

北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取組

～拉致被害者等支援法改正案の成立を受けて～

外交防衛委員会調査室 てらばやし ゆうすけ
寺林 裕介

北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律の一部を改正する法律案が、2010年3月31日に成立し、拉致被害者等給付金の支給期間の限度が現行の5年から10年に延長された。2002年10月に5名の拉致被害者が帰国してからすでに7年半が経過しているが、日朝交渉は膠着状態に陥り、それ以降、拉致被害者の帰国が実現していない。本稿においては、今般の拉致被害者等支援法改正案の成立を受け、拉致被害者の帰国とその支援制度の経緯を振り返るとともに、北朝鮮による日本人拉致について、これまで我が国政府が問題解決に向けてどのように取り組んできたのか、国会の議論で注目されている論点を中心に概観したい。

1. 日本政府の拉致事件に対する認識

2002年9月の日朝首脳会談において金正日総書記が北朝鮮による日本人拉致を認めるまで、その真相は常に疑いとして扱われ事実確認が遅れることとなった。現在、政府の拉致問題対策本部のウェブ・サイトには「1970年代から1980年代にかけ、多くの日本人が不自然な形で行方不明となった」と説明されているが¹、それ以前からの拉致の可能性も払拭できていない。1980年1月7日にはサンケイ新聞が「アベック3組ナゾの蒸発」として「外国情報機関が関与？」と報道したものの²、問題として大きく取り上げられることはなかった。

北朝鮮による日本人拉致が現実味を持って語られたのは、1987年11月の大韓航空機爆破事件がきっかけだった。大韓航空機爆破事件の実行犯である北朝鮮工作員・金賢姫キム・ヒョンヒが、1988年1月15日の記者会見の席で、日本人偽装の教育を受けたのは「日本から北朝鮮に拉致された31歳の女性（李恩恵リ・ウネ）」だったことを明らかにして注目された³。この「李恩恵」については、1991年5月15日、埼玉県警が田口八重子さんの可能性が高いと発表した⁴。

国会では、1988年3月26日、参議院予算委員会における質疑に対し、梶山国家公安委員会委員長（以下、肩書きは当時）が「一連のアベック行方不明事犯、恐らくは北朝鮮による拉致の疑いが十分濃厚」と答弁し⁵、政府は北朝鮮による拉致を初めて認めた。

1 拉致問題対策本部ウェブ・サイト<<http://www.rachi.go.jp/index.html>>

2 『サンケイ新聞』（昭55.1.7）

3 『読売新聞』（昭63.1.16）

4 『朝日新聞』（平3.5.16）

5 第112回国会参議院予算委員会会議録第15号7頁（昭63.3.26）

「李恩恵」問題については、この当時、進行していた日朝国交正常化交渉においても、第3回交渉（1991年5月20日～22日）で日本政府が初めて提起したが、北朝鮮は強く反発した⁶。1992年11月の第8回交渉で北朝鮮側は核問題を理由に協議を中断させたが、表面的には「李恩恵」問題を理由に打ち切っている⁷。

本格的に日本で拉致問題に関心が集まったのは、横田めぐみさんの事件が発覚した1997年のことだった。『現代コリア』に掲載された日本の海岸から北朝鮮に拉致された13歳の少女についての記事がきっかけとなり⁸、横田めぐみさんの拉致事件報道に結びついた⁹。

このとき政府は、国会に提出された質問主意書に対する答弁書において「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数は、これまでに6件、9人であり、また、拉致が未遂であったと思われるものは、1件、2人であると承知している」としたが¹⁰、この拉致件数・人数には、横田めぐみさんの事件が含まれておらず、1997年5月1日の参議院決算委員会においては、政府は横田さんも含め「全体で7件10人」を北朝鮮による拉致と判断するに至ったと説明した¹¹。同年11月に与党議員団が訪朝した際、北朝鮮は「(拉致は) でっちあげ」と繰り返しながらも「一般の行方不明者として調査する」と述べたが、1998年6月、北朝鮮赤十字会は「一人も捜し出せなかった」とする調査結果を発表した。

その後、2002年の3月には、東京地裁の公判でよど号犯の元妻・八尾恵証人が、有本恵子さん拉致事件について自らの関与を認め、拉致事件の詳細が明らかとなった。これを受け、同年4月、国会では衆参両院の本会議で「日本人拉致疑惑の早期解決を求める決議」が採択された。

