

レポート

諸外国における外国人住民向け統合プログラムの事例研究

韓国「社会統合プログラム」の事例をもとに

経済政策部 [東京] 主任研究員 加藤真

本稿では、諸外国で外国人住民向けに行われている当該国の言語や社会・文化・歴史等を教える統合プログラムの事例研究として、これまで日本語文献ではほとんど扱われてこなかった、韓国における「社会統合プログラム」について、制度詳細や教育内容、参加実態、本プログラムに対する韓国国内で挙げられている論点・課題等を整理する。

【要旨】

■外国人住民向け統合プログラムが必要とされる背景

- 日本の在留外国人は 307.5 万人と過去最高を記録し、将来的には今の欧州並みに匹敵する人口の約 1 割が外国人となる推計が出されている。外国人を受け入れた後の統合政策(多文化共生政策)に関わり、諸外国では、国として当該国の公用語や社会・文化等を包括的に外国人に学んでもらう統合プログラムが実施されている。日本でも外国人住民の増加が見込まれるなか、本格的な統合プログラム導入に向けた検討が必要な時期といえる。

■韓国「社会統合プログラム」の制度設計、運営実態

- 韓国の社会統合プログラムは、出入国管理法や在韓外国人処遇基本法等に基づき、2010 年から本運用が開始された。2020 年時点で約 10.2 億円の国家予算が割かれている。プログラムは全 6 段階から構成され、0-4 段階目の「韓国語と韓国文化」(計 415 時間)、5 段階目の「韓国社会理解」(100 時間)が設定されている。
- 受講自体は任意だが、履修完了により永住や帰化申請、在留資格の変更、留学生のアルバイト許可等で優遇措置を与える制度設計がなされており、受講誘導策が敷かれている。
- プログラムは法務部に指定された全国約 380 機関にて共通のプログラムが開講され、毎年 5 万人前後が受講している。参加者の内訳をみると、帰国が前提とされ家族帯同も認められない低熟練労働者が一定割合を占めている。これは前述の、プログラム受講によるインセンティブ設計がなされていることが影響している。実際、韓国語能力や韓国社会の理解を高め、永住申請や家族呼び寄せができる在留資格へ変更する事例がみられる。

■韓国「社会統合プログラム」の論点・課題

- 主な論点・課題として、社会統合プログラム受講の義務化と有料化が挙げられている。
- 義務化について、現在は任意であるため参加率が低位にとどまっている。例えば、低熟練の外国人労働者は韓国生活への適応が難しいほど、職務遂行に否定的な影響を与え、事業所離脱(失踪)等を招き、社会的コストが増加するという先行研究もあり、特に低熟練の外国人労働者については受講を義務化し、製造現場や農場等、就労現場に即したカリキュラム及び教材を開発する提案がなされている。
- 有料化について、現在は教材費のみ参加者負担で、それ以外は公費で賄われている。自費でないため授業参加態度の悪化、出席率の低下などの課題が挙げられている。また、評価試験において不合格だった場合の再履修も無償で行われているため、試験不合格後の再履修時の自己負担金の導入等が提案されてきた。これを受け、直近 2023 年 8 月 9 日に、2024 年以降の再履修時の有料化の試行実施が決定された。

1. はじめに

2022年末時点の日本における在留外国人は307.5万人と過去最高を記録している(出入国在留管理庁「在留外国人統計」)。国立社会保障・人口問題研究所が2023年4月に発表した人口推計(中位推計)では、約50年後の2070年に日本国内の人口が8,700万人となり、この1割が外国人になることが示された。これは今の欧州並みに匹敵する。

こうした趨勢があるなかで、外国人を受け入れた後の統合政策(日本では多文化共生政策と呼ばれる)について、長らく日本では自治体による取組が先行し、国レベルの取組は後れを取ってきた。統合政策の国際比較指標である Migrant Integration Policy Index(移民統合政策指数、MIPEX)の最新(2020年)の結果によれば、日本は、調査対象国56か国中35番目で、国としては「統合政策なき受入れ」という評価が下されている(Migration Policy Group 2020)。

このような状況に対して、2022年7月の参院選における自由民主党公約で「多文化共生社会を実現する」と掲げられたように、近年ようやく国レベルの動きが活発化してきた。直近の大きな動きとして、2022年6月、出入国在留管理庁が中心となり「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を策定し、当面5年間、外国人との共生社会に向けた全101施策と数値目標等が示された。また、2022年11月には文化庁から、地域における日本語教育の指針として、4段階にレベル分けされた日本語教育プログラムが示され(学習時間は計700時間~1,070時間程度)、当該指針に基づき地方自治体が日本語教育に取り組んでいくことが目指されている。

こうしたプログラムについて、海外に目を向けると、諸外国では(自治体任せではなく)国として、当該国の公用語に加え、社会・文化・歴史等も包括的に外国人に学んでもらう統合プログラムが実施している。以下の図表は、言語教育プログラムについて主要国の実施状況をまとめたものである。

図表1 諸外国における移民・外国人向け言語教育プログラムの実施状況

	MIPEX 順位	受講義務の有無	未受講の場合の 罰則	達成要件有無※4	達成要件への 罰則	永住や帰化要件 と語学力の関係※4	公的財政負担額	受講者負担 (1講義あたり)
アメリカ	6	×	-	×	-	帰化に関する要件あり (年齢+居住年数での例外あり)	6.57億米ドル(連邦) (約884億円) ※2020年	政府による補助あり (実施団体等を通じて)
カナダ	4	×	-	×	-	帰化に関する要件あり (54歳以下)	2.61億加ドル(連邦) (約261億円) ※2019-20年	永住権保持者は無料、 その他州により異なる
ドイツ	14	○	給付金の減額、 在留期限延長 の制限	×	-	永住、帰化ともに B1レベル	10億ユーロ (約1,470億円) ※時点未記載	2.21-円(2年以内修了の場合50%返金)、 2.621-円(職業語学コースの場合)、 無職の場合無料
フランス	18	○	なし	A1レベル	1年滞在后、未達成 の場合、在留期限 延長を制限	永住A2レベル(5年滞在后)、 帰化B1レベル	2.5億ユーロ(統合コース) (約368億円) ※2020年	無料
イギリス	18	△※1	-	×	-	永住B1レベル	-	失業中の場合は無料
スウェーデン	1	△※2	※2	×	-	要件が合意されたが未実施	379万スウェーデンクローナ (約4,900万円) ※2019年	無料
フィンランド	2	○	失業給付の制限	×	-	帰化B1レベル	51百万ユーロ (約75億円) ※2019年	無料
ポルトガル	3	×	なし	×	-	永住A2レベル	263,093ユーロ (約3,900万円) ※2017-18年	無料
オーストラリア	9	△※3	所属補助を受ける 際の制約あり	×	-	帰化に関する要件あり (60歳以下)	2.26億豪ドル (約204億円) ※2018-19年	無料
韓国	18	×	-	×	-	永住、帰化ともに 関係要件あり	516万ユーロ (約7.6億円) ※2019年	無料 (教材費など実費負担)
(参考) 日本	35	-	-	-	-	-	-	-

