

# 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

## I 所管事項の動向

### 1 北朝鮮による拉致問題

#### (1) 北朝鮮による拉致問題とは

北朝鮮による拉致問題とは、1970～80年代にかけて多くの日本人が行方不明となり、後に警察の捜査や元北朝鮮工作員の証言から、北朝鮮により拉致されたことが判明した問題である。当初、北朝鮮側は拉致を否定し続けていたが、2002（平成14）年9月の第1回日朝首脳会談において、金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長（以下「金正日国防委員長」という。）（当時）は、小泉総理（当時）に対し、日本人の拉致を認め、謝罪した。翌月に5人の拉致被害者が帰国したが、その後、1人の拉致被害者の帰国も実現していない。

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、国の責任において解決すべき喫緊の重要課題である。

岸田総理は、2021（令和3）年10月8日、第205回国会における所信表明演説で、「拉致問題は最重要課題だ。全ての拉致被害者の一日も早い帰国を実現すべく、全力で取り組む。私自身、条件を付けずに金正恩（キム・ジョンウン）委員長（以下「金委員長」という。）と直接向き合う決意だ<sup>1</sup>」と述べ、安倍、菅政権の方針を引き継ぎ日朝首脳会談の実現を目指す旨を表明したが、北朝鮮は「拉致問題は解決済み」との姿勢をとり続けている。

なお、拉致被害者の帰国が実現しないまま、2020（令和2）年に有本恵子さんの母親の嘉代子さん、横田めぐみさんの父親の滋さんが逝去された。そして、2021（令和3）年末には、田口八重子さんの兄の飯塚繁雄さんが亡くなられた。2022（令和4）年12月末現在、未帰国の認定拉致被害者の親世代で存命なのは、横田めぐみさんの母親の早紀江さんと有本恵子さんの父親の明弘さんの2名のみとなるなど、拉致被害者だけでなく拉致被害者の親世代の高齢化も深刻な問題となっている。

#### (2) 北朝鮮による拉致問題の経緯と現状

##### ア 経緯と現状

北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1988（昭和63）年1月に、1987（昭和62）年11月の大韓航空機爆破事件で犯行を自供した北朝鮮工作員金賢姫（キム・ヒョンヒ）が「日本人女性『李恩恵（リ・ウネ）』から日本人化教育を受けた」と供述し、翌2月に日韓両国の捜査当局が、李恩恵が北朝鮮により拉致されたとする捜査資料を発表したことがきっかけである。「李恩恵」問題は、1988（昭和63）年3月に参議院予算委員会において橋本敦議員（当時）によって取り上げられ、政府は答弁の中で初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に言及した<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 岸田総理は、その後の施政方針演説等においても同様の発言をしている。

<sup>2</sup> 第112回国会 参議院予算委員会会議録第15号7頁（1988（昭和63）年3月26日）梶山静六国家公安委員

拉致問題が広く知られるようになったのは、1997（平成9）年2月、新聞各紙が、1977（昭和52）年に新潟県で失踪した少女が北朝鮮に拉致された可能性が強まったと報道してからである。また、1997（平成9）年1月、西村眞悟衆議院議員（当時）が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第1号）」に対し、翌月、政府は「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」と答弁した。こうした中で、同年3月に「北朝鮮による拉致被害者家族連絡会」（家族会）が、1998（平成10）年4月には「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」（救う会）が結成された。

拉致問題が我が国の対北朝鮮外交において、核・ミサイル問題と並ぶ最重要課題となったのは、2002（平成14）年9月17日、小泉総理と金正日国防委員長との第1回日朝首脳会談がきっかけである。両者が日朝国交正常化に向けた「日朝平壤宣言」に署名した同会談において、日本側が8件11名の拉致容疑について北朝鮮側にただしたところ、金正日国防委員長は、13名の日本人を拉致した事実を初めて認め、謝罪した（図表1参照）。しかし、北朝鮮側が認めた拉致被害者13名のうち、生存者は5名に過ぎず、8名は既に死亡していると通告されたことで、北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。拉致被害者5名は同年10月に、その家族8名は2004（平成16）年5月及び7月に帰国・来日を果たした。

なお、北朝鮮側が認めた拉致事案と日本側が認めていた拉致事案には食い違いがあり、北朝鮮側は、日本側が調査依頼をしていなかった石岡亨さん、松木薫さん、曾我ひとみさんについて拉致を認めた一方、久米裕さんの入境については否定した。また、その後の調査において、北朝鮮側は、曾我ひとみさんと同時に行方不明となった母親の曾我ミヨシさんについても、入境の事実はない旨を主張した。

政府は、その後の調査を踏まえ、田中実さんを2005（平成17）年4月に、松本京子さんを2006（平成18）年11月に、それぞれ拉致被害者と認定したが、北朝鮮側は、両名の入境を否定した。

現在、政府は、12件17名について北朝鮮による拉致被害者と認定（以下「認定拉致被害者」という。）している<sup>3 4</sup>。

---

会委員長（当時）の答弁

<sup>3</sup> 「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14年法律第143号（以下「拉致被害者支援法」という。）、2003（平成15）年1月1日施行）第2条の規定に基づき、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

