

## ムスリム系移民・難民が揺るがしうる マレーシアの民族間関係

篠崎 香織

北九州市立大学

マレーシアでは昨年「ロヒンギャ問題」が、社会および政府において可視化され、広く認知されている状況にあると言えます。そのきっかけとなったのは、みなさんもご存知の2015年5月の出来事でした。ミャンマー・バングラデシュ国境地域からムスリム系の人たちを乗せた船が、アンダマン海からマラッカ海峡にかけての沿岸に漂着しましたが、乗船者のほとんどが正規の手続きを経ずに出国していたため、漂着したいずれの国にも入国を拒否され、行き場を失って漂流するという出来事が世界的に注目されました。このときマレーシアはインドネシアとともに、漂流していた人たちを受け入れました。この出来事でマレーシアでは、ミャンマー・バングラデシュ国境地域からのムスリム系移民・難民が可視化され、「ロヒンギャ問題」として一般に語られ、広く認知されている状況にあります。

実際には、マレーシアへのロヒンギャ人の流入は、1980年代ぐらいからすでに始まっていて、マレーシアでの居住がすでに二代にわたるロヒンギャ人も存在します。また2000年代半ばぐらいから、人権問題や公正な社会構築、政治改革を主要テーマとするマレーシア国内のNGOやメディアなどが、ミャンマーにおけるロヒンギャ問題を扱うとともに、マレーシアに逃れたロヒンギャ人たちが不当な状況に置かれていることを指摘してきました。しかし、社会や政府がここまで広くロヒンギャ問題を語ったり、ロヒンギャ人を取り巻く状況を問題として共有したりするような状況は、2015年5月以前はなかったと思います。

ミャンマー・バングラデシュ国境地域からのムスリム系移民・難民問題が可視化され、「ロヒンギャ問題」として広く認知され議論されるなかで、現在マレーシアでは三つの新たな状況が生じていると思います。本日の報告は、その三つの新たな状況について示したのちに、それがマレーシアにおける民族間関係および国民統合にどのような変化を与えうるかをお話するとともに、ASEANの国際関係および東南アジアの地域秩序の変容にどのように繋がりうるかについても

お話いたします。

まずマレーシアに滞在するロヒンギャ人の規模を確認しておきます。正確な数字を上げることは難しいのですが、その数は現在約12万人とされています。そのうち約5万6,500人を、UNHCRマレーシアが難民として認定しています。

では、三つの新たな状況についてお話をしていきます。

### ムスリム・コミュニティにおける 庇護の動き

1点目は、ムスリム・コミュニティにおける庇護の動きに関してです。ロヒンギャ問題が広く認知されるなかで顕著化している動きに、ムスリムによるムスリムへの支援があります。たとえばイスラム教開発局という政府の機関があり、ここが「各州のイスラム教評議会はザカットを難民支援に利用してよい」という声明を2015年6月に出しました。ザカットとは、ムスリムによる喜捨です。ロヒンギャ人が流入しているのはマレーシアの中でも半島部になりますが、半島部マレーシアではムスリムはマレー人と同義であるとされてきました。半島部においてザカットは、マレー人にほぼ税金のようなかたちで課されており、マレーシア国内のムスリム、すなわちマレー人の相互扶助のために使われてきました。これに対して2015年6月の声明は、マレー人以外のムスリムを支援するためにザカットを使用してよいという内容となっていました。

こうしたなかで各州のイスラム教評議会は、それぞれの対応をとりました。たとえば2016年12月に、ジョホール州のイスラム教評議会が州内に居住するロヒンギャ人1,000人強に対して、1年で集めたザカット60万リンギ(約1,800万円)を寄附したという報道がありました。この報道から、マレー人から集めたザカットを、非マレーシア国民の非マレー人に寄附するという行為が実際になされていることが確認できます。

