

軍縮・不拡散分野の国際法立法
 —武器貿易条約を例として—

福井 康人

はじめに2

1 武器貿易条約の交渉5

 (1) コンセンサス方式による意思決定5

 (2) 国連総会が果たした役割9

 (3) 条約交渉への NGO による貢献11

2 国際立法の結果としての武器貿易条約14

 (1) 軍縮条約における移譲 (transfer) の先例14

 (2) 武器貿易条約における移転 (transfer) の内容16

 (3) 条約交渉で残された課題20

おわりに22

はじめに

2013年4月2日、国連総会は武器貿易条約（Arms trade treaty, ATT）を採択した¹⁾。同条約の採択は、2回に亘る条約交渉会議でコンセンサス合意に至らず、同年3月の条約交渉最終会議が決裂した直後に開催された国連総会において表決により同条約が採択された最終段階での展開もあり²⁾、軍縮関係者のみならず国際法研究者をはじめ衆目を集めた条約交渉であった³⁾。軍縮関連条約については、15年以上にも亘る軍縮会議（Conference on Disarmament, CD）の停滞状況が続く中で、1997年に対人地雷禁止条約が、更に2008年にクラスター弾条約が作成されるなど、CDの枠外で軍縮・不拡散分野の多数国間条約が作成された3回目の事例である⁴⁾。また、通常兵器の輸出入管理については特定の有志国によるソフト・ロー形式のワッセナー・アレンジメント（The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies）のような特定の国を対象とした事例はあるが、普遍的な多数国間の国際約束により武器貿易を規制する条約はこれまで作成されていない。

このため同条約の歴史的意義について、植民地への武器移譲を規制した1889年ブリュッセル会議一般協定（l'Acte général de la Conférence de Bruxelles de 1898）⁵⁾ 以来の成果であり、これまで国内措置に限定され法的拘束力を有する国際

1) U.N. Doc. A/67/PV.71, 2 April 2013, pp.12-13.

2) U.N. Doc. A/RES/67/234 B, 2 April 2013, p.1.

3) ケンブリッジ大学ローターバクト国際法センターはATTリサーチ・プロジェクトを実施していた（後掲注36参照）。また、同条約採択直後に、米国国際法学会はカントリーマン（Countryman）米国務次官補を招聘してATTセミナーを開催している等の事例がある。
at http://www.asil.org/activities_calendar.cfm?action=detail&rec=291 (as of June 20, 2013)

4) 主要な関連先行研究としては、佐藤丙午「武器貿易条約（ATT）と軍備管理」『国際安全保障』（2010年3月）31-46頁、Sylvie Lorthois Louembet, “Vers un traité international réglementant les transferts d'armes classiques en 2012,” *Revue Générale de Droit International Public*, CXIV / 2010, 4, pp.723-724等があげられる。

5) *Conférence internationale de Bruxelles, 18 novembre 1889 - 2 juillet 1890: Protocoles et acte final* (Livre numérique Google) at http://books.google.fr/books/about/Conf%C3%A9rence_internationale_de_Bruxelles.html?hl=fr&id=1qcMAAAAYAAJ (as of June 17, 2013)

的規制が存在しない中で、非常に機微な分野での史上初の試みと歴史的観点から評価する見方もある⁶⁾。国連総会での ATT 採択直後に、いわゆる ATT プロセスを主導した英国政府はキャメロン (David Cameron) 首相自らが世界中で発生する武力紛争による計り知れない人類の苦しみを緩和し、人命を救う画期的な条約であるとして ATT 採択を歓迎する談話を発表した⁷⁾。また、同プロセスの展開に不可欠な役割を果たした国連についても、パン・ギムン (Ban Ki-moon) 国連事務総長が ATT 採択を高く評価し歓迎するメッセージを発出している⁸⁾。

ATT プロセスは国連総会で採択された決議により開始されたが、その過程では国連総会第 1 委員会における ATT 決議の審議⁹⁾、政府専門家会合による検討、国連軍縮部による各国政府からの見解取纏め、オープンエンド作業部会、4 回に亘る準備委員会及び当初から予定されていた 2012 年 7 月条約交渉会議が開催された。更に同会議での交渉が決裂したため事実上の再開会期として 2013 年 3 月に条約交渉最終会議が開催されたものの、一部の国の反対によりコンセンサス合意が出来ず交渉は条約案の採択に至らなかった。このため、豪州、コスタリカ、日本、英国を始めとする ATT 推進派の諸国が中心となり同条約採択のための決議を国連総会に提出し、ATT は最終的に表決により採択された。ATT は条約第 21 条第 1 項の規定に従い、2013 年 6 月 3 日にニューヨーク国連本部において署名開放され、同日中に 63 か国が署名した¹⁰⁾。動向が注目されていた米国については同年 9 月 25 日に開催

6) Emmanuel Moubitang, *le traite sur le commerce des armes, un tournant historique: DOSSIER SPECIAL*, 20 avril 2013, Sentinelle, p.5.

7) Adoption of Arms Trade Treaty welcomed by Prime Minister Cameron, Prime Minister's Office, 2 April 2013.
at <https://www.gov.uk/government/news/adoption-of-arms-trade-treaty-welcomed-by-prime-minister-cameron> (as of June 08, 2013)

8) Secretary-General's Statement on the adoption of the Arms Trade Treaty, 2 April 2013.
at <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6708> (as of June 08, 2013).

9) これまで ATT プロセスで採択された関連国連総会決議としては、A/RES/46/36 L, A/RES/51/45 N, A/RES/51/47 B, A/RES/56/24 V, A/RES/60/69, A/RES/ 60/82, A/61/89, A/RES/63/240, A/RES/64/48, A/RES/ 67/234 等が挙げられる。

10) 本稿校正時 (2013 年 11 月末) の時点で締結国 8 か国、署名国 115 か国 (なお、アンティグア、コスタリカ、アイスランド、メキシコ、セルビア、スペイン、トリニダード・トバゴの 7 か国は条約発効前の暫定適用を宣言)。

at http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&

された ATT ハイレベル・イベントの際に署名を行った¹¹⁾。

本稿では、先ず ATT 交渉を軍縮・不拡散分野における国際法立法の事例として、特に条約交渉会議のコンセンサス方式による意思決定、国連総会が果たした役割及び NGO による貢献との 3 つの視点から ATT 交渉の姿を捉える。更に交渉の結果合意された ATT において重要な役割を果たす移転 (transfer)¹²⁾ の概念に焦点を当てた上で、他の軍縮条約での先例、ATT における移転の内容、更にその関連で交渉時に議論された移転関連の課題につき分析を試みることにより、ATT の実効性を高めるための今後の具体的方策についても提言を試みる。

ちなみに ATT が武器貿易についての条約であることから軍縮条約と位置付けることに疑問を呈する見解もある¹³⁾。サルモン編国際法事典は軍縮を「軍備又は特定の兵器を除去することに繋がる全ての措置の結果として生じるプロセス」と説明しており¹⁴⁾、この定義に厳密に従えば ATT が軍縮条約ではないとする見方は説得力があるように思われる。しかしながら、ATT は軍縮及び軍縮に関連する国際安全保障問題を取扱う国連総会第 1 委員会に提出されて採択された総会決議に基づく条約交渉も含め ATT プロセスが進められた経緯、また ATT の下ではジェノサイド等に使

lang=en (as of November 30, 2013)

- 11) John Kerry, Remarks at the Arms Trade Treaty Signing Ceremony, United Nations, 25 September 25 2013.

