

依頼論文

移民政策のマネジメント化 保守政権下の韓国の移民政策

宣 元錫 中央大学

キーワード：移民政策，雇用許可制，在韓外国人処遇基本法

韓国の移民政策は、2期10年にわたるリベラル政権下で大きく変貌を遂げた。2004年の雇用許可制の施行と2007年の「在韓外国人処遇基本法」の制定により、韓国史上初めて移民政策レジームが形成されたといえる。ところが、2008年に発足した保守系の李明博（イ・ミョンバク）政権への政権交代と同年秋以降の世界的な経済危機により、韓国の移民政策は新しい局面を迎えた。本稿は、リベラル政権の移民政策との比較を通して、移民政策にとって「逆風」ともいえるこうした政策環境の中で、新政権の政策運用の具体的な事例を検討しながら、保守政権の移民政策の方向性について考察した。

保守系の新政権は政権発足早々、移民政策運用において「競争力」を重視する姿勢を明らかにし、それまでの「人権」に重きを置いたリベラル政権の政策と一線を画すものと見られた。新政権2年間の具体的な政策運用を見ると、前政権で確立された雇用許可制と「在韓外国人処遇基本法」を中心とする政策の基本体制は維持しながら、具体的な政策運用において政策手段を積極的に駆使する、移民政策のマネジメント化が進んでいる。2009年の非熟練労働者受入れクオータの大幅な縮小、高度人材の受入れ拡大や国内における外国人労働市場のミスマッチを解消するために入管政策との連携を図る政策などがその例として挙げられる。

1 はじめに

韓国は2008年、それまで2期にわたって10年間続いたリベラル政権から保守系の李明博大統領に政権が交代した。この政権交代は韓国にとって特別な意味がある。1948年大韓民国政府が樹立されて以来、1961年と1979年の2度のクーデタで政権を掌握し成立した軍部主導の政権は、市民の抵抗によって民主化が始まる1987年まで独裁的な強権政治を続けた。ところが、国民の直接選挙によって大統領を選ぶ民主化の後も、独裁政権の政治基盤を引き継いだ与党が2期にわたって政権を維持し、与野党が交代する政権交代は1998年に発足した金大中（キム・デジュン）政権の登場によってようやく実現した。また2003年に発足した盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権は前政権を引き継ぎ、2期10年にわたってリベラル政府が政権を担当したのである。したがって、韓国にとって、2008年の政

権交代は民主化の成果として実現した初めてのリベラル政権の退場であり、リベラル政権で実現した政策に対する保守政権の対応が注目されたのである。

韓国の移民政策はリベラル政権下で以前と区別できる大きな転換を成し遂げた。人の移動を取り巻く状況を見ると、1980年代前半まで労働者送出国だった韓国は、1980年代後半、受入れ国に劇的に転換した。1990年代を通して外国人労働者は急増し、2000年代に入ってから国際結婚の増加に伴う多文化家族の存在がクローズアップされるなど、移動の量的増加とともに移動の背景と移住者の類型が多様化し、現在も進行中である。こうした状況が急ピッチで進展した時期とリベラル政権の10年間（1998～2007年）が重なるために、2000年代初頭に大きく転換した移民政策は、韓国にまで及んだグローバリゼーションの波とそれに対する政策変更と見ることもできよう。だが、世界を見渡してみると20世紀半ば以降、「移動の世紀」といわれるグローバリゼーションの状況が進むなか、移民受入れ国ないし移住先となった国々において関連の諸政策にはその国・地域によって多様な表象となって表れる（小井土編著、2003）。韓国に限って言えば、外国人労働者の受入れをめぐる議論らしい議論もなく受入れ国になった1980年代後半以降、外国人労働者の流入が本格化して10年間、外国人労働者の人権状況は悪化の一途をたどっていたにもかかわらず、政策的対応は見送られ場当たり的な対策だけに終始したのである。

本稿の課題は、2008年政権交代によって登場した保守政権下における移民政策について検討することである。そして、政権交代による保守政権の政策を論じることは、必然的に前のリベラル政権で初めて成立した移民政策との比較の視点に基づく政策の「連続」と「差異」、あるいは「断絶」について論じることになる。ただし、政権発足から2年という時期的条件から、結論を導き出すことは時期尚早かもしれない。本稿ではこうした条件を考慮し、結論を急ぐより、これまでの政策運用から以前のリベラル政権の政策との比較を通して政策の方向性を探ってみることにしたい。

以下、まず次章ではリベラル政権の移民政策を整理し、その政治的含意について論じる。第3章では保守政権の移民政策の具体的な政策運用について検討を行う。そしてこれらを踏まえ、保守政権の移民政策の方向性について考察するとともに、今後の展望について簡単に述べることにしたい。

2 韓国における移民政策レジームの形成——リベラル政権の人権重視移民政策

(1) 外国人の地位・権利に関する政策

韓国は2007年の「在韓外国人処遇基本法」（以下、外国人基本法）の制定によって、それまでの入管政策一本体制から統合政策を加えた移民政策の両輪体制を整えたといえる。だが、外国人基本法の制定の前にも、リベラル政権の発足直後から個別政策を変更する動きは始まっていた。第1に、金大中政権発足以後の外国人の在留管理を含む外国人の権利向上を図る政策である。第2に、外国人労働者の流入が始まった1980年代の後半以降、外国人産業技術研修生制度（以下、研修生制度）を通して研修生の身分で入国する非熟練外国人労働者の地位と権利をめぐる政策動向である。非熟練労働者の受入れ制度は、雇用許可制の施行（2004年）と研修生制度の廃止（2007年）によっ

