

転換期に立つ韓国の移民政策

—外国人の社会統合を中心に—

GEMC

Tohoku University
ISS, University of Tokyo

梁 起豪

I. 転換期における韓国の移民政策

周知の通り戦後の韓国は、植民地、南北分断、戦争という近代化の苦痛を乗り越え、世界で唯一分断の状態が続いている国である。近代化の過程における苦しみを耐えしのぎ立ち上がった韓国は、経済発展と民主主義の土着化という点において、他の追随を許さない程の「圧縮成長」¹を繰り返してきた国である。筆者は、経済成長と民主主義に加え韓国におけるもう一つの「圧縮成長」が見られる領域が、まさに多文化政策ではないかと思う。多文化に関する論議は、今後も韓国において社会的イシューとして継続する可能性が高い。

2002～2007年までの盧武鉉政権下における多文化政策は、急増する外国人労働者、結婚移民者、未登録外国人のための人権保護に始まり、短期間で制度が整備された。主要中央省庁としては、法務部、労働部、保健福祉家族部、行政安全部、教育科学技術部が直接関与する中、本格的な多文化政策を推進してきた。2008年末現在、246の地方政府の中ですでに7割を超える自治体において居住外国人のための支援条例が制定されており、京畿道安山市では2008年11月末登録外国人のための外国人入籍条例を別途制定して、公聴会を開いている。

2008年の李明博政府発足後、多文化に関するイシューは人権に国家競争力という観点に加わり、より重要な社会イシューとして浮上している。何よりも、経済協力開発機構（OECD）の加盟国の中で最も出生率の低い韓国は大きな危機意識の中にある。新しい成長エンジンを模索する李明博政府は、グローバル人材の誘致と、熟練した外国人労働者の滞在延長案

を積極的に検討している（国家競争力委員会報告書2008.4）。法務部は、2009年5月に傘下機関として韓国移民政策発展財団を設置した。

筆者は、次のいくつかの点から韓国の多文化政策がいわゆる転換期に突入したと考えている。第一に、1980年代末の移住外国人労働者や結婚移民者の流入から20年、1995年「世界化宣言」により都市国際化や投資誘致が始まって15年、そして2006年から集中的に構築してきた韓国政府の多文化政策が、これまでの成果をひとまず点検すべき時期をむかえているからである。近年に入り中央政府や地方政府は競争的に多文化政策のための法律や条令を制定しており、かなりの人材や財源が投資され一定の成果を収めているといえよう。しかし、政策の過剰や重複投資が論議をかもし、その結果2009年6月には多文化関連法を調整するための国会議員らによる研究会「多文化フォーラム」が発足した。²なお、韓国政府も同年12月に国務総理室の傘下に多文化家族政策委員会を設置することを発表している。

韓国において多文化に関する論議はより多様化・深層化している。社会学、社会福祉、人類学、教育学、行政学、新聞放送学、地理学などの多様な分野にわたって研究結果が蓄積されている。韓国社会の多文化現象や問題点に関して政界、官界、学会、マスコミなどで知識や情報が共有され、または拡散している。韓国社会は果たして多文化社会であるか、または韓国社会が多文化をどの程度受け容れることができるか、政府の多文化政策が現場や空間にどれだけ反映されているか、などの本質的な論議が再活性化している。

同時に地方や現場中心の多文化論議が展開されており、現場論、空間論、移住民の目線に焦点を合わせた傾向も現れている。多文化の理論や現場が錯綜したり、

空間論やガバナンス構築が課題として台頭したりもしている。マスコミを通じた多文化社会市民教育の活性化、多文化専門人材の養成と政策課題などが研究テーマとなっている。これは、韓国の多文化論議が政策や談論において分化する傾向があり、新しい転換期に入っていることを暗示するものである。

第二に、国家競争力の観点から多文化が浮上し始めている。2008年4月、国家競争力委員会はグローバル高級人材の誘致を発表した（教育科学技術部・法務部・行政安全部・知識経済部・労働部・国家競争力強化委員会、2008）。外国人人材に対する門戸を果敢に開放し、二重国籍を許容することで優秀な人材を確保するということである。国内の労働市場、人材養成システム、兵務行政などに及ぼす影響を総合的に検討し、人材誘致を通じた経済成長を実現しようというのである。韓国政府のグローバル政策に刺激を与えた代表的な事例は、シンガポールであろう。シンガポールは、外国人の人的資源が集中することから、多国籍の人材を誘致し国家競争力の資源としてきた典型的な事例といえよう。

人材移動のグローバル化による外国人誘致のため、シンガポール政府は高度の熟練技術を備えた専門家や資本力のある企業人の流入を増やすため、彼らに対する雇用許可権や永住権を提供してきた。1999年に始まった21世紀人材計画（The Manpower 21 Plane）は、考え方、知識、革新や交換³の核心となる才能資本（talent capital）の流入を拡大させるためのプランである。

計画の骨子は、21世紀における産業の成長をリードする医療、化学、バイオ、電子、環境、サービス、財政、健康、コミュニケーション、デジタル・メディア、海洋産業部門で働く能力のある熟練労働者に対する需要が増加することを見込み、シンガポールが今後目指す知識基盤産業を中心に新しい経済体制へと移行するため必要なコアとなる人材を最大限誘致することである。そのために、南部アジアのみならずイギリス、オーストラリア、ニュージーランド、ドイツ、フランス、スイスなど他の西欧国家まで含めた高級人材を受け入れ、誘致対象の国籍を多様化している。⁴

