

# 在外同胞主導の外国人政策

## ——韓国における定住外国人の法的地位と社会的権利

呉泰成 (大阪経済法科大学  
アジア太平洋研究センター)

キーワード：定住外国人、法的地位、社会的権利、段階的定住化、在外同胞

### はじめに

近年、韓国では定住外国人の増加に伴い、国家主導による外国人統合政策が進んでいる。韓国の法務部（部は日本の省に当たる）は2007年8月24日付け報道資料を通じて、滞留外国人<sup>(1)</sup>が100万人を越えたとし、「韓国社会が多民族・多文化社会へ急速に進んでいる」と述べている。

このような現状を踏まえ、2006年以降は国家主導で外国人に対する様々な統合政策が取り入れられるようになった。在韓外国人処遇基本法（2007年）や多文化家族支援法（2008年）をはじめとする外国人統合への取り組みは、従来における一時滞在の外国人労働者受け入れ政策を中心とした取り組みから大きく転換したものであり、また国家主導による統合政策の「不在」が指摘される日本とは対照的である<sup>(2)</sup>。

定住外国人に関する先行研究では、外国人統合政策の実態や外国人配偶者を中心とする

定住外国人の社会的権利について分析されてきた<sup>(3)</sup>。その特徴として指摘されているのは、統合政策および社会福祉サービスにおける対象の大部分が韓国人の配偶者であることや、「母性」という特殊性に重点をおいて展開されていることであり<sup>(4)</sup>、国家による「選択的統合」<sup>(5)</sup>が進められていると指摘されている。しかしこのような点を指摘するだけでは、統合政策の取り組みが定住外国人全体に与える影響を明らかにすることはできない。また「永住」資格の新設とその対象の拡大、「複数国籍」の承認など、近年の定住外国人を取り巻く様々な変化が従来の統合政策とどのような関連があるかという点も不明のままである。

本稿では上記の問題意識に基づき、近年の定住外国人を取り巻く状況の変化を踏まえつつ、定住外国人に対する外国人統合政策を検討する。とくに、滞在に関連する法的地位と社会的権利に焦点を当て、在外同胞政策を検討する。主な分析対象は、外国人のうち、定住の度合いが高いと見なされる台湾人の華僑（以下、華僑）、外国人配偶者、難民、韓国系外国人（以下、在外同胞）、外国人労働者という五つの集団である。

(1) 滞留外国人は、短期滞在者と長期滞在者を合わせた数値であり、そのうち外国人登録者は724,967人である。

(2) 呉泰成「変貌する韓国の移民政策」渡戸一郎・鈴木江理子・APFS編『在留特別許可と日本の移民政策』明石書店、2007年、102～119ページ；春木育美「韓国の外国人労働者政策と社会統合政策推進背景」春木育美・薛東勳編著『韓国の少子高齢化と格差社会』慶応義塾大学出版会、2011年、140～141ページ

(3) 蘇羅美ほか『移民の社会的権利保障と在留資格改善方案模索のための研究』共感報告書、2012年；金ナンア『滞留外国人などに対する社会福祉政策の国際比較及び今後の方針に関する研究』法務部、2012年；ムン・スンヨン「現行法（案）を通じてみた国際結婚移住女性のための社会的支援体系に対する探索的研究」『女性研究』72(1)、2007年、109～142ページ；金ゼリョン「国際結婚を通じた移住女性の地位」『家族法研究』22(1)、2008年、91～122；朴ソンヨン「移住女性とその子女の人権」『ジャスティス』96、2007年、7～42ページ

(4) 前掲論文「現行法（案）を通じてみた国際結婚女性移住者のための社会的支援体系に対する探索的研究」129ページ

(5) 前掲論文「韓国の外国人労働者政策と社会統合政策推進背景」161ページ

まず、法的地位に関しては、五つの集団の在留資格とその変化に着目する。これまで韓国には、短期滞在の外国人労働者を受け入れる制度しか整っておらず、在留資格の変更による長期滞在は、一部の外国人を除き不可能であった。しかし、近年は「永住」資格の導入など一連の変化が見受けられることから、本稿では滞在権に限り在留資格の変更によって段階的に長期滞在できる体制を「段階的定住化」<sup>(6)</sup>とする。そして、その体制の形成時期と変化に注目する。次に、定住外国人の権利に関する側面については、社会的権利、とりわけ、社会保険、公的扶助、社会福祉サービスに焦点を当て、それぞれの関連法の成立と外国人への適用を検討する。

このような二つの側面に加え、最後に、定住外国人という範疇をはるかに越える海外居住の韓国系移民に対する政策を検討する。なお、本稿では「近年の定住外国人に対する一連の変化が、外国人の増加と定住化によるものではなく、在外同胞政策の変化およびそれらとの権利上の均衡を図る上で展開されている」といった作業仮説を設定して考察を進める。

第1節では、上記した五つの集団の在留資格を検討し、第2節では、その変化を分析する。第3節では、外国人への社会保障制度の適用時期、条件を検討し、五つの集団への適用状況を明らかにする。第4節では、「国家競争力強化委員会」の政策提言を中心に、近年見られる在外同胞政策を検討し、法的地位や社会的権利を中心とする定住外国人を取り巻く変化が、在外同胞政策に準拠して副次的に変化していることを明らかにする。

## 1. 定住外国人の法的地位： 在留資格からみる滞在権

### 1-1. 華僑

在韓華僑は、19世紀から朝鮮半島に居住している山東省出身の移住者とその子孫で構成されている。1945年の朝鮮半島の解放と分断の時点では、12,648人の華僑が居住していたが、1948年に韓国が建国された後、外国人の出入国が規制されたことから新たな流入が中断された。そして冷戦構造下において、華僑は個人の意志と関係なく中国との関係を断絶され、自由主義国家である台湾の国籍を取得するようになり現在に至る<sup>(7)</sup>。

