

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	北朝鮮による拉致問題に対する日本政府の取組 －拉致被害者5名の帰国から20年を迎えて－
著者 / 所属	寺林 裕介 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	449号
刊行日	2022-9-9
頁	108-118
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220909.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

北朝鮮による拉致問題に対する日本政府の取組

— 拉致被害者5名の帰国から20年を迎えて —

寺林 裕介

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 日本政府の方針と「対話と圧力」
3. 拉致被害者の現状
4. 日朝交渉―日朝平壤宣言からストックホルム合意
5. 拉致問題解決に向けた国際的連携
6. おわりに

1. はじめに

2002年9月17日に小泉総理（肩書きは当時。以下同じ。）が訪朝し、日本と北朝鮮の間で初の首脳会談が開催され、両首脳は日朝平壤宣言に署名した。これを機に、同年10月15日、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）の帰国が実現した。首脳会談において金正日総書記は謝罪し、日本人の拉致は特殊機関の一部が妄動主義、英雄主義に走って行ったと説明した。日本政府は、拉致に関する真相は必ずしも全てが明らかになっているわけではないとした上で、拉致の主要な目的について、①北朝鮮工作員が日本人のごとく振る舞えるようにするための教育を行わせること、②北朝鮮工作員が日本に潜入して、拉致した者に成り済まして活動できるようにすること、③金日成主義に基づく日本革命を行うための人材獲得、であったとする分析を行っている¹。

本年（2022年）は、上記の日朝首脳会談の開催、拉致被害者5名の帰国から20年目に当たる。この間、北朝鮮による拉致問題は進展することなく、他の拉致被害者の帰国は一人も実現していない。20年の歳月は、拉致被害者及びその家族がその分高齢になることを意

¹ 第208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4～5頁（令4.4.11）。なお、以下の脚注では、衆参の北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会を「拉致問題等特別委員会」と略す。

味する。第208回国会（常会）における衆議院の北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会に出席した横田拓也参考人（北朝鮮による拉致被害者家族連絡会代表、拉致被害者・横田めぐみさんの弟）は、拉致被害者家族の高齢化が進んでいることについて危機感を喚起し²、参議院の同特別委員会に出席した飯塚耕一郎参考人（同事務局長、拉致被害者・田口八重子さんの子）は、2002年から20年が経過したことに言及し、更に20年待つといった状況を迎えることは受け付けられないと訴えた³。拉致問題の解決は、日本の歴代内閣において最重要課題として掲げられてきたが、この20年間、具体的な成果を得ることはできていない。

本稿では、北朝鮮による日本人拉致の問題について、2002年の日朝首脳会談の開催と拉致被害者5名の帰国から20年の機会を捉え、日本政府⁴のこれまでの取組を振り返る⁵。その際、特に北朝鮮との関係性について日本政府が拉致問題をどのように認識し、問題解決への道筋を定めているのかに注目して政府の考え方をまとめておきたい。

2. 日本政府の方針と「対話と圧力」

日本政府は拉致問題を北朝鮮当局による国家的犯罪行為として位置付け⁶、北朝鮮による拉致問題は、我が国の主権及び国民の生命と安全に関わる重大な問題であり、国の責任において主体的に取り組み、解決を目指すべき課題としている⁷。拉致問題に関する対応については、2006年9月29日、第一次安倍内閣で内閣総理大臣を本部長とする拉致問題対策本部が設置され、同年10月16日、同対策本部の下で「拉致問題における今後の対応方針」が策定された。また、第一次安倍内閣からは、内閣に拉致問題担当大臣⁸が設置されている。鳩山内閣（民主党政権）では、2009年10月13日に新しい拉致問題対策本部を設置し、翌2010年11月29日の第4回会合において「拉致問題の解決に向けて」と題する8項目の本部長指示が発出された。再び政権が交代して第二次安倍内閣が発足すると、2013年1月25日、現在の拉致問題対策本部⁹が設置され、同日の第1回会合において「拉致問題の解決に向けた

² 第208回国会衆議院拉致問題等特別委員会議録第5号1～2頁（令4.5.20）

³ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会議録第4号（令4.6.8）

⁴ この20年間で政権交代も含めて多くの内閣が存在したが、拉致問題の解決への決意についてはその認識に変更はないと判断し、本稿では、拉致問題に関する認識や考えは特定の内閣に限定せず日本政府の方針として扱う。なお、特定の内閣による実施や考えの部分はその都度言及することとした。

⁵ 拉致問題の経緯等については、寺林裕介「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—」『立法と調査』No.334（2012.11）85～104頁を参照されたい。

⁶ 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（平成26年法律第123号、以下「拉致被害者等支援法」という。）第1条、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（平成19年法律第106号、以下「北朝鮮人権法」という。）第2条。なお、政府答弁での言及は、第171回国会参議院拉致問題等特別委員会議録第2号3頁（平21.4.27）河村建夫国務大臣答弁。

⁷ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会議録第3号3頁（令4.3.11）松野博一国務大臣答弁

