

韓国における研修生制度の受容と変容

－日本から韓国への政策移転－

筑波大学大学院 李賢珠

キーワード： 研修生制度、外国人労働者政策、政策移転

近年のグローバル化の進展に伴い、モノ、カネと共にヒトの国際間移動が活発化し、外国人労働者に対していかに対応するかが先進諸国にとって共通の政策的な課題となっている。韓国においても1980年代後半から外国人労働者の流入が始まった。それまで、韓国は外国へ労働者を送り出す送出国であった。しかし、1980年代後半から景気の上昇、高学歴化等によって3K業種での労働力不足が顕在化し、小規模製造業や建設業を中心に低熟練分野における外国人労働者の受入れを求める声が高まった。

韓国は「出入国管理法」によって外国人の受入れ規模と資格を厳格に規制している。外国人労働者の受入れは専門的・技術的分野に限定されており、低熟練労働者の受入れは禁じていた。そのため、この時、韓国で就労する外国人労働者のほとんどが、観光または親族を訪問するという目的で入国し、そのまま在留し就業していた「未登録労働者」であった。すなわち、韓国は西ヨーロッパのように必要に応じて外国人労働者を受入れたのではなく、何の受入れ体制も整っていない段階で、実態として外国人労働者が増えつつあったのである。事態がこうなると、韓国政府も対策に迫られ、1991年11月、海外投資企業を対象に「産業技術研修制度」を導入し、1993年11月には対象を中小製造業まで拡大して「産業研修生制度」をスタートし、受入れ枠も次々と拡大していった。ここで、注目すべきは韓国でとられたこれらの制度は日本の「研修生制度」（1989）と「技能実習制度」（1993）に類似していることである。韓国と日本は歴史的に類似した法律や制度を持っているが、外国人労働者受入れ政策の根幹を成す研修生制度においても例外ではない。なぜ、異なる国家において似通った政策がとられたのか。政策担当部局が政策を形成し実施するに当たって、他国または他地域で既に実施されている政策をリサーチしたり、同種の政策を導入する現象は稀ではない。このようなある国の政策が他国または他地域に移転される現象に着目するのが「政策移転（policy transfer）」である。ドロウィッツとマシューは政策移転の概念を「政策、行政の調整、制度に関する知識が、ある時期またはある地域、もしくは双方において、政策、行政の調整、制度の形成に活用される」と提示した。それは、政策波及から政策学習まで幅広い領域をカバーするものである。また、彼らは政策移転を通じて政策結果との関係を究明しようとした。

韓国政府はそれまで経験した事のない外国人労働者問題に対応するため、労働及び出入国管理を担当する労働部、経済企画院、法務部、商工部等が同様の政策問題に直面している日本の外国人労働者受入れ政策をリサーチし、参考にした。結果として、日本の研修生制度に類似した制度がとられるようになったのである。

よって、本報告の一つ目の目的は、国家間の政策学習現象を政策移転として捉え、その移転過程を明らかにすることである。

日本から韓国への政策移転の結果、研修生制度が韓国に導入されたが、政策移転が必ずしも成功するとは限らない。研修生制度の目的は、開発途上国への技術移転という「国際貢献」であるが、実態は外国人労働者を「研修生」として受入れ「労働者」として活用する矛盾を抱えていた。故に、研修という建前と低熟練労働力の確保という本音の乖離が大きく、未登録労働者の増加や賃金の不払い、暴行などの人権侵害問題が続出した。

そこで、韓国政府は研修生制度が抱えているこれらの問題を是正すべく、2003年7月、「外国人労働者雇用法」を制定し、2004年8月から「雇用許可制」を施行した。雇用許可制は、製造業、建設業、農畜産業、サービス業等の分野で、従業員300人未満の事業所が、韓国人労働者を雇用できない場合、所定の手続きを経て、外国人労働者と雇用契約を締結できるという制度である。この雇用許可制の導入は、それまでに合法的に受け入れることがなかった低熟練労働者を受入れる枠を設けたことに大きな意義があり、韓国の外国人労働者受入れ政策の変容とも言える。こういった雇用許可制への変容をもたらしたのは何だろうか。

雇用許可制の導入に関する議論は1995年1月のネパール労働者の箆城に触発された。この事件を契機に外国人労働者の人権侵害問題が社会問題化し、外国人労働者の実態に関する社会的関心が急速に高まった。また、宗教・市民団体が中心となって、政府に外国人労働者政策の改善を求めた。1992年2月、労働部が模索した代案が雇用許可制である。これに対し、通商産業部と中小企業協同組合は、「企業の人権費負担の増加」、「労使関係の不安」、「中小企業家の反発」を挙げて強く反対した。政治側の動きとしては1997年、大統領選挙で雇用許可制を約束したキム・デジュン候補が大統領に当選したにも関わらず、その約束は守られなかった。その背景にはIMF経済危機という経済的要因があった。景気が回復すると、キム・デジュン大統領の指示で2000年4月以降、雇用許可制の議論が再開された。この過程で、国内・外の人権団体の影響、そして自ら人権大統領を打ち出していたキム・デジュン大統領のイニシアチブが大きく作用した。

こうした中、労働部は学界と外国人労働者団体と連帯を構築し始め、雇用許可制に友好的な雰囲気を作り出した。このような専門性を追求する労働部と外国人支援団体の努力は政治権にも影響を及ぼし、2002年大統領選挙の公約で民主党とハンナラ党は共に雇用許可制を発表した。ついに、2003年4月、国会環境労働委員会は雇用許可制度関連法に対する公聴会を開き、審議が行われた。しかし、この時点に至っても、産業資源部（1998年、通商産業部が政府組織法の改訂により産業資源部へ改名）と中小企業協同組合、そして国会産業資源部は雇用許可制の導入を強く反対した。2003年6月、労働部と産業資源部が現行研修生制度を存続しながら雇用許可制を導入し、一定期間並行実施することに合意することによって、それまでに消極的な態度をとってきたハンナラ党や中小企業協議会と法務部も研修生制度と雇用許可制の並行実施という条件で譲歩した。かくして、同年7月、「外国人労働者の雇用等に関する法律」が誕生し、雇用許可制が導入された。

以上のように、本報告の二つ目の目的は、政策移転の失敗によって、その後、移転された政策の変容が起こる過程を明らかにすることである。