

## 論文

## 北朝鮮の脱北者の法的地位——国際法の観点から

孫 賢鎮

広島市立大学広島平和研究所

## はじめに

最近、シリア内戦の悪化による中東地域の難民をはじめとし、世界各地で難民が発生している。特に、シリアの難民問題は周辺国のトルコ、ギリシャ、ハンガリー、ドイツなどEU諸国を巻き込んで政治、人道、社会問題に発展している。難民に付随して生じる様々な問題には、難民の規模や発生原因の政治的影響力も相まって、国際社会の関心が及んでいる。その結果、難民問題は当事国のみならず、あらゆる国家によって難民問題に対する世界規模の協調関係の構築が必要とされる<sup>1</sup>。冷戦後、既存の国家の解体過程で人種間の紛争、宗派間の紛争、内戦などの内部葛藤と環境破壊及び経済政策の失敗による飢餓など、様々な理由で自分の国籍国又は居住国を離れて他の国で保護要請を求める難民の数が急増している。国際社会の難民規模は1970年代の半ば以降に上昇し始め、1990年初頭には約1,700万人に至った。その後、2014年と2015年度に急増し、2015年6月現在では約1,510万人に達している<sup>2</sup>。

難民が急増することによって、受け入れ国での滞り難民の認定問題及び難民収容問題が発生する。また、難民を受け入れることによる難民支援問題、安全保障問題、経済問題など様々な問題が生じる。難民を見る世界の視点と立場は、国ごとに異なっている。同じヨーロッパでも難民を受け入れなければならないと主張する国がある一方、EU（欧州連合）の原則に違反してまで難民を排斥する国も存在する。当事者ではない国家からの難民を支援する場合もあり、自国に難民が流入することを恐れている国もある。それぞれの利害関係が異なるからである。

このような難民問題は将来、朝鮮半島をめぐる起る可能性が高い。朝鮮半島の有事又は北朝鮮の崩壊の際に、もしくは何らかの理由で内戦状態となった場合に、大量の脱北者が発生することになる。北朝鮮体制が崩壊する時、北朝鮮の住民にとって食料と安全は重要な問題となり、北朝鮮の住民は、安全と食料の確保が容易な場所を求めて住居を移動するようになる。しかし、北朝鮮の内部での食糧供給が安定しているところは極めて少ないであろう。したがって、多くの北朝鮮の住民は、中国と韓国に避難することとなるが、移動を規制することは難しいだろう<sup>3</sup>。朝鮮半島の有事の際、韓国に流入する避難民の合計は300万人を超え

ると予想されている。韓国と北朝鮮の間の非武装地帯（DMZ）には数多くの地雷が埋められており、厳しい警戒状態下にあるため、国境付近の住民の一部は中国に避難し、一部は船などを利用して日本に来る可能性も高い<sup>4</sup>。

北朝鮮から脱北した人々（いわゆる「脱北者」）を難民として受け入れるかどうかは、受入国の主権に関わる問題である。現在、韓国国内には北朝鮮から脱北して韓国に定着している脱北者が3万人近くいる。ロシアに木伐採に来た北朝鮮人が駐在韓国公館に亡命し<sup>5</sup>、また中国に脱北した北朝鮮の住民が中国内の韓国公館に亡命意思を表明して注目され始めた脱北者問題は数がますます増加し、韓国国内で様々な争点を提起している。中国、ロシアをはじめ脱北者が入国して在留している近隣諸国との外交問題、韓国国内に移住した脱北者の定着過程での心理的、社会的適応問題、就職問題など政策的、財政的問題が生じている。

本来、難民とは、「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害されたために外国に逃れ、その国籍国の保護を受けることができない者」をいう。1951年に採択された「難民の地位に関する条約」

（Convention Relating to the Status of Refugees、以下、「難民条約」という）と1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」（Protocol Relating to the Status of Refugees、以下、「難民議定書」という）はこのような難民（狭義の政治難民、条約難民をいう）を中心に定めている<sup>6</sup>。北朝鮮から脱出した脱北者はこのような政治難民に該当するのか。すなわち、国際法上の難民に該当するかどうか、難民ではない場合、国際人権法上の人権保護法規による保護の可能性と方法は何かなどの問題を考えなくてはならない。また、北朝鮮の脱北者は脱北の過程で人権侵害、難民地位付与拒否、強制送還などを経験していることが知られている。

本稿では北朝鮮の脱北者（以下、「脱北者」という）の発生原因と現況、また、脱北者の法的地位と難民認定の可能性について考察する。また、中国など第三国における脱北者の人権侵害状況に対する人権保護方案をみる。最後に、脱北者に対する国際的な保護と難民認定に関する国際的措置の必要性について考察する。

## 1. 脱北者の発生原因と現況

### 1. 脱北者の定義

北朝鮮を脱出して韓国に入国した人に対する用語が統一されないまま「亡命者」、「越南者」、「亡命北韓同胞」、「北韓離脱住民」、「脱北民」など様々な呼び方が存在している。脱北者については、韓国では1997年1月に「北韓離脱住民保護及び定着支援に関する法律」（以下、「脱北者定着支援法」という）が制定されてからで「北韓離脱住民」という用語を使用することになった。しかし、「北韓離脱住民」という用語は言いにくく、一般的に「脱北者」という用語を多く使用し

ている。法律的に「脱北者」とは、「軍事境界線の北地域（北朝鮮）に住所、直系家族、配偶者、職場などを置いている者として、北朝鮮を脱出した後、外国の国籍を取得していない者」と定義されている<sup>7</sup>。脱北者は正式には「北韓離脱住民保護及び定着支援に関する法律」第2条に該当するすべての住民を意味するが、行政的にはこれらの中で「この法律により保護及び支援を受ける者」を「保護対象者」としている<sup>8</sup>。このように北朝鮮を脱出して韓国国内に移住した人々の呼称は、様々な用語が使用されている。本論文では、一般的に使用されている「脱北者」という用語を使用したい。

## 2. 脱北者の発生原因

### ① 北朝鮮の内的要因

北朝鮮では1990年代に入ると、東側陣営の社会主義国家が崩壊し、特別に安価で供給されていたソ連の原油などがほぼ供給停止になり、深刻な食料難とエネルギー不足に直面した。こうした極めて厳しい経済状況に加えて、95年7月から8月にかけて豪雨が北朝鮮を襲い、食料生産に甚大な被害を与えた。これによって大量の餓死者を出した「苦難の行軍」<sup>9</sup>が始まった<sup>10</sup>。1995年から96年の大量餓死という非常事態において、約200万～350万人に達する北朝鮮の住民が餓死したと推測されている<sup>11</sup>。それ以降、国際救護団体や対北朝鮮支援団体の情報によって、北朝鮮の構造的な食糧問題が持続的に提起されてきた。1997年に亡命した黄長燁元朝鮮労働党書記も90年代の「苦難の行軍」の時期に約300万人以上の人民が餓死したとの証言をしている。この時期から北朝鮮で目立つようになった社会現象の一つが、一般住民の「脱北」である。

最初は食料調達と中国に居住している親戚からの支援を求めて国境を越えて中国に入っても、北朝鮮に戻るケースが多かった。しかし、北朝鮮の経済悪化の長期化によって北朝鮮に戻らない人が増え続けた。このような北朝鮮の厳しい経済難と自然災害による食料不足で中央統治と配給体制が崩れ、その結果、国家からの配給に慣れてきた北朝鮮の住民は個人の能力に応じて食料、生活用品、医療問題などを解決しなければならないことになった。特に、北朝鮮の食糧難が世界に知られ、国連などを通じた人道的食糧支援が行われたが、北朝鮮内の運送手段の不備と分配の不透明性などが原因で一部地域で大規模な餓死が発生したのである<sup>12</sup>。また、外部から北朝鮮に入る外部情報が脱北の原因の一つとしてあげられる。海外留学生、中国から流入される韓国放送（ドラマ、ニュースなど）、国際機構や民間支援団体関係者との接触を介して、中国と韓国の発展状況を知った北朝鮮の住民には北朝鮮体制に対して不満が生じる。外部から得た情報による自由への希望、そして出身階層による教育、就職選択の制限、様々な労働力や経済的搾取などでより良い教育と生活を求めて脱北を試みる。このように2000年以降の

