



韓国におけるナショナリスティック・ポピュリズム と「外国人」問題：特殊な成員交換のあり方と「民 主化」イデオロギー

木村， 幹

(Citation)

移民外国人問題とナショナル・ポピュリズム運動に関する比較地域研究

(Issue Date)

2009-03

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81003462>



韓国におけるナショナリスティック・ポピュリズムと「外国人」問題

－ 特殊な成員交換のあり方と「民主化」イデオロギー －

第一節 韓国のナショナリズム

我々韓国国民も、今後は目の色や皮膚の色の異なる人々と共に生きてゆくことのできる制度を作り上げなければならない。(中略)グローバル化とは携帯電話を売りさばく市場が世界に広がるという意味だけではない。そこには人間の血が混じって行くことも含まれているのだ¹。

盧武鉉時代の韓国政治。そこでは日韓の間で歴史的問題を巡る対立が繰り返し行われ、また、中国との間でも所謂高句麗問題を巡って激しい論争が行われた。このような中、韓国の隣国である、日本或いは中国との関係はぎくしゃくすることを余儀なくされた。

盧武鉉政権時代は、同時にアメリカとの関係においても問題を抱えていた。大統領選挙直前の米軍車輦による、女子中学生轢死事件に後押しされて成立した盧武鉉政権は、成立直後から、アメリカ政府に強い警戒の念を向けられており、所謂「 balanサー」発言などで、その関係は円滑というには程遠かった。

言うまでもなく、このような盧武鉉政権期の状況の背景には、韓国におけるナショナリズムの高揚があった。この点については若干の説明が必要かも知れない。「強いナショナリズム」で知られる韓国は、同時に独特の「小国意識」を有するネーションであり、この「小国意識」は、一九七〇年代以前には、韓国が他の途上国に先立って外資を導入するのに重要な役割を果たしてきた²。即ち、そこでは韓国という「小国」が過酷な国際社会で生き抜くには、「大国」からの政治的・経済的干渉の危険を冒してでも、この支援に依存する必要がある、という認識が存在し、彼等はそれ故に、外資を導入することを選択した。

言うまでもなく、このような韓国の選択を代表したのが、一九六一年の軍事クーデタにより政権を掌握した朴正熙であり、また、彼による「輸出指向型発展戦略」に他ならなかった。当時の韓国は、文字通り、東西冷戦の最先端に位置する、一人当たり国民所得も一〇〇ドルにも達しない貧しい発展途上国に過ぎなかった。このような状況下、韓国は、本来なら自らのナショナリズムに対して否定的な意味を持たざるを得なかった筈の二つの国、つまり、自らに対して三五年にも及ぶ植民地支配を行った日本と、その日本からの解放後、直ちに自らの独立を許さず三年間の軍政を行ったアメリカの支援に頼ることとなった。

しかしながら、状況は一九八〇年代に入ると大きく変化する。注意すべきは、この変化が一九八七年の民主化によってではなく、寧ろ、一九七九年における朴正熙の暗殺と、一九八〇年に

¹ 「연합뉴스」【韓国】、二〇〇五年五月二五日。<http://www.Chosun.Com>(二〇〇九年一〇月二六日)。

² 木村幹、『朝鮮／韓国ナショナリズムと「小国」意識』、ミネルヴァ書房、二〇〇〇年。

おける全斗煥の政權掌握に関わる時期に起こった、ということであろう。別稿³で詳しく議論するように、通常、「朴正熙政權の焼き直し」として理解されがちな全斗煥政權であるが、この政權成立の過程では、一九六〇年代以来朴正熙を取り巻く人々が政權から放逐されており、それにより政權の歴史観もまた大きく変化した。このような歴史観の変化は、当時、恰も韓国歴史学会にて展開されていた、「内在的發展論」の勃興と共に、韓国ナショナリズムのあり方を大きく変えてゆくことになる。即ち、彼等はそれまで朴正熙政權下において強く存在していた「小国意識」的なナショナリズムから脱し、より韓国の独自性を強く打ち出し、自らの自律性を強調してゆくようになるのである。このような全斗煥政權の動きは、日本に対する一九八〇年の六〇億ドル経済支援要求や、一九八二年の教科書問題や竹島問題等の形で現れてゆくことになる⁴。

このような全斗煥政權期の状況は、民主化運動においても大きく反映された。光州事件を一つの契機として、民主化運動が反米運動と一体化したことに典型的に現れているように、この時期、韓国ナショナリズムは、従来、自らの「保護者」的存在として看做されていたアメリカに対しても積極的に声を挙げてゆくようになる。言うまでもなく、その典型は学生運動であった。金大中や金泳三といった大物野党政治家が、時に積極的にアメリカの影響力を利用し、またその庇護に依存したのとは対照的に、学生運動はより直截にアメリカへの批判の声を挙げていった。

韓国ナショナリズムの「小国意識」からの脱却の動きは、民主化以後も継続した。しかし、この動きは、一九九七年、韓国が通貨危機に直面すると大きな挫折に直面することになる。即ち、韓国人にとって通貨危機とは、一面では、自らが国際社会において独力では生きていけないことを如実に示した事件であり、それは一九八〇年代以降成長してきた韓国ナショナリズムを大きく傷つけた。IMF による構造調整の下、韓国は屈辱的な「外からの経済改革」を迫られ、それにより人々の自尊心は大きく損なわれた⁵。

その後、金大中政權は、この難局を無事乗り切ることに成功し、二〇〇一年にはIMFからの償還の全額を返却する。併せて二〇〇〇年六月には南北首脳会談が行われ、この頃から韓国のナショナリズムは、再びその自尊心を回復してゆくことになる。

そして、盧武鉉政權は、韓国がこのような通貨危機の屈辱から這い上がり、ナショナリズムが高揚する時期に登場した。大統領選挙が行われた二〇〇二年は、同時にサッカー日韓ワールドカップ大会が行われた年に当たっており、この大会において、韓国代表が当初の期待をも大きく上回るベスト四に進出したことに、韓国人は大きく熱狂した。先述した米軍車輛による女子中学

