

通常兵器の移転に関する

一九九〇年代以降の規制

榎本珠良

●はじめに

小型武器を含む通常兵器は、近代国家誕生以降の歴史のなかで常に実際の戦闘行為の主流であり、通常兵器の誕生と発展の歴史は近代国家システムの歴史と相互に関連して展開を遂げてきた。その保有や移転等の問題は、ごく最近までは「軍備管理」「軍縮」といった枠組みのなかで、国家安全と保障の問題として扱われる傾向にあった。

しかし一九九〇年代以降、通常兵器（とりわけ小型武器）に関して「軍備管理」「軍縮」といった枠組みを超え、人権、人道、開発などの視点から議論する傾向が顕著になった。人権を侵害し、国際人道法違反の行為や犯罪等に使用されることが問題視されるようになった。また、小型武器の拡散と乱用が開発の妨げとなる一方で開発の諸問題が小型武器の需要を生む、という認識が広まり、教育や職業訓練など、小型武器問題の解決に向けた開発プロジェクトが行われるようになった。そして国家以外のアクターも議論や取り組みに参与するようになった。さらに、一九九〇年代には国家によ

って許可される移転の問題は各国の国家安全保障の問題とされる傾向にあったが、二〇〇一年以降は移転許可に際しての人権、人道、開発といった観点からのグローバルな基準の形成に向けた議論が活発化した。本稿では、一九九〇年代以降の通常兵器の規制の動きと今後の展望を、移転の許可基準に焦点を当てて概観した上で、議論を要すると思われる点を提示する。なお、大量破壊兵器以外の兵器である「通常兵器」やその一部である「小型武器」、そしてこれらの「移転」については細部まで統一された定義は存在せず、以下に概観する規制においても完全に同一の定義が用いられてはいないことに留意されたい。

●一九九〇年代から二〇〇一年国連小型武器会議まで

一九九〇年代に入ると、人権や人道、開発といった視点から通常兵器（とりわけ小型武器）の問題に国際社会の注目が向けられた。国連においても問題提起され、議論が重ねられた後、二〇〇一年に小型武器について初の世界規模の会議である「小型武

器非合法取引のあらゆる側面に関する国連会議」が開催された。会議では「あらゆる側面における小型武器非合法取引の防止、除去、撲滅のための行動計画」（以下、「行動計画」）が採択され、二〇〇三、二〇〇五年に中間会合、二〇〇六年に履行検討会議が開催されることとなった。会議名に含まれる「非合法取引」について、国連軍縮委員会は「国内法及び、あるいは (and/or) 国際法に反する」取引、と定義している (1986 Report of the Disarmament Commission A/51/42, General Assembly A/RES/51/45F)。しかし、「非合法」とは国内法に反するという意味であり、国家が許可する移転はプロセスの範疇にはない、と主張する国々や、規制に反対する国々があり、行動計画のなかでも曖昧な表現に留められた。

このプロセスの形成と同時期に見られたのが、NGOの関与の増加である。一九九〇年代後半には国際小型武器行動ネットワーク (IANSAN) が形成され、参加NGOの数は増加した。これらNGOは人権、人道、開発、ジェンダー、保健衛生、教育など様々な視点から小型武器問題を捉え、

Trend Report

通常兵器の移転に関する一九九〇年代以降の規制

活動を展開し、二〇〇一年の国連会議への参加も認められた。移転に関しては、一九七年前後からコスタリカのアリアス大統領などノーベル平和賞受賞者が通常兵器移転へのグローバルな規制を提唱し、その後、国際法学者やNGOなどが活動に参加した。ここから形成されたのが通常兵器の移転に関する武器貿易条約（ATT）案である。

これは、国連の禁輸措置など既存の国際法での明示的禁止に加えて、一九六〇年代から議論され二〇〇一年に国連総会で採択された国家責任条草案の発想を用いて、国際人道法の重大な侵害やジェノサイドなどに使用される可能性がある場合の通常兵器移転を禁止し、さらに近年合意が形成されつつあるその他の移転許可基準をまとめるというものである。この条約を求める学者やNGOは二〇〇一年の国連会議の前にも移転規制の強化を主張したが、大規模かつ戦略的に活動するには至らなかった。

小型武器会議以外にも、国連では一九九二年に軍備登録制度が設置され、一九九六年に「武器の国際移転に関するガイドライン」が作成された。二〇〇一年には「銃器並びにその部品及び構成部分並びに弾薬の不正な製造及び取引の防止に関する議定書」が採択された。しかし軍備登録制度は重兵器を中心とした兵器の輸出入等の情報を提出するのみであり、移転の許可基準を設けたものではない。一九九六年のガイドラインは移転の具体的な許可基準を含んで

おらず、二〇〇一年の議定書も移転の許可基準を設けたものではない。

国連以外の場で一九九〇年代に合意された文書のうち、移転許可基準を含むものは以下の三文書である。これらの文書では、既存の国際法で明示的に禁止されている移転に加えて、人権侵害や国際人道法の侵害紛争等につながる場合の移転を許可しないこと等の基準が設けられている。①一九九三年「通常兵器の移転に関する原則」②九州安全保障・協力機構（OSCE）、③一九九八年「兵器輸出に関する行動規範」④ヨーロッパ連合（EU）、⑤二〇〇〇年「小型兵器と軽兵器に関する文書」⑥OSCE。