韓国政府は2008年7月、グローバル人材誘致と同時に雇用許可制における外国人労働者の3年滞在資格を延長し、熟練工に関しては5年まで滞在できるようにする外国人勤労者雇用法の改正を立法予告した。改正内容は、必要な外国人労働力を迅速に導入したり、外国人労働者支援策を強化するものである。熟練工を必要とする韓国の中小企業の場合、滞在期間3年を満了した外国人労働者が1ヶ月間出国しなければならない従来の条項を廃止し、最大2年未満まで継続して雇

用することができるようになっている。国籍法第5条の一般帰化条件には、5年以上韓国の住所がなければならぬという条項があり、永住権取得条件を充足させることになる。つまり、永住防止を原則としていた韓国の雇用許可制が、結果的には国籍取得後永住する移民労働者を量産する可能性を高めている。トルコ人労働者を短期循環原則のもとで受け入れ、後になって永住権を許容したドイツの状況が再発することを懸念する人々も多い。

第三に、深刻な人口減少と出生数低下に備えるため、多文化がもたらす成長と活力という側面からのメリットが次第に浮き彫りになっている。韓国は、全世界で過去50余年間の出生率が最も大きく落ち込んだ国である。新生児の数は1970年代の100万人レベルであったが、2000年には45 - 50万人へと減少している。合計出生率は2005年1.08で最低を記録した。2003年以降は合計出生率1.3以下で超低出生時代に進入し、足踏み状態にある。韓国は、2000年65歳以上の高齢化比率が7%である高齢化社会から2026年20%の超高齢化社会まで、わずか26年しかかからないだろうと予測される。韓国の高齢化社会は、フランス、アメリカ、ドイツは勿論、日本や中国より早いスピードで進んでいる。これからの40年間、総人口の減少に備えるための純粋移民の適正流入規模は、最低104.5万人、最高293.8万人に及ぶものと予測される。

国際結婚が増えるなか、教育の面からも多文化現象は大変早いスピードで進んでいる。国際結婚は、1990年0.5万件（1.2%）から増加し2000年には1.2万件（3.7%）に達している。2005年には4.2万件（13.5%）でピークに達したが、2006年から若干減少し2008年には3.6万件（11.05%）となっている。国際結婚や外国人労働者の流入は、自然に多文化子女の増加につながり、2029年には新生児3人に1人は多文化家庭の子女になるだろうと予想される。2008年4月現在、多文化子女は約5.8万人であり、2006年2.5万人、2007年4.4万人から大きく増加している。

多文化子女を年齢別に見ると、6歳以下が57.1%で幼年層が多い。小中高に在学中の多文化子女は2008年現在20,180人（多文化家庭子女18,778人、外国人労働者子女1,402人）で前年対比約4割増加している。韓国の外国人留学生の数は、地方大学が新入生減少に備え中国人留学生を積極的に誘致することで、2003年12,314人から2006年32,557人、2008年63,952人と急増している。多文化子女や外国人留学生に対する教育支援は早急に対応すべき課題として認識されている。

出入国管理から移民政策へと変化する動き、国際競争力強化のための多文化政策の積極的な導入の検討、

韓国社会が深刻な問題として認識している出生率低下や補充移民として結婚移民者や外国人労働者の受け入れは、韓国移民政策の変化を端的に現している。

このようなことで、新しい転換期に入った韓国の移民政策は、次第に外国人の選別的人員補充から社会統合政策へと変化している。グローバル人材の誘致と二重国籍の許容、熟練工外国人労働者の長期居住や永住権取得可能性、国際結婚と多文化子女、留学生の急増は、韓国がこれまで外国人労働者の循環交代と結婚移民者社会適応にとどまっていた水準から脱し、一段アップグレードした社会統合政策を要求している。そこで韓国政府は、結婚移民者、多文化子女、そして外国人労働者を対象とした社会統合政策を慎重に検討し始めている。

II. 社会統合の国際比較

国境を越えた移住人口は2005年1.9億人で、世界人口の3%に達している。韓国の外国人住民が総人口の中に占める割合は、2010年2.8%（2008年ポルトガル2.8%）から、2020年5%（2008年デンマーク5%）に達し、2050年には何と9.8%（2008年ドイツ9.2%）に達するものと予測される。増加する移住民の韓国社会適応支援や長期居住・永住権付与に備えた社会統合プログラムの充実化に対する期待、国籍取得と社会統合履修制の結合など、移住民の社会統合に対する関心が高まっている。移住外国人のための国際連合規範として、1985年に移住民人権に関する宣言、1990年には「すべての移住労働者および家族構成員の権利保護に関する国際協約」が制定された。国際連合は、2001年を「人種主義、人種差別、外国人嫌悪、及び関連する非寛容を撲滅する国際移住の年」、「寛容と多様性を尊重する多様な文明間の対話の年」と定めた。2007年に国連の人種差別撤廃委員会は、韓国政府に人種差別撤廃のために努力することを勧告している。

在韓外国人処遇基本法第1条の目的には、移民者の社会統合政策の概念は移民者が自分の能力を十分発揮し、出生国家で取得した文化価値や韓国の文化価値をリンクさせ、より発展的な文化価値を創出することができるよう政府が支援することと定義されている。韓国政府の移民者に対する社会統合の基本的な方向性は、多文化主義を加味した同化主義に近いものといえよう。移民者の多様な文化価値を抱擁し、韓国の伝統的な文化価値とリンクさせることで、世界人類の文化価値を創出する方向へ進むべきであるというのである。多文化主義政策だけを樹立したり施行する場合、ともすると移民者を主流社会から隔離し貧困層へと転