脱北には、中国との経済交流が拡大するにつれて外部世界の情報が北朝鮮の内部に流れたこと、さらには長引く経済政策の失敗と政治的・階層的な構造の不満が主な脱北の要因として作用した。

北朝鮮の経済難とともに社会体制不安に伴う犯罪も増加した。党幹部の間の贈収賄、汚職、窃盗や強盗、性犯罪、麻薬犯罪など様々な犯罪が増加することによって逮捕され処罰を受けたり、逮捕される可能性が高い者が中国や韓国に脱北したりするケースも多い。また外貨稼ぎの事業において、韓国の商社員や宣教師などと接触した場合、北朝鮮当局の処罰の恐れがあるため、脱北を試みる場合もある<sup>13</sup>。脱北者の多くは、最初は経済的な理由で生活費を稼ぐために脱北したが、時間の経過とともに現地の新しい文化を体験し、価値観の変化によって新しい生活への欲求が高まることになる。つまり、空腹、経済的困難、人権差別などの理由や豊かな生活、子供の教育問題などの理由で脱北する住民が増えてきた。このような現状は食糧難を経験している層だけでなく、中流階層の出身の脱北者が増えるなど全階層の住民の間で発生している。

## ② 外的要因

北朝鮮の住民の脱北を誘導する外的な要因としては、広域にわたる国境線と国境警備の不備、国境隣接の朝鮮族居住地の比較的高い経済水準、国内外の宗教団体と民間団体の救援活動などを挙げることができる。中国の東北3省を中心とした朝鮮族社会の脱北者に対する保護と支援が脱北者の誘引の一つの原因になっている。地理的に北朝鮮と近いため簡単に往来することができ、何よりも言葉が通じるので脱北者が安全に生活することができる場所である。また、中国の改革開放による産業化の波に乗って女性が大都市や韓国に大挙移動し、農村地域の男性が配偶者を求めるという現象が急増するようになり、脱北女性の活動領域が広がった。つまり、脱北女性は、中国男性との婚姻や性的関係を媒介として、より簡単に隠れ家と滞在基盤を用意して生活費を稼ぐなど、韓国国内へ入国しやすくなった。このような現象は、男性脱北者が減少している一方で、女性脱北者が急増している現実と無関係ではないことが分かる<sup>14</sup>。1990年代に北朝鮮最悪の食糧難で脱北者が急増する中、韓国国内の宗教団体は北朝鮮の食糧支援とともに脱北者を支援したり隠れ家を提供したりした。また韓国への入国活動を推進し、脱北者の人権を国際法的に保障するための難民地位付与発動を展開した。しかし、2001年以降、中国の取り締まり強化で韓国国内の民間団体の活動家が追放され、中国での支援活動を中止せざるを得なかった。その結果、中国での脱北者支援活動は、当初と比べ大幅に減少したが、それでも支援活動は密かに進められている<sup>15</sup>。

韓国政府の脱北者の保護及び定着支援政策も、北朝鮮の住民の脱北要因の一つとなっている。1997年に韓国政府が制定した「脱北者定着支援法」に基づいて脱北者が海外公館を含め、韓国政府当局に保護を要求した場合、例外的な場合（反

人道的犯罪など)を除いて、適切な保護をすることを原則としている。韓国に入国した脱北者については、社会定着を支援するために、社会定着適応教育を実施した後、定着金、住宅・就職・教育支援をはじめとする生計給与支援や医療支援以外にも様々な居住地支援業務を実施している。このような理由で北朝鮮からの脱北者が年々増加する傾向を示してきた。また、2000年以降、家族単位で脱北し、韓国に入国するケースが増加している。このような傾向は、先に韓国に入国した脱北者が北朝鮮にいる家族の脱北を助ける事例が増加しているという事実から確認することができる。

しかし、金正恩体制の成立以降、脱北者が減少する傾向が見られた。様々な理由があるだろうが、何よりも中国当局による脱北者の強制送還が主な理由の一つである。90年代中盤以降、中朝国境を通じて中国に脱出した北朝鮮の住民が急増し始めた。中国は北朝鮮との関係を考慮して、脱北者を難民として認めず、不法滞在者と規定するだけでなく、脱北者の社会問題などを理由に公安当局が脱北者を逮捕して北朝鮮に強制送還させた。また、2008年北京オリンピックのため、中国と北朝鮮の間の国境管理が強化されたことも、脱北者の減少の原因として考えられる<sup>16</sup>。

### 3. 韓国内における脱北者の現況

#### ① 北朝鮮脱北者の韓国入国の現況

1990年代初頭には、韓国国内に入国した脱北者は年間数十人程度であったが、2000年代に入って徐々に増加した。2011年までに韓国へ入国した脱北者は年間3千人近く増え続けたが、12年からの脱北者は急速に減少した。その原因は様々あるが、金正恩体制以後、北朝鮮経済が緩やかに回復したことや中国との国境地域の警備が強化されて脱北が困難になり、中国当局に捕まって北朝鮮に強制送還された者に対する処罰が強化されたのがその原因の一つである。また、北朝鮮当局が脱北予防に力を入れ脱北を手助けした者への処罰を強化したことも背景にあると見られる。2016年6月現在、韓国に入国した脱北者は計29,543人でまもなく3万人になると予測される<sup>17</sup>。2016年1月から2016年6月までに韓国へ入国した北朝鮮脱北者は749人で、前年同期に比べ22%増加した。2011年に金正恩体制が発足して以降、韓国へ入国した脱北者が目に見えて増加したのは初めてである。脱北者が増加に転じた一因として、今年初めの北朝鮮による4回目の核実験と長距離ミサイル発射を受けた国際社会の制裁強化が挙げられる。制裁の影響で北朝鮮本国からの「上納」圧力が強まり、外貨稼ぎのため海外に派遣された労働者が相次いで脱北している<sup>18</sup>。

入国状況（2016年6月末現在）

年度	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	合計
男	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	144	8,647
女	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	605	20,896
合計	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	749	29,543

（出典：韓国統一部資料）

韓国に入国した脱北者を性別で比較してみると、20代～30代の女性が圧倒的に多い<sup>19</sup>。これは、女性が脱北して中国など第三国で結婚したり、男性よりも単純に仕事に就くことができるためである。最近、北朝鮮が中国で経営するレストランの従業員13人が集団脱出して4月初めに韓国に入国したのに続き、6月にも3人の従業員が脱出して韓国入りした。また、海外の駐在者、外交官などエリート層の脱北が増加傾向にある。エリート層の脱北が急増した理由として、金正恩委員長長の恐怖政治などにより、体制への不安が高まっているのではないかと見られる<sup>20</sup>。

## ② 韓国政府による支援の状況

韓国政府は、脱北者を南北分断により苦しむ「分断被災者」と見なし、本人の自由意思に基づいて保護と支援を希望する場合、これらを全員受け入れる原則を堅持している。また、北朝鮮社会の特殊性を勘案して、脱北者を「広義の難民」と見なして保護する必要がある、いずれの場合も、人道的な観点から、本人の意思とは関係なく強制送還してはならないという立場を堅持している。すなわち、韓国政府は、海外滞在脱北者の内、韓国に入国を希望する者はすべて受け入れることとともに、第三国に定住を希望する脱北者には最大限に定着支援を提供している<sup>21</sup>。韓国政府は「脱北者定着支援法」に基づいて脱北者が安定的に定着・自立することができるように支援している。韓国に入国した脱北者は脱北者定着支援施設である「ハナ院」に入所して12週間にわたり社会適応と早期定着に必要な教育を実施している。そこで脱北者は自由民主主義・資本主義社会に対する教育、パソコン・料理など基礎職業訓練を受ける。そして、環境の変化による情緒的不安感を解消するための心理面の安定及び情緒純化のための教育を受ける<sup>22</sup>。ハナ院での教育終了後、住居地に定着した場合、政府は基礎的な生計を解決し、自立基盤を用意するように一定の現金を支援している<sup>23</sup>。また、5年間の居住地保護期間に北朝鮮離脱住民支援財団、地域適応センターなどから定着のための教育・就職活動等の支援など地域社会での社会保障支援を受ける。

