

日本と韓国における外国人政策と多文化共生

春木 育美*

Foreign Resident Policy and Multicultural Coexistence in Japan and South Korea

HARUKI Ikumi

South Korea, experiencing a rapidly declining birthrate and aging population, has in recent years adopted proactive policies to open its doors to foreigners through marriage and labor. If Japan continues with its adhoc policy on foreigners followed until now, the country may well fall behind South Korea, a country hammering out foreigner-friendly policies in rapid-fire succession. If South Korea further pulls down legal barriers to hiring foreign care workers in the country, these foreigners may give up going to Japan and choose Korea instead.

South Korea introduced a “work permit system” in 2004 to accept unskilled foreign laborers as regular workers under government supervision. A “visiting work system” was implemented in 2007 as an incentive to expand the jobs that ethnic-Korean foreigners (those from China and the former Soviet Union) can take. Meanwhile, the number of international marriages arranged by matchmaking companies has climbed quickly since 2000 due to the difficulty South Koreans have finding marriage partners in farming and fishing villages and among the urban lower class.

The South Korean government is boldly taking the initiative by creating laws and formulating a barrage of policies on settlement assistance and social integration for foreigners. As of now, South Korean policy on foreigners is not an “immigration” policy meant to gain permanent residents. Instead, the focus is on securing a manual labor force in the short-term. Therefore, the number of lawfully settled foreign workers is not rising.

Yet more than “multicultural coexistence,” the goal of these foreign resident policies contains a strong element of assimilation that unilaterally demands conformity with South Korean society. The children of international couples are expected to build bridges between the countries of their fathers and mothers, and they are receiving assistance in the form of bilingual education, scholarships and the like with the help of the government and privately run institutions. In terms of “economic rationale,” the children of international couples are seen as “useful” persons for a globalizing South Korea. This is how South Korea is very systematically adopting generous social assistance policies for certain foreigners.

However, these recent South Korean policies on foreign residents are based on national self-interest and push immigrants toward assimilation into South Korean society, a far cry from coexistence with foreigners or the creation of a multicultural society. I argue that Japan should use South Korea’s example as food for thought when considering its own immigration policy in the future.

キーワード：多文化共生、多文化社会、社会統合、外国人政策、国際結婚

Keywords : multicultural coexistence, multicultural society, social assimilation, foreign policy, international marriages

* 東洋英和女学院大学 国際社会学部 准教授
Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Toyo Eiwa University

1. はじめに

近年、日韓両国では外国人居住者が大きく増加し、多文化共生が標榜されるようになった。2012年末現在、日本における外国人登録者数は約203万人で、総人口の1.6%を占めている(法務省入国管理局『登録外国人統計』2013年)。これに対し、2013年5月現在の韓国における外国系住民者¹数は約150万人で、総人口に占める比率は2.9%と、日本より高い(行政安全部『地方自治体外国系住民の現況』2013年5月)。

日本では、将来の少子高齢化を見据えて、1989年の出入国管理および難民認定法(以下、入管法)改正時に専門的・技術的職業に従事する外国人をより広く受け入れる方針が打ち出された半面、非熟練外国人労働者の受け入れは原則として認めない方針が明示された。

その一方で、同時期に「定住者」という在留資格が新設され、日系二世、三世に対しては、「定住者」「日本人の配偶者等」などの身分、または地位に基づく在留資格での入国が認められるようになった。この在留資格には入管法上の就労制限がなく、日系人は合法的に非熟練労働に従事することが可能となった。そのため、ブラジル人、ペルー人を中心とする日系人およびその家族の入国が入管法改正後に急増し、主に派遣や請負等の雇用形態により製造業などで雇用されるようになった。こうした日系人の定住化傾向は近年著しく、永住権取得者も増加の一途にある。

また、高度人材や優秀な留学生を誘致するために、1998年に永住許可要件が緩和された。その結果として、「一般永住」の権利を有する外国人は、戦前に来日した旧植民地出身者とその子孫の在留資格である「特別永住者」の数を、2007年に初めて上回った。

一方、結婚移民者数(日本人、永住者の配偶者等の在留資格の外国人登録者数)は、2011年末現在、約18万人に達している(法務省2013)。就労、留学、結婚などさまざまな目的を持って来日した外国人の定住化・永住化によ

り、日本では事実上の「移民」受け入れが進行しているといえる。

これに対し、韓国では1990年にはわずか4万人にすぎなかった外国人居住者が、2003年には68万人、2013年には150万人と、短期間で急増した。その背景には、2004年に導入した、非熟練外国人労働者を有期契約の正規労働者として政府の管理下で受け入れる「雇用許可制」がある。さらに、韓国系外国人を対象とする非熟練外国人労働者の合法的な受け入れを拡大した制度導入もある(2002年の「就業管理制度」、2007年の「訪問就業制」等)。こうした外国人労働者政策の大転換により、非熟練外国人労働者は、2005年の17万3,549人から、2011年1月現在、50万8,649人へと急増した(法務部出入国外国人政策本部「出入国外国人政策統計月報」2011年1月)。