落させてしまう危険性があると指摘している（ジャン・ジピョ、2008.6.4）

よって、韓国の多文化政策は同化主義や多文化主義を並行させながら、出入国管理から社会統合へと移行する段階にあると評価することができる。国内居住外国人の社会統合に関する論議は、主に結婚移民者を中心に展開してきた。2006年4月、国政課題として女性結婚移民者と混血人移住者の社会統合対策が発表された。2008年6月の法務部の出入国外国人政策本部が実施した多文化社会統合プログラム構築のための公聴会でも、社会統合プログラム履修制導入の主要関心対象は結婚移民者であった。雇用許可制のもとでは、未だ外国人労働者は3年で帰国させられる被雇用者の立場におかれているだけなのである。しかし、外国人労働者の滞在期間が5年に延長されたことから、国内に居住する外国人労働者や彼らの子女教育のための社会統合プログラムが切実に要求されているのが実情である。

このような点から、主要先進国の移住民のための社会統合政策は多くの示唆を投げかけている。移民国家としてスタートしたオーストラリア、カナダなどは、人種や民族の多様性を社会の基本秩序として受け入れ、引いては国家競争力の主要エンジンとするため多文化主義政策を積極的に推進してきた。韓国と同じように民族的同質性を重視し外国人の受け容れを保守的に統制してきた日本、ドイツなどでも、近年労働力需要や結婚移民者が増えたことで、移民政策に関する政府介入が増えている。各国の事例は、雇用許可制や5年滞在期間延長が永住権取得につながり、外国人住民の定住化可能性を示唆していることを証明するものである。

韓国の現実に照らし合わせて、社会統合プログラムの目標は究極的にどこを目指しているかが大変重要である。ドイツの事例は大変示唆に富む。ドイツは、移住民の初期社会生活への適応を支援する社会統合コースを運営している。ドイツは、高度成長期に雇用許可制を導入し、韓国と同じく外国人労働力は国内人材を雇用することができない場合に限って最長3年までの範囲で一時的に雇用し政府機関を通して導入することで、労働者送出における不正予防や外国人労働者の長期滞在を防止した。しかし生産性が向上し、外国人労働力の帰国を反対する事業主の主張にぶつかり、一旦は外国人の滞在許可を延長した。ドイツでは、1965年の外国人法制定後、滞在期間が5年を超える外国人に無期限滞在許可が与えられ、長期滞在外国人労働者のみならず配偶者や子女の招請、ドイツにおける外国人子女出生率が増加し、1960年代後半からは外国人の数が急増している。

ドイツが外国人労働者や家族を社会的に統合する必要性を感知したのは、外国人労働力を大挙導入してから15年が過ぎてからであった。ドイツは、外国人の社会統合を家族プロジェクトとして認識し始めた。すでに400万人を超えた外国人に対する社会統合教育が要求され、学校、幼稚園、青少年会館の拡張、職業教育の促進、相談所が設置された。地方政府は、ドイツ語教育、文化活動支援、外国人の関心事に関する公示、悩み事相談サービスを提供したが、社会統合はドイツ語の学習を提供する言語的統合、転職教育と労働の創出、自営業創業を内容とする労働市場への統合、国籍取得を容易にする社会的統合で構成されている。

デンマークは1999年1月に、世界で初めて移民問題を解決するための社会統合法を制定している。デンマークは社会統合法により、18歳以上の外国人は地方政府の主導のもとで社会入門プログラムを受講し、これに従わなければならない。デンマーク内の外国人労働者は、入国後1年間は補助金を受けながら、言語と社会教育>インターン制>会社勤務を経験することができる。公的企業や一般企業のほとんどの外国人は4週間の職業訓練を受け、特別な事情がある場合は13週間まで職業訓練を受けることができる。外国人を雇用した企業は就業補助金を受けることができ、この特恵は最大1年までである。外国人が受講する社会入門プログラムは、一週間に37時間を基本とする（カン・ジュヒョン、2008：119-120）。フランスも過去に簡単な申告だけで国籍取得が可能であったが、2006年7月に移民統合法を制定してからフランス語や市民教育を義務的に履修しなければ国籍を取得することができないようになっている。

イギリスは、雇用許可制で子女同伴や永住権取得を許可するケースである。雇用許可制を実施するイギリスでは、雇用許可所持者が合法的に就業する限り、配偶者や18歳未満の子女は入国許可を取得してからイギリスで就業活動を行うことができる。雇用許可により入国した外国人労働者は、イギリスでの実質的な滞在期間が48ヶ月を超えれば、ほとんどの場合は永住権を取得する。一旦永住権を取得した移住民は、イギリスで就業活動やビジネスを営むにおいて何ら制約がなく、イギリス滞在においては時間的制限もなくなる（ユ・ギルサン他、2004：119）。

日本は、地方政府における結婚移民者のためのプログラムを充実させている。外国人労働者のための研修生適応教育は、韓国より充実している。外国人研修生は、送出国の現地で日本入国に先立ち160時間以上に及ぶ日本語や研修に必要な基礎情報、技能などの教育を受ける。外国人研修生は、日本入国後3ヶ月間は非実務研修を受け、その後配属された企業で実務研修を

受ける。非実務研修は必ず研修期間の1/3以上実施しなければならない。研修手当てや生活費は日本側が提供する。研修期間の1年後には勤労者の資格で2年間技能実習生として勤務することができ、最長3年間滞在可能である。日系ブラジル人（日系人）は、1～3年間の滞在資格を取得して入国するが、特別な理由がない限り滞在期間を継続して延長することができる。日系人に対する企業別雇用制限はないため、すべて市場機能に委ねられており、所得も日本人労働者と同一レベルとなっている。

