

韓国の外国人労働者受入れ政策に関する考察

—造船業を中心に—

大東文化大学 高安雄一

要約

本稿では、2015年以降の造船業の景況悪化により、外国人労働者が韓国人労働者と競合したのかにつき論じ、外国人労働者受入れ政策について考察した。分析の結果、以下の点が明らかになった。

第一に、造船業において雇用調整の対象となる造船企業の社内協力社技能職について、韓国人労働者のみが顕著に減少するといった傾向は確認できなかった。2015年から2017年にかけて造船業の不況が深刻化したが、その間、造船企業の社内協力社技能職は53.9%減少した。このうち外国人労働者の減少率は48.8%、韓国人労働者は54.3%であり、韓国人労働者のみならず外国人労働者も大きく減少している。また造船企業別にみても、韓国人労働者が外国人労働者と比較して大きく減少するといった動きは見られなかった。

第二に、造船所に対する実態調査の結果、造船業が不況に陥った時期に、外国人労働者と韓国人労働者が競合することで、韓国人労働者の就業機会が減少するといった現象は確認できなかった。塗装や足場組立の作業については、韓国人労働者が避ける傾向にある。よってこれら作業に就く外国人労働者と韓国人労働者は競合していないと考えられるが、実態調査を行った造船所では、この2つの作業に就く外国人労働者は、造船所で働く外国人労働者全体の58.0%を占めた。また、政府による職場の適正配置が容易な在留資格、すなわち、非専門就業(E-9)および特定活動(E-4)で就業する外国人労働者は、韓国人労働者と競合しにくいと考えられる。実態調査を行った造船所では、塗装や足場組立以外の作業で、非専門就業(E-9)および特定活動(E-4)で就業する外国人労働者は、造船所で働く外国人労働者全体の25.4%であった。つまり、実態調査を行った造船所の数値から判断すれば、韓国人労働者と競合しにくい外国人労働者は全体の80%以上に達した。

第三に、基礎自治体レベルで見ると、造船業から離職した外国人労働者の大半は造船所のある地域から離れ、他の地域で造船業以外の産業で就業したことがわかった。造船業における就業割合が高い地域においては、2015年から2017年の間に造船業から離れた外国人労働者の数より、地域に居住する外国人の減少数の方が大きかった。そして、地域から離れた外国人の大半は政府が職場の適正配置など管理が可能な在留資格を持つ者であった。よって、造船所から離れた外国人労働者は、政府の組織である雇用センターを通じて、他地域の他業種の事業所に移動したと考えられる。

以上の結果を勘案すれば、2015年以降に造船業は不況に陥ったが、造船業において外国人労働者と韓国人労働者の間に競合が生じて韓国人労働者の就業機会が減少したといった事実は確認できなかった。そして、韓国人を雇用することが難しい作業を外国人が行っており、外国人労働者と韓国人労働者が補完関係になっていることを考慮すれば、韓国の外国人労働者受入れ政策は造船業を見る限りうまく機能していると判断することができる。

A Study on Foreign Worker Acceptance Policy of Korea
-Focusing on Shipbuilding-

Yuichi Takayasu Daito Bunka University

Abstract

This paper considers whether employment opportunities for Korean workers decreased due to the intake of foreign workers after the downturn in the shipbuilding industry starting in 2015. The paper clarifies the following points.

First, no notable trend toward a decrease in Korean workers was identified in technical positions in the shipbuilders' in-house partner companies, which were the target of employment adjustment in the industry. Between 2015 and 2017 the slump in the industry deepened, with a 53.9% decrease in such positions, and a large decrease was also seen in foreign workers: a 48.8% decrease in foreign workers, versus a 54.3% decrease in Korean workers. Even when examined for each individual shipbuilding firm, a greater decrease in Korean workers than in foreign workers was not observed.

Second, a survey of shipbuilding sites showed no decrease in employment opportunities for Korean workers due to competition between them and foreign workers when the shipbuilding industry slumped. Results of this survey of shipbuilding sites showed that 58.0% of total foreign workers at shipbuilding sites were engaged in work that did not bring them into competition with Korean workers. In addition, 25.4% of total foreign workers at shipbuilding sites were working with visas that made it easy for the government to place them in positions. In other words, judging from the numbers coming from shipbuilding sites surveyed, more than 80% of total foreign workers were in positions that do not compete with Korean workers.

