



The Asia Foundation

日本における中国人出稼ぎ労働者と政策課題

査 道炯 (じゃ だおじょん)

国際シンポジウム

外国人労働者受け入れと日本～ドイツ、アメリカ、フランスの経験に学ぶ～

【共催】アジア財団(The Asia Foundation) フリードリヒ・エーベルト財団 (Friedrich Ebert Stiftung)

【日時】2003年 11月 12日水曜日 午後 1:00 時～ 5:00 時

【場所】OAG ドイツ東洋文化研究協会

アジア財団日本事務所

〒106-0047 東京都港区南麻布 5- 2- 32興和広尾ビル 2階

Tel: (81) 3-3441-8291 Fax: (81) 3-3442-3320 <http://www.tafjapan.org>

はじめに

日本では中国人労働者の姿を見かけることが日増しに多くなっている。日本のメディアでは中国人出稼ぎ労働者が犯罪発生率急上昇の元凶だと言わんばかりの報道がなされている。そうした報道があまりに多いため、人々の頭のなかでは中国人労働者の流入と日本の犯罪の増加とが結びつけて考えられるようになってきている。それとは対照的に、日本のメディアは、中国人労働者の多くが劣悪な条件下、低賃金で働いている現状についてはほとんど取り上げない。

本稿では、これまで日本では一般の関心を引くことがなかった中国人労働者の日本への組織的な送り出しについて考察してみたい。中国はなぜ自国の労働者を日本に送り出すのか。また、それをどのようなルートで行っているのか。中国人労働者の送り出しについて、また、日本での就労後の管理について日中政府間でどのような仕組みが作られているのか。中国人労働者の日本での処遇はどうか。こうした問題を考察した後、最後に、日本の産業界が中国人労働者を必要としているという点を踏まえ、日本の雇用主、中国人労働者双方にとってより満足のいくいかなる代替的政策があるか考えてみたい。

なぜ中国は労働者を日本に送り出すのか。また、それをどのようなルートで行っているのか。

中国は1950年代に労働者の送り出しを始めた。1980年代のはじめまで、労働者の輸出は第三世界に対する中国政府の対外援助の一環として行われていた。対外政策全般の方針転換に伴い、中国は無償援助から披援助国および中国の相互利益の促進を目指すよりビジネスライクな援助を行うようになった。1980年代半ばには、国際間の労働力輸出入で中国人労働者の占める割合の大きさが世界のメディアの注目を浴びるようになる。しかし、中国からの労働者の送り出しが一層盛んになるのは1990年代に入ってからである。中国国内と受け入れ国の賃金格差の大きさから、1990年代半ばには、中国は国際的競争力を持つ労働力輸出大国となった。

中国人労働者が海外で就労する場合、三つの合法的ルートがある。第一のルートは国際労働市場で落札することのできる企業ないしは政府間の労働者送り出しに関する取り決めに従って労働力の送り出しを実施している中国企業の従業員になることである。第二のルートは、中国の労働者輸出機関を通じて外国で就労する方法である。(このルートで外国人企業主の企業に就労する場合もあ

りえる。) 第三のルートは、外国の企業主に直接連絡を取って就労する方法である。

中国の労働者輸出の歴史を振り返ると分かるように、労働者管理の面で中心的役割を果たしてきたのは中国企業である。中国企業は国内で労働者を雇い入れ、海外へ送り出す。原則として、そうした企業は労働者の福利厚生および権利の確保、さらには適切な時期の中国への帰国に全面的責任を持つ。1980年代には、主として中国の国営企業が日本での事業のために労働者を送り出し、責任を持って帰国させていた。

1990年代になると、中国企業が日本で契約を取ることがだんだん難しくなった。その結果、現在では、日本で働く中国人出稼ぎ労働者について中国企業が果たす役割は小さなものになっている。バブル崩壊後も、日本の大企業は子会社や合弁会社の設立によって、労働集約的な生産を中国に移す戦略を取った。中国で生産された部品の「逆輸入」などモノが輸入されるようになり、日本は国内生産のために中国人労働者を大量に輸入する必要はなくなった。中国に進出した日本企業に雇用された中国人従業員が研修のため日本に入国する場合、日本の入国管理局統計では「企業内転勤」として扱われる。中国に帰国後も雇用が保障されているこれらの人々が日本の出入国管理法に違反する例は見られない。さらに日本における中国企業の絶対数が少ないということもある。中国企業連合会の加盟企業数(59社)の少なさにもそれは表れている。しかもその大半は日本企業が中国で生産契約を結ぶ際の交渉役を務めるだけで、他の活動はほとんど行っていないのが実状である。

