

新多国間主義と小型武器軍縮

New Multilateralism and Small Arms Disarmament

上智大学教授・前軍縮会議日本政府代表部大使 猪口邦子

1. 小型武器問題

「小型武器」とは、自動拳銃、突撃銃、銃機関銃から、携帯対空砲、携帯対戦車ミサイルや携帯対空ミサイルまで含む武器範疇の総称である。その特徴は、一人ないし極めて小人数で操作でき、比較的安価で軽く管理も複雑でなく、隠しやすく訓練もあまり要しない点にあり、子供でも持ち運びできることから子供を兵士化させる唯一の兵器のカテゴリーでもある。小型武器は国連では Small Arms and Light Weapons(SALW)と称されることが多く、(1)兵士一人で携帯ないし使用が可能な「小型武器」(small arms)、(2)兵士数名で運搬が可能な「軽兵器」(light weapons)、(3)弾薬および爆発物、の総称であり、紛争後の社会においても政府や国際機関はその回収を後回しにしがちであった。

ゆえに、小型武器は戦争が終わっても社会の深部にて非合法拡散を繰り返し、また密輸を通じて近隣の地域にも広がり、未永く大量の紛争関連死をもたらしてきた。小型武器はテロの実行手段でもある。小型武器の非合法拡散は、麻薬や貴金属の密輸、資金洗浄、人身売買などさまざまな非合法ネットワークと複雑に絡み合いながら、軍閥、組織犯罪、テロ集団の権力基盤を構成し、紛争後の社会の治安維持を著しく困難にして国家と社会の再生を阻害してきたのである。

アナン国連事務総長が2002年、安全保障理事会に注意を喚起するために提出した報告書によると、犠牲者は毎年五〇万人を超え、その九割は非武装市民であり、驚くべきことにそのうちの八割が女性と子供である。戦争とは無縁であるはずの人間社会の奥にまで非合法に拡散して無防備な弱者を戦争犠牲者と化していくのはこの武器である。

過去一〇年で2百万人の子供がこの武器で殺害され、6百万人が重度の障害を負う運命となった。子供がこの武器を手にとり子供兵となることを余儀なくされているのは30カ国にもものぼる。現代世界で最も多くの紛

争関連死をもたらす武器の範疇は小型武器であり、アナン国連事務総長はこれを事実上の大量破壊兵器と称した。

2、国連政府間プロセスの展開

小型武器軍縮の政府間プロセスはニューヨークにて国連加盟国全体を包含する方式で進められてきた。一般に軍縮・軍備管理の政府間条約交渉は、ジュネーブに主要国が設置した軍縮会議（Conference on Disarmament）で執り行われるが、通常兵器については、1999年の対人地雷禁止条約（オタワ条約）の成立が非政府組織（NGO）と中小国の推進力によるなど、別の動きも見られるようになった。小型武器の非合法拡散は今日では地球規模であり、すべての諸国に関わる広範なインパクトをもたらす問題であるため、国連総会決議に基づく包含性の高い国連会議プロセスが小型武器関連の軍縮外交の場に適切と考えられている。

国連は1990年代にこの問題について政府専門家等による検討を行い、2001年7月の政府間交渉会議にて、小型武器の非合法取引を根絶するための「小型武器非合法取引防止に向けた行動計画」（UN Programme of Action to Prevent, Combat, and Eradicate Illicit Trafficking of Small Arms and Light Weapons）が採択され、今日ではそこに記載された一部の個別事項について法的文書を採択する可能性も含め国連総会決議に基づく全加盟国参加型の交渉プロセスが軌道にのっている。

その行動計画の特徴は、国連などグローバル・レベルでの取り組み、リージョナル（地域規模での）な取り組み、そしてナショナルな（国家単位での）取り組みの三レベルに分けて課題設定がなされている点と、実施状況を検討する国連中間会合を開催等を途上国側の猛烈な交渉努力によって確保した点にある。

