

軍 縮 研 究

DISARMAMENT REVIEW

日本軍縮学会論文誌（電子版）

Electronic Journal of
Japan Association of Disarmament Studies (JADS)

2014 年 7 月

July 2014

Vol. 5

第 5 号

日本軍縮学会

Japan Association of Disarmament Studies (JADS)

目次

巻頭言「日本が武器貿易条約を支持すべき理由」(佐藤 丙午) . 3

<特集> 通常兵器拡散防止と武器輸出規制

(寄稿 1)

特定通常兵器使用禁止制限条約 (CCW) の現状と課題
(岩本 誠吾) 5

(寄稿 2)

武器貿易条約 (ATT) 交渉における対立・摩擦と条約構想の限界
(榎本 珠良) 17

(寄稿 3)

拡散に対する安全保障構想 (PSI) の現状と法的展望
(吉田 靖之) 26

(寄稿 4)

日米欧の通常兵器移転政策の比較
(佐藤 丙午) 37

<研究論文>

1 大量破壊兵器の不拡散措置－FATF 勧告による「拡散金融」
対策を事例として－
(福井 康人) 45

2 オーストラリアの国家安全保障における核不拡散規範のジレン
マ：2000年代の中国、インドへのウラン輸出政策を巡って
(高橋 敏哉) 58

<特別寄稿>

Mongolia's search for security in the nuclear age
(Jargalsaikhan Enkhsaikhan) 72

<書評>

金沢工業大学国際学研究所 編『科学技術と国際関係』
(奥田 将洋) 85

編集後記..... 87

巻頭言

「日本が武器貿易条約を支持すべき理由」

日本政府は、2014年5月9日（日本時間10日）に、国際連合本部（ニューヨーク）で武器貿易条約（Arms Trade Treaty: ATT）の受諾書を国際連合事務総長に寄託した。

武器貿易条約は、法的に正当な武器貿易を規定し、テロや拡散問題で焦点となる武器の非合法取引や、武器による人権侵害や非人道的な使用の規制を目指すものである。日本は、武器貿易条約が2013年4月に国連総会で採択された後、6月3日の署名開放日に署名し、2014年4月23日に国会の批准を成立させており、全体では32番目の受託書の提出であった。

日本は武器貿易条約の原共同提案国で、なおかつ条約会議の副議長であり、条約成立に重大な貢献をした国の一つである。したがって、条約の発効後も、その実効性が担保されるよう、条約を支持し、国際協力を進める国際的な責務があるのである。

第一に、武器取引が条約の内容に適合し、正当な目的で実施されることを保証することは、結果的には他国の国内法制度の改変を促すことにつながる。日本や欧米諸国の多くは、武器貿易条約で規定されたレベルの管理は既の実施しており、条約の成立で国内制度が大幅に変更されることはない。むしろ、これまで武器輸出管理制度に問題を抱えていた国の方が条約の発効で影響を受ける。日米欧諸国側からの武器輸出に際し、第三国移転を強化する上でも、これら諸国の協力は欠かすことができない。

第二に、武器取引の透明性を向上させることで、武器取引を通じた軍事力の集積と拡散の状況を把握することが可能になる。武器貿易条約で設けられた報告制度が完全でないのは事実である。類似の報告制度として国連軍備登録制度も存在しており、重複の可能性を指摘する声もある。ただし、条約の中で規定されたパラメータは武器取引をめぐる諸問題を包括的に取り込んでおり、これを利用することで、今後は焦点を絞った透明性の向上の可能性がある。

第三に、武器輸出三原則等を修正して防衛装備移転三原則の下で武器取引を進めようとする日本にとって、国内の規則とは別に、武器取引に関する国際社会のコンセンサスが存在することの安心感は、特に防衛装備移転三原則に反対している側に特に高くなるのではないだろうか。武器取引問題では、「死の商人」論が事あるたびに幽霊のように復活する。これは武器貿易に対する無理解に起因するものであり、国内制度の運用が国際社会のルールに準拠することになると、この懸念を緩和することが可能になるのであろう。

武器貿易条約は、武器貿易の総量の削減を目指すものではなく、各国内に流通し、犯罪目的で使用される武器の規制を目指すものではない。条約の最低線は、テロ組織等が非合法に武器を入手し、使用する機会を減らすものであるが、その結果に達成目標が置かれているわけでもない。したがって、この条約を「奇

妙な条約」呼ぶ声さえも存在する。にもかかわらず、日本は武器貿易条約を支持する理由が存在し、そうすることが国益に直結しているのである。

武器取引の法的位置づけは、武器貿易条約によって実現されることになり、今後の通常兵器の軍備管理軍縮は、武器貿易条約との連携や連動の中で規定されてゆくことになるだろう。さらには、武器貿易条約への関与のレベルが、輸出審査の条件になる可能性もあるだろう。つまり、武器貿易条約には今後の発展の可能性があり、それも我々が条約を支持する理由として考慮すべきなのである。

拓殖大学教授
佐藤 丙午

特集 通常兵器拡散防止と武器輸出規制

『軍縮研究』5号では、1967年4月以来運用されていた、これまでの武器輸出三原則が見直され、2014年4月1日に、防衛装備移転三原則として新たに閣議決定されたことから、NBC兵器の拡散防止だけでなく、通常兵器の拡散防止にも議論を傾注すべきであると考え、学会員から4件の論文の寄稿をいただいて今号の特集として取り上げた。

最初に京都産業大学法学部の岩本誠吾教授が、対人地雷やクラスター弾など、過度に傷害を与え又は無差別の効果を有することがあると認められる兵器である特定通常兵器の使用禁止条約の減少と課題について論じる。

第2に、武器貿易条約(ATT)交渉における対立構造と、条約構想の限界に関し、条約交渉会議に参加した経験を基に東京大学大学院総合文化研究科博士候補の榎本珠良氏が議論する。

第3に、拡散防止構想(PSI)について、海上自衛隊幹部学校の吉田靖之2佐が、公海航行の自由に対する兵器の拡散防止対策の抵触について、実際の事例に基づいて議論する。

第4に、拓殖大学の佐藤丙午教授が、日米欧の通常兵器移転に関するそれぞれの政策の特徴と、比較分析の結果から導出されるアプローチの違いについて論じる。

いずれの論文も、通常兵器拡散防止と武器輸出規制にかかる本質的な論題を取り上げている。
(編集部)

寄稿 1

特定通常兵器使用禁止制限条約(CCW)の現状と課題

京都産業大学法学部 教授
岩本 誠吾

1 はじめに—CCWの成立経緯¹

兵器は、一般的に、破壊力が強大でその効果を制御することが不可能な性質を持つ大量破壊兵器(Weapon of Mass Destruction、具体的には核兵器、生物・細菌兵器、化学兵器)とそれ以外の通常兵器(Conventional Weapon)に区分できる。これら兵器に対する国際法の使用規制には、「不必要な苦痛を与える兵器禁止原則」及び「無差別的効果を及ぼす兵器禁止原則」といった抽象的な「一般原則アプローチ」と、特定の兵器を禁止する具体的な「特定の禁止アプローチ」がある²。兵器区分と法規制アプローチを組み合わせると、第二次世界大戦までの特定の禁止アプローチによる通常兵器の法規制条約として、1868年の400g未満の炸裂性投射物を禁止するサンクト・ペテルブルグ宣言、1899年のダムダム弾禁止宣言及び1907年の自動触発水雷禁止条約が指摘できる。

しかし、第二次世界大戦後の兵器規制に対する関心は、もっぱら核兵器に向けられ、通常兵器に対してほとんど注意が向けられなかった。この状況を大きく転換させたのは、1965年以降に米国が直接大規模に軍事介入したベトナム戦争であり、そこでは、新兵器の実験場と称されるほど核兵器以外のあらゆる種類の通常兵器が大量に投入された³。

¹ 参照、美根慶樹『国連と軍縮』2010年79-87頁。

² 参照、浅田正彦「特定通常兵器使用禁止制限条約と文民の保護(一)(二・完)」『法学論叢』114巻2号・4号、1983年11月・1984年1月。

³ 竹本正幸「通常兵器の規制(1)」『関西大学法学論集』29巻6号1980年3月3頁。

また、第二次世界大戦後、武力不行使原則を規定する国連憲章の存在にもかかわらず、武力紛争が多発し戦争犠牲者が増加するに及び、戦争を前提とする戦争法規に消極的態度の国連もそれに対応せざるを得なくなった。1968年の国連人権国際会議（テヘラン）は、決議23「武力紛争における人権」⁴において、国連総会が事務総長に対して、現行の国際人道条約のより良き履行確保の措置及び国際人道条約の追加又は改正の必要性に関する研究を要請するよう求めた。同決議後の国連総会決議2444「武力紛争における人権の尊重」（XXIII、1968年）は、国連による戦争法研究を初めて公式に開始させた⁵。

戦争法（国際人道法）は、戦争犠牲者の人道的待遇を規定する「ジュネーブ法」と、兵器及び兵器の使用方法を規定する「ハーグ法」に大別される。上記の戦争法研究、すなわち「国際人道法の再確認と発展」について、1973年の赤十字国際委員会（ICRC）主催の不必要な苦痛・無差別的効果の兵器専門家会議及び第22回赤十字国際会議は、戦争犠牲者の人道的待遇（ジュネーブ法）の改善・規制強化だけでは不十分で、戦闘員の保護と同時に文民の保護のために兵器規制（ハーグ法）の強化も必要であると認識していた⁶。

1974年から1977年までの「国際人道法の再確認と発展に関する外交会議」は、ジュネーブ諸条約への2つの追加議定書案とともに、通常兵器特別委員会を設置して、不必要な苦痛・無差別的効果を有する特定通常兵器の規制問題を検討することになった。併行して、ICRC主催の特定通常兵器の使用に関する政府専門家会議（1974年のルツェルン及び1976年のルガノ）も開催されたが、人道的要請を強く反映する追加議定書案に、軍事的利益が反映される具体的な兵器の法規制を盛り込むことには合意が成立しなかった。2つの追加議定書を採用した1977年の国際人道法外交会議は、決議22（IV）⁷において、不必要な苦痛・無差別的効果の特定通常兵器の使用禁止制限に関する協定及び当該協定の検討機関や将来の協定のための諸提案の審議機関についての協定を締結するために、1979年までに政府間会議が招集されるよう勧告した。同決議による特定通常兵器使用禁止制限に関する国連会議は、1979年及び1980年の2会期の審議の結果、コンセンサス方式により、「過度に障害を与え又は無差別に効果を及ぼすことがあると認められる通常兵器の使用の禁止又は制限に関する条約（CCW）」⁸を採用した。本条約は、第二次世界大戦後初めての特定の通常兵器を規制する条約として採択された。

本稿では、CCWの現在までの変遷を振り返り、そこに内在する問題を検討するとともに、CCWが現在取り組んでいる諸課題を取り上げ、今後の動向を展望するものである。

2 CCWの法体制とその成果

CCWの法体制は、適用範囲、効力発生、改正、廃棄など総論部分を規定した本体の枠組み条約（2014年6月10日現在、締約国数117か国⁹）の部分と、各論部分の個別具体的な兵器規制に関する付属議定書から構成される。締約国は、本体条約と3つのうちの2以上

⁴ United Nations, *Final Act of the International Conference on Human Rights*, Teheran, 22 April to 13 May 1968.

⁵ 竹本正幸「資料：武力紛争における人権の尊重（1）」『関西大学法学論集』20巻4号1971年1月72頁。

⁶ ICRC, *Weapons that may cause Unnecessary Suffering or have Indiscriminate Effects*, Report on the work of Experts, 1973, pars. 243-248. Resolution XIV adopted by the XXIInd International Conference of the Red Cross, in *International Review of the Red Cross*, 1974, pp. 32-33.

⁷ Dietrich Schindler and Jiri Toman ed., *The Law of Armed Conflicts a Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents*, 2004, pp. 827-828.

⁸ 1980年10月10日採択、1983年12月2日発効。一般的に、特定通常兵器使用禁止制限条約又は特定通常兵器条約（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）と称する。

⁹ ICRC, “States party to the main treaties”, http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/xsp/.ibmmmodres/dominio/OpenAttachment/applic/ihl/ihl.nsf/DE5BE7992D4687BBC1257CDF004FDAB6/%24File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf?Open

の付属議定書を選択し当事国となる必要がある(4条3項)。枠組条約形式の採用は、CCWの特徴の一つであり、CCWの普遍性の確保に役立っている。

1980年の条約採択時には、3つの付属議定書が合意された。すなわち、過度に障害を与える使用禁止兵器としてのエックス線で検出不可能な破片兵器に関する議定書Ⅰ(112か国)、無差別的効果の使用制限兵器としての地雷及び使用禁止兵器としてのブービートラップなどに関する議定書Ⅱ(93か国、以下「地雷議定書」と略す)、そして、無差別的効果の使用制限兵器としての焼夷兵器に関する議定書Ⅲ(108か国)¹⁰である。小口径投射物や若干の爆風破片兵器(気体爆薬¹¹や対人クラスター弾)は、1977年の国際人道法外交会議の決議22(Ⅳ)で言及されたが、法規制の法文書までには至らなかった。

CCWには、前述の決議22(Ⅳ)で言及されたように、検討機関や審議機関に関する検討・改正手続(8条)が規定されている。過半数の締約国(18か国以上)の同意により、条約・付属議定書の改正及び新たな通常兵器に関する追加議定書を検討する会議が開催される(8条1項及び2項)。また、条約発効後10年間当該会議が招集されなかった場合、1締約国の要請で、条約・付属議定書の適用範囲・運用、それらの改正案ならびに新たな追加議定書案を検討する会議が開催される(3項)。換言すれば、8条の運用検討会議手続は、条約・付属議定書の改正という「法拡張機能」と、付属議定書の追加という「法定立機能」を併せ持っている¹²。本稿では、上記の実体法(付属議定書)及び手続法(8条)を含めて、CCW法体制という。

フランスは、CCW発効後10年目にあたる1993年に、8条3項に従って特に対人地雷問題に重点を置いたCCW運用検討会議を招集するように寄託者の国連事務総長に書簡を送付した¹³。その結果、第1回CCW運用検討会議が1995・96年に開催された。8条手続きの最初の成果として、1995年10月に盲目化レーザー兵器の使用禁止に関する議定書Ⅳ(102か国)が採択された¹⁴。本議定書は、当該兵器が実戦配備前に使用禁止された画期的な法文書であると高く評価された。もっとも、使用禁止のレーザー兵器は、裸眼に「永久に失明をもたらすように特に設計された」(1条)対人兵器であって、治安対策用として既に配備されている一時的失明をもたらすレーザー眩惑装置や開発中の対ミサイル高出力レーザー装置は、本議定書の対象外であり、合法兵器である¹⁵。

第2の成果は、運用検討会議を2度(1月と4月)延長した末の1996年5月に採択された改正議定書Ⅱ¹⁶(100か国、以下「改正地雷議定書」と略す)である。同会議が開催された主たる理由が1990年代に世界的に深刻な問題と認識された「地雷危機(Land Mine Crisis)」への対処であったことから、厳格な使用規制を課す改正地雷議定書の成立は、高く評価されるべきであった。しかし、軍縮条約の対人地雷禁止条約が翌年採択されたことで、同議定書は当該条約までの通過点であるという消極的な評価を受けているように思われる。

2つの成果を生み出した第1回運用検討会議は、最終文書¹⁷で、遅くとも2001年までに条約・付属議定書の改正提案及び現行議定書で対象とされていない他の通常兵器に関する提案を検討するための第2回運用検討会議の招集を決定した。2001年12月に開催された第2回運用検討会議では、条約・付属議定書の適用範囲問題を検討した結果、CCWの第3の成果として、条約1条(適用範囲)が改正された(79か国)。この改正は、従来、CCWの適用範囲が国際武力紛争(民族解放戦争を含む)に限定されていた。しかし、通常兵器が非

¹⁰ ただし、焼夷兵器は、空中投射による人口周密地域での使用禁止兵器である(2条2項)。

¹¹ 参照、拙稿「気体爆薬の合法性について」『新防衛論集』19巻3号1991年12月。

¹² 浅田正彦「国際法における新兵器の取扱い」『世界法年報』7号1987年10月26-29頁。

¹³ *Report of the Secretary-General, A/48/389, 7 October 1993, par. 4.*

¹⁴ 参照、拙稿「盲目化レーザー兵器議定書に対する国際法的評価」『産大法学』38巻2号2004年。

¹⁵ 参照、拙稿「防衛技術と国際法 第7回レーザー兵器」『防衛技術ジャーナル』382号(2013年1月)30-31頁及び「防衛技術と国際法 第13回非殺傷兵器と国際法の関係」『同ジャーナル』388号(2013年7月)30-31頁。

¹⁶ 参照、拙稿「対人地雷の国際法規制—その経緯と概要—」『新防衛論集』26巻1号1998年6月。

¹⁷ CCW/CONF.I/16 (Part I), 1996, Final Declaration, Article 8, p. 38.

国際武力紛争でも頻繁に使用されている現実や、改正地雷議定書がその適用範囲を非国際武力紛争にまで拡大した（1条2項・3項）ことを踏まえ、地雷以外の通常兵器の適用範囲も非国際武力紛争に拡大するために、改正第1条が採択された。

また、1999年のコソボ空爆事件で大量にクラスター弾が使用され、武力紛争後に文民被害を発生させる不発弾や遺棄弾に対処する必要性が強く認識されたことから、第2回運用検討会議は、爆発性戦争残存物（Explosive Remnants of War: ERW）問題を検討するための政府専門家部会の設置を決定した¹⁸。ERW問題には、不発弾を生むクラスター弾の使用禁止を要請する兵器特定アプローチと地雷以外の全ての通常兵器のERW除去など人道的災禍の軽減を重視する包括的アプローチが対立していた。CCW締約国にはクラスター弾の使用規制への抵抗があり、人道的な文民保護措置を規定する方が受諾しやすいので、包括的アプローチが採用された。その結果、第4の成果として、2003年11月のCCW締約国会議において、爆発性戦争残存物に関する議定書V（84か国）が採択された¹⁹。そこでは、ERWの処理責任は一義的に所在国が負い、兵器使用国は、実行可能な場合に、技術的、財政的、物質的又は人的援助を提供するとされた（3条1項）。また、弾薬の信頼性を向上させERWの発生を最小限にするために、技術事項付属書に示される一般的予防措置が奨励された（9条）。

以上が、現在までCCW8条手続きの成果として採択された4つの法文書である。

3 改正地雷議定書と対人地雷禁止条約²⁰

1980年の地雷議定書は、非遠隔散布地雷の文民集中地域での使用を一般的に禁止するが、多くの例外事項を認めていた（4条）。遠隔散布地雷も、軍事目標地域内で、位置の記録か又は無力化装置の装着により、使用が認められていた（5条）。しかし、地雷の合法性を前提に緩やかな規制を課す地雷議定書は「地雷危機」に対処できないとの考えから、運用検討会議は、対人地雷の合法性を前提に、極めて厳格な使用規制を課す改正地雷議定書を採用した。例えば、探知不能な対人地雷が禁止され（4条）、遠隔散布型対人地雷は、敷設後30日以内に90%以上自己破壊する装置及び敷設後120日以内に99.9%不活性化する装置の装着が義務付けられた（6条）。

議定書改正交渉は、1979・80年の国連会議と同様に、コンセンサス方式が採用されたので、対人地雷の全面禁止にコンセンサスがない以上、軍事的要請と両立する文民被害の軽減策の強化に集中せざるを得なかった。他方、対人地雷の全面禁止支持国や国際NGOから、厳格な使用規制とはいえ、技術的基準を満たす対人地雷は合法であり、その生産・移譲・使用が奨励されることになり、地雷被害の根絶のためには対人地雷の全面禁止しかないと批判された。

議定書改正交渉中にも、対人地雷の全面禁止支持国が増加し、改正地雷議定書の採択5か月後の1996年10月3-5日オタワで、CCW枠外の有志連合方式による「対人地雷の世界的禁止に向けて」国際戦略会議が、対人地雷を禁止する国際協定の早期締結のために努力する約束を宣言した²¹。その「オタワ・プロセス」の結果、1997年12月に、対人地雷の違法性を前提とする対人地雷禁止条約（オタワ条約、161か国）が採択された。オタワ条約は、軍縮条約として、締約国に対人地雷の全面禁止（1条）及び全対人地雷（貯蔵分と埋設分）の廃棄（4・5条）を義務付けた。

¹⁸ CCW/CONF.II/2, 2001, Final Declaration, p. 12.

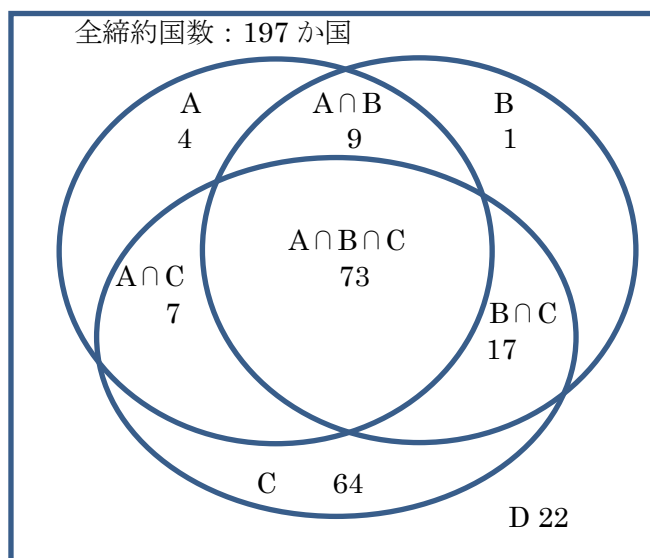
¹⁹ 参照、真山全「爆発性戦争残存物（ERW）議定書の基本構造と問題点」浅田正彦編『21世紀国際法の課題』2006年所収。

²⁰ 参照、拙稿「対人地雷の国際法規制—その経緯と概要—」『新防衛論集』26巻1号1998年6月、「地雷規制の複合的法的構造」『国際法外交雑誌』97巻5号2008年12月。

²¹ “Declaration of the International Strategy Conference, Ottawa, 3-5 October 1996”, *International Review of the Red Cross*, no.315, 1997, pp.647-648.

現在、地雷規制に関して、CCW 枠内の地雷議定書と改正地雷議定書、そして、CCW 枠外のオタワ条約の 3 つの法文書が併存する。オタワ条約未加入国は 36 か国、3 条約全て未加入は 22 か国、地雷議定書だけ加入は 4 か国、改正地雷議定書だけ加入は 1 か国、地雷議定書と改正地雷議定書の加入は、軍事大国の米、露、中、印、パキスタン、イスラエルを含む 9 か国である。地雷議定書又は改正地雷議定書の締約国は 14 か国となり、オタワ条約締約国を含めると、地雷に関連する法文書の当事国は 175 か国となる（【図 1】参照）。

オタワ条約支持国は、条約の採択・加入への推進剤として改正地雷議定書を強く批判するが、改正地雷議定書の存在意義はないのであろうか。CCW 会議のコンセンサス方式は、条約内容が妥協的にならざるを得ないが、軍事大国の条約参加が見込める。他方、有志連合方式は、条約内容があまり妥協的にならず高いレベルで法規制することができる反面、軍事大国を取り込めない。オタワ条約だけでは、軍事大国が条約無規制状態になりかねず、その意味で、改正地雷議定書には、軍事大国が受諾できる範囲内でより厳格な法規制を提示した改善の受け皿として、十分存在意義がある。実際、米・露・中の軍事大国は、改正地雷議定書だけでなく、改正地雷議定書の当事国として厳格な法規制を受けている。



【図 1 地雷関連条約—2014 年 6 月 10 日現在】
(ICRC ホームページより著者作成)

*国家数：197 か国（国連加盟国 193 か国＋ニューエ、バチカン、クック諸島、パレスチナ）、
A（地雷議定書）：93 か国、B（改正地雷議定書）：100 か国、C（オタワ条約）：161 か国、
D（条約未加入国数）：エジプト、イラン、北朝鮮、レバノン、リビア、サウジ、シリアなど 22 か国、A のみ：キューバを含む 4 か国、B のみ：韓国の 1 か国、C のみ：64 か国、A ∩ B：米・中・露・イスラエル・インド・パキスタンを含む 9 か国、B ∩ C：17 か国、A ∩ C：7 か国、A ∩ B ∩ C：日本を含む 73 か国。

4 クラスタ弾規制交渉とクラスタ弾条約

2003 年 11 月の CCW 締約国会議は、ERW 議定書の採択とともに、「ERW となる弾薬の人的危険性を最小限にするために、子弹を含む特定弾薬の設計改良を目指した予防措置」に関する議論の継続も決定した²²。2004 年から 2006 年までの政府専門家会合の議論を経て、2006 年 11 月に第 3 回運用検討会議が開催された。同会議では、クラスタ弾が多数使用された同年 7 月のイスラエルによるレバノン攻撃の影響からか、クラスタ弾の不発弾問題への対応の必要性が強く意識された。そのため、25 か国提案の「クラスタ弾宣

²² Report of the meeting of the States Parties, CCW/MSP/2003/3, 18 February 2004, par.26.

言」²³が、文民集中地区でのクラスター弾の使用禁止、信頼性の低い不正確なクラスター弾の全面禁止、当該クラスター弾の廃棄を規定する協定を要請した。しかし、軍事大国などの反対でコンセンサスが得られず、最終宣言²⁴は、「特に、クラスター弾に焦点を当てつつ」ERW になり得る特定弾薬の検討を政府専門家会合に依頼するという穏健な表現に落ち着いた。

クラスター弾の部分禁止・使用制限派と全面禁止派の以前からの対立がこの段階でより先鋭化した。ノルウェーは、最終宣言日の 11 月 17 日に、クラスター弾禁止条約作成のための国際会議を約束し、2007 年 2 月にクラスター弾に関するオスロ会議を開催した。路線の対立を残し、さらに、クラスター弾の種類や定義を曖昧にしたまま、オスロ宣言²⁵は、2008 年までに「文民に受け入れがたい被害をもたらすクラスター弾」を全面禁止する国際法文書を制定すると表明した。CCW 交渉の最中にもかかわらず、クラスター弾全面禁止条約に向けた有志連合方式の「オスロ・プロセス」が開始された²⁶。

その結果、2008 年 5 月にクラスター弾条約（オスロ条約）が採択された。それによれば、20kg 未満の爆発性子弾の散布・投下する通常弾薬であるクラスター弾は、極めて限定的な例外を除き、使用、開発、生産、取得などが禁止された（1 条、2 条）。例外は、①子弾数が 10 個未満、②子弾の重量が 4kg 以上、③子弾に単一目標探知攻撃機能付き、④子弾に電子式自己破壊装置の装着、⑤子弾に電子式自己不活性化機能付き、これら 5 つの全条件を満たす弾薬である。本条約は、現存する 90%以上のクラスター弾を禁止対象とすることで、クラスター弾をほぼ全面禁止する条約といえる。

CCW 枠内のクラスター弾規制交渉は、本条約の成立によりどのような影響を受けたのか。2007 年から 5 年間、1 年ごとの CCW 締約国会議と会議間の政府専門家会合において、クラスター弾の規制交渉が実施され、2011 年の CCW 第 4 回運用検討会議には、改正クラスター弾議定書案²⁷が提出された。当該議定書案は、合法的クラスター弾の条件として、①自己破壊装置か自己無力化装置、自己不活性化装置又は 2 以上の起爆装置のうち一つ以上の安全装置の装着、②対艦用、③10 発未満の爆発性子弾の直接照準線射撃、④5kg 以上の対滑走路用、⑤不発率 1%以下、を列挙する。国際 NGO のクラスター弾連合²⁸は、当該議定書案の採択が膨大なクラスター弾の継続使用に明確な法的認可を与え、その使用を奨励し、文民被害を増加させると批判して、それに強硬に反対した。ノルウェー²⁹その他のオスロ条約推進派諸国も、国際人道法の後退及びオスロ条約の形骸化を恐れ、明確に反対した。運用検討会議は、コンセンサスの不成立により、同議定書案の採択も次年度の交渉継続も決定されず、クラスター弾議定書案の交渉は中断を余儀なくされた。

では、コンセンサス方式による比較的低レベル規制の議定書案の成立は、高レベルの規制・禁止条約が存在する場合、国際法の後退を意味するのか。対人地雷の法規制は、ホップ（地雷議定書）、ステップ（改正地雷議定書）、ジャンプ（オタワ条約）のごとく、時間的経過とともに強化されてきた。他方、クラスター弾の場合、ホップ及びステップ（CCW 枠

²³ *Declaration of Cluster Munitions*, CCW/CONF.III/WP.18, 20 November 2006.

²⁴ *Final Document*, CCW/CONF.III/xxx, Final Declaration, Decision 1.

²⁵ Oslo Conference on Cluster munitions, 22-23 February 2007, Declaration, <http://www.clusterconvention.org/files/2012/11/Oslo-Declaration-final-23-February-2007.pdf>

²⁶ 参照、福田毅「オスロ・プロセスの意義と限界—クラスター弾条約とダブリン会議の分析—」『レファレンス』697号 2009年2月 64頁。

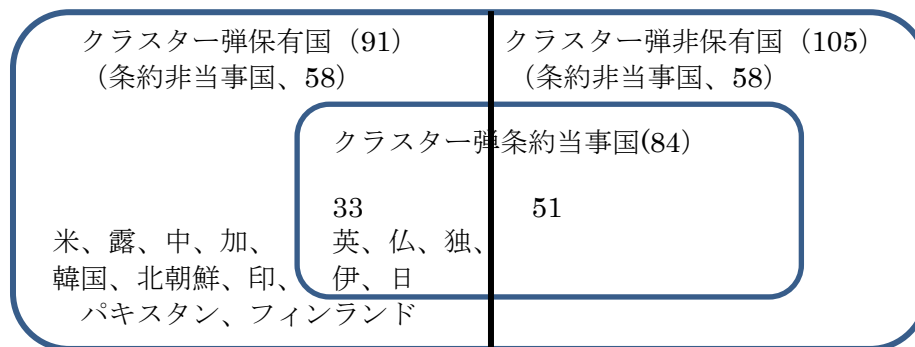
²⁷ *Revised draft Protocol on Cluster Munitions*, CCW/CONF.IV/9/Rev.1, 24 November 2011.

²⁸ Cluster Munition Coalition, “General Statement the CCW Fourth Review Conference, 15 November 2011”, [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/487E02B97BDB3918C12579650036EA37/\\$file/4thRevCon_CLUSTERMUNITIONCOALITION.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/487E02B97BDB3918C12579650036EA37/$file/4thRevCon_CLUSTERMUNITIONCOALITION.pdf)

²⁹ Norway, “CCW Fourth Review Conference General Exchange of Views”, [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/51E3E254A893BF63C125796500588899/\\$file/4THRevCon_NORWAY.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/51E3E254A893BF63C125796500588899/$file/4THRevCon_NORWAY.pdf)

内の法文書) 段階もなく、一挙にジャンプ(オスロ条約) 段階に至った結果、オスロ条約未加入国のための次善の受け皿が存在しない。

【図2】のように、クラスター弾保有国のうちオスロ条約当事国は36.3%であり、軍事大国の未加入により当該条約の実効性が問題視される。また、軍事大国や国境防衛に強い関心を示す諸国は、慣習国際法に規制されるとはいえ、条約無規制状態である。軍事大国の受諾可能な法基準を設定することは、オスロ条約を含めて全体的にクラスター弾の法規制の底上げに繋がらないのか。クラスター弾の規制を主張する国及び国際NGOがクラスター弾議定書案の成立を阻止することに非合理性が感じられる。



【図2 クラスター弾保有と条約加入の関連図】

*クラスター弾保有国のうち条約当事国は36.3%
 クラスター弾非保有国のうち条約当事国は48.6%
 (Cluster Munition Monitor 2013, p.23 より著者作成)

5 行き詰まりの対車両地雷規制³⁰

1995・96年のCCW第1回運用検討会議で、米国及びデンマーク³¹は、探知可能性と自己破壊に関して、対人地雷と同等の法規制を対車両地雷に課そうとしていた。しかし、中露からの探知可能性に関する強固な反対があり、また、自己破壊・自己不活性化機能の装着を対車両地雷に拡大することに関して限定的支持しか得られなかった。当時、最大の関心事は対人地雷規制であり、軍事的必要性が高く対人地雷ほどの文民被害を生じさせない対車両地雷の法規制への関心が低かった。そのため、改正地雷議定書では、対車両地雷の探知可能性の条項もなく、遠隔散布型対車両地雷が合法であるため、「実行可能な限度において」自己破壊装置又は自己無力化装置及び自己不活性化装置の装着が要請される(6条3項)条項しか規定されなかった。

しかし、探知不可能で長期間作動する対車両地雷は、地雷処理を困難にし、紛争後の人道救援活動や一般市民生活での民間車両にも被害を及ぼすなど深刻な人道問題を引き起こす。米国及びデンマークは、2000～2001年の第2回運用検討会議の準備委員会において、対人

³⁰ 地雷には、対人地雷 (Anti-Personnel Mines: APM) と対人地雷でない地雷 (Mines Other Than Anti-Personnel Mines: MOTAPM) があり、後者は対車両地雷 (Anti-Vehicle Mines: AVM) とも言い、対戦車地雷 (Anti-Tank Mines: ATM) を含む。本稿では MOTAPM を対車両地雷と同義語として使う。MOTAPM 規制の経緯について、河野桂子「クラスター弾の信頼性—使用規制交渉における考慮要件として」『防衛研究所紀要』12巻2・3合併号2010年3月103-104頁、UNOG, “Mines other than anti-personnel mine (MOTAPM)”, [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/7FAEF7CE8B841EFAC12579C1002CAF88?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/7FAEF7CE8B841EFAC12579C1002CAF88?OpenDocument)

³¹ David Kaye and Steven A. Solomon, “The Second Review Conference of the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons”, *American Journal of International Law*, vol. 96, No. 4, October 2002, pp. 931-933.

地雷の合法性要件を対車両地雷に適用拡大するという従来の見解を、改正地雷議定書の再改正ではなく、「対人地雷ではない地雷 (MOTAPM) 」使用禁止制限議定書案³²という形態で、公式に提案した。当該議定書案は、第 2 回運用検討会議で議論されたが、法的・技術的・財政的理由での反対により採択に至らず、最終宣言³³で、当該問題を扱う政府専門家部会の設置が決定された。

2001 年から 2006 年にかけて政府専門家会合及び締約国会議の議論を経て、2006 年の第 3 回運用検討会議に、コンセンサスを得そうな条文案を編集した「MOTAPM/AVM 使用に関する条文案」³⁴が付託された。そこには、MOTAPM を探知可能とするために 8g 以上の鉄片を内蔵させること、敷設後 45 日以内に自己破壊装置又は自己無力化装置が作動しないものを 10%未満にすること、敷設後 120 日以内に自己不活性化しないものを 0.1%未満にすること（これらの要件は、改正地雷議定書での遠隔散布対人地雷の合法性基準と類似）が条文案の選択肢として提示された。しかし、同会議も MOTAPM について合意に至らず、MOTAPM 規制推進 25 か国は、自発的な国内政策として、探知可能性及び作動期間 (active life) に関する上記の条文案と同じ措置を行うと宣言した³⁵。

2011 年の第 4 回運用検討会議は、最終宣言³⁶で、2012 年に専門家会合を招集し、同年の締約国会議に MOTAPM に関する報告書を提出させることを決定した。専門家会合の中心的課題³⁷は、MOTAPM の探知可能性の要件と自己破壊、自己無力化及び自己不活性化による作動期間の設定についてであった。しかし、MOTAPM 問題について、多くの国家は別個の法的拘束力のある議定書の締結を提唱するが、他方で、精確に適用されれば、改正議定書を含む現行の国際人道法文書で十分に問題対処できると考えており、MOTAPM に関する方針にコンセンサスがないという³⁸。探知可能性に関する反対意見の理由は、それを探知可能とするための経費問題³⁹と探知不可能性の軍事的有用性⁴⁰であるという。そして、2012 年の締約国会議は、次年度の締約国会議の議題に「MOTAPM」を挿入することに合意した⁴¹が、締約国会議までの専門家会合の開催について合意できなかった⁴²。2013 年の締約国会議では、次年度の議題から MOTAPM を削除する提案⁴³や次年度の議題の「他の事項」の中に MOTAPM を挿入する提案⁴⁴があった中で、議長は、「MOTAPM を含む条約関連の他の事項」という議題を辛うじて挿入させることができた⁴⁵。

CCW 枠内で 2001 年以降議論してきた MOTAPM 規制問題は、軍事的必要性和人道的考慮のバランス問題、そして、探知可能性や自己破壊・自己無力化・自己不活性化の機能を付与するための技術的・経費的問題を理由とする強硬な反対が存在するために、今後とも劇的な進展が見込めそうにない。これは、コンセンサス方式を前提とする CCW 枠内での議論では、認めざるを得ない事態である。そのような状況にあって、2006 年の 25 か国による「対

³² 2 か国案は、MOTAPM を探知可能にし、遠隔散布型の場合、自己破壊機能及び自己不活性化機能の装着を義務付ける。それが、運用検討会議の期間中に 12 か国案に拡大した。Ibid.

³³ Final Document, Part II, Final Declaration, CCW/CONF.II/2, p. 13.

³⁴ Set of Provisions on the Use of MOTAPM/AVM-A Compilation of Provisions that Could Command Consensus, CCW/CONF.II/7/Add.2:CCW/GGE/XV/6/Add.2, 13 October 2006, Annex II.

³⁵ Declaration on Anti-Vehicle Mines, CCW/CONF.III/WP.16, 16 November 2006.

³⁶ Final Document of the Fourth Review Conference, Part II Final Declaration, Decision 1, CCW/CONF.IV/4/Add.1, 15 December 2011. P. 4.

³⁷ Op. Cit., note 30.

³⁸ CCW/MSP/2012/SR.2, 29 November 2012, par. 40.

³⁹ パキスタンは、援助、協力、投資及び技術移転がなされなければ、対車両地雷の探知可能性における技術的前進は、当該地雷の正当な防衛的目的を害するだけであると発言する。Ibid., par. 9.

⁴⁰ ロシアは、紛争後では探知可能な地雷が使用されるべきであることは認めるが、軍事的視点からすれば、紛争中に探知不可能な装置を使用するのは有意義であると発言する。Ibid., par. 49.

