

韓国の「多文化子ども」の教育を受ける権利に対する壁 ：非正規滞在者と難民申請者の子どもを中心に

呉 泰 成

はじめに

本稿では、韓国における「多文化子ども」、とりわけ法的地位がもっとも脆弱であると考えられる非正規滞在者と難民申請者の子どもの教育へのアクセス（学習権）の特徴を、日本との比較を通じて明らかにする¹。

これまで韓国の多文化教育の特徴は、政策主体、対象、時期などの観点から、「多文化家族」の子どもを主な対象にしてきたと指摘された。それに対して日本では1990年代から日系南米人を中心とするニューカマーが増加につれて、日本語教育を中心とした教育課題が浮上したが、政府主導の政策は不在だったので、自治体や支援団体を中心にして外国につながる子どもの教育支援が行われてきたことが特徴とされる。

日韓両国の外国人政策は、外国人の定住を厳しく制限する点においては類似しているが、それぞれの国における「多文化子ども」の教育を取り巻く問題には大きな相違がある。すなわち、日本で主な対象となるのは「外国人の子ども」であるのに対し、韓国で主な対象となるのは、「多文化家族」の子どもであり、言い換えれば、いわゆるハーフ、ダブルのような「国民」の内の多様なエスニックな背景を持つ子どもなのである。

「多文化子ども」に関連する教育政策は、韓国では「多文化教育」として論じられるのが一般的になっているが、本来「多文化教育」とは「学習者がその人種・民族・宗教的背景や社会経済的地位、性別、障害の程度などにより、公教育において不利な立場に陥らないように、学校がカリキュラムや授業方法、評価のしかた、スタッフの構成など、教育環境全体の改革に努めること」である（中島1997）。そこで本来の多文化教育の理念に係る韓国の多文化教育政策を検討することが重要ではある。それを承知しながらも本稿では法的地位がもっとも脆弱な子どもに焦点を当て、その現状を検討しながら、教育へのアクセスにおける「壁」を韓国の文脈に関連づけて明らかにしていく。それと言うのも、韓国では国際結婚の増加以前から非正規滞在者の子どもの問題に直面していたこと、さらには、近年において増加傾向にある難民申請者に焦点を当てることによって、韓国で主な政策対象となっている「多文化家族」の子どもとの比較が可能と考えたからである。

韓国の多文化教育について、春木は「特定の背景を持つ外国人を「選別」、「カテゴライズ」したうえで、政策的に支援する傾向が強く、特に国益を意識した同化政策に、より関

1 本稿では「多文化子ども」を「国際結婚の家族、また両親のどちらかが外国人である家庭の子ども」と定義する。日本でいう「外国につながる子ども」と同様な概念であり、韓国で一般的に使われる「多文化学生」（다문화학생）とも類似した概念である。

心が向いている」と言う（春木2022: 209）。なるほど、こうした指摘は間違いとは言えないが、多文化教育の歴史性と、人道・人権的側面から韓国の政策を捉えたと、もっぱら「国益」に収斂するわけではない側面も浮き彫りになるはずである。本稿の分析を通じて明らかになっていくことが少なくとも二つある。一つは、教育へのアクセスが徐々に広がりを見せること。もう一つは、それにも関わらず合法化に関連する滞在権は変化していないことである。定住可能性という「滞在権」をめぐる日韓の相違は、それぞれの国における出入国管理法（入管法）の成り立ちや非正規滞在者への対応から形成されている。

以下では、多文化教育に関する先行研究を検討したうえで、「多文化子ども」の範囲と位置づけについて述べる。それによって韓国における「多文化子ども」と日本の「外国につながる子ども」との差異が明確になるだろう。次に、非正規滞在者と難民申請者を取り巻く現状や政策的対応を分析する。時系列に沿って検討することで、子どもに関連する政策対応によって教育へのアクセスが徐々に広がってきたことを示す。最後に、教育へのアクセスが拡大するにも関わらず、滞在権が制限されている現状の背景となっている合法化や入管法上の対応として、在留を特別に許可する措置を比較することで、日韓における滞在権の相違の背景を分析する。

1. 先行研究

以下では、(1) 全般的な多文化化と多文化教育政策、(2) 非正規滞在者の子どもと教育、(3) 難民申請者を含む「難民等」²の子どもと教育のように、三項目に大別して先行研究を検討したい。

まず、韓国社会における多文化化と、全般的な多文化教育に関連しては、数多くの先行研究がある（李延姫2013; 呉世蓮2021; 春木・吉田2022）が、本稿が対象とする非正規滞在者と難民申請者と関連付けた学習権、多文化教育全体における位置づけなどの研究は限られている。この点は、これらの対象が多文化教育のなかで中心的な対象にならず、学習権さえ確保も難しい状況であることを示している。他方で、韓国の多文化教育の特徴を日本と比較する研究も多数ある（李月順2010; 朴順徳 外 2015）。例えば、李月順は日本に比べて、(1) 韓国では政府主導による「多文化主義」を理念とした外国人政策をもとに教育政策を打ち出していること、(2) 外国人教育の蓄積における差が存在することを指摘する（李月順2010: 64-67）。また、子どもの教育が主に国際結婚による「多文化家族」の子どもの教育に限定されてきたことが韓国の特徴という点についての指摘は、数多くみられる。

これらの先行研究で指摘されているように、韓国の「多文化子ども」への取り組みは、国際結婚に伴う「多文化子ども」が増加した2000年代半ばになってようやく本格化しており、その时期的な遅れもあって教育支援体制が日本に遅れをとっている。しかし、政府主導の支援体制が特徴であり、その点で地方レベルでの政策が先行する日本とは異なる。

次に、非正規滞在者とその子どもと教育に関する先行研究である。まず、非正規滞在者に関連する政策に関しては、韓国の合法化政策が、集団的合法化でありながらも一時的な

2 「難民等」とは、(1) 難民認定者、(2) 難民として認められないものの、人道的配慮から保護が必要という理由で滞在が認められた者である「人道的滞在許可者」、(3) 難民認定申請者を指す。