一方、農漁村や都市低所得層の結婚難、国際結婚仲介業のグローバル化などを背景に国際結婚が急増し、2001年には2万5,182万人にすぎなかった結婚移民者は、2011年には14万1,884人と、10年間で5.6倍に増加した。国際結婚家庭の子どもおよび外国人家庭の子どもの総数は、2010年末現在、約15万1,154人に達しており、うち小・中・高等学校に在籍する子どもの数は3万8千678人と、全体在学生の0.6%を占めるまでになっている(『聯合ニュース』2012年3月12日)。

「雇用許可制」および「訪問就業制」等の導入により、非熟練外国人労働者に門戸を開放したとはいえ、日本とは異なり、韓国では外国人労働者の定住化が必ずしも進んでいるわけではない。それは、韓国政府が推進する外国人政策が「移民政策(migration policy)」ではなく、「循環型政策(rotation policy)」であり、長期の永住者確保よりは短期の労働力供給に重点が置かれているためである。

しかし、近年になり国際結婚が増加するやいなや、韓国政府は矢継ぎ早に結婚移民者に対する社会統合策を策定し、国際結婚家庭への支援策は、短期間に質的・量的拡大を遂げている。

一方、日本は、外国人の定住化が進み、相当数の結婚移民者が居住しているにもかかわらず、外国人の社会統合政策に関わる基本法すらなく、結婚移民者や国際結婚家庭の子どもに対する政府レベルでの支援策は皆無といってよい。

本稿では、こうした現状を踏まえて、日韓両国の外国人政策の方向性、多文化共生と外国人に対する「まなざし」、今後の課題について論じる。

2. 外国人政策の方向性

(1) 日本

日本では、韓国よりはるかに多くの外国人の永住・定住化が進み、事実上の移民受け入れが進行している。外国人居住者の増加にともない、雇用、社会保障、日本語教育、子どもの就学、行政サービスの享受などをめぐり重大な問題が発生しているが、こうした問題への対処は地域社会に丸投げされてきた。

日本では外国人に関する政策とは、法務省入国管理局が所管する外国人の出入国および在留の管理に関する政策を意味し、外国人を住民、あるいは社会の構成員とみなす視点、外国人の社会福祉や人権を保障し、社会参加を推進するという視点はきわめて乏しかった（山脇／柏崎／近藤、2001）。

2001年、外国人が多く居住する地方自治体が「外国人集住都市会議」を設立し、外国人登録制度の見直し、社会保険の加入促進、日本語習得機会の提供、外国人児童の就学促進など、外国人政策の改革と受け入れ態勢の整備を政府に強く求めた。これを受け、総務省は2005年6月に「多文化共生推進に関する研究会」を設置した。翌年には「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、各都道府県及びおよび政令指定都市に多文化共生施策の推進を促した。「地域における多文化共生推進プラン」では、従来の労働力対策や治安対策に重点を置く方針を改め、外国人を住民と位置づけている。これにより、これまでの出入国管理や外国人登録といった管理中心の外国人政策から一步踏み込んで、

在住外国人の生活支援および共生を推進する政策が加わった。

2008年以降、世界的な金融危機や景気後退による雇用情勢の悪化により、日本国内で派遣・請負の形で働いてきた日系定住外国人の大量解雇や雇止めによる失業が続出し、それにとまなう生活困難が社会問題化した。事態を重く見た日本政府は、日系定住外国人に対する総合的支援に乗りだした。

2009年1月、政府は内閣府に「定住外国人施策推進室」を設置した。4月には関係省庁の局長職クラスによる「日系定住外国人施策推進会議」を新設し、関係省庁連携のもと、生活や就職支援、定住者の子どもたちの教育対策、帰国支援、国内外における情報提供などを手掛けることを盛り込んだ「定住外国人支援に関する対策の推進について」をとりまとめた。また、2009年4月から2010年3月まで、日系定住外国人に本国への帰国支援金を支給する「帰国支援事業」が進められた。

2010年には、国の体系的・総合的な方針として、「日系定住外国人施策に関する基本指針」が策定された。基本指針では、これまで日系定住外国人を日本社会の一員として受け入れる体制が整っていなかったとして、「今後もこれらの人々の定住を認める以上、日本社会の一員としてしっかり受け入れ、社会から排除されないようにするための施策を国の責任として講じていくことが必要」であると明記され、これまで等閑視されていた「受け入れ後」の基盤整備が推進されるようになった。具体的には、今後取り組む、または検討する事項として、日本語習得のための体制整備、日本の公教育を受ける機会の保障、就職支援、労働法令、雇用慣行などの研修や職業訓練の実施などが盛り込まれた。

基本指針が策定されるまで、日本では地方自治体が独自に政策ビジョンと個々の施策を打ち出してきたが、ここにきてようやく国レベルでの社会統合政策が試みられるようになった。具体的な支援策は構築段階にあり、まだ十分な施策が展開されているとは言い難い。また、施策

の主な対象者は、いまのところ日系定住外国に限定されており、今後は同様の課題を抱える外国人居住者にも対象を拡大していくことが課題となる。

(2) 韓国

韓国において外国人政策が大きく転換したのは、2003年の盧武鉉政権誕生後のことである²。盧武鉉政権は発足と同時に、12項目からなる国政の主要課題の一つとして、女性、外国人などマイノリティに対する差別の解消を掲げた。これまで人権団体や女性団体から対応策を求められてきた外国人労働者や結婚移民女性に対する差別や人権侵害といった問題に、大きな政策的関心が向けられるようになった。