この行動計画に基づき、第一回国連小型武器中間会合が行動計画採択後から2年後の2003年7月にニューヨーク国連本部で開催された。当時、日本政府の軍縮大使であった筆者は、まず2002年秋の国連総会にてこの会議の開催を決定する決議案を起草し、行動計画採択時の国連会議の議長国であったコロンビアと、南アフリカの3者共同で提出し、全会一致

採択を得た。また同時期に筆者がその国連会合の議長となることも行動計画採択会議の議長であったコロンビアのレイエス大使の召集した国連会議にてコンセンサスで内定した。

3 . 国連小型武器中間会合の機能と方法

日本政府は、議長内定を受けて会議の開催日までの期間をリードアップ・プロセスと称し、すべての加盟国を包含し、すべてのドナー国と被害国が共にこの国連プロセスにオーナーシップを実感し得る多国間主義の復活を目指して猛烈な準備外交を展開した。2003年の会議は史上初の国連の小型武器軍縮の実施会議であり、すべての手続き事項を含め、討議内容の細部までの決定を筆者の責任において調整していかなければならなかったが、筆者が試みた方法論は、すべての事項につき準備段階から全会一致方式で調整し、かつての交渉会議での米国と途上国の亀裂を修復して全世界が一丸となって小型武器問題に取り組む流れを編み出すというものであった。21世紀世界においては、軍縮はどの国も取り残さない包含性のある多国間主義によって自発的で内発的な実施への意欲を引き出すことにより実効性を確保できるという、新たな多国間主義への強い思いに裏打ちされた方法論であった。

リードアップ・プロセスは成功し、その期間を通じて各国は小型武器軍縮の優先性を理解し、行動計画が求める国連への国家報告を積極的に行うようになり、規制強化への制度的取り組みや回収事業など現場への対応を重視し始めるようになった。その会議は、日本政府軍縮代表部の総力をあげて起草した小型武器軍縮の優先的手法を詳細に記載した長文の議長総括付きの報告書を、数多くの困難な調整の結果、全会一致で採択した。

この議長総括で個別的優先分野として指摘したマーキングとトレーシング（非合法流通への転落防止のための刻印と追跡）について、2003年の秋の同じく3カ国共同提出の小型武器決議案の国連総会にてのコンセンサス採択によって、国際文書（international instrument）を交渉する政府間会議がスイスを議長国として設置された。オープンエンド（全加

盟国対象)のその作業グループは本年6月に結論を得る予定である。

国連中間会合は小型武器軍縮実施を検討する国連政府間会合議であり、いうまでもなく実施を強化するには、実施の諸側面についての方法論をめぐる議論を深めることが重要であり、そのためには一般討論(General Debate)のみでなくテーマ別討議(Thematic Debate)を組み込むことが肝心であった。また小型武器取り組みの実施のパートナーであるNGOの本会議セッションへの参加も不可欠であると考えたが、当初はそのいずれについても反対する政府が少なくなかった。そのなかで、議長内定者としてはすべての細目につき上述のような事実上の全会一致方法論による非公式調整を押しすすめ、将来においてもロールバックされないよう、すべての加盟国がオーナーシップを認識する調整過程を重視した。数ヶ月に及ぶジュネーブとニューヨークでの調整外交の結果、テーマ別討議導入について反対する国はなくなり、時間配分を多くすることへの希望がむしろ寄せられるようになった。またNGO本会議参加についてはすべてのセッションにオブザーバー参加することが小型武器の国連政府間プロセスとしては初めて可能になり、また本会議にNGOセッションを組み込むことと、そこで発言するNGOの選別については一切をNGOのアンブレラ組織= IANSAに委ねることについて、全加盟国政府を説得し得た。

