

2017年9月の武器貿易条約（ATT）第3回締約国会議に向けて —第2回締約国会議およびその後の論点—

榎本 珠良

明治大学研究・知財戦略機構共同研究員

- 1 はじめに
 - 2 報告書
 - (1) 報告書の公開問題
 - (2) 報告する措置や武器等
 - (3) 報告書提出状況とCSP2での議論および結果
 - 3 条約違反の可能性が指摘された事例
 - (1) CSP2に向けて
 - (2) CSP2での議論と結果
 - 4 国連人権理事会（HRC）との関係
 - (1) HRC決議
 - (2) CSP2での議論と結果
 - 5 その他
 - (1) WGの公開の程度
 - (2) 信託基金、条約事務局長・CSP3の議長など
 - 6 おわりに
- 引用文献一覧

1 はじめに

1990年代以降、自国からの通常兵器移転がジェノサイドや国際人道法・人権法の重大な違反の遂行や助長などに使用されるリスクを認識しながら移転を許可する政府の行為が、国連等の場で問題視されるようになった。そして、2000年代後半から国連の場で武器貿易条約（Arms Trade Treaty、以下ATT）交渉が行われ、2013年4月2日に同条約が国連総会で採択された¹⁾。ATTには、締約国が、条約の規制対象の通常兵器が移転先でジェノサイドや人道に対する罪などの実行に使われるであろうことを知っている場合や、国際人権法や国際人道法の重大な違反の実行や助長に使用される「著しいリスク」があると判断した場合に、その締約国は自国からの武器輸出を許可してはならない旨などが盛り込まれた。

その後、ATTは2014年12月24日に発効し、翌15年8月24-27日にメキシコで第1回締約

国会議（First Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty、以下CSP1）が開催され、翌16年8月22-26日にスイスで第2回締約国会議（Second Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty、以下CSP2）が開催された。CSP2には、締約国73か国、批准したがその後90日が経過していない（条約が自国に対して発効していない）国1か国（グアテマラ）、署名国30か国、未署名国5か国（カザフスタン、カナダ、中国、パキスタン、フィジー）が参加し、国連機関や地域機構、非政府組織（Non-governmental Organization、以下NGO）、研究機関、防衛産業の関係者も参加した²⁾。2017年9月11-15日には、スイスで第3回締約国会議（Third Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty、以下CSP3）が開催される予定である。

本稿の目的は、ATTの締約国会議（Conference of States Parties、以下CSP）プロセスにおける過去1年間の争点や動向を明らかにすることにある。通常兵器の軍備管理・軍縮に関する研究においては、概して条約形成過程に一定の焦点が当たる一方で、条約採択後の過程に関する研究は比較的少ない。しかし、ATTのCSPプロセスで検討されてきた事柄は、条約実施や武器輸出入の透明性確保等に影響すると捉えられているからこそ、論争を生んでいる。

筆者はCSPプロセスに大学関係者としてオブザーバー参加したうえで、コンサルタントとしてNGOに関与している。CSP1での争点と結果およびCSP2に向けた論点を解説した論考³⁾に続き、本稿でCSP2での争点と結果および今後の論点を整理することにより、このプロセスに関する記録・研究と政策論議の一助となれば幸いである。

次節以降では、CSP2の主要争点を、①報告書、②条約違反の可能性が指摘された事例、③国連人権理事会（Human Rights Council：以下、HRC）との関係、④その他に4分類したうえで、各争点に関するCSP2での議論と結果を述べ、最後にCSP3に向けた論点を示す。

なお、本稿で出典を明示していない箇所は、各CSPでの筆者自身による記録や、コンサルタントとしての活動を通じて入手した情報に基づいている。ただし、本稿の分析や見解は筆者個人に属し、いかなる組織の主張も代弁するものではない。

2 報告書

はじめに、CSP1で決着に至らずCSP2に引き継がれた争点として、各国の国内法制に関する報告書（以下、法制度報告書）と武器輸出入に関する年次報告書（以下、年次輸出入報告書）のテンプレート（以下、様式）の問題を挙げることができる。

両報告書に関する条約上の義務を確認しておこう。まず、ATT第13条1により、当該条約発効日の90日前（2014年9月25日）までに批准等の手続きを行った国に対しては、発

効日より1年以内に法制度報告書を提出する義務が生じる。また、2014年9月26日以降に批准等の手続きを行った国に対しては、その日から90日後に条約の効力が発生し、効力発生以降1年以内に法制度報告書を提出する義務が生じる。

次に、ATT第13条3は、年次輸出入報告書について、次のように定めている⁴⁾。

締約国は、毎年5月31日までに、第2条1の規程の対象となる通常兵器の前暦年における許可されたまたは実際の輸出および輸入に関する報告を事務局に提出する。報告は、閲覧することができるものとし、事務局が締約国に配布する。事務局に提出される報告には、当該報告を提出する締約国が関連する国際連合の枠組み（国連軍備登録制度を含む）に提出した情報と同一の情報を含めることができる。報告には、商業上機微な情報または国家安全保障に関する情報を含めないことができる。

しかし、これらの条項には、両報告書に掲載すべき具体的な情報までは明記されていない。そこで、CSPプロセスにおいて、両報告書様式の作成が試みられたのである。

（1）報告書の公開問題

両報告書をめぐる争点の一つ目は、これらを公開するか否かであった。ATT第13条は、両報告書を「閲覧ができるものとし、事務局が締約国に配布する」（...shall be made available, and distributed to States Parties by the Secretariat）としている。2013年の条約採択時には、この一文は報告書を一般に閲覧可能にすることを意味するとの解釈が、交渉に関与した人々に広く共有されていたものの、条約採択後に論争が生じた。結局、CSP1で作成された両報告書の様式草案には、各締約国が一般公開の可否を選択するチェック・ボックスが設けられていた。これは、締約国は各報告書を必ずしも公開しなくてもよいことを意味した⁵⁾。

