

シンガポールの人口問題と安全保障上の含意

松浦 吉秀

〈要旨〉

経済発展のため多くの外国人人材を活用してきたシンガポールは、少子高齢化の進展による人口減少の危機に備え、2000年代以降、積極的な移民受け入れ策をとった。その結果人口は増加した一方で、多くの社会的混乱が生じ、従来の与党・人民行動党による国家統治にも一石が投げられることになった。安全保障の分野では、同国の「抑止と外交」戦略の基礎となってきたのは精強な国軍であり、全男子国民に兵役義務を課す国民兵役制度や高い国防費がそれを支えてきた。だが移民の増加による国民と新住民の労働市場での競争、高齢化に伴う社会的支出の増加といった状況を背景に、それらの在り方にも見直しが必要との議論が高まっている。また新住民に対する国防参加要求の高まりは、民族調和の観点で歴史的に敏感な問題であったマレー人の国軍における地位の問題を顕在化させた。現在までに、国民兵役非対象者に対する志願制の新制度は創設されたが、それ以外は目立った解決策は示されておらず、同国の将来の安全保障に関わる大きな課題として残されている。

はじめに

急速に少子高齢化が進行するシンガポールにおいて、政府は2013年1月、人口白書『ダイナミックなシンガポールのための持続可能な人口』を公表した¹。人口減少を食い止めシンガポールの活力を維持するため、政府はさまざまな経済的インセンティブを新設・増強して国民の結婚・出産を奨励することと、自然増で足りない分は引き続き移民の受け入れで補うこと、国民と新住民の統合を進めることを提案した。近年の政府による移民奨励策はシンガポールの政治・社会に大きな変化と国民的論議をもたらしたが、それを継続するほかに道はないという政府の主張は、究極的には人口減少と国

¹ National Population and Talent Division, *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore: Population White Paper*, January 2013.

際競争力の低下が国家の生存そのものを左右するという危機感の現れとみられる。

同国の人口減少と移民の増加が、シンガポールの防衛能力の維持に直ちに影響を及ぼすことはないであろうが、中長期的には、国防への優先的投資、国民兵役を中核とする総合防衛の取り組み、そして国内各民族の調和という同国の国防・安全保障政策の根幹に変化を生じさせる可能性はある。

本稿では、シンガポールの人口問題、特に移民奨励策がもたらした社会変化と、それが同国の今後の安全保障に与える含意について検討し、同国の将来動向を理解する一助とする²。なお、同国内では公の場における自国の国家安全保障や民族関係に関する言論に一定の法的・あるいは社会的制約が存在する³。そのため、発言の自由が認められている議会における議論を主な材料として論述を試みる。

1. シンガポールの人口をめぐる問題

(1) 歴史的経緯と人口動態

シンガポールは 19 世紀からの英国の植民地統治を経て、後述するように 1963 年に現在の隣国であるマレーシアの一州として独立し、のちに分離独立を果たした。東南アジアにおける植民地経営の中心、マラッカ海峡を臨む国際港としての経緯から、華人 (Chinese) とマレー人 (Malays)、インド人 (Indian) が国民の主要構成民族⁴となっており、そのうち約 4 分の 3 を華人が占めている。

1965 年の分離独立当時、総人口約 189 万人であったシンガポールは、資源を持たない小さな島国であり、人材育成が急務である一方、新興独立国にありがちな低成長下での人口爆発を抑制する必要があった。そのため同国は 1960 年代には子供は 2 人までを奨励する産児制限策をとり、その結果、1977 年には早くも合計特殊出生率が 2 を下回った。1980 年代には、高学歴女性に対する結婚・出産奨励策をとる一方で、低学歴女性に対しては避妊を奨励する混合的政策を行った⁵。この政策は国民の間で大きな論議を呼び、与党・人民行動党 (PAP: People's Action Party) が 1984 年総選挙で初めて全

2 本稿のシンガポール政府や国軍に関わる記述の一部は、筆者著の下記論考を元に更新・再構成したものを含む。「シンガポール——国家安全保障政策形成機構」松田博康編著『NSC 国家安全保障会議——危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』(彩流社、2009 年) 第 6 章。

3 Norman Vasu and Bernard Loo, "National Security and Singapore: An Assessment," in Barry Desker and Ang Cheng Guan (eds.), *Perspectives on the Security of Singapore* (Singapore: World Scientific Publishing, 2016), pp.30-31.

4 マレーシア・シンガポール研究ではこの区分を「種族」(ethnicity/ethnic group) と表すことが多いが、シンガポール政府は多くの場で「人種」(race) を使用する。本稿では日本語で一般的な「民族」を用いる。

5 シンガポールの人口政策については以下に詳しい。Saw Swee-Hock, *Population Policies and Programmes in Singapore* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005).

議席独占を失う大きな要因となった⁶。2000年には65歳以上人口が総人口の7パーセントを上回り、シンガポールは「高齢化社会」を迎えた。

(2) 2000年代以降の移民政策と社会変化

シンガポールは、国民のみでは維持できない社会を多くの外国人の受け入れで補完してきたが、2000年代以降の同国では、少子高齢化の進展が一層顕著になっている。2012年にはベビーブーム（第2次大戦後～独立までの世代）の最初の年代が65歳に達する一方、2011年の合計特殊出生率は1.20であり、自然増減のみでは2025年から人口の減少が始まると予測されている⁷。また、国連の人口推計は、2026年には同国が総人口の21パーセント以上を65歳以上が占める「超高齢社会」に到達すると予測する⁸。これに抗するため、政府はリベラルな移民・外国人労働者受け入れ政策を進めてきた。1990年代から特定分野で増加させてきた外国人移民・労働者は、2006年に政府が移民受け入れ拡大策をとったこともあって急増し⁹、その結果、シンガポールの総人口は2000年センサスの約402万人から2010年センサスでは約508万人へと増加した。その間、国民（citizens）と永住者（permanent residents）からなる定住者（residents）人口は約51万人増加した。内訳は国民が26万人増に対し永住者が25万人増であり、ほぼ半数が外国出身者である。同じ期間、外国人就業者等の非定住者（non-residents）人口は約26万人の増加となっている¹⁰。その結果、総人口に占める外国出身者（永住者および非定住者）の比率は2000年の約26パーセントから2010年には約36パーセントに増加した。さらに2015年には39パーセントにまで増加している（図1）。2013年1月に発表された人口白書では、2030年の想定目標値として総人口650～690万人という数字を示している（内訳は国民360～380万人、永住者60万人、非居住者230～250万人）¹¹。

短期間での「新住民」（newcomers）の急増は社会にさまざまな副作用を引き起こした。新住民の居住需要と外国投資家の投資対象となったことが相まって国内不動産価格は上昇し、一般国民の住宅取得に困難が生じるようになった。また、2008年の世界的金

6 Lee Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story 1965-2000* (Singapore: Times Editions/Singapore Press Holdings, 2000), Chapter 10; 田村慶子『シンガポールの国家建設——ナショナリズム、エスニシティ、ジェンダー』（明石書店、2000年）220-221頁。

7 *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore*, Executive Summary.

