

---

## 第5章

# 安保理による北朝鮮制裁の限界が示唆するもの

—履行確保の意義と制裁緩和のリスク—

---

竹内 舞子

### はじめに

北朝鮮の核・弾道ミサイル開発は、2006年以降、国連安全保障理事会(以下「安保理」)が継続的に取り組んできた核不拡散のための重要課題の一つである。安保理は度重なる核・弾道ミサイル実験に対し、制裁措置を段階的に強化してきた。特に、2016年から2017年の2年間には、北朝鮮は3回の核実験に加え、3回の大陸間弾道ミサイル実験を含む弾道ミサイル実験を行い、これに対して安保理は、計6本の制裁決議を採択し、核・弾道ミサイル開発に直接関係のある活動だけでなく、北朝鮮の輸出や労働者の出稼ぎなど、その財源となる外貨獲得のための経済活動をも規制する措置を定め、制裁を大幅に強化した。

しかし、2018年から2019年にかけての北朝鮮の対話外交への転換や、2022年のロシアのウクライナ侵略を契機とした安保理常任理事国間の対立の激化と露朝関係の緊密化に伴い、安保理は北朝鮮による明白な決議違反に対しても追加制裁を決議できない状況に陥っている。また、北朝鮮も、サイバー攻撃やIT技術者による外貨獲得、禁輸対象品の密輸、制裁対象外の物資の輸出の増加、そしてロシアとの協力関係の深化などを通じて、制裁に対抗している。

このような状況下では、制裁の効果に対する疑問が広がり、さらには制裁の意義そのものに対する批判や制裁緩和を求める主張へと発展する可能性がある。こうした議論が広がれば、各国における北朝鮮制裁に対する関心が低下し、制裁の実効性の確保がさらに困難になるという悪循環が生じかねない。2016年から2017年にかけて安

安保理において北朝鮮制裁の強化が全会一致で採択され、各国において履行のための取り組みが推進されていた時期に比べれば、このような国際的関心の差が与える影響は軽視できない。これに対抗するためには、制裁の履行や監視を通じて、制裁の効果を維持することが重要である。とりわけ、安保理の機能が十分に発揮されない部分については、日本を含む多国間の取り組みによって補完する意義は大きい。

安保理による北朝鮮制裁体制が直面しているのは、新たな決議の可能性の大幅な低下や既存の決議の実効性の低下という問題にとどまらない。2019年の米朝首脳会談の決裂後、北朝鮮は制裁に対抗しつつ核・弾道ミサイル開発を続け、同時に、核戦力政策を憲法を含む国内法体系にも組み込んだ。このように核戦力の堅持を示す北朝鮮に対し、非核化の目標を一旦棚上げし、核兵器保有国としての立場を前提とした交渉を唆する発言が米国、そして韓国の大統領から発せられるようになった。

北朝鮮との間で核・弾道ミサイル開発に関する交渉を行おうとするならば、その見返りとして、北朝鮮に対する安保理制裁の緩和が求められることも想定される。交渉の一環として制裁の一部を緩和すること自体は、制裁が外交的解決を促すための手段として設けられている以上、必ずしも否定されるものではない。しかし、その緩和は、制裁による北朝鮮の核・弾道ミサイル開発の抑止効果を引き続き維持できる範囲にとどめる必要がある。また、北朝鮮の非核化に向けた実質的な行動が担保されないまま、「交渉の見返り」として制裁の緩和がなされ、それが国際社会に、あたかも安保理が北朝鮮の核保有を容認したかのように映れば、安保理への信頼を損なう可能性がある。その影響は、北朝鮮という新たな核兵器国の存在により地域の外交・安全保障環境が一層不確実性を増すことにとどまらない。「核兵器の不拡散に関する条約」(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons、以下「NPT」)の加盟国であった北朝鮮による核開発に対する安保理の対応の変化は、国際的な核軍縮・不拡散の礎石となってきたNPT体制にも影響を与える可能性がある。「北朝鮮の完全な非核化」のみならず「核兵器のない世界」を目指す日本にとっては、このような状況は、自国に対する脅威の増大だけでなく、安保理やNPTに基づく国際的な核不拡散体制の実効性が損なわれ得るという二重のリスクを伴う。

北朝鮮の非核化を促進する手段としての安保理による制裁の役割は今後も失われるべきではない。むしろ現在の状況は、制裁の意義を改めて検討する必要性を示している。本稿は、国連安保理による北朝鮮制裁が2016年から2017年にかけて大幅に強化されながらも、その後の国際情勢の変化や安保理内での対立、監視体制の弱体化を背景に、履行と監視の両面で実効性が低下している現状を整理する。そのうえで、こ

の状況に対応するための有志国による取り組みが、制裁の実効性の維持のために果たしている役割を議論する。さらに、北朝鮮の核保有を前提とした交渉の可能性が指摘される中で、取引材料として制裁緩和が議論される可能性を踏まえ、その影響を評価する。最後に、日本として特に備えるべき対応として、制裁の実効性の維持のために既存の枠組みを活かした更なる取組を行うことと、制裁緩和の可能性に関してはそのリスクを踏まえた慎重な対応を関係国に働きかけることを提言する。

## 1. 国連安保理による北朝鮮制裁体制の変化

### (1) 安保理決議の強化とその効果

安保理による北朝鮮制裁は、北朝鮮が最初の核実験を行った2006年に開始された。安保理は、その後、度重なる北朝鮮の核実験や弾道ミサイル発射実験を受けて、それに対抗し、北朝鮮の核問題の外交交渉による解決を促すことを目的として、徐々に制裁措置を追加してきた<sup>1</sup>。制裁措置の大幅な強化の契機となったのが、2016年3月に採択された決議第2270号である。この決議は、同年1月に行われた4回目の核実験や、2月に弾道ミサイル技術を用いて行った「地球観測衛星」光明星4号の打ち上げに対して採択された。

