

イタリア、韓国における
外国人政策に関する調査報告書

外務省領事局外国人課

2007年11月

は し が き

我が国においては、90年代以降、外国人の在留者数は大幅に増加し、現在約208万人を数え、今後も着実に増加していくものと予想される。特に、90年の入管法の改正以降、日系ブラジル人を中心とした定住者受入れに伴って、不安定な雇用制度、社会保険未加入、本人及び家族の不十分な日本語教育、青少年犯罪の増加、地域社会との摩擦などの問題が顕在化しており、これらの問題に対する社会的関心の高まりを受け、今後我が国が取るべき在日外国人住民の社会統合政策について、活発な議論が行われている。

外国人問題への政府としての提言としては、外務大臣の諮問機関である海外交流審議会が、2004年10月に答申を取り纏めるとともに、2006年3月に立ち上げられた現海外交流審議会の中に外国人問題作業部会を設置し、同問題についてフォローしている。

今般、海外交流審議会への報告に資するため、同審議会外国人問題作業部会長である手塚和彰青山学院大学法学部教授にイタリアにおいて、同作業部会専門委員である山脇啓造明治大学商学部教授に韓国において、各々の外国人政策について現地調査をして頂いた。本報告書は、同調査の成果である。

諸外国における外国人問題への取組みについては、これまでも種々の形で研究成果が提示されているが、本報告書は我が国の外国人問題への取組みに資するため、多くの外国人を受入れた経験を有するイタリア、及び現在政府が活発にプログラムを実施し、外国人の受入れを進めている韓国における実情を調査したものであり、極めて興味深い内容となっているので、関係方面のご高覧に供することとした。かかる有益な報告書を作成頂いた手塚教授並びに山脇教授に対しては深甚な謝意を表明申し上げる次第である。

なお、本報告書に示されている見解は、すべて執筆者個人のものであることをお断りしておく。

2007年11月

外務省領事局
外国人課長 松永一義

目 次

第1章 イタリア 1

(調査実施者 手塚和彰 青山学院大学法学部教授)

第2章 韓 国 12

(調査実施者 山脇啓造 明治大学商学部教授)

第1章

イ タ リ ア

1 はじめに—イタリアの政治・経済の現況

2006年4月に上下両院議員選挙が行なわれ、ベルルスコーニ首相の率いる中道右派を、プロディ前EU委員長を首相候補としていた中道左派が破り、現在はプロディ中道左派政権である。

また、2006年5月の大統領選挙でも、中道左派のナポリターノ氏が大統領に就任した。

イタリア経済は、90年代後半以降の停滞(1996年～2000年平均で、1.9%、2001年1.9%、02年0.8%、03年0.3%、04年1.2%、05年0.1%、いずれも前年比)を克服して、06年1.9%となっている。これにともない失業率も2001年の9.1%から、年々減少し、2006年には6.8%となっている。しかし、長年のイタリアの南北構造格差は相変わらずで、2006年第4四半期をみても、北部が4.0%と人手不足の様相を示しているのに対し、南部は12.2%である。また、若年層、女性、高齢者の失業率が高い。(以上、表1参照)

表1 イタリア経済現況 (%)

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
実質 成長率	1.9 (2.7)	0.8 (1.9)	0.3 (0.9)	1.2 (2.0)	0.1 (1.4)	1.9 (2.7)
失業率	9.1 (7.9)	8.6 (8.3)	8.4 (8.7)	8.0 (8.9)	7.7 (8.6)	6.8 (7.9)
財政赤字 対GD比		2.9	3.4	3.4	4.2	4.4
消費者物 価上昇率		0.6 (2.2)	2.8 (2.1)	2.3 (2.1)	2.2 (2.2)	2.2 (2.2)

カッコ内は、ユーロ圏平均、出所：欧州統計局、イタリア経済財政省

なお、2006年の生産年齢人口に占める就業者比率である就業率で見ると、58.5%で、ユーロ圏平均の64.5%を下回っている。

このように経済は、一定の好況局面を呈しており、中道左派政権は安定するかに見えたが、その後、2007年5月から6月に地方選挙が行なわれ、今回改選がなされた29県(コムーネ)に関しては、逆に中道右派が躍進する結果となった。

とくに、プロディ政権の掲げる財政赤字縮減、脱税対策の結果、かえって租税負担率が上がるという結果となり、これに、同政権のバックである労組の主張とする公務員給与の改定や、年金改革にともなう財政が、当初の政策目標とは逆に、拡大傾向にある。その結果、経済界は、同政権に批判的であり、地方選挙では、産業基盤の強力な北部の商工業地域で中道右派が勝利する結果となった。

なお、本調査のテーマである「イタリアにおける外国人の受入政策」に関しても、この

両勢力の政策の違いが反映されていることに留意されたい。この点では、外国人の受入れ及び移民政策が最大の政策上の争点であることは、他の欧米先進諸国と同様である。

2 イタリアの外国人・難民政策の現況

イタリアの移民受入政策は、従来の世界各国への「人数割り当て政策」が曲がり角に来ていることを最初に強調せざるを得ない。

イタリアは、2006年までこの国の人手不足を代表する産業である「ホテル及びレストラン」、「建設」、「交通及びサービス」、「小売業」、「卸売業」など第三次産業を中心に業種別に必要性を勘案し、地域ごとの「割り当て」（クォータ）により受け入れてきた。（表2参照、表3参照）

しかし、その結果は受入れ側の掌握、在外公館への労働許可、入国・在留許可がスムーズにいかず、時間がかかり、かえって不法入国・在留外国人の激増となり、その流れが仏、独などに及び、EU内部での批判にもさらされる結果となった。これに対し、現政権は、移民法の改正（詳細は後述）を提起している。

イタリアの人口は5,800万人。外国人人口は正規滞在者数では、267万514人（2006年1月1日）で、総人口の4.5%である。1997年の98万6,020人、1990年の78万1,138人に対し、急増している。不法移民は約50万人から80万人だと推計されているが、実際はその数倍ともみられる。

かつて、1970年代まで移民送出国であったイタリアは、一転して、1980年代には、移民受入国になっている。とりわけ、1985年からは北アフリカ諸国やガーナ、カメルーン、ナイジェリア、トーゴ、ソマリアなどのアフリカ諸国からの移民が著しい。

さらには、1990年のボスニア難民、1991年から97年にかけてのアルバニアからのボートピープルの殺到、1999年からのコソボ難民などもあり、イタリアは、移民・難民政策を確立せざるを得なかった。

この間のイタリアにおける移民政策を、特に、最近の10年間をとってみると、当初の1998年から2000年は、いわば、移民の計画的な数量割り当て制が機能するとの前提でトゥルコ・ナポリターノ法が制定された。その後、EU圏の好況や所得格差のゆえに周辺途上国、とりわけアフリカ圏からの違法移民の流入、仏、独など周辺EU諸国へのこれらの人々の移動が問題となり、EU諸国からの批判を浴び、遅れていたシェンゲン協定への加入とともに、不法移民防止のための緊急の対応を必要としたものの、2001年の中道左派政権の下では、概ね「移民に対して開かれていた時代」（内務省 Prefetto Morcone 参事官）であった。この間、イタリアへの移民の流入は、旧東欧諸国のみならず、マグレブ諸国やアフリカ諸国から地中海を越えての相当数の流入があり、この処理に追われるとともに、2001年政権獲得後、2006年5月まで政権の座にあった中道右派政権は、移民の厳格化を図ったといえる。

21世紀にはいると、移民に寛容であったイタリアでも、他の先進EU諸国同様、基本政

策の基本に移民政策がおかれ、不法移民の取締りを一つの争点として 2001 年の総選挙で勝った、中道右派政権は、トゥルコ・ナポリターノ法を改定し、ボッシ・フィーニ法を 2002 年制定し、滞在資格を厳格化した。

これによれば、労働目的の外国人に関しては、入国前に自国のイタリア大使館ないし領事館に事前に取得した労働許可証などの書類を提出し、労働ビザを得なくてはならず、その手続きが複雑かつ時間がかかるため、かえって、不法入国や入国後不法残留して働く不法就労者の増加につながったと見るのが現在の共通の見解（内務省、CIGIL、IOM、ローマ市、NGO など）である。

表 2 イタリアの移民動向

地 域 1 北西部 2 北東部 3 中部 4 南部	失業率 (2003 年) (%) a	非 EU から の入国者数 (人) b	外国人在留 資格保有者 数 (人) c	前年比在留 資格保有者 数変化 (人)	非 EU 国民 の就労者数 (人) d	割り当て 人数 (人) e
Aburuzzo 4	5.4	16.3	32,873	11,661	6,163	930
Basilicata 4	16.1	7.2	5,782	2,307	1,286	400
Calabria 4	23.4	5.6	33,485	16,010	3,747	565
Campania 4	20.2	5.6	11,1596	53,558	11,727	630
Emilia-Romagna 1	3.1	22.3	271,756	69,969	20,989	2,430
Friuli-Venezia 2	3.9	25.3	62,205	13,028	6,394	1,230
Lazio 3	8.7	11.6	330,695	92,109	14,848	1,820
Liguria 1	6.0	16.4	57,834	22,474	5,423	670
Lombardia 1	3.6	21.6	502,610	155,842	36,928	2,800
Marche 3	3.8	20.2	64,989	17,899	6,640	1,120
Molise 4	12.8	7.9	3,635	1,240	754	350
Piemonte 1	4.8	18.4	167,615	59,665	15,888	1,330
Puglia 4	13.8	4.9	43,163	11,995	9,294	955
Sardigna 4	16.9	2.9	14,893	3,188	3,824	407
Sicilia 4	20.1	6.3	65,194	15,488	8,121	915
Toscana 3	4.7	20.1	175,026	63,893	11,857	1,200
Trentino-Alto Adige 2	2.4	39.1	43,366	5,274	5,741	1,000
Umbria 3	5.2	23.3	43,845	13,917	3,612	555
Valle d'Aosata 1	4.1	15.4	3,792	922	632	73
Veneto 2	3.4	23.8	213,798	60,274	12,141	2,620
全イタリア	8.7	16.5	2,193,999	690,713	195,009	22,000

a Istat(2004)、b Inail(2004)、c データは 2003 年 12 月 31 日、Dossier Caritas(2004)、

d Excelsior Unioncamere(2004)、e このデータは季節労働者を含まない、Ministry of Laour(2004)

