

日朝関係と鳥取県における 北朝鮮との地方間交流

永井 義人

1. はじめに
2. 先行研究の概観
3. 日朝の国交正常化交渉と小泉首相の訪朝
4. 小泉首相訪朝後における片山知事の対応
5. 片山知事による北朝鮮との地方間交流の取り組み
6. 境港市における元山市との地方間交流の取り組み
7. おわりに

1. はじめに

鳥取県の片山善博県知事（当時）は、小泉純一郎首相（当時）訪朝以前の、まだ拉致問題が疑惑として取り扱われていた頃から、北朝鮮との地方間交流を発展させる努力を行ってきた。その取り組みは、境港市が北朝鮮江原道元山市と友好都市協定を締結し、国際交流に取り組んでいたことと関わりがあった。

さらに片山知事は、地方間交流の取り組みについて、地方自治体が国の出先機関ではなく、地方間交流も外交の下請けではないと指摘しており、国のためではなく、地域の利益と発展のためであり、地域の自立に貢献することが基本である、という見解を示している。一方、片山知事は、国民の意識という土台の上に外交があり、地域が動けば国民の意識も変わり、土台も変わり、外交も変わってくるため、地方間交流が国の外交政策を変える可能性がある¹と主張している¹。

さらに片山知事は地方間交流の意義について、「国と国との間に『外交』という太いパイプ一本しかないとなると、もし両国間に何か問題が起これば、その交流は断たれてしまう。一本しかないパイプは詰まりやすい。詰まったパイプは脆くて危険です。しかし、両国間に、地方同士の細いバイパスやパイプがいくつかあれば、そのうちのひとつが詰まっ

1 片山善博・釘持佳苗『地域間交流が外交を変える 鳥取－朝鮮半島の「ある試み」』光文社、2003年、157-159頁。

たとしても、ほかのパイプは存在する」ので、交流の糸口は残るという見解を示し、地方間交流が間接的に外交を補完する役割もあると指摘する²。すなわち、鳥取県における国交のない北朝鮮との地方間交流の取り組みは、まさに片山知事の主張に沿うものであった。

本論文の課題は、2002年の小泉首相の訪朝後、拉致問題が疑惑から事件へ転換し、国内世論の反北朝鮮感情が高揚するなかで、鳥取県や境港市が取り組んできた北朝鮮との地方間交流が中断することに至った過程を明らかにすることである。

2. 先行研究の概観

本論文は自治体外交に関する研究であり、国交のない国との地方間交流をとり上げている点が特色である。自治体外交に関する先行研究については、古川浩司、市岡政夫、プルネンドラ・ジェインらの研究がある。

古川は、日本の国境地域において、経済交流をめざしている地方自治体の国際交流に焦点を当て、地方自治体主導の国際政策の確立に向けた取り組みについて研究している。古川は、地方分権改革のもと、国から地域への支援が削減されるなかで、対岸諸国と結びつくことを通じて地域の自立に不可欠な資源を獲得しようとする動きも現れ、地域主導の自治体外交を進めている地方自治体の動きが注目されている、と主張している³。

市岡は、国内で先駆けて環日本海構想に取り組んできた新潟市の国際交流をとり上げて、自治体外交の実態や課題について研究している。市岡は、自治体外交について、国の外交を補完するという視点からだけで評価を行う国の態度には問題があると指摘し、あくまでも自治体外交は、取り組みを進めている地方自治体、あるいは住民のためでなければならない、と主張している⁴。

ジェインは、日本の外交分野において、新たな主体となっている地方自治体の役割を分析しており、鳥取県と北朝鮮との地方間交流について、地方自治体が自治体外交を主体的に取り組むことによって、国家レベルと自治体レベルの間における影響力の流れが逆流し、日本における政治システムのトップ・ダウン型の意思決定構造が挑戦を受けることになる、と主張している⁵。

これらの先行研究は、自治体外交について、地方自治体が主体となり、地域の自立のために行われるべきであるという立場に立っている。鳥取県や境港市は、自治体外交の取り

2 片山・釵持、同上書、145-146頁。

3 古川浩司「国境地域の挑戦－自治体主導の「国際政策」にむけて」岩下明裕編『日本の国境・いかにこの「呪縛」を解くか』北海道大学出版会、2010年、149-177頁。

4 市岡政夫『自治体外交－新潟の実践・友好から協力へ－』日本経済評論社、2000年。

5 プルネンドラ・ジェイン（今村都南雄監訳）『日本の自治体外交－日本外交と中央地方関係へのインパクト－』敬文堂、2009年。

組みが地域の活性化につながるという認識をもって、環日本海交流を通じた地方間交流の発展をめざしてきた。日朝間については、地理的に近接しているにもかかわらず、国交がなく、国家間の交流が困難なため、地方間交流の取り組みが注目されてきた。そのなかにおいて、鳥取県や境港市が取り組む北朝鮮との地方間交流に関する先行研究は、内藤正中、田村達久らの研究がある。

内藤は、1990年代前半の鳥取県と北朝鮮との交流について研究しており、鳥取県が北朝鮮と特別な関係をもっているわけではなく、国連開発計画（UNDP）が取り組んでいる図們江開発計画を背景として、環日本海交流を進めていく上で北朝鮮を除外するわけにはいかなかった、と主張している⁶。すなわち、鳥取県における北朝鮮との地方間交流は、環日本海交流の一環として取り組まれたものであった。

田村は、国交のない国との自治体レベルにおける交流について、境港市と元山市との友好都市協定の締結までの経緯や、交流内容とその成果を調査し、両市の交流に関する将来の可能性について考察している。田村は、境港市と元山市との交流が単純な2都市間の交流にとどまらず、境港市が友好都市提携をしている中国琿春市との交流も絡めた構想であり、この構想の実現のためには、国家間における課題の解決という大きな障害が立ちはだかっていることを境港市は認識している、と指摘する⁷。

つまり、鳥取県や境港市は、北朝鮮との地方間交流について、環日本海交流を通じた自治体外交として、国家間の対立が生じやすいことを認識しながら、反北朝鮮感情を抑制し、取り組んできた。こうした状況を踏まえ、本論文においては、国家間の対立が地方間交流にとって阻害要因になるという立場に立って、こうした阻害要因に対して、鳥取県や境港市がどのように対応してきたのかということに焦点を当てて分析している。

