

# わが国における北朝鮮帰国者支援のあり方について

- 韓国の脱北者支援プログラムを参考に -

宮田 敦司

日本大学大学院総合社会情報研究科

## The Way North Korean Escapees are Supported in Our Country

- In Reference to Korea's North Korea Escapee Support Program -

MIYATA Atsushi

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

The settlement and adjustment of North Korean escapees are presenting social problems in South Korea by the rapid increase of North Koreans escaping to the country. Our country cannot ignore these problems and we need to examine support measures now for the spouses of Japanese nationals and their families in preparation for their return home and inflow of refugees.

In this paper, I have tried to show how North Korean escapees are supported in their effort to settle in our country, by examining the problems and taking a general view of the settlement support program that has already been carried out in our country and in South Korea.

---

### はじめに

韓国へ亡命した北朝鮮住民(以下、脱北者<sup>(1)</sup>)は、1990年代初頭は10人以下であったのが、1990年代中盤から徐々に増加し、2002年は1,141人に達した。こうした脱北者の急増にともない、韓国では彼らの定着と適応への支援のあり方が社会的な問題となっている。定着支援施設における教育等、様々な支援制度が整備されているにもかかわらず、北朝鮮特有の生活習慣や価値観から抜けきれず、個人主義的で競争の激しい韓国社会に適応できない脱北者が増加しているためである。

脱北者の問題は、わが国にとっても他人事ではない。過去の帰国事業で、わが国から多くの在日朝鮮人と日本人配偶者が北朝鮮へ渡っているためである。

つまり、わが国は、短期的には拉致被害者の帰国、日本人配偶者とその家族(以下、北朝鮮帰国者)の受け入れ<sup>(2)</sup>、中長期的には金正日体制の崩壊あるいは半島情勢の不安定化にともなう難民の発生などにより、北朝鮮から多くの人々を受け入れることにな

る可能性が高い。

しかし現状では、ごく少数のNGO(非政府組織)が個別に活動しているのみで、わが国には脱北者に対する日本語教育、職業訓練、就労及び公営住宅の斡旋等の公的な支援制度はない。このため、これまでに帰国した日本人配偶者らは、大半が生活保護のほか、NGOや近親者の支援を受けて細々と生活しているのが実情である。

このため、韓国における支援プログラムの現状を検証することは、今後、わが国が北朝鮮帰国者定着支援プログラムを整備する際の参考にもなる。

本稿では、わが国及び韓国で既に行われている定着支援プログラムの現状を概観し、その課題について検討した後、わが国における北朝鮮帰国者支援プログラムのあり方について考察してみたい。

### 第1章 急増する脱北者の類型

北朝鮮を脱出し韓国へ入国する脱北者の数は1990年代中盤から急増している。

韓国統一部（以下、統一部）が毎年発行している『統一白書』（2003年版）によると、脱北者の年齢は30代、職業は一般労働者が最も多い。つまり、特別な知識や技能を持たない、ごく一般的な住民が脱北者の大半を占めているのである。このため、脱北者の数が少なく、脱北者を英雄扱いし、「特別な存在」として手厚く保護していた時代とは異なり、現在は、長期にわたって韓国政府の保護を受けることなく、早急に韓国社会に適応し、ひとりの市民として生活できるようになることが求められている。

### 1 韓国へ入国した脱北者数

脱北者の韓国への入国人数は、1993年までは年平均10人弱であったが、金日成が死亡した1994年に境に急増し、2002年には初めて1,000人を上回った。

最近の脱北者急増の要因は二つ考えられる。第一に北朝鮮の食糧不足及び経済危機の深刻化<sup>(3)</sup>、第二に韓国への入国手段の多様化である。

特に、最近では、NGO等の支援を受けての在中国大使館や外国人学校への駆け込み、漁船や貨物船による密入国などが目立っている。また、先に韓国へ入国した家族や親戚の支援を受けて入国するケースも増加している。最近では、脱北者専門の密入国ブローカーの介在による入国が問題になっている。

【表1】 韓国へ入国した脱北者数の推移

年	-89	90	91	92	93	94	95	96
人数	607	9	9	8	8	52	41	56
年	97	98	99	00	01	02	合計	
人数	85	72	148	312	583	1,141	3,131	

総入国者数3,131人のうち、245人が死亡または移民のため出国。

出所：韓国統一部『2003統一白書』252頁。

### 2 年齢層

脱北者の年齢層は、毎年20～30代が半数以上を占めている。最近の特徴として、家族同伴の入国が増加したことともない、幼児と老人が徐々に増加している。

【表2】 脱北者の年齢層（2002年）

年齢	10歳未満	10代	20代	30代	40代	50代	60歳以上	合計
人数(人)	55	155	332	368	130	61	40	1,141
比率(%)	4.8	13.6	29.2	32.3	11.3	5.3	3.5	100

出所：韓国統一部『2003統一白書』252頁。

### 3 脱北前の職業

最近では、脱北者の職業が多様化している。1980年代までは脱北手段及び経路が限定されていたこともあり、軍事境界線を徒歩で越境して来た国境警備部隊などの軍人が多くを占めていたが、1990年以降は、一般労働者出身の平凡な人々の入国が急増するとともに、党幹部、外交官、留学生、貿易商社員、シベリアに派遣された木材伐採工など、多様な階層・職業の人々が韓国へ入国している(次頁【表3】参照)。