表3 業種別の移民受入数

受入業種	外国人受入数 (2003年) (人) a	新規需要人数 (2004年) (人) b	外国人比率 (2004年) (%)	訓練の 必要者 (%)	職業訓練 未受講者 (%) c
ホテル及び レストラン	70,544	1,859	33.5	53.3	54.2
建設	65,065	35,490	34.1	51.8	31.6
運輸・通信	29,425	1,433	33.1	55.4	43.1
金属	24,014	12,632	35.9	72.7	48.8
小売業	18,855	14,334	22.4	80.9	59.8
卸売業	16,381	5,959	18.5	65.4	56.4
食料品製造	14,436	5,341	28.8	76.7	57.7
繊維産業	1,399	6,235	28.3	68.1	46.9
保健・福祉	8,870	10,948	43.2	83.2	29.8
機械産業	897	6,751	24.1	78.4	42.9
ゴム産業	5,502	2,746	36.3	85.3	73.3
林業・家具	4,962	5,213	32.3	68.3	44.4
電機産業	4,879	3,885	25.6	82.5	57.2
自動車修理	4,669	4,505	22.2	73.6	42.4
製紙業	2,765	1,694	22.6	80.7	56.5
金融業	2,606	1,624	8.4	74.4	62.7
鉱業	796	539	23.5	63.8	44.2
電気・ガス・水道	268	341	11.5	72.1	51.1
その他	139,422				
分類不能	337,155				
総計	771,813				

a 外国生まれのもの、b 推計重要者数、c 出身国での訓練

出所：OECD

2006年5月に成立した、第二次プロディ内閣においては、アマート〔内相〕・フェッレーロ〔社会連帯相〕法を制定すべく2007年7月現在審議中である。同法案の内容などについては後述する。

この間、日本からの企業出向者なども、そのビザ〔労働許可・査証〕が出るまで、1年半以上かかり、企業の現地駐在員の交代がままならない状況が続き、2007年4月のプロディ首相の来日に際しても、安倍総理（当時）から実効的な対応策を求めている。

表2に見るように、移民の流入は、地理的には、北部ロンバルディア地方や中部に集中している。

産業別には、製造業よりホテル・レストランや小売や卸売りなどのサービス産業、及びこれに建設を加えた業種に集中する。その他や分類不明が多数というのもイタリアならではであろう。しかも、そのほとんどが失業しやすい不熟練労働者であったことは表 3 の訓練の必要者、職業訓練未受講者で明らかであり、こうした外国人労働者が不熟練部門に受け入れられたとしても簡単に解雇されたり失業し、その他や分類不明のいわゆる「インフォーマル・セクター」に吸収されていることが表 3 から読み取れよう。

この結果、イタリア経済（GDP）の 20%は、「いわゆる影の経済である」という¹。正式のデータは、14.8%(1,930 億ユーロ)から 16.7% (2,170 億ユーロ) と推計されている。

マフィアの闇の部分から、国外から持ち込まれる麻薬、覚せい剤の類も一般市民の中に流通している²。法律的には、麻薬、覚せい剤の売買は厳禁しているものの、消費者が所持できる薬物の量を 1,000 ミリグラムとし、それを超える薬物所持者は密売者とみなされ、懲役 6~20 年と 26,000~260,000 ユーロの罰金を科するとされているが、少量の消費については刑事罰の対象にならないことになっている。その結果、麻薬、覚せい剤の密売業者が跋扈することになると考えられる。こうした、いわゆるブラック・マーケットから外国人が多数従事する露店の物売りなどまで含んでの、いわゆる「インフォーマル・セクター」の経済的な大きさには、予測していたものの驚愕した³。

現プロディ政権は、その点を是正するべく、外国人の不法就労者を合法化し、税、社会保障等の寄与を求めることに政策上の根幹を置く。

現行移民法は、2002 年の中道右派政権でのボッシ・フィーニ法で、それ以前、数量割当制で受入れをしてきたトゥルコ・ナポリターノ法（1998 年）を、厳格な受入れに換えようとしたものであるが、かえって不法移民の増加につながったとされる。

現政権は、アマート・フェッレーロ法案（4 月 23 日閣議決定）により、受入枠編成の 3 年に一回の改定、科学者、研究者、芸術家、スポーツなど優秀な人材受入れを図るものとし、企業、公共団体のスポンサーを前提に受け入れを認めること、滞在許可の 2 年から 3 年への延長、移民一時滞在センターなどが盛り込まれている。

なお、この法案は、中道左派の多数を占める下院では通過可能であるが、右派が多数を占める上院の通過が危ぶまれている。

外国人の滞在許可は労働目的の場合と、それ以外の場合に分けられ、前者については、入国前の職の確保を前提としている。なお、滞在許可は入国後 8 日以内に地区（Questur）の警察に申請する。

¹最初の訪問先であるCGIL（イタリアキリスト教労働組合）の移民問題担当者のPietro Soldini氏の開口一番の指摘である。他の訪問先の内務省などでも、数値については若干異なるにせよ、等しく認めている。

² 2004 年の統計では、15 歳から 34 歳までのイタリア人のうち、麻薬を消費している人の割合は 13%（15 歳から 24 歳までの年齢層では 17%）である。とりわけ、15~19 歳の学生層では、32.9%、つまり 3 人に 1 人が麻薬を常習しているという。

³ この逆に、長年、海外からの送金がGDPの 20~30%を占め、一向に国内経済の発展が見られず、アジア諸国での経済的地位がますます落ち込んでいるフィリピンが想起される。

イタリアで外国人取締りに当たるのは、内務省警察総局（公安局）、その下に国家警察と地方警察があり、移民、出入国管理ともに携わっている。滞在許可、パスポートの交付もここが当たる。不法移民の防止策、強制送還もここが担当する。

なお、短期滞在中も警察に申告する。滞在許可申請は滞在目的によって、本人が行かなくても良いことになり、また 6,000 の郵便局からの手続き（申請内容：雇用先、個人データ、財産証明など）が可能となった。しかし、実際に、この申請を見たいと思い、郵便局を訪ねたが、かなりの規模の局でも扱っておらず、ローマでは中央局などだけだということであった。

労働許可についての最近の動向は以下の通りである。

(1) 国内での滞在許可のあるとき

自営を除き、労働契約を結ぶことが必要。

(2) 国外から入国するもの

まず、労働ビザを得てから入国。2003 年には 8 万 7,000 件発給されている。

この労働ビザは、毎年政府〔首相府〕が決める職業カテゴリー毎の受入枠による。教授など専門職を除き、一般職種については、雇い主から申請し招聘理由をつける。

さらに、失業した外国人に関しては、求職する間の滞在許可期間を 1 年から 6 か月に短縮した。

家族呼び寄せも 18 歳以上の家族については、制限され、職がないものの受入れは原則としてできない。

不法就労者の罰則も強化され、3 カ月から 1 年に懲役が引き上げられ、5,000 ユーロ以下の罰金が併科される。しかしほぼ 5 年ごとに非正規滞在者に対し、正規滞在資格が与えられ、その数は従前、総数で約 140 万人に上っている。使用者への罰則も、緊急政令で出された。しかし、他方では、警察の取り締まりにもかかわらず、不法移民の助長・輸送犯罪組織はなかなか撲滅できず、アフリカなどから数千ユーロの額を支払っての不法入国が絶えない。

なお、不法滞在者の一時収容施設（Centro Permanente Temporanea）も増設された。ここの収容期間は従来 30 日だったが、2002 年より 60 日に延長された。

強制送還は、本国へのフライトがある場合には、即時、弁護士が飛行機まで同道する。フライトの空きが無い場合には、5 日以内の出国命令。それ以上いると逮捕。しかし、フランスなどに入る場合、シェンゲン協定でデータバンクがあり、そちらの警察が対応。しかし困難はある。

EU の共通政策としては、6 年の合法滞在後の永住許可を条件としていたが、これを 5 年に短縮し、年間 8,000 ユーロの収入をもつものに発給される。2004 年に早くも 7 万人に発給されている。北イタリアでは、外国人の増加に対し、外国人による殺人や最近起きた中国人の騒擾事件などを契機に、外国人のこれ以上の増加には否定的である。

他方、前政権下に拡大した国民の経済格差の解消もあり、2006年新政権は、新たに、社会連帯省（Ministero della Solidarieta Sociale）を設立し、高齢者、障害者、子ども、失業者などとともに、外国人の格差是正と積極的な統合の実現を図っている。