て、受入れシステムそのものが変更された。

1998年に発足した金大中政府は、前年秋のアジア通貨金融危機の直撃を受け深刻な危機状態に陥った経済の再建が最大の課題であった(宣, 2003)。経済の再建には国外に流出した外国の資本を呼び戻す必要があったが、そのために政府は外国人の経済活動を制限していた関連規制を次々と撤廃・緩和した。1962年「外国人土地所有禁止法」に始まり1970年「外国人土地取得及び管理に関する法」に継がれた、外国人の経済活動と財産形成を制約してきた規制も含まれていた。1970年の法律は、外国人1世帯の土地所有を200坪以下の住宅1軒と50坪以下の店舗1つに制限し、農地や林野の所有も禁止していた。実はこれらの法律の最大の被害者は在韓華僑であった。韓国の華僑は朝鮮半島が日本の植民地になる前から定住していた唯一のエスニック・マイノリティであったが、こうした差別的な法律によって財産形成と経済活動が制限され、「世界でチャイナ・タウンのない唯一の国」とも言われたのである。一時期3万3000人程度だった在韓華僑は1970年代以降、新しい機会を求め第三国へ再移住する人が増え、2002年現在2万人ほどに減少するに至った(国家人権委員会, 2003:20)。

このように、金大中政府が外国資本の誘致のために行った諸政策は、長期居住外国人の経済的権利を拡大することにつながった。金大中政府が行ったこうした外国人の経済的権利に関する政策は、この政策だけをみるならば、国内経済の再建を目的とした政策の「付随的」、「結果的」効果として限定的に評価されるだろう。しかし、長期居住外国人の権利拡大に関する政策は、経済的権利にかかわる領域にとどまらず、後述するように、居住権、政治的権利、そして国内における外国人の地位や在留管理と関連する諸政策の変更にまで及び、経済的権利の拡大は外国人の地位向上と権利拡大につながる一連の政策として位置づけられる。

2002年4月、「出入国管理法」(以下、入管法)の改定により、在留資格「永住」が新設され、長期居住外国人の居住権の向上が図られた。それまで長期滞在の外国人であっても安定した居住を保障する在留資格はなく、5年おきに「居住」資格での在留期間の更新を余儀なくされていた。当時、世代を超えて韓国に定住していた在韓華僑にとって、居住権の確保は安定した生活に欠かせない条件であり、在留資格「永住」の新設は、上記の経済権とともに長期居住外国人の基本的な権利保障として意味ある政策変更であった。

外国人基本法が制定される以前、韓国における外国人の地位と権利に関しては入管法のみで規定されていた。リベラル政権下において、入管法は主にな在留資格と関連する条項が数次にわたって改定され、外国人の在留管理に関する意味ある改定も行われた。2003年、それまで外国人登録証の発給の際、20歳以上の外国人に義務となっていた10本指の指紋押捺の廃止がそれである。2001年米国で起きた「9・11」以来、アメリカをはじめ各国が外国人の出入国と在留管理を強化していく時期に、韓国の外国人指紋押捺の廃止は明らかにその方向性が異なる。指紋押捺を廃止する入管法の改定は盧武鉉政権1年目に行われたが、その基本的な方向は外国人の人権状況の改善につながる、上述した金大中政権時の政策の流れと一致する。当時の法務部長官は、指紋押捺について「とても不当だと思う。後進国型だ」と発言し、人権に配慮した法律改定であることをうかがわせる*1。

さらに、こうした外国人の地位と権利を拡大・向上させる諸政策の中に、外国人の地方参政権が含

まれていた点は特筆に値する。外国人の地方参政権は、在留資格「永住」の新設より早い1999年3月、金大中大統領が小渕恵三首相との首脳会談で、在日韓国人に対する地方参政権を要請し、韓国でも在韓外国人の地方参政権を検討中であると説明し、政府として公式的に議論が始まった。金大中大統領の指示から始まった外国人の地方参政権付与に関する法律改定作業は、6年後の2005年8月、盧武鉉政権下で「公職選挙法」の改定に伴ってようやく実現した^{*2}。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^{*3}。また、2004年1月に制定された「住民投票法」により、永住外国人に投票権と、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(9条)。そして2005年7月、済州道で実施された住民投票で外国人が初めて投票権を行使した(宣, 2009b:191)。

(2) 外国人労働者の受入れに関する政策

1980年代後半、韓国に非熟練外国人労働者の流入が始まって以来、韓国政府は労働者の専門性に着目し専門職と非熟練労働者のカテゴリーを分離し、それぞれ別の原則に基づく受入れと雇用管理を行っている。専門職の場合は、国内労働市場の補完性を保つための労働市場テストを課さず、受入れの総量規制(クォータ制)もない、きわめてオープンな受入れ政策である。アジアの新興工業国として1996年にOECDに加盟し先進国への敷居を跨いだ韓国であるが、専門職といえども他の先進諸国に比べ賃金など雇用の質の面での競争力はまだ低い。いくつかの企業がグローバル市場で競争が可能な水準まで成長し状況が変わりつつあるが、専門職の外国人にとって韓国の労働市場は欧米や日本に比べ魅力に欠けるといわざるを得ない。2000年代以降、政府は国際競争力の強化を目的に3種のカード制度を設け^{*4}、専門職の受入れを促進する政策を積極的に取り入れるなど、リベラル政権・保守政権にかかわらず専門職受入れに関する政策の基本路線は変わらないが、後述の通り、保守政権はさらに踏み込んだ政策を展開している。

専門職に対するオープンな政策と違って、非熟練労働者に対しては、受入れや雇用管理などあらゆる面において「限定的」な政策をとり続けている。それは、不熟練労働者受入れ制度として運用され2007年に廃止になった研修生制度、2004年から施行された雇用許可制、また2007年から在外同胞を対象に始まった訪問就業制の諸政策において基本的に同様である。その制限というのは突き詰めて言うならば、非熟練労働者の受入れが国内労働市場に過大な影響を及ぼすことを回避するための需給調整システムといえる^{*5}。だが、韓国では、需給調整システムに加え、外国人労働者の地位と権利をめぐる錯綜が政策の変遷に主要な変数として作用し、両者をいかに調整するかが政策転換と運用の重要なポイントであった。