Third, it was found that, at a local level, most foreign workers that had left the shipbuilding industry also left the region of the shipbuilding sites and went to work in other industries. Between 2015 and 2017, there was a greater decline in the number of foreigners living in regions with a high percentage of workers in the shipbuilding industry than in the number of foreigners that left the shipbuilding industry. Most foreigners that left these regions had visas that enabled the government to place them in appropriate positions. Thus, it is thought that foreign workers no longer able to work at shipbuilding sites shifted to other industries in other regions through government-run employment centers.

Judging from these results, although the shipbuilding industry took a downturn from 2015, no decline in employment opportunities for Korean workers due to competition with foreign workers could be identified. Further, considering that foreign workers are doing work for which it is hard to employ Koreans and in positions that are complementary to Korean workers, we can determine that Korean government policies to take in foreign workers are working well in the shipbuilding industry.

韓国の外国人労働者受入れ政策に関する考察

—造船業を中心に—

大東文化大学一 高安 雄一

1. はじめに

韓国では非専門的な業務に従事する外国人労働者の受入れを始めた。外国人労働者の受入れは、外国人労働者が自国の労働者と補完関係となれば人手不足などの問題解決に資することが期待されるが、代替関係となれば自国労働者の待遇悪化あるいは失業につながる。よって外国人労働者を受入れ政策を講じる際には、外国人労働者が自国の労働者と代替関係にならないような仕組みづくりが重要である。

韓国における外国人労働者受け入れ政策の影響については、自国の労働者の雇用や賃金に影響を与えることと結論づけた、イキュヨン 他 [3]の研究がある一方、キムジョンホ[2]のように影響を与えないとした研究もある。外国人労働者受け入れの政策の影響を取り扱った先行研究は評価が分かれているが、特定産業の景況が悪化し外国人労働者が韓国人労働者と競合した結果、韓国人労働者が就業しにくい状況になった点を政府が認め対策を講じた事例がある。労働部[4]は、建設業において外国人労働者が韓国人労働者と競合関係となり、韓国人労働者の雇用に影響を及ぼした点を認めた。特定の産業の景況が悪化した例としては造船業も挙げることができる。2016年以降、世界全体の発注量が大きく低下したことを受け韓国の新造船受注量も激減し、年平均受注量で見て2016～2017年は、2011～2015年より55%減少した。そしてこれに伴い、造船業に従事する就業者数は、2015年の202,689人から、2017年には109,901人へと45.8%減少する結果となった。

本稿では、2015年以降の造船業の景況悪化により、外国人労働者が韓国人労働者と競合したのかにつき論じ、外国人労働者受入れ政策について考察することとする。本稿の構成は以下のとおりである。まず第2節では、韓国における造船業の就業構造を論じたうえで、造船業の就業者数の変化を韓国人労働者および外国人労働者に分けて考察する。次に第3節では、造船業に雇用される外国人労働者の特徴につき、造船所に対する実態調査の結果から検討する。さらに第4節では、造船業の雇用割合が高い基礎自治体について、外国人労働者数の動きの特徴を考察する。そして最後に、造船業において外国人労働者と自国の労働者が競合関係となっているか否かを考察したうえで、外国人労働者受入れ政策について評価を行う。

2. 韓国における造船業の就業構造と就業者数の変化の特徴

韓国の造船業の就業構造の変化を、「職種別」および「雇用形態別」に見る。韓国造船海洋プラント協会の資料によれば、造船業の就業者数は2005年には104,506人であったが、リーマンショック後に一時的な減少が見られたものの増加傾向で推移し、2015年にはほぼ倍増した202,329人となった。しかし、2016年からは減少に転じ、2017年には2005年とほぼ同数である109,901人に落ち込んだ。すなわち造船業の就業者数は2005年から10年間かけて倍増したが、その後2年間で半減した。

このように2005年から2017年にかけて全体の就業者数は大きく変化しているが、この間、事務職と

技術職を合わせると全就業者の2割弱、技能職は8割強を占めており、事務職・技術職と技能職の割合には大きな変化が見られない。一方、技能職のうち社内協力社に雇用される就業者の割合は大きく変化している。造船業においては、技能職が担う作業のすべてを、船を受注した企業（以下、「元請企業」とする）が行うわけではなく、社内協力社と呼ばれる企業が作業の一部を請け負う。2005年には元請企業に直接雇用される技能職の割合は就業者全体の34.2%であったが、2015年には18.0%にまで低下した。一方、社内協力社に雇用される技能職（以下、「社内協力社技能職」とする）の割合は2005年の47.7%から2015年には65.9%にまで高まった。

