

第9章 日朝協議の再開、合意、そして停滞 拉致問題再調査をめぐる日本の対北朝鮮政策

西野 純也

はじめに

2014年5月29日夕刻、安倍晋三首相は「ストックホルムで行われた日朝協議の結果、北朝鮮側は拉致被害者および拉致の疑いが排除されない行方不明の方々を含め、全ての日本人の包括的全面的調査を行うことを日本側に約束した。その約束に従って、特別調査委員会が設置され、日本人拉致被害者の調査がスタートすることになる¹」と述べ、日朝両国政府が拉致問題の再調査実施で合意（以下、「ストックホルム合意」と記す）したことを発表した。続いて、菅官房長官も緊急記者会見を行い、合意文書を配布しつつ、その内容を説明した。拉致問題で行き詰まっていた日朝関係は急展開をみせたのである。

ストックホルム合意では、北朝鮮側は「1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地、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調査を包括的かつ全面的に実施すること」とし、日本側は「北朝鮮側が包括的調査のために特別委員会を立ち上げ、調査を開始する時点で、人的往来の規制措置、送金報告及び携帯輸出届出の金額に関して講じている特別な規制措置、及び人道目的の北朝鮮籍の船舶の日本への入港禁止措置を解除」することを、双方が最初にとるべき行動として定めていた²。実際、合意から約ひと月後の7月初めには、北朝鮮側は再調査委員会を立ち上げ、日本側は対北朝鮮制裁措置の一部解除を実行した。

この合意により、日本国内には、拉致問題が解決に向けて大きく動き出すのではないかと期待がにわかに高まった。北朝鮮側が、再調査開始から数ヶ月後に最初の報告を行い、全体の調査は約1年で終わると表明したこともそうした期待を高めた。しかし、2014年9月初めまでとされていた最初の報告が延期された頃から、期待は失望へと変わり始めた。年を越え、再調査開始から1年（2015年7月）が過ぎても、いまだ北朝鮮側から調査に関する報告はない。したがって、失望は怒りに変わり、北朝鮮に対する「圧力」すなわち制裁強化を主張する声が、日本国内で勢いを増している状況である。

本稿では、日朝両国がストックホルム合意に至る過程と、合意を履行し始めてから約1年間（2015年夏まで）の状況を、主に日本側の立場に焦点を合わせて検討し、そこから見えてくる特徴と課題について整理してみたい。但し、依然として状況は現在進行形であり、利用できる資料は限られているため、本稿での検討作業は政府発表資料とあわせて新聞報道にも依存した暫定的なものである。以下、日朝両国の交渉過程を、(1) 協議再開からストックホルム合意まで、(2) 再調査委員会立ち上げと対北朝鮮措置の一部解除、(3) 再調査報告の遅延と平壤での日朝協議、(4) 日本国内での制裁論の高まりとストックホルム合意履行の停滞、という4つの時期にわけてみていくこととする。

1. 日朝協議の再開とストックホルム合意

2014年5月のストックホルム合意は、日本国内では唐突感を持って受け止められたが、それは少なくとも数ヶ月にわたる日朝両国政府間協議の結果のひとつであった。つまり、

日朝両政府は、それ以前から水面下で合意を導き出す交渉を活発化させていたことになる。

2012年12月の第2次安倍政権発足後に限ってみれば、日朝両国は2014年3月に行われた2回の日朝赤十字会談（3月3日および19－20日、場所はいずれも瀋陽）の場に、外務省の担当課長（小野啓一・北東アジア課長、劉成日・日本担当課長）を参加させ、非公式協議を行っていた。この2回の課長級非公式協議を経て、日朝両国は3月30、31日、北京において局長級（伊原純一・外務省アジア大洋州局長、宋日昊・外務省大使）の政府間協議の開催に至っていた。

この局長級政府間協議において、日本側は拉致問題とあわせて日本人遺骨、残留日本人、いわゆる日本人配偶者、「よど号」事件をはじめとする日本人に関わる諸問題を提起した。北朝鮮側からは、過去に起因する問題についての提起のほか、朝鮮総連本部不動産の競売問題に関して強い関心、懸念の表明があったが、双方は協議を続けていくことでは意見の一致を見た³。そして、5月26日から28日のストックホルムにおける政府間協議において、北京での議論を踏まえつつ、「集中的に、真剣かつ率直な議論」が行われ、合意が導き出されたのである⁴。

振り返れば、第2次安部政権発足前、2012年8月の赤十字会談の際にも、日朝両国は課長級協議を行い、その後同年11月にウランバートルにて政府間協議（局長級）を開催していた。この時も協議を続けることで一致していたが、同年12月に北朝鮮が「人工衛星」と称する事実上の長距離弾道ミサイルを発射したため、政府間協議は中断を余儀なくされた⁵。

したがって、2014年の日朝協議の流れは、2012年と類似した展開を辿ってはいたが、当時（2012年）と異なり今回は、北朝鮮側は協議の流れを遮るのではなく、むしろより積極的な姿勢を見せたのである。3月3日に行われた外務省課長級の非公式協議において、横田めぐみさんの娘キム・ウンギョンさんと横田滋、早紀江夫妻の面会が最終合意されたことは、日朝協議に対する北朝鮮側の前向きさの表れと見ることができよう。

