

# 〈1〉 解散に至った国連北朝鮮専門家パネル回顧録

元国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル委員 須江 秀司

## はじめに

2024年4月30日をもって安保理決議1874号(2009年)によって設置され、15年にあまりにわたって活動してきた国連安保理北朝鮮制裁専門家パネル(以下、パネル)の活動が終了した。筆者は2021年5月1日より3年間にわたりパネルで勤務した。担当分野は、安保理決議に基づき国連事務総長から担当を指示される北朝鮮の核問題(Nuclear issues)に加え、北朝鮮人労働者による海外での外貨獲得問題(overseas workers)、無形技術移転(ITT)、漁業権移転・海産物の販売の問題だった。また、安保理違反事例が多いため、ミサイル開発及び通常兵器の移転問題についても、必要に応じて同僚の調査を補佐した。

安保理制裁違反事例の発生が続く中、これらを調査・公開できないことは制裁履行に何らプラスとならず非常に残念である。しかし、パネルの活動が終了したとはいえ、国連安保理による対北朝鮮制裁は存続する。国連加盟国は引き続き制裁履行の義務を負っているのである。

本稿では、筆者が勤務した3年間に絞り、エピソードを交えながら可能な範囲でパネルの活動について

紹介したい<sup>1</sup>。最初にパネルの運営や報告書作成過程に触れ、パネル・メンバー間の対立(あくまで業務上の)が少しでも伝わればと思う。次に、筆者が直接扱った安保理制裁違反事例の中から、北朝鮮制裁履行における注意点を紹介し、最後にパネル・メンバーがウクライナ・キーウで行った北朝鮮製弾道ミサイルの査察についても触れたい。

## 1. パネル運営

筆者が勤務を開始した2021年5月は、コロナパンデミックの影響もあり、パネルのオフィスが所在するニューヨークではレストランに入る際にはワクチン接種証明書を求められる時期で、海外出張もやや難しい時期であった。自宅からリモートで業務を行い、1年目はオフィスへの出勤が1日程度だった記憶している。2年目からは週2、3日に増え、3年目は週3出勤が定着した。無論、出勤すれば対面で同僚との雑談も含め意見交換を行うことも多かったが、ヴァーチャルで内外との意見交換やパネル内の定例会議を行う勤務形態は、制裁違反事例の調査に時間を費やすパネルの業務には適したスタイルだったと個人的には考えている。

<sup>1</sup> 本稿は筆者個人の見解に基づくものでありパネルの見解を示すものではない。なお、パネルの活動及び制度に関する書籍・レポートには以下がある。古川勝久『北朝鮮核の資金源:「国連捜査」秘録』新潮社、竹内舞子「国連安保理による北朝鮮制裁-新たな課題と潜在的风险要因」CISTEC Journal, 2020.5.No.187、浅田正彦「国連による北朝鮮制裁と輸出管理」CISTEC Journal, 2011.1 No.131。

### 1.1. 担当分野

筆者は核問題を担当していたこともあり、入手する衛星画像をチェックしながら、外部の衛星画像分析の専門家との意見交換を実施した。また、overseas workers 及び ITT の調査では、制裁違反に関与した関連企業のバックグラウンドや、研究機関・論文がチェックできるデータベースを利用した。また、2022年からは情報収集のため各国への出張も開始し、得られた情報を一元的に管理するため、情報を描画しネットワーク分析が可能なソフトウェアも利用した。こうしたパネルの調査には色々と費用がかかることは事実だが、諸先輩方が行っていたパネル活動手法・内容とは、あるいは異なる部分もあるかもしれない。

英米仏中露に加え、韓国、シンガポール、日本の出身者から構成された8名のパネルメンバーはそれぞれ国連事務総長から担当分野を指示される。筆者は冒頭述べたように核問題を担当したが、他の7名は以下の分野をそれぞれ担当した。当然、それだけではカバーできない分野もあり、例えばサイバーは Finance and economics と Non-proliferation, procurement and trade の担当が、パネル報告書で毎回最終章で触れる経済制裁が与える「人道上への影響」については、Customs and export controls 及び Finance and economics の担当が執筆した。

パネル内では各自の専門性や情報源の有無、あるいはその他のメンバーとの個人的な関係に応じて、他分野の主担当を補佐する場合もフレキシブルに決まった。例えば、筆者は主にミサイル関連及び通常兵器の分野で主担当を補佐した。

- Missile issues and other technologies (ミサイル問題及びその他の技術)
- Other weapons of mass destruction and conventional arms (核以外の WMD 及び通常兵器)
- Finance and economics (金融・経済)
- Non-proliferation, procurement and trade (不拡散、調達活動及び貿易)
- Non-proliferation and regional security (不拡散及び地域の安全保障)
- Customs and export controls (税関及び輸出管理)

- Maritime transport (海運)

### 1.2. 報告書作成スケジュール

パネルが活動するためのマンドート（権限）は、毎年3月下旬頃に安保理で採択・更新されてきた決議を根拠としている。最後となったマンドート延長決議は安保理決議第2680号(2023年3月23日)で、その第1項により2024年4月30日までパネルの活動が認められた。同決議第2項では、パネルが中間報告書及び最終報告書を1718委員会及び安保理に提出する期限を定めている<sup>2</sup>。この後、国連事務総長によってパネル・メンバーが任命され、5月1日から活動を開始するのが一般的な流れである。無事にマンドート延長決議が毎年更新されれば（安保理で採択されれば）、最大5年間勤務することとなる。

報告書の提出期限をベースに、パネル内のコーディネーター（通常英国人が国連事務総長より任命されるが、近年はシンガポール出身者も一時期代行として務めた）が概ね以下のようなスケジュールを決め、パネル内でコンセンサスを得る。パネル内では決定事項の多くはコンセンサスが基本である。

