

特集 難民「保護」を考える

報告

韓国における難民法の制定過程、内容、残された課題

イ・ホテク (LEE Ho-Taeg) pNan¹ (韓国NGO) 事務局長

訳：松岡佳奈子 韓国延世（ヨンセ）大学大学院政治学科博士課程

key words

韓国の難民政策、出入国管理法から独立した難民法、市民社会／Korean refugee policy, Independent Refugee Act from the Immigration Control Act, Civil society

1. はじめに——韓国における難民の現状および制度

(1) 難民制度

現在の韓国国内の難民を規定する基本法規は、出入国管理法である。しかし、この法律には（難民を規定する箇所は）わずか10項目しかない。難民の定義（2条）、庇護申請のための一時上陸許可（16条の2）、ノン・ルフールマン原則（64条）、難民の認定（76条の2）、認定の取消し（76条の3）、異議申立て（76条の4）、難民旅行証明書（76条の5および6）、強制退去命令に対する異議申立て（76条の7）、事実調査および関連機関の協力（78条および80条）、偽装認定に対する罰則（95条）である。難民認定手続きや社会的処遇、庇護希望者の法的地位に関する詳細な項目がないため、難民（特に難民認定申請者）は韓国においてこのような法の「空白」（取組みの欠如）に苦しんできた。

しかし、2011年12月29日に韓国国会は出入国管理法から独立した難民法を通過させた²。この法律は以下の点で重要な意義を有する。第1に、同法は韓国の市民社会（NGO、弁護士）が草案を作成し提示した。第2に、市民社会、法務部（MOJ：日本の法務省に相当）、国会、国家人権委員会およびUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）は、同法の形成過程において協働した。第3に、難民認定手続きや難民の処遇、特に難民認定申請者の地位といった面において、同法の内容が比較的しっかりとした構造になっており、他国の難民法制の参照となりうる。

本稿では、韓国において本難民法が成立するまでの尽力、同法の内容、および今後さらに修正が望まれる課題点について言及したい。

(2) 難民の現状

ここでは、韓国における難民の現状について言及する。韓国は1992年に難民条約に署名し、難民認定申請を受け付けはじめた。以降、総計3,926人（2011年は1,911人、以下の括弧内はすべて2011年の数値）の申請があり、そのうち260人（38人）が難民と認められ、144人（8人）が人道配慮による一時的保護を得た。そして1,854人（280人）は難民不認定に、646人（88人）が取り下げ、1,022人が2011年末の時点でまだ審査中となっている。難民認定率は11.5%であり、保護率（人道配慮により保護の地位を与えられた者の割合を含む）は17.9%である。難民認定申請者の主な出身国はパキスタン、ネパール、中国、ミャンマー、スリランカ、ウガンダ、ナイジェリア、バングラデシュ、コートジボワール、ガーナ、コンゴとなっている。

難民認定プロセスは法務部によって執り行われる。全ての法的／司法プロセスが終了するまでには20ヶ月、時には4～5年かかることもある。難民認定申請者には就労が認められず、生活支援金あるいは食糧や衣料、避難所といった基本的必需品も提供されない。難民認定申請者の80%以上は生計を立てるために不法に働いている。このような制度は、難民認定申請者の基本的生存権の侵害であると批判されている。

難民認定のための申請は、申請者が韓国到着後1年以内に提出することが要求される。しかし、約50%はこの期間後に提出されている。難民認定申請時に申請者がビザを有する場合、一時滞在の在留資格（G-1）が申請者に与えられる。しかし、難民申請がビザの失効後になされた場合は、申請者はオーバーステイに対する罰金を支払った場合に限りG-1の在留資格を受けることができる。罰金を支払わない場合、法的地位は与えられないものの、難民認定プロセスが終わるまでは申請者は国外退去にはならない。