### 4 脱北者の性別

脱北手段の多様化とともに、家族を同伴して集団で入国するケースが増加している。94年以前は、家族を同伴した入国は皆無であったが、徐々に家族単位の入国が増加し、2000年には50家族に達した。これにともない、女性の割合も急増し、2002年には女性が55%に達した。

【表4】 脱北者の性別

年	-89	90	91	92	93	94	95
男	563	9	9	6	8	48	35
女	44	0	0	2	0	4	6
年	96	97	98	99	00	01	02
男	43	56	53	90	186	294	516
女	13	29	18	58	126	289	625

出所：韓国統一部『統一白書』（各年版）をもとに作成。

【表3】 脱北前の職業

年	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
管理職	13	9	3	1	2	3	6	5	11	6	14	18	22	32
専門職	14	-	1	3	-	2	-	3	11	5	9	12	26	45
芸術 体育	-	-	1	-	-	1	1	2	2	-	10	9	16	18
労働者 農場員	141	1	4	3	3	37	22	25	36	34	62	158	277	504
奉仕分野	1	-	-	-	-	1	-	-	2	1	11	26	43	72
軍人 工作員	386	3	-	-	1	3	7	6	2	4	5	3	7	11
その他	52	5	-	1	2	5	5	15	22	21	37	86	192	459
合計	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,141

出所：韓国統一部『統一白書』（各年版）及び「北韓離脱住民後援会」<http://www.dongposarang.or.kr/>（03.4.7）をもとに作成。

## 5 その他

犯罪者及び虞犯者の入国が、最近増加している<sup>(4)</sup>。凶悪犯罪者については、韓国国内の治安維持の観点から入国拒否もしくは徹底した監視を行うべきだが、北朝鮮で犯した犯罪については、韓国入国後の調査で本人が供述しないかぎり分からないため、有効な手を打てないのが実情である<sup>(5)</sup>。

## 第2章 入国後の措置

### 第1節 入国から定着まで

脱北者が韓国へ入国した後の措置は、特権階層出身者（労働党幹部など）といった特殊なケース<sup>(6)</sup>を除いて次のような流れで行われる。

#### 事情聴取・調査〔1～2週間〕

脱北者は韓国へ入国すると、直ちにソウル市内の韓国軍情報司令部の施設へ収容され、1～2週間の調査を受ける。

調査内容は、亡命の動機、脱出の経路及び手段、北朝鮮での生活状況等である。

調査は、統一部、国家情報院、韓国軍情報司令部等が合同調査班を編成して行う。

#### 社会適応教育〔2か月〕

調査終了後、韓国政府（統一部所管）の定着支援施設「八ナ院<sup>(7)</sup>」において、社会適応教育、職業訓

練、定着のための法的手続き等が行われる（教育内容等は後述）。

#### 希望する居住地での定着

八ナ院での教育終了後、就労及び公営住宅の斡旋、定着支援金の支給を受け、本人が希望する居住地へ転入する。

### 第2節 脱北者に対する定着支援政策

脱北者に対する支援は、大部分が政府主導で行われ、一部を民間団体が各団体の性格に沿った補助的な支援を行っている。

具体的には、前者は韓国入国直後に行われる八ナ院での社会適応教育、後者は居住地に定着してからの支援である。

本節では、「政府による支援」と「地方自治体及び民間団体による支援」に分けて定着支援政策をみてみたい。

#### 1 政府による支援

1994年以降、韓国へ入国する脱北者の増加にともない、脱北者を韓国社会の一員として、早期に安定した生活が送れるよう支援するための総合的かつ体系的な教育を行うことが必要になった。

1997年7月14日に「北韓離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」が制定された。これを定着支援施設建設のための法的根拠とし、1997年12月30

日、「ハナ院」(正式名：北韓離脱住民定着支援事務所)の建設が開始された。

また、1998年、同法施行令の改正による初期定着支援金の大幅引き上げ、1999年の改正では自立支援制度が整備された。

主な改正は、脱北者の安定した定着を促進するための最も重要な要素である就労保護制の実施、年金の特例を認定する制度の導入、生業支援制度の導入、「北韓離脱住民後援会<sup>(8)</sup>」の活性化である。

このように、政府レベルの支援では経済的自立のための支援を重点的に行っている。

## 2 地方自治体及び民間団体による支援

居住地での定着後の支援は、これまで民間団体などが個別に行ってきた。しかし、脱北者の急増にともない、これまでよりもきめ細かな支援の必要性が高まり、民間団体同士の連携や地方自治体と民間団体の連携を強化する動きが活発化している。

1999年、民間の各種支援団体のネットワーク化を目的とした「北韓離脱住民支援民間団体協議会」が設立された。同協議会には、民間団体のそれぞれの専門分野の支援事業を活性化させるため、教育、児童・青少年、研究、定着支援、地域福祉、海外委員会など、計6個の分科委員会が設置されている。また、同協議会は情報交換のためのシンポジウム及びワークショップを開催することで、専門性の高い民間団体の発掘も行っている。

2001年、「北韓離脱住民支援・地域協議会」が設立された。同協議会は、脱北者が居住地において地域レベルでの必要な支援を受けられるよう、脱北者が多く住む地域を中心に、地方自治体と民間団体で構成される組織である。

同協議会を通じて、地域に定着している脱北者のために、地域の実情に合致した社会適応プログラム、地域社会の案内及び適応支援、職業訓練の斡旋と就労促進、専門社会福祉官による管理及び各種社会福祉サービスの提供などが行われている<sup>(9)</sup>。

