

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5名の帰国から10年間の経緯 —

てらばやし ゆうすけ
寺林 裕介
外交防衛委員会調査室

2002年10月に北朝鮮による拉致被害者5名が日本に帰国してから10年の歳月が経過した。この間、日朝交渉は膠着状態に陥り、これ以降、拉致被害者の帰国は実現していない。2012年9月17日に発出された談話において政府は、この長く厳しい年月を重く受け止め、改めて国家の責任として拉致問題を解決するという強い決意を新たにすると表明した¹。本稿においては、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、また、国会でどのような議論が積み重ねられてきたのか、注目されている論点を中心に整理しておくこととする²。(2012年10月17日現在)

1. 2002年9月の日朝首脳会談までの経緯
 2. 日朝首脳会談とその後の政府間協議
 3. 帰国した拉致被害者とその支援
 4. 拉致被害者と特定失踪者、拉致実行犯
 5. 関連法と経済制裁
 6. 拉致問題対策本部、政府の基本方針
 7. 国会の動き——特別委員会の設置
 8. 国連、国際会議等
 9. 関係各国との連携（米国、韓国、日本人以外の拉致問題）
 10. 北朝鮮の人権侵害問題
- (資料1) 日朝首脳会談後の政府間協議
(資料2) 拉致被害者一覧
(資料3) 日朝貿易の推移、北朝鮮籍船舶の入港実績
(資料4) 日本の対北朝鮮制裁措置
(資料5) 拉致問題に関する基本方針項目の比較
(資料6) 拉致問題対策関係予算
(資料7) 特別委員会の委員派遣・視察先一覧

1 「2002年日朝首脳会談10周年に際しての拉致問題担当大臣談話」

2 本稿の一部は、拙稿「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—」『立法と調査』No. 304 (2010. 5) 71-80頁を改稿した文章が含まれる。

1. 2002年9月の日朝首脳会談までの経緯

2002年9月の日朝首脳会談において故・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・サイトでは「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³、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⁴、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るようになったのは、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⁵。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⁶。

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、梶山国家公安委員長（以下、肩書は当時）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⁷、政府は北朝鮮による拉致の存在を初めて認めた。

「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）で日本政府が北朝鮮側に初めて提起したが、北朝鮮は強く反発した⁸。1992年11月の第8回交渉で北朝鮮側は核問題のため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⁹。

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。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¹⁰、横田めぐみさんの拉致事件報道に結び付いた¹¹。

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、拉致が未遂であつ

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

4 『サンケイ新聞』（昭55.1.7）

5 『読売新聞』（昭63.1.16）

6 『朝日新聞』（平3.5.16）

7 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）

8 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』（2003.8）31-52頁を参照。

9 高崎宗司『検証 日朝交渉』（平凡社新書、2004年）62-65頁

10 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』（1996.10）28-31頁

11 『産経新聞』（平9.2.3）、『AERA』（1997.2.10）。その後、『産経新聞』（平9.3.13）において元北朝鮮工作員・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。

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¹²、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て「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¹³。同年11月に自民・社民・さきがけの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。しかし、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3月の東京地裁の公判で、よど号事件実行犯の元妻・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になった。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¹⁴。

2. 日朝首脳会談とその後の政府間協議

2002年9月17日、小泉総理が訪朝し、日朝間で初の首脳会談に臨んだ。直前まで北朝鮮は拉致被害者の情報を隠匿していたが、平壤に到着した小泉総理に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するため、もう一つは人の身分を利用して、南に入るため」だとした¹⁵。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」の文言は使われなかったが、政府は「日本国民の生命と安全にかかわる懸案問題」と明記された部分には当然、拉致問題も含むと答弁している¹⁶。

北朝鮮が生存しているとした5名の拉致被害者（地村保志さん・富貴恵さん夫妻、蓮池薫さん・祐木子さん夫妻、曾我ひとみさん）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た。2004年5月22日に小泉総理が再訪朝し、その結果、家族全員の帰国が実現することとなった¹⁷。

再訪朝時の第2回日朝首脳会談において、北朝鮮が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。同年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、

12 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）

13 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）

14 衆議院本会議（平14.4.11）、参議院本会議（平14.4.12）

15 『朝日新聞』（平14.9.18）

16 第156回国会衆議院予算委員会会議録第11号11頁（平15.2.14）。なお、日朝首脳会談とその後の国会における議論については、矢嶋定則「日朝関係をめぐる国会論議」『立法と調査』No.234（2003.3）43-49頁を参照。

17 地村保志さん・富貴恵さん夫妻の長女、長男、次男、蓮池薫さん・祐木子さん夫妻の長女、長男の計5名は2004年5月22日に帰国。曾我ひとみさんの夫チャールズ・ジェンキンスさんと長女、次女の計3名は、同年7月9日、インドネシア・ジャカルタ郊外の空港で曾我ひとみさんと再会し、7月18日に帰国した。

(資料1) 日朝首脳会談後の政府間協議

2002年 9月17日	日朝首脳会談	(平壤)	「日朝平壤宣言」に署名
10月29-30日	第12回日朝国交正常化交渉	(ケアルプ [°] ール)	150項目の質問を手交
2003年 8月28-29日	日朝個別協議 <第1回六者会合>	(北京)	
2004年 2月12-13日	日朝政府間協議	(平壤)	
5月22日	第2回日朝首脳会談	(平壤)	拉致被害者家族の帰国に同意
6月24日	日朝個別協議 <第3回六者会合>	(北京)	
7月 1日	日朝外相会談	(ジャカルタ)	曾我さん家族再会を確認
8月11-12日	第1回日朝実務者協議	(北京)	
9月25-26日	第2回日朝実務者協議	(北京)	
11月 9-14日	第3回日朝実務者協議	(平壤)	情報及び物証を提出
2005年 8月 7日	日朝個別協議 <第4回六者会合①>	(北京)	
9月13-19日	日朝個別協議 <第4回六者会合②>	(北京)	期間中に複数回協議
11月 3- 4日	日朝政府間協議	(北京)	3つの協議会の新設を提案
11月 8, 10日	日朝個別協議 <第5回六者会合①>	(北京)	
12月24-25日	日朝政府間協議	(北京)	並行協議に同意
2006年 2月 4- 8日	日朝包括並行協議	(北京)	拉致、安全保障、国交正常化
2007年 2月12日	日朝個別協議 <第5回六者会合③>	(北京)	
3月 7- 8日	第1回日朝国交正常化作業部会	(ハイ)	
7月19日	日朝個別協議 <第6回六者会合①>	(北京)	
9月 5- 6日	第2回日朝国交正常化作業部会	(ウランバートル)	
9月28日	日朝個別協議 <第6回六者会合②>	(北京)	
10月13-14日	日朝非公式協議(課長級)	(瀋陽)	
2008年 6月 7日	日朝非公式協議	(北京)	
6月11-12日	日朝実務者協議	(北京)	解決済み撤回、再調査を約束
8月11-12日	日朝実務者協議	(瀋陽)	再調査の具体的態様に合意
2012年 8月29-31日	日朝政府間協議(課長級予備協議)	(北京)	

