

# 拉致被害者等への今後の支援策の 在り方について（中間報告）

平成26年8月

拉致問題対策本部

関係省庁拉致問題連絡会（支援幹事会）

## 目 次

1. 検討の背景	1
(1) 現在の帰国拉致被害者等への拉致被害者等給付金の支給期限の到来	1
(2) 新たな老後の支援策の必要性	1
(3) 今後の新たな拉致被害者帰国に向けた準備	2
2. 検討結果	2
(1) 基本的考え方について	3
(2) 現行給付金の取扱いについて	3
①十分な老後の支援策を措置するのであれば、現受給者について期限延長は要しない	3
②例外的に給付金支給期限を延長できる余地を残すことについて要検討	4
③帰国当初より子供が別世帯を構成していることも想定した見直し(滞在援助金の支給対象範囲の拡大、扶養加算の創設など)	4
④大都市に居住する場合を想定した調整措置が必要	5
(3) 新たな老後の支援策について	5
①老齢給付金の創設	5
②日本語の不自由な高齢者を想定した生活相談	7
(4) 新たな拉致被害者帰国に向けた施策について	8
①成人後かなりの期間が経過した子供が帰国した場合の支援策の充実	8
②65歳以上で帰国した拉致被害者について老齢給付金以外に必要な事項(帰国前に係る国民年金相当額の特別給付)	9
③一部の親族が北朝鮮にとどまった場合の支援策	10
(5) 北朝鮮に対する賠償請求の取扱いについて	11
①これまでの方針	11
②法律上、現実的な観点からの問題	12
③考えられる対応	13
3. まとめ	13

# 拉致被害者等への今後の支援策の在り方について（中間報告）

## 1. 検討の背景

### （1）現在の帰国拉致被害者等への拉致被害者等給付金の支給期限の到来

平成14年10月に5名の拉致被害者が帰国し、同年11月、政府において、拉致被害者等に対する経済的支援、生活相談、居住の安定、雇用機会や教育機会の確保、戸籍等に関する手続きなどを内容とする「拉致被害者・家族に対する総合的な支援策」（以下「総合的支援策」という。）が取りまとめられた。また、総合的支援策のうち、拉致被害者等給付金（以下「現行給付金」という。）の支給や国民年金の特例措置など従来の法律では対応できない事項については、「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」（以下「支援法」という。）が議員立法により制定され措置された（同年12月）。政府においては、総合的支援策及び支援法に基づき、これまで、関係地方公共団体（新潟県、福井県、佐渡市、柏崎市、小浜市）と連携協力しながら、帰国拉致被害者及びそのご家族の自立促進と生活基盤の再建等を支援してきた。

支援法については、その後平成22年3月に議員立法により改正が行われ、「帰国拉致被害者・家族の自立、生活基盤の再建は、ご本人たちの努力、地域の方々の支え、支援法に基づく国・地方公共団体の支援もあり進みつつあるものの、その生活基盤には未だ脆弱な面があり、被害者本人のみならず、子供を含めた自立をより確かなものとする必要がある。」との判断の下、現行給付金の支給期限が永住意思表示後「5年間」から「10年間」に延長された。

この現行給付金の現在の帰国拉致被害者等への支給期限は27年3月までとなっており、帰国拉致被害者等の現在の自立、生活再建の状況等を踏まえ、その後の取扱いについて検討する必要がある。また、今後新たな拉致被害者等が帰国した場合に、現行給付金や永住意思表示までの間支給される滞在援助金の枠組みについて見直すべき事項はないか、検討する必要がある。

### （2）新たな老後の支援策の必要性

現在の帰国拉致被害者は、平成27年以降順次退職年齢に達し今後定年を迎える中で、長期間の拉致により貯蓄が十分ではなく、また厚生年金等の加入期間が短期間で報酬比例部分の年金額が少額にとどまる状況にある。さらに、一部の拉致被害者の配偶者は後期高齢者の年齢に近づいているほか、自身の親の介護が必要となっている拉致被害者も出ている。

老後の所得が十分ではなく、何らかの所得補完措置が必要であることについ

ては、平成22年の支援法改正時においても認識されてはいたが、当時帰国拉致被害者の方々はいずれもまだ十分に働くことができる年齢であったこと等から、現行給付金の期限を単純延長することで決着した。

