

韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション

福島大学経済経営学類教授

佐野孝治

要旨

本稿の課題は、韓国における「雇用許可制」の評価を通して、外国人労働者の受け入れに関する日本へのインプリケーションを明らかにすることである。

韓国は、かつて中東などへの労働者送出国であったが、高度経済成長の結果、1980年代末から労働者受け入れ国に転換した。当初は、日本の研修生制度をモデルに、「産業研修生制度」（1993年）などを整備したが、人権侵害が著しく「現代版奴隷制度」と呼ばれるほどであった。その後、盧武鉉政権の下で、「日本モデル」を捨て、2004年8月に、「外国人勤労者雇用などに関する法律」が施行され、「雇用許可制」へと大きく転換した。さらに「在韓外国人処遇基本法」（2007年）など統合政策を進めている。

この韓国の雇用許可制は、日本が単純技能労働者を受け入れる際に、最も参考になるモデルである。その理由として、第1に少子高齢化や「単一民族」的情緒など日韓で類似点が多いこと、第2に「労働許可制」に比べれば、「雇用許可制」はハードルが低く、「技能実習制度」からの転換が比較的容易なこと、第3に技能実習制度とは違い、雇用許可制はILO、国連、世界銀行などからの国際的評価が高いことなどを挙げることができる。

本稿では、雇用許可制を、四つの基本原則、すなわち①労働市場補完性の原則、②短期ローテーションの原則、③均等待遇の原則、④外国人労働者受け入れプロセスの透明化の原則がそれぞれ達成されているかという基準から評価した。

結論としては、以前の産業研修生制度と比較すれば、大幅に改善されていると評価できる。特に、送出国と協力して、政府主導型のシームレスな外国人労働者の受け入れプロセスを構築しており、プロセスの透明化と不正の減少に貢献している。さらに労働者の求職コストだけでなく、事業主の求人・管理コストの削減にもつながっている。ただし賃金格差や差別を根絶することはできていないし、不法労働者も雇用期間の満了に伴い増加傾向にある。

今後、日本が長期的な労働力人口の減少に合わせて外国人労働者を受け入れていくためには、技能実習生制度の枠組みにこだわるのではなく、雇用許可制や労働許可制の導入も含め、新たな外国人労働者受け入れ政策への転換を進めていくべきだと考えられる。

1 はじめに

韓国は、1980年代半ばまでは、中東などへの労働者の送出国であった。その後、高度経済成長と民主化運動のなか、いわゆる3K業種の中小企業で労働力不足が深刻化したため、1988年のソウルオリンピックの頃から外国人労働者を受け入れを開始した。その数は2016年5月には96.2万人に達している。

受け入れ当初は、日本の研修生制度をモデルとして、1993年には「産業研修生制度」、2000年には「研修就業制度」などを整備したが、送り出しプロセスでの不正、不法労働者化、人権侵害など問題点が多く、まさに「現代版奴隷制度」と呼ばれるほどであった。

しかし盧武鉉政権の下で、国民世論の後押しを受け、2004年8月に、「外国人勤労者雇用などに関する法律」が施行され、「雇用許可制」へと大きく転換した。そして2007年には、産業研修生制度が廃止され、「外国国籍同胞訪問就業制」が施行された。さらに「在韓外国人処遇基本法」(2007年)や「多文化家族支援法」(2008年)などが相次いで制定され、統合政策が進められている。

このように韓国は2000年代後半から「日本モデル」を捨て、雇用許可制や統合政策などの面で日本よりも速いスピードで制度革新を進めている(佐野、2010)。

一般に、外国人政策を考える際には、欧米の多文化社会や移民政策をモデルとすることが多い。しかし「韓国モデル」の方が日本にとってより参考になると考えられる。その理由として、次の3点が挙げられる。第1に韓国社会は日本との類似点が多いからである。例えば、人口に占める外国人の比率が3%程度と少なく「単一民族」的情緒

をもっている点、また少子高齢化が進むなかで、労働力人口が減少傾向にあり、長期的には外国人に依存せざるをえないという点などである。第2に、単純技能労働者を受け入れる際に、事業場移動が自由な「労働許可制」を導入することに比べれば、「雇用許可制」はハードルが低く、「技能実習制度」からの転換が比較的容易である。

第3に、国際的評価が低い日本の技能実習制度に比べ、雇用許可制は、2010年には、ILOからアジアの「先進的な移住管理システム」と評価され、翌年には、国連から、「国連公共行政大賞」を受賞した。さらに2017年には、世界銀行から、「優れた情報アクセスにより、アジア太平洋地域の外国人労働者たちの韓国での就業機会を大幅に増加させた¹」と高く評価されている。

雇用許可制は今年で13年目を迎える。この間、韓国の経済・社会に対してプラス面だけではなく、不法労働者化、外国人による犯罪の増加、人権侵害などマイナス面での影響も表れてきており、この韓国の経験を、日本の外国人労働者政策に活かすことができると考える。

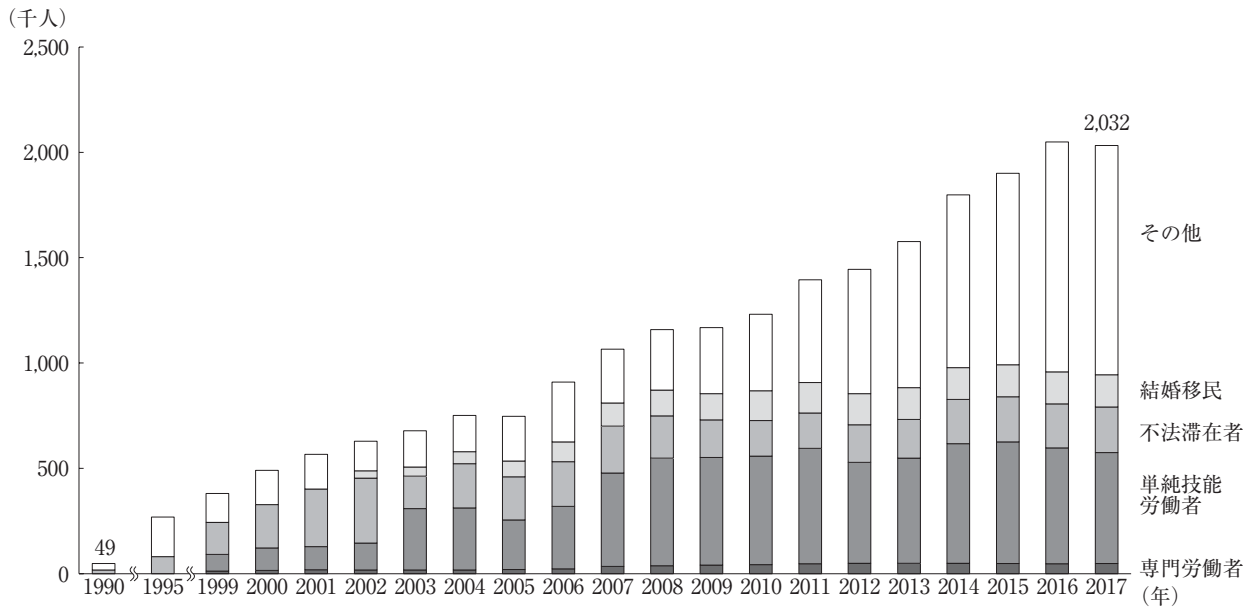
本稿では、日本に参考になると考えられる一般雇用許可制を中心に論じる。まず第2節で、韓国における外国人労働者の現状を概観したうえで、第3節では一般雇用許可制の概要と受け入れプロセスについて述べる。次いで、第4節では基本原則が達成されているかどうかという視点から、韓国の雇用許可制を評価する。第5節では韓国の雇用許可制の課題を指摘し、最後に、第6節で日本へのインプリケーションをまとめる。

