

2021年難民動向分析—韓国—

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¹

年	申請数	認定者数							人道的滞在者	不認定
		全体	法務部				行政訴訟			
			一次審査	異議申立	第3国定住	家族統合	認定	家族統合		
2017	9,942	121	27	24	30	35	5	-	316	5,607
2018	16,173	144	99	13	26	60	6	-	508	3,221
2019	15,452	79	34	3	37	23	5	-	231	9,012
2020	6,684	69	38	8	17	30	6	-	155	7,922
2021	2,341	72	7	12	0	37	13	3	45	5,920

出典：難民人権センター「国内難民統計現況」法務部『出入国・外国人統計年報』を元に筆者作成

2021年の難民申請者の主な国籍と数は、中国 301人、バングラデシュ 233人、ナイジェリア 164人、インド 148人、パキスタン 131人、その他 1,364人となっている²。コロナ禍の影響により、2020年から難民申請者が大幅に減少しており、ビザ免除の一時停止などの暫定措置や、出入国・外国人庁（日本でいう出入国在留管理庁）への訪問者数の制限などが影響しているものと考えられる³。

『出入国・外国人統計年報』によれば、2021年の難民認定者の主な国籍・出身地は、エジプト 28人、エチオピア 11人、パキスタン 6人、アンゴラ 6人、アフガニスタン 4人、その他 17人である。他方で、「難民に該当しないが、拷問などの非人道的処遇や処罰、或いはその他の状況により、生命や身体の自由などが著しく侵害されると認定される合理的根拠がある者」（難民法2条3）の場合、「人道的滞在者」（人道的滞在許可を受けた者）としての在留資格が付与される⁴。それに該当した者の2021年の主な国籍・出身地は、イエメン 16人、シリア 14人、リビア 6人、ミャンマー 4人、中国 4人、その他 1人となっている。2020年と比べて「人道的滞在者」が大幅に減少した理由の一つは、イエメン出身者の減少（2020年の155人のうち110人がイエメン出身者であった）による。

難民法37条には、「配偶者等の入国許可」に関する条項があり、「難民認定者の配偶者、又は未成年の子どもが入国を申請する場合、入国禁止の対象（出入国管理法11条）でない場合、入国を許可しなければならない」としている。家族統合（家族結合）の事由として難民認定申請をする者は2017年267人、2018年492人、2019年378人、2020年285人、2021年190人であり⁵、2021年には40人が認定された。

空・海港での難民申請に関する許容性審査（難民申請者に対して、それを受け付けて認定手続きを行うか否かを審査するモニタリング）に関しては次のとおりである。『難民研究ジャーナル』10号（2021年）で紹介されたコンゴ出身でアンゴラ国籍のルーレンド一家6人は、287日間も仁川空港に滞在しながら、許容審査不可（以下、不回付）に対する取消訴訟を行い、2019年10月11日ようやく難民認定の手続きを受け付けてもらえること（回付）になったので、正式に難民申請を行い、幸いにも2021年10月8日に難民認定された⁶。このような不回付の結果として生じる当事者の空港収容という問題は、今なお解決していない。最近でも、不回付になった人が2ヶ月以上も仁川空港に寝泊まりし

- 1 難民認定の取消、人道的滞在地位の中断などの変動事項が反映されたものである。「不認定」者数は、難民審査が完了した者のうち、不認定になった者である。
- 2 難民支援団体「難民人権センター」（nancen）が法務部に対する情報公開請求で明らかになった。法務部の『出入国・外国人統計年報』には難民申請者の国籍別区分はない。
- 3 法務部、『2020 法務年鑑』2021年；難民人権センター「国内難民現況」（2020年12月31日基準）[<https://nancen.org/2166?category=118980>]（2022年10月7日）。
- 4 上位カテゴリーとして「その他」（G-1）があり、その下位カテゴリーの在留資格として人道的滞在者（G-1-6）、人道的特別滞在措置に該当する者（G-1-99）等があるが、統計上には下位カテゴリーの区分はされていない。
- 5 法務部『出入国・外国人統計年報』では、5つの事由（人種、宗教、国籍、政治的意見、特定社会集団の構成員）で区分されるが、法務部への情報公開請求で得られる資料では、そのほかに2つの事由（家族統合、その他）が加えた7つの事由に区分されている。
- 6 2018年12月に仁川空港で入国が拒否され、難民申請に対して手続きも行わない（不回付）と判断されたケースである。認定後の状況は、以下の記事を参照されたい。『時事IN』「난민 인정받은 루렌도 가족, “이제 숨지 않아도 돼요.”」2021年10月26日。