※1：任意だが、人道的観点での移民には受講を強く推奨

※2：任意だが、受講により社会保障等の受領に関連する場合あり

※3：任意だが、所得補助を受ける条件として受講が求められる場合あり

※4：ヨーロッパ言語共通参照枠(CEFR)に基づく

(出所) OECD(2021)、Migration Policy Group(2020)をもとに作成

(注) 上記では、アメリカ、ドイツ、オーストラリア等に加え、MIPEXにてTOP3のスウェーデン、フィンランド、ポルトガルをまとめた。

国によって、移民・外国人に関する政策の歴史や内容、外国人の人数や総人口に占める割合等の違いがあるため単純な比較には留意が必要だが、諸外国では統合プログラムの受講状況に応じて、永住や国籍取得(帰化)申請とも連動

させながら、当該国の言語や社会を学ぶことにインセンティブを与え、学習を促す仕組みが運用されている。

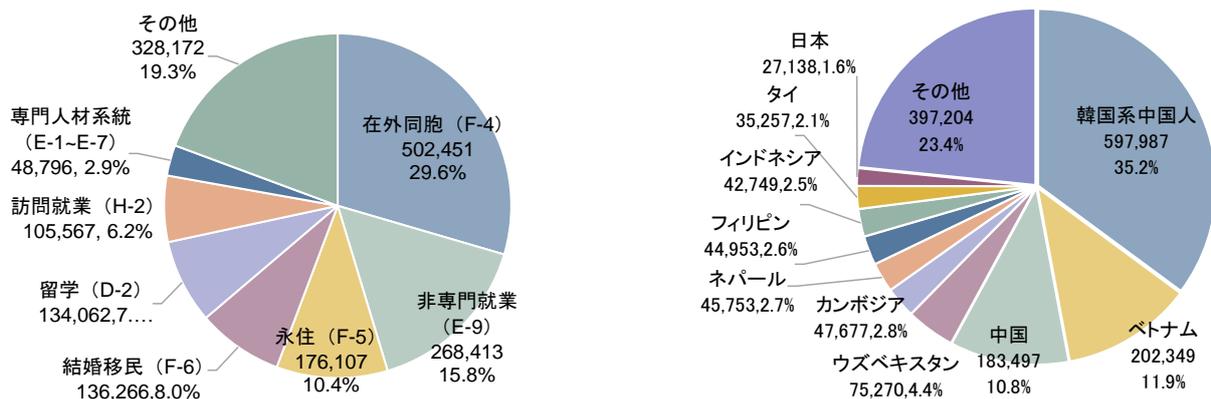
このなかで、本稿では同じアジアに属する韓国における「社会統合プログラム(Korea Immigration & Integration Program: KIIP)」について扱う。韓国は日本と同様に外国人の「後発受入れ国」と分類されるが(小井戸 2017、OECD 2018 など)、統合政策は、日本と比較すると国としての取組が進んでいる。上述した統合政策の国際比較指標である MIPEX において、韓国は全体の 18 番目で、アジア地域では最も高い評価がなされている(Migration Policy Group 2020)。韓国の社会統合プログラムは、管見の限りこれまで日本語文献ではこれまでほとんど扱われてきておらず¹、制度が一部紹介されてきた程度にとどまる(申明直 2020、JICA2022 など)。そこで以下では、韓国における統合政策の概要及び外国人住民の状況を概観した上で、社会統合プログラムの制度詳細や教育内容、参加実態、本プログラムに対する韓国内で挙げられている論点・課題等について整理する。

2. 韓国における統合政策及び外国人住民の概況

韓国における統合政策は、2000 年代後半以降、基本法となる在韓外国人処遇基本法(2007 年制定・施行、法務部所管)、多文化家族支援法(2008 年制定・施行、女性家族部所管)を中心に基盤を整備し、全国どこでも均質的なサービスや共通のプログラムが提供される点が特徴である。これは、長らく自治体が多文化共生政策を主導し、地域によって取組の濃淡がある日本とは大きく異なる点といえる。

韓国における長期在留外国人²は、2022 年末時点で 169.9 万人、総人口に占める割合は約 3.3%で日本(約 2.5%)よりも高い。在留資格別では、韓国系外国人対象の「在外同胞(F-4)」(29.6%)が最も多く、次いで雇用許可制で就労する低熟練労働者対象の「非専門就業(E-9)」(15.8%)、「永住(F-5)」(10.4%)、「結婚移民(F-6)」(8.0%)の順になっている。国籍別では、在留資格別の割合とも連動して、「韓国系中国人」が(35.2%)と最も多く、次いで、「ベトナム」(11.9%)、「中国」(10.8%)、「ウズベキスタン」(4.4%)の順になっている。

図表 2 長期在留外国人の在留資格別(左図)、国籍別(右図)割合(2022 年末、合計 1,699,834 人)



(出所) 出入国・外国人政策本部「2022 年 12 月出入国外国人政策統計月報」をもとに作成

¹ 例えば、国立情報学研究所が運営する論文・書籍等の検索サービスである CiNii で、「社会統合プログラム」を検索すると、韓国が外国人向けに行う社会統合プログラムを扱う日本語文献は 1 件もヒットしない(2023 年 7 月 18 日時点)。

² 長期在留外国人は「登録外国人」(91 日以上在留が認められた外国人登録をした外国人) + 「居所申告をした外国国籍同胞」(韓国系外国人)の合計を指す。これに在留期限 90 日以下の「短期在留外国人」を合わせた「総在留外国人」は 2022 年末時点で約 225 万人(総人口に占める割合は約 4.3%)となっている。

在留資格別・国籍別の上位の状況を踏まえると、原則帰国が求められ、家族帯同も認められない雇用許可制で働く低熟練の外国人労働者が一定割合を占めている。後述するが、こうした雇用許可制で働く外国人に対して、社会統合プログラムの受講等を通して、永住申請や家族呼び寄せができる在留資格へ変更する道が開かれており、実際に韓国語能力や韓国社会の理解を高めて、在留資格を変更している事例がみられる。

3. 社会統合プログラム概要

(1) 概要

韓国の社会統合プログラムの概要を以下の図表 3 にまとめる。

社会統合プログラムは、韓国社会の構成員として適応・自立に欠かせない基本的な素養(韓国語と韓国社会理解など)を体系的に学習し、評価を行うプログラムである。プログラムの履修と、永住や韓国国籍取得(帰化)申請等における特典を連動させている(履修特典の詳細は後述)。

経緯を振り返ると、2007 年からプログラム導入に向けた政策研究を開始し、2009 年にモデル事業実施後、2010 年から本運用が開始された。その後 2012 年 1 月に、改正出入国管理法第 39 条及び 40 条に社会統合プログラムの法的根拠条項を新設した³。

社会統合プログラムの導入背景として、1)それまで一般帰化(結婚移民者以外の帰化)のためには、帰化テストとして韓国語能力と基礎的素養の評価試験を課していたが、予想問題集を丸暗記するなど韓国国民として備えるべき要件を検証するのに限界があったこと、2)結婚移民者に対しては、帰化テストの免除、かつ、通常 5 年以上継続して韓国に在留することが帰化申請要件のところを 2 年で良いと認めているため、韓国語能力や韓国社会理解が不十分な状態で帰化することが可能となっていたこと、3)一般帰化・結婚移民者の帰化における上記のような状況が続くと、最終的に帰化者の社会不適應、国民との摩擦による社会的コストの発生、教育や就職機会の制限、社会経済的脆弱層への転落が懸念されたこと、などが挙げられている(チェベヨン 2012)。

