



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	韓国における労働力不足問題と外国人労働力の受入政策の展開：中国朝鮮族出稼ぎ労働者の就業を中心に
Author(s)	李, 雪蓮; 朴, 紅; 坂下, 明彦
Citation	農経論叢, 72, 55-66
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/71382
Type	departmental bulletin paper
File Information	72_55_66.pdf



韓国における労働力不足問題と外国人労働力の受入政策の展開 －中国朝鮮族出稼ぎ労働者の就業を中心に－

李 雪 蓮・朴 紅・坂 下 明 彦

Labor shortage in South Korea and the development of an employment permit system for hiring foreign workers: Focusing on the employment of Chinese ethnic-Korean migrant workers

Xuelian LI, Hong PARK and Akihiko SAKASHITA

Summary

To solve the problem of a labor shortage in 3D industries (dirty, dangerous and demeaning industries) in a growing economy, the South Korean government began to develop its employment permit system for hiring foreign workers in the 1990s, followed by a series of labor policies in various areas, such as industrial technology training, employment management, and visiting employment.

In this research, we focus on Chinese ethnic-Korean migrant workers, the largest group among foreign workers in Korea, study the background and current situation of related labor policies, and analyze the factors that influenced policy changes.

By comparing the old- and new-generation migrant workers, it is understood that the deregulation has gradually stabilized in terms of employment, policies, welfare, etc. With the introduction of the visiting employment policy, illegal stays stemming from old policies, such as those for the purpose of visiting relatives or participating in industrial training programs, are legalized and regulated, and illegal ethnic-Korean migrant workers are recognized as “compatriots.” Since foreign workers are essential for Korea’s labor market, providing access for trainees to change their employment status and join the legal labor force has helped to guarantee the labor supplement on one hand and reduce the number of illegal stays on the other. As a result, nearly 30% of Chinese ethnic-Koreans chose to stay in South Korea, accounting for 2.4% of Korea’s economically active population.

1. はじめに

韓国の国民平均所得は朝鮮戦争直後である1954年の60ドルから、「漢江の奇跡」を通じて大きく上昇し、1995年には1万ドルまでに達した。特に、この増加傾向は1988年のソウルオリンピックを契機に進展した。しかし、その裏面では急激な経済成長により3D産業における労働力不足問題が発生した（註1）。

この解決のために、韓国では1990年代から海外労働力を導入するようになった。この中心となったのが中国朝鮮族の出稼ぎ労働者である。彼らの

韓国での就業のためにはそれを許容する在留資格に関わる制度が重要であり、当初は比較的慎重に行われ、徐々に開かれたものになっていった。

この内容については、春木〔2010, 2014〕による政策背景を紹介したもの、白井〔2007〕による関連法の紹介、外国人受入れの実態と関連法との関係から受入政策を述べたもの宣〔2002, 2010〕がある。これらの政策に関する研究を踏まえ、白井〔2010〕はこれらの動きを多文化社会の構築として捉えている。また、佐野〔2010, 2014, 2015〕は、「雇用許可制」に注目してその評価を行い、雇用許可制を利用した外国人労働者の導入による

社会的・経済的影響を明らかにし、日本の外国人労働者の受入政策に対する示唆をまとめている。また、鄭 [2008] が朝鮮族労働者に焦点を当て、受入政策を「訪問就業制」に至るまでの過程として整理し、韓国産業界や労働界の「在外同胞」労働者に対する姿勢と朝鮮族労働者の現状を分析している。このように、韓国の外国人労働力に関する政策研究は多いものの、朝鮮族に注目した研究は緒に就いたばかりであり、本格的なものはない。

そこで本論では、外国人労働者の中でも圧倒的に多い朝鮮族の出稼ぎ労働者を中心に、受入政策の背景とその内容を整理し、政策変化の要因を分析し、現在の到達点を示すこととする。

2. 韓国における労働力不足問題と中国朝鮮族の受入

1) 韓国における労働力不足問題の発生

韓国における労働力不足は1980年代末に顕在化した。「職種別事業体労働力調査」によると、1988～2003年の期間中、最も深刻化した1991年の不足率は5.5% (250,108人) に達した。その後、労働力不足は徐々に緩和し、通貨危機が発生した1998年には0.7% (32,007人) まで減少している (表1)。

業種別にみると、建設業と製造業での労働力不足は1994年まで深刻な状況が継続した。こうした建設業の労働力不足状況にも関わらず、1988年には「住宅200万戸建設計画」が発表された。これは1992年を目途に住宅200万戸を建設する計画であった。製造業については1991年が7.0%と労働力不足のピークであり、「生産および関連職従事者」(註2)の不足率は9.6%に達している。従業員規模別

表1 産業別労働力不足率 (1988年～2016年)

単位：%

年次	全産業	生産 関連職	単 純 労働職	サービス 販売職	製 造 業			建 築 業		
					生産 関連職	単 純 労働職		生産 関連職	単 純 労働職	
1988年	3.5	5.2	—	—	4.7	5.9	—	1.4	3.4	—
1989年	3.2	4.9	—	—	4.2	5.5	—	2.1	4.3	—
1990年	4.3	6.9	—	—	5.6	7.4	—	5.1	9.0	—
1991年	5.5	9.1	—	—	7.0	9.6	—	3.2	4.1	—
1992年	4.3	6.8	—	—	4.9	6.4	—	3.2	5.3	—
1993年	3.6	6.0	—	—	4.4	5.9	—	3.3	6.4	—
1994年	3.4	5.3	2.0	—	4.1	5.2	3.9	4.6	6.4	7.4
1995年	3.6	5.5	2.9	—	4.3	5.3	5.0	4.0	4.5	8.4
1996年	2.9	4.6	3.3	—	3.8	4.7	5.5	3.1	8.6	3.7
1997年	2.4	3.7	1.9	—	3.0	3.7	4.3	2.5	4.0	0.0
1998年	0.7	1.0	0.9	—	0.7	0.8	2.5	0.5	0.8	8.3
1999年	1.1	1.8	0.9	0.8	1.3	1.6	1.6	1.4	3.4	0.9
2000年	1.3	2.1	0.9	1.4	1.7	2.3	1.8	0.8	1.5	0.0
2001年	1.3	1.9	0.9	1.5	1.6	2.0	1.6	1.3	1.3	0.1
2002年	2.4	4.0	2.3	2.8	3.3	4.3	4.3	1.9	2.8	1.1
2003年	2.1	3.8	2.2	1.7	2.9	3.6	4.1	1.6	1.0	8.0
2004年	2.5	—	—	—	3.0	—	—	1.8	—	—
2005年	3.1	—	—	—	3.5	—	—	1.9	—	—
2006年	2.7	—	—	—	3.0	—	—	2.9	—	—
2007年	3.2	—	—	—	3.4	—	—	2.9	—	—
2008年	2.1	—	—	—	2.3	—	—	2.1	—	—
2009年	2.7	—	—	—	3.5	—	—	2.6	—	—
2010年	3.1	—	—	—	4.1	—	—	2.1	—	—
2011年	3.0	—	—	—	3.7	—	—	2.1	—	—
2012年	2.9	—	—	—	3.5	—	—	2.0	—	—
2013年	2.7	—	—	—	3.0	—	—	2.1	—	—
2014年	2.4	—	—	—	2.6	—	—	1.3	—	—
2015年	2.4	—	—	—	2.4	—	—	1.9	—	—
2016年	2.6	—	—	—	2.7	—	—	2.1	—	—

