

脱北者 問題の 実態と研究

特集にあたって

—— 脱北者問題の動向と研究の必要性

北朝鮮の人権侵害に対する国際社会の関心が近年高まっている。国連人権委員会も二〇〇三年から三年連続して対北朝鮮人権決議案を採択した。数ある事案のなかで、とくに注目を集めているのが脱北者問題である。これは脱北者の人権問題であると同時に、北朝鮮の体制そのもの、さらには国際社会の安定にかかわる問題であるといえよう。しかしながら、脱北者に関する情報や、事実にもとづいた分析・研究はきわめて少なく、問題解決の道筋はなかなか見えてこない。また、この問題の取り扱いにある種の偏りがあることも事実である。例えば日本では、脱北者の証言をセンセーショナルに扱うことは多いが、彼らの存在が東アジアにどのような影響を及ぼすのか、国際社会はこの問題にどう対処すべきかといった議論は一部でしか行われていない。

本特集は、二〇〇三年五月二二日に国立民族学博物館において開催されたワークショップ「『脱北者』を考える——岐路に立つ北朝鮮、越境の現

場から」での報告をもとに構成されている。それからすでに二年半が経過しているが、脱北者問題に長年たずさわり、困難な状況にもかかわらず丹念な情報蓄積・分析を行ってきた韓国の専門家による論考の意義は少しも減じていない。本特集は、脱北者問題をめぐる事実関係を確認し、将来を見すえた議論の礎となる共通の認識を得ることに主眼をおいている。

なお、報告の収録にあたっては、本小特集の編集責任者が最新の情報などを加えて若干の修正を行った。また、各論文については、情報提供およびその分析に重点をおくという立場から、報告の抄録というかたちになったことをお断りしておく。

ここで、二〇〇三年以降の脱北者問題をめぐる動向をまとめておこう。

アメリカでは二〇〇四年に北朝鮮人権法が成立し、脱北者支援活動を行っている個人および団体に對して、今後四年間、年二〇〇〇万ドル相当の財政支援を行うことになった。また、国務省は「脱北者の実態および脱北者政策に関する報告書

(The Status of North Korean Asylum Seekers and The USG Policy Towards Them)」を刊行する予定である。二〇〇五年二月には、中国と韓国での現地調査にもとづいて、脱北者政策の基本方針も発表された。¹⁾

北朝鮮人権法は、議論の初期の段階から、第三国での優先保護措置、難民地位を認定したうえでアメリカへの受け入れなど、非常に積極的な内容を含んでおり、脱北者や関連団体に大きな希望を与えた。これによって一部の在韓脱北者はアメリカへの不法入国を敢行するようになった。ただし国務省は、脱北者が在留している国のアメリカ大使館が直接関与した場合にのみ、外交的負担やテロの危険なども勘案して、ごく限られた者だけをアメリカ国内に受け入れる計画であると思われる。その対象となるのは、政治的な背景や高度な情報をもつ者、アメリカ国籍の親戚がいる者などであり、アメリカに定着しなければならぬ「一切迫した理由」がある脱北者を選別するという姿勢をみせている。また、このための身分確認などが難しいことから、韓国政府との協力を希望してい

る。最近、日本も類似の法案を準備していると伝えられている。

韓国政府は、二〇〇四年七月に東南アジア在留の脱北者四六八人をチャーター機で入国させたことが南北対話中断などの関係悪化につながった経緯から、それ以降一貫して非常に慎重な立場をとっている。これは、保護を要請する脱北者を北京の領事部が適切に保護し、韓国に入国させる一方で、脱北行為そのものは誘導しないという立場である。二〇〇四年二月、韓国政府は脱北専門プロトコルの取り締まりと、韓国に入国した脱北者の身分確認調査の手續きを強化した。同時に、入国した脱北者に対する定着支援を、初期の金銭的支援から自活・自立を重視する方向に転換した。これによって、二〇〇五年五月現在、脱北者の入国は前年の半分の水準となっている。

アメリカの北朝鮮人權法の制定を受けて、北朝鮮当局は二〇〇四年一〇月から翌年二月初めまでを特別取り締まり期間とし、あわせて、韓国に入国した脱北者の家族に対する処罰を強化した。²⁾北朝鮮は一九九二年、憲法第八六条で「祖国と人民