しかし、そのプロセスは容易ではない。申請は、難民事務所での受付の段階で簡単な面接やスクリーニングが行われ、その場で拒否されることもしばしばある。ほとんどの申請者が非英語圏の出身者であるが、面接は全ケースの66%が英語で、20%が韓国語で行われ、約70%は通訳なしで行われている。法務部の難民認定申請プロセスの間、無償の法的代理人や法的支援の制度はない。面接の供述調書の確認は彼らの母語でなされず（50%）、また、供述調書のコピーも提供されない。申請書と申請者の陳述書のコピーだけは、請求すれば入手することができる。

更に、収容の最長期間（期間制限）、収容を継続する妥当性あるいは必要性に関する司法コントロール、さらに収容の代替制度に関する規定が不十分である³。不認定となった申請者のほとんどは、行政法院（裁判所）、高等法院および最高法院の訴訟に持ち込む。彼（女）らのほとんどが政府や弁護士会、NGOからの法律支援を得ることができる。しかし、彼（女）らが訴訟を起こしても、異議申立てを行った申請者には法的な在留資格を与えられず、退去命令の執行が延期されるにすぎない。

訴訟中の難民認定申請者には就労許可もいかなる自活の手段も与えられない。もし係争中に不法就労により逮捕されれば、彼（女）は収容施設に入れられることになる。2008年12月19日に出入国管理法が改正され、人道配慮による在留資格を受けた者、案件が1年以上に渡って遅延している難民認定申請者、および法務部長官によって保護の必要性が高いと認められた申請者には就労許可を与えることができるようになった。更に、難民認定申請者及び法的に難民認定を受けた者、人道配慮により在留資格を得た者に対して韓国語クラスや就労に関するカウンセリング、社会的適応トレーニング、社会統合、医療サービスを提供するため、難民支援センターが設立された⁴。

2. 本難民法の制定過程

(1) 私たちが韓国で行ったこと

NGOおよび難民支援弁護士は2005年から、UNHCRと国家人権委員会の後援を受けて出入国管理法から分離した難民法の草案を準備してきた。そしてその草案が2009年5月25日に現与党ハンナラ党5のファン・ウヨ（黄祐呂）議員によって国会に上程された。この草案の裏には多くの努力があった。国家人権委員会の後援により、難民の人権状況に関する調査がNGOと弁護士、学者によって計3回実施された（2004年、2008年、2010年）。国家人権委員会およびUNHCRもオブザーバーとして参加した難民支援NGOと弁護士ネットワーク間の月例会議（2006年から）が、法案作成および国会や弁護士会、国家人権委員会における公聴会、フォーラム、セミナーの開催を結実させた。

難民法の作成・修正に関する議論の比較的初期の段階から、法務部は難民事務所内に難民法の作成・修正委員会を設立したり、難民法の内容をどのように修正するかを調査するなど、独立した難民法に対して大きく反対することはなかった。民間から提起された難民法案は、北朝鮮難民および人権問題について非常に高い関心を寄せるファン・ウヨ議員によって国会に法案として上程された。

法案が作成され国会に提出されて以降、表立った制定への動きやロビー活動がないまま2年が過ぎ、法案は廃案寸前だった。市民社会が行った意義のある制定キャンペーンといえば、立法、司法委員会所属の議員訪問、法案発起人であり顧問であるファン議員との面会、弁護士協会を通じた意見表明などであった。難民の声や要求を集約することはほとんどできず、また市民社会と法務部との直接協議も十分には行えなかった。

法案は2009年11月18日に立法・司法委員会に提出され、そこでの審査および報告の後に法案審査小委員会に回された。法案審査小委員会は2010年4月14日、法の執行を担当している法務部の立場を審議するため、公聴会を開催することを決定し、2010年11月24日に立法・司法委員会において開催された。2011年6月23日、法案審査小委員会は、生計や雇用、住宅といった生きるための権利を有する難民認定申請者の範囲は、法務部の管轄である異議申立てプロセスまでに限定されるという内容の改正案を提案した。さらに、過度な法務部の影響を受けた改正案には、長期にわたる申請、あるいは申請の濫用については、簡略化した手続きや制度で扱うか、あるいは事実の調査を行うために難民担当官あるいは難民審査官を設置することが含まれた。

