

第8章 シンガポールの外国人労働者受け入れ策 (注1) —徹底した政策の効果と問題—

調査部 上席主任研究員 岩崎 薫里

目 次

1. はじめに
2. 世界的な受け入れ大国
3. 低技能労働者を厳格管理
4. 高技能労働者を優遇
5. 受け入れ姿勢に変化
6. おわりに

(注1) 本章は、岩崎薫里「ASEANで活発化する国際労働移動—その効果と弊害を探る」日本総合研究所『JRIレビュー』2015 Vol.5, No.24、2015年5月の一部を抜粋し、最新動向を踏まえて加筆・修正したものである。

要 約

1. シンガポールでは、1980年代から2010年頃まで外国人労働者を積極的に受け入れてきた。その結果、今や雇用者全体の4割近くを外国人（永住権非保持者）が占め、外国人労働者に大きく依存した経済構造となっている。
2. シンガポール政府は外国人労働者受け入れ策において、労働者を技能別に明確に区別したうえで、それぞれで大きく異なる政策を実施してきた。まず、低技能外国人労働者に関しては、国内の労働力不足を補う存在と位置付けるとともに、労働需給の変動に対応するためのバッファーとして活用している。このため、人数を常に調整可能な状態にしておくように、結婚の制限や出産の禁止など、定住化を回避するさまざまな措置が導入されている。定住化の回避はまた、社会における低所得階層、あるいは異文化のコミュニティの形成を防ぐことで、低技能外国人労働者の受け入れに伴う社会的コストの極小化を狙ったものでもある。
3. 一方、高技能外国人労働者に関しては、シンガポール国内にイノベーションと経済活力をもたらす存在と位置付け、各種の特典を用意して積極的に受け入れるとともに、永住許可、さらには国籍を付与することで定住化を促してきた。それらが奏功して、現在、高技能外国人労働者を巡る世界的な獲得競争が繰り広げられるもとので、シンガポールは「勝ち組」となっている。
4. シンガポール政府は2010年頃から、それまでの外国人労働者の積極的な受け入れを後退させ、抑制姿勢を強めている。国民がとりわけ高技能外国人労働者への反発を強めたことに加えて、低技能外国人労働者への過度な依存が経済の持続的発展にマイナスに働くとの懸念が強まったことが背景にある。
5. シンガポールの外国人労働者受け入れ策は、経済的な観点からすれば高い効果が上がっているといえる。とりわけ、低技能外国人労働者を徹底して管理することで、多くの国が直面する彼らの定住化や不法滞在の問題を惹起することなく、受け入れの果実のみを得ることができている。しかし、そうした措置は人道的な観点からは問題があるのも事実であり、一時滞在を前提に低技能外国人労働者を受け入れることの難しさが改めて確認できる。

1. はじめに

シンガポールは1965年の独立以前から移民国家であり（注2）、多民族国家であった（注3）が、1980年代入り以降、外国人労働者の受け入れに拍車がかかり、今日に至っている。もともと人口が少なかったところへ、1980年時点で合計特殊出生率がすでに1.82に落ち込むなど少子化が進む一方で経済が急成長し、労働力不足が深刻化したことが背景にある。今では、雇用者全体の4割近くを外国人労働者（居住者以外＜永住権非保持者＞）が占め、外国人労働者に大きく依存した経済構造となっている。

シンガポールの外国人労働者の受け入れ策においては、労働者を技能別に明確に区別したうえで、低技能労働者をあくまでも労働力と捉え、厳格な定住回避策を講じながら活用してきた。一方、高技能労働者はイノベーションと経済活力をもたらす存在として、さまざまな優遇措置を武器に誘致してきた。こうした政策はシンガポールの経済成長と国際競争力の向上に寄与する一方で、近年、弊害もみられ、政府も軌道修正を強いられている。

そこで本章では、シンガポールの外国人労働者の受け入れ策について、その特徴やこれまでの変遷を整理したうえで、現状をまとめる。

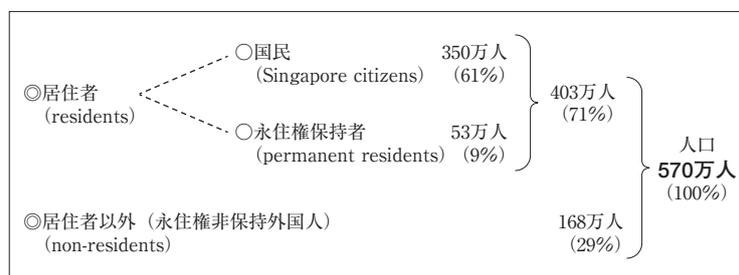
（注2）19世紀初頭にシンガポールを植民地化したイギリスが、当時は辺鄙な漁村であった同地で労働力を確保するために積極的に移民を受け入れた。

（注3）シンガポール国民（citizens）の74%が中華系、13%がマレー系、9%がインド系である（2019年、シンガポール統計局）。

2. 世界的な受け入れ大国

シンガポール政府は永住権を持つ外国人を「永住権保持者（permanent residents）」と称し、国籍取得者の予備軍との意味合いもあって、「シンガポール国民（Singapore citizens）」とともに「居住者（residents）」に分類している（図表1）。そして、それ以外の定住外国人は「居住者以外（non-residents）」としている。2019年6月時点で人口570万人に対して外国人（「永住権保持者」および「居住者以外」）は220万人と4割近くに上り、世界的にみても高水準である。

（図表1）シンガポールの人口構成（2019年6月）



（資料）Singapore Department of Statistics database

シンガポールの人口の変化を構成別にみると、1990年から2010年にかけて、「居住者以外」と「永住権保持者」が「シンガポール国民」を上回るペースで増加し、外国人に大きく依存しながら人口が増加したことが確認できる（図表2）。なお、「シンガポール国民」の増加には、永住権保持者のうち毎年一

