

日韓における外国人収容施設の比較検討

—— 長期収容問題を中心に

呉泰成 (大阪経済法科大学
アジア太平洋研究センター)

はじめに

近年、日本における外国人収容施設の問題が表面化している。例えば、2018年4月には東日本入国管理センター（牛久）でインド人難民認定申請者が自殺し、その事件を契機として収容者の処遇改善のためにハンストが行われた。このような外国人収容施設での自殺、病死などは、決して稀なことでも最近に限られることでもない。2007年2月から2018年4月まで、入管関連の収容施設で自殺、病死などで死亡した被収容者数は、13人に上っている（www.oricon.co.jp/article/447002）。また長期収容、仮放免許可、医療問題などの処遇改善を求めての被収容者によるハンストは、最近に限っても2017年5月東京入国管理局（品川）、2018年4月と11月に牛久、2018年12月大阪入国管理局などで発生している。

このような外国人収容施設に関連する諸問題のなかで、本稿で注目するのは、長期収容の問題である。それについて最近出された二つの資料がある。一つは、難民支援協会（JAR）が公開した「東日本入国管理センターとの質疑応答」である（www.refugee.or.jp/jar/report/policy/2018/05/09-0000.shtml）。そこでは、2018年1月現在における被収容者344人の収容期間が示されており、6ヵ月未満が144人、長期収容に分類される6ヵ月以上が200人（58.1%）にも及ぶ。

もう一つの資料は、大村収容所で被収容者たち自らが行った調査であり、その結果は仮放免者の会（PRAJ）によって、「長期収容の実態：大村入管センターを事例に」の形で明らかにされている（praj-praj.blogspot.com/2018/09/blog-post.html）。この大村の被収容者たち96人は連名で同センターの所長宛に「上申書」（2017年11月24日付）を提出し、長期収容の回避と仮放免を

要求している。そのうち94人については、それぞれの通算収容期間が記されている。

それを同時期に関して法務省が発表したデータ（2017.12.19現在、95人）と比べると、長期収容の実態が鮮明になる。例えば、6ヵ月未満は法務省データでは46人（48.4%）に対し、被収容者による調査では21人（22.3%）にすぎない。これは、法務省データが、ある時点における被収容者の収容期間に過ぎず、被収容者が過去にほかの収容施設で収容されていた期間（通算）を含んでいないからである。PRAJも指摘しているように、「収容施設間の移動」（移収）の実態とその可能性を反映していない法務省のデータは、長期収容の実態を隠蔽するためのものという疑いを免れないのである。

こうした外国人収容施設における長期収容の問題は、日本だけのことなのだろうか。或いは、ほかの国でも見られるのであろうか。もし、日本と諸外国との間に相違点があるならば、それはどのようなものであり、どのように説明できるのだろうか。さらには、外国人収容施設における被収容者の処遇を改善するためにはどのような対策が必要であるのか。

これまで諸外国の収容施設については、欧州の事例が取り上げられたが（入管問題調査会『入管収容施設』現代人文社；「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」研究会「英国視察報告書」2013）、アジア地域のケースについての分析はあまり行われてこなかった。そこで本稿では、2004年8月に外国人雇用許可制度を導入し、2012年2月に独自の難民法を制定（翌年07月1日施行）するなど、外国人政策を大きく改革している韓国に注目する。

従来の韓国の入管・難民法は、日本のそれから多大な影響を受けてきており（キム・ジョン Chol、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 (11):22頁、2014)、非正規滞在者への対応も日本と類似していると考えられる。その一方で、先に触れた大きな変化をはじめとして、相違点もあるに違いない。本稿では、外国人収容施設、とりわけ長期収容問題に焦点を当て、日本の状況を念頭に置きつつ、韓国の収容施設の実態とその背景を明らかにする。それによって、冒頭に述べたような日本の外国人収容にまつわる諸問題への今後の対策に関する示唆を得ることを最終的な目標とする。

韓国の収容施設に関しては、多数の実態調査報告書がある。なかでも2001年5月の国家人権委員会法の制定によって、同年11月に発足した国家人権委員会は、学者、市民団体、法律専門家などに委託する形で、2007年から定期的に訪問調査を実施している。本稿はそれらを手がかりにしつつ、筆者が2017年8月に訪問した「華城外国人保護所」、収容施設で面会を行う「アジアの友達」の関係者への聞き取りなども合わせて分析を行う。その手順は以下の通りである。まず、韓国における非正規滞在者の強制退去（退去強制）に関する検討を行い、収容（保護）の位置付けを把握する。次に、韓国の収容施設における収容期間とその対象を検討する。最後に、日本と比べて韓国で見られる特徴として、国家人権委員会と非正規滞在者への対応に注目し、日本の今後の対応への示唆点を指摘する。

