

【1】国連による北朝鮮制裁と輸出管理

京都大学 法学研究科 教授 浅田 正彦

(前・国際連合安全保障理事会北朝鮮制裁専門家パネル委員)

はじめに

国連による強制措置（以下、「制裁」ともいう）は、国際の平和と安全に対する脅威に対抗するための措置として、今日、国際社会が有する最も強力な措置である。国連憲章は、そのような強制措置を発動できる場合として、「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」（第39条）の三つを掲げる。いかなる事態がそれらに該当するかについては、その認定を行う国連安全保障理事会（以下、「安保理」という）に広範な裁量が与えられており、国家間の武力行使（に至るおそれのある）事態というその本来の意味を超えて、人権・自決権の侵害、国際人道法の違反、テロ行為・テロ支援など様々な事態へと拡大している。

大量破壊兵器の拡散との関連では、1992年1月に開かれた安保理サミットにおいて、次のような点が合意され、議長声明として発出された。すなわち、「すべての大量破壊兵器の拡散は、国際の平和と安全に対する脅威を構成する。[安全保障] 理事会の構成員は、それらの兵器の研究や生産に関連する技術の拡散を防止し、およびその目的のために適切な行動を執るべき努力することを誓約する」と宣言している。

しかし、この議長声明は、大量破壊兵器の拡散が「平和に対する脅威」となりうることを一般的・抽象的に宣言したものに過ぎず、この宣言の結果として、大量破壊兵器の拡散の事態が発生したときに、

何らかの具体的な強制措置が自動的に執られることになったというわけではない。安保理は、この議長声明に沿った具体的措置を、2006年の北朝鮮による弾道ミサイルの発射と核実験との関連において初めて執った。同年7月の決議1695（2006）と同年10月の決議1718（2006）がそれである。さらに2009年6月には、同年5月に実施された北朝鮮による2回目の核実験に対して、決議1874（2009）が採択されている。

これらの決議がいかに実効的に履行されるかは、今日の国際社会が直面する最も重大かつ喫緊の安全保障上の課題である大量破壊兵器の拡散という問題に対して、国連が効果的に対応することができるのかを測る試金石ともいえる。本稿では、北朝鮮に対して制裁を課すこととなった決議1718（2006）と決議1874（2009）を中心に、その内容と実施状況について検討することにしたい。検討に当たっては、決議1874（2009）に従って設置された専門家パネルが2010年5月に安保理に提出し、同年11月に安保理によって公表された同パネルの最終報告書の内容にも適宜言及することにしたい。

1. 安保理決議の内容

（1）規範的措置

決議1718（2006）と決議1874（2009）（以下、単に「決議」という場合はこれら両決議を指す）は、二つの種類の措置を含んでいる。一つは規範的な措置であり、もう一つは実践的な措置である。規範的な措置は¹、主として北朝鮮による弾道ミサイル関

¹ 規範的な措置に関しては、両決議ともほぼ同じ内容を規定するが、相違がある場合には、決議1874（2009）に依った。

連活動と核関連活動の禁止に向けられている。

(a) 弹道ミサイル関連活動

弾道ミサイル関連活動については、決議は北朝鮮に対し、これ以上の弾道ミサイル技術を使用した発射を実施しないよう要求した (demands)。決議はまた、北朝鮮に対して、弾道ミサイル計画に関連するすべての活動を停止し、ミサイル発射モラトリアムに関する既存の約束を再確認することを決定している (decides)。国連憲章第7章の下における「要求」および「決定」として、これらは北朝鮮を法的に拘束するもの、北朝鮮にはそれらに従う法的な義務があるものと考えられる。安保理による「決定 (decisions)」が法的拘束力を有することは、国連憲章第25条が「国際連合加盟国は、安全保障理事会の決定 (decisions) をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意する」と規定していることからも、争いはないといってよい。しかし、近時の安保理決議にかかる実行に照らせば、「要求 (demands)」も同様に法的拘束力を有するものと考えることができる。そのことは、本件決議との関係でも確認できるのであって、弾道ミサイル計画に関連するすべての活動の停止 (決定) は法的義務であるが、弾道ミサイル技術を使用した発射を実施しないこと (要求) は法的義務ではないと考えることは論理的に困難であろう。

(b) 核関連活動

決議1718 (2006) と決議1874 (2009) に含まれる「要求」が北朝鮮を法的に拘束するとすれば、両決議は、北朝鮮の核関連活動との関係で、より重大な措置を定めている。両決議において安保理は、北朝鮮に対し、「核兵器不拡散条約 (NPT) からの脱退に関する発表を直ちに撤回するよう要求」するとともに、「NPTと国際原子力機関 (IAEA) の保障措置にすみやかに復帰するよう要求」した。北朝鮮は、2003年1月に、NPT第10条に定める「[自国] の主権を行使して」直ちにNPTから脱退する

旨を安保理に通知したが、北朝鮮のNPT上の法的地位に関しては、この脱退通知の有効性の評価とも相まって、NPTの締約国間においても見解が一致しているわけではない。しかし両決議は、北朝鮮に対して、NPTを遵守するよう要求するのではなく、NPTに「復帰 (return)」するよう要求することによって、間接的に北朝鮮がもはやNPTの締約国ではなくくなっていることを認めたといえよう²。しかし両決議は、同時に、北朝鮮がNPTから脱退したままであることは認めず、同国に対してNPTへの復帰を命じたのである。これは、実質的には、国家が条約上認められた「主権の行使」としての脱退を認めないとするものであり、極めて強力な措置ということができる。

