

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

変わる移民政策：
韓国における外国人政策の新たな展開：
外国人の地位と統合政策

メタデータ	言語: ja 出版者: 公開日: 2010-03-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 宣, 元錫 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15021/00001176

韓国における外国人政策の新たな展開

—外国人の地位と統合政策—

ソン ウォンソク (宣元錫)

1. はじめに

近年グローバル規模で拡大しつつある越境する人の波は、カナダやオーストラリアのような伝統的な移民国のほかに、新しい移住先としてアジアの国々まで及んでいる。その波はアジアの端に位置する韓国にまで押し寄せ、20年前まで移民送り出し国だった韓国は、職を求めてまたは結婚を媒介に移住する外国人の急速な増加に伴い、完全に移民受入国に様変わりした。国内で外国人や異文化に接する機会が少なかった韓国にとって、この20年間の変化は「新しい経験」といえよう。新しく出現した外国人や異文化とどう向き合い、どう付き合うのか。新たな移住者への対応に追われるなか、世紀転換後それまでとは違う方向に政策が動き始めた。動き始めた政策の方向先を明確に示すには今後の展開を待たなければならないが、少なくとも21世紀初頭の現時点を「政策の転換期」と記すことは可能であろう。

本稿は2000年以降新たな展開を見せている韓国の外国人政策について、外国人の地位と統合政策を整理検討することを目的としている。以下、外国人政策の地位に関する基本政策、外国人の政治権、外国につながる子どもの教育権などをめぐる中央政府の政策転換について整理し、政策転換の背景として急増する外国人労働者受入れ、国際結婚の急増、そして少子高齢化という韓国社会の基盤変化について検討を行う。これらを踏まえ、最後に韓国の政策転換をどうとらえるか、その視座について筆者なりの視点を提示することにした。

2. 外国人政策の大転換

2.1. 外国人政策基本方向の策定

2006年5月26日、韓国の大統領府において第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) 多文化擁護と社会統合の三原則と、「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」一辺倒だった政策から統

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。

「基本方向」では、「外国人政策」の概念について、「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」と定義した。「移民」とまでは言明していないものの、「永久的」など「移民」としてとらえられる記述も盛り込まれている点は興味深い。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のだろう）も含め広く外国人を受け入れ、総合政策を進めようとする意図が鮮明に浮かびあがる。さらに「基本方向」では「外国人政策」という新しい政策概念について、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概念が必要」という認識を示している。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、外国人政策は「管理」と「統合」を包括する政策としてその射程を規定している。

2.2. 外国人基本法の制定

2007年4月27日、「在韓外国人処遇に関する基本法」（以下、外国人基本法という）が韓国国会で可決され、5月17日法律8442号として公布された。上記の「基本方向」の中で外国人政策基本法の制定を課題と挙げてからわずか半年後の同年11月、法案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てから約5ヶ月での成立である。

外国人基本法について、法務部は法律制定の背景を、1) 在留外国人の持続的増加とともにその類型も多様になり外国人に対する適正な処遇と韓国社会への適応が至急の課題である、2) 政府の各部処（省庁）が外国人関連政策を個別に推進したために政策の衝突・重複・不在が発生、総合的・巨視的な視点からの外国人政策を樹立するための推進体系が至急な状況である、3) このようなことから政府は2005年5月「基本方向」を策定し、その後続措置の一環としてこの法案を制定することになったと説明している（법무부 2007）。

外国人基本法はその目的を、在韓外国人が韓国社会に「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。ここでは「社会統合」を明文化していることが目を引く。そして法律の対象になる「在韓外国人」を「大韓民国の国籍を持っていない者で、大韓民国に居住する目的を有し合法的に滞在している者」（傍点は筆者、以下同じ）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⁹⁾。1年前に策定された「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たが、法律には盛り込まれなかった²⁾。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。

外国人基本法の内容は次の3つに構成されている。第1は、外国人政策の樹立及び体系について定めており、1) 法務部長官は5年毎に「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、2) 外国人政策に関する主要事項を審議・調整するために国務総理所属の外国人政策委員会を置く、3) 基本計画の樹立・評価と外国人政策委員会の構成・運用のための政策の研究・推移を行う、としている。第2は、在韓外国人等の処遇に関して規定しており、1) 国と地方自治団体は在韓外国人の人権擁護のために努力しなければならない、2) 結婚移民者及びその子女、永住権者、難民、国籍取得者、専門外国人人材、過去大韓民国の国籍を保有していた者等の処遇について、国と地方自治団体の支援とさまざまな施策を講じることができる、としている。第3に、国民と在韓外国人が共に暮らす環境づくりに関して規定しており、1) 多文化に対する理解増進のために国と地方自治団体は必要な措置を講じよう努力しなければならない、2) そのような趣旨から毎年5月20日を「世界人の日」とし、その日から1週間を「世界人週間」とする、としている。