## II. 脱北者の難民認定問題

### 1. 脱北者の法的地位

脱北者問題は広い意味で難民問題である。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) によると「ある人が難民条約の条件を満たしていれば、直ちに難民になる。これは彼が難民の地位を判定される前にすでに獲得している属性である。難民判定が難民資格を付与するものではない。難民判定は、単にその人を難民として公表するものであるだけだ。彼は難民判定で難民になれるのではなく、難民であるため、難民として認定されているだけである」と表明している<sup>24</sup>。しかし、中国当局は脱北者は一括して「経済的困窮者であるだけで難民ではない」と主張している。したがって、脱北者に対して国連難民高等弁務官の接触許与 (concession)、難民判定、難民判定結果の受け入れという普遍的な難民手続きを許可せず、検挙後、直ちに北朝鮮への強制送還措置が行われた<sup>25</sup>。また、吉林省自治区は脱北者を強制送還することを定めた法律を制定した<sup>26</sup>。中国当局の立場は脱北者は、誰も難民に該当する者がなく、難民条約で先に中国と北朝鮮の間で締結した国境合意に沿って強制追放するのが原則だと主張している<sup>27</sup>。しかし、難民条約のような多国間条約は、中国と北朝鮮との間の相互約束、また強制送還の禁止のような普遍的な国際人権法に明らかに違反する相互合意に優先することができる<sup>28</sup>。したがって、難民判定せずは無条件に強制送還することとした中国と北朝鮮の相互協約や吉林省の脱北者の強制送還法は、明らかに国際人権法に違反する。しかし、中国は脱北者を一括して違法な経済的困窮者と断定して強制送還する立場を固守している<sup>29</sup>。中国の満州地方にはすでに200万人の朝鮮族が居住しており、中国当局は潜在的な問題を起こす少数民族として見ている。このため、中国は結局、北朝鮮の住民を難民として認定することを拒否し、大部分の脱北住民を北朝鮮に返している。もし中国が脱北者を難民として認定した場合、彼らは国連が定めた権利を保障され、その権利に基づいて扱われなければならないからである<sup>30</sup>。

### 2. 脱北者の難民認定の可能性

難民資格を認める主体は難民条約の締約国又は国際機関である UNHCR である。難民条約に基づく難民認定は、特定の集団と人員について処理する難民条約を履行するための当該締約国の権限に属する<sup>31</sup>。そして、UNHCR の慣行に基づく難民認定は UNHCR の固有の権限である。UNHCR は、難民条約・議定書との比較で言えば、その保護する対象の範囲が広いことや難民問題の解決に向けた措置を推進したりすることなどがその大きなメリットである<sup>32</sup>。すなわち、戦争や内乱などにより発生した難民や国内避難民、経済難民なども UNHCR は保護対象とする。一方、難民条約では難民の定義を行っているものの、立証責任や立証基

準を含め難民の認定手続については何らの定めも置いていない。どのような難民認定手続を採用するかについては、各締約国の立法裁量に委ねられている。したがって、難民として認定されても、当該難民を受け入れるかどうかは、各国が領域国として独自に主権的判断に基づいて決定しうる事項とされている<sup>33</sup>。脱北者の場合は難民条約上の難民あるいは UNHCR の保護対象としての難民であるかは、一括して判断するものではなく、個別に判断する事項である。脱北者は難民条約上の伝統的な難民としての認定が困難であるが、UNHCR の慣行上の難民として幅広く認めなければならない。なぜなら、事実上難民又は人道的難民である非難民 (non-refugees) であっても、自分の本国 (北朝鮮) に強制送還されれば、厳しい処罰を受ける可能性が高いため、UNHCR の保護対象となるものである。結局、脱北者のうち、難民条約上の難民の保護対象に該当する者は難民として保護され、その以外の脱北者は UNHCR の保護を期待することが望ましいと考えられる。

以下では、脱北者を難民として認定するため、難民条約上また UNHCR 規定上の難民の要件を考察する。

### (1) 難民資格の要件

難民の資格要件は、1951年の「難民の地位に関する条約」及び1967年「難民の地位に関する議定書」で要求している要件を満たすことである。すなわち、「迫害を受ける恐れがある十分な理由のある恐怖」と「国籍国の外にいる者であって、自国政府の保護を受けることができない又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」である。難民条約及び議定書における難民に該当するとの難民認定を受けるためには、本人自らが該当性の立証をしなければならぬ<sup>34</sup>。

#### ① 「迫害を受ける恐れがある十分に理由のある恐怖」

難民とは、その本国政府による「迫害を受ける恐れがある者」であり、その迫害の理由は「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又は政治的意見」のいずれかによる<sup>35</sup>。このような理由の中で最も一般的又は重要な理由は政治的意見であり、経済的理由は迫害の理由にはならない<sup>36</sup>。「難民高等弁務官事務所規定」では、純粋に経済的な性質の理由 (reason of purely economic character) は難民の資格要件には例外であると明示的に規定されている<sup>37</sup>。しかし、経済難民も難民として見る見解もある<sup>38</sup>。「迫害」というのは人間の尊敬性を無視し、生命と身体を侵害する行為である<sup>39</sup>。国際刑事裁判所に関するローマ規定には「迫害とは集団又は共同体の同一性を理由として、国際法に違反して基本的な権利を意図的にかつ著しくはく奪すること」という<sup>40</sup>。難民と認められるための「恐怖」は、個人の主観的恐怖では足りず、その恐怖が「十分に理由が

ある」ことが必要である<sup>41</sup>。主観的な要素として、「主観的な感情」(subjective feeling)と客観的な要素として「合理的な理由」(good reasons)が必要である<sup>42</sup>。これは、難民の地位を決定するのは当事者の心理状態のみではなく、それが客観的な状況により裏付けられていなければならないことを意味している。こうして、「恐れがあるという十分に理由のある恐怖」とは主観的な要素と客観的な要素の双方を含んでいるのであるから、恐れがあるという十分に理由のある恐怖が存在するか否かを決定するには、これら両方の要素が考慮されなければならない<sup>43</sup>。

## ② 「国籍国又は常住国の外にいる者」

「国籍国の外にいる」という意味は、無国籍者と区別された意味で国籍を有する者に関するものである。大部分の場合、難民はその出身国の国籍を保持している。難民は国籍国又は常住国の外にいることという要件は、難民として認定されるための一般的な要件として簡単に判断できる事実的な事項であり、ほとんどの事例において議論がなされていない。迫害される恐れは、必ずしも難民の国籍国の領域全体に及んでいるものとは限らない。民族的衝突や内戦を含む重大な騒乱の場合にあっては、国の一部分に迫害が生ずることがあり得る。難民であるためには国籍国の外にいないといけないという要件は、必ずその者が非合法にその国を去ったり又は十分に理由のある恐怖の故に国を去ったりするものでなければならないことを意味するわけではない。迫害の恐れがない状態で出国し、その後本国政府による迫害を受ける恐れが生じた場合、後になって難民になるような者を「後発的難民」(refugees sur place)と呼ぶ。国外に勤務する外交官やその他公務員、戦争捕虜、留学生、移民労働者及びその他の者は海外に滞在している間に難民の地位申請をして難民と認められることがある<sup>44</sup>。また、十分に理由のある恐れを高めることができることは国籍国の軍事クーデターのように難民にとって外部的事項であるし、出身国政府に反対する発言を公然とした場合のように難民自身の行為に密接に結びついているものである。