⁴¹ CCW/MSP/2012/9, 30 November 2012, Annex I, p. 6.

⁴² CCW/MSP/2012/SR.4, 29 November 2012, pars. 26 and 30.

⁴³ ベラルーシ発言、CCW/MSP/2013/SR.4, 4 December 2013, par. 13.

⁴⁴ 中国発言、ibid., par. 18.

⁴⁵ Ibid., par. 20 and CCW/MSP/2013/10, Annex I, p.6.

車両地雷宣言」は、特筆すべき国家実行である。当該ベスト・プラクティスの他国による採用が拡大・浸透することが、当該問題の突破口になるかもしれない。

6 即席爆発装置と致死性自律型兵器システム

近年、新たな2種類の兵器規制問題が、CCW 枠内で取り上げられ議論されている。一つは「即席爆破装置 (Improvised Explosive Devices: IEDs)」⁴⁶であり、もう一つは「致死性自律型兵器 (Lethal Autonomous Weapons System: LAWS)」⁴⁷である。

まず、IEDs に関して、従来から自家製爆弾 (Home-Made Explosives: HME) が製造され戦場で使用されてきたが、2003年のイラク戦争以降、IEDs 攻撃により多数の死傷者⁴⁸が発生したことから、IEDs 問題が強く国際的関心を引くようになった。

改正地雷議定書は、13条において、同議定書の運用問題を協議するために締約国会議を毎年開催すると規定している。IEDs が、原則上、改正地雷議定書の対象範囲にある⁴⁹ことから、2008年の第10回年次締約国会議⁵⁰は、非公式の専門家部会を設置し、当該部会にIEDs 問題を取り扱わせることを決定した。2009年⁵¹以降、毎年同じように、4月に専門家会合が行われ、その報告書が11月の年次締約国会議に提出される。同会議は、専門家会合の議論を踏まえて、次年度におけるIEDs 問題の継続審議を決定する。2013年の第15回年次締約国会議⁵²も、専門家会合でのIEDs 問題の継続審議を決定した。さらに、その重要性を考慮して、今回初めてIEDs を次年度(2014年度)の議題と明記した。

IEDs は、合意された定義がまだないが、一般的には、人や物に損害を与えるために爆発性、発火性又は毒性の物質を含む自家製爆破装置を指す⁵³。起爆装置も圧力式(例えば、手製ポンプ)、時限式(キッチンタイマー)、振動式(水銀スイッチ)、遠隔無線操作型(携帯電話)など多様に存在する。IEDs 部品のほとんどが一般市場で容易に入手でき、簡単に安価に製造できることから、それが反徒やテロリストなどの非国家主体の選択する兵器となっている。人道的影響に関して、IEDs による犠牲者数は、2011年に17,300名、2012年に20,900名にのぼり、地雷犠牲者数(2011年に2,200名、2012年に1,400名)を大幅に上回っている。その犠牲者も4分の3が文民であり、IEDs 攻撃の半数以上が都市部で発生しているという。

ロシア⁵⁴によれば、IEDs は、MOTAPM と違って、真の人道的脅威であり、改正地雷議定書の枠組み内でIEDs 関連問題を審議することで、文民や戦闘員の犠牲者を増加させる特に悪質な兵器の効果的な対策が立てられるという。今後、CCW 改正議定書の年次締約国会

⁴⁶ 道路枠に仕掛けられたIEDs を路肩爆弾 (roadside bomb) と称される。

⁴⁷ 「致死性自律型ロボット (Lethal Autonomous Robotics: LARs)」又は「殺人ロボット (killer robots)」ともいう。

⁴⁸ 2008年初期時点までの米軍死傷者が3,000人以上であったが、その60%以上がIEDs による被害であった。Clay Wilson, *Improvised Explosive Devices (IEDs) in Iraq and Afghanistan: Effects and Countermeasures*, CRS Report for Congress, Updated August 28, 2007, p.1.

<http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS22330.pdf>. 江畑謙介『軍事とロジスティックス』2008年101-105頁。

⁴⁹ 2009年4月に開催された専門家会合は、ほとんどのIEDs が改正地雷議定書の地雷(2条3項)、ブービートラップ(4項)又はその他の類似の装置(5項)に包含されるとみなしている。*Improvised Explosive Devices (IEDs)*, CCW/AP.II/CONF.11/2, 19 October 2009, par. 3.

⁵⁰ *Final Document*, CCW/AP.II/CONF.10/2, 23 January 2009, par.23

⁵¹ *Final Document*, CCW/AP.II/CONF.11/4, 23 November 2009, pars. 26-28 and 31.

⁵² *Final Document*, CCW/AP.II/CONF.15/8, 16 December 2013, par. 19 and Annex II.

⁵³ 2014年4月1-2日の専門家会合に提出された文書参照、*Food-for Thought Papers*, [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/3274891E8A6B888FC1257CA8002C1098/\\$file/CCW+APII+IEDs+Food-for-Thought+Papers+by+Co-Coordinator+2014.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/3274891E8A6B888FC1257CA8002C1098/$file/CCW+APII+IEDs+Food-for-Thought+Papers+by+Co-Coordinator+2014.pdf)

⁵⁴ 2013年11月13日のロシア発言、CCW/AP.II/CONF.15/SR.2, 4 December 2013, par. 8.

議の枠内で、国際法規制問題も含めて、IEDs、IEDs 事例、その対策に関する情報交換がより積極的に行われると思われる⁵⁵。

次に、LAWS⁵⁶に関して、ロボット技術が国連内で戦闘手段（兵器）との関連で取り上げられたのは、2010年以降である。LAWSとは、人的介入なくそれ自身の判断で標的を選択し攻撃する兵器システムを指す。「完全」自律型兵器は、いまだ存在しないが、科学技術の急速な進歩により20年から30年後には出現すると予測されている。2013年5月の国連人権理事会及び同年10月の国連総会第1委員会においてLAWS問題が言及された。そこでは、当該問題を取り扱う適切な場所としてCCWを指摘する意見が述べられた。このような議論の流れの中で、同年11月14・15日のCCW締約国会議が初めてLAWS問題を取り上げた。同会議は、最終報告書⁵⁷で、新たな議題として、LAWS分野において「出現しつつある」技術の諸問題を討議するために、2014年5月13日から16日までの4日間の非公式専門家会合を招集することを決定した。そして、非公式専門家会合の議論をまとめた報告書が11月のCCW締約国会議に提出されるという。CCWは、「現存する (existing)」ではなく、「出現しつつある (emerging)」という文言を使用したことから、無人戦闘機を含む現存する遠隔操作型兵器ではなく、近未来の自律型兵器を議論の対象としていると、一般的に解釈される。

2014年5月に開催された非公式専門家会合では、技術問題、倫理・社会学的問題、国際人道法、他分野の国際法、作戦上・軍事上側面について意見交換が実施された。以下、その議論を要約する⁵⁸。まず、議論全体に関して、情報交換から、ベスト・プラクティスの編集、研究開発のモラトリアム、禁止まで多様な見解が見られたが、今の段階で議論の方向性を決めることは時期尚早であった。また、自律性の技術が軍民両用（デュアル・ユース）の性質を有するので、民生用ロボット技術の発展を阻害しないことの重要性が強調された。定義問題では、その作成は時期尚早であるとしても、その中核概念の自律性を考察するために「重要な人間による統制 (meaningful human control)」概念が有益であるとの意見が多数表明された。倫理問題では、LAWSは道義的な理性や判断が可能なのか、特に、機械に人間の生死の決定権を委ねることができるのか、疑問が提示された。国際人道法問題では、LAWSが国際人道法の諸原則（区別、比例性及び攻撃時の予防）を遵守できるのか、様々な意見が主張された。他分野の国際法に関して、違法行為の国際責任問題、生命に対する権利などの人権問題及び武力行使に関する法 (jus ad bellum) への影響などが議論された。作戦上・軍事上の諸問題として、サイバー攻撃からの脆弱性、予測可能性の欠如、複雑な状況への適用困難性、味方の軍隊との相互運用性などの諸問題が指摘された。

本会合がLAWSの共通理解を深めるのに貢献したことは明らかであるが、なお多くの問題が残されたままであることも事実であり、多くの代表がこの議論のプロセスが引き続き実施されるべきであるとの意見を表明した。2014年11月のCCW締約国会議は、本報告書をもとにLAWSについて議論し、次年度の議題にLAWSを入れるかを決定する。LAWS出現前の規制積極派と消極派及び全面禁止派と部分使用規制派が混在する中で、LAWSの法規制の方向性を確立するためにも、まずは、CCW締約国がLAWSの共通認識を深めることが先決である。その意味で、11月のCCW締約国会議での議論が注目されるし、CCW枠内での議論の継続が期待される。

⁵⁵ 日本は、「国家を対象とした新たなIED規制を策定するアプローチではなく、各国のベスト・プラクティスや既存のガイドライン、具体的対策についての勧告を取りまとめる作業が継続していく」と予測する。外務省軍縮不拡散・科学部編集『日本の軍縮・不拡散外交（第六版）』2013年3月105頁。

⁵⁶ 参照、拙稿「致死性自律型ロボット (LARs) の国際法規制をめぐる新動向」『産大法学』47巻3・4号2014年。

⁵⁷ *Final Report*, CCW/MSP/2013/10, 16 December 2013, par. 32.

⁵⁸ *Advanced version Report of the 2014 informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)*, paras. 13-40.
[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/350D9ABED1AFA515C1257CF30047A8C7/\\$file/Report_AdvancedVersion_10June.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/350D9ABED1AFA515C1257CF30047A8C7/$file/Report_AdvancedVersion_10June.pdf)

7 まとめにかえて—CCW 体制の制度化と相互補完性

上述のごとく、CCW 体制は、法規制関連において、盲目化レーザー兵器議定書（1995年）、改正地雷議定書（1996年）、改正第1条（2001年）そして ERW 議定書（2003年）を採択した。他方、クラスター弾議定書案交渉は中断を余儀なくされ、MOTAPM 議定書案の交渉も停滞化している。新たな動きとして、IEDs 及び LAWS が議題として取り上げられ、議論が始まった。発効後 10 年間全く動きのなかった CCW 体制は、1995 年の第 1 回運用検討会議以降の 20 年足らずの間に、通常兵器の法規制に積極的に取り組んできたことは確かである。そのことは、CCW の審議プロセスの制度化にも表れている。

まず、CCW 締約国は、1995・6 年に第 1 回運用検討会議（Review Conference）を開催し、それ以降、5 年ごとに運用検討会議を開催している（2001年、2006年、2011年）。2002 年からは、運用検討会議の開催年を除き、毎年、CCW 締約国会議（Meeting of the States Parties to CCW）が開かれている。さらに、CCW 締約国会議は、議論の迅速化のために、会期間に、下部機関として政府専門家部会（Group of Governmental Experts: GGE）⁵⁹を設置する。GGE は、CCW 締約国会議から特別な任務（例えば、ERW 問題や MOTAPM 問題の分析・研究）を付託され、その報告書を次の CCW 締約国会議に提出する。LAWS の場合、非公式専門家会合が設置された。

CCW 締約国の全体会合とは別に、付属議定書の年次締約国会議も開催される。改正地雷議定書 13 条により年次締約国会議（Annual Conference）⁶⁰が、そして ERW 議定書 10 条により締約国会議（Conference）が、各議定書の枠内で毎年開かれている。両者とも、会期間には、専門家部会（Group of Experts）の会合を開催し、議論の推進を図っている。これら CCW 会合への事務支援のために、国連軍縮局の 2 名から構成される「履行支援ユニット（Implementation Support Unit: ISU）」の設置が、2009 年の CCW 締約国会議⁶¹において採択された。ISU は、設置以降、スムーズな会議運営のための資料作成その他の事務作業を精力的に実施している。このように、CCW 体制は、時間の経過とともにその審議プロセスを着実に制度化し整備してきたことは、その「法拡張機能」及び「法定立機能」を発揮するのに大いに役立っている。

しかし、CCW 体制の審議プロセスが制度面で進化したとしても、法規制の成果を上げるために最も重要なことは、CCW 締約国自身の意思であることに変わりがない。コンセンサス方式を前提とする CCW 体制では、全面禁止ではなく部分使用規制の MOTAPM 議定書案ですら、国防及び経費問題から強硬な反対国が存在すれば、その採択はまったく実現しない。他方、クラスター弾規制交渉のように、強硬禁止派が、軍事大国を含む合意可能な部分的使用規制の議定書案よりも先に軍事大国を除く全面禁止条約の採択を実現させたことから、禁止条約の署名促進と形骸化防止という運動論により、議定書案の交渉を中断させてしまった。

有志連合方式の兵器規制強硬派は、全面禁止条約の採択で、条約未加入国が当該禁止兵器の使用を躊躇せざるを得ない国際政治状況を醸成しようと試みる。他方、兵器の軍縮や使用規制は、自国の安全保障に直結するので、自国の安全保障を担保する代替案がなく、国際政治状況、国際的評価もしくは人道的考慮だけでは実現し得ないことも確かである。その意味で、コンセンサス方式の決定過程を通じて通常兵器規制の漸進的促進を目指す CCW 法体制は、高く評価されるべきものである。CCW 法体制は、有志連合方式による条約と対立関係にあるのではなく、全体的な法規制の底上げを図る相互補完関係にあるといえる。

⁵⁹ 初めて GGE を設置したのは、2001 年の第 2 回 運用検討会議であった。Final Document CCW/CONF.II/2, 11-21 December 2001, Final Declaration, pp. 12-13.

⁶⁰ IEDs 問題は、この改正地雷議定書の締約国会議の枠内で議論されている。

⁶¹ Final Report, CCW/MSP/2009/5, 20 November 2009, Par. 34.

今後、CCW 法体制は、進化した審議プロセスの下で、複合的な法構造による相互補完関係に留意しつつ、中断されたクラスター弾交渉の復活、停滞化している MOTAPM 交渉の活性化、そして、新たな議題となった IEDs・LAWS 交渉の進展に取り組み、何らかの形（議定書、行動準則又はベスト・プラクティス集）で成果を上げることが期待される。

寄稿 2

武器貿易条約 (ATT) 交渉における対立・摩擦と条約構想の限界

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学 博士候補

榎本 珠良

はじめに

1990年代以降、通常兵器の移転は、持続可能な開発、平和構築、人間の安全保障といった視点から問題視されるようになった。そして、こうした問題意識に基づき、各国が通常兵器の移転に関する個々の許可申請を審査し可否を判断する際に、各兵器の移転が開発や平和を脅かす「リスク」を審査するための共通基準を盛り込んだ地域的合意等が形成された。その後、2000年代には「グローバル」な移転許可基準を形成しようとする動きが強まり、2003年にNGOが「武器貿易条約」(ATT)を求めて「コントロール・アームズ」(CA)キャンペーンを開始し、2006年の国連総会決議¹によって国連でATT構想を検討するためのプロセスが設置された。そして、国連での交渉の結果として2013年4月に採択されたATT²には、ジェノサイドや人道に対する罪などの実行に「使用されるであろうことを知っている」場合には移転を許可してはならない旨(第6条)や、国際人道法・国際人権法の重大な違反、テロ行為の実行や助長に使用される等の可能性を評価して、それらの「否定的な結果」を生じる「著しい(overriding)リスクが存在する」場合には輸出を許可しない旨(第7条)が盛り込まれた。2014年6月30日現在のATT批准国は41か国であり³、発効要件である50か国の批准が2014年内に達成される可能性もある。

筆者は、2003年から国際NGOの政策担当者として上記キャンペーンに関与し、ATT交渉の準備委員会と条約交渉会議の全てに出席した。本稿は、この経験を踏まえ、ATT交渉における条約推進派の論理とその他の論理の対立や摩擦を大まかに紹介したうえで、この条約構想の限界を述べる。なお、本稿は筆者の個人的な見解に基づいており、所属団体や上記キャンペーンの立場を示すものではない。

1 ATT推進派の論理

通常兵器移転に関する1990年代の国際的な規制論議は、湾岸戦争、冷戦後の「新しい戦争」の国際問題化、開発と安全保障の政策領域の融合と「人間の安全保障」概念の登場を背景に展開していった。その中で、ヨーロッパ諸国や国際機関、NGOなどは、輸出された武器が主に「南」での「新しい戦争」における非人道的行為や「平時」の暴力などに使用される「リスク」を問題視するとともに、「南」の国々の軍事支出について、「人間の安全保障」のために向けられるべき資源を武器購入に浪費するものだと批判した。そして、彼らの多く

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*, 2006.

² UN Doc. A/67/L.58, *The Arms Trade Treaty*, 2013.

³ 2014年6月30日現在の批准国は、次のとおりである。アイスランド、アイルランド、アルバニア、アンティグア・バーブーダ、イギリス、イタリア、エストニア、エルサルバドル、オーストラリア、オーストリア、ガイアナ、グレナダ、クロアチア、コスタリカ、サモア、ジャマイカ、スウェーデン、スペイン、スロバキア、スロベニア、セントビンセント・グレナディーン、デンマーク、ドイツ、トリニダード・トバゴ、ナイジェリア、ノルウェー、パナマ、ハンガリー、フィンランド、フランス、ブルガリア、ブルキナファソ、ベルギー、マケドニア、マリ、マルタ、メキシコ、日本、ラトビア、ルーマニア、ルクセンブルク。

は、こうした問題は国際社会が対処すべき「グローバル」な課題であると論じ、そのための方策の一つとして、通常兵器移転に関する「人道的・普遍的でグローバルな規範」を形成すべきと訴えて、ATT 構想を推進した。

このようなアクターは、概して、移転される通常兵器が戦争犯罪、人道に対する罪、ジェノサイド、国際人権法や国際人道法の重大な違反、テロ行為、国際組織犯罪、ジェンダーに基づく暴力の遂行や助長に使用されるリスクや、移転される通常兵器が受領国の持続可能な開発を妨げたり不正な最終使用者の手に渡ったり移転に際して汚職を伴ったりする「リスク」が高い場合には移転を許可しないとといった移転許可基準を、ATT に盛り込むべきであると主張した。

ATT 推進派のアクターの多くは、これらの「リスク」が高いと分かっているながら通常兵器を輸出する行為の「倫理」を問うた。それと同時に、このような移転許可基準は、通常兵器の輸出にいわばコンディショナリティを付け、それに適合しないと輸出に判断された場合には通常兵器の入手が困難になる可能性を示すことによって、輸入国の態度や行動に影響を与えることも意図するものであった⁴。つまり、移転許可基準アプローチには、国際人権法や国際人道法を尊重する意思と能力を有しており持続可能な開発に悪影響を与えないように軍事費を必要最低限に抑えていると輸出に評価されるような行動をとるよう、武器輸入国を「導く」という思考があったといえる。

また、ATT 構想は、EU で 1998 年に合意された「武器輸出に関するヨーロッパ連合行動規範」⁵や 2008 年に合意された法的拘束力のある「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」⁶をはじめとする、EU や OSCE などの場で合意された移転許可基準を、グローバル化しようとしたものでもあった。そして、2000 年代に「グローバル」な移転規制合意を策定しようとする動きが活発になった背景としては、通常兵器の輸出国数の増加、旧ソ連・東欧諸国における余剰兵器の蓄積、技術のトレンドのスピンオフ（軍事技術の民生転用）からスピンオン（民生技術の軍事転用）への変化、軍事・汎用技術開発の国際化、グローバリゼーションの進展やインターネットの普及による移転ルートの多様化・複雑化といった要因が指摘できる⁷。つまり、EU 諸国等による移転規制だけでは、彼らが「武器を手にするべきではない」と見做す集団への武器移転を阻止することが困難となったことが認識された。

ヨーロッパの防衛産業の多くも、ATT 構想に対する支持を繰り返し表明した⁸。EU や OSCE などの場で合意された移転許可基準文書は、CA が求めた ATT の内容に類似していたため、EU 諸国の防衛産業にとっては、そのような内容の条約が形成されたとしても、自国の規制がさらに厳格になる可能性はほぼなかった⁹。また、EU 諸国の防衛産業は、ATT において移転許可に関する「世界標準」が合意されることで、EU 基準に基づけば輸出許可が下りない相手に対してヨーロッパ外の企業が抜け駆けて輸出できるという「不平等」が改善され、「公平な競争の場」がもたらされることを期待した¹⁰。そもそも、国際人権法・

⁴ Anna Stavrianakis, *Taking Aim at the Arms Trade: NGOs, Global Civil Society and the World Military Order* (Zed Books, 2010), p. 124.

⁵ *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, 5 June 1998.

⁶ *European Union Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment*, 8 December 2008.

⁷ 佐藤丙午「オバマ政権の輸出管理改革」『海外事情』2010年5月号、107-121頁。

⁸ Aerospace Defence Security (ADS) Group, *UK Defence Industry Supports Government Position on Ensuring Legally Binding Arms Trade Treaty* (Press Release), 17 May, 2012; Aerospace and Defence (ASD) Industries Association of Europe, *ASD Welcomes an Important Milestone in the Shaping of an Arms Trade Treaty* (Press Release), July 2012; Aerospace and Defence (ASD) Industries Association of Europe, *ASD supports the Press Statement Made by Several EU Foreign Ministers on the 26th of September Regarding the Arms Trade Treaty* (Press Release), October 2012.

⁹ Stavrianakis, *op. cit.*, p. 80.

¹⁰ *Ibid.*, p. 80.

国際人道法・開発等に関する許可基準に基づいて自国政府が武器輸出の可否を判断するというアイデアは、その輸出に政府が倫理的観点からのお墨付きを与えることも意味するため、武器輸出国の防衛産業にとって必ずしも不都合なものではない。加えて、近年、先進国では先端兵器の共同開発・生産が主流になり、新興の兵器生産国との共同開発・生産も視野に入るようになってきている。そうした状況において、各国ごとに大きく異なっている武器貿易ルールの共通化を進めることは、取引の円滑化に寄与する可能性もあった¹¹。さらに、EU諸国がEU外の国と兵器の共同開発・生産を検討する際に、相手国もATTに加盟していれば、共同開発・生産した兵器を相手国が第三者に移転する際にATTの許可基準が適用されるため「悪者」の手に渡る心配はないとして、対内・対外的に説明することも可能である。こうしたことから、ヨーロッパ諸国の政府や国連機関、NGO、研究者だけでなく、ヨーロッパの防衛産業関係者もATT構想を支持した。

2 ATT 非推進派の論理

国連でのATT交渉において、条約構想に反対ないし慎重姿勢を示した「南」の国々（例えば、イラン、インド、インドネシア、エクアドル、エジプト、北朝鮮、キューバ、シリア、ジンバブエ、ニカラグア、ベトナム、ベネズエラ、ベラルーシなど）には、開発、人権、人道といった移転許可基準に基づく輸出国の判断は政治的・恣意的なものにならざるを得ず政治的に濫用されかねないことや、武器輸入国が「正しく武器を使っているか否か」を武器輸出国に常に監視され、武器の輸入にコンディショナリティが課されるような状況を生むであろうこと、そうした措置は武器輸入国にとって差別的であること、どの兵器の取得が国家の社会・経済的開発とバランスがとれているかといった自国政府が判断すべき国内管轄問題を他国が勝手に審査するという著しい内政干渉を許す結果になること、「北」の武器輸出国や防衛産業の利益に適う条約構想であることなどを論じて批判する傾向がみられた。

このような主張は、新しいものではない¹²。戦間期の国際連盟においては、武器移転規制のための条約交渉が行われたが、武器輸入国は、条約によって国家主権が侵害されたり国家安全保障が脅かされたり、条約が差別的に機能したりする可能性を危惧して反発した。冷戦期の国連総会では、西側諸国は武器移転の規制を国連総会決議の形で何度か提案したが、これに対して非同盟諸国は、持たざる国への介入であり、植民地人民の独立の権利や植民地から独立した国々の自衛権を脅かす差別的な措置であるとして批判し、国の数の多さを活かして決議採択を阻止していた。また、冷戦期の国連（例えば1978年の第1回国連軍縮特別総会）では、各国の軍事予算を削減し経済発展のために予算を振り向けるべきという「軍縮と開発」の議論が提起されたが、非同盟諸国は「南」の内政に対する干渉を正当化するような内容を合意文書に盛り込むことをたびたび阻んだ。冷戦期には、国家性の要件として国内統治能力といった「文明の基準」は問われなくなったとともに、民族自決や内政不干渉の原則が尊重される傾向にあった。また、非同盟諸国の側も、一定の結束力や「北」の国々に対する交渉力を保っていた。したがって、当時は非同盟諸国の主張は比較的容易に正当化された。そして、2000年代に入って国連でATTが交渉された際に、ATT推進派のアクターは、この条約構想に対しても冷戦期と同様の批判を受ける可能性を認識していた。

3 国連 ATT プロセスの設置・進展

ATTプロセスにおいて、ヨーロッパ諸国やCAは、「南」の国々、とりわけサブサハラ・アフリカ諸国を自陣営に取り込むことに多くの人的・資金的な資源を投入した。その理由と

¹¹ Paul Cornish, *An International Arms Trade Treaty: Building Consensus and Making it Work*, Proceedings of a Conference held at the Royal College of Defence Studies Seaford House, London, 5th June 2007, Chatham House, London, p. 6.

¹² 詳細は次を参照。榎本珠良「通常兵器の移転に関する国際規制の歴史と現状：冷戦終結後の進展とその限界」『軍事史学』第8巻第2号（2012年9月）、4-21頁。

しては、主に次の3点が考えられる。第1に、ヨーロッパ諸国やCAが、利己的な利益を追求しているのではなく、紛争や武装暴力が多発する「南の被害地域」の声に応じる人道的で倫理的なプロジェクトを推進するためにATT構想を提唱するのだと論じるにあたって、サブサハラ・アフリカ諸国による支持は不可欠であった。第2に、CAは、通常兵器の移転に関する既存の地域的合意などに散在する規範を結晶化するものとして、ATT構想を提案していた。したがって、2003年から2006年にかけてのCAは、近い将来に開始されるであろうATT交渉を有利に進めるために、EUやOSCEの移転許可基準ないし当時のCAがATTに盛り込むべきと主張していた移転許可基準に準じた内容を、ヨーロッパ以外の地域的合意に盛り込もうとした。そして、とりわけサブサハラ・アフリカでそのような合意が形成されれば、欧米だけでなく「被害地域」でも形成された規範を反映するものとして、ATT構想を正当化することができた。第3に、ATT推進派は、コンセンサスが得られなくても表決（出席しかつ投票する国連加盟国の過半数・重要事項は3分の2の多数）による採択が可能な国連総会決議に基づいて国連ATTプロセスを設置・進展させようとしたが、総会決議採択時には、国連加盟国の4分の1以上を占めるサブサハラ・アフリカ票を得ることが有利に働く¹³。

このような考慮に基づき、ヨーロッパ諸国やCAは、サブサハラ・アフリカの各地域においてEUやOSCE等の移転許可基準に準じた内容を含む地域的合意が形成されるように働きかけ、地域会合の開催や合意文書策定のために資金や「専門家」を提供するとともに、国連でATTプロセスを設置・進展させるための国連総会決議への賛同を求めた。実際に、サブサハラ・アフリカでは様々な地域的な移転許可基準文書が合意され、この地域の多くの国がATTに関する国連総会決議を支持した。これによって、ATT構想に不満や懸念を持つ国々にとっては、たとえ自国が反対したとしても国連総会決議が採択されてしまうことを意味した。その状況では、「規制を求める被害地域の声に応じる人道的・普遍的な規範」の形成に抵抗する悪者として扱われることを承知で、敢えて決議採択に反対する行動はとりにくかった。

4 ATT交渉の決裂と国連総会での条約採択

以上のように、ヨーロッパ諸国やCAは、サブサハラ・アフリカ諸国を取り込み、それら諸国がATT構想を支持していることを強調した。その一方で、彼らは、国連プロセスを設置・進展させるための国連総会決議の採択に敢えて反対しなかったものの棄権した国々（イエメン、イラク、イラン、インド、エジプト、オマーン、カタール、キューバ、クウェート、シリア、パキスタン、バーレーン、ベネズエラ、ベラルーシ、リビアなど。以下「反対派」とする）の反対や、決議採択の際に消極姿勢を示すことを避けて賛成するなどした国々（インドネシア、シンガポール、ブラジル、ベトナム、マレーシアなど。以下「慎重派」とする）の反対・消極姿勢に言及することを避ける傾向があった。

それとは対照的に、例えばCAは、2006年から2009年夏までは国連でATTを交渉することに対して反対していたアメリカ（各国が移転許可基準に基づいて通常兵器移転を規制すること自体には反対していなかった）の消極姿勢¹⁴を、キャンペーン活動の中で強調した。それによって、彼らは、「南」の国々の支持を受けて「グローバル市民社会」が推進している人道的なATT構想に対して、大国のアメリカが反対しているという構図を示そうとした。

¹³ 2014年6月30日現在の国連加盟国数193か国である。このうち、サブサハラ・アフリカ地域の国連加盟国数は49か国であり、全国連加盟国の4分の1以上を占めている。

¹⁴ この理由としては、例えば、ブッシュ政権が概してマルチラテラルな条約交渉に消極的であったことや、アメリカ政府関係者が国連での条約交渉の有効性に疑問を持っており、妥協の産物として弱い規制内容の条約が合意されれば、既存のアメリカの移転規制を弱めたい国内アクターからの圧力が強くなると懸念していたことが挙げられる。また、アメリカ市民の銃所持に関する国内規制強化に反対する人々が、ATT構想にはアメリカ市民から武装する権利を奪おうとする意図があるのではないかと懸念しており、彼らが共和党政権に対して影響力を持っていたことも指摘できる。

2009年にアメリカがATT構想を支持した後は、「ついにアメリカすらもATT構想を支持したが、アメリカは条約の内容を弱体化させようとしており、それに対して『グローバル市民社会』とサブサハラ・アフリカ諸国を含む多くの国々が、強い規制内容を訴えている」といった提示の仕方をした。これにより、CAは、「大国」アメリカの反対に抗して「グローバルな規範」を打ち立てようとする「グローバル市民社会」を体現する存在として、自己を印象付けようとした。

しかし、多数決で採択可能な国連総会決議に依拠して国連ATTプロセスを設置・進展させたものの、2012年のATT交渉会議の開催を決定した2009年の国連総会決議¹⁵の中には、この会議を「コンセンサス」に基づき開催する旨が盛り込まれた。そして、実際に具体的な条約文言について交渉して「コンセンサス」での条約採択を目指した際には、交渉参加国の目的・利害認識の不一致が露呈することになった。

この状況において、2012年7月の交渉会議及び2013年3月の交渉会議（以下「最終会議」）の議長は、基本的にアメリカ、中国、ロシア等の「大国」が採択を阻止しない（黙認できる）内容の条約案を作成しつつ、他の多くの国の賛同ないし黙認を得ようとした。また、2014年3月の最終会議開催前には、会議終了後の4月2日に国連総会を開催することが発表されていた。これについては、最終会議の結果を議長が報告するための総会開催だとも考えられたが、仮に最終会議が決裂した場合に条約案を表決に持ち込むべく総会が設置されていると、最終会議参加者の間では噂されていた。先述のように、国連総会では表決による決議の採択が可能であるため、最終会議の閉会日（3月28日）の条約採択を反対派が阻止したとしても、数日後には国連総会で同じ草案が採択されることは明白であった。こうした状況を踏まえると、最終会議の議長は、基本的にアメリカ等の「大国」が「コンセンサス」採択を阻止しない内容の条約案を作成したうえで、他の多くの国の賛同ないし黙認を得て、4月2日の国連総会に向けた道筋も整えることによって、閉会日の段階で少数派となった国々が「コンセンサス」を阻止する行動をとりづらくするとともに、最終会議が決裂した場合に備えようとしたと考えられる。

しかし、最終会議の閉会日には、イラン、北朝鮮、シリアによる明示的な反対により条約を「コンセンサス」で採択できず、翌週の4月2日の国連総会で表決によって採択された¹⁶。イランは、採択反対の理由として、条約案においては武器輸入国が武器を入手する権利が輸出国の恣意的な判断や主観的な評価に委ねられていることを挙げた。北朝鮮は、条約案は主要な武器輸出国によって政治的に濫用されうるものであり、輸出国が輸入国の自衛権を侵害することを可能にすると批判し、シリアは全ての国連加盟国にとって公平な条約ではないと論じた。これらの3か国は、ヨーロッパ諸国やCAが人道的なものとして推進した条約が「最終会議でコンセンサス採択された」という形になることを阻止し、この条約の構想に異議を唱えようとしたと言えよう。

これに対して、ヨーロッパ諸国やCAの側には、アメリカすらも賛成側にまわり、イラン、北朝鮮、シリア以外は合意できたであろう内容の条約案が作成されたにもかかわらず、たった3か国の「悪の枢軸」の反対によって最終会議での条約採択が阻止されたと主張する傾向がみられた。例えばCAは、ATTに関して、「悪の枢軸」が反対せざるをえないほどに

¹⁵ UN Doc. A/RES/64/48, *The Arms Trade Treaty*, 2009.

¹⁶ 賛成154か国、反対3か国（イラン、北朝鮮、シリア）、棄権23か国、不参加13か国であった。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、表決不参加国は、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、ベネズエラ、ベトナムである。ただし、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。詳細は次の文書を参照。UN Doc. A/67/PV.71, *General Assembly Sixty-seventh Session Official Records*, 2013, pp. 12-13.

善いものであり、これらの国々による妨害にも負けずに国連総会で圧倒的多数の国々の支持によって成立した条約であると提示している¹⁷。

5 対立・摩擦の帰結

先述のように、ATT 推進派は、「人道的・普遍的でグローバルな規範」としてこの条約構想を提唱した。しかし、そのような論理は、この条約構想に反対ないし慎重な姿勢をとった国々の論理と対立・摩擦をひきおこした。その結果として、採択された条約においては、ATT 推進派の論理が必ずしも条約文言に反映されたわけではなかった。

例えば、ヨーロッパ諸国や CA は、個別の兵器の移転に関する許可申請の可否判断の際に、その移転が持続可能な開発ないし社会・経済的開発に悪影響を及ぼすか否かについて検討するといった基準を ATT に盛り込むことを提唱した。しかし、これについては反対派だけでなくインドネシア、ブラジル、ベトナム、マレーシアなどの慎重派及びその他の「南」の国々（アルゼンチンやタイなど）も強く反対した。概して、これらの国々は、もし開発に関する許可基準が ATT に盛り込まれた場合は、「南」への武器移転を輸出国が許可しない理由として恣意的・政治的に利用されかねないと論じたり、どの兵器の取得が国家の社会・経済的開発とバランスがとれているかという自国政府が判断すべき国内管轄問題を他国が審査・判断するという著しい内政干渉を許すことになると批判したりした。こうした批判を受けて、2 回の ATT 交渉会議を通じて、条約の各所における開発関連の文言は、徐々に弱められたり削除されたりした。そして、最終会議の閉会前日に配布された条約草案（以下「最終草案」）の第 7 条からは、輸出可否を判断する際に検討する項目としての社会・経済的開発に関する文言が削除された¹⁸。

この開発条項の削除は、これに反対していた国々に対する譲歩であったとともに、サブサハラ・アフリカ諸国を取り込むことで倫理的な正当性と圧倒的な数の力を確保するというヨーロッパ諸国や CA の戦略が、部分的に失敗した帰結でもあった。この項目が完全に削除されることを最終的に確定したのは、それまでサブサハラ・アフリカにおいて ATT 構想を強く支持していた国の一つであったケニアによる反対だったのである。国連 ATT プロセスの最終盤まで、ケニアは開発に関する移転許可基準を支持していたが、2 週間の最終会議の第 2 週に入った頃に、この項目に反対し始めた。これについて、会議参加者の中では、最終会議前の 2013 年 3 月初旬に実施されたケニアの総選挙に対する欧米諸国による干渉¹⁹に端を発したケニアと欧米諸国の関係悪化を受けて、ATT に開発関連の移転許可基準を含めた場合には欧米諸国による内政干渉に使われかねないと危惧する声が、ケニア政府内において強まったのではと憶測されていた。サブサハラ・アフリカにおいて ATT 構想を強く推進していた国の一つであったケニアが反対したことを受けて、その他のサブサハラ・アフリカ諸国もケニアの主張に反論しようとはしなかった。

先述のように、開発関連の許可基準については、反対派だけでなく慎重派及びその他の「南」の国々からの抵抗も強かった。これに対して、ヨーロッパ諸国や CA は、サブサハラ・

¹⁷ この点に関する指摘は、Anna Stavrianakis, “Progressives, pariahs and sceptics: who’s who in the Arms Trade Treaty?,” *E-International Relations*, 29 May 2013.
<http://www.e-ir.info/2013/05/29/progressives-pariahs-and-sceptics-whos-who-in-the-arms-trade-treaty/> (Accessed on 30 June 2014).