2. 日朝首脳会談とその後の展開

2002年9月17日、小泉首相が訪朝し、日朝間で初となる首脳会談に臨んだ。直前まで北朝鮮は拉致被害者の情報を隠匿しており、平壤に到着した小泉首相に5名生存8名死亡と伝えた上で、金正日総書記は「遺憾なことであったことを率直にお詫びしたい」と謝罪した。金正日総書記は拉致について「特殊機関の一部が妄動主義、英雄主義に走って行ってきた」と述べ、その理由について「一つは特殊機関で日本語の学習ができるようになるため、もう一つは人の身分を利用して、南に入るため」だとした¹²。会談後に両首脳が署名した日朝平壤宣言においては「拉致」の文言は明記されなかったが、「日本国民の生命と

6 日朝国交正常化交渉の経緯については、松本英樹「日朝国交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向」『レファレンス』631号（2003.8）31～52頁を参照。

7 高崎宗司『検証 日朝交渉』（平凡社新書 2004）62～65頁

8 石高健次「私が『金正日の拉致指令』を書いた理由」『現代コリア』365号（1996.10）28～31頁

9 『産経新聞』（平9.2.3）、「『北朝鮮で生きている』20年前、新潟で失踪の少女 亡命者が証言」『AERA』10巻6号（1997.2.10）16～18頁。その後、『産経新聞』（平9.3.13）において北朝鮮元工作員・安明進による「(横田めぐみさんを) 平壤で見た」との証言が報道された。

10 衆議院議員西村眞悟君提出北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問に対する答弁書（内閣衆質140第1号、平9.2.7）

11 第140回国会参議院決算委員会会議録第2号5頁（平9.5.1）

12 『朝日新聞』（平14.9.18）

安全にかかわる懸案問題」には当然、拉致問題も含むと答弁されている¹³。

北朝鮮が生存しているとした5名の拉致被害者については10月15日に帰国が実現したが、北朝鮮に残る家族の帰国は遅れ、2004年5月22日に小泉首相が再訪朝し、その結果、家族全員の帰国が実現した。

このときの日朝首脳会談において、安否不明者について白紙に戻って再調査を行うことが合意され、これを受け、日朝実務者協議が開催された。11月の平壤における第3回協議では、北朝鮮側から横田めぐみさんの「遺骨」とされる骨等の情報及び物証が提出された。しかし、この「遺骨」とされる骨は、帝京大学のDNA鑑定の結果、別人のものと判明し、さらにその他の情報及び物証についても疑問点が相当数に上るなど、いずれも信頼性を欠く不十分なものであった。日本政府の抗議に対し北朝鮮は、英国の科学雑誌『ネイチャー』において¹⁴、DNA鑑定の担当者がその結論を確定的でないとして述べたとする記事を引き合いに出しながら反発したため、この問題は暗礁に乗り上げた。国会においては、衆参両院の北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会（以下「拉致問題特別委員会」という。）で「北朝鮮による日本人拉致問題の解決促進に関する決議」が採択されている¹⁵。

2005年に北朝鮮の核問題をめぐる六者会合において合意に至った「共同声明」の中には、最終的な目標の一つに日朝関係の正常化が明記され、日朝国交正常化については「懸案事項を解決することを基礎として」行う旨の文言が盛り込まれた。にもかかわらず、その後の公式、非公式の協議の中で北朝鮮は「拉致問題は解決済み」との立場を取り、この問題は前進しなかった。2006年には、北朝鮮はテポドン2を含む弾道ミサイルを日本海に向け発射し、核実験実施を発表するなど危機を煽ったが、日本はこの間、国会で北朝鮮人権法を成立させ¹⁶、特定船舶入港禁止法、改正外為法（いずれも議員立法）による我が国独自の経済制裁を発動した。これらの措置については、北朝鮮が拉致問題において誠意ある対応をとってこなかったこともその理由として含めることを、安倍内閣官房長官（当時、後に首相）が繰り返し答弁している¹⁷。

2008年6月と8月に日朝実務者協議が開催され、北朝鮮側は「拉致問題は解決済み」との立場を変更し、拉致問題の解決に向けた再調査を実施することを約束し、北朝鮮がすべての拉致被害者を対象とした調査委員会を設置することとなった。しかし、9月1日の福田首相の辞任表明を受け、北朝鮮は新政権（麻生政権）の考えを見極めるとして調査委員会の立ち上げを見送った。

