

情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究
Discussion Paper No.7

韓国の移住外国人と外国人政策の新展開

宣 元錫

2007.4.

一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室

1. 外国人受け入れをめぐる現状

1) 雇用許可制の施行

韓国の外国人政策を概観すると、低熟練労働者受け入れ政策が外国人政策の中心であった。2004年8月雇用許可制が施行する前に段階では、外国人政策といえば、いかに外国人労働者を受け入れ国内の労働市場に供給するかという労働力需給システムが中心課題であって、外国人労働者の人権や統合などは二の次で、政策らしい政策なしの場合当たりの「対応」にすぎなかった。

2004年8月17日から、韓国は雇用許可制という新しい枠組みで低熟練外国人労働者を受け入れ始めた。それまで韓国では日本の外国人研修・技能実習生制度に類似する「外国人産業研修・研修就業制度」を外国人労働者受け入れシステムとして活用してきた。雇用許可制の創設は、外国人産業研修生制度の建前（研修）と実態（労働）との乖離を解消し、合法的に低熟練外国人労働者を受け入れる、という大転換に値する。

雇用許可制の構造と機能は制度論的に以下の三つを基本原則に成り立っている。ひとつ目は、国内労働市場との補完性原則である。雇用許可制には国内労働市場において、外国人労働者による内国人労働者の雇用への影響を最小限にとどめるための制度的ハードルがある。まず外国人労働者を雇用しようとする事業主は内国人雇用の努力義務がある。事業主は雇用安定センターに求人を申請し、7日間内国人の求人努力をしなければならない。新聞に求人広告を出す場合は3日で求人努力を果たしたものと認められる。このような求人努力にもかかわらず、必要な労働力の全部ないし一部を採用できなかった事業主は、必要な労働者を国内の労働市場で求人できなかったとみなされ外国人雇用許可を申請できる。次に、外国人が就業できる業種と事業所の規模にも制限がある。製造業の場合は300人未満の中小企業に限られる。いわゆる3K職場で、国内労働市場ではもっとも求人が困難な部門である。さらに、業種ごとに年間受け入れられる外国人労働者の総人数（クォーター）を国内労働市場の動向を踏まえて政府が統制する仕組みになっている。こうした制限措置により、外国人労働者が内国人労働者と代替関係ではなく補完的關係になるよう制度設計されている。

二つ目は労働者権利保障の原則である。雇用許可制を盛り込んだ「外国人勤労者雇用等に関する法律」（以下、外国人労働者雇用法という）は「使用者は外国人労働者であることを理由で不当に差別的処遇をしてはいけない」（第22条）と差別禁止を定めている。外国人労働者は韓国人労働者と同様に就労期間中、労働基準法、労働組合法、最低賃金法、産

業安全保護法等の労働関係法律が全面的に適用される。国民年金に関しては社会保障に関する協定と相互主義原則のもとで加入者資格を付与している。労働組合の結成も保障されているが現時点で合法的就労者による組合はなく、非正規滞在者を中心に組合結成の動きはあるが労働行政側が非正規の身分を理由に正式に組合として認定していない。この件は裁判が進行中で地裁では国側が、高裁では組合が勝訴したが、まだ決着がついていない¹。このような法的保護措置は、それまで外国人労働者が研修生として法的地位があいまいで、労働者としての権利も十分保障されず²、人権問題をはじめさまざまな問題を引き起こす原因になったからである。

三つ目は定住化防止原則（いわゆるローテーションシステム）である。雇用許可制は外国人が韓国への定住を見据えた移民の枠組みではなく、働くために一時的に滞在することを前提とする外国人労働者の受け入れと管理システムである。雇用許可制を通して入国する外国人労働者は最長 3 年間滞在が可能だが、雇用契約期間は 1 年ごとに更新しなければならない。また事業所移動も労働者本人の責でない場合は原則禁止されている。

ところが雇用許可制は 6 ヶ月の経過期間が経過すれば再入国を認めている³。この再入国の容認は定住化防止との関連で意見が分かれる。韓国政府が雇用許可制を導入した政策的動機のひとつは非正規滞在者の減少であった。再入国を可能にすることで本国への帰還を誘導し、再入国できない不安から非正規化への誘引要因をなくす、というのが政府の狙いである。しかし再入国を繰り返し就労を重ねることで韓国社会になじめば、再入国の容認は結果的に定住化を招く要因にもなりうるという反論もある。ヨーロッパの例をみると、受け入れの制限が逆に定住化につながる結果を招いたこともあったが、韓国ではどう展開されるのか、この論点は長期的に検証が必要な課題として残る。

ところで、雇用許可制の施行は、上で述べたように非正規外国労働者の減少という政策動機とともに、研修制度下での外国人労働者をめぐるさまざまな人権問題を同時に解決しようとする（少なくとも法的には）意図が働いたとみられる。

韓国における外国人労働者の急速な増加は、中小製造業の人手不足が最も大きな要因であった。産業研修・研修就業制度は、1990 年前後の好景気と低い失業率、そして中小企業の 3K 職場を中心に労働力不足感が強まる中、それまでの滞在期間 3 ヶ月の「純粋な研修制度」として運用されてきた「海外投資企業研修生制度」を、対象企業の拡大と滞在期間を 1 年に延ばすことから労働者受け入れスキームに変貌し、中小企業にまで拡大した「産業技術研修制度」（以下、研修制度という）がスタートしてから（1993 年 11 月）は完全に低熟練労働者の「バックドア受け入れルート」として機能し始めた。当初は 1 年間の「研