資料：韓国雇用労働部『職種別事業体労働力調査』各年度

注：1) 不足率＝不足人数/（現就業人数＋不足人数）＊100である。

2) 1999年からは調査対象拡大、常用労働者10人以上企業から常用労働者5人以上の企業に拡大した。

3) 2004年よりは、常用労働者から労働者全部にし、常雇、臨時、外国人労働者を含め、外国人雇用許可制などの外国人雇用許可人員を算定するために活用されている。

4) 2008年からは、調査周期を半年ごとにし、本表では後期データを利用する。

の会社の労働力不足率は30人未満で17.7%、30～100人で15.4%、100～300人で10.7%となっており、規模が小さいほど労働力不足が深刻であった。

1996年までの韓国の経済成長は好調であったが、1997年後半からのアジア通貨危機により景気が悪化し始め、1998年には経済成長率がマイナス6.7%まで下落した。またその他の指標についても経済人口活動が前年より1.6%、就業者数は6%、家計所得率は6.7%それぞれ下落した (表2)。この結果、2001年までの経済危機の影響により、多くの企業が倒産した。1997年から1998年にかけて事

表2 韓国労働経済主要指標

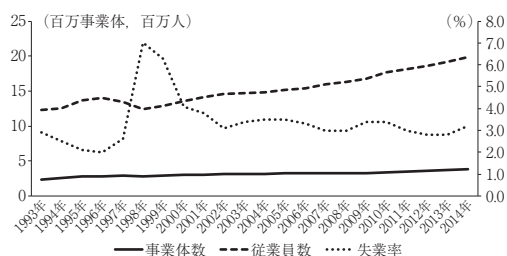
	国内総生産 (10億)	経済 成長率	経済活動 人口前年比	就業者 前年比	家計所得 前年比
1995年	377,350	8.9	2.4	2.9	12.3
1996年	402,821	6.8	2.1	2.2	12.6
1997年	423,007	5.0	2.3	1.7	6.3
1998年	394,710	-6.7	-1.6	-6.0	-6.7
1999年	437,709	10.9	1.1	1.8	4.3
2000年	478,533	9.3	1.9	4.3	7.3
2001年	493,380	3.1	1.6	2.0	10.0
2002年	642,748	7.0	2.1	2.8	6.4

資料：韓国『労働統計年鑑』2003、2004年度

業体数は68,014減少し、1998年1月だけで企業倒産数は3,323に達している（註3）。1997年の失業率は2.6%であったが、翌98年には4.4ポイント上昇して7%となった。失業者総数は1998年1月の96万人から増加し続け、1999年2月に181万人余りとはほぼ2倍になった（図1）。失業率は1999年2月の8.8%をピークに減少を見せ、2000年には景気回復の影響を受けて3%台にまで落ち着いている。

この期間の労働力不足人数の推移を見ると、1995年に「生産および関連職」の不足人数は125,397人（不足率5.5%）と、全産業の不足人数182,662人（不足率3.6%）の69%も占めている。96年からは生産関連職、単純労務職と全体の不足人口および不足率は低下している。1998年の不足率は生産および関連職が1.0%、単純労務職が0.9%、全産業では0.7%となり、経済危機の影響から労働力不足率は大きく低下している（前掲表1）。

1999年から2003年にかけては経済が徐々に回復し、全産業の労働力不足率は1999年の1.1%から2003年の2.1%まで上昇している。なかでも2002年の不足率は2.4%で最も高く、そのうちサービス販売職が2.8%、生産関連職が4.0%、単純労務職が2.3%の不足となっている。しかし2003年にはサービス販売職の不足率は1.7%まで低下しており、これは後述するように、2002年に導入された就業管理制度により朝鮮族の労働力が導入された成果の現れと考えることができる。2001年に経済危機が収まった後、韓国人が忌避する「3D産業」は再び労働力不足に陥り、中小企業の労働力不足も深刻な状況を迎えた。例えば、2002年の製造業の不足率は前年度の2倍の3.3%、2003年の建設業単純労務職の不足率は8.0%であり、同年度の全産業不