同決議は、これまでの、核・弾道ミサイル開発に直接関与する物資・技術や活動の制限にとどまらず、北朝鮮の外貨獲得手段に直接制限を加えることで、財政面での圧力を大幅に強化した点に特徴がある。具体的には、北朝鮮の最大の輸出財であった石炭、鉄、鉄鉱石などの輸出を制限したほか、航空機燃料の輸入を全面的に禁止した。軍事関連措置としては、北朝鮮との武器の輸出入禁止の範囲を、小型武器を含むすべての武器に拡大したほか、北朝鮮の研究者や学生に対する核・ミサイル関連の分野の教育・訓練を禁止した。また、船舶や手荷物を利用した密輸を制限するために、北朝鮮による外国船舶や航空機のチャーターの禁止や、空港や港における北朝鮮からの、または北朝鮮への渡航者の荷物検査を義務付けた。さらに、金融制裁も強化され、北朝鮮の金融機関とのコルレス関係の禁止や、北朝鮮での新規支店開設の禁止などが定められた。

これ以降、2016年から2017年にかけての大幅な制裁強化の過程では、外貨獲得手段の制限として、北朝鮮による輸出入の大幅な制限に加えて、北朝鮮が各国に派遣していた労働者に対する制限が段階的に強化され、最終的には2017年末に採択され

た決議第 2397 号に基づき、すべての海外派遣労働者の 2 年以内の送還が決定された。

また、燃料の輸入制限が段階的に強化され、2017 年末に採択された決議第 2397 号では、ガソリンやディーゼル油などの石油精製品の年間合計輸入量が 50 万バレルに制限された。米国政府が決議採択時に公表したファクトシートによれば、50 万バレルという上限は、2017 年夏時点での北朝鮮の年間輸入量から 89 パーセント削減されるという厳しいものであった。

加えて、このような禁輸措置をかいぐるための密輸に利用される船舶の制裁指定が強化された。特に、安保理の制裁委員会が、安保理決議を待つことなく、制裁違反に関与する船舶に対する制裁指定を迅速に行い、船籍の剥奪や入港禁止措置などの措置を各国に義務付けられるようになった<sup>2</sup>。

金融制裁の分野でも、北朝鮮の金融機関の海外支店の禁止や、第三国の金融機関の北朝鮮支店の禁止、北朝鮮の主要外国為替銀行であるフォーリン・トレード・バンクをはじめとする多くの金融機関への制裁指定を通じて、北朝鮮の国際金融網へのアクセスが厳しく制限された。

このように、2016 年から 2017 年までの制裁強化を通じて、北朝鮮の経済と軍事計画の両方に打撃を与えられる極めて包括的な制裁枠組みが構築された。2018 年から 2019 年に北朝鮮が米朝交渉に積極的になった理由の一つには、制裁の緩和の必要性があったと報じられている<sup>3</sup>。このことから、制裁の強化は、非核化交渉を促すという決議の目標を促進する役割を果たしたと考えられる。

## (2) 安保理の機能不全と制裁の形骸化

しかし、その後北朝鮮制裁をめぐる状況は大きく変化した。特に、2022 年以降のウクライナ侵攻の支援を契機としたロシアとの関係強化を通じて、北朝鮮は制裁下で禁止された活動を公然と行った。また、ロシアは安保理における「後ろ盾」としても機能し、北朝鮮制裁の強化や、制裁の履行状況を監視する制裁委員会専門家パネル（以下「専門家パネル」）の任期延長に関する安保理決議に反対することで、制裁の履行・監視の両面から安保理制裁体制の権威や実効性を低下させてきた。

### (a) 安保理常任理事国間の対立と拒否権行使

安保理において、北朝鮮制裁決議は、2006 年の制裁体制の設立から 2017 年までの間、常に全会一致で採択されてきた。米国、英国、フランスだけでなく、決議の強化や履行に必ずしも積極的ではないロシアと中国も、これまでの制裁決議に賛成票を

投じてきた。

しかし、2022年にはついにこの前例が崩された。2022年5月、北朝鮮による相次ぐ大陸間弾道ミサイル発射に対し米国が提出した制裁決議案が、13か国の賛成にもかかわらず中露の反対により否決されたのである。これは、二つの重要な転換点となった。まず、2017年にはいずれも追加制裁の理由となった大陸間弾道ミサイル発射に対しても、制裁決議が採択されなかったことで、弾道ミサイル計画において制裁の引き金になり得る決議違反の基準があいまいになったことである。弾道ミサイル開発計画の中でも最も重要な到達点の一つである大陸間弾道ミサイルの発射に対して制裁決議が採択されないとすれば、弾道ミサイル開発に対する制裁決議の提案は、今後極めて難しくなることが予想される。次に、これまで北朝鮮制裁決議は、主要国間での交渉の過程では様々な妥協がありつつも、安保理の採決においては、制裁の履行に積極的でない中露も賛成してきた。安保理においては、各国の立場の違いはあるにせよ、北朝鮮の核・弾道ミサイル開発には対抗するというメッセージを発し続けてきたし、中露も採択された決議自体は尊重してきた。2022年に、中露の反対により制裁決議が安保理の公式な採決の場で否決されたことは、2006年からの前例を覆す重大な転換点となった。

#### (b) 専門家パネルの任期終了

制裁決議の否決に続き、北朝鮮制裁の実効性において、極めて重要な転機となったのが、2024年の、専門家パネルの任期終了である。専門家パネルは、2009年に採択された決議第1874号に基づき設立され、それ以降、2024年まで、毎年の任期延長決議に基づき1年ずつ任期が延長されてきた。この専門家パネルは、安保理において制裁の履行を監視し報告する任務を担ってきた。ところが、2024年3月、この任期延長決議に対し、13か国の賛成にもかかわらず、ロシアが反対票を投じたことにより、専門家パネルの任期は2024年4月末で終了した。2022年の制裁決議案に対する採決と異なり、この採決に当たり、中国は棄権した。

中露の投票行動は分かれたものの、ロシアと中国はともにこの席上において現在の決議に対する批判を行った。ロシアは、専門家パネルの調査の質に疑義を呈するとともに、このパネルは西側陣営がロシアを中傷するための手段になっていると主張した。さらにロシアは、朝鮮半島情勢が根本的に変化する中で、現行の北朝鮮制裁体制はその妥当性を失いつつあると指摘し、制裁は実効性を欠く一方で北朝鮮国民に過度の負担を強いていると批判した。その上で、こうした問題意識を踏まえてロシアが主張す