定割合がシンガポール国籍を取得していることも寄与している。

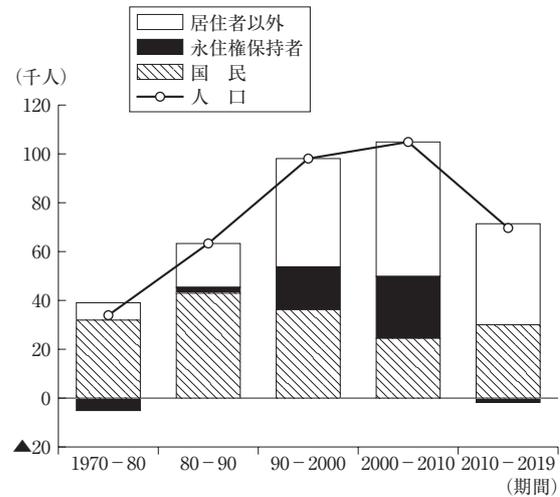
シンガポールにおける外国人（「永住権保持者」および「居住者以外」）のうち最も多いのが、地理的に近く歴史的な関係も深いマレーシアの出身者であり、44%に相当する112万人に上る（注4）。そのほか中国（45万人、18%）、インドネシア（16万人、6%）、インド（15万人、6%）、パキスタン（13万人、5%）など、出身地はASEANにとどまらずアジア全域に分散している（2015年、国連統計値、注5）。

外国人労働者（「居住者以外」）は幅広い産業に流入しているが、とりわけ建設業、製造業、家事労働で多い。建設業では雇用者全体の7割強、製造業では5割近くを外国人労働者が占める（図表3）。

また、シンガポールで広く普及している家事労働者（メイド）のほとんどは外国人労働者であるといわれている。外国人家事労働者の存在はシンガポール女性の社会進出を後押ししてきたほか、近年では高齢者介護の重要な担い手になっている。家族主義が強いシンガポールでは、高齢者の介護は家庭で行うのが一般的であり、その手助けのために外国人家事労働者が住み込みで雇われることが多い（注6）。政府が実施した調査によると、高齢者のいる世帯の49.1%が、高齢者の介護のために外国人家事労働者を雇っていると回答している（Chan et al. [2013] p.11）。

シンガポールが世界の高技能労働者の集積地であることは周知の事実であるものの、人数だけを見ると低技能の外国人労働者のほうが多い。外国人労働者140万人のうち、後述する労働許可証（Work Permit）の保持者である低技能労働者はその7割に相当する98万人に上る（2019年6月、図表4）。

（図表2）シンガポールの構成別人口の増減（年平均）



（資料）Singapore Department of Statistics database
 （注1）居住者以外：永住権保持者以外の外国人。
 （注2）永住権保持者のマイナスは、自然減のほか、国籍付与による「国民」への移行か、永住権の放棄により生じる。内訳は未公表。

（図表3）シンガポールにおける業種別雇用者数（2018年12月）

	雇用者全体 (千人、%)				
		居住者		居住者以外	
		人数	比率	人数	比率
全産業 (外国人家事労働者を除く)	3,715 (3,461)	2,329 (2,329)	62.7 (67.3)	1,386 (1,132)	37.3 (32.7)
製造業	488	245	50.3	243	49.7
建設業	444	117	26.3	327	73.7
サービス業 (外国人家事労働者を除く)	2,755 (2,502)	1,945 (1,945)	70.6 (77.7)	811 (557)	29.4 (22.3)

（資料）Singapore Ministry of Manpower, Labor Market Statistical Information database
 （注）居住者：国民および永住権保持者。居住者以外：永住権保持者以外の外国人。

（図表4）シンガポールの就業許可証別労働者数（2019年6月）

	人数 (千人、%)	
	人数	割合
合計	1,400	100.0
雇用許可証 (Employment Pass)	189	13.5
Sパス	198	14.1
労働許可証 (Work Permit)	981	70.1
家事労働	256	18.3
建設業	284	20.3
その他	441	31.5
その他	32	2.3

（資料）Singapore Ministry of Manpower, "Foreign Workforce Numbers"

(注4) マレーシアからシンガポールへの労働移動が多いのは、そのほかに、マレーシアではマレー人が優遇されるブミブトラ政策が採られているため、それ以外の民族が就労や就学のよりよい機会を求めてシンガポールに渡航しているという事情もある。

(注5) United Nations, Department of Economic and Social Affairs [2015]. “Trends in International Migrant Stock”

(注6) 家事労働者の月給はおおむねS\$600 (約4.7万円)。そのほかに部屋と食事が提供される。(“2019 Edition: How much does it cost to hire a maid in Singapore?” Dollars and Sense, <https://dollarsandsense.sg/2019-edition-much-cost-hire-maid-singapore/>)

3. 低技能労働者を厳格管理

シンガポールでは、外国人労働者の受け入れなしには同国の今日の経済的繁栄はありえなかったことが国民の間でコンセンサスとなっており、政府は現在も彼らの受け入れを柱の一つに経済政策運営を行っている。もっとも、当初からそのような政策がとられてきたわけではない。

1981年には、外国人労働者の流入を警戒して、建設、造船、家事労働の分野を除き外国人労働者を段階的に排除する方針が打ち出された(注7)。しかし、そうした選択が非現実的であることが認識されるようになり、1987年に方針を転換した。すなわち、外国人労働者の必要性を認め、彼らの秩序ある受け入れと管理を行うことで、そのメリットを最大限享受しつつ、弊害を極力抑制するという政策を採用した。そして1990年代入り以降の20年間にわたり、厳格な管理体制のもとで外国人労働者を積極的に受け入れてきた。