資料：『韓国経済活動人口調査』各年度および、『韓国全国事業体調査』各年度により作成。

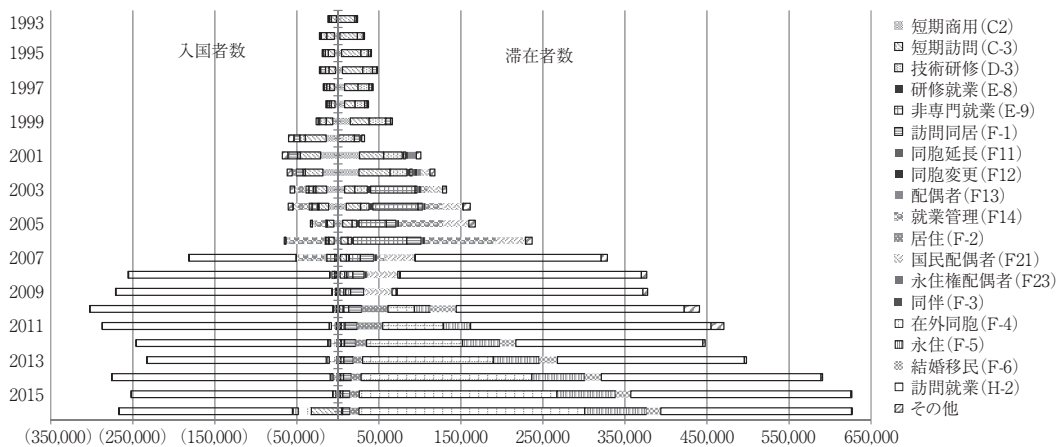
図1 韓国事業体数と従業員数・失業率の推移

足率2.1%、建築業不足率1.6%との差は広がっていた。このことが、「3D産業」の労働力不足を外国人労働力の導入によって補完する政策が行われた背景である。

2) 中国朝鮮族の受け入れ状況

それでは韓国における中国朝鮮族の「導入」はどのように進んだのであろうか。その契機はやはり1992年の中韓国交樹立である。国交樹立以前にも一部の朝鮮族は親戚の招聘によるビザ発給を利用して韓国に滞在することができた。この3ヶ月ビザの韓国滞在中に朝鮮族が稼ぐ金額は当時の中国農村部の平均年収の20倍にも及んでいた。中韓両政府によって朝鮮族の韓国での親戚訪問が許可されたのは1984年であり、その年の8月末には400人余りの朝鮮族が韓国を訪問した。訪問の際に漢方薬等を持ち込み、親戚への贈り物とするほか、販売することで高額の収入を得たものもいた。こうした韓国での経験や見聞にもとづき韓国の経済発展の状況や居住環境等が帰国後に伝えられ、朝鮮族の韓国への出稼ぎを促進する要因となった（金 [1996]）。

図2は中国朝鮮族の韓国入国者・滞在者数の推移を示している。1994年以降は漢方薬の売れ行きは悪化したが、訪問者の増加傾向は継続している（曹 [2005]）。朝鮮族の入国者数は1992年は31,005人であったが、2016年は267,130人となり、25年間で8倍近く増加している。男女間で入国者数に大きな違いはない。後述する訪問就業制のスタートを契機に朝鮮族の韓国への入国は爆発的に増加し、初年度の2007年の訪問就業資格滞在者数は228,686人で、2006年度の入国者数65,355人の3倍近くとなった。翌年からも入国者数は増加し2年目の2008年度で20万人を超え、それまでとは異な



資料：韓国『出入国統計年報』各年度

- 注：1) 滞在者数は各年度で統計項目が異なっており、下記の資料のうち、「韓国系中国人」数である。
 1992年は「国籍および滞在資格別居留外国人」による。
 1993～1999年は「短期滞在外国人」と「国籍および滞在資格別登録外国人」の合計である。
 2000年は「登録外国人統計表」による。
 2001～2004年は「長短期滞在外国人」による。
 2005年からは「滞在資格別滞在外国人現況」による。
 2) 「登録外国人」は韓国に入学した日から90日以上滞在外国人である。
 3) 「C-3」は2010年まで「短期総合」、2011年からは「短期訪問」と変更している。
 4) 「D-3」は2012年までは「産業研修」、2013年からは「技術研修」と変更している。
 5) 「E-2」は2009年までは「絵画指導」、2010年から「絵画」と変更している。
 6) 「F-6」の結婚移民は、2010年までの「滞在資格別滞在外国人現況」表には該当項目ない。
 7) 2009年のF-6は「結婚移民者現況」表が別途にあり、内訳は「訪問同居F13」156人と「国民配偶者F21」32410人からなっている。
 8) 2010年のF-6は「結婚移民者現況」表が別途にあり、内訳は「国民配偶者F21」30623人と「国民配偶者F52」1041人からなっている。

図2 資格別朝鮮族の韓国入国者数および滞在者数の推移

る水準にまで拡大した。

朝鮮族の滞在者数は2004年には161,327人と前年度から3万人の大幅な増加をみせている。また2007年は訪問就業制度により急増し、前年度から9万人の増加となる328,621人に達した。その後も増加を続け、2015年には60万人を超え、2016年末には627,004人と韓国に滞在している外国人204万9,441人の30.6%を占めるに至っている。ただし、2012年には入国者数および滞在者数が減少している。これは、訪問就業制が開始された2007年に大挙して訪問就業資格を取得した朝鮮族が延長期間を含めた滞在期間限度の4年10か月に達し帰国したこと、訪問就業者による滞在者総数が303,000人に制限されたことによるとと思われる。

滞在資格別朝鮮族の滞在人数変化をみると、後述する「産業研修」が廃止されることによって、2013年より「技術研修」と変わり、人数も5642人から259人まで減少している。また、研修就業と就業管理も統合され、2010年より当項目は取消し、引き続き就業を希望する場合は、訪問就業に転換

することができる。短期訪問（C-3）と非専門就業（E-9）は徐々に減少し、訪問就業に転換したことが考えられる。2007年に訪問就業（H-2）資格が設けられた後、同資格の滞在人数は爆発的に増加し、上述の他資格より転換したと見れる。一方、在外同胞（F-4）と永住（F-5）は著しく増加していることが確認できる。なお、結婚移民（F-6）は2010年より統計され、それ以前は配偶者（F13）と国民配偶者（F21）等で統計されていた。

3) 外国人労働者受入政策の概要

ここでは外国人受入政策が極めて複雑であるため、予めそれを概観し、時期区分を明らかにしておきたい。最初の外国人労働者の受入政策は1991年であり、韓国政府は中小製造業の労働力確保対策として産業技術研修制度を創設した。これは韓国企業と投資関係あるいは技術提携関係にある海外企業が、技術者または労働者を韓国内の企業に産業研修生として派遣し、研修期間終了後に韓国の国内企業での就業を可能にする制度である。この制度を利用した外国人労働者、特に朝鮮族の多