しかしながら、今後退職年齢を迎えるにつれて、各自の所得は大幅に減少していくことから、老後の所得を補完する新たな給付金制度（以下「老齢給付金」という。）を恒久措置として創設することについて検討する必要がある。また、老齢給付金の水準の検討にあたっては、定年退職後の住居に目処がいない者、高齢の日本語が不自由な配偶者への対応なども十分に踏まえたものとなるように留意する必要がある。

### （3）今後の新たな拉致被害者帰国に向けた準備

平成25年1月の拉致問題対策本部決定により、「拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策」が決定されたが、その具体的施策の第7項の中に「今後の拉致被害者帰国に向けた準備に遺漏なきを期する」と規定されている。今後帰国する拉致被害者の方々は、配偶者が北朝鮮の人で、子供も北朝鮮の大学を出て北朝鮮で就職・結婚している場合など様々なケースが想定されることを踏まえ、帰国者が日本で安心して生活できる環境をきめ細かく整備していく必要がある。

具体的には、成人後かなりの期間が経過した子供が帰国した場合の支援策の充実、65歳以上で帰国した拉致被害者について老齢給付金以外に必要な事項、一部の親族が北朝鮮にとどまった場合の支援策などについて、検討する必要がある。

26年3月以降、日朝政府間協議が再開され、去る5月29日には、同26日～28日のストックホルムでの政府間協議の結果を踏まえた日朝政府間合意文書が発表され、北朝鮮側は、全ての機関を対象とした調査を行うことができる権限を有する特別調査委員会を立ち上げ、拉致被害者及び拉致の疑いを排除できない行方不明者を含む全ての日本人を対象とした包括的全面的調査を行うことを約束した。また、7月4日には、北朝鮮の特別調査委員会（国家安全保衛部、人民保安部、人民武力部等により構成）が調査を開始した。今後、この調査の結果が全ての拉致被害者の即時帰国という具体的結果につながっていくことが期待される所であり、新たな拉致被害者等の帰国を踏まえた支援策の見直しの検討は緊急を要する必須の課題となっている。

## 2. 検討結果

政府においては、関係省庁拉致問題連絡会（支援幹事会）（以下「支援幹事会」

という。)の下に、関係省庁による課長級会合、課長級WGを設けて「拉致被害者等への今後の支援策の在り方」について精力的に検討を進め、関係者からのヒアリングや要望も踏まえた「論点整理」をとりまとめ、5月7日に支援幹事会を経て、これをその後の検討のたたき台として公表した。

与党をはじめ各党では、それぞれの拉致問題対策機関において、或いは拉致被害者等支援PTを新たに設けて、関係者からの直接ヒアリングを行うとともに更に検討を進め、「中間とりまとめ」などが公表された。以下の検討結果は、これら各党においてご検討中の内容も踏まえたものとなっている。

### (1) 基本的考え方について

・「拉致被害者等への今後の支援策の在り方」の検討にあたっては、支援法の立法趣旨、関係者からのヒアリングの結果、今後の新たな拉致被害者等の帰国などを踏まえ、①拉致被害者は平時における国家的犯罪という特殊事情により経済的基盤を喪失したものであることに鑑み、他の類似制度との兼合いも踏まえつつ、最大限の支援措置を講じること、②今後帰国する拉致被害者等について想定される様々なケースに対応して、帰国者が日本で安心して生活できる環境をきめ細かく整備すること、③これらにより、拉致被害者等の日本への円滑な帰国・定住を促進することを、基本的考え方とすべきである。

・また、支援法は、「帰国拉致被害者等の自立支援、生活基盤の再建等に資すること」を主たる目的とする法律であるが、今後新たな老後の支援策を措置することが必要であることに鑑み、「帰国拉致被害者等の老齢時における良好かつ平穏な生活を保障し帰国の促進に資すること」などを目的に加えることを検討する必要がある。