3. 日朝の国交正常化交渉と小泉首相の訪朝

現在においても、日朝間に国交はない。だが、これまでも国交正常化に向けた取り組みが行われてきた。1990年9月には、金丸信自民党元副総理や田辺誠社会党副委員長（当時）らの代表団が訪朝し、自民党・社会党・朝鮮労働党が、①日朝は、できるだけ早い時期に国交を樹立する、②日本政府は、過去の日本の朝鮮半島に対する植民地支配だけでなく、戦後45年間朝鮮人民が受けた損害について、謝罪し、償うべきである、③国交樹立のための政府間交渉が、11月中に開始されるよう政府に強く働きかける、という三党共同宣言を発表した。

6 内藤正中「朝鮮民主主義人民共和国」鳥取女子短期大学北東アジア文化総合研究所編『鳥取県の環日本海交流』富士書店、1996年、83-109頁。

7 田村達久「「国交のない国」との自治体レベルの交流」『都市問題』（東京市政調査会）第96巻第8号、2005年8月、20-24頁。

こうして、1991年1月に第1回目の交渉が平壤で開かれた。日本は、日本と朝鮮半島との間で過去の一時期に不幸な関係があったことは残念である、と遺憾の意を表明した。だが、日本は、三党共同宣言に拘束されず、賠償や補償を行うことは受け入れられない、と主張した。一方、北朝鮮は、①日本側の謝罪は、国交正常化の際の外交文書に明記する、②植民地支配の時代については、交戦国間に適用される賠償と請求権の双方で補償する、③戦後45年間についても補償する、ことを要求した。

1992年11月に第8回目の交渉が行われた。ところが、「李恩恵」問題に関する協議において、北朝鮮が協議の打ち切りを宣言した。その後、7年半の中断を経て、2000年4月に第9回目の交渉が再開された。この交渉再開の契機は、1999年12月に訪朝した村山富市元首相を団長とする超党派代表団と朝鮮労働党との会談だった。双方は会談の成果を盛り込んだ共同発表を行い、それぞれが自国の政府に国交正常化の会談の早期開催を促すと表明した。また、拉致問題については、日本が、「この問題は国交正常化に当たり、避けて通れない。北朝鮮は今年3月、北京で開かれた日朝赤十字会談で調査開始を表明したが、さらに誠実に対応してほしい」と要請した。北朝鮮は、「拉致という表現には、根底に敵視政策がある。『行方不明者』の調査には、人道的見地から協力する」と約束した。

2000年8月には第10回目の会談が開かれ、過去の清算と拉致問題が論点になった。日本は、補償をあらためて拒否するとともに、日韓国交正常化を例に挙げて、経済協力方式による解決を提案した。これに対して北朝鮮は、接点を見出すため努力したいと回答した。拉致問題について、日本は、「この問題が解決しなければ、日朝正常化のための条約は、国会で承認されない」と主張し、拉致問題は日本にとって、北朝鮮との国交正常化に当たり、避けて通れない問題であることを強調した。これに対して北朝鮮は、「北朝鮮には拉致は存在しない」と反論し、「行方不明者としてなら調査する」と回答した⁸。

北朝鮮にとって、日本との交渉を進展させるためには、従来の対日アプローチでは挫折することが目にみえていた。そのため北朝鮮は、金正日体制の維持のみに固執し、外交当局主導の対日アプローチを展開した。その結果、2002年8月末に日朝間で外務省の局長級会談が行われ、最終的に小泉首相の訪朝が決定し、史上初の日朝首脳会談が行われることになったのである⁹。

2002年9月17日に小泉首相は、安倍晋三官房副長官（当時）、田中均外務省アジア大洋州局長（当時）とともに訪朝した。到着後、田中局長は、「横田めぐみ以下拉致被害者8名死亡、5名生存、2名入国の記録なし」と書かれたリストを北朝鮮側から手渡された。この内容は事前に知らされていなかったといわれている。

8 奈佐忠彦「日朝国交正常化交渉の軌跡」吉田康彦・進藤榮一編『動き出した朝鮮半島－南北統一と日本の選択』日本評論社、2000年、223-238頁。

9 福原裕二「北東アジアの中の北朝鮮」宇野重昭編『北東アジア学創成に向けてⅡ』鳥根県立大学北東アジア学創成プロジェクト、2005年、85頁。

事情を知った安倍官房副長官は、小泉首相に対して、金正日総書記（当時）から謝罪がない限り、平壤宣言に署名せず、帰国するよう進言した。結局、金総書記は拉致を認め、「遺憾なことであったことを率直にお詫びしたい」と謝罪したものの、「1970年代から80年代初めまで特殊機関の一部が妄動主義・英雄主義に走ったため」であり、自分は知らなかったと責任回避の釈明をした¹⁰。

その後、10月15日に5人の拉致被害者が帰国した。その翌日、北朝鮮問題を担当していたジェイムズ・アンドリュー・ケリー米国務次官補（当時）は、北朝鮮がアメリカとの協議の場で核兵器開発を継続していることを認めた、と公表した。これを契機に国際社会の関心は北朝鮮の核開発問題へ急速にシフトした。北朝鮮は、核再処理施設を稼働させ、核拡散防止条約脱退を宣言するなどの瀬戸際外交を展開するようになった¹¹。

4. 小泉首相訪朝後における片山知事の対応

小泉首相の訪朝後、拉致問題が疑惑から事件へ転換し、国内世論の反北朝鮮感情が高揚したために、日朝の国交正常化は進展せず、拉致問題も解決しなかった。片山知事は、小泉首相の訪朝直前の2002年8月30日に、「いろんな懸案事項がある中、首脳同士が会談し、解決を目指すのはいいこと。大いに期待している」と述べ、「拉致問題が国民としては、一番重要で、早期解決に努力いただきたい。日本側に対する課題も真しに受け止めてほしい」と拉致問題の解決を日本政府に対して求めていた。さらに片山知事は、パイプができて外交がうまくいくようになれば、地方間交流にも弾みがつくため、鳥取県にとっても、この訪朝はメリットがあるという見解を示している¹²。

