

〈3〉 第3回ATT締約国会議(CSP3)について

拓殖大学 海外事情研究所 教授 佐藤 丙午

はじめに

武器貿易条約（ATT）第三回締約国会議（Third Conference of States Parties）が、2017年9月11-15日にスイスのジュネーブで開催された（初回はメキシコ、第二回はスイスで開催）。参加した国は、条約参加国92カ国、条約調印国41カ国である（これに加えて、国際組織と新社会団体が参加）。米国と中国も、オブザーバーの立場で参加した。会議の議長には、第二回締約国会議（CSP2）で決定した通り、フィンランド大使のコロホネン氏が選出された¹。

ATTは2014年12月に発効している。しかし、その後、条約が国際安全保障に果たす役割は見えにくく、軍備管理軍縮に対して目立つ貢献をしていないと評されることも多い。日本は条約を提起し、最初の段階で調印批准した国であるが、条約が国の防衛装備移転に対して何らかの制約を加えるものではなく、促進材料となっていない。ただし、各国がATTで目指した、合法的武器貿易の範囲の確定は、実質的には多くの武器輸出国の管理基準を結晶化したものであるため、この事情は、多くの加盟国にとっても同じであろう。その意味で、最も保守的な評価をするのであれば、ATTは発展途上の安全保障措置であり、その将来の在り方は、年次ごとの締約国会議で規定されてゆくのであろう。

1 第三回締約国会議（CSP3）

2017年の第三回締約国会議では、条約の履行状況

の確認、条約の履行運用（特に普遍化）に関する政策提言の確認、その他条約に関連する内容の検討などが議題とされた。第二回会議において、ATT事務局の下に自発的信託基金（Voluntary Trust Fund: VTF）が設立され、ATTの下で実施されるプロジェクトの安定性は増した。第三回会議では、これまで実施された17のプロジェクトの評価も行われている。

条約参加国は、第一回会議でATTの事務局を設置し、年度の会議及び各回の会議の運営資金を収集しているが、2013年の条約調印には100カ国以上の賛同があったものの、実際には参加国の約半分しか支払いをしていない。2017年会計年度において、約86万ドルの予算のうち、日本は約22万ドル、米国が約19万ドルを支払うなど、少数のドナー国が資金面で過半数以上の支援を行っている事実にもかかわらず、これら諸国にとって条約の成果が明確ではないとも指摘される。

第三回会議の議題は、第二回会議で設置が決まった三つのワーキング・グループ（「条約の実効的な履行に関する作業部会」、「透明性及び報告に関する作業部会」、「条約の普遍化に関する作業部会」）の報告に基づいて進められている。

「効果的な条約履行」ワーキング・グループは、CSP3に提出した報告書で、条約履行の重要性に鑑み、グループを常設機関に昇格させることが提案され、第4回会議までにグループで検討することが承認されている。条約履行に関わる問題では、ATTと2030年持続可能な開発アジェンダとのシナジーが強調され、特に持続可能な開発目標（SDG's）の目

¹ http://www.thearmstradetreaty.org/images/CSP3_Documents/Statements/CSP3_Draft_Final_Report_-_ATT.CSP3.2017.SEC.184.Conf.FinRep.Rev1.pdf

標16（平和的かつ包含的社会的推進）との連携が指摘されている。SDGの目標16.4は、非合法武器移転の2030年までの縮減を提起しており、3つのワーキング・グループも共に開発アジェンダとの関係を強調している。

開発と軍備管理軍縮のアジェンダの連動には、プラスとマイナスの面がある。プラス面では、ATTの武器貿易の制限という主題に、現実性を加味するため、条約履行の政策目標が国際社会で共有され易くなる。その反面、条約履行が開発アジェンダに影響を受け、この条約の下で軍備管理軍縮として国際社会が目指すべき、合法的武器貿易の領域の確定を構想することが困難になる。また、開発系の市民社会団体が軍備管理軍縮問題に関心を示すことで、南北問題の視点が過剰に強調される弊害も考慮すべきであろう。