(出所) 報道等から著者作成

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¹⁸。日本政府の抗議に対して北朝鮮は、英国の科学雑誌『ネイチャー』において¹⁹、DNA鑑定を担当者がその結論は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、衆参両院の拉致問題特別委員会で「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²⁰。

2005年9月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。

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、同年9月1日

18 拉致問題対策本部パンフレット「すべての拉致被害者の帰国を目指して—北朝鮮側主張の問題点」

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

20 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)

の福田総理の辞任表明を受け²¹、北朝鮮は新政権（麻生内閣）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。

その後、2009年8月の衆議院総選挙による政権交代で民主党を中心とした鳩山連立内閣が発足したが、民主党連立政権においても上記の日朝実務者協議の合意と再調査を重視し、これを足掛かりにしていく考えが示されていた²²。ただし、民主党政権下においては、例えば前原外務大臣が「政権交代があったので、今後の協議は白紙で臨みたい」として北朝鮮との直接対話に意欲を見せ²³、また、中井拉致問題担当大臣が大臣退任後、中国で数回にわたり北朝鮮当局者と非公式に接触するなどしたが、政府間交渉は再開されなかった。

2011年12月に金正日総書記が死去し、その三男・金正恩氏が後継者となったが、松原拉致問題担当大臣は国会の議論を通じ、①拉致問題は決して風化せず、関係者がいなくなったときに、日朝間に永劫に解決しない問題として残る、②新体制が、既に死亡していたとしていた方々が実は生存していたと従来の主張を変えても、あえて批判することなく前進と考える、③進展が得られれば、関係者とも十分に意思疎通をした上で、しかるべき人道支援も可能になる、とのメッセージを北朝鮮に向けて送っていた²⁴。水面下での接触が進められたが、その後、北朝鮮に残された日本人遺骨の問題²⁵をめぐり2012年8月9、10両日に開かれた日朝赤十字会談を契機として、日朝政府間協議（課長級予備協議、8月29日～31日）が開催された²⁶。藤村官房長官はこの協議に臨むに当たり、「平壤宣言以降、当然、二国間外交はすべてをベースに置くが、ただし、再調査問題については一旦御破算になっている」と答弁し、再調査を要求するこれまでの方針と異なる姿勢を見せた²⁷。

3. 帰国した拉致被害者とその支援

2002年10月15日、拉致被害者5名が帰国した。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

21 福田総理は当時は振り返り、金正日総書記の健康問題のため（再）調査（の実施）はダメになる、国内政局も安定していないといけなから、（当時の）政治情勢ではちょっと無理だと判断したと述べている（『朝日新聞』（平24.9.17））。

22 第179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5頁（平23.10.28）

23 外務大臣記者会見（2011.1.11）

24 第180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6号17頁（平24.8.3）

25 戦時中や終戦直後の混乱期に北朝鮮で死亡した日本人の遺骨返還問題。厚生労働省によれば、戦没者は約34,600人、遺骨送還数（帰還者が持ち帰ったもの）は約13,000柱、未送還遺骨数は約21,600柱。北朝鮮は、米国とは1996年から2005年まで米兵の遺骨発掘事業を行い、約220柱（収集費用約2,800万ドル）が返還された。韓国には2012年5月、韓国軍兵士12人の遺骨が返還された（時事通信（平24.8.9）、『産経新聞』（平24.7.2））。

26 この間、8月30日、松原拉致問題担当大臣が派遣した拉致問題対策本部の事務局員ら3名が北朝鮮側代表と非公式に接触していた（『朝日新聞』（平24.10.5））。

27 第180回国会参議院決算委員会会議録第8号13頁（平24.8.27）

²⁸。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）²⁹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・家族に対する経済的支援や安全、相談などの諸施策がまとめられた。

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して、「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（拉致被害者等支援法）」が制定された（衆議院厚生労働委員長提出、12月4日成立）³⁰。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）。

2004年5月の小泉総理の再訪朝により、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³¹。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³²。

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、拉致被害者等給付金の支給年限（2010年3月）が迫り、これに対応する必要が出てきた。与野党による協議の結果、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年に改める案で合意し、2010年3月16日、衆議院の拉致問題特別委員長提出として改正案が発議され、3月31日に同改正案は成立した³³。参議院の委員会採決の際には、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に言及した「北朝鮮による拉致被害者に対する万全の支援及び拉致問題の解決促進に関する決議」も採択された³⁴。

28 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）。

29 構成員は、内閣官房副長官、内閣官房副長官補、警察庁警備局長、外務省アジア大洋州局長、関係省庁の局長等。

30 拉致被害者等支援法については、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。

31 「永住意思決定についてのコメント」（2005.3.18）

32 支給月額などについては、拙稿前掲「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—」75頁を参照。

33 2010年3月31日、蓮池薫さん・祐木子さん夫妻は「自立の道はかなり確立することができた」として拉致被害者等給付金の受取を辞退する意向を明らかにした（『産経新聞』（平22.4.1））。

34 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）

4. 拉致被害者と特定失踪者、拉致実行犯

日本政府は、拉致被害者等支援法に基づき、これまで12件17名を日本人拉致被害者として認定している。拉致被害者等支援法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、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。

現在、拉致被害者救出のために活動している民間団体「救う会」の失踪者調査部門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73名である³⁵。上記のように、政府によって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³⁶。

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、法制定時の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³⁷。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³⁸。

2002年10月に拉致被害者5名が帰国した後、2003年1月6日に小泉総理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、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てこれまで塩崎官房長官は、「あいまいな基準の下で万一間違った認定をした場合の結果を考えると、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