2000年代以降、国際結婚が急増し、結婚移民者と国際結婚家庭の子どもたちが直面する諸問題が可視化³されるようになると、それまで「単一民族国家」を標榜していた韓国社会において、「多民族国家」に変貌する現状への認識が深まり、異なる文化的背景を持つ外国人との共生が、国家的課題として浮上した。とりわけ、国内滞在が一時的な外国人労働者とは異なり、永住する可能性の高い結婚移民女性と国際結婚家庭の子どもの増加は、それまでの韓国の移民政策を転換させ、各種の移民政策が矢継ぎ早に打ち出される契機となった。

2007年、盧武鉉政権は「在韓外国人処遇基本法」⁴を公布（7月18日に施行）した。同法は「国および地方自治体は在韓外国人が大韓民国で生活するのに必要な基本的素養と知識に関する教育・情報提供および相談などの支援ができる」と規定しており、外国人居住者への社会適応支援策を実施する法的根拠が整えられた。さらに、法務部出入国管理局は「出入国・外国人政策本部」に拡大改編され、出入国関連業務に加えて「社会統合課」「国際移民協力課」「外国籍同胞課」「国籍難民課」が新設された。

2008年3月には、結婚移民者と国際結婚家庭の子どもへの支援策の基盤となる法律として、「多文化家族支援法」⁵が公布された。法律の目的は「多文化家族の構成員が安定的な家族生活

を営めることができるようにし、構成員の生活の質向上および社会統合に貢献すること」となっている。同法は、韓国社会への多文化主義の導入を目的としたものではなく、あくまで韓国国民の配偶者として韓国に合法的に居住する結婚移民者と、その間に生まれた韓国籍を有する子どもを対象⁶に支援を行い、韓国社会への統合を促すことに焦点があてられている。

「多文化家族支援法」施行により、2011年現在、全国200カ所に「多文化家族支援センター」が設置され、韓国社会への早期定着を促すため、韓国語教育、韓国の伝統や習慣、料理などを学ぶ韓国文化理解教育、各種の相談業務や生活情報の提供、職業教育や就業支援などがなされている。国際結婚家庭の子どもを対象に、放課後の時間帯を利用した学習支援体制が整備され、補習や二重言語教育を行うなど、手厚い支援策が講じられている。全国の地方自治団体でも「結婚移民者の地域社会定着支援事業」が推進され、韓国語教室や相談窓口の設置など類似の支援策が行われている。

非熟練労働者の定住は想定していないため、政府レベルでの体系的な韓国語教育や文化適応教育などの包括的な社会統合サービスは提供されていないが、雇用許可制により入国した非熟練外国人労働者の社会適応を支援するため、労働部の補助金により外国人労働者集住地域を中心に「外国人労働者支援センター」が設立され、韓国語講座やパソコン講座、各国語による相談窓口やシェルターの運営などのサービスは提供されている。

ただ、永住者、難民、専門技術職の外国人労働者に対しては、韓国語教育や文化適応教育などの特別なプログラムの提供はない。不法滞留者に対しては、人道的な見地から基本的人権保障（緊急医療、児童教育権など）プログラムを提供し、国内の民間団体などを通じて、労働に関する相談業務などの社会福祉サービスが提供されている（薛東勳、2011：127）。

李明博政権発足後には、2008年12月に「第一次外国人政策基本計画（2008-2012）」が策

定された。同計画に基づき国籍法が改正され、2011年1月より制限付きで重国籍が容認されるようになった。その他にも、新たな社会統合政策として、法務部の定める社会統合プログラム（韓国語課程・多文化理解社会課程で構成）を履修した者の帰化筆記試験を免除し、帰化手続き期間を短縮する「社会統合プログラム履修制」が導入された。

さらに、2011年1月に開催された外国人政策委員会会議では、外国人政策を総括的に担当する「移民庁（仮称）」の新設が議論される（『東亜日報』2011年1月15日）など、大胆な政策転換が目立つ。

3. 多文化共生と外国人に対する「まなざし」

次に、外国人に対する「まなざし」という視点から、日本と韓国における多文化共生の課題について検討する。

(1) 包摂と排除

1970年代の日本では、在日コリアンの民族差別撤廃運動が高まった。在日コリアンに対する就職差別や入居差別、結婚差別といった民族差別が深刻な社会問題であったためである。在日コリアンの多い地域では、公営住宅の入居や児童手当の支給要件に設けられた国籍条項撤廃運動が展開され、公営住宅への入居や住宅金融公庫・国民金融公庫の利用に際しての在日コリアンの排除は徐々になくなった。

また、1970年の日立製作所就職差別事件や、1984年の長野県の在日コリアンの教員採用取消など、就職差別や国籍要件をめぐる問題に対する在日コリアンの運動にともない、一部の自治体では国に先駆けて国籍要件を廃止した。

