

韓国の難民に関する法制度と処遇についての小考

キム・ジョンチョル (弁護士、法律事務所 ソミョン(召命))

1 はじめに

私が知っているところでは、韓国が難民条約に加入する際、難民制度も他の領域と同じく、日本の難民保護の取扱いを多く取り入れている。難民制度を規定している韓国の出入国管理法をみると、その類似性に容易に気づくことができる。難民制度を導入した当時、日本の制度を参照することにより、韓国は早く難民制度を定着させることができたが、一方、日本の制度の保守性という面は、韓国の難民制度の発展に障害となった（民間レベルで難民制度の改革を提案すると、政府は常に、日本もそのようにしていると答えたりする。）

このような障害の代表的な例が、「難民」という用語である。韓国は refugee や asylum-seeker (庇護希望者) を表現する際、日本と同様に「難民」と言う。おそらく、韓国が近代化する中で、この用語を批判なく日本から取り入れ、使い続けているものと思われる。しかし、この「難民」を直訳してみると、「困難な状況に置かれた人」ということになり、「難民」という言葉には、refugee もしくは asylum-seeker という用語の「人道主義的な保護の必要性」という意味合いがほとんど含まれていない。そのため、私はこのような「refugee」の誤訳が難民の処遇と Public opinion (世論) に良くない影響をもたらしていると考えている。昨年、日本と香港の難民活動家たちとお会いした際、この「難民」という用語について話したところ、皆その翻訳に非常に不満を持っていることが明らかになった。

しかし、知られているように、最近の数年間、韓国の難民制度には注目すべき変化があった。このような変化には長短があるが、私は、これまでの韓国の難民の処遇について説明した後、その変化について大きく分けて四つの点を申し上げたいと思う。まず第1に、法務部（法務省）の難民保護の取扱いに幾つかの変化または変化の兆しが現れたこと、第2に、難民制度を規定した出入国管理法が改正されたこと、第3に、民間レベルで独自に難民法案を作り上げて発議したこと、第4に、難民制度の改革や難民の権利擁護のために積極的に働くNGO活動家たちが増えたこと、である。

2 これまでの韓国の難民の処遇

(1) 難民認定手続

韓国は1992年に難民条約に加入した後、1993年に出入国管理法を改定し難民関連条項を新設した。憲法では条約と国際慣習法は国内法と同等の効力があると規定しているが、出入国管理法は難民条約上の難民に該当する者を難民と認めその手続を規定している。

しかし、出入国管理法上の難民認定手続によると、韓国で難民申請をするためには韓国に違

法性なく入国していなければならない。空港や港に入ったとしても入国許可を得ていない者は難民申請ができない。もちろん、そういう人たちのために「難民申請のための臨時上陸許可申請」という制度はあるが、この申請は飛行機や船に乗っている者に限定されるため、飛行機や船から降りて入国許可を得るまでは「難民申請」もできず「難民申請のための臨時上陸許可申請」もできないという法的に保護されない状態と言える。正確な統計はないが、数多くの人々が入国許可を得られず難民申請もできずに帰国したものと思われる。その一部は空港の待機室で弁護士たちやUNHCRと連絡をとり難民申請を行った場合もあるが、極少数に過ぎない。昨年、「I国」から来た難民が空港で入国もできず、難民申請もできずに30日間待機室に拘禁された後に上陸許可を得た事例があり、また今年「S国」から来た難民が10日間程拘禁された後に上陸許可を得た事例があった。

入国した場合でも、難民認定手続に関する情報を得るのは簡単ではない。法務部が空港や港で難民認定手続について周知するようなことは全くなく、出入国管理事務所でも詳細に教示してもらうことは難しく、大部分の難民たちは自分の出身国のコミュニティで難民認定手続についての情報を得る(このように難民認定手続の情報に接近するのが難しく、また後述のように当局は長い間、難民認定に消極的であり、入国後時間がたってからの難民申請を難民制度の濫用と見る傾向があり、難民認定不認定の理由にもなっている)。