<sup>4</sup> このほか、認定拉致被害者ではないものの、警察庁は、1974（昭和49）年6月に朝鮮籍の高敬美・剛姉弟が行方不明になった事案を2007（平成19）年4月に北朝鮮による拉致容疑事案と判断している。

(図表 1) 拉致被害者支援法に基づく認定拉致被害者※1一覧 (12 件 17 人、■は帰国者)

|                |                          | 拉致被害者(敬称略)<br>( )の数字は当時の年齢     | 事 件・事 案<br>( )内は失踪場所                   | 北朝鮮の回答                                                        | 備 考                                          |
|----------------|--------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 北朝鮮側が拉致を認めた13人 | 第1回日朝首脳会談以前に政府が認定した8件11人 | 久米 裕 (52)                      | 宇出津事件<br>(石川県)<br>1977年9月              | 入境を否定                                                         |                                              |
|                |                          | 横田めぐみ (13)                     | 少女拉致容疑事案<br>(新潟県)<br>1977年11月          | 1986年に結婚<br>1987年に一児を出産<br>1994年病院で自殺                         | 北朝鮮側が提供した遺骨はDNA鑑定の結果他人のものと同判明                |
|                |                          | 田口八重子 (22)                     | 李恩恵拉致容疑事案<br>(不明)<br>1978年6月頃          | 1984年原教晃さんと結婚<br>1986年交通事故死                                   | 北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明<br>北朝鮮側は李恩恵の存在を否定 |
|                |                          | ■地村 保志 (23)<br>■地村(濱本)富貴恵 (23) | アベック拉致容疑事案<br>(福井県)<br>1978年7月         |                                                               | 2002年10月帰国<br>家族は2004年5月に帰国                  |
|                |                          | ■蓮池 薫 (20)<br>■蓮池(奥土)祐木子 (22)  | アベック拉致容疑事案<br>(新潟県)<br>1978年7月         |                                                               | 2002年10月帰国<br>家族は2004年5月に帰国                  |
|                |                          | 市川 修一 (23)<br>増元るみ子 (24)       | アベック拉致容疑事案<br>(鹿児島県)<br>1978年8月        | 1979年に結婚<br>1979年市川修一さん<br>心臓麻痺で死亡<br>1981年増元るみ子さん<br>心臓麻痺で死亡 | 北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明                   |
|                |                          | 原 教晃 (43)                      | シン・グァンス<br>辛光洙事件<br>(宮崎県)<br>1980年6月中旬 | 1984年田口八重子さんと結婚<br>1986年病死                                    | 北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明                   |
|                |                          | 有本 恵子 (23)                     | 欧州における日本人女性<br>拉致容疑事案(欧州)<br>1983年7月頃  | 1985年石岡亨さんと結婚<br>1988年ガス中毒で死亡                                 | 北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明                   |
|                | 政府第1回日朝首脳会談4件6後に         | 石岡 亨 (22)                      | 欧州における日本人男性<br>拉致容疑事案(欧州)<br>1980年5月頃  | 1985年有本恵子さんと結婚<br>1988年ガス中毒で死亡                                | 北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明                   |
|                |                          | 松木 薫 (26)                      |                                        | 1996年交通事故死                                                    | 北朝鮮側が提供した遺骨はDNA鑑定の結果他人のものと同判明                |
|                |                          | ■曾我ひとみ (19)<br>■曾我ミヨシ (46)     | 母娘拉致容疑事案<br>(新潟県)<br>1978年8月           | 入境を否定                                                         | 2002年10月帰国<br>家族は2004年7月に帰国・来日               |
|                |                          | 田中 実 (28)                      | 元飲食店店員拉致容<br>疑事案(兵庫県)<br>1978年6月頃      | 入境を否定 ※2                                                      | 2005年4月27日、拉致被害者と認定                          |
|                |                          | 松本 京子 (29)                     | 女性拉致容疑事案<br>(鳥取県)<br>1977年10月          | 入境を否定 ※3                                                      | 2006年11月20日、拉致被害者と認定                         |

※1 拉致被害者支援法に基づき、田中実さんと松本京子さん以外は、2003年1月6日に拉致被害者と認定

※2 田中実さんと、警察庁が「拉致の可能性を排除できない」とする金田龍光さんに関しては、2014年に北朝鮮側から生存が伝えられ、一時帰国も打診されたとする情報もあったが、政府は、今後の対応に支障を来すおそれがあることから、その具体的内容や報道の一つ一つにお答えすることは差し控えたいとしている。

※3 松本京子さんに関しては、マカオで失踪したタイ人女性とみられる女性とともに平壤郊外に居住していることを、韓国の拉致被害者でつくる「拉北者家族会」の崔成龍代表が明らかにしたことが2019年11月に報じられた。

(出所) 政府拉致問題対策本部ホームページ等を基に作成

## イ 「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で北朝鮮側が拉致を認めた後、政府が認めている拉致被害者以外にも、北朝鮮により拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかとの

声が高まった。こうしたことを受け、警察庁は、北朝鮮による「拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」を公表している。また、民間団体である「特定失踪者問題調査会」は、独自の調査に基づき北朝鮮による拉致の可能性を排除できない者を「特定失踪者」として公表している（図表2参照）。

（図表2）認定拉致被害者以外で北朝鮮に拉致された疑いがある者

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 警察庁公表 北朝鮮による「拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」 | 871名  |
| 特定失踪者問題調査会の調査による特定失踪者              | 約470名 |
| リスト公開の特定失踪者                        | 274名  |
| 拉致濃厚                               | 77名   |