しかし、北朝鮮に対して単にNPTへの復帰を命ずるだけでは不十分である。条約に復帰する義務があるということと、当該条約に拘束されているということとは別だからである。当該国家は、実際に条約に復帰しない限り、そして条約に復帰するまでは、その条約には拘束されない。したがって国際社会は、北朝鮮がNPTに復帰するまでは、北朝鮮がNPTに違反しているとして非難することはできないのである。ここに、安保理決議1718 (2006) と1874 (2009) に定めるもう一つの「決定」の重要な意義がある。北朝鮮の置かれたNPT上の微妙な地位を反映してか、慎重に選ばれた文言によって、両決議は次のように定める。すなわち、安保理は、北朝鮮が「NPTの下で締約国に適用される義務およびIAEAの保障措置協定に定める条件に厳格に従って行動すること」を決定したのである。

しかし、それでもなお、このような決定のみでは、北朝鮮がそれに従って行動するという保証はない。北朝鮮が決定を無視するという可能性があるからである。実際、北朝鮮は、NPTには復帰せず、かつ、「NPTの下で締約国に適用される義務」に反して核兵器開発を継続することによって、二重の意味で決議に違反する行動をとった。それゆえ国際社会は、北朝鮮を国際社会の命ずる道に従わせるため

² 他方、IAEA総会の決議は、北朝鮮に対して、NPTを完全に遵守するよう (come into full compliance with the [NPT]) 要請することで、北朝鮮がなおNPT締約国であるとの前提に立っている。See, e.g., GC (52) /RES/14, October 2008, para. 9. これは、IAEAが、NPTによって保障措置の実施を委ねられた（第3条）機関であるに過ぎないことからして、NPT締約国からの正式な通知があるまでは、その法的地位に関して争いのある北朝鮮をNPTの非締約国として扱うことはできないということなのであろう。

の「牙」を持つ必要があった。その牙が「制裁」なのである。

(2) 経済制裁

決議は、北朝鮮に対して広範な制裁措置を課した。制裁措置には、中心となる貿易関連の措置のほか、金融制裁、旅行禁止措置が含まれている。

(a) 貿易関連措置

貿易関連措置のうち、大量破壊兵器に関する措置については、基本的に、国際的な輸出管理レジームにおいて使用されているリストが活用された。核兵器との関係では原子力供給国グループ（NSG）の附属書であるリスト（原子力専用品と原子力汎用品の双方）が、生物・化学兵器との関係ではオーストラリア・グループ（AG）の各種リスト（化学兵器の前駆物質、化学品製造の汎用施設・設備、生物剤、植物病原体、動物病原体、生物汎用設備）が、そして弾道ミサイルとの関連ではミサイル技術管理レジーム（MTCR）の附属書であるリスト（カテゴリーIとカテゴリーIIの双方）が利用された。

これらの輸出管理レジームは、条約に基づかない緩やかな制度である。そのメンバーは必ずしも多くなく、安保理の常任理事国であっても、本件に関連するレジームのすべてに参加しているわけではない³。そのため、安保理決議においてそれらのレジームに言及することはもちろん、そのリストをそのままの形で利用することにも政治的な困難があった。そこで、基本的に内容を変更することなく、それらのリストを安保理文書の形にして提出し、それらの文書を基礎に制裁対象品目を特定するというテクニックが用いられた。決議では、それらの文書に掲げられる品目および技術に加えて、北朝鮮の大量破壊兵器計画に資するものとして安保理または北朝鮮制裁委員会（1718委員会）⁴が指定するその他の品目・技術も対象とすることとされた⁵（決議1718（2006）パラ8（a）（ii））。

通常兵器（武器）にかかわる貿易関連措置は極め

て包括的である。当初の決議1718（2006）では、国連軍備登録制度の対象である7種の大型通常兵器（戦車、装甲戦闘車両、大口径火砲システム、戦闘用航空機、攻撃ヘリコプター、軍用艦艇、ミサイルないしミサイル・システム）およびその関連物資ならびに安保理または1718委員会の指定するその他の品目⁶に対象が限定されていた（決議1718（2006）パラ8（a）（i））。しかし、決議1874（2009）においてこの点が大幅に拡大され、北朝鮮向けの小型武器（small arms and light weapons）とその関連物資の輸出を唯一の例外として、「すべての武器および関連物資（all arms and related materiel）」が禁輸の対象とされるに至ったのである（決議1874（2009）パラ9、10）。

そして、以上の兵器（核兵器、生物・化学兵器、弾道ミサイル、通常兵器）関連の貿易禁止は、すべて、北朝鮮への提供と北朝鮮からの調達（北朝鮮への輸出と北朝鮮からの輸入）の双方をカバーするものとされた。また、禁止は、国連加盟国自身による提供・調達のみならず、その国民によるもの、その国の旗を掲げる船舶・航空機の使用によるものも対象とされ、しかも原産地を問わないものとされた（決議1718（2006）パラ8（a）（b））。さらに貿易関連措置は、その派生的な措置として、対象品目そのものの移転のみならず、対象品目の提供、製造、維持管理、使用に関する金融取引、技術訓練、助言、サービス、援助の北朝鮮への移転と北朝鮮からの移転も、すべて防止するようすべての加盟国に義務づけており（決議1718（2006）パラ8（c）、決議1874（2009）パラ9、10）、極めて広範な行為が禁止・防止の対象となっていることができる。

貿易関連措置には、奢侈品（贅沢品）の北朝鮮への輸出禁止も含まれている。これは経済制裁としては珍しい措置であり、北朝鮮のエリート層へのインパクトを狙ったものと考えられる。

