

# 移住民の身体を統治する

—文在寅政権下の移住民関連政策を中心に

ベ ル 裕 紀

目次

1. はじめに
2. 未登録滞在をめぐる政治
3. 文在寅政権下の移住民の権利
4. まとめ

## 1. はじめに

### 1.1 文在寅政権が誕生した時、移住民関連政策の何が「課題」であったか？

文在寅候補が勝利することになる2017年5月の大統領選の最中、4月21日に民主労総大会議室で、「出入国管理法改正案討論会」が開かれていた。討論会には「移住拘禁、事業所離脱申告、通報義務、政治活動禁止、このまま残すのか？」という副題が付けられ、移住民団体や移住民関連の人権団体、弁護士団体が参加していた。これらの団体は文在寅候補の所属する進歩政党である「共に民主党」に比較的近い団体であり、この時の討論会は、過去9年間の李明博、朴槿恵両保守政権下での同様の討論会とは明らかに異なる雰囲気で行われた。

討論会は、弁護士が作成した法律案について説明を行った上で、各支援団体が事前にその法律案を検討した上で、まとめた意見をコメントとして発表するという形で進められた。筆者がこれまで見てきた保守政権下での討論会では制度の抜本的な改正を求める主張が展開されるのが常であったが、この時は政府が受け入れやすい案が検討された。例えば、未登録滞在者の全面合法化よりも、未登録滞在者の収容・拘禁に期限や条件を設け、司法の許可を必要とすることや児童の収容・拘禁を禁止することが案として検討された。また、非熟練労働者の受け入れ制度である「雇用許可制」に関しても、移住労働者の退去—自主的にせよ、強制的にせよ—によって支えられているという制度の根幹部分の見直しではなく、むしろ、制度の一部にある在留資格の取り消し手続きに絞った議論が行われた。この検討会の様子は、盧武鉉元大統領の後継者を公言する文在寅次期政権をある程度交渉可能な相手と見なす一方で、盧武鉉政権誕生時のような大きな制度変更を期待できる状況ではないという移住民関連団体の認識をうかがわせるものだった。

未登録滞在者をいかに処遇するかという問題は、韓国の移住民関連政策の大きな議題のひとつであった。その中でも未登録滞在を直接的に生み出す在留資格の取り消しや未登録滞在者の取り締まりと収容・拘禁という議題は、後述するように2008年以降の保守政権下で特に顕在化した問題であり、

2010年から2013年にかけて現地調査をしていた筆者も含め、参加者たちは問題意識を強く共有していた。しかしながら、未登録滞在者の収容・拘禁を制限したとしても、帰国できない、させられない未登録滞在者を合法化する道筋が作れなければ、彼ら/彼女らの人権問題は解決され得ない。あるいは退去を前提とし、事業所変更を制限している雇用許可制の根幹部分を改変できなければ、この制度の下で在留する移住労働者の労働権の侵害や未登録滞在を生み出すメカニズムは抜本的に解消されない。討論会の参加者たちはこうしたことを十分に理解した上で、時にそうしたことに言及しつつも、新政権にとって受け入れ可能な改正案についての検討を進めようとしていたように見えたのである。

## 1.2 文在寅政権の政治的立ち位置

文在寅政権は、金大中-盧武鉉政権の左派政権の系譜に位置づけられ、その意味では、冒頭の討論会に参加した団体との政治的な距離は近い<sup>1</sup>。2012年の大統領選挙の際にも文在寅候補は盧武鉉元大統領の後継者として、その政策を引き継ぐことを明言していた。金大中政権下で移住労働者の問題が人権問題として認識され、つづく盧武鉉政権下では、研修生制度の廃止（2007年）と雇用許可制の制定（2004年）、在外同胞法の対象範囲を大韓民国成立以前に海外移住した者の子孫にまで拡大する改正（2004年）、永住外国人への地方参政権の付与（2005年）、「結婚移民者家族の社会統合支援対策」の発表（2006年）、在韓韓国人処遇基本法の制定（2007年）など移民政策が整備され、移住者の権利の保護が大きく進んだ。

しかしながら、その後継者である文在寅候補は2012年の選挙戦を通じて移住者関連の政策については積極的な姿勢を示さず、むしろ多文化政策や社会統合政策という形で移住者関連政策に積極的だったのは保守政党セヌリ党の方であった。2017年の選挙戦で文在寅候補は、「差別のない世界」を選挙公約に掲げ、「多文化家庭は我々の国の大切な財産」として、「大韓民国の懐に抱かれた多民族と移住者たちが差別を受けないようにする」と主張した<sup>2</sup>が、掲げられた具体的な政策はそれまで保守政権がしてきた多文化家族政策とほとんど違いが見られないものだった<sup>3</sup>。むしろ、人種差別や性差別、性的マイノリティ、障害者などに対する差別などを包括的に禁止する差別禁止法制定運動については慎重な立場を示すなど<sup>4</sup>、保守的な姿勢が目立った。文在寅大統領自身が掲げ、また社会的な要請でもあった「国民統合」の前で、特にマイノリティに関する政策について、保守的な姿勢を取る様

<sup>1</sup> 金大中から盧武鉉政権下での社会運動団体と政権との関係については清水（2011）を参照。

<sup>2</sup> 2017年7月3日には聯合ニュースで「文政権 多文化政策」という特集記事が組まれている。その一つ目に当たる「「差別のない世界」大選公約4種類」と題した記事では4月26日の選挙戦で、4月26日に移住労働者の街として知られる安山市元谷洞で「積弊清算」「国民統合」を訴えたと記している。遊説には中国、ロシア、ベトナム、フィリピン、モンゴル、ネパール、ウズベキスタンなど20カ国の出身の帰化者からなる「虹遊説団」を連れ、全国を回ったとされている。

<sup>3</sup> 具体的には、結婚移民の定着支援、多文化家族子女の学習支援や代替学級の拡充、そして国民に対する多文化受容性教育を柱とするものである。

<sup>4</sup> 27日国会議員会館で開かれた討論会の後で、記者団に対し、差別禁止法について、「差別禁止法がまるで同性婚を合法化するかのように誤解されながら、それが多くの葛藤の原因になる。差別禁止法を作る際にも我々の社会が公論を集め、社会的合意を集めていってこそ、その時可能な問題だと判断する」と言及したとされる（cf. ハンギョレ新聞2017年4月27日記事「文在寅 “性的少数者の方々に痛みを与え申し訳ない”」）。この発言は、

子が度々見られた。

### 1.3 文在寅政権の移住民関連政策

移住民関連政策についても、移住民の権利のための積極的な制度改変ではなく、むしろ、差別の是正という対処療法的な対応に終始したとすることができる。文在寅政権は、2017年7月18日に国会に出入国管理法の一部改正案<sup>5</sup>を提出したが、その内容は冒頭の討論会で議論された内容とは全く異なる方向性のものであった。すなわち、「大韓民国に在留する外国人の法的地位を明確にし、管理体制を強化するため」<sup>6</sup>である。この改正では、1、永住証への10年ごとの更新制度の導入、2、永住権（F-5）の取り消し事由の新設<sup>7</sup>、3、犯罪の容疑を掛けられた外国人の緊急出国停止制度、4、空港での乗り換え外国人乗客の個人情報の利用<sup>8</sup>、5、外国人保護一時解除に対する職権審査制度<sup>9</sup>の新設の5つである<sup>10</sup>。これらの改正は移住民の人権の保護を目的としたものではなく、外国人犯罪や国家安保を根拠に「反多文化主義」を掲げる右派への配慮や未登録滞在者を収容・拘禁する施設である外国人保護所の機動的な運用を目的とした改正である。

他方で対処療法的な差別の是正のために、大きな役割を担ったのが国家人権委員会(以下、人権委)である。文在寅大統領就任直後の2017年5月に、人権委の役割強化を行っている。人権委は、金大中政権下で設立された独立機関で、人権侵害の申し立てに応じて、政府機関に勧告する権限を持つ。人権委の勧告には法的な強制力はないが、政治的な影響力を持っている。この影響力は保守政権下では極めて限定的であったが、文在寅大統領が政府機関の勧告の受け入れ率を上げることを指示した<sup>11</sup>

---

二日前の4月25日に行われたJTBC テレビ討論会での「同性愛反対」発言に対して謝罪と弁明をしたのちに語ったものである。テレビ討論会では軍隊内での同性愛許容問題について対立候補の洪準杓(自由韓国党)候補から「同性愛に賛成なのか、反対なのか」と迫られ、「反対でしょ」と答え、「私は好きではない」と答えたのである。討論会の終わりに、同性愛ではなく「同性婚に反対する」と発言を修正したが、性的マイノリティ団体だけでなく、人権団体から憎悪表現として批判された。文在寅候補の同性愛に対する立場は「支持しないが、差別を受けるのはダメだ」というものであり、選挙戦が進むにつれ、性的マイノリティ団体や人権活動家たちとの基本的な立場の違いがむしろ明確になっていった。

