

シンガポールの社会福祉政策の現状 と課題についての一考察

—高齢者問題を中心として—

An Introduction of Social Welfare Policies in Singapore
—from the perspective on Ageing Problems—

桂 良太郎

Ryotaro KATSURA

はじめに

シンガポールは、マレー半島の最南端に位置し、淡路島ほどの面積に兵庫県約半分の人口をかかえ、しかも中華系(約77%)、マレー系(14%)、インド系(7%)の人々からなる多民族国家である。その国が、今では「シンガポールの奇跡」とよばれるほどの、日本に次ぐ経済的に豊かな国に成長した。その結果、さまざまな社会問題が生じ、とくに人口の高齢化、および高齢者家族の変容は大きな社会問題となってきた。 (図-1、表-1 参照)

本稿では、そうしたシンガポールの社会変動にともなう、さまざまな社会問題のなかで、高

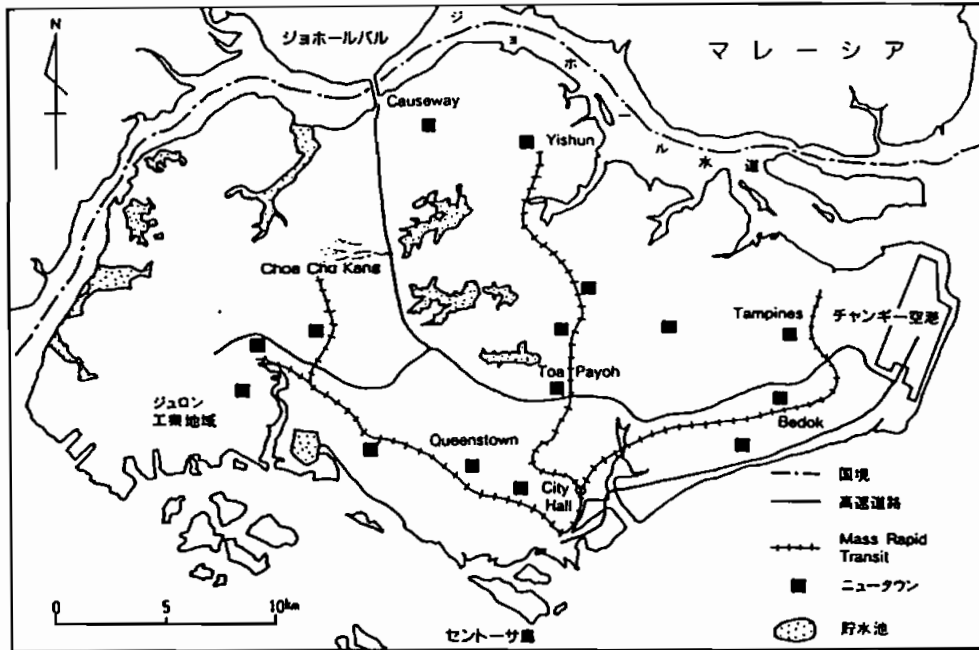


図-1 シンガポール
(Singapore 1989 ほかにより作成)

表-1 シンガポールの民族構成 (1991年央)
(単位:千人)

民族集団	男	女	計	%
華人	1,078.7	1,067.4	2,146.1	77.7
マレー人	199.5	191.7	391.2	14.1
インド人	105.1	90.0	195.1	7.1
その他	14.7	15.6	30.3	1.1
合計	1,398.0	1,364.7	2,762.7	100.0

年齢問題に焦点をおきながら、その問題に対して、この国がどのような社会福祉政策の基本的な理念のもとに、どのような具体的な方法でもって対応しようとしているかについて検討しようとしたものである。

このことは、わが国の社会福祉政策のあり方を考える上でもなにか有益な研究的示唆や視角を得ることができる

(Monthly Digest of Statistics, February 1992による) ものと考える。

まず第1章では、この国の都市国家として誕生するまでの歴史的背景について整理し、第2章では、この国の社会福祉制度の基本的な理念や考えかたについて検討した。第3章では、高齢者問題に対し、どのような対応(ハードとソフト)がなされているのかについて整理してみた。