（イ）移民の受入先

農業は15%がブルガリアなどからの移民。畜産はインドからの移民が従事。建設業は、20%がポーランド、ハンガリーと新規EU加盟国のルーマニア、ブルガリアからの移民などであるが、その他不法・闇労働が20%くらいと推定。工業・製造業では、手工業、中小企業に約12%位が外国人と考えられる。

女性はこうした製造業と家事労働（フィリピン、ルーマニアなど）に約50万人が入職。全国社会保険機構の推計では右の数であるが、実際には100万人以上いるとされる（CGIL）。労働組合の調査では最低37%の誤差があった。

こうした外国人労働者は長時間労働と危険作業により労災被災率が高い。労働組合はこうした労働者の合法化と保護を図るため、就労初日以前の正規の登録を追及している。

労働市場の状況では、少子高齢化の結果、25歳から45歳の中堅労働者は不足が続き、毎年20万人の外国人を導入せざるを得ないと考えられている。

労働組合は、職探しのためのビザの発給を求めている。雇用者と求職者の合致が容易になるとの考え（労組）。

また、モロッコには建設業の労働者にイタリア語、建設技能を教える養成施設を労働者が設立予定。

（ロ）国籍

従前の血統主義から、出生地主義への変更の方向だとされる。

最後に、最近の注目される事件としては、2007年4月12日に起きたミラノの中国人の暴動事件がある。ミラノの中国人は、当初1920年代からネクタイ作りなど繊維産業に受入れられてきた中国人がミラノの国鉄ポルタ・ガリバルディー駅に近いサルピ地区にチャイナタウンを形成してきたが、最近では中華レストラン、衣料品・雑貨販売、食料品などの商売に多数の中国人（公式居住者は約1万3,000人、不法居住者を含むと2万人と推計されている）が従事、これらの中国人の商店などは、昼夜の区別なく、休日、祭日も、深夜も開店し、結局イタリア人商店との摩擦を招き、警察の違法駐車などへの交通取り締まり（過大な罰金という）に対する抗議から暴動になったといわれている。この対立は、中国人側が人種差別だといい、イタリア側はイタリアに住んでいる以上イタリアの法に従うのは当然だとして、双方がデモを組織するなどの対立を生んだ。

3 基本的な政策の変化

イタリアは、移民受入国への変化に直面し、当初あまり基本施策は考えられず、状況に対応してきた。

1985年からは、北アフリカ諸国やガーナ、カメルーン、ナイジェリア、トーゴ、ソマリアからの移住労働者が流入した。その後、ソ連崩壊などにもなう難民の流入が続いた。1990年のボスニア難民、1991年から97年アルバニアからの難民、ボートピープル、1999年 Kosovoからの難民が多数集中したのもイタリアである。

しかし、イタリア自身は、少子高齢化の代表的な国であり、人口・労働力不足という一般的な観念がいきわたったことから、広く外国人を受入れてきた。

その結果は、ドイツの1960年代から70年代初頭の外国人の受入政策に近い方法をとってきたといえる。しかし、イタリアは有史ローマ帝国以来の外国人の市民化で生きてきた国であり、ヒアリングをした限りにおいてはきわめて楽天的である。

現政権の下では外国人統合策をとるべく、ローマ市の「移民のための市民センター」ではかなり積極的な生活・職業相談などを行なっている。併設の難民・移民センターでは、ローマ市内で1万5千人から2万人が寝るベッドを持たないとされている現状に対し、4,200のベッド(うち1,000は難民用、現在ローマ市内に18施設)を用意している。これと食事、毛布などの寝具の提供などを行なっている。

統合の基本に上げられているイタリア語の修得については、右市民センターは既存外国人、NGOのセンターである(CISP)では、世界25カ国、例えば中国チベットに至るまで、拠点を設けてイタリア語の修得と職業訓練・ジョブ創成を行い、イタリアへの受入れと定住、統合を図るといふ。とりわけ、チベットプログラムはかなり綿密に現地の産業創成も図る計画である。

職業訓練もセンターで行なうとともに、市や州はボランティア団体の提案を受入れ、予算をつけて訓練を委ねることも行なっている。

資金はEU資金(欧州社会基金)、国(そのための社会連帯省が設立された)の資金などによるが、社会連帯省の任務が社会的格差の是正策で、高齢者、障害者、子どもなどと外国人がともに政策対象である結果、自治体間で、どこに重点が置かれるかが不分明である。

かつては、フィレンツェ、トリノ、ボローニャがイタリアでは外国人の統合策の先進地域であったが、現在はローマがこれを超える勢い(ローマ市 Saggion 氏)だといふ。

次の中道左派の有力な首相候補だとされるベルトローニ・ローマ市長はきわめて積極的な統合策の推進者だといふ。

なお、ローマ市においては社会政策局の下に、高齢者対策部、未成年者対策部、外国人担当部があり、未成年外国人は未成年者対策部が担当し、家族・成人に対しては外国人担当部が施策に当たる。

詳細は以下の通りである。

① ローマ市

- ・19の区に約300万人の人口。うち外国人人口は約50万人（正規）であり、その12～14%は移民、難民は8,000人から9,000人と推定。
- ・ローマ市には大小さまざまなボランティア団体。
- ・問題は、市内で1万5千人から2万人の住居を持たない外国人であり、18施設で、4,200のベッドを市が用意している。難民用はそのうち1,000。

② 移民のための市民センター

- ・2003年設立、外国人の自立を援助。
- ・ベルトローニ市長の積極策。
- ・基金は欧州社会基金。
- ・職業相談と訓練は10人の定員、これまでに50人をノキアと提携して訓練し、就職させている。そのうち35人は難民。
- ・訓練のためには正規のドキュメントが必要。
- ・個人生活の形成支援。
- ・イタリア語をどう学ぶか、どう教えたらいいのかの検討。
- ・国の組織する学校（無料）。

市民大学

義務教育は未成年者であれば、不法滞在者の子どもも義務教育に通え、無償であり、卒業資格を出す。

- ・難民については最低の生活保障、医療は無料。

③ NGO : CISP(Cooperativa Registrale Produzione Alimentare)

- ・活動拠点は25カ国、活動は100カ国のサポート、フィリピンから中国チベットまで及ぶ。
- ・基金は公的なもの、ユニセフ、IOMその他。
- ・支援は、外国でのイタリア語、職業教育と帰国者の定住のためのオプション。
- ・活動は直接しない。
- ・ソマリアケース 国内の難民に対し20米ドルを支給、そのうちの40%が国を離れることになった。

④ IOM

社会連帯省、外務省と日常的に提携して、イタリアへの移民・難民の受入れを促進している。様々な調査活動や政策提言も行なっている。詳細は資料リスト参照。

4 結論

イタリアの移民受入政策は、イタリアの歴史的、社会的背景によって形作られたものであり、EUの他の諸国と異なる様相を示している。

イタリアの移民受入政策は、中道左派と中道右派の差はあるものの、政府の中央集権的な社会的重さが影響を与えている。政府首相府、内務省、労働省、社会連帯省の直接、間接の影響が、地方自治体から、NGOに至るまで、及んでいる。

その典型を、「外国人のための地域協議会」に見ることができる。これは、県レベルで組織され、様々な団体(労使、外国人支援組織など)により構成されているものの、そのトップは、内務省から任命される主事(プレフェット)である。その予算は、社会連帯省が、各プロジェクト(たとえば、イスラム教のグループによるイタリア語の修得プロジェクトなど)ごとに査定して、交付しており、外国人の統合政策についても社会連帯省との連携が重視されることになる。

さらには、イタリアの場合、イタリア市民として最終的に移民を受入れることが基本にあるが、その受入れは、かつてドイツがとってきた労働許可制による受入れや、国ごとの二国間協定による人数割り当てによっている。こうした移民は入国後安定した職場を持たずに、職業能力、訓練の無さなどにより、失業する可能性が高く、政府はこの点においては、ミスマッチングがあることを認めている。

しかし、移民の統合を進めるにあたって、移民に市民権を与えればそれで十分なのか、この数年フランスで発生している移民の問題を想起すると、イタリアにおいて、ローマ帝国時代から、ガリアに始まり、多数の非市民に市民権を与えればそれで十分であるという、今でも時代を超えて脈々と続いてきている信念への疑念を持たざるを得ない。

【 参考文献 】

Jonathan Chaloff, Current Research into Education for Immigrants in Italy, CHIP-CHILD Immigration Project, 1999, December 9.

Jonathan Chaloff, Innovating in the Supply of Services to Meet the Needs of Immigrants in Italy. In OECD “From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge”, 2006.

Jonathan Chaloff, Current Immigration Debates in Europe : A Publication of the European Migration Dialogue ; Jan Niessen, Youngmi Schibel and Cressida Thompson(eds.) ,MPG, September 2005.

EMM European Migration Network Italian National Contact Point, Return Migration the Italian Case, ed. by IDOS.