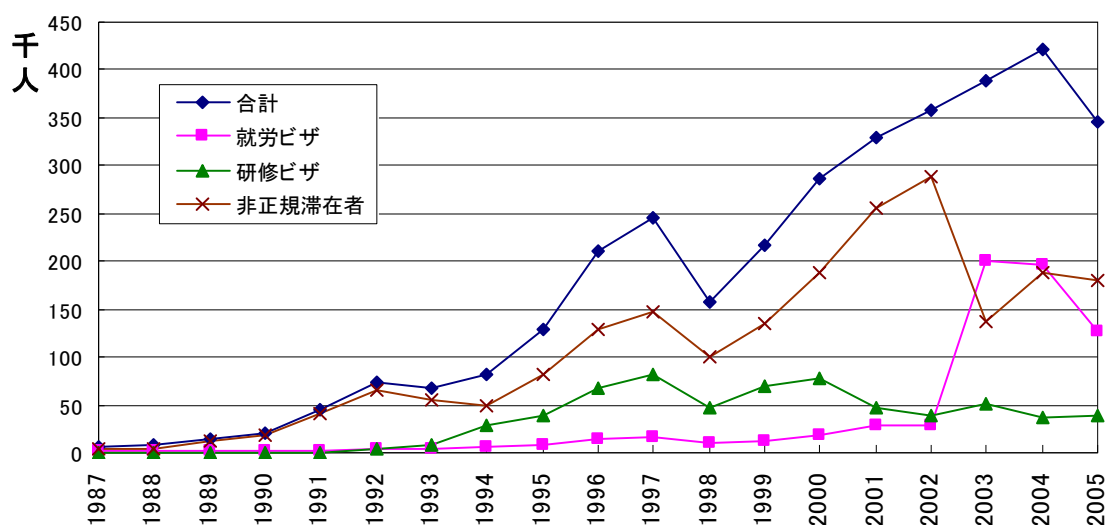
¹ 『連合ニュース』2007 年 2 月 1 日。

² 研修生に対する労働関連法の適用は、労働部の「外国人産業技術研修生の保護及び管理に関する例規」（1995 年制定、1998 年改正）により労働基準法の一部、最低賃金、産業安全、労災、医療保険等が適用されるようになった。

³ ただし、特例として 3 年以内の就労を終え帰国した外国人労働者を同じ使用者が再雇用を要請する場合は 1 ヶ月の経過期間が過ぎれば再入国が可能である。

修」だったのが、その後2年になり（1996年2月）、「研修」2年を終えた人が1年間労働者として働ける、日本の技能実習制度に類似する「研修就業制度」が追加された（1998年4月）。2002年には研修就業が2年に伸び、韓国・朝鮮系の外国籍者を対象とする「就業管理制」も加わり、雇用許可制が施行された2004年8月以降も、両制度が2年余並行した末、ついに2007年1月産業研修・研修就業制度は廃止された。その13年間（1992～2005）、外国人労働者数は約4万人から約40万人まで10倍増加したが、非正規滞在労働者も約4万人から最大約28万まで7倍増加した（図1参照）。

図1 在留資格別外国人労働者の推移



注) 非正規滞在者には非経済活動人口（15歳以下及び61歳以上）を含まない
出所) 法務部

研修制度は「研修」という制度的な建前と「労働」の実態が乖離したまま10年以上も実施される過程で、「研修」という本来の機能は言うまでもなく、労働力需給システムという変容された機能も低下してきた。そして研修生が労働者としての身分を認められず、労働市場が機能しない状況におかれ、それがまた人権侵害の原因になる悪循環に陥ったのである。その結果、研修生より未登録労働者の賃金が高くなり、法的保護の面でも未登録労働者のほうが合法的な就労者である研修生より有利な立場におかれるなどの矛盾した状況が形成されたのである⁴。

このような状況のなかで韓国政府は2003年8月、外国人労働者に労働者としての地位と権利を保障し、労働市場機能を取り入れた雇用許可制関連の法律を制定したのである。新

⁴ 外国人労働者の地位をめぐる各種裁判は、研修生でも労働の実態があれば労働者として地位と権利があり、また非正規労働者であっても関連労働法を適用しなければならないことを確認した。

制度の施行前に未登録労働者の合法化措置をとり、22万7000人の非正規滞在労働者中18万4千人を合法化し、2004年8月から新制度による外国労働者の受け入れを開始した。外国人労働者受け入れ政策のなかでもっとも「なやましい」問題とされる低熟練労働者の受け入れ容認という政策の転換は、その後の外国人政策転換の転機となったのである。

2) 国際結婚の増加

近年国際結婚が急増し、最初から定住を前提にする外国人が増え、その結果外国人の多様化が進んでいることが外国人政策の転換をもたらした背景要因のひとつである。まず国際結婚に関するデータを確認する。

2005年国際結婚の件数は43,121件で、全結婚件数の13.6%が国際結婚である。国際結婚の比率は1990年の1.2%（4,710件）から2000年の3.7%（12,319件）という緩やかな増加傾向が、2001年以降急激に増加し、2002年に5.2%、2004年に11.4%、2005年には13.6%にいたった。特に韓国人男性と外国人女性の結婚が急速に増え⁵、中でも夫の職業が農林漁業従事者の比率が高まる傾向にあり、2005年には35.9%が国際結婚であった。

国際結婚の急増はそれまで韓国社会があまり経験したことない新たな課題を突きつけた。国際結婚は中継業者の斡旋によるケースが多く、その過程で正確な情報が伝わらず結婚詐欺やまれに人身売買と疑われるケースさえあるなどの人権侵害が少なくない。結婚後には韓国社会への定着過程で言葉と文化の差から来るストレス、家庭内暴力、出産時の医療サービス、子育て時の教育問題（差別、いじめなど）など、国際結婚がもたらす課題は多岐にわたっている。

中央政府があげている主な課題をみると、まず結婚移住者の地位については、現行の国籍法で国際結婚は簡易帰化要件として2年の居住要件を、また入管法の永住要件は5年以上の居住を規定しているために、結婚移住者が身分の不安から離婚ができない、という問題がある。さらに結婚すると就労可能な居住ビザをもらえるが、離婚を申請すると就労ができない訪問同居ビザに変更させられることも結婚移住者の婚姻の自己決定権を侵害するおそれがある。現在永住権取得に結婚移民者特例条項の新設と、離婚訴訟中でも就労を保障する方向で法律改正が検討されている。

社会保障の面では、国籍取得前の段階でも韓国国籍の未成年子女を育てる外国人配偶者を生活保護（国民基礎生活保障）の受給権者に含む法律改正を行い（2005年12月）、2007年1月から施行された。また外国人配偶者とその子女に対する無料医療サービスの拡大も進行している。生活支援の面では、2006年に全国51箇所に「結婚移民家族支援センター」を指定・運営し、言葉と文化教育を中心に支援策の拡充を急いでいる。

