

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—

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 手続規則
 - (1) 意思決定方法
 - (2) 締約国以外のアクターの参加レベル
 - 3 条約事務局の機能や CSP・条約事務局の予算など
 - (1) 条約事務局の機能・場所など
 - (2) 各国の費用分担
 - (3) 未決定事項に関する 2016 年 2 月特別会合
 - 4 報告書
 - (1) ATT における報告義務
 - (2) 報告書の公開問題
 - (3) 報告する措置や武器等
 - (4) 報告書提出状況と今後の課題
 - 5 新たな争点：対サウジアラビア武器輸出問題
 - 6 おわりに
- 注
- 文献リスト

1 はじめに

1990 年代以降、通常兵器は国連などの場で「事実上の大量破壊兵器」とも呼ばれ、紛争下での不正使用による甚大な被害や持続可能な開発への悪影響などが問題視され、規制合意の形成が進展した。とりわけ、通常兵器の国際移転に関しては、自国からの武器輸出が国際人道法・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輸出を許可した政府の行為が非難され、2006 年、2008 年および 2009 年の国連総会決議¹⁾に基づき、武器貿易条約（Arms Trade Treaty、以下 ATT）交渉が行われた。そして、2013 年 4 月 2 日に国連総会で採択された ATT には²⁾、締約国が、条約の規制対象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ような「著し

いリスク」があると判断した場合には、その締約国は輸出を許可してはならない旨が盛り込まれた。

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）が開催された³⁾。2016年3月31日現在の批准国数は82か国であり⁴⁾、2016年8月22-26日にはスイスで第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）プロセスにおける現在の主要な争点を明らかにすることにある。1990年代以降の軍備管理・軍縮分野の条約に関する先行研究では、条約形成過程における政府・非政府のアクターの役割や合意された条約内容に関して、多くの詳細な分析がなされてきた。その一方で、条約採択後の合意形成過程の詳細や諸アクターの役割、合意内容による影響については、情報や研究が比較的少ない。しかし、ATTのCSPプロセスを通じて検討されてきた、CSPの意思決定方法や条約事務局の機能、各国が提出する報告書などの問題は、条約の「実効性」や武器輸出入の透明性確保に影響するものだと捉えられ、大きな争点になっている。

筆者は個人のコンサルタントとして非政府組織（Non-governmental Organization、以下NGO）と契約のうえ、NGO関係者としてCSP1にオブザーバー参加した。このプロセスに参加している者として、本稿においてこれまでのCSPプロセスの経緯や論点を整理し公表することにより、CSP2に向けた議論に貢献すると同時に、このプロセスに関する考察の一助となれば幸いである。なお、本稿における分析や見解は筆者個人に属し、筆者が契約関係にあるNGOあるいは当該団体が加盟している国際キャンペーン「コントロール・アームズ」の分析や見解を示すものではない。

次節以降では、まず、CSP1の主要な争点を、①手続規則、②条約事務局の機能や予算、③報告書の3つに分類したうえで、各争点に関してCSP1で何が決定され、何が未決定に終わったのかを述べる。そして、CSP1での未決定事項に関するその後の議論や各国の行動を概説するとともに、CSP2に向けた課題を紹介する。

2 手続規則

ATT第17条は、「CSPは、第18条の規定により設置される暫定事務局によりこの条約の効力発生の1年以内に招集される」としたうえで、CSP1においてコンセンサスにより手続規則を採択することを定めている⁵⁾。手続規則は、毎年開催されるCSPにおける交渉の前提条件を規定するものであり、とりわけCSPでの意思決定方法と締約国以外の

アクターの参加レベルは大きな争点となった。以下では、それぞれについて説明する。

（１）意思決定方法

意思決定方法に関しては、大きく分けて①手続的事項の決定方法と、②実質的事項の決定方法が検討された。具体的には、第 1 に、①と②の双方について、(A) コンセンサスによる意思決定にする、(B) 表決で決定する、(C) コンセンサスでの決定を目指すが高意の見込みがない時には表決で決定する、という 3 つの選択肢が提起された。また、(B) と (C) の場合については、過半数での表決にするか、3 分の 2 の多数での表決にするかといった争点もあった。さらに、(C) の場合に関しては、コンセンサスが得られる見通しがない場合に、表決で決定を試みるまでに一定の時間を設けるか（設けるとしたら何時間か）についても検討された。加えて、これらの意思決定に参加する主体は締約国のみか、アメリカのように署名したが批准していない国（以下、署名国）や、中国やロシアのように署名も批准もしていない国（以下、未署名国）も意思決定に参加できるようにするか、という論点もあった。例えば、アメリカは、締約国だけでなく署名国も意思決定に参加できるようにしたうえで (A) のコンセンサスで意思決定すべきだと主張した。しかし、これは、アメリカ 1 か国が反対すれば意思決定を阻止できることを意味したため、アイルランドや南アフリカをはじめとする多くの国および「コントロール・アームズ」はこの主張に反対した。また、日本やフランスは、コンセンサスの見通しがない時に、表決で決定を試みるまでに一定の時間を設けることを支持した。しかし、アイルランド、イギリス、グアテマラ、コスタリカ、ジャマイカ、スイス、デンマーク、トリニダード・トバゴ、南アフリカ、ノルウェーや「コントロール・アームズ」の多くのメンバーは、CSP の最終日に意思決定を延期した場合は決定を次の CSP まで延期することを意味しかねないことや、類似の延期措置が手続規則に盛り込まれた他の会議では最初から「コンセンサス」で決定できる内容の合意が形成されがちであることなどを指摘して、懸念を表明した。