Ⅲ．対象別社会統合政策

1．結婚移民者

韓国における本格的な社会統合プログラムは、主に結婚移民者を対象としたものであり、2009年から社会統合教育履修制が積極的に導入されてきた。結婚移民者は、これまでは韓国人と結婚して2年後に国籍取得を申請することができ、書類審査期間2～3年経過後に国籍を取得できた。日常生活に必要な小学校4年生レベルの韓国語能力が要求されるが、韓国語能力は初級レベルにも達しない場合が少なくない。2007年には、2年の居住後婚姻を通した帰化申請者15,167人の中で韓国系中国人が9,801人で64%、ベトナム、フィリピンなどの東南アジア出身の結婚移民者が残りを占めている。2007年9月の2年以上滞在結婚移民者100人の平均点は47.1点で、筆記テスト合格率42%、特にベトナム国籍の結婚移民者は平均点28.6点で合格率18.5%にとどまり大変低調であった。2年以上滞在した永住権者75人は、韓国語と韓国文化に関する筆記テストの平均点が49.7点で合格率30.6%、23人が合格している（ジャン・ジピョ、2008.6：4）。

結婚移民者の韓国社会適応が遅い理由は、社会統合プログラムが選択制であるため十分活用されていないことにある。2006年11月の調査結果によると、女性結婚移民者の3/4は過去1年間、相談（カウンセリング）や教育を受けるため公共機関や民間支援機関を訪問した経験が一度もなく、特に家族の反対により支援率が低迷している。全体の結婚移民者の10.5%に当たる移民者だけが社会適応プログラムに参加している。2007年7月に実施された法務部アンケート調査の分析資料によると、結婚移民者が支援措置に参加したくても家族の反対で参加することができないと答えた人が少なくなかった。全体結婚移民者の10.5%だけが社会適応プログラムに参加しており、全国1,014の社会適応プログラム受講生の割合は、全体外国人の1.65%

表1 登録外国人の国籍別プログラム参加率

国 家	ベトナム	フィリピン	タイ	カンボジア	モンゴル
登録外国人	63,234	42,642	31,536	4,372	20,166
受講生数	3,726	2,271	442	292	247
参加率	5.8%	5.3%	1.4%	6.6%	1.2%

(2007.10 法務部実態調査)

に過ぎない(表1参照)。また、2007年結婚移民者の就業率は34%にとどまっている。⁵

よって、国籍取得と社会統合との連携が必要だとの認識が拡がり、2009年1月に社会統合プログラム履修制が導入された。改正された国籍法の施行規則(2008.09.03)第4条の帰化適格審査によると、法務部長官が定めて告示する韓国語と多文化理解などに関する教育や情報提供などを内容とする社会統合プログラムを履修した者は、筆記テストが免除される。筆記テストには韓国の歴史・政治・文化・国語および風習の理解など、韓国の国民になるため備えるべき基本的教養に関する事項を審査することで、10~20項目が出題されると規定されている。面接審査では、国語能力および韓国の国民としての姿勢や自由民主的基本秩序に対する信念など、国民として備えるべき基本条件を審査すると記されている。

法務部の社会統合プログラム履修制は、帰化申請者と国民を対象に2009年1月から選択・適用され帰化筆記テスト免除の特恵を付与するものであり、履修者の特恵事項としては国籍取得待機期間が現行3年6ヶ月から1年程度短縮された2年6ヶ月となり、帰化面接審査などに反映するものである。帰化申請者の配偶者や家族は、事前に多文化社会を理解するための教育を受講する。移民者プログラムは、韓国語と多文化社会の理解を中心に運営され、国民に対しては多言語や多文化社会の理解を中心に運営される。多文化社会統合地域拠点(ABT)大学の卒業生は、2008年12月19日付けで12大学から20人ずつで合計240人輩出されている。またモデル機関が指定され、全国20の機関で近隣に居住する外国人を対象に教育することが可能となっている。

社会統合プログラム師範運営機関の教育課程を調べてみると、韓国語は初級、中級、高級があり、多文化社会の理解活動は教育とボランティア活動、生活情報、多様性活動などであり、結婚移民者や一般移民者にわかれ、結婚移民者には1,2,5段階のみを、一般移民者には1-5段階を運営している。一般教育科目は、移民者には韓国の歴史、風習と文化、政治行政制度、多

文化の意思疎通、韓国の家族生活、多文化社会、多文化理解と適応、韓国の基礎経済活動、韓国の教育制度、基礎法律、企業の異文化経営、保健福祉、同胞社会などがある。配偶者である韓国民の受講科目は同胞社会の理解、難民の理解、国際結婚家庭の理解、外国人労働者の理解、多文化社会の理解、人種差別予防などの人権保障、企業の異文化経営などがある。

2. 外国人労働者

韓国において外国人労働者は多文化や社会統合の面からしばしば排除されており、彼らの社会不適応、差別と排除によるカルチャーショックや犯罪の増加が連鎖的に起きている。2007年から雇用許可制のもとで一元化されたものの、外国人労働者のための社会統合政策は全く不十分である。単に慢性的な単純労働力不足や熟練工の技術活用という面から、滞在期間の延長のみが検討されているといっても過言ではないだろう。国連の人間開発指数(United Nations Human Development Index)が相対的に高い韓国が、外国人労働者の社会統合プログラムを開発することは当然のことである。国連の人間開発指数は、平均寿命、識字率、教育成就度、一人当たりの国内総生産などの変数を考慮し算出された指数であり、韓国は2008年0.928で0.935のドイツ、0.937の香港より若干低く、シンガポールよりやや高かった。

韓国では、外国人労働者の社会不適応による否定的効果の見られる事例が多数発生しており、外国人同士の犯罪や、外国人の内国人に対する社会犯罪も増加傾向を見せている。最近の4年間、外国人による犯罪は実に2倍以上増えており、2004年9,103件から2006年12,657件、2008年には20,623件と増加している。外国人犯罪の最多発生地域は、やはり外国人の密集居住地である安山市ダンウォン区で、2007年1月-2008年8月までに1,173件発生している。続いて、九老区、竜山区、慶尚南道の金海市で、やはり外国人居住率が高いほど犯罪件数はそれに比例して増加している。⁶