華僑には、比較的安定した在留資格である「居住」(F-2)が付与されていたが、厳しい在留管理のもとに置かれ、世代が交代しても人口は増加しなかった。また1970年代からアメリカ、オーストラリア、台湾、日本などへ移住する者が増加した。その結果、在韓華僑は1972年の32,989人をピークに減少している<sup>(8)</sup>。張秀賢によれば、華僑が増加しなかった要因は、在留資格の更新、再入国許可、強制退去の可能性であり、これらの制約によって留学などで海外に長期滞在した者が、在留資格を失うケースが多かった<sup>(9)</sup>。「居住」の在留期間の更新は、1949年当時は1年ごとであったが、1968年には3年ごとに<sup>(10)</sup>、そして1995年には5年ごとに変わっている。

近年、華僑に関して注目すべき変化の一つが、「永住」(F-5)資格の導入と付与である。2000年代から華僑団体は「長期滞在外国人の法的地位に関する特例法」の制定を推進し、権

(6) 駒井は国籍とは別に、定住の段階に応じて、外国人(非正規外国人を含む)に市民権を弾力的に付与しようとする「段階的市民権」の考え方を提案する。その市民権には生存権、社会権、自由権、参政権があげられている(駒井洋『日本の外国人移民』明石書店、1999年、238ページ)。本稿では、駒井の議論をもとに、滞在権の法的地位に限定して「段階的定住化」としている。

(7) 朴キョンテ「韓国社会において華僑が感じる差別水準」崔協ほか編『韓国の少数者、実態と展望』ハンフルアカデミー、2004年、283～284ページ。統計値は、王恩美『東アジア現代史のなかの韓国華僑』三元社、2008年、243ページから引用。

(8) 前掲書『東アジア現代史のなかの韓国華僑』243ページ

(9) 張秀賢「韓国華僑の現実と挑戦」崔協ほか編『韓国の少数者、実態と展望』ハンフルアカデミー、2004年、263ページ

(10) 前掲書『東アジア現代史のなかの韓国華僑』226ページ

【表 1】外国人配偶者の法的地位

時 期	関連法律・施行令	在留資格	就 労
1997 年以前		女性：結婚と同時に国籍付与 男性：「訪問同居」(F-1)	女性のみ
1997 年 12 月	国籍法改正 (98.06.14 施行)	「訪問同居」(F-1) 資格付与。	×
2002 年 4 月	出入国管理法施行令改正	「居住」(F-2) 資格付与。	○
2005 年 7 月	出入国管理法施行令改正	「永住」(F-4) 選択可能	○
2011 年 11 月	出入国管理法施行令改正	「結婚移民」(F-6) 資格新設	○

出所：Lee (2003)、鄭 (2007) を参考に筆者作成

利として「永住権」を要求したが、その代わりに 2002 年の出入国管理法改正によって「永住」資格が新設された<sup>(11)</sup>。権利ではなく、裁量で与えられる在留資格に過ぎない「永住」資格は、「居住」資格を持つ外国人のうち、5 年以上韓国に合法的に居住した者とその子どもに付与され、期間の更新は不要である。2015 年現在、台湾人の外国人登録者は 20,485 人であり、そのうち、「永住」が 66% (13,522 人) で、「居住」が 20% (4,130 人) を占めている。

## 1-2. 外国人配偶者

韓国における国際結婚は、1990 年代には全婚姻件数の 1～3% 程度に過ぎなかったが、2000 年代に入って 10% を超えるようになり、2005 年には全婚姻件数の 13.5% (42,356 件) を占めるようになった。統計庁の『2015 年婚姻・離婚統計』によれば、国際結婚は 2011 年に全婚姻件数の 9.04% (29,762 件) と 1 割以下となってから、年々減少していく傾向にあり、2015 年には 7.03% (21,274 件) となっている<sup>(12)</sup>。

このような量的増加は、結婚斡旋業者による国際結婚の増加によるもので、従来朝鮮族を中心とする中国籍者からフィリピン、ベトナムなど東南アジア出身の外国人配偶者が増加したことで国籍が多様化している。

かつて外国人配偶者（女性）には、結婚とともに韓国籍が付与されたが、1997 年の国籍法改正によって国籍付与の代わりに「訪問同居」(F-1) 資格が付与され、2 年滞在した後に帰化申請できるようになった。「訪問同居」資格は就労できない資格であったが、2000 年には就労可能な「居住」(F-2) に変更できるようになった。そして 2005 年には「居住」資格を持つ外国人配偶者は、2 年経過すれば「永住」資格へ変更することが可能になった。「永住」資格への変更は、通常「居住」資格から 5 年以上経過する必要があるが、外国人配偶者の場合、2 年なので一定の優遇措置が施されている。

外国人配偶者の在留資格では、2011 年に「結婚移民」(F-6) という新たな在留資格が作られた。これは就労活動に制限がなく、2 年以上滞在し、「永住」に変更可能な在留資格である。この在留資格の新設に伴い、帰化した配偶者を除いて「居住」、「永住」、「結婚移民」などへ多様化した。2015 年現在、外国人配偶者は 151,608 人で、女性が 84.6% (128,336 人) を占める。国籍別には、中国 58,788 人 (38.8%)、ベトナム 40,847 人 (26.9%)、日本 12,861 人 (8.5%) の順になっていて、その他フィリピン (7.5%)、カンボジア (3.0%)、タイ (1.9%) などの出身者が占めている<sup>(13)</sup>。

(11) 永住権の導入に関しては、崔賢『大韓民国の国籍と永住権制度』法務部、2008 年が詳しい。なお国会の法制司法委員会では、特例法の導入は、海外に居住する在外同胞の法的地位を考慮した相互主義的判断基準に基づき慎重に決定する問題なので、急いで特例法を導入するのは時期的に早いと判断された。