¹⁸ 最終草案には、前文に「開発」（development）という言葉が 1 か所だけ残っているが、平和、安全、開発と人権は相互に関連している、といった一般的な表現（武器移転問題に限定しない）に使用されているのみである。

¹⁹ この際のケニア大統領選挙の候補者の中には、国際刑事裁判所（ICC）による逮捕状が発行されていた人々が含まれていた。選挙前に、欧米諸国の中には、そのような候補者が当選した場合にはケニアに対して何らかの措置をとるであろうと示唆するなど、ケニア国民の選挙行動に影響を及ぼそうとする動きがみられ、ケニア国内において欧米諸国に対する反発が生じた。大統領選挙では、ICC の逮捕状が発行されていたウフル・ケニヤッタ（Uhuru Kenyatta）が当選し、ケニヤッタは、この選挙に対して欧米諸国が不当に介入しようとしたと批判した。

アフリカなどの最貧国の多くがこの条項を支持する状況を創り出して、条項の挿入を倫理的に正当化しようとした。しかしながら、交渉の最終段階で、ケニアがこの条項に反対し、その他のサブサハラ・アフリカ諸国も沈黙したために、ヨーロッパ諸国や CA は倫理的正当性も数の力も失い、その結果、開発に関する移転許可基準は内政干渉的であるという論が優勢を占めるようになったのである。最終草案が発表される前日の 3 月 26 日には、CA 関係者の中でも、この条項に関しては「西洋とその他」(the west and the rest) という構造になったために勝負がついてしまっており、もう打つ手がないであろうという認識が広まった。結局、議長はこの条項を条約案から削除した。

開発関連の文言の抹消は、交渉参加国の目的・利害認識が異なる中で「コンセンサス」採択を追求したゆえの譲歩であったともいえる。そして、同時に、このことは、ヨーロッパ諸国や CA などの ATT 推進派の論理が、内政不干渉を訴えて条約構想に反対ないし消極姿勢を示した国々の論理と摩擦を起こし、ATT 推進派の論理が条約文言の中で貫徹されなかったものと捉えることもできる。もちろん、開発関連の文言に関して内政干渉的であるとの意見が優勢になったことは、翻って、その他の ATT に盛り込まれた内容——例えば、国際人権法の重大な違反の実行・助長に使用される可能性や、輸出国が加盟しているテロリズム・国際組織犯罪関連の国際条約において違反を構成する行為の実行・助長に使用される可能性の著しいリスクが存在すると輸出国が判断した場合は、その輸出国は武器輸出を許可してはならないこと——を、内政干渉的であるとする見解が、交渉において優位になりえなかったことを意味しよう。しかし、この交渉の中で、開発に関する移転許可基準は内政干渉的であるという論が優勢を占める結果になったことによって、1990 年代以降に提唱された通常兵器移転規制のアプローチを象徴する項目の 1 つともいえる、開発に関する移転許可基準は、条約案から抹消された。この他にも、採択された ATT には、実施の必要性判断や手法などに関する各国の裁量の余地が大きくなるなど、ATT 推進派が求めた規制内容が条約文言の中で実現しなかった箇所が随所にみられる。

6 条約構想の限界

ATT は採択されたものの、その文言は曖昧で実効性について疑問符が残る部分が多い。加えて、ヨーロッパ諸国などが条約に加盟して、加盟国の中で特定の事例に関する通常兵器移転の可否判断が一致して、移転を一律で控える状況が生じたとしても、それらの国々に代わって ATT 非加盟国が通常兵器を移転することも考えられる。また、通常兵器の移転にいわばコンディショナリティを付け、それに適合しないと輸出国に判断された場合には通常兵器の入手が困難になる可能性を示すことによって輸入国の態度や行動に影響を与えるという構想についても、ATT 非加盟の武器輸出国がそのコンディショナリティを付けない状況では、実現しにくくなる。

例えば、最終会議及び翌月の国連総会において条約採択に反対したイラン、北朝鮮、シリアの 3 か国や、条約採択には反対しなかったものの消極的な姿勢をとっていた国々が、ATT に加盟する可能性は高くない。そして、これらの国々には、武器輸出国や、将来的に通常兵器の輸出国に転じる可能性がある国も含まれている。また、そうした国々は、武器の入手先を多角化し、欧米だけでなく中国やロシア等からも武器を輸入する傾向があるが、後述のように、中国やロシアが ATT に加盟する可能性は低い。

加えて、アメリカ、中国、ロシアに譲歩した内容の条約であるからといって、この 3 か国が ATT に加盟するとは限らない。ATT 交渉会議の議長らが、条約採択を実現させるためにとりわけ譲歩した対象国が、結局は自らの主張を反映した弱い規制内容の条約に拘束されないという事態も生じうるのである。

他方で、ATT に加盟する可能性が高い国々としては、既に移転許可基準を盛り込んだ地域的な文書に既に合意している EU、東アフリカ、西アフリカの国々や、国内法制において比較的厳格な移転規制を採用しているオーストラリア、スイス、日本、ニュージーランド、

ノルウェー等が考えられる。採択された ATT の内容は、これらの多くの国々にとって、自国の現行法制に大きな変更を加える必要が生じるものとは言いがたい。このほかに加盟する可能性があるのは、南部アフリカ諸国、太平洋の島嶼国、カリブ共同体諸国であるが、これら国々（とりわけ太平洋の島嶼国とカリブ共同体諸国）の武器の輸出入額は少ない。

また、先述のように、ATT 交渉においては、輸出国が武器移転の「リスク」を判断するというアプローチに対して、輸出国による恣意的な判断を可能にし、輸入国に対して内政干渉的に機能するものだとして、武器輸入国の一部による反対がみられた。確かに、このアプローチは、誰に武器が渡ると「リスクが高い」のかについて主観の入り込む余地がある。採択された ATT においても、誰によるどの行為を国際人道法の重大な違反等と捉えるのかの判断は各締約国に委ねられているため、他の締約国が自国とは違う判断をしたからといって、一概に ATT が遵守されていないと論断することはできない。

国連における合意文書の採択に比して、EU の場では、目的や利害の認識が一定程度は一致しており、合意の形成は比較的容易である。例えば、EU で合意された先述の 2008 年の文書（共通の立場）には、個々の武器輸出が輸入国の持続可能な開発にとって深刻な妨げとなるか否かを考慮する旨の文言が含まれている。したがって、開発関連の文言が ATT から削除されたとはいえ、今後も EU 諸国は、自国からの通常兵器輸出の許可申請に対して持続可能な開発への影響を検討するだろう。ただし、開発関連の移転許可基準を含む地域的な文書などに合意していない国は、ATT に加盟しても、武器の輸出にあたって輸入国の持続可能な開発や社会・経済的開発に悪影響を与えるか否かを審査する義務はない。それゆえ、EU 諸国による輸出可否の判断と、開発関連の移転許可基準を含む文書に合意していない国々による輸出可否の判断は、一致しない可能性もある。また、EU の中でも、国際人道法の重大な違反行為の実行に使用されるリスクや持続可能な開発に悪影響を与える可能性といった許可基準に基づいて個々の輸出許可申請を審査した結果の可否判断については、国によって異なることが指摘されている²⁰。

このように、移転許可基準というアプローチは、同じ基準を採用する国々の中ですら、個々の移転の可否に関する判断が異なる可能性を内包している。したがって、ATT に加盟する可能性が高いヨーロッパ諸国等の中でも、個別の事例における判断は異なりうる。ましてや、中国・ロシアや、最終会議及び翌月の国連総会において条約採択に反対あるいは棄権した国々などが、もし将来 ATT に加盟したとしても、国際人権法の重大な違反に使用される可能性等に関する輸出許可基準について、ヨーロッパ諸国と同様の可否判断を下す可能性は決して高くはない。

おわりに

ヨーロッパ諸国等の政府や CA は、「人道的・普遍的でグローバルな規範」を形成することを通じて、持続可能な開発や平和構築に寄与し、「人間の安全」を保障することを謳った。そして彼らは、サブサハラ・アフリカ諸国等を取り込むことによって倫理的正当性や数の力を獲得し、国連での交渉の場を設置・進展させるための国連総会決議の採択を実現した。そして、そのようなプロセスを通じて最終的に合意された ATT には、ヨーロッパ諸国や CA が主張していた規制内容が、一定程度は反映されていた。

しかしながら、結局、彼らの構想は、全ての交渉参加国に共有されてはいなかった。国際連盟期以降の歴史の中で、武器貿易を規制することに対して投げかけられてきた批判や懸念は、ATT 交渉においても噴出した。この条約交渉は、1990 年代以降に通常兵器移転規制の分野において国家主権や内政不干渉の論理が揺らいだことを示すとともに、「人道的・普遍

²⁰ Nils Duquet, Business as usual?: Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies (Flemish Peace Institute, 2014).
http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/report_business_as_usual_web.pdf (Accessed on 30 June 2014).

的でグローバルな規範」を謳った人々の構想もまた、不確かなものであることを示唆していると言えよう。

寄稿 3

拡散に対する安全保障構想（PSI）の現状と法的展望

海上自衛隊幹部学校 2等海佐
吉田 靖之

はじめに

拡散防止構想（Proliferation Security Initiative: PSI）とは、拡散が懸念される国家あるいは非国家主体（以下「拡散懸念主体」）に向けた大量破壊兵器及びその運搬手段の輸送を阻止するために、国際的な協力体制の下で、相互に情報交換、洋上における協同並びに訓練及び演習を実施するための PSI メンバー国という有志連合による活動である¹。PSI は、ポスト冷戦期の 1990 年代において盛んに議論された「多国間海軍協力」²という nominal な概念が、21 世紀初頭の今日において実体を伴う行動として具現化した事例である。そして、このことは、特に 2001 年 9 月 11 日に生じたいわゆる米国同時多発テロ攻撃以降は、海上安全保障に関連する問題の対処においては個別国家による対応から国際的な協力体制へと移行しているという一般的な傾向に鑑みると³、むしろ自然な流れであるといえる⁴。

PSI の核心は、拡散懸念主体への大量破壊兵器を輸送に従事している船舶を、公海上（排他的経済水域（EEZ）を含む。以下同様）において停船させた後に乗船及び捜索を行うことにある。また、PSI は、PSI メンバー国という有志連合という個別国家の集合体による自発的な活動ではあるが、本論においても後に言及するように、国連安保理事会（以下「安保理事会」）決議をもってしても大量破壊兵器の拡散を阻止することを目的として公海上において強制的な措置を講じることが困難な現状にあっては、個別国家群による自発的な行動がとりあえずは有用であることは広く認識されているところである⁵。例えば、日本の『海洋基本計画』（2013 年 4 月 26 日閣議決定）が、「海上でのテロ行為の防止及び海上輸送による大量破壊兵器の拡散の防止に関し、公海上における船舶上での大量破壊兵器の使用や船舶によるこれらの兵器の輸送等の抑止・取締方法について、国際的な動向を踏まえつつ検討を行う」（第 2 部 5（1）ウ項）としていることは、そのような認識を示すものである。

21 世紀初頭の今日においては、主要国海軍には非軍事的な要因から生起する脅威への対応及び対処行動が一層求められており、PSI はそのような活動の一部である。さらに、国際法の観点からは、海洋法上の一大原則である公海航行の自由をできる限り保持しつつ、国際社会にとっていわば普遍的な脅威となる大量破壊兵器の拡散を如何に防止してゆくのかという点が、PSI を巡る重要な論点として指摘される。しかしながら、PSI においては既存の海洋法との抵触が懸念されたものの、少なくとも本構想が策定された当初においては、大量破壊兵器の拡散懸念主体への拡散を阻止することが優先されるあまり、先の抵触について深

¹ 萬歳寛之「大量破壊兵器の不拡散に関する国際的規制」『駿河台法学』第 19 卷第 2 号（2006 年）、170 頁。

² E.g., Robert H. Thomas, *Multinational Naval Cooperation*, Maritime Security Occasional Paper No.3 (Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1996), esp. pp.69ff; Jeffrey I. Sands, *Multinational Naval Cooperation in a Changing World: A Report on the Greenwich Conference 12-13 December 1991* (Center for Naval Analyses, 1992), esp. pp.4-7.

³ Natalie Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2011), p.5.

⁴ 林司宜「海上におけるセキュリティ問題と国際的法的執行制度」『早稲田大学社会科学研究所紀要』第 3 号（2010 年）、129 頁。

⁵ E. g., The Council of European Union, *EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Council Common Position No. 2003/805/CFSP (2003), p.12; UN DOC A/59/565 (2 December, 2004), A more secured world: our shared responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, para.131.

い検討がなされた形跡は確認できない。このように、PSIには、現実の国際社会の要求が国際法にはるかに先行しているという側面が存在し、改めて検討を加えるに値する主題なのである。

第 I 章 拡散防止構想 (PSI) の成立に至る経緯

1 大量破壊兵器不拡散体制の概要と限界

PSI が登場する以前から存在する大量破壊兵器の不拡散 (nonproliferation) 体制は、「核兵器の不拡散に関する条約」(以下「NPT」)(1968 年)、「細菌兵器 (生物兵器) 及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約」(以下「BWC」)(1972 年) 及び「化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約」(以下「CWC」)(1992 年) を骨幹とする⁶。まず核兵器についてであるが、既存の国際法枠組みにおいては、核兵器の使用を特定の許容するような規則も、あるいは逆に核兵器そのものを包括的かつ普遍的に禁止する規則の何れも存在しない⁷。そのような情勢における核不拡散体制は、普遍的な多国間条約である NPT を中核とするものであり、それは、条約による拡散の制限及び禁止、専門機関である国際原子力機関 (以下「IAEA」) による締約国の義務の履行状況の確認及び検証並びに関連品目及び技術に関する輸出の制限という構成となっている⁸。そして、このことは、化学兵器の不拡散体制についても同様である。なお、NPT は 25 年間の期限付きで導入されたため、発行から 25 年が経過した 1995 年に NPT の再検討及び延長会議がニューヨークにおいて開催され、同条約の無条件及び無期限延長が決定されたほか⁹、1997 年には、IAEA と保障措置協定¹⁰を締結した国との間で追加的に締結される保障措置を強化するため、IAEA 追加議定書¹¹が締結された。さらに、核不拡散のための輸出管理を行う枠組みとしては、原子力供給グループ (NSG) や、ザンガー委員会が存在する。

次に、化学兵器については、CWC は化学兵器の開発、生産、取得、貯蔵、保有、移譲及び使用することを包括的に禁止しており (CWC 第 1 条第 1 項)、締約国は条約発効後 10 年以内にその保有する化学兵器を全廃する義務が課せられている (同第 5 条第 8 項)。このように、核兵器とは異なり、化学兵器についてはそれを普遍的に禁止する条約が存在している。また、CWC 締約国の義務履行を査察する機関として、化学兵器禁止機関 (OPCW) が 1997 年に設置されている (同第 8 条)。さらに、生物兵器については、BWC は生物兵器をいかなる場合にも開発せず、生産せず、貯蔵せず若しくはその他の方法によって取得せず又は保有しないことを締約国に義務付けている (BWC 第 1 条)。しかしながら、NPT 及び CWC とは異なり、BWC は締約国の遵守状況を検証するための手段を有しておらず、この点を BWC の欠点として指摘する議論も存在する¹²。ちなみに、化学兵器及び生物兵器の不拡散

⁶ Daniel H. Joyner, "Restructuring the Multilateral Export Control Regime System," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.9 (2004), p.183.

⁷ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996*, para.105, (2) B.

⁸ 山崎元泰「大量破壊兵器不拡散体制の間隙と PSI の意義」『早稲田政治経済学雑誌』No.365 (2006 年)、46 頁。

⁹ NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex, Decision 3, EXTENSION OF THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS, 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 17 April-12 May, 1995, New York.

¹⁰ IAEA DOC INFCIRC/153 (Corrected)(June, 1972); IAEA DOC INFCIRC/66/Rev.2 (16 September, 1968); IAEA DOC INFCIRC/369 (October, 1989); IAEA DOC INFCIRC/290 (December, 1981); IAEA DOC INFCIRC/263 (October, 1978); IAEA DOC INFCIRC/288 (December, 1981); IAEA DOC INFCIRC/327 (July, 1985).

¹¹ Model Protocol Additional to the Agreement (s) between State (s) and the International Atomic Agency for the Application of Safeguards, INFCIRC/540 (Corrected), September, 1997.

¹² 山崎前掲論文注 8、47 頁。

のための輸出管理は、オーストラリア・グループ（AG）という共通の体制を通じてなされている¹³。

他方で、大量破壊兵器の不拡散体制においては、強制的な措置を用いて拡散を防止する規則は設けられておらず、そのような措置を講ずるべき事態が生じた場合には、安保理事会が必要な措置をとることとされていた¹⁴。しかしながら、このような方式は不拡散の効果という点については限界があった。例えば、2002年10月に北朝鮮によるウラン濃縮施設の建設を含む核兵器開発の存在が明らかになり、米国が北朝鮮に対して核開発計画の放棄を要求した事例が存在するが、北朝鮮は米国の要求を受け入れず、また、朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が北朝鮮に対する原油の供給を決定すると、同年12月に北朝鮮は国内において活動していたIAEA査察官を国外に退去させた。その後、2003年1月10日に、北朝鮮は米国の政策を安全保障上の深刻な脅威であると主張し、米国の動きに対応するための合法的な自衛権行使として「NPTからの脱退の自動的かつ即時発効」を通告し¹⁵、その後、2006年に北朝鮮は核実験に成功したのである。

また、2002年以降イランによる核開発が顕在化しており、2005年にはIAEAはイランが保障措置に違反していると認定したが¹⁶、本認定に対し、イランはIAEAとの協力関係を中止すると発表した。その後2006年に入ると、国連安保理事会は、イランに対し、同決議1696（2006年7月31日）により関連するIAEA決議¹⁷で示されている保障措置の受諾を要請するとともに、イランに対する憲章第41条下の非軍事的措置を発動する意思を示した¹⁸。このような状況にもかかわらず、イランはIAEAの保障措置を十分に遵守することなく核兵器の開発を継続している。つまり、これまでの核不拡散体制における課題はIAEAを中心に行われてきた保障措置を如何に強化するかというものであったが、上記で紹介した事例は、そのようなアプローチでは対応が困難であるという点が指摘される¹⁹。

2 「拡散対抗」概念の登場

1991年12月にソ連が崩壊すると、その後の同国国内の不安定化により同国が管理していた大量破壊兵器がいわゆる「ならず者国家」（rogue state/rogue regime）や非国家主体に拡散するおそれと、そのような事態から生じる脅威が国際社会における一大懸念事項として強く認識されることとなった²⁰。このことは、ソ連の崩壊により唯一の超大国となった米国のクリントン政権が1993年9月に公表した『ボトム・アップ・レビュー』において、冷戦後の世界における新たな危険の筆頭に大量破壊兵器の拡散が挙げられていることから確認できる²¹。つまり、「ポスト冷戦期」の時代における大量破壊兵器を巡る問題は、各個別国家が保有する兵器の削減という軍備管理・軍縮問題から、大量破壊兵器並びに関連物資及び同関連技術の拡散懸念主体への不拡散へと重心が移動したのである²²。

しかしながら、問題の構造的変化が生じたのは、米国同時多発テロ攻撃以降の「ポスト9.11」の時代に入ってからである。「ポスト9.11」の時代においては、非国家主体と大量破

¹³ 浅田正彦「生物・化学兵器関連の輸出管理レジーム」、同編『兵器の拡散防止と輸出管理—制度と実践—』（有信堂、2004年）、48頁。

¹⁴ John Simpson, “Nuclear non-proliferation in the post Cold War era,” *International Affairs*, Vol.70 (1994), p.29.

¹⁵ IAEA DOC GOV/2003/3 (6 January, 2003). Cf., IAEA DOC GOV/2003/60 (29 November, 2002).

¹⁶ IAEA DOC GOV/2005/67 (2 September, 2005).

¹⁷ IAEA DOC GOV/2006/14 (4 February, 2006).

¹⁸ UNDOC S/RES 1696 (31 July, 2006), para. 8.

¹⁹ 浅田正彦「NPT体制の危機と対応策の法的評価—違反と脱退の問題を中心に—」『法学論叢』第156巻第3・4号（2004年）、244頁。

²⁰ UN DOC S/23500 (31 January, 1992), Security Council Summit Concerning the Council’s Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security, p.4.

²¹ Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review* (Department of Defense, October, 1993), p.2.

²² 萬歳前掲論文注1、125頁。

壊兵器との接続から生じる新たな脅威が喫緊の対策が求められる現実的課題として強く認識されることとなり²³、その結果、脅威の顕在化を未然に防止するため、「拡散対抗」(counter-proliferation)という新たな概念が米国により提唱された。まず、2002年10月に公表された『合衆国の国家安全保障戦略』で米国のブッシュ政権は、テロは明確な敵であるとして同盟国及び友好国とともにテロとの闘いを継続する意思を明示するとともに²⁴、大量破壊兵器の不拡散について積極的拡散対抗(proactive counter-proliferation)を推進させることを宣言した²⁵。次に、同年12月に発表された『大量破壊兵器と戦うための国家戦略』においては、積極的拡散対抗の下での具体的な行動が記された。それらは、拡散対抗、不拡散及び大量破壊兵器の使用の結果への対処である。これらのうち、拡散対抗にかかわる事項においては、効果的な阻止(Effective Interdiction)を図るために軍隊、情報、技術及び法執行の各共同体の能力の強化が謳われており²⁶、そのための具体的方策として、米軍部隊の使用を含む「阻止」(Interdiction)及び「防護と軽減」が挙げられている²⁷。これらの特徴は、最終的には軍事力の使用が含まれている点であり²⁸、PSIはこの中の「阻止」を精緻化した行動なのである²⁹。

第II章 PSIの特徴と注目点

1 阻止原則宣言

米国に拡散対抗の具現化の必要性を強く認識させた事件として、2002年11月に生じた*So San*事件が挙げられる。2002年11月に、*So San*なる船名の船舶が北朝鮮からイエメンに向けてスカッド・ミサイルを輸送中のところ、米国からの作戦情報に基づき、北アラビア海にて有志連合海上作戦部隊(CMF)に配属されていたスペイン海軍ミサイルフリゲート*Navarra*(F85)の臨検を受けるという事件が生じた。臨検の直接の理由は*So San*が国籍を有していないというものであったが(国連海洋法条約第110条(d))、真の狙いは、北朝鮮からイエメンへのスカッド・ミサイルの海上輸送の阻止であった。最終的には、*So San*の船籍が確認され、また、スカッド・ミサイルの輸送についても合法的契約に基づくものであったことが判明した³⁰。海洋法においては、ミサイルの輸送は臨検の事由に該当せず、また、ミサイルの輸送を規制あるいは禁止する国際法規則は存在しない。ミサイル及び同関連技術の輸出管理を図る体制としては、1987年4月16日に発足したミサイル技術管理レジーム(以下「MTCR」)が存在するが、MTCRは条約ではないためメンバー国に対して法的拘束力を有さない³¹。このような理由により最終的に*So San*は解放されたことから、本件は米国がPSIを提唱する直接の契機となったのである。

大量破壊兵器の拡散に対する国際的な対応につき最初に指針を与えたのが、2002年の主

²³ 森田章夫「国際テロと武力行使」『国際問題』No.516(2003年)、50頁。

²⁴ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (October, 2002), pp.6-7.

²⁵ *Id.*, p.14.

²⁶ The White House, *The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (December, 2002), pp.2-3.

²⁷ *Id.*

²⁸ Jeffrey A. Larsen and James M. Smith, *Historical Dictionary of Armed Control and Disarmament* (The Scarecrow Press Inc., 2005), p.67、青木節子「非国家主体に対する軍縮・不拡散」『世界法年報』第26号(2007年)、138-139頁。

²⁹ 萬歳前掲論文注1、134頁。

³⁰ John Ashley Roach, "Initiative to Enhance Maritime Security at Sea," *Marine Policy*, Vol.28(2004), p.53.

³¹ 浅田正彦「ミサイル関連の輸出関連レジーム」同編前掲書注13、78頁。

要国（G8）首脳会議において採択された「カナナスキス原則」³²である。本原則においてG8が特に強調しているのは、大量破壊兵器及びその関連物資の移動阻止に関する国際協力及び能力の構築（パラグラフ 6）である。その後、PSI が具体的に提唱されたのが、2003年5月31日にブッシュ大統領が訪問先のポーランドのクラコフにおいて行った演説である。本演説においてブッシュ大統領は、平和に対する最大の脅威は大量破壊兵器の拡散であると再度言及するとともに、大量破壊兵器及びその関連物資を拡散懸念主体へ向けて輸送する船舶の拿捕を行うための権限構築の必要性を主張する声明を公表した³³。

このような経緯を経て、2003年9月3日及び4日にパリにおいて開催された第3回PSI総会において、PSIの唯一の基本文書である「阻止原則宣言」（以下「SIP」）が採択された。SIPはPSI参加国が依拠すべき原則であり、以下に記す事項を要旨とする。まず、非国家主体に対する大量破壊兵器の拡散を防止するため、PSI参加国は必要な場合には適切な方法により関連する国際法及び国際的枠組みを強化する（パラグラフ 3）（下線強調筆者追加）。次に、大量破壊兵器の輸送に従事する船舶の海上阻止につき、公海上においては、自国の発意若しくは他国の要請又は理由の提示に基づき、自国籍船舶が拡散懸念主体との間で大量破壊兵器等を輸送していると疑うに足る合理的な理由がある場合には、乗船及び捜索（board and search）を行うための措置をとり、確認された関連貨物を押収とする（パラグラフ 4（b））。次に、領海内においては、船舶が拡散懸念主体へ、あるいは拡散懸念主体から大量破壊兵器等を輸送していると合理的に疑われる場合、当該船舶を停船させた後に立入検査をし、発見された関連貨物を押収し（パラグラフ 4（d）（1）項）、大量破壊兵器等を輸送していると合理的に疑われる船舶が、その国の港、内水及び領海に入ろうとしあるいは出ようとする場合には、乗船及び立入検査を求め、関連物資の押収を行う等の条件を付けることとされている（同（2）項）。

2 大量破壊兵器の海上輸送阻止にかかわる根拠構築

SIPにおいては、領海内の外国船舶の無害通航及び公海航行の自由という海洋法との抵触が指摘される。まず、大量破壊兵器等の輸送は国連海洋法条約第19条第2項で示されている無害でないこととされる12の行為態様には該当しない。次に、大量破壊兵器等を輸送していると疑われる船舶を公海上で停船させ乗船して検査を行うことは、国連海洋法条約第110条が規定する臨検の関する事由に該当する行為が付帯しなければ不可能であり、単なる輸送のみでは臨検の原因行為には該当しない。

他方で、SIPは公海上における大量破壊兵器の拡散対抗を図るための新たな根拠を創出したものではなく、既存の国際法枠組みにおいて実施ができなかったことを可能ならしめる権限をPSIメンバー国に付与するというものではない³⁴。このため、PSIにおける船舶への乗船及び捜索の根拠を新たに構築すべく、国際立法や二国間及び多国間条約の起草が行われたことは注目に値する実行である³⁵。

³² 正確には、「G8 グローバル・パートナーシップ：テロリスト又はテロリストを匿う者による大量破壊兵器又は物質の取得を防止するための原則」（The G8 Global Partnership: Principles to prevent terrorists, or those that harbor them, from gaining access to weapons or materials of mass destruction, Kananaski (Canada), 27 June, 2002.）。

³³ Remarks by the President to the People of Poland, May 31, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>, as of 10 January 2011.

³⁴ 石川卓「大量破壊兵器拡散問題に対する米国の政策・動向」日本国際問題研究所・軍縮不拡散促進センター『大量破壊兵器拡散問題』（日本国際問題研究所、2004年）、32頁。

³⁵ これらの詳細な法的検討については、吉田靖之「公海上における大量破壊兵器の拡散対抗のための海上阻止活動（1）（2・完）—安保理事会決議1540・PSI二国間乗船合意・2005年SUA条約議定書—」『国際公共政策研究』第18巻第1号（2013年9月）、241-254頁（1）、同第18巻第2号（2014年3月）、63-77頁（2・完）をそれぞれ参照。

(1) 安保理事会決議 1540

まずは、安保理事会決議による根拠構築の試みとして、安保理事会決議 1540（2004 年 4 月 28 日）が存在する。安保理事会決議 1540 は、安保理事会による立法（国際立法）としての性格を有し³⁶、大量破壊兵器を開発若しくは使用しようとする意図を有する非国家主体への如何なる支援も慎むことや、非国家主体が特にテロ目的のために大量破壊兵器を製造若しくは使用することを禁止する国内立法措置を講じることを趣旨とする³⁷。

他方で、同決議は安保理事会が国連憲章上の強制的な行動をとる場合に採用される方式である安保理事会の憲章第 7 章下における行動として採択されたものの、本決議の最大の目的である大量破壊兵器を拡散懸念国等へ輸送する船舶の公海上における阻止については、安保理事会が加盟国に対し「大量破壊兵器及びそれらの運搬手段及び関連物資の不正取引を防止するための協力を要請する」とされるにとどまる（パラグラフ 10）。ここでなされている要請は、安保理事会が大量破壊兵器の拡散対抗を目的とする協力を各国に促すような勧告的性格を帯びるものであり³⁸、公海上における船舶の強制的な阻止に関する根拠を構成するまでには至っていない³⁹。そしてこのことは、安保理事会決議 1540 のみならず、核兵器の不拡散に関するそのほかの安保理事会決議についても同様である⁴⁰。このように、理由は必ずしも明確ではないものの、安保理事会の要請あるいは授權による方式は、大量破壊兵器、特に核兵器の海上輸送を阻止のために有効に機能しているとは言い難い。

(2) PSI 二国間乗船合意

PSI を主導する米国は、次に新たに条約を起草することを目指し、この努力が結実したのが PSI 二国間乗船合意と「海洋不法行為防止条約 2005 年議定書」（以下「2005 年 SUA 条約議定書」）である。これらのうち、PSI 二国間乗船合意とは、2003 年 10 月 9 日のロンドンにおける PSI 総会における米国の提案により締結されたものであり、大量破壊兵器及び同関連物資を迅速かつ効果的に阻止することを趣旨とする⁴¹。PSI 二国間乗船合意を米国との間で締結している国は、リベリア（2004 年）、パナマ（2004 年）、マーシャル諸島（2004 年）、クロアチア（2005 年）、キプロス（2005 年）、ペリーズ（2005 年）、マルタ（2007 年）、モンゴル（2007 年）、バハマ（2008 年）（未発効）、アンティグア・バーブーダ（2010 年）、セントビンセント及びグレナディーン諸島（2010 年）の 11 か国である⁴²。

³⁶ 浅田正彦「安保理決議 1540 と国際立法—大量破壊兵器テロの新しい脅威をめぐって—」『国際問題』No.547（2005 年）、50 頁。なお、執行的な機関である国連安保理事会が一般的な規範の定立という立法的措置を講ずることの可否及び適否については、吉田前掲論文注 35（1）、253-254 頁を参照。

³⁷ Craig Allen, “A Primer on the Nonproliferation Regime for Maritime Security Operations Force,” *Naval Law Review*, Vol.54 (2007), pp.74-75.

³⁸ Daniel H. Joyner, “The Proliferation Security Initiative: Nonproliferation, Counterproliferation, and International Law,” *Yale Journal of International Law*, Vol.30 (2005), p.541.

³⁹ Michael Byers, “Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative,” *American Journal of International Law*, Vol.98, No.3 (2004), p.532.

⁴⁰ 例えば、2006 年の北朝鮮の地下核実験の実施に対応して採択された安保理事会決議 1718（2006 年 10 月 14 日）は、安保理事会が憲章第 7 章下の行動として北朝鮮に対して憲章第 41 条下の措置をとり、その中には「北朝鮮への又はそこからの貨物の検査（inspection of cargo）を含むとしている。UN DOC S/RES 1718 (14 October, 2006), para.8 (f).しかしながら、本決議の下で実施される公海上における船舶への乗船及び捜索には旗国の許可が必要であり、また、旗国もかかる許可を与える義務を帯びないものと解されている。森川幸一「大量破壊兵器の拡散防止に係る執行」海上保安体制調査員委員会報告書『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』（海上保安協会、2009 年）、32 頁。さらに、強制的な乗船及び捜索の事例は生じていない。

⁴¹ John Ashley Roach, “Proliferation Security Initiative (PSI): Countering Proliferation by Sea,” in Myron H. Nordquist, John N. Moore and Kuen-chen Fu eds, *Recent Developments in the Law of the Sea and China* (Martinus Nijhoff Publishers, 2006), p.353.

⁴² James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2013), p.794.

PSI 二国間合意の骨幹は、大量破壊兵器及び同関連物資の輸送に従事している疑いのある締約国を旗国とする船舶（嫌疑船舶）に対し、公海上における乗船及び搜索を締約国に許可（authorize）することである。乗船及び搜索の許可は、嫌疑船舶を発見した締約国が嫌疑船舶の旗国に対する乗船にかかわる要請による場合のほか（例：リベリアと米国との間の PSI 二国間合意第 4 条）、締約国が一定時間内に乗船及び搜索の許可にかかわる回答がなされない場合には、回答がないという事実をもって乗船の許可が得られたとするみなし規定による場合が存在する（旗国の許可の擬制による乗船及び搜索）（同）。なお、各 PSI 二国間乗船合意は、締約国によって若干の違いは見られるものの枠組みはパターン化されており、締約国の如何にかかわらず規定されている事項及び内容に大幅な相違はない。

なお、条約上、乗船及び搜索のための権利及び義務は相互的であるとされているものの、米国を船籍とする嫌疑船舶に米国以外の締約国の権限ある当局の船舶が乗船及び搜索を行うことは現実的に想定し難い。したがって、本合意は、便宜置籍国を旗国とする船舶に対する乗船及び搜索を米国に対して事実上許可しているものと解される。

(3) 2005 年 SUA 条約議定書

2005 年 SUA 条約議定書は、大量破壊兵器の海上輸送の阻止を目的として、国際海事機関（IMO）のイニシアティブにより「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（海洋航行不法行為防止条約。以下「SUA 条約」）を改正したものである⁴³。米国同時多発テロ攻撃を受けて、国際海事機構（以下「IMO」）は、決議 A.924(22)（2001 年 11 月 20 日）を採択し、IMO 法律委員会（以下「LEG」）に SUA 条約の改正を要請した。条約の改正作業を始終主導したのは米国であり、同国の元々の意図は、米国が PSI 二国間合意の下における旗国の許可の擬制による乗船及び搜索の制度を多数国間条約に持ち込もうというものであった。2002 年 8 月 17 日に、米国は最初の改正提案を提出し⁴⁴、その後の修正改正提案⁴⁵を経て提出された再々改正提案⁴⁶を叩き台に改正作業が本格的に進捗し、2005 年 10 月 13 日の外交会議において最終草案⁴⁷が纏められ、11 月 1 日に条文が採択された⁴⁸。なお、本議定書は、2010 年 7 月 28 日に発効している。

条約の注目点は、船舶を用いたテロ行為並びに人、大量破壊兵器及び同関連物資の輸送等を犯罪化したこと（第 3 条の 2、第 3 条の 3 及び第 3 条の 4）⁴⁹、及び上記の犯罪の実行に関与しているか、又はまさに関与しようとしていると疑うに足る合理的理由（reasonable grounds to suspect）のある船舶への乗船及び搜索を実施するため、乗船及び搜索を希望する国が対象とされる船舶の旗国の許可を得た上で当該船舶を停船させ、乗船及び搜索を実施し、大量破壊兵器等の輸送の有無を確認する規則を整備したことである（第 8 条の 2）。

なお、米国が本条約への導入を目論んだ旗国の許可の擬制による乗船の方式は、起草過程において各国からの強い批判に遭遇したことから導入されていない⁵⁰。本条約においては、

⁴³ Craig H. Allen, *Maritime Counterproliferation Operations and the Rule of Law* (Prager Security International, 2007), p.132.

⁴⁴ IMO DOC LEG 85/4 (17 August, 2002).

⁴⁵ IMO DOC LEG 86/5 (26 February, 2003).

⁴⁶ IMO DOC LEG 87/5/1 (8 August, 2003).

⁴⁷ IMO DOC LEG/CONF.15/DC1 (13 October, 2005).

⁴⁸ IMO DOC LEG/CONF.15/21 (1 November, 2005).

⁴⁹ なお、IMO の内部においては、非国家主体に対する大量破壊兵器拡散対抗のための法的なツールとして、船舶の航行安全確保を主たる目的とする SUA 条約を改正することに対する疑問や、そのような条約を起草する場としての IMO 及び LEG の妥当性に対する疑義が示されたほか、NPT の非締約国たる SUA 条約締約国からは、このような規定は NPT 非締約国を不当に差別するものであるとする懸念が指摘された。IMO DOC LEG LEG 88/13 (18 May, 2004), para.41: Rosalie Balkin, "The International Maritime Organization and Maritime Security," *Tulane Maritime Law Journal*, Vol.30 (2006), pp.27-28; 森川前掲論文注 40、35 頁。

⁵⁰ IMO DOC LEG/85/11 (5 November, 2002), paras.89-90: IMO DOC LEG/89/16 (4 November, 2004), paras.48, 118.

大量破壊兵器を輸送していると疑うに足りる船舶への乗船は、締約国が IMO 事務総長に自国船舶への乗船、捜索及び質問等が許可されていることを IMO 事務総長に事前に通報することによる（選択条項受諾宣言）、いわゆる「オプト・イン方式」によるものとされている（第 8 条の 2 第 5 項（e））。また、これに加え、乗船及び捜索の必要が生じた場合にその都度旗国に要請し、許可にかかわる旗国からの回答をもって乗船及び捜索が行われる方式も併存する。なおその際には、旗国は 4 時間という制限時間内に回答する必要があるが（いわゆる「4 時間ルール」）（第 8 条の 2 第 5 項（d））、仮に制限時間内に旗国からの回答がなされないとしても、そのことをもって旗国の許可が擬制されることにはなっていない。

第三章 PSI の実行とその評価

1 海上阻止にかかわる事例

PSI における実行につき、本イニシアティブを主導する米国は、2006 年 6 月 23 日の SIP 採択 3 周年記念式典（クラコフ）において、2005 年 4 月から 2006 年 4 月にかけての 1 年間に少なくとも 24 件の大量破壊兵器及び同関連物資の輸送阻止に成功したとし、さらに、イランの核開発に供される重水関連機材やミサイルの輸出を阻止したとした⁵¹。しかしながら、PSI の成立以前との比較において、これらの成果がどの程度顕著な実績といえるのかについては定かではなく、また、これらの点につき米国も多くを明らかにしていない⁵²。そのような中で、比較的一般に周知されているのが、以下に紹介する事例である。

(1) *BBC China* 事件（2003 年）

BBC China は、ドイツ法人が所有しアンティグア・バーブーダに船籍を有する商船であり、2003 年 10 月、ウラン遠心分離器の部品をリビアへ向けて輸送していると米英の作戦情報により、ドイツ当局による乗船及び検査を受けた。船舶の所有者の同意の下、ドイツ当局は本船をタラント（イタリア）に回航し、遠心分離器に使用可能なアルミ管を押収した⁵³。本件は、リビアの核開発や、パキスタンの核技術者であるアブドゥル・カディール・カーン（Abdul Quadeer Khan）を中心とする地下核ネットワークを露見せしめたことから、PSI が実際に機能し得ることを証明した事例であり、PSI における情報共有の重要性や既存の国際法の創造的な運用方法を示した成功例であると評価されている⁵⁴。一方で、本件は PSI とは別個の事例であるとして、PSI の成功例としての評価に対して疑問を呈する議論も存在している⁵⁵。

(2) *Hansa India* 事件（2009 年）

2009 年 10 月に、ドイツ船籍の商船である *Hansa India* がイランに対する大量破壊兵器及び同関連物資の供給を遮断することを決定した安保理事会決議 1747（2007 年 3 月 24 日）パラグラフ 13 に違反してイランへ向けて大量破壊兵器関連物資を輸送していたとの嫌疑により、米海軍艦艇が同船を紅海においてインターセプトした後、回航先のマルタにおいてド

⁵¹ Sharon Squassoni, “Proliferation Security Initiative (PSI),” *CRS Report for Congress*, Order Code RS21881 (14 September, 2006), p.3: 青木前掲論文注 28、145 頁。

⁵² PSI における大量破壊兵器関連物資の押収事例については、例えば、Mark Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia* (Routledge, 2005), pp.35-38 を参照。

⁵³ Andreas Persbo and Ian Davis, *Sailing into Uncharted Waters? The Proliferation Security Initiative and the Law of the Sea* (British American Security Information Council, 2004), p.62.