以上の措置は、すべて法的拘束力のある「決定」である。このことの意義を大量破壊兵器関連の措置

³ 例えば中国はAGとMTCRに参加していない。

⁴ 1718委員会は、北朝鮮に対する制裁の実効的な実施のため、決議1718（2006）パラ12によって安保理が設置した安保理の補助機関である。

⁵ その後1718委員会が指定したものとして、弾道ミサイル関連の2品目がある（S/2009/364, 16 July 2009, Annex, p. 4）。

⁶ 安保理や1718委員会が通常兵器との関連で独自に指定した品目はない。

について述べるならば、条約に基づかない緩やかな制度である輸出管理レジームのリストが、北朝鮮との関係に限定されているとはいえ、法的拘束力をもつ形で規制対象のリストとして利用されることになった点を指摘することができる⁷。その後、NSGとMTCRのリストを反映した同じ安保理文書は、(若干の修正はあるものの) イラン制裁に関する安保理決議1737 (2006) においても利用されている⁸。将来、仮に輸出管理レジームがよりフォーマルな法的体制に移行することになるとすれば、その転換点はこれらの北朝鮮制裁決議にあったということになるのかもしれない。

(b) 金融制裁および旅行禁止措置（スマート・サンクション）

決議に含まれる金融制裁と旅行禁止措置は、対象となる個人・団体を特定するいわゆるスマート・サンクションの形態をとっている。スマート・サンクションは、一方で、制裁対象を制裁発動の契機となった事態に責任を有するもの（個人・団体）に限定することによって、制裁効果の極大化を図るとともに、他方で、無垢の弱者に対する意図しない悪影響を極小化することを狙った制度である。

決議は、金融制裁との関連では、国連加盟国に対して、北朝鮮の大量破壊兵器計画に関与しているとして安保理または1718委員会が指定する個人または団体が、直接または間接に所有・管理している資金その他の金融資産等を直ちに凍結するよう義務づけた（決議1718 (2006) パラ8 (d))。旅行禁止措置との関連でも、安保理と1718委員会には、対象となる個人を指定する権限が与えられ、加盟国は、それらの個人による自国領域内への入国や通過を防止するための必要な措置をとることを義務づけられた（決議1718 (2006) パラ8 (e))。

これまでに1718委員会は8つの団体と5人の個人を指定しているが、この数は、スマート・サンクションが実効的となるには余りに少ないといわなければならぬ。異なる制裁レジームを単純に比較す

ることはできないが、もう一つの不拡散関連スマート・サンクション・レジームであるイラン制裁においては、75の団体と41の個人が関連制裁措置（北朝鮮制裁とはやや性格の異なる措置も含まれる）の対象として指定されている。北朝鮮との関係で少数の団体・個人しか指定されていない点の一つの理由として、イランの場合とは異なり北朝鮮の制裁においては、団体・個人の指定が事実上ほぼ全面的に制裁委員会に委ねられているところ、制裁委員会の決定はすべてコンセンサスによって行われることになっており、その結果、常任理事国からの委員であると否と問わず、いずれの委員も一国のみで新たな指定をブロックできることになっている点が関係しているように思える。

さらに、スマート・サンクションには、固有の共通する問題点がある。それは、指定された団体や個人が、指定された後に名称や名前を変えたり、指定された団体が自己に代わって行動する別の団体を設立することによって、容易に制裁を回避することができる点である。北朝鮮の場合にも、朝鮮鉱業開発貿易会社（Korea Mining Development Trading Corporation）の活動は、同社が金融制裁との関連で指定を受けた後ほどなくして、青松連合（Green Pine Associated Co.）に取って代わられているのである⁹。したがって、スマート・サンクションが効果を發揮し続けるためには、継続してリストのアップ・データを行わなければならないということになる。この点でも北朝鮮制裁レジームは、その当初の指定手続におけるのと同じ大きな困難を抱えているということになろう。

(c) 貨物検査制度

決議1874 (2009) が採択された直後、アメリカのスザン・ライス国連大使は同決議について、「前例のない」「噛みつくための歯をもった」決議であると述べた。これは、主として決議に盛り込まれた貨物検査制度について述べたものと思われる。当初の決議1718 (2006) においては、ごく簡単に、「協

⁷ 市川とみ子「大量破壊兵器の不拡散と国連安保理の役割」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）66–68頁参照。

⁸ See S/RES/1737 (2006), 23 December 2006, paras. 3, 4.

⁹ 青松連合は、今や北朝鮮の武器関連貿易の半分以上をカバーしているといわれる。Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), S/2010/571, 5 November 2010, p. 23, para. 56.

力行動（北朝鮮へのおよび北朝鮮からの貨物の検査によるものを含む）」をとることを要請する、とされていたに過ぎなかった。ところが、決議1874（2009）では、貨物検査と貨物の押収や処分について、次のように極めて詳細な規定が置かれるに至ったのである。

新たな決議では、まず、すべての国に対して、決議によって移転等が禁止されている品目を含むとの疑惑を持った場合には、自国の領域内（海港、空港を含む）で北朝鮮向けおよび北朝鮮からのすべての貨物を検査するよう要請している（パラ11）。このような貨物検査は、自国の領域内には留まらず、旗国の同意があることを条件として公海上においても実施するよう要請された（パラ12）。旗国の同意が得られない場合には、旗国に対して、検査のために適當かつ都合の良い港に当該船舶を回航するよう義務づけている（パラ13）。いずれにしても検査自体は、要請されている（calls upon）に過ぎず、国連加盟国に検査を実施する義務が課されているというわけではない。しかし、検査の結果として禁輸品目が発見された場合には、それを押収して処分することが義務となる（パラ14）。さらに、検査を行った場合、そしてその結果押収・処分を行った場合には、検査、押収、処分の詳細について1718委員会に報告を提出することが要求されている（パラ15）。