る、決議の期限の設定や制裁措置の緩和を可能とするような制裁体制の変更が延長決議案には反映されていないことを反対理由として述べた。また、中国は、棄権しながらも、現行の北朝鮮制裁体制に対するロシアの批判を支持し、厳しい制裁は朝鮮半島の非核化という目標を達成できないだけでなく、緊張と対立を激化させ、現地の人道問題に深刻な悪影響を与えているとし、ロシアの主張する制裁体制の見直しの検討を求めた。

このような最近の安保理における投票行動からは、現在の状況が続きロシアの立場に変化がない限り、対北朝鮮制裁のさらなる強化が実現する可能性は低いと考えられる。今後、核実験など重大な決議違反が起きた場合でも、米国などから提案された制裁強化の決議案に対してロシアや中国がこれまでの主張に沿った対案となる決議案を提出した場合に、互いの案に対して反対する結果、双方の決議案が否決される可能性がある。また、逆に決議の採択のために安保理常任理事国間の合意が優先される場合には、新たな制裁決議は限定的な内容にとどまる可能性がある。

また、制裁体制の正当性と実効性に対する疑問も広がりつつある。こうした状況の下では、制裁が制度上は維持されながらも、その抑止力が徐々に下がり、核・弾道ミサイル開発から密輸まで様々なレベルでの決議違反が活発化する可能性がある。

### (3) 制裁の形骸化—標的型制裁の陳腐化

制裁の形骸化も、制裁の実効性と権威を損なう重大な問題である。前述のとおり、新たな制裁決議は2018年以降採択されていない。このような状況下でも、もし既存の決議が厳格に履行されていれば、北朝鮮の政権に対して、財源を締め付けるとともに核・弾道ミサイル開発計画に必要な物資や燃料などの調達を難しくすることで、相当の圧力を与えることができる。しかし、実際には、各国による制裁の履行を促進・支援し、制裁の実効性を確保すべき制裁委員会の活動自体が停滞しており、制裁の実効性を損なう一因となっている。その停滞を端的に示しているのが、制裁対象の追加指定が行われていない現状である。

制裁措置の中でも、特定の個人や団体を対象として指定し、資産凍結や渡航禁止を科す措置は標的型制裁と呼ばれ、圧力をかけるべき相手を特定し、その資産や活動を制限する一方で、制裁の影響が制裁対象国の一般市民や無関係な企業の経済活動全体に広く及ぶことを回避することを目的としている。これは、制裁違反に関与する主体の資金へのアクセスを制限することで、その活動を抑制し、政権への圧力を与える効果が期待される。また、制裁違反に潜在的に関与し得る個人や企業に対して制裁指定

の不利益を示し、抑止する効果もある。

このような標的型制裁に基づく資産凍結は、制裁対象の保有資産が海外にある場合には直接的な効果を上げることができる。特に安保理による指定の場合は、各国が一斉に措置を取ることで、効果を上げることができる。一部の国で行う場合には、凍結されていない海外資産を他国に移転させるといった制裁回避行動がとられるためである。

もちろん、制裁指定の効果には限界はある。制裁違反への関与が、経済的動機以外に基づいている場合や、当該個人や企業が、制裁指定を受けた場合のリスクを織り込んで活動している場合（例えば、制裁を受けた場合の対応策として、別の者への交代や企業の解散が予定されている場合）には、制裁指定による不利益は必ずしも制裁違反の抑止力にならない。また、制裁対象とされても、制裁対象となった個人や企業が制裁対象国内でのみ活動し海外に資産を保有していない場合や、対象者・団体やその資産に対する管轄権を有する国が制裁に基づく措置を取らない場合にも、制裁指定の効果は限られる。

このように限界はあるが、現在の北朝鮮制裁の枠組みでは、制裁対象として指定されると現在保有する資産が凍結され、今後の支払いも受けられなくなる。また、指定対象の個人・企業だけでなく、指定対象者のために活動する者についても海外に渡航することができなくなるなど、制裁の効果が及ぶ。このような経済活動への重大な影響のため、北朝鮮の制裁違反に関与する可能性のある個人や企業にとって抑止力となる。

ただし、標的型制裁が機能し続けるには、新たに制裁違反への関与が指摘された個人や企業が継続的に制裁指定されることが必要である。これにより、制裁違反に関与する人物や組織を公表し、その資産や活動を制限することができる。また同時にこのような措置が取られることで、政府だけでなく民間企業に対しても、制裁への関心を継続的に高め、制裁違反に関与することによるリスクを周知することができる。

しかし、決議違反に関与する個人・団体に対する制裁指定は、2019年以降なされていない。2025年には、例年数度にわたり行われていた、指定対象者に関する情報の更新も行われなかった。

同様のことは、船舶の制裁指定に対してもあてはまる。制裁違反に関与した船舶に対しては、安保理決議を待つことなく、制裁委員会が制裁指定を行い、船籍の剥奪、入港禁止といった措置を取ることができる。これは、船舶の運航を防ぐ有効な手段となる。しかし、制裁違反に関与した船舶に対する制裁指定も、2019年以降なされて

いない。

2019年以降も、北朝鮮は船舶を石油精製品の輸入や、石炭の輸出、さらに、ロシアに対する弾道ミサイルを含む武器・弾薬の輸出といった制裁違反に利用している。このような行為に関与する船舶についても、専門家パネルの報告書や民間の調査機関などが複数の船舶を明示しているが、制裁指定が行われておらず、継続的に違反行為に関与している。例えば、専門家パネルは、その報告書で、シエラレオネ船籍であった（同国政府により制裁への関与を理由に船籍剥奪）Unica（IMO 番号 8514306）や New Konk（IMO 番号 9036387）といった船舶が少なくとも2019年から石油精製品の輸入に関与していると累次にわたり指摘し制裁指定を提案していたが、指定はなされていない<sup>4</sup>。