韓国の非熟練部門の労働市場は、1980年代後半の好景気により、中小製造業の生産部門を中心に労働力供給が逼迫する状況が続き、産業界から外国人の受入れを求める声が高まっていた。政府は産業界の非熟練労働者受入れ要求と、受入れが社会問題をもたらしかねないという憂慮の狭間で、日本の外国人研修生制度をモデルにした、正規の受入れを避け既存の研修生制度を拡大する「政治的」選択をした(ソル, 1999:423)。

ところが、こうした研修生制度の拡大による外国人労働者受入れは非正規滞在者の増大にもつな

がり、まもなく制度自体がはらんでいる「矛盾」が表面化した*6。研修生の劣悪な労働環境や人権侵害が「外国人労働者問題」として社会問題化し研修生制度に対して非難が集中すると、政府は外国人労働者の地位・権利と需給調整の両面から事態の打開に乗り出した。

第1に、研修生の保護策として政府は、労働部の指針により、労働の対価の受給があれば労働者として認め、最低賃金の保障、安全衛生や労災への対応など、労働関連法の一部を適用した*7。研修生の「保護」を目的とした政府の対応は、研修生の法的地位が労働者に近づく一方で、制度本来の研修生としての意味合いはますます薄れることを意味し、制度の趣旨と実態の乖離はさらに深まる皮肉な結果を招いた。そして研修生の地位・権利の向上により賃金など雇用コストの上昇を嫌う使用者は、賃金が少々高くても容易に解雇でき他の雇用コストも抑えられる、「使い勝手の良い」非正規滞在者を雇用するようになった。不法就労の常態化には、人手不足を理由に取り締まりに反発する中小企業側と、それを無視できない当局の政治的「考慮」も一翼を担っていた*8。

第2に、政府は合法ルートである研修生の供給を増やすことで非合法就労者の増加を食い止めようとした。使用者の要求とあいまって、研修生の年間クォータは1993年の2万人から2000年には8万4500人まで年々増員された。しかし非合法就労を減らすという政府の意図に反して、研修生より賃金が高い非合法労働市場への研修生の「離脱」は減少せず、外国人労働者のうち非合法就労者が8割を占めるまでに至り、研修生制度の需給調整システムは機能不全に陥ったのである。

このような打つ手なしの状態に対して、研修生制度の役割と機能は限界に達しているという世論が大勢を占める中、大統領選挙という政治的節目が制度転換の契機となった。2002年に行われた大統領選挙では、非熟練外国人労働者受入れ政策が焦点の一つとなり、与野党両陣営ともに雇用許可制への転換を公約として掲げた。金大中政権を受け継いだ盧武鉉政権は、新政権が発足した2003年に「外国人勤労者雇用等に関する法律」を制定し、3年後に研修生制度を廃止するとともに、それに代わる新しい制度として雇用許可制の創設を決め、韓国の非熟練労働者受入れ政策は大きな転換点を迎えた。

雇用許可制は、①国内労働市場の補完性、②外国人労働者の権利保障、③定住化防止、という3つを原則に、韓国でははじめて非熟練外国人労働者を正規に受け入れるスキームとして2004年8月に施行された*9。雇用許可制は、需給システムと労働者の地位・権利の両面で、以前の研修生制度と大きく異なる。

第1に、雇用許可制は、民間主導で運用された研修生制度と対照的に、労働者の移動に関する全プロセスを政府が直接管理する、政府主導の需給調整システムである。政府管理は受入れ国（韓国）に限らず、送出国で行われる全プロセスをその国の政府が直接管理するよう、覚書（MOU）の交換を通じて求めた。こうした政府管理の需給システムは、民間主導で運用された研修生制度の運用から生じた問題、とりわけ労働者に大きなコストとなっていた保証金やブローカー費用を削減することで韓国に入国した後それを返済するために非正規滞在や不法就労に流れる誘引要因を事前に回避し、機能不全に陥った外国人労働者需給システムを回復させる狙いがあった。

第2に、労働者としての地位・権利に関してはそれを認め労働関連法が全面適用された。また社会保障関係も国内労働者と同等に扱い、研修生制度で問題となっていた賃金未払いや満期出国など

に関する保証保険も義務付けた。この点については雇用コストの上昇を理由に使用者側が反対したが、研修生制度が労働者としての地位・権利が曖昧で人権侵害の原因となったという世論の支持を得て法制化された。

雇用許可制は、研修生制度を中心に外国人労働者受入れ政策を運用してきた時期に発生したさまざまな問題、とくに非正規滞在者の急増の問題を解消し、外国人労働者の入国・滞在・雇用に関する需給システムを「正常に」戻すことが狙いであった。だが、雇用許可制への政策転換は、1980年代後半以降、合法・非合法を問わず外国人の大量流入の現実の前に「無気力」だった国が政策主体として正統性を回復し、脇役から主役に登場したことを意味する。国の役割の増大は、その後、外国人労働者受入れ政策に限らず、韓国の移民政策全般において政府イニシアティブとして表れる。

(3) 「在韓外国人処遇基本法」の制定と移民政策レジームの形成

韓国では、2004年の雇用許可制と2007の外国人基本法の成立により移民政策レジームが形成された。「移民政策レジーム」とは小井土(2003:76)が「移民受入れ・選別・処遇に関する相対的に安定的な政治的な基本枠組み」とする「移民レジーム」とほぼ同義である。ただし、「移民レジーム」ではなく「移民政策レジーム」とする理由は、韓国には小井土が想定するアメリカ合衆国のように永住を前提とする移民受入れ枠組みはないが(結婚移住者がそれに準ずる現象となりつつあるが)、移民政策をめぐる「法・制度の連携」や移民政策に関する政策形成のプロセスとそのパターンが見られるからである^{*10}。これはリベラル政権だけではなく、政権交代後登場した保守政権の移民政策における連続性の中で見出すことができる。

雇用許可制への政策転換によって、非熟練労働者受入れ政策というもともと「悩ましい」政策課題を乗り越えた盧武鉉政権は、政策課題を移民政策全般に広げた。正統性を回復した国は、外国人労働者問題を超え、すでに社会の基盤変化にまで及んだ外国人や多文化と関連する課題を政策アジェンダとして取り上げ、政策のイニシアティブを発揮し始めた。