この発言からもわかるように、小泉首相の訪朝前においては、日朝首脳会談によって、拉致問題が解決され、日朝の国交正常化が進展するかもしれないという期待感が示されていた。そのため、小泉首相の訪朝は、鳥取県と北朝鮮との地方間交流の発展に寄与するものであると捉えられていた。

小泉首相の訪朝後、2002年9月24日の鳥取県議会において、片山知事は、北朝鮮との交流について、「近い国であり、歴史的に非常に関係の深い地域、国でありながら国交がないという不自然で不正常な状態というのは、なるべく早く改善されなければならない」と述べ、日朝の国交正常化を早急に進めていくべきであると主張している。その上で片山知事は、「そのためにはやはり相互理解、相互に信頼できる間柄になるということが不可欠であります。その場合に、我が国にとりましては拉致問題というのは決して避けて通れ

10 吉田康彦『「北朝鮮」再考のための60章－日朝対話に向けて』明石書店、2008年、232頁。

11 飯島勲『小泉官邸秘録』日本経済新聞社、2006年、151-152頁。

12 『日本海新聞』2002年8月31日。

ない、すなわち北朝鮮という国に対して理解をし、信頼をする前提として、拉致問題の解決というのが避けて通れない課題である」という見解を示している。

拉致問題について片山知事は、「そもそも拉致というのは、我々の一般用語で言いますと誘拐事件であります。誘拐略取であります。立派な刑法犯であります。この犯罪について、どういう状態であったのか、犯人はだれなのか、その犯人はどのような形で処分、その他の罰を受けたのか、受けるのか、刑法犯に伴って被害を受けた方に対する補償はどうなるのか、その点について日本国政府はきちっとした態度を示すべきであります。外国の特務機関がやったことだから、日本の国内刑法とは関係ない」ということは決してないと主張し、あくまで北朝鮮の特務機関が行った刑法犯であるという認識を示し、法治国家としての適切な対応を日本政府に対して求めている。

さらに、今後の北朝鮮との交流について片山知事は、政府間の交渉を見守りながら、独自の地方間交流というものを模索しながら、両国間の相互理解と信頼につながるような努力を続けていきたいと述べている¹³。これらの発言が、小泉首相の訪朝直後のものであり、拉致問題が疑惑から事件へ転換し、日本国民の反北朝鮮感情が高揚した状況を踏まえたと注目すべき発言である。

ところで、鳥取県に関係する拉致事件としては、2006年11月に日本政府が、「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」に基づいて拉致事件として認定した米子市の松本京子さんの事件がある。事件自体の発生は、1977年10月まで遡り、2001年3月に「朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会（通称救う会）」が、拉致の可能性を含めた5名について再調査を警察庁に要請し、2004年1月に拉致被害者の家族が容疑者不詳のまま、所在国外移送目的略取誘拐容疑で米子署に告訴状を提出したものである。

また、他にも民間団体である「特定失踪者問題調査会」が調査を行い、北朝鮮による拉致の可能性を完全に排除することはできない失踪者を特定失踪者とし、関係者の同意がある人のみ公表され、その特定失踪者は県内に3名存在する。

鳥取県では、拉致問題が人権問題として扱われており、人権局人権・同和対策課が所管し、①国への要望活動、②啓発活動、③帰国後の支援、④家族への支援、を主な取り組みとして行っている。ちなみに、新潟県の呼びかけにより発足した拉致問題の早期解決をめざす「拉致問題に関する地方自治体ネットワーク」に、2009年6月時点で加盟している19都道府県のなかで、拉致問題を所管している部署をみると、国際交流を所管する課が8道県、福祉厚生を所管する課が6県、総務を所管する課が3都県、人権を所管する課が鳥取県と福井県の2県であった。

この数字をみてもわかるように、拉致問題に関係する都道府県の多くが、拉致問題を日

13 鳥取県議会 平成14年9月定例会、2002年9月24日。

本と北朝鮮との外交問題あるいは国際問題として捉えており、鳥取県のように拉致問題を人権問題として明確に位置づけて取り組んでいる地方自治体は少数である。特に鳥取県は、北朝鮮との地方間交流に取り組んでいた地方自治体であり、拉致問題について、人権問題を所管する課に担当させたことは、北朝鮮との地方間交流と拉致問題が異なる問題であるという見解を示した片山知事の考え方が明確に表われている。

こうした考え方について、片山知事は、拉致被害者の家族に対して同情を示しつつも、日本と北朝鮮との関係について、「必要な情報を双方が提供できるような関係を作っていくことが必要。政府として功を焦らず、冷静、現実的に対応いただきたい」と述べ、拉致問題によって反北朝鮮感情が高揚する状況を危惧するような発言をしている¹⁴。

さらに片山知事は、日朝の国交正常化について、拉致問題の状況を調査し、その責任の所在を明らかにして、北朝鮮も変わった、わかりやすい国になったと誰もが認めるようになってからにすべきである、という見解を示している。片山知事は、その理由について、北朝鮮にはマスメディアや世論が存在せず、平壤宣言にも「拉致」ではなく、「日本人の生命の安全に関わる事項」という表現が使われているため、北朝鮮の国民は拉致の経緯がわからず、なぜ日本が両国の交流を拒もうとするのか理解できない状況にあり、このような認識の差があるなかでの国交正常化は無理であると説明している¹⁵。

5. 片山知事による北朝鮮との地方間交流の取り組み

片山知事は、日朝の国交正常化が簡単にできることではないと認識した上で、北朝鮮との地方間交流に取り組んできた。こうした北朝鮮との交流について、1991年に策定された「鳥取県国際交流推進ビジョン」において、地理的、歴史的に関係の深い日本海対岸諸国との交流を進めて、鳥取県の活性化をはかることが重要であると記載されており、この対岸諸国のなかに、中国、ソ連、韓国とともに、北朝鮮も含まれていた¹⁶。この計画のなかに、北朝鮮が含まれていた要因は、境港市と元山市との結びつきが深かったためである。