35 特定失踪者問題調査会発表（2012.9.25）

36 2005年4月13日、特定失踪者（1000番台）の古川了子さん家族が東京地裁に対し拉致認定を求める行政訴訟を起こした。2007年4月26日、政府から、拉致が確認されたら速やかに認定する等を内容とする表明書が提示され、和解が成立した。

37 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）

38 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）

考えざるを得ない」との姿勢が示されてきた³⁹。民主党政権下においては、中井拉致問題担当大臣が「(従来認定基準は)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ると思われる方もないわけではない」と答弁している⁴⁰。

拉致容疑事案の実行犯については、警察において、北朝鮮工作員やよど号のハイジャック犯人等、8件に係る計11名について逮捕状の発付を得て国際手配をしている。

(資料2) 拉致被害者一覧

拉致被害者(政府認定) 12件17名

・帰国 5名				(被疑者) 8件11名	
地村 保志さん	(23)	昭53. 7	福井県小浜市	辛光洙	
富貴恵さん(旧姓瀨本)	(23)				
蓮池 薫さん	(20)	昭53. 7	新潟県柏崎市	チェ・スン Chol、ハン・クムニョン、キム・ナムジン(通称)	
祐木子さん(旧姓奥土)	(22)				
曾我ひとみさん	(19)	昭53. 8	新潟県佐渡郡	キム・ミョンスク(通称)	

・安否不明者 12名					
久米 裕さん	(52)	昭52. 9	石川県鳳至郡	金世鎬	
横田めぐみさん	(13)	昭52. 11	新潟県新潟市		
田口八重子さん	(22)	昭53. 6頃	不明		
市川 修一さん	(23)	昭53. 8	鹿児島県日置郡		
増元るみ子さん	(24)				
曾我ミヨシさん	(46)	昭53. 8	新潟県佐渡郡	キム・ミョンスク(通称)	
石岡 亨さん	(22)	昭55. 5頃	欧州	森順子、若林佐喜子	
松木 薫さん	(26)				
原 勲晃さん	(43)	昭55. 6	宮崎県宮崎市	辛光洙、金吉旭	
有本 恵子さん	(23)	昭58. 7頃	欧州	魚本公博	
田中 実さん(05. 4認定)	(28)	昭53. 6頃	兵庫県神戸市		
松本 京子さん(06. 11認定)	(29)	昭52. 10	鳥取県米子市		

特記しない限り03. 1認定

曾我ひとみさん・ミヨシさん母娘事案は1件とする

拉致被害者(警察断定) 2名

高 敬美さん	(7)	昭49. 6中旬	福井県小浜市	洪寿恵こと木下陽子	
高 剛さん	(3)				

括弧内から当時の年齢、失踪時期と場所

(出所) 拉致問題対策本部資料、警察庁資料を基に著者作成

5. 関連法と経済制裁

拉致被害者家族の帰国が遅れ、また、2003年に入ると北朝鮮は核兵器不拡散条約(NPT)からの脱退を表明するなどしたため、核問題も含めて日本は北朝鮮側とどのように対峙するか基本方針を模索していた。2003年5月23日に米国テキサス州クロフォードで行わ

39 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)

40 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」いると中井拉致問題担当大臣は答弁した(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2頁(平22.3.26))。

れた日米首脳会談において、小泉総理はブッシュ大統領に「北朝鮮問題解決のためには『対話と圧力』が必要」と発言し、日本の基本政策を国際社会に明確に示した⁴¹。

実際に「圧力」の手段を確保し、外交の選択肢を広げるため、自民党若手議員を中心に日本単独で経済制裁を発動できるよう外為法の改正を目指す動きが起きた。同年11月21日には、安倍自民党幹事長が家族連絡会との会談で外為法改正案の議員立法による国会提出を明言した。その後、「外為法改正案」は、翌年の第159回国会（常会）に議員立法として提出され、2004年2月9日の参議院本会議で自民、民主、公明などの賛成多数で可決、成立した。それまで経済制裁を発動するためには国際的な協調体制に基づく必要があったが、この改正により、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」は、閣議決定により、輸出入の禁止など我が国単独で経済制裁措置を講ずることができるようになった⁴²。

小泉総理は2004年5月の再訪朝後、5月25日の衆議院本会議で「日朝平壤宣言の精神に従った取り組みがなされようとしている現時点において、北朝鮮に対し、いわゆる経済制裁を発動する考えはない」と明言していた⁴³。しかし、首脳会談の成果への不満は、万景峰号を念頭に「特定船舶入港禁止法案」の成立への動きを後押しし、自民・公明両党と民主党はそれぞれ別の法案を衆議院に提出していたが、共同修正で合意し、6月1日に衆議院国土交通委員長提出として新たな法案が発議され、同月14日の参議院本会議で自民、民主、公明などの賛成多数で可決、成立した。特定船舶入港禁止法は、「我が国の平和及び

（資料3）日朝貿易の推移、北朝鮮籍船舶の入港実績

日朝貿易の推移

（単位：億円）

	2002	03	04	05	06	07	08	09	10
日本の輸出	165.5	106.0	95.7	68.8	50.8	10.7	7.9	2.6	0
日本の輸入	294.0	201.4	177.4	145.3	88.7	0	0	0	0

（出所）財務省資料、経済産業省資料を基に著者作成

北朝鮮籍船舶の入港実績

	2002	03	04	05	06	07	08	09	10
船舶数	1344	992	1043	769	616*	0	0	0	0

* 2006年10月14日以降、本邦港湾への入港は確認されていない。

（出所）国土交通省資料を基に著者作成

41 小泉総理が「圧力」に言及する経緯については、読売新聞政治部『外交を喧嘩にした男』（新潮社、2006年）45-48頁を参照。

42 改正外為法については、森恭子「我が国単独による経済制裁発動が可能に—外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」『時の法令』1711号（2004.4.15）6-15頁を参照。

43 第159回国会衆議院本会議録第35号6頁（平16.5.25）

安全の維持のため特に必要があると認めるとき」は、閣議決定により、特定船舶について本邦の港への入港を禁止することができるとしている。これら2件の議員立法で圧力としての北朝鮮に対するカードが出そろったこととなった⁴⁴。

再訪朝時の日朝首脳会談で合意された「白紙に戻った安否不明者の再調査」において北朝鮮の不誠実な対応が続いたことから、日本国内では我が国単独での経済制裁の発動を求める声が高まった。しかし、このときも小泉総理は「経済制裁は可能な一つの手段であるが、まず制裁ありきということではない」と慎重な姿勢を崩さなかった⁴⁵。