滞在に限って認めるという点、そして日本のような個別的な合法化がほとんど機能しないことが指摘されている（李鴻珍2010; 呉泰成2018; 신예진・최서리 2019）。韓国の合法化は、もっぱら出国猶予に過ぎず、合法化による定住・永住などは想定されていない。「在留許可の特例」（日本の在留特別許可）が制度として存在しても、実際にはほとんど機能せず、集团的に合法化が行われても、これもまた滞在期間は限定されているのが韓国の特徴である。さらに、近年非正規滞在者の子どもに限定した合法化が行われている（이탁진 2019）ので、通常の合法化との関連性の分析が必要となっているが、これまでは非正規滞在者の教育への権利、健康に生きる権利（健康権）、法的地位などに関する国内制度や実態に焦点があてられた調査報告書が多数を占める（설동훈 외 2003; 이해원 외 2010; 최영미 2018; 한국이주민건강협회 희망의 친구들 2019）。

これらの研究において、非正規滞在者の子どもの教育については次のような共通した指摘がなされている。(1) 在留資格による学校へのアクセス問題である。子どもや親の言語能力、在留資格、入学手続きに関する理解、学校側の受け入れに関する諸否などが主な問題として指摘されている（이해원 외 2010）。(2) 在留資格の欠如が学校の適応にもたらす影響である。とりわけ、勉強についていけないことだけでなく、取締りや在留資格の関係で進学が難しくなるという問題や登録、手続き、支払いなどにおいて合法滞在者と同様の手続きが求められる点が問題として指摘される。

最後に、「難民等」の子どもの教育問題である。2013年に施行された難民法の前後における難民制度、法的地位、国際比較、実態調査に関する分析が多数を占める（이호택 외 2009; 김현미 외 2010; 피난처 2015）。また、「難民等」の子どもの生活、実態調査、支援、教育などに関連する研究も多い（김현미 외 2013; 2020; 노충래 외 2017; 서정애 2017）。「難民等」には法的地位が異なる多様な人々が含まれており、それぞれにおいて異なる法的地位に基づく処遇の差異を明確に区分する必要がある。さらに、難民申請者と法的地位が類似する非正規滞在者は、どの側面において権利の差異が生じるか、また移民・難民の流入が増加するなかで、教育を含め、法的対応がどのように変貌するかも関連づけて分析していく必要がある。

以上からわかるように、それぞれの実態を含む政策的な課題は明らかにされてきたが、その時期的変化や、その背景や多様な文脈の分析があまり行われてこなかった。特に国際比較の一環で日本の事例も多く取り上げられているが、日韓の政治、社会的文脈の差異がまともに分析されないままに、もっぱら事例として紹介されている。本稿では、以上のような問題意識から、韓国における「多文化子ども」の教育へのアクセスにおける制度的な壁に注目し、両国における差異とその背景を比較を通じて分析する。

2. 「多文化子ども」の範囲と位置づけ

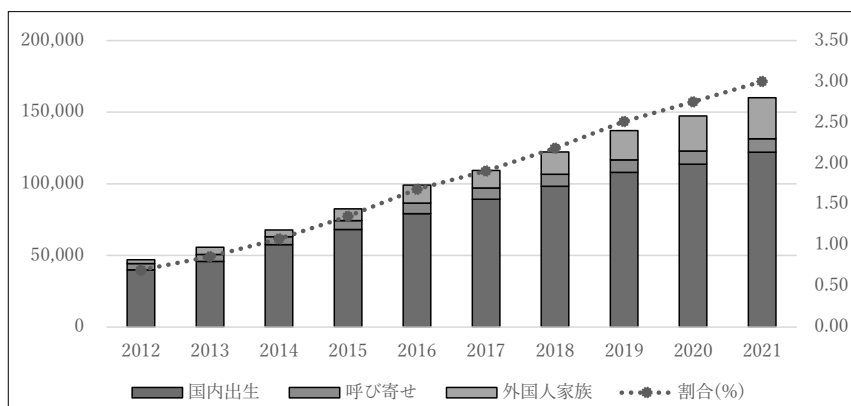
2-1. 「多文化子ども」のカテゴリー

本稿でいう「多文化子ども」は、以下の三つのカテゴリーを総合したものである。すな

3 「呼び寄せの子ども」は、「出身国における婚姻関係で出生した外国人の子どもで、韓国人と再婚して後に出身国から韓国に呼び寄せられた子ども」を指す。「中途入国の青少年」とも呼ばれる場合もあるが、「青少年」という用語が使われることからわかるように、年齢層が相対的に高い。

わち (1) 国際結婚により韓国で生まれた子ども、(2) 国際結婚後に外国人配偶者が本国から呼び寄せた子ども（呼び寄せの子ども）³、(3) 外国人家族の子どもである。教育部による「多文化子ども」への本格的な取り組みは、2006年の「多文化家庭の子どもの教育支援対策」に始まる。

まず、教育部のデータに見られる「多文化子ども」の全般的な傾向を確認しておこう。【図1】は「多文化子ども」の数と全児童生徒での割合を示している。年々増加しており、2021年現在およそ16万人で、全児童生徒の3%を占める。さらに注目すべきなのは、国内で出生した子どもが全体の76%（122,095人）を占めることである。国際結婚における外国人配偶者の多くは、ベトナム、中国などのアジア系であるので、子どもの文化的背景もこれらの地域と推察できる。しかしながら、韓国で出生して韓国で生活する子どもなので、韓国語教育や韓国文化への理解を促す教育的配慮よりは、学校側の多文化子どもへの理解、そして差別・偏見などをなくす取り組みが何よりも重要になる。こうした状況は、日本の外国につながる子どもと比較して大きく異なる。



注:対象は、初等学校、中学校、高校、各種学校である。

出所:教育部『教育統計』

【図1】「多文化子ども」の数と、全児童生徒で占める割合（各年度4月基準）

在籍学校別（2021）では、初等学校（日本の小学校）が70%（111,430人）で最も多く、中学校が21%（34,047人）、高校が9%（14,579人）の順である。多文化子どもの就学率は明らかにされていないが、例えば2009年のデータから推定すると、外国人住民の子ども107,689人のうち、学齢期の子ども（7～18歳）は43,649人、在学学生は26,015人なので、就学率は59.6%に過ぎない。この在学学生のうち、外国人労働者の子どもは1,270人（在籍学校の内訳は、初等学校834人、中学校307人、高校129人）であり、不就学と思われる17,634人は、年齢別に7～12歳が7,456人（42.2%）、13～15歳が4,788人（27.1%）、15～18歳が5,390人（30.6%）であり、中学校以上の年齢では不就学者が多数を占めており、呼び寄せの子どもや非正規滞在者の子どもが多数を占めていると思われる（외국인이주・노동운동협의회 2010）。韓国語指導が必要な児童生徒の調査は行わないために、日本と比較はできない。多数は、公立学校に在籍するか、不就学であると考えられる。公立学校に在