8 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2015 Revision*.

9 2000年代以降の移民政策の状況については、本田智津絵「外国移民政策」田村慶子編著『シンガポールを知るための65章』第3版（明石書店、2013年）第49章を参照。

10 Saw Swee-Hock, *The Population of Singapore: Third Edition* (Singapore: ISEAS, 2012), pp.18-19.

11 *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore*, p.48.

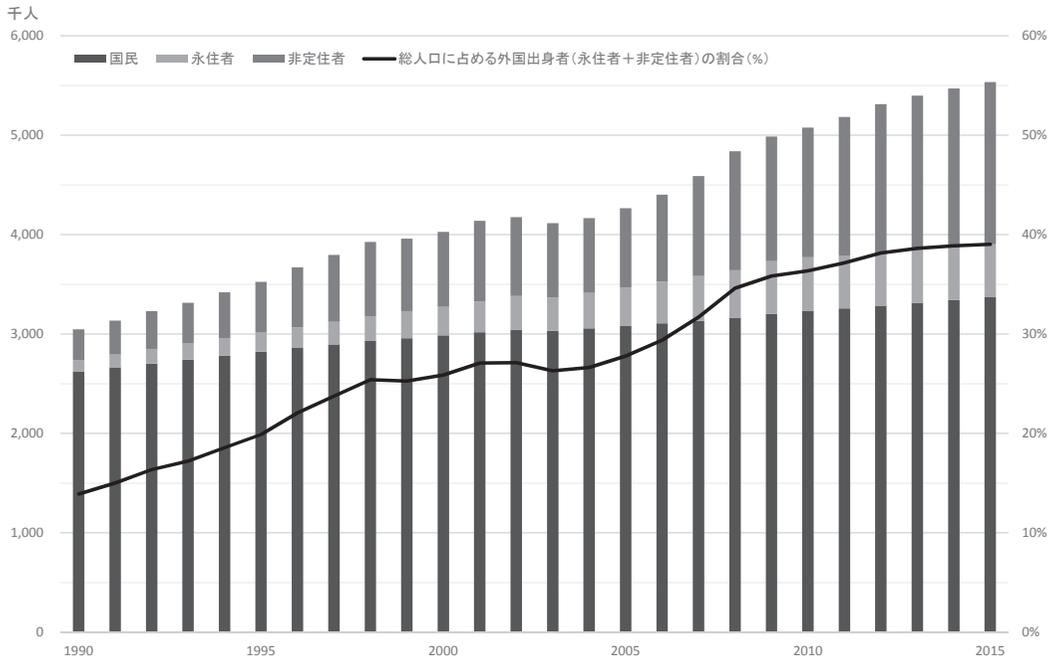


図1 シンガポールの人口推移

出所：Department of Statistics, Singapore

融危機以降は国内の失業率が上昇し、新住民との競争により国民の雇用機会は相対的に減少することになった。加えて、人口急増による社会的インフラ、特にバスや地下鉄といった公共交通機関の整備・運用が追いつかないことも大きな問題となった。

また外国人増加の別の側面として、新住民と国民との間での反目の発生があった。シンガポールは国民の多数を占める華人と、少数民族であるマレー人やインド人、ユーラシアン（植民地時代の欧州出身者の子孫）といった土着の民族に加えて、経済活動などさまざまな目的で来訪する多くの外国人を受け入れてきた。しかし近年、新住民の多くを占めると認識されている（実際には東南アジアや南アジア出身者が多数であるとされる）大陸出身の中国人と、華人を含む国民との間で、文化や生活習慣の違い、経済的格差（大陸からの中国人移民は裕福な個人事業家やホワイトカラーが多い）などを要因とする感情的軋轢が、前述の住宅、雇用等の問題ともあいまってしばしば聞かれるようになっていた。

(3) 分水嶺となった2011年総選挙

こうした状況下でシンガポールは2011年5月、11回目の議会選挙を迎えた。同総選挙では、12の小選挙区と15のグループ選挙区（GRC: Group Representation Constituency）¹²が設定され、定数87議席を争った。

5月7日の投票の結果、PAPが81議席という安定多数を獲得し、独立前の自治政府時代以来の与党の立場を維持したが、与党の得票率は60.1パーセントと独立後最低を記録し、初めての現職閣僚の落選という事態も生じた。一方、同国の総選挙史上初めて、野党がGRC（5人区）で当選を果たし、小選挙区の1議席を合わせ、野党の合計議席数は史上最多の6議席となった。選挙後に規定により非選挙区議員¹³として野党から3名が追加任命され、最終的に野党の議席数は、労働者党（WP: Workers' Party）が8議席（うち非選挙区議員2）、シンガポール人民党（SPP: Singapore People's Party）が1議席（非選挙区議員）となった¹⁴。

多くの論評が、選挙結果を野党の躍進、PAPの実質的「敗北」と形容した。PAP党首のリー・シェンロン首相は勝利宣言を行いながらも、「選挙結果を分析してそこから学び、誤りを正しながら、国民により奉仕できるPAPに改める」と述べた¹⁵。初代首相であるリー・クアンユー顧問相と第2代首相のゴー・チョクトン上級相の2人の長老が閣僚を辞任し、続く内閣改造では党指導者層の多くが世代交代した。

2011年総選挙において大きな争点となったのは前記した移民問題、住宅価格の問題や雇用問題、さらに交通インフラの不調や事故であった（結果、移民、住宅、交通を担当する各閣僚が内閣改造で退任した）。板谷は、物価や住宅価格問題、外国人の急増といった国民の痛みを伴う問題への政府・PAPの姿勢への不満が批判票として表れたと分析する¹⁶。久末は、若い有権者がこれらの諸問題への不満に加え、これまで管理社会ともいわれた同国のあり方自体にも不満を募らせ、SNSを利用して個々人の意見を自由かつ積極的に表明するなどの活発な動きがみられ、選挙動向にも影響を与えた

