

シンガポールの移民政策

—外国人労働力の受入れと管理—

岡本 佐智子

1. はじめに

シンガポールは、2015年に建国50周年を迎える。国土面積も狭く天然資源も乏しい小国が、外国資本と外国人労働力を積極的に呼び込み、唯一の資源である国民を人材開発することで「奇跡」の経済発展を遂げている。2000年代には、世界の競争力ランキングで上位の常連となり、ASEAN経済共同体を牽引するアジアのビジネスハブとしての地位を築いている。

シンガポールは1970年代に新興工業諸国（NIEs）の雄として台頭し、1980年代後半から90年代の右肩上がりの経済成長期には労働力不足が慢性化しており、外国人労働力に依存してその需要を満たしてきた。こうした外国人受入れ推進政策は高い経済成長を実現させ、国民もその豊かさを享受できたことから、政府主導の移民施策も受け入れられてきた。そのため、移民問題を抱える国々から、シンガポールが移民政策の成功事例として注目されるようになる。

シンガポール建国の父、初代首相のリー・クワンユーは、顧問相時代の2000年代初頭から、日本が景気低迷から抜け出せないのは、シンガポールのように移民や外国人労働力の受入れに門戸を開けようとしなからである、とたびたび発言している。

もともと移民で成り立った多民族国家のため、多様性に寛容な国民性ではあったが、2000年代の逼迫した労働力不足対応として外国人流入が倍増していくと、住宅の高騰、雇用の奪い合い、交通渋滞、ルールを守らない外国人の行動やサービスの質の低下、等々、外国人受入れ「歓迎」政策に対する国民の不満の声が高まっていく。

2011年の総選挙では、絶対的与党である人民行動党の支持率が過去最低となり、その後の国会議員補選でも野党に連敗するなど、国民は外国人受入れ促進政策に「ノー」を突きつけている。

政府は新たな住宅建設や交通網などのインフラ整備・拡充計画を次々と発表し、国民優先の雇用であることを強調し、所得格差の是正、外国人労働力流入の抑止に転換していく。そして、シンガポールの持続的経済発展には外国人労働力が欠かせないことを事あるごとに説いている。

シンガポール政府は、これまでの外国人受入れ促進政策から、一転して流入抑止に舵を取っている。本稿では、こうした近年のシンガポールの外国人受入れと管理の動向を確認していく。そこには、日本が本格的な外国人労働力の受入れをするうえで、大いに学ぶものがあると考えられる。

2. 多民族国家の民族構成

シンガポールの歴史については、その激動の変化に世界中で膨大な数の研究が発表されてきているが、日本語書籍では、華人社会からみた田中（2002）、都市国家が成長するまでを政治経済政策からみた岩崎（2013）に詳しい。ここでは、移民を受け入れてきた多民族国家が、一定の民族比率を維持していることに焦点を当ててシンガポールの歴史を概観していく。

2.1 移民国家の誕生

1819年1月、マレー半島の小さな漁村であったシンガポールに、イギリス東インド会社のトマス・スタンフォード・ラッフルズがインド人120人を従えて上陸した。当時の島の人口は、120人のマレー人漁民と30人の中国人農民が住んでいたとされる。

イギリスは1824年にシンガポールの主権および領有権を取得し、1826年にはマレーシアのペナン、マラッカ、そしてシンガポールを合わせて海峡植民地を構成する。シンガポールを東南アジアの自由貿易拠点にする目的であったが、その経営には労働力が不足していた。そこで、すでに支配下にあったインドや、半植民地化していた中国南部からも労働力が「輸入」され、1830年のシンガポール人口は1万6千人余りに増加する。土着であったマレー人（インドネシアのスマトラ、ジャワ、スラウェシなどの島民も民族的にはマレー系民族に分類）の人口がもっとも多かったが、民間契約の肉体労働や貿易商売などを目的とした中国人の流入増により、1870年代には中国人がシンガポール人口の半数以上を占め、マレー人口を凌駕していく。

シンガポールは1942年2月から1945年8月までの「許そう。しかし、決して忘れない」「3年8か月」と呼ばれる日本の占領期を除いて、1963年までイギリスの植民地統治下にあった。

直轄植民地となった翌年の1947年の人口センサスでは、当時のシンガポール総人口94万人の77.6%を中国人が占め、12.3%をマレー人、インド人が7.3%、ヨーロッパ系（ユーラシアン）とその他が2.8%で¹⁾、田中（前掲）は、この時期に現在の民族比率の原形ができたとみている。

1949年に中国共産党が中華人民共和国を成立させると、イギリスは共産主義の拡大を恐れて、中国からの新来者受入れと中国往来を禁止する。完全内政自治となった1957年に、シンガポール市民権法（Singapore Citizenship Ordinance 1957）が成立すると、定住しはじめていた中国人の多くが、「華僑」から「華人」としてシンガポール市民の道を選択する。

1959年には、外交・国交以外の自治権を獲得し、イギリス連邦内の自治州となる。同年、リー・クワンユーが35歳で首相となり、人民行動党政権がスタートする。当時も多民族社会であったが、現在のような異民族混住ではなく、民族あるいは言語・出身地域ごとに集住していた。

1963年にはマレーシア連邦が結成され、シンガポールはその一州に加入したことから市民権法も廃止される。イギリスから独立したものの、マレー人には最大移民集団である華人の政治経済力が脅威とされ、1965年にマレーシア連邦から切り離される。こうして余儀ない独立によってシンガポール共和国が誕生する。以来、リー首相は国民に向かって「生き残る」ということばを力強く語り、民族を越えた「シンガポール人」創りを呼びかけながら、輸出指向型の工業化を一気に押し進めていく。