その後も「対話と圧力」の方針の下、「対話」については日朝実務者協議や六者会合に連動した日朝政府間協議、そして2006年2月に行われた日朝包括並行協議など、外交努力が重ねられてきた。しかし、北朝鮮がこうした協議で前向きな姿勢を示さなかったことや、米国で北朝鮮人権法⁴⁶が制定されたことなどを背景に、第164回国会（2006年の常会）において、民主党及び自民・公明党よりそれぞれ「北朝鮮人権法案」が提出された。その後、与野党間で協議が行われ、自民・公明党案をベースに民主党案の脱北者保護に係る規定を盛り込み、6月13日に衆議院で、6月16日に参議院で賛成多数で可決、成立した。北朝鮮人権法は、拉致問題など北朝鮮の人権侵害状況について改善が見られない場合、国際的動向等を総合的に勘案し、政府が特定船舶入港禁止法や改正外為法により必要な措置をとること等を定めている⁴⁷。

2006年7月5日、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、10月9日には核実験実施を発表した。日本はこのとき初めて、特定船舶入港禁止法、改正外為法による我が国独自の経済制裁を発動した⁴⁸。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、安倍官房長官が繰り返し国会で答弁している⁴⁹。北朝鮮の行動に対する我が国の制裁措置は資料4のとおりである（我が国独自と国連安保理決議に基づくものを含む）。

このように我が国独自で経済制裁措置を発動する中、米朝間においては、核問題で協議が進められ、2007年2月13日の六者会合における合意により、完全な外交関係を目指した

44 なお、外国籍船舶を対象として、2004年4月14日、油濁損害賠償保障法一部改正案が成立し、100トン以上の外航船について保障契約の締結を義務付け、保障契約を締結していない船舶について入港禁止等を規定した。2002年に我が国に入港した北朝鮮船籍の船舶の保険加入率は2.8%であった。

45 第162回国会衆議院本会議録第2号8頁（平17.1.24）

46 米国の北朝鮮人権法は、2004年10月18日、ブッシュ大統領が署名し、成立したもので、北朝鮮の人権状況が改善しない限り、人道支援を除く北朝鮮への支援を禁止する。日本人、韓国人拉致被害者に関する情報の開示と全員の帰国要求、脱北者支援団体への資金援助、特使のポストの新設などの措置を含む。2008年に4年間延長、2012年に5年間延長（2017年まで）された。

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

48 当初は6か月ごとに延長し、2009年4月から1年ごとに延長。

49 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）

(資料4) 日本の対北朝鮮制裁措置

◎：我が国独自の制裁措置 ○：国連安保理決議に基づく制裁措置

北朝鮮が弾道ミサイルを発射（2006年7月5日）

- ◎万景峰92号の入港禁止
- ◎北朝鮮当局職員の入国及び北朝鮮籍船の乗員等の上陸の原則禁止
- ◎在日北朝鮮当局職員の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止
- ◎我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ、我が国から北朝鮮への渡航自粛要請
- ◎我が国・北朝鮮間の航空チャーター便の我が国への乗り入れを認めない（以上、7/5発表）
- 北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する15団体・1個人の資金移転を防止
＜決議1695関連（9/19発表）

北朝鮮が核実験実施を発表（2006年10月9日）

- ◎すべての北朝鮮籍船舶の入港を禁止
- ◎北朝鮮からのすべての品目の輸入を禁止
- ◎北朝鮮籍者の入国は、特別の事情がない限り認めない（但し、在日の北朝鮮当局の職員以外の者の再入国は、この限りではない）（以上、10/11発表）
- 北朝鮮に向けた奢侈品の輸出禁止等＜決議1718関連（11/14発表）

北朝鮮が弾道ミサイルを発射（2009年4月5日）

- ◎北朝鮮を仕向地とする支払手段等の携帯輸出について届け出を要する金額（下限額）を、100万円超から30万円超に引き下げ
- ◎北朝鮮に住所等を有する自然人等に対する支払について報告を要する金額（下限額）を3,000万円超から1,000万円超に引き下げ（以上、4/10発表）
- 北朝鮮の核関連、その他の大量破壊兵器関連及び弾道ミサイル関連計画に関与する3団体に資産凍結等の措置＜決議1718関連（5/21発表）

北朝鮮が核実験を実施（2009年5月25日）

- ◎北朝鮮に向けたすべての品目の輸出を禁止
- ◎「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国」を原則として許可しない（以上、6/16発表）
- 北朝鮮の核関連、弾道ミサイル又はその他の大量破壊兵器関連の計画等に貢献し得る活動に寄する目的で行う資産移転等の防止＜決議1874関連
- 北朝鮮の拡散上機微な核活動等に係る専門教育・訓練の防止等＜決議1874関連（以上、7/6発表）
- 5団体・5個人に資産凍結等の措置、及び同5個人に我が国への入国・通過防止の措置
＜決議1718、決議1874関連（7/23発表）

韓国が哨戒艦沈没事件の調査結果を発表（2010年5月20日）

- ◎北朝鮮を仕向地とする支払手段等の携帯輸出について届け出を要する金額（下限額）を、30万円超から10万円超に引き下げ
- ◎北朝鮮に住所等を有する自然人等に対する支払について報告を要する金額（下限額）を1,000万円超から300万円超に引き下げ
- ◎（北朝鮮に係る輸出入禁止）措置の執行に当たり、第三国を経由し、迂回輸出入等を防ぐため、関係省庁間の連携を一層緊密にし、更に厳格に対応していく（以上、5/28発表）

北朝鮮が韓国延坪島に砲撃（2010年11月23日）

- ・朝鮮学校無償化の手続を停止（その後、再開）

北朝鮮が弾道ミサイルを発射（2012年4月13日）

- 3団体に資産凍結等の措置＜決議1718関連（5/15発表）

（出所）内閣官房資料を基に著者作成

めの二者協議を開始することとされ、米国は、北朝鮮のテロ支援国家指定⁵⁰を解除する作業を開始するとともに、対敵通商法の適用を終了する作業を進めることとなった。一方で米国が北朝鮮をテロ支援国家として指定する理由に日本人拉致問題が明記されていることから（「2003年版テロ報告書」より記載）、この問題が日米関係にも影響を及ぼすものとして大きく取り上げられることとなった。安倍総理は、2007年4月27日に総理就任後初めて訪米しブッシュ大統領と会談したことを振り返り、「(米国は) テロ支援国家の解除についても、拉致問題を当然考慮するとはっきり言っている」と答弁した⁵¹。