また、小型武器問題はどの一国も単独では克服できない規模のものであり、ドナー国と被害国のパートナーシップが不可欠である。国連第一回中間会合のもうひとつの機能は、パートナーシップの概念によって国際協力・国際支援をすべてのテーマ別課題に共通する(cross-cutting)手法とする流れを作ることであった。実際に会議のフロアにてパートナーシップを組みたいと協力対象国を募るドナー国もあり、小型武器問題とは国際協力問題であるという流れを今後の国連中間会合にても引きついでもらいたい。

さらに、国連小型武器中間会合は、各地のリージョナルな取り組みやナショナルな、またローカルな取り組みが国連プロセスに報告され、国際社会で各地の経験や教訓や知識が共有される場としての機能を発揮しなければならない。そのために、第一回中間会合では政府の一般討論の

みでなく、国際機関、地域的機関が本会議にて報告するセッションも導入した。このようなメカニズムによって、世界各地のすべての取り組みは2年ごとにニューヨーク国連会合につながり、またつなげていかなければならないという新たな多国間主義のカルチャーを形成していくことが望まれる。報告（reporting）という行為を通じてすべての道は国連プロセスにつながり、全世界で共有されることになる。

4．国連プロセスと地域プロセス

今後の課題は、小型武器の回収・破壊事業など、上記の議長総括にて示した優先的実施課題を全世界的規模で展開していくことであり、またグローバルなレベルでの国連プロセスがその包含性ゆえに緊要性の観点からは時間のかかりすぎる面があるなか、世界各地にて包括性のある法的文書の地域的規模の交渉に入ることであろう。

一例として、2004年4月には、2003年の国連実施会議の勢いを受けて東部アフリカ11カ国により小型武器ナイロビ議定書が閣僚会議にて採択された。ルワンダやエチオピアなど内戦と小型武器の最も深い被害国が最も素早く、国連プロセスの志に呼応し、リージョナルな規模で国連行動計画を超えて法的拘束力のある（legally-binding）文書を採択し、閣僚会議プロセスを立ち上げたことなどを評価したい。

現代世界における武器による人間の悲劇を最小化することこそ、多国間軍縮外交の使命にほかならないが、被害国が国連プロセスに信頼を寄せつつ、リージョナルな、またローカルな取り組みを団結して強化していく力学は、21世紀国際社会における多国間主義のメカニズムを示唆するものである。

5．新多国間主義 New Multilateralism

小型武器問題は、現代社会における武器による最大規模の犠牲者を出している分野であるにもかかわらず、その多くが軍人ではなく、さらに

政治的にも非力な女性や子供たちなどであるためか、また大国間戦略バランスに影響のあまりない武器範疇であるためか、多国間外交において周辺的問題として扱われてきた。しかし、人間社会の変化の最先端の姿はしばしば、最も周辺的な分野にその萌芽を表すものである。そこではさまざまな模索の余地があり、自由な発想や勇気ある努力の可能性が残されていることが多い。

筆者は2001年9月11日の同時多発テロから半年後、学界から転じて日本大使として多国間の軍縮外交の実務に携わるためにジュネーブに赴任したが、多国間外交への信頼感や希望は完全に失われたかのような雰囲気があった。そのなかで、小型武器問題への軍縮努力を通じて、多国間主義の復活と、その新たな方向性を打ち出すことが可能ではないかと直感し、上述のような努力を投じてみた。それは国際社会の大きな関心事や流れと比べればあまりにもささやかで語るべき内容ではないかもしれないが、そのような分野にこそ、21世紀多国間外交の新たな要素を垣間見る思いがした。新多国間主義の要素とはどのようなものであろうか。試論的に列挙しておきたい。

- 1) Power of knowledge
- 2) Ownership and inclusion
- 3) Partnership and cooperation
- 4) Political arrangements and implementation processes
- 5) Legal arrangements compliance verification tools
- 6) Integrated processes among global, regional, national levels
- 7) Integrated processes among States, NGOs and IOs
- 8) Result-oriented mindset