

化学兵器とシリア
—シリア化学兵器問題と OPCW の取り組み—

京都大学大学院・法学研究科・博士後期課程
高坂博史

はじめに

■シリア CW 問題がもたらした影響

①シリア情勢への影響

- ・ CW 問題が「シリアの友グループ」（特に米国）による対シリア政策の転換をもたらしたという見方¹。
- ・ CW 問題を受け、米国は CW 禁止の「タブー」を戦略的に活用して対シリア政策を形成してきたという見方²。
- ・ CW の戦略的使用が政権側の優位を支えたという見方³。

②CWC レジームへの影響

- ・ 前例なき武力紛争発生下での CW の国外搬出・廃棄。
- ・ CWC 発効後初めての CW 使用疑義事案の発生。

→本報告は後者の視角に立ち、シリア CW 問題への CWC レジーム（特に OPCW）の対応に焦点をあてる。

1 問題の所在

(1) シリア CW 問題への OPCW の対応

■CW の「廃棄」の問題への対応

- ・ 2013/9、シリア CW 廃棄にかかる米露枠組み合意を受け、シリア CW 廃棄にかかる決定を OPCW 執行理事会・国連安保理で採択。
- ・ 廃棄のプロセスは、さまざまな点で CWC の規定からの逸脱が見られ、異例の形で進められたことは先行研究が指摘⁴。

¹ 青山弘之（2017）『シリア情勢—終わらない人道危機』岩波新書

² Bentley, Michael（2016）“Syria and the chemical weapons taboo – Exploiting the forbidden” Manchester University Press

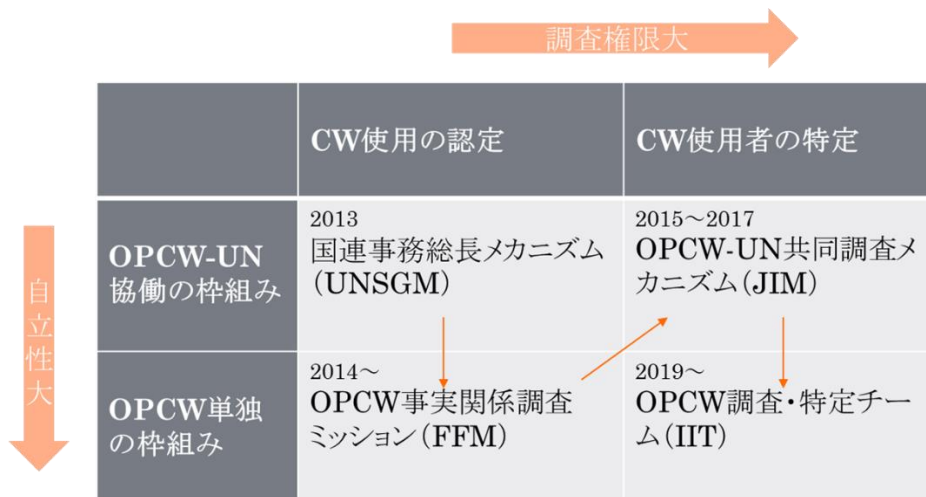
³ BBC（2018）How chemical weapons have helped bring Assad close to victory, October 15, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45586903>, Accessed 2019/4/9.

⁴ 代表的なものとしては、阿部達也（2014）「シリアの化学兵器廃棄」『法学教室』2014 年 3 月号（No. 402）や Trapp, Ralph（2014）“Elimination of the Chemical

■ CW の「使用」の問題への対応

- ・ 2012 年以降のシリアでの CW 使用疑義事案を受け、OPCW は事案を調査。
- ・ OPCW は調査の自立性および権限を次第に拡大。(以下図参照)。
- ・ OPCW が CW 使用疑義事案の調査に用いた枠組みは、その全てが必ずしも CWC 上に明文規定を持つものではなかった。

(図) OPCW による CW 使用疑義事案の調査枠組み



(2) 本報告の視座

- CW の「使用」の問題への OPCW の対応に焦点をあてる。
- CW 使用疑義事案の調査のための OPCW の枠組みを整理した上で、OPCW が調査の自立性および権限を拡大してきた要因として、以下の 3 要素の重要性を指摘する。
 - ①他の多国間枠組みの補完・代替フォーラムとして、OPCW の政策決定機関（執行理事会（41 の締約国により構成）および締約国会議（全締約国により構成））で意思決定が積極的に行われたこと。
 - ②OPCW 技術事務局が積極的にイニシアチブをとったこと。
 - ③OPCW が高度な技術的専門性を有していたこと。
- 国際政治理論・レジーム論などの理論的枠組みを用いた研究は今後の課題。