また、ATT第13条3は、各締約国は「商業上機微な」情報や「国家安全保障に関わる」情報を年次輸出入報告書から除外することができるとしている。これに関して、CSP1で作成された報告書様式草案には、「商業上機微または国家安全保障に関わる情報を除外したか否か」を問う項目が設けられたが、この問いに関する「Yes」と「No」のチェック・ボックスへの記入は任意とされた。これにより、締約国が上記いずれかの理由により報告書から除外した情報があるか否かすら明らかにされない可能性が生じた。

（2）報告する措置や武器等

次に大きな争点となったのが、報告書に記載すべき措置や武器、行為等の情報の程度や子細であった。これに関しては、CSP1での争点を解説した論考⁶⁾で詳説したため、以下では改めて全ての主要論点を解説することはせず、代表的な問題（報告対象兵器の範囲の問題）を例示するにとどめる。

先述のように、ATT第13条3においては、各締約国が、条約第2条1の通常兵器について年次輸出入報告書を提出し、この報告書には関連する国際連合の枠組み（国連軍備登録制度⁷⁾を含む）に提出した情報と同一の情報を含めることができる旨が記されている。しかし、国連軍備登録制度の兵器カテゴリーからは、除外される武器が多い。さらに、ATT第5条3は、条約第2条1(a)から(g)の重兵器7カテゴリーに関して、「条約発効時に国連軍備登録制度において記述されている兵器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」としており、これは国連軍備登録制度で報告対象とされる重兵器だけを規制して報告することを要請するものではない⁸⁾。また、ATT第5条3には、条約第2条1(h)の小型武器・軽兵器の定義についても、「この条約の効力発生時に国連の関連文書において用いられるものよりも狭い範囲の兵器を対象とするものであってはならない」とされており、ここでの「国連の関連文書」は“relevant United Nations instruments”と複数形で記されている。このことは、締約国には、最低限でも、実際に存在する国連の関連文書——国連軍備登録制度、2001年の「銃器並びにその部品及び構成品並びに弾薬の非合法的な製造及び取引の防止に関する議定書」（以下、銃器議定書）⁹⁾ならびに2005年の「非合法小型武器・軽兵器の特定と追跡に関する国際文書」（以下、ITI）¹⁰⁾——において対象とされる小型武器・軽兵器の全てを規制し報告する義務があることを意味する。

しかし、CSP1で作成された報告書様式草案は、国連軍備登録制度における兵器カテゴリーの表記を大枠で踏襲しており、小型武器・軽兵器の定義も国連軍備登録制度のものを援用した。また、報告書様式草案には、その他の武器の輸出入について報告する欄が設けられたものの、その記入は各国の任意とされた。そのうえで、小型武器・軽兵器の定義については、「国連軍備登録制度の定義を暫定的に踏襲したが、銃器議定書やITIの定義を含めてさらなる検討をする」旨が注に記された。このような注記があるにせよ、複数の国連の関連文書のうち、兵器の対象範囲が最も狭い国連軍備登録制度の定義を暫定的に踏襲し、その他の国連の関連文書で規制されている一部の兵器に関する報告を任意にすることは、条約上の義務との整合性に欠ける可能性がある。

こうした点をはじめ、CSP1で作成された報告書様式草案には、条約上の義務との整合

性や各国報告書の比較・対照可能性に関わる数多くの争点が残されていた。

（3）報告書提出状況とCSP2での議論および結果

最終的に、CSP1では、報告書様式草案を正式に採択するのではなく「留意する」旨に合意したうえで、ワーキング・グループ（working group：以下WG）会合を開催して検討を加えることを決定した。そして、2016年2月29日の特別会合において、WGの設置が合意された¹¹⁾。

その一方で、先述のように、2014年9月25日までにATTを批准した国については、2015年12月23日までに法制度報告書を提出する義務が生じ、2014年9月26日以降に批准等の手続きをした国に対しては、効力発生後1年以内に法制度報告書を提出する義務が生じた。また、締約国には、最初の年次輸出入報告書を2016年5月31日に提出する義務があった。そして、実際にそれぞれの報告書を提出した国の多くがCSP1で作成された様式草案を使用しないし援用したため、各国の報告書に記載された情報は限定的なものとなった。

また、両報告書の提出状況を見てみると、2016年7月12日の時点で法制度報告書の提出義務があった67か国のうち、実際に報告書を提出したのは73%にあたる49か国であった。また、2016年5月31日までに年次輸出入報告書を提出する義務があった63か国のうち、実際に期限までに提出したのは、半数を若干超えた程度の34か国であった。期限までに年次輸出入報告書を提出しなかった国には、日本のように遅れて提出した（日本は7月22日に提出）国もあるものの、CSP2までに提出しなかった国も多く存在した。

CSP2においては、両報告書について若干の議論がなされた。例えば、8月23日に、セルビア、ノルウェー、ルーマニアは報告書を公開すべきだと述べ、オランダは報告書を公開することが望ましいと述べた。8月24日にも、アルゼンチン、イタリア、スイス、ドイツ、ニュージーランド、フランス、ベルギー、ポーランドが、報告書の公開を求めた。ニュージーランドは、非公開の選択肢を認めるのであれば、実際に非公開にすることを選択した国に対して、その理由の説明を求めるべきだと論じた。

ただし、CSP2においては、両報告書様式草案の内容や公開の是非について、それ以上の踏み込んだ議論はなされなかった。つまり、CSP2においては、CSP1で「留意」された両報告書様式草案の内容に変更を加えるための具体的な検討は、ほとんどなされなかった。そして、8月24日に、報告書問題に関する交渉のファシリテーターを務めたスウェーデンは、両報告書様式について、①締約国にはこれらの様式を使用する義務がある旨を合意する、②締約国にこれらの様式を使用するよう要請する（urge）旨に合意する、あるいは③締約国がこれらの様式を使用してもよい（may）旨に合意する、という選択肢を示し