この外国人基本法は以下の3点を特徴としてあげられる。第1に、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点である。外国人政策を中央政府と地方自治体の仕事として明記している点は、この基本法の中でもっとも特筆すべき点であり、これにより行政機関は法律の目的に沿って政策を実行する義務が課せられる。第2に、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よう政策プログラムを実行できる根拠規定を定めた点である。一部の施策については努力義務としているが、この法律がプログラム規定を定めた基本法であることを考えるとその意味は過小評価できない。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る。第3に、「多文化に対する理解増進」を法律の条文の中に定め、この法律が外国人だけではなく国民に対する「教育、広報」も盛り込んだ点である。韓国の法律のなかで初めて「多文化」という単語が登場したことも意味深い。法第18条に「多文化に対する理解増進」というタイトルの下に、「国と地方自治団体は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講じ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、外国人政策の基本法に「多文化」を言及したことは、この法律の基礎をなす理念として理解できよう。

2.3 外国人支援の基盤整備

外国人政策委員会において「基本方向」が策定されたあと、中央政府の外国人支援関連の具体的な動きとして、地方自治団体の外国人支援関連の条例制定の動向は注目に値する。地方自治団体を統括する行政自治部は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）も十分提供してこなかったのが現状である。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かった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³⁾。

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7月現在6の広域自治体（全16団体）と46基礎自治体（全232団体）で条例を制定し、残りの自治体も制定に向けて作業が進行中である⁴⁾。

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実に行政ではなく、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

3.1. 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、権利拡大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）⁹⁾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（第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、勤務処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（第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。

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。

近年その外国人登録と関連して、2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。いずれも外国人「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。日本は2007年11月から、特別永住者を除く入国するすべての外国人に対して指紋押捺を義務付けている。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声が次第に増えている。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⁶⁾、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。

3.2. 外国人の参政権

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の長の選挙権（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)⁷⁾。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」規定を踏襲したが、「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1に、外国人の権利拡大という観点から地方参政権付与それ自体大きな前進と評価される。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。ところが、韓国は外国人統合政策を定めた基本法の制定より参政権の付与が先に実現しており、参政権を外国人政策の「出口」ではなく「入口」と位置付け、外国人の権利拡大が主要な政策課題であったことがうかがえる。

地方参政権付与の第2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⁸⁾。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ていない「その他の外国人」の3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いないものの、具体的な事案ごとに場合によっては地方ごとに「永住」を軸にどこまでその範囲を広げるか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、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僑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6,579人であったが、国籍別にみると、台湾6,511人、日本55人、アメリカ8人、中国5人、その他が4人と、「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3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場所である。

参政権付与の第3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。今後この人たちが地域社会のどのようなメッセージを投げかけ、マジョリティとどのような関係を形成し相互作用していくのか。まだ遠い将来のことかもしれないが、そのゆくえが注目される。

3.3. 外国につながる児童生徒の教育

韓国で外国人児童生徒の教育権は、「理念上」保障されている。「理念上」というのは外国人児童生徒の中で未就学児が多く、教育権が実質的に保障されているとはいいがたいからである。とくに非正規滞在者の児童生徒の就学率が非常に低い。韓国の教育人的資源部の資料によれば、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（非正規滞在者を含む）。その内7,800人余は外国人学校に、1,574人は一般の小中高に在学し（2005年5月）、8,000人余の児童が学校に通っていない。そして未就学児の2,500人余は非正規滞在者の児童と推定される。このデータに依拠すると、学齢期外国人児童生徒の就学率は約6割程度に過ぎず、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。

特に非正規滞在者の児童はほとんど外国人登録をしていないこと、また学校入学に出入国事実証明書または外国人登録事実証明書など必要な書類の提出が困難なことから就学率が低いとみられる。入学に必要な書類は2003年5月から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されたが、状況の好転はあまりみられない。韓国は、非正規滞在者の児童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」を1991年批准しており、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、2003年1月韓国政府は国連児童権利委員会により「すべての外国人児童に韓国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。特に入管法において、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

表1 外国人児童生徒数及び就学者数 (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
学校在学生数	995 (99)	352 (43)	227 (6)	1,575 (148)

注) () は非正規滞在外国人児童生徒, 総数に含まれる
 (2) 在学生数は2005年5月基準
 (교육인적자원부 (2006) より筆者作成)

表2 韓国語クラス及び放課後学校の運営実績 (2006)

	初等学校	中学校	高校	計
学校数	89	5	3	97
講座数	103	5	3	111
学生数	811	34	13	858

(교육인적자원부 (2007) より筆者作成)

遅滞なく入管に申告する」ことを義務付けている (第84条) ために, 取締りと強制退去を恐れる非正規滞在者は児童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児童生徒の在学生が12月に1,391人と8ヶ月間約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 (연합뉴스 2007年2月25日)。

