、国民だけでなく、政府も強い懸念を抱いている。中国人移民に関して、リー・クアンユー氏は「彼らが(国民)の大多数になると、我々の社会は彼らによって変えられてしまうかもしれない (Lee 2013, pp. 226)」との懸念を顕にした。また、最近のインド系移民人口の増加がシンガポールのインド系住民やシンガポール社会に不安を引きおこしたことについて、次のように述べている。

…永住者も含めてカウントすればインド系人口はマレー系に近づこうとしている。それはこれらの高所得者の IT 人材を受け入れたからだ。…しかし、これが、いささか人々の不安を引き起こしている。

(リー・クアンユー, 2013. pp. 227)

## 5. 「人口白書」の背景—少子高齢化

近年の人口増加に伴って高まりつつある国民の不満は、政府がまったく把握していなかったわけではない。しかしなぜあえて「人口白書」の発表に踏み切ったのか。その背景には、深刻な少子高齢化の問題があるからだ。シンガポールの少子高齢化の深刻さは日本以上である。近年高齢化が著しく進み、現在65歳以上の人口は総人口の約9%を占め (Singapore's Census of Population 2010)、2016年までには約14%にも達すると予測されている (湯 2009: 42)。

原因は様々なようだ。まず筆頭にあげられる

のは、高学歴化とそれに伴うキャリア意識が高まるにつれ、経済的に自立する女性が増えたことだ。また晩婚、結婚しないあるいは、結婚しても子供を作らない若者が急増したことも、少子化問題を深刻化させた一因である。シンガポールの合計特殊出生率は1980年以降30年連続1.2ポイントにとどまり、必要最低限の人口置換水準(replacement)の2.1ポイントを大きく下回っている<sup>6</sup> (Singapore Department of Statistics 2012)。少子化問題が、以前から政府を悩ませている重要な課題の一つだった。これに対処するために、さまざまな対策が講じられてきた。よく知られているのは、1984年に設置した、政府経営の社会開発センター(Social Development Unit)である。政府、コミュニティ、民間企業の三者協力による、社会環境の中で独身成人男女間の交流や相互作用を促進することが目的であった。しかし、政府の苦心にもかかわらず、2003年までの20年間結婚したカップルは、わずか33,000人にすぎず、顕著な成果は見られなかった (Ministry of Social and Family Development 2003)。

そのほかに、不妊カップルを支援する懐妊手当、出産有給休暇の延長、育児ボーナス、子ども手当そして女性が出産後も仕事を継続できるように、家事代行(メイド)の雇用税金の引き下げなど様々な対策が講じられてきたが、いずれも少子化の進行の食い止めに功を奏す気配はうすかった。そして、2013年の1月に、前年の育児支援対策として投じた16億シンガポールドルに更に4億ドル(25%増)を追加した(斉藤2013)。少子化問題について、リー・クアンユー氏が「アジアの未来」を題とする国際会議で記者のインタビューに次のように懸念を吐露した。

シンガポール人男性の33%が未婚だ。気楽なのだろうが、社会のためにはならない。

(日本経済新聞, 2009年4月6日)

時代の流れと共に変化する、若い人らの生活観念とライフスタイルも、少子化進行の一因として考えられる。英国BBCの記者のインタビューに対して、20代シンガポール人女性が自分の人生観について、次のように話している。

子どもを持ちたい人もいるかもしれませんが、私にとっては、自分だけで使える金と時間のほうが大事だ。

(BBC News, 2012年11月30日)

また、リー・クアンユー氏もその近著の中で、急変している若者の人生観が少子化問題につながる原因の一つであることを、家族の例を上げて説明している。

私には、20代の孫や孫娘が7人もいるが、誰一人結婚していない。おそらく30歳までには結婚しようと思うものもないと思う。しかし、30歳になってからは、子どもを作るのは遅すぎる。彼らの考えは同世代の他の人たちとそんなに違いはない。時代が変われば生活観も変わるから…

(リー・クアンユー, 2013. pp.222)