ていると報じられている。それは2022年3月にエチオピアから来韓した男性5人（アムハラ人でお互いに面識がないとされている）であり、4月の不回答決定を受けて、取消訴訟が継続中である⁷。

入国拒否された外国人は、空港内の「出国待機室」に滞在することになるが、この施設はこれまで民間の航空会社運営者協議会（AOC: Airline Operator's Committee）が管理していた。しかし、2022年8月に改正された出入国管理法によって、国が直接に「出国待機室」を設置・運営することになった。韓国には8ヶ所の空港に「出国待機室」があり、年間利用者が2019年は53,348人、2020年は8,181人となっている⁸。上記のエチオピア人のケースと運営主体の変化に対して、難民人権ネットワーク等の支援団体は、不回答の取消訴訟の結果を待つ間に利用される施設の設備はいたって不十分であり、すべての難民が人間的な待遇を受けながら、正式審査を受ける機会が提供されるように、「国境内の国境」のような施設、制度は廃止すべきであると主張している⁹。

2. 「人道的特別滞在措置」

2021年にミャンマーで軍事クーデターが勃発した際に、法務部は国内滞在のミャンマー人約25,000人を対象に「人道的特別滞在措置」（인도적 특별체류 조치）を実施した¹⁰。また2021年には国内滞在のアフガニスタン人434人（2021年8月20日時点）に、2022年には国内滞在のウクライナ人3,843人（2022年1月31日時点）に対しても、同様の措置が取られた。「国内に滞在する」それぞれの国の出身者（非正規滞在者を含む）に対し、その出身国の情勢が安定するまでは、「一時的に」滞在・就労を認め、在留資格が付与される。ただし、情勢が安定すれば帰国が前提であり、韓国での定住などは端から想定外の措置である。この措置は元来、自然災害などが発生した場合には出国期間の制限を猶予するなど、一時的滞在を認める性格を持ったものである¹¹。例えば、2004年12月にスマトラ島沖地震が発生した際には、その翌年1月に法務部はその地震、津波で被害があったタイ、インドネシア、インド、バングラデシュ、スリランカ、ミャンマー出身の外国人労働者（非正規滞在者を含む）に対して、一時帰国、再入国、雇用許可制度による再雇用など「一時的特別措置」を行っており、3,014人がその対象者だった¹²。

「人道的特別滞在措置」は、難民法第2条3の「人道的滞在者」とは明らかに異なり、「人道的な観点から法務部の判断で特別に滞在を許可する」に過ぎない。付与される在留資格の在留期間が短く（数か月～1年）、就労は可能であるが¹³、社会保障など公的支援を受けることはできない点は「人道的滞在者」と類似する。注意すべき点は、在留資格を保持した状態で「人道的特別滞在措置」を受けると、非正規滞在者の状態でそれを受けるとでは、処遇が大きく異なる点である。非正規滞在者の場合には、就労が認められず、退去強制されないで、出国時期が猶予されるに過ぎないのである。

上記の「人道的特別滞在措置」はもちろん、「人道的滞在者」でさえも法的地位は甚だ脆弱である。本来、「人道的滞在者」は補完的保護（Complementary Protection）の観点から、難民認定者に準ずる地位であるはずなのに、関連条項となる難民法39条（人道的滞在者の処遇）では「就労を認めることができる」としか書かれていない。難民認定者であれば付与される社会保障など公的支援、家族統合、帰化などの諸権利からは排除されており¹⁴、在留資格「その他」（G-1-6）では、資格外活動の許可を得て未熟練労働は可能であるが、そうした資格に対する雇用主の理解不足から就労機会は限定