しかし、決議1874（2009）は、押収された品目の処分方法についても、押収された品目の保管費用、処分費用についても、何ら規定していない。これらの点が明確でなければ、加盟国は、ある貨物に禁止された品目が含まれているかもしれないという情報を受け取ったとしても、場合によっては、検査を行うことに躊躇するかもしれない。検査自体は義務ではないが、一旦検査を行い、その結果禁輸品目が発見された場合には、押収・処分が義務づけられているからである。後に述べるように、北朝鮮制裁の関係で、兵器関連品目が初めて押収された（1718委員会に報告されたもの）のは2009年7月であるが、当該品目は1年以上もの間、処分されずに保管されてきたのである。さらに、押収品目が大量破壊兵器関連のものである場合には、国によっては、そもそも保管・処分の能力を有しないということもありう

る。そのような国が関連情報を得て躊躇なく検査を実施するようになるためには、押収後の品目の扱いや費用負担について、あらかじめ明確になっていることが重要であろう。

日本は、決議1874（2009）が貨物検査等の実施を要請していることを踏まえて、2010年6月に貨物検査特別措置法を制定し、安保理決議1718（2006）および1874（2009）において禁輸の対象となっている物資（北朝鮮特定貨物）を積載している疑惑のある船舶（港、領水、公海）・航空機（空港）に対して立入検査を行い¹⁰、特定貨物であることを確認した場合には、その提出を命ずることができるものとしている。

2. 専門家パネルとその最終報告書

（1）専門家パネル

国連の北朝鮮制裁レジームのもう一つの重要な特徴は、1718委員会を補佐するための専門家パネル（Panel of Experts）が設置された点である（以下、「北朝鮮制裁パネル」ともいう）。各種制裁委員会を補佐するための専門家パネルの設置は、比較的最近になって見られるようになった現象である。この種のパネルは、1999年にアンゴラ制裁との関係で設置された専門家パネル（決議1237（1999））をもって嚆矢とする。その後、これまでに、アンゴラ・パネルを含め10の専門家パネルが設置されている。

専門家パネルを設置することの利点を北朝鮮制裁パネルとの関係で述べるならば、まず、個人の資格で選任される専門家からなる独立の機関として、パネルは制裁委員会がコンセンサスに達することができない問題、例えば前述の団体・個人の指定について、客観的な意見を提示することができるという点がある。同様に制裁委員会でコンセンサスに達するのが困難な問題として、制裁決議自体において明確でない概念について、パネルがその専門的な知見に基づいて意見を提示することができるという点もある。北朝鮮制裁決議についていえば、通常兵器関連の全面的な輸出入禁止の唯一の例外として、北朝鮮への輸出が認められている「小型武器（small arms and light weapons）」およびその関連物資とはいか

¹⁰ ただし、領海・公海（排他的経済水域を含む）においては、検査のためには船長等の承諾が必要である（第3条）。

なるものをいうのか。あるいは、通常兵器関連の輸出入禁止において「すべての武器」と並んで禁止される「関連物資」とは何を意味するのか。専門家パネルは、こういった点を明らかにする上で専門的な意見を提示することができる。さらには、政治的な配慮から安保理や制裁委員会では困難なこととして、安保理の理事国を含む特定の国の行為について、場合によっては名指しで非難するということも不可能ではなかろう。

北朝鮮制裁パネルは、決議1718（2006）が採択された後2年以上、同決議の設置した制裁委員会が実質的な活動をほとんど行ってこなかったことなどを受けて、北朝鮮による2回目の核実験後に採択された決議1874（2009）によって、当初1年間の予定で設置されたものである。パネルは、安保理の五常任理事国と日本および韓国出身の7人の委員で構成され、その任務は、同決議において、(a) 1718委員会の任務遂行を支援すること、(b) 国、関係国連機関その他の関係当事者から制裁措置の履行に関する情報（特に違反事例に関するもの）を収集¹¹、審査、分析すること、(c) 安保理、1718委員会、国連加盟国が制裁措置の実施を改善するためにとるべき行動について勧告すること、(d) 中間報告および最終報告（所見と勧告を含む）を安保理に提出すること、と明記された。任命手続の遅れもあって、パネルが本格的に任務を開始したのは、決議1874（2009）の採択から4ヵ月ほど経った2009年10月になってからである。

パネルの中間報告は、任務開始が遅れたことから、決意表明以上のものではなく、パネルの最初の実質的な報告書は、2010年5月12日に安保理宛に提出されたその最終報告ということになる。

（2）最終報告書

専門家パネルの最終報告書は3部構成で、本文（49頁）のほか、附属書A（19頁）および附属書Bからなる。附属書Aは、公表された国別指定奢侈品のリスト、一部の国による団体・個人の独自指定のリストなどの表を掲げる。他方、附属書Bは違反事

例を含む具体的なケースについて詳述するもので、当初から公表しないことを前提に作成されており、2010年11月に安保理が最終報告書の公表に踏み切った際にも、公表の対象から外されている。報告書の本文は、冒頭の要約のほか、I. 序論、II. 背景、III. 安保理の措置、IV. 専門家パネル、V. 加盟国からの報告、VI. 貿易関連措置、VII. 阻止、VIII. 金融措置、IX. 物品・団体・個人の指定、X. 結論、XI. 勧告からなる。輸出管理の観点から注目すべきは、VI、VII、IXの三章であろう。ただしIXについては、スマート・サンクションとの関連すでに触れたので、以下ではVIとVIIを中心に、メディア等で示された若干の追加的な情報と私見をも交えながら、その要点を紹介することにしたい。