⁵⁴ Douglas Guilfoyle, “Maritime Interdiction of Weapons of Mass Destruction,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.12 (2007), pp.20-21.

⁵⁵ Mary B. Nikitin, “Proliferation Security Initiative (PSI),” *CRS Report for Congress*, RL34327 (15 June, 2012), p.5.

イツの関税当局が違反物資を没収したという事案が生じた⁵⁶。本事案に先立ち、米国は旗国のドイツから本船のインターセプトにかかわる事前の同意は取り付けていなかったものの、細部は不明ながら、米国との同盟関係等に鑑み、ドイツは米海軍の行動には外交的な異議は唱えなかったという経緯が存在する⁵⁷。

(3) *Light* 事件 (2011 年)

本件は、米国とベリーズ間での PSI 二国間合意が適用された事例である。2011 年 5 月、安保理事会決議 1874 (2009 年 6 月 12 日)⁵⁸に違背して貨物船 *Light* (ベリーズ船籍、中国の法人が所有及び運航) が北朝鮮からミャンマーに向けて安保理事会決議 1874 で移動が禁止されている軍事物資を輸送しているとの作戦情報を入手した米国政府は、ベリーズ政府に対して PSI 二国間乗船合意に基づき *Light* に対する乗船検査の許可を要請した。ベリーズ政府は乗船にかかわる許可を即断し、5 月 26 日、*Light* を追尾していた米海軍ミサイル駆逐艦 USS *McCampbell* (DDG-85) が、上海沖にて同船船長 (北朝鮮人) に対して 4 回にわたり乗船の了解を要請した。しかし、本船船長は乗船の了解を拒否するとともに、行き先に関する問かけに対しては、同船は工業化学製品を北朝鮮からバングラディッシュへ向け輸送中である旨を回答した⁵⁹。旗国ベリーズから乗船にかかわる許可を得ていたため、船長の了解の有無にかかわらず、米国が *Light* への乗船及び捜索を実施することは法的には可能であった。しかしながら、外交的及び政策上の配慮から、米国は *Light* への乗船及び捜索を実施することなく、USS *McCampbell* 及び航空機により同船を監視するにとどめた。他方、本件につき米国から通報を受けたシンガポール及びマレーシアは、*Light* 船長からなされた寄港及び港湾における同船への給油の実施に関する許可申請を却下し、両国とも同船が自国領水に進入すれば直ちに拘束する旨を回答した⁶⁰。このような経緯を経て、USS *McCampbell* の監視の下、*Light* は進路を変更して北朝鮮に帰投した⁶¹。

2 評価

旗国主義の例外としての臨検は、公海の秩序維持という国際社会に共通する利益を保護することを目的とする⁶²。ただし、その対象となる具体的行為は国連海洋法条約第 110 条に限定列挙されているものにとどまっており、大量破壊兵器の海上輸送はそれらには含まれていない。このことは、大量破壊兵器の拡散懸念主体への海上輸送の阻止にとって解決困難な問題として厳然と存在している。他方で、実務上の要求から、国連海洋法条約第 110 条には含まれていないある特定の対象行為を犯罪であるとの性質認定を行い、かかる行為を行って

⁵⁶ Jochen Abr. Frowein, "Policing the Oceans-New Issue," in Holger P. Hestermeyer, et al eds., *Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Vol. 2 (Martinus Hijhoff Publishers, 2012), p.1150.

⁵⁷ *Idem*, "The Security Council and the Security at the Seas," in Holger Hestermeyer, Nele Matz-Lück, Anja Seibert-Fohr and Silja Vöneley eds., *Law of the Sea in Dialogue* (Springer, 2011), pp.179-180, 187-188.

⁵⁸ 本決議は、2009 年に北朝鮮が行った核実験 (第 2 回目) を受け、安保理事会が憲章第 41 条に基づく措置として加盟国に対して本決議及び先に採択された決議 1718 で記されている物資の北朝鮮への輸出を禁止するために必要な国内措置をとり行うとともに、船舶が当該物資を輸送していると疑うに足る合理的理由がある場合には、旗国の許可を得て公海上において当該前泊を検査することを要請することを趣旨とする。UNDOC S/RES 1874 (12 June, 2009), paras.9-10.

⁵⁹ Euan Graham, "Maritime Counter-Proliferation: The Case of MV *Light*," *RSIS Commentaries*, No.96/2011 (29 June, 2011).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ "US Navy 'stopped North Korean vessel bound for Burma,'" BBC News Asia-Pacific, 13 June 2011, Last Posted at 1053.

⁶² 坂元茂樹「船舶に対する臨検及び捜索—拡散安全イニシアティブ (PSI) との関連で—」海上保安体制調査員委員会中間報告書『各国における海上保安法制の比較研究』(海上保安協会、2006 年)、30 頁。

いと疑うに足る合理的理由がある場合に船舶への乗船を容認する特別条約が存在する。そのような例としては、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」（以下「麻薬新条約」）が挙げられ、第 17 条関連措置について規定している。しかしながら、同条で用いられている文言は「乗船」（board）であり、海洋法上の文言である「臨検」（visit）という文言の使用は慎重に回避されているほか、とられる措置も旗国の許可を条件とする条約上の執行措置にとどまることには留意する必要がある⁶³。

麻薬新条約において執行の対象とされているのが麻薬の不正な取引という「本質的に違法な行為」であるのに対し、PSI に関連する条約では、大量破壊兵器という特定物資の海上輸送という「それ自体は違法性を帯びない行為」が対象とされている。つまり、PSI は奴隷以外の特定物資の海上輸送を犯罪化した初の事例であり、このことは強調されるべきである。しかしながら、そもそも PSI メンバー国が自国船舶を大量破壊兵器の拡散の用に供することは想定しがたく、また仮にそのような事態が生じたとしても、公海上における乗船の許可要請が拒否されることは想定され得ず、このことは先に紹介した実行においてはいずれの旗国も PSI メンバー国であったことを見ても明らかである。むしろ、今後さらなる検討が必要とされるべきは、PSI に非協力的な国及び拡散懸念国を旗国とする船舶への対応である。かかる諸国は自国船舶に対する乗船を許容することはおよそ考えにくく、このような船舶へ乗船を試みる場合、最終的には nonconsensual boarding とならざるを得ないが、そのような乗船を海洋法の下で正当化することは極めて困難である。

PSI の実効性について法的に最終的な評価を下すことは、実効性を検証するに足る十分な実行が未蓄積であることから現時点ではいささか時期尚早である。加えて、国際法（海洋法）の本体に変化がなく、特に予見される将来において旗国主義が修正されることはほとんど期待できないことから、拡散対抗を目的とした船舶の阻止を巡る国際法上の制約は PSI 登場以前と全く変化していない。したがって、これまでの実行を見る限りは、PSI においては旗国主義との整合性を図りつつ⁶⁴、有志連合の内部において大量破壊兵器の輸送に従事している船舶を執行の対象とした規則を海洋法とは別に新たに整備し、それを政策的な基盤を通じて普遍化及び一般化してゆくというのが、PSI を主導する米国の意図であると推察され、そのような意図を具現化しているのが、PSI 二国間乗船合意及び 2005 年 SUA 条約議定書なのである。特に、PSI 二国間合意については、米国との間で本合意を締結している国の多くはいわゆる便宜置籍国であり、そのような国に船籍登録されている船舶は相当な数に上ることから、かかる条約の集積により大量破壊兵器を輸送する船舶に対する乗船の権利が事実上形成されているという事実が存在する。そしてこのことは、19 世紀における奴隷貿易の禁止にかかわる英国の実行との類似性も指摘されている⁶⁵。先に引用した阻止原則宣言における「適切な方法によって関連する国際法及び国際的枠組みを強化する」とは、少なくとも現状においてはこのように理解されるべきであると思料される。

おわりに

PSI は、公海上における乗船及び捜索を実施する実際上の必要性が国際法に先行している事例である。つまり、武力紛争が存在せず、安保理事会決議も採択されていない状況においては、海洋法条約の下では何らかの物を輸送するという理由のみで船舶への乗船及び捜索が許容されるのは奴隷輸送の場合に限定されるほか、慣習法においても、大量破壊兵器の輸送という事由のみでは停船命令の実施すら許容され得ない。したがって、大量破壊兵器の拡散対抗のためには、結局、立法的性格を帯びた安保理事会決議の採択（安保理事会決議 1540）と条約の新たな起草がなされた。しかしながら、安保理事会決議 1540 においては、決議起

⁶³ 坂元茂樹「臨検・捜索—SUA 条約を素材に」海上保安調査研究委員会報告書『各国における海上保安法制の比較研究』（海上保安協会、2007 年）、35 頁。

⁶⁴ Cf., Jinyuan Su, “The Proliferation Security Initiative (PSI) and Interdiction at Sea: A Chinese Perspective,” *Ocean Development and International Law*, Vol.43 (2012), p.112.

⁶⁵ Cf., 坂元前掲論文注 61、40 頁。

草の最大の目的とされた公海上における大量破壊兵器の輸送に従事する船舶への強制的措置の実施は許容されておらず、また、新条約についても、それは SUA 条約という元来は大量破壊兵器とは直接の連関を有さない条約に新たに議定書を追加するという、やや便宜的な手法により実施された。そして、これらの経緯は、たとえ大量破壊兵器という特殊な性格を帯びる Deadly Cargoes⁶⁶といえども、海洋法の下ではその輸送を阻止することが困難であることに起因する。

左は然り乍ら、PSI に関しては一応なりとも安保理事会決議と条約が存在することから、これらを特別法として航行の自由に関する一般法に優先すると解釈することにより、大量破壊兵器の拡散対抗を目的とする乗船及び搜索の合法性は担保されることとなった。換言すると、PSI もあくまで旗国主義の枠内においてそれとの整合を図るために各種の方策が対処療法的に講じられたのであり、一部の論者が示唆する「公海上に所在する船舶に対する実力行使にかかわる国際法の地殻変動的な変革」⁶⁷がもたらされたというわけではない。しかしながら、他方では、2005 年 SUA 条約議定書において導入された乗船にかかわる「4 時間ルール」による乗船の方式が麻薬新条約第 17 条の規定の運用への適用が提案及び検討されている等⁶⁸、PSI において採用された公海上における乗船及び搜索の方式の一部は大量破壊兵器の拡散対抗以外の領域へと広がりを見せている。これは、PSI における乗船のやり方を一般化させようとしている米国の努力の成果の一部とも考えられ、今後の動向が一層注目されるところである。

(本論における論述は、全て個人的見解である。)

⁶⁶ Allen, *supra* note 44, p.1.

⁶⁷ Mark R. Shulman, "The Proliferation Security Initiative and the Evolution of the Law on the Use of Force," *Houston Journal of International Law*, Vol. 28 (2006), p.776.

⁶⁸ Office contre la drogue et le crime, Nations Unies, *Guide Pratique, Pour les autorités nationales compétentes désignées conformément à l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988* (Nations Unies, 2004), p.23.

寄稿 4

日米欧の通常兵器移転政策の比較

拓殖大学 教授
佐藤 丙午

1 通常兵器移転政策について

2014年4月1日に、第二次安倍晋三内閣は武器輸出三原則等に代わり、防衛装備移転三原則（以下「新三原則」という）に基づいて防衛装備移転を実施すると発表した¹。これは、実質的な武器禁輸と理解されていた旧来の政策を転換するものと一般的には理解されている。そして、特定秘密保護法や集団的自衛権の政府解釈の再整理に続く、安倍総理が打ち出した一連の安全保障政策の再整理及び修正の一部を構成するとされている。しかし、詳細に分析すると、防衛装備移転三原則は武器輸出三原則等と21の例外化措置を整理統合したものに過ぎず、大幅な政策転換とは言えない。実際に、政府は新原則発表後も抑制的な武器輸出政策を維持し、新三原則の下で経済的利益の拡大を目的とした輸出促進策を用意していない。

2000年代に入り、武器や防衛装備移転政策の見直しを実施する国家及び国家連合が増えている。その政策の見直しは、通常兵器輸出政策で期待できる政策的効果の中で、特に防衛産業基盤の維持と発展を図ることを第一義的な目的とすることが多い。日本においても、防衛装備三原則に続き、2014年6月には防衛生産・技術基盤戦略が発表され、(1)官民の長期的パートナーシップの構築、(2)国際競争力の強化、(3)防衛装備品取得の効率化・最適化に関わる施策が打ち出されている²。防衛装備移転政策は、防衛生産・技術基盤維持のための手段の一つとして位置づけられ、国際的に変化しつつある防衛生産の形に対応するために活用する方針に沿って実施されることになったのである。

もっとも、通常兵器移転は、安全保障政策や外交政策の手段としての性格も有する。場合によっては、経済的利益を推進するために通常兵器移転が利用される場合もある。通常兵器移転により軍事バランスを調整して、自国が支援する勢力に軍事的な成果をもたらすものには、過去数多くの事例があり、例えば、米国の台湾関係法に基づく米台間の防衛的兵器の移転政策や、ボスニア紛争におけるイスラム勢力側への経済制裁解除（国内問題に介入する際の選択的な）などでも見られた行動である。また、防衛装備品の単位コストの削減を目的として、同盟国や友好国に武器を輸出する例は、安全保障と経済の両方の利益を追求する行為と言えるであろう。

2000年代以降の通常兵器移転政策の見直しは、防衛装備移転の政策決定に人道性の考慮を加える意味合いもあった。国連では、1995年にガリ事務総長が発表した『平和への課題：追補』の中で対人地雷や小火器と軽火器（日本ではこれらを合わせて「小型武器」と呼ぶ）が、紛争当事国における住民の人権や人道を侵しているとして、この拡散防止を含めた問題への対応の必要性を、「ミクロ軍縮」として指摘している。これを起点とする国際社会の取り組みは、2001年に国連小型武器会合、そして2013年には武器貿易に人権及び人道上の考慮を加えることを規定した武器貿易条約（Arms Trade Treaty: ATT）へと向かうことになる。そして、その過程で、欧米諸国を含む諸国は国内の武器輸出管理政策と管理体制に、道徳的な考慮を加えることになったのである³。

¹ 「防衛装備移転三原則」及びその「運用指針」によって内容が規定されている（首相官邸 HP より）。

² 「防衛生産・技術基盤戦略～防衛力と積極的平和主義を支える基盤の強化に向けて～」（防衛省 HP より）。

³ Jennifer L. Erickson, “Normative power and EU arms transfer policy: A

つまり、通常兵器移転は複数の目標を満たすために実施される。このため、その目標の優先順位の考慮要件を国際比較することは、軍備管理・軍縮における政策目標を規定する上で重要な示唆を与えるものとなる⁴。

2 日米欧の通常兵器移転政策

(1) 日本

2014年4月に発表された防衛装備移転三原則は、武器輸出三原則等と21の例外化措置の下で運用されてきた武器輸出政策を大幅に修正することを目的としたものではない。旧政策の下でも、日本が安全保障目的で武器を輸出することは可能であったが、現実には日本の防衛産業は武器輸出に極めて消極的であった。日本では武器輸出を、戦間期の「死の商人論」やアイゼンハワー大統領が離任演説で批判した軍産複合体論と関連付けて理解する傾向が強い。このため、各企業は防衛輸出に積極的であることで社会的に付与される評判コストを重視し、防衛産業部門が各企業内で主要な業務として位置づけられることを忌避する傾向があった。

このため、防衛装備移転三原則では、共同開発・生産が重視される国際社会の防衛生産のトレンドを取り込み、同時に国際共同生産を通じて得られる高度技術へのアクセスを確保することで、日本で生産される防衛装備品と防衛省が調達する装備の技術レベルの維持を目的として、防衛装備移転を進めることを目標と規定した。換言すると、日本の将来の安全保障基盤の維持のために、必要に迫られた行為と政府が認定することで、各防衛産業の心理的な障壁を下げようとしたのである。

防衛装備移転三原則では、従来の政策からの完全な決別を避け、第一の原則として移転を禁止する場合の明確化を図っている。第一原則では、日本が締結した国際条約と国際義務の遵守（対人地雷禁止条約やクラスター弾条約、そして未発効ではあるが武器貿易条約などを含む）、国連武器禁輸国に対する禁輸（国連安保理決議1718や同決議1929など）、そして国際紛争当事国への移転の禁止が規定されている。その上で、武器輸出三原則等でも規定されていた国際紛争当事国の定義が明確化され、武力攻撃が発生し、国際の平和及び安全を維持し又は回復するため、国連安保理がとっている措置の対象国、とされた。これは、1967年の佐藤栄作内閣で表明された武器輸出三原則において、共産主義国、国連武器禁輸国、そして紛争当事国への武器移転を禁止されていた内容を、実質的に継承するものである⁵。

第二の原則では、防衛装備移転の透明性を厳格な審査の下で確保する、という留保条件を付けた上で、移転を許可し得る条件が示された。それらは、平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合と、日本の安全保障に資する場合と規定されている。平和貢献・国際協力については、自衛隊が国連等の平和作戦に参加する場合の装備の持ち出しや、東チモールの平和作戦に参加した際に見られたように、現地の経済開発に貢献する道具等の残置などの例が想定されている。日本の安全保障に資する防衛装備移転として、日本との間で安全保障面での協力関係がある諸国との国際共同開発・生産そして安全保障・防衛協力の強化、自衛隊の活動、そして邦人救出、などが列挙された。これら移転に際しては、仕向け国の適切性と武器の機微性を厳格に審査し、必要であれば安全保障会議において審査する等の手順も示されている。

Theoretical Critique and Empirical Test,” Discussion Paper SP IV 2008-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2008.

⁴ http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2014fy/E004158.pdf#search='common+position+arms+transfer'

⁵ 新原則の下では、旧原則の下で禁輸条件の一つであった共産主義諸国が削除されている。これは共産主義諸国への防衛装備移転が解禁されたものではなく、外国為替及び外国貿易管理法と関連する政令等の下で禁輸措置は担保されており、運用指針の下で規定する必要はないと判断されたためである。

第三の原則は、防衛装備移転に際し、相手国には第三国移転の厳格管理を求めることなどが盛り込まれた。日本の企業が外国のライセンスで生産している防衛装備の、供与国への生産品の移転は適用除外となっているが、それ以外の移転においては、厳格な事前審査が必要条件とされており、汎用品（Dual Use 製品や技術）で求められる、最終使用と最終使用者証明等が必要とされている。

このように、防衛装備移転三原則は、武器輸出三原則等のような明確な禁止条件を設けるのではなく、移転に際して考慮すべき要件を三つのカテゴリーに集約したものである。このような要件の設定方法は、米国や欧州の武器移転政策とは大きく異なる。

(2) 米国

米国は、2014年1月に通常兵器移転政策（Conventional Arms Transfer: CAT）を発表している。この政策は、クリントン政権が1995年に発表したCAT（Presidential Decision Directive/ NSC-34）以来25年ぶりの発表となる。クリントン政権のCATは、米国の防衛産業の変革期において、武器輸出による製造ラインの維持を図るために、ガイドラインを明確化したものである、同時に、12年ぶりに誕生した民主党政権が、カーター政権時代の抑制的な武器輸出政策に戻るのではないかと懸念を払拭する目的もあった⁶。

大統領政策指令（Presidential Policy Directive: PPD）27として示されたオバマ政権の通常兵器移転政策では、これまでと同様に、通常兵器移転が米国の外交政策の正当な手段として実施されることを明言し、その上で一部抑制的な方針を打ち出すものであった⁷。通常兵器移転に、一定の条件を課したことで抑制的と評されるが、移転条件としては特別なものが加えられているのではなく、紛争当事国に対する移転に対する抑制と、不拡散に対する考慮が加えられている。米国製の武器の不拡散については、日本の新原則の第三原則に加えられた厳格審査条件に無いものとして、輸出先国の軍の使用状況の査察制度がある。特に、米軍及び現地大使館は、一部の兵器の最終使用状況を、現地査察を含めた方法で監視しており、移転条件の一つとして監視受け入れの受諾が含まれることになっている⁸。

PDD-27では、米国の通常兵器移転政策の目標として、以下の内容が列挙されている。それらは、米軍及び同盟国や友好国の軍が潜在的な敵対勢力に対する技術的優位の維持、同盟国や友好国との相互有用性の確保・単位コストの削減・産業基盤の維持、同盟国や友好国が侵略者を抑止し防衛できる能力の保証、米国と利益を共有し、米国にとって死活的に重要な地域へのアクセスを可能とする安全保障のパートナーの拡大、地域的安定・平和的紛争解決・軍備管理の推進、大量破壊兵器の投射手段として使用される通常兵器の拡散防止、協調的対テロ活動・死活的インフラ保護・その他の本土安全保障上の優先順位の推進、国境を超える犯罪活動との戦い、民主的ガバナンスを含む外交政策目的の推進、人権や国際人道法に違反に貢献しない武器輸出の保証、としている。

これらの政策目標の間の優先順位は、それぞれの国家と米国との政治関係や、戦略環境等に及ぼす影響、さらには輸出先国の管理記録等を考慮して決定されるため、防衛装備移転が自動的に保障されているものではない。日本と比べて武器輸出の歴史があり、外交政策上の活用を積極的に推進する米国は、武器輸出が輸出先国に生み出す効果に対して慎重である。したがって、PDD27では武器輸出管理法（Arms Export Control Act: AECA）、対外援助

⁶ 米国の通常兵器移転政策では、カーター政権の下で輸出額と輸出先国の制限の方針が打ち出され、武器移転は外交政策上「例外的な手段」と位置づけられた。しかし、レーガン政権の下では、通常兵器移転は外交政策上の正当な手段とされ、HW ブッシュ政権とクリントン政権では、この方針が継続されてきた。GW ブッシュ政権では、通常兵器移転政策として公表されたものはないが、クリントン政権の政策は撤回されておらず、実質的には政策は継続されてきた。Frederic S. Pearson, *The Global Spread of Arms: Political Economy of International Security* (Boulder, CO: Westview Press, 1994).

⁷ “FACT SHEET: U.S. Conventional Arms Transfer Policy,” January 15, 2014.

⁸ 佐藤丙午「防衛貿易における輸出後管理について：国防安全保障協力庁（Defense Security Cooperation Agency: DSCA）の安全保障援助管理マニュアル（Security Assistance Management Manual: SAMM）における最終使用モニタリングの内容」、『報告』第48号、2014年。

法 (Foreign Assistance Act: FAA)、そして年次国防授權法等で規定された米国の国際的関与が輸出の可否の決定に及ぼす意義を強調しており、武器輸出の決定では、正当な武器輸出が米国の安全保障政策に及ぼす効果と、敵対勢力や人権侵害国などに米国製の武器が渡らないように抑制的になることのバランスをとることが重要としている。この点が、過去の通常兵器移転政策との大きな差であるとされ、オバマ政権の CAT が抑制的と評される点である。

日本の防衛装備移転三原則に対応する武器輸出のクライテリアでは、米国及び相手国の需要に応じた適切な移転、米国の地域的安定目標との整合性 (特に戦力投射能力や A2AD (接近拒否・領域拒否) 能力の移転、そして地域の軍拡競争を触発する可能性がある場合)、米国の技術優位に対する影響、受入国における機微技術の防護措置 (第三国移転防止措置と国内での不許可移転・使用防止措置)、米軍の運用能力への効果、受入国の政治及び安全保障環境の変化リスク (不適切な最終使用や非合法移転につながる可能性)、米国の戦略・外交政策・防衛利益への影響 (アクセスや影響力の向上、同盟国との役割分担、そして相互運用性)、受入国の過去の政策 (人権、民主化、対テロ、拡散対抗、不拡散) など、人権及び国際人道法への影響、米国の防衛産業やその基盤への影響、他国からの代替入手可能性、受入国の運用能力、武器以外の手段での代替可能性、を挙げている。

米国製の武器の信頼性に対する評価があり、世界で第一位の武器輸出国の地位を長く保持している米国は、産業政策の重要な一手段として武器輸出促進策を採用する必要はない⁹。むしろ、米国は軍備の透明性の向上を目指す国連軍備登録制度や、武器貿易条約、さらにはワッセナー・アレンジメントなど、軍備管理軍縮措置に対する関与を積極的に行っている¹⁰。武器貿易条約が提案されて議論が開始された際、米国内では、移転規制措置で米国基準を採用し、厳格な輸出管理制度の導入を各国に求める声が上がった¹¹。米国の武器移転が抑制的に実施されているのは事実であり、武器輸出大国であることとの整合性を理解することが難しいとされるのも当然かもしれない。

(3) 欧州

欧州では、2008 年に EU 加盟国内で武器輸出に関する共通の立場 (Common Position) を確認している¹²。

EU では冷戦後、アフリカ諸国等への通常兵器移転が広範な人権侵害を招いたこと等が問題視され、1998 年に域内諸国を政治的に拘束する武器輸出の行動規範 (Code of Conduct on Arms Exports: Code of Conduct) を策定した。行動規範は、欧州評議会が 1991 年 (ルクセンブルグ) と 1992 年 (リスボン) に策定された武器輸出の共通クライテリアに基づくもので、EU の共通軍事品リストに記載された兵器に対して適用されるものである。

武器移転が競争的に実施される場合には、供給側の圧力が各国で高まるため、移転を抑制するためには関係国の相互理解に基づく規制が必要になる。行動規範は各国の武器輸出政策を政治的に拘束するが、その具体的な内容の適用は各国に委ねられている。したがって、供給圧力と需要牽引のいずれが発生した場合でも、各国が行動規範にとらわれずに武器輸出を積極的に推進することが予想できたため、そこに制度的な脆弱性があったのである。このため、欧州の防衛産業の再編が進む過程で、武器輸出抑制方針を政治文書から法的文書に発展させる必要が指摘されていた。

⁹ 議会調査局 (Congressional Research Service: CRS) では "Conventional Arms Transfers to Developing Nation" と題する報告書を作成し、武器移転のトレンドを議会に報告している。

¹⁰ PPD27 では、米国政府が企業に対して外国における市場獲得支援を実施することなどを許可している。この項目の下で、米軍等が各種防衛ショーに支援を実施することが可能になっている。

¹¹ それを Golden Rule と形容されることもある。

¹² 正式名称は、Common Position Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment である。欧州共通外交安全保障政策のコード番号は 2008/944/CFSP である。

2008年に合意された「共通の立場」は、行動規範とは異なって法的拘束力を持ち、武器移転の透明性の向上を図るため、各国に年次報告書の作成と提出が義務付けられている¹³。EUは「共通の立場」の履行を確実にする上で、武器仲介貿易に関する共通の立場と使用者説明書を作成しており、報告書の提出と共に、武器貿易の透明性向上に大きく貢献していると言えよう。ただし、第三国移転の定義や規制措置履行のタイミングの遅れなど、EU参加国内での政策調整の不備が指摘されている。このため、「共通の立場」は2012年にレビューされ、幾つかの項目で修正が加えられたが、国家間の政策調整の問題は残った¹⁴。

「共通の立場」は、98年の行動規範を引き継ぐものであり、行動規範の8項目が内容を修正した後に継承している。それらは、加盟国の国際的義務と関与（特に国連安保理による経済制裁と、各種不拡散レジームでの決定事項）、最終目的国の人権及び国際人道法の遵守状況、最終目的国の国内状況（国内の緊張と武力対立の存在）、地域の平和安全そして安定、購入国のテロ問題に対する態度等、参加国それぞれの国家安全保障政策、輸入国（受入国）内もしくは第三国への移転のリスク、受入国の技術レベルとの適合性、とある。行動規範と「共通の立場」の差は、90年代にはまだ議論の段階にあった、仲介貿易、通過、寄港、そして非物理移転が新たに含まれた点と、国内抑圧と地域安全保障に対する考慮が加わった点である¹⁵。

「共通の立場」では、EUの近傍国に対して、彼らが制度を理解し、第三国移転防止措置等を含む武器移転管理を整備することを支援することを目的に、アウトリーチ活動を実施している。これは、例えばNATOに加盟を目指すのであれば、武器輸出管理制度でEU諸国との調和を求めるといって圧力を加える行動につながる。国際関係論の観点では、社会構成主義的な政策であり、規範やルールの構築を通じて相手国の制度や文化を改変していく、という政策の一部を構成する。軍備管理軍縮において、行動の条件化を通じた政策の変更圧力の行使の例としては、ハーグ行動規範（HCOC）等が知られる¹⁶。EUのアウトリーチを通じたアプローチは、競争的状況になった場合にマイナスに作用する可能性はあるが、EUの近傍地域ではまだ中露等との競争的状況が出現していないので、EUの制度に誘引される国は多い¹⁷。

EUは世界に先駆けてATTの調印・批准を進めた地域でもある。ATTの原則の多くは、「共通の立場」と共通しており、特に輸出に際して国際人権や人道法の遵守を重視する点は、米国の通常兵器移転政策とも共通している。EUでは、ATTを推進するための支援措置を設けており、条約に対する域内外の認識の推進を図った¹⁸。国際社会におけるATTへの支持が高かったとしても、国内法制度の担保が無ければ、条約の価値は低くなる。このため、EUでは市場開拓の意味を含め、このようなアウトリーチ活動に積極的になっている面があるのであろう。

¹³ 1998年の行動規範でも年次報告書は作成されており、行動規範の運用指針の再検討や、参加国の武器の輸出入の実績報告等が行われている。この報告書では、当該年次の前年の報告書で指摘された指針の運用改善点を検証する作業も実施されていた。年次報告書では、行動規範の運用指針（Operative Provision）の改善点に関わる議論も報告されており、行動規範自体の変化の方向性が理解できるようになっていた。

¹⁴ 各国間の調整、また「共通の立場」の再検討は、Working Party on Conventional Arms Exports (COARM)で実施される。

¹⁵ 2003/468/CFSP

¹⁶ 正式名称は、弾道ミサイルの拡散に立ち向かうためのハーグ行動規範（Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation: HCOC）である。HCOC

¹⁷ ただし、アウトリーチ・アプローチと類似の方法で、ウクライナのNATO加盟を進めてきたEU諸国は、2014年のクリミア共和国のロシア編入で、地政学リスクに直面するものとなった。近傍国のイニシアチブでは、ボスニア・ヘルツェゴビナ、カナダ、マケドニア、アイスランド、モンテネグロ、ノルウェーが先行している。

http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_en.htm

¹⁸ Council Decisions 2009/42/CFSP ; 2010/336/CFSP , 2013/43/CFSP

3 日米欧の通常兵器移転政策の比較

日米欧の通常兵器移転政策には、共通する部分と相違点が顕著な部分とが存在する。

米欧の通常兵器移転政策は、2012年の「アラブの春」の際に、国内鎮圧目的に米欧の通常兵器が使用されたにもかかわらず、効率的に規制を強化できなかったことで大きな批判にさらされた。欧米諸国は、アラブ諸国において世俗勢力や、場合によっては軍事勢力が政権にあることを、政治的安定性の観点から重視してきたため、「下から」の民主化要求において難しい立場に置かれた。これら諸国では、世事的安定性の追求と民主化には相互矛盾な面があり、多数が社会的不満を持つ場合に、特定の宗教勢力が影響力を高める可能性がある。しかし、武器移転は二国間関係などで長期的関係を前提として実施されるため、短期的な状況の変化を反映させた政策の修正が難しい。このため、問題が発生した後に武器禁輸の制裁措置を課すような方策では、それを実施するタイミングの問題が争点となる。

この問題は、日本の防衛装備移転政策には、まだ見られない課題である。防衛装備移転を、武器輸出に限定して考察する場合、輸出の段階における受入国の評価を基に輸出の可否の決定が下される。しかし、防衛装備技術等の移転を含む共同開発・生産となると、継続的に状況の変化をモニターする必要性が生まれ、長期関与が必要になる。つまり、関係性の変化と、移転する製品の特長により、防衛装備移転の政治的リスクが規定される。防衛装備移転に政治的な考慮を加える場合、武器がもたらす影響は戦術的だが、防衛装備技術等の移転の影響は構造的なものになる。さらに、自国の安全保障と直接関係が無い地域への武器及び防衛装備技術移転等は、政治的考慮以外の要素が重要な決定要因となる。

例えば、欧州諸国から中国への武器移転は、米国及び日本にとっては安全保障政策上の死活的利益に関わるが、欧州の安全保障の面からは、短中期的には深刻な問題ではない。欧州の対中国武器禁輸は、1989年の天安門事件の民主化運動弾圧に対して下されたものであるが、当時の中国の政治経済状況の下で、中国が欧州の武器市場になる可能性は低く、象徴的なものと見なされていた。しかし、中国の経済的台頭が果たす中、その制裁が関係発展の障壁と見られるようになっていった。このため、EUは行動規範や「共通の立場」で規定され、各国が対中武器禁輸を国内法制度の下で担保していることを前提に、これまで何度か緩和を試みてきた。しかし、いずれの場合も、日米の反対が強く断念している¹⁹。

次に、日米欧の通常兵器移転政策の大きな相違点として、第三国移転問題に対する取り組みがある。日本の防衛装備移転三原則では、第三の原則として、目的外使用と第三国移転防止措置について、事前審査の厳格化が打ち出されている。輸出前審査を厳格に運用することは、相手国の不拡散に対する関与を担保すると同時に、問題が発生した際の政治的及び法的な責任の所在の在りかを明確にすることになる。ただし、米欧の通常兵器移転政策では、移転後の状況の変化のリスクを評価することの重要性が強調されているが、日本では目的外使用と第三国移転防止の二項目を重視しているのが特徴であろう。輸出後のリスクの管理については、米国が最も進んだ制度を保有している。米国の在外大使館及び地域戦闘司令部、そして米軍自体も最終使用者及び最終使用確認を輸出後に現地査察を通じて厳格に実施しており、そもそも、取引の最初の段階で現地査察の受け入れを輸出の条件としている²⁰。

欧州の「共通の立場」については、輸出後の国内の流用もしくは第三国移転の禁止措置の重要性を規定しているが、輸出後の現地査察までも義務として課していない。EUについては、「共通の立場」の下に各国の武器輸出政策やガイドラインが設けられているため、加盟国間の規制措置のレベルの差は、武器移転管理の実効性の面で重要な要素になる。その反面、EU内での防衛装備共同生産等の活性化を進める上で、第三国移転措置の緩和を進める必要

¹⁹ 松崎みゆき「EUの対中武器禁輸措置解除問題：米国が与えた影響」『海軍戦略研究』第2巻第1号、2012年、<https://www.gov.uk/arms-embargo-on-china>; KristinArchick, Richard F. Grimmer, Shirley Kan, “European Union’s Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy,” CRS Report to Congress, RL32870, May 27, 2005.

²⁰ 佐藤、前掲書、2014年。

もある。このように、EU 内には規制の緩和と強化の双方のドライブが効く構図があるため、第三国移転禁止措置について、その重要性が日米ほど明確に規定されていない。

EU 委員会は 2013 年 7 月に、「より競争力があり効率的な防衛及び安全保障セクターに向けて (Towards a more competitive and efficient defence and security sector)」と題する文書を発表し、2014 年 6 月にロードマップを発表している。2013 年文書では、EU 内での防衛産業の操業の自由化 (物資や技術の移転の自由化) や、軍民の産業協力の推進、そして国際市場での競争力の向上などを課題として指摘している²¹。

ロードマップでは、国内市場の自由化について、市場調査、適用除外条項の明確化、オフセットの活用、そして供給保証をあげ、競争力があり効率的な防衛産業の構築では、共通化と認証制度の活用、天然資源へのアクセス、地域的ネットワークの活用、人的資源の開発をあげている。これらに加え、ロードマップでは、技術改革を進める際の汎用技術の活用、能力開発、宇宙と防衛、EU のエネルギー政策の適用などで具体的な方策を示している。国際市場での競争力の強化では、第三国市場での競争力効果のための方策の検討と、汎用品の輸出管理の見直しについて言及している²²。

これは、EU 内での防衛装備品の移転の自由化と、EU 外への移転の規制強化、さらには EU 関係の防衛産業の国際的な供給チェーンの自由化を進めるにあたり、防衛産業の強化の視点から制度の見直しが進んでいることを意味する。

日米欧それぞれの内部で保有する情報については、欧州で実施されている年次報告を通じた情報共有が最も合理的に実施されている。EU 参加国内での拒否情報などは、年次報告書に記載され、参加国間で情報が共有されている²³。米国では、機微情報等を通じたりスクの評価、さらに、拒否情報等は、国務省と商務省が共同で管理するデータベースで実施される。オバマ政権は 2009 年以降輸出管理改革 (Export Control Reform) を進めており、政府内での共通のデータベースの構築は、改革の主要項目の一つと位置づけられる。米国の通常兵器移転政策では、移転を考慮する際のクライテリアとして、政府が保有する機微情報を前提としたものが設けられており、政府と企業間の協同作業があることが伺える。

これに対して日本では、通常兵器等を対象とする輸出管理の審査過程において、経済産業省の判断が付かないものは、国家安全保障会議での審査に付され、その可否の結果は年次報告という形で公開するとしている。防衛装備移転三原則の第三の原則において、武器移転の透明の向上が主張されているが、機微情報を公開する可能性は低く、防衛装備品の輸出を検討する防衛企業は、輸出先相手のリスク評価を自身で実施するか、安全保障貿易情報センター (CISTEC) などの外部情報関係組織に依存する必要がある。英国には、ロンドン大学を中心として Project Alpha と題するプロジェクトが進行中であり、政府と民間企業との間で懸念情報等の活用が実施されている。ただし、Project Alpha は、武器貿易に関する安全保障情報等の利用は行っていないという²⁴。

このように、西側同盟国の中でも、日米欧は通常兵器移転にほぼ同じながら、細部を見る限り異なったアプローチを採用している。今後日米欧間の防衛装備品共同開発や生産等が進展するのであれば、相互の差を理解する必要がある。例えば、F-35 の共同生産を例にとる

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector," COM(2013) 542.

²² Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "A New Deal for European Defence: Implementation Roadmap for Communication COM(2013) 542: Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector," COM(2014) 387.

²³ 元々の構想は、2004 年に武器輸出管理の「道具箱」として参加国間の情報交換を推進する枠組みが検討されたことがある。Mark Blomley, "The review of the EU common position on arms exports: prospects for strengthened controls," *EU Non-Proliferation Consortium, Nonproliferation Papers*, No.7, 2012.

²⁴ <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/warstudies/research/groups/csss/alpha/hub.aspx>

と、その国際的兵站チェーン（ALGS）が各国の武器輸出政策にどのように影響し、それを各国がどう乗り越えるかなど、注視しなければいけない問題は大きい。

4 通常兵器輸出政策と軍備管理・軍縮

レイチェル・ストール（Rachel Stohl）はオバマ政権の通常兵器移転政策を評価し、国内の反対を乗り越えて抑制的な政策を打ち出すことができた、としている²⁵。ただし、PPD27は、抑制的な姿勢を打ち出しているものの、それは国際社会で合意されたルール等を包含したものに過ぎず、武器輸出の削減を目指したのではなく、現状維持を図ったものと批判されることもある。さらに、武器輸出を外交政策上の手段と規定する以上、米国の外交・安全保障上の利害と衝突するケースも想定できる。

米欧では、これまでの通常兵器移転のケースの中で、利害の衝突の調整方法を確立している。それが人権や人道法との矛盾があったとしても、それを争点化せずに納めるノウハウも備わっているのであろう。日本が今後防衛装備移転を進める上で、このようなノウハウに欠ける部分をどのように補っていくか検討する必要がある。日本は武器輸出を正当な外交政策の手段と位置づけていないが、装備移転を拡大・継続する中で、防衛装備を通じた国際協力の在り方について、その必要性を認識することになるであろう。防衛装備移転三原則が打ち出された直後の段階において、防衛装備移転の急速な拡大により、従来の政策が大幅に変更されると期待すべきではない。恐らくそれは、漸進的に教育されていくものであり、そのために米欧との政策協調が必要になっているのである。

²⁵ Rachel Stohl, “Promoting Restraint: Updated Rules for U.S. Arms Transfer Policy,” *Arms Control Today*, web version, https://www.armscontrol.org/act/2013_03/Promoting-Restraint-Updated-Rules-for-US-Arms-Transfer-Policy

研究論文 1

大量破壊兵器の不拡散措置 —FATF 勧告による「拡散金融」対策を事例として—

南山大学 客員教授
福井 康人

キーワード

大量破壊兵器、不拡散、拡散金融、金融活動作業部会 (FATF)、テロ資金供与、
資金洗浄、対象を特定した金融制裁、資産凍結、ソフト・ロー

要旨

2012年2月に改定された OECD 金融作業部会 (FATF) 勧告に新たに追加された拡散金融に係る FATF 第 7 勧告は、大量破壊兵器拡散の疑いのある個人・団体の資金凍結等を通じて行われる金融面からの不拡散措置である。同勧告は北朝鮮による第 3 回核実験後に採択された安保理決議等でも言及されるなど、不拡散措置としてその有用性が注目されている。本稿では、まず上記勧告を含む FATF 勧告の作成経緯、特にセクション C「テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与」を中心に、第 7 勧告と密接な関係を有するテロ資金供与関連勧告も併せ事実関係を概観する。その上で拡散金融対策である FATF 第 7 勧告の内容、さらに北朝鮮及びイランによる拡散金融を例にとり、同勧告が国際約束とは異なる法的拘束力を有しない国際基準というソフト・ローであるにもかかわらず、遵守されている実効性について、背景要因も含めて考察を試みるとともに、拡散金融に関する今後の課題についても提言を行う。

はじめに

大量破壊兵器は大規模な殺傷能力を有する兵器であり¹、実際に武力紛争やテロ行為に使用された場合、通常兵器と比較にならない甚大な被害をもたらすため、これまでもその不拡散措置を含めた軍縮計画においても優先的に取り組むべきものとされてきた²。このため大量破壊兵器関連条約として、核兵器不拡散条約 (NPT)、生物兵器禁止条約 (BWC)、化学兵器禁止条約 (CWC) が既に作成されている。また、2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロ以降は、特に非国家主体により大量破壊兵器が使用されるテロ防止を念頭において、SUA 条約 2005 年改正議定書、2010 年北京条約といった核・生物・化学 (NBC)

¹ 大量破壊兵器とは核・生物・化学 (NBC) 兵器を指すものと一般に理解されているが、日本の国内法令では、例えば外国為替及び外国貿易管理法 (外為法) 第 25 条を補足する輸出貿易管理令第 4 条第 1 項第三号イは、「核兵器、軍用の化学製剤若しくは細菌製剤若しくはこれらの散布のための装置若しくはこれらを運搬することができるロケット若しくは無人航空機であつてその射程若しくは航続距離が 300 キロメートル以上のもの」を大量破壊兵器に相当する貨物として規定する事例がある。また、主要国の大量破壊兵器関連法制度上の事例として、米国法典 (US Code) 第 18 編第 1 部 113B 章 § 2332a が同様の規定を設けている (但し、米国法典は人命に危険を与えるレベルの放射性物質を放出する兵器も含む規定となっている)。at http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00002332---a000-.html (as of August 26, 2012)

² U.N. Doc. A/S-10/2, 23 May-30 June 1987, p. 7, para. 45. 第 1 回軍縮特総最終文書第 3 章の行動計画は、全面完全軍縮に向けての軍縮交渉の優先度について、核兵器、化学兵器を含むその他の大量破壊兵器、過度に障害を与えかつ無差別的な通常兵器、戦力削減としている。

兵器輸送罪の規定を含む不拡散措置としての機能も有するテロ防止条約及び大量破壊兵器の不拡散についての安保理決議第 1540 号等が採択されている³。さらに、有志国により実施される「拡散に対する安全保障構想 (PSI)」も含め⁴、多様な形態で大量破壊兵器の不拡散措置が取られてきたが、これらの不拡散措置は大量破壊兵器自体の物理的拡散を阻止することが目的であった。

その一方で、テロ資金供与防止条約が採用している手法に見られるように、大量破壊兵器の調達資金を絶つことによる不拡散措置も検討されてきた。2012 年に国際経済開発機構 (OECD) に設置された金融活動作業部会 (Financial Activities Task Force, FATF) が作成した FATF 第 7 勧告は、大量破壊兵器の拡散を防止するための金融制裁及び資金凍結を行うことにより、拡散金融 (proliferation financing) を防止する措置である⁵。拡散金融については、これまで FATF タイポロジー作業部会において累次検討された結果、実務上の要請から「核兵器、化学兵器及び生物兵器、並びに運搬手段及び関連物資 (技術及び不法な目的のために使用される汎用品を含む) を製造、取得、所持、開発、輸出、積替え、仲介、輸送、移譲、貯蔵又は使用するため、その全部又は一部の、資金又は金融サービスを提供する行為であり、国内法違反又は国際的義務が適用できるところで違反しているもの」と定義されている⁶。上述の FATF 第 7 勧告は、2012 年 2 月にパリで開催された全体会合での決定を踏まえ、FATF 勧告を再編した改定版 FATF 勧告に拡散金融対策として新たに追加されたものである。同勧告は対北朝鮮経済制裁等において大量破壊兵器の不拡散措置として有益な手段であると認識され、2013 年 2 月 13 日に北朝鮮が強行した第 3 回目核実験後に国連安保理が採択した決議第 2094 号のみならず⁷、2013 年 4 月に英国ロンドンで開催された G8 外相会合で採択された「2013 年不拡散及び軍縮に関する宣言」にも言及されている⁸。

このようにその有益性が注目されていることもあり、本稿においては、まず上記勧告を含む FATF 勧告についてこれまでの作成経緯、特にセクション C「テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与」を中心に、同勧告と密接な関係を有するテロ資金供与関連勧告との関係も併せて全体像を概観する。その上で拡散金融対策である FATF 第 7 勧告の具体的内容、さらには北朝鮮及びイランの拡散金融を例にとり、同勧告が国際約束とは異なる法的拘束力を有しない国際基準というソフト・ローであるにもかかわらず、遵守される実

³ U.N. Doc. S/RES/1540(2004), 28 April 2004, pp. 1-4. 同決議は国連憲章第 7 章への言及及び同 25 条に基づき法的拘束力を有する安保理決議であるが (後掲注 38 参照)、日本においてはその実施を確保するため、外為法、刑法及び公衆など脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律により該当行為が処罰対象とされているほか、原子炉等規正法、化学兵器禁止法、生物兵器禁止法、爆発物取締法といったそれぞれの兵器関連法による規制の対象とされている。

⁴ The White House, Office of the Press Secretary, Fact Sheet (Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles), 4 September 2003. PSI (Proliferation Security Initiative) は 2003 年 5 月にポーランド・クラコフにおいてブッシュ米大統領 (当時) が提唱し、第 3 回総会において決定された上記の阻止原則宣言に基づき、関係国が任意で参加しているもの。at <http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm> (as of September 4, 2013)

⁵ 本稿で引用されている FATF 関連文書は以下の URL にて入手可能。at <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents.jsp?lang=en> (as of December 23, 2013)

⁶ F.A.T.F. Doc. Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation – February 2010, p. 11, para. 28. 同定義では、認識 (knowledge)、故意 (intention) 及び過失 (negligence) には言及していないが、当該国の管轄権が金融機関の責任を認める又は拡散金融を犯罪化している場合は、両レジームを支配する法的原則が適用され、それは認識、故意及び過失の役割を含むものと解される。

⁷ U.N. Doc. S/RES/2094(2013), 9 March 2013, pp. 1-6. 同決議第 6 前文パラは「拡散に関する対象を特定した金融制裁についての金融活動作業部会 (FATF) の新勧告 7 を歓迎し、加盟国に対し、拡散に関する対象を特定した金融制裁の効果的な実施のために、FATF の勧告 7 に対する解釈ノート及び関連するガイダンス・ペーパーを適用するよう要請」している。

⁸ G.8. Doc. “Declaration on Non-Proliferation and Disarmament for 2013,” 11 April 2013, p. 8, para. 35.

効性を有する背景要因についての考察を試みることを目的とし⁹、拡散金融の今後の課題についても提言を行う。なお、本稿で取り扱う FATF に関連する代表的な先行研究としては、拡散金融対策としての FATF 勧告の有用性を論じるセラト (Serrat) による“Financial Interdictions to Curb Proliferation”、テロの定義問題に併せて FATF とテロ資金供与防止条約との関係についても論じたソレル (Sorel) 教授による“Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing”が代表的なものとしてあげられる¹⁰。

ちなみに、本稿を論じる上で前提となるソフト・ローの概念については、1980 年代頃から盛んに議論がなされた古典的なテーマであり、現在も国際法協会において「国際投資法とソフト・ローの役割研究グループ」が設立されている事例をはじめ、その定義や機能について様々な議論がなされている¹¹。本稿においては大量破壊兵器の不拡散措置としての拡散金融対策を論じることから、ソフト・ローについては、諸学説の中でも比較的簡潔な概念整理に基づいて拡散金融を分析することを前提とする。このため、ソフト・ローについては、オースト (Aust) が提唱している「条約でない文書 (non treaty)」であるとの理解の下で¹²、拡散金融についての考察を試みる。

I 拡散金融と FATF 勧告

1 FATF 設立経緯と FATF 勧告の発展

この拡散金融対策を目的とした勧告は、OECD に設置された金融活動作業部会 (FATF) が資金洗浄対策の一環として、金融措置に係る勧告の作成及び改訂を行ってきたものが端緒となっており、その起源は 1989 年にフランスで開催された G7 アルシュ・サミットでの FATF 設置に関する合意に遡ることができる¹³。FATF はこの合意に基づき資金洗浄対策の推進を目的として招集された国際的な枠組みから発展し、現在では資金洗浄のみならずテロ

⁹ 国際法・国内法を問わず、いかなる法であっても不遵守は生じうるのが現実であり、ここではソフト・ローであっても概ね遵守されており、さらに不遵守が発生した場合にも積極的に是正措置が取られる状況をもって遵守されるとの理解の下で本稿を論じる。

¹⁰ Javier Serrat, “Financial Interdictions to Curb Proliferation,” *Arms Control Today* (July/August 2012) ; Jean-Marc Sorel, “Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing,” *European Journal of International Law* (2003), pp. 372-378.

¹¹ 例えば、小寺彰・道垣内正人編『国際社会とソフトロー』第 5 巻 2008 年は、国際法のみならず日本の国内法や各分野で使用されるソフト・ローについての研究成果が収録された中山信弘代表編『ソフトロー研究編書』の 1 冊として刊行されている (なお、同書には、青木節子「宇宙法におけるソフトローの機能」及び中谷和弘「輸出管理と国際法」の軍縮国際法関連論文が収録されている。)

¹² Anthony Aust, *The modern treaty law and practice*, 2nd edition (Cambridge University Press, 2007), p. 53. 国際文書交渉者がその文書を条約 (non treaty) と看做す意図を有している際に使用される文書形態であり、条約で使用される法的拘束力を意味する shall といった表現が使用されていてもソフト・ローとするもの。なお、これ以外にもソフト・ローを non legal soft law/legal soft law と 2 種類のソフト・ローへの分類を試みる概念整理 (例えば、Christine Chinkin, “The challenge of soft law: Development and change in international law,” *International Comparative Law Quarterly*, Vol.38(1989), p. 851.) を提唱する事例をはじめ多くの識者が論じており、議論をいたずらに複雑化させないよう本稿の趣旨と目的に鑑み、上記の簡潔な概念整理を前提とする。

¹³ G.7. Doc. Le ministère des Affaires étrangères de France, Déclaration économique (Problèmes relatifs aux stupéfiants), 16 juillet 1989, para. 53. 同経済宣言による決定事項のひとつに、「サミット参加国及びこれらの問題に関心を有するその他の諸国からなる金融活動作業グループを招集すること。その権能は、銀行制度と金融機関を資金の洗浄のために利用することを防止するために既にとられた協力の成果を評価すること、及び多数国間の司法面での協力を強化するための法令制度の適合等のこの分野における追加的予防努力を検討することである。この作業グループの第 1 回会合はフランスにより招集され、その報告は 1990 年 4 月までに完成される。」ことが明記されており、このように FATF 設置が決定した。at <http://g7.sciencespo-lyon.fr/spip.php?article41> (as of September 25, 2013)

資金供与に関する国際的な取組としても重要な役割を果たしてきた¹⁴。さらに、今日では本稿の主題である大量破壊兵器の拡散金融対策も FATF 勧告の重要な構成要素として含まれるに至っている。

FATF 設立の背景には当時麻薬問題が危機的なまでの状況に達していたことに加え¹⁵、1988 年には薬物犯罪収益に関する資金洗浄行為の犯罪化を義務付ける国連麻薬新条約が採択されていることに伺われるように¹⁶、当初は不正薬物対策の観点から FATF による資金洗浄対策を中心とする勧告の検討が行われていた。その結果、1990 年には疑わしい取引の金融規制当局への報告を含む「40 の勧告」が策定された。その後、資金洗浄対策が組織犯罪を資金面から抑止する手法として極めて有効な手段であるとの認識が強まると、不正薬物犯罪以外の重大な犯罪も前提犯罪 (predicate offence) に指定すべきであるとして、1996 年には「40 の勧告」の対象とする範囲が拡大された。さらに、各国において新たに発生した資金洗浄事案の手法について分析が進められた結果、資金洗浄の複雑化・巧妙化が進んでいることが判明した。このため実効性のある取締及び予防のためには更なる対策が必要と認識され、各国の関係当局による検討及び協議が行われた。その結果、2003 年 6 月にベルリンで開催された FATF 全体会合において、金融機関のみならず非金融業者 (不動産・貴金属・宝石等取扱業者等)、職業的専門家 (法律家・会計士等) に対しても疑わしい報告義務を課すことを含めた新たな「40 の勧告」改定版が、採択された¹⁷。

この「40 の勧告」は資金洗浄対策のみならず、テロ資金供与の疑いのある取引について金融機関からの報告等も義務付けるものであったが、2001 年に発生した 9.11 米国同時多発テロを踏まえて、「40 の勧告」のみでは不十分であるとして、2001 年 10 月に開催された緊急会合において「テロ資金供与対策に関する 8 の特別勧告」が採択された。この特別勧告はテロ資金供与の犯罪化及びテロ関係の疑わしい取引の報告を義務付けるなど新たな措置が導入されたものであり、この段階で FATF 勧告はテロ資金供与対策としても本格的な役割を担うこととなった。さらに、この特別勧告については、その後 2004 年 10 月全体会合では、米国のイニシアティブにより、金融当局の監視の目をかいくぐって国境を越えて移動する現金の運び屋 (いわゆる「キャッシュ・クーリエ」) を利用した資金洗浄・テロ資金供与事案が増加したこともあり、そのような行為を阻止することを目的として、各国に水際対策及び関連措置を求める 9 項目の特別勧告及び解釈ノートが採択された¹⁸。この第 9 特別勧告により、各国は旅客等が出入国する際の所持現金等の検査を強化し、虚偽申告や情報開示が行われた場合及びテロ資金及び資金洗浄の疑義がある現金等の支払手段が発見された

¹⁴ 本稿脱稿の時点 (2014 年 1 月末) で、34 か国・地域と 2 地域機関 (湾岸協力会議 (GCC) 及び EU) が参加している。

¹⁵ 日本では、不正薬物犯罪は薬物乱用による保健衛生上の危険を防止することを保護法益とする犯罪と認識されることが多い。他方、不正薬物流入先の欧米諸国も含めて、不正薬物による不法収益が小型武器等の兵器調達資金に使用される事例も少なくないこともあり、不正薬物問題を非伝統的脅威として安全保障上の問題の 1 つとして位置づける国も見られる。例えば、米国国務省のホームページは、薬物問題及び法執行を軍備管理及び国際安全保障の一部として分類しており、米国も自国の安全保障を脅かすものとの位置づけを行っている。at <http://www.state.gov/j/inl/index.htm> (as of September 25, 2013)

¹⁶ UNTS, Vol. 1582, p. 95. 1988 年国連麻薬新条約第 3 条 1 項 b (i) は締約国に対して薬物犯罪収益に関する資金洗浄行為の犯罪化を義務付けており、「(a) の規定 (注: 不正薬物及び向精神剤に係る犯罪化規定) に従って定められる犯罪又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の不正な起源を隠匿し若しくは偽装する目的で又はこれらの犯罪を実行し若しくはその実行に関与した者がその行為による法律上の責任を免れることを援助する目的で、当該財産を転換し又は移転すること。」を規定している。

¹⁷ F.A.T.F. Doc. FATF 40 recommendations, 20 June 2003, pp. 1-11.

¹⁸ F.A.T.F. Doc. FATF Standards: FATF IX Special recommendations, October 2004, pp. 2-27.

場合の罰則化及び持込み禁止等の措置を取り、さらにこのような情報を金融情報機関 (FIU) 19)に報告することとなった。

このような累次の勧告改定を経て、資金洗浄対策 (40 の勧告) 及びテロ資金供与対策 (9 つの特別勧告) といったいわば「40 プラス 9 方式」による FATF 勧告を国際基準とする国際的な取組が FATF 参加国により実施されてきた。その後、汚職等による腐敗行為や脱税といった金融犯罪も資金洗浄に密接に関連していることが犯罪分析により明らかになり、さらに大量破壊兵器及び関連物資等を調達するための拡散金融という新たな脅威に対応する必要も生じた。このため、FATF 内に設置された特別作業部会により追加的防止措置が検討された結果、資金洗浄対策 (40 の勧告) とテロ資金供与対策 (9 の特別勧告) の両者が相互に密接に関係することも考慮し、両者を統合して措置を強化するための具体策の検討が行われた。その結果、2012 年 2 月に開催された FATF 全体会合において拡散金融対策 (FATF 第 7 勧告) を含む 40 勧告からなる新 FATF 勧告 (「資金洗浄及びテロ・拡散金融資金供与対策国際基準」) が採択され²⁰、今日に至っている。

2 拡散金融とテロ資金供与

上述のとおり、2012 年 2 月に 40 の新たな改定版 FATF 勧告が策定されたが、軍縮・不拡散に密接な関係を有するのはテロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与を扱うセクション C であり、4 つの勧告から構成されている (本稿末尾資料 1 及び同 2 参照)。セクション C は新たに作成された拡散金融対策の第 7 勧告と既存のテロ資金供与防止の勧告を再整理した 3 つの勧告からなる。テロ資金供与防止の関連では、テロ資金供与の犯罪化を義務付ける第 5 勧告、テロリズム及びテロ資金供与に関する対象を特定した金融制裁についての第 6 勧告、非営利団体についての第 8 勧告が策定されているが、いずれも 9 つの特別勧告から継承されたものである。

また、セクション A 「資金洗浄及びテロ資金供与防止及び協力」にある FATF 第 1 勧告は新たに採用されたものであるが、リスクの評価及びリスク・ベース・アプローチ (Risk based approach) の適用を各国に推奨しており、これは資金洗浄・テロ資金供与防止のみならず、拡散金融対策についても当てはまるものである。具体的には、各国が資金洗浄及びテロ資金供与のリスクを特定、評価及び把握するリスク・ベース・アプローチを導入し、リスクが高いと判断する場合、自国の資金洗浄・テロ資金供与対策の体制が当該リスクに十分に対処することを確保しなければならないとされる。その上で、各国は金融機関及び特定非金融業者及び職業専門家 (Designated Non-Financial Businesses and Professions) に対し、資金洗浄及びテロ資金供与のリスクを特定、評価及び低減するための効果的な行動をとることを求めており²¹、この第 1 勧告はセクション C の勧告による措置を補完するものであるといえる。

¹⁹ G.8. Doc. Communiqué: Birmingham Summit, 27 April 1998, para. 18-3. 金融情報機関 (Financial Intelligence Unit, FIU) とは金融機関等からの届出情報を一元的に集約し、整理・分析して捜査機関等に提供する機関であり、その設置は 1998 年 3 月にバーミンガム・サミットで合意された。日本では当初 FIU は金融庁に設置されていたが、2007 年 4 月 1 日の犯罪収益移転防止法の施行と同時に警察庁刑事局組織犯罪対策部に犯罪収益移転防止管理官 (JAFIC) が設置され、大量破壊兵器不拡散のための拡散金融対策も含め情報を一元化して資金洗浄等の情報収集を行っている。
at <http://www.library.utoronto.ca/g7/summit/1998birmingham/comdraft.htm> (as of December 23, 2013)

²⁰ F.A.T.F. Doc. FATF recommendation: International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation, March 2012, pp. 11-27.

²¹ F.A.T.F. Doc. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, February 2003, pp. 4-75. 同ガイダンスは FATF 参加国がそれぞれの国レベルでリスク評価を行う際の指針として作成されたもので、リスク評価の手法及びチェック項目等が説明されている。

セクション C 冒頭の第 5 勧告はテロ資金供与を犯罪化するとともに²²、テロ行為に対する資金供与のみならず、特定のテロ行為に直接関係しないテロ組織及び個々のテロリストに対する資金供与についても犯罪化することを求めており²³、各国は適当な国内法立法措置を取ることが義務付けられている²⁴。さらに、これらの犯罪が資金洗浄の前提犯罪として指定されることの確保が要請されており、日本の場合は組織的犯罪処罰法により対応している。

また、第 6 勧告はテロ行為に対する資金供与の防止・抑止に関する国連安全保障理事会の決議に従い、対象を特定した金融制裁の完全な履行を求めている²⁵。第 6 勧告に関連する決議は、各国に対して、(i) 安保理決議第 1267 号 (1999 年) 及びその後継の決議による場合も含め、国連憲章第 7 章に基づく国連安保理により指定されたあらゆる個人又は団体、又は (ii) 安保理決議第 1373 号 (2001 年) に基づき、各国により指定されたあらゆる個人又は団体が保有する資金その他資産を遅滞なく凍結を行うといったテロ資金の資産凍結を各国に求めるものである²⁶。

最後の第 8 勧告は、まずテロリズムに対する資金供与のために悪用される可能性がある非営利団体に関する国内法令が十分であるかを見直すことを求めている。さらに、非営利団体は特に無防備なことが多く、これらの非営利団体が合法的な団体を装うテロリスト団体により悪用される可能性がある。このため、資産凍結措置の回避を目的とすることを含めてテロ資金供与のためのパイプとして用いること、合法的に入手された資金のテロリスト団体への資金の不法な移動、秘匿・隠蔽の形で悪用されないことを確保することが各国に対して求められている。

このような FATF 勧告を含めたテロ資金供与及び拡散金融防止のための資金規制の国内実施について、例えば日本を例にとると、FATF 勧告を含めて関連国際文書毎にそれぞれの国内実施メカニズムが機能する若干輻輳した体制となっている。まず、テロ資金供与防止条

²² Anthony Aust, "Counter-Terrorism--A New Approach : The international Convention for the Suppression of the Financing Terrorism," *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5 (2001), p. 288. テロ資金供与防止条約第 2 条の柱書きが「その全部又は一部(次の行為を行うために)使用されることを意図して又は知りながら、手段のいかんを問わず、直接又は間接に、不法かつ故意に、資金を提供し又は収集する行為は、この条約上犯罪とする。」と規定しており、不法な故意犯のみを国内法により犯罪化することを締約国に求めている。

²³ *Ibid.*, p. 288. テロ資金供与防止条約第 1 条は、「「資金」とは、有形であるか無形であるか、動産であるか不動産であるか及び取得の方法のいかんを問わず、あらゆる種類の財産及びこれらの財産に関する権原又は権利を証明するあらゆる形式の法律上の書類又は文書 (電子的又はデジタル式のものを含む) をいう、これらの書類又は文書には、少なくとも銀行信用状、旅行小切手、銀行小切手、為替証書、株券、有価証券、債権、手形及び信用状を含む。」と規定している。この資金の定義の交渉経緯については、同条の前半部分が 1988 年国連麻薬条約第 1 条(g)の文言をベースとしつつも、適用範囲が広がるよう意図して工夫された由であり、また、後段部分は例示規定と解されている。

²⁴ 日本の場合、公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律により国内法上の担保が行われている。しかしながら、同法第 2 条の「資金」の範囲がテロ資金供与防止条約の下でのテロ資金を十分にカバーしていない点が 2008 年 FATF 対日審査の際に指摘されていた。このため、同法にあった「資金」の定義を「これを実行しようとする者に対し、資金又はその実行に資するその他利益」に改正することにより、テロ資金供与防止条約上の「資金」の範囲が日本の国内担保法上の「資金」の定義の範囲に対応させることを目的とした改正法案の国会提出が 2013 年 3 月 15 日に閣議決定された。at http://www.moj.go.jp/keiji1/keiji11_00006.html(as of October 20, 2013)

²⁵ F.A.T.F. Doc. FATF guidance: The implementation of financial provisions of United Nations Security Council Resolutions to counter the proliferation of weapons of mass destruction, June 2013, pp. 3-43. 同ガイダンスは、FATF 参加国が FATF 第 7 勧告 (及び関連解釈ノート) により実施が要請されている安保理決議に基づく対象を特定した経済制裁の支援のためのガイダンスであり、活動ごとの金融面での禁止事項、監視措置の実施を支援するために作成された各国当局関係者向けの公式解説文書のひとつとして作成されている。

²⁶ テロ資金供与防止条約は「資産凍結」の定義を設けていないが、例えば、その後作成された国際組織犯罪防止条約第 2 条(f)は、「「凍結」又は「押収」とは、裁判所その他の権限のある当局が出した命令に基づき財産の移転、転換、処分若しくは移動を一時的に禁止すること又は当該命令に基づき財産の一時的な保管若しくは管理を行うことをいう。」と規定しており、FATF 勧告の場合も同条約に基づき定義は概ね該当するものと思われる (なお、FATF 勧告における定義は後掲注 30 参照)。

約については公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律を国内担保法として、資金提供及び資金収集が犯罪化されることにより、テロ防止対策として国内実施が行われている。また、関連安保理制裁決議については、その内容が外務省告示として官報に掲載されることを受けて、外為法の範囲内で財務省、経済産業省により所与の経済制裁措置が発動されるという安保理決議が直接適用される形を取り、該当する個人・団体が指定された後に、資産凍結が行われる。さらに FATF 勧告については犯罪収益移転防止法を軸に国内実施が行われている。具体的には、FIU による資金洗浄・テロ資金供与・拡散金融の監視、資産凍結措置が確実に実施されるための関係省庁による共同広報、FATF 勧告を踏まえての「金融庁ガイドライン」に代表される金融機関に対する行政指導といった措置により、犯罪収益移転防止法等関係法令の隙間を補完する形で実施されている。

他国の事例についてみると、まず、テロ資金供与防止条約については、国により国際法に国内的効力を与える方式が異なることから、直接適用、又は条約担保法の国内立法を経る等によりその国内実施が行われる。また、安保理決議に基づく金融制裁の場合も、例えば、米国では大統領行政命令 (President Executive Order) に基づき資産凍結が行われ、EU 加盟国ではリスボン条約第 215 条に基づき EU 規則の直接適用により実施されるなど、各国ごとに若干の差異は見られる。さらに、FATF 勧告についてはソフト・ローであるため、その国内実施は各国の裁量に委任される幅が大きい。このように資金規制は国により国内実施の差異はあるが、条約、安保理決議及び FATF 勧告に基づくそれぞれの措置が相互に関連し、内容によっては重複しつつ国内実施が行われる点では概ね共通している。

II 大量破壊兵器の不拡散措置としての FATF 勧告

1 拡散金融対策としての FATF 勧告第 7 勧告

大量破壊兵器の不拡散のため濫用される外国貿易の典型的なパターンは、輸入者が輸出者に対して物資の発送を直接手配する形態、フロント企業又はブローカーを通じたもの、ないしはフロント企業及びブローカーを利用して調達が行われるといった形態を取ることが多い。他方、支払いについては、製造者の銀行との直接決済、フロント企業又はブローカーを通じた間接的な決済が行われる事例、それ以外にも製造者側から信用状又はその他の支払い手段を通じて資金回収が行われる場合がある²⁷。FATF 第 7 勧告はこのような資金の流れを想定して、大量破壊兵器の不拡散の観点から拡散金融を防止することを目的とするものである。拡散金融の形態は、具体的には様々な事例が想定され、FATF が 2008 年に公表した拡散金融報告書には大量破壊兵器の不拡散事例の際に使用された共通の手口を類型化した 18 のケース・スタディが例示されている²⁸。

例えば、信用状とフロント企業によるもの、大量破壊兵器調達会社として知られていた団体による留学生支援、輸出管理違反と信用状、国有企業による事例、フランス税関当局が摘発した 3 件の拡散金融事例が匿名で紹介されている。特に、カーン博士による核技術の地下ネットワークで知られるアシャー・カルニ (Asher Karni) 事件等の公表されている事例についても、物資及び資金の流れも含めて説明されている。これらの事例から伺われることは、特に国際的な金融機関が拡散金融に利用されやすいことであり、機微な物品の取引の決済には信用状が利用されることが多いものの、電信送金及び大量の現金による決済による事例もある。さらにいわゆるクリーン・ペイメントといった船荷証券が直接手渡される決済方法の場合は、その取引が不拡散上の懸念を有するものかどうかといった判断が困難であり、

²⁷ F.A.T.F. Doc. Proliferation Financing Report, 18 June 2008, pp. 5-6, paras. 18-22. 特に同報告書の当該箇所では、拡散に濫用された外国貿易パターンを概観することにより拡散金融の範囲を説明。なお、同報告書においては、拡散金融の検討を目的とした拡散の概念を「核兵器、化学兵器及び生物兵器、並びに運搬手段及び関連物資の移譲及び輸出であり、技術、物品、ソフト・ウェア、役務又は専門的技術を含みうる。」と定義している (*ibid.*, p. 2, para. 7.)。

²⁸ F.A.T.F. Doc. Proliferation Financing Report, *supra* note 27, pp. 25-42.

拡散金融防止のための金融規制当局から行政指導があっても、金融機関側としても現実には対応が容易でないのが実情である。

第7勧告は、まず、各国が大量破壊兵器の拡散及びこれに対する資金供与の防止・抑止・撲滅に関する国連安保理決議を遵守するため、対象を特定した金融制裁措置を実施しなければならないとして、経済制裁を課すことを求めている²⁹。このため、大量破壊兵器自体の拡散に加えてその調達資金供与の双方を阻止することを目的としており、関連する安保理決議第1540号により課される義務も併せて遵守されることを確保することが求められる。さらに、国連憲章第7章に基づく安保理により指定されたあらゆる個人又は団体が保有する資金その他資産等を対象とした遅滞なき資産凍結³⁰、また資金その他資産も、直接又は間接に、これらの指定された個人又は団体によって、若しくはこれらの個人又は団体の利益のために利用されることが生じないような国内措置が求められている。

第7勧告の目的について、FATF 解釈ノートは「安保理決議の要請にしたがい、拡散を行う者又は拡散に対する資金又はその他の資産の流入や、これらの者又は拡散によって資金その他資産が利用されることを止めることにおいて、必要かつ固有の予防措置」と位置づけている。さらに、同勧告が「大量破壊兵器の拡散に対する金融支援の防止及び阻止に関連する国連安保理決議」を指すとしていることから、大量破壊兵器の拡散金融に関する対象を特定した金融制裁に係る安保理決議、すなわち北朝鮮による第1回核実験の際に採択された核実験に対する安保理決議第1718号(2006年)及びイラン核開発に関する制裁に関する安保理決議第1737号(2006年)により設立された決議の後継決議により指定された個人又は団体が対象を指定された経済制裁を課されることになる³¹。

このような経済制裁決議は、貨物検査、金融制裁等が実施されることにより大量破壊兵器の拡散が生じる途中で阻止するためのものであるが、これまで北朝鮮と関連する拡散金融の場合に頻りに利用されているもののひとつがフロント企業である³²。大量破壊兵器の拡散を意図する者は、外見上合法的な企業を設立し、合法的な商業活動により得られた資金に不法な資金を合わせて混和財産とすることにより各国当局の摘発を逃れようとすることが多いが、このようなフロント企業が全く不法な業務を行っていない場合は摘発が容易ではない³³。また、このような企業は、経理操作を行ったり、不法なオペレーションを隠匿するために法規制が緩い国に様々なオフショア法人を設立したりするのみならず、同一企業でありながら、企業名称の変更や複数の企業名を使用することにより、拡散金融やその他の違法な商業活動

²⁹ U.N. Doc. S/2013/337, 11 June 2013, pp. 60-61. 例えば、北朝鮮制裁委員会報告書は、資産凍結を含めこれまで採択された関連安保理決議 (S/RES/1718(2006), S/RES/1874(2009), S/RES/2094) における制裁措置の内容比較を行っており、同比較表を見ると決議毎に経済制裁の内容が微妙に変化していることが伺われる。

³⁰ F.A.T.F. Doc. FATF recommendation, *supra* note 20, General Glossary, p. 117. FATF 第6勧告及び同第7勧告の関連で、凍結 (freeze) とは、安保理、又は該当する安保理決議に従って権限ある当局若しくは裁判所が開始した措置に基づき、当該行動が有効な期間中、指定された個人若しくは団体により所有され、又は管理されている資金その他の資産の移転、転換、処分又は移動を禁止することを意味するとされている。なお、当該行動が有効な期間中、凍結された財産、装置又はその他の道具は、凍結された時点でこれらについての利害関係を有する自然人又は法人の財産にとどまり、凍結された財産等の執行については、第3者によって、若しくは当該利害関係を有する自然人又は法人が凍結制度の下での措置に先立ち設定した取極によって、又はその他の国内法規定に従って、引き続き可能であるとされ、善意の第3者の権利義務関係には影響を与えないようにされている。

さらに、資産凍結を実施する一環として、各国は、財産、装置、その他の道具、又は資金その他の資産の証拠隠滅等を防ぐため、それらを国の管理下におくことを決定することができるとしており、日本の場合は、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律第13条に基づき犯罪収益等の没収等が執行され、また、必要に応じて法定要件を満たす場合には管轄裁判所が没収保全命令を出すこともできる。

³¹ 大量破壊兵器の拡散金融に関する対象を特定した金融制裁に係る現行の安保理決議は、S/RES/1718(2006)、S/RES/1737(2006)、S/RES/1747(2007)、S/RES/1803(2008)、S/RES/1874(2009)、S/RES/1929(2010)、S/RES/2094(2013)があげられる。

³² 浅田正彦「北朝鮮の核開発と国連の制裁」『海外事情』(2013年6月)110-111頁。

³³ F.A.T.F. Doc. Proliferation financing report, *supra* note 27, pp. 9-10, paras. 44-47.

が摘発を逃れるようにすることも多い。さらに、大量破壊兵器関連拡散金融に関連するフロント企業は、国外で厳格な輸出管理が実施されていない物資流通ハブに設立されることも多く、このようなフロント企業が輸入業者や仲介業者により船便業務、物資輸送、物資輸送ルート変更を行うと同時に、同一企業又は関連企業が当局の金融監視を逃れて関連物資の支払いの決済を行うことがある。バンコ・デルタ・アジア（BDA）事件が摘発された際も、同銀行が北朝鮮政府のみならずこのようなフロント企業の口座を管理に関与していたことが明らかになった。

また、イラン関連の拡散金融事案としては、上記ケース・スタディにも代表的なものが2件紹介されている³⁴。例えば、ジオジグリコール（Thiodiglycol）事件は米国企業による輸出規制対象物質に指定されているジオジグリコールのイラン向け不正輸出未遂事件である³⁵。その手段は経路途中の2か国で積替えを行うことであったが、船荷証券上「積替え可」と記載されており、信用状には即時の現金による決済を選好する条件が付されていた。2件目はアムリンク（AMLINK）事件であり、アムリンク社は医療品販売会社であるにもかかわらず原子炉関連資材の輸出という同社の本来業務ではない輸出を行おうとしたため発覚した。その結果判明したのは、この不正輸出貨物が、シアトルからロッテルダムを經由してキプロスに輸送され、さらにブルガリアを經由してイランに輸出する3回に亘る積替えを意図したものであった。また、取引決済の方法は、まず発注先から米国内の銀行口座に電信送金を行った上で、小切手を振り出して代金決済を行う手口であり、このような形で拡散金融を試みたものである。

上述の2例はフロント企業によるものでなく実在の企業が関与したものであるが、このような場合も含め、拡散金融の場合は大量破壊兵器関連資材等の不正輸出と隠匿された取引決済が並行して行われる。テロ資金供与事犯容疑者を刑事訴追するためには金融情報が不可欠な証拠になるとされる³⁶、拡散金融対策においてもこのような金融機関における送金等の金融取引記録が、上述のような拡散金融ネットワーク解明の手がかりとして重要な役割を果たしうる。

2 ソフト・ローとしての FATF 勧告とその実効性

FATF 勧告の法的性格については、その正式名称が「資金洗浄及びテロ・拡散金融資金供与対策国際基準」とされ、国際基準（international standard）として策定されている。さらに FATF 解釈ノートが、拡散金融関連安保理決議との関連で「拡散金融に関する対象を特定した金融制裁に関し、FATF は各国に対して、関連する安保理決議の履行を検討することを促す拘束力のない指針」としていることから法的拘束力のないソフト・ローである。にもかかわらず、多くの国で実際に金融制裁が発動され、北朝鮮及びイランの事例を見ても

³⁴ F.A.T.F. Doc. Proliferation Financing Report, *supra* note 26, pp. 30-32, para. 127.