## ③ 「国籍国の保護を受けることができない又は望まない者」

これは自国政府による迫害を受ける恐れがあるが故に保護を受けることができず、また自国の当局と接触することを恐れるが故に保護を受けることが望まないことをいう<sup>45</sup>。国籍国の保護を受けることができないことは当事者の意思を超えた事情を暗示する。例えば、国籍国が保護を及ぼすのを妨げたり、拒否したり<sup>46</sup>、保護の実効性が失われたりするものとして、戦争、内戦、その他重大な騒乱があろう。「望まない」ということは、国籍国の政府の保護を受け入れることを拒否する難民についてである。それは「そのような恐怖を有するため」という文言により制限されている。本国政府の保護を希望する場合には、そのような希望、「迫害を受ける恐れが十分に理由のある恐怖を有するために」国外にあるという主張と矛盾することになろう。国籍国の保護が得られる場合であって十分に理由のあ

る恐怖に基づいてこれを拒否する根拠がない時は、当事者は国際保護を必要とするものではなく難民ではない<sup>47</sup>。

## (2) 脱北者の難民資格要件及び資格決定

### ① 脱北者の難民資格要件

北朝鮮を脱出し、中国などに違法に滞在している脱北者は北朝鮮の労働党員ではなく、一般住民がほとんどである。これらは難民条約上の「特定の社会的集団の構成員」に該当する者、すなわち、非党員の身分であり、北朝鮮の社会主義体制に同調していないという「政治的意見を理由に迫害を受ける」可能性が高い者に該当する。そして、北朝鮮の憲法第75条には「公民は居住、旅行の自由を有する」と規定しているが、実際には北朝鮮の住民には居住移転及び旅行の自由は存在していない。また、北朝鮮の刑法第63条は「共和国公民として他の国へ逃亡する行為を犯した者」に対して公民「祖国反逆罪」として5年以上の「労働教化刑」に処する。特に行為が重大な場合には死刑及び財産没収刑に処する」と規定している<sup>48</sup>。また、第221条は「違法に国境を出入りする者は1年以下の「労働鍛錬刑」に処し、行為が重大な場合には5年以下の労働教化刑に処する」と規定している<sup>49</sup>。一時的に国境を越えて自発的に帰還した者は該当していないが、数回にわたって国境を越え中国で違法滞在者や韓国の宣教師などと接触した者は厳しい処罰の対象になる<sup>50</sup>。

脱北者は自ら北朝鮮を脱出して、北朝鮮当局の保護を受けることを希望しない者であって、又は迫害を受ける恐れがある十分に理由のある恐怖による国籍国の保護を受けることを望まない者に該当する。すなわち、脱北者は北朝鮮の社会的・経済的変革などの理由で国境を越え、本国の保護を受けることができない状態である広い意味での「難民」に該当する。

脱北者は難民条約や難民議定書上の難民の対象には含まないという多数説の立場と UNHCR 規定による純粋な経済的理由の難民の資格から除外されると規定している。しかし、最近は UNHCR も経済的難民も難民として認める傾向であることは国際慣行として定着している。これらを考慮し、北朝鮮を脱出して中国などに滞留している脱北者を単に食糧難と経済難を理由で脱出した経済的難民として見る難民条約や難民議定書上の難民ではないという主張は難民流入の変化や難民発生の原因の多様化による難民認定の拡大傾向に逆行することになる。したがって、このような脱北者は難民条約上又は難民議定書上の難民として認めなければならない。

### ② 脱北者の難民資格認定

前述したように難民資格を決定する主体は「難民の地位に関する議定書」の締約当事者の固有な権利であり、同時に UNHCR の特権である。難民条約第35条及

び難民議定書第2条は、締約国がUNHCR、国際連合の他の機関の任務の遂行に際し、これらの機関と協力すること、そして、特にこれらの文書の条項の適用を監督する責務の遂行に際し、同事務所に便宜を与えることを規定している<sup>51</sup>。したがって、各国は脱北者の難民資格を決定することに関しては、議定書第2条の規定に基づいて難民高等弁務官と協調しなければならない。脱北者に対して難民高等弁務官と協調せず、難民と認定しないほか、脱北者を強制送還することは議定書第2条の違反である。

脱北者が国際難民法によって難民として認定された場合には、難民条約で認められている権利と自由を享受することになる。しかし、現実的に、中国政府が脱北者を単なる「経済難民」ないし「違法滞在者」として認識しているため、国際難民法による保護が容易ではないとされている。さらに、1986年に中国と北朝鮮が締結した「辺境地域管理議定書」<sup>52</sup>と両国の外交関係などをもとに、駐中脱北者は頻繁に北朝鮮に強制送還され、脱北者の事態は悪化している。したがって、以下では脱北者を「人権保護に関する普遍的規定」を通じて最小限に保護することができるかについて検討したい。

### 3. 脱北者の庇護とノン・ルフールマン (Non-Refoulement) 原則

#### (1) 脱北者の庇護

##### ① 庇護の意義

庇護 (asylum) とは、本国の追跡が及ばない外交使節公館、外国軍隊の兵舎、外国軍艦、軍用航空機、外国領事館内に入ってきた政治的難民に亡命を許可し、その本国へ引き渡さないことをいう。国家は本国からの迫害を逃れてきた個人を領域内に庇護する自由を持つ<sup>53</sup>。庇護権は国家が個人に庇護を与える権利であって、個人が国家に庇護を請求できる権利ではないとされてきた。庇護には庇護の行われる場所により「外交的庇護」(diplomatic asylum) と「領土的庇護」(territorial asylum) とに分けられる。庇護は、少なくとも入国・在留許可および迫害の持っている国への追放・送還の禁止原則 (ノン・ルフールマン原則) に基づく難民を一時的に保護する実体的又は制度的な措置として、難民の前段階の人々を保護するための制度である<sup>54</sup>。

##### ② 庇護の認定

一般国際法上、外交的庇護権は関係国の間に外交的庇護権を認定するという特別協定がない限り認められないとされている<sup>55</sup>。外交的な庇護の許与は、国家によって制定された法規に違反した人を国家の権限により捕まえることを阻止するものであることを考慮するならば、これは、事実上、国家の領土的主権尊重の原則と衝突し、これを排除することを意味するものである。一般的に外交的庇護の

対象は、政治的理由に基づいて追及されている者にのみ許与されるものである。

領土的庇護権は、領土主権の論理的帰結としての国家の権利であって義務ではない。世界人権宣言第14条は「すべての人は、迫害からを免れるため、他国に避難することを求め、かつ避難する権利を有する」と規定している。また、1967年に第22国連総会で採択された「領域内庇護宣言」を根拠に、「個人の人権として庇護権を再構成すべきだとの議論もあるが、庇護権はあくまで国家の権利であり、個人が庇護を受ける権利ではない」と規定している<sup>56</sup>。国家による領土的庇護の許与は、領土主権の行使であることについては、議論がない。国家は自国領域に逃避してきた外国人を国内に留め、追放や他国への引渡しを拒むことができる。

結局、難民に領土的庇護を認めるかどうかは、国際法によって規定される法律上の義務により、領土国の配慮によって与えられる側面が強い。各国は、難民に真の人道主義に基づいて、永久的庇護又は少なくとも一時的保護を認めて、同時に積極的な庇護慣行の効果的な実施を確保するための適切な履行措置を取らなければならない。特に中国政府は、脱北者が難民であるか、単に密入国者に該当するかについての判断において、最低限、脱北者に一時的な避難所を提供した後、脱北時期・動機・現在の状況など事実的な側面を考慮した審査を行って、その結果によって措置を取らなければならない。