CSP1 前の 8 月 5 日に作成された手続規則草案⁶⁾は、①の実質的事項についてはコンセンサスでの意思決定を目指し、そのための最後の手段として、会議議長は、会議の閉幕までに意思決定を行うことができる場合に限り最長 24 時間の延期を検討し、どうしてもコンセンサスで決定できない時は、出席し表決に参加する締約国の 3 分の 2 の多数の賛成により決定するものとした。また、②の手続的事項については、コンセンサスでの意思決定を目指し、それができない場合は、主席し表決に参加する締約国の過半数の賛成により決定するものとした。そして、これらの決定に関わるのは締約国のみとした。CSP1 中の 8 月 25 日に採択された手続規則⁷⁾にも、同様の意思決定方法が盛り込まれた。

（2）締約国以外のアクターの参加レベル

締約国以外のアクターの参加レベルに関しては、CSP1に向けた協議過程において、ウルグアイやニュージーランド、南アフリカをはじめ、CSPの全ての会合を公開し全てのアクターの参加を許可すべきだと主張する国もあれば、アメリカやイギリス、イタリア、オーストラリア、日本、フランスのように、CSPの一部の会合を非公式（基本的には政府関係者しか参加できず、そこで議論された内容や共有された情報は公開されない）にすべきだと訴える国もあった。また、締約国以外のアクター（署名国や未署名国、国連機関、NGO、企業関係者など）の発言機会の程度も、会議での議論に影響を与えるため、争点となった。具体的には、締約国以外のアクターが締約国と同様にCSPの本会議等で発言することを認めるか、あるいは、本会議等で締約国による発言が全て終わった後に締約国以外のアクターに発言機会を与えるか、といった点で各国・アクターの見解が分かれた。

加えて、NGOの参加については、ATTを支持する（ATTの目的や趣旨に合致する活動を行う）NGOのみが参加できる形にするか、あるいはATTを批判する全米ライフル協会（National Rifle Association、以下NRA）なども参加できるようにするか、といった論点もあった。これについて、コスタリカやトリニダード・トバゴ、ニュージーランド、レソトおよび「コントロール・アームズ」は、ATTの目的や趣旨に合致する活動を行うNGOに参加資格を限定すべきだと主張した。その一方で、アメリカやアルゼンチン、欧州連合（European Union、以下EU）諸国、グアテマラはNRAなどの参加も可能にすべきだと論じた。また、NGOや企業関係者などがCSPに参加申請する際の単位は「市民社会や産業界のコアリション」ごとにすべきか団体ごとにすべきか、参加申請は初回参加時のみ行うべきか会議の度に行うべきか、なども論点となった。

CSP1前の8月5日に作成された手続規則草案⁸⁾は、締約国は全ての会合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会合に出席可能とした。また、未署名国や国連・国際機関の関係者はオブザーバーとしてCSPに出席して本会議で発言することが可能とされた。NGOや企業関係者などについては、「NGOの国際コアリションや産業界を代表するアソシエーション」および「NGOを含む市民社会の代表や産業界の代表」が会議の度に参加申請してオブザーバーとして出席し、本会議で発言できる旨が記された。NGOの参加資格に関しては、「コントロール・アームズ」が主張していたような条件は設けられなかった。そして、本会議中の発言権に関しては、締約国や署名国の発言が全て終わった後にオブザーバーが発言する順番になっていた。ただし、この手続規則草案においては、CSPの本会議は公開され、オブザーバーも出席できる形になったものの、「特別会合」を開催する可能性が記され、これにオ

ブザーバーの国や団体が参加できるか否かについては明確に記されなかった。以上の内容は、CSP1中の8月25日に採択された手続規則⁹⁾においても踏襲された。

3 条約事務局の機能や CSP・条約事務局の予算など

ATT 第17条は、CSPが同会議のための財政規則および同会議が設置する補助機関の予算を規律し、財政規則並びに事務局の任務遂行を規律する財政規定を採択することとしている。また、第18条には、締約国が条約を効果的に実施することを援助するため、事務局を設置し、事務局には適切な人数の職員を配置する旨が記されている。そして、第18条は、事務局が次の項目に関して任務を遂行するとしている。①この条約により義務付けられる報告を受領し、閲覧に供し、および配布すること、②国内の連絡先一覧表を保持し、締約国の利用に供すること、③条約の実施のための援助の提案および要請を結びつけることを容易にし、並びに要請された国際協力を促進すること、④CSPの活動を容易にすること（この条約に基づく会合のための準備および必要な役務の提供を含む）、⑤CSPが決定する他の任務を遂行すること。本節では、こうした事項に関する論点を解説する。

（1）条約事務局の機能・場所など

まず、上述のように、ATT 第18条には、CSPにおいて条約事務局の「他の任務」を決定できる旨が記されている。そして、CSP1に向けた協議のなかで、カリブ共同体諸国やグアテマラなどは、未批准国の批准を促したり各国が提出する報告書の内容を精査・検討したりといった任務を条約事務局に与えることにより、条約の普遍性（批准国の増加）や「実効性」を確保すべきだと主張した。しかし、イギリスやオーストラリア、スウェーデン、日本、フランス、ルーマニアなどは、条約事務局は条約に関する手続きやCSPのロジスティクスなどの最低限の役割を担う組織にすべきだと主張した。