### (2) 現行給付金の取扱いについて

①十分な老後の支援策を措置するのであれば、現受給者について期限延長は要しない

・現行給付金は、帰国拉致被害者等の自立支援、生活基盤再建・構築支援を目的とするもので、この目的が達成されたと認められる場合には、打ち切ることを想定している。

・帰国拉致被害者・家族の現状は、子供は全員就職し、夫妻の所得の合計は日本の勤労世帯の平均所得水準を上回っていると見込まれ、現在の稼得所得を前提とすれば、経済的には生活基盤が安定した状況にあると認められる。したがって、夫妻が現役世帯として働くことができている間は、現在の受給者について現行給付金の支給期限を延長しなくても差し支えないものと見込まれる。

・一方で、定年後については支援策が再度必要になると想定されるが、現在の

帰国拉致被害者等の将来の老後生活への不安を踏まえて、(3)に記載したとおり老齢給付金について十分な金額を確保できるのであれば、問題はない。

## ②例外的に給付金支給期限を延長できる余地を残すことについて要検討

・一方、今後帰国する拉致被害者等については、北朝鮮での生活が非常に長期間に及んでいるため10年間では生活基盤再建に至らない可能性があること、帰国時の年齢によっては10年経過時点から老齢給付金を受給する60歳までの給付金空白期間が長くなり不安定な状態が生じるおそれがあること、既帰国拉致被害者等についても空白期間中に何らかの支援を要する状況が生じる可能性が全くないとは言えないこと等を踏まえ、例外的に給付金支給期限を延長できる余地を残すことを検討することが適当である。

・この場合、延長の余地を残す対象者の範囲、延長の期限、実際に延長を認める場合の具体的要件、延長の余地を残す法形式及び規定ぶりなどについて、検討する必要がある。

## ③帰国当初より子供が別世帯を構成していることも想定した見直し（滞在援助金の支給対象範囲の拡大、扶養加算の創設など）

・平成14年に5名の拉致被害者が帰国した際には、家族は当面北朝鮮にとどまり、永住意思の表明は2年後の家族帰国後まで行われなかった経緯から、現行支援法上、永住意思表明までの間支給される滞在援助金は、本人に限り支給されることとされている。今後、新たに帰国する拉致被害者については、家族も一緒に帰国することを原則とすべきであることを踏まえ、滞在援助金についても、現行給付金と同様に、配偶者、子供、孫まで支給範囲を広げることを検討する必要がある。

・現行給付金（滞在援助金を含む）は、子供の配偶者（北朝鮮の人）や本人の配偶者（北朝鮮の人）の親などの扶養家族について、扶養加算の制度が設けられていない。日本語の不自由な子供の世帯が日本での生活基盤を確立するには、自己負担をできるだけ軽減する支援を行うことが必要であり、国家公務員の扶養手当やハンセン病療養所退所者給与金の扶養加算などを参考に、扶養加算制度を設けることを検討する必要がある。

・現行給付金は、永住意思表明後6年目以降は、拉致被害者の配偶者・子供・孫は全て被害者本人と同一世帯に属するものとみなすこととされているが、帰国当初より子供が別世帯を構成し配偶者等の扶養家族を帯同していることが想定されることを踏まえ、10年間の全支給期間にわたって別世帯として取り扱うことができるよう検討する必要がある。

#### ④大都市に居住する場合を想定した調整措置が必要

- ・今後、新たな拉致被害者が戻ってきた場合に、東京、大阪等の大都市に居住する場合が想定され、現行給付金の水準では不足する可能性がある。
- ・拉致被害者等は、十分な貯蓄もなく、大都市で生活していく場合の負担は大きいことから、何らかの調整措置を設けることを検討する必要がある。
- ・この場合、現行給付金（滞在援助金を含む）について、民間の賃金水準や物価等を考慮した地域間の調整措置を設けることが適当であり、国家公務員の地域手当制度を参考とした制度を設けることが適当である。

### （３）新たな老後の支援策について

#### ①老齢給付金の創設

##### （i）老齢給付金の必要性

- ・拉致被害者は、平時における国家的犯罪という特殊事情により経済的基盤を喪失しており、その老後については、平穏で安定した平均的水準の社会生活を営むことができるよう十分に配慮する必要がある。
- ・拉致被害者本人については、拉致されていた期間に係る国民年金は満額確保されているものの、長期間の拉致により貯蓄が十分ではなく、また厚生年金等の加入期間が短期間で報酬比例部分の年金額が少額にとどまる状況にある。
- ・また、一部の拉致被害者の配偶者は後期高齢者の年齢に近づいているほか、自身の親の介護が必要となっている拉致被害者も出ている。
- ・こうした状況の下、今後退職年齢を迎えるにつれて、各自の所得は大幅に減少していくことから、帰国拉致被害者の将来の老後生活への不安は非常に大きく、本人及び配偶者について老後の所得を補完する新たな給付金制度を恒久措置として設けることが不可欠である。