くが長時間の重労働と低賃金、劣悪な勤務環境、人権侵害などに直面した。そのため職場を離脱したが、同時に在留資格を失うため不法滞在者となる者も多かった。

このようにして徐々に増加した不法滞在者の解消のために、2002年3月に「不法滞在防止総合対策」が施行された。これは不法滞在者に1年の猶予期間を付与し、その期間内に出国させる法律である。また、サービス業では不法滞在者が就業しているケースも存在したため、不法滞在者の出国による労働力不足が懸念された。その対策として不法滞在を予防しつつ労働力を確保するために、「不法滞在防止総合対策」と同時に「サービス分野就業管理制」が導入された。これは韓国による中国朝鮮族労働者を受け入れるための初めての政策で、その対象者は韓国に縁故のある中国朝鮮族である。「サービス分野就業管理制」は2004年に雇用許可制度が創設された後、その一部である特例雇用許可制に吸収された。韓国における現行の中国朝鮮族労働力の導入制度は雇用許可制に一本化されており、現在利用率が一番高い訪問就業制度も雇用許可制の枠内にある（表3）。

また、外国人のなかでも特に朝鮮族に限定した動きとして、1999年に施行された「在外同胞法」がある。これは韓国国外（中国、旧ソ連を除く）に在住する朝鮮族を「在外同胞」という特別な存在として位置づける法律である。その後、中国および旧ソ連地域の朝鮮族も2004年の法改正で「在外同胞」と位置付けられるようになった（註4）。これにより中国朝鮮族が「在外同胞」として韓国へ渡航、就業することが可能になった。さらに2007年には訪問就業制が施行され、中国および旧ソ連地域に居住する「外国国籍同胞」のうち、韓国内に親族または戸籍の無い「無縁故同胞」にも

就業の機会が付与されるようになったのである。以下、政策過程をより詳しく見ていこう。

3. 1991年からの外国人労働力受入政策の形成と中国朝鮮族

1) 産業技術研修制度の発足

すでに詳しく述べたように、1980年代後半からの韓国の急速な経済成長により「3D産業」を中心に単純労働者が不足し、1990年代初頭にはさらに深刻になった。それを背景に、最初の試みとして外国人を労働者として受け入れるではなく、研修生として受け入れる「海外投資企業研修制度」が導入された。しかし、実際には研修生は労働力となることを期待されて企業に受け入れられた。「外国人産業技術研修査証発給等に関する業務処理指針」（法務部訓令第255号）の制定により1991年11月に産業技術研修制度が実施されるが、同指針は海外投資企業のみを対象としたものであった。この制度が動き出したものの、依然として韓国内での労働力不足感は解消されなかった。そこで韓国政府は外国人の不法就業の防止と中小企業における労働力不足の解消、さらには技術移転等による経済協力の増進を図るために、1993年11月に「推薦団体の推薦による産業技術研修制」を導入した。

この間、中国の農村部に多く居住していた朝鮮族の多くは中国国内より給与水準が高い韓国への出稼ぎを希望していた。しかし、この政策が始まって10年近くが経過した2000年段階での韓国滞在者は10万人以下であった。これは韓国の外国人労働者導入政策の規制によるものであり、朝鮮族は韓国国内の親戚からの招聘または研修名目でしか韓国に滞在することができなかったのである。韓国に親戚がいない無縁故の朝鮮族はこの産業技術

表3 外国人労働者受け入れ政策の概要

単位：人

年 度	制 度	区 分	対 象 者	入国人数
1993年～2007年	産業技術研修制	雇用許可制に吸収される	特定なし	40,836
2002年～2004年	就業管理制	過渡期（雇用許可制に吸収される）	韓国に縁故のある中国朝鮮族	91,379
2004年～	特例雇用許可制	雇用許可制	韓国に縁故のある中国朝鮮族	11,225
2007年～	訪問就業制		縁故あり或は無縁故の朝鮮族	447,217

資料：関連制度より筆者作成

注：入国人数は2016年末までの人数の合計である。

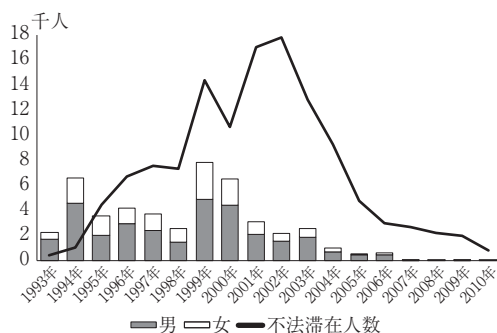
研修制度によるしかなかった。ただし、研修生になるには相当額の仲介料を要した。そのことが、渡韓後の研修先からの失踪や研修期間終了後の不法滞在が増加する要因ともなった。

産業技術研修制度は2007年に雇用許可制に統合されたが、実際に廃止されたのは2013年であり、統計によると2010年までは産業研修により入国した朝鮮族が存在している（図3）。1993年に初めて研修生として2,276人が入国し、2007年までで延べ47,309人が入国している（2007年以降は合計20人）。不法滞在はピークの2002年には17,841人に達しており、2001年までの入国延べ人数40,836人の43.7%が不法滞在化していることがわかる。2003年以降、不法滞在者数は減少するが、これはワールドカップ開催に伴う合法化処置と政策緩和の影響だと思われる（註5）。

2) 就業管理制度の導入

このような不法滞在者数を減少させるために、2002年に2つの法・規定が制定された。「訪問同居者の雇用管理に対する規定」は韓国の戸籍に登録されている者およびその直系親族、韓国内8親等以内の血族または4親等以内の親戚の招聘を受けた40歳以上の外国国籍同胞に訪問同居ビザを発給し、入国後雇用センターを通じて就業ビザに変更し就業させる法律である（註6）。

「サービス分野就業管理制」は韓国に縁故のある中国、旧ソ連同胞に対する初めての就業政策の一つであり、飲食業、看病人（介護者）、清掃業等の韓国人が忌避するサービス分野に限り一定期間の就業を許可する制度である。