12 GRCは、選挙区毎に定められた人数（2011年では4～6人）の候補者がグループとして立候補し、有権者はグループに対し投票、最も多く得票したグループの候補者全員が当選するという仕組みである。その目的は小選挙区制では不利な少数民族の声を議会に反映させること（候補者グループには最低1人の少数民族出身者を含む必要がある）と説明されているが、人的・資金的リソースの少ない野党にとっては大勢の候補者を揃えることは容易ではない。GRCは頻繁な選挙区割りの変更と並んで、野党の議会参加への障害と見られていた。

13 非選挙区議員は、野党の落選候補者の中で得票率の高かった者を議員として指名するもの。憲法改正や予算案など特定の議決には参加できない制約がある。野党の声をより議会に取り入れることが目的と説明されている。

14 板谷大世「シンガポール二〇一一年総選挙の分析——選挙結果が示す「新しい政治」の始まり」『法学研究』第86巻第2号（平成25年2月）14-15頁；久末亮一「2011年のシンガポール」『アジア動向年報2012』348-349頁。

15 久末、349頁。

16 板谷、37-38頁。板谷は、現地紙を引用して2006年と2011年総選挙での争点の比較を行っているが、その中で「住宅価格の上昇」が論点として急浮上したと、反対にPAPが伝統的に用いてきた利益誘導策である「公団住宅の改修」（野党議員の選挙区は改修の優先順位を下げる）が大きく関心を下げたことを指摘し、政府の政策に対する論争が選挙の中心になったことを指摘した。板谷、30-23頁。

と指摘している¹⁷。少子高齢化社会の到来と、その下での経済発展維持のための施策である移民政策がもたらした社会変化が、このような政治変動を引き起こしたといえるだろう。

2. 浮上する安全保障上の論点——野党の主張から

前述したとおり、シンガポールでは独立以来 PAP が政権を独占しており、野党の躍進しといっても政権交代にはほど遠い状況である。そうした中、特に国防・安全保障分野においては、基本的にどの野党も政府の政策を支持しており、2011 年総選挙においても、国防・安全保障が選挙戦での大きな争点になることはなかった。

ただし、同選挙でのいくつかの党の主張を見ると、これまで必ずしも明確に議論されることのなかった安全保障に関わる問題提起がなされていることがわかる。これらの論点は、少子高齢化、移民の増加といった社会変化がきっかけとなって顕在化したものといえ、その後の国防政策に関わる議論にもつながっている。以下ではそのいくつかを紹介したうえで整理する。

(1) 労働者党 (WP)

WP は独立以前の自治政府時代から活動する歴史のある党であり、1984 年総選挙では独立後初めて議席を獲得し、その後も小選挙区で議席を獲得している。2011 年総選挙のマニフェストにおいて、WP は党の信条として国防・安全保障に関して以下のように記述している (抜粋・抄訳)¹⁸。

- ア いかなる潜在的侵攻者に対しても信頼に足る抑止を提供できる、強い軍事的防衛力の必要性を認識
- イ 国益と主権を守るために、強い軍事的抑止と能動的な外交が必要
- ウ 全ての国民が国防・安全保障に貢献する責任がある
- エ 市民兵 (citizen-soldiers) が国家を防衛する動機付けとなるシンガポールへの帰属意識が感じられることが必要
- オ 防衛安保を損なわずに、国防支出についての透明性がなければならない
そのうえで、防衛分野において以下の提案を行っている。

17 久末、350-450 頁。

18 The Workers' Party, *Towards a First World Parliament: Manifesto 2011*, pp.53-54.

- ア 国防支出は軍事的秘密を侵さない限りにおいて、他の政府支出と同じ程度に精査されるべき
- イ 情報技術や軍事装備の更なる洗練を受けて、防衛上の必要に効率的に対処できる対外防衛組織の枠組みを探求すべき
- ウ 国民兵役が若者の貴重な時期に不必要な重荷になってはならない。現行の2年の現役期間の短縮の可能性を政府は引き続き検討すべき
- エ 必要な保全・背景調査を受けたうえで、全てのシンガポール人が国軍内で昇進について平等な機会を与えられるべき

(2) 国民団結党 (NSP: National Solidarity Party)

NSPは1987年に結成され、総選挙での当選による議席の獲得はないが、野党連合・シンガポール民主連盟として参加した2001年総選挙の結果、非選挙区議員1人が選出された。2011年総選挙では、WPと同等の8選挙区に計24人の候補を擁立し、党の組織力を示した。

NSPの2011年総選挙マニフェストでは「防衛」の章で自党が当選した場合の利点として「テロ対策へのコミットメントの増進」「国民兵役の徴募者の任務軽減」「国民兵役の現役期間の15カ月への短縮」を訴え、以下のように主張した¹⁹。

- ア 交通・金融ハブであるシンガポールにとって安全保障上の第1の脅威は、地域武力紛争ではなくテロリズムである
 - ・ テロに対する国土安全保障は最高度の優先度を与えられるべき
 - ・ 越境犯罪とテロに対処する内務省²⁰の予算増
 - ・ 対テロ安全保障への国家資源の集中と国軍の活用
- イ 陸軍の縮小と海空軍の増強
 - ・ 通常戦争において、国軍は基本的に海空軍を主とし、職業軍人中心の限定された陸軍部隊を従として前方防衛軍事ドクトリンを達成すべき
 - ・ 大部分が国民兵役の徴募者からなる陸軍は、有事において国内に配備し侵略軍からの防衛にあたるべき。通常、防御側は攻撃側の3分の1の規模で足ることから、陸軍の規模を縮小し国内展開用に再編すべき
 - ・ 平時において、陸軍を対テロ作戦に従事できるよう再編すべき
 - ・ 陸軍の規模縮小は、出生率の低下によりいずれにせよ避けられない

19 National Solidarity Party, *National Solidarity Party Manifesto (GE2011)*, Paras. 23-26.

20 内務省は警察、出入国管理、矯正、民間防衛（消防・救急含む）等を管轄する。

- ウ 国民兵役の現役期間を 15 カ月に短縮すべき
 - ・ 徴募者の任務を国内における防衛と施設防護に限定すべき
- エ シンガポール義勇隊を設立し、予備役徴募者の義務招集以外での自主的訓練参加を促す
 - ・ 自主的訓練参加者にも義務招集の際と同様の補償手当を与えられるべき
 - ・ 義勇隊は新しい国民に対する訓練課程を実施し、彼らをシンガポール防衛に貢献できるようにする

(3) シンガポール民主党 (SDP: Singapore Democratic Party)

SDP は 1980 年に結成され、1984 年総選挙で初の野党議員を当選させた。同党のウェブサイトには 2011 年総選挙でのマニフェストは残っていないが、報道によると、同党は国民兵役に関連して、徴募者現役期間の短縮と志願者の採用増、予備役訓練の問題、良心的兵役拒否者の問題、政府の兵役制度活用の透明性向上を提起した²¹。