それから1週間後の3月10日から14日、横田夫妻はウランバートルにおいて、孫娘のウンギョンさんとその娘（横田夫妻のひ孫）との面会を果たした。横田夫妻は、面会が北朝鮮に利用されることを懸念して第三国での面会を希望していたが、北朝鮮側がそれを受け入れたことになる⁶。

続く3月19、20日の瀋陽での課長級非公式協議では、局長級政府間協議の再開で一致、日朝ともに対話の流れを加速させたいとの考えから、3月末に局長級政府間協議がスタートして、5月末のストックホルム合意へと至ったのである⁷。

それでは、上記のようなストックホルム合意に至る過程において、日本側はどのような考えや判断に基づき北朝鮮との協議に臨んだのであろうか。

多くの報道が示すところによれば、当時、日本政府内には、北朝鮮は国際的に孤立を深めており、そこから抜け出すために日本との対話を求めてきている、北朝鮮が柔軟な姿勢を示している今が拉致問題解決に向けた機会である、との認識があった⁸。ウランバートルでの横田夫妻とウンギョンさんの面会も、北朝鮮との対話に臨む日本の認識に肯定的影響を与えた。安倍首相が3月19日の参議院予算委員会で、「北朝鮮が（以前は否定的だった）自国以外での再会を了解した変化をしっかりと捉えて、拉致問題の解決に向けた糸口としていきたい」と述べたことからそれがうかがえる⁹。

日本の報道の多くは、ストックホルム合意に至った北朝鮮の事情として、米国、韓国との関係が悪化したままであることに加え、2013年12月の張成澤処刑により中国との関係もさらに冷却化したこと、2015年10月の朝鮮労働党70周年を控えて経済的成果を上げるためには日本からの支援や対外関係の打開が必要であること、といった状況が日本への歩み寄りをもたらした、という見方を伝えていた¹⁰。

もちろん、日本政府内には合意に対する懐疑論、慎重論も存在していた。その大きな理由は、北朝鮮が過去に拉致被害者の調査で不誠実な対応を取ってきたことにある。2004年12月には横田めぐみさんのものと説明した遺骨がDNA鑑定で偽物と判断されたし、2008年8月には再調査で合意しながらも、当時の福田内閣退陣を理由に約束を破棄していた¹¹。

そのため、ストックホルム合意に際して、日本側が最も重視したのは、再調査の実効性がきちんと担保されるかどうか、という点であった。この点と関連して菅官房長官は29日の記者会見で、北朝鮮が特別調査委員会の組織や責任者を日本側に報告する点とした点を「従来とは違った踏み込んだ具体的なものと受け止めている」と述べていた¹²。再調査の実効性という観点からは、特別調査委員会が「全ての機関を対象とした調査を行うことのできる権限」を持つことが合意文書に明記された点も大きかった。菅官房長官も記者会見で、「今回の政府間協議において、かかる全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査を実施することについて、文書の形で北朝鮮側の明確な意志を確認することができたことは、日朝間の諸懸案解決に向けた重要な一歩であります¹³」とその意義を述べていた。

日本国内の最大の関心事は、果たして拉致被害者が帰ってくるのか、という点にあったが、日朝政府間協議での安否情報のやりとりについて聞かれた菅官房長官は、「そうしたことも交渉の中では行われているが、具体的内容は差し控えたい」と答えるのみであった¹⁴。

しかし、今次合意の履行にかける日本政府の期待、決意は、合意発表時の首相の言葉からうかがえる。安倍首相は合意発表の際に、「安倍政権にとって、拉致問題の全面解決は最重要課題の一つだ。全ての拉致被害者の家族が自身の手でお子さんたちを抱きしめる日がやってくるまで、私たちの使命は終わらない。この決意を持って取り組んできた。全面解決へ向けて第一歩となることを期待している¹⁵」と語ったのである。このような政府中枢の認識が、日本国民に高い期待を抱かせた。

興味深いことに、北朝鮮は日朝協議の直前である3月2日および26日、そして6月29日にそれぞれ2発ずつ、日本海上に短距離弾道ミサイルを発射した¹⁶。それでも日本政府は、北朝鮮との交渉を中断することはなかった。3月26日のミサイル発射後、菅官房長官は同月30日の日朝政府間協議について、「総合的に勘案し、今の時点において中止は考えていない」と記者会見で述べたし、6月29日の発射後も、安倍首相は「拉致問題はあくまで人道問題だ。日朝交渉の窓を閉ざすべきではない」と7月1日の協議を行うよう指示したという¹⁷。3月と7月の日朝協議の場において、日本側は、北朝鮮によるミサイル発射が日朝平壤宣言や国連安保理決議に違反するものであると抗議はしたが、北朝鮮との交渉継続と合意導出、履行を優先したのである。

2. 再調査委員会立ち上げと対北朝鮮措置の一部解除

ストックホルム合意を踏まえ、2014年7月1日に北京において局長級日朝政府間協議が開かれ、北朝鮮側から特別調査委員会の組織、構成、責任者等に関する説明があった。日本側は主に、この委員会に全ての機関を対象とした調査を行うことのできる権限が適切に付与されているか、という観点から質疑を行った¹⁸。