外国人労働者が密集する安山市に居住する外国人の中で未登録外国人は3.8万人に達している。彼らは未登録移住者という理由だけで人間としての最小限の権利すら認められず、低賃金や長時間労働、賃金支払遅延や過酷行為に苦しめられている。釜山人権委員会の調査を見ると、登録労働者の半分以上が矯正施設収容者の居住面積の半分にも満たない箱部屋で生活し、1日9時間以上労働しているが、災害率は韓国人の5倍以上であり、半分以上が賃金支払遅延などの勤労契約不履行を経験している。⁷安山市の社会統合プログラムは、韓国語教育21課程620人、帰還に備えた技術教育5課程168人、コンピューター教育8課程400人に達しているが、韓国社会や文化教育は提供されていない。

外国人労働者や結婚移民者が、社会統合政策や移民政策を連携させた教育を通して早期に韓国社会に適応する可能性が高いことは疑う余地がないだろう。実際の経験から、移民政策や社会統合政策を連携しない場合、対象者を教育に参加させる動機がないため実効性に限界があり、特に結婚移民者の早期社会適応を誘導するには力不足であった。結婚移民者の社会統合プログラム履修制は、日常生活や子女教育において必ず必要なものであり、2009年から本格的に導入されてきた。しかし、日常生活において韓国語を使用し、子女を養育しなければならない結婚移民者や、職場で韓国語をほとんど使わない単純職である上に3年後には循環帰国しなければならない外国人労働者は、社会統合プログラム履修制に対する需要そのものに大きな差がある。そこで、外国人労働者のための新しい社会統合プログラムのトラックを設置・制度化する必要がある。外国人労働者が社会統合プログラム履修制を通して就業や賃金引上げなどの面で有利なインセンティブが得られるよう検討する必要がある。

雇用許可制は、関連法11条「外国人就業教育」において、「第1項 外国人勤労者は入国後労働部令が定める期間内に大統領令が指定する機関において外国人就業教育を受けなければならない。第2項 使用者は外国人労働者が外国人就業教育を受けられるようにしなければならない。第3項 外国人就業教育の時間や内容などは労働部令で定める。」と規定されている。外国人労働者の社会統合の目的は、居住生活を支援するよりは、就業教育の内容を補うことに焦点をおいている。

現在雇用許可制の下で実施されている韓国語能力試験（EPS-KLT: Employment Permit System-Korean Language Test）は、外国人求職者の韓国語能力や韓国社会、産業安全に関する理解を評価するテストであり、国内企業主のための求職者名簿作成時に活用され

ている。テストの施行は、外国人労働者を送出する国で実施され、志願は18-39歳で禁固以上の犯罪経歴がないこと、50項目200点満点の80点以上をとったものを成績順で選抜している。韓国入国後の社会統合教育は短期教育であり、ほとんど効果を見せていないため、事実上社会統合プログラムは不在状態である。

韓国産業人力公団が外国人労働者のための入国後教育プログラムを提供しているが、3日間通う教育や2泊3日の合宿教育だけを提供しており、内容や期間がかなり不十分な実情である。入国後の就業教育でない社会統合のための韓国語や韓国文化教育、心理相談や支援、またはインターン制度の導入などは全く実施されていない。現在の雇用許可制は、送出前の教育の重要性を強調しており、韓国での教育は十分に行われていない。日本は、滞在期間の1/3以上を職業場でない講義室において非実務研修を受講するよう規定している。結果、事前訓練が徹底的に行われている。今後の改善案としては、日本の研修制を韓国にも応用し、外国人労働者が入国後最低2ヶ月以上韓国で非実務研修を受け、1ヶ月以上実務研修を受ける方式を導入し、費用は企業と政府が1/2ずつ分担するのが望ましいだろう。

3. 多文化子女

多文化家庭や子女の急増にもかかわらず、教育科学技術部や各自治体の政策、学校当局の対策はこのような状況に十分対応していない。言語、文化的背景の違い、社会経済的に脆弱な父母の地位、韓国語がうまく話せない結婚移民者である母親の養育不足により、学習の遅れは深刻な状態にある。多文化子女は、外見や言葉遣いなどの違いによるイジメを経験することで、消極的な性格になってしまう。多文化家庭の子女が疎外される主な理由は、母親が外国人だから（34.1%）、意思疎通がうまくできないから（20.7%）、特に理由はない（15.9%）、態度や行動の違い（13.4%）、外見の違い（4.9%）などである。また、アイデンティティの混乱を経験することで、結婚移民者は韓国語や文化を知らないため韓国と母国の狭間で帰属感や文化的アイデンティティの不一致により精神的なストレスを経験している。

多文化子女の急増に対応し、中央政府である教育科学技術部も対策を講じている。2006年から毎年「多文化家庭子女教育支援計画」を立て、ソウル大学に中央多文化教育センターを設立したり、ソウル教育大学に多文化教育講座を開設している。また、2009年から「多文化家庭の学生教育支援中長期対策」を設け、2009-2012年までに約700億ウォンを投資する計画

である。公共教育の内容にも多文化の理解に関する教育講座を開設し、改正された教育課程に多文化理解と尊重、偏見克服などを含んでおり、未登録外国人子女も小学校に容易に入学できるよう関連書類の提出条件を緩和している（ジョン・ウホン、2009.6：85-90）。

教育科学技術部は「学びと理解により共に生きる多文化社会の構築」をビジョンとし、1) 多文化家庭の学生の教育格差の解消、2) 多文化家庭の父兄の社会的力量の強化、3) 多文化教育基盤の強化と理解の普及、の3つを政策目標としている。主要課題1) 現場に合った教育をするため、韓国語が不十分な多文化子女のためのプログラム開発、水準別韓国語教材の開発と普及、代替教師を活用したメンターリング支援、多文化家庭のための生涯教育プログラムの開発、多文化家庭の両親のための相談支援と学校生活情報を含めた案内冊子の発刊、教師研修プログラムなどを開発している。⁸