このように、地方自治体及び民間団体は、主に地域に定着した脱北者が直面する様々な問題に対応するための支援を行っている。

## 第3章 公的支援制度の現状

### 第1節 社会適応教育

脱北者は特殊なケースを除き、ハナ院へ入所する。ハナ院は1999年7月の開所以来、1,815人(2002年末現在)の脱北者に対して教育を行っている。これまで入所者のほぼ全員が修了している(次頁【表5】参照)。

ハナ院では、2か月間<sup>(10)</sup>の教育を通じて、脱北者が韓国社会に適応し、生活するために必要となる基本的な知識を身に付けるための、集中的かつ体系的な教育訓練が行われている。

教育の重点は、北朝鮮脱出後の極度の緊張を強いられる逃避生活による情緒・心理的不安の解消<sup>(11)</sup>、政治体制の違いに起因する文化的異質感の解消、教育修了後の進路指導に置かれている。

特に、早期の経済的自立を念頭に、実生活に活用できる体験学習及び修了後の進路指導、運転、コンピュータ、料理、縫製などの基礎的な職業訓練に多くの時間を割り当てている(次頁【表6】参照)。

最近では、家族単位での入国が急増しているため、女性、児童、青少年向けの教育プログラムも用意されている。

児童については、ハナ院における教育期間中に施設近傍の小学校へ通学させ、通常の学校生活を経験できるようにしている。青少年の場合は、民間団体や退職教員のボランティアにより、市場(買い物)体験〔1日〕、家庭訪問〔2泊3日〕、史跡見学などの特別プログラムが組まれている。

主に週末を利用した体験学習では、施設近傍の役所、市場、銀行、大型スーパー、一般家庭などを訪問する。

2か月の教育を修了すると、希望する定着地域を選択し、韓国政府が斡旋する公営賃貸住宅で生活を開始する。

なお、脱北者の急増にともない、ハナ院の収容人員を100人から250~300人規模に拡張するための増築工事を現在行っている。工事は2003年に完了、年間1,500~2,000人の保護・収容が可能になる。

一方、女性の脱北者の増加に対応し、2002年10月に女性専用の定着支援施設である「ハナ院分院」

がソウル郊外の城南市に完成した。

【表 5】 「ハナ院」修了状況

年度	1999	2000	2001	2002	合計
入所	61	297	572	1,111	2,041
修了	60	297	572	886	1,815

2002年の入所者のうち225人は教育中。

出所：韓国統一部『2003統一白書』261頁。

【表 6】 「ハナ院」の概要

所在地	京畿道安城
教育期間	2か月（336時間） 脱北者の急増により2002年に3か月から2か月に短縮
教育内容	情緒・心理的不安定状態の解消 北朝鮮脱出後の逃避生活及び韓国入国後の環境変化に起因する不安の解消  文化的異質感の解消 韓国社会に対する理解、言語・思考・生活習慣の違いの克服  進路指導 教育修了後の進路に対する不安解消
収容人員	100～120名 2002年は脱北者急増により一時的に約200名を収容

出所：韓国統一部『2003統一白書』260頁。尹玆「大量脱北者増加に備え、低費用・高効率の支援政策が切実」『北韓』2002年10月号（北韓研究所、2002年）88頁。

## 第2節 生活基盤確立のための支援制度

次に、ハナ院修了後の支援制度について見てみたい。

### 1 定着支援金

ハナ院での教育を終えた脱北者は、韓国における生活基盤を確保するため、「北韓離脱住民法」に基づき定着支援金が支給される。これは、月額最低賃金（51万4,150ウォン、約51,000円）の200倍以内で、基本金と加算金に区分して支給される。基本金は月額最低賃金の160倍以内で、世帯構成員の人数を考慮して決定される。加算金は、月額最低賃金の40

倍以内で、脱北者本人及び世帯構成員の年齢、健康状態、勤労能力等を考慮して支給される。

4人家族の場合、4,000万ウォン（約400万円）の定着支援金が支給される。

また、韓国側へ提供した情報や所持していた物品の種類に応じて、最高2億5千万ウォン（約2,500万円）が報労金として支給される。

### 2 住居支援

韓国では住宅を借りる場合、家賃の代わりに住宅価格の5～8割に相当する金額を入居時に一括払いするのが一般的であるため、定着支援金とは別に住居支援金が支給される。住居支援金は、85㎡以下の住宅を借りる場合に年齢・世帯構成等を考慮し、世帯構成員の人数により1人から8人までの範囲で支給される。4人家族の場合、2,400万ウォン（約240万円）の住居支援金が支給される。これに加えて、入居時に必要な賃貸保証金が支給される。

脱北者が社会に出ると同時に、大韓住宅公社または各地方自治体の公営住宅が斡旋される。また、地方への居住を奨励するため、希望者には一定額の地方居住奨励金が支給されている。このため、最近ではソウル以外の地方で定着する脱北者が5割以上を占めるようになった。

### 3 就労支援

就労は、脱北者にとって最も重要な問題である。このため韓国政府は職業訓練を行うとともに、就労を斡旋している。ハナ院には進路相談員が配置されており、個人の適性、能力及び経歴などを考慮し、職業を選択できるよう支援している。

韓国政府は、脱北者の就労問題を解決するために労働部各地方労働庁及び地方労働事務所の雇用安定センター46か所に脱北者就労支援窓口を開設、就業保護担当官を指定し、専門的な進路指導とともに職業訓練機関の斡旋を行っている。また、自治体及び民間団体などを通じて、就労先の斡旋も行っている。