籍者が多いとされる理由は、外国人学校の未発達という状況とも関連する⁴。

2-2. 法律における「多文化子ども」の位置づけ

韓国の教育関連法は、日本と同様に「国民」を対象としている。まず、教育基本法第8条（義務教育）では、「すべての国民」が義務教育を受ける権利を持つとされる。同じく、第3条（学習権）と第4条（教育の機会均等など）にも「すべての国民」にと規定されている。多文化子どもの多数が、国際結婚による多文化家族の子どもで、韓国籍であるので、これらの規定は特に問題にならないが、非正規滞在者や「難民等」の外国籍の子どもは、「恩恵的に」教育を受けることになり、法的にも教育が保障されているわけではない。

他方で、初等教育と中等教育に関する事項を規定する初・中等教育法（1998年3月に施行）の施行令第19条には、「在外国民の子女の入学手続き等」を規定している。この「在外国民」という規定は、2010年に「帰国学生等」に代わり、在外国民のほか、外国人、北朝鮮からの脱北者などが含まれるようになった。特に制定当時は、入学手続きにおいて出入国に関する事実証明書、外国人登録の事実証明書が要求されたが、2006年からは出入国に関する事実、外国人登録の事実を証明する書類、2008年には上記のほかに、賃貸契約書、他人による保証書（隣友保証）などで居住が確認さえできれば、入学手続きを可能になった。

このように外国人の場合は、①政策対象になるか否か、②政策対象になったとしても、行政手続き上に排除されるか否かが重要である（이혜원 외 2010）。例えば、非正規滞在者の子どもは例え教育対象になっても、在留資格がないので、すべての教育機関で学生の管理のために要求する外国人登録番号を提示できないこと、居住の事実を証明することが容易ではないこと、貯金通帳の開設ができず教育費の振り込みができないこと、旅行者保険に加入や学生割引の交通カード（定期券）が得られないことなど、学生として受ける権利の多くが制約されるなど実に多様な領域で悪影響を被る。韓国は1991年11月に子どもの権利条約に批准しているが、この条約によれば、すべての18歳以下の児童は基本的に教育権と発達に関連する一連の措置を保障しなければならないとされている。

次に、難民法における「難民等」の子どもの教育に関連する条項から確認しよう。19歳未満の難民認定者は、国民と同様に初・中等教育を受けることができ、年齢、教育要件などにより、初・中等教育法による入学金、授業料などの支援を受けることができる（難民法33条）。また韓国語教育など社会適応教育、職業訓練を受けるように支援をうけることができ（第34条）、外国で履修した学歴、資格を認められる（第35～36条）。難民申請者も、認定者と同じく、国民と同様の初・中等教育を受けることができる（第43条）とされる。

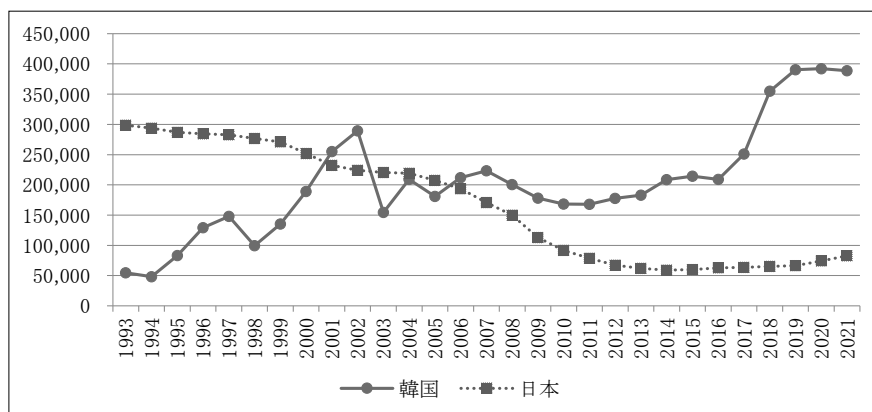
高校に入学するためには、留学生として「一般研修」（D-4）の在留資格が必要だが、「その他」（G-1）の在留資格を持つ人道的滞在許可者が高校に進学し、卒業した事例はある⁵。これらの在留資格の有無は教育における諸権利へのアクセスに影響するが、この在留資格に起因する問題だけでなく、本人の人種・エスニシティと、居住地（外国人集住地であるか散在地であるか）によって学校生活にも大きな影響がある。

4 韓国の外国人学校は、2009年現在、46校があり、英米系20校、華僑系18校、その他8校となっている。在学生は、10,993人で、その内訳は、韓国人1,429人と外国人9,564人となっている（외국인이주·노동운동협의회 2010）。外国人学校の制度的側面と日本への示唆に関しては、小桐間（2014）を参照せよ。

3. 非正規滞在者と「難民等」の現状と法的地位

3-1. 韓国における非正規滞在者

韓国で非熟練労働者の受け入れは、1994年から導入された研修制度から本格化した。しかし、日本のように多様なサイドドア政策などは存在せず、研修生の受け入れも上限（クオータ）もあったので、実質的な労働力を担ってきたのは非正規滞在者なのである（呉泰成2013）。



出所:『출입국・외국인정책 통계연보』と「本邦における不法残留者数」を基に筆者作成

【図2】日韓の非正規滞在者の推移（単位：人）

1990年代初頭に非正規滞在者の存在が社会的な問題となり、1992年から「不法滞在外国人」として統計が取られるようになった（呉泰成2018）。【図2】が示すように、非正規滞在者数が増減を繰り返しながらも、全般的に増加傾向を示している。しかし、その間でもアジア経済危機当時の1998年と、大規模な合法化措置が行われた2003年には大幅な減少があった。韓国の合法化措置は、非正規滞在者を定住・永住させることを視野に入れた合法化ではなく、一定期間に限った滞在と就労を可能にし、その後は帰国させることを前提としたもので、事実上は「出国猶予」に過ぎなかった（呉泰成2018）。したがって、非正規滞在者が定住できる道は、韓国人と結婚するなど非常に限定されており、日本のように滞在の長期化、子どもの出生、就学などによる個別的合法化（在留特別許可）などは想定されていなかった。

