

難民地位の脱北者 —難民認定の解釈を中心に—

文学研究科社会学専攻博士前期課程修了

尹 銀 基

YOON EUNGI

〈内容要旨〉

本研究は、脱北者の難民認定における法的地位を「難民条約」、「難民議定書」など国際法や難民事例に照らしあい、脱北者を難民として認める解釈を明らかにするものである。

脱北者が難民として認められる可能性としては、第一に強制送還による保護のための難民地位取得、第二庇護権による脱北者の保護、第三に環境難民認定の可能性を根幹とした難民地位取得の可能性がみられる。難民は生命や自由を侵害されたり迫害が懸念される場合には追放や送還が禁止されているため、国際法的保護の根拠を設けることができる。

脱北者問題の解決方法を取り上げる。一つ目は難民条約の改正による難民認定の拡大、二つ目は国際社会の協力及び人道的介入、三つ目は国連の脱北者保護支援活動の展開や国際 NGO による支援活動、東北アジア地域難民協定、四つ目は自発的帰国である。脱北者問題の解決ために国際社会へ反響を及ぼす関心が重要である。

目次

はじめに

1. 難民の定義
 - 1.1 難民とは
 - 1.2 難民認定
 - 1.3 難民の事例 ― ベトナム難民
 - 1.4 難民概念の限界
2. 脱北者発生の背景・経緯と現状及びその原因
 - 2.1 脱北者の現状
 - 2.2 脱北者の発生原因
3. 国際社会における脱北者の地位
 - 3.1 脱北者の国際法的地位
 - 3.2 脱北者の難民認定の可能性
4. 脱北者問題の解決方法
 - 4.1 難民条約の改正による難民認定の拡大
 - 4.2 国際社会の協力及び人道的介入
 - 4.3 東北アジア地域難民協定
 - 4.4 自発的帰国

終わりに

参考文献

はじめに

脱北者は政治的意見を理由として迫害を受けることのできる難民と解して、難民条約及び難民議定書に基づき条約難民としての地位を与えなければならない。難民条約と難民議定書の特徴を通して、脱北者は北朝鮮の国境を越えただけでも「不法国境通過(第 221 条)」や「祖国背信(第 63 条)」等の北朝鮮の憲法によって労働収容所で 1 年から 5 年の懲役を受ける迫害の恐れが存在する。祖国背信という北朝鮮の憲法の名目を通じて、脱北者に弾圧と迫害を加える北朝鮮当局の行為が、政治的迫害による脅威を加えている証拠になっているため、難民地位認定の妥当性を与える。1951 年に制定された難民条約では、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」¹に基づき、脱北者は難民条約に基づく難民と解釈を行うことができる。また中国とロシアは、脱北者を経済的利益のため、北朝鮮の国境を越えた不法滞在者と見ている²。北朝鮮から脱出する唯一の経路である中国とロシア、そして北朝鮮は条約を結んで国境を警戒しており、中国とロシアで脱北者が発覚されると各々の条約によって北朝鮮に強制送還される。しかし、強制送還禁止の原則は、人間として生命又は自由が脅かされ、又は迫害を受けるおそれのある領域へ自らの意思に反して強制に送還されることは認めないという国際法の原則がある。強制送還禁止の原則は難民協約上最も重要な原則であるため、北朝鮮に強制送還されてはならない。すなわち強制送還禁止の原則は国際法上の強行規範に該当するため、中国とロシアが北朝鮮と締結した条約や協定は強制送還禁止の原則に抵触して無効され、脱北者を北朝鮮に強制送還することは国際法違反行為するのである³。

また脱北者の難民の地位のために難民条約改正による難民認定の拡大が必要である。現代社会では多様な形態の難民が発生しており、難民条約と難民の情緒に基づいて保護を受けられない難民も増加している。難民条約と難民議定書に基づき難民の地位を取得し、保護されるには限界がある。重要な条件が政治的理由により迫害を受けるおそれがあるという点において多くの解釈が存在し議論がされている。そのような中、難民条約と難民議定書の解釈を基に、多様な形の難民を保護する方策の模索と難民認定の拡大が行われるべきである。積極的な脱北者の保護と支援のために UNHCR 等国連の国際機関の協力によって問題を主導していくことが重要であると考えられる。北朝鮮脱出者は「人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員の身分または政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分な理由がある公布による女性の国籍国外にいる者で、国籍国の保護を望まない者、またはそ

¹ UNHCR 「Convention relating to the Status of Refugees」

² 이수석 「탈북자 문제의 쟁점과 해법」 305 頁 (『탈북자와 함께 본 북한사회』 세종연구소 세종정책총서 2012-6、305~307 頁)

³ 同掲 「탈북자 문제의 쟁점과 해법」 307 頁

のような事件の結果、従来の常駐国外にいる無国籍者であって常駐国に戻ることができない者」に基づき、脱北者は難民であり、脱北者の法的地位を再解釈し、解決策を模索し、最も直結する北朝鮮や関連国家と協議を通じて脱北者問題を解決していく必要がある。

1. 難民の定義

1.1 難民とは

難民とは、政治的な迫害のほか、武力紛争や人権侵害など自国または難民を保護する保護国内外の環境の影響により、居住地や本国を自分の意志や置かれた状況によって居住地を離れる人々⁴を意味する。UNHCRは難民に対する関心と状況改善のために誕生したのである。その後、1951年7月28日に難民及び無国籍者の地位に関する内容が含まれた「難民条約」が国連総会決議の採択によって制定され、1954年4月21日に正式に発効した⁵。しかし、UNHCRは、国際社会における共同体的な責任を担うための方策として設立されたものであったにも関わらず「難民条約」は1951年以前に発生した事件の難民に対してのみ適用され、しかも地域的範囲を欧州だけに限定するという限界を示すものであった。難民条約で言及される「1951年1月1日」という時期は、難民条約が採択されたときに発生した難民の問題や、将来起こる可能性がある難民に対してのみ対策を行おうとしたものである。協約の目的上、「1951年1月1日前に生じた事件の結果として」の文章は、二つの解釈が可能である。

①1951年1月1日以前にヨーロッパで発生した事件 ②1951年1月1日以前にヨーロッパ又はその他の地域で発生した事件として解釈できる⁶。当時、それはすでにこの時間と地域の限定性（1951年1月1日以前、欧州のみ）について、問題視する議論はすでに議論されていた。しかし、難民問題は二つの世界大戦の結果に限らず、様々な条件と環境から新しい形で生まれた難民が現れ、1951年の難民締結にもこういった難民に対する規定が必要になった。その結果、1967年の国連総会で難民条約を改善した「難民議定書」を新たに採択した⁷。また難民議定書の締結は、従来の1951年の難民条約の時期的・地域的制限が撤廃され、難民議定書は難民条約の締約国に限らず加入できるようになった。「難民認定」には二つの形態が存在する。一つ目は難民条約を締結している国々において認められた「条約難民」である。二つ目はUNHCRが認めた「委任難民」である。まず、条約難民は1951年に締結された難民条約第1条第A項に基づき難民として認定されたので、1951年以降は難民としての権利を行使できる。一方、UNHCRが認めた委任難民は、UNHCR独自の判断により難民として認め

⁴ 『中央日報』2003年3月26日付。

⁵ 『Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees』、「The segment of this Handbook on the criteria for determining refugee status breaks down and explains the various components of the definition of refugee set out in the 1951 Convention and the 1967 Protocol. The explanations are based on the knowledge accumulated by the High Commissioner's Office over some 25 years, since the entry into force of the 1951 Convention on 21 April 1954.」

⁶ The United Nations High Commissioner for Refugees 『Agenda for PROTECTION 2003』

⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267.