（出所）警察庁及び特定失踪者問題調査会のホームページ（ともに2022年12月現在）等を基に当室作成

## 2 国会の対応

北朝鮮問題に関する調査を集中的に行うため、第159回国会の2004（平成16）年2月13日、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。その後、小委員会に代えて、第161回国会の同年11月30日に、「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。）が衆議院に設置された<sup>5</sup>。

### （1）北朝鮮関連法の制定及び改正

国会では、帰国者の支援や北朝鮮への制裁を実施するため、以下のような北朝鮮関連法を制定及び改正している（図表3参照）。

（図表3）主な北朝鮮関連法

#### ① 被害者支援・人権関連法

| 法律名                                         | 制定・改正     | 委員会  | 主な内容                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------|-----------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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<br>（拉致被害者支援法）   | 2002年制定   | 厚生労働 | 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、帰国被害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等必要な施策を講ずるもの                              |
|                                             | 2010年一部改正 | 拉致問題 | 「拉致被害者等給付金」の支給期間を5年から10年に延長                                                                                                                |
|                                             | 2014年一部改正 | 拉致問題 | 永住被害者及び永住配偶者の老後における所得を補完しその良好かつ平穏な生活の確保に資する等のため、老齢給付金の支給等の施策を講ずるもの                                                                         |
| 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<br>（北朝鮮人権法） | 2006年制定   | 拉致問題 | 2005年12月16日に国連総会で採択された北朝鮮の人権状況に関する決議を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害問題の実態解明及びその抑止を図ることを目的とする。拉致問題の解決を国の責務として明記し、北朝鮮による人権侵害状況が改善されない場合には、経済制裁等の必要な措置を講ずるもの |
|                                             | 2007年一部改正 | 拉致問題 | 政府は、その施策を行うに当たっては、拉致問題の解決等に資するものとなるよう、十分に留意するとともに、外国政府及び国際機関等に対する適切な働き掛けを行わなければならないとする条項の追加                                                |

<sup>5</sup> 参議院は、第159回国会の2004（平成16）年6月2日に設置

## ② 主な経済制裁関連法

| 法律名                                            | 制定・改正 | 委員会  | 主な内容                                                                                                        |
|------------------------------------------------|-------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律                          | 2004年 | 財務金融 | 従来は国際的な枠組みの中でしか行えなかった経済制裁を、政府が「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要がある」と判断したときは、閣議決定で送金の許可制や輸出入の承認制等を日本単独で行うことを可能とするもの      |
| 特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法                            | 2004年 | 国土交通 | 北朝鮮船籍の入港制限を念頭に、我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があると認めるときは、閣議決定に基づき、期間を定めて、特定の外国の国籍を有する船舶等（「特定船舶」）の日本の港への入港を禁止することができるもの |
| 国際連合安全保障理事会決議第1874号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法 | 2010年 | 国土交通 | 国連安保理決議が、大量破壊兵器関連物資等の北朝鮮への輸出及び北朝鮮からの輸入禁止措置を決定し、貨物検査の実施等を要請していることを踏まえ、我が国が特別の措置として北朝鮮特定貨物の検査等を実施するもの         |

## (2) 国政調査

拉致問題特別委員会では、(1)で述べた法律の制定及び改正とともに、国政調査として、政府に対する質疑、拉致被害者家族等の参考人質疑、拉致現場等への委員派遣や視察、海外派遣、決議の採択等を行っている（図表4参照）。

（図表4）拉致問題特別委員会の主な活動（第210回国会まで） ※ 通常の対政府質疑を除く

| 事項      | 内容                                | 実績             | 直近の例                                                                      |
|---------|-----------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 参考人質疑   | 拉致被害者家族や有識者等からの意見聴取及び質疑           | 8回             | 2022年5月20日（第208回国会）<br>横田拓也家族会代表外3名                                       |
| 連合審査会   | 国の安全保障に関する件（北朝鮮による弾道ミサイル発射等に関する件） | 1回             | 2022年10月13日（第210回国会）<br>安全保障委員会外務委員会北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会連合審査会             |
| 委員会決議   | 拉致被害者の早期帰国の実現等を求める決議を採択           | 3件             | 2013年7月26日（第183回国会閉会中）<br>全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のための具体的な施策の拡充を求める件           |
| 委員派遣・視察 | 拉致現場の視察や拉致被害者家族への面会等              | 8回<br>(うち視察6回) | 2022年9月14日（第209回国会閉会中）<br>茨城県〔委員派遣〕                                       |
| 海外派遣    | 海外における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査         | 2回             | 2017年8月27日～9月3日（第193回国会閉会中）<br>欧州各国における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査のため、ベルギー外3か国を訪問 |

## 3 政府の取組

### (1) 「拉致問題対策本部」の設置

2013（平成25）年1月、政府は、拉致問題に関する対応を協議し、同問題の解決のための戦略的取組及び総合的対策を推進するため、全ての国務大臣からなる新たな「拉致問題対策本部」を設置した（右図参照）。同対策本部は、総理大臣が本部長を、拉致問題担当大臣、内閣官房長官及び外務大臣が副本部長を務めており、各閣僚は、拉致問題の解決に向け、本部長、副本部長を中心に連携を密にし、それぞれの責任分野に取り組んでいる。