<sup>5</sup> この法案は若干の修正の後2018年2月28日に可決成立している。

<sup>6</sup> 2017年8月18日「出入国管理法一部改正法律案」(提出者：政府、議案番号：8577)提案理由より。

<sup>7</sup> 入管法第89条の2(永住資格の取り消し特例)に定められた取り消し事由は、1、虚偽または不正な方法で永住資格を取得した場合、2、刑法、性暴力犯罪の処罰などに関する特例法など法務部令に定めた法律の規程された罪を犯し、2年以上の懲役または禁錮の刑が確定した場合、3、最近5年以内に入管法または他の法律に違反し懲役又は禁錮の刑が宣告され、確定した刑期が3年以上である場合、4、大韓民国に一定金額以上、投資を維持することなどを条件に永住資格を取得した人などで大統領令が定めた当該条件に違反した場合、5、国家安保、外交関係、および国民経済などで、大韓民国の国益に反する行為を行った場合の5つである。

<sup>8</sup> 2017年8月18日提出の出入国管理法一部改正案(議案番号8577)の提案理由「マ、乗り換え乗客情報の利用根拠の用意」には「法務部長官は犯罪を犯す恐れのある乗客の不法入国を事前に遮断するために、関係機関が保有している乗り換え外国人に関する情報の提供を要請することができるようにする」と書かれている。

<sup>9</sup> 収容・拘禁された未登録滞在者の収容を一時解除するために本人もしくは代理人の申請がなくても、外国人保護所の監理者が職権により外国人の情状や財産などを審査し、収容・拘禁を一時解除することを可能にするものである。

<sup>10</sup> その他、永住資格と一般在留資格の区分、および長期在留と短期在留の区分の明文化や、永住資格(F-5)の要件の明文化などの、形式的な変更もあったが、ここでは省略した。

<sup>11</sup> 聯合ニュース「文大統領、人権委強化指示…特別報告復活・勧告受け入れ率向上も」(2017年5月25日)

ことによって、高まったと言える。これにより、移住民関連政策においても、人権委がエージェントとしての役割を担うようになったのである。移住労働者や移住女性、移住児童、あるいは難民に対する人権侵害の申し立てを当事者である移住民とその支援者が人権委に行き、人権委が調査の上、勧告を出すという手続きを通じて、人権問題の改善が図られると同時に、マイノリティの人権問題の公論化につながっていくものでもある。上述の入管法改正案に対しても2018年7月26日に「保護期間の上限の明示」「保護開始および延長段階での客観的・中立的な統制手続きの用意」「保護の必要性和児童など被保護外国人の脆弱性の考慮の明文化」などの提案を人権委が「意見表明」の形で提出している（国家人権委員会常任委員会決定2018年7月26日「「出入国管理法一部改正法案」に対する意見表明」）。

本論考の目的は、90年代以降の韓国の移住民関連政策をめぐる議論を移住民の身体の統治という視点から捉え、その文脈の中で文在寅政権下での移住民関連政策を位置づけることである。それによって将来の移住民関連政策を捉え、あるいは論じる際の大まかな羅針盤になれば幸いである<sup>12</sup>。移住民関連政策とは、移住民を在留資格によって分類し、それぞれに異なる権利の付与と支援を行うことで、権利を行使する力を強化したり、権利を宙吊りにしたりする政策に他ならない。労働権や、教育権だけでなく、物理的な暴力から逃れる権利でさえ、在留資格によって容易に宙づりにできてしまうのである<sup>13</sup>。在留資格による分類と権利の付与が、移住民関連政策の基底にある権力行使の形式である以上、在留資格のない状態である未登録滞在という問題がこの議論の中心となることは避けられない。

## 2. 未登録滞在をめぐる政治

### 2.1 韓国の移住民政策の骨格

韓国の移住民関連政策は、非熟練労働者移入政策と在外同胞政策、結婚移民とその子供を対象とす

<sup>12</sup> 本論考では新型コロナウイルス感染症の世界的な流行の影響、特に出入国の制限や集会の制限に関しては、特に取り上げていない。コロナ禍で筆者自身の調査はほとんどできてはおらず、コロナ禍の影響を十分に把握できてはいないという理由が大きい。しかし、それだけでなく、本論考の目的に照らして、コロナ禍で行われた移住民関連の施策の中で一時的なもの後に影響を与えるものを現時点で判断することは困難であり、これについては別途稿を改めて取り組むこととした。

<sup>13</sup> 本論文では触れていないが、この意味でその他（G-1）という在留資格の運用は極めて重要である。その他（G-1）という在留資格がいつできたのかは定かではないが1998年の出入国管理年報では確認することができる（それ以前の年報ではコードの記載がなく「その他」がG-1を示すのか否かが判断できない）。2000年から2004年にかけては北朝鮮からの脱北者に対して一時的に付与されていたが、2005年から運用が変わっていく。2005年に京畿道華城市のLCD/DVD 部品で働くタイ人労働者5名がノーマル・ヘキサン中毒症で多発性神経障害を発症する労働災害が起きたのを契機として、労災補償や疾病事故の治療中、訴訟中、あるいは未払い賃金仲裁中の者にその他（G-1）が付与されるようになったのである。労災が拡大し、症状が深刻化した背景に、非専門就業労働者の受け入れ制度である雇用許可制の下では、在留資格が雇用契約と連動している上、事業所の変更が制限されているため、雇用主と対立し、在留資格を失うことを恐れ、労災の被害に遭っても申請できないことがあると指摘された。この制度的な欠陥を補うために、その他（G-1）という在留資格が使われるようになったのである。その後、妊娠出産や治療療養、性売春被害など、他の人道的観点からの在留を認める場合にも付与されることとなった。また、結婚移民者の保持者の場合には、配偶者の死亡や失踪、あるいは家庭内暴力などの理由により離婚した者に対しては、2004年以降在留資格を維持することが認められるようになったが、後述するように証明する方法をめぐって議論が続いている。

る多文化家族政策、留学生政策、そして難民政策に大きく分類することができる。別表1, 2は、このうち、留学生を除く4つの政策に関わる7つの在留資格である非専門就業（E-9）、訪問就業（H-2）、在外同胞（F-4）、結婚移住者（F-6）、および難民（F-2-4）、難民申請者（G-1-5）、人道的在留許可者（G-1-6）とそれにかかわる政策についてまとめたものである。大雑把に言ってしまうと、非熟練移住労働者政策は将来的な退去を前提として設計された制度であり、多文化家族政策と在外同胞政策は定着を前提としているか、もしくは定着につながる形での受け入れ政策である。難民政策は、難民条約の加盟国に義務付けられた難民の受け入れに先立って、難民に該当するか否かを選別する制度であると言うことができる。

韓国の移住労働者の受け入れ政策は、大まかに言えば90年代の移住労働者受け入れ政策の不在と研修生制度<sup>14</sup>の失敗による未登録滞在者の増大への対処から始まる。80年代に拡大した事業所規模別の賃金格差<sup>15</sup>と、中小規模の製造業や建設業、漁業、農業などの産業分野での国内労働力の不足<sup>16</sup>を背景として、親戚訪問で入国する中国朝鮮族や東南アジアおよび南アジア諸国から短期滞在で入国する者たちが、非熟練労働に従事するようになったのである。さらに、研修生制度導入以降は離脱する労働者が相次ぎ、未登録滞在者の数は90年代を通じて研修生の数を大きく上回る状況が続いていた（図1参照）。未登録滞在者は、在留資格がなく、強制退去や収容・拘禁の対象となるため、未払い賃金の請求や労働災害の補償などの具体的な権利行使の場面において、主張することができなかつたり、行政によって無視されたりすることによって、基本的な権利が宙吊りにされる場合が少なくない<sup>17</sup>。移住労働者による初の抗議行動が起きたのは、まさにそうした背景からであった。

## 2.2 未登録滞在者の身体への応答

1990年代の前半からカトリック教会は移住労働者向けの相談所を設け、プロテスタント教会でも民衆教会を中心として、移住労働者の支援を始めていた。民衆教会は、70年代～80年代の軍事独裁政権下で韓国人労働者の支援をしてきた教会で、労働相談や時には労働争議をしたり、無保険者に対して無料診療をしたり、シェルターを提供したりするなど、労働者を支援するための知的、物質的な資源を有していたのである。

<sup>14</sup> 1991年に海外投資企業推薦研修生制度を、1993年に産業研修生制度を導入しているが、移住労働者政策として意味を持ったのは後者の産業研修生制度である。