た者を意味する。二つの「難民認定」とも難民という資格が与えられるが、「難民条約」や「難民議定書」に締結した国ではない場合は、難民資格を与えることについての解釈が異なる。難民条約締結国による難民の地位を認めれば「条約難民」になるが、難民条約締結国が認めない委任難民は「条約難民」の権利を認められない。

1.2 難民認定

難民条約及び難民の議定書による難民 (=条約難民)

1951年に制定された難民条約及び、1967年に制定された難民議定書の条件に基づき難民条約第1条A(2)で定義された難民の要件は、次のとおりである。

1. 人種・宗教・国籍・特定社会集団構成員・政治的意見による理由（迫害理由の存在）
2. 迫害を受けているという恐怖感を持つ（主観的・心理的要件）
3. 恐怖感に十分な根拠が存在しなければならない（客観的・状況的要件）
4. 恐怖により国籍国又は常駐国の保護を受けられない、又は保護を受けることを望まない

という4つの要件が認められる。4つの要件のうち、2番目と3番目の要件が難民の資格を定める重要な要件である⁸。難民条約や難民議定書など、様々な国際条約で重要視される「迫害」について難民条約は第33条にて、「人種・宗教・国籍・特定集団の構成身分または政治的意見を理由とした生命または自由への脅威」⁹と定めている。また、迫害を受ける恐れがあるという「十分な根拠のある恐怖（well founded fear）」については、主観的要件と客観的要件の両方を考慮すべきである。即ち、恐怖とは主観的な感情であるため、難民資格取得申請者の主観的要素に対する評価が不可欠であるが、恐怖に十分な根拠があるという条件は申請者の心理状態だけでなく、そのような心理的状态が客観的状況によって発生したという根拠が必要であることを意味する¹⁰。

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）による難民 (=委任難民)

1949年12月国連総会で設立されたUNHCRの判断と委任により、国連難民機関が認める難民を委任難民として扱うことになっている。委任難民は難民条約及び難民議定書の規約による条約難民の地位は認められない。しかし、UNHCR規定により国際人道法による「事実上の難民」として認められた存在である。UNHCRの規定第6条第A項第2号においては、「1951年1月1日以前に生じた事件の結果として、かつ、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の

⁸ 김선희 「난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토」 10頁（『헌법실무과 실무』헌법재판연구원, 2015-A-3）

⁹ 同掲 「난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토」 10頁

¹⁰ 同掲 「난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토」 11頁

外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができない者またはそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者」を基に「UNHCR が任務を遂行する間、国際難民機関が定めた難民適切者に対する決定を根幹に条件を満たす者を難民の地位から排除することはできない」との規定を表す¹¹。UNHCR が定めた委任難民の定義は、難民条約で論じる迫害理由に特定の社会集団の構成員身分の要件を加えた点で、難民条約の難民定義と同一である。しかし、UNHCR で定義する難民は難民条約や議定書の締結及び加入可否とは関係なく、UNHCR 独自の国際的保護を実行することができ、難民認定に対する要件を柔軟に対応する点が支持されている。このように UNHCR は難民に対する幅広い解釈による難民認定の範囲を拡大している。UNHCR では、難民地位認定における重要な基準を「保護の不在」という定義で取り上げている¹²。国の保護を受けることができない者であれば、国際社会の保護を必要とする者として扱う。これは UNHCR の慣行である。したがって、難民基準を満たす者は、難民条約や難民議定書の当事国である国の在留であるか否か、あるいは避難国当局が難民条約や難民議定書のうちいずれかによって難民と認められるか否かにかかわらず、UNHCR の提供する保護を受ける資格を有する者を委任難民として扱うことができる。

難民に関する庇護権

庇護とは、本国の影響力が及ばない外国領土や外交公館、外軍駐屯地、外国軍艦や航空機の内部に入った難民に対して、その避難国が亡命を許可し、難民の本国への引渡しの拒否ができ、保護することを意味する¹³。国際慣習法上、すべての主権国家は庇護権を行使することができる。庇護権は領土的庇護権と外交的庇護権に分けられる。領土的庇護とは、ある国の領土に入国した難民又は亡命者に対して保護する権利が与えられることであり、国際法上の国家の権利として存在する。外交的庇護権の場合、難民が本国にある他国の外交公館、または外国領土に駐在する第3国の公館に入って保護を要請する場合に、当局外交公館に付与される庇護権を言う。しかし、外交的庇護権は国際慣習法としての確立は不十分であり、国家間で外交的庇護権を認める特別協定がある場合を除いて外交的庇護は認められていない。庇護権は本来、国家の権利の一つであり、国際法上の個人的権利として認められないのが現実である¹⁴。したがって、難民または亡命申請者に対して庇護を与える国家の義務も存在しないのが事実である。「世界人権宣言」第14条第1項には、「人は誰を問わず迫害を避け、庇護を他国

¹¹ 同掲「난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토」12頁

¹² 同掲「난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토」12頁

¹³ 同掲「북한 탈북자의 법적 지위에 관한 고찰 - 난민 인정과 보호를 중심으로」134頁

¹⁴ 同掲「북한 탈북자의 법적 지위에 관한 고찰 - 난민 인정과 보호를 중심으로」134頁

難民地位の脱北者

に要求し、享有する権利を有する」¹⁵と規定しており、庇護権は外国人に領土内で保護と避難所を提供する国家の権利に含まれているが、外国から庇護を受ける個人的権利という概念は国際法では認められていないのが現実である。難民が庇護権を通じて保護を受けようとするれば、領土的庇護権に基づいて保護を受けることができるが、領土国を通じて難民自ら庇護を要求する法的権利は保障されない。しかし、難民条約に規定されている「強制送還禁止原則」に基づき、難民は生命や自由を侵害され、迫害が懸念される場合には追放や送還が禁止されているため、国際法的保護の根拠を有することができる。

1.3 ベトナム難民の事例 — ベトナム難民

背景

ベトナム難民には三つの事例がある。一つ目は、1975年4月30日、ベトナム共和国の首都サイゴン陥落により、ベトナム共和国は敗北した。ベトナム共和国の滅亡は多くの難民を発生させた。4月30日、親米勢力である南部ベトナムのティウ政権が崩壊してベトナムが共産化することによって、南部ベトナム人は政治的迫害を避けて脱出を試みた。その一部は、撤退する米軍について行き西欧に脱出した。大多数は国境を越え、船に乗ってベトナムを脱出し、1979年7月までに20万人以上の大量難民が発生した。東南アジア諸国から脱出した難民の多くは、UNHCRの助けで亡命権を獲得し、アメリカ、オーストラリア、カナダ、フランス、イギリス、ドイツなどの西側諸国に定着した。二つ目は、1979年にベトナムがカンボジア内戦に介入しカンボジアを侵攻することで、中国がベトナムに報復する形となった。その中で中国系ベトナム人約25万人が中国へ脱出することになった。三つ目は、1989年ジュネーブで開かれた「東南アジアに関する協議(the Conference on Southeast Asia)」でベトナムとラオスの難民地位決定及び自発的な帰還を含む解決策を提示するための「包括的行動計画」(Comprehensive Plan for Action)が採択された。¹⁶ベトナム戦争による難民の類型は二つに分けられる。1975年から1980年代までのベトナム難民は共産政権下で生き残るため、政治的迫害を避けようとした政治的難民の特徴を持っている。1980年代以降の類型は、ベトナムの政治的環境が時間の経過とともに安定化したにもかかわらず、経済的困難によって発生した難民がベトナム以外の国に脱出するという特徴を持つ。UNHCRは、政治的迫害の恐れから逃れようとしたベトナム難民の保護のため難民収容所を設置したが、経済的な困難により国外に脱出する人々が増えると、1988年12月以降、ベトナムを脱出する人々は経済的移住者と判断した。