このように、制裁委員会において制裁指定が行われない制度的な原因は、その構成国と意思決定過程にある。安保理の制裁委員会は、その時点の安保理構成国と同一の15か国で構成され、その意思決定過程は、全構成国の同意が必要である。そして、委員会での意思決定過程は非公開である。そのため、安保理内で意見対立があれば、それが制裁委員会の意思決定にも反映されることが多い。また、制裁指定の提案や意思決定過程が非公開であるから、各国は、制裁指定に反対することにより自国の評判を損なうリスクを考慮することなく、自国の利害にかかわる制裁指定案に反対することができる。

なお、実際の運用上は、制裁委員会における制裁指定などの決定は、提案が委員会構成国の国連代表部に回覧され、指定の期限までにこの15か国から反対がなければ制裁委員会の決定となるのが通例である。そして各国が制裁指定に反対する場合には、証拠や検証が不十分である、あるいは事実関係が誤りであるという理由を挙げることが多い。

現行の北朝鮮制裁体制において、制裁対象の追加指定が行われない状態は、単なる現状維持ではなく、制裁措置の実効性が徐々に低下していく、いわゆる制裁の形骸化を招いている。第一に、前述のとおり、新たに制裁に関与することが明らかになった主体が追加的に制裁指定されない場合、現行の制裁指定の範囲は過去の行為者に限定され、現在進行中の制裁違反行為や新たな関与主体の活動を制限できない。

第二に、個人の制裁指定においては、対象者が死亡あるいは当該職務から離任した後も、当該個人の指定が維持される一方で、同一の役割を担う後任者が自動的に制裁指定される制度にはなっていない。そのため、個人の制裁指定は特に、時間の経過とともにその実効性が薄れていく。2026年1月時点で制裁対象とされている80名の個

人のうち、3名は死亡が確認されている。加えて、13名は制裁当時の職を離れ、元の所属のみでの指定となっている。指定個人が元の地位を離れても、核・弾道ミサイル開発に関連する職務にとどまっている可能性はある。また、指定団体の幹部が追加指定されていない場合も、決議の制度上は、団体のために活動する者にも制裁の効果が及ぶ。しかし、各国政府が必ずしも制裁の規定に詳しいとは限らないし、制裁指定団体の職員が常に知られているわけではない。もともと、核・弾道ミサイル開発に関する政府機関とその幹部を指定した主旨にかんがみれば、制裁の履行を容易にするためにも指定対象者をアップデートすべきである。

第三に、企業やその代表などの指定では、制裁回避行動により制裁の実質的影響が希薄化する可能性がある。制裁指定は、指定直後には海外資産の凍結などで効果を上げる可能性があるものの、その後は制裁指定を受けた団体が別名やカバーカンパニーを利用したり、指定を受けた担当者を交代させたりすることで、制裁措置を回避することがある。このため、別名や代理人に関する情報が継続的に更新され、適切に公表されない限り、指定対象者による活動の探知および抑止は構造的に困難となる。

## 2. 北朝鮮による制裁回避

北朝鮮が大幅な制裁強化にもかかわらず核・弾道ミサイル開発を継続できる背景としては、前述のように、安保理が対応できていないことに加えて、北朝鮮が制裁の効果を抑制するための行動を取ってきたことが挙げられる。具体的にはサイバー攻撃やIT技術者のリモートワークによる外貨の獲得、禁輸対象品目の密輸や制裁対象でない品目の輸出増加により、制裁の影響を一定程度抑えてきた。また、ロシアとはウクライナ侵攻への支援を契機とした軍事・技術協力を進め、制裁に対抗している。

### (1) サイバー空間上の活動と拡散金融

北朝鮮は、国家的に養成したハッカーやIT技術者を利用した様々なサイバー空間上の活動を行い、前記の制裁強化の過程で取られた制裁措置の効力を大幅に減少させている。北朝鮮はサイバー攻撃により、2024年に少なくとも11.9億ドル、2025年1月から9月までに少なくとも16.5億ドル相当の暗号資産を窃取した可能性がある<sup>5</sup>。また、北朝鮮のIT技術者がリモートワークで得る収入は最大で一人当たり年間数十万ドル（数千万円）に上るとの指摘もある<sup>6</sup>。さらに、ハッキングにより、軍事技

術の収集を行ったり、オンライン上の学術交流プラットフォームを通じて各国の科学者からの助言を得たりしている<sup>7</sup>。

被害額の大きさから特に深刻なのは、北朝鮮によるサイバー攻撃による資金の窃取である。その攻撃は、標的に対する十分な調査を重ねたうえで、セキュリティの盲点を突く戦術と、新たな技術を巧みに取り入れ、手法を常に進化させていることが特徴である。北朝鮮がサイバー攻撃による外貨の窃取を本格化させた初期の象徴的事例である、2016年のバングラデシュ銀行に対する攻撃では、ハッカーが同行の SWIFT（国際銀行間通信協会）端末に侵入して偽の送金指示を出すことで約 8000 万ドル以上が流出した。この際には地域の祝日のタイミングを利用して、発覚を遅らせている。また、2024年に日本の暗号資産取引所である DMM ビットコインを攻撃した事案では、当時の評価額で約 482 億円相当の暗号資産が流出した。この際にはソーシャルエンジニアリングや偽の求人などを用いて攻撃の体制を整えている。このようなサイバー空間上の活動は、制裁強化の過程で講じられてきた外貨獲得策の制限や北朝鮮を国際金融網から排除する措置の実効性を大きく低下させている。

しかし、北朝鮮のサイバー空間上の活動には対応策も存在する。日本政府が米国や韓国とともにやっている、北朝鮮のハッカーや IT 技術者の活動に対する情報提供や注意喚起は、社会全体として、このような活動への対処能力の底上げや警戒感を高める効果がある。特に、ソーシャルエンジニアリングを利用した攻撃や、身分を偽装した活動に対しては企業や個人のセキュリティ意識の向上が必要であるから、継続的な注意喚起が有効である。同時に、IT 技術者やハッカーのための偽の身分の提供や機材調達のほか、窃取した資産の移転やロンダリングには、北朝鮮以外の第三国にいる協力者が存在する。したがって、各国においては国内の協力者に対する取り締まりも重要である。このような取り組みは、北朝鮮のサイバー空間上の活動を困難にし、結果として制裁の効果を高めることが期待される。

