

氏名 久 永 佳 子
学位の種類 博士 (社会学)
学位記番号 甲 第 5 6 号
学位授与の日付 2014 年 3 月 18 日
学位授与の要件 学位規則第 4 条第 1 項 該当
学位論文題目 **韓国における外国人労働者政策と支援活動
—労働者送出国から受入れ国への転換—**

学位審査委員 主査 教 授 足 立 文 彦
副査 教 授 西 山 八 重 子
副査 教 授 高 橋 博 巳

論文内容の要旨

本研究の主題は、短期間に労働者の送出国から受入れ国に転換した韓国の外国人労働者政策と支援活動の展開と成果である。

この主題については、日韓両国に先行研究がある。たとえば、韓国では、ソル ドンフンが、雇用許可制実施以前から研修制度の問題点と外国人労働者支援活動について研究を進めている。雇用許可制導入後は、ソル ドンフンやユ キルサン、外国人移住・労働運動協議会などが雇用許可制と支援活動について報告している。日本では、宣元錫らが雇用許可制度について、佐野孝治らが 2010 年までの外国人労働者支援について論文を発表している。しかし、韓国の産業開発が、その緒につこうとした時期に、外貨獲得に貢献した派独労働者たちが、現在、韓国の外国人労働者支援の充実に寄与していることを調査した研究は見当たらない。

本研究では、主題に関する文献調査とともに、外国人集住地域の支援団体 10 か所と、准政府機関の「産業安全保健公団」理事長、韓国系中国人等にインタビュー調査をした。また、派独労働者についても 25 人にインタビュー調査を行った。インタビュー調査の中では、一般には入手困難な内部文書等も入手できた。これらにより、労働者送出時から現在までの外国人労働者政策と支援活動を、韓国の経済と社会の変化を踏まえながら検討した結果、下記が明らかになった。

韓国は、1960 年代から 80 年代にかけて、国内の失業対策と外貨獲得のために西ドイツと中東産油国に韓国人労働者を送出した。西ドイツには、1963 年から 1977 年にかけて炭鉱夫および看護要員として約 2 万人を派遣した。当時、西ドイツ政府が外国人労働者の人権を守り、賃金で差別せず、契約期間満了後、労働者が望めば勉学の機会も与えたことは特筆に値する。中東産油国には、1974 年から 1986 年の間に主に建設労働者として約 102 万人を

送り出した。中東の場合、韓国人労働者は、韓国企業との雇用契約のもとで、韓国企業の輸出(建設事業の受注)の一環として送出された。韓国の労働者送出政策は、西ドイツと中東産油国では、相手国の受入れ事情により、かなり相違していた。

他方、この間に韓国では日本からの戦後賠償やベトナム特需による資金流入等もあり、韓国経済は、発展期を迎えた。そして、国内の雇用機会の増加、生活の向上、次いで高学歴者の増加と 3K 業種忌避が起こり、労働力が不足するようになり、80 年代末には外国人労働者の受入れ国に転じた。

90 年代中頃までの韓国には、非専門業務に従事する外国人労働者に対する政策や在留資格制度がなかった。経済成長によって労働力不足になった企業は、低賃金で 3K 業種をいとわない外国人労働者を在留資格に関係なく受入れた。また韓国系中国人の親戚訪問者も増加した。外国人労働者政策が無い状態の韓国では、外国人労働者の人権侵害がしばしば起き、ブローカーの出現などもみられた。90 年代中ごろから、日本の研修制度と類似した産業研修制度を導入し、後に研修就業制度に変更したが、その理念と現実との乖離が大きく、非合法労働者を増加させる要因となり、社会問題となった。民主化運動団体や宗教団体は、人権侵害や賃金の不払いなどに苦しんでいる外国人労働者たちに、支援の手を差し伸べ、新しい外国人労働者受入れ政策を政府に要求した。

その結果、政府は 2004 年に雇用許可制を施行して、ブローカーの排除、クォータ制による外国人労働者の人員管理と在留管理を行い、これまでの中小企業任せの研修就業制度から、政府が外国人労働者の受入れ過程において全責任を持つ形に改めた。

その後の韓国では、それまで市民団体が主体であった支援活動に、政府・行政も加わり、全国的なネットワークが形成され、市民参加の幅広い活動が展開されている。こうした動きの中で、かつての派独労働者たちは、2009 年に「派独鉦夫 看護師 看護助手連合会」を結成して、自分たちの西ドイツでの経験を元に、現在の外国人労働者問題に関する政策提言をし、外国人労働者支援にも立ちあがっている。