その後、鳥取県は、1996年10月に「鳥取県国際交流・協力推進ビジョン」を策定し、そのなかで、北朝鮮は政情不安定な状態が続いているが、環日本海交流圏のなかで重要な位置を占めており、国際平和の観点からも交流の輪に加わることを促す必要がある、とい

14 『日本海新聞』2002年9月18日。

15 片山知事は、小泉首相の訪朝について、何十年も不正常的な状態が続いている日朝関係はいつか誰かが手をつけねばならない問題であったとして高く評価している。その上で片山知事は、外務省が国民の知らないうちに物事を決める傾向をもっており、世論とともに進める外交に慣れていないと指摘し、日本政府の外交のあり方を批判している。片山・釵持、前掲書、135-138頁。

16 鳥取県『鳥取県国際交流推進ビジョン－21世紀を目指して世界にはばたく鳥取県づくり－』1991年3月。

う認識を示した。また、鳥取県は、境港市と元山市との国際交流についても、日朝関係にとって先駆的な試みであると評価している¹⁷。すなわち、鳥取県と北朝鮮との地方間交流は、都道府県レベルの取り組みと市町村レベルの取り組みが密接に関連して進められてきたものであるといえる。

ちなみに、鳥取県では、西尾邑次県知事（当時）が4期、1983年から1999年まで務め、その後を片山知事が2期、1999年から2007年まで務めた。したがって、1980年代、1990年代は西尾知事が、2000年代前半は片山知事が鳥取県政を担ったことになる。1991年に片山知事は、鳥取県の総務部長になり、鳥取県の将来像というもののをにらんで、世界情勢の変化、特に東アジア地域の情勢の変化を踏まえ、対岸諸国と日本海を挟む人や物の交流が鳥取県のこれからの大きな課題であるとして、環日本海時代の拠点づくりを提案している。こうした経緯もあり、片山知事は、鳥取県の国際政策に、1990年代から大きく関わり、県知事に就任してからも、基本的に西尾知事の政策を踏襲した。片山知事は、官僚出身の改革派知事として、県政全般に関して指導力を発揮しており、鳥取県の国際政策における片山知事の影響力も非常に大きかった。

北朝鮮との経済交流について、片山知事は、経済交流をするのは民間の企業であり、行政がひとりよがりにならぬことをやったり進めたりするということは避けたいが、県内の企業と北朝鮮との投資も含めた経済交流の可能性については研究してみたい、と述べている。鳥取県の国際政策は、北朝鮮との交流だけに限らず、民間主導の交流をめぐしており、行政はあくまでも、それを支援するという方針であった。また、片山知事は、北朝鮮との交流について、自由にアクセスできないため、リスクも非常に大きい、という見解も示していた¹⁸。

2000年8月に片山知事は、中国を経由して北朝鮮に入国した。都道府県知事として初めての訪朝であり、その目的は、11月に米子市で開催される環日本海圏地方政府サミットに北朝鮮の羅津・先鋒経済貿易地帯のオブザーバー参加を要請するためであった。鳥取県は、境港を経由する環日本海航路の実現をめぐっており、日本海に面するこの地帯の拠点性に注目していたのである¹⁹。

片山知事は、羅津港との定期航路の開設によって、中国吉林省との交易なども実現可能になり、環日本海圏全体の発展に大きく寄与し、今後の北朝鮮国民の生活の安定にもつながり、日本の平和と安定にも貢献することになる、という見解を示している²⁰。つまり、鳥取県と北朝鮮との地方間交流が、北東アジア地域の発展につながり、それが北朝鮮のためにもなり、結果的に日本のためにもなるという発想であった。

17 鳥取県総務部国際課『鳥取県国際交流・協力推進ビジョン』1996年10月。

18 鳥取県議会 平成12年6月定例会、2000年7月7日。

19 『日本海新聞』2000年8月8日。

20 鳥取県議会 平成12年9月定例会、2000年9月20日。

この要請に対して、羅津・先鋒市の金秀悦人民委員会委員長は、中央政府の許可が得られたら、サミットに参加する意向を示した。また、金委員長は、境港と環日本海諸国を結ぶ環日本海定期航路の開設についても関心を示し、羅津港の取扱量を増やし、国際化させることにより経済発展につなげるため、境港のポートセールスにも興味を示した²¹。

ところが、北朝鮮中央政府の判断により参加が見送られ、サミットで採択された「米子宣言」のなかで北朝鮮の参加を引き続き要請するという合意文が盛り込まれた。参加地方政府の代表が北朝鮮の参加を望む背景には、国連開発計画（UNDP）が取り組んでいる図們江開発計画がある。この計画は、北朝鮮、中国、ロシア連邦の3カ国が国境を接する図們江流域に大型工業団地などをつくり、外国企業を誘致して輸出基地にするというものであり、羅津・先鋒市は、中央政府から経済特区の指定を受け、貿易港を備えている。

サミットでは韓国江原道の金振旻知事（当時）が、環日本海諸国の協力によって、経済や文化の繁栄をめざす「黄金の六角計画」を提唱した。この計画は、鳥取県、韓国江原道、中国吉林省、モンゴル中央県、ロシア連邦沿海地方、北朝鮮地方政府の6地方政府の多国間協力により、各拠点都市に各国の製品の取引や輸出入の交渉を行う交易センターを設立し、経済交流を促進しようという構想であり、将来への発展の可能性が「黄金」という表現に込められている。金知事は、「一つの国の地方政府が参加しただけでサミットの相乗効果は失われてしまう。北朝鮮には参加することが利益になると認識してもらいたいし、将来は参加が可能になると信じている」と北朝鮮参加の期待を表明している²²。

また、2002年5月には、鳥取県が、平壤で行われた「国際見本市2002」に県内企業を参加させ、鳥取県は日本で最初に参加した地方自治体になった。片山知事は、この参加について、北朝鮮が国家間コミュニティへ参加するために力を貸す機会であると考えたのである²³。