この間、拉致被害者家族連絡会及び救う会は、日本版のテロ支援国家指定制度創設を求め、与野党に協力を求めた。国会終盤の同年6月19日、与野党間の水面下での折衝を踏まえて、「北朝鮮人権法改正案」が衆議院拉致問題特別委員会で発議された。この改正案は、「政府は、その施策を行うに当たっては、拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するものとなるよう、十分に留意するとともに、外国政府及び国際連合（国際連合の人権理事会、安全保障理事会等を含む。）、国際開発金融機関等の国際機関に対する適切な働きかけを行わなければならない」との条文を新たに加えることにより、政府の外交権を制限しない形で、実質的にテロ支援国家指定と同等の効果を持たせることに狙いがある。本改正案は6月29日、参議院本会議で賛成多数で可決、成立した。また、国会においては、衆参両院の拉致問題特別委員会で米国の北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除の動きに対し、それに反対する決議を採択し⁵²、衆議院はシーファー駐日米国大使に手交し、参議院は外務省を通じてライス国務長官や米国議会関係者に決議を送付した。

米国のテロ支援国家指定については、六者会合の合意（「第二段階の措置」合意文書）に基づき、北朝鮮が核施設の無能力化と核計画の申告を行ったことに対し、2008年6月26日、ブッシュ大統領がテロ支援国家指定の解除を議会に通告した。その後、北朝鮮が核申告の「検証」について明確な対応を示さなかったため、指定解除は見送りになったが、交渉担当官のヒル国務次官補が同年10月1日から訪朝し、北朝鮮からサンプル採取等を含む検証措置について「口頭了解」を得られたとして、10月11日、北朝鮮に対するテロ支援国家指定の解除を発表した。米国は、「検証に関する米朝了解事項」を発表すると同時に、北朝鮮に関する既存の制裁措置や報告規定の一覧⁵³を公表することによって、懸念された世界銀行、IMF、アジア開発銀行等の国際金融機関による援助について、米国が引き続き反対する義務が残ることを明示した。

50 米国国務長官により国際テロ行為のための支援を繰り返し行っていると決定された国はテロ支援国家に指定され、武器関連輸出・販売の禁止、軍民両用品の輸出管理、経済援助の禁止、世界銀行その他の国際金融機関による融資に対して米国が反対すること等の制裁が課される。北朝鮮については、1987年の大韓航空機爆破事件を契機に1988年1月に指定された（外務省資料「テロ支援国家指定制度（概要）」）。

51 第166回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号4頁（平19.5.22）

52 衆議院拉致問題特別委員会（平19.12.5）、参議院拉致問題特別委員会（平19.12.7）

53 例えば、拡散活動に対する大統領令12938号による国際開発銀行からの融資への米国政府の反対義務付け、共産主義国家に対する対外援助法第620号(f)項による人道支援以外の援助の禁止、1945年輸出入銀行法による米国輸出入銀行の取引禁止、グラム修正条項によるIMFの信用を活用した融資制度を利用することに米国政府の反対義務付け、対敵通商法に基づいて凍結されていた資産の凍結継続等の制裁措置がある。

なお、日本は、資料4で示したように、我が国独自の制裁のほか、北朝鮮の核・ミサイル開発に対する国連安全保障理事会の制裁決議に基づく制裁も行っている。2009年5月25日の北朝鮮の2度目の核実験に対する安保理決議1874の禁輸措置の実効性を確保するため、2010年5月27日、「貨物検査等特別措置法」が制定された⁵⁴。

また、2010年11月23日の北朝鮮による延坪島砲撃事件を受け、仙谷官房長官らが「制裁的意味合いではない」としつつも朝鮮学校への高校無償化制度適用手続を停止する意向を示し、申請の審査停止が決まった。しかし、2011年8月29日、内閣総辞職を前にして菅総理は、「砲撃以前の状況に戻ったと判断した」として審査再開を指示した（現在、審査中）。

以上のとおり、北朝鮮に対する我が国独自の制裁措置については、拉致問題への不誠実な対応をも理由として北朝鮮の挑発的行動の度に次第に拡大されている⁵⁵。

6. 拉致問題対策本部、政府の基本方針

小泉総理の訪朝後、自民党政権下においては、前述した拉致問題特命チームに法執行班と情報収集会議が設置されるなど体制が次第に強化されていった⁵⁶。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、2006年9月29日、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」が設置された。拉致問題対策本部事務局には、政策企画室と情報室が設けられ、それまでの拉致問題連絡・調整室を総合調整室に改めた。また、安倍内閣には拉致問題担当大臣も新設された⁵⁷。

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日に麻生内閣の下で開催された第2回会合においても改めて確認されている。

しかし、2009年9月16日、民主党に政権交代後、鳩山内閣においては、上記の拉致問題の「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、中井拉致問題担当大臣は「(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頭にあった。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

54 貨物検査等特別措置法については、瀬川謙一「安保理決議の実効性確保のために—北朝鮮特定貨物の検査等のための法整備」『時の法令』1871号（2010.12.15）15-27頁を参照。

55 なお、2011年11月15日にサッカーW杯ブラジル大会アジア3次予選の日本対北朝鮮戦が平壤で行われるため、特例的に渡航自粛要請を一時緩和した。また、2012年4月13日の北朝鮮による弾道ミサイル発射実験に対し、松原拉致問題担当大臣は閣僚懇談会で追加制裁を求めたが、実施されなかった。

56 このほか、警察庁に、2006年4月3日、拉致問題対策室が新設された（2012年4月に廃止）。

57 拉致問題担当大臣には、現在まで、自民党政権下で5名、民主党政権下で7名が就任した。

ない」と述べた⁵⁸。即時帰国と真相究明の2項目については、2010年6月18日の拉致問題対策本部会合で重点的に取り組むこととして再確認された。その後、同年11月29日には第4回会合が開催され、民主党政権における拉致問題への基本方針として、8項目の本部長指示が発出された（資料5を参照）。