その他にも地域的な合意がなされたが、国内法に反する移転の規制に目的が限定されるか、あるいは移転の許可基準は含まれない傾向にあった。

●二〇〇一年国連会議以降

以下に挙げるように、二〇〇一年以降、移転許可基準に関する議論が活発化した。

①移転規制イニシアティブ（TCI）。二〇〇一年行動計画には、各国は「国際法の下において存在する国家の責任と整合的で厳格な国内規則・手続きに基づき、輸出許可申請書に関し（中略）評価を行う」とある。しかし、国家の責任や、その責任と整合的で厳格な国内規則・手続きに基づいた輸出許可申請書の評価とはどのようなもの

なのか、は明記されていない。この部分を明確化することによって行動計画の履行を確保すべく、イギリスが中心となって進めたのがTCIである。TCIにおいては、地域レベルで会議を開催して地域的な合意を形成し、それらの積み重ねを通じて二〇〇六年の国連小型武器行動計画履行検討会議までにグローバルな合意を形成することが目指された。実際にTCIの最終段階として二〇〇六年四月にケニアのナイロビで会議が開催され、移転許可基準の文書（通称「ナイロビ・テキスト」）が合意された。そして、会議参加国は六月の履行検討会議の成果文書にこの基準を含めるべく他国に働きかけることとなった。ただし、この文書の合意が会議参加国および各地域の非参加国の合意を確保する形で行われたかについては懸念があり、今後も議論を重ねる意向も提示されている。

②コンサルティティブ・グループ・プロセス（CGP）。このプロセスは、イギリスのブラッドフォード大学といくつかのNGOによるプロジェクトの一環として二〇〇三年に開始された。二〇〇一年の国連会議における論争の対象であった小型武器の移転規制の問題および非国家主体への移転の問題について議論すべく会議を開催してきた。学者やNGOだけでなく三〇カ国以上の国々が関与し、移転の許可基準が形成されてきている。ナイロビ・テキストやATTの基準とは形式が多少異なるものの、

内容は類似している。

③ 武器貿易条約（ATT）。二〇〇一年以降、先述のATTに関する活動がより組織化された。ATT運営委員会のなかでも国際キャンペーンを戦略的に行うことに長けている国際NGOが資金と人材を投入し、二〇〇三年一〇月に開始する「コントロール・アームズ」キャンペーンの舵をとることになった。キャンペーンは、それまでの小型武器の議論を通常兵器全般に適用し、様々な取り組みを求めた。なかでもATTに焦点を当て、二〇〇六年の国連小型武器行動計画履行検討会議までにATTを求める顔署名（写真や似顔絵）を一〇〇万人分集める活動を展開した。様々な国際会議に向けてロビー活動を行い、TCIやCGP、地域的合意形成のプロセスに影響を与えた。欧米系の国際NGOが舵をとる活動形態には修正の余地があることが認識されているものの、ATT自体は他地域のNGOも支持していると言える。二〇〇六年八月現在までに五〇カ国以上がATT形成を支持する意向を示し、ATTに含まれるべき移転許可基準の議論には多くの国が関与してきた。ナイロビ・テキストやCGPの基準は移転の定義に輸入も含めており、現在のATTの基準とは多少の違いがある。ATTの移転の定義については現時点では議論が不十分だが、TCIやCGPでの議論がATTの議論に影響を与える可能性もある。

④ 合意された文書。

・ 大湖地域およびアフリカの角地域。二〇〇四年に「大湖地域及びアフリカの角地域における小型武器及び軽兵器の防止・規制・削減に関するナイロビ議定書」が合意された。この議定書自体には移転の許可基準は含まれていないが、この議定書を實際に履行するために二〇〇五年に合意された「ベスト・プラクティス・ガイドライン」には、ATTの内容と類似した移転の許可基準が含まれている。

・ 中米統合機構（SICA）。二〇〇五年一二月に合意された「武器、弾薬、爆発物、及びその他関連部品の移転に関する行動計画」においては、国際人権法や国際人道法の違反などを行う国家への（そしてそのような国家からの）移転の禁止などの基準が含まれている。

・ 西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）。一九九八年に三年間の「小型武器の輸出入・製造モラトリアム」が合意され、二〇〇一年にはモラトリアムが延長された。二〇〇三年以降、政治文書であったモラトリアムを条約化する試みがなされ、二〇〇六年六月に「小型武器および軽兵器、弾薬及びその他関連部品に関する西アフリカ諸国経済共同体条約」に署名がなされた。この条約では移転禁止の例外とすることをECOWAS事務局が許可する条件として、ATTの基準と類似した基準を含めている。移転禁止を前提に例外条件として基準を設けている点と、事務局が基準に基づいて許