³ 木村幹、「朴正熙と全斗煥政權：政党政治家の動向を中心に」、研究代表者・玉田芳史『グローバル化時代の民主化と政軍関係：タイのクーデタの衝撃』平成一九～二〇年度科学研究費補助金基盤研究(B)(一)研究成果報告書、二〇〇九年、及び、木村幹、「日韓歴史学界における近代観と歴史教科書(仮題)」、日韓歴史共同研究委員会編『第二期日韓歴史共同研究報告書』、日韓歴史共同研究委員会、二〇〇九年(近刊)。

⁴ 木村幹、「朴正熙と全斗煥政權：政党政治家の動向を中心に」。

⁵ 木村幹、「九七年末通貨危機とナショナリズム」、現代東アジア政治研究班『東アジアにおける政府と企業』関西大学法学研究所研究叢書第二六冊、二〇〇二年。

生轢死事件においては、米軍法会議が容疑者に無罪判決を下したことを切欠に、大規模な反米デモが展開された。このようなナショナリズムの高揚は、対米関係の重要性を訴える保守野党候補者・李会昌の立場を悪化させ、盧武鉉の当選に大きく寄与したと言われている。

このように考えるなら、盧武鉉政権が、高揚するナショナリズムに押されて、民族主義的な主張を展開したのは、ある程度当然の帰結であったといえることができる。しかしながら、本章において重要なのは、このようなナショナリズムが高揚し、日本やアメリカ、更には中国といった国々に対して反発が見られた時期に、韓国が「定住外国人」への地方参政権付与、というナショナリズムに逆行するかのようにも見える措置を取って行ったことであろう。即ち、韓国は二〇〇四年一月に「住民投票法」を制定し、「二〇歳以上の外国人であり出入国管理法の規定により継続して居住できる資格を持っている者で地方自治団体の条例が定めた者」に、住民投票における投票権と地方自治体の長に住民投票の実施を請求する住民投票請求権を付与したのを皮切りに、二〇〇五年八月には、「公職選挙法」を改正し、選挙人名簿作成基準日現在、「永住」の在留資格を取得してから三年以上経過した一九歳以上の外国人に地方参政権を付与している⁶。

それでは、何故にナショナリズムの高揚の中、盧武鉉政権はこのような政策を取るようになったのだろうか。それこそが本章の課題である。

第2節 理論的考察

そもそもナショナリズムと外国人労働者、更には移民との関係は理論的には、どのように考察され得るのであろうか。まず、この点について考えてみることにしよう。

最初にこの点を分析するに当たっては、そもそものナショナリズムの定義を暫定的にせよ示しておく必要がある。周知のように、今日まで、様々な立場から様々な議論されるナショナリズムであるが、それらにおいて共通するのは、このイデオロギーが、ネーションに関するものであり、また、ネーションを称揚するものである、ということである。言い換えるなら、ナショナリズムはネーションを称揚することで、そのネーションの一員としての各人に自負心と高揚感を与え、それにより人々を動かすイデオロギーなのである。

そして、このようなナショナリズムの特殊性は、当然のことながら、一定の帰結を生み出すことになる。即ち、そこでは第一に、ネーションの成員と非成員の境界線がある程度明確でなければならず、第二に、ネーションの成員と非成員の間では、前者に大きな価値が置かれることになる。それ故に第一の帰結として、仮に成員と非成員の間の境界線が不明確であれば、ナショナリズムの高揚が「誰がネーションの成員か」という問題を齎すことになる。また、第二の帰結として、ネーションの成員が非成員に対して、優越意識を持つ原因となる。言うまでもなく、ナショナリズムは国民国家の観念と重要な関係を有しているから、このような状況は第一の帰結とも相まって、ネーションの成員による非成員に対する優越意識に基づいた排斥運動を齎しやすくなる。

⁶ 宣元錫、「韓国の移住外国人と外国人政策の新展開」、『情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究: Discussion Paper No.七』、二〇〇七年、一一頁。

しかしながら、このようなナショナリズムの高揚は、それ自身が「必ず」ネーションの非成員に対する排斥運動を齎すとは限らない。例えば、仮にネーションの成員が何らかの理由 — 例えば、労働力の不足 — 等により、非成員の存在を必要としている場合を考えてみよう。この場合、ネーションの成員は、非成員に対して優越意識を持つ一方で、自国内における「二流市民」としての非成員の存在を、何らかの理由で許容するかも知れない。このような場合、その理由は、例えば経済的理由に基づく、利己的且つ便宜的なものであるかも知れないし、政治的或いはイデオロギー的等理由によるかも知れない。

また、非成員が「複数」の種類にまたがって存在する場合には、ネーションの成員は、これら火成員を一律な存在だと考えるとも限らない。例えば、ある状況においては、ナショナリズムの高揚は、結果として、ある特定の非成員のみを、自らのネーションの存続において「有用」、或いはやむを得ざるものとする一方で、他の非成員については、これを排斥しようとするかも知れない。「複数」の成員に対する判断を分ける理由は、利己的且つ便宜的なものかも知れないし、また、政治的・イデオロギー的なものかも知れない。

そして、この問題は、自らのネーションの成員が、同時に他国に移民、或いは外国人労働者として居住する場合には、より複雑なものとなる。何故ならば、このような場合、自国内における、ネーションの非成員の排斥は、他国に住む自らの同朋の排斥を齎す可能性があるかも知れないからである。例えば、ネーション A とネーション B が互いに相手の国家に成員を排出し、更にネーション A が自らの国家からネーション B の成員を排斥したとしよう。この場合、当然のことながら、その報復として、ネーション B もまた自国からのネーション A の成員を排斥する可能性が大きくなる。従って、このような場合、ネーション A はナショナリズムの高揚の中にあっても、ネーション B の成員を排斥することは難しくなる。そして、言うまでもなく、このことはネーション B がネーション A に対して排出しているよりも多くの成員を、ネーション A がネーション B に排出している時により顕著なものとなろう。

当然のことながら、この問題はアクターが増えれば増える程複雑になる。ここでネーション A、B、C の三者が存在している場合の、ネーション A の行動を考えてみることにしよう。この場合、A についての立場の論理的可能性は、表一が示すように一六ある。しかしながら、この内、ネーション A が両者から成員を受け入れていない場合には、ネーション A において、B、C 両成員に対する排斥は起りえず、また、どちらか一方のみと成員を交換、或いは受け入れているのであれば、基本的な状況は二者関係と大きく変らない。尤も、この場合においては、ネーション B (或いは C) の成員に対するネーション A の対応が、ネーション C (或いは B) に対して、例えば国際社会等の異なるオーディエンスへのアピールという形で、間接的に影響を与える可能性が存在することに注意が必要である。