### 4 職業訓練

社会進出後は、労働部の「北韓離脱住民就業保護担当官」を通じて、希望する公立・私立の職業訓練機関の斡旋を受けることができる。また、職業訓練

に専念できるよう、訓練期間中の交通費、食費、家計補助手当などを含む「職業訓練手当」も支給される。

2000年からは、脱北者を雇用する事業者に、賃金の2分の1を70万円(約7万円)の範囲内で、2年間にわたり支援する制度を実施している。

## 5 資格取得

脱北者の自活基盤を強化するため、北朝鮮で取得した資格を韓国でも活かすことができるよう、韓国で相応する資格が取得できる。

## 6 教育支援

北朝鮮での学歴を認定し、本人が希望する学校に編入学することができる。

中・高等学校へ編入学する場合は、学費を全額免除される。大学は、国公立の場合は全額免除、私立の場合は政府と学校からそれぞれ半額が支援される。

## 7 その他

社会進出後の所得に応じて医療保護対象者に指定された場合は、各種医療費の免除を受けることができる。生計が困難な場合には、「国民基礎生活保障法」に定めた生活保護対象者に指定している。

このほかにも、「北韓離脱住民後援会」を通じて多様な支援を受けることができる。生活が困難な人には、生活補助金を支給するとともに、民間団体等を通じて就労、結婚などの各種生活相談を受け付けている。

また、公的支援の充実を図るために政府と地方自治体の協力体制を整備し、定着後の管理を強化するため、1999年8月1日から各自治体に「居住地保護担当官」を置いている。居住地保護担当官は、担当地域に居住している脱北者が、地域社会へ円滑に定着できるよう、各種相談受付及び情報提供を行っている<sup>(12)</sup>。

# 第4章 定着後の問題点と課題

## 第1節 問題点

ハナ院での教育を修了し、一般社会での生活を開始した脱北者は、日々の生活の各場面で様々な問題

に直面することになる。次に、脱北者の多くが抱える問題について整理してみたい。

### 1 定着支援金の用途

北朝鮮での生活は、基本的に国家によって保障されている。現在は深刻な経済危機と食糧不足によって配給制度が麻痺しているが、北朝鮮では生活のために必要な物資は国家から配給されていた。

配給制度に慣れ、現金を使うことに慣れていないため、定着支援金の使い方が問題になる場合がある。高額な金額が一括支給されるため、すぐに車など高価な物を買って支援金を短期間で使い果たし、生活に困るというケースもある。最近では、定着支援金を狙った詐欺の被害にあう脱北者も増えている。

このため、定着支援金の引き下げ、分割支給などが検討されている。

### 2 低い就労率

脱北者の就労は、脱北者の数が増加し、北朝鮮の実情が明らかになるにつれて困難になっている。1990年代中盤までは、韓国政府の支援や脱北者に対する社会的期待感もあり、大企業や公企業へ就労するケースが多かった。しかし、現在では脱北者に対する社会の目が厳しくなってきたこともあり、就労先は中小企業や韓国人が敬遠する3K業種に限られている<sup>(13)</sup>。

脱北者支援団体「北韓離脱住民後援会」の調査によると、脱北者の就労率は63.5%<sup>(14)</sup>、別の調査では24%<sup>(15)</sup>という結果も出ている。

こうした状況を打開し、脱北者の雇用促進を図るため、韓国政府は就労後2年間にわたり雇用者に対して補助金を支給している。

しかし、それだけで問題が解決するわけではない。大部分の脱北者が、最初に就労した職場を6か月～1年以内に退職している。退職の理由は、待遇に対する不満、職業能力の不足、人間関係、北朝鮮時代の経験を活かさない、などである。

早期退職の背景には、短期間の職業訓練のみで、本人の適性や希望に合致していない企業に就労した英語、漢字、外来語、コンピュータ、会計などの基礎的知識が欠如しているため、職場での意思疎通に問題が生じた<sup>(16)</sup> 韓国との労働習慣の違い(すな

わち、個々の労働者が自らの仕事に責任を負う韓国とは異なり、北朝鮮では組織に割り当てられた仕事を表面的にこなすだけでよかったため、などがある。

### 3 言葉の壁

韓国・北朝鮮は同じ言語、同じ文字(ハングル)を使用しているにもかかわらず、脱北者には言葉の壁が存在しており、韓国のテレビや新聞の内容が満足に理解できないケースもある。これは、単に方言の違いだけでなく、韓国と北朝鮮の政治体制、社会制度、生活習慣、価値観の違いなどに起因している。

このため、言葉が満足に通じないために外出を敬遠し、結果的に韓国社会に適應できない脱北者も多い。言葉の壁に起因する様々な問題により、脱北者の半分以上が適應できていないとする見方もある。

### 4 学力の格差

韓国の学校に馴染めない脱北者の子弟が増加している。北朝鮮で習得した学力に応じて韓国の正規教育課程に編入されるのだが、この制度が様々な問題を生んでいる。

2002年6月に韓国へ入国した18歳の少年は、北朝鮮で習得した学力を基準に、昨年9月からソウルの小学校5年に編入した。11歳の時に北朝鮮を脱出して以来、6年間にわたり中国で逃避生活を送っていたため、北朝鮮の人民学校(小学校)4年までの学力しかなかったためである。結局この少年は、6歳年下の級友となじめず、2か月で通学をやめてしまった。このほかにも、苦勞して小学校を卒業したものの、中学校で脱落した例もある。