しかし、ファン・ウヨ議員が党の院内代表（院内総務に相当する議会内会派のリーダー、党代表とは別個の地位）となり、彼が同法の制定に対する強い意思を示した。そして、法案の主要事項のうち意見が一致していなかった部分について、主導的に交渉を行った。結果、立法・司法委員会および法案審査小委員会は12月28日に難民法案を可決し、翌日、国会本会議においても可決された。

(2) 難民法制定に寄与した要因

難民法の制定プロセスを自己評価してみよう。同法に関する議論が始まってから発効までの全過程に10年かかったが、関係機関がそれぞれ協力して役割を共有し、その役割分担も協調のもとになされた。例えば、NGOと弁護士からなる市民社会は草案を作成し、弁護士協会、国家人権委員会、UNHCRはそれを支持した。また、法務部はこれに対し大きな反対をみせず、修正案を提示した。国会議員は国会において法案を可決させた。

難民条約採択60周年という記念の年に、UNHCRは韓国事務所を通じて、難民法案を可決させることにより人権先進国としての範を示すようにと韓国政府に促した。国家人権委員会は、勧告と参加によって本件に対する大きな関心を示した。

法案の主な発起人であったファン・ウヨ議員は、党の院内代表になり、年度と彼の任期（2011年5月から1年間）が終わる前に難民法を成立させようと明確な解決方法を提示した。同法案の提案および修正の担い手であり、また国会の法律に関する専門顧問を務めてきたファン院内代表は、難民法に対する理解と意思に基づき、法務部との意見不一致を解消するために主導的に修正を進めた。

3. 新たな難民認定手続き

(1) 難民認定手続きに関する詳細条項

これまで、難民認定手続きに関する条文がないため、通訳と法的支援が不十分であり、事実の立証が適切に行われてこなかった。しかし、今回の難民法によって、手続きに関するほとんどの規則が規定された。難民認定手続きに関する主な詳細条項は以下の通りである。難民認定申請（5条）および取扱い方法（18条4項）、入国港において行う申請（6条）、難民認定申請に必要な情報の周知・提供（7条）、通訳（14条）、弁護士の支援を受ける権利（12条）、信頼関係のある人の同席（13条）、同性の面接官を要請する権利（8条2項）、面接過程の録音・録画物を要請する権利（8条3項）、供述調書の確認（15条）、関連資料の閲覧・複写（16条）、個人情報の公開禁止（17条）、身分確認のための保護⁶（20条）、審理の非公開（23条）、異議申立て（21条）、難民委員会（3章）等である。通訳をつけることが必須となり、また難民が弁護士の支援を受ける権利と信頼関係のある人の同席を求める権利が明記された。

(2) 難民認定機関の専門性および独立性の強化

これまで、難民認定機関の難民認定に対する専門性および独立性が問題とされ、難民認定に関する立証基準があまりにも高いために難民認定率が低いという批判がなされてきた。この問題に関して難民法は法務部長官に対し、面接および事実調査に責任を負う「難民審査官」を置くことを要求し（8条4項）、また難民委員会は政策機能が取り除かれ、その代わりに準司法的な異議申立ての審査機関になることになった（25条および26条）。これにより難民認定機関の専門性と独立性が強化されることになる。

(3) 審査期間の迅速化

さらに、難民認定の審査期間が長すぎると批判されてきた。平均で20ヶ月かかり、4～5年かかった例もある。これに関し難民法は、以下の原則を制定した。一次決定および異議申立ての決定は6ヶ月以内になされること（18条4項、21条7項）、認定手続きの簡略化・迅速化（8条5項）、申請者が面接等に3回以上連続で出席しなかった場合の難民審査手続きの終了（8条6項）である。