2 韓国における外国人労働者の現状

まず、法務部の「出入国・外国人政策統計」によれば、在留外国人数は、1990年末には4.9万人

¹ The World Bank (2017)

図－1 韓国における在留外国人数の推移



資料：韓国法務部「出入国・外国人政策統計」（各年末）
 (注) 2017年は、3月末の数値である。

だったのが、2007年末には100万人を突破し、2017年3月現在、203.2万人で、総人口の3.9%を占めている（図－1）。同様に就労ビザで在留している外国人労働者も1999年の9.2万人から、2017年3月には57.5万人に増加している。同年の専門労働者数は4.9万人であり、1999年に比べれば、3.7倍になっているが、増加率は低く、低調である。内訳も会話指導(1.5万人)、特定活動²(2.2万人)などが中心で、高度専門職は少ない。

他方、単純技能労働者は52.6万人であり、1999年から、6.7倍に増加している。雇用許可制に転換したことで、韓国の単純技能労働者の受け入れが加速したといえる。

次に、統計庁の「外国人雇用調査」によれば、2016年5月現在、韓国国内の15歳以上の外国人は142.5万人である。うち、就業者が96.2万人であり、韓国の就業者数2,645万人の3.6%に相当する。以下、この調査によりながら、外国人労働者の特徴をみておこう。

①性別は、男性66%（63.8万人）、女性34%（32.4万人）である。

②年齢階級別にみると20～29歳が26%、30～39歳が29%、40～49歳が20%、50～59歳が18%となっている。

③在留資格別にみると、一般雇用許可制の非専門就業27%（26.1万人）と特例雇用許可制の訪問就業³23%（22.1万人）に加えて、在外同胞21%（19.9万人）、永住9%（8.8万人）、結婚移民6%（6.2万人）、専門労働者5%（4.6万人）となっている（図－2）。近年、韓国は統合政策にシフトし、在外同胞などによる就労が増加している。

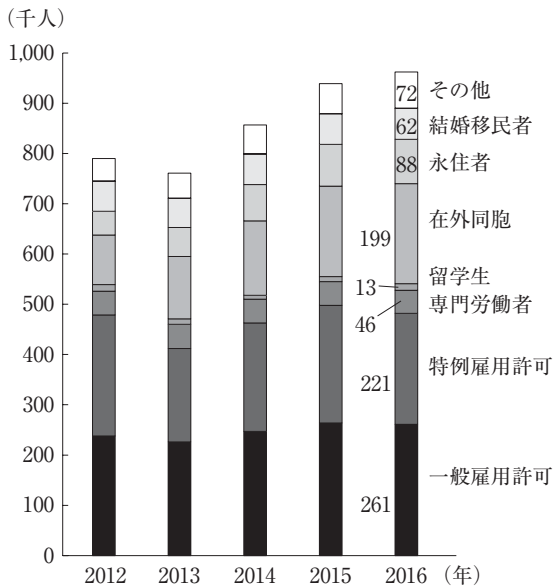
④産業別にみると、製造業45%（43.6万人）、卸小売・飲食・宿泊20%（19.0万人）、事業・個人・公共サービス19%（18.7万人）、建設業9%（8.5万人）の順である。性別をみると、男性は製造業（55%）中心、女性は卸小売・飲食・宿泊（40%）などサービス業中心である。

⑤国籍別にみると、大部分がアジア人で、特に

² 特定分野の研究者、情報処理技術者、外交官の家事使用人、ワーキングホリデーの従事者、アマチュアスポーツ選手など法務大臣が指定する活動。

³ 中国やCIS諸国（旧ソ連地域）の韓国系外国人（在外同胞）を対象とした、5年間有効のマルチビザ。

図ー2 韓国における在留資格別外国人労働者の推移



資料：韓国統計庁「外国人雇用調査結果」(各年)

韓国語が話せる韓国系中国人が46% (44.1万人)と半分近くを占めている。次いでベトナム人7% (7.2万人)、韓国系以外の中国人7% (6.4万人)、北米5% (4.5万人) となっている。

⑥居住地域別にみると、ソウル (22%)、ソウルに隣接する京畿・仁川 (42%) など首都圏が大部分 (64%) を占めている。その他も、釜山、蔚山など大都市に集中している。

⑦職種別にみると、技能員・機械操作、組立従事者 (39%)、単純労務従事者 (32%) が中心で、管理者・専門家は11%にすぎない。

⑧学歴別にみると、大卒が27%、高卒が43%、中卒が21%である。ユンジョンへ (2017) によれば、特に非専門就業でも大卒が2013年の7%から2016年の22%に増えてきている点が注目される。

⑨事業所規模別にみると、雇用許可制が外国人労働者を雇用できる事業体を中小企業⁴に制限しているため、従業員300人以上の事業体は3%にすぎない。10~29人 (27%)、1~4人 (23%)、5~9人 (20%) など、中小規模というよりは、