2 化学兵器の使用への OPCW の対応

(1) 初期の反応 (2012 年)

■ 経緯

2012/7～ シリア CW に関する報道

Weapons Stockpile of Syria” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 19 No. 1 など。

- 7/18 OPCW 技術事務局によるプレスリリース⁵
- 2012/7/23 シリア政府（政権側）が CW 保有を初めて公認
→7/24 OPCW 技術事務局によるプレスリリース⁶
- 2012/8/20 オバマ米大統領による「レッドライン」発言
- 2012/9 第70回執行理事会
- ・OPCW 事務局長が CWC 非締約国における CW 使用疑義事案の調査のために国連と補足協定を締結した旨報告⁷。
 - ・一般討議にて多数の国がシリア CW に言及。

■OPCW の各機関の役割

●技術事務局

- ・政策決定機関においてシリア CW 問題が議論される前からプレスリリースを发出。
- ・CWC 非締約国における CW 使用疑義事案の調査（CWC 検証附属書第 11 部パラ 27 に規定有）の実施にあたっての協力方法を国連と協議し、OPCW 技術事務局と国連との間で補足協定を締結。

●政策決定機関

- ・シリアによる CW 保有の公認を受け、一般討議において多数国が懸念を表明。

（2）国連事務総長メカニズム（UNSGM）（2013年3月～12月）

■概要

- ・2013/3、国連事務総長（UNSG）が総会決議 42/37C（および安保理決議第 620 号）に基づき、ジュネーブ議定書（1925）および慣習国際法違反を構成しうる CW 使用疑義事案を調査する UNSGM を立ち上げ。
- ・OPCW は、CWC 検証附属書（第 11 部パラ 27）および OPCW-UN の協定に基づき、その資源を UNSG による利用に供与。
- ・2013/12 に最終報告書を公表し、5 件で CW の使用を認定。

■経緯

- 2013/3/20 シリア政府が UNSG に CW 使用疑義事案の調査を要請。
- 2013/3/21 UNSG が UNSGM の立ち上げを発表。
→OPCW は UNSG を支援する旨発表。

⁵ <https://www.opcw.org/media-centre/news/2012/07/recent-media-reports-syria>, Accessed 2019/4/9.

⁶ <https://www.opcw.org/media-centre/news/2012/07/opcw-statement-alleged-chemical-weapons-syria>, Accessed 2019/4/9.

⁷ OPCW Document EC-70/5

- 英仏が UNSG に CW 使用疑義事案の調査の要請。
- 2013/3/27 OPCW において第 32 回特別執行理事会が開催。
→ OPCW 事務局長が UNSGM への協力を報告。
- 2013/8 UNSGM 調査チームがシリア入り。
- 2013/12 最終報告書発出。

■ OPCW の各機関の役割

● 技術事務局

- ・ UNSGM に資源を供与。
→人員面：UNSGM の調査チーム 19 人中 13 人が OPCW 職員⁸。
→施設面：OPCW 指定ラボラトリーにおいて現場サンプルを分析⁹。

● 政策決定機関

- ・ 第 32 回特別執行理事会にて「執行理事会議長による声明」¹⁰を発出し、UNSGM による調査への支持を表明。

(3) OPCW 事実関係調査ミッション (FFM) (2014 年 4 月～)

■ 概要

- ・ 2014/4、シリアにおける塩素ガスの使用疑義事案を受けて、OPCW 事務局長の包括的権限 (general authority) に基づき、「シリアにおける敵対目的のための、(中略) 有毒化学物質の使用疑義を取り巻く事実の認定」のための OPCW-FFM が立ち上げられる。(⇔CWC 検証附属書第 11 部の規定)
- ・ 目撃者等へのインタビュー、環境サンプルおよびバイオサンプルの分析等を通じて CW 使用を認定。
- ・ 2014 年～2019 年の間、FFM は 20 点以上の報告書を発出し、複数の事案で CW 使用を認定。

■ 経緯

- 2014/4/29 OPCW 事務局長が FFM の立ち上げを報告
- 2015/2 第 48 回特別執行理事会にて FFM 報告書を受けた執行理事会決定 (EC-M-48/DEC.1) を採択 (賛成 40、反対 1 (イラン))。
・ 決定の主な内容：CW 使用への非難、アップデートの要請
→FFM をエンドース。
- 2015/3 安保理決議第 2209 号の採択 (賛成 14、棄権 1 (ベネズエラ))。