そのほかに、生活費や教育費の高騰も少子化進行に拍車をかけている。シンガポールは、GDPが世界で上位5位、アジアで最も豊かな国とされているが、近年住宅や不動産価格が高騰したため、物価や生活費が最も高い都市として

6 1970 (3.07), 1980 (1.82), 1990 (1.83), 2000 (1.60), 2010 (1.15), 2011 (1.20). ( ) 内は人口置換水準値。

アジアで3位、世界で6位とランキングされている (IntellAsia 2011)。そのためか、シンガポール人は世界で「最も積極的ではない」、「最も無感情だ」、そしてシンガポールは「情緒的ではない国」 (IntellAsia 2012) とされている。この調査結果を揶揄して、皮肉めいたコメントも寄せられている。

笑う余裕があるか？朝はギュウギュウ詰めの満員電車で揺られ、昼はメシを食う場所の確保に一苦勞、夕方はまた満員電車で押しつぶされる。

(IntellAsia 2012.11.26)

ここは非常にストレスがたまるところだ。我々は常に\$\$\$で頭がいっぱいだ——生き残る、家族を食わせる、税金など。すべて金だ！

(IntellAsia 2012.11.26)

そのためか、「我々の生活は非常にストレスと緊張感にあふれている。住宅も教育も安くはない、それで多くの人がつい(結婚)を先延ばしてしまう。」(BBC News, 2012年11月30日) となっているかもしれない。

## 6. 政府の対応

シンガポールは移民国家であるがゆえに、移民や人口の問題が常に政府の神経を尖らせている。「白書」をめぐる議論や国民の声は、その後の政府の政策と方針の修正に大きな影響を及ぼした。既に「白書」が発表される以前に、首相や各省庁の大臣など政府関係者らは、機会があるたびに、スピーチや演説などを通じて、少子高齢化の食い止めと経済促進を実現するには、

移民の受け入れを継続することが重要であることを訴えている。例えば、リー・シェンロン首相が建国記念日のスピーチで、移民受け入れの重要性を強調した。

低下しつつある出生率を成功に食い止めることができなければ、我々の国民だけで生産力を高めるのは極めて困難である。

(リー・シェンロン, 2013.8.18)

一方、地下鉄線路の増設、住宅の増築などインフラ増強をしつつ、外国人労働者の雇用税金の引き上げるなどして、対処に着手していた。

特筆すべきは、移民がスムーズにシンガポール社会に溶けこむように膨大な予算を組んで、大規模な国家プロジェクトを立ち上げた。その一環として、2009年4月に「国立移民統合局 (NIC: National Integration Council)」が設立された。政府関係者、コミュニティ・リーダーそして民間団体の代表らによる、政府、民間そして国民の三者協同作業を通じて、シンガポール人、移民そして外国人間の相互理解と融合を奨励・促進しようとしたものである。

さらに、国立移民統合局の設立5ヶ月後の2009年9月に、政府は1千万シンガポールドル(約8億円)の予算を捻出し、コミュニティ統合基金 (Community Integration Fund) を設立した。主導的に社会統合活動に取り組む民間団体に対して、根底から財政的に後押しする狙いである。具体的には、シンガポールという国の文化や歴史に関する各種の学習・見学、セミナー、出版、スポーツ、芸術、文化的交流などの活動の企画、実施に必要な資金の80%まで援助する、というものである。

そして、新たな試みとして導入されたのは、国籍の新規取得者を対象に課した「シンガポー

ル国民の旅 (Singapore Citizen Journey)」という教育プログラムへの参加である。シンガポールという国の成り立ちや今日にいたるまでの発展の歴史、シンガポール人の価値観、社会的文化的慣習そして物の考え方などに対する理解を深めることを通じて、地域やコミュニティとの社会的相互作用の強化を図ろうとしている。