受講対象は、在留期限に上限がある低熟練労働者や留学生も含めて、90 日以上在留期間を有する長期在留外国人及び韓国国籍へ帰化後 3 年未満の者で、この条件をみたす場合、希望すれば誰でも受講できる。

³ 関連する根拠法令として、その他に出入国管理法施行令第 48 条・第 51 条及び施行規則第 53 条、在韓外国人処遇基本法第 10 条・第 17 条及び第 20 条・第 21 条、国籍法施行令第 4 条及び施行規則第 4 条、社会統合プログラム多文化社会専門家認定基準等に関する規定(法務部訓令第 1380 号)、社会統合プログラム評価管理規定(例規)、社会統合プログラム及びその運営等に関する規定(法務部訓令第 850 号)等がある(法務部出入国・外国人政策本部 2022)。

図表3 韓国 社会統合プログラム概要 (2023年時点)

名称	社会統合プログラム
根拠法	出入国管理法第39条-第40条、在韓外国人処遇基本法第10条-第17条、第20条-第21条 他
開始年	2010年
実施主体	法務部出入国・外国人政策本部
受講対象	90日以上在留期間を有する外国人、3年以内の帰化者 のうち希望する者
受講者数 (直近3年間)	2019年：56,535人、2020年：36,620人、2021年：43,552人、2022年：42,163人
義務/任意	任意
実施機関数	全国378箇所 (2023年：拠点運営機関49、一般運営機関329)
受講内容・時間	レベル分けの事前試験結果に基づき、全5段階に分けて415時間の韓国語授業と100時間の韓国社会理解の授業が設定
費用	授業料は無償 (教材費のみ自費)
試験	各段階ごとに試験があり、最終的に総合評価試験 (永住用、帰化用) が課される
受講のインセンティブ	履修状況に応じて、永住や帰化申請、在留資格変更申請時に優遇措置を受けられる
不受講・試験不合格等の影響	特になし (永住、帰化申請、在留資格変更申請時の優遇が受けられない)

(出所) 出入国・外国人政策本部(2022a)などをもとに作成

(2) 予算措置

前述の通り、社会統合プログラムは、出入国管理法や在韓外国人処遇基本法などの法律に基づき実施されており、その運営にあたって国家予算が充てられてきた。

予算規模を整理した先行研究によれば、2012年時点で約48.7億ウォン(約4.9億円)だったところ、2015年に約550億ウォン(約5.5億円)、2018年に約685億ウォン(約6.9億円)、2020年に約1,023億ウォン(約10.2億円)と増額傾向が続いている(ムンギョンギ・イヒャンス・ファンミンチョル 2016、ユミニ・キムドウォン・パクソンニル 2020)。

粗い試算だが、日本で韓国並みの社会統合プログラムを導入するには、在留外国人の人数(2020年末基準)⁴をベースにすると18.4億円程度(日本が韓国の1.8倍)が必要になると見込まれる。

4. プログラム・評価

(1) プログラム受講の流れ

プログラムは全6段階から構成され、0-4段階目の「韓国語と韓国文化」(計415時間)と、5段階目の「韓国社会理解」(基本課程70時間、深化課程30時間)が設定されている⁵。段階ごと試験が課されるが、単に試験合格だけでは修了認定は得られず、規定授業時間の8割以上の出席が求められる。また1年・3学期制(1学期あたり約4か月)で運営されている。

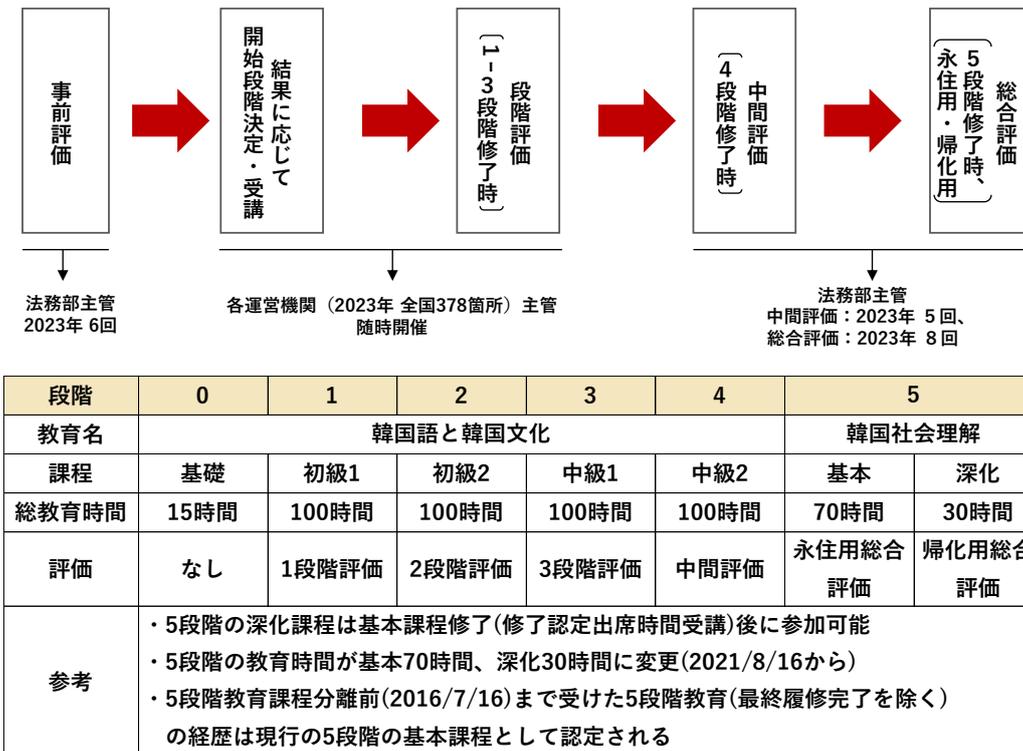
受講開始にあたっては、事前評価試験を受験し、結果に応じて開始段階が決定される(詳細は4(2)「評価」にて後述)。ただし、以下のような例外規定も設けられている。具体的には、1)事前評価試験を受けない場合は0段階から開始、2)韓国語能力試験(TOPIK)の1級(初級)保持者は2段階開始、2級保持者は3段階開始、3級保持者は4段階開始、4级以上保持者は5段階開始、3)「結婚移民(F-6)査証発給指針」に基づき、基礎的な韓国語の意思疎通が可能である

⁴ 2020年末時点の在留外国人(長期在留外国人)数は、日本が約289万人、韓国が約160万人となっている(日本:在留外国人統計、韓国:出入国・外国人統計年報)。

⁵ 授業は1時間(50分講義、10分休憩)で構成され、1日6時間以内(ただし、週1回週末クラスを含む場合は8時間以内)、1週間で合計12時間以内の編成とする。

ことを証明して「結婚移民(F-6)」の在留資格発給を受けた場合は 2 段階から開始、4) 事前評価試験の結果が 85 点以上の場合、受験から 2 年以内に 5 段階目基礎過程修了後の永住用総合評価試験の申込が可能⁶などの規定である。0 段階から始めた場合、全課程修了まで最短でも 1 年 8 か月程度、各段階で評価試験に不合格・再履修となった場合は 5 年近くかかる。