¹⁵ 同掲 「북한 탈북자의 법적 지위에 관한 고찰 - 난민 인정과 보호를 중심으로」 134頁

¹⁶ 文俊朝 「北朝鮮難民脱住民의 法的地位」 72頁 (『법제연구』 Vol. 12 Page. 63-84, 1997)

1.4 難民概念の限界

難民に関する定義は、1951年に制定された難民条約と1967年に制定された難民議定書に明示されたように迫害が存在すること、迫害理由に該当すること、国籍または常駐国外にあることなどの特徴を盛り込んだ政治的性格が難民として認められる。しかし、国際法上、保護の対象になる難民は難民条約と難民の情緒に定義されたものに限られるため、難民の地位付与を決定する UNHCR さえも規定の弾力的な解釈を通じて多様な難民の定義を作り出すことは難しい。国際的な問題として認識されているにもかかわらず、現行の難民条約上の限界により法的保護を受けられない難民の類型は次のようである。

一つ目は経済難民である。経済難民とは、経済的貧困または苦境を避けて生存のために他国へ脱出してきた難民のことで、環境難民とともに難民条約と難民議定書が作られた当時の背景から新しい背景が付け加えた型の「現代的難民」または「21世紀難民」ともいう。第二に、環境難民である。環境難民とは、高度に発達した産業構造と公害産業による環境汚染、地球の異常気象、ピナドゥボ火山爆発のような大規模な自然災害、チェルノブイリ原発事故のような人為的な環境破壊などによってやむをえず、故郷や本国から離脱せざるを得ない場合に該当する者をいう。第三に、戦争難民である。戦争難民とは、内乱もしくは民族紛争が生じた場合、これを避けて他国又は国内の他地域に移住した難民をいう。特に、戦争難民は国際人道法で戦争犠牲者という観点で特定の保護を提供される。第四に、故郷を失った人である。失郷民とは難民と同じ境遇にあるが、外国に脱出できず自国内で暮らしていた故郷を離れ、流浪生活から抜け出せない人を意味している。難民条約がこのような限界を持たざるを得ない理由は、その立法過程が1920年代から1940年代のヨーロッパ社会を背景に形成されたことであり、1950年代以降に発生している各種の災難に対処できなくなったことである。したがって、実際に頻繁に発生している干ばつ、豪雨、地震などの天災地変と貧困、そして様々な戦争、又は激しい環境破壊などを理由に避難所を求める新たなタイプの難民に対しても、国際社会が新たな変化を受け入れ、保護策を講じなければならないだろう。

以上の通り、難民の概念とベトナム難民の事例をもとに脱北者と比較すると、脱北者も難民の範囲に属する共通点が存在する。難民条約に基づき、政治的理由に迫害を受ける恐れがあり、母国の保護を受けられない、保護を受けることを望まない、また母国に帰れないなどの条件によって、脱北者も難民として保護される解釈ができる。ベトナム難民はベトナム戦争によって発生したという点で、脱北者も韓国と北朝鮮の朝鮮戦争後に発生したという点で共通点がある。ベトナム難民は政治的迫害を避けようとした政治的難民の特性を持っており、また脱北者も政治的迫害を避けるために発生する政治的難民の特性を持っている。難民条約及び難民議定書の条件並びにベトナム難民という事例から脱北者が難民の地位を認められることを取り上げ、難民の定義に基づいて脱北者の難民認定を解釈する。

2. 脱北者発生の背景・経緯と現状及びその原因

2.1 脱北者の現状

北朝鮮

北朝鮮にとって脱北者は自国から保護できず脱出した難民ではなく、国家を裏切った反乱者として犯罪者の扱いをされる。脱北者への扱いは北朝鮮当局による強制的かつ集団主義的な北朝鮮当局の北朝鮮の憲法によって規定されたものである。北朝鮮で脱北者が発生する理由は、一つ目に経済苦状況に加え、1995年北朝鮮は豪雨による全国各地から財産被害をはじめ、食糧生産に大きな影響を及ぼし、国内経済状況がさらに悪化が原因である¹⁷。二つ目に、北朝鮮当局による社会主義体制と全体主義、金氏一家による体制が続く世襲政治、強力な弾圧と拘束の協力的な統制による北朝鮮住民の反発が脱北の動機である。三つ目に、北朝鮮国内の劣悪な人権状況や北朝鮮の統制力の低下が脱北を煽る原因である。脱北後、他国から受ける非人間的な待遇を受けながらも耐えることは、経済的要因よりも北朝鮮内の劣悪な人権状況が影響を及ぼすことを示す。四つ目に、外部との交流増加による情報流入及び、北朝鮮が韓国よる優位であるとの教育から、実際に韓国の発展を接することによって脱北の増加する結果を及ぼした。脱北者が大量発生する状況になれば北朝鮮当局の社会的混乱であり、また政治的迫害による人権問題が発生していることである。

韓国

脱北者の発生数は1999年には年間約100人を超える程度であったが、その後大幅に増加していた。2000年から2011年までは毎年約2000人を超え、2018年の統計では約32,470人が脱北し韓国に移住した¹⁸。

韓国政府は1962年4月に「国家有功者及び越南帰順者に関する特別法」¹⁹を制定し、北朝鮮の情報を提供した脱北者を通じて北朝鮮の機密情報を得ることができる功績を認めて国家有功者と同じ地位を与えた。1979年の1月には「越南帰順勇士保護法」²⁰を制定し、積極的な支援を実施し1993年の6月には「帰順北朝鮮同胞保護法」²¹が制定され、生活能力が欠ける生活保護対象者に地位を変換し、支援規模を縮小したのである。1997年の1月には「北朝鮮離脱住民の保護及び定住の支援に関する法律」が制定され、北朝鮮離脱住民または脱北者という名称が公式に使われることになった。2009年の1月には「北朝鮮離脱住民の保護及び定住の支援に関する法律」²²が改正され、脱北者の保護範囲の拡

¹⁷ 윤여상 「재외탈북자」 3頁 (북한인권시민연합 「제 6기 북한인권·아카데미」 제 6강, 2013年11月13日)

¹⁸ 韓国統一部 「脱北者の入国現況」 (2019年9月基準)