### 「拉致問題対策本部」の組織体制



（出所）政府拉致問題対策本部ホームページ

## (2) 拉致問題に関する主な広報・理解促進活動

拉致問題の解決をはじめとする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鑑み、北朝鮮当局による人権侵害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による人権侵害問題の実態を解明し、その抑止を図ることを目的として、2006（平成18）年6月、「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18年法律第96号）<sup>6</sup>が公布・施行された。

同法に基づき政府は、小冊子やポスターの配布、拉致問題啓発映画やアニメの上映、各種研修会等への職員の派遣、中高生を対象とした作文コンクール、教員や教員を目指す大学生等を対象とした研修、北朝鮮向けラジオ放送（日本語・韓国語）、拉致問題啓発の舞台芸術公演等を行っている。特に、北朝鮮人権侵害問題啓発週間では、政府や地方自治体等が多くの会議、シンポジウム等を開催し、国内外に拉致問題等の解決を訴えている。

また、拉致問題対策本部は、拉致問題に触れる機会の少ない若い世代への啓発活動が重要な課題となっていることを踏まえ、動画投稿サイト「ユーチューブ」に公式チャンネルを、「ツイッター」に公式アカウントをそれぞれ開設して情報を発信するほか、2022年6月には小中高生向け電子図書館を開設するなど、若年層への啓発も行っている。

## 4 拉致問題や朝鮮半島の非核化をめぐる動き<sup>7</sup>

### (1) 日本と北朝鮮との会談・協議等

北朝鮮側との交渉において、日本側は拉致問題解決を含む日朝国交正常化を取り上げてきた。主な日朝会談・協議等の機会としては、二国間交渉や六者会合が挙げられる。

#### ア 二国間交渉

2002（平成14）年9月17日、小泉総理（当時）は平壤を訪問し、金正日国防委員会委員長（当時）と第1回首脳会談を行った。両首脳は、日朝両国が国交を回復するに当たって障害となっている諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壤宣言」（図表5参照）に署名し、同宣言に基づき、同年10月に日朝国交正常化交渉が再開された。

（図表5）日朝平壤宣言の概要

- ・ 2002年10月中に日朝国交正常化交渉を再開
- ・ 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わびの気持ちを表明
- ・ 日本側は国交正常化の後に、無償資金協力などの経済協力を実施。1945年8月15日以前に生じた財産請求権は、相互に放棄
- ・ 日本国民の生命と安全にかかわる懸案問題について、北朝鮮側は再発しないよう適切な措置をとることを確認
- ・ 北東アジア地域の平和と安定のために、地域の信頼醸成を図るための枠組みを整備
- ・ 核問題及びミサイル問題を含む安全保障上の諸問題に関し、関係諸国間の対話を促進
- ・ 北朝鮮側はミサイル発射のモラトリアムを2003年以降も延長

（出所）外務省資料を基に当室作成

<sup>6</sup> 同法は、拉致問題等の解決に向けた国の責務のほか、拉致問題等の啓発を図る国及び地方公共団体の責務、北朝鮮人権侵害問題啓発週間（12月10日～16日）の創設及び同週間での国・地方公共団体の啓発事業の実施等を定めている。

<sup>7</sup> 「図表7 北朝鮮と国際社会の主な動き（2018年～）」参照

しかし、2004（平成16）年11月の日朝実務者協議（於：平壤）で横田めぐみさんのものとして提供された遺骨から別人のDNAが検出されるなど、北朝鮮側の説明には不自然な点が多く、その信憑性が疑われた<sup>8</sup>。

その後、2014（平成26）年5月の日朝政府間協議（於：ストックホルム）で、北朝鮮側は、拉致被害者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束した（「ストックホルム合意」）。日本側も、北朝鮮側のこうした動きを踏まえ、北朝鮮側が調査のための特別調査委員会を立ち上げ、調査を開始する時点で、我が国独自の対北朝鮮措置の一部を解除することとした。しかし、調査開始から1年半を迎える頃、北朝鮮は、2016（平成28）年1月に核実験を行い、同年2月には弾道ミサイルを発射したため、日本政府が独自制裁措置の実施を発表したところ、同月12日、北朝鮮は特別調査委員会の調査を中止し、同委員会の解体を表明した。これ以降、拉致問題の解決に向けた具体的な進展は見られていない（図表6参照）。

（図表6）「ストックホルム合意」

| 「ストックホルム合意」（2014年5月の日朝政府間協議に基づく合意） |                                                             |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>北朝鮮</b>                         | 残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束 |
| <b>日本</b>                          | 北朝鮮に科している独自制裁措置の一部解除を約束                                     |