<sup>15</sup> 70年代まで全職種平均の3倍以上あった行政管理職は、1990年には平均の2倍程度まで下がり、70年代には1.5倍程度あった事務職も90年には平均程度となり、職種別の賃金格差は80年代に著しく縮小した。しかし、その反面で1980年にはほぼ変わらなかった事業所規模別の賃金格差が拡大し、300人以上の事業所は100人未満の事業所の賃金水準の1.2倍、500人以上になると1.4倍近い差が生じるようになった（服部 2005）。

<sup>16</sup> ティモシー・リムは、特に非熟練労働力の不足が深刻化していたことを指摘している。1985年には4.90%であった非熟練労働力の不足率は、1987年には11.12%、1991年には20.13%にまで上昇した。また、低熟練労働力の不足率も2.19%（1987年）から10.39%（1991年）まで急速に高まったのである。この数値は、1.23%（1987年）から4.45%（1991）に上昇した熟練工や1.99%（1987年）から7.32%（1991年）に上昇した技術労働力の不足率と比較して、極めて高い（Lim 2006: 238-9）。

<sup>17</sup> 韓国において、被害者を保護すべき警察官や労働者の権利を保護すべき労働基準監督官などの公務員が、本来業務を優先するか、それとも未登録滞在者として入管に通報する義務のどちらが優先されるかは、政権によって変わってきた。盧武鉉政権下では「保護」を優先することが明確にされたが、李明博政権下では「通報」が優先され、朴槿恵政権下では警察官のみ犯罪被害者としての「保護」を優先することとなった。



移入制度としての産業研修生制度の廃止を明言し、未登録滞在者に関しても審査の上、新たな労働力移入制度である雇用許可制の下で在留資格を付与するという公約を掲げた。盧武鉉候補が当選し、大統領になった2003年7月には、外国人勤労者の雇用等に関する法律が可決され、一部の未登録滞在者の合法化が行われたのである<sup>18</sup>。これに対して、移住労働者とその支援者の対応は割れた。一方で、これを成果と捉え、それまで続けていた籠城闘争の解散を宣言する者が現れた。他方で、民主労総の支援を受けた移住労働者の労働組合を中心としたグループは、全面合法化と労働許可制の制定を求め、明洞聖堂での籠城闘争を続けた。

労働許可制は、移住労働者に雇用契約の状況の変化に左右されない、安定的な在留権を付与し、事業所の移動を認めている点で雇用許可制と異なっていた。労働許可制案<sup>19</sup>では韓国に入学した移住労働者は、3年間の在留資格が与えられ、雇用許可制と同様の仕方で移住労働者の雇用が認められた事業所を自由に移動できる点で、中国朝鮮族や高麗人に対して発給される訪問就業（H-2）に酷似している（別表1）。その後1年毎の延長を経て、犯罪などの問題がない移住労働者に関しては、さらに5年間の在留を認め、合計10年の在留を認め、永住権の取得までを視野に入れている制度案であった。つまり、退去すること/させることを強制しないことで、未登録滞在の発生を最小にすることが目指されていたのである。しかし、実際に導入されたのは退去を前提とした受け入れ制度である雇用許可制であった。

冒頭の2017年の「出入国管理法改正案討論会」においても、休憩が終わり、未登録滞在者の収容・拘禁および強制退去の制限についての議論に戻る際の冒頭で、司会者が「昔、労働許可制か、雇用許可制かという議論がありましたけど…」と発言した場面があった。未登録滞在の問題をめぐるこの日の議論が15年前の議論を想起させたものと思われる。2002年から2004年にかけての議論は、韓国で初めて本格的に行われた移住民関連政策の議論であり、その中心には未登録滞在があった。その後の15年間で移住労働者の労働権や子どもの教育権、多文化政策や社会統合、外国人犯罪、外国人嫌悪、難民の受け入れといったトピックが次々に出てきたが、これらのトピックの根底には在留資格と人権の問題が横たわっており、それゆえ未登録滞在の問題は常にその中心にあった。

雇用許可制の下で非専門就業（E-9）の在留資格で滞在する移住労働者は3年（2009年より4年10か月）の在留期間が過ぎれば帰国することが定められている。さらに事業所変更にも制限があり、労働者都合による転職は認めていない<sup>20</sup>。在留期間が過ぎて帰国しなかったり、事業所を離脱したり

<sup>18</sup> この合法化処置は、在留期間が3年未満の者は雇用許可制の下で2年の在留を許可し、3年以上4年未満も者は一時帰国後、再入国を認め、合計5年を超えない範囲で就業を許可するものの、4年以上在留している者については出国処置を取る、という移住労働者の在留の長期化を防ぐ対応であった。「外国人勤労者の雇用等に関する法律案（対案）」（提案者：環境労働委員長）が2003年7月に可決、成立した際に付則第2条に明記されたものであり、その意味では国会が主導したものであったと言える。

<sup>19</sup> 労働許可制についての記述は、2005年11月9日国会の憲政記念館で行われた「外国人勤労者雇用および基本権保障に関する法律（案）制定公聴会」の資料を基にしている。

<sup>20</sup> 雇用契約の満了もしくは雇用主による破棄の他は、雇用主の法令違反や犯罪を証明するしかない。もしも、手続きをせずに事業所を離脱した場合には、5日以上欠勤で雇用主は「離脱申告」を雇用センターに提出し、その後1か月が経過すると在留資格を失うことになる。2010年までは単年契約の満了時に雇用契約を更新せずに、他の事業所に移動することができたが、2011年に労働法が改正され複数年契約が可能になると、事業所変更が著しく困難になった。

すれば、強制退去の対象となる。保守政権である李明博政権の下、2009年には在留期間が3年に達した時点で雇用主が雇用期間の延長を望めば、在留期間が1年10か月間延長されるようになり、さらに2012年7月には事業所を4年10か月の間変更しなかった移住労働者に対して雇用主が望めば3か月の一時帰国の後、再雇用・再入国できる「誠実勤労者再入国就労特例制度」が開始され、移住労働者の韓国の滞在と就労の期間を4年10か月から9年8か月へと長期化させた。しかし、家族の帯同は許容されないばかりか、3か月間の中断を挟むことで「在留期間5年」という永住権への申請要件を満たさないように制度設計がされている<sup>21</sup>。

また、雇用許可制導入時に合法化対象外になった移住労働者に対しては、取り締まりと強制退去が行われた。特に移住労働者の労働組合の役員に対しては執拗な取り締まりを行った。自宅前や事務所前で拘束する手法は、独裁政権下における民主化運動や労働運動に対する弾圧手法を思い起こさせるものであり、移住労働者の労働権を侵害する「標的型の取り締まり」として労働組合などが強く批判した。2008年に保守政党であるハンナラ党の李明博大統領が政権に就くと、未登録滞在者の取り締まりを激化させ、「標的型の取り締まり」だけでなく、移住労働者が多く働いている工業団地の寄宿舎を手当たり次第に捜索し、未登録滞在を拘束する「ウサギ狩り型の取り締まり」が行われ<sup>22</sup>、さらには2011年2月には労働組合の委員長の在留資格取り消しまで行った<sup>23</sup>。本論文の冒頭で取り上げた討論会で入管法17条2項および3項の政治活動禁止が議題に取り上げられたのには、このような経緯がある。憲法や法律が保障する権利を主張することすら抑圧する可能性が入管法にはあるのである。

その他にもバス停やバスターミナルなどでバスを降りてくるすべての外国人と思われる人に外国人

---

<sup>21</sup> なお、この制度は文在寅政権下で「再入国就労特例制度」と名称が改められ、一時帰国の期間が1か月に短縮されると同時に、対象も「事業所変更の履歴があっても、業種の変更がなく再雇用申請する雇用主との雇用期間が1年以上のある者」、さらに「再雇用申請する雇用主との契約が1年未満であっても、以前の雇用主の違法行為など、労働者の責によらない事業所の移動が認められた者」にも拡大された。この対象の拡大は、単に対象者数を増やすことを目的としたものではなく、再入国特例制度の適用が受けられなくなることを恐れ、雇用主の違法行為や犯罪行為を告発できず、その状況に耐えなければならなかったり、身を守るために超過滞在になったりする事例に対応したのもでもあった（雇用労働部報道資料2021年10月14日「外国人勤労者再入国特例時、再入国制限期間の短縮および対象拡大」外国人力担当官室）。

<sup>22</sup> 「標的取り締まり」（표적단속）と「ウサギ狩り」（산토끼사냥）と言うのが、韓国の活動家の間では一般的だが、ここでは日本語としてわかりやすいように「標的型の取り締まり」と「ウサギ狩り型の取り締まり」としている。