IOM, From Sri Lanka to Tuscany, DVD

CISP MAE-DGCS ITALIAN COOPERATION, 2006

第2章

韓 国

1. はじめに

韓国の外国人政策は、2006年5月26日に外国人政策委員会が開いた第1回外国人政策会議をきっかけに大きな転換を遂げた。外国人政策委員会とは、国務総理を委員長として、法務部（部は省に該当、以下同様）、労働部、女性家族部、教育人的資源部、行政自治部等の各長官（大臣）が参加し、外国人政策に関する審議を行い、部処（省庁に該当、以下同様）間の調整を行う組織である。

外国人政策会議が開催されたのは、2005年12月に盧武鉉大統領が「人権保護の側面から外国人問題関連の改善対策及び推進体系」を定めるよう法務部に指示したからである。同月、法務部出入国管理局長によってタスクフォースが立ち上げられ、市民団体、学界、関係部処などとの会合を重ね、「外国人政策の基本方向及び推進体系（案）」が用意され、上述の会議で承認された。

この会議には大きく3つの意義があったことを韓国政府は強調している。第1に、国際結婚の増加や少子高齢化など社会環境の変化に応じた外国人政策の基本方針を確立したことである。第2に、これまで政策の優先順位への考慮もなく、部処の縦割りの中で行われてきた外国人関連政策を総合的に推進する準備ができたこと、具体的には、外国人政策に関する審議・調整を行うために外国人政策委員会が設置され、外国人関連業務を総括する法務部が外国人政策の中心部処（組織）に指定されたことがある。第3に、外国人の人権尊重と社会統合及び優秀な外国人の誘致と支援を外国人政策の主要目標として設定し、多文化社会に対する理解増進と国家発展の転機とする準備ができたことである¹。

同会議以後、法務部を中心に関係部処は外国人政策に力を入れ、2007年4月27日には「在韓外国人処遇基本法」が国会を通過した（同年5月17日公布、7月18日施行）。この法律は、「在韓外国人が大韓民国社会に適応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相互に理解し尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献すること」（第1条）を目的としている。一方、この間、地方自治を所管する行政自治部も、2006年8月に「居住外国人地域社会統合支援業務推進指針」を策定し、地域レベルでの具体的な社会統合プログラムの推進に力を入れている。

こうして、韓国の外国人政策は大きな転換を遂げた。以下、転換のきっかけとなった「外国人政策の基本方向及び推進体系」、「在韓外国人処遇基本法」の内容をより詳細に検討するとともに、行政自治部の動向を取り上げることとするが、その前に、こうした政策転換の背景を理解する上で欠かせない三つのキーワードに触れておきたい。

第1に、「雇用許可制」である。韓国では、2004年8月から雇用許可制を始め、非熟練外国人労働者の受入れを始めている。それ以前は、日本の外国人研修・技能実習制度に似た外国人産業研修・研修就業制度があり、多くの中小零細企業が利用していたが、日本同様、研修という建前と低賃金労働者の確保という本音の乖離が大きく、非正規滞在外国人

¹ 2007年7月24日の法務部出入国・外国人政策本部訪問の際に提供された資料による。

の増加や人権侵害など様々な問題が起きる中、新たな外国人労働者受入制度として始まったのが、雇用許可制であった。雇用許可制が始まって、まだ3年しか経っておらず（産業研修・研修就業制度は2007年1月に完全廃止）、その評価を行うのは時期尚早であるが、少なくとも、韓国社会における外国人労働者の存在が肯定的に評価され、外国人政策の議論の本格化につながっていったものと思われる。

第2に、「結婚移民者」である。日本語では聞きなれない言葉であるが、韓国人の配偶者として韓国で暮らす外国人を指す。韓国では近年、国際結婚が急増している。2006年12月現在、結婚移民者の数は9万3,786人で、2006年の婚姻件数の11.9%（3万9,690件）が国際結婚であったという。特記すべきなのは、農林漁業に従事する男性の場合、41%の相手が外国人女性であることだ²。ちなみに、女性結婚移民者のうち、75%が都市に居住し、25%が農村に居住しているという。こうした女性たち、そしてその子ども達への偏見や差別が存在し、家庭内暴力や人身売買など様々な問題が生じているという³。

第3に、「人権擁護」である。韓国は、1980年代後半以来、民主化運動によって独裁政権を倒し、民主主義の拡大を実現してきた国である。民主化運動の象徴的存在であった金大中前大統領は人権政策に力を入れ、2001年には独立機関として国家人権委員会を設立した。国家人権委員会は、設立以来、様々な分野において人権擁護の中心的役割を担ってきた。同委員会は外国人の人権の分野でも積極的に活動し、「国家人権政策基本計画勧告案」（2006年1月）には外国人労働者や結婚移民者などの権利保障が含まれ、「差別禁止勧告法案」（2006年7月）においても、外国人差別の問題が取り上げられている。また、外国人支援を行う市民団体も、民主化の一環として外国人の権利保障に力を入れ、人権重視の外国人政策構築に影響力を発揮している⁴。この点で、特記すべきなのは、韓国では2005年8月の公職選挙法の改正によって、永住資格を取得してから3年以上経過した19歳以上の外国人に地方選挙権が付与され、2006年5月の統一地方選挙で初めて永住外国人が選挙権を行使したことであろう。

2. 外国人政策の基本方向及び推進体系

「外国人政策の基本方向及び推進体系」は、「検討の背景」、「外国人政策の基本方向」、「外国人政策の推進体制及び広報方案」の三つの章からなり、以下に示すような構成になっている。

² 『女性結婚移民者のための韓国語最初の一步』（女性家族部・国立国語院、2007年）3頁。

³ 韓国で国際結婚が急増している様子は、日本のメディアも報道している。「少子化対策、外国頼み 韓国―農漁村にベトナムの花嫁」『朝日新聞』2007年4月24日。

⁴ 宣元錫「韓国の移住外国人と外国人政策の新展開」（科学研究費基盤B研究プロジェクト「労働市場の情報化・サービス化と外国人労働者の就労に関する実証的な研究」ディスカッションペーパー）13-14頁、参照。

1. 検討の背景
 2. 外国人政策の基本方向
 - ビジョンと政策目標
 - 政策目標の対象
 - 細部推進課題
 - 1－1 中国・旧ソ連同胞に対する差別解消
 - 1－2 永住資格拡大等を通じた二重国籍問題の解消
 - 2－1 結婚移民者保護及び定着支援
 - 2－2 外国人女性人身売買・性売買の根絶
 - 2－3 外国人子女に対する差別解消及び支援
 - 3－1 難民認定手続きの改善及び法令整備
 - 3－2 難民認定者に対する実質的支援
 - 4－1 専門人力（人材）誘致のための環境改善
 - 4－2 単純外国技能人力制度の整備
 - 4－3 熟練外国技能人力の長期滞留許容の検討
 - 5－1 不法滞留外国人の人権保護
 - 5－2 取り締まり時の適法手続き遵守の強化方案の準備
 - 5－3 不法滞留外国人子女の処遇改善
 - 6－1 外国人と共に生きる環境の造成
 - 6－2 不法滞留の動機の根絶
 3. 外国人政策推進体系及び広報方案
 1. 外国人政策の推進体系
 2. 外国人政策の広報方案
- [別添] 推進課題別所管部処及び推進日程

①検討の背景

「検討の背景」では、外国人政策について、「大韓民国に移住しようとする外国人に対する永住的または一時的な社会構成員の資格の付与及び国内滞留中の外国人またはその子女が社会構成員として生きていくのに必要な諸般滞留環境の造成に関する事項を外交、安保、治安、経済、社会、文化等、総合的視角から取り扱う政策」と定義している。また、「上記の政策概念は講学上『移民政策（immigration policy）』と通称されるが、社会通念上、『移民』という用語が国民の国外移住として理解されているため、上記のように命名（但し、英語で表記する時には、foreigner policy ではなく、immigration policy として表記。）」し

たとある。外国人政策の対象としては、外国籍同胞、結婚移民者、外国人勤労者、難民、外国人子女、不法滞留者、その他の外国人（留学生、商社駐在員等）に分類している。

続いて、「政策環境の変化」に関して、国際人的交流の活性化、急速な少出産・高齢化の進行、外国人滞留類型の多様化及び定住化、外国人の両極化（専門人力と単純労務人力、及び不法滞留外国人と合法滞留外国人への二極化）現象の発生を挙げている。

「多様な政策議題を包括することができる上位政策概念が必要」と述べて、外国人滞留環境の変化に伴い、新しい政策議題が台頭してきたことを指摘している。そして、出入国・滞留管理、難民認定、永住・国籍制度等の既存業務と外国人の社会適応支援、社会統合等のような新たな政策議題を包括できる「外国人政策」という概念が必要であることを強調している。また、総合的・中長期的視角から外国人政策を推進することができる総括体系の不在も挙げている。また、滞留外国人の人権と権益増進を通して国家イメージを高め、社会的葛藤を最小化するため、外国人政策の基本方向及び推進体系に関するロードマップを準備すると述べている。

さらに、「外国人政策のパラダイム転換」として、以下のような図を示している。

区分	現在	未来
政策の基礎	国益優先・統制中心	国益と人権保障の均衡
外国人の処遇	一時活用の対象	共に生きる隣人
関連法令	個別法	在韓外国人処遇基本法制定
推進体系	所管部処別	総括推進システム構築
政策評価	断片的・非体系的	政策品質管理（総合評価）

最後に「外国人政策の基本原則」として、外国人の人権保障、国家競争力の強化、多文化包容と社会統合の三つを挙げている。

- ・外国人の人権保障
 - 教育や医療サービス等基本的性格の人権保障の充実
 - 外国人女性、子女、難民認定者等少数者の保護
- ・国家競争力の強化
 - 専門人力は積極誘致、単純技能人力は制限的導入
 - 言語等、文化同質性を有する外国籍同胞の優先配慮
- ・多文化包容と社会統合
 - 多様性に対する相互理解の幅を広げることのできる環境の造成
 - 結婚移民者と子女等に対する社会適応の支援