  

|                   |                                                                                                                                         |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>(1) 合意後の経過</b> |                                                                                                                                         |
| 2014年7月           | 北朝鮮側が日朝政府間協議で特別調査委員会の体制を説明（1日）<br>北朝鮮側は調査開始を発表、日本側が独自制裁の一部を解除（4日）                                                                       |
| 2016年2月           | 北朝鮮の核実験（1月6日）、弾道ミサイル発射（2月7日）を受け、日本が独自制裁措置の実施を発表（10日）<br>北朝鮮は特別調査委員会の調査中止、同委員会の解体を表明（12日）<br>以後、日本側に「ストックホルム」合意に基づく公式な調査結果の回答がないまま、協議が中断 |
| <b>(2) 日朝の立場</b>  |                                                                                                                                         |
| 北朝鮮               | 「ストックホルム合意」について「既に無くなった」（宋日昊（ソン・イルホ）日朝国交正常化交渉担当大使、2017年4月17日）                                                                           |
| 日本                | 北朝鮮に対して「ストックホルム合意」の履行を求めつつ、全ての拉致被害者の一日も早い帰国を実現すべく全力を尽くす                                                                                 |

（出所）外務省資料等を基に当室作成

## イ 六者会合

六者会合は、北朝鮮の核問題について、その平和的解決を図るため、2002（平成14）年から2003（平成15）年の北朝鮮核危機の発生を契機に、多国間（日本、米国、韓国、中国、ロシア及び北朝鮮）で協議する場として開催されたものであり、2008（平成20）年12月までに6回行われた。同会合は、核問題だけでなく、拉致問題の解決を含む日朝国交正常化の問題も同時に解決する包括協議の場となっていたが、非核化の検証方法などをめぐり対立が激化し、2008（平成20）年12月の第6回六者会合首席代表者会合を最後に開催されていない。

<sup>8</sup> 拉致問題対策本部資料「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－」

## (2) 米朝協議の動向

北朝鮮は、2006（平成18）年10月、2009（平成21）年5月、2013（平成25）年2月、2016（平成28）年1月、同年9月及び2017（平成29）年9月の6回にわたり核実験を実施している。これらの核実験により、北朝鮮は、必要なデータの収集を行うなどして核兵器計画を進展させている可能性が高いとみられている。

こうした北朝鮮の核開発問題等について協議するため、2018（平成30）年6月に、米国のトランプ大統領（当時）と金委員長による史上初の米朝首脳会談がシン



（出所）外務省ホームページを一部加工

ガポールで開催された。同会談では、共同声明で、米国は北朝鮮に対し安全の保証の提供を約束すること、北朝鮮は朝鮮半島の完全な非核化に向けての取組を約束すること等が明記された。しかし、2019（平成31）年2月にベトナムのハノイで行われた2回目の交渉は決裂し、同年6月の南北軍事境界線がある板門店（パンムンジョム）での3回目の交渉では、両国が膠着状態にある非核化交渉の再開で合意するにとどまった。

米朝交渉の実現により、朝鮮半島の非核化のみならず拉致問題の解決に対する期待も大きく膨らんだが、2019（令和元）年10月の実務者協議が物別れに終わって以降は、米朝間の公式な協議は開かれていない。

2021（令和3）年1月に発足した米国のバイデン政権は、対北朝鮮政策の見直し作業を行い、「朝鮮半島の完全な非核化という目標は変わらない」とした上で、「調整された現実的アプローチ」を掲げ、北朝鮮との対話を通じた解決を目指す方針を示している<sup>9</sup>。しかし、同政権発足直後から複数のルートで「非核化に向けた措置をとるなら、米国も段階的に（制裁緩和で）対応する用意がある」と対話と呼び掛けてきたものの、北朝鮮は対話を拒絶し続けている<sup>10</sup>。

## (3) 近年の日本政府の動き

安倍総理（当時）は、2018（平成30）年1月の施政方針演説まで「北朝鮮に対する国際社会の圧力を梃子としつつ、北朝鮮に拉致問題の早期解決に向けた決断を迫ることが不可欠だ」として、北朝鮮に対し圧力を重視する方針を維持していた。しかし、同年、平昌（ピョンチャン）冬季オリンピック競技大会や南北首脳会談を通じて南北の融和が進展したことや、6月に初の米朝首脳会談が実現するなど対話へのムードが高まる中、同総理も「私自身が金委員長と向き合わなければならない」と言及するようになり、2019（令和元）年5月には「条件を付けずに金正恩朝鮮労働党委員長と会って、率直に、虚心坦懐に話し合ってみよう」と表明した<sup>11</sup>。この政府の方針は、安倍政権後も菅政権、岸田政権と現在に至るまで踏襲されている。

<sup>9</sup> 2021（令和3）年5月2日 読売新聞朝刊

<sup>10</sup> 2022（令和4）年12月2日 朝日新聞デジタル

<sup>11</sup> 2019（令和元）年5月2日 産経新聞朝刊

また、2018（平成30）年まで11年連続で欧州連合（EU）と共同提出していた国連人権理事会への北朝鮮人権状況決議案について、我が国は、2019（平成31）年3月の国連人権理事会では共同提出を見送るだけでなく共同提案国にもならず<sup>12</sup>、それ以降も国連総会<sup>13</sup>や国連人権理事会<sup>14</sup>への同決議案の提出に際してEUとの共同提出を見送り、共同提案国となるにとどまっている。

岸田総理は総理就任後、「私自身、条件を付けずに金委員長と直接向き合う決意だ」と繰り返し表明しているが、北朝鮮は「拉致問題は既に全て解決した問題」と主張しており、日朝首脳会談への道筋は見えていない。

