

投稿報告

韓国の難民支援センター

難民保護をめぐる政府の新施策と市民社会の反応

松岡佳奈子 難民研究フォーラム

key words

韓国、難民支援センター、反対運動／Republic of Korea, Refugee Reception Center, movement against the RRC

1. はじめに

日本と韓国は、社会のあらゆる側面で「よきライバル関係」にある隣国であるが、それは難民政策においても同様である。韓国は日本と同様、「難民の地位に関する条約」（以下、難民条約）と「難民の地位に関する議定書」（以下、難民議定書）の当事国であり、難民の保護に関する国内法制度を整備して政府が難民認定手続きを担ってきた、アジアでも数少ない国である。

難民保護政策については、これまで日本が先行し、韓国がそれを参考にしながら後を追っていくというかたちが主であった。難民条約・議定書への加入や出入国管理に関する法律（以下、入管法）に難民関連条項を追加する方式での難民保護の国内法制度の整備、政府による難民認定手続の開始、そしてアジアで初の第三国定住難民の受け入れ制度は日本が先立って行った。

しかし、近年韓国は難民保護に関する法制度を大きく進展させており、難民認定者数や難民認定率も近年は韓国が日本を上回っていることを勘案すれば、今や日本が韓国の制度から学ぶべきフェーズに来ているといえよう。2013年には難民法の施行や難民支援センターの開所など注目すべき動きがいくつか見られた。

本稿では、近年の韓国における難民制度の新しい動きのうち、昨年11月に開所した「難民支援センター」に関する報告を行うことで、難民をめぐる韓国政府の新政策と市民社会の反応をみていきたい。

本報告は、2回の現地調査と韓国語文献調査をもとにしている。現地調査としては、2013年11月および2014年9月に難民支援センターを視察してセンター職員およびセンター入居難民から聞き取りを行った。文献調査としては、韓国政府や市民団体、メディアから出ている報告書やニュース記事等の資料を収集して使用した。

2. 2013年の変化

韓国の難民制度は、2013年にいくつかの大きな変化を見せた¹。第1に、6月12日に法務部（韓国の行政「部」は日本の「省」に相当）内に新しく、難民業務を専門に担当する「難民課」が新設された。これは、それまでの「国籍・難民課」という部署が2つに分離されたものである。難民課の新設に伴い担当職員の定員も8名に拡充され²、その数カ月後には出入国管理事務所の「国籍・難民課」も国籍課と難民課に分離された。

第2に、前年2月に制定されていた「難民法」が7月1日から施行された。「難民法」はアジアで初めて制定された Refugee Actとして、国際的にもその内容と政策実行に注目が集まっている³。

第3に、以下で詳しく見ていくが、仁川（インチョン）市永宗（ヨンジョン）島に大規模な「出入国・外国人支援センター」の建設が進められ、11月に開所した。

第4に、10月4日に韓国のチェ・ソギョン代表がUNHCR執行理事国年次会合（ExCom）において執行理事国議長に選出された。実は、韓国がUNHCR執行理事国入りをした翌年の2001年に韓国政府が初めて難民認定を出した先例もあり、今回の難民法制定や難民支援センター設置等の新施策は、韓国代表の議長選出をにらんで国内の難民法制度の進展を国際的にアピールする目的があったのではという見方もできる。

3. 難民支援センターの設置と運営⁴

(1) 難民支援センターの議論と設置

まずは、難民支援センターの設置背景と経緯についてみていく。

難民支援施設の設置に関する公的な言及は、2008年12月の改正入管法（2009年6月20日施行）においてはじめてなされた。改正により第76条の9が新設され、そこに以下のように規定された。

第76条の9（難民等の支援）

- ① 難民の認定を申請した者、難民の認定を受けた者、第76条の8第2項の規定により在留許可（筆者説明：人道配慮に基づく在留許可）を受けた者のうち、法務部長官が指定する者に対する支援業務を効率的に実行するために、法務部に難民支援施設を置くことができる。
- ② 難民支援施設では、次の各号の業務を行うことができる。
 1. 韓国語教育および職業相談
 2. 社会適応訓練および定住支援
 3. 医療支援
 4. その他支援のために必要な事項
（第3項、第4項：省略）

本規定に基づき、法務部は難民支援施設立地の選定を開始した。当初（2009年）は京義道坡州（パジュ）地域に設置する計画だったが、地元住民の反対によって計画が変更され、仁川（インチョン）国際空港から10km前後の至近距離にある永宋（永宋）島に、総事業費133億ウォンをかけて大規模支援施設を建設することを決定した。

