

ベトナムの海外労働者送出政策及び シンガポールの外国人労働者受入政策

国立国会図書館 調査及び立法考査局
社会労働課 濱野 恵

目 次

はじめに

I ベトナムの海外労働者送出政策

- 1 送出政策の概要
- 2 日本のベトナム人労働者受入制度
- 3 技能実習制度、看護師・介護福祉士候補者受入事業に対するベトナムの評価
- 4 ベトナムの看護・介護人材育成の現状

II シンガポールの外国人労働者受入政策

- 1 外国人労働者受入政策の概要
- 2 外国人労働者の管理
- 3 外国人労働者の保護
- 4 外国人労働者の受入れに伴う課題

おわりに

要 旨

- ① 日本は、高度な技能・経験を有する外国人労働者は積極的に受け入れる一方、いわゆる「単純労働力」の受入れには慎重な基本姿勢をとっている。しかし、最近では、外国人技能実習制度の拡充や外国人家事支援人材の受入開始の方針が示され、今後、幅広い分野で外国人労働者の受入れが拡大すると予想される。本稿は、外国人労働者受入政策の在り方の検討に資するため、日本との関係が深まっているベトナムの労働者送出政策と、アジアの中でも先進的な経験を有するシンガポールの外国人労働者受入政策を概観する。
- ② ベトナムでは、労働者送出政策は重要な経済政策と位置付けられ、送出人数目標が毎年設定されている。送出先としては、台湾・日本・韓国が多い。日本との関係では、外国人技能実習生及び日本・ベトナム経済連携協定（EPA）に基づく看護師・介護福祉士候補者送出しが重要である。技能実習制度は、ベトナムが現代的な工業国家になるための人材育成に役立っていると評価されている。看護師・介護福祉士候補者については、人のケアに関わる職であるため、一定の日本語能力要件を課したが、日本での国家試験の今後の結果次第では、要件を緩和し、送出しの拡大につなげることも期待している。一方、労働者送出の活発化に伴い、海外労働の斡旋を装った人身取引被害も報告されており、技能実習制度の悪用による被害報告も懸念されている。また、看護・介護分野の人材育成では、全国統一的な看護師の養成課程や国家資格試験がなく、介護の専門資格が存在しない等、日本と大きく異なる点も多い。
- ③ シンガポールでは、外国人労働者受入政策は経済政策の一環と位置付けられる。1980年代から受入政策が本格化し、2014年央では外国人労働者は労働力人口の約32%を占める。しかし、外国人労働者への依存が企業の生産性向上を妨げているという経済的観点からの指摘や、外国人労働者の増加に対する社会的な懸念の高まりを受け、2010年頃から受入抑制の方向に転換した。外国人労働者の受入管理は、主として、外国人労働者に発行される就労パス、外国人労働者を雇用する企業に課される雇用税及び雇用比率上限により実施される。また、外国人労働者保護のため、外国人労働者を保護する法令を整備し、保護に関する啓発活動を活発に行っている。受入れに伴う課題としては、労働条件の低さや、高齢者介護を主に担っている外国人家事労働者の介護の質や人材の確保等が挙げられる。また、外国人労働者への否定的な感情が高まっていることへの対応も模索しており、この点でも今後の動向が注目される。

はじめに

外国人労働者受入れに対する日本の基本姿勢は、高度な技能・経験を有するいわゆる「高度外国人材」は国際競争力強化の観点から積極的に受け入れる一方、いわゆる「単純労働力」の受入れは、労働市場への影響等に鑑み、慎重なものとなっている⁽¹⁾。

しかし、最近では、政府の産業競争力会議等において、少子高齢化に伴う人口減少や特定分野での人手不足に対応するため、幅広い分野で外国人労働者の受入れを進めるべきとの見解が示されるようになった。平成 26 (2014) 年 6 月に閣議決定した「『日本再興戦略』改訂 2014—未来への挑戦—」⁽²⁾においても、外国人技能実習制度の拡充や、外国人家事支援人材の受入検討等が示された。この方針に従い、平成 27 (2015) 年 1 月及び 2 月には、政府の検討会等の取りまとめが相次いで公表され、優良な受入機関における技能実習生の滞在期間延長や、技能実習制度を介護分野に拡大する方針が示された⁽³⁾。

これらの取りまとめを受け、同年 3 月には、技能等の適正な修得等の確保及び技能実習生の保護を図るため、受入機関等の許可制度を設け、受入機関を監督する「外国人技能実習機構」を新設するとともに、優良な受入機関における技能実習生の滞在期間延長を認める法案⁽⁴⁾と、「出入国管理及び難民認定法」(昭和 26 年政令第 319 号。以下「入管法」)の一部を改正し、介護の業務に従事する外国人の受入れを図るため、介護福祉士の国家資格を有する者を対象とする新たな在留資格を創設する法案⁽⁵⁾が、第 189 回国会に提出された。

外国人労働者の受入拡大が見込まれる中、日本へ労働者を送り出している送出国の現状や、外国人労働者受入れに豊富な経験を有する国の状況を知ることは、ますます重要になると思われる。このような観点から、本稿は、最近、日本との関わりにおける存在感が増しているベトナム社会主義共和国の労働者送出政策と、アジアの中でも先進的な経験を有するシンガポール共和国の外国人労働者受入政策を取り上げる。これらの国々の政策を概観することは、今後の日本の外国人労働者政策を考える上で参考になると思われる。⁽⁶⁾

I ベトナムの海外労働者送出政策

この章では、まず、ベトナムから国外への労働者送出政策を概観する⁽⁷⁾。次に、日本との関係で重要な位置を占める日本の外国人技能実習制度及び日本・ベトナム経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA。日本・ベトナム経済連携協定は、以下「日越 EPA」) による看護師・介護福祉士候補

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 27 (2015) 年 2 月 27 日である。

(1) 「外国人雇用対策の基本的な考え方」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin17/>>

(2) 「『日本再興戦略』改訂 2014—未来への挑戦—」2014.6.24. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>>

(3) 法務省入国管理局・厚生労働省職業能力開発局「『技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会』報告書」2015.1.30. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11801000-Shokugyououryokukaihatsukyoku-Soumuka/0000073218.pdf>>; 「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会中間まとめ」2015.2.4. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000073122.pdf>>

(4) 「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」(第 189 回国会閣法第 30 号)

(5) 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」(第 189 回国会閣法第 31 号)

者受入事業の概要を述べる。また、これらの制度に対するベトナムの評価を整理する。最後に、日越 EPA による看護師・介護福祉士候補者受入事業に関連して、ベトナムの看護・介護分野の人材育成の現状を整理する。

1 送出政策の概要

(1) 送出政策の位置付け

ベトナム人の海外労働者送出しを主に担当する省は、労働・傷病兵・社会問題省 (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. 英訳は、Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs) である。この中の海外労働管理局 (Cục Quản lý Lao động Ngoài nước. 英訳は、Department of Overseas Labour) が、海外労働者政策において中心的な役割を果たしている。

海外労働者の送出しは、ベトナムにとって重要な経済政策と位置付けられている。海外労働管理局によると、送出政策の目的は、第1に国内の失業率を改善すること⁽⁶⁾、第2に国民の所得を増やすこと、第3にベトナムを現代的な工業国家に発展させるための人材を育成することである。

また、海外労働者送出政策は、貧困対策としても重要な位置付けを与えられている。1986年のドイモイ政策⁽⁹⁾導入後、ベトナムは経済的に大きく発展したが、地域間の格差拡大が問題となった。このため、貧困率の高い地域の海外労働を支援し貧困削減を目指すための事業が実施されている⁽¹⁰⁾。

(2) 経緯

ベトナムの海外労働者送出しは、1980年代から始まった。当時は、旧ソ連などの社会主義国との政府間協定に基づく送出事業であり、国家機関が、労働者の選抜や派遣手続、管理まで一貫して責任を負った。1986年にドイモイ政策が開始され、その後東西冷戦が終結を迎えると、1990年代

(6) 筆者は、平成27年1月11日から1月17日にかけて、ベトナム及びシンガポールを訪問し、現地調査を行う機会を得た。ベトナムにおける訪問先は、訪問順に、在ベトナム日本国大使館、労働・傷病兵・社会問題省海外労働管理局、同省職業局 (Cục việc làm)、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency: JICA) 「人身取引対策ホットラインにかかる体制整備プロジェクト」プロジェクトオフィス、ベトナム看護協会である。また、訪問先との面会設定に当たり、JICA ベトナム事務所に便宜を図っていただいた。シンガポールにおける訪問先は、訪問順に、シンガポール人材省 (Ministry of Manpower) 外国人労働力管理部計画・発展担当 (Foreign Manpower Management Division, Planning & Organisation Development Branch)、同省人材計画・政策部外国人労働力政策課 (Manpower Planning and Policy Division, Foreign Workforce Policy Department)、移住労働者センター (Migrant Workers' Centre: MWC)、「短期滞在の労働者も重要」 (Transient Workers Count Too: TWC2) である。訪問先の方々からは貴重なお話を伺うことができた。記して御礼を申し上げる。

(7) 訪問先の1つである職業局では、ベトナムに外国から入国する労働者の受入政策についてお話を伺った。紙幅の都合で本稿では十分に紹介することができないが、受入れの基本方針としては、高度な知識・技術・経験を有する外国人人材は積極的に受け入れ、入国の際の手続等を簡素化する施策がとられる一方、いわゆる単純労働力の受入れには消極的である。2015年1月時点で、ベトナムには74,223人の外国人労働者がおり、その出身地域は、アジア地域が58.0%、ヨーロッパ諸国28.5%、その他13.5%である (職業局による)。

(8) ただし、国際労働機関 (International Labour Organization: ILO) の推計によると2013年のベトナムの失業率は、2.0%である (ILO, "Key Indicators of the Labour Market (KILM)." (ILOの労働関係統計データベース) 2013.12.11. <http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm> からデータ取得)。

(9) 1986年の第6回ベトナム共産党大会で採択された政策で、「刷新」を意味する。ベトナムは、共産党による一党支配の社会主義国であるが、ドイモイ政策により、経済面では資本主義的な要素を取り入れる方向に転換した (坪井善明「8 ベトナム—ドイモイの15年」池端雪浦ほか編『岩波講座東南アジア史 第9巻「開発」の時代と「模索」の時代』岩波書店, 2002, pp.234-239)。

(10) 堀西雅亮「第5章 ベトナムにおける貧困削減と海外就労者送り出し政策」笹川平和財団『外国人労働者問題をめぐる資料集 III』笹川平和財団, 2011, pp.138-158。

の初めには、海外労働者送出政策も大きく転換した。1991年には、海外労働者送出事業を行う機関にライセンスを発給する制度が導入され、政府に認定された送出機関が、労働者から手数料を得て、選抜、派遣、管理を行うことが可能になった。海外労働者に関する法令も徐々に整えられ、2006年には「派遣契約によるベトナム人労働者海外派遣法」⁽¹¹⁾が成立している。⁽¹²⁾

(3) 送出数、渡航先、職種

ベトナムでは、毎年、翌年の送出人数の目標値を設定している。最近では、2013年の目標値が88,000人、2014年は87,000人、2015年は95,000人である。⁽¹³⁾

直近の2014年は、目標を上回る106,840人を送り出した。渡航先別では、台湾が最も多く62,124人、日本が19,766人、韓国が7,242人、マレーシアが5,139人、マカオが2,516人であり、アジア以外では、中東が6,452人、アフリカが1,684人、欧州が1,255人等であった⁽¹⁴⁾。2000年の送出人数は総計で約31,500人であり、この15年程度で3倍以上に増加している。職種は、受入国の要望に合わせた分野を送り出しているが、製造業、建設業、農業が多い⁽¹⁵⁾。

2 日本のベトナム人労働者受入制度

(1) 日本におけるベトナム人労働者の概況

前述のように、ベトナムは2014年には約2万人の労働者を日本に送り出しており、日本を重要な送出し先の1つと認識している。2万人の中には、高度な技能を有する労働者、技能実習生、EPAによる看護師・介護福祉士候補者等が含まれるが、海外労働管理局では、技能レベル別等の詳細な統計は管理していない⁽¹⁶⁾。このため、受入側である日本の統計⁽¹⁷⁾により、日本におけるベトナム人労働者の概況をみる。