2009年8月の衆議院総選挙における政権交代により民主党を中心とした鳩山政権が発足したが、鳩山首相は最初の所信表明で「北朝鮮をめぐるとの問題に関しては、拉致、核、ミサイルといった諸懸案について包括的に解決し、その上で国交正常化を図るべく、関係国と

13 第156回国会衆議院予算委員会議録第11号11頁（平15.2.14）

14 David Cyranoski, "DNA is burning issue as Japan and Korea clash over kidnaps," *Nature*, Vol. 433, February 3, 2005

15 衆議院拉致問題特別委員会（平16.12.10）、参議院拉致問題特別委員会（平16.12.14）

16 北朝鮮人権法の成立をめぐるとの経緯については、宇佐美正行「北朝鮮人権法の成立と拉致問題をめぐるとの動向」『立法と調査』258号（2006.7.21）16～19頁を参照。

17 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9号2頁（平18.7.10）

も緊密に連携しつつ対処する」として前政権の方針を踏襲した¹⁸。鳩山政権の拉致問題に対する取組については後述することとしたい。

3. 拉致被害者支援と拉致被害者等給付金

2002年10月15日、拉致被害者5名（地村保志さん・富貴恵さん、蓮池薫さん・祐木子さん、曾我ひとみさん）が帰国した。政府は、10月24日、一時帰国とされた拉致被害者5名を日本に滞在させ、その家族の早期帰国を北朝鮮に要求する方針を決定した¹⁹。また、小泉訪朝を契機に設置された「日朝国交正常化交渉に関する関係閣僚会議・専門幹事会（拉致問題）」（拉致問題特命チーム）²⁰の第4回会合において、拉致被害者・家族に対する総合的な支援策について検討し、取りまとめることが決定された。

この「拉致被害者・家族に対する総合的な支援策」については、その後、拉致被害者支援に係る関係省庁課長級会合等で検討が加えられ、11月26日の拉致問題特命チーム第5回会合において決定された。これにより拉致被害者・家族に対し、経済的支援や安全、相談などの諸施策がまとめられた。

「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」は²¹、これらの支援策の中で、例えば給付金・滞在援助金の支給や年金の特例措置などの従来の法律では対応できない部分に関する根拠法として制定されたものである。本法律の目的は、北朝鮮当局による未曾有の国家的犯罪行為によって拉致された被害者が、本邦に帰国することができずに北朝鮮に居住することを余儀なくされるとともに、本邦における生活基盤を失ったこと等その置かれている特殊な諸事情にかんがみ、被害者及び被害者の家族の支援に関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、帰国した被害者及び帰国し、又は入国した被害者の配偶者等の自立を促進し、被害者の拉致によって失われた生活基盤の再建等に資するため、拉致被害者等給付金の支給その他の必要な施策を講ずることである（第1条）。

本法律において、国は、帰国被害者等が本邦に永住する場合には、当該帰国被害者等に対し、内閣府令で定めるところにより、これらの者の自立を促進し、生活基盤の再建又は構築に資するため、拉致被害者等給付金を、5年を限度として、毎月、支給することとされた（第5条）。この拉致被害者等給付金の給付期間について上限を5年としている理由は、本法第1条で同給付金の支給目的を帰国被害者の「自立を促進し、被害者の拉致によ

18 第173回国会衆議院本会議録第1号6頁（平21.10.26）

19 このとき、滞在の延長は本人や家族の希望の結果としてではなく、政府の判断として延長することが、関係者の一致した意見とされた（「小泉内閣メールマガジン」第80号（2003.1.30）中山恭子内閣官房参与特別寄稿）。<<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2003/0130.html>>

20 構成員は、内閣官房副長官、内閣官房副長官補、関係省庁の局長等。

21 拉致被害者支援法については、前田珠美「帰国した拉致被害者等の自立の促進、失われた生活基盤の再建等に資するための包括的な支援」『時の法令』1686号（2003.3.30）6～15頁を参照。国会においては、11月27日に衆議院厚生労働委員会で委員長起草案として提出され、全会一致の可決により委員会提出案とされ、翌28日、衆議院本会議において全会一致で可決。12月3日に参議院厚生労働委員会、翌4日に参議院本会議において全会一致で可決、成立し、2003年1月1日に施行された。