3-2. 非正規滞在者の子どもと教育

【図2】で示すように、非正規滞在者、とりわけ「超過滞在者」の推定値の統計は存在するが、そのうち子どもの数の正確な統計はない。行政資料などを基に、およそ2万人と推定されるだけである（한국이주민건강협회 희망의 친구들 2019；문병기 외 2018）。

5 大学の場合は、「留学」（D-2）の在留資格が必要であるため、在留資格の種類によっては国内で申請ができないこともあったが、2018年3月に「外国人留學生の査証発給及び在留管理指針」の変更によって、人道的滞在許可者は在留資格変更なしでも大学に通うことになった。しかし、難民申請者や非正規滞在者の場合、いったん出国したうえで、在外韓国大使館で留学ビザの発給を受けて再入国する必要がある。

1990年代において親と同伴するか、或いは呼び寄せられて韓国に入国した子どもがある程度存在し、それらの子どもに対して外国人支援団体が、教育機関とつなげようと努力して、学校側と接触して説得するなどして就学させていた。例えば、1999年12月に、ソウル外国人勤労者宣教会により、8人のモンゴル出身の子どもに韓国語を教え始めて以来、代替学校（alternative school）として発展した「在韓モンゴル学校」の事例がある⁶。このような事例が蓄積され、支援団体から政府への要請もあいまって、2001年3月「不法滞在外国人子どもの教育権保障の指針」が制定された。これによって法的には非正規滞在者の子どもでも、初等学校、中学校に就学、転校が可能になったが、実態においては大幅な改善がなされたわけではない。

2003年1月にはUN児童権利委員会から「すべての外国人子どもにも韓国の子どもの同等な教育権を保障する」ように勧告を受けた。それで同年1月19日に初・中等教育法施行令が改正され、第19条第1項は「在外国民、または外国人が保護する子どもが国内の初等学校に入学するか、最初に転校、入学する場合には、出入国管理事務所長が発行した出入国に関する事実証明書、或いは外国人登録事実証明書を、居住地を管轄する該当学校の長に提出することで第17条および第21条の規定による入学、または転校手続きに代替できる」と規定された（설동훈 외 2003）。

外国人であっても公教育を受ける権利があるという認識が徐々に広まったが、学校や当該地域の教育庁の解釈によっては就学の実態が異なっていた。例えば、入国した事実を証明する書類さえあれば入学が可能なのはずなのに、実際には合法滞在者に発給される外国人登録証明書を要求することもあった。【表1】で示すように、当時の調査では、在学している非正規滞在者の子どもが205人（初等学校193人、中学校12人）とされていたが、そのうちモンゴル出身が160人と、全体の78%を占めていた。また在学する地域は、ソウル市（93人）と、ソウルの周辺の京畿道（97人）を合わせて190人であり、それが全国の92.7%を占めていた（설동훈 외 2003）。

【表1】学校に在外する非正規滞在者の子ども（2003年5月末現在、単位：人）

学年	初等学校						中学校		
	1	2	3	4	5	6	1	2	3
モンゴル	22	33	28	20	22	24	7	3	1
中国	3	5	1	2	1	0	0	1	0
パキスタン	1	2	3	0	2	0	0	0	0
その他	9	6	2	3	3	1	0	0	0
合 計	35	46	34	25	28	25	7	4	1

注：その他は、バングラデシュ、ロシア、ウズベキスタン、日本、ナイジェリア、スリランカである。

出所：설동훈 외 (2003: 6)

6 在韓モンゴル学校のホームページによれば、2005年2月にソウル市教育庁から外国人学校として、またモンゴル教育部から在外モンゴル学校として認可を受けている。2005年7月（第1回）から2020年6月（第16回）までの卒業生は、453人であり、2021年現在、小学校から高校まで300人が在学していると紹介されている。（<http://nasom16.cafe24.com/mongolschool.org/>）（検索日：2023年9月15日）。

2000年代に入って増える国際結婚とそれに伴う多文化家族の子どもの教育課題が注目されるなかで、外国人子どもに対しても関心が高まった。2005年5月に政府は教育福祉総合計画に従い「外国人労働者の子ども教育支援計画」を設定した。それによって外国人子どもを支援する民間団体を媒介にしての子どもの支援が可能になり、支援団体による外国人の子どもの教育支援が活発になった。

2006年4月には、アメリカンフットボール選手で、第40回のスーパーボウルでアジア系初MVPを受賞した韓国系アメリカ人ハインズ・ウォードの訪韓、また同時期にあった学校に通う非正規滞在者の子どもの親を標的にした取締り（「ハ・ヨンクワン君事件」⁷⁾）に対する批判などから、教育部は5月に「多文化家庭の子どもに対する教育支援対策」を発表するに至る。8月行政自治部（日本の総務省）も、外国人居住者も地域社会の一員だとみなし、支援をするように指針が出される。この指針では、非正規滞在者は対象外であったが、「民間団体の活用等を通じて、基本的人権保障になるように努めよう」と文言が付け加えられたことで、自治体が柔軟に対応できる余地ができた。

「ハ・ヨンクワン君事件」をきっかけに、非正規滞在者の子どもへの対応は変化する。同年9月には、はじめて「初等学校に在学する不法滞在児童に関する一時的救済」が出て、学齢期の子どもがいる非正規滞在者の家族には一時的に在留が許可された。その内容は、同年9月1日から11月30日まで届出した初等学校に在学する非正規滞在の児童と、その親に対して最長1年半（2008年2月）まで特別に滞在を許可し、児童には「一般研修」、両親には「その他」の在留資格を付与した。その結果213人（児童97人、親116人）に対して在留資格が付与された。

また2010年9月7日にも「不法滞在学生の学習権支援方案」が出され、親が取締りとなった場合でも子どもは当該学期が終わるまで「保護の一時解除」（日本の仮放免）を積極的に与えたり、2012年には出入国管理法第84条を改正し、一定の条件下では公務員の通報義務を免除して、子どもの学習権と健康権が一定の保障が可能になった（신옥주 2016; 이충은 2019）。

その後も、非正規滞在者の子どもに対する多様な措置が取られているが、いずれにしても、卒業するまでの「一時的な措置」に過ぎず、帰国を前提としている。2010年の方案では、初等・中学校に在学している非正規滞在者の児童に対して、取締りを緩和し、摘発されても学生や両親に対しては中学校の卒業まで退去強制を猶予している。さらに、この対応は2012年に非正規滞在者のモンゴル出身の高校生が退去強制の処分を受けた事件をきっかけに、猶予期間が高校卒業まで延長された⁸⁾。注意すべき点は、これらの指針の対象から排除されてしまう子どもが存在することである。例えば、上記の2010年の方案だと、(1) 未就学の子ども、(2) 在学していない子ども、(3) 高校を卒業した者の場合、などがそれに