た¹²⁾。これについて、オーストラリアとフランスは③を支持した。メキシコは、①を支持するが③にするのであれば「締約国にこれらの様式を使用することを奨励する（encourage）」との文言に変えるべきだと主張した。CSP2の議長であるエマニュエル・イモヘ（Emmanuel Imohe）は、③の文言に変更を加えずに合意することを提案したが、アイルランドは②を支持し、③にするのであればメキシコが提案した変更を加えるべきだと述べた。スイスも②を支持したうえで、各国の報告書の比較が可能になる限りは他の選択肢でも許容する意思を示した。ファシリテーターのスウェーデンは、8月24日夜までに協議を設けたうえで、8月25日に修正案を提示した¹³⁾。この提案には、締約国は両報告書様式を承認（endorse）し、締約国に対してこれらの様式の使用を推奨（recommend）し、これらの様式に関しては締約国による見直しを行っていく（will be kept under review）ことが記された。そして、会議場でこの修正案が採択された。

以上のように、CSP2では、CSP1で「留意」された報告書様式草案について何らの修正も施されず、本項（1）および（2）で解説した問題を残したまま、同報告書様式が「承認」された。その一方で、同報告書様式の使用を締約国に義務付ける趣旨の決定はなされず、将来的に見直しを行っていくことが合意された。また、報告書様式の使用を義務付ける決定が回避されたことにより、締約国が同報告書様式とは異なる独自の様式を使用することも可能になった。したがって、各締約国の報告書のデータの整合性を確保したり照合したりする作業がさらに困難になる可能性も存在する。

3 条約違反の可能性が指摘された事例

（1）CSP2に向けて

ATTに関するNGOの国際コアリションである「コントロール・アームズ」（Control Arms：以下CA）は、CSP1の前後から、ATT締約国や署名国による武器移転を精査し始めた。その際に、まず批判の対象になったのは、対サウジアラビア武器移転であった。サウジアラビアの隣国イエメンでは、2015年に入りハーディー政権がシーア派武装組織フーシに倒された。これに対して、サウジアラビアはアラブ首長国連邦、クウェート、カタール、バーレーンなどの参加のもとに有志連合軍を形成し、ハーディー政権側に加担する形で2015年3月に軍事介入を開始した¹⁴⁾。この連合軍は、ハーディー政権を復権させるべくイエメンでの空爆等を行ったが、これにより同国の民間人への多大な被害が生じた。2016年に入ると、国連専門家パネル報告書がサウジアラビア連合軍による国際人道法の重大な違反行為を指摘したことが明らかにされ¹⁵⁾、2016年2月5日には、国連事務総長もサウジアラビア連合軍による空爆を非難し、同国に武器を輸出しないよう訴えた¹⁶⁾。同月

25日には、欧州議会が対サウジアラビア武器移転禁止を呼びかける決議を採択した¹⁷⁾。その一方で、ATT締約国や署名国には、サウジアラビアに武器を輸出する国もみられた。例えば、2016年5月頃までにCAが把握した情報によれば、2015年にATT締約国19か国（イギリス、イタリア、オーストリア、オランダ、クロアチア、スイス、スウェーデン、スペイン、スロバキア、セルビア、ドイツ、フィンランド、フランス、ベルギー、ブルガリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、南アフリカ、モンテネグロ、ルーマニア）と署名国3か国（アメリカ、トルコ、ブラジル）がサウジアラビアに武器を移転した¹⁸⁾。

この状況において、2016年5月前後までに、オランダ、スペイン、デンマーク、ベルギーは対サウジアラビア武器移転に追加の規制措置を講じるなど規制を強化し、スイスはイエメンの全紛争当事者に対する武器輸出を禁じた¹⁹⁾。イギリスでは、CAに参加する国際NGOに委託を受けた3人の法学者が法的見解書を執筆した²⁰⁾。この見解書は、イギリスがサウジアラビアを含むイエメン紛争の交戦集団に対して2015年（遅くとも2015年5月以降）に行った武器移転について、ATT第6条および第7条の違反であると同時に、2008年に合意されたEUの「軍用技術と装備の輸出規制に関する共通規則を定める共通の立場」²¹⁾の違反であり、ATTやEUの合意に即して整備されたイギリスの国内法制にも反すると結論付けた。

また、2016年に入ると、イギリスの武器貿易反対キャンペーン（Campaign Against Arms Trade: CAAT）が、ビジネス・イノベーション・技能省の大臣²²⁾を相手取り、サウジアラビアへの武器移転に対する現存の輸出許可を中断・保留していないことや、同様の武器移転に対して新たに許可を与える判断をしたことについて、イギリスの高等法院で訴訟手続きを行った。そして、CAATは、サウジアラビアに移転されイエメン紛争で使用される全ての既存の武器移転許可を中断・保留し、新たな武器移転許可を与えないよう求めた。これを受けて、2016年6月30日に高等法院は、2017年2月までに司法審査を行うことを決定した²³⁾。

さらに、2016年7月14日には、国連の「経済的、社会的及び文化的権利委員会」がイギリス政府に対して、武器輸出の可否判断に際して包括的なリスク評価を行い、武器が人権侵害に使用されるリスクがある場合には不許可にしたり許可を見合わせたりすることを求めた²⁴⁾。

（2）CSP2での議論と結果

CAは、2016年2月29日にジュネーブで開催されたATTに関する特別会合²⁵⁾の場で対サウジアラビア武器移転問題を扱うよう要請したが、イモヘ議長は時間不足を指摘して却

下したうえで、CSP2でこの問題を取り扱う可能性を示唆した。そして、CSP2本会議においては「ATTの実施」（各国によるATTの実施状況など）について議論するセッションが設けられた。

