

2019年難民動向分析—韓国—

韓国は2011年、アジア地域初の独立した難民法を制定し、難民認定手続きの明確化、難民申請者や人道配慮による在留許可者の法的地位、認定難民や難民申請者の生活支援などの処遇が規定された¹。

1. 難民申請・認定状況

図表1 韓国における難民申請・認定状況

年	申請数	認定									人道 配慮	不許可	
		全体	法務部審査						行政訴訟				
			一次 審査	異議 申立	第3国定 住	家族 統合	法務部 小計	認定	家族統合	訴訟小計			
2014	2,896	94	18	53	-	20	91	1	2	3	533	782	
2015	5,711	105	13	27	22	43	105	0	-	198	198	1,835	
2016	7,541	98	17	10	34	34	95	3	-	3	252	6,013	
2017	9,942	121	27	24	30	35	116	5	-	5	317	5,607	
2018	16,173	144	99	13	26	60	138	6	-	-	508	3,221	
2019	15,452	79	34	3	37	-	74	5	-	5	231	9,012	

出典：NANCEN難民人権センター（ナンセン）「[統計] 国内の難民状況」を元に筆者作成²

2019年の韓国における難民認定申請数（以下、申請数）は15,452件であり、審査が行われた10,980件うち難民として認定をされたのは42人（約0.3%）、人道配慮に基づく在留許可は231人あった。2019年の庇護数は前年と比べて大幅に減少した。一次審査における難民認定数は約3分の1、異議申し立てでの認定数は約4分の1、人道配慮による在留許可も2分の1以下に減少している。

近年、韓国の難民認定率は減少傾向にある。その理由について、難民関連訴訟に関わるイ・イル（李一）弁護士は、「難民に対する否定的な世論を認識したためか、政府が以前より厳しい審査基準を適用している」と指摘した。2009年から難民支援活動と権利拡充のアドボカシーを行うNANCEN 難民人権センター（以下、ナンセン）も、多くの人道配慮が認められた2015年と2018年は、それぞれシリア難民とイエメン難民に対する世論の関心が高まった時期と重なっており、世論によって庇護数が増減していると指摘した³。一方、難民認定手続きを行う法務部の関係者は「申請数が増加したため、相対的に認定率が低くなっただけだ」と述べた⁴。

2. 空港収容と国家人権委員会⁵の勧告

2013年に難民法が施行され、出入国港での難民申請が可能になった。ただし、難民認定手続きの前に、難民申請の誤用・濫用を判断する許容性審査が行われ、許容性審査の結果を待つ間は、入国許可が下りず、空港の一時待機施設に留め置かれる。審査で不許容となった場合は取消訴訟を提訴できるが、訴訟結果の確定までの期間は送還待機室で待機する。しかし、2017年以降、送還待機室の利用が許されず、出入国調査課の保護室、または空港内の搭乗棟や出国場などで過ごさせるといふ運用が行われている⁶。これらの施設は難民申請者の滞在を想定しておらず、就寝場の不在など人権上様々な問題がある。

一方、送還待機室利用者であっても、申請者の権利が保障されるとは限らない。2018年12月、仁川空港にて難民申請を行い、不許容となったコンゴ出身でアンゴラ国籍のルーレンド一家は、行政訴訟を提訴したが、約10カ月間に渡って送還待機施設に留め置かれた。この間、4人の子どもたちは教育を受けられないだけでなく、日光を浴びることすらできず、食事もパンと牛乳などのみという状況に置かれた⁷。これを受け、国家人権委員会は2019年4月21日に「難民審査関連訴訟などで空港に長期滞留する未成年の難民申請者の人権保護のために、児童の優先入国を可能にするなど関連制

度を改善しなくてはならない⁸」と勧告した。法務部は、一家が入国許可要件を満たしておらず、入国を特別に許可する追加事由もないため、入国を許可できないとの立場を表明したが、人権委員会は難民申請中の児童の入国を検討しないことは、子どもの権利条約に符合しないと指摘した。また、保健衛生上の問題が起こりうる空港ターミナルや出国待機室は、「子どもの権利条約で規定された児童の教育権、健康権を含む発達権が保証されにくい環境である」と指摘し、改善を求めた⁹。

国家人権委員会は、国内の難民問題に関して①難民申請者の手続き的権利保障、②空港での申請者に対する不許容事由の最小化、③不許容決定についての異議申し立て手続きの新設、及び空港で収容された申請者の基本的処遇の保障、④児童の利益を最優先に考慮し、入国を可能にする関連法令及び制度の改善などの勧告を出した¹⁰。人権委員会の勧告には法的拘束力はなく、実施されないケースも多いが、文在寅大統領は、人権委員会の勧告の実施率を上げる取り組みを行っている。難民を取り巻く状況が急激に改善されることは難しいとしても、人権委員会の勧告により今後改善される余地がある。

3. イエメン難民と世論

2018年、韓国の済州島で490件の難民申請が行われた。難民申請者はイエメン出身であり、大半は長期化する内戦から避難してきた。申請の結果が確定する前に、韓国から出国した「出国者」を除いた470名中、2名が難民認定され、412名に人道配慮が出された。認定難民がわずか2名であったことに対して難民支援団体からは抗議の声が上がった。一方、イエメン難民の流入をきっかけに、韓国では難民に否定的な意見が増加した。文在寅政権発足以降、国民の意見を聞くためにウェブ上に設置された「国民請願」には、済州島のイエメン難民による、難民制度の誤用・濫用や文化的摩擦などを懸念した内容の請願が投稿¹¹され、1カ月間で71万筆の署名を集めた。