（資料5）拉致問題に関する基本方針項目の比較

民主党政権	自民党政権
「拉致問題の解決に向けて」本部長指示 (2010年11月29日)	「拉致問題における今後の対応方針」 (2008年10月15日)
<ul style="list-style-type: none"> ・生存者の即時帰国に向けた施策 ・安否不明の拉致被害者に関する真相究明 <ol style="list-style-type: none"> ① 拉致被害者家族等へのきめ細やかな対応 ② 北朝鮮側の対応等を考慮しつつ更なる措置についての検討及び現行法制度の下での厳格な法執行の推進 ③ 平成20年8月の日朝合意の履行を含む北朝鮮側による具体的な行動への継続した強い要求 ④ 拉致被害者及び北朝鮮情勢に係る情報収集・分析・管理の強化 ⑤ 拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査の徹底、及び拉致実行犯に係る国際捜査を含む捜査等の継続 ⑥ 拉致問題の解決に資する内外広報活動の充実 ⑦ 米国、韓国を始めとする関係国等との国際的連携の強化 ⑧ その他拉致問題の解決に資するあらゆる方策の検討 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北朝鮮側に対し、すべての拉致被害者の安全を確保し、直ちに帰国させるよう引き続き強く求めていく。また、拉致に関する真相究明、拉致実行犯の引渡しについても引き続き強く求めていく。 2. 現在、政府としては、北朝鮮に対して、人道支援の凍結措置（平成16年12月28日発表）、万景峰92号の入港禁止を含む諸措置（平成18年7月5日発表）、北朝鮮のミサイル等に関連する資金の移転防止等の措置（平成18年9月19日発表）、すべての北朝鮮籍船の入港禁止やすべての品目の輸入禁止を含む諸措置（平成18年10月11日発表）等を講じているが、今後の北朝鮮側の対応等を考慮しつつ、更なる対応措置について検討する。 3. 現行法制度の下での厳格な法執行を引き続き実施していく。 4. 拉致問題対策本部を中心に、拉致問題に関する情報を集約・分析し、問題解決に向けた措置の検討を迅速に推し進めていくとともに、拉致問題に関する国民世論の啓発を一層強化する。 5. 「特定失踪者」にかかる事案を含め、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に関する捜査・調査等を引き続き全力で推進していく。また、捜査・調査の結果、新たに拉致と認定される事案があれば、北朝鮮側に対して然るべく取り上げていく。 6. 国連をはじめとする多国間の場合、また、関係各国との緊密な連携を通じて、拉致問題の解決に向けた国際的な協調を更に強化していく。

（出所）拉致問題対策本部資料を基に著者作成

民主党政権では、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⁵⁹、2009年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が設置された。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、内閣総理大臣、拉致問題担当大臣、官房長官、外務大臣の4名のみを構成員とする体制となった。また、拉致問題対策本部の下に関係府省連絡会議と拉致問題対策本部事務局が設

58 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）

59 『朝日新聞』夕刊（平21.10.13）中井拉致問題担当大臣インタビュー

置された。新しい拉致問題対策本部の第1回会合は同年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。

こうした情報関係の対策強化を実現するため、平成22年度（2010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。その後、平成23年度、24年度についても同規模の予算が計上されている。しかし、平成22年度及び23年度の拉致問題対策関係予算全体の執行率が約30%であることが指摘されており、これについて政府は、情報関係予算は使い切りを想定しているものではなく、必要なタイミングで必要な情報を得るために執行する予算であり、こうした観点から、その都度、その必要性、有効性などを確認しながら執行していると説明している⁶⁰。

（資料6）拉致問題対策関係予算

平成24年度当初予算（単位：百万円）

項目	予算額	概要
【内閣官房】 情報収集・分析体制の強化等経費	905	<ul style="list-style-type: none"> ・情報収集・分析体制の抜本的強化のため、拉致被害者等に係る安否情報及びその関連情報の収集・分析等に必要経費 ・拉致被害者に対する励ましや時事情報の提供を行うための北朝鮮向けラジオ放送の実施 ・報道関係者や有識者並びに広く国内外を対象とした理解促進（広報）の実施 ・地方公共団体等と協力した拉致問題に係る集会等の実施 ・拉致問題解決のための協力要請を行うため、六者会合関係国等を訪問
北朝鮮向け放送関連経費	49	
拉致問題理解促進経費	93	
地域における拉致問題等対策経費 国際連携のための経費	13 48	
事務局経費等	97	
【内閣府】 帰国拉致被害者等に対する経済支援	15	<ul style="list-style-type: none"> ・帰国被害者等の生活基盤再建又は構築に資するため、拉致被害者等給付金を支給 ・帰国拉致被害者等の円滑な社会適応及び早期の自立を図るため、社会適応指導等の実施事務を被害者等の居住する地方公共団体に委託して実施
帰国被害者等に対する生活相談等	19	
総計	1,240	

四捨五入の関係で合計は必ずしも一致しない

（出所）拉致問題対策本部事務局資料を基に著者作成

野田内閣においては、2011年12月27日に発足後初めてとなる拉致問題対策本部が開催され、拉致問題担当大臣を議長とする関係府省連絡会議の下に、副大臣や政務官で構成される7つの分科会（①戦略、②支援、③法執行、④情報、⑤認定、⑥広報、⑦国際連携）を

60 第179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3～4頁（平23.10.24）、第180回国会参議院決算委員会会議録第8号4頁（平24.8.27）

設置することが決定された。

政府は、国民の間に広く拉致問題への理解を促進するため、拉致問題対策本部が中心となって拉致問題の啓発活動を行っている。北朝鮮人権法においては、国の責務として、政府は、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ものとされている（第2条3項）。この北朝鮮人権法に基づき、毎年12月10日から同月16日までは「北朝鮮人権侵害問題啓発週間」とされ、様々な啓発事業が行われている。また、政府は、毎年、国会に政府の取組についての報告を提出し、公表することとされており、2007年6月に平成18年度（2006年度）版の「年次報告」を提出して以来、毎年作成している。また、各種パンフレット、アニメ「めぐみ」、漫画「めぐみ」を多数の言語で作成しているほか、諸外国の報道関係者や専門家等を日本に招聘するなどして国内外で拉致問題の理解を広めている。さらに、北朝鮮向けラジオ放送「ふるさとの風」による発信や、地方公共団体と連携した「拉致問題を考える国民の集い」の開催などの活動を行っている。2011年4月1日には閣議決定により、「人権教育・啓発に関する基本計画」の中に「北朝鮮当局による拉致問題等」が追加され、政府から各都道府県知事等に対して拉致問題に関する理解促進への協力が依頼された。