（図表7）北朝鮮と国際社会の主な動き（2018年～） 2022年12月31日現在

| 年 月 日       | 事 項                                                         |
|-------------|-------------------------------------------------------------|
| 2018年 1月1日  | 北朝鮮の金委員長が「新年の辞」で朝鮮半島の緊張緩和を呼び掛け                              |
| 2月9日        | 平昌冬季五輪開会式、日韓首脳会談（於：平昌）：安倍総理が北朝鮮の金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長と接触  |
| 4月27日       | 韓国の文在寅大統領と北朝鮮の金委員長が1回目の南北首脳会談（於：板門店）                        |
| 5月26日       | 2回目の南北首脳会談（於：板門店）                                           |
| 6月7日        | 安倍総理とトランプ大統領による日米首脳会談（於：ワシントン）                              |
| 12日         | トランプ大統領が金委員長と1回目の米朝首脳会談（於：シンガポール）<br>日米首脳電話会談               |
| 9月18～20日    | 文大統領が訪朝。18及び19日に3回目の南北首脳会談（於：平壤）                            |
| 2019年 1月28日 | 安倍総理が施政方針演説で、金委員長と直接向き合う意思を表明                               |
| 2月27、28日    | 2回目の米朝首脳会談（於：ハノイ）                                           |
| 5月4日        | 北朝鮮が複数の飛翔体を発射。以降、短距離弾道ミサイルを繰り返し発射                           |
| 6日          | 日米首脳電話会談で、安倍総理が条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を表明                    |
| 6月28日       | 日米首脳会談（於：大阪）                                                |
| 30日         | 3回目の米朝首脳会談（於：板門店）                                           |
| 10月5日       | 米朝実務者協議（於：ストックホルム）                                          |
| 2020年 3月2日  | 北朝鮮が短距離弾道ミサイルを発射。3月に計4回実施                                   |
| 9月16日       | 菅内閣が発足。加藤勝信内閣官房長官が拉致問題担当大臣を兼務                               |
| 25日         | 菅総理が事前収録のビデオ映像による国連総会の一般討論演説で、条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を表明     |
| 2021年 1月20日 | 米国で、ジョセフ・バイデン氏が大統領に就任                                       |
| 3月25日       | 北朝鮮が短距離弾道ミサイルを発射。その後、年内に3回発射                                |
| 4月16日       | 菅総理がバイデン大統領と日米首脳会談（於：ワシントンD. C.）                            |
| 6月11～13日    | G7サミット（於：英、コーンウォール）                                         |
| 10月4日       | 岸田内閣が発足。松野博一内閣官房長官が拉致問題担当大臣を兼務                              |
| 8日          | 岸田総理が所信表明演説で、条件を付けずに金委員長と直接向き合う意思を表明                        |
| 2022年 1月5日  | 北朝鮮が、日本海に向けて弾道ミサイルとみられる飛翔体1発を発射。その後、年内に計37回発射（巡航ミサイルを含む。）   |
| 5月10日       | 韓国で、尹錫悦氏が大統領に就任                                             |
| 21日         | バイデン大統領が尹大統領と米韓首脳会談（於：ソウル）                                  |
| 23日         | 岸田総理がバイデン大統領と日米首脳会談（於：東京）                                   |
| 26日         | 国連安保理で、北朝鮮への制裁を強化する米国提出の決議案を採決し、中国とロシアが常任理事国として持つ拒否権を行使して否決 |

<sup>12</sup> 決議案に関しては、文案作成を主導する提出国と、関与の度合いは低いもののその趣旨に賛同し文案修正に参加できる提案国とがある。なお、2019年に決議案への対応を変更した理由について、政府は、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ている（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（当時）の答弁）

<sup>13</sup> 国連総会での直近の決議は、2022（令和4）年12月に採択され、2005（平成17）年以来18年連続の採択となった。

<sup>14</sup> 国連人権理事会での直近の決議は、2022（令和4）年4月に採択され、2008（平成20）年以来15年連続の採択となった。

| 年 月 日         | 事 項                                                                                                                                          |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2022年6月26～28日 | G7サミット（於：独、エルマウ）：首脳コミュニケで、朝鮮半島の完全な非核化や、拉致問題を即時に解決することを改めて要求                                                                                  |
| 29日           | 日米韓首脳会談（於：マドリッド）                                                                                                                             |
| 8月15日         | 韓国の尹大統領が演説：非核化を条件に、北朝鮮への大規模な食糧支援や医療支援等を提案                                                                                                    |
| 18日           | 北朝鮮の金与正朝鮮労働党副部長が尹大統領の提案を拒否                                                                                                                   |
| 9月8日          | 北朝鮮が、核兵器の使用条件に関する法令を採択。核攻撃された際の反撃だけでなく、国家指導部や重要施設が攻撃された場合にも、核兵器を使用できる旨を規定                                                                    |
| 16日           | 朝鮮中央通信は、北朝鮮外務省の宋日昊（ソン・イルホ）朝日会談担当大使が15日付の談話で、日朝平壤宣言について「日本が対北朝鮮制裁などにより同宣言を白紙状態にし、両国関係を最悪の対決局面に追い込んだ」と主張し、「日本人拉致問題は、全て解決した」という従来の立場を改めて表明したと報道 |
| 11月13日        | 日米韓首脳会合（於：プノンペン）で、3か国の首脳は、北朝鮮の弾道ミサイル発射などを強く非難するとともに、北朝鮮が核実験を行えば、力強く確固たる対処をとるなどとした共同声明を発表。また、拉致問題の即時解決に向けた3か国の関与を再確認                          |
| 18日           | 北朝鮮の弾道ミサイル発射を受けた有志国首脳級緊急会合（於：バンコク）で、6か国（日本、米国、韓国、豪州、カナダ、ニュージーランド）の首脳級は、北朝鮮による弾道ミサイル発射を断じて容認できないとした上で、北朝鮮の完全な非核化に向けて連携を強化していくことで一致            |