(12) 特に注目すべきは、離婚率である。1998 年 (1,356 件) から年々増加していき、2011 年に 11,495 件とピークになっている。その後、徐々に減少する傾向にはあるものの、過去に比べ高い数値であり、2015 年でも 8,237 件になっている。なお、外国人配偶者の在留資格については Lee, Hye-Kyung, "Gender, Migration and Civil Activism in South Korea", *Asian and Pacific Migration Journal*, 12, 2003, pp.127-153; 鄭ヘシル「パキスタン移住労働者と結婚した女性たちの物語」オ・キョンソクほか『韓国での多文化主義』ハンウル、2007 年、167～194 ページ

### 1-3. 難民

韓国は、日本より10年遅い1992年12月3日に難民条約に加入し、翌年の入管法改正によって、難民関連条項が新設された。そして2012年2月（施行2013年7月）に出入国管理法から分離された難民法が新たに制定されている。

難民申請者には、「その他」(G-1)という6ヵ月（現在は1年）滞在できる在留資格が付与され、難民認定協議会の審査を経て、難民として認定された者には「居住」資格が付与される。難民申請者のなかで初めて難民としての地位が認定されたのは、2001年2月であり、難民条約の批准から約9年ぶりとなる。

1994年から2015年までの難民申請者は15,250人であり、審査が終わった8,001人のうち、認定者が576人(7.2%)、人道的在留許可者が910人(11.4%)、非認定者が6,515人(81.4%)であった。2015年に限ると、難民申請者が5,711人、難民認定者が105人、人道的在留許可者が194人である。とりわけ、人道的在留認定者が2013年の6人から、2014年には539人、2015年には194人と大幅に増加している<sup>(14)</sup>。

難民申請者の多数を占めるのがパキスタン、エジプト、中国、シリアなどの出身者であり、認定者は、ミャンマー、バングラデシュ、エチオピア、パキスタン出身が多数を占める。他方で人道的在留許可は、シリア、パキスタン、中国出身者の順となっている。

難民認定者の場合は、「居住」資格が付与され、3年ごとに在留期間の延長が可能になる。配偶者、未成年の子どもなど家族再結合の場合は、「訪問同居」が付与される。その反面、人道的

配慮による在留許可者には、「その他」が付与される。この資格の在留期間は1年で、更新はできるものの、「居住」とは異なり就労する際には許可を得る必要がある<sup>(15)</sup>。

### 1-4. 在外同胞

韓国は、日本による植民地支配期や1970年代の経済成長期に多数の移民を送り出してきた。現在でも投資、就労、留学などの目的で、多数の韓国人がアメリカ、カナダなどに移住している。外交部は、「在外国民」と「外国籍同胞」を合わせて「在外同胞」とし、『在外同胞現況』という推計を2年ごとに発行している。2015年現在、約718万人の在外同胞がいると推定されている。なかでも中国(260万人)とアメリカ(224万人)に居住する在外同胞が多く、両者を合わせると全体の67%を占める。

在外同胞のうち「外国籍同胞」は、これまで外国人と見なされ、韓国内への滞在、経済活動などを厳しく制限されてきた<sup>(16)</sup>。国内に多数が滞在し、就労している朝鮮族でさえも、外国人労働者として滞在しており、就労でも多くの制限を受けていた。

しかし、1999年の在外同胞の出入国と法的地位に関する法律（以下、在外同胞法）の制定以降、その規制が緩和され、国内に滞在しようとする者には「在外同胞」(F-4)という2年間滞在できる在留資格が付与された<sup>(17)</sup>。そもそも在外同胞法は、アメリカなどの移民国に移住し、現地の国籍を取得した韓国系アメリカ人を想定しており、かれらの韓国への投資をはじめとする経済活動に便宜を図る狙いで制定された法律である<sup>(18)</sup>。つまり、韓国に定住することを想定したものではなく、一時滞在中の際に

(13) 法務部『2015 出入国・外国人政策統計年報』2016年、48～53ページ

(14) 同上、88～99ページ

(15) 聯合ニュース「人道的滞留者も権利保障はけち臭い…難民と雲泥の差」2015.09.13

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/09/12/0200000000AKR20150912052400004.HTML?e0fc6d40> (アクセス2015.06.20)。なお、人道的滞在許可者の実態については以下を参照。避難抛『国内人道的在留許可難民の実態調査報告書』2015年。「韓国で難民として生きていくこと」『ハンギョレ21』(2013.10.02)。

(16) 岡克彦「韓国における『在外同胞』概念とその政策」『法学研究』12(1)、2002年、58ページ

(17) 滞在期間は2009年から3年となる。いずれも更新によって長期滞在ができる。

(18) 1998年6月の金大中大統領の訪米後に、在米韓国人の二重国籍要求を受け入れるために法務部に特別指示があり、その後立法化が推進された。経過の詳細は、盧泳噉『在外同胞法改正 どのようになっているか』ダヘ、2003年、33ページ

【表2】雇用許可制度の滞在期間変化

区分	時期	就労期間	更新による延長	一時帰国	その他
一般	2004.08	3年	なし		
	2005.05	3年	3年	1ヵ月	
	2009.12	3年	1年10ヶ月	なし	
	2012.07	4年10ヵ月	4年10ヵ月	3ヵ月	誠実労働者再入国
特例	2007.03	3年	なし	自由	
	2009.11	4年10ヵ月	なし	自由	雇用主の要請

出所：鄭基仙ほか（2013：20）を基に筆者作成

便宜を図るためのものであった。しかし、在外同胞法制定の際には1980年代後半から韓国に、就労を目的に滞在する多数の朝鮮族を考慮せず、法律が定める「在外同胞の範囲」から排除したことで、外国籍同胞間に権利上の差別が生じ、在外同胞改正運動が行われた。