北京での協議を受け、日本政府は7月3日に、首相、官房長官、外務大臣、拉致担当大臣出席による4大臣会合および国家安全保障会議（9大臣が出席）を開き、北朝鮮による特別調査委員会が実効性のある調査を行うための一定の体制を整えていると判断し、調査が開始される時点で、北朝鮮への制裁措置の一部を解除することを決定した¹⁹。

日本側が高く評価したのは、特別調査委員会のトップにあたる委員長に、北朝鮮国防委員会参事と国家安全保衛部副部長を兼ねる徐大河氏が就いたことである。軍と秘密警察という北朝鮮の最高権力機関の関与が保証されたことで、日本政府内には「北朝鮮は再調査に本気で取り組むつもりだ」との受け止めが広がったという²⁰。というのも、2004年の調査は、北朝鮮の警察にあたる人民保安省（当時）の局長がトップで、特殊機関が関与した拉致事件調査には限界があったからである。

それに対して、今回、北朝鮮側は、これまで明らかにしなかった国家安全保衛部の規模や、国防委員会と国家安全保衛部の関係や独立性などについて詳細に説明し、最高幹部以外の肩書、人名、役割などを伝えてきたのである。安倍首相は「国家的な決断、意思決定をできる組織が前面に出る、かつてない体制ができた」と語り、対北朝鮮措置の一部解除を決断した²¹。

これにより、日本政府は、(1) 人的往来に関して、北朝鮮当局職員の入国の原則禁止、日本から北朝鮮への渡航自粛要請、北朝鮮籍者の入国の原則禁止、をそれぞれ解除し、(2) 送金・現金持ち出し規制について、北朝鮮への現金持出の届出義務を10万円超から100万円超へ、送金報告義務を300万円超から3000万円超へと戻し、(3) 北朝鮮船舶の入港禁止に関して、人道目的での北朝鮮籍船舶の入港禁止を解除した（但し、万景峰号は対象外）²²。

北朝鮮に厳しいとされる安倍首相が制裁措置の一部解除を決断したことから、日本国内では、拉致問題が進展するのではとの期待感がさらに高まった。進展する展望もないままに、安倍政権が制裁解除をすることはなく、との雰囲気は日本国内にはあった。北朝鮮側が、再調査は1年以内に終了すること、最初の報告は「夏の終わりから秋の初め頃」とする意向を伝えたと報じられたことも、再調査結果への期待値を高めたと言える。宋日昊大使は7月1日の日朝協議で、菅官房長官が5月30日の記者会見で再調査結果を「1年以内」に公表するよう求めたことを踏まえ、「菅氏の発言に留意して再調査を迅速に行い、早期に終了したい」と述べていたのである²³。

日朝協議での拉致問題に関するやり取りについて様々な見方や推測が示されたが、その中には、北朝鮮側が、国内に生存しているとみられる日本人のリストを提示し、そのリストの中に複数の拉致被害者が含まれている、との報道もあった²⁴。しかし、日本政府はこれを強く否定した²⁵。その後、日朝協議の際に拉致被害者についてどのようなやりとりや情報交換があったのか（あるいはなかったのか）不明なままだったこともあり、やがて、拉致問題が本当に進展するのかどうか、不透明感が高まることとなった。

再調査への期待感が高まりつつも、同時に先行きの不透明感も増す中で、日本政府は制裁解除決定に関する国内での説明に追われた。安倍首相は7月4日に拉致被害者家族会と面会し、拉致問題の進展を約束した。また、日朝協議に臨んだ伊原アジア大洋州局長は、国会で超党派からなる拉致議員連盟会合に出席して制裁解除に理解を求めた。しかし、野党議員からは特別調査委員会は「慌てて作った張りぼての組織ではないか」との懸念が示され、与党議員からも、再調査委員会立ち上げだけで制裁解除に踏み切ったことに当惑する声があがったという²⁶。

こうした声は、北朝鮮が単に現状打開や短期的利益のみを考えて行動しているとの疑念から出てきたと言える。事実、北朝鮮側は日朝協議の過程で朝鮮総連不動産売却に何度も懸念を表明していたし²⁷、当面の人道支援を得るために日本と対話しているとの見方も強かった。確かに、ストックホルム合意には、「人道的見地から、適切な時期に、北朝鮮に対する人道支援を実施することを検討する」ことが明記されていた。北朝鮮側が、再調査に関する最初の報告の見返りに、食料や医薬品などの人道支援に加え、「万景峰号」の日本入港規制解除を日本側に求めているとの報道もあった²⁸。

対北朝鮮措置の一部解除によって、日本政府は国内だけでなく対外的な説明にも追われることになった。北朝鮮の核・ミサイル開発問題への対処で協調してきた米国、韓国より、日米韓3カ国の連携が損なわれないようにとの意思表示があったからである。制裁解除発表2日後に訪日したラッセル国務次官補は「米国は事前に日朝接触の通報があれば満足しているわけではなく、交渉の真の意図が知りたい」と日本政府関係者に語ったという。また、7月7日に岸田外務大臣と電話会談したケリー国務長官は、安倍首相の訪朝可能性に関する報道に言及した上で、日米韓3カ国連携が乱れないように求めたという²⁹。一方、韓国外交部は7月3日、拉致問題の早期解決を希望するとしつつも、日朝政府間協議には「透明性の確保が必要」との声明を発表した³⁰。

