

北朝鮮人権法の成立と拉致問題をめぐる動向

～ 拉致問題解決に向けた国際的な連携の強化へ～

外交防衛委員会調査室 う さ み ま さ ゆ き
宇佐美 正行

1. 成立の背景

第164回国会において、「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（以下、適宜「北朝鮮人権法」と略称する。）が成立した。この法律は、平成18年6月12日に衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長提案として提出され、翌13日の衆議院本会議で賛成多数で可決後参議院に送付され、14日に参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会で審議の後可決、16日の参議院本会議で可決、成立した（参議院はいずれも賛成多数）¹。その後、6月23日に公布、施行された。

これまで我が国は、北朝鮮については、日朝平壤宣言（平成14年9月）に基づき、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、日朝国交正常化を図るとの基本方針の下、「対話と圧力」の考え方にに基づき様々な施策を講じてきた。

「対話」に関して言えば、核・ミサイル問題については六者会合、拉致問題については日朝実務者協議や日朝政府間協議、そして今年2月に行われた日朝包括並行協議等を中心に粘り強い外交努力が重ねられてきた。

しかし、対話の努力だけでは、特に日朝間の最大の懸案である拉致問題の解決が一向に進展しないことから、「圧力」をかけるための手段を持つことの意義が国内においても広く認識されるに至った。これを受け、既に第159回国会において圧力のためのカードとして、我が国独自の判断で北朝鮮への送金規制等を可能とする「外国為替及び外国貿易法の一部改正法」（改正外為法、平成16年2月施行）及び、北朝鮮籍船の入港制限を念頭に置いた「特定船舶入港禁止法」（平成16年6月施行）がそれぞれ議員立法により制定された。今回の北朝鮮人権法の成立は、これに新たなカードが一枚加わったことを意味する。

北朝鮮人権法が制定に至った要因の一つには、これまで日本政府や「拉致被害者家族会」などの働き掛けにより国連等の場において拉致問題が人権問題として取り上げられ、特に平成17年12月の国連総会では北朝鮮の人権侵害問題に加え拉致問題への明示的言及を含む決議が採択されたことが挙げられる。また、平成16年10月に米国で北朝鮮住民の人権向上の支援や脱北者保護などを定めた北朝鮮人権法が制定されたこと、さらには今年4月に横田めぐみさんの母親の横田早紀江さんが米連邦議会下院公聴会で証言し、その後実現したブッシュ米大統領との面会において北朝鮮の拉致問題に係る人権侵害の面が強く非難されたことなどが、法制定に向けた与野党協議に少なからず影響を与えたものと思われる。

北朝鮮人権法については、これまでも与野党共に党内議論を重ねていたが、第162回国会に民主党・無所属クラブが提出したものの審査未了となった。第164回国会においては、再度、民主党・無所属クラブが提出した後（北朝鮮に係る人権侵害の救済に関する法律案）

自由民主党及び公明党も与党案を提出し（拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律案）、二案が並立する形となった。その後、会期末を迎える中、与野党間で一本化に向けた協議が重ねられ、与党案をベースに民主党案の脱北者保護に係る一部規定が盛り込まれることで合意がなされ、委員長提案として提出され成立に至った（与野党案はそれぞれ撤回）。以下、北朝鮮人権法の概要とその制定を踏まえた拉致問題をめぐる今後の外交面での動向について述べたい。

2. 北朝鮮人権法の概要

(1) 目的（第1条）

北朝鮮人権法は、平成17年（2005年）12月16日に採択された国連総会決議を踏まえ、拉致問題などの北朝鮮当局による人権侵害問題への対処が国際社会を挙げて取り組むべき課題であることにかんがみ、この問題に関する国民の認識を深めるとともに、国際社会と連携しつつ北朝鮮当局の人権侵害問題の実態の解明及び抑止を図ることを目的としている。

北朝鮮による拉致問題に関しては、ジュネーブの国連人権委員会において、平成15年（2003年）から3年続けて拉致問題の解決に言及した「北朝鮮の人権状況」決議が採択され、さらには、既に述べたように国連総会でも初めて決議が採択された。