また、CSP2中の8月25日には、ジュネーブに拠点を置く国連人権高等弁務官が報告書を発表し、サウジアラビアによる空爆が続くイエメンでの国際人権法や国際人道法の違反行為等について、独立した国際的な組織による調査を求めた²⁶⁾。この報告書は、2015年3月から翌16年8月までに、イエメンでは少なくとも300万人が家を追われ、1万人以上が死傷していることを指摘した。そして、報告書は、イエメンでは市街地や病院・学校が攻撃され、地雷やクラスター弾が使用され、市民が標的にされていると述べ、国際社会にはこの状況に対処する法的・道徳的義務があると論じた。

この状況下で、CSP2の参加国は、本会議の「実施」セッションにおいて、「実施の確保は重要である」、「条約の普遍化と効果的实施は相互に関係がある」といった一般的な声明や、貿易管理などの制度が整備されていない国に対する国際支援にまつわる声明を繰り返した。イギリスに至っては、8月23日の本会議において、「各締約国の具体的な武器移転について批判すると、これから締約国になる可能性がある国が加盟を避ける可能性があるため、批判すべきではない」旨の見解を述べた。結局、5日間のCSP2の本会議において、締約国による武器移転について批判的な発言をしたのは、「ATTの実施のために支援を提供しようとする国の多くが、武力紛争や死や破壊につながる武器移転を行っている」と述べたザンビア1か国であった。

本会議において、CAは、2015年にサウジアラビアに武器を移転したATT締約国・署名国の名前を挙げて批判する声明を述べた。また、CSP1で採択されたCSPの「手続規則²⁷⁾」の規則5には、NGOが本会議で発言したり見解を文面で提出したりできる旨が記されている。CAは、この規則に基づき対サウジアラビア武器移転に関する2つの文書²⁸⁾を提出したうえで、本会議での声明において、両文書を提出する旨およびCSP2の最終報告書末尾の「会議に提出された文書のリスト」に両文書を含めるよう要請する旨を述べた。

しかし、会議参加国には、NGOによる見解書の提出および最終報告書への記載を阻止しようとする動きもみられた。CSP2開幕前に、CAは上記規則5に基づき見解書を提出する旨をイモへ議長に伝えたが、議長はそのようなことをすべきではないと返答した。議長はCA関係者に対して、「NGOはもう少し辛抱強くなるべきだ」、「ATTは採択から2年程度しか経っておらず、締約国は法整備をしている途中であり、法整備と条約実施を同時に行うことはできないのだから、今はその問題を取り上げる時ではない」との主張を繰り返し、対サウジアラビア武器移転問題を取り上げないようCAに求めた。議長はナイジェリ

ア政府関係者であり、同国はサウジアラビアへの武器移転を行っておらず、当該事案に関するNGOによる行動如何によりナイジェリアが批判を受ける可能性はない。したがって、会議に参加していたNGOは、対サウジアラビア武器移転を行っている（おそらく欧米の）国々が議長に圧力をかけているものと推察していた。

CAは、なおもサウジアラビアへの武器移転に関する文書をCSP2に提出しようとした。しかし、議長は、これら文書は「見解書」ではなく「レポート」に見える（グラフィックを含みデザインが施されている）と述べ、「レポート」は会議場周辺で配布されるべきであり会議に提出されるべきではないと主張し、文書提出を諦めさせようとした。しかし、手続規則上、NGOには見解を文書で提出する権利があり、グラフィックが含まれデザインが施された文書は提出できないとの規則は存在しないため、CAはこれらの文書を提出した。

ところが、これら2つの文書は、8月26日に議長が配布したCSP2の最終報告書案²⁹⁾においては、会議に提出された文書のリストに含まれていなかった。CAは、本会議再開前の時間に、両文書をリストに含めるよう議長に再度要請し、議長は両文書をリストに付け加えたうえで最終版を作成することを本会議において提案した。しかし、アメリカは、「NGOは文書の提出を許可されているが、そのような文書は公式文書ではない」と反論した。CAは、手続規則に基づいて見解書を提出しただけのことであり、これらの文書を会議公式文書として扱うことは求めてはいないと述べた。議長も、CAが手続規則に基づき提出した文書を会議公式文書の項目とは別項目にてリストに加えることは、いかなる規則にも反するものではないと論じた。スウェーデンも、会議公式文書とは別項目にてNGOの見解書をリストに加えることに同意する旨を述べた。アメリカは、それは将来的に（in future）検討すべきことだと複数回にわたり訴えたが、議長は「私はこの件に関してアメリカに合意することはできない」と述べ、CAが提出した見解書を会議公式文書とは別項目にてリストに含めることを提案した。手続規則によれば、ATT締約国ではないアメリカは、会議場で意見を表明する権利はあっても、最終的な意思決定に参加する権利はない。そして、議長の提案に対して、会議場にいた締約国が明示的な反対の意思を示さなかったため、議長はコンセンサスでの合意に至ったと見做した。

以上のように、CSP2においては、条約違反の可能性が指摘された移転についてNGOが文書を提出することや、その文書名をCSP2の最終報告書に記すことを阻止しようとする動きがみられた。しかも、筆者が会議場でインタビューした欧米のNGO関係者のなかには、この動きの中心にいたのは、会議最終日に表立って阻止を試みたアメリカだけでなく、かつてATT交渉を主導したヨーロッパの多くの国々であるとの強い認識が広範にみられた。

しかし、議長および締約国は最終的には公開の場でNGOの動きを抑え込むには至らず、CAの見解書はCSP2の最終報告書のリストに含まれた³⁰⁾。これにより、曖昧で一般的な声明が続いた本会議の傍らで、締約国や署名国による武器移転がNGOによる批判に晒されていた事実が記録に残ることになった。