⁵ 2005年の国際結婚を国籍別にみると、外国人妻は中国が20,635人（66.2%）、次いでベトナムが5,822人（18.7%）と、この二つの国籍が全体の約85%を占めている。3位の日本（1,255人、4.0%）以下は少数である。外国人夫は中国が5,042人（42.2%）、そのあと日本（3,672人、30.8%）、アメリカ（1,413人、11.8%）が10%以上と続き、4位のカナダ（285人、2.4%）以下は少数である（統計庁、「2005年婚姻・離婚統計」）。

ところで、国際結婚は外国人政策を超える視点も必要である。家族は社会の基礎単位として後世を生み育てる、経済学的に言えば代替性のない人間の再生産を担う。社会的な視点にたてば社会の存続・継承に直結する社会の営みの基盤といえる。その基礎部分に、地域によっては 3 割が外国人で言葉の障害があり、生活文化が異なるならば、再生産構造に大きな問題をきたすことは容易に想像できる。2000 年以降韓国社会が経験している国際結婚の急増は「外国人問題」を超える社会の基盤を揺るがす再生産構造の危機でもある。そういう意味で韓国政府が結婚移住者の市民的権利の保障を外国人政策と社会統合の主要課題と取り上げるのは当然の帰着といえる。

3) 少子高齢化の進展

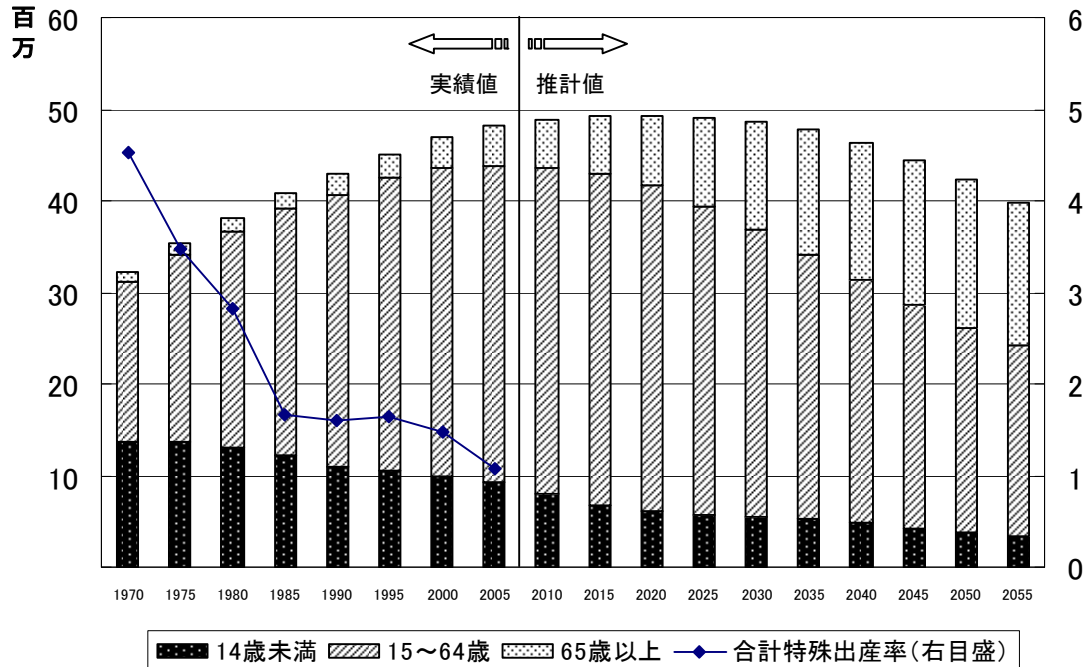
外国人労働者や国際結婚による結婚移住者の増加は少子高齢化の進展に伴う社会基盤変化に大きく影響を受けた結果である。図 2 の通り、韓国も他の先進諸国同様少子高齢化が急速に進展している。国連は 65 歳以上の人口比率が 7%を超えると「高齢化社会」、14%を超えると「高齢社会」と定義する。この定義に従えば、韓国は 2000 年に高齢化社会に進入した。また韓国統計庁の「将来推計人口」によれば、2018 年には高齢社会に入っていくと予測される。韓国の高齢化を日本と比較すると、日本が高齢化社会（1970 年）から高齢社会（1994 年）に到達するのに 24 年かかったのに対して、韓国は 18 年で高齢社会に進入し、高齢化のスピードが際立つ。また将来的に 2055 年には韓国の高齢人口比率が約 40% になり、日本とほぼ同水準になると予測されている（図 2 参照）。

少子化は高齢化より先に進展している。2001 年韓国特殊合計出生率が 1.30 と日本の 1.33 を下回り、韓国社会に衝撃が走った。この数字は一時的なものではなく、その後も日本を下回り続け、2005 年には 1.08 と世界最低レベルで推移している。人口動態は一旦傾向として定着すると、政策努力など人為的な方法ではその方向を変えることが難しいとされ、韓国少子化を伴う高齢化傾向は当分続くと予想される。

少子高齢化は将来的に労働市場に労働力供給の減少をもたらす。現時点では総人口と生産労働人口（15～65 歳）ともに増加を続けているが、総人口は 2018 年（4934 万人）、生産労働人口は 2016 年（約 3619 万人）をピークに減少に転じると予測される。労働力不足は単に人口動態のみに原因があるわけではないが、絶対的な労働力供給の減少は労働市場に大きな影響を与えるのは否定できない。

一方、少子化は女性の経済活動の拡大、結婚率の低下、晩婚化など女性の社会進出と結婚・出産に対する意識と深く関連性がある。それに教育費など子育てコストのような社会的要因も重要な要素とされる。こうした観点から見ると、韓国は少子化は労働力の需給関係が逼迫する中、女性の高学歴化とあいまって、結婚と出産より仕事を選択する女性が増え、また教育費の高騰のような子育てしにくい社会状況の反証に他ならない。農村地域を中心として「嫁不足」状況とその代わりに外国から結婚移住者を迎える昨今の現状は、こうした韓国社会のいまを物語っている。

