

核不拡散と経済制裁を巡る諸問題

一政 祐行

〈要旨〉

ポスト冷戦期以降、国連の非軍事的な力の行使として経済制裁が脚光を浴びてきた一方、各国独自の経済制裁も、伝統的な国際政治上の力の行使として、その国益や安全保障上のニーズを満たすべく発動されてきた長い歴史がある。本稿が焦点を当てる近年の北朝鮮とイランの核問題も、経済制裁の対象として論議を呼んできた。核不拡散の文脈では、1970年代より独自の経済制裁が行われ、韓国や台湾のような成功事例もあるが、多くの場合、経済制裁のみで核不拡散は達成できていない。北朝鮮とイランへの経済制裁事例から浮かび上がるのは、関係国の足並み揃えに加えて、ターゲット国に影響力を持つ「ゲートキーパー」の関与、核開発の「ブレイクアウト」状況の推移、制裁により達成すべき政策目標の設定、軍事的制裁への移行も含む制裁にかかるコストといった論点である。更に、改めて核不拡散体制や輸出管理、そして安保理決議や有志連合によって構築されてきた重層的な核不拡散の枠組みの重要性が指摘される。

はじめに

冷戦期からポスト冷戦期、そして今日に至るまで留まるところを知らない核拡散に対して、国際社会は様々な制度的枠組みを講じてきた。その根幹にある多国間の枠組みは、国連加盟国数に次ぐ、第二位の締約国数を有する核兵器不拡散条約（Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT）と、「核の番人」とも称される国際原子力機関（International Atomic Energy Agency: IAEA）の保障措置及び同追加議定書の存在抜きには語れない。他方、輸出管理としては原子力供給国グループ（Nuclear Suppliers Group: NSG）がある。核以外の大量破壊兵器（Weapons of Mass Destruction: WMD）の輸出管理にも目を向ければ、生物兵器と化学兵器に関するオーストラリアグループ（Australia Group: AG）、そしてミサイル技術管理レジーム（Missile Technology Control Regime: MTCR）に象徴される、緩やかな「紳士協定」が存在している。2003年以來、米国のイニシアティブのも

と、有志連合によって実施されてきた拡散に対する安全保障構想 (Proliferation Security Initiative: PSI) は、海上における阻止行動を軸に、いわゆる拡散対抗措置として、核兵器を含む WMD の水平拡散防止に重要な役割を担ってきた。その他、非国家主体に対する WMD の不拡散体制整備を加盟国に義務付けた、2004 年の国連安全保障理事会 (以下、国連安保理) 決議 1540 号のように、国連憲章第 7 章のもとで全ての国連加盟国に対して強制力を持つ、多国間での実効的規範の形成を追求した新たな不拡散アプローチ¹も登場してきている。

こうしたなか、国連安保理では WMD の拡散に対して、経済制裁を伴う決議を採択する傾向が近年強まっている。かかる事例には、本稿が注目する北朝鮮による核実験、核拡散及び弾道ミサイル実験、そして 2015 年に長年の核問題に関する最終合意文書として「包括的共同作業計画 (Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)」の採択にこぎつけたイランのウラン濃縮活動も含まれ、それぞれ 2006 年以来、個別に採択されてきた一連の安保理決議がある。国連憲章第 7 章に基づくこれらの安保理決議によって、北朝鮮であれば核実験やミサイル発射行為、イランにおいてもウラン濃縮活動が、それぞれ平和に対する脅威と認定されてきた。そして、北朝鮮とイランの核問題は 10 年近くに渡って、国際安全保障における懸案事項で有り続けてきた。

この間、安保理決議に基づく経済制裁とともに、関心各国による独自の経済制裁が実施されてきた。独自の経済制裁行為そのものは、国際関係史的にも対外政策における目的達成のための有力な経済的武器という側面²があり、核不拡散の文脈でも、歴史的には必ずしも国連安保理による経済制裁と足並みを揃えるものばかりではない。独自の経済制裁の焦点や実施期間などは、ターゲット国やケースによってまちまちであり、その効用やそもそもの是非について一括りに論じることはできない。しかし、核開発を続ける北朝鮮に対して今日実施されている経済制裁や、JCPOA に至るまでの過程でイランに課された経済制裁の意義を考える上で、各国による独自の制裁にも相応に着目すべき点があると考えられる。

このような問題意識のもとに、本稿では以下まず国連決議に基づく経済制裁、とりわけスマート・サンクションと呼ばれる経済制裁とはどのようなものか、その理論的・理念的な背景について、近年の代表的な先行研究を踏まえて検討する。次に核不拡散のために実施されてきた過去の経済制裁事例と、それらの制裁がターゲット国にいかなる政策的インプリケーションをもたらしたのか、歴史的な見地とともに考察する。

1 一政祐行「WMD 不拡散と国連安保理による規範の形成:ガバナンス論の視座から」『国際政治』第 155 号、2009 年、61-62 頁。

2 本多美樹『国連による経済制裁と人道上の諸問題』国際書院、2013 年、3 頁。

そのうえで、北朝鮮とイランの核問題への経済制裁の諸相を踏まえ、核不拡散と経済制裁を巡る今後の課題について析出を試みる。

1. 経済制裁とスマート・サンクション

(1) 政策的目標に応じた経済制裁

冷戦期以降、国際政治上において、主に国連における非軍事的な力の行使としての経済制裁がしばしば注目されるようになった。この経済制裁とは、一般に国際規範に基づき発動されるものとして解釈されるが、当該分野において広範な事例研究を行った本多の整理³によれば、今日その内訳は①国家が自らルールを設定し、かつ経済制裁を行うケース、②国際機構がルール違反の認定を行うが、経済制裁の実施は国家が自らの判断で行うケース、③国際機構がルール違反を認定し、かつ国際機構自身が経済制裁を実施するケースの大きく3つに分類される。まず①のケースは、本稿において「独自の制裁」と呼ぶように、発動国側の国益や安全保障上のニーズに基づいた影響力の行使を意味し、特に第1次世界大戦後、その実施例が増大したものである。これらは経済制裁として過去に実施されたものの大多数を占めており、なかでも米国は歴史上170件以上もの経済制裁を発動し、①のケースの最大手に位置づけられている。他方、②と③のケースについては、国際法上、武力によらない紛争の平和的解決が確立されるなか、国際連盟から国際連合に至るまで、国際機構による非軍事的な措置として発動されてきた経緯がある⁴とされる。ちなみに①、②及び③が近年、どの程度のバランスを占めているかを考えるにあたり、1990年から2002年までの間に発動された国連による多国間経済制裁の数が全14件であるのに対して、米国と欧州連合（European Union: EU）による同時期の経済制裁の合計件数は50件余にものぼるという事実⁵も、昨今の経済制裁の実相を如実に表すものとして印象的である。

統計学的な経済制裁研究によって知られるホフバウアーら（Gary Clyde Hufbauer, et al.）の分析によれば、一般に経済制裁は、その政策目標の種類によって成功率が大きく変動する⁶とされる（表1を参照）。このとき、制裁の成功／失敗を判断する公的基

3 本多、前掲書、35-40頁。

4 本多、前掲書、40頁。

5 David Cortright and Geore A. Lopez, "Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman&Littlefield Publishers, 2002, p.1.

6 Gary Clyde Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd edition*, Peterson Institute for International Economics, 2007, pp.49-50.