シンガポールでは、外国人労働者の受け入れ体制が技能に応じて明確に区別されており、就労許可証もそれを反映している。シンガポール労働省はまず、外国人労働者を「高技能労働者 (professionals)」、 「中・低技能労働者 (skilled and semi-skilled workers、注8)」、 「トレーニー、学生」の三つに区分し、それぞれに対して各種の就労許可証を用意している(図表5)。業種、月収、技能レベルなどによって、どれが適用されるかが決まる。低技能労働者向けの主な就労許可証は「労働許可証 (Work Permit)」、中技能労働者向けは「Sパス」、高技能労働者向けは「雇用許可証 (Employment Pass)」である(注9、図表6)。

(図表5) シンガポールの就労許可証の種類

高技能労働者 (professionals)	
Employment Pass	経営・管理・専門職
EntrePass	起業家
Personalised Employment Pass	トップクラス高技能労働者
中・低技能労働者 (skilled and semi-skilled workers)	
S Pass	中技能労働者
Work Permit for foreign worker	建設業、製造業、造船業、加工業、サービス業の低技能労働者
Work Permit for foreign domestic worker	家事労働者
Work Permit for confinement nanny	出産後の乳児の世話をするマレーシアからのナニー (最長16週間)
Work Permit for performing artiste	バー、ホテル、ナイトクラブ等でのパフォーマー (歌手、演奏者等)
トレーニー、学生	
Training Employment Pass	研修期間中の高技能労働者
Work Holiday Pass	ワーキング・ホリデー該当者
Training Work Permit	研修期間中の低技能労働者 (最長6カ月)

(資料) Singapore Ministry of Manpower ウェブサイト

(注) 加工業 (process) : 石油、石油化学、特殊化学、医薬品産業。

(図表 6) シンガポールの主な就労許可証

	個人雇用許可証 (Personalised Employment Pass)	雇用許可証 (Employment Pass)	Sパス	労働許可証 (Work Permit) (家事労働者以外)	労働許可証 (Work Permit) (家事労働者)
対象者	トップクラス高技能労働者 (経営・管理・専門職)	高技能労働者 (経営・管理・専門 職)	中技能労働者	低技能労働者 (建設業、製造業、 造船業、加工業、 サービス業)	家事労働者 女性、申請時23～50歳
有効期間	3年間(更新不可)	新規:2年間、 更新:3年間		2年間(更新可)	
月収(基本給)	EPからの切り替え者: 最低S\$12,000 新規渡航者:最低S\$18,000	最低S\$3,600 高年齢層はそれ以上	最低S\$2,300 高年齢層はそれ以上	規定なし	
外国人雇用税	適用なし			適用あり	
雇用上限率	適用なし			適用あり	
保証金	適用なし			マレーシア出身者以外適用あり	
家族の帯同	一定条件を満たせば可能			不可	
国民・永住権保持者 との結婚	可 能			事前認可が必要	
妊娠・出産	可 能			不可	
永住権取得資格	あ り			な し	

(資料) Singapore Ministry of Manpower ウェブサイト

(注1) 個人雇用許可証保持者については、許可証取得後、最低年収S\$144,000を維持する必要あり。

(注2) Sパス取得に必要な月収は2020年1月にS\$2,400に引き上げられる予定。

(注3) 加工業(process):石油、石油化学、特殊化学、医薬品産業。サービス業:金融、保険、不動産、事業所サービス、運輸、倉庫、通信、小売り、卸売り、ホテル、飲食など。

(注4) 労働許可証保持者の妊娠・出産について、事前認可のもとでシンガポール国民・永住権保持者とすでに結婚している場合は可能。

シンガポールでは1968年雇用法により、高技能労働者のみならず低技能労働者の受け入れを早くから認めてきた。低技能労働者は国内の労働力不足を補う存在であるとともに、労働需給の変動に対応するためのバッファーとして活用されている。また、バッファーとしてその人数を常に調整可能な状態にしておくように、低技能労働者のシンガポール国内での定住化を回避するためのさまざまな措置が導入されている。定住化の回避はまた、社会における低所得階層、あるいは異文化のコミュニティの形成を防ぎ、低技能労働者の受け入れに伴う社会的コストの極小化を狙ったものでもある。

低技能外国人労働者は労働許可証(Work Permit)を付与され、①外国人雇用税、②雇用上限率、③保証金、などを通じて厳しく管理されている。外国人雇用税は、労働許可証保持者を雇用するごとに雇用主が毎月支払う必要があり、外国人労働者の雇用コストを引き上げ、安易な雇用を抑制する狙いがある。雇用上限率は、全従業員に占める労働許可証保持者の割合の上限を定めたものである。外国人雇用税、雇用上限率ともに、業種別、出身国別(注10)、(低技能の範疇内での)技能別に定まっている(注11)。シンガポール政府は、外国人雇用税の税率と雇用上限率を変動させることによって、その時々で自国にとって望ましいように、低技能労働者の人数や中身を調整している。一方、保証金は、マレーシア出身者以外の労働許可証保持者を雇用するごとに雇用主が事前に支払う必要があり、現在、一律でS\$5,000(約40万円)に設定されている。外国人労働者の雇用が終了し出身国に帰国すると雇用主に返金されることから、雇用主にとっては外国人労働者が逃亡などしないよう監督・管理責任を全うするインセンティブとなり、ひいては不法滞在者対策となっている。

労働許可証保持者には永住権の取得資格はなく、家族の帯同は不可、居住者(「シンガポール国民」および「永住権保持者」と)との結婚は事前の認可なしには認められない。妊娠・出産については、事前