(4) 難民認定審査官および簡略・迅速な手続きの導入

法務部は、難民申請の濫用を阻止するために、簡略・迅速な手続きを同法に含めることを主張した。さらに法務部は、難民認定プロセスにおける面接および事実調査を担当する難民審査官を設置することも主張した。NGOの立場は、難民審査官の導入に対しては異議がないが、問題視すべきは手続きの簡略化・迅速化にあるというものだった。簡略・迅速な手続きは、申請者が難民としての保護を要求していないことが明らかな場合に限り必要とされる。しかし法務部は、簡略・迅速な手続きが適切な場合として、a.虚偽の申請、b.再申請、c.韓国における1年間の居住後の強制退去を遅延させる目的で行う期限切れ間際の申請、d.韓国到着から1年が過ぎた後の申請を列举した。交渉の結果、dは条文から削除された。

4. 難民および難民認定申請者の処遇

(1) 難民認定申請者の処遇の改善

処遇に関する最大の問題は、難民認定申請者のための生活支援の不足であった。生活のための就労は許されておらず、難民認定申請者の生存権が侵害されていた。2008年12月に改正された入国管理法では、難民審査が1年以上かかっている申請者のみが就労を許可されることになった。一次の難民審査が不認定になった場合、たとえ異議申立て、訴訟、あるいは再申請を行ったとしても就労を許可されず、生活支援を受けることもできず、これが問題となっていた。しかし新しい難民法では、すべての難民認定申請者（異議申立て、あるいは訴訟中の者を含む。2条4項）に対し、生活費（40条1項）、居住施設（41条）、医療（42条）の支援、教育の保障（43条）が規定され、また申請者は申請の6ヶ月後から就労が許可される（40条2項）。訴訟中の申請者あるいは再申請者は、迅速な手続きによって支援を制限される可能性があるが、そのような場合でも就労は許可される（44条）。

(2) 認定を受けた難民の処遇の改善

認定を受けた難民のために、社会保障（31条）、基礎生活保障（32条）、社会適応プログラムなどの規則が作られ、難民に関する規定を欠く法が適用されることによって生じていた不都合は改善が図られた。難

民法においてはさらに、学力の認定（35条）、資格の認定（36条）、家族の入国許可（37条）が規定された。

（3）人道配慮による在留資格付与者の処遇および再定住

人道配慮によって在留資格が付与された者に関しては、雇用により賃金を得ることが認められうるものの（39条）、それ以外には条文上に規定が設けられていない⁷。

また難民法は、第三国定住を望む難民の受け入れに関する条項（24条）も挿入されたという点で特徴的である⁸。

（4）訴訟中の申請者を含める難民認定申請者の範囲の拡大

法務部が最も強く反対した内容は、難民認定申請者の範囲の拡大であった。範囲の拡大とは、裁判結果を待つ訴訟中の者を含めることであり、また生活を支援することを国家に義務づける難民認定申請者の範囲が拡大するという意味を持つ。法務部はこれまで難民認定申請者を、韓国国内にあり、難民認定を申請したが、まだ法務部長官による決定の通知を受け取っていない者としてきた。訴訟中の者に関しては、一般の社会福祉支援と難民支援団体の支援によって取り組みたいと考えていた。結局、法務部は、（市民社会側との）交渉により、難民認定申請者の範囲に訴訟中の者を含め、難民認定申請者に基礎的な生活保護、就労、住宅、医療、教育支援を与えることを決定したものの、それは国家の義務ではなく裁量に基づくものとした。義務規定にされなかったことが遺憾であるという見解もある。しかし、そうしようとするにより法務部からの猛烈な反対やメディアや国会議員からの疑念が巻き起こり、それにより同法の国会可決が失敗に終わる恐れがあった。また、もしこれが義務的な文言となっていたとしても、法的拘束力を伴わないプログラム規定であると解釈される可能性が高かった。そのような理由で、市民側が妥協することになった。

