



## 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 —

公益財団法人 日本国際交流センター  
李惠珍(イ・ヘジン)

## 1. はじめに

現在、韓国における重要な懸念事項の一つとして認識されているのが、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である。こうした人口構造の変化を背景にして、近年韓国に暮らす外国人の増加も目立つようになってきている。例えば、出入国外国人政策統計によると、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人で、対前年増加率は6.4%である。10年前の2008年からの増加率が89.5%（2008年の在留外国人数は115万人）であることを踏まえると、極めて短期間に外国人が増加していることがわかる。こうした韓国における外国人の急増ぶりは、全人口に占める外国籍者の比率が10年前の2008年の2.36%から2017年の4.21%と増加していることから読み取れるだろう。

海外からの人の流入や、韓国社会における外国人のプレゼンスをめぐるこうした著しい変化は、2003年に制定された「外国人勤労者の雇用などに関する法律」（2004年8月施行）、いわゆる雇用許可制をはじめ、「在韓外国人処遇基本法」（2007年）、「多文化家族支援法」（2008年）、「外国人政策基本計画」、「多文化家族政策基本計画」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の整備と基本方針の策定といった外国人・移民への政策的対応があったことはいままでのない。

本稿では、こうした2000年半ば以降の韓国における移民政策の特色を分析することで、韓国の移民政策における取り組みの現状と課題を論じていく。ただし、本稿は、具体的な政策の成果や課題を定量的に分析しようとするものではない。もとより、2018年よりスタートする「第三次外国人政策基本計画」は、2017年11月現在、全体の方向性が政府案としてまとめられたにすぎず、具体的な施策・取り組みは実態に即して今後修正されていくと思われるため、今は政策の実態を明言できる段階ではない。本稿の主眼は、「これまで韓国が政策としてどのように移民と向き合ってきたのか、この先どのように移民と向き合おうとするのか」という問いから、韓国の状況を整理、検討することにある。

本稿の構成は以下の通りである。以下第2節では、韓国における外国人の受け入れや就労について概観し、外国人就労者の特徴を確認する。第3節では、外国人の就労状況に作用し得る韓国の外国人政策や関連する制度を、韓国に居住する外国人と海外からの人の受け入れにかかわる基本方針を定める「外国人政策基本計画」を中心にその展開と特色をまとめる。第4節では、本稿全体の議論を振り返りながら、韓国における移民政策の今後と日本への示唆について検討したい。

## 2. 韓国における外国人就労者

### 2-1) 外国人就労者の現状

〈図表2〉では、統計庁が韓国に在留する15歳以上の外国人の経済活動状況を把握するために毎年実施している「外国人雇用調査」<sup>1</sup>をもとに、韓国における外国人就労者の全体像を示している。これによれば、2016年5月時点での外国人就労者の数は過去最多の約96万2千人で、韓国で働く外国人の数は2012年から2016年の間に22%増加したことになる。統計庁の「2016 経済活動人口年報」によると、2016年度の平均全就業者数は約2,724万人となり、全就業者に占める外国人就労者の割合は3.6%で、韓国の外国籍の働き手への依存度は決して高いとはいえない<sup>2</sup>。以下、この調査によりながら、外国人就労者の特徴をみていきたい。

〈図表1〉 韓国における外国人就労者の推移 (単位：千人)

	2012		2013		2014		2015		2016	
	就業者(構成比)	就業率(%)	就業者(構成比)	就業率(%)	就業者(構成比)	就業率(%)	就業者(構成比)	就業率(%)	就業者(構成比)	就業率(%)
専門就労者(E-1~E-7)	47(6.0)	99.4	48(6.3)	98.9	47(5.5)	99.6	47(5.0)	98.9	46(4.8)	99.7
非専門就業(E-9)	238(30.0)	99.8	226(29.7)	99.7	247(28.9)	99.7	264(28.1)	99.7	261(27.1)	99.8
訪問就業(H-2)	241(30.5)	84.1	186(24.5)	79.3	212(24.9)	81.0	234(24.9)	81.4	221(23.0)	82.2
在外同胞(F-4)	99(12.5)	61.9	124(16.3)	60.8	148(17.3)	57.3	180(19.2)	59.7	199(20.7)	59.2
永住者(F-5)	47(6.0)	64.7	58(7.6)	66.1	72(8.5)	70.1	83(8.8)	73.9	88(9.1)	73.5
結婚移民者(F-2-1, F-6)	60(7.6)	46.9	58(7.6)	44.9	61(7.2)	47.2	61(6.5)	48.7	62(6.4)	49.8
留学(D-2, D-4-1)	13(1.7)	15.6	11(1.4)	13.2	8(0.9)	9.6	10(1.1)	11.4	13(1.4)	12.7
その他	45(5.7)	46.8	50(6.6)	43.8	58(6.8)	44.9	60(6.4)	40.6	72(7.5)	43.4
合計	791(100)	71.0	760(100)	67.5	852(100)	67.9	938(100)	68.3	962(100)	67.6