また、CSP2の最終報告書において公式文書とは別項目にてNGOの見解書をリストに記載する旨が合意されたことにより、締約国会議プロセスでの「前例」が作られた。今後のCSPにおいても、NGOがCSPを通じて各国の武器移転を批判したり是正を求めたりする際の手段として、見解書を提出することが予想される。

4 国連人権理事会（HRC）との関係

（1）HRC決議

CSP2の直前に、ジュネーブに拠点を置くHRCで新たな動きがみられ、論争を呼んだ。2016年6月に開幕したHRC第32会期において、アンゴラ、エクアドル、エルサルバドル、スーダン、ハイチ、パラオ、ペルー、ホンジュラスが、決議案「武器移転の人権への影響」³¹⁾を提案したのである。この決議案は、武器移転が人権を脅かす可能性を憂慮し、全ての国に対して、武器が国際人権法や国際人道法の重大な違反の遂行や助長に使用される可能性が十分に高い場合には武器輸出を控えることを求め、国連人権高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: 以下、OHCHR）に対して、武器移転が人権に与える影響に関する報告書を2017年6月のHRC第35会期において提出するよう要請する内容であった。しかし、イギリス、ドイツ、フランスなどはこの決議に反対した。これらの国は、この問題はATTの枠組みで扱うべきであり、HRCの場で検討すべきではないと述べたり、ATTの人権関連部分を切り取って扱うことは同条約の価値を低減させると主張するなどした。しかし、2016年7月1日に、この決議は賛成32か国、反対5か国、棄権10か国で採択された³²⁾。

この決議の特徴として興味深いのは、これまでATTに消極姿勢を見せてきた国が決議採択を支持した点である。例えば、賛成32か国のうち、決議採択時点でのATT未署名国は14か国（アルジェリア、インド、インドネシア、エクアドル、エチオピア、キューバ、ケニア、中国、ベトナム、ベネズエラ、ボツワナ、ボリビア、モルディブ、ロシア）にのぼる。これに対し、反対5か国（イギリス、オランダ、ドイツ、フランス、ラトビア）は全てATT締約国である。この決議は、ATTに対して消極的であった国の支持のもとで、ATTの効果的実施を通じた人権確保を求める形をとっている点において、極めて新しい事象である。

（２）CSP2での議論と結果

CSP2第1日目の8月22日の本会議で、ペルーとエクアドルは、武器移転が人権にもたらす帰結に関して述べ、先述のHRC決議を紹介した。ペルーは、8月24日にも、この決議に基づきOHCHRが報告書を作成することに鑑み、ATT事務局とOHCHRは密接な調整を維持すべきだと述べた。また、ペルーは、法整備報告書と年次輸出入報告書のなかに、輸出国が国際人道法や国際人権法の違反の著しいリスクの可能性を評価する際に具体的に検討している要素に関する情報を含めるべきだと述べた。同日には、パラグアイも、ATT事務局とOHCHRとの調整を強化すべきだと論じ、メキシコもHRC決議に言及した。

会議最終日午後、議長はCSP2の最終報告書案を配布した³³⁾。そこには、「パラグラフ34」として、輸出国が国際人道法や国際人権法の違反の著しいリスクの可能性評価にあたり検討している要素に関する情報を法整備報告書と年次輸出入報告書のなかに含めるべきだとの提案に留意する旨が記されていた³⁴⁾。また、同パラグラフには、ペルーによる提案に留意し、ATT事務局に対してOHCHRとの密接な調整を要請する旨が記されていた。

これに対して、アメリカ、イギリス、カメルーン、スウェーデン、フランスは、このパラグラフを消去するよう求めた。アメリカ、イギリス、スウェーデン、フランスは、この問題は残念ながらCSP2で議論されなかったため、最終報告書に記述すべきではないと主張した。また、アメリカは、最終報告書において「普遍的ではない組織」（non-universal body：HRCを指した表現）に言及することは問題だと論じ、スウェーデンは、パラグラフ34はATTとは異なる枠組み（HRCを指した表現）に関する複雑な内容を含んでいるため、最終報告書に挿入すべきではないと述べた。議長は、確かにこの問題はCSP2で十分に議論されなかったため、パラグラフ34を消去し、この件については関連するWGで協議することにするのが「良いハウスキーピング」（good housekeeping）であろうと提案した。これを受けてイギリスは、そのような協議には普遍化あるいは実施のWGが適していると述べた。ペルーは、これ以上の要求はしないが、自国はこの問題についてCSP2の冒頭から何度も提案を行い、CSP2を通じて市民社会からの支持も得ていたため、非常に残念であると述べた。結局、最終報告書³⁵⁾には、このパラグラフは盛り込まれなかった。

この問題がCSP2で十分に議論されなかったことは確かである。しかし、ペルーやエクアドルなどはCSP2を通じてこの問題を何度も提起し、彼らの主張がなされた旨を最終報告書に挿入するよう議長に要請していたにもかかわらず、欧米諸国は議論に応じようとしなかった側面もある。また、議長が最終報告書草案を会議最終日の午後に配布したために

パラグラフ34について議論をする時間が不足したともいえる。

2017年6月前後にはHRCの報告書が作成・配布される見込みであり、ペルーやエクアドルなどがCSP3以降に類似の提案を行うことも考えられる。この動きに対してATT締約国や署名国がどのように対応するのか、注視する必要がある。

5 その他

（1）WGの公開の程度

CSP1で採択された手続規則は、締約国はCSPに出席して意思決定に参加する権利を有し、署名国は意思決定に参加する権利はないが全てのCSPに出席可能とした。未署名国や国連・国際機関の関係者、NGO、企業関係者などについても、オブザーバーとして出席し、本会議で発言し、見解を書面で提出することができる旨が記された。