そして、最後の章で、筆者の今後の研究的課題とその概要についてまとめてみた。その意味では、本稿は、筆者のシンガポール研究の序稿でもある。

第一章 都市国家としてのシンガポール誕生までの過程

シンガポールは、西太平洋とインド洋とが交差する戦略的要地である。アジア大陸の突端マレー半島からインドネシア諸島に移る地政学的な接点でもある。しかし国の面積は淡路島ほどしかない。ここに約270万人の住民が集まって商工業活動などに従事しているのである。現在国民の77%が中国系、14%がマレー系、7%がインド系、その他が2%で、公用語は英語、北京語、タミール語そしてマレー語の四つで、英語が共通語として官庁等で使われている。島全体は平たんで、最も高いブキティマ高地で標高177.1メートルである。

シンガポールは、赤道直下に生まれた現代の都市国家である。ジャングルにおおわれた、かつての熱帯雨林の原野は、いまや高層ビルと工場が集中する近代的な都市国家に変貌しつつある。かつて英国の植民地だったシンガポールは、第二次世界大戦前から東南アジアの軍港、中継港として有名だったが、当時はそれ以外のイメージはもたれていなかった。シンガポールに本格的な加工産業が勃興するのは、戦後かなりたって、60年代半ばに英軍が撤退してからのことである。シンガポールは一貫してリー・クワンユー首相の指導下に近代国家として発展してきた。ベトナム戦争、ついで石油危機など、動乱や不況のあおりをくいながら、列強に伍し、しぶとく生き抜いてきた生存力には驚かされる。

1) イギリス植民地時代の到来

シンガポールに東インド会社のスタフォード・ラッフルズが1819年に上陸したときから、シンガポールは歴史の表舞台に登場することになる。当時のシンガポールは、マレー人の漁民120名、華人系(中国人系)の農民30名ほどが住む寒村にすぎなかったと言われている。

その後、ラッフルズによってイギリスの植民地として発展していくのである。マレー系、インド系、華僑が入り込み複合民族国家の原型ができあがっていった。⁴¹⁾

1832年シンガポールはイギリスの統括植民地として重要性が増すようになり、マレー半島の経済政治の重要拠点と発展していった。特に19世紀のゴム需要の増加や、マレー半島での錫の発見後は、世界から注目されるようになって来た。それぞれの移民は現在でも自分たちの文化や宗教を維持しながら暮らしている。例えば、華人系住民は儒教や道教を信じているのに対して、マレー系住民はイスラム教を信じて華人系の好む豚肉を食べず、一方インド系住民はヒンズー教を信じて牛肉を食べない。イギリスは、民族分離の政策をとりながらも、民族文化に干渉しなかった。現在でもその伝統的な生活習慣は依然として根強く残っている。

2) 不幸な日本軍占領時代

1941年から45年にいたる太平洋戦争は東南アジア全域に、日本軍による侵略、占領、支配という衝撃を与えた。1942年2月にシンガポールは日本軍によって占領され、大量の華人虐殺を行った。⁴²⁾ 島の名前を「昭南島」と名付け、その後3年半に渡って支配した。その間、日本軍は5000万ドルに及ぶ献金を強要したり、苛酷な扱いを行っていった。現地の人々にとって苦難受難の時代でもあった。現在市民ホールの前に、戦争で犠牲になった多くのシンガポール人の冥福を祈るために受難記念碑がたてられ、毎年9月12日には記念式典が催されている。

3) 戦後の混乱期から独立へ

戦後、海峡植民地は解体され、ペナン・マラッカはマラヤ連合に、シンガポールは、単独の直轄植民地となった。と同時に、住民の政治団体の結成や政治運動も認められるようになり、共産党も合法された。まず、1945年に、マレー民主同盟が最初の政党として誕生した。英語教育を受けた中国人、インド人、ユーラシアンの官吏・知識人および教師を主体とした。一方、共産党は都市における革命運動の推進を掲げ、労働総同盟、民主主義青年団、マラヤ民主同盟などに浸透していったといわれる。⁴³⁾

しかしながら、共産党のゲリラ活動が活発になると、1948年には、非常事態宣言がしかれ、共産党は非合法化された。政府は1955年に治安維持法を制定し、翌年には指導者を逮捕した。

政党の動きとしては、1954年には、リー・クワンユーを中心に人民行動党 (People's Action Party) が成立する。共産党と人民行動党の差異は、目的達成のための手段のみであったため、両者には、はじめ連合戦線が形成された。やがて1959年の総選挙で、人民行動党が圧勝し、シンガポールはリー・クワンユーを首相とする自治国となった。その後マレーシア連邦は、1963年に成立をみたが、当初よりシンガポールとマレーシアとの間には大きな問題が横たわっていた。その多くはシンガポールにおけるマレー人と華人との関係であった。連邦側は、シンガポール内においてもマレー人優遇政策の実施を主張したのに対して、リー首相は「マレーシア人のマレーシア」(各民族の平等)を主張したため、1965年、シンガポールはマレーシア連邦より分離独立し、リー首相の“涙の記者会見”を迎えることとなった。⁴⁴⁾