米国は 2013 年 9 月 25 日に国連本部で開催された ATT ハイレベル会合の際に署名を行った。当初、ケリー国務長官は、ATT 署名開放時に署名を行わなかった理由について、各国連公用語の翻訳確認が終わっていないためと説明していたが、同演説においても合衆国憲法修正第 2 条に認められた合法的な武器所有の権利を強調しており、銃規制反対派を意識した米国内政上の考慮もあったものと推察される。

at <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/09/214717.htm> (as of September 28, 2013)

- 12) 本稿校正時 (2013 年 11 月末) の時点で、わが国は ATT を未締結であるため transfer の公定訳は確定していないものの、軍縮条約では「移譲」とする先例が多い。他方、ATT は武器の移動を前提とする武器貿易を規制する条約であるため、有形物の移動に伴う所有権移転に着目して他の条約先例を見ると (例えば、文化財の不法な輸入、輸出及び所有権移転を禁止し及び防止する手段に関する条約 (いわゆる「ユネスコ条約」)、ウィーン売買条約等)、「移転」の訳語が使用されている事例が多いこともあり、ATT については「移転」の訳語を使用する。

- 13) US Department of States, Remarks by Thomas Countryman at Arms Trade Treaty Conference, 25 March 2013, p.1.

at <http://www.state.gov/t/isn/rls/rm/2013/206668.htm> (as of June 10, 2013)

- 14) Jean Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p.327.

用されるであろうことを知っている場合等一定の条件下で武器の移転が禁止される効果として軍縮・不拡散措置としても機能するものである。更に ATT が世界各地で武力紛争等に頻繁に使用される通常兵器の貿易を規制し、その不正な取引を防止するとの同条約の趣旨と目的に鑑みると、広い意味での軍縮条約と観念すべきものと思われ、ATT が不拡散措置としての要素を有する観点から ATT は特に移転の概念が重要な役割を果たす軍縮条約であると位置づけられる。

1 武器貿易条約の交渉

(1) コンセンサス方式による意思決定

先ず条約交渉の手續事項の観点から事実関係を整理すると、ATT 交渉が実質事項及び条約採択の決定にコンセンサス方式を定めた手續規則に基づき行われた結果として¹⁵⁾、外交会議において最後までイラン、北朝鮮及びシリアが反対し、条約案にコンセンサスでの合意が得られなかったため、最終的に国連総会に持ち込み表決により採択された。軍縮分野においては、15 年以上に亘り「唯一の多数国間軍縮交渉機関」である CD が機能不全に陥っており、2013 年会期も何ら進展がないまま終了した。この CD の停滞状況の主要原因が CD 手續規則 18 の規定するいわゆる「コンセンサス方式」に基づく意思決定方法であることについては多くの識者が論じており、その弊害についての議論は既に人口に膾炙する様相を呈している。

これまでコンセンサス方式につき論じている我が国での先行研究として、1982 年国連海洋法条約第 161 条 8 項 (e) に規定された「正式な異議がないこと」及び欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) 手續規則が「代表によって表明される反対であって、当該決定を行うことに対する障害をなすものとして提起される反対がないこと」の事例を分析したものがある¹⁶⁾。また、世界貿易機関 (World Trade Organization, WTO) における意思

15) U.N. Doc. A/CONF.217/L.1, 7 March 2012, pp.7-8.

16) 浅田正彦「NPT 延長会議における無期限延長の決定 - そのコンセンサス採択を巡って - 」『岡

決定方式については、1994年マラケシュ協定第9条の下注が1947年関税及び貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）時代の慣行を継承し、コンセンサス方式による意思決定につき規定しており、具体的には「決定を行う時にその会合に出席したいずれの加盟国もその決定案に正式に反対していない場合」とされる事例もあげられる¹⁷⁾。更に、コンフォルティ（Conforti）は、コンセンサスは「正式な投票によらず、議長の発する声明により、その意思決定機関の加盟国の同意を反映した決定」を意味する一方で、全会一致の合意と表決は必ずしも伴わず、コンセンサス合意の形成をブロックせずコンセンサスに参加しない（disassociate）などの国連での慣行を紹介している¹⁸⁾。上述の例から、コンセンサスが形成される要件は、異議の有無をメルクマールとするものであり、交渉参加国の権限のある代表により当該国の意思表示として異議が呈されないことと捉えることが出来る。

ATT 交渉会議の意思決定方式に係る規定を見ると、同会議の手續規則は先ず交渉会議マンデート決議（A/RES/64/48）の文言を踏まえ、「会議は公開され、透明性を確保し及びコンセンサスに基づき議事を進行する」との一般方針を第VII節（意思決定）の柱書に明示している¹⁹⁾。更に、実質事項について同規則33は「（上記の国連総会決議に従って）決定及び条約の検討に際してはコンセンサス方式（by consensus, sur la base de consensus）により行う。」とし、上記柱書と併せてコンセンサス方式により意思決定が行われることが明確に規定されている。他方で、手續事項については同規則34がコンセンサスによる意思決定を可能な限り目指した上で、「全ての手續事項の決定は、出席し且つ投票する代表の3分の2多数決により決定される。」と規定し実質事項については必ずコンセンサスによる必要があった。このような意思決定方式が採用された経緯については、2012年2月に開催

山大学法学会雑誌』、第45巻1号、1995年12月、503-509頁。

17) Eric Canal-Forgue, "Le système de règlement des différends de l'organisation mondiale du Commerce," *Revue Générale de Droit International Public*, Mars 1994, p.708.

18) Benedetto Conforti, *The Law and Practice of the United Nations, Second Revised Edition*, Kluwer Law International, 2000, pp. 81-82.

19) U.N. Doc. A/CONF.217/2013/L.3, 7 March 2013, pp.7-8.

された第4回準備委員会に提出された当初の手続規則案の文言との相違から、激しい議論の末にこのような手続規則になったことが伺える²⁰⁾。それを裏付けるように、NGO関係者が公表している資料によれば、包括的核実験禁止条約(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT)採択の経緯等を念頭にATT条約交渉の失敗が予見されるとして危惧し、表決による条約採択の可能性を確保しようとする国とコンセンサス方式を主張する国との間で熾烈な交渉が第4回準備委員会で展開された結果として、最終的に実質事項については表決の可能性を完全に排除したコンセンサス方式による決定のみを許容する手続規則が作成されたとしている²¹⁾。この手続規則に従いATT条約交渉が行われ、2012年7月に開催された条約交渉会議では米国等が条約交渉に十分な時間が取れなかったと主張する等したため、コンセンサス合意が出来ず条約採択を断念した。このため、再度国連総会第一委員会に提出されたATT交渉最終会議を招集する新たな決議が国連総会により採択され、2013年3月に最終交渉会議が開催されたものの、コンセンサス合意が得られなかった²²⁾。

このようにATT交渉会議が合意に至らなかった主要原因の一つがコンセンサス方式による意思決定であることは明らかであるが、上述のとおりATT条約交渉マニフェスト決議には上記手続規則にも言及されているon the basis of consensusの表現が使われている²³⁾。他方で、このコンセンサス方式との関連で最終条約交渉会議

20) U.N. Doc. A/CONF.217/PC.IV/L.3, 7 March 2012, p.7.