7 ハ・ヨンクワン（하영광）君事件の概要は、以下の通りである。2006年4月5日、在留資格がなかったスリランカ人の母親が下校するハ君の迎えに行った際に、出入国管理事務所（日本の入管）の取り締まりにあい、退去強制されるようになったが、その後には、健康上の理由で3か月間の出国猶予とされた（政令第2006）。2000年に韓国で生まれたハ君は、当時安山市にある小学校1年生であった。この小学校は、外国人労働者の子どものための特別学級が設置されていた。この事件が広く知られたことで、親子を引き裂くことを狙った残酷な「標的取り締まり」であるとの批判が高まり、非正規滞在者の子どもの学習権を保障するという世論が形成された（『한겨레신문』2006.5.16）。

8 モンゴル人の事例は、就学前の年齢で来韓して初等・中学校に通い、取締りの当時高校に在学していたケースで、学生同士の喧嘩に巻き込まれ、喧嘩をとめさせる過程で警察の取り締まりにあった。在留資格がないことが明らかとなり、その4日後に退去強制となった。

該当する。

国家人権委員会は、非正規滞在者の子どもの学習権についてたびたび勧告を行った。この勧告には強制力はないものの、国家人権委員会法第25条第2項によれば、勧告事項を尊重し、履行に努める義務がある。例えば、2013年6月には、非正規滞在の子どもが両親から引き離して退去強制されたりすることがないように、出入国管理法令にその根拠となる条項を付加し、再発防止の対策をするように勧告している（국가인권위원회2017: 143）。また2020年3月には「長期滞在の非正規滞在の児童に対する一律的な退去強制を中断し、かれらが国内で継続的に滞在を望む場合、直接に在留資格を申請するようにし、児童の利益を考慮した具体的でオープンな審査基準を作り、適切な在留資格を付与する制度を設けること」を勧告した（국가인권위원회 19 진정 0703100 결정）。この勧告をうけて2021年4月19日法務部は、非正規滞在の児童生徒に対する新たな対応として「国内出生の不法滞在子どもの条件付き救済」（국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책）を行った。

まず、措置の対象になる要件とは、①国内出生で、②15年以上国内に滞在しており、③4月19日を基準に中・高校に在学するか、高校を卒業した者である。この制度の施行期間は2021年4月19日～2025年2月末までとして、上記の三つの条件を満たす場合のみ申請可能で、韓国に滞在する親と一緒に申請する必要がある。対象者は、全国におよそ100～500人といるとみなされる。この措置により、中学生、高校生には卒業するまで「一般研修」が付与される。また高校を卒業した未成年者の場合は、①大学進学か、就労をしているのであれば、それに見合う在留資格が付与される、②そうでない場合、進学、又は就労のための1年間「その他」が付与される。両親にも同様の「その他」が付与され、一時的に滞在が可能になる。ただし、両親の滞在が可能なのは、子どもが高校を卒業するまでであり、子どもが成人になった場合は出国しなければならない。

【表2】非正規滞在者の子どもへの主な対応

年 度	内 容
2001	3月「不法滞在外国人子どもの教育権保障の指針」
2003	1月, UN児童権利委員会から勧告 1月, 初・中等教育法施行令の改正
2005	5月, 外国人労働者の子ども教育支援計画
2006	5月, 多文化家庭の子ども支援対策 9月～11月, 「初等学校に在学する不法滞在児童に関する一時的救済」
2010	9月, 「不法滞在学生の学習権支援方案」(初等・中学校卒業まで)
2013	6月, 国家人権委員会の勧告 12月, 「不法滞在学生の学習権支援方案」(高校卒業まで)
2020	3月, 国家人権委員会の勧告
2021	4月, 「国内出生の不法滞在子どもの条件付き救済」

以上から明らかになるのは、二つの側面である。まず、非正規滞在者の子どもに在留期間を厳しく制限されており、それは両親の法的地位と深く関連している。韓国ではこれまでに非正規滞在者に対して定住可能な合法化を実施したことがなく、いずれも帰国を前提

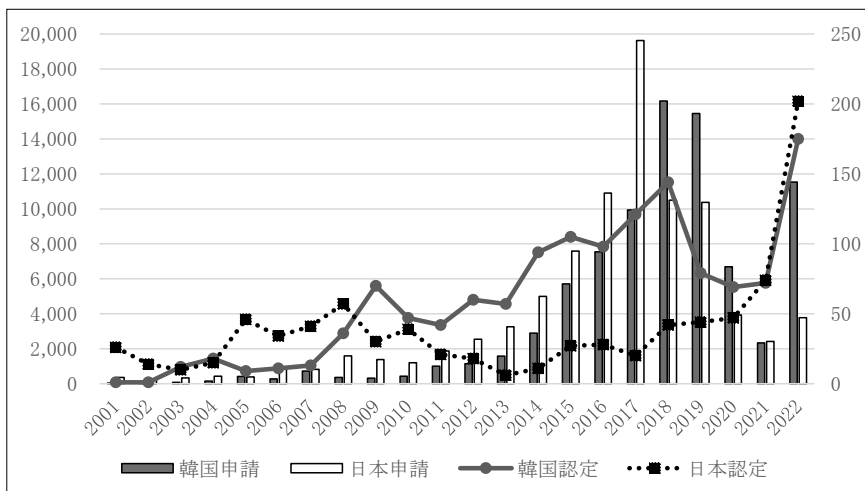
にする一時的な措置である（後述）。次に、条項や指針などの緩和により、非正規滞在者の子どもの教育へのアクセスが可能になっても、学校側が非正規滞在者の子どもを含む外国人子どもの入学、進学、転校を拒否した場合には、処罰規定がないなど、きちんとした法的保障がないことである。

2014年に発議された「移住児童権利保障の基本法」では、韓国で出生した児童、5年以上居住した児童等に対して特別在留資格を付与することにし、在留資格を得た子どもの親に対しても退去強制の猶予を受ける規定があったが、廃案になった（이탁건 2019: 185）。