2.2 「サバイバル」と民族構成

シンガポールの独立当時は、高失業率が大きな課題であった。外国資本の直接投資を次々と呼び込み、雇用創出に成功したものの、限られた人口ではすぐに労働力不足に陥る。そこで、隣国マレーシアからの外国人労働力を受入れ、1968年には外国人労働許可制度が設けられる。1970年代にはそのマレーシアも経済成長が始まり、マレーシアからの労働力供給も容易ではなくなる。そこで人口の多いタイやインドなどから受入れは始める。このころ、外国人労働者は低熟練労働者に限定し、労働集約型産業を支えていった。1980年代になると、このまま安易な外国人労働力依存では、経済成長している周辺国と同じでシンガポールが生き残ることはできないとし、産業構造改革を進めようとする。

低賃金労働者を雇用している労働集約型企業を淘汰するために大幅な賃上げを要求する。その結果、1985年には外国人労働者は減少したが、企業の国外移転が続出し、独立以来、初めてのマイナス成長を味わうことになる。

1990年代には優秀な研究者や技術者、投資家をリクルートし、カネを生む人材を確保していった。その一方で、非熟練労働者は制限付きで受入れ、景気に連動してその受入れ数を調整していくことから、政府首脳は、外国人労働力は経済の「調整弁」と公言していく。未熟練の外国人労働者への待遇については、民主主義国から人をモノ扱いしている、人権侵害であると非難されている。

それでも人手不足は続き、2000年代には外国人労働者が3割を占めるようになり、移民の受入れも進む。外国企業にとっては、優秀な人材が確保しやすく、外国人雇用も容易であることがシンガポール進出の魅力であった。この時期、外国企業で働く外国人管理職や専門資格保持者、潤沢な資金がある投資家には、アジアでもっとも容易に査証が取れ、もっとも永住権が取りやすい国となっていく。しかし、非熟練者にはアジアで最も厳格で自由がない国と言われていく。

2000年代の総人口は、10年間で100万人増加し、2010年から2014年までで40万人増の547万人に達している。しかし、その増加分の4分の3は外国人である。

2014年(6月値)のシンガポール国民の民族比率は、華人が76%、マレー系が15%、インド系が7.4%、その他が1.4%で、10年前の2004年比率(華人76.6%、マレー系15.1%、インド系7.2%、その他1.1%)とほぼ変わっていない。国際・国内異民族間結婚等により、その他の民族割合が増加しているが、民族構成割合に大きな変動はない。

図1にみるように、国民(Citizens)と永住権保持者(Permanent Residents: PRs)を合わせた「レジデント(居住者: Residents)」の民族割合でも、華人が7割台で、マレー系が1割台、インド系1割未満といった民族比率をほぼ維持していることがわかる。

シンガポールの出生率(2013年のレジデントの合計特殊出生率は1.19)は依然として好転は望めず、特に華人の出生率(2013年は1.05)上昇は期待できない状態にある。Saw(2007)は、移民受入れ数が自然人口増加数を上回った2001年以降、移民の受入れ数や受入れ「人種」を調整することによって現在の民族比率が守られていることを暗に語っている。

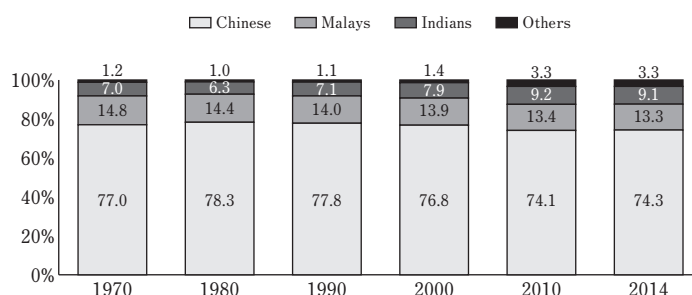


図1 シンガポールレジデント(居住者)の民族割合

出典 *Census of population 2010*. および *Yearbook of Statistics 2014*. より作成.

シンガポールでは「永住者 (PR / PRs)」という居住身分のことばが日常語彙にあるが、永住者の特徴が現れる統計では、国民と永住者を区別せずに、ひとくくりにシンガポールの「レジデント」または「ローカル」という名称で公表される。永住者の多くが数年後にはシンガポール国籍を申請する準市民であることから、その民族に関する差異化は「センシティブ」な問題とされ、現在も新たな

永住者や市民権（国籍）取得者の出身国や民族の詳細は公表されていない²⁾。

唯一、その外観が見えるのは10年に一度調査される人口センサスである。レジデントの出生地を2000年と2010年で比べてみると、シンガポール生まれは81.9%から77.2%に減少し、外国生まれが18.1%から22.8%に増加しており、移民受入れ増加が確認できる。

その内訳は、マレーシア生まれが9.3%から10.2%に増え、中国・香港・マカオが4.7%から4.6%で横ばい、インド・パキスタン・バングラデシュ・スリランカが1.8%から3.3%に増加、インドネシアが1.0%から1.4%に、その他のアジア諸国生まれが0.7%から2.4%に増えている。統計では、マレーシア以外の出身国別は発表していない。マレーシア出身といっても華人系かどうかも記されていないが、移民の多くは近隣諸国の出身者で、シンガポール市民の民族比率が維持できる範囲の受入れであることがわかる。シンガポールは、周辺アジア諸国から移民を受け入れても、安定した民族構成で国家の安全保障と外資への信頼を築いていた。

3. 将来人口と移民政策

シンガポールの少子化が顕著になった1980年代後半から、人口問題に関するレポートは数多く発表され、労働力減少に警鐘を鳴らしてきている。政府は出生率を上げるべく、結婚斡旋事業から出産、育児、教育、住宅取得とさまざまな面で支援を拡大提供してきているが、大豊作と言われた2008年でも合計特殊出生率は1.29で、成果は芳しくない。