##### （ii）老齢給付金の水準は高齢者世帯の平均所得等を参考に設定

- ・老後の生活費としては、高齢者世帯の平均所得金額に、貯蓄からの取崩し分を加えた程度の金額は必要であると見込まれる。
- ・したがって、老後における平穏で安定した平均的水準の社会生活を保障するとの観点からは、高齢者世帯の平均所得を基準とする定額給付金とし、同様の考え方から支給を行っているハンセン病療養所退所者給与金の水準を参考として定めることが適当である。
- ・この場合、親の扶養をしなければならない者がいること、配偶者の介護が予想される者がいること、定年退職後の住居に目処がついていない者がいること等に伴う生活費の増加も十分に勘案し、老齢給付金の水準及び所得制限措置は、いずれも当該参考制度と同額とすることを検討することが望ましい。

(iii) その他の制度設計（60歳支給開始、外国人配偶者にも同様の措置、一部一時金として受給可、世帯ベースの制度、配偶者支援金の創設）

- ・老齢給付金の支給開始時期は、帰国拉致被害者のニーズ（現勤務先の定年は60歳など）、現行の厚生年金の取扱い、類似制度である中国残留邦人等の支援給付制度の取扱い等を踏まえ、拉致被害者本人又は配偶者が60歳に達した時点以降とすることが適当である。

- ・老後の生活支援としての老齢給付金の趣旨、現行給付金や中国残留邦人等の支援給付の取扱い等を踏まえ、北朝鮮に拉致されていた期間中、労苦を共にした外国人配偶者についても、本人と同様の措置とすることが適当である。

- ・老齢給付金は、拉致という特殊事情に伴い経済的基盤を喪失した拉致被害者本人及びその配偶者の老後について、その所得を補完することにより平穏で安定した平均的水準の社会生活を保障するものである。一方、定年退職後には住宅取得資金等のまとまった資金ニーズが生じるが、拉致被害者は貯蓄がなく、これに十分に対応できない。したがって、老齢給付金が拉致被害者等に対して拉致がなければ得られたであろう利益を事実上補填する面も有していること等を踏まえ、住宅取得資金として充てることなどの一定の要件の下に、その一部を一時金として受給できるようにすることの可否についても検討することが適当である。

- ・老後の所得補完制度の趣旨からすると、所得制限措置や夫婦が離婚した際のことも考えて、基礎年金や報酬比例部分年金のように個人ベースの制度とすることが望ましい。しかしながら、個人ベースの制度とした場合には、現行給付金との選択制、夫妻のうち後で60歳に到達した者が配偶者の世帯から出たり入ったりする、残りの家族が受給する現行給付金の金額に変動が生じるのをさける工夫が必要となるなど、制度が複雑になりすぎるとの問題がある。また、今後帰国する拉致被害者を想定した場合には、老齢給付金と現行給付金との重複期間が存在する者の方が圧倒的に多いと想定されることから、両給付金の重複期間が存在することを前提に制度設計する方が適切である。この場合、老齢給付金は世帯ベースの制度（＝夫妻を一体と考える）とした方が、すっきりとした制度となり、より望ましい。

- ・拉致被害者の外国人配偶者には国民年金の支給はなく、18歳以下の子供がいない場合には、原則遺族基礎年金の対象にもならないことから、ご本人が亡くなられた後には国民年金に相当する給付が全くない状況となることを防止するため、中国残留邦人等について認められている配偶者支援金（老齢基礎年金の2/3相当額）と同様の制度を創設することを検討する必要がある。