2006年5月、青瓦台(韓国の大統領府)で開かれた第1回外国人政策会議とその場で採択された「外国人政策基本方向及び推進体系」(以下、「2006年基本方向」)では、「外国人政策」という新しい政策概念を提示し、それまでの入管政策に加え「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」だという認識を示した^{*11}。入管政策と統合政策を包括するまさに「移民政策」を国の責務として明言したのである。

政策文書と実行は別であろうが、「2006年基本方向」からは、外国人の流入・滞在の多様化、社会の多民族・多文化化の進展を踏まえ、リベラル政権が個別に実行してきた政策の点検と、人権重視の政策基調を読みとることができる。そして移民政策の推進体系として関連基本法の制定と政府組織改編の必要性が指摘され、後の法務部の組織改編と外国人基本法の制定の起点となった。

雇用許可制の施行以降、政府が実行した個別政策の代表的な例が結婚移住者に対する政策である。2000年代以降、韓国にはアジア諸国からの結婚移住者が急増し、国際結婚比率(全結婚件数に占める国際結婚の比率)は、1990年代の3%前後から2005年には過去最高の13.6%を記録した。国際結婚では韓国人男性と外国人女性の結婚が圧倒的に多く、なか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は2006年に41%に達した。国際結婚の急増は韓国女性性の晩婚化や未婚率の上昇と国際的な結婚仲介業の「活況」があいまった結果であるが、国際結婚に至る過程と韓国社会で生活する場面で遭遇する差別的状況が多く指摘された^{*12}。

政府は、まず人身売買と指摘されることもあった国際結婚仲介業者に対する規制の強化と結婚移住者の滞在の安定を図る制度整備を行った。それまで規制されなかった結婚仲介業を登録制にかえる「結婚仲介業の管理に関する法律」を制定(2007年12月)し、行政による監督を強化した。また、結婚移住者が滞在の不安のために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。いずれも人権の観点からの結婚移住女性性の保護と解されるこうした政府の対応は、「多文化社会」という認識の広がりとともに外国人の社会統合と定着支援を盛り込んだ外国人基本法という統合的な仕組みづくりと同一線上の政策形成プロセスと理解できる。

第1回外国人政策会議が開かれてから1年後の2007年5月、外国人基本法が制定された。外国人基本法の制定は多民族・多文化社会の様相を呈しつつある韓国にとって意味深い出来事である。

第1に、外国人基本法の制定は、移民政策の両輪体制の一方をなす統合政策の成立を意味し、入管政策と並んで移民政策の基本体制が確立された。韓国は1980年代後半まで外国人や異文化と「無縁」のように思われたが、外国人基本法は実態の進展に伴って入管政策のみでは対応できない関連課題に対する政策課題の遂行のための法制化である。

第2に、外国人基本法は多民族・多文化社会に対応する政策理念として「共生」と「社会統合」を掲げた^{*13}。外国人基本法の制定にいたるまで、政府がその理念を明確に打ち出したことはない。「2006年基本方向」で提示されたビジョン「外国人と共に生きる開かれた社会の具現」は「共生」の理念を示しただけである。したがって、ここでいう「共生」と「社会統合」は、韓国政府の統治理念や国家のあり方のような基本理念ではなく、移民政策の政策理念として限定的に解釈されるべきであろう^{*14}。

第3に、外国人基本法はリベラル政権下において、入管政策の他に個別に推進してきた諸政策を統合的に立案・実行できるプログラム規定を盛り込み、その法律的根拠を整えた。上述したように、外国人の諸権利に関する個別政策は、金大中・盧武鉉両政権下で実質的に大きく変貌したが、外国人基本法はそれら各政策の整合性や重複などを考慮しながら総合政策としての移民政策を展開する枠組みと理解できる。

3 「競争力」重視の政策運用——保守政権の移民政策

(1) 人権から競争力へ——「選別」による「包摂」と「排除」

2008年2月に発足した李明博政権の移民政策の骨格は、同年12月法務部が発表した「第1次外国人政策基本計画」(以下、1次基本計画)で明らかになった。「外国人政策基本計画」は外国人基本法に基づき、外国人政策委員会の審議を経て法務部長官が5年おきに策定することになっており(5条)、法律制定後はじめてとなる基本計画である。新政権が1次基本計画を策定したことにより、

まずリベラル政権で確立された入管政策と統合政策という移民政策の基本体制を維持し、その枠組みの下で政策を運用する「連続性」が示された。2010年現時点において、外国人基本法の大幅な改定や新しい法律の制定に関する動向はなく、移民政策の大枠は維持されると思われる。

1次基本計画は、保守政権への政権交代と2008年秋以降の世界的な経済危機という政策環境の激変の中で策定されたものとして、新政権の移民政策の方向性を読み取れる好適な材料に値する。

1次基本計画では国内の政策環境の変化について、在留外国人の増加及び在留類型の多様化、少子高齢化及び人口の純流出状況の持続、多文化社会への移行の3点を挙げ、①積極的な開放による国家競争力の強化、②質の高い社会統合、③秩序ある移民行政の具現、④外国人人権擁護の4大目標と13の重点課題が表明された(外国人政策委員会、2008)。これら政策環境の変化や政策目標をみる限り、保守政権の移民政策の方向性は、盧武鉉政権下で外国人基本法を制定する前触れとなった「2006年基本方向」の基本原則や政策目標とほぼ一致し^{*15}、一見政権交代による移民政策の路線転換はないように見られる。

しかし、保守政権発足後、この2年間、立案・施行された政策からは競争力重視の姿勢が鮮明に浮かび上がる。とくに入管政策では、滞在の合法性と専門性の視点に立つ「選別」による「包摂」や「排除」が鮮明になってきた。前政権で重視した「人権」に関する政策は「付随的」な議論にとどまり、代わりに入管行政の「秩序」と称する政策が具体化されつつある。移民政策を議論する場が前政権の「外国人政策会議」から新しく設置された「国家競争力強化委員会」に変わっている点も、こうした政策方向と政策形成のプロセスのシフトを代弁している。このような姿勢がもっとも顕著に現れたのが、専門職受入れ促進と非正規滞在者に対する厳しい対応である。