ただし、ATT第17条4（f）は、必要な「補助機関」の設置をCSPで検討するとしており、手続規則には、WGを含めた各補助機関の会合を公開するか否かに関しては、締約国会議で決定ないし各補助機関に決定権を委ねる旨が記され、非公開の会合に「専門家」を招待することもできる旨が追記された。そして、CSP2では、①普遍化、②実施、③報告および透明性に関するWGの設置が決定されたが、これらは手続規則の「補助機関」にあたるため、各WGの公開の程度が争点となった。

まず、①の「普遍化」のWGについては、ファシリテーターを務めたイモヘ議長が、このWGを締約国、署名国、その他の国々、市民社会を含むアクターに公開することをCSP2に先立って提案した³⁶⁾。CSP2中の8月25日に議長が配布した修正案も同様の趣旨であり、この案が本会議で採択された³⁷⁾。

次に、②の「実施」のWGについては、ファシリテーターを務めたコスタリカとフィンランドが、「非公式でオープン・エンドな」場にすることを提案した³⁸⁾。これに対して、イギリスは代替案を提出し、「技術的専門家」によるWGを設置し、そこでの議論は技術的で時として極秘の内容になるであろうから、基本的に公開にしたうえで、その時々の場合を公開するか否かの決定権をWGに与えるべきだと提案した³⁹⁾。また、イギリスは、会合を非公開にする場合にも、「専門家、とりわけ産業界からの専門家」を招待することを可能にすべきだと論じた⁴⁰⁾。加えて、CSP中の8月24日に、イギリスはこのWGの議長を務める用意があると述べた。CAは、イギリス自身が条約違反を指摘されている「実施」問題に関するWGについて、扱う問題の範囲を「技術的」事項に限定したうえで特定の会合を非公開にする可能性を残し、かつ非公開の会合に「産業界からの専門家」（防衛産業関係者など）だけを招いて協議しようとする意図を示唆するものと捉え、この提案を批判

した。また、8月22日にオーストリアは、全てのWGの会合に市民社会が参加できるようにすべきだと主張した。

こうした議論を受けて、8月24日に、ファシリテーターのコスタリカとフィンランドは、「実施」WGを「多様な参加を確保したアド・ホックな」ものとし、WGの継続についてはCSP3で決定することを提案した⁴¹⁾。これに対して、8月25日にニュージーランドとメキシコは、このWGの公開の程度について説明を求め、コスタリカとフィンランドは、最終日の8月26日に修正案を提案した⁴²⁾。それによれば、実施に関しては「アド・ホックでオープン・エンドな」WGを設置し、その会合は公開し、かつ必要があれば専門家の出席を可能にしたうえで、その継続についてはCSP3で決定するものとされた。スウェーデンは、この案はWGの全会合を公開することを意味するのか、それとも締約国の要請に基づき非公開にする余地を残すことを意味するのかについて、コスタリカとフィンランドに補足説明を求めた。両国は、WGの全会合をオープン・エンドで公開することを意味すると回答し、この案が本会議で採択された。

最後に、③の「報告および透明性」WGについては、ファシリテーターを務めたスウェーデンが、基本的に締約国、署名国およびオブザーバーに公開したうえで、締約国の要請に基づき特定のセッションあるいはセッションの一部を非公開にすることや、そのような非公開の会合に専門家を招待することを可能にすることを提案した⁴³⁾。スウェーデンはCSP2中の8月26日にも同様の提案を行い⁴⁴⁾、これが本会議で採択された。

（2）信託基金、条約事務局長・CSP3の議長など

ATT第16条には、締約国は法的・行政的支援や財政的支援を含めた国際支援を要請することができることとされ、締約国により「信託基金」(voluntary trust fund、以下VTF)を設立し締約国の条約実施を支援する旨が記されている。CSP2に向けては、VTFの設置に関する論点についてドイツがファシリテーターを務めた。主な争点は、①VTFで各国の支援要請を審査する「選抜委員会」のメンバー国、および②支援要請資格を有する国の条件であった。

①については、8月23日にアルゼンチン、エルサルバドル、ガーナ、グアテマラ、コトジボワール、ニュージーランド、ブラジル、メキシコが、選抜委員会は援助国と被援助国の双方により構成されるべきだと主張し、モーリシャスは、地理的バランスがとれた構成にすべきだと述べた。ニュージーランドは、選抜委員会のメンバーを15か国以内にするべきだと論じた。

②については、8月23日にパラオが、国際支援は署名国が締約国になり条約を実施する

際に重要な要素であると述べ、8月25日にはハイチが、署名国およびその他の国もVTFを利用できるようにすべきだと論じた。その一方で、8月23日にアメリカとイギリスは、ATT第15条で信託基金は締約国への支援に充てると記されているため、締約国のみが信託基金を利用すべきだと主張した。これに対して、同日にスウェーデンは、確かにATT第15条において信託基金は締約国を支援するものとして位置付けられているが、それは信託基金を用いて締約国以外の国を支援することを妨げるものではないと論じた。

8月24日に、VTFの付託事項（terms of reference、以下TOR）が合意された⁴⁵⁾。この文書には、VTFに資金を拠出する国を含む幅広い国が選抜委員会に参加することを確保し、その任期は2年間（再任可能）とすることが記された。そして、CSP2において選抜委員会を地理的バランスのとれた構成にする必要性が指摘された旨や、これについて2年後に再検討する旨が脚注に記された。また、ATTの実施にあたり支援が必要な全締約国に加えて、ATTの締約国になる明確な政治的コミットメントを示した署名国およびその他の国がATTの実施のために支援が必要な場合には、VTFの支援を要請できる旨も盛り込まれた。

また、2015年のCSP1においては、南アフリカ政府関係者のドミサニ・ドラドラ（Dumisani Dladla）を条約事務局の暫定的な事務局長に選出し、彼の任期を2015年12月1日から2016年のCSP2までとしたうえで、CSP2においてメリット（個人の資質）に基づき長期的な事務局長を選出することが決定された。これについて、CSP2中の8月25日に、ドラドラを長期的な事務局長に選出することが合意された。