7 ハンギョレ新聞「공항난민5명 방치한 법무부에... 재판부 "심사도 안 하고 가혹"」、2022年5月26日。

8 法務部の報道資料「出国待機室の運営主体、20年ぶりに『民間から国家』へ転換推進」2021年4月29日。

9 難民人権ネットワーク等による記者会見 2022年5月26日。[<https://nancen.org/2264>] (2022年10月7日)。

10 法務部の報道資料「国内滞留ミャンマー人対象の人道的特別滞在措置の施行」（2021年3月12日）。

11 이일, 2022 「난민협약과 난민법의 현재와 미래」 『난민협약 가입 30주년, 난민법 제정 10주년 국제학술대회 자료집』 2022年6月9日。

12 法務部の報道資料「3014명의 지진해일피해국국민자진출국」 2005年2月11日。

13 資格外活動の許可を得れば、未熟練労働に従事することは可能である。

14 最近の法律改正に伴って様々な変化があるが、ここでは2点に限って指摘する。第一に、健康保険関係である。政府は移住者の健康保険加入を義務化するために、2018年12月から2019年7月まで国民健康保険法及び施行令、施行規則、長期滞在の在外国民及び外国人に対する健康保険の適用基準告示を改正した。その結果、人道的滞在者及びその配偶者と未成年の子どもも地域健康保険の加入資格が付与された。詳細は資料集『이주민 건강보험제도 개선방안 마련 토론회』 2021年12月8日参考。第二に、国籍取得である。2017年12月に改正された国籍法（施行は翌年12月20日）により、韓国国籍を取得するには、永住資格（F-5）を持つことが必須の前提となった。言い換えれば、永住資格を持ち、5年以上継続して韓国に住所がある場合は、帰化（一般帰化）の対象となる。これを「永住（権・資格）前置主義」という。難民認定者の場合、居住（F-2）資格が付与されるので、その在留資格で5年以上継続して韓国に住所があれば、永住資格が得られる。したがって、国籍取得も可能なのだが、人道的滞在者の場合には、「その他」の在留資格から在留資格を変更して永住資格を得ることは不可能である（国籍法改正以前には、人道的滞在者にも帰化が可能であった）。

的で就労分野も限定されるなど、就労のハードルは極めて高い¹⁵。そうした実態から「権利が付与されない『保護』に過ぎない」と支援団体からは批判されている¹⁶。2021年6月18日に国家人権委員会は、人道的滞在者の法的地位と処遇に対して、国際基準に合わせる必要があること、関連法令の改正を検討する前の段階においても、人道的滞業者に安定的在留期間を確保し、就労許可の要件緩和、手続きの簡素化など、処遇改善ができるように指針を改正するように勧告したが¹⁷、現在のところ、改善への動きは見当たらない。

3. 「特別寄与者」としてのアフガニスタン人

上記の「人道的特別滞在措置」とは別途に、「特別寄与者」(특별 기여자)という新たな対応もみられる。その対象は、2021年8月のいわゆる「ミラクル作戦」で韓国に侵入したアフガニスタン人である¹⁸。2021年8月26日から韓国に侵入以降に国内で出生した子どもも含めて393人とされる¹⁹。麗水の海上警察教育院で国内定着と自立・適応のために6ヵ月間の研修プログラムに参加し、就労先や定着予定地が決まれば、研修後にはそこに移動する。2022年1月に退所が始まり、2月末までには全員が定着予定地に移動した。主な定着地は蔚山40.4%、京畿34%、仁川22%であった²⁰。

「特別寄与者」とは、海外の韓国政府の関連機関で勤務・協力などで韓国に対して特別な寄与をした場合、或いは国内災害の現場で救護活動などを通じて公益に寄与した場合、法務部長官が「特別寄与者」として認めた者とその家族である。「居住」(F-2)という在留資格(一度出される滞在期間は最長5年)が付与され、前節の「人道的特別滞在措置」を受けたアフガニスタン人434人とは処遇が異なる。