②外国人政策の基本方向

まず、ビジョンとして「外国人と共に生きる開かれた社会の具現」、すなわち「多様な国益を考慮し、外国人の移住を管理し、国内に滞留中の外国人の人権保護及び社会統合を強化し、社会葛藤及び費用を最小化し、外国人と国民間で相互に文化と歴史を理解・尊重する社会環境を造成する開かれた社会を具現」を掲げている。

政策目標としては、「外国人人権尊重と社会統合」と「優秀な外国人力誘致の支援」を掲げている。履行課題としては、「外国籍同胞の包容」「結婚移民者・外国人女性・外国人の子女の権益向上」「難民に対する実質的支援」「外国人勤労者の処遇改善」「不法滞留外国人の人権保護」「多文化社会としての統合基盤の構築」を掲げている。最後に政策目標の対象として、「外国籍同胞」「結婚移民者・外国人女性・外国人の子女」「難民」「外国人勤労者」「不法滞留外国人」「国民」を挙げ、それぞれの推進課題を整理している。

③外国人政策の推進体系及び広報方案

外国人政策の推進体系については、実態と問題点として、「今後、3年以内に出入国者が500万人（05年末で3400万人）、滞留外国人数が120万人（05年末で74万人）となることが予想され、少出産・高齢化による外国人力流入増加とともに、国際結婚件数も総結婚件数の13%を超えるなど、我が国はすでに多民族・多文化社会に進入した」ことを指摘している。

また、外国人政策を重要視する国家は、独立した移民行政組織を設置・運用していることを指摘し、米国の国土安保省、カナダの移民国籍省、オーストラリアの移民多文化省、ドイツ・英国・オランダ・アイルランドの移民庁、香港の入境事務処といった具体例を挙げている。

外国人問題と関連して、「外国人勤労者、外国籍同胞、不法滞留者等の問題に対して責任のある主務部処の決定が必要で、法務部において関心をもち計画を樹立するように」との大統領の指示は、このような問題点を解決すると同時に多文化社会にすでに進入した韓国の現実及び国際的位相を総合的に考慮したことだと判断されると述べている。

改善方案としては、基本方向として、韓国の外国人基本政策を総合的・巨視的視覚から準備し、外国人政策を体系的・効率的に施行できる体系を構築することを掲げている。2006年末までに外国人政策関連基本法の制定等関連法令を整備し、2007年末までに外国人政策の推進体系を構築するとあり、具体的には、外国人政策の総括機構を設置すること、部処間意見調整は「外国人政策委員会」を通して行うこと、そして、「移民行政研究院」を設置し、外国人政策を持続的に研究・検討し、その研究結果を外国籍同胞・外国人関連の政府の政策に反映させることを挙げている。

さらに、関係組織との役割体系として、総括機構、各関係部処、地方自治団体の役割を挙げている。外国人に対する政策の伝達体系として、オンラインサービス体系とオフラインサービス体系も示すとともに、政策推進関連予算確保方案も示している。

外国人政策の広報の方法については、広報の必要性として、全政府の次元において外国人関連政策全般に対して改善案を準備したことを報道機関に知らせ、外国人の政策接近性及び理解度を高め、国民の関心及び参与世論の形成が必要であると述べている。広報方法については、「主要政策発表事前協議指針（国政広報処）」によって、国務調整室及び国政広報処と報道発表の 7 日前に事前協議を行い、広報計画を樹立し、広報時期については、大統領への報告後、報道機関に発表するとしている。

3. 在韓外国人処遇基本法

「外国人政策の基本方向及び推進体系」には、外国人政策関連基本法を 2006 年末までに制定することが明示されていた。実際には、法務部は同年 9 月に「在韓外国人処遇基本法案」の公聴会を開催し、基本法関連の海外事例も参考に議論している。具体的には、オランダでは外国人処遇関連の基本法として ”Linkage Act” があり、法務省傘下の移民国籍庁が管掌していること、デンマークでは統合法（the Consolidation Act）があり、難民・移民統合部が管掌していること、オーストラリアでは、多文化社会における公共サービスに関する憲章（Charter of public service in a culturally diverse society）によって、外国人の処遇に関する原則を規定していること、そしてドイツでは、移民法に出入国管理に関する事項と外国人の処遇に関する事項を統合して運用し、連邦移民難民庁が同法を所管していることが紹介されている。

在韓外国人処遇基本法案は、2006 年 11 月には国務会議で議決（日本の閣議決定に相当）され、12 月に政府案として国会に上程された。そして、前述のように、2007 年 4 月 27 日に国会を通過し、5 月 17 日に公布、7 月 18 日に施行された。以下、在韓外国人処遇基本法の主な条文を取り上げる。

①総則

まず、第 1 章の「総則」では、第 1 条でこの法律の目的が「在韓外国人に対する処遇などに関する基本的な事項を定めることにより、在韓外国人が大韓民国社会に適応して個人の能力を十分に発揮できるようにして、大韓民国国民と在韓外国人がお互いを理解して尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献すること」であると規定している。第 2 条には用語の定義があり、「在韓外国人」が合法滞在者に限定されることが示されている。また、「大韓民国国民と婚姻した事がある者又は婚姻関係にある在韓外国人」という「結婚移民者」の定義も示されている。

②外国人政策の策定及び推進体系

第 2 章の「外国人政策の策定及び推進体系」では、第 5 条で、法務部長官が 5 年毎に「外国人政策に関する基本計画」を策定しなければならないことが定められ、第 6 条では、関

係中央行政機関がこの基本計画に従って、年度別の施行計画を策定し、法令で委任を受けた事務については、地方自治体も年度別の施行計画を策定しなければならないことが定められている。

第 8 条では、外国人政策に関する審議・調整するために国務総理の下に外国人政策委員会を置くことが定められている。委員会の主要な役割は基本計画の策定にかかわる審議である。委員会は関係中央行政機関の長と有識者からなる 30 人以内の委員で構成し、委員長は国務総理が務める。また、委員会の下に外国人政策実務委員会を置くことも定められている。

③在韓外国人の処遇

第 3 章の「在韓外国人の処遇」では、在韓外国人の人権擁護（第 10 条）や社会適応支援（第 11 条）を取り上げ、特に結婚移民者及びその子（第 12 条）、永住権者（第 13 条）、難民（第 14 条）の処遇に言及している。第 15 条では、外国人が韓国籍を取得しても、3 年間は、第 12 条に示された韓国語教育などの支援を受けられることを示している。

④国民と在韓外国人が共に生きていく環境の醸成

第 4 章の「国民と在韓外国人と共に生きていく環境の醸成」では、第 18 条で韓国人と外国人が互いの歴史や文化、制度を理解して尊重するための措置をとる努力義務を国と自治体に課し、第 19 条では、5 月 20 日を「世界人の日」とし、その日からの一週間を「世界人週間」に定めている。

4. 行政自治部の取り組み

2006 年 5 月に開かれた外国人政策会議以後、法務部以外の関係部処も外国人政策に力を入れている。その中でも地方自治を所管する行政自治部は、具体的な社会統合プログラムを地域レベルで推進する上で重要な存在である。以下、行政自治部の主な取り組みを取り上げる。

①居住外国人地域社会統合支援業務推進指針（2006 年 8 月）

行政自治部は、2006 年 8 月に「地方自治団体居住外国人地域社会統合支援業務推進指針」を策定した。その概要には、「増加する国内の居住外国人に対して、体系的な支援を通して円滑な地域社会統合を果たし、国家イメージを高める」ことと、「地方自治団体が居住外国人を地域住民の一員として認め、実質的なサービスを総合的に提供するよう、推進体制の構築が必要である」ことが示されている。

居住外国人の実態については、「単一民族という深い純血主義に基づいた、外国人に対する排他的・差別的な国民意識と社会的偏見の存在で、内国人との葛藤および人権侵害の可

能性が常に存在する」こと、「大半の居住外国人が韓国生活への適応過程で、言語疎通の問題、文化の違い、貧困などの問題によって定着に隘路」があり、具体的には、「移住労働者の場合、不法滞留による身分の不安定、賃金不払い、医療、産業災害、子女養育問題など困難を抱え、国際結婚移住者も家族間の葛藤、子女のアイデンティティの混乱と学校不適応問題などを提起」しているという。こうした問題に対して、居住外国人の実態把握ができておらず、国籍を取得しなければ、基礎生活保障など国家からの最小限の福祉サービスさえ受けられず、自治体及び民間機構の適応プログラムへの支援はテスト事業の段階にすぎず、外国人に対する支援が不十分であることを認めている。

業務の適用対象の範囲については、韓国籍を持っていない者に限定せず、韓国籍を取得した者にまで拡大適用することとしている。「不法滞留外国人は原則的に支援対象にならないが、民間団体の活用などを通じて基本的人権の保障がなされるよう努力」と記されているのが注目に値する。