CSP3の焦点の一つは、武器貿易の透明性の拡大を目指す上で、ATTの下での報告制度の充実と、その内容であった。武器貿易の透明性については、1991年に国連の下に構築された、国連軍備登録制度が存在する。ATTの下で同じ趣旨の制度を構築することは、制度の重複を招き、どちらかが形骸化するリスクを招く。もちろん、条約会議の際にも指摘されたように、国連軍備登録制度は、一定のレベル以上の兵器の輸出入を報告する制度であるのに対し、ATTでは国際人道法や人権法などに抵触する兵器を対象としており、それらの技術レベルは国連の制度がカバーする対象ではない。一見相互補完的な関係が存在するが、現実には、紛争の未然防止と予防行動を目的とした透明性の拡大と、非合法貿易の監視を目的に透明性を求めることは、目標が異なるため、各国にとって制度が生み出す政治的影響が異なる。

2016年までに、条約参加国の72%が条約履行の報告書を提出し、同じく参加国の64%が輸出入に関する年次報告を提出している。年次報告書の作成・提出は条約上の義務であり、それが果たされていない状況は、条約の有効性を左右する。このため、CSP3では、強制的報告義務へのコンプライアンス（Compliance with Mandatory Reporting Obligations）の定期的な見直し、国内措置促進措

置の提言、年次報告書作成のための参照文書、そして事務局によるコンタクト・ポイントの公開などが承認されている。条約の普遍化に関するワーキング・グループは、やはりグループの常設化を提言し、その活動内容の承認を受けている。

条約の普遍化については、各国の国内法の下での履行担保が重要になる。この問題は、EU等の意見表明などにも見られるように、単一の解決方法があるわけではなく、それぞれの国ごとに法制度や政策、もしくは行政執行が異なるものを、ATTのルールに合致するように調整する必要がある。EUの意見表明では、2008年の「共通の立場（EU Common Position）」で域内の武器輸出の管理基準を共通化し、そこに輸出先の人道や人権状況、さらには性的暴力の状況を考慮条件にしたことを参考に、それをアウトリーチ活動を通じて域外に拡大して同意国を増加させた成果を強調している。EUは2017年5月にEUアウトリーチ・プログラムを立ち上げており、EU諸国がATTの普遍化に取り組んでいる意義を強調している。

CSP3では、三つのワーキング・グループの活動報告を承認し、CSP4で日本がホスト国になることを承認して会議を締め括っている。

2 ATTの課題

2013年4月の国連総会で154カ国の同意を基に成立したATT（2014年12月に発効）には、当初から幾つかの課題の存在が指摘されていた²。これら課題は、条約そのものに関するものと、三回の締約国会議を経て、参加国が取り組みつつある課題が存在する。

ATTが成立した歴史的な意義は多くの指摘を待つまでもない。この条約は、歴史上はじめての、通常兵器の移転管理に関する国際条約であり、生物化学兵器や核兵器とは異なり、各国が自衛目的で一般的に保有する兵器の規制に国際社会の大多数の国の合意を得たことの意味は大きい。通常兵器の保有は、国連憲章第51条の下で認められた、各国の自衛権に基づくものであり、それを尊重しつつ、非合法取引や人道や人権被害の拡大に焦点を絞って規制に

² A/67/L.58 (2013)

合意した点に、歴史的意義が存在するのである。

武器貿易についても、憲章第51条の下で正当化される行為であり、米国や欧州諸国、さらには中国やロシアなどの大国から、中小の国家に至るまで、安全保障や経済目的で国際的な武器取引を行っている。国内に武器製造企業を持たない国家にすると、輸出国からの武器移転は、自国の防衛政策にとって死活的に重要な装備の入手先ということになり、これに制約を加えることへの警戒が存在しても不思議ではない。国連総会の際にも、発展途上国の防衛装備の入手可能性に武器製造国が「公式」に制約を加えることが問題とされたが、2001年の国連小型武器会合以降醸成された、武器取引に対する規範の導入を支持する声が、最終的に反対論を上回った。