出入国管理事務所に難民認定申請をすると、難民担当職員のインタビューを受けることになるが、通訳予算が非常に限られており、これまで通訳なしのインタビューが数多く行われた。担当官と難民申請者だけで韓国語または英語でインタビューが行われ、コミュニケーションに深刻な問題があるうえ、難民申請者が供述したとおり調書に記載されたか確認する機会もなかった(難民インタビュー時に作成された調書は、難民認定においてほぼ唯一の資料となるが、通訳なしで、調書をreview(点検)する機会も与えられないなど重大な適法手続違反になりうる)。このようなインタビューなどによる調査後、法務部長官が難民認定の可否について決定する。

しかし、難民手続を専門的に担当する公務員は2009年まで6人に過ぎず、認定手続は通常3年程度かかり、5年以上の場合も少なくなかった。難民申請が不許可(最近まで不許可の理由は具体的には示されず、また予算不足を理由に韓国語だけの記載)となった者は7日以内に(2009年6月施行の改定出入国管理法では異議申立期間が14日に延長された)法務部に異議申立をすることができ、法務部傘下の「難民認定協議会」が異議申立に関する決定を出す。

異議申立でも棄却決定を受けた者は5日以内出国の命令を受け、5日以内に不許可処分に対する提訴の意思表示をすると、30日以内出国の命令を受けることになる。この場合、出国命令を受けて30日以内に行政裁判所に訴訟を提起したという証明書を提出すると出国命令を猶予する決定が出される。従って、行政訴訟法上、行政処分に対する提訴期限は90日だが、難民認定不許可処分に関しては不許可処分を受けて約30日以内に訴訟を提起しなければならない。

行政訴訟を提起する難民申請者たちは訴訟救助を受けることが難しいため、Probono 弁護士たちが主に訴訟を代理することになる。行政裁判所には難民事件を専門に担当する裁判部がないため、難民事件は様々な裁判部に等しく配当されるが、難民法に関する法理に慣れてない裁判官たちは非常に高い立証基準を適用し判断するが多い。韓国の判例の特徴の一つは難民要件以外の理由（例えば、遅い難民申請、経済目的の入国、本国に残っている家族の安全、有効な旅券での入国など）を根拠に棄却するケースが多く、難民条約上の難民要件に該当しても条約上の難民として保護するか否かは締約国の裁量事項という判例が確立されている。難民申請者たちは行政裁判所で敗訴した場合、高等裁判所と最高裁判所で1審判決の違法性と不当性について争う機会がある。

韓国はこのような難民認定手続によって、難民条約加入後約10年の2001年に初めてエチオピア人一人を難民として認めた（しかし、現在その難民は韓国では住みにくいとしてイタリアへ行くと言われている）。2010年5月現在、韓国には182人の難民認定者と106人の人道的地位を付与された者がいる。難民の現況に関する概要統計は次のとおり。

難民申請者数及び認定者数・年度別 (人)

区分	総数	94-01	02	03	04	05	06	07	08	09
申請者	2,492	133	34	84	148	410	278	717	364	324
認定者	175	1	1	12	18	9	11	13	36	74

難民申請者数・国籍別 (1994年～2010年 5月現在) (人)

区分	総数	ネパール	中国	ミャンマー	スリランカ	ナイジェリア	パキスタン	ウガンダ	バングラデシュ	その他
申請者	2,574	381	343	248	200	198	186	164	140	714

難民認定者数・国籍別 (1994年～2010年 5月現在) (人)

区分	総数	ミャンマー	バングラデシュ	コンゴ民	エチオピア	イラン	中国	ウガンダ	コートジボワール	その他
認定者	182	83	40	15	13	5	5	4	3	14

(2) 難民などに対する社会的処遇

難民申請者に対する社会的処遇といわれるようなものはほとんどなく、事実上の強制送還(de facto refoulement)とかわらない状態であった。難民申請者には就業が禁止され、衣食住や基本的医療に対する支援が全くない状態のもとで、難民認定手続は上記のように長期化していたからである。

自身の身分を証明できる文書を持っているか否かが難民申請者にとって重要であるにもかかわらず、滞在期間を超過した後に難民申請をすると、法務部はその超過期間に対して罰金を課した。罰金を納めない場合はG-1ビザを発給せず、難民申請の受付の受理表のみを発給してきた。