また写真2-1は、2016年6月に断食明けの夕食会が行なわれ、そこにロヒンギャ人800人が参加したという報道にあった写真です。これはイスラム協力機構(OIC)とヒューマニティ・マレーシア(HUMANiTi Malaysia)というNGOが主催したものです。ヒューマニティ・マレーシアの長はマレーシアの元外務大臣サイド・ハミドで、サイド・ハミドはOICのマレーシア特別使節を務めています。

マレーシア半島部では、ムスリムすなわちマレー人



写真2-1 2016年6月の断食明けの夕食会

クアラルンプールのバンドル・トゥン・ラザクにあるサイディナ・オスマン・アフアン・モスクで断食明けの食事を迎えるロヒンギャ人コミュニティ。  
出典:Photo: Rohazat Md Darus/The Star, Star Online, 27 Jun 2016 (<https://www.thestar.com.my/metro/community/2016/06/27/rare-treat-for-rohingya-community-they-receive-hampers-and-duit- raya-at-event-hosted-by-oic-and-msi/>)

から集めたお金はマレー人の救済に使われると捉えられてきました。これに対して現在、マレー人から集めたお金をマレーシア国民でもなくマレー人でもないムスリムの支援に使われるという状況が観察されます。従来、「ムスリムのため」は実際には「マレー人のため」であったのに、非マレー人を受益者とする「ムスリムのため」の支援がムスリムによって行われています。これが新たな状況として指摘しうる1点目です。

## 非ムスリムもロヒンギャ人問題を重視

新しい状況の2点目は、非ムスリムもロヒンギャ問題を重視しているという点です。マレーシアがロヒンギャ問題に積極的に対応していることに関して、「ムスリムという繋がりでも対応しているのでしょう」と理解されることがあります。しかしじつは現在のマレーシアでは、非ムスリムもロヒンギャ問題をなんとかしなくてはいけないという意識をかなり強く持っているように思われます。

たとえば、民主行動党(Democratic Action Party: DAP)という野党に所属する華人の国会議員何人かが、ロヒンギャ問題について言及しています。2015年5月に収容したロヒンギャ難民について、マレーシア政府は1年を期限に対応するとしていました。それから1年が過ぎた頃、世界難民の日になみ、DAP所属の華人の国会議員が2016年6月に「マレーシア政府は、ロヒンギャ難民に身分を与え、合法的にマレーシアに滞在させるか、第三国移住を推進するといったかたちで、もっと積極的に対応すべきだ」という内容の

声明を出しました。

また後述するように、2016年11月末以降マレーシア政府はロヒンギャ問題に対するミャンマー政府の対応を非難しており、ナジブ首相も公然と非難の声をあげています。これに関してDAP所属の別の華人の国会議員が同年12月に、ナジブ首相の対応を評価するとコメントしました。この議員は、ナジブ首相の対応がマレーシア国内の民族間関係に関わる政治に利用されるべきではないけれども、ナジブ首相が抗議の声をあげたこと自体は評価するとし、ロヒンギャ人がマレーシアに合法的に滞在できるよう早急に措置を取るべきだと発言しました。

2016年10月以降のミャンマー・ラカイン州での衝突について、同年11月末に7つの華人組織が合同で、ミャンマー政府を非難する声明を出しています。華人組織とは具体的には、州内の華人組織を統括するために州ごとに置かれている華人大会堂や、マレーシアにおける華語教育を全国的に統括する華語教育組織などです。この声明は、ロヒンギャ人に対するミャンマー政府の軍事的鎮圧と殺戮を強く抗議し、ミャンマー政府は暴力によらない解決を模索し、長期的な平和に向けて対応すべきだと求めています。またASEANに対して、ミャンマー政府に圧力をかけるよう求めています。

これまでマレーシアの非ムスリムは、外部からムスリムを受け入れることはマレー人人口の増加を意味し、マレー人が数のうえで一層優勢となり、それが結果的にマレー人を利することになるとして、ムスリム