各党のマニフェストを比較すると、どの党も明確に国民兵役の現役期間短縮を提案していることは、この点が社会的に重要な論点として浮上していることを伺わせる。NSP の「陸軍の縮小」という大胆な主張も、その実は国民兵役の役割の限定による期間短縮と規模縮小に通じる。また、NSP が義勇隊設立による「新しい国民」への訓練を主張し、WP も国民全員の責任と帰属意識を訴えていることは、国民と新住民の国防義務の違いと関連している。予算については、NSP が陸軍の再編、国内限定配備を訴えていることは、広い意味で WP の国防費の透明性強化とも共通性が感じられる。

これらの主張を、以下のように整理してみることができよう。①国民兵役の期間短縮、②「新住民」の国防関与、③国防費の透明化・効率化、④軍における昇進機会の平等²²、⑤テロ対策の強化。

3. 今後の国防・安全保障への含意

以下では、前章での各党の指摘内容を踏まえ、今後のシンガポール国防・安全保障

21 “SDP manifesto tackles major issues,” *The Online Citizen*, April 28, 2011.

22 SDP は 2013 年版「影の予算」では、国防予算のインフレ分を除く伸びの凍結、現役徴募者への手当の増加、現役期間の 1 年への短縮に加えて、国軍内の採用・昇進時の差別撤廃を訴えている Singapore Democratic Party, *Shadow Budget 2013: Transforming Our Capabilities*, 13 March 2012, Paras. E43, E44, and 5.

政策に影響を及ぼし得る点について、2011年総選挙を経て開会した第12回議会での議論等を引きながら検討する。

(1) 国民兵役の在り方

シンガポールの国民兵役 (National Service) 制度は、16歳6カ月以上の男性国民全員を徴募対象とし、24カ月²⁴の現役 (Full-time National Servicemen, 通称 NSFs) 勤務と、その後40歳 (将校は50歳) までの予備役 (Operationally Ready National Servicemen, 通称 NSmen) 勤務を義務づけるものである。予備役期間中は年間40日間の招集・再訓練が義務づけられており、予備役のままでの昇進も行われる。平時の防衛は職業軍人 (Regulars) 約2万人と現役徴募者3万人が担っているが、有事には予備役を含め30万人の動員が可能とされる²⁵。

韓国や台湾のように分断国家として敵国と対峙していないシンガポールが徴兵制をとる理由としては、小国としての人的資源の少なさがある。独立当時のシンガポールには、マレー半島でのマラヤ共産党ゲリラの武装闘争や、インドネシア軍の反英「マレーシア粉碎」作戦による爆弾テロやサボタージュが直接の脅威であった。また、マレーシアが再びシンガポールを併合、あるいは影響下に置こうとする試みを抑止する必要もあった。第2次大戦以降島内に駐留していた英連邦軍が1960年代中のスエズ以東撤退方針を打ち出したことが、急遽の国軍創設のきっかけとなり、政府は国民皆兵の市民軍計画を立案し、イスラエルの軍事顧問から訓練と装備の提供を受け、1967年より兵役を開始して、1970年までに現役16,000人、予備役11,000人の軍を作り上げた²⁶。

また、国民兵役は、兵士としての意志と能力を持つ者が社会各層に遍在することを意味している。この制度は、シンガポールが掲げる、国民・社会全てが国の防衛に参加する「総合防衛」(Total Defence)²⁷と呼ばれる国家動員体制の根幹を成している。国民兵役は、小国シンガポールの防衛にとって不可欠であるだけでなく、民族の別なく

23 第3章の論点を検討するにあたり、ラムの以下の論考および意見交換に示唆を受けた。Lam Peng Er, "Singapore's Relentless Quest for Security and Technology: 2012," in National Institute for Defense Studies (NIDS) (eds.), *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector* (Joint Research Series No.9), 2013; "Singapore's Security Outlook in 2013: A More Turbulent East Asia," in NIDS (eds.), *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector* (Joint Research Series No.11), 2014.

24 2004年12月より、陸軍兵役の現役期間がそれまでの30カ月から海空と同じ24カ月に短縮された。SAF news release, 15 June 2004.

25 国防相は、少子化の動向にもかかわらず、2040年までは30万人体勢を維持できると言明している。Reply by the Minister for Defence (Dr Ng Eng Hen) on SAF's Capability Given Declining Birth Rate, *Singapore Parliament Reports* (SPR), 12 November 2012.

26 シンガポールの国軍創設については以下に詳しい。Lee, *From Third World to First*, Chapter 2.

27 総合防衛は全てのシンガポール人が脅威や挑戦に対して全方位で対処するための枠組みで、軍事防衛、民間防衛、経済防衛、社会防衛、心理防衛の5つの柱からなる。"The 5 Pillars of Total Defence," Ministry of Defence (MINDEF) website.

全ての男子国民が参加する、多民族社会を一つにまとめさせる紐帯であるとみなされている。しかしながら、青少年の教育レベルの向上や、外国人の急増と労働市場での競争といった近年の社会変化により、同制度のあり方にも精査の目が向けられている。特に論点となっているのは、現役期間の長さ、高等教育進学・就職時期の遅れ、雇用問題²⁸である。

議会では、2012 年 3 月の予算委員会で、与党議員が、職業軍人による大きな陸軍を持たないシンガポールにとって徴兵制は最適であるが、他の徴兵制実施国の例を挙げ、24 カ月という期間は世界で最も長いものの一つであるとした。そして、多くの人々が、国内外で高等教育を受ける機会を追求するため、現役期間の短縮や開始年次の後倒し、柔軟な中断を求めていると述べた²⁹。野党 SPP 出身の非選挙区議員は、より増える外国人と、現役徴募で就職が遅れるシンガポール国民とのギャップを埋めるためにも、国民兵役の現役期間を短縮する必要があること、一方で特に労働集約型の職場では、予備役招集で突然職場を抜けられるという不安から、国民より外国人を好む雇用主の気持ちも理解する必要があること、徴募者への依存を減らすために、より多くの男女が職業軍人になるようなインセンティブを与える必要があることを指摘した³⁰。WP 議員は、「兵役は国民に、仕事は外国人に」という言葉が巷ではやっているとして、新しい移民にも例えば短期間の兵役や、島内の防衛、重要施設の警備といった国民兵役と類似のプログラムを導入することを提案した³¹。