基本方向については、第 1 に、外国人支援の根拠を定めること、即ち、外国人支援の基盤づくりのために、地方自治体が外国人支援の条例を制定すること、そして居住外国人の地位を「住民」に準じる概念と位置づけることを掲げている。第 2 に、自治体及び地域住民の関心の向上及び認識転換を図ること、すなわち、定期的な実態調査及び地方自治体の外国人支援施策評価の実施と担当公務員・地域住民に対する多文化教育・広報の強化を掲げている。第 3 に、推進主体間の合理的役割分担を掲げている。中央政府は居住外国人施策に対する基本政策の方向を提示し、地方自治体は居住外国人に対する実質的なサービスを総合的に提供し、民間部門の経験とノウハウを最大限に活用するとある。

具体的な指針として、第 1 に「地方自治団体における推進体制の構築」を掲げ、外国人施策の諮問機構の構築と庁内に担当人員を確保することを挙げている。

第 2 に、「居住外国人への支援基盤の準備」として、外国人支援条例の制定を挙げ、そのために行政自治部が標準条例案を 2006 年 10 月中に示すこととしている。また、結婚移民者と外国人労働者など、地域のすべての外国人を総合的に支援できるよう、地域単位での「国際センター」（仮称）の設置・運用への支援も掲げている。具体的には、外国人勤労者支援センターや結婚移民者家族支援センターなどと協働連携し、福祉会館など公共機関や民間機構・団体の活用を検討するとある。さらに、合法・不法にかかわらず、事実上の居住外国人数などに関する実態調査を毎年実施することを求めている。そして、こうした施策に必要な財源を確保するため、普通交付税の算定基準に外国人の数などを反映し、社会適応プログラムの運営経費などの国庫追加支援方案を検討するとある。

第 3 に、「外国人の地域社会への適応支援」として、韓国語や基礎生活の教育など地域社会適応教育プログラムの運営や請願・苦情相談体制の整備、生活支援、緊急救護体系の確立があげられている。

第 4 に、「多文化尊重の地域社会の造成」として、公務員および地域住民の教育および広報、民・官協力の基盤造成、多文化地域共同体形成への支援があげられている。多文化地

域共同体形成への支援の具体策としては、地域住民との和合プログラムの運営、遺跡地踏査、伝統食づくりなど韓国文化体験の活性化、地域の特性に応じた外国人村・街の造成、各国記念日固有行事の開催支援等、外国人の自国民の集まりと文化育成を挙げている。

なお、同指針には、末尾に参考資料として、日本の総務省が 2006 年 3 月に策定した「地域における多文化共生推進プラン」が添付されている。

②居住外国人支援標準条例案（2006 年 10 月）

行政自治部は、2006 年 10 月に、「居住外国人支援標準条例案」を策定した。3 章、18 条からなる条例案は、第 1 章で、まず、「〇〇市に居住する外国人の地域社会への適応と生活上の便益の向上を図るとともに、自立生活に必要な行政的支援方案を整え、地域社会の一員として定着することができるようにすることを目的とする」ことを示している（第 1 条）。次に、「居住外国人の地位」について、「法令または他の条例などにおいて制限しない限り、（一般）住民と同様に〇〇市の財産と公共施設を利用することができ、〇〇市の各種の行政サービスを受けることができる」ことを定めている（第 3 条）。また、「〇〇市の責務」について、「〇〇市長は、管轄区域内に居住する外国人が地域社会において早期に定着することができるように支援し、居住外国人が住民と共に生活していくための条件形成に適切な施策を推進しなければならない」ことを定めている（第 4 条）。一方、支援対象について、韓国籍者は含めるが、「合法的に滞在できる法的地位を有しない外国人」を除外し（第 5 条）、支援の範囲については、「韓国語および基礎生活への適応教育」「苦情・生活・法律・就業などの相談」「生活便益の提供および応急救護」「居住外国人のための文化・スポーツ行事の開催」等が例示されている。

第 2 章は、諮問委員会の設置に関して定めたものである。委員会は副市長が務める委員長を含めた 10 人以内の委員で構成し、教育庁・警察署・雇用安定センター・出入国管理事務所などの適正地位にある者と、市長が委嘱する民間委員に分かれる。

第 3 章は、「外国人支援の活性化」について定めたものである。外国人の支援団体に対する支援（第 12 条）、支援団体への業務委託（第 13 条）、「世界人の日」と「多文化週間」の設定（第 14 条）、外国人を支援する個人・法人の褒章（第 15 条）、外国人の表彰や名誉市民としての礼遇（第 16・17 条）などが定められている。

同条例案に基づき、全国の 232 の自治体のうち、すでに 60 近い自治体が居住外国人支援条例を制定しているという（2007 年 9 月現在）。

③居住外国人地域社会定着支援業務便覧（2007 年 2 月）

行政自治部は、2007 年 2 月に「居住外国人地域社会定着支援業務便覧」を策定した。その内容は以下の 6 つの章から成っている。

1. 概要
2. 居住外国人現況および生活実態

3. 地方自治団体業務推進体系の構築
4. 定着支援プログラム・マニュアル
5. 居住外国人支援施策参考事例
6. 参考資料

「概要」の内容は「推進背景」、「外国人の範疇と地位」、「外国人の権利と義務」、「政府の外国人支援制度および限界」からなっている。

まず、「推進背景」として、最近増加している居住外国人の定着支援の重要性が浮き彫りとなり、居住外国人支援問題は出入国や滞留管理を超えて、地域社会適応と統合問題に帰着し、地域社会定着支援施策は地方自治団体が居住する外国人を地域住民の一員ととらえ、総合的に推進しなければならないことを述べている。その上で、「外国人定着支援業務は、未来の国家生存戦略の一環であり、うまくできれば、国家の大きな資産となりうるが、うまくできなければ、国家の負担となり、社会的費用が増加する憂慮」があることを指摘している。

自治体の外国人支援施策推進の必要性については、外国人の出入国と滞留に関する事項は国家事務であり、外国人がどのような形態で、どの程度国内に受容するかに対する原則的立場の決定は、基本的に国家の責務であるが、いったん入国した外国人を地域社会に包容する主体として行政サービスの提供等、地方自治団体が遂行しなければならない役割は大きいと述べている。居住外国人も地域で生活する生活人・住民なので、人間として基本的な生活を営むことができるように総合的な行政支援が成し遂げられなければならないと、地域社会の構成員として社会参与を促進する必要があると述べている。そして、地方自治団体が居住外国人に対して地域社会定着支援施策を推進することは、居住外国人も「住民」と見るという意味があるだけでなく、国際人権規約や人種差別撤廃条約等、国際法・条約と符合するほか、外国人と共に生きる地域づくりを通して、地域の観光・産業を振興し、地域活性化を図る契機となり、地域住民の多文化理解力を高め、次世代育成はもちろんのこと、地方の国際化水準を向上することにも寄与する。

次に、「外国人の範疇と地位」に関して、まず、外国人は、「大韓民国の国籍をもっていない者で外国国籍を持っている者とまったく国籍をもっていない無国籍者を含む」と定義している。支援対象の外国人の範疇については、「国内に居住する韓国国籍をもっていない外国人」と「韓国国籍を取得した外国人」が挙げられている。「不法滞留外国人は原則的に支援対象から除外されるが、民間団体の活用等を通じて基本的人権が保障されるように努力」するとあることが注目される。

「居住外国人と住民の関係」については、居住外国人は、「自治体管内に 90 日以上居住し生計活動に従事している外国人」（居住外国人支援標準条例案第 2 条）で、90 日以上国内に滞留しようとする者は出入国管理法上登録義務がある一方で、住民は「地方自治団体の区域内に住所を持つ者」（地方自治法第 12 条）で、「30 日以上居住する目的で管轄区域内に

住所または居所をもつ者」(住民登録法第6条)であると述べている。

そこで、居住外国人は「住民」に該当するかどうかが問題となる。この点については、まず、国籍法や出入国管理法では、外国人登録地を住所と想定し、外国人の滞留地は生活の根拠として民法上の住所に該当する一方で、住民登録法の解釈上、外国人も住民であるが、但書条項によって登録対象から除外している。従って、外国人は、滞留地(登録地)を住所と見なすことができ、地方自治法上、「管轄区域内に住所を有する者」に該当するので、自治体の居住外国人も地方自治法上の住民と見なすことができると結論づけている。

「外国人の権利・義務」については、まず憲法第6条には「外国人は国際法と条約が定めるところに従って、その地位が保証される」と規定されていることを示している。一方、憲法裁判所は、基本権の保障に関する各憲法規定の解釈上、国民に類する地位にある外国人も基本権の主体となることができるとしている。そして、人間の尊厳と価値、幸福追求権は、人間の権利として外国人も主体となることができ、平等権も人間の権利として、参政権等に対する性質上の制限と相互主義による制限があるのみであるとしている。一方、学説は、人間の尊厳と価値、幸福追求権、自由権的基本権、請求権的基本権等は人間の権利として外国人にも認定されるという立場であるという。

国際法については、世界人権宣言第2条第1項を引用し、市民的・政治的権利に関する国際規約、経済的・社会的・文化的権利に関する国際規約も世界人権宣言と類似した内容を規定しているとある。

次に、地方自治関係法上の権利・義務については、まず、地方自治法には、法令の定めに従って、所属自治体の財産と公共施設を利用する権利と均等に行政サービスを受ける権利を有し、所属自治体の費用を分担する義務を負うとある。公職選挙法、住民投票法および住民召喚に関する法律においては、20歳以上の住民として住民登録している者があてはまり、居住外国人は原則的に除外されるが、永住権をもち、居住要件等の一定要件を充足する場合は、例外的に認定され、地方税法については、居住外国人も住民税等の納税義務が認定されることが記されている。