## (2) 輸出構造の変化と密輸・加工貿易

2016年から2017年にかけての安保理による制裁の強化で、目に見える効果をもたらしたのは、北朝鮮の外貨獲得手段の大幅な制限である。具体的には、最大の収入源であった石炭や鉄鉱石、海産物や衣料品の輸出ができなくなったことで、公式統計上の輸出額は、2016年には約 35 億ドル、2017年には 20 億ドル、そして 2018年には 3.5 億ドルへと大幅に減少した。

しかし、これに対し北朝鮮は制裁で禁輸対象となった物品の密輸や、制裁で禁止さ

れていない物資の輸出により対抗している。北朝鮮は、決議で禁止された後も、石炭や鉄鉱石の輸送を継続しており、こうした資源の輸出で年間2億～4億ドルを得ている可能性がある<sup>8</sup>。また、最近の衛星画像と船舶の航跡情報によれば、北朝鮮は2024年9月からの約半年間で約33万トンの石炭を輸出し、その価値は約3,300万ドルに上る可能性が指摘された<sup>9</sup>。ただし、これらの収入額は、制裁での禁止前に比べれば少なく、その意味では、制裁の効果が引き続き輸出による外貨獲得には影響を与えていると考えられる。こうした密輸は、外貨獲得のために政府主導で積極的に推進されているとの指摘もある<sup>10</sup>。

さらに、制裁の対象外の輸出品目については、かつらやつけまつげ、時計部品、電力、フェロシリコン、タングステンやモリブデンなどの輸出を制裁強化後に増加させている。このような輸出の大部分は中国向けである。こうした動きは、制裁によって縮小した輸出収入を補完する役割を果たしている。各国が公表する統計情報に基づけば、北朝鮮の輸出規模は、2022年以降、概ね4億ドル前後を維持し、2024年には約5.7億ドル、2025年は速報値で約5億ドルとなっている<sup>11</sup>。統計データの正確性には、北朝鮮やロシアが貿易額を公表していないことや、貿易相手国の誤登録などから生じる一定の限界はある。しかし、例年の輸出額の推移をみれば、最大の貿易相手国である中国への輸出を中心に、北朝鮮の輸出額は緩やかな増加傾向にあり、北朝鮮は輸出制限による制裁の効果を軽減しているとみられる。

### (3) ロシアとの連携強化

ロシアのウクライナ侵攻の支援の過程でも、様々な安保理決議違反が公然と行われた。2024年に北朝鮮はロシアに対し、100発以上の弾道ミサイルに加え、最大で約900万発の砲弾・多連装ロケット砲を提供し、1万人を超える兵力を派遣したとみられる。前者は北朝鮮からの武器の移転の禁止、後者は北朝鮮に対する、あるいは北朝鮮による軍事訓練の禁止の違反に当たる<sup>12</sup>。また、北朝鮮国防省が制裁対象であることから決議違反となり得る国防相や朝鮮人民軍高官のロシア訪問に加え、決議で移転が禁止されたロシア製高級車の金正恩総書記への贈呈など、二国間の交流の過程でも制裁違反が確認できる。

さらに、露朝の包括的戦略的パートナーシップ条約は、科学技術分野の協力として、宇宙、生物、平和的原子力、人工知能、情報技術などの分野での共同研究を規定している。これらの分野は、衛星の開発やその打ち上げ技術を含め、核・ミサイル計画に転用され得る知識・技能や関連技術の移転につながる恐れがある。

### 3. 国連制裁を補完する国際的対応

北朝鮮制裁の実効性を維持する上で重要なのは、制裁措置の内容だけでなく、その履行を支える国際的な努力である。実効性の低下は制裁の意義に対する疑問を生み、結果として制裁緩和を求める議論を強める可能性がある。したがって、監視や情報共有を通じて履行を確保する取り組みが引き続き重要となる。

#### (1) 安保理決議の履行確保の重要性

安保理決議に基づく北朝鮮制裁が弱体化・形骸化する中で、制裁の効果を疑問視する議論や、ロシアや中国が主張するように、制裁は市民に対する弊害の方が大きいので見直すべきであるという議論もみられる。しかし、制裁の効果は必ずしも北朝鮮の核・弾道ミサイル開発の停止としてのみ評価されるべきではなく、関連の活動を困難にし、一定の制約を与えるという形でもその効果は現れている。仮に安保理の制裁により核・弾道ミサイル関連物資の調達や、技術の取得が制限されていなければどうなるだろうか。北朝鮮は、現在のように密輸に頼ることなく、より安価かつ容易に物資や技術を調達することができる。また、北朝鮮の主要輸出財の輸出が禁止されていなければ、それだけで数十億ドル規模の外貨収入を得ることができる。

もちろん、各国が独自に制裁を継続することも考えられるが、安保理決議のようにすべての国が履行する制裁に比べてその効果は下がる。例えば、特定の個人や団体に対する資産凍結措置は、すべての国が同時に行わなければ、制裁対象個人や団体は、資産を制裁措置を取っていない国へ速やかに移転して制裁を回避することができる。物資の禁輸措置についても、ある国が独自制裁として特定の物資の禁輸措置を取っても、別の禁輸措置を講じていない国との貿易が可能であれば、その効果は大きく下がる。

また、工業能力の発展に伴い、民生用の製品や、商業的に調達可能な物資が軍事転用されるリスクも高まっている。加えて、制裁枠組みが整備された2000年代初頭の状況に比べ、高い工業水準を有する国は増加しつつある。そのため、現在は、工作機械や大型車両など、大量破壊兵器の開発に使用可能な物資を製造できる国が増加した。その中には、機微貨物・技術の輸出管理体制が必ずしも十分整備されていない国もある。このように北朝鮮が必要な物資を調達できる国が増えている以上、安保理決議のようにすべての国連加盟国が同様の制裁を履行する体制を維持することが極めて重要である。