難民の場合は滞在期間を超過した期間に対する罰金を賦課する慣行はなくなったが、人道的地位の付与の場合は相変わらず滞在期間を超過した期間(ビザが満了したから難民申請したまで

の期間)に対する罰金を払わなければ人道的地位を付与された者としてのビザは発給されない。また6か月ごとに滞在期間を更新しなければならず、2009年6月に改正出入国管理法が施行される以前は、何らの補助金支援もなく就業も禁止され、実際には補完的保護という趣旨の意味を失っていた。

しかし難民申請者の社会的処遇に関して一番深刻な問題は收容(出入国管理法は外国人收容を「保護」と規定し外国人收容施設を「外国人保護所」と呼ぶ)である。難民申請者が收容される場合には大きく分けて二つの理由がある。一つは出入国管理法違反を理由に收容された後に難民申請をする場合、二つ目は、難民申請者が出入国管理法違反(就業、他人の名前を使っての難民申請)をして收容された場合である(このように收容された難民申請者は2010年4月現在12人)。

こういった收容は期限の制限がなく(出入国管理法によると送還執行が可能になるまで拘禁できる)行政機関による拘禁にもかかわらず定期的な司法審査の可能性を排除しており(2009年人身保護法を制定し行政機関の拘禁のみならず精神病院などによる私的な拘禁に対しても規制をしたが、出入国管理手続には適用されない)、市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR)に規定された恣意的拘禁にあたる可言えよう。

このような收容制度があるため、難民訴訟中に就業をしたという理由で約2年間外国人保護所に收容された事例があり、またある難民申請者は3年以上收容され、UN人権委員会に個人通報した後、一時的に放免になった事例がある。

3 出入国管理法の改正(2009年6月施行)

2008年12月に改正された出入国管理法(2009年6月施行)は、これまで民間レベルで常に主張してきた「難民等に対する社会的処遇の改善」要求の一部を受け入れたと言え、その内容は大きく3点に分けることができる。

第1に、法的な根拠が存在しなかった「人道的地位」について規定し、「人道的地位を付与された者」による就業許可の申請を可能としたこと。しかし、人道的地位を付与された者は、いまだに6か月ごとに滞在期間の延長をしなければならない。また、人道的滞在ビザがG-1で、就業禁止の他の臨時滞在資格のビザと同じであるため、現実に就業するのが難しく、出入国関係の公務員でさえ人道的地位を付与された者について十分に理解していないため、出国を促す場合までである。また前述のように、人道的地位の決定を得たとしても、ビザの満了日から難民申請日までの滞在期間に対して、罰金を払わないと人道的地位を付与された者としてのビザも出さないという慣行は続いている。

第2に、改正された出入国管理法では、難民申請者にも就業許可を与える道が開かれたこと。しかし、事実上その要件が厳しすぎるため、難民申請者が就業許可を得ることはほとんど不可能な状態にある。まず、難民申請をしてから1年以内に1次の難民認定決定が行われなかった者に限って就業許可を申請できる(改正出入国管理法が施行された2009年6月以前に難民申請をした者は、1年後の2010年6月までに1次の難民認定決定を得られなかつ

たことが前提)。また申請には、これからの雇い主の「事業者登録書」と「雇用契約書」を提出する必要がある（しかし、雇い主は就業が禁止されたG-1ビザを所持した難民申請者と雇用契約を締結しないとするため、現実的には就業許可の前に雇用契約書を得ることは非常に難しいと言える）。

第3に、難民申請者等に衣食住や基本的な医療サービスを提供できる難民支援施設(Reception Center)を設置することができるようにしたこと。改正法では難民支援施設の具体的な形は書いていないが、法務部は、これまで民間が提案してきた都心での小規模の民間委託型の難民支援施設モデルを全て受け入れずに、接近が難しい空港の近くに法務部が運営する大規模な施設を建設することにし、既に設計が終わった状態である。この難民支援施設について民間では様々な立場や意見があるが、私は、このように大規模で作られる場合、難民申請者の「移動の自由」を侵害する方向で運営される余地が大きく(120名程度を収容する大規模な建物を作ったにもかかわらず、施設を利用する人がいない場合、予算の無駄遣いの批判から逃れるため、開放施設ではなく閉鎖施設で運営される可能性が高い)、移動の自由が制限されることを条件に難民申請者に人間らしい生活をする権利を保障するということは、社会権規約にも反することだと思われる。