¹⁹ 1962年に制定され、脱北者を国家有功者とし認め、勲章授与や支援金と提供した。

²⁰ 1979年に制定され、脱北者を国家有功者とし認め、功績による勲章授与や支援金、住宅などを提供し、教育支援を実行した。

²¹ 1993年に制定され、入国する脱北者が増え、国家有功者の資格から外し、生活保護者の資格を提供。

²² 2009年に制定され、脱北者を生活の保護が必要な低所得層とし、教育、就職活動の支援、支援金時給を実行する。

大、脱北青少年の支援強化、地域適応教育の実践、就職制度の改善などの内容が書き直された。

表1 韓国における脱北者に関する法律の変遷

時期	方向性	法律	内容
1953~1961	保安中心		- 軍及び警察が担当 - 国家安保の次元による非公式支援
1962~1978	報勲中心	「国家有功者及び越南帰順者に関する特別法」	- 国防部担当 - 功績の差による支援
1979~1992	体制宣伝	「越南帰順勇士保護法」「帰順北朝鮮同胞保護法」	- 特惠支援 - 体制宣伝の目的とし活用
1993~1996	社会福祉	「帰順北朝鮮同胞保護法」	- 保健福祉部担当 - 韓国の低所得層との公平性問題発生 - 資源減少
1997~現在	統一対応	「北朝鮮離脱住民の保護及び定着の支援に関する法律」	- 統一部担当 - 適応と自立中心 - 統一対応的特徴

中国

約5万人からや約30万人の脱北者が滞在している²³と推定される中国政府の立場は、脱北者を経済的利益のために不法に越境した不法滞在者としての扱いを意味している。中国は1960年代に北朝鮮と締結した「朝中脱走者および犯罪人協定（密入国者送還協定）」、1986年に締結された「国境変更地域の安全および社会秩序維持のための相互議定書（辺境地域管理議定書）」、1998年に発効した「吉林省辺境管理条例」などを根拠に脱北者を逮捕し、北朝鮮に強制送還している²⁴。

そのような背景には、北朝鮮当局からの要請と脱北者増加による中国の治安問題発生の可能性、または脱北者の急激な増加による北朝鮮体制崩壊の可能性を念頭にしている。脱北者が大量発生する場合、北朝鮮の政権維持が難しくなるにつれ、中国の友好国である北朝鮮が崩壊すれば東アジアの戦略構図が変わるため、脱北者を不法越境者の扱いにして北朝鮮に送還している。中国は国際社会に

²³ 김수암 「재중 탈북자 실상의 변화와 정책 추진 방향」 2頁 (『EAI Asia Security Initiative』 통일연구원, 2012)

²⁴ 이기현 「중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략」 5頁 (『통일정책연구』 2012 제 21 권 2 호 119~142頁)

難民地位の脱北者

おける自国の地位を意識しているため、中国は自国に流入した脱北者に対しては第3者の介入に絶対的に反対している。中国の自国の主権行使を通じて問題を解決しようとする²⁵。

ロシア

ロシア政府の基本的な方針は、脱北者を公式に難民と認めていない。しかし、ロシアは中国に比べて脱北者に対して比較的友好的な立場を通してている。ロシア当局の脱北者に対する対応が友好的な理由は、1991年のソ連当時に北朝鮮と結んだ同盟に対する認識が希薄となり、1993年にロシア最高議会議会人権委員会により強制送還に関する「秘密議定書」は不法なものとして認定された。こうしたソ連当時より北朝鮮との関係が希薄になったことが理由として考えられる。

アメリカ

アメリカは、脱北者問題に関心を示し、中国と北朝鮮に対して脱北者保護に関する声明を通じて、脱北者の人権改善を求めている。その理由は、米国の脱北者政策が、東アジア内の米国の安保問題と関連があるためである。90年代半ばまで、米国は脱北者問題に対して消極的な反応を見せてきた。脱北者問題を通じて外交摩擦を避け、米国内部の安保を重要に考えた。しかし、1990年代後半には、米国内での人権団体やNGOによる食糧難、経済難、人権蹂躪、強制送還の問題が台頭し始めた中、北朝鮮の人権改善及び脱北者問題に対して国連の役割が浮上し、同時に米国の立場が重要視されるようになった。2000年代になって米国では脱北者と北朝鮮人権問題が重要な対北朝鮮政策のテーマとして浮上した。2004年10月、米国の上下院で北朝鮮人権法(North Korean Human Right Act of 2004)を通過させ、当時のブッシュ米大統領の署名で法が発効された。北朝鮮人権法の制定後、脱北者と脱北支援団体に対する支援と関心が高まった。06年5月に米国に入国した6人の脱北者が、初めて米国で難民の地位を得た。米国はUNHCRを中心に、中国の強制送還禁止と北朝鮮の人権実態について、国際社会の共感を得ることを目指している。

日本

従来の日本の脱北者政策は、脱北者の人権や人道問題よりも、中国と北朝鮮との外交摩擦を起こさない政策を実施してきた。しかし、脱北者問題を通じて、日本人拉致問題の解決のために努力している。脱北者問題について日本国内では難民受け入れによる社会問題の発生を懸念していることから、脱北者政策に日本政府が積極的に対応できるか否かについては不確実性がある。しかし日本は、米国の対北朝鮮政策に合わせて国連の対北朝鮮決議案を採択する主導的な役割を果たした。また、日本はEUとともに2005年4月11日、第61回国連人権委員会で北朝鮮人権決議案を議題に北朝鮮の人権

²⁵ 김윤영 「강제송환 탈북자 인권침해 실태 및 인권보호 개선방안」 40頁 (『책임연구보고서』 치안연구소, 2011·7)

改善を主導的に導いた。決議案では、第一に北朝鮮人権特別補佐官の任期延長、第二に国連総会をはじめとする国連機構が中心となって北朝鮮人権問題と脱北者問題を解決していくことを促した。日本政府は、米国の対北朝鮮政策に協力し、日本人拉致問題と脱北者問題を国際的な議題として主導していくものと予想される。

ヨーロッパ

これまで欧州は、北朝鮮の人権問題について国連を通じて声明を発表してきた。EU は北朝鮮人権問題と対北朝鮮支援を連携し、1995年から2005年まで北朝鮮に4億2000万ユーロを支援しており、2005年以来毎年国連北朝鮮人権決議案の共同発議や国連人権理事会では北朝鮮人権事実調査委員会の設置を主導してきた。欧州議会でも北朝鮮人権聴聞会を開催し、人権決議案と報告書を採択し、北朝鮮と交流する機会がある場合、人権改善を求めるなど圧力をかけている。

2.2 脱北者の発生原因

1. 経済的要因

1990年代、東欧社会主義国家の崩壊が始まると、北朝鮮ではソ連から流入する安価な原油供給が中断された。供給の中断によって北朝鮮内部ではエネルギー不足と食糧難が発生した。このような経済苦状況に加え、1995年北朝鮮は豪雨による全国各地から財産被害をはじめ、食糧生産に大きな影響を及ぼし、国内経済状況がさらに悪化された²⁶。当時、金日成²⁷政権は「自由の力であって命をかけていく自力更生、苦難奮闘の革命精神」を掲げる「苦難の行進」²⁸という自力更生政策を行っていた。しかし、北朝鮮内部の状況悪化と95年と96年に渡って続く自然災害のため、北朝鮮内では約200万人から350万人の北朝鮮住民が餓死したと推定されている²⁹。相次ぐ災害の中から北朝鮮住民の間で起きた社会的現象が脱北であった。

国家から食糧の配給で生活をする北朝鮮住民にとって、経済難と自然災害による配給体制の崩壊は生命に直結する問題であった。そのため、北朝鮮住民は自ら食品、生活用品などを解決するために脱

²⁶ 김영희・김병욱「북한 경제난의 원인과 실태」106頁(『탈북자와 함께 본 북한사회』세종연구소 세종정책총서 2012-6、106~108頁)