零細規模の事業所が大部分を占めている。

⑩月額賃金は100万~200万ウォン⁵が49%、200万~300万ウォンが38%、300万ウォン以上が7%、100万ウォン未満が5%である。男性に比べて、女性の賃金水準が低く、100万ウォン未満では、男性1%に対し、女性11%であり、逆に200万~300万ウォンでは、男性46%に対し、女性23%である。

3 韓国の雇用許可制の概要と受け入れプロセス

(1) 韓国の雇用許可制の概要

雇用許可制とは、「国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府(雇用労働部)から雇用許可書を受給し、合法的に外国人労働者を雇用できる制度」である。2017年3月末現在、一般雇用許可制(非専門就業ビザ)26万5,198人と特例雇用許可制(訪問就業ビザ)24万5,331人からなり、合計で51万529人に達する韓国の外国人労働者政策の根幹をなす制度である。

一般雇用許可制は、ベトナム、フィリピンなど16カ国政府との間で二国間協定(MOU)を締結し、毎年、韓国政府が外国人労働者の受け入れ人数枠(クォータ: quota)を決めて導入する制度であり、中小製造業、農畜産業、漁業、建設業、サービス業の5業種が対象である(表-1)。他方、特例雇用許可制は中国やCIS諸国など11カ国の韓国系外国人(在外同胞)を対象とし、サービス業など38業種が対象である。クォータ管理をせず、総在留規模で管理している。

(2) 雇用許可制の基本原則

この雇用許可制は以下の四つの基本原則の下

⁴ 300人未満あるいは資本金80億ウォン以下の企業。

⁵ 100ウォン≒10円

表－1 一般雇用許可制と特例雇用許可制の比較

	一般雇用許可制	特例雇用許可制
対象国	ベトナム、カンボジア、インドネシアなど16カ国との間で二国間協定（MOU）を締結	中国、CIS諸国（旧ソ連地域）など11カ国
対象者	韓国語試験、健康診断などの手続きを経て求職登録した者	中国、旧ソ連地域の韓国系外国人（25歳以上）
ビザ	非専門就業	訪問就業（5年間有効のマルチビザ）
許可業種	中小製造業（300人未満または資本金80億ウォン以下）、農畜産業、建設業、漁業（20トン未満）、サービス業（廃棄物処理、冷凍倉庫など）の5業種が対象	一般雇用許可制での許可業種にサービス業種（飲食、宿泊、介護、家事等）を加えた38業種 建設業は、「建設業就業認定証」が必要
導入規模	外国人力政策委員会が毎年導入規模（クォータ）を業種ごとに決定（2017年5.6万人）	総在留規模（2017年30.3万人）で管理、業種別管理はしない
滞在者数	26万5,198人（2017年3月現在）	24万5,331人（2017年3月現在）
就業期間	3年（事業主の申し出で再雇用可能、1年10カ月） 「誠実外国人勤労者再入国制度」一定の条件を満たせば、一時帰国（3カ月）後再入国就職可能（4年10カ月）	3年（事業主の申し出で再雇用可能、1年10カ月）
就業手続	①韓国語能力試験 ②標準雇用契約 ③事前就業教育（1～2.5週間） ④非専門就業ビザで入国 ⑤就業教育（16時間以上） ⑥事業場配置	①訪問就業ビザで入国 ②就業教育 ③雇用支援センターの斡旋または自由求職選択 ④標準雇用契約後就業 ⑤勤労開始申告が必要
事業場移動	原則3回（再雇用期間中2回）	事業場移動制限なし

資料：韓国雇用労働部等各種資料をもとに筆者作成

で、制度設計がなされ、運営が行われている。

第1に、労働市場補完性（韓国人優先雇用）の原則である。単純技能労働者の全面的な受け入れではなく、労働市場テスト（求人努力）を行い、国内で労働者を雇用できない韓国企業に対して許可を与える。また、事業場移動が原則3回に制限されており、韓国人労働者と競合しないようにしている。さらに労働市場の需要動向を判断し、クォータにより受け入れ人数を調整している。

第2に、短期ローテーション（定住化防止）の原則であり、雇用期間は3年間（再雇用時は1年10カ月延長）に限定し、単純技能労働者の定住化防止を図っている。

第3に、均等待遇（差別禁止）の原則であり、外国人も韓国人と同様に、労働三権、最低賃金、国民年金、健康保険、雇用保険、産業災害補償保険などの適用を受ける。

第4に、外国人労働者受け入れプロセスの透明

化の原則である。「産業研修生制度」では、民間事業者・ブローカーにより、不正が横行したことの反省から、送出国との間で二国間協定（MOU）を締結し、雇用労働部が主管して、韓国語教育から帰国までの全プロセスを運営している。