2012年には戦後のベビーブーム世代（1947年から64年生まれ）の定年退職がはじまり、2015年からは高齢化が加速していく。2011年の出生率1.2を維持できても、2025年には人口減少が急速に進み、2030年に超高齢社会に突入することが推定されており、このままでは生産労働人口が維持できず、社会保障も難しくなる。

首相府国家人口・人材局（National Population and Talent Division: NPTD）（2013）が、2030年までの包括的な人口政策として発表した人口白書には、少子高齢化が一気に進むシンガポールが、ダイナミックで活力ある経済を維持していくには、移民の受入れが欠かせないことを丁寧に説明している。

シンガポールの将来人口は、2030年に650万から690万人（2014年は547万人）となり、人口は増えても労働人口が半減することから、年間1万5千人から2万人をシンガポール国民として受入れ、新規永住者も年3万人程度受け入れること、そして流動的な永住者の人口を常に50万から60万人確保していく、というシナリオである。この人口政策案では、国民の割合は現在の62%から55%に減少し、永住者も含めた外国人は45%に増大する、というショッキングなものであった。国民は外国人受入れの必要性は理解しているが、これ以上の外国人流入は自分たちの生活が脅かされるのではないかと不安が強い。

シンガポールは外国人労働力・移民の受入れと管理が、常に経済と連動して調整されてきた。1980年代には労働集約型から知識集約型産業への移行を目指し、まず低賃金労働者の抑制として、1980年に外国人雇用税を導入している。しかし、それでも外国人労働力への安易な依存が続いていたため、1987年には外国人雇用数の上限を設けている。1990年代には、域内諸国や世界と競争していくために、高付加価値産業への転換を実現しようとした。それでも過剰な外国人労働力雇用が続く2003年には、「21世紀における経済成長戦略」で全国民が高度技能を備えることを掲げ、経済構造改革をしようとしている。海外から高度人材を国家主導で誘致し、あらゆる分野でアジアのハブにな

る目標が打ち出された。これまでの金融や情報通信産業、観光の強化に加えて、新産業に位置付けたバイオ関連分野をはじめとする研究開発事業に着手し、雇用が創出されていくものの、その需要をローカルで満たせなくなっていく。

2010年2月に発表された「新経済戦略」では、今後10年間で達成する改革の柱に、労働生産性の向上、賃金（中央値）の引上げ、外国人労働者受入れの抑制を置き、技能と革新による成長を目標に掲げている。

外国人雇用削減への方向転換は、2003年から2008年の外国人労働者自由化政策で、外国人雇用が全体の4割を占めるまでになったことにある。人件費の安い外国人労働力に依存しては生産性が上がらないため、外国人雇用を全体の3分の1までとする抑止策に打って出た。同時に、国民の就業率を上げるために既婚女性の就業促進や、定年退職年齢を60歳から65歳に引上げる。そして、2011年からは外国人労働者の雇用上限数の縮小と雇用税の引上げを強化し、年々外国人雇用のハードルを上げる対策に移行した。

こうした外国人労働者雇用の引き締めは、人件費の高騰に加えて、高学歴化したシンガポール人の就きたがらない職種や業種で、今まで以上に深刻な労働力不足・人材採用難に直面した。そのため、新経済戦略の生産性追求は、1985年の景気後退を招いた構造改革の二の舞ではないか、短期で成果を求めるには無理があるという批判の声も出ている。それでも政府は、政策実行を貫く方針で、シンガポール永住権の発給も審査が厳格になり、認可数が抑制されている。

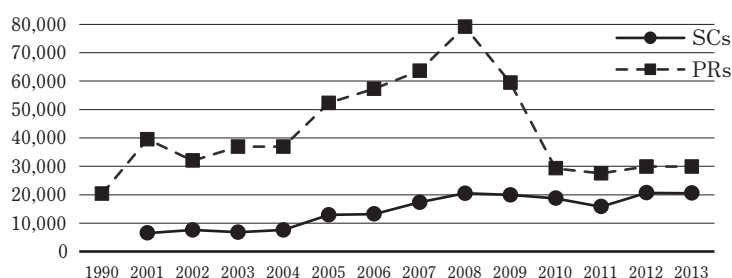


図2 移民受入れの推移

出典 1990年から2006年までの数値は2011年国会質疑より。2007以降は、*Population in Brief 2014*より作成。

図2にみるように、新規永住権（PRs）認可数は1990年に2万人程度であったが、21世紀になると倍増していく。深刻な労働力不足に2003年から外国人雇用規制が緩められた時期、特に2005年からは劇的な増加をみせていく。2007年には6万人台（63,627人）を越え、シンガポール国籍となる新規市民権（SCs）取得数も17,334人に上昇している。

一人当たりのGDPがアジアのトップに躍り出る2008年には、永住権が79,164人、市民権が20,516人と建国史上最大の認可数を記録する。しかし、このころには市民と新来外国人との軋轢が生まれ、社会問題になっていく。これを受けて、政府は2009年に外国人受入れ抑止方針を発表し、新規永住権（59,460人）も、新規市民権（19,928人）発給も減少させている。しかも、これまで公表してこなかった永住権申請の不許可数が58,923人もあったことまで発表している。以降、2010年の永住権不許可は68,143人に増え、認可発給数は29,265人へと大きく縮小している。2010年から2014年までの4年間、市民権認可数は2万人前後で推移し、新規永住認可数は3万人以下に抑制されている。この抑制数は人口政策の実験ではないかと筆者には思える。

NPTD (2012a) が公表した 2007 年から 2011 年までの新規移民のプロフィールは、永住者の 64% は 30 歳以下で、74% はディプロマか学位取得者である。新規市民権取得者数にしても、その 62% はシンガポール人の帯同家族で、全体の 61% は高等専門学校または技術短大卒か、大卒以上の教育歴で、53% は 30 歳以下である。政府はこうした若くて「良質」で、シンガポールに貢献できる人材のみを市民として受け入れていることをアピールするようになる。そして国民が外国人労働者の核として働けるよう、国内の大学入学定員枠を拡大するとともに、生涯に渡ってスキルアップすることを奨励し、企業には従業員の技術・技能研修機会の提供を求めている。

