

「大量破壊兵器」たる小型武器をめぐる諸課題への対応

高見沢 將林

はじめに

2018年5月、国連のグテーレス事務総長は、スイスのジュネーブ大学における講演の中で、「命を救う軍縮（disarmament that saves lives）」とのコンセプトを打ち出し、その一つとして、小型武器（SALW：Small Arms and Light Weapons）の不法な取引、流用、転用、密造等が原因となって、紛争、社会不安、暴力などの問題が生じ、毎年50万人以上の人命が失われている現状に対して、国際社会が一致して対処することの重要性を強調した。

被爆国である我が国においては、核兵器、生物・化学兵器という大量破壊兵器、とりわけ核兵器に対する関心が高い一方、国内における銃規制が厳格に行われていることもあって、世界的に小型武器がもたらしている深刻な状況についての関心は高いとは言えない。しかし、小型武器は、現在世界中に10億丁以上が流通し、合法的な取引だけでも毎年1兆円近く（85億ドル）に上っているとの民間の報告もある。「事実上の大量破壊兵器」と言われているように、2017年における小型武器に由来する犠牲者は75万人に達しており、紛争を長期化、激化させるだけでなく、紛争終了後、国連などによる人道援助活動や復興開発を阻害し、紛争の再発、犯罪の増加、貧困等を助長する原因ともなっている。また、戦闘による死者数より非紛争地域における銃撃や銃を用いた自殺等による犠牲者数の方が多いのが実態である。

(注) 小型武器の定義

小型武器は、一般に、①一人で携帯、使用が可能な狭義の小型武器（small arms）（カラシニコフ、ライフル、自動ピストル、リボルバー、サブマシンガン等が含まれる。）と②数名で運搬、使用が可能な軽兵器（light weapons）（マシンガン、ポータブルミサイルランチャー（肩撃ち式ミサイル）、100ミリ以下の迫撃砲、グレネードランチャー（手榴弾発射装置）等がここに分類される。）からなる。一方、これに加えて、③弾薬及び爆発物を含めて、広義の「小型武器」と呼ぶ場合もある。

小型武器に関連する各種の国際的な枠組み

小型武器に関連する国際的な枠組みとしては、2018年6月に第3回履行検討会議が行われた国連小型武器行動計画（UNPOA）（2001年策定）、日本が2018年8月の第4回締約国会議の議長国となっている武器貿易条約（ATT）（2014年発効）や銃器議定書（FP：「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する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」）（2005年発効）など様々なものがある。

ここでは細部の説明は省略するが、上記の3つの枠組み以外にも、国連の下での措置として、自発的な措置である国連軍備登録制度（UNROCA）（1992年設立：2006年小型武器の報告も可能にするために統一書式を設定）があり、また、それぞれの地域で小型武器の枠組み作りとして取り組みが進んできたものとして、①米州機構（OAS）による「銃火器、弾薬、爆弾及びそれに類する機材の製造及び不正取引に関する米州協定（CIFTA）」の採択（1997年）、②EUによる「武器輸出に関する行動規範」の採択（1998年）、③OSCEによる「小型武器に関する文書」の作成（2000年）、④南部アフリカ開発共同体（SADC）による議定書の採択（2001年）、⑤中米統合機構（SICA）による武器の不法所持等に共同対処するための行動計画の採択（2005年）、⑥アフリカ東部諸国11カ国による小型武器ナイロビ議定書の採択（2005年）、⑦西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）における小型武器管理プログラムの発足（2006年）等がある。また、有志国による取り組みとしては、⑧通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関するワッセナー・アレンジメント（WA）が制定した「小型武器輸出に係るガイドライン」（2002年）等がある。

これらの問題に関心が集まったのは、特に冷戦終結後、世界各地において地域紛争や内戦が激化し、小型武器による人命の損失など深刻な実態が明らかになったことによる。このような事態を受けて、1995年、ガリ国連事務総長は、「平和への課題（追補）」で小型武器などの「マイクロ軍縮」の必要性を訴え、国連の枠組みの中で小型武器問題に取り組む重要性が認識された。同年、この問題の検討を国連でスタートさせるための国連総会決議が日本を含む関係国のイニシアティブにより提出された。これを契機として、政府専門家グループや政府専門家パネルにおける検討が継続的に進められ、様々な枠組みが成立することになった。今回のグテーレス国連事務総長の軍縮アジェンダは、この時以来ほぼ4半世紀ぶりということになる。

