

多文化共生社会に向けた外国人住民政策の日韓動向： 「在韓外国人基本法」の制定を素材に

申 龍 徹

はじめに

本稿は、国内に居住する外国人住民の支援制度に関する日韓比較を行うものである。定住する外国人の数が200万人を超え、国際化・情報化という言葉が公的文書の冒頭を飾る装飾語として定着したのも久々である。人々や物資はもちろん、情報の往来は国境という古い観念を超え、技術の進歩により想像すらしなかったスピードで伝達されている。海外のニュース、音楽、ドラマ、メジャーリーグ中継が生活の一部となり、様々な人種と言葉、そして文化による「多文化共生」という生活形態・社会形態が現実のものになりつつある⁽¹⁾。

経済のグローバル化にはじまり、二国家または多国家間の政治・経済・社会などにおける多様な関係は、貿易や就業などの経済的活動のほかにも、交流や協力、修学などに至る様々な分野において頻繁に行われ、いまや社会活動の一環を構成する要素となっている。それを受けて、外国人政策としての「内なる国際化」が自治体の政策課題となり、やがて「外国人住民施策」へと移り、いまや「多文化共生社会」という表題となった。多文化共生という言葉は、多岐多様に使われているが、そのひとつを紹介すると、「国籍や民俗などの異なる人々が、お互いの文化的違いを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生

(1) 本稿は、外国人住民の支援に関する法制度の状況についての日韓比較を行うものである。論考の前提となる日韓における外国人政策の形成とその問題点については、次の参考文献を参考。田中宏・江橋崇編『来日外国人入国権白書』（明石書店、1997）、田中宏『在日外国人：法の壁、心の溝』（岩波書店、1995）、大沼保昭・徐龍達編『在日韓国・朝鮮人と人権』（有斐閣、2005）、徐龍達編著『21世紀韓朝鮮人の共生ビジョン：中央アジア・ロシア・日本の韓朝鮮人問題』（日本評論社、2003）など。

きていく社会」を指す言葉としてその本質的内容は大同小異である⁽²⁾。

1. 外国人の定義と「外国人登録」

本稿において使われる用語についての理解を深めるために、日韓の両国での用語の意味を紹介することとする。まず、社会における通念上の「外国人」という用語を国語辞典から引けば、「その国の国籍を持たない人。外人。法律用語としては、外国の国籍を持つ者と無国籍の者をいう」（日本）・「自分の国の国籍を持たない他国の人。外人」（韓国）ということになる。英語の辞書では、**someone who comes from a different country**という説明がある。もちろん、これらの用語は、「国民」に対する概念であり、「住民」という概念になると事情は大きく変わる。すなわち、住民は、「ある一定の地域に居住している人」（日本）・「その地域に住む人」（韓国）という地域概念を前提とする定義となる。英語では、**an inhabitant**の他に、居住者の意味合いをもつ **a resident**がその定義として当てられている⁽³⁾。

外国人の国内居住においては、日本と韓国ともに、「外国人登録」という手続きをしなければならない。日本において90日以上在留する外国人は、「外国人登録法」という法律によって外国人登録をすることが義務づけられており、この外国人登録は「入国後90日以内」に行う必要がある。

外国人登録に関する手続きは、居住地の市区町村役場で行うのが原則であり、法定受託事務である。昭和27（1952）年4月に法律第125号として制定された日本の外国人登録法は、「本邦に在留する外国人の登録を実施することによって外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめ、もって在留外国人の公正な管理に資すること」を目的としており、

(2) 外国人との共生に関する基本法研究会「多文化共生社会基本法の提言」（2003）。多文化共生社会の推進に関する基本法制の整備を提言したこの報告書は、多文化共生社会の意義として次の4つを挙げている。すなわち、①普遍的な人権の確立、②民主主義の成熟、③新たな経済社会の構築、④地球社会への貢献がそれである。また、多文化共生基本法案にくわえ、多文化共生社会に関する基本計画（国の義務）、多文化共生推進条例を中心に提言したこの報告書では、多文化共生社会基本法案の意義について、①個別法令の解釈・運用・立案にあたって基本的な考え方を提示する、②総合性と計画性を確保するための基本計画を国や都道府県に義務づける、③推進主体の責任の所在を明確にする、④推進体制を提示する、の4点を挙げており、「人権の尊重」・「社会参加の実現」・「国際的強調」を基本理念としている。

(3) この点については、手塚和彰『外国人と法』有斐閣、2005：3頁以下参照。

法第2条においては次のように外国人の定義とその適用範囲について定めている。すなわち、「外国人とは、日本の国籍を有しない者のうち、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下、「入管法」という。）の規定による仮上陸の許可、寄港地上陸の許可、通過上陸の許可、乗員上陸の許可、緊急上陸の許可及び遭難による上陸の許可を受けた者以外の者をいう」とし、「日本の国籍以外の二以上の国籍を有する者は、この法律の適用については、旅券（入管法第2条第5号に定める旅券をいう。以下、同じ。）を最近に発給した機関の属する国の国籍を有するものとみなす」と定められている。

他方、韓国においても、日本同様、外国人が国内居住のためには外国人登録をしなければならない。1963年に法律第1286号として制定された「出入国管理法」は、「韓国への入国または韓国からの出国するすべての公務員及び外国人の出入国管理と韓国内に滞在する外国人の滞在管理及び難民の認定手続き等に関する事項の規定」をその目的としており、「韓国の国籍を有しない」外国人が90日を超えて滞在するためにはこの出入国管理法の規定（第31条外国人登録）により最寄りの出入国管理事務所に登録を必要とする。こうした外国人登録を済ませてから、「外国人登録証」が発給され、常時携帯の義務が課されるのは日韓とも同じである。

2. 日本における外国人住民の推移と現況

外国人の出入国管理を所管する法務省の資料（2006）によれば、平成17（2005）年末現在における外国人登録者数は201万1,555人で、はじめて200万人を突破し、前年に引き続き過去最高記録を更新している。この数は、平成16（2004）年末現在に比べ、3万7,808人（1.9パーセント）の増加、10年前（平成7年末）に比べると64万9,184人（47.7パーセント）の増加となっている。外国人登録者の総人口1億2,775万6,815人（平成17年10月1日現在、総務省統計局の「平成17年国勢調査」要計表人口による）に占める割合は、平成16（2004）年末に比べ、0.02ポイント増加し、1.57パーセントとなっている。

表1 日本における外国人住民の現況

在留資格		平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	構成比(%)	対前年末 増減率(%)
総 数		1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	100.0	1.9
永 住 者	計	684,853	713,775	742,963	778,583	801,713	39.9	3.0
	うち一般永住者	184,071	223,875	267,011	312,964	349,804	17.4	11.8
	特別永住者	500,782	489,900	475,952	465,619	451,909	22.5	△2.9
非 永 住 者	計	1,093,609	1,137,983	1,172,067	1,195,164	1,209,842	60.1	1.2
	うち定住者	244,460	243,451	245,147	250,734	265,639	13.2	5.9
	日本人の配偶者等	280,436	271,719	262,778	257,292	259,656	12.9	0.9
	留 学	93,614	110,415	125,597	129,873	129,568	6.4	△0.2
	家族滞在	78,847	83,075	81,535	81,919	86,055	4.3	5.0
	人文知識・国際業務	40,861	44,496	44,943	47,682	55,276	2.7	15.9
	研 修	38,169	39,067	44,464	54,317	54,107	2.7	△0.4
	興 行	55,461	58,359	64,642	64,742	36,376	1.8	△43.8
	技 術	19,439	20,717	20,807	23,210	29,044	1.4	25.1
	就 学	41,766	47,198	50,473	43,208	28,147	1.4	△34.9
	技 能	11,927	12,522	12,583	13,373	15,112	0.8	13.0
	企業内転勤	9,913	10,923	10,605	10,993	11,977	0.6	9.0
	永住者の配偶者等	7,047	7,576	8,519	9,417	11,066	0.6	17.5
	教 育	9,068	9,715	9,390	9,393	9,449	0.5	0.6
	教 授	7,196	7,751	8,037	8,153	8,406	0.4	3.1
その他	155,405	170,999	182,547	190,858	209,964	10.4	10.0	