CSP1前の8月12日に作成された条約事務局の機能に関する合意草案¹⁰⁾は、条約事務局の役割について、CSPなどの会議をスムーズに運営することや、締約国間等の連絡を容易にすること、ATT関連会議の記録や文書を保管すること、ATTおよび条約事務局に関するウェブサイトを作成することなど、最低限の項目が記されているのみであった。CSP1中の8月25日に配布された草案¹¹⁾および翌26日に採択された修正案¹²⁾においても同様であった。

次に、事務局の場所に関しては、CSP1前の協議を通じて、オーストリア（ウィーン）、スイス（ジュネーブ）、トリニダード・トバゴ（ポートオブスペイン）が立候補し、それ

それが設置場所や予算（事務局の人数・各自の給与額・国内外出張費・その他の経費など）に関する計画書を提出した。そして、アルゼンチン、アンティグア・バーブーダ、オランダ、カリブ共同体諸国、スペイン、チリ、ニュージーランド、ベリーズ、ペルーなどは、ポルトガルを支持した。他方で、多くのヨーロッパ諸国は、「多国間交渉の場として確立された場が良い」、「全ての国の軍縮関係の担当者にとってアクセスが容易な場所が望ましい」など、暗にジュネーブを支持する趣旨の主張をした。

CSP1 中の 8 月 26 日の本会議において、2 度の投票の結果、条約事務局はジュネーブに設置することが決定された。なお、その前日に採択された手続規則においては、今後の CSP について、他国が開催国になることをオファーし、かつその国での開催が決定されない限りは、事務局設置国で開催することになっていた。そして、他に CSP2 の開催をオファーする国が存在しなかったため、CSP2 はジュネーブで開催されることになった。

また、条約事務局の事務局長については、イギリス政府関係者のガイ・ポラード（Guy Pollard）、スウェーデン政府関係者のポール・ベイジャー（Paul Beijer）、南アフリカ政府関係者のドミサニ・ドラドラ（Dumisani Dladla）の 3 人が候補になり、8 月 27 日の本会議において、ドミサニが選出された。ただし、彼の任期は 2015 年 12 月 1 日から 2016 年の CSP2 までとされ、CSP2 ではメリット（個人の資質）に基づいて長期的な事務局長が選出されることになった。また、8 月 27 日の本会議では CSP2 の議長も検討され、ナイジェリア政府関係者のエマニュエル・イモヘ（Emmanuel Imohe）が議長に選出された。

（2）各国の費用分担

CSP1 に向けては、条約事務局の運営や CSP 等の会議開催費用の分担方法も争点となった。まず、締約国が費用を分担する際の分担割合の算出方法について検討がなされた。多くの国は、国連加盟国が支払う国連分担金の比率（分担率）の算出方法に倣う形で、各締約国が支払い能力に応じて分担する方法を支持した。ただし、アメリカや日本は、支払能力が低い国も一定以上の額を分担すべきであり、全体予算のうち 1 か国が分担する額の割合に上限を設けるべきだと主張した。そして、上限を設けることを支持した国のうち、シンガポールやペルー、ポルトガルをはじめとする多くの国が 22%（国連分担金の上限と同じ）という数字を支持したのに対して、日本は 12%にすべきだと主張した。また、署名国や未署名国が CSP 等に参加する場合の費用分担方法も検討された。加えて、アメリカとイギリス、フィンランド、フランスは、CSP に参加する NGO から 1 団体あたり 500 米ドルを徴収すべきと主張した。これらの論点に対して、エルサルバドル、グアテマ

ラ、コスタリカ、スウェーデン、ペルー、リヒテンシュタインおよび「コントロール・アームズ」は、各国の分担金に最低額や上限を設けるべきではないと主張した。また、アイルランド、オーストリア、グアテマラ、スイス、スウェーデン、タイ、デンマーク、ノルウェー、ナイジェリア、ニュージーランド、南アフリカ、モザンビーク、レソト、カリブ地域の国々および「コントロール・アームズ」は、NGO から参加費を徴収すべきではないと主張した。

CSP1 前の 8 月 12 日に作成された、資金に関する規則の草案¹³⁾においては、まず、締約国は、CSP 等の会議開催費用を分担し、各国の分担額は国連分担金の算出方法に倣う形で算出することとされた。ただし、支払能力が低い国の分担に関する箇所には、「締約国は最低限でも 100 米ドルを支払う」との文言が括弧で囲まれる形で記載され、支払能力が高い国の分担割合に関しては、上限を設けることにしたうえで「22%」と「12%」という数字が双方とも括弧付きで併記されるなど、さらなる検討を要することが示されていた。

次に、同草案において、署名国や未署名国は、CSP 等の会議に参加する場合にその会議の開催費用を分担し、各国の分担額は国連分担金の算出方法に倣う形で算出することになっていた。ただし、支払い能力が低い国の分担額および支払い能力が高い国の分担割合の上限については、上記の締約国に関する記述と同様に、検討を要することが示されていた。なお、この草案には、CSP に参加する NGO から参加費を徴収する旨は盛り込まれなかった。