日朝協議の透明性を求める米韓両国に対して、日本政府は、アセアン地域フォーラム時の日米韓外相会談（8月10日）で、「岸田大臣から、日朝関係の現状について説明し、今後とも透明性を確保していく³¹」旨表明した。一方で岸田外相は、金正恩第1書記に近いとされる李洙墉・北朝鮮外相とも接触し、再調査を着実にを行うように要請するとともに、北朝鮮の核・ミサイル開発にも抗議した³²。

3. 再調査報告の遅延と平壤での日朝協議

北朝鮮側が当初「夏の終わりから秋の初め頃」としていた再調査の最初の報告時期である9月に入っても、そのような動きが現実になることはなかった。山谷拉致問題相は同月7日のテレビ番組で、報告時期について「今月中と考えている。今外務省がやり取りをしているところだ」と述べたが、菅官房長官は翌日の記者会見で「まだ今月中とは聞いていない」と打ち消し、北朝鮮との調整がついていないことを明らかにした³³。

報道によれば、実はこの頃、8月下旬から9月上旬にかけて、日朝両国はマレーシアなどで複数回、非公式に接触し、再調査の報告について話し合っていた³⁴。しかし、北朝鮮側が報告しようとした内容は、日本側が受け入れ難いものであった。日本側は当然、拉致被害者の安否情報を盛り込むよう求めたが、北朝鮮側が難色を示したとされる³⁵。

おそらく、北朝鮮側は、「調査は一部の調査のみを優先するのではなく、全ての分野に

ついて、同時並行的に行う」との合意に基づき、同時並行で調査を行い、進捗のあった分野からまず報告をしようとしたのであろう。拉致被害者に関する報告を最優先する日本側と、それ以外の分野（特に、遺骨及び墓地）を優先的に報告しようとする北朝鮮側との思惑の違いが、水面下の折衝でぶつかり合っただけで膠着状態に陥り、報告時期を決めることができなかつたようである。9月に入り北朝鮮の宋日昊大使は、「報告の準備はできているが、日本側の事情で遅れている」と訪朝した日本人に語っていた³⁶。

結局、北朝鮮側は初回の報告が予定より遅れることを9月18日に日本側へ通報した。翌19日の記者会見で菅官房長官は、報告の通報に関する日本側の照会に対して、北朝鮮側から「特別調査委員会は全ての日本人に関する調査を誠実に進めている。調査は全体で1年程度を目標としており、現在はまだ初期段階にある。現時点でこの段階を越えた説明を行うことはできない」と北朝鮮側から回答があったことを明らかにした。その上で、「日本側としては、調査の現状について更に詳細な説明を早期に受ける必要があると考えており、その具体的なやり方について、今後、北京の大使館ルートを通じて調整を行っていきたいと思います³⁷」と述べ、北朝鮮との会合を予告した。同日、山谷拉致担当大臣や伊原外務省アジア大洋州局長は、拉致被害者御家族等への説明会で北朝鮮からの連絡内容について説明した³⁸。

報告の延期は、日本国内の対北朝鮮世論を硬化させた。ある新聞社説は、「調査開始から2か月以上を経過しているのに、なお『初期段階』とする北朝鮮の言い分は到底、納得できるものではない³⁹」としたし、自民党からは、「日本の制裁解除への返答がこれでは、行動対行動の原則に反する。不誠実な北朝鮮に対し、解除した制裁を復活させることも検討すべきだ」との声も出た⁴⁰。

それでも、日本政府は、北朝鮮の対応を厳しく非難するよりは、前向きな対応を促す形で対話継続の意思を示した。菅官房長官は、「交渉が簡単にいくものではないことは、最初から認識している。日本政府としては、拉致被害者については北朝鮮当局がすべて掌握していると思っており、北朝鮮は誠意を持って対応してほしい」と述べたし、安倍首相は19日の講演の際に「形ばかりの中身のない報告をしてもらっても仕方がないから、確実な報告をしてもらいたい」旨述べていた⁴¹。

日本側は、特別調査委員会の調査状況について北朝鮮側から詳細な説明を受けるために、北京の大使館ルートを通じて調整を行った。そして、2014年9月29日に瀋陽において日朝外交当局者間会合が開かれた。計4時間半行われた会合で日本側は、「北朝鮮側が拉致被害者を始めとする全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査を迅速に行い、その結果を速やかに通報すべき旨強く求めた。その際、日本側としては、全ての分野における調査が重要ではあるが、就中、拉致問題が最重要課題であると考えていることを強調した⁴²」。これに対し、北朝鮮側は、特別調査委員会が科学的で客観的な調査に着実に取り組んでいると現状を説明し、その上で調査の詳細については、日本側が平壤を訪問し、特別調査委のメンバーから直接話を聞くことを打診した。宋日昊大使は30日、記者団に対し、「日本代表団が平壤に来て、特別調査委員会の担当者に直接会えばいいのではないか。今までの調査結果はいつでも、客観的にありのまま通報できる用意がある」と会合で述べたことを明らかにした⁴³。