学校に馴染めず通学をやめてしまうケースは、言語や生活習慣の違いを克服できないまま就学してしまったこと、また、北朝鮮出身者に対する差別も背景にあると思われる。北朝鮮は、思想教育を重視する独特の教育カリキュラムであるうえ、極度の食糧不足により、授業時間のほとんどを山菜取りなどの食糧調達に振り向けるなど、義務教育さえも満足に行われていない現状を考えると、脱北者の学力は今後も低下を続けるであろう。このため、年齢的には中学生や高校生であっても、小学校に通わざるを得ない脱北者が増加することも十分に考えられる。

韓国政府は、19歳以下の脱北者の急増により、脱

北者用の教育制度を整備することの必要性を認識しているが、現状では、脱北青少年の専門教育施設は韓国全体でも4～5か所、収容人員も各施設10人程度に過ぎない。

こうした現状を受けて、2003年春、一部の民間団体が大学の施設を借り受け、脱北青少年向けの6か月の教育課程をスタートさせている。

## 第2節 今後の課題

次に、これまで述べてきた問題点を検討し、定着支援プログラムの今後の課題について考察してみたい。

### 1 政府主導から民間主導へ

#### (1) 政府主導による支援の限界

先に列挙した問題点は、八ナ院での教育をはじめとした、政府主導による支援内容が不十分であることを示している。こうした現状を意識して、『統一白書』は、「韓国政府が脱北者対策の改善を継続した結果、脱北者に対する支援水準は、多くの部分で制度的に完備された状態にある。今後の脱北者支援は、地方及び民間の役割を拡大する方向に向かうべきである。中央政府中心から地方自治体の役割を拡大し、政府主導から民間の関与を拡大する方向へ転換しなければならない<sup>(17)</sup>」、「脱北者が韓国社会で共に生きていくためには、このような政府レベルの制度的な目に見える支援も大切であるが、より重要なのは、脱北者本人の確固たる自立・自活の意思、また、定着するための努力とともに、彼らを韓国社会の一員として受け入れる全ての国民の暖かい心と関心が必要である<sup>(18)</sup>」としている。

『統一白書』のこうした記述は、たとえ公的支援制度が十分に整備されていても、それだけでは限界があり、民間団体による支援及び国民の理解と協力がより重要であるという政府の認識を示したものといえる。

現に韓国政府は、八ナ院の教育が政府の努力だけでは効果を上げることができないため、八ナ院の運営への民間の参画を求めている<sup>(19)</sup>。こうした動きは、脱北者の多様化により、個々の脱北者に適合したきめ細かなプログラムを実施する必要が出てきたため

である。

現行の教育課程でも、既に正規プログラム及び週末・休日プログラムだけでなく、一般国民との接触の機会である「1日体験学習」、史跡見学など、様々な場面に民間団体が参画している。

第1節で列挙した問題が示しているように、現行の政府主導による公的支援は、最低限の「経済的な自立」を念頭に置いたものであり、地域と交流を持ちながら、社会の一員として生活するための「社会的・精神的な自立」にはほど遠いものがある。

こうした現状を考慮し、将来的には八ナ院の教育体系を再検討する必要もあろう。例えば、収容能力が限界に達している八ナ院では最小限の教育のみを行い、「社会的・精神的な自立」に必要な支援は定着地に転居した後、自治体及び地域の民間団体が中心になって行うべきである<sup>(20)</sup>。

## (2) 民間団体による支援の現状と問題点

民間団体の一番の強みは、政府レベルの支援では行えないような、細かな問題に対応できるという点である。しかしながら、民間団体の活動範囲は、まだまだ限定されている。特に、都市部と地方の格差は大きいと言われている。民間団体のサービスを全く受けたことがない脱北者は64.4%であるが、地方では団体そのものが存在していないという調査結果もある<sup>(21)</sup>。

活動内容については、サービスや支援が一時的なものであったり、単純な物質的支援であったり、イベント的な内容である場合も多い。また、各団体の支援内容が重複・類似していることも問題である。

団体の名前を宣伝するために脱北者支援を行うケースなど、民間団体の脱北者支援に対する姿勢に問題がある場合もある。

支援内容の重複・類似の問題は、各団体が事業計画などの情報を共有していないことが一因となっている。現在進められている民間団体のネットワーク化により、こうした問題は徐々に解決されていくはずである。

このほか、次のような点に留意することで、現在民間団体が抱える問題を解消し、定着支援を効率的に行うことができよう<sup>(22)</sup>。

### 脱北者の特性・要求を反映した専門プログラム

民間団体の活動は、過去に行ってきた事業の経験とノウハウ、脱北者の特性及び要求が反映された専門プログラムに基づくとともに、各団体の事業内容を専門化する。

### 脱北者の「社会的・精神的」自立を重視した支援

これまでの「経済的自立」を重視したプログラムから、南北の異なる文化や意識の差を縮め、脱北者が新しい生活に適應できるようにするため、「社会的・精神的自立」も重視した、総合的なプログラムを推進する。

### 民間団体相互の連携の強化

民間団体の専門化及びネットワーク化の効果を高めるため、「北韓離脱住民支援民間団体協議会」の役割を強化する。

同協議会が全国の民間団体の事業を正確に把握し、データベースを構築し、インターネット等を通じて各団体に提供することができれば、プログラムの重複・類似を避けることができる。