最終報告書は、まず概観として、北朝鮮が制裁の発動前に約80カ国と貿易関係にあり、その中でも中国、韓国、日本、ロシア（そのほかEUではドイツ、イタリア）が最も重要な貿易相手国であったが、決議1874（2009）による制裁の強化後、これら諸国と北朝鮮との間の貿易が急速に縮小したことを指摘する。また、北朝鮮の貿易手法として、北朝鮮の外交使節団と緊密に連携しながら活動する海外の広範な貿易事務所のネットワークが利用されている点にも注目する。北朝鮮は、これらのネットワークを利用して、北朝鮮指導部のための調達活動や秘密貿易に従事しているが、同じネットワークが同時に通常の貿易関連の業務にも従事しているとされ、そのことが不正な活動の隠蔽を容易にするなど、問題を複雑にしていると考えられる。

（a）大量破壊兵器関連の事例

前述のように、決議では、大量破壊兵器関連の輸出入禁止を、主として国際的な輸出管理レジームの規制リストを利用して行っている。そして、それらのリストに掲げられた品目が含まれるとの疑惑のある貨物については、検査を行うことが認められている。しかし、これまでのところ、そのような品目の押収についての報告はなされていない。他方で報告書は、加盟国政府や関連国際機関その他からの情報

¹¹ 決議1718（2006）パラ11と決議1874（2009）パラ22は、決議の定める制裁措置の自国による実施状況を安保理に報告するようすべての国連加盟国に要請しているほか、決議1874（2009）パラ15は、関係国連加盟国は違反関連の検査、押収、処分に関する詳細な報告を1718委員会に対して行うよう要求し、さらに同決議パラ27は、より一般的に、すべての国、関連国連機関などに対し、1718委員会と専門家パネルに対して制裁措置の実施に関する情報を提供するよう要請している。

として、北朝鮮が制裁措置の発動後においても、シリアとミャンマーの核計画に対して援助を提供し、またイランとシリアに対して弾道ミサイル、その部品、技術等を提供している可能性を指摘している。にも拘らず、検査による押収の報告がないことについて、報告書は、それらの品目の阻止の実例がないのか、その機微な性格から阻止に関する報告が提出されていないのかのいずれかであろう、と指摘する。

この点で、最終報告書提出後の2010年11月末にリークされたアメリカの外交公電に含まれる情報は、それが事実であるとすれば、上記最終報告書の指摘の少なくとも一部は現実のものであることを示しているように思える。リークされた外交公電によると、2007年11月にアメリカ政府は、北朝鮮によって弾道ミサイル用のジェット・タービン翼が北京からイランに向けて空輸されるとの情報をもとに、直ちに行動を起こすよう中国政府に働きかけようとしていた。そして、少なくとも10回の同様な輸送（時期は不明）が、アメリカの反対にも拘らず認められてきたとされる。また、化学兵器関連のものとして、2010年5月の公電において、中国の会社が北朝鮮に化学兵器計画に使用ないし転用しうる物質を売却しようとしているとするアメリカ政府の懸念が伝えられている¹²。

（b）通常兵器関連の事例

大量破壊兵器関連の輸出入禁止措置とは異なり、専門家パネルの最終報告書は、通常兵器（武器）関連の輸出入禁止措置との関係では、いくつかの違反事例について詳細な記述・分析を行っている。最終報告書が対象とする時期においては、4件の違反事例が報告されている。それらは、2009年7月のアラブ首長国連邦（UAE）のケース、同年9月の韓国のケース、同年11月の南アフリカのケース、同年12月のタイのケースである。

UAEのケースは、バハマ船籍、オーストラリア会社所有、フランス会社運航のANL Australia号に積載された武器・弾薬入りのコンテナ10個が、UAEのコール・ファッカン港で押収されたもので

ある。貨物の荷送人は北朝鮮会社、イタリア運送会社の上海事務所が輸送を引き受け、イラン会社が荷受人とされていた。北朝鮮の南浦港で通関・封印されて北朝鮮船舶に船積みされた当該貨物は、その後大連で積み替えられ、さらに上海において上記ANL Australia号に積み替えられて、UAEに至ったものである。当該貨物は、積荷証券では「石油穿孔機（スペア・パーツ）」と記されていた。

韓国のケースは、パナマ船籍、スイス会社所有のMSC Rachele号に積載された防護服（化学兵器防護用と思われるもの）入りのコンテナ4個が釜山港で押収されたものである。シリアの環境研究センター（政府機関）が荷受人とされていた。当該貨物は北朝鮮船舶に積載されて北朝鮮の南浦港を出港し、中国の大連においてMSC Racheleに積み替えられた後、韓国の釜山港に向かい、同港において押収されたものである。積荷証券では「作業用防護服」と記載されていた。

南アのケースは、リベリア船籍で、フランス会社がチャーターしたWesterhever号に積載されていたT54/T55戦車等の部品が同国のダーバン港において押収されたものである。当該貨物の荷送人は北朝鮮会社で、北朝鮮で荷詰めされたのち、大連に向かった。そして大連において、大量の米を詰めた袋と共にコンテナに積み込まれ、イギリス船籍、フランス会社所有のCGM Musca号に積載された。大連を離れた後、マレーシアのクラン港で上記Westerhever号に積み替えられて、南アへ向かったものである。積荷証券では、「ブルドーザーのスペア・パーツ」と記載されていた。

タイのケースは、イリューシン76型機に搭載されていた145箱・35トンの武器・弾薬類がタイのドン・ムアン空港で押収されたものである。報告された違反事例の中では唯一、航空機を利用した事例であるだけでなく、ロケットやロケット発射筒、携帯式地対空ミサイル・システム（MANPADS）を含む大量の兵器が押収されたという点でも特筆すべき事例である。輸送に使用されたイリューシン76型機には、極めて多数の企業（設立国も様々）が関与した。同機はUAEの「海外貨物」社の所有で、通

¹² “North Korea Supplied Powerful Missiles to Iran, Cables Reveal,” Global Security Newswire, 29 November 2010. See also “Experts Doubt Iran has Powerful North Korean Missiles,” Global Security Newswire, 1 December 2010.