厚生労働省の外国人雇用状況届出⁽¹⁸⁾のカテゴリー分けによると、日本で合法的に就労できる外国人労働者は、5つに分かれる(表1)。このうち、就労を主たる目的として入国・在留が認められるのは、表中の①、③、④(一部)である。なお、日本政府の見解では、③の技能実習生、④の一部であるEPAによる看護師・介護福祉士候補者の受入れは、国際貢献やEPAの相手国の要請に応

(11) 国際研修協力機構 (Japan International Training Cooperation Organization: JITCO) による仮訳が、JITCO ウェブサイトに掲載されている (「派遣契約によるベトナム人労働者海外派遣法」<http://www.jitco.or.jp/send_law/pdf/vietnam_j.pdf>)。なお、JITCOは、外国人技能実習制度・研修制度の適正かつ円滑な推進に寄与することを目的に、平成3(1991)年に設立された財団法人である。法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の5省共管であったが、平成24(2012)年4月に内閣府所管の公益財団法人に移行した (「JITCOの目的と役割」JITCO ウェブサイト <http://www.jitco.or.jp/about/gaiyo_mokuteki.html>)。

(12) 堀西雅亮「第2章 ベトナムの海外就労者送り出し政策」笹川平和財団『外国人労働者問題をめぐる資料集II』笹川平和財団, 2010, pp.127-128; 石塚二葉「第5章 ベトナムにおける国際労働移動—「失踪」問題と労働者送り出し・受け入れ制度—」山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度—送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて—』アジア経済研究所, 2014, pp.181-182。

(13) 海外労働管理局による。

(14) 2014年の総数及び渡航先別の人数は、ベトナム共産党の党機関紙『ニャンザン (Nhân Dân)』紙が、海外労働管理局によるものとして紹介したデータである (“Labour exports reach record high of nearly 107,000 in 2014,” 2015.1.13. ニャンザン・オンラインウェブサイト <<http://en.nhandan.org.vn/society/item/3071202-labour-exports-reach-record-high-of-nearly-107-000-in-2014.html>>)。

(15) 2000年の送出人数、職種の傾向は、海外労働管理局からの聴取による。

(16) 海外労働管理局によると、詳細なデータを管理するためのプログラムを2015年中に策定する予定とのことであった。

表1 日本で就労が認められる外国人労働者のカテゴリとベトナム人労働者数

カテゴリー	在留資格	概要・代表的な例	ベトナム人労働者数(注1)
① 就労目的で在留が認められる者	「技術」「人文知識・国際業務」等	いわゆる「専門的・技術的分野」の外国人。	5,713人 (9.3%)
② 身分に基づき在留する者	「定住者」「日本人の配偶者」等	日系外国人、日本人の配偶者等。	7,053人 (11.5%)
③ 技能実習生	「技能実習」	国際貢献を目的に、途上国の青壮年労働者を企業に受け入れ、実習を行い、技術移転を図る人材を育成する。	25,638人 (41.9%)
④ 特定活動	「特定活動」	法務大臣が個々の外国人に与える許可の内容により就労の可否が決められる。就労が認められる例としては、EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、ポイント制による優遇措置を受ける高度外国人材等。(注2)	203人 (0.3%)
⑤ 資格外活動(注3)	「留学」等	留学生のアルバイト等。	22,561人 (36.9%)

(注)

- 労働者数は、平成26年10月末現在。括弧内は、在日ベトナム人労働者総数61,168人に占める割合。
- 在留資格「特定活動」の中には、病院等に入院して医療を受けることを希望する者等、就労を目的としない者も含まれる。
- ⑤資格外活動は、「留学」「その他」の合計。
(出典) 以下を基に筆者作成。カテゴリー分けは、「日本で就労する外国人のカテゴリー(総数 約71.8万人の内訳)」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category_j.html> による。ベトナム人労働者数は、厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況表一覧(平成26年10月末現在)」<<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyoyuanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000072420.pdf>> による。

える目的で行われているもので、外国人労働者の受入れを目的としたものではないとされている⁽¹⁹⁾。

このカテゴリー分けにより、平成26(2014)年10月末時点で日本で雇用されているベトナム人労働者の内訳をみると、外国人技能実習生の占める割合が高い。一方、受入人数は少ないが、平成26(2014)年に始まった日越EPAによる看護師・介護福祉士候補者受入事業に対するベトナム側の期待は大きく、今後の事業拡大も視野に入れている⁽²⁰⁾。したがって、次は、技能実習制度と日越EPAによる看護師・介護福祉士候補者受入事業の概要と規模について述べる。

(17) 外国人労働者に関する統計としては、新規に日本に入国した外国人数(フロー)を示す法務省入国管理局「出入国管理統計」と、日本に在留・雇用されている外国人数(ストック)を示す法務省入国管理局「在留外国人統計」及び厚生労働省「外国人雇用状況届出」がある。本稿では、厚生労働省のカテゴリー分けに沿って外国人労働者を区分したため、厚生労働省「外国人雇用状況届出」の数値を掲載した。なお、平成27年2月26日時点で最新の平成25年の法務省入国管理局「出入国管理統計」によると、専門的・技術的分野に該当する在留資格による新規入国のベトナム人(フロー)は1,448人、身分に基づく在留資格は651人、在留資格「技能実習」は10,132人、在留資格「特定活動」は6人、在留資格「留学」は14,098人(アルバイトをしない者も含まれる)であった(法務省入国管理局「第7表 国籍・地域別 新規入国外国人の在留資格」『出入国管理統計 出入(帰)国者数2013年』政府統計の総合窓口 e-stat <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118801>>)。

(18) 外国人雇用状況届出制度は、事業主が外国人の雇入れ・離職の際に、氏名、在留資格、在留期間等を確認した上でハローワークへ届出を行うことを義務付ける制度(「雇用対策法」(昭和41年法律第132号)第28条)。なお、「外交」「公用」及び「特別永住者」は届出義務の対象外である(「日本で就労する外国人のカテゴリー(総数約71.8万人の内訳)」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category_j.html>)。

(19) 「新たな研修・技能実習制度に係るQ&A」法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00011.html#1-2>;「インドネシア、フィリピン、ベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html> ただし、特に技能実習生の場合、実際には労働力確保が目的になっている場合も多いと指摘されている(「外国人技能実習制度 労働力確保の「抜け道」に」『読売新聞』2014.10.26)。

(20) 本稿I-3-(2)を参照。

(2) 外国人技能実習制度

(i) 制度の概要

外国人技能実習制度は、開発途上国の青壮年労働者を技能実習生として受け入れ、技術等の移転を図り、技能実習生の母国の経済発展を担う人材を育成することを目的として平成5（1993）年に創設された制度である⁽²¹⁾。現行の制度は、入管法が平成21（2009）年に改正されたことにより、平成22（2010）年7月1日から施行されている⁽²²⁾。

外国人技能実習制度は、実施主体により、①企業単独型、②団体監理型の2種類に分かれる。①企業単独型とは、日本の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れ、自ら技能実習を実施するものである。②団体監理型は、商工会や中小企業団体等の営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施機関）が技能実習を実施する仕組みである⁽²³⁾。主流は、②の団体監理型による受入れである。平成25（2013）年では、団体監理型が91.7%を占めている⁽²⁴⁾。

技能実習生は、最長3年間日本に在留することができる⁽²⁵⁾。訪日1年目では職種に制限はないが⁽²⁶⁾、訪日2年目以降も在留できる職種は、送出国のニーズがあり、日本の公的な技能実習評価⁽²⁷⁾が整備されている職種に限定される（図1）。平成27（2015）年1月現在、2年目以降の在留が認められるのは69職種127作業⁽²⁸⁾であり、農業、漁業、建設業、食品製造業、繊維・衣服関係業、機械・

(21) 現行の外国人技能実習制度の前身である外国人研修・技能実習制度の導入経緯について、伊東雅之「外国人研修生・実習生、留学生の諸問題」『人口減少社会の外国人問題』（調査資料2007-1）国立国会図書館調査及び立法考査局，2008，pp.94-95。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999336_po_20080109.pdf?contentNo=9&alternativeNo=>を参照。

(22) 外国人技能実習制度は、平成21（2009）年の入管法改正（平成22年7月施行）以前は外国人研修・技能実習制度と呼ばれ、訪日1年目は在留資格「研修」（同制度を利用していない公的機関実施の実務研修者等も含まれる）、訪日2年目以降は在留資格「特定活動」が付与されており、独自の在留資格は存在しなかった。平成21年の法改正により、在留資格「技能実習」が創設され、以降は、訪日1年目は在留資格「技能実習1号」、2年目は「技能実習2号」が付与されている。なお、平成21年改正以降も在留資格「研修」は存在するが、対象は公的機関が実施する実務研修者等に限定されている（JITCO『JITCO総合パンフレット』2014，p.15。<<http://www.jitco.or.jp/download/data/JITCOpanphlet.pdf>>）。平成21年改正のその他の内容については、法務省「平成21年 入管法改正について」<<http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact/newimmiact.html>>を参照。

(23) JITCO 同上，p.2。

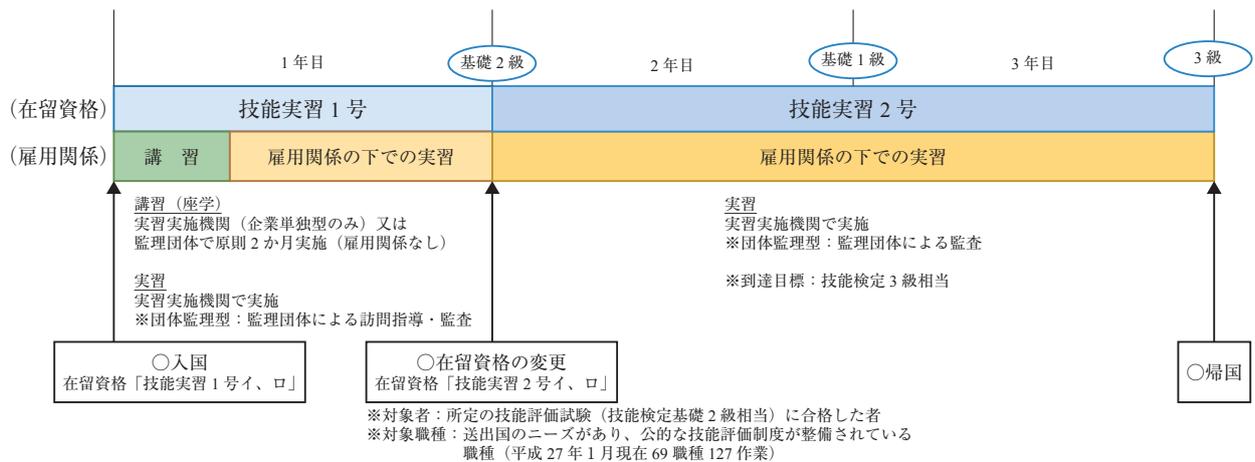
(24) 平成25年に、訪日1年目の技能実習生に付与される在留資格「技能実習1号」で新規に入国した者67,426人のうち、企業単独型（在留資格「技能実習1号イ」）は5,585人、団体監理型（在留資格「技能実習1号ロ」）は61,841人である（法務省入国管理局 前掲注17）。

(25) ただし、震災復興や東京オリンピック開催決定の影響を受け、特に人手不足が懸念されている建設業については、一時的な緊急措置として、期間の延長が認められる。すなわち、平成27（2015）年度から平成32（2020）年度までは、建設分野に限り、通常3年の技能実習修了後、引き続き在留する場合はさらに最長2年（通算で最長5年間）、本国へ一旦帰国後に再入国した場合は最長2年（通算最長5年間）又は最長3年（本国に帰国後1年以上経過して再入国した場合。通算最長6年間）の在留が可能になる（国土交通省「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置について」2014.4.4。<http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo14_hh_000433.html>）。

(26) ただし、受入れに当たっては、技能実習生、監理団体、実習実施機関が所定の要件を充足しなければならない。技能実習生に対する主な要件としては、修得しようとする技能等が単純作業でないこと、18歳以上で、帰国後に日本で修得した技能等を生かせる業務に就く予定があること、母国で修得することが困難である技能等を修得するものであること等がある（「外国人技能実習制度の仕組み（団体監理型受入れ）」JITCOウェブサイト<http://www.jitco.or.jp/system/seido_kenshu.html>）。