### 政府との連携の強化

民間団体が脱北者の支援をより効果的かつ効率的に行うためには、民間団体相互の連携だけでなく、政府との連携も重要である。

## 2 地域住民の協力

脱北者の多くは、韓国での生活に希望を持っていたに違いない。だからこそ命がけで北朝鮮を脱出してきたのであろう。しかし、現実の韓国での生活は、入国当初に期待していた「安定した生活」ではなく、「異邦人」、「二等国民」として社会への適應を求められる、新たな苦難の始まりであった<sup>(23)</sup>。北朝鮮の閉鎖的な社会で、長年にわたり同質化、集団化されてきた脱北者が、競争と個性を重視する資本主義社会に適應することは容易ではないからである。

韓国には脱北者に対する差別や偏見も存在する。これは、金泳三政権以前の厳しい反共教育の影響もあろう。こうした問題を解消するためには、国民に対する何らかの教育が必要である。

親しい韓国人を持たない脱北者が3割を超えるという調査結果<sup>(24)</sup>が示すように、脱北者の多くは、

地域に定着してはいるものの、様々な理由から地域に溶け込めずにいる。

脱北者の韓国社会への適応は、体制と文化と価値観が全く異なる二つの社会を、一つの意識と価値観に融合するという側面がある<sup>(25)</sup>。このため、精神的、心理的な安定と自己の克服のためのプログラムと相談を並行して進めなければならない。このようなプログラムを成功させるためには、民間団体のボランティアや専門家、そして、日常の生活の中で脱北者と顔を合わせる近隣の住民の理解と協力がより重要である。

## 第5章 わが国の定着支援プログラム

本章では、現在、わが国で進められている中国帰国者定着支援プログラムを参考に、これまで述べてきた韓国の脱北者定着支援プログラムの現状等を踏まえて、わが国における北朝鮮帰国者の定着支援プログラムのあり方について考察してみたい。

### 第1節 中国帰国者定着支援プログラムの現状

1972年9月の日中国交正常化以降、国費で日本に永住帰国した中国残留邦人等は2002年末現在19,898人(うち残留孤児8,981人)、自費での帰国者はその数倍に上るといわれている。

永住帰国した中国残留邦人等に対しては、国や地方自治体が自立研修センターなどで日本語教育や生活相談などの定着支援を行っている。しかし、受け入れ態勢は十分とはいえず、言葉や生活習慣の違いというハンディを克服できず、社会になじめない帰国者も少なくないのが現状である。

#### 1 支援プログラムの概要

中国帰国者の支援は、永住帰国者の自立支援を目的に制定された「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律(以下、中国帰国者支援法)」に基づいて、以下のような流れで行われている。

帰国直後・基本的な指導〔帰国から4か月間〕

「中国帰国者定着促進センター」(3か所)において、基礎的な日本語の指導、基本的な生活習慣の指

導、就労相談・指導などが行われる。

定着自立努力の支援〔帰国後5か月～1年〕

「中国帰国者自立研修センター」(12か所)において、日本語指導、生活相談・指導、就労相談・指導、就籍相談、地域交流、大学進学準備などを、自宅から通いながら行う。

自立指導員による指導〔帰国後2～3年〕

日本語の補習教育、就労指導、生活相談、公的機関における手続き介助、日本語教室における指導などが行われる。

定着者への継続支援〔帰国後4年目以降〕

「中国帰国者支援・交流センター」(2か所)

就労に結びつくような目的別の日本語学習支援(通学課程、3か月～6か月)、生活相談や帰国者同士などの交流支援、各地のボランティアの活動情報の収集及び提供、中国残留邦人問題の普及啓発事業などを行う。

同センターは、帰国者支援法による国費支援対象外の自費帰国者も対象としている。

就労、近所づきあい、自動車運転免許証取得などテーマをしぼったコース制で、首都圏センターは、日本語の遠隔学習課程(通信教育)も実施。希望者には地元で対面式の指導が受けられるスクーリングも行っている。期間は6か月(最長12か月)で、これまでに約400人が受講した。

### 2 支援プログラムの問題点

厚生労働省が2000年9月にまとめた「帰国者生活実態調査」で、帰国後10年を経過した人の65.1%が生活保護を受給していることが判明した。前回の1995年の調査の38.5%から大幅に上昇しているうえ、帰国後5年が過ぎても半数以上が受給している。また、60歳未満の元孤児で仕事に就いている人は29.2%しかなく、前回の51.2%から大きく低下している<sup>(26)</sup>。

自立研修センター等で日本語教育を受けたにもかかわらず、言葉や生活習慣の違いが生活面での大きな壁となっていることが、就労率低下の背景として考えられる。

不況が続く中で、日本語能力が不十分であること

を理由に正社員から給与の安いパートに降格されたり、リストラの対象になる帰国者が増えている。就労面だけでなく、地域社会になじめず孤立した生活を送る場合も多く、再び中国へ戻った帰国者もいる。また、ストレスから精神障害を患うケースもある。

生活保護の運用も、柔軟に対応すべきであろう。親子と一緒に暮らして子どもが就労すると、子どもの収入によっては生活保護費をカットされ、別居するケースもある。

現在、中国帰国者の平均年齢は 60 歳代となり、社会的な自立が困難な状況にある。なかでも高齢の帰国者は、中国で築いた家族を連れて帰国するため、2世、3世の世代も言葉の壁や不況で就職難に直面している場合が多い。