図2 年齢別人口と合計特殊出生率の推移



出所) 統計庁

2. 外国人政策の新展開

1) 外国人政策の基本方向

2006年5月26日、韓国の大統領府で第1回外国人政策委員会が開かれ、「外国人政策基本方向及び推進体系」(以下、基本方向という)が審議・確定された。基本方向では外国人政策の基本原則として、①外国人の人権保障、②国家競争力の強化、③多文化抱擁、社会統合の三原則と、「外国人と共に暮らす開かれた社会の具現」をビジョンとして提示し、「外国人の人権尊重と社会統合」と「優秀な外国人人材誘致の支援」を政策目標に掲げた。「外国人政策」という言葉すら聞き慣れていない韓国で、はじめて示された政策方針がそれまで管理一辺倒の政策から統合政策への方向転換を表明したこの出来事は「大転換」と言うにふさわしい。

すなわち、基本方向はそれまでの出入国・在留管理などの既存業務に加え「外国人の社会適応支援、社会統合のような新しい政策議題を包括できる“外国人政策”という概念が必要」という認識を示し、韓国政府としてはじめて外国人政策という枠組を提示し、統合政策も重要課題とあげている。もうひとつ、外国人政策という概念を「大韓民国に移住しようとする外国人に対する永久的または一時的な社会構成員資格の付与及び国内に在留中の外国人またはその子女が社会構成員として必要な諸般在留環境の造成に関する事項を

外交・安保・治安・経済・社会・文化など総合的視点で取り扱う政策」（傍点は筆者、以下同じ）と定義し、「移民」も盛り込んでいる点は興味深い。結婚移住者を意識したものと思われるが、基本方向は今後韓国政府が移民（計画的移民より結果的移民の意味合いが強い）も含め広く外国人を受け入れ、統合を中心とする外国人政策を進めようとする意図が鮮明に浮かびあがる。

2) 外国人政策基本法制定の動向

この基本方針が策定されたあと、重要な政策推進ステップとして、まず外国人政策の基本枠組というべき外国人政策基本法制定の動向をあげることができる。2006年5月、基本方向で外国人政策基本法の制定を課題とあげてからわずか半年後の同年11月、「在韓外国人処遇基本法案」（以下、基本法案という）が国務会議で議決され（日本の閣議決定）、同年12月5日政府案として国会に提出された。現時点で法律としてまだ成立していない。

基本法案はまず、法律の目的を、在韓外国人が韓国社会に「早く適応し個人の能力を十分発揮できるようにし」、国民と外国人が「互いを理解し尊重する社会環境を作り韓国の発展と社会統合に役立てる」こととしている。そして法律の対象になる「在韓外国人」を「韓国に居住する目的を持ち合法的に在留している者」とし、基本法案があくまでも正規滞在外国人を対象にしていることを明確にしている。基本方向では「不法滞在外国人の人権保護」も政策アジェンダーとしてとりあげていることと対照的で、今後非正規滞在者を対象とする外国人政策の根拠をめぐって論議が呼び起こされることは必至とみられる。

そのほか基本法案で関心を引く項目をあげてみよう。第一に、基本法案は外国人政策の樹立と施行を国と地方自治団体の義務としている。法務部長官は5年ごとに「外国人政策に関する基本計画」（以下、基本計画という）を樹立し、関係中央行政機関と地方自治団体はその基本計画に沿って施行計画を樹立・施行しなければならない。

第二に、基本法案は、国と地方自治団体が在韓外国人等の処遇に関する具体的な施策を講じることができるとする根拠規定を定めた。一部の施策については努力義務も課した。たとえば、外国人の人権擁護は努力義務とし、結婚移民者及びその子女に対する保育・教育は「支援できる」とし行政の施策と予算執行の根拠規定を定めた。根拠規定の定めにより、それまで中央政府や地方自治団体が、関連規定がない、あるいは予算執行の根拠がないといった理由で外国人を対象とする施策に消極的だった状況は解消されよう。

第三に、「多文化に対する理解増進」を国と地方自治団体の努力義務とした点である。加えて、多文化の社会環境を形成するために「世界人の日」（毎年5月21日）と「外国人週間」（世界人の日から1週間）も定めた。ところで、この基本法案で、韓国の法律（まだ法案の段階だが）のなかで初めて「多文化」という単語が登場したことは特筆すべきだろう。法案第18条に「多文化に対する理解増進」というタイトルの下に、「国と地方自治団体、国民と在韓外国人が互いの歴史・文化及び制度を理解し尊重することができるように教育・広報・不合理な制度の是正その他必要な措置をするために努力しなければならない」

と定めている。法案のなかで「多文化」という用語の定義はされていないが、傍点部分は広い意味で「多文化主義」と解される要素が含まれている。「多文化」という用語が登場しただけで「多文化主義」と結論付けられないことはいうまでもないが、外国人政策の基本法案に「多文化」を言及したことは意味深い。これについては後にまた検討することにした。

3) 外国人支援の基盤整備

外国人政策委員会で基本方向が採択されたあと、もうひとつ中央政府の外国人支援関連の具体的な動きとして、地方行政を統括する行政自治部の動向は注目に値する。行政自治部は2006年8月に「居住外国人支援業務指針」（以下、業務指針という）、同年10月に「居住外国人支援標準条例案」（以下、標準条例案という）、2007年3月に「居住外国人定着支援業務便覧」（以下、業務便覧という）を策定し各地方自治団体に通知した。

韓国の「地方自治法」では地方自治団体の区域内に住所を持つ者を住民とし（第12条）、とくに国民と外国人を区別しているわけではない。しかし行政サービスはもちろん、場合によっては外国人に必要な行政サービス（たとえば、韓国語教育）も十分提供してないのが現状である。それは地方行政機関の認識不足に加え、外国人だけを対象とする行政サービスを企画・実施できる法的根拠がないことも理由のひとつであった。上記の行政自治部の指針などは、中央政府により居住外国人の地位を積極的に解釈し各自治体が外国人支援策を取りやすくする狙いがある⁶。