#### (iv) 老齢給付金と現行給付金との調整措置

・既帰国拉致被害者については、現行給付金の支給期限が27年3月に到来する一方で、最年長者が60歳に達するのは27年6月であることから、現行給付金の支給期限を延長しない限りは、基本的に老齢給付金との重複支給の問題は生じない。しかしながら、新たな帰国拉致被害者については、60歳以上の者の帰国も想定されることから、両給付金が重複する期間に係る調整措置について整理する必要がある。

・現行給付金は、帰国拉致被害者等の自立支援、生活基盤再建・構築支援を目的とするもので、本人・配偶者・子供・孫を対象として、永住意思表示後10年間支給される。所得制限基準は、自立支援措置で他に勤労所得があることが前提となっていることから、個人ごとの所得制限として高めに設定されている。

・一方、老齢給付金は、老後における平穏で安定した平均的水準の社会生活を保障することを目的とするもので、本人と配偶者のみを対象とする恒久措置である。老後の所得補完措置で他の所得が少ない者であることが前提となっていることから、給付水準自体は現行給付金よりも少し高めに設定する一方で((ii)参照)、所得制限基準は夫妻での所得制限として低めに設定することが想定されている。

・拉致被害者は、平時における国家的犯罪という特殊事情により経済的基盤を喪失したものであることを踏まえ、他の支援給付制度との兼合いを見つつ、できる限りの支援を行うとの基本的考え方からは、拉致被害者等について、できるだけ有利な形で調整措置を設けることを検討する必要がある。

・具体的には、本人及び配偶者について、給付水準の高い老齢給付金を適用する一方で、重複期間中の所得制限基準については現行給付金の高めの基準を適用することとするのが適当である。

#### ②日本語の不自由な高齢者を想定した生活相談

・現行の生活相談事業においては、帰国拉致被害者等が日本社会に円滑に適応するための基本的な生活習慣や日本語の学習などの自立促進のための研修等を地方公共団体に委託して実施している。

・日本語が不自由な高齢者を想定した、外国語のできる介護福祉士等の配置、医療・福祉施設への通訳同行、巡回健康相談への通訳同行、通訳の医療関連研修への参加支援等を行っていない。

・今後高齢配偶者が要介護になることがあった場合に、拉致被害者が仕事をやめて高齢配偶者の介護を行わなくてもよいように、これらの支援策を用意しておく必要がある。

・しかしながら、外国人居住者等が非常に少ない地域において、朝鮮語等を話

すことができる介護福祉士等を帰国拉致被害者等が居住する地域に配置することは困難である。

・一方で、通訳同行や通訳の医療関連研修参加支援については、中国残留邦人等について行われている例があり、日本語が不自由な拉致被害者の高齢配偶者に対しても、朝鮮語等が堪能な通訳の派遣等について措置することを検討する必要がある。

#### （４）新たな拉致被害者帰国に向けた施策について

##### ①成人後かなりの期間が経過した子供が帰国した場合の支援策の充実

###### （i）滞在援助金の支給対象範囲の拡大、扶養加算の創設など（再掲）

・成人後かなりの期間が経過した子供が帰国した場合には、帰国当初より子供が別世帯を構成（＝自身の配偶者や子供を帯同など）していることが想定されるが、この場合に、滞在援助金の支給対象範囲の拡大や扶養加算の創設等について検討する必要があることは、（２）③に記載したとおりである。

###### （ii）子供の国民年金保険料の追納支援

・国民年金については、現状、拉致被害者本人は拉致された期間中の保険料を全額国が負担しているのに対して、その子供については保険料免除期間の特例のみが設けられている。このため、子供は拉致された期間中の保険料を自己負担により全額追納することが必要で、この期間は国庫負担分の国民年金のみが保障されている状況にある。

・こうした中で、成人に達した後かなりの期間が経過した子供が帰国した場合、日本社会に溶け込んでいくにはかなりのハードルがあり、孫の養育費などもかかることを踏まえると、保険料を追納する余裕はないと想定される。

・現行支援法上、拉致被害者の子供については、保険料追納の枠組み（帰国後6年間追納可能）が設けられており、この間に必要な金額を納付できるよう子供本人を介して北朝鮮に在住していた期間に係る保険料の追納を支援する方策を検討することが必要である。