また、三者の全てがその成員を均等に交換している場合の状況は、二者が成員を交換しているのと類似したものにある。何故ならこの場合、三者は互いに、他国における自らの成員に対する排斥を恐れて、容易に自国における他ネーションの成員に対する排斥を行うことはできないであろうからである。また、ネーション A が B 或いは C のどちらかとは成員を交換している一方で、

C 或いは B のどちらかからは一方的に成員を受け入れている場合では、成員を受け入れている相手に対しての方が、交渉力が強くなる。仮に、ネーション B 或いは C の成員への待遇の変化が、国家 C 或いは B 内部での自らの成員の待遇の変化へと結びつかないのならば、ネーション A はナショナリズムの高揚に伴い、B 或いは C の成員への待遇を悪化させる傾向へと向かうかも知れない。尤も、そのことは常にこの状況が、一部成員への待遇悪化しか齎さない、ということの意味しない。何故なら、B 或いは C の成員への待遇の向上が、何らかの条件とも相まって国家 C 或いは B 内部での自らの成員の待遇の向上と結びつく、と考えられる場合には、A は寧ろ C への待遇を向上させることになる可能性が存在するからである。勿論、この場合には、どのような条件が、このような特殊な状態を作り出すかについての、説明が必要であろう。

因みに同様のことは、直接的な成員の交換がなくとも、ネーション A にとってネーション B、C が大きな重要性を有している場合にも起り得る。この場合には進んで、ネーション A は国家 B 内部における自らの成員の地位向上の為に、積極的にネーション B、C の成員に恵まれた地位を与えることさえあるかも知れない。

それでは、以上のようなことを考慮に入れた上で、韓国における外国人労働者・移民政策はどのように理解可能なものであろうか。この点について、歴史的に見てみることにしよう。

第3節 韓国における「外国人」問題の歴史的展開

韓国における「定住外国人」問題が、日本のそれと最も大きく構造的に異なるのは、一九四五年以前から国内に住む「定住外国人」が極めて少数であった、ということである。即ち、日本が第二次世界大戦以前における植民地政策、更には太平洋戦争時の拡張政策の結果として、一九四五年以後も在日韓国・朝鮮人や在日中国人を多く抱えて出発したのとは対照的に、解放以後の韓国に在住する「外国人」は、華僑を中心とした極めて小さな人口に留まった⁷。このような日韓両国の状況の相違を齎した最大の原因は、日本においては、朝鮮半島や中国・台湾出身の居住者が、戦後もそのまま滞在を許されたのに対し、朝鮮半島においては、これを南北分割占領した米ソ両大国が、公私の日本系資産を接收した結果、朝鮮半島における日本人の継続居住が極めて困難になったことにある。その結果、朝鮮半島に継続して居住した日本人は、韓国・朝鮮人の一部配偶者を除けば、極めて少数に留まった。

加えて、独立後の韓国政府は、これら残された「定住外国人」に対しても、「排他的」な政策を取り続けた。重要なのは華僑であった。韓国の華僑は、日本統治期から継続して居住する者⁸に、国共内戦を逃れた人々が主として山東半島を中心とした地域から流入したことにより、一時は四万名を超えることとなった。しかしながら、このような状況は朝鮮戦争が勃発すると反転し、一九五四年にはその数は二万三千名まで減少した。その後、韓国政府による外国人管理が強化さ

⁷ 설동훈, 「일본과 한국의 외국인노동자 정책 비교」, 『일본연구논총』二一、二〇〇五年、二〇三頁。

⁸ 一九四三年段階で朝鮮半島全土に七万三千名の華僑が居住していた、という。

れたことにより、華僑の流入は抑制され、その数は一九七二年の段階で三万二千九百八十九名と伸び悩んだ。韓国政府はこれらの華僑に対して、永住権を与えなかったのみならず、韓国籍に帰化することも容易に許容しようとはしなかった⁹。

そして、このような状況は、一九七〇年代になり、外国人による土地売買と事業者に対する制限が強化すると更に一層顕著なものとなる。この頃から華僑の台湾やアメリカへの脱出が盛んとなり、韓国の華僑数は減少に転じることとなる。その数はアメリカに渡ったものだけでも、一九七〇年代初頭から一九八〇年代初頭の間に一万四千名に及んだと言われている。

このような韓国における状況は、一九八〇年前半においても変らなかった。一九八三年には外国人出入国手続きが簡素化され、居留申告の必要な外国人の範囲が変更されたが、長期在留を防ぐ為に、更新許可回数は二回に制限された。

このような外国人を巡る韓国の状況が大きく変化するのは、一九八〇年代後半に入ってからのことである。契機となったのは、韓国経済の成長に伴う、大量の外国人労働者の流入であった。韓国における外国人労働者数は、一九九八年の通貨危機に至るまで一貫して上昇し続けることとなり、就中、韓国経済が好況であった一九九〇年から一九九一年にかけてそれは一層顕著となった。当然のことながら、この段階では韓国政府は、外国人の長期滞在を容易には認めていなかったから、結果、不法滞在者問題が深刻化することとなる。生活水準の上がった韓国人が所謂「三K職場¹⁰」を忌避することになったことも、外国人労働者増加の一因として挙げられている。

