

脱北者発生の背景と今後の展望

李琴順

LEE KUM SOON

はじめに

脱北者が急増した一九九五年以降、脱北者のあり方は多様化すると同時に国際化した。また、脱北者を支援する民間団体が、脱北者を人権侵害から救うため、外国公館侵入、密航斡旋などの積極的保護を試みるようになった。このような民間団体の活動は、脱北者問題を国際世論に訴えるという新たな役割も担いつつある。

国際レベルでは、二〇〇三年四月一六日の国連人権委員会における対北朝鮮人権改善決議案採択を契機に、脱北者問題を含む北朝鮮の人権状況に対する関心が急速に

高まっている。これにともなう韓国国会は、北朝鮮の人権問題に消極的に対処してきた政府の「静かな外交」に憂慮を表明し、北朝鮮当局に対する積極的な問題提起と、人道支援の継続、脱北者の強制送還の禁止および保護、北朝鮮当局による国際人権規約の遵守、関連情報の提供などを求めた。米国は二〇〇三年の国務省『人権報告書』で北朝鮮を人権劣悪国家に指定し、改善のための国際協調を訴えるとともに、脱北者の保護および支援のための法案を通過させた。米国は北朝鮮の核開発問題とともに、脱北者などをめぐる人権問題を米朝協議および多国間協議で主要案件として扱うという強硬な立場を表明した。

このように、脱北者問題は国際的な案件に発展している。脱北者をとりまく環境が悪化すれば、脱北者の規模の拡大につながるが予想され、北東アジア地域の安定を脅かす可能性もある。本稿では脱北の背景とその規模、さらに、脱北者をとりまく環境の変化を検討する。脱北者問題の変化を展望することが、問題解決に向けた関係国の政策課題を明らかにすると考えるからである。

一 脱北の背景

北朝鮮住民は、食糧や生活必需品を得るための最後の手段として脱北を選んできた。こうした脱北には、豆満江や鴨緑江を渡って中国に脱出するケースと、ロシアの木材伐採現場や建設現場から離脱するケースがある。中国への脱北は、移動が比較的容易であり、国境地域に居住する中国朝鮮族の助けを受けることができる。

中国とロシアは北朝鮮と密入国者送還協定を結んでおり、脱北者が現地の公安や北朝鮮の安全員（警察）に見つかった場合は、この協定にもとづいて強制送還される。ほとんどの脱北者は基本的な生存権さえ保障されておらず、特別な保護を受けることもない。脱北後の過酷な境遇、強制送還後の処罰の危険、北朝鮮当局の統制がある

にもかかわらず、脱北は続いてきた。まずその背景から見てみよう。

1. 経済難

一九九〇年代の北朝鮮経済のマイナス成長と、一九九一―一九七七年の水害および水不足で食糧難が深刻化したことよって、配給制度は機能を停止し、多くの住民が食糧や生活必需品の配給と医療サービスを受けられなくなった。生存の危機を感じた住民は、個人の能力によってこの状況を乗り切るべく、食糧を求めて脱北するようになった。食糧難はしだいに悪化し、国連などによる人道支援が続けられたものの、国内の輸送手段の不備や分配の不透明性により、北東部など一部地域では多数の餓死者が発生した。

食糧難は一九九六―一九七七年が最も深刻であったが、国際的な支援と住民の自助努力により、最悪の状況は脱したとされている。しかし、北朝鮮の食糧難と経済難は構造的な原因によるものであり、人道支援や経済援助のような応急措置で短期間のうちに解決するのは不可能である。

二〇〇二年一〇月、ユニセフとWFP（世界食糧計画）が共同で実施した子どもの栄養実態調査によると、四年間で相当な改善が認められた。しかしこれは国際的な人

道支援によるところが大きく、支援が停滞すれば大きな打撃を受けると思われる。この調査は地域別の脆弱度を示す最初の客観的な資料となった。同調査は、子どもの栄養失調に関し、地域によって二倍から三倍の差があり、脆弱地域に対する集中的な支援が今後必要であること示している。例えば低体重の子どもは、南浦で一四・七%、平壤で一四・八%であるのに対し、両江道はその二倍近い二六・五%となっている。調査対象となった母親の三分の一は栄養失調や貧血であり、子どもの栄養失調に非常に深刻な影響を与えていると思われる^①。

食糧事情は地域や階層によって大きく異なる。二〇〇二年七月一日に導入された経済管理改善措置にもかかわらず、食糧については配給表制度を継続しており、国営商店の在庫は枯渇したままである。経済管理改善措置の柱である賃金と物価の同時引き上げがうまくいかず、賃金が据え置かれたまま食糧や生活必需品の価格だけが暴騰する結果となった。賃金引き上げの恩恵を受けられない脆弱階層の貧困は、これによっていっそう深刻化しており、飢餓と窮乏から逃れるための脱北は、今後も国境地域を中心に続くと思われる。

2. 外部情報の流入

経済難、食糧難が悪化するなかで、さまざまな経路を

通じての外部情報の流入が脱北を促進した。北朝鮮住民は、中国朝鮮族の行商、海外僑胞の北朝鮮訪問、帰国した留学生や海外派遣者などを通じて外部の情報と接している。また、脱北し帰還した者の経験も、脱北を促進する要因となった。一部の住民は中国や韓国の発展ぶりに通じており、KBS（韓国放送公社）の社会教育放送など、韓国の放送を秘密裏に聴取する住民も増加したと思われる。とくに、改革開放後の中国の発展は、住民に体制比較の意識を植えつけた。こうした外部情報の増加とともに深まる失望感が、脱北への欲求をいっそう高めている。