鳥取県は県内企業2社とともに参加し、県関係のブースにおける商談は、延べで約70件であり、大盛況であった。片山知事は、「北朝鮮は近い将来、環日本海交流の輪の中に入ってくると思う。今から布石を打っておきたい」と述べており、「国際見本市2002」への参加は、将来における鳥取県と北朝鮮との経済交流の可能性を探る目的もあった。

県関係のブースに出展したのは、貿易海運業とリサイクル関連業の企業であった。北朝鮮側は、水産物の輸出に高い関心を示した一方、北朝鮮のエネルギー事情を反映して、タイヤチップや再生リサイクル固形燃料の輸入に興味をもって商談に参加した²⁴。ちなみに、この「国際見本市2002」は、北朝鮮の貿易促進機関である「朝鮮国際展覧社」の主催で年に1回開催され、5回目であった。鳥取県は、日本の大手商社などをつくる北朝鮮との

21 『日本海新聞』2000年8月11日。

22 『日本海新聞』2000年11月11日。

23 ジェイン、前掲書、236頁。

24 『日本海新聞』2002年6月27日。

経済交流の窓口である「東アジア貿易研究会」を通じて出展している²⁵。

片山知事は、「可能な範囲内で北朝鮮との交流を模索し、できれば公式に訪問したい」と述べ、「国際見本市2002」に参加することが、境港市と元山市との交流を後押しすることになり、交流が近い将来に開花することを考えると、この時期の参加に意味があるという見解を示している²⁶。

さらに、2002年5月に片山知事は、8月に中国吉林省で開催される環日本海圏地方政府サミットに北朝鮮の参加を要請する目的で再訪朝する考えを表明した。また、片山知事は、5月に訪朝した米井悟県議会議員（当時）に朝日友好親善協会の宋浩京会長（当時）宛ての親書を託し、宋会長から「障害がないので日程を関係者の間で詰めてほしい」と返答を受けていたことも明らかにした²⁷。在日本朝鮮人総連合会県本部常任委員会の朴井愚委員長も、「日朝の地域間交流には大賛成する。政府間の問題は国に任せ、東海（日本海）を挟んだ地域同士で平和を築いていきたい」と述べ、県知事訪朝の後押しを約束した²⁸。

こうして、2002年7月に片山知事は二度目の訪朝を行い、平壤入りした。片山知事は訪朝目的について、環日本海圏地方政府サミットに対する北朝鮮咸鏡北道の参加要請とあわせて、「いろんな分野で地域間交流を促進したいと考えており、中央のレベルでも後押しをしていただきたいと伝えに行く」と説明している。咸鏡北道は、北朝鮮最大の鉄の生産地であり、水産物の生産にも力を注いでおり、羅津・先鋒市には貿易港がある。片山知事は、ロシア連邦沿海地方や中国吉林省と近く、環日本海時代の拠点づくりを進める上で重要な位置を占める地域であると評価している²⁹。

片山知事は、境港と咸鏡北道の羅津港との定期航路開設に向けた双方の協力を提案し、県・道レベルの地方間交流を進めていく考えを示し、「互いに行き来する事実上の交流から進めようと申し上げた。日朝の国民間には価値観や歴史観に大きな隔りがあることを認識し、相互理解、相互信頼へと向かっていきたい」と表明した³⁰。この提案に対して、朝鮮対外文化連絡協会の文在哲委員長代理（当時）は、境港市と元山市との10年間にわたる交流を高く評価するとともに、引き続きの鳥取県の支援を依頼し、県・道レベルでの交流の重要性についても片山知事の意見に賛同する、と回答している³¹。

帰国後の記者会見で片山知事は、宋会長や文委員長代理との会談について、「順調にいけば、参加が進むのではないかという感触を得た。宋会長は『大変いい考え。大いに研究

25 『朝日新聞』2002年5月2日。

26 『産経新聞』2002年5月8日。

27 『日本海新聞』2002年5月14日。

28 『日本海新聞』2002年5月25日。

29 『日本海新聞』2002年7月30日。

30 『日本海新聞』2002年8月6日。

31 鳥取県国際課『鳥取県朝鮮民主主義人民共和国友好親善訪朝団の結果について』2002年8月。

したい』とコメントされ、北朝鮮が参加の意義を十分理解されたと思う」と報告した³²。

ところが、小泉首相の訪朝後、今後の北朝鮮との交流について、政府間の交渉を見守りながら、独自の地方間交流というものを模索し、両国間における相互の理解と信頼につながるような努力を続けていきたい、という片山知事の見解が示されていたにもかかわらず、実際には、北朝鮮が拉致の事実を認めたことにより、鳥取県は、北朝鮮との地方間交流を中断しており、予定していた平壤での「国際見本市 2003」への出展も行っていない³³。

鳥取県と北朝鮮との地方間交流は、片山知事のイニシアティブによって進められてきた。鳥取県は、日朝間の外交を補完するために地方間交流を進めてきたわけではなく、境港市と元山市との交流、特に経済交流の発展などによって、地域の活性化をはかることが重要な目的であった。

しかし、小泉首相の訪朝時点において、鳥取県による一方的な取り組みが行われていただけで、具体的な地域益は生じておらず、北朝鮮との相互交流を可能にするだけの基盤が構築されていなかった。その結果、片山知事が交流の継続を模索したいという見解を示していたにもかかわらず、国内世論における反北朝鮮感情の高揚の影響を受けて、鳥取県と北朝鮮との地方間交流は中断せざるを得ず、片山知事の試みは失敗に終わった。

6. 境港市における元山市との地方間交流の取り組み

鳥取県が北朝鮮との地方間交流の発展をめざした要因は、境港市と元山市が友好都市協定を結び、国際交流に取り組んできたためである。境港市議会は、1972年12月に日朝友好親善促進決議を行った。その決議において境港市は、日本政府に対して積極的姿勢をもって北朝鮮との友好親善を促進するように求めていた³⁴。境港市による北朝鮮に対する取り組みは、対岸諸国との貿易振興の一環であり、環日本海交流を先取りしたものであった。