また、同草案においては、条約事務局の運営に関わる費用は締約国のみが分担し（署名国や未署名国は分担しない）、各国の分担額は国連分担金の算出方法に倣って算出するものとされた。ただし、ここでも、支払い能力が低い国の分担額および支払い能力が高い国の分担割合の上限については、上記の締約国に関する記述と同様に検討を要することが記されていた。

CSP1 中の 8 月 25 日に配布され翌 26 日に採択された修正案¹⁴⁾は、基本的に 8 月 12 日の草案に基づきつつ、12 日の草案における未決定事項に決着をつけた。つまり、締約国による会議費用分担、署名国や未署名国の会議費用分担、締約国による事務局費用分担の 3 項目について、支払い能力が低い国は最低 100 米ドルを支払い、支払い能力が高い国の分担割合の上限は 22%とすることで合意に至った。

なお、8 月 12 日の資金に関する規則の草案¹⁵⁾においては、CSP の初日から数えて 2 か月前までに CSP 開催費用の 80%が集まらない場合に、会議議長が締約国に会議開催の延期を助言することができると記されていた。これについて、「コントロール・アームズ」

は、このような文言は挿入すべきではなく、各国の分担金支払いを促して開催資金を集める方法を検討すべきだと主張した。CSP1 中の 8 月 25 日に配布され翌 26 日に採択された修正案¹⁶⁾からは、この延期措置は削除された。

（3）未決定事項に関する 2016 年 2 月特別会合

CSP1 においては、条約事務局および CSP の 2016 年度予算についても検討がなされた。しかし、CSP1 の後半になっても、職員の出張費等の細目に関して異論が示されたり、職員数 3 名を前提にした予算案に対してイギリスや日本が 2 名に削減するよう求めるなど議論が続き、CSP1 で完全な合意に至ることは困難な状況であった。結局、最終日の 8 月 27 日に、条約事務局の構成や CSP および条約事務局の 2016 年度予算等については、2016 年に特別会合を開催して検討する旨が記入された暫定予算が合意され¹⁷⁾、同時にこの特別会合のアジェンダも合意された¹⁸⁾。

その後、2016 年 2 月 29 日にジュネーブで特別会合が開催された。この会合において、職員数 3 名を前提にした 2016 年度の条約事務局予算および CSP 予算の修正案が検討され、採択された¹⁹⁾。同時に、条約事務局の設置場所や運営方法に関する詳細な事項についても一定の合意がなされた²⁰⁾。

4 報告書

CSP1 においてとりわけ論争を呼んだのが、各国の国内法制に関する報告書（以下、法制度報告書）や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（様式）の問題であった。CSP1 に向けた協議を通じては、スウェーデンが報告書様式に関する取り纏めを担うことになり、スウェーデン政府関係者が何度か草案を提示したが、論争が続いた。そして、CSP1 において正式な報告書様式は採択されず、CSP2 に向けて検討を続けることが合意された。しかし、正式な様式が合意されなかったことにより、後述のように新たな課題が発生した。本節では、ATT に記されている報告義務を説明したうえで、3 つの主要な争点をそれぞれ解説し、今後の課題や争点を述べる。

なお、報告書様式のありかたは条約の透明性を左右するために大きな争点となったが、この問題に関する CSP1 前および CSP1 中の協議自体が非常に不透明であった。例えば、報告書様式草案に関する意見交換は、取り纏め役のスウェーデン政府関係者と各国政府関係者の間で個別の E メールで行われることが多く、その際の連絡内容は他の国々や NGO には公開されなかった。スウェーデン政府関係者は、協議の過程で新草案を作成して配布する際に、前の草案から修正された箇所について修正理由を全く説明しなかったり、

あるいは「以前の文言に対して居心地の悪さを表明する国があったため」などと国名を特定せずに説明したりした。また、スウェーデン政府関係者が草案を配布した直後に予告なく新たな草案を配布する場面がみられるなど、プロセス全体が混乱する傾向にあった。したがって、多くの政府関係者や NGO は、協議の状況や草案の修正理由などに関する断片的な情報しか入手できない状況で交渉に臨むことになった。以下では、筆者に入手可能な限りの情報をもとに論点を解説する。

（１）ATT における報告義務

まず、ATT 第 13 条 1 は、法制度報告書について、次のように記している。

締約国は、第 22 条の規程に従いこの条約が自国について効力を生じた後 1 年以内に、この条約の実施のためにとられた措置（国内法、国内的な管理リスト並びに他の規則および行政措置を含む）について、事務局に最初の報告を提出する。締約国は、適切な場合には、この条約の実施のためにとられた新たな措置について事務局に報告する。これらの報告は、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。

これにより、ATT の発効日である 2014 年 12 月 24 日の 90 日前の同年 9 月 25 日までに批准等の手続きをした国については、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した国に対しては、その日から 90 日後に条約の効力が発生し、その 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、各国の年次輸出入報告書について、次のように定めている。

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（国際連合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の安全保障に関する情報を含めないことができる。

