

中国による武器貿易条約（ATT）加入に関する分析

明治大学 研究・知財戦略機構 特任教授
榎本珠良

2020年6月20日、中国の第13期全国人民代表大会（全人代）常務委員会第19回会議で、武器貿易条約（ATT）加入に関する決定が採択された¹⁾。中国の新華社は、この決定は中国が武器貿易のグローバルガバナンスに積極的に関与するための大きな一歩であり、中国が多国間主義を支持し、現有の国際軍備管理体制を維持し、人類の運命共同体を構築するための決意と誠意を示すものであると報じた²⁾。そして、新華社は、既に武器輸出に関する政策や規制を確立させている中国によるATT加入は、条約の普遍化を加速させ、中国と他の国々との正常な武器貿易を促進し、武器貿易のよりよい国際管理に寄与するであろうとした³⁾。そして、同年7月6日に、中国はATT加入の手続きを行い、107か国目の締約国となることが確定した。なお、ATTはこの日から90日後の10月4日に、同国に対して効力を生じることになる。以下では、中国によるATT加入の背景や、過去の中国の見解との連続性、中国によるATT加入がもたらす影響について述べる。

なぜ中国は武器貿易条約（ATT）に加入したのか

中国のATT加入について、英語メディアには、アメリカのトランプ政権との対立という文脈で報道する傾向がみられる⁴⁾。トランプ政権は、その発足以降、気候変動枠組条約（パリ協定）から離脱するなど多国間協調に消極的な姿勢をとってきた。同政権は、軍備管理・軍縮の分野でも、2019年4月26日にはATT署名を撤回することを表明し⁵⁾、同年8月2日にはロシアとのINF条約（中距離核戦力全廃条約）を離脱し、2020年5月21日にはオープンスカイズ条約（領空開放条約）からの離脱を表明した。中国のATT加入については、アメリカを多国間協調や国際規範を軽視する国として批判すると同時に、翻って中国は多国間協調や国際規範の形成・維持に貢献する「責任ある大国」なのだとアピールしようとする意図があるとの見方が広範にみられる。

ただし、中国によるATT加入は、同国とトランプ政権下のアメリカとの関係のみに帰せられるものではない。中国のATT加入およびその際の主張には、オバマ政権期の2010年代前半にATT交渉が行われていた際の中国による姿勢や行動との一貫性がみられる。後述のように、ATT交渉中の中国の行動には、①多国間協調や国際規範の形成・維持に貢献する「責任ある大国」だとアピールしようとする意図、②条約上の規制を十分に弱いものにするによって、中国が「国際規範に反して武器を輸出している」と批判される可能性を低減しようとする意図、③一部の国々が国家安全保障にかかわる分野の交渉を強引に押し進めようとするを牽制しようとする意図が表れていたといえる。中国によるATT加入は、基本的に①の意図の延長線上にあるが、トランプ政権の行動

や最近の米中関係が中国の ATT 加入を（筆者を含む多くの関連研究者や実務者による当初の予想よりも）早めたと捉えることもできるだろう。

ATT 交渉中の中国の立場⁶⁾

中国は、国際連合（以下、国連）で ATT 交渉が開始された 2000 年代後半は、ATT 構想に対して消極姿勢を示していた。2010 年以降の本格的な条約交渉プロセスを決定した 2009 年の国連総会決議⁷⁾の採決時にも、中国は棄権した。しかし、2010 年以降の条約交渉において、中国は ATT の形成自体に強い反対を示さなかった。そして、中国は、2012 年 7 月と 2013 年 3 月の条約交渉会議を通じて、立場を軟化させていった。

この中国の立場について、日本では不正確なメディア報道がしばしばみられた。例えば、日本の一部メディアは、2012 年 7 月の ATT 交渉会議はアメリカ、中国、ロシアが反対ないし消極姿勢だったために決裂したと報じていたが⁸⁾、これは誤りである。この交渉会議の最終日午後にアメリカやロシアは条約案の採択に反対したが、中国はこれに同調しなかった（アメリカやロシアに同調したのはカナダであった）。むしろ、中国は、この会議を通じて作成された条約案を評価する旨や、引き続き ATT 締結に向けた交渉にコミットしていく旨を述べていた。

また、日本の一部メディアは、2012 年 7 月の交渉会議において中国が国際人権法に関する移転許可基準（移転先において通常兵器が国際人権法の重大な違反の遂行あるいは助長に使用される可能性を検討し、著しいリスクがあると判断した場合には移転しない、といった基準）を ATT に盛り込むことに反対していたと報道したが⁹⁾、これも厳密には事実と異なる。確かに中国は、交渉会議に向けた準備委員会の段階では、国際人権法に関する移転許可基準に反対していた。しかし、中国は 2012 年 7 月の交渉会議の中盤までは会議場で多くを語らず、会議の後半になって、小型武器を規制対象にすることや、国際人権法に関する移転許可基準を含めることを許容する姿勢を明確に示した。そして、そうした「譲歩」を行うと同時に、贈与や貸借の際の国際移転を規制対象外と解釈できる文言を挿入することや、地域統合組織による条約署名・批准を可能にする文言を削除すること（これにより、中国に対する武器輸出禁輸措置を取っていた EU が ATT に署名・批准できなくなる）などを要求した。つまり、ATT 交渉において、中国は国際人権法にまつわる移転許可基準を駆け引きのためのカードに使ったのであり、最後まで反対してはいなかった。