の受け入れにあまり肯定的ではありませんでした。これに対してロヒンギャ問題に関しては、マレーシアの非ムスリムはムスリムの受け入れにそれほど否定的ではなく、むしろ「人道のために受け入れましょう、人道のためになんとか対応しましょう」という声を多数かつ積極的にあげています。これが新たな状況として指摘しうる2点目です。

## マレーシア政府が ミャンマー政府を公然と抗議

新しい状況の3点目は、すでに触れたように、マレーシア政府がミャンマー政府を公然と抗議したことです。これは日本でも広く報道されていました。2016年11月25日の閣議で、マレーシア外務省がミャンマー大使に抗議することと、ミャンマーの外務大臣であるアウンサンスーチーに抗議することが決定されました。これを受けてマレーシア外務省は、さっそく同26日に、マレーシアに駐在しているミャンマー大使を召喚して抗議をしています。

また2016年12月4日には、首相、副首相、マレー人と野党の指導者が出席する「ウンマの団結集会」という大集会がありました。ここでナジブ首相が、公然とアウンサンスーチーを非難・批判しました。「ASEANの内政不干渉に触れるかもしれないけれども、そんなことはかまわない」というようなことも言って、アウンサンスーチーを非難・批判するということがありました。

このように、すでにいろいろなところで指摘されていることではあるのですが、マレーシアがロヒンギャ人問題に関して、ASEANでそれまで共有されてきた内政不干渉という原則にかなり踏み込んだ対応をしていることは、ASEANの国際関係および東南アジアの地域秩序における新たな状況としてとらえうと思えます。

## マレーシアの民族間関係の今後

マレーシア国内の民族間関係の変化と、ASEANにおける国際関係の変化にかかわるこれら三つの新たな状況を踏まえて、今後マレーシアの民族間関係にどのような状況が出てくるのかについてお示したいと思います。

図2-1は、これまでのマレーシア社会の基本設定にあたる図です。四角の枠で囲った内側は、マレーシア国民です。その中には多数派と少数派が存在してい

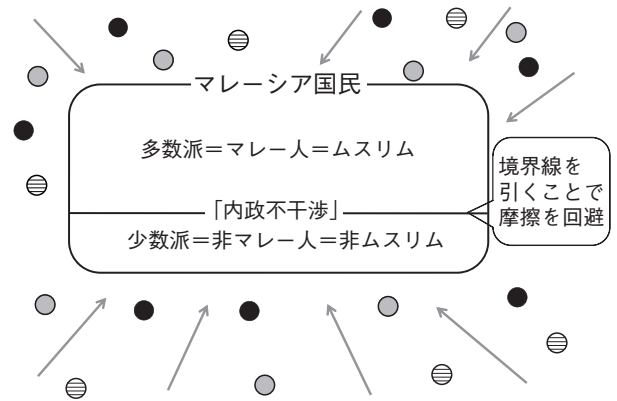


図2-1 マレーシアの民族間関係(1)  
外国人は枠内に入れない(従来の対応)  
出典:筆者作成

て、多数派はマレー人であり、それはほぼムスリムとなっています。多数派に対する少数派は、非マレー人で非ムスリムであるという構造になっています。多数派と少数派とのあいだには境界線が引かれていて、内政不干渉のような関係があります。

内政不干渉というのは、多数派は多数派の中で自分たちの物事を決めて、自分たちの代表者を意思決定の場に送り出し、基本的に多数派の社会の中で相互扶助を行ない、これらのことに少数派は口を挟まない、という関係性です。少数派も同様に、少数派の中で自分たちの物事を決めて、自分たちの代表者を意思決定の場に送り出し、基本的に少数派の社会の中で相互扶助を行っており、これらのことに多数派は口を挟まないという関係にあります。多数派と少数派は、それぞれが意思決定に参加する資格を持つ自立した主体であり、かつ相互扶助の枠組みとなっています。多数派と少数派とのあいだに明確に境界線を引くことで、お互いのことに口を挟まず干渉しない、それによって互いに喧嘩をせず、摩擦を回避する関係性を作ってきました。