以上のように、ATT 締約国には法制度報告書と年次輸出入報告書を提出する義務があ

るものの、上記条項には、それぞれの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、CSP1に向けて報告書様式の作成が試みられたのである。なお、第13条3の「毎年5月31日までに、（中略）前暦年における（中略）輸出および輸入に関する報告を事務局に提出する」との文言については、CSP1に向けた協議を通じて解釈が試みられた。ニュージーランドやモンテネグロは、この文言について、条約発効（2014年12月24日）後の2015年5月31日に最初の年次輸出入報告書を提出するものと解釈すべきだと主張した。しかし、その場合、「前暦年」とは発効日から2014年12月31日までを指すため、締約国はこの約1週間の間に許可されたまたは実際の輸出および輸入について報告書を提出することになる。これに対して、アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、スイス、スウェーデン、日本、ノルウェーをはじめとする大多数の協議参加国は、そのような報告には意義がないと主張するなどした。最終的には、2015年2月23-24日にトリニダード・トバゴのポートオブスペインで開催された準備会合において、第13条3に記されている最初の年次輸出入報告書の提出期限とは2016年5月31日を意味し、この報告書で「前暦年」すなわち2015年1月1日から同年12月31日までの輸出入を報告するものと解釈する旨が合意され、この前提のもとで年次輸出入報告書の草案が検討された。

（2）報告書の公開問題

報告書をめぐってとりわけ論争が続いたのが、法制度報告書と年次輸出入報告書を公開するか否かであった。上述のように、ATTの第13条1および3は、これらの報告書を「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。この表現に関しては、2013年3月のATT最終交渉会議の最終盤に作成された最後の草案の段階で、“shall be made available”の後にカンマが入った。このカンマの意味については、最終交渉会議の会議場にいた多くの関係者のなかで、報告書を締約国だけでなく一般に閲覧可能にすることを意味するとの解釈が広く共有されていたものの、曖昧さが残る表現であった。CSP1に向けた協議のなかで、アイルランドは、全ての報告書を公開すべきだと主張した。その一方で、コスタリカ、オランダ、スイス、デンマークなどは、各締約国が一般公開の可否を選択できるようにすることを支持した。

CSP1前の8月12日に作成された報告書様式草案（以下、8/12様式草案）²¹⁾では、法制度報告書と年次輸出入報告書について、各締約国が一般公開の可否を選択できるチェック・ボックスが設けられていた。これは、締約国はそれぞれの報告書を公開しなく

てもよいことを意味した。CSP1中、アイスランド、エルサルバドル、オランダ、コスタリカ、チリ、デンマーク、ハンガリー、ブラジル、ペルー、ポーランド、リヒテンシュタイン、ルクセンブルクは一般公開を要求した。「コントロール・アームズ」も一般公開を強く求める活動を展開した。しかし、CSP1中の8月26日に配布された報告書様式草案（以下、8/26様式草案）²²⁾および翌27日に配布された報告書様式草案（以下、8/27様式草案）²³⁾にも、同様のチェック・ボックスが設けられた。

加えて、先述のように、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に向けた協議においては、報告書から除外した情報がある場合、それを他の締約国ないし一般に対して明らかにすべきかが争点となった。8/12様式草案は、「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」の項目を設けており、「Yes」の欄か「No」の欄にチェックを入れて選択しなければならない方式になっていた。しかし、8/26様式草案および8/27様式草案は、このチェック・ボックスに記入するかどうかを任意としていた。そして、上述の第13条3において、どのような情報が「商業上機微」あるいは「国家安全保障に関わる」のかは、各締約国の裁量に委ねられているなかで、このチェック・ボックスへの記入が任意になったことにより、締約国が上記の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。

（3）報告する措置や武器等

報告書の公開問題とともに大きな争点となったのが、報告書に含める情報——とりわけ、①法制度報告書に盛り込む内容、②年次輸出入報告書が対象とする武器の範囲、②年次輸出入報告書の輸出入情報の記入の仕方——の問題であった。以下、それぞれ説明する。

第1に、先述のように、ATT第13条1は、各締約国がATTの実施のために行った措置（国内法、規制リスト、その他の行政的措置などを含む）を報告するとしている。これについて、CSP1に向けた協議を通じては、コスタリカなど、ATTにおいて義務ではない措置についても、ATTに関連する措置であれば報告することを奨励すべきだと主張する国がみられた一方で、アメリカ、日本、ハンガリー、南アフリカなど、ATTにおいて義務である措置とそうでない措置を明確に分けて、前者だけを報告することを可能にすべきだと主張する国もあった。

8/12様式草案では、ATTにおいて義務である措置に関する部分と、実施を奨励されている措置に関する部分が分けられ、後者に関しては記入しなくてもよい（報告するかどうか

かを各国が選ぶことができる）ものとされた。これは、8/26 様式草案および 8/27 様式草案においても同様であった。

第2に、先述のように、ATT 第13条3において、各締約国は、毎年5月31日までに、条約第2条（1）の通常兵器について前暦年に許可されたあるいは実際の輸出と輸入を報告することになっている。そして、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（国際連合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旨が記されている²⁴⁾。

CSP1に向けた協議においては、アメリカ、イギリス、フランス、ベルギー、ポーランド、ポルトガルなど、年次輸出入報告書は国連軍備登録制度²⁵⁾の報告書に可能な限り同様のものにすべきだと主張したり、国連軍備登録制度の対象兵器に関する輸出入情報を記入する様式にすればよいと主張したりする国もみられた。そして、このような主張をする国は、ATTと国連軍備登録制度の報告書をほぼ同様にすれば締約国関係者の作業負担が減るため未批准国によるATT批准を促進するであろうと論じる傾向がみられた。

