

研究ノート

脱北者問題とシェンゲン協定

清 水 朗*

- I 映画『クロッシング』と脱北者問題
- II ランペドゥーサ島と北アフリカからの経済／政治移民
- III 二つの問題の類似点
- IV 結語

I 映画『クロッシング』と脱北者問題

韓国映画『クロッシング¹⁾』では北朝鮮のコウオン郡（咸鏡南道）での普通の人々の生活が驚くほどの新鮮さをもって描かれている。そこに住む人々は生活水準こそおそらく戦後間もない日本のそれ程度かもしれないが、余暇には息子達とサッカーに打ち興じるなど、日々の生活に人々がそれなりの充実感を見出していることがリアルに伝わってくるのである。北朝鮮を題材とする映画といえば、これまで殆んど「外部」からの視線で、北朝鮮政府の過剰に演出された国威発揚のための祝祭行事を撮ったもの（『金日成のパレード』監督：アンジェイ・フィジク、ポーランド、1989年）や、「ならず者国家」（G. ブッシュ）のテロリスト的体質をテーマとしたもの（『シュリ』監督：カン・ジェギユ、韓国、1999年）であったが、『クロッシング』では北朝鮮の人々の日々の喜びや悲しみを、彼らの視線から垣間見ることができるのである。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第12巻第1号 2013年3月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

1) 監督：キム・テギユン、出演：チャ・インピョ（キム・ヨンス）、ソ・ヨンファ（ヨンハ）、シン・ミョンチョル（ジュニ）、韓国、2008年。

この映画の冒頭ではキム・ヨンスがその妻ヨンハと小さな一人息子のジュニとともに、決して豊かとはいえないが、充実し、自足した日々を送っている様子が描かれる。そんなある日、ヨンハが肺結核で倒れ、病床を離れることができなくなる。北朝鮮では市場で風邪薬を入手するのも困難なため、ヨンスは中国から必要な薬をヨンハのもとに送るため、中朝国境を越えて脱北する決心をする。

ヨンスの国外脱出は成功する。ヨンスは経済難民として中国国内の延辺朝鮮族自治州にある龍井と遼寧省の瀋陽を經由し、ソウルにたどり着く。しかしその間にコウォンの妻ヨンハは、薬を受け取れないままに死んでしまい、一人息子のジュニは事実上孤児となってしまう²⁾。ジュニは父親のように単身で経済難民として中朝国境を越えることに成功し、そこから北京へ行くが、さらにモンゴルとの国境を越えようとした際に中国の国境警察に捕まり、北朝鮮の強制収容所へと送られる運命となる。そして映画『クロッシング』はこの場面で結末を迎える。

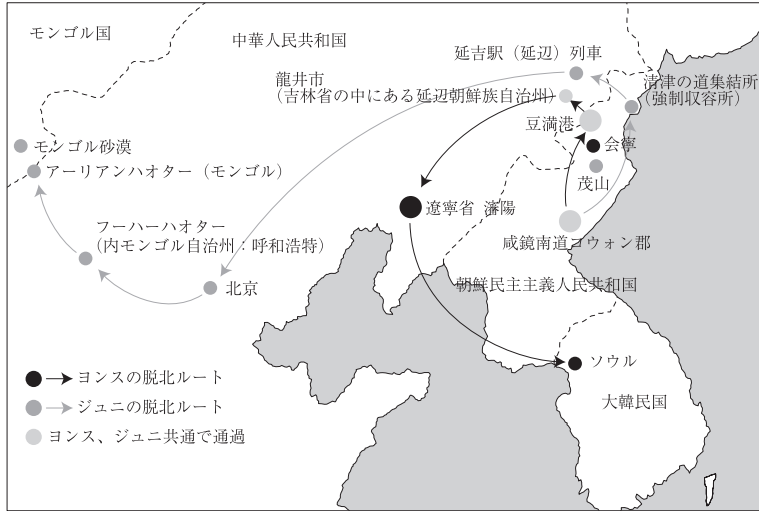
脱北者が最も頻繁にとる逃走ルートは、それが経済難民であれ政治難民であれ³⁾、中朝国境を越え⁴⁾、多くの脱北者が同じ朝鮮民族のもとに定住することも選ぶ中国の延辺朝鮮族自治州を經由するものである。さらなる逃走ルートは遼寧省省都の瀋陽へと続き、そこで脱北者は中国警察から身を隠し、「西側の」（例えばスペインや日本の）領事館へと逃げ込もうと試みる。2002年5月に日本領事館への逃走を試み、中国警察に捕らえられた5人の脱北者の姿は、いまだ我々の記憶にも生々しく残っている。いずれかの西側の領事館に受け入れられることに成功した場合には、彼らは——しばしば東南アジアの一国や日本といった第三国を經由し——韓国へと向かう⁵⁾ (図1参照)。