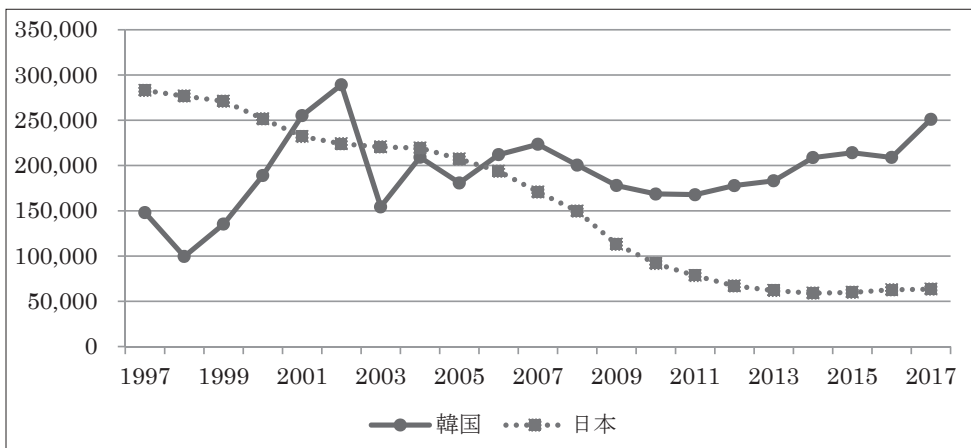
1. 非正規滞在者の取締と強制退去

1-1. 非正規滞在者の推移

非正規滞在者 (irregular migrants) とは、①非合法入国者（密入国、偽装パスポートなど）、②超過滞在者、③資格外活動者などを含む概念であり、韓国では「非正規」よりも「未登録」(undocumented) という用語の方がよく使われている。法務部は『出入国・外国人政策統計年報』（2005年までは『出入国管理統計年報』）において、1992年からは「不法滞在外国人」の統計を公表している。韓国政府の統計サイトである「e-ナラ指標」(www.index.go.kr) の説明によると、「不法滞在外国人」とは、「滞在期間を超えて滞在する外国人」となっており、②超過滞在者だけを推計している。

【図1】は、日韓における非正規滞在者（超過滞在者）の推移を示している。日本は1993年をピーク（298,646人）に減少傾向であり、現在（2018.01）では65,270人である。それに対して韓国の場合は、2002年をピーク（289,239人）に減少傾向であったが、2012年から再び増加傾向にあり、2017年現在では251,041人となっている。そうした韓国の変動に関しては、1990年代から2000年代半ばまでの度重なる「合法化」(legalization) の実施（呉泰成「定住制限型の定住化」『アジア太平洋レビュー』15, 2018）や雇用許可制度実施（2004年）、出入国管理法改正による罰則規定強化（2005年）、「不法滞在外国人減少5ヵ年計画」