業務指針は推進背景として「居住外国人に対する体系的支援による円滑な地域社会の統合」をなし、「自治体が居住外国人を地域住民の一員とみなし実質的なサービスを総合的に提供できるよう推進体制を構築」する必要があることをあげ、統合政策の具体策として今までおろそかになっていた自治体による外国人支援策の必要性をうたっている。そして外国人と、韓国国籍を取得した外国人でも言葉・文化・生活にまだ慣れていない結婚移住者やその子女を支援対象としている。ただし、非正規滞在者については原則的に支援対象から除外しているが、民間団体等を通して基本的な人権保障は守られるよう努力するとし、民間団体による間接支援の余地を残している。具体的な支援策としては、韓国語や基礎生活教育などの教育プログラム、相談業務、公営住宅の入居資格付与などの生活支援、応急救護態勢の確立などをあげた。またこうした事業を行うために2007年から普通交付税の算定基準に外国人数を反映すると明記している。

標準条例案と業務便覧は、この業務指針で示したスケジュール通りに中央政府の政策方向を具体化していくものである。標準条例案は、自治体が居住外国人に対する支援プログラムを実施するための法的根拠を整備するための条例制定を促進するものである。この案が出た後、2007年3月現在実際に1広域自治体（全羅北道）と7基礎自治体で条例を制定

⁶ 行政自治部への電話インタビューによる（2007年3月20日）。

し、40の広域・基礎自治体が制定を推進中である⁷。

このような行政自治部と地方自治体の動向は、外国人が生活を営む地域社会において外国人支援策を実施するための行政側の環境整備と理解できよう。今まで地域社会において外国人支援の主役は行政ではなく、NPOやNGOなどの市民団体だったことを考えると、今後外国人支援に地方自治体の役割が大きくなると予想される。

3. 外国人の地位と権利をめぐる動向

1) 外国人「管理」政策

韓国の憲法は第1条に「大韓民国の主権は国民に存し、すべての権力は国民から由来する」とし、韓国が国民主権に基づく国民国家であることを唱えている。そして国民たる要件は国籍法において血統主義を基本原則とし、外国人とは韓国の国籍を持っていない人と定め（「出入国管理基本法」）、国籍によって国民と外国人を明確に区分している。外国人の地位について、憲法第6条に「外国人は国際法と条約が定めるところによりその地位が保証される」とし、外国人の法的地位は憲法によって保障される当然の権利ではなく、国内法によって個別具体的に判断され定められると解される。

ところが、憲法の第2章の表題が「国民の権利と義務」となっていることから、「国民の権利」あるいは「国民の人権」と、「外国人の権利」あるいは「外国人の人権」は区別されると解されることもある一方、国民と外国人という国籍による区分を超えた超国家的・超憲法的な「人間性」に回帰する普遍的な人権は保障されるべきとする見解が一般的である。昨今、外国人関連の政策変更や法律制定・改正が行われるなかで、普遍的な人権の視点から外国人の地位向上、権利保障をうたう議論が広がっているが、それもやはり選別的に進展しているとみられる。

外国人の地位については、外国人の出入国と国内での滞在・活動に関しては「出入国管理法」（以下、入管法という）がそれを規定している。外国人は入国の際に有効なパスポートと在留資格（原文には「滞留資格」と記されている）を記した査証が必要であり（第7条、第10条）、原則的にその在留資格と在留期間の範囲内で入国と滞在を認めている（第17条）。現行の出入国管理法施行令は今年3月からスタートした「訪問就業」（H-2）を含め外国人の活動内容によって36の在留資格を定めている。

また外国人は査証発給とともに、滞在中は外国人登録によって管理される。韓国に90日を超えて滞在する外国人は外国人登録をしなければならない（31条）。外国人登録事項には、姓名・性別・生年月日及び国籍、旅券の番号・発給日字及び有効期間、勤務地と職位又は担当業務、本国の住所と国内在留地、在留資格と在留期間、その他法務部令が定める事項（32条）の詳細な個人情報が含まれ、個人別の外国人登録番号が付与される。また17歳以上の外国人には外国人登録証が発給される。

⁷ 行政自治部への電話インタビューによる（2007年3月20日）。

ところでこの外国人登録は韓国の全国民が対象となる住民登録とほぼ同じ仕組みである。国民は居住地に住民登録を義務付けられ個人別の住民登録番号を付与され、17 歳以上の住民には住民登録証が発給される。この住民登録は日本の住民基本台帳への記載に、住民登録番号は住民票コードと住民基本台帳ネットワークシステムに類似する仕組みといえる。現に住民登録番号は銀行の口座開設やインターネットでの個人認証などさまざまな場面で本人確認に使われ、住民登録証は実質身分証明証として機能し、韓国社会の中で深く浸透している。

近年外国人登録と関連して、二つの大きな制度変更がなされた。ひとつは外国人登録番号の新設（2002 年）であり、もうひとつは指紋押捺の廃止（2003 年）である。いずれも「管理」の視点から敏感な項目といえようが、制度変更の方向は相反する。外国人登録番号の新設は外国人管理の「強化」として解釈しても無理はない。しかし「管理」を「強化」しようとするならば以前からあった指紋押捺をあえて廃止することはない。2003 年の出入国管理法が改正される以前は外国人登録証の発給の際、20 才以上（1999 年以前は 17 才）の外国人は 10 本指の指紋押捺が義務となっていた。外国人の指紋押捺について当時の法務部長官は外国人を予備犯罪者扱いする「後進国型」と言及し、廃止が人権を配慮した措置であることをにおわせた。

ところが、外国人に対しては廃止した指紋押捺が国民に対しては依然として残っており、「国民差別」と論議を呼んでいる。ちなみに住民登録証の指紋押捺は過去の軍事独裁政権の時代に「国家安保のため」という口実で始まった。「9.11 同時多発テロ」以降のアメリカを筆頭に外国人管理の「強化」の流れの中、複数の国で「対テロ対策」と「国家安保」を名目に、外国人指紋押捺を新設・復活する動きが見られる。外国人登録番号を新設し指紋押捺を廃止した韓国の外国人管理政策の動向を「管理」の「強化か緩和か」という二分法の尺度だけでは評価が困難であろう。なお、韓国で外国人指紋押捺の廃止も手伝って、国民に対する指紋押捺を国家による個人情報収集・管理・利用の象徴として人権侵害の視点から疑問を唱える人が少しずつ増えている。しかし指紋押捺反対者が請求した違憲確認訴訟が憲法裁判所で棄却され⁸（2005 年）、当分の間制度が変更される可能性は低いとみられるが、指紋押捺に関する関心と問題提起は今後も続くと思われる。