3-3. 韓国における「難民等」

韓国は1992年12月に難民条約に批准したことで、1994年7月に出入国管理法を改正して難民認定が可能になった。ところが、実際に難民認定者が出たのは2001年2月が最初であった。その後一度重なる改正を経て、2012年12月に出入国管理法から切り離された独自の難民法が制定された。度重なる改正で特に注目すべきは、2008年12月の改正であり、難民手続きの期間が従来の3年から1年に短縮され、難民関連の業務に携わる法務部スタッフも増員された（김종철 2010）。これは、難民審査の処理の迅速化と共に、難民認定者の増加をもたらした⁹。

【図3】で示すように、難民申請者は2010年頃から増加しはじめ、2018年には16,173人と最高になった。しかしその後は、コロナ禍の入国制限も重なって減少したが、その緩和に伴い2022年にふたたび増加している。申請者と認定者の国籍は、かなり偏っている。



注：認定者数は、右目盛り

出所：『출입국・외국인 정책 통계연보』と「難民認定者数等について」を基に筆者作成

【図3】日韓における難民申請者と認定者数（単位：人）

9 例えば、민주사회를 위한 변호사모임 외 (2004:12-13) では、法務部の在留審査課で難民業務を総括する担当者一人であり、ソウルにある出入国管理事務所には、難民申請の受付と面接調査の担当者は3人に過ぎないと指摘している。受付さえも困難な状況であったことが分かる。

2022年までの申請者の多数を占める国籍は、カザフスタン、中国、ロシア、パキスタンの順であり、難民認定者の方は、ミャンマー、エチオピア、バングラデシュ、エジプトの順になっている。その背景には以下の2つが指摘される。すなわち (1) 在韓外国人労働者が多数を占める送り出し国からの難民申請に対する認定は否定的なため、(2) 外交問題を懸念して、その危惧がある国家に対しては、認定に消極的なためである (김현미 외 2010: 17)。

難民認定審査には、法務部による審査 (1次決定) と、異議申請で難民審査委員会の審査 (2次決定) と二段階で構成される¹⁰。1次決定で不許可になると、難民認定不許可通知書が発給され、14日以内で異議申請ができる。そしてその2次決定でもまたもや不認定になった場合、2次決定の結果とともに、90日以内で出国するという通知がなされる。それに対して、①難民不認定処分を取り消しの行政訴訟を起こす者が多く、その後には、再申請 (2回目の申請) をするのが一般的であるが、②人道的滞在許可者として滞在が認められる場合もある。

難民申請の際に、(1) 在留資格がある場合と、(2) 在留資格がない場合がある。(1) の場合は、難民申請により、「その他」の在留資格に変更となるが、(2) の場合は、超過滞在期間に応じて罰則金を支払う必要がある。そして、過去では在留資格が付与されずに難民申請の受付証が発給されるだけだったが (민주사회를 위한 변호사모임 외 2004)、2005年5月からは、罰則金を支払った場合は「その他」への変更が可能になった (김종철 외 2008: 49; 김현미 외 2010: 13)。

難民不認定者は、自発的に出国するか、退去強制させられるケースを除いては、非正規滞在者として韓国国内に滞在する場合が現実には多い (신은주 2018: 54)。先進国において難民認定率が低い日韓の両国では、難民申請・再申請の状態で、不安定な法的地位で滞在を余儀なくされる場合が多数であるが、在留資格がないことで外国人登録証 (日本の在留カード) を作ることができず、生活において様々な困難に直面する。김현미 외 (2010) によれば、難民申請者が身分証や在留資格の問題で特に困難な点は何かという問いに対して、回答者の79.1%が就労、58.1%が携帯電話やインターネットの開設、53.7%が銀行で通帳を作ること、49.5%が居住に関すること、26.6%が子どもの入学と答えている (김현미 외 2010: 57)。

3-4. 「難民等」の子どもと教育

1994年～2021年末の時期において、(1) 難民申請者の17歳以下の子どもは2,939人で、総申請者73,383人の4%を占める¹¹。(2) 難民認定者の子どもは402人で、総認定者1,163人の34.6%を占める。(3) 人道的滞在許可者の子どもは497人で、総人道的滞在許可者2,412人の20.6%を占める。国籍は明らかではないが、これらのデータから分かるのは、「難民等」の子どもの多数は難民認定者が占めていることであり、その理由は、親が認定された後に、本国から子どもを呼び寄せる「家族再結合」の結果だろう。

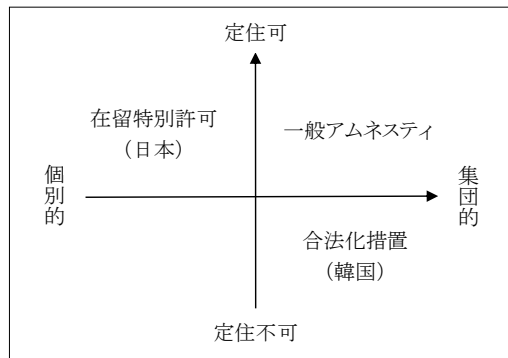
10 異議手続きでは、インタビューや事実調査が行われる場合はほとんどなく、1次審査で活用された資料を基に決定が下される (김현미 외 2010: 19-20)。

11 法務部統計における年齢区分は、0～4歳、5～17歳、18～59歳、60歳以上となっている。

「難民等」の場合、法的地位だけでなく、他の様々な要因も教育へのアクセスに影響をもたらす。노충래 외 (2018) による『国内難民児童の韓国社会適応の実態調査』では、多くの初等・中学校で「難民等」の子どもは個別的に入学申請を行い、学校長の裁量によって入学可否の許可される現状が指摘される。また入学を拒否される場合があり、難民の親が言語能力如何にコミュニケーション問題や情報不足により、入学時から困難を抱えている。進学やそれに伴う教育費の増加により、経済的困難を抱える「難民等」の子どもの場合、致し方なく多くの時間を家で過ごす (노충래 외 2018: 57)。

2015年に行われた『全国多文化家族の実態調査』との比較を通じて、全般的な学校生活への適応程度も分析し、難民の子どもの学校適応の実態が多文化家族の子どもに比べてやや低い水準であったことも明らかにされている。難民の子どもが困難を抱えている困難は、言語能力 (57.1%)、友達との付き合い (21.4%)、親の経済的支援、宗教・文化などの理由による給食問題などである。これに対して、多文化家族の子どもの場合にもっとも大きな困難は、友達との付き合い (64.7) %であり、言語能力は25.5%に過ぎない (노충래 외 2018: 151-152)。それが示すのは、国内出生が多数を占める多文化子どもの場合、言語能力の問題は、相対的に低いという事実である。