本法はこの総会決議を踏まえたものであるが、同決議では、北朝鮮の人権状況に関し、拷問や政治的理由による死刑、表現の自由への制限などの人権侵害が組織的かつ広範に行われていること、強制的失踪の形態における外国人拉致に関する未解決の問題があること等に深刻な懸念を表明し、北朝鮮に対し国際人道機関による北朝鮮域内へのアクセスを確保し、人権と基本的自由を完全に尊重することを要請している。

(2) 国等の責務及び国民世論の啓発等（第2条～第5条）

拉致問題の解決を国の責務として明記し、具体的には、政府が北朝鮮当局によって拉致され、又は拉致されたことが疑われる日本国民の安否等について国民に対し広く情報の提供を求め、自らも徹底した調査を行い、その帰国の実現に最大限努力し、及び拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題に関し、国民世論の啓発を図るとともに、その実態の解明に努める旨の規定が置かれた（第2条）。

また、地方公共団体は国と連携を図り国民世論の啓発を図るよう努める旨の責務も明記された（第3条）。

これを受け、国民世論の啓発の施策として、毎年12月10日から同月16日までを北朝鮮人権侵害問題啓発週間とし、国及び地方公共団体は、啓発週間の趣旨にふさわしい事業が実施されるよう努めることが定められた（第4条）。

ところで、昭和23年（1948年）12月10日に国連総会で「世界人権宣言」が採択されたことを受けて、毎年12月10日を「人権デー」として世界中で記念行事を行うことが昭和25年（1950年）の国連総会で決議され、我が国でも毎年12月4日から同月10日までを「人権週間」と定め人権尊重のための啓発活動が実施されている。

今後、本法の成立により、12月10日から北朝鮮の人権状況に関する国連総会決議が採択された16日までの一週間が北朝鮮人権侵害問題啓発週間とされ関連事業が実

施されることとなる。

また、政府は、毎年、国会に拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する政府の取組に関し報告を提出し公表することとされた（第5条）

（3）国際的な連携の強化等（第6条）

北朝鮮の拉致問題が国連決議等で言及されるなど、国際社会の場でも人権問題として取り扱う認識が深まるにつれ、政府においても「国際社会で人権問題として北朝鮮に対し拉致問題の解決をするよう圧力を加えることにより問題の解決を目指したい」との認識が示され²、人権を柱に国際的な連携を強化する旨の発言が目立ち始めた。

このような動きを背景に、本法では、政府が拉致被害者、脱北者その他北朝鮮当局による人権侵害の被害者に対する適切な施策を講ずるため、国際的な連携の強化に努めるとともに、これらの者に対する支援活動を行う民間団体との密接な連携の確保に努めることが規定された。

また、これに合わせて、政府が脱北者の保護及び支援に関し、施策を講ずるよう努めること、さらに拉致被害者、脱北者等の支援団体に対し、必要に応じ、情報の提供、財政上の配慮その他の支援を行うよう努めることが定められたが、これは与野党協議の結果、民主党案の規定が盛り込まれたものである³。

（4）北朝鮮当局の人権侵害状況が改善されない場合の措置（第7条）

我が国は、2004年12月24日、第3回日朝実務者協議で得た情報や物証についての精査結果を発表し、特に、横田めぐみさんの「遺骨」とされる骨が別人のものであったとのDNA鑑定結果を踏まえ、北朝鮮の誠意を欠く対応に強く抗議した。その際、安否不明の拉致被害者に関する真相究明を一刻も早く行うとともに、生存者は直ちに帰国させるよう強く要求し、北朝鮮の迅速かつ誠意ある対応がない場合には、日本として厳しい対応をとる旨の方針が表明された。

その後、拉致問題の解決に向けた北朝鮮の対応になんらの展開が見られないことから、国会においては政府に対し経済制裁の発動が度々求められたが、政府は「最終的な圧力としては特定船舶入港禁止法の発動を含む経済制裁の発動であるが、その最終的な圧力に至る過程で様々な形の圧力があり、これまでも厳格な法執行等の措置をとっている」として、経済制裁の発動に関しての明言を留保してきた⁴。