改正法は、今まで申し上げたこと以外にも、すでに言及した異議申立期間を7日から14日に延長する規定も定めているが、決定的に難民条約を順守するよう努めるという規定を置き、難民法もしくは国際法的な無理解が見られる。

4 法務部の難民保護の取扱いの変化または変化の兆し

上記の出入国管理法の改正にあたって法務部の難民手続の運用にいくつか変化が現れた。まず改正法で、難民申請後1年間に1次の難民認定決定も受けられなかった者は、就業許可の申請ができるようにされたことから、難民認定手続が迅速に進められるようになった。難民専門スタッフは6名から11名に増員され、滞って積み残された難民申請に迅速な判断を下すことになり、難民認定手続が平均3年から1年に短縮され、2009年には74名の難民が認定された(難民認定率自体が上がったのではなく、難民申請に対する審査件数が増え、これに比例して難民認定者数が増加した)。

しかし、新設された就業許可制度のために、これまでの難民申請者の就業を黙認する政策は一変され、就業したことを理由に申請者を拘禁する例が増えており、また難民申請の滞りの山を無理に解消するため、難民認定協議会では全く形式的に異議申立審査が行われた(2時間に約200件以上の審査)。

最近、法務部は通訳サービスが難民認定手続において重要であることを認識し通訳予算を拡充しようとしており、また難民申請段階でこれまで認めてこなかった弁護士代理を許容し、インタビューでは難民申請者と同席できるようにして、さらに難民認定手続を1年から6か月まで短縮するため難民インタビューをした公務員が認定を担当するように計画している(しかし難民認定手続は迅速でなければならないのみならず公正でなければならない、インタビュ

一公務員の質を検証することなく難民認定の決定をこれらの公務員が担当することについては懸念がある）。

2010年6月1日から外国人労働者にのみ認められてきた緊急医療支援サービスが難民申請者、難民認定者、人道的地位を付与された者にも認められた。これにより彼らが手術をしたり、入院をして診療を受ける場合には最大500万ウォンまで支援を受けることができる（従来は、外国人労働者にのみ認められて、就業が禁止されている難民申請者は緊急医療支援サービスを利用することができずに問題となっていた。私が知っているガーナの難民申請者はこのサービスを受けることができず、脱腸で数か月間苦しんだままだった）。しかし問題が解決したのではない。入院や手術ではない通常の診療や治療は難民申請者等がその費用を全額負担しなければならない、また難民申請者の範囲に訴訟中の者を含めるかどうかがあいまいであるからである（韓国が批准した社会権規約は最小限の人間らしい生活をする権利を誰にでも認めており、社会権規約委員会は上記の条約を解説して、特に脆弱な階層にはより一層この権利を保障しなければならないと一般的意見を述べたところである。最小限の人間らしい生活をする権利、すなわち衣食住、基本的な医療サービスを受ける権利が難民申請者にいかなる制限もなく認められなければならない）。

5 難民等の地位と処遇に関する法律案の発議

難民実務公務員と難民法の研究者、弁護士、活動家で構成された難民法制改正委員会は、2005年から出入国管理法の中の難民関連条項に関する改正作業に着手し、出入国管理及び難民認定に関する法への改正を推進しようとした。しかし法務部が2007年11月に立法予告した出入国管理法改正案が、この間議論されてきた事項の大部分を盛り込んでいなかったため、難民支援のNGOと弁護士が別途、難民法案を作り、ファン・ウヨ議員を通じ2008年12月の公聴会を経て2009年5月25日に発議した（現在、上記の法案は法制司法委員会を経て法案審査小委員会に係属中）。法案の主要な内容は次のとおり。

ア、「難民」「難民申請者」「人道的地位を付与された者」等の概念の定義を明確にすることで、国際法に立脚した難民制度の運用を可能にするようにした（案第2条）。特にこの間、出入国管理法は、難民に関して別途の定義規定を置かず、難民条約をそのまま引用したが、上記の難民条約第1条の難民の定義の規定のなかでwell founded fearを「十分な根拠のある恐怖」と翻訳しており、難民要件の立証の程度と関連して、誤解を招く余地が大きいので、難民条約のフランス語版の表現どおり「合理的な根拠がある恐怖」と規定した）。