4. 外国人労働力受入れ促進から抑制へ

シンガポールでは、建国時から外国人就労査証に、高度人材対象の雇用パス (Employment Pass: 以下 E パスと記す) と、非高度人材には労働許可書 (Work Permit: 以下 WP と記す) を発給してきている。シンガポールで働く外国人には、さまざまな種類の滞在査証があるが³⁾、現在も滞在期限のない E パス⁴⁾ と、滞在期間の制限と居住移転の自由もなければ、シンガポール人との結婚もできない WP に二分され、非高度人材には明確な棒引きがある。さらに、WP の中でも、産業分野別に熟練者と非熟練者 (unskilled) を分類している。それはシンガポールの哲学である能力主義に重なる。国民を早期に学業成績で振り分けてきたように、外国人労働者にも技能で選別している。

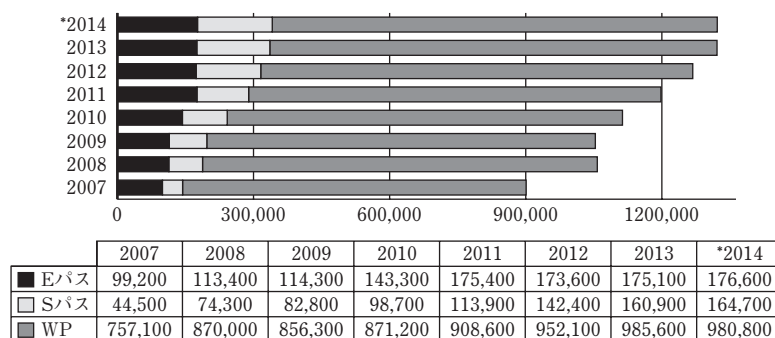


図3 就労査証別外国人労働者数

出典 人材省ウェブサイト<<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/ForeignWorkforceNumbers.aspx>>. より作成. 各年12月値であるが2014年は6月値.

シンガポールの外国人就労者の 7 割以上が WP で、工場労働や建設現場、飲食サービス、家庭内家事労働者 (メイド) を対象とした査証である。2004 年には E パスと WP の間にあたる S パス (S Pass) が設置されている。これは中程度の技能と一定の教育歴がある外国人の就労査証で、WP との差別化を図るものである。いずれの査証も職種や仕事の内容、給与待遇、学歴、資格、経験等によってさらに分類され、E パスや S パス保有者は収入等の条件を満たせば、家族の呼び寄せが可能であるが、WP は家族の呼び寄せが許可されないだけでなく、雇用主は雇用契約後のシンガポール不法滞在や、雇用期間中の逃亡防止として、政府労働省に補償金 5,000 シンガポールドル (以下 S ドルと記す。1S ドルは 2015 年 1 月で約 85 円) を納めなければならない。

人材省 (2014) 発表の外国人就労査証数は 2014 年 6 月値で、総数 1,336,700 人と前年比微増となった。その内訳は、E パスが 13.2% (176,600 人)、S パスが 12.3% (164,700 人)、WP は 73.4% (980,800 人) でいずれも前年比微増となっている。WP のうち、建設業 (32.7%) と家事労働者 (22.3%) がもっ

とも多く、政府の建設プロジェクトの先送り対処が功をなし、外国人労働力の抑止効果が表れている。

2014年8月の国会では、人材相に外国人労働者数とその出身国や、職種についての詳細データを求める質問があったが、その書面回答（Notice Paper No.231; Question No.64）には、人材省が毎年定期的に発表している分野別の就労査証数（図3参照）のみで、外国人労働者の出身国は「公表できない」と明記されている。外国人雇用の多い職種も上位10職種（建設、港湾、小売り貿易、飲食サービス、専門サービス、交通倉庫、機械製造、石油化学生産、事務・支援サービス、コンピューター・製造）を並べただけで、その割合や順位には触れていない。しかし、これらの職種はWPの建設、海事、サービス、プロセス部門に属するため、出身国は大方推測できる。というのも、WP申請には就労分野によって出身国が限定されているためである。

シンガポールが受入れるWP労働供給国の区分は4つあり、一つ目は古くからの労働交流がある「伝統的供給国」のマレーシアで、二つ目は「北アジア諸国」（香港、マカオ、韓国、台湾）、三つ目は「非伝統的供給国」（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）、そして、四つ目は中国である。これ以外の国の出身者はWPでは雇用できない。

WPの就労産業別の受入れ出身国は、サービス業ではマレーシアと北アジア諸国、製造業は非伝統供給国以外、と規定されている。さらに細分化されており、たとえば中国人は、建設分野では全従業員の20%以内、サービス分野では8%以内という雇用上限がある。

このように外国人雇用数の上限や外国人雇用税の規定は、2011年7月から2015年7月までを目途に、段階的に外国人雇用数の縮小や外国人雇用税の値上げが強化されていく。すでに2010年から、WPとSパス雇用のサービス、建設関連では前倒しで実施されており、政府は労働生産性が低い建設部門には、2015年以降も引き締めを続けていく予定である。

2015年1月現在、外国人労働者の雇用上限と雇用税は（表1参照）、たとえばSパス発給枠は、以前は全従業員の「25%以内」（4人に一人）であったが、2012年からはサービス業とサービス業以外に分類し、サービス以外の全職種は「20%以内」（5人に一人）、サービス業は15%までに雇用上限を下げている。Sパスの雇用税は、雇用数が全従業員の1割以下なら、一人当たり月315Sドルの税金を納めなければならない。さらに、Sパスの基本月給の下限も2010年の1,800Sドルから、2013年には2,200Sドルに引き上げている。同年、WPのサービス部門の発給枠も45%から40%に縮小させている。