さらに、「難民等」、とりわけ難民申請者の教育を受ける権利の場合は、諸事情によって制限されている。これは、教育を受ける際に必要となる出生申告や行政による住民管理システムに由来する困難のせいである。子どもが韓国で出生した場合、親が出身国の大使館に出生申告をしていない場合、韓国には難民の子どもに対する出生登録制度がないために、結果的に無国籍者になる場合が多い (김현미 외 2013)。



【図4】合法化の区分

4. 滞在権：合法化と裁量による在留許可

以上で検討してきたように、非正規滞在者と「難民等」の子どもの教育へのアクセスは、初期は支援団体によって個別的に就学が可能になっていたが、2000年代になると、制度上でも可能になった。しかし、その運用面においては、地域や学校の対応における格差が生まれている。特に、合法滞在者を前提に作られた既存の制度を援用しているために、細部においては、つまり通帳開設、保険加入、学割が聞かない点など、在留資格がないことで生じる不利益の是正にはなっていない。

日韓で時期的な「ずれ」はあったものの、教育へのアクセスが可能になり、さらには広がった点は、両国で共通している。他方で、相違点として目立つのは、定住の可能性を表す「滞在権」である。韓国では非正規滞在者の子どもは、高校卒業後には退去や送還の可能性があり、出生や滞在の長期化、統合などを見据えた在留資格は与えられず、継続滞在の可能性 (定住可能性) はない。

合法化 (legalization) は、非正規滞在者を退去強制することなく、滞在と活動を特別に許可する制度で、大規模に行われる「一般アムネ스티」、小規模かつ個別に行われる「在留特別許可」、そして両者の折衷的な「特別アムネ스티」がある (近藤2010)。しかし、韓国における合法化 (合法化措置) は、【図4】でその効果 (定住可・定住不可) と対象 (個別的・集団的) を基準に示すように、集団的に行われるものの、定住は不可能で自主的帰国を促す出国猶予に過ぎない。

4-1. 日本の入管法と在留特別許可

日本では1951年10月に出入国管理令が制定された。1981年の難民条約に批准した後、1982年から出入国管理及び難民認定法 (略称、入管法) となった。

冷戦下の破壊活動に対する不安を背景として、入国者に対する厳格な管理と官僚の大幅な自由裁量権の組み合わせというのが、出入国管理令だった。その出入国管理の枠組みを作る任務に任されたのは、ニコラス・コレアであるが、かれは憲法との整合性に対する行き過ぎた配慮によって、排除や退去強制命令の執行を困難にしかねないことに不安を覚えて、占領終結後の日本における外国人破壊活動分子の締め出し、捜査、退去強制に必要なすべての権限を当局に与えることに力を注いだわけである (テッサ・モーリス＝スズキ2023)。望ましくない者と望ましい者を確実に切り離す唯一の方法は、「行政官に、相当の裁量権を与える」ことであるという背景から、退去強制が可能な範疇に入る人々であっても、在留特別許可を与える要件が満たせば、退去強制命令を覆せる権限が与えられたのであった (テッサ・モーリス＝スズキ2023: 142)。

当時の在留特別許可の主な対象は、旧植民地出身者である朝鮮人であった。例えば、1962年の在留に関する裁決結果は、朝鮮人2,923人のうち、退去強制が500人 (17%) で、在留特別許可が2,409人 (83%) であった (法務省入国管理局編, 1964:102-103)。その後、在留外国人の変化に伴い、在留特別許可の対象も、1990年代からは日本人や永住者等と婚姻した非正規滞在者へと変わり、1999年3月から非正規滞在者の家族の一斉出頭があったため、その一部に在留特別許可が与えられた (鈴木2010)。他方で、在留資格がない難民認定申請者は、退去強制手続きではなく、難民認定手続きの中で在留特別許可の判断がなされていた。冷戦期に作られた入管法と、その中の在留特別許可が、歳月が経つにつれて、対象を変えながら存続し、難民申請者を含む非正規滞在者の「滞在権」を認めてきた。

4-2. 韓国の出入国管理法と在留許可の特例

韓国で出入国管理法が制定されたのは、軍事独裁期の1963年3月である。当時の法律には、日本の在留特別許可に該当する「在留許可の特例」の条項がなかったが、1966年1月に制定された出入国管理法施行令第34条に「居住許可の特例」として新設され、その対象は、①永住の性格を持つ者、②韓国の国籍を享有する事実がある者、③その他法務部長官が特別に認める者であり、強制退去命令に対する異議申請が理由なしと認められる場合でも、居住許可ができるという内容であった。この条項は1967年3月に出入国管理法が全面的に改正された際に、この施行令の条項が「在留許可の特例」(第44条)として法律条項となった。

日本では退去強制の手続きにおいて、入国警備官の違反調査で容疑があれば、①違反審査（入国審査官）、②口頭審理（特別審理官）を経て、異議があれば③法務大臣の裁決で在留特別許可の可否が判断されるが、韓国では、退去強制の判断に対する異議申立と、それに対する法務部長官の決定として「在留許可の特例」がある。しかし、これはきわめて例外的に認められるだけなので、形式的なものにすぎない。例えば、2016年と2017年の特別在留許可件数は35件であり、そのうち19件が韓国系外国人に該当されるケースであったとされる（이탁건 2019: 184）。要するに、特例で在留資格が得られる可能性はほとんどなく、非正規滞在者にもこの特例の可能性など念頭にない。非正規滞在者は、こうした在留許可の特例ではなく、出国を猶予する措置で自主的に帰国する。この合法化措置は、出国猶予に過ぎず、期間内で帰国すれば、超過滞在に応じた罰則金の免除や再入国禁止が免除されるといったインセンティブがある（呉泰成2018）。しかし、【図2】で示したように、度重なる合法化措置の実施は、非正規滞在者の減少を促す効果をほとんど期待できない状態にしている。