1981年には難民条約批准により「内外人平等原則」に基づき社会保障法の改正が進められた結果、国民年金、児童手当、障害児福祉手当などの国籍条項が撤廃され、外国人も国民年金に加入できるようになった。1986年には国民健康保険がすべての外国人に適用されるようになった。

このように日本において外国人居住者の権利は拡大したものの、外国人に対する入居差別や就職差別が解消されたわけではない。また、年金にも健康保険にも加入していないニューカマー外国人も少なくない⁷。

外国人居住者の人権擁護や権利向上のために、大統領のイニシアティブのもとに関連法が制定され、トップダウン式に社会統合策が進められている韓国とは対照的に、日本政府の関心は、外国人の権利擁護や権利向上よりは、外国人を管理の対象とみなす管理政策に集中しているようにみえる。

2012年7月、日本では新たな外国人管理制度が全面施行された。外国人登録法が廃止され、外国人管理を国に一元化し、3ヶ月を超える滞在予定者には、これまでの「外国人登録証明書」に代わって、「特別永住者証明書」または「在留カード」が交付されることになった。

新たな在留カードには就労制限の有無／資格外活動許可の有無が記載されるようになり、雇用主に「在留資格の有無」「就労制限の有無」を確認することを義務づけた。さらにそれに違反して外国人を雇用した場合の罰則を強化した。

また、住居地変更の届け出が90日以上遅れた場合、在留資格を取り消すという重い処罰が新たに課されることになった。滞在期間を超えて在留資格を失った場合などでも、自治体はこれまで外国人登録証を交付していたが、今後は在留カードも住民票も作成されなくなり、母子手帳の交付、乳幼児健診や予防接種の案内といった自治体によるサービスを受けることが難しくなる。

日本では、永住許可の一般的な居住要件は10年であり、帰化許可の一般的な居住要件である5年の2倍になっている。この理由に関しては外国人の永住を嫌い、日本社会に同化した場合に帰化を認めるとする伝統的な日本の入管行政の名残がみられる（近藤、2002：69）という指摘もある。

また、日本では、韓国とは異なり重国籍容認

の動きはなく、帰化に際しても、従来の国籍放棄を原則として課している。

韓国では、2000年初頭まで、政府の外国人労働者政策は労働力需給システムが中心課題であった。外国人労働者の権利に対しては無関心に等しく、人権問題は等閑視されていた。しかし、前述のように2003年の「外国人労働者雇用及び管理に関する法律」制定と、それにとまなう「雇用許可制」の導入により、外国人労働者の権利保障は大幅に改善された。

その一方で、李明博政権は、外国人集住地域の管理体制強化、外国人情報の管理など、外国人に対する「管理」の視点を強く打ち出している。非正規滞在者を滞在外国人比の10%以下に削減する目標を掲げ、非正規滞在者の摘発・強制送還を強化した。2011年度の「外国人政策施行計画」では、外国人指紋確認制度が全面的に実施され、外国人の管理傾向を一段と強めてもいる（春木、2011：161）。

日韓ともに共通しているのは、「血」のつながりを重視した外国人の受け入れを行っている点である。日本では、1989年に、一定の在留期間を指定して居住を認める在留資格である「定住者」ビザが新設されたが、この在留資格を、日系二世、三世（日系ブラジル人・ペルー人など）に対しても与えた。その際、日系人は日本人の子孫として日本と特別な関係にあることから、受け入れが認められている。原則的に日本での就労活動に制限はなく、どのような職場にも就労が可能である「定住」ビザをなぜ日系人に与えたかについては、彼らを外国人労働者の代替にしようとしたという通説がある。しかし、これを実証する確かな証拠は必ずしも存在せず、入管法改正による日系人増加は、入管当局にとって「意図せざる結果」であった（梶田、2002：21）。

一方の韓国では、2007年に、韓国系外国人（朝鮮族および旧ソ連地域の韓国系の人々）を対象に、就業できる職種を拡大する優遇策である「訪問就業制」を実施している。外国から移民を受け入れて永住させるのではなく、短期の単純労働

力確保するのが制度導入のねらいである。これにより韓国系外国人には、最長3年間の就業が可能な「訪問就業」ビザが発給されるようになった。「訪問就業」ビザで入国した場合は、簡素な手続きのみで製造業、建設業、サービス流通業など、32種の単純労働分野に就業可能である。

さらに、2009年12月からは、ソウルを除く地方にある製造業、農畜産業、漁業で、勤務先を変更せず2年間勤続し、一定の収入がある場合には家族招聘を許可し、4年6カ月勤続した場合は、永住権を取得できるようにした。2010年には、「訪問就業」ビザを取得していない場合でも、韓国系外国人に限り、家政婦、ベビーシッター、介護、福祉施設補助員など4種類のサービス業分野に就業することができるよう規制が緩和された（春木、2011：148）。

つまり韓国人と同民族で「血」のつながりがある韓国系外国人に対しては、就業可能な業種を拡大し、家族招聘や永住権付与など優遇措置を与えているのである。

韓国の政策面で日本とは異なる特徴は、韓国人の配偶者として国内に居住する「女性」結婚移民者と国際結婚家庭の子どもに対して、体系的で手厚い支援策を積極的に講じていることである。「男性」結婚移民者とその家族が直面する人権侵害や経済的困難には関心は払われていないのとは対照的である。彼らは社会統合の対象とみなされていないため、いかなる教育プログラムも、実質的な支援策も施行されていない（ムン・ギョンヒ、2006：87）。こうした措置は、政策目的により「選別的な」包摂が進められていることを示しているといえる。

