

7 中国、香港、台湾の外国人問題—外国人受入れ政策の諸相—

鎌田 文彦

目 次

I 中国	5 「三非問題」
1 中国における人の国際的移動	6 今後の展望
2 中国が必要とする人材	II 香港
3 外国人の就労	III 台湾
4 中国版グリーンカード制度	

I 中国

1 中国における人の国際的移動

人の国際的移動という観点から見ると、中国は圧倒的な「移民送出国」である。中国から世界各地に渡り、現地に定着している中国人は、現在約3000万人と見られている⁽¹⁾。中国で改革開放政策がとられるようになった1979年以降も、約200万人が国外に移住した⁽²⁾。

これらの中国人は、かつては華僑と呼ばれ、最近では華人⁽³⁾とも称されているが、世界各地に在住して、現地への適応をはかるとともに、強固なネットワークを構築して中国人としてのアイデンティティを保持している。このような世界の華人・華僑の経済・社会・文化については、既に多くの研究と紹介がなされている。

中国は、人口大国であり、豊富な労働力が存在する。最近では、農村の余剰労働力が出稼ぎ農民として都市に進出し、都市の単純労働を担っている。豊富な人口＝労働力が、中国からの移民の流出を促す重要な要因ともなっている。従って、多くの先進国と異なり、中国には単純労働力の不足という問題は存在しない。しかし、一方で、中国の社会経済の発展の推進力となる高度な能力を有する管理者、経営者、技術者等の不足は、深刻な問題となっている⁽⁴⁾。この問題を解消するために、中国政府は、外国の優秀な人材を招き、長期滞在を促し、その技術・能力を国内で大いに発揮してもらうための政策を実施してきた。本稿では、中国でとられている外国人受入れ政策に着目して、中国の外国人問題を考察してみたい。この側面は、我が国に

(1) 游仲勳「中国系人の国際移動—現状と21世紀の展望」游仲勳編著『21世紀の華人・華僑—その経済力が世界を動かす』ジャパンタイムズ, 2001, p.34。

(2) 同上, p.46。

(3) 「華僑」と「華人」は「海外在住の中国人」を表す言葉として同義で使用される場合もあるが、対比して使用する場合は、中国籍を保有している者が「華僑」、すでに居住国など中国以外の国籍を持つようになった者が「華人」と呼ばれる。山下清海編著『華人社会がわかる本—中国から世界へ広がるネットワークの歴史、社会、文化』明石書店, 2005, pp.18-19参照。

(4) 中国で高度な人材が不足している要因として、中国の労働社会保障部は、①学校教育体系における技術教育の軽視、②企業内育成の不足、③能力評価制度の不備、を挙げている。『外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業報告書』国際経済交流財団, 2005, p.181-182。

とつても参考となる点が多いと思われるからである。

また、香港及び台湾の外国人受入れ政策についても、概要を紹介する。

2 中国が必要とする人材

外国人の中国国内での就労については、1996年1月に労働社会保障部、公安部、外交部、対外経済貿易合作部の4部が共同で公布し、同年5月から施行された「外国人の中国における就業管理規定」(以下「規定」という。)が根拠法規となっている⁽⁵⁾。

規定によれば、中国の企業等が外国人を雇用できるのは、「特別な必要があり、国内に適当な人材が欠如しており、かつ国が定める関係規定に違反しない職種」とされている⁽⁶⁾。このような観点から、工業、商業、金融分野及び外資系企業で働く経済・技術専門家並びに高等教育機関、報道・出版、科学研究及び芸術関係機関で働く文化・教育専門家の受入れが認められている⁽⁷⁾。また、やや特殊ではあるが、上陸することなく海上油田の作業に従事する外国人労働者についても、就労が認められている⁽⁸⁾。一方、非熟練労働者の受入れは認められていない。また、個人や個人経営者が、外国人を雇用することも認められていない⁽⁹⁾。

都市部の企業に対するアンケート調査によると、マーケティング専門家、高級技術者、中間管理職・上級管理職などのマネージャー、製品開発に従事する研究者、広報担当者、会計士、コンピューター技術者等が不足しているとの回答が得られたという⁽¹⁰⁾。国内に不足するこれらの専門的能力を有する人材の供給源として、外国人に期待が寄せられている。

3 外国人の就労

近年、中国を訪れる外国人の数は急増している。中国に出入国する外国人は、2001年に延べ2239万人であったのが、毎年10%ずつ増加して、2006年には延べ4424万人となった。5年間で約2倍になったことになる⁽¹¹⁾。これらの外国人は、観光を中心とした一時滞在者が大部分を占める。