これを受けて、日本政府は平壤へ政府担当者を派遣する方針を固めたが、正式決定の前

に、拉致被害者家族や与野党に対する説明に時間をかけた。北朝鮮の提案を受ける形での派遣となると、その後の協議が北朝鮮ペースになるとの懸念や、北朝鮮側の主張を一方的に聞くことになりかねない、との慎重論が多くあったからである。それでも、日本政府内では、特別調査委メンバーからの直接聴取が必要であるが、同メンバーが国家安全保衛部のため出国は難しいと分析、日本側が平壤に行くしかないとの見方が強かった⁴⁴。菅官房長官は10月15日の記者会見で「これから交渉が正念場となる。対話のドアを閉ざせば、何もなくなる」と述べ、政府担当者の派遣を予告した⁴⁵。

10月20日、「政府・与野党拉致問題対策機関連絡協議会」において、安倍首相は、「北朝鮮による調査、特に政府担当者の平壤派遣につきましては、様々な御意見があると承知しています。一方で、安倍政権としては、『対話と圧力』の姿勢によって、拉致問題について交渉し、そして、拉致問題は解決済み、との従来の立場を改めさせて調査を進めるための重い扉をこじ開けたところでもあります。拉致問題解決のためには、『対話と圧力』、『行動対行動』の原則を貫きつつ、粘り強く交渉を続けていくことが必要であると考えております⁴⁶」と自ら交渉継続の意思を語った。連絡協議会后、菅官房長官は、「特別調査委員会の責任ある立場の者に対して、我が国として拉致問題が最優先であることを直接強調をし、その上で疑問点や質問をぶつけ、調査の現状についてできる限り詳細を聴きただすことは意味があると判断⁴⁷」したと政府担当者の平壤派遣を発表した。

伊原局長はじめ日本政府担当者は、2014年10月28、29日の2日間、平壤において特別調査委員会メンバーとの協議を行った。日本側の協議結果説明によれば、「北朝鮮側から、委員会及び支部の構成といった体制や証人、物証を重視した客観的・科学的な調査を行い、過去の調査結果にこだわることなく、新しい角度から、くまなく調査を深めていくという方針」であること、また、「調査委員会は、北朝鮮の最高指導機関である国防委員会から特別な権限を付与されており、特殊機関に対しても徹底的に調査を行う」ことが表明された⁴⁸。

一方、日本側は、「拉致問題が最重要課題であること」を繰り返し伝達するとともに、調査が「透明性及び迅速性」を持って行われること、日本側が「徹底的な検証を行う」ことを伝えた⁴⁹。

協議は2日間で10時間以上に及び、日本側は、特別調査委員会の4つの分科会（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）から説明を受け、質疑を行った。伊原局長は、「(訪朝の目的の)趣旨に沿った形での説明はあった」としたものの、北朝鮮側は日本人遺骨問題の調査が終了したと一方的に通告するなど、双方の主張や立場の隔たりが浮き彫りになる場面もあったという⁵⁰。

それでも、日本側は、徐大河委員長が最高指導部とつながっていることを確認できたと、平壤での協議を肯定的に捉えた。政府訪朝団から報告を受けた安倍首相は10月30日夜に、「拉致問題の解決に向けた日本の強い決意を先方に伝えた。北朝鮮の最高指導部に伝えたわけだ」と述べた⁵¹。しかし、「拉致問題については、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」するとストックホルム合意に明記されているにもかかわらず、北朝鮮側からの通報が1度もないまま、2014年は幕を閉じた。

4. 制裁論の高まりと合意履行の停滞

2015年に入ってから、ストックホルム合意の履行に関する進捗はなく、むしろ日朝間では互いを批判するような動きが目立つようになった。日本国内では、再調査の報告を先送りし、不誠実な対応を続ける北朝鮮に対する厳しい見方が、2014年秋以降ますます強まっていた。

例えば、2014年12月に実施された衆議院総選挙では、政権与党である自民党も、「拉致問題に進展がない限り、更なる制裁緩和や支援は一切行わず、制裁強化を含めた断固たる対応⁵²」をとることを公約として掲げた。そして、年を越しても拉致問題の調査報告がなく、ストックホルム合意から1年（2015年5月）を迎えようとする中、自民党の拉致対策本部は、2014年に一部解除した措置の復活や新たな制裁措置を検討するためのプロジェクト・チーム「対北朝鮮措置シミュレーション・チーム」を発足させた⁵³。検討の結果、6月25日には、対北朝鮮制裁強化など13項目からなる「対北朝鮮措置に関する要請」を安倍首相に提出している⁵⁴。

日本政府も、制裁復活・強化を求める国内世論を踏まえ、「圧力」を維持する決定をしている。3月31日には、人道目的を除く北朝鮮籍船舶の入港禁止や日朝間貿易の全面禁止といった、北朝鮮に対する日本独自の制裁措置を2年間延長することを閣議決定したのである。菅官房長官および岸田外務大臣は閣議後の記者会見でそれぞれ、措置について「不断の見直しを行う」と述べ、北朝鮮の行動次第で制裁を強化する可能性を示唆した⁵⁵。