脱北後の中国滞在が長期化すると、現地駐在の韓国企業や中国朝鮮族との接触が増え、韓国の放送を視聴する機会をもつようになる。一部の脱北者が外国公館への侵入によって韓国入国を実現したのを見て、多くの脱北者が韓国行きの可能性を考えはじめた。身の安全を確保でき、定着金など多額の財政支援を受けられる韓国入国が、新しい目標として浮上したのである。最近では、家族の一部が先に韓国入りして、残った家族をリレー式に入国させるケースも増えてきた。

3. 社会統制の弛緩と脱脱現象の増加

経済難が深刻化した一九八〇年代半ば以降、北朝鮮社

会には金銭万能主義的な価値観が急速に広がった。私的な経済活動にともなう賄賂の授受や経済犯罪が日常化し、その発覚を恐れて脱北した者も多い。しかし、経済難と政情不安によって引き起こされた逸脱現象と価値観の変化は、すでに物理的統制ではもとに戻せない状態になっている。他方、単純な経済犯罪の処罰を避けるための脱北は相対的には減ってきている。

国境を越えるため国境守備隊などの軍人に賄賂を渡すことは当たり前になり、特別なケースを除いて、安全員への賄賂で量刑を減らすことも可能になった。自らの社会的地位を利用して金を儲ける方法も数多く生まれた。

その結果、従来の社会統制（食糧配給、通行、情報、貨幣）が、相当部分機能しなくなったとされている。社会統制の弛緩によって、金さえあれば脱北も容易にできるようなったという。国境地域では、脱北を斡旋する個人や組織が中国の携帯電話を持って活動している。

4. 国外滞在者の価値観の変化

社会主義体制の崩壊にともなって、北朝鮮当局が国外滞在者を帰国させようとしたとき、東欧諸国にいた多くの留学生が韓国行きを選んだ。それ以後も、海外に滞在して価値観の変化を経験した外交官や労働者が、北朝鮮に家族がいるにもかかわらず、韓国や第三国への亡命を

選ぶようになった。経済難による国外公館の資金難と、公館職員の窮乏生活、麻薬の密輸・密売、偽造ドル紙幣の流通、公館内の対立や相互監視密告システム、強制送還などが、公館職員の脱北を促進する要因である。また、外貨稼ぎの過程で韓国の商社員や宣教師と接触し、それを処罰されるのを恐れて脱北を試みるケースもあった。北朝鮮当局は、国外滞在者のうち問題を起こす素地がある者を対象に召還および再教育を実施してきたが、経済難を打開するために派遣された労働者の価値観の変化を、物理的手段だけで統制するのは難しいようである。

中国などに長期間滞在する脱北者は、外部世界の多様な情報に接する。取り締まりの危険があるにもかかわらず、潜伏できる基盤さえ整えば、ほとんどの者は北朝鮮への帰国を考えなくなる。多くの脱北者は、北朝鮮の社会統制と生活環境は受け入れ難いと感じるようになる。中国で事実婚によって家庭をもった者や就業の経験がある者ほど、北朝鮮の暮らしはつらいと感じるようだ。したがってこのような脱北者は、強制送還されても再脱北して中国に滞在中、韓国などへの入国機会をうかがうことになる。

5. 移住型脱北の増加

北朝鮮の食糧難が一九九八年で峠を越した後は、それ

までの単純な生存型脱北よりも、よりよい生活環境を求める家族単位の脱北が増えている。ほとんどの脱北者は危険をかえりみず、国境さえ越えれば中国で金儲けができると期待しているようである。中国で商売の元手をつくる、あるいは就業して北朝鮮の家族を経済的に助けようという目的で脱北するケースも増加傾向にある。彼らの多くは以前の脱北経験によって中国や韓国の情報をもっており、緻密な計画によって家族が順次脱北する場合も多い。しかし、このような家族単位の脱北者を単純に「経済移民」と規定することはできない。家族単位の脱北が失敗して強制送還されると、政治犯収容所の革命化区域に入れられるなど、単純脱北より過酷な処罰を受けらるからである。

二 脱北者の規模と環境の変化

1. 脱北者の規模

脱北者のほとんどは中国に滞在しており、一部は東南アジアとロシアにも滞在している。彼らは公に助けを求められない状況におかれていますので、正確な実態把握は不可能である。

韓国政府は一九九九年一〇月、中国やロシアなどに滞

在している脱北者が一万―三万人の水準に達していると発表した。中国政府は一人程度としているが、現地で脱北者を支援している民間団体などは一〇万―三〇万人にのぼると推定している。韓国の難民支援団体である「グッドフレンズ」は中国東北三省の二四七九か村を調査し、この地域だけで一四万―二〇万人の脱北者が潜伏していると発表した。米国の非営利人権団体の難民委員会（USCR）は『世界難民報告書』で、中国に滞在する脱北者が五万人、北朝鮮と中国国境を密かに往来している北朝鮮流浪民が一〇万人程度としている。³⁾

表1に示すとおり、脱北者の韓国入国は一九九四年から急激に増加し、今後も増えつづけるとみられる。二〇〇三年七月までの総数は三八三六人で、このうち、死亡者や海外移民を除く三五九一人が韓国内に居住している。⁴⁾ 韓国入国の増加にともなって、脱北動機や規模、類型、年齢、職業も多様化している。二〇〇二年度は家族単位の入国が増加し、女性が半分以上（五五・〇％）を占めている。年齢では二〇―三〇代が六一・五％であり、青年層が過半数を占める状況が続いている。出身地はほとんどが咸鏡道（七九・四％）で、職業は労働者・農業従事者（四二・一％）が多い。

韓国入国者を対象に脱北の動機を調査すると、以前は成分による差別や人権侵害によって追い詰められ、やむ

表 1 韓国に入国した脱北者

年	'89 以前	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	合計
人数	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	6,304