<sup>23</sup> 2011年2月14日にソウル出入国管理事務所が移住労働者労働組合の委員長に対し、届け出事業所での労働実態がないことを理由に在留資格の取り消しと出国命令を出すと、17日には移住者支援のネットワーク団体である「外国人移住労働運動協議会」と「移住労働者差別撤廃と人権労働権実現のための共同行動」がソウル入管前で記者会見を開き、「移住労働者運動全体に対する圧迫であり、労働組合に対する攻撃である」と批判し、処分の取り消しを求め、行政訴訟を起こすとともに、国連移住民特別報告官や国際労働機構（ILO）などの国際機関、国際労総（ITUC）や国際アムネスティなどの国際的な団体などと連帯し、政府に対する圧力を組織することを宣言した。2011年9月15日にソウル行政法院は、「長期間の休業状態をもって、労働実態がないとは言えず」「移住労働組合の役員たちは以前も被告（入管）から強制退去命令を受けた前歴がある点などを鑑み、この事件の取り消し処分は、その表面上の理由とは異なり、実際には原告の移住労働組合組合長としての活動を理由にしたものではないかという疑念が沸く」とし、原告勝訴の判決を下した。入管側は控訴し、委員長は係争中ということで在留資格G-1の発給を受けた。しかし、委員長が一時帰国の後2012年4月30日夜に再入国する際、入国禁止リストに載っているという理由で入国拒否され、翌5月1日に送還され、この件は実質的に幕を閉じた。



登録証の提示を求める、いわば「検問型」の取り締まりも移住労働者が多い地区では頻繁に行われた。人通りの多い公共の場所で、出入国管理局と書かれた服を着た男性が十数名で移民と思われる見目の人々の通行を止め、外国人登録証の提示させる行為自体が、移住労働者に恐怖と緊張を与える。雇用許可制が退去を前提とした制度である以上、未登録滞在者に対する取り締まりや収容・拘禁を通じて、未登録滞在になることに対する恐怖を移住労働者全体に与える必要があるのである。

#### 2.4 移民家族保護法と多文化家族支援法

結婚移民者（F-6）<sup>24</sup>は、韓国国籍の保持者と婚姻した者に与えられる在留資格であり、就労に制限はない。女性結婚移民の問題が大きく注目されるようになったのは2000年代中盤であった<sup>25</sup>。多くの結婚移住女性が、貧困や社会的孤立、韓国語の能力と学習機会の不足に陥り、中には精神的、肉体的な暴力を受けている者も少なくないことが指摘され、2006年に女性家族部は「移住女性緊急支援センター」と「移住女性シェルター」の運用を市民団体に業務委託する形で支援を開始していく。それとともに、家庭内暴力を原因として離婚した移住女性が在留資格を維持できるようにすることも重要な課題となったのである<sup>26</sup>。

2007年には「多文化家族支援法」と「移民家族の保護および支援に関する法律」（以下、「移民家族保護法」）の二つの法案が国会で審議入りすることになる。この二つの法案は、ともに結婚移民のみを対象とした支援案ではなかった<sup>27</sup>。そもそも「多文化家族」とは、2000年代半ばより、主に未登録滞在のまま韓国での在留期間が長期化し、結婚や出産を経験した移住労働者を支援した市民団体の一部が使用した言葉であったのである（Kim Hyun Mee 2007: 103）。これら二つの法案も、「多

<sup>24</sup> 2011年12月15日に在留資格「結婚移民者（F-6）」が新設される以前は在留資格「居住（F-2）」の一部（F-2-1）として扱われていた。「結婚移民者（F-6）」独立したカテゴリーになったことで、国民の配偶者（F-6-1）、子女養育（F-6-2）、婚姻断絶（F-6-3）の三つのサブカテゴリーが作られることになった。

<sup>25</sup> 1990年代から農村部の「嫁不足」を背景として、地方自治体が主導する形での国際結婚の斡旋が始まり、中国朝鮮族やベトナム、フィリピン、2010年頃からはカンボジアなどから20歳前後の若い女性が結婚相談所などのブローカーを経由して婚姻契約を結び、結婚移民として韓国にやってくるようになっていた。こうした背景から2006年には行政の支援を受けた結婚移住女性の「実態調査ブーム」があったとキムヒョンミ（Kim Hyun Mee 2007: 104）は指摘している。

<sup>26</sup> DVなど、韓国人配偶者に責任がある離婚の場合、移住女性の在留資格を維持される運用は2004年から明確にされていく。2004年の段階では「継続した被害事実の立証」が要求された。2005年9月には韓国人配偶者の責任を立証できなくても、韓国人との子どもを養育している場合には在留資格が維持されることとなった。しかし、養育していない場合には、離婚訴訟の韓国人配偶者の責任を認める判決文もしくは家庭内暴力の証拠となる診断書などが必要とされた。2007年1月には要件が緩和され、「公認された女性関連団体の確認書」も提出書類として認められることとなった（ビョン ファスン他2008）。しかし、夫の責任を証明すること自体が容易ではなく、この問題は文在寅政権下でも問題となっていく。

<sup>27</sup> 2007年の「多文化家族支援法案」は、「多文化家族」を結婚移民者や移住労働者と、韓国国民で構成された家族または、帰化者を含む家族と定義し、合法的に滞在している移住労働者とその家族を支援の対象に含めている。このことは、2008年の多文化家族支援法成立以前の「多文化家族」という概念が移民家族と地続きの概念であったことを反映したものと考えられる。また、移民家族保護法は、法的地位に関わらず、移住労働者や難民、在外同胞の家族を支援と保護の対象とする法案であり、多文化家族支援法よりも踏み込んだ内容となっている。両法案は廃案となった。「社会的合意が得られていない」という言葉に阻まれたと、移民家族や移住女性の問題に関わってきた活動家は、多文化家族支援法制定の経緯について尋ねた筆者の問いかけに答える中で回顧した。

文化家族」という言葉も、2004年に未登録滞在の全面合法化が叶わなかったことで、あるいは、自由な就業と安定した在留資格を保障した労働許可制ではなく、退去を前提とする雇用許可制が施行されたことで、在留権のないまま家族で暮らすことになった移住民家族の身体を包み込むための法案であった。しかし、両法案とも廃案となった。

2008年に成立した「多文化家族支援法」では、多文化家族は「出生から韓国国籍を取得した者」と結婚移民もしくは帰化者との婚姻による家族と定義され、結婚移民のみを支援の対象とした。また、主務官庁が女性家族部であることから、支援の対象は結婚移住女性とその子どもに実質的に絞られることとなった。2017年から多文化家族支援法の制定に関わった活動家は、「その時、私たちが何を話していたかと言うと、今は結婚移住女性だけでも、後々拡大することができるって。それが…多文化子女だとか…こんな風になってしまいました」と悔しさを滲ませていた。

李明博政権の下、「多文化家族支援センター」が政府の業務委託を受けて各地に作られ、結婚移住女性に対する韓国語教育などの定着支援とその子どもに対する学習支援を担っていく中で、「多文化家族」は保守政権が用いる言葉となり、多文化家族政策は保守政権の政策というイメージが強くなった。2012年の総選挙でフィリピン出身の李ジャスミン議員が保守政党であるセヌリ党から比例代表で出馬し、当選したことは象徴的であった。

ところが、当選した李ジャスミン議員は、保守政党が進めてきた多文化家族政策からは大きく逸脱した活動を展開していく。彼女が精力的に取り組んだのは、未登録滞在の移住児童の在留権や教育を受ける権利（教育権）、家族統合権といった事柄であった<sup>28</sup>。李ジャスミン議員が代表発議人となり、2014年12月18日に提出した移住児童権利保障基本法案には、移住児童が出生登録される権利、教育を受ける権利、医療を受ける権利などを定め、強制退去および収容・拘禁からの除外、韓国で出生、もしくは、5年以上居住している移住児童、あるいは病気の治療など人道的な理由により韓国での居住を保障する必要がある移住児童に対する特別在留権の付与、そしてその上での、「父母とともに暮らす権利」も認めたものである。子どもの権利から出発することで、移住民家族保護法案よりも移住民家族の在留権と家族統合権について、さらに踏み込んだ内容となっている。李ジャスミン議員のこ