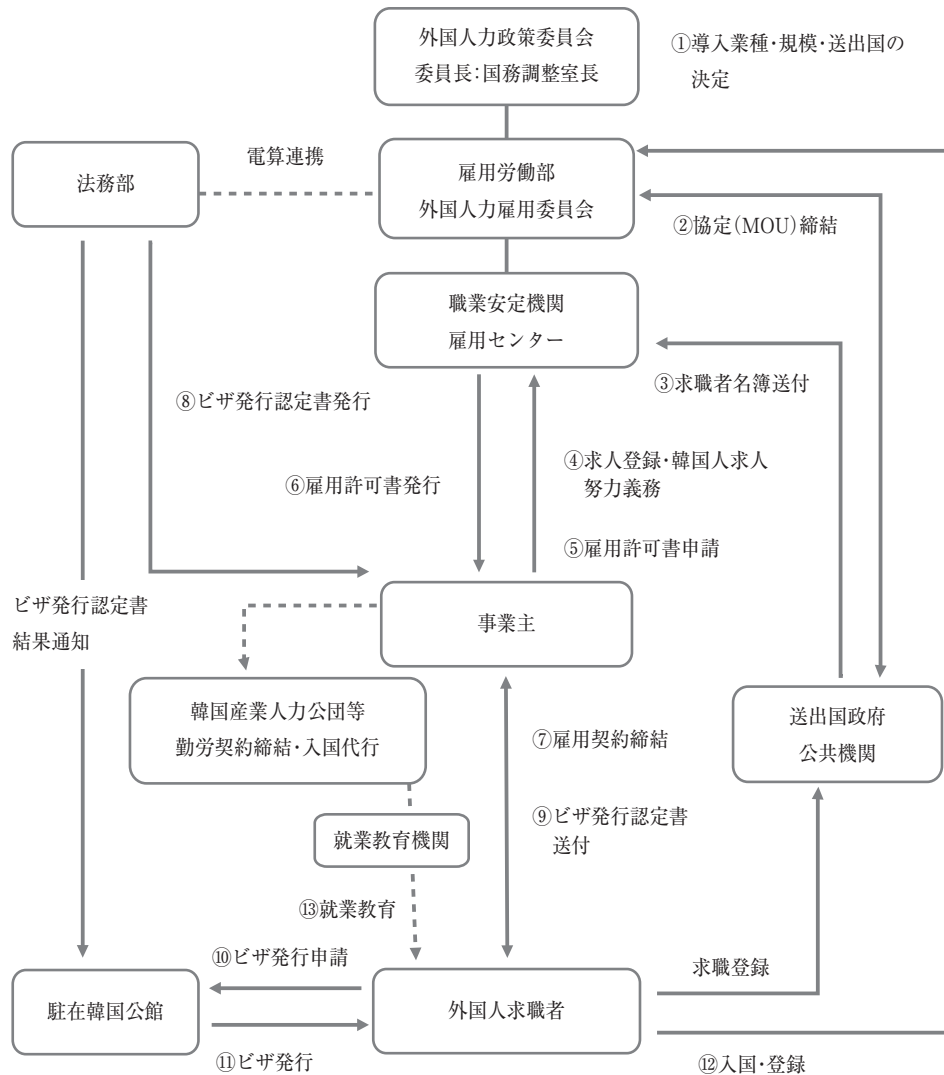
(3) 一般雇用許可制の受け入れプロセス

次に、一般雇用許可制の受け入れプロセスについて、図－3の手続き順に解説する。

①導入業種・規模・送出国の決定

国務調整室長を委員長とする外国人力政策委員会は、毎年、労働市場需給調査、景気動向、不法滞在外国人数などを考慮し、クォータを決定している。2017年は、在留期間満了者4.2万人、不法滞在者1万人、業種別不足人員0.4万人を合計した5.6万人である。再入国者が1.3万人と予想されるため、新規に4.3万人を導入する計画である。

図-3 韓国的一般雇用許可制の手続き



資料：韓国雇用労働部・EPS (www.eps.go.kr) をもとに筆者作成

受け入れ対象国は、2004年にはベトナム、フィリピン、タイ、モンゴル、インドネシア、スリランカの6カ国であったが、その後、次第に増加し、2007年に中国、ウズベキスタン、パキスタン、カンボジア、ネパール、2008年にミャンマー、キルギス、バングラデシュ、2009年に東ティモール、2017年にラオスが追加され、現在は計16カ国である。国別の累計人数(2004~2015年)をみると、ベトナム10.2万人(構成比19%)、タイ6.8万人(13%)、

インドネシア6.7万人(12%)、フィリピン6.1万人(11%)となっている⁶。

② 二国間で協定(MOU)の締結

雇用労働部と送出国政府との間で協定(MOU)を締結している。雇用労働部に政・労・使の委員から構成される外国人雇用委員会が設置されている。選抜、導入、管理、帰国支援までの全プロセスを公共機関が行う政府主導型システムが韓国

⁶ 韓国国家統計ポータル(KOSIS)(http://kosis.kr)より計算。

の雇用許可制の最大の特徴であり、送出国でも、協定に基づき選抜等は公共機関が担っている。もし協定違反した場合には、2年ごとの更新の停止、クォータの停止や縮小、送出機関の変更などのペナルティ措置がとられる。

③求職者名簿の送付

送出国の公的機関は、求職者を募集し、韓国語能力試験(EPS-TOPIK)の成績、経歴など客観的な基準により送付対象者を選定し、求職者名簿を作成する。韓国語能力試験は200点満点中80点以上が合格で、高得点順にリストが作られる。また2014年から、試行的に「外国人力選抜ポイント制」が導入されている。これは1次の韓国語試験(100点)に加えて、2次で技能水準(110点)、勤務経歴・訓練・資格(90点)を総合評価するものでありマッチング機能を高めるものと期待されている。作成した求職者名簿は韓国産業人力公団⁷へ送付する。

④～⑤求人登録、韓国人求人努力義務と雇用許可書の申請

労働市場補完性(韓国人優先雇用)の原則に従い、外国人労働者の雇用を希望する事業主は14日間⁸、韓国人労働者の求人を行わなければならない(④)。この労働市場テストにより、韓国人労働者を雇用できない事業主は、雇用センターに雇用許可書を申請することができる(⑤)。

⑥雇用センターによる外国人労働者の斡旋と雇用許可書の発行

雇用センターは、外国人求職者名簿から、事業主の求人条件に適った労働者を求人数の3倍斡旋する。これは外国人雇用管理コンピュータ・ネット

ワーク(EPS)を通じて行われる。事業主が採用を決めた場合、雇用許可書を発行する。また2013年から新規外国人労働者の配分方法をこれまでの先着順受付方式から改善点数配分方式に変更し、高い点数の事業場から配分を受けることができる。

⑦雇用契約締結

事業主と外国人求職者の間で、賃金、労働時間、休日、勤務場所など労働条件および契約期間を明示した標準雇用契約書を取り交わし、雇用契約を締結する。直接行う場合もあるが、多くは韓国産業人力公団が代行する。

⑧～⑨ビザ発行認定書の発行と送付

事業主は、外国人労働者に代わって法務部にビザ発行認定書の発給申請を行い、受領後(⑧)、それを外国人労働者に送付する(⑨)。

⑩～⑪ビザ発行申請と発行

外国人労働者は、駐在韓国公館にビザ発行確認書を提出し、非専門就業ビザの発行申請を行い(⑩)、発給を受ける(⑪)。

⑫～⑬入国および就業教育

入国した外国人労働者を韓国産業人力公団が受け入れ、確認・登録するとともに(⑫)、教育機関で就業教育をする(⑬)。就業教育は、韓国語、韓国文化、労働法など16時間以上で、費用(2万円程度)は事業主の負担である。業種ごとに労使発展財団、中小企業中央会、農協中央会、大韓建設協会、水産協同組合中央会などが担当している。

以上の手続きを経て、事業主は外国人労働者を

⁷ 韓国産業人力公団は、雇用労働部傘下の人的資源開発に関する事業(勤労者生涯学習支援、外国人雇用支援、海外就業など)を実施しており、外国人労働者の受け入れから帰還までを一貫してサポートする機関である。

