



テーマ 政策として「移民」とどう向かい合うか — 韓国における現状と課題 — (要旨)

公益財団法人 日本国際交流センター
李惠珍(イ・ヘジン)

1. 人口減少と外国人の増加

近年韓国では、長期にわたる少子化の進展による生産可能人口および学歴人口の減少など急速な人口構造の変化を背景に、韓国に暮らす外国人の増加とプレゼンスの高まりが目立つようになってきている。2017年12月末現在、韓国に在留している外国籍者数は218万498人になり、2008年からの10年間で約89.5%の伸びになった。この数値に象徴される韓国社会における外国人を巡る著しい変化の背景には、2003年に制定されたいわゆる雇用許可制をはじめ、「在韓外国人処遇基本法」、「多文化家族支援法」、「外国人政策基本計画」など、外国人労働者・移民の受け入れと定着を促進する法制度・政策の整備などの外国人・移民への政策的対応があろう。

2. 韓国における外国人就労者

2-1) 外国人就労者の現状

韓国で働く外国人の数は、2016年5月現在過去最多の約96万2千人になり、2016年度の平均全就業者数(約2,724万人)に占める外国人就労者の割合は3.6%になった。

韓国における外国人就業者は、①韓国で働くことを前提とする外国人が全体の半数以上を占めているものの、永住者など「非就労資格者」の労働市場への参入が増加しており、②製造業における外国人就業者への依存度が相対的に高いものの、卸業・小売業・飲食・教育支援などのサービス業にも多く従事し、全体として労働集約型産業・職種を中心に働いている。

2-2) 外国人就労者の現状から見えてくる課題

第1に、就労を目的とした外国人の受け入れが、専門的・技術的分野ではなく、非専門分野を中心に進展しているため、専門的・技術的外国人の受け入れの促進が課題となる。一方、現に非専門分野の外国人就労者の中に一定の職務能力を有する作業に従事する者が多く存在していることから、非専門分野においても技能レベルや仕事の類型に基づく労働市場のニーズへの対応が求められる。

第2に、韓国社会への定着性の高い外国人による労働市場への参入が進展していることから、韓国での定住志向の高い外国人の就労機会と安定的で良質な雇用の確保が課題となる。

第3に、留学生の在学中のアルバイト等への依存は非常に低いが、大学等の卒業後の就職は必ずしも多くなく、留学生の韓国の労働市場における「頭脳労働力」として定着率は低い。そのため、留学生のさらなる就労促進が必要となる。

3. 外国人にかかわる政策の変容

3-1) 外国人政策から移民政策へ

韓国において外国人に関わる政策が大きく転換したのは、2003年8月に「外国人勤労者の雇用

などに関する法律」の制定により、慢性的な労働力不足に苦しむ中小企業が海外から労働力を確保できるスキームが整備されたことによる。

さらに、2006年4月、ノ・ムヒョン大統領（当時）が「韓国が多人種・多文化社会に移行することは、すでに逆戻りできず」、「多文化政策を通じて移住者を統合しようとする努力をしなければならぬ」と宣言したことは、外国人政策パラダイムの大きな転換へとつながった。

こうした外国人政策をめぐるスタンスの大きな転換を受けて最初に策定された「第一次外国人政策基本計画（2008～2012）」では、外国人に関わる政策を、出入国管理（海外からの人の受け入れ）、社会統合（受け入れた外国人の定着支援とホスト社会の意識啓発）、移民の権利・義務（人権擁護・差別禁止、シティズンシップの整備）を包括する移民政策として位置づけなおした。

3-2) 第一次、第二次基本計画：外国人の受け入れと統合の結びつき

外国人の受け入れと統合にかかわる体制づくりを目指した「第1次基本計画（2008～2012年）」では、実際の施策が結婚移住者・多文化家族の韓国社会への適応支援に偏ったことで、結婚移住者の就労を含む社会参画や、専門人材や留学生など他の外国人の韓国社会への定着などにおいて多くの課題を露呈した。一方、非専門分野に従事する外国人の短期ローテーション原則に相反する滞在年限延長は、経験を積み、職場、韓国社会に馴染んだ外国人就労者をとどめおきたいという社会からのニーズを高めていった。

第一次基本計画期の諸施策と連動した外国人をめぐる環境変化を受けて策定された「第二次外国人政策基本計画（2013～2017年）」では、移民政策における受け入れと統合の軸を結びつけながら、専門分野か非専門分野か、韓国人・韓国社会と密接なつながりをもつか否かという二分法ではなく、多様なタイプの外国人の社会と労働市場への統合が意識され、望まれる移民を受け入れるため、また望まれる移民になってもらうための取り組みが進められた。