<sup>28</sup> 未登録児童の在留権の問題は、2012年頃から問題になっていた。2012年11月5日に未登録滞在のモンゴル国籍の高校生が、ひとりで強制退去になった事件が大きな契機となった。この高校生は、2002年に偽造パスポートで家族と一緒に韓国に入国し、2006年に「初等学生在学不法滞在児童に対する一時的救済処置」によって2008年までの在留を許可された。2012年10月1日の夜に喧嘩の通報を受けた警察官によって不法滞在中で拘束され、保護一時処置を受けた。入管は本人の出国意思を確認した上での強制退去である、としているが、両親は代理人の牧師を通じて10月4日に強制退去命令に対する異議申請と保護一時解除申請を出しており、未成年者を家族と分離して一人で強制退去させた入管の対応をめぐって議論が巻き起こった。2012年には、別の未登録滞在中のモンゴル人一家を描いたドキュメンタリー『学校に行く道』（キムミンジ監督）が第12回インディダキュ・フェスティバル、第38回ソウル独立映画祭、第4回DMZ国際ドキュメンタリー映画祭、移住民映画祭などで公開され、大きな関心を集めた。この映画では在留資格がないために学校に通うことができず、支援団体で学習を進めながら、熱心にテコンドーに打ち込む長男に焦点を当てながら、未登録滞在中の家族を描いている。映画の終盤、2010年のG20サミット前に強化された取り締まりによって、母親が工場で入管に突然捕まり、未登録滞在中という法的地位のために母親と面会もできないまま、家族が別離させられていく様子が映し出されている。在留権がないことが社会における活動や他者との社会関係を制限するだけでなく、それらを唐突に破壊することを見事に描き出している。

の活動は保守層からの批判が厳しく、次の国会議員選挙ではセヌリ党の推薦を受けることはできず、出馬を断念したが、この議論は普遍的出生登録制度制定運動や外国人児童の教育権保障といった議論につながっていく（3.6参照）。

### 3. 文在寅政権下の移住民の権利

#### 3.1 「差別のない世界」と移住民の権利

すでに述べたように文在寅政権は、人権委の役割強化を通じて、「差別」に対応する反面、制度の改変には積極的ではなかった。とは言え、制度改変を全くしなかったわけではない。政権に就いてすぐに非専門就業（E-9）と訪問就業（H-2）の在留資格を持つ移住労働者たちが申請できる点数制在留資格の創設を表明し、2017年8月から熟練技能人力（E-7-4）への切り替えが実施されたのである。この制度は、帰国を前提として受け入れられた非専門就業（E-9）の移住労働者たちが、家族を呼び寄せ一緒に暮らす権利と、永住権（F-5）に申請する権利を獲得する唯一の経路となるものであるが、その影響は極めて限定的である。

雇用許可制および訪問就業制の下で一定期間在留し、就労している移住労働者を一定の条件の下で熟練技能労働者とみなし、専門就業の在留資格のひとつである特定活動（E-7）を与える政策は李明博政権下の2011年10月にも発表された<sup>29</sup>。文在寅政権下で導入された熟練技能人力（E-7-4）は、年齢、学歴、韓国語能力、収入、資格などをすべて数値化することで、より公平な制度にするとともに、受け入れ枠の緩和を図ったものである<sup>30</sup>。しかし、雇用期間内の事業所変更には現雇用主の承認が必要とされるなど、事業所変更に対する制限は残っている上、実際に熟練技能人力（E-7-4）の在留資格が発給された件数は、現在までのところ極めて少数にとどまっており、退去を前提に移住労働者を受け入れる雇用許可制の根幹部分に影響を与えるものにはなっていない。

#### 3.2 農業分野の移住労働者の住居環境と生存権

文在寅大統領が政権に就いて、早急に対応しなければならなかったのが農業移住労働者の寄宿舍問題であった。筆者が移住労働者の支援団体で現地調査をしていた2012年の冬頃から、ビニールハウスを寄宿舍として提供されている移住女性労働者が支援団体を訪れるようになり、農村労働者の劣悪な住環境が支援者の間でも知られるようになった。そうした農場では、シャワーが屋外に設置されていたり、お湯が出なかったり、トイレがなく、畑で用を足さざるを得なかったりする場合もしばしばあった。問題は、こうした劣悪な労働環境を労働基準監督署に訴えても、事業所変更事由として認められないということであった。労働法には農場の寄宿舍に関する基準がなかったのである。

<sup>29</sup> この時の申請基準では年齢は35歳未満、専門学校卒以上の学歴、TOPIK3級以上の韓国語能力、「技能士」以上の資格もしくは当該業種の平均以上の収入があることなどのすべての条件を満たす必要があった。また事業所当たりの許容人数も100人規模の事業所でも2名と極めて限られたものであった（詳細は別表1を参照）。

<sup>30</sup> この制度の下、年4回の定期選抜で250人、随時選抜で1000人の合計2000人を選抜するとしているが、2021年に実際に熟練技能人力（E-7-4）の新規の発給を受けた者は僅か3人に留まっている。その大きな原因は事業所毎の許容制限にあると思われる。2011年のよりも緩和されたものの、100人未満の事業所で4人、100人以上でも5人に限られている（詳細は別表1を参照）。

労働相談を通じて集められた情報を足掛かりにして、活動家らは農場における長時間労働や違法派遣、賃金未払いの問題などとともに、居住環境の問題に取り組むようになった<sup>31</sup>。寄宿舎問題は一それは端的に言って「ビニールハウスは家じゃない」ということだが一、労働者の健康への権利の問題であり、女性の権利の問題であり、冬は零下10度を下回る韓国では、何よりも生存権の問題であった。

文在寅政権になり、2017年12月22日に「農業分野外国人労働者勤労環境改善方案」が出され、ビニールハウスを寄宿舎に使用している事業者による移住労働者の招聘を停止し、すでに働いている移住労働者に対しては事業所の変更を許容する指針が示された<sup>32</sup>。しかし、ビニールハウス内にコンテナなど仮設建造物を置いている場合には、この指針は適用されなかった。2020年12月20日にカンボジア人の女性労働者がビニールハウス内部にコンテナを配置した寄宿舎内で凍死する事故が発生したことを受けて、翌年1月6日に雇用労働部はビニールハウス内に仮設建造物を置いている場合にも、新規の雇用を停止し、事業所変更を許容する方針を出した<sup>33</sup>。さらに2021年3月2日から移行期間を設け、6ヶ月以内（新築の場合1年以内）に居住施設の改善ができない場合は在留期間が3年を過ぎた移住労働者に対する雇用期間の延長許可を取り消し、移住労働者には他の事業所への変更を認める方針を示した。

しかし、2021年8月から9月にかけて雇用労働部が行ったモニタリング調査で、2021年の「住居施設基準大幅強化」指針が出された後もビニールハウスやコンテナなどを寄宿舎として使用している事業所の割合が依然として高いことが確認され、2022年9月16日、人権委は雇用労働部に対して、「農業移住労働者の生存権および住居権保障のため」に、公共寄宿舎を設置するなどの支援対策を行うことと、2017年2月に発表された住居費および食費の賃金からの控除の指針を撤回し、賃金全額支給の原則を順守するよう勧告した（国家人権委員会2022年9月20日報道資料「農業移住労働者の生存権および住居権保障のための改善方案整備勧告—公共寄宿舎設置等、住居環境支援対策整備および宿食費控除弊害改善等、合理的な宿食費基準整備勧告—」侵害調査局人権侵害調査課）。

文在寅政権は、劣悪な住環境を事業所変更事由として認めた点では、住環境問題に対して李明博・朴槿恵両保守政権と比較すれば、積極的に取り組んだと言えるかもしれない。しかし、冷暖房設備も十分ではない仮設建造物を寄宿舎として提供する事業所が、雇用を維持できるのは、政策上、移住労働者

<sup>31</sup> いくつかのケースは短編ドキュメンタリーとしてKBSの「開かれたチャンネル」や映画祭で上映された。また活動家らは2013年に「農畜産業移住労働者人権状況実態調査」を行い、報告書を人権委に提出し発表した。こうした活動を契機として、農業や漁業に従事する移住労働者の住居環境問題が徐々にニュースでも取り上げられるようになり、政府も対策を講じざるをえなくなった。

<sup>32</sup> 文在寅政権以前にも、政府は農業部門の移住労働者の住居問題に対し、対応策を出さなかったわけではない。例えば2017年2月に雇用労働部は住環境改善のため、雇用主の寄宿舎負担を緩和するために住居費控除額の指針を出し、同意書があれば住居費および食費の控除できる金額の上限を指針で示した。控除金額の上限は、アパートや住宅などの場合、食事付きで月給賃金の20%、食事なしで15%、一時的な居住施設の場合には食事付きで13%、食事なしで8%とした。しかし、肝心の提供される住居についての基準は示されなかった。「外国人労働者宿食情報提供および費用徴収関連業務指針」（雇用労働部外国人力担当官室2017年2月6日）。

