

日本安全保障貿易学会研究大会

武器貿易条約(ATT): 関連する国際文書から見て

広島市立大学 広島平和研究所

福井康人

(2015年9月12日、於:拓殖大学)

本報告の目的

- * ATTは国際的及び地域的な平和及び安全への寄与のため、**通常兵器の国際貿易の規制等のための可能な最高水準の共通の国際的基準の確立、その不正な取引等を目的とする条約**。2013年4月に国連総会により採択され、2014年12月発効。2015年8月24日から27日までの期間に第1回締約国会議が開催された。
- * 前文、28か条からなる条約本体及び末文の短い条約。しかしながら、適用範囲(第2条)、基本的義務の中では禁止(第6条)、輸出及び輸出評価基準(第7条)の具体的内容については、他の条約等国際文書が引用され、具体的内容が委任されている複合構造の条約(**第6条及び第7条について、少なくとも50以上の条約が関連**)。
- * 本報告では、このようなATTに関連する国際文書からみて、条約実施の際にはどのような点を考慮すべきか検討するもの。

報告の流れ

- * I. ATTの適用範囲
- * II. 輸出の禁止及び輸出評価基準の日本での実施
- * III. 輸出の禁止
- * IV. 輸出の評価基準
- * V. ATTの確実な実施に向けて
- * VI. 終わりに

I. ATTの適用範囲(1)

- * **ATT第2条1項:** 国連軍備登録制度(A/52/316)の7カテゴリー及び小型武器・軽兵器に該当する通常兵器→戦車、装甲戦闘車両、大口徑火砲システム、戦闘用航空機、攻撃ヘリコプター、軍艦、ミサイル及びその発射装置、小型武器及び軽兵器が対象とされている。
(→これに弾薬類(第3条)、部品及び構成品(第4条)が付加される)。

【参考】武装無人機(armed drone)については、戦闘用航空機に該当するため、ATTの適用対象であるとの理解(e. g. 2月に公表された米国国務省による武装無人機に係る輸出政策の変更)。確立された小型武器の定義はないものの、小型武器国際追跡文書(注:銃器議定書の定義が参考に作成)の定義が準用。冷戦時代の重火器が中心に軍備登録制度は制度設計されており、近年の最新兵器は対象とならないものが多いとの問題点をそのまま継承。

- * **ATT第5条2項:** 実施に際しては、国内管理制度の確立・実施・維持が求められ、この条約の規定を最も広い範囲の通常兵器について適用されることが奨励される。
- * **ATT第5条3項:** 条約の効力発生時における国連軍備登録制度において用いられるものよりも狭い範囲の通常兵器を対象とするものであってはならない。

I. ATTの適用範囲(2)

- * 日本の国会がATT締結を承認した際には、新たな立法措置及び財政措置を必要としないとされた。→適用範囲については、既存の国内法令の範囲内で対応可能と整理されており、後述の禁止及び輸出評価基準も同様。
- * 適用範囲は、外為法(外国為替及び外国貿易法)第48条1項に基づき制定されている輸出貿易管理令別表第1の1で対応可能と思われる。
- * 但し、条約発効6年後以降に適用可能な改正条項(第20条)により、将来に条約の改正が行われる際には国内法令改正等による対応の必要が生じる可能性は排除されない。
- * なお、条約交渉時の議長提案では技術、生産施設等が含まれていたものの、最終的に削除された(仮に条約交渉の結果適用範囲に入っていた場合、または将来条約改正が行われて技術等が含まれることが生じた場合には、武器等製造法等で担保する必要が生じる)。