準等は存在していないため、ホフバウアーらは政策的目標の達成と、ケーススタディとして政策的目標を達成する上での定性的な制裁の役割評価であるとか、個別の具体的な制裁のエピソードの収集・分析を通じた客観的評価を行っている⁷。こうした一方で、やはり経済制裁研究で多くの論文を著したコートライトとロペズ（David Cortright and George A. Lopez）は、歴史的に経済制裁がその政策的目標を達成した条件として、①ターゲット国の経済に対する制裁コストがその国民総生産（Growth National Product: GNP）の2%を超える場合、②制裁実施側とターゲット国との経済規模に大きな格差が存在する場合（※ GNP 比率で10対1程度）、③制裁実施側がターゲット国に対して高い貿易集中度（trade concentration）を有している場合（※25%以上）、④制裁の回避を行いかねないターゲット国の貿易パートナー国による、迅速かつ厳しい、全面的な協力が得られる場合などを指摘⁸している。

表1 政策的目標に応じた経済制裁とその成功率

政策的目標 (Policy Goal)	成功事例 (Success cases)	失敗事例 (Failure cases)	事例数合計 (Total) / 成功率 (Success ratio)
穏健な政策の変更 (Modest policy changes)	22	21	43 / (51)
レジームチェンジと民主化 (Regime change and democratization)	25	55	80 / (31)
軍事上の冒険の阻止 (Disruption of military adventures)	4	15	19 / (21)
軍事的抑制 (Military impairment)	9	20	29 / (31)
その他の主要政策の変更 (Other major policy changes)	10	23	33 / (30)
計 (All cases)	70	134	204 / (34)

(出典：Gary Clyde Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd edition*, Peterson Institute for International Economics, 2007, p.159.)

特に、ターゲット国に特定分野での政策変更を迫るための経済制裁に関しては、平和的な紛争解決の手段として、非軍事的な色彩の濃い経済制裁が注目された国際連盟の時代、即ち第1次大戦後の戦間期から、その効用を疑問視する様々な議論があった⁹ことは事実である。更に、これは各国独自の経済制裁、或いは多国間での経済制裁の

7 Ibid.

8 George A. Lopez and David Cortright, "Economic Sanctions in Contemporary Global Relations," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Westview Press, 1995, p.9.

9 Drew Christensen, S.J. and Gerald F. Powers, "Economic Sanctions and Just-War Doctrine," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Westview Press, 1995, p.97.

いずれにも当てはまり得ることだが、ターゲット国の反応如何では軍事的制裁に踏み切ることも辞さない姿勢を示しつつ、いわば強制外交の一貫として経済制裁を行う場合と、軍事的制裁に移行する意図は毛頭無いが、経済制裁によってターゲット国の政策変更を促そうという場合では、その結果において、統計学的に重要な差異が生じることも指摘¹⁰されている。この点については、例えば今日の北朝鮮、或いは1990年代後半のインドやパキスタンのように、核開発が既に「ブレイクアウト」（注：核兵器開発に必要な技術的ハードルをクリアしてしまうことの意）の状態に達してしまったターゲット国に経済制裁を科す場合、事態の進展如何では、制裁実施側でも相応のコスト（※軍事的制裁への移行）を支払う用意があるか否かが問われるという、重大な政策的インプリケーションが存在する問題だと言えよう。

こうした軍事的制裁と経済制裁が相互に補完しあう形で発動されたものとしては、ボスニアにおける制裁事例がある。他方、経済制裁が先に発動され、それが失敗に終わった時点で軍事的制裁に移行したケースとしては、ハイチやイラクの事例がある¹¹。プリーグ（Ernest H. Preeg）によれば、一般的に見て、経済制裁は軍事的制裁と異なり、制裁実施側に人命に対するリスクをもたらすことなく、財政上のコストも伴わない一方で、政治的には「何らかの措置を講じている」実感を伴ったものと受け止められがちである。しかし、その実態は、外交政策の手段としても、政策目標の実現のためにはあまり有効なものとは言えないケースが多く、却って自国の利益にそぐわない結果（※一例としては、制裁実施国からターゲット国への輸出／投資額の減少によってもたらされるマイナス利益、ターゲット国以外の第三国のマーケットへの望ましからぬ影響や、それによる制裁実施国企業による商品供給、或いはジョイント・ベンチャー等の商取引の機会の低減）に結び付く可能性もありうると批判¹²される。

（2）国連によるスマート・サンクション

さて、特に冷戦後の1990年代後半から今日に至るまで、国連における便利な非軍事的措置として度々用いられてきた経済制裁だが、これとの関連で昨今しばしば耳にするのがスマート・サンクション（smart sanctions）という言葉である。この言葉自体は、主として研究者主導で用いられてきた用語であり、実際の国連文書では、大抵、部分的制裁（targeted sanctions）や限定的制裁（selective sanctions）といった表現が用いられ

10 Bob Carbaugh, "Sanctions and Nuclear Proliferation," VOX CEPR's Policy Portal, 23 February 2009, www.voxeu.org/article/sanctions-and-nuclear-proliferation.

11 Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*, The CSIS Press, 1999, p.217.

12 Ibid., pp.217-218.

ることが多い¹³とされる。国連が実施する経済制裁は、近年このスマート・サンクションとしての定式化が進められているが、これは具体的に金融制裁、特定の通商品目（commodities）への制裁、旅行の制限及び禁止措置、武器禁輸といった措置へと収斂されつつある¹⁴と言ってよい。更に、こうした経済制裁の個別の実施事例に対して、国連事務局ではターゲット国内で生じた結果を収集することで、効果的な制裁の定式化を継続的に模索している¹⁵とされる。無論、定式化が進むスマート・サンクションの措置以外にも、古くから実施されてきた制裁のアプローチには、外交上の制裁や外交・領事関係の不確立及び条約の不適用、援助・支援の不供与といった不承認主義、そして他国に働きかけて世論を喚起する非難・抗議行動や道義的制裁、更には国際機構からの追放といった国際組織による内部的制裁等がある¹⁶。このほか、軍事分野をターゲットとする経済制裁として、前述した武器禁輸に加えて、軍関係者やデュアルユース資機材を扱う人間をターゲットにした各種の規制適用等の実施例もある¹⁷。

こうしたスマート・サンクションについて、ステファニデス（Joseph Stephanides）は、1990年代後半に、イラクに対する国連の包括的制裁が人道的にネガティブな影響をもたらしたことが露見し、この反省を踏まえて考案されたという背景事情を詳らかにするとともに、国連安保理でもこうした制裁実施事例から様々な成果と教訓を引き出し、不断の制裁設計の見直しを行っていること、そしてスマート・サンクションが効果的に履行され、かつターゲット国において意図せざる効果を及ぼさないよう、常時、多くのリソースとエネルギーを割いて取り組んでいる実情を述懐¹⁸している。ちなみに、スマート・サンクションと対をなすアプローチとも言える包括的制裁について、近年の実施事例を見ると、前述した人道上のネガティブな影響が広く問題視されたイラクの事例を除いて、1990年代を通じてハイチ（1993年から1994年）とユーゴスラビア（現在のセルビア・モンテネグロ。1992年から1995年）をターゲットに発動した僅か2つのケースしか存在しておらず、これほどまでにスマート・サンクションが普及したことについて、コートライトとロペズは、ターゲットを狙い定めた経済制裁によって、人道的影響が相当程度緩和できることはもとより、制裁対象の政策決定者たるエリー

13 本多美樹『国連による経済制裁と人道上の諸問題』国際書院、2013年、25頁。

14 一例としては以下を参照。Kimberly Ann Elliot, "Analyzing the Effects of Targeted Sanctions," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp.172-175.