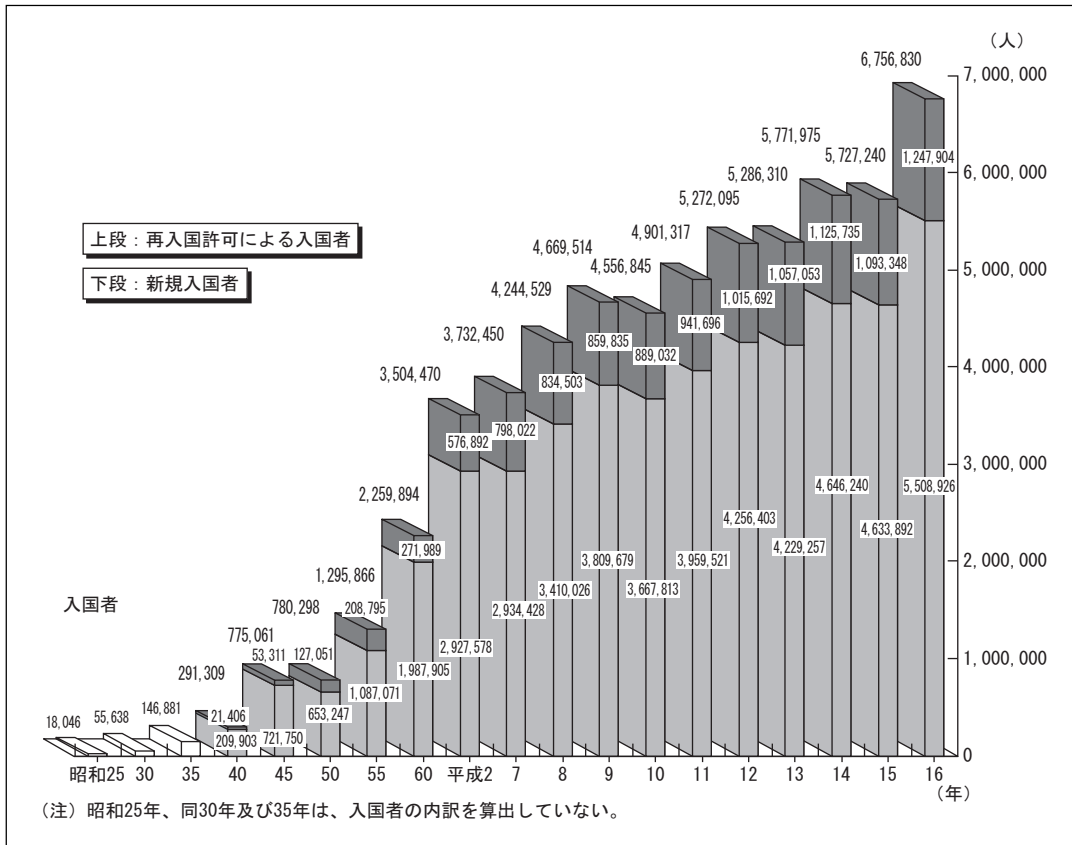
(出所) 法務省資料(2006)より。

表2 日本における外国人住民の構成と推移

区 分	平成8年 (A)	平成10年	平成12年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年 (B)	増 減 率 (B/A)
総 数	1,415,136	1,512,116	1,686,444	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555	42.2
韓国・朝鮮	657,159	638,828	635,269	625,422	613,791	607,419	598,687	△8.9
(%)	46.4	42.2	37.7	33.8	32.1	30.8	29.8	△16.6
中 国	234,264	272,230	335,575	424,282	462,396	487,570	519,561	221.8
(%)	16.6	18	19.9	22.9	24.1	24.7	25.8	9.2
ブラジル	201,795	222,217	254,394	268,332	274,700	286,557	302,080	149.7
(%)	14.3	14.7	15.1	14.5	14.3	14.5	15.0	0.7
フィリピン	84,509	105,308	144,871	169,359	185,237	199,394	187,261	221.6
(%)	6.0	7.0	8.6	9.1	9.7	10.1	9.3	3.3
ペ ル ー	37,099	41,317	46,171	51,772	53,649	55,750	57,728	155.6
(%)	2.6	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.9	0.3
米 国	44,168	42,774	44,856	47,970	47,836	48,844	49,390	111.8
(%)	3.1	2.8	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5	△0.6
そ の 他	156,142	189,442	225,308	264,621	277,421	288,213	296,848	190.1
(%)	11.0	12.6	13.4	14.3	14.5	14.6	14.8	3.8

(出所) 法務省資料(2006)より。

図1 外国人入国者数の推移



(出所) 法務省「第3次出入国管理基本計画」(2003)

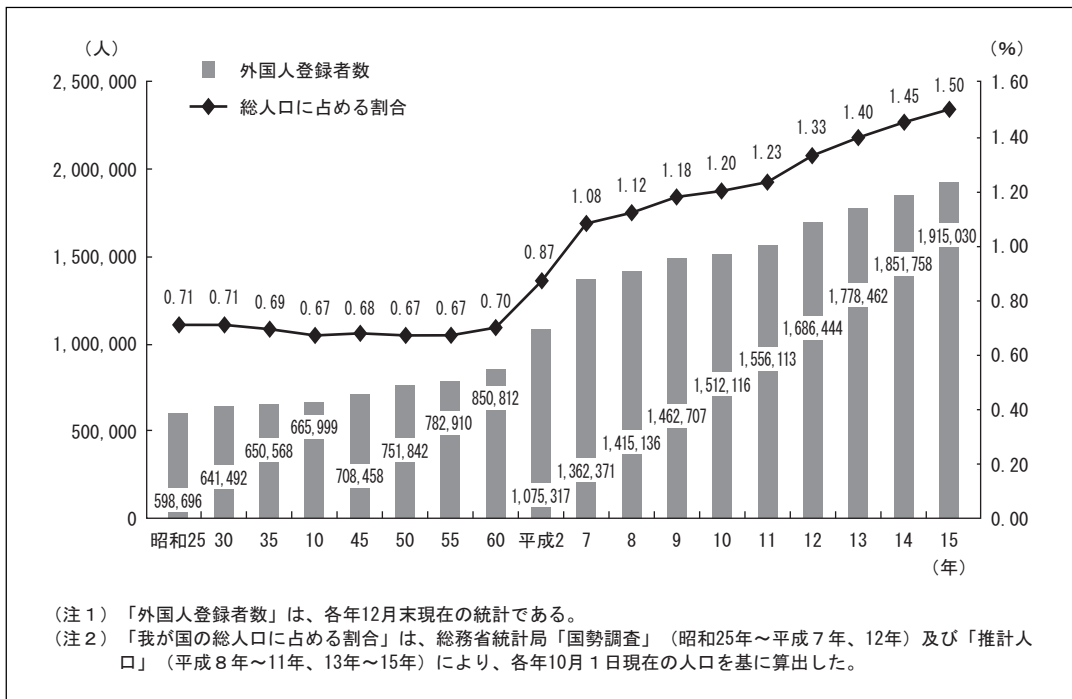
以上の二つの表において見られる最近の10年間の推移上の特徴としては、「在日」(特別永住者)と呼ばれるオールドカマーの減少、ブラジル・ペルー、その他の国籍の緩やかな増加、そして中国・フィリピン国籍の外国人住民の急激な増加である。中でも、日本における外国人住民政策を主導してきた在日の減少は、戦前世代の高齢化による自然現象と第2・3世による日本国籍取得の増加がその原因として考えられる。こうした在日の減少とニューカマーの増加は、新たな外国人政策の必要性を再認識させる要因となっている⁽⁴⁾。

(4) ブラジルやペルーなどの南米からの日系人労働者の多い静岡県浜松市など13の市町は、2001年5月から「外国人集住都市会議」(現在は14市町)を結成した。外国人住民の増加で生まれた新しい課題にどう対応するか、定期的に協議するためである。会議で特に重視されたのが、教育と社会保障の課題だった。

3. 日本における外国人住民政策の現況

日本における外国人政策は、法務省の出入国管理局が外国人の入国に関する窓口になっているものの、入国・受け入れ後は、各省庁及び自治体へのお任せ状況である。すなわち、外国人の出入国の管理は「国の権限」とされ、「出入国管理計画」（法務省、現3次）に基づき、外国人や日本人の出入国審査を始め、日本に在留する外国人の管理、外国人の退去強制、難民の認定及び外国人登録に関する事務を行っている。

図2 外国人住民の増加



(出典) 法務省ホームページ (2007)

入国目的によって、労働者としての外国人政策については「厚生労働省」・「経済産業省」が、就学・留学・義務教育など学校に関する政策については「文部科学省」が、不法滞在や外国人犯罪については「外務省」・「警察庁」、その他に国土交通省なども受け入れ態勢の整備などに関連する政策を部分的に行っているものの、外国人住民に対する実際

の政策は、ほとんどが自治体によって行われており、増加しつづけている外国人住民について十分な公的サービスが提供されているとはいえないのが現状である。

従来の入国管理を総括する法務省の「出入国管理基本計画（第3次）」は、人口減少時代における出入国管理行政のあり方を示すとともに、不法滞在者による社会面・治安面での問題化に対して的確に対応することが求められていると述べ、「外国人の円滑な受け入れ」とともに「不法滞在者の大幅な縮減による治安の回復」を2本柱とする今後の方針をまとめたものである。この出入国管理基本計画は、入管法第61条の9に基づき、外国人の入国・在留の管理に関する施策の基本となるべく計画であり、①入国・在留する外国人の状況、②外国人の入国・在留管理の指針、③その他の施策を法務大臣が定めることとなっている。2005年に策定されたこの「出入国管理基本計画（第3次）」において示された主要課題として、「積極的な受け入れ」の面では、①専門的、技術的分野における外国人労働者の受け入れの推進、②人口減少時代への対応、③観光等による国際交流の拡大、④留学生・就学生の適正な受け入れ、⑤研修・技能実習制度の適正化、⑥長期にわたり滞留する（永住）外国人への対応、⑦外国人の円滑な受け入れのための手続の簡素化・迅速化のほかに、「治安の回復」の面では、①厳格な上陸審査・在留審査、②収容施設の活用と早期送還の実施、③効率的な退去強制手続及び違反抑止のための制度整備、④人身取引の被害者に対する配慮、のほかに情報の収集・分析機能の強化や外国人登録制度の適正化などが含まれている。