イ、国際法に依拠し、例外の無い強制送還禁止の原則を明らかにした（案第3条）。

ウ、難民認定手続での情報へのアクセスを容易にし、難民申請者の滞在資格を明確にした（案第5条）。

エ、空港、港湾等での難民認定の申請手続を明文化して、難民認定申請が行政によって恣意的に拒否される状態を防止した（案第6条）。

オ、難民認定の審査期間を制限し、面接、事実調査、関係機関の協力、弁護人のサポート、信頼関係にある者の同席、国連難民機関の参加、通訳、難民面接調書の確認、書類等の閲覧、複写権、個人の秘密保護など手続的保障の内容を具体的に明示した。

カ、難民の特殊性から起因する立証責任及び立証基準の緩和を明文化した。難民の立証基準については、一般の民事手続で要求される蓋然性にまで至らない「合理的な可能性」がその水準とされているため、これを反映することとした（案第9条）。

キ、難民申請者の拘禁を制限し、また異議申立においても口頭陳述の機会を保障するなど手続保障が確保されるようにした。

ク、人道的地位の付与手続も原則的に難民認定手続を準用するようにした（案第27条）。

ケ、再定住難民について規定し、海外難民の大韓民国での再定住を可能とした（案第28条）。

コ、異議申立の決定機関であると同時に難民政策の審議機関である難民委員会を新設して独立した異議手続が進められるようにした（案第29条）。

サ、難民の処遇については基本的に、少なくとも難民の地位に関する条約等に規定された権利は保障されるようにした（案第36条）。

シ、難民の家族結合の保障を明文化し、これが既存の慣行で行われたり、場合によっては保障されなかった家族結合が、法的根拠をもって行われるようにした（案第44条）。

ス、人道的地位を付与された者は、出入国関連部分を除いて、難民と同一の処遇を受けることができるようにした（案第47条）。

セ、難民申請者の場合、生計費支援を原則として、一定期間が過ぎれば例外的に就業できるようにした（案第48条）。

6 NGO活動家の活躍

先に少しふれた若干の肯定的な変化の原因には、いくつかの分析が可能ではあるが、私はこの間のNGO活動家たちの活躍が大きかったと思う。現在様々なNGOが難民の人権擁護、難民訴訟代理、難民制度改革のために活動しているが、「ピナン」「難民人権センター」「公益弁護士グループ共感」「キリスト教弁護士会」が代表的だと言える。最近では財団法人トンチョンが、法務法人太平洋所属弁護士とともに難民訴訟を進めており、2009年の難民訴訟急増に対処するため、ソウル弁護士協会で「難民支援弁護士団」を募集し50人ほどの弁護士が

2～3ケースの難民訴訟を担当した。

難民分野で仕事をするNGO活動家と弁護士は「難民支援ネットワーク」という名でUNHCR、国家人権委員会と定期的に会合し、難民政策改革運動をしており、ソウル弁護士協会の「難民支援弁護団」も、月に1回集まり訴訟遂行の困難な点をお互いに検討し、難民法に関する勉強を行っている。

7 結論

「はじめに」で私が日本の制度の保守性が原因で、韓国の難民制度の発展が妨げられることがあると申し上げたが、事実を再考してみると、それは公正な評価ではないようである。

わずか数年前の話であるが、韓国では再定住難民という言葉さえも聞くことはなかった。しかし日本が再定住難民の受け入れを始めるということを知り、NGO活動家や弁護士が「日本も再定住難民を受け入れるのに、わが国でも受け入れるべきではないのか？」という声を上げることができたし、また難民法案で再定住難民に関連した条項を入れることができたからである。私は、日本の難民の処遇の中には、韓国法務部が関心を持たなかったり、あえて無視しようとする良いところも多いと思っている（特に難民の訴訟救助制度は韓国がすぐに学ばなければならない分野である）。

このように、私は、今回のセミナーのような日本と韓国の民間次元での難民専門家と活動家の交流がさらに活発になり、お互いの良いところを学びチャレンジする機会が増えることを願っている。