<sup>33</sup> 2021年1月8日に出された指針である、「農・漁業分野雇用許可住居施設基準大幅強化」策は、ビニールハウス内に仮設建造物などを置いた場合でも新規の雇用許可は不可とし、事業所の変更を認めるとともに、農・漁業分野の雇用主に対する住居施設の指導点検の強化、住居施設改善の支援、労務管理教育の強化の方針を含むものであった。

働者の事業所の変更を制限しているためであり、農業振興策を中心とした産業政策の中で疲弊した産業を移住労働者の基本的な権利の制限によって維持するという構図そのものは全く変わっていない。

人権委の勧告にある公共寄宿舎の設置は一それを雇用労働部が行うべきか、あるいは農林畜産食品部や広域自治体が行うべきか、という問題はあるにせよ、ひとつの対応策としてありうるものではある。しかし、この問題には関わる利害関係者が多く、複数の政策に関わる複雑な問題である。事業所変更の制限を維持したまま<sup>34</sup>、これを解決するためには各利害関係者や省庁の間を調整しながら解決策を提示する必要がある、人権委にそのような権限はない。この問題は、人権委の勧告が持つ政治的影響力の強化だけでは、移住民政策によって基本的な権利が制限された移住労働者の人権を保障することは極めて難しいことを示している。

### 3.3 外国人保護所内での収容者に対する「エビ折り」行為

人権委の勧告が比較的うまく機能したと言える例として、収容・拘禁時の人権侵害がある。収容・拘禁は、入管の管理下にあるものであり、上述の住居環境の問題と異なり、人権委の影響力が発揮されやすい問題と言える。

2021年9月に収容者が後ろ手に嵌められた手錠と足を縛った縄を括り付け、「エビ折り」の姿勢で拘束し、特別警護室（独房）に入れられていたことが報じられた。これにより、外国人保護所内部での人権侵害が表面化した。この収容者は、2017年10月に韓国に入国したモロッコ人の難民申請者で、不認定となった後、強制退去命令が出され、2021年3月に収容された。当該外国人保護所は、保護装備の使用は必要最低限であり、人権侵害には当たらないと主張したが、人権委は法務部から提出された監視カメラの映像や資料を確認した上で「保護装備の不適切な使用」と認定した<sup>35</sup>。人権委は保護装備を「エビ折り」に用いるのは、「それ自体で対象者の保護または施設物の損壊防止という使用目的を超えて、対象者の身体に相当な苦痛を負わせるだけでなく、人間として持たなければならない最小限の尊厳に沿わない非人道的な保護装備の使用」<sup>36</sup>と指摘した。法務部に対して人権委が出した勧告は、保護装備の使用などの物理的な暴力の抑制と適法な手続きの整備であった<sup>37</sup>。驚くべき

<sup>34</sup> 事業所変更の制限の合憲性をめぐっては2011年9月29日に憲法裁判所が「合憲」判断が出ており（憲法裁判所全員裁判部2007憲マ1083）、2021年12月23日にも同様の判断が出されている（憲法裁判所全員裁判部2020憲マ395）ため、これを覆す勧告を国家人権委員会が行うことは極めて難しいことが推測される。なお、2011年の憲法裁判所の判断は、職場選択の自由に対する基本権の主体性が移住労働者にあることを認めつつも、事業所変更の制限が、内国人の雇用機会を守り、かつ外国人力の効率的な雇用管理のためのものである上、事業所の変更が制限されるのは雇用契約の期間内だけであり、契約期間内であっても労働権の侵害など労働者の責に因らない事業所変更を認めている点などを鑑み、移住労働者の事業所変更自体を禁止しているわけではない、というものである。

<sup>35</sup> 人権委の調査によると6月22日までの約110日間で34日間、多い時で連続10日間も特別警護対象になり、特別警護室などで「保護」された。人権委は5月と6月の2か月間で合計6日間、8回に渡ってヘッドギアの装着と手錠と縄を用いた「エビ折り」拘束が長い時で3時間に渡って行われた。

<sup>36</sup> 国家人権委員会侵害救済第2委員会「21陳情045100・21陳情0477800合併 外国人保護所の保護外国人に対する不当な保護装備使用など」p.9。

<sup>37</sup> 具体的には、「物理的な力の行使を最大限慎重、例外的に保護装備を使用する際にも身体の苦痛と人格権の侵害を最小化できる方法を準備すること」と「保護外国人に対する特別警護時に対象者に対する事前に意見陳述の機会を与え、特別警護事由の説明および異議申請の手続きを準備するなど適法な手続きの原則を順守できる

はこの勧告が出されたのが収容から半年、「エビ折り」報道から1か月後の10月8日である点である。法務部の証拠提供も極めてスムーズだったことが伺える。さらに、これに対して法務部は11月1日に声明を出し、法的根拠のない保護装備の使用と人権侵害があったことを認め、再発防止策をとることを発表し<sup>38</sup>、極めて迅速な対応を示した。

入管の未登録滞在者に対する取り扱いを人権委が取り上げたのはこれが初めてではない。2005年に、取り締まり、連行、保護など実質的な逮捕と拘禁に当たる身体の自由を制約する処置に対して、刑事司法手続きに準ずる水準の手続き的監督体系を用意するように勧告した「不法在留外国人強制取り締まり過程の人権侵害」（国家人権委員会「04ジンイン139, 04ジンギ131（合併）」）に関する勧告に始まり、2011年から2016年までの6年間で、5回の外国人保護所への訪問調査と勧告を行っている<sup>39</sup>。2016年には、「エビ折り」行為が行われた外国人保護所の特別警護室の劣悪な環境に対して改善を検討するよう勧告を出している。しかし、保守政権下ではこうした勧告が受け入れられなかったし、文在寅政権下であってもすべての勧告が受け入れられるわけではなかった。2017年12月27日に出された「保護外国人の人権増進のための外国人保護室改善方案の勧告」（国家人権委員会侵害救済第2委員会「17訪問0000900」）では、特別警護室の環境を人権基準に見合ったものに改善し、隔離保護の濫用を防止するよう再度勧告するとともに、外部と通信する権利の保障のためにインターネットの使用を認め、健康のために運動する時間や、部屋の外で過ごす時間をより多く取るよう勧告されたが、すぐに受け入れられなかったことが2021年の「エビ折り」事件につながったと見ることもできる。

「エビ折り」事件を契機として、法務部は2017年の勧告を実質的な部分的受け入れを開始した。2022年4月から、「エビ折り」行為が行われた外国人保護所内の一部を「人権親和的」な開放型外国人保護所として試験的に運用を開始することとなったのである<sup>40</sup>。それまで鉄格子が嵌められた8畳の保護室から自由に出ることはできなかったが、開放型の保護所では保護区区域内では自由に移動でき、テレビや読書も自由にできるようになった。週1回30分であったパソコンの使用および週2回各30分であった運動の時間は、日中は常時可能となり、wifiにつながった携帯電話の使用も特定のゾーン内であれば1日2～3回各60分使用できるようになった。試験的ではあれ、人権委がそれまで繰り返してきた勧告の内容を漸く受け入れる姿勢を示したことになる。市民団体や人権団体によるキャンペーンやメディアによるセンセーショナルな報道が、人権委の勧告が持つ政治的影響力をさらに強めたと捉えることができる。

---

ような制度、慣行を改正すること」の二点を勧告した（国家人権委員会侵害救済第2委員会「21陳情045100・21陳情0477800合併 外国人保護所の保護外国人に対する不当な保護装備使用など」）。

<sup>38</sup> 保護装備の種類と使用方法についての明確な規定を整備し、濫用を防止するとともに、特別警護の濫用防止のために準備している手続きと実施期間の制限を改正すると発表した（法務部2021年11月1日報道資料「華城外国人保護所人権侵害事件真相調査結果および改正方案」）。

<sup>39</sup> 勧告内容は保護外国人の活動の自由や鉄格子の除去または変更など新しい形態の保護施設の検討、難民申請者の保護期間の削減、児童、妊婦、患者など「人権脆弱者」に対する審査機能の強化、華城外国人保護所の劣悪な特別警護室に対する「人権親和的」環境への改善などである。

<sup>40</sup> 4月から女性棟の一部で開放型外国人保護施設に作り替え、10月からは男性棟に準開放型外国人保護施設を設置した。



月14日、10月17日、12月14日の三回にわけて順次発表したのである。最終的にイエメン難民申請者484人のうち、認定2名、人道的在留許可412名、単純不認定が56人、職権終了（出国者）14名と発表した。これに対し、人権委は、同日「済州イエメン難民の審査結果に対する国家人権委員長声明」を出し、「難民に対する一部国民たちの否定的認識を理由に難民認定要件をあまりに厳格に適用したり、制限を課したりすることは難民問題解決の助けにならないだけでなく、難民に対する不安感と排除を強化するだけである。したがって、政府は難民審査が「難民法」と「難民協約」および国際人権条約の順守を充たすようにしなければならない。」とした（2018年12月14日国家人権委員会報道資料「済州イエメン難民審査結果に対する国家人権委員長声明―「難民法」と「難民協約」および国際人権基準に符合する難民政策の整備を促す」p.2）。

