

2018年11月30日

外国人労働者活用：制度維持に厳格運用がカギ シンガポール、日本の受け入れ拡大に注目

主任研究員 日下 淳

【ポイント】

- ▶ シンガポールは外国人労働者活用の先進国で、外国人は全就業者の3分の1を占める。経済発展に必要な人材確保と社会の安定維持を両立させるため、試行錯誤の上に制度を組み立ててきた。
- ▶ 同国で働く全外国人動労者は就労ビザの取得が必要で、賃金や労働条件が定められ、当局への定期的な報告などが義務付けられている。入国管理や登録手続きなどは厳格に運用され、不法滞在や雇用者による法令違反などの問題はほとんどない。
- ▶ 同国は、周辺アジア諸国や世界の外国人労働者政策に常に注意を払い、情報収集に努める。日本が外国人労働者受け入れを拡大する新政策の行方には、多大な関心を寄せる。

全就業者の3分の1を外国人が占めるシンガポール経済は、外国人労働者なしに成り立たない。政府や国会は外国人労働者政策を重視し、専門家による研究も盛んだ。シンガポール社会科学大学応用研究センターでディレクターを務めるランドルフ・タン准教授へのインタビューをベースに、同国外国人労働市場の現状や動向を報告する。タン氏は2014-18年前半、この問題に関する国会の委員会のメンバーを務めた。JCER/Nikkei「アジア・コンセンサス」調査の回答者でもある。



ランドルフ・タン氏

Randolph Tan
Director, Centre for
Applied Research
Singapore University of
Social Sciences (SUSS)

■外国人比率：製造業 50%、建設業 74%

シンガポールでは、高度専門職から単純労働者に至るまで社会の幅広い分野で外国人が働いている。2017年末の同国の就業者(外国人家事就業者=FDW、メイド=を除く)は342万人。そのうち112万人が外国人で32.8%を占める。メイドを含めると、全就業者367万人のうち外国人は137万人で、その比率は37.2%に達する。製造業では全就業者49万人の50%、建設業(就業者45万人)は74%、サービス業(メイドを除き245万人)は22%を外国人が占める(図表2)。

外国人労働者が全体の3分の1を占める状態は、2010年代を通じて変わらない。

同国の失業率は、2018年7-9月期で2.1%と低水準。外国人労働者がほぼ完全雇用であるのに対し、シンガポール人および居住者は3%前後と少し高い。雇用問題で問われるのは、失業率より雇用の質が中心だ。

■ 就労ビザで制限、厳格な管理

シンガポールの外国人労働者政策は、厳格な管理の上に成り立っている。同国で働く全外国人労働者は就労ビザの取得を求められ、ビザは業務のレベルによりEP（雇用許可証＝Employment Pass）、Sパス、WP（労働許可証＝Work Permit）に大別される。

各ビザには発行の上限があり、それを通じて外国人労働者の数を制御している。また業種によっては外国人を雇用する場合に、一定割合のシンガポール人の雇用を義務付ける場合もある。雇用者には届け出義務があるほか、外国人雇用税（levy）の支払いも求められる。

各種ビザの取得要件は、所得や学歴など細かく定められている。しかし最終的な判断は当局に委ねられる仕組みだ（図表3）。

管理は労働条件面にも向けられる。同国の建設現場では多数の外国人建設労働者が働くが、数年前まで住居は現場のプレハブ住宅だった例もある。「衛生面などで問題が多かった」（タン氏）という。しかし、約2年半前に新たな規制を制定し、雇用者に対し適切な住居の提供を義務

【図表1】シンガポールの概要

人口	563万人
人口構成	シンガポール人および永住者399万人(全体の70%)、外国人164万人(30%)
民族(シンガポール人)	中華系74%、マレー系13%、インド系9%
宗教	仏教、イスラム教、キリスト教、道教、ヒンズー教
言語	国語はマレー語。公用語は英語、中国語、マレー語、タミール語
1人当GDP	5万9627米ドル(2017)

人口は2018年。同国統計局資料など

【図表2】就業者の内訳

全雇用	366.9	230.1
		136.8
製造業	49	24.7
		24.3
建設業	45.2	11.9
		33.3
サービス業	270	191.3
		78.9
うちFDW	24.7	0
		24.7

2017年末。単位万人。右欄の上段はシンガポール人と永住者。下段は外国人労働者。その他雇用者が少ない業種は省略。出所：労働省

【図表3】就労ビザの種類と特徴、発行人数

外国人労働者/許可証の種類	特徴	人数
全外国人労働者		1,371,700
EP(雇用許可証)	Employment Pass。企業管理職や高度専門職などを想定。月額給与3600SGD以上。家族滞在許可のケースが多い。	184,400
Sパス	中級レベルの熟練労働者。EPとWPの間。2004年導入。給与月額2200SGD以上。	189,700
WP(労働許可証)	Work Permit。工場労働者など。期間は通常2年。家族滞在は原則認めない。	966,200
うちFDW(メイド)	外国人家事労働者。メイド。	250,000
うち建設労働	建設現場の仕事に従事。	280,400
その他		31,400