交渉のベースとなった議長提案規則案33では、実質事項の決定はコンセンサス方式によるとしつつも、各国代表から要請がある場合には、このような措置に拘わらず提案又は動議が表決により決定されると表決オプションも排除されない文言であった。しかしながら、最終的に準備委プロセスで採択された手続規則案では重要事項の決定はコンセンサス方式によることが明確化されている。

21) Reaching Critical will, *Arms Trade Treaty Monitor*, Vol. 4, No.1, 13 February 2012, pp.3-4.

市民社会団体が発信していた会議の進捗状況についての同文献等から、第4回準備委員会ではコンセンサス方式の解釈を含め条約採択時等の意思決定方式を巡り相当議論が紛糾していたことが伺われる。

22) U.N. Doc. A/67/PV.71, op.cit., p.2.

ATT条約採択のための国連総会にて最終交渉会議の結果について、同会議議長を務めたウールコット(Woolcott)オーストラリア大使は、北朝鮮、イラン及びシリアが条約案採択に反対したため殆どの国により合意されていた最終条約案(A/CONF.217/2013/L.3 附属)にコンセンサスが得られないと裁定した旨報告。

23) U.N. Doc. A/RES/64/48, 12 January 2010, paras.4-5, p.3.

同決議第5本文パラは the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty will be

に至るまでの ATT プロセスにおける国連総会決議等関連文書を見ると、2008年8月に発出された ATT 政府専門家会合報告書には、その後の ATT プロセスがコンセンサス方式によることを示唆する文言 *in an open and transparent manner to achieve, on the basis of consensus* を含む勧告を行っており²⁴⁾、その後の条約交渉の前提となる手続規則の交渉に大きな影響を与えている。その証左として2012年1月に採択された ATT 条約交渉マנדート決議には同一の表現が使用され²⁵⁾、準備委員会が最終的に採択した手続規則もコンセンサス方式が採用されている。その帰結として2012年7月に開催された ATT 条約交渉会議では条約案に合意出来ず、再度2013年3月に最終交渉会議を開催したものの条約交渉は条約採択ができなかった。このように見るとコンセンサス方式の意思決定を巡っては政府専門家会合勧告から始まり、交渉マנדート決議による決定及び手続規則の定める意思決定方式と繋がる一連の流れがあり、政府専門家会合と最終的な条約交渉が頓挫した結果との相当因果関係が伺える。このため今後の教訓として、条約採択には表決オプションを初期の段階から確保すべきであったと思われ、各国政府専門家が個人の資格で参加する政府専門家会合であっても、その後の条約交渉も見据えた戦略的活用が必要である。

ATT 条約交渉会議のみならずその他の軍縮条約の交渉会議においても安全保障上の考慮等からこれまでもコンセンサス方式の必要性が述べられたこともある。しかしながら、安全保障上の問題が生ずる場合はその条約を締結しない、又は留保を付して締結する（留保が禁止されており、他方で解釈宣言を行うことが可能な場合は、その上で締結する）といった選択肢も残されており安全保障上の考慮を理由として、コンセンサス方式による意思決定を行う交渉機関による交渉のみを正当化す

undertaken in an open and transparent manner, on the basis of consensus, to achieve a strong and robust treaty と決定（下線は筆者による）。

24) U.N. Doc. A/63/334, 26 August 2008, para.27, p.16.

ATT 政府専門家会合報告書の結論を示す3つの勧告の中には *further consideration of efforts within the United Nations to address the international trade in conventional arms is required on a step-by-step basis in an open and transparent manner to achieve, on the basis of consensus* との表現があり、既にこの段階でコンセンサス方式による意思決定方式への支持が示されている。

25) U.N. Doc. A/RES/64/48, op. cit., para.5, p. 3.

る議論は適切ではない²⁶⁾。CD の機能不全の例を取り上げるまでもなくコンセンサス方式による意思決定が抱える問題点が多く識者により既に論じられている中で、ATT 政府専門家会合があえて条約交渉が頓挫する可能性の高いコンセンサス方式を勧告したことは若干不可解であるが、いずれにせよ 2 回に亘る ATT 交渉会議が成果をおさめず、条約採択の舞台は国連総会に移ることとなった。

(2) 国連総会が果たした役割

国連憲章は第 11 条 1 項、第 26 条及び第 47 条において軍縮問題に言及しているものの、軍事参謀委員会に関連する第 26 条及び第 47 条はこれまで一度も適用されたことがなく事実上形骸化している。このため、上記 3 条項の中では国連総会による平和と安全に維持に係る権能について規定した国連憲章第 11 条 1 項が軍縮問題との関係で主要な役割を果たしている。同規定は国際の平和と安全に関連する「軍備縮小及び軍備規制」が総会の権限に帰属することを明確化する目的で挿入されているが、実際に第 11 条 1 項は軍備管理軍縮の一般原則を扱うことに限定されず、同分野の一般的かつ特定の問題を含めて全ての問題を取り扱うこととされている²⁷⁾。国連総会の軍縮分野の活動については、1978 年に開催された軍縮特別総会最終文書により軍縮交渉機関として CD が、軍縮審議機関として国連軍縮委員会 (United Nations Disarmament Commission, UNDC) が恒常的な軍縮関係機関として設置されている。更に国連総会第 1 委員会が総会の下部機関として機能しているが、CD 及び UNDC の停滞状況に加えて第 1 委員会の活動についても厳しい評価がなされている²⁸⁾。しかしながら、国連総会が 2 回に亘る条約交渉会議における合意不成立

26) 福井康人「研究ノート：軍縮分野における多数国間条約の交渉枠組みについて」『国際法外交雑誌』第 111 巻第 1 号、2012 年、97-98 頁。

27) Bruno Simma et al., *The Charter of the United Nations: A Commentary, 3rd Edition, Vol. I*, Oxford University Press, 2012, pp. 494-495.

28) *Ibid.*, p.497.