境港市と元山市との交流は、1896年に境港が外国貿易港の指定を受けた後に両地域間を結ぶ航路が開設された明治期にまで遡る。境港市と元山市が友好都市協定を締結した背景には、日朝友好促進議員連盟が各界の代表を伴って、1979年から1991年までの間に7回の訪朝団を送り、さらに、日朝友好協会、日朝友好青年交流会、境港日朝物産を発足させ、安田貞栄境港市長（当時）や西尾知事も金日成主席（当時）や元山市長に親書を送るなど、友好親善に取り組んできたことがあった。

1991年に、第7次訪朝団と朝鮮労働党中央委員会の金容淳書記（当時）は、友好都市協定について基本的合意に達した。その後、境港市議会在が、1992年3月に元山市との友

32 『日本海新聞』2002年8月6日。

33 北朝鮮との国際交流に関するアンケート調査に対する鳥取県文化観光局交流推進課からの回答、2011年6月1日。

34 境港市『境港市35周年史』1991年3月。

好協定促進要望決議を行い、朝鮮対外文化連絡協会と協議を重ね、5月に市議会議員や水産関係者など14人の訪朝団を組織し、元山市において調印式が行われた。その協定書には、①両市が相互の合意に基づき代表団を派遣する、②必要に応じて親善交流を行う、③両市の関係機関との間で経済、文化、体育など各分野において必要な資料の交換を奨励する、という内容が盛り込まれた³⁵。

境港市議会では、この友好都市協定について、北朝鮮の国家体制や対外政策に対する反発による協定締結反対の意見が一部の議員から出されている。その反対意見の趣旨は、国交のない国家間の友好都市協定について、平和五原則（領土の主権尊重、不侵略、内政不干渉、平等互惠、平和共存）の立場を堅持することが重要であり、相互交流もこれから積み重ねるといった段階のため、市民の合意も得られていない、というものであった。この反対意見に対して、黒見哲夫境港市長（当時）は、ボーダーレス時代において、地方間交流が可能になっており、経済交流について、難しい状況にあるため、文化やスポーツ交流から始めたい、と主張している。また、黒見市長は、市民の合意について、市議会の意思を尊重することで得られると説明し、協定締結に理解を求めている³⁶。

協定締結当時の境港市議会議長が元山市とつながりをもっており、それが協定締結を促進する要因になった。ところが、協定を締結したものの、境港市が元山市の連絡先の電話番号を知らないなど、直接的なやり取りができず、北朝鮮側の窓口となる朝鮮対外文化連絡協会が介在し、この協会を通じて連絡を取り合うという状況であった。当初の交流目的は、国レベルにおける漁業調整が進まないなかで、日本海の漁場を確保して地元の漁業者を守るために、地方自治体の立場で漁業問題の解決に取り組むことであった。だが、近年における交流の成果としては、境港市の基幹産業である水産加工業のなかでベニズワイガニの漁獲高が減少傾向にあり、その不足分を北朝鮮やロシア連邦からの輸入に依存しているため、加工原料を確保するという経済交流が重要な成果になっていた³⁷。

1992年5月に友好都市協定が締結されたにもかかわらず、1993年、1994年と交流が中断した。その背景には北朝鮮の核開発疑惑の問題があった。日本政府は制裁措置をちらつかせながら、強硬な姿勢をとったため、日朝間が緊迫した情勢になった。そこで、黒見市長は市議会において、日本政府に対して平和的解決を求める要望書を日朝友好貿易促進日本海沿岸都市会議に提案したことを表明し、市議会においても、日本政府に平和的解決を求める意見書が採択された。このときは、米朝が合意したことにより、再び交流の展望が開かれ、1995年8月には、黒見市長が3年ぶりに元山市を訪問し、11月には、元山市の代表団が境港市を訪問した³⁸。

35 境港市『新修境港市史 本文編』1997年10月。

36 境港市『平成4年3月定例市議会会議録』1992年3月。

37 田村、前掲書、20-24頁。

38 内藤、前掲書、107-108頁。

小泉首相の訪朝直前である2002年6月の市議会において、黒見市長は、元山市との交流について、代表団の相互訪問や青少年交流、港を活用した経済交流など、地方間交流が国家間の緊張を緩和するとともに、境港市の国際化や地域の活性化に貢献していると評価し、国交がなくても、環日本海地域の共同発展のために努力したい、と表明している。また、黒見市長は、鳥取県との連携について、片山知事の積極的な思いなど県の姿勢を歓迎するとともに、情報を共有し、交流の発展に取り組みたいという見解を示している³⁹。つまり、黒見市長も、片山知事と同様に、境港市と元山市との地方間交流が、境港市の発展に寄与するだけではなく、環日本海地域の発展に貢献するという認識をもって取り組んできたのである。

2002年9月の日朝首脳会談を受けて、境港市議会は、日朝の国交樹立促進を求める意見書を提案し、可決した。その内容は、「日朝平壤宣言では日朝の過去の問題や懸案事項を解決し、実りある政治、経済、文化的関係の樹立が北東アジア地域の平和と安定に寄与するという共通認識が確認されている。国交正常化交渉が再開される中で早急に国交樹立が促進されるよう強く要望する」となっている。境港市議会は拉致問題にも触れ、「被害者の家族を思う時、哀惜の情を禁じえない。今後さまざまな課題があるが、1日も早く解決されるよう望む」と拉致被害者の家族に対して同情を示している。意見書の提案理由を説明した水沢健一市議会議員（当時）は、「国交が正常化していたら拉致や不審船問題は起きていない。11回も訪朝し、厳しい食料問題などを私たちは見ている。このままではいけないという思いは強い」と指摘している⁴⁰。

下西淳史市議会議員（当時）は、小泉首相の訪朝について、「これまでの北朝鮮の固いガードから考えると、金正日総書記が拉致事件について卒直に認めた点に驚いた」と述べ、「境港市と元山市との交流にも幅が出てくるのではないか」という期待を表明している⁴¹。小泉首相訪朝後の対応をみると、境港市は、日朝の国交正常化が拉致問題などの課題を解決するために優先されるべきである、と認識していることがわかる。