経済成長とそれに伴う労働力の不足、更に不法滞在者問題の深刻化は、韓国政府をして、遅ればせながら、ようやく外国人労働者受け入れ態勢の整備へと歩を進ませることとなった。まず、一九九一年一月に外国投資企業を対象とした「外国人産業技術研修制度」が実施され、研修期間六ヶ月、延長六ヶ月の計一年間の、実質的な外国人労働者の滞在が許容された。この制度は一九九三年十二月には「産業研修生制度」へと変更され、対象企業が海外投資企業以外にも拡大されたのみならず、研修期間も、研究一年、延長一年の計二年間となることとなった。一九九五年にはこれらの「外国人産業技術研究生」の保護の為に指針が制定され、産業災害補償保険、医療保険、最低賃金法が彼等に適用されるようになったのみならず、勤労基準法の一部もこれに適用されることとなる。更に一九九八年には、「研修就業制」が導入され在留資格変更により、二年間の「研修」を終えた後、一年間の「就業」が可能となった。二〇〇二年にはこの「就業」期間が二年間となり、更に、韓国・朝鮮系の外国国籍保有に対して労働者の地位を付与し、サービス産業への就業を許容する「就業管理制」も開始される。そして二〇〇四年八月にはいよいよ雇用許可制が導入され、外国人労働者は三年まで在留が可能となり、韓国・朝鮮系外国籍保有者には更なる優遇措置が適用された¹¹。

⁹ 전제호, 『『이주의 세계화』에 따른 한국의 ‘외국인 정책 변화’』, 『한국과 국제정치』二三(二)、二〇〇七年、二〇二頁。

¹⁰ 韓国では通常、Dirty、Dangerous、Demandingの意味で「三D職場」と呼ばれている。

¹¹ 전제호, 『『이주의 세계화』에 따른 한국의 ‘외국인 정책 변화’』, 二百九頁。

韓国における外国人を巡る状況を一変させたもう一つの要因は、国際結婚の増加である。韓国国籍保有者と外国国籍保有者の間の国際結婚の増加は、一九九〇年には韓国内全結婚の一・二%、二〇〇〇年でも三・七%に過ぎなかったが、二〇〇一年以降急速に増加し、二〇〇五年には一三・五%に及んでいる。特にこの傾向は農村において顕著であり、二〇〇五年には農林漁業従事者の三五・九%が国際結婚であったとされている¹²。

それではこのような状況に対して、韓国社会はどのような反応を見せたのだろうか。次にその点について見てみることにしよう。

第4節 外国人政策と市民団体

以上、見てきたように、韓国は一九九〇年代に入り、外国人政策を大きく変更し、漸進的ながらも、外国人労働者の受け入れへと歩を進め、また、社会的にも多くの外国人が韓国人の配偶者として受け入れられるようになってきた。それでは、韓国の各社会団体は、同じ外国人を巡る問題について、どのような目を向けてきたのだろうか。

この点について、カン・ヒョンアは一九九六年の論文で韓国における主要五団体の外国人労働者問題に対する立場を、次のように整理している。第一に、経営団体は、外国人労働者をして、労働力不足を解決し、経済成長を維持する為の道具としてのみ考えている。第二に、労働団体は、外国人労働者の導入には反対するが、一旦導入した後は、彼等に国内労働者と同等の待遇を与えることを要求している。第三に、社会団体は、主として宗教団体がこの問題について関心を持っており、これを人権問題として捉えている。第四に外国人労働者組織は、出身国別に組織を結成し、相互扶助的な活動を熱心に行っている。また外国人労働者と関連した一〇団体と、「外国人労働者対策協議会」を結成している。最後に言論機関は、中小企業の労働力不足と、不法就業外国人労働者の悲惨な生活実態に目を向けている、とされている¹³。

このような韓国の状況において興味深いのは、こういった外国人労働者達の運動が、次第に、韓国内における「進歩的」と看做される団体の支援を獲得していった、ということであったろう。キリスト教や仏教¹⁴など、各種の宗教団体もまた、外国人労働者達の運動を積極的に支援した。カトリック教会のソウル大教区は、早くも一九九二年九月には外国人労働者に対する相談所を開設するなど、活発な活動を続け、無料診療活動等を実施した。このようなカトリック教会の動きは、外国人労働者の組織化に大きな影響を与え、やがて一九九五年一月、ソウル市中心部にある韓国カトリックの総本山、明洞聖堂におけるネパール人産業技術研修生一三名の籠城事件、即ち、「明洞聖堂籠城事件」へと発展する。この事件において、彼等は「研修生」への不当な待遇と、

¹² 宣元錫、「韓国の移住外国人と外国人政策の新展開」、四頁。

¹³ 강현아, 「한국의 외국인노동자 수용정책 변화와 관련단체의 대응」, 한국사회학회 『한국사회학회 사회학대회 논문집:一九九六年 한국사회학회 전기사회학대회 발표문 요약집』,一九九六年、三〇五頁。

¹⁴ 運動を主導したのがネパール系の人々であった為、仏教系の運動団体もキリスト教系の運動団体同様、外国人労働者の動きに同情的であった。

「労働者」としての正式な待遇を要求した¹⁵。

しかしながら本章においてより注目すべきは、本来なら外国人労働者と利害が対立する筈の労働組合、特に、「進歩的」な色彩が強いとされる民主労総系の団体が、彼等の運動を積極的に支援していった、ということであろう。民主労総系の団体の、外国人労働者に対する本格的な支援は、一九九四年十一月、他一五市民団体と共に「外国人就業研修生人権改善追求大会」の頃にはじまっている。一九九五年一月二十九日には、延世大学にて、ネパール、バングラデシュ等八カ国の外国人労働者一千名が参加する中、「To Be Unity」という主題の労働者集会も開催された。この集会において外国人労働者達は、産業技術研修制度の撤廃と不法在留労働者の赦免を要求した。当時の状況は、韓国政府が外国人労働者の「研修生」としての流入を認める一方でこれらの「研修」期間を終えた人々が、大量に不法滞在者として残留するものとなっていたからである。この集会は「世界の労働者は一つだ」というスローガンの下、外国人労働者との統合の意志を表明し、「民主労総傘下単位労組と出身国家別外国人労働者組織が氏名血縁を結び、『(仮称)外国人勤労者保護法』制定を主たる内容とする『外国人労働者問題解決の為の我々の意見』を発表した¹⁶」。

しかし、そのような動きは、政治にはどのような影響を与えたのだろうか。次にその点について見てみることにしよう。

第5節 外国人地方参政権問題の発生

既に述べたように、一九八〇年代前半以前の韓国の外国人政策は基本的に「抑圧的」なものであり、韓国政府は外国人の積極的な受け入れを望んでいなかった。そして、このような状況は、一九八〇年代前半以降においても、本質的に変えることはなかった。何故なら、韓国政府が望んだのは、基本的に自らが管理可能な、短期滞在の労働者の受け入れのみであり、この時点では彼等に積極的に韓国内での地位を与えようとした訳ではなかったからである¹⁷。