国連総会第 1 委員会決議については、軍備管理・軍縮問題の特定分野では目覚ましい成果を上げているものもあるが、その非効率性が批判されている。特に核兵器関連決議が極端に多いこと、多くの決議が実質的な変更を伴わず繰返し提出されるためもはやインパクトを与えるものとなっていない現状、決議が多数の国連加盟国の支持する見解を反映している一方で少数国には受入れ難いものとなっており国家間の交渉・合意の進展がかえって阻害される状況が発生している点と同コメントでも指摘されている。

により関係者の長年の努力が水泡に帰する可能性があった ATT 交渉プロセスを救済したのは紛れもない事実である。今回の国連総会による ATT 採択は、「憲章の範囲内にある全ての問題（憲章第 10 条）」を扱おうとする国連総会が国連憲章第 11 条に基づき予め付与された権限の範囲内で、上述のような批判も多い軍縮分野において積極的に貢献しえた事例の 1 つとして評価されるべきものと思われる。

他方、軍縮分野での類似の前例として、CD での条約交渉が失敗したため国連総会で最終的に表決により採択された CTBT の事例が挙げられる。今回の ATT 採択と比較すると、棄権国の多さ及び若干技術的ではあるも決議案における条約案の引用方式が相違点として伺われる。国連総会での CTBT 採択時には棄権国はわずか 5 か国であったが（反対は 3 か国）²⁹⁾、今回の ATT 採択時には 23 か国が棄権した（反対は 3 か国）。ATT 採択時の記録によれば、表決により採択する手続的事項について反対する国のみならず、ATT 最終案の内容といった実質事項に反対した国もあり、棄権又は反対した投票態度の理由を一括りにすることは適切でないものの、いずれにせよ CTBT 採択時の棄権国 5 か国に比較して 23 か国と棄権国数が多かったことは、今後の普遍化の障害になりうる可能性がある。

また、条約採択のための決議における条約案の引用について、ATT では条約文が添付された最終条約交渉会議における条約採択のための決定案（A/CONF.217/2013/L.3）を引用した総会決議を採択する方法が取られている。他方で CTBT 採択決議（A/RES/50/245）は当時 CD でインドが反対してコンセンサスにより合意されなかった文書（CD/1427）と全く同一内容の条約案（A/50/1027）を別途作成の上引用して条約採択を行っている。この点については国連総会での条約案採択時に条約文を決議に添付する慣行に反するとした上で、これは CD での交渉プロセスの枠内では CTBT 条文にコンセンサス合意出来なかったことに起因するとする見解もある³⁰⁾。ATT 採択に際しては、国連総会により条約交渉マンデートを授けられた条

29) Keith Hansen, *The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: An Insider's Perspective*, Stanford University Press, 2006, pp.180-181.

30) Paul Tavernier, "L'adoption du traité d'interdiction complète des essais nucléaires," *Annuaire français de droit international*, Vol. 42(1996), p. 118.

約交渉会議において合意出来なかった条約案文を添付した決定案をそのまま引用している。この一連の動きは国連総会の権限の範囲内のことであり、このような方法が取られたことは極めて自然であると思われる。更に 2 回目の条約交渉マンデート決議 (A/RES/67/234 B) には、最終交渉会議議長が結果につき 3 月 28 日以降直ちに国連総会に報告することが明記されていたことから³¹⁾、総会での表決に持ち込む際には時間的制約を考慮する必要もあり³²⁾、このような方法が現実的な選択となったものと推察される。

(3) 条約交渉への NGO による貢献

国連における民間団体 (いわゆる NGO) の位置づけについては、国連憲章第 71 条に基づき経済社会理事会の下に設置された NGO 委員会での審査を経て協議資格を付与され³³⁾、会議には直接参加出来ないものの傍聴等が認められている³⁴⁾。また、会議によっては NGO セッション (会議の作業計画に含まれずに議長が審議中断を宣言し、形式的に会議と切離した形での特別セッションを開催する場合を含む) が設けられ、見解を表明する場合もある。ATT 交渉会議の場合は、手続規則 63 に規定された条件により NGO の出席が認められていた³⁵⁾。即ち、上述の協議資格を有する NGO は無条件で参加が認められ、協議資格を有しない NGO の場合は議長が取り纏めた参加申請団体リストが各国に提示された上で、会議の範囲及び目的等に照らして各国から「反対がない場合 (on a non-objection rule)」には会議への参

31) U.N. Doc. A/RES/67/234, 4 January 2013, para.7, p.1.

同決議本文パラ 7 には最終交渉会議議長が 2013 年 3 月 28 日以降速やかに国連総会に会議結果を報告することとされており、ATT は 4 月 2 日に開催された国連総会でのウールコット議長よりの報告に引き続き表決に付されている。

32) U.N. Doc. A/520/Rev.27, April 2008, pp.21-22.

国連総会手続規則 78 は、提案及び修正案を書面にて提出しかつ各国代表団に写しが回覧された上で、一般的規則として提案及び修正案は会合の前日に配布すべきことを規定。

33) 国連憲章第 71 条は「経済社会理事会は、その権限内にある事項に係のある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体との間に行うことができる。」と規定。

34) U.N. Doc. ECOSOC resolution 1996/31, Part VII, 25 July 1996.

同経済社会理事会決議は国際会議への NGO への参加条件等を規定しており、国連憲章第 71 条及び同決議に基づき接受された NGO は会議に定められた条件に従い参加が認められる。

35) U.N. Doc. A/CONF.217/L.1, 7 March 2012, pp.13-14.

加が認められていた。

NGO 関係者の中には条約交渉内容や国際法について高い水準の知見を有する専門家もいる³⁶⁾。NGO との緊密な協力関係を前提とした政策を取る国の中には、このような NGO 出身専門家を正式なアドバイザーとして代表団員登録を行った上で交渉会議に出席させることも多く、NGO の参加について手続規則が実態として有名無実化することも生じている。結果として出席者が限定される二国間協議以外の多くの非公式協議も含め、どの国の代表が如何なる発言をしたかが即座に広く知られることとなり、ATT 条約交渉会議のみならず最近の国際会議に無視しえない影響を与えている。更に、正式な交渉記録 (travaux préparatoires) が作成されていない条約交渉会議の場合、特にシンクタンク系 NGO が発信する会議記録は相当程度で交渉経緯の把握を可能にする学術的にも有益な資料となり、条約交渉の透明性確保の観点から大きな貢献となっている。

特に、軍縮・不拡散分野における国際法の立法過程において NGO の関与が顕著になってきたのは、対人地雷禁止条約交渉の頃からである。このような動きについて「国際市民社会」の概念を提唱した上で、国際市民社会、対人地雷禁止に賛同する国及び国際機関間のパートナーシップの重要性を指摘する見解もあり³⁷⁾、ATT プロセスにおいても同様の傾向が看取された。NGO の中には小さな行政機構に匹敵するような規模の NGO もあるものの、多くの NGO は小規模で活動しており、これら個々の NGO が国境を越えてネットワーク化すると強大な力を発揮することになる。例えば、ATT 交渉において活発に活動していた NGO グループとして CONTROL ARMS キャンペーンの例をあげることができる。関係者によれば各国から参集した延べ約 200 名余りの関係者が国連本部協のホテルに専用フロアーを開

36) 例えば、国際法学者のベツレヘム卿 (Sir D. Bethlehem KCMG QC) は英国外務省法律顧問を務める一方で、ケンブリッジ大学ローターパクト国際法研究所での ATT 研究プロジェクトを主導し、NGO 連合に対しても法的助言を行っていた由。

at <http://www.lcil.cam.ac.uk/projects/arms-trade-treaty-project> (as of September 22, 2014)

37) Kenneth Anderson, “The Ottawa Convention banning landmines, the Role of international Non-governmental Organisations and the Idea of International Civil Society,” *European Journal of International Law*, Vol. 11 (2000), p. 109.