15 David Cortright and George A. Lopez, "Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp.10-15.

16 本多美樹『国連による経済制裁と人道上の諸問題』国際書院、2013年、40頁。

17 Bernard Sitt, et al., "Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations: International Group on Global Security IGGS," Geneva Centre for Security Policy, 2010, www.cesim.fr/documents/publications/geneva_paper_16.pdf, p.129.

18 Joseph Stephanides, "Forward," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p.vii.

ト達や企業、その他のエンティティへの強制性が一層強まり、それによって政治的な制裁効果も高まることを指摘¹⁹する。そして、こうしたスマート・サンクションの発動で重要となるのは、制裁が国連加盟各国によつて的確に履行されるか否か、政治的な影響力の有無や人道的なインパクトといったポイントに加えて、制裁そのものの戦略的意図 (strategic design) の確かさや、そもそもの本質的なターゲット選定 (nature of targeting) の是非にあると論じている²⁰。

また、そもそもの大前提として、歴史的に見ても経済制裁の行使だけで、必ずしも政治的な目標が達成できる訳ではなく、その他の政策的措置と組み合わせて、はじめて経済制裁の効果が発揮されるというケースも少なくない²¹ことに注意が必要であろう。穏健な政策的目標の変更、レジームチェンジと民主化、軍事上の冒険の阻止、軍事的抑制、その他の主要政策の変更といった政策目標が掲げる各種の制裁措置は、ターゲットとなる政策決定者に対して、本来、いわゆる「アメと鞭」とも言うべき取引のプロセスを提供するためのものであり、これについてコートライトとロペズは、ターゲット国との円滑な取引を進める上で最も重要なインセンティブをもたらすものとして、制裁解除の確約の重要性を指摘²²する。そして、制裁とは懲罰 (punishment) ではなくて説得 (persuasion) のためのツールであり、その意図は経済的なダメージを及ぼすことではなく、経済的な孤立感を与え、それを起爆剤として、制裁のターゲット国に対話と交渉を促すことにある、と強調する²³。

なお、以上の点については全く相反する議論があることにもここで言及しておく必要があるだろう。アレクサンダー (Kern Alexander) は、歴史的な各国独自の経済制裁の類型として、報復的措置 (retortive measures)、対抗措置 (counter measures / reprisal)、懲罰的制裁 (punitive sanctions) の大きく3つのモデルの存在を指摘するが、かかるモデルが示すのは、制裁を行使する際、国家は時として宣言した目標達成のために必ずしも効率的ではなく、また合理的ですらない措置を講じることがあるという歴史の実例である²⁴。核不拡散のような、いわゆる国際安全保障上のハイポリティクスに属し

19 David Cortright and Geore A. Lopez, "Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp.2-3.

20 Ibid. コートライトとロペズによれば、スマート・サンクションにおける戦略的意図の検討にあたっては、更に幾つかの基礎的な、しかし考慮されねばならない諸要件、即ち、制裁の目的が現実的なゴールと言えるのか、広く正当性や権威のある措置となりうるか、決定された制裁の基準が確実に適用されるかといった、政策的なフレームワークの問題があるとされる。

21 Ivan Eland, "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Westview Press, 1995, p.31.

22 David Cortright and Geore A. Lopez, "Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s," in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp.6-16.

23 Ibid.

24 Kern Alexander, *Economic Sanctions: Law and Public Policy*, Palgrave Macmillan, 2009, pp.58-65.

た目的を達成するうえでも、必ずしも有効でも効率的でもない非軍事的措置が講じられる可能性があるということは、改めて含み置く必要があると言えよう。

それでは各国独自の制裁と、国連安保理決議に基づく多国間制裁のどちらがより望ましい結果をもたらすのだろうか。独自の制裁といっても一国のみで実施するものばかりではなく、同盟国やパートナー国に協力を要請するといった、ある種の政策的な幅や自由度は存在し得る。その一方で、経済制裁に消極的な、しかしターゲット国へのインパクトを考慮すれば無視しえない大国の存在等も考慮すると、多国間制裁による、各国の建設的なエンゲージメントがより大きな効果を発揮する可能性もある。独自か、或いは多国間で行う制裁か、という判断を行うためには、あくまでもターゲット国の置かれた状況が重要な要素となるのは言うまでもないであろう。他方、前述したアレクサンダーは、幾つかの一般的な過去の制裁事例（※キューバ、イラン、ミャンマーをターゲットとした経済制裁の事例）からすれば、より強力な多国間制裁が発動されるにあたっては、ターゲット国に対する独自の制裁が既に行われていること、そして近年、こうした既存の制裁解除が端緒となって、改めて多国間制裁の実施へと移行する事例が増えていることを指摘²⁵している。

勿論、独自の制裁によって、多国間での経済制裁では実現が難しいような、よりターゲット国にとって厳しい措置が講じられる可能性は往々にしてある。しかし、一般的に見れば、多国間による経済制裁の影響力は大きく、また国連安保理決議に依拠した経済制裁であれば、原理上、全ての国連加盟国に一定の関与を求めることが可能である。更には、スマート・サンクションとしてターゲット国への人道的配慮もなされるとなれば、多国間での経済制裁により多くの期待がかけられるのも頷けるところではある。

2. 核不拡散のための経済制裁

(1) 核拡散に対する単独及び多国間経済制裁の歴史

さて、本稿が焦点を当てる核不拡散に関連する経済制裁について、前述したハフバウアーらによるデータベースで過去の事例を紐解くと、使用済核燃料の再処理能力獲得への動きを受けて、核兵器開発を阻止すべく、カナダがパキスタンとインドをターゲットに発動した制裁（いずれも 1974 年）や、核燃料再処理プラント購入の機先を制

25 Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*, The CSIS Press, 1999, pp.215-216.

する形で、米国がカナダと合同で韓国をターゲットに発動した制裁（1975年）、そして核燃料及び関連技術の出荷を巡って、米国が南アフリカをターゲットに発動した制裁（1975年）等が行われた事実が浮かび上がる。上記のもの以外にも、核不拡散にかかる経済制裁の発動事例として、米国が台湾（1976年）、ブラジル（1978年）、アルゼンチン（1978年）、インド（1978年）、パキスタン（1979年）をそれぞれターゲットに定め、核関連施設を適切な多国間検証措置のもとに置くよう求めるため、或いは核兵器開発に資する技術の獲得を阻止するために、独自の経済制裁を実施してきた。しかし、上記の事例のうち、最終的に期待された核不拡散上の成果が得られたのは、韓国と台湾の2つの事例においてのみであった²⁶。これを WMD の不拡散という文脈にまで視野を広げるならば、イラクとリビアという成功事例²⁷も含めることができる。なお、インドとパキスタンの核兵器開発においては、米国の独自の制裁のみならず、国連による制裁行動の威嚇のいずれも、これらの2カ国がいわゆる「核兵器国クラブ」の仲間入りをすることを阻止できていない²⁸。

他方、核不拡散を目的とした国際社会の取り組みにおいて、何が核拡散という意味決定に影響を及ぼすのかという論点も、検討されるべき重要課題である。イランと北朝鮮という、近年の核不拡散上の経済制裁のターゲット国を見れば、まず前者はマーケット依存度の高い石油輸出国であり、かつ民主化された政治体制のもとに、宗教指導者と政治指導者、そして複数の国内の政治的派閥が存在する状況に置かれてきた。そのため、国内の政治情勢が国際社会との交渉において影響を及ぼす可能性が十二分にあったと言える。もう一方の后者は、閉鎖された特異な専制的政治体制下にあり、かつマーケット依存度は極端に低く、唯一の同盟国である中国の後ろ盾のもとに、国家体制が辛うじて存続している状況にある²⁹。ハフバウアーらが提言するところの、「専制的な体制への経済制裁の効果は比較的小さい傾向にあり、更に一般的に経済制裁は強く、安定し、敵対的で専制的な国家に対してその効果が弱まる」との見方³⁰に照らせば、経済制裁を梃子にして交渉が可能なイランとは異なり、北朝鮮は経済制裁が効果を発揮することが容易ではない制裁ターゲット国の典型例だと考えることもできる。更にこの点に関して、近年、「ゲートキーパー（Gatekeeper）」と呼ばれる、経済制裁や

26 Gary Clyde Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd edition*, Peterson Institute for International Economics, 2007, p.12.