【図1】日韓における非正規滞在者の推移



注：日本では「不法残留者数」、韓国では「不法滞在外国人数」

出所：日本の「不法残留者数」の推移と韓国の「不法滞在外国人数」をもとに筆者作成

(2008～2012) などによる大規模な取締などの影響が推測される。

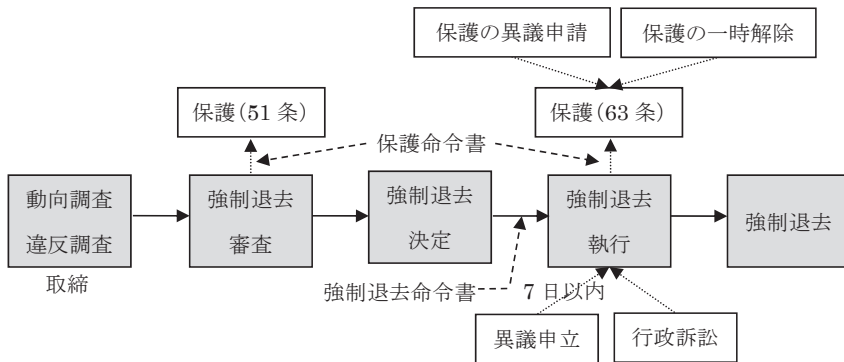
韓国で強制退去（日本では退去強制）の対象となるのは、(1) 出入国管理法違反者（①出入国管理違反者、②在留管理違反者）、(2) 刑事法の規定違反者である（ノ・ヨンドン、チェ・ヨンチュン「外国人強制退去制度と人権問題」『在外韓人研究』30、2013）。この強制退去対象者に対しては、【図2】のようなプロセスで強制退去が行われる。まず、出入国管理法違反の疑いがある場合には、出入国管理法に基づく「調査」（動向調査、違反調査）を実施し、強制退去の事由に該当するか否かの「審査」が行われる。その間当該外国人は「保護」（日本では収容）される。その結果、強制退去命令を受けた者は、強制退去となるが、パスポートの未所有、航空券などの未確保などの理由で、すぐには送還できない場合は、収容施設で保護される。その保護命令書による保護に対して異議がある場合は、異議申立ができ、また治療、訴訟、賃貸契約、未払賃金などの理由から「保護の一時解除」（日本では仮放免）も申請できる。

1-2. 取締と「保護」

韓国でもっとも問題となっているのは、上記のプロセスの中での取締である。まずは、どのような場面で取締が行われているのかをいくつかの先行研究から確認しよう。2005年調査では、職場（50.9%）、道（25.6%）、居住地（13.4%）の順になっており（薛東勳ほか『未登録外国人取締及び外国人保護施設実態調査』国家人権委員会）、職場で取締にあったケースが半数を占める。2008年調査は、【表1】のように取締の場所、性別でさらに細分化されており、ここでもおよそ半数近くが職場で取締を受けており、性別に関する相違は見当たらない（イ・ビョンリョルほか『未登録移住者の取締と外国人保護施設訪問調査』国家人権委員会）。しかも、この職場での取締は、雇用主の同意もなく無断で押し付けてきたケースが全体（165）の71.5%（118）を占める。

また、取締が行われた時間に関しては、9時～18時が63.8%、18時～24時が24.0%、24時～6時が7.5%、6時～9時が4.7%となっている（国家人権委員会『2010～2011外国人保護所訪問調査結果報告書』）。夜間、深夜での取締は、負傷や事故の

【図2】強制退去のプロセス



出所：筆者作成

【表1】取締場所

	男性		女性		全体	
	度数	割合	度数	割合	度数	割合
職場	133	39.6%	52	55.3%	185	43.0%
道、公園、銀行	89	26.5%	9	9.6%	98	22.8%
家、寮	66	19.6%	11	11.7%	77	17.9%
食堂、商店	19	5.7%	12	12.8%	31	7.2%
官公署	16	4.8%	5	5.3%	21	4.9%
その他	13	3.9%	5	5.3%	18	4.2%

出所：イ・ビョンリョルほか（2008：53）より筆者作成

危険性を伴うため、その問題性が指摘されているにも拘らず、法務部と警察による取締は、「軍事作戦」を想起させるほどの指摘もあり、2003年以降取締過程でおよそ100人が死亡している（ジョン・ビョンホほか『移住人権ガイドライン構築のための実態調査』国家人権委員会；ジョン・サンウほか「未登録移住人権侵害実態及び対応方案」『不法滞留と法治行政』学術大会資料集、2016）。

出入国管理法では、対象者の動向調査のために質問及び資料提出を要求する権限が規定されているにすぎず、直接的な強制を伴う行政調査の場合は行政法上、原則的に令状が必要である。日本の入管・難民法第31条では、「裁判官の許可を得る」ことが明示されているが、韓国出入国管理法では、このような規定はないために、国家人権委員会（2005.11.21, 04진인3476, 04진인3963）は、日本の入管難民法のこの条項を根拠に立法的改善を勧告しているほどである（薛東勳ほか、前掲書）。

他方で拘禁・収容（detention）を意味する出入国管理法上の「保護」は、【表2】が示すように4つに区分できる。なかでも特に問題なのが、「保護」期間の上限が事実上存在しない（4）である。韓国が1990年に加入した「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）」の第9条は「恣意的に逮捕され又は抑留されないこと」を規定しており、強制退去を目的に人身を拘束する出入国管理法の規定は、国際人権法の趣旨にもとり（ノ・ヨンドン、チェ・ヨンチュン、前掲論文）、最高裁（2001.10.26, 선고99다68829）も長期的拘禁期間は許容されないという立場である。また、憲法裁判所の出入国管理法上の強制退去対象者の保護事件（2016.04.28 2013헌바196결