一方、北朝鮮は、日本の行動によって日朝の政府間対話を続けることができなくなっている、との通知文を日本側に送ったことを朝鮮中央通信を通じて明らかにした。通知文の中で北朝鮮は、日本が人権理事会において北朝鮮人権状況決議の採択を主導したことや、京都府警が朝鮮総連トップの許宗萬議長自宅を家宅捜索したことを非難していた⁵⁶。

しかし、日朝双方が相手への不信感を高めていたにもかかわらず、日朝政府間では水面下の接触が続いたようである。報道によれば、日朝両国は2015年に入ってから複数回にわたり非公式協議を行っていた⁵⁷。日本側は、非公式協議のなかで、拉致問題に関する再調査の報告を繰り返し求めたという。

つまり、「圧力」論の高まりの中でも、日本政府が「対話」を維持する姿勢には変化がなかったことになる。3月2日には、北朝鮮が短距離弾道ミサイル2発を日本海に発射したが、菅官房長官は記者会見において、「ミサイル発射は、国連安全保障理事会決議違反」と非難しつつも、「拉致問題は安倍政権にとって最重要課題だ。調査結果を一日も早く通報するよう求めていく」旨述べていた⁵⁸、安倍首相も繰り返し、北朝鮮と交渉を続ける意思を表明していた。前述した北朝鮮による対日非難の翌日（4月3日）に拉致被害者家族と面会した安倍首相は、「問題の全面解決に向け『対話と圧力』『行動対行動』の原則を貫き、引き続き交渉にあたっていきたい⁵⁹」と挨拶したのである。

にもかかわらず、2014年10月末の平壤への日本政府団派遣以来、日朝間では公式の政府間協議は開かれていない。再調査委員会の立ち上げから1年が経過した7月2日には、北朝鮮側は、「全ての日本人に関する包括的調査を誠実にやってきたが今しばらく時間がかかる」旨の連絡を日本側にしてきた⁶⁰。菅官房長官は翌3日の記者会見で、「具体的な行動を引き出すのに何が一番効果的か、あらゆる検討を行っている。いつまでも引き延ばしていくわけにはいかない」と述べたが、その後も北朝鮮側から肯定的な動きは見られな

い。

8月6日には、アセアン地域フォーラムの機会を利用して、岸田外相と北朝鮮の李洙堉外相が約30分間、会談したが、北朝鮮側からは、「ストックホルム合意に基づき特別調査委員会は調査を誠実に履行している」との応答があっただけであった⁶¹。日本政府は、李洙堉外相が金正恩第1書記と近い関係にあると見て、北朝鮮最高指導層への働きかけという観点から日朝外相会談を行ったが⁶²、ストックホルム合意の履行に新たな動きはみられない(2015年10月末現在)。

おわりに

これまで検討してきた2014年以降の日朝協議の展開過程から見てくる特徴および日本にとっての課題として、次の諸点を指摘できよう。

第1に、拉致問題が日朝両国間の懸案であるだけでなく、国民的な一大関心事であるため、極めて慎重な国内対応を要する問題であることが、2014年以降の日朝協議の過程でも再確認された。日本政府は、日朝協議の前後に、拉致被害者家族や与野党議員などに対して対北朝鮮交渉担当の外務省局長らが繰り返し説明を行い、北朝鮮との協議に対する理解を求めた。また、拉致問題が安倍政権にとっての最重要課題のひとつであることから、首相自らが協議結果や状況について意思表示を行う機会が多く、官房長官による政府の立場表明も頻繁に行われた。日本政府は、北朝鮮に対する否定的な国内世論に気を配りながら北朝鮮との協議に臨んだのである。

しかし第2に、日本政府は、再調査に対する国内世論の変化(期待から失望へ)、さらには北朝鮮への批判や制裁論の再度の高まりの中でも、一貫して日朝交渉を継続し、北朝鮮に再調査報告を促す姿勢を堅持してきた。ストックホルム合意直後からあった政府内外の慎重論にもかかわらず、対北朝鮮措置の一部解除を決定したし、平壤への政府担当者派遣も行った。北朝鮮による数次のミサイル発射の際にも、それを非難しながらも北朝鮮との協議は継続した。日本側が望む拉致問題の再調査を含む報告を北朝鮮側から受け取るため、水面下で日朝協議を繰り返し行っていたのである。

第3に、にもかかわらず、日本側は、再調査委員会の立ち上げ以降、問題の進展を示すような報告を北朝鮮側から受け取るに至っていない。そのため、そもそもなぜ安倍政権はリスクの高いストックホルム合意を結び、対北朝鮮措置の一部解除を行ったのかという疑問が提起され続けている。また、不誠実な対応を続ける北朝鮮への非難だけでなく、十分な見通しのないまま日朝協議を進めた日本政府への批判や不満が日本国内で高まっている状況である。金正恩政権になり、政権内部の状況や政策過程の不透明性がさらに高まっている北朝鮮を交渉相手とすることの困難さに、日本政府は直面しているのである。

あわせて第4に、ストックホルム合意および日朝協議の継続は、日本国内だけでなく、対北朝鮮政策で緊密に協調すべき米国や韓国からも、一時ではあれ日本政府への疑念を招くことになった。核・ミサイル開発を含む北朝鮮の軍事的挑発に極めて厳しい態度で臨んでいる米韓両国から、日米韓連携が乱れないように、日朝協議は透明性を持って進めるよう求められたのである。2002年9月の日朝首脳会談以降の課題である、北朝鮮核問題と拉致問題双方への対応が相反しないようにすることの重要性を、日本政府は今一度認識することになった。