これに対し、ン・エンヘン国防相は答弁で、徴募者は後方ではなく防衛の最前線に立つのであり、そのためには十分な兵員数と訓練期間が必要であると述べて現行制度を擁護した。国防相によれば、2004 年に現役期間が 2 年半から 2 年に短縮されたのは、当時進めていた「第 3 世代国軍」(3G SAF) の技術革新によって兵員数や訓練に要する期間が減ったことと、ベビーブームの子世代の現役対象年齢到達により、2015 年までは年間徴募数の増加が予測されたためであり、2016 年からは年間徴募数の減少が始まることを踏まえ、きちんとした調査を行うまでは現役期間は維持する必要があると結論づけた³²。

2013 年 2 月の人口白書に関する質疑では、移民と国民兵役の問題についても多く議論された。特に、永住者や国籍取得者の第 1 世代に兵役義務がないこと、第 2 世代に

28 雇用主が、予備役訓練で職場を空ける必要があるシンガポール人よりも外国人の採用を優先して考慮する、あるいは訓練で職場を空けた被雇用者を解雇するという問題。なお徴兵法により雇用主が被雇用者の招集を認めないのは違法である。

29 Question by Dr Lim Wee Kiak (Nee Soon), Head J – Ministry of Defence (Committee of Supply), *SPR*, 6 March 2012.

30 Question by Mrs Lina Chiam (Non-Constituency Member), *ibid*.

31 Question by Mr Pritam Singh (Aljunied), *ibid*.

32 Reply by the Minister for Defence (Dr Ng Eng Hen), *SPR*, 5 March 2013.

は国民と同じ兵役義務が課せられるが、現役対象年齢に達する前に子を出国させてしまうことにより義務を逃れるケースが多いことへ批判が集まった³³。SPP 出身の非選挙区議員は、いまでも外国人に職を奪われながら2年の現役と予備役という犠牲をはらっているのに、2030年の想定で国民の数が総人口の半分近くまで下がってしまう（残りの半分は有事になれば国を出て行くことができる）とすれば、どうやって若者に兵役の必要性を説得するのか疑問だと述べた³⁴。

2013年3月の予算演説質疑では、与党議員が、国民兵役は「我々シンガポール人に特有の、我々が何者かを規定するもの」であり、永住者や国籍取得者が兵役に参加すること、あるいは自分の息子に参加させることが、彼らが我々の社会の一体となるという決意の明確な表明となると訴えた。その上で、永住者に「国防税」を課すことや、年齢等の理由で国民兵役制度に適合しない第1世代に対し、予備役の義務招集訓練と同等の、別の形での毎年の義務を課すことを提案した³⁵。

予算委員会質疑では、与党議員が、国民男子が直面するグローバルな教育・労働市場での厳しい競争に鑑みて、現役期間の18～20カ月への短縮と予備役招集訓練の縮小を訴えた³⁶。野党 WP の議員は、新たな国籍取得者に対し、(法定の退官年齢である)40歳までの間毎年招集訓練を課し、初期訓練の後、重要施設防護等の任につかせることを提案した³⁷。

ン国防相は答弁で、国民兵役開始から45年が経ち、シンガポールとその国民も大きく変化した中、全ての議員が国民兵役制度への賛意を示していることに感謝しつつ、議員や国民から提起されたさまざまな論点があると指摘し、それに対応するため、「国民兵役強化委員会」(CSNS: Committee to Strengthen National Service)を創設することを発表した³⁸。

国防相を委員長として国防省・国軍幹部、関連閣僚、民間有識者など20人からなるCSNSは、1年にわたりさまざまな要素について検討を行い、2014年5月に報告書を政府に提出した³⁹。提言では訓練の向上・効率化、徴募者の専門技能・知識が活用できる配置、現役招集開始と高等教育課程時期のすりあわせ、現役終了時の就業・進学先紹介、現役終了後に職業軍人として継続する道を開くことなどの改善策が提案された。また社会が国民兵役をささえるため、家族や模範的雇用主への恩恵付与も盛り込まれた。

33 Question by Mr Inderjit Singh (Ang Mo Kio), A Sustainable Population for A Dynamic Singapore, *SPR*, 5 February 2013.

34 Question by Mrs Lina Chiam (Non-Constituency Member), *ibid*.

35 Question by Mr Hri Kumar Nair (Bishan-Toa Payoh), Debate on Annual Budget Statement, *SPR*, 6 March 2013.

36 Question by Dr Lim Wee Kiak (Nee Soon), Head J – Ministry of Defence, *SPR*, 11 March 2013.

37 Question by Mr Pritam Singh (Aljunied), *ibid*.

38 Reply by the Minister for Defence (Dr Ng Eng Hen), *ibid*.

39 MINDEF, *Committee to Strengthen National Service: Report*, May 2014.

報告書ではまた、女性や外国出身者（永住者・国籍取得者の第 1 世代）が志願して定期的に訓練を受け一定の招集勤務を行う「国軍義勇隊」（SAFVC: Singapore Armed Forces Volunteer Corps）制度の創設がうたわれた。SAFVC の志願対象者は 18 ～ 45 歳の国民兵役義務のない、あるいは終了したシンガポール国民および第 1 世代新住民（永住者・国籍取得者）の男女で、警備、艦上監視、広報、C4 専門家、工学技術、法務、商船訓練、医療、心理の各分野において、職業軍人の支援的業務あるいは専門的業務に従事する者の志願を募っている⁴⁰。SAFVC は 2014 年 10 月に第 1 期の募集が始まり、2015 年 3 月からは第 1 期志願者の訓練が開始され、同年 6 月には 226 人が基礎訓練課程を修了した⁴¹。任官者の一部は同年 8 月の独立記念日パレードの警備要員として配置されたと報じられている⁴²。

一方、CSNS 報告書では徴募者の現役期間の見直しについては言及がなく、現在の現役期間算定の基礎となると考えられる有事の動員可能数および職業軍人との比率の根拠について説明はなかった。委員会の議論の中では、いかなる訓練の変更も、国軍・警察・民間防衛隊の即応態勢を損ねてはならないことに全員の合意があったとされる⁴³。だが、そもそも安全保障上の焦点がテロリズムという非対称な脅威にシフトしているとの指摘もある中、国外からの侵略抑止を想定した従来規模の動員体制維持が必要かという疑問には十分な説明がない。SAFVC の創設は新住民第 1 世代の国防関与における第 1 歩であるが、それが義務ではなく志願での参加に限られる一方で、国民兵役について抜本的改革がなかったことは、国民の不公平感を残すものとなっている。

(2) 国防費の維持

シンガポールは自由経済と地域の平和・安定が自国の生存に不可欠だと認識しており、それを担保するために国防に高い優先度を与えている。政府は精強な国軍を維持するために、国家予算のうち約 4 分の 1 を国防予算として配分している。政府は対 GDP 比 6 パーセントを上限に国防費を支出する用意があると述べており、実際には毎年 4 パーセント弱を支出している⁴⁴。

しかし、高齢化による医療、介護、年金などの費用や、経済状況の悪化に対するセー

40 “SAF Volunteer Corps,” MINDEF website.