主要課題2) に対しては、多文化教育基盤の構築のためソウル大学に設置された中央多文化教育センターの運営を支援し、学校現場と連携した研究開発を遂行したり、市道教育庁の多文化家庭を理解する講座を受講させ、地域別教育大学に講座を設けた。課題3) として、多文化理解の向上や拡大のために多文化家庭の両親を活用した多文化理解教室を設置し、多文化家庭の両親が出身国の文化や風習などを紹介するよう勧告している。多文化理解教育コンテンツの開発のため、

フィリピン、カンボジア、ベトナム、タイ出身の結婚移民者である主婦を招聘し、小学生に教育を実施することもある。また、多文化家庭の多数を占めるアジア-韓国文化理解のための資料を開発し、優秀事例を中心に映像の開発を推進している。

4. 多文化家族

多文化家族が増えることで（表2参照）、中央政府である保健福祉家族部は2008年10月30日、結婚移民者や子女など多文化家族の社会統合を支援するため、多文化家族のライフサイクル別オーダーメイド型支援強化対策を発表した。多文化対策は、4大政策目標と3大政策推進方向を提示している。政策目標は、政策対象別に1) 結婚移民者の早期定着と自立力量の強化、2) 多文化家族の安定的な生活の維持、3) 子女の健全な成長とグローバル人材の育成、4) 国民の多文化社会に対する理解増進である。政策方向は、1) 結婚移民者と子女、配偶者などの家族構成員全体を対象に政策を体系化し、2) 家族のライフサイクル別オーダーメイドサービスの提供、3) 官民協力による効率的サービス伝達体系の構築である。対策は多文化家族のライフサイクルにあわせ7大政策課題、21の細部推進課題、66の細部事業内容（新規事業20、拡大・強化40、従来の政策6）で構成される。

推進課題の主な特徴は、家族ライフサイクル全般に

表2 韓国の多文化家族人口、2006-2008年

単位:名

年度	多文化家族 (A+B+C)	結婚移民者			Aの子女 (C)
		(A+B)	非帰化者 (A)	婚姻帰化者 (B)	
2006	130,014	104,768	65,243	39,525	25,246
2007	171,213	126,955	87,964	38,991	44,258
2008	202,392	144,385	102,713	41,672	58,007

資料: 行政安全部、『国内居住外国人の実態調査結果』、各年度。

表3 家族ライフサイクル別7大政策課題、2008年

周 期	政策課題
結婚準備期	結婚仲介脱法防止および結婚予定者の事前準備支援
家族形成期	結婚移民者の早期適応および多文化家族の安定的な生活の支援
子女養育期	多文化家族の子女妊娠・出産・養育支援
子女教育期	多文化児童・青少年の学習発達および力量開発の強化
家族力量強化期	結婚移民者の経済・社会的自立力量の強化
家族解体時	解体した多文化家族子女および片親家族の保護・支援
全段階	多文化社会履行のための基盤構築

保健福祉家族部、『多文化家族生涯周期別支援強化対策』、2008。

わたり配偶者教育、家族統合教育、父母子女プログラムなど、家族全体を対象とする事業を体系化し、拡大・多様化しながら特に今後韓国社会の柱となる子女の健全な成長を支援するための養育・保育・成長支援政策に比重をおいている（表3参照）。

また、結婚移民者の経験する最も大きな問題である意思疎通問題を解消するため、通訳・翻訳支援事業を本格的に実施する対策を含んでいる。サービス登録と提供システム、多文化家族支援センターを中核伝達体系として拡大設置、多様な機関との連携と協力体系の構築などを通して、多文化行政サービス死角地帯の解消とサービスの重複を防ぎ、事業効率化と需要者の体感度を高めることに焦点を置いている（韓国移民政策発展財団,2009.05.30-33）。

IV. 対策の模索

韓国の社会統合は未だ初期段階にとどまっており、今後も幾つかの点に留意しながら、発展させていくべき課題を抱えている。第一に、先進国の事例を参照しながら、結婚移民者、外国人労働者、多文化家族を全体的に包括する総合的社会統合プログラム履修制を通して、韓国語教育や韓国社会・文化教育をより強化する必要がある。韓国語が可能な朝鮮族同胞や韓国文化になじみのない東南アジア出身の外国人結婚移民者や単純労働者が同時に存在するため、並列的かつ多様な社会統合の対策が要求される。長期居住しながら多文化子女を養育しなければならない結婚移民者と、今後長期間滞在する可能性のある外国人労働者のための会社会統合プログラムを提供しなければならない。⁹

第二に、結婚移民者・外国人労働者ともに、より長期的かつ安定的に社会統合プログラムを履修することができるようインセンティブを提供する必要がある。結婚移民者に関しては、今後も国籍取得や社会統合プログラム履修制をより強化し、両方を並行させていくべきである。これまで社会統合プログラム履修制の効率が大変低迷であった現実を鑑み、農村地域に分散居住する結婚移民者や週末以外に時間的余裕のない外国人労働者であっても容易にプログラムを履修することができるよう、受講時間や場所を増やしたり、インターネット受講の機会を提供すべきである。農村地域で

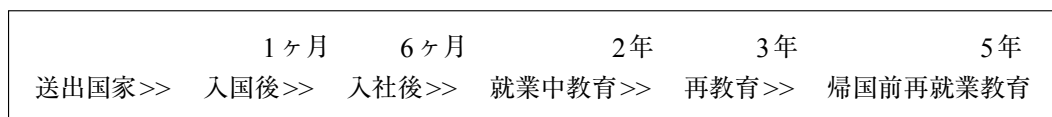
あるためアクセスが難しかったり職場に勤務しなければならないため、社会統合プログラムを履修することができない現実を考慮すべきである。