3-3) 第三次基本計画案：移民をめぐる選択と権利

第一次、第二次基本計画では、①入国・在留にかかわる法制度の整備と要件緩和などを通じて海外から高度・専門人材と非専門人材を受け入れるためのルートをいかに整備するか、②受け入れた外国人と新たに受け入れる外国人を経済社会のニーズに照らしながらいかに統合させていくか、という2つの観点結びつく時期であった。しかし、移民政策のもう一つの軸である移民の権利・義務については、第一次、二次基本計画いずれにおいても予算規模は全体の5%程度にすぎず、母語や文化、アイデンティティを考慮し、移民としての特性を生かせるような取り組みは限定的であった。このような状況は、外国人・移民が社会文化的独自性を生かしながら、韓国社会の構成者として活躍するための将来にむけた包摂のプロセスにおいて不安定要素になりかねない。それゆえに、「第三次基本計画」(案)では、これまでの移民受け入れにおける選択の方針を堅持しつつ、ホスト社会と移民の「win-win」関係の構築するため、移民政策の3つの軸、すなわち、受け入れ、統合、権利が結ばれつつあると考えられる。

韓国の移民政策は、一時的な労働力の受け入れから始まった外国人政策に、結婚移民者と多文化家族の韓国社会への適応支援への取り組みにより、多様な背景をもつ移民を統合(包摂)するための社会統合政策が加わった。さらに、外国人に親和的な社会システム・インフラの整備を通じて、招き入れた外国人を定着させようとするとともに、受け入れた外国人とその子どもの教育水準や就労機会が限定的なものになることによる将来的な負担を軽減するため、多くの予算を移民の教育に投入している。

多額の税金を移民に投入することにネガティブな意見も少なからず存在するが、だからこそ、移民政策の3つの軸に基づき、韓国に移り住み働く外国人とホスト社会である韓国の関係を良好なものとするための政策的取り組みが重要と認識されているのである。

4. おわりに（日本への示唆）

国策として移民政策は存在しないものの、日本社会に根を下ろす外国人住民・移民は今後も増え、外国人・移民と暮らす移民社会としての日本は着実に進んでいる。

また、現状では、「単純労働者は受け入れない」とする外国人受け入れをめぐる日本政府のスタンスにかかわらず、働くことが前提ではない飲食サービス業、小売業などでアルバイトをする留学生や、農業・製造業などに従事する技能実習生において増加が著しい。また近年、日本政府が進めている外国人の就労機会を増やす取り組みである、技能実習制度に基づく受け入れの拡大や、新たな仕組みとして整備された介護人材、家事支援人材、農業人材、東日本大震災からの復興や東京五輪の準備のため建設・造船分野の人材の受け入れは、必ずしも専門職・技術職とはいえない分野も多く含んでいる。

この事情は、「移民政策と誤解されないよう」という政策意図は実現しているものの、日本にとって「望まれる外国人・移民は誰なのか」は曖昧になり、国境を超えて働くことを考える海外の人材にとって日本で働く魅力を減じる要因として働く可能性がある。ひいては、受け入れた後の統合に向けた国策の不在は、日本に暮らす外国人の満足度を損ないかねない。

実態を反映していない「移民政策はとらない」とするスタンスのもと、日本が外国人の能力開発に無関心であり続けるなら、外国人が日本社会向けの技術、能力開発に無関心であり続けるならば、外国人と日本社会、両者の満足度は決して高まらないだろう。

将来に向けて日本が外国人の受け入れを含む関連する政策を立案、実施していくのであれば、「受け入れ、統合、権利」という軸をどう結びつけながら、日本としての移民政策を構築するかを考える必要がある。さらに、そのプロセスにおいて、文化的な違いによる摩擦を回避するための工夫だけでなく、日本の労働市場において供給側となる外国人・移民と、受け入れる需要側となる日本社会双方にとっての満足度を高める労働市場の包摂に向けた工夫も欠かせない。 T

(詳しくは本文 <https://goo.gl/8wKJeu> をお読みください。)

執筆者紹介：李惠珍(イ・ヘジン)

(公財)日本国際交流センター シニア・プログラム・オフィサー。

韓国・ソウル出身。2013年に一橋大学大学院社会学研究科で博士号を取得。一橋大学社会学研究科技術研究員、お茶の水女子大学特任リサーチ・フェローを経て2014年11月より現職。2014年4月より法政大学比較経済研究所兼任研究員も務める。

専門は、移民政策、労働政策。研究の関心領域は、アジアの移住労働、日韓の移民・市民社会組織の比較研究。主な著書に「日本の移住労働者運動における運動フレームの設定と動員戦略」(韓国社会学会、2012)、「制度化されつつある韓国の移民政策と、「選別/排除」の論理」(別冊『環』20、藤原書店、2014)、「Challenges of and Coping with Immigration in Korea: The State, Civil Society, and Migrant Workers」(*Asia on the Move: Regional Migration and the Role of Civil Society*, JCIE, 2015)など。社会学博士。



当財団では、第一線で活動される気鋭の執筆者に依頼し、時代を拓く提案、提言をニュースレターとして発信しています。ご意見をお寄せください。財団事務局 abrighterfuture@theoutlook-foundation.org

一般財団法人 未来を創る財団：<http://www.theoutlook-foundation.org/>

© 2018 The Outlook Foundation. All rights reserved.