加えて、CSP2においては、CSP3の議長も検討され、8月26日にフィンランド政府関係者のクラウス・コルホネン（Klaus Korhonen）が選出された。オーストラリア、グアテマラ、シェラレオネ、ブルガリアが副議長を務めることや、うちグアテマラについては、ATTが自国に対して効力を生ずる2016年10月10日に副議長に就任し、それまではコスタリカが副議長を代行することも決定された。同時に、2017年度の条約事務局予算およびCSP予算も合意された。

6 おわりに

CSP2において、会議参加国は、論争が多い事項について議論を行うこと自体を概して避けた。問題を多く含んでいた報告書様式の内容についてはほぼ全く議論がなされず、修正も施されなかった。ザンビアを除けば、締約国・署名国による実際の武器移転を問題視する発言をする国はみられなかった。CSP2の参加国のなかには、NGOが対サウジアラビア武器移転問題を本会議で扱ったり見解書で提出したりすることを阻止しようとする動きすらみられた。他方で、最終的にはNGOの見解書は提出され、会議の記録に残された。

イギリスは、条約実施に関するWGが扱う問題の範囲を「技術的」な事項に限定し、非公開にする可能性を残し、かつ非公開の会合に防衛産業関係者を招いて協議することを可能にする趣旨の提案を行ったが、この提案は他のCSP2参加国による幅広い支持を得られなかった。

CSP3およびそれ以降も、報告書様式や報告書の提出率の問題、個別の武器移転の是非に関する問題などは、引き続き争点になるであろう。とりわけ、2017年5月31日現在もサウジアラビア連合軍によるイエメンでの空爆等が続く状況に鑑みれば、ATT締約国や署名国による対サウジアラビア武器移転は、今後もNGOや国際法学者らによる批判の対象になるだろう。なお、イギリスでは先述の高等法院の決定に基づき2017年2月に司法審査が行われ、近日中に対サウジ武器移転の合法性に関する判断が下される見込みである。

また、2016年6月のHRCや9月のCSP2においては、それまでATTに消極姿勢をとっていた国々が主導して、HRCの場でATTの効果的実施を通じた人権の確保を求めたり、輸出国が国際人道法や国際人権法の違反の著しいリスクの可能性を評価する際に具体的などのような要素を審査しているのかに関する説明を求めたりする動きが見られた。ATTにおいて採用された規制アプローチ、すなわち、「国際人権法の重大な違反の遂行や助長に使用されるリスクが著しい場合は移転しない」といった移転許可基準に照らし合わせて輸出国政府が武器輸出の可否を判断するアプローチは、その判断が輸出国政府の主観や政治的・軍事的・経済的利益に左右されるなどして、結果として差別的に作用する（輸出国との関係が良好でない特定の輸入国だけが武器を入手できない状況が生じるなど、一部の国に不利に機能する）可能性をはらんでいる。HRCにおける一連の動きは、移転許可基準に照らし合わせて判断するアプローチに内包される「差別」問題を何らかの形で「是正」する可能性があるのか、あるいは、サウジアラビアなどに武器を移転する国々を非難する動きが高まるなかで生じた短期的現象に留まるのか。今後の展開に注視しつつ考察する必要がある。

注

- 1) UN Doc. A/67/L.58. The Arms Trade Treaty.
- 2) 参加者の詳細は次の文書を参照。ATT/CSP2/2016/4/Rev.2. List of Participants.
- 3) 榎本（2016b）。
- 4) 本稿におけるATTの日本語訳にあたっては、外務省（2014）の仮訳を参照している。
- 5) ATT/CSP1/2015/WP.4/Rev.2. The Arms Trade Treaty: Provisional Template.
- 6) 榎本（2016b）。
- 7) 1992年に設立され、重兵器を中心とする7カテゴリーの通常兵器について、報告年前年の移転数や移

転相手国等の情報を各国が国連事務局に自発的に報告する制度である。

- 8) 国連軍備登録制度およびATTの規制対象兵器については、榎本（2015）第4章および榎本（2016a）を参照。
- 9) Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
- 10) International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons.
- 11) ATT/CSP2/2016/EM/WP.2/Rev.1. Further Work on Reporting Template.
- 12) ATT/CSP2/2016/WP.6. Report of the ATT Working Group on Reporting Templates to the Second Conference of States Parties.
- 13) ATT/CSP2/2016/WP.6/Rev.1. Report of the ATT Working Group on Reporting Templates to the Second Conference of States Parties.
- 14) Al Jazeera (2015).
- 15) MacAskill (2016).
- 16) Ki-moon (2016).
- 17) P8_TA-PROV(2016)0066. Humanitarian Situation in Yemen: European Parliament Resolution of 25 February 2016 on the Humanitarian Situation in Yemen 2016/2515 (RSP).
- 18) ATT Monitor (2016).
- 19) ATT Monitor (2016).
- 20) Sands, Clapham and Ghrálaigh (2015).
- 21) European Union Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008: Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment.
- 22) 2016年7月の同省廃止及び所轄変更以降は国際貿易省の大臣。
- 23) Stone (2016).
- 24) Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, E/C.12/GBR/CO/6, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 14 July 2016.
- 25) Arms Trade Treaty Second Conference of States Parties Extraordinary Meeting, Geneva, Switzerland, 29 February, 2016.
- 26) UN Office for the High Commissioner of Human Rights (2016).
- 27) ATT/CSP1/CONF/1. Rules of Procedure: Arms Trade Treaty.
- 28) Case Study Saudi Arabia; Update to the Case Study.
- 29) ATT/CSP2/2016/WP.12. Draft Final Report.
- 30) ATT/CSP2/2016/5. Final Report.
- 31) A/HRC/32/L.14. Impact of Arms Transfers on Human Rights.
- 32) A/71/53. Report of the Human Rights Council.
- 33) ATT/CSP2/2016/WP.12. Draft Final Report.
- 34) ATT/CSP2/2016/WP.12. Draft Final Report, para. 34.
- 35) ATT/CSP2/2016/5. Final Report.