(出典) 統一部『北朝鮮離脱住民の保護および定着支援』

表 2 脱北者の年齢分布 (2002年度入国者)

年齢	10歳未満	10-19歳	20-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60歳以上	合計
人数	69	247	494	643	260	85	96	1,894
比率(%)	3.7	13.0	26.0	33.9	13.7	4.6	5.1	100.0

(出典) 統一部『北朝鮮離脱住民の保護および定着支援』

表 3 脱北者の出身地

出身地	咸北	咸南	平壤	两江・慈江	江原	黄海	その他	合計
人数	1257	208	139	69	43	56	73	1,845
比率(%)	68.1	11.3	7.5	3.7	2.3	3.0	4.0	100

(出典) 統一部『北朝鮮離脱住民の保護および定着支援』

表 4 脱北者の北朝鮮での職業 (2002年度入国者)

職業	管理職	専門職	芸術 体育	労働者 農業従事者	奉仕分野	軍人	その他	合計
人数	54	57	27	776	105	13	813	1845
比率(%)	2.9	3.1	1.5	42.1	5.7	0.7	44.0	100.0

(出典) 統一部『北朝鮮離脱住民の保護および定着支援』

をえず脱北したケースが多かった。しかし最近では、家族全員での海上脱出に象徴されるように、生命の危険をかえりみず、深刻な経済難、食糧難による困窮を自ら解決しようとする脱北が増えている。家族単位の入国が増加している背景には、滞在国の取り締まり強化、韓国社会に関する情報が増加、先に入国した家族による経済的支援、専門ブローカーや斡旋団体の活動などがある。

2. 脱北者の実態

(1) 強制送還の危険性

脱北者問題に対する関心が国際的に高まると、北朝鮮当局は現地の公館を拠点とする逮捕活動をいつそう強化した。国家安全保障部の要員や公館職員など三―四人で「逮捕

組」を編成し、捜索活動を展開して、逮捕した脱北者を北朝鮮に送還したのである。

中国は、脱北者を保護した者に罰金を科し、通報者には賞金を与える政策をとっている。罰金は三〇〇〇元から一万元で、中国の一般労働者の月給が五〇〇元程度であることを考えると非常に大きな金額である。強制送還を恐れる脱北者は、賃金の不払いや性的虐待などの人権侵害を受けても、何ひとつ抵抗できないのが実情だ。窃盗などの犯罪が発生すると、脱北者が真つ先に疑われる傾向もある。脱北者であることが知られると密告される危険があるので、ほとんどの者は現地言語を習得し、身元が判明しないように努力している。

中国で脱北者が逮捕されると、国境警備隊で取り調べを受け、三合―会寧、図們―南陽、長白―恵山、集安―満浦などの国境経由で北朝鮮に護送される。強制送還にともなう暴力行為に国際的な非難が向けられると、中国は相当な注意を払うようになった^⑤。

二〇〇〇年三月、中国は三か月の脱北者集中捜索期間を設けた。これは金正日党書記国防委員長の訪中に備えたもので、六月には緩和された。しかし、脱北者への人権侵害を韓国のマスコミが集中的に扱ったり、外国公館侵入や海上脱出のような事件が発生したりして、取り締まりは再び厳しくなった。

(2) 脱北者への処罰

北朝鮮は送還された脱北者を、当初は政治犯として政治収容所で特別管理し、家族も統制区域に強制移住させていた。しかし脱北が急増すると、動機と滞在期間によって処罰を区別するようになり、一九九七年九月二十七日以降は、保衛部や社会安全員集結所で管理する特定の場合を除いて、「九・二七救護所」(コッチェビ収容所)に一定期間収容して釈放するようになった。一九九八年二月一三日からは、食糧を求めて国境を越えた住民を出身地域別に分類し、黄海道など国境から遠い地方の住民は祖国に背いた政治犯として処罰するが、国境地域の住民は軽い処罰にとどめることになった。憲法からも「祖国と人民に対する離反罪」(旧憲法第八六条)を削除するなど、北朝鮮は急増する脱北と国際社会の圧力に対応して、処罰を緩和してきたといえる。これによって、再脱北が比較的容易になったのも事実である。

送還された脱北者の扱いは、政治犯として処罰されるケースと、単純処罰後に釈放されるケースに分けられる。しかし、処罰を一般化するのには容易ではない。出身地域、出身成分、年齢、脱北期間によって異なるからである。

脱北者は送還されると、国境を管理する社会安全保衛部によって、中国滞在中に韓国人またはキリスト教徒と接触したか、韓国入国を試みたか、人身売買に関係した

かなどを調査される。⁽⁶⁾これらに該当する場合は政治犯として処罰されるが、それ以外の「単純渡江者」は道の集結所に移送され、追加調査を経て、出身地域の社会安全部に引き渡される。その大半は、労働鍛練隊で六か月以下の労働教育を受けて釈放される。脱北者金(某)は二〇〇〇年七月に会寧の保衛部を経て穩城郡の拘留場に「渡江罪」で収監されたが、「脱北者処罰緩和に関する金正日親筆方針」が発表され、すぐに釈放された。⁽⁷⁾しかし、このような措置は長続きしなかった。

中国などで相対的によい生活を経験した脱北者は、処罰過程での不衛生な状態や、食糧事情の悪さに耐えられなくなる。処罰そのものは緩和されたが、屈辱的な身体検査や暴力に遭って再脱北を決意することもある。女性は妊娠しているかどうかを検査され、地域に戻る前に墮胎させられることが多い。脱北が長期化し、事実婚によって家庭を築いているケースが多いので、強制送還されても危険をおかして再脱北する者が相当数にのぼるとみられている。