定着の際に支給される「自立支度金」の金額が低いことも経済的な自立を困難にしている。現行では、大人 1 人あたり 161,900 円（大人 2 人、子供 2 人の世帯の場合は 485,700 円）が 1 回に限り支給される。北朝鮮の拉致被害者に最長 5 年間、2 人世帯で 24 万円が毎月支給されるのに比較すると、あまりにも格差が大きい。

中国残留邦人の減少により、「自立研修センター」の閉鎖が行われているが、国が援護の対象外としてきた「呼び寄せ」の 2 世、3 世の就労や就学をめぐる課題はむしろ膨らみ、問題は複雑化している。

これまで述べてきたような経済的な問題が引き金となり、事件に関係したり事件に巻き込まれるケースもある。このため、継続的な支援の必要性は着実に高まっている。

65% の帰国者が生活保護を受給しているという現実には、「中国帰国者支援法」に基づく現行の支援策だけでは問題が解決できないことを示唆している。

## 第 2 節 わが国における北朝鮮帰国者定着支援のあり方

わが国において効果的な北朝鮮帰国者定着支援を行うためには、韓国及びわが国で既に行われている定着支援プログラム、また、本稿では触れていないが、わが国におけるインドシナ難民支援での教訓を生かした支援策を策定する必要がある。

### 1 民間団体の活用

支援は、「異文化への適応」、「経済的自立」、「社会的・精神的自立」を目標とすべきである。

こうした目標を達成するために、帰国者が居住する地域の民間団体及びボランティアの役割を重視する。中国帰国者支援で設置された「定着促進センター」、「自立研修センター」に相当する施設を設置するとともに、これらの施設では十分な支援が行えない部分を、地域の民間団体が補うという形にすることが望ましい。

支援は、帰国者にとって身近な存在でなければならない。日々の生活の中での細かな相談に対する対応は、政府レベルでは困難であり、自治体もしくは民間団体が窓口を設置すべきである。

民間団体の安定した運営を図るため、一定の基準を満たした団体に対して助成金を支給するとともに、ボランティアの資質向上のために国や自治体が各種研修を実施することも必要であろう。

韓国の脱北者支援において南北の価値観の違いが問題になっているが、日本と北朝鮮では、これがさらに広がることが予想される。価値観の違いを埋めるためにも、ボランティアによる身近な支援は極めて重要である。

### 2 地域住民との交流

中国帰国者の場合、日本語能力が不十分であるために就労できないケースが非常に多い。これは、北朝鮮帰国者についても同様である。日本語研修は、就労を前提に体系的かつ継続的に行う必要がある。

言葉の問題や生活習慣の違い等を抱える帰国者が地域住民やボランティア等と交流し、十分なコミュニケーションが行える場や帰国者同士が相互に情報交換・交流ができる場を設ける必要がある。この場合、地域の社会福祉協議会等との活動の連携や老人福祉センター、住民センターなど地域の住民福祉のための施設を活用するという方法もある<sup>(27)</sup>。

こうした交流を通じて、社会の一員として生活するという意味での社会的・精神的自立を図る。

帰国者が地域社会で生活していく上で、地域住民の理解と協力、支援は必要不可欠である。このため、北朝鮮帰国者に対する正しい理解に基づく一般国民からの支援・協力を確保するため、国や地方公共団

体が啓発活動を行う必要がある。

### 3 生活相談

生活相談については、年金、医療、介護問題や金銭トラブル等の法律問題、家庭生活、教育、しつけの問題など、専門的対応を要する相談が寄せられることが予想される。

こうした相談は朝鮮語で受け付ける必要があるうえ、相談窓口で専門知識を有する相談員の配置が必要になる。しかし、地域ごとにこのような窓口を設けることは困難であるため、電話、手紙等による対応を検討する必要もある。

また、相互扶助を目的とした帰国者によるコミュニティ団体を設立することも、問題解決の一助になる。

## おわりに

韓国政府は昨年 12 月、脱北者への定着支援金が前年度比 64% 増の 246 億ウォン（約 24 億 6,000 万円）に達するとの見通しを明らかにした。また、生活安定のため給付される資金が約 47% 増の 166 億ウォン（約 16 億 6,000 万円）となるほか、教育訓練費も倍増し、定着支援施設「ハナ院」の増築費 37 億ウォン（約 3 億 7,000 万円）も盛り込まれる。このように、定着支援は財政的にも多大な負担が伴う。

現在、日本政府は北朝鮮を脱出した日本人配偶者や元在日朝鮮人などの脱北者受け入れや支援制度の検討を行っている。支援内容は、一時金の支給、生活保護の適用、国民年金の保険料免除、医療、住宅などの提供、職業訓練、就労斡旋、生活相談などが検討されている。しかしながら、検討されている制度は、韓国がハナ院立ち上げ当時に行っていた支援内容と大差なく、韓国と同じ失敗を繰り返す恐れがあるうえ、わが国の中国帰国者支援プログラムから得られた教訓も生かされているとはいえない。わが国の北朝鮮帰国者定着支援プログラムは、これらの教訓を踏まえたものでなければならない。