外にある丸い点と矢印は何かと言うと、漠然とした図ではあるのですが、外国人の存在を表しています。1957年にマラヤという国ができ、1963年にマレーシアという国ができたあとも、かなり多くの人たちが主に労働者としてマラヤおよびマレーシアに流入してきました。そうした外部からの流入者に対してマレーシアの人たちは、マレーシア国民という枠をしっかりと堅持して、外国人は枠内に入れないという対応をとってきました。マレーシア国内で仕事をして生活している外国人はとても多いのですが、その人たちをマレーシア国民と同等に扱わないという対応を堅持してきました。

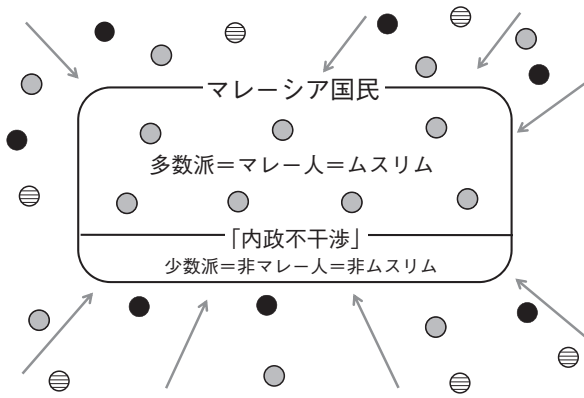


図2-2 マレーシアの民族間関係(2)  
ロヒンギャ人をムスリムで受け入れ  
多数派が増加(=マレー人を利する)し、  
多数派と少数派とのバランスが崩れうる  
出典:筆者作成

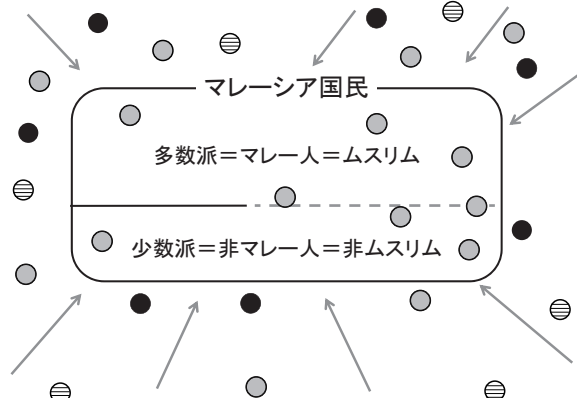


図2-3 マレーシアの民族間関係(3)  
ロヒンギャ人を少数派も受け入れ  
明確な境界線が引けず、「内政不干涉」が崩れうる  
ASEANでの内政不干涉の変容と重なって進展？  
出典:筆者作成

ロヒンギャ人に対しても、「外国人だから入れない」という対応もあり得たと思います。実際、2015年の時点では、「外国人だからどうしようかな」という躊躇みたくないものが政府にも社会にもあったように思いました。しかし現在では「外国人だから入れない」という厳然とした枠を維持するような対応は、ロヒンギャ人に対してはとっていないように思います。ロヒンギャ人をマレーシア国民として受け入れるという話にはなっていますが、マレーシアの社会も国家も、ロヒンギャ人を追い返さず、ロヒンギャ人がマレーシア国内に滞在することを受け入れ、マレーシア社会で扶助していくという腹をくくりつつあるように思います。

ロヒンギャ人をマレーシアの社会と政府が扶助するとなった時に、マレーシアでこれまで構築されてきた多数派と少数派との関係性が崩れる可能性があり得ます。その場合、大きく二つの可能性が考えられます。

図2-2は一つ目の可能性を図式化したものです。この図は、多数派のマレー人がムスリムという関係に即してロヒンギャ人を扶助する場合を示しています。この場合、多数派ムスリムの人口が増えることになり、マレー人を利することになるため、多数派の少数派に対するバランスが大きく変わって、その結果、民族間の関係が崩れうる可能性が考えられます。また多数派は、「ムスリム=マレー人=土着民族」として位置付けられてきましたが、外来系のロヒンギャ人をムスリムの枠の中に引き入れてしまうと、「土着民族」という要素が揺らいでしまうという可能性もあります。