韓国に滞在している外国人労働者はその専門性から見ると、2008年末現在、就労資格滞在外者548,553人中、非熟練労働者が511,249人と圧倒的多数を占める一方、専門職は32,473人と全体に占める割合が6%にも満たない少数にとどまっている(出入国・外国人政策本部、2009)。保守政権は専門職受入れを経済発展の動力と位置づけ、入管規制を緩和し、積極的な受入れと定住を誘導しようとしている^{*16}。

第1に、専門職の査証申請と受入れの多様化・迅速化をはかる。科学・技術など領域別の専門家から「査証推薦人」を指定し、検証された専門家のデータ・ベースの構築と、求人情報とのマッチングに活用し、オンライン査証推薦・審査システム(HuNet KOREA)を通して査証申請・発給を可能にする。これにより、1カ月以上かかるビザ発給期間を1週間以内に短縮できるという。査証発給に関する審査機能は入管行政の固有業務とされるのが一般的であるが、専門職に対しては2000年代初頭に3種のカード制度の導入により外国人の専門性の審査機能が関係省庁に移管されており、「査証推薦人」制度により審査機能がさらに多様化される。

第2に、ポイント・システムを導入し、「選別」された専門職に対して就労制限のない「居住」や「永住」資格を付与する。国内に滞在する専門職をポイント・システムにより^{*17}、「居住」資格に変更を可能にし、また「居住」資格で3年滞在后、「永住」資格を取得可能にする。これまで専門職の「居住」と「永住」への資格変更には各5年の滞在要件が必要だったが、「選別」された専門職にはその要件を緩和し、長期滞在や定住を誘導する「包摂」が進んでいる。アジアではシンガポールが採用している専門

職の永住誘導政策と類似する（経済産業省，2008：157-210）。

他方，非正規滞在者に対しては「排除」が一層強化されている。政府は2008年9月，「不法滞在者削減5カ年計画」を決め，19.3%の非正規滞在率を5年以内に10%以下に削減することを目標に，取り締まりと非正規滞在者を雇用する事業主の処罰の厳格化などを明らかにした（労働部ほか，2008）。この計画の発表後，とくに外国人集住地域で頻繁に取り締まりが行われる状況を，ある市民団体のメンバーは以下のように述べた^{*18}。

「前の政権でも非正規滞在者の取り締まりはやっていたが，その時は『前救済，後措置』という人道的配慮もあった。今回は取り締まりが常態化しているし，人道的配慮もない。外国人支援活動に関する公的予算についても，以前は非正規滞在者が支援対象に含まれていることをある程度『黙認』してくれたが，いまは完全に対象外としている」。

実際，この計画が発表される前の2008年7月末，滞在外国人の19.3%（223,229人）を占めていた非正規滞在者は，この計画後1年半あまりで15.6%（179,719人）に大幅に減少した（出入国・外国人政策本部，2009）。2008年秋以降の経済危機によって雇用状況が悪化したことを勘案しても急激な減少と言えよう。

（2）移民政策のマネジメント化

（a）積極的な外国人労働者需給調整と使用者寄りの雇用管理

雇用許可制は使用者に労働市場テストを義務付け，政府による年間クオータと外国人雇用率を備えた，国内労働市場の補完性を原則とする需給システムである（宣，2006）。ところが，雇用調整の場面において，外国人雇用の補完性は内国人労働者より外国人労働者の雇用調整が先行することを意味する。2008年秋の経済危機後，筆者の現地調査による（2009年2月）と，外国人労働者は内国人労働者より先に解雇され，労働時間短縮のようなシビアな雇用調整に直面していた。収入が減り送金もできず生活が困難な外国人の中には，新しい仕事を探すのをあきらめ帰国を計画する人も増えていた。

政府は2008年秋以降，マクロレベルの需給調整を急いでいる。政府は2008年年末に雇用許可書の新規発給を中断すると発表し，表1のように，2009年度の新規クオータを3万4000人と昨年度の3分の1水準に縮小した。政府が研修生制度と雇用許可制を通して年間クオータをこれほど大幅に縮小したのは初めてである。研修生制度下では使用者側の要求により増えるばかりで調整機能は有名無実だったクオータ制が，国が需給調整と雇用管理の主体と位置づけられている雇用許可制下では，雇用調整の局面において積極的に活用されている。政府のマクロレベルでの需給調整は，外国人労働者に対するミクロレベルでの雇用調整が非正規滞在者の増加につながるのを恐れた措置であろう。雇用許可制によって正統性を回復した国にとって，非正規滞在者の増加は正統性の危機を意味する。2009年に限らず，今後，需給調整の主体として政府の役割がさらに増していくことが予想される。

マクロレベルの大幅なクオータ縮小の一方で，雇用許可制ルートで雇用された外国人労働者の最長滞在期間は3年から5年に延長された（2009年10月）。法改定以前では，帰国した外国人労働者

表1 雇用許可制の年間クォータの推移(人)

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009
合計	41,000	76,000	73,300	109,600	132,000	34,000
一般雇用許可	25,000	38,000	35,250	49,600	72,000	17,000
特例雇用許可	16,000	38,000	38,050	60,000	60,000	17,000

注：特例雇用許可はコリア系の在外同胞が対象である。
出典：外国人力政策委員会「外国人力導入計画」(各年度)

表2 コリア系在外同胞の就労業種

	合計		男性		女性	
	人	比率	人	比率	人	比率
計	991	100.0	502	100.0	489	100.0
製造業	141	14.2	119	23.7	22	4.5
建設業	279	28.2	273	54.4	6	1.2
サービス業	571	57.6	110	21.9	461	94.3