社内協力社技能職の割合が高まるなか、その動きにより就業者全体の動きの大部分を説明できるようになっている。2005年から2015年の間、造船業の就業者数は93.6%増加したが、社内協力社技能職の寄与は79.9%である。また2015年から2017年の間に就業者数は45.7%減少したが、社内協力社技能職の寄与はマイナス35.5%であった。つまり、造船業においては雇用拡大あるいは雇用縮小に際し、主に元請企業が直接雇用している者ではなく社内協力社技能職で調整されてきたことがわかる。

造船所の現場では、元請企業技能職、社内協力社技能職が入り混じって作業を行う。ペギュシク・イジョンヒ 他[1]は、元請企業の実態調査を行ったうえで、作業工程ごとに全技能職に占める社内協力社技能職の割合を明らかにした。この研究によれば、加工・組立の作業を行う技能職の61.0%、塗装の93.6%、電気の92.4%、足場組立の100%、生産支援の38.7%を社内協力社技能職が行っている¹。

社内協力社技能職には外国人労働者が少なくない。韓国造船海洋プラント協会の資料によれば、2015年における社内協力社技能職のうち外国人労働者は10,101人であり、社内協力社技能職全体の7.6%を占める。

3. 造船業に雇用される外国人労働者の特徴 ー造船所実態調査の結果によるー

造船業に雇用される外国人労働者の特徴を明らかにするため、韓国の造船所において外国人労働者の実態について聞き取り調査を行った。実態調査の対象はA造船所であり、調査は2018年8月16日にA造船所を訪問して実施した。なお聞き取り調査に当たっては、具体的な数値や社内協力社の名称も聞き取ったが、造船所の特定を避けるため全体に占める割合など加工した数値のみを示すこととする。

造船所で作業を行っている社内協力社の外国人労働者は、2017年末から2018年7月末の1年半の間に39.8%減少した。2018年7月末（以下、本節の数値は特段の断りがない限りこの時点での数値である）における、社内協力社の労働者全体に占める外国人労働者の割合は6%である。外国人労働者を在留資格別にみると、非専門就業（E-9）が53.2%、在外同胞（F-4）が25.1%であり、特殊活動（E-7）の7.0%、永住（F-5）の6.7%、結婚移民（F-6）の4.8%、訪問就業（H-2）の3.2%が続く。そしてこの中で、非専門就業（E-9）および特定活動（E-4）で就業する外国人労働者は、政府による職場の適正配置が容易であり、韓国人労働者と競合しにくいと考えられる。これらに在留資格の特徴を考慮すると、調査対象のA造船所においては、政府により適正配置などの管理が比較的容易な在留資格で就業している外国人労働者は全体の

¹ ペギュシク・イジョンヒ 他（2016）68ページの表4-4の数値による。2つの作業を1つに統合するなど筆者が加工した数値もある。

60.2%である。

次にこれら外国人労働者が従事している作業について見る。最も多くの外国人労働者が従事している作業は塗装であり、外国人労働者全体の 35.5%がこの作業を行っている。そして足場組立の 22.5%、溶接の 10.4%、配線・配管の 9.7%が続く。A 造船所の担当者によれば、その中でも塗装や足場組立は危険で労働強度も高い作業であるなか、非熟練作業であり賃金の引上げ率が低いため、韓国人の労働者を集めることが難しい²。

塗装や足場組立の作業は、韓国人労働者を雇用することが難しく、これらの作業では外国人労働者と韓国人労働者が競合していないと考えられるが、A 造船所では外国人労働者の 58.0%がこれら作業に就いている。なお、それ以外の作業では、塗装や足場組立と比較すれば外国人労働者と韓国人労働者が競合しやすいと考えられるが、政府が外国人労働者を適正に配置できれば競合を避けることが可能となる。すなわち、これら作業に、非専門就業 (E-9) および特定活動 (E-4) など政府による管理が比較的容易な在留資格を持つ外国人労働者が就いていれば、競合が発生した場合、外国人労働者の配置を減らすことで競合の緩和を図ることができる。そこで、A 造船所で塗装および足場組立以外の作業に就く外国人労働者で、非専門就業 (E-9) および特定活動 (E-4) の在留資格を持つ者が、A 造船所で働く外国人労働者全体に占める割合を見ると 25.4%であった (表 1)。