図表 4 韓国 社会統合プログラムの受講の流れ（上）、教育段階・課程概要（下）



(出所) 出入国・外国人政策本部(2022a)をもとに作成

教材は法務部監修にて作成・出版されており、プログラム運営機関は必ず当該教材を使用しなければならない。なお、プログラム導入当初、教材費は無償であったが、現在は参加者が書店等で自費購入することとされている⁷。

教育内容について、5 段階目の「韓国社会理解」は、2021 年 7 月まで、基本課程 50 時間、深化課程 20 時間であったが、同年 8 月以降、それぞれ 70 時間、30 時間に拡大された。内容は、社会／教育／文化／政治／経済／法／歴史／地理の 8 分野を扱っており、永住権や韓国国籍取得に向けて必要と考えられる知識を教えている。また、同じく 2021 年 8 月以降、基本課程(70 時間)のうち 10 時間分は「社会参加型教育」として、ボランティア活動等を行うことが必須となった。

なお、履修期間中に、出産・治療等のやむを得ない事情で 30 日以上継続参加が困難な場合、履修一時停止措置を申請できる(履修を再開する場合は、一時停止した段階から再開)。また、基本的には一度進んだ段階から戻ることはないが、参加本人が希望し、かつ、当該段階の総教育時間のうち 4 割以内の進捗段階の場合、現在履修中の段階の一つ下位の段階に戻ることが可能になっている。

⁶ ただし合格した場合でも、5 段階基本課程修了とはならず、「永住基本素養の要件充足」という扱いになる。

⁷ 生活保護にあたる公的扶助制度の対象者や障がい者の場合は、運営機関から無償提供される。

(2) 評価

社会統合プログラムの評価は、法務部の主管により全国同時実施する「事前評価」、「中間評価」、「永住用・帰化用総合評価」と、1～3 段階修了時に運営機関の主管により実施する「段階評価」で構成される。前述の通り、「事前評価」の結果に応じて受講開始段階が決定されるが、以下の図表 5,6 では、事前評価試験の点数に応じて割り当てられる開始段階と、各段階の評価試験の内容をまとめている。各評価試験ともに、筆記試験と口述試験で構成され、法務部主管の「事前評価」「中間評価」「総合評価」は受験料 38,000 ウォン(約 3,800 円)が自費負担となっている。試験は、前述した指定の教材をもとに出題され、サンプル問題も社会統合プログラムのポータルサイトにて公開されている。

図表 5 事前評価試験の点数に応じた受講開始段階

事前評価 試験点数	0-2点	3-20点	21-40点	41-60点	61-80点	81-100点
受講開始 段階	0	1	2	3	4	5 (基本課程)

(出所) 出入国・外国人政策本部(2022a)をもとに作成

図表 6 各段階における評価試験の内容

評価段階	受験の タイミング	主管	内容
事前評価	プログラム 受講前	法務部	<ul style="list-style-type: none"> 筆記試験50問(複数選択式48問、記述式2問)・60分・75点、口述試験5問・10分・25点 試験結果を受けて、段階割り当てを受けた日から2年以内に、当該段階に参加が必要 受験料は、38,000ウォン(受験者負担) 事前評価は「普段の力」を図るため、別途の教材は作成していない
段階評価	1-3段階、 各段階修了時	運営機関	<ul style="list-style-type: none"> 筆記試験20問・30分、口述試験5問・10分 100点満点中、60点以上で合格 合格者は次の段階への移行が可能、1年以内に次の段階への参加が必要 不合格者は1年以内に再履修・修了した場合、段階評価結果に関係なく次の段階への移行が可能 受験料なし
中間評価	4段階修了時	法務部	<ul style="list-style-type: none"> 筆記試験30問(複数選択式28問、作文2問(100文字程度))・計50分、口述試験5問・10分 100点満点中、60点以上で合格 合格者は「社会統合プログラム韓国語と韓国文化試験(KLCT)」合格証が発行され、5段階目へ移行が可能 不合格者は、中間評価の再受験に合格、もしくは、4段階の教育を再履修・修了し、中間評価で41点~59点の場合、5段階への移行が可能 受験料は、38,000ウォン(受験者負担)
総合評価 (永住用、 帰化用)	5段階 基礎・深化 過程、 各過程修了時	法務部	<ul style="list-style-type: none"> 筆記試験40問(複数選択式36問、作文4問(200文字程度))・60分、口述試験5問・10分 100点満点中、60点以上で合格 永住用総合評価合格者は「韓国移民永住適格試験(KIPRAT)」合格証が発行される 永住用総合評価不合格者は、永住用試験の再受験に合格、もしくは、5段階基本コースを再履修・修了し、永住用総合評価試験で41点~59点の場合、履修完了と扱う 帰化用総合評価合格者は「韓国移民帰化適格試験(KINAT)」合格証が発行される 帰化用総合評価不合格者は、帰化用総合評価の再受験にて合格、もしくは、5段階深化コースを再履修・修了し、帰化用総合評価で41点~59点の場合、履修完了と扱う 受験料は、38,000ウォン(受験者負担)

(出所) 出入国・外国人政策本部(2022a)をもとに作成

各評価の合格基準は、「段階評価」「中間評価」「最終評価」いずれも、100点満点中60点以上で合格になる。評価試験に不合格の場合、再履修後に再受験して合格すれば次の段階へと進める。再受験でも不合格の場合、4割以上の得点があれば履修完了と見なされる。

5. 履修完了特典(優遇措置)

(1) 永住及び帰化申請関連

社会統合プログラムの履修完了によって、永住や帰化申請等で優遇措置が得られる。具体的な履修完了区分と特典内容は以下の表にまとめている。例えば、韓国国籍の取得(帰化)を希望する場合、帰化用総合評価に合格していれば、通常求められる帰化面接審査は免除される。

図表 7 永住及び帰化申請関連の履修完了特典

特典内容	帰化用総合評価		永住用総合評価	
	合格	不合格だが 再履修完了	合格	不合格だが 再履修完了
1. 帰化面接審査免除	●			
2. 帰化申請者の総合評価合格認定	●	●		
3. 永住基本素養要件の充足認定	●	●	●	●
4. 永住以外の一般の在留資格変更時の特典	●	●	●	●
5. 査証発行時の特典	●	●	●	●

(出所) 出入国・外国人政策本部(2022a)をもとに作成

(2) その他の優遇措置

永住・帰化申請以外でも、一般の在留資格変更時に、社会統合プログラムの履修完了段階に応じて、特典が与えられている。例えば、韓国では、雇用許可制で働く低熟練外国人労働者(在留資格「非専門就業」(E-9))を主な対象として、年収、年齢、学歴、韓国語能力、技能熟練度などの項目を点数化し、合計224点満点中52点以上に達した場合⁸は、在留資格「熟練技能人材」(E-7-4)という、永住申請や家族呼び寄せが可能な在留資格に変更できる点数制度を運用しているが、社会統合プログラムの履修段階に応じて、2段階履修完了で10点、3段階履修完了で15点、4段階履修完了で20点、5段階履修完了で25点が加算される。この配点は、2023年以降各段階5点ずつ高くなっており、社会統合プログラム受講への誘導策といえる(例:2022年までは2段階履修で5点のみの加算だった)。