って失われた生活基盤の再建等に資するため」としており、失われた生活基盤の再建にある程度の年数が掛かると考えられること、他方で被害者等が少しでも早く我が国の社会で自立して生活できるように支援に取り組むことが国などの責務であることから、適度な年数を設定し、被害者等の自立実現の一つの目途とすることがむしろ望ましいと考えられることを総合的に考慮したものである²²。

2004年の小泉首相の再訪朝により、拉致被害者の家族も帰国が実現することとなり、2005年3月18日、拉致被害者5名とその家族8名は、日本における今後の生活の見通しがつくようになったとして永住の意思決定を表明した²³。これにより、2005年4月から2010年3月を限度として、拉致被害者等給付金が支給されることとなった²⁴。

その支給月額については、同一の世帯に属する帰国被害者等（配偶者、子及び孫であって被害者でないものを含む）が1人の場合においては17万円、2人の場合においては24万円、2人を超える場合は、その超える数が1人増すごとに24万円に3万円を加算した額とされ、支給を開始する月については月額の4倍とされた（本法施行規則第4条、第5条）。

ただし、この拉致被害者等給付金には支給停止制度（本法施行規則第10条）があり、支援法制定当時においては、前年の恒常的な所得が200万円以上の時は月額3万円の給付金が減額され、580万円以上になると給付金の全額が支給停止されるものだった。このため、恒常的な所得が580万円を超えたときに、所得と給付金を加えた額に比べ極端な差が生じることとなる（例えば、4人世帯のうち1名が支給停止制度に該当する場合、所得が580万円を超えると給付金の分324万円が支給停止となる）。

こうした支給停止制度に対し、その見直しについて特に県や市から強い要望が出されていた²⁵。このため、政府は、本法律が施行後3年を目途として検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ぜられるとされていたことから（本法附則第3条）、2006年4月にこの支給停止制度を見直し、前年の恒常的な所得が580万円以上となった場合においても、580万円を超えた分の2分の1に相当する額の給付金が減額となるように本法施行規則を改正した。これにより、給付金全額が直ちに支給停止される制度から、所得の額に応じてなだらかに減額が行われる制度に改められた。

4. 拉致被害者等支援法改正案——支給期間の延長

その後、北朝鮮による日本人拉致問題について、日朝交渉において前進が見られない中、2005年3月に永住意思決定を表明した帰国被害者とその家族に対する拉致被害者等給付金

22 第155回国会参議院厚生労働委員会会議録第11号6頁（平14.12.3）

23 「永住意思決定についてのコメント」（2005.3.18）拉致問題対策本部ウェブ・サイト<<http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2005/0318comment.pdf>>

24 なお、拉致被害者の家族が北朝鮮内にとどまっていること等帰国した被害者が永住の意思を決定することにつき困難な事情があると認められる間は、滞在援助金が毎月、支給され（第5条第2項）、その月額は拉致被害者等給付金と同額となっている（施行規則第15条）。

25 参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会が2006年2月に実施した石川県及び福井県への委員派遣においても、同趣旨の要望が出された（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会議録第3号3頁（平18.6.2））。

の支給年限（2010年3月）が迫り、これに対応する必要が出てきた。

2009年3月に参議院拉致問題特別委員会が新潟県佐渡市で行った視察において、視察委員と懇談した曾我ひとみさんは、未だ帰国を果たせないでいる母・曾我ミヨシさん救出への協力を要請した後、2名の子の日本社会適応へのケアと給付金の延長について要望を行った²⁶。6月には、拉致被害者が居住する小浜市、柏崎市、佐渡市等の関係自治体から拉致被害者等支援法改正の要望書が政府に提出された。

このようなことを背景に政府においても、5月25日、拉致問題対策本部関係省庁対策会議（第7回）が開催され、「拉致被害者・家族に対する総合的な支援策」のフォローアップを行い、今後の支援策の在り方について検討するための支援分科会を設置することが決定された。7月28日に開催された支援分科会（第3回）において中間報告がとりまとめられ、そこでは、拉致被害者等給付金については、帰国被害者・家族の自立が進む中、その生活基盤には未だ脆弱な面があることは否定できないとし、給付金を現行の5年間に加えて、更に5年間給付できるよう検討を進めるべきとされた。加えて、家族の状況やその意向も異なってきているとされ、拉致被害者・家族の状況等を考慮した制度とすべきとの指摘もあった。

