

第4回武器貿易条約(ATT)締約国会議と 最近のATTの実情

広島市立大学 広島平和研究所・准教授 福井 康人

1. はじめに

2014年12月24日に発効した武器貿易条約(Arms Trade Treaty, 以下ATTという。)¹については、2018年8月20日から24日までの期間、第4回締約国会議(以下CSP4という。)が日本の議長国の下で東京のホテル椿山荘において開催され、高見澤将林軍縮代表部大使が議長を務める中で成功裏に終了した。他用のため傍聴は出来なかった準備プロセスのみならず、会議後に開催された国連総会第一委員会でのATT決議の文言を巡っても揉めたと関係者から仄聞した。いずれにせよ、これら一連のプロセスは無事終了し、ATT事務局のホームページは11月の段階で、既に次期議長国のラトビアの下での次回会合に係る公示等が既に発表されている。

本稿の目的はこの第4回ATT締約国会議の概要を明らかにすることであるが、本年のATTに係る動きを反映しているものとして、主要な公式文書はCSP4の会議最終報告書²及び準備プロセスにおいて3つの常設作業部会で取りまとめられて本会議に提出されている報告書が挙げられる。それ以外では、国連総会第一委員会のATT決議がこれまでの動きを総括するとともに、今後とるべき行動提言等も含まれており、筆者としては、現在のATTを取り巻く

状況を理解する上で有益な資料であると思われる。もっとも、ATT決議の文言は第一委員会会期中の関心国会合の結果、原案と変わっているが、決議採択時の投票記録、特に投票理由説明から具体的な争点等審議の様子も推測が可能であり、このため国連広報部作成の資料が有益な議論の証拠となる。

このため、2018年のATTに係る関係国の動きを再現する上で、時系列的には逆になるが、本稿では、まず、ATT決議の概要について分析を加えて、更に会議記録等からATTに必ずしも賛成していない国(注：国連総会なのでATTに反対して批准はおろか署名さえしていない国も審議に参加している。)の見解も確認した上で、全体像を明らかにする。また、更に、CSP4については、会議報告書等の基本文書や筆者が現場で見聞きしたことも含めて、先ずは準備プロセスの状況、更には本会議での議論を踏まえてCSP4の全体像を明らかにする。このATT決議と第一委員会で揉めたとされる点を踏まえて、次回締約国会議に向けての課題を明らかにするとともに、特に今後ATT会合に携わる者を念頭において僭越ながら筆者の考えについても言及させて頂く。

なお、ATTに関する先行研究としては、AJILに掲載されているState Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade

¹ Arms Trade Treaty, 52 ILM 985 (2013) (adopted as UN Doc. A/RES/67/234B) (2 April 2013).

² UN Doc. ATT/CSP4/2018/SEC/369/Conf.FinalRep.Rev1, 24 August 2018, pp.1-12.

Treaty³が秀逸な代表的論考であり、LustgartenがICLQにATTの今後の進展についても予測したThe Arms Trade Treaty: Achievements, Failings, future⁴について書いているものも代表的先行研究であるが、筆者もJCSLにATT交渉経緯を含めて特にtransferの概念を分析したThe Arms Trade Treaty: Pursuit for the Effective Control of Arms Transfer⁵を書いた。それ以外にも条約交渉時には多くの市民団体関係者が参加していたことから、ジュネーブ人権人道アカデミー及び赤十字国際委員会(ICRC)関係者が中心に執筆したオックスフォード大学出版局のATT逐条コメンタリー⁶のみならず、市民社会グループが執筆した逐条コメンタリー⁷の2種類が双璧の解説書となっている。これらも必要に応じ参照しつつ、本稿においてはATT決議とCSP4報告書の整合性を確認しつつ、問題の所在を明らかにしていく。

2. ATT 決議からみえるもの

(1) ATT 決議の概要

今回11月6日に採択されたATT決議(A/C.73.L.8/Rev.1)⁸は前文13パラ、本文15パラからなる4頁の比較的長い決議であり、文書記号から会議場で採めて激しく議論した証拠に1度改定版が発出され、コンセンサス採択されず更に投票による採択にかけられている。識者には釈迦に説法であるが、本節に入る前に決議の一般的なことについて説明すると、国連総会決議は国連憲章第7章の下で採択される一定の要件を満たす安保理決議と異なり、一般に

