

〈3〉 試練の時を迎えた安保理北朝鮮制裁 — 日本政府がとるべき施策 —

早稲田大学 紛争交渉研究所 招聘研究員 竹内 舞子

(国連安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネル元委員)

はじめに

国連安保理（以下、安保理）による制裁を軸とする北朝鮮の核・ミサイル開発への対抗措置は、現在、かつてない試練の時を迎えている。北朝鮮は、隣国であるロシアや中国から物資・技術を獲得し、オンライン上での就労や暗号資産の窃取で外貨獲得を進めている。安保理決議に基づき物資・技術などの移転が禁止されていても、国境を接している国との間での貿易や人の移転に関して他国が取れる措置には限りがある。また、安保理においては、新たな制裁決議の見通しが立たないだけでなく、制裁の履行状況を監視・報告するための北朝鮮制裁委員会専門家パネル（以下、専門家パネル）の任期が終了した¹。ロシアは制裁違反となる行為を公然と行い、安保理においても積極的に北朝鮮を支援している。このような状況が続けば、北朝鮮制裁が無効化しているのではないかとの印象を与えかねない。

しかし、日本にとり、北朝鮮による核・弾道ミサイル開発は安全保障上の深刻な脅威の一つである。これに対抗する国際的な枠組みの中核である安保理制裁が各国に引き続き履行されるよう、日本政府は

北朝鮮の外貨や物資などの獲得を防ぐような体制を整えるとともに、国際的にも履行確保の支援を行う必要がある。2024年10月には、日米韓をはじめとする11の有志国による多国間制裁監視チーム（Multilateral Sanctions Monitoring Team、以下、多国間監視チーム）の発足が発表された²。多国間監視チームの活動を実効的なものにするうえで、日本は主導的役割を果たせる。例えば、各構成国の強みを生かした調査を主導したり、調査結果に基づき、有志国合同の制裁などの措置を提案したりすることが考えられる。

それに加えて、日本政府が、北朝鮮による外貨獲得に対抗するためにできる措置はまだある。北朝鮮は、制裁強化に対抗して様々な外貨獲得策を生み出している。日本もまた、「独自制裁の下でヒト・モノ・カネの移転はないので追加的措置が不要」という建前を捨て、北朝鮮の外貨獲得を防止する体制を整えるべきである。

日本が従来から行ってきた全面禁輸、特定船舶の入港禁止、北朝鮮向け支払い規制、資産凍結、北朝鮮国民の原則入国禁止といった措置は今後も継続する必要がある。しかし、コロナ禍における制限措

¹ United Nations, “Security Council Fails to Extend Mandate for Expert Panel Assisting Sanctions Committee on Democratic People’s Republic of Korea,” UN Doc. SC/15648, 28 March 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15648.doc.htm>. このパネルは、8人の独立の専門家で構成され、任期は1年ごとに更新されてきた。

² 「11カ国が協力して北朝鮮制裁モニタリングチーム誕生…ロシアの拒否権で解体された国連パネルを代替」『中央日報日本語版』2024年10月17日、<https://japanese.joins.com/JArticle/325045>。

置を解除した北朝鮮が、今後外貨獲得のための経済活動を活性化させることが予想されるので、これに対して対抗策を考えることが急務になる。

本稿では、北朝鮮制裁の実効性の確保に影響を与えている最近の事象を概観した後、北朝鮮の外貨獲得活動への対抗手段と、安保理制裁の履行確保を促すための措置に焦点を絞り、日本が今後更に取り得る措置を、国内向けの措置と外交面での活動に分けて議論する。国内向けの措置としては、北朝鮮のIT技術者によるリモートワークやサイバー攻撃の防止、北朝鮮の観光事業への対抗策、そして北朝鮮への支店開設禁止についての法的整理の必要性について論じる。これらの特定の活動にターゲットを絞る理由は、日本政府が自国の法律の及ぶ範囲で実施でき、効果が期待できる施策だからである。外交面での活動については、多国籍制裁モニタリングチームでの活動を含めた、有志国の監視活動への支援、日米韓の連携、そして人権デュー・ディリジェンスを根拠とする北朝鮮製品の国際的調達制限に関する働きかけである。これらは、いずれも、日本が北朝鮮問題に関して果たしてきた外交努力や情報収集能力を活かして主導的役割を果たせる分野の活動である。