5. 残された課題

（1）簡略化・迅速化された手続きに関する規則

明らかに難民認定を受けるべきケース、また空港および収容所にいる者が申請を行うケースに対しては、迅速な対応が必要である。もし、明らかに濫用と思われるケースが通常の手続きによって扱われた場合、難民認定プロセス全般にわたる難民認定の遅れや申請の不受理につながる恐れがあり、従って簡略、迅速な手続きの導入が必要である。

しかし、法が規定する簡略な手続きが適用される3つの場面において、同手続きが誤って適用されてしまう恐れがある。第1に、虚偽に基づいた難民申請という場合、ほとんどの難民認定申請者がやむを得ず嘘をつかなければならないという状況、あるいは真実を述べたのにそれが虚偽と誤解され他に真実性を証明する方法がないという状況もあり、基準が曖昧である。第2に、難民性に関する状況の変化がないにもかかわらず

らず提出される再申請についても、この場合の変化の基準が曖昧である。第3に、1年以上滞在した後ビザの失効が迫ったために難民申請したり、強制送還を遅らせるために難民申請を行った者に対する判断が非常に難しいという問題である。母国へ帰還することに真の危険を感じているため、難民申請を行うことで滞在を延長させようとする申請者たちを非難することは難しい。

簡略な手続きで処遇される場合であっても、面接は省略することができないということは評価されなければならない。

(2) 難民認定申請者に対する就労許可

就労は難民認定申請者に許可される。しかし、それが政府の義務ではなく裁量とされた理由は、就労許可がもたらす副作用に対する懸念が根強いためである。もし就労許可の取得があまりに難しくなれば、それは実質的に難民認定申請者への就労禁止と同じことになる。したがって、全面許可と全面禁止の間の溝を埋める方法についての調査が行われるべきである。全面許可が与えられるよりはむしろ、特定の職種への就労許可、就労許可の期間の限定、所得税や費用分担を伴う就労許可⁹といった妥協的方法が考えられるべきである。

さらに、難民条約18条に基づき、難民認定申請者が自営業を営むことは少なくとも認められることになるのだが、そのための滞在資格が作られなければならない¹⁰。

(3) 出入国港での難民申請

出入国港での難民認定申請者について難民法は、7日以内に難民審査に付するかどうかを決定しなければならないと規定している（6条3項）。だが、申請を難民審査手続きに付するかどうかは決定されるのではなく、難民申請はまず受理されるように改訂されるべきである。難民の地位とは、入国許可の後、出入国港における迅速な手続きあるいは通常のプロセスを通じて決定されるべきものである。異議申立てのプロセスは港で保証されるべきであるが、司法審査は制限される可能性がある。

(4) 収容に関する制限

収容された後に難民申請を行った者、あるいは難民申請を行った後に就労したために収容された難民認定申請者の仮放免の条件があまりにも厳しすぎ、また収容の代替措置がないため、訴訟によって難民の地位が確定するまで長期の収容が続くことに対して批判がなされている。草案段階においては、難民認定申請者の収容は6ヶ月に制限され、一次審査の段階では法廷の許可により延長することも可能（21条）と規定されていた。しかし、これは難民法には組み入れられなかった。

(5) 法律の適用

同法は2013年7月1日に施行され、それ以降のケースに適用される。しかし、同法の施行日が近づくにつれ、難民申請者が申請を遅らせるという副作用が起こるだろう。難民認定は新しい手続きに沿ってなされることが理想的であり、（難民法が規定する）難民の処遇は裁量で行われている現行と比べてもそれほど多くの差はないことから、新しい難民法が（施行日以前を含む）全てのケースに適用されることが望ましい。