資料：韓国法務部『出入国統計年報』各年度

注：2008年は男4・女0、2009年は男1・女2、2010年は男0・女1である。

図3 産業研修制による朝鮮族入国者数の推移

制度としての就業管理制の施行期間は5年間と短く、2007年に雇用許可制に統合された。しかし、就業管理制を利用した5年間の総入国人数は91,379人であり、産業研修生と比べ遥かに多い（表4）。2004年に年齢制限が25才以上に改定されたことにより、2006年末には長期滞在者のうち、26歳から40歳の滞在者は33.5%を占めるようになった。

ただし、この制度は従来の「親戚訪問」の枠を越えられず、不法滞在者を生み出した。その原因の一つとして就業手続きの煩雑さや転職の制限をあげることができる。渡航者は入国後、韓国産業労働力公団が指定した機関で教育を受けた後に雇用安定センターにおいて求職申請をする必要があった。そして、事業主側と「標準勤労契約書」を交わすことで初めて滞在資格変更が可能となる。さらに転職する場合には手続き可能な期間が前職を辞めてから2か月以内に限られていたのである。表4を見ても、2004年以降再び不法滞在者が増えていることがわかる。

その後、就業が可能な職種がさらに拡大され、2004年には建設業、2006年には製造業、農畜産業、沿岸海域漁業が追加された。同制度を利用する中国朝鮮族の就業人数は増加し、2005年からそれぞれ10,087人、42,109人、31,508人で、職種を拡大したにも関わらず、韓国の労働力不足問題を解決するにはほど遠かった。2005年からは年間1万人以上の中国朝鮮族が就業したが、全職種では2005年で225,479人（3.1%）、2006年で205,166人（2.7%）、2007年で250,367人（3.2%）が不足している状況が続いた。

表4 就業管理制による朝鮮族の入国と不法滞在
単位：人

年 度	入 国 者 数			不 法 滞 在 者
	男	女	合計	
2003年	1,438	973	2,411	187
2004年	2,958	2,306	5,264	676
2005年	5,559	4,528	10,087	1,145
2006年	23,515	18,594	42,109	2,377
2007年	18,313	13,195	31,508	2,690
総計	51,783	39,596	91,379	7,075

資料：韓国『出入国統計年報』各年度

3) 雇用許可制の導入

産業研修制度の問題は制度設立当初から指摘されていた。1995年1月には、ネパール人労働者13名がソウルの繁華街にある明洞教会において韓国人事業主の非人道的待遇等に抗議するデモを行い、これが世論を動かして根本的な解決につながる制度導入の必要性が提起された。その具体案として労働部は1995年に雇用許可制導入の必要性和関連法の制定を発表したが、他の関連機関・組織の反対を受けて立法作業は難航した。1996年に「雇用許可制法案」が国会へ提出されたが審議未了に終わり、その後の通貨危機により制度化の動きは中断される（註7）。2002年11月になって議論が再開され、労働部が主張した雇用許可制の全面実施ではなく、移行処置として産業研修制度を2006年まで残すことになった。法案は2003年7月に国会を通過した（「外国人労働者の雇用等に関する法律」）。これにより、2004年8月から雇用許可制が施行された。

労働力が不足している韓国内企業が外国人労働者を合法的に雇用できる制度であり、外国人労働者の就業および管理を国が直接担当し、韓国人の雇用機会の保護と同時に中小企業の労働力不足を解決することが狙いであった。また、外国人労働

者の就業を効率的に管理するシステムを構築することも目的としていた。

主な内容は、①労働力不足業種・職種に対する適正規模の外国人労働者の就業、②韓国人の労働者を募集する努力義務を賦課する等、韓国人の雇用保護、③海外での就業者募集時の収賄防止を目的とした公共機関による外国人労働者の決定、④最低賃金等、韓国人と同等の労働関連法の適用、⑤定住化防止を目的とした就業期間の設定（3年）、⑥事業所の休業、廃業などに伴う正当な解雇以外の外国人労働者の事業所変更の原則的な禁止、⑦不法雇用事業主に対する一定期間（3年）の外国人労働者の雇用制限、の7つである。その他に救済処置として2003年9月から2004年2月の期間に自ら出国した不法滞在者のうち、雇用許可制の手続きに基づき雇用契約が締結された者に限って査証発給認定書が発給されることになった。

雇用許可制は一般雇用許可制と特例雇用許可制に分かれる。その違いは表5の通りであり、それぞれ対象者および就業手続き等が大きく異なっている。就業者の国籍別の人数をみると一般雇用制ではベトナム、フィリピン、タイ、モンゴル、インドネシア、スリランカの順である。中国からの就業が許可されたのは2008年からであるが（註

表5 一般雇用許可制と特例雇用許可制の比較

区 分	一般雇用許可制	特例雇用許可制
① 滞在期間 (就業期間)	3年 * 非専門就業ビザ(E-9)で入国し、 入国日から3年間就業可能。(事業 主が要請した場合、再雇用可能)	3年 * 訪問就業ビザ(H-2)で入国後、3年間就業 (事業主が要請した場合には再雇用可能)
② 対象要件	韓国語試験および健康検診等の手続き を経て求職登録した者	中国、旧ソ連地域に居住する外国籍同胞
③ 就業許可業種	製造業、建設業、サービス業、農畜産 業、漁業などの外国労働力政策委員会 で定める業種	一般雇用許可制における許可業種に加え一部の サービス業が追加
④ 就業手続き	韓国語試験→雇用契約非専門就業ビザ (E-9)で入国→就業時教育→事業所 で就業 (事業所変更には制限)	訪問就業ビザで入国→就業教育→雇用支援セン ターの斡旋または自由に求職→勤労契約締結後 に就業(事業所変更には制限はない)
⑤ 事業主の雇用 手続き	韓国人への求人努力義務→雇用支援セン ターに雇用許可申請→雇用許可書発 給→雇用契約後雇用 * 勤労開始届出は不要	韓国人への求人努力義務→雇用センターから特 例雇用可能確認書発給→勤労契約→勤務開始お よび勤労開始申告 * 勤労開始申告が必要
⑥ 事業所別雇用 許可人数	事業所規模別に外国人労働者雇用許可 上限設定	一般外国人労働者雇用許可人数以外、外国籍同 胞を追加雇用可能(建設業、サービス業除外)