これ以前には、特別な功労がある外国人に対しては国籍付与(特別帰化)か、「永住」(F-5)資格を付与してきた。しかし、「それに準ずる特別な寄与などをしたと認められる者」に対しては、国内滞在を支援する制度が存在してなかった²¹。法務部は2021年10月26日に出入国管理法の施行令を改正し、「居住」資格の対象者で「法務部長官が韓国に特別な寄与をしたか、公益の増進に貢献したと認定する者」という新たな項目を追加した。

4. 「在韓外国人処遇基本法」の改正内容

上記の改正に加えて、「特別寄与者」の初期における生活定着資金及び就労支援などを可能にするために、2022年1月25日には「在韓外国人処遇基本法」を改正し、第14条の2(特別寄与者の処遇)に関する条項を新設した。(1)「韓国に特別な寄与をしたか、公益の増進に貢献したと認められる韓国居住の外国人、およびその同伴家族で、国内定着を支援する必要があると法務部長官が認めた者(特別寄与者とする)の処遇については、第14条(難民の処遇)、『難民法』31条から36条、38条を準用する。」とした。(2)「国家、地方自治体は、特別寄与者等に次の各号の支援ができる。①初期生活定着資金及び、その他に必要な生活支援、②雇用情報の提供、就労斡旋等の就労に必要な支援」である。

上記のような法改正によって「特別寄与者」も難民認定申請者の処遇に該当する社会保障、生活保護、教育、韓国語教育、職業訓練など社会適応、外国での学歴・資格が認められるようになった。さらに難民認定者の処遇にはない「初期生活定着資金」が明記されている点が注目される。ただし、現在のところ、金額などの詳細は不明である。

5. 難民法改正の動き

2020年12月28日、法務部は難民法改正案の立法を予告した。その後、法制処(日本の内閣法制局に該当)の審査、次官会議、國務會議(日本の閣議に該当)を経て、2021年12月16日には国会に提出され審議中である。

改正理由として法務部は、現在の難民法には、濫用的再申請や明白な理由を欠けていた難民申請等に対する制限規定がないために、難民認定審査及び裁判手続きが長期化しているものとみなし、重大な事由変更を欠けた再申請、明白な理由

15 詳細は、資料集『한국에서인도적체류자로서살아가기』2019年11月11日。

16 ハンギョレ新聞「한국 온지 10년...비인도적인 인도적 체류, 취업, 결혼 제약 커」、2021年8月24日; 이일(2002)前掲書。

17 人権委員会の報道資料、2021年6月18日[<http://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?board-typeid=24&boardid=7606757&menuid=001004002001>] (2022年10月7日)。

18 2021年、タリバンによりアフガニスタンの首都カブールが陥落した際に、駐アフガニスタン韓国大使館、KOICA(韓国国際協力団)に協力したアフガニスタン人を救出し、国内に移送した作戦を指す。入国予定は427人とされたが、アフガニスタンに残留、第三国への移動などを除いて、390人が韓国行飛行機に搭乗した。

19 393人のうちの一家族(6人)は、韓国入国前に申請していたアメリカの「特別移民ビザ」を得たので、2021年12月15日にアメリカに出国した。また2021年9月4日には追加として1名が入国した。また来韓後に出生した子ども3人がいる。

20 聯合ニュース「아프간특별기여자 1년“잃어버린희망,한국서다시찾았죠”」、2022年8月23日。

21 法務部報道資料「아프간특별기여자 지원율 위한정부합동지원단출범및거주체류자격부여」、2021年10月20日。

を欠けた申請に対しては制約を加えようとしている。改正案の具体的内容には、①難民審査の不適合決定、②明白な理由を欠いた申請、③難民申請撤回のみなし²²、④申請場所の制限、⑤面接の録音・コピー制限、⑥申請者の就労制限、⑦偽造文書に対する処罰強化、⑧難民委員会の拡大、である。そのなかでも、法案における重要な変更点を2つ、そして、その各々に対する「難民人権ネットワーク」（以下、支援団体）の意見を以下で紹介する²³。