出典：法務部，2008：33表3-7より筆者作成。

は6カ月が経過しないと再入国・就労ができず、同じ事業所に再雇用される場合のみその期間を1カ月としてきたが、その1カ月も廃止されたのである。したがって、3年満期を迎える労働者を再雇用したい使用者は、再雇用を申請すれば1カ月の雇用猶予期間なしで2年間雇用が延長でき、雇用許可制は3年ローテーションから実質5年ローテーション・システムとなった。

外国人労働者に対する需要は依然として高く、外国人労働者を生産計画に組み込んでいる企業の立場からみれば、1カ月の雇用空白は生産活動に支障をきたすと、以前より使用者側からの5年延長の要望は多かった。今回の期間延長は、こうした使用者側の要望を取り入れた制度変更である。ところで、この雇用期間延長は、経済危機によって外国人労働市場の需要減少が予想される中で実行されたクォータ縮小と一見相反するように見える。だが、クォータ縮小により「入口」を締めて新規入国者を減らしながら、雇用需要には国内での異動によって対応し、雇用されている事業所において「検証」され使用者から再雇用の要請が出される労働者は期間延長を認める措置は、相反するようで整合性があり、その整合性には「選別」の発想が働いている。

また、外国人労働者の国内需給調整と在留管理をリンクする動きも進んでいる。雇用許可制は主に中小製造業の非熟練部門の人手不足を補うことを目的としているが、中小企業の技能労働者不足率は依然として高い水準を推移している一方で^{*19}、訪問就業制ルートで入国したコリア系外国人は製造業より相対的に賃金の高い建設業とサービス業に集中的に就労している(表2参照)。この国内労働市場のミスマッチを解消する方法として、政府はコリア系の外国人に対して、中小製造業・農畜産業・漁業に就労する場合、家族招聘や「永住」資格取得の要件を緩和するインセンティブ付きで需給調整を図る方針を明らかにした(労働部ほか、2008：10)。

雇用許可制によって、需給調整の主体として政府の役割が再定義され、正統性を回復した国にとって、再び非正規滞在者と不法就労が増加する状況を招いてはならない。上記のような政府の施策は、正統性の危機を回避するためのマクロ・ミクロ両面からの需給調整マネジメントである。今後も

政府の役割は一層増していくことが予想され、政策のマネジメント化はさらに進むと思われる。

(b) 入管政策と統合政策の機能的連携

2007年5月の外国人基本法制定後、具体化された統合政策のプログラムの一つが結婚移住者を優先対象とする「社会統合プログラム履修制」である。これは、韓国語や韓国社会理解教育など標準化されたプログラムを履修する外国人に対して、「永住」への在留資格変更や国籍取得を優遇する施策である。このプログラムは当初2009年から全面実施の予定だったが、韓国語教育を中心とする「同化主義的」な内容ではないか、あるいは履修者に過度の教育義務を負わせているといった批判があり、まずモデル事業としてスタートした。

韓国では国籍取得には5年以上の滞在に加え筆記試験と面接の審査を実施しているが（結婚移住者を除く）、法務部は今後社会統合プログラム履修者には筆記試験を免除し、手続き期間を短縮するという。このプログラムは最長450時間（「言語過程」（韓国語）6段階400時間、「多文化社会理解」50時間）に構成され、申請者は法務部が指定した運営機関で教育を受け、政府はその資金を援助する仕組みとなっている（宣，2009c）。この事業は定住を目的とするすべての外国人に義務付けるのではなく、安定的な在留資格を得るプロセスにインセンティブをつけ履修を誘導する、入管政策と統合政策をリンクさせた点に特徴がある。

このような入管政策と統合政策を連携させる発想はリベラル政権下で策定された、非熟練労働者を選別し熟練生産技能労働者として定住を可能にした制度にも含まれている。その制度の資格変更申請の要件の一つに中級程度の韓国語能力を課している^{*20}。他にも上述した、専門職の定住を誘導するポイント・システムの評価基準にも統合政策の要素が含まれると推測される。この制度は2010年の現時点で立法予告の段階ではあるが、法務部の発表を見ると、韓国語能力や社会統合プログラムの履修がポイントの項目として挙げられている^{*21}。

韓国の入管政策の基調は、非熟練労働者はローテーション原則に基づいて定住を防止し、専門職には国内労働市場を開放し就労を認めてきた段階を経て、定住可能（非熟練労働者）、または定住誘導（専門職）と、次のステップに進んでいる。入管政策と統合政策のリンクは、この定住希望者の「選別」プロセスに組み込まれつつある。韓国の移民政策において、「選別」はいまになって始まったわけではないが、統合政策が具体化される以前の「選別」の基準はもっぱら滞在の合法性や韓国経済への貢献度であった。たとえば、リベラル政権下でも非正規滞在者の強制退去は行われ、外国人基本法も非正規滞在者を対象外としている。その一方で、3種のカード制度のような専門職の「選別」システムも運用してきた。こうした「選別」基準はいまも基本的に変わらない。だが、統合政策のプログラムが始まると、今度は「選別」のプロセスに労働力として韓国の経済発展に貢献できるかという要素に加えて、韓国社会にうまく統合できるかという要素を機能的に連携させるマネジメントが始まった。まるで企業が経営目標の達成のために多様な経営資源をうまく調整・動員するかのように。

4 終わりに

外国人労働者が津波のように押し寄せた1980年代後半、韓国は労働者送出国から受入れ国に

急速に転換した。それまでは外国人といえば少数の華僑だけで、公然と行われた差別も国民の関心事になることはなかった。非正規滞在と不法就労の常態化、研修生制度という実態と乖離した外国人労働者受入れ制度、就労現場の人権侵害は、1960年代以降「圧縮成長」を成し遂げた韓国経済と同様に、韓国社会に外国人と異文化に関連する課題を圧縮的に提起した。