2) 父親のヨンスは、かりに帰国のために中朝国境を再び越えようとしても、国境警察に見つかっていたならば、北朝鮮の強制収容所に送還され、死刑になる可能性もあった。

3) 法的には難民とは、「人種・宗教・国籍・政治的信条などが原因で、自国の政府から迫害を受ける恐れがあるために国外に逃れたもの」（難民の地位に関する条約、1951年）と定められているが、これは狭義の政治難民にあたっている。経済難民とは経済的貧困から国外に逃れる難民のことを指すが、これに対する正式な定義はなく、政治難民との区別も困難になっているため、近年では人権に配慮し、庇護申請者や国内避難民といった難民の定義から外れた地位のもとで緊急支援が受けられるようになっている。

4) 北朝鮮と韓国の国境は厳重警戒下にあるため、それを越えることは極度に難しい。1989～1990年の東西ドイツ統一以前の両独国境を思い起こされたい。

図 1



出典：『クロッシング』プロプログラム 2010 年

II ランペドゥーサ島と北アフリカからの経済／政治移民

ランペドゥーサは、シチリア南方に浮かぶイタリア領の小島である（図2参照）。島には、リビアからの経済難民及び政治難民がイタリアの沿岸警察に捕らえられた場合に送致される拘留所がある⁶⁾。イタリア人はそれぞれ自分の見地から、彼らを「移民」あるいは「難民としての受け入れ希望者」と場合によっては呼んでいる。リビアからの難民はすべてがリビア人という訳ではなく⁷⁾、多くは北アフリカの諸隣国やサハラ以南の国々からの労働移民である⁸⁾。こうした状況は1950年代に在日朝鮮人が当時は韓国よりも経済状態が良かった北朝鮮に多く

5) しかしながら、脱北者達が韓国で満足な生活を送れるという保証もまたないのではあるが。

6) Cf. Rutvica Andrijašević, *The Southern Gate to Fortress Europe*, p.22. In: *Islam and Tolerance in Wider Europe*, New York 2006, p.21-41.

7) リビアの人口の25~30%はリビア国籍ではない (Ibid., p.24)。

8) 例えばイラク、パレスチナ、モロッコ、チュニジア、アルジェリア、ソマリア、エチオピア、スーダン、サハラ以南諸国などが彼らの出身国である。

図 2



出典：『シュピーゲル』2009年 第6号 116 ページ

出国していた事実を思い起こさせる。

ランペドゥーサ島の拘留者の殆んどはしかしながらイタリア政府によって難民としては認定されず不法入国者と見做され、リビアに送還される。送還された者達⁹⁾のその後の運命を外国にしながら知ることは難しい¹⁰⁾。この点に上で述べた北朝鮮人達の状況との類似性が見てとれよう。リビアへの強制送還者たちに悲劇的な結末が待っていることは、十分に考えられるのである¹¹⁾。

イタリアはさらにリビアに3カ所の拘留所を建設し、不法移民をリビア経由でサハラ以南諸国やエジプト

に退去させることに財政援助を行っている¹²⁾。イタリア政府のこの政策は国連や様々な NGO¹³⁾によって「ノン・ルフールマン原則¹⁴⁾」への違反だとして批判

9) Andrijašević, *The Southern Gate to Fortress Europe*, p. 25, 30. 2004年にランペドゥーサからリビアに強制送還された人数は10497人（うち未成年者412人、女性309人）であった。さらに不法移民の半数弱がイタリアの複数のCTPA（“temporary stay and assistant centers”：一時的滞者補佐センター）に送られ、その他の人々は釈放されるか逃亡した（p.26）。現在イタリアに滞在中の「書類のない」移民たち（“undocumented migrants”）の10%のみが海を不法に渡ってきた人々である。

10) *Ibid.*, p. 22, Footnote.

11) *Ibid.*, p. 127.

12) *Ibid.*, p. 23.