³⁵ ジオジグリコールは、CWC において化学剤マスタード・ガスの製造にも使用される表 2B 剤の前駆物質として指定されている。また、米国内法上も通商省（DOC）省令（Chemical Weapons Convention Regulations, supplement no. 1 to part 713 - schedule 2 chemicals, A (13)）により輸出規制の対象となっている。at http://www.cwc.gov/archives/regulations_cfr15_part-713-s1.html (as of January 25, 2014)

³⁶ Michael Freeman and Moyara Ruehesen, “Terrorism financing methods: An overview,” *Perspectives on terrorism*, Vol.7, Issue 4(2013), p. 21. リューセン・モンテレー国際大学院（MIIS）准教授は、2006年に未遂テロ事件としてヒースロー空港で摘発された液体爆発物事件捜査を例にとり、疑いのある金融取引記録から捜査を始めることが出来ない場合も、テロリストが金融取引記録に足取り（footprint）を必ず残すことが多いとしている。このため、断片的な個々の証拠の積み重ねにより全体像を解明する際に金融取引記録が重要な証拠となり、捜査機関による探知・追跡が可能になるとして金融取引記録の重要性を指摘している。なお、テロ資金供与等で懸念されるいわゆる「ハワラ送金」についても、同准教授は検察当局が訴追に踏み切らない事案が多いことがむしろ問題であり、関係者が取引記録を残していない場合でも丹念に周辺捜査を行うことにより摘発が可能な事例は少なくない旨述べていた（2013年9月5日、於モンテレー、筆者によるインタビュー）。

概ね奏功しており³⁷、不遵守が発生した場合も各国が事態の是正に積極的に対応していることが看取される。このように FATF 第 7 勧告に基づく措置に見られるように実効性が確保されている背景要因としては、少なくとも以下の 3 つの点があげられる。

第 1 点目は、FATF に参加している国・地域にとり大量破壊兵器の拡散が脅威となるため、FATF 勧告が法的拘束力を有するか否かといったその法的議論とは無関係に、FATF 勧告の遵守に向けて積極的な対応を余儀なくされたとの側面があげられる。近年、様々な大量破壊兵器の拡散事案が新たに発覚する中で、従来の不拡散措置をさらに強化する必要が生じたこともあり、大量破壊兵器の調達資金を阻止する拡散金融対策が FATF 勧告に追加された。このように大量破壊兵器の拡散が国際の平和と安全にとり脅威になるのみならず、各国レベルでも非国家主体による大量破壊兵器の取得、テロ及び組織犯罪への利用を防止する必要に迫られ、従来の不拡散措置を強化するために金融拡散対策が必要とされたことも FATF 勧告の実効性を高めるものとなっている。

第 2 点目は、上述のとおり、多くの国で関連国際条約、安保理決議及び FATF 勧告という 3 種類の国際文書に基づき、いわば「屋上屋を架ける」とも評しうる重層的な国内実施体制が取られていることもあげられる。FATF 勧告に盛り込まれている要素の多くが国連憲章第 7 章に関連する法的拘束力を有する安保理決議や不拡散関連条約の基本的義務と関連する内容である。同勧告自体は法的拘束力のないソフト・ローであるが、その実質的な内容は国連加盟国に対して安保理決議によりその実施が法的義務として課されている³⁸。例えば、FATF 解釈ノートは NPT、BWC、CWC 及び安保理決議第 1540 号により課される義務とは別途に第 7 勧告による義務が生じるとしている。このような FATF 第 7 勧告の内容が法的義務を伴ったものであることに加えて、その重層的な国内実施体制は実効性の確保につながる。

第 3 点目は、FATF 勧告の履行状況の遵守メカニズムに起因するものである。例えば、各国の履行状況については FATF 全体会合で採択された後に「FATF 声明」や「国際的な資金洗浄・テロ資金供与対策の遵守の改善：継続プロセス」といった形で公表される。上記の中で特に FATF 声明は、2 種類に分類されて懸念国が、国名のみならず当該国が抱えている具体的な問題点についても、定期的に公表され³⁹、最近の事例をみても北朝鮮及びイランが取り上げられている⁴⁰。また、各国を訪問しての相互審査も実施されるため、FATF 第 7 勧告を含め勧告の履行状況が不十分であるとその事実が広く公になるため履行が促進さ

³⁷ U.N. Doc: S/2013/337, 11 June 2013, p. 53, para. 39. 安保理北朝鮮制裁委員会報告書は、国により懸念を有しつつも、一般的には安保理決議に基づく金融措置が主要な銀行により遵守されている実効性を有している点を評価している。また、イランについても金融制裁が一定の効果をもたらしたと評価がなされている（例えば、寺中純子・ケイワンアブドリ「イラン：制裁の効果と今後の展開」『JOI』2011年、8頁等）。

³⁸ C.I.J. l'avis consultatif du 21 juin 1971, relatif aux conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276/1970 du Conseil de sécurité, p. 56, para. 116. 国連憲章第 25 条は、「国際連合加盟国は、安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意する。」と規定しているのみならず、ナミビア事件 ICJ 勧告的意見は、「安全保障理事会が決定を採択すると、国連憲章第 25 条との関係では、安全保障理事会で反対票を投じた国のみならず、議席を有しない加盟国も拘束する。」と安保理の決定が法的拘束力を持つことを明示的に確認している。

³⁹ FATF 声明は、懸念国を「当該国・地域から生じる継続的かつ重大な資金洗浄・テロ資金供与リスクから国際金融システムを保護するため、FATF が全ての加盟国及びその他の国・地域に対し、対抗措置の適用を要請する対象とされた国・地域」及び「資金洗浄・テロ資金供与対策に戦略上重大な欠陥があり、それら欠陥に対応するため顕著な進展をみせていない、あるいは FATF が策定した行動計画にコミットしていない国・地域。FATF は（以下に記載する）国・地域に関連した欠陥から起こるリスクを考慮するよう、加盟国に要請する。」として記載されている要注国を 2 段階に分類した上で、国名のみならずその国が抱えている問題点もあわせ公表している。

⁴⁰ F.A.T.F. Doc. FATF Public Statement, 14 February 2013. 例えば、2014 年 2 月に発表された FATF 声明にはイラン及び北朝鮮が懸念国として掲載されている。at <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-feb-2014.html> (as of February 14, 2014)

れ、このような形での同調圧力 (peer's pressure) は、当然のことながら不遵守国に対して FATF 勧告の履行を促すこととなる⁴¹。さらに、上述のとおり、国際的な金融機関が拡散金融に利用されやすいこともあり、これらの金融機関が拡散金融事案に関与すると信用低下につながる。このため、金融機関側も経済的損失を被ることになりかねず、取引先の確認 (due diligence) をはじめ慎重な対応を余儀なくされることも FATF 勧告の実効性を高めることにつながる。

おわりに

以上、拡散金融防止措置としての FATF 勧告、さらにはそのソフト・ローとしての実効性について若干の考察を試みたが、新たに脅威となった大量破壊兵器関連の拡散金融に係る FATF 第 7 勧告は概ね遵守されており、イランについてはウラン濃縮部分停止に合意したとの報道も見られる⁴²。その一方で、北朝鮮は累次の国連安保理決議に基づく経済制裁にもかかわらず、2013 年 2 月 13 日には第 3 回核実験を強行するなど残念ながら核兵器開発を継続している⁴³。また、上述のバンコ・デルタ・アジア (BDA) 事件のみならず、北朝鮮制裁委員会報告書が指摘するような大量破壊兵器の不拡散の観点から懸念される事案が後を絶たないのも事実である⁴⁴。このような状況に鑑みると、拡散金融を巡っての今後の課題としてどのような点があげられるであろうか。FATF 第 7 勧告及び拡散金融に関連する安保理決議により課される義務を各国が着実に履行することに加えて、特に以下の 3 点が重要と思われる。

第 1 点目は、特に輸出管理との連携を含む国内関係当局による更なる協力強化である。FATF が作成した関連するベスト・プラクティス集によれば⁴⁵、輸出管理・税関/国境管理機関、インテリジェンス機関、FIU、法執行・検察、金融監督機関、貿易促進・投資機関、政府政策機関、及び関連安保理決議履行に関係する機関又は当局を具体的に例示した上で、これらの機関の協力及び調整の必要性が強調されている。例えば、日本を例にとると、税関には関税法等の罰則に該当する違反事件 (犯則事件) について、犯則行為者に対する刑事責任を追及するための犯則調査権限が付与されており、不拡散上疑義のある取引貨物を特定できる可能性がある。また、FIU は金融機関から疑わしい取引について報告徴収権限を有しており、その他の法執行機関は摘発した外為法等違反事案の捜査を通じて拡散金融に関連する情報を得ることができる。これらの情報を総合的に解析・活用することにより拡散金融事案に関与する個人及び団体による不法行為の把握が可能となり、さらに実効的な拡散金融対策となりうる。

第 2 点目は、各国関係当局による他国及び関連国際機関等との迅速な情報交換等協力の緊密化である。拡散金融に関連する機関として、安保理決議第 1540 号委員会、北朝鮮及びイランなどの制裁委員会が設立されている。特に北朝鮮制裁委員会報告書は、指定された団体及び個人に対して実施した資産凍結について、国連加盟国が秘密かつ任意に情報提供を行うことを勧告しており⁴⁶、このような情報もあわせて拡散金融対策を効果的に実施すること

⁴¹ Aust, *supra* note 22, p. 305. その一例として、2000 年 5 月にオーストリアが匿名銀行口座に係る将来計画を検討していたことが FATF により厳しく批判され、同年 5 月 25 日を期限として対応を迫られた結果、最終的にオーストリアは同計画の修正を余儀なくされた事例が紹介されており、第 7 勧告のみならず FATF 勧告がソフト・ローでありながらも、一定の実効性を有する証左でもある。

⁴² "L'Iran gèle en partie ses activités nucléaires," *Le monde*, 21 January 2014. at http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/01/21/l-iran-gele-en-partie-ses-activites-nucleaires_4351575_3218.html (as of January 23, 2014)

⁴³ 福井康人「北朝鮮による核兵器開発・兵器用核分裂性物資生産、ミサイル技術取得、核実験から見て」『海外事情』(2013 年 6 月)29-45 頁。

⁴⁴ U.N. Doc. S/2012/442, pp. 23-36, paras. 47-102; U.N. Doc. S/2013/337, pp. 31-51, paras. 70-129.

⁴⁵ F.A.T.F. Doc. Best Practice Paper: Sharing among domestic competent authorities information related to the financing of proliferation, February 2012, pp. 5-8.

⁴⁶ U.N. Doc. S/2013/337, June 3013, p. 58, para. 149-B.

により、大量破壊兵器の拡散金融を未然に防止することが可能になる。さらに、化学兵器禁止機関（OPCW）、国際原子力機関（IAEA）といった軍縮・不拡散条約に基づく国際機関、世界税関機構（World Customs Organisation, WCO）、国際刑事警察機構（International Criminal Police Organisation, ICPO）、エグモント・グループ（Egmont Group）等国際的な協力枠組みも総合的に活用して⁴⁷、大量破壊兵器の不拡散及び付随する拡散金融対策双方の強化を図る必要がある。これは2013年7月にパナマ当局がキューバから北朝鮮向けの軍事物資密輸の摘発することができたのも迅速な情報交換等の国際協力が重要であることを物語っている⁴⁸。

第3点目は、金融制裁を発動する国において、対象を特定した金融制裁が事実誤認に基づき発動された場合、国内救済措置として機能しうる第3者による監視・不服申立て制度を新設（又は既存の組織に権限付与）することである。拡散金融対策として、特定の団体・個人の資産凍結が行われ、金融機関に対しても支払・資本取引規制が実施される結果として、事実誤認があった場合には財産権等の侵害が発生する恐れがある。特にFATF第7勧告が求める安保理決議の履行は、資産凍結のみならず人の移動制限等も伴うため、対象となる団体・個人が誤って指定される場合には重大な人権侵害に繋がることは、これまでもFATF第7勧告にも含まれる安保理決議による対象を特定した金融制裁の負の側面として指摘されている⁴⁹。このため2009年に安保理にオンブズ・パーソン制度が設立されたように⁵⁰、金融制裁が発動される国においても、事実誤認に基づく金融制裁の発動による人権侵害を防止するメカニズムを構築する必要がある。

以上のとおり、本稿で取り上げたFATF第7勧告は拡散金融対策として金融面から大量破壊兵器の拡散を防止する措置であり、同勧告は法的拘束力を有しないソフト・ローであるものの遵守される実効性を有している。このため、上述の輸出管理との連携強化等を通じて大量破壊兵器の不拡散措置として、今後さらに積極的に活用されることが期待される。

⁴⁷ エグモント・グループはFIU間の国際的な情報共有枠組みとして設立されている。at <http://www.egmontgroup.org/> (as of January 27, 2014)

⁴⁸ Hugh Griffiths and Lawrence Dermody, 17 July 2013: Shadow trade: how North Korea's barter trade violates United Nations sanctions, SIPRI, 17 July 2013. 2013年7月17日、パナマ政府はキューバからの北朝鮮向けの未申告軍事貨物の輸出事件を摘発した旨を発表したが、その関連でSIPRIも関係各国間での情報共有の重要性を強調している。at <http://www.sipri.org/media/expert-comments/shadow-trade-how-north-koreas-barter-trade-violates-united-nations-sanctions> (as of December 23, 2013)

⁴⁹ I.L.A. Doc. Report on the Third Round Table on Nuclear Weapons, Nuclear Energy and Non-Proliferation under International Law: Current Challenges and Evolving Norms, 13-14 February 2013, pp. 3-4. 例えば、2013年2月に国際法協会の核兵器・不拡散及び現代国際法委員会の下で開催された第3回円卓会議において、クレーエンマン（Krähenmann）がいわゆるカディ（Kadi）事件（Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P）欧州司法裁判所（CJEU）判決等を例にとり、安保理決議によるスマート・サンクションにより生じる人権上の懸念について問題提起している事例があげられる。

⁵⁰ Juliane Kokott and Christoph Sobotta, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?" *European Journal of International Law*, Vol. 23 no. 4 (2012), pp. 1020-1021. 安保理は2009年に制裁リストから個人・団体の対象解除（de-listing）要請を受理するオンブズ・パーソン制度を設立した。さらに、2011年には制裁委員会において60日以内にコンセンサスにより拒否されない限り、オンブズ・パーソンの勧告が効力を生じるよう権限が強化された。

【資料】FATF 勧告（資金洗浄対策及びテロ資金供与防止/不拡散に係る国際基準）

1. FATF 勧告全体の構成

- セクション A：資金洗浄対策/テロ資金供与及び協力
セクション B：資金洗浄及び没収
セクション C：テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与
セクション D：予防措置
 －顧客管理及び記録の保存
 －個別の顧客及び行為に対する追加的な措置
 －委託・管理・金融グループ
 －疑わしい取引の届出
 －指定非金融業者及び職業専門家
セクション E：法人及び法的取極めの透明性及び真の受益者
セクション F：当局の権限及び責任、及びその他の制度的な措置
 －規制及び監督
 －実務と法執行
 －一般的な義務
 －制裁
セクション G：国際協力

2. セクション C（テロ資金供与及び大量破壊兵器の拡散に対する資金供与） 関連勧告

- －勧告 5：テロ資金供与の犯罪化（旧第 2 特別勧告）
－勧告 6：テロリズム及びテロ資金供与に関する対象を特定した金融制裁（旧第 3 特別勧告）
－勧告 7：大量破壊兵器の拡散に関する対象を特定した金融制裁（新規に採択）
－勧告 8：非営利団体（旧第 8 特別勧告）

3. 勧告 7（大量破壊兵器の拡散に関する対象を特定した金融制裁）の内容

各国は、大量破壊兵器の拡散及びこれに対する資金供与の防止・抑止・撲滅に関する国連安保理決議を遵守するため、対象を特定した金融制裁措置を実施しなければならない。当該決議は各国に対し、国連憲章第 7 章に基づく安保理により指定されたあらゆる個人又は団体が保有する資金その他資産を遅滞なく凍結するとともに、いかなる資金その他資産も、直接又は間接に、これらの指定された個人又は団体によって、若しくはこれらの個人又は団体の利益のために利用されることのないよう求める。

注:和訳については日本の金融庁作成仮訳をベースとしたもの。

研究論文 2

オーストラリアの国家安全保障における核不拡散規範のジレンマ： 2000年代の中国、インドへのウラン輸出政策を巡って

オーストラリア国立大学国家安全保障カレッジ 博士候補
高橋 敏哉

キーワード

オーストラリア、核不拡散、ウラン生産・輸出政策、国家安全保障、
規範、戦略、関与政策、ミドル・パワー

要旨

オーストラリアのウラン生産・輸出政策は2000年代に大きな転換を迎えた。同国は1970年代の終わりから、豊富な埋蔵量にもかかわらずウラン鉱山の数を限定し、核不拡散条約第3条の義務に留まらない独自の2国間協定を輸出の条件とし、輸出先を選別する政策を行ってきた。この抑制的な政策は同国の核不拡散規範への関与とも一致するものであった。しかし、2000年代における同国の「アジアへの関与」という国家安全保障上の戦略は、経済成長を続ける大国中国とインドへのウラン輸出を、安全保障環境の現実的変化の中で認めることになった。この戦略の中で、同国のウラン輸出政策の規範性は、あくまでも同国のウランが核兵器に転用されないということに留まり、中国の核兵器増強、インドのNPT非加盟などの核不拡散の重要課題への関わりは見られなかった。そこに、ミドル・パワーとしての同国の核不拡散規範の新しい安全保障環境での限界が見える。

1 はじめに

オーストラリアの核問題への規範性の高さは、原子力発電所を持たないこと、並びに豊富なウラン埋蔵量にもかかわらず、その生産・輸出を独自に規制してきたことにより示されてきた¹。稼働鉱山を3か所に絞る労働党の「3鉱山政策」(Three Named Uranium Mine Policy)は党派を越え、1970年代から1990年代半ばまで事実上維持された²。また、同国はウラン輸出の相手国に関し、核兵器不拡散条約(NPT)の3条に定める国際原子力機関(IAEA)の保障措置の受諾のみならず、独自の2国間協定の締結を輸出の条件とし、輸出先を個別に制限してきた³。この「抑制的」なウラン生産・輸出政策は2000年代に転機を迎えた⁴。3鉱山政策は放棄され、核兵器削減に明確な姿勢を見せない中国、NPT未加盟のインドといったアジアの大国へ輸出を決定し、オーストラリアのウラン生産・輸出政策は変化の時代に入った。

¹ オーストラリアの原子力発電所はシドニー郊外の実験炉のみである。

² ウラン生産・輸出の国家としての政策は連邦政府が決定するが、鉱山の実際開発許可は各州の権限である。

³ 中国との協定以前には、16か国と2国間協定を結び、実態として36か国への輸出をカバーしていた。

⁴ 本論文で「抑制的」と表現することについては、同国は世界一の埋蔵量でありながらウラン産出能力を80年代の前半から90年代の終わりまでほとんど増加させず、ほぼ横ばいで推移させていた点に依拠する。Richard Leaver, "The Economic Potential of Uranium Mining for Australia," in *Australia's Uranium Trade: The Domestic and Foreign Policy Challenges of a Contentious Export*, ed. Michael Clarke, Stephen Frhüling and Andrew O'Neil (Farnham: Ashgate, 2011), p. 89.

このオーストラリアのウラン政策の転換の背景には何があるのか。国内政治での賛成と反対の力学の変化、ブッシュ政権期のアメリカの核不拡散政策の影響、また、経済的要素としての2000年代のウラン市場価格上昇への期待等の複数の要因が指摘できよう。しかし、クラーク (Michael Clarke)、フルーリング (Stephen Frhüling)、オニール (Andrew O'Neil) は、1970年代前半にオーストラリアがNPTに署名、批准した以降のウラン政策での規範的要因を強調する⁵。ランティス (Jeffrey S. Lantis) はコンストラクティビズムの立場から、2000年代のオーストラリアのウラン輸出政策の転換を、国内の政治エリートと政治過程での核不拡散規範の再定義という観点から説明しようとした⁶。彼によれば、インドへのウラン輸出決定は、NPTに加盟しない大国インドのウラン需要にどう応じるかという、従来のオーストラリアの核不拡散規範の体系に欠落した現実であり、その調整のため、核不拡散規範を妥協させながら、特別な対応の枠組みを作り出そうとしたものであったとする⁷。2000年代以降のオーストラリアのウラン輸出政策の変化は、「緩やかだが、確実なウラン輸出規制の自由化」であり、「グローバルな核燃料サイクルへのより幅の広い参加」を目指すよう規範が再定義されていった過程であったとする⁸。ランティスの指摘する規範の再定義は重要な視点であることはいうまでもない。だが、規範と変化に関するコンストラクティビズムの諸研究と同様、変化の背景の諸要素は指摘しつつも、その整理が必ずしも十分ではない⁹。

一方、オーストラリアにとってウランは重要な戦略資源である¹⁰。メドカーフ (Rory Medcalf) によれば、中国、インド等の大国へのオーストラリアのウラン輸出政策は、核不拡散や経済利益だけではなく、外交や地政学的見地も含まれるとする¹¹。ウラン生産・輸出政策は経済的な利益に留まらない様々なオーストラリアの戦略要素と関わる問題である。同国にとってウランは戦略性が「埋め込まれた (embedded)」輸出品と言えよう。中国、インドへの輸出には如何なる戦略があり、どのような理由で規範的にも肯定されたのかは、規範の変化の背景を分析する上で重要な視点と考えられる。

この小論は、オーストラリアの抑制的ウラン政策の転換の背景として、2000年代後半の同国の国家安全保障戦略における「アジアへの関与」という考え方に焦点を当て、中国とインドへのウラン輸出が正当化されていった論理を検証する。アジアへの関与は同国の外交の中で1つの流れを形成してきたが、この時期は中国、インドといった大国の経済的台頭の中で、アプローチの違いはあるものの、党派を越え国家安全保障上の戦略となっていた。この中で、同国は独自の2国間協定を結ぶことをもって、抑制的ウラン政策を転換し両国に輸出を決定した。アジアへの関与という戦略の中で、どのような論理が同国の核不拡散規範との関係で展開され、中国、インドへの輸出が決定されたのか十分な分析が必要である。この小論では、最初に、オーストラリア特有の国家安全保障の考え方として、ミドル・パワーと自由主義的制度論に焦点を当て概略する。次に、1990年代までの抑制的ウラン生産・輸出政策についての経緯と、ウラン生産・輸出と同国の核不拡散規範の関係を明らかにする。

⁵ Michael Clarke, Stephen Frhüling and Andrew O'Neil, "Australia's Uranium Trade in Domestic and International Context," in *Australia's Uranium Trade*, p. 2.

⁶ Jeffery Lantis, "Redefining the Nonproliferation Norm? Australian Uranium, the NPT, and the Global Nuclear Revival," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 57, No.4, (December 2011), pp. 543-561.

⁷ Ibid., p. 559.

⁸ Ibid., p. 560.

⁹ 規範についてのコンストラクティビズムの研究として、Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 887-917.

¹⁰ Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, "Nuclear Non-Proliferation, Trade and Security," http://www.dfat.gov.au/security/aus_uran_exp_policy.html.

¹¹ Rory Medcalf, "Uranium Debate : Australia's Uranium Puzzle: Why China and Russia but not India?," 28 November 2011, <http://www01.lowyinstitute.org/publications/uranium-debate-australias-uranium-puzzle-why-china-and-russia-not-india>

第3に、2000年代からのウラン生産・輸出政策の転換につき、アジアへの関与という国家安全保障戦略の観点から中国、インドへの輸出決定の論理を検討する。最後に、アジア太平洋地域の安全保障環境の変化の中で、オーストラリアの従来ウラン政策と核不拡散規範への関与が限界を示し、政策上のジレンマに直面していることを指摘する。

2 オーストラリアの国家安全保障

国際関係における安全保障環境を維持することは、国家安全保障にとって重要な目的の1つである。国家安全保障の伝統的な理解によれば、国土、国民を軍事的手段をもって物理的に保護することがその目的であった。しかし、今日の安全保障上の脅威は多様化し、国土への他国からの直接的な軍事的脅威だけが国家安全保障の対象ではない。周辺地域での国家間の力の変化、地域的な安全保障制度の推移、また非伝統的安全保障と呼ばれるテロリズム、海賊、経済・資源、環境、国際犯罪、移民等の各分野における脅威は、国土を越えた周辺地域の不安定さを引き起こし、間接的に自国への脅威となり得る。自国への直接の軍事的脅威だけでなく、国家間の枠組みを準備して如何に安全保障環境を維持するかも国家安全保障の重要課題である¹²。

オーストラリアにとって安全保障環境の維持は国家安全保障の重要な課題である。アメリカとの太平洋安全保障条約（ANZUS）は国家安全保障を軍事面から支える柱であるが、同時にオーストラリアにとって自立性を国家安全保障のどこで確保するのかという視点も伝統的に重要なものであった¹³。また、同国の2009年の国防白書は防衛を国家安全保障の1つとしてのみ位置づけ、外交、経済、社会などの諸関係における包括的な国家安全保障観を明らかにしている¹⁴。この観点からも、同国は軍事のみならず、総合的に国家安全保障にアプローチすることが戦略の柱になっている。

このオーストラリアの自立的かつ総合的な国家安全保障戦略を支える考え方として2つのものが重要である。1つは、ミドル・パワーという考え方である。オーストラリアは自己をミドル・パワーと定義する¹⁵。ミドル・パワーとは大国と小国の間にある中級の国力の国家を指し、国力の大きさからの定義である¹⁶。国家安全保障の観点からは、大国と異なり自己の国力のみを持って安全保障を確保しえず、また全ての安全保障環境を自己の利益に沿って積極的に変える力を持たない国家である。ミドル・パワーは周辺の国際環境に敏感である。それは、国際システムの諸状況がその国にとって不利な状況のみならず、有利な機会も与えるからである¹⁷。ミドル・パワーはその環境に実際に対応していくことがしばしば求められるが、小国とは異なり安全保障環境に対し完全に受動的ではなく、何らかの変化を及ぼせる可能性のある国家なのである。

好ましい安全保障環境を作り出し維持することは、ミドル・パワーであるオーストラリアの国家安全保障にとって不可欠である。同国にとっての安全保障環境として大きく2つのものが指摘できよう。1つは地政学的な安全保障環境である。オーストラリアにとって、ア

¹² 日本の防衛政策においても、平成8年度以降に係る防衛計画の大綱より、防衛力の役割として安全保障環境への貢献が規定された。

¹³ 例えば、Allan Gyngell and Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy 2nd edition*, (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 242-244.

¹⁴ Department of Defence, Australian Government, "Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030," 2009, p. 20.

¹⁵ 例えば、Gareth Evans & Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s* (Melbourne: Melbourne University Press, 1995), p. 344. Gyngell and Wesley, pp. 214-215. オーストラリア以外のミドル・パワーの例として、北欧諸国、カナダ、また最近では韓国、インドネシア、ベトナム、南アフリカ等が挙げられる。

¹⁶ ミドル・パワーの力の大きさは相対的なものであり客観的な定義に難しさがある。例えば、Adam Chapnick, "The Middle Power," *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 7, No. 2 (Winter 1999), pp. 73-78.

¹⁷ 例えば、Carson Holbraad, *Middle Powers in International Politics* (London: Macmillan, 1984), p. 5.

アジア太平洋地域の安全保障環境を如何に維持するかは国家安全保障戦略の重要な課題である。貿易上深い関わりのある中国、日本などのアジア諸国との友好関係は、経済関係の維持のみならず、安全保障環境維持の面からも重要と考えられている。また、この地域での紛争の軍事的解決を避け、テロ集団を育成するような崩壊した国家の出現を防ぐことも地政学的な安全保障環境の維持に不可欠である¹⁸。もう1つは、グローバルな課題へのガバナンスとしての安全保障環境である。ギャレス・エバンス (Gareth Evans) は、オーストラリアのミドル・パワー外交のあり方の一つとして、「リターンを最も生み出す特定の分野に外交資源を集中させる」ものとした¹⁹。これは同国の核不拡散分野での外交に典型的に当てはまる。オーストラリアは原子力供給国グループ (NSG) を始めとする核不拡散体制への積極的な関わりで、核不拡散の推進を図ってきた。同国は核不拡散体制を単なる国家間の力の場としてではなく、基本ルール、交渉過程でのルール、実践的活動の集積を体制 (レジーム) として捉え、そのルール・規範の維持を図ることで、自己の安全保障環境を維持しようとしてきた。物理的に限界のあるミドル・パワーにとって、国家間でのルール・規範を維持させることは安全保障環境の安定化につながり、国家安全保障戦略の重要な課題なのである。

オーストラリアの国家安全保障戦略を考える上で重要な2つ目の考え方は、国際関係における自由主義的制度論の考え方である²⁰。この考え方は1980年代以降、オーストラリアのアジア太平洋地域での積極的な多国間主義の制度構築の背景にあった考え方である²¹。自由主義的制度論は国際関係学での自由主義の安全保障論の主軸にある考え方であるが、制度の構築を通じ対立的な利害関係を共通の利害関係に発展させ、協力の枠組みを作り、それを他の分野へ波及させることで安全保障を確保する考え方である。オーストラリアは安全保障制度の構築を多国間、2国間で推進させ、国家安全保障の前提となる安全保障環境の安定化を図ってきた。そこでは、まず先に制度を構築し、そこに自己が関与できる仕組みを作り出すことが重要であった。ミドル・パワーとしての安全保障環境への関心、国家間の制度構築を積極的に推進する立場は、オーストラリアの国家安全保障に伝統的に投影されてきたのである。

3 オーストラリアの抑制的ウラン生産・輸出政策

(1) オーストラリアのウランとその生産の歴史

オーストラリアのウラン埋蔵量は2011年の統計で世界1位であり、経済的に採掘可能な部分としては世界全体の31パーセントを誇る²²。一方、従来の抑制的ウラン生産政策の中でウラン産出量は世界3位に留まり、全体の11パーセントである²³。2012年操業中の鉱山は4か所であり、南オーストラリア州のオリンピック・ダム、ビバリー、ハネムーン、北部準州のレンジャーである²⁴。ウランの輸出先は、アメリカ、日本、EUで9割近くを占める。それ以外の輸出先として台湾、中国、韓国、カナダとなっている²⁵。このような埋蔵量と産出量を誇るオーストラリアのウランであるが、ウラン産業が国内産業として採掘と精錬

¹⁸ オーストラリアはインドネシアとの安全保障関係を深化させてきた。その背景には2002年のバリ島爆弾テロ事件、不法移民の問題など広く非伝統的安全保障の課題が存在する。

¹⁹ Evans & Grant, p. 345.

²⁰ オーストラリアの国際関係での自由主義の伝統につき、自由主義的国際主義とする考え方もある。Gyngell and Wesley, *ibid*.

²¹ 大平首相とフレーザー首相の間での1980年1月の環太平洋連帯構想や、同年9月からの環太平洋経済協力会議 (PECC) はその例である。

²² World Nuclear Association, "Australia's Uranium,"

<http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-A-F/Australia/#.UnT1i-OChjo>.

²³ *Ibid*.

²⁴ 2013年の4月に5番目の鉱山の開発が西オーストラリア州で決定された。

²⁵ "Australia's Uranium".

に留まる現状では、オーストラリア経済全体でのシェアと経済効果は必ずしも高くない²⁶。2002年から2011年の平均での輸出額は、輸出産業全体の中で0.29%に留まる²⁷。

オーストラリアのウラン生産の歴史は1890年代のウラン鉱の発見に遡る。1940年代半ばに入ると、核兵器開発への協力の時代が始まり、広範なウラン鉱探査が始まった。1944年にはアメリカのマンハッタンプロジェクトの下、アメリカとイギリスの求めに応じ大規模開発を始めた。同国の技術者もイギリスの核爆弾開発研究に参加した。戦後は1950年代半ばに入ると鉱山開発が積極化し、北部準州、南オーストラリア、クイーンズランドの各州で1鉱山ずつの稼働が始まる。この時期のウラン市場は民生需要が十分でなく、主にアメリカ、イギリスの核兵器開発を主としたウラン需要に対応するものであり、安定したウラン生産を維持できるものではなかった。核兵器用ウランが充足した1960年代には、過剰供給による価格低下で市場は崩壊し、1960年代の半ばから1971年までの間で各鉱山も閉山する²⁸。

一方、この時代のオーストラリアは、核兵器に対して至って肯定的な政策を取り、核兵器による防衛が検討された。自由党のメンツィス (Robert Menzies) 政権は核兵器が現代兵器の中心となるという冷戦的思考を共有し、オーストラリアの核武装も含めた核開発の検討に入った。1950年代はイギリスとANZUSの核実験誘致にも積極的であった。1952年には西オーストラリア沖での実験、地上では南オーストラリアでの実験が誘致された。また、民生利用として原子力発電も検討され、1953年にオーストラリア原子力委員会 (Australia Atomic Energy Commission) が設立され、1958年には最初の実験炉が設置された。一方、労働党においても、ウラン政策は積極的なものであった。1971年の党綱領では、単なるウラン輸出に留まらない国内の原発推進、ウラン濃縮産業開発推進を掲げていた。このような核兵器及び原子力技術に関する当時のオーストラリアの立場からは、1968年のNPTの署名開放は、国家安全保障と独自の原子力技術開発に対する重大な制約であると受け止められた。当時の自由党ゴートン (John Gorton) 政権は核兵器所持の検討をし、条約の署名への留保を1970年まで続けた。批准へ国内の反対も根強く、1972年に23年振りの労働党政権となるホイラム (Gough Whitlam) により、漸く批准は行われた。

しかし、1970年代の国内の政治は、ウランの積極開発、輸出に急ブレーキをかけるものとなった。オーストラリア国内において、1970年代からウラン鉱山開発、原子力発電への懐疑的な意見が広く主張されるようになった。ウラン生産・輸出と核兵器の関係、ウラン鉱山開発に伴う環境問題、巨大なウラン鉱脈が発見された北部準州でのアボリジニの土地所有問題、国立公園への環境問題が国内の政治問題として提起されるようになった²⁹。1970年代を通じ、この問題への世論の関心は高く、オーストラリアのNPTを重視する核不拡散政策、抑制的なウラン生産・輸出政策形成の国内的基盤が生まれた。このような変化の中で環境、核拡散リスク等の新たな課題とオーストラリアのウラン生産・輸出政策を如何に整合させていくのが重要な政治課題となった。

²⁶ ウラン産業が国内産業として採掘と精錬に留まる現状では雇用者数は少ない。政府資料では4200名とされるが、他の産業の乏しい地域にあるので、相応の経済的意味があるとされている。以下参照。Department of Resources, Energies and Tourism, Australian Government “Australia’s Uranium Industry,” 2012, <http://www.ret.gov.au/resources/Documents/Mining/uranium/Uranium-Industry-factsheet.pdf>。しかし、別の統計では1760名とするのもあり、オーストラリア全体の雇用の0.015パーセントとに過ぎないと言われている。以下参照。Australian Conservation Foundation, “Yellowcake Fever: Exposing the Uranium Industry’s Economic Myths,” (April 2013), http://www.acfonline.org.au/sites/default/files/resources/ACF_Yellowcake_Fever.pdf。

²⁷ Ibid.

²⁸ 上記経緯について、Marty Harris, “The origins of Australia’s uranium export policy,” Parliament of Australia website, (December 2011), p. 2, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011

²⁹ Harris, *ibid.*, pp. 5-8.

(2) 抑制的なウラン生産・輸出政策

1990年代後半まで続くオーストラリアの抑制的なウラン生産・輸出政策は、1977年の保守連合フレーザー（Malcolm Fraser）政権の国会演説から始まり、その後の労働党政権に受け継がれ、1990年代の保守連合のハワード政権の前半まで事実上維持された³⁰。生産に関しては、ウラン鉱山の新規開発を事実上制限し、1970年代後半に既に稼働していた2鉱山に、1980年代前半から1鉱山を加え、3鉱山までとした。労働党はこの政策を1975年より採用し、3鉱山政策と呼んだ。一方、ウラン輸出に関しては、独自の2国間協定を輸出の前提とし輸出先を主体的に選別した。輸出先はNPT加盟国のみとし、輸出する「オーストラリアの義務を課された核燃料」（Australian Obligated Nuclear Material: AONM）は平和利用に限定し、NPTの非核兵器国へはIAEAの包括的査察を条件とするものであった³¹。

フレーザー政権とそれ以降の抑制的なウラン生産・輸出政策の知的基礎となったのが、フォックス（Russell Fox）判事をコミッショナーとするレンジャー環境調査（1975年-1977年）である。この調査は労働党のホイラム政権下で始まり、最終報告は政権交代後の保守連合のフレーザー政権時に発表され受け継がれた。レンジャー環境調査の本来の目的は、レンジャー鉱山の開発に関する環境調査であったが、ウラン政策に関する3つの重要な点への言及が期待されていた。それは、①ウラン生産・輸出の既存の核不拡散体制への含意、②原子力エネルギーの持つ世界のエネルギー安全保障への貢献の潜在力、そして、③ウラン生産の潜在的な経済性であった³²。

同調査は核不拡散体制を現実的に維持できるかについて悲観的であったが、AONMの輸出自体は否定しないオーストラリアの核不拡散規範への実際の態度を示すものであった。核不拡散に関しては、NPT上の保障措置の問題を指摘し、それが完全に機能することは不可能であり、「保護という幻想を与えている可能性」があるとした³³。また、原子力産業自体も批判の対象とされ、「原子力産業自体が意図しない中で、核戦争のリスクを増大させている」と指摘した³⁴。この悲観的見方から、「オーストラリアのウラン輸出政策は少なくとも当面の間、原子力エネルギーの危険性やその問題への十分な理解が基礎にあるべき」で、「ウラン生産の拡大は制限されるべき」とした³⁵。ところが、このような核不拡散の危険性について指摘しつつも、条件付きでAONMの輸出を認める提言を行ったのである。

フレーザー政権はこの報告書を下に、1977年8月にウラン輸出を決定する。ウラン鉱山開発と輸出の拡大を宣言し、オーストラリアの経済的利益を確保しながら、核拡散を防ぎ、同時に世界のエネルギー不安を減じることを主張し輸出を正当化した。輸出の条件として、NPTと独自の2国間協定の下、厳格な管理を求め、核不拡散への規範性をこの点で確保した。また、最も厳しいウラン輸出条件を課しながら、核燃料供給サイクルに積極的に関わることで、同国の核不拡散への声が国際社会で聞かれることになると明言したのである³⁶。一方、当時野党であった労働党においては、このフレーザーが示した妥協的なウラン生産・輸出政策への転換には暫しの時間が必要であった。労働党にとってウラン政策は、党内に意見の相違を抱えた問題であった。1977年の党大会では核兵器への反対、環境運動の観点から、

³⁰ 例えば、Michael Clarke, “The Fraser Government’s “Uranium Decision” and the Foundations of Australian Non-Proliferation Policy: A Reappraisal,” *Australian Journal of Politics and History*, Vol.58, No. 2 (June 2012).