第5に、北朝鮮から拉致問題を含む再調査報告を受けていない状況は、日本が北朝鮮との交渉において相手の譲歩を引き出したり、妥協を導き出しうる有効な手段を持っていないことを傍証しているとも言える。かつて、日朝平壤宣言（2002年9月）の頃までは、日朝国交正常化の際に想定される日本の経済協力が北朝鮮にとって重要であり、日本の対北朝鮮レバレッジであるとされていた。しかし、「拉致問題の解決なくして国交正常化なし」という日本政府の立場がそのレバレッジの効力を制約しているのか、あるいはもはや日本の経済協力は北朝鮮にとって重要でなくなったのかも含め、日本が行使しうる対北朝鮮交渉上の手段、梃子について今一度検討する必要があるだろう。

第6に、日本政府は北朝鮮との交渉を続ける意思を維持しているが、もし北朝鮮が事実上の長距離弾道ミサイル発射、あるいは第4回核実験を行った際、どのように対応するのだろうか。核実験強行の際には、国連安保理において制裁決議が検討されるであろうから、それに歩調を合わせ厳しい措置を取ることになるだろう。しかし、北朝鮮が「人工衛星」と称する事実上の長距離弾道ミサイルを発射した際にはどうするのか。2014年以降、短距離ミサイル発射については、日本政府は国連安保理決議違反と言明しながらも日朝協議は継続してきたため、難しい判断になるだろう。さらに、北朝鮮側が日本人の消息を含む再調査結果を一方向的に通報してきた場合、日本政府はそれにどのような対応するのだろうか。

最後に、本稿では十分検討できなかった、日朝関係に影響を及ぼす地域国際情勢、特に2015年夏以降に動き始めた中朝関係や南北関係（さらには米朝関係など）が、今後の日朝協議や再調査の行方になどどのように作用するのか、注意を払っていく必要があることは言うまでもない。加えて、9月のいわゆる新安保法制の成立により整備されていく、安全保障面での「抑止」態勢も、今後の対北朝鮮「対話」政策とは無関係ではないことも付言しておきたい。

— 注 —

- ¹ 日本経済新聞ウェブサイト (http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK29036_Z20C14A5000000/?dg=1)、2014年5月2日。最終アクセス確認2015年9月20日（以下、本稿の註にある各ウェブサイトはすべて同日に確認）。
- ² 合意文書は「日朝政府間協議（概要）」2014年5月30日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page4_000494.html) より閲覧可能。
- ³ 「第2回日朝政府間協議（概要）」2014年3月31日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_000719.html)。
- ⁴ 「日朝政府間協議（概要）」2014年5月30日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page4_000494.html)。
- ⁵ 『読売新聞』2014年3月3日夕刊。
- ⁶ 報道によれば、日朝両政府は同年1月下旬以降、面会に向けて周到に準備したという。外務省アジア大洋州局幹部らがハノイや香港を極秘に訪問し、北朝鮮の国家安全保衛部幹部と接触、面会場所や方法などの条件を細かく詰めたとみられる。『読売新聞』2014年3月17日。
- ⁷ 『読売新聞』2014年3月22日。
- ⁸ 例えば、『読売新聞』は、北朝鮮が日本との柔軟路線に方向転換した背景には、「政治・経済両面で孤立を深める北朝鮮の苦しい国内事情がある」（2014年3月17日）、「北朝鮮が柔軟姿勢を取る今こそ、拉致問題解決の糸口をつかむチャンスだ」（2014年3月31日）と述べている。