定着支援のための「制度」は最低限のものでしかなく、それを全てと考えてはならない。本当の自立を目指すのであれば、むしろ制度化できない分野の

支援の方がより重要であると見ることもできる。帰国者が自立するうえで最も重要な要素は、「制度」ではなく、心強い隣人の存在である。

### 注

- (1) 北朝鮮を脱出した住民については、「亡命者」、「脱北者」、「帰順者」、「北韓離脱住民」など、資料によって異なる呼称が用いられている。本稿では基本的に、わが国で一般的化している「脱北者」を用いる。
- (2) 日本と北朝鮮両赤十字間の協定で 1959 年から始まった日本から北朝鮮への帰国事業で 93,000 人が北朝鮮へ渡った。このうち、在日朝鮮人とともに渡った日本人配偶者は約 1,800 人、家族などを含めると約 6,800 人が日本国籍所有者。2003 年 5 月現在、北朝鮮を脱出して帰国した在日朝鮮人及び日本人妻とその家族は約 40 人。日本人妻は高齢のため死亡したケースも多いが、数百人は現在も生存しているといわれている。
- (3) 最近の脱北者の脱北動機について、韓国政治発展研究院責任研究委員・尹ヨソ氏は、「最近の脱北者の中には、北朝鮮で食糧問題を経験していない人々が相当数含まれている。彼らの脱北動機は、子弟により良い教育機会を与えたい、より良い人生を追求したい、自由体制の生活への憧れなどである。」と述べている。  
尹ヨソ「大量脱北者増加に備え、低費用・高効率の支援政策が切実」『北韓』2002 年 10 月号（北韓研究所、2002 年）85 頁。
- (4) 洪ヨホ「脱北者定着支援の基本方向」『北韓』2001 年 8 月号（北韓研究所、2001 年）73 頁。
- (5) 北朝鮮での前科のある者及び虞犯者の管理は、脱北者管理に専従可能な警察官が不足しているため全く行われていない。『韓国日報』2003 年 4 月 8 日。http://news.naver.com/news\_read.php?oldid=2003040800000109015&s=12,1739&e=165,1804(03.5.23)
- (6) 特殊なケースとは、労働党、内閣、軍、社会安全省(警察)及び国家安全保衛部(秘密警察)出身者、最高権力者の親族、科学者、特殊分野に従事

- した者などに対する措置である。これらは、一般住民出身者とは別の施設で保護を受ける。
- (7) 韓国語で「ハナ」は一つを意味する。すなわち、南と北を繋ぐ施設という意味。
- (8) 「北韓離脱住民後援会」は、「北韓離脱住民保護及び定着支援に関する法律」第 30 条に基づいて設立された特殊法人。政府と民間団体のパイプ役及び民間団体の組織化を目的に 1997 年に設立された。
- (9) 韓国統一部『2003 統一白書』(韓国統一部、2003 年) 264 頁。
- (10) 「ハナ院」の教育期間は、従来 3 か月(520 時間)であった。2001 年 8 月以降、脱北者の急増にともない 2 か月(336 時間)に短縮された。  
尹ヨソ「大量脱北者増加に備え、低費用・高効率の支援政策が切実」88 頁。
- (11) 脱北者の心理的不安について  
韓国に亡命した脱北者の約 3 割が北朝鮮や逃亡中の過酷な生活に起因する、心的外傷後ストレス障害(PTSD)と診断されていることが明らかになっている。『時事通信』2003 年 5 月 8 日。  
チョン・ウク延世大教授(精神科)は、大部分の脱北者は精神的な治療を受けなければならない状況にあると主張している。  
チョ・ヨング『脱北者の韓国定着、何が問題なのか』『北韓』2001 年 8 月号(北韓研究所、2001 年) 60 頁。
- (12) 『2003 統一白書』262 ~ 263 頁。
- (13) 金ソフヨル「南韓社会適応に苦勞する脱北者たち」『北韓』2002 年 5 月号(2002 年、北韓研究所) 106 頁。
- (14) 同上。
- (15) ソウル市陽川区が、管内の脱北者家庭 51 世帯を対象に調査を行った結果、76.5%の住民が無職と回答した。『朝鮮日報』2002 年 12 月 12 日。
- (16) チョ・ヨング『脱北者の韓国定着、何が問題なのか』60 頁。
- (17) 『2003 統一白書』264 頁。
- (18) 韓国統一部『2002 統一白書』(韓国統一部、2002 年) 160 ~ 161 頁。
- (19) 『2003 統一白書』260 頁。
- (20) チョ・ヨング『脱北者の韓国定着、何が問題なのか』64 頁。
- (21) 朴ソク「北韓離脱住民支援 民間支援奉仕団体の組織開発」『北韓』2002 年 1 月号(北韓研究所、2002 年) 97 頁。
- (22) 同上、100 ~ 102 頁。
- (23) 金ソフヨル「南韓社会適応に苦勞する脱北者たち」105 頁。
- (24) ソウル市陽川区は、管内の脱北者家庭 51 世帯を対象に調査を行ったところ、『親しい韓国人はいるか』という問いに、「全くいない」が 31%、「少しいる」が 31.4%であった。『朝鮮日報』2002 年 12 月 12 日。
- (25) 金ソフヨル「南韓社会適応に苦勞する脱北者たち」112 頁。
- (26) 厚生労働省社会・援護局『中国帰国者生活実態調査結果』(厚生労働省、2000 年)。 [http://www.kikokusha-center.or.jp/kikokusha/kiko\\_jijo/chugoku/mhwdata/2000/jittai\\_f.htm](http://www.kikokusha-center.or.jp/kikokusha/kiko_jijo/chugoku/mhwdata/2000/jittai_f.htm) (03.5.23)
- (27) 中国帰国者支援に関する検討会『中国帰国者支援に関する検討会報告書』(厚生労働省、2000 年)。 [http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1204-1\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1204-1_16.html) (03.5.23)

(Received: June 01, 2003)

(Issued in internet Edition: July 07, 2003)