27 Ibid., p.12.

28 Ibid., pp.12-13.

29 一政祐行、小塚郁也、渡邊武「北朝鮮とイランを巡る各国の制裁に関する研究会」（平成27年度防衛研究所の所内研究会）での議論より。

30 Gary Clyde Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd Edition*, Peterson Institute for International Economics, 2007, p.61.

輸出管理実施上の鍵となる国の存在と、その果たすべき役割を改めて見直すべきだとの議論がある³¹。北朝鮮やイランの核問題に当てはめれば、中国やロシアがこのゲートキーパーに該当し、こうした国々による関与の確保こそ、経済制裁が効果を高めるために重要であるというのは、説得力のある説明だと言えよう。

この他に、核拡散の背景として考慮すべきポイントに、1990年代以降の核拡散事例を通じて観察される、いわゆるNPTで定められた「持てるもの」としての核兵器国による核の独占と、それ以外の大多数の「持たざるもの」としての非核兵器国との構造的な格差の存在が、却って核不拡散の国際規範に対する挑戦を魅力的なものとし、拡散を助長せしめている可能性が挙げられる³²。この「持てるもの」への挑戦という文脈で、イランの場合には中東地域で唯一の実質的な核兵器保有国イスラエルの存在があり、また北朝鮮の場合では、長年38度線を挟んで対峙してきた米韓同盟の存在がある。いずれのケースでも、イスラエルや米国は、経済制裁や軍事的制裁について、宣言政策のレベルから実際の制裁の実行に至るまで、ターゲット国であるイランと北朝鮮に大小様々な政治的インパクトを及ぼしていると指摘できよう。

更にもう一点、イランと北朝鮮に対して国連安保理による制裁決議が採択された2006年時点で、両国の核兵器開発の技術的發展段階において、小さからぬ格差があったことにもここで言及しておきたい。北朝鮮は1990年代から秘密裏に核施設を建設し、プルトニウムの分離を進めている等の疑惑を持たれており³³、またパキスタンを中核とする核の闇ネットワーク（いわゆるカーン(A.Q. Khan)ネットワーク)との交流も、予てより懸念されてきた³⁴。そして2006年に北朝鮮が最初の核実験に踏み切った時点で、同国が既に核開発の「ブレイクアウト」の段階を踏み超えていたと見なすこともできる。

翻ってイランの場合、2002年に反体制組織が同国国内での核開発施設の建設を暴露し、2003年に英独仏3カ国からの働きかけを受けて、同国がウラン濃縮実験と少量のプルトニウム抽出を秘密裏に行った旨、IAEAに修正申告をしたところが事の発端となっている³⁵。北朝鮮と同じ2006年に安保理決議第1696号が採択され、それに基づきイランに対して経済制裁が発動されているものの、同決議の内容は後述する表2で

31 須江秀司「核拡散と経済制裁」防衛研究所国際関係研究会、2015年11月4日。

32 一政祐行「軍備管理・軍縮・不拡散交渉と国連システム：核兵器をめぐる『持てるものと持たざるもの』の構造問題への一考察」『国連研究』第10号、2009年、169頁。

33 David Albright, *Peddling Peril: How the Secret Nuclear Trade Arms America's Enemies*, Free Press, 2010, p.155.

34 太田昌克『アトミック・ゴースト』講談社、2008年、25頁；ゴードン・コレラ（著）、鈴木南日子（訳）『核を売り捌いた男：死のビジネス帝国を築いたドクター・カーンの真実』ビジネス社、2007年、145-172頁。

35 駒野欽一『変貌するイラン：イスラーム共和国体制の思想と核疑惑問題』明石書店、2014年、160-161頁。

指摘するとおり、あくまでも「研究開発も含めて、すべてのウラン濃縮・再処理関連活動の停止を義務付ける」ものである。その後、経済制裁下で継続されてきた国際社会との交渉を経て、イランは核開発における「ブレイクアウト」への能力獲得には至らぬまま、2015年7月、同国の原子力活動が平和目的のものであることを保証するJCPOAに合意³⁶した。

これにより、結果として今日の北朝鮮とイランが追求してきたであろう政策目標（※一例としては、運用可能な核兵器の開発・量産の追求、或いは原子力平和利用の範疇に留まりつつも、有事において短期間のうちに核兵器開発が可能なポテンシャルを保持しておく「仮想的核戦力³⁷」状況の獲得等が想定される。）には、自ずと小さからぬ差異が存在する可能性を指摘できる。そのうえで、敢えて言及するとすれば、核拡散の兆候を探知・検証すること自体、技術的、政治的、国際制度的に容易ならざる挑戦ではあれども、やはり核開発に対する制裁では、その発動のタイミングこそ、核不拡散を実現する上で最も重要なポイントであると言わざるを得ないのではないだろうか。

（2）北朝鮮とイランの核問題に対する経済制裁の諸相

北朝鮮に対して、国連は憲章第7章第41条に基づき、継続される核兵器開発プログラムと、同国の核兵器への包括的で検証可能、かつ不可逆的な（in a complete, verifiable, and irreversible manner）廃棄、そして弾道ミサイル実験の自制を要求し、2006年以来、2016年までの間で北朝鮮に対して6つの制裁決議（S/RES/1718、S/RES/1874、S/RES/2087、S/RES/2094、S/RES/2270、S/RES/2321）を採択してきた。2006年と2009年の制裁決議1718号及び1874号は、初回と2回目の核実験に対するものであり、2012年12月の決議2087号は北朝鮮が人工衛星の打ち上げと称する弾道ミサイル実験に対して、決議2094号は、2013年2月の同国3回目の核実験に対して採択されている。2016年には4度目の核実験やミサイル発射を非難した決議2270号が3月に、そして北朝鮮の5度目の核実験を非難した決議2321号が同年11月に採択され、いずれも決議1718号を基準に、全ての加盟国が履行の義務を負う制裁の対象範囲が、それぞれ大幅に拡大されている。

これらのうち、特に初期段階の決議1718号と決議1874号に関して、それらが規範的措置としての側面と、弾道ミサイルと核開発の禁止という実践的な措置としての両側面を持っていると指摘³⁸されていた点は、今日において興味深いものがある。特に

36 “Joint Comprehensive Plan of Action,” July 14, 2015, <http://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>.