²⁷ 鮮民主主義人民共和国の元最高指導者。子どものころ両親とともに中国東北区(満州)に移住。満州事変がおこると、日本に対する武装ゲリラ闘争に参加した。1945年の祖国解放後、ソ連軍とともに帰国。1948年、朝鮮民主主義人民共和国ができると首相になり、翌年には朝鮮労働党(共産党)委員長となって、政府と党の実権をにぎった。朝鮮戦争ではソ連と中国の支援を受け、その後の中ソ対立がおこると独自の路線をとり、1972年からは国家主席の地位にあった。(キッズネット) <https://kids.gakken.co.jp/jiten/dictionary02200392/>

²⁸ 「苦難の行軍」とは、1994年の金日成の死亡後、国の経済事情が極めて悪化すると、これを克服するために住民の犠牲を強要し、金正日が出した党籍スローガンで、1990年代に続く経済難と飢餓を克服して社会的離脱を防ぎ、住民の犠牲と金正日に対する忠誠を強調するために提示された。(統一部北朝鮮情報センター) <https://nkinfounikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?dicaryId=4>

²⁹ 同掲「북한 탈북자의 법적지위에 관한 고찰 - 난민 인정과 보호를 중심으로」114頁

難民地位の脱北者

北する原因になったのだ。世界から北朝鮮への援助のために国連と国際機関を通じた人道的な食糧支援および救護が実施されたが、北朝鮮内部の輸送手段の不足、分配過程の不透明性などにより、北朝鮮の住民の生活は改善されなかった³⁰。

2. 政治的要因

北朝鮮当局による社会主義体制と全体主義、金氏一家による体制が続く世襲政治、強力な弾圧と統制、外部世界との断絶が脱北者の発生を阻止してきた。しかし、体制とイデオロギーによる北朝鮮住民の反発が脱北の動機となったと考えられる。また、金日成死亡による思想体系の円滑な継承と安定した北朝鮮社会維持のための統制の強化が、北朝鮮住民に体制に対する不信感を与えた。金日成の死去によって北朝鮮内部は混乱する中、個人崇拜を一方的に強要し、党の指導力を強化する過程は、北朝鮮住民に不満を抱かせたとみえる。さらに、金日成死後、北朝鮮上層部内の分裂や上層部と北朝鮮の一部住民間の階級的葛藤や差別が脱北を煽る契機となった³¹。

3. 社会的要因

北朝鮮国内の劣悪な人権状況が、北朝鮮住民に脱北を決意させたと思われる。脱北後、他国から受ける非人間的な待遇を受けながらも耐えることは、経済的要因よりも北朝鮮内の劣悪な人権状況が影響を及ぼしているのである³²。例えば脱北後、中国やロシアの場合、各国からの強制送還を恐れ、多くの脱北者が不条理の待遇を耐えるということが続いている。これはもし北朝鮮に強制送還された場合、北朝鮮での厳しい弾圧されることが懸念されるからである。

また、北朝鮮の統制力の低下が脱北を煽る原因にもなっていると思われる。統制力低下の原因には賄賂や窃盗、強盗などの強力犯罪も影響を及ぼしているのである³³。北朝鮮国内での厳しい刑罰を避けるために脱北する選択肢が出てくるからである。外部から入ってくる情報の流入によって、一般住民や指導部内部にも体制が緩み、社会逸脱状況が発生している可能性も考えられる。

また、脱北者が多く発生する中で、家族脱北、専門職の脱北者が増加することによって、集団で脱北する「企画脱北」が増加している。加えて、高等教育を受けたエリート層の脱北者が増加していることに北朝鮮体制の存立に影響を及ぼすほどの脱北の組織化が顕著に表れていると言われている³⁴。

4. 地理的要因

脱北の地理的要因は、北朝鮮と国境を接する中国とロシアが脱北者の脱北を容易に促す地理的環境を提供していることである。外部との交流増加による情報流入及び、北朝鮮が韓国より優位であると

³⁰ 同掲「북한 탈북자의 법적지위에 관한 고찰 - 난민 인정과 보호를 중심으로」 114 頁

³¹ 정주신『탈북자 문제의 인식 2』 2011 프리마 20 頁

³² 同掲『탈북자 문제의 인식 2』 21 頁

³³ 同掲『탈북자 문제의 인식 2』 21 頁

³⁴ 同掲『탈북자 문제의 인식 2』 21 頁

の教育から、実際に韓国の発展を接することによって脱北が増加する結果となった。また韓国と中国の国交正常化以降、韓国人の観光客が中国旅行を活発に展開し、外部活動をする北朝鮮住民と接触することが増え、北朝鮮住民の間に韓国の情報が広がり、韓国に対する認識と理解を深めるきっかけとなった³⁵。

3. 国際社会における脱北者の地位

3.1 脱北者の国際法的地位

韓国の憲法第3条には「大韓民国は韓半島と付属島嶼とする」³⁶と明示されている。韓国の憲法条項を解釈すれば、韓半島全てが韓国の固有の領土であり、現在の北朝鮮は金氏政権が不法に占拠していると解釈できる³⁷。また、韓半島に居住するすべての市民が韓国の国民であるとみることができると、北朝鮮を脱出した脱北者も韓国市民として認めていると解釈することができる。そのため、韓国政府は脱北者を韓国の国民および在外国民として保護する義務がある。したがって北朝鮮の居住地や家族がいる人が脱北し、韓国政府に保護意思を要請する場合、人道主義の原則に基づいて保護を行っている。

中国は脱北者に対して不法経済取得移民者と主張する。中国は1960年代に北朝鮮と締結した「朝中脱走者および犯罪人協定（密入国者送還協定）」、1986年に締結された「国境変更地域安全および社会秩序維持のための相互議定書（辺境地域管理議定書）」、1998年に発効した「吉林省辺境管理条例」などを根拠として脱北者を逮捕して北朝鮮に強制送還する。両国間で締結した協定を通じて強制送還するのが原則であるとの立場を示している。したがって脱北者は北朝鮮と中国の両国が処理すべき問題として判断して第三者の関与を受け入れていない。しかし、難民条約、難民議定書のように多国間で議論され締結された条約は、北朝鮮と中国間の相互協約や他の協約を根拠とする強制送還を正当化する法案は、国際法と国際人権法違反である。国連憲章103条「国連会員国のこの憲章による義務とその他の国際協定による義務が抵触する場合、この憲章に対する義務が優先する」³⁸、難民条約8条と40条1項は国際協約と国内法が同時に発効する場合には国際法を優先すると明示している。また、中国も国際協約と国内法が上程される場合、国際法を優先するという立場を明らかにしてきた。2000年5月、第24回拷問防止国際会議に出席した中国代表は、「中国は国際人権協約のすべての原則を順守し、国際法は国内法の一部と見なし、国際法と国内法が衝突する場合には国際法が優先される」³⁹と明

³⁵ 同掲 『탈북자 문제의 인식 2』 22頁

³⁶ 大韓民国憲法「全文改正 1962.12.26 憲法第6号」

³⁷ 이영진 「헌법상 영토・통일조항의 개정논의와 남북특수관계론 - 국가보안법 위헌・폐지론과 관련하여」 법원행정처 「통일사법정책연구(2)」 2008 95頁

³⁸ 「Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice (UN, ICJ)」 In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.