I. ATTの適用範囲(3)

弾薬類、部品及び構成品の扱い

→第2条1の対象となる通常兵器に関連するとの条件の下で、輸出の禁止(6条)及び輸出の評価基準(第7条)の規定がそのまま適用。

1. 弾薬類(第3条):第2条1の規定の対象となる通常兵器により発射され、打ち上げられ、又は発射される弾薬類の輸出。

2. 部品及び構成品(第4条):第2条1の規定の対象となる通常兵器を組み立てる能力を提供する方法で行われる部品及び構成品の輸出。

【参考】防衛省企画の弾薬用語集による「弾薬」の定義

目標に向かって発射し、投げ又は設置し、その破壊、殺傷を目的とした飛しょう(翔)体、爆発物など及びその構成品をいう包括的な用語。空包や訓練を目的としたものも包含される。例えば、小火器弾薬、火砲弾薬、ロケット弾、ミサイル、爆弾、てき(擲)弾、地雷及びこれらに構成される火管、信管、起爆筒、充てん(填)物(火薬、爆薬、化学剤など)をいう。

II. 輸出禁止及び輸出評価基準の 日本での国内実施

1. **輸出禁止(ATT第6条)**: 安保理決議に基づく武器輸出禁輸措置及び自国が締結している国際約束に基づき移転禁止義務を確認するものであり、外為法第10条1の範囲内で、既に国内実施されているもの。

2. **輸出評価基準(ATT第7条)**: 輸出許可については、外為法48条1項で武器輸出に係る許可権限を授権された経産大臣が、同法の基本理念(第1条の目的)、防衛装備移転三原則(閣議決定)及び防衛装備品移転三原則の運用指針(国家安全保障会議決定)、関連通達をはじめ外為法の運用指針を総合的に勘案し、個々に判断されている模様。

● 従って、ATTの規定する輸出の評価基準は外為法の運用指針の一部をなして補完するものであり、判断の際に必要な応じて考慮されうるものとの位置付け。

III. 輸出の禁止(1)

* ATT第6条が想定する輸出の禁止

1. 国連憲章第7章の規定に基づいて行動する安保理により採択された措置に基づく自国の義務(特に武器輸出入の禁止)に違反する場合。
2. 自国が当事国である国際協定に基づく自国の関連する国際的な義務(特に、通常兵器の移転又は不正な取引に関連するもの)に違反する場合。
3. 移転について許可を与えようとする時において、当該通常兵器及び物品が集団殺害、人道に対する犯罪、1949年のジュネーブ諸条約に対する重大な違反行為、民用物若しくは文民として保護されるものに対する攻撃又は自国が当事国である国際協定に定める他の戦争犯罪の実行に使用されるであろうことを知っている場合。

III. 輸出の禁止(2)

- * **武器輸出禁輸安保理決議**: ユートジボワール、北朝鮮、コンゴ民主共和国、エリトリア、イラン、イラク等を対象とした国連憲章第7章に基づく安保理決議。日本では、これまでも外務省告示を受けて、財務省告示により、安保理決議が直接適用される形でこれまでも既に実施されているものであり、ATTに基づき新たな義務は生じない。
- * 財務省等のHPで経済制裁措置は告示されている(経産省等のHPでも「**輸出注意事項**」といった関連する通達等も告示)。
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html
- * **国際協定に基づく移転の禁止のみ**。軍縮条約の中には対人地雷禁止条約、クラスター弾条約、CCW議定書II改正(対戦車地雷)及び第IV議定書(レーザー兵器)等の移転を禁止する事例がある一方で、これらの兵器がATTの対象外とされることについては批判があるものの、各国での輸出管理の厳格な運用より対処可能。

III. 輸出の禁止(3)

●「使用されることを知っている場合」の具体的内容

- * ATTには明示的に規定されていないものの、国際刑事裁判所(ICC) **規程第30条3の「認識」**の定義(「ある状況が存在し、又は通常の成り行きにおいてある結果が生ずることを意識していることをいう。」)が準用されうるものと理解されている。