37 一政祐行「仮想的核戦力概念と『核兵器のない世界』」『防衛研究所紀要』第14巻第1号、2011年、27頁。

38 浅田正彦「視点 [1] 国連による北朝鮮制裁と輸出管理」『CISTEC ジャーナル』2011年1月、14頁。

後者の弾道ミサイル関連の決議内容について、浅田はその計画に関する全ての活動の停止（決定）と、弾道ミサイル技術を使用した発射を行わないこと（要求）について、「全ての活動の停止（決定）」のみを法的義務と限定的にとらえることは論理的に困難³⁹と説明する。また、核開発についても、北朝鮮はNPTに復帰せず、かつNPTの下で締約国に適用される義務に違反して核開発を行ったという、二重の意味での安保理決議違反を行っており、これに対して制裁という「牙」のもとに、北朝鮮を国際社会の命ずるところへ従わせる必要があったと指摘⁴⁰する。しかしながら、こうした制裁の結果として、北米地域にも到達可能なほどの射程距離を有した弾道ミサイルや、北朝鮮が報じるところの潜水艦発射型弾道ミサイルの開発はもとより、核兵器の開発・保有の阻止にも至っていないとする厳しい批判⁴¹もある。

ちなみに、安保理決議に基づく対北朝鮮制裁の分析のなかには、一度制裁が発動されると、制裁対象国に対して、追加的により強力な制裁を発動しやすくなる傾向があり、また仮に制裁の効果が限定的なものに留まっていたとしても、制裁そのものが北朝鮮の核問題に対する国際的な関心や懸念を惹起したことは評価できるといった前向きな見解⁴²もある。他方、核不拡散や軍縮分野で知名度の高い米国軍備管理協会（Arms Control Association）では、国連安保理による経済制裁が北朝鮮の核兵器と弾道ミサイル開発の速度を遅延させた効果は認めるものの、実質的にこれらの開発を阻止する試みは、これまでのところ概ね不成功に終わっているとして、批判的な見方⁴³を示している。また、各国が独自に科してきた経済制裁について、ホフバウアーらは経済制裁そのものが核拡散を阻止できないという事実を認めつつも、欧州諸国の集団的措置により、再処理技術、遠心分離器、チュービング、冶金学といった核兵器開発に直結した機微技術の拡散が押し留められ、結果的に北朝鮮の核開発が遅延されてきたとして、その具体的な効果を評価⁴⁴している。

こうしたなか、国連安保理では北朝鮮への制裁を監督する目的で決議1718委員会を設置し、本稿執筆時点では安保理決議第2276号によって、2017年3月まで同委員会のマンデートが延長されている。最新の同委員会の報告書（S/2016/157）では、北朝鮮が依然として安保理決議に基づく制裁の網の目を掻い潜り、国際金融システムを活用し、

39 浅田「視点 [1] 国連による北朝鮮制裁と輸出管理」、15頁。

40 浅田「視点 [1] 国連による北朝鮮制裁と輸出管理」、15-16頁。

41 Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart and Mary Beth D. Nikitin, "North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation," *CRS Report for Congress*, January 15, 2016, p.3.

42 三菱東京UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『委託調査 安保理決議による経済制裁：制裁に至る事情・内容・効果等の横断的比較分析』2013年3月、136 - 137頁。

43 Kelsey Davenport, "Fact Sheet: UN Security Council Resolutions on North Korea," *Arms Control Today*, October 2015.

44 Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd edition*, p.146.

制裁で禁止された物品を航空便や船便を用いて取引し、巧妙に違法活動を隠ぺいしていること、更に北朝鮮が継続的に中東やアフリカ地域との弾道ミサイル関連物品の取引を行っている一方で、昨今ではハイエンドの外国製の（民生用）電子機器等を禁止された活動に活用している形跡を指摘⁴⁵する。その一方で、同委員会は加盟国による安保理決議の不履行、政治的意思の欠如、理解度の低さや、不適切な立法措置の問題等にも厳しく苦言を呈している⁴⁶。

この関連で、北朝鮮は国際社会による経済制裁や輸出管理の網の目をかいくぐり、近年、予想外の経済発展を遂げているのではないか、という興味深い議論もある。ホンバック（Bradley J. Hornback）は、北朝鮮政府による国民への住宅の提供や、全国民を対象とした健康保険制度の充実等の調査を通じて、同国の女性の社会的地位の向上や、子供の教育水準の上昇が見られたとする2013年のカミングス（Cumings）の指摘と、北朝鮮国内における人権状況には依然、何らの改善も見られないとする、同年発表された人権団体ヒューマンライツ・ウォッチ（Human Rights Watch）の報告書との比較から、相反した議論の存在が何を意味するのかが重要である旨論じている⁴⁷。そのうえで、制裁下での北朝鮮の経済成長を巡り、対立する見解の根底にあるものとして、かつて中国やベトナムで生じたように、経済制裁による外的圧力がターゲット国内に限定的なマーケット改革を促している可能性を指摘している⁴⁸。一般に情報開示度が極めて低い北朝鮮国内において、これらの指摘のいずれが正鵠を射ているのかを判断することは、率直に言って困難である。しかしながら、北朝鮮が核不拡散や輸出管理の抜け穴をかいくぐるだけでなく、ある種の「制裁慣れ」により、程度の差こそあれ、何らかの形で国内の経済基盤を維持・改革し、核開発継続の余力を確保してきた可能性は考慮する余地もある。

このように様々な議論があるなか、今日の北朝鮮の核問題を巡り、コートライトとロペズによる国連の多国間制裁が有効に機能する要件に当てはめるならば、現時点までの北朝鮮への措置に加えるべきは、同国によって核兵器開発が加速度的に進められるなか、制裁を実施する目的、或いは北朝鮮の核問題に対する戦略的目標の再検討が必要なのではないだろうか。無論、仮にこうした議論が関係国間で行われたとして、デソマス（Dethomas）が指摘するような、レジームチェンジから軍事的制裁に至る複

45 S/2016/157* Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), February 24, 2016, p.4.

46 Ibid.

47 Bradley J. Hornback and Nikolay Anguelov, "Absorb and Control: How North Korea Responds to Economic Sanctions," in Nikolay Anguelov, ed., *Economic Sanctions vs Soft Power: Lessons from North Korea, Myanmar and the Middle East*, Palgrave Macmillan, 2015, pp.61-62.

48 Ibid., p.62.

数の戦略的オプション⁴⁹を巡り、政治面でのコンセンサスが得られる見通しは楽観できないであろう。一方、北朝鮮の核兵器保有を是認することは、核不拡散政策としても、国際安全保障の観点からも論外であり、これを認めることはできない。また、朝鮮半島の非核化に関する六者会合の再開は、引き続き粘り強く追及してゆかねばならない課題である。しかし、他方において、既に北朝鮮は 2006 年以降、10 年弱の期間に 5 回の核実験を敢行しており、前述した核開発における「ブレイクアウト」の一線は、とうに踏み越えてしまっているとの見方もある。詳細については必ずしも明らかではないものの、近年では北朝鮮がよりオペレーショナルな核戦力の構築へと一步を踏み出すことを危惧する指摘⁵⁰も散見される。イランの核問題に関する JCPOA も、武力行使を回避し、同国の核開発を検証可能な形で凍結させるためにはやむを得ないものだったとは言え、NPT を中心とする核不拡散の国際規範の原理原則に照らせば、かかる合意が北朝鮮に対して、好ましからぬシグナルを発してしまった可能性も、少なからず懸念される。北朝鮮は国際社会との実質的な交渉、即ち非核化に向けた六者会合を「再開する用意はできている」⁵¹としてはいるものの、2008 年を最後に交渉自体が中断されたままとなっており、この点でイランのアプローチとは対照的であり、当事国たる北朝鮮は、経済制裁が科されるなかでも瀬戸際外交を繰り返し、交渉のテーブルには着いていない。確信犯的な政権で、既に核拡散の敷居を跨ぎかけている（「ブレイクアウト」が目前にある）ケースにおいて、経済制裁によってターゲット国の核武装を思い留まらせることが難しいのは、インド、パキスタンを含めた 1990 年代以降の制裁事例からも既に指摘される⁵²ところであり、非軍事的制裁のもとでの非核化の難しさが徐々に浮き彫りになりつつある。

他方、イランの核問題だが、2015 年 8 月のイラン核問題に関する P5+1 との協議決着の評価として、まずは予て懸念されてきた対イラン武力攻撃事態の回避に一石が投げられたことを指摘できる。イスラエルはイランが超えてはならない「レッドライン」を何度も宣言⁵³し、その都度、国際社会はイスラエルによる対イラン武力攻撃事態の

49 Joseph M. Dethomas, "Sanctions' Role in Dealing with the North Korean Problem," *North Korea's Nuclear Future*, January 2016, pp.12-13. <http://38north.org/wp-content/uploads/2016/01/NKNF-DeThomas-Sanctions-Role.pdf>.