他方で、ATT を推進した国のうち、イギリスやフランス、アルゼンチンなどは、「コンセンサス」で条約を採択すること自体を優先し、アメリカ、中国、ロシア等の賛成を得るべく、条約内容に関して妥協した。そして、2012 年 7 月の交渉を経て 2013 年 3 月の交渉会議で提案された条約草案は、基本的に、当時のアメリカ、中国、ロシアが条約採択に敢えて反対しないであろう内容で起草されていた。実際に、2013 年 3 月にもう一度交渉会議を開催することを決定した 2012 年の国連総会決議¹⁰⁾の採決に際して、中国は賛成票を投じた。中国は、2013 年 3 月の交渉会議においても、2012 年 7 月の会議を通じて形成された条約案に一定の改善を加えたうえで条約を採択すべきだと訴えた。そして、同国はこの会議の最終日にも条約案の採択に反対しなかった。

2013 年 3 月の交渉会議では、イラン、北朝鮮、シリアが条約の採択に反対して交渉が決裂し、2013 年 4 月 2 日の国連総会において、同じ条約案が採決にかけられた。この時に中国は棄権票を投じたが、この理由は、条約草案に不満を持っていたからというよりも、国家安全保障にかかわる軍備管理・軍縮の分野においてコンセンサス採択に失敗した条約を国連総会での表決により多数決採択するという方法が、その後の同分野の交渉において新たな「前例」として定着することに対する反対姿勢を示した側面が強かったといえよう。

以上のような中国の行動には、自国が ATT の形成を支持する「責任ある大国」だとアピールしつつ、条約上の規制を十分に弱いものにすることによって、中国が「国際規範に反して武器を輸出している」と批判される可能性を低減しようとする意図や、一部の国々が国家安全保障にかかわる分野の交渉を強引に押し進めようとする意図を牽制しようとする意図が表れていたといえよう。

なお、ATT 交渉以前にも、通常兵器の国際移転に各国共通の許可基準を設けるというアプローチの移転規制は 1990 年代以降に様々な場で検討されたが、中国が常に消極姿勢だったわけではない。例えば、1990 年代になって許可基準を設ける形の規制の先駆けとなった合意の一つは、国連安保理常任理事国 5 か国による合意である。5 か国は、1991 年に 2 回の会合を開催し、10 月の第 2 回会合において「通常兵器移転ガイドライン」に合意した¹¹⁾。このガイドラインには、武器の移転が武力紛争を長期化あるいは激化させる可能性がある場合や、地域内の緊張激化や不安定化をもたらす可能性がある場合、国際テロリズムを支援または助長する可能性がある場合、受領国の経済に深刻な打撃を与える可能性がある場合などに、5 か国は武器の移転を避ける旨が盛り込まれた。このガイドラインには国際人権法に関する基準は設けられていないが、他方で、ATT に盛り込まれなかった基準も含まれている。

中国の ATT 加入による影響

中国の ATT 加入は、少なくとも短期的には、中国による通常兵器移転に対して追加的な大きな制約を課すものにはならないと思われる。なぜなら、ATT は、曖昧な文言を数多く含むうえに、締約国からの通常兵器移転に強い規制を課す内容とは言い難いためである。

まず、ATT は、移転、輸出、輸入といった基本的な用語も定義しておらず、各国の武器輸出入等の報告書を公開するか否かも、また、どのような種類の情報を報告書に記載するのも明瞭に記していない。2015 年以降の締約国会議プロセスを通じて年次輸出入報告書の様式が作成され、多くの締約国はこの様式を使用して自国の通常兵器輸出入について事務局に報告書を提出しているが、この様式は大雑把なものでしかなく、一部ないし全部の情報を記載しないことも可能になっている。これまで中国の武器移転情報には不透明な点が多く、同国が ATT に加入し年次輸出入報告書を提出することにより新たに明らかになる情報があるとしても、その情報の量や質は限定的なものにとどまるかもしれない。