また、2018年10月以降、留学生のアルバイト許可において、社会統合プログラムの履修完了と連動させた運用がなされている。韓国で留学生在がアルバイトをするには一定要件を満たす必要があるが、例えば専門学校生及び大学学部1,2年生は、社会統合プログラム3段階以上の履修完了で、授業がある平日は週25時間上限、週末や休暇期間は無制限で就労可能になっている(2023年7月3日以降、専門学校生と大学学士課程の学生は、授業がある平日に就労可能な上限時間が週20時間から25時間に拡大された(法務部2023c))。

⁸ 正確には、年収が2,600万ウォン以上の者は52点以上、年齢、学歴、韓国語能力、技能熟練度の各点数の合計が35点以上の者は総得点が72点以上必要となる(いずれも2023年の規定、出入国・外国人政策本部2023b)。

図表 8 社会統合プログラムの履修と留学生のアルバイト就労の許可時間

種別	社会統合プログラム (または韓国語能力試験)	就労可能時間 (上限)	
		授業のある平日	週末、休暇期間
語学研修生	2段階	履修未完了	10時間
		履修完了	20時間
専門学校生	3段階	履修未完了	10時間
		履修完了	25時間 制限なし
大学学部1,2年生	3段階	履修未完了	10時間
		履修完了	25時間 制限なし
大学学部3,4年生	4段階	履修未完了	10時間
		履修完了	25時間 制限なし
修士・博士課程学生	4段階	履修未完了	15時間
		履修完了	30時間 制限なし

(出所) 出入国・外国人政策本部 (2023a, 2023c) をもとに作成

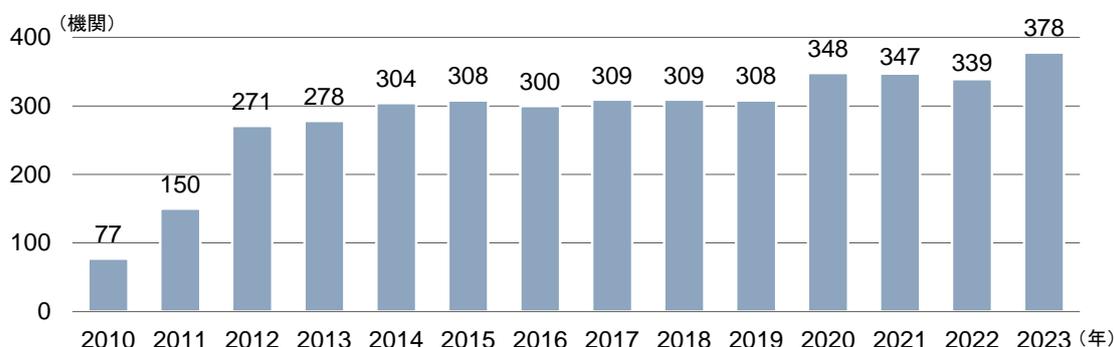
(注) 成績優秀者、かつ、社会統合プログラム各段階履修完了者は、規定時間+5時間まで追加で認められる。

さらに、語学研修生について、社会統合プログラム 3 段階以上を履修完了した場合、原則所属先の学校を変更することは認められないところ例外的に学校変更が認められたり、大学等の上位学校への進学準備のために通学しない空白期間(在留期間の延長)が認められたりといった優遇措置を施している。

6. 運営機関

社会統合プログラムは、法務部が指定した機関が運営しており、拠点運営機関と一般運営機関に分かれ、1 つの拠点運営機関の下に複数の一般運営機関が連なる関係にある。指定期間は 2 年間で、現在は 2022 年末に公募で決まった機関が 2023 年 1 月～2024 年末の期間で運営している。現在の拠点運営機関は 49 箇所、一般運営機関は 329 箇所設置されている。2023 年の運営機関数は過去最多の 378 機関で、立地はソウル特別市+仁川広域市+京畿道の首都圏が 161 機関(42.6%)、非首都圏が 217 機関(57.4%)となっている。このうち、首都のソウル特別市内に拠点運営機関が 7 機関、一般運営機関が 47 機関設置されている。

図表 9 運営機関数の推移



(出所) 出入国・外国人政策本部「出入国者及び在留外国人統計」をもとに作成、2022 年、2023 年は出入国・外国人政策本部 HP 参照

拠点運営機関のなかには更に、評価管理、映像教育、職務教育など全国単位業務遂行のために中央拠点運営機関(1 箇所)が定められる。以下の図表 10 では、各機関の役割をまとめている。拠点運営機関は予算申請・執行や管理・監

督、一般運営機関は教育課程の運営を主に行う。

図表 10 各運営機関の役割

中央拠点運営機関 (1箇所)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 国庫補助金の申請及び執行など予算諸般業務の遂行 ○ 全国単位の業務遂行 <ul style="list-style-type: none"> - 段階評価管理、口頭試問官及び専任人材教育、満足度調査、各種イベント等 ○ 映像教育課程の運営 <ul style="list-style-type: none"> - 映像教育のための施設提供及び教育プログラムの企画・総括 - 開設コース及び所属講師の管理監督 ○ 多文化社会専門家関連教育
拠点運営機関 (48箇所)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 国庫補助金の申請及び執行等、予算諸般業務の遂行 ○ 拠点内(管轄一般運営機関の総括を含む)業務の遂行 <ul style="list-style-type: none"> - 教育プログラムの企画・統括 ※拠点内運営機関の教育課程の配置及び調整 - 学士(評価試験を含む)及び講師管理総括、講師推薦・講師料支援など一般運営機関の支援、広報・参加者募集 ○ 管理・監督及び報告 <ul style="list-style-type: none"> - 管轄一般運営機関の管理、管轄出入国管理局に各種学事及び予算など関連事項報告 ○ 教育課程の運営 <ul style="list-style-type: none"> - 講義・評価室などの施設提供及び教育実施、開設コース及び所属講師の管理監督
一般運営機関 (329箇所)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 教育課程の運営 <ul style="list-style-type: none"> - 講義・評価室などの施設提供及び教育実施、開設コース及び所属講師の管理監督

(出所) 法務部出入国・外国人政策本部(2022b)をもとに作成

運営機関になるには、1) 地方自治体及びその所属機関、2) 多文化家族支援センター、3) 社会福祉館、4) 大学及びその所属機関、5) 非営利法人・非営利民間団体等のいずれかであることが要件となっているが、2023-24年度の運営機関をみると、約4割が多文化家族支援センターで、次いで大学が約2.5割を占める⁹⁾。このように大部分は民間団体が担い、自治体直営は数件(仁川広域市庁、大田広域市東区庁・クムサン郡庁・プヨ郡庁)となっている。