(27) 「職業能力開発促進法」（昭和44年法律第64号）に基づく技能検定の職種・作業と、JITCOが認定した公的評価システムに基づく職種・作業（同上；「外国人技能実習制度の仕組み（企業単独型受入れ）」JITCOウェブサイト<http://www.jitco.or.jp/system/seido_soui.html>）。

図1 技能実習制度の流れ



(出典)「技能実習制度の仕組み」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/gaikoku/dl/ginou_nagare.pdf> を基に筆者作成。

金属関係業等の第一次・第二次産業の職種・作業が該当する。

(ii) 外国人技能実習生の規模

外国人技能実習生等の受入推移(図2)をみると、中国からの受入れが圧倒的に多いが、ベトナムからの受入数は、平成18(2006)年以降、中国に次いで2番目に多い。また、近年、中国からの受入れが減少又は横ばいであるのに対して、ベトナムからの受入数は増加している。

(3) 日越EPAによる看護師・介護福祉士候補者受入事業

(i) 制度の概要

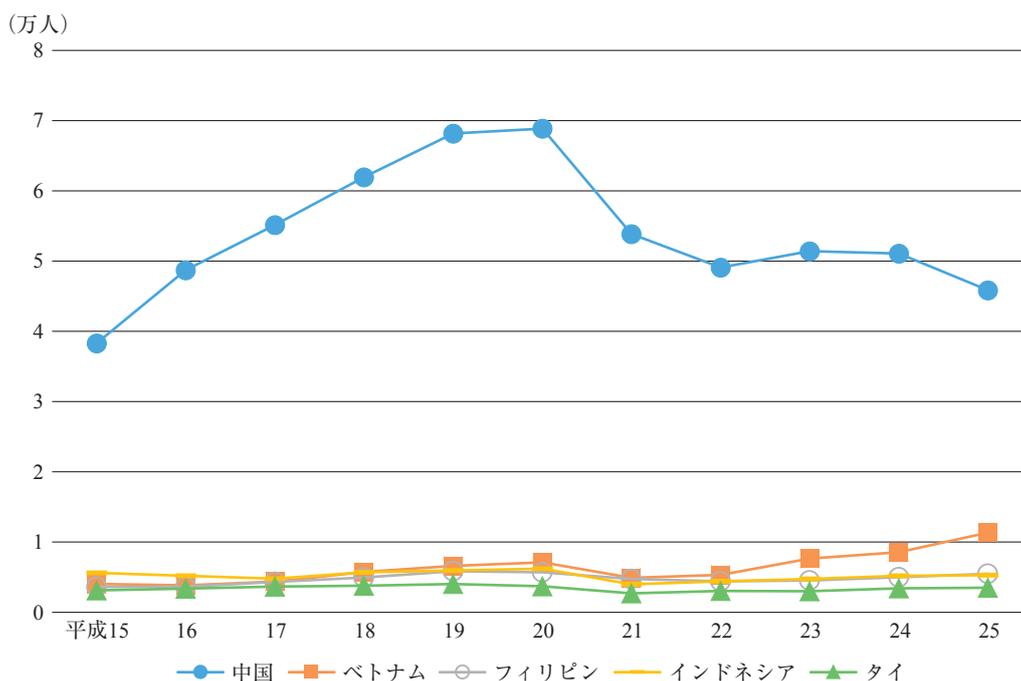
EPAによる外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れは、一定の要件を満たした候補者を日本の病院や介護施設等に受け入れ、候補者は就労しながら日本の看護師・介護福祉士の国家資格取得を目指す事業である。この事業に基づき、これまでに、インドネシアは平成20(2008)年度から、フィリピンは平成21(2009)年度から、ベトナムは平成26(2014)年度から、候補者の受入れが実施されている。

候補者が日本に在留可能な期間は、看護師候補者が最長3年、介護福祉士候補者が最長4年であり、この期間中に、日本の看護師又は介護福祉士の国家試験(年1回実施)に合格しなければならない。滞在期間中、看護師は試験を最大3回受験することができるが、介護福祉士は受験に3年以上の実務経験が必要であるため、滞在4年目の1回のみ受験可能である。国家資格取得後は、日本で看護師・介護福祉士として就労し続けることができる。

EPAは二国間協定であるため、締結の相手国により、看護師・介護福祉士候補者の要件等が異なる(図3)。ベトナムの場合、学歴・実務経験の要件だけでなく、一定以上の日本語能力の要件を満たした者のみが、受入施設とのマッチング⁽²⁹⁾の対象になる点が特徴である。このため、ベトナム人候補者には、既に日本語能力試験⁽³⁰⁾N2以上の日本語能力を有している者を除き、訪日前に12か月間の日本語研修を受講し、日本語能力試験N3以上に合格することが求められる。訪日前日

(28) 「技能実習2号移行対象職種 69職種127作業」2015.1.23. JITCOウェブサイト <<http://www.jitco.or.jp/system/data/TypeofOccupation.pdf>> 例えば、漁業関係では、JITCOが認定した公的評価システムに基づく職種・作業として、職種「漁船漁業」の下に、「かつお一本釣り漁業」「まぐろはえ縄漁業」等の作業が列挙されている。

図2 研修・技能実習生の新規入国者数



(注)

1. 在留資格「技能実習1号」と「研修」の新規入国者数の和。平成21年の「出入国管理及び難民認定法」(昭和26年政令第319号)改正により、現行の制度が平成22(2010)年7月に施行される以前は、訪日1年目の者は在留資格「研修」により入国し、「外国人研修生」と呼ばれていた。
2. 図中の5か国は、平成25(2013)年の受入数上位5か国である。
(出典) 平成17年までは、法務省入国管理局編『出入国管理 資料編』(各年版) <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan42.html> 平成18年以降は、法務省「出入国管理統計表 年報」 <http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_nyukan.html> を基に筆者作成。

本語研修を実施する教育機関は、日本の外務省が決定し、講師は日本から派遣する⁽³¹⁾。

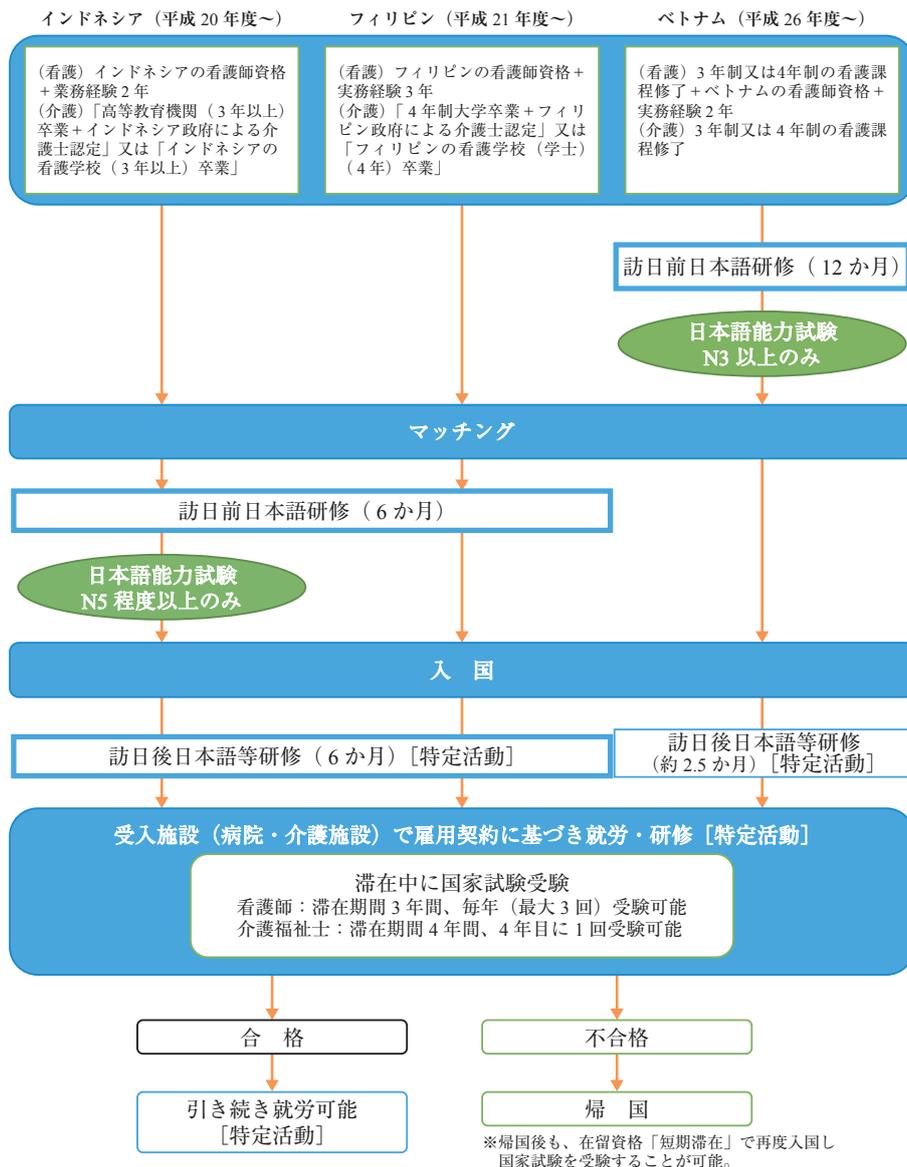
訪日前の日本語能力が重視された背景には、ベトナムに先行して受入れが実施されたインドネシア、フィリピンからの候補者の国家試験の合格率が全体と比較して低いという問題がある。平成25(2013)年度末に実施された国家試験を受験したインドネシア人及びフィリピン人候補者の合格率は、看護師10.6%(日本人含む全体では89.6%)、介護福祉士は36.3%(同64.6%)であった⁽³²⁾。合

(29) 候補者の就労希望先と受入施設の受入希望者のリストを、日本側の窓口となっている国際厚生事業団が突き合わせて、候補者と受入施設の組合せを導き出すこと(国際厚生事業団『平成27年度版 EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士受入れパンフレット』p.16. <<http://www.jicwels.or.jp/files/H27E58F97E585A5E3828CE38080E38391E383B3E38395E383A.pdf>>)。

(30) 日本語を母語としない人の日本語能力を測定し認定する試験として、国際交流基金と日本国際教育協会(現在の日本国際教育支援協会)が昭和59(1984)年に開始した。レベルは、N1からN5までの5段階で、N1が最高位である。N3は、「日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる」レベルとされ、具体的には、新聞の見出しを理解でき、日常的な場面での会話をほぼ理解できる程度とされている。N2はN3の1つ上のレベルで、「日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができる」とされ、具体的には、新聞の記事・解説や平易な評論を理解でき、日常的な場面に加え幅広い場面での会話を理解できる程度とされている(「日本語能力試験とは」日本語能力試験公式ウェブサイト <<http://www.jlpt.jp/about/index.html>>)。

(31) JICAほか『ベトナム国「看護教育分野情報収集・確認調査」ファイナル・レポート』2014.6, p.6-2. 日本語研修の経費は、外務省と経済産業省が折半で一般会計に予算計上し、経済産業省からの支出委任を受けて外務省が執行・実施している(政府開発援助海外協力事業委託費)(「平成26年行政事業レビューシート(外務省) 日・ベトナム経済連携に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者に対する日本語研修」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000051620.xlsx>>)。

図3 看護師・介護福祉士候補者の受入概要



(注)

- 日本語能力試験 N2 以上の候補者は太枠の日本語研修を免除。
- フィリピン及びベトナムにおいては上記のほかには就学コース (日本の養成機関に入学し、国家試験取得を目指すコース) がある (フィリピンは平成23年度より受入実績なし。ベトナムからも受入実績なし)。
- 現行の水準 (6か月) に満たない訪日前日本語研修を受講した候補者 (インドネシアは平成24年度まで、フィリピンは平成25年度までに入国した者) であって一定の条件を満たす者は、不合格であっても、協定上の枠組みを超えて、1年間の滞在延長が可能。
- [] 内は、日本における在留資格。
(出典) 「経済連携協定に基づく受入れの枠組み」「経済連携協定に基づく受入れの枠組み (入国以降)」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/epa_gaiyou.pdf> 等を基に筆者作成。