実際には、境港市と元山市との交流は、小泉首相の訪朝以降中断されていた。だが、境港においては北朝鮮の入港数が非常に多かった。境港市の幹部職員は、「国同士が抱える緊張した現実・現状が緩和され、地域間交流が再び活発になることを待っている」と話している⁴²。ちなみに、2003年中に境港に入港した北朝鮮船籍の貿易船は、全国最多の409隻（延べ数）で全国の入港数の4割を占めていた。全国の入港数が減少していたにもかかわらず、境港だけは、前年比で77隻増加しており、境港へ集中していた⁴³。

39 境港市議会 平成14年6月定例会、2002年6月10日。

40 『日本海新聞』2002年9月21日。

41 『日本海新聞』2002年9月18日。

42 『日本海新聞』2003年6月14日。

43 『日本海新聞』2004年2月29日。

ところが、2004年に、対北朝鮮制裁を想定した特定外国船舶入港禁止法案が国会に提出される見通しになった。黒見市長は、法律が運用されると大きな打撃を受けると懸念を示す一方、今後の対応について、情勢を見守ることが適切であると判断している。さらに、油流出事故に備えた保険契約を船舶に義務づける国際海事法案も国会に提出される見通しになり、北朝鮮の船舶は加入率が低いため、境港が痛手を受けると思われた。これについて、黒見市長は、「規制法は国家として安全が守られるようにという政治判断であり、いけないとは言えない。法律の運用で大きな打撃を受けるが、解決は別の方法を考えるべき。業界も十分承知していると思う」と述べ、国の方針を受け入れざるを得ないという見解を示した⁴⁴。

黒見市長は、2004年3月の市議会において、拉致問題によって境港市が非難されていることについて、「今はただ平和的に解決が図られることを、一日も早くそういった時期が来ること」を願うと述べている⁴⁵。だが、黒見市長は、2004年5月に体調を崩し、6月に辞職、7月には、境港市の総務部長を務めていた中村勝治市長が就任した。

その後、拉致被害の解決を求める「未帰還者全員救出を目指す境港大会」が2005年2月に境港市で開催され、拉致被害者の家族らが北朝鮮に対する経済制裁の発動を訴えた。その大会において挨拶した中村市長は、「家族の心痛を察するといたたまれない」と同情を示しつつも、北朝鮮に対する経済制裁の発動については、「この地に暮らす人々の生活を守るのも行政の責務である」として苦しい胸の内を述べている⁴⁶。

2006年7月に境港市議会は、北朝鮮のミサイル発射問題について、国に厳正な対処を要望することを決め、「環日本海諸地域と積極的に交流を進め、地域の平和と共同的発展を念願してきた境港市としては深い憂慮の念を禁じえない」と北朝鮮を非難した⁴⁷。鳥取県漁業協同組合の伊藤美都夫組合長（当時）は、「安全操業が脅かされた。狂気のさただ」と北朝鮮を非難し、日本政府が経済制裁などの対抗措置を取った場合について、ベニズワイガニ加工の原料調達の問題で、日本船の休漁期が従来より延長され、北朝鮮の輸入が止まれば加工業界にとっては大きな影響があると憂慮しつつも、「業界全体として耐えなければならない」と述べている。また、地元の水産関係者からは、「原料不足の中でカニが入らなければ困るが、拉致事件もあって大きな声で言えない」と嘆く声もあった⁴⁸。

2006年10月には、境港における対北朝鮮貿易が転換期を迎えた。加工食品原料の原産地表示義務化が始まり、境港のベニズワイガニ加工業界において、北朝鮮からの輸入を取

44 『日本海新聞』2004年3月12日。

45 境港市議会 平成16年3月定例会、2004年3月11日。

46 『日本海新聞』2005年2月28日。

47 『日本海新聞』2006年7月13日。

48 『日本海新聞』2006年7月6日。

り止める動きが生じたためである。これについて、境港水産振興協会は、「拉致問題などで国民感情は極めて悪く、境港の魚、加工品に対する消費者イメージが悪化すれば由々しきことになる」ためであると説明している⁴⁹。

さらに、北朝鮮の核実験実施の発表によって、元山市との友好関係の見直しを検討していた境港市は、日本政府による経済制裁の閣議決定を受けて、ついに友好都市協定を破棄すると表明した。この決定について、中村市長は、「日本国内から、北朝鮮の都市と唯一友好都市盟約を結ぶ本市に対し多くの非難が寄せられてきたところであるが、そのような中であっても、本市においては、長い交渉の年月と労苦を重ねて実現した友好関係を守るべく懸命の努力を続けてきた」と述べ、これまで境港市が日本国内からの非難に耐え、元山市との交流再開を望んできた、と説明している。

その上で中村市長は、「北朝鮮が核実験を強行したことは、我が国のみならず北東アジア地域の平和と安全に対する重大な挑戦であり、いかなる理由があろうとも、非核都市宣言をしている本市としても、そのような暴挙を決して容認することはできない」と北朝鮮の行動を非難し、たとえこの事態を招いたのが北朝鮮の国家による行動であったとしても、地方間交流について見直しせざるを得ないと主張した⁵⁰。つまり、地方間交流は、あくまでも地方自治体が主体となって取り組んでいるにもかかわらず、国家間において交流を続け難い課題が存在する場合には、地方間交流も中断せざるを得ないということを意味している。

境港市議会は、「破棄」について時期尚早という声があり、「凍結」を市議会の総意として元山市に伝えることを確認し、現時点で破棄には同意しない、という見解を中村市長に伝えた。だが、中村市長は、「北朝鮮が国際的に開かれた国にならなければ協定締結の意義はない」と主張し、最終的に破棄することを決断した。この決断について、中村市長は、これまで北朝鮮が国際社会の一員になる状況が訪れると願望を抱いていたが、境港市に非難が寄せられていた、と苦しい事情を明かした。

黒見前市長も、協定締結当時において、北朝鮮に対する国際環境は厳しく、交流は困難であったにもかかわらず、将来は明るい展望が開けると信じてやってきたと振り返った上で、「核実験の実施発表や国民感情など今の状況を考えれば、中村市長の判断はやむを得ず、適正だ」と協定の破棄について理解を示している。ちなみに、この境港市の対応について片山知事は、「コメントしない」と述べている⁵¹。