このことから、当時の政府の資料によれば、パターン1として、拉致被害者等給付金の給付期間を現行の5年から単純に10年と改める案と、パターン2として、内閣総理大臣が特に必要があると認める場合には10年とする案が検討されていた。

2009年8月の衆議院総選挙で政権が交代し、拉致問題についても鳩山新政権のもとで新たな政策が立案されることになったが、拉致被害者等支援法の改正については、中間報告の結果はそのまま引き継がれた。大塚内閣府副大臣（拉致問題担当）は、10月12日に新潟県を訪問し、蓮池薫さん、曾我ひとみさんとそれぞれ面会し、また、11月14日に福井県を訪問し、地村保志さんと面会し、給付金支給や政府の拉致問題対策について意見を聴取した。その後、11月26日には、中井拉致問題担当大臣によって「（拉致被害者等支援法について）政府提案よりも、ぜひこの（衆議院拉致問題特別）委員会でまとめていただきたい」との意向が表明された²⁷。

2010年2月15日、民主党の役員会で、拉致被害者等支援法改正案について超党派の議員立法を国会に提出することが決定され、17日、民主党拉致問題特別委員会質問勉強会において、拉致被害者等給付金の給付期間の限度を現行の5年から10年に改める案を原案とすることが了承された。その後、本改正案は3月16日に衆議院拉致問題特別委員会で全会一致により委員会提出案とされ、23日、衆議院本会議において全会一致で可決された。参議院においては、26日に拉致問題特別委員会、31日に参議院本会議において共に全会一致で可決され、改正案は成立した。参議院の委員会採決の際には、政府に対し支援法改正後の実施状況、帰国した被害者の生活基盤の再建等の状況及び補償の問題、未帰国の被害者の

26 第171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会議録第2号2頁（平21.4.27）

27 第173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会議録第2号7頁（平21.11.26）

状況等を勘案の上、被害者の支援について万全を期すこと等を求める決議も採択された²⁸。

なお、蓮池薫さん・祐木子さん夫妻は、「自立の道をかなり確立することができた」として4月以降の拉致被害者等給付金の受給を辞退すると市を通じて表明した²⁹。

5. 拉致被害者の政府認定

拉致被害者等支援法に係る論点として、政府による拉致被害者の認定基準が厳格に過ぎると指摘されるなどのいわゆる認定問題がある。この問題が生じている背景には、本法律において支援の対象となる拉致被害者については「内閣総理大臣が認定した者」とされたが³⁰、この帰国した拉致被害者に対する支援のための認定が、北朝鮮との交渉で実質的に北朝鮮側にその安否確認・即時帰国を求める拉致被害者であるか否かの基準になっていることが挙げられている³¹。

現在、民間団体である「特定失踪者問題調査会」の調査により、拉致された疑いのある者、いわゆる特定失踪者は総数約470名とされ、そのうち「1000番台リスト」と呼ばれる北朝鮮による拉致の可能性が高いと調査会が判断した特定失踪者は71名である³²。上記のように、政府により北朝鮮による拉致被害者として認定されれば、日朝交渉において北朝鮮側に即時帰国・真相究明を要求するカテゴリーに入ることとなり、認定に対する特定失踪者の家族からの要望は強い。

この認定の基準については、まず拉致被害者等支援法の「被害者」の定義に関し、法案審議の過程で安倍内閣官房副長官は「政府としての解釈としては、支援法の対象となる拉致被害者は、拉致という北朝鮮による国家的犯罪行為によって、本人の意思に反し、本邦に帰国することができずに北朝鮮に居住することを余儀なくされてきた者を想定している」と述べた³³。警察においても「拉致容疑事案としているのは、そのいずれもが、北朝鮮の国家的意思が推認される形で、本人の意思に反して北朝鮮に連れていかれたもの」という基準を示している³⁴。

2002年の5名の拉致被害者帰国後、2003年1月6日に小泉首相が拉致被害者等支援法に基づきそれまで警察庁が公表していた10件15名を正式に認定して以来、新たに拉致被害者

28 第174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会議録第3号10～11頁（平22.3.26）

29 『毎日新聞』（平22.4.1）

30 本法律における「被害者」とは、北朝鮮当局によって拉致された日本国民として内閣総理大臣が認定した者とし、内閣総理大臣がこの認定をしようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長と協議するものとされる（第2条）。