この問題を収束すべく、二つの改善策が施されたが、その一つが、朝鮮族の就労を大幅に緩和したことである。親族訪問者に初めて就労を認める2002年の就業管理制度、親族訪問者の就労対象をより緩和した2007年の訪問就業制度がそれにあたる。もう一つが、朝鮮族への「在外同胞」資格の付与である。改正運動によって2004年に在外同胞法が改正され、形式的に朝鮮族も「在外同胞の範囲」に含まれるようになったが、「在外同胞」資格の付与は制限されてきた。しかし、2008年から朝鮮族のなかでも高学歴者、商工人など非熟練労働に従事するおそれがない者に限定して「在外同胞」資格を付与し、その対象条件を徐々に緩和している。

「在外同胞」資格を持ち3ヵ月以上滞在中の場合は、外国人登録に当たる「居所申告」を行う必要がある。2015年現在、324,786人が申告を行っており、国籍は、中国が73.5%（238,582人）、アメリカが14.2%（46,100人）、カナダが4.7%（15,250人）の順になっている。中国が最も多いのは、中国籍者の在外同胞、すなわち朝鮮族が多数を占めるようになったから

で、「在外同胞」資格付与の拡大によるものと見受けられる。この対象条件の緩和と拡大の影響は、2008年の居所申告者の41,457人のうち、中国籍は2,429人（5.9%）に過ぎなかったことから明らかである。

#### 1-5. 外国人労働者<sup>(19)</sup>

韓国の非熟練外国人労働者受け入れは、1993年に外国人研修制度を中小企業にも拡大するという決定から始まるが、ここでは2004年の雇用許可制度実施以降に限定して検討する。2003年の外国人労働者の雇用などに関する法律の制定によって、2004年から雇用許可制度が実施されているが、この制度は、一般外国人を対象とする「一般雇用」と、朝鮮族を中心とする外国籍同胞の「特例雇用」の二本柱となっている。後者の「特例雇用」は、2007年に滞在、就労条件をより緩和した訪問就業制度として実施されるに至っている。

まず、「一般雇用」の外国人は、「非専門就業」（E-9）という在留資格で、3年間の滞在・就労が可能になるが、【表2】が示すように、滞在・就労期間は変化しており、2012年からは最長でおよそ10年間滞在・就労できるようになった。これは2012年7月から実施された「誠実な労働者の再入国制度」であり、農畜産業、漁業、30人以下の製造業が対象となる。他方、「特例雇用」は、「訪問就業」（H-2）という5年間で

(19) 外国人労働者は、在留資格と関連して専門労働者と非熟練労働者に分けることができる。前者は、「短期就業」、「教授」、「会話指導」、「研究」、「技術指導」、「専門職業」、「芸術興行」、「特定活動」の在留資格者が該当し、後者は「非専門就業」、「船員就業」、「訪問就業」の在留資格者が該当する。2015年の滞留外国人のなかで外国人労働者はおよそ62万人で、専門労働者は49,503人（8%）、非熟練労働者は567,642人（92%）である。

効な在留資格を付与するもので、継続して3年間の滞在・就労が可能になるが、2009年には雇用者による再雇用の要請がある場合に限り、最長4年10ヶ月まで滞在・就労が可能となった<sup>(20)</sup>。2015年の滞留外国人の中では、「非専門就業」資格者が276,042人、「訪問就業」資格者が282,670人を占める。

## 2. 在留資格を取り巻く変化

### 2-1. 「固定型」から「段階型」へ

これまで韓国の在留資格は、それぞれの在留資格が固定されていて、在留資格間の変更は制限されていた。この体系を「固定型」在留資格とする。「固定型」は外国人の定住化を防ぐことが主な目的であり、在留資格の更新や変更によって長期滞在できる在留資格を得ることは基本的に不可能であった。一般的に韓国では、外国人のまま長期滞在しうるのは、以下で言及する一部の例外を除き閉ざされていたといえる。

これまで検討してきた定住外国人と関連付けて論じていくと、まず、長期滞在ができる「居住」が与えられたのは華僑のみであった。外国人配偶者には一時滞在として「訪問同居」が与えられていたが、2000年から「居住」が与えられるようになった。しかし、いずれ帰化によって国籍を取得する外国人とみなされていた。難民は、認定されると「居住」が与えられるが、認定というハードルがあり、また数的にも少数である。在外同胞には、更新によって長期滞在できる「在外同胞」という在留資格が付与されるが、帰化や定住を想定していない在留資格である。外国人労働者においても、一時滞在・就労が可能な在留資格が与えられ、帰化の最低条件となる「5年間継続して合法的に滞在していること」を満たさないように、5年以下の滞在・就労のみが認められている。

しかし、この「固定型」在留資格は、2002年の「永住」資格の導入以降、「居住」資格へのアクセス、「永住」資格付与対象の拡大などで大きく変化している。すなわち、在留資格を変更・更新することによって、長期滞在できる「居住」、「永住」資格への変更、帰化が可能になったのである。この変化を「段階型」在留資格体制とする。「段階型」への変化の結果、段階的に定住化が可能な仕組み、言い換えると制度的な「段階的定住化」が形成されたといえる。

### 2-2. 条件付きの「段階的定住化」と特徴

「段階的定住化」は、時期的に2008年から徐々に整備されるようになる。定住外国人のなかで目立つ変化があるのは、(1)外国人配偶者、(2)在外同胞、(3)外国人労働者である。