「政府の外国人支援制度と限界」については、まず、外国人支援機構・制度について、総括・調整の役割は外国人政策委員会が担い、さらに外国人処遇基本法の制定が予定されていることが記されている。対象別に見ると、外国人勤労者については雇用許可制が実施されている。「外国人勤労者の雇用等に関する法律」に依拠して、労働部が3年間の雇用を許可し、外国人力政策委員会(委員長:国務調整室長)と外国人勤労者人権対策委員会(委員長:法務部長官)がある。外国国籍在外同胞については、「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律」が制定され、在外同胞政策委員会(委員長:国務総理)がある。また、外国人勤労者特例就業制度(訪問就業制)がある。さらに、女性結婚移民者については、基礎生活保障の受給権者に含め、2006年、全国に「結婚移民者家族支援センター」を指定(21箇所)し、韓国語教育や相談サービスを提供している。また、福祉部が国際結婚仲介業の管理に関する法律の制定を予定している。

政府の支援制度の限界については、外国人の韓国社会定着を助けることは、法制度的側面も重要であるが、国民の意識と実践がより重要であり、中央部処別の法制度的アプローチでは包括的支援が不足していることを述べている。要するに、中央部処は、個別法にしたがって、外国人の権利義務等を統制規律する機能を果たしているが、生活者として韓国社会に定着するための包括的支援の役割においては根本的な限界があることを指摘している。

5. おわりに

本稿では、「外国人政策の基本方向及び推進体系」や「在韓外国人処遇基本法」策定の中心的役割を担った法務部と地域レベルでの社会統合プログラムを推進する行政自治部の取り組みを中心に、外国人政策を転換した韓国政府の動向を振り返ったが、女性家族部や教育人的資源部など他の部処も外国人施策に力を入れている。政府から独立した国家人権委員会もある。また、行政自治部の後押しを受け、地方自治体も積極的である。一方、労働組合や市民団体など民間団体が活発で、政策形成にも一定の影響力を行使しているのが、韓国の外国人政策の特徴ともいえる。本報告では、そうした動向を取り上げることができなかったが、今後さらに調査を続けて、韓国の外国人政策をめぐる動向の全体像を捉えたい。いまだ外国人政策を所管する組織も外国人政策の基本法もない日本にとって、大いに参考になるものと思われる。

【 資 料 】

在韓外国人処遇基本法⁵

第1章 総則

第1条（目的） この法律は在韓外国人に対する処遇などに関する基本的な事項を定めることにより、在韓外国人が大韓民国社会に適応して個人の能力を十分に発揮できるようにして、大韓民国国民と在韓外国人がお互いを理解して尊重する社会環境をつくり、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。

第2条（定義） この法律で使用する用語の定義は次のとおりである。

1. 「在韓外国人」とは大韓民国の国籍を持たない者で、大韓民国に居住する目的を持って合法的に滞留している者をいう。

2. 「在韓外国人に対する処遇」とは国及び地方自治団体が在韓外国人をその法的地位によって適正に待偶することをいう。

3. 「結婚移民者」とは大韓民国国民と婚姻した事がある者又は婚姻関係にある在韓外国人をいう。

第3条（国及び地方自治団体の責務） 国及び地方自治団体は第1条の目的を達成するために在韓外国人に対する処遇などに関する政策の策定・施行に努力しなければならない。

第4条（他の法律との関係） 国は在韓外国人に対する処遇などに関わる他の法律を制定又は改正する場合にはこの法律の目的に合うようにしなければならない。

第2章 外国人政策の策定及び推進体系

第5条（外国人政策の基本計画） 法務部長官は関係中央行政機関の長と協議して5年毎に外国人政策に関する基本計画(以下「基本計画」という。)を策定しなければならない。

②基本計画には次の各号の事項が含まなければならない。

1.外国人政策の基本目標と推進方向

2.外国人政策の推進課題、その推進方法及び推進時期

3.必要な財源の規模と調達方案

4.その他外国人政策策定等のために必要と認められる事項

③法務部長官は第1項によって策定された基本計画を第8条による外国人政策委員会の

⁵ 在韓国日本大使館の仮訳をもとに筆者が一部修正したものである。

審議を通して定めなければならない。

④基本計画の策定手続などに関して必要な事項は大統領令で定める。

⑤法務部長官は基本計画を策定する場合は相互主義原則を考慮する。

第6条（年度別施行計画） 関係中央行政機関の長は基本計画によって所管別で年度別施行計画を策定・施行しなければならない。

②地方自治団体の長は中央行政機関の長が法令によって委任した事務に関して中央行政機関の長が策定した施行計画にしたがって当該地方自治団体の年度別施行計画を策定・施行しなければならない。

③関係中央行政機関の長は第2項によって策定された地方自治団体の施行計画が基本計画及び当該中央行政機関の施行計画に合わない場合には当該地方自治団体の長にその変更を要請することができ、当該地方自治団体が策定した施行計画の履行事項を基本計画及び当該中央行政機関の施行計画によって点検することができる。

④関係中央行政機関の長は所管別に翌年の施行計画と前年の推進実績及び評価結果を法務部長官に提出しなければならない、法務部長官はこれを総合して第8条による外国人政策委員会に提出しなければならない。

④その他施行計画の策定・施行及び評価などに関して必要な事項は大統領令で定める。

第7条（業務の協助） 法務部長官は基本計画と施行計画を策定・施行してこれを評価するために必要な時には国の機関・地方自治団体及び大統領令が定める公共団体の長(以下「公共機関の長」という。)に関連資料の提出など必要な協力を求めることができる。

②中央行政機関及び地方自治団体の長は所管業務に関する施行計画を策定・施行するために必要な時には公共機関の長に関連資料の提出など必要な協力を求めることができる。

第8条（外国人政策委員会） 外国人政策に関する主要事項を審議・調整するために国務総理所属の下に外国人政策委員会(以下「委員会」という。)を置く。

②委員会は次の各号の事項を審議・調整する。

1.第5条による外国人政策の基本計画の策定に関する事項

2.第6条による外国人政策の施行計画策定、推進実績及び評価結果に関する事項

3.第15条による社会適応に関する主要事項

4.その他外国人政策に関する主要事項

③委員会は委員長1人を含む30人以内の委員で構成し、委員長は国務総理がなり、委員は次の各号の者となる。

1. 大統領令が定める中央行政機関の長

2. 外国人政策に関して学識と経験が豊かな者の中で委員長が委嘱する者

④委員会に提出する案件及び委員会で委任した案件を処理するため、委員会に外国人政

策実務委員会(以下「実務委員会」という。)を置く。

⑤第1項ないし第4項のほかには委員会及び実務委員会の構成と運営に関して必要な事項は大統領令で定める。

第9条（政策の研究・推進など） 法務部長官は基本計画の策定、施行計画の策定及び推進実績に対する評価、委員会及び実務委員会の構成・運営などが効率的に成り立つように次の各号の業務を遂行しなければならない。

1. 在韓外国人、不法滞留外国人及び第15条による帰化者に関する実態の調査
2. 基本計画の策定に必要な事項に関する研究
3. 委員会及び実務委員会に付議する案件に関する事前研究
4. 外国人政策に関する資料及び統計の管理、委員会及び実務委員会の事務処理
5. 第15条による社会適応施策及びその利用に関する研究と政策の推進
6. その他外国人政策策定に関して必要と認められる事項に関する研究及び政策の推進

②第1項各号の業務を効率的に遂行するために必要な事項は大統領令で定める。

第3章 在韓外国人の処遇

第10条（在韓外国人の人権擁護） 国及び地方自治団体は在韓外国人又はその子に対する不合理な差別の防止及び人権擁護のための教育・広報その他必要な措置を執るために努力しなければならない。

第11条（在韓外国人の社会適応支援） 国及び地方自治団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・情報提供及び相談などの支援ができる。

第12条（結婚移民者及びその子の処遇） 国及び地方自治団体は結婚移民者に対する国語教育、大韓民国の制度・文化に対する教育、結婚移民者の子に対する保育及び教育支援等を通じて結婚移民者及びその子が大韓民国社会に早く適応するように支援することができる。

②第1項の規定は大韓民国国民と事実婚姻関係で出生した子を養育している在韓外国人及びその子に対してこれを準用する。

第13条（永住権者の処遇） 国及び地方自治団体は大韓民国に永久に居住することができる法的地位を持った外国人(以下「永住権者」という。)に対して大韓民国の安全保障・秩序維持・公共の福祉その他大韓民国の利益を害しない範囲内で大韓民国への入国・滞留又は大韓民国中での経済活動などを保障することができる。

②第12条第1項の規定は永住権者に対してこれを準用する。

第14条（難民の処遇）「出入国管理法」第76条の2によって難民の認定を受けた者が大韓民国で居住することを希望する場合には第12条第1項の規定を準用して支援することができる。

②国は難民の認定を受けた在韓外国人が外国で居住する目的で出国しようとする場合には出国に必要な情報提供及び相談とその他必要な支援ができる。

第15条（国籍取得後の社会適応） 在韓外国人が大韓民国の国籍を取得した場合には国籍を取得した日から3年が経過する日まで第12条第1項による施策の恩恵を受けることができる。

第16条（専門外国人力の処遇改善） 国家及び地方自治団体は専門的な知識・技術又は技能を持った外国人力の誘致を促進するよう、その法的地位及び処遇の改善に必要な制度と施策を用意するために努力しなければならない。