³⁹ 『東亞日報』 2012年1月29日付。

難民地位の脱北者

らかにしてきた。すなわち、国際法上の強行規範を違反する条約は無効となるのが慣例である。中国は難民条約と難民議定書を締結して署名した国であるため、難民条約および難民議定書に基づいて難民の地位を認め、保護すべき義務を持っている。

3.2 脱北者の難民認定の可能性

1) 強制送還禁止の原則による難民の地位付与

強制送還禁止の原則は、「難民条約」第 33 条により確認することができる。強制送還禁止の原則は難民協約上最も重要な原則であり、強制送還禁止の原則は難民協約の本質的な要素として留保禁止の対象である。そして難民条約第 33 条第 2 項には、この原則の例外として「難民が現在滞在する国の安全を危険にさらす場合や、一般刑法上の重大な犯罪行為を犯した場合」を規定している。各種国際機関の決議と各国の慣行もこの原則を難民に対する国家行動の基本原則として確認してきた。

この問題に関する UNHCR の慣行によれば、強制送還禁止の原則は国際管轄法規則の一つとして認められ、大量難民事態の発生における「国境における入国拒否不可」を含む幅広い概念で受け止められている。1993 年に国連総会に提出された UNHCR の報告書によると、「すべての難民は難民の地位が確定するまでは難民であると仮定して扱われなければならない、強制送還禁止の原則は彼らのように公式的に難民資格が確定したか否かを問わず適用されるべきだ」⁴⁰としている。したがって、脱北者は難民として強制送還禁止の原則の適用を受け、北朝鮮に強制送還されてはならない。

しかし、中国は難民条約の締約国であるにもかかわらず、強制送還禁止の原則に反して北朝鮮と締結した両者条約を根拠として掲げて脱北者を北朝鮮に強制送還している。強制送還禁止の原則は国際法上の強行規範に該当するため、朝中密入国者送還協定の規定は強行規範である強制送還禁止の原則に抵触して無効される。そして、密入国者送還協定上の締約国の義務は国連加盟国の「国際法上の義務」である反面、難民条約上の義務は「国連憲章義務」であるため、難民条約上の義務が優先されるため、中国が密入国者送還協定によって脱北者を北朝鮮に強制送還することは国連憲章違反行為をするのである⁴¹。

また、中国が 1986 年 12 月 12 日に署名し、1988 年 10 月 4 月に批准した拷問等禁止条約にも強制送還禁止の原則が規定されている。拷問等禁止条約の第三条に基づき、いかなる当事国も、拷問を受ける恐れがある他の国に個人を追放し、及び送還し又は引き渡してはならない⁴²と規定している。

難民地位協約第 33 条では「追放」と「送還」が明確に規定に明記されており、追放と送還に関する事項について義務を果たしている。さらに、拷問等禁止条約第 3 条は、難民地位条約第 33 条に明示されている追放と送還に加えて、犯罪者の「引渡し」も禁止している。中国が脱北者を拷問される危

⁴⁰ EXCOM, Note on International Protection, A/Ac.96/815, 31, August 1993, para. 11

⁴¹ 이강희 「재외 탈북자의 국제법적 지위」 28 頁 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008 年 9 月 18 日、9-33 頁)

⁴² 同掲 「국제법상 중국의 탈북자 보호 의무」

険がある北朝鮮に一括して強制送還を実施することは、拷問等禁止条約の批准国である中国が、拷問等禁止条約上の強制送還禁止義務に明らかに違反することになる。

中国は1960年代に北朝鮮と締結した「朝中脱走者および犯罪人協定（密入国者送還協定）」、1986年に締結された「国境変更地域の安全および社会秩序維持のための相互議定書（辺境地域管理議定書）」、1998年に発効した「吉林省辺境管理条例」などを根拠に、脱北者の送還を実行して国際法違反ではないと主張している。しかし、中国の主張は国際法より効力のある国連憲章に違反しているため、北朝鮮との条約は無効になる。したがって中国が脱北者を強制送還することは難民条約と拷問禁止条約に違反する行為をしている。

2) 庇護権による脱北者保護

庇護権を通じて脱北者を保護するためには、領土的庇護による保護を考える必要がある。脱北者が北朝鮮以外の領土に入国した場合、国家として国際法上の権利を行使できる国家特権を使用することができる。領土的庇護とは、自国の領土に入国した難民又は亡命者に対して保護する権利が与えられることを意味し、国際法上の国家の権利として存在する。外交的庇護の場合、難民が本国にある他国の外交公館または外国領土に所在する第3国の公館に入って保護を要請する場合には、当該外交公館に付与される庇護を意味する。外交的庇護権は国際慣習法で、確立は不十分であり、国家間で外交的庇護権を認めるという特別協定がある場合を除き、基本的に外交的庇護は認めていない⁴³。

庇護権は本来、国家の権利の一つであり、個人の国際法上の権利としては認められないのが現実である。したがって、難民または亡命申請者に対して庇護を与える国家の義務も存在しない。「世界人権宣言」第14条第1項は、「人は誰を問わず迫害を避け、庇護を他国に要求し、享有する権利を有する」⁴⁴と規定している。しかし、庇護権は外国人に領土内で保護と避難所を提供する国家の権利に含まれているが、外国から庇護を受ける個人的権利という概念は国際法で認められないのが現実である。

難民が庇護権を通じて保護を受けようとするなら領土的庇護権に基づいて保護を受けることができるが、難民自ら庇護を提供するように要求する法的権利は保障されない。しかし、難民条約に規定されている「強制送還禁止原則」に基づき、難民は生命や自由の侵害、迫害が懸念される場合には追放や送還が禁止されているため、国際法的保護の根拠を設けることができる。

3) 環境難民認定の可能性

国連環境プログラムが1985年に発表した報告書によれば、環境難民とは、人々の生存を脅かす環境変化により、従来の居住地から臨時的あるいは永久的に離れる人々を意味する。環境問題によって発生した環境難民は、自然災害などの生態的要素だけに限らず、政治的要素が結びついた結果として

⁴³ 同掲「제외 탈북자의 국제법적 지위」27頁

⁴⁴ Universal Declaration of Human Rights、4頁

現れた存在である。

脱北者が環境難民の資格を得るためには、大半の環境難民をもたらす環境原因である環境的要素だけで構成するのではなく、政府の適切でない対応を基準にしなければならない。政府の不作为の結果が住民の生存権を脅かし、移住の原因になった場合は難民協約の要件を満たす。また、政府の不作为によって発生した環境問題から保護を受けられない存在は社会集団の一員である。脱北者は、すなわち北朝鮮当局の不適切な不作为によって発生した災害、またはその災害から保護を受けることができない社会の一員であり、生存のために生活の基盤を離れるという点で、大半が本国の保護を受けることができないか、受けることを望まない場合であると判断される。そうした点において、脱北者の環境難民的特定を生かし、国際社会の合意を導き出す必要がある。

4. 脱北者問題の解決方法

4.1 難民条約の改正による難民認定の拡大

UNHCRの規定第1章28項、難民条約第33条、拷問等禁止条約第3条、世界人権宣言第14条第1項、強制送還禁止法等に基づき、脱北者は難民認定に係る要件である「政治的意見と迫害の存在」を満たしているとの解釈ができる。脱北者の人権を保障するためには難民の概念を広い意味で解釈し、適用できるように国連をはじめとする国際機関、政府、脱北者関連団体など国際社会の努力が必要だ。さらに、脱北者に弾圧と迫害を加える北朝鮮当局の行為が、政治的迫害による脅威を加えている証拠になっているため、難民地位認定の妥当性を与える。政治的迫害と処罰による処理が予想されるなら、貧困や飢餓からの脱出という経済的な要因があっても、多様な国際慣例を通じて難民として認定できる。