2011年3月に事業実施計画が承認され、同年5月に施設建設工事に着工、2年後の2013年9月に竣工して同月から開所の予定であった。しかし、地元住民の反対や仁川市議会でセンター設置反対決議が採択されたことを受け、開所は当初の予定から2カ月遅れて11月1日となった。ただし、開所はしたものの、根強い地元住民の不安や反対もあり、当面は職員のみ入居・勤務を開始し、難民の入居は先送りとされるなど、センターは混乱の中での開所・運営となった。

（2）施設および事業概要

センターの正式名称は「出入国・外国人支援センター」だが、一般的に「難民支援センター」あるいは「難民センター」と通称され、法務部の規則等においては「支援センター」と省略されている。

約9,500坪の土地面積の中に本館（行政施設）・教育館（教育施設）、生活館（住居施設）の3棟と屋外施設（テニスコート、サッカーグラウンド等）を完備している。生活館には82人が入居可能であり、教育館にはセミナー室の他、読書室、出身地域別の談話室、各宗教の祈祷室、ヨガ室、ジム、職業訓練室（美容室など）、託児室、食堂などの多様な施設がある。

「出入国・外国人支援センター運営規程」6第3条によって、入居対象者は①韓国の出入国港における難民申請者、②韓国入国から90日未満の者となっており、それ以外にも③乳幼児を同伴した者あるいは親を伴わない未成年者、高齢者、障がいを持つ者等は優先的に利用させるとされている。難民法と同時に施行された「難民法施行令」7第19条2項によれば、「法務部長官は、（中略）、出入国港における難民申請者および第三国定住希望難民を住居施設の優先利用対象者とすることができる」と定めており、第三国定住難民の受け入れが始まった場合、受け入れ難民の入国後のオリエンテーションや定住の初期教育・訓練を同センターで行うことが検討されている。また、同施行令第19条3項に基づき、センター利用期間は原則6カ月以内となっている。

同センターは、難民が地域住民から隔離されて支援を受ける閉鎖された場所ではなく、地域住民との共生・融和プログラムに力を入れるとしており、センターの屋内外のレクリエーション施設を地域住民に貸し出したり、地域の子どもたちに対して法律セミナー等の各種イベントを開催したりしており、同センターが地域住民にも裨益するように努めていることがうかがえる。

また、企業や市民社会との協力も積極的に検討しているという。例えばユニクロがセンター居住者への中古衣料支援を行うことが決定している。また、難民支援に携わる国連機関やNGO等が、センター内に常駐してセンター退所後の定住支援へのスムーズな移行を含む各種定住支援を行えるよう、施設内には支援団体用の常駐事務所スペースが準備されている。

（3）地域住民・自治体の反対と事業開始の遅延

しかし、センターの設置が進む中、地元住民、難民支援団体、そして市議会からも、センター設置に対する反対の声や運動が巻き起こるようになった。なぜ反対の声が強まったのか。以下、その反対運動の内容を見ていく。

a. 支援団体からの反対

まず、支援団体の反応を見てみる。支援団体の中には、ひとつの難民のセーフティネットが政府によって整備されたということで、比較的好意的にとらえる声もあるものの、設立案が出た当初から、根強い反対の声もある⁸。

市民社会側はこれまで、支援団体や市民がアクセスしづらい、また莫大な費用がかかる郊外の大規模施設ではなく、支援団体らがアクセスしやすい立地、難民の移動の自由の保障、地元住民との共生や社会活動の推進による社会統合の促進、少ない費用での設置・運営というメリットを強調して、小規模で民間委託型の難民支援施設を都心に複数作るモデルを提唱してきた。日本の複数の市民団体が共同で運営するシェルター（一時居住施設）や、政府（外務省）が民間（公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部）に委託して実施している難民認定申請者への緊急宿泊施設提供あるいは保護費（住居費含む）の支給といった方法は、韓国では一つのモデルケースとして紹介されたりもする⁹。しかし、法務部は結局、支援団体らのアクセスが困難な郊外に、133億ウォンの建設費用と年間数億ウォンとされる維持費をかけて大規模施設を作ることを決定した。ヘリポートや下水最終処理場といった施設に囲まれ、永宋島の中でも住民や車両の往来すらほとんどない隔離された地域に作られた施設は、法務部側が提唱する「地域住民との共生・融和」とは程遠いといえる。