●ジェノサイド条約関連

- * カッセーゼは核兵器の使用・威嚇の合法性についての国際司法裁判所(ICJ) 勧告的意見を引用し、**1948年ジェノサイド条約第2条の定義は慣習法化している点を指摘**(ICC規程も同定義を踏襲)。特に、ICC規程第8条の交渉時にも、ジェノサイド条約に基づく定義が広く支持を得ており、そのまま採用されていることはその証左。

- * 2014年2月に判示されたジェノサイド条約適用事件(対クロアチア)判決でも、この**ジェノサイドの構成要件を満たすかのみならず、特定意図(dolus specialis)の存在の証明**が取り上げられ、ジェノサイドの事実認定は必ずしも容易ではないことが伺われる。

(2007年対BH判決では保護されるグループの定義等も争われたが、これらのICJにおける議論は国家責任の所在、損害賠償の範囲を明確にすることを目的とした極めて法的なものであり、**ATT実施の観点から、判断に要する時間的制約の下でこのように厳密に精査される必要性ありや?**)

●人道に対する罪、戦争犯罪

- * **人道に対する罪**については、ICC規程第7条1(a)-(k)に規定された犯罪を指すものであり、**戦争犯罪**についてもICC規程第8条により指定された犯罪と理解。ICC規程を含め**これらの国際人道法体系の要素がATTにより明示的に規定されることにより、両レジームの相互強化に貢献しうるもの。**

III. 輸出の禁止(4)

- * **ジュネーブ諸条約についての重大な違反**:同諸条約及び第1追加議定書においては、特定の行為を条約の「重大な違反行為」と定めた上で、そのような重大な違反行為を行った者について、処罰するための立法を義務づけるとともに、自国の裁判所に公訴を提起するか又は他の関係諸国に引き渡す義務を課すことにより、普遍的管轄権が設定されている。

【参考】

①**共通第3条1の禁止内容**:如何なる場合でも、いかなる場所でも敵対行為に参加しない者に対して以下の行為が禁止(ICRC等の標準的な解釈における「重大な違反」)

- (a) 生命及び身体に対する暴行、特に、あらゆる種類の殺人、傷害、虐待及び拷問
- (b) 人質
- (c) 個人の尊厳に対する侵害、特に、侮辱的で体面を汚す待遇
- (d) 正規に構成された裁判所で文明国民が不可欠と認めるすべての裁判上の保障を与えるものの裁判によらない判決の言渡及び刑の執行

②日本の国内立法措置の事例:**国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律**により、刑法等による処罰と相まって、国際人道法の的確な実施を確保するために制定。

→同法により、**重要な文化財の破壊、捕虜の送還を遅延、占領地域への移送、文民の出国を妨げる**こと等が犯罪化されている。

③なお、文化財の保護については、武力紛争の際の文化財の保護のためのハーグ条約、ジュネーブ条約第一追加議定書、ICC規程といった複数の国際条約により重層的に適用。

IV. 輸出の評価基準 (1)

●ATT第7条1項の定める輸出の評価基準

- (a) 平和及び安全に寄与し、又はこれらを損なう可能性。
- (b) 次のいずれかの目的に使用される可能性
 - (i) 国際人道法の重大な違反を犯し、又はこれを助長すること。
 - (ii) 国際人権法の重大な違反を犯し、又はこれを助長すること。
 - (iii) 当該輸出を行う国が当事国であるテロリズムに関する国際条約又は議定書に基づく犯罪を構成する行為を行い、又は助長すること。
 - (iv) 当該輸出を行う国が当事国である国際的な組織犯罪に関する国際条約又は議定書に基づく犯罪を構成する行為を行い、又は助長すること。

IV. 輸出の評価基準 (2)

●ATT第7条2項の評価の結果としての輸出の禁止

- * 輸出を行う締約国は、1の評価を行い、及び危険性の緩和のために実施され得る措置を検討した後、1に規定するいずれかの否定的な結果を生ずる「著しい危険性」が存在すると認める場合には、当該輸出を許可してはならない。