41 “First Cohort of SAFVC Volunteers Successfully Completes Basic Training,” Press Release, MINDEF website, 27 June 2015.

42 “Greater efforts to boost voluntary support for National Service,” *Today*, 19 Jan 2016. なお、国防省サイトや報道で紹介されている採用者を見ると、外国出身者も含め、女性の志願者が目立つ。今後、従来国民兵役から除外されてきた女性の軍事部門での活用の一手段としても活用されていくことが想定される。

43 “Committee to Strengthen National Service Holds Fifth Meeting,” Official Releases, MINDEF website, 5 December 2013.

44 Reply by the Minister for Defence (Dr Ng Eng Hen), Head J – Ministry of Defence (Committee of Supply), *SPR*, 11 March 2013.

フティネットの必要など、今後の社会保障にかかる費用の増大が懸念されていることもあり、国家予算の最大の部分を占める国防費に対する見方が厳しくなっている。

2012年2月の2012年度予算演説に対する質疑では、与党PAPの議員の1人から、高齢者・障害者福祉の充実のための資金のソースとして、国防費の見直しを求める提案があった。議員は小国の安全保障のために国防の重要性は認識しつつも、政府は戦争の形態が伝統的なものからサイバー戦やテロ等へと変わっていることを考慮した研究を行い、新たな喫緊の必要性との間で理想的な配分を検討すべきと主張した⁴⁵。これに対しては、別の与党議員から、国防予算を他の社会的支出に回すことは、国防を弱体化させ望まざる結果を招くことになるかと反対する発言があった⁴⁶。ターマン・シャンムガラトナム財務相も高齢化に伴う医療や介護などの政府支出増に対応する長期計

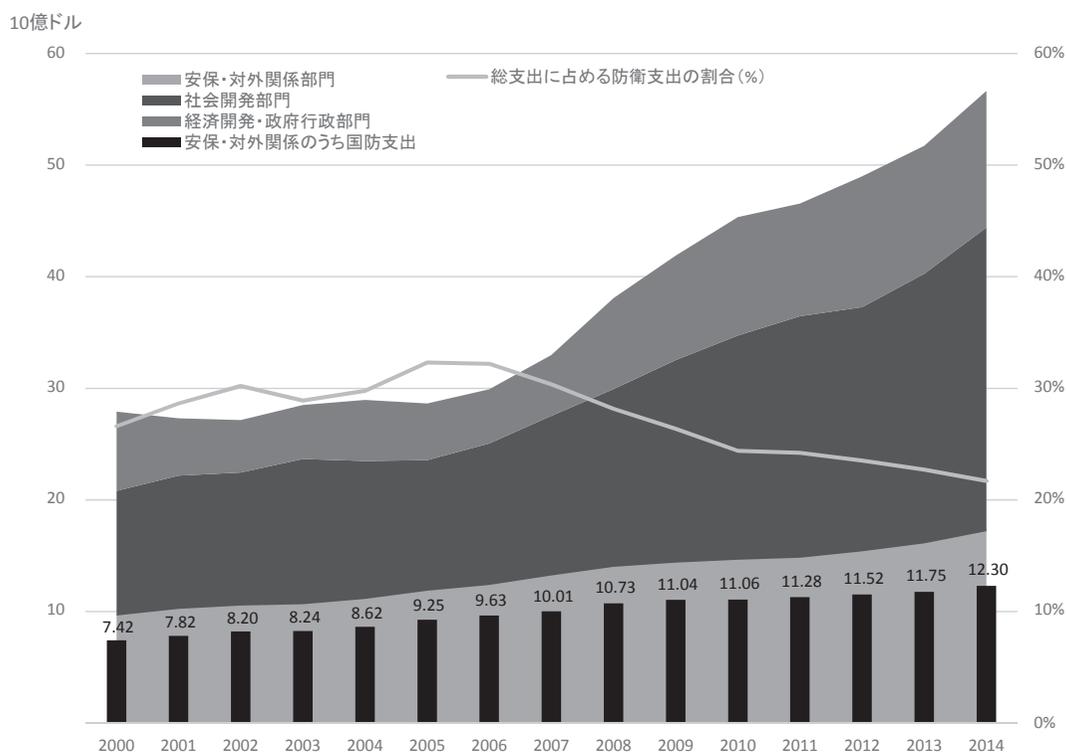


図2 シンガポールの政府支出の推移

注：安保・対外関係部門は国防省、内務省、外務省、社会開発部門は教育、保健、国家開発、環境・水資源、文化・コミュニティ・青年、社会・家族開発、通信・情報、マンパワーの各省が所管する支出を示す。

出所：Department of Statistics, Singapore

45 Question by Ms Denise Phua Lay Peng (Moulmein-Kallang), Debate on Annual Budget Statement, *SPR*, 28 February 2012.

46 Question by Dr Lim Wee Kiak (Nee Soon), Debate on Annual Budget Statement, *SPR*, 1 March 2012.

画を持つ必要があるとした上で、シンガポールを前進し続けさせるためには教育や国防といった基本的支出を削減すべきではないと答弁した⁴⁷。

続く予算委員会では、与党議員から、総支出の 2 割を占める国防費について、国民や野党だけでなく（上記を踏まえ）与党議員からさえ他の社会的部門への支出に回すべきではないかとの声があると指摘し、現状レベルの支出を続ける必要があるのか、投資に見合った利益を得ているのかを問うた⁴⁸。また野党 WP の議員は、ASEAN 拡大国防相会議の進展や対マレーシア関係の改善などの戦略環境の変化により周辺国との関係は新たな安定期に入ったと述べ、医療や教育のために国防費の削減圧力が強まるのは避けられないが、そのような戦略見通しを踏まえて国防省はどれだけの国軍の規模が必要と考えているのかと質問した⁴⁹。これに対し、国防相は、防衛態勢の緩和などの質問が出ること自体が、先人たちの努力により、さまざまな安保課題に対応したミッションを遂行できる精強でプロフェッショナルな軍を造り上げた我々の成功を示している、と前置きした上で、常に一定の十分な支出があることで、長期的視点を持って最も価値あるものに投資できること、艦船や戦車は新造ではなく中古を改修するなど節減努力をしていることを指摘した。そして歴史を考えれば将来の安保環境を予測することは難しく、投資を続ける方が安全であると述べた⁵⁰。