このような韓国政府の姿勢の典型的な現れの一つが、韓国における査証制度には、二〇〇二年に至るまで「永住」の種別さえ存在しなかったことである。即ち、華僑の例に典型的に現れたように、韓国の「定住外国人」は、これまた極めて困難な帰化の要件を満たすことがなければ、定期的に査証を更新することを余儀なくされていた。わが国同様、韓国においては外国人登録の制度も厳格であり、韓国内に居住する外国人は息苦しい生活を余儀なくされていた。

¹⁵ この事件の一つの結果が、先述した一九九五年における「研修生」の地位改善であったことは見逃されてはならない。

¹⁶ 김종일・이상철・이중구・설동훈、「한국의 외국인 노동자 정책과 지원운동」、『경제와 사회』二八、一九九五年、九五頁。

¹⁷ 同じことは、程度の差こそあれ、労働組合についても言うことができるかも知れない。何故なら、カン・ヒョンアが指摘しているように、労働組合も外国人労働者の積極的な受け入れを歓迎していた訳ではなかったからである。彼等は寧ろ、外国人労働者の劣悪な労働条件に引きずられる形で、彼等自身の労働条件が悪化することを恐れたと見るほうが適切であろう。

しかしながら、このような状況は、韓国国内からではなく、国外、つまり、日本における在日韓国人の地方自治体選挙への参政権問題が浮上することにより変化する。周知のように、日本では一九八〇年代、在日韓国・朝鮮人による指紋押捺反対運動が活発化した。だが、この運動は、一九八六年に行われた日韓外相会談により、それまで定期的に必要とされていた指紋押捺を一回のみとすることで合意すると、大きく動き始めることになる。このような動きを受けて、日本国内の在日韓国居留民団は、新たな目標として、日本国内における参政権獲得を設定し、その支援を獲得すべく、本国政府への働きを強めてゆくこととなる¹⁸。

このような在日韓国居留民団による、参政権要求は時恰も「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」、通称、「在日韓国人の法的地位協定」の改定問題が、日韓両国政府の間で議論となっていたこともあり、この交渉における韓国側の正式な要求事項として採用された¹⁹。

しかしながら、この結果両国の間で交わされた「日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書」において、地方自治体選挙への参政権の要求が、単に「大韓民国政府より要望が表明された」と表記されるに留まったことに典型的に現れたように、指紋押捺問題とは異なり、この問題に対する日本政府の当初の態度は頑強であった。その理由は明らかであった。指紋押捺問題が、それを通じて日本側が定住外国人に対する管理を強化することを目的とする「消極的な」ものであったのに対し、地方自治体選挙への参政権の付与は、定住外国人に対し新たに権利を付与しようとする、「積極的な」傾きを持つものであったからである。

だが、このような状況は、一九九八年に入り大きく動き出すこととなる。背景にあったのは、日本国内における運動の盛り上がり²⁰と共に、一九九八年七月一二日に行われた参議院議員選挙での、自民党の敗北であった。この選挙において自民党は参議院にて過半数割れし、自民党単独による政権運営は著しく困難になった。結果、この選挙の直後に成立した小渕政権は、野党各党との連立を模索する。こうして日本の政権は一九九九年一月一四日には自民党と自由党との連立、更に、同年一〇月五日には、公明党を加えた三党連立へと移行した。

重要なのは、このような経緯の中で、公明党の発言権が大きくなったことであった。公明党はわが国の政党において、最も定住外国人への参政権付与に積極的であり、一九九八年一〇月六日を皮切りに、今日に至るまで二八回もの法案提出を行っている²¹。実際、公明党は、自民党、

¹⁸ 木村幹「在日韓国・朝鮮人問題と地方参政権」河原祐馬・植村和秀編『外国人参政権問題の国際比較』昭和堂、二〇〇六年。

¹⁹ 「日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書」一九九一年一月一〇日、民族教育ネットワーク事務局ホームページ、[http : //www.ne.jp/AsAhi/m-kyouiku/net/oBoegAki.htm](http://www.ne.jp/AsAhi/m-kyouiku/net/oBoegAki.htm)（二〇〇九年一〇月二六日）。

²⁰ 例えば、一九九七年二月現在で、三三〇二自治体中、一三三二自治体の地方議会が定住外国人地方参政権付与決議案を採択した状態であった。『世界日報』【韓国】一九九九年三月二二日。尚、本章における朝鮮日報以外の韓国の新聞記事については、特に触れない限り、以下のデータベースに拠っている。언론재단、[http : //www.kinds.or.kr/](http://www.kinds.or.kr/)（二〇〇九年一〇月二六日）。

²¹ 「外国人参政権に反対する会公式サイト」、[http :](http://www.kinds.or.kr/)

自由党との三党連立に先立つ所謂「三党合意」において、外国人の地方参政権実現に関わる法案を「三党で議員提出し、成立させる」と明記させることに成功している²²。

それではこのような状況に、韓国側はどのように対処しようとしたのだろうか。

第6節 韓国における政治的展開(一):二〇〇二年の挫折

日本において、定住外国人への地方参政権付与実現が、目前に迫っているかに見えた時、韓国において大統領の地位を占めていたのは金大中だった。金大中は一九九八年一〇月八日、東京にて小渕と会談し、「在日二、三世は日本で税金を納め、大きな貢献をしている」として、在日韓国人の地方参政権問題について言及した。この時点では小渕はこれに対して「いろいろな角度から検討せねばならない」と延べ、即答を避けている。しかしながら、同じ年の一〇月二四日、在日本大韓民国民団の会長と会談した西田司自治相は、外国人の地方参政権問題について、「真剣に検討したい。在日韓国人の人たちと対話をしながら、前向きに進めていくつもりだ」と述べ、日本政府として、初めて積極的な態度を表明することとなる²³。進んで一九九九年三月二〇日にソウルにて行われた首脳会談で、小渕は「韓国側の関心の大きさを十分に理解しています。目下、自民党で検討しているが、一歩突っ込んで真剣に検討したい」との前向きの回答を行った²⁴。