認可のもとで居住者とすでに結婚している場合以外は禁じられている。労働許可証を取得できる年齢は、マレーシア人は58歳以下、それ以外は50歳以下と定められており、また、雇用契約が終了してから7日以内に国外に退去する必要がある。これらはすべて低技能労働者の定住化および政府の意図に反した増加を防ぐための措置である。

シンガポールでも未登録外国人は存在し、政府も問題視しているものの、タイやマレーシアなど周辺国ほど大量に抱えているわけではない。その背景にはまず、低技能労働者が本格的に流入する以前に政府がいち早く受け入れ体制を構築したことが挙げられる。外国人雇用税は1980年、雇用上限率は1988年に導入されている。それに加えて、自由な結婚、出産の禁止など非人道的なものを含む定住化回避のための措置が導入され、それが厳格に適用されている。そのほか、雇用主を含め違反者に対する厳しい罰則が設けられていること、国土が狭く国境線が短いなど地理的に有利であること、事実上の一党独裁のもとで統制色の濃い政策運営が可能であること、なども関係している。

なお、低技能外国人労働者はこのように「労働力」と位置付けられていることから、生活者として社会に融合させていこうとの意図は希薄である。例えば、建設業に従事する労働者の場合、雇用主が用意した寮と建設現場の間をトラックの荷台に乗せられて往復し、シンガポール国民との接触は限られている。一方、外国人労働者の労働・生活環境については、人権擁護団体からの批判を受けてシンガポール政府が改善に取り組んでおり、NPOなども支援に乗り出している。その結果、過去に比べて改善しているものの、それでも雇用主による外国人労働者に対する問題行動が時折報じられている（注12）。

（注7）マレーシアの出身者は1991年、それ以外の国の出身者は1986年までに段階的に排除する方針であった。

（注8）シンガポール政府は低技能労働者に「半熟練（semi-skilled）」という用語を用いているが、実態的には低技能労働者である。

（注9）就労許可証にはこの3種類のほかに、高技能外国人労働者のうち月収がS\$1.8万（約140万円）以上または雇用許可証保持者のうち月収がS\$1.2万（約94万円）以上を対象とする「個人雇用許可証（Personalized Employment Pass）」、シンガポールで起業したい外国人を対象とする「起業家パス（EntrePass）」、公認娯楽施設（バー、ホテル、レストランなど）でパフォーマンスするアーティストを対象とする短期の「芸能労働許可証（Work Permit for Performing Artiste）」などがある。

（注10）労働許可証を取得できる外国人労働者の出身国を限定のうえ、①マレーシア（「伝統的出身国」）、②香港、マカオ、韓国、台湾（「北アジア出身国」）、③インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピン（「非伝統的出身国」）、④中国、の四つに区分している。

（注11）例えば製造業の場合、外国人雇用税は月額S\$250（約1.9万円）～S\$650（約5.1万円）、雇用上限率は60%、うち中国出身者の雇用上限率は25%に設定されている。製造業の労働許可証を取得できるのは、マレーシア、北アジア、中国の出身者のみである。なお、外国人雇用税の最高額は、建設業の一部に適用される月額S\$950（約7.4万円）である。

（注12）例えば、“Jammed like sardines: 66 foreign construction workers stay in a house good for only 8 people, construction co fined S\$257,000” The Independent, April 25, 2019 (<http://theindependent.sg/jammed-like-sardines-66-foreign-construction-workers-stay-in-a-house-good-for-only-8-people-construction-co-fined-s257000/>)、 “Foreign domestic workers in Singapore seek help most for overwork, verbal abuse, pay-related problems: Report”, Today Online, January 15, 2019 (<https://www.todayonline.com/singapore/foreign-domestic-workers-singapore-seek-help-most-overwork-verbal-abuse-pay-related>)。

4. 高技能労働者を優遇

同じ外国人労働者でも、高技能労働者の受け入れ体制は低技能労働者とは大きく異なっている。高技能外国人労働者は国内にイノベーションと経済活力をもたらす存在であり、可能な限り長期にわたりシンガポールに滞在し、自国に貢献してもらいたい。このため、各種の特典を用意して積極的に受け入れるとともに、永住許可、さらには国籍を付与することで定住化を促してきた。低技能外国人労働者の定

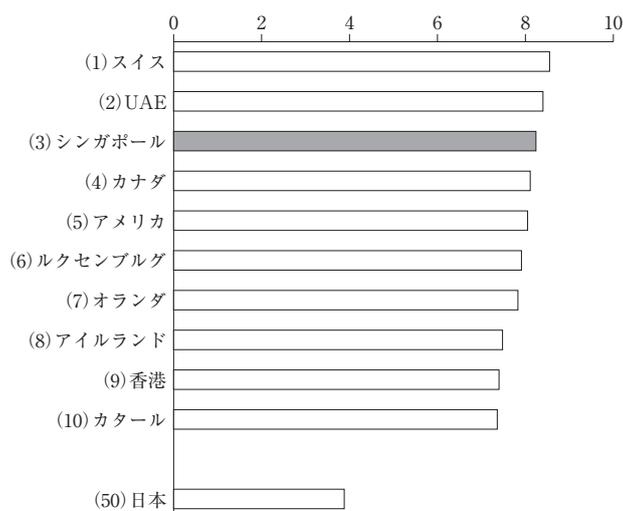
住化回避とは対照的なスタンスといえよう。

経営、管理、専門職に就く高技能外国人労働者で月収がS\$3,600（約28万円）以上の者には雇用許可証（Employment Pass）が付与される（注13、前掲図表6）。外国人雇用税、雇用上限率は適用されず、また、一定の条件を満たせば家族の帯同が可能である。雇用許可証の保持者のなかから、シンガポールでの滞在年数、学歴、収入などが考慮されて永住権が付与される。