・拉致被害者等については、平時において国家的犯罪行為により拉致されたという意味で戦時補償の問題とは全く異なるとの整理が行われてきているが、何らかの事情で国外で出生した後、長期間にわたって帰国することがかなわなかった在外邦人のケース（在外期間は合算対象期間（＝カラ期間）としてしか扱われない）も踏まえ、子供の国民年金保険料追納支援の方策の検討にあたっては、戦時補償の問題等との関係について十分に考慮する必要がある。

###### （iii）雇用機会確保の強化

・拉致被害者等に対する雇用機会の確保については、求人情報の収集・提供、職業相談・職業紹介のほか、無料による公共職業訓練提供、職業転換給付金制度の適用による訓練手当支給、特定求職者雇用開発助成金の対象者への追加などの措置を講じてきた。

・しかしながら、拉致被害者の外国人配偶者や子供だけでなく、本人についても、帰国直後は日本語が必ずしも堪能な状況ではなく、日本語学習や日本社会への適応学習などに時間を要し、実際に就職等を行うまでに、6か月～2年間程度の期間を要している。今後帰国する拉致被害者・家族は、日本語が全くできない者が含まれているケースも想定され、この適応に更に時間がかかる可能性がある。

・また、既帰国被害者・家族の中には、非正規職員・社員もおり、今後転職が必要となる場合が生じないとは限らない。今後定年年齢に達し、現在の勤務先で再雇用されない場合は、他の勤務先への再就職が必要となる場合も考えられる。

・このような拉致被害者・家族の多様なニーズに的確に応えるためには、その時々各人の状況に応じて、様々な就職支援策の中から最適な就職支援策が講じられ、希望に応じた就職が実現できるように、雇用機会確保のための施策を強化することが必要である。

・このため、各人の状況を把握した上で、最適な支援策（職業転換給付金、特定求職者雇用開発助成金のほか、雇用保険の各種給付や職業訓練受講給付金等の各種助成金・給付金、日本語講習とセットになった職業訓練、通訳の配置など）の活用を助言したり、カウンセリング等の就職活動上の各種相談支援を行うことなど、マンツーマンによるきめ細かな就職支援を行う「帰国被害者等就職支援プログラム」を、恒久措置として実施していくことが適当である。

## ② 65歳以上で帰国した拉致被害者について老齢給付金以外に必要な事項（帰国前に係る国民年金相当額の特別給付）

・現行支援法上、拉致被害者本人については、北朝鮮に拉致されていた期間中の国民年金保険料相当額の全額国庫負担が行われ、その効果は将来に向かっての国民年金給付に反映されるが、既に経過した期間における年金相当額の給付は行われず。

・これは、社会保険方式を採用している年金制度として、保険料納付時点以降にのみ年金給付を行うとの原則を崩すことはできないことによるが、死刑再審無罪者については、死刑判決の確定という国家作用による保険料納付インセンティブの欠如などの特殊な事情に鑑み、65歳から無罪判決確定日までの国民年金相当額を一括して支給する特別給付金制度が設けられている。

・拉致被害者について、平時において国家的犯罪により拉致されたという特殊な事情を考慮すると、死刑再審無罪者に対する特例を参考に、年金制度における根幹的な問題の発生を避けつつ、拉致被害がなければ受けられたであろう国民年金給付に相当する額を、年金制度とは別の特別給付金の形で手当てすることを検討することが適当である。

### ③一部の親族が北朝鮮にとどまった場合の支援策

(i) 北朝鮮にとどまった親族が日本で受ける治療・医療の支援

・平成14年に5名の拉致被害者が帰国した際には、家族は当面北朝鮮にとどまり、永住意思の表明は2年後の家族帰国後まで行われなかった経緯から、現行支援法の運用上、永住意思を表明していない拉致被害者・家族については、1年に1回に限り日本への一時帰国の費用を国が負担することとされている。

・平成14年の経験に鑑みると、今後新たに帰国する拉致被害者については、家族も一緒に帰国することを原則とすべきであるが、今後帰国する拉致被害者等は、北朝鮮での生活が非常に長期間に及んでおり、配偶者が北朝鮮の人で子供も北朝鮮の大学を卒業して北朝鮮で就職・結婚しているケースなどが想定される。このような場合に、全ての家族が日本語も全くできないのに日本へ定住してくるかについては難しい面もあると見込まれる。