こうした個別のかつ縦割りの政策の背景には、外国人政策の柱である入国した外国人の社会への定着を助ける支援政策としての「社会統合政策」の欠如が指摘できる。また、政府や経団連など多くの公的・民間団体が示している政策・提言においては、外国人住民を労働者として見る視点が強く、その表裏一体であるはずの生活者としての外国人に対する認識は薄すぎる傾向にあることを指摘しなければならない。外国人住民は国民や住民同様、労働によって社会的生産の一役を担うのみならず、生活者として同じ暮らしをしており、一般の住民が必要とする社会サービス、例えば、保健、年金、教育、住宅、余暇など暮らしや安全・安心に関するすべてのサービスが必要であることが看過されてきた傾向がある。

この点については、日本政府においても「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」（2006年6月）を省庁横断で開き、外国人住民に対する政策的な課題を示した「生活者としての

外国人問題への対応について」を中間報告として、問題の整理を行った⁽⁵⁾。

この連絡会議においては、「外国人を受け入れた以上、その処遇、生活環境などについて一定の責任を享受できるようにしていくことが求められる」として上で、生活上において生じる問題を解決するために必要な対策についての検討が行われた。その主な内容は、(1)地域社会との関係、(2)外国人の子弟に対する教育、(3)外国人に対する社会保障、(4)外国人の労働環境、(5)外国人の住宅環境であり、これらの課題の検討と合わせて、在留管理の強化を図る一方、「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」(犯罪対策閣僚会議)と連携し、特に日系外国人の居住情報が正確に把握できる仕組みの構築とともに、①外国人住民に対する日本語教育の強化、②外国人児童生徒に対する日本語教育などの強化、③不就業児童生徒に対する制度の周知や事業者に対する指導の強化などによる社会保険加入の促進など、具体的な政策を進めることとした。

もちろん、このような外国人住民に対する支援対策がまったくないわけではない。法制度の不備にもかかわらず、大阪・神奈川・静岡・群馬など多くの外国人住民を抱えている自治体においては、自治体の独自政策をもって外国人住民に対する生活支援を行ってきたことは周知のとおりである。

これまで、政府をはじめ社会各界各層から様々な提案・要望が出されてきたが、そのほとんどは部分的・個別的論点の範疇に属するものであり、包括的な法整備までは含まれていなかった⁽⁶⁾。しかし、外国人住民が200万人を超えた2005年度以降、外国人住民に対する包括的・総合的法制度の整備の必要性は増すばかりである。また、独自の対応してきた自治体による外国人住民支援策も財政状況の悪化にともないこれ以上のサービス拡大が望めない状況となり、外国人住民政策が急務な課題として浮上してきた。

(5) 外国人労働者問題関係省庁連絡会議とは、外国人労働者を中心とする外国人受け入れに関する諸問題を検討するため、1988年5月に設置された組織であり、内閣官房のもとに、条約難民に対してもインドシナ難民同様に定住支援を行うために、インドシナ難民対策連絡調整会議(1979年7月設置)を改組し、2002年8月に設置した「難民対策連絡調整会議」と外国人の在留に関する情報を正確に把握し、総合的に管理する仕組みの構築を検討するために、2005年7月に設置された犯罪対策閣僚会議幹事会・「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」がある。

(6) 詳細については、日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」(2004.4)参照。

表3 外国人住民に対する諸制度の適用状況

区 分		適用される法律	居住		就 労	非就労		
			A	B		C	D	E
I 基本的人権 及び自由権 など	人 権 保 護	人事保護法等	○	○	○	○	○	○
	人権相談制度	人権擁護委員会法等	○	○	○	○	○	○
	人権侵犯事件調査処理 制度	人権侵犯事件調査処理規定	○	○	○	○	○	○
	法律扶助制度	弁護士法、人権相談取扱規定、 人権侵犯事件調査処理規定	○	○	○	○	○	○
	刑事手続	刑法、刑事訴訟法	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	うち通訳・翻訳		◎	◎	◎	◎	◎	◎
	矯正施設への収容制度	監獄法、少年法、少年院法、婦 人補導院法	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	保護観察制度	刑法、売春防止法、犯罪者予防 更生法	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	民事法律扶助制度	民事法律扶助法	◎	×	◎	◎	◎	◎
II 賠償・補償 制度	国家賠償制度	国家賠償法	△	△	△	△	△	△
	刑事補償制度	刑事補償法	○	○	○	○	○	○
	被疑者補償制度	被害者補償規定	○	○	○	○	○	○
	証人等の被害に対する 給付	証人等の被害についての給付に 関する法律	○	○	○	○	○	○
	犯罪被害者給付制度	犯罪被害者等給付金支給法	○	○	○	○	○	○
	警察官の協力援助した 者の災害給付制度	警察官の協力援助した者の災害 給付法	○	○	○	○	○	○
	公害健康被害補償制度	公害健康被害の補償等に関する 法律	○	○	○	○	○	○
	鉱害復旧制度	独立行政法人新エネルギー・産 業技術総合開発機構法	○	○	○	○	○	○
III 登録等個人 の身分	戸 籍 制 度	戸 籍 法	△	△	△	△	△	△
IV 公 的 活 動	選 挙 権	公職選挙法	×	×	×	×	×	×
	政治資金の規制	政治資金規制法	×	×	×	×	×	×
	公務員就任権	国家公務員法・地方公務員法、 公立の大学等外国人教員の任用 特別措置法等	△	×	△	×	×	×
V 就 労 ・ 労 働 を め ぐ る 権 利	労働基準・最低賃金	労働基準法、最低賃金法	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	職業安定・職業紹介	雇用対策法、職業安定法、その 他の法律	◎	◎	◎	×	×	×
	公共職業訓練施設	職業能力開発促進法	○	×	×	×	×	×
	職業転換給付金制度	雇用対策法	○	○	○	×	×	×
	労働組合加入の権利等	労働組合法、労働調整法	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	労 災 保 険	労災保険法	○	○	○	○	○	○
	雇 用 保 険	雇用保険法	○	○	×	×	×	×

区 分		適用される法律	居住		就 労	非就労		
			A	B		C	D	E
VI 社会保障・ 社会保険等	国民年金制度	国民年金法	○	×	△	×	△	×
	厚生年金制度	厚生年金保険法	○	×	○	×	×	×
	介護保険制度	介護保険法	○	×	○	×	×	×
	私立学校教職員共済制度	私立学校教職員共済組合法	○	△	○	×	×	×
	国民健康保険制度	国民健康保険法	○	×	△	×	○	△
	健康保険制度	健康保険法	○	△	○	×	△	×
	生活保護制度	生活保護法	○	△	○	×	△	×
	児童手当制度	児童手当法	○	△	○	×	○	×
	自動車損害賠償制度	自動車損害賠償保障法	○	○	○	○	○	○
VII 住宅関連法	公営住宅制度	公営住宅法	○	×	△	×	○	○
	独立行政法人都市再生 機構住宅制度	独立行政法人都市再生機構法	○	×	△	×	×	×
	公社住宅制度	地方住宅供給公社法	○	×	△	×	×	×
	住宅金融公庫融資制度	住宅金融公庫法	○	×	△	×	×	×
VIII 保育・教育 関係	保育所入所措置制度	児童福祉法	○	△	○	×	○	○
	義務教育制度	教育基本法、学校教育法	○	○	○	△	○	○
	幼稚園への就園		○	○	○	△	○	○
	高校・短大・大学等への 入学		○	○	○	△	○	○
	就学奨励制度	学校教育法、就学困難児童生徒 就学奨励援助法	○	○	○	△	○	○
	災害共済給付制度	独立行政法人日本スポーツ振興 センター法	○	○	○	△	○	○
	義務教育教科書無償給 付	義務教育諸学校の教科用図書 の無償措置に関する法律	○	○	○	○	○	○
	独立行政法人日本学生 支援機構学費金貸与制 度	独立行政法人日本学生支援機構 法	○	○	×	×	○	×
IX その他の公 的サービス	郵便・郵便貯金・簡易 生命保険等の郵便サー ビス	郵便法・郵便貯金法・簡易生命 保険法等	○	○	○	○	○	○
	印鑑登録証明制度	市町村の条例	○	×	△	×	△	×

(凡例) ◎明文上の適用 ○解釈・運用による適用 △自治体の裁量・運用による適用及び限定付
適用 ×非適用

A外国人登録 B非登録 C短期 D留学・就学 E研修。

(注) ビザの区分：「居住」とは、在留資格上、永住者、日本人の配偶者等、定住者の配偶者等を指す。「就労」とは、在留資格上、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能、外交、公用、教授、技術、宗教、報道を含む。「研修」には、文化活動、研修、家族滞在等を含む。

(出典) 手塚和彰『外国人と法』有斐閣、2005：374頁「資料1」外国人への諸制度の適用を加工。

包括的な外国人政策の必要性を提言したものとして、日本経済団体連合会の「外国人受け入れ問題に関する提言」（2004年4月14日）を取り上げることができる。この提言では、外国人を受け入れるための三原則として、「第一に、外国人の受け入れは、その質と量の両面で、十分にコントロールされた、秩序あるものでなければならない。第二に、受け入れる外国人の人権や尊厳を損ねるものであってはならない。第三に、外国人の受け入れは、受け入れ企業や外国人にとって有益なものであることは当然として、さらに受け入れ国、送り出し国の双方にとってメリットのあるものでなければならない」と述べている。