「国連小型武器行動計画」(UNPOA)の採択

2001年7月に国連小型武器会議が開催され、「小型武器行動計画」が政治文書として採択された。この行動計画(UN Program of Action: UNPOA)は、①前文、②とるべき措置、③履行・国際協力・国際支援、④今後の予定からなっており、国連加盟国が小型武器問題に取り組む上での行動指針として、国際的な規範作りと行動計画をどのような仕組みで実施していくか、関係者・機関をいかに調整していくか等、計画を履行していく上での具体的施策が体系的に示され、この大枠に基づき、様々な観点から小型武器問題への対応が進められている。

この行動計画においては、あらゆる側面における小型武器の非合法取引の防止、除去及び撲滅という目標の下、小型武器がもたらす様々な問題・課題に言及した上で、国家、地域、世界のそれぞれのレベルでとるべき施策について順に述べられている。

各レベルでとるべき措置は類似しているが、国家レベルでは以下のような基本的な措置が求められている。

国連小型武器行動計画(II)において国家がとるべき措置(概要)

参加国は、それぞれの国や地域の実情に応じ、小型武器の違法取引を防止・根絶するためあらゆる局面において次の措置をとるものとする。(1)

- *製造/輸出/輸入/移転/再移転を規制する適切な法律、規則、行政手続を導入すること(2)
- *違法行為(製造、保有、貯蔵、取引)に刑事罰を適用するようにし、これを履行すること(3)
- *違法な製造、管理、密輸、流通、仲介、貿易、追跡、融資、回収、破壊を含む小型武器問題に関わる国内の諸機関を調整する仕組みを作り、指定すること(4)
- *小型武器行動計画の履行に関する連絡窓口を設けること(5)
- *不法な製造、取引、貯蔵、移転、保有、融資等を行う者を特定し、国内法に従い対策をとること(6)
- *武器の識別・追跡ができるよう、製造業者に製造番号等の刻印(marking)を行わせること(7)
- *適切にマークされていない武器の製造、貯蔵、移転、保有を防ぐためのあらゆる措置をとること(8)
- *製造・保有・移転に関し総合的・正確にできる限り長期間記録し、データを取り出し可能にすること(9)
- *国が保有する武器に関する責任を明確化し、追跡(tracing)ができるようにすること(10)
- *小型武器の製造・輸出入・合法取引を免許制にし、輸出許可申請書に関し、国際法の下での責任に合致させつつ、特に非合法取引に迂回(diversion)する危険を考慮して、評価を行うこと(11)
- *最終使用者証明(End User Certificate)等輸出と移転の効果的管理を行う法制を導入・履行すること(12)
- *再輸出の場合、二国間協定に従い原輸出国に通報するようあらゆる努力を払うこと(13)
- *仲介(brokering)の登録・許可等に関する適切な法令を導入し、違法な仲介者への罰則を定めること(14)
- *国連憲章に従い国連安保理が発動する武器禁輸に違反する行為に対し全ての適切な措置をとること(15)
- *没収、捕獲、回収された武器等について、他に適切な措置が取られない限り、これを破壊すること(16)
- *国の権限ある組織が保有する武器を適正に管理(貯蔵場所・安全対策等)する手続を確立すること(17)
- *政府保有武器を定期的に見直し、余剰(surplus)を識別し、破壊等適切な計画を作成・履行すること(18)

- * 余剰となった武器のうち、破壊すべきものは、2000年11月の国連事務総長報告に従い破壊すること(19)
- * 紛争間・紛争終結後を含む小型武器問題に関する国民への啓発活動計画を作成・履行すること(20)
- * 武装解除・復員・再統合(Disarmament/Demobilization/Reintegration: DDR)計画を作成・履行すること(21)
- * 紛争による影響を受けたこどものニーズ(家族との再会、市民社会への再統合等)に対応すること(22)
- * 小型武器に関する法制を公表し、自主的に小型武器関連の情報を関係機関に提出すること(23)

この行動計画は、国連加盟国に対して法的な拘束力を持つものではなく、また、弾薬を含んでいないが、国連の下でのグローバルな取組として小型武器の不正取引の撲滅のための諸課題に焦点を当て、その全面的かつ効果的な遂行を求めるものである。2006年の第1回履行検討会議で成果文書が採決に至らなかったことなど、紆余曲折があったものの、隔年合会(BMS:第1回2003年(議長国日本)、その後2005年、2008年、2010年、2014年、2016年に開催)、専門家合会や6年ごとの履行検討会議(Review Conference)の開催(第1回2006年(議長国スリランカ)、第2回2012年(議長国ナイジェリア)、第3回2018年(議長国仏))を通じ、「とるべき措置」の着実な推進を図っていくこととされている。