⁸ 現在の拉致問題担当大臣は内閣官房長官が兼務している。兼務の理由としては、政府一丸となった取組が重要であるとの観点（第205回国会参議院本会議録第4号25頁（令3.10.13）岸田文雄内閣総理大臣答弁）、また、内閣の重要政策を総合調整することが挙げられた（第208回国会衆議院拉致問題等特別委員会議録第3号3頁（令4.4.11）松野博一国務大臣答弁）。

⁹ 本部長を内閣総理大臣、副本部長を拉致問題担当大臣、内閣官房長官、外務大臣とし、さらに、他の全ての国務大臣を本部員として構成する。拉致問題対策本部の下に政府・与野党拉致問題対策機関連絡協議会、拉致問題に関する有識者との懇談会が設置されている。

方針と具体的施策」が決定された。この方針では、拉致問題の解決なくして北朝鮮との国交正常化はあり得ないとの方針を堅持することが明記され、拉致問題の解決については、①全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国、②拉致に関する真相究明、③拉致実行犯の引渡しが掲げられた。また、具体的施策については8項目が示された（表1を参照）。

表1 拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策（概要）

<p>1. 方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 拉致問題は我が国の主権及び国民の生命と安全に関わる重要な問題 ・ 拉致問題は国の責任において解決すべき喫緊の重要課題 ・ 拉致問題の解決なくして北朝鮮との国交正常化はあり得ない ・ 認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国に全力を尽くす ・ 真相究明、拉致実行犯の引渡しを追求 <p>2. 具体的施策</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 更なる対応措置について検討し、厳格な法執行を推進 ② あらゆる機会を捉え、拉致問題の解決に向けた具体的な行動への強い要求を行う ③ 拉致被害者及び北朝鮮情勢に係る情報収集・分析・管理を強化 ④ 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、拉致実行犯の捜査継続 ⑤ 教育現場を含む国内地域各層及び国際場裡の場を活用し、内外世論の啓発を強化 ⑥ 米韓を始め各国との緊密な連携、国連を始め多国間協議を通じ、国際的協調を強化 ⑦ 拉致被害者家族等への対応、既帰国拉致被害者への支援継続、今後の帰国への準備 ⑧ その他拉致問題の解決に資するあらゆる方策の検討

（出所）筆者作成。なお、全文については、拉致問題対策本部ウェブサイト<<https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/20130125honbukettei.pdf>>を参照。

さらに日本政府は、拉致問題の解決に向けて「対話と圧力」の方針を貫き、取り組んでいくことを繰り返し表明している¹⁰。「対話と圧力」の方針について政府は、圧力を掛けつつ、北朝鮮側から対話を求めてくる状況をつくることによって、拉致、核、ミサイルといった諸懸案の解決につながっていく対話が可能になるとの認識を示した¹¹。日本の対北朝鮮制裁措置については、2006年7月5日の北朝鮮による弾道ミサイル（テポドン2ほか）発射と同年10月9日の北朝鮮による初の核実験実施に対し、特定船舶入港禁止法（平成16年法律第125号）及び改正外為法（平成16年法律第1号）により設けられた日本独自の経済制裁が初めて発動された。これらの制裁措置は、北朝鮮が拉致問題に誠意ある対応をとってこなかったことも総合的に勘案して決定された¹²。現在まで、北朝鮮に対する制裁措置については、北朝鮮の核実験実施、弾道ミサイル発射、韓国哨戒艦沈没事件に伴って強化されており、国連安保理決議に基づく措置として特定品目の輸出入禁止措置、資金移転防止措置等、また、日本独自の措置として北朝鮮との全ての品目の輸出入禁止措置等をとっている（表2を参照）。

¹⁰ 北朝鮮人権法第5条に基づく「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ついての報告」においては、平成28年度まで「対話と圧力」の方針について明記していたが、平成29年度からはこの方針に言及していない。ただし、直近の政府答弁によれば、対話と圧力の両方をもって北朝鮮の前向きな対応を引き出していくことを続けてきたとし、我が国の北朝鮮外交の基本方針は一貫している（第203回国会衆議院予算委員会議録第3号7頁（令2.11.4）茂木敏充外務大臣答弁）。