## (2) ノン・ルフールマン原則

### ① ノン・ルフールマン原則の定義

難民の保護において最も重要なのは強制送還禁止（ノン・ルフールマン原則）という国際法の原則である。ノン・ルフールマン原則とは、迫害から逃れてきた難民をその生命が脅威にさらされる恐れのある国へ追放又は送還してはならないという原則である<sup>57</sup>。難民条約第33条で規定されており、今日では慣習国際法上の原則として確立している<sup>58</sup>。したがって、国家は一般に、難民を必ずしも自国で受け入れる必要はないが、ノン・ルフールマン原則を遵守し、安全な第三国に出国させる等の措置を取らなければならない<sup>59</sup>。同原則は1977年のUNHCRの執行委員会(Executive Committee, 以下EXCOM)の「強制送還禁止原則は各国によって一般的に受諾された」ことを明らかにし、その後も同原則が国際法上の一般原則であり、強行規範化されたことを強調するものである<sup>60</sup>。

1981年、EXCOMはすべての場合における国境での入国拒否不可を含むノン・ルフールマンの基本原則を遵守しなければならないと結論を出した<sup>61</sup>。国境において入国を求めている人については、門前払いをするのではなく、人道的見地から、まず、入国を認めるべきである。この対象となる人々は、迫害があるかどうかについて未確定の場合が多いので、ノン・ルフールマン原則によってよりも、広い庇護の中に含まれている暫定的庇護(provisional asylum)という人道的な次

元で考慮すべきであろう<sup>62</sup>。また、1993年に国連総会に提出された UNHCR の報告書によると、「すべての難民はその地位が確定されるまでに難民という推定下で扱われべきであり、ノン・ルフールマン原則が公式的に確定されたかどうかを問わず適用しなければならない」と報告した<sup>63</sup>。これらによって1997年に EXCOM はノン・ルフールマン原則について幅広い概念として使われた。すなわち、この原則は公式的に難民地位を付与されているかどうか問わず、人種その他の理由で自分たちの自由と生命を脅かされ、あるいは拷問を受ける危険があると信じられる実質的な根拠がある領域に難民を追放又は送還することを禁止することである<sup>64</sup>。

要するに、少なくとも大量難民が発生した場合、各国は自分の国境に押し寄せてくる難民を遮断したり、国境を封鎖してはならないというのが UNHCR の慣行が要請するところである。さらに大量難民の場合、公式的には難民資格を認定されない人々であってもノン・ルフールマン原則によって保護される資格があるということである。このような慣行を尊重すれば、北朝鮮の住民が大量に国外脱出が発生した場合にも、関連国である中国やロシアは国境閉鎖措置を行ってはならないことになる。

## ② 脱北者への適用

北朝鮮の人権侵害に関する国連調査委員会 (The Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: COI) の報告書によると、中国から強制送還される人々を北朝鮮で待ち受ける拷問や恣意的投獄、その他の甚大な人権侵害にも関わらず、中国は適切な書類のない中国国内の北朝鮮住民を強制送還する方針を厳格に遂行している<sup>65</sup>。2013年5月、15歳から23歳の9人の北朝鮮住民がラオス人民民主共和国から中国経由で強制送還された。国連難民高等弁務官は中国とラオス両政府に懸念を伝え、国連人権法と難民法におけるノン・ルフールマン原則を再確認するよう促した<sup>66</sup>。

難民条約だけでなく、「拷問及び他の虐待、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」(以下「拷問等禁止条約」)にも強制送還禁止原則が規定されている<sup>67</sup>。拷問防止委員会 (Committee against Torture: CAT) は「拷問等禁止条約」第3条の強制送還禁止原則の解析上の「拷問 (torture)」より程度が弱い「その他、残酷で非人道的又は屈辱的な待遇や処罰、すなわち、その他の「虐待行為 (ill-treatment)」についても強制送還禁止の原則が適用されることを表明している<sup>68</sup>。このように拷問等禁止条約はその対象になるのが難民ではなくすべての人に適用されることから難民条約よりその適用対象が広い。また難民条約第33条で禁止されている「追放」(expulsion) 及び「送還」(return) に加え拷問等禁止条約では明示的に犯罪人の「人道」(extradition) も禁止している。しかし、中国は、二国間協定に基づく国への難民の強制送還を実施する権利を強調し、北

朝鮮からの難民認定申請者の審査を行っていない。また、他国へ再定住が可能な大使館に逃げ込んだ少数の北朝鮮難民についても、北朝鮮への即時送還のため、中国は関係諸政府に難民の引き渡しを躊躇なく要求している<sup>69</sup>。中国は脱北者を「拷問及び虐待行為が行われる恐れがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある」北朝鮮に適切な事前措置なく一括して強制送還すれば、これは条約の当事国である中国が拷問等禁止条約上の強制送還の義務に明白に違反することになる<sup>70</sup>。また、中国と北朝鮮の間に犯罪人人道条約など二国間協定に基づく脱北者を送還する協定上の義務があるとしても、その協定が国際法上の強行規範（*jus cogens*）の拷問禁止及び強制送還禁止に反する内容が含まれている場合は、これは根本的に無効である。中国政府も1993年、2000年、2007年の拷問防止委員会に提出した国家報告書において「拷問等禁止条約」第3条上の強制送還禁止原則は中国の両者条約上の人道あるいは送還義務に優先するという立場をすでに明らかにしている<sup>71</sup>。

COI調査報告書によると、調査委員会が集めた証言や他の情報から、北朝鮮住民が国境を越えて中国に入るのは、多くの場合、「彼らの宗教的もしくは政治的意見のために彼らが確実に迫害されると恐れるからである」と判断した。他の理由は、「低い出身階層にある人たちは、社会的経済的貧困に追い込まれるという形で迫害されているためである。加えて、北朝鮮に強制送還された人々は、常に、拷問、恣意的拘留を受け、強姦、強制失踪、即決処刑、その他の甚大な人権侵害にさらされる場合もある」と認識した。したがって、中国から単に経済的不法移民と見られている脱北者は、迫害から逃れる難民か、もしくは後発難民であることに間違いはなく、それ故、国際的な保護を受ける資格があると認識したのである<sup>72</sup>。

### III 脱北者保護問題の取り組み

#### 1. 国際人権法上の脱北者の保護

国際社会は国連憲章をはじめ、世界人権宣言や市民的・政治的諸権利に関する国際規約、経済的・社会的・文化的諸権利に関する国際規約などを含む多くの国際人権法規を発展させてきた。それらには人間が基本的に享受すべき権利が列挙されており、多くの人権が国際慣習法的な地位を有するとされている。根本的に難民法自体もその根拠は人権法にあることが指摘された事実である<sup>73</sup>。難民の権利認定は本国で集団的に基本権を拒否された人々に対する人道的事実として見なければならぬ。国際人権法は難民地位の有無に関係なく、すべての個人に適用される。

脱北者のような関連当事国が公式の国内難民認定手続もない状態で該当脱北者の難民地位の可能性を全面否定し、すべてを「不法移民者」（*illegal immigrants*）

や「経済移民」(economic migrants)として扱っている場合、難民としての地位や関連待遇など難民法的な主張が実際に効果を発揮するのは決して簡単なことではない。脱北者は難民ではなく不法移民者であっても、そして政治的迫害ではなく、内乱や深刻な食糧難に耐えられず、自国を脱出した者であっても、これらは一人の人間として適用されるべき国際人権法によって保護を受けなければならない存在である。脱北者が一時的に通過又は在留し、難民申請を行った国家は生命権、身体の安全、一時避難所、食糧などの保護を通じて人間としての基本的な人権を保障しなければならない。いずれの国家も彼らを国際法が禁止している非人道的な扱いをする場合、国際人権法に重大な違反をすることになる。国際人権法は包括的な人権条約だけでなく、人種差別、拷問、女性、児童など各種の条約が別途に存在し、しかも普遍的な人権保護体制に加えヨーロッパ、米州、アフリカなど地域別人権保障制度も発達している。このように、国際人権法は難民法より広範囲かつ強力な保護を提供する法的枠組みである。一例として、拷問等禁止条約上の強制送還禁止原則は難民地位条約上の強制送還禁止原則と比べ、その適用対象と範囲がはるかに広いのである<sup>74</sup>。