ただ、ここで問題として残るのは、結婚移民女性に対する「まなざし」である。結婚移民者に対する支援プログラムは、「韓国人としての基本素養を備えるための教育」（女性家族部、2005：11-12）として位置付けられている。つまり、主流国民である韓国人の生活習慣や価値規範を「教育」するプログラムであり、結婚移民女性はいくまで教育を受ける「生徒」である。

このように対象を限定した社会統合政策は、外国人・女性という二重の意味でのマイノリティである結婚移民女性に、韓国社会への適応を一方的に求める同化政策的要素が強い⁸。また、「結婚移民女性」「多文化家族（国際結婚家庭）」「多文化児童（国際結婚家庭の子ども）」と大きくカテゴリー化されることにより、個々人が抱える問題やマイノリティとしての多様性が見過ごされている点を看過すべきではないであろう。

(2) 多文化教育

韓国政府は、全国に「多文化家族支援センター」を設置し、結婚移民者を対象にした体系的な韓国語教育や韓国文化理解講座を設置するなど、全国一律の内容の定住支援策を講じている。韓国と同様に、さまざまな生活上の困難を抱える国際結婚家庭があるにもかかわらず、日本では、結婚移民女性に対する定住支援策が中央政府レベルで講じられたことはない。結婚移民女性に対する定住支援は、地方自治体やボランティア団体に丸投げされているに等しく、居住地域により受けられるサービスの違いが大きい。

2006年末に外国人労働者問題関係省庁連絡会議が発表した『「生活者としての外国人」問題に関する総合的対応策』では、「日本語教育の充実」の推進が掲げられ、定住外国人対象の日本語教材などに関する検討がなされている。ただ、日本各地で民間団体による外国人対象の日本語学習教室が開設されているが、その多くはボランティアによって支えられており、韓国のように、有資格者が定住外国人を対象に開発された教材を用いて指導を行っているわけでは必ずしもない。

現在の日本社会では、外国籍の子どもの不就学や不登校、中退といったさまざまな問題が生じているが、不就学の子どものいても、日本の公的機関はそれを解消する義務は負っていない。外国籍の子どものは年々増大しているが、外国籍の子どもの就学は義務ではなく、「許可」

あるいは「恩恵」という形で認められているにすぎないからである。日本語指導の必要な外国籍の子どものが増えたことにともない、外国人が集住する地域の学校の多くは加配教員を配置し、「国際教室」や「日本語教室」を開設して指導をしているが、必ずしも日本語学習についての専門知識を持った教師が配置されるわけではないため、専門的な指導を受けることは難しい。

2010年から「定住外国人の子どもの就学支援事業」が始まり、外国人集住地域を中心に日本語などの指導を行う学習教室（39カ所）が設置されたが、永続的のものではなく、2014年までの時限的予算での事業である。外国籍の子どものに対する日本語学習を、体系的かつ持続的に支援・促進するための法律や枠組みづくりは急務であろう。

ここで注目されるのは、外国とつながる子どもの教育をめぐる問題の当事者が、日韓で大きく異なる点である。日本では主にニューカマーの子どもたち、とりわけ日系ブラジル人の子弟の不就学、学校生活への不適応、不登校、中退率の高さや日本の高校への進学率の低さが問題にされることが多い。これに対し、韓国で喫緊の課題となっているのは、国際結婚家庭の子どもの教育問題であり、国際結婚家庭の子どもの言語能力の不足や学習の遅れ、こうした子どもたちに向けられる差別や偏見、いじめなどが深刻な社会問題としてとらえられている。一方、日本ではこれまで国際結婚家庭の子どもの教育問題に関心が向けられたことはほとんどなく、韓国では外国籍の両親を持つ子どもたちの教育問題は等閑視されている。

韓国政府は2012年に「多文化学生教育先進化方案」を打ち出し、放課後の特別教育や個別学習指導、「二重言語教育」の拡充、特別入試の実施、国際結婚家庭の子どものための専門に支援するコーディネーターの養成、奨学金の支給、国際結婚家庭の子どもの対象とした多文化学校の設立など、幅広いサポートシステムの整備を進めている。

朴槿恵政権発足後も関連予算は増えており、国際結婚家庭への支援は厚みを増している。国際結婚家庭の子どもたちの学習支援を拡大しているのは、「経済的合理性」の見地から、彼らがグローバル化に「有用」な人材となるとみなしているためである⁹。社会統合政策の対象となる子どもを「選別」する傾向が強いのが、韓国の特徴であるといえる。

(3) ゼノフォビア

ゼノフォビアを助長する一因は、マス・メディアによる外国人犯罪に関する報道にあるといえる。犯罪率をわざわざ国籍別に集計して、「国籍」という属性と犯罪という行為を結びつけた報道、犯罪事件の発生時に、外国人、アジア系といった特定の「属性」や「カテゴリー」に属する人々が治安を脅かす存在であることを強調するような報道がそれである。こうした外国人犯罪についての報道は、外国人に対する偏見を助長し、特定の外国人集団の排除につながる恐れがある。