4.2 国際社会の協力及び人道的介入

脱北者は、中国とロシアのような北朝鮮の同盟国及び友好国において難民の地位を得ることができない状況であることから、地域及び国家の問題として認識するのではなく、人間の尊厳に基づき、国際的なテーマとして人権保護のための人道的介入が必要と考えられる。

1. 国連の脱北者保護支援活動の展開

積極的な脱北者の保護と支援のため、UNHCR、国連の国際機関の協力によって問題を主導していくことが重要であると考えられる。国連が中心となって、脱北者問題を国際的な課題として取り上げ、多様な関連機関とともに解決していかなければならない共通目標として確認すると同時に、中国やロシアなどの国々が脱北者を強制送還する現象を監視し、協力を取り付けなければならない。UNCHRの固有任務を行使しつつ、国連憲章に基づき強制送還と強制送還後の北朝鮮政権の脱北者に対する人権侵害や刑罰について、「持続的かつ重大な大規模人権侵害」と認識すべきである。そのような認識の

もと、国際人権規約への加入の有無にかかわらず、人道的介入を実施することが必要である。例えば、UNCHRの「1503」⁴⁵や「1235」⁴⁶のような採択により、大規模な人権侵害と判断される脱北者の行方について非公開の調査や公開調査を行う必要がある。

UNCHRの規正上、特定の国が請願を提出することができず、手続きを実施するためには個人又は民間団体の要請により提出が可能であることから、脱北者関連団体及び様々な集団の協力が必要とされる。しかし、国連事務総長の場合、大規模な人権侵害問題が予想される現象に対して、単独要請が可能な特権を持っているため、国連事務総長の関心と支持も影響を及ぼす。

市民団体との連携を通じて、脱北者の人権侵害事例と強制送還事例を立証できる実証をUNHCRに提供することで、UNHCRは国連をはじめ第3国および関連機関に脱北者の保護と支援を要請することが容易になる。そのため、UNHCR内部に脱北者の保護・支援のための担当部を創設する必要がある。

2. 国際 NGO による支援活動

国際北朝鮮人権 NGO のタイプとしては、大きく 5 つのタイプに分けられる⁴⁷。

- ①キャンペーン・ロビー:北朝鮮の人権に関するセミナー及び集会を開催し、各国の政府や議会を対象に請願書を提出して北朝鮮の人権問題に対する関心を拡散させる。
- ②学術研究:人権に関する分野の専門性に基づき、北朝鮮の状況と実態を調査・分析し、政策的な代案を提案する研究を進める。
- ③直接介入:中国とロシアに滞在している脱北者の救出と北朝鮮内部の脆弱階層の支援を通じて北朝鮮市民の生存権を守ることを目標とする。
- ④宗教団体:北朝鮮内部で宗教を迫害する実態を糾弾し、宗教関連以外にも人権侵害問題に関して改善する活動を展開する。
- ⑤在外韓国人及び脱北者団体:脱北者も同じ韓半島の民族という共通点を基に北朝鮮住民の苦痛を対内外に広げ、各国から韓国人同胞及び脱北者が連携して北朝鮮の人権問題の実情を国際社会に知らせることを目指す。

⁴⁵ 조정현 「국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰 - UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로」 15 頁 (『통일정책연구』 제 19 권, 2 호, 2010, 213—235 頁)

⁴⁶ 한국국가인권위원회 『국회의원을 위한 핸드북』 72 頁 (UNHCR 『Inter-Parliamentary Union 2016 』 71—73 頁)

⁴⁷ 강석승 『탈북자 관련단체의 문제점과 바람직한 역할 모색』 2011 자유기업원

難民地位の脱北者

表2 北朝鮮に関する国際人権 NGO 一覧

韓国	良き友、朝鮮民主化ネットワーク、統一成功を成し遂げる人々、北朝鮮人権市民連合、北朝鮮人権情報センター、統一アカデミー、北朝鮮人権増進センターなど
アメリカ	国際救護委員会、ディフェンス・フォーラム、ヒューマン・ライツ・ウォッチ、国際難民、リンク、アメリカ民主主義財団、アメリカ北朝鮮人権委員会、北朝鮮自由連合、脱北難民保護協議会、ピーターソン国際経済研究所、フリーダム・ハウス、ハドソン研究所など
ヨーロッパ	国境なき記者団、国境なき人権、国際反奴隷連帯、アムネスティ・インターナショナル、国際人権連盟、国際人権協会、ヨーロッパ北朝鮮人権協会、国連ウォッチ
日本	北朝鮮帰国者の生命と人権を守る会、北朝鮮難民救援基金、北朝鮮の民衆救助緊急行動ネットワーク など
その他	北朝鮮反人道犯罪撤廃委員会、カナダ北朝鮮人権協議会など

3. 東北アジア地域難民協定

タヒル・ババル教授は「まだ一般人はもちろんイギリスの知識人たちも脱北者問題についてほとんど知らない。北朝鮮の政治的・経済的状況が非常に悪化していると知っているだけだ。しかし大規模な脱北事態が起きているという点は知られていない」⁴⁸とし、脱北者問題を解決するために国際社会の関心はもちろん、脱北者問題を重点的に扱う東アジア地域会議の開催を提案している。同会議には、韓国、北朝鮮、中国、ロシアと脱北者が韓国に入国するルートである東南アジア諸国が、同会議に含まなければならない。必要に応じて、米国や欧州など多国籍協力を要請する必要もある。東アジア地域会議を通じて、地域難民協定をつくりを批准する地域的努力が必要である。

4. 自発的帰国

脱北者の自発的な帰国は様々な困難が存在する。しかし、北朝鮮当局が脱北者にいかなる刑罰も加えず、脱北者を保護するという約束と国際社会の連携を果たさなければならない。そのためには、ベトナム難民のような一例を例示にして自発的な帰国者を処罰してはならず、関連諸国と NGO は国際社会と連携して北朝鮮当局の脱北者に対する人権侵害実態資料および根拠を確保し、持続的に北朝鮮当局に問題を提起して北朝鮮当局の協力を引き出す必要がある。

終わりに

難民条約と難民議定書の特徴を通して、脱北者に弾圧と迫害を加える北朝鮮当局の行為が、政治的迫害による脅威を加えている証拠になっているため、難民地位認定の妥当性を与える。脱北者は難民

⁴⁸ 前掲『朝鮮日報』1999年11月29日付。

として強制送還禁止の原則の適用を受け、北朝鮮に強制送還されてはならない。強制送還禁止の原則は国際法上の強行規範に該当するため、朝中密入国者送還協定の規定は強行規範である強制送還禁止の原則に抵触して無効される⁴⁹。脱北者を強制送還から保護すべきであり、難民の地位付与に参考すべきである。また脱北者の難民の地位付与のために難民条約と難民議定書の解釈を基に、多様な形の難民を保護する方策の模索と難民認定の拡大が行われるべきである。