出所：韓国『雇用労働部業務便覧』2010、P265

8)、韓国内に縁故のある中国朝鮮族に限って雇用許可が与えられたのが特例雇用許可制である。これにより就業した中国朝鮮族は主に建設業とサービス業に従事したが、2006年以降は製造業への就業も増加している。

4. 2007年の訪問就業制の導入と中国朝鮮族の受入実績

1) 訪問就業制の導入

中国朝鮮族が従来の制度的制約を緩和されて韓国へと大量に流入した契機は、2007年の「在外同胞法」施行令の改正によって導入された訪問就業制である。その主な内容は、①アメリカ、日本に居住する同胞と中国および旧ソ連地域等の居住同胞の間にあった国内出入国と滞在活動範囲等の待遇格差の解消、②現行制度の改善により同胞の韓国への出入国の自由度を高めることである。その具体策として出入国管理法施行令が改訂され、訪問就業（H-2）の滞在資格が新設された。これにより中国および旧ソ連地域の朝鮮族が在外同胞として正式に認定され、中国朝鮮族の韓国への出稼ぎが本格的に増加するようになったのである。

訪問就業制は、従来から入国が可能であった韓国内に親戚のある中国朝鮮族（親戚招聘による）のみではなく、親戚のいない「無縁故同胞」にも適用される制度である。ただし、短期間に入国・就業が集中することで労働市場が混乱することを防止するために、無縁故同胞の年間最大受入数は「外国労働力政策委員会」で決定されることになった（註9）。

訪問就業ビザ（H-2）は4年10か月間有効の数次ビザであるが、1回につき最長3年間の滞在期限があるため3年後には必ず出国する必要がある。一度出国すれば、別途の手続き等はなくとも再入国が承認される。連続5年間以上の滞在が永住権申請の要件があるため、それを阻止するためと考えられる。

就業許可業種については導入初期段階では単純労務分野（32業種）のみであったが、現在は38業種の分野に広げており、農業、漁業、製造業、建設業、卸売および小売業、廃棄物処理・原料再生および環境復元業、家庭用品および機械設備卸売業、小売業の一部、運輸業とサービス業の一部な

ど比較的単純労働の業種が中心である。これらは韓国標準産業分類の50%以上の業種を占めている。

表6は訪問就業制が導入された2007～2016年度までの中国朝鮮族の受入人数の推移を示したものである。10年間で延べ28回にわたって受入を行っている。選抜の方法は、最初の2007年には25歳以上の年齢で、「実務韓国語能力試験」50点以上の合格者から選抜し、22,863人が受入れられた。次の2008年前期では韓国語試験合格者39,081人と前年の試験合格者で抽選漏れの2,173人を合わせた41,254人から11,876人が選抜された。選抜率は29%である。このように、4年間は年間2万人台であった。

しかし、2011年からは韓国語試験を省略し、インターネットによる申し込みをもとに抽選する方法に簡素化された。選抜人数も2倍の42,000人となり、2012年からは4回の選抜が行われ、2012年には95,000人、2013年には15万人が選抜された。また、2011年からは、訪問就業に加え、「技術教育」という資格が新設され、後者は49歳未満という年齢制限がつけ加えられた。そして、2014年からは「技術教育」資格に一本化している。

2013年末において訪問就業資格を有する朝鮮族滞在者は240,178人であり、同年12月末に選抜された入国予定者7万人を加えると2014年度の滞在予定者は制限人数303,000人を超えるため、2014年の第1回目は選抜人数を低く抑えている。その後、2016年末まで年間4回選抜を行っているが、

表6 訪問就業制による朝鮮族受け入れ人数の推移
単位：人

年度	1回目	2回目	3回目	4回目	合計
2007年	22,863	—	—	—	22,863
2008年	11,876	11,876	—	—	23,752
2009年	12,800	12,703	—	—	25,503
2010年	17,850	—	—	—	17,850
2011年	12,000	30,000	—	—	42,000
2012年	20,000	20,000	25,000	30,000	95,000
2013年	30,000	40,000	40,000	40,000	150,000
2014年	1,155	2,000	2,000	8,047	13,202
2015年	15,000	4,996	6,296	4,818	31,110
2016年	4,910	4,649	6,339	10,039	25,937
合計					447,217

資料：「訪問就業制度選抜結果」各期

導入人数は激減しており、年間の受入人数は2011年の水準を超えていない。この結果、訪問就業制度実施以来10年間の累計で中国朝鮮族の入国者数は447,217人となっている。

訪問就業制は2007年の施行から10年が過ぎ、朝鮮族にとって身近な制度となり、学術的にも様々な評価がなされている。それらを概観すると、まず中国、旧ソ連同胞への差別解消がなされたことに対する評価がある。また、労働力として適正年齢区間（25～49歳、雇用許可制は18～39歳）を設けていることもプラスの評価となっている。韓国語能力試験を省略したことで、試験ロビー、代替試験等の問題が解消されたことに注目するものもある。

一方、未だ様々な課題も指摘されている。例えば、訪問就業希望者はいつ渡航・滞在許可が下りるか知らされておらず、長期間待機させられることが多い。また、渡航・滞在許可を必ず取得させると詐称するブローカーの存在や医療保険等の不備、雇用契約書が未整備である雇用環境が多いこと、保険加入などの監督システムの不備などが主要な課題として指摘されている（李 [2014]）。

2) 資格変更による在外同胞資格の激増

ここで注目されるのが、在外同胞資格（F4）による滞在者の急増である。出入国管理法による在外同胞資格は1999年に設けられたが、2007年までの実績はわずか8名のみであった。その後、2008年から2016年までをみると、年間入国者数は最大でも8,388人に過ぎず、累計でも39,866人に過ぎない（表7）。しかし、他の滞在資格から在外

同胞資格へと変更した人数は2016年までに23万人を超え、2016年末時点での在外同胞資格滞在者数は275,342人（男135,004人、女140,338人）で在留ビザ取得者の中では最も多くなっている。