製造業であれば、外国人雇用は全従業員の6割までで、フルタイムのローカル（国民と永住者）従業員一人につき外国人雇用は1.5人までとなる。建設とプロセス（プロセス・エンジニアリング：石油化学や製薬プラントの建設やメンテナンスに関する職種）部門での外国人雇用は、フルタイムのローカル従業員一人につき外国人雇用は7人までが上限で、全従業員の87.5%までとなる。同様に、造船や船員等の海事はフルタイムのローカル従業員一人につき、外国人5人まで（83.3%）が上限である。

建設とプロセス産業の規制では、関連するプロジェクトに対して、その種類と規模に応じてMYE（Man-Year Entitlement）と呼ばれる新規外国人採用枠が定められている。新規外国人とは、シンガポールでの就業累計年数が2年を満たさない労働者のことで、たとえば化学プラントの建設プロジェクトで直接契約者が1年間のみ雇用できる。これは非伝統供給国と中国からの新規労働者雇用を制限する目的で設けられている。就業累計年数が2年を超える労働者と北アジア諸国出身者についてはMEYの適用外である。

表1 外国人労働者の雇用上限率と雇用税（2014年7月～2015年6月）

単位：シンガポールドル

就労許可証	産業別雇用上限	段階	全従業員に対する雇用率	雇用税	
				熟練	非熟練
Sパス	サービス部門以外 20%	基礎／第1 第2	10%以下 11～20%	\$315 \$550	
	サービス部門 15%	基礎／第1 第2	10%以下 11～15%	\$315 \$550	
WP (Work Permit)	製造 60% (Local FTE×1.5)	基礎／第1 第2 第3	25%以下 26～50% 51～60%	\$250 \$350 \$550	\$370 \$470 \$650
	サービス 40% (Local FTE×0.666667)	基礎／第1 第2 第3	10%以下 11～25% 26～40%	\$300 \$400 \$600	\$420 \$550 \$700
	建設 87.5% (Local FTE×7)	MYE対象 高技能／低熟練 MYE非対象 高技能／低技能	87.5%以下	\$300 \$700	\$550 \$950
	プロセス 87.5% (Local FTE×7)	MYE対象 MYE非対象	87.5%以下	\$300 \$600	\$450 \$750
	海事 83.3% (Local FTE×5)	低技能	83.3%以下	\$300	\$400

出典 人材省ウェブサイト「Pass & Visas」〈<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas>〉より作成。
「FTE」はフルタイムのローカル（国民と永住者）の従業員。「Local FTE×」は一人のフルタイム・ローカル従業員につき、何人まで外国人雇用が可能かを表す。「MYE」は、Man-Year Entitlementの略称で、外国人労働者の依存度が高い建設・プロセス部門で、関連プロジェクトの規模や種類と提携に応じた外国人採用枠。たとえば、1man-yearの場合、労働許可書（WP）1枚当たり1年間の雇用が認められる。

雇用税の引上げは、非熟練労働者を雇えば雇うほど高額になるシステムである。したがって、より高い技能の労働者を雇用すれば、企業の税負担が軽減するので、企業は外国人労働者にも技能研修を提供せざるをえない、つまり労働生産性が上がるという政府の目論見である。

一方、雇用税も雇用数上限もないEパスでも、2014年1月からは、最も低いランクのQ1パスの最低基本月給を3,000Sドルから3,300Sドル以上に引き上げている。同年7月からは、企業が管理職や専門技術職の採用をする場合は、Eパス発給申請前に労働力開発局が運営する無料求人情報サイト「Job Bank」に、2週間以上の求人広告を掲載することが義務付けられている。企業は特定の国や言語母語話者に絞った求人募集が難しくなったが、シンガポール人の雇用機会均等が促進され、賃金の上昇で格差の小さい雇用環境になっているのは事実である⁵⁾。

シンガポール人の好むPMET (Professional, Managerial, Executive, Technical) 職と言われる管理・事務系の就業率は、2013年には50%を超えるまでに増加している。人口白書の想定では2030年には3分の2まで増える。そうなれば、PMET以外の職はだれが埋めるのかという問題がある。労働力の供給国は経済成長を続けており、この先も無限に送り出し続けるとは限らない。しかし、2015年からのASEAN経済共同体の始動は、域内の人々の動きが容易になるという利点をもたらすことになるだろう。

5. 高齢化と社会福祉

シンガポールは2003年の「アジアの医療ハブ」政策宣言から、10年後の2013年には世界保健機

構の医療制度ランキングでアジアの首位、世界で第6位に評価されている。南・東南アジアでトップの医療技術と医療サービスは、医療ツーリズムを国家産業に確立させている。しかし、国内の医師も看護師も不足しているため、外国人人材を誘致しているのが現状である。

シンガポールが超高齢社会に突入する2030年までに、6つの総合病院や十数か所の総合診療所建設が計画されており、医療人材の確保は喫緊の課題になっている。政府は2012年に、保健省や教育省と連携した医療関係のヘルスケア訓練プログラムを開講し、医師や看護師、理学療法士、薬剤師などの医療関係者の養成を拡大すると発表している。NPTD (2012b) の見積もりでは、医療も併せたヘルスケア分野では、2011年時の5万人から、2030年には少なくとも9万1千人の人材が要る。この増加分4万1千人のうち3万2千人がヘルスケアの専門家である。ヘルスケア専門家は2011年の4万6千人（うち外国人1万人）から、2030年には7割増の7万8千人（うち外国人1万9千人）必要で、ケア支援員（看護助手）は4千人（うち外国人3千人）から220%増の1万3千人（うち外国人9千人）以上必要であると試算している。