(1) 再申請者が重大な状況変更を証明できない場合には「不適合決定」を下し、面接調査を省略し、異議申請など不服を申し立てる機会を剥奪する。それに対して支援団体は、再申請者に「濫用的申請者」というレッテルを貼りつけるような条文にすることで、退去の根拠となる懸念が強いと主張する。

(2) 滞在延長や経済的理由などで難民申請をする場合は、「明白な理由を欠いた難民申請として不認定の決定」を下し、それに対する異議申立があった場合には、その日から2か月以内に迅速に決定すると共に就労等が制限できる。それに対して支援団体は、類似の事例であっても事案によっては難民認定の必要性があるにも関わらず、従来の審査傾向から考えて、これらの申請者の救済は難しくなることが予想されると主張する。

再申請者に対する規制は、従来から法務部難民政策課の内部指針である「難民認定審査・処遇・滞在指針」に則って行われてきた。未処理者の増加という問題を解決するために、2014年11月からは「迅速審査」を規範とし、2015年9月にはさらに「迅速審査」の拡大を指示し、タスクフォースを構成した。審査対象は、再申請者と、1年以上の滞在後に在留期間満了に近づいた申請者等であり、かれらに対しては事実調査を省略し、面接を1時間内など簡易な形で行い、7～10日以内に結果を出すようにした。そして、その過程で多数の面接調書が捏造されるなど、重大な人権侵害事件が発生した（面接調書の捏造事件）。この迅速審査指針は2017年4月頃まで運用されていたとされる。また同年のある時期からは、再申請者、外国人労働者・留学生の難民申請に対しては、在留資格の延長を不可として、出国命令を出すなど、在留指針を強化していた²⁴。それらの動きが、今回の難民法改正には反映されており、時期的にも内容的にも難民審査を厳格化している日本との類似性が認められる。

2022年は、韓国の難民条約加入後30周年、そして難民法制定後10周年にあたる年で、これを記念して、6月の世界難民の日を前後にして、難民関連の国際学術大会などが開かれ支援団体の声明も発表された。難民人権ネットワークを含む外国人・難民支援団体は、難民法改正案を撤回し、難民制度の運用に対する中長期計画を立てること、不回答決定の濫用を中断し、すべての難民への正式な審査機会の保障などを要求した²⁵。

今年は、革新から保守への政権交代がなされ、新政権の法務部長に選ばれた韓東勲氏が「移民庁」の設立、すなわち既存の「出入国管理政策」から「移民政策」への転換を重要な案件として取り上げる。しかし、難民を取り巻く状況はますます厳しくなっている。そしてそうした状況は日本の動きとも類似点も多く、今後の動きに引き続き注目していく必要がある。

呉泰成（オ・テイソン 都留文科大学兼任講師）

【謝辞】本稿は、日本学術振興会の科研費（19K02149）の助成を受けた研究成果の一部である。本稿作成には、難民人権センターの金ヨンジュ弁護士、APILの金セジン弁護士から情報提供などを受けている。ここに記して感謝を示す。

22 再入国許可なく出国した場合や、出国後に再入国しない場合などは難民申請や異議申請を撤回したとみなす。

23 難民ネットワーク「法務部の難民法改正案に対する難民人権ネットワークの意見」[<https://nancen.org/2150>（2022年10月7日）]。

24 김연주 「난민재신청 제한정책의 문제점과 난민재신청자 권리의 회복」『난민협약 가입 30주년, 난민법 제정 10주년 국제학술대회 자료집』, 2022年6月9日; 「법무부 난민면접조사 조작사건 보고서」, 2020年7月13日 [<https://nancen.org/2086?category=118980>] (2022年10月7日); 国家人権委員会 「“신속심사로 이루어진 난민 면접과정에서 발생한 인권 침해, 법무부 책임 있어”」 2020年10月15日。

25 共同声明 「난민법 제정 10년, 법무부는 난민보호의 책임을 다하라」 [<https://nancen.org/2271>] (2022年10月7日)。