注1: 専門就労者は、就労のための在留資格のうち、専門的人材として位置づけられている「教授」(E-1)、「会話指導」(E-2)、「研究」(E-3)、「技術指導」(E-4)、「専門職業」(E-5)、「芸術興行」(E-6)、特定職業(E-7)の合計である。  
 注2: 「非専門就業」(E-9)は、韓国語試験などの手続きを経て一般雇用許可制に基づいて就労している二国間協定(MOU)を締結した国(ベトナム、インドネシア、ネパールなど(17カ国))の出身者が対象である。  
 注3: 「訪問就業」(H-2)は、建設業、農畜産業・宿泊・飲食などのサービス業などに従事するために特例雇用許可を受けた満25歳以上の中国やCIS諸国(旧ソ連地域)の韓国系外国人(在外同胞)の数の数である。  
 注3: 「在外同胞」(F-4)は、外国籍を取得した元韓国国籍保持者またはその子(2世、3世)のうち、法務部の告示で定める「単純労務」(建設業における単純作業、宅配・引越などにおけるラッピングなどの作業および運搬配達作業、病院・ビルなどの清掃作業、ビル・マンションなどの警備、飲食業関連の調理補助業務など)以外の業務に従事している者の数である。  
 注4: その他は、訪問同居(F-1)、「居住」(F-2)、「同伴」(F-3)などの合計である。  
 ・出展: 統計庁、「外国人雇用調査」、各年度

まず、カテゴリー毎にその増減が異なるため、単純な趨勢を見出すことはできないが、韓国で働くことを前提とする外国人(以下、就労資格者)、すなわち専門就業者、非専門就業、訪問就業が全体の外国人就労者の半数以上を占めているものの、その比率は減少しており、その減少は「非就労

<sup>1</sup> 「外国人雇用調査」は、出入国管理上の就労のための在留資格の有無ではなく、当該外国人の就労有無、就労職種などの就業状態を把握するために、統計庁が韓国に在留する15歳以上の外国人を対象に行う標本調査で、2017年より外国籍者と韓国に帰化した帰化許可者を含む「移民者滞留実態および雇用調査」となった。本稿では、外国人就労者の動向を把握するため、同様の条件で行われた2012年から2016年までの「外国人雇用調査」をもとに分析する。ちなみに、2016年5月現在、15歳以上の外国人の数は142万5千人で、経済活動人口は100万5千人のうち、就業者は96万2千人で、失業者は4万3千人となっている。ただし、外国人雇用調査は外国人登録をした中長期滞在者が対象で、非正規滞在者(2016年12月現在約20万人)は含まれていないため、実際の外国人就労者は110万人を越えると予想される。

<sup>2</sup> 以下、全就業者にかかわるデータは、統計庁の「2016 経済活動人口年報」による。

資格者」の労働市場への参入によるものであることが読み取れる。

また外国人就業者の就業率は、2016年5月現在全就業者の就業率61.0%より高く、就労資格者は就労先が決まっていることが在留資格付与の条件であることから、ほぼ完全雇用に近い状態である。一方、永住者と結婚移民者の就業率は増加傾向にあるものの、就労資格者に比べれば低く、とりわけ結婚移民者の就業率は他の外国人就業者より相対的に低い。また、留学生によるアルバイト等の就労は減少から増加へと転じたとはいえ、全体における割合は2%にも満たず、就業率も極めて低い<sup>3</sup>。

2016年度「外国人雇用調査」による産業別、職業別の状況をみると、産業別では、製造業が約43万6千人と全体の半数近く(45.3%)を占めている。次いで卸業・小売業および宿泊業・飲食サービス業(19万人)、生活関連サービス業・教育支援業およびサービス業(18万7千人)がそれぞれ20%近くを占めており、この三つの分野で80%以上を占める。この三つの分野は、韓国の全就業者においても76%を占めるが、それぞれの割合は17.1%、22.9%、36.3%と、他の産業に比べて製造業における外国人就業者への依存度が高いことが読み取れる。