機関運営の財源は、法務部の国庫補助金である。一般運営機関は、必要費用を法務部がすべて支援する「支援型」と、講師料や運営費の一部または全部を法務部支援なしで独自の予算で運営する「自立型」に区分される。国庫補助金の支給額は拠点運営機関ごとに決められ、その傘下の一般運営機関の講師料及び運営費用は管轄する拠点運営機関が直接執行する関係にある。なお、講師への謝金は、各段階共通で、授業1時間あたり26,000ウォン(約2,600円)、夜間・週末クラスは29,000ウォン(約2,900円)と規定されている(出入国・外国人政策本部2022b)。

また、講師について、0-4段階の「韓国語と韓国文化」は、1) 国語基本法施行令に基づく韓国語教師3級以上資格保持者、2) 国語基本法施行令に基づく韓国語教員養成課程履修後、政府機関または市民対象韓国語教育関連経験が500時間確認できる者、3) 小学校正教師(2級)以上保持者で、小学校教育を2年以上経験した者などのいずれかの要件が求められる。5段階の「韓国社会理解」は、出入国管理法施行規則に基づく「多文化社会専門家」であることが講師要件となっている。この多文化社会専門家は、1級(博士課程修了者)・2級(学士・修士課程修了者)にわかれ、大学等で法務部が指定する養成課程において移民政策論、国際人権法、多文化家族のカウンセリングと実践など、必要科目を

⁹⁾ 社会統合プログラムポータルサイト「全国運営機関現況」ページをもとに算出(最終閲覧日:2023/7/24)

https://www.socinet.go.kr/soci/oper/mgmt/sv/SvOperOrgnList.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB07

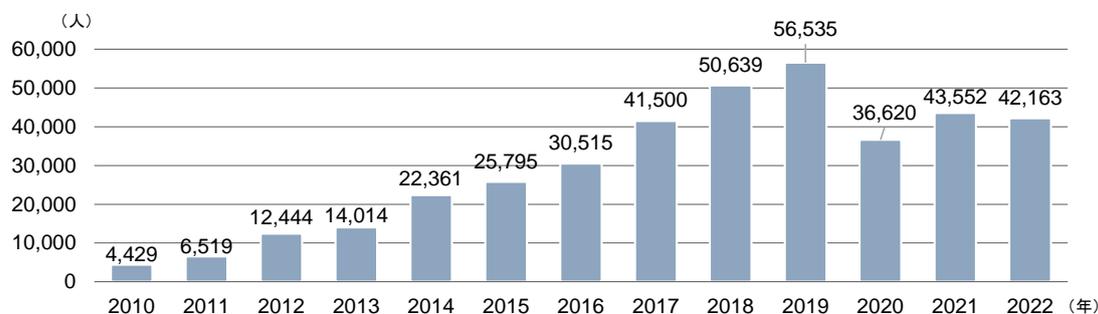
履修することで取得できる資格である。社会統合プログラムの講師に加え、社会統合プログラムの評価試験（口述試験）の試験官や、法務部の帰化面接官、各種支援センター職員などで活躍が期待されているが、利用率の低さや国家資格ではないことが課題として指摘されている（チョギョンフン・ユミニ 2020）。

7. 参加状況

(1) 参加者数、参加地域

社会統合プログラムへの参加者数をみると、新型コロナウイルス感染症拡大前年の 2019 年が最も多く、56,535 人が参加した。直近 2021,22 年はオンライン教育環境も徐々に拡大し 4 万人を超えている。また、参加地域は、プログラム導入当初は首都圏 4:非首都圏 6 と非首都圏が多かったが、データが公表されている最新値の 2021 年は同比率が 6:4 と逆転し、首都圏での参加者数が多くなっている。

図表 11 参加者数推移（上）と参加地域（下）



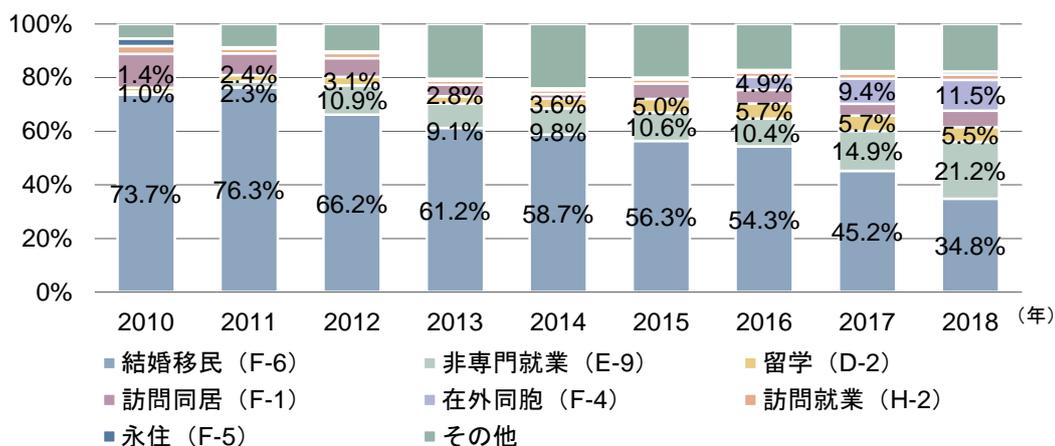
	2012年 (n=12,444)	2016年 (n=30,515)	2021年 (n=43,552)
首都圏	40.1%	53.6%	62.5%
非首都圏	59.9%	46.4%	37.5%

（出所）出入国・外国人政策本部「出入国者及び在留外国人統計」をもとに作成、2022 年は出入国・外国人政策本部 HP を参照、参加地域は統計庁 HP にて公開されている 2012 年～2021 年を集計

(2) 在留資格別の状況

参加者の在留資格別割合について、詳細は公表されていないが、イムドンジン(2019)が 2018 年までの状況を法務部内部資料に基づき整理している。これによると、社会統合プログラム導入当初は「結婚移民(F-6)」が参加者の 7 割以上を占めていたが、その割合は年々減少し、2018 年時点では 34.8%にまで下がっている。対して、在留期限に上限がある低熟練労働者の「非専門就業(E-9)」が 21.2%、韓国系外国人の「在外同胞(F-4)」が 11.5%まで増えている(いずれも 2018 年基準)。また、従来から留学生も一定割合参加している(2018 年では 5%程度)。

図表 12 参加者の在留資格別割合推移



(出所)イムドンジン(2019)をもとに作成、(原出所)法務部内部資料

なお、2018年2月に監査院により行われた「多文化社会対応施策の推進実態監査」の結果、2020年以降、女性家族部が実施する類似事業(韓国語教育等)を廃止し、社会統合プログラムにまとめることが決まった。新型コロナウイルス感染症の収束も相まって、今後さらに、多様な在留資格の外国人の参加が増えていくと見込まれている(チョヨンヒ・カンジョンヒャン 2020)。

(3) 教育段階別

教育段階別の参加状況についても、イムドンジン(2019)が法務部内部資料に基づき整理している。これによると、参加者の多くは中級～上級レベルに分布しており、2018年基準では、5段階「基本」課程が最も高い21.8%、次いで4段階が20.1%、3段階が19.5%となっている。

図表 13 教育段階別参加者割合 (2018年基準)

段階	人数	割合
0	4,036	8.0%
1	3,872	7.6%
2	6,242	12.3%
3	9,862	19.5%
4	10,195	20.1%
5-基本	11,030	21.8%
5-深化	5,402	10.7%