정）における多数意見に対する補足意見では、外国人に対する不当な長期拘禁の事例が発生しないように、我が国の実情に沿った合理的保護期間としての上限を設定し、3ヵ月を超えての延長の可否の判断は司法部が審査・決定することが望ましいとしている（イ・バルレ「訪問調査を通じてみた保護外国人の実態及び改善方案」『一監法学』34、2016）。

1-3. 退去強制と異議申立

【図3】は、韓国の強制退去者数を示している。2005年以降の出入国管理法の厳格化、取締強化に伴って退去強制者数は増加傾向にある。しかし、強制退去命令書の発行によって、対象外国人のすべてが直ちに退去強制されるわけではなく、【図2】に示したように強制退去に対する異議申立も可能である。また（1）法務部長官に対する異議申立、（2）国家人権委員会への陳情、（3）行政訴訟がある。（1）と（3）は日本と類似しているが、（2）の国家人権委員会への陳情は日本にはないものであり、強制退去処分に対し、実際に陳情した事例が多数存在する。但し、法務部長官に対して強制退去の取り消しを勧告した事例も確かにあるのだが、その勧告が法的拘束力を持たないので、陳情にも関わらず強制退去されたケースもある（ノ・ヨンドン、チェ・ヨンチュン、前掲論文）。

2. 外国人収容施設と難民認定申請者

2-1. 外国人収容施設

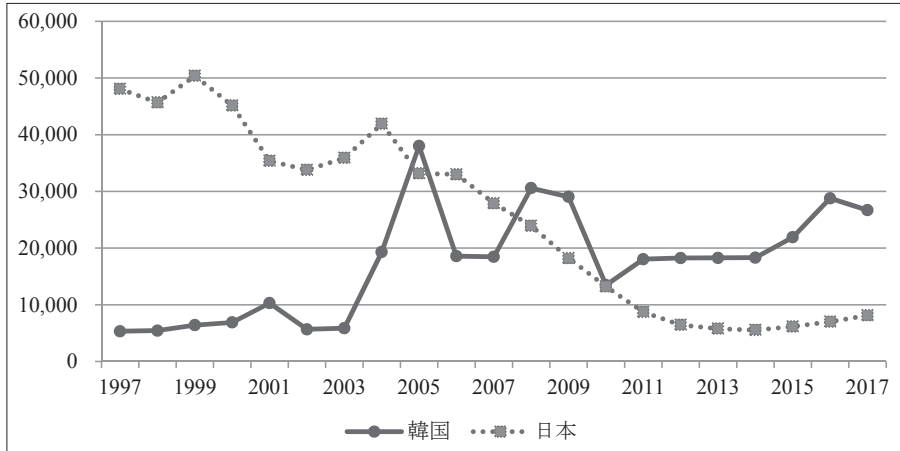
韓国の外国人収容施設は、「外国人保護所」と呼ばれる。その起源は、1993年2月に東大門区徽慶洞に開所した「ソウル外国人保護所」（収

【表2】外国人「保護」の区分

区分（関連条項）	内容（保護期間）
(1) 一般保護（51条1）	強制退去の事由に該当すると疑う相当な理由があり、逃走の恐れがある場合（10日以内、1回延長）
(2) 緊急保護（51条5）	上記の理由で、緊急な場合（保護後48時間内に保護命令書を発給（10日以内、1回延長）
(3) 一時保護（56条2）	入国不許可者、出国命令を受けた外国人（48時間内、1回延長）
(4) 強制退去命令を受けた者の保護（63条1）	すぐ送還することが出来ない場合、送還が可能になるまで保護する（3ヵ月を超える場合、3ヵ月毎に法務部長官に承認）。

出所：ノ・ヨンドン、チェ・ヨンチュン（2013）より筆者作成

【図3】韓国の強制退去者数と日本の送還者数



注：日本は送還者数、韓国は強制退去者数である。

出所：日本と韓国の『出入国管理統計』『出入国・外国人政策統計年報』をもとに作成

容規模150人)とされる(『ハンギョレ新聞』1993.02.21)。現在の主な施設としては、ソウル外国人保護所の移転により2000年11月に開所した「華城外国人保護所」、「清州外国人保護所」の二施設があり、そのほかに入出国管理事務所の保護室がある。その保護室のなかでも、収容規模から準外国人保護所として位置づけられるのが「麗水出入国管理事務所の保護室」である。この施設では、2007年2月11日に火災が発生し、55人の被収容者のうち10人が死亡、17人が負傷するという事件が起き、外国人保護所の劣悪な環境、処遇が大々的に報道されるきっかけとなった(2008年2月から改・補修により収容開始)。そして外国人刑務所としては天安刑務所(外国人男性)と清州女子刑務所(外国人女性)がある。