韓国では、例えば『朝鮮日報』が、2012年5月17日付の紙面で、「2007年から2012年にかけて、外国人による犯罪は1万4,524件から2万6,915件に増加し、国内で発生する殺人事件のうち外国人容疑者が占める割合が8%に達するなど、外国人による凶悪犯罪が急増している」と報じている。

日本では、「2チャンネル」などのサイトに、特定の国籍の外国人に対するゼノフォビアが強く表出されている。とりわけ近年は、外国人参政権¹⁰問題をめぐって、一部から強い反発がみられる。2007年に設立された在特会（在日特権を許さない市民の会）といった保守系団体は、外国人参政権付与に強く反対し、反対デモなどを行っている。

また、民主党政権が掲げる外国人参政権法案の成立に反対する決議や意見書が、複数の都道府県議会および市町村議会で採択されている。一部では、外国人が統制のとれた投票を行った場合、小さな自治体では意思決定に大きな影響

を及ぼしうるとの主張がなされているが、こうした懸念は、2007年に「一般永住者」の数が「特別永住者」数を上回ったこと、「一般永住者」の国籍のうち中国籍が最多であることと無関係ではないであろう。

韓国でも、多文化主義を批判するサイトが開設され、移住女性や外国人労働者に対する反感に満ちた書き込みがみられる（『聯合ニュース』2011年3月24日）。韓国では移民政策が短期間に急ピッチで進められてきただけに、今後、大きなバックラッシュが起きてもおかしくないであろう。

2012年には、韓国在住の朝鮮族男性による韓国人女性の殺害事件が相次いだことや、同年4月の国会議員選挙で、韓国に帰化したフィリピン出身の結婚移民女性が与党セヌリ党の比例代表で当選したことをきっかけとして、インターネット上のサイトで、朝鮮族やフィリピン人女性に対する排外主義的かつ差別的な書き込みが多数みられた（『聯合ニュース』2012年4月17日）。

同じ民族であるにもかかわらず、朝鮮族に対する韓国人の「まなざし」には厳しいものがある。前述したように、韓国系外国人である朝鮮族に対しては、「訪問就業ビザ」を与えるなどの優遇策がとられている。その結果、2010年現在、国内の外国人労働者数55万8,538人のうち、「訪問就業ビザ」の在留資格で合法的に就業している朝鮮族は約30万人に上り、外国人労働者の中でも最大集団となっている（薛東勳、2011：116）。

「訪問就業ビザ」には職種制限があるため、朝鮮族は、主に製造業、建設業、サービス業（飲食業・社会福祉サービス・清掃・看護・家政など）といった単純労働分野に従事している。韓国社会において相対的に社会的威信の低い職に就く者が多い上、同胞とはいえ先進国ではない地域から来た朝鮮族は、二重の意味で差別や偏見の対象になりやすいといえる。

しかしながら、韓国では結婚移民者や外国人労働者の大規模な流入に対する世論の反発は、

今のところ一部を除き、さほど大きいものにはなっていない。その理由の一端が、次のような言説から読み取れる。

「韓国内のほとんどの外国人居住者は、実際のところ韓国社会の必要に応じて入国した人々である。彼らが韓国社会に定着できるように支援することは、決して外国人に対する特惠や韓国人に対する逆差別ではない。これは韓国社会の利益のためである。外国人が宗教、文化、言語の違いによって定着に苦しまないように、十分な教育と支援、社会的激励が必要だ（『中央日報』2012年7月13日）」。

韓国では外国人居住者は、韓国社会の利益を損なう存在ではなく、労働力不足を補填し、結婚難や少子化問題の解決の一助となり、国益に合致した存在とみなされているのである。

4. おわりに

近年、韓国では多文化社会への移行を標榜し、「外国人処遇基本法」、「多文化家族支援法」など、多文化政策推進の根拠となる法律が制定され、中央政府の強いイニシアティブのもとで、定住支援策や社会統合政策が積極的に推進されてきた。国際結婚家庭の子どもを主対象とした多文化政策や教育プログラムが各教育機関に整備され、定住外国人のための韓国語教育カリキュラムも、短期間に質的・量的拡大がなされている。韓国のこうした制度整備の早さと、社会統合政策関連予算を年々拡大しての積極的な取り組みには、目を見張るものがある。

一方、日本は韓国とは異なり、入国管理法以外には外国人の地位に関する法律が存在しない。また長い間、マイノリティである外国人移住者をどう包摂していくのかというビジョンがないまま、定住支援や排除を取り除くための政策的対応は、地域社会に丸投げされた。中央政府レベルでの体系的な統合政策が欠如する中、外国籍住民が集住する地域では、民間団体と行政が連携しながら、外国人居住者に対する独自

の支援策を進めてきた。

少子高齢化にともなう経済力の構造的な低下が懸念されることを背景に、経済界や政界からは、たびたび「移民の受け入れ」を検討すべきとする提言がなされている¹¹。「移民庁」や「多文化共生庁」といった外国人政策を立案・調整する政府機関の設置や、外国人の権利・義務関係を規定した外国人基本法の制定も、経済界や学界から提言されている。