→第7条の下で一定の敷居値を超えると輸出が禁止されるため、ATT第6条の禁止規定を補完するもの。

●ATT第7条3項の定める考慮すべき点

- * 通常兵器、弾薬類、部品及び構成品が、性別に基づく重大な暴力行為又は女性及び児童に対する重大な暴力行為を行い、又は助長するためにしようされる危険性を考慮する。

→紛争下の児童、女性、文民保護といった武力紛争の犠牲者になりやすい脆弱なグループの保護を要請する安保理決議とも軌を一にする普遍的な規範意識に基づくもの。いわゆるGBVが条約で明示的に取り上げられた重要な先例。

IV. 輸出の評価基準 (3(a))

ATT第7条1の評価項目

1. 平和と安全に対する影響の評価

安全保障理事会、国連総会等における国際情勢に対応した審議、決議等の採択の事実。

2. 国際人道法の重大な違反

国際人道法の重大な違反は戦争犯罪を構成する(カッセーゼ)。文民・捕虜・負傷者・疾病者等特別な保護を必要とする人を危険に晒すこと及び重要な規則の違反(ICRC)。→ジュネーブ諸条約等の実定法のみならず、慣習法化した国際人道法に対する違反の評価をどうするか。

IV. 輸出の評価基準 (3 (b)-1)

3. 国際人権法の重大な違反

先行研究の事例

●「国際人権法の重大な違反」は国際的な人権法に対する違反であるとされるものの、人権条約の審査委員会等による判断では適用範囲が広く取られていることを踏まえ、市民的及び政治的権利、更には経済的、社会的及び文化的権利を含めて広範囲に亘るとして、28の権利を代表的なものとして例示している。

その上で、以下の4点が考慮されるべきとしている。

- 国際人権法により課される義務の性格
- 人権侵害のスケール・影響度
- 被害者の立場(侵害の状況)
- 人権侵害の影響

(出典:ジュネーブ人権人道法アカデミー・ブリーフ資料)

●人権理事会では、苦情処理手続との関連で大規模な人権侵害については「大規模かつ信頼しうる証拠で確認される一貫した形態の、あらゆる人権及び基本的自由の侵害 (consistent patterns of gross and reliably attested violations of all human rights and all fundamental freedom)」として説明。

IV. 輸出の評価基準 (3 (b)-2)

国際人権法の評価基準が内包する点

●ATT第7条においては、国際人権・人道法が条約名を特定しない総体的な規定となっており、実定法たる条約のみならず、判例法、慣習法化した規範も含むものと解される。

●「国際人道法の重大な違反」と比較しても、更に明確な説明が容易でない。人権理事会においては、大規模人権侵害は「大規模かつ信頼しうる証拠で確認される一貫した形態の、あらゆる人権および基本的自由の侵害」とされる事例があるものの、類型化が困難。特にグレーゾーンの事案の場合は、ケースバイケースで「国際人権法の重大な違反」に該当するか検討せざるをえない。

●人権条約に基づく侵害であっても、個々の事例では事実認定が容易でない場合も少なくない(拷問等禁止条約における拷問と刑罰の区別等)。欧州人権裁判所判決等の判例法、慣習法化したもの等、更に事実認定に困難を伴うものもある。

●人権侵害を防止するため、国によっては刑罰で担保されている事例のみならず、ある権利の行使が他人の人権を侵害・制限するといった権利の抵触もありうるため、一般論として人権侵害の閾値が低く設定することは人権擁護の観点からは正しいものの、「重大な違反」を構成するかについては慎重な検討が必要。

IV. 輸出の評価基準 (3 (C)-1)

4. 国際テロ防止条約の違反

●国際テロ防止条約としては、不法かつ故意の一定のテロ行為を犯罪化する条約は合計18文書が作成されている。

●テロの定義問題(いわゆる「自由の戦士」の扱い等)等も依然と未解決の問題もあり、小規模な武力紛争・テロ・大規模な組織犯罪の線引きは現実には容易でないため、事実認定に際して困難が伴うとの側面。また、多くの国がテロ防止条約に基づいて対処せずに、自国又は関係国との司法協力により故意かつ不法なテロを犯罪として捜査・訴追することを選好する傾向にある。