6. 結論

韓国が難民法を制定したことに国際社会が注目している。それは、多くの国が難民に対する壁を高くし、難民の処遇が悪化しているにもかかわらず、韓国は難民法を制定することで難民保護の意思を新たに示したためである。内容には未だ多くの修正や補完が必要であるが、難民認定手続きと難民の処遇のための基礎的なフレームワークを提供し、今後の発展課題も示したという意味で、韓国の市民社会は難民法の制定を非常に歓迎している。

多くの人は難民を、支援を必要としている貧しい人にとらえており、難民の存在を圧力や負担と感じている。さらに、多くの人は、難民が広く受け入れられ、難民の処遇が改善されれば、難民が大量に流入したり母国に戻らず永久に国内に滞留することになり、難民に就労の機会が与えられれば我々の雇用が奪われると懸念している。しかし、難民は常に貧しい人々であるわけではない。また、就労等の機会が与えられれば、難民たちは韓国人と競争せず、固有の分野で自立するだろう。難民は、韓国社会に寄与しうる、有能で勇敢な人々である。さらに、難民は移住を自発的に選択した人々ではなく、迫害によって母国を去らざるをえなかった強制的な移住者（forced migrants）である。よって、彼らは出身国の状況が改善すれば帰還したいと考えており、難民の流入は、受け入れ国の処遇の程度ではなく、難民の出身国における迫害の程度によって決定される。

韓国難民法の制定によって、難民に対するこのような市民の偏見や誤解が改善され、難民が韓国で安全な避難所を見つけ、新たな将来に向けた準備ができるようになることが望まれる。

* 本稿のオリジナルは英語であり、難民研究フォーラムのウェブサイト（<http://www.refugeestudies.jp/>）に掲載している。

1 pNanの活動については<http://pnan.org/>を参照。

2 韓国難民法の条文は、以下のサイトで参照できる。韓国語（原文）：国家法令情報センター（韓国）ウェブサイト（<http://www.law.go.kr/LSW/lsEfnfoP.do?lsiSeq=122977#0000>）。日本語翻訳版：全国難民弁護団連絡会議（http://www.jlnr.jp/refugeelaw/refugee-law_korea/20111229_refugee-protection-act_korea_J.pdf）；英語翻訳版：UNHCR（<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4fd5cd5a2&skip=0&query=korea%20refugee%20law>）。

3 収容が3ヶ月以上に及ぶ場合、3ヶ月毎に法務部長官（日本の法務大臣に相当）の許可を必要とする。

4 難民支援センターの業務の一部は、NGOに委託されている。

- 5 2012年2月に「セヌリ党」に党名変更。
- 6 韓国の入管法及び難民法における「保護」とは、「収容 (detention)」あるいは「一時拘留」の意味である。これについては、「保護」という用語を使用することで誤解を生じさせるとの批判がなされている。難民法の英語翻訳版 (UNHCR・前掲注2) においては“detention”と訳されている。
- 7 人道配慮により在留資格を付与する過程、および人道配慮による在留資格付与者の処遇に関しては、2008年12月19日に入管法が改正されて就労許可が明記されたこと以外には、いかなる規定もなされてこなかった。そのため、市民社会の手による難民法案においては、難民地位決定の原則に沿って、人道配慮による在留資格保持者が難民と同等の扱い (出入国に関する事項を除いて) を受けられるよう、人道配慮による在留資格の決定手続きを保障する条文を加えていた。
- 8 第三国定住に関する本条項は、日本が第三国定住 (パイロット) プログラムを導入したことに触発されて市民社会が法案に挿入したものである。難民法の立法過程において、韓国の第三国定住プログラム導入に対する大きな反対議論は起こらなかった。
- 9 就労許可に基づく難民の就労に対して所得税を課したり、あるいは難民が就労することにより生じる社会問題 (があるとすれば、それ) に対する費用や負担を難民自身に分担させること。
- 10 外国人投資家の在留資格は D-8 ビザだが、このビザを取得するためには1億ウォン (700 万円相当) 以上の投資が必要であるため、小口の自営業を開始する難民認定申請者のためには別個の在留資格が設定されなければならない。