2) 参政権

参政権とは「政治に参加する権利」を意味し、その範囲は「選挙権と被選挙権」という狭義の参政権（廣田、2002：164）から、国民投票や住民投票、政党加入などの政治活動を含む広義の参政権がある。韓国における外国人の参政権は地方議会議員及び地方自治団体

⁸ この裁判は住民登録法施行令が指紋押捺を義務付けていることと、指紋情報を警察が保管・電算化し犯罪捜査目的に利用する行為が憲法に違反するかを問う判断である。憲法裁判所はいずれも法的根拠があり、情報主体が被る不利益より公益性が高く、個人情報自己決定権を過剰侵害したとみなされないとして棄却した（裁判官 9 人中 3 人反対）（2005. 5. 26、99 憲マ 513、2004 憲マ 190（併合）、全員裁判部）。

首長選挙の選挙権（以下、地方参政権という）と地方自治団体の住民投票権が付与されている。しかし入管法は法律が定める場合を除いて依然として外国人の政治活動を禁止している（第17条）。

地方参政権は、2005年8月「公職選挙法」の改正に伴い、選挙人名簿作成基準日現在、「永住」（F-5）の在留資格を取得してから3年以上経過した19歳以上の外国人に与えられた（第15条）。そして2006年5月31日に実施された第4回全国同時地方選挙で初めて外国人が選挙権を行使した。

また、2004年1月に制定された「住民投票法」により、「20歳以上の外国人であり出入国管理関係法令の規定により大韓民国に継続して居住できる資格（在留資格変更許可または在留期間延長許可を通じて継続して居住できる場合を含む）をもっている者で地方自治団体の条例が定めた者」に投票権と、地方自治体の長に住民投票の実施を請求する住民投票請求権が付与された（第9条）。そして2005年7月、済州道で実施された住民投票に外国人が初めて投票権を行使した。済州道の例をみると、法律で「居住外国人」とした外国人の投票権の範囲を、改正条例では公職選挙法の「永住外国人」規定を踏襲した。ただし「永住」資格取得後3年以上の規定はなく、地方選挙権より範囲を広げた。

このような韓国の外国人参政権付与にはどのような意義があるだろうか。第一にあげられるべきであるのは、外国人の権利拡大という観点からすれば参政権付与それ自体大きな前進と評価されることである。参政権は諸外国の例をみても外国人が獲得できる諸権利のなかでももっとも獲得が難しい「最後の権利」とされる。韓国が一連の外国人統合政策を始めた出発の時点ではほかの権利とともにいち早く参政権を付与したことにより、参政権を統合政策の「出口」ではなく「入口」と位置付け、外国人の権利拡大を含む統合政策の展開を国内外に知らしめた宣言ともいえる。

参政権付与の第二の意義は、外国人政策において「永住外国人」のカテゴリを確立したことである。参政権関連の法律改正により、国内の外国人は「永住外国人」（地方参政権付与）、「居住外国人」（住民投票権付与）、そして参政権が付与されなかった「その他の外国人」の三つに分類された。現時点で「永住外国人」は、参政権に限ってみれば、「永住」の在留資格を取得して3年以上の外国人である。「居住外国人」の範囲は、住民投票権の例をみると、在留資格は定まってないものの、具体的な事案ごとに場合によっては地方ごとに「永住」を基本としてどこまでその範囲を広げるかによって流動的になる可能性がある。こうなると、いずれの場合も「永住外国人」の範囲が重要な意味を持ち、現実的に「永住」在留資格の取得要件がポイントになる。

韓国に「永住」在留資格は2002年に新設されたが、条件が厳しく実にその対象はそれまで「居住」の在留資格で5年ごとに在留期間の更新が必要だった台湾国籍の華人がほとんどを占めている。2006年地方選挙の際、選挙権が付与された外国人は登録外国人約64万人の1%程度の6579人であり、国籍別にみると、台湾6511人、日本55人、アメリカ8人、中国5人、その他が4人と、現時点で「永住外国人」の範囲はきわめて狭いといわざるを

得ない。今後「永住」資格を取りやすく基準を緩和し「永住外国人」の範囲を広げるかどうか、また外国人の権利拡大と統合政策の具体的な施策において三つに分類されたカテゴリごとに異なる対応をするのか注目されるところである。

参政権付与の第三の意義は、統合政策の「入口」の時点で外国人に参政権を付与したことによって、外国人が統合政策の対象でありながら主体と位置付けられたことである。上で述べたように、現時点ではきわめて少数にとどまっているために、制度が確立されたとしても政治的なパワーを発揮し、なにか具体的な成果を得るには程遠いといわざるを得ない。しかしながら、いままで存在すら忘れられていた人々が名実共に地域社会の構成員として（現時点で地方選挙権に限定されているため）その存在が確認されたのである。今後この人たちが韓国社会のどのようなメッセージを投げかけ、どのような形で支配文化と相互作用し変容・創造が起こりうるのか、まだ遠い将来の話かもしれないが、そのゆくえを注目したい。

3) 子供の教育権

韓国で外国人子女の教育権は保障されている。しかし外国人児童の中で未就学者が多いとみられる。とくに非正規滞在者の子女の就学率が非常に低い。韓国の教育人的資源部の調査によれば、2006年3月現在学齢期登録外国人（7～18歳）は17,287人と推定される（非正規滞在者含む）。そのうち7800人は外国人学校に、1574人は一般の小中高に在学し、7000人余の児童が学校に通っていない。7000人中2500人は非正規滞在者の子女と推定される。このデータに依拠すると、学齢期外国人児童の就学率は約6割程度に過ぎない。非正規滞在者の子女の場合、2,500人中在学学生は148人と、就学率は5.9%と1割にも満たない（表1）。外国人児童数は外国人登録者と一致しないこと（登録のまま帰国した例など）から正確な就学率の把握が困難であるとしても、この数字だけをみると、韓国で外国人児童の教育権が保障されているのか疑問が残る。