また、センター入居対象者を上記の3条件のいずれかに該当する者に限定しているため、入居できない申請者も多く、難民の保護にどれほど資するのかという疑問もある。

b. 地域住民の反対運動

難民支援センターの設置に関しては、地域の選定時から候補地の中で住民の反対の声が大きかった。そして、永宋島が設置地として選定され、センター設置工事が着工し竣工間近となる中、同地域でも地元住民の憂慮と反対の動きが大きくなった。地域住民は、2012年7月に「難民支援センター反対住民対策委員会（対策委）」を結成し、新都市である永宋ハナル都市、空港新都市、未開発地域から広く住民の参加を募り、反対集会や反対署名活動、「国際難民生かして永宋住民みんな死ぬ」といった各種スローガンを掲げた垂れ幕の設置等で反対運動を繰り広げ、難民の組織化と犯罪の憂慮に対する住民保護措置がないなどの不安を表明している¹⁰。

住民の反対理由の大部分は、難民に扮した不法滞在外国人たちによる犯罪の発生と治安の悪化という不安、すなわち、難民に関する偏見や無理解からくる、難民との地域共生への恐怖や不安が多い。しかし、センター設置反対運動の背景には、そのような難民に対する単なる漠然とした不安にとどまらず、より実利的な部分もある。永宋島は近年、都市開発のさなかにある。2010年、永宋大橋が設置されて島が本土と陸路でつながるようになり、2010年末には2つの国際空港（仁川、金浦）を結ぶ「空港鉄道」の第1区間が開通（その後、金浦空港とソウル駅を結ぶ第2区間が2011年末に開通）して永宋島に雲西（ウンソン）駅が設置された。空港新都市と永宋ハナル都市という2つの新都市地区などが設定され、住民や企業の流入も増えた。まさに永宋島はこれから国際新都市開発の重要拠点になろうとしており、永宋島の住民は島の開発が進むことや不動産価値の高まり、国際都市としての価値づけへの期待を高めている。

難民支援センターの設置話が出てきたのは、まさにそのような都市開発への期待が高まるさなかのことであった。永宋島の住民は、難民センターができることで、治安が悪化したりその不安が広がり、住民らが期待する開発が遅滞したり、地域の不動産価値が下がることに不安と反発を覚えている。現に、同地の不動産仲介業者たちが「永宋島のマンション価格が最高時と比べて40～50%下がった」とし、「難民センターが地価の下落をもたらすことは火を見るよりも明らか」という声が報道されている¹¹。

しかし、先に述べたとおり、難民センターの場所は永宋島の新都市からも既存の住民の居住地区からも大きく離れているため、地価の下落の原因を難民センターだけに結びつけることは実際には難しい。むしろ、他の要因によって地価の下落や開発の停滞がもたらされいながら、その不満の矛先が攻撃の対象としやすい難民支援センターに向かったとみることができる。

また、センター設置の決定の前後に、また開所や難民の入居の前に、法務部が地域住民への説明の場や対話の場をほとんどもうけなかったということも、住民の反発を買っている。

c. 仁川市議会の開所反対決議

反対運動は地域住民にとどまらなかった。支援センターが位置する仁川市の議会は9月、「不法に進行している永宋

島難民支援センター開所反対決議案」12を議会で可決した。

決議の内容を要約すると以下ようになる。第1に、法務部は「出入国支援センター」という名称でソウル地方空港庁に対して同センターの開所許可を提出し、その際計画書には「出入国管理所の機能と出入国管理所の職員の研修施設として利用する」と書いていた。だが、実際には、計画書には一切の記述がない「難民」のための支援センターとしての運用を想定した開所準備が進められているため、適法な手続きを経ないで不法に推進されている施設である。第2に、難民支援センター予定地の周辺には農畜産物の検疫所や空港警察特攻隊、ヘリポート、下水最終処理場などの施設が運営されている外郭地域であり、難民の人権保護のための施設の設置には適さない。第3に、世界的に見て難民による暴力行為といった副作用が相次いで発生しているため、仁川市民の不安を払しょくして自国民の権益を保証すべきである。

第1の点を見ても、当初の設置予定地であった坡州で地元住民の反対にあい設置計画を断念せざるを得なくなったことで、法務部が住民らとの対立を避けるためにできるだけ「難民を受け入れるセンターである」ということが前面に出ないようにセンター設置・運用を進めようという方針に転換したことは容易に見て取れる。