【表3】は、韓国の主な収容施設を示しており、総収容規模は2005年現在で1,537人である。収容形態としては、集団収容が一般的であり、それを「混居室」という。但し、被収容者間の喧嘩、公務員の指示に従わないなどの場合には「独居室」(懲罰房を意味する)に収容される。2015年現在で保護所における独居室の数は、華城が12室、清州が2室、麗水が8室である(大韓弁護士会・大韓弁協人権財団『外国人収容所実態調査結果報告書』)。

収容施設の特徴をより詳細に検討するために、以下では、華城外国人保護所の事例を取り上げる。「混居室」の面積は、15坪、24坪、26坪、68坪に分かれており(1人当たり1.77坪)、その内部

は居室、寝室、トイレに分けられている。居室にはテレビ、公衆電話、テーブル、椅子が、寝室には寝具保管用の棚があり、私物箱が設置されている。居室は鉄格子で囲まれ(キム・ミンジョンほか『外国人保護及び矯正施設訪問調査結果報告書』国家人権委員会)、まるで刑務所のようにになっている。

日本と比べて特徴的な取り組みを華城外国人保護所の事例から三つ指摘したい。まず、「同感プログラム」という多様な文化サービスを提供していることである。主に女性を対象に、月曜日には韓国語教育、火曜日には韓国の伝統礼節が、木曜日には男女の被収容者を対象にした民俗公演が行われ、教会所属のボランティアから理髪・美容院サービスが提供されている(キム・ミンジョンほか、前掲書)。第二に、図書への貸し出しである。男女それぞれの図書保管室があり、女性用図書保管室には、韓国語130冊、外国語2,343冊が置かれている(大韓弁護士会・大韓弁協人権財団、前掲書)。第三に、保護所での処遇、差別への対応である。相談室設置、権利救済の手続案内、国家人権委員会・法務部人権局などの連絡先などが壁に貼られており、国家人権委員会への陳情ボックスが置かれている(大韓弁護士会・大韓弁協人権財団、前掲書)。

被収容者の面会は午前9時半から11時半、午後1時半から4時半であり、月曜日から土曜日午前まで、1回の時間がおよそ20~30分である。土曜日午前にも面会ができる点が、平日に限られ

【表3】韓国の外国人収容施設(2005年基準)

区分	名称・地域	開所時期	収容規模	混居	独居
外国人保護所	華城(京畿)	2000.11	727	50	○
	清州(忠北)	2004.11	240	16	○
出入国管理事務所の保護室	麗水(全南)	1999.02	254	27	○
	ソウル	1990.10	45	7	○
	仁川空港	2001.03	63	8	×
	仁川	1995.03	28	5	○
	済州	1986.07	9	2	×
	釜山	1990.10	36	4	○
	大邱	2000.09	16	3	○
	蔚山	1997.06	7	2	×
	金海	2002.06	10	2	×
	馬山	1992.06	16	3	×
	清州	2003.12	24	5	×
	大田	1991.04	7	2	×
	水原	2004.01	13	4	×
	光州	1996.09	21	3	×
全州	1998.05	21	4	×	
総収容規模			1,537	148	7

出所：ソウル地方弁護士会『外国人保護施設実態調査報告書』；薛東勳ほか、前掲書；キム・ミンジョンほか、前掲書より筆者作成

ている日本と異なる。

2-2. 収容施設内の長期収容問題

すでに触れたように、強制退去命令を受けた外国人は、日本と同じく無期限に収容される可能性がある。出入国管理法の第63条では「すぐに韓国の外に送還できない場合、送還が可能になるまで保護することができる」という規定がある。退去強制の命令を受けてもすぐには出身国に帰国せずに長期間収容されるのは、(1) 航空券を購入できなかった場合、(2) 未払賃金がある場合、(3) 居住地に保管された個人のものを受け取れなかった場合、(4) 未払賃金、離婚などの訴訟中の場合、(5) 難民認定申請者、(6) その他に病気の治療など、退去強制の執行が実際に困難な場合である(薛東勳ほか、前掲書；イ・イル「出入国管理法第63条による期間の制限なき拘禁及び出入国管理法により保護された人の人身保護法未適用問題」『出入国管理法と適法手続の国会討論会』資料集、2015)。2008年の調査で長期収容の理由としてあげられたのは、「賃貸の保証金、未払賃金などの問題が解決されていない」が23.6%、「航空券がない」が10.9%、