可する点が他の文書とは異なる。

・ 米州機構（OAS）。二〇〇三年に合意された「銃器並びにその部品及び構成部分並びに弾薬のブローカー取引に関するモデル規制」は、移転の定義と重なる部分がある「ブローカー取引」に関する規制である。ブローカー取引行為がジェノサイド、人道に対する罪、人権侵害、戦争犯罪などにつながる場合に許可をしないことが合意されている。

・ ワッセナー・アレンジメント。旧ココム加盟国およびロシア・東欧諸国が参加するワッセナー・アレンジメントにおいて二〇〇二年に合意された「小型武器及び軽兵器の輸出に関するベスト・プラクティス・ガイドライン」は、国際法で明示的に禁止されている移転に加え、人権侵害や国際人道法の侵害、紛争等につながる場合の移転をしないことが合意されている。

⑤ その他。上記のプロセスや合意以外にも、ここ数年の間に様々な場において通常兵器の移転規制についての議論がなされ、声明や報告書等のなかで移転の許可基準の必要性が言及されるようになった。国連の脅威、挑戦、変化に関する国連事務総長ハイレベル諮問委員会報告書（二〇〇四年一月）、国連事務総長声明（二〇〇五年二月）、G8首脳会合コミュニケ（二〇〇五年七月）、人間開発報告書（二〇〇五年九月）、列国議会同盟決議（二〇〇六年五月）などはそのうちの一部である。

Trend Report

通常兵器の移転に関する一九九〇年代以降の規制

●二〇〇六年履行検討会議

二〇〇六年六月、七月に開催された国連小型武器行動計画履行検討会議及び会議前の約半年にわたって行われた議論においては、会議で合意される予定であった成果文書の交渉が行われた。上述のナイロビ・テキストやECOWASの基準を支持する国々のなかには、成果文書に移転許可基準を具体的に含めることを提案した国々もあった。これに対し、イスラエル、インドなどの国々は反対した。日本のように、会議において具体的な基準に合意することは不可能として、履行検討会議後のプロセスの議題に含めるなどして後で検討するものとすべきと提案する国もあった。結局、全会一致という合意形式をとったこの会議は、移転許可基準が合意されなかったばかりか成果文書自体が合意に至らず、国連での今後の会議の見通しもいままに終わった。

●今後の展望

履行検討会議の際、カナダは二〇〇七年に小型武器の移転に関する会議を開催することを発表した。イギリスもTCIのプロセスのなかで議論を継続すべく会議を開催する意向を示している。一方で、履行検討会議以前からNGOやいくつかの国々は二〇〇六年一〇月の国連総会においてATTに関する決議案が提出されるべく議論を重ねた。二〇〇六年七月末には実際に七カ国

によって決議案が発表された。この案では、二〇〇八年に政府専門家グループを設置しATTを形成するべきか否かを含めて議論をすることとなり、年月がかかるプロセスになることが予想される。二〇〇六年八月現在、学者やNGOはプロセスの短縮化をはじめとする文言の強化を求めている。また、類似の目的のために上記の複数のプロセスが乱立することに懸念を持つ国やNGOもあり、カナダやイギリスが上記会議とATTとの関係を明確にすることが必要、という意見も見られる。

●おわりに

一九九〇年代以降、通常兵器の問題は、「軍備管理」「軍縮」といった枠組みを超え、人権、人道、開発等の問題に関係するものとして議論されるようになり、国家以外のアクターも議論や取り組みに参与しはじめた。そして二〇〇一年以降は、国家による兵器の移転という、国家安全保障の中核に位置していた問題についても、人権、人道、開発といった視点からのグローバルな規制の形成に向けた議論が活発化している。しかし、こうした動きは、国家安全保障の中核の問題までもがグローバルな統治の対象となり、人権が守られ、持続的開発が可能になることを意味するものとしてのみ捉えるのであろうか。

形成が目指されている「国際法上の国家の責任や、近年形成されてきた規範に基づ

いたグローバルな許可基準」は、普遍的かつ不偏的なものであるかのように見える。しかし、実際の具体的な許可申請を前にした時には、「ジェノサイド、人権の重大な侵害に使用される可能性、持続的開発に悪影響を与える可能性」等に該当するか否かについて、人間による判断という媒介を要する。基準が合意されたとして、報告制度等の整備により透明性が向上し監視が容易になるにせよ、例えば輸出の際の許可基準に基づいた判断は第一義的には輸出国に委ねられるであろう。監視をすると予想されるNGOや研究機関等の意見も、それぞれによる判断を介することに変わりは無い。

通常兵器移転に関するグローバルな基準は、生命を守り、人権を守り、持続的開発を可能とするための道具として提唱されている。しかしながら、こうした許可基準に基づいて判断することとは、すなわち武器を手にするのを誰が許され、誰が許されないのかを判断することでもある。このことは極限的には、誰の命が守られるのか、あるいは誰の命を守る手段が奪われるのかを左右しかねない。生命を守り、人権を守り、持続的開発を達成するためのグローバルな道具の形成、というのみの認識を超え、近年の移転規制の動きをどのように捉えることが可能であるかについて、議論する余地があるのではなからうか。

(えのもと たまら／東京大学大学院総合文化研究科博士課程)