¹¹ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号6頁（令4.3.11）林芳正外務大臣答弁

¹² 第164回国会衆議院拉致問題等特別委員会議録第9号2頁（平18.7.10）安倍晋三内閣官房長官答弁

表2 日本による主な対北朝鮮措置

■ 国連安保理決議に基づく措置	
人等	<ul style="list-style-type: none"> 大量破壊兵器等に関する個人の入国禁止、北朝鮮外交官の人員縮小、北朝鮮国民への労働許可発給禁止 制裁対象の船舶の入港禁止、禁制品積載の疑いのある航空機の離着陸・上空通過の不許可
物資	<ul style="list-style-type: none"> 小型武器を含む全ての武器禁輸、奢侈品の輸出禁止、大量破壊兵器等の汎用品禁輸、原油・精製石油製品の供給禁止(供給量上限)、天然ガスの供給禁止、機械類・卑金属の供給禁止 石炭・鉄・鉄鉱石・鉛・鉛鉱石・像・農産物・木材・海産物・繊維製品・機械類の輸入禁止 大量破壊兵器等に関する個人・団体の資産凍結
資金	<ul style="list-style-type: none"> 核関連計画等に寄与する送金・送金の受取・資本取引の禁止 北朝鮮における金融機関等の支店開設・コルレス関係の確立・北朝鮮金融機関の日本支店開設等の原則禁止
■ 日本独自の措置	
人等	<ul style="list-style-type: none"> 北朝鮮籍者の入国の原則禁止、在日北朝鮮当局職員等の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止 日本人の北朝鮮渡航自粛要請、国家公務員の北朝鮮渡航原則見合わせ 北朝鮮に寄港した全ての船舶(日本籍船舶を含む)の入港禁止、北朝鮮との間の航空チャーター便の乗入れ禁止
物資	<ul style="list-style-type: none"> 北朝鮮への全ての品目の輸出禁止、北朝鮮からの全ての品目の輸入禁止 貨物検査法等に基づく北朝鮮関連の特定貨物の検査
資金	<ul style="list-style-type: none"> 関連安保理決議による大量破壊兵器等に関する個人・団体の資産凍結 人道目的かつ10万円以下を除き北朝鮮向け支払の原則禁止、北朝鮮への現金等の携帯輸出届出下限額を100万円超から10万円超に引下げ

(出所) 筆者作成

北朝鮮に対する制裁措置の扱いに関して、日本政府は、国連安保理決議に基づく措置については、引き続き米国を始めとする国際社会と緊密に連携しつつ、これを完全に履行していく方針に変わりはないとしている。しかし同時に、日本独自に判断すべき事柄として、日本として拉致問題を解決するために何が最も効果的かという観点から今後の対応を真剣に検討していく考えがあることも表明している¹³。また、拉致、核、ミサイル問題について、前向きな行動を具体的に示していない中では制裁の解除は時期尚早であるが、裏返せばその逆になるとの表現で、制裁解除の道筋を示した¹⁴。

北朝鮮に対する制裁措置の効果について政府は、一概に述べることは困難としつつも、北朝鮮の厳しい経済状況と併せて考えた場合、一定の効果を上げていると判断している¹⁵。しかし、北朝鮮籍船舶に対する又は北朝鮮籍船舶からの洋上での船舶間の物資の積替え(いわゆる「瀬取り」)のような制裁逃れが疑われる行為が、2018年1月以降、24回確認されている¹⁶。国連安保理決議第2375号では国連加盟国に対して瀬取りを容易にする又は関与することが禁止されており(主文11)、日本は瀬取り対応を各国に呼びかけ、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、フランス、イギリス、ドイツが航空機や船舶といったアセットを提供して警戒監視活動を実施している¹⁷。

¹³ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号35～36頁(平31.3.5)安倍晋三内閣総理大臣答弁

¹⁴ 第204回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号2頁(令3.6.11)茂木敏充外務大臣答弁

¹⁵ 第208回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号22頁(令4.2.16)林芳正外務大臣答弁

¹⁶ 第204回国会衆議院拉致問題等特別委員会会議録第3号11頁(令4.4.11)林芳正外務大臣答弁

¹⁷ 第201回国会衆議院予算委員会会議録第27号12頁(令2.6.10)安倍晋三内閣総理大臣答弁、外務省ウェブサイト

3. 拉致被害者の現状

日朝首脳会談の結果、先述のとおり2002年10月15日に5名の拉致被害者が帰国した。さらに、2004年5月22日に小泉総理が再訪朝し、第2回日朝首脳会談が開催された結果、地村保志さん・富貴恵さん夫妻の家族3名、蓮池薫さん・祐木子さん夫妻の家族2名は同日に帰国、曾我ひとみさんの家族3名は同年7月18日に帰国が実現した。

日本政府は拉致被害者等支援法に基づき、2003年1月6日、10件15名を拉致被害者と認定した。その後、2005年4月27日に田中実さん、2006年11月20日に松本京子さんを拉致被害者として認定した。2022年8月現在、政府認定の拉致被害者は12件17名¹⁸であるが、2002年10月に5名が帰国して以来、一人も帰国が実現していない。政府は、拉致被害者及びその家族が高齢となる中（表3を参照）、もはや一刻の猶予もないと表明している¹⁹。

表3 未帰国の拉致被害者一覧と現在の年齢

安否不明者12名	失踪場所	失踪年月	失踪当時の年齢	現在(2022.9.1)の年齢
久米 裕 さん	石川県鳳至郡	昭52. 9	52	97
横田めぐみ さん	新潟県新潟市	昭52.11	13	57
田口八重子 さん	不明	昭53. 6頃	22	67
市川 修一 さん	鹿児島県日置郡	昭53. 8	23	67
増元るみ子 さん	鹿児島県日置郡	昭53. 8	24	68
曾我ミヨシ さん	新潟県佐渡郡	昭53. 8	46	89
石岡 亨 さん	欧州	昭55. 5頃	22	65
松木 薫 さん	欧州	昭55. 5頃	26	69
原 敕晁 さん	宮崎県宮崎市	昭55. 6	43	86
有本 恵子 さん	欧州	昭58. 7頃	23	62
田中 実 さん	兵庫県神戸市	昭53. 6頃	28	73
松本 京子 さん	鳥取県米子市	昭52.10	29	73