⁸ 新聞や放送などで3日間以上求人した場合は、7日間に短縮される。また2015年から10人以下の製造業、農畜産業、漁業は7日間に短縮し、100人以上の製造業は30日に延長。その他は14日間。

雇用することができる。2016年の平均受け入れ期間58日間であり、前年より5日間短縮している。⁹

4 基本原則からみた

「雇用許可制」の評価

本節では、先述の基本原則が達成されているかどうかという視点から、雇用許可制を評価する。

(1) 「労働市場補完性の原則」

韓国政府は、外国人労働者を受け入れるに当たって「労働市場補完性の原則」を第一に挙げ、韓国労働者と競合しないようにしている。

第1に、失業率との関係では、2003年から2016年にかけて、外国人労働者は46万人から96万人へと50万人増加したが、両時期の失業率はそれぞれ3.6%と3.7%であり、大きな変化はない。

第2に、カンドングァンほか(2010)によれば、2008年の外国人労働者による生産誘発効果は29.5兆ウォン(約3兆円)であり、これはGDPの0.93%に相当する。内訳をみると、専門職は4.5兆ウォン、非専門職は25兆ウォンである。これに結婚移民者、留学生を含めれば、生産誘発効果は33.2兆ウォンに達する。

また外国人労働者が5~20%増加すれば、総雇用は0.24~0.83%増加し、実質民間消費は0.07~0.23%、輸出は0.21~0.72%増加すると推計されており、少子高齢化のなかで、韓国経済にとってプラス効果があると分析している¹⁰。

第3に、一般雇用許可制と特例雇用許可制の違い、性別、業種別、導入時期によって、労働市場への影響が異なる点に注意が必要である。一般雇用許可制は、労働力不足率が高い3K業種の製造

業中心に就労しているため、韓国人労働者との競合は少なく、補完的役割を果たしているといえる。

他方、特例雇用許可制では、韓国語を話せる韓国系外国人は、サービス業や建設業での就業が認められ、事業所変更も自由であるため、労働市場での代替現象が発生しているといわれている。イキュヨン(2017)によれば、外国人労働者の割合が1%増加するとき、男性の雇用には明らかな影響はないが、女性の雇用は0.15%減少する。また製造業では補完的だが、サービス業では代替性が存在する。さらに時期別では、2007年4月から2011年までは韓国人雇用が0.6%増加したが、2012年以降は1.7%減少したと推計している。

(2) 「短期ローテーション(定住化防止)の原則」

単純技能外国人労働者の受け入れに関しては、多くの国で、滞在期間の長期化、不法労働者化、結婚や家族の呼び寄せなどに伴う社会的コストの増加を懸念して、短期ローテーション・システムを採用している。

第1に、滞在期間については、企業の要望、訓練・採用コストの節約、在留期間の満了に伴う不法労働者化の抑制といった観点から、次第に長期化している。2009年の改正では、同じ事業所で再雇用する場合には、1年10カ月間延長できるようになった¹¹。また2012年から「誠実勤労者再入国就職制度」が開始され、条件を満たした外国人労働者が、事業主の要請により出国から3カ月後に再入国でき、通算で最長9年8カ月間就労できるようになった。

さらに2011年から、条件を満たした単純技能労働者を対象に、在留資格を「特定活動」「居住」に変更できるようになった。この制度改正は短期

⁹ 聯合ニュースのホームページ

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/28/0200000000AKR20170328114100004.HTML?from=search> 2017年5月27日現在)

¹⁰ カンドングァンほか(2010)、カンドングァンほか(2011)

¹¹ 5年連続で滞在すれば、永住権申請および一般帰化申請要件となるため、最長でも4年10カ月の滞在となるようにした。

ローテーションの原則に対する一定の修正として注目される。

第2に、短期ローテーションを維持するためには、「不法滞在者」¹²を抑制する必要がある。不法滞在者は、2002年には30.8万人であったが、2004年の雇用許可制の導入に先立ち、合法化措置を採り、18.4万人が合法化された。2017年3月現在の不法滞在者は21.7万人とそれほど減少してはいないが、在留外国人を分母とした不法滞在比率は、49%から11%へと大幅に低下している。

法務部の「出入国・外国人政策統計」によれば、2015年の不法滞在者は、在留資格別に「ビザ免除」5.6万人（26%）、「非専門就業」が4.9万人（23%）、「短期訪問」4.7万人（22%）となっている。近年では、「非専門就業」から不法滞在者になる割合が、2009年から2015年にかけて、7%から18%に上昇している。期間満了を迎える労働者は、2015年10.4万人、2016年5.6万人に上るため、これらの相当数が不法滞在者になると懸念されている。

国別のシェアでは、中国が34%と最大で、次いでタイ（21%）、ベトナム（13%）、フィリピン（6%）の順になっている。年齢別では、20歳代が23%、30歳代が33%、40歳代が27%と比較的若い世代が多い。

以上、雇用許可制が導入されたことによって、産業研修生制度の時期に比べれば、不法滞在者、比率ともに大幅に改善した。しかし、一般雇用許可制で入国した者が、近年、在留期間の満了に伴い不法労働者化している。その意味で、短期ローテーションの原則が揺らぎをみせている。

これに対し、韓国政府は外国人労働者の帰国を促す自発的帰還プログラムを整備するとともに、不法滞在者に対する取り締まりを強化し、2018年

まで毎年5,000人以上を強制帰国させる計画¹³である。また不法滞在者が多かったベトナムに対しては2012年にクォータの停止措置を採っている。

(3) 「均等待遇の原則」

韓国では、産業研修生制度時代は形式的には研修生であったため、労働者としての権利も保障されず、最低賃金未満で長時間労働を行っていた。またパスポートの取り上げ、暴行といった人権侵害のケースも数多くあった。雇用許可制に転換して、「外国人勤労者雇用等に関する法律」に差別禁止が明文化され（22条）、韓国労働者との均等待遇の原則が採用されたが、実態はどうなっているのだろうか。

第1に、制度的には、外国人労働者は韓国人と同様に、勤労基準法、労働組合法、最低賃金法、産業災害補償保険法などの労働関連法が適用される。また、雇用契約の際も、賃金、労働時間、休日、勤務場所など労働条件および契約期間を明示した標準雇用契約書を取り交わし、不当に低い労働条件にならないようにしている。しかし、法務部の「2013年在留外国人実態調査」によれば、16%の外国人労働者が「雇用契約違反があった」と回答している。