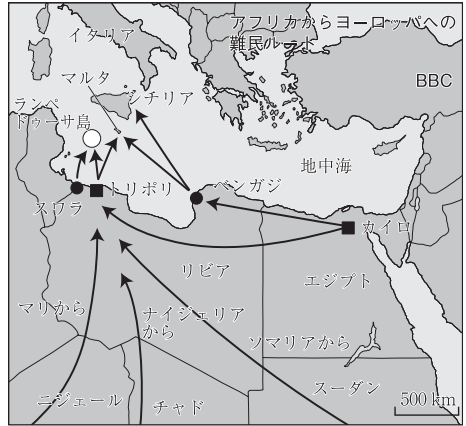
13) アムネスティ・インターナショナル、カリタス・ヨーロッパ、セイブ・ザ・チュルドレンなど、13のNGOは連帯して欧州委員会へイタリアへの制裁措置を要求したが、その理由の一つとして「ノン・ルフールマン原則（“Principle of Non-refoulement”）」（注14）参照）への違反が挙げられている。それは「難民の地位に関する条約（ジュネーブ難民協定）」の第3条と「反拷問協定」（2005年）に明記されている。

14) 「ノン・ルフールマン原則」はEUによって難民保護の基本原則として再度確認された。この原則は、一定の個人を深刻な人間としての尊厳の蹂躪に晒される危険のある場所へ送還することを禁じている。

されている。またリビアは1951年のジュネーブ難民協定にも調印していない。国連難民問題高等弁務官事務所 (UNHCR) が、ランペドゥーサ島での難民や「移民としての受け入れ希望者」の存在を指摘しても当地の役所は同島には「不法難民」しかおらず「難民としての受け入れ希望者」はいない、と答えるのみである¹⁵⁾。そこから南イタリアへと逃れることに成功した者はイタリアおよび他シェンゲン協定加盟国では不法移民と見做されることになる (図3参照)。

ところでイタリアには長らく豊かな北部と貧しい南部との間にいわゆる「南北問題 (il problema di Mezzogiorno)」が存在している。南部の成人男性はしばしば季節労働者として北部イタリアやドイツ・フランスといった外国に滞在し、この離村 (離町) 現象により、老人と子供のみが故郷に残されていることが少なくない¹⁶⁾。ドイツの週刊情報誌『シュピーゲル』は南イタリアの小さな過疎化した町の町長について報じている。この町長は何人かの不法移民をそれと知りつつ公職に雇い、その見返りとして彼らに滞在許可証を発

図 3



出典：『シュピーゲル』2009年 第15号 107ページ

図 4



出典：『シュピーゲル』2010年 第43号 73ページ

行したという。そしてこの事実が移民問題の解決への成功した一例として語られているのである。これは以上で述べてきた移民問題全体の解決への一つのカギをひよっとしたら与えてくれるかもしれない¹⁷⁾。

Ⅲ 二つの問題の類似点

以上二節でとりあげた二つの問題には類似点を認めることができる。北朝鮮やリビアからの経済難民は中国やイタリアなどの第三国を通り、韓国や他の（西）ヨーロッパ諸国（主な最終目的地としてはフランスが挙げられる）へ移住しようと試みている点である。その際多くの経済難民はイタリアあるいは中国の国境警察に捕まり、本国へと強制送還されるのだが、本国で彼らは大きな危険に晒され、場合によっては死刑になることもある¹⁸⁾。彼ら自身は自らを経済難民あるいは政治難民と見做してはいるが、受入国側からは一様に不法移民としての烙印を押されてしまう。この点で中国とイタリアは互いに類似した受け入れ国であり、両国とも諸外国からの批判を浴びている。

こうした事態に直面した場合、上述した、不法移民を公職につかせ、その見返りとして滞在許可を与え成功した南イタリアの街の例が移民問題解決へのヒントを与えてくれるのではないだろうか。もちろん問題全体はずっと複雑で、関わる人間の数もこの例とは比較にならないが、問題自体にこのような姿勢で向き合い、これに組織的かつ系統的な対策をもって対応することは全く不可能だと言えるだ

15) Andrijašević, *The Southern Gate to Fortress Europe*, p. 23.

16) 南部のカラブリア州で筆者は自身の目でそうした町や村を見たことがあるが、カラブリア州州都のカタンツァーロの真新しい駅に殆んど人影がなかったことには驚かされた。同州のもう一つの主要都市コゼンツァでも状況は似たようなものであった。

17) このような「不法移民」を労働力として使うことの必要性や有用性を示すもう一つの類似例として、セネガル出身でありながら、南スペインのロケタス・デ・マールで自身の故郷の村ニオディオルに住む家族のために働く若い男性達の例が挙げられる（“Das zweite Dorf”, *Der Spiegel*, Nr.43, 25. Oktober 2010, S.72-78: 図4参照）。