4) 独立後の進展

独立から現在に至るまで、一貫してシンガポールの政権は人民行動党 (PAP) にある。

このリー首相率いる人民行動党の指導力なくして、今日のシンガポールはない。国民の絶大な支持を基盤にした安定政権を背景にして、数々の近代化路線を推進してきた。その根底には、資源のほとんどない、しかも小さな島国が「生き残るために」、大国に囲まれた緊張関係のなかで、「強力な国家」として自立し存続していかなければならないという信念を国民に伝える必要があった。そのためには、個人の利益よりも公共の利益を優先した政策を次々と実施していった。つまり、規律と秩序の維持による国造りが、さまざまな政策を通じて国民に呼びかけられて行ったのである。ここで取り上げる社会福祉制度や施策を把握するためには、まずこうした政府の強い国民に対する期待と、そうして行かざるを得ない歴史的な背景が横たわっていることを理解しなければならない。シンガポールがとかく「管理国家」であるとか、「警察国家」であるとか呼ばれる背景はここにある。また急速な近代化を行った国として今後どのように進展していくのかということでも「実験国家」などと評価されることもここにある。

第二章 シンガポールの社会変化と社会福祉政策の対応

1) 社会福祉に対する基本的な視角

シンガポールの社会福祉政策はスウェーデンの社会政策にみられるような、社会民主主義的な要素をいくつか持っていると言われている。⁽⁵⁾ しかしその根底にある思想は“Self saving”であると言われている。いわば“働かざる者食うべからず”とでもいうような思想が福祉政策の考え方の随所に見受けられる。その例として、1975年に労働災害保障は制定されたものの、いまだに失業保険制度はなく、また今後もその見込みはない。これは英国やアメリカにみられるような、過度の保障が勤労者の労働意欲をなくしてしまうことを恐れていることであると言われている。⁽⁶⁾ またこのような自分の事は自分でという考え方は、家族への福祉的役割を期待することにもつながっており、華人社会にみられるような伝統的な家族集団の役割に大きく期待しているところがある。つまり、独立後の近代化・工業化の過程で「家族」というものが、一貫して積極的に社会政策の対象として扱われてきたことを意味する。

上記で示したように、人口割合では、国民の約八割が中華系でしめられ、二割弱がマレー系の人々である。各民族によって家族構造やライフスタイルは異なっているが、中華系の人々の生活がさまざまなシンガポールの社会政策に影響を及ぼしているといえる。つまりシンガポールの社会構造を理解する上で、中国の伝統的な文化なり、社会的な価値観を把握することなしに、この国の社会福祉制度や政策を理解することは困難であると言える。次にそれらの事柄に関して少し検討してみたい。

2) シンガポール華人の二つタイプ

シンガポール華人はもともと華僑と呼ばれていた人々である。しかし、華僑は出稼ぎ労働者を意味しており、その意味ではシンガポールの華人はもはや華僑ではない。彼らは自分たちのことを、華人系シンガポリアン (Chinese-Singaporean) と称している。シンガポー

ルの華人は定着した年代・様式によって大きく二つに分けられる。中国シンガポールへの大量移民は19世紀後半に始まるが、一つはこれ以降移民してきた人々で、一般的には中国の文化、あるいは伝統的な生活様式を捨てきれずにいるとされ、数的にみれば圧倒的に多数派を占める「新客」である。他方で、蒼（ばば）と呼ばれる少数の人々がいる。彼らは、早くからマレー半島に渡り現地化し、また植民地支配者であるイギリス人に同化することによってエリート化した。大半が英語教育を受け華語は殆ど解せない者が多い。思考や生活様式等が英国人的で中国人としてのアイデンティティを拒否する人々が圧倒的である。リー首相はじめ、シンガポール大学のスタッフなど、現代シンガポールのいわゆるエリート層と呼ばれる階層に占める彼らの割合は高い。⁽⁹⁾