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2006年5月に「多文化家庭子女教育支援対策」を, 2007年5月に「多文化家庭子女教育支援計画」策定し, 多岐にわたっている外国人児童生徒 (国際結婚家庭の児童生徒を含む) の教育権保障と支援策を発表・実施している。教育支援対策では上記の児童生徒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。

学校での教育支援については, 外国人児童生徒の多い学校に特別学級を設置し, 韓国語クラス (KSL: Korean as Second Language) と放課後学校を運営しており, 97学校858の児童が通っている (表2)。このような教育支援は全外国人児童生徒数を勘案すると決して十分とはいえない。この点について, 韓国の教育行政の関係者は, 特別なプログラムを実施するほど外国人児童の集住が見られないことを指摘しつつ, 今後状況を踏まえ増やしていく計画であるとことを明らかにした⁹⁾。

ところで、韓国の教育人権資源部（日本の文部科学省にあたる）が、外国人児童の教育支援に関する政策と関連して、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、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（教育人権資源部「多文化家庭子女教育支援対策」2006年5月）点は、昨今の政策動向との関連でその意味が大きい。上述した「基本方向」や外国人基本法で登場した「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」という用語とともに一歩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（교육인적자원부 2006）、という「衝撃的」な内容も含まれている。今後韓国の外国人政策が多文化主義的な色彩が濃くなり、「単一民族」理念の修正にまで及ぶのであれば、国の成り立ちやその構成員のあり方をめぐる重要な修正であり、その意義は計り知れない。

4. 政策転換の背景

4.1. 雇用許可制の施行

韓国で総合政策としての外国人政策が打ち出される以前は、外国人政策といえば非熟練労働者受け入れ政策がその中心を据えていた。そしてその政策は、2004年8月雇用許可制が施行する前の段階では、いかに必要な外国人労働者を国内の労働市場に供給するかという労働力需給が中心課題であり、外国人労働者の人権や権利保護などは二次で政策らしい政策もなく場当たりの「対応」にすぎなかったといって過言ではない。そういう意味で、雇用許可制の施行は外国人政策転換の始発点として位置づけられる。

2004年8月17日、韓国は雇用許可制という新しい枠組みで非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」（以下、研修制度という）を外国人労働者受け入れシステムとして活用してきた。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さえも低下してきた。また研修生は労働者としての身分が認められず、労働市場機能が働かない状況になり、それ

がまた人権侵害を引き起こす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、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¹⁰⁾。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を定めた外国人労働者雇用法を制定したのである。雇用許可制の創設は研修制度の建前（研修）と実態（労働）との乖離を解消し合法的に非熟練外国人労働者を受け入れる、韓国の非熟練外国人労働者受け入れ政策の大転換であった（宣2006）。

雇用許可制の構造と機能は制度論的に以下の3つを基本原則に成り立っている。第1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装置が設けられている。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（日本の職業安定所にあたる）に求人を申請し、7日以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の申請が可能になる。

次は、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。また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コントロール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関係になるよう制度設計されている。

第2は外国人労働者の権利保護である。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ならない」（第22条）と差別禁止を定めている。外国人労働者に対する法的保護措置は、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¹¹⁾、人権問題をはじめさまざまな問題を引き起こす原因であったことへの是正措置である。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2007年現時点で非正規滞在者を中心に1つだけにとどまっている。この1件についても、組合員が非正規滞在者であることを理由に労働行政側は正式な組合として認定せず、裁判が続いている¹²⁾。ところが、非正規滞在者である組合の幹部が入管当局により摘発・強制退去され、政府当局と組合間で「合法的な行政権の行

使」と「組合弾圧」と対立が続いている。

第3は定住化防止原則である。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年間滞在が可能になるが、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を除き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¹³⁾。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部分である。韓国政府が雇用許可制に再入国容認を盛り込んだのは非正規滞在者を減らしたい政策的動機が背景にある。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に流れる誘引要因をなくす、というのが政府の狙いである。しかし再入国を繰り返す、就労を重ねることで韓国社会に馴染んでいけば、再入国の容認は結果的に定住化につながる要因にもなりうる。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。

このように、雇用許可制への転換は、上述したような非正規外国人労働者の減少という政策目標とともに、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。

ここで、韓国における外国人労働者の流入について簡単に概観しておきたい。韓国における外国人労働者受け入れ政策は研修制度としてスタートした。研修制度は、1990年前後の好景気と低い失業率、そして中小製造業の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「純粹」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た（1991年10月）。後に中小企業にまで拡大した「産業技術研修制度」がスタートしてから（1993年11月）は完全に非熟練労働者の「サイド・ドア」受け入れルートとして機能し始めた。はじめは1年間の「研修」のみだったのが、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」が施行された（2000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3年余並行され、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4万人から最多約28万まで7倍増加した（図1）。