図2-3は二つ目の可能性を図式化したものです。先ほど述べたように、ロヒンギャ人を扶助しなければならぬということは、ムスリムだけでなく、非ムスリムにも相当程度意識されています。多民族的なNGO

がロヒンギャ人を支援の対象者とすることも、一般に見受けられます。また台湾を本部とする仏教組織<sup>ツーチン</sup>慈濟基金会マレーシアは、ロヒンギャ人を含むミャンマー人ムスリムの子供たちに教育を提供する支援活動を行っています。非マレー人、非ムスリムである少数派も、ムスリムであるロヒンギャ人に扶助を提供するということが起こり始めています。

少数派もロヒンギャ人を扶助する場合、これまで多数派と少数派とのあいだに厳然と引かれていた境界線が引けなくなってしまう可能性があります。そうすると、多数派と少数派の間に厳然と線を引いてきたマレーシア国民の構図自体が崩壊しうる可能性すらあります。境界線が引けないことによって、内政不干涉という従来の民族間関係が崩れ、民族間関係が大きく変容しうる可能性もあるということです。

ロヒンギャ問題に関して、ASEANで内政不干涉の原則に踏み込むような事態が現在起こっているなかで、マレーシア国内の民族間関係においても内政不干涉の原則を崩しかねないような対応が観察されつつあります。ASEANにおける国際関係および地域秩序の変容とともに、マレーシア国内における民族間関係の変容も進展しうるのであろうかという状況に、現在あるように思います。

## 質疑応答

**高山紀夫(広島大学)** 先ほどの齋藤さんのご発表と議論を重ねるために、マレーシアにおける外国人登録、あるいは国籍という現行の法的枠組みとは別に、ロヒンギャの人たちが、マレーシアでは実際に法律上どう扱われているのか。外国人登録、あるいは帰化とか国籍といった面で議論ができることを期待して、マレーシアにおけるそういう点に関する基本的状況について教えてください。

**篠崎** 現在のところロヒンギャの人たちは、マレーシア国籍者ではもちろんないですし、そもそも国籍がないという状況にあります。マレーシアは、国籍によって就労可能な職種を限定してはいますが、正規の手続きを経て合法的にマレーシアに入国してきた人たちの一時就労を認めています。マレーシアは、ミャンマー国籍者やバングラデシュ国籍者の一時就労を認めています。ロヒンギャの場合は国籍がなく、合法的に入国できないため、外国人としての一時就労は困難な状況にあります。

マレーシアは難民条約と難民議定書に加入していないため、条約に基づいて難民を認定して国内で受け入れる制度を備えていません。他方で、マレーシア政府が独自に難民と認定し、特例的に滞在を許可する場合があります。そのような人たちに、IMM13という滞在許可証を発行し、許可証の保持者にマレーシア国内での就労を認め、保持者の子どもにマレーシアで公教育を受けることを認めています。ロヒンギャ人に対してもIMM13を発行すべきだという声が数多く聞かれますが、現在に至るまでそのような措置は取られていません。

多くのロヒンギャは、UNHCRマレーシア事務所に行って難民という身分をもらい、マレーシア国内での身分を安定化させるという手段をとっています。UNHCRが出した難民カードを持っていると、何も身分を持っていないより、多少はマレーシア社会での身分が安定します。ただし先ほど述べたように、マレーシアは難民条約・難民議定書に加入していないため、UNHCRの難民カードがあるからといって、マレーシアで合法的に滞在・就労できるわけではなく、身分が完全に安定するわけではありません。