韓国の外国人労働者政策や支援活動には、日本とは異なる点がある。第 1 に、日本では雇用許可制が無く、非専門就業での外国人労働者の受入れ制度が無い。第 2 に、韓国では外国人労働者の支援活動について、政府が 100%の運営資金を拠出して、市民団体と政府協調型の支援活動を展開している。第 3 に、韓国では過去に外国人労働者として海外で働いた人々が組織を結成して、現在の外国人労働者支援について政策提言などを行っている。

以上のことから韓国の外国人労働者政策や支援活動は、日本の一歩前を歩むことになったと思われる。今後、韓国の雇用許可制がどのように進展して、支援活動がどのように拡大されるかを観察することも重要と思われる。

審査結果の要旨

一国の経済発展は農業から工業・サービス業への人的資源の移転、つまり、農村から都市への人口移動を伴う。そして、経済の発展に伴う人口転換が少子化を招き、海外からの労働力受け入れによって労働力不足を緩和することになる。労働力の送出国は低所得の開発途上国である。この論文は韓国がかつての労働力送出国から受入れ国に転換し、そこで生ずる諸問題に対処する過程で、日本よりも一步進んだ労働者の受入れ態勢を構築してきたことを明らかにしている。かつて韓国の経済社会政策は、日本の政策を後追いの形で整備されることが多かったから、外国人労働力の受入れに関して、韓国の政策が日本の政策を凌駕したことを示す本研究の意義は大きい。

本論文は次の5つの章からなる。

第1章 研究の目的及び先行研究と方法

第2章 朝鮮戦争後の外貨獲得政策と労働者の海外派遣

第3章 経済成長による労働力不足と外国人労働者受入れ政策

第4章 外国人労働者受入れ政策の転換と雇用許可制

第5章 雇用許可制導入後の外国人労働者支援

第1章で筆者は、本論文の目的が、雇用許可制の導入過程と、その後の外国人労働者政策・支援活動の重要性を明らかにすることであると、先行研究をサーベイする。サーベイの内容は日本人研究者と韓国人研究者による日本語・韓国語の文献資料を渉猟し、その結果、筆者は、韓国の産業開発を推進するうえで必要とされた外貨の獲得に貢献した派独労働者たちが、ドイツでの経験を生かして現在の韓国における外国人労働者支援の充実に寄与していることが十分に解明されていないと述べ、これを研究の柱として、そのために必要なインタビュー調査を7回の訪韓によって行ったことを明らかにしている。

第2章は、戦後復興過程における三つの外貨獲得政策、すなわち、①工業製品輸出、②外国からの資金援助、③労働力の海外派遣による外貨獲得、の一つである労働者の海外派遣について、対西ドイツと対中東産油国での違いを明確にし、後の受け入れ政策について重要な意味を持つ派独労働者について、インタビュー結果を交えて新たな知見を述べている。

まず、派独労働者の場合、看護師・看護助手の韓国での資格がそのまま認定され、ドイツ人看護要員と同等の賃金、労働条件、労働保障を受けた。炭鉱労働者も同様である。これら派独労働者約2万人中、ドイツにそのまま滞在した者40%、米国やカナダなど第三国に移住した者20%、韓国に帰国した者40%で、この帰国者たちの西ドイツでの経験が、現在の韓国の外国人労働者受け入れ政策に積極的な声となって反映されていると筆者は主張する。

次に、中東産油国への派遣労働者の場合、石油ショック後の中東諸国で韓国企業が受注したインフラ建設工事に従事するために、韓国企業の雇用による労働者としての派遣であり、外貨獲得上の貢献は大きかったが、労働条件や福利厚生については問題が多く、そこでの経験が帰国後、外国人労働者政策に生かされる性質のものではなかったと結論付ける。

第 3 章では、労働者の海外派遣による外貨収入を活用した投資と工業化の進展により、1980 年代の高度成長期に 3D 業種(わが国の 3K 業種)を中心に、人出不足が顕在化し、外国人労働者の受け入れが始まったことが示される。この際、まず受け入れの対象となったのは、韓国企業の進出などで既に交流基盤ができつつあった中国東北 3 省を中心に分布する韓国系中国人(中国朝鮮族)であった。しかし、わずか 25 年ほどの間に労働力の送出国から受け入れ国に転換した韓国では、受け入れ態勢が不備で、1993 年から導入された産業研修生制度のもとでも、労働の現場における暴力、強制労働、賃金の遅配、産業災害に対する補償の欠如などの問題が顕在化した。さらに、出入国の際のブローカーの介入が外国人労働者を搾取する結果を招いた。こうして国内における民主化運動の興隆とともに、市民社会の側から外国人労働者の人権擁護の必要が叫ばれるに至り、外国人労働者に対する相談・支援活動や、避難所・シェルターの提供が始まる。