このような外国人労働者の急増は韓国国内労働市場において外国人労働者に対する需要増加が最大の原因である。すなわち労働市場で中小製造業部門の一部（いわゆる

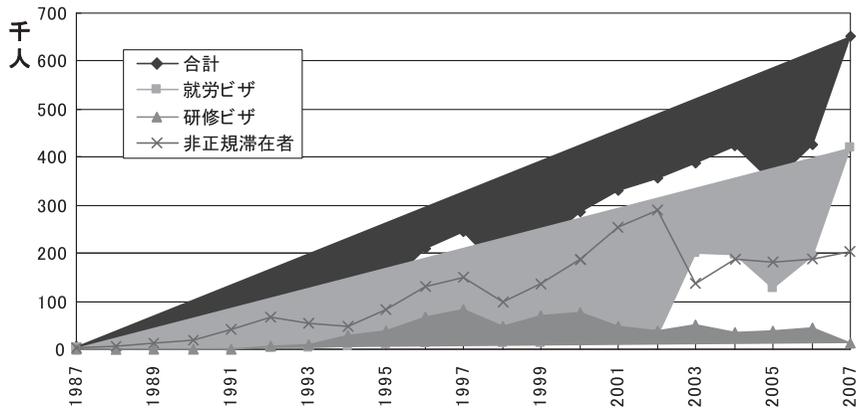


図1 ビザ類型別外国人労働者の推移
 注) 非正規滞在者には非経済活動人口 (15歳以下及び61歳以上) を含まない
 (법무부 「외국인력 체류현황」より筆者作成)

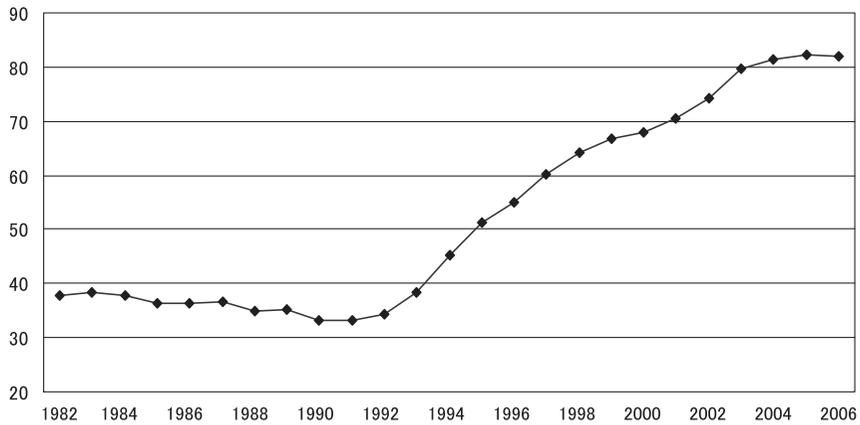


図2 韓国の大学進学率 (%)
 注) 高等学校卒業者の専門大学, 教育大学, 大学, 産業大学, 各種学校, 放送通信大学を含む
 高等教育機関への進学率
 (교육인적자원부 · 한국교육개발원 「교육통계연보」より筆者作成)

3K 職場) と低賃金のサービス部門 (小規模飲食店など) を中心に求人が困難な状況が続いていることが最も大きなプル要因 (pull factor) である。そしてその背景には韓国の若年労働力の高学歴化がある。韓国では 1990 年以降大学進学率が急速に伸び続け、2005 年に 80% を超え 2006 年には 81.1% に達した (図 2)。高等教育を受けた若者は賃金が低く労働環境が劣悪な中小企業の生産関連職へ就職を避けるために、この部門の労働供給は減少の一途をたどり、その穴を外国人労働者が埋める形勢が持続している。

韓国政府は 2003 年 8 月雇用許可制を定めた法律の制定後、新制度の施行前に未登

録労働者の合法化措置を行い、22万7,000人の非正規滞在のうち18万4千人を合法化し、2004年8月から新制度による非熟練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」問題とされる非熟練労働者の受け入れ容認する政策変更は、その後の外国人政策転換の転機となったのである。

3.2. 結婚移住者の増加

今世紀にはいり、韓国の外国人流入において、特徴的なことの1つが結婚移住者の増加である。それまで大多数を占めていた就労目的の外国人と違って、結婚移住者ははじめから定住を前提にし、配偶者や子どもを介して定住先の社会との接点がより多面的になる。まず結婚移住者の増加をもたらした国際結婚に関するデータから確認する。

韓国の国際結婚比率（全結婚件数に占める国際結婚の比率）は1990年の1.2%（4,710件）から2000年の3.7%（12,319件）に緩やかな増加傾向であったが、2001年以降急速に増加し、2005年には最高の13.6%（43,121件）を記録した（図3）。国際結婚は韓国人男性と外国人女性の結婚が圧倒的に多く¹⁴、中でも夫の職業が農林漁業従事者の結婚件数に占める国際結婚比率が高く、2005年に35.9%に達した。