⁸ UN Document A/68/663-S/2013/735

⁹ 同上

¹⁰ OPCW Document EC-M-32/2/Rev.1

・決定の主な内容：CW 使用への非難、EC-M-48/DEC.1 への支持
→FFM をエンドース。

2015/11 第 50 回特別執行理事会にて FFM 報告書を受けた執行理事会決定
(EC-M-50/DEC.1) を全会一致で採択。
→FFM をエンドース。

■ OPCW の各機関の役割

● 技術事務局

- ・OPCW 事務局長の包括的権限に基づき、FFM の立ち上げのイニシアチブをとる。
- ・調査方法の確立¹¹・実施+シリア政府・国連等との調整。

● 政策決定機関

- ・執行理事会決定を通じて事後的に FFM をエンドース。
- ・執行理事会決定を通じて安保理決議第 2209 号の採択に道をひらく¹²。

(4) OPCW—国連共同調査メカニズム (JIM) (2015 年 8 月～2017 年 11 月)

■ 概要

- ・2015/8、安保理決議第 2235 号により、FFM が CW の使用を認定した事案での CW 使用者の特定するために立ち上げられる。
- ・安保理決議第 2319 号により当初 1 年間であったマンデートは更に 1 年延長されるも、2017/11 に失効。
- ・7 点の報告書を発出し、シリア政府が 4 つの事案で CW を使用したことを特定したほか、ISIL が 2 つの事案で CW を使用したことを特定。

■ 経緯

2015/8/7 安保理決議第 2235 号の採択
2016/8 第 3 回 JIM 報告書の発出 (シリア、ISIL の CW 使用認定)
2016/10 第 4 回 JIM 報告書の発出 (シリア、ISIL の CW 使用認定)
2016/11/11 第 83 回執行理事会で JIM 報告書に関する EC 決定 (EC-83/DEC.5) を採択 (賛成 28、反対 4、棄権 9)。

¹¹ (調査対象事案で使用された) 塩素ガスの性質および紛争による現場へのアクセスの問題から、検証附属書第 11 部に基づく調査が想定する科学捜査に依拠する手続きは取られなかった (Van Ham, Peter, et al. (2017) “Chemical Weapons Challenges Ahead: The Past and Future of the OPCW” Cligendael Report.)。

¹² 第 48 回特別執行理事会決定および安保理決議第 2209 号の法的な評価は以下を参照 : Asada, Masahiko (2016) “A Path to a Comprehensive Prohibition of the Use of Chemical Weapons under International Law: From The Hague to Damascus” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 21 No. 2.

- ・決定の主な内容：CW 使用への非難、TS への査察の要請。
- 2016/11/17 安保理決議第 2319 号の採択によりマンデート延長
- 2017/10 第 7 回 JIM 報告書の発出（シリア、ISIL の CW 使用認定）
- 2017/11 JIM のマンデート失効。

■ OPCW の各機関の役割

● 技術事務局

- ・国連との補足協定の締結および JIM との MOU を締結¹³。
- これに基づき FFM の情報を JIM に提供。

● 政策決定機関

- ・2016 年：シリアおよび ISIL による CW 使用を特定した第 3 回・第 4 回 JIM 報告書を受けて、第 83 回執行理事会にて OPCW 独自の措置（シリアへの追加査察）を含む決定（EC-83/DEC.5）を採択。

（5）OPCW 調査・特定チーム（IIT）（2019 年～）

■ 概要

- ・2018/6、第 4 回特別締約国会議で採択された決定（C-SS-4/DEC.3）により、OPCW にシリアにおける CW 使用者特定の権限を明示的に付与（CW 使用者の特定に当たって条約上に明示的な言及はないものの、条約上の根拠は存在¹⁴）。
- ・これを受けて、OPCW において IIT の立ち上げに向けて準備中。

■ 経緯

- 2017/11 JIM のマンデート失効。
 - 以後、安保理で CW 使用者を特定するメカニズムをめぐり議論がなされるも合意に至らず。
 - 執行理事会で第 7 回 JIM 報告書を受けて意思決定が試みられるも決定に必要な票数が得られず¹⁵。
- 2018/6 第 4 回特別締約国会議において決定「Addressing the Threat from

¹³ UN Document S/2016/142

¹⁴ CWC の条文には、第 9 条「協議、協力及び事実調査」の「申し立てによる査察のための手続」、第 10 条「援助及び化学兵器に対する防護」があるほか、検証附属書第 11 部「化学兵器の使用の疑いがある場合における調査」のパラ 26 に「査察団が、（中略）使用された化学兵器の出所を識別するために役立つ可能性のある情報を得た場合には、当該情報を報告に含める」とある。

¹⁵ Sputnik (2017) US Proposal on Syria Rejected by OPCW Executive Council - Moscow, November 21, <https://sputniknews.com/world/201711241059415284-us-syria-rejection-opcw/>, Accessed 2019/4/9.