しかし、国連軍備登録制度の兵器カテゴリーは冷戦終結頃に作成されたものであり、カテゴリーから除外される武器が多いことや、アップデートが必要であることが指摘されている。さらに、ATT 第5条3は、重兵器を中心とする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の兵器だけを規制して報告すればよいという意味ではない。したがって、CSP1に向けた協議において、アイスランド、コロンビアおよび「コントロール・アームズ」は、国連軍備登録制度の兵器カテゴリーに含まれない武器についても報告を促すような様式にすべきだと主張した。

また、ATT 第5条3には、各締約国による小型武器・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」と記されている。そして、ここでの「国連の関連文書」としては、国連軍備登録制度の他に、2001年の銃器議定書（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）²⁶⁾や、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」（International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons、以下ITI）²⁷⁾が考えられる。しかし、軽迫撃砲はITIの規制対象に含まれるが銃器議定書では規制対象にならないなど、これらの3つの文書が規制対象とする小型武器・軽兵器の範囲は同一ではなく、と

りわけ国連軍備登録制度で使用されている小型武器・軽兵器の定義は、軍用に限定される点において他の文書の定義よりも範囲が狭い。

CSP1 に向けた協議を通じては、国連軍備登録制度で使用されている小型武器・軽兵器の定義を ATT の年次輸出入報告書に援用することを支持する国がみられた。しかし、大学や研究機関などの研究者からは、ATT 第 5 条 3 は「この条約の効力発生時における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」としており、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ため、複数の「国連の関連文書」における定義のうち最も狭い定義（国連軍備登録制度の定義）を援用し、その他の「国連の関連文書」（銃器議定書や ITI）で規制されている兵器の一部を報告対象から除外することは条約上の義務との整合性に欠けるとの指摘がなされた。そして、研究者らは、銃器議定書や ITI は「民間用」の武器も規制対象にしているため、そうした兵器の輸出入について報告せずに済むような年次輸出入報告書様式に合意することは不適切であると論じた。

8/12 様式草案は、国連軍備登録制度で援用されてい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ていた。他のカテゴリーの武器の輸出入を報告する欄も設けられたものの、それは各国が任意で記入するものとされていた。これは、8/26 様式草案および 8/27 様式草案においても同様であった。ただし、8/27 草案には、国連軍備登録制度の小型武器・軽兵器の定義を暫定的に踏襲するが銃器議定書や ITI の定義を含めてさらなる検討を行う旨が注記された。

第 3 に、年次輸出入報告書の輸出入情報の記入方法については、輸出と輸入のアイテム数を報告すべきか価格を報告すべきかという問題が争点となった。そして、とりわけ、価格だけを報告する案については、CSP1 に向けた協議の過程で NGO や研究者らによる批判がみられた。つまり、武器の価格というのは武器の質や取引によって異なるため、年次輸出入報告書に各カテゴリーの兵器輸出入の価格のみが記入された場合、何がどれほど輸出入されたのかが明確にならない。また、武器の取引契約においては、全体の契約額のなかに武器の値段以外の費用（訓練代、その他の備品代など）も含まれることがあるため、様式に記入する額をどのように決めるのかという疑問も提示されていた。さらに、既に国連軍備登録制度においては数と価格の両方を報告しているため、ATT を通じて透明性のレベルを下げるべきではないとの指摘もみられた。

8/12 様式草案では、輸出入に関してアイテム数で報告するか価格で報告するかを各国が兵器カテゴリーごとに別々に選択できる様式になっており、「コントロール・アームズ」は、各国が報告したデータの比較・対照を著しく困難にするものであると批判した。しか

し、この点についても、8/26 様式草案および 8/27 様式草案での修正はなされなかった。

（４）報告書提出状況と今後の課題

CSP1 中の 8 月 25 日の本会議では、アメリカ、コスタリカ、スウェーデンが、報告書様式草案は不十分であるため、今回の会議で確定させるのではなく CSP2 に向けて更なる検討を行うべきであり、そのためのサブ・グループを作るべきだと主張し、「コントロール・アームズ」もこれを支持した。結局、CSP1 の参加国は、8/27 様式草案を採択せずに「留意する」ことに合意したうえで、ワーキング・グループ会合を開催するなどして検討を加えると決定した²⁸⁾。そして、2016 年 2 月 29 日の特別会合において、ワーキング・グループの設置が合意された²⁹⁾。

以上のように、CSP1 では法制度報告書と年次輸出入報告書が完全に合意されず、CSP2 に向けて再検討されることになった。しかし、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、その日から 90 日後に条約の効力が発生し、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る。したがって、2016 年 3 月 31 日現在、既に多くの国々が法制度報告書を提出している。そして、その大部分の国が 8/27 様式草案を使用したため、報告書に記載された情報は限定的なものとなった。さらに、先述のように、締約国は、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り、これについても多くの国が 8/27 様式草案を使用することが予想される。CSP2 に向けた議論のなかで、8/27 様式草案を改善する可能性も検討されるであろうが、2016 年度に実際に提出される年次輸出入報告書の記載内容は限定的になることも考えられる。