もつとも、北朝鮮の場合は、国境を接する中国とロシアが最も主要な物資・技術の流入元となっている。そのため、これらの国から直接北朝鮮に物資が輸送される場合には、仮に移転の情報が把握できていてもそれを阻止することは難しい。また、別の第三国から中国・ロシアを経由して調達される場合には、中国やロシアの企業への輸出が実際には北朝鮮向けであることを把握するのは困難である。制裁の履行確保のためには、専門家パネルやシンクタンク等により、制裁違反に関与する主体やその手口に関する情報提供が随時行われることが必要である。その意味で、専門家パネルの代替手段としての多国間制裁監視チーム（Multilateral Sanctions Monitoring Team、以下 MSMT）の果たす役割は重要である。

## (2) 有志国による制裁履行監視

専門家パネルの活動終了に対抗するため、日米韓、カナダ、欧州（イギリス、フランス、イタリア、ドイツ、オランダ）、オーストラリアとニュージーランドの11か国は、2024年10月、専門家パネルに代わり制裁履行に関する調査を行う組織としてMSMTを設立した。2026年1月末時点で、MSMTは2回の報告書を公表している。最初の報告書は、設立から約半年後の2025年5月末に、第一回の報告書として北朝鮮によるロシアのウクライナ侵略に対する支援の状況に関する内容の報告書を公表した。第二回の報告書は、北朝鮮のサイバー空間上の活動に関するものであり、第一回の報告書に比べて、関連する主体に関する情報や一次資料を多く盛り込んでいる。

MSMTは、安保理の専門家パネルとは性質を異にしており、その調査機能を完全に代替することは難しい。独立の専門家により構成され、安保理決議に基づくマンデートに従って各国に情報提供を求める権限を有し、すべての国の事案を調査してきた専門家パネルと異なり、特定国の政府による調査に対しては、各国が協力できる範囲が異なる。また、MSMTの公表内容や、構成国ごとの提供情報のばらつきなどからは、MSMT構成国の側でも、調査の内容や対象の選定、公表内容などには各国の国内事情や外交関係への配慮が反映されていることが推知される。

また、現時点では、活動は報告書の発出や、国連での報告といった広報活動が中心であり、MSMT構成国であっても、必ずしも調査に基づく独自の制裁措置などの具体的行動を取っているわけではない。制裁違反に関与する主体の行動を抑止するためには、情報を公表するだけでなく、具体的な政策や措置へと結び付けることが必要である。この観点からは、他国に対する呼び掛けにとどまらず、MSMT構成国自身が、調査結果を国内の政策判断や具体的な措置に反映させることで、報告書の実効性と意

義を高めていく必要がある。

このような課題もあるが、調査活動を通じて制裁違反に対する国際的な関心と世論の注意を喚起する取り組みには重要な意義がある。また、報告書において一次資料や具体的事例を豊富に提示することにより、各国当局のみならず、制裁リスクの高い分野の企業にとっても有用な情報源となる点は高く評価される。

## 4. 核保有を前提とした対北朝鮮交渉に伴う制裁緩和の可能性

安保理での北朝鮮の核開発への対応が困難になる一方、北朝鮮が核開発を継続する中で、北朝鮮の核保有を前提としたうでの交渉を示唆する議論が各国の指導者の発言としても表出するようになってきている。例えば、トランプ米国大統領は2025年、北朝鮮の核保有国（nuclear power）としての地位を認めることを示唆する発言を行い、韓国の李在明大統領も北朝鮮の核保有国としての地位を前提とした段階的な解決を支持する発言を行っている<sup>13</sup>。本稿は、北朝鮮制裁の分析を主眼とするため、北朝鮮の核保有をめぐる交渉についての詳細分析は行わない。しかし、北朝鮮の核保有をめぐる交渉は、安保理による制裁の取り扱いに影響する可能性があるため、リスク検討の一環として触れる。

### (1) 北朝鮮の核保有に関する各国の姿勢の変化と安保理制裁への含意

現在の国際情勢の下で、北朝鮮の核保有を前提とした交渉における取引の一環として制裁の解除や緩和といった措置がとられた場合、その影響は単に北朝鮮一国の核問題にとどまらず、国際的な核不拡散体制そのものを揺るがすリスクを伴う。

北朝鮮は現在、制裁の影響をコントロールしながら、核・弾道ミサイル開発を進められる状況にある。そのため、2018年から2019年の状況とは異なり、制裁の緩和を目的として積極的に非核化をめぐる交渉を行う必要性がない。米国が北朝鮮との交渉を望むのであれば、北朝鮮は、その見返りとして、核保有国としての地位を求める可能性や、安保理による制裁の解除や緩和を求める可能性がある。

### (2) 核不拡散体制における北朝鮮の特殊性

安保理は累次の決議を通じて、NPTの締約国であった北朝鮮による核開発を、国際の平和と安全に対する重大な脅威でありNPT体制への重大な挑戦であると非難す

るとともに北朝鮮にNPTへの復帰を要請してきた。仮に北朝鮮が核兵器国としての立場を獲得し、その一方で非核化のための具体的進展がないままに制裁の解除や緩和がなされた場合、安保理決議の実効性への信頼を揺るがすだけでなく、NPT体制にも重要な影響を与える可能性がある。

北朝鮮を除けば、現在核兵器を保有する国は2種類に分けられる。NPT第9条に基づく核兵器国（米国、英国、フランス、中国、ロシア）と、NPT非締約国であるインド、パキスタン、イスラエルである。これに対し、北朝鮮は、もともとNPT加盟国であったが、1993年にNPTからの脱退を宣言した。北朝鮮の核開発が、インド、パキスタン、イスラエルの核保有とは一線を画すのは、同国がNPT加盟国であったという点にある。北朝鮮による1993年のNPT脱退は、米朝交渉の結果を受けて停止されていたが、北朝鮮は2003年に改めてNPT脱退を宣言し、核開発の道を進んだ。

### (3) 制裁緩和が安保理や不拡散体制に与え得る影響

北朝鮮が今後、何らかの形で核保有国としての地位を確立したといえる状況になったとしても、北朝鮮がNPT上の核兵器国となる可能性は低い。しかし、北朝鮮にとっては、NPT体制上の核兵器国としての地位を手に入れなくても、核保有国としての立場を前提とした交渉に移行でき、さらに安保理決議が大幅に緩和されるなど、核兵器の保有自体を揺るがされることがない立場を確立できれば一定の目的は果たされたといえるだろう。