(出所) 筆者作成

拉致被害者の政府認定の基準については²⁰、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「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」との見解が示されている²¹。警察も「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」との基準を示した²²。政府は松本京子さんの認定を最後に2006年11月から一人も拉致被害者とし

ト「北朝鮮関連船舶による違法な洋上での物資の積替えの疑い」(令4.6.29) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_003679.html> (なお、本稿のURLの最終アクセス日はいずれも2022年8月17日。)

¹⁸ なお、警察は独自に、1974年6月中旬に渡辺秀子さんの子、高敬美(コ・キョンミ)さん・高剛(コ・ガン)さん姉弟が消息を絶った事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断しているが、姉弟が日本国籍ではなく朝鮮籍のため、政府が拉致被害者として認定するに至っていない。

¹⁹ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第2号1頁(令4.3.9) 松野博一内閣大臣報告

²⁰ 前掲注5『立法と調査』No.334(2012.11)91頁を参照。

²¹ 第155回国会衆議院厚生労働委員会会議録第10号11頁(平14.11.27) 安倍晋三内閣官房副長官答弁

²² 第162回国会衆議院拉致問題等特別委員会会議録第3号19頁(平17.7.21) 瀬川勝久警察庁警備局長答弁

て認定しておらず、家族からは日本国内で大きな壁があると指摘されている²³。これに対して政府は、拉致被害者の認定については北朝鮮側に反論する材料を与えないよう慎重に対応しているとの考えを明らかにした²⁴。

認定拉致被害者17名について政府は、関係機関の捜査・調査の積み上げの結果、北朝鮮による拉致行為があったという確認に基づき認定されたと説明した²⁵。ただし、認定拉致被害者以外にも、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない行方不明者として871名（2022年7月現在）を挙げている。政府の具体的施策（2013年1月25日、拉致問題対策本部決定）においては、拉致の可能性を排除できない事案に係る捜査・調査を徹底することが明記され、国内外からの情報収集、分析、捜査・調査に鋭意努めていると説明されている²⁶。なお、2013年3月に警察庁外事課に特別指導班を設置して以降、国内において発見され、その後の捜査・調査の結果、北朝鮮による拉致の可能性を排除した者は27名に上る²⁷。従来、こうした北朝鮮による拉致の可能性が排除できない行方不明者については、民間の特定失踪者問題調査会によって特定失踪者として調査が進められてきた。同調査会では約470名の失踪者リストがあり、その中でも77名を北朝鮮に拉致された可能性が高い失踪者（いわゆる1000番台リスト）として発表している²⁸。

政府の方針（2013年1月25日、拉致問題対策本部決定）では、拉致被害者としての認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のために全力を尽くすとしている。国会における答弁でも、拉致問題を解決することは、北朝鮮によって拉致された全ての日本人を取り戻すことであり、帰国を果たすことであると表明されている²⁹。また、全ての拉致被害者について順番・序列がないことも明らかにしている³⁰。現在、拉致被害者家族会等³¹は、北朝鮮当局が既に拉致被害者全員を把握しているとの認識から「全拉致被害者の即時一括帰国」の実現を求めている³²。政府はこの方針について真摯に受け止めていると国会で答弁したが、結果に至る道筋・プロセスへの言及は避けた³³。

帰国した拉致被害者に関しては、2002年11月26日に政府が取りまとめた「拉致被害者・家族に対する総合的な支援策について」（2014年11月28日、拉致問題対策本部第3回会合にて改訂を承認³⁴）により拉致被害者とその家族に対する経済的支援や安全、相談などの諸施策が実施されている。経済的支援については拉致被害者等支援法が制定され、拉致被害者

²³ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第4号（令4.6.8）竹下珠路参考人意見陳述

²⁴ 第208回国会衆議院拉致問題等特別委員会会議録第3号3頁（令4.4.11）松野博一内閣大臣答弁

²⁵ 「拉致被害者の政府認定基準に関する質問に対する答弁書」（内閣参質183第43号）

²⁶ 第204回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号20頁（令3.6.11）加藤勝信内閣大臣答弁