英語の表現で、Throw everything but the kitchen sink (台所の流し台以外何でも投げつける)、というダイナミックな表現がある。今日本に求められているのは、このような姿勢ではないだろうか。北朝鮮制裁の実効性確保のために、様々な手段をすべて試みる必要がある。

1. 北朝鮮をめぐる最近の動向

安保理による北朝鮮制裁は、元来、それのみによって北朝鮮の核・弾道ミサイル開発を断念させることを意図しているわけではない。北朝鮮が核・弾道ミ

サイル開発に使用する物資や技術を入手するためのコストを上げ、開発を遅らせることで、外交的な解決を促すためのツールとして機能することが目的である。2018年から2019年にかけての米朝交渉で、北朝鮮が非核化と引き換えに求めたのは安保理による北朝鮮制裁の緩和であった³。2016年から2017年にかけての北朝鮮制裁強化が、米朝交渉実現に一定の役割を果たしたことが考えられる。2019年以降、安保理では制裁強化は行われていない。それでも、2020年から2021年にかけては、新型コロナウイルス感染拡大防止措置として、北朝鮮は貿易や人的往来に制限を課していたし、核・弾道ミサイル開発に関する動きも抑制的であった。このような状況が一変したのが2022年である。2月から始まったウクライナ戦争に国際社会の対応が集まる中、北朝鮮は、かつてない頻度での弾道ミサイル発射実験を繰り返した。また、ウクライナ戦争を契機とした朝ロ関係の緊密化は、安保理の履行確保に様々な影響をもたらした。本章では、北朝鮮をめぐる最近の事象として、2022年からの露朝関係の進展、近年の安保理の動き、北朝鮮の核・弾道ミサイル開発の進展、そして中朝貿易の動向について概観する。

(1) 露朝関係の緊密化

ウクライナ戦争の開始から約半年が過ぎた2022年9月、米国は、ロシアが北朝鮮からの武器輸入に向けて協議していると指摘した⁴。ロシアとの鉄道輸送が再開した2022年末には、ロシアから北朝鮮への石油精製品の輸出が再開されるとともに⁵、北朝鮮からロシアへの弾薬の輸出が観測されるようになった。そして、これ以降、弾道ミサイルを含む武器が北朝鮮からロシアに提供されるようになった⁶。2022年半ばから2024年8月までに、北朝鮮はロシアにコンテナ1万3千個以上をロシアに向かって送り、数百万発の砲弾を輸送した可能性がある⁷。また、ロシ

³ 「米朝首脳、合意見送り 制裁の全面解除要求を拒否」『日本経済新聞』2019年2月28日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO41874560Y9A220C1MM8000>。

⁴ Julian E. Barnes, "Russia Is Buying North Korean Artillery, According to U.S. Intelligence," *New York Times*, September 5, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/09/05/us/politics/russia-north-korea-artillery.html>。

⁵ "Supply, sale or transfer of all refined petroleum products to the DPRK," UN Security Council, accessed August 8, 2024, <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum>。

⁶ Kylie Atwood and Katie Bo Lillis, "First on CNN: US accuses North Korea of trying to hide shipments of ammunition to Russia," *CNN*, last updated November 2, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/11/02/politics/north-korea-russia-ammunition/index.html>。

⁷ 「北朝鮮からロシアにコンテナ1万3千個超 砲弾支援か」『聯合ニュース』2024年8月28日、<https://jp.yna.co.kr/view/MYH20240828004200882>。

アは北朝鮮の労働力も間接的に利用している。北朝鮮の軍需工場は、ロシアの需要を満たすべく稼働している⁸。2023年には金正恩総書記がロシアを訪問し、ロシアとの宇宙協力が約束された可能性が報じられた⁹。具体的な協力内容は明らかでないが、この約束に基づき、ロシアの技術者が北朝鮮に派遣され、ロケットの発射に関する支援を行っていると報じられている¹⁰。それと符合するように、2023年11月には、北朝鮮は、それまで2度にわたり失敗していた軍事偵察衛星の発射に成功した。