一方、中国で就労許可を得て働く外国人は、2006年末段階で18万人であった。2003年末段階では9万人であったので、こちらは3年で倍増したことになる⁽¹²⁾。これらの外国人は、主として上海、北京などの東部沿海の大都市に集中している。外国人の出身国は、米国、韓国、日本、英国、ドイツ、カナダなど130か国にのぼる。外資系企業で働く者、中国政府や中国企業に招かれて働く者が多いが、最近では、中国で「起業」する外国人も多くなってきた⁽¹³⁾。

これらの外国人の多くは、前述の中国が必要とする高度な能力を有する人々であり、中国国内で高い生産性をあげ、個人納税額も多額にのぼるなど、中国に大きな貢献をしていると評価

(5) 同上, p.200-201。規定の原文「外国人在中国就業管理規定」は、例えば「労働和社会保障政策法規庫」労働社会保障部ホームページ<<http://trs.molss.gov.cn/was40/mainframe.htm>>参照。

(6) 規定第6条。

(7) 前掲注(4), p.200。

(8) 海洋油田で働く外国人労働者については、国有企業である中国海洋石油総会社が管理することとされている(規定第15条)。

(9) 規定第34条。

(10) 前掲注(4), p.181。

(11) 莊会寧「中国的魅力：外国人紛至沓来」(中国の魅力：外国人続々と来る)『人民公安』2007年5期, 2007.5, p.21。

(12) 伍巧玲等「掃描18万『洋打工』」(18万「外国人労働者」のスクリーン)『人民ネット』2007.5.31<<http://world.people.com.cn/GB/41218/5802116.html>>

(13) 同上。

されている⁽¹⁴⁾。

4 中国版グリーンカード制度

外国人の中国での就労を更に促すために、2004年に中国永住制度が導入された。この制度は、2004年8月15日に、中国の公安部と外交部が共同で公布し、同日付けで施行された「外国人の中国永住に関する審査認定管理弁法」（以下「弁法」という。）に基づいている⁽¹⁵⁾。

弁法は、一定の条件を満たした外国人に中国の永住資格を与え、中国国内での居住に関して大幅な自由を認め、出入国の際のビザを不要とすることなどを定めている。高度な能力を有する外国人が、中国に長期滞在して活動することを奨励するものである。弁法によって導入された中国永住制度は、「中国版グリーンカード制度」⁽¹⁶⁾とも呼ばれており、長年中国で活動してきた外国人から、概ね好意的に評価されている。

弁法が定める条件を満たして、所定の手続きを踏むことで、外国人は、中国の永住資格を取得することができる。資格を認められた外国人には、「外国人永住証」（中国語は「外国人永久居留証」）が発給され、制約を受けることなく中国に居住することができる。また、ビザなしでの中国の出入国が可能である。

従来規則では、中国に長期滞在する場合は、半年に1回許可証の更新手続きを行う必要があったが、「外国人永住証」は原則として10年間有効で、手続きの煩雑さは大幅に緩和された。現実問題としては、このような手続きの簡素化が、中国在住外国人から歓迎されている⁽¹⁷⁾。

永住を認められるのは、中国の法律を遵守し、身体が健康で、犯罪記録がないという一般的条件を満たし、かつ中国国内で次の活動に従事する外国人及びその配偶者・直系親族である⁽¹⁸⁾。

- ①中国への一定規模以上の直接投資の実績を有する外国人
- ②経営、科学研究、技術開発の分野での実績を有する外国人
- ③中国に対して際だった貢献があると認められた外国人

薄熙来商務部長は、制度発足後2年余りを経た2006年11月段階で、約3,000人の外国人が、新制度による永住資格を認められたと述べている⁽¹⁹⁾。中国政府は、この制度の更なる普及を図り、外国人専門家の中国定住を促進しようとしている⁽²⁰⁾。

5 「三非問題」

一方、最近、外国人急増のマイナス面も、中国社会で目立ち始めている。不法入国（中国語は非法入境）、不法滞在（同「非法居留」）、不法就労（同「非法就業」）、の状態にある外国人が増

(14) 莊前掲注 (11), p.23。

(15) 中国の法体系において、「弁法」は、國務院及び國務院所属の各部等が定める行政法規に付される名称である。弁法の原文「外国人在中国永久居留審批管理弁法」は、例えば「新浪ネット」<<http://news.sina.com.cn/c/2004-08-20/10304086859.shtml>>参照。また、日本語訳は、鎌田文彦「中国で外国人に永住資格を付与」『外国の立法』231号, 2007.2, pp.51-58参照。

(16) 「グリーンカード」は、言うまでもなく、米国における外国人に対する永住許可書の通称である。中国は、米国をはじめとする諸外国の外国人永住許可制度を調査・研究のうえ、中国独自の要素を加味して、制度の枠組みを構築した。