2018年6月。人数は単位人。労働省資料から筆者作成。

付けた。シンガポールでは朝晩、多数の外国人労働者がトラックなどでそうした住居と建設現場の間を移動する風景に出くわす。

雇用者にとって、労働力の確保は死活問題だ。飲食店の場合、規制で定められたシンガポール人の雇用を確保できないために、外国人労働者を増やせず、事業拡大を断念する例も珍しくない(注1)。同国では住宅を賃貸する場合は適切な書類が必要で、これが不法滞在の防止策にもなっている。届け出義務違反などで逮捕される事例もあるという。

規則は細かく、かつ厳格に運営されているため、一部の人々の間では「不人気」という。「非人間的という批判があるのも事実」とタン氏は指摘する。

しかし、この制度によりシンガポールでは不法滞在者はほとんどおらず、雇用条件などを巡る契約違反や外国人労働者への不当な差別などの問題も少ない。「こうした点に関しては、シンガポールのシステムは優れている」とタン氏は評価し、「雇用者のみならず、外国人労働者の利益にもなっている」と指摘する。



建設現場では外国人労働者が多数働く。この分野で働く労働者の74%は外国人だ。



マリナ・ベイ・ファイナンシャル・センターには多くの金融機関が集まり、多くの外国人が働く。

■ 時間かけ制度改善、2010年から規制強化

外国人労働者の問題に関するシンガポールの基本姿勢は、外国人の有効活用とシンガポール社会の安定の両方を実現させること。そのために、「長い時間をかけて制度の改善を進めてきた」とタン氏は振り返る。

近年の曲がり角になったのが2010年。2000年代まで同国は外国人拡大をテコに経済成長を続けてきた(注2)。しかし2008年のリーマン・ショックに伴う不況で状況は一変した。雇用が悪化し、国民の間で、外国人に職を奪われているという不満が拡大し、政府は政策転換を迫られた。

政策転換の方向をひとこと言えば、規制の強化。政府は同年、(1)外国人労働者への依存を減らし、生産性向上による経済発展を実現する、(2)外国人就業者の数を全集業者の3分の1以下に抑える、などの方針を発表し、具体策として各種就労パスの発行条件を引き上げた。

2011年5月の総選挙では、与党の人民行動党(PAP)への得票が1965年の建国以来最低の水準に低下した。政府・与党は、従来以上にシンガポール国民の生活や福祉に配慮する必要性に迫られ、「シンガポール人優先・外国人規制強化」の流れは定着した。

■ 持続性にカギ握る変化への対応、遂行力

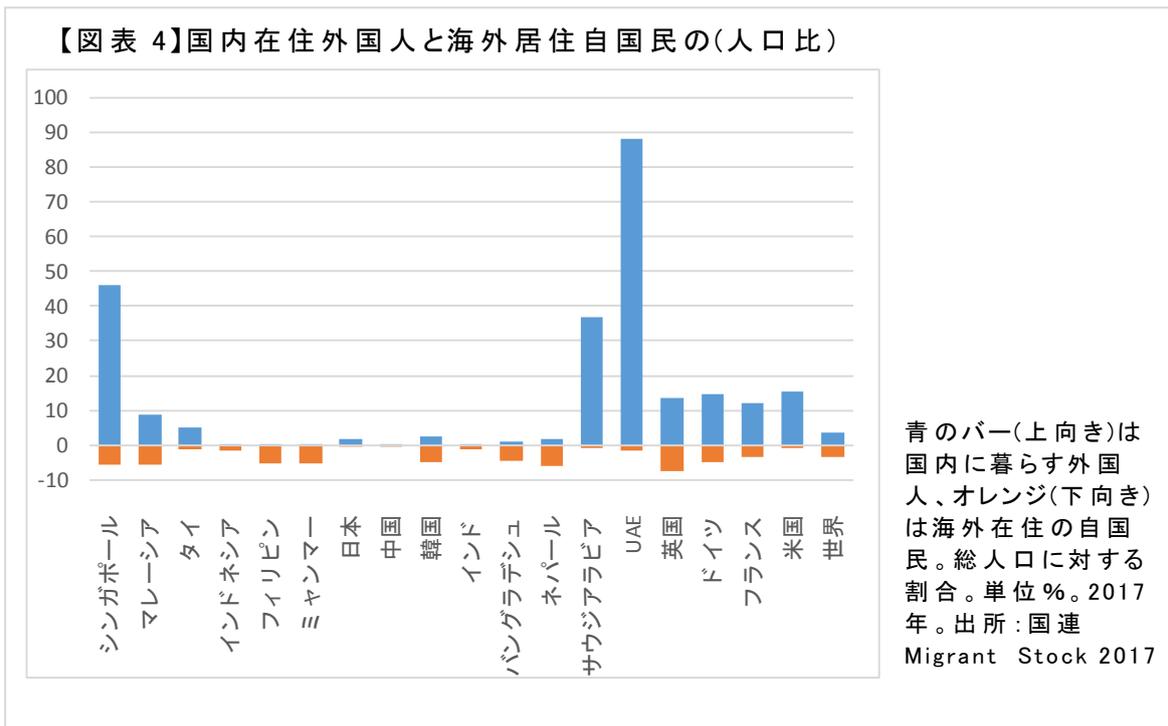
社会、経済を取り巻く環境は急速に変化しており、制度は柔軟に変更していく必要がある。ただ、その方向性を展望するのは容易ではない。