18) この状況はむしろ政治難民としての認定のための前提であるが、政治難民と経済難民との区別は注3)で述べたように明確には、つまり客観的には定められていない。例えば経済難民としての認定のための基準が月収いくら、といった規準が存在している訳ではないのである。

ろうか。

多くの政治的・経済的問題がすでに国民国家の枠内では解決できない今日、ヨーロッパではEUと——境界管理に関して言えば——シェンゲン協定¹⁹⁾が存在する。経済難民がシェンゲン協定加盟国のうちのどれか一つに入国すれば、原則上は全加盟国中を自由に移動することができ、例えばサハラ以南諸国や北アフリカ諸国からリビアとイタリアを經由し、シェンゲン協定加盟国（ここではイタリア）に入国した移民は、しばしば家族が住み、言葉にも不自由しないフランスに自由に入国することができることになる²⁰⁾。

しかしながらこの状況はアラブ諸国における民主革命（「アラブの春」）の結果、イタリア経由で他のシェンゲン協定加盟国に入国を試みる人々の増加によって変化していくことになるだろう²¹⁾。実際、イタリア政府から一時滞在許可を発給

19) シェンゲン協定は本来1985年にベルギー、フランス、ルクセンブルク、オランダと（当時の）西ドイツ政府によって調印され、その目的はモノ、サービス、資本とヒトの自由移動を協定国間で実現させることにあった。この結果、協定国間での国境管理や関税手続きは廃止されることになったが、その反面、（当時の）EC諸国に外部から入る際の境界管理は強化された。現在、協定は1997年に調印されたアムステルダム条約により、理屈の上からはEU全加盟国（27カ国）およびEU非加盟のアイスランド、ノルウェー、スイスにその効力が及んでいる。しかし、英国とアイルランドは適用除外（'opt-outs'）を受けており、デンマークも部分的な適用除外の対象となっている。さらに2004年と2007年にEUに加盟した12の国々の中にはシェンゲン協定のアキ（aquis：協定に参加するための政治・経済的、さらには民主主義達成度などの条件）を満たすための経過措置段階にあるものもある（例えば、筆者が2007年3月にドイツ・チェコ国境を列車で通過した際には、ドイツ・チェコそれぞれの国境寄りの駅でパスポート・チェックが行われていた）。

20) 周知のように、マグレブ諸国やサハラ以南の西アフリカ諸国の人々は、ある程度の学校教育を受けている場合、旧宗主国の言語であるフランス語を話すことができる。ただし、上述したように、リビア在住の総ての移民がそこからヨーロッパに渡ろうと意図している訳ではないことにも注意しておく必要がある。

21) 2012年初頭以来の「アラブの春」は、当初は結果として何人かの独裁者による支配を打倒したものの、その後の革命勢力の内部対立の結果、今後の社会情勢の変化には予断を許さないものがある。エジプトでのムバラク政権打倒後の、イスラム宗教勢力による抑圧的支配に対する懸念の他、カダフィ亡き後のリビアでも政情は安定からは程遠く、昨今のイスラムを冒瀆する欧米の作品に端を発した混乱でも、リビア東部ベンガジで一般市民を中心とするデモ隊が、イスラム過激派組織の拠点を襲撃する（朝日新聞 2012年9月23日 朝刊）など、旧革命勢力内部での「内ゲバ」が後を絶たない。一方、イタリアでも昨年のユーロ不安に端を発し、ベルルスコーニがモンティに首相の座を明け渡し、その結果移民対策にも多少の変化が起きていても不思議ではない。このため、リビア・イタリア関係については、今後の見通しは非常に難しくなっている。

された移民の多くが、さらにフランスへ入国しようとし、仏伊国境でイタリアに戻されるといふ事件が多発し、その結果、彼らはイタリアとフランスとの間を何度も行き来する、という事態も発生している。そのためシェンゲン協定国間での国境管理についての議論が日程に上っているという。

IV 結語

北アフリカとヨーロッパに関して言えば、まずは経済難民（これをどう呼ぶとせよ）と政治難民の認定基準を明確化することができれば必要であろう。この二つのカテゴリーの区分がまだ客観的に行うことができないためになおさら、シェンゲン協定加盟国間での境界管理規制についての論議が一層複雑なものとなってしまっている²²⁾。

東アジアではEUやシェンゲン協定のような確固とした制度的枠組みがそもそも存在せず、二年程前に盛んに話題にのぼった「東アジア共同体」(ASEAN + 日中韓)についてもその経済的利点は認識され始めてはいるものの、EUレベルでの政治統合を近い内に実現することは到底不可能である²³⁾。