高技能労働者を巡っては世界的な獲得競争が激しい。彼らをシンガポールに誘致するために、就労面や滞在許可面で優遇するにとどまらず、所得税を低く抑え、相続税・贈与税をゼロにするなど、税制面での優遇措置も講じられている。また、シンガポールは世界のビジネスセンター、金融センターとしての地位を維持・発展することで経済活力の向上と持続的な経済成長を目指している。世界中の企業が集積すれば優秀な人材や豊富な投資マネー・情報も流入し、それが企業のさらなる集積につながる、というように、ヒト、モノ、カネ、情報の流入は相乗効果が働く。このため、シンガポールの高技能外国人労働者受け入れ策は包括的な国家戦略の一環として実施されており、彼らの誘致と併せて、各種の施策が実施されている。いくつか具体例を挙げると、世界中の企業の地域統括拠点を誘致する“Headquarters Programme”、企業の財務統括拠点に選定されるための“Finance and Treasury Centre Incentive”、グローバル企業にシンガポールで研究や技術開発を行うのを促すための“Research Incentive Scheme for Companies”、などである。

こうした制度面での直接・間接のサポートに加えて、①英語が通じる、②居住環境が良い、③優れた多様性・多文化性を有する、そして④そもそも好条件の就労機会があり将来性にも期待できることが、世界中の高技能労働者をシンガポールに惹きつけてきた。IMDの「高技能外国人へのアピール・ランキング」において、シンガポールはスイス、UAEに次いで世界で第3位である（2018年、図表7）。

（図表7）高技能外国人へのアピール・ランキング
（IMD調査、2018年）



（資料）IMD, “IMD World Talent Report 2018”, November 2018
（注）調査対象63カ国。各国企業の経営層が「自国のビジネス環境に高技能の外国人はどの程度魅力を感じているか」との設問に対して6段階で回答。それを1～10に点数化した後、順位付け。国名の前の括弧内は順位。

なお、技術者など中技能の外国人労働者には、ポイント制に基づきSパスが付与される（前掲図表6）。月収が最低S\$2,300（約18万円）など、客観的な基準にポイントが与えられ、合計で一定の点数に達する必要がある。労働許可証の保持者には認められていない永住権の取得資格がSパス保持者にある一方で、労働許可証の保持者と同様に外国人雇用税、雇用上限率が適用されるなど、受け入れ体制は雇用許可証と労働許可証の中間的な位置付けとなっている。

（注13）雇用許可証には月収に応じてP1、P2、Q1の3種類がある。

5. 受け入れ姿勢に変化

シンガポールは前述の通り、これまで厳格な受け入れ体制をとりながらも外国人労働者を積極的に受け入れてきた。その結果、1990年に13.9%であった人口全体に占める外国人の割合は、2000年に25.9%、ピーク時の2016年には39.2%にまで上昇した（シンガポール統計局の値）。10人中4人が外国人という現状は、シンガポール経済の活力向上に大きく寄与する一方で、国民の反発を惹起している。

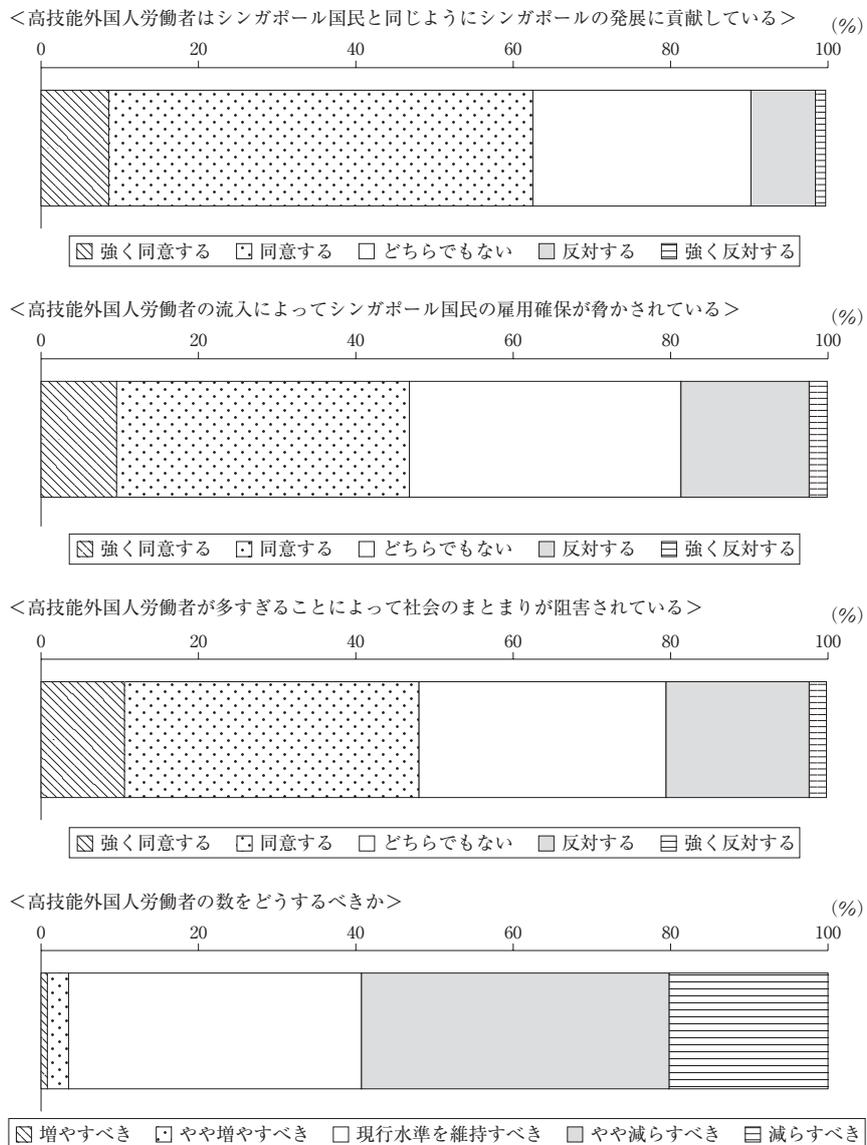
外国人の受け入れが多い国では、国民と外国人との軋轢が生じがちであるが、シンガポールも外国人比率がここまで高水準になると、それまでの歓迎姿勢に変化がみられるようになった。国民の外国人に対する風当たりが明確に強くなったのは、2009年に世界金融危機の影響でマイナス成長に陥った頃であり、外国人の増加が国民の就労機会の減少、不動産価格の上昇、道路や地下鉄の混雑などをもたらしているとの認識が国民の間で広がった（注14）。ただし、シンガポールで生じている外国人への反発は、現在、欧州の一部の国でみられる外国人排斥運動ほど強硬なものではない。これは一つには、経済状況や失業率水準の違いによるものと推測される。