ここで注目すべきは、韓国国内の政治状況である。金大中の与党となった新政治国民會議に繋がる勢力は、以前から外国人問題に積極的な姿勢を見せていた。例えば、一九九五年一月、未だ金大中が政界復帰を公式宣言する以前の民主党は、先述のネパール人労働者による明洞聖堂竈城事件勃発の直後、外国人労働者待遇改善要求を出している²⁵。金大中自身もまた、カトリック信者であり、カトリック教会による外国人労働者支援に一定の同情を寄せていた。

そして、このような日本政府の動きと、金大中政権の方向性は、韓国政府に一つの政策的転換を齎すことになる。即ち、一九九九年三月二一日、金大中は、先述の日韓会談に併せる形で「韓国内定住外国人に参政権付与問題を検討中」であることを明らかにしたのである²⁶。

//www.geoCities.jp/sAnseiken_hAntAi/ (二〇〇九年一〇月二六日)。

²² しかしながら、自民党内部の反対は強硬であり、三党合意にも拘らず、自民党は国会においてこれを積極的に議論しようとはしなかった。例えば、『朝日新聞』二〇〇〇年五月二四日。尚、特に触れない限り、本章における朝日新聞の記事については、以下のデータベースに拠っている。朝日商用検索サービス、<http://database.asahi.com/> (二〇〇九年一〇月二六日)。

²³ 『朝日新聞』一九九八年一〇月二四日。

²⁴ 『朝日新聞』一九九九年三月二〇日。

²⁵ 강현아, 「한국의 외국인노동자 수용정책 변화와 관련단체의 대응」、三百六頁。

²⁶ 『世界日報』【韓国】一九九九年三月二二日。同紙によればこの時点で対象として予想されたのは、二万二千名の華僑と数千名の欧米人であったという。

しかしながら、このような金大中の方針は、政府にとって新たな問題を齎した。問題は第一に、この定住外国人に対して参政権を与えることが果たして合憲であるか、という問題であった²⁷。韓国憲法は、第二四条、及び第二五条で、第二四条「国民」が「選挙権」や「公務担任権」を有することを定めており、これ以外に定住外国人が別途に参政権を持つことができるか否かは、容易に判断できなかったからである。また、韓国における定住外国人の多くが、華僑であったことから、韓国の外交通商部はこれが、中国との外交問題に発展することをも恐れたとも言われている²⁸。

厄介なことはもう一つあった。それは金大中政権が少数与党であったことである。当時の韓国国会は、直前の一九九六年の国会議員選挙にて、第一党の野党、ハンナラ党が二九九議席中、一三九議席を占める一方で、与党連合である新政治国民会議と自由民主連合は、それぞれ七九議席と五〇議席を占めるに過ぎなかった。当然のことながら、このような状況は、金大中により「突然」発案された形となった、定住外国人参政権を巡る国会の議論を大きく混乱させることとなった。それでも与野党は二〇〇一年一月一三日、国会の政治改革特別委員会選挙法小委員会にて、五年以上長期居住する二〇歳以上の外国人に地方に限り選挙権を与えることを決定する。明らかに背後には、在日韓国人の地方参政権問題が存在した。小委員会の関係者は、「外国人の部分的参政権認定が在日同朋の参政権確保に寄与することを期待する」と述べている²⁹。

政治改革特別委員会は翌年二月二五日には、「長期居住外国人に対する地方選挙権等の付与に関する特別法案」を可決し、本会議へと上程した。しかしながら、同法案は国会の本会議に伏せられることはなかった。理由はやはり、「違憲の疑い」によるものである。二〇〇二年二月二八日、法制司法委員会は外国人参政権を巡る激しい議論の末、この法案は事実上の廃案の憂き目を見ることとなる。反対は野党ハンナラ党のみならず、与党民主党からの反対にも晒された。

第七節 政治的展開(二):「定住外国人」地方参政権法案の可決

しかしながら、この時の定住外国人への地方参政権付与を巡る議論は後に重要な内容を残すことになる。何故なら、この過程において、新たに定住外国人に対する「永住資格」が新設されたからであった。即ち、金大中政権は、定住外国人に対する地方参政権法案が可決されることを前提に、二〇〇二年二月二三日、大統領令による出入国管理法施行令改正令案を作成し、これが発行することになったのである。このことにより、将来、参政権が与えられるべき範囲が明確化されたことは、その後の議論を容易化した。永住権を与えられた定住外国人は二〇〇三年以

²⁷ 例えば、当時の論調について、『서울신문』【韓国】一九九九年九月二七日、二八日、一〇月一日を参照のこと。

²⁸ 『文化日報』【韓国】一九九九年四月二日。

²⁹ 『韓國日報』【韓国】二〇〇一年一月一四日。また、以下の韓国国会における議論については、국회의록시스템、<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>(二〇〇九年一月二六日)を参照している。

後、再入国許可を更新する必要もなくなっている。

そして二〇〇二年の挫折にも拘らず、韓国における定住外国人への地方参政権付与へ向けての動きは続けられた。言うまでもなく、ここにおいて重要だったのは二〇〇二年一二月における盧武鉉の大統領当選であった。大統領就任の以前から、所謂「在野」の諸団体との密接な関係を持ち、また、彼等により大統領に担ぎ上げられる形となった盧武鉉は、当初から外国人の待遇改善に積極的な姿勢を見せていた³⁰。そして、盧武鉉は大統領就任後、韓国社会の一層の「民主化」を促す為の、様々な「改革法案」を出すことになる。そのような彼の代表的な改革法案としては、例えば、二〇〇三年一〇月一五日の国务會議によって決定された「国家均衡発展特別法案」等、所謂「三大改革特別法案」を挙げることができる。

しかしながら本章において重要なことは、「国家均衡発展特別法案」が決定された同じ国务會議にて、盧武鉉政権が、「住民投票法案」を議決したことである³¹。この住民投票法案は、地方政治における重要事項において住民投票を実施することを可能とするものであり、ある行政府関係者によれば、この法案においては、韓国人のみならず、「永住資格者九千名と韓国人と結婚した外国人等居住資格者四万名」に対しても、住民投票への投票権が付与される筈であったからである³²。明らかに、盧武鉉政権は、定住外国人への地方参政権付与を、韓国社会の改革と民主化の一部であると位置づけていた。