職業別では、加工・機械操作・組み立てなどの生産工程の職業が37万5千人(39%)で最も多く、次いで運搬・清掃・包装・軽作業などの職業30万5千人(31.7%)、サービス・販売12万1千人(12.6%)、管理的・専門的・技術的職業10万4千人(10.8%)となっている。全就業者においては、それぞれ21%、13%、22.5%、21.5%となっていることから、外国人就業者が相対的に労働集約型産業・職種で働いている実態が浮かび上がる。もっとも、雇用許可制は中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、廃棄物処理・冷凍倉庫などのサービス業に、特例雇用許可(訪問就業)は雇用許可制の許可業種に宿泊・飲食、家事などのサービス業種に限定して受け入れているため、外国人就業者の多くが労働集約型業種に従事していることは、政策的意図によるものである。

## 2-2) 外国人就業者の現状から見えてくる課題

以上のような韓国における外国人就業者の現状から、ポイントは三つに集約できよう。

第1に、働くことが韓国での滞在の法的基礎となっている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という点である。そのため、就労資格者のうち、専門的・技術的外国人就業者の受け入れの促進・拡大が課題となる。

ただし、雇用許可制(一般雇用許可制、特例雇用許可)が、労働市場テスト(求人努力)と産業・職種の限定、受け入れ人数の調整など労働市場の需要動向と結び付いて運営されていることから、特定の産業・職種における外国人への依存度は着実に高まっている<sup>4</sup>。また、「非専門就業」、「訪問就業」は一般に単純労務に従事すると認識されるが、加工・機械操作などの生産工程において一定の職務能力を有する作業に従事する者がそれぞれ65%、43%を占めており、技能人材としての側面も見られる<sup>5</sup>。そのため、高齢化による労働力供給不足を背景に、非専門分野に従事する外国人就業者に対しても、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課題となる。

<sup>3</sup> 日本と同様、韓国でも留学生による就労(学校内での就労は制限なし)、指導教員の推薦(在留資格外活動許可申請の承諾)を受けた場合のみ、時間制限を設けた形でアルバイトが認められている。しかし、留学生の就業率は、留学生による資格外活動の従事率がおおよそ75%(日本学生支援機構、「平成27年度私費外国人留学生生活実態調査」)に上る日本とは対照的である。

<sup>4</sup> もちろん、一般雇用許可と特例雇用許可は、就労が認められている産業・職種や、事業所変更の自由有無の違いなどにより労働市場への影響は同じではない。しかし、更新回数・在留期限に制限の設けている在留資格「非専門就業」、「訪問就業」から、在留資格の更新と期限に制限のない在留資格「特定活動」、「在外同胞」への変更は、特定の産業・職種や勤続年数などの条件を満たすことが求められ、韓国人労働者との競合が少なく、労働市場での補完的役割を果たす措置が設けられている。

<sup>5</sup> イ・ギュヨン、「外国人力の労働市場への影響と政策課題」、『月間福祉動向 No.221』、参与連帯社会福祉委員会、2017、p.40。

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徐々に進展していることである。ひいては、在留資格の期限更新・変更などにより韓国に継続して在留することを希望する者の割合が、専門就業者(72.7%)、留学生(66.3%)に比べて、結婚移民(97.9%)、在外同胞(90.4%)が高いことを踏まえると、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、留学生は韓国に労働力を提供する主要なグループではないという点である。韓国政府は海外の優秀人材の誘致政策として留学生の受け入れに取り組み、2008年から2017年の10年間52,631人から135,087人へと留学生の数が2.5倍も増加するなど数値としての進展は見られている。しかし、大学等を卒業後韓国での就職を希望する留学生は必ずしも多くなく<sup>6</sup>、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。

この3つのポイントから韓国における外国人就労者を巡る政策的課題を、専門的・技術的分野に従事する外国人の誘致、非専門分野に従事する外国人就労者の分類、定着性の高い外国人(とりわけ結婚移民者、在外同胞)と留学生の就労促進にまとめることができよう。次節では、この課題の解決を目指す韓国の外国人政策の展開について述べていきたい。

### 3. 外国人にかかわる政策の変容<sup>7</sup>

#### 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零細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。この雇用許可制に基づいて受け入れる外国人就業者については、一時的な労働力の提供者として期待され、社会統合への視点は乏しかった。

しかし、2006年4月にノ・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、「外国人とともに生きる開かれた社会の具現」(2006年5月)を前提に外国人政策基本原則を立てたことで、外国人政策パラダイムの大きな転換へとつながった<sup>8</sup>。外国人をめぐる 이슈に、社会統合(包摂)の視点が加わったのだ。