常はグルジアの「エア・ウエスト」社が運航していたが、今回、それをニュージーランドの「SP貿易」社がリースし、さらに香港の「ユニオン・トップ・マネージメント」社がチャーターするという複雑な経緯を辿った。航空機の乗務員もカザフスタン人とベラルーシ人であり、上記のいずれの会社とも違う国籍であった。さらに、飛行ルートについても複数のものがあるとも伝えられ、事実とすれば、輸送経路のカムフラージュを目的としたものと考えられる。そして押収された武器・弾薬類は、積荷証券では「石油産業のスペア・パーツ」と記載されていた。

(c) 通常兵器関連の事例から得られる教訓

以上の諸事例から窺われる北朝鮮の制裁回避の手法としては、以下の諸点を指摘することができる。第一に、積荷証券における虚偽の表示である。禁輸品目を輸送している以上、この点の虚偽表示はいわば不可避である。この点に完璧に対処するためには、すべての積荷を積荷証券と照合することが必要となろうが、そのようなことは非現実的である。アメリカの主導するコンテナ・セキュリティ・イニシアティブ¹³ (CSI) の下においても、積荷のX線によるチェックの割合はわずか2～3%であるともいわれ、この数字は世界の主要な港におけるランダム・チェックの割合と大きくは異ならない。こういった現状が近い将来格段に改善されるとも思われず、また、当初の荷詰めの段階における慎重なチェックも、それが北朝鮮において行われることを考えると多くは期待できない。したがって、少なくとも当面は、各港湾において、北朝鮮由来の貨物については特別な注意を払うということ以外に、効果的な対応策があるわけではないということになる。

北朝鮮による隠蔽工作の第二の手法として、多数のフロント・カンパニーの使用があげられる。フロント・カンパニーとは、実体のない架空会社のことであり、そういった架空会社を多数関与させることによって当該取引を実際に行っている会社の特定を困難にし、それによって当局による警戒を緩めさせ

ることを狙ったものである。武器取引そのものへの関与ではないが、その輸送に関与した航空機との関連で、2009年12月に発生したタイのケースはフロント・カンパニー関与の一例といえよう。当該航空機には少なくとも4つの会社が関与したが、そのうち、同機をリースしたSP貿易社は同年7月に、同機をチャーターしたユニオン・トップ・マネージメント社は同年11月に設立されたばかりといわれ、賃貸関係を複雑にするために輸送の直前に設立されたフロント・カンパニーであることを強く示唆している。もっとも、フロント・カンパニーの設立自体が違法であるというわけではなくても、国によつては企業誘致などのために、比較的簡略な手続で会社の設立を認めるところもある。会社の設立自体が違法ではないというところにこの問題の解決の困難さがある。

第三に、輸送ルートの小刻みかつ複雑な組み合わせが指摘できる。輸送ルートの複雑化は、上記第二の隠蔽手法と同様の狙いをもつものである。すなわち、輸送ルートを小刻みに組み合わせることによって、積荷の当初の積出地（北朝鮮）を隠蔽しようとするものである。もっとも、頻繁に積替えを行うことが、それ自体として疑惑を招くというわけではない。当初の積出地から最終仕向地へと向かう直行ルートがない場合には、必ずいずれかの港において最終仕向地へと向かわせるべく（あるいは最終仕向地行きの船便のある港へと向かわせるべく）別の船に積み替えることが必要となる。このような積替えは、輸送の効率化を考えればむしろ合理的である。当初積出港から最終仕向地に直行する船が常に100%に近い積載率となるのでない限り（そのようなことは通常は考え難い）、ハブとなる港に各地から積荷を集めて、そこからそれぞれの目的地に向かう船に積み替えて輸送する方が、全体としての積載率は高まるであろう。そうであれば、港湾経営者は、利潤獲得のためできるだけ多数の船舶が積替えを行うよう、港湾のハブ化に力を注ぐことになる。そのことは、港湾をその利用者たる海運会社にとって魅力的なものとすべく、積替港における積替時間・陸上滞在時間の短縮や手続の簡素化へとつなが

¹³ アメリカが、同国向けコンテナ貨物の輸出の多い港湾を有する諸国と二国間協定を結び、相互に税関職員を相手国の港湾に派遣し、それぞれ自国向けの危険性の高いコンテナの特定等を相手国の税関職員と協力して行うもの。

ることになり、厳格な輸出管理の要請に逆向することになるであろう。実際、そのような傾向を反映してか、積替港において港湾関係者が到着船舶から受け取る情報は、いずれの港から到着し、いずれの港に向かうのかといった程度の情報に限られているのが現状である。そしてこの点は、航空機を用いた輸送の場合の空港においても同様だといわれる。この程度の情報では、とても効果的な違反の摘発には結びつかないであろう。

では、いかにすべきか。パネルの最終報告書では、北朝鮮から到着した船荷の最初の海外寄港地の港湾当局は、北朝鮮由来の貨物につき特別な警戒をもって対応するよう勧告している。少なくともそれらの港では、当該貨物が北朝鮮から来たものであることが分かるからである。同時に、北朝鮮由来の貨物が、最初の海外寄港地のみならず、その後の積替港においても（同様に特別な警戒をもって対応することができるよう）それが北朝鮮由来の貨物であることを認識できるような手続を導入することを検討すべきであるとしている。これらの点は、パネルの最終報告書において示された最も重要な実践的勧告であるといえよう¹⁴。