3) 伝統文化と西洋文化

そうした、英語教育を受けキリスト教に改宗した一部の中華系を除いて、大半の人々が中国伝統文化としての儒教や道教および仏教を信仰している。シンガポール全体を見れば、他の民族を合わせるので、人口の約3割強が道教、仏教徒であり、イスラム教、キリスト教がこれに続いている、また1割強の人々は宗教を信じていないという結果もある。⁽¹⁰⁾ しかし、シンガポール社会はムスリム対非ムスリムの社会であるという人もいる。⁽¹¹⁾ いずれにせよ伝統文化としての宗教がさまざまな民族によって根づよく引き継がれつつ、新しい西洋文化とぶつかり合って現在のシンガポール社会を形成している。

その中華社会の伝統文化に着目すれば、儒教的な生活価値観が社会福祉制度やサービスに影響している。特に高齢社会への変化のなかで、日本の高齢者観との相違が見られ、そうした相違がいろいろな社会福祉制度の理念に影響を及ぼしている。田淵は彼の論文のなかで、中国型儒教と日本型儒教の項で、「孝」と「忠」の概念を紹介しながらその相違点を述べている。⁽¹²⁾ 日本型儒教は滅私奉公を美徳とする「忠」を重んじるのに対して、中国型の儒教は「孝」を優先し、滅私の態度はとらないで、しかもむしろ「私事」を優先するとしている。親が死ねば「私事」のために仕事も放り出し、喪に服することが優先され、日本のように会社などに気を使いながらのわずかな有給休暇などはシンガポールでは意味をもたないことなどを例にしながらさまざまな文化摩擦の例を紹介している。だがこのような伝統的な価値体系も、年月がたつにつれて変容したり、あるものは失われつつあるように思われる。つまり、先述したように、英語重視の考え方が徹底するようになれば当然西欧の価値体系との葛藤が生まれ、その価値体系に流され、伝統的なものの考え方が崩れてくることになる。それは、高齢者問題にも反映されよう。

第3章 シンガポールの高齢者問題と社会政策

1) 人口政策からみた高齢化問題

シンガポールの人口政策は過去2回ほど大きく政策転換を行ってきた。まず第一段階は独立当時から急激な人口増加が深刻な社会問題となり、人口抑制政策を打ち出した1960年から70年代である。リー首相は、当初「小さな家族」を理想的な家族像として、「少なく産んで、

高い教育」を提唱し、「Girl or Boy, Two is Enough (女の子であれ、男の子であれ、子どもは2人で十分)」と書かれたポスターが街中に貼られたのである。この標語は、華人系に対して男の子を重んじる儒教的な風潮や多産信仰を押さえたものであり、政府による近代化政策の特徴をよく表していると言えよう。産児制限に協力した国民と家族に対しては、出産費用、住宅、教育などについて優遇措置がとられた。以上のような人口抑制政策の結果、合計特殊出生率は1966-70年で3.2から1.8へと大きく低下し、1970-80年では1.8から1.5へとさらに低下している。⁽¹¹⁾

ところが、1980年に入ると、出生率の大幅な低下が社会の諸側面においてさまざまな問題を顕在化させることになる。その課題が人口の高齢化である。つまり、出生率の低下が若年世代の減少を招き、当然ながらそのことによって全人口に占める高齢者（65歳以上）の割合の増加につながる。また21世紀には第2次ベビーブーム世代が高齢期に達することになる。さらにわが国と同様に、平均寿命の伸びもみられ、1980年では男性68.8歳、女性74.1歳に対し、2000年には男性71.7歳、女性77.0歳になると予想されている。⁽¹²⁾

表2は、シンガポールおよび他のアジア諸国の高齢化の推移（将来推計）を表している。シンガポール政府はこうした高齢化の進行に危機感をつのらせ、1984年から人口政策の大転換をはかりはじめる。現在ではポスターの標語は「Three is Better (子どもの数は3人がより良い)」へとすべて取り替えられ、テレビで第3子を強調する政府制作のコマーシャルが放映されている。しかしながら、高学歴化した女性はますます結婚を遅らせ、中にはシングルを選択する女性も見られ、出生率の低下は益々深まりつつある。

表-2 アジア諸国の高齢化率（65歳以上の人口比）の推移

国名 \ 年次	1980	2000	2025
シンガポール	4.7%	7.1	17.9
香港	6.5	10.0	17.5
マレーシア	3.7	4.4	9.4
韓国	3.8	5.8	11.7
日本	9.0	15.1	20.3

(出典) Martin, Linda G. "The Aging of Asia," *Journal of Gerontology*, Vol. 43, No.4, p.99.