「異議申立など訴訟中」が8.6%、「難民申請中」が6.3%であった(キム・ミンジョン、前掲書)。

それでは、実際の収容期間はどうかだろうか。2008年の華城外国人保護所の事例を検討すると、1ヵ月未満が93人(53.4%)、1~3ヵ月52人(30.0%)、3~6ヵ月が14人(8.0%)、6ヵ月~1年が6人(3.4%)、1年以上が3人(1.7%)となっている(キム・ミンジョンほか、前掲書)。6ヵ月以上の長期収容は全体の5.4%(9人)に過ぎない。さらに最近の情報公開によって明らかになった収容期間を見ると、年間延べ収容者数6,444人(2016.8.1~2017.2.10)のうち、1~2週間が5,745人(89.1%)、3~4週間358人(5.5%)、1ヵ月以上341人(5.2%)となっている。未払賃金、訴訟、難民申請などで7ヵ月以上長期間収容されたケースは、全体の0.7%(45人)という(『オーマイニュース』2018.04.13)。

長期収容の理由の一つとして難民申請があげられているので、難民申請の有無を基準に収容期間の相違を検討してみる。【表4】は、2012~2015年上半期までの主な収容施設における、退去強制に至るまでの平均収容期間を難民申請の有無に分けて示している。難民申請者ではない

一般の収容者の場合には、平均収容期間が15日であるのに対し、難民認定の申請者はそのおよそ10倍の長期となっている。したがって韓国の場合、長期収容は一般的傾向ではなく、訴訟、難民認定申請者などに限られたかなり「例外的状況」と言える。

韓国の収容施設で面会活動を行う「アジアの友達」による『2017華城外国人保護所訪問活動報告書』には、収容所内で難民認定申請を行ってその審査が終わるまでの5年近くにわたって収容された事例が紹介されている。これはナイジェリア出身の難民申請者の事例であるが、彼は1,690日（およそ4年8ヵ月）間も収容され、現在は仮放免となっている。2012年8月に難民申請を目的に来韓したが、申請方法が分からずには難民申請ができず、2ヵ月後に職務質問によって収容されたケースである（『国民日報』2017.06.20）。「アジアの友達」の関係者の話によると、収容された状態で難民認定申請をした場合、上記のような長期収容の問題が発生するが、難民認定申請が却下されたからと言って再収容されたケースはあまり聞いたことがないという。ただし、難民申請者が何らかの理由で収容されるケースはある。大韓弁護士会・大

韓弁協人権財団の調査報告書（2015）に対する法務部の説明資料（2015.02.23）では、保護された難民申請者21人のうち、難民申請後に就労などの理由で収容された人が12人という。

2-3. 収容所内での難民認定申請者

ところで日本の場合、難民申請が却下されることによって、外国人収容施設に収容される場合がある。冒頭に取り上げた2つの資料では、多くの難民申請者が収容されていることが明らかになっている。まず東日本入国管理センターの資料では、被収容者のうち難民申請者は、2016年には253人のうち167人（66.0%）であったが、2018年には342人のうち240人（70.1%）となっていた。大村収容所の被収容者たち自身による2018年9月の調査では、帰国せずに日本に在留を求める理由として、難民であることを選んだ者が50.9%を占める。

既に触れたように、韓国では難民申請者が認定却下によって収容されるケースはあまり見られない。そもそも収容された状態で難民申請をするということ自体が、あまり一般的ではないからである。【表5】は、収容施設で難民申請を行ったケース数を示している。収容施設での難

【表4】外国人収容施設での収容期間

（単位：日）

	華城		清州		麗水	
	一般	難民	一般	難民	一般	難民
2012	12.5	375	12.5	143	16.3	156
2013	12.1	171	12.1	149	15.9	122
2014	11.3	100	11.9	124	16	83
2015（上半期）	10.0	84.3	13.5	98	14.2	なし