こうした原則のもと政府には、3年、5年と期限を定めて具体的に施策を展開しつつ、透明かつ安定的な外国人の受け入れシステムを確立することが求められるとし、次の点について具体的な方策・提言を行っている。すなわち、①日本企業における雇用契約・人事制度の改革、②国と地方自治体が一体となった整合性ある施策の推進、③専門的・技術的分野における受け入れの円滑化、④留学生の質的向上と日本国内における就職の促進、⑤将来的に労働力の不足が予想される分野での受け入れ、⑥外国人研修・技能実習制度の改善、⑦外国人の生活環境の整備、⑧日系人の入国、就労に伴う課題の解決、⑨受け入れ施策と整合性のとれた不法滞在者・治安対策がそれである。

他方、外国人労働者政策あるいは在留管理の観点からの検討だけではなく、外国人住民を生活者・地域住民として認識する視点から、1980年代後半から「国際交流」と「国際協力」を柱として地域国際化にくわえ、「多文化共生」を第3の柱として多文化共生の地域づくりを検討する動きが活発になってきた。

2005年に総務省に設けられ、地域における多文化共生施策の推進について検討を進めてきた「多文化共生の推進に関する研究会」（座長：山脇啓造明治大学教授）は、地方自治体における多文化共生の推進について、総合的・体系的に検討を行い、地域において取り組みが必要な「コミュニケーション支援」、「生活支援（居住、教育、労働環境、医療・保健・福祉、防災等）」、「多文化共生の地域づくり」、「多文化共生の推進体制の整備」の各分野を「多文化共生推進プログラム」として取りまとめ、具体的な提言を出した。このプログラムは、（1）コミュニケーション支援：①地域における情報の多言語化、②日本語・日本社会学習支援、（2）生活支援：①居住、②教育、③労働環境、④医療・保健・福祉、⑤防災、⑥その他、（3）多文化共生の地域づくり：①地域社会に対する意識啓発、②外国人住民の自立と社会参画、（4）多文化共生施策の推進体制の整備：①地方自治体の体制整備、②地域における各主体の役割分担と連携・協働を主な内容としている。

4. 韓国における外国人住民⁽⁷⁾の推移と現況

他方、韓国においての外国人の出入国管理の所管は、法務部（出入国管理局）であり、法務部によると現在国内に在留する外国人の数は約82万人。12年前の1995年には26万9,000人だったのに比べると、3倍以上に急増している。外国人が韓国の人口に占める割合は1990年以降、5年ごとに平均67パーセント増加するなど、急増ぶりが目立っている。しかもこの数には90日以上滞在し、出入国管理局に登録を行った外国人しか含まれておらず、不法滞在者を合わせると外国人の数はほぼ100万人に達するというのが一般的な指摘である。外国人約82万人のうち、アジア系が64万9,000人余りを占め、朝鮮族を含む中国人が約33万人と最も多く、そのほかベトナム、フィリピン、タイ、モンゴルなど途上国の外国人も20万～30万人を占めている。

表4 滞在外国人の増加推移

区 分	1990 (A)	1995	2000	2005	2006・4 (B)	増加 (倍) (B/A)
中 国	147	67,771	159,475	282,030	334,471	2,275.31
米 国	14,019	51,996	87,457	103,029	109,074	7.78
ベ ト ナ ム	1	9,105	19,009	38,902	44,377	44,377
フ ィ リ ピ ン	578	18,752	27,912	38,057	43,550	75.35
タ イ	52	4,611	17,563	34,188	34,660	666.54
日 本	5,323	27,429	25,861	39,410	33,953	6.38
台 湾	23,583	27,493	24,056	25,121	27,317	1.16
モ ン ゴ ル	2	856	14,956	22,475	25,489	12,744.5
インドネシア	78	7,059	19,935	25,599	23,558	302.03
バングラデシュ	11	9,903	18,866	15,116	14,738	1,339.82
ウズベキスタン	0	1,571	9,413	13,834	14,036	
そ の 他	5,713	43,095	66,821	109,706	114,950	20.12
計	49,507	269,641	491,324	747,467	820,173	16.57

(出典) 韓国法務部統計年鑑（各年度）より。

(7) 韓国では外国人住民に対する名称として、「居住外国人」という用語を当てているが、本稿では日本の用語法である「外国人住民」に統一している。

これらの外国人のほとんどが技術を必要としない単純労働者として主に産業分野などで働いており、相当数が「低賃金労働」に従事するうちに長期「不法滞在者」となっているのが現状である。こうした状況の持続は、社会問題として噴出する可能性があり、潜在的な社会不安要因となっているという。そのため、人権はもとより生活上の安定などを保証することができる外国人政策へと根本的な再検討を迫られている。

他方、2006年4月に行政自治部が行った「地方自治体別外国人住民現況調査」によれば、観光客など短期滞在を除き90日以上居住する外国人（合法・不法滞在の区別なしの調査、国籍取得者を含む）は、市・郡・区において平均2,293人であることが明らかになった。

全国的には、住民登録人口の約1.1パーセントに該当する53万6,627人の外国人が居住しており、このうち外国人勤労者が25万5,314人（約47.6パーセント）で最も多く、次が国際結婚移住者で6万5,243人（約12.2パーセント）、国際結婚家庭の子女が2万5,246人（約4.7パーセント）であり、外国人のうち国籍を取得した人は3万9,525人であった。外国人勤労者は男性が約67パーセントであり、国際結婚移住者の場合、女性が84.9パーセントを占めている。

国籍別には、中国国籍が24万7,440人（約46.1パーセント）で最も多く、東南アジア（約23パーセント）、南部アジア（約6.3パーセント）、アメリカ（約4.8パーセント）、台湾（約4パーセント）、日本は約3.6パーセントを占めていることがわかった。特に、中国国籍の外国人のうち、朝鮮族が16万9,995人で、全体外国人の約31.7パーセントを占めており、国籍取得者全体の約55パーセント、国際結婚移住者の42.1パーセントを占めることがわかった。

地域別の現況では、京畿（31.5パーセント）、ソウル（27.8パーセント）など首都圏に65.6パーセントが居住しており、外国人住民が1万人を超える市・郡・区は安山市など8か所、百人未満が6か所として、首都圏への集中が見られるものの全国的に分布していることがわかった。

行政自治部は、最近国内に居住する外国人の増加とともに、外国人住民の社会への適応問題の重要性が社会的課題として浮上したことを踏まえ、地域社会における外国人住民に対する社会的統合施策の推進を行うための基礎資料として、市・郡・区の外国人住民の実態調査に着手した。また、外国人住民の地域社会への統合支援のためには地方自治団体が外国人住民の実態を性格に把握することが重要であることから、今回の調査において見られた問題点を補完し、定期的な実態調査を実施することとした。

5. 「在韓外国人処遇基本法」

盧武鉉政府は、「外国人政策会議」（2006年5月、外国人政策委員会、国務総理室）を開き、国内に居住する外国人に対する政府政策の基本方向と推進体系を協議した。これは、韓明淑国務首相を委員長とする外国人政策委員会新設後の初会合である。会議においては、外国人の不満などを解消し国籍による差別を禁じる「在韓外国人処遇基本法」の制定の他に、関連政策執行に向けた総括機関の設置策などについて意見が交わされた。

法務部など関連する17の政府機関が参加した今回の政策会議の開催は、韓国社会がすでに多文化社会に突入したことを意味している。すなわち、国内に在留する外国人の数は過去10年間に3倍以上に増えており、全体人口の約1.7パーセントに達するなど、政府としての総合政策が必要になってきたことを意味するといえる。

そのため、政府は、①単純労働に従事する外国国籍の同胞らを対象とする訪問就職制（外国国籍の同胞に5年間の韓国訪問と、社会風俗に反する一部の業種を除いたすべての業種への就職を許可すること）の導入、②結婚による移住者に対する最低生計費および医療費の支援、③外国人専門技術者の在留期限を3年から5年に拡大、④不法滞在者の子どもの学習権を保障するための出国期限猶予などを推進することを決めた。

もちろん、これまで所管である法務省においては、外国人政策に対する政策上の大きな枠組みが提示されていたが、外国人対策を政府全体で扱うべき問題としての位置づけにはなっていなかった。今回の外国人対策のきっかけには、これ以上外国人を韓国社会の中の異質な異邦人として放置してはならないとの認識がある。

また、近年における国際結婚や外国人勤労者の急激な増加が今後においても深化していくことが予想されることから、外国人住民に対する総合的な政策の策定に必要な根拠法として、韓国に居住するために合法的な手続きのもとで滞在している外国人をその対象とする「在韓外国人処遇基本法」の制定を急ぐこととした。

この外国人住民の処遇改善に向けた基本法の制定を急ぐ背景には、次のような理由が潜んでいるといえる。すなわち、①世界最低水準といわれる出産率（2005年末現在、1.08人）とともに、急速な高齢人口の増加により経済活動人口が減少していること、②国際結婚の件数の急激な増加（2000年結婚総件数の3.7パーセントから2005年には13.6パーセン