日)といった外務省幹部の見方があったことを伝えている。

- ⁹ 『読売新聞』2014年3月20日。
- ¹⁰ 2014年5月30日付の各紙朝刊。
- ¹¹ 『読売新聞』2014年5月30日、『日本経済新聞』2014年5月30日。また、2004年の調査は、「北朝鮮側は特殊機関の関与を理由に満足な回答をしなかった」ため、日本側はストックホルム合意に際し、調査委員会が強い権限を持つことを文書に明記するよう強く求めたという。『読売新聞』2014年6月15日。
- ¹² 『読売新聞』2014年5月30日。
- ¹³ 「日朝政府間協議における日朝双方の合意内容について」内閣官房長官記者会見、2014年5月29日、首相官邸ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201405/29_p2.html)。
- ¹⁴ 上記ウェブサイト及び『産経新聞』2014年5月30日、『朝日新聞』2014年5月30日。
- ¹⁵ 日本経済新聞ウェブサイト (http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK29036_Z20C14A5000000/?dg=1)、2014年5月2日。最終アクセス確認2015年9月20日。
- ¹⁶ 北朝鮮によるミサイル発射の概要については、『平成27年版防衛白書』2015年、20頁を参照。
- ¹⁷ 『読売新聞』2014年3月26日夕刊及び7月4日。
- ¹⁸ 「日朝政府間協議 (概要)」2014年7月1日、外務省ウェブサイト。
- ¹⁹ 「日朝政府間協議 特別調査委員会と日本の対北朝鮮措置の一部解除」2014年7月4日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_000842.html)。
- ²⁰ 『読売新聞』2014年7月3日夕刊。
- ²¹ 『読売新聞』2014年7月4日。
- ²² 詳しくは、「5月の日朝合意に基づく我が国の対北朝鮮措置の一部解除」2014年7月4日、外務省ウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044431.pdf>) を参照。
- ²³ 『読売新聞』2014年7月4日。
- ²⁴ 『日本経済新聞』2014年7月3日、7月10日、7月11日。7月11日の記事によれば、北朝鮮側が提示したリストは2014年初め時点のもので、日朝協議が本格化する前の時点ですでに作成済みであり、ストックホルム合意による再調査を直接念頭においた名簿ではなさそう、とのことであった。
- ²⁵ 「日本経済新聞7月10日付朝刊の報道内容 (拉致被害者生存者リストの提示) に関する申し入れについて」2014年7月10日、「北朝鮮による日本人拉致問題」ウェブサイト (<http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2014/0710moshiire.html>)。
- ²⁶ 『読売新聞』2014年7月5日。
- ²⁷ 「第2回日朝政府間協議 (概要)」2014年3月31日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_000719.html)。
- ²⁸ 『日本経済新聞』2014年8月15日。
- ²⁹ 『読売新聞』2014年7月16日夕刊。「日米外相電話会談」2014年7月7日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001037.html)。
- ³⁰ 『読売新聞』2014年7月4日。
- ³¹ 「日米韓外相会合 (概要)」2014年8月10日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page4_000629.html)
- ³² 『読売新聞』2014年8月11日夕刊。
- ³³ 『読売新聞』2014年9月9日。
- ³⁴ 『読売新聞』2014年9月20日。
- ³⁵ 『読売新聞』2014年9月20日。
- ³⁶ 『読売新聞』2014年9月20日。
- ³⁷ 官房長官記者会見、2014年9月19日、首相官邸ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201409/19_a.html)
- ³⁸ 「北朝鮮情勢に関する拉致被害者御家族等への説明会を行いました。」2014年9月19日、「北朝鮮による日本人拉致問題」ウェブサイト (<http://www.rachi.go.jp/jp/>)

- archives/2014/0919setsume.html)。
- ³⁹ 「社説 北の拉致報告『初期段階』の説明は通らない」『読売新聞』2014年9月20日。
- ⁴⁰ 『読売新聞』2014年9月20日。
- ⁴¹ 『読売新聞』2014年9月20日。
- ⁴² 「日朝外交当局間会合(結果)」2014年9月29日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_001296.html)。
- ⁴³ 『読売新聞』2014年10月1日。
- ⁴⁴ 『読売新聞』2014年10月1日。
- ⁴⁵ 『読売新聞』2014年10月19日。
- ⁴⁶ 「政府・与野党拉致問題対策機関連絡協議会」2014年10月20日、首相官邸ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201410/20rachi.html)。
- ⁴⁷ 菅官房長官記者会見、2014年10月20日、首相官邸ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201410/20_p.html)。
- ⁴⁸ 官房長官記者会見、2014年10月31日、首相官邸ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201410/31_a.html)。
- ⁴⁹ 「特別調査委員会との協議」2014年10月29日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_001297.html)。
- ⁵⁰ 『読売新聞』2014年10月30日。同紙報道では、厚生労働省によると北朝鮮の日本人墓地は平壤郊外などに71か所あるとみられ、これまでの日朝協議で北朝鮮側は「住宅地や道路の整備に支障が出ており、早く解決してほしい」と主張してきたという。
- ⁵¹ 『読売新聞』2014年10月31日。
- ⁵² 「政権公約2014」自民党ウェブサイト (http://jimin.ncss.nifty.com/2014/political_promise/sen_shu47_promise.pdf)
- ⁵³ 『毎日新聞』2015年5月14日。
- ⁵⁴ 『日本経済新聞』2015年6月26日。
- ⁵⁵ 『読売新聞』2015年3月31日夕刊、2015年4月1日。
- ⁵⁶ 人権理事会での決議採択については、「第28回人権理事会における北朝鮮人権状況決議の採択について(外務大臣談話)」2015年3月27日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4_001089.html)、許宗萬議長宅捜索については、『読売新聞』2015年3月25日夕刊などを参照。
- ⁵⁷ 新聞報道によれば、日朝外交当局は、2015年1月下旬、2月下旬、5月下旬、6月下旬に中国内で非公式協議を行ったとのことである。『読売新聞』2015年2月12日及び6月7日、『朝日新聞』2015年4月1日及び7月2日。
- ⁵⁸ 『読売新聞』2015年3月3日。
- ⁵⁹ 「安倍総理大臣、「北朝鮮による拉致被害者家族連絡会」(家族会)の御家族と面会しました。」拉致対策本部ウェブサイト (<http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2015/0406menkai.html>)。
- ⁶⁰ 官房長官記者会見、2015年7月3日、首相官邸ウェブサイト (http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201507/3_a.html)。
- ⁶¹ 「李洙墉(リ・スヨン)北朝鮮外相との会談」2015年8月6日、外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page24_000475.html)。
- ⁶² 『読売新聞』2015年8月7日。