

マネジメント化する韓国の移民政策*

ソン・ウォンソク（宣元錫、中央大学兼任講師）

キーワード：雇用許可制、在韓外国人処遇基本法、需給調整、統合政策

1. 本報告の課題

韓国の移民政策は、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（以下、基本法）の制定という重要な政策転換を経て、それまでとは区別できる新たな段階に入った。ところが、踏み出したばかりの韓国の移民政策は、保守系政権への交代と全世界を巻き込んだ経済危機という政策環境に直面している。移民政策を転換させた2期10年にわたるリベラル政権から保守系のイ・ミョンバク（李明博）政権への政権交代は、移民政策全般にわたる変化を予感させた。また、2008年後半以降の景気低迷による雇用不安は、とくに外国人労働者の受入れと雇用をめぐる政策対応に何らかの影響をあたえとみられる。本報告は、このような「逆風」ともいえる政策環境のなかで、移民政策の運用にどのような変化が見られるのか、最新動向からその方向性を探ってみたい。

2. 経済危機下の積極的な需給調整

雇用許可制は使用者に労働市場テストを義務付け、政府による年間クォータと外国人雇用率を備える、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。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の雇用調整が先行することを意味する。経済危機後、筆者の現地調査によると、外国人労働者は内国人労働者より真っ先に解雇され、労働時間短縮のようなシビアな雇用調整に直面している。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している人も増えている。

政府も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は中断すると発表し、2009年度の新規クォータを3万4000人と昨年度の3分の1水準に縮小した。以前の研修生制度と違って、雇用許可制は政府が需給調整の主体と位置づけられている。雇用許可制の施行以来はじめて、このように大きな雇用状況の変動に直面した韓国政府の対応は、政府にゆだねられている政策手段を積極的に活用し需給調整を行う実例を示したのである。

3. 保守系政権の外国人労働者関連政策

新政権は外国人労働者雇用に伴うコスト削減を要求してきた使用者側の要求を一部受入れる方向で制度改定を予告している。労働者の居住費と食費など労働者負担費用の実質増額、見習い期間の延長（現3ヶ月、賃金10%減額可能）、使用者に義務加入となっている専用保険（賃金滞納保証保険、出国満期保険）を任意介入に変更、などを推進する方針を打ち出した。

* 本報告は、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（研修代表者：倉田良樹（一橋大学））と、課題番号：18330029（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。

また、滞在の合法性と熟練度を基準に「包摂」と「排除」はますます鮮明になりつつある。医療サービスの改善など合法滞在者に対する支援事業と、帰国支援プログラムも実施する（技能・起業教育、帰国後の現地の韓国企業への職業斡旋など）一方で、5年以内に非正規滞在者を滞在外国人比10%以下に削減する目標を掲げ（2008年末現在、17.3%）、取締りと強制退去を強化している。法務部のインタビューでも、滞在支援事業と厳格な制度運用を並行させることにより政策目標を達成する姿勢がうかがえた。一方外国人支援団体は、非正規滞在者に対して以前の「先救済、後措置」から厳格な法律適用に風向きが変わったと、現場の雰囲気を変えている。

4. インセンティブ付き移民政策

昨今入管政策の政策目標を達成するためにインセンティブ付きで入管規制を柔軟に運用する施策が目立つ。2008年から不足している技能労働者の確保のために、雇用許可制ルートで入国・就労している非熟練労働者に対して、技能レベルや賃金などの条件付きで在留資格の変更を認め永住の途を開いた。まだ実例はないが今後労働市場の状況如何によっては条件緩和による定住誘導もありうると見られる。訪問就業制ルートで入国したコリア系に対しては、家族招聘や永住権付与のインセンティブ付きで主な就労先である建設業とサービス業から製造業・農畜産・漁業へ移動促進を図るなど、外国人労働市場のミスマッチ解消に入管政策を積極的に活用している。また、2009年からモデル事業が始まった社会統合プログラム履修制は、履修者に対する帰化筆記試験免除や手続き期間の短縮などのインセンティブをつけて参加を誘引している。

5. マネジメント化する移民政策

韓国の入管政策は、研修生制度下で入管政策が機能不全に陥った状況から、「国家」が中心的な役割を果たす雇用許可制に転換した。保守系政権は世界的な経済危機に直面し、労働力の需給調整とミスマッチの解消、滞在管理、統合政策など、移民政策全般にわたって政策手段を積極的かつ柔軟に駆使する、移民政策を「マネジメント」する姿勢が鮮明になってきた。今後、合法・非合法を基準とする外国人の「分断」と政策目的により「選別」を通して「選択的統合」が進むと思われる。一方で、移民政策の転換に大きな役割を果たした市民社会の影は薄くなりつつあり、その役割をめぐる模索が続いている。

【参考文献】

- 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（2009）「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（通巻1006号）日本評論社。