³¹ 2国間協定での条件として以下のようなものがある。①第3国への移転禁止原則、②ウラン濃縮率の制限、③ウラン移動、貯蔵での安全確保。

³² Michael Clarke, “Australia, India, and the Uranium Question,” *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, No.3 (September 2011), p. 491.

³³ Harris, *ibid.*, pp. 8-9.

³⁴ Russell Fox, “Ranger uranium environmental inquiry: first report,” Australian Government Publishing Service, 1976, p. 147.

³⁵ *Ibid.*, p. 185.

³⁶ Clarke, *ibid.*.

ウラン開発の中止、輸出契約の破棄など強硬な姿勢が見られた。しかし、1982年の党大会では、既存契約の最終的破棄は言うもの、現実的観点から当面の生産、輸出の停止は見送った。また、ウラン生産・輸出停止で経済的ダメージの大きい南オーストラリア州への配慮から、別の鉱物の採掘の結果としてウラン鉱が発見された場合は例外扱いするものとしたのである³⁷。そして、1984年の労働党大会では、開発の中止、契約の破棄、最終的終了などの言葉は消え、フレーザー路線と近い妥協的なウラン生産・輸出政策が労働党政権でも実現したのである³⁸。

このフレーザーを原点とする抑制的なウラン生産・輸出政策は、ミドル・パワーであるオーストラリアの核不拡散規範への関与の2つの特徴を表している。それは、オーストラリアのようなミドル・パワーで国力に限界のある核燃料供給国は、積極的に核燃料供給サイクルに関わることで核不拡散体制への影響力を保持できるとする部分である。この議論は、ウラン輸出国の数が同国を中心として限られていることが前提である。限られた輸出国としての同国が、核不拡散体制の制度構築と維持に積極的に関わり、ルール作りを通じ、制度の中で許容される各国の行動の枠組みを提供しようとするものである。また、それは同時に核不拡散規範支持国としての評価を「報酬」として得るものとも言えよう³⁹。2つめは、ウラン輸出での規範性の問題は、あくまでもAONMの核兵器転用をおこさないということに留め、NPT3条の義務を含む独自の2国間協定をもって充足させた点にある。そこには、ウラン自体の取引量を増やすことでの核拡散の危険性や、輸出先で利用可能な核燃料が増えることで、AONM以外の核燃料による垂直的拡散の危険性が増すことについての政策的関心は見えない。明らかなのは、核不拡散の規範問題を2国間協定での合意の範囲で収めようとする妥協的な規範への態度である。経済的観点からウラン輸出の必要性を背後に抱え、また、ミドル・パワーという国力に限界のあるオーストラリアの実践的な態度とも言えよう。

しかし、国際環境の観点から注意すべきことは、この抑制的なウラン政策は冷戦構造に支えられ、AONMの輸出先は戦略上予め絞られていたということである。冷戦は輸出先の選別を厳格にし、AONMの共産圏諸国への輸出、移転は事実上行われていなかった⁴⁰。抑制的な輸出は西側を利し、オーストラリアの国家安全保障も確保していたのである。また、当時の技術から原子力の民生利用も先進国に限られ、輸出先からの第3国への核拡散には一定の技術的限界があった。一方で、冷戦戦略上の特殊な輸出ケースも正当化した。例えば、NPT未加盟であったフランスへのウラン輸出は、NPT加盟国のみを輸出国とした原則を越えた処理であった⁴¹。冷戦下の国際政治環境は、同国の抑制的なウラン生産・輸出政策に戦略的正当性を与え、同時に核不拡散規範の維持を容易にしたのである。

この規範への実践的な態度に支えられた抑制的なウラン生産・輸出政策は、国内政治の調整も容易にした。ウラン輸出はオーストラリア経済全体に占める割合は低いとはいえ、経済界からのニーズに応える必要があった。同時に労働党左派、環境運動を中心とする国内のウラン開発そのものへの反対を考えると、ウランの生産・輸出に制約を設け、核不拡散体制を規範的に堅持する姿勢を見せることは国内政治上求められていたことであった。それは党派を越え、「戦略的、規範的、経済的利益を妥協させる偉大なコンセンサス」と呼ばれるものであった⁴²。1990年代後半まで続く抑制的なウラン生産・輸出政策の背景には、このような国内政治の調整の成功という側面が存在したのである。

³⁷ 銅鉱を産出するオリンピック・ダム鉱山でのウラン採掘を念頭に置いた例外化である。

³⁸ 上記の労働党政権の変化について、Ashley Lavelle, “‘Conflicts of Loyalty’: The Australian Labor Party and Uranium Policy, 1976-82,” *Labour History*, No. 102, May 2012, pp. 177-196.

³⁹ 制度を介しての国家間協力の新自由主義制度論的説明について、例えば、Robert Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World* (London: Routledge, 2002), pp. 127-128.

⁴⁰ ロシアとの間では1990年に原子力協定が結ばれているが、他の協定と比べ厳しいものになっている。AONMのロシアの原子力発電所での利用は禁止され、第3国へのウラン濃縮のみに利用可能とした。

⁴¹ フランスは1992年までNPTに加盟していなかったが、1981年から1988年まで例外としてウランは輸出された。

⁴² Clarke, “Australia, India, and the Uranium Question,” p. 489.

4 2000年代のオーストラリアのウラン生産・輸出政策の転換

(1) 抑制的なウラン生産・輸出政策の転換

2000年代のオーストラリアのウラン政策の転換は、党派を越え推進されたものであった⁴³。保守連合は原子力発電、原子力産業の積極導入を謳い、労働党とエネルギー政策では対照的な立場をとったが、ウラン生産・輸出政策に関しては、両党の政策は結果的に同じものとなった。ウラン生産においては、1996年の保守連合のハワード政権の3鉱山政策の放棄宣言の後、新規ウラン鉱山開発が始まり、2001年に4番目の鉱山が稼働を開始した⁴⁴。労働党も90年代後半からは保守連合の認めた新規鉱山を追認し、事実上3鉱山政策を放棄した（正式な放棄は2007年）。一方、ウラン輸出に関しては、ハワード政権は2006年に中国、台湾、2007年にロシア、インドへの輸出を決定した。労働党政権は、中国に関しては2006年の決定に反対しないことで輸出を認め、ロシアへは改めて2010年に輸出を決定した。インドへの輸出に関しては、労働党のラッド（Kevin Rudd）政権は選挙の公約に従い、NPT加盟国外へのウラン輸出は同党の綱領に反するものとして保留した。しかし、2011年にギラード（Julia Gillard）政権下で同党の政策転換が行われ、同年の党大会で206対185の僅差でインドへのウラン輸出が再決定された。

従来の抑制的ウラン政策の転換へ最も楽観的な立場は、ハワード政権下で2006年に発表された「ウラン採掘・精錬・原子力エネルギー報告書」（Uranium Mining, Processing and Nuclear Energy Review）（通称、「スイトコウスキー・レポート」）に見られる。このレポートは原子力エネルギーを積極的に肯定し、そのオーストラリアでの位置づけを再定義することで原子力政策の大胆な転換を迫るものであった。このレポートの特徴は副題「オーストラリアへの機会か？（Opportunities for Australia?）」が示すよう、原子力エネルギーと原子力産業に同国の経済発展の大きな可能性を見て、ウラン生産・輸出拡大に積極的且つ一直線的な支持を与えている点にある。最初にレポートは、原子力エネルギーの必要性を気候変動や世界各国の原子力発電の動向から謳う。相対的に安価なコスト、化石燃料の輸入からの自立、国内の電力供給の多様化によるエネルギーの安全保障、温室効果ガスの削減を上げ、このような点から現在多くの国が原子力エネルギーの利用を検討していると主張する⁴⁵。次に、原子力エネルギー、原子力産業の同国での可能性につき、ウラン生産プロセスの国際的信用、洗練された技術、核不拡散への強い関与という観点から、市場の求めに応じウランの産出を増やす良い立場にあり、核燃料サイクルにより広く関わる機会が存在しているとする⁴⁶。また、政策提言として、ウラン採掘・精錬よりも下流のウラン・原子力産業の育成を推奨する。具体的には、ウラン鉱山規制の「理性化」として、ウラン生産・輸出の拡大、ウラン産業への法的規制は至急見直されるべきとする⁴⁷。

⁴³ 両党の政策変化にはそれぞれ固有の要因も指摘できる。保守連合は伝統的に経済界とのつながりが深く、ウラン鉱山開発、輸出拡大に利益を見出していた。また、親米路線を歩むハワード政権は、とりわけ、9.11以降、ブッシュ政権の2国間主義的核不拡散政策に従い、原子力発電導入、ウラン輸出に積極的立場を取った。一方、労働党では伝統的に右派が優勢であり、右派は経済界への配慮、経済利益の観点からウラン政策の転換には賛成であった。

⁴⁴ 2013年現在、探鉱・採掘が共に認められているのは、南オーストラリア州と北部準州だけである。ウラン鉱床が確認されている西オーストラリア州は2008年より探鉱を許可し、2013年に新鉱山開発を許可した。一方、クイーンズランド州は政策上ウランの採掘を禁止している。また、ビクトリア州とニューサウスウェールズ州は法律でウランの探鉱・採掘を禁止している。

⁴⁵ Department of the Prime Minister and Cabinet, the Australian Government, “Uranium Mining, Processing and Nuclear Energy: Opportunities for Australia?,” Commonwealth of Australia, 2006, p. 1.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., p. 2.

「スイトコウスキー・レポート」は、核不拡散リスクに関し至って楽観的な見方をしていた。同レポートは核不拡散問題の重要性は認めながらも、オーストラリアがウラン輸出を増大させても、グローバルな意味で核拡散リスクに変更を加えることはないとする⁴⁸。その理由を列挙してみると、同国のウラン輸出は NPT の範囲内で行われること、最も厳しい IAEA の査察条件を前提に輸出していること、実際の核拡散問題は違法なウラン供給ネットワーク、秘密の核施設や申告されない核燃料によるものであって、保障措置のかかっている原子力発電所からの持ち出しではないとする⁴⁹。さらに、AONM が核拡散に影響しない理由として、核兵器開発に必要なウランは少量に過ぎず、経済的意味での採掘可能性を度外視すれば、ウランは地上に広く存在しており、核兵器を作ろうとする国家は輸入ウランに頼る必要はないとしている⁵⁰。そして、フレーザー演説のように、ウラン輸出に厳格なルールを持っている同国が核燃料供給サイクルに積極的に関わることは、依然、核不拡散体制を強化することにつながるとしているのである。このレポートの立場はハワード政権の立場を代弁し、同政権の原子力発電所の導入計画を始め、ウラン鉱山の開発、積極輸出政策の推進に結びついていったのである。

(2) 国家安全保障戦略としてのアジアへの関与

中国、インドへのウラン輸出が決定された 2000 年代のオーストラリアでは、アジアの世紀といった概念が国家安全保障の主要文書を飾り、中国、インドといった諸国への積極的な関与政策が謳われた。経済成長著しいアジアと如何に深い関係を構築していくかは、自国の国民経済の発展も含む国家安全保障上の要請であった。同時に、中国とインドの台頭により、アジア太平洋での安全保障環境が大きく変化し、同国の国家安全保障戦略は抜本から見直しされねばならなかったのである。オーストラリアにとって、イギリス連邦でありながらアジアという地理にある自国をどのように位置づけるかは、国家のアイデンティティの問題として長年存在してきた⁵¹。アジアへの傾斜は 1960 年代からの日本との貿易の拡大に始まり、次第に地理的、経済的理由によるアジアシフトが政策レベルでも始まる。1980 年代以降「アジアの中のオーストラリア」というアイデンティティが経済関係から広がり、APEC の提案を始め、政策レベルで地域制度作りの発展していく。とりわけ労働党政権下において、経済的文化的関係を重視し、「特別な関係」としてのアジアへの関与が重要な政策となっていった⁵²。

保守連合のハワード政権は親米路線を中心とする 2 国間主義を原則として維持し、多国間主義によるアジアへの関与を好まなかった。しかし、2000 年代からオーストラリアの中国、インドへの経済関係が深化するに従い、中国、インド、日本といったアジアの大国との 2 国間の結びつきを強化し、明確なドクトリンは持たないものの、実際的なアジアへの関与

⁴⁸ Ibid., p. 8.

⁴⁹ Ibid., p.105.

⁵⁰ Ibid., p. 116.

⁵¹ 例えば、Gyngell and Wesley, pp. 217-22.

⁵² Oliver Mendoza, "Still Engaged? Australia's Relationship with Asia under Keating and Howard," *Cross-sections*, Vol.1, 2005, p. 51, <https://evview.anu.edu.au/cross-sections/vol1/pdf/ch06.pdf>

を進めた⁵³。一方、労働党政権にとってのアジアへの関与は、社会、教育のレベルで幅広い分野でアジアと関わろうとする大構想に支えられていた。それは理想的なアジアへのイメージに支えられた絶対的な政策課題でもあった。ラッドとギラードの国家安全保障戦略では、「アジアの中のオーストラリア」、「アジアの主要国への積極関与」、「インド太平洋」という概念が重要な役割を果たした。2012年の「アジアの世紀白書」、2013年の「オーストラリアの国家安全保障のための戦略」は、今後のアジアの経済発展とオーストラリアの可能性が高らかに謳われ、地域大国である中国・インドへのより深い関与政策が、ほぼ条件抜きで同国の国家安全保障戦略の軸として打ち出された⁵⁴。2009年にはインド、2013年には中国との間で戦略的パートナーシップ協定が結ばれ、経済を越えた政治、安全保障関係、価値の共有など密接な関係作りの具体化が始まった。

「アジアの世紀白書」での関与の論理は重要である。まず、この文書は国家安全保障戦略の出発点としてアジアの経済成長を掲げる。この地域が世界で最も経済的に将来性があり、その経済成長はオーストラリアの国益に合致するものとし、オーストラリアにとっての機会であるとする⁵⁵。この機会は同国の経済成長と、それを越えた教育、文化、人と人とのつながりも含む強い関係をアジアとの間で築く可能性も与えるものとする⁵⁶。そして、地域の政治、経済の安定のために、同国のこの地域への深い関与を国家安全保障戦略として促すのである。この考えの下、アジアの世紀におけるアジアの主要国への個別戦略も作られ、2013年9月からの保守連合のアボット (Tony Abbott) 政権でも、この戦略は受け継がれた⁵⁷。そこには関与による国家安全保障への絶対的な信頼と期待があった。

(3) アジアへの関与と政策転換の論理：中国の場合

このようなアジアへの関与を中心とした国家安全保障戦略の中で、中国、インドへのウラン輸出解禁はどのように規範的に正当化されたのか。第1に中国のケースであるが、中国はNPT上の核兵器国であり、オーストラリア国内での中国へのウラン輸出の反対論は、同条約の核不拡散義務の問題としてではなく、中国の核兵器増強の問題（垂直的拡散）にあった。中国の核兵器は、運搬用手段に搭載されていないものの、2014年1月現在、250ある

⁵³ 例えば、John Howard, "Australia's Engagement With Asia," *Far Eastern Economic Review*, 4 November 2004, p. 167. Ann Capling, "Twenty years of Australia's engagement with Asia," *The Pacific Review*, Vol. 21, No. 5 (December 2008), pp. 601-622. ハワード政権は、伝統的な大国関係（対アメリカ、対イギリス）を重視し、アメリカとの同盟を軸にした国家安全保障政策を取ったことは事実である。また、アジア政策に関し、前任のキーティング労働党政権と異なり、明確な政策は持ち合わせてなかったという指摘もある。例えば、Mendoza, *ibid.* しかし、ハワードの時期と比較し 2000 年代後半からの労働党政権の時期は、経済関係における中国とインドの比率は飛躍的に高くなっており、ハワードがこのような状況下であれば同様な政策を取ったであろうという指摘もある。例えば、Linda Jakobson, "Australia-China Ties: In Search of Political Trust," Policy Brief, Lowy Institute (June 2012). ラッド、ギラード労働党政権と当時の野党保守連合のアジア政策の類似性はこの指摘が的確であることを示す。

⁵⁴ Australian Government, "Australia in the Asian Century," 2012. Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, "Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security," 2013.

⁵⁵ "Australia in the Asian Century," pp. 2-3.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁷ Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, "Asian Century Country Strategies," <http://www.dfat.gov.au/issues/asian-century/>

とされ、依然微増の傾向を示している⁵⁸。また、戦略上の観点から、中国への輸出解禁は同盟国であるアメリカへのマイナスの影響を指摘するものもあった⁵⁹。

この文脈でウラン輸出を後押したのは、アジア太平洋地域における中国の経済発展のみならず、この地域の重要な大国である中国への関与による政治的、戦略的利益である⁶⁰。最大の貿易相手国であり、世界一の経済大国を目指す中国と深い関係を構築することは、ウラン需要のみならずオーストラリアの経済発展に不可欠である⁶¹。またその最大貿易相手国との政治、安全保障上の関係は、自国の国家安全保障を確保する上で重要な要素である。この認識は保守連合、労働党とも共通であったが、2000年代に見られたオーストラリアの中国への関与は、中国の行動を変えようとする意図も手段も持ち合わせず、中国の重要性を絶対視し、中国と如何に友好的関係を維持するかのみを念頭と置くものであった。例えば、2006年にハワード政権下でオーストラリアの駐米大使であったリチャードソン（Dennis Richardson）は、「オーストラリアにとっての問題は、中国の成長が本質的に良いか悪いかということではない。オーストラリアはずっと前からそれは良いものであると決めていた」と述べた⁶²。また、労働党政権下においては無条件的な友好重視の姿勢が強かった。2009年の国防白書は直接的な表現は避けながらも、中国の軍事拡大が周辺国の懸念になりうるという記述を含んでいた⁶³。しかし、2013年の国防白書からは全くそのような記述は除外され、中国に関する否定的な言説は差し控えられた。また、2012年のアジアの世紀白書は、「中国の軍事的成長は、その成長する経済と広がる関心の自然且つ正当な結果である」とした⁶⁴。中国の軍事的増強への懸念は存在したが、それは「触れてはいけない懸念」であり、関与により解決が信じられていた。例えば、中国への軍事警戒派の論客であるバベッジ（Ross Babbage）でさえも深い関与による解決を求めたのである⁶⁵。

このような中国への絶対的な関与という戦略の下では、中国がAONM輸出の2国間協定を遵守することで核不拡散への規範問題は解決したと考える立場が主流であった。中国国内で増加する核燃料が同国の核兵器増強につながるかについては、本質的な議論を迂回した論理が多く見られたのである。例えば、ラッド、ギラード時代のオーストラリア外務貿易省は、中国がより多くの核兵器を望んでいるかはまだわからないとしている。そして、仮にそうだとした場合、中国は既に多くの高濃縮ウランを保持しているので、AONMが中国の核兵器増大に寄与するかはわからないとする⁶⁶。それは、オーストラリアの中国に対する核不拡散問題は、AONMの直接的な核兵器転用の禁止に留まっていることを示す。ここにミドル・パワーとしてのオーストラリアの中国の垂直的拡散問題への関与の限界を見て取れる。中国へ

⁵⁸ The Center for Arms Control and Non-Proliferation, “Fact Sheet: Global Nuclear Weapons Inventories in 2014,” January 24, 2014, http://armscontrolcenter.org/issues/nuclearweapons/articles/fact_sheet_global_nuclear_weapons_inventories_in_2014/

⁵⁹ 例えば、Jiaping Wu, Stephen T. Garnett, and Tony Barnes, “Beyond an energy deal: Impacts of the Sino-Australia uranium agreement,” *Energy Policy*, 36, 2008, pp. 413–422. また、中国の人権問題なども懸念されていた。

⁶⁰ Michael Clarke, “In the National Interest”: Australia’s Approach to Nuclear Proliferation in a Changing International Environment,” *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4, 2007, p. 596.

⁶¹ 2006年当時、2015年までに年間2万トンのウラン輸入が期待された。Sally Wilkes, “Uranium deal signed,” *Materials World*, 14 (June 2006).

⁶² Brendan Taylor and Desmond Ball, “Australia-Japan,” in *Australia as an Asia-Pacific Regional Power: Friendship in Flux?*, ed. Brendan Taylor (Abingdon: Routledge, 2007), p.57.

⁶³ 中国の軍事力の近代化について、そのペース、範囲等の点から地域の懸念が高まっていることを指摘した。Australian Government, “Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030,” 2009, p. 34.

⁶⁴ “Australia in the Asian Century,” pp. 228-229.

⁶⁵ Ross Babbage, “Australia’s Strategic Edge in 2030,” Kokoda Papers, No. 15 (February 2011), p. 82.

⁶⁶ Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, “Australia-China Nuclear Material Transfer Agreement and Nuclear Cooperation Agreement,” <http://www.dfat.gov.au/geo/china/treaties/faq.html#16>

のウラン輸出は、2006年に保守連合の決定に労働党が反対をしないことで決着する。中国のAONMの核兵器の転用の危険性から反対を続けるのは、議会では緑の党のみとなったのである。

(4) アジアへの関与と政策転換の論理：インドの場合

次に、インドへのウラン輸出がアジアへの関与の枠組みの中でどのように規範的に正当化されたかであるが、同国がNPT非加盟国であることがウラン輸出を解禁する上での主たる障害となった⁶⁷。従来、オーストラリアのウラン輸出はNPT加盟国を対象にするのは当然の前提であり、インドへの輸出はこの大原則を放棄するものとして、中国への輸出と異なり国内で大論争となった。NPTの非加盟国であるインドの核兵器に関し、オーストラリアの従来立場は厳しいものであった。1998年のインドの核実験に関し、オーストラリアは大使召還も含め厳しい批判を加えた。また、インドからの原子力発電用燃料としてのウラン輸出の要請に関し、同国のNPT非加盟を理由にオーストラリアは2000年代の半ばまで輸出を拒絶し続けてきたのである。インドへのウラン輸出への反対の多くは、労働党左派、緑の党を中心に見られた。労働党内の反対派のアルバニーズ(Anthony Albanese)(2011年当時建設大臣)は、核拡散リスク、核廃棄物の問題の解決なき間は、労働党の原子力政策の変更はすべきでないとする⁶⁸。また、緑の党のブラウン(Bob Brown)は、ウラン輸出の拡大と核拡散の関係から、インドへのウラン輸出はアジア地域での核兵器の増大を促し、AONMが戦争に使われる可能性を生むとする⁶⁹。

このような反論に対し、インドへの輸出の後押しをした国家安全保障戦略の論理は、インドの経済成長への期待による同国とのパートナーシップの強調であった。保守連合、労働党ともインドとは戦略的パートナーとしてその関係の深化は共通の関心事であったが、その背景にある要素は、政権の時期と党派による差異が存在した。保守連合のハワード政権の場合、国内の経済界の意向と対米配慮が大きな要素を占めていたことは否定できない。2007年のインドへのウラン輸出決定は、同年の米印原子力協力協定への支持という側面も存在した⁷⁰。ハワード政権においては、インドは核不拡散に関する優等生である点や、現実的な理由として、インドの原子力発電所に関し、査察可能になり透明性が増すとといった理由も加えられた⁷¹。また、同時にインドを選択肢にすることで、中国の台頭への牽制という意味もあった⁷²。一方、ラッド労働党政権においては、NPT非加盟のインドへの輸出はオーストラリアのウラン輸出の原則を変えるものとして、保守連合の決定は一旦放棄された。中国への過度の信頼もあり、同国との関係悪化を考え、戦略的意味でのインドへの輸出に関しては党内で反対が多かった。しかし、NSGがインドへの核燃料輸出禁止を解除する際に、労働党政権は反対の姿勢は見せなかった。ギラード労働党政権は、中国との関係を深化させつつも、インドとのパートナーシップも強調した。彼女は「労働党は綱領を近代化し、ダイナミックで民主的なインドとの関係を深める時である」とした⁷³。その背景には労働党政権内の右派に代表される経済的利益を求めるときのみならず、インドがアジア太平洋地域での力の均衡に重要

⁶⁷ 無論、同国の核兵器増加の問題も背後にある。

⁶⁸ “Labor votes in favour of selling uranium to India,” *The Sydney Morning Herald*, 4 December, 2011.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Rory Medcalf, “Powering Major Powers: Understanding Australian Uranium Export Decisions on China, Russia and India,” in *Australia’s Uranium Trade*, p. 179.

⁷¹ Ibid., p. 495.

⁷² 例えば、メドカーフはこの立場からの見解を述べている。Rory Medcalf, “Time to Sell Uranium to India,” *National Times*, 21 January 2011.

⁷³ “India welcomes Australia’s bid to lift uranium export ban,” *BBC Monitoring Newsfile*, 15 Nov 2011.

な役割を果たすことを期待するという戦略上の視点が存在した⁷⁴。インドという選択肢はハワード政権と同様、中国への過剰依存関係を均衡させるうえで重要だったのである。

しかしながら、NPT 非加盟国のインドへの輸出を解禁にし、オーストラリアのウラン輸出の大原則をなぜ放棄するのかに関し、規範に関する明確な議論は見えない。このインドへのウラン輸出を推進した論理には、中国との均衡を意識した政治的な言語が目立っていた。保守連合、労働党とも、インドは台頭する大国であり、同じ価値を共有する民主的な国家であるとした。アボット（当時保守連合党首）は、「アジアの台頭する大国は中国だけでないことに注意することは大事」とし、インドを「偉大な民主主義国の一つ」で、「戦略的な同盟国だ」と言う⁷⁵。一方、労働党のギラード首相は「中国、日本、アメリカにウランを売り、インドに売らないというのは意味をなさない」とした⁷⁶。また、インドの今までの核不拡散の実績、実際の原子力エネルギー需要の問題も指摘し、信頼できるパートナーであることを強調した。それは、もはや論理ではない単なる親インドの感情的訴えにも近い。

また、インドの NPT 非加盟問題や同国へのウラン輸出がもたらす核拡散の危険性についても単純な回答しか用意されていなかった。ギラードはインドとの 2 国間協定では、AONM の平和利用、IAEA の保障措置は確保するとした。また、NSG のインドへの輸出許可をあげ、「NPT 違反ではないこと」⁷⁷を強調する。しかし、「中国に売り、インドに売らないということは合理的でない」⁷⁸、あるいは「インドに売らないからといって、インドが核兵器を放棄するものでもない」⁷⁹として、核不拡散規範への本質的な議論は政治的に避けていたのである。ここでも、2 国間協定で AONM 自体が核兵器に転用されないことのみで同国のインドへのウラン輸出の規範的問題が絞られ、AONM の輸出によりインドにおいて利用可能なウランが増え、それがインドへの核不拡散圧力を低下させる可能性については論理から除外されているのである。

オーストラリアは、中国、インドへの関与という国家安全保障戦略の下、AONM の核兵器転換への拒否という「狭い核不拡散論理」にのみ依拠し、両国へのウラン輸出を規範的に正当化した。この輸出解禁の論理は、中国、インドといった大国が台頭し、経済利益のみならず、深い政治、安全保障上の関与が求められる国際環境の中で、ミドル・パワーとしてのオーストラリアが、核不拡散の規範をウラン輸出の抑制により維持することの難しさを示した。労働党のクリス・エバンス（Chris Evans）は、オーストラリアはウランの供給国の 1 つに過ぎず、AONM の輸出の規制だけでは、より問題の深い核拡散問題を取り扱うことにはならないのだと言う⁸⁰。それは、オーストラリアの政策レベルでの核不拡散への規範性の追求の限界であった。冷戦時代の抑制的なウラン輸出は、国家安全保障と規範性の維持を容易に両立させた。しかし、2000 年代の中国、インドの台頭は、抑制的政策ではオーストラリアの国家安全保障のニーズを満たせないことを意味したのである。

5 結論

オーストラリアのウラン生産・輸出政策での規範性の原型は、戦略性と経済的考慮を併せ持ちながら 1990 年代まで続いた抑制的政策に見られた。核燃料供給サイクルへ積極的に関与し制度としての核不拡散体制を支持すること、2 国間協定で AONM の核兵器転用を禁止することがその規範性の柱であった。また、冷戦期の安全保障環境はウラン輸出の相手先を

⁷⁴ 例えば、Michael Wesley, "The Elephant in the Room: Australia-India Relations," *The Monthly*, (February 2012),

<http://www.themonthly.com.au/issue/2012/february/1328594251/michael-wesley/elephant-room>

⁷⁵ "Australia and the great Indian uranium sale debate," CNN, 20 August, 2013.

⁷⁶ "Gillard's push for uranium sales to India," *The Sydney Morning Herald*, 15 Nov, 2011.

⁷⁷ "Australia's ruling party OKs uranium sale to India," *The Times of India*, 5 December, 2011.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Clarke, "Australia, India and the Uranium Question," p. 497.

西側に限定し、抑制的政策の正当性を支えた。しかしながら、冷戦以降、特にアジア太平洋地域に新しい大国として中国、インドが台頭するに従い、地域政治での戦略的、経済的考慮の背景が大きく変わった。2000年代のブッシュ政権によるアメリカの核政策もオーストラリアに大きな影響を与えた。このような中で、同国が取った国家安全保障戦略としてのアジアへの関与は、従来の抑制的なウラン政策を揺るがした。ウランはまさに、冷戦後の変化に対する新しい戦略的意義を持つものとなり、国家安全保障でのアジア主要国への関与のネットワークに組み込まれた。

オーストラリアにとって、アジア太平洋の安全保障環境を安定させることは、ミドル・パワーである同国にとって特に重要な国家安全保障戦略のテーマである。自由主義的制度論の影響の大きい同国にとって、アジアへの関与は2000年代以降の国家安全保障の手法として重要なものであった。2000年代のオーストラリアの中国、インドへのウランの輸出解禁の背景には、このアジアへの関与の問題が大きく関わっていた。中国とインドへのウラン輸出は、アジアへの関与の中で至って絶対的なものとされた。しかしながら、この関与を支えたものは、2000年代においては友好関係の維持、あるいは中国とインドへの依存関係の均衡を図るといった曖昧なものであり、新しい両国との関係の中で核不拡散規範を再定義することもなく、親中国、親インドの政治的な言葉がウラン輸出の解禁を正当化したに過ぎなかった。核兵器が増強されている中国と、NPTの非加盟国であるインドに対し、2国間協定を持ってAONMの核兵器転用を条件とする従来の立場で輸出を許可するに至ったのである。それでは、今後の動きはどうかであろうか。東日本大震災での福島第一原発事故はインド輸出決定の時期とも重なり、反対派は原子力エネルギー自体の危険性も含め問題にした。同国の原子力発電への転換の動きは止まったままであるが、ウラン輸出拡大は継続している。2012年にはアラブ首長国連邦とも合意がなされた。中国へはウラン輸出が始まっているが、インドへの輸出は具体化に向けて2国間協定の交渉を継続している段階にある(2013年8月現在)。

安全保障はジレンマを内包するものである。ミドル・パワーであるオーストラリアのウラン政策にとって重要な点は、グローバルな核燃料サイクルへの規範的影響力の保持であろう。新しい国際環境の中でこの影響力の保持を抑制的輸出政策で達成できるのか、それとも積極政策が求められるのか、同国にとってのジレンマを指摘できよう。仮に抑制的輸出政策を選ぶのであれば、AONMの核兵器転用のリスクは低いままであり、また核不拡散規範の厳格な支持者としての評判も維持できるかもしれない。しかし、世界的なウラン需要は増えるという予測の中、新たなウラン産出国が増産を始め、AONMを増やさなくても世界的に流通する核燃料は増えている。抑制的政策を取り続けることは、核燃料供給サイクルでの同国の相対的地位を下げ、核不拡散への規範的影響力を却って下げる可能性もあろう。一方、この新しい国際環境の中で同国がウラン輸出国として存在意義を維持するために、主要なウラン需要国となる中国、インドへ積極的に輸出することは、大国への関与として重要であろう。だが、この選択肢にしても、ミドル・パワーの同国が大国の行動を規範的に制約するレバレッジは限られたものになろう。オーストラリアの2000年代のウラン生産・輸出政策の転換の流れは今後も当面続くと思われる。これをランティスのいう「ウラン輸出の自由化」⁸¹の流れと単純に受け止めることはできない。それは新たなジレンマを抱えながらの慎重な歩みになるであろう。

⁸¹ Lantis, *ibid.*, p. 560.

特別寄稿

Mongolia's search for security in the nuclear age

元国際連合モンゴル政府代表部大使¹
ジャガルサイハン・エンクサイハン
(Jargalsaikhan Enkhsaikhan)

Introduction

Mongolia has a long and rich history. The world knows well about the Hun Empire, Attila the Hun, the Great Mongolian Empire, the Great Genghis (Chingghis) Khan, Kublai Khan, the Pax Mongolica of the XIII century, etc. Less is known about the gradual decline of the Mongol Empire and its absorption into the Qing Empire in the XVII century. However, even less is known about the struggle of the Mongolian people in the XX century for reclaiming their sovereignty and independence, and ensuring their security. Hence the purpose of this article is to shed some light on the struggle of Mongolia to ensure its independent status in the first half of XX century and national security in this nuclear age, and how its policy of implied neutrality can promote peace and security in the region.

Mongolia reasserts its independence

Since the end of XIX century Mongolia has been trying to regain its lost independence, and reassert its sovereignty. The entire XX century has been a century of its struggle for international recognition as an independent state. Thus in 1911 it proclaimed its independence from the falling Manchu dynasty and declared its willingness to establish diplomatic and other forms of relations not only with its immediate neighbors – Russia and China – but also with Japan, U.S. and other countries. However due to geo-political realities and tacitly divided spheres of influence among the great powers, the latter were not prepared to recognize its full independence. The numerous diplomatic demarches and initiatives, including delegations to Russia, official letters to U.S., Japan and some other countries did not bear fruit. At long last in 1915 Mongolia had to settle for a vague form of autonomy negotiated between Russia and China and imposed upon it as a *fait accompli*, with some territories that historically belonged to Mongolia going to the neighbors. The two neighbors recognized Mongolia as an autonomous part of China under Russia's influence. For Russia and China it was a win-win situation, while Mongolia had to reconcile itself, at least for some time, with such an outcome. That was the first practical outcome of its policy of reasserting its independence. Throughout the past century it could be said that Mongolia's security, or for that matter its independent status, was part of and subordinate to Sino-Russian and later to Sino-Soviet relations.

In 1919, when Soviet Russia was weakened by World War I and was in the midst of its civil war, the Chinese occupied Mongolia and annulled unilaterally its autonomy. This served as clear warning for Mongolians the risks of small, weak states to be annexed or swallowed by the larger ones, especially the neighboring ones.

¹ Dr. Jargalsaikhan ENKHSAIKHAN is former Permanent Representative of Mongolia to the United Nations. At present he is Chairman of Blue Banner, Mongolian NGO dedicated to promoting the goals of nuclear non-proliferation and institutionalizing Mongolia's nuclear-weapon-free status.

“Security” at the expense of its own security

Choosing lesser of the two evils, in 1919 Mongolia turned to Soviet Russia for recognition of its sovereignty and provide assistance in liberating the country from Chinese and white Russian occupying forces. Though full diplomatic relations were established only in early 1950s after China’s recognition of Mongolia, in 1919 Soviet Russia established contacts with Mongolian nationalists and began providing some assistance in regaining its brutally annulled independence. Though supportive of Mongolian nationalists’ aspirations for independence from China, Russia was not supportive of Mongolia’s full independence, but only of the latter’s closer relations with and dependence on Soviet Russia. That is why it was playing a double game.

The policy of duplicity explains Soviet policy of refraining from according full-scale diplomatic recognition to Mongolia and recognizing its full independence until the end of World War II. In the meantime Soviet Russia recognized Mongolian sovereignty and exchanged diplomatic representatives only at the level of ‘envoys’ and the first treaty it concluded with Mongolia in 1921 was not with the Mongolian state, but rather with the government in power. Moreover, while supporting Mongolia’s adoption of its first Constitution, which was in fact co-authored with them, the Soviets were at the same time secretly negotiating an agreement with China, one of the articles of which would stipulate that the Soviet Union recognized Outer Mongolia as an integral part of the Republic of China, that it respected China’s sovereignty therein, and promised to withdraw Soviet troops from Mongolia after a scheduled border conference. The treaty was signed in May 1924, about which Mongolia was not officially notified by the Soviets. By doing so Russia in fact was trying to impose condominium over sovietized Mongolian satellite state, with dominating role to be played by Soviet Russia.

Distant hopes of neutrality

In mid-1920s, when Mongolian nationalists were debating the kind of foreign policy to pursue as an independent state, the elite were divided. Many thought that Mongolia’s destiny was tied to the emerging Soviet State, while others, though few, were somewhat sympathetic with rising Japan. There were also those that thought that it would be in the country’s best interest if it could become permanently neutral, perhaps like Switzerland, and would not take sides in disputes between the two immediate neighbors. However, political realities of those times demonstrated that in times of overt political rivalry among great powers, a small, isolated country could not survive as an independent country with independent foreign policy without aligning itself with one of the regional powers or becoming a junior member of a regional concert of powers. Due to its geopolitical location, the second option for Mongolia did not exist.