これは、大きく4種類に区分することができる。第一は、大学卒業生に発行する事務職ビザ（2009年12月から）である。これは主にハイレベルの専門人材を確保するための動きである。事務職ビザ所持者は単純労働への従事を禁止されていたが、2016年2月以降労働力不足の製造業にのみ就業できるように緩和された。

第二は訪問就業滞在資格であり、農畜産業、漁業、ソウル・京畿道以外の製造業に2年従事後、変更される製造業ビザ（2011年8月から）である。これは特に労働力を必要とする地方の製造業の労働力確保のための制度である。

第三は60歳以上の朝鮮族に発行する高齢者同胞ビザ（2013年9月から）である。就業範囲はサービス業のうち家政婦、看病人（介護者）である。

最後は短期滞在資格あるいは訪問就業資格者が指定範囲内の技能資格（例えば料理技能士、機械設計技師、自動車修理技師）を取得すると発行される「資格証同胞ビザ」である。取得した技能資格の内容に準ずる仕事に就くことを求められるが、現状では長期滞在の手段として使われており、製造業に就業する者が多くみられる。

3) 現在の中国朝鮮族の滞在資格と特徴

2016年度末現在、韓国に滞在している外国人は204万9,441人に達し、韓国人口（5,169万6,216人）の4.0%と、2012年から毎年増加している。その内訳をみると、中国（49.6%）からの渡航者が一番多く、そのうち朝鮮族は62万7,004人である。その次はベトナム（7.3%）、アメリカ（6.8%）、タイ（4.9%）であることが確認できる。

また、朝鮮族の滞人口における男女差はあまりなく、滞在資格を見ると、在外同胞（43.9%）、訪問就業（37.1%）、永住（12%）、結婚移民（2.8%）の順である。また2016年には、在外同胞資格所持者が27万人以上、訪問就業人数は23万人以上で、在外同胞資格者が訪問就業者を始めて上回った。訪問就業ビザの5年未満期間限定に対し、在外同胞資格は期間が定めていない、より安定的な滞在資格であり、朝鮮族労働者はより安定した滞

表7 在外同胞資格所持者の入国数

単位：人	
年 度	入 国 者 数
2008年	1,014
2009年	3,007
2010年	1,718
2011年	4,667
2012年	7,130
2013年	8,388
2014年	4,417
2015年	1,477
2016年	8,040

資料：韓国「出入国統計年報」各年度

表8 朝鮮族滞在資格別区分(2016年)

		単位：人，％	
滞在資格		人 数	割 合
在外同胞	F4	275,342	43.9
訪問就業	H2	232,578	37.1
永住	F5	75,307	12.0
結婚移民	F6	17,407	2.8
居住	F2	10,845	1.7
訪問同居	F1	8,897	1.4
短期訪問	C3	4,758	0.8
非専門就業	E9	746	0.1
その他		579	0.1
技術研修	D3	259	0.0
留学	D2	168	0.0
同伴	F3	62	0.0
一般研修	D4	56	0.0
合 計		627,004	100.0

資料：韓国『出入国統計年報』2016年

表9 朝鮮族の年齢別滞在人数(2016年)

		単位：人，％	
年 齢		滞在者数	比 率
0－9		7,997	1.3
10－19		2,191	0.3
20－29		69,739	11.1
30－39		115,984	18.5
40－49		130,773	20.9
50－59		167,696	26.7
60歳以上		132,624	21.2
合 計		627,004	100.0

資料：韓国『出入国統計年報』2016年

在をしていることがわかる(表8)。

年齢構造をみると50歳代が26.7%と最も多く、次に60歳以上が21.2%、40歳代が20.9%であり、中高年齢層がおおよそ70%と多い。しかし、訪問就業制など政策の年齢制限が引き下げられていることもあり、20歳台と30歳台も増加傾向にあり、さらに乳幼児も少しずつ増加している(表9)。

5. おわりに

韓国は「漢江の奇跡」とソウルオリンピックを契機に急激な経済成長をとげ、1990年前後から労働力不足問題が顕在化した。なかでも建築業と製造業などの単純労働者で、企業規模では中小零細

企業で深刻であった。

この労働力問題の緩和のために、韓国では産業技術研修制、就業管理制、雇用許可制、訪問就業制など労働力受入政策を順次導入することになった。これら政策の導入の背景や内容を整理し、中国朝鮮族労働者の制度利用の実績を考察した結果は以下の通りである。

まず、1991年に導入された産業研修制度は実質的に外国人を労働力として導入することを進めるものであったが、制限が大きいためにその多くは不法滞在者化を強いられている。2002年の就業管理制度は中国朝鮮族を誘致するための初めての制度であり、サービス分野における就業が認められた。ただし、就業手続きの煩雑さが原因で、やはりかなりの不法滞在者を生み出した。一方、2004年にこの制度を利用して入国した朝鮮族労働者は5,264人で、その前年度のサービス不足人数5,908人をほぼ解消したと評価できる。

2007年の訪問就業制度は「在外同胞法」の改正による産物である。中国朝鮮族を「在外同胞」と認め、韓国に縁故があるか否かを問わず、韓国と中国間を往来することができるようになった。その意味で、この制度は中国朝鮮族を故郷に受入れる制度として高く評価され、最も利用されている。

以上の在留資格制度の緩和の下で、中国朝鮮族はより安定した身分で働けるようになった。訪問就業制度の導入は、朝鮮族を従来の親戚訪問からの不法滞在化、産業研修生からの不法滞在化という流れから救い出し、朝鮮族労働者を「同胞」として位置づけることができた。このことは出稼ぎ労働者の滞在方式にも影響を及ぼしている。高額の手数料を支払って渡航してから不法滞在者に転落すると、一時帰国が不可能となり長年間の韓国在住を余儀なくされたが、現在では安定した身分で自由往来しながら長期間にわたり出稼ぎができるようになっている。