しかし、条約成立および発効に向けた国際社会の熱意が落ち着き、条約の執行段階に入るに従い、条約の意義について再検証する動きが出てきたのである。もちろん、条約そのものに対する疑問や、採択に至る一部の国の交渉を「談合」と批判する国は存在し、条約の意義とは別に、条約の手続きに対する批判は当初から見られた。しかし、締約国会議を通じて条約の履行に向けた詳細を検討する中で、現実的な指摘も出されるようになっていったのである。

まず、第2条で規定される義務の範囲と内容である。条約は対象兵器の輸出、輸入、仲介取引、通過・積替えを規制規定し、移譲基準として「移譲が平和及び安全に寄与するものか、害するものか、国際人道法・国際人権法の重大な違反やテロ関連条約上の違反行為に使用されるか否か等を評価し、否定的なリスクが重大なものである場合には、輸出を許可しない」としている³。これらは主に輸出国に課された義務であり、輸入国には条約上特別な義務を課していない。条約では、輸入国が記録保存とトレーシングを行うことを求めているが、非国家主体に対する武器移転には明確な規定がなく、ブローカー行為

は対象外としている。規制対象から外れた内容は、条約採択の際には批判が多く、条約成立後の締約国会議で検討することが想定されている。ただし、過去3回の締約国会議では、その議論の初歩段階に到達したのみである。

次に、規制対象兵器の問題がある。条約では、規制対象兵器として戦車、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、軍用艦艇、ミサイル及びミサイル発射装置、小型武器があげられている⁴。ここで対象となった兵器の分類は、基本的には1991年の国連軍備登録制度の下で用いられたものを援用しているが、それぞれの詳細なスペックは規定されていない。ただし、冷戦後に人道上の問題を引き起こした紛争で用いられた兵器の大部分が小型武器（SALW）や携行型対空ミサイル（MANPAD）であったことを考えると、ATTは問題を正確に把握し、それを対象に含めたと言える。そして、これら兵器の使用で非合理的に犠牲となったのは、子供や女性であったことを考えると、CSP3で女性に対する暴力問題を提起したことは評価できる⁵。

しかし、子供や女性を含め、小型武器の犠牲者は、国内の犯罪か、政府による抑圧の中で犠牲となる。国内の犯罪による犠牲者の問題は、各国政府のガバナンスの問題を主張する見解があるのに加え、それとは逆に個人の武器所持の自由という観点で論じられることも多い。個人の武器所持の問題は、条約の規制対象となっていない。問題は、政府が自国民を抑圧する目的で武器の輸入を進める場合、輸出国は事前に察知して輸出を禁止することが、現実的に可能かどうかという点に絞られるのである。ATT内での議論の先鋭化を避ける上で、輸出者は輸出や移転の段階で、抑圧目的での使用が可知であったかどうか問題となり、結果に責任が生じるわけではない。条約でも述べられているように、

³ 外務省HPより「武器貿易条約（ATT）の採択（概要と評価）」、平成25年4月3日。

⁴ 最初に提示された議長案では、a. Tanks, b. Military Vehicles, c. Artillery Systems, d. Military Aircraft (armed or unarmed), e. Military Helicopters (armed or unarmed), f. Naval Vessels (surface and submarine vessels armed or equipped for military use), g. Missiles and Missile Systems (guided or unguided), h. Small Arms, i. Light Weapons, j. Ammunition for use with weapons defined in subparagraphs (a) - (i), k. Parts or Components specially and exclusively designed for any of the categories in subparagraphs (a) - (j)であったが、議論の結果、軍需品と部品と構成物が削除され、小型武器がまとめられて現在の形態になった。

⁵ Hilary Charlesworth and Christine Chinkin, "An Alien's Review of Women and Armed Conflict," Dale Stephens, Paul Babie, *Imagining Law: Essays in Conversation with Judith Gardam*, University of Adelaide Press. (2016)