シンガポールでは、ヘルスケア専門家といっても、日本の介護福祉士のような制度がないため、介護付き老人ホームの入居者ケアも看護師や准看護師が行っている。非常に狭き門だった大学の入学定員枠を拡大させて医師や理学療法士、薬剤師等を確保できても、看護師は容易ではない。

保健省が看護師または看護師候補者募集に、テレビCMで看護師の素晴らしさ、知的職業でやりがいのある仕事であることを放映し、看護師のイメージアップを図っているほどである。というのも、少し前までは、看護師は待遇も社会的地位もそれほど評価されていなかったことにある。能力主義のシンガポールでは、看護職は小中学校の成績が振るわなかった生徒が進む職業訓練学校で養成されており、不足分はマレーシアやフィリピン、中国からの外国人に依存してきていた。そのため看護の専門性を軽視する傾向があった。

政府は1990年代後半にも看護人材不足に直面している。1990年代初頭にイギリスやアメリカが自国の看護師不足を補うために、世界中の看護師や看護師候補者を精力的にリクルートし、高度な看護師養成プログラムを開講し、修了後の雇用も保証するようになる。そのため、シンガポールの現職看護師たちも看護技術のレベルアップと高待遇に引かれて、英米、さらに追従した豪加の英語国に流出し、看護師不足の深刻さが露呈する。

以降、政府は本腰を入れて看護師育成と待遇改善に乗り出していく。2003年にシンガポール国立大学に看護学の修士課程が設けられ、高度看護技術を備えた医療人材養成が鳴り物入りで始まる。2006年には同大学に看護学科が設置され、看護師資格と看護学学位が取得できるようになる。これまで看護学校のみだった看護師養成は、ポリテクニクや技術教育学院（ITE:日本の商業・工業高校または職業訓練学校に相当）でも看護コースが開設され、看護人材の育成が拡大される。なお、シンガポールでは、修業3年または4年の大卒かポリテクニク卒が看護師、修業2年から3年の技術教育学院修了者が准看護師の試験を受験して資格を得る。

看護師協会（2014）による2013年度の看護師数は27,556人で、10年間で倍増している。しかし、このうち4,102人は看護師登録のみで就労していない。他業種同様、シンガポール人の転職率は高く、看護師数は安定していない。一方、2000年代後半から、外国で取得した看護師免許も一定の研修を受ければ看護師か准看護師として認定されるようになり、外国人看護師は全体の25.3%を占めるまでになり、4人に一人の割合（准看護師は36.2%）である。その約半数はフィリピン出身者（48.7%）

で、以下、マレーシア（21.2%）、中国（12.4%）出身者が続く。

日本貿易振興機構シンガポール事務所（2014）の介護施設調査報告には、「看護師の多くはミャンマーやフィリピン人。シンガポール人の高齢者の中には、英語は不得手で中国語や中国語方言（福建語や広東語）を話す人が多い。またミャンマー人などは英語もそれほど得意ではない」という職員の声があり、これらの言語対応も必要になっていることがわかる。

政府は看護人材確保に、国民だけでなく永住者にも看護師奨学金を拡大する一方で、中国をはじめミャンマーから看護師訓練専門学校に入学する場合は留学奨学金を給付し、3年で卒業後は、シンガポールの医療機関で6年間就労すれば奨学金返済が免除される制度を設けている。

看護師とならんで人材の奪い合いが続いているのが家事労働者である。域内各国の経済発展と女性の就業促進政策に伴い、外国人家事労働者の雇用も伸びている。

シンガポールでは、親の面倒は子どもがみることが原則⁶⁾で、家事労働者は高齢者の介護も担う欠かせない人材となってきた。家事労働者の二大供給国はフィリピンとインドネシアであるが、フィリピン政府は2年後にはシンガポールへのフィリピン人家事労働者の送出し割当てを設け、20%程度の上限にして、シンガポールにおけるフィリピン人家事労働者数を約7万人程度に縮小する計画があることを発表している（The Straits Times ウェブサイト版2015年1月19日付け）。これはフィリピン人労働者への待遇改善要求狙いに映るが、シンガポールの家事労働者の供給国は限定されていることから⁷⁾、今後、受入れ国の拡大を検討するか、介護専門職を設けていかなければならなくなるであろう。

6. おわりに代えて

超高齢社会に突入した日本の人口減少は年々深化している⁸⁾。少子化が進んだ1980年代後半のバブル経済期以降、製造業、建設、物流、飲食サービスは恒常的な人手不足になっており、それらは、日系人や技術研修・技能実習生、留学生といった特別な就労資格を持つ外国人労働力で補ってきている。2008年からの看護師・介護福祉士候補者の受入れも、労働力不足の対応ではなく、二国間（インドネシア、フィリピン、ベトナム）の経済連携協定という形で、特例的に行われている。介護職においては慢性的な人材不足のうえに、団塊世代が75歳以上になる2025年までには約30万人不足する見通しである。震災復興事業や東京オリンピック・パラリンピック開催には建設関連労働者が15万人不足している。

これを受けて、2014年、安倍政権は建設労働力の確保に、特例措置として外国人技能実習生を増やし、2015年から2020年までで7万人の受入れを決断した。さらに、外国人介護福祉士の長期滞在を認める方策として、新たに「介護」の在留資格を設け、高度人材のひとつとして認定する方針が発表された。つまり、事実上、永住が可能になる。また、外国人の介護人材養成は2016年から技能実習制度で受入れ増員することになった。そして、家庭内での高齢者ケアに外国人家事労働者の受入れ検討も始まっている。