2013 年 2 月の 2013 年度予算演説に対する質疑では、著名な社会活動家である任命議員⁵¹の 1 人が、社会的セーフティネット、教育、医療などの社会的支出の増加が見込まれる中、国家予算のバランスをとるため、国防予算の伸びをインフレ率と同じに制限することを提案したが⁵²、答弁ではシャンムガラトナム財務相からの明確な回答はなかった⁵³。

予算委員会では、WP 議員が国際 NGO・トランスペアレンシー・インターナショナル (TI) が公表した政府防衛部門の反腐敗指標によるとシンガポールは A～F のうち D+ であったことを指摘し、国防省が防衛支出について議会や一般国民ともっと情報を共有すべきだと述べた⁵⁴。チャン・チュンシン国防担当国務相は答弁で、TI の指標ではスコアを上げるには機微な作戦や機密の研究開発についての費用を公表する必要が

47 Reply by the Deputy Prime Minister and Minister for Finance (Mr Tharman Shanmugaratnam), *ibid*.

48 Question by Dr Lim Wee Kiak (Nee Soon), Head J – Ministry of Defence (Committee of Supply), *SPR*, 5 March 2013.

49 Question by Mr Pritam Singh (Aljunied), *ibid*.

50 Reply by the Minister for Defence (Dr Ng Eng Hen), *ibid*.

51 広く国民の声を聞くため、選挙によらず各界の有識者を議員として大統領が任命するもの。非選挙区議員同様、議決権には制限がある。

52 Question by Mr Laurence Lien (Nominated Member), Debate on Annual Budget Statement, *SPR*, 5 March 2013.

53 Reply by the Deputy Prime Minister and Minister for Finance (Mr Tharman Shanmugaratnam), Debate on Annual Budget Statement, *SPR*, 7 March 2013.

54 Question by Ms Sylvia Lim (Aljunied), Head J – Ministry of Defence, *SPR*, 11 March 2013.

あるが、それは我々の安全保障を損ねる可能性があるためできないと述べ、内部監査や会計検査院による厳格な検査を受けていること、国防省が供給者側から「基準顧客」と呼ばれるほど厳しい値下げ要求をすること、政府の大々的な汚職防止のシステムに信頼をおいていることを訴えた⁵⁵。

今後、社会保障への国家資源の振り向け圧力がより高まることは間違いない。国防予算を聖域として確保し続けられなくなり支出配分の見直しが必要となれば、維持すべき国軍の能力と、そのなかで現役・予備役の徴募者が担うべき範囲についても再検討を行わざるを得なくなるだろう。

(3) 国軍における民族問題と国民統合

独立以来、PAP 政権の民族政策の原則は、民族の別に依らない成果主義である。その下で政府は民族的差異の存在を前提に、民族間の調和と「シンガポール人」アイデンティティの創出・強化を図ってきた⁵⁶。しかし現実には、多数派である華人と少数派のマレー人、インド人等の間には敏感な問題が存在する。特にマレー人社会は、歴史的経緯からこの問題を重大に受け止めている⁵⁷。

シンガポールの安全保障観は自由経済の維持とそれを可能にする地域の安定であるが、明言はされないものの、より実質的にはマレーシア（およびより少ない程度でインドネシア）が仮想敵国であった。その背景には「建国の父」リー・クアンユーの考え方がある。PAP で独立運動を主導していた政治家であるリーは、1959 年の自治政府選挙で勝利して首席大臣となり、そのまま独立後の 1990 年まで首相を務めた。同年首相の職をゴー・チョクトンに譲った後も、首相府上級相、2004 年に息子のリー・シェンロンが首相となってからは首相府顧問相（Minister Mentor）として、2011 年総選挙後に辞任するまで一貫して閣内にとどまり、国家の行方を見守ってきた。

シンガポールは 1963 年にマレーシアの 1 州として英国から独立したが、多数派のマレー人（その大多数はムスリム）優遇政策をとる中央政府と、華人が多数派だが成果主義を主張する州政府の論争や、経済的負担をめぐる路線対立により緊張が高まり、民族衝突で犠牲者が出る事態にまで至った結果、1965 年に連邦から事実上追放される形で分離独立した。シンガポールはしばしば「マレーの大海に浮かぶ華人の小さな島」

55 Reply by the Senior Minister of State for Defence (Mr Chan Chun Sing), *ibid.*

56 シンガポールの民族政策、特に居住環境改造による社会再編については、鍋倉聰『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』（世界思想社、2011 年）を参照。

57 リリー・ズバイダはシンガポールでマレー人が歴史的、政治的に差別され、マレー人社会が周縁化されていると論じる。Lily Zubaidah Rahim, *The Singapore Dilemma: The Political and Educational Marginality of the Malay Community* (Shah Alam: Oxford University Press, 1998).

と称されるが、前述したインドネシアとの敵対関係、マレーシアの冒険主義の恐れを背景として、周囲をマレー系民族に包囲された小国というリー・クアンユーの自己認識は、シンガポールの安全保障観に強い影響を与えてきた⁵⁸。

その反映として、PAP 政権はシンガポール国内のマレー人を、国民でありながらマレーシアとの有事の際には 100 パーセントの忠誠を期待できない存在と認識し、国軍からの排除を試みてきた。軍内のマレー人比率が高まることを嫌い、1969～73 年の間、マレー人全員に対する徴募は事実上停止され、職業軍人に対しても早期退役が勧奨された。その後は国民兵役自体はマレー人に対しても完全に実施されているが、マレー人は国軍ではなく民間防衛隊や警察での勤務を割り当てられることも多いとされる⁵⁹。

この点に関するリーの考え方はその後も変わらず、1999 年、上級相時代のリーは「深い宗教的背景を持つマレー人をシンガポール軍の機関銃部隊の長に就けるのは非常に困難である」旨の発言を行い、マレー人社会の批判を浴びた。リーはこれを受けて行われたマレー人団体との会談で、職業軍人についてはマレー人を含め完全に実力本位の評価が行われているが、徴募者の配置については敏感なポストや部隊の民族・宗教的融合の観点を考慮する必要があると述べ、完全な参加機会の平等には依然として否定的な態度を示した⁶⁰。2011 年には、総選挙直前に出版されたリー（当時は顧問相）のインタビュー集の中で同様に、マレー人やムスリムがシンガポールで完全に社会に統合することは困難との自説を述べた⁶¹。総選挙で落選した PAP のマレー人候補は、「シンガポールのマレー人・ムスリムの多くは発言に傷ついており、選挙にも悪い影響を与えた」旨を述べてリーを批判した⁶²。