そして、二〇〇二年の定住外国人への地方参政権付与を巡る議論の際とは対照的に、二〇〇四年の住民投票法案は、国会における大きな議論を呼び起こさなかった。最大の理由は、当時の国会の議論の大半が、住民投票法案と同時に上程された、「三大改革特別法案」に向けられたこと、そして、定住外国人に対する住民投票権の付与そのものも、さほど大きな問題であるとは看做されなかったことである。時代は既に二〇〇四年三月一二日の盧武鉉弾劾へと向かう激的な与野党対立の中にあり、憲法論的には重要ではあっても、政治的には大きな価値を持たなかった住民投票法案は「大きな政治的問題」の間隙を縫って可決された形になった。

周知のようにその後、野党による為された盧武鉉に対する弾劾は、国民と憲法裁判所の支持を受けることに失敗する。混乱の中行われた二〇〇四年四月一五日の国会議員選挙にて、盧武鉉政権の与党「開かれたウリ党」は、過半数を抑えることに成功し、盧武鉉は大きな政治的フリーハンドを獲得する。与党有利の状況は、一時的に盧武鉉政権の安定を齎し、政権と与党は再度、定住外国人への参政権付与へと挑むことになる。

ここで決定的な点が幾つかあった。第一に、既に述べたように、この時、与党が過半数を占めていたことであった。これにより、盧武鉉とウリ党には自らの望む法案を可決する政治的機会が開かれることになった。第二に、この問題についての与党の立場が一致していたことであった。例えば、二〇〇二年の議論において、与党内から積極的に違憲論を唱えた人物の一人は、与

³⁰ 「盧武鉉大統領当選者の主要労働政策公約」、『労働ニュース』二〇〇二年一二月号、<http://www.sjchp.co.kr/koreanews/labornews/二〇〇二/二〇〇二-二.htm> (二〇〇九年一〇月二六日)。

³¹ 『文化日報』【韓国】二〇〇三年一〇月一五日。

³² 『東亞日報』【韓国】二〇〇三年一〇月一六日。

党の重鎮の一人である趙舜衡であった。しかし、趙舜衡は既に二〇〇三年のウリ党結党時に、盧武鉉と袂を分かって民主党に残留し、その後、盧武鉉弾劾の先鋒として国民の非難を浴び、続く国会議員選挙で落選するに至っていた。第三に、与党側がこの法案を説明するに当たって、在日韓国人の参政権問題への影響を強調したことである³³。即ち、与党側によれば、この法案により外国人に参政権を与えることは、相互主義の原則から日本側に在日韓国人の地方参政権問題において譲歩を迫るものであるとされたのである。当時の議論において、人権問題以上にこの点が意識されていたことは、次のような、政府側専門委員の発言からも知ることができる。

国内長期滞留外国人の地方選挙の選挙権に対してですが、地方選挙関連法小委員会でも、この部分は肯定的に検討する必要がある、勿論、相互主義の観点から日本が与えていない権利をどうして我々が与えなければならないのだ、という意見もありました。しかし、我々が寧ろ積極的にこれを導入することによって、相手側をして、この方向に誘導するという側面もありますから、肯定的に検討する必要がある、という話もありました³⁴。

最後に、この問題が、他の参政権拡大法案と共に提起されたことである。就中、そこにおける一九歳への選挙権引き下げと、在外韓国人への参政権付与問題の意味は大きかった。当時、中央選挙管理委員会の推定で、二〇〇五年四月、一八四万名の「海外同朋」が存在しており、また、選挙権の一九歳への引き下げの結果、新たに七〇万名程度の有権者が生まれると予想されていた³⁵。これらに対して、地方選挙権が付与されると見られた、定住外国人の数は一万人程度と予想されており、しかも、彼等には国政選挙への参加の可能性は存在しなかった。一九九七年、及び、二〇〇二年の大統領選挙がそれぞれ三九万票、及び五七万票であることを考えれば、その政治的影響力の大きさを鑑み、「国外居住者」と一九歳以下への選挙権拡大の議論が、この時の選挙改革の議論の中核となったことはやむを得なかった。

こうして、韓国は定住外国人への地方参政権付与へと歩を進めてゆくこととなった。それでは、我々はこのような動きをどのように考えれば良いのだろうか。最後にその点について見てみることにしよう。

第八節 考察

二〇〇五年六月、韓国国会は遂に、定住外国人への地方参政権付与を認める「国内居住外国人等に対する自治区・市・郡の議会議員及び首長の選挙権付与に関する特別法案」を可決した。この法案により、出入国管理法施行令に基づく永住権を獲得してから五年以上経過した「定

³³ 国会会議録検索システム、<http://kokkai.ndl.go.jp/>（二〇〇九年一〇月二六日）。

³⁴ 「제二五四회-정치개혁특별소위 제四차」、국회회의록시스템(最終確認二〇〇九年一〇月二六日)。

³⁵ 『京郷新聞』【韓国】二〇〇五年六月二五日。

住外国人」に地方選挙権が付与された。

そして、翌二〇〇六年五月三十一日、彼等は地方選挙にて実際に選挙権行使をする機会を得ることになる。選挙権を獲得した「定住外国人」は、僅か六七二七名。内、中華民国籍保有者が六五八〇名、日本人一〇〇名、中華人民共和国籍保有者が二三名、次いでアメリカー四名、ドイツ三名、カナダ二名、スペイン一名等と続くことになった。韓国に滞在する外国人が百万名を超える今日、その割合は決して大きなものとは言えない。

言うまでもなく、その最大の原因は、韓国政府が地方参政権を付与する対象を狭く永住権保有者に絞ったことにあった。二〇〇八年末の段階でもこの永住権の保有者は一九二七六名を数えるに過ぎない。そして、その大半を華僑が占めていることは、先の選挙権獲得者の内訳からも明らかである。韓国における定住外国人への参政権付与において、実質的な利益を受けたのは、長らく韓国にて差別的な待遇を受けてきた華僑に他ならなかった。