**今村真央(山形大学)** いまのご質問と繋がりますが、マレーシアには難民認定申請者が多いですね。ミャンマーからもたくさんいて、ロヒンギャの方だけでな

く、キリスト教徒が圧倒的に多いチンの人なども多いと思いますが、難民申請者の宗教的な背景や宗教的な属性に応じて、マレーシア政府が法的に何か異なる対応を取るといえるのでしょうか。それとも、申請者に対してはUNHCRが一括して面倒を見て、UNHCRのカードを持っている限りマレーシア政府としては基本的に口を出さないという制度なののでしょうか。申請者がロヒンギャだから、そのケースに対しては特別に対応するみたいなことは、法的に可能なのでしょうか。

**篠崎** UNHCRマレーシア事務所の難民事業については、マレーシア政府も協力的ではありますが、同事務所の難民認定については、マレーシア政府は関与していません。ご指摘の通り、同事務所で難民認定を受けているミャンマー出身者は、ロヒンギャ人以外にもいます。しかしその中で、IMM13を発行するなどして特例的に扱うべきだという声が出ているのは、ロヒンギャ人のみです。ただしこうした声は、宗教的なバックグラウンドからというより、人道的な見地から上がっているように思います。といっても、先ほども述べたように、現在のところマレーシア政府は、ロヒンギャ人だけを特例的に扱うという対応はとっていません。

**熊田徹** いまのご質問と関連するかもわかりませんが、ロヒンギャ人の数が12万人で、そのうち5万6,000人がUNHCRによって難民に認定されている。その差約6万人の人数があるわけですが、この法的あるいは社会的な取り扱いが一つです。

もう一つは、先ほどおっしゃったムスリム社会と非ムスリム社会、ノン・ネイティブとに分けられて、私もいろいろな新聞記事を読んだだけの曖昧な印象ですけれども、ナジブ首相がこのロヒンギャ問題を取り扱ったときに、たしかマレーの国内の新聞だったと思いますが、選挙対策だと。政党の名前や青年団体の活動ぶりが触れられ、脈絡上これらをロヒンギャ問題を背景として皮肉ったようにも解し得る国内記事があったと記憶しているのですが、この二つと関連があるのかなのか。あるいはこの政党あるいは選挙運動との関連性があるのかなのか、もしご存じでしたらご教授いただくとありがたいです。

**篠崎** まず1点目についてです。ロヒンギャ人が約12万人いるとされていて、そのうち5万6,500人がUNHCRによって難民に認定されており、残り6万人強の人たちの法的・社会的な取り扱いについてです。

残り6万人の人たちの中には、現在UNHCRに難民認定を申請中だという人もいるでしょうし、あるいは認定の申請はせずに滞在している人もあろうかと思えます。しかしその内実についてはまだよくわかりません。その数字自体もそれほど正確な数ではなく概数ということになっています。いずれにしても、先ほども述べたように、UNHCRの難民カードを持っていると何も持っていないよりは多少は身分が安定しますが、UNHCRの難民カードを持っていてもマレーシアでの滞在・就労が合法的に認められるわけではないので、難民カードの有無によってマレーシアにおける法的な立場が大きく変わるわけでもないという状況があります。

2点目の「選挙対策だ」との批判は、おそらくウンマの団結集会に関してのものだと思います。ご指摘の通りウンマの団結集会については、「ナジブ首相の選挙対策だ」という声が聞かれています。具体的にはこの集会は、マレー人と野党が与党・野党の違いに関係なくウンマの団結を図るために集合したものであったため、マレー人の票を取り込むための選挙対策ではないかという批判がなされています。そういう側面もたしかにあるかとは思いますが、しかしこの集会でナジブ首相がミャンマー政府に抗議したこと自体は、華人の野党議員も評価をしています。

2017年2月に中国正月を祝う政府の公式イベントでも、ナジブ首相はミャンマー政府を批判しています。その批判を華人社会は、わりと好意的に受け止めているように思います。ナジブ首相が華人の票を取り込むためにミャンマー政府を批判しているとするなら、その批判は、マレー人だけでなく非マレー人も含めマレーシア社会全体が「ロヒンギャ問題」に強い関心を持っているからこそなされるのだと思います。