第2に、社会保険については、国民健康保険と産業災害補償保険は加入の義務があるため、それぞれ98%、96%の外国人労働者が加入している。雇用保険は任意加入であり、国民年金は送出国との相互主義の原則によって適用される。

その他の重要な保険として、使用者は、賃金未払いに備えるために200万ウォンで補償する賃金滞納保証保険と退職金を出国時に受け取れる出国満期保険とに加入しなければならず、外国人労働

¹² 「不法残留者」（正規に入国した後、在留期間を経過してそのまま在留する者）と「不法在留者」（不法入国、不法上陸により、そのまま在留する者）に分けられる。統計的に把握できるのは、不法残留者であるが、ここでは一般的な「不法滞在者」を使用する。韓国の市民団体では、「不法労働者」と呼ばず、「未登録労働者」と呼ぶ場合もある。

¹³ ただし、出入国管理の取り締り担当者は全国に150名程度であり、実効性に疑問がもたれている。

表-2 外国人労働者の給与総額と平均給与の推移

調査年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
外国人労働者年間平均給与 (百万ウォン)	7.2	6.2	13.5	13.0	13.4	17.4	18.2	19.7	21.3	22.9	23.3
外国人労働者給与総額 (千億ウォン)	16	15	38	45	49	70	85	93	102	116	127
所得税を納入した外国人労働者数 (千人)	223	242	282	345	366	403	465	474	480	508	544
全体の労働者年間平均給与 (百万ウォン)				25.8	25.9	26.1	27.9	29.6	30.4	31.7	32.5

資料：韓国国税庁「国税統計年報」(2007、2012、2016)

(注) 年末精算を申告した外国人労働者が対象。給与総額は非課税所得を含まない。

者は帰国時の航空運賃を積み立てておく帰国費用保険と事業場外でのケガに対応した傷害保険に加入しなければならない。世界銀行は、これらの保険が帰国のインセンティブとして機能していると高く評価している (The World Bank、2017)。

第3に、賃金水準については、最低賃金すら法的に保障されていなかった産業研修生に比べれば改善したといえる。表-2によれば、2005年から2015年にかけて、国税庁に所得を申告して納税した外国人労働者は、22.3万人から54.4万人へと2.4倍に増加し、給与総額も1.6兆ウォンから12.7兆ウォンへと7.9倍になった。年間平均給与(年額)も720万ウォンから、2,330万ウォンへと3.2倍に増加している。ただし、全体の平均賃金と比べると2008年の50%から2015年には72%に上昇したとはいえ、依然として韓国人との格差は残っている。賃金格差の説明要因としては、韓国人との労働生産性格差が挙げられており、外国人労働者の労働生産性は韓国人の85.4%と評価されている。

第4に、賃金不払いに関しては、産業研修生の時代(2001年)には、賃金不払いを経験した労働者の割合が37%であったのに対し、2013年には3%に激減している。¹⁴

第5に、外国人労働者の産業災害率は2006年の0.7%(4,239人)から、2015年の0.9%(6,044人)へと増加している。これは韓国人労働者の1.8倍である。業種別では、製造業6割、建設業2割で、8割が30人未満の小規模事業場で発生している。

最後に、産業研修生制度に比べれば、外国人労働者に対する人権侵害は大幅に減少したが、現在でも、人権侵害や差別が存在し、人権団体、外国人労働者支援団体や国際機関からも厳しい目が向けられている。特に、農畜産業では勤労基準法の適用を受けないため、外国人労働者は悲惨な状況に置かれやすい。国際人権団体アムネスティは、「搾取と強制労働のための人身売買をまん延させる恥ずべき制度」¹⁵と批判している。

(4) 「受け入れプロセスの透明化の原則」

産業研修生制度時代は民間の斡旋業者・ブローカーによって運営されていたため、送り出しプロセスは不透明で不正が横行していたが、雇用許可制では、送出国と協力して、政府主導型のシームレスな外国人労働者の受け入れプロセスを構築しており、プロセスの透明化と不正の減少に貢献している。

第1に、法務部の「2013年在留外国人実態調査」によれば、外国人労働者は、送り出しプロセスに対して「非常に公正だ」35.6%、「若干公正だ」30.7%と7割弱が肯定的に評価している(表-3)2010年調査の評価の平均は3.65であるのに対し、2013年調査は3.91と高くなっている。

第2に、平均送り出し費用は、2001年の3,500ドルから2011年には927ドルに激減している。国際比較でも、シンガポールは1万ドル、オーストラリア、アメリカ、ヨーロッパは1万5,000ドルか

¹⁴ 韓国技術教育大学(2007)および法務部「2013年在留外国人実態調査」

¹⁵ Amnesty International(2014)

表-3 外国人労働者の送り出しプロセスに対する評価と平均送り出し費用

		ベトナム	カンボジア	ネパール	インドネシア	フィリピン	スリランカ	タイ	全体	韓国系中国人
送り出しプロセスに対する評価(%)	非常に不公正だ	3.9	0.7	0.7	2.3	0.8	5.7	1.7	2.6	
	若干不公正だ	8.1	0.7	1.4	12.0	6.3	13.1	3.4	5.9	
	どちらでもない	46.6	3.4	22.9	26.3	28.9	13.1	14.5	25.2	
	若干公正だ	26.1	22.1	13.6	35.3	38.3	45.1	67.5	30.7	
	非常に公正だ	15.3	73.1	61.4	24.1	25.8	23.0	12.8	35.6	
	合計	100	100	100	100	100	100	100	100	
	2013年調査平均	3.41	4.66	4.34	3.67	3.82	3.66	3.86	3.91	
	2010年調査平均	3.31	3.84	2.94	3.32	3.82	3.99	3.72	3.65	
送り出し費用総額 (万ウォン)		466	231	193	364	149	213	204	275	192
韓国語試験・教育		55	25	28	62	22	17	34	35	52
直接費用(航空機代)		102	109	118	149	79	138	84	117	67
海外出国負担金		57	38	15	116	14	28	47	40	
非公式的費用(斡旋料・急行料)		200	10	60	52	11	36	15	83	65