では、外国人にかかわる大きな政策転換、パラダイムの転換によって、韓国における外国人政策はどう進められ、どう変わっていったのだろうか。「移民政策に関する汎政府レベルの国家計画かつ、政策指針書であり、今後5年間の政策推進に関する基本設計図」として位置づけられている外国人政策基本計画をもとに、その変化をみていきたい。

イ・ミョンバク政権発足後、2008年12月に策定された「第一次外国人政策基本計画(2008~2012)」(以下、第一次基本計画)は、「外国人と共に暮らす世界一流の国家」を政策ビジョンとして掲げて、①優秀な外国人材の誘致など積極的な開放を通じた国家競争力の強化(開放)、②多文化についての理解促進などの質の高い社会統合(統合)、③外国人の滞留秩序の確立など秩序ある移民行政の具現(管理)、④外国人差別防止及び權益保護などの外国人の人権擁護(人権)、を政策目標・重点課題として設定した。

<sup>6</sup> 2016年の「外国人雇用調査」でも、大学等を卒業後韓国に在留したい留学生は55.1%で約半数に止まった。そのうち、大学院などへの進学希望が41.3%、就職希望が58.7%で、専門的人材としての留学生の労働市場参入は依然として低いレベルに止まっている。

<sup>7</sup> 第一次、第二次基本計画の内容については、拙稿「制度化されつつある韓国の移民政策と<選別排除>の論理」(2014)の中で論じたものを加筆・修正したものとなる。

<sup>8</sup> 李惠珍、「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⑩-なぜ今、移民問題か』、藤原書店、2014、p.148。

この第一次基本計画の重点課題から読み取れるように、外国人にかかわる政策は、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された。ただし、この三つの軸のどちらに重きをおくかは、政治・経済・社会の動きと政策の効果、実態などに影響されながら変化していくこととなる。

### 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

第一次基本計画では、2008年から2012年の5年間3兆3千364億ウォンの予算(中央政府：6千406億ウォン、自治体：6千958億ウォン)のもと、外国人の受け入れ・統合のためのインフラ整備が進められた。具体的には、高度人材に対する「ポイント・システム」の導入や、優秀な外国人人材などに対する二重国籍の容認、海外の優秀人材の発掘と韓国企業とのマッチングを図る「Contact Korea」制度の導入、移民者を対象とする社会統合プログラムの導入とプログラムの効率的な運営のためのポータルサイトの社会統合情報網(Soci-Net)の構築、韓国語など多文化家族への教育支援学校・センターの運営など、外国人の受け入れと統合にかかわる体制づくりが行われた。

しかしながら、第一次基本計画に基づく事業予算は、結婚移民者・多文化家族を対象とした韓国語や韓国文化の学習を中心に増えていき、雇用許可制や訪問就業制に基づく外国人就業者や留学生など他の外国人への就労支援・社会統合は極めて限定的であった<sup>9</sup>。それゆえ、第一次基本計画の時期は、外国人専門人材の受け入れ促進に向けた仕組み整備が意識されながらも、全体の軸足は、結婚移住者・多文化家族など韓国人・韓国社会と密接なつながりをもつ外国人の韓国社会への適応におかれていたといえよう。

第一次基本計画時期における結婚移住者・多文化家族の韓国社会への適応支援に対する政策的偏りは、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多くの課題を露呈していった。また、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<sup>10</sup>、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。

こうした第一次基本計画期の諸施策と連動した外国人を巡る環境の変化を受け、2012年11月策定された「第二次外国人政策基本計画」（2013～2017年）では、移民政策の「改革」が打ち出され、第一次基本計画期より2.5倍以上拡大された総額3兆3千945億ウォンの予算(中央：2兆1千971億ウォン、地方自治体：1兆1千974億ウォン)が投入された。

第二次基本計画における移民政策の「改革」とは、「国家と企業に必要な海外人的資源の確保」、「健全な国家構成員の育成のための社会統合基盤の強化」、「結婚移民者の経済自立力量強化への支援」、「秩序違反外国人に対する実効的在留管理」といった推進課題から読み取れるように、移民政策における経済的観点の重視である。具体的な施策でも、海外からの専門人材の誘致、定着支援として、海外の優秀人材と韓国企業のマッチングのためのContact Koreaシステムの高度化、専門職業と留学生などを対象としたオンラインによる入国・在留手続き、ポイント・システムに基づく在留資格「居住」、「永住」への資格変更の緩和などが進められた。中小企業が必要とする外国人就労者受け入れの合理化として、非専門分野の外国人就労者の熟練技能者化に向けた企業内・外の職業訓練プログラムなどキャリアアップ支援と、韓国語および社会統合プログラムの履修支援などが打ち出された。留学生については、留学生の受け入れ拡大と質の管理として、大学の留学生誘致・