このように急速に増加する国際結婚に関して、はじめは結婚に至る過程での人権問題が社会問題になり、次第に結婚移住者が韓国社会に定着過程で遭遇する差別や文化的障壁などが社会的に注目された。国際結婚は仲介業者の斡旋によるケースが多く、その過程で相手に関する情報が正確に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り、結婚のプロセスで人権侵害が指摘されることが多い。また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、子どもの教育問題（差別、いじめなど）など、結婚移住者を含む多文化家族はさまざまな問題に直面することになる。こうした国際結婚や多文化家族を取り巻く問題に対して、外国人労働者問題に取り組んできた市民団体や女性団体が人権問題として取り上げ支援が広がる一方、政策的対応を求める圧力も高まった。

政府の対応は結婚移住者の人権保護のための制度整備と多文化家族に対する支援策の拡充を中心に進められている。1つは結婚仲介業者に対する規制の強化である。結婚仲介業は1999年2月以降、税務署への届出だけで営業が可能な自由業となり、国際結婚が急増した要因の1つとされた。その実2000年以降、国際結婚件数の「異常」な急増は仲介業の「活況」以外に説明できない。こうした仲介業者による国際結婚の中には、上述のような問題をはらんでいるケースもあり、人権問題としてマスコミに取り上げられ社会的に注目されるようになった。そこで政府は結婚仲介業を自由業から登録制にする「結婚仲介業の管理に関する法律」を制定（2007年12月、2008年6月施行）し、行政による監視を強化した。

もう1つは結婚移住者の滞在の安定性を高める制度改正である。結婚移住者が滞在資格を失う恐れから自身の意思に反する結婚状態を続けざるを得ないような状況を解消するために、結婚移住者の「居住」、「永住」の在留資格取得要件と簡易帰化要件が緩和された¹⁵⁾。中には結婚移住者ではなく配偶者の帰責事由によって婚姻関係の維持が困難な場合に政府公認の民間団体（NGO、NPO など 197 団体）の確認書があれば「居住」資格を付与する制度もある。

結婚移住者や多文化家族に対する支援は、上述した外国人基本法のなかでも主要項目として規定している。法律第 12 条（結婚移民者およびその子女の処遇）は、国と自治体は結婚移民者に対する韓国語教育、韓国の制度・文化の教育、子女の保育および教育支援を通じて韓国社会に「早く適応する」ことを支援できるとしている。またこの支援は、国民と事実婚関係で出生した子女を養育している在韓外国人とその子女に準用するとともに、結婚移住者とその子女は、外国籍者はもちろん、韓国籍に帰化した後も 3 年間は法律的に韓国人であるにもかかわらず、広い範囲で法律が定める支援対象に含まれると定めている。

さらに結婚移住者を含む多文化家族の支援のために、2008 年 3 月に「多文化家族支援法」が制定された。この法は多文化家族に対する支援を国家と地方自治団体の仕事と規定し、多文化家族に対する理解増進、生活情報の提供及び教育支援、家庭暴力被害者に対する保護・支援、産前・産後の健康管理支援、児童保育・教育、多文化家族支援センターの指定等を支援事業としてあげている。2008 年現在に全国 80 ヶ所に「多文化家族支援センター」を指定・運営し、言葉と文化教育を中心に支援策の拡充が続いている。

こうした国際結婚や多文化家族に関する政策的対応は外国人労働者に対する対応に比べて、少なくとも法制においては「迅速」かつ「寛容的」とも言える。「多文化家族支援法」は、外国人基本法において外国人労働者について言及がないのと明らかに対照的に、結婚移住者とその子女を、国籍取得対象とするまで幅を広げている。

ところで、国際結婚から派生する問題や課題は外国人政策を超える視点が必要になる。家族は社会の基礎単位として後世を生み育てる、経済学的にい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・継承に直結する人間社会の営みの基盤である。その基礎部分に、地域によっては住民の配偶者の 3 割以上が外国人で言葉が通じず、また生活文化が異なるとすれば、再生産構造に少なからぬ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ともいえる。こうした視点から見ると、国際結婚と多文化家族に対する韓国政府の政策は、後述の少子高齢化していく韓国の人口構造の変動に対する対応とあいまって、国家権力による再生産構造への「積極的」な対応としてもとらえられる。

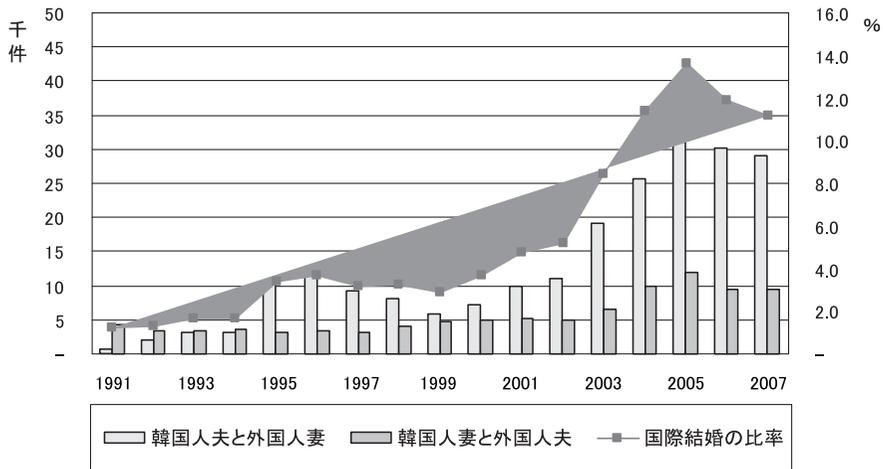


図3 韓国の国際結婚の推移
(통계청「결혼/이혼 통계」より筆者作成)