仮に北朝鮮の核保有国としての立場を前提とした交渉が行われる場合、「NPTの締約国であっても条約を脱退して核開発を進め、最終的に核兵器国としての地位を獲得し得る」という前例を他の潜在的な核兵器保有国に示す可能性がある。この際もし同時に安保理決議が大幅に緩和されれば、たとえその緩和を「北朝鮮が交渉に応じたための措置」だと位置づけたとしても、安保理決議の意義や実効性に疑問を呈するため論拠として利用される可能性がある。例えば、他国の核開発に対する安保理決議の採択に対して、北朝鮮との対応の違いがダブル・スタンダードだとして反対の根拠とされる可能性がある。また、安保理による北朝鮮制裁が所期の目標を達成できず、市民への影響を伴う「失敗例」だとみなされれば、安保理による経済制裁の実効性が疑問視される可能性がある。その結果、将来の制裁措置がより抑制的な内容になり、結果として効果を発揮しにくくなる可能性がある。

加えて、ひとたび決議に基づき制裁が緩和された場合には、北朝鮮が合意を履行しなかった場合でも、決議に基づく制裁の強化は困難となるリスクがあることも考慮さ

れるべきである。また、可能性は極めて限られるが、もし、安保理決議が全面的に解除されたり、一定の条件下で履行が停止されたりすることになれば、EUや日本が独自制裁を維持したとしても、北朝鮮は核・弾道ミサイル開発のために必要な物資や技術を輸入できる状況となる。

#### (4) 日本の安全保障への影響

また、北朝鮮との交渉は直ちに核開発計画を対象とする交渉になるとは限らない。例えば、米国の安全保障という観点でいえば、米国本土への脅威となる大陸間弾道ミサイル開発の凍結だけでも、米国の外交上の成果としては十分となる可能性がある。仮にこのような合意の対価として安保理による制裁が緩和される場合には、日本や韓国にとっては、直接の脅威は減少しないまま、制裁の効果が損なわれる可能性がある。

このような交渉や合意が直ちに実現する可能性は限定的ではあるが、仮に非核化が事実上棚上げされた状態で北朝鮮制裁の緩和が行われる場合には、その条件により様々な影響が想定される。本稿では制裁の維持の意義に関する文脈で触れるだけにとどめるが、制裁の扱いに関しては、こうしたリスクを踏まえた慎重な対応が求められる。

### 5. 日本に求められる対応

現在の各国の指導者の発言や、北朝鮮の核開発の状況などを総合的に見れば、国際的趨勢としては、「北朝鮮の非核化の目標の堅持とそのための最大限の圧力を与える制裁の維持」という従来からの主張が支持を得ることが困難になる可能性がある。日本政府が、引き続き北朝鮮の非核化を堅持する、あるいは制裁の緩和に慎重な立場を追求するのであれば、このような事態に備えるための活動や国際的世論の形成が必要となる。

そのために必要な施策としては、大きく、制裁の履行確保と、制裁緩和のリスクに焦点を当てた議論の両方が必要であると考えられる。まず、現在日本が独自に、また有志国と行っている制裁の履行確保や制裁違反状況の監視・公表の取り組みは極めて重要である。また、安保理に対しては、現在の制裁の効果を維持するための制裁指定を含む取り組みを求めていくことが必要である。

制裁緩和のリスクに関しては、北朝鮮の核兵器国としての地位を前提とした交渉に

伴う安保理決議の緩和や停止などの措置が、安保理への信頼性や核不拡散体制に与えるリスクなどの観点から、非核化という目標を堅持することの重要性や、制裁緩和は慎重に行うべきことについて国際社会の理解を求めていく必要がある。また、制裁の緩和を進める場合でも、緩和する項目を限定的にしたり、専門家パネルの再設置を盛り込んだりして、核・弾道ミサイル開発を抑止する効果を維持できるよう、安保理常任理事国に働きかけることが重要である。

なお、北朝鮮の核保有に関する発言が各国の指導者からなされる際、その政策的・法的含意が必ずしも明確でないことも、この問題に関する議論を難しくしている。また、北朝鮮が核兵器を保有しているという認識を持つことと、北朝鮮の核保有を容認することとは異なるが、このような点が区別されずに議論されたり、報じられたりすることもある。北朝鮮は、50発分の核弾頭を持ち、保有する核分裂物質を合わせれば核弾頭を約90発製造できると見積もられている<sup>14</sup>。また、ノドンやスカッドのような短・中距離弾道ミサイルに核弾頭を搭載して攻撃する能力を持つとみられる<sup>15</sup>。このように北朝鮮が一定程度の核攻撃能力を保有するということは、各国の共通した認識である。しかし、北朝鮮が保有する核物質や核攻撃能力を分析・評価すること、北朝鮮の核兵器の保有を前提として北朝鮮との交渉を行う意図を持つことは区別される。

日本政府としては、今後とも「核保有国 (nuclear power)」のような呼称が各国指導者から発せられた場合、それが前者の意なのか、後者の含意を持つのか、また、政府としての公式見解なのか、指導者個人の見解なのかを正確に把握する努力を継続していく必要がある。

## おわりに

短期的・中期的に北朝鮮の核問題に対する国際的な対応がいかなる方向に進むにせよ、日本にとっては、北朝鮮の非核化という目標を維持し続けることは極めて重要となる。単独では北朝鮮の核開発に対抗し得ない日本にとり、安保理が北朝鮮による核開発を国際の平和と安全に対する脅威と認定し、国際的な制裁網が維持されることは、その目標を支える不可欠な基盤となる。

現在、安保理による北朝鮮制裁の限界が様々な形で示され、制裁の実効性や意義そのものにも疑問が呈されている。しかし、まさにこのような現状だからこそ、制裁体

制の維持や有志国による機能の補完の重要性は一層高まっている。2016年から2017年にかけての制裁強化は、北朝鮮の外貨獲得と燃料・物資調達を狙い撃ちすることで、非核化に向けた交渉の実現という目標を達成した。しかし、その後安保理常任理事国間の対立と安保理における監視体制の弱体化により、新たな決議の採択が難しくなっただけでなく、既存の制裁の履行監視や制裁指定といった措置も十分効果を発揮できていない。決議の履行を推進する安保理自体の活動の停滞は、制裁の実効性を損ない、さらには、安保理決議の意義を疑問視する議論にもつながる。