²⁷ 第208回国会衆議院拉致問題等特別委員会会議録第3号10頁（令4.4.11）森元良幸警察庁長官官房審議官答弁

²⁸ 2020年5月現在（特定失踪者問題調査会ウェブサイト〈<https://www.chosa-kai.jp/cyosakai/tokutei>〉）

²⁹ 第201回国会衆議院予算委員会会議録第27号12頁（令2.6.10）安倍晋三内閣総理大臣答弁

³⁰ 第207回国会参議院予算委員会会議録第1号34頁（令3.12.16）岸田文雄内閣総理大臣答弁

³¹ 北朝鮮による拉致被害者家族連絡会、北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会

³² 第208回国会衆議院拉致問題等特別委員会会議録第5号2～3頁（令4.5.20）西岡力参考人意見陳述

³³ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号14頁（令4.3.11）松野博一内閣大臣答弁

³⁴ 改訂された「拉致被害者・家族に対する総合的な支援策について」は、拉致問題対策本部ウェブサイト〈<https://www.rachi.go.jp/jp/archives/2014/documents/1128siryou1.pdf>〉を参照。

等給付金³⁵や老齢給付金等³⁶を支給する制度が設けられた。

4. 日朝交渉—日朝平壤宣言からストックホルム合意

日本政府は対北朝鮮政策について、日朝平壤宣言に基づき、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算して日朝国交正常化の実現を目指すとしている³⁷。日朝平壤宣言について政府は、この宣言は日朝双方の首脳の議論の結果として、日朝関係の今後の在り方を記した両首脳により署名された文書であり、現在に至るまで北朝鮮側も否定していないと評価し、日本としてこの宣言において確認された事項が誠実に実行されることが何より重要であるとの考えを示している³⁸。日朝平壤宣言には、国交正常化が実現すれば経済協力を行うことが明記されており（表4を参照）、政府はこれを北朝鮮と他国との関係にはないものと捉え、日本のバーゲニングパワーとして認識している³⁹。

表4 日朝平壤宣言の主な内容

<p>1. 2002年10月中旬に日朝国交正常化交渉を再開する。</p> <p>2. 日本側は、過去の植民地支配について、痛切な反省と心からのお詫びの気持ちを表明。日本側は、国交正常化の後、無償資金協力、低金利の長期借款供与等の経済協力を実施し、国際協力銀行等による融資等を実施。双方は、1945年8月15日以前のすべての財産及び請求権を相互に放棄する。</p> <p>3. 日本国民の生命と安全にかかわる懸案問題については、北朝鮮側は、今後再び生じることがないように適切な措置をとる。</p> <p>4. 双方は、地域の信頼醸成を図るための枠組みを整備していく。核問題の解決のためすべての国際的合意を遵守する。双方は、核・ミサイル問題を含む安全保障上の諸問題に関し、対話を促進し、問題解決を図る。北朝鮮側は、ミサイル発射のモラトリアムを2003年以降も更に延長していく。</p> <p>双方は、安全保障にかかわる問題について協議を行っていく。</p>
--

（出所）筆者作成。なお、全文については、外務省ウェブサイト<https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html>を参照。

日朝政府間交渉は、二度の日朝首脳会談後も断続的に行われたが目立った進展はなかった。北朝鮮では、2011年12月に金正日総書記が死去した後、その三男・金正恩氏を後継者として体制が固められた。日本では2012年12月に第二次安倍内閣が発足し、日朝間において赤十字会談、横田めぐみさんの両親とその孫娘キム・ウンギョンさんとの面会、政府間

³⁵ 拉致被害者等給付金の支給期間は、2002年の拉致被害者等支援法制定時には永住意思決定から5年を限度としたが、2010年に10年を限度とする法改正が行われた。さらに、2014年の法改正では、今後帰国する拉致被害者及び配偶者について例外的に15年を限度として支給を行うことが可能となった。

³⁶ 拉致被害者等支援法の2014年の改正において、60歳以上の拉致被害者及びその配偶者に老後の所得を補完する老齢給付金が新設され、また、帰国時に65歳以上の拉致被害者に帰国時までの国民年金相当額を一括支給する特別給付金が新設された。

³⁷ 例えば、岸田文雄内閣総理大臣の施政方針演説（第208回国会参議院本会議録第1号5頁（令4.1.17））を始めとする歴代総理の施政方針演説等。

³⁸ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号4頁（令4.3.11）林芳正外務大臣答弁

³⁹ 第196回国会衆議院予算委員会会議録第21号9頁（平30.4.11）安倍晋三内閣総理大臣答弁

協議等が実施された。2014年5月にスウェーデンのストックホルムで日朝政府間協議が開催され、その結果、5月29日、北朝鮮側が拉致問題を含む全ての日本人に関する調査を包括的かつ全面的に実施し、調査を開始する時点で、日本側が制裁措置を一部解除することなどを内容とする合意文書が発表された⁴⁰。同年7月1日の政府間協議（北京）で北朝鮮側から特別調査委員会⁴¹の組織・構成・責任者等に関する説明があり、日本政府は7月4日、対北朝鮮制裁措置の一部を解除した⁴²。しかし、2016年に入り、北朝鮮が核実験（4回目）を実施し（1月6日）、弾道ミサイル（テポドン2派生型）を発射した（2月7日）ことに対し、2月10日、日本が制裁措置⁴³を決定すると、北朝鮮側はストックホルム合意に基づく調査の全面的中止と特別調査委員会の解体を発表した。