近年、ようやく政府レベルで多文化共生をいかに進め、外国人をどのように受け入れていくのかについて議論がなされるようになったが、総合的な政策の展開はまだ不十分である。現在のところ、政策の対象者もニューカマー外国人が中心であり、オールドカマーや不法滞在者は対象外である点など、課題も多い。少子高齢化が急速に進行していく中、今後、移民政策は日本が向き合うべき主要課題になっていくことは間違いない。

韓国では、訪問就業制で入国した韓国系の女性たちが、高齢者の介護、家事や育児などのケア労働を安価で担っており、近年増えている女性の社会進出を下支えしている。今後、韓国政府が移民政策へと舵を切り、看護師や介護士の合法的受け入れに積極的に乗り出せば、韓国系以外の外国人労働者が、日本を素通りして韓国に行くようになる事態も起こりうるであろう。

日韓両国に共通する問題は、移住外国人の独自の文化や生活習慣を尊重する多文化主義的な政策が希薄な点にある。韓国が急ピッチで推進している社会統合策は同化政策に近いものであり、文化的な違いを認め、対等な関係を築こうとする視点が抜け落ちている。

例えば、韓国において外国人の社会統合政策として大々的に進められている多文化家族支援プログラムは、「韓国人としての基本素養を備えるための教育」と位置づけられ、生活習慣や伝統、価値規範を「教育」するのが目的である。外国の文化を尊重し、多文化共生社会を目指すというよりは、国益中心に考え、社会への適応を一方的に求める同化政策的な要素が強いので

ある。こうした韓国の事例は、日本の移民政策や社会統合のあり方を考える上で反面教師として捉え、批判的に考えていくことが必要である。

多文化共生には、受け入れ社会側であるマジョリティの意識変革もまた重要である。相互的な変容を促すためにどのような政策が必要となるのかが、日韓双方に突きつけられている課題だといえる。

参考文献

- 梶田孝道/宮島喬、2002「日本の外国人労働者政策」『国際社会1 国際化する日本社会』東京大学出版会
- 北脇保之、2008「日本の外国人政策—政策に関する概念の検討および国・地方自治体政策の検証」『多言語多文化—実践と研究』(1):5-25
- 北脇保之、2008「多文化主義的社会統合策の確立を」『NPOジャーナル』秋:19-25
- 近藤敦、2009a「入官政策と多文化共生政策の新展開」庄司博司編『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83:171-184
- 近藤敦、2009b「なぜ移民政策なのか」『移民政策研究』創刊号、移民政策学会:6-17
- 近藤敦、2009「日本在住外国人に関する法制度」『学術の動向』12月号:20-30
- 佐藤郡衛 2009「日本における外国人教育政策の現状と課題」『移民政策研究』創刊号、移民政策学会:42-53
- 関根政美、2005「多文化国家における移民政策のジレンマ」『社会学評論』56(2):329-346.
- 薛東勳、2011「韓国の移民政策と多文化社会の建設」『韓国の少子高齢化と格差社会』慶應義塾大学出版会
- 春木育美、2011「韓国の外国人労働者政策と社会統合政策推進の背景」『韓国の少子高齢化と格差社会』慶應義塾大学出版会
- 法務省入国管理局、「統計」<http://www.immi-moj.go.jp/index2.html>
- 山脇啓造/柏崎千佳子/近藤敦、2002『社会統合政策の構築に向けて』明治大学社会科学研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズJ-2002-1。
- 山脇啓造/近藤敦/柏崎千佳子、2001「多民族国家・日本の構想」『世界』2001年7月号:141-160
- 山脇啓造、2009「多文化共生社会の形成に向けて」『移民政策研究』創刊号、移民政策学会:30-41

韓国語文献

- イ・グムヨン、2003「移住女性の結婚と家族」『国境と人種、皮膚の色と文化の違いを超えて平等と連帯のために』移住労働者支援団体連帯移住女性人権センター、2004『移住の女性化と国際結婚』移住女性人権センター
- イ・サムシクほか、2007『国際結婚移住女性の結婚・出産形態と政策方向』韓国保健福祉研究院
- イ・ヘギョン、2007「移民政策と多文化主義 政府の多文化政策評価」韓国社会学会『韓国的多文化主義の理論化』東北アジア時代委員会
- キム・スングウンほか、2010『2009年全国多文化家庭実態調査』保健福祉家族部・法務部・女性部・韓国保健福祉社会研究院
- キム・ヒョンミ、2006「国際結婚の全地球的ジェンダーの政治学:韓国男性とベトナム女性の事例を中心に」韓国産業社会学会『経済と社会』70号:10-37
- キム・ミンジョンほか、2006「国際結婚移住女性のジレンマと選択:ベトナムとフィリピン妻の事例を中心に」韓国文化人類学会『韓国文化人類学』39(1):159-176
- 女性家族部、2005『女性結婚移民者支援事業の期待評価』女性家族部
- シン・ナッキョン、2010「多文化家族はグローバル化時代の素晴らしい資源」『国会報』国会事務処522:26-29
- ソ・ラミ、2010「ジェンダーと人権の観点からみた多文化家族支援法制の検討」『ジェンダー法学』2(1):43-79
- 薛東勳/イ・ヘギョン/チョ・ソンナム、2006『結婚移民者家族実態調査および中長期支援政策方案研究』女性家族部
- ハン・ゴンス、2006「農村地域の結婚移民者女性の家族生活と葛藤および適応」『韓国文化人類学』39(1):195-245
- ハン・ギョング/ハン・ゴンス、2007「韓国的多文化社会の理想と現実:純血主義と文明論的差別を越えて」韓国社会学会『韓国的多文化主義の理論化』東北アジア時代委員会
- 保健福祉部 2005『国際結婚移住女性の実態調査および保健・福祉支援政策方案』
- ユン・ヒョンスク、2004「国際結婚配偶者の葛藤と適応」『韓国の少数者、失敗と展望』ハンウル:321-349