設し、情報・記録チーム、国際法チーム、新文書配布後の即時分析を行う即時対応チームといった複数のユニットに分かれて ATT 交渉会議を包括的にフォローし、インターネットを通じて情報発信していた由であり³⁸⁾、これに匹敵する体制で ATT 交渉会議に臨んでいた代表団はわずかであったのが実情と思われる。

これまでも NGO の果たす役割については、例えば、条約の不遵守に対して伝統的な naming, shaming といった手法により国際法規範の普遍化に寄与するものと捉える見方もあった³⁹⁾。また、近年の国際法立法過程の研究の例で、NGO を「投票権はないが意見表明 (voice, not a vote)」が可能な存在であると位置づけるのみならず、新たな条約が作成される際に立憲化 (constitutionalisation) の機能も果たすとの観点から評価する見解も見られる⁴⁰⁾。例えば、ATT に含まれている人権条約関連要素が条約交渉過程で内容的に後退する状況が生じると各国政府に精力的に働きかけを行い、その結果として既存の人権条約との整合性が確保される方向に圧力がかかるため、国際法の断片化 (fragmentation) 防止に寄与するとするものである。多くの NGO の存在意義でもあるアドボカシーは条約交渉当事者にとり必ずしも心地良いものではないものの、NGO と対峙する可能性と NGO 関係者との連携強化により得られる利益を比較衡量した上で、各国政府の中には重要な政策形成プロセスにおいて知見等を有する団体との関係強化に利益を見出す国もある。例えば、ATT 最終交渉会議の議長を務めたオーストラリアは、特に、環境、貿易、人権、武力紛争法といった分野における知見を有する NGO 関係者等の積極的な条約交渉への参加を通じてオーストラリアの国益に資するべく関係者の知見を活用しており、NGO のみならず産業界関係者等も参加している⁴¹⁾。

38) 榎本珠良「武器移転規制の意味:ATT 交渉の結果を踏まえて」2013 年 1 頁。

2013 年 4 月 27 日に東京大学で開催された兵器産業・武器移転史フォーラムでの配布資料の他、拓殖大学で開催されていた「武器と市民社会」研究会でも同様の内容が報告されていた。

39) Alan Boyle and Christine Chinkin, *The making of International Law*, Oxford University Press, 2007, p.81.

40) Anne Peters, "Membership in the Global Constitutional Community," *The Constitutionalisation of International Law*, Oxford University Press, 2009, pp.71-72.

41) NGO and state and territory participation.

オーストラリア外国貿易省ウェブ・サイトによれば、国際条約交渉の際には専門的・技

2 国際法立法の結果としての武器貿易条約

ATT は前文に続き、条約の趣旨及び目的、適用範囲及び禁止といった実質規定、更には伝統的な条約の手續規定を踏襲した 28 条からなる簡潔な条約である。また、ATT が対象とする通常兵器の定義を明らかにする附属書や補足議定書等は作成されていないものの、条約第 2 条第 1 項によりいわゆる国連軍備登録制度の 7 カテゴリーの通常兵器に小型武器を加えたものを条約の対象としている⁴²⁾。更に ATT の国内実施については、条約第 5 条第 3 項に基づき、ATT 発効時の国連軍備登録制度又は国連の関連文書において用いられている定義よりも狭くない範囲の通常兵器について各国は国内措置を取ることが奨励されており、上述の同第 2 条第 1 項に規定された範囲の通常兵器が各国の国内法令を通じて武器貿易の規制対象となる。このように規制対象とされた武器の移転制限が ATT を実施する上で主要な役割を果たすこともあり、交渉の結果作成された条約としての姿を把握するため移転の概念を中心に ATT を概観する。

(1) 軍縮条約における移譲 (transfer) の先例

ATT における移転に係る義務は条約第 7 条 (武器の輸出及び輸出評価)、同第 8 条 (輸入)、同第 9 条 (通過又は積替え) 及び同第 10 条 (仲介) により具体的に規定され⁴³⁾、武器貿易に係る国際約束である ATT においては移転 (transfer) の概念が重要な位置を占めることは上述のとおりである。同語の法的意味は「ある者から別の者へ所有又はその権限を委譲すること」⁴⁴⁾であるが、例えば刑事司法分野における受刑者移送条約 (Convention of the transfer of sentenced persons) の事例に

術的見解が必要とされるため、州及び地域、産業グループ及び NGO 代表者がアドバイザーとして会議に参加する由。

at <http://www.dfat.gov.au/treaties/making/> (as of June 8, 2013).

42) U.N. Doc. A/52/316, 29 August 1997, p.69.

軍備登録制度はいわゆる 7 カテゴリーの 1997 年当時に検討された攻撃型の大型兵器が対象とされ、ATT では更に小型武器が追加された。

43) 条約第 2 条第 2 項は「この条約の適用上、国際貿易の活動は、輸出、輸入、通過、積替え及び仲介から成り、以下「移転」という。」と規定。

44) Brayan A. Garner et al., *Black's Law dictionary: Ninth edition*, West, 2009, p.1636.

も見られるように広く使用される用語である。特に軍縮・不拡散分野に限定した場合、関連する先例としては核兵器不拡散条約 (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)⁴⁵⁾、生物兵器禁止条約 (Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, BWC)⁴⁶⁾ 及び化学兵器禁止条約 (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, CWC)、並びに特定通常兵器使用禁止制限条約 (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, CCW)⁴⁷⁾、対人地雷禁止条約及びクラスター弾条約 (The Convention on Cluster Munitions, CCM) の例を挙げることが出来る。

先ず、大量破壊兵器関連条約の関連先例を見ると、例えば CWC で使用されている「直接または間接に」の文言について、CWC コメントリーは「移譲における受領者以外の如何なる者による参加も含みうる」ためであるとしており⁴⁸⁾、NPT 及び BWC の関連規定との類似性が看取される。他方で、BWC 及び CWC における移譲

45) NPT 第 1 条は「締約国である各核兵器国は、核兵器その他の核爆発装置又はその管理をいかなる者に対しても直接又は間接に移譲しないこと...」を非核兵器国の義務の一つとして定めており、この事例は移譲の様態として所有権の移転のみならず管理の移譲も禁止の対象としている。

46) BWC 第 3 条は「締約国は、第一条に規定する微生物剤、毒素、兵器、装置又は運搬手段を如何なる者に対しても直接または間接に移譲しないこと...」等を禁止しており、管理については明示的に規定していない。また、CWC 第 1 条 (a) は「化学兵器を開発し、生産その他の方法によって取得し、貯蔵し若しくは保有し又はいずれかの者に対して直接若しくは間接に移譲すること。」を禁止しており、同条も管理については明示的に規定していない。

47) CCW 議定書 II 第 2 条 3 は地雷等について、「移譲」とは地雷が領域から物理的に移動し、かつ、当該地雷に対する権限及び管理が移転されることをいう。」と規定している。また、対人地雷禁止条約第 2 条 4 は「対人地雷が領域へ又は領域から物理的に移動し、かつ、当該対人地雷に対する権原及び管理が移転することをいう。」と規定し、クラスター弾条約第 2 条 2 も同様に規定している。このように近年作成されている通常兵器関連条約は、CCW を前例として移譲の概念を権原及び管理の移転と整理し、「直接又は間接に」の要件は基本的義務の条項に含まれる形で作成されていることが伺われる。

48) Walter Krutzsch and Ralf Trapp, *A commentary on the Chemical Weapon Convention*, Martinus Nijhoff Publisher, 1994, p.13.