ストックホルム合意では、北朝鮮側は拉致被害者及び行方不明者に対する調査の状況を日本側に随時通報することとされたが、北朝鮮の特別調査委員会による調査について北朝鮮から調査結果の通報はなく、報告書も提出されていない⁴⁴。ただし、一部報道では北朝鮮側から拉致被害者及び行方不明者の生存情報が非公式に日本政府に伝えられたとするものがあるが⁴⁵、政府は生存情報の有無も含めて今後の対応に支障を来すおそれがあるとして具体的内容について明らかにしていない⁴⁶。ストックホルム合意について政府は、拉致問題は解決済みとしていた北朝鮮との間で、北朝鮮に拉致被害者を始めとする日本人に関する全ての問題を解決する意思を表明させた点で有意義であったと認識しており、合意から8年が経過した2022年にあってもストックホルム合意は有効であると主張している⁴⁷。

ストックホルム合意に基づく北朝鮮側の調査の中止後、日朝間では、2017年8月に外相同士がフィリピンのマニラで接触、2018年2月に安倍総理と金永南北朝鮮最高人民会議常任委員長が韓国の平昌五輪を機会に立ち話、同年8月に外相同士がシンガポールで立ち話、同年9月にニューヨークの国連本部で外相会談が実施された。この間、北朝鮮側からは、日朝交渉担当大使による「(拉致問題に) 誰も関心がない」との発言（2017年4月17日）や、拉致問題は解決済みとする立場が繰り返された⁴⁸。

⁴⁰ この間の日朝協議とストックホルム合意の詳細については、寺林裕介「日朝協議とストックホルム合意」『時の法令』第1968号（2014.12.30）66～72頁を参照。

⁴¹ スtockホルム合意では、「特別の権限（全ての機関を対象とした調査を行うことのできる権限。）」を付与した特別調査委員会を立ち上げると明記された。拉致被害者、行方不明者、日本人遺骨問題、残留日本人・日本人配偶者の四つの分科会に分かれ、拉致被害者分科会では日本政府が認定している拉致被害者について改めて調査し、それぞれの被害者について入境からの経緯を調査し、確認すること、また、行方不明者分科会では日本側からの資料等も参照しつつ、人民保安部の住民登録台帳の精査を含め、北朝鮮への入境の如何、行方不明者の現状等について状況を確認することとされた。

⁴² 一部解除した制裁措置は、①人的往來の規制措置（全面解除）、②送金報告等の規制措置、③人道目的の北朝鮮籍船舶の入港（万景峰号を除く）。

⁴³ 前掲注42の一部解除した制裁措置のほか、核・ミサイル技術者の再入国禁止、北朝鮮向けの支払の原則禁止、北朝鮮に寄港した第三国籍船舶の入港禁止等。

⁴⁴ 第201回国会参議院予算委員会会議録第1号31頁（令2.1.29）安倍晋三内閣総理大臣答弁、第203回国会衆議院予算委員会会議録第3号8頁（令2.11.4）菅義偉内閣総理大臣答弁

⁴⁵ 「拉致被害 田中さんに妻子 北が伝達「可能性」金田さんも」『産経新聞』（2019.2.16）、「北が拉致被害者「生存」伝達 政府高官が非公表決定 14年「内容少ない」首相了承」『東京新聞』（2019.12.27）

⁴⁶ 第201回国会参議院予算委員会会議録第1号31～32頁（令2.1.29）安倍晋三内閣総理大臣答弁

⁴⁷ 第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号4頁（令4.3.11）林芳正外務大臣答弁

⁴⁸ 例えば、北朝鮮外務省日本研究所研究員の論評（2020.9.29）、同（2021.10.7）、同（2022.6.27）等。日本政府は、北朝鮮による「拉致問題は解決済み」との主張について、全く受け入れることができないと反論して

北朝鮮に対する日本側からの発信で変化があったのは、二度の米朝首脳会談（2018年6月12日（シンガポール）、2019年2月27日～28日（ハノイ））の後であり、2019年5月に安倍総理は「私自身が金正恩委員長と条件を付けずに向き合わなければならない」との考えを表明した⁴⁹。それまで日朝首脳会談の開催については、拉致問題の解決に資するもの（つながるもの）としなければならないと述べていた⁵⁰。この「条件を付けず」とは、拉致問題の解決に向けて、相互不信の殻を破り、総理自身が金正恩委員長と向き合うとの決意をより明確な形で述べたものと説明された⁵¹。具体的には、調整の中で拉致問題を一切持ち出さないことではないが、会談するときの入口で拉致問題を云々ということではなく、また、成果を出さないと会談しないことでもないとしている⁵²。「条件を付けず」との考えはその後の菅内閣、岸田内閣でも継続されている⁵³。