通常、外国人労働者に対する国民の不満は低技能労働者に向けられがちであるが、シンガポールではむしろ永住権保持者を含む高技能労働者に向けられている。国民の主な不満点としては、①高技能労働者を誘致するための優遇策のしわ寄せが自分たちに及んでいる、②永住権保持者が多くの面で自分たちと同様の権利を享受できる一方で、第1次世代（永住権を取得した者）は兵役を免除される、③永住権保持者の多くが国籍を取得せず、シンガポールへのコミットメントを強めようとしめない（注15）、などが挙げられる。

シンガポールの若者（19～30歳）に対して高技能外国人労働者について尋ねたアンケート調査結果（2016年実施、Institute of Policy Studies [2018]）によると、「高技能外国人労働者はシンガポール国民と同じようにシンガポールの発展に貢献している」に同意した人（「強く同意する」と「同意する」の合計）の割合は62.5%であり、彼らの存在意義は評価されている（図表8）。しかしその一方で、「高技能外国人労働者によってシンガポール国民の雇用保障が阻害されているか」に同意する人の割合は46.8%、「高技能外国人労働者が多すぎることによってシンガポール社会のまとまりが阻害されているか」に同意する人の割合は48.0%とそれぞれ半数近くに上った。こうしたなか、「高技能外国人労働者の数をどうすべきか」との設問に対して、減らすべき（「やや減らすべき」と「減らすべき」の合計）は59.3%と6割近くであった。

このような高技能外国人労働者への国民の不満に加えて、低技能外国人労働者への過度の依存が長期

(図表8) シンガポール：若者の高技能外国人労働者に対する意識
(アンケート調査、2016年実施)



(資料) Institute of Policy Studies, "Survey on Emigration Attitudes of Young Singaporeans (2016)", October 3, 2018

(注) 19~30歳のシンガポール国民が対象。

的にみて経済の持続的発展にマイナスに働くとの懸念が強まり、シンガポール政府は2010年頃から、外国人労働者の受け入れを抑制する方向にある。政府省庁の横断組織である経済戦略会議は2010年2月に発表した「新経済戦略」のなかで、「過去10年間と同様に外国人労働者の数を増やした場合、物理的・社会的な限界に遭遇する」ことに加えて、「企業が生産性向上のために投資するインセンティブが阻害される」として、外国人労働者に過度に依存することを避けるべきであると提言している (Economic Strategies Committee [2010] p.8、注16)。留意すべきは、それまでのようなハイ・ペースでの受け入れはしないという方針を打ち出したものの、外国人労働者の受け入れ自体は必要であるという基本スタ

ンスは変えていないことである。

外国人労働者の受け入れ抑制策としては、労働許可証（低技能労働者向け）、Sパス（中技能労働者向け）の対象者に関して外国人雇用税の引き上げ（注17）と雇用上限率の引き下げ、Sパス（中技能労働者向け）および雇用許可証（高技能労働者向け）の取得に必要な最低月給額の引き上げ、家族を帯同できる条件の厳格化などが段階的に実施されてきた。また、高技能職に関し、シンガポール国民にも就労機会を与えるためのルール、Fair Consideration Framework (FCF) が導入された。それにより2014年8月以降、雇用許可証の取得申請を行いたい企業は、労働開発局が運営する求人情報ウェブサイトJobs Bankにシンガポール国民をも対象とした求人広告を最低14日間掲載する必要がある。これらを通じて外国人労働者の受け入れ人数を減らすとともに、国民の雇用増や生産性の向上に向けた努力が促進されることが意図されている。

最近でも、以下の受け入れ抑制策が実施済み、ないし実施予定である。

- FCFの適用対象企業が2018年7月以降、従業員25人以上から10人以上に拡大。また、適用対象者も、月給S\$12,000（約93万円）以下からS\$15,000（約116万円）以下へ拡大。
- Sパス対象者の最低月収が、2019年1月にS\$2,200（約17万円）からS\$2,300（約18万円）へ、2020年1月にS\$2,400（約19万円）へ引き上げ。
- サービス部門に従事する労働許可証保持者の雇用上限率が、2020年1月に40%から38%へ、2021年1月に35%へ引き下げ。同部門に従事するSパス保持者の雇用上限率については、2020年1月に15%から13%へ、2021年1月に10%へ引き下げ（図表9）。