- ¹ 合法か非合法かを問わず、就労、留学、結婚などの理由により、韓国内に90日以上在留している外国人、および婚姻やその他の事由により帰化した外国人を指す。
- ² 盧武鉉大統領は、人権弁護士としての経歴から、外国人労働者の人権問題に格別の関心を示していた。2002年12月の大統領選挙期間中、与党候補であった盧武鉉は、「雇用許可制実施」を公約として掲げ、大統領に就任するとすぐさま「雇用許可制」を導入する方針を打ち出している。
- ³ 国際結婚の急増を受け、政府レベルで女性結婚移民者に対する実態調査が行われた。その結果、多くの国際結婚家庭が、言語および文化の違いから生じる社会的不適応、家族構成員間の葛藤、子どもの養育や教育問題、人権侵害やDV、社会的差別や偏見、経済的困窮などに直面していることが明らかになった（薛東勳ほか、2005；薛東勳/イ・ヘギョン/チョ・ソンナム、2006）。
- ⁴ 同法は、全5章23カ条の本則と1カ条の附則からなる。法律の目的は「在韓外国人が大韓民国社会に適應して個人の能力を十分に発揮できるようにし、大韓民国国民と在韓外国人がお互いを理解し尊重する社会環境を造成することで、大韓民国の発展と社会統合に貢献すること（第1章総則第1条）」というものである。在韓外国人などの処遇（第3章）に関しては、「在韓外国人の人権擁護（第10条）」「在韓外国人の社会適應支援（第11条）」「結婚移民者およびその子の処遇（第12条）」により、国および地方自治体は在韓外国人またはその子に対する不合理な差別の防止および人権擁護のための措置をとり、外国人が韓国社会に適應するために必要な教育などの支援を行うよう定められている。
- ⁵ 「多文化家族支援法」は、16カ条の本則および2カ条の附則からなり、「多文化家族の構成員が安定的な家族生活を営むことができるように必要な制度および条件を整備し、このための施策を策定施行するための国および地方自治体の責務（第3条）、多文化家族に対する理解教育や広報などの措置、結婚移民者に対する生活情報の提供や社会適應教育支援（第6条）、家庭暴力被害者に対する保護および支援（第8条）、多文化家族構成員である児童の保育および教育（第10条）、多文化家族支援事業を遂行する団体などの支援（第16条）などが規定されている。
- ⁶ 同法は2011年4月に改定され、帰化者と外国人

で構成される家族、帰化者同士の家族も多文化家族の範囲に含まれるようになった。

- ⁷ 労働コストを抑えるため、雇用者側が社会保険（健康保険と年金）の加入を拒む場合や、被雇用者自身が保険料の負担を嫌がる場合があるためである。年金と健康保険の同時加入が原則とされていることもその一因である。
- ⁸ 例えば、釜山鎮区では、「脆弱階層幸福施策」の一環として、結婚移民女性を対象に、韓国名をつけるための事業を推進すると発表した。結婚移民女性の韓国名は、詩人と哲学者らが考案する。改名に関する法的手続きは区がサポートし、多文化家族支援センターで「韓国名授与式」を行う予定という（『聯合ニュース』2012年6月8日）。「脆弱階層」＝結婚移民者という図式、結婚移民者に韓国名をつけることが「幸福施策」と呼べるのか、はなはだ疑問である。
- ⁹ 李明博大統領は、2010年7月の演説で、「両親の国の言葉を流暢に話し、二つの国の文化の感受性を備えた韓国人は、有能なグローバル人材になる」と強調している（『聯合ニュース』2010年7月26日）。
- ¹⁰ 韓国では、2005年に改正された選挙法により、永住権取得から3年以上経った19歳以上の外国人に、地方参政権が付与されている。
- ¹¹ 例えば、2008年に日本経団連は「日本の経済社会の向上に資する外国人の受け入れを進め、彼らの定住を前提とする受け入れのしくみを是とする『日本型移民政策』の検討が必要である」と提言している（「人口減少に対応した経済社会のあり方」2008年）。また、同年に自民党国家戦略本部は「日本型移民国家への道プロジェクトチーム」の報告書を公表し、今後50年間に移民を1,000万人受け入れるよう政府に提言した。