(3) 滞在基盤の確保

長期の脱北には滞在基盤の確保が欠かせない。女性の場合は、事実婚や遊興施設への就職で潜伏場所を確保し、現地の言語を習得する。食糧難の初期に脱北し、朝鮮族や漢族の男性と事実婚をした女性の場合、最初の子ども

は現在五―六歳になっている。

中国当局は、脱北者を逮捕すると例外なく強制送還してきた。結婚して家庭を築いていても、妊娠中でも、子どもを産んで育てていても送還は免れない。しかし農村地域では、北朝鮮女性が事実婚関係で家庭をなして生活しているのが、公安が捜索に来るという情報が入ると、たがいに知らせ合って警戒している。脱北者は親戚や知人の家、家の中の秘密の場所、山中の穴ぐらや洞窟などに一定期間潜伏する。逮捕された脱北者は、時期によっては罰金を納めて送還を免れたケースもあるが、多くは北朝鮮に送還され、処罰を受ける。

一般に、脱北の経験が多い者ほど強制送還を避ける努力をしている。現地の言語を習得し、戸籍を偽造し、朝鮮族に偽装して生活するのだが、密告され逮捕される危険はつきまとう。その危険が比較的小さい内陸や南方地域に移動したり、中国朝鮮族や漢族の方法をまねて、偽造旅券や密航によって自力で韓国に入国する者も増えてきた。⁽¹⁰⁾最近では、脱北女性が韓国人男性と結婚し、韓国行きを実現するケースもある。

(4) 企画亡命の拡大

人権侵害に対する国際的な関心の高まりと、民間団体の活動の拡大によって、脱北者の韓国入国への期待は大きくなった。従来は個人や少人数で、市民団体などの支

援を受けて韓国に入国していたが、中国の外国公館が主要な経路として活用されるようになったのである。

民間団体が主導する集団企画亡命では、侵入する公館、日時、マスコミの活用、訓練などが周到に計画されている。例えばスペイン大使館への集団侵入は、国連人権会議の開催直前で、北朝鮮では「アラン祝典」のPR期間中という、中国と北朝鮮の身動きが制限されている時期が選択された。さらに、警備状態などの把握はいうまでもなく、スペインがEUの議長国であるという政治的要素まで考慮されていた。大使館の警備が強化されると瀋陽などの領事館も侵入先になり、日本、米国、韓国など、対象国も順次拡大された。マスコミに連絡して現場を撮影させたり、韓国入国までの脱北者のインタビューを準備したりした形跡もある。また、縁故のない青少年や女性など、政治難民の地位認定の可能性が高い脱北者を加えていることが多い。

企画亡命に関与する韓国内外の多数のNGOは、脱北者の募集、管理、訓練、広報などの業務を分担している。二〇〇三年一月、八〇人の脱北者が海上から韓国への入国を試み、摘発されて一部が北朝鮮に強制送還された事件では、韓国内外の団体が共同で関与していることが報道された。一部の団体は、脱北者の安全な韓国入国より、国際問題化をおもな目的にしていたと思われる。韓国入

国だけが目的ならばマスコミに露出する危険をおかす必要はなく、より安全な方法を選択するはずである。これらの団体は脱北者の難民認定などを実現するため、関係国を拡大することで国際問題化しようとしている。

民間団体は関係国に対して明確な立場を表明するように求めており、中国政府に対しては、脱北者の強制送還の中止、難民認定など脱北者の人権保護を、脱北者の最終目的地である韓国政府に対しては、この問題への積極的な取り組みを要求している。米国、日本などに対しては国際的解決に向けた努力を求めており、今後は、脱北者の亡命申請を積極的に受け入れるよう要求する可能性もある。

脱北者が外国公館や国際機関に侵入した場合、中国政府は彼らをフィリピン、シンガポールなどの第三国に追放することで、韓国入国を黙認するようになった。日本領事館への侵入に失敗して逮捕された脱北者でさえ、第三国経由での韓国行きが許されたのである。微妙な変化は感じられるが、これを中国当局の根本的な方針転換とみることは難しい。なぜなら中国は、緊密な関係を維持している北朝鮮の立場を考慮して脱北者を送還しつつづけており、東北三省の治安・雇用問題などとの関連で、送還への社会的圧力も残っている。また、脱北者問題には中国が最も神経をとがらせている少数民族問題と宗教問

題が絡んでおり、脱北者だけでなく支援団体に対する統制も強化されている。

脱北者問題の根本的な解決策が講じられないかぎり、民間団体主導による企画亡命事件は今後も続発すると思われる。大規模な脱北を憂慮する中国が、国際的な非難を省みず強制送還などの強硬策をとる可能性は排除できない。二〇〇三年七月三十一日、一〇人の脱北者が駐タイ日本大使館に侵入して亡命を求めた事件のように、中国以外で類似の事件が発生する可能性も非常に高いといえる。

三 国際社会の認識

1. 国連人権委員会の対北朝鮮人権決議案

第五九次国連人権委員会（二〇〇三年三月一七日―四月二五日）では、議長国のギリシアをはじめ、フランス、ドイツ、ポルトガルなどのEU諸国が北朝鮮の人権状況を非難し、その改善をうながす決議案の採択を推進した。これは当時のEU一五か国中、アイルランドとともに北朝鮮との国交を拒否してきたフランスが主導したものであるという¹⁾。EUは、人権に関する現地視察や数々の報告書に接して、北朝鮮に否定的なイメージをもつように

なった。ユニセフの『北朝鮮栄養評価報告書二〇〇二』に記載された、子どもと妊産婦の深刻な栄養不足、一般的な食糧難、児童の人権実態、中国内の不法滞在脱北者の実態、そして、二〇〇一年七月に国連人権委員会が示した人権状況改善勧告案に対する北朝鮮の否定的な対応が、決議案採択を推進する要因となった。