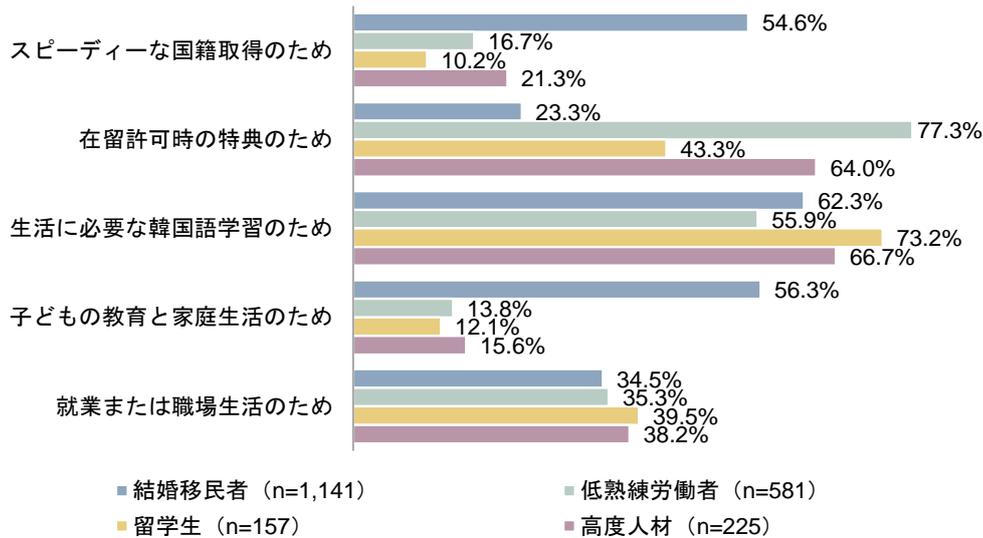
(出所)イムドンジン(2019)をもとに作成、(原出所)法務部内部資料

この傾向は、在留資格「非専門就業(E-9)」で在留する低熟練労働者のみを取り出しても同様に当てはまる。国立国語院委託研究にて行われた「非専門就業(E-9)」の外国人労働者578名への調査によると、受講レベルは初級(1段階)が多いという予想に反し、実際は1段階:51名(8.8%)、2段階:150名(26.0%)、3段階:245名(42.2%)、4段階:152名(22.8%)で、中級に多く分布する結果が得られている(イム他 2018)。

(4) 参加の動機と満足度

参加理由について、イミへ他(2018)によれば、全体では、生活に必要な韓国語学習のためとする割合が高い。個別には、結婚移民者は国籍取得や子どもの教育や家庭生活のため、低熟練労働者は在留許可時の特典(韓国語能力証明の免除、手続き時の待ち時間短縮、その他加点付与等)の割合が高い。同様の傾向は、チョヨンヒ他(2021)が行ったプログラム参加者向けアンケート調査でも得られている。

図表 14 社会統合プログラム参加者 参加目的



(出所)イミへ他(2018)をもとに作成

プログラム参加者に対して満足度を尋ねた先行研究(イムドンジン 2019, n=1,014)の結果をみると(各項目5点満点)、「職員と講師の態度」が最も高く4.39点、次いで、「韓国社会理解に役立つ」が4.34点、「講師が優秀」が4.31点、「プログラムに全体的に満足する」が4.23点となるなど、他の項目も含めほとんどが4点以上である。満足度について、在留資格別の集団間に統計的差異がないことから、在留資格に関係なく、参加者は社会統合プログラムに対して一定の満足度が得られていると指摘されている(イムドンジン 2019)。

8. 挙げられている論点・課題

(1) 受講の義務化

本稿図表1でまとめた国も含めて、OECD(2021)に基づけば、安定的な社会統合を目的として、ドイツ、フランス、フィンランド、エストニア、オーストリア、ベルギー、ニュージーランドなどの国々において、統合プログラムへの参加を義務づけている国もあるなか、韓国では受講は任意となっている。

韓国国内における外国人住民向けの関連調査結果をみると、2016年の法務部委託研究では、在留外国人を対象に社会統合プログラムの履修義務化について当事者の意見を尋ねており、賛成63.1%、どちらでもない29.3%、反対7.6%という結果が得られている(ムンギョンギ・イヒャンス・ファンミンチョル 2016, n=290)。また、3年に1度女性家族部が実施する「多文化家族実態調査」の最新結果によれば、外国人向け支援の各種取組への必要性について、「韓国語教育や韓国社会適応教育」が他の項目に比べて最も必要性が高く、外国人住民自身からのニーズも高い結果が得られている(女性家族部 2022)。

一方、課題として、任意であるために現在の参加率は対象者全体の5%にも満たない点が指摘されている(チョンヨンス

ン・キムギョンジェ 2021)。特に先行研究では、低熟練の外国人労働者は韓国生活への適応が難しく感じるほど、職務遂行に否定的な影響を与え、事業所離脱(失踪)や非正規滞在(不法滞在)を招き、社会的コストが増加すると指摘されている(ウボンウ 2017)。

こうした課題提起を受けて、例えば低熟練労働者である在留資格「非専門就業(E-9)」に対しては、社会統合プログラムの受講を義務化し、かつ、非専門就業(E-9)向けの製造現場や農場等、就労現場に即したカリキュラム及び教材を開発する提案がなされている(チョヨンヒ・カンジャンヒャン 2020)。一方、現行のように任意型を続ける場合でも、参加者拡大を図るため、永住や帰化申請、在留許可等における社会統合プログラム履修による恩恵措置を更に広げるなどの積極的な誘導策が重要という指摘もみられる(イムドンジン 2019)。

(2) 受講料の有料化

社会統合プログラムの運営費用は、教材費のみ参加者負担で、それ以外は公費で賄われている。韓国国内では、今後の外国人住民の増加を見据え、前述の受講義務化に加えて、受講料の有料化についても議論が続けられている(ムンギョンギ他 2016 など)。

例えば、チョンヨンスン・キムギョンジェ(2021)は、自費ではないため、学習意欲が継続せず、授業参加態度の悪化、出席率の低下などを招いていると指摘する。また、各段階評価や中間・総合評価において不合格だった場合の再履修も無償で行われ、最終的には試験に合格しなくても履修完了と扱う規定(図表 6 参照)により、韓国語習得が不十分なまま履修を終えている例もあるという。そのため、試験不合格後の再履修における無償授業は 1 回のみとし、2 回目以降は参加者負担とする提案や、最初の履修時点から一部自己負担金の導入が提案されている。

こうした提案を受け、直近 2023 年 8 月 9 日、出入国・外国人政策本部は、2023 年下半年期に出入国管理法施行令の改正等法的根拠を整備の上、2024 年から再履修時の有料化の試行事業を行うことを決定した(出入国・外国人政策本部 2023d)。

ちなみに、前述の履修義務化でも紹介した、2016 年の法務部委託研究では、在留外国人を対象に社会統合プログラムの授業料有料化についても意見を尋ねており、賛成 24.0%、どちらでもない 25.8%、反対 50.2%であり、外国人自身としては反対意見が半数を占める結果となっている(ムンギョンギ・イヒャンス・ファンミンチョル 2016、n=287)。