50 Zachary Keck, "Assessing the North Korea Nuclear Threat," *The Diplomat*, May 1, 2015, thediplomat.com/2015/05/assessing-the-north-korea-nuclear-threat/.

51 『ロイター』2014 年 10 月 3 日, jp.reuters.com/article/topNews/idJPKCN0HR2M820141002.

52 Gary Clyde Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd edition*, Peterson Institute for International Economics, 2007, pp.145.

53 "Binyamin Netanyahu demands 'red line' to stop Iran nuclear programme," *The Guardian*, September 28, 2012, www.theguardian.com/world/2012/sep/27/binyamin-netanyahu-iran-nuclear-programme; "Netanyahu to Lash Out in UN at Palestinian Authority Incitement," *The Jewish Press*, September 28, 2015, www.jewishpress.com/news/breaking-news/netanyahu-to-lash-out-in-un-at-palestinian-authority-incitement/2015/09/28/.

発生を懸念してきた。イランの核施設は広大な国土に分散され、それぞれが空爆への抗堪性も高く、専門家からは難攻不落とも評されていた⁵⁴。仮にイスラエルが武力攻撃を行っても、核開発能力を完全に奪うことは恐らく非常に困難であり、良くて核開発の速度を数年遅らせるに留まり、悪くすれば却ってイランに核開発へ邁進する口実を与えかねないことも懸念された。他方、後述するとおり、イランのウラン濃縮活動は近年そのペースを上げており、同国の能力が「ブレイクアウト」に達する時期も迫りつつあったのは事実であろう。イランの「ブレイクアウト」が中東地域の戦略的環境を大きく変えることは言を俟たず、その余波として、イスラエルやトルコ、エジプト等の安全保障への影響や、NPT体制に対して及ぼす打撃は、いずれも深刻なものになることが予想された。その結果、5%以上のウラン濃縮活動の凍結を狙った当初の暫定合意から、上限を3.67%へと核不拡散側に譲歩させたJCPOAとしての合意の背景には、イランの「ブレイクアウト」を押し留めつつ、武力攻撃事態も回避し、かつ包括的な核問題解決の道筋を協議するべく時間を稼ぎたいという、様々な政治的意図の存在が指摘できるのではないだろうか⁵⁵。

下記の表2とIAEAが発表したグラフ1とを見比べると明らかではあるが、イランの核問題に対する安保理決議が発せられた時点で、推測された同国の遠心分離器の設置数は、時間の経過とともに大幅に増大していつている。振り返ってみれば、国際社会との交渉が長期化するのに伴い、必然的にイラン国内でのウラン濃縮活動も進展し、その技術的水準を高めていったであろうことも推察される。本稿の執筆時点において、

表2 イランの核問題を巡る国連安保理の対応

決議	日時	主要事項
安保理決議 2231	2015年6月20日	イランとEU3+3が発表したJCPOAの定める「履行の日」に効力を生ずる事項を明記。
安保理決議 2224	2015年6月9日	決議1929に基づき設置された専門家パネルの任期を2016年7月9日を超えない範囲で延長。
安保理決議 2159	2014年6月9日	決議1929に基づき設置された専門家パネルの任期を2015年7月9日を超えない範囲で延長。
安保理決議 2105	2013年6月5日	決議1929に基づき設置された専門家パネルの任期を2014年7月9日を超えない範囲で延長。
安保理決議 2049	2012年6月7日	決議1929に基づき設置された専門家パネルの任期を2013年7月9日を超えない範囲で延長。
安保理決議 1984	2011年6月9日	決議1929に基づき設置された専門家パネルの任期を延長。決議1737に基づき設置された委員会及び右専門家パネルに対して、既存のイラン関連決議に基づく措置の実施に係る情報提供を要請。

54 “The Iran Deal: Better than expected,” *The Economist*, April 2, 2015, www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21647808-dogged-diplomacy-produces-impressively-detailed-agreement-better-expected.

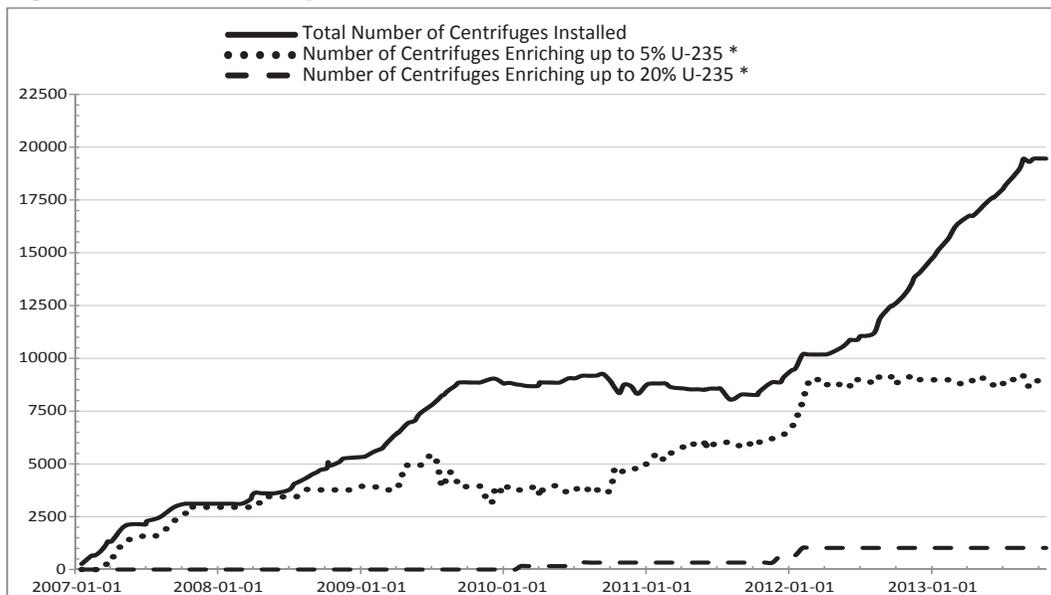
55 一政祐行「核開発協議：イランのブレイクアウトをひとまず回避」『エコノミスト』2014年2月10日臨時増刊号、82-83頁