2011年2月に設立された「シンガポール国民の旅」は、国民オンラインの旅 (Singapore Citizenship e-journey)、シンガポール体験ツアー (Singapore Experience Tour)、とコミュニティ・シアリングの集い (Community Sharing Session) から構成される。国民オンラインの旅は、自宅でパソコンを通じてシンガポールの歴史、国の政策、国防、そして調和した社会を構築するために行われてきた様々な取り組みなどについての理解を深めるための、学習コンテンツである。シンガポール体験ツアーは、博物館や資料館および歴史的遺跡を訪ねるなど、国土開発、交通システム、水資源や国防、安全保障などについて理解を深めることを目的とした、半日のツアーである。

コミュニティ・シアリングの集いは、地域住民と意見交換の場である。それぞれの地区のコミュニティにおいて、移民が地域住民らと一堂に会し、オンラインの旅や体験ツアーに参加した感想、及び今後の期待と抱負などについて語り合い、自分らが地域の一員として、いかにコミュニティ活動に貢献できるかについて、意見交換や交流を行う。これらの活動やプログラムを通じて、国籍の新規取得者がシンガポール人やシンガポールの歴史を知り、地域住民との交流を通じて、シンガポール社会への迅速かつスムーズな適応・融合や社会の結束力の増強を目指している。

一方、「白書」をめぐる懸念の一つは、移民の

流入によってもたらされるシンガポール人のアイデンティティの薄弱化だった。これを受け、シンガポール政府は、教育相を中心に、草の根のコミュニティ・リーダー、組合員、NPO などボランティア組織の職員、教育・体育・芸術界の代表、政治家から構成される、「我々シンガポール人の対話 (Our Singapore Conversation)」というプラットフォームを立ち上げた。年齢、性別、職業を超えた、国民同士によるディベートや意見交換を行い、広く社会からフィードバックを得ることを目的として、2012年8月から2013年7月にかけてシンガポール人のアイデンティティ、住宅、職業、教育、社会福祉、子育て、人口及び移民などに関する意見を求めた。一年間にわたる対話活動には、約4万7千人の個人と40あまりの団体が参加した。期間中は7つの言語が使用され、75ヶ所において対話や会合が行われた。その結果を“Reflections of Our Singapore Conversation”にまとめられ、国民に公表された。そして、この対話に対して、リー・シェンロン首相は2013年8月の建国記念日と建国記念日パレードの祝辞で次のように評価している。

我々は「対話」を通じて、我々が共有している価値観を再確認した。多くの人が情熱的に、積極的に参加した。多くの有意義な意見や提案を聞くことができた。……我々は、いまより長期的な問題、特に結婚、育児そして人口問題に取り組んでいる。「白書」は強い社会的反響を呼んだ。だが、国民の間で交わされた討論を通じて、これらの問題に対する理解を深められた。しかし、我々は、まさに困難な選択に直面している

— 一方では、経済やわれわれ国民のニーズを満たすために外国人労働者が必要だ

し、我々が不足している子どもを補うために移民の受け入れも必要である。しかし他方、人口が過密になり、われわれのシンガポール人であるアイデンティティを損なわれるという恐れも存在する……

(リー・シェンロン, 2013.8.21)

## 7. 結語と今後の課題

これまで見てきたように、いかに優秀な人材を確保するかが、シンガポールにとって死活問題である。シンガポールは、国の発展や国民の生活水準を維持・向上させるためには経済の発展を支えられる十分な労働人口が不可欠である。しかし、グローバル化が進む国際市場の中で高い生産力や競争力を保ちながら、これまで築き上げた国際的なビジネスハブという地位を維持していくには、引き続き世界に広く門戸を開放し、優秀な人材を誘致しつづけるのが避けて通れないようである。リー・クアンユー氏が言ったように、

この問題に関しては、残念ながら、我々に残された選択肢はあまりない。我々は人口の再生をしていない。そのため移民や外国人労働者の受け入れに頼らざるを得ない。さもないと、この国は滅びる。…経験上、移民の受け入れは必ずしも必然的に出生率の引き上げにはつながらない。彼らも我々と同様に多くの子どもを持たないのだ。ただ、移民は我々が不足している若い成人を補ってくれるが、子どもを多く持たない彼ら自身の再生はできない。一世代の移民の受け入れは、ただ一時的に出生率低下を緩和するだけであって、それを永久に解決されることはない。したがって、移民