1718委員会に報告された違反事例では、船舶が利用されたすべてのケースにおいて、北朝鮮から積み出された貨物が、まず中国の大連において積み替えられている。このこと自体は、安保理決議違反の武器輸出への中国の積極的な関与を示すものというよりも、むしろ、その地理的な位置ゆえの必然的な帰結であるということなのかもしれない。しかし、だからこそ中国には、北朝鮮から搬出された決議違反の積荷が押収されることなく目的地へと向かうことのないように、厳格に警戒を行う特別な責務が課されていると考えるべきであろう。

もっとも、そのような特別な警戒も、違反貨物が目的地へ直行輸送される場合には効果がない。そのような場合には、航行中の船舶を停船させるという対応が考えられるが、公海上であれば旗国の同意が必要となる。旗国が北朝鮮であれば、事実上何もできないということになろう。航空機による直行輸送の場合には、危険な強制着陸という手段が試みられ

ることにもなりうるが、そのような危険を冒すことがはたして合理的なのか、難しい判断を迫られることになろう。北朝鮮から積み出されまたは北朝鮮に仕向けられた貨物については、上空飛行の許可に当たってその旨の申告を求めるという制度の導入も、一考に値するかもしれない。

第四の隠蔽手法は、現地組立方式である。完成品を輸送すれば、その大きさや形状などから発見に繋がる可能性が高まることから、完成品の代わりに部品を輸出して、発注先の国において部品から完成品に組み立てるのである。これは、南アのケースにおいてその可能性が具体的に明らかになったものであるが、同様の方式が他の国においても利用されている可能性は否定できない。

(d) 奢侈品関連の事例と問題点

安保理決議1718（2006）は、大量破壊兵器や通常兵器を含む軍事関連の品目の禁輸に加えて、国連による制裁としてはおそらく初めて、奢侈品（贅沢品）の禁輸をも定めており、北朝鮮への奢侈品の輸出禁止をすべての国連加盟国に義務づけた。しかし、対象品目がリスト化されている大量破壊兵器関連の禁輸措置や、若干の例外（小型武器の北朝鮮向け輸出）はあるものの基本的にそのすべてが対象となる通常兵器関連の禁輸措置とは異なり、奢侈品の場合にはリストもなく、何が「贅沢」であるかについての客観的な基準があるわけでもない。その結果、決議の実施は基本的に各加盟国の個別的な判断に委ねる以外に方法はないということになる。1718委員会の委員長も、2007年1月の安保理でのブリーフィングにおいて、「[奢侈品を定義することは]個々の加盟国の責任である」ことを明らかにしている。

実際、公表されている国別のリストを見ても大きな違いがある。例えば日本の場合には、牛肉、まぐろのヒレ肉、香水、宝石など24品目を指定しているのに対して¹⁵、ロシアの場合には、より限定的に、宝石、腕時計など6品目を掲げるだけで、しかも、いずれについても一定価格以上のもののみを奢侈品として指定するという方法をとっている。他方、中国はリストを作成していないようで（少なくとも公

¹⁴ Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), op. cit., p. 35, para. 90.

¹⁵ S/AC.49/2006/10, 30 November 2006, Annex.

表していない)、奢侈品の禁輸を事実上実施していないように思われる。その結果、中国による奢侈品(豪州と日本が指定したものについて)の輸出は、2006年(奢侈品の対北朝鮮禁輸を導入した年)と2007年を比較すると、後者において増加が見られるとさえ指摘されるのである¹⁶。

こうしたことを背景に、専門家パネルは奢侈品指定のガイドラインを作成した。それによると、奢侈品の定義・指定に当たっては、当該物品が、①北朝鮮の一般大衆(一人当たり年間収入900~1200ドル)にとって購入可能であって、彼らによる使用を意図されているか、②高級品としてのブランド名をもつか、③特別な特徴、耐久性、機能のために最高級品と見なされるか、④一般大衆の基本的ニーズ、健康、福祉にとって不可欠なものか、を考慮すべきとしている¹⁷。しかし、このような抽象的な考慮要素の列挙によって、どれだけ禁輸対象奢侈品の統一が図られるか、疑問である。むしろ、各国が決議によって提出が求められる(決議1718(2006)パラ11、決議1874(2009)パラ22)制裁履行報告書において自国の指定した品目のリストを明示し、それに基づいて専門家パネルが包括的な例示リストを作成することで諸国参考に供し、さらには諸国が特定品目の輸出に当たって、当該品目を奢侈品として指定している国と協議する等の手続を整備する方が実際的・効果的であろう。専門家パネルも類似の勧告を行っている。

これまでに検査によって押収されたとして報告されている奢侈品としては、2007年12月のオーストリアによる3台のスタインウェイ製コンサートピアノや、2009年5月のイタリアによる2隻の豪華ヨット、そして2009年前半のイタリアによる高級電子録音録画装置の押収がある。また、押収されてはいないものの、決議に違反して奢侈品が輸出されたとして専門家パネル宛に情報提供があったものとして、2008年10月と12月の3回にわたる日本からの北朝鮮宛の奢侈品(34台のピアノ、4台のベンツ、化粧品)の輸出がある(第三国を通じた迂回輸出)。

日本が専門家パネル宛に情報提供を行った事例は、安保理決議に従えば、制裁委員会への報告義務がないものであった。違反事例についての報告を求める決議1874(2009)のパラ15によれば、国連加盟国は、「検査を行い、または…貨物を押収しおよび処分したときは」、検査、押収および処分につき関連する詳細について速やかに1718委員会に報告を提出するものとされている。したがって、輸出許可申請が行われたが当局によって拒否された事例や、法令に違反してすでに禁制品が輸出されてしまった事例は、義務的報告対象には含まれていない。日本政府は、決議が求めていないにもかかわらず、パネルの要請に応じて自発的に上記の情報提供を行ったのであり、その点は最終報告書の注において謝意をもって注記されている¹⁸。しかしこのことは、逆にいえば、現在の違反関連の報告レジームは対象が狭きに過ぎるということである。北朝鮮による決議違反の輸出入のパターンをよりよく把握し、それによって制裁の実効性を高めるためには、検査・阻止事例のみならず、拒否事例、既遂事例を含めたより包括的な違反関連の報告を義務づけることが必要であろう。これは奢侈品に限ったことではなく、あらゆる禁輸対象に関して当てはまることがある。