4.3. 少子高齢化の進展

外国人労働者の持続的増加と国際結婚による結婚移住者の急増は、一時的な労働力の需給バランスの不均衡や結婚トレンドの変化ではなく、少子高齢化のような長期的な基盤変化をもたらした現象の一部である。そして外国人関連の政策転換も個別政策課題への対応というより、そのような長期的な基盤変化に対する対応としてとらえられる。もちろん人口構造の変動が外国人政策転換をもたらした唯一の原因とは言えないが、その根底にある主要な要因として考慮すべきであろう。

韓国は他の先進諸国より速いスピードで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」によると、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)に到達するまでに24年かかったのに対し、韓国は18年で「高齢社会」に進入し、2055年には韓国の高齢人口比率が約40%となり、日本とほぼ同水準になると予測され、日本より速いスピードで高齢化が進んでいる(図4)。

少子化は高齢化よりもっと鮮明になっている。2001年、韓国の特殊合計出生率が1.30と日本の1.33を下回り、韓国社会に衝撃が走った。さらにこの数字は一時的な現象ではなく、その後も日本を下回り続け、2005年には1.08と世界最低レベルを推移している。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、韓国の少子化に伴う高齢化傾向は当分続くと予想される。

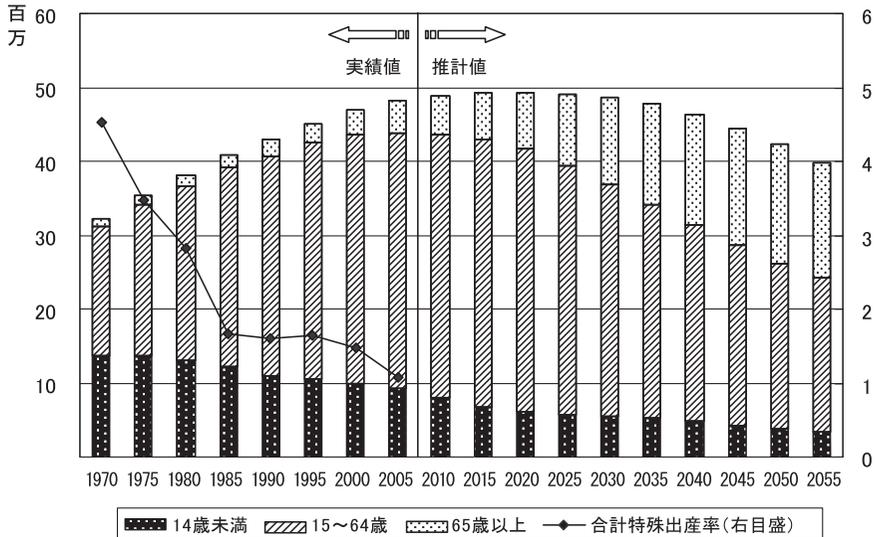


図4 年齢別人口と合計特殊出生率の推移
出所) 통계청 (2006) より筆者作成

少子高齢化が経済社会にもたらす影響の1つが労働市場における若年労働力の減少である。2005年の時点では総人口と経済活動人口（15～65歳）ともに増加を続けているが、総人口は2018年（4,934万人）、経済活動人口は2016年（約3,619万人）をピークに減少に転じることが予測される。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必至である。それゆえに、外国人政策をめぐる昨今の動向を出生率の低下への対応という人口政策と関連付けて理解することもできる（召2007）。

また、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・行動と深く関連性があるとされる。それに教育費など子育てコストのような社会経済的要因も重要な要素とされる。こうした観点から見ると、韓国の少子化は労働力供給が逼迫する中、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る、日本でもすでに常態化している社会状況の反映に他ならない。農村地域を中心として「嫁不足」の状況と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。

5. おわりに—韓国の外国人政策を捉える視座

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導入し、一方では外国から定住を前提とする結婚移住者が急増するなど、外国人をめぐる状況は大きく変貌をとげている。その中、韓国政府は外国人の人

権保護と多文化主義的な統合政策へ外国人政策の大転換を進行させつつある。

ところが、ここでひとつ疑問が浮かび上がる。日本の状況と比較してみると、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の状況は、その実日本がいま抱えている課題とそう変わらない。つまり同じ状況下に置かれながら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、1980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1980年代は「民主化運動の時代」であった。軍事クーデタで成立したチョン ドゥファン（全斗煥）政権に対して学生を中心に激しい民主化運動が展開され、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。