今後数年間で、日本の外国人労働力受入れが大きく進む可能性が出てきた。しかし、いつまでも「特例」では、人口縮小時代に対応できないのは明らかである。

日本は、高度人材獲得をはじめ、外国人労働力の合法的受入れに躊躇してきた。日本人の就きたがらない分野の労働力不足については、何度も外国人労働力の受入れ法制化が議論に挙がってきたが、

外国人を単純労働者として受け入れることは認めないという表向き対応で先送りされてきた。日本の国民感情も異質な人々の受け入れや上下関係の生まれる差別的労働に否定的であった。

日本が外国人労働者を確保したい業種は、シンガポールではWPあるいはSパス就労査証として調整しながら受け入れている。常にいわゆる労働市場テストを行いながら、ときには企業や国民の批判を浴びつつもたびたび制度を改定し、厳密な規定で対処している。不法就労者や不法滞在者の取り締まりも徹底している。

シンガポールの歴史は、外国人労働者と移民受け入れの歴史でもある。小国が生き残るための手段は、なにごとくも経済優先で進めていく。その富を次世代の人材教育に投資し、優秀な人材の確保で世界競争力をつけている⁹⁾。一貫した能力主義を掲げて国民全体の知識・技能レベルを上げることに努力している。それが外国人受け入れの前提である。シンガポールは外国人受け入れの抑制はしても、受け入れそのものを止めることはしない。外からのパワーを自国の活力に代えていこうとする強い決意がある。

外国人労働力・移民を積極的に受け入れている国々は、いずれも「国民優先」で雇用を確保している。外国人労働力の受け入れは、調整と制限の繰り返しである。その一方で、自国の経済成長に寄与する高度人材の受け入れには積極的に取り組み、有能な外国人には移民の門戸を開くが、それ以外は厳しく選別していく。そして、受け入れた外国人をいかに社会統合していくかが試行錯誤されている。

外国人労働力受け入れ先進国と称賛されてきたシンガポールですら、外国人流入増は国民と新来外国人との間にさまざまな問題を生んでおり、時には国家間の摩擦にまで発展している。新移民の社会統合には、地域コミュニティが大きな役割を担っているが、決して容易ではない。

日本は、韓国や台湾など近隣諸国が移民・外国人労働力受け入れ制度を進めている間も、模索していた。しかし、その閉鎖的期間は島国日本がテイクオフする貴重な時間であった。外国人労働力と移民受け入れ国で起こっている問題や、制度のあり方を学ぶ時間ができた。異文化の人々との生活、職場、地域社会での支援や法整備の多様性も眺めることができた。議論もそれなりにしてきた。地域社会で外国人とどう共生していくかという問題に地方自治体も動き出している。

経済の成熟期を迎えたシンガポールは、かつてのような経済成長は望めないため、構造改革を実現し、国民を有効に活用することを目標にしている。そして、経済連動で調整できる業種のみを外国人労働者で補っていかうとしている。これはすでにドイツが先行しているが、シンガポールの特色は、国民が外国人と競争できるよう教育投資を拡大し続けていることである。ひるがえって日本は、次世代の人材投資にどれほどの危機感をもって取り組んでいるのだろうか。そして、外国人労働力を受け入れるということは面倒でやっかいで痛みも伴うことに覚悟しておく必要がある。

注

¹⁾ 1947年人口センサスによるシンガポール人口は940,824人に膨れ上がり、その民族構成は、マレー人が115,735人、華人が730,133人、インド人が68,978人、その他が25,987人となっている。そのうち成人人口は約45万人で、約5割(22万人)は中国生まれであった。

²⁾ シンガポールでは全市民に身分証明書を発行しており、そこには「人種」欄がある。記載は華人、マレー人、インド人、その他の4つのみで、異民族間結婚の子どもは父親の民族を選択することが多い。「華人」は、福建人や、潮州、広東、海南、客家、福州、興化、上海、福清人のように中国に由来をもつ人々と定義されている。「マレー人」は、マレーシア人だけでなく、ジャワ人、

バウエアン人、ブギス人などインドネシアに由来する人々もマレー人に分類される。「インド人」はインド人だけでなく、パキスタン、バングラデシュ、スリランカにルーツを持つ人々の総称で、タミル、マラヤム、パンジャブ、ヒンドゥー、ベンガル、グジャラト等の母語話者集団を指す。

首相府 NPTD・統計庁ほか（2014）の人口問題報告書では、2013 年の新移民者の出身国を「東南アジア」と「その他」の二つに分類しており、東南アジア諸国出身からの新規永住者が 55.3%、市民権（国籍）取得者が 55.2%と公表している。