●テロ資金防止供与防止条約は他の8テロ防止条約を附属書に引用した上で、資金の提供及び収集する行為を犯罪化。なお、資金供与の手段がデジタル化等技術革新により複雑・高度化しており、構成要件を満たすか事実認定が容易でない状況も生じている(ビットコイン等)

●また、国際テロ条約及び国際組織犯罪条約については、ATTの定める輸出の評価基準には、ATTの法的効力が及ぶ当事国であることが条件付けられている。このため、普遍化が十分に進んでいない条約の場合は、評価基準の対象外とされることになる。なお、指標としてテロ防止条約が明確に規定されていることは、逆にこれらの条約普遍化の観点から有益。

IV. 輸出の評価基準 (3(C)-2)

テロ防止条約

本体条約及び附属議定書等も含め18条約が作成されている。そのうち日本は13条約を締結しており(下線の条約参照)、これらが基準に該当する。

- * 航空機内犯罪防止条約(東京条約)
- * 航空機不法奪取防止条約(ヘーグ条約)
- * 北京議定書
- * 民間航空機不法行為防止条約(モンリオール条約)
- * 民間航空機不法行為防止条約(北京条約)
- * 国家代表等犯罪防止処罰条約
- * 人質行為防止条約
- * 核物質防護条約及び同改定
- * モンリオール条約附属議定書
- * SUA条約及び議定書
- * 大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書及び同改定
- * プラスチック爆弾探知条約
- * 爆弾テロ防止条約
- * テロ資金供与防止条約
- * 核テロ防止条約

IV. 輸出の評価基準 (3(d)-1)

5. 国際組織犯罪防止条約(UNTOC)の違反

- 本体条約である国際組織犯罪防止条約及び3つの補足議定書(人身取引議定書、密入国議定書及び銃器議定書)が作成されており、銃器の刻印等の条文で交渉が難航したため銃器議定書が遅れて合意された。
- 本体条約では刑期4年以上の拘禁刑を科す犯罪を「重大犯罪」としており、世界各国の多様な刑事法体系の中で、具体的にどのような犯罪が重大犯罪に該当するかといった点は必ずしも世界共通の基準が存在しない(刑期4年との法定の量刑のみ)。
- また、各補足議定書の中でも、事実認定が困難な要素は少なくないのが実情(例えば、人身取引被害者の認定に際しての「自己の支配下に置く」の概念等)。

IV. 輸出の評価基準 (3 (d)-2)

● ケース・スタディ1: 人身取引の事実認定

- * ○例えば、米国国務省は、人権状況、資金洗浄・麻薬についての国別報告書等とともに、人身取引国別報告書を自国の国内法の定める基準で世界各国の取組を評価した上で毎年定期的に発表。日本は本に対する評価については、2015年もTIER 2とされた評価結果に対しては、日本国内外で見解の相違あり。

● ケース・スタディ2: 人権理事会等人権フォーラムでの議論

- * ○人権理事会の特別報告者による国別訪問(country visit)報告書及び人権理事会における相互対話等の審議、人権条約に基づく国別審査委員会等でも、見解が分かれることが多い。
- * ○人権理事会等での決議採択にいたる交渉でも様々な見解の相違が見られるのは日常茶飯事。もっとも、誰の目から見ても国際人権法に違反すると思われる大規模な人権侵害事案の場合には、比較的事実認定が容易(その場合であっても、案件次第では外交的考慮等の政治的判断が求められることもありうる)。