7. 国会の動き——特別委員会の設置

国会では北朝鮮問題を集中して議論するため、第159回国会（2004年の常会）において、特別委員会の設置について与野党間で検討が続けられていた。しかし、予算の審議が優先されたため、2月13日、ひとまず衆議院外務委員会に「北朝鮮による拉致及び核開発問題等に関する小委員会」が設置された。5月22日に第2回日朝首脳会談が行われると、参議院において北朝鮮をめぐる諸問題を審議する必要性が高まったとの認識で与野党が一致し、6月2日、北朝鮮による拉致等に関する諸問題を調査し、その対策樹立に資するため、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」が設置された。その後、衆議院においても、11月30日、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」が設置され（第161回国会）、これ以降、衆参両院で現在まで継続して同特別委員会が設置され、調査が続けられている。

特別委員会においては、外務大臣から北朝鮮をめぐる状況について、拉致問題担当大臣から拉致問題をめぐる現状についてそれぞれ説明を聴取し、対政府質疑を行うとともに、参考人質疑を行うことで広くこの問題に対する意見を聴取している。参考人として具体的には、横田滋さん・早紀江さん夫妻、飯塚繁雄さん現家族連絡会代表を始めとする拉致被害者家族や救う会、特定失踪者調査会の関係者、大学教授など有識者等が特別委員会に出席したほか、2006年5月29日には、衆議院における参考人として、横田めぐみさんの夫・キム・ヨンナム 韓国の拉致被害者である金英南氏の家族（母、姉）等が出席し、意見陳述を行った。また、特別委員会の委員は、拉致現場の視察や関係者からの説明聴取、地村さん夫妻（衆議院特別委員会）や曾我ひとみさん（参議院特別委員会）と帰国後の生活状況等について懇談のため委員派遣を行っている。

(資料7) 特別委員会の委員派遣・視察先一覧

参議院		衆議院	
2004年12月16, 17日	新潟県新潟市	2006年11月15日	福井県
2006年 2月22, 23日	石川県金沢市、福井県福井市	2006年11月22日	新潟県
2007年 2月22日	鳥取県米子市	2007年 3月14日	鹿児島県
2009年 3月16日	新潟県佐渡市	2011年 7月25日	福井県

すでに言及したように、第2回日朝首脳会談後の実務者協議で北朝鮮側が提供した横田めぐみさんの「遺骨」とされる骨のDNA鑑定の結果、別人のものと判明したことを受け、衆参両特別委員会は、2004年12月、それぞれ「北朝鮮による日本人拉致問題の解決促進に関する決議」を採択した。また、衆参両特別委員会は、米国の北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除の動きに対し、2007年12月、それに反対する決議をそれぞれ採択した。さらに、2010年3月の拉致被害者等支援法改正に当たっては、参議院の特別委員会において、「北朝鮮による拉致被害者に対する万全の支援及び拉致問題の解決促進に関する決議」を採択している。

8. 国連、国際会議等

日本政府は、国際会議や首脳・外相会談等のあらゆる機会を捉えて拉致問題を提起し、国際社会の理解を得るように努め、かつ、協力を求めてきた。

北朝鮮の第二次核危機を契機として新設された六者会合においては、北朝鮮が核を放棄する見返りとして経済支援が提示されたが、日本がこの枠組みに協力するためには、拉致問題の進展が求められる。まさに、「拉致問題解決のために日本が持つ梃子は大型の経済協力」であり⁶¹、これを機に拉致問題への具体的行動を北朝鮮に促そうとする考えが示された。六者会合においては、2005年9月19日、第4回会合の成果として「共同声明」が採択された。この共同声明には、拉致や人権については触れられなかったが、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。日本政府は、これをすべての六者会合参加国が拉致問題を含む懸案事項の解決の重要性を確認したものとして極めて意義があると評価した⁶²。

その後、日朝間においては2006年2月の日朝包括並行協議などの政府間協議が続けられたが、日本は核問題と拉致問題を「車の両輪」に見立て、拉致問題を六者会合と連動させ

61 第168回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号21頁（平19.12.6）高村外務大臣答弁

62 第163回国会参議院外交防衛委員会会議録第1号2頁（平17.10.11）

ようとする戦略を採用するところとなった⁶³。その後も2007年2月13日の合意で設置された5つの作業部会の中の1つに、「日朝国交正常化のための作業部会」が設置され、日朝協議を行うための枠組みが設けられた。

なお、拉致問題の「解決」と並び、自民党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、上記の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、安倍総理は「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⁶⁴、後に中山首相補佐官もこの要件を確認した⁶⁵。さらに、福田内閣において高村外務大臣は、「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⁶⁶、「進展」の基準を示した。これに対し、政権交代後、民主党政権において中井拉致問題担当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⁶⁷、こうした要件の存在そのものを認めない答弁を行った。

北朝鮮の核実験に対し、国連安全保障理事会が採択した決議1718、1874においても、同決議の前文に、北朝鮮が人道上の懸念に対応することの重要性が強調された。これは日本政府の強い主張により、盛り込まれたものである。

日本政府は、2005年から国連に「北朝鮮の人権状況」決議をEUとともに提出している。最近では2011年11月に国連総会第三委員会において、同年12月に国連総会本会議において同決議は賛成多数で採択されており、これは7年連続7回目の実績となる。同決議において拉致問題については、北朝鮮に対し、拉致被害者の即時帰国を含め、透明性のある方法で早急に解決するよう強く要求している。

また、2004年の国連人権委員会(当時)で採択された北朝鮮人権状況決議において、国連北朝鮮人権状況特別報告者として任命されたウィティット・ムンタボーン氏(タイ出身)や、2010年の国連人権理事会で同報告者に任命されたマルズキ・ダルスマン氏(インドネシア出身)は日本を訪問し、拉致被害者家族との会談や拉致現場の視察を行うなど、日本政府と協力しつつ調査を続けている。

その他、G8サミットや東アジア・サミット、日中韓サミット等においても、日本は拉致問題解決の重要性を提起し、理解や支持を得ている。

9. 関係各国との連携(米国、韓国、日本人以外の拉致問題)

拉致問題の解決のためには、第一に米国との協力関係は必須であるとして、これまで日

63 第163回国会閉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1号3頁(平17.11.24)

64 『朝日新聞』(平19.4.24)

65 『朝日新聞』(平19.9.16)

66 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)

67 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)