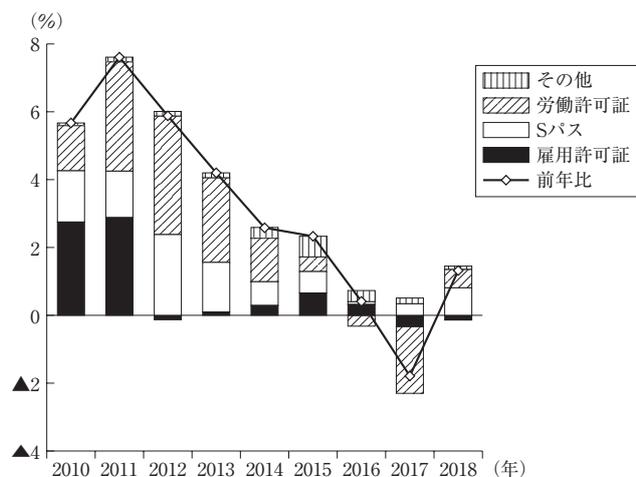
(図表9) シンガポール：サービス部門に従事する外国人労働者の雇用上限率

	～2019年12月	2020年1月～	2021年1月～
労働許可証保持者	40	38	35
Sパス保持者	15	13	10

(資料) Singapore Ministry of Manpowerウェブサイト

こうした抑制策に加えて、近年の景気減速に伴う労働需給の緩和によって、外国人労働者の増勢は鈍化傾向にある。外国人労働者の増加率は、世界金融危機による急減から回復した2011年の前年比7.6%増をピークに鈍化し、2017年にマイナスに転じた後、2018年も持ち直しは緩慢にとどまっている（図表10）。どの就労許可証の労働者も伸びが鈍化しているものの、とりわけ頭数の多い労働許可証保持者、なかでも製造業および建設業の従事者の落ち込みが顕著である。こうした動きに伴い、シンガポールの人口に占める外国人比率は2019年には38.6%と、ピーク時（2016年、39.2%）に

(図表10) シンガポールの外国人労働者数（前年比）



(資料) Singapore Ministry of Manpower, "Foreign Workforce Numbers"

(注1) 各年12月の前年同月比。

(注2) 労働許可証 (work permit)：低技能労働者対象。

Sパス：中技能労働者対象。

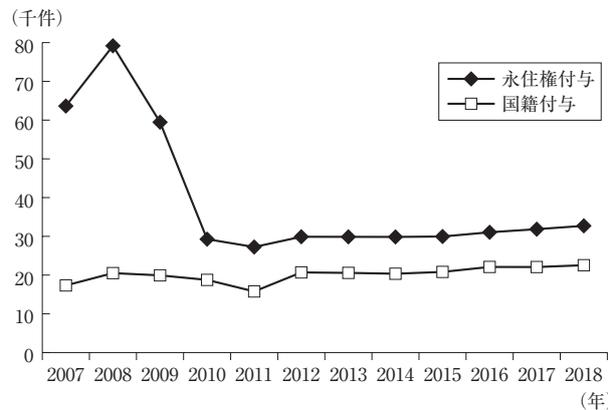
雇用許可証 (employment pass)：高技能労働者対象。

比べて若干低下している。

シンガポール政府はまた、外国人労働者の受け入れの抑制と併せて、永住権の付与も厳格化している。付与件数は、2010年以降、毎年2.7万～3.2万件と、2008年のピーク時（7.9万件）の半分以下の水準で推移している（図表11）。

シンガポール政府は外国人労働者の数の抑制に取り組む一方で、低技能外国人労働者の滞在可能期間については長期化を図っている。労働許可証による最長滞在可能期間を、2012年、2014年、2018年と段階的に延長してきた（図表12）。こうした措置は低技能外国人労働者の定住を招来しかねないだけに、政府はこれまで慎重であった。しかし、産業界からの強い要請に加えて、低技能外国人労働者をより長期に雇用することで彼らのスキルが向上し、ひいては労働生産性の向上につながることを期待して踏み切った。

（図表11）シンガポールにおける永住権・国籍の付与件数



（資料）Strategy Group, Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration & Checkpoints Authority, Ministry of Manpower, "Population in Brief 2019", September 2019.

（図表12）シンガポール：労働許可証保持者の最長滞在可能期間

部 門	技能レベル	～2012年 6 月	2012年 7 月～	2014年 5 月～	2018年 5 月～
建設業、造船業、加工業	R1（上級技能者）	18年間	18年間	22年間	26年間
	R2（基礎技能者）	6年間	10年間	10年間	14年間
サービス業、製造業	R1（上級技能者）	18年間	18年間	18年間	22年間
	R2（基礎技能者）	6年間	10年間	10年間	14年間

（資料）Singapore Ministry of Manpowerウェブサイト

（注1）対象となる労働許可証保持者の出身国は以下の通り。

建設業、造船業、加工業：中国、非伝統的出身国（インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピン）。サービス業、製造業：中国

なお、マレーシア、北アジア出身国（香港、マカオ、韓国、台湾）の出身者に関しては、最長滞在可能期間は全技能レベルで従来から無期限。

（注2）全労働許可証保持者の上限年齢は60歳。

繰り返しになるが、シンガポール政府は外国人労働者の抑制を図っているとはいえ、これまでの積極姿勢を後退させたにすぎず、大幅に絞り込む意図はない。外国人労働者はすでにシンガポール経済に深く組み込まれており、彼らなしには経済活動が成り立たないためである。