5 新たな争点：対サウジアラビア武器輸出問題

CSP1 の前後から、「コントロール・アームズ」は、ATT 締約国や署名国による移転の問題を本格的に扱い始めた。その際に、まず検討と批判の対象になったのは、サウジアラビアへの武器輸出であった。サウジアラビアを中心とする連合軍は、イエメンの政権側とシーア派武装組織フーシなどとの紛争に対する軍事的な介入を試みて 2015 年 3 月に空爆を開始したが、その直後からイエメンの民間人への多大な被害が問題視されるようになった。2016 年に入ると、国連の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メディアによって明らかにされ³⁰⁾、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

すべきではないと訴えた³¹⁾。同月25日には、欧州議会が、イエメンで空爆を続けるサウジアラビアに対する武器移転の禁止を呼びかける決議を採択し³²⁾、翌26日には、「コントロール・アームズ」のプロジェクトである「ATT モニター」が、2015年にATTの締約国や署名国（アメリカ、イギリス、イタリア、オランダ、スイス、スウェーデン、スペイン、ドイツ、トルコ、フランス、モンテネグロ）がサウジアラビアに対してドローンやミサイル、ロケット、爆弾などを含む合計250億ドル（約3兆円）相当の武器の移転を許可したことを明らかにした³³⁾。

「コントロール・アームズ」は、2016年2月29日にジュネーブで開催された特別会合で対サウジアラビア武器移転問題を議題にすることを求めたが、議長は時間がないと却下したうえで、CSP2でこの問題を取り扱う可能性を示唆した。CSP2においては、対サウジアラビア武器輸出をはじめとする、締約国による実際の武器輸出の是非に関しても議論される可能性がある。

6 おわりに

以上のように、CSP1およびそれに向けた協議を通じては、今後のCSPプロセスにおける交渉条件やプロセスの公開性、各締約国の法制度や武器輸出入に関する透明性などを作用する多くの争点について交渉が行われ、一定の合意がなされた。そして、CSP2に向けては、とりわけ、報告書様式の問題や、対サウジアラビア武器移転をはじめとする個別の移転の是非に関する問題をめぐり論争が激化するであろう。CSPプロセスにおける議論や合意内容が、条約の「実効性」や武器輸出入の透明性の確保に貢献する方向に作用するのか、その過程で政府・非政府のアクターはどのような役割を担うのか。今後も観察・追跡を続けたい。

注

- 1) UN Doc. A/RES/61/89. Towards an Arms Trade Treaty: Establishing Common International Standards for the Import, Export and Transfer of Conventional Arms; UN Doc. A/RES/63/240. Towards an Arms Trade Treaty: Establishing Common International Standards for the Import, Export and Transfer of Conventional Arms; UN Doc. A/RES/64/48. The Arms Trade Treaty.
- 2) UN Doc. A/67/L.58. The Arms Trade Treaty. 正式な記録上は、賛成 154 か国、反対 3 か国（イラン、北朝鮮、シリア）、棄権 23 か国で採択された。棄権した国は、アンゴラ、イエメン、インド、インドネシア、エクアドル、エジプト、オマーン、カタール、キューバ、クウェート、サウジアラビア、スーダン、スリランカ、スワジランド、中国、ニカラグア、バーレーン、フィジー、ベラルーシ、ボリビア、ミャンマー、ラオス、ロシアである。また、アルメニア、ウズベキスタン、カーボヴェルデ、キリバス、サントメ・プリンシペ、シエラレオネ、ジンバブエ、赤道ギニア、タジキスタン、ドミニカ共和国、バヌアツ、ベトナム、ベネズエラは表決に参加しなかった。棄権とされたアンゴラと、不参加とされたカーボヴェルデは、表決後に事務局に賛成するつもりであったと伝えた。したがって、実際は賛成 156 か国、反対 3 か国、棄権 22 か国、不参加 12 か国であったともいえる。
- 3) CSP1 に向けては、第 1 回非公式協議（2014 年 9 月 8-9 日、メキシコ・シティ）、第 2 回非公式協議（2014 年 11 月 27-28 日、ベルリン）、第 3 回非公式協議（2015 年 4 月 20-21 日、ウィーン）、第 1 回準備会合（2015 年 2 月 23-24 日、ポートオブスペイン）、第 2 回準備会合（2015 年 6 月 6-8 日、ジュネーブ）が開催された。この過程において 2015 年 8 月 24-27 日に CSP1 をカンクンで開催すること、CSP1 までに事務局を担う暫定事務局をメキシコに置くこと、およびメキシコのホルヘ・ロモナコ駐ジュネーブ軍縮大使が CSP1 の議長を務めることが決定された。CSP1 の参加国は、締約国 67 か国、署名国および批准したがその後 90 日が経過しておらず自国に対して ATT が発効していない国（ニジェール）が計 41 か国、未署名国 11 か国（アルジェリア、イエメン、カタール、ケニア、サウジアラビア、中国、バチカン市国、フィジー、ベトナム、ボツワナ、ヨルダン）であった。「市民社会」としての参加者は、「コントロール・アームズ」経由で登録した者 78 名（34 か国・49 団体）、その他 10 名（2 名の産業界関係者を含む）であった。
- 4) 加盟国については、以下の国連軍縮部（UNODA）のウェブサイト参照。<http://disarmament.un.org/treaties/t/att>（2016 年 3 月 31 日アクセス）。
- 5) 本稿における ATT の日本語訳は外務省（2014）の仮訳を参照している。
- 6) ATT/CSP1/2015/WP.1. Rules of Procedure of the Conference of States Parties of the Arms Trade Treaty: Facilitator's Report.
- 7) ATT/CSP1/2015/WP.1/Rev.1. Rules of Procedure of the Conference of States Parties of the Arms Trade Treaty: Facilitator's Report.
- 8) ATT/CSP1/2015/WP.1. Rules of Procedure of the Conference of States Parties of the Arms Trade Treaty: Facilitator's Report.
- 9) ATT/CSP1/2015/WP.1/Rev.1. Rules of Procedure of the Conference of States Parties of the Arms Trade Treaty: Facilitator's Report.
- 10) ATT/CSP1/2015/WP.2. Directive of the States Parties to the Secretariat of the Arms Trade Treaty.
- 11) ATT/CSP1/2015/WP.2/Rev.1. Directive of the States Parties to the Secretariat of the Arms Trade Treaty.
- 12) ATT/CSP1/2015/WP.2/Rev.2. Directive of the States Parties to the Secretariat of the Arms Trade Treaty.
- 13) ATT/CSP1/2015/WP.3. Arms Trade Treaty: Financial Rules for the Conferences of States Parties and the