(1)外国人配偶者に関する変化としては、2005年に「居住」資格取得から2年が経過すれば、「永住」資格の取得が可能になったことがあげられる。そして2011年に「結婚移民」資格が新設され、2年後の「永住」資格取得が可能となった。つまり、それまで帰化によってしか外国人配偶者の安定的な滞在が望めなかった点に変更されたことから、行政が外国人配偶者を「いずれ国民に編入されていく外国人」と見なしてきたことがうかがえる。「訪問同居」、「居住」資格は、国籍取得の前段階としての一時的な在留資格として認識されてきたのである<sup>(21)</sup>。(2)在外同胞に関しては、2008年8月に「在外同胞」資格で2年以上滞在した者には、「永住」資格が付与されることになった。(3)外国人労働者は、一時滞在の就労者とみなされてきたが、2009年に「訪問就業」資格のうち、製造業、農畜産業などに就労し、同じ企業で4年以上働くなど、一定条件を満たせば「永住」資格への変更も可能になった。一般雇用を含む外国人労働者に関しては、2011年12月の「熟練生産技

(20) 鄭基仙ほか『2013年在留外国人実態調査』法務部、2013年、18～60ページ

(21) 本論文では詳細に検討しないが、帰化をする際に「永住」資格の取得を前提とする「永住前置制度」の導入が2008年から議論されたが、女性家族部、外国人支援団体の反対によって立法化には至らなかった。この制度が導入されると、帰化に必要とされる最低限の滞在期間が伸びてしまい、外国人配偶者はより脆弱な立場に置かれてしまうという問題が指摘された。詳細は、以下を参照。蘇羅美「移住民に対する帰化・永住制度の変遷と永住資格前置主義導入に対する検討」『永住資格前置主義の導入、このままで良いか』シンポジウム資料、2012年11月30日。

【表 3】 在韓定住外国人の「段階的定住化」

区分	定住外国人					
	在留資格	華僑	配偶者	在外同胞	難民	労働者
永住	永住	↑ (2002)	↑↑ 2005	↑ 2008		↑ 2009
居住	結婚移民		↑ 2011			
	居住		↑ 2000		2001	↑ 2009
一時滞在	在外同胞			(1999)		↑ 2009
	訪問就業					↑ (2007)
	非専門就業					↑ (2004)

注：数字はそれぞれ在留資格の付与年度を示し、( ) は在留資格が新設された時期を指す。

出所：筆者作成

能外国人に対する居住（F-2）資格への在留資格変更及び滞留管理業務処理指針」（法務部訓令）によって、過去 10 年以内に研修などの就労に関連する在留資格で 4 年以上製造業、建設業、農漁業に従事した者で、一定の条件を満たす場合は「居住」資格の取得が可能となった<sup>(22)</sup>。

しかし、これら一連の変化の特徴は、上述したように、それぞれの在留資格の変更がその在留資格を持つ「すべての外国人」を対象にしているということではなく、「特定の外国人」に対し、「条件付き」で行われているということである。

### 3. 定住外国人の社会的権利

日本では国際人権規約（1979 年）と難民条約（1982 年）の批准をきっかけに、社会保障における外国人処遇が大幅に改善され、一部を除いて「国籍条項」は廃止された<sup>(23)</sup>。日本と時期は異なるものの、韓国は 1990 年に国際人権規約、1992 年に難民条約を批准している。では、外国人への社会保障はこの時期を境に外国人に適用されているのか。以下では、社会的権利としての社会保障制度を社会保険、公的扶助、社会福祉サービスに分け、それぞれに関連する法

律の制定と外国人への適用を検討する<sup>(24)</sup>。

#### 3-1. 社会保険

社会保険には通常「4 大保険」と呼ばれる（1）国民年金保険、（2）国民健康保険、（3）雇用保険、（4）産業災害保障保険があり、そして 2007 年に新設された（5）老人長期療養保険を合わせて「5 大保険」と言われる。

まず、（1）国民年金は 1973 年に制定された国民福祉年金法から始まるが、1986 年 12 月 31 日に国民年金保険法（1988 年 1 月施行）として全面改正されて現在に至っている。「外国人に対する適用」（第 102 条）が新設されたのは、1998 年 12 月 31 日（施行は 1999 年 4 月 1 日）である。その対象となるのは、18 歳から 60 歳の外国人であり、事業所加入、あるいは地域加入となるが、韓国と社会保障協定を結んでいる国の出身者で、該当する在留資格を持つ外国人に限られている。2015 年 2 月現在、事業所加入と地域加入者の両方が適用される国は 71 カ国であり、事業所加入のみ適用される国は 60 カ国となっている。難民の場合、難民の地位に関する協約によって、内国人と同等の権利が認められるので対象となるが、人道的地位者や難民申請者は除外されている。

(22) ここで一定条件とは、指定した技術・技能資格の取得、本人或いは生計を一緒にする家族が 2 千万ウォン以上の資産保有などの生計維持能力、成年、韓国語能力 3 級以上となっている。詳細は業務処理指針第三条を参照。

(23) 田中宏『在日外国人（第三版）』岩波書店、2013 年、168～170 ページ

(24) 社会保障制度に関しては、国家記録院（archives.go.kr）の社会福祉関連内容、ノ・デミョンほか『社会保障制度導入の妥当性に関する研究』韓国保険社会研究院、2009 年；前掲書『滞留外国人などに対する社会福祉政策の国際比較及び今後の方針に関する研究』、43～53 ページを中心にし、国家法令情報センター（law.go.kr）の最新内容を取り入れている。

(2) 国民健康保険法は1999年2月8日に制定(2000年1月施行)されている。外国人などに対する特例(第109条)では、就労を通じて事業所加入、或いは「留学」などの在留資格で3ヵ月以上滞在する外国人は申請によって地域加入となる。難民の場合、難民認定者が就労をした場合は、加入対象になるが、人道的地位者や難民申請者は除外される。

(3) 雇用保険法は、1993年12月27日に制定(1995年7月施行)されている。施行令(1995.04.06)の第3条には「対象外となる労働者」に関する条文があり、就労活動が制限される在留資格を持つ外国人がその対象となっている。ただし、最近の改正で、「居住」、「結婚移民」、「在外同胞」、「永住」など、定住可能な外国人にも適用されるようになった。