(3) 対象別のプログラム開発

諸外国における類似の取組に目を向ければ、例えばドイツでは、通常のコースに加えて、参加者のライフステージ等に合わせて多様なコースを準備している。韓国においても、外国人住民の国籍や在留資格が多様化するなかで、結婚移民女性、外国人労働者、留学生等、参加者の個別属性に応じたプログラム及び教材開発の必要性が指摘されている(イムドンジン 2019)。また、先行研究では、低熟練外国人労働者が教育訓練に参加することで賃金上昇を誘引するというプログラム受講の効果が期待される一方、プログラムと業務との関連性が低く、参加者が伸び悩んでいることが課題として挙げられている。

こうしたことから、特に本項(1)「受講の義務化」でも一部触れたように、低熟練外国人労働者(在留資格「非専門就業(E-9)」)が多く就労する工場や農場などに即したカリキュラム及び教材を開発する提案がなされている。また、永住申請や家族呼び寄せが認められる、非専門就業(E-9)向けの点数制ビザである「熟練技能人材」(E-7-4)に移行するためのカスタマイズされたカリキュラムを開発し、社会統合プログラム履修を通じた「制度的経路」を構築するべきとの意見もみられる(チョヨンヒ・カンジャンヒャン 2020)。

(4) その他

その他の論点として、先行研究では、1)プログラムの継続的なパフォーマンス評価、品質管理(履修者の統合状態の定点観測)、2)プログラム開講時間の多様化(特に平日夜や週末クラスが限定的で労働者が参加しにくいいため、事業主にも平日昼間に参加させることによるインセンティブ付与が必要)、3)プログラム開講場所の多様化(特に郊外や過疎地域の労働者は、受講するために長距離移動が発生するためアクセスの改善が必要)、4)運営機関に相談機能も追加すべき(社会統合プログラム履修による得られる恩恵の説明や、在留資格の変更に向けた相談への対応)といった意見が出ている(チェベヨン 2012、イムドンジン 2019、チョヨンヒ・カンジャンヒャン 2020)。

9. おわりに

本稿では、韓国における社会統合プログラムについて、詳細な制度設計や参加状況、論点・課題等を整理した。

韓国は外国人の「後発受入れ国」とされ、日本とも類似した状況にあるものの、法律に基づき年間 10 億円以上をかけて、全国 350 機関以上でのプログラム実施の体制を敷いていた。例えばドイツのように年間 1,500 億円程度かけるような規模感を最初から目指すのは困難だとしても、ファーストステップとしてベンチマークしつつ、プログラム履修の義務化や有料化など、先行する韓国が直面する論点・課題から得られる示唆は参考になると考える。

日本に目を向ければ、直近では、2023 年 6 月 9 日に、在留期限の上限を定めず家族帯同も可能な特定技能 2 号の対象分野拡大が閣議決定され、令和 5 年度中にも特定技能 2 号評価試験が開始されることとなった。これは、帰国を前提とし、家族呼び寄せができない技能実習や特定技能 1 号の還流型受入れとは異なり、単に産業現場のニーズを補完するという次元を超えて、特定技能 2 号本人及び家族が日本国内で自立していくことが求められることを意味する。

冒頭に紹介した、出入国在留管理庁が中心となり策定した「ロードマップ」のなかには、本稿で扱ってきた統合プログラムにあたるような、日本語学習や生活ルール等を学ぶ生活オリエンテーションに関する内容が盛り込まれたが、「日本語学習や生活に必要な基本的な情報を学ぶための動画を作成する」という内容にとどまっている。「ロードマップ」でこの先 5 年の道筋を示した今こそ、動画作成に止まらない腰を据えた国としての統合プログラムの開発が求められる。

参考文献

<日本語文献>

- ・ 文化庁, 2022, 「地域における日本語教育の在り方について(報告)」
- ・ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議, 2023, 「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」(2023 年 6 月 9 日一部変更)
- ・ JICA, 2022, 「2030/40 年の外国人との共生社会の実現に向けた取り組み調査・研究報告書」
- ・ 小井土彰宏編著, 2017, 『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会
- ・ 申明直, 2020, 「韓国の移住民と社会統合—農業移住民と結婚移民を中心に—」九州大学韓国研究センター『韓国研究年報』20:17-28

<外国語文献(英語)>

- ・ Migration Policy Group, 2020, "Migrant Integration Policy Index 2020"
- ・ OECD, 2018, "Settling In 2018 INDICATORS OF IMMIGRANT INTEGRATION"
- ・ OECD, 2021, "Language Training for Adult Migrants"

<外国語文献（韓国語）>

- ・ チョヨンヒ・カンジョンヒャン, 2020,「非対面時代、社会統合プログラム(KIIP)運用の現状と今後の方向性」『移民政策研究院 Issue Brief』2020-10月号:1-11
- ・ チョヨンヒ他,2021,「ポストコロナ時代の社会統合プログラム学習モデル改善必要性研究」(出入国・外国人政策本部委託研究)
- ・ チョギョンフン・ユミニ, 2020「多文化社会専門家国家資格証制度化方案」移民政策研究院政策レポートシリーズ
- ・ チェベヨン, 2012,「移民者向け法務部社会統合プログラム参加経験に関する研究」『Journal of Korean Home Management Association』30(3) No.117:83-103
- ・ チョンヨンスン・キムギョンジェ,2021,「移民者のための社会統合プログラム運用の改善方案」『人文社会 21』第 12 巻第 1 号(通巻 44 号):207-220
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2022a,「2022 年度社会統合プログラム運用指針」
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2022b,「移民者社会統合プログラム運営機関募集公告」
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2023a,「外国人在留案内マニュアル 2023 年 4 月版」
- ・ 出入国・外国人政策本部,2023b,「2023 年熟練技能人力(E-7-4)点数邸選抜計画案内」
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2023c,「法務部、ビザ制度改善を通して留学生を地域社会に定着する人材に育成します」(2023 年 6 月 23 日報道資料)
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2023d,「来年から外国人社会統合プログラム 教育「再受講者」は受講料が必要です」(2023 年 8 月 9 日報道資料)
- ・ イミへ他, 2018,「2018 年社会統合プログラム韓国語教材開発の基礎研究」(国立国語院委託研究)
- ・ イムドンジン,2019,「移民者社会統合プログラムの参加要因と教育成果分析—プログラム参加と非参加者比較を中心に」ソウル大校韓国行政研究所『行政論叢』第 57 巻第 4 号:283-317
- ・ 女性家族部, 2022,「2021 年全国多文化家族実態調査報告書」
- ・ ムンギョンギ・イヒャンス・ファンミンチョル, 2016,「社会統合プログラム履修義務化方案研究」.(出入国・外国人政策本部委託研究)
- ・ ユミニ・キムドウオン・パクソンニル, 2020,「移民政策、財政支出の構造解析:中央政府の詳細事業予算を中心に」移民政策研究院政策レポートシリーズ

- ・ ウボンウ,2017,「外国人労働者の異文化学習満足度、適応、そして仕事への熱意の関係—社会的後援認識の調整効果」
蔚山大学校博士学位論文

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。