こうした動きに合わせて、境港の荷役会社は、陸揚げの荷役業務を自粛する方針を明らかにした。境港市内のベニズワイガニ加工業界でも北朝鮮からの原料輸入を自粛する動き

49 『日本海新聞』2006年9月27日。

50 中村市長記者会見、境港市ホームページ（市長の部屋－記者会見録－平成18年10月13日市長記者会見）、2006年10月13日。

51 『日本海新聞』2006年10月14日。

があり、境港における北朝鮮離れが一気に進んだのである⁵²。

鳥取県と同様に、境港市は、小泉首相の訪朝後、拉致問題が疑惑から事件へ転換し、国内世論における反北朝鮮感情の高揚の影響を受けて、元山市との国際交流を実質的に中断した。だが、その時点において、境港市は友好都市協定を破棄しなかった。それは、元山市との経済交流が継続していたということが大きな要因であり、境港市の水産加工業者にとって、北朝鮮から輸入するベニズワイガニは重要な輸入品であったためである。

ところが、2006年10月に、加工食品原料の原産地表示義務化の影響を受けて、北朝鮮産のベニズワイガニの輸入が取りやめになると、境港市と元山市との経済交流が途絶えた。その時点において、ついに中村市長は、北朝鮮の核開発問題を理由に挙げて、友好都市協定を破棄する決断をした。

このときの境港市議会としての判断は、友好都市協定の破棄ではなく、凍結であったにもかかわらず、中村市長は破棄することを決断した。この決断について、協定を締結した当事者でもあり、元山市との地方間交流を積極的に取り組んできた黒見前市長も中村市長の決断について、やむを得ないものとして支持した。

境港市にとって、元山市との地方間交流は、経済交流という地域益に配慮し、反北朝鮮感情を抑制しながら、地域の活性化をめざすという政策であった。したがって、その地域益が得られないと判断された時点において、境港市が元山市と関わり続けることは困難になり、友好都市協定を破棄するという判断はやむを得ないものであった。

7. おわりに

小泉首相は、日朝の国交正常化を進展させるために訪朝したにもかかわらず、拉致問題の影響によって、国家間の対立が激化し、国交正常化も実現しないという皮肉な結果が生じた。こうした状況においても片山知事は、北朝鮮との地方間交流を継続していく努力を行うと表明していた。

鳥取県や境港市が国交のない北朝鮮との地方間交流に取り組んできた目的は、経済交流という地域益が生じることによって、地域を活性化させることであった。そのため、鳥取県や境港市は、小泉首相の訪朝以前において、核開発疑惑や拉致疑惑といった国家間の対立が生じていたにもかかわらず、地方間交流の取り組みを断念しなかった。ただし、境港市は、1992年に友好都市協定を締結して以降、1993年、1994年に北朝鮮の核開発疑惑によって交流を中断したことがあった。それでも、境港市が友好都市協定を破棄せず、1995年に交流を再開した理由は、元山市との経済交流の発展が地域の活性化につながるという認識があったためである。

52 『日本海新聞』2006年10月11日。

すなわち、日朝間に国交がないということによって、北朝鮮との地方間交流の取り組みが阻害されることはなく、鳥取県や境港市は、国家間の対立が生じている状況においても、反北朝鮮感情を抑制しながら、地方間交流を発展させる努力を行ってきた。

しかし、小泉首相の訪朝後、拉致問題が疑惑から事件へ転換したことによって、国内世論の反北朝鮮感情が高揚し、鳥取県や境港市は、北朝鮮との地方間交流を中断せざるを得なくなった。鳥取県は、具体的な地域益が生じていなかったため、交流再開に向けた取り組みを行うことはなかった。一方、境港市は、経済交流が継続し、地域益が生じていたため、友好都市協定を破棄することなく、交流再開の可能性を維持してきた。その後、境港市は、元山市との経済交流が途絶えることになり、地域益が得られなくなるという状況において、友好都市協定を破棄する決定を行った。

鳥取県や境港市は、交流の中断や友好都市協定の破棄について、国の関与によるものではなく、自主的な判断により行った。つまり、鳥取県や境港市が取り組んできた国交のない北朝鮮との地方間交流は、経済交流によって地域の活性化をはかるために、国家間の対立が生じやすいことを認識しながら、地方自治体が主体的に取り組む自治体外交であった。ところが、深刻な国家間の対立に直面すると、地方間交流の継続が困難となり、鳥取県や境港市は、自主的な判断により交流を中断したのである。

参考文献

- 飯島勲『小泉官邸秘録』日本経済新聞社、2006年
- 市岡政夫『自治体外交－新潟の実践・友好から協力へ－』日本経済評論社、2000年
- 片山善博・釘持佳苗『地域間交流が外交を変える 鳥取－朝鮮半島の「ある試み」』光文社、2003年
- 田村達久「「国交のない国」との自治体レベルの交流」『都市問題』（東京市政調査会）第96巻第8号、2005年8月
- 内藤正中「朝鮮民主主義人民共和国」鳥取女子短期大学北東アジア文化総合研究所編『鳥取県の環日本海交流』富士書店、1996年
- 奈佐忠彦「日朝国交正常化交渉の軌跡」吉田康彦・進藤榮一編『動き出した朝鮮半島－南北統一と日本の選択』日本評論社、2000年
- 福原裕二「北東アジアの中の北朝鮮」宇野重昭編『北東アジア学創成に向けてⅡ』鳥根県立大学北東アジア学創成プロジェクト、2005年
- 古川浩司「国境地域の挑戦－自治体主導の「国際政策」にむけて」岩下明裕編『日本の国境・いかにこの「呪縛」を解くか』北海道大学出版会、2010年
- プルネンドラ・ジェイン（今村都南雄監訳）『日本の自治体外交－日本外交と中央地方関係へのインパクト－』敬文堂、2009年
- 吉田康彦『「北朝鮮」再考のための60章－日朝対話に向けて』明石書店、2008年

キーワード 鳥取県、北朝鮮、自治体外交、地方間交流、日朝関係、拉致問題、境港市、

元山市

(NAGAI Yoshihito)