<sup>9</sup> 例えば、外国人政策施行計画における中央政府の社会統合の予算のうち、結婚移民者とその子どもにかかわる予算は、2011年75%（877.6億ウォン）、2012年95%（1183.9億ウォン）であった。

<sup>10</sup> 製造業、農畜産業に従事する非専門就業者のうち、勤務実績や就労態度など一定の条件を満たす者は、再入国を経て、最大4年10ヶ月の滞在が2回認められるため、最長9年8ヶ月韓国で就労することが可能となる。



管理能力を評価・監督する大学認証制度の定着、留学生のための入学・在留資格・生活支援のワンストップ化、海外・国内における留学生の韓国国内での就労支援を進めた。また、いずれの課題においても、定着を促進する「韓国生活への適応のための支援」が新たに盛り込まれた。

一方、韓国社会への適応が強調された結婚移民者に対して、一定の所得・資産、自立意思・能力を在留資格変更や帰化の審査の基準に加えたほか、経済的自立のための職業訓練と就職活動への積極的な参加が促された。

このように第二次基本計画では、以前から公式に継承されている「望まれる外国人高度・専門人材の受け入れと定着」と「受け入れるが望まれない非熟練外国人の定着」というシンプルな線引きが崩れ、経済社会のニーズに応じて必要な働き手かどうか、「望まれる移民の受け入れと定着」を判断する基準となっている。実際、近年専門的・技術的分野の在留資格のうち、もっとも増加している在留資格「特定活動」は、従事する職種・業務によって、技術開発、経営、研究などの「専門人材」と、宿泊・医療・観光などの分野における事務・サービス業従事者などの「準専門人材」、農林畜産業や製造業の非熟練就業者が技能レベルなど一定の条件を満たした場合のカテゴリーとしての「熟練技能人材」となっており、外国人専門職・技術職は一枚岩ではない。<sup>11</sup>

また、留学生についても、不足する職人養成のために、高等職業教育機関への留学と卒業後の就職を結びつけた「就業定住型留学」の仕組みが追加された。韓国社会への定着性の高い移民である結婚移民者についても韓国社会に適合するだけでなく、所得機会の提供による経済的自立を高め、経済に貢献させることを政策的に意図するようになる。

つまり、第二次基本計画期は、移民政策における受け入れと統合の軸が結びつくなか、その対象を広げる動きが進められたのである。それゆえ、多様なタイプの外国人の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予算の大幅な拡大は投資として位置づけられたといえよう。

### 3-3) 第三次基本計画案：移民をめぐる選択と権利

これまでみてきたように、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つ観点が結びつく時期であったといえる。

しかしながら、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、具体的事業もDV被害移住者への支援や入管法違反で収容されている外国人の適切な保護が中心であった。また、「在韓外国人処遇基本法」の第10条に、韓国に在留する外国人とその子どもに対する差別防止および人権擁護を国家および地方自治体の責務として定めながらも、外国人に対する差別および人権侵害をめぐる定義、基準、救済方法などについての明確な規定は定められてこなかった。移民結婚者と韓国もしくは海外で生まれた外国にルーツをもつ子どもについても、韓国語、職業訓練などの教育支援は行われてきたが、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。2017年末に政府

<sup>11</sup> 2017年12月末の在留資格「特定活動」の数は、専門人材が8,343人、準専門人材が10,421人、熟練技能人材が1,603人となっており、熟練技能人材の前年比増加率は約47%でもっと高い。ただし、在留資格「特定活動」は、専門職・技術職として位置付けられるため、雇用可能な企業の規模、賃金の下限などの制限が設けられている。

案として出された「第三次外国人政策基本計画案」（2018～2022年）が、「国民の共感！人権と多様性が尊重される安全な大韓民国」をビジョンとして掲げ、ホスト社会と移民の「win-win」関係の構築が強調されたのは、これまでの政策的取り組みがもたらし得る移民の包摂プロセスにおけるリスクを回避しようとする政策当局の意図があつてこそのことだろう。