このように、国軍におけるマレー人問題は古くから存在するが、新住民の国防関与が問われる中で改めて焦点が当たったといえる。2012 年の予算委員会審議では、野党 WP のマレー人議員が、マレー人の現役徴募者が民間防衛隊や警察に多く配置され、国軍でのマレー人比率が人口比を大きく下回っていることを指摘し、もしその理由が保安上の問題であるとすれば、今後新住民の兵役参加が増えた場合、彼らはマレー人より安全なのかと尋ねた⁶³。続いて与党のマレー人議員も、国民の多くは合理的に、こ

58 例えば、シンガポールは長年水道源水の供給をマレーシアに依存してきたが、リー・クアンユーはマレーシアが協定に反して水の供給を止め、水不足の非常事態になれば、実力を行使してでも回復すると声明したことがある。Lee, *From Third World to First*, p.276.

59 Tim Huxley, *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore* (St Lenards NSW: Alen and Anwin, 2000), pp.102-104.

60 The Straits Times, 4 March 2001.

61 Han Fook Kwang et.al., *Lee Kuan Yew: Hard Truths to Keep Singapore Going* (Singapore: Strait Times Press, 2011), Chapter 6.

62 “MM’s remarks on Malays: Timing was bad,” *The New Paper*, 13 May 2011; “Many remain hurt by MM Lee’s remarks,” *Today*, 13 May 2011.

63 Question by Mr Pritam Singh (Aljunied), Head J – Ministry of Defence, SPR, 6 March 2013.

の問題を差別というよりは保安上の観点から考えているが、マレー人にとっては感情的にならざるを得ない問題であるとして、国軍内でこの問題に進展はあるかを尋ねた⁶⁴。国防相は、実際には国民兵役のマレー人は、警察と民間防衛隊の合計より多い人数が国軍に入隊しているとして指摘を否定し、全ての国民同様、マレー人の配置と昇進は資格と成果によって決められていること、教育水準の向上により、多くのマレー人がコマンドー、工兵、砲兵、通信、パイロット、海兵などのより厳しい職務に就いていると言明した⁶⁵。だが、各軍種、兵種毎の民族別実数や比率は公表されておらず、検証は困難である。

国軍におけるマレー人問題は、リー・クアンユーの引退と2015年3月の死去が象徴する世代交代、マレーシアとの関係改善といった変化により全般的には緩和されていくと思われる。第1節でも述べたように、多民族国家であるシンガポールにおいて、国民兵役はシンガポール人としてのアイデンティティ確立に一定の役割を果たしてきた。今後さらに多くの外国出身者が国民兵役に参加、あるいは軍やSAFVCに志願するようになれば、マレー人のみを問題視することの合理性は低下するだろう。

他方、現実的課題として9.11以降、テロリズムがシンガポールの主要な脅威に浮上している。実際に国内では2001年、イスラム過激派、ジェマー・イスラミアの爆弾テロ計画が未遂で摘発され、多くの逮捕者を出した⁶⁶。また近年では、住民の中にイスラム国が発信する過激思想の影響を受け、また実際に闘争に参加を試みる者が現れ問題となっている⁶⁷。

政府にとっては、テロに脆弱であることは、資源を持たない小国であるシンガポールが依存する海外からの投資に必要な、安全・安定のイメージに大きな影響を与えるため、強力な取り締まりが必須である。一方、テロとの戦いとそれに触発された反イスラム志向の拡大、さらにそれへの対抗という世界的潮流は、国内ではマレー人やムスリムとそれ以外の住民との間の猜疑心を強め社会的動揺を生じさせる恐れがある。政府はこれまでもテロとの戦いがイスラムを対立軸とする社会の分裂につながらないよう腐心してきたが（それゆえリー・クアンユーの発言は強い失望と反発を招いた）、マレー・ムスリム社会における穏健主義の徳憑、宗教間対話の促進といった直接的な努力に加えて、マレー人に根強い政治経済的的被差別感情を解消しつつ、新住民も含め

64 Question by Mr Zaqy Mohamad (Chua Chu Kang), *ibid*.

65 Reply by the Minister for Defence (Dr Ng Eng Hen), *ibid*.

66 Ministry of Home Affairs, White Paper: *The Jemaah Islamiyah Arrests and the Threat of Terrorism*, 7 January 2003.

67 "2 Singaporeans planning to join ISIS detained, 2 others on Restriction Orders: MHA," *The Straits Times*, August 19, 2016.

た⁶⁸ 社会の融和と国民統合を進めることが重要である。

おわりに

シンガポールでは少子高齢化、外国人の急増を要因とする社会的問題を背景に、2011 年総選挙で野党が躍進し、リー・クアンユーを始めとする与党長老世代の事実上の引退という結果につながった。その後、同国政治では野党のみならず与党議員からも政府の路線とは異なる意見が聞かれるようになり、政府も多様な国民の意見により耳を傾ける姿勢を見せていることは興味深い変化といえる。2015 年 9 月の総選挙で、「建国の父」死去と独立 50 周年という愛国心を高めるムードも相まって）PAP が支持率を回復させたことはその成果といってよい。

しかし、これからも永続的に移民の流入が続く中、前章で挙げたような安全保障上の論点が消えたわけではなく、それらは相互に絡み合って引き続き政府の国防政策の自由度を制約するだろう。特に今後も求められるであろう、国民兵役の将来や新住民の国防参加を含めた、国家安全保障に対する国民の責任と関与の在り方の検討は、ある意味で「シンガポール人」アイデンティティの再創出とでもいうべき大きな課題であり、シンガポールの新たな 50 年に向けた実験といえよう。

(まつうらよしひで 中国研究室長)

68 大陸出身者と旧住民の対立が自発的な市民の行動に発展した例として、2011 年 8 月の「カレーの日」運動がある。本田智津絵「華人と大陸中国人」田村編著『シンガポールを知るための 65 章』、第 22 章参照。また、2012 年 5 月に大陸出身の新移民が高級車フェラーリで暴走し交通死亡事故を起こした際にも、新移民に対する強い不満が様々な場所で表明された。*The New York Times*, July 26, 2012. 一方、同年 11 月には 200 人以上の大陸出身のバス運転手が違法に 25 年ぶりとなるストライキを実行。2013 年 12 月には、南アジア出身労働者による建国期以来初の暴動が発生し、警察・救急車両が焼き討ちされるなど、低賃金外国人労働者の不満も社会問題になっている。