トに増加)⁽⁸⁾に対する社会統合の推進による人材の確保と将来的な社会コストの縮小、③外国人勤労者及び外国人女性に対する人権侵害の社会的問題化と国際的人権保護に対する配慮、④外国人住民に対する文化的多様性の包容とそのための社会的環境の形成、⑤個別的・断片的政策の統合と組織体系の構築・整備などがそれである。

法務部においてはこうした社会的要因を踏まえ、外国人住民が安心して生活できる環境整備のために、社会各層との意見交換を通じて外国人政策に対する社会的な合意形成を図るとともに、政府全体の意見収斂を通じて「外国人政策の基本方向及び推進体系」をまとめ、その根拠法となる「在韓外国人処遇基本法」の制定に着手した。公聴会において示された基本法案は、「在韓外国人の法的地位及び処遇などに関する基本的な事項などを定めることにより、在韓外国人の韓国（地域）社会への早期適応による健康な生活の維持に寄与するとともに、韓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醸成し、韓国の発展と社会統合に寄与すること」を目的とし、主な内容は、次のとおりである。

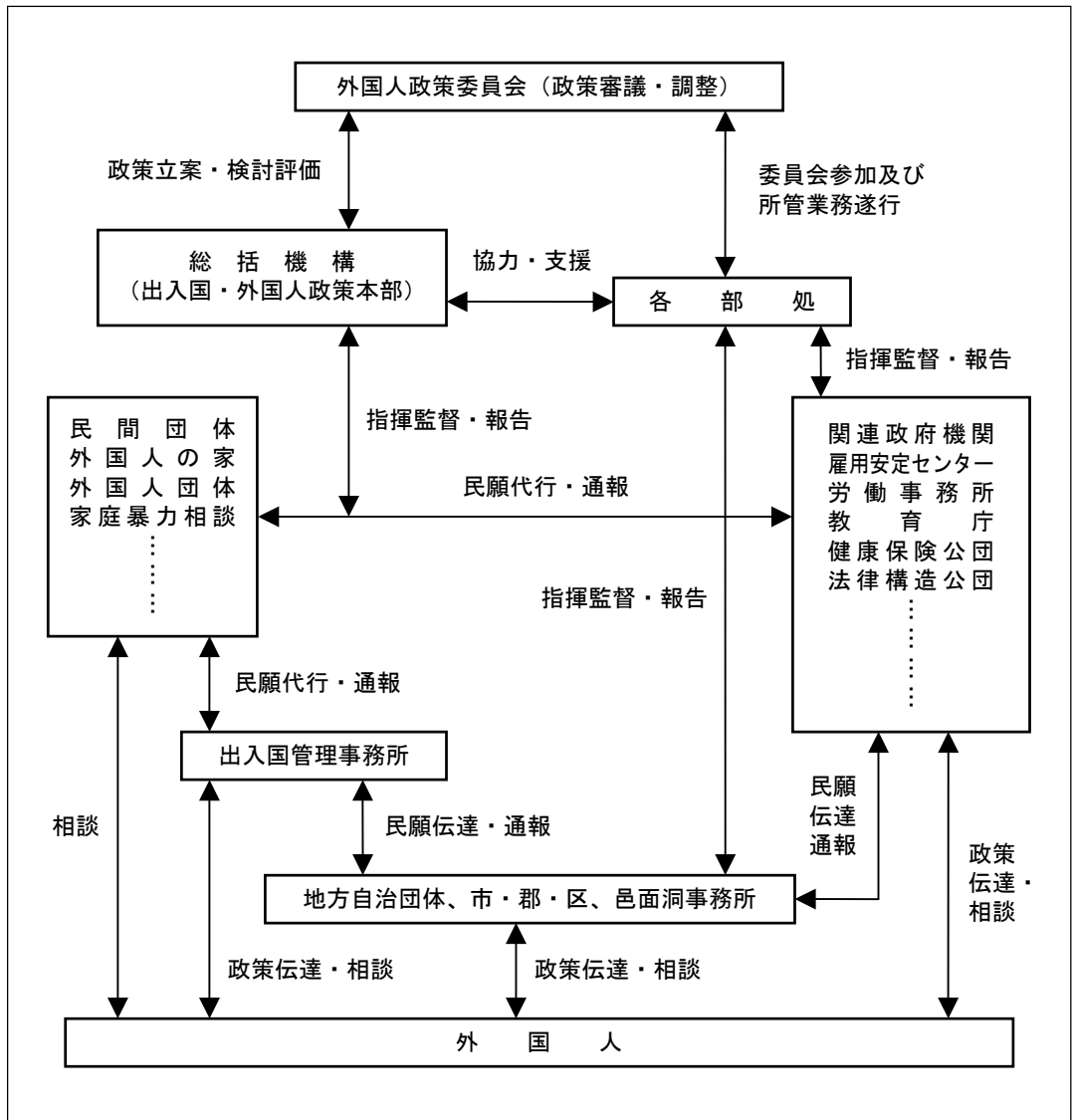
- ① 国務総理を委員長とする外国人政策委員会を設置し、国益の次元から外国人の出入国・滞在管理及び国籍に付与、在韓外国人の人権擁護、在韓外国人の法的地位及び処遇などに関する外国人政策を審議・調整するとともに、5年単位の基本計画及び年間施行計画を策定する。
- ② 国家競争力の向上のために外国の専門人材の誘致を支援するための装置を設け、国民と言語・文化の同質性を有する在外同胞を優先的に活用するための原則を定める。
- ③ 結婚移民者（国民と結婚した者）及びその子女、永住権者、難民などの定住外国人が早期に韓国社会に定着し、国益と社会統合に寄与することができるように韓国語教育、基本素養教育などを実施するとともに、その子女（混血児、以下ではハーフで表記）の健全な成長のための保育または義務教育などの支援措置を行う。
- ④ 国家イメージ及び人道主義の向上のために、可能な範囲内において政府が外国人に対する人権侵害を予防し、賃金滞り、人身売買被害などを受けた外国人に対する権利救済措置を執る。
- ⑤ 国民と在韓外国人がお互いを理解し、尊重しあえる社会環境を醸成するための教育、広報などの措置を執るとともに、毎年5月21日を世界人の日に定める。

政府・法務部においてはこうした内容の基本法案を「党政協議」（2006年9月21日）、公聴会（2006年9月29日）を経て、同年10月中には国務会議において政府最終案を確定し、

(8) 農漁村地域においては、35.9パーセント。

年末の定期国会での制定を目指すこととした。この国内に居住する外国人の処遇に関する基本法の制定により、外国人政策に対する統一性・整合性を確保するとともに、国益次元での外国人の出入国・滞在強化の他に、外国人住民の社会適応支援により個人と国家の発展と社会統合が期待されている。

図3 構想中の外国人・移民者情報伝達体系



(出所) 国務総理室外国人政策委員会資料 (2006)

この「在韓外国人処遇基本法」は、2007年5月に法律第8442号として公布され、同年7月18日施行となった。この法律の制定により、単一民族国家である韓国における「多文化共生社会」に向けた政策的な取り組みの第一歩が始まったといえる。

6. 地域社会統合支援の業務推進指針

行政自治部が2006年6月に発表した「外国人住民に対する地域社会統合支援指針」によれば、国内に居住する外国人に対する社会的認識は、単一民族国家という深い血統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な偏見の存在で、社会構成員の中での葛藤と人権侵害の危険性が常に存在していること、大半の外国人住民が国内生活への適応過程において言葉によるコミュニケーションの問題や文化の違い、貧困などの問題により早期定着が困難であること、例えば、移住労働者の場合は、不法滞在による身分上の不安定や賃金不払い、医療、労働災害、子供の養育問題などで苦しんでおり、国際結婚によって移住してきた場合においても家族構成員間の葛藤や子供のアイデンティティ混乱、学校での不適應などの問題が指摘されている。

しかし、このような状況にもかかわらず、外国人住民に対する政府レベルでの法制度の整備や予算措置、組織などの支援体系は確立されていないのが現状である。すなわち、外国人住民に対する実態把握がされていない、国籍取得ができなかった場合における基礎生活の保障など国家からの最低限の公共サービスが受けられない、自治体や民間の支援策はモデル事業の範囲を超えていないなどの問題である。

中でも、約20万人以上といわれる結婚移民女性（その約6割は朝鮮族）及びハーフに対する社会的差別の解消と社会統合のための総合対策が緊急な課題として浮上した。これに対し政府は、大統領の諮問機関である「貧富格差・差別是正委員会」主催の国政課題会議（第74回、2006・4）において、「ハーフ及び移住者の社会統合に関する基本方向」と「女性結婚移民者の社会統合に関する基本方針」を策定し、国務総理を中心に、所管部署である女性家族部・保健福祉部・法務部などの協力の下で、積極的に取り組むことが確認された。

さらに、保健福祉部においては、生活に苦しむ国際結婚による移住女性⁽⁹⁾に対し、韓国国籍の取得以前であっても国民を対象に運用している「国民基礎生活保障法」（日本の生活保護）の受給者として認めることを主な内容とする施行令の改正案を立法予告しており、約1万人の移住女性はその受給対象となる⁽¹⁰⁾。