(4) 産業災害補償保険法は、1963年11月に制定され、1994年12月に全面改正(1995年5月施行)された。外国人は基本的に適用対象となっており、非正規滞在者にも1994年から適用されるようになってきている。

(5) 老人長期療養保険は、2007年4月に制定(2008年7月実施)され、65歳以上の老人のうち、老人性疾患を持つ者を対象にしている。2009年9月からは国民健康保険加入者のうち、「非専門就業」「訪問就業」などの在留資格を持つ外国人は、この保険に加入する必要がなくなったが、外国人労働者の国民健康保険加入者の98%が加入していたことが問題となっている<sup>(25)</sup>。

### 3-2. 公的扶助

ここでは、(1) 国民基礎生活保障、(2) 緊急福祉支援を取り上げる。まず、(1) 生活保護に当たる国民基礎生活保障法は、1999年9月に制定(施行は2000年10月)され、「生活が困窮している者に対し、必要な給付を行い、最低生活を保障し、自活を助成すること」を目的としている。2005年12月23日の法改正によっ

て、外国人に対する特例(第5条2)条項が新設され、2007年1月から適用されるようになった。しかし対象となる外国人は、韓国人と結婚し、未成年の子どもを養育している外国人配偶者に限られていた。2012年2月の改正によって、対象範囲は拡大されたが、依然として外国人配偶者が主な対象となっている。難民の場合は該当しないが、一定期間においてこの法律が定める給付の全部、あるいは一部が必要であると法務部長官が定める者は適用可能であり、実際に受けているケースがあるという<sup>(26)</sup>。

(2) 緊急福祉支援法は、「生計困難など危機的状況に置かれ、助けが必要な者を迅速に支援することで、危機状況から抜け出し、健康で人間らしい生活を営むようにする」ことを目的とし2005年12月に制定された。外国人に対する特例(第5条2)は、2009年5月の法改正によって新設された。同法施行令(第1条2)によると、外国人配偶者、離婚や韓国人配偶者が死亡した者で、韓国籍を持つ直系尊・卑属をケアする者、難民認定者などが対象になっている。

### 3-3. 社会福祉サービス

社会福祉サービスに関連しては、社会福祉事業法(2014年現在、26の法律)のうち(1) 児童福祉法、(2) 老人福祉法、(3) 嬰幼兒保育法、(4) 障害者福祉法、(5) 一人親家族支援法を取り上げる。(1) 児童福祉法は(1961年に制定され)、1981年4月に全面改正された。18歳未満を「児童」とし、外国人に対する特例条項はない。2006年9月、基本理念(第2条)が「児童は自身或いは父母の性別、年齢、宗教、社会的身分、財産、障害の有無、出生地、人種などによるいかなる種類の差別も受けずに育てなければならない」に改正され、「人種」が新たに付け加えられた。外国人は排除されていないが、非正規滞在者の子どもがこの法律の対象になっていないことから、2015年に議院立法で改正案が上程されている。

(25) 『「義務加入」ではない外国人労働者5年間老人長期療養保険590億納付』『the 300』(2014.10.24) <http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2014102409047680183> (アクセス2016.06.10)

(26) 前掲書『滞留外国人などに対する社会福祉政策の国際比較及び今後の方針に関する研究』44ページ

(2) 老人福祉法は1981年6月に制定され、1989年12月の全面改正を経て現在に至る。65歳以上を「老人」と規定し、主に国民を対象にしている。例えば、老人福祉法には「敬老優待」(第26条1項)に関する条項があり、「国家、地方自治体は、65歳以上の者に対し、博物館、公園などの公共施設を無料、或いは割引で利用することができる」と規定している。1984年6月と1997年7月の同法施行令の改正を経て、地下鉄乗車の際、「老人」は無料となったものの、「永住」資格を持つ華僑などは、その対象から除外されている。

(3) 6歳未満の就学前の児童を対象とする嬰幼兒保育法は、1991年1月に制定され、2004年1月に全面改正された。外国人に関する条項はない。外国人の子どもは、日本の保育園に当たる「子どもの家」(0歳から5歳以下を対象)に通うことはできるが、「脆弱保育の優先実施など」(第26条)の対象にはならず、無償教育、養育手当てを受け取ることができない。2008年12月の改正により、「脆弱保育の優先実施」の対象として、多文化家族支援法の対象となる多文化家族の子どもが含まれるようになった。また「保育の優先提供」(第28条)においても、2011年の改正によって多文化家族の子どもが含まれるようになった。

(4) 障害者福祉法は、心身障害者福祉法(1981年)から始まり、1989年12月に全面改正された。2012年1月の改正(2013年1月施行)によって「在外同胞及び外国人の障害人登録」(第32条の2)という条項が新設され、「在外同胞」、「永住」の在留資格を持つ外国人と外国人配偶者がその対象となった。

(5) 一人親家族支援法は、母子福祉法(1989年)から始まり、2002年12月の改正で母・父子福祉法、2008年2月の改正で一人親家族支援法となり、現在に至っている。母・父子福祉法のときの2006年12月の改正によって、外国人に対する特例条項(第5条2)がはじめて新設された。その対象は、国内に滞在する外国人のうち、韓国人と結婚し韓国籍の児童を養育す

る者である。そして一人親家族支援法になった後でも、この特例条項は、「支援対象者の範囲に関する特例」(第5条2)となって維持されている。

### 3-4. 社会保障の特徴：時期と対象

社会保障における外国人への適用とその特徴について、時期と対象に分けて示したのが【表4】である。全体として、国際人権条約と難民条約がすでに1990年代に批准されていたにも関わらず、外国人への適用における一貫性が見当たらない。具体的に検討すると、まず、社会保険は、法律の制定時期も早く、外国人労働者受け入れと時期的に重なっていることから、制定と同時に外国人への適用が見られる。次に公的扶助は、2000年代に入ってから制定され、外国人への適用も2000年代半ばに集中している。最後に社会福祉サービスは制定時期こそ早いですが、外国人への適用は限定されていて、大まかに公的扶助と同様に2000年代半ばになってから適用されている。