第17条（過去大韓民国国籍を保有した者等の処遇） 国家及び地方自治団体は過去大韓民国の国籍を保有した者又はその直系卑属(大韓民国の国籍を保有した者を除く。)として大統領令が定める者に対して、大韓民国の安全保障・秩序維持・公共の福祉その他の大韓民国の利益を害しない範囲内で、大韓民国への入国・滞留又は大韓民国の中での経済活動などを保障することができる。

第4章 国民と在韓外国人が共に生きていく環境の醸成

第18条（多文化に対する理解の増進） 国家及び地方自治団体は国民と在韓外国人がお互いの歴史・文化及び制度を理解して尊重するよう、教育、広報、不合理な制度の是正その他必要な措置を執るために努力しなければならない。

第19条（世界人の日） 国民と在韓外国人がお互いの文化と伝統を尊重しながら共に生きていくことができる社会環境を醸成するために毎年5月20日を世界人の日とし、世界人の日から1週間を世界人週間にする。

②世界人の日の行事に関して必要な事項は法務部長官又は特別市長・広域市長・道知事又は特別自治道知事が別に定めることができる。

第5章 補則

第20条(外国人に対する請願案内及び相談) 公共機関の長は在韓外国人その他大統領令が定める者に請願処理手続を案内する業務を専任する職員を指定することができ、その職員

が所定の教育を履修するようにできる。

②国家は電話又は電子通信網を利用して在韓外国人に外国語で請願を案内・相談するために外国人総合案内センターを設置・運営することができる。

第21条（民間との協力） 国家及び地方自治団体は外国人政策に関する事業中の一部を非営利法人又は非営利団体に委託することができ、その委託した事業遂行に要する費用の一部を支援し、その他必要な支援をすることができる。

第22条（国際交流の活性化） 国家及び地方自治団体は外国人政策に関わる国際機関に参加するなど国際会議に参加して、情報交換及び共同の調査・研究などの国際協力事業を推進することで国際交流を活性化するために努力しなければならない。

第23条（政策の公表及び伝達） 国家及び地方自治団体は確定された外国人政策の基本計画及び施行計画等を公表することができる。但し、委員会又は実務委員会で国家安全保障・秩序維持・公共の福祉・外交関係などの国益を考慮して公表しないこととし、又は個人の私生活の秘密が侵害される恐れがある事項に対してはこの限りではない。

②国家及び地方自治団体はすべての国民及び在韓外国人が第1項によって公表された外国人政策の基本計画及び施行計画等を容易に理解して利用することができるように努力しなければならない。

付則 この法は公布後2月が経過した日から施行する。

居住外国人支援標準条例案⁶

第1章 総 則

第1条(目的) この条例は、〇〇市に居住する外国人の地域社会への適応と生活便益の向上を図り、自立生活に必要な行政的支援策をまとめ、地域社会の一員として定着できるようにすることを目的とする。

第2条(用語の定義) この条例で使用する用語の定義は次の通りである。

1. 「外国人」とは、大韓民国の国籍を持っていない者を指す。
2. 「居住外国人」とは、〇〇市管内に90日以上居住しながら、生計活動に従事している外国人を指す。

⁶ 韓国地方自治団体国際化財団の訳に筆者が一部修正したものである。

3. 「外国人家庭」とは、国内に住所、あるいは居所をおいている外国人と婚姻・養子縁組・血縁関係などで構成され、生計あるいは住居をともにする共同体を指す。

4. 「外国人支援団体」とは、居住外国人に対する支援を主な事業として設立した非営利法人あるいは団体を指す。

第 3 条(居住外国人の地位) ①〇〇市居住外国人は、法令、または他の条例などで制限していない限り、住民と同様に〇〇市の財産と公共施設を利用でき、〇〇市の各種行政サービスを受けることができる。

②〇〇市長は、居住外国人が地域共同体の構成員として〇〇市行政に参加できるよう努力しなければならない。

第 4 条(〇〇市の責務) ①〇〇市長は、管轄区域内に居住する外国人が地域社会に早期に定着できるよう支援し、居住外国人が地域住民と共に暮らして行く環境醸成のための適切な施策を推進しなければならない。

②〇〇市長は、〇〇市に居住する外国人の人数など、外国人支援施策の推進に必要な実態調査を実施する。

第 5 条(支援対象) 〇〇市に居住する次の各号のひとつに該当する者を支援対象とする。但し、出入国管理法などによって大韓民国で合法的に滞在できる法的地位を持っていない外国人は除く。

1. 外国人
2. 韓国国籍を新たに取得した者
3. その他、韓国語など韓国文化と生活に慣れてない者

第 6 条(支援の範囲) ①居住外国人に対する支援範囲は、次の各号の通りである。

1. 韓国語および基礎生活適応教育
2. 苦情・生活・法律・就業などの相談
3. 生活便宜の提供および応急救護
4. 居住外国人のための文化・体育行事の開催
5. その他、居住外国人の地域社会への適応のために、〇〇市長が必要と認める事業など

②〇〇市長は、前項の各号と関連する事業の遂行に必要な予算を編成しなければならない。

第 2 章 諮問委員会

第 7 条(諮問委員会の設置) ①〇〇市長は、第 4 条による外国人支援施策に対する諮問を行うため、「〇〇市外国人支援施策諮問委員会」(以下「委員会」という)を設けられる。

②委員会は委員長 1 名を含めて 10 名前後の委員で構成し、委員は次の各号の者とする。

1. 当然職委員：副市長、教育庁・警察署・雇用安定センター・出入国管理事務所など適正な職位についている者

2. 民間委員：外国人支援分野に関して学識と経験が豊富な者のうち、〇〇市長が委嘱する者

③委員会は副市長を委員長にし、副委員長は委員の中で互選する。

④公務員でない委員の任期は 2 年とし、重任できる。

第 8 条(委員会の機能) 委員会は次の各号のひとつに該当する事項に対して諮問機能を遂行する。

1. 居住外国人および外国人家庭に対する支援に関する事項
2. 外国人の地域社会適応プログラムの運営に関する事項
3. 多文化尊重地域共同体の形成 事業に関する事項
4. その他、委員長が必要と認める事項

第 9 条(委員長) 委員長は委員会を代表し、委員会の業務を総括する。委員長が職務を遂行できない場合には、副委員長がその職務を代行する。

第 10 条(会議) ①〇〇市長の要求、または委員長が必要と認める場合には、委員長は会議を招集してその議長となる。

②委員会の会議は、在籍委員の過半数の出席をもって開催され、出席委員の過半数の賛成で議決する。

第 11 条(実費返上) 委員会の会議に出席した委員に対しては、予算の 範囲内で、「〇〇市の委員会実費返上条例」の定めにより、出席手当または旅費を支給できる。

第 3 章 外国人支援の活性化

第 12 条(外国人支援団体に対する支援) 〇〇市長は、外国人支援団体の活動に必要な行政的・財政的支援ができ、「非営利民間団体支援法」による事業費を支援できる。

第 13 条(業務の委託) ①〇〇市長は、必要と認める場合には、「事務の民間委託促進および管理 条例」の定めにより、居住外国人の支援を目的とする非営利法人または、団体に業務の一部あるいは全部を委託できる。

②〇〇市長は、前項の規定により、所管業務を委託した場合、受託者に予算の範囲内で運営費を支援できる。

③〇〇市長は、民間機関または団体に業務を委託・運営する場合、関係公務員による委託および運営費支援に関する事項に対して年 1 回以上の定期点検を実施し、必要な場合、随時指導・点検ができる。

第 14 条(世界人の日) ①〇〇市長は、地域内に居住する外国人を抱擁し、文化的多様性の意味を発信するため、毎年 5 月 21 日を「〇〇市世界人の日」に定め、世界人の日から 1 週間を多文化週間にする。

②前項の規定による世界人の日および多文化週間を記念するため、次の各号の行事を実施できる。

1. 記念式および文化・芸術・体育行事
2. 研究発表および国際交流行事
3. 名誉市民証授与、有功者・団体(外国人を含む)激励
4. その他、外国人および多文化に対する地域レベルの関心を高めるための行事

③〇〇市長は第 2 項による行事を主管し、必要な場合、民間団体に行事を推進させることができる。民間団体が行事を実施する場合、〇〇市は必要な行政的・財政的支援ができる。

第 15 条(褒章) 〇〇市長は、国内居住外国人支援活動を通じて、国家と地域社会に寄与した功労が大きいと認められる個人、法人・団体に対して褒賞できる。

第 16 条(外国人に対する表彰) ①〇〇市長は、次の各号のひとつに該当する外国人に対して表彰できる。

1. 〇〇市行政または地域社会への貢献が著しい場合
2. 外国人地域社会統合施策に寄与した功績がある場合

②表彰を行う際には、〇〇市予算の範囲内で、賞金、賞牌、その他副賞を授与できる。

③その他、外国人表彰に必要な手続きなどは、「〇〇市表彰条例」の規定による。

第 17 条(名誉市民) ①〇〇市長は、市政発展への功労が著しい外国人に対し、名誉市民として礼遇できる。

②名誉市民としての礼遇、名誉市民証授与などに関する事項は、別途条例で定める。

第 18 条(施行規則) この条例の施行に関連して必要な事項は規則で定める。

附 則

この条例は公布した日から施行する。