人道的在留許可者がこれほど多く出されるようになった背景には、2013年に制定された難民法がある。難民法は「難民」や「難民申請者」に加え、「人道的在留許可を受けた者」（人道的在留者）を定義し、人道的在留者には「就業活動の許可を付与できる」ことが明記された。申請者の権利も明記され、審査終了までの期間の生活支援、申請後6か月が過ぎた申請者に対し、就労許可を出せること、審査に際して弁護士、通訳者および申請者が信頼する者が同席する権利、異議申請の際には入管から独立した難民委員会が審査に当たることなどが明記された。難民法の制定以降、人道的在留（G-1-6）が多く発給されるようになった。人道的滞在は、難民審査の迅速化と関連し、2014年以降のシリア難民や2018年以降のイエメン難民など内戦からの避難者などに対してまとめて出される傾向にある<sup>44</sup>。

増加する難民申請者に対応して、効率的な審査を進めるため、法務部は2014年11月26日に難民申請を受けた時点で「迅速」「集中」「一般」「精密」の4類型に分類する体系的な難民審査システムを導入した。難民審査公務員1人当たり月15～25件の難民審査を処理する目標を設定し、1週間から1年の間に審査結果を出す方針を示した<sup>45</sup>。この難民審査システムが後述するように文在寅政権下で明らかになった面接調書の偽装問題の原因と見なされるようになる。

### 3.5 難民認定審査における面接調書偽造問題

「済州イエメン難民事態」がマスメディアを賑わせていた2018年7月に、難民申請をしたエジプト人など5名の面接調書が審査の過程で偽造されたとして、難民支援団体が人権委に告発を行った。2016年に難民申請をした際の面接で、「韓国で長期間合法的に在留しながら仕事をしてお金を稼ぐ目的で難民申請をしました」、難民申請書に記載した難民申請事由は「すべて事実ではありません。難

<sup>44</sup> 2014年から2016年の3年間で合計890人のシリア難民に対して人道的在留許可が出され、2018年から2020年の3年間で合計730人のイエメン難民に対して人道的在留許可が出されている。これに対して、難民認定者数が多いのはミャンマー、バングラデッシュ、エチオピアといった国々の出身者で、この傾向は難民法制定前後で変化はない。

<sup>45</sup> 「迅速」は濫用的申請が明白なもの、「集中」は内戦など難民法上の難民要件を満たさないか、もしくは特定宗教集団の者の場合、「一般」は難民条約上自由に該当するもの、「精密」は外交、国家状況把握に長時間を要するか、もしくは政策的考慮が必要なもの、としている。各審査期間を7日（延長7日）、1か月（延長1か月）、6ヶ月、6ヶ月（延長6ヶ月）に設定するというものである（国家人権委員会侵害救済第二委員会決定「18陳情0572400 難民面接調査虚偽記載等による人権侵害」）。



民申請をしようと嘘の事由を記載しました」と当該難民申請者が言ったと面接調書が偽造されたのである<sup>46</sup>。法務部は55件の難民不認定判定で創作があったことを確認し、関わった公務員の職権を取り消し、通訳者の欠格事由などを調査し、委託過程と教育の再整備、難民業務担当者の力量強化教育の拡大および新規採用などの改善案を示すとともに、2015年9月から2018年7月までにアラブ語圏出身者で難民不許可認定を受けた者全員を再審査する方針を2019年7月に発表した。

2020年10月15日に人権委は法務部に対して「難民認定審査の公正性向上方案整備勧告」を出し、難民審査時の面接調査偽造問題と2014年に導入され、2015年9月に拡大された迅速審査との関連を指摘している。人権委は2015年から2016年にかけて、面接調書が偽造され、申請理由を「お金を稼ぐ目的」とされた10名<sup>47</sup>の難民申請者のうち9名が「迅速」審査の対象となっていたことを重要視し、難民専担公務員や通訳者個人の責任だけでなく、難民審査システムの全体の問題と法務部の責任を指摘したのである<sup>48</sup>。その上で難民専担公務員に対する実効的な管理監督方案の準備を勧告したが、この勧告に対する法務部の回答は、現在まで確認できない。

### 3.6 未登録滞在の移住児童への在留権付与

2014年12月18日に国会提出された移住児童権利保障基本法案は、廃案となったが、移住児童の出生登録される権利、教育を受ける権利、強制退去および収容・拘禁からの除外、要件を満たした未登録移住児童に対する特別在留権の付与、家族統合権などの論点は、その後の議論に生かされていく。2010年代半ば頃から難民支援団体や母子家庭の支援団体などを中心として普遍的出生登録制度制定運動が展開され、2017年には出生時に関与した医師もしくは助産師に出生事実を通報することを義務付ける「出生通報制度」の導入が人権委によって勧告された（2017年11月21日国家人権委員会常任委員会決定「児童虐待予防のための出生申告制度改正勧告」）。2014年の移住児童権利保障基本法案の国会審議では、「出生登録は国籍取得と結びつくものなのかと関連して、その意味と法的効果が明白ではない」「移住児童が国内で出生登録する権利を持つと明示しているが、出生登録をした場合どのような法的効果があるのかに対して明確に定めていない」<sup>49</sup>と指摘されていたことを考えると隔世の感を禁じ得ないほど、出生登録の必要性の認識は政府機関にも急速に広がっていく。

「長期在留未登録移住児童在留資格付与制度の不在による人権侵害」という申し立てを受け、人権委は2020年5月7日に法務部に対して「児童の最上の利益を考慮した制度の準備」を勧告した。その中で「未登録移住児童に在留資格を付与することになれば、両親が子どもを利用し、在留する事例

<sup>46</sup> 人権委への陳情に先立ち、被害を受けた難民申請者らは不認定処分取り消しを求め裁判を行い、2017年10月12日にソウル行政法院、2018年6月27日ソウル高等法院で、それぞれ勝訴し、不認定処分の取り消し判決が出されている。

<sup>47</sup> 難民申請者10名のうち5人はエジプト人、4人はスーダン人、イエメン人は1名であり、彼らの面接を担当した公務員は3名で、通訳者は1名であった。

<sup>48</sup> 国家人権委員会報道資料2020年10月15日「迅速審査によって成立した難民面接過程で発生した人権侵害、法務部に責任がある一人権委、法務部長官に難民認定審査の公平性向上方案の整備を勧告」（侵害調査局人権侵害調査課移住人権チーム）および、国家人権委員会侵害救済第二委員会決定「18陳情0572400 難民面接調査虚偽記載等による人権侵害」。

<sup>49</sup> 法制司法委員会（専門委員 イム ジェジュ）「移住児童兼法相基本法 検討報告書」2015年4月 p. 10。

がより増加することで国境管理および在留秩序の根幹が毀損されるとの憂慮を提起しているが、確実化していない仮定的憂慮によって、これを理由に被害者たちの基本的人権をなおざりにすることはできないし、そのような憂慮は出入国行政や法令補完などを通じて解決しなければならないものと捉えるのが適切であるように見える<sup>50</sup>とし、子どもの人権より国境管理や在留秩序を優先させることはできないことを明確に示している。

これを受け法務部は翌2021年4月19日に「国内出生長期不法在留児童具体対策」をまとめ、2025年2月28日までの期限付きで「韓国国内で出生し、15年以上国内に在留し、国内の中学高校に在学中、もしくは卒業した者」を対象に、在留資格を付与することを発表した。2022年1月にはさらに、2022年2月1日から2025年3月31日の期間に限り、「外国人児童教育権保障のための在留資格の付与」を発表し、対象を「韓国国内で出生、もしくは6歳未満で入国した児童で、6年以上国内に在留し、申請時に国内の小中高校に在学中もしくは高校を卒業した者」および「7歳以上で入国し、7年以上国内に在留し、申請時に国内の小中高校に在学中もしくは高校を卒業した者」に拡大した<sup>51</sup>。また、未登録滞在の両親に対しては、児童の養育のため、高校を卒業もしくは成人になるまで一時的に在留を許容し、不法滞在の罰則金を支払った者には在留資格「その他（G-1）」を付与すると発表した<sup>52</sup>。