#### 【中間報告書】

- 6月上旬までには RFI（後述）を加盟国等に送付
- 6月下旬には RFI を送付先から回収
- 7月上旬～下旬に中間報告書内容に関するパネル内の議論
- 8月上旬にパネルメンバー全員の合意版ドラフトを署名入りで1718委員会に提出
- 9月上旬ごろから国連公用語に翻訳開始
- 10月上旬に国連安保理ウェブで公表

#### 【最終報告書】

- 11月下旬までには RFI を加盟国等に送付
  - 12月下旬には RFI を送付先から回収
  - 1月上旬～下旬に最終報告書内容に関するパネル内の議論
  - 2月上旬にパネルメンバー全員の合意版ドラフトを署名入りで1718委員会に提出
  - 3月上旬ごろから国連公用語に翻訳開始
  - 4月上旬に国連安保理ウェブで公表
- 前年から継続してパネルで活動するメンバーに

<sup>2</sup> パネルのレポート提出期限は次のように定められている。「パネルは、中間報告書を2023年8月4日までに1718委員会に、同年9月8日までに安保理に提出し、最終報告書を2024年2月2日までに1718委員会に、同年3月8日までに安保理に提出する。」

としては、調査を行う時間は十分にあるため問題はないが、5月1日付の新着任者にとり、最初の中間報告書の調査・執筆は少々厳しいスケジュールかもしれない。

パネルでは通常、毎週水曜日午前中に定例会議を1時間程度行い、担当分野での事案や今後の調査の方向など、適宜情報を共有した。その中で同僚の支援・助言を得たり、出張予定や出張後の報告も含め、中間・最終報告書にどのような案件が掲載されているのか概ねの方向性が見えてくる。ある種の雑談のようなものも含めざっくばらんに話せる情報交換の場でもあった。定例会議は3年間を通し全てヴァーチャルで実施した。オフィスに出ているのならば、いる人だけでも対面で行えば良いのではとの誹りを受けることもあったが、ヴァーチャルでの簡潔なスタイルを、筆者を含め皆好んだようだ。なお、中間報告書及び最終報告書の議論も全てヴァーチャルで実施した。全員で報告書ドラフトの画面を Teams で共有し、パラグラフ毎に議論を行った。コロナ以前は対面で行ったと聞いており、かなり険悪なムードにもなったとも聞いている。ヴァーチャルでもそれは同じで、激昂のあげく「このまま議論は続けることはできない」と、突然、画面から消えるケースや、辛辣な言葉で罵り合う場面があったのも事実である。

とはいえ、こうした議論の際には妥協できる部分があれば受け入れる。その代わり、その他のより重要な部分で自分側についてもらい、対立相手に妥協点を提案してくれるよう依頼する。議論が終われば、個人のレベルではノーサイドとなり、また調査で協力し合う関係に戻る場合が多かった。

### 1.3. 報告書及びパネルが送付する RFI（アール・エフ・アイ）の意義

毎年2回公表されるパネル報告書が、北朝鮮制裁を履行する各国の政府や当該国所在の産業界、研究機関等にとりどのような意味があったのだろうか。筆者は、「国連安保理」という看板を背負ったパネル報告書が、一定の客観性・公平性を保ちながら、国・

団体・個人がどのような手口で制裁違反に関わってきたのか比較的平易に記述してきたと考えている。報告書で安保理決議違反状況が指摘されると、ある国の在ニューヨーク国連代表部外交官は、パネルメンバーに対して違反状況の解決に向けた取り組み状況を丁寧に説明し、その後、この国は解決に向けた国内手続きを進めた。こうした事例はモデルケースかもしれないが、珍しいというのも事実だ。

筆者はパネル報告書に加え、制裁違反事例の疑いのある関連機関に送るレターの重要性を強調したい。このレターは RFI（Request for Information、アール・エフ・アイ、情報照会書簡）と呼ばれるものだが、パネルの重要な情報収集の一つである。パネルが安保理決議違反事案または違反可能性のある情報を入手すると、調査の一環としてパネルから事案の発生に関連しているとみられる国・団体にレターを送り事実関係を確認する。このレターの中で違反とみられる事案に関する証拠を提示する<sup>3</sup>。筆者はこのレターを送ること自体が、関係国・関係機関に対して制裁違反事例の可能性が高いという一定の注意喚起をすることができ、当該関係国・機関による北朝鮮との関係強化の再考や、取引継続を中止させる効果もあったと考えている。レターを送ることで、北朝鮮とある国の学術交流の合意のキャンセルや、今後予定されていた輸出は行わない旨の意思表示をパネルに対して連絡するケースもあった。

パネルが RFI を送る際には注意深く文言を練る。関係国・機関・個人に不要な萎縮効果を与えないためでもあり、また、我々が情報収集するには協力してもらわなければならないからだ。案件毎、またメンバー各自の考え方によって RFI のスタイルは多少異なる部分もあるが、概ね安保理決議に抵触するおそれのある団体・個人の確認、当該状況が発生した背景や当該状況をどのように解決していくのかについて照会する。回答期限は4週間から6週間であり、この期限内に回答を送ってくる場合は非常に少ないのが実態だ。回答のパターンは概ね次のとおりである。

① 詳細な回答を行うケース（期限内または数ヶ月後

<sup>3</sup> RFI は広く情報協力を求める場合にも利用され、制裁違反に該当する場合（または疑いがある場合）のみの利用に限定されない。RFI は必要であれば適宜送付しており、報告書の議論の最中にも送付先から回答入手した場合には、パネル内でコンセンサスが得られれば報告書に組み込まれる。