・したがって、本人や配偶者のみ、あるいは本人と一部の子供のみが永住帰国するケースなども想定して、北朝鮮にとどまっている拉致被害者等が日本へ入国する場合の支援策についても検討する必要がある。具体的には、北朝鮮にとどまっている拉致被害者の親族（配偶者、子供、孫）が、治療・医療については日本で先進的な治療等を受けたいと希望し、その費用の支援を日本政府に求めてくることなどが想定される。

・このような場合については、一時帰国等に伴う費用として国が全額費用を負担するのか、医療保険制度に加入した上で滞在援助金により本人負担分の費用を支払うのか（外国人が医療を受ける目的で来日した場合は国民健康保険の加入対象とならないが、日本人の子供、配偶者等であれば例外的に国民健康保険の対象となる在留資格が認められる）などを、ケースバイケースで判断する必要がある。

・現行支援法上、国が負担する一時帰国費用として医療費が含まれている一方で、滞在援助金は拉致被害者本人に限り支給されることとなっていることから、配偶者・子供・孫までその支給対象範囲を拡大することが必要である。

・また、治療・医療支援の対象者の範囲をどうするか（現在の一時帰国の対象者の範囲と同じ本人・配偶者・子供・孫までとするか、特に必要と認める場合には最大で二親等の血族又は姻族まで対象とできるよう措置しておくかなど）

について、検討する必要がある。

- ・なお、北朝鮮にとどまった拉致被害者等が北朝鮮において受ける治療・医療への支援を希望する場合に、その費用を日本政府が負担することは、助成金が核・ミサイル開発等に転用される可能性を排除できないこと、国交がなく在外公館もない中で実務上の問題があることなどから、現状では困難である。

#### (ii) その他の支援策

- ・この他、本人や本人と配偶者のみ、あるいは本人と一部の子供のみが永住帰国するケースなども想定した場合、親族訪問費用の支援について、制度上は、現在既に設けられている永住意思を表明していない拉致被害者・家族が日本へ一時帰国する場合の費用を支援する枠組みだけでなく、日本に永住帰国した拉致被害者本人等が北朝鮮にとどまった家族を訪問する費用を支援する枠組みについても設けておくことを検討することが適当である。

- ・この場合、(i)の場合と同様に当該支援の対象者の範囲をどうするか、中国残留邦人等について中国在住の養父母訪問費用の支援措置は国の事業としてではなく寄付金により運営される公益財団法人の事業として設けられていることとの整理、支援の要件や頻度をどうするか等について、検討する必要がある。

- ・また、実際にこのような親族訪問費用の支援を行うにあたっては、親族の日朝間の自由往来が保障されていること、北朝鮮にとどまる親族の安全が保障されていること等について、北朝鮮との間で合意しておくことを併せて検討する必要がある。

### (5) 北朝鮮に対する賠償請求の取扱いについて

#### ①これまでの方針

- ・北朝鮮に対する賠償請求の問題は、平成14年に5名の拉致被害者が帰国し、総合的支援策が決定され支援法が制定された時から、議論が行われている。当時は、拉致被害者等に対する支援策について支援型の法律により措置するのか、補償型の法律により措置するのかという基本的な事項を含めて検討されたが、「拉致問題の責任はあくまでも北朝鮮にあり、拉致被害者等の拉致されていた期間中の精神的苦痛等に対する賠償責任は北朝鮮が負うべきである」との考え方から、支援型の法律により措置することが決定され、現在の支援法が立法された経緯がある。したがって、支援法は、拉致被害者等への補償を措置するものではない。

- ・一方で、北朝鮮に対して賠償請求を行ったとしても、①戦時補償問題が未解決の中で北朝鮮が直ちに損害賠償に応じるとは考えがたいこと、②北朝鮮が拉致問題解決を遅らせる口実にするなど安否不明拉致被害者の早期帰国に影響を

与える可能性があること、㊸拉致の全容が明らかでない中で補償の金額を算定することは極めて困難であること、㊹北朝鮮と現金の支払いや金額面で折り合えらることは考えがたいことなど様々な問題があり、実際上はこれを実現することは困難である。