一九九五年の水害以後、北朝鮮に常駐して人道支援事業を推進してきたEU諸国のNGOは、最も基本的な人道主義原則（所要算定および分配のための接近の許容）を守るよう北朝鮮当局に要求した。しかしこれは受け入れられず、一部のNGOは人道的な必要性があるにもかかわらず北朝鮮から撤退した。別の団体は、「コッチェビ」と呼ばれる孤児などの脆弱階層に対する救援活動が必要であり、それが不可能ならば、中国の国境地域における脱北者救援活動が保障されなければならないと主張した。これらNGOの主張がEUに影響を与え、体制の閉鎖性によって人道支援が制約を受けている状況を克服する努力につながった。

決議案採択には、国際的な人権団体も非常に重要な役割を果たした²⁾。その一つ、ヒューマン・ライツ・ウォッチは、北朝鮮をはじめとする「人権侵害国」をリストアップし、国連人権委員会がこれらの国に改善を勧告するよう要求した。北韓人権市民連合とチェコのピープル・

イン・ニード財団(PINF)は、共同で「北朝鮮人権・難民国際会議」を開き、国連人権委員会による北朝鮮決議案採択など一〇項目の要求を決議するとともに、他の団体と共同で決議案への支持活動を展開した。アムネスティ・インターナショナル(AI)は会期中のマスコミ発表で、北朝鮮の公開処刑、表現の自由の制約、拷問、強制送還、十分な食糧の供給を受ける権利が阻害されている点に特別な関心があると表明した。国際キリスト教連帯(CSI)も北朝鮮人権公聴会を開き、「ナチスと旧ソ連の強制収容所を合わせたより深刻な、世界最悪の人権侵害が北朝鮮で行われている」として、国際社会の積極的な介入を求め、北朝鮮へ「人権に関する査察・調査団」を派遣するよううながした。さらに、韓国、米国、日本、英国、モンゴルの国会議員三一人が発起人となって「北朝鮮難民と人権に関する国際議員連盟(IPCNKR)」が発足したほか、韓国内の北朝鮮人権活動家と脱北者が参加する「北朝鮮政治犯収容所解体運動本部」も開設された。

対北朝鮮人権決議案は、移動および海外旅行の制限撤廃、脱北者に対する処罰の禁止とともに、食糧など人道支援助物資の分配の透明性向上を強く求めている。決議案採択によって、北朝鮮の人権状況は国連人権機構の監視を受けることになり、国際的な注目を集めるようになった。

たと評価されている。決議案に拘束力はないが、外交的象徴的な意味を有しており、国連人権委員会は決議案の履行や、改善努力に関する報告書を国連人権高等弁務官に提出するよう求めることで、北朝鮮当局に圧力をかけていくだろう。

2. 各国の姿勢

(1) 米国

米国は、国務省の「人権報告書」と国際宗教自由委員会(USCIRF)の「国際宗教の自由報告書」において各国の人権侵害を評価し、外交政策の資料として活用してきた。「人権報告書」によると、北朝鮮は「労働党一党支配の独裁国家で、最高統治者に対する個人崇拜が続いている。体制維持のために軍と保安機構が機能しており、彼らによる人権侵害は深刻である」という。また、農業政策の失敗と一九九五―一九七七年の凶作による食糧難で、全人口の五―一〇%にあたる一〇〇万―二〇〇万人が飢餓や病気で死亡し、数万の住民が北朝鮮を脱出したとしている。

国務省の民主主義・人権・労働担当副次官補は、「北朝鮮は世界で最も暴圧的で、鳥肌がたつ体制の一つであり、最大規模の監獄体制である」と酷評し、「このような状況をどうやって改善するか、予見するのは難しい」

として、韓国、日本、中国との協力が必要だと強調している。ブッシュ大統領は、北朝鮮が核開発をあきらめれば住民の生活向上を助けると発言したことがある。これは、北朝鮮の人権状況を金正日委員長の見なし、金正日政権とは切り離して住民に接近することで、北朝鮮政権に圧力をかけようとする政策だと思われる。

国連人権委員会米国代表部のジーン・カークパトリックは、北朝鮮を「地上の地獄」と表現し、市民の人権がこれ以上蹂躪される国を想像するのは難しいと非難して、対北朝鮮人権決議案を積極的に支持した。

議会は聴聞会を開催して北朝鮮の人権問題に関する国内世論を喚起し、必要な立法措置に努力してきた。二〇〇二年五月二日に下院国際関係委員会東アジア太平洋小委員会（委員長ジム・リーチ）が開催した「北朝鮮——人権と人道主義への挑戦」という聴聞会では、食糧支援と人権問題をリンクさせようという主張が展開された。この席で脱北者李ヨングク、李スンオク、金ソンミンは、自らの体験を語って食糧支援と人権問題をリンクさせる必要性を強調するとともに、米国議会が中国に強制送還中止の圧力を加え、脱北者の難民地位認定が実現するよう関心をもってほしいと訴えた。

米国は人道支援の継続を表明しているが、国際開発庁（USAID）のアンドリュース・ネチオスは、分配の透明

性に深い憂慮を示している。¹⁵⁾

米国は政治犯収容所と脱北者に焦点を合わせることで、北朝鮮の人権問題を提起しようとしている。上院共和党政策委員会のジョン・カイル議長ら四人の議員は、二〇〇三年一月、金正日政権に対する支援の停止、脱北者の支援および米国への亡命許可を主な内容とする法案を外交委員会に提出した。この法案は、脱北者を韓国人としないことで、米国への亡命申請が可能な難民の地位を与えようというものであり、民主党のテッド・ケネディ上院議員、共和党のサム・ブラウンベック上院議員をはじめとする「米国北朝鮮人権委員会」やNGOの支持を受けている。なお、上院は脱北者支援予算一〇〇〇万ドルを含む法案を通過させたことがある。