については NPT の先例と異なり管理につき明示的に規定されていない。この BWC 及び CWC における移譲との規定振りの差異について、NPT は核兵器を対象とするため核兵器の管理は配備問題と密接にかかわっている点を指摘する先行研究もあるが⁴⁹⁾、これら条約の趣旨と目的に照らし、いずれの条約も兵器の管理権を伴うことを前提にしているものと解するのが相当と思われる。また、移譲の具体的な形態については様々な状況が想定されうるが、CWC を例にとると、使用例についてはある締約国の管轄下にある場所から別の国に移譲される場合のみならず、当該兵器を所持又は所有する場合にある締約国の内外の如何なる者（国家、組織、法人、自然人）による移譲も想定されており、このような移譲の解釈は NPT 及び BWC にも該当するとされる⁵⁰⁾。

他方、一連の通常兵器関連条約の場合は CCW での移譲の前例を踏襲する形でその後継の条約（対人地雷禁止条約等）が作成されている。例えば、CCW 改正議定書Ⅱ第2条15では、「移譲とは、地雷が領域へ又は領域から物理的に移動し、かつ、当該地雷に対する権原及び管理が移転することをいう。」とされており、具体的には輸出入、贈与、売却も含むとみなされているが⁵¹⁾、これは ATT にも概ね該当しうるものである。

（2）武器貿易条約における移転（transfer）の内容

ATT の場合は輸出及び輸入、通過・積替え並びに仲介といった具体的な行為を国際貿易の活動としてあげた上でそれを「移転」というと定義しており、同一国内での貿易活動は規制の対象外となる。更に国家が引き続き所有する武器の移動は ATT の規制の対象外とされている（条約第2条第3項）。上述のように ATT における移

49) 黒澤満「軍縮国際法の視座-核兵器不拡散体制の研究」有信堂、1986年、48 - 56頁。

西ヨーロッパといった非核兵器国の NATO 諸国に配備されていた核兵器を念頭において、NPT 上の移譲禁止には抵触しないと解釈を可能にするといった NPT 交渉当時の米国等の主張等とともに、移譲の概念について NPT の文脈では管理の禁止を規定する必要があったとの説明がなされている。

50) Walter Krutzsch and Ralf Trapp, *A commentary on the Chemical Weapon Convention*, op. cit., p.13-14.

51) Stuart Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, And Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction*, 2nd edition, Oxford University Press, 2004, p.132.

転について5つの形態とされているが、例えば輸出に限定しても洋上売船の例に見られるように具体的には様々なケースが想定される。ベッケル (Weckel) ニース大学教授は、条約第2条の定義規定にある移転の関連で、特に積替え及び仲介が明示的に移転に含まれている点を評価しつつも、両規定により課される義務については各国国内法が実効的でないとその実施に影響を与えかねないといった各国国内法への委任の幅が大きい点を指摘している⁵²⁾。このような見解も踏まえ、主に移転関連で通過・積替え (第9条) 及び仲介 (第10条) を中心に移転の概念につき若干の考察を試みる。

まず、武器の通過及び積替えについては、多くの国は新たな条約により自国の軍隊の活動が国外派遣時も含めて制約されることを好まないため、ATT においても、例えば、条約第2条第3項により締約国の所有権が移転しないことを条件に通常兵器の国際的移動等を適用除外としている旨規定している。同様の理由からこれまでの軍縮条約の先例を見ても、武器の通過に密接に関連する問題として核兵器を搭載した艦船等の作戦行動が影響を受けないように、国連海洋法条約が認める航行の自由が制限されないことが東南アジア非核兵器地帯条約との関連で争点となった事例等がある。このため規制対象となる兵器の種類は異なるものの、通常兵器は核兵器等大量破壊兵器に比して実際の戦闘行動で使用されることも多い実態もあり、ATT が軍隊の作戦行動の障害とならないことが明確にされている。

他方で、最終的に合意された条約では締約国として条約第9条に基づく義務は「必要かつ実行可能な場合 (where necessary and feasible)」との前提が付されており、締約国に一定の裁量が認められているが、武器貿易を積極的に規制しようとする国にとっては義務の規定が一般的すぎるとの不满がある。その一方で、上述のような通常兵器の移譲制限が軍事作戦行動等の制約になると考える国にとっては、同条末尾には「関連国際法に従って (in accordance with relevant international law)」との条件が付されていることから、第2条第3項の規定に加えて、国連海洋法条約

52) Emmanuel Moubitang, *le traite sur le commerce des armes, un tournant historique: DOSSIER SPECIAL*, op.cit., Sentinelle, p.21.

等の下で当該通常兵器を搭載した艦船・車両等を通過させることが ATT においても可能となることが明白となり、ATT を受入れることを容易にする効果がある。仮にこの条件がない場合は、通常兵器通過の制約になりかねない点を懸念する国は条約第 25 条に基づき両立性条件を満たすことを主張した上で留保を付して締結する（又は解釈宣言を行う）しか選択肢はないことになったと考えられ、条約案を支持することが困難になった可能性がある。他方で、ATT は法的拘束力のある条約であるものの、このような条件が付されているため実効的な規制に支障を与えるのではないかとの批判もあり得る。

更に、仲介については、条約第 10 条は「自国の国内法に従って (pursuant to its national laws)」同条の適用によりとられる国内措置の内容が実際には各締約国の国内法に委任される形となっている。この文言も ATT を締結する国にとっては同条に関連する新たな国内法担保措置をとる義務が生じないため、条約の普遍化の観点からは促進効果を有する。その一方で、武力紛争が頻繁に発生するアフリカ諸国等のような国では国内法による規制が十分でないことが多い実情を考えると、同条を踏まえた締約国の国内法による規制の実効性といった別の問題を惹起する可能性がある。

例えば、国内法制度の具体例についてみると、我が国における仲介の規制は、外国為替及び外国貿易法（外為法）第 25 条第 4 項及び外国為替令第 17 条第 3 項に規定されており⁵³⁾、更に具体的な詳細については関連する経済産業省貿易経済協力局

53) 外為法第 25 条第 4 項は「居住者は、非居住者との間で、国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める外国相互間の貨物の移動を伴う貨物の売買、貸借又は贈与に関する取引を行おうとするときは、政令で定めるところにより、当該取引について、経済産業大臣の許可を受けなければならない。」と規定している。更に、政令レベルでは外国為替令第 17 条第 3 項が「法第二十五条第四項に規定する政令で定める外国相互間の貨物の移動を伴う貨物の売買、貸借又は贈与に関する取引は、次のいずれかに該当する取引とする。