奢侈品の禁輸そのものとは直接関係しないが、オーストリアにおけるピアノの不正輸出未遂事件に関連して、同事件に在ウィーンの北朝鮮大使館員が関与していたことが判明した。北朝鮮の在外公館を置く国は多くはないが(約60カ国¹⁹)、外交官たる大使館員は外交特権によって保護されながら、様々な活動を行うことができる。もちろん外交官といえども、接受国の法令を遵守しなければならないのはいうまでもないが、外交官は法令違反を行ったとしても、刑事裁判権からの完全な免除を享有し、本国が免除を放棄しない限り(北朝鮮の場合それはありえない)刑事裁判にかけられることはない。これに對して接受国が有する最大の武器は、その者が「ペルソナ・ノン・グラータ」であるとの通告である。そのように通告された者は外交特権を失うことにな

¹⁶ Marcus Noland, "The (Non-) Impact of UN Sanctions on North Korea," Asia Policy, Vol. 7 (January 2009), pp. 67-68.

¹⁷ Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), op. cit., p. 30, para. 75B.

¹⁸ Ibid., p. 18, fn. 19.

¹⁹ Mary Beth Nikitin et al., "Implementation of U. N. Security Council Resolution 1874," Congressional Research Service, 8 October 2010, p. 27

るので、その後は訴追や追放が可能となる。大使館員が不正な取引に関与することができるようになるには、現地において一定以上の期間活動することが必要と考えられることからすれば、「ペルソナ・ノン・グラータ」の通告による当該大使館員の訴追や追放も比較的効果的な措置といえるのかも知れない。

おわりに

以上、北朝鮮の核実験を受けて採択された安保理決議1718（2006）および1874（2009）に定める制裁レジーム、そして後者の決議に基づいて設置された専門家パネルの最終報告書を中心に述べてきた。最後に、本稿で触れた現行制度における改善すべき問題点を、専門家パネルの最終報告書に含まれる勧告に沿ってまとめておきたい。

まず、制裁対象となる品目の指定との関係では、日進月歩する科学技術の進歩に対応して、国際的な輸出管理レジームにおけるのと同様、対象となる品目が常にアップ・トゥ・デイトなものにされる必要がある。その際には、隨時追加更新される品目の全体像が分かるように、ユーザー・フレンドリーな「統合リスト」を常に維持することも、諸国の制裁実施が円滑に遂行されるためには必要であろう。その点で、統合リストが存在しない現在の北朝鮮制裁レジームは、決してユーザー・フレンドリーなものとはいえない。団体・個人の指定についても、別名の使用や別団体の設立による制裁逃れを防止するために、より詳細な情報を収集するとともに、リストを常にアップ・デイトすることが重要である²⁰。

また、奢侈品のように、対象品目が決議において指定されていないものについては、諸国が可能な限り自国の指定品目を公表するとともに、手続的な仕組みとして、当該品目を指定している加盟国がある場合には、輸出に先立ってその国と協議を行うことなどが奨励されるであろう²¹。

阻止活動との関連では²²、北朝鮮から積み出された貨物が、一つ積替港を経由しただけでその後はそ

れが北朝鮮由来の貨物であることが分からなくなってしまうという現状に対処するためには、北朝鮮からの最初の海外寄港地において当局が特別な注意を払うことが肝要である。同時に、その後の積替港においても、それが北朝鮮由来の貨物であることが分かるような何らかの手続を導入することを検討すべきである。同様のことは航空輸送の場合についても当てはまるであろう。さらに、最終仕向地に直行する航空輸送に対処するには、下土国が、上空飛行の許可に際して北朝鮮貨物については申告を義務づけるなど、新たな措置の導入を検討することが必要かも知れない。

阻止活動の結果として押収された物品の処分に関するガイドラインの作成も重要である²³。決議1874（2009）には、「処分」とだけ規定されているのみで、それ以上の詳細は定められていない。禁輸品目を押収した加盟国にとっては、少なくとも、いかなる情報を記録し、いかに処分すべきかという点について予め了知しておくことが必要であろう。違反品目か否かが争われる事態になれば、財産権の侵害として損害賠償を請求されるということにもなりかねないからである。さらに、処分まで長期の保管が必要となった場合の費用負担をいかにするかという問題もある。こういった問題が明確にされていない現状では、決議違反の疑いがあるとの情報が寄せられても、「触らぬ神に祟りなし」として、そもそも検査を行わないということにもなりかねず、これらの点の明確化は制裁の実効性確保に不可欠の課題といえよう。

以上、北朝鮮に対する国連の制裁決議とその実施にかかる問題点、さらにはそのような問題点を解決するための施策案を中心にしてきた。北朝鮮の核問題が早期に解決するようには思えない今、国連による制裁が問題の解決に少しでも資するところがあるすれば、それをいかに実効あらしめるかが重要なのであって、本稿がその点に関して若干でも意味のある示唆を含んでいたとすれば、本稿はその目的は達したことになる。

²⁰ Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), op. cit., p. 51 Recommendations 19-21.

²¹ Ibid., pp. 49-50, Recommendation 13.

²² Ibid., p. 48, Recommendations 7-8.

²³ Ibid., p. 49, Recommendation 12.