このように、米国は安全保障問題とは別個に人権問題を提起している。一部には、核施設の写真より政治犯収容所の証拠のほうが、国際社会に北朝鮮政権の本質を説明するうえで効果的だという意見もある。

(2) 中国

中国は脱北者問題を、一九六〇年代初期に秘密裏に締結した「密入国者送還協定」と、一九八六年に締結した「国境地域業務協定」、一九九八年に施行した「吉林省辺境（国境）管理条例」にもとづいて処理してきた。北朝鮮が「脱北者は犯罪者だ」と主張するのに同調して、中

国朝鮮族社会に潜入した北朝鮮工作員や特務機関の活動を黙認し、脱北者を引き渡してきたのである。

対北朝鮮人権決議案を審議した国連人権委員会の代表演説で明らかになったように、国際社会が脱北者の人権問題で北朝鮮に圧力を加えることに、中国は相当な負担を感じていると思われる。中国は明確には北朝鮮に言及しなかったが、米国の一国主義とも関連づけて、植民地支配を経験した開発途上国の人権問題を西側諸国が取り上げるのは不当であり、深刻な人権侵害を行った当事国が、状況を歪曲し、政治的圧力とダブルスタンダードによって特定国に対する人権決議案を採択しようとしている、と非難した。⁽¹⁶⁾ また、グローバル化のために努力している開発途上国の立場をいっそう困難にするという論理で、特定国に対する人権決議案採択は苛酷であるとも主張している。

中国は北朝鮮に対する国際社会の圧力が、脱北者問題を通じて中国への非難につながることを非常に心配しているようだ。これまで中国政府は、関係国との外交問題に発展しそうな事案については、第三国に追放するかたちで脱北者の韓国入国を黙認してきた。また、脱北者を強制送還する過程でも、問題になりそうな処罰を避けるよう努力してきた。とはいえ中国は、国際社会からの中止要求があるにもかかわらず、「経済的移住者」である

という名目で強制送還を続けてきた。脱北者によって起こる自国内の社会問題を最小化し、大量脱北を誘発しないように力を注いできたのである。

(3) 日本

北朝鮮が日本人拉致を認めて以来、日本は政治犯收容所などの人権問題を声高に非難してきた。また、世論は脱北者の体験手記や証言によって、北朝鮮に対する強硬論を後押ししている。

日本政府は、帰還船で北朝鮮に渡った在日朝鮮人や日本人妻が、中国や第三国に脱出して保護を求めてきた場合、個別処理によって日本滞在を認めている。在日朝鮮人だった場合は、北朝鮮帰国時の法的地位を考慮して「無国籍者」あるいは「韓国国籍者」として、日本人妻の場合は、放棄した日本国籍を再び認定する手続きを経て、入国を許可しているようだ。

このように、日本は脱北者問題については非常に制限的な措置をとっており、大量脱北を誘発するおそれがある支援策には慎重であると思われる。しかし、北朝鮮の核とミサイル、麻薬の密輸、通貨偽造などの問題について日本は米国と緊密に協調しており、今後は脱北者問題を含む人権問題の議論にも積極的に参加するとみられる。

北朝鮮に渡った在日朝鮮人とその家族は九万三〇〇〇人以上いると推定される。彼らは北朝鮮で「帰国者」と

して相当な差別を経験した。父母の世代は家で日本語を使い、日本の親戚から経済的援助を受けてきたので、日本の生活にあこがれている者が多い。したがって彼らが脱北した場合、日本行きを希望する可能性が非常に高いと思われる。現在、日本に居住している脱北者は数十名と推定されるが、彼らは北朝鮮に残った家族が処罰されることを恐れ、公表を望んでいない。難民の地位を与えられたわけではなく、特別の財政支援も受けていないが、就業して自立しようと誠実に努力しているようだ。彼らは日本の生活になじみがあり、ひとくくりに「在日朝鮮人」と認識されるため、脱北者であることが社会的な偏見や差別につながる点で、韓国に定着した脱北在日朝鮮人などよりは、自らの状況に満足しているようだ。ただし、北朝鮮で生まれた子ども世代は、親が家庭で話していた日本語に親しみはあるものの、運用能力は不十分であり、定着には通常かなりの困難をとまなう。

四 今後の展望と政策課題

1. 今後の展望

北朝鮮社会の変化と、中国などの滞在条件の変化によって、脱北問題は新たな段階に入っている。

韓国入国には国内外の人権団体や専門ブローカーが介在するようになり、非公式のチャンネルで入国する者が増加した。それにともなって、新しい課題も浮上している。入国した若い女性のほとんどは、中国滞在中に人身売買や同棲を経験しており、入国後に個別の治療や相談が必要となる。あまり表面には現れないが、精神的ダメージが長期間作用して適応が困難なケースもある。

中国に滞在している脱北者の規模と、彼らの不安定な暮らし、韓国への入国方法の変化を考慮すると、韓国への脱北者は今後急増すると予想される。脱北者の相当数は、条件さえ整えば韓国などへの出国を希望するだろうし、関連団体は今後も企画亡命を行うと思われる。韓国政府には脱北者の入国を拒否する手段も根拠もなく、こうした事態が続けば受け入れ能力の限界を越えるのは明らかである。北朝鮮難民救護法を成立させた米国が財政支援などで積極的に介入すれば、新しい展開があるかもしれない。ただし、米国の一部で議論されている、中国、モンゴルなどに難民キャンプのような保護施設を設置する方法は、社会的、政治的現状を考えると可能性は低いと思われる。脱北者の立場で考えても、長期の滞在で確保した生活基盤を捨てて、それらの保護施設を選ぶとは思えない。一定期間の現地保護を経て希望する第三国への入国が許される、国際的な難民保護手続きによるので