格率が伸び悩む背景には、日本語で受験しなければならない言葉の壁が高く、また、就労しながら学習時間を確保しなければならない難しさもあると指摘されている⁽³³⁾。これに対し、日本政府は、受入施設への学習経費の支援や、国家試験における配慮 (漢字への仮名振り、試験時間の延長等) 等

(32) 「国家試験合格者・合格率の推移(1)」p.4. 厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/epa_gaiyou.pdf>

(33) 例えば、「外国人看護師「難関」合格率たった9%」『読売新聞』2013.4.30, 夕刊。

の支援策を実施している⁽³⁴⁾。

(ii) 受入れの規模

平成 26 (2014) 年に訪日した日越 EPA による看護師・介護福祉士候補者の第 1 陣には 300 人の応募があり、うち 150 人が選抜され、日本語研修を受講し、このうち 136 人が日本語能力試験 N3 に合格した。同年 6 月には、既に同試験 N2 に合格しており訪日前日本語研修を免除された 2 人と合わせて 138 人が訪日し、2 か月半の訪日後日本語研修を経て、同年 8 月から受入施設で就労・研修を開始している。第 2 陣には 500 人の応募があり、うち 180 人が選抜され、同年 12 月に日本語研修の受講を終えた。第 3 陣には 700 人以上の応募があり、うち 180 人が選抜され、日本語研修を受講予定である。⁽³⁵⁾

3 技能実習制度、看護師・介護福祉士候補者受入事業に対するベトナムの評価

(1) 外国人技能実習制度への評価

ベトナムの海外労働管理局によれば、母国の発展のために日本で修得した技能を活かすという技能実習制度の目的は、ベトナムが現代的な工業国家に発展するための人材育成に資するものと評価されている。特に造船業では、帰国した元技能実習生の増加により、造船技術が大きく向上した。

一方で、海外労働一般に関しては、海外労働の人気の高まるのに伴い、国外での仕事を紹介するという仲介業者や知人に騙されて人身取引の被害者になってしまうケースも多発しているといわれる。人身取引対策の一環として、日本の国際協力機構 (JICA) の支援により、労働・傷病兵・社会問題省内に設置された「人身取引対策ホットライン」⁽³⁶⁾には、実際に人身取引に該当すると思われる被害の相談も寄せられている。2015 年 1 月現在、上記の人身取引対策ホットラインに日本に関係する相談があったという報告はない。しかし、技能実習生の極端な労働条件の低さや人権侵害に該当するような事例が一部で報告されていることや、技能実習制度が人身取引に該当するおそれがあるとの指摘がある⁽³⁷⁾ことを考慮すると、今後相談が寄せられる可能性がないとはいえないとのことであった⁽³⁸⁾。

(2) EPA による看護師・介護福祉士受入事業への評価

海外労働管理局は、看護師・介護福祉士受入事業の拡大にも期待を寄せている。ベトナムの看護

⁽³⁴⁾ 支援策の概要は、「外国人看護師・介護福祉士候補者受入れの枠組み、手続き等について」(平成 27 年度経済連携協定に基づく受入れ説明会 (第 1 部) 配布資料) 2014.5, pp.31-32. 国際厚生事業団ウェブサイト <<http://www.jicwels.or.jp/files/E4BFAEE6ADA3E6B888EFBC88E9858DE5B883E794A8EFBC89H2.pdf>> を参照。

⁽³⁵⁾ JICA ほか 前掲注(31), pp.6 - 2-6 - 3; 在ベトナム日本国大使館及び海外労働管理局による。

⁽³⁶⁾ 「「人身取引対策ホットラインにかかる体制整備プロジェクト」プロジェクト概要」JICA ウェブサイト <<http://www.jica.go.jp/project/vietnam/020/outline/index.html>>

⁽³⁷⁾ 技能実習制度の問題点が簡潔にまとめた最近の資料として、大脇雅子「外国人研修・技能実習制度序論」『労働法律旬報』1806 号, 2013.12.25, pp.6-7. アメリカ国務省が毎年公表する『人身売買報告書』は、日本の技能実習制度が人身取引の一形態である強制労働 (forced labor) に当たるおそれがあると指摘している (U.S. Department of State, “Japan (Tier 2),” *Trafficking in Persons Report 2014*, 2014.6, pp.220-222. <<http://www.state.gov/documents/organization/226847.pdf>>). 日本に関する部分は、在日アメリカ合衆国大使館による日本語仮訳が公表されている (「2014 年人身売買報告書 (日本に関する部分)」2014.6.20. 在日アメリカ合衆国大使館ウェブサイト <<http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20140718-01.html>>).

⁽³⁸⁾ 「人身取引対策ホットラインにかかる体制整備プロジェクト」プロジェクトオフィスによる。

師養成機関でも、日越 EPA による送出事業の評判が高まっており、日本語を学習し始めた学生も多いとのことであった。

前述のように、日越 EPA に基づく仕組みの特徴は、学歴・実務経験だけではなく、日本語能力試験 N3 以上の日本語能力を有する者のみが、受入施設とのマッチングに進むことができる点である。一定の日本語能力を有することを条件にした理由として、海外労働管理局は、看護・介護は人のケアに関わる職であるため、患者・高齢者や同僚と十分なコミュニケーションを図れることが必要不可欠であるとの認識を示した。日本語研修の強化の最終的な効果は、今後の看護師・介護福祉士国家試験の結果を待たなければ判断できないが、海外労働管理局によれば、第 1 陣を受け入れた日本の施設の担当者は、候補者の日本語能力の高さを評価しているとのことであった。

その一方で、海外労働管理局は、今後の送出人数を増やすため、候補者に求める日本語能力のレベルを引き下げることにも検討に値するとの見解を示している。具体的には、今後の日本での国家試験の結果により、訪日時時の日本語能力が日本語能力試験 N3 であっても国家試験への合格が十分に可能ということが示された場合には、訪日前日本語研修が免除される日本語能力のレベルを、現状の日本語能力試験 N2 から N3 に引き下げること提案している。これにより、日本側が負担している訪日前日本語研修の予算を増加させることなく、送出可能人数を増やすことができ、また、候補者となることを目指して日本語を学習している看護学生に対するよい目標ともなるとのことであった。

(3) 看護・介護分野の海外労働者増加による国内人材不足懸念

ベトナム看護協会によると、ベトナムも今後高齢化が進むと予測されており、将来的には、看護師や介護分野の人材が不足する懸念はあるが、現状では、人材不足は発生していない。背景には、看護分野では需要に対する供給の過剰、介護分野では家族介護又は地方出身の家事労働者による介護が一般的であるという現状がある。

現在のところ、海外労働を希望する看護師はベトナム全体では多くはない。これは、主として言葉の壁があることによる。また、海外での就労・留学経験がある者は、帰国すれば比較的地位の高い仕事に就くことができるため、海外で長く働くよりも帰国して母国で働くことを希望する者も多い。⁽³⁹⁾

4 ベトナムの看護・介護人材育成の現状

ここでは、EPA による看護師・介護福祉士候補者の受入事業に関連して、ベトナムにおける看護・介護分野の人材の育成の現状について述べる。⁽⁴⁰⁾

(1) 看護人材

看護師免許を取得するためには、まず、12 年間の基礎教育⁽⁴¹⁾を終えた後、中級医療学校（2 年課程）、短期大学（3 年課程）、大学（4 年課程）のいずれかの看護師養成課程に進む必要がある。これらの教育機関の卒業試験に合格後、病院等の施設で 9 か月間の臨床研修を修了し、施設長が発行す

⁽³⁹⁾ JICA ほか 前掲注⁽³¹⁾, p.3 - 14; ベトナム看護協会による。

⁽⁴⁰⁾ この項の情報は、JICA ほか 同上, pp.3 - 2-3 - 14, 4 - 4-4 - 5, 4 - 10; ベトナム看護協会による。

⁽⁴¹⁾ ベトナムの基礎教育は、小学校 5 年、中学校 4 年、高等学校 3 年の 5・4・3 制であり、このうち中学校までの 9 年が義務教育である。基礎教育の後には、大学・短期大学等の高等教育がある（「諸外国・地域の学校情報」外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/world_school/01asia/infoC11600.html>）。

る証明書を中央の保健省又は省（日本の県レベルに相当）の保健局に提出すると、1か月程度で看護師免許が発行される。どの省で発行された免許であっても、全国で通用する。

ベトナムの養成課程の特徴は、全国統一的な基準がなく、教育機関や施設により、内容や難易度に差があることである。教育機関における教育内容の全体的な枠組みは中央の保健省及び技術教育省で定めるが、具体的なカリキュラムや卒業試験の内容は、各教育機関で定めている。卒業後の臨床研修も、施設により差がある。全国統一の看護師国家試験は存在しない。日本では、このことが看護師の質の確保の面で問題であると指摘されることもあるが、ベトナム看護協会によれば、ベトナムでは、都市部と地方での差が大きく、地域の状況に沿って教育や試験の内容を決められる柔軟性が重要であると考えられているとのことであった。

(2) 介護人材

介護の専門職は存在しない。介護施設では看護師（中級医療学校の出身者が多い）又はホーリー（Ho Ly）と呼ばれる看護助手に相当する者が高齢者のケアに当たっているが、家庭で家族が介護する方が一般的である。また、都市部では、地方出身の女性の家事労働者を雇用してケアに当たらせることもある。背景には、施設に親を預けることは親不孝であるという価値観が浸透していることに加え、介護は誰にでもできる専門性の低い仕事とみられていることがある。

II シンガポールの外国人労働者受入政策

日本政府は外国人労働者の受入れを拡大する方針を示しており、ベトナム人を含む外国人労働者の受入拡大が見込まれている。シンガポールは、外国人労働者を積極的に受け入れ、精緻な受入管理システムを構築してきたことで知られる。一方で、近年、受入拡大による様々な課題が表面化しており、外国人労働者の受入れを抑制する方向に転換している。外国人労働者受入れに豊富な経験を有するシンガポールの政策や現状を知ることは、今後の拡大が予想される日本の外国人労働者受入政策を考える上で、参考になると思われる。

このような観点から、この章では、まず、シンガポールの外国人受入政策の概要を述べる。次に、就労パス（Work Pass）、外国人労働者雇用税（Foreign Worker Levy. 以下「雇用税」）、外国人労働者の雇用比率上限（Dependency Ratio Ceiling）を中心とした外国人労働者管理制度について整理する。また、外国人労働者を保護するための法令の諸規定、広報・啓発活動を通じたシンガポール政府の取組を紹介する。最後に、外国人労働者の受入れに伴う課題について述べる。

1 外国人労働者受入政策の概要

(1) 外国人労働者受入政策の位置付け

外国人労働者受入政策は、経済政策の一環として位置付けられる。外国人労働者の受入れは、高度な技能を有する人材の獲得により国を発展させるため、またシンガポール人労働者が不足している分野での人材確保のため、今後も重要であると考えられている。しかし最近では、外国人労働者に過度に依存することなく、国民の労働生産性の向上により経済発展を実現するという方針が打ち出され、外国人労働者受入れも抑制的な方向に転換している⁽⁴²⁾。

(42) シンガポール人材省人材計画・政策部外国人労働力政策課による。

シンガポールでは、人材省が外国人労働者政策全般を担い、外国人労働者の管理及び保護を担当している。

(2) 外国人労働者受入れの経緯

現在、シンガポールが、中華系、マレー系、インド系等からなる多民族国家となった背景には、外国人労働者の受入れが政策として積極的にとられるようになる以前から、外国人を多く受け入れてきたという歴史がある。1819年にイギリスのトーマス・スタンフォード・ラッフルズ卿 (Sir Thomas Stamford Raffles) がこの地に上陸し、貿易拠点として整備して以降、周辺の国々から外国人を受け入れてきた。1965年にマレーシアから独立してシンガポールが建国された後も、外国人の受入れは続いた。⁽⁴³⁾