資料：韓国法務部「2013年在留外国人実態調査」より筆者作成

(注) 平均は、非常に不公正1点、若干不公正2点、どちらでもない3点、若干公正4点、非常に公正5点として算出した。

ら2万ドルかかるのに対し、韓国はその1割程度である。初期費用が少ないため、多くのお金を稼ぐことができるので人気が高い。表-3では、平均送り出し費用が275万ウォン(28万円)で、フィリピンが149万ウォンと最も低く、ベトナムが466万ウォンと最も高い。ベトナムでは、公務員に支払う非公式的な費用がかかるという回答は12%、民間ブローカー費用がかかったという回答は10%あり、依然として不正はなくなっていない。

5 韓国の外国人労働者政策の問題

基本原則の観点から雇用許可制をみると、産業研修生制度と比較して、大幅に改善されていると評価できる。特に、選抜から帰国支援までの全プロセスを公共機関が行う政府主導型システムにより、プロセスの透明化と不正の削減が達成されている点は高く評価できる。しかし、短期ローテーションや均等待遇の原則は完璧に運用されているとは言い難く、以下に述べるような問題も多く、治安の悪化も懸念されている。

(1) 韓国の外国人労働者政策の問題

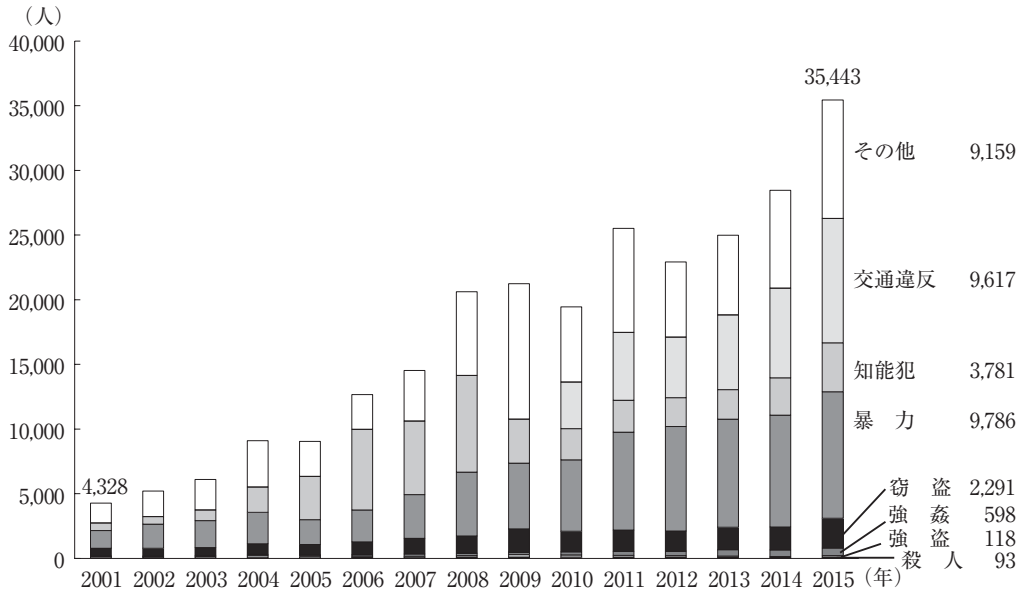
第1に、韓国系外国人を対象とした特例雇用許可制については、同胞政策と労働政策が混在し、方向が定まっていない。また一種の「労働許可制」のため、実態の把握が困難であり、韓国人労働者との競合可能性がある。

第2に、農畜産業で働く外国人労働者は勤労基準法の適用が除外されるため、劣悪な労働条件・人権侵害にさらされやすく、国内外から多くの批判と改善要求が出ている。

第3に、外国人雇用企業の外国人依存度が上昇し競争力のない零細企業・業種の延命につながっている面がある。このことが長期的には産業構造の高度化と国際競争力に対する阻害要因となる可能性もある。

第4に、受益(中小企業)と負担(国民)の不一致問題がある。民間ではなく政府が管理・運営することにより、行政コストを税金で負担するのは国民である。また公的機関の非効率性や、民業圧迫になっているという指摘もある。

図－4 韓国における外国人犯罪の推移



資料：韓国警察庁「警察犯罪統計（犯罪情報管理システム）」（各年）
 (注) 人数は、検挙者数である。

第5に、高度専門労働者については、ゴールドカード¹⁶やサイエンスカード¹⁷などで促進はしているものの、ほとんどが会話講師であり、質、量ともに低調である。

最後に、李明博政権以降、結婚移民に比べ外国人労働者は軽視されている印象である。今年5月の大統領選挙でも主要候補の公約には、外国人労働者問題は入っていない。さらに、雇用労働部、法務部、女性家族部など縦割り行政であり、事業の重複も多いため、「移民部」のようなコントロールタワーが必要である。

(2) 治安の悪化に対する懸念

韓国人の外国人労働者に関する世論調査では、「韓国経済に寄与する」という回答が63%と過半数を占める一方、「犯罪率が上昇する」という回答も53%あり、社会不安が増大するとみている(キムジュンほか、2014)。

実際に、韓国における外国人犯罪検挙者数は、

2001年の4,328人から、2015年の3万5,443人(8.2倍)へと急増している(図-4)。10万人当たりでも763人から1,865人に増加している。犯罪類型別では、最多は暴力で9,786人と全体の28%を占めている。次いで、交通違反27%、知能犯11%、窃盗7%、強姦2%となっている。近年では、カード偽造、偽装結婚、電話金融詐欺など多様化が進んでいる。また殺人の検挙者は93人であるが、10万人当たりの検挙者数は5人であり、韓国平均の1.8人を超える水準である。

国別では、中国が2万1,279人(60%)と最多であり、殺人の55%、暴力の68%を占め、マスコミなどで取り上げられることが多いため外国人犯罪=中国人犯罪とみなされやすい。次いで、ベトナム6%、タイ5%、米国5%の順である。

また、不法滞在者による犯罪は、全体のなかでは、相対的に少ない。2011年の不法滞在者は12%だったが、外国人犯罪者中、不法滞在者の犯罪は6%である。不法滞在者は、外部との接触を避け、問題を