この現況を踏まえ、政府においては、外国人住民の増加に合わせて円滑な地域社会への統合を誘導するとともに、自治体において外国人住民を地域社会の住民として受け入れるための基盤づくりとして総合的な支援体制づくりに着手した。政府は、①外国人支援の基盤づくり、②自治体および地域住民の関心の引き上げと認識の転換、③推進主体間の合理的な役割分担を基本方向として、所管である行政自治部にいくつかの専門チームを設置することとした。すなわち、①自治体における外国人住民の支援を総括する「住民制度チーム」、②政府の合同評価対象課題を選定する「地方革新管理チーム」、③自治体の人件費総額を算定する「地方組織発展チーム」、④外国人にかかわる非営利団体への支援事業および参政権の拡大を担う「住民参画チーム」、⑤普通交付税の三点を支援する「交付税チーム」がそれである。この外国人住民に対する地域社会統合支援指針の詳細は、表5のとおりである。

表5 外国人住民に対する地域社会統合支援指針

区 分	内 容	実 施 時 期
1. 自治体における推進体制の構築	自治体別に外国人支援の諮問機関を設置（例）「〇〇市〇〇郡〇〇区外国人支援諮問委員会」	2006年12月
	外国人支援のための担当職員の確保	2006年8月～9月
2. 外国人住民への支援基盤の備え	自治体別に外国人支援条例を制定（行政自治部から自治体標準条例案を提示）	2006年10月～11月
	地域単位に「国際センター」（仮称）を設置、運営支援	2007年1月～
	必要財源の確保（2007年度各自治体の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費などの国費追加支援方案を検討）	2006年12月～

(9) 国際結婚により移住した移民女性の生活実態に対して政府が行った実態調査によれば、調査対象のうち、約52.9%が最低生活水準以下の家計収入で生活しており、このうち11.3%が基礎生活保障の受給対象であることが明らかになった。

(10) ただし、この改正案においては、支援対象の要件として、養育中の子供がいることが含まれているため、本当に支援を必要とする移住女性の多くがその支援対象から排除されてしまう可能性が高いことから、多くの市民団体からその改善が求められている。

区 分	内 容	実 施 時 期
3. 外国人の地域社会への適応支援	地域社会適応教育プログラムの運営 ① 韓国語および基礎生活の教育 ② 生活全般にかかわる多様な生活適応教育 ③ 市・郡・区または邑・面・洞別に担当教育機関を指定 ④ 外国人のための対象別に特化したプログラムの運営	2006年9月～
	請願・苦情処理 ① 生活・法律相談、苦情の相談・処理、就業相談、一般的な要請や困難などに対応 ② 相談業務のマニュアル作成や相談事例の活用教育 ③ 多様な言語に対応した相談員プール制度とその自治体間のネットワーク構築	2007年1月～
	① 生活安全支援および生活便宜の提供 ② 公共部門における外国人人材の活用 ③ 自治体別に女性農業人への優先的支援施策の拡大 ④ 外国人のための生活便宜提供 ⑤ 多言語による生活情報の提供	2007年1月～
4. 緊急救護体制の確立	緊急保護体制の整備 ① 緊急時に活用できる無線ベーシックシステムの導入 ② 外国人労働者の雇用事業場における消防安全点検 ③ 突然の所得中断時の生計費、疾病・怪我時の医療費支援の検討 ④ 災害時における外国人に対する支援対策の検討 ⑤ (多言語防災マニュアル配布、多言語による情報の伝達、多言語ボランティアの確保など) ⑥ 無料健康診断と予防接種の実施など	2007年1月～
5. 多文化尊重の地域社会の実現	公務員及び地域住民への教育・広報	2006年9月～
	官民協力の基盤構築 ① ボランティア及び民間団体への支援強化によるボランティアインフラの整備 ② 行政自治部及び市・道の「非営利民間団体支援事業」の積極的活用	2007年1月～
	多文化地域共同体の形成への支援 ① 地域住民との融合プログラムの運営(文化・体育行事) ② 地域活動への参加誘導 ③ 遺跡地めぐり・伝統料理などの伝統文化の体験 ④ 外国人村や町の造成、各国の文化紹介などイベント開催	2006年9月

(出典) 行政自治部資料(2006)

7. 「外国人住民の支援に関する標準条例」の制定

他方、政府においては、外国人住民に対する政策が早急に根を下ろせるように、外国人の地域社会統合業務に関する指針を策定するとともに、地方自治団体における専門人員の確保や外国人支援条例の制定などを通じて、外国人住民のための支援基盤の確立を急ぐこととした。また、地方自治団体が外国人住民に対する韓国語などの教育、民願相談⁽¹¹⁾、生活安定支援及び便益の提供、応急救護などの地域社会への適応に関する施策を積極的に推進することができるように支援を強化する一方、公務員や地域住民に対する教育・広報、外国人と地域住民による和合行事の開催などの多文化の地域社会形成のための努力を促すこととした。

行政自治部は、「地方自治体外国人住民地域社会統合支援業務指針」を策定し、2006年8月24日に全国の地方自治団体に通達した。行政自治部の報道資料によると、この指針は、地方自治団体が在住外国人を地域社会の一員として受けとめ、外国人の総合的な支援を推進するためのものとされる。

韓国では、経済成長が著しくなった1980年代後半以降、外国人労働者が急増する一方、国際結婚による外国人配偶者なども年々増加している。2006年4月に実施した行政自治部の外国人実態調査によると、韓国に90日以上、滞在する外国人は53万6,627人（韓国国籍取得者と非正規滞在者〈超過滞在、資格外活動など〉を含む）を数え、これは、韓国の全人口の約1.1パーセントにあたる数字である。このうち、韓国国籍取得者（帰化、出生、養子などの理由で韓国国籍を取得した人）は、3万9,525人（外国人全体の約7.4パーセント）である。

外国人に対する差別・偏見や排外的な意識が社会に根強くあることが指摘され、新規にきた外国人は、意思疎通や文化の違い、生活困窮など様々な問題に直面することが多いといわれる。それに対し、行政レベルでの外国人支援体制は整備されておらず、様々な問題

(11) ここでいう「民願」とは、「住民が行政機関に対し処分などの特定の行為を要求すること」（「民願事務処理に関する法律」第2条定義）であり、その範囲としては、①許認可、免許、特許、承認、指定、認定、推薦、試験、検査、検定などの申請、②台帳への登録、登載又は申請、③特定の事実又は法律関係に関する確認又は証明の申請、④法令、制度、手続などの行政業務に関する質疑、相談を通じた説明や解説の要求、⑤行政制度や運営の改善に関する意見の建議、⑥その他の行政機関に対して行う特定の行為を要求する事項などが含まれる（「民願事務処理に関する法律施行令」第2条定義）。

点が指摘されてきた。すなわち、実態把握がなされていないこと、国家による福祉サービスが十分に適用されないこと、地方自治団体や市民団体のサポートもまだモデル・ケースのレベルにとどまっていることなどである。こうした問題への政策的対応が社会的課題として位置づけられ、今回の行政自治部による指針の提示も、こうした流れの上で出されたものであるといえる。

今回の指針においては、対象となる外国人の範囲を従来の韓国系外国人、労働者、留学生等に加え、国際結婚家族など新たに韓国国籍取得者にも拡大適用することとした。また、非正規滞在者は、「原則として支援対象ではないが、民間団体の活用等を通じて基本的人権の保障をするよう努める」と不法滞在に対する臨時的救護も保障することとした。

政府と行政自治部では、外国人住民に対する政策の基本的な方向として、まず外国人支援の基盤づくりの点で、地方自治団体による条例の制定と、在住外国人の地位を「住民」に準じる概念として定立すること、次に自治体と地域住民への啓発、政府・自治体・民間団体間の合理的な役割分担をあげている。

政府は、各自治体の条例策定時期を2006年10月～11月とし、2007年度の予算確保を求めると2006年後半期から2007年にかけて、各地方自治団体の迅速な施策推進を求めていくこととした。また必要な財源のため、各自治体の普通交付税の算定基準に外国人の数を算定し、「地域社会適応プログラム」事業費等への国費の追加支援策などの検討に着手した。

行政自治部は、2006年10月31日に各地方自治団体に対し、外国人住民に対する支援の安定的かつ持続的遂行の手助けを目的とする「外国人住民支援に関する標準条例（案）」（掲載資料参照）を提示した。この条例案の主な内容は、次のとおりである。

- ① 法令や条例が制限しない限り、外国人住民も住民と同様に地方自治団体の公共施設を利用し、行政サービスの恩恵を受ける。
- ② 地方自治団体は、外国人住民の数などの実態調査を実施するとともに、関連する予算の編成や外国人住民に対する韓国語及び基礎生活に関する適応教育、苦情・生活・法律・就業相談の他に、生活上の便益の提供及び応急救護体制の確立、文化・体育行事の開催などを通じて円滑な定着を支援する。
- ③ 地方自治団体ごとに外国人の支援施策に関する諮問のために「外国人施策諮問委員会」を設置・運営する。
- ④ 世界人の日や多文化週間を設定し、記念式や文化・芸術・体育行事などを実施するとともに、地方行政及び地域社会に貢献した外国人に対し表彰することができ、名誉市民として礼遇することができる。

政府及び行政自治部は、地方自治団体において外国人住民の支援業務が早急に定着できるように、2007年度の地方自治団体普通交付税の算定基準に外国人住民数を反映する一方、地域社会統合に関するプログラムの標準マニュアルの普及を実施することを明らかにした。