積極的な脱北者の保護と支援のために UNHCR、国連の国際機関の協力によって問題を主導していくことが重要であると考えられる。国連が中心となって、脱北者問題を国際的な課題として確認し合い、共同体を組んで解決していかなければならない共通目標として浮上させると同時に、中国やロシアなどの国々が脱北者を強制送還する現象を監視し、中国とロシアへの協力を取り付けなければならない。脱北者はどの地域に限られる問題ではなく、国際的な人権問題として扱われなければならないため、国際社会や政府レベルの保護・支援運動とともに非政府機構の連携が絶対的に必要である。脱北者問題を解決するためには、国家と国家が介入する外交的問題が台頭される可能性がある。UNCHRの規正上、特定の国が請願を提出することができず、個人又は民間団体の要請により提出が可能であることから、脱北者関連団体及び様々な集団の協力が必要とされる。また、ベトナム難民問題の解決当時、大量の難民問題が解決されたように、脱北者問題を解決するために国際社会の関心はもちろん、脱北者問題を重点的に扱う東アジア地域会議や難民機構制度を設ける必要がある。必要に応じて、米国や欧州など多国籍協力を要請する必要もある。東アジア地域会議を通じて、地域難民協定をつくりを批准する地域的努力が必要である。難民機構の制度を通じて脱北者の安全保障と今後の対処を論議しなければならず、最も理想的な解決方法は脱北者自らが故国に帰る選択肢だ。脱北者が自ら帰国できるように、北朝鮮当局は帰国を選択した脱北者に何の刑罰も与えないという国際的な約束と証明をしなければならない。

今後、脱北者問題を解決するためには、国際難民法のように国際人権法をいかに相互補完的に適用するかについては研究する必要がある。また、UNHCR、国際人権条約履行監視委員会及び国連人権理事会等の普遍的な国際機関をどのように活用していくかについては、継続的な研究と分析が必要である。本研究は今後の研究のための基礎段階であり、深化を深める契機としたい。

⁴⁹ 同掲「탈북자 문제의 쟁점과 해법」307頁

文獻目録

정주신 『탈북자의 문제 인식』 (프리마, 2011)

이규창 외 3명 『탈북자관련 국제조약 및 법령』 (통일연구원, 2017)

조용관 외 1명 『탈북자와 함께하는 통일』 (한울, 2009)

和田春樹 『北朝鮮現代史』, 1 2012, 岩波新書

韓国統一部 「平成 27 年国勢調査人口等基本集計」、2015

통일연구원 「북한 탈북자의 법적지위에 관한 고찰」 통일정책연구 2007년 16권 2호

법제처 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 (2019.1.15 일부개정)

김수암 「탈북자의 현황 및 인권」 제주평화연구원 (2010)

정권·최창용 「탈북주민의 가치관, 적응도 및 삶의 만족도」 KDI 북한경제리뷰 4월호(2018)

통일부 「2007년 통일정책연구」、2007

김영하 「새터민을 통해 본 남북한 사회 그리고 통일」, 2010, 경북대학교출판부

이석 「1994~2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징」、2004, 통일연구원

국가인권위원회 「중국의 강제북송 등 북한이탈주민 정책연구」 2018

강석승 『탈북자 관련단체의 문제점과 바람직한 역할 모색』 2011 자유기업원

양아람 외 3명 「위성영상을 이용한 북한의 산림 변화 해석」 2020 국립산림과학원

이장희 「재외 탈북자의 국제법적 지위」 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008년 9월 18일, 9-33頁)

山田文明 「脱北者救済こそ政治の緊急課題」 (『経済科学通信』 No.103, 2003-12, 6-9頁)

Jeang Saeng Bae, Seryon Lee 「Human Rights Accountability for North Korea Escapees」 (『전북대학교법학연구소법학연구법학연구』 제 27 집, 2008.12, 175-192頁)

심재철 「재외 탈북자의 법적 지위 I」 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008년 9월 18일, 89-96頁)

유남영 「재외 탈북자의 법적 지위 II」 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008년 9월 18일, 99-103頁)

이호택 「재외 탈북자의 법적 지위 III」 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008년 9월 18일, 107-112頁)

장복희 「무국적 탈북자의 법적 지위」 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008년 9월 18일, 37-61頁)

김용화 「재외 탈북자의 법적 지위 VI」 (『재외 탈북자의 법적지위』 제 34 회 국회인권포럼 세미나, 2008년 9월 18일, 115-119頁)

加藤博 「脱北者問題は日本の安全保障問題だ」 (『明日への選択』 日本政策研究センター, 平成 19年 8

月号、28-33頁)

嚴敏俊「脱北者問題をどう見るか」(『経済科学通信』No.104、2004-4、6-9頁)

三浦小太郎「脱北者日本定着における諸問題」(『海外事情』平成23年12月号、68-76頁)

夏木実「中国における外国人の法的地位と脱北者問題」(『政治フォーラム』2003年5月号、10-18頁)

藤本明夫「北朝鮮への「人道的介入」の可能性」(『海外事情』平成23年12月号、93-107頁)

中村桃子「韓国における脱北者の現状と課題—分断の犠牲者なのか、統一コリアの担い手なのか」(『惠泉アカデミア』第21号、160-174頁)

宮塚寿美子「日本における北朝鮮難民(脱北者)の実態」(『難民研究ジャーナル=Refugee studies journal 5』2011、80-90頁)

藤本明夫「脱北者問題の現在地」(『東亜』No.541、2017年7月、72-79頁)

이금순『탈북자 문제 해결방안』통일연구원、1999

김선희「난민신청자의 권리에 관한 헌법적 검토」(『헌법실무과 실무』헌법재판연구원、2015-A-3)

文俊朝「北朝鮮離脱住民의 法的地位」(『법제연구』Vol. 12 Page. 63-84、1997)

윤여상「재외탈북자」(북한인권시민연합「제6기 북한인권·아카데미」제6강、2013年11月13日)

윤여상「재외 탈북자 실태와 지원체계 - 중국 지역을 중심으로」5頁(『통일정책연구』1998年、vol.7、no.2、169-202頁)

이기현「중국의 탈북자 정책 동향과 한국의 대응전략」(『통일정책연구』2012 제21권 2호 119~142頁)

김윤영「강제송환 탈북자 인권침해 실태 및 인권보호 개선방안」(『책임연구보고서』치안연구소、2011-7)

김영희·김병욱「북한 경제난의 원인과 실태」(『탈북자와 함께 본 북한사회』세종연구소 세종정책총서 2012-6、106~108頁)

大韓民国憲法「全文改正 1962.12.26 憲法第6号」

이영진「헌법상 영토·통일조항의 개정논의와 남북특수관계론 - 국가보안법 위헌·폐지론과 관련하여」법원행정처「통일사법정책연구(2)」2008

조정현「국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰 - UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로」(『통일정책연구』제19권、2호、2010、213-235頁)

조정현「국제법상 중국의 탈북자 보호 의무」(Online Series Co 12-06、2012.2.21)

UNHCR「유엔난민기구 의견서 사건 2019 누 61740」

최현정「2014년 기상이변과 북한사회의 위기 가능성」(『issue BRIEF』2014年8号)

양아람 외 3명「위성영상을 이용한 북한의 산림 변화 해석」(국립산림과학원、2020)

한국국가인권위원회『국회의원을 위한 핸드북』(UNHCR『Inter-Parliamentary Union 2016』)

難民地位の脱北者

하태경 『북한 인권 실태와 북한 인권 운동의 쟁점 분석』 (자유기업원, 2009)

국가안보전략연구원 「국제 북한 인권 NGO 현황」 2015

表 1 통일부 「탈북자 지원정책의 변천과정」

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/history/>

表 2 국가안보전략연구원 「국제 북한 인권 NGO 현황」 2015