イ・イル（2015：34）より筆者作成

【表5】難民申請者総数と収容施設での申請者数

	難民申請者数				
	華城	清州	麗水	合計	
2008	364	10	0	10	
2009	324	7	2	11	
2010	423	11	2	13	
2011	1,011	3	4	8	
2012	1,143	6	3	11	
2013	1,574	8	0	8	
2014	2,896	0	0	0	
2015	5,711	0	0	0	
2016	7,541	12	5	14	
2017	9,942	9	2	13	

出所：韓国刑事政策研究院『難民の人権保障のための拘禁関連規程整備方案』；難民人権センター（NANCEN）『2018難民人権センター統計資料集』より作成

民申請は、多い時期でも10人前後であったが、近年になって増加する傾向が見られる。しかし、2017年の難民申請者の総数が9,942人なので、収容所内の難民申請者は全体の0.2%（24人）に過ぎない。

韓国における難民申請は（1）空港／港湾での申請、（2）滞在した後の申請に大別できる。さらに（2）の場合は、①在留資格がある場合と、②在留資格がない場合に分けられる。ここでは、法務部の『難民認定手続きガイドブック』（2015）に基づいて大まかな流れを確認したい。まず、（1）空港／港湾で申請する場合は、難民認定申請の審査をするかどうかの決定（回付）が行われ、およそ7日以内で結果が出る。回付が決定されれば、難民申請者の地位が与えられ、入国許可を得て90日以内の滞在が認められる。入国後に地域の管轄出入国事務所で外国人登録を行い、「その他」（G-1）の在留資格を取得する。

他方で、回付されない場合（不回収）には再審査がなされて、最終的に入国が拒否された場合には、送還される可能性がある。回付審査に伴って、送還待機室（出国待機室、IN-AD室、Waiting Roomなどと呼ばれる）で一時滞在を余儀なくされるが、さらに再審などにより、長期間にわたって送還待機室に収容されてしまう問題が指摘されている（難民支援ネットワーク・大韓弁護士協会『空港での難民申請実態調査報告書』）。

次に、（2）の国内に滞在しながら難民認定申請を行う場合である。難民申請は、収容施設のほかに、地域管轄の出入国管理事務所と出入国管理事務所出張所で可能である。①の在留資格がある場合、難民申請後に難民審査官が個別に面接を行い、申請内容の事実の有無を判断して、調査・決定する（一次審査）。申請者の在留資格は、「その他」（G-1）に変更され、6ヵ月を越

えない範囲で在留資格が与えられる。一次審査で不認定となった場合、30日以内に異議申立てを行うことができる。そこでは12人で構成された難民委員会によって審査が行われる（二次審査）。

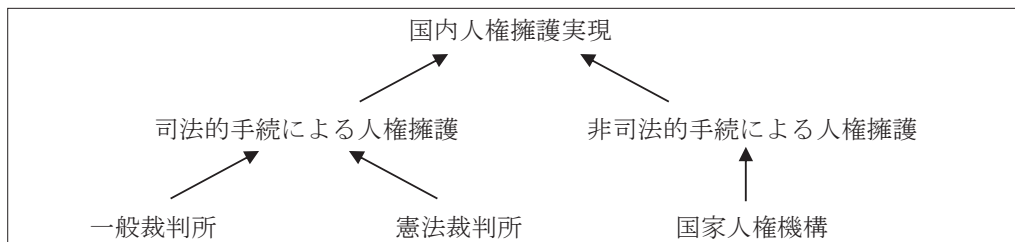
この二次審査により、理由ありとされれば難民として認定されるが、理由なしと判断されると、人道的滞留許可（Status of humanitarian stay permit）か、不認定に対する行政訴訟となる。他方で、②の在留資格がない場合、すなわち非正規滞在者が難民申請をする場合は、（a）摘発された後、入管の収容施設で難民認定申請する場合、（b）出頭によって難民申請を行う場合に分けられる。（b）の場合、超過滞在期間に応じた罰則金を支払う必要があるが、その支払いさえできれば収容されることはない。

3. 国家人権委員会と非正規滞在者の位置付け

韓国国内の人権擁護体制は、【図4】で示すように司法や憲法裁判所に加えて、非司法的手続きによる人権擁護機関である国家人権委員会の役割が非常に大きい。これまで検討してきた収容施設の実態調査も、多数が国家人権委員会によるものである。そしてその調査結果をもとに、収容施設や被収容者の処遇改善を勧告している（イ・バルレ、前掲論文）。