よって外国人労働者と韓国人労働者が競合しない作業に就く外国人労働者、あるいは、それ以外の作業に就いているものの政府の管理が比較的容易な在留資格を持つ外国人労働者を合わせると、A 造船所で就業する外国人労働者の 83.4%を占めており、韓国人労働者との競合が起こりにくい構造になっていることがわかった。

4. 造船業への雇用割合が高い基礎自治体における外国人労働者の動きの特徴

造船の景況が悪化する以前の時点で造船業雇用割合が一番高い基礎自治体は、蔚山広域市東区であった³。この地域には現代重工業および現代尾浦造船が立地している。造船業雇用割合は 55.3%であり、造船業に雇用される者の数は 30,336 人である。次いで全羅南道霊岩郡の造船業雇用割合は 45.1%であり、15,618 人が造船業で雇用されている。この地域には現代三湖造船が立地している。さらに慶尚南道巨済市の造船業雇用割合は 38.4%であるが、50,363 人が造船業で雇用されており、雇用者数では蔚山広域市東区を上回り最大となっている。この地域には、三星重工業および大宇造船海洋が立地している。造船業雇用割合が 10%を超え、かつ、造船業の雇用者数が 1 万人を超える基礎自治体はこの 3 地域であり、就業者数で造船業上位 5 社のすべてが立地している。

3 つの地域に居住する外国人の数がどのように変化したのか、行政安全部の「地方自治体外国人住民現況」から見る。外国人は、「外国人労働者」、「結婚移民者」、「留学生」、「外国国籍同胞」、「その他外国人」に分類されている。前節では A 造船所で働く外国人労働者の在留資格を示したが、この分類では、非専門

² 韓国の造船業を専門に研究している韓国産業研究院のイビョンヒ博士に対する訪問インタビュー (2018 年 8 月 14 日実施) でも、塗装は高所での仕事で有毒ガスを吸う危険性もあり韓国人労働者が避ける作業である点を確認した。。

³ 造船業に雇用される者は、韓国標準産業分類の産業細分類で 3111 に分類される事業所に雇用される者である。

就業 (E-9)、特殊活動 (E-7) が「外国人労働者」、結婚移民 (F-6) が「結婚移民者」、在外同胞 (F-4)、訪問就業 (H-2) が「外国国籍同胞」、永住 (F-5) が「その他外国人」に含まれる。以下では、「留学生」を「その他外国人」と統合し、2015年から2017年にかけての在留類型別外国人の増減数を見る。

蔚山広域市東区は、2015年から2017年にかけて外国人の居住者が1,624人減少したが、そのほとんどが「外国人労働者」の減少によるものであり、「外国国籍同胞」や「結婚移民」はわずかではあるが増加している。この地域に立地する現代重工業と現代尾浦造船で就業する外国人は同期間に合計で1,913人減少している(表2参照。以下、造船企業で主業する外国人数についても同様)。全羅南道靈岩郡は、2015年から2017年にかけて外国人の居住者が1,477人減少した。そして、中でも「外国人労働者」の減少が1,643人と大きい。さらに「外国国籍同胞」や「結婚移民」も減少しているがその幅はわずかではある。この地域に立地する現代三湖造船で就業する外国人は同期間に合計で723人減少している。慶尚南道巨濟市は、2015年から2017年にかけて外国人の居住者が2,416人減少したが、「外国人労働者」の減少が1,956人と大きい。そして「外国国籍同胞」や「結婚移民」はわずかではあるが増加している。この地域に立地する三星重工業と大宇造船海洋で就業する外国人は同期間に合計で1,298人減少している。

この3つの地域に共通する点は、これら地域に立地する造船企業で就業する外国人労働者の減少数より、これら地域に居住する外国人の減少数が大きいことである。そして外国人の居住者の減少は「外国人労働者」⁴の減少により生じていることも、3つの地域で共通している。

なお「外国人労働者」は、法務部出入国・外国人政策本部「出入国・外国人政策統計年報」の資料の数値から判断すれば、政府が事業所に適正配置できる非専門就業 (E-9) が多くを占める。

以上を勘案すれば、これら造船業雇用割合の高い地域においては、社内協力社の休・廃業や人員削減により造船所で働くことができなくなった外国人労働者を、政府が雇用センターを通じて他の地域の他業種に移すことで、造船業で外国人労働者と外国人労働者が競合しないようにしたことが想定できる。