- 3) 外国人就労査証で特徴的なのは、起業家パスのほか、2007 年に導入された個人用雇用パス（PEP）がある。これは、シンガポールが世界中の優秀な人材を獲得するために 2007 年に設けたもので、通常は転職で雇用先が変わればビザの再給付が必要であるが、PEP であれば転職してもパスの再申請は不要となる。PEP の有効期間は 5 年で、更新は認められないため、優秀な人材に永住権取得を推進する効果がある。また、ワーキングホリデービザ、インターンビザがあるが、どちらも過去 5 年以内で世界の大学ランキング 200 位以内の大学生または卒業生でなければ応募資格がない。「その他」の分類には 1 年未満の滞在資格で、技術研修許可や芸能労働許可などがある。
- 4) E パスは、P1 パス、P2 パス、Q1 パスの 3 つのカテゴリーに分かれており、P1 は基本月収が 8,000S\$ 以上、P2 は 4,500S\$ 以上で、専門職、管理職、経営職を対象としており、家族帯同が認められる。Q1 は月収 3,300S\$ 以上で若手社員が対象になる。
- 5) 2013 年のシンガポールの世帯あたりの所得格差は、久しぶりに縮小している。ジニ係数で見ると、2007 年に 0.482 を記録したが、徐々に格差が是正され、2012 年の 0.478 から 0.463（所得再分配後は 0.412）に下がっている。なお、日本の 2011 年のジニ係数は 0.5536（所得再分配後 0.3791）で過去最大になっているが、高齢者増に起因するもので、前回調査よりも幾分上昇して 0.37 台で、シンガポールほど貧富の格差は大きくない。
- 6) シンガポールの福祉は「自助努力」が基本である。1995 年に「両親扶養法（Maintenance of Parents Act, Chapter 167B）」が制定され、60 歳以上の自活できない両親の世話は子どもの義務となった。核家族が進むなかで、政府は多世代の同居を推奨し、同居世帯には所得税の控除などインセンティブがある。また、子どもが結婚後に親の近くに居住できるよう、新居購入の補助金制度もある。外国人家事労働者の雇用税は年々軽減され、自宅で高齢者や障がい者の世話をするために家事労働者を雇用する家族には、雇用主負担ではあるが統合ケア資格研修を受講させれば、資格取得後には外国人家事労働者補助金がある。
- 7) 特殊種別に分類されている家事労働者・介護労働者の出身国は、フィリピン、インドネシア、マレーシア、タイ、インド、バングラデシュ、スリランカ、韓国、香港、マカオ、台湾、ミャンマーに限定されている。
- 8) 国立社会保障・人口問題研究所が 2012 年に発表した日本の将来人口は、このままでは 2048 年に 1 億人を割り、2060 年には 4000 万人減の 8674 万人になると推定している。生産労働人口（15 歳から 64 歳）は現状の 45.9% 減となり、労働人口比率は 63.8% から 2060 年には 50.9% となる。一方、老年人口は総務省発表では 2014 年の高齢者割合 25.9%（8 人に一人が 75 歳以上）から 2035 年には 33.4%（5 人に一人が 75 歳以上）に、2060 年には 40% になる推定である。持続的経済発展と社会福祉を可能にするためには、人口 1 億人程度の維持が必要であるとされている。

- 9) 若くて優秀な人材や、発展に必要な人材は奨学金提供で確保するというのが建国以来の政府奨学金給付制度である。「ボンド制度」と呼ばれ、将来の国家公務員や医師等の人材確保目的で、家庭の経済的な事情とは関係なく、成績上位から贈られる。卒業後や海外留学後には政府関連企業に3年から6年勤務すると奨学金返還が免除される。外国人留学生も同様に奨学金が給付され、卒業後は指定機関で数年働くと奨学金返済が免除され、永住権もほぼ自動的に与えられる。

文献

- 岩崎育夫, 2013, 『物語 シンガポールの歴史』中公新書, 58-60.
- 自治体国際化協会シンガポール事務所, 2013, 『CLAIR Report No. 392 シンガポールにおける外国人受入施策』財団法人自治体国際化協会. 16-17.
- 田中恭子, 2002, 『国家と移民』名古屋大学出版会, 25-27.
- 日本貿易振興機構シンガポール事務所, 2014, 『シンガポール進出に関する基本的なシンガポールの制度』日本貿易振興協会, 81.
- 労働政策研究・研究機構, 2013, 『JILPT 資料シリーズ No.114: 諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受け入れ政策』独立行政法人労働政策研究・研究機構
- 労働政策研究・研究機構, 2015, 「海外労働者情報 主要国の外国人労働者受入れ動向 シンガポール」
(http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2015_01/singapore.htm). (2015年1月20日取得)。
- Ministry of Manpower, Foreign Workforce numbers. , 27 Sept. 2011. - 25 Sept. 2014. ([http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/Foreign Workforce Numbers.aspx](http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/Foreign%20Workforce%20Numbers.aspx)).
- Ministry of Manpower, Pass & Visas. 20 Dec. 2014. (<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/Pages/default.aspx>).
- Ministry of Manpower, 2014a, *Labour Force in Singapore, 2013*, 18
- Ministry of Manpower, 2014b, *Guidelines for employers of foreign workers: How to calculate your quota and levy bill*, 4-12.
- National Population and Talent Division; Prime Minister's Office, 2012a, *Our Population, Our Future: Issues Paper, July 2012*, 9.
- National Population and Talent Division; Prime Minister's Office, 2012b, *Occasional Paper: Projection of Foreign Manpower Demand for Healthcare Sector, Construction Workers and Foreign Domestic Workers*, 5-6.
- National Population and Talent Division; Prime Minister's Office, 2013, *Population White Paper: A Sustainable Population for a Dynamic Singapore*, 27-29.
- National Population and Talent Division: Prime Minister's Office, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs and Immigration & Checkpoint Authority, 2014, *Population in Brief 2014*, 13.
- Saw, Swee-Hock, 2007, *The Population of Singapore. Second Edition*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 78-79.
- Singapore Department of Statistics, 2011, *Census of Population 2010: Statistical Release 1*, 19.
- Singapore Department of Statistics, 2014, *Population Trends 2014*, 3-5.

Singapore Department of Statistics, 2014, *Yearbook of Singapore 2014*, 39-41.

Singapore Nursing Board, 2004-2014, *Singapore Nursing Board: Annual Report 2004-2014*.

Immigration Policy of Singapore:

Acceptance and Management of Foreign Labour

OKAMOTO Sachiko

Abstract: This research examines a transitional turning point in the "open arms" policy for Singapore in assimilating foreign labour. Singapore has achieved its economic growth by attracting not only foreign capital but also accommodating a foreign workforce. Subsequently, Singapore has been proactive in receiving immigrants to supplement the declining birthrate and the rapidly aging society. Nevertheless, the latter part of the initial decade of the 21st century saw a rapid increase of foreign nationals, resulting in discontentment among local citizens toward the immigration policy. As a result, the Government has shifted to a more stringent immigration policy. It is worthy to note what kind of policies will be introduced in the future for the foreign labour force and immigrants vital to the sustainable economic development of Singapore.