- 一 輸出貿易管理令別表第一の一の項の中欄に掲げる貨物の外国相互間の移動を伴う当該貨物の売買、貸借又は贈与に関する取引
- 二 輸出貿易管理令別表第一の二から一六までの項の中欄に掲げる貨物の外国相互間の移動を伴う当該貨物の売買、貸借又は贈与に関する取引（当該取引に係る貨物の船積地域又は仕向地が同令別表第三に掲げる地域であるものを除く。）であつて、次のいずれかに該当するもの

通達に基づき運用されている⁵⁴⁾。また EU 諸国の場合も EU 理事会共通ポジション (2008/944/CFSP) が軍事用技術及び物資の輸出管理共通規則として採択されており⁵⁵⁾、このような EU 全体の武器輸出管理政策に従って EU 加盟国内において国内法化され実際の輸出入管理政策が実施されており、わが国や EU 諸国といった一定水準の国内法整備が行われている国では基本的に問題は生じないものと思われる⁵⁶⁾。

問題は武器の流用リスクが比較的高い途上国等であり、これらの国は往々にして輸出入管理関連法制度の整備が不十分であったり、更に税関等国境管理の現場も苦慮している国が少なくないのが実情である。このように見ると、条約第 10 条は「国内法に従って」自国の管轄下で行われる仲介の規制を義務付けるものであるが、関連国内法令そのものが未整備乃至は不十分な国にとっては事実上 ATT に基づく規制が困難な状況を生じかねないことに繋がる。このため、仲介を実効的に規制する観点からは課題が残っている。

イ 当該取引に係る当該貨物が核兵器、軍用の化学製剤若しくは細菌製剤若しくはこれらの散布のための装置又はこれらを運搬することができるロケット若しくは無人航空機であつてその射程若しくは航続距離が三百キロメートル以上のもの(口及び第二十七条第二項において「核兵器等」という。)の開発、製造、使用又は貯蔵(口において「開発等」という。)のために用いられるおそれがある場合として経済産業省令で定める場合に該当する場合における当該取引

ロ 当該取引に係る当該貨物が核兵器等の開発等のために用いられるおそれがあるものとして経済産業大臣から許可の申請をすべき旨の通知を受けた場合における当該取引」と具体的に該当する取引を指定している。

54) 上述の法令解釈等につき、平成 18 年 12 月 18 日付け貿易局第 3 号「外国為替及び外国貿易法第 25 条第 4 項の規定に基づき許可を要する外国相互間の貨物移動を伴う取引について」等の通達が発出されている。なお、同通達においては代表的な具体例について法令解釈が示されており、例えば仲介については、本邦企業の海外支店の行った取引については同法による規制の対象となるものの、外国に設立された現地法人の場合は別個の法人格を有するため、前掲注 53 の法令については適用対象とならないと説明されている。

55) E.U.Doc. COUNCIL COMMON POSITION 2008/944/CFSP, 8 December 2008,

56) 例えば、フランスの場合は、国防法及び下記の輸出管理法に従い輸出管理が行われており、対象品目リストもワッセナー・アレンジメントをはじめとする輸出管理レジーム関連フォーラムでの動向を踏まえ、EU として新たな決定が行われた場合には新たな決定に従って、フランス国内法令も随時改正されている。

Loi n°2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité.

(3) 条約交渉で残された課題

ATT 条約交渉の舞台裏について、ウールコット・オーストラリア大使は国連総会での報告の際に、最終交渉会議での合意を目指して、ニューヨーク、ジュネーブ、アジスアベバ、北京、ブリュッセル、カイロ、メキシコシティ、モスクワ、ニューデリー、パリ、ポートオブスペイン、ワシントンといった世界各地で主要国との非公式協議を行ったことを明らかにした⁵⁷⁾。その上で条約案については各国の見解の収斂を図り法的にも問題のない水準にするため最大限の努力を行った旨述べている。このような水面下の外交努力にもかかわらずコンセンサス合意できずに条約交渉が決裂した事実から、ATT を巡り見解の対立があり、合意が困難な論点を包含していたことが伺われる。

先ず、比較的中立的な見解と思われる国連関係者の発言を見ると、最終条約交渉最中の3月23日にエイモス (Amos) 人道問題担当国連事務次長・兼・緊急援助調整官は、当時交渉のベースとされていた議長案が不十分であるとして、意図されていない最終需要者への流用も含めて、移転された武器によって国際人道法や国際人権法の重大な違反行為が行われる可能性のあるリスクを各国が然るべく審査する必要、小型武器、弾薬及び武器部品を含む全ての通常兵器が対象とされるべきこと、条約に抜け穴がないことの4点が確保されるべきとする声明を発表している⁵⁸⁾。また、ATT 条約交渉をフォローしていた国際法専門家のなかには「半分空になったグラス (un verre à moitié vide)」と評して、無人兵器 (ママ)⁵⁹⁾、兵員輸送用ヘリコプター、武器の部品が対象とされていないこと、更に武器の貸借及び贈与が明示的に対象とされていないことを指摘する見解もある⁶⁰⁾。更に、国連総会での ATT 採択

57) U.N. Doc. A/67/PV.71, 2 April 2013, pp.1-2.

58) Statement on behalf of United Nations agencies involved in humanitarian action delivered by Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Valerie Amos, 21 March 2013, at <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ATT%20Conference%20Statement%2021%20March%202013%20as%20delivered%20by%20ERC%20Valerie%20Amos.pdf> (as of May 19, 2013)

59) 無人機も ATT 第2条1項が指定する武器により武装されている場合は対象となるものと解される。

60) Emmanuel Moubitang, *le traite sur le commerce des armes, un tournant historique: DOSSIER*

時には多くの国が投票理由説明により問題点を指摘しており⁶¹⁾、今後 ATT の普遍化を進めていく際にはこのような国の説得が必要になる。

更に第7条の輸出及び輸出評価の規定には、国際の平和と安全、国際人道法、国際人権法等の重大な違反を犯す可能性がある場合にその危険性を評価した上で、「著しい危険 (an overriding risk)」があるとされる場合には輸出を許可してはならないとされている。同規定は、近年の武力紛争を巡る人権侵害等が頻繁に発生する人道的危機の実態を踏まえると極めて妥当な規定であると評価される。問題は人権侵害事案の認定といった実際に判断を行う場合に常に困難さが伴う点である。例えば、拷問等禁止条約における拷問と他の扱い又は刑罰の区別の困難さが指摘される例が示すように⁶²⁾、そもそも人権条約の中には判断困難な要素を包含しているものもある。更に、これは同一事案に対する欧州各国の憲法裁判所の判決が欧州人権裁判所判決により破棄されるなど司法機関毎の判断が異なる事例から伺われるように⁶³⁾、安保理決議等による判断に依拠せず、締約国が独自に判断することが困難なことは十分ありうるものと思われる。このように、ジェノサイドといった大規模人権侵害⁶⁴⁾

SPECIAL, Sentinelle, op. cit., pp.55-56.