ここで問題は、現在の国際人権法体制内にはこのような権利を執行する手段が少ないか利用することができないという問題が生じる。例えば、中国内に多くの脱北者が移住し、彼らに対して人権侵害をしても、拘束力のある決定や制裁を与えることができる適切かつ有効な履行手段が存在しない。この問題は次に述べる国連による措置である程度に克復することができる。

## 2. 国連による脱北者の保護

### ① 国連総会及び人権理事会

国連の重要機関はすべて一定部分の人権保護の業務を担当する。国連総会は人権理事会及び条約監視機構報告書などを通じて公式な人権報告書を受理し、検討するという側面で重要な役割を果たしている。国連総会はこれをもとに人権関連決議案を採択し、旧人権委員会(Commission on Human Rights)の報告書を検討した後、2005年から毎年、北朝鮮人権決議案を採択している<sup>75</sup>。そして、国連人権委員会を承継した国連人権理事会(Human Rights Council)も、2008年から北朝鮮人権決議案を連続採択している。このような決議自体は法的拘束力は持っていないが、関連国に大きな政治的負担を与えることは確実である<sup>76</sup>。また同理事会は普遍的定期的審査(Universal Periodic Review: UPR)<sup>77</sup>による北朝鮮の報告書を提出し、2009年12月、代表団を派遣して審議を受けた。国連の次元で、北朝鮮人権決議案、UPRなどを通じて北朝鮮当局に人権状況を改善するように促しているが、北朝鮮当局が全く改善の意志を示さないため、国際社会でより強力な措置の導入の必要性が認識されてきた。その結果、国連総会と国連人権理事会は2012

年から北朝鮮人権決議案をコンセンサス方式 (consensus system) で採択している。これは北朝鮮の人権状況の深刻性と国際社会の関心を示している<sup>78</sup>。国連人権理事会は2013年3月、第22回会議で「北朝鮮人権調査委員会」(COI) を設立した<sup>79</sup>。国連北朝鮮人権調査委員会の設立は武力衝突がないにもかかわらず調査委員会が設立された最初の事例である。同委員会は第24次国連人権理事会 (2013.9.17) 及び第68次国連総会 (2013.10.29) で口頭報告 (oral update) を行った。そして、2014年2月7日には書面報告書 (written report) を一般に公開した<sup>80</sup>。

同報告書では「組織的かつ広範に行われる深刻な人権侵害が北朝鮮内で発生し、現在も発生しており、このような人権侵害行為は人道に反する罪 (crimes against humanity) を構成する」と定めている<sup>81</sup>。又は、同委員会は北朝鮮、中国、国際社会、韓国国民、北朝鮮人権関連機関に対し勧告し、特に国連には北朝鮮内の人権侵害事態を国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC) に付託するか、特別裁判所 (ad-hoc tribunal) を設立するように勧告した<sup>82</sup>。このような国連を中心とした活動は今後、北朝鮮当局を圧迫すると同時に北朝鮮内の人権状況の改善にも繋がることになろう。

### ③ 国連の特別報告者制度

国連人権理事会は国家別又は特定のテーマ別に特別報告者 (special rapporteur)、独立専門家 (independent expert) など専門家や実務グループ (working group) を設けている。この専門家と通常5名で構成されている事務グループを通じて関連事件又は事例を調査し、これに基づいて勧告意見を出す特別手続 (special procedures) を持つ。特別報告者などは関連政府との意見交換を行い、必要に応じ現地調査などを実施して最終調査結果は任務が付与された特定の国家やテーマについて評決と勧告事項 (recommendations) を含む報告書を提出することによって任務が終わる<sup>83</sup>。2015年11月現在で国連人権理事会内には14個の国家別任務と41個のテーマ別任務を持つ独立した専門家が置かれている。その中で脱北者問題と関連する特別報告者としては、「北朝鮮人権特別報告者」(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea) が2004年に任命され、現在まで活動している<sup>84</sup>。そして拷問特別報告者 (Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment) や人身売買特別報告者 (Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children) また、非法・略式・任意的処刑特別報告者 (Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions) などが置かれている。

北朝鮮人権特別報告者は毎年2回発刊される自著の報告書で中国に在留中の脱北者に関する法的問題などを提起した<sup>85</sup>。また、移住民人権特別報告者 (Special Rapporteur on the human rights of migrants)、拷問特別報告者、人身売買特別報告者、女性暴力特別報告者 (Special Rapporteur on violence against women, its causes and

consequences) は共同で中国政府に在中國脱北女性の人身売買及び性的搾取に関する具体的主張や報告に対する説明を要請する書簡を渡したのである。これに対して中国当局は脱北者に関するすべての国際規範を基本的に遵守しているという内容の答弁書を各報告者に提出した<sup>86</sup>。このように、国連人権理事会の特別手続は中国の脱北者政策をすぐに変更させるほど効果的措置ではないが、中国政府と人権侵害に対する具体的な事案について意見交換をすることによって中長期的にはある程度の肯定的な影響を期待することができるだろう。

## おわりに

1990年代半ばの食料難が原因で始まった脱北は、2000年代に入り、外部情報の流入、民主化・自由への渴望などの理由で北朝鮮からの脱出が相次いでいる。現在、韓国国内の脱北者は3万人となり、中国や東南アジアなどに滞在し、韓国及び第三国に入国を希望している脱北者は数万人に及ぶと推測される。また、脱北者の安全及び待遇問題、在外脱北者の規模や状況、難民地位認定問題、脱北者の受け入れなど脱北者に対する立場と政策問題が国際社会の懸案として浮上した。さらに、米国・韓国で北朝鮮人権法の制定や国連北朝鮮人権特別報告者の任命、国連の北朝鮮人権決議案が毎年採択されているなど国際社会の懸念と非難が集中している中で、脱北者問題が国際人権問題として扱われるべきであるという意見が高まっている。しかし、北朝鮮は国際社会のこのような懸念にもかかわらず、核実験を挙行したり、ミサイルの発射実験を挙行したりするなど地域の安全保障を脅かしている。国連安保理は北朝鮮の第4回目の核実験の後、北朝鮮に対する制裁を含む様々な決議案を採択し、北朝鮮を圧迫している<sup>87</sup>。国際社会の圧力で政治的・経済的に苦境に陥った北朝鮮当局は、減少した外貨を埋めるために、北朝鮮の住民だけではなく外国に派遣した外交官、駐在官、労働者にまで外貨上納の負担を与えている。このような理由から、現在の中上層部の脱北者の数が徐々に増加し、最近では最高位のエリート外交官まで韓国に亡命したのである<sup>88</sup>。

朝鮮半島の有事や北朝鮮内部の問題のため、大規模な脱北者が発生した場合、国際難民法体制の下で条約上の難民として認定される可能性は発生状況によって変わる。しかし、脱北者の難民認定の問題は個別国家の主権問題であり、特に脱北者が多い中国やロシアは難民認定と庇護付与問題に消極的な立場を続けている。難民保護の責任は個別国家、すなわち難民の受け入れ国が全面的に負担することになっているため、難民保護に消極的立場をとる原因になる。したがって、難民問題は個別国家と国連総会や人権理事会の決定、そしてUNHCRの積極的支援など国際組織間の連携関係が重要である。もし北朝鮮の急変による非常事態が発生し、大量の北朝鮮住民が周辺国に流入する状況が発生した場合、これを国際