外国人労働者受入れが政策として積極的に行われるようになったのは、1980年代になってからのことである。外国人労働者の管理制度をはじめとする制度が整備され、非熟練外国人労働者の過度な流入を抑制・管理するため、1982年には雇用税、1987年には雇用比率上限が導入された。いずれも外国人を雇用する企業に課されるもので、雇用税は外国人労働者を雇用した場合に企業が支払う税、雇用比率上限は全従業員数に外国人が占める比率に対する上限規制である⁽⁴⁴⁾。

一方で、高度な技能を有する外国人の受入れは推進され、1997年にはこうした人材への情報提供等を目的とする「コンタクト・シンガポール」⁽⁴⁵⁾が設置された。2000年代に入ると、あらゆるレベルでの外国人労働者の受入れが進み、2004年には、高度な技能を有する外国人人材と非熟練労働者の中間に位置する中程度技能者を対象とする就労パス (Sパス (S pass)) も創設された⁽⁴⁶⁾。

しかし、同時に、このような外国人労働者への依存が、企業の生産性向上への意欲を弱め、経済成長を鈍化させるとの危惧が表明されるようになった。一方で、2000年代後半になると、外国人の増加に交通や住宅といったインフラの整備が追い付かず、電車の混雑や住宅価格の高騰といった問題が指摘されるようになった。また、2008年に始まる世界的な経済不況の影響で雇用情勢が悪化し、外国人に雇用を奪われるのではないかと国民の不安も増大した⁽⁴⁷⁾。

こうした中、世界的な経済危機に対応する新たな成長戦略を策定するため、2009年に官民の代表からなる経済戦略委員会 (Economic Strategies Committee) が設置され、2010年に同委員会の報告書が公表された⁽⁴⁸⁾。報告書は、経済発展を実現するため、国民及び国内企業の技術や生産性の向上を目指すことを掲げ、その一環として、企業に対し、外国人労働者への過度な依存を抑制し、生産

(43) 詳しくは、以下の資料を参照。労働政策研究・研修機構 (Japan Institute for Labour Policy and Training: JILPT) 編『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策』(JILPT 資料シリーズ No.114) 2013, pp.219-220. <<http://www.jil.go.jp/institute/siryu/2013/documents/0114.pdf>>; ワールドインテリジェンスパートナーズジャパン (WIP ジャパン) 『諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査報告書』(平成 22 年度厚生労働省委託調査) 2011, pp.623-624; 田村慶子編著『シンガポールを知るための 65 章 第 3 版』明石書店, 2013, pp.18-22, 267-271.

(44) 雇用税、雇用比率上限の詳細は、本稿 II-2-(2) を参照。

(45) シンガポール経済開発省と人材省が共同で設立した政府機関。シンガポールでの就業、投資、移住を目的としている、海外在住のシンガポール人や外国人材への情報発信を行っている (「コンタクト・シンガポールについて」コンタクト・シンガポールウェブサイト <<http://www.contactsingapore.sg/jp/about/>>)。

(46) Sパスを含む就労パスの詳細は、本稿 II-2-(1) を参照。

(47) 2011年の総選挙では、建国以来与党であり続けている人民行動党の得票率が過去最低 (60.1%) に落ち込んだが、この背景には、外国人労働者問題が争点の1つとなったこともあるとの指摘もある。なお、議席数では、人民行動党は 87 議席中 81 議席を獲得し、引き続き与党である (自治体国際化協会シンガポール事務所「シンガポール総選挙を終えて」『CLAIR メールマガジン』vol.17, 2011.8.8. <http://www.clair.or.jp/j/forum/c_mailmagazine/201108/2-5.pdf>)。

性の向上を促すことを求める方向性が明記された。具体的には、外国人労働者の割合が労働力人口の3分の1程度を超えないようにすること、外国人を雇用する企業に課される雇用税を段階的に引き上げることを提唱した⁽⁴⁹⁾。この報告書を受けて、政府は雇用税の段階的な引上げ等の施策に着手した。

(3) 外国人労働者の規模

表2 シンガポールの労働力人口 (単位：千人、%)

年	総数	居住者	外国人労働者数 (家事労働者を除く)	外国人労働者が 総数に占める割合
2009	3,030.0	1,985.7	857.4	28.3
2010	3,135.9	2,047.3	911.8	29.1
2011	3,237.1	2,080.1	991.6	30.6
2012	3,361.8	2,119.6	1,058.7	31.5
2013	3,443.7	2,138.8	1,107.1	32.1
2014	3,530.8	2,185.2	1,118.4	31.7

(注)

1. 「居住者」(Residents)とは、シンガポール国民(Citizens)及びシンガポール永住権を取得した永住者(Permanent Residents)を指す。

2. 総数及び居住者のデータは、各年の6月。外国人労働者数は、2013年まで12月時点、2014年のみ6月時点。

(出典) 総数及び居住者数は、“Persons In The Labour Force Aged Fifteen Years and Over (June).” シンガポール人材省ウェブサイト <http://stats.mom.gov.sg/iMAS_Tables/Times%20Series%20Table/mrsd_1_Overall_res_labour_force_30Jan15.xlsx> 外国人労働者数は、“Foreign Workforce Numbers.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/ForeignWorkforceNumbers.aspx>> を基に筆者作成。

け、中程度技能者向け、非熟練労働者向けの3種類がある。

高度専門職・管理職の場合、労働者に対する就労パスの発行には、一定以上の月収、学歴・技能等の要件が求められる。雇用主は、雇用税の支払い、雇用比率上限の遵守は課されないが、シンガポール人にも平等な雇用機会を与えるため、当該ポストの求人広告を政府が設置したウェブサイト上に掲載しなければならない。

中程度技能者の場合にも、就労パスの発行には、一定以上の月収、学歴・技能等の要件が求められる。

2014年6月時点の推計で、外国人労働者(家事労働者を除く)は労働力人口の31.7%を占めている(表2)⁽⁵⁰⁾。統計の時期や方法等の相違により単純に比較することはできないが、日本の平成22(2010)年の国勢調査によると、日本の労働力人口に外国人労働力人口が占める割合は1.3%である⁽⁵¹⁾。

2 外国人労働者の管理

外国人労働者受入数の管理は、外国人労働者に発行される就労パス、外国人労働者を雇用する企業に課される雇用税及び雇用比率上限により行われている。就労パスには多くの種類があるが、主として、高度専門職・管理職向

(48) Economic Strategies Committee, *Report of the Economic Strategies Committee: High Skilled People, Innovative Economy, Distinctive Global City*, 2010. <<http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/Documents/app.mti.gov.sg/data/pages/885/doc/ESC%20Full%20Report.pdf>> 同レポートを含む最近の動向が簡潔にまとめられたものとして、石原直子「これからのシンガポールの外国人労働者政策」『Opinion Paper』2013.10. リクルートワークス研究所ウェブサイト <http://www.works-i.com/pdf/g_000017.pdf> がある。

(49) Economic Strategies Committee, *ibid.*, pp.6-7.

(50) シンガポールの公式統計では、通常、シンガポール国民(Citizens)と永住者(Permanent Residents)を居住者(Residents 又は Locals)、それ以外を非居住者(Non-residents)と区別する。永住者は、外国籍であるが、就労パスを取得することなく就労が可能である。なお、家事労働者を外国人労働者に含めた場合、2014年6月時点の外国人労働者数は、1,336,700人となり(表4)、労働力人口に占める割合は37.9%となる。

(51) 外国人を含めすべての居住者を対象とし、平成22年10月1日時点の状態を調査。外国人の労働力人口は828,866人、日本全体の労働力人口は63,699,101人であった(総務省統計局「国籍(11区分)、労働力状態(8区分)、年齢(5歳階級)、男女別15歳以上外国人数(15歳以上総人口及び15歳以上日本人—特掲)全国、全域・人口集中地区」『平成22年国勢調査 産業等基本集計(労働力状態、就業者の産業など 全国結果)』政府統計の総合窓口 e-stat <www.e-stat.go.jp> 掲載)。

しかし、高度専門職・管理職とは異なり、雇用主には雇用税・雇用比率上限が課される。

非熟練労働者の場合、就労パスの発行について月収要件はないが、受入れが認められる産業が限定されており、産業ごとに所定の国・地域の出身者であることと、一定以下の年齢・滞在年数であることが求められる。非熟練労働者を雇用する場合の雇用主の負担は最も重く、雇用税・雇用比率上限に加えて、保証金（Security Bond）の支払いが課される。

以下、就労パス、雇用税及び雇用比率上限、保証金、Eパスに該当する外国人労働者を雇用する際の人材募集サイトへの掲載について、順に述べる。

(1) 就労パス

就労パスには多くの種類があるが、主なものは高度専門職・管理職向けのEパス（Employment Pass）、中程度技能者向けのSパス、非熟練労働者向けの労働許可（Work Permit）の3つである（表3）⁽⁵²⁾。これらの就労パスの中で、最も多いのは労働許可である（表4）。

月収の要件として、Eパスは月収3,300シンガポールドル（S\$）⁽⁵³⁾以上、Sパスは月収2,200S\$以上が求められる。労働許可には、月収の要件はない。実際には、Sパスの要件を満たさない2,200S\$未満の者が対象となる。

学歴・技能の要件として、Eパスは、一定レベル以上の大学の学位、専門資格又は特殊な技能を有することが求められる。Sパスは、大学の学位又は専門学校等の修了証書等を有し、関連の実務経験を有することが求められる。労働許可については、学歴・技能の要件はない⁽⁵⁴⁾。ただし、家事労働者の場合は、8年以上の正規教育を修了していることが求められる。

就労パスの特徴は、当該雇用主の下での雇用に対してパスが発行されることである⁽⁵⁵⁾。したがって、雇用契約が終了すると同時に就労パスも失効し、労働者は出国しなければならない⁽⁵⁶⁾。

(2) 雇用税、雇用比率上限

(i) 概要

Sパス又は労働許可を保有する外国人労働者を雇用する企業には、雇用税及び雇用比率上限が課される⁽⁵⁷⁾。ただし、家事労働者を雇用する雇用主には、雇用税は課されるが、雇用比率上限は課されない。

⁽⁵²⁾ 就労関係のパスとしては、表3中のパスのほかに、個人型就業パス、起業家パス、多用途就労パス（会議等の主催者、ジャーナリスト等）、ワークホリデーパス、研修者雇用パス（月収3,000S\$以上の企業研修生）、研修者労働許可（月収要件なし）等がある。就労パスについては、“Work passes and permits.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits>> を参照。

⁽⁵³⁾ 1S\$=88.26円（「報告省令レート（平成27年3月分）」2015.2.20. 日本銀行ウェブサイト <https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou1503.htm>）。

⁽⁵⁴⁾ ただし、雇用税の計算上、低い税額が適用される「熟練労働者」とみなされるためには、一定以上の学歴、所定の技能検定への合格等の上限を満たさなくてはならない。産業ごとに詳細は異なる（“Skilled worker levy.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/foreign-worker-levy/skilled-worker-levy>>）。

⁽⁵⁵⁾ JILPT 編 前掲注(43), p.227.