(注) 2000年と2025年は推計値。

2) 住宅政策と中央積立基金(CPF)制度

さまざまな高齢者問題に対して、政府は手をこまねいている訳でない。シンガポールの社会政策の大きな柱はなんといっても住宅政策である。民族間の感情をおさえ、和やかな社会環境を整備し、高齢者に快適な住環境を提供することは、こうした高齢化の進行の危機を回避できうるものと信じている。熱帯雨林の不衛生な住環境にそれぞれの民族がよりかたまり、

カンボンとよばれる集落を形成していた戦前の暮しから、快適な住環境としての公共分譲住宅への移行は、当然国民に労働意欲も増すであろうし、それまでの暗いイメージの社会福祉から、明るい未来の目標をもてる社会づくりにつながるものとなる。政府はこの住宅政策を成功させるためさまざまな対応を試みた。例えばこの政策の財源の工夫として、国民に強制的な貯蓄制度としての「中央積み立て基金制度（Central Provident Fund）」を導入した。

この制度は、勤労者の55歳以後の生活の保障、あるいはそれ以前に就業不能になった場合の生活を保障するために、1955年に制定された、いわば国家による「強制貯蓄制度」である。労使が一定の割合に基づいて資金を積み立てる退職積立金あるいは年金積立金でもある。各人は公共住宅の購入に際して積立金の90%まで引出して使うことができることから、財形的意味あいも兼ね備えている。そして、これらの積立掛金のほとんどすべては国家の開発事業に投融資されるしくみになっており、これによって経済の活性化を図っているといっても過言ではない。⁽¹³⁾

このように、住宅政策の充実のために、積立金制度を導入し、国民に労働意欲を増す政策は、その国の経済活動を活発化させた。この住宅政策のなかで注目すべき点のもう一つは、3世代家族の奨励とそれと関連すると思われる、民間団体との連携による地域福祉政策としての家族サービス機関（Family Service Center）の試みである。

3) 新たな家族福祉政策の試み⁽¹⁴⁾

前項では、とくに高齢者問題に対応するための年金や住宅制度といったハードな側面を見てきたが、そうしてハードな社会福祉制度は、さまざまな家族を対象とし法制度（法規範）⁽¹⁵⁾があったり、またより具体的な地域福祉制度としての各種福祉サービスによって支えられている。政府による高齢者問題に対する委員会報告⁽¹⁶⁾では、高齢者をかかえる家族に対してはできるだけ住宅政策のなかで3世代家族ないしは拡大家族（親子や直系血族、婚姻血族を含む大家族）の奨励を行っている。もちろん核家族も68年の71%から81%へと上昇しているが、1982年現在で、「最近5年間の増加率は2%に満たない」という報告も出されている。

都市化は、必然的に核家族化を伴うと言われている。そして、核家族化はそれまでの大家族主義の中で吸収されていた「古い」の問題を一気に表面化させてくる。それを予防するためにも、政府は高齢者への孝行心の育成、儒教道徳教育を通じての伝統的な家族システムの強化や、高齢者の家庭介護の義務づける法案の制定などの検討を行っており、さまざまな国民教育の場で訴えている。⁽¹⁷⁾ そうした家族福祉政策はさまざまな地域福祉制度によっても支えられようとしている。とくに民間団体としての、日本における社会福祉協議会にあたる組織があり、その組織は各地に張り巡らされ、家族問題に関わる地域住民の相談や具体的な援助活動を行いつつある。筆者が訪星した祈り、政府と民間機関のNCSS（National Council of Social Service）が中心となり、新しい地域家族支援システムとしての「家族サービス機関」の設置を実験的に試みようとしていた。⁽¹⁸⁾ 地域のボランティア組織が、社会的なサポートを必要とする家族に対して、ソフトな各種福祉サービスを提供するための研究がはじめられようとしていた。このような家族福祉政策が今後どのような理念と戦略や戦術で

もって実践されるかは、筆者の関心の一つとして今後の研究課題としている。

終章 今後の研究課題について

従来社会福祉制度やサービスのあり方については、わが国は主に欧米諸国からその多くを学んできた。しかしながら、儒教文化に代表される伝統的なアジア社会が持っていた、生活倫理や価値観、特に家族制度としての社会構造の特質は、シンガポールのような、多様で、しかも多層な文化構造や社会構造を保持しながらも、欧米の近代化を成し遂げつつあるこの国の事柄から、我々が学ぶべき点は多くあると筆者は考えている。共通したアジアモンスーン地域の風土と文化のなかで、社会福祉の問題は、実はその社会の文化の問題であり、歴史的な背景を踏まえた社会構造の問題であることに我々は気が付かなければならない。