おわりに

日韓両国における外国人・難民を取り巻く状況と関連法制度には、多数の類似点があったが、その形成過程や社会的文脈における相違点もあった。とくに、法的地位が脆弱な非正規滞在者や難民申請者の子どもに対しては、子どもの人権や人道的な配慮から、学習権が改善されてきたが、本稿で分析してきたように、定住の可能性を表す「滞在権」には大きな相違があった。今後、移民・難民の流入増加、家族形成、多文化教育の進展、人権意識の高揚など、移民・難民を取り巻く社会環境や認識は、変化していくだろう。このなかで、かれらの「滞在権」をめぐる動きは、それぞれの社会の成り立ちに影響を受けながら、いかに変貌していくのかを多様な側面から明らかにすべきであろう。

【謝辞】

本稿は、日本学術振興会の科研費（19K02149）の助成を受けた研究成果の一部である。

【参考文献】

- 李月順（2010）「韓国の学校における『多文化家庭』の子どもの教育と課題」『京都精華大学紀要』36: 55-71
- 李延姫（2013）「韓国における多文化社会化の進捗と移民政策の現状」『現代における人の国際移動』慶応義塾大学出版会
- 李滄珍（2010）「韓国における非正規滞在者と『合法化』をめぐる現状」近藤敦・塩原良和・鈴木江理子編著『非正規滞在者と在留特別許可』社会評論社
- 呉泰成（2013）「中国同胞から『朝鮮族』へ」『朝鮮族研究学会誌』3: 18-33
- （2018）「定住制限型の合法化」『アジア太平洋レビュー』15: 31-46
- 呉世蓮（2021）『日本と韓国における多文化教育の比較研究』学文社
- 小桐間徳（2014）「韓国における外国人学校制度の動向と日本への示唆」『国立教育政策研究所紀要』143: 239-248。
- 近藤敦（2010）「一般アムネ스티・在留特別許可・特別アムネ스티」近藤敦・塩原良和・鈴木江理子編著『非正規滞在者と在留特別許可』社会評論社
- テッサ・モリス＝スズキ（2023）「冷戦と戦後入管体制の形成」駒井洋監修・加藤丈太郎編『入管

の解体と移民庁の創設』明石書店

中島智子 (1997) 『『文化』『人権』における『こころ主義』と『ことば主義』』『人権教育』27(13) : 25-30

春木育美 (2022) 「外国につながりを持つ多様な子どもたち」春木育美・吉田美智子『移民大国化する韓国』明石書店

春木育美・吉田美智子 (2022) 『移民大国化する韓国』明石書店

法務省入国管理局編 (1964) 『出入国管理とその実態』

鈴木江理子 (2010) 「非正規滞在者と日本社会」近藤敦・塩原良和・鈴木江理子編著『非正規滞在者と在留特別許可』社会評論社

【韓国語文献】

교육부(2006)「다문화가정 자녀 교육지원 대책」인적자원정책국

국가인권위원회(2017)『이주민과 인권』

김종철 외(2008)『국내 난민 등 인권실태조사』국가인권위원회

김현미 외(2010)『한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안』법무부

_____(2013)『한국거주난민아동생활실태조사 및 지원방안연구』세이브더칠드런

_____(2020)『국내 거주 난민 아동의 교육권 실태 연구』세이브더칠드런

노충래 외(2018)『국내 난민아동 한국사회 적응 실태조사』초록우산 어린이재단

문병기 외(2018)『국내체류 아동에 대한 실태조사』법무부

민주사회를 위한 변호사모임 외(2004)『국내 외국인 난민 인권실태조사 보고서』

朴順德, 船谷由花, 石井裕子, 李令善 (2015) 「한국과 일본의 다문화가정 학생을 위한 학교교육 지원 비교」『日本學報』102: 227-246.

서정애(2017)「한국 거주 난민 아동의 권리」『재외한인연구』41: 79-101.

설동훈 외(2003)『국내 거주 외국인노동자아동의 인권실태조사』국가인권위원회

신예진・최서리(2019)「일본의 재류특별허가제도의 시사점」『MRTC ISSUE brief』이민정책연구원

신옥주(2016)「미등록 이주아동의 인권제고를 위한 비교법적 연구」『유럽헌법연구』22: 275-320.

신은주 외(2018)『난민아동지원 성과 평가 및 지원방안에 관한 연구』세이브더칠드런

이충은(2019)「강제퇴거로 인한 미등록 이주아동의 인권침해」『한국법학회』19(3): 531-558.

이탁건(2019)「미등록 이주아동의 머무를 권리」『이화젠더법학』11(1): 161-194.

이혜원 외(2010)『이주아동의 교육권 실태조사』국가인권위원회

이호택 외(2009)『난민신청자에 대한 각국의 지원시설과 사회통합제도 연구』법무부

최영미(2018)『미등록 이주아동의 건강권과 향후과제』경기도가족여성연구원

피난처(2015)『국내 인도적체류허가 난민의 실태조사 보고서』국가인권위원회

한국이주민건강협회 희망의 친구들(2019)『미등록 이주아동의 체류권 실태조사』

「저요? 일곱살 불법체류자 하영광이에요」(『한겨레신문』2006.05.16)

Barriers to Accessing Educational Rights for
“Multicultural Children” in South Korea:
Focusing on the Children of Undocumented Residents and Refugee Applicants

OH Taesung

Abstract

The purpose of this paper is to highlight the particular characteristics of the policies in South Korea for increasing access to education for “multicultural children” when compared to similar policies in Japan, and especially those for the children of undocumented residents and refugee applicants who have the most precarious legal status.

In South Korea, the large number of international marriages since the 2000s led to an increase in the formation of “multicultural families” which required a response by the government regarding the educational needs of children from such families. The Ministry of Education launched the “Education Support Measures for the Children of Multicultural Families” in 2006 and began implementing specific measures to address policy challenges and responses. While “multicultural children” also include the children of undocumented residents and refugee applicants, the current situation is that the policy is primarily focused on children from “multicultural families” who have South Korean citizenship and who constitute a majority numerically.

On the other hand, there are now almost no legal or formal barriers regarding access to education for children of undocumented residents and refugee applicants, although challenges still exist in the practical implementation of initiatives to increase such access. This is similar to the situation in Japan, with one significant difference in that unlike in Japan, South Korea has not implemented measures for legalization that would grant undocumented migrants legal status allowing them to reside long-term in the country. In Japan, historically significant numbers of undocumented migrants—including those applying for refugee status—have been granted legalization of their immigration status allowing them to continue to reside in the country. By contrast, South Korea has periodically granted a temporary stay on the forced return of undocumented migrants in the country but has never implemented measures to legalize large numbers of undocumented migrants.