【表5】は、これまで検討してきた社会福祉を、第1節で検討した5つの定住外国人に適用して区分したものである。社会福祉が最も多く適用されているのは外国人配偶者であり、次に難民、「永住」資格者の順になっている。在留資格がもっとも安定しているとみなされる「永住」は、外国人配偶者に比べると社会福祉政策の対象からかなり排除されている状況が読み取れる。金は、「永住」資格者、外国人配偶者、難民、外国人労働者の4つの集団を比較した結果、「永住」資格者は、滞在と就労には制限がないが、社会保障において多くのサービスから除外されていて、生活基盤が韓国にある事実があまり考慮されていないと指摘する<sup>(27)</sup>。

しかし、韓国にはそもそも定住外国人とみなされる対象はあまり多くない。第一節で取り上げた5つの集団のなかで、外国人配偶者はいずれ国民に編入されると想定されている。他方で、在外同胞、外国人労働者は朝鮮族と一部の外国人を除けば、一時滞在者である。定住外国人と

(27) 前掲書『滞留外国人などに対する社会福祉政策の国際比較及び今後の方針に関する研究』56～58ページ

【表 4】 社会保障制度と外国人への適用時期

区 分	関連法律	法律制定→ 外国人への適用	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	
社会保険	国民年金法	(1973 →) 1986 → 1998	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	国民健康保険法	1999 = 1999										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	雇用保険法	1995 = 1995					○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	産業災害補償保険	(1963 →) 1994 = 1994				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	老人長期療養保険	2007 = 2007																	○	○	○	○	○	○	○	○	
公的扶助	国民基礎生活保障法	2000 → 2005											×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	緊急福祉支援法	2005 → 2009																×	×	×	×	○	○	○	○	○	
社会福祉サービス	児童福祉法	(1961 →) 1981 = 1981	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	老人福祉法	(1981 →) 1989	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
	嬰幼兒保育法	(1991 →) 2004 → 2008	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	
	障害者福祉法	(1981 →) 1989 → 2012	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	
	一人親家族支援法	(2002 →) 2008 → 2006													×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	

注：○は外国人への適用あり。×は外国人への適用なし

出所：筆者作成

【表 5】 定住外国人への社会保障適用有無

区 分	関連法律	永住	配偶者	難民	在外同胞	労働者
社会保険	4大保険	○	○	○	○	○
	老人長期療養	○	○	○	○	△
公的扶助	生活保障	×	○(2005)	○(2012)	×	×
	緊急福祉支援	×(△)	○(2010)	○(2010)	△	×
社会福祉サービス	児童福祉	△	○	○	○	×
	老人福祉	×	×	×	×	×
	嬰幼兒保育	△	○	△	×	×
	障害者福祉	○	○(2012)	×	○	×
	一人親家族支援	×	○(2007)	×	×	×

注：○は外国人への適用、△は一部適用、管轄の裁量による、×は適用なし

出所：蘇羅美ほか（2012：13）を基に筆者作成

しては華僑と難民があるが、その規模は小さい。したがって、いずれ帰化すると見なされる配偶者中心に処遇が改善されても、定住外国人全体の権利向上にはあまり影響を与えない。

なぜ法的地位は改善されても、社会権を中心とする一連の権利は改善されないのか。なぜ2000年代半ばになって定住外国人の法的地位が大幅に変化したのか。それを明らかにするた

めには、在外同胞への対応を中心に、外国人政策の変化を見ておく必要がある。

#### 4. 在外同胞主導の外国人政策

すでに言及したように、在外同胞法は、アジア経済危機後に在外同胞の国内投資を促す目的で制定されたものであるが、それによって朝鮮

族の排除が問題となり、それを改善するなかで朝鮮族の就労制限の緩和、「在外同胞」資格の付与などが行われた。

在外同胞法制定以降、もう一つの変化として注目されるのは、李明博政権期（2008～2013）の「国家競争力強化委員会」による政策提言である<sup>(28)</sup>。委員会は2008年から2012年まで30回の会議を行っているが、第二回会議（2008.04.30）の議題として「グローバル高度人材誘致方案」が提出された。この方案では、国家競争力を高めるために、高度人材活用の必要性が指摘された。具体的な対応として「永住」資格の改善を含む高度人材、外国人投資家の在留要件の改善、頭脳流出を防止すべく限定的に二重国籍を付与することが提唱された。

このような取り組みにおける背景としては、以下の三点を指摘することができる。その一つは、海外に移住する韓国人の存在である。韓国には欧米を中心に年間およそ2万人の海外移住者が存在する。2008年には海外移住申告を行った者が20,946人もおり、その61%がアメリカに移住した<sup>(29)</sup>。また移住先の多くが移民国であることから、移住先の国籍を取得する傾向があり、「グローバル高度人材誘致方案」は1998年から2007年の10年の間に、約17万人が国籍を放棄していると指摘している。もう一つは、

韓国人留学生の存在である。韓国から海外に向かう留学生は、年間20万人を超える<sup>(30)</sup>。留学後の多くが留学先に残留する傾向にある。「国家競争力強化委員会」は一例としてアメリカに留学し、理工系の博士号を取得した韓国人留学生の約半数が残留しているという「頭脳流出」問題を指摘している。この二つの傾向は、2000年代半ばになってから見受けられるようになった現象ではない。