(4) 開所後の難民支援センターの動き

a. 反対運動に対する法務部の対応

以上のような反対の動きを受けて、センターの開所は2カ月遅れ、開所後も難民の入居なしに法務部職員のみがまず勤務を開始することになった。

法務部はセンターの開所以降、治安の悪化の懸念という地域の不安を解消するため、さまざまな対応を検討してきた。第1に、センターへの入所基準を強化し、先に見た3要件を満たす人のみを入所対象としている。第2に、入所難民に対する外出・外泊日数を、利用期間の10%以内に制限する一方で、管理・監督のための生活指導官を常駐させる等で入所者の統制に対する方針も推進することにした。第3に、法務部はインターネットカフェの開設や説明会の開催などで多様な住民の意見窓口をつくり、センターの反対を訴える地域住民に対して不安の解消を目指してきたと説明する。今年2月の難民の入所以降は、地域の小中高校の学生および保護者をセンターに招待して入居難民との交流会や説明会を数多く開催し、難民や支援センターに対する地域住民の理解の促進を図っている。

b. 難民家族の受入れ開始

2014年2月28日、2カ月間の試験運用を行うとして、難民申請者6人（アジア出身1家族5人、アフリカ出身女性1名）が初の入居者として試験的に難民支援センターに入所し、入居難民と職員によるセンターの正常運営が始まった¹³。入居者は6カ月間、センターで言語や職業などの各種適応教育と支援を受けることになる。

3月10日、法務部は4月末までの約1カ月を第2次試験運用期間に設定し、さらに14名の難民家族を入居させてモニタリングを実施することを決定した。この試験期間の目的は、「論争を起こしてきた治安の不安を解消し、モニタリングを通して地域住民の要求事項を補完し、住民と共生する難民センターを作るため」としている¹⁴。

その後、5月から正常運営が始まり、筆者がセンターを訪問した2014年9月16日時点で、センターには45人の難民が入居していた（アジア地域出身者6名、中東出身者23名、アフリカ出身者16名）。入居者は先に述べた3つの入居基準のどれかに当てはまる難民申請者であり、妊産婦や幼い子どもも入居している（これまで入居者1名が提携病院で出産し、ほかに2名が現在妊娠中と報告された）。センターでは、福祉支援（外部病院への送迎、外部講師による美術・音楽心理治療や宗教活動支援等）、教育支援（韓国語、地域学校転・入学支援、野菜栽培体験、社会適応訓練等）、時にセンター外の人も招待したイベント開催（楽器・歌の練習と披露、スポーツ大会）を行っており、また地域中学・高校の学生および保護者、地域住民に対して、センター見学会や難民との交流会などの企画を複数回開催しているという。

センターに入居するあるアフリカ地域出身グループと対話の機会を持ったが、彼/彼女らは一様にセンターでの生活や支援に満足していると述べ、職員との親密なやり取りの様子から、センター職員ときわめて良好な関係を構築できていることがうかがえた。センター職員も、実際にセンターに難民が入居して「共同生活」が始まることで、難民らの温厚さ、ひたむきさに衝撃と感動を覚えたとしており、またセンターを訪れる学生・保護者も同様の印象を受けることによって、難民への理解が地域に次第に広まりつつあると述べていた。実際に地域での支援センター運営・難民受入れ反対運動も落ち着きつつあると述べ、今後地域住民と入居難民との交流の機会がより増えていけば、支援センターの活動や入居難民への理解がさらに深まっていくだろうという希望的観測がセンター職員より聞かれた。

センターの運用開始からまだ日が浅く、また現状の入居難民もまだ定員の半数程度という初期段階の運用ではあるものの、総じて、難民入居開始からの約半年間にわたるセンター運営は、これまでのところ順調に推移しているようであ

る。

5. おわりに

難民法の施行と難民支援センターの設置といった新しい難民保護の動きからほぼ1年が経った現在、それらがどこまで実際の難民保護、すなわち、難民認定数の増加や難民認定プロセスの改善、申請中の者や人道配慮に基づく在留許可者を含んだ難民等への処遇の進展につながっていくのか、あるいは単なる制度上の改善に過ぎないのかに注目が集まりはじめています。ちょうど難民法施行以降の難民認定数や難民法施行状況を分析したイ・キム＝宮内論文が刊行されたが¹⁵、それを見ても、この1年ではまだ政策実施段階での進展はほとんど見えず、今後の進展に期待という状況にあるといえる。

また、難民法の施行と難民支援センター設置といった難民に関する新しい政策が矢継ぎ早に出てくる中で、新しい課題も浮上している。それは、ほとんどの韓国国民がこれまでほとんど知らなかった「韓国にいる難民」「韓国社会への難民受入れ」というイシューについての社会的注目が急に高まり、それによって貧しい難民の大量流入や難民に扮した不法滞在者の増加、犯罪率の増加や治安悪化といった難民への偏見や不安、難民に排他的な動きが急激に社会に広まっているという問題に、どのように対処するのかということである。法務部や支援団体からも難民についての認知啓発に力を入れているが、それがまだ追いついていない状況にある。