最近の例では、2017年の訪問調査の実施後、2018年4月2日報道資料を通じて、「拘禁的形態で運営されている外国人保護施設内の保護された外国人の人権が改善されるように改善方案を作るように」勧告している。具体的には、鉄格子で囲まれた居室と懲罰房を人権擁護のために改善し、被収容者が家族などと円滑にコミュニケーションができるように、インターネット利用

【図4】人権擁護を進めるための韓国国内の体制



出所：パク・チャンウン「国際人権法で見た国家人権委員会の意義と独立性」『法学論叢』26(3):10、2009

のための具体的な方案を作ることなどである。

もちろんこのような勧告には法的効力はなく、必ずしも実行に移されるとは限らない。例えば、華城外国人保護所には4台のパソコンが設置されているが、2018年1月から7月14日までのインターネット使用実績は4件に過ぎないという指摘もある（『オーマイニュース』2018.07.24）。しかし、イ・バルレが指摘するように、勧告、移行可否などを通じて、収容外国人の人権保護のための、監視や統制機能を国家人権委員会が果たしている。また、人権問題に関する社会的議論の拡大、権力機関に対する人権意識の再考など、社会的影響力も無視できない（イ・バルレ、前掲論文）

この国家人権委員会が長期収容を含む収容施設の処遇の改善に利することは言うまでもないが、本稿での検討を通じて特に強調すべきなのは、韓国での難民申請者を含む強制退去対象者に対する外国人収容施設の位置付けである。すなわち、日本のように、退去強制手続を進めるにあたって、すべての「容疑者」を収容する「全件収容主義」を採用していない点である。もちろん収容施設は、強制退去を前提にした施設であることは変わらないが、韓国における非正規滞在者への対応は、日本と明らかに異なっている。

ここでは2点を指摘しておきたい。一つは、合法化に関するものである。韓国では非正規滞在者を強制退去するよりは、一定期間の滞在、就労を可能にした後に、自主的に帰国を促す政策を取っている（呉泰成、前掲論文）。大規模な合法化は、主に雇用許可制度の実施以前にあり、結果的には非正規滞在者を労働力として活用してきた。

もう一つは、超過滞在の期間に応じた罰則金との関係である（詳細は、出入国管理法施行規則第86条の罰則金の量定基準）。取締をされると、罰則金を支払わねばなくなるが、合法化の期間内に自主的に帰国すれば、この罰則金は免除される。また、罰則金の支払いによって収容を免れる場合もあり、本稿で取り上げた難民申請中の非正規滞在者の事例だけでなく、韓国人と結婚した非正規滞在の外国人の事例でも見られる（チョン・ヘシル「パキスタン移住労働者と結婚した韓国女性たち」『女／性理論』

16,2007)。以上の2点から言えることは、社会が非正規滞在者をどのように位置づけ、どのように包摂、或いは排除するかによって収容施設の位置付けが劇的に変化することである。

おわりに

外国人収容施設で生じる様々な人権侵害、その際たるものである長期収容がもたらす惨状を被収容者とその家族といった言わば「密室」だけでなく、社会全体の共通認識にする必要がある。事件や事故の時にだけ、マスコミがニュース化して終わりにするのではなく、常に社会が目を向けるようにするためには、定期的な実態調査がかかせないであろう。そのためには、韓国の国家人権委員会のような行政から独立した人権擁護機関が必要である。

日本に目を向けると、人権擁護機関設置の前に解決すべき問題もある。すなわち、入管・難民法違反の外国人をすべて退去強制の対象者として収容する「全件収容主義」である。2001年8月に来日し、直ちに収容され、2002年2月に東日本入国管理センターで自殺を図ったアリ・ジャンは、手記『母さん、ぼくは生きています』の中で、当時の収容施設の様子を生々しく描いている。

それはすでに17年も前の出来事なのだが、現在の入管収容施設は当時と何も変わらず、むしろ悪化している。手記の監修者である池田香代子氏は、その本の最後でこのように綴っている。

「このくになが品位あるふるまいをするようになるために、あなたの力を貸してください。さらには、けっきょくそうやってあなたに過大な要求をしてしまうことを、許してください」

被収容者の処遇は日本の人権状況を写す鏡である。大規模な外国人労働者受け入れの前に、日本社会には外国人に対する認識転換が必要ではなからうか。

【謝辞】本稿の執筆においては、韓国難民人権研究会（RSNK）の邊秀賢氏と、「アジアの友達」の金大權代表から資料やコメントを頂いた。心よりの感謝をお伝えしたい。