その上、1990年代はじめになると、中国政府は民間リクルート会社の設立を認めるようになった。そうした企業は収入が外国での就労を求める人々からの手数料に限られることから、人身売買その他国境を越えた犯罪の温床にやすい。さらに、この種の企業全てが外国企業との間で交わされる労働契約の信頼性を保障する能力を備えているわけではなく、外国の労働環境に適応できる質の高い労働力を提供できるわけでもない。また、送り出す労働者の権利や利益の保護ができるわけでないことは言うまでもない。

さらに言えば、中国の労働者送り出し機関の一部には海外での就労を望む中国人を利用しているものもあり、1998年には中国共産党機関紙人民日報が、(1)雇用の斡旋を宣伝する仲介人全てが政府機関の正規の認可を受けているわけではない、(2)手数料が法外な場合が多い、(3)海外での高額給与の約束は絵空

事にすぎない可能性がある、(4) 海外での労働条件や付加給付を明確にしておくことが非常に重要である、という4点を挙げ、注意を呼びかけたほどだ。

1994年10月、労働者の送り出しの調整に当たっていた中国の対外貿易経済合作部(MOFTEC)は渡航に先立つ訓練事業を開始した。1996年には中国全土の労働者送り出し機関に訓練を行うことが義務づけられた。だが、そうした訓練の有効性を評価するのは困難だ。1999年にようやくMOFTECの国外経済合作司が標準テキストを作成し全国で採用されるようになった。だが、1999年1月以降、MOFTECは労働力輸出機関を直接監督しなくなっており、義務づけられた訓練が実施されているか否か「監視するのは困難」になっている。

ともあれ、現在、日本に向かう中国人労働者は「イデオロギー教育」、「海外の習慣・エチケット」、「日本入門」、「サバイバルのための日本語」という4つの冊子の勉強をはじめとする訓練コースを修了してから来日することになっている。だが、157頁の「日本入門」の中で外国人雇用に関する日本の法律に割かれているのはわずか3頁にすぎない。日本の労使関係については別の半頁にまとめられている。日本で働くことを志望する中国人労働者は、労働争議が起きたら、日本で慣習上そうした場合の管理原則とされている「互いの立場を尊重する」、「効率の向上の結果は公平に分配する」、「安定的な雇用を保障する」といった原則に従うよう助言される。つまり、教科書が読者ないしは労働者に対して言わんとしているのは、日本に到着後は現状を乱すなということである。

日本での就労に伴う社会的課題への対処について中国人労働者は準備ができていないといってよい。たしかに文化が異なる他国で働く出稼ぎ労働者のうち新しい労働・生活環境に適応するための準備ができているのはごく少数だ。だが、日・中間の労使関係を巡っては、両国間には多くの文化的共通点があるとの思い込みが裏目に出て、労使ともども互いのニーズに鈍感になってしまう結果になりかねない。

労働力移動に関する日中政府間協力

1990年の出入国管理法及び難民認定法改正以降、合法的に大量の中国人労働者が入国するようになった。この改正により「研修」という在留資格が創設され、日本の中小企業はこの資格の査証を発給された外国人労働者を受け入れられるようになった。1991年に日本政府は法務省、外務省、通商産業省(現経済産業省)などが共管する「公益法人」、国際研修協力機構(JITCO)を設立した。

JITCO は外国人労働者の受け入れ、企業への派遣、労働法令順守の監督を行う上部機構である。同機構設立の目的は中小企業が直面する労働力不足、とりわけ地方の中小企業の労働力不足の緩和にある。

1991年12月、JITCO は中国の労働力輸出政策の監督官庁国家外国専門家局と協定を結んだ。さらに1992年には、中国のMOFTEC（現商務省）がJITCOの相手側窓口となった。日中間の労働者送り出しに関する協定の実施責任者はMOFTECの国外経済合作司であった。

原則的には、JITCO が受け入れる外国人労働者は、日本で一年間技能を学び、その技能を身につけて帰国する「研修生」とされている。一般従業員が給与を支給されるのに対し、研修生には月々少額の手当が支給される。また、一般従業員には雇用保険や労働災害保険が適用されるのに対し、研修生には事故等に備える特別保険が適用されるだけである。1993年、日本政府は技能実習生、すなわちオン・ザ・ジョブ・トレーニー（OTJ）制度（以下実習生制度）というもう一つの労働者受け入れ制度を導入した。公式には、研修生と技能実習生の受け入れは技術移転を行うことによって途上国の発展を助ける開発援助だとされている。実習生制度では、外国の非熟練労働者が3年間日本に滞在することができ、時間外労働についても割り増し賃金が支払われる。だが実習生の月額賃金は、同じ仕事に当たる日本人労働者に比べずっと低い。つまり、雇い主にとっては、低賃金で働く外国人労働者を雇い続けることが利益につながり、外国人労働者にとっては所定外賃金を稼げるというわけである。長年の間に、研修生と実習生の区別に関する規定は次第に厳格ではなくなってきた。現在では、研修生は資格テストに合格すれば実習生として引き続き滞在する申請を行える。実習生もまた、滞在期間を3年延長できる。