次に、ATT は、具体的な事例レベルでどの通常兵器移転が ATT 違反といえるのかについて、全締約国の総意として絶対的な評価を下すことを前提としているとはいいがたい。ATT 第 7 条は、締約国が兵器・物品の「輸出」に許可を与えるか否か判断する際に、国際人道法や国際人権法の重大な違反の実行または助長に使用される可能性や、輸出国が当事国であるテロリズムや国際組織犯罪に関する国際条約・議定書に基づく犯罪を構成する行為の実行または助長に使用される可能性と並んで、「平和および安全に寄与するか、またはこれらを損なう可能性」について評価を行い、そのうえで、これらのいずれかの「否定的な結果」を生ずる「著しい（圧倒的な）リスク」が存在すると締約国が判断する場合は輸出を許可してはならない、としている。このような移転許可基準を設けるアプローチは、各国が個別の移転許可申請の判断に際して参照すべき基準を示すことを趣旨としており、合意参加国の総意に基づき武器移転の可否を判断することを前提としていない。こうしたアプローチにおいては、許可基準に照らし合わせた移転可否判断は各国の裁量や主観に委ねられているため、判断の結果が各国によって異なりうるものが想定されているともいえる。

実際、ATT 発効後に、例えば欧州の ATT 締約国のなかには、例えば 2015 年 3 月からイエメンで空爆等を行っているサウジアラビアへの武器移転について、ATT の移転許可基準

に照らし合わせて移転を控える判断をした国もあれば、ATT 違反にあたらぬと判断した国もある。ましてや、中国が、国際人権法の重大な違反に使用されるリスクなどに関して欧州諸国と同様の判断を下すとは限らない。むしろ、中国が欧州とは異なる視点や利害に基づき ATT の移転許可基準を解釈して移転可否判断を下すことによって、ATT 締約国による国家実行の様態がさらに多様化する可能性すらある。仮にそうなれば、今後の締約国会議プロセスにおいて論争が生じたり、あるいはこの条約の意義が問われたりする可能性も否定できないだろう。

注

1. Jon Grevatt, China votes to join Arms Trade Treaty, *Janes*, 22 June 2020. <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/china-votes-to-join-arms-trade-treaty> (31 July 2020)
なお、中国は、既に 2019 年 9 月 27 日には、ATT 加入に向けた準備を進めていることを国連総会の場で表明していた。次を参照。
Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China Initiated Domestic Legal Procedures for its Accession to the Arms Trade Treaty*, 28 September 2019. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1703356.shtml (31 July 2020)
2. China's top legislature adopts decision on joining Arms Trade Treaty, *XinhuaNet*, 20 June 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/20/c_139154253.htm (31 July 2020)
3. China's top legislature adopts decision on joining Arms Trade Treaty, *XinhuaNet*, 20 June 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/20/c_139154253.htm (31 July 2020)
4. 例えば、China advances plans to join Arms Trade Treaty spurned by Trump, *DW Akademie*, 28 September 2019. <https://www.dw.com/en/china-advances-plans-to-join-arms-trade-treaty-spurned-by-trump/a-50619789> (31 July 2020)
5. Donald J. Trump, Remarks at the National Rifle Association Institute for Legislative Action Leadership Forum in Indianapolis, Indiana, April 26, 2019, *Daily Compilation of Presidential Documents*, DCPD201900243.
6. 本節における中国の立場の分析は、次の拙著にて詳説している。榎本珠良『武器貿易条約：人間・国家主権・武器移転規制』晃洋書房、2020 年。
7. UN Doc. A/RES/64/48, The Arms Trade Treaty.
8. 「夏に決裂の国連武器貿易条約、交渉仕切り直し銃規制論受け、米国は軟化も」日本経済新聞、2012 年 12 月 25 日夕刊、「武器の流れ透明化し規制、国際条約へ「最終交渉」、米の出方焦点に」日本経済新聞、2013 年 3 月 18 日朝刊。
9. 「社説 武器貿易条約決裂から浮かぶ大国エゴ」高知新聞、2012 年 7 月 31 日朝刊。
10. UN Doc. A/RES/67/234, The Arms Trade Treaty.
11. Guidelines for Conventional Arms Transfers. Communique Issued Following the Meeting of the Five in London, October 18, 1991.
12. Pieter D. Wezeman, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Diego Lopes da Silva, Nan Tian, and Siemon T. Wezeman, Trends in international arms transfers, 2019, *SIPRI Fact Sheet*, March 2020.

中国の武器輸出

ストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) の調査によれば、中国は 2015-19 年に世界第 5 位の武器輸出国で、世界の武器輸出に占める中国のシェアは 5.5%であった。

中国の武器輸出先は、2010-14 年の 40 カ国から 2015-19 年の 53 カ国に増加した。2015-19 年の中国の武器輸出先は、アジア・オセアニアが 74%、アフリカが 16%、中東が 6.7%を占めた。2015-19 年の中国の主要な武器輸出先は、パキスタン、バングラデシュ、アルジェリアなどであった¹²⁾。

Credits

Author: Tamara Enomoto
Design: Kiyoto Oda

Contact details

Meiji University Research
Institute for the History of
Global Arms Transfer

Address: Meiji University
Global Front Building 16F,
Kanda Surugadai 1-1,
Chiyoda-ku, Tokyo, 101-
8301, Japan

E-mail: rihgat@meiji.ac.jp