金大中・盧武鉉の2期にわたるリベラル政権の10年は、80年代の民主化運動の流れと市民セクターの問題提起に促され、移民政策に着手した時期であった。外国人の基本権の向上、雇用許可制の施行、統合政策を定めた外国人基本法の成立によって、韓国に初めて移民政策のレジームが形成された。そのレジームは1980年代の民主化運動と1990年代の外国人労働者を取り巻く人権問題から、「人権」が主要な課題であった社会状況のなかで形成された。2000年代に入って国際結婚が急速に増加した際、社会の基盤変化や文化変容より「人権問題」が真っ先に提起されたのもこうした社会状況を映し出す。その一方で、リベラル政権下の移民政策は、国家が移民政策の主体として正統性を回復し再登場する基盤を構築した。政府が主導的な役割を果たす雇用許可制はその典型的な例であり、国のイニシアティブの下で制定された統合政策は理念不在のまま「官主導の多文化政策」(キム, 2007)を成立させたとも見ることができる。

2009年、前年から続く世界的規模の経済危機のなか、政権交代によって成立した李明博保守政権の移民政策の基本路線は、リベラル政権で形成された基本的な枠組みの下で運用されている。その意味で2007年外国人基本法の成立によって形成された移民政策レジームは2010年の現時点において「継承」されている。ただし、具体的な政策運用においては、「競争力強化」に重きを置いた政策のマネジメント化が進んでいる。積極的な非熟練外国人労働市場の需給調整、専門職受入れの促進、入管政策と統合政策のリンクなどは、滞在の合法性・競争力・統合可能性などの諸要素を取り入れた「選別」による「包摂」と「排除」をめぐるマネジメントの様相を呈している。

いま、韓国では「多文化」言説が社会に広く浸透し、移民政策は周辺の関連政策にまで影響を及ぼしている。その一つが重国籍をめぐる議論である。2009年12月、政府は重国籍を認める「国籍法」改定案を国務会議(日本の閣議にあたる)で議決し政府案を確定したと発表した(法務部, 2009d)。重国籍を認める主な対象は優秀な外国人材と結婚移住者であるが、社会の関心は重国籍を認める対象にとどまらない。兵役義務との関連、重国籍取得を目的とする海外出産の扱いなど、重国籍に関する議論はさまざまな分野で論議を呼んでいる。韓国におけるグローバリゼーションの進展と移民政策の展開はいま、国民と外国人の境界を揺るがし国民国家のあり方が問われるところまで来ている。

* 本論文は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)課題番号:20330101(研究代表者:倉田良樹[一橋大学])と、課題番号:18330029(研究代表者:首藤もと子[筑波大学])から支援をいただいた研究成果の一部である。

*1 一度廃止された外国人の指紋採集は、韓国版US-VISITの導入によって、2012年から再開されることが政府から発表された(法務部, 2009b)。

*2 外国人の地方参政権は、選挙人名簿作成基準日現在に「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る(15条)。外国人参政権に関する法改正の課程については、鄭印燮(2006)を参考されたい。

- *3 2006年地方選挙の際に、選挙権が付与された外国人は当時の外国人登録者約64万人の1%程度にあたる6,579人であった。国籍別には、台湾6,511人、日本51人、アメリカ8人、中国人5人、その他4人であった。
- *4 3種のカードとは、ITカード(ITエンジニア)、ゴールドカード(ナノテクノロジー、バイオなど新興産業分野)、サイエンスカード(理工学分野の研究者)を指し、通常の専門職より滞在期間や国内転職などを優遇し、査証発給にかかわる手続きも簡素化した(経済産業省、2008:86-89)。
- *5 これに関する諸外国の例は、厚生労働省、2002;国際経済交流財団、2005;労働政策研究・研修機構、2006、2007を参照されたい。
- *6 研修生制度の制度的仕組みと実態については、宣、2002、2006を参照されたい。
- *7 労働部は「外国人産業技術研修生の保護および管理に関する指針」(労働部例規第258号、1995年2月)を制定し、研修生を「保護」する方針を決めた。
- *8 雇用許可制が施行される前に筆者が韓国で行った調査では、不法就労について、使用者からは「人がいないから仕方ない」という意見が多く、また政府当局者も「人手が足りない状況の中で無闇に取り締まりはできない」という意見も聞かれた。
- *9 雇用許可制の詳細については、宣、2006を参照されたい。
- *10 本稿では、紙幅の関係上、政策形成プロセスやそのパターンについて本格的な分析ができず今後の課題にしたい。
- *11 「2006年基本方向」で示された「外国人政策」の定義は以下のとおりである。「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の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」(外国人政策委員会、2006)。
- *12 結婚移住者に関する政府の包括的な実態調査としては、保健福祉部、2005;女性家族部、2006を参照されたい。
- *13 外国人基本法1条には「この法律は在韓外国人に対する処遇等に関する基本的な事項を定めることで在韓外国人が大韓民国社会に適応し個人の能力を充分に発揮できるようにし、大韓民国国民と在韓外国人が相互を理解し尊重する社会環境を作り大韓民国の発展と社会統合に貢献することを目的とする」と定めている。限定的ではあるが、この条文からは「共生」と「統合」の理念を見出すことができよう。
- *14 韓国政府は外国人基本法の制定に際し、特定の理念を公式に採用したとは解されない、と筆者は考える。外国人基本法と関連政策を「多文化政策」といっているが、それを「多文化主義」と理解することには注意が必要である。政策が先行し、後から理念について議論されているのが現状である。
- *15 盧武鉉政権下の第1回外国人政策会議(2006年)で策定した2006年基本方向では、①外国人の人権保障、②国家競争力の強化、③多文化包容と社会統合を移民政策の基本原則とし、「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」を政策目標としている。また政権末期の2007年の第2回外国人政策会議では、①開放的移民許容を通じた国家競争力の強化、②質の高い社会統合、③秩序ある国境管理、④外国人の人権擁護を07~08年の重点課題としている。
- *16 法務部は関連規定について2009年11月4日、立法予告を行い、その内容を公表した段階にあり、関連法の改定プロセスが完了したわけではない。本稿では法務部の立法予告(法務部、2009d)を根拠にしている。
- *17 ポイント・システムの評価項目、評価方法、基準点などの具体的な事項は2010年1月現在、確定されていないが、その方向性はすでに「第1次基本計画」(法務部、2008)に示されている。
- *18 韓国最大の外国人集住地域である京畿道安山市で活動している市民団体「国境のないまち」のメンバーに対するインタビュー(2009年2月)。
- *19 中小企業の技能職人力不足率は6.5%('04)→5.6%('05)→6.2%('06)→7.4%('07)と6~7%を推移している(労働部ほか、2008)。
- *20 「非専門就業」から「居住」への資格変更の主要な要件は、①過去10年間5年以上、製造業・建設業・農業・漁業分野での就労、②所定の技能・技術資格所持か年間賃金総額が内国人の平均賃金総額以上、③総資産2000万ウォン以上、④韓国語能力試験3級以上である(法務部、2009a)。
- *21 法務部は、ポイント・システムの評価項目として、共通項目に年齢・学歴・韓国語能力・所得等を、加算項目に社会統合プログラムの履修、韓国留学経験、海外専門分野就業経歴、同伴家族及び被招聘者の入管法遵守程度等を挙げている(法務部、2009d)。