の受け入れを続けることが肝心である。

(リー・クアンユー, 2013. pp.221)

移民の受け入れを継続することが必要だが、いかに受け入れた移民をシンガポール社会にスムーズに適応させるかという問題も軽視できない。これまでみてきたように、移民をめぐる論争の勃発は、多少、移民を受け入れるペースが早かったという政府の経済優先主義を反映しているかもしれない。また移民によってもたらされた文化や習慣が、移住先国との間での文化的矛盾や食い違いが生じたこととも無関係ではない。短時間に大量の移民が入ってくると、社会の安定や国民のアイデンティティに影響を及ぼし、場合によって移民の社会全体への融合に支障をきたす可能性も考えられる。リー・クアンユー氏が懸念されたように、

我々（政府）は、これまで成功に民族構成のバランスを保てるように最善の努力をしてきた。彼ら（移民）が一定の数をなした場合、我々がそれによって大きく影響されてしまうおそれがある。

リー・クアンユー (Allison et al. 2013. pp.226)

移民の移住先国へのスムーズな適応・定着を実現するには、双方向の協力作業が必要だ。Laiが指摘したように「文化というものは広い民族的アイデンティティの下で、仮定・想像しあるいは誇張して解釈されるべきではない(p.36)」。例えば、中国やインドからの移民は、シンガポールの中華系、インド系住民とは、言語的文化的に共通する部分があるからと言って、お互いに同様な価値観やモノの考え方を持っているとは仮定するのは危険である。した

がって、受け入れ側は、移民の「新しい」文化を尊重しながら、日常生活、就職、子どもの教育など多方面にわたって、彼らが暮らしやすいように支援することが必要である。また、地域コミュニティ活動を通じて、移民との交流を促進し、相互間の理解、特に、シンガポールという、多民族、多文化、多宗教であるという国の特徴や、周辺国の歴史や文化を理解させる必要がある。一方、移民も、いつまでも自分たちの出身文化に閉じこもるのではなく、積極的に地域コミュニティ活動に参加するなどして、地域の人々との交流を深め、自ら移住先社会の文化を理解し、社会の一員としての責務を心がける努力が不可欠である。

シンガポールは、2015年で建国50周年を迎える。自然資源を持たない一小国は半世紀足らずで先進国の仲間入りを果たした。しかし一方で、深刻な少子高齢化や移民の問題に直面している。また、様々な言語的背景を持った移民の受け入れによって、教育や言語などの面においても新たな課題がつけつけられている。シンガポールのバイリンガル教育システムでは、英語が第一言語、中国語、マレー語、タミール語が母語 (Mother Tongue) と位置づけられている。しかし、今後他の言語 (ヒンディー語など) を母語とする移民の母語をどうすべきかという問題が出てくる可能性はないとは言えない。リー・クアンユー氏が言ったように、シンガポールはいま「十字路に差し掛かっている」。今後、シンガポールはどこに向かうのか、少子高齢化の食い止めと移民の受け入れのバランスをどうとるべきか、政府の政治的手腕が試される。