(17) 「上海の外国人、中国版『グリーンカード』申請開始」『人民ネット日本語版』2004. 8. 23<http://j.peopledaily.com.cn/2004/08/23/jp20040823_42664.html>

(18) 弁法第6条。

(19) 「李肇星薄熙来出席亞太經合組織第18屆部長級會議」（李肇星と薄熙来、APEC 第18回閣僚會議に出席）『人民ネット』2006.11.17<<http://news.people.com.cn/GB/71648/71652/5796501.html>>

(20) 万一「外国人喜歡申請中国『綠卡』」（外国人は喜んで中国版「グリーンカード」を申請）『人民ネット』2007.8.17<<http://world.people.com.cn/GB/57507/6125814.html>>

加しているのである。このような外国人を巡る諸問題は、中国語で「三非問題」と呼ばれている⁽²¹⁾。「三非問題」が犯罪に結びつくなど、中国社会に悪影響をもたらす懸念が強まっている。例えば、次のような事例が報じられている。

2006年7月に、河南省駐馬店市で、不法入国して当地の中国人と暮らしていたミャンマー人女性6人に対して、河南省公安局は、本国への強制送還措置をとった⁽²²⁾。

2006年10月に、広東省深圳市公安局は、不法就労を行っていたカナダ人に対し、罰金1,500元（1元は約15円）を科したうえで、国外退去処分とした。このカナダ人は、合法的な手続きをまったく無視したまま、深圳市内で数か所の外国語学校を経営していた⁽²³⁾。

2006年の1年間で、中国の公安機関は、「三非」外国人36,000人を摘発し、9,560人を強制国外退去処分とした。2005年までの5年間に摘発した外国人は、122,690人であった⁽²⁴⁾。このような公安当局による摘発などの統計数字は散見されるが、現在の中国にどれだけ「三非」外国人が存在するのかわからない。

中国は、国境線を隔てて15か国と隣接している。経済発展が進む中国は、先進国大企業にとって進出先として魅力を持つと同様、周辺国の相対的に貧しい人々にとっても、非常に魅力的な場所である。長大な国境線は、管理しきれぬものではなく、住民は国境を越えて中国に入り、「三非」外国人となる。その人数は、膨大なものになると考えられている⁽²⁵⁾。

「三非」外国人による、強盗、麻薬取引、詐欺、傷害、殺人、人身取引等の犯罪件数は、徐々に増加している。北京では2006年に、外国人による刑事犯罪が237件、治安違反事件が200件発生し、前年に比べて、それぞれ49.2%、99.7%増加した⁽²⁶⁾。徐々に問題の深刻さが認識されるようになってきており、政府に適切な対処を求める声が強まっている⁽²⁷⁾。

6 今後の展望

中国では、社会経済の発展に貢献する高度な能力を有する外国人を歓迎し、その定住を図る一方で、今後とも非熟練労働者の受入れ、就労は厳しく制限し、いわゆる「三非」外国人に対する取締りを強化していくものと思われる。

中国版グリーンカード制度は、諸外国の制度に比べて、「敷居が高い」という指摘があり、その点に関して改善を求める提言がなされている⁽²⁸⁾。例えば、経営、科学研究、技術開発の分野で実績を有する外国人の永住資格の認定には、高度な能力に加えて、國務院や省レベル人民政府に属する組織、重点高等教育機関、国の重点プロジェクトに従事する企業、国に認定されたハイテク企業等で一定以上の地位に就いていることが条件として課されている⁽²⁹⁾。このような条件を緩和して、より多くの専門家に永住資格を認めるべきだとの意見は強い。今後は、制度を利用する外国人にとって利便性が向上するように、制度を見直し、改善することが課題

(21) 莊 前掲注 (11), p.23。

(22) 莊会寧「『三非』外国人究竟多少」(「三非」外国人はどのくらいいるのか)『人民公安』2007年5期, 2007. 5, p.24。

(23) 同上。

(24) 同上。

(25) 同上: 張傑「透視外国人在華打『黑工』」(外国人の中国での「やみ労働」観察)『人民公安』2007年5期, 2007. 5, p.25。

(26) 莊 前掲注 (11), p.23。

(27) 莊会寧「『三非』外国人管理考驗政府能力」(「三非」外国人の管理は政府の能力の試金石)『人民公安』2007年5期, 2007. 5, pp.28-29。

(28) 海洋「談談中国的『綠卡』制度」(中国の「グリーンカード」制度について)『國際人材交流』2004年10期, 2004.10, pp.36-37。

(29) 弁法第8条。

となろう。

また、最近北京で実施された調査により、外国人は、中国社会での生活に大きな困難を抱えていることが明らかとなった。外国人が直面するのは、言葉の問題、出身国とあまりにも異なる周辺環境、人との交わりの習慣の相違、社会的サービスの欠如、日常の買物の習慣の相違（交渉で値段が決まる）等の壁である。多数の外国人を受け入れるためには、外国人が中国社会に適應することができるよう支援し、中国人も変わっていく必要があるとの指摘もある⁽³⁰⁾。