5. 拉致問題解決に向けた国際的連携

（1）米国を始めとする二国間連携

日本政府は拉致問題の解決のため、北朝鮮との直接的な交渉を進めようとするだけでなく、各国及び国際社会に対して拉致問題の重要性を働きかける外交的な取組を行っている。特に米国に対しては、核・ミサイル問題に関して北朝鮮と直接交渉し、また、日本の同盟国であることから協力関係を積み重ねてきた。最近では、国連総会の一般討論演説（2017年9月）で初めて、13歳のいたいけな日本人少女を拉致したと言及したトランプ大統領に、二度の米朝首脳会談で拉致問題を提起するよう要請した。2019年2月の第2回米朝首脳会談ではトランプ大統領から金正恩委員長に対し、初日最初の対一の会談等で拉致問題が提起され、米国が拉致問題を重視していることを金正恩委員長が理解したと日本政府は評価した⁵⁴。米国議会においても、米国人のデービッド・スネドン氏の失踪に関する懸念表明決議が採択され（上院：2018年11月、下院：2016年9月）、北朝鮮による拉致の可能性も含め、日本等と連携して調査を行うことが求められた。また、米国政府は、北朝鮮関係者が金正男氏殺害事件に関与したこと、北朝鮮で拘束されたオットー・ワームビア氏死亡事件等を判断材料として⁵⁵、2017年11月、北朝鮮をテロ支援国家に再指定した⁵⁶。2022年1月以降、バイデン大統領との間でも、例えば同年5月23日の日米首脳会談において、岸田総理から拉致問題の即時解決に向けた全面的な理解と協力を改めて求め、一層の支持を得てい

いる（第208回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号9～10頁（令4.3.11）林芳正外務大臣答弁）。

⁴⁹ 『産経新聞』（2019.5.2）のインタビュー、日米首脳電話会談後のぶら下がり会見（2019.5.6）

⁵⁰ 第196回国会参議院予算委員会会議録第18号4頁（平30.5.14）、決算委員会会議録第9号5頁（平30.6.18）安倍晋三内閣総理大臣答弁

⁵¹ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第14号18頁（令元.5.9）安倍晋三内閣総理大臣答弁

⁵² 第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号4～5頁（令元.5.9）河野太郎外務大臣答弁、第204回国会参議院拉致問題等特別委員会会議録第3号13頁（令3.6.11）茂木敏充外務大臣答弁

⁵³ 例えば、第208回国会参議院本会議録第1号5頁（令4.1.17）岸田文雄内閣総理大臣の施政方針演説

⁵⁴ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号35頁（平31.3.5）安倍晋三内閣総理大臣答弁

⁵⁵ なお、米国のテロリズム国別報告書には、2003年以降、2018年版を除いて、北朝鮮による日本人拉致問題についての言及がある（公安調査庁『国際テロリズム要覧2022』312頁）。

⁵⁶ 米国は、1987年12月の大韓航空機爆破事件を契機に、1988年1月に北朝鮮をテロ支援国家に指定した。2008年6月、北朝鮮が六者会合の合意（「第二段階の措置」合意文書）に従って核施設の無能力化と核計画の申告を行ったことに対し、同年10月、米国はテロ支援国家指定を解除していた。

る。

韓国、中国との間でも、拉致問題の解決に向けた日本の立場に支持が得られるよう外交努力を継続している。両国はそれぞれ、南北首脳会談（2018年4月等）、中朝首脳会談（2019年6月）の機会に、拉致問題を含む日朝関係に関する日本側の立場を金正恩委員長に直接伝えた⁵⁷。日本としては、韓国、中国それぞれの拉致問題への対応には温度差があるのは事実と評価しながらも⁵⁸、例えば2019年12月の第8回日中韓サミットにおける成果文書には、拉致問題が対話を通じて可能な限り早期に解決されることを韓国、中国の両首脳が希望していることが初めて明記された⁵⁹。

米国、韓国、中国に限らず、北朝鮮の外務大臣と会談した各国の外務大臣から拉致問題を提起し、それに対する北朝鮮側の反応等の情報を日本は得ている⁶⁰。また、こうした二国間の関係だけでなく、日本政府は、G7サミット、日米豪印（QUAD）首脳会合、ASEAN関連首脳会議等の多国間の枠組みにおいても拉致問題を提起しており、2000年代前半に比較して拉致問題の国際的な理解は深まっているとの感触を得ている⁶¹。

（2）国連を舞台にした北朝鮮の人権侵害問題への追及

国連を舞台にした北朝鮮の人権侵害問題への追及についても、日本政府は外交上の取組を継続している。日本政府は、2005年から2018年まで（14年連続14回）、国連総会に拉致問題への言及を含む北朝鮮人権状況決議案をEUと共同提出してきた。2019年12月の国連総会では、EUが提出した同決議案について共同提案国となり、2020年と2021年も同様の対応をしている。また、日本政府は、2008年から2018年まで（11年連続11回）、国連人権理事会においても同様の決議案をEUと共同提出してきた。2019年3月の国連人権理事会では、日本は決議案を共同提出せず、かつ、共同提案国にもならず、コンセンサスに参加した。2020年と2021年はEU提出の決議案の共同提案国となった。日本政府は、決議案の提出国と提案国の違いについては十分理解しているとし⁶²、2019年に決議案への対応を変更したことについては、第2回米朝首脳会談（2019年2月）の結果、あるいは拉致問題を取り巻く諸情勢を総合的に判断した結果であったと説明した⁶³。さらに、その後に決議案の共同提案国に改めて参加していることについての説明では、上記の理由に加えて拉致問題に関するメッセージを国際社会が継続して発出することの重要性に言及している⁶⁴。