法務部の対応は、必ずしも人権委の勧告を受け入れたものとは言えない。人権委が長期在留の未登録移住児童に対する合法化の経路のための恒久的な制度設計をすることを勧告したのに対し、法務部が出した改善案は一時的な合法化処置であった。さらに表面上は教育を受ける権利を保障することを目的とするとしながら、韓国国内の公教育を受けていることを在留資格付与の要件としている点も看過できない。とは言え、個別の事案に対する恣意的な対応ではなく、子どもの権利の保障のために、法務部が初めて在留資格の付与する制度を実施した事例という意味では、大きな前進である。

### 3.7 暴力から逃れる権利と在留権

人権委は文在寅政権下の移住民の権利の拡大に関して重要を果たしたことは確かである。しかし、それはあくまでも移住民団体や人権団体の主張や申し立てを政府機関に勧告という形で伝え、政治的な影響力を行使するエージェントとしての役割である。この役割を十分に果たせたのは、保守政権下とは異なる点ではあるが、人権委員会以外にもそうしたエージェンシーを発揮するものは存在する。それはすでに示唆してきたようにテレビを中心としたマスメディアや独立メディア、そしてSNSである。また路上での示威行動もそうしたメディアの一つとして捉えることもできる。こうしたメディアが大きな影響力を発揮したのが、2019年に顕在化した離婚した結婚移住女性の在留権に関する問

<sup>50</sup> 国家人権委員会侵害救済第2委員会決定（事件：19陳情0703100 長期在留未登録移住児童在留資格付与制度の不在による人権侵害）p. 13。

<sup>51</sup> 付与される在留資格は、在学生に対しては高校以下の留学生に付与される在留資格「一般研修（D-4-3）」、すでに高校を卒業している場合は、就業もしくは就学など該当する在留資格もしくは、在留資格「その他（G-1）」となる（法務部報道資料2022年1月20日「法務部、外国人児童教育権保障のための在留資格付与対象大幅拡大―国内出生者のみならず、乳幼児期入国者なども対象に含む、在留期間要件も15年から6年または7年に緩和―」出入国・外国人政策本部移民調査課）。

<sup>52</sup> なお、罰則金は規定の30%を原則とし、支払い能力に応じて減免処置を積極的に行うとしている。

題である。

韓国人配偶者と結婚移住女性との関係は、雇用主と移住労働者との関係と重ねて考えることができる。移住労働者が在留資格を失うことを恐れて雇用主による労働権の侵害や暴力に曝されつづければならぬ状況が、国家とその政策によって生み出された人権侵害であるのと同様、結婚移住女性が、韓国人配偶者による家庭内暴力に耐え続けなければならないことは、暴力から身を守るという最も基本的な人権を在留資格制度によって国家が侵害していることになる。そのため、雇用許可制の事業所変更の制限には例外規定が存在し、雇用主による労働法や外国人雇用許可法、刑法の違反が認められた場合には、雇用主の同意なくとも、契約期間中の事業所変更が可能となる。これと同様に、結婚移住女性の場合にも、韓国人配偶者の責任による離婚の場合には、離婚後も結婚移民者（F-6）と同様の在留資格が維持されることが2004年に決定された。しかし、労働者の場合には労働法の違反は労働基準監督署、外国人雇用許可法の違反は職業安定所、刑法の違反の捜査は警察や検察が担う、という調査を行う行政機関が存在するのに対し、離婚の責任がどちらにあるのかということ进行调查する行政機関は存在せず、民事訴訟によって裁判所の認定を受ける必要がある。そのため家庭内暴力の場合には継続的な被害を立証する診断書や、2007年以降は女性家族部が公認した女性団体による調書を離婚訴訟の判決文に代わる証拠として認める緩和処置が取られてきた（ビョン ファスン他2008）。しかし、2.4で言及した多文化家族支援センターは定着支援や教育支援のみを行い、暴力からの保護を行ったり、離婚のための手続き的な支援を行ったりすることはなく、結婚移住女性が暴力から逃れるための支援は、移住労働者の支援よりも遥かに不足している。

このような状況で、文在寅政権下の2019年7月上旬に SNS 上で、男性が「チキンを注文して食べるって言っただろ！」と言いながら、若い女性に対して室内で殴る蹴るの暴行を執拗に続けている映像が共有された。女性の傍にはまだオムツも取れないヨチヨチ歩きの子どもがおり、「おんま、おんま（ママ、ママ）」と泣き叫んでいる。この映像はテレビでも放送され、殴られている女性は30歳のベトナム人女性で、子どもは2歳、殴っているのは夫であることが明らかにされた。夕食のメニューという通常は喧嘩にもならない理由で振るわれる暴力の映像は、彼女たちの家庭生活に安全も幸福もないことを明確に示していた。その一週間後には、移住女性人権団体や移住女性が100人規模の記者会見を法務部前で開き、法務部に対して対応を求めた。

法務部は報道を受け、8月21日に「結婚移民制度改善案」を発表し、韓国人配偶者の責任を証明することを離婚後の在留資格更新の条件とする従来の方針を改め、協議離婚の場合など責任の所在が明らかでない場合でも「先に在留許可を出した上で、調査を行う」方針を示し、責任の所在を証明するための支援制度の整備、結婚移民に対する事前の情報提供と教育の強化などの対応策を発表した<sup>53</sup>。その一方で、偽装結婚防止のために偽装結婚が疑われる場合には先に調査を行う方針が示され、韓国人配偶者が嘘の申告をすることによって在留資格の取得を妨害する余地を残したことを、移住女性人

<sup>53</sup> このほか、家庭内暴力で罰金以上の刑を受けた者に結婚移民の招聘を認めないこと、韓国人配偶者の権益保護のため、結婚移住女性が在留資格の交付を受けたのち、出入国管理局に対し、実態調査を申請する権利を定めた（法務部報道資料2019年8月21日「法務部、「結婚移民制度 改正案」整備」出入国・外国人政策本部移民統合課）。

権団体は批判している<sup>54</sup>。

## 4. まとめ

ここまで見てきたように文在寅政権下では、国家人権委員会をエージェントとして、移住民関連政策の改善を進めてきた。政府が先頭に立つのではなく、市民団体や人権団体に押される形でマイノリティの人権状況の改善をしていくという点では、盧武鉉政権時代と似た部分がないわけではない。しかし、農村移住労働者の居住環境問題のような省庁間や利害関係者間の調整を必要とするようなものについては、人権委では対応できないことも露呈した。大統領府が調整に入ることも、人権委が大統領府に対して調整に入るよう勧告を出すこともなかった。

そうした限界はあったにせよ、見逃してはならない点は、支援団体や人権団体の告発に対して比較的短い期間で政府の応答が見られた点である。こうした迅速な応答が見られた背景には、文在寅政権と人権団体や支援団体との政治的な距離の近さだけでなく、盧武鉉政権以降、そして、李明博、朴槿恵両保守政権下であっても、移住民団体や人権団体、支援団体などが移住労働者の身体と向き合いながら、討論会や廃案になった法案を通じて積み上げ、蓄積してきた議論があったからである。そうした議論の蓄積が人権活動家や弁護士、移住民活動家だけでなく、マスメディアや国会議員、あるいは政府機関の間でも共有されてきた点は強調する必要がある。マイノリティの権利のための制度変更に積極的であったとは言い難い文在寅政権下で、移住民の基本的な人権状況の改善が、控えめではあれ、進められた大きな要因であったとすることができる。

## 引用文献

Kim, Hyun Mee

2007 “The State and Migrant Women: Diverging Hopes in the Making of ‘Multicultural Families’ in Contemporary Korea.” *Korea Journal* 47(4).

金 榮鎬

2001『現代韓国の社会運動—民主化後・冷戦後の展開』社会評論社。

グクジへ

2021年『難民と女性嫌悪』ヨルダブックス（韓国語）。

清水敏行

2011『韓国政治と市民社会—金大中・盧武鉉の10年』北海道大学出版会。

服部民夫

2005「一九八〇年代韓国の社会経済的变化—韓国にとって八〇年代というのはどのような時代だったか」服部民夫・金文朝編『日韓共同研究叢書10 韓国社会と日本社会の変容 市民・市民運動・環境』pp. 1-33慶應義塾大学出版会。

ビョン ファスン他

2008『結婚移民者女性の家庭暴力被害現況と支援体系改正案』韓国女性政策研究院（韓国語）。

Lim, Timothy C.

2006 “NGOs, Transnational Migrants, and the Promotion of Rights in South Korea.” Tuda, Takeshi ed *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration; Japan in Comparative Perspective*. Lanham: Lexington Books. pp.235-269.

<sup>54</sup> イム ジェンヒョン「法務部結婚移民制度改正案 在留のために夫に依存しなければならない現実、依然」労働者連帯298号2019年9月18日（最終閲覧日2023/3/17 <https://wspaper.org/article/22676>）



別表2 韓国の移住民関連政策（多文化家族政策と難民政策）