だが、難民支援センターは、新たな可能性を見せつつあるのかもしれない。難民支援センターにおける入居難民および支援事業を地域住民に積極的に公開していくことで、次第に地域における難民への理解は進みつつあるとしており、今後本支援センターが国内における難民や難民受入れに関する広報的役割を担っていく可能性も秘めている。興味深い点は、韓国では、いわゆる「脱北者」（韓国では「北韓離脱住民」）と称される北朝鮮からの庇護希望者の初期定住支援として、1999年から統一部が「北韓離脱住民定着支援事務所」（通称「ハナ院」）と呼ばれる定住支援施設を運営しているが、ハナ院は基本的に部外者のアクセスができないようになっているため、そこでの北朝鮮出身入居者の生活や支援内容を外部者が直接知るとはとても難しい。一方、ハナ院とは対照的に、難民支援センターは入居難民の様子や施設・事業の公開、難民と地元住民らの交流を、難民の保護に配慮しながらも、積極的に促進しようとしており、それによる難民と地域住民間の交流や相互理解、定住難民への理解が進むことが期待される。第三国定住難民を含む、日本の難民支援政策の今後を考えていく上でも、重要な示唆を与えうる試みである。

- 1 송소영(법무부 난민과장) "[기고]난민 지원은 한국의 품격" 경향신문 (ソン・ソヨン「[寄稿] 難民支援は韓国の品格」) 2013年12月1日。
- 2 연합뉴스,"법무부, 난민 업무 전담 '난민과 신설,'" (連合ニュース「法務部、難民業務専門担当『難民課』新設」) 2013年5月15日付記事。
- 3 韓国難民法に関しては、以下の日本語文献に詳しい。藤原夏人「韓国における難民法の制定」外国の立法253号、2012年9月；イ・ホテク「韓国における難民法の制定過程、内容、残された課題」『難民研究ジャーナル』2号、2012年。
- 4 難民支援センターの概要については主に、2013年11月15日に筆者らが同センターを視察した際の、職員によるセンター紹介プレゼンテーション資料および質疑応答、聞き取り内容をもとにしている。
- 5 한겨레21"혐오시설 된 난민지원센터 : 기획연재 국민과 난민사이 ②한국속 난민, 그들은 누구인가" (ハンギョレ21「嫌悪施設となった難民支援センター：企画連載 国民と難民の間②韓国の中の難民、彼らは誰なのか」) 2013年10月14日付記事。
- 6 『출입국·외국인지원센터 운영규정』(出入国・外国人支援センター運営規定規程) 法務部訓令第910号、2013年10月24日制定。
- 7 法務部(難民課)『난민법시행령』(難民法施行令) 大統領令第24628号、2013年6月21日制定、2014年7月1日施行。
- 8 例えば、난민인권센터, "난민지원센터를 바라보는 난센의 입장" (NANCEN「難民支援センターを見るNANCENの立場」)、2010年3月8日付ブログ記事。
- 9 京仁日報「[창간68주년·코리아 고스트, 난민] 3 아시아 최초 재정착 난민지원국, 일본을 가다 2. 효율적인 난민지원 거버넌스, 정부·민간 "쌍끌이 지원" 성공적 재정착 이끌었다」([創刊68周年・コリアゴースト、難民]3 アジア最初の第三国定住難民支援国、日本を行く：2. 効率的な難民支援ガバナンス、政府・民間の「二艘支援」が第三国定住の成功を呼んだ) 2013年11月20日付記事。
- 10ハンギョレ21・前掲注5；京郷新聞・경향신문,"영종도 주민들"난민도시 될까 불안""(京郷新聞「永宋島住民『難民都市になるか不安』」) 2013年7月11日付記事。
- 11 前掲注10。
- 12 인천광역시의회, "불법적으로 진행되고 있는 영종도 난민지원센터 개청 결의안" (仁川広域議会「不法に進行している永宋島難民支援センター開所反対決議案」) 議案番号982、2014年9月。
- 13 인천신문, "법무부, 난민 입소 '주민들 모르게'영종 난민센터 의견 조율없이 강행" (仁川新聞「法務部、難民入所『住民の知らないところで』：永宋難民センター、意見・調節なしに強行」) 2014年2月28日付記事。
- 14 주영민, "인천 영종도 난민센터 '치안불안' 해결한다" (チュ・ヨンミン「仁川永宋島難民センター『治安不安』解決する」) News 1 KOREA、2014年3月10日付記事。
- 15 キム・ジョンチョル、イ・ホテク、宮内博史「韓国難民法とその施行後の実務」『法律時報』86巻11号、2014年。