なお、ATT が対象とする通常武器の定義については、前掲注 42 のとおり ATT 条約発効時をカットオフ・デートとして決定され、その後は 4 分の 3 多数決による条約改正手続きにより変更することができる。これは CWC 等の軍縮条約で採用されている各国に通知後に一定期間を経過した後承認するといった変更方式と比してハードルの高い改正手続きである。

- 61) 特に、条約交渉会議でコンセンサスをブロックし条約採択に反対したイラン及びシリアは、武器を侵略罪に使用するリスクがある国に対する移転禁止が規定されていない上に武装集団及び非国家武装集団への移転禁止についても規定がないことを問題としていた。
- 62) 今井直「拷問禁止条約の意義 - その実体規定の特徴 - 」『早稲田法学会誌』第 36 巻 (1986) 第 12 頁。
- 63) Paul Tavernier, “Le Conseil Constitutionnel français et la convention européenne des droits de l’homme,” *Droits-fondamentaux*, No.7, janvier 008-décembre 2009, pp.1-12.
 タヴェルニエ (Tavernier) パリ第 11 大学名誉教授は、ハンガリー憲法裁判所による判決が欧州人権裁判所により破棄された *Korbely c. Hongrie* 事件判決を問題提起として、欧州人権裁判所がフランス憲法院をはじめとする欧州評議会加盟国憲法裁判所と異なる判断を示していることを論じており、このような事例からも個々の人権侵害事案の判断が必ずしも容易でないことが伺われる。
- 64) H.R.C. doc. A/HRC/RES/5/1, “Institution-building of the United Nations Human Rights Council,” 18 June 2007, para. 95, p.11.

人権理事会で採択された決議 5/1 では、苦情処理手続との関連で「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

の評価はそれほど困難を伴わないものの、個別的人権侵害の評価となると必ずしも容易でない可能性を否定できない。

おわりに

以上 ATT 条約交渉を具体例として軍縮条約交渉の枠組み及びその交渉結果としての ATT の主要点について若干の考察を試みたが、ATT は 50 国による締結が発効要件となっており、報道等によれば 1 年乃至は 2 年以内に発効するとの見方が有力である。このため既に署名開放された ATT の次の目標は条約の早期発効であり、同時に今後は条約の実施に向けた検討が必要とされる。筆者は ATT の実効性を高めるための今後の具体的方策として、特に以下の 3 点が重要であると考えている。

まず、第 1 点目は、ATT が署名開放されたこともあり、今後の課題は早期発効及び条約普遍化に移行することになるが、武器貿易主要国の中でも米国が ATT を最終的に批准できるかが大きな鍵となる。米国では、全米ライフル協会 (National Rifle Association, NRA) に代表される銃規制反対運動といった米国国内の政治的要因もさることながら、条約を批准するための憲法上の要件が非常に厳しい。このため、行政府が ATT 批准を支持しても上院の意向に左右され、批准に至らないこともあるのが実情である⁶⁵⁾。その結果として、ロシア、中国等主要国の締結にネガティブな影響を与える可能性が生じる。今回は特に棄権国が 23 개국及び条約採択に反対した国が 3 개국と 20 개국以上が条約に必ずしも前向きでないため、これらの国が反対・棄権した投票理由を分析した上で、いわゆる ATT 原提案国と協力し、米国

されている。これに対し、通常の個別的人権侵害は、侵害法益の重大性、侵害行為の組織性や時間的継続性などの点で区別される。

65) United States Senate, Constitution of the United States, article II section 2

米国上院公式ウェブ・サイトの説明によれば、合衆国憲法は上院に外交政策に対する関与を認めており、いかなる条約 (treaty) の締結前に上院の 3 分の 2 の賛成票による同意と助言が必要であるとしており (但し、他国との行政取極 (executive agreement) の場合はこの限りではない)、行政府の外交政策の方針にかかわらず、上院の 3 分の 2 多数が確保出来ない場合は条約の批准が出来ないため、国連海洋法条約、CTBT の事例を見ても、米国における条約の批准は ATT に限らず容易ではない。

at http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2 (as of October 19, 2013)

を含めて ATT 締結のため粘り強い説得を続ける必要があるものと思われる。

第 2 点目は、例えば、上述の「著しい危険」の判断を客観的に行うため内容が曖昧とされる可能性のある点をより明確化することである。「著しい危険」の交渉経緯については、米国が主張した *overriding* の文言に対して、*substantial* にすべきと反論がなされるなどの議論がなされたのみで、具体的に何を指すか又は構成要件等についても殆ど議論されていなかった模様である⁶⁶⁾。このような条約の内容が曖昧な点について、ATT 発効後に開催される運用検討会議等の決定に基づき、ウィーン条約法条約第 31 条に規定された「事後の合意（同条 3(a)）」又は「事後の慣行（同条 3(b)）」といった解釈手法により今後明確化を図ることも検討に値するものと思われる⁶⁷⁾。もっとも、ATT の発効に向けての行財政面での課題として、条約第 18 条に基づき事務局の設置や財政メカニズムについて、条約発効後に開催される第 1 回締約国会議までに合意される必要があることは言うまでもない。

第 3 点目は、ATT の下でいかに実効性のある規制を確保するかである。これまで作成された多くの多数国間条約が複雑に絡む各国の利害関係が調整された結果として、例えば、定義条項や基本的義務といった主要条文に条約の趣旨と目的を害さない範囲で適用除外のための規定を設けたり、一定条件の下で留保を認めるような調整方法により、いわば「ぎりぎりの妥協」を経て合意されている条約も多く、ATT もその例外ではない。上述の条約第 9 条及び第 10 条の例を見ても、条約交渉の結果、両規定の義務に基づき締約国がいかなる具体的措置をとるかは各締約国の国内法令に任されており、締約国の中には同条の義務を履行するための国内法の欠缺一

66) Reaching Critical will, *Arms trade treaty monitor*, No.6.4, 21 March 2013, p.1.

米国は平和と安全保障に有益であるとして同文言を強く主張した由。例えば、「著しい危険」の概念と個人的人権侵害事件との関係は、オイル・プラットフォーム事件（本案）ICJ 判決で前提とされた、一連のテロによる武力攻撃と武力紛争との関係を説明する「累積理論」に類する考え方により説明しうるのかといった点を検討することはこの評価基準を明確化する上で参考になるものと思われる。

67) Nigel D. White, "Interpretation of non-proliferation treaties," *Non proliferation law as a special regime: a contribution to fragmentation theory in international law*, Cambridge University press, 2012, p.118.

同文献は、曖昧とされる NPT 第 6 条の核軍縮義務の内容を明確化するために「事後の合意」または「事後の慣行」による解釈の活用を示唆しており、このような手法は ATT においても今後検討に値するものと思われる。

直面している国があり得る。この点については、両規定の締約国の国内法への委任の度合いが強いことも考慮すると、ATT 締結促進とともに、第 16 条（国際的援助）を踏まえて、特に途上国に対して輸出入管理、通過・積替え及び仲介規制を含めた関連国内法制度整備支援を行うことが現実的措置として有益であると思われ、これは我が国も十分貢献し得ることであると思われる。

（筆者は福井康人南山大学客員教授（外務省より出向中））

*本稿は筆者個人の見解に基づくものであり、外務省の正式見解を示すものではない。