・また、最優先課題はあくまでも「安否不明拉致被害者の帰国」であることから、これまでの方針は、北朝鮮に対する賠償請求については、「最優先課題である安否不明拉致被害者の帰国に与える影響等を考慮しつつ、今後のプロセスの中で検討する」とされてきた。

・平成22年の支援法改正時にも、同じような議論があったが、最終的に同様の整理が行われた経緯がある。

## ②法律上、現実的な観点からの問題

・今回、㊶直ちに拉致問題が全面解決することは難しい状況の下、今後帰国拉致被害者等が退職年齢に達するほか一部家族は後期高齢者に至ること、また、㊷「北朝鮮への損害賠償請求を直ちに行うことは困難であるとしても、将来の北朝鮮に対する経済協力から相殺すべき、あるいは現時点において日本政府が立て替えてほしい」との声があること等を踏まえ、関係省庁課長級WGにおいてこの問題について再度精査を行った。

・しかしながら、北朝鮮に対する賠償請求については、㊸我が国裁判所への訴訟提起、㊹北朝鮮の裁判所への訴訟提起、㊺外交ルートを通じての請求の3つのケースが考えられるが、いずれも法律上、現実的な観点から問題がある。

(注) 北朝鮮に対する賠償請求についての障害

㊸については、未承認国家である北朝鮮の訴訟上の当事者能力、日本での勝訴判決の北朝鮮への現実の執行可能性、準拠法をどうするかという問題及び国際裁判管轄の問題がある。

㊹については、北朝鮮の裁判制度の詳細自体が分からないこと、北朝鮮の司法制度は十分ではないと見込まれることから、現実的にこの方法により拉致被害者等が損害賠償を受けられる見込みは極めて低い。

㊺については、外交保護権を行使した結果、加害国が被害者の国籍国に対して正面から国家責任を認めて損害賠償に応じることは、通常想定されない。

・また、日本政府が拉致被害者等に代位して損害賠償を先行実施し、北朝鮮に対して求償することについても、上記と同様に3つのルートがあるが、いずれも同様の問題がある。

### ③考えられる対応

・②のような法律上の問題点は別にしても、現時点においても①に記載したような実際上の問題点があることから、北朝鮮に対する賠償請求の問題については、引き続き、「最優先課題である安否不明拉致被害者の帰国に与える影響等を考慮しつつ、今後のプロセスの中で検討する」こととせざるをえない。

・この場合、現実的な方策としては、拉致問題の最終決着時に、日本の北朝鮮への経済協力と北朝鮮に対する損害賠償請求権を実質的に相殺すべきとの意見等について、北朝鮮情勢、日朝関係等の全体の流れの中で検討していくことが考えられる。

## 3. まとめ

・政府の支援幹事会においては、「拉致被害者等への今後の支援策の在り方」について、関係省庁課長級WGの「論点整理」をたたき台として、各党におけるご検討の結果も踏まえて、検討を更に進めた結果、以上の通り、現行給付金の取扱い、新たな老後の支援策、新たな拉致被害者帰国に向けた施策を3本柱とする中間報告をとりまとめた。

今後、この中間報告の内容を8月末の概算要求に反映させるとともに、このうち法制化が必要な事項については、与党をはじめ各党のご協力の下に来年3月までに支援法を改正して措置することが必要である。

・今回の中間報告の検討にあたっては、今後想定される新たな拉致被害者等の帰国も見据え、帰国した拉致被害者等が日本で安心して生活できる環境をきめ細かく整備していくことが拉致問題解決のためにも必要不可欠であるとの観点から、様々なケースを想定し、所要の施策を網羅するよう最大限の努力を行った。

しかしながら、今後の北朝鮮の特別調査委員会による包括的全面的調査や日朝政府間協議の更なる進展の結果によっては、現時点では想定できていないケースへの対応が求められることも考えられる。また、予算措置や法制化を本年中に前倒しで行うことが求められる可能性もあり、こうした事態が生じた際にも柔軟に対応できるよう準備を進めておくことが必要である。

・支援幹事会としては、今後とも必要に応じて拉致被害者等への今後の支援策の在り方について検討を進めるとともに、今後新たな拉致被害者・家族の帰国・入国が実現した場合の速やかな支援策の実施に努めてまいりたい。 (以上)