¹⁶ 特定技術分野で就労する高度外国人材に対する優遇措置制度
¹⁷ 韓国の教育機関・研究機関に所属する教授・研究者に対する優遇措置制度

表－4 外国人単純労働者受け入れ制度の日韓比較

	韓 国	日 本
制 度	一般雇用許可制	外国人技能実習制度
受け入れ人数	26.5万人	21.1万人
在留資格	労働者（非専門就業）	技能実習生（技能実習1号、2号、3号）
運営主体	公的機関	民間（企業単独型、団体管理型）
就労期間	基本3年＋1年10カ月（最長9年8カ月）	1年（最長5年）
事業場変更	原則3回	できない
①労働市場補完性の原則	①労働市場テスト、クォータ ②事業場変更制限 ③3K業種のため補完的役割	①受け入れ人数枠 ②事業場変更不可 ③労働力不足業種のため補完的役割
②短期ローテーションの原則	①滞在期間の長期化傾向 ②熟練技能外国人労働者を対象に、在留資格の変更、永住権付与 ③不法滞在者2009年1.2万人⇒2015年4.9万人	①雇用期間の制限（3年） ②失踪者2012年2,005人⇒2015年5,803人
③均等待遇の原則	①労働三権、最低賃金、保険適用 ②韓国人との賃金格差 ③農畜産業で人権侵害 ④差別経験は減少傾向だが、高水準	①71.4%にあたる3,695事業場で労働基準関係法令違反（2015年） ②パスポート取り上げ、強制貯金など人権侵害 ③技能実習生の保護強化、外国人技能実習機構
④受け入れプロセスの透明化の原則	①二国間協定の締結、政府機関による運営 ⇒悪質ブローカーの排除、透明性の向上 ②送り出し費用の低下、2001年3,509ドル ⇒2011年927ドル	①悪質な送り出し機関やブローカーの存在 ②高額な送り出し費用100万円 ③技能実習の適正な実施
国際的評価	①2010年、ILOからアジアの「先進的な移住管理システム」と評価 ②2011年、国連から、「国連公共行政大賞」受賞 ③2017年、世界銀行から優れたシステムとして評価	①2007年～2016年、米国内務省『人身取引年次報告書』で批判 ②2014年、国連自由権規約委員会が批判

資料：各種資料より筆者作成

(注) 1 韓国の特例雇用許可制については省略する。

2 日本の外国人技能実習制度は公的には「国際貢献」を目的としたものであり、単純技能労働者の受け入れ制度ではない。

3 日本の就労期間については、優良な実習実施者・管理団体に限定して、一旦帰国後、4～5年目の技能実習の実施を可能とする技能実習第3号が2017年11月から施行予定。

起こさないようにする傾向があり、むしろ脅迫などの被害者になるケースが多い（チェヨンシン・カンソクジン、2012）。

6 韓国の雇用許可制にみる 日本へのインプリケーション

最後に、日本の技能実習制度と韓国の雇用許可制を比較しながら、日本へのインプリケーションについて考察する（表－4）。

第1に、日韓の外国人単純労働者の受け入れ制度を比較してみると、就労期間や事業場変更など、外国人労働者からみた場合、韓国に比べて、日本は魅力的な「出稼ぎ先」とはみなされなくなって

きている。その理由として、①最長就労期間が日本は3年（3号は5年）であるのに対し、韓国は9年8カ月と長いこと、②日韓の賃金水準も日本の長期的な経済停滞と円安によって、ほとんど差がなくなっていること、③韓国の送り出し費用は、日本の1割から2割程度であり、ブローカーに借金をする必要がないこと、④日本は、事業場変更が原則できないことなどを挙げることができる。

第2に、基本原則で比較してみると、①労働市場補完性の原則では、日韓とも労働力不足の業種に導入しており、深刻な競合は起きていない。②短期ローテーションの原則では、韓国では滞在期間が長期化する傾向がみられる。また在留資格の変更などの制度も整備されており、定住化の道も開

かれている。一方、日本では、「実習」という建前のため厳しく制限されている。さらに日韓ともに不法滞在者、失踪者数は増加傾向にあり、短期ローテーションを完璧に維持することは困難に思われる。③均等待遇の原則では、制度的には日韓ともに整備されているが、監視体制が不十分であり、依然として賃金格差や人権侵害が残っている。特に農畜産業では深刻である。④外国人労働者受け入れプロセスの透明化の原則については、韓国は、政府主導型のシームレスな受け入れ制度を構築している。一方、日本は、依然として悪質なブローカーや高額な送り出し費用が問題となっている。

第3に、国際的評価をみると、韓国の雇用許可制が、ILOや国連、そして世界銀行から優れたシステムとして高く評価されているのに対し、日本の技能実習制度は、2007年から10年間にわたって、米国国務省『人身取引年次報告書』などで「人身

取引」と批判されている。現在、アジアにおいて経済成長と少子高齢化が進むなかで、「グローバル人材」や高度専門労働者だけでなく、単純技能労働者に関しても「外国人労働者争奪戦時代」が始まっている。アジアの受け入れ各国では、外国人労働者を確保するために、不断に「制度改革」を進め、韓国も雇用許可制の問題点を分析し、改善を進めている。

これに対し、日本の外国人労働者受け入れ拡大策は、従来の技能実習制度の枠組みを維持したものであり、国際協力と単純技能労働者の利用というダブルスタンダードのジレンマから抜け出すことができていない。

長期的な労働力人口の減少に合わせて外国人労働者を受け入れていくためには、技能実習制度の枠組みにこだわるのではなく、雇用許可制や労働許可制の導入も含め新たな外国人労働者受け入れ政策への転換を進めていくべきだと考えられる。

<参考文献>

- 佐野孝治 (2010) 「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」 福島大学地域創造支援センター『福島大学地域創造』第22巻1号, pp.37-54
- イキュヨン (2017) 「外国人力の労働市場影響と政策課題」(『低出産・高齢化時代の外国人力政策方向シンポジウム』1月24日、報告資料)
- 韓国技術教育大学校 (2007) 『雇用許可制施行3周年評価および制度改善法案研究』労働部
- カンドングァンほか (2010) 『移民の経済的効果』法務部報告書
- カンドングァンほか (2011) 『移民の経済的効果 京畿道地域を中心に』IOM移民政策研究院研究報告書
- キムジュンほか (2014) 「閉じられた大韓民国 韓国人の多文化認識と政策」(04) 峨山政策研究院
- チェヨンシン・カンソクジン (2012) 『外国人密集地域の犯罪と治安実態研究』韓国刑事政策研究院
- ユンジョンヘ (2017) 「最近外国人就業者構成変化と特徴」『雇用動向ブリーフ』韓国雇用情報院
- Amnesty International (2014) *Bitter harvest: Exploitation and forced labour of migrant agricultural workers in South Korea*, Amnesty International
- The World Bank (2017) *East Asia and Pacific Economic Update, April 2017: Sustaining Resilience*, The World Bank Group