決議	日時	主要事項
安保理決議 1929	2010 年 6 月 9 日	これまでの安保理決議に基づき、イランがあらゆるウラン濃縮・再処理または重水関連施設の建設をしてはならないことを確認。同国がゴムに濃縮関連施設を建設しようとして生じた問題への対処や、IAEA が要求したイラン国内の全てのサイト、装備、人員及び文書に対して遅滞なくアクセスを認めることをイラン側に要求。国連加盟国に対して、リストで定められた通常兵器に加え、イスラム革命防衛隊の関連団体や個人も対象に、核関連・運搬システム開発関連の移転をしないよう要請。専門家パネルを設置し、制裁委員会の下で各国、関係の国際機関等からもたらされる制裁措置の履行情報の収集、審査及び分析を実施。
安保理決議 1803	2008 年 3 月 3 日	国連加盟国に対してイランの核拡散・運搬システム開発等に従事・関与する個人の入国・通関に警戒するとともに、これらに資する可能性のある金融支援の防止を要請。イランに対する船舶及び航空機での貨物輸送において、禁止対象となっている核関連物品の運搬が疑われる場合において、空港及び港湾で検査を行うよう要請。
安保理決議 1747	2007 年 5 月 24 日	国連加盟国に対してイランの核関連活動及び核兵器の運搬手段開発に寄与する物品・技術の輸出入及び、関連する個人の入国・通関の監視、更にイランからの核ミサイル関連品目等の調達や、同国への金融サービス提供等を禁止するよう要請。
安保理決議 1737	2006 年 12 月 23 日	国連加盟国にイランの核関連活動に寄与する物品・技術の輸出入及び、金融サービスの提供を禁止するよう要請するとともに、イラン制裁委員会を設置。
安保理決議 1696	2006 年 7 月 31 日	イランに対して、研究開発も含めて、すべてのウラン濃縮・再処理関連活動の停止を義務付ける。2006 年 8 月 31 日までに同決議を遵守しない場合には、国連憲章第 7 章 41 項に基づき適切な措置をとる。

出典：S/RES/2231, S/RES/2224, S/RES/2159, S/RES/2105, S/RES/2049, S/RES/1984, S/RES/1929, S/RES/1803, S/RES/1747, S/RES/1737, S/RES/1696 及び、外務省発表内容等も併せて参照した。

グラフ1 イランにおける遠心分離器の状況

Figure 1: Status of Centrifuges in Iran



Note 1: Centrifuges involved in R&D activities are not included.
 *Not all of the centrifuges fed with UF6 may have been working.

出典：IAEA, GOV/2013/56: Implementation of the NPT safeguards agreement and relevant provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Annex 2, p.1.

既にイランの核問題に関する安保理決議 2231 号 (S/RES/2231) に基づき、日本も含めて各国で制裁が解除されているが、核問題を巡る多国間交渉と「核兵器開発のブレイクアウト能力を巡るジレンマ」とでも呼ぶべき、経済制裁下での核問題交渉が長期化する負の影響について、認識を改める必要があるのではないだろうか。

また、イランの核問題を考えるにあたっては、中東における WMD 拡散問題も無視しえない。例えば、中東におけるイスラエルの事実上の核保有と、そして、それに対抗するエジプト (※平和条約をイスラエルと締結しているものの、イスラエルの核放棄なくして、化学兵器禁止条約へのエジプトの加盟はないと明言している) をはじめ、イラク、リビア、シリアの核開発疑惑等、核及び WMD 拡散の文脈で、当該地域では一連の連鎖反応が起きてきた歴史がある。この関係で言えば、今日においてもなお、イランを巡る欧米の交渉姿勢と、その交渉結果が他の中東諸国の今後の原子力政策にも重大な影響を及ぼす可能性がある。例えば、2015 年の NPT 運用検討会議に際して、イランに欧米が一定の水準での核開発の継続を認めた場合、サウジアラビアはそれと同等の権利を主張するであろうと見られていた⁵⁶。このことは、核不拡散のために科された制裁と、その解除の条件設定を巡る交渉が、政治的にいかに他国への波及効果が大きく、解決困難な課題であるかを象徴しているものと言ってよいであろう。

いずれにしても、本稿冒頭で言及したとおり、輸出管理や国連安保理決議に基づく不拡散措置等、今日、重層化された多国間の枠組みが存在するなかで、核不拡散と経済制裁を巡る最適解を見出すことは容易なことではない。核兵器開発のための技術的な「ブレイクアウト」とは、正に時間との戦いという側面もあり、前述した「核兵器開発のブレイクアウト能力を巡るジレンマ」も、今後、核拡散問題に取り組む上で国際社会が直面し続ける挑戦なのではないだろうか。

更に言えば、過去にイランの核開発を支援したと推測されているロシア、パキスタン、中国の存在も未だ無視し得ない問題⁵⁷であり、米国や EU といった主要国以外で、拡散者に対してゲートキーパーの役割を担う大国の制裁への関与をいかに確保するかは、北朝鮮とイランとを問わず、やはり大きな国際政治上の論点である。

(3) 進行する核拡散に対する経済制裁の課題と展望

核不拡散と経済制裁を巡る今後の課題であるが、多国間制裁の有効性を高める一方で、スマート・サンクションの在り方を改善してゆくこともまた不可欠である。北朝

56 『毎日新聞』2015 年 5 月 23 日、mainichi.jp/select/news/20150524k0000m030082000c2.html。

57 Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered 3rd edition*, pp.144-145.

鮮とイラン両国に対する国連安保理のスマート・サンクションに共通した項目は、以下の表3に示すとおりであり、これらはそれぞれ段階的な強化や見直しを受けてきた経緯がある。しかし、現実にごうした各項目について、全ての国連加盟国に制裁履行のコンプライアンスを求めることは、いかに憲章第7章に基づく安保理の決定とは言えども、簡単なことではない。

**表3 北朝鮮とイランに対する国連安保理の主な制裁実施項目の比較
(2006年→2016年)**

制裁の種類	項目名	イラン*	北朝鮮
通商への制裁措置	包括的禁輸	×	×
	武器禁輸	○	○
	WMDと弾道ミサイル	○	○
	石油関連製品	×	○
	石炭	×	○
	鉱物資源（鉄鉱石、金、レアアース等）	×	○
	石油と天然ガス関連施設	×	×
	豪華品	×	○
金融制裁措置	商業活動と投資の禁止	×	×
	銀行支店の開設禁止	△	△
	コルレス契約禁止	×	△
資産凍結措置	指導者名明記の資産凍結	×	×
	資産の目的明記の資産凍結	○	○
その他	現金	×	○
	渡航禁止措置	○	○
	貨物検査の実施	△	○
	新規の援助停止	△	△

○：義務づけられた事項 ×：該当なし △：要請された事項

イラン*：JCPOA発効により核開発にかかる経済制裁は解除。

(出典：三菱東京UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『委託調査 安保理決議による経済制裁：制裁に至る事情・内容・効果等の横断的比較分析』2013年3月、136-137頁を参照しつつ、イランについては2015年まで、北朝鮮については2016年までの状況を踏まえて筆者が作成。)

過去に国連安保理の北朝鮮制裁パネル委員を務めた経験を持つ浅田や山本が指摘するとおり、それぞれのスマート・サンクションの適用事例に共通する固有の問題点として、指定された団体や個人が（指定された後に）名称や名前を変える、或いは指定された団体が自己に代わって行動する別な団体を設立し、制裁を回避する等の事例が後を絶たず、安保理の制裁パネルとしても、継続的なリストの更新作業が重要となる⁵⁸。しかし、こうした取り組みは、所謂「いたちごっこ」の側面もあり、また国連安保理内において、そもそも常任理事国と非常任理事国との間での共通認識を得る政治的な