急激な社会変化のなかで、この国がどうこの高齢化の問題を解決していくかは、21世紀のわが国の社会福祉のあり方を模索する上でも、けっして無視できないものであると考える。

複合民族国家の21世紀へむけての数々の試みは、目をみはらされるものがある。今回のシンガポールの社会福祉制度や家族福祉政策の現状等について調べていくなかでいくつかの疑問や、研究的課題が浮かび上がってきた。それらをいくつか掲げておきたい。

まず、現在のシンガポールの約80%の人々が高層住宅に代表されるHDBフラットに住み、生活様式が同質的なものになってきているとするならば、はたして将来は社会階層の上で、そうして中間層が増すものと考えられるが、各民族や人種の壁がそうした階層の増大によってどう融合していくかという問題がまず浮かんでくる。

第二の疑問は、このような急激な社会変化が引き起こした社会問題のひとつに、教育制度のなかでの「落ちこぼれ児」たちの問題や、雇用や労働に機会等からはじき飛ばされた何等かの生活障害を多く抱えた人々の問題に対してどう対応しようとしていくのかという疑問が浮かんでくる。それは、従来の児童問題、高齢者問題や障害者問題をこえた、新たなストレス社会の弊害からの精神障害に関わる「こころの問題」となって表出してくるものと思われる。シンガポールはその問題に対して、どう取り組もうとしているのであろうか。

第三の課題は、はたしてシンガポールの家族はどう変化していくのかという疑問である。シンガポールの家族をみると、核家族化は進んでいるものの、大きな流れとしては、従来からの機能を保った姿がみられる。しかしまた一方では、西欧型に進むきざしも見受けられる。⁽¹⁹⁾

最後に、“高福祉・高負担型”のスウェーデン型社会を目指していながらも、自助努力や民間機関との連携で、先述して、「家族サービスセンター構想」に代表されるような、地域福祉事業のより具体的な内容についてもきちんと把握したいと考えている。

これらの四つの課題は、これからの一年の在外研修のあいだでどれだけ研究できるかわからないが、この国から是非学びたい事柄として掲げておきたい。

《参考文献》

- (1) 信夫清三郎『ラッフルズ伝』平凡社 1979年 参照
- (2) Maj Yap Siang Yong, Romen Bose, Angeline Pang, "Fortress Singapore -the Battlefield Guide-" Times Books International, 1992 Singapore
- (3) リー・クーンチョイ (花野敏彦訳)『南洋華人一国を求めて』サイマル出版 1987年 160頁
- (4) 同上 313-316頁
- (5) 財日本総合研究所「シンガポールの家族」『アジアの家族構造と機能に関する研究』(NRC-85-4) 1987年 641頁
- (6) 同上 641頁
- (7) 同上 536-537頁
- (8) 同上 537頁
- (9) 同上 537頁
- (10) 田淵幸親 「シンガポールにおける老人問題-発生の背景-」『21世紀の老人問題』坂田義教 他編 学文社 1988年 216-217頁
- (11) Shantakumar, G., "The Demography of Singapore, A Selective Survey of Scholarly Literature," in Kapur, Basant K, Singapore Studies, Singapore University Press, 1986, pp.243-302.
- (12) 同上 pp.243-302
- (13) 財日本総合研究所 前掲書 641-642頁
- (14) 安達正嗣 「実験国家シンガポールにおける高齢化と家族生活-人口・家族政策の動向をめぐって-」 (「関西女子短期大学 研究紀要」第5号) 1992年 参照
- (15) 村井衡平 「シンガポールの離婚法1967年 1981年」 (「神戸学院法学」第22巻3・4号) 1990年
- (16) Committee on the Problems of the Aged, "Problems of the Aged, Ministry of Health, 1984.
- (17) The Straits Times, 28 April 1994.
- (18) S.Vasoo, "Promoting Voluntary Efforts in Meeting Community Needs in Singapore: Some Challenges" Asia Pacific Journal of Social work, Community Development; Issues, Practice and Research, National University of Singapore, Vo12/Number2, 1992.
- (19) 財日本総合研究所 前掲書 656-659頁