もう一つの背景には、「在外同胞」資格の限界性がある。在外同胞法制定によって外国籍同胞の制限は大幅に緩和されたが、不動産取引、為替取引など一定範囲の規制緩和によって、政府の意図どおりに国内投資が活性化されたとは言えない。というのは、2008年以降、国内投資、高度人材の需要に対応するために行われた在外同胞の包摂が、在外同胞法改正によるさらなる規制緩和ではなく、「複数国籍」を認める方向に展開しているからである。一般的に重国籍とよばれる「複数国籍」は、第11次会議（2009.03）で「国籍制度改善方案」として議論され、高度人材に対する二重国籍許可の必要性が指摘された<sup>(31)</sup>。「複数国籍」は2010年5月に国籍法改正（2011年1月施行）により始まるが、導入の目的は外国籍同胞への対応であり、その後外国人配偶者などにも対象が拡大され

(28) この委員会は、2008年1月に大統領引継ぎ委員会により「国家競争力強化特別委員会」が発足したことに始まり、同年2月に「国家競争力強化委員会」となった。委員会の課題としては外国人の直接投資を含む経済全般における効率を向上させることであり、それによって韓国が直面する高齢化による労働力の減少、国内企業への投資低迷などを改善することができると考えた。

(29) 外交部の「海外移住申告」。国家指標体系（www.index.go.kr）の海外移住現況を参照。

(30) ここでいう留学生とは、大学、大学院、語学研修、その他の研修を合わせた数字である。2014年4月現在、留学生は219,543人であり、語学研修、その他の研修を除くと64%（140,560人）が大学や大学院で留学していることになる。詳細は、国家指標体系（www.index.go.kr）の留学生現況を参照。

(31) 「複数国籍」の導入は、2005年から法務部を中心に議論され、2007年10月25日の外国人政策委員会においてもその必要性が指摘された。その背景として最近10年間に国籍を放棄した者が17万人を越え、年間1万人以上の頭脳流出がある反面、韓国国籍を取得した者は5万人に過ぎないことがあげられた（『NewsPeople』2007.12.03）。出入国・外国人政策本部『2008出入国・外国人政策本部年鑑』2009年、57ページ

(32) 石ドンヒョン「複数国籍関連法制度の現状と課題」『国籍法どのようにするか』セミナー資料（2012.10.22）、6ページ。「複数国籍」の対象となる者は、三つの類型に分けられる。第一類型は、先天的複数国籍者である。出生地主義を取っている移民国で生まれた者（韓国系移民二世世代）、或いは韓国人と外国人配偶者の国際結婚による子どもがこれに該当する。第二類型は、後天的自発的複数国籍者、又は韓国に帰化した外国人である。主に「高度人材」、外国人配偶者などで、国籍取得後1年以内に誓約書を提出すれば外国籍の保持も可能となる。第三類型は、後天的非自発的複数国籍者である。韓国籍を回復した「外国籍同胞」が該当する。「複数国籍」となった者が、国籍選択期間内に韓国籍を選択し、外国籍としての権利の行使を行わないと誓約（外国籍不行使誓約書）した場合、「複数国籍」を維持することができる。

た<sup>(32)</sup>。一連の在外同胞政策が外国人政策より上位になっていることが分かる。

このように「国家競争力強化委員会」による政策提言は、在外同胞の処遇に大きな変化をもたらすとともに、定住外国人にも適用されたことによって、滞在を中心とする法的地位が改善され、「段階的定住化」が可能な法的仕組みが形成された。しかし、在外同胞の外国人としての韓国での定住をそもそも想定していないことや、「複数国籍」の容認は、定住外国人の社会権など、諸権利の全般的な改善には至っていない。言い換えれば、韓国の外国人政策は、定住の段階に応じて考慮されているのではなく、グローバル化に伴う国家間競争力のなかで国内投資、高度人材への需要など経済的動機から、在外同胞とりわけ外国籍同胞の処遇が改善されていき、その中で、定住外国人の法的地位が変化しているのである。

## おわりに

本稿では、在韓定住外国人、すなわち華僑、外国人配偶者、難民、在外同胞、外国人労働者という五つの集団を中心に、かれらの在留資格に関連する法的地位（滞在権）と社会的権利に焦点を当て、在外同胞政策との関連で分析・記述した。その分析を踏まえ、3つの特徴を指摘する。

第一に、韓国の在留資格は「固定型」であったが、2002年に初めて「永住」資格を導入して以降、徐々に「段階型」に変わっていることである。この変化によって初めて「段階的定住化」ができるような在留資格の仕組みが形成されるようになった<sup>(33)</sup>。

第二に、国際条約の加入にも関わらず、外国人に対する社会的権利の付与は、特定の外国人を中心に恣意的に行われていることである。とりわけ、外国人配偶者の社会的権利は、「永住」資格を持つ定住外国人に比べ、かなり認められている。

第三に、この二つの動きに関連して注目したのは在外同胞政策である。在外同胞法制定により、永住資格対象の拡大、制限的「複数国籍」承認という一連の動きは、海外に移住し、現地で定住する韓国人や、韓国人留学生の「頭脳流出」を止めようとする意図から行われており、それに伴う法的地位の改善が、定住外国人にも影響している。

これらの特徴を踏まえると、近年の在留資格を取り巻く変化は、グローバル化に伴う「高度人材」のニーズ、頭脳流出の懸念から生じたものであり、それが国内に定住する外国人の滞在権の変化につながっている。その結果、これまで一時滞在者と見なされてきた外国人労働者にも定住への道が開かれたものの、この滞在権と社会的権利が分離しているのが現状である。国家の経済的利益を中心とするエスニック移民の包摂は、朝鮮族と在米韓国系移民内部の権利の格差を生み出すだけでなく、特定の外国人に限定した「段階的定住化」は、外国人内部における格差も生み出し、二重の権利格差を助長する結果を招いている。したがって、法的地位と社会的権利の矛盾を改善し、在外同胞主導の外国人政策が生み出す二重の権利格差を是正していくためには、属性に準拠せず、外国人の法的地位に応じた権利の付与が、今後の取り組みとしてもっとも必要であると考えられる。

(33) ただし、これは形式的な側面であり、実質的な影響については検討する余地がある。