外国人労働者を「労働力」としてみるのではなく、「人間」、あるいは「住民」として認識する機運の高まりが、本論の中心となる第 4 章と第 5 章の雇用許可制の導入と、その後の展開への道を開くのである。

第 4 章では、1994 に施行された産業研修生制度から、2004 に施行された雇用許可制への移行の経緯が説明される。すなわち、人権侵害の排除、韓国人労働者と同等の待遇、非合法労働者の解消、ブローカーの排除などを政府の責任において実現すべく導入された雇用許可制は、アジア 15 カ国との覚書による非専門職業の在留資格者と外国国籍同胞に対する特例としての訪問就業の在留資格から構成され、外国人労働力導入の規模や業種の適正化が図られた。この制度の特徴は、制度の根幹部分を政府が担い、相談・支援業務などを民間に委託していることである。また、言語・文化を共有する外国国籍同胞については、サービス業の広範な業種に就業が許容されているとの指摘も重要である。

雇用許可制の下で働く外国人労働者には、韓国人と同等の勤労基準法、最低賃金法、産業安全保険法などの労働関係法が適用され、労働三権等の権利が保障されている。また、制度の改善過程で、就労期間の延長、家族の呼び寄せ、帰国後の再入国・再就業などについて、優秀な労働者についての配慮がなされてきた。

このように雇用許可制の下で外国人労働者の受け入れ態勢はおおいに改善されたが、その目的の一つであった非合法在留者の解消は必ずしも順調に進んでおらず、彼らを社会的に包摂すべく、多文化政策を背景とする支援組織のネットワーク化が進むことが示される。

第 5 章では、2004 年の雇用許可制以後、公共機関と民間団体による外国人住民支援団体が著増し、それ以前から活動している宗教団体も含めて、三つの主体による支援活動が進められてきたことが示される。ただし、公共機関に分類される支援団体には自治体に委託された宗教団体がネットワークを利用し、行政の関係部署、外国人支援機関、教育機関やボランティアの参加も得て生活相談・医療・教育・文化支援などを行っているものが多い。例えば、相談業務の通訳言語一つをとっても地域によっては 10 カ国語以上が必要で、十分に対応できる体制を整備するには支援活動団体のネットワーク化が不可欠である。

本章後半の元派独労働者による支援は、著者が調査協力を要請した「派独鉦夫・看護師・看護助手総連合会」が、筆者の調査研究の意義を高く評価し、積極的に情報提供すると同

時に数次のインタビュー調査に応じた結果実現した、極めて独自性の高い調査報告である。そこでは、元派独労働者達が、現在韓国で働く外国人労働者の待遇は、自分たちがドイツで受けたドイツ人と対等な待遇とは異なり、不公平であるという認識をもち、外国人労働者問題に対する差別の無い労働条件の実現と人権保障を急務であるとする政策提言を行ってきたことが明らかにされている。

本論文で評価すべき点は、まず本人の語学能力を生かして、日本語と韓国語両言語の文献サーベイをおこなっていること、叙述が中心となりがちな分析に、自ら収集・加工した統計データを加味して説得力を高めていることがあげられる。さらに、「派独鉦夫・看護師・看護助手総連合会」の協力を得て、25名とのインタビューを実現したことである。筆者自身が「この調査は、もっと早くても、遅くても実現できなかつただろう」と述べるように、ドイツへの労働者の派遣から50年を経た今日、帰国労働者たちの生の声を聴いてこの論文をまとめたことの意義は大きい。そのような時宜を得たインタビューを活かした名著として山本茂美の『あゝ野麦峠』を知る人も多いと思う。

他方、本論文の問題点としては、統計データ、とりわけ経済データ、例えば、労働移動を説明する一変数としての所得水準の扱いなど、に未熟さがあること、インタビュー調査に応じた人々は、ドイツでの体験に満足している人々であり、そうでなければインタビューに応じていないであろうという、いわゆる「サンプル・バイアス」の問題に十分に注意を払っていないことがある。また、ドイツからの帰国労働者たちの政策提言が、どのような政策となって結実したかについて、具体的な記述に乏しいことも惜まれる。

本論文を研究の集大成と評価するには若干の留保が必要であるが、韓国の外国人労働者政策の研究に貴重な貢献をなす学術論文であることは明らかである。よって当審査委員会は本論文を課程博士の学位論文として「合格」と判定する。