たとえば優秀な外国人を引きつけることは、シンガポールのみならず各国の課題だ。しかし、「将来求められる技術を見通すのは難しい」とタン氏は指摘する。将来需要を見越して、外国人受け入れの政策に反映させるのも簡単ではない。

人口高齢化に伴い介護サービス要員の不足なども懸念されるが、「この問題は介護ロボットの導入など技術革新とも関係する。外国人労働者問題だけを切り離して議論するのは適切でない」と考える。

建設現場で働く外国人労働者は、20年ほど前まではマレーシア人が大多数だった。現在のシンガポールの賃金水準では、マレーシア人は集まらない。現場で働く外国人労働者は、中国人やインド人、バングラデシュ人などが中心だ。先を見通せば、「5年後には中国人が来るか定かでない」（タン氏）。変化への対応に、単純な議論は禁物だ。

「外国人労働力は長期的に活用していく必要がある。そのためにも、制度はきちんと機能し、厳密なものでなければいけない」とタン氏は指摘する。現在のシンガポールのシステムについては、「好ましいものかどうかは分からないが、現実的なもの」と分析する。



加えて重視するのが、政策運営の遂行力だ。制度設計や個々のルールの設定は無論大事だが、「それをいかに実行するかが問題」と強調する。

■日本の新政策、手法や運営に注目

シンガポールは外国人労働者の問題に関し、世界の動向に絶えず目を配る。同国が厳格な出入国管理を維持できるのは、「小国であるのも一因」とタン氏は言う。だが小国であれば上手く行く訳ではもちろんない。

隣国マレーシアには、公式統計で労働者を中心に 270 万人の外国人が滞在するが、これ以外に 100 万人単位の不法滞在の労働者が働いているとの推測がある。「実態が把握できないので、外国人労働者数の上限規制や、外国人雇用税の導入なども難しい」とタン氏は指摘する。状況は国により異なる。

外国人労働者を含めた労働問題は、世界的に政治的な思惑で決まることも少なくない。このため、他分野と整合性を欠く政策が定まるケースもあると指摘する。こうした現実についても認識が必要だ。

「厳格な外国人労働者管理」という点でシンガポールと対比できる国を尋ねると、「あえて選べば一部の中東の国」と挙げた。ただ中東では、雇用者による外国人労働者乱用などの問題も表面化している。こうした課題に適切に対応できなければ、「制度を持続できるかどうか分からない」とも言う。

日本の外国人労働者政策について、タン氏は「日本はこれまで強い規制を維持してきた。それにより持続的な制度を保って来た」と見る。そうした海外からの視点がある中で、日本は一部単純労働者を含む外国人労働者受け入れ拡大に動く。高齢化や労働者不足に対応するのが狙いだ。しかし法案成立の直前になっても、新政策の具体的中身は不明な点も多い。タン氏は「日本が何を実現し、その結果どんな影響が出てくるのか。その手法や運営はどんなものになるのか。非常に興味深く見つめている」と語る。

(注)

1. “Singapore needs foreigners - here’s why”はそうした実例を報告している。
<https://www.population.sg/articles/singapore-needs-foreigners--heres-why>
2. シンガポールの人口は 1990 年の 305 万人から 2010 年に 508 万人に増加した。この間、外国人は 31 万人(全人口の約 10%)から 130 万人(同 26%)に急増した。1 人当たりの名目 GDP は 1990 年の 12766 米ドルから 2010 年に 46569 ドルに拡大(IMF Economic Outlook)。2007 年には日本を抜いてアジアで最高レベルになった。

本稿の無断転載を禁じます。

詳細は総務本部までご照会ください。

公益社団法人 日本経済研究センター

〒100-8066 東京都千代田区大手町1-3-7 日経ビル11F

TEL:03-6256-7710 / FAX:03-6256-7924