#### 参考文献

1. Goh, C. T. (1997). Global City, Best Home, Speech by Prime Minister Goh Chok Tong at the 1997 National Day Rally, Singapore, 1997.8.24.
2. IntellAsia. (2011). Singapore Ranks 3rd Most Expensive City in Asia, 2011. 2. 7.
3. IntellAsia. (2012). Singaporeans React to 'Emotionless' Tag, 2012. 11. 26.
4. IntellAsia. (2012). Singapore is World's Least Emotional Country, Poll Finds, 2012.11. 23.
5. IntellAsia. (2013). Indian Immigrant Wave Offers Singapore Hope, 2013. 7. 30.
6. Jerrold, H. (2013). The Evolution of Foreign Talent in Singapore's Lexicon, *Institute of Policy Studies, IPS Update*, Singapore, 2013. 1. 7.
7. Lai, A. E. (2012). Viewing Ourselves and Others: Differences, Disconnects and Divides among Locals and Immigrants in Singapore, *Report for the CSC-IPS: The Population Conundrum- Roundtable on Singapore's Demographic Challenges*.
8. Lee, K. Y., Allison, G. T., Blackwii, R. D. and Wyne, A. (2003). *Lee Kuan Yew: the grand master's insights on China, the United States, and the world: interviews and selections*, Graham Allison and Robert D. Blackwill with Ali Wyne, foreword by Henry A. Kissinger. Cambridge, MA: MIT Press
9. Lee, K. Y. (2013). One Man's View of the World. *The Straits Times*, Singapore Press Holdings Limited.
10. Lee, H. L. (2013). Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong at the 2013 National Day Rally, Singapore, 2013. 8. 21.
11. Ministry of Social and Family Development. (2003). *SDU Annual Report 2003*, The Ministry of Social and Family Development of Singapore.
12. National Population and Talent Division. (2013). *A Sustainable Population for A Dynamic Singapore: Population White Paper*, The Prime Minister's Office, Singapore, 2013.
13. Ng, P. T. (2011). Singapore's Response to the Global War for Talent: Politics and Education, *International Journal of Educational Development*, 31 (3), 262-268.
14. Sanderson, G. (2002). International Education Developments in Singapore, *International Education Journal*, 3. (2), 85-103.
15. Singapore Department of Statistics. (2010, 2011, 2012, 2013).

16. Slaughter, S. (1998). National Higher Education Policies in A Global Economy. In Currie, J. Newson, J (Eds.), *Universities and Globalisation*. pp.45-70, Sage, Thousand Oaks, CA.
17. Tannock, S. (2007). To Keep America Number One: Confronting the Deep Nationalism of US Higher Education. *Globalisation, Societies and Education*, 5 (2), 257-272.
18. Tan, K. G. (2013). Tap Part-time Workforce to Ease Labour Erunch: Reactions to Singapore Budget 2013. *The Straits Times*. 2013. 2. 27.
19. The Straits Times. (1997). Foreign Talent Can Make All the Difference in Quality. *The Straits Times*. (1997. 8. 25).
20. Yeoh, B. S. A. and Lin, W. Q. (2012). Rapid Growth in Singapore's Immigration Population Brings Policy Challenges, (<http://www.migrationinformation.org/profiles/print.cfm?ID=887>).
21. 齊藤秀樹 (2013) 「新たな結婚・育児の支援策について「労働」 - 『人材羅針盤』第183回、ジャパンナレッジ
22. 産経ニュース (2013) 「『人口白書』の移民拡大政策に揺れるシンガポール」 2013年2月9日
23. 産経ニュース (2013) 「公団の優先入居で出産奨励 低出生率のシンガポール」 2013年1月21日
24. 湯 玲玲 (Thang Leng Leng) (2009) 「年をとっていくシンガポールの人口」柴田幹夫・郭俊海編著『シンガポール都市論』 pp.42-48, 勉誠社
25. 日本経済新聞社 (2007) 「シンガポール株、再び上昇 - 人材不足の足かせ解消にメド」 2007年12月4日
26. 増宮守 (2013) 「香港・シンガポールの不動産 高値続いたREIT価格が急落」『週刊エコノミスト』毎日新聞社、2013.7.23.

#### ウェブサイト

27. Adam, S. (2013). Singapore Protest Exposes Voter Worries About Immigration, (2013年9月15日, <http://www.bloomberg.com>, 2013. 2. 18).
28. Asian Century Institute. (2013).Singapore's Migration Dilemmas. (2013年9月15日, <http://www.asiancenturyinstitute.com>)
29. BBC News. (2013). Singapore Projects 30% Growth in Population by 2030. (2013年9月15日, <http://www.bbc.uk/news/business-21236480>).
30. National Population and Talent Division. (2013). Singapore Citizen Journey. (2013年9月15日, <https://app.sgjourney.gov.sg>).
31. Temasektimes.(2012). (2013年9月20日, <http://www.temasektimes.wordpress.com>).