しかしながら、重要なことは、韓国政府によるこのような外国人の地位改善が、必ずしも彼等自身に対する配慮からはじまったものではなかったということであろう。今まで述べてきたことから明らかに、韓国政府の対外国人政策を決めてきたものは幾つかあった。一つは、一九八〇年代後半以降の「新しい外国人」の流入である。高度成長とその結果としての労働力不足と賃金上昇の結果、韓国は積極的にこれらの「新しい外国人」を受容した。

そして、この結果としての外国人労働者問題の発生は、韓国のイデオロギー的環境に影響を与えることとなる。ここにおいて重要なのは、この状況下で外国人労働者問題に積極的な取り組みを行ってきたのが、それまでの韓国の民主化を支えてきた宗教団体や労働組合だったということである。こうして、韓国において、外国人労働者問題は、民主化問題と関連するイシューであると看做す素地が作られることになる。

結果として外国人労働者問題の発生は、後に金大中・盧武鉉政権を支えることになる、宗教団体や労働組合による支援活動を齎すことにより、その動きが韓国政治に取り込まれることになった。就中、盧武鉉政権下では、この問題は「民主化」を巡る問題として位置づけられ、強い正統性を獲得することになる。「民主化」という正統性を獲得した外国人労働者の待遇改善問題は、彼等「民主化」運動を支援する団体を支持基盤に持つ、金大中・盧武鉉政権の登場により、現実の政治的アジェンダに載ることになる。

しかしながら、問題はここから複雑な展開を見せることになる。原因となったのは、日本との懸案であった在日韓国人の地方参政権問題であった。ここにおいて韓国政府は、自らの領域に居住する外国人に、日本に先んじて地方参政権を与えることにより、在日韓国人の待遇改善問題において、日本との交渉材料に使用しようとしたからである。

こうして韓国における外国人労働者を巡る問題は、その待遇の一定の改善を伴いながらも、何時しか地方参政権問題へと焦点を移してゆくこととなる。しかしながら、問題はここで一つの壁にぶち当たった。何故なら、日本のそれと同様、韓国の憲法もまた、参政権の範囲を「国民」に限定していたからに他ならない。結果、二〇〇二年、金大中政権の末期の国会の議論は暗礁に乗り上げ、韓国における定住外国人への地方参政権付与問題は挫折したかに見えた。

盧武鉉政権下において、このような状況を変えることとなったのは、二つの要因であった。一つは「改革ポピュリズム」とでも言うべき、盧武鉉政権による「民主主義的」「改革法案」の乱発である。当初、少数与党を持って出発した盧武鉉政権のこのような姿勢は、結果として、韓国においてはじめて定住外国人への一定の「参政権」を認めた「住民投票法案」の重要性を相対的に減少させ、この法案は大きな議論なくして、通過することとなった。二つ目は、二〇〇四年四月の野党による大統領弾劾と、その結果としての七月の国会議員選挙における与党ウリ党の勝利である。これにより与党と盧武鉉政権が国会の主導権を握ったことは、結果として、定住外国人に本格的な地方参政権を認める「国内居住外国人等に対する自治区・市・郡の議会議員及び首長の選挙権付与に関する特別法案」の成立の機会を開かしめることとなった。

このような韓国における定住外国人の地方参政権実現に向けての動きにおいて、もう一つ見落とされてはならないのは、それが常に日本における在日韓国人の待遇改善運動と連動して行われてきたこと、そして、この過程で韓国が参政権を与える外国人の幅を極めて狭く絞り込んできたことであろう。即ち、このような韓国の動きは、寧ろ、そのナショナリズムを阻害するものではなく、韓国が日本をそのナショナリズムに基づいて批判することのできる「もう一つのカード」を獲得する為の運動であった、ということができる。また、そもそも韓国においては、地方参政権付与の対象となるべき定住外国人が少なく、しかもその数を国会の議論の中において次第に絞り込んでいったことも重要であった。これにより、韓国は定住外国人への参政権付与の政治的インパクトを最小限にしつつ、日本への有効なカードを手にすることができたのである。その意味で、韓国における「定住外国人」の地方参政権問題は、寧ろ、韓国のナショナリズムによって後押しされる形で実現されたということができる。

重要なのは、少なくともこの点については、韓国における地方参政権の拡大は、第二節で設定した枠組みの中で、上手く説明することができる、ことである。即ち、韓国においては、一方で自らが日本に対してほぼ一方的に自らの成員を輩出し、他方で異なる国々からほぼ一方的にその成員を受け入れる、という状況が存在した。それは先述した表一では、七或いは一〇のケースに該当する。しかしながら、ここで見落とされてはならない点が存在した。それは、韓国においては、自らが排出した成員の多くがその特殊な歴史的事情から「永住権」を持ち、他方、比較的新たに流入した自らが受け入れるほかネーションの成員がそれを有しなかった、ということである。だからこそ、韓国政府は、この「永住権」を利用して、参政権付与の範囲を切り分けることにより、自らの社会に与える外国人参政権付与の影響を極小化しつつ、日本との交渉における自らの成員の地位向上に、効果的なキャンペーンを張ることが出来た。

「民主化」という名の正統性と、日本を意識したナショナリズム、そして、特殊な成員交換のあり方を利用した政治的インパクトの小さい、参政権付与。韓国における定住外国人の地方参政権問題は、この三者によって推進された。そしてこの政策は、最後には、韓国社会の一層の民主化を標榜し、ナショナリスティックな主張を展開した「ナショナリスティック・ポピュリズム」の性格を帯びた盧武鉉政権によって実現された。自分自身の大統領弾劾という、多分に偶然的要素を帯びた特殊な条件下で行われた国会議員選挙において、その過半数を抑えた盧武鉉とウリ党は、こ

の政治的機会を利用して自らの望むものを実現した。

しかしながら、このような盧武鉉政権の政策は、やがて、「韓国は移民社会である」というスローガンの下、韓国籍への外国人の帰化を容易化し、また、永住権を有さない外国人が住民訴訟や条例改廃請求権を認める方向へと進んでゆくこととなる。その意味で、当初は日本を意識したナショナリズムに支えられたものであったとはいえ、定住外国人への参政権付与は、韓国社会に大きな転機となったようにも見える。

韓国は、真に外国人と共存する社会へと変貌して行くのか、それともどこかでナショナリズムとの衝突を再び将来することになるのか。経済的苦境の中にあるこの国がどちらに進むのかは、まだ、明らかではない。