安保理の活動が停滞する中、現行の安保理制裁の実効性を回復させるためには、MSMTに代表される有志国による監視・履行支援の強化が必要である。また、MSMTの報告をより実効性ある措置につなげるためには、安保理に代わり、多国間での制裁指定の更新などを行い、制裁措置が新たなアクターや脅威に対応できるようアップデートし続けることが必要である。

北朝鮮は制裁強化のリスクが低い状況を利用して、核・弾道ミサイル開発を継続するとともに、ハッカーによる資金窃取やIT労働による外貨獲得、禁輸対象品目の密輸や制裁対象でない品目の輸出拡大、ロシアとの協力関係の緊密化などにより制裁の効果を抑制している。このような状況下で、北朝鮮の核開発への現実的な対応策として、北朝鮮の核保有を前提とした交渉を支持する議論が広がりつつある。仮にこうした交渉が実現すれば、その過程で、制裁の緩和をはじめとして、安保理による北朝鮮決議の扱いが取引材料となる可能性がある。しかし、北朝鮮の非核化という目標を維持する観点からは、制裁緩和には慎重な検討が必要である。いったん緩和された制裁は、交渉の合意が履行されなかった場合でも再び強化することが難しくなるおそれがある。また、制裁がもつ北朝鮮の核・弾道ミサイル開発への抑止効果が維持される必要がある。そのため、仮に緩和を行う場合には、対象項目を限定的にするとともに、専門家パネルの再設置など、監視や履行確保のための条項も盛り込むことが望ましい。さらに、北朝鮮がNPT加盟国であったという経緯を踏まえれば、制裁の緩和が安保理決議やNPT体制に及ぼす影響についても十分な考慮が求められる。

北朝鮮の核・弾道ミサイル開発は、日本の安全保障上の脅威にとどまらず、国際的な核不拡散の努力に対しても極めて重大な影響を与える問題である。これに対して、日本は引き続き、北朝鮮の非核化という目標を堅持しつつ、安保理制裁の実効性の維持に向けた国際的努力を主導していく必要がある。

\* 本稿執筆にあたり、日本国際問題研究所吉田朋之所長、本研究会主査の倉田秀也防

衛大学校教授をはじめ研究会所属の先生方より大変重要なお助言とご示唆を頂いたことに心より御礼申し上げます。

—注—

- 1 安保理による北朝鮮制裁措置の発展過程については、竹内舞子「国連による北朝鮮制裁の有効性—その効果と課題—」『国際安全保障』48巻2号（2020年9月）24-45頁を参照されたい。
- 2 決議第2321号12、第2371号6、第2375号6。
- 3 「米朝首脳会談、合意に至らず トランプ氏『北朝鮮が制裁解除要求』」『ロイター通信』2019年2月28日 <<https://jp.reuters.com/article/world/-idUSKCN1QHOMA>> 2025年12月28日アクセス。
- 4 例えば、United Nations Security Council, *Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009) concerning the Democratic People's Republic of Korea, S/2023/171*, March 7, 2023, United Nations <<https://docs.un.org/en/S/2023/171>> paras.37-39, 100.
- 5 Multilateral Sanctions Monitoring Team, *The DPRK's Violation and Evasion of UN Sanctions through Cyber and Information Technology Worker Activities* (MSMT/2025/2, October 22, 2025) <<https://msmt.info/Publications/detail/MSMT%20Report/4221>>, accessed on December 10, 2025.
- 6 U.S. Department of Justice, “Justice Department Announces Coordinated, Nationwide Actions to Combat North Korean Remote Information Technology Worker’s Illicit revenue Generation Schemes,” June 30, 2025 <<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-coordinated-nationwide-actions-combat-north-korean-remote>>, accessed on January 26, 2026.
- 7 Maiko Takeuchi, “How North Korean scientists secretly use social media to evade nuclear sanctions,” *NK News*, April 5, 2024 <<https://www.nknews.org/pro/how-north-korean-scientists-secretly-use-social-media-to-evade-nuclear-sanctions>>, accessed on April 6, 2024.
- 8 Michelle Nichols, “US wants UN sanctions on seven vessels over North Korea exports,” *Reuters*, November 3, 2025 <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-wants-un-sanctions-seven-vessels-over-north-korea-exports-2025-11-03>>, accessed on December 29, 2025.
- 9 James Byrne, Joe Byrne, Alessio Armenzoni, Hamish Macdonald, *Back in Black: North Korea's Resurgent Coal Trade* (London: Open Source Centre, May 7, 2025), <<https://stories.opensourcecentre.org/back-in-black>>, accessed on November 2, 2025.
- 10 Korea Development Institute, *2024/2025 The DPRK Economic Outlook*, ed. Jongkyu Lee (Sejong: Korea Development Institute, July 4, 2025).
- 11 International Trade Centre, “Trade Map” <<https://www.trademap.org/Index.aspx>> 2026年2月20日最終アクセス。2025年の数値は、最終アクセス時の速報値である。
- 12 Multilateral Sanctions Monitoring Team, *Unlawful Military Cooperation, including Arms Transfers between North Korea and Russia* (MSMT/2025/1, May 29, 2025) <<https://msmt.info/Publications/detail/MSMT%20Report/4195>>, accessed on December 10, 2025.
- 13 例えば、AFP, “Trump says North Korea is 'sort of a nuclear power'” *The Korea Times*, updated

October 25, 2025, <<https://www.koreatimes.co.kr/foreignaffairs/northkorea/20251025/trump-says-north-korea-is-sort-of-a-nuclear-power>> accessed on December 10, 2025; 「李大統領『はたして北朝鮮が核を放棄するだろうか…現状を止めるだけでも利益』」『ハンギョレ新聞』2026年1月22日 <<https://japan.hani.co.kr/arti/politics/55252.html>>2026年1月23日アクセス。

<sup>14</sup> Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2025, Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2025), p.182.

<sup>15</sup> 防衛省編『令和7年版日本の防衛—防衛白書—』（日経印刷株式会社、2025年）100頁、102頁。