武器貿易条約の成立経緯

冷戦終結に伴い、通常兵器の不正な取引が各国の安全保障、社会、経済及び人道状況に与える悪影響が強く懸念される中、1992年の国連軍備登録制度など様々な枠組みが成立するとともに、通常兵器の取引、特に輸出許可基準に関するグローバルなスタンダードを確立すべきであるという要望が高まっていった。こうした中で、2000年代のはじめに武器貿易の規制に関する条約を策定するという構想がNGOにより唱えられた。国際社会の支持が広がり、国連において、2006年12月に総会決議が採択され、通常兵器の移転規制に関する高いレベルの国際基準を規定する武器貿易条約に関する検討が開始された。

この条約については、冷戦後に成立した様々な枠組みを踏まえて、新しい条約として、実現可能性、何を対象とするか、貿易が制限されるべき具体的な状況(パラメーター)をどうするか等について集中的な検討が数年間にわたって行われた。2013年3月には国連最終会議が開催され、合意を目指して交渉が行われたが一部の国の反対によりコンセンサスが成立せず、採決に至らなかった。このため、日本を含む多数の国が最終会議においてまとめられたのと同じ内容の条約案を採択するために国連総会に共同決議を提出し、これが1ヶ月後の2013年4月に賛成多数(賛成154、反対3、棄権23)で採択された。

この条約は2013年6月に署名開放されたが、その後1年あまりの間に発効に必要な50カ国の批准が得られ、2014年12月に発効した。その後も締約国は着実に増加し、4年目の2018年8月の時点で、加盟国・地域の数は100に近づきつつある。

武器貿易条約の概要

武器貿易条約は、前文、本文28箇条及び末文からなっている。

目的として、平和・安全・安定への寄与、人類の苦しみの軽減、各国の協力・透明性及び責任ある行動の促進・信頼醸成のため、通常兵器の国際貿易の規制等のための可能な最高水準の共通の国際的基準の確立、その不正取引の防止・根絶及び流用の防止を図ることを明示している(第1条)。

適用範囲については、規制されるものは8種類の通常兵器(戦車、装甲戦闘車両、大口徑火砲システム、戦闘用航空機、攻撃ヘリコプター、軍艦、ミサイル及びその発射装置、小型武器及び軽兵器)であり、規制対象となる行為は、輸出、輸入、通過・積替え、仲介とされている(第2条)。弾薬類及び部品・構成品については、規制の範囲は輸出に限定されてい

るものの、条約の対象とされている（第3条及び第4条）。

締結国の主要な義務としては、以下のものが定められている。

- ・国際貿易管理のための国内制度の整備（管理リストの確立、権限当局の指定）（第5条）
- ・国連安保理決議や国際協定に基づく義務等に違反する場合の移転の禁止（第6条）
- ・通常兵器が平和・安全に寄与し又は損なう可能性、国際人道法・国際人権法の重大な違反等に使用される可能性を評価し、著しい危険性ある場合は、移転を許可せず（第7条）
- ・通常兵器の輸入（第8条）、通過又は積替え（第9条）仲介（第10条）の規制措置
- ・流用を防止するために必要な措置の実施（第11条）
- ・輸出許可の発給又は実際の輸出に関する記録の保持・保存（10年以上）（第12条）
- ・許可された又は実際の輸出・輸入に関する報告の事務局への提出（5.31まで）（第13条）
- ・国内法令の執行のための措置（第14条）

このほかの規定として、国際協力（第15条）、国際的援助（第16条）、締約国会議（第17条）、事務局（第18条）、紛争解決（第19条）、改正（第20条）、発効（第22条）、留保（第25条）、他の国際協定との関係（26条）等について定められている。

武器貿易条約の展開

武器貿易条約が2014年12月に発効したことを受け、2015年8月、第1回締約国会議が議長国メキシコのホストの下にカンクンで開催され、条約で定めるべきこととされた事項（締約国会議に関する事項（手続規則、財政規則等）や事務局の設置）について合意し、武器貿易条約の事務局がスイスのジュネーブに設置されることになった。

第2回締約会議はナイジェリアの議長の下に2016年8月にジュネーブで開催され、この会議では、国際的な武器貿易の一層の透明性向上のための冒頭報告、年次報告のあり方について合意に達したほか、国際協力と国際的援助のカギとなる任意信託基金（VTF：Voluntary Trust Fund）の設置を決めるなどの成果を挙げた。

第3回締約国会議はフィンランドの議長の下に2017年9月にジュネーブで開催され、「条約の実効的な履行」、「透明性及び報告」、「条約の普遍化」に関する三つの作業部会の活動成果を踏まえ、これらを継続して設置することで合意したほか、持続可能な開発目標の実現に向けたATTの履行の重要性、国際協力の促進等についても認識が一致した。