4. 難民法改正と憲法改正議論

2017年、国家人権委員会は憲法に亡命権を新設し、その権利を法律で保証して難民を保護するための憲法改正を提案した。同年、国会の憲法改正特別委員会を中心に、憲法で定められた基本権の主体を「国民」から「人」に拡大し、外国人の権利を拡大しようとする議論が行われた¹²。現在まで憲法改正は行われていないものの、この際「亡命権」の新設も併せて検討された。

一方、2019年3月に法務部長官は、難民法の濫用・誤用を防ぐための法改正を目指すと発表した。ナンセンは、法案は難民申請者を不当に不法な地位に追いやり、送還を容易にするための措置だと指摘し、イエメン難民の流入に対する世論と難民排斥派に迎合したポピュリズム的対応だと批判している¹³。

5. 難民審査課の創設

2019年9月5日、法務部は異議申請に関する業務を担う難民審査課を新設することを発表した。難民審査課は既存の難民課から難民委員会を分離したものである。これにより、審査の専門性の強化、調査人員の増員による審査期間の短縮が期待される¹⁴。2017年には9,942件の難民申請数に対して、難民審査員はわずか38名であったが難民審査に関わる人員不足も改善されつつある。法務部は難民審査員・通訳の人員を2019年3月までに65人、同年末までに91人に増員する計画を発表し、2020年6月現在では93名まで増加した¹⁵。しかし、ソウル出入国外国人庁の関係者は、増員後も難民審査員が圧倒的に足りないと述べている。

韓国では人権委員会の勧告や、難民審査課の新設、審査員増員などにより、難民を取り巻く状況に改善の兆しがみられる。一方で、イエメン難民の流入以降、難民に対して否定的な世論の高まりを受け、難民制度の誤用・濫用対策に注力する政府姿勢も見られる。また、因果関係は明らかでないものの、難民に反対する世論の高まりが庇護数の減少を招いているという指摘もある。

1 藤原夏人(国立国会図書館調査及び立法考査局海外立法情報課)「韓国における難民法の制定」『外国の立法』253号、2012年、128～162頁。

2 난민인권센터 『“통계” 국내 난민 현황』(ナンセン 『統計』国内難民現況』)。

- 3 난민인권센터 『“2018 난민인권센터 통계 자료집”』(난센 『2018 年難民人權センター資料集』)。
- 4 중앙일보 「‘제주(도)예멘난민’논란 그후… 작년 0.4%만이 난민 신청 받다」 (「濟州(島)イエメン難民」議論のその後…昨年0.4%のみ難民認定を受ける)。
- 5 国内の人権保護とその向上を図る目的で 2001 年に発足した独立した国家機構。主に人権侵害行為に対する実態調査および研究、人権に対する教育および広報、国際的交流を行う。実態調査により人権侵害および差別の問題があると判断した場合、委員会は担当部署や機関に勧告を行う。
- 6 ソウル新聞 「인천공항에 갇힌 난민들 “인간다운 삶 보장해” (인천공항에閉じ込められた難民たち“人間らしい生活保障すべき”)。
- 7 国家人權委員會 「공항 장기 체류 난민 신청 아동 입국 허락해야 (空港長期滞留難民申請児童の人権を保護するべき)。
- 8 MBC News 「인권위 “공항 장기 체류 난민 신청 아동 입국 허락해야” (人權委員會『空港長期滞留、難民申請児童の入国許されるべき』)。
- 9 京郷新聞 「인권위 “난민신청아동, 공항에 장기체류 않도록 개선해야” (人權委員會『難民申請児童、空港に長期滞在しないよう改善されなくては』)。
- 10 国家人權委員會 「난민인정심사 불회부 사유 개선권고 법무부 불수용 (「難民認定審査不回事由改善勧告 法務部が受容せず」)。
- 11 チョンワデ (大韓民国大統領府) 国民請願 「제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다 (濟州島不法難民申請問題による難民法、無査証入国、難民申請許可の廃止/改憲の請願)。
- 12 백상진, 김예찬 「개헌과 선거제도개혁에 관한 모든 것」 (백·상진, 김·예찬 「改憲と選挙制度改革に関する全て」)。
- 13 難民人權センター 「[難民法改悪反対] 法務部主導の難民法改悪 STOP!」。
- 14 법무부 출입국/외국인 정책 본부 “2018 출입국/외국인 정책 통계 연보” 법무부 출입국/외국인 정책 본부 이민 정보과 (法務部「2018 出入国・外国人政策統計年報」出入国・外国人政策本部移民情報課)。
- 15 中央日報 「“반정부세력 낙인, 죽음뿐인데” 7년 난민심사 결론 ‘불법인생’ (反政府勢力の烙印、死の身なのに『7年間の難民審査の結論、不法人生』)。

文熙喆 (ムン・ヒーチョル 東京外国語大学国際社会学部在学)