In mid-1930s, Soviets felt surrounded by the Axis Powers, including by Japan in the East, which had just invaded part of east China and had set up a puppet Manchu-kuo state. The Japanese plan was to cut off Russian supplies in Siberia by invading Mongolia. At that point Russia concluded in 1936 a bilateral protocol with Mongolia whereby the Soviets introduced their troops into eastern part of Mongolia to averted Japanese occupation of the country. China protested Russia’s action denouncing it as a gross violation of the 1924 agreement mentioned above.

During World War II Mongolia firmly sided with the Soviet Union, and thus with the Allies Powers, and materially contributed to their common fight both in Europe and

Asia. In per capita terms it was one of the largest contributors to the Allied Powers. Mindful of that contribution and of Soviet pre-condition for Mongolia's recognition before the Soviet Union enters the war in the Far East, the Allied powers in Yalta in 1945 agreed to recognize Mongolia's *de facto* status quo provided that the Mongolian population would support such a status in a nationally held referendum.² In October 1945 the Mongolian people, as expected, have overwhelmingly cast their votes in favor of full independence. On January 6, 1946 the Executive Yuan of the Republic of China officially recognized Mongolia and on 27 February of that year the Soviet Union concluded a treaty of friendship and cooperation with Mongolia, whereby it officially recognized the latter's full independence. Later that year, the Republic of China used a border incident as a pretext to renege on its recognition of Mongolia. When United Nations was established in 1945, Mongolia applied for its membership. However due to various excuses cited by the Republic of China and then later by the western powers, its application for membership was turned down until 1961.

Security amidst ideological dispute

In 1949, when the People's Republic of China was proclaimed, Mongolia was one of the first to recognize it, establish diplomatic relations and exchange ambassadors. Even establishment of diplomatic relations was not enough for the PRC to accept fully Mongolia's independent existence. Though externally Mongolia and the PRC were beginning to develop trade, economic and cultural relations, and people-to-people exchanges, including among the Mongolian peoples living on the two sides of the state border, in 1954 the Chinese leaders secretly approached the Soviets and hinted that Mongolia be 'returned' to China. The Mongolian leadership, again, learned of this a few years later when Sino-Soviet rift intensified and both sides began attacking each other through the press and media.

By mid-1950s Mongolia began enjoying good relations with both of its neighbors and some economic competition began to develop between them to invest and build in Mongolia. However, all that came to an abrupt halt in early 1960s. Each neighbor demanded that Mongolia toe its brand of communist ideological line. Mindful of the past experience with Russia and China, as well as the amount of assistance that the Soviet Union could provide, Mongolia opted to support Soviet Russia. In response, China withdrew its workers and halted its assistance. Mongolia used the *china card* to increase Soviet assistance to Mongolia. Soon the Soviet Union increased the volume of its assistance, but at the same time it put political pressure on Mongolia to fully and unequivocally back its position in Sino-Soviet dispute, which by that time was turning from ideological to inter-state conflict, embracing all the areas of inter-state relations. In 1967, based on the renewed alliance treaty with the USSR concluded the previous year, Mongolia allowed the soviet troops to be stationed in Mongolia. Following the rise in Sino-Soviet tension, not only Soviet troop level reached almost 100,000, but also Mongolia's own armed forces were doubled in size. Involuntary involvement in a possible Sino-Soviet conflict was highly probable.

During the East-West as well as Sino-Soviet cold wars, Mongolia could not hope for a neutral foreign policy. The principle that was applied rigorously in regard to Mongolia was "either you are with us or against us".

A nuclear abyss?

² This was a face-saving formula designed for the Republic of China to accept Mongolia's virtual independence.

When Sino-Soviet conflict was becoming a potential flashpoint following the border clashes in March of 1969 at the Damansky island in the Ussuri river that killed around 60 Soviet and 800 Chinese troops, the Soviets briefly entertained the idea of making a pre-emptive nuclear strike against Chinese nuclear installations and some other targets, or at least make believe that they were thinking about such an eventuality. As archival sources of that time made recently available indicate, Soviets even approached unofficially the U.S. regarding its possible reaction to such a pre-emptive strike³. US sources reveal that the US not only did not support the idea of “de-clawing of the rising dragon”, but even warned that in such a case there would be retaliation from the U.S. against the Soviet Union. Recently published materials have revealed that Soviet Premier Alexei Kosygin had informed the Soviet leader Leonid Brezhnev on 15 October 1969 that Washington had drawn up ‘detailed plans’ for a nuclear war against the USSR if it attacked China. At around that time the Chinese press widely reported that China was digging many tunnels in case of Soviet attack.

The Soviet idea of a possible pre-emptive strike against Chinese nuclear facilities has subsequently been revealed by Soviet Ambassador A. Dobrynin, US Secretary of State H. Kissinger, President R. Nixon’s aide J. Haldeman and others. Thus Amb. Dobrynin wrote in his memoirs that he had told Soviet leader L. Brezhnev that the U.S. thought that if China would suffer a nuclear attack, the U.S. would consider it as the start of the third world war. U.S. negative response to the Soviet ‘inquiry’ meant for Mongolia that it would be spared from being used as one of the possible pre-emptive launching pads or, if the Chinese retaliated, a battleground for military, if not nuclear exchanges.

Archive materials reveal also that the Chinese side was well aware of the Soviet approaches to the U.S. Thus during the Kosygin-Zhou Enlai brief meeting in September 1969 at Beijing’s airport, Premier Zhou had underlined: “You have asserted that you will destroy our nuclear bases through preemptive strike. In that event, we will declare that it is a war and that it is aggression. We would put up a resolute fight against it and carry the fight to the finish.” Though the facts of the 1969 events are still being released in bits, it clearly demonstrates how close Mongolia was in getting involuntarily involved in possible conflict or even nuclear exchanges with devastating consequences. It also shows the real hazard of being a “junior ally” in great power disputes, in this case in taking a side in a Sino-Soviet dispute.

Emerging relations in the post-cold war Asia

After the end of the cold war, the bi-polar world has for almost two decades turned into a uni-polar one. The U.S. was the sole superpower, whose influence and weight was felt everywhere. However, as the post 9/11 events clearly demonstrate, this uni-polar world could not be sustained. The first decade of this century has witnessed emergence of new regional powers that would soon be trying to redraw the economic, if not yet political, landscape, re-distribute power and influence and, naturally, vie for regional influence and pre-eminence. Today G-20 meeting is playing an increasing role and is almost overshadowing the G-8’s role. The BRIC⁴ countries, which make up today 21.6 % of world’s GDP, put on their agenda not only issues of mutual cooperation, but also global political and economic issues. There is no guarantee that further cooperation among the present and emerging regional powers will not lead to open competition for natural resources, markets, to rivalry and even overt or covert discord.

³ By 1969, the Soviet Union had 11.000 nuclear weapons, U.S. – over 28.000 and China around 50.

⁴ Brazil, Russia, India and China

Ascendance of China as the most vibrant and potential pre-eminent economic, political and military power is one of the realities of today's Asia. In 2009 it became the second largest economy surpassing Japan and would become the world's largest economy in not so distant future. That is why not only regional but also world powers are courting China. The question is how much longer would China be a status quo power, when and how it would use its growing economic, political and military power, would it be used to assert its territorial and historical claims, as it tried prematurely during the Great Proletarian Cultural Revolution four decades ago, etc. Assertiveness of China regarding disputed islands, as is witnessed today, is an indication of future regional power struggle for influence and pre-eminence, if not dominance. Increase in the defense spending and purchases as well as adoption of more assertive defense guidelines by other states in the region cannot be ignored as well.

China is not the only rising power in Asia. There are other traditional and newly emerging regional powers, such as Japan, the Republic of Korea, Indonesia, India and Russia that are pursuing their policies to partially accommodate to the Chinese where necessary and compete where and when they can. There is also a growing competition among them for resources, technology and markets.

In this dual policy of cooperation and competition, the emerging manifestations of neo-cold war and collusion of strategic and economic interests of the major and emerging powers in Asia, the smaller countries, just like during the Cold War, would soon be expected to take sides on some issues. Thus in Mongolia's case it might soon be asked or expected to support either Russia (where most of its economic and energy interests lie, and which does not harbor territorial claims over Mongolia), China (where its trade, economic, investment and trade infrastructure interests lie most), Japan (where its technology and possible investment are most welcome), the Republic of Korea (whose trade, technology and medium-size investment interests are also welcome, and where of thousands of Mongolian immigrant workers bring in hard currency to Mongolia) or the United States (the world's foremost power whose democratic values Mongolians share) or join a coalition of States with clearly defined rules of agreed conduct that could emerge in East or North-East Asia.

Mongolia and the post-cold war world

The rigorous conditions set by the realities of the East-West and Sino-Soviet double cold wars began to change at the end of 1980s, when Sino-Soviet relations began to normalize, the Soviet/Russian troops were to be withdrawn from Mongolia and when Mongolian-Chinese relations began to normalize as well.

The changes in international relations in early 1990s, especially the disintegration of the Soviet bloc followed by of the Soviet Union itself, and the resulting end of the cold war provided an opportunity for Mongolia, like for some other countries, to free itself from the Soviet influence, redefine its vital national interests and foreign policy priorities, and formulate its national security and foreign policy concepts based primarily on its own interests. These concepts found reflection in the country's national security and foreign policy concepts adopted in 1994.

Thus Mongolia declared that its foreign policy objectives would in the future be to ensure its independence and sovereignty by following the natural trends of human advancement, and not undergoing social experimentation, that it would pursue an open, non-aligned foreign policy and avoid, unlike in the past, becoming overtly reliant on

any one country or group of countries. Bearing in mind its own foreign policy objectives and its comparative advantage (mainly geographical location) it declared that it would give priority to safeguarding its security and vital national interests primarily by political and diplomatic means and creating favorable external environment for its economic development and social advancement.

Mindful of its geographical location and past experience, Mongolia declared that its priority would still be relations with its immediate neighbors, that it would not toe the line of anyone of them, but rather maintain a balanced relationship, develop all-round good-neighborly cooperation with both of them. It declared that maintaining a balanced relationship would not mean keeping mechanical equidistance from them or taking identical positions on all issues. Rather, it would mean strengthening trust and developing good-neighborly relations with both of them and raising relations to the level of declared strategic partnership. When dealing with the neighbors, Mongolia declared, due account would be taken of their policies in regard to the national interests of Mongolia, above all its vital interests. It specifically underlined that a policy of non-involvement and neutrality would be pursued in disputes that might arise between the two neighbors and that if the latter directly affected Mongolia's national interests, it would follow the vital interests.

Drawing lesson from its past experience, when Mongolia mostly dealt with its immediate neighbors or the Soviet bloc countries, in 1990 it declared an open foreign policy. Thus the second priority of its new foreign policy was aimed at developing friendly relations with industrialized developed countries of the West and the East, and influential international organizations collectively known as the "third neighbor" policy. It openly declared that it would pursue a non-aligned policy as long as it did not threaten the country's national vital interests. The third direction was to strengthen its positions in Asia, especially North-East and Central Asia.

First steps towards active neutral and active foreign policy

The strength of Mongolia's policy of neutrality with respect to the future possible disputes between its immediate neighbors lies in the fact that it coincides with their own declared policies. Thus in early 1990's both Russia and China pledged officially not to use territories of their neighbors against each other. These commitments have been welcomed by all their neighbors, other regional powers and by the international community as a whole. On its part, when Mongolia concluded treaties of friendly relations and cooperation with Russia (in 1993) and China (in 1994), it also pledged not to allow other countries to use its territory or airspace against the interests of third countries, meaning first of all against their immediate neighbors. In return both neighbors have expressed support for Mongolia's independent and balanced foreign policy, as defined above, especially its commitment not to allow stationing or transit of weapons of mass destruction through its territory.

Mongolians say that the duck is calm if the sea is calm. That is why it pursues policies of promoting not only Sino-Russian normal good-neighborly relations, but also overall regional confidence and cooperation. To that end it had proposed in 2000 to develop a track I security dialogue mechanism to discuss Northeast Asian issues. However, like many initiatives of the states of the region, the initiative did not get the needed support of the states of the region, mainly due to the still virtual cold war tension on and around the Korean peninsula.

Bearing in mind that Mongolia entertains good-neighborly relations with all the countries of Northeast Asia and has no hidden agenda, both of which are Mongolia's comparative advantages, in April 2013 President Ts. Elbegdorj proposed to initiate an Ulaanbaatar dialogue on Northeast Asian security. Unlike in 2000, it is proposed to promote mutual trust among the states of the region through a 1.5 track diplomacy format. This format could create conditions to discuss issues of mutual interest in an informal and confidential atmosphere. The issues that could be discussed need not be hard security issues, but rather issues that can enjoy support of all the states of the region, such as economic cooperation, military transparency, environmental issues, non-traditional security challenges or some other issues of regional stability.

Mongolia declares itself a NWFZ

This commitment between its neighbors mentioned above and the cold war experience led Mongolia's President P.Ochirbat in 1992 to declare its territory a nuclear-weapon-free zone. When doing so he underlined that Mongolia would work to have that status "internationally guaranteed". It was in essence an expression of the country's rejection of nuclear-weapon policies of the great powers and of direct or oblique nuclear proliferation. At the same time it was also a manifestation of its desire for neutrality and non-involvement in nuclear power rivalries of not only of its neighbors, but among all nuclear-weapon States and regional powers.

This declaration was one of the first independent foreign policy acts of democratic Mongolia. The initiative was widely supported not only by the neighbors, but also by the region and the international community as a whole. As a result of negotiations of Mongolia with the P5, in 1998 the United Nations General Assembly adopted a resolution⁵ that welcomed Mongolia's active and positive role in developing peaceful, friendly and mutually beneficial relations with the States of the region, and expressed its conviction that the internationally recognized status of Mongolia would contribute to enhancing stability and confidence-building in the region and strengthen the country's security. It should be pointed out that the Assembly specifically endorsed and supported "Mongolia's good-neighborly and balanced relationship with its neighbors as an important element of strengthening regional peace, security and stability"⁶.

General Assembly resolution 53/77 D has demonstrated that Mongolia's foreign policy has matured to such a degree that its policy of implied neutrality and non-involvement in great power disputes was recognized as an important element of strengthening regional security and stability. This recognition laid the foundations of further expanding this policy beyond Sino-Russian relations to embrace relations with other countries of the region, especially relations with the regional powers.

A viable status – an important part of Mongolia's security policy

At present there is still some hesitancy on the part of five nuclear-weapon States (P5) to accept in principle the notion and concept of single-State NWFZ, since they believe that that would detract from or undermine the incentives for establishing traditional zones. However, there can be real-life cases when a State cannot, due to its geographical location or for some geo-political consideration form part of a traditional zone. Mongolia is not the only state that is or would be facing such a dilemma. There are also cases when a regional zone cannot be established due to the fact that some

⁵ See United Nations General Assembly resolution 53/77 D adopted on 4 December 1998.

⁶ Ibid.

regional States are under “nuclear umbrella”, while others are not, or that while some enjoy the protection of alliance relations, others do not. Though no party to an alliance has yet officially raised the issue of outlawing stationing of nuclear weapon on its territory at any time, this cannot be ruled in the future.

The right of any country to pursue its security without undermining that of others is a well-recognized and accepted right. That especially applies to nuclear security. For this reason the 1975 “U.N. comprehensive study on the question of nuclear-weapon-free zones in all its aspects” pointed out that “obligations relating to the establishment of nuclear-weapon-free zones may be assumed not only by groups of states, including entire continents or large geographical regions, but also by small groups of states and *even individual countries* (emphasis added).⁷ At that time some of the experts of the study group thought that one cannot exclude establishment of single-States zones. In 1976 the U.N. General Assembly expressed the hope that the above study – together with the subsequent views, observations and suggestions offered on it – would further enhance whatever efforts a country or countries may make concerning NWFZs and be useful in the establishment of such zones.⁸ All states, including the P5, voted in support of that resolution.⁹

The past decade has amply demonstrated that the time of creation of “easy” NWFZs is almost over and that establishing of such zones in Central Europe, the Middle East or Northeast Asia would need more creative and flexible approaches than the previous ones, if they are to succeed. The reason is that these proposed zones touch upon the interests of nuclear powers, or those of the States that have disputes, or that some regions would need actual withdrawal of nuclear weapons, the dismantling or destruction of such weapons or their infrastructure. Even establishment of a NWFZ in the non-populated Arctic, with its rich natural resources, might not be easy to establish.

In the Northeast Asian case, not only some States have competing strategic interests, but some also host foreign military bases or have nuclear ‘protection’ in the form of “nuclear umbrella”. That is why the United Nations 1999 guidelines regarding the establishment of NWFZs ‘on the basis of arrangements freely arrived at among the States of the region concerned’¹⁰ cannot be easily applied. The guidelines also did not address the issue of creation of single-State NWFZs, since the P5 were against such eventualities.¹¹

The reason given by the P5, especially by the U.S. regarding the latter case was that creation of single-State NWFZs would detract from or undermine the incentives for establishing traditional zones is unconvincing. It discriminates individual States and violates their right to ensure their security by political and legal means, and through collective security measures. *Safety in numbers*, goes the saying. Hence, logically, single States would need greater assurances than groups of States that are already bonded together with regional security or political agreements.

⁷ See UNGA, 30th Session. Official Records. Document no. 27A (A/10027/add.1, p.31). The resolution “Comprehensive Study on the Question of Nuclear-Weapon-Free Zones in All its Aspects” as adopted on 10 December, 1976

⁸ See paragraph 8 of UNGA resolution A/RES/31/70.

⁹ The resolution was adopted by 132-0-0 votes.

¹⁰ See document A/51/182/Rev. 1 of 9 June 1999 (pp.71-77)

¹¹ The guidelines in a footnote noted the following “Owing to its unique geographical circumstances, Mongolia has declared its nuclear-weapon-free status in order to promote its security. This status was welcomed by the General Assembly in its consensus resolution 53/77 D of 4 December 1998.”

Determined policy to institutionalize Mongolia's status

To properly institutionalize its status, for more than two decades Mongolia has been pursuing a determined policy both at the national and international levels. At the national level the Mongolian State Great Hural (parliament) adopted in February 2000 a legislation that defined and regulated nationally the nuclear-weapon-free status and criminalized acts that would violate that status. The law not only prohibited stationing but also transportation of nuclear weapons, parts or components thereof through its territory. To make the prohibitions credible, it established national and international mechanisms of verification of compliance with the law. A separate parliamentary resolution mandated the Government to take active measures to implement the law and report to the parliament on its implementation when necessary.

In 2006 the Government has submitted its first report on the implementation of the law as well as some recommendations on further improving the implementation¹². In January 2014 the parliament has again considered implementation of the legislation and has instructed the Government to up-date the legislation so as to reflect the changes that had taken place since 2000 and submit its proposals for the parliament's consideration and to continue the policy of institutionalizing the status. It also instructed the Government to support UN Secretary-General's five-point nuclear disarmament proposal, in particular his proposal to undertake negotiations on a nuclear-weapons convention and support the proposals to place all non-military nuclear facilities under IAEA safeguards.

However important the national legislation may be, the nuclear-weapon-free status can be more credible if it is supported and institutionalized at the international level. Though the initiative and the status enjoy wide international support, as reflected in the United Nations General Assembly resolution 53/77 D of 4 December 1998, nevertheless the status still had to be properly defined or institutionalized. As a result of diplomatic consultations held between 1997-2000, the P5 in October 2000 have made a joint statement (JS) providing security assurances to Mongolia, in which they "reaffirmed" that the unilateral commitments announced in 1995 just prior to the 1995 NPT Review and Extension Conference and reflected in United Nations Security Council resolution 984 (1995) applied to Mongolia.

Mongolia welcomed the JS as an important step in institutionalizing the status rather than as providing the necessary security assurance. It believed (and many countries agreed with it) that political declarations were not sufficient to institutionalize the status and that in Mongolia's case the statement did not reflect the reality on the ground. Thus by pointing out the conditions under which France, Russia, U.K. and the U.S. would not use or threaten to use nuclear weapons, they in fact were sending out, in Mongolia's view, a wrong signal in response to Mongolia's constructive policy and the gesture of good will.

Bearing in mind Mongolia's reasoning, in 2001 non-governmental experts of the P5, of Mongolia and a representative of the United Nations met in Sapporo to address the issue of Mongolia's status and agreed that "Mongolia did not [currently] have an internationally recognized nuclear-weapon-free status" and recommended that in order to institutionalize the status Mongolia needed to conclude an international treaty

¹² See document A/61/293 of 18 December 2006.

either with its neighbors (the minimalist approach) or with the P5 (the maximalist approach). The experts agreed that the main provisions of NWFZ treaties could be reflected *mutatis mutandis* in such a treaty, bearing at the same time in mind the geopolitical nuances and realities on the ground¹³. The Mongolian side opted for a minimalist approach and in 2002 it has approached the two neighbors with a proposal to conclude a treaty (that would also have a protocol for the other P3 to be indirectly involved in the agreement) and presented to them the basic elements that could be reflected in it. That same year Russia and China have agreed in principle to such an approach and offered their preliminary comments on the draft basic elements. Bearing in mind the comments of the neighbors, in 2007 Mongolia produced a draft trilateral treaty on Mongolia's nuclear-weapon-free status and a protocol thereto, and submitted to Russia and China for their consideration.

The draft followed the international treaties that established NWFZs and at the same time tried to reflect the realities of the geo-political location of Mongolia. It would have committed Mongolia not to have nuclear weapons or components of such weapons on its territory under any circumstances. Russia and China were expected to commit to respect that status and abstain from any act that would lead to its violation. Nothing more and nothing less, since in the very unlikely event if any one of the two would have used a nuclear weapon, because of the proximity, it would have tantamounted to shooting itself in the foot and threatening the other nuclear neighbor with a huge nuclear fall-out. Therefore that was unthinkable.

As to the other P3, there was no logical or possible reason for them to use nuclear weapons against ... Mongolia. And even in the highly unlikely event they would think of doing so, they would still have needed to have their delivery weapons fly over the territories of Russia or China. Therefore that also was unthinkable. Such a scenario is unimaginable even for Tom Clancy's novels. In these circumstances the P5's hesitancy to provide assurances was, frankly speaking, incomprehensible.

Mongolia was ready to pledge not to host nuclear weapons or parts of such weapons system. That is in line with our two neighbor's commitments not to use the territory of neighboring countries against the interests of the other. In this case Mongolia's status would only contribute to greater trust and stability in the region. What Mongolia expects in return is for the P5 to recognize the status and commit not to contribute to any act that would violate it. Nothing more and nothing less. Mongolia was not asking them to commit not to use or threaten to use nuclear weapons, which is out of the question for the reasons given above. Therefore, in this case if the assurances were to set a precedent, compared to the traditional three point assurances that are usually provided to NWFZs¹⁴, the P5 was being asked to make a more limited one, reflecting Mongolia's unique location, that can be called as 'security assurance-lite'.

In 2009 Mongolia held twice consultations with China and Russia on the draft treaty. The two neighbors shared their view on the draft articles and submitted joint questions and comments with regard to specific articles. During the consultations Russia and China felt that since the draft concerned nuclear security issues, the other P3 needed to join the talks as well. Mongolia was open to such a possibility. However, the other P3 have indicated in no uncertain terms that they were not prepared to provide Mongolia with legally based security assurances.

¹³ See UNGA document A/57/59 of 20 March 2002.

¹⁴ i.e. not to use or threaten to use nuclear weapons against the zone or any party to the zone treaty and not to contribute to any act that would constitute violation of the treaty.

Since there was P5 collective ‘no’ to the conclusion of a trilateral treaty that would provide assurances to it, the Mongolian side decided to seek other suitable form of making the assurances credible. Thus in November 2011 it has indicated that it was ready to work on a mutually acceptable “non-treaty” format that would institutionalize its status, and that the assurance in a nutshell could recognize and respect the status and commit the P5 not to contribute to any act that would violate it. Further negotiations revealed that the P5 could go as far as signing parallel declarations in which Mongolia and the P5 could duly reflect the content of their commitments.

Based on that understanding, Mongolia drafted its own version of possible two declarations reflecting as much as possible its national interests. Thus the Mongolian declaration would commit it not to allow stationing of nuclear weapons or other nuclear explosive devices on its territory. On the other hand, the draft P5 joint declaration (JD) proposed by Mongolia would have had 5 points: 1) reaffirm their commitment to Mongolia to respect its independence, sovereignty, territorial integrity, inviolability of its borders, and its independent foreign policy; 2) reaffirm their commitment to refrain from the threat or use of force against its territorial integrity or political independence; 3) recognize and commit to respect its nuclear-weapon-free status; 4) commit not to contribute to any act which would violate the status; and 5) commit to consult in the event a situation arose concerning the above commitments.

The first two commitments of the draft P5 JD were more of a political nature. The first commitment had already been reflected in the consensus General Assembly resolution 53/77 D, while the second – in the treaty on friendly relations and cooperation that Mongolia had concluded with Russia and China in 1993 and 1994 respectively. Mongolia thought that these generally recognized principles would set an appropriate tone for the security assurances and make the P5 commitments more credible.

The third and fourth were commitments that Mongolia sought in connection with its nuclear-weapon-free status as such. The fifth point was to ensure that the issue would not be ignored as involving bilateral or trilateral relations and thus the P5 need not be involved in the matter.

Having studied Mongolia’s drafts, soon the P5 prepared their own version of draft P5 declaration. A closer reading of the draft P5 JD showed that content-wise it resembled almost 80 percent to the P5 JS of year 2000. The difference was that for the first time in 12 years the P5 welcomed Mongolia’s law on its nuclear-weapon-free status as well as its declaration that was to be signed simultaneously with the P5 JD. What was most important was that they would have pledged to respect the status and not to contribute to any act that would violate it. With this declaration Mongolia’s quest for a security assurance-lite would have been partially fulfilled¹⁵.

The signing ceremony of the two declarations¹⁶ was held on 17 September 2012 at the United Nations Headquarters in New York. It was held at the level of Permanent Representatives to the United Nations. UK Permanent Representative Sir Mark Lyall Grant, on behalf of the P5 made brief introductory remarks in which he pointed out that the signing of the parallel declarations demonstrated how the P5 was working together with non-nuclear-weapon states to promote the shared goals of nuclear

¹⁵ It would have been fulfilled fully if that commitment would have been made in a legally-binding form.

¹⁶ See documents: A/67/393 – S/2012/721 and A/67/517 – S/2012/760.

non-proliferation and disarmament, and highlighted the gist of the P5 JD, whereby they had pledged to respect Mongolia's nuclear-weapon-free status and not to contribute to any act that would violate it.

After the signing of the two declarations, the Mongolian representative made a statement, in which he said that the clearly defined status would be in the interests of not only of Mongolia itself, but also, as a measure of transparency and predictability, of its neighbors and the region as a whole. The P5's recognition of Mongolia's legislation regarding its nuclear-weapon-free status, their recognition of the status itself as well as their intent to respect that status and not to contribute to any act that would violate it would have tantamounted to recognition of Mongolia's neutrality in nuclear powers' possible power politics or designs in the future.

Turning to the declarations just signed, he said that as products of compromise, they were not perfect. However, they bridged the differences of views and approaches to the issue, and laid the foundations of an agreed regime regarding Mongolia's unique nuclear-weapon-free status. Bearing in mind the experience accumulated so far in addressing its unique case, he continued, Mongolia was prepared to contribute to addressing some regional issues where its experience in finding mutually acceptable and mutually beneficial solutions might be useful.

Looking to the future, he said that as part of the Northeast Asian region, Mongolia believed that an open, unbiased and comprehensive approach was needed to addressing the region's pressing issues, especially ridding the region of nuclear weapons. In this respect Mongolia was prepared to participate in the joint search for mutually beneficial arrangements and solutions. Also, he added, that today nuclear threat was not limited to nuclear weapons. As the Fukushima disaster had clearly demonstrated, it could come in the form of natural or man-made disasters or of a silent or unseen threats connected with the peaceful uses, misuses or abuses of nuclear energy and technology, and hence all states needed to work together to avert future Fukushima-type disasters.

Conclusion

The XX century and the first decade of this century have witnessed Mongolia's struggle first to ensure its reasserted independence and then to strengthen its national interests and security in this nuclear age. Located between two great powers, the interests of which throughout the past century have most of the times collided and at times coincided, during the struggle for reassertion of its independence Mongolia has seen ups and downs. The struggle in the end was crowned with success and today it is one of the active members of the international community. Having sided with one of its two big neighbors, in the past century Mongolia faced the threat of being drawn into great power politics with no apparent choice of its own. That is why it tries to promote a policy of implied neutrality with respect to future possible disputes between the neighbors, as reflected in its nuclear-weapon-free status policy. This policy is gaining wide support of the international community both as promoting predictability and stability in the region and at the same time making sure that Mongolia would be immune from attempts to use its territory to harm its neighbors or stability in the region.

Mongolia's policy of implied neutrality and non-involvement in Sino-Russian disputes needs now to be formally expanded to embrace its relations with other regional powers as well. The emerging realities of competition and confrontation among Asian powers demand that Mongolia maintains good-neighborly relations with all of them and thus pursue a policy of active neutrality, that could be properly understood and accepted by all the major powers. When pursuing such a policy, Mongolia needs to underline, like in the case with Russia and China, that it would pursue the policy of nuclear-weapon-free status and active foreign policy in general as long as these policies did not affect its vital national interests, and that in the latter case it would follow its vital interests. This should be clear to all.

A clearly defined and internationally recognized Mongolia's unique regime can serve as an important stronghold of confidence and predictability in the region, while its active foreign policy as an instrument of bringing states and peoples together. The winner will be not only Mongolia, but the cause of peace and stability in the region.

書 評

金沢工業大学国際学研究所 編
『科学技術と国際関係』
(内外出版、2013年)

拓殖大学大学院
奥田 将洋

本書は、金沢工業大学国際学研究所のプロジェクト「21世紀研究会」の研究成果であり、プロジェクトに参加した10名の研究者による論文が収録されている。情報、通信、水資源、インフラ、原子力等多様な技術領域に関わる現象が研究対象として扱われており、これらの領域における科学技術と社会科学の交差する問題について、軍事、外交、エネルギー・社会基盤、災害の4分野に集約されている。

軍縮・不拡散やその周辺領域の問題としては、後に触れる軍事や災害分野として掲載されている論文の議論に興味を惹かれるものである。他分野の問題として、水資源問題に対する日本の国際協力を通じた外交問題（宇佐美正行「深刻化する世界の水問題と日本の科学技術外交—持続可能な水利用の確保と今後の国際協力の可能性—」）や、中央アジア諸国の電力インフラ整備という社会基盤の領域におけるロシア、米国との関係（稲垣文昭「科学技術と中央アジア—電力インフラ整備からみた中央アジアの国際関係—」）などが挙げられている。多様な技術を扱う研究を通じて、今日幅広い技術領域が国際関係や対外政策の文脈において課題となっている事が示されている。近年我が国においても、日印間での高速鉄道システムの技術提供をはじめとするインフラ等の先端技術の海外移転が進められるなど、科学技術の利用や海外展開の重要性が認識されている。こうした環境下において、本書の成果は、科学技術の国際関係や対外政策における意味合いを理解する上での有益な示唆を与えるものであると言えよう。

軍事分野としては、無人航空機（ドローン）を使用した武力攻撃について扱う木村修三の「情報技術革命と『曖昧な戦争』—いわゆる『ドローン戦争』をめぐる—」、1896年に発明された無線通信技術が日露戦争報道に用いられた際に生じた問題を歴史的な観点から論じた、稲葉千晴による「海門号事件—日露戦争期の無線技術の発達と報道規制の相剋—」、そして櫻川明巧の「武器輸出三原則等の見直しと科学技術の利用目的」が掲載されている。

木村論文は、近年のパキスタン、アフガニスタンにおける無人機を用いた米国の対テロ標的攻撃や「特徴攻撃」が採用され、拡大した経緯と、ドローン攻撃の賛否をめぐる議論について言及している。

特に戦略面での問題として、米国のドローン攻撃が他国による攻撃の先例となる懸念が示されている。無人機に用いられるロボット、コンピュータ、通信等の個々の技術はもちろん、これらの組合せである無人化技術自体、原子力災害や化学物質汚染等過酷環境での使用が想定されるように汎用性を有するものである。また、米国の新アメリカ安全保障センター（The Center for a New American Security）が2014年1月に発表した報告書（“20YY Preparing for War in the Robotic Age”）では、現在70か国が無人機を保有しているとされ、無人機に関連する技術の保有国は既に多数に及んでいることがわかる。技術の汎用性や、中国、イランなど既存の保有国からの技術拡散のリスクを考えると、無人機やその関連技術という能力の保有を制限することでその使用を留めるというアプローチは、現時点において困難さを伴うものとなっていると言えよう。木村論文では、無人機攻撃の賛否をめぐる議論の文脈として先に挙げた戦略的見地の他、国際人道法・武力紛争法などの観点からみた法的問題や、人道・政策的な問題としての議論にも言及している。これらの視点の他、先に挙げた戦略的

視点のうち、技術の拡散や利用といった見地からの議論もさらに深めていく必要があるであろう。

このような、軍事技術と日本の科学技術の関わりを考える際、科学技術と災害との関わり
の経験は、その思考の土台として有益なものとなるのではないだろうか。本書においては、
災害の分野として、菊地昌廣「大規模災害と科学技術—東京電力福島第一原子力発電所事故
に学ぶべきこと—」、山本武彦「科学技術神話の崩壊と東アジア『安全保障共同体』—東日
本大震災後の“新しい国際共同体”構築の思想—」の二論文が掲載されている。

このうち、菊地論文は、東京電力福島第一原子力発電所事故について、米国の核セキュリ
ティ対応との比較や、民間、国会、政府の各事故調査委員会の報告から教訓を得ることを試
みたものである。菊地論文は事故の背景として、安全評価の目的がその安全性を社会に納得
させることに置かれてしまったために、本来安全評価の基本である安全担保の妥当性の確認
や、これらの確認作業、訓練など、自然科学的な要件への認識が欠落していた事を指摘して
いる。

このような失敗の経験は、しばしば原子力分野の科学者の失敗として世間からの批判にさ
らされている。一方、不拡散という問題領域においては、その実現を困難にせしめる要因の
一つに、民生技術の水準の向上、そしてその軍事分野での利用（スピン・オン）の可能性が
高まっていることがしばしば指摘される。木村論文において言及された無人機に関連する技
術のみならず、炭素繊維などの素材のように、高度化する民生技術は軍事用途にも十分貢献
しうるものである。こうした状況は、民生技術と軍事の関係が今後より近接しうることを示
すものであると言えよう。しかし、技術や発展や技術移転によってもたらされる様々な利益
も手放しえないものである。

こうした中、技術拡散の防止が輸出管理等様々な手段を通して図られている。その効果を
高めるための一つの要素として、非軍事部門の技術者や技術提供の仲介者には、その技術が
持つ軍事面での利用可能性やリスクに留意することが求められる。とりわけ福島第一原子力
発電所事故で示されたような科学技術と社会の関係の中で生じた失敗という教訓は、今後有
益に活かされるべきものであろう。

こうした意味合いを考慮すると、金沢工業大学という技術者を育成する研究機関から本
書のような研究成果が示されたことは、こうした技術利用者のリテラシーの涵養という面か
ら非常に意義深いものであると言えよう。

編集後記

『軍縮研究』（電子版）第5号をお届けします。2014年4月に発行を予定しておりましたが、編集者の不手際により、お届けするのが概ね4か月遅延いたしましたことをお詫びいたします。

これまで『軍縮研究』では、核を中心とした不拡散問題を多く取り上げてまいりましたが、本号では、巻頭言をお願いした拓殖大学教授の佐藤丙午先生とご相談して、通常兵器の拡散問題について特集を編纂いたしました。ジュネーブを中心として通常兵器の軍縮問題が議論されてきていますが、今回は、特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）、武器貿易条約（ATT）、通常兵器を含む兵器の不法移転を検知するための拡散に対する安全保障構想（PSI）及び通常兵器移転政策について、第一線の研究者の方に寄稿をいただき、現状と課題等について論じていただきました。

研究論文として、南山大学客員教授の福井康人氏が、大量破壊兵器調達のための隠された資金の流れを凍結するためのOECD金融作業部会の勧告を取り上げ、その実効性について分析した結果を投稿した論文を、また、オーストラリア国立大学国家安全保障カレッジ博士候補の高橋敏哉氏が、オーストラリアの2000年代の中国とインドへのウラン輸出政策を巡る核不拡散規範の限界に関して投稿した論文を掲載しました。両論文ともに査読を通過したものです。

また、特別寄稿として元国連モンゴル政府代表部大使のエンクサイハン氏から、原子力時代を迎えたモンゴルの安全保障に関する論文を掲載しました。モンゴルの原子力政策に関連する履歴の分析と、それぞれの局面でとられてきた安全保障政策を論じていただきました。お忙しいところ精緻な論文をお寄せいただいたエンクサイハン大使には、特に感謝申し上げます。

最後に、金沢工業大学国際学研究所編の「科学技術と国際関係」（内外出版、2013年）について、拓殖大学大学院の奥田将洋氏に書評をいただきました。

これまでに無い大部の論文集が完成いたしました。ひとえにご投稿いただいた研究者の方々のご努力とご協力の賜物と、編集委員長として深謝いたします。

今後も、NBCだけでなく多くの分野の兵器の拡散問題に注視していきたいと考えております。

（2014年7月30日 記）

編集担当：菊地 昌廣

日本軍縮学会 連絡先

日本軍縮学会事務局：

〒606-8501 京都市左京区吉田本町 京都大学公共政策大学院 浅田研究室

E-mail: disarmament@disarmament.jp Fax: 03-3503-7559（日本国際問題研究所気付）

HP: <http://www.disarmament.jp/>

銀行口座：りそな銀行田辺支店 普通口座 1257235 日本軍縮学会

年会費：3000円（学生1000円）です。まだの方は早速お振込みを。

会員情報の修正・変更：勤務先、住所、メールアドレス等、登録情報の修正や変更がありましたら、disarmament@disarmament.jp までご連絡下さい。