

2019年度 日本軍縮学会研究大会

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・法制理論専攻
高坂博史

本報告の構成

はじめに

1 問題の所在

2 化学兵器の使用へのOPCWの対応

(1) 初期の反応

(2) 国連事務総長メカニズム(UNSGM)

(3) OPCW事実関係調査ミッション(FFM)

(4) OPCW－国連共同調査メカニズム(JIM)

(5) OPCW調査・特定チーム(IIT)

3 考察



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。(青山 2017)
- ・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。(Bentley 2016)
- ・CWの戦略的使用が政権側を支えたという見方。(BBC 2018)

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(阿部 2014ほか)。

■ CWの「使用」の問題への対応

- ・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。
- ・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。



1 問題の所在

OPCWによるCW使用疑義事案の調査枠組み

調査権限大

自立性大

	CW使用の認定	CW使用者の特定
OPCW-UN 協働の枠組み	2013 国連事務総長メカニズム (UNSGM)	2015~2017 OPCW-UN共同調査メ カニズム(JIM)
OPCW単独 の枠組み	2014~ OPCW事実関係調査 ミッション(FFM)	2019~ OPCW調査・特定チー ム(IIT)



1 問題の所在

(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OCPW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(1) 初期の反応(2012年)

■ 経緯

2012/7～ シリアCWに関する報道

→7/18 OPCW技術事務局によるプレスリリース

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

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の補足協定の締結を報告。
- ・一般討議にて多数の国がシリアCWに言及。



2(1) 初期の反応(2012年)

■ 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発出。
- ・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(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。



2(2) 国連事務総長メカニズム(UNSGM) (2013年3月～12月)

■ 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。
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。



2(2) 国連事務総長メカニズム(UNSGM) (2013年3月～12月)

■ 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。

→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。

● 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」を発出し、UNSGMによる調査への支持を表明。



2(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。(⇔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。



2(3) OPCW事実関係調査ミッション (FFM) (2014年4月～)

■ 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))。
・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。



2(3) OPCW事実関係調査ミッション (FFM) (2014年4月～)

■ 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・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。



2(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。



2(4) OPCW－国連共同調査メカニズム(JIM) (2015年8月～2017年11月)

■ 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)。
 - ・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



2(4) OPCW－国連共同調査メカニズム(JIM) (2015年8月～2017年11月)

■ 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。
→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。



2(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)。
- ・これを受けて、OPCWにおいてIITの立ち上げに向けて準備中。



2(5) OPCW調査・特定チーム(IIT) (2019年～)

■ 経緯

- 2017/11 JIMのマンデート失効。
→以降、安保理でCW使用者を特定するメカニズムをめぐる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。
- 2018/6 第4回特別締約国会議において決定「Addressing the Threat from Chemical Weapons Use」(C-SS-4/DEC.3)を採択(賛成82、反対24)。



2(5) OPCW調査・特定チーム(IIT) (2019年～)

■ OPCWの各機関の役割

● 技術事務局

- ・特別締約国決定に基づきシリアにおけるCW使用者特定のための仕組みを整備。
- ・FFMがCWの使用を認定した事案で、かつJIMが報告書を発出していない事案について調査。

● 政策決定機関

- ・締約国会議においてシリアにおける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。
- 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。事後的に安保理第2209号を補完。



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

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。

→ 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。



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

③ IIT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。



3 考察

(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に道をひらく。

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 考察

(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。