第4回締約国会議をめぐる状況

第4回締約国会議は、2018年8月20日から24日まで東京（ホテル椿山荘）において開催されるが、これまで作業部会を中心に検討が行われてきている。条約の履行に関しては、実施全般（第5条）、移転の禁止（第6条）、輸出評価（第7条）及び流用の防止（第11条）について、透明性及び報告では情報共有の深め方や報告内容の深化等について、さらに普遍化では締約国（アジア大洋州諸国では1割程度）の拡大について、力点が置かれている。

小型武器問題に真剣に取り組むために

これまで述べてきたように、小型武器をめぐる問題については、冷戦終結後にさらに問題が複雑化する中で、継続的に取組が行われてきているが、技術の進展に伴う不法取引の手口の拡大（資金の不透明化、変造の容易化等）、国家関係の変容、ソーシャルメディアの発達と情報の拡散などによりますます対応が困難になっており、テロ、組織犯罪、暴力、差別、自殺、貧困等あらゆる場面で不法な武器取引のもたらす問題がますます顕在化している。

日本はこの分野では、一貫して国際協力を主導しており、国連小型武器行動計画の策定における貢献、国連総会における小型武器決議の共同提案国（日本、コロンビア、南アフリカ）

としての活動、ODA を含む現場に対する支援や能力構築支援などの実績を有しているが、それをさらに体系的に展開することが求められている。

以下は、私見になるが、今後の対応において特に重視すべき事項について述べて、本稿を締めくくるとしたい。

第一は、**包括性と連関性**である。小型武器に関連する諸課題を包括的に捉え、関連する条約、決議などの様々な枠組みを横断に活用し、ベストプラクティスや専門家のノウハウを共有して課題に取り組むことである。このためには、国連小型武器行動計画と武器貿易条約の双方に共通する重要テーマである「流用の防止」への取組をみてもわかるとおり、複雑に絡み合う問題の構図をうまくマッピングした上で、外交当局はもとより、分野を超えて実務当局（輸出管理、税関、金融、軍、法執行機関）を結集するとともに、市民社会・産業界との協力を推進することである。また、その際、様々な枠組みを独立的に捉えるのではなく、それぞれの役割に応じていわゆるシナジーを確保していくことが求められる。このためには、問題に関連する事務局同士が効果的に連携するとともに、ATT 事務局も含めて、それぞれの枠組の運用を支援する国連軍縮部（UNODA）との平素からの緊密な協力関係を確立することが重要である。

第二は、**効果的な履行と普遍化のバランス**である。例えば、発効から4年に満たない武器貿易条約について言えば、短期間の間に締約国が100に近づいていることは評価されるべきであるが、同時に条約の義務の履行状況は芳しくなく、法的義務である報告書の提出率を例にとれば最新でも6割以下の状況にある。一方、アジアのように締約国が少ない（ASEAN10カ国のうち、締約国は未だにゼロ）地域への普遍化は重要な課題であるが、条約の履行義務を誠実に考えている国ほど、報告の負担の重さなどその能力とのギャップに懸念を有する傾向にある。したがって、政治家や国防サイドも含めて条約に対する認識を高め、その優先度について適切に判断できる環境を整備するとともに、法的、人的、技術的、制度的な側面において、各国別の状況に応じた効果的な能力強化支援を実施していくこと、また締約国になることがこの種の国際協力を得る近道でもあることを強調していく必要がある。この意味で、武器貿易条約の下で運用されている任意信託基金（日・独が最大のドナー）を効果的な履行のために活用し、その成果を蓄積していくことが重要であり、ひいては非締約国にとり締結に向けた重要なインセンティブに繋がっていくと考えられる。

第三は、**継続性と透明性**である。包括性と連関性を重視すればするほど、また効果的な履行と普遍化をバランスよく進めていく上でも、継続的な取組が不可欠である。国連小型武器行動計画について言えば、策定後15年以上が経過したが、各国をとりまく安全保障環境が大きく変わる中でその全面的かつ効果的な履行に取り組んでいくことは容易ではない。急激な技術革新が進む中で、変化に柔軟に対応しつつ、中期的な見通しの下にとるべき効果的な措置を計画的に積み重ねていく必要がある。一方、履行に当たっては、策定時に予想されなかったような事態、又は結果としてあいまいにせざるを得なかった「困難な問題」についても、市民社会の問題提起も含めて誠実に受け止め、透明性をもって情報共有に努めながら、積極的に対応していく必要がある。一例を挙げれば、武器貿易条約第7条で求められている「輸出評価」（通常兵器が平和・安全に寄与し又は損なう可能性、国際人道法・国際人権法の重大な違反等に使用される可能性を評価し、著しい危険性のある場合は、移転を許可しない）を条約の精神に照らしてどのように具体化するかといった問題は、締約国のみならず、地域・国際社会にとって非常に関心の高い課題と言えよう。

(了)