やがて民主化によって成立したキム デジュン（金大中）とノ ムヒョン（盧武鉉）に続いたリベラル政権はすでに「社会問題」化しつつあった外国人関連の諸問題を政策アジェンダーとして取り上げた。かつて民主化運動のシンボルだったキム デジュン元大統領（1998年～2002年在任）は人権の拡大に尽力し、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着手し、政府に対して人権擁護の観点から勧告を行った。一例として、国家人権委員会が政府に勧告した「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）には、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た（2006年1月）。この勧告案は公聴会などを経て、2007年5月韓国では初めての人権政策の総合計画として「2007-2011 国家人権基本計画」が確定された。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。

また、雇用許可制が法制化されたのは2003年のノ ムヒョン政権下であったが、研修生制度に代わる対案として本格的に議論が始められたのはキム デジュン政権からである。外国人に安定した居住権を保証する「永住」在留資格の新設や外国人地方参政権の付与など、在住外国人の権利拡大は10年間のリベラル政権で実現したのである。

もうひとつの原動力として、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社会に対して問題を喚起し、ネットワーク形成を通して政策提言活動も活発に行っている。特に地域社会において自治体行政に代わって地域住民で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には1980年代に民主化運動に参加した人も多く、外国人支援活動は韓国社会の民主主義の拡散の延長戦と捉えることもできる。このように韓国社会の民主主義の拡散と人権擁護の流れは、外国人関連分野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」と2007年4月成立した外国人基本法は、外国人政策に部分的であろうとも多文化主義的な理念を取り入れた大転換といえる。だが、この政策転換から中央政府の戦略が読み取れる。ひとつは、グローバル化が進展する中で現に外国人が増え、その類型も専門家、非熟練労働者、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「現状対応」である。韓国経済は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。少なくとも非正規滞在者が外国人労働者の8割を占め、外国から国際結婚をめぐる人権問題の改善を求められる事態は避けなければならないだろう。

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、政策目標のひとつに「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。すなわち外国人関連政策の転換には、現実の問題に対する処方箋に加え、優秀な外国人人材を呼び込み、活用し経済的な競争力強化と国家発展に資せよう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はないとしても、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、フランスでの移民者のデモのような）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政策を「多文化主義」ととらえることができるか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らないので深掘はするつもりはない。また、「無策」から第一歩を踏み出したばかりの韓国の外国人政策が「多文化主義」かどうかについて結論付けることは留保したい。しかし、少なくとも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含まれていることを確認しておきたい。韓国政府は公式的に「多文化主義」とは言わず「統合政策」と唱えているが、「単一

民族主義」の修正という理念的な変容，社会福祉的観点からの移住者のエンパワーメント政策も拡大しつつある外国人支援策から，「多文化主義」の端緒を見つげられる。

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。韓国の多文化主義は，駒井のいう，国民国家を前提とする多文化主義といえるかもしれない。今後，韓国の「多文化主義」に対する精緻な研究が待たされる。

最後に，日本からみると，韓国の外国人政策の転換は，少子高齢化という社会の基盤変化の中で，非熟練労働者の受入れ，強硬な国民国家における人権保護と外国人支援を含む「積極的」な外国人政策の展開，といった面で示唆することが多いはずである。グローバル化は人の移動を活発にさせたが，韓国の政策転換は韓国にとどまらず何らかの形で似たような状況にある隣国に影響を及ぼすことは十分想像できよう。韓国の政策が具体的にどう展開されるのか，政策をめぐる利害当事者の対応や調整過程は日本からも注目されるであろう。

注

- 1) 国会の審議過程で法務部は非正規滞在者について，基本的人権は保障されるが，この法律で合法・非合法を問わず「すべての外国人」とすれば，国の入国管理を否定することになると説明している（第267国会（臨時会）第4次法司委員会全体会議における法務部長官の答弁）。参照，국회（2007）。
- 2) 基本方向では，非正規滞在者に対する人権保護について，犯罪被害など人権侵害を受けた者が訴訟等のために国内滞在が不可避な場合，滞り期間中の生計維持のための就労活動ができる在留資格を付与する。また非正規滞在者の出国準備期間を現行の14日から90日に延長するなどの対策を挙げている。
- 3) 行政自治部への電話インタビューによる（2007年3月20日）。
- 4) 行政自治部へのインタビューによる（2007年7月25日）。
- 5) 「訪問就業」は外国籍の在外同胞（「大韓民国の国籍を保有していた者またはその直系卑属で外国国籍を取得した者の中で本人か父母の一方または祖父母の一方が大韓民国の国籍を保有していた者で外国国籍を取得した者」，「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律」による）を韓国国内において就労と生活ができるよう定めた在留資格である。
- 6) 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）（헌법재판소 2005）。
- 7) 韓国の外国人参政権付与は日本における在日韓国人の地方参政権獲得運動と深いかわりがある。1999年当時の金大中大統領が，小渕恵三前首相と首脳会談で，在日韓国人に対する地方参政権の付与を要請し，韓国でも在韓外国人に類似の措置を検討中であると説明した。韓