は仮に本文にshallが使用されていても法的拘束力を有しないが、国連予算に係る分担率の決定等その性格から国連加盟国に対して法的拘束力を有するとみなされるものもある⁹。前文が決議の趣旨や目的を示し、本文がその具体的内容を示すのは他の決議と共通しているが、パラによっては単に歓迎の意を示すwelcome等が使用されるものもある。また、具体的な行動を国連加盟国に求めるcall upon等が使用されるパラ、事務総長、即ち国連事務局に対して一定の行動を求めるrequest等の動詞が使用されているパラは要注意であり、起案の段階からその内容が適切であるか(特に、行財政的な観点から財政的インプリケーション¹⁰が含まれないか等)に注意を払う必要がある。

このATT決議も最初に関連する過去の決議及び決定が引用されており、2006年以降2017年までの主要決議等が列挙されている(前文パラ1)。更に、このATT決議の基本的位置づけを3パラにわたり示しており、軍縮・軍備管理・不拡散が国際の平和の安全の基礎であること、不法且つ規制の行われぬ通常兵器貿易が、安全保障上・社会的・経済的かつ非人道的な結果に繋がる等の基本認識が示されている(前文パラ2-4)。更にATTに関連する重要文書として、国連小型武器行動計画¹¹、国際組織犯罪防止条約¹²銃器議定書、及び小型武器追跡国際文書による(相乗効果による)貢献についても言及されている(前文パラ5)。更に、新たな要素としてATTとSDGゴール16(特に不法武器を減少させるターゲット1.4に言及)があげられており(前文パラ6)、グ

³ Nina H. B. Jørgensen, 'State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty,' *The American Journal of International Law*, Vol. 108, Issue. 4 (October 2014), pp. 722-749.

⁴ Laurence Lustgarten, 2015, 'The Arms Trade Treaty: Achievements, Failings, future,' *International Comparative Law Quarterly*, Volume 64, Issue 03, Cambridge University Press, pp. 567-600.

⁵ Yasuhiro Fukui, 'The Arms Trade Treaty: Pursuit for the Effective Control of Arms Transfer,' *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 20, Issue 2, 1 July 2015, pp. 301-321. (無料でダウンロード可)

⁶ Andrew Clapham et al., *The Arms Trade Treaty: A Commentary*, Oxford university press, 2016, pp.1-554.

⁷ Clare Da Silva (ed), *Weapons and international law: Arms Trade Treaty Law annotated*, Larcier, 2015, pp.1-322.

⁸ UN DOC. A/C.73.L.8/Rev.1, 29 October 2018, pp.1-4 : A/RES/73/36. なお国連総会での審議等については会議公式記録 A/73/PV.45 参照。

⁹ Vaughan Lowe, 'International Law' OUP 2007, p. 91.

¹⁰ UN Doc. A/520/Rev.17 September 2007, rule 153, p.41. 国連総会手続規則 153 は、決議等が財政的インプリケーション(PBI)を有する場合には第5委員会に送付されて採択された後にのみ国連総会に提出できる旨規定しており、予備費からの支出等当該決議の財政的裏づけがないと第5委員会では承認されず、慣行で同委員会はコンセンサスで意思決定が行われるので最終的に決議の内容が修正され、最悪の場合は承認されないこともありうる。このため、決議案を提出する場合は内々に事務局とも水面下で摺りあわせをして慎重に起案する必要があり、更に、会期中の各グループの鍵となる主要国への根回しは不可欠である。

¹¹ UN Doc. A/Conf.129/15. 9-20 July 2001, pp.7-17.

¹² UN Convention against Transnational Organized Crime, 2225 UNTS 209 (entered into force on 29 September 2003).