31 こうした考え方を示すように、政府は、認定した拉致被害者については「北朝鮮に対してその安否確認及び即時に返すべきであるとの申入れをずっとしてきている」が、他方、認定していない者については「私もから（北朝鮮に対し）一々のその名前も挙げたことも実はあったが、拉致された疑いのある方々の安否についてきちっと我々としては把握したいので日本側に対して情報を提供すべきであるという形で要求をしている」との解釈を示している（第162回国会参議院内閣委員会会議録第14号15頁（平17.6.14）齋木外務大臣官房審議官答弁（傍点は筆者による））。

32 特定失踪者問題調査会発表（2010.3.18現在）

33 第155回国会衆議院厚生労働委員会議録第10号11頁（平14.11.27）

34 第162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19頁（平17.7.21）

として認定されたのは、田中実さん（2005年4月27日認定）、松本京子さん（2006年11月20日認定）の2名のみで、現在、内閣総理大臣が認定した北朝鮮による日本人拉致事案は12件17名である。なお、警察庁は独自に渡辺秀子さんの子、高敬美・高剛姉弟を北朝鮮による拉致容疑事案として判断しているが、姉弟が日本国籍ではないため（拉致被害者等支援法では「日本国民」が要件となっている。注30参照）、政府が認定するに至っていない。

認定を求める多くの声に対し、これまでは「あいまいな基準のもとで万一間違った認定をした場合の結果を考えてみると、現在の認定制度自体の信頼性を損なってしまうのではないかと我々としては考えるわけであり、拉致問題の解決自体にも影響を及ぼす可能性が懸念される。したがって、拉致の認定基準の見直しについては、相当慎重に考えざるを得ない」との姿勢が示されてきた³⁵。

6. 民主党政権の拉致問題への取組

前述の拉致被害者の認定の問題については、民主党政権で拉致問題担当相に就任した中井大臣（国家公安委員会委員長と兼務）が「（従来の認定基準は）極めて難しく、今の時点で新たに認定するのは本当に困難だろう。そういう中で、間違いなく北朝鮮で拉致されて生きていられる方もないわけではない」と答弁し³⁶、認定基準の見直しについて検討していくことに言及した。政権交代により、拉致問題に対する政策も変化しつつあるが、現段階における経緯を振り返ってみたい。

まず自民政権時においては、拉致問題特命チームに「法執行班」及び「情報収集会議」が設置されるなど体制が強化されていった。さらに、安倍内閣が発足すると拉致問題の解決が最重要課題として掲げられ、内閣総理大臣を本部長とし、すべての閣僚を本部員とする「拉致問題対策本部」が設置され、拉致問題担当大臣も新設された。

拉致問題対策本部においては、2006年10月16日、「拉致問題における今後の対応方針」が策定された。この対応方針では、いわゆる拉致問題の「解決」を意味する①すべての拉致被害者の安全確保と即時帰国、②真相究明、③拉致実行犯の引渡し、を北朝鮮に対し強く求めていくことが確認され、北朝鮮の対応を考慮した対応措置の検討、厳格な法執行、国民世論の啓発、国際的な協調を強化するとともに、特定失踪者についても捜査・調査等を引き続き全力で推進していくこととされた。この対応方針については、2008年10月15日に麻生政権のもとで開催された第2回会合においても改めて確認されている。

民主党政権となり、鳩山首相が初めて公式に拉致問題について言及したのは、2009年9月24日の国連総会一般討論演説においてであり、「拉致問題については、（日朝合意のとおり）速やかに全面的な調査を開始する等の、北朝鮮による前向きな行動が日朝関係進展の糸口となるだろうし、そのような北朝鮮の前向きかつ誠意ある行動があれば、日本とし

35 第165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18.12.7）塩崎内閣官房長官（拉致問題担当大臣）答弁

36 第174回国会参議院決算委員会会議録第2号14頁（平22.2.4）。政府認定に近いとされる特定失踪者が「教人」と中井拉致問題担当大臣は答弁した（参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会会議録第3号2頁（平22.3.26））。

ても前向きに対応する用意がある」と述べた。政権発足後、初めての国会に臨んだ鳩山首相は、所信表明演説で、拉致問題について「考え得るあらゆる方策を用い」て解決を目指すとしたが³⁷、その手法は明らかになっていない。また、北朝鮮に対する圧力についての質問に答えて鳩山首相は「圧力という言葉は私は余り好きではない」と述べ、「基本的には、対話も大事だ、協調することも大事だ」と答弁していることを考えれば³⁸、「圧力と対話」のうち、対話を重視している姿勢を伺うことができる。ただし、9月29日に拉致被害者家族と面談した鳩山首相は、「北朝鮮を動かすためには圧力が必要」と述べた³⁹。