それゆえ、第三次基本計画では、移民の選択的受け入れの高度化のための経済・雇用状況についてのデータベースの構築、マッチングシステムの開発といった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も、移民の権利・義務にかかわる取り組みを強化する視点もみられる。例えば、移民の受け入れ・定着のすべてのプロセスを考慮した有機的な社会統合教育の実施、移民の地域参加を促進するための地域特化型サービスモデルの開発、移民の背景をもつ子供に対する母語・韓国語2言語併用のための教育支援、子どもの成長や特色に即したプログラムの開発、移民の権益のためのオムブズマン制度など法制度の整備、人権侵害に置かれやすい外国人就業者の人権擁護など、移民の権利に配慮した統合政策の強化が盛り込まれている。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いえよう。

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、多様な背景を持つ移民を統合（包摂）するための社会統合政策が加わった。しかし、少子高齢化による総人口・生産可能人口の減少とそれに伴う国内経済規模の縮小と産業競争力の低下への危機感のもと、高度または専門・技術人材の受け入れだけでなく、韓国人だけでは補えない、特に働き手を確保することが困難な分野に、教育訓練などと組み合わせて外国人を招き入れようとしている。また、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している。さらに、受け入れた外国人の定住が進むにつれて、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。もちろん、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、韓国に暮らす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。つまり、韓国は現在、開放的な受け入れ政策と開放的な社会づくりを組み合わせながら、移民の選択と権利への配慮を進めることで、海外から韓国に移り住み、働く人々を韓国社会の構成員として定着させる求心力を向上させることを進めているのである。第三次基本計画案をみた限り、こうした認識は今後も継続され、より合理化されていくことになるだろう。

#### 4. おわりに

最後に、本稿で論じてきた韓国の移民政策の変容を踏まえて、日本への示唆について述べたい。近年、少子高齢化と労働人口の減少、それに伴う経済の衰退へ懸念を背景に、日本政府も外国人の就労機会を増やす取り組みを進めており、日本に暮らす外国人は着実に増加している。そのため、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くことになるだろう。

一方、外国人政策をめぐる日本政府のスタンスは、従来から「専門的・技術的職業」に従事する外国人は積極的に受け入れ、そうではない「単純労働者」は受け入れないというものである。しかしながら、現在の在留外国人の増加は、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著しい。また、技能実習制度に基づく受け入れの拡大と、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が多く含まれている。

この事情は、介護人材以外の仕組みに滞在期間に制限を設け、家族帯同を認めないことによって「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。なぜなら、短期的な出稼ぎは、給与水準などの経済的要因が重要条件となるが、定着は子どもの教育を含み、その国で暮らし働くうえでの将来性と密接にかかわるからである。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。

外国人にかかわる政策が移民政策として位置づけなおされて10年が経過した韓国は、いまもなお、国境を越える人の移動の状況や他国の政策動向、国内の人口・労働市場・在留外国人の動向を踏まえながら、韓国としてどのような形で移民政策を構築すべきかを模索していると筆者は考える。また、そのための政策手段とアイデアの取捨選択においては、必要とする外国人材・働き手の選択に基づく受け入れにとどまらず、受け入れた外国人を定着させる求心力をどう作っていくか、移民・外国人の受け入れにより懸念される社会保障への負担増加と自国の労働者との職を巡る競合を少なくするために労働市場と連動させながら外国人・移民の職業達成をいかに促すかをも重要な視点として備えていると考える。

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、韓国の移民政策にみられる、「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。また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両者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だろう。



#### <参考文献>

出入国・外国人政策本部、「出入国外国人政策統計年報」、各年度

出入国・外国人政策本部(2007)「第一次外国人政策基本計画」

出入国・外国人政策本部(2012)「第二次外国人政策基本計画」

出入国・外国人政策本部(2017)「第三次外国人政策基本計画の樹立のための公聴会資料」

統計庁、「外国人雇用調査」、各年度

統計庁(2017)「2016 経済活動人口年報」

日本学生支援機構(2016)「平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査」

李惠珍(2014)「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②-なぜ今、移民問題か』、藤原書店、148～153 頁

イ・ギョヨン、「外国人力の労働市場への影響と政策課題」、『月間福祉動向 No.221』、参与連帯社会福祉委員会、2017、37～44 頁

マ・キョンヒ他(2010)、「汎部署における多文化社会政策の予算分析」、韓国女性政策研究院

(次ページ: 執筆者紹介)



## 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。ご意見をおよせください。財団事務局 [abrighterfuture@theoutlook-foundation.org](mailto: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.