8. 外国人住民の定着支援のための業務編覧（便覧）

既述の在韓外国人処遇基本法が国会に上程されている中で、行政自治部において、「外国人住民が地域住民として生活するのに必要な各種の支援を各地方自治団体においての積極的な取り組み」ができるように、「地方自治団体の外国人住民地域社会定着支援業務編覧」（2007.3、ここでの編覧とは、マニュアルまたはハンドブック、便覧をさす。以下、マニュアルという）を作成し、各市・道、市・郡・区に配布した。

今回のマニュアルは、大きく4つの部分によって構成されている。すなわち、①支援対象となる外国人の定義及び生活の実態、権利・義務、地方自治団体による支援の必要性など、②条例制定、外国人施策諮問機構の構成、専門人材の確保等、地方自治団体の業務推進体制の構築など、③韓国語の教育及び基礎生活情報、生活便宜、応急措置、多文化地域共同体形成など、定着支援のための各種プログラムの運営マニュアルについての説明など、④外国人住民の支援施策に関する国内・海外の事例紹介により現場における実質的な業務遂行に必要な情報の提供などの4つである。

また、外国人住民の定着支援プログラムの例示として、①韓国語及び基礎生活の適応教育：韓国語を中心に、韓国の文化・慣習、交通法規、ゴミの出し方、住宅賃貸契約など、②就業、技術教育：外国語の専門家の育成、情報化及び就業・技術・営農教育の実施など、③民願・生活・法律相談：訪問、電話、インターネットなどにより24時間相談体制の構築、サポーターの確保、言語別・分野別専門的相談の実施など、④生活情報提供及び便宜の提供、⑤応急救護及び福祉支援、⑥多文化地域共同体の形成などである。

他方、国内の地方自治団体の外国人支援施策の事例として、2005年から外国人福祉支援課を設置し、農村地域を中心に支援施策を行っている安山市の事例をはじめ、次のような事例が紹介されている。すなわち、①結婚移民者に対する総合支援対策の実施（慶北道）、②女性結婚移民者を語学講師として養成（慶南道）、③外国人代表者会議の運営（釜山広域市）、④24時間外国人診療システムの構築（京畿道）、⑤外国語ホームページの開設及び実名認証サービスの提供（ソウル市西草区）、⑥アジア移住民文化などが紹介されてい

る。中でも、道内に居住する外国人に対する応急診療体制の円滑な運営のために大学病院を含む道内の2か所を指定病院とし、外国語のできる医療陣の配置と60か所の病院との連携による応急診療網の構築、外国人の診療を支援するコーディネーターの設置、診療室や入院病室の環境改善などを中心事業とする京畿道の取り組みは大きな注目を集めている。

また、外国人住民の生活をサポートするために独立した部署を設けている安山市の「外国人福祉課」は総勢12人の職員で構成された外国人住民の専門組織であり、主な所管事務は次のとおりである。すなわち、①外国人勤労者支援事業計画に関する事項、②外国人勤労者の教育運営に関する事項、③外国人勤労者の民願相談及び法律相談に関する事項、④文化村造成計画に関する事項、⑤外国人勤労者の文化行事支援及び教育支援に関する事項、⑥社会安全の確保対策、就業相談・支援、福祉支援に関する事項などである。

海外の事例としては、日本の「多文化共生指針」（2006年3月）のほかに、オーストラリアにおける「多文化主義」やドイツの「移住外国人の社会統合」の取り組みが紹介されている。

おわりに：多文化共生社会の条件

経済のグローバル化や国際化の影響のもとで、より良い経済環境や生活環境を求め、他国に移り住む外国人住民は年々増加している。経済的な労働力や留学など、その目的は様々であり、生活の形態ももちろん異なる。

これまで単一民族国家という閉鎖的な国家形成の理念に基づく排他的制度の下で、居住する外国人を「住民」としてではなく、管理対象として位置づけてきた日韓両国の入出国管理政策において、外国人住民の増加は決して望ましいものではなかった。

近年において、多文化共生社会に対する包括的な法制度の整備を促す提言などが経済界などから散在して見られるものの、その動きは遅く、従来の外国人住民に対する国政・自治体政策レベルの動向は、「国民」概念の解釈をめぐる原論的・抽象的観念の中で消極的・受動的な状況を脱しておらず、解釈論に縛られた国レベルの政策の停滞に対し、一部の自治体が先導性を発揮している状況であるが、国の法律や政策的不備の穴埋めを担っている自治体の政策も、いわゆる暗黙的了解の下での暫定的準用が多く、財政難の中で独自の取り組みには不届きと限界があり、総合的な対策にはなっていないのが現状である。

他方、東アジア共同体の構想が政治的・外交的課題として具体化されつつある状況を踏

まえ、従来において出入国管理による監視と実際の行政サービスは自治体に丸投げするなどの矛盾した政策慣行（「消極的受容」ともいうべき）を採用してきた日韓両国において、外国人住民に対する総合政策は法制度の面から早急に整備すべき時期に来ている。

かつての移民政策に肯定的であったヨーロッパ社会（特にフランス）が近年において経験した「予測からの逸脱」は、「開放」と「閉鎖」の相反する時代要求の結果のように見えるが、実際は、これまでの移民を「労働力」という単純かつ画一的な位置づけから、国民同様の主権者、すなわち社会的存在としてその性格が複合的に変化している結果でもある。こうした過渡期的な移行現象は、社会的差別の壁を乗り越え普通の生活の維持をその原理とする「多文化共生社会」に対する示唆でもあり、こうした過渡期を経験していない日韓両国においては重い課題である。

と同時に、新しいガバナンス時代への移行が求められる今日においては、この課題は政府のみならず、市民社会（social society）に対しても与えられた時代の課題であり、「多文化共生社会」が市民権を得るための具体的かつ実効ある条件整備に対し、具体的に「行動する」時期が来ているといえる。

（シン ヨンチョル （財）地方自治総合研究所特別研究員）

【資料1】

在韓外国人処遇基本法

(制定2007年5月17日法律第8442号、施行日2007年7月18日)

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等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（以下、韓国で表記。）社会に適応し、個人の能力を十分に発揮できるようにするとともに、韓国国民と在韓外国人がお互いを理解・尊重する社会環境の形成により韓国の発展と社会統合に期することを目的とする。

第2条 (定 義)

この法律において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、韓国の国籍を有しない者として、韓国に居住する目的をもって合法的に滞留（以下、滞在で表記。）している者をいう。
2. 「在韓外国人に対する処遇」とは、国家及び地方自治団体が、在韓外国人をその法的地位に従い適正に待遇することをいう。
3. 「結婚移民者」とは、韓国国民と婚姻したことがあるまたは婚姻関係にある在韓外国人をいう。

第3条 (国家及び地方自治団体の責務)

国家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等に関する政策の樹立・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)

国家は、在韓外国人に対する処遇等と関連する他の法律を制定または改正する場合にはこの法律の目的に合わせなければならない。

第2章 外国人政策の樹立及び推進体系

第5条 (外国人政策の基本計画)

財務部長官は、関係する中央行政機関の長と協議し、5年ごとに外国人の政策に関する基本計

画（以下、基本計画という。）を樹立しなければならない。

2 基本計画には、次の各号の事項を含むものとする。

- 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法
- ④ その他の外国人政策樹立等のために必要と認められる事項

3 法務部長官は、第1項に従い樹立された基本計画を第8条に基づき外国人政策委員会の審議を経て確定しなければならない。

4 基本計画の樹立手続等に関する必要事項は、大統領令で定める。

5 法務部長官は、基本計画を樹立するにあたって相互主義の原則を考慮する。

第6条（年度別施行計画）

関係する中央行政機関の長は、基本計画に従い所管別の年度別施行計画を樹立・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従い委任した事務に関して当該中央行政機関の長が樹立した施行計画に従い当該地方自治団体の年度別施行計画を樹立・施行しなければならない。

3 関連する中央行政機関の長は、第2項に従い樹立し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符合しない場合は、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樹立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り点検することができる。

4 関連する中央行政機関の長は、所管別に翌年の施行計画と昨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、第8条により外国人政策委員会に上程しなければならない。

5 その他の施行計画の樹立・施行及び評価等に関して必要な事項は、大統領令で定める。

第7条（業務の協力）

法務部長官は、基本計画と施行計画を樹立・施行し、これを評価するために必要なときは、国家机关・地方自治団体及び大統領令で定める公共団体の長（以下、公共機関長という。）に対し、関連する資料の提出等、必要な協力を要請することができる。

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樹立・施行し、これを評価するために必要なときは、公共機関長に対し関連する資料の提出を要請することができる。

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で外国人政策委員会（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樹立に関する事項
- ② 第6条による外国人政策の施行計画の樹立、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 その他の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、委員は次の各号の者とする。

- ① 大統領令で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富な者のうち、委員長が委嘱する者

4 委員会に上程する案件と委員会に委任された案件を処理するために、委員会に外国人政策委員会実務委員会（以下、実務委員会という。）を置く。

5 第1項から第4項までのほか、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・推進等）

法務部長官は、基本計画の樹立、施行計画の樹立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・運営等が効率的に行われるように次の各号の業務を遂行しなければならない。

- ① 在韓外国人の、不法滞在外国人及び第15条により帰化者に対する実態調査
- ② 基本計画の樹立における必要事項に関する研究
- ③ 委員会及び実務委員会にかか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 その他の外国人政策の樹立等に関して必要と認められる事項に関する研究と政策の推進