したがって、原理上、出稼ぎ労働者は合計7年間日本で賃金を受け取りながら「研修」と「実習」を受けることが可能なわけである。ほかでも指摘されているとどだが、この二つの制度はいずれも現実には日本人が就きたがらない汚く、危険で、きつい、いわゆる3Kの職種に進んで就く外国人労働者の受け入れ制度と化している。JITCO は中国その他外国人「研修生」が日本の労働市場に参入する多様なチャンネルの一つにすぎないことも忘れてはならない。

1980年、中国東北部黒竜江省の三江平原開発を目指す日中農業協力協定の一環として、はじめて中国人研修生が日本へ入国した。国際協力事業団（JICA）をはじめとする機関を通じて今日も続けられているこのような研修は、国のODA

予算で実施される特定事業の支援のため、技術者を海外へ派遣する技術援助プログラムの一部として実施されている。JICA の研修のような国が支援する研修プログラムには予算上の問題がない。したがって外国人研修生の虐待はめったに生じない。さらに、現在ではアメリカに次ぎ二番目に多くなった中国の都市との姉妹都市提携に見られるように日中間の「地方レベルの外交」も進展し、中国人研修生の日本への受け入れに一役買うようになっている。地方自治体は「国際交流」や「国際化」の名の下に中央政府の援助政策を模倣し、自治体関連機関や関連企業に研修生を受け入れている。姉妹都市関係での交流自体が、日本の地元企業が中国人労働者を「研修生」として受け入れるための口実になっている場合が多いことも忘れてはならない。

日本の労働力不足を補うため中国人労働者を日本に受け入れることを目的に1986年に設立された(財)日中技能者交流センターをはじめとする他の上部機構と比較すると、JITCOの特長は中国の非熟練労働者を日本の労働市場に参入させる経済的必要性が両国政府間で共通に認識されているという点にある。企業内転勤者(中国に進出した日本企業の中国人従業員)や政府関係の研修生(JICAや姉妹都市の交流プログラム参加者)とは異なり、JITCOを通して日本に入ってくる中国人「研修生」は非熟練労働者として雇用される。実際、2000年のJITCOの統計では最大の研修先が繊維産業(47%)で、機械産業(21.7%)、建設業(10.3%)と続いている。この他、漁業、水産物加工、農業などの産業も研修先となっている。

中国側もJITCOを通じた日本への労働者の送り出しに大きく関わっている。JITCOの統計によれば、2001年3月現在、8国家機関のほか国、地方、市のレベルで107の組織(企業、労働者送り出し機関等)がJITCOのパートナーとして協力している。8国家機関は官庁や内閣の直属機関および中国共産主義青年団や労働組合のような政治組織である。国家機関以外の組織は中国全土に散らばっており、中国西部の甘粛省や南西部の貴州省、内蒙古自治区といった辺境や内陸地にあるものもある。

JITCOを通じ日本に入国した中国人研修生は、日本各地のJITCO加盟企業に送り出される。そこで起こる一つの問題は、中国人研修生の中に査証の有効期限を過ぎても日本に残留する者や仕事の契約期間の期限まで働かず日本に不法残留し続ける者がいることである。こうした違反がどのくらいあるかについては、日本の統計が不法残留研修生を出身国別に公表していないので簡単には分から

ない。だが、日本政府の出入国管理法違反者の統計によれば、過去 5 年に研修ビザで入国し、その有効期限を過ぎて残留した者の割合は少ない。

技能実習制度があるため、JITCO のチャンネルは中国人労働者にとっては魅力的なものになっている。日本で働く機会が得られるのみならず、最長 7 年間日本に留まって働く機会が得られるからである。中国人労働者に対する日本の中小企業の需要も高まっている。前述のように、JITCO のような労働者の受け入れ機構に加盟する日本企業の多くにとっては、労働力不足や新出入国管理法の外国人労働者規制強化のおり、海外からの研修生は貴重な労働力の供給源となりつつある。

日本における中国人労働者の処遇

日本で発行される中国語の新聞では、毎日、不当な処遇を訴える中国人出稼ぎ労働者の主張が大きく取り上げられている。中国人実習生が全国生鮮食品ロジスティクス協同組合（以下協同組合）を相手に起こした訴訟は、日本のメディアそして学者の注目を集めた。千葉県銚子市に本拠を置く協同組合は中国人実習生を銚子市と茨城県波崎町の水産加工会社に派遣していた。水産加工会社は協同組合との取り決めにより、実習生には直接賃金を支払わず、代わりに JITCO 経由で中国から実習生を受け入れた協同組合に支払いを行っていた。