表1 外国人児童数及び就学者数（単位：人）

	初等学校	中学校	高校	計
学齢期児童数	8,525	4,199	4,563	17,287
学校在学学生数	995 (99)	352 (43)	227 (6)	1,575 (148)

注) (1) () は非正規滞在外国人子女、総数に含まれる

(2) 在学学生数は2005年5月基準

出所) 教育人的資源部「多文化家庭子女教育支援対策」(2006年5月)

特に非正規滞在者の子女はほとんど外国人登録をしていないこと、また学校入学に必要な書類（出入国事実証明書または外国人登録事実証明書）の提出が困難なことから就学率

が低いとみられる⁹。非正規滞在者の子女であっても合法的に滞在している外国人児童と同等な権利を保障すべしとされる「児童の権利に関する国際協約」（1991年批准）に準拠して、こうした韓国の状況は大きな問題である。この問題に関して、韓国政府は2003年1月国連児童権利委員会より「すべての外国人児童に韓国人児童と同等な教育権を保障するよう」勧告を受けた。

こうした状況を招いた最大の原因は非正規滞在者の取締りにある。特に国及び自治体の公務員に「職務遂行においてこの法に違反するとみられる人を遅滞なく入管に申告する」ことを義務付けている（「出入国管理法」第84条）ために、取締りと強制退去を恐れた非正規滞在者は子女の学校入学をためらうとみられる。このような取締りを避け子女を学校に通わせない問題を解消するために、教育人的資源部は人道的観点から非正規滞在者の子女の追跡等による取締りをしないことを法務部との間で合意した（2006年5月）。その後、2006年4月826人だった外国人労働者子女の在学生在が12月に1391人と8ヶ月間60%増加し、そのほとんどが非正規滞在者の子女と見られる¹⁰。

外国人児童の教育権は就学率にとどまらず、学校内の差別やいじめ問題、韓国語教育をはじめとする学習支援など多くの課題を抱えている。こうした課題について、教育人的資源部は「多文化家庭子女教育支援対策」（以下、教育支援対策）を策定し、多岐にわたっている外国人児童（外国人子女、国際結婚家庭子女を含む多文化家庭の児童）の教育権保障と支援策を発表した。教育支援対策では上記の子女追跡による取り締まり防止などの基本的な教育権保障に関するものから教師の力量強化など多様な施策を打ち出している。

ところで、この教育支援対策で目を引くのが、教育人権資源部が多文化家庭子女教育対策を「多文化主義的観点からの総合支援対策」の視点から捉えたとし、政策ビジョンとして「文化民主的統合 (Cultural Democratic Integration) と韓国を文化的溶解の場 (Cultural Melting Pot) への転換」を掲げている点である。上述した外国政策の基本方向や基本法案で登場した「多文化」という用語が「互いの歴史・文化及び制度を理解し尊重する」程度にとどまっていたのと比較すると、「多文化主義」という用語とともに一步踏み込んだ解釈を提示しているといえる。

さらに、教育支援対策があげた具体的な対応策には「教科課程及び教科書に多文化教育要素の反映」もあげ、「われわれは外見も同じ、同じ言葉と文字を使う単一民族です」（小6社会）、「我が民族は…世界史にまれな単一民族国家としての伝統を受け継いでいる」（高1国史）といった教科書の「単一民族」関連内容の「削除を検討」する、という「衝撃的」な内容も含まれている。

⁹ 2003年5月からは居住が確認できる書類（賃貸契約書など）があれば入学できるように要件を緩和した。

¹⁰ 『連合ニュース』2007年2月25日。この数字は「永住」などを除く外国人労働者の子女だけのものである。

4. 韓国の外国人政策を捉える観点－民主化、多文化主義、統合政策－

韓国は少子高齢化という社会基盤の変化の中で、合法的に外国人労働者を受け入れる雇用許可制を実施し、外国から定住を前提とする結婚移住者が増えるなど、韓国の外国人の様態が大きく変貌をとげている。その中、韓国政府は外国人の人権保障と多文化主義をモットーとする統合政策へ外国人政策の大転換を行っている。

ところが、ここでひとつ疑問が浮かび上がる。日本と比較してみると、少子高齢化、外国人労働者受け入れをめぐる錯綜、国際結婚の増加など、このような状況はその実日本がいま抱えている課題とそう変わらない。つまり同じ状況のなかで韓国がこのような外国人政策の大転換を突き進める理由は何だろう、またそれを可能にする原動力は何だろうという疑問である。これらの疑問について精緻な議論を展開することは本稿の研究課題を超える研究領域であるため今後の課題にしておき、ここでは本稿で整理・検討した内容を踏まえ、いくつかの仮説を述べることにしたい。

まず韓国で外国人政策の大転換を可能にした原動力として、80年代以降の韓国社会の民主化をあげることができるだろう。韓国の80年代は「民主化運動の時代」といえる。軍事クーデタで成立した全斗煥政権に対して学生を中心に激しい民主化運動が起こり、やがて一般市民も加わって大統領直接選挙という民主化を勝ち取った。それ以降韓国社会は「民主化」を合言葉に政治・経済・社会などあらゆる部門で民主主義を拡大してきたのである。またかつて民主化運動のシンボルだった金大中大統領（1998～2002在任）は基本的人権の拡大に尽力を注ぎ、2001年には独立機関として国家人権委員会が設立された。国家人権委員会は設立以降、韓国社会のさまざまな部門において人権擁護の中心機関として役割をはたしてきた。

国家人権委員会は本稿で取り上げた外国人労働者と結婚移住者の人権問題にも取り掛かり、人権の視点から調査研究・提言を行った。最近国家人権委員会が議決し政府に通知した「国家人権政策基本計画勧告案」（NAP: National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights）のなかに、移住労働者・移住労働者家族・移住女性・難民の基本的権利保障が盛り込まれている（2006年1月）。また人権委員会が国務総理に勧告した「差別禁止勧告法案」（2006年7月）では、禁止対象の差別の範囲に「出身国家、出身民族、人種、皮膚色」など外国人関連の項目も含まれている。