（出所）外務省資料等を基に当室作成

#### （4）2022年の北朝鮮の核・ミサイル開発の状況

北朝鮮は、これまでに6回の核実験を実施するなど、核開発を進展させている。2018（平成30）年6月の米朝首脳会談では、金委員長が、朝鮮半島の完全な非核化に向けた意思を表明したが、2022（令和4）年1月には、米国に対して論じてきた「信頼醸成措置」の全面的な再考と「暫定的に中止していた全ての活動」の再稼働を指示したとされる<sup>15</sup>。国際原子力機関（IAEA）などは、北朝鮮が7回目の核実験に向けた準備を進めている可能性があるとして強い懸念を表明している<sup>16</sup>。

また、北朝鮮は、金正恩体制（2012（平成24）年以降）になってから高い頻度でミサイル発射を繰り返しており、特に2022（令和4）年は巡航ミサイルも含めて37回と、過去で最も多かった年（2016（平成28）年の15回）の2倍を超えている。

こうした動きを受けて、2022年11月の日米韓首脳会合では、北朝鮮の弾道ミサイル発射などを強く非難するとともに、北朝鮮が核実験を行えば力強く確固たる対処をとるなどとした共同声明が発表された<sup>17</sup>。また、政府は、同年12月16日に閣議決定した新たな国家安全保障戦略など3文書<sup>18</sup>に、相手からミサイルによる攻撃が行われた場合に反撃を加える「反撃能力」の保有を明記するとともに、2023年度から5年間の防衛費を、現行の1.5倍の水準にあたる総額約43兆円に増額することを決定した。

一方、国連安保理は、北朝鮮への対応を協議するため、2022年に会合を10回開催したが、欧米と中口の意見が対立し、議長声明の採択など一致した対応には至らなかった。同年5

<sup>15</sup> 2022（令和4）年1月20日 時事通信ニュース

<sup>16</sup> 2022（令和4）年6月7日 日本経済新聞夕刊

<sup>17</sup> 3か国の首脳は、拉致問題の即時解決のための協力についても一致した。

<sup>18</sup> 「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」及び「防衛力整備計画」の3つの文書

月には、国連安保理で北朝鮮への制裁を強化する米国提出の決議案を採決したが、常任理事国である中国とロシアが拒否権を行使したため否決された。

なお、国連安保理は、2006（平成18）年から2017（平成29）年にかけて、11本の北朝鮮制裁決議をいずれも全会一致で採択してきた。決議案が否決されたのは今回が初めてであり、安保理の機能不全が深刻になっているとの指摘がある<sup>19</sup>。

## 5 北朝鮮に対する制裁措置

北朝鮮は、2006（平成18）年に初めての核実験を行って以来、核実験や弾道ミサイル発射をたびたび行うなど、国際社会への挑発行為を繰り返している。

これに対し国際社会は、北朝鮮への国連安保理決議に基づく制裁措置を実施するとともに、我が国や米国、韓国等は、独自の制裁措置を実施することで更に圧力を強化することで、北朝鮮に政策変更を促してきた（図表8参照）。我が国も独自制裁措置として、2022（令和4）年に3度にわたり、核・ミサイル開発に関与した団体や個人を資産凍結の対象とする追加措置を行った。

（図表8）我が国が行っている主な制裁措置

2022年12月現在

| ※ 下線：国連安保理決議に基づく措置                                                                  |                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1 人・船舶・航空機の往来</b>                                                                |                                                                                  |
| (1) 人的往来の規制（ <u>国連安保理決議上の特定人物の渡航禁止も担保</u> ）                                         | 北朝鮮籍者の入国の原則禁止、日本人に対する北朝鮮への渡航自粛要請、我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合せ等                           |
| (2) 全ての北朝鮮籍船舶（人道目的のものを含む）、北朝鮮に寄港した全ての船舶（日本籍船舶を含む）及び国連安保理の決定等に基づき制裁措置の対象とされた船舶の入港禁止  |                                                                                  |
| (3) 北朝鮮との間の航空チャーター便の乗入れ禁止                                                           |                                                                                  |
| (4) <u>禁制品を積載している疑いのある航空機の離着陸・上空通過の不許可</u>                                          |                                                                                  |
| <b>2 物資の流れ</b>                                                                      |                                                                                  |
| (1) 北朝鮮への全ての品目の輸出禁止                                                                 | <u>（安保理決議上の輸出禁止（武器（小型武器を含む）、奢侈品、航空燃料、新品のヘリコプター及び船舶等）、原油及び石油精製品の北朝鮮への供給規制も担保）</u> |
| (2) 北朝鮮からの全ての品目の輸入禁止                                                                | <u>（安保理決議上の輸入禁止（武器、特定の天然資源（石炭、鉄、鉄鉱石、銅、ニッケル、銀、亜鉛等を含む）、海産物、繊維製品等）も担保）</u>          |
| (3) 貨物検査法等に基づく北朝鮮関連の特定貨物の検査（安保理決議上の検査を担保）                                           |                                                                                  |
| <b>3 資金の流れ</b>                                                                      |                                                                                  |
| (1) 北朝鮮の核・ミサイル計画等に関連する団体・個人の資産凍結（安保理決議に基づく措置を含む。）                                   |                                                                                  |
| (2) 北朝鮮との間の資金の移転の防止措置の強化                                                            |                                                                                  |
| ① 北朝鮮の核関連計画等に貢献しうる活動に寄与する目的で行う送金、送金の受取、資本取引の禁止                                      |                                                                                  |
| ② 北朝鮮向けの送金の原則禁止                                                                     |                                                                                  |
| ③ 北朝鮮を仕向地とする現金等の携帯輸出届出下限額：10万円超                                                     |                                                                                  |
| (3) <u>本邦金融機関等による北朝鮮における支店開設及び北朝鮮の金融機関とのコルレス関係の確立、並びに北朝鮮金融機関の本邦における支店開設等の原則全面禁止</u> |                                                                                  |