なければ、保護施設の設置が問題解決につながることはないだろう。

2. 政策課題

(1) 客観的で体系的な情報の把握

対北朝鮮人権決議案の採択は、脱北者問題を含む北朝鮮の人権問題を国際的な関心事にしたが、韓国が南北関係を考慮して表決に参加しなかつたことは、この問題に関する認識が正しく確立されていないことを端的に示した。これは、主に情報不足に起因すると考えられる。

北朝鮮の閉鎖性を考えると、人権侵害への具体的アプローチが難しいことは否定できない。しかし、食糧難による統制緩和と人道支援のための訪問の増加などによって、北朝鮮内部の状況を把握する道は以前より多く開かれている。また脱北者の増加は、具体的な人権侵害の事例を収集し、確認する機会を拡大している。

脱北者問題への適切な対策を立てるため、中国などに滞在している脱北者の規模と実態に関する客観的調査が急務となっている。脱北者の規模、滞在地域、滞在期間、実態、性別、年齢、職業、家族関係、社会的背景や地位、脱北の動機、今後の希望（北朝鮮に帰還するのか、このまま中国に滞在するのか、韓国行きを選ぶのか）などに関して、正確な資料を作成しなければならぬ。脱北者は強

制送還を恐れて潜伏しており、正確な調査は容易でないが、一般的な実態把握が必要である。

対北朝鮮包容政策を推進する韓国政府が、脱北者問題を取り上げるのを躊躇していたのは事実だ。しかし、この問題が国際的な関心事となった現在、以前のような消極的姿勢を続けるのではなく、脱北者の現状に関心をもち、体系的で客観的な情報を把握するよう努力しなければならぬ。客観的な情報源を増やすため、NGOとも協力すべきである。

(2) 国際的協力体制の構築

脱北者の人権状況を改善するには、国際的な協力が不可欠である。それにはまず、脱北者の現状を正しく把握するための情報の共有と、関係国の役割分担が必要である。NGOと各国政府のあいだには軋轢もあるが、各国は企画脱北を主導しているNGOと対話し、協調体制を構築しなければならない。NGOが政府の消極的な政策を、政府がNGOの無責任な行動を批判してきたのは事実だが、政府とNGOにはそれぞれ能力上の限界があり、相互に補完する方法を模索して、より効率的な対策を講じる必要がある。国際法や国際慣例上、政府が脱北者と直接接触して問題解決を図ることは難しく、当事国との交渉以外には手段がない。これに対してNGOは、国際的なネットワークを活用して脱北者と直接接触すること

は可能だが、究極的に問題を解決しうる権限はもっていない。関係国とNGOが人道主義の原則に立脚し、各国の政治的立場を考慮しつつ現実的な改善策を模索するための、交流の場を用意する必要がある。

(3) 人権対話の推進

EUや米国が指摘する人権問題について、韓国政府は南北対話の席上、非公式なかたちで北朝鮮に説明していくよう努力すべきである。また、離散家族問題や拉致問題を議論する赤十字会談や当局間の会談で、より制度化された解決方法を確立しなければならない。離散家族の面会が一回きりの行事で終わるのではなく、住所と生死が確認された家族が、自由に面会や手紙の交換を行えるようにする必要がある。こうした努力を続けることよって、南北当局は人権状況の改善に向けた積極的な姿勢を国際社会にアピールできるだろう。

また、中国に対する脱北者の強制送還要求を中止し、自発的に帰還した脱北者を処罰しないよう、南北対話のチャンネルを使って北朝鮮政府に求める必要もある。韓国政府は、脱北者問題を政治的に利用する意思はないが、人権侵害を無視することはできないという立場を、北朝鮮当局に明確に伝える必要がある。

韓国と北朝鮮は、南北間の人道問題と北朝鮮住民の人権問題を改善するため、さまざまなかたちで対話を推進

しなければならない。当局間の対話チャンネルはもちろん、民間団体の交流なども活用して、北朝鮮が国際社会の指摘を再検討するよううながすべきだ。他方、国際社会も、北朝鮮への人道支援や交流を行うにあたって、脱北者などをめぐる一連の人権問題に関心をもち、その改善策を模索する必要がある。

(4) 人道支援の拡大

北朝鮮への人道支援は、当初は国際社会が主導したが、最近では韓国政府と韓国の民間団体の役割が増大している。これは、南北関係改善のための政府による支援と、民間団体の協力事業が拡大しているからだ。韓国政府と民間団体は、支援の主眼を南北の接触による信頼感の醸成、民族和解と統一の基盤構築においている。このため、一部で北朝鮮当局の制約を受けながらも、南北協力の枠組みを可能なかぎり拡大しようとする努力してきた。韓国政府と民間団体は、脆弱階層に接触できないことや分配の不透明性を根拠に支援を中断するよりは、協力事業の継続によって、北朝鮮当局の変化を誘導できると考えているようだ。また、経済統計の数値や現地調査で需要を算定するより、北朝鮮の関連当局と地域の要求に応えるほうが現実的だと判断している。このため、支援の評価は体系的なものではなく、事業ごとの部分的評価に終わっている。支援事業を行う国際機関やNGOは、互いに協

力して現在までの支援を体系的に評価する必要がある。これを土台に支援の長期目標と方向性について見解の一致をはかり、支援過程で発生する問題の解決策を共有すべきである。