⁵⁷ 外務省ウェブサイト「日韓首脳会談」（2019.12.24）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na1/page4_005531.html〉、同「日中首脳会談・夕食会」（2019.6.27）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_ml/cn/page4_005086.html〉

⁵⁸ 第196回国会参議院予算委員会会議録第18号14～15頁（平30.5.14）安倍晋三内閣総理大臣答弁

⁵⁹ 日中韓サミット成果文書「次の10年に向けた3か国協力に関するビジョン」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000553784.pdf>〉

⁶⁰ 第198回国会衆議院安全保障委員会会議録第4号4頁（平31.3.12）河野太郎外務大臣答弁。例えば、北朝鮮の外務大臣がスウェーデンを訪問した際、スウェーデン側から拉致問題が提起された（第196回国会衆議院外務委員会会議録第6号6頁（平30.3.30）同大臣答弁）。

⁶¹ 第201回国会閉会後参議院決算委員会会議録第1号30頁（令2.6.22）茂木敏充外務大臣答弁

⁶² 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号5頁（令3.3.23）茂木敏充外務大臣答弁

⁶³ 第198回国会参議院予算委員会会議録第11号16～17頁（平31.3.18）河野太郎外務大臣答弁

⁶⁴ 第204回国会衆議院拉致問題等特別委員会会議録第3号9頁（令3.6.11）赤堀毅外務省大臣官房審議官答弁

2013年3月の国連人権理事会で採択された北朝鮮人権状況決議により、拉致問題を含む北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（COI）が設置された。COIは、翌2014年3月に最終報告書を人権理事会に提出した⁶⁵。この報告書では拉致問題について、金正日が日本人13名の拉致を認めたことは明らかに全ての真実ではないと明記された。また、日本人以外の北朝鮮による拉致問題を抱える国についても言及された⁶⁶。

国連安全保障理事会においても、2014年から2017年まで北朝鮮の状況に関して議論する会合が開催された。また、2020年12月には、安保理非公式協議が開催され、日本を含む有志国から、拉致被害者の即時帰国を要求する共同ステートメントが発出された。2021年12月にも同様の非公式協議が開催された。

6. おわりに

北朝鮮による拉致問題に対する日本政府の取組として、上述した主に北朝鮮との関係性についての取組のほか、国内外における拉致問題に関する理解促進のため、政府は広報・啓発活動を強化している。例えば、パンフレット、ビデオ・メッセージ等の作成、教育現場における教員・学生への啓発、国際シンポジウムの開催などを実施しており、それらは多岐にわたる。また、北朝鮮向けラジオ放送「ふるさとの風」による拉致被害者等に向けた情報発信や特定失踪者問題調査会の運営するラジオ放送「しおかぜ」への業務委託等により北朝鮮向けの呼びかけを行っている。2002年10月に拉致被害者5名が帰国してから20年の歳月が拉致問題の風化につながらないためにも、拉致被害者等を励まし、また、日本国民、さらには国際社会に向けてこの問題の重大性を継続して訴えかける必要がある。

日朝交渉や拉致被害者の帰国に関する政策判断が、北朝鮮側では金正恩総書記の意向によると考えられることと同様に、政治的に高度な判断が求められる日本側にとっても内閣総理大臣の認識に依拠していると言えよう。日本政府の対北朝鮮政策の考え方は本文で触れたとおりであるが、その中には国会の質疑で議員が繰り返し政府に問いかけて初めて明らかになる認識もあった。閉鎖的な北朝鮮において首脳のことを推察するのは困難である。しかし日本としては、日本側の考えを北朝鮮が正確に理解できる発信に努めるべきであろう。政府は、参議院の予算委員会において、北朝鮮側も（国会の）やり取りを注意深く聞いていると思うのでよく吟味してほしいと述べた上で答弁したことがあった⁶⁷。国会答弁や様々な広報・啓発活動の中で、北朝鮮側に対して拉致被害者の帰国を強く要求し、帰国実現のために適切なメッセージの発信となるよう今後も一層明確な説明が求められる。

（てらばやし ゆうすけ）

⁶⁵ COIの最終報告書（2014年3月）拉致問題関連部分の仮訳は、外務省ウェブサイト<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000047466.pdf>>を参照。

⁶⁶ 日本以外では、拉致又は失踪の事案（疑惑も含む）として、韓国516名、レバノン4名、タイ1名、中国2名、マレーシア4名、シンガポール1名、ルーマニア1名、フランス3名、イタリア3名、オランダ2名の記述がある。

⁶⁷ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号35頁（平31.3.5）安倍晋三内閣総理大臣答弁