Chemical Weapons Use」(C-SS-4/DEC.3)を採択(賛成 82、反対 24)。

■ OPCW の各機関の役割

● 技術事務局

- ・特別締約国会議決定に基づきシリアでの CW 使用者特定のための仕組みを整備。
- ・ FFM が CW の使用を認定し、かつ JIM が報告書を発出していない事案を調査。

● 政策決定機関

- ・特別締約国会議決定を通じてシリアにおける CW 使用者特定の権限を OPCW に明示的に付与。

3 考察

(1) 他の多国間枠組みの補完・代替フォーラムとしての役割

① FFM にかかる執行理事会での意思決定 (EC-M-48/DEC.1)

- ・ CW 使用を認定した FFM 報告書の発出を受け、同報告書について議論する必要が発生。
 - ・西側諸国は OPCW での CW 使用の非難を追求し、中露は FFM について(安保理ではなく) OPCW での議論を追求¹⁶。
 - ・これを受けて、OPCW において米露共同提案をベースとする執行理事会決定 (EC-M-48/DEC.1) を採択し、FFM の活動がエンドースしたほか化学兵器の禁止の規範を強化。
- 各国が OPCW の活用を目指す中で、FFM の活動への支持を通じてその調査をエンドース。

② JIM にかかる執行理事会での意思決定 (EC-83/DEC.5)

- ・ JIM 報告書の発出を受け、安保理では対シリア制裁が議論されるも露の反対により安保理では合意ができず。
- ・米国がイニシアチブをとり、OPCW においてシリアへの制裁を含む執行理事会決定案を提案(露も対抗案の決定案を提出)。
- ・制裁については(OPCW ではなく)安保理での議論を望ましいとする途上国の反対を受け、米国は自国案を撤回。制裁についての規定のない(ただし OPCW 技術事務局にシリアへの査察を要請)スペイン提案の執行理事会決定案が採択される¹⁷。

¹⁶ 中露の立場については以下を参照：UN Document S/PV.7401.

¹⁷ Colum Lynch “U.S. Scraps Plan to Punish Syria for Using Chemical Weapons” *The Foreign Policy* (<https://foreignpolicy.com/2016/11/11/u-s-scraps-plan-to-punish-syria-for-using-chemicalweapons/>, Accessed 2019/4/9) .

→安保理の代替フォーラムとして活用され、OPCW 執行理事会は安保理に代わり独自の措置をとった。

③IIT にかかる締約国会議での意思決定 (C-SS-4/DEC.3)

- ・安保理・OPCW 執行理事会における政治的分裂を受け、第 7 回 JIM 報告書の発出を受けて多国間枠組みでは意思決定を取れず。
- ・OPCW 締約国会議での意思決定が目指される。その背景には、
 - ・安保理・執行理事会とは構成国が異なる。
 - ・安保理・執行理事会とは投票ルールが異なる。
 - ・シリアでの CW 使用者特定を潜在的に行いうる他の枠組みの存在。
- ・英国主導の下、OPCW においてシリアでの CW 使用者の特定を可能とする特別締約国会議決定案が投票にかけられ採択。

→OPCW 締約国会議は安保理・執行理事会の「代替フォーラム」としての役割を果たす。

(2) OPCW 技術事務局のイニシアチブ

①シリアによる CWC 加入前

- ・プレスリリースを発出し、シリア CW 問題にコミットする姿勢を表明。
- ・UNSGM を実施するにあたり、国連との補足協定を締結し UNSGM による調査への迅速な協力を道を開く。

②シリアによる CWC 加入後

- ・OPCW 技術事務局のイニシアチブで FFM を立ち上げ、調査方法の確立やシリア政府・国連等との調整を行う。

→技術事務局によるイニシアチブは以降の OPCW によるシリア CW 問題への取り組みを形作るもの。

(3) OPCW の高度な技術的専門性

- ・OPCW の技術的専門性（特にサンプル分析を中心とする検証能力）が、CW 使用疑義事案への対応における OPCW の存在感を高める。
- ・OPCW の技術的専門性が活用された例。
 - ・UNSGM による調査での OPCW の中心的な役割。
 - ・JIM およびシリア人権状況独立調査委員会 (COI) による調査における FFM の調査結果の活用。
- ・OPCW による調査に疑義を呈する国も、FFM の人員構成や証拠保全性に疑義を示すものの OPCW の分析能力には疑義を示さず。

→OPCW の技術的専門性が OPCW の存在感に結びついた。