(5) 保護のための現実的対策

企画脱北の根本的原因は、第三国に滞在する脱北者の劣悪な生活環境である。安定した暮らしを保障できれば企画脱北を抑制できるという論理で中国などを説得し、脱北者の生活条件を改善するよう努力すべきである。また、国際移住機関などによって、脱北者が不正規滞在者として実質的に保護される方法も考えなければならぬ。自国内の不法滞在外国人への臨時滞在証の発給や、最低限の人権保護に努めなければならないという合意を形成し、これを相互主義的に適用するのも一つの方法だろう。脱北者を不法滞在者と見なす中国は、公式には彼らの滞在を認め難いだろうが、韓国の対中投資と関連させて一定期間の雇用を保障したり、不法滞在中の外国人労働者に関連する政策の緩和を求めたりする方法も考えられる。潜在が長期化している現実をふまえて、事実上の家族関係を認め、法律で保護する必要もある。脱北女性が中国で事実婚を行い、家庭を長期間維持している事例は多い。そのような女性が北朝鮮に強制送還されたり、韓国に単独入国したりする場合、相手の男性や子どもたちは

離散家族として残ることになる。事実婚の関係を長期間続けた女性や子どもたちに対する現実的な救済策を検討しなければならぬ。

経済的理由で一時的に脱北した人が、自らの意思で北朝鮮に無事帰還できる方法も検討すべきである。脱北者の安全な帰還は北朝鮮当局の対応にかかっており、人道的な次元から、自発的帰還者を処罰しないよう北朝鮮を説得する必要がある。同時に周辺国は、北朝鮮住民が国境を越えなくとも国内で安全な暮らしを営めるよう、危機的状況の解決に向けた北朝鮮当局の努力をうながすとともに、適切な人道支援によって脆弱階層の生存の危機を緩和しなければならない。

註

(1) 妊娠中の栄養不足によって二歳未満の成長障害がみられる。母親が貧血である比率は、低い場合で平安北道二一・〇%、黄海南道二二・〇%、深刻な場合で咸鏡南道四八・六%、平壤四六・五%である。Central Bureau of Statistics, DPRK, Report on the DPRK Nutrition Assessment 2002. (<http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/unicef-dprk-20feb.pdf>)

(2) 北朝鮮はロシアだけでなく、リビア、クウェートなどに建設労働者を派遣している。また、チェコとアラブ首長国連邦には技術協力の名目で女性軽工業労働者を派遣している。統一研究院における金(某)の証言、二〇〇三年一

月三〇日。

(3) 『中央日報』二〇〇一年六月二七日。

(4) 統一部『北朝鮮離脱住民の保護および定着支援』二〇〇三年一月二七日。(http://www.unikorea.go.kr)

(5) それにもかかわらず、身体検査を理由にセクハラをするケースが発生した。被害者の女性は強制送還という脅迫的な状況におかれて、自分が不当な扱いを受けていることすら認識できなかったという。

(6) 調査は、滞在中の行動に関する調書を脱北者自身に数回作成させ、内容の不一致を追及する方式で行われる。

(7) 統一研究院における金(某)の証言、二〇〇二年一月三〇日。

(8) 強制送還されたり帰国後に捕まった脱北者は、おもに現金を見つけるための徹底的な身体検査を受ける。脱北者は当初、現金をタバコの箱や履き物の中に隠していたが、やがてビニールに包んで食べたり、肛門や性器に隠すようになった。それは取り調べる保衛部員や社会安全員もよく知っていて、裸の女性に立ったり座ったりを繰り返させるなど、人権を無視した苛酷な方法で身体検査をしている。

(9) 脱北者への暴力は、保衛部員や社会安全員ではなく、収監されている一般犯罪者によってなされる。ある女性は尋問に正しく答えなかったという理由で、夜間と同じ監房の者たちと集団尋問を受けた。監房に戻った彼女は、自分たちの睡眠が妨げられたとして何時間も殴られ、全身から出血し、顔が腫れ上がったという。本人の証言、ハナウォン分院、二〇〇三年五月一七日。

(10) 脱北者六〇人余りに偽造旅券による不法入国を斡旋した組織が検挙されたことがある。この組織は韓国人六人、

中国朝鮮族三人など一〇人で構成され、総額一〇〇〇万ウォンを受け取って脱北者の韓国入国を斡旋し、リレー入国の方法で対象を募集していた。『中央日報』二〇〇三年五月一九日。

(11) 『連合ニュース』二〇〇三年三月二六日。

(12) クオン・ウイ Chol・イムスンフイ「北朝鮮の人権状況に関する米国と国際社会の動向」『統一研究院情勢分析報告書』二〇〇三年三月。

(13) 国際キリスト教連帯会長で、英国上院副議長でもあるコックス (Baroness Caroline Cox) の発言。

(14) 一九九八年制定の国際宗教自由法によって設立された独立的な政府機関で、二〇〇〇年以降、國務省を通じて年次報告書を発行している。

(15) ネチオスは二〇〇三年七月一六日に「全米民主主義基金」などが開催した北朝鮮人権会議の昼食会で、北朝鮮政権の最大の関心事は政権の存続であり、完全な社会統制を維持しているため個人の権利は存在しないと演説した。また、視覚と接触によって実質的な改善 (substantial improvement in monitoring and access) が確認され、栄養実態調査などによって人道支援の必要性が証明される場合に限って、大規模な支援を行えるだろうと語った。

(16) Statement by H. E. Ambassador SHA Zukang, Head of the Chinese Delegation, on Item 9 at the 59th Session of the Commission on Human Rights (1 April 2003).

(イ・クンスン／統一研究院選任研究委員)

(李愛爾(戒監訳))