《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」。
- ・ 外国人政策委員会, 2008「第1次外国人政策基本計画(2008～2012)」。
- ・ 外国人力政策委員会「外国人力導入計画」(各年度)。
- ・ キム・ヒジョン, 2007「韓国の官主導型多文化主義」オ・キョンソクほか『韓国の多文化主義』ハヌル, 58～79頁。
- ・ 経済産業省, 2008「アジア諸国における外国人材等に関する実態調査」。
- ・ 小井土彰宏編著, 2003『移民政策の国際比較』明石書店。
- ・ 小井土彰宏, 2003「岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策」小井土編著前掲書, 30～81頁。
- ・ 厚生労働省, 2002「外国人雇用問題研究会報告書」。
- ・ 国際経済交流財団, 2005「外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業報告書」。
- ・ 国家人権委員会, 2003「国内居住華僑人権実態調査」。
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2009『出入国・外国人政策統計月報』2009年11月号。
- ・ 女性家族部, 2006「結婚移民者家族実態調査及び中長期支援政策方案研究」。
- ・ ソル・ドンフン, 1999『外国人労働者と韓国社会』ソウル大学出版部。
- ・ 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——韓国で実現した外国人地方参政権』新幹社。
- ・ 宣元錫, 2002「韓国の単純技能外国人労働者の受け入れ政策」『「世代間利害調整」ディスカッション・ペーパー』No.70, 一橋大学経済研究所。
- ・ 宣元錫, 2003「金大中政府の改革政策と韓国社会の変容」『同志社大学ワールドワイドビジネスレビュー』4巻3号, 同志社大学ワールドワイドビジネス研究センター。
- ・ 宣元錫, 2006「韓国における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.7, 一橋大学大学院社会学研究科総合政策研究室。
- ・ 宣元錫, 2009a「韓国の『外国人基本法』と『統合政策』の展開」『法律時報』81巻3号, 日本評論社。
- ・ 宣元錫, 2009b「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」『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告No.83, 185～206頁。
- ・ 宣元錫, 2009c「動き出した韓国の移民政策」『世界』2009年11月号, 岩波書店。
- ・ 保健福祉部, 2005「国際結婚移住女性実態調査及び保険・福祉支援政策方案」。
- ・ 法務部, 2008「訪問就業制に対する実態及び同胞満足度調査」。
- ・ 法務部, 2009a「熟練生産技能外国人力に対する居住(F-2)資格に滞留資格変更及び在留管理業務指針」(法務部訓令第726号)。
- ・ 法務部, 2009b「外国人『指紋及び顔情報提供』等のための『出入国管理法』一部改定法律案国務会議通過」(報道資料, 2009年11月3日)。
- ・ 法務部, 2009c「グローバル高級人力及び海外間接投資資本誘致のための『出入国管理法施行令』等の一部改定令案立法予告」(報道資料, 2009年11月5日)。
- ・ 法務部, 2009d「複数国籍許容範囲拡大を骨子とする国籍法改定案, 国務会議通過」(報道資料, 2009年12月22日)。
- ・ 労働部, 2007「外国人雇用許可制施行3周年評価及び制度改善方案研究」。
- ・ 労働部・法務部・保健福祉家族部・国家競争力強化委員会, 2008「非専門外国人力政策改善方案」。
- ・ 労働政策研究・研修機構, 2006「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」。
- ・ 労働政策研究・研修機構, 2007「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」。

Management of Immigration Policy

Immigration Policy of Conservative Administration in Korea

SUN Wonsuk

Chuo University

key words: immigration policy, employment permit system, act on the treatment of foreigners residing in korea

Korea's immigration policy underwent a dramatic transformation under the ten years of liberal administration. With the 2004 implementation of the Employment Permit System (EPS) and the enactment in 2007 of the Act on the Treatment of Foreigners Residing in Korea, Korea adopted its first comprehensive immigration policy framework. However, with the inauguration in 2008 of a conservative administration under Lee Myung-pak, Korea's immigration policy turned a new corner. At the onset, it was believed that the new conservative government would make clear a shift of emphasis to "competitiveness" in the operation of immigration policies, drawing a clear line with the liberal administration, which has emphasized "human rights." However, looking at the concrete measures taken by the new administration in its first two years, it has maintained the major policies of the previous administration, centered around the EPS and Act on the Treatment of Foreigners Residing in Korea, but in the actual operation of policies has made use of policy measures to strengthen management in its immigration policy. As one example, we can cite the decision to enact major cuts in the quota for unskilled workers in 2009, along with a decision to expand the acceptance of highly skilled personnel and adjustments of general policies with immigration policy with the aim to eliminate the mismatches in the domestic labor market for foreigners.

This paper explores the direction of immigration policy under the conservative government, while examining concrete examples of the new government's operation of policies, under what can be seen as an adverse policy environment.