本法では、政府は、拉致問題その他北朝鮮当局による日本国民に対する重大な人権侵害状況について改善が図られていないと認めるときは、国際的動向等を総合的に勘案し、特定船舶入港禁止法による措置、改正外為法による措置その他の北朝鮮当局による日本国民に対する人権侵害の抑止のため必要な措置を講ずるものと定めた。この結果、拉致問題等の解決を図る上で経済制裁の発動に道を開くことが明記されたが、一方で発動するかどうかは政府の総合的な判断に委ねられた。

3．拉致問題をめぐる外交の動き

現在、北朝鮮は米国による金融制裁を理由に六者会合への復帰をかたくなに拒否し、日朝交渉も本年2月の日朝包括並行協議以来頓挫している。逆に北朝鮮は7月5日未明より7回にわたり、テポドン2を含めた弾道ミサイル又は何らかの飛翔体を発射するなど、む

しる国際社会に対して挑発的な行為をとっている。

我が国は既に米英仏等との共同提案により国連安全保障理事会に制裁措置を含む対北朝鮮決議案を提出したが、現時点（7月11日）では決議案の成り行きは不透明であり、北朝鮮の今後の対応そのものも予断を許さない状況ではある。

しかし、北朝鮮以外の六国会合参加国は、いずれも六国会合の早期再開と北朝鮮の復帰を要請しており、我が国としては、これと併せて日朝交渉の再開と拉致問題の究明を強く求めていかなければならない。

安倍内閣官房長官は、北朝鮮人権法に関し、「法案が成立した場合には、政府に対して北朝鮮に対するツールが与えられることとなり、その意味において北朝鮮と交渉する立場にある者としては極めて有意義」であると述べた⁵。本法では、政府は拉致被害者や脱北者等に対する施策を講ずるため、国際的な連携の強化や支援団体との情報の提供などを通じた密接な連携の確保に努めることとされている。今後、政府は北朝鮮人権法の規定を有効に活用し、拉致問題の深刻さを人権問題として国際社会に発信しつつ、日朝交渉に向けて北朝鮮に対する国際社会による連携と圧力を一層強めていくことが必要である。

また、麻生外相は「拉致問題解決のためには国際社会との連携協力が不可欠。（拉致が）現実問題確認されているだけでもレバノン、シリア、韓国など4か国、そのほか証言だけで言えば16か国ぐらいあり、これは国際問題であることは間違いない」と述べ、安倍内閣官房長官も「来るサミットの場においても議題とするようサミット参加国に現在働き掛けを行っている。国連人権理事会の場においても我が国は理事国となったわけであり、この場においてもこの問題の解決を訴えていきたい」との決意を示しているが⁶、今後とも積極的な外交面での働き掛けが期待されている。

一方、今回の北朝鮮によるミサイル発射を踏まえ、政府は特定船舶入港禁止法に基づき、北朝鮮貨客船「万景峰92号」の本邦の港への6か月間の入港禁止措置を決定したが、「判断に当たっては拉致問題をも勘案し、今後解除に当たっても日朝協議に誠意ある対応を示すかどうかを勘案する」ことを明らかにした⁷。その意味で、拉致問題に関しては、国連安保理や六国会合参加国の動向などを注視しながら、我が国は本当の意味で「対話と圧力」とのかね合いを見定めつつ、現実的かつ冷静な外交が求められる段階に入ったと言える。

¹ 衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会においては、委員長提出と決するに際し、日本共産党及び社会民主党・市民連合よりそれぞれ法案に反対する旨の意見表明が行われ、参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会においても日本共産党より、法案は国際的犯罪行為である拉致問題と北朝鮮国内の人権侵害問題を同列に扱っているなどの理由から反対討論が行われた。内容については、第164回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第7号1頁～2頁（平18.6.12）、第164回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第4号3頁（平18.6.14）を参照。

² 第164回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号3頁（平18.6.2）

³ 民主党案では、このほか、内閣府に拉致被害調査対策本部を設置すること、脱北者の認定を含む保護及び支援に関し、国の責務を明記するとともに、法務大臣による脱北者の認定や永住許可の特例を設けること、北朝鮮に対する支援措置の原則等に関する規定が盛り込まれていた。

⁴ 第164回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号4頁（平18.3.30）

⁵ 第164回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号2頁（平18.3.30）

⁶ 第164回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号12頁（平18.6.2）

⁷ 第164回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会閉会后速記録（議事速報）2頁（平18.7.10）