一方、国内に大量の余剰労働力が存在するため、その就労を圧迫する可能性のある非熟練外国人労働者を極力排除する政策は当面続けられることになろう。それでも流入する「三非」外国人に対しては、中国政府は、今後ますます厳しい態度で臨むものと思われる。

不法滞在に対して科される罰金の上限は、現行規則では5,000元であり、この程度では不法行為を抑止する効果がないとの問題が指摘されている。「三非問題」に対する罰則は、今後強化されることになろう⁽³¹⁾。

II 香港

香港では、外国人が就労することができない職種は特に定められてはいないが、香港経済に実質的に貢献できること、香港にはない特別な技術、知識または経験を有することが必要とされている。申請して認められると就労ビザが発給される。また、香港に一定規模以上の投資を行う場合は、投資ビザが発給される⁽³²⁾。2006年に、就労及び投資ビザを発給された外国人は、約22,000人であった。なお、不法就労の外国人に対する取締りは厳しく、2006年に約7,000人が摘発された⁽³³⁾。

香港で特筆すべき外国人労働者は、香港市民の家庭で働く女性家事労働者である。労働者数が最多であった2002年時点で、約237,000人が働いており、出身国で見ると、フィリピンが約148,000人、インドネシアが約78,000人、タイが約6,700人であった⁽³⁴⁾。総人口約693万の香港⁽³⁵⁾では、相当の人数にのぼると言えよう。香港では、夫婦共働きの家庭が多かったことから、1980年代以降、外国人家事労働者の雇用が増加し、ピーク時に約24万人に達したが、その後減少傾向にある。もともと外国人家事労働者の賃金は、香港でも最低レベルにあったが、不況のたびに更に賃金カットが行われたことなどにより、香港での就労の魅力は減じつつあると言われている⁽³⁶⁾。

III 台湾

台湾では、労働力不足、若年者の「3 K 職種」の忌避等を背景として、それまで非合法とし

(30) 朱敏・陳慧「関注外籍人士在北京の適應問題」(外国人の北京での適應問題)『中国發展觀察』2007年3期, 2007.3, p.48.

(31) 莊 前掲注 (27), p.29.

(32) 「香港：外国人就業規制・在留許可、現地人の雇用」JETRO ホームページ < http://www.jetro.go.jp/biz/world/asia/hk/invest_05/ >

(33) 香港入境管理局ホームページ < <http://www.immd.gov.hk/ehtml/hkvisas.htm> > なお、次に述べる家事労働者の受入れは、就労ビザとは別枠の制度として運用されている。

(34) 稲葉奈々子「香港における家事労働者の受け入れ—ミドルクラス形成との関連から」『香港における再生産労働の国際移転とジェンダー配置』お茶の水女子大学ジェンダー研究センター, 2007, p. 3.

(35) 2005年時点での統計である。「人口」小柳淳・田村早苗編『現代の香港を知る KETWORD888』三修社, 2007, P.19.

(36) 稲葉 前掲注 (34), pp.6-7.

ていた外国人労働者を、1989年に合法化し、外国人労働者の受入れを開始した。その際、外国人労働者は、地域で不足している職種及び台湾人労働者が就きたがらない職種で受け入れること、地域で求人活動を実施したうえで台湾人労働者が確保できない場合に外国人労働者を雇用すること、外国人労働者の賃金の適正化のために積極的な労使対話を実施すること等の原則を定めた。その後、台湾当局が受入総数や分野を決定し、外国人労働者受入れを主導している⁽³⁷⁾。

2006年段階で、台湾労働力人口1,050万人に対し、台湾が受け入れた外国人労働者は約33万人である。出身国で見ると、タイが約97,000人、フィリピンが約95,000人、ベトナムが約79,000人、インドネシアが約62,000人となっており、この4か国以外の出身者は極めて少ない。就業分野では、製造業が約168,000人、介護労働者が約147,000人で、多数を占める。その他、建設業約13,000人、船員約3,000人となっている⁽³⁸⁾。

なお、雇用期間が満了した外国人労働者が不法滞在者となる場合もあり、2006年7月時点で、行方不明となった外国人労働者は約21,000人と言われている⁽³⁹⁾。

(かまた ふみひこ 海外立法情報課)

(37) 「台湾における外国人労働者受入れ制度と実態」『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』（労働政策研究報告書 No.81）、労働政策研究・研修機構、2007、p.61。

(38) 同上、pp.75-76。

(39) 同上、p.72。