レーテス国連事務総長が発表した軍縮のためのアジェンダにも関係するのみならず（前文パラ7）、ジェンダー・ベースの暴力や女性や児童との関連を示した条約としての意義と市民社会や産業の貢献可能性も言及されている（前文パラ8-9）。なお、締約国会議の終盤で揉めかかった信託基金については、実効的な条約実施のための作業部会での議論を通じて信託基金の活用方法を探る建設的な方向で言及されている（前文パラ10）。

また、本文については、先ず冒頭で2018年8月に開催された第4回ATT締約国会議の成果を歓迎するとともに（次期締約国会議については既に決定済みなので留意するのみ。本文第1パラ）、常設の作業部会の成果についても国連総会は歓迎している（本文パラ2）。少し行財政の観点から気になったのは、昨年段階では一次的に余剰金が生じるなど余裕があったにもかかわらず、今年の決議では分担金の早期支払いを慫慂しており、創設期の不安定な事務局経営の難しさが伺われる（本文パラ3）。また、締約国会議の下で常設作業部会の作業との協調にも触れており、普遍性を推進する観点から「各国の憲法上の手続に従って」の批准等を要請し（本文パラ4）、発効促進及び法的乃至は立法支援、組織へのキャパビル等を提供することについても国連加盟国に要請している（本文パラ5）。更に条約の遵守のみならず、実効的な履行についてもその重要性を強調している（本文パラ6）。

更に、2018年6月末の第4回国連小型武器履行検討会議では弾薬が小型武器に含まれないとする米国とそれでは「骨抜き」になるとする多数の国との論争の結果、真夜中に表決になり最終文書が採択されるという異例の事態になってしまった。ATT決議でもこうしたATTが骨抜きにされるとの懸念から、他の国際文書を勘案しつつ弾薬を含めた武器の規制の必要を謳うとともに、それを奨励する続く文言が挿入された（本文パラ7-8）。この点については武器が

使用される現場では、例えば日本の陸上自衛隊が薬莖の数が合わない場合に演習後に発見されるまで昼夜を問わず時間をかけてでも捜索しているように、しっかりした管理が実施されている国もあるものの、条約上は第3条の規定に鑑み、弾薬が含まれるのが適切であると思われる。この関連で国連小型武器行動計画成果文書に弾薬に言及するパラが設けられ、特に条約第13条¹³に言及しつつ信頼醸成措置としての機能に言及し、両文書の協働についても言及され、更に条約に定められた報告の提出も慫慂されているのは極めて妥当である（本文パラ9-10）。ちなみに、こうした条約の趣旨と目的には男女双方の協力が不可欠であるとされて同様に慫慂されている（本文パラ11）。

CSP4では最後に採めたスポンサーシップ・プログラムについても、現実には種々の問題があっても同プログラムが確実に運用されている事実を歓迎するとともに、可能な国には拠出を求めて、財政上の理由でCSP4等に参加できない国についても旅費支援支出が可能なように締約国のみならず署名国にたいしても、協力が求められている（本文パラ12-13）。更に、最後にはNGO、産業界、他の適切な国際機関を含め市民社会との協力が慫慂されており、このようなパラが設けられる背景について、ATTプロセスに参加が不十分な国についても、条約の実効的な実施や普遍化にはこうした関係国の関与が不可欠であるとの意図が垣間見られ、ATTを取り巻く現実を直視すると、かかる指摘は極めて妥当と思われる（本文パラ14）。最終的に、第一委員会では全体は150（賛成）- 0（反対）- 30（棄権）で採択されており、賛成国数もそれなりに確保できているものの、棄権国も条約採択時よりも増えて30ヵ国あるという不安定要因を抱えている。なお、分割投票にかけられたのは前文パラ8、本文パラ4及び本文パラ9であるが、特に弾薬についての本文パラ9については米国及びイスラエルが明確に反対票を投じている¹⁴。

¹³ ATT 第13条1項は「締約国は、この条約が22条の規定に従い、自国について効力を生じた後1年以内に、この条約について取られた措置（国内法、国内的な管理リスト並びに他の規則及び行政措置を含む）について、最初の報告を提出する。（以下略）」として、報告義務を課しており、その後毎年同様に報告が行われるものとされている（条約第13条3項等）。他方で、条約第13条3項末文は「（前略）報告には、商業上機微な情報又は国家の安全保障に関する情報を含めないこととする。」と規定しており、これが透明性の欠如に繋がるとする市民団体は少なくない。もっとも、WTO サービス貿易一般協定14条の2は類似の安全保障のための規定を設けて、当該国の安全保障上の利益を保護する仕組みを規定しており、ATT 第3条3項が乱用されない限りにおいて、制度の透明性を健全な形で発展させることが期待される。

¹⁴ UN Doc. GA/GIS/3618, 6 November 2018, pp.2-3