<表2 造船業雇用割合の高い基礎自治体の在留類型別外国人増減数 挿入予定>

造船業から離れた外国人労働者が実際にどの地域・産業に移動するのか統計資料で追うことは不可能である。そこで、A造船所が立地する基礎自治体を管轄する雇用労働部の支所において、外国人労働者の動きについて聞き取り調査を行った。実態調査の対象は雇用労働部B支所であり、調査はA造船所を訪問した日と同じ2018年8月16日に、B支所を訪問して実施した。

B支所によれば、造船業から離れた外国人の多くは、同じ広域自治体内の他の基礎自治体の製造業に移ったようである。また人手不足が深刻である漁業に移った外国人労働者も少なくないとのことであった。いずれにせよ外国人労働者は造船業から離れても本国に帰ることはほとんどなく、近接地域の造船業以外の製造業あるいは漁業に分類される事業所に移ったようである。

⁴ 「外国人労働者」は「地方自治体外国人住民現況」の分類による。

まとめ

本稿では、2015年以降の造船業の景況悪化時に、外国人労働者を受け入れていたことに起因して、韓国人労働者の就業機会が失われたのかにつき考察した。その結果、2015年以降に造船業は不況に陥ったが、造船業において外国人労働者と韓国人労働者の間に競合が生じて韓国人労働者の就業機会が減少したといった事実は確認できなかった。そして、韓国人を雇用することが難しい作業を外国人労働者が行っているなど、外国人労働者と韓国人労働者が補完関係になっていることを考慮すれば、韓国の外国人労働者受入れ政策は造船業を見る限りうまく機能していると判断することができる。

参考文献

- [1] ペギュシク・イジョンヒ 他 [배규식·이정희 외] 『조선산업의 구조조정과 고용대책 (造船産業の構造調整と雇用対策)』 한국노동연구원[韓国労働研究院], 2016年.
- [2] 김ジョン호 [김정호] 「저숙련 외국인력 유입의 경제적 영향 분석[低熟練外国人力流入の経済的影響分析]」 한국개발연구원[韓国開発研究院], 2009年.
- [3] 이큐ヨン 他 [이규용 외] 「외국인력 고용의 경제적 효과분석 [外国人力雇用の経済的効果分析]」 (이큐ヨン 他[이규용 외] 『외국인력 노동시장 분석[外国人力労働市場分析]』 한국노동연구원 [韓国労働研究院]), pp.95-176, 2011年.
- [4] 労働部[노동부] 「건설업 취업 적정 동포 규모 산정 [建設業就業適正同胞規模算定], 2009年.
- (韓国語文献は著者名のハングル表記をアルファベットにした上でアルファベット順にしている)

(%)

	非専門就業 (E-9)	訪問就業 (H-2)	特殊活動 (E-7)	在外同胞 (F-4)	永住 (F-5)	結婚移民 (F-6)
塗装	60.6	3.4	0.5	20.7	7.2	7.7
足場組立	58.3	0.8	0.0	36.4	2.3	2.3
溶接	19.7	0.0	62.3	9.8	1.6	6.6
配線・配管	43.9	3.5	3.5	33.3	14.0	1.8
研磨	81.6	0.0	0.0	12.2	4.1	0.0
保温	13.3	30.0	0.0	50.0	3.3	3.3
溶接準備	78.6	0.0	0.0	7.1	14.3	0.0
その他	18.6	0.0	0.0	25.7	20.0	5.7
合計	53.2	3.2	7.0	25.1	6.7	4.8

(出所) A造船所内部資料により作成。

(注) 1. 外国人労働者は社内協力社に雇用される外国人労働者。

2. 結婚移民には居住(F-2)も含む。

表1 A造船所の各作業に従事する外国人労働者の在留資格別割合

(人)

		蔚山広域市東区	全羅南道靈岩郡	慶尚南道巨濟市
2015年	外国人労働者	3,198	4,038	6,531
	外国国籍同胞	608	738	608
	結婚移民	538	431	883
	その他外国人	1,821	1,051	4,372
	合計	6,165	6,258	12,394
2017年	外国人労働者	1,657	2,395	4,575
	外国国籍同胞	678	696	879
	結婚移民	578	1,242	901
	その他外国人	1,628	1,274	3,623
	合計	4,541	4,781	9,978
増減数	外国人労働者	- 1,541	- 1,643	- 1,956
	外国国籍同胞	70	- 42	271
	結婚移民	40	- 15	18
	その他外国人	- 193	223	- 749
	合計	- 1,624	- 1,477	- 2,416

(出所) 行政安全部「地方自治体外国人住民現況」により作成。

表2 造船業雇用割合の高い基礎自治体の在留類型別外国人増減数