Secretariat.

- 14) ATT/CSP1/2015/WP.3/Rev.1. Arms Trade Treaty: Financial Rules for the Conferences of States Parties and the Secretariat.
- 15) ATT/CSP1/2015/WP.3. Arms Trade Treaty: Financial Rules for the Conferences of States Parties and the Secretariat.
- 16) ATT/CSP1/2015/WP.3/Rev.1. Arms Trade Treaty: Financial Rules for the Conferences of States Parties and the Secretariat.
- 17) ATT/CSP1/2015/WP.6/Rev.1/Corr. Draft Provisional Budgets for Financial Year 2016.
- 18) ATT/CSP1/2015/WP.7. Draft Provisional Agenda of Extraordinary Meeting of the Conference of States Parties.
- 19) ATT/CSP2/2016/EM/5. 1) Revised Draft Provisional Budget Estimate for the Secretariat, 2) Revised Draft Provisional Budget Estimate for the Conference.
- 20) ATT/CSP2/2016/EM/6. Final Report.
- 21) ATT/CSP1/2015/WP.4. Reporting Templates.
- 22) ATT/CSP1/2015/WP.4/Rev.1. Provisional Reporting Templates: Final Draft.
- 23) ATT/CSP1/2015/WP.4/Rev.2. The Arms Trade Treaty: Provisional Template.
- 24) ATT の規制対象兵器については、榎本（2015）第 4 章および榎本（2016）を参照。
- 25) 1991 年の国連総会決議（UN Doc. A/RES/46/36L. Transparency in Armaments）に基づいて翌年に設立された。基本的に、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といった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。
- 26) この議定書の全文は United Nations（2007）を参照。
- 27) 2005 年 6 月の OEWG においてコンセンサスで合意された文書が、作業部会の報告書（UN Doc. A/60/88. Report of the Open-ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）に附属され、同年の国連総会の決定（UN Doc. A/DEC/60/519. International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）により採択された。
- 28) この決定は、つぎの文書に記されている。ATT/CSP1/2015/6. Final Report, para. 36.
- 29) ATT/CSP2/2016/EM/WP.2/Rev.1. Further Work on Reporting Templates.
- 30) MacAskill（2016）を参照。
- 31) Ki-moon（2016）を参照。
- 32) 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））。
- 33) ATT Minitor（2016）を参照。

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 [2016]「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。

- 外務省 [2014] 「武器貿易条約」 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000029746.pdf>> (2016年3月31日アクセス)
- ATT Monitor [2016] *Dealing in Double Standards: How Arms Sales to Saudi Arabia are Causing Human Suffering in Yemen*. <<http://controlarms.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/02/ATT-Monitor-Case-Study-2-Saudi-Arabia-FINAL.pdf>> (2016年3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>> (2016年3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>> (2016年3月31日アクセス)
- United Nations [2007] *Treaty Series*, 2326:A-39167.

謝辞

本研究は、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（平成27年～平成31年）、JSPS 科研費 JP25244029、JSPS 科研費 JP16K17075 の助成を受けたものです。

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

Tamara Enomoto

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

The 1990s onwards has seen a proliferation of initiatives to develop regional and/or international instruments for conventional arms control. From transfer control and marking mechanisms to security sector reform and disarmament, demobilisation and reintegration, a multiple of measures have flourished to address the uncontrolled circulation and misuse of conventional arms. Among them were the efforts to agree to a legally-binding document 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, and the Second Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty (CSP2) is scheduled to take place in Switzerland in August 2016.

While research is abundant on the negotiation processes of conventional arms control agreements since the 1990s and the roles of governmental and non-governmental actors in the negotiations, there is a striking absence of research on the implications of post-adoption processes and the roles of a wide range of actors in these processes. Nevertheless, issues such as the rules of procedure for the Conferences of States Parties (CSP), the Secretariat's logistical and budgetary arrangements and ATT's reporting mechanisms have been under heated debate during the treaty's post-adoption processes, precisely because they seem to affect the treaty's effectiveness and transparency.

This article seeks to analyse the key issues at the CSP1 and thereafter, namely, the rules of procedure, the role and budget of the Secretariat, reporting mechanisms, and possible violations of the treaty by States Parties, and to indicate which controversies

are likely to be major at the CSP2. 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 CSP2 as well as for the future research on, and evaluation of, this process.