しかしながら、脱北者問題がより頻繁に世間の注目を集めている現在、ヨーロッパの諸例は、それらが常に望ましい結果をもたらすとは限らず、新たな問題を浮上させてすらいるとしても、参考とするに値する意味をもっているのではないかと思うのである。

22) 経済難民と政治難民の認定基準には様々なものがある（中には「経済難民」というカテゴリーそのものを認めない立場もある）。結局のところこれに関しては政治的決定が求められるだろう。

その際、ヨーロッパにおけるイスラム教徒の移民の増加問題が関連してこざるを得ないが、これについてはすでに多くの本（例えば、内藤正典『ヨーロッパとイスラーム——共生は可能か——』岩波新書 2003年）が書かれている。しかしこのテーマを扱うことはこのような小論では残念ながら無理である。

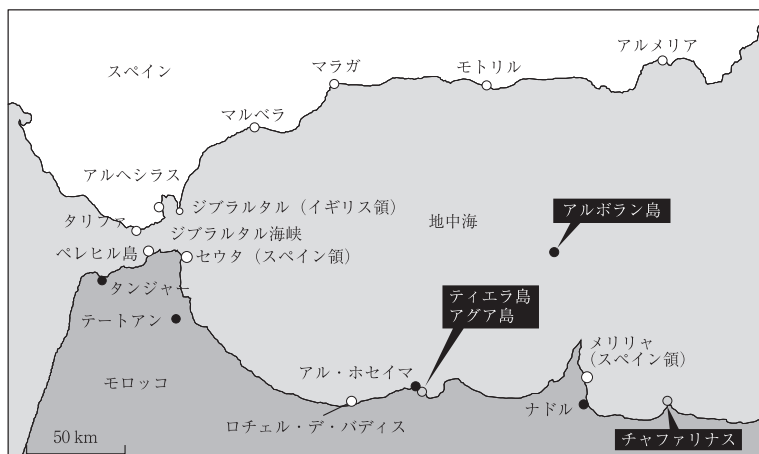
23) これは東アジア地域諸国の経済格差の大きさによるだけではなく、(中国の共産党一党支配を典型とする)政治システムの相違にもよっている。ただし、経済的ダイナミズムが中・長期的には政治的關係に変化を及ぼし得る点も忘れてはならないだろう。

[追記] この小論は昨年(2001年)の“Hitotsubashi Journal of Arts and Sciences, Vol. 52, No. 1, December 2001”に“Das Auswandererproblem Nordkoreas und das Schengener Abkommen”と題してドイツ語で掲載したものを、自身で邦訳し、それに追加・訂正を加えたものである。本文中でも述べたように、アラブ民主革命後も(旧)革命勢力諸派の間で対立は収まらず、各国の今後の情勢を予想することは大変難しい。また、イタリアの首相もベルルスコーニからモンティへと代わることで、こちらの方の難民問題に対する変化も十分にあり得る。そのため本論も、約一年前に筆者が考え及んだ限りでの東アジアと西ヨーロッパ・アフリカの問題の類似性を指摘している、とお考え頂きたい。その間の変化を教示していただける方がおられれば、筆者としては大変な喜びである。

また、この小論は本来ドイツ語話者向けに書かれたものなので、日本人にとっては常識と思われる点(例えば朝鮮半島内での国境監視の厳重さなど)についての説明が残されている点も、ご了承願いたい。

ところでつい最近、フランスの『ルモンド』紙にモロッコに程近い地中海沖に浮かぶスペイン領の小島(ティエラ島、アグア島、チャファリナス諸島

図 5



出典：『ルモンド』2012年9月6日

など)に上陸し、そこからスペイン本土への脱出を試みる難民(サハラ以南の諸国出身者も含む)が続出しているとの報道がなされた(“Des migrants qui affluent sur des bouts de rocher espagnols”, “Le Monde”, 6 septembre 2012)。モロッコもマグレブ諸国の一つであり、フランス語を解する者が多いことから、最終目的地はフランスである可能性が強く、これも第2節で触れたランベドゥーサ島と類似のケースと考え、同紙掲載の地図を図5として掲げることとする。また、同記事の末尾で、スペインの代表的日刊新聞『エル・パイス』の記者が難民の一人に、スペインは現在深刻な経済危機に見舞われているのを知っているかと尋ねると、「危機だって? 自分達を(本国で)待っているのは死だよ!」と答えているのは事態の緊迫性を物語っていると言えよう。