他方、これまで拉致問題に積極的に取り組んできた中井大臣は、拉致問題に「友愛外交は通用しない」とインタビューに答えているように⁴⁰、圧力を強めていく姿勢を鮮明にした。中井大臣は前政権の拉致問題対策本部について「情報収集や北朝鮮に対する圧力といった面で機能していなかった」としており⁴¹、10月13日には、民主党政権として新しい拉致問題対策本部を設置することが閣議決定された。新しい拉致問題対策本部においては、特に拉致問題への対策を機動的に推進することとし、これまですべての閣僚が本部員だったものが改められ、首相、拉致問題担当相、官房長官、外相の4名のみを構成員とする体制となった。新しい拉致問題対策本部の第1回会合は10月27日に開催され、拉致問題対策本部事務局を、総務・拉致被害者等支援室、政策調整室、情報室の3室に再編し、特に情報関係について対策を強化していくことが確認された。これを実現するため、平成22年度の拉致問題に関する予算は対前年度比較で2倍以上の12億4,000万円となったが、このうち情報関係予算は4倍以上の8億6,400万円が計上された。

こうした圧力重視を謳った取組に対し、野党側に批判されたのが拉致問題の「解決」要件の緩和である。前述したように、自民政権における拉致問題の対応方針では、拉致問題の「解決」について、①すべての拉致被害者の安全確保と即時帰国、②真相究明、③拉致実行犯の引渡し、の3つの要件を設定していた。しかし、鳩山政権は、この拉致問題の「解決」要件のうち、③拉致実行犯の引渡しを外し、要件を①すべての拉致被害者の安全確保と即時帰国、②真相究明、のみとした。この理由について、中井大臣は「(拉致実行犯の引渡しを)削った裏には、よど号実行犯の帰国ということが少し頭にあったということも間違いない。よど号の犯人たちが拉致実行犯として帰されるということで線引きされてはならない」と述べている⁴²。

なお、拉致問題の「解決」と並び、自民政権において要件を付していたものに拉致問題の「進展」がある。これは、北朝鮮の核問題をめぐる六者会合における2007年2月13日の合意で、北朝鮮の非核化に対する行動の見返りにエネルギー支援を実施することとされたが、日本は、拉致問題に「進展」が見られなければ、このエネルギー支援に加わらない

37 第173回国会衆議院本会議録第1号6頁(平21.10.26)

38 第173回国会衆議院予算委員会議録第2号9頁(平21.11.2)

39 『産経新聞』(平21.9.10)

40 『毎日新聞』夕刊(平21.12.8)

41 『朝日新聞』夕刊(平21.10.13)

42 第173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2号5頁(平21.11.26)

としたことから、何をもって拉致問題の「進展」とするかについて議論となった。この当時、安倍首相は「形式的な再調査ではなく、拉致問題をすべて解決するという両方の共通認識があり、途中のステップに進んで初めて進展」と述べ⁴³、後に中山首相補佐官もこの要件を確認した⁴⁴。さらに、福田政権下において高村外相は、「よど号犯と拉致問題は必ずしも直接関係しない。ただし、(拉致被害者) 数人が帰るということは、進展にはなり得るかもしれない」と答弁し⁴⁵、「進展」の基準を示した。これに対し、民主党政権において中井大臣は国会の審議の中で「私どもの内閣において、いまだ進展という言葉は使っていない」と述べ⁴⁶、こうした要件の存在そのものを認めない答弁をしている。

自民政権下において、小泉内閣から、安倍、福田、麻生とそれぞれの内閣で、独自の対北朝鮮政策が実施されてきたが、現実的には新たな拉致被害者の帰国に結びつくことはなかった。民主党への政権交代は、北朝鮮に対する我が国の姿勢を改めて確認し、見直す契機でもある。鳩山政権においては、帰国した拉致被害者の支援については一貫した取組を維持しつつも、今後、新たな拉致被害者帰国の実現のためにその手腕が問われることとなる。

43 『朝日新聞』(平19. 4. 24)

44 『朝日新聞』(平19. 9. 16)

45 第168回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号10頁(平19. 10. 25)

46 第173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会議録第2号6頁(平21. 11. 26)