外国人労働者に対しては、韓国入国後の訓練期間を少なくとも90日以上に延長し、学習費用については中央政府がそのかなりの部分を負担する方法を検討する必要がある。入国後、初期段階で韓国語や韓国文化を教育することが、後になって分散的に教育するよりもずっと効果的である。また、就業後一定期間が経過した後に再教育課程を履修する必要があり、そのための教育バウチャーや補助金の支給を考慮する必要がある。次のような図1に基づき社会統合プログラムの履修時期を多様に検討すべきである。

第三に、結婚移民者や外国人労働者のための初期プラットフォーム制度や相談（カウンセリング）制度を運営する必要がある。劣悪な経済環境の中で結婚や育児をしたり、勤務開始後社会統合プログラム履修が現実的に困難であることを考えると、入国後約1ヶ月は集中的に社会統合プログラムを履修させることが望ましい。多文化家族での理解や企業主の了解の下で果たしてどれだけ社会統合プログラムを履修することができるか、事前に調査する必要がある。結婚移民者にとって社会統合は国籍取得につながるものであるが、外国人労働者には直接のインセンティブとなるものがない。そこで、正規の外国人労働者を雇用する雇用主がプログラムの履修を申請し完了した場合、税制優遇や補助金を与える必要がある。

第四に、モデル地域を指定し外国人住民と共に市民を対象に多文化教育を拡大し、多文化社会統合プログラムの案内サービスを集中的に強化する作業が必要である。首都圏地域に結婚移民者や外国人労働者が集中している。ソウル市内のABT（Active Brain Tower）大学や放送通信大学制度を活用し、結婚移民者プログラムの履修制を拡大したり、城東区や京畿道安山市をモデル地域と定め、外国人労働者の社会統合のためのプログラム履修制を実施してみることが望ましい。これまでの外国人対策は、きわめて法律や制度形成を中心に偏ってきたが、実際の事例や費用対比効果を測定・反映する過程が十分でなかったのが事実である。よって、新しい社会統合履修制を開発し、外国人住民が居住する地域でモデル事業として実施してみる必要がある。

図1 社会統合プログラム履修時点



V. 結論

長期的に見る場合、外国人対策と社会統合政策を連携していくべきとの意見に反論の余地はない。中央政府は結婚移民者に対する福祉政策を積極的に増やし、外国人労働者の長期滞在に対応して、より積極的な社会統合政策を模索する必要がある。同時に地方政府、大学機関、市民団体、外国人代表者が集まり、居住環境の改善や社会統合を持続的に推進していくための具体的対策を模索する会議を構成する必要がある、常設機構として設置する事が望ましい。

移住民のための社会統合の目的は何なのか、社会統合において外国人労働者、結婚移民者間の差異は何なのか、社会統合の内容はどのように構成されるべきか、社会統合のための担当機関が配置されるべきか、従来のプログラムと再調整はどのようにすべきか、外国人と内国民との連携教育または参加教育への対策はあるのか、などについて深く論議されるべきである。

結婚移民者や外国人労働者の社会統合教育の適切な時期はいつか、多文化家族と企業主の参加程度、自発的であるべきか或いは義務的であるべきか、選択的であるべきかまたは統合式の一貫教育であるべきかなども、細かく検討されるべきである。例えば、結婚移民者の社会統合プログラム履修制をより発展・拡大させ外国人労働者に適用していく事は、今後重要な課題となるのではないかと思う。

李明博政府の外国人政策には、二重性が垣間見られる。より積極的に外国人労働力や在外韓国人などの人材を誘致したり、国内にすでに居住している外国人熟練労働者を少しずつ受け入れる一方で、未登録外国人労働者に対して本格的な取締りを断行し、彼らを本国に送還させることで国内雇用を増やし、同時に外国人犯罪を事前に防ごうとしている。しかし、多国籍の外国人対策という観点から離れ、不利な状況で差別を受ける少数者の権利保護という観点から、結婚移民者や多文化子女、外国人労働者の社会統合を考慮する必要がある。

また、制度や政策として国家機関だけでなく地方政府や企業団体の共同責任も考慮されるべきである。持続的かつ安定的な社会統合政策を展開することで、結婚移民者の国内定着とともに、熟練した技術を備えた外国人労働者や有能な外国人材の国内定住を促進することができるのである。二重的な政策基準よりは、普遍的で信頼できる対策が設けられるべきである。中央政府の政策の進展や転換に合わせ、地方政府も各地域に構築された社会統合プログラムを推進し、大学などと連携して諸施策の効率性を高める対策を模索すべ

きである。

農村や地方に分散している結婚移民者や、時間の余裕がない外国人労働者がより容易にプログラムに参加することができるように配慮し、未登録外国人も間接的には社会統合の対象とすべきである。外国人住民の社会統合は、単純な教育プログラム提供や制度変更では解決することができず、中央政府の移民政策、労働政策、社会統合政策が調和を成し、地方政府や大学機関、市民団体がこれをバックアップしてこそ可能なのである。