（出所）外務省資料を基に当室作成

## 6 国際社会への働きかけ

政府は、2005（平成17）年12月より人権担当大使を任命するなど、国際社会に対して人権保障の観点からあらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起している（図表9参照）。

<sup>19</sup> 2022（令和4）年5月28日 産経新聞朝刊

国連では、人権理事会<sup>20</sup>、総会（第三委員会（社会・人道問題）及び本会議）において、北朝鮮による外国人拉致などの人権侵害を非難した「北朝鮮人権状況決議」が採択されている。また、安全保障理事会においては、北朝鮮の人権問題について公式会合で協議する等の取組を行っている。さらに、拉致被害者家族らは、国内はもとより、国際シンポジウムへの参加等を通じて国際社会に拉致問題の早期解決を訴えている。

なお、新型コロナウイルスの感染拡大の防止のため、2021（令和3）年及び2022（令和4）年には、国連主催のシンポジウムが2年連続でオンライン形式により開催された。

（図表9）北朝鮮の人権問題に関する国際社会への働きかけ

### 1 政府の働きかけ

- ・2017年5月、拉致問題を含む北朝鮮の人権状況に関する日本と欧州議会との初の政策対話（於：ベルギー・ブリュッセル）
- ・2019年5月、菅官房長官兼拉致問題担当大臣（当時）が国連本部で開かれた北朝鮮による拉致問題に関するシンポジウムで講演（於：ニューヨーク）
- ・2021年6月及び2022年6月、「拉致問題に関するオンライン国連シンポジウム」を米国等と共催

### 2 国連の取組

- ・国連人権理事会における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2008年から15年連続）  
直近の決議は2022年4月1日に採択（日本は2018年までE.U.と共同提出していたが、2019年から2022年は米朝首脳会談の結果や拉致問題などを取り巻く諸情勢に鑑み、共同提出は見送り。2019年は採択には賛成。2020年、2021年及び2022年は、決議案の共同提案国になり、採択に賛成した。）
- ・国連総会第三委員会（社会・人道問題）及び国連総会本会議における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2005年から18年連続）  
直近の決議は2022年11月16日（第三委員会）、同年12月15日（本会議）に採択（日本は2018年までE.U.と共同提出していたが、2019年から2022年は共同提出を見送り、共同提案国として賛同するにとどまった。）
- ・「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（COI）」最終報告書（2014年2月公表）  
北朝鮮において組織的で広範かつ深刻な人権侵害が行われていること、日本人を含む外国人の拉致や強制失踪について、北朝鮮が国家政策として関与したことなどが「人道に対する罪」に当たると認定。北朝鮮、国連等に対して勧告
- ・国連人権理事会の「北朝鮮の人権状況を審査する作業部会」  
2019年5月、北朝鮮に対し、拉致問題の解決等を求める262件の勧告を盛り込んだ報告書を採択
- ・国連安保理における北朝鮮人権問題の公式議題化（2014年から4年連続）  
直近は2017年12月に開催（2018年及び2019年は、開催に必要な9か国以上の賛同が得られず断念）。なお、2020年、2021年及び2022年には、非公式・非公開の会合が開かれ、日本、米国等が共同声明を発表

### 3 家族会・救う会などの最近の活動

- ・2019年2月及び2021年4月、家族会・救う会が、金委員長宛てに「全拉致被害者の即時一括帰国を決断していただきたい」とのメッセージを発表
- ・米国政府関係者、各国国連代表部関係者らとの意見交換（2017年、2018年及び2019年にワシントンD.C.、ニューヨークを訪問）
- ・国際シンポジウム等への参加（上記1で例示した政策対話やシンポジウム等）
- ・2019年5月、来日したトランプ大統領と面会
- ・2022年5月、来日したバイデン大統領と面会

（出所）外務省資料等に基づき当室作成

内容についての問合せ先  
拉致問題特別調査室 水谷首席調査員（内線68640）

<sup>20</sup> 2006（平成18）年3月15日、国連総会の決議により、国連人権委員会が発展的に解消され、同年6月に、人権問題に広く対応するための国連人権理事会が創設された。