IV. 輸出の評価基準(3(e))

* その他の関連事項

ATT交渉段階の議長提案には汚職関連条約等も言及されていたものの、最終的に国連総会で採択されたATT条約文では、国連腐敗防止条約(UNCAC)への言及はない。

もともと、ATT第11条の規定する流用防止の関連で、「流用に対処するための効果的な措置について関連する情報」の中に「不正な活動(腐敗行為、国際的な取引の経路、不正な仲介者、不正な供給源、秘匿のための方法、一般的な発送地点又は組織された集団が従事する流用における仕向地を含む。)に関する情報」として、間接的ながら評価基準にも関連する形でATTに取り入れられた。

→資金洗浄及びWMDの拡散金融への対策と同様に、通常兵器の調達手段としての不正資金フローの監視と組み合わせることも、流用防止の観点から有益。

IV. ATTの確実な実施に向けて

* ATTの中核的な規定である第6条及び第7条の実施に際しては明白な事例のみならず、グレーゾーンの事例についても個々の事例毎のケースバイケースの評価をせざるをえない現状をいかに標準化しうるかが課題の一つ。

●ATTを実施する上で事案評価に資する国際フォーラムのモニター及び国際情勢等その他の情報も含めて総合的に判断する必要がある(国連安保理、国連総会、人権理事会での人権条約等の重大な違反を非難する決議採択等は指標として有益。しかしながら、事案の政治的背景から必ずしも中立的・事実に基づいた決議等も採択されうる可能性が排除されない)。

●各締約国からの報告に基づく情報に加えて、ATT第15条が規定する国際協力の一環として、条約実施に有益な関連情報を各国政府が共有できるか。

●ATT第13条に基づく報告も念頭において、必要な情報の自動ソーティング等が可能な事例の電子データ・ベースの構築が有益。(条約に基づく定期報告の作成作業は、煩雑な行政事務を発生させることが多く、最終的には申請者への負担も含めた行政コスト等にも影響。また、一定の手順書(sop)に基づき、データ収集を行わないと客観的なデータとしての意味を成さないことにもなりかねない。このため、国連軍備登録制度、各国での輸出管理データ収集等類似する報告制度の教訓・好事例を活用して実効的なものとする必要がある。)

→**案件の要否判断に資するような「先例の体系的な蓄積」が重要。**

V. おわりに

ATT第1回締約国会議

(メキシコのカンクンにおいて8月24日から27日の期間に開催)

- * **事務局の所在地:**ジュネーブに決定 (Maison de la Paixビルに所在する学術研究機関、国連軍縮部ジュネーブ支部、各国軍縮代表部等軍縮関係の知見が集積されており、他の通常兵器条約実施のための履行支援ユニット(ISU)とのシナジー等も期待される)。意思決定機関としての締約国会議に加えて**運営委員会**が設置される。事務局長は南アフリカ出身者が選出された。
- * **財政メカニズム:**分担率の上限(22%)及び下限(100ドル)のシーリング・フロアリング方式。暦年予算制(分担率は3年毎に見直される)。なお、ATTは分担金支払義務等財政メカニズムに関する明示的な規定を有しないものの、脱退規定の制限から分担金支払い義務があることが推定されるとの解釈が可能。**信託基金**の設立。
- * **その他:**手続規則(NGO及び産業界代表もオブザーバー参加可能)、財政規則、報告テンプレート(但し、次回締約国会議までの暫定版として合意)等条約実施のための決定が行われた。

→特に条約の内容があいまいな点については、締約国会議の権能(この条約の解釈から生ずる問題の検討(第17条4項(d)))等も活用しつつ明確にし、**各締約国がより実効的な武器貿易規制を実施可能な環境を徐々に確実に整備することが不可欠。**

ご清聴ありがとうございました。



- * 報告者：広島市立大学広島平和研究所 准教授
福井康人
(Yasuhito FUKUI,LLD. Associate professor
of international law)
- * 電子メール：yfukui@peace.hiroshima-cu.ac.jp