1998 年 8 月、1996 年 4 月の取り決めにより協同組合から派遣されて働いていた中国人実習生 200 人のうち約 150 人が協同組合事務所前で座り込みを行った。明らかに争議の解決は不発に終わり、1998 年 12 月、16 人の中国人実習生が契約賃金約 1 億円を不法にピンハネされたとして協同組合を訴えた。2001 年 1 月に千葉地方裁判所で判決が下され、二人の被告に労働基準法違反と業務上横領の罪で執行猶予付の懲役刑と罰金の支払いが言い渡された。

日本で発行されている中国語週刊紙中文導報によれば、中国人実習生が雇用主に対して勝訴したのは千葉の事例が初めてだという。同紙はさらに千葉の事例は不当な処遇の問題や日中間の研修制度の構造的問題の「氷山の一角」を曝露したに過ぎないと主張する。このような非難には説得力がある。一例を挙げれば、千葉の裁判での一つの争点は次の原告側の主張だった。つまり、原告側は、実習生の雇用契約は日中間の国際職業交流事業の一部をなすもので、雇用主と被雇用者個人との契約と同じ性格のものに見なすべきではないと主張したのである。原告の主張は法律上は認められなかったが、中国から日本への労働

力輸出の仕組みの根幹にかかわる制度上の問題点を指摘したものだ。中文導報によれば、山東省威海市の国際交流中心（以下センター）が、日本側の協同組合と取り決めを行っていたという。この取り決めで、協同組合は実習生が敷地内に居住することに伴う雑費を月給から差し引くほか、センターに支払われる管理費や帰国後に実習生に支払われる分として一定の金額を差し引くことが認められていた。前者二つが差し引かれると、契約書では月々9万6000円とされた賃金が6万1000円となり、さらに帰国後センターから支払われるという了解の下、2万4000円が預かり金として差し引かれた。つまり、実習生が月々受け取るのは、3万7000円だった。ちなみに千葉県の最低賃金は月額12万4600円と定められている。また、威海市のセンターが帰国後返金するとして月額2万4000円を預かりながら、実際には実習生に返金していなかったことも訴訟が起こされた一つの理由だった。

このことから分かるように千葉で働いていた実習生たちが日本で訴訟を起こしたのは、中国に帰国後センターから確実に返金を受けるための戦略でもあった。私が日本在住の中国人ジャーナリストから聞いたところによると、実習生が訴訟を起こしたり訴訟の構えを見せることはよくあるという。千葉県の事例は協同組合の雇用主が実習生と妥協することを拒んだ点に特長がある。同様の争議が発生した場合、大半の雇用主は表沙汰にならないように解決しているという。

制度の改善にむけて

千葉県の事例は、中国からの労働者受け入れの日本側の制度的問題を明るみに出す結果となった。協同組合等の受け入れ組織に対し監督責任を負う政府外郭団体のJITCOは、権限が限られており会員の行動を監視する十分な態勢を取れる状況にないとして責任を取ろうとしなかった。JITCOはこうした場合の手段として、まず忠告書を郵送する。だが、千葉市にJITCOの支部があることからしても、JITCOの説明はとても人を納得させるものではない。

設立の趣旨を守らず使命を果たしていない上部機関はJITCO以外にもたしかに存在する。外国人労働者の日本への受け入れを行っていたもう一つの機関、KSD（ケーエスデー中小企業経営者福祉事業団）を巡って2001年に起きた贈収賄事件は、今日の日本の経済システムにおけるいわゆる第三セクター（それはまた、政治システムとも複雑に絡み合っている）に根深い問題があることを示

している。

市場原理からいえば、中国人労働者の日本市場への流入を逆転させるのは賢いことではないばかりか、不可能だろう。全体的な統計を見れば、過去 20 年間の中国の経済発展は実に目覚ましい。だが、中国国内に目を転じると、発展には偏りがあり、今後もその状況は続きそうだ。言い換えれば、海外に雇用の機会を求める中国人非熟練者はいくらでもいる。

本稿で考察した構造的問題を考えると、中国人労働者を日本へ受け入れる仕組みの改善が是非とも必要である。討議の材料として、次の改善案を提案したい。

- (1) 既存の政府間協力のメカニズムをより透明にする。
- (2) 日本企業がこのメカニズムにより強い権限をもつようにする。JITCO のような政府の外郭団体の役割を減らす。
- (3) 日本での就労を希望する中国人に対し、日本国内での需要および就労後の責任について合法的な方法でよりよい告知活動を行う。
- (4) 日本の労働法令を外国人労働者の処遇により厳格に適用するようにする。