国の外国人参政権付与の過程については、鄭印燮（2006）を参照されたい。

- 8) 「永住外国人」に類似する概念として「永住市民」という概念がある。近藤（2006）は「永住市民」を「安定した永住資格があり、権利と義務の広範な配列により国家と結びついた外国籍市民」指すとし、「外国人と国民という二分法において、その権利・義務の違いを論ずるのは適切ではな」く、「外国人の中でも、とりわけ永住者の場合は、国民に近い立場にあり、永住市民と呼ぶにふさわしい状況にある」としている。まったくその通りである。ただし、ここでは韓国で「永住市民」の概念がまだ浸透されていない状況を踏まえ、ひとまず一般的に通用する「永住外国人」の概念を用いることにする。
- 9) 教育人的資源部関係者へのインタビューによる（2007年7月23日）。
- 10) 外国人労働者の地位をめぐる各種裁判では、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された。
- 11) 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が、全面適用にはならず、問題の火種となっていた。
- 12) 外国人労働者の組合の認定をめぐる裁判では、地裁で組合側が敗訴、高裁で勝訴したが、労働部が大法院に上告し、2008年現時点法外労働組合である。
- 13) 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。この制度により入国できるのは1回に限る。
- 14) 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2つの国籍が全体の約85%を占め、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（통계청「혼인／이혼 통계」）
- 15) 1997年12月の国籍法改正により、第5条「簡易帰化要件」が新設、その後、2004年1月、2008年3月の改正を経て、①婚姻後2年以上国内居住のほかに、②婚姻後3年以上経過1年以上国内居住、③期間未充足者のうち、外国人配偶者免責事由により正常な結婚生活が不可能か国民との間で出生した未成年者を養育する者と法務部長官が認定した場合は、国籍取得が可能である。

文 献

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』25-38頁 東京：日本経済評論社。

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』72-88頁 東京：新幹社。

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』44-56頁 東京：新幹社。

宣元錫

- 2006 「韓国の非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換——「雇用許可制」の導入：「研修生」から「労働者」へ」『情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究ディスカッションペーパー No. 2』一橋大学大学院社会学研究科総合政策研究室。

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』159-170頁 東京：日本経済評論社。

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』18-44頁 東京：明石書店。

교육인적자원부 (教育人的資源部)

- 2006 「다문화가정자녀교육지원대책」(「多文化家庭子女教育支援対策」)。
2007 「다문화가정자녀교육지원계획」(「多文化家庭子女教育支援計画」)。

국가인권위원회 (国家人權委員會)

- 2006a 「국가인권정책기본계획 권고안」(「国家人權政策基本計画勸告案」)。
2006b 「차별금지권고법안」(「差別禁止勸告法案」)。

국회 (国会)

- 2007 「제 267 국회 (임시회) 제 4 차 법사위원회 전체회의 의사록」(「第 267 国会 (臨時會) 第 4 次法司委員會全体會議事錄」)。

김희정 (キム ヒジョン)

- 2007 「한국의 관주도형 다문화주의」오경석의『한국의 다문화주의』서울：한울 58-77 쪽 (「韓國の官主導型多文化主義」オキョンソク他『韓國の多文化主義』ソウル：한울 58-77 頁)。

법무부 (法務部)

- 「외국인력 체류현황」(내부자료) (「外国人力滞留現況」(内部資料))。
2007 「“제한외국인처우기본법” 국회본회의 통과」(보도자료) (「“在韓外國人処遇基本法” 国会本會議通過」(報道資料))。

연합뉴스 (『連合ニュース』)

- 2007 년 2 년 25 일 (2007 年 2 月 25 日)。

외국인정책위원회 (外國人政策委員會)

- 2006 「외국인정책기본방향 및 추진체계」(「外國人政策基本方向及び推進體系」)。

통계청 (統計庁)

- 「출생/사망 통계」(각년도) (「出生・死亡統計」(各年度))。
「혼인/이혼 통계」(각년도) (「婚姻・離婚統計」(各年度))。
2006 「장래추계인구」(「將來推計人口」)。

행정자치부 (行政自治部)

- 2006a 「거주외국인지원 업무지침」(「居住外國人支援業務指針」)。
2006b 「거주외국인지원 표준조례안」(「居住外國人支援標準條例案」)。
2007 「거주외국인지원 정착지원업무편람」(「居住外國人定着支援業務便覽」)。

헌법재판소 (憲法裁判所)

- 2005 「99 헌마 513, 2004 헌마 190 (병합), 전원재판부판결문」(「99 憲マ 513, 2004 憲マ 190 (併合), 全員裁判部判決文」)。