58 浅田「視点 [1] 国連による北朝鮮制裁と輸出管理」、17-19頁；浅田正彦「安保理決議にもとづく輸出管理」浅田正彦（編）『輸出管理：制度と実践』有信堂、2012年、125-152頁；山本武彦「通常兵器の輸出管理」浅田正彦（編）『輸出管理：制度と実践』有信堂、2012年、101-123頁。

難しさや、前述した制裁履行のコンプライアンスの問題も横たわる。

他方、より国際政治の観点に立ち、こうした核不拡散と経済制裁の構図や課題を考察した先行研究として、独自の制裁実施事例で他を圧倒する米国とターゲット国との関係性が、最終的に核開発へ踏み切る決断に大なり小なり影響する、というミラー (Nicholas L. Miller) の指摘は示唆に富む。ミラーは経済制裁が核拡散を抑止しうるか否かを巡って、①安全保障、②国内政治及び③規範という3つの経路の存在を挙げている⁵⁹。これらは即ち、①米国の軍事的援助や駐留米軍に安全保障上の多くを依存する国は、核開発に踏み出すことで米国との関係を損なうことを恐れ、②国際経済と深く結びついた連立政権であれば、経済的に達成すべきアジェンダが核開発に優先され、そして③強制的なメカニズムとして働く制裁によって力を得た国際規範の前に、核開発を検討した国家の指導者は、その合理的判断と深慮の結果として、自制を決定する傾向があるとされる。これとの関連で、実質的に核不拡散を政策目標に位置づけた過去の経済制裁 (米国による独自の制裁) において、1975年から2014年に至る全8件のうち、成功は1件のみ (2004年リビア) であり、その成功率は12.5%となっているほか、制裁の実施に加えて、制裁を科すという政治的な威嚇の行使にまで対象を広げた場合、該当する全13件のうち2件 (韓国及び台湾) が成功例であり、成功率としては15.4%になるとの分析が示されている⁶⁰。そしてこれらを踏まえれば、核不拡散と制裁との関係で重視されるべきは、能力やインセンティブではなく、拡散者の意思を挫くこと (disincentive) にあると指摘される⁶¹。最後に、ミラーは制裁の持つ政策的インプリケーションについて、特に独自の制裁を最も多く発動してきた米国の立ち位置から、①核不拡散のための制裁は、例えそれが非常にアクティブな核開発を停止させられなくとも、(米国によって) 継続される必要があること、②米国に軍事的、若しくは経済的に依存した国をターゲットとする場合のみ、経済制裁で核拡散を抑止できること、そのため③イランや北朝鮮のように、米国に敵対的な国をターゲットにした制裁のみをケーススタディに挙げるのは見当違いであり、こうした場合は多国間制裁として、よりターゲット国にとって重要なパートナーの関与を確保することが重要であると結んでいる⁶²。ここで言うパートナーとは、いわゆるゲートキーパーたる大国、即ち、核開発を続けるイランや北朝鮮にも影響力を持つ、中国やロシアのことを指すと見なして差し支えないであろう。

59 Nicholas L. Miller, "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions," *International Organization*, Fall 2014, Vol.68, No.4, pp.916-917.

60 Ibid., pp.928-929.

61 Ibid., p.937.

62 Ibid., pp.938-939.

これらのミラーの指摘は、当該問題を考える上で極めて多くの示唆を持っている一方で、米国が最終的に軍事的制裁措置を行使する用意を見せる、或いは他国による軍事制裁を米国が容認する姿勢を示すか否か、という観点を加えて論じる必要もあろう。イランの事例で言えば、イスラエルによる声高な軍事的制裁の警告が発せられ、軍事力行使の「レッドライン」が引き直される⁶³なかで、結果的には軍事的制裁を回避した形でP5+1とイランとの合意が形成された。また、北朝鮮に関しても、その是非はともかくとして、軍事的制裁によって同国の核兵器開発自体を武装解除（disarm）するリスクの高さが予てより指摘⁶⁴されている。即ち、ここで改めて問われるべきは、国際社会がどれだけターゲット国に対して強い姿勢を以て臨めるか、という点にあると言わざるを得ないのではないだろうか。

おわりに

デュマズ（Lloyd Dumas）は、望ましい経済制裁の要件として、それが達成すべき政策的目標に対して合目的であるのか、その制裁には正当性があるのか、制裁が非人道的な影響をもたらさないか、適切に制裁が履行され、コンプライアンスは保たれているか、そして武力行使に訴えることなく、ターゲット国に對話と交渉のインセンティブを提示できるかといった設問を用意し、それらに適切に答えられることこそ重要だと指摘する⁶⁵。このとき、上記の要件以前の問題として、達成すべき政策目標の設定をはじめ、ターゲット国の置かれた状況や、主要関係国や地域の足並みに至るまで、あくまでもケース・バイ・ケースでの慎重な検討が不可欠であることは言うまでもない。

こうした一方で、核不拡散という、安全保障上も非常に機微な政策目標自体が持つ、本質的な難しさも指摘せねばならないだろう。前節でも述べたように、核拡散の事例とそれに対する国際社会による対応振りが、後日、他の潜在的な核拡散者に及ぼす負の影響は無視し得ないものがある。このように、核拡散に対する国際社会の取り組みは、正に「点と線」の関係にも準えられる。一つ一つの核拡散事案は「点」であっても、

63 “Binyamin Netanyahu demands 'red line' to stop Iran nuclear programme,” *The Guardian*, September 28, 2012, www.theguardian.com/world/2012/sep/27/binyamin-netanyahu-iran-nuclear-programme; “Netanyahu to Lash Out in UN at Palestinian Authority Incitement,” *The Jewish Press*, September 28, 2015, www.jewishpress.com/news/breaking-news/netanyahu-to-lash-out-in-un-at-palestinian-authority-incitement/2015/09/28/.

64 一例としては以下を参照。James E. Goodby, “North Korea: The Problem That Won’t Go Away,” *Brookings Axess Magazine*, May 2003, www.brookings.edu/research/articles/2003/05/northkorea-goodby.

65 Lloyd Dumas, “A Proposal for a New United Nations Council on Economic Sanctions,” in David Cortright and George A. Lopez, eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Westview Press, 1995, pp.190-198.

確信犯的な核拡散者にとって、国際社会による核拡散への対応振りは一本の「線」として映る。しかも、この「点と線」が描き出す構図は、1945年から今日に至る数十年間という限られた時間軸に留まり、良くも悪くも、その全貌は誰の目にも把握し易いものである。

更に、仮に秘密裏に進められた核開発に国際社会が気づき、経済制裁を含む措置を講じたとしても、核開発がいわゆる「ブレイクアウト」付近まで進行していた場合、これを阻止することは現実的にも至難の技である。その一方で、多くの場合、甚大なコストを伴いうる軍事的制裁がターゲット国に科される可能性は、これまでのところ、必ずしも高くはないという歴史的事実がある。

こうした意味において、2015年のイランの核問題を巡る交渉妥結と、経済制裁の解除が将来の核不拡散に及ぼす政治的な影響について、今後も慎重に注視してゆく必要がある。また、核兵器開発に邁進する北朝鮮に対して、国際社会による更なる強力な経済制裁が同国への有効な核不拡散措置に結びつくよう、「ゲートキーパー」の関与も含め、関係国による一層の連携と制裁の履行強化が期待される。それと同時に、改めてNPTを中心とする核不拡散体制と輸出管理レジーム、そして累次の安保理決議や有志連合によって重層的に構築され、支えられてきた核不拡散の枠組みの重要性についても、再認識される必要があると言えよう。(2016年12月脱稿)

(いちまさすけゆき 防衛政策研究室主任研究官)