⁽⁵⁶⁾ 2007年に導入された高度な技能を有する人材向けの「個人型就業パス」（Personalised Employment Pass）は、有効期間中（3年、更新不可）に求職活動を行う場合に最長6か月間無職のまま滞在が認められるが、取得要件は厳しく、Eパス保有者で月収12,000S\$以上の者又は海外居住者で月収18,000S\$以上の者である（“Personalised Employment Pass.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits/personalised-employment-pass>>）。

表3 主な就労パスの概要

パスの名称	Eパス	Sパス	労働許可	労働許可 (家事労働者)
対象層(者)	高度専門職、管理・経営層	中程度技能者(技師、看護師等)	非熟練労働者(製造、建設労働者等)	家事労働者
月収要件	3,300S\$以上	2,200S\$以上	規定なし	規定なし
学歴・技能等の要件	一定レベル以上の大学の学位、専門資格又は特殊な技能を有すること	学位又は修了証書等を有し、関連の実務経験があること	特になし	8年以上の正規教育修了
有効期間	2年(更新の場合は3年)	2年	2年	2年
更新の可否 (更新上限)	可能 (雇用関係が続く限り、上限なし)	可能 (雇用関係が続く限り、上限なし)	可能 (60歳が上限。非伝統的供給国(注4)及び中国の出身者については、非熟練労働者は10年、熟練労働者は18年(建設業、造船業、プロセス産業(注5)は22年)の更新年数上限がある。マレーシア及び北アジア供給国(注4)の出身者については、更新年数の上限はない。)	可能 (60歳が上限)
雇用税の適用	なし	あり	あり	あり
雇用比率上限の適用	なし	あり	あり	なし
保証金の適用	なし	なし	あり	あり
その他	申請前に「ジョブズバンク」でのシンガポール人向け募集広告掲載を義務付け。		特定の産業(製造業、建設業、造船業、プロセス産業、サービス業)のみ受入可能で、それぞれについて受入可能な国が定められている(注4)。	女性、特定の国籍のみ(注6)。子ども又は高齢者がいる世帯に雇用する場合は、雇用税額が軽減される。

(注)

- いずれのパスも、雇用関係が終了すると失効する。
 - 就労関係のパスとしては、表中のパスのほか、個人型就業パス、起業家パス、多用途就労パス(会議等の主催者、ジャーナリスト等)、ワークホリデーパス、研修者雇用パス(月収3,000S\$以上の企業研修生)、研修者労働許可(月収要件なし)等がある。
 - 有効期間は、労働者の状況等によって変動しうる。
 - 労働許可の場合、産業と出身国・地域が次のとおり限定されている。
製造業：マレーシア、中国、北アジア供給国
建設業：マレーシア、中国、北アジア供給国、非伝統的供給国
サービス業：マレーシア、中国、北アジア供給国
プロセス産業：マレーシア、中国、北アジア供給国、非伝統的供給国
造船業：マレーシア、中国、北アジア供給国、非伝統的供給国
北アジア供給国(North Asian Sources)：香港、マカオ、韓国、台湾
非伝統的供給国(Non-Traditional Sources)：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
 - 「プロセス産業」とは、石油、石油化学、特殊化学物質、製薬に関する工場(plant)の建設等を指す。
 - 労働許可(家事労働者)の場合、性別は女性で、出身国・地域は、バングラデシュ、香港、インド、インドネシア、マカオ、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、韓国、スリランカ、台湾、タイに限定されている。
- (出典) “Work passes and permits.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits>> を基に筆者作成。

表4 パスの種類別外国人労働者数

(単位：千人)

年 月	Eパス	Sパス	労働許可	労働許可		その他	総数 (家事労働者を除く)	総数
				建設業	労働許可 (家事労働者)			
2009年12月	114.3	82.8	851.2	245.7	196.0	5.2	857.4	1,053.5
2010年12月	143.3	98.7	865.2	248.0	201.4	6.0	911.8	1,113.2
2011年12月	175.4	113.9	901.0	264.4	206.3	7.6	991.6	1,197.9
2012年12月	173.8	142.4	942.8	293.3	209.6	9.3	1,058.7	1,268.3
2013年12月	175.1	160.9	974.4	318.9	214.5	11.3	1,107.1	1,321.6
2014年6月	176.6	164.7	980.8	321.2	218.3	14.7	1,118.4	1,336.7

(注)

- 各パス種別いずれも概数であるため、各種別数の和は、総数とは必ずしも一致しない。
 - 「その他」には、研修者雇用パス(月収3,000S\$以上の研修生)、研修者労働許可(月収要件なし)等のほか、Eパス保有者又はシンガポール居住者の配偶者で、人材省の就労承諾書(Letter of Consent)を取得し就労している者を含む。
- (出典) “Foreign Workforce Numbers.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/ForeignWorkforceNumbers.aspx>> を基に筆者作成。

雇用税は、外国人労働者を雇用する企業が政府に納める税金である。税額は、企業が属する産業、外国人労働者数が全従業員数に占める割合、労働者の就労パスの種類や技能レベルによって異なる。一般に、外国人労働者が全従業員数に占める割合が低く、外国人労働者の技能レベルが高いほど、雇用税は低くなる（表5）。

雇用比率上限は、企業が外国人労働者を雇うことができる上限を示す。上限は、全従業員数に占める外国人労働者の割合の上限又はシンガポール居住者1人に対して雇用可能な外国人労働者数と

表5 雇用税及び雇用比率上限

Sパス

分野 (雇用比率上限)	全従業員数に外国人労働者が 占める割合		雇用税額（注1） (S\$)
サービス業以外 (全従業員数の20%)	第1層	10%以下の人数まで	315
	第2層	10%超20%の人数まで	550
サービス業 (全従業員数の15%)	第1層	10%以下の人数まで	315
	第2層	10%超15%の人数まで	550

労働許可

分野 (雇用比率上限)	全従業員数に外国人労働者が 占める割合		雇用税額（注1） (S\$)	
			熟練（注2）	非熟練
製造業 (全従業員数の60%)	第1層	25%以下の人数まで	250	370
	第2層	25%超50%以下の人数まで	350	470
	第3層	50%超60%以下の人数まで	550	660
サービス業 (全従業員数の40%)	第1層	10%以下の人数まで	300	420
	第2層	10%超25%以下の人数まで	400	550
	第3層	25%超40%以下の人数まで	600	700
建設業 (居住者1人に対して外国人労働者7人≒87.5%)	雇用比率 上限内	年間採用枠（注3）内	300	550
		年間採用枠外	700	950
プロセス (居住者1人に対して外国人労働者7人≒87.5%)	雇用比率 上限内	年間採用枠内	300	450
		年間採用枠外	600	750
造船業 (居住者1人に対して外国人労働者5人≒83.3%)	雇用比率上限内		300	400
家事労働者 (なし)	(雇用比率上限なし)		通常：265 減額：120（注4）	

(注)

- 雇用税額は、1人当たり月額シンガポールドル（S\$）。2016年7月から引上げの予定。引上後の予定額は、“Schedule of Foreign Worker Levy Changes.” シンガポール人材省ウェブサイト <http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/passes/Schedule_of_Levy_Changes.pdf> を参照。
 - 熟練労働者とみなされるには、一定以上の学歴、所定の技能検定への合格等の上限を満たさなくてはならない。産業ごとに詳細は異なる（“Skilled worker levy.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/foreign-worker-levy/skilled-worker-levy>>）。
 - 年間採用枠（Man-Year Entitlement）は、建設又はプロセスのプロジェクトの規模等に基づき、非伝統的供給国及び中国出身の新規の外国人労働者受入れに対して課される採用上限数である。シンガポールで累積2年以上の就業経験がある外国人労働者については、企業が通常よりも高い金額の雇用税を支払うことで、年間採用枠を超えて雇用することができる。しかし、その場合でも、雇用比率上限を超えることはできない。年間採用枠は、元請企業だけでなく、下請企業にも適用される。
 - 家事労働者の雇用税が減額されるのは、雇用主又はその配偶者と同居する12歳以下の子ども、65歳以上の高齢者、障害者がいる場合（“Levy concession for a foreign domestic worker.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/foreign-worker-levy/levy-concession>>）。
- (出典) “Work passes and permits.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits>> を基に筆者作成。

して示される。上限の数値は、就労パスの種類、産業によって異なる（表5）。雇用比率上限を超えて外国人労働者を雇用することはできない。

建設業及びプロセス産業⁽⁵⁸⁾については、企業ごとに課される上記の雇用比率上限に加えて、プロジェクトごとに年間採用枠（Man-Year Entitlement）⁽⁵⁹⁾が課される。これは、プロジェクトの規模等に基づき、非伝統的供給国⁽⁶⁰⁾及び中国出身の新規の外国人労働者受入れに対して課される採用上限数である。ただし、シンガポールで累積2年以上の就業経験等がある外国人労働者については、企業が通常よりも高い金額の雇用税を支払うことで、年間採用枠を超えて雇用することができる。しかし、その場合でも、雇用比率上限を超えることはできない。

(ii) 雇用比率上限、雇用税額の計算事例

人材省が外国人労働者を雇用する企業向けに公表しているガイドライン⁽⁶¹⁾に基づき、図4の事例の場合に企業に課される雇用比率上限と雇用税額を計算する。

図4の例は、全従業員数10人の製造業の企業である。従業員の内訳は、シンガポール居住者（シンガポール国籍保有者と永住権保有者）が4人、Sパス保有の外国人労働者が1人、労働許可保有の外国人労働者が5人である。

製造業における雇用比率上限は、全従業員数の60%まで（表5）であるため、全従業員数が10人である図4の企業は、雇用比率上限の対象になるSパス又は労働許可を保有する外国人労働者（以下「対象外国人労働者」）を、最大6人まで雇用できる（Sパス保有者は労働許可の雇用上限人数に含まれる）。図4の企業は、既に対象外国人労働者を6人雇用しているため、上限に達しており、これ以上は雇用できない⁽⁶²⁾。

これら6人の対象外国人労働者について企業が支払うべき雇用税額は、次のように計算される。製造業の場合、労働許可の雇用税額には、税額が低い方から順に、第1層から第3層までの3つのレベルがある（表5）。第1層の税額は、全従業員数の25%以下の対象外国人労働者に適用されるため、図4の企業の場合は全従業員数10人の25%以下、すなわち2人の対象外国人労働者に適用される。第2層の税額は、全従業員の25%超50%以下の対象外国人労働者に適用されるため、全従業員数10人の50%(5人)から、第1層に属する2人を引いた3人に適用される。第3層は、対象外国人労働者の総数6人から、第1層（2人）と第2層（3人）に属する者を除いた残りの1人に適用される。

57) 雇用税及び雇用比率上限は、人材省の案が国会の予算審議にかけられ、決定される（WIP ジャパン 前掲注(4), p.643）。2015年度予算における雇用税の扱いについては、“Budget 2015: Building Our Future, Strengthening Social Security,” pp.37-39. シンガポール政府予算案ウェブサイト <http://www.singaporebudget.gov.sg/data/budget_2015/download/FY2015_Budget_Statement.pdf> を参照。

58) 石油、石油化学、特殊化学物質、製薬に関する工場（plant）の建設等を指す（“Process sector: Work Permit requirements.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passess-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/sector-specific-rules/process-sector-requirements>>）。

59) この枠は、元請企業だけでなく、下請企業にも適用される（“Man-year entitlement (MYE).” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passess-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/sector-specific-rules/man-year-entitlement>>）。

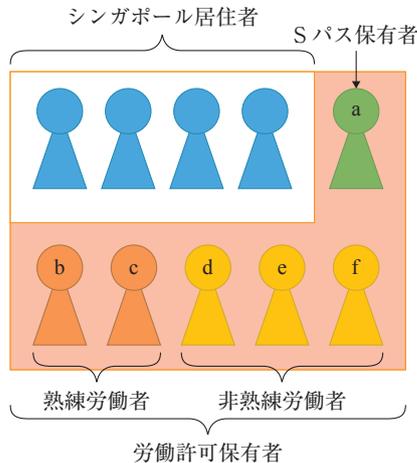
60) 非伝統的供給国（Non-Traditional Sources）は、インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンである。

61) Ministry of Manpower, *Guidelines for employers of foreign workers: How to Calculate Your Quota and Levy Bill*, 2014.8.19. <http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/passess/Guide_on_Comp_of_Company_Quota_Balance.pdf>

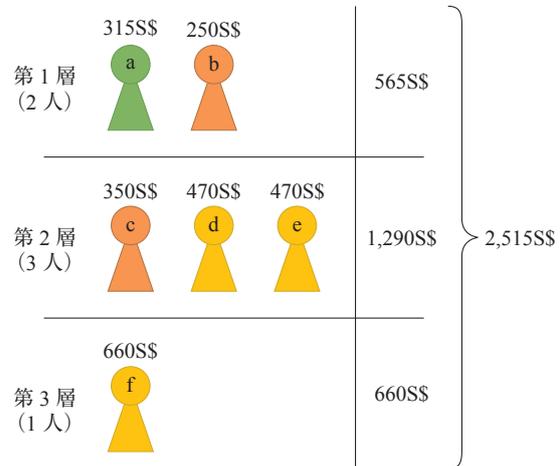
62) 雇用税及び雇用比率上限の対象とならないEパス保有者は、雇用することができる。

図4 雇用税の計算例

産業：製造業（雇用比率上限は60%）
 構成：全従業員数10人
 シンガポール居住者4人
 雇用比率上限の対象となる外国人労働者6人
 Sパス（a）1人
 労働許可（熟練）（b、c）2人
 労働許可（非熟練）（d、e、f）3人