- 36) ATT/CSP2/2016/WP.4. Promotion of Arms Trade Treaty Universalization.
- 37) ATT/CSP2/2016/WP.4/Rev.1. Promotion of Arms Trade Treaty Universalization.
- 38) ATT/CSP2/2016/WP.2. Guidance for Discussion.
- 39) ATT/CSP2/2016/OP.1. Working Paper to Consider the Establishment on a Working Group on ‘National Implementation’.
- 40) ATT/CSP2/2016/OP.1. Working Paper to Consider the Establishment on a Working Group on ‘National Implementation’.
- 41) ATT/CSP2/2016/WP.10. Text Proposal on Implementation for a Final Report of the CSP2 to be Considered under the Agenda Item 11.
- 42) ATT/CSP2/2016/WP.10/Rev.1. Text Proposal on Implementation for a Final Report of the CSP2 to be Considered under the Agenda Item 11.
- 43) ATT/CSP2/2016/ OP.2. Working Paper on the Establishment of a Working Group on Reporting and Transparency.
- 44) ATT/CSP2/2016/WP.11. Working Paper on the Establishment of a Working Group on Reporting and Transparency.
- 45) ATT/CSP2/2016/WP.3/Rev.1. Revised Draft of 24 August 2016: Terms of Reference for the ATT Voluntary Trust Fund.

文献リスト

- 榎本珠良 [2015] 『冷戦終結後の開発・安全保障言説における人間像—小型武器規制・通常兵器移転規制の事例から—』（東京大学大学院総合文化研究科博士論文）。
- 榎本珠良 [2016a] 「武器移転規制と秩序構想—武器貿易条約（ATT）の実施における課題から—」『国際武器移転史』1。
- 榎本珠良 [2016b] 「2016年8月の武器貿易条約（ATT）第2回締約国会議に向けて—第1回締約国会議およびその後の論点—」『国際武器移転史』2。
- 外務省 [2014] 「武器貿易条約」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000029746.pdf>>（2017年5月31日アクセス）
- Al Jazeera* [2015] Saudi warplanes bomb Houthi positions in Yemen, 26 March 2015.
<<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2015/03/saudi-ambassador-announces-military-operation-yemen-150325234138956.html>>（2016年5月31日アクセス）
- ATT Monitor [2016] *Update to "Dealing in Double Standards"*
<<http://armstreatorymonitor.org/en/wp-content/uploads/2016/09/ATT-Monitor-Case-Study-2-Update-120916.pdf>>（2016年5月31日アクセス）
- Ki-moon, Ban [2016] *Statement: Secretary-General's Address at Event Co-organized by the United Nations Association of the United Kingdom and Chatham House, London, United Kingdom, 5 February 2016.*
<<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=9440>>（2017年5月31日アクセス）
- MacAskill, Ewen [2016] “UN Report Into Saudi-led Strikes in Yemen Raises Questions over UK Role,” *The Guardian*, 27 January 2016.
<<http://www.theguardian.com/world/2016/jan/27/un-report-into-saudi-led-strikes-in-yemen-raises-questions-over-uk-role>>（2017年5月31日アクセス）

Sands, Philippe, & Clapham, Andrew & Ghrálaigh, Blinne Ní [2015] *Legal Opinion: The Lawfulness of the Authorisation by the United Kingdom of Weapons and Related Items for Export to Saudi Arabia in the Context of Saudi Arabia's Military Intervention in Yemen*.

Stone, Jon [2016] High Court Grants Legal Challenge against British Arms Sales to Saudi Arabia, *Independent*, 1 July, 2016.

<<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/high-court-grants-legal-challenge-against-british-arms-sales-to-saudi-arabia-a7113196.html>>（2017年5月31日アクセス）

UN Office for the High Commissioner of Human Rights (2016) *Zeid Urges Accountability for Violations in Yemen*, 25 August 2016.

**In preparation for the Third Conference of States Parties to the
Arms Trade Treaty:
Key issues at the Second Conference of States Parties and thereafter**

Tamara Enomoto

Research Fellow, Organization for the Strategic Coordination of
Research and Intellectual Properties, Meiji University

Since the 1990s onwards, there has been a proliferation of initiatives to agree to regional and 'global' instruments establishing common criteria for assessing arms transfer licenses. After a series of negotiations, the efforts culminated on 2 April 2013 with the adoption of the Arms Trade Treaty (ATT) at the United Nations General Assembly. The First Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty (CSP1) was held in Mexico in August 2015, the Second Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty (CSP2) was held in Switzerland in August 2016, and the Third Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty (CSP3) is scheduled to be held in Switzerland in September 2017.

While research abounds on the negotiation processes of conventional arms control agreements that have taken place since the 1990s and the roles of governmental and non-governmental actors in these negotiations, there is a striking absence of research on the implications of post-adoption processes and the roles of the wide range of actors in these processes. However, issues such as the rules of procedure for the Conference of States Parties (CSP), reporting mechanisms, and states parties' interpretation and implementation of the treaty have come under heated debate during the treaty's post-adoption processes, precisely because these issues seem to affect the treaty's transparency and effectiveness.

This article seeks to analyse the key issues at the CSP2 and thereafter, including reporting mechanisms, possible violations of the treaty by States Parties and signatory states, the relationship between the ATT and the Human Rights Council (HRC), mandates and openness of subsidiary bodies of the CSP, and membership and roles of the voluntary trust fund (VTF). Through tracing the policy debates over the key issues, it also tries to indicate potential areas of major disputes at the CSP3. As one of the participants of the CSP process of the ATT, the author hopes to record this historic moment and to provide the basis for policy debates ahead of the upcoming CSP3 as well as for the future research on, and evaluation of, this process.