2024年3月には、ロシアは安保理北朝鮮制裁委員会専門家パネルの任期延長決議に反対票を投じた。これにより決議案は否決され、同パネルは、4月末に活動を停止した。同年6月、ロシアのプーチン大統領が北朝鮮を訪問し、両国は、「朝鮮民主主義人民共和国とロシア連邦間の包括的な戦略的パートナーシップ関係に関する条約」（以下、パートナーシップ条約）に署名した。この条約には、双方のうち一方が侵略を受けた場合に、国連憲章第51条と、自国の法律に準じて遅滞なく軍事支援等を実施することが定められている。また、宇宙協力や平和的原子力などの分野を含む科学技術協力のように、安保理による北朝鮮制裁により禁止された活動が盛り込まれている。この条約の締結から間もなく、2024年7月には、軍事教育を担う幹部からなる代表団がロシアを訪問した¹¹。

また、ウクライナ戦争の長期化に伴う兵員の不足が報じられるなか、北朝鮮がロシアに兵員を派遣する可能性が指摘されてきた。ロシアのプーチン大統領は、北朝鮮とのパートナーシップ条約締結に際し

て、北朝鮮からの兵員の受け入れの必要性を否定した¹²。しかし、2024年10月に入り、韓国政府は北朝鮮から数千人の兵士がロシアに派遣されたと発表した¹³。また、北朝鮮の士官がウクライナで戦死したとも報じられている¹⁴。2国間の公式な軍事支援の枠組み以外でも、ロシアに既に入国している北朝鮮労働者が、後方支援などのために非公式に雇われる可能性もある。

北朝鮮製の武器の調達、北朝鮮労働者の受け入れ、北朝鮮との航空宇宙分野の技術協力、北朝鮮との衛星発射にかかる技術協力や物資の提供は、いずれも安保理決議で禁止された活動である。また、北朝鮮との二国間交流の場面でも、安保理決議違反に当たる行為が確認されている。例えば、2024年の2月と6月に金正恩総書記に対しロシア製高級車が贈られた。高級車は奢侈品としても、車両としても、北朝鮮への輸出が禁止されている¹⁵。北朝鮮からの兵器の輸入は軍事的必要性に基づく行動であると考えられる。これに対し、技術協力や交流事業における北朝鮮制裁の違反は、制裁を批判するために、あえて制裁違反となる行為を見せつける意図もあると考えられる。

（2）安保理による北朝鮮制裁の停滞

朝口関係の緊密化以前から、安保理では、制裁指定の追加や新たな制裁決議のような強化は行われていない。北朝鮮は、2022年以降、大陸間弾道ミサイル発射を含む弾道ミサイル実験の頻度を上げているが、安保理は対抗措置を取っていない。ウクライナ戦争の発生から間もない2022年5月に、大陸間弾道

⁸ Yoonjung Seo and Helen Regan, "North Korean factories making arms for Russia are 'operating at full capacity,' South Korea says," *CNN*, Updated February 28, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/02/28/asia/north-korea-munitions-factories-shipments-russia-ukraine-intl-hnk/index.html>.

⁹ Kim Tong-Hyung and Dasha Litvinova, "North Korea's Kim arrives in eastern Russian city for expected visit to fighter jet plant," *Associate Press*, updated 15 September, 2023, <https://apnews.com/article/north-korea-russia-kim-putin-missile-0d70f5190df1088ebe53e8ca19f8e9c9#>.

¹⁰ 「韓国「ロシアがさらに積極支援か」北朝鮮 軍事衛星打ち上げ」

NHK, 2024年5月28日, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240528/k10014463021000.html>.

¹¹ 「北朝鮮 軍事教育担う代表団のロシア訪問を発表 連携拡大か」『NHK』2024年7月9日, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240709/k10014506071000.html>.

¹² 「プーチン氏、北朝鮮の侵攻支援『その必要ない』戦略条約締結で」『朝日新聞 Digital』2024年6月21日, <https://www.asahi.com/articles/ASS6N5SXLS6NUHBI02YM.html>.

¹³ 「北朝鮮が1万人ウクライナ派兵準備、「実戦で現代戦を学ぶ貴重な機会」…日韓の安全保障に悪影響も」『読売新聞オンライン』2024年10月18日, <https://www.yomiuri.co.jp/world/20241018-OYT1T50138>.

¹⁴ 「ドネツクでの北朝鮮士官死亡『事実の可能性高い』韓国国防相が言及」『朝日新聞 Digital』2024年10月8日, <https://www.asahi.com/articles/ASSB81JKVSB8UHB100WM.html>.

¹⁵ 安保理決議第1718号（2006）8、第2094号附属書IV、第2397号4。