への裏切りは最大の罪悪であり、法によって嚴重に処罰する」と定めたが、脱北者の急増で適用が難しくなり、一九九八年にはこの部分を削除することで処罰を緩和した。二〇〇四年四月に改訂された刑法第四条（祖国と民族への逆行行為を悔いる者に対する処理原則）は、「国家は祖国と民族に逆行行為を犯した者であっても、祖国統一のために積極的に進み出る場合は、過去を問わず、刑事責任を追及しない」と明記している。これは、先に述べた二〇〇四年七月の集団入国以降、韓国に入国した脱北者を拉致誘引された者と規定し、彼らの帰還を促進していることと関連した措置である。³⁾このほか、国境管理に就いた者が不法な越境を助ける国境出入協助罪に対する処罰を、一九九九年刑法（二三四条）の「二年以上七年以下の労働教化刑」から、二〇〇四年刑法の「二年以下の労働教化刑」へと大幅に緩和した。これは、国境守備隊などが脱北者の「渡江」に組織的に関与している現実を反映したものと分析されている。⁴⁾脱北者は不法越境罪以外にも、外国貨幣売買罪（二〇〇四条）、外貨管理秩序違反罪（二〇六条）、設備およ

び物資を外貨で不法に売買した罪（一〇七条）、歴史遺跡密輸・密売罪（二九八条）などで処罰される可能性がある。また、出入国法（一九九六年制定、一九九九年改訂）第四五条は、「公民が国境地域旅行証明書なしに出入国した場合は罰金を科し、情状が重い場合は刑事責任を科さない」としている。こうした処罰規定の大幅な緩和により、脱北者の難民地位認定がいつそう難しくなるといふ皮肉な結果を生むこととなった。

脱北の長期化によって、中国などの滞在国では脱北者が関連する窃盗、強盗、殺人、人身売買などの社会問題が発生するようになり、それとともに脱北者を支援する個人および団体への処罰圧力が強まっている。北朝鮮が国内に抱える諸問題を短期間で解決する見通しはなく、中国や韓国との社会的・経済的格差も当面解消されないであろう。それゆえ脱北者は、依然として処罰を受ける危険のある北朝鮮への自発的な帰還よりは、中国などに不法滞在者として潜伏しつづけるか、韓国などへの再移住を模索すると思われる。

一方では、北朝鮮の人権問題をクロージアップしようとするアメリカと、負担を最小化しようとする近隣関係国の利害が対立するなど、脱北者問題をめぐる様相が急変する可能性もある。いずれにせよ、脱北者問題を座視して、公的な保護策を講じることがなければ、関係国がより深刻な状況に直面することは確実である。脱北者の放置が、北東アジアに深刻な社会不安を引き起こす可能性も考慮しなければならない。

いま求められているのは、脱北者問題をめぐる政治的な議論に終始することではなく、社会的・経済的な視点を含む新しいアプローチと、実行可能な保護策である。また、脱北者問題をめぐる国際環境の変化を体系的に分析する必要がある。これらの研究を基盤に、世界的な協力のフレームを用意するための真摯な努力を継続すべきであろう。

註

(1) アメリカは、二〇〇〇年、中国国内の脱北者数を約七万五〇〇〇—一二万五〇〇〇人と推計し

た。その後、北朝鮮の経済状態が改善したことによって脱北者は減少し、二〇〇四年末時点では三万―五万人と推計している。崔ウィチヨル、金スアム『北朝鮮人権関連 米国務省報告書の分析および政策展望』統一研究院 統一情勢分析、二〇〇五―〇五。

(2) 韓国統一研究院の李琴順博士が調査した北朝鮮離脱住民深(某)の証言、二〇〇五年一月一九日。

(3) 北朝鮮は対南機構である祖国平和統一委員会と民族和解協議会および朝鮮人権研究協会を通じて、「韓国当局者とえせ人権団体」がアメリカにそのかさね、脱北者たちを組織的に誘引して拉致したと非難し、彼らの送還をうながした。

(4) グッドフレンズによると、最近は初期の脱北とは異なり、北朝鮮と中国双方の国境警備隊などと事前の約束によって連携していてこそ、初めて安全に「渡江」し、国境を越えることができると思われる。グッドフレンズ北朝鮮研究所『今日の北朝鮮ニュース』二〇〇四年一〇月六日。

(李^リ愛^エ爾^リ娥^ア／総合地球環境学研究所外来研究員)