平和と安全に対する脅威と見なして強制力を持つ安保理決議の採択を介して適切な措置を取ることが期待できる。

法的保護の対象となる条約上の難民の定義が1940年代までのヨーロッパ社会を舞台に形成されたため、現実的に頻繁に発生している新しい種類の難民（経済難民、環境難民など）には適用することができないという限界を持つ。したがって、これらの新しい種類の難民を保護することが可能な様々な法的、政策的整備が要求される。北朝鮮住民の大規模な国外脱出という事態が発生した場合、すべてが難民条約上の難民に該当するとは言いがたい。しかし、UNHCRの慣行に沿って幅広い難民概念のカテゴリーに属することは当然である。したがって、脱北者はUNHCRの国際難民の保護取り組みによって国際的な保護を受ける資格を有する。さらに、脱北者はノン・ルフールマン原則の適用を受けなければならない。ノン・ルフールマン原則は本来、国際法上の個別的難民として難民認定を受けた者だけが該当するが、UNHCRの慣行によると大量難民の場合には正式に難民認定を受けていない者でも、この原則によって保護されなければならない。この慣行を尊重するなら、北朝鮮の住民が大量に国外脱出した場合にも、周辺国である中国とロシアは国境閉鎖措置を取ってはならない。また韓国と日本に北朝鮮の住民が流入しても、まず彼らを收容して、国境地帯など安全地域（難民キャンプなど）を設置した後、国際社会の支援の下、一時保護して最終的には本人の意思に基づいて受け入れることが可能な安全な第三国に行く支援をする必要がある。北朝鮮内部の食糧難に起因する大量の脱北事態から北朝鮮政権内の派閥間の権力闘争や政権交代などによる危機的状況、体制不安による大量脱北の可能性など様々なシナリオを想定することができる。これに備えて、韓国をはじめとする周辺国は、北朝鮮から大量の脱北者が発生した場合、その対応や事前予防するための国家間の協力体制の構築などを総合的に考慮しなければならない。

今後、脱北者問題を解決するために、国際難民法とともに、国際人権法をどのように相互補完的に適用していくかについて研究する必要がある。またUNHCR、国際人権条約の履行監視委員会及び国連人権理事会など普遍的国際機構をどのように活用していくかについても持続的な分析と研究が進められなければならない。

## 注

- 1 中山裕美、『難民問題のグローバル・ガバナンス』、東信堂、2013年、13頁。
- 2 1990年代初頭には、アフリカ地域の政治・軍事的な混乱と、2000年代初頭には、アフガニスタン戦争、また最近では、シリア内戦の悪化により、大規模な難民が発生している。2015年現在アフリカ（約500万人）、中東（約477万人）、アジア地域（約414万人）出身の難民が多くを占めている（UNHCR Statistical Online Population Database）。
- 3 Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, RAND, 2013, p.67.

- 4 Id, p.68.
- 5 1990年代ロシアに送出された北朝鮮の労働者のほとんどは、「シベリア伐採工」だった。北朝鮮からの派遣労働者はロシアで伐木と建設、農業、水産業など様々な分野で働いた。すなわち、北朝鮮の労働者のロシア進出はシベリア極東地域の伐木事業と漁業分野などを中心にロシアが装備と資産を提供し、北朝鮮は労働力を提供するような形で行われた。  
(조명철, “북한의 해외진출 현황과 시사점”, KIEP 오늘의 세계경제, 제07호·31호, 대외경제정책연구원, 2007.7.23), 8頁。
- 6 B.S. Chimni, *International Refugee Law*, (London, Sage Publication, 2000), pp.2-10.
- 7 「北韓離脱住民保護及び定着支援に関する法律」第2条1項。
- 8 「北韓離脱住民保護及び定着支援に関する法律」第2条2項。
- 9 「苦難の行軍」は1994年金日成の死後、北朝鮮の経済事情が極めて困難になると、これを克服するために、住民の犠牲を強要した党のスローガンとして1996年新年共同社説を通じて提示された。本来の「苦難の行軍」とは、1938年末～1939年初めまで金日成の引率のもとで抗日パルチザン闘争の過程で日本軍の討伐作戦を避けて100日余りの間行軍したことに由来する (통일부 통일교육원, 『북한지식사전』, 2013.10, p.33)。
- 10 平井久志、『なぜ北朝鮮は孤立するのか—金正日破局へ向かう「先軍体制」』、新潮社、2010年、66-67頁。
- 11 US Committee for Refugees (USCR) Country Report: North Korea 2002、<http://www.refworld.org/docid/3d04c15318.html>
- 12 治安政策研究所 (韓国)、「海外在留脱北者の保護対策に関する研究」、2009年12月、22頁。
- 13 이금순, 「북한주민의 국경이동실태: 변화와 전망」(서울: 통일연구원, 2005), 24-25頁。
- 14 2016年6月現在、韓国に入国した脱北者、計29,543人の内、女性は20,896人で全体脱北者の71%に達している (韓国統一部資料参考)。
- 15 이금순, 전계서, 34頁。
- 16 『海外在留脱北者の保護対策に関する研究』、治安政策研究所、47頁。
- 17 韓国統一部資料参考。
- 18 連合ニュース (2016年8月7日)。
- 19 全体の脱北者の71% (20,896人) が女性であり、20代～30代の脱北者も女性が全体の57% (16,861人) を占める (韓国統一部定着支援課資料参考)。
- 20 デイリーNK ジャパン、2016年8月2日。
- 21 統一部、『2016統一白書』、韓国統一部、2016年5月、162頁。
- 22 統一部、『2016統一白書』、166-172頁。
- 23 韓国政府が支援している「定着支援金」は、初期支給金、分割支給金、住居支援金として家族数によって2,000万ウォンから5,200万ウォンまで支給している (『2016統一白書』、174頁)。
- 24 *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee States under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UN Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.3 (2011), para. 28.
- 25 中国と北朝鮮は1961年に「国境地域での国家安保と社会秩序維持のため相互協力議定書」(Mutual Cooperation Protocol for the Work of Maintaining National Security and Social Order in the Border Areas) を採択した。
- 26 Chang, Y., Kurlantzick, J., Lankov, A. and Mason, J. *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*, US Committee for Human Rights in North Korea, 2006, p.40.
- 27 Rhoda Margesson & Emma Chanlett-Avery & Andorra Bruno, *North Korean Refugees in China*

*and Human Rights Issues: International Response and U.S. Policy Options*, Congressional Research Service (CRS), September 26, 2007, p.12.

28 Id. CRS-29.

29 House of Representatives: *North Korean Human Rights Act 2004* (108<sup>th</sup> Congress 2d Session, may 4, 2004).

30 Bruce W. Bennett, *supra* n.3, pp.67-68.

31 Atle Grahl-Madsen, "Refugees, *United Nations High Commissioner*," in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.5 (Amsterdam: North-Holland, 1985), pp.256-257.

32 浅田正彦、『国際法』、東信堂、2014年、257頁。

33 芹田健太郎・薬師寺公夫・坂元茂樹、『国際人権法』、信山社、2008年、86頁。

34 山本哲史、「難民認定調査の多段階的構造と各段階における判断の性質－『灰色の利益』論の位置づけと機能－」、『国際法外交雑誌』第112巻第4号、2014年1月、53-54頁。

35 浅田正彦、前掲書、258頁。

36 J. Vernant, *The Refugee in the Post-War World* (New Heaven: Yale Univ. Press, 1980), p.5. ; Guy S., Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (Oxford: Clarendon, 1983), p.1.

37 「国際連合難民高等弁務官事務所規定」第6項 A (ii) (e)。

38 M. S. Teitebaum "Right, Versus Right: Immigration and Refugee Policy in the United States", *Foreign Affairs*, Vol.59, 1980, p.32.

39 A. T. Fragoman, "The Refugee: A Problem of Definition," *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol.13 (Mineapolis: Univ., of Minesota Press, 1956), p.54.