（注14）2011年に行われた議会総選挙で、建国以来政権の座にある与党・人民行動党が議席を減らしたのは、一つには外国人労働者受け入れ策に対する国民の不満の表れであるといわれている。また、2013年1月に発表された人口白書（“A Sustainable Population for a Dynamic Singapore: Population White Paper”）のなかで、シンガポールの2030年の人口650万～690万人のうち、外国人（「永住権保持者」および「居住者以外」）が290万～310万人を占めるとの予測が含まれていたこと（2014年6月時点では人口547万人のうち外国人は213万人）に反発して、同年2月にシンガポールとしては珍しい大規模なデモが行われ、これ以上外国人労働者の受け入れを増やすべきではないとの主張がなされた。

（注15）永住権保持者の多くがシンガポール国籍の取得に動かないのは、シンガポールは二重国籍を認めていないため出身国の国籍

を喪失することになる、兵役義務が課される、などの理由による。

(注16) カギ括弧内は筆者和訳。

(注17) 例えば、製造業の外国人雇用税は2010年には月額S\$170 (約1.3万円)～S\$450 (約3.5万円)であったのが、2014年7月には月額S\$250 (約1.9万円)～S\$650 (約5.1万円)となった。

6. おわりに

シンガポールの外国人労働者受け入れ策は、経済的な観点からは高い効果を上げているといえる。まず、高技能外国人労働者の受け入れに関しては、生産性の向上に資するとしてさまざまな優遇措置を講じ、世界的な誘致競争における「勝ち組」の地位を築いた。人数があまりに増えたことで国民の反発を招き、近年では政府の受け入れ姿勢も抑制方向にあるとはいえ、それでも高技能外国人労働者にとってシンガポールは依然として働いたり生活したりするのに魅力的な国であることに変わりない。

一方、低技能外国人労働者に関しては、彼らを徹底して管理することで、定住化や不法滞在などほかの多くの国が直面する問題を回避しつつ、受け入れの果実のみを得ることができている。具体的には、周辺域内で先行して経済発展を遂げたメリットを活かして、経済発展が遅れている国の安価で豊富な労働力を活用し、自国の経済成長率の押し上げ、生産コストの抑制と国際競争力の維持・向上、家事労働の担い手の確保による女性の社会進出、などを実現してきた。安価な労働力を確保できると、それに安住して設備投資や従業員訓練などを怠り、結果として労働生産性の向上が阻害される恐れがある。シンガポール政府もこの点を意識し、外国人労働者の数やコストを調整することでそれを回避しようとしている。

もっとも、結婚の制限や出産の禁止など、低技能外国人労働者の厳格な管理は人道的な観点から問題があるのも事実である。逆の見方をすれば、シンガポールのように徹底した措置を講じなければ、定住化や不法滞在の問題を回避するのは容易ではない。シンガポールの事例からは、一時滞在を前提に低技能外国人労働者を受け入れることの難しさが改めて確認できる。

(2019. 10. 15)

参考文献

- ・自治体国際化協会シンガポール事務所 [2013]. 「シンガポールにおける外国人受入施策」自治体国際化協会、Clair Report No.392、2013年12月20日
- ・清水隆雄 [2007]. 「外国人政策の変遷と各種提言」国立国会図書館調査及び立法考査局『人口減少社会の外国人問題』（調査資料2007-1）
- ・萩原里紗、中島隆信 [2014]. 「人口減少下における望ましい移民政策—外国人受け入れの経済分析をふまえての考察」経済産業研究所、RIETI Discussion Paper Series 14-J-018、2014年3月
- ・ADB, OECD, ILO [2014]. “Labor Migration, Skills and Student Mobility in Asia,” Asian Development Bank Institute.
- ・Asis, Maruja M.B. [2014]. “Not Here for Good? International Migration Realities and Prospects in Asia,” National Institute of Population and Social Security Research, *The Japanese Journal of Pop-*

ulation, Vol.2, No.1, March 2014.

- Chan, Angelique, Truls Ostbye, Rahul Malhotra, Athel J. Hu [2013]. “The Survey on Informal Caregiving,” Ministry of Social and Family Development, Government of Singapore.
- Economic Strategies Committee [2010]. “Key Recommendations,” January 30, 2010.
- Human Rights Watch [2014]. “Help Wanted: Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia,” July 2004, Vol.16, No.9(B).
- Institute of Policy Studies [2018]. “Survey on Emigration Attitudes of Young Singaporeans 2016”, October 3, 2018.
- Martin, Philip [2006]. “Managing Labor Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century,” United Nations Secretariat, International Symposium on International Migration and Development, UN/POP/MIG/Symp/2006/07, June 21, 2006.
- Nowrasteh, Alex [2018]. “Singapore’s Immigration System: Past, Present, and Future,” Cato Institute, *Cato Working Paper*, No.53, October 23, 2018
- OECD [2008]. “Management of Low-Skilled Labour Migration,” *International Migration Outlook 2008*.
- OECD [2012]. “The Changing Role of Asia in International Migration,” *International Migration Outlook 2012*.
- Orbeta, Aniceto C. Jr. [2013]. “Enhancing Labor Mobility in ASEAN: Focus on Lower-skilled Workers,” Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2013-17, February 2013.
- Ostbye, Truls, Rahul Malhotra, Chetna Malhotra, Chandima Arambepola, and Angelique Chan [2013]. “Does Support from Foreign Domestic Workers Decrease the Negative Impact of Informal Caregiving? Results from Singapore Survey on Informal Caregiving,” The Gerontological Society of America, *Journals of Gerontology, Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 68(4).
- Ruhs, Martin [2006]. “The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy,” International Labour Organization, *International Labour Review*, Vol.145, No.1-2.
- Saxenian, Anna Lee [2007]. *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Harvard University Press.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs [2015]. “Trends in International Migrant Stock”.
- United States Department of State [2014]. “Trafficking in Persons Report,” June 2014.
- Yue, Chia Siow [2011]. “Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges,” Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No.2011-24, December 2011.