参考文献

- 李始哲 (2007) 「地方国際化の新領域と統合測定」『韓国行政論集』(韓国行政学会)
- 李善玉 (2007) 「韓国における移住労働運動と多文化主義」『韓国における多文化主義-現実と争点』
- 李惠景 (1997) 「アジア太平洋地域における外国人労働者の雇用に関する研究」『韓国社会学論集』(韓国社会学会)
- 呉景錫 (2007) 『韓国における多文化主義-現実と争点』(ハンウル)
- カンジュヒョン (2008) 「海外多文化社会統合事例研究: デンマークを中心に」『多文化社会研究』(1/1) (淑明女子大学多文化統合研究所)
- 外国人政策委員会 (2008a) 『中央省庁施行計画: 第1次外国人政策基本計画2008-12年』
- 外国人政策委員会 (2008b) 『地方政府施行計画: 第1次外国人政策基本計画2008-12年』
- 国家競争力委員会 (2008.4) 『国家競争力委員会報告書』
- 韓国移民政策発展財団 (2009.05) 『韓国移民政策の動向と未来の対応方向』
- 韓国地方自治団体国際化財団 (2007.10.) 『地方の国際化』
- 行政自治部 (2006) 『地方自治団体における居住外国人現況』
- 金南国 (2005) 「多文化時代の市民: 韓国社会への試論」『国際政治論叢』(韓国国際政治学会)
- 薛東勳 (2005) 「日本と韓国の外国人労働者政策の比較」『日本研究論叢』(現代日本学会)
- ジャン・ジビョウ (2008.06) 「多文化社会統合プログラム履修制」『多文化資料集』
- ジョン・ウホン (2009.6) 「韓国教育人的資源部の多文化教育計画」『韓国多文化学会セミナー』
- 日本総務省 (2006.3) 『多文化共生の推進に関する研究会報告書』
- 保健福祉家族部 (2008) 『多文化家族生涯周期別オーダーメイド支援強化対策』
- 法務部出入国外国人政策本部 (2008.06) 『多文化統合社会プログラムの構築案の公聴会資料集』
- 朴世薫外 (2009.11) 『社会文化的な変動と新しい都市地域政策: 外国人密集地域の現況と政策課題』
- 山脇啓造 (2003.11) 「地方自治体と外国人施策に関する批判的考察」『明治大学社会科学研究所』
- 山脇啓造 (2007.1) 「地方自治体と多文化共生」『自治体国際化フォーラム』

ユ・ギルサン他 (2004) 「外国人力制度の国際比較」(韓国労働研究院)
梁起豪 (2006.6) 「地方政府の外国人政策と内向的国際化」『韓国地方自治学会報』(韓国地方自治学会)
梁起豪 (2008.11) 「中央政府の移民と多文化政策樹立と地域参加方案」『法務部移民政策フォーラム in 釜山』
梁起豪 (2009.2) 「日本の多文化ガバナンスと韓国への示唆点」『多文化社会研究』(淑明女子大学多文化統合研究所)
ソウル市城東区の城東外国人勤労者センター所長とのインタビュー (2008.9)
安山市外国人住民センター所長とのインタビュー (2008.9)
法務部出入国外国人政策本部主要統計 (2008)
法務部出入国外国人政策本部ホームページ: <http://www.immigration.go.kr>
韓国の主要日刊紙

専門就業ビザ (F-9) で韓国で合法的に働く外国人勤労者は、2007年12,908人から2008年15,324人へと大きく増えた反面、彼らを雇った事業場は2007年44,667から2008年41,729(6.6%)へと減少した。労働部は中小製造メーカーが雇用環境改善のため施設投資をし、外国人勤労者を内国人に代替した場合、1回に限り勤労者一人当たり120万ウォンの支援金を支給した。アジアトゥデイ2008.12.07報道。

10 ABT (Active Brain Tower) 大学は、2008年5月に法務部が多文化研究や専門家を養成するために、教育機関として指定した大学をいうことであり、首都圏に8個大学をはじめ、全国に20個の大学が指定を受けている。

註

- 1 「圧縮成長」とは韓国の学界でよく使われる言葉で、欧米諸国が何百年にかけて達成した経済発展と民主主義を、韓国は1960-1990年代の短い期間中にかなりの水準まで成し遂げたことを意味する。
- 2 毎日経済2009.06.19.報道を参照のこと。8つの中央省庁と4つの法律に分散された多文化業務を統合する多文化基本法制定が多文化フォーラムの成立趣旨である。
- 3 Ministry of Manpower, "Launch of Manpower 21 Plane", http://www.mom.sg/publish/momportal/en/press_room/press_releases/1999/19990831-LaunchOfManpower21Plan.html, (last accessed: 18 Feb 2008) .
- 4 ジャン・ミビエ、「アジアにおける多文化政策:シンガポール、日本」『国土研究院セミナー資料集』2009.6.15.
- 5 3年居住取得や選択制は英国型モデルによる。フランスでも2006年7月の移民統合法制定以降、フランス語、市民教育を義務的に履修しなければならない。もっとも法務部は、基本的にはドイツ式を念頭においている。
- 6 2008.11.07主要日刊紙報道。
- 7 2008年2月29日外国人勤労者の雇用などに関する法律の一部改正により、未登録外国人労働者に対する滞在期間が5年を越さない場合、最長2年間就業活動を許容した。つまり、2006年3月31日基準で国内滞在期間が3年未満である者は、2008年2月末まで国内滞在や就業を許可する等の救済措置が法務部により取られた。外国人勤労者の5年間の居住延長は、一次的にはここに起因するのではないと思われる。
- 8 ドイツの地方政府による社会統合プログラムでは、多文化子女が入学する場合、必ず両親の一人が一定期間定期的に子女と同じ学校に登校し受講するよう定めている。
- 9 昨今の景気低迷により職場を離れた外国人勤労者も大きく増えるものと予想される。会社の事情による退職や経営上不可避などの理由で事業場を移す外国人勤労者の数は、昨年10月673人から今年10月1,149人(149%増)となった。外国人勤労者の8割以上が30人未満の小規模事業場で働いているが、経済不況の影響により零細な事業場では生産を中断したり閉鎖してしまう場合が少なくないからではないかと思われる。実際に、非