各層が適用される人数：
 第1層：10人×25% = 2人（小数点以下切捨て）
 第2層：10人×50% = 5人から、第1層の2人を引く
 5人 - 2人 = 3人
 第3層：外国人労働者総数から第1、2層の人数を引く
 6人 - (2人 + 3人) = 1人



（出典） Ministry of Manpower, *Guidelines for employers of foreign workers: How to Calculate Your Quota and Levy Bill*, 2014.8.19. シンガポール人材省ウェブサイト <http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/passes/Guide_on_Comp_of_Company_Quota_Balance.pdf> 等を基に筆者作成。

各層が適用される対象外国人労働者の人数を定めた後、雇用している対象外国人労働者を、技能が高い順に並べ、第1層から順に割り当てる。図4の対象外国人労働者6人を技能が高い順に並べると、Sパス保有者（1人：a）、熟練した技能を有する労働許可保有者（2人：b、c）、非熟練の労働許可保有者（3人：d、e、f）の順となる。第1層の2人には、Sパス保有者aと熟練労働者bが割り当てられる。第2層の3人には、熟練労働者cと非熟練労働者d、eが割り当てられる。最後の第3層には、非熟練労働者fが割り当てられる。

次に、層ごとに各対象外国人労働者について支払われるべき雇用税額を確認する。第1層では、Sパス保有者aについて支払われる雇用税は315S\$、熟練労働者bは250S\$である（小計565S\$）。第2層については、熟練労働者cは350S\$、非熟練労働者は470S\$がd、eの2人分で940S\$である（小計1,290S\$）。第3層については、非熟練労働者fが660S\$である。この企業が支払うべき雇用税額は、各層の額を足し合わせ、月額2,515S\$ (565S\$ + 1,290S\$ + 660S\$) となる⁽⁶³⁾。

ここで注意すべきは、雇用比率上限の対象となる外国人労働者が全従業員に占める割合が60%であっても、6人の対象外国人労働者全員に税額が最も高い第3層の税額が適用されるのではなく、個々の対象外国人労働者に対して税額が計算され、企業はその総額を支払うということである。

(3) 保証金

保証金は、雇用主及び労働者が労働許可に定める要件を遵守することを担保することを目的とした制度で、労働許可の外国人労働者（マレーシア人以外）を雇用する際に、雇用主に課される。雇用主は、外国人労働者1人当たり5,000S\$を人材省に供託しなければならない。保証金は、当該労働者

⁽⁶³⁾ 人材省のウェブサイトに、雇用比率上限及び雇用税の計算を支援するためのエクセル形式のファイルが公表されている（“Quota Calculator for Work Permits and S Passes.” <http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/Quota_Calculator.xls>）。

働者が出国する際に返金される。ただし、雇用主又は労働者が労働許可に定める条件に違反した場合には没収され、返金されない場合がある⁽⁶⁴⁾。

(4) 人材募集サイトへの掲載

高度専門職、管理・経営層の外国人労働者向けのEパスの場合は、雇用税や雇用比率上限は課されない。しかし、Eパスレベルの外国人を雇用しようとする企業は、パス申請の前に、シンガポール人向けの募集広告を、労働力開発庁（Workforce Development Agency）⁽⁶⁵⁾が運営する人材募集サイト「ジョブズバンク」（Jobs Bank）⁽⁶⁶⁾に、少なくとも14日間は掲載しなければならない。⁽⁶⁷⁾

ただし、企業は、採用に当たり、シンガポール人を優先的に雇用しなければならないというわけではない。応募者を公平に選考した結果、最終的に外国人を採用することも可能である。「ジョブズバンク」への掲載義務付けの狙いは、シンガポール人にも外国人と同様の機会を与えることであって、結果の平等を目指したものではない。⁽⁶⁸⁾

3 外国人労働者の保護

人材省は、外国人労働者のうち特に保護が必要であるのは、非熟練労働者を対象とした労働許可保有者であるとの認識に基づき、法令の整備、啓発活動等に取り組んでいる。⁽⁶⁹⁾

(1) 外国人労働者保護に関する法令

外国人労働者の保護に関する主な法律としては、日本の「労働基準法」（昭和22年法律第49号）に相当し、国籍を問わず適用される「雇用法」（Employment Act）、就労パスの要件、雇用税等について規定する「外国人材雇用法」（Employment of Foreign Manpower Act）、シンガポール企業に外国人労働者を仲介する企業を規制する「雇用斡旋業者法」（Employment Agencies Act）、日本の「労働安全衛生法」（昭和47年法律第57号）に相当する「職場安全衛生法」（Workplace Safety and Health Act）、「労働災害補償法」（Work Injury Compensation Act）⁽⁷⁰⁾等と、これらの下位法令がある。

外国人労働者を雇用する雇用主には、これらの法令に基づく様々な義務が課される。例えば、外国人材雇用法に基づく規定では⁽⁷¹⁾、就労パス発行の際に申請した額の賃金を期日通りに支払うこと、賃金額を変更する際にはあらかじめ人材省に届け出ること等が求められる。中程度技能者を対

⁽⁶⁴⁾ 例としては、労働者が失踪した、雇用主が期日通りに給料を支払わなかった、労働許可が失効した労働者を雇用主が母国に帰国させなかった、等がある（“Security bond requirements for foreign worker.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/sector-specific-rules/security-bond>>）。

⁽⁶⁵⁾ 労働力開発庁は、継続的な職業訓練や、カウンセリング、就職援助などを通して労働者の能力向上、企業の雇用促進及び競争力向上等を目的として2003年に設立された。産業界、他の政府機関等と密接な連携を取りながら、職業訓練政策の企画・実施を行う最も主要な機関である（厚生労働省大臣官房『2010～2011年海外情勢報告』2012, p.233. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/12/pdf/teirei/t231-237.pdf>>）。

⁽⁶⁶⁾ Jobs Bank ウェブサイト <<https://www.jobsgov.sg/>>

⁽⁶⁷⁾ 2014年8月1日以降の申請に適用される。ただし、従業員数25人以下の企業、月収12,000S\$以上の仕事等は、適用が除外される（“Fair Consideration Framework.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://www.mom.gov.sg/employment-practices/fair-consideration-framework/Pages/fair-consideration-framework.aspx>>）。

⁽⁶⁸⁾ シンガポール人材省人材計画・政策部外国人労働力政策課による。

⁽⁶⁹⁾ 外国人労働者保護に関する情報は、主にシンガポール人材省外国人労働力管理部計画・発展担当による。

⁽⁷⁰⁾ シンガポールの労災保険制度は、雇用主に対し、肉体労働者及び月収1,600S\$以下の労働者について、民間の労災保険に加入することを義務付けるもので、政府が直接運営するものではない（厚生労働省大臣官房『2013年海外情勢報告』2014, p.429. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/14/dl/t5-07.pdf>>）。

象としたSパス、非熟練労働者を対象とする労働許可を保有する外国人労働者を雇用する場合には、加えて、健康保険に加入すること、外国人労働者の治療にかかった費用を負担すること等も求められる。労働許可を保有する外国人労働者については、さらに、雇用主が適切な宿泊施設を提供すること等も求められる。雇用主が法令の規定に違反した場合、罰金刑や懲役刑が科されうる。

なお、家事労働者には、雇用法及び労働災害補償法は適用されない。これは、家事労働者の労働条件が雇用主によって大きく異なるという特徴があるため、一律に規制することは不適切であるからである。ただし、雇用主と同居するという家事労働者の特質を踏まえ、より強い保護を与えるため、家事労働者に適用される法令に違反する一定の行為については、刑罰の内容が1.5倍に重くなる。例えば、外国人労働者を故意に負傷させた場合、通常は2年以下の懲役及び／又は5,000S\$以下の罰金が科されるが、被害者が家事労働者である場合は、3年以下の懲役及び／又は7,500S\$以下の罰金が科される。

(2) 啓発・広報活動

人材省では、外国人労働者の保護についての理解を深めることを目的として、一般公衆、雇用主、外国人労働者それぞれに対し、以下のような形の啓発・広報活動を実施している。

一般公衆に対しては、新聞等のメディアやポスターを通じて、人材省の取組を広報している。

雇用主に対しては、ガイドブックやポスターの配布等により、外国人労働者を適切に待遇するよう啓発している。特に、外国人家事労働者を初めて雇用する雇用主には、雇用主向けオリエンテーション (Employers' Orientation Programme)⁽⁷²⁾ の受講や、家事労働者を1年間に4回以上変更した雇用主に対する面接⁽⁷³⁾等を通じて、指導を強化している。

外国人労働者に対しては、入国時の安全講習や、その後の各種イベントを通じて、楽しみながら必要な知識を身に付けてもらえるよう努めている。さらに、外国人労働者の待遇向上を目的としたNGOであるMWC⁽⁷⁴⁾等とも協力して、労働者が問題に直面した際に相談できる窓口の情報を提供する等の取組も行っている。

4 外国人労働者の受入れに伴う課題

(1) 低賃金の外国人労働者の保護

外国人労働者の大半はシンガポールで働くことに満足しているというアンケート調査の結果⁽⁷⁵⁾

(71) "Employment of Foreign Manpower (Work Passes) Regulations - Conditions of Work Pass," pp.24-54. <<http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/passses/WPSPassConditions.pdf>>

(72) "Employers' Orientation Programme (EOP)." シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passses-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/employers-orientation-programme-eop>>

(73) "Frequent changes of FDWs." シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/passses-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/frequent-changes-of-fdws>>

(74) MWCは、シンガポール全国使用者連盟 (Singapore National Employers Federation: SNEF) 及び全国労働組合会議 (National Trades Union Congress: NTUC) が2009年に共同で設置したNGOである。政府、使用者団体、労働組合の3者が非常に調和的な関係を築いているという、シンガポールに特徴的な「3者主義」(tripartism)を背景に、政労使の話し合いを契機として設置された。運営資金はSNEF及びNTUCが拠出しているが、実際の運営はNTUCが主導している (MWCによる)。

(75) Ministry of Manpower and Migrant Workers' Centre, *Foreign Worker Survey 2014: Report on Findings*, 2014, p.2. シンガポール人材省ウェブサイト <<http://www.mom.gov.sg/Documents/statistics-publications/Foreign%20Worker%20Survey%202014.pdf>>

もあるものの、低賃金、給与の未払い・支払遅延などの問題は少なからず発生していると指摘されている⁽⁷⁶⁾。

シンガポールには、最低賃金を定める法規定がない⁽⁷⁷⁾。単純労働に従事する外国人労働者の基本給は低く、外国人労働者の待遇改善を目的としたもう1つの代表的な NGO である TWC2⁽⁷⁸⁾ によれば、基本給は月に 400S\$ から 700S\$ 程度という指摘もある⁽⁷⁹⁾。

特に問題であると指摘されているのは、送出仲介業者が労働者に課す高額の手数料や保証金である。このため、シンガポールに入国する段階で既に多額の借金を負っている労働者も多い。また、原則として、労働許可は申請が認められた雇用主の下での雇用にのみ有効で、雇用先の移動が認められないために⁽⁸⁰⁾、賃金の未払いや天引き等の問題があっても、声を上げにくい状況にあるといわれている⁽⁸¹⁾。

人材省も手数料や保証金の問題を把握しており、シンガポール国内の仲介業者に対しては、手数料の上限を規定するなどの対策をとっている⁽⁸²⁾。しかし、国外（外国人労働者の母国）の仲介業者が徴収する手数料等をシンガポール政府が直接規制することは難しく、こうした高額の手数料等は不要であることを外国人労働者に啓発していく方法をとっている⁽⁸³⁾。

また、賃金の未払い、天引き等の問題については、給与の明細表の発行が 2016 年から義務化される予定である⁽⁸⁴⁾。現在、銀行振込は労働者が要求すれば応じなければならないが⁽⁸⁵⁾、外国人労働者を支援する NGO などは、銀行振込の義務化を提唱している。義務化されれば、支払金額が第三者により証明されることになり、未払い等の問題を抑制する効果が期待される⁽⁸⁶⁾。