米両国間においては首脳会談等の場を通じて連携が確認されてきた。横田早紀江さんを始めとする拉致被害者家族が訪米し⁶⁸、2006年4月28日にブッシュ大統領と面会した際には、大統領から日本の立場への理解と支持が表明された。その後も、例えば2007年11月16日の日米首脳会談においてブッシュ大統領が「拉致問題を決して忘れることはない」と発言するなど協力姿勢は維持された（テロ支援国家指定の解除については、5. を参照）。2009年1月、オバマ政権が発足したが、新政権発足後1か月を待たずにクリントン国務長官が訪日した際に拉致被害者家族との面会が実現するなど、拉致問題は日本だけでなく米国の懸念事項であることが表明された。

米国においては、米国人のデービッド・スネドン氏が2004年8月に北朝鮮と中国との国境で拉致をされた可能性が排除できないことが指摘されている⁶⁹。2012年5月、拉致議員連盟、家族連絡会、救う会の訪米団がこの問題を提起し、同年6月、日本政府は拉致問題対策本部事務局職員を米国に派遣し、米国の関係者と意見交換を行った⁷⁰。

韓国では北朝鮮による拉致被害者のことを「拉北者」と呼び、朝鮮戦争時の拉北者が約10万人、それ以降の平時における拉北者が約4千人、そのうち約500名が未帰還であるとされている（2011年5月現在）⁷¹。韓国では、法律に基づいて拉北者及びその家族に慰労金や定着金が支給されている⁷²。このように我が国と同様に多数の被害者が存在することからも、日韓両国は協力関係を強めている。2009年3月、金賢姫・元北朝鮮工作員と田口八重子さんの家族とが韓国の釜山で会談し、2010年7月に訪日した際には他の拉致被害者家族も含めて会談した。また、2010年4月、^{ファン・ジャンヨブ}黄長燁元朝鮮労働党書記が訪日し、拉致被害者家族や国会議員と会談したが、これらは拉致問題に対する日韓の協力関係から実現されたものである。

上記の米国、韓国の例のほかには日本政府は、タイ、ルーマニア、レバノン、そして中国の国名を挙げ、北朝鮮による拉致の被害者がいると説明しているが⁷³、相手国との信頼関係や関係各国との情報交換等で支障が生じるおそれがあるとして、具体的な情報の中身については公表していない⁷⁴。

68 2006年4月27日、横田早紀江さんは米国議会下院の公聴会で証言を行った。

69 チャック・ダウンス編『ワシントン北朝鮮人権委員会拉致報告書』（自由社、2011年）

70 第180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6号15頁（平24.8.3）

71 なお、国会では、韓国政府が拉北者については505名と公表している、と日本政府は答弁している（第174回国会参議院拉致問題特別委員会議録第3号2頁（平22.3.26））。

72 「軍事停戦協定締結以後の拉北被害者の補償及び支援に関する法律」（2007年10月施行）

73 1978年にアノーチャ・パンジョイさん（タイ）、ドイナ・ブンベアさん（ルーマニア）が、それぞれ北朝鮮によって拉致されたとの情報があるとしている。

74 米国議会下院公聴会（2006年4月27日）における島田洋一福井県立大学教授の証言では、日本人以外の拉致被害者は、日本、韓国、レバノン、中国、タイ、ルーマニア、フランス、イタリア、オランダ、ヨルダン、マレーシア、シンガポールの12か国とされた（「救う会全国協議会ニュース」（2006.6.5））。その後、米国の国際人権団体「北朝鮮人権委員会」の報告書（注69）では、これに米国とギニアを加えた14か国としている。

10. 北朝鮮の人権侵害問題

北朝鮮においては、拉致問題以外にも広範にわたる人権侵害の存在が指摘されている。前述した国連における「北朝鮮の人権状況」決議のほかにも、北朝鮮人権状況特別報告者による人権理事会への報告、米国の国別人権報告書等において、北朝鮮における拷問、脱法的な殺害、政治的理由による拘禁や死刑などの実態が報告されており、特に強制収容所には政治犯として13万8,000人の人が収監されているとの指摘もある⁷⁵。

政治的な理由、または困窮を理由として北朝鮮を脱出した脱北者⁷⁶は、中国、モンゴル、タイ、ラオス等のアジア諸国に滞在しているとされ⁷⁷、その数は数万から十数万人とも言われる。日本政府は、「これまでに関知をしている範囲では、100名を超える脱北者が本邦に入国をした事実がある」としている⁷⁸。北朝鮮人権法においては、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等が定められており（第6条）⁷⁹、政府はこの趣旨を踏まえて個別具体的な事情を勘案しながら適切に対処していると説明している。2007年6月2日、青森県深浦港に脱北者4名が小型木造船で漂着したが、海上保安庁が洋上で発見できなかったことから、警備体制の見直しや関係機関との一層緊密な連携の必要性が指摘された。また、2011年9月13日、石川県・能登半島沖で小型木造船に乗った脱北者9名が保護された。

中国に滞在している脱北者の多くは、北朝鮮への強制送還から逃れるため潜伏生活を送っている。在瀋陽日本総領事館で保護された5名の脱北者が、2011年5月から6月にかけて日本に移送される際、日本政府が中国側に「今後、脱北者を公館外から公館に連れ込まない」と誓約する文書を提出していたと報道があったが⁸⁰、玄葉外務大臣は「具体的なやり取りは差し控える」としつつ、「中国からの脱北者の受入れを今後行わないということではない」と述べた⁸¹。

上記の脱北者5名は、日朝の赤十字社が1959年から1984年までに行った在日朝鮮人等の帰還事業で北朝鮮に渡航した人々の親族である。この帰還事業によって北朝鮮に渡航した日本人配偶者1,831名については、従来から北朝鮮に対して安否調査の要請等を行ってきた。北朝鮮の劣悪な環境から逃れるため、90年代半ば以降、脱北者が相次ぎ、日本に入国した日本人配偶者とその家族は200名近くに上るとされる⁸²。

75 米国の2011年国別人権報告書（Country Reports on Human Rights Practices for 2011）

76 脱北者とは、北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるものをいう（北朝鮮人権法第6条1）。

77 平成23年度版「年次報告」

78 第176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5頁（平22.10.20）

79 北朝鮮人権法制定時に与野党協議の結果、野党・民主党案の規定が盛り込まれたものであり、当初の民主党案では、このほか、法務大臣による脱北者の認定や永住許可の特例等に言及があった。

80 『読売新聞』（平23.5.18）、『読売新聞』（平23.12.8）

81 第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号15～16頁（平23.12.8）

82 菊地嘉晃『北朝鮮帰国事業』（中公新書、2009年）238-239頁