40 「国際刑事裁判所に関するローマ規定」第7条2(g)。

41 浅田正彦、前掲書、258頁。

42 P. Weis, "The Concept of the Refugee in International Law," HCR/INF/49, March 2, 1961, p.21.

43 国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所、『難民認定基準ハンドブック－難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き－』、2015.7、12頁。

44 上掲書、25頁。

45 浅田正彦、前掲書、259頁。

46 国籍国による保護が申請者に対して拒否に該当することは旅券の発給や有効期間の延長、また本国領域への入国拒否などがこのような事項に該当する。

47 国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所、前掲書、26頁。

48 「北朝鮮刑法」第63条の祖国反逆罪に該当する者は、脱北して韓国への亡命を試みた者、韓国人・宣教師などと接触した者や NGO 関係者・言論人と接触した者又は韓国のテレビ・ラジオを見たり聞いたりした者は強制送還された場合、教化所又は政治犯収容所に収監されることが知られている。(David Hawk, *The Hidden GULAG: Exposing North Korea's Prison Camps*, U.S. Committee for Human Rights in North Korea (22 October 2003), p.58).

49 「北朝鮮刑法」第221条 (非法国境出入罪)。

50 KINU, *White paper on Human Rights in North Korea 2015*, 2015.6, pp.393-396.

51 国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所、前掲書、5頁。

52 1986.8.12 「中国と北朝鮮間の辺境地域の国家安全と社会秩序維持業務に関する相互協力議定書」(Domestic People's Republic of Korea Ministry of State Security and People's Republic of China Ministry of Public Security) 第4条、双方の住民の違法越境の防止業務に関する相互協力する。

53 Atle Grahl-Madsen, "Territorial Asylum", in Rudolf Bernhardt (ed), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.8 (Amsterdam: North-Holland, 1985), pp.42-43.

54 本間浩、『国際難民法の理論とその国内的適用』、現代人文社、2005年、10頁。

- 55 国際司法裁判所 (ICJ) は *Asylum Case* (1950) で、外交公館の庇護権は特別協定がない限り、認定することができないと次のように判決した。(「外交的庇護の場合、難民は犯罪を犯した国家の領土内にいることである。外交的庇護権を許容する決定は犯罪地国の主権の毀損を意味する。・・・しかし、領土主権の毀損は特別な場合にその法的根拠が樹立されていない限り (unless its legal basis is established) 承認することができない (I.C.J., Report, 1950, pp.274-275)。
- 56 芹田健太郎・薬師寺公夫・坂元茂樹、前掲書、84頁。
- 57 Guy s. Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International law, Third Ed.*, (New York, Oxford Univ. Press, 2007), p.201.
- 58 「難民条約」第33条(追放及び送還の禁止) 1. 締約国は、難民をいかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされる恐れのある領域の国境へ追放又は送還してはならない。
- 59 柳原正治・森川幸一・兼原敦子編、『プラクティス国際法講義』、信山社、2014年、296頁。
- 60 Guy S. Good-Gill and Jane McAdam, *supra* n.57, pp.215-217.
- 61 Executive Committee of the High Commissioner's Programme (EXCOM) No.22, para. II.A.2. "In all cases the fundamental principle of non-refoulement including non-rejection at the frontier must be scrupulously observed."
- 62 L.W. Holbom, *Refugees: A Problem of our Time*, Vol. 1, p.232.
- 63 EXCOM, *Note on International Protection*, A/AC.96/815, 31 August 1993, para. II. A.1-11.
- 64 EXCOM Conclusions, *Conclusion on Safeguarding Asylum*, No.82, 1997, para. (d)(i), "the principle of non-refoulement, which prohibits expulsion and return of refugees in any manner whatsoever to the frontier of territories where their lives or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, whether or not they have been formally granted refugee status, or of persons in respites of whom there are substantial grounds for believing that they would be in danger of being subjected to torture, as set forth in the 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment."
- 65 Human Rights Council, *Report of the detailed finding of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, (A/HRC/25/CRP.1), para. 435(f), 7 February 2014, p.127.
- 66 *Ibid*, p.129 (UNHCR "UNHCR chief calls on states to respect non-refoulement after North Koreans deported from Laos", 30 May 2013, available from [www.unhcr.org/51a7510b9.html](http://www.unhcr.org/51a7510b9.html)).
- 67 「拷問等禁止条約」第3条(追放及び送還の禁止) 1. 締約国は、いずれの者も、その者に対する拷問が行われる恐れがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない。
- 68 CAT, "General Comment No.2: Implementation of article 2 by States parties", UN Doc. CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4 (23 November 2007), para. 6: "The Commitment considers that articles 3-15 are likewise obligatory as applied to both torture and ill-treatment."
- 69 Human Rights Watch, *The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China*, Vol.14, No.8, November 2002, pp.29-30.
- 70 中国は拷問等禁止条約に1986年12月12日に署名し、1988年10月4日に批准した同条約の当事国である。
- 71 Jung-hyun Cho, *China's Obligations under International Law to Protect North Korean Escapees*, Online Series CO 12-06, KINU, p.2.

- 72 COI Report, p.130.
- 73 Michael J. Parriah, "Redefining the Refugee: The Universal Declaration of Human Rights as a Basis for Refugee Protection", *Cardozo Law Review*, vol.22 (2000), p.257.
- 74 拷問等禁止条約上の適用対象は難民ではなく一般市民である。そして、具体的内容面では難民地位条約上の5つの理由(人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見)は拷問等禁止条約には必要ではない。また、拷問等禁止条約では難民地位条約での追放及び送還に犯罪人引渡まで明示的に禁止している。難民条約第33条2項に規定している国家安保及び国家共同体の危険などの例外条項は拷問防止条約には存在していない。
- 75 UNGA Resolution 60/173, "Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/RES/60/173 (16 December 2005).
- 76 Walter Kälin, "Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond," *Refugee Protection in International Law*, (London: Cambridge Univ. Press, 2003), pp.644-645.
- 77 2006年に国連人権機構改革により新設され、人権理事会により行われる新しい制度で、4年ごとに全ての国連加盟国の人権状況が審査される。審査の基準は国連憲章、世界人権宣言、審査対象国が締約国となっている人権諸条約、理事国選挙や人権理事会での演説等で表明された審査対象国の自主的な誓約、適用可能な国際人道法の下で審査が行われる。(http://nichibenren.or.jp/ja/kokusai/humanrights\_library/index.html)
- 78 KINU, supra n.50, p.70.
- 79 UN Doc. A/HRC/RES/22/13.
- 80 UN Doc. A/HRC/25/CRP.1.
- 81 "Human Rights Council Resolution 22/13 mandated the body to investigate the systematic, widespread and grave violations of human rights in the DPRK, with a view to ensuring full accountability, in particular, for violations that may amount to crimes against humanity." (A/HRC/25/CRP.1, p.5).
- 82 A/HRC/25/CRP.1, pp.360-361.
- 83 HRC, "Factsheet: Work and Structure of the Human Rights Council," (July 2007).
- 84 現在の北朝鮮人権特別報告者として2010年にインドネシア出身の Marzuki Darusman が任命され活動している。
- 85 "Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea", UN Doc. A/62/264 (15 August 2007), paras. 28-40.
- 86 UN Doc. E/CN.4/2006/73/Add.1 (27 March 2006), paras. 29-33; UN Doc. A/HRC/4/33/Add.1 (20 March 2007), para. 29; UN Doc. E/CN.4/2006/62/Add.1 (27 March 2006), paras. 22-28; UN Doc. A/HRC/4/23/Add.1 (30 May 2007), paras. 65-67; UN Doc. A/HRC/4/34/Add.1 (19 March 2007), paras. 136-142; UN Doc. A/HRC/4/31/Add.1 (15 March 2007), paras. 217-223.
- 87 吉川元・水本和実編、『なぜ核はなくなるのかⅡ』、法律文化社、2016年、140-141頁。
- 88 『連合ニュース』(2016年8月17日)。