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 在韓外国人等の処遇

第10条（在韓外国人等の人権擁護）

国家及び地方自治団体は、在韓外国人またはその子女に対する不合理な差別防止及び人権擁護

のための教育・広報、その他の必要な措置の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）

国家及び地方自治団体は、在韓外国人が韓国において生活するのに必要な基本的素養と知識に関する教育・情報提供及び相談等を支援することができる。

第12条（結婚移民者及びその子女の場合）

国家及び地方自治団体は、結婚移民者に対する国語教育、韓国の制度・文化に対する教育、結婚移民者の子女に対する保育及び教育支援を通じて結婚移民者及びその子女が韓国社会に早く適応できるように支援することができる。

- 2 第1項は、韓国国民と事実婚の関係で出生した子女を養育している在韓外国人及びその子女に対しても準用する。

第13条（永住権者の処遇）

国家及び地方自治団体は、韓国に永久的に居住できる法的地位を有する外国人（以下、永住権者という。）に対する韓国の安全保障・秩序維持・公共福利、その他の韓国の利益を阻害しない範囲内で韓国への入国・滞在または韓国内での経済活動等を保証することができる。

- 2 第12条第1項は、永住権者に対して準用する。

第14条（難民の処遇）

「出入国管理法」第76条2により難民の認定を受けた者は、韓国での居住を望む場合は、第12条第1項を準用して支援することができる。

- 2 国家は、難民の認定を受けた在韓外国人が外国での居住を目的に出国しようとする場合は、出国に必要な情報提供及び相談とその他の必要な支援ができる。

第15条（国籍取得後の社会適応）

在韓外国人が韓国国民の国籍を取得した場合は、国籍を取得した日から3年に経過する日まで、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（専門外国人材の処遇改善）

国家及び地方自治団体は、専門的な知識・技術または機能を有する外国人材の誘致を促進することができるようにその法的地位及び処遇の改善に必要な制度と施策を設けるために努力しなければならない。

第17条（過去に韓国国籍を保有していた者等の処遇）

国家及び地方自治団体は、過去において韓国の国籍を保有していた者またはその直系卑属（韓国国籍を保有する者を除く。）として、大統領令が定める者に対し、韓国の安全保障・秩序維持・公共福利、その他の韓国の利益を阻害しない範囲内で、韓国への入国・滞在または韓国内で

の経済活動等を保証することができる。

第4章 国民と在韓外国人が共に生きていく環境醸成

第18条（多文化に対する利害増進）

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尊重しあうことができるように、教育、広報、不合理な制度の是正またはその他の必要な措置をするために努力しなければならない。

第19条（世界人の日）

国民が在韓外国人のお互いの文化と伝統を尊重しながら共に生きていく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週間の期間を世界人週間とする。

- 2 世界人の日の行事に関して必要な事項は、法務部長官または特別市長・広域市長・道知事または特別自治道知事が別途に定めることができる。

第5章 補 則

第20条（外国人に対する民願案内及び相談）

公共機関長は、在韓外国人に民願処理手続を案内する業務を専担する職員を指定することができる。その職員にして所定の教育を履修させることができる。

- 2 国家は電話または電子通信網を利用し、在韓外国人とその他の大統領令が定める者にして外国語の民願を案内・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のうちの一部を非営利法人また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かかる費用の一部を支援またはその他の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、外国人政策と関連する国際機構に参加または国際会議に参加し、情報交換及び共同調査・研究等の国際協力事業を推進することにより国際交流の活性化の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、確定し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。ただし、委員会または実務委員会において国家安全保障・秩序維持・公共福利・外交関係等の国益を考慮し公表しないまた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その限りではない。

- 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項により公表した外国人政策の基本計画及び施行計画等をよりわかりやすく理解し利用できるように努力しなければならない。

附 則（第8442号、2007年5月17日）

この法律は、公布後2月を経過した日から施行する。

（注） 標準条例案（資料2）及び基本法（資料1）は、筆者による仮訳である。法律全文は、韓国法制処（<http://www.moleg.go.kr/>）

の総合法令情報で確認できる。

【資料2】

外国人住民標準条例案

(行政自治部、2006年10月)

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。

第2条 (用語の定義)

この条例において使用する用語の定義は、次のとおりである。

- ① 外国人とは、大韓民国（以下、韓国という。）の国籍を有しない者をいう。
- ② 外国人住民とは、〇〇市の管内において90日以上居住し、生計活動に従事する外国人をいう。
- ③ 外国人家庭とは、国内に住所または居所のある外国人と婚姻・縁結び・血縁関係などが行われ、生計または住居を一緒にする共同体をいう。
- ④ 外国人支援団体とは、外国人住民に対する支援を主な事業目的として設立された非営利法人または団体をいう。

第3条 (外国人住民の地位)

〇〇市外国人住民は、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。

- 2 〇〇市長は、外国人住民が地域共同体の構成員として、〇〇市の行政に参加する事ができるように努力しなければならない。

第4条 (〇〇市の責務)

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、外国人住民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。

- 2 〇〇市長は、〇〇市に居住する外国人の数などの外国人の支援施策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、次の各号の一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り、韓国に合法的に滞在できる法的地位を有しない外国人は除く。

- ① 外国人
- ② 韓国国籍を新しく取得した者
- ③ その他の韓国語など、韓国の文化と生活に慣れてない者

第6条（支援の範囲） 外国人住民に対する支援範囲は、次の各号のとおりである。

- ① 韓国語及び基礎生活への適応教育
 - ② 苦情・生活・法律・就業などの相談
 - ③ 生活便益の提供及び応急救護
 - ④ 外国人住民のための文化・スポーツ行事の開催
 - ⑤ その他の外国人住民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）

〇〇市長は、第4条による外国人の支援施策に対する諮問のために「〇〇市外国人支援施策諮問委員会」（以下、委員会という。）を設置することができる。

- 2 委員会は、委員長1人を含む10人以内の委員で構成し、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の適正地位にある者
 - ② 民間委員：外国人の支援分野に関する学識と経験の豊富な者のうち、〇〇市長が委嘱する者
- 3 委員会は、副市長を委員長とし、副委員長は委員の中から互選する。
- 4 公務員でない委員の任期は2年とし、連任することができる。

第8条（委員会の機能）

委員会は、次の各号のある一に該当する事項について、諮問機能を遂行する。

- ① 外国人住民及び外国人の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 多文化尊重の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とともに、委員長が職務を遂行することができない場合、副委員長がその職務を代行する。

第10条（会議）

〇〇市長が要求または委員長が必要と認める場合、委員長は会議を招集しその議長となる。

2 委員会の会議は、在籍委員過半数の出席で開議し、出席過半数の賛成で議決する。

第11条（実費弁償）

委員会は、会議に出席した委員に対し、予算の範囲内で「〇〇市の委員会実費弁償条例」が定めるところにより、出席手当または旅費を支給することができる。

第3章 外国人支援の活性化

第12条（外国人の支援団体に対する支援）

〇〇市長は、外国人の支援団体の活動に必要な行政的・財政的支援をすることができ、「非営利民間団体支援法」による事業費を支援することができる。

第13条（業務の委託）

〇〇市長は、必要と認める場合、「事務の民間委託の促進及び管理に関する条例」により、外国人住民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または全てを委託することができる。

2 〇〇市長は、前項の規定により、所管業務をいたした場合、受託者に対し予算の範囲内で運営費を支援することができる。

3 〇〇市長は、民間機関または団体に業務を委託・運営する場合は、関係公務員にして委託及び運営費の支援に関する事項に対し、年1回以上の定期点検を実施し、必要な場合、随時に指導・点検することができる。

第14条（世界人の日）

〇〇市長は、地域内で居住する外国人を包容し、文化的多様性の意味を吟味するために、毎年5月21日を「世界人の日」とし、それから1週間を多文化週間として設定する。

2 前項の規定による世界人の日及び多文化週間を記念するために次の各号の行事を実施することができる。

- ① 記念式及び文化・芸術・スポーツ行事
- ② 研究発表及び国際交流行事

③ 名誉市民証の授与、功労者・団体（外国人を含む）激励

④ その他の外国人及び多文化に対する地域的関心を誘発するための行事

3 ○○市長は、第2項による行事を主管し、必要な場合、民間団体にして行事を推進することができる。民間団体が行事を実施する場合、○○市は必要な行政的・財政的支援をすることができる。

第15条（褒 賞）

○○市長は、国内外国人住民への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・団体に対し褒賞することができる。

第16条（外国人に対する表彰）

○○市長は、次の各号のある一に該当する外国人に対し、表彰状を授与することができる。

① ○○市の行政または地域社会への貢献が顕著な場合

② 外国人の地域社会の統合施策に寄与した功績がある場合

2 表彰を行うときは、○○市の予算の範囲内で、賞金、賞牌、その他を授与することができる。

3 その他の外国人への表彰に必要な手続きなどは、「○○市褒賞条例」の規定による。

第17条（名誉市民）

○○市長は、市政発展に功労が顕著な外国人に対し、名誉市民として礼遇することができる。

2 名誉市民とする場合、名誉市民証の授与などに関する事項は、条例で別途に定める。

第18条（施行規則）

この条例の施行に関して必要な事項は、規則として定める。

附 則

この条例は、公布した日から施行する。