(76) MWC、TWC2 による。

(77) 全国賃金評議会（National Wages Council）が毎年 6 月に賃金関連のガイドラインを策定し、これを踏まえて労使交渉が行われるのが通例である。評議会は、SNEF、NTUC 及び政府の 3 者で構成される（厚生労働省大臣官房 前掲注(70), p.427）。

(78) TWC2 は、2001 年に起きた外国人家事労働者の死亡事件を契機に 2003 年に結成されたグループ The Working Committee 2 を前身とし、2004 年に現在の Transient Workers Count Too として再出発した。現在は、家事労働者（女性）だけでなく、男性も含めた低賃金外国人労働者を対象に、調査・支援活動を実施している（TWC2, “Organisation,” 2011.9.18. <<http://twc2.org.sg/who-we-are/organisation/>>）。

(79) TWC2, “How the Migrant Worker System is Regulated Counts for a Lot,” 2014.10.25. <<http://twc2.org.sg/2014/10/25/how-the-migrant-worker-system-is-regulated-counts-for-a-lot/>>

(80) 労働者から雇用先変更を希望する申立てがあった場合には、人材省は申立ての内容を検討し、場合によっては雇用先の変更を認めることがある（シンガポール人材省による）。

(81) MWC、TWC2 による。

(82) Ministry of Manpower, *A Guide for Foreign Workers*, 2011, pp.8-9. <http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/publications/Documents/FW/mom_eng_bahasa2011_combined_lowres.pdf>

(83) シンガポール人材省外国人労働力管理部計画・発展担当による。

(84) “Tripartite Guidelines on Issuance of Itemised Payslips,” 2014.1.13. シンガポール人材省ウェブサイト <<http://mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=539>>

(85) “MOM clarifies: Baseless claim that non-payment of salary is a big issue for migrant workers,” 2014.8.29. シンガポール人材省ウェブサイト <<http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressRepliesDetail.aspx?listid=261>>

(86) TWC2, “Additional Steps Needed beyond Making Itemised Pay Slips Mandatory,” 2014.1.14. <<http://twc2.org.sg/2014/01/14/additional-steps-needed-beyond-making-itemised-pay-slips-mandatory/>>; “One Step Closer to Mandatory Electronic Salary Payments for Migrant Workers,” 2014.10.14. NTUC ウェブサイト <http://www.ntuc.org.sg/wps/portal/up2/home/aboutntuc/newsroom/mediareleases/mediareleasesdetails?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/content_library/ntuc/home/about+ntuc/newsroom/media+releases/562e63a1-b166-4bad-8ac4-866c9d25ef21>

(2) 介護労働力としての家事労働者

シンガポールでは、約6世帯に1世帯が外国人家事労働者を雇用していると推計される⁽⁸⁷⁾。これらの家事労働者は、雇用主の家に居住することとされている⁽⁸⁸⁾。

家事労働者の受入れが推進された背景には、高学歴のシンガポール人女性の労働市場への進出を促しつつ、出生率の低下を食い止めようという狙いがあった⁽⁸⁹⁾。最近では、雇用者の親等、高齢者の介護のために家事労働者を雇う事例も増えている。2013年にシンガポール地域振興・青年スポーツ省（現在は、社会・家族開発省（Ministry of Social and Family Development））が公表した調査によると、介護が必要な高齢者を抱える世帯の49%が介護のために家事労働者を雇用している⁽⁹⁰⁾。2030年には、子どもや高齢者のケアのために、30万人の家事労働者が必要になるとの試算もある⁽⁹¹⁾。

家事労働者が介護労働力として期待される背景には、シンガポールでは、育児や介護は家族が第一義的に担うべきという家族主義的な社会規範が強いことに加え、国の社会福祉政策も、家族第一主義を掲げ、家族や地域の助け合いを重視し、公的な施設での介護を最後の手段と位置付けていることがある⁽⁹²⁾。国の方針を反映して、介護のために家事労働者を雇用する者に対して、雇用税の減額や補助金の支給⁽⁹³⁾が実施されている。

介護に携わる家事労働者に関しては、閉鎖的な環境で雇用主に対して従属的な地位に置かれることから生じうる家事労働者の諸問題⁽⁹⁴⁾に加え、次の点が指摘されている。

第1に、家事労働者による介護の質の問題である。政府⁽⁹⁵⁾や仲介業者⁽⁹⁶⁾は高齢者介護のための

(87) 2013年のシンガポール居住者世帯数1,174,500に対し、2013年末時点家事労働者数は214,500である（表4）。概算ではあるが、全世帯の18.3%に家事労働者がいる推計になる。世帯数は、“Latest Data: Households & Housing.” シンガポール統計局ウェブサイト <<http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#20>> を参照した。

(88) “Employment of Foreign Manpower Act (Chapter 91A): Employment of Foreign Manpower (Work Passes) Regulations 2012,” p.25. <<http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/passes/WPSPassConditions.pdf>> の Fourth Schedule, Part I, 5.

(89) 明石純一「第4章 シンガポールの移民政策と外国人労働者の受け入れ」笹川平和財団 前掲注(12), p.166.

(90) Angelique Chan et al., “The Survey on Informal Caregiving: Summary Report (For MCYS),” 2013, p.11. シンガポール社会・家族開発省ウェブサイト <[http://app.msf.gov.sg/Portals/0/Informal%20Caregiver%20Survey%20Summary%20Report%20\(upload\).pdf](http://app.msf.gov.sg/Portals/0/Informal%20Caregiver%20Survey%20Summary%20Report%20(upload).pdf)>

(91) National Population and Talent Division, Prime Minister’s Office, “Projection of Foreign Manpower Demand for Healthcare Sector, Construction Workers and Foreign Domestic Workers,” 2012.11, p.7. シンガポール首相府人口・人材局ウェブサイト <<http://www.nptd.gov.sg/portals/0/news/OP-Projection%20of%20foreign%20manpower%20demand%20for%20healthcare%20sector%20construction%20workers%20and%20foreign%20domestic%20workers.pdf>>

(92) 1995年に制定された「両親扶養法」(Maintenance of Parents Act)は、60歳以上の自活できない両親が子どもに扶養（生活費の拠出）を求めることができると定めている（日本貿易振興機構シンガポール事務所「シンガポールにおける医療・社会福祉サービスに関する調査報告書」2014, pp.21, 41. <<https://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001564/report.pdf>>）。

(93) 所定の要件を満たすと、月に120\$の補助金が支払われる（“Foreign Domestic Worker (FDW) Grant.” シンガポールシルバーページウェブサイト（シンガポール統合ケア庁（Agency for Integrated Care）が運営する高齢者に関する情報のポータルサイト） <<https://www.silverpages.sg/FDWG/#.VMs4BdK-2Fw>>）。統合ケア庁は、シンガポールにおける高齢者への統合的な中長期ケアサービスセクター拡充のため、保健省傘下のMOHホールディングス下に設立された政府系企業。全額政府出資で株式は財務省が保有しており、運営資金は政府から助成される（同上, p.35）。

(94) 例えば、長時間労働、プライバシーの侵害等。2013年1月以降締結又は更新された雇用契約については、家事労働者にも週に1日の休日を付与することが雇用主に義務付けられている（“Rest days and well-being for foreign domestic worker.” シンガポール人材省ウェブサイト <<http://beta.mom.gov.sg/en/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/rest-days-and-well-being>>）。ただし、雇用主・労働者の双方の合意があれば、休日付与の代わりに1日分以上の賃金を支払うことで、休日に労働させることも可能である。このため、雇用主に対して弱い立場に置かれている家事労働者の中には、休日が希望通りに与えられないケースもあるのではないかと指摘する声もある（TWCによる）。

訓練を実施しているが、介護には専門的な技術・知識が必要であることを雇用主が十分に認識していないため、訓練が徹底されていないとの指摘がある⁽⁹⁷⁾。これに対しては、専門的な訓練の義務化が提唱されている⁽⁹⁸⁾。

第2に、家事労働者数の確保の問題である。今後高齢化が進み介護を必要とする高齢者が増加すると、家事労働者に依存した介護政策は転換を迫られる可能性がある⁽⁹⁹⁾。

(3) 国民の不満・不安への対応

シンガポールでは、受入れの規模や管理の方法には議論の余地はありつつも、外国人労働者の受入れそのものは国にとって必要であるという認識は共有されている。しかし、2000年代後半以降、外国人の急増による交通事情、住居取得、雇用面への悪影響に対する不満、不安が高まっている。

政府も対応策を模索している。最近の外国人労働者抑制策には、国民の感情を和らげる効果も期待されている⁽¹⁰⁰⁾。また、学生等の若い世代のシンガポール人に対し、外国人労働者受入れの必要性や、外国人労働者が正当に扱われるべきことについて啓発活動を行うことも行われている。最近では、学生などのボランティア参加等によって外国人労働者とシンガポール人を結びつける動きもあることが注目される⁽¹⁰¹⁾。

おわりに

ベトナムでは、海外労働先としての日本への期待は大きい。相対的な賃金の高さや治安の良さに加え、母国の発展のために修得した技能を活かすという技能実習制度の目的が、ベトナムが現代的な工業国家に発展するための人材育成に資すると評価されている。また、日越 EPA による看護師・介護福祉士候補者の受入事業についても、今後の送出し拡大が期待されている。しかし一方で、技能実習制度については、技能実習生の労働条件の低さや、人身取引に該当するような事例が一部で見られるとの指摘もある。また、ベトナムの看護・介護分野の人材育成の現状は、統一の国家資格がないこと、介護の専門職が存在しないこと等、日本と大きく異なる点も多い。日本で就労することを希望するベトナム人が日本で不当な扱いを受けたり、異なる社会的・文化的背景から生じる意識の違いにより受入施設等との軋轢が生じたりすることがないように、日本・ベトナムの両国が今度も協力して制度や事業の改善を図っていくことが必要である。

シンガポールは、外国人労働者を積極的に受け入れ、外国人労働者の管理・保護のための政策、取組を発展させてきた。しかし、一方で、外国人労働者の労働条件の低さ等の問題は、依然として

(95) 補助金の受給には、家事労働者が所定の訓練コースを受講していることが必要である（“Training for Foreign Domestic Worker.” シンガポールシルバーページウェブサイト <[https://www.silverpages.sg/money_matter_article.aspx?FIID=376&CID=1429&Title=Training for Foreign Domestic Worker](https://www.silverpages.sg/money_matter_article.aspx?FIID=376&CID=1429&Title=Training%20for%20Foreign%20Domestic%20Worker)>）。

(96) シンガポールのある家事労働者の斡旋会社の事例を取り上げたものとして、中井久子「シンガポールの家事・介護労働者一人材斡旋業者の対応を中心に」『大阪人間科学大学紀要』11号, 2012.3, pp.39-40。

(97) 浜島清史「第10章 シンガポールにおける外国人家事労働者—高齢者介護の技能向上を焦点に—」末廣昭編『東アジアの雇用・生活保障と新たな社会リスクへの対応』東京大学社会科学研究所, 2014, p.213。

(98) Chan et al., *op.cit.*(90), p.33。

(99) 中井 前掲注(96), p.43; 田村慶子「シンガポールの高齢者介護—「家族主義型福祉レジーム」の行方—」『北九州市立大学法政論集』41巻3・4号, 2014.3, pp.51-52。

(100) シンガポール人材省人材計画・政策部外国人労働力政策課による。

(101) シンガポール人材省外国人労働力管理部計画・発展担当、MWCによる。

深刻であるとの批判もある。また、外国人家事労働者の増加は、女性の社会進出に寄与した面がある一方で、外国人家事労働者に依存する介護の在り方の脆弱性を指摘する声もある。さらに、近年、外国人労働者に対する否定的な感情が高まっていることへの懸念も強まっている。日本で外国人労働者の受入れを拡大した場合にも同様の問題が発生すると考えられ、シンガポールの今後の動向が注目される。

他国の政策には、それぞれ固有の歴史や経済・政治状況が大きく影響しており、ある国の状況を送出国全般の概況として一般化したり、特定国の受入制度をそのまま導入したりできるものではない。しかしながら、送出国のニーズや意図を十分に認識しつつ、日本の今後の外国人労働者の受入れの在り方を考える上で、ベトナムやシンガポールなどの諸外国の状況や経験に学ぶことは、有益であると考えられる。

(はまの めぐみ)