また、韓国の労働市場の側面からは外国人労働者が不可欠となっており、当初の研修生身分から雇用形態へとかじを切ることでその導入を本格化し、不法滞在者を払しょくすることができた。なかでも、朝鮮半島を母国とし言語も同一である中国朝鮮族は最も労働力として適切であった。就業に当たっては国内労働者保護のために業種が制限

され、労働力が不足している建築業、製造業、サービス業を対象とし、なかでも中小規模企業への就業を奨励している。朝鮮族の出稼ぎ労働者はこのような制度に適応しながら、自らの出稼ぎ希望を満たしつつ、2016年には韓国経済活動人口の2.4%を占めるまでになった。

一方、このような制度の変化のなかで、朝鮮族出稼ぎ労働者はどのようなアクションをとり、その就業・生活はどのような様相を示しているのかについても議論する必要があるが、この点については別の機会に紹介したい。

注

- (注1) 日本における「3K産業」と同様の言葉で、3Dとはdirty, difficult, dangerous (汚い, きつい, 危険)を指す。
- (注2) 「生産および関連職従事者」は①地下および地上より鉱物、石油および天然ガスを採取、処理する関連活動に従事する②製造活動に従事する③道路、構造物、機械およびその他製品の建設、維持および補修作業に従事する労働者を意味する。(第3次韓国標準職業分類, 1974年)
- (注3) 1998年2月28日の「ハンギョレ新聞」による。
- (注4) 韓国では1999年に「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」とする)が公布、12月に施行された。2015年1月の最新版まで15回に改正されてきた。2004年に改正された同法は、外国人労働者の受け入れ政策における憲法的な存在であるといえる。当初、同法案第2条第2号および同法施行令第3条は1948年の韓国政府成立以前に海外に移住した者およびその親族を「在外同胞」の範疇から除外していた。それに対し、1999年8月12日に法案が韓国臨時国会を通過した直後、中国朝鮮族の趙氏他2人が当該法律で定める便益を得られず人間としての尊厳と価値および幸福追求権(韓国憲法第10条)、平等権(韓国憲法第11条)を侵害されたと主張し、韓国憲法裁判所に提訴した。これに対し、2001年11月末に憲法裁判所では原告側の主張を認め、韓国憲法第11条の平等原則に違反するとして「在外同胞法」の「憲法違反」との判決を下した。そして、2003年12月末までに法律および関連法令、規則の改正を求めた。
- (注5) 2003年3月に、滞在4年未満の不法滞在外国人22万7,000人に対して、合法化処置が施行された(外国人労働者の雇用等に関する法律, 付則第2条)。
- (注6) このビザはF-1-4であり、就業ビザはE-9という。

年齢制限は2003年5月に30歳以上に引下げられた。就業可能業種は飲食業、事業支援サービス業、社会福祉業、下水廃棄物処理および掃除関連サービス業、個人看病人および世帯内雇用活動等サービス業に限られる。

- (注7) 補完策として2000年4月1日から研修就業制が実施されている。従来は研修期間2年を経た後に1年間就業できたが、研修期間を1年に短縮して就業期間が2年となった。
- (注8) 中国からの就業は2008年8月の「中韓首脳共同声明」第13条において「両国政府間の合意により雇用許可制を実施し、両国の労務労働力の合法的な権益を保護する」とされて、ようやくその道が開かれた。
- (注9) 外国労働力政策委員会は外国人勤労者の雇用管理および保護のために2003年に設置された韓国国務総理室所属の審議、議決委員会である。外国人勤労者関連基本計画の樹立、導入業種と規模、送出国家の指定などがその内容である。ただし、国別割当は法務部長官によって決定される。

【参考文献】

- [1] 倉持和雄『現代韓国農業構造の変動』お茶の水書房, 1994年, pp.54-56
- [2] 佐野孝治「外国人労働者政策における“日本モデル”から“韓国モデル”への転換—韓国における雇用許可制の評価を中心に」『地域創造』第22巻第1号, 2010年9月, pp.93-105
- [3] 佐野孝治「韓国の“雇用許可制”と外国人労働者の現況 - 日本の外国人労働者受け入れ政策に対する示唆点(1)」研究ノート『福島地域創造』第26巻第1号, 2014年9月, pp.33-52
- [4] 佐野孝治「韓国における“雇用許可制”の社会的・経済的影響—日本の外国人労働者受け入れ政策に対する示唆点(2)」『福島大学地域創造』第26巻第2号, 2015年2月, pp.37-54
- [5] 白井京「韓国の外国人労働者政策と関連法則」『外国の立法』231, 2007, pp.31-50
- [6] 白井京「韓国における外国人政策の現状と今後の展望—現地調査をふまえて」『外国の立法』No.243, 2010年3月, pp.159-176
- [7] 宣元錫「韓国の単純技能外国人労働者受入政策—制度・実態とその課題」一橋大学経済研究所「世代間利害調整」ディスカッション・ペーパーNo.70, 2002
- [8] 宣元錫「韓国の「外国人力」受入政策—「雇用許可制」を中心に—」『総合政策研究』第18号, 2010

- [9] 鄭雅英「韓国の在外同胞移住労働者—中国朝鮮族労働者の受入過程と現状分析」『立命館国際地域研究』26, 2008
- [10] 春木育美「韓国の外国人労働者政策の展開とその背景」東洋英和女学院大学『人文・社会学論集』第28号, 2010
- [11] 春木育美「日本と韓国における外国人政策と多文化共生」『東洋英和大学院紀要』, pp.17-27, 2014
- [12] 金喜成「朝鮮族出国ブームの透視」『満族研究』1996年第1期(中文)
- [13] 曹善玉「改革開放後の東北三省朝鮮族の海外移民問題初探」『研究と探討』2005, No1(中文)
- [14] 李ボンチョル「訪問就業制と雇用許可制の比較と問題点および改善方案」『東アジア』第13巻第2号, 2014(韓国語)
- [15] 李ジンヨン「韓国の在外同胞政策：在外同胞法改正の争点と対案」『韓国と国際政治』第18巻4号, pp.133-162(韓国語)
- [16] 尹ファン他「韓国居住朝鮮族移住労働者の法的—経済的社会地位研究」『ディアスポラ』第5巻第1号(第9集), 2011年, pp.37-60(韓国語)