これに加え、外国人支援活動を活発に展開するNPO・NGOなど市民団体の役割も欠かせない。市民団体は外国人の生活支援はもちろん、時には外国人労働者とともに座り込みやデモなどの直接行動を通して問題を提起し、ネットワークを形成し政策提言も活発に行っている。特に地域社会において自治体など行政に代わって生活者であり地域住民でもある外国人の支援に多大な役割を担っている。これら市民団体の構成メンバーは80年代に民主化運動に参加した人も多く、外国人政策を韓国社会の民主主義の拡散の延長戦と捉えているともいえよう。このように韓国社会の民主主義の拡散と基本的人権の拡大は、外国人

関連部門にまでその周縁を拡大し人権重視の外国人政策に大きく影響を及ぼしたのである。

次に、韓国がこのような外国人政策の大転換を突き進める理由について考えてみたい。2006年5月、韓国政府が採択した基本方向は「多文化主義」を理念とした外国人政策に大転換したと捉えられる。基本方向で提示された内容をみるかぎり、中央政府の外国人統合政策から二つの戦略が読み取れる。ひとつは、グローバル化が進む中で現に外国人が増え、その類型も専門家から低熟練労働者、また結婚移住者にいたるまで多様化し、定住化が進んでいる現状を認めその対策を講じる、いってみれば現実的な「現状打破戦略」である。韓国は経済的に海外貿易に大きく依存しており、FTA・EPAなど外国との経済連携強化が進む昨今の情勢を勘案すれば、外国人の人権問題はけっしてプラスにならない。

もうひとつは「未来戦略」である。これは基本方向に示された3原則のひとつに「国家競争力の強化」を挙げ、政策目標の一つに「優秀な外国人人材誘致支援」を掲げていることから鮮明に浮かび上がる。すなわち外国人統合政策は、上記の現在の問題に対する処方箋になるとともに、優秀な外国人人材を呼び込み活用して経済的に競争力を強化し、国家発展に資するとする意図が読みとれる。また現在は表立った大きな問題でないとしても、外国人の増加が将来的に社会の存立基盤を揺るがしかねない大問題（たとえば、フランスの移民者デモのような）に発展する蓋然性について、事前に「社会的葛藤を最小化」（社会不安要素の除去）するという意味での「未来戦略」でもある。

このような戦略的視点を念頭において、最後に韓国政府が打ち出している「多文化主義」について簡単に整理してみたい。本稿は「多文化主義」に関する理論的検討を目的にしていないので、ここで深堀はするつもりはないが、少なくとも外国人政策に関する韓国の中央政府の政策理念の中に「多文化主義」と認められる要素が確認できたといえる。

駒井（2006：128）は、多文化主義を「単一民族主義」の反対概念とし、「移民や先住民などから構成される複数のエスニック集団の異なった文化を尊重しながら国民文化を創出していこうとする試みである」と定義し、多文化主義に「あえて国民文化というわけは、現段階では多文化主義の実現される場合は国民国家以外に求めがたいから」という。韓国政府は「多文化主義」理念を前面に打ち出して「単一民族主義」の修正を試みようとしている。またこれまで検討した政策文書から、韓国が打ち出している「多文化主義統合政策」は、①異なる文化を理解・尊重する、②マイノリティにマジョリティの伝統文化を強要しない、③国民国家の維持・発展を目的とする、という三つの要素を内包している。現段階では韓国政府の外国人政策と「多文化主義統合政策」は始まったばかりであり、その実行には長い時間とさまざまな課題を乗り越えなければならない。その展開を注目したい。

【引用・参考文献】

- 外国人政策委員会 2006「外国人政策基本方向及び推進体系」（韓国語）
教育人的資源部 2006「多分化家庭子女教育支援対策」（韓国語）

- 2007「多分化家庭子女教育支援計画」(韓国語)
- 教育人的資源部・韓国教育開発院「教育統計年報」(各年度)(韓国語)
- 行政自治部 2006a「居住外国人支援業務指針」(韓国語)
- 2006b「居住外国人支援標準条例案」(韓国語)
- 2007「居住外国人定着支援業務便覧」(韓国語)
- 国家人権委員会 2006a「国家人権政策基本計画勸告案」(韓国語)
- 2006b「差別禁止勸告法案」(韓国語)
- 駒井洋 2006『グローバル化時代の日本型多文化共生社会』東京：明石書店
- 近藤敦 2001「憲法と市民権」NIRA・シティズンシップ研究会編著『多文化社会の選択』
pp.25-38.東京：日本経済評論者
- 2006「永住市民権と地域的市民権」田中宏・金敬得共編『日・韓「共生社会」の展
望』pp.72-88.東京：新幹者
- 鄭印燮 2006「韓国における外国人参政権」田中宏・金敬得共編『日・韓「共生社会」の展
望』pp.44-56.東京：新幹者
- 統計庁 2005「2005年婚姻・離婚統計」(韓国語)
- 樋口直人 2001「外国人参政権論の日本的構図」NIRA・シティズンシップ研究会編著『多
文化社会の選択』pp.39-54.東京：日本経済評論者
- 廣田全男 2001「定住外国人の地方参政権」NIRA・シティズンシップ研究会編著『多文化
社会の選択』p.159-170.東京：日本経済評論者
- 法務部 2007「在韓外国人基本法」国会本会議通過(報道資料)(韓国語)
- 渡戸一郎 2002「広がるマルチカルチュラルな社会空間と多文化主義の課題」渡戸一郎・川村
千鶴子『多文化教育を拓く』pp.18-44.東京：明石書店

【参考韓国政府機関 HP】

- 教育人的資源部：<http://www.moe.go.kr/>
- 憲法裁判所：<http://www.ccourt.go.kr/>
- 国会：<http://www.assembly.go.kr/>
- 国家人権委員会：<http://www.humanrights.go.kr/>
- 行政自治部：<http://www.mogaha.go.kr/>
- 女性家族部：<http://www.mogef.go.kr/>
- 統計庁：<http://www.nso.go.kr/>
- 法制処：<http://www.moleg.go.kr/>
- 法務部：<http://www.moj.go.kr/>
- 連合ニュース：<http://www.yonhapnews.co.kr/>
- 労働部：<http://www.molab.go.kr/>