

研究論文 2

大量破壊兵器の不拡散措置としての2010年北京条約

パリ第一大学大学院 博士候補
福井 康人

キーワード

航空テロ、2010年北京条約、海上テロ、SUA条約2005年議定書
国際民間航空機関(ICAO)、国際海事機関(IMO)、大量破壊兵器、不拡散
生物・化学・核(BCN)兵器等輸送罪、サイバー攻撃

要旨

2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロを踏まえ、民間航空機への新たな脅威に対処することが喫緊の課題と認識され、既存の航空テロ防止条約では十分な対応が不可能であるとして、国際民間航空機関(ICAO)の枠組みで航空機を武器として使用することを新たに禁止する航空テロ防止条約の交渉が行われた。その結果、2010年に北京で開催された外交会議により2010年北京条約が採択されたが、同条約は航空テロ防止条約としてのみならず、生物・化学・核(BCN)兵器等の輸送を禁止するなど大量破壊兵器の不拡散措置としても機能しうる条約である。このような次第もあり、本稿においては、先ず2010年北京条約の交渉経緯及び概要、並びに条約交渉時の主要論点につき概観し全体像を把握する。その上で、大量破壊兵器の不拡散措置としても有益なBCN兵器等輸送罪を中心に海上テロ対策のためのSUA条約2005年議定書との比較も行った上で、両条約がICAO及び国際海事機関(IMO)とそれぞれ異なった交渉枠組みにより作成されているにも拘わらず両者の類似性が看取されることについて分析を行うとともに、同条約の有する意義を踏まえ今後の課題についても提言を試みる。

はじめに

2001年9月11日、米国においてハイジャックされた航空機がニューヨークの高層ビルや米国防総省ビルに突入するという民間航空機を武器として使用としたこれまでに例のない同時多発テロ事件が発生した。このような航空テロはハイジャック事件と比較にならない人的・物的被害をもたらすため、同事件を契機にその防止策が喫緊の課題であることが強く認識されるようになった。航空機に対するテロ及び航空機不法奪取の防止という国際民間航空に係る航空テロ防止条約はこれまで「国際民間航空条約(通称「シカゴ条約」)¹に基づき設立された国際民間航空機関(International Civil Aviation Organisation, ICAO)の枠組みの下で条約交渉が行われ、1963年に作成された「航空機内で行われた犯罪その他ある種の

¹ ICAO Doc. Convention on International Civil Aviation
at http://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf (as of 25 July 2012)

行為に関する条約(東京条約)」を始め、今日まで7条約が作成されている²。その中で最新のものは2010年9月に北京で開催された外交会議において採択された「国際民間航空不法行為防止条約(2010年北京条約)」³及び「民間航空機不法奪取防止条約議定書(北京条約議定書)」である。

特に前者の2010年北京条約は航空機を武器として使用する航空テロという前代未聞の国際民間航空に対する新たな脅威に対処するために作成された条約であるが、同条約は民間航空機による生物・化学・核(BCN)兵器等輸送罪を規定するなど、大量破壊兵器の不拡散の観点からも有益な条約でもある。このため、9.11同時多発テロを踏まえて国際海事機関(International Maritime Organisation, IMO)の枠組みで交渉され、海上テロ防止及びBCN兵器等輸送の犯罪化を規定する「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議定書(SUA条約2005年議定書)」との対比でSUA条約2005年議定書の航空版とも位置付けられている。同条約が北京外交会議で採択された際に、ゴンザレス(González) ICAO理事会議長は「我々は民間航空に対するいかなる形態の不法な妨害も容認しえないとの明確なメッセージを国際社会及びテロ集団に対して発する必要がある」との声明を発表し、北京外交会議の成果を高く評価している⁴。

また、民間航空機を武器として使用した9.11同時多発テロ事件については、当初国際法の観点からは、既存の適用可能な「テロ関連国際法」が存在しないため、管轄権、国際刑事司法、国家責任法等国際法の適用可能な分野毎に対応の必要があるとされていたが⁵、2010年北京条約により航空機を兵器として使用することが新たに禁止された。このような次第もあり、ベンジャミン(Benjamin)米国務省テロ対策担当大使は「これらの条約は民間航空保安の法的枠組みの空白を補完するものであり、米国国民に一層の安全を提供するもの」と評し、ディエッペン(Diepen)国務次官も「未遂も含めてBCN兵器といった極めて危険な物が民間航空機により不法に輸送されることが禁止され、かかる行為に関与する者は法の裁きを受けることになり、一層の安全をもたらす」として、米国政府は同条約採択の意義を強調する報道発表を发出している⁶。

本稿においては上述のとおり、航空テロ防止条約として作成された2010年北京条約が同時にBCN兵器等輸送の犯罪化により大量破壊兵器の不拡散措置としての側面を有することに鑑み、まず2010年北京条約の条約交渉経緯及び概要、並びに条約交渉時の主要論点に

² テロ防止関連条約はこれまで14条約及び4議定書の18文書が作成され、国際民間航空保安分野では、「航空機内で行われた犯罪その他ある種の行為に関する条約(1963年東京条約)」、「航空機の不法な奪取の防止に関する条約(1970年ハーグ条約)」、「民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約(1971年モントリオール条約)」、「1971年9月23日にモントリオールで作成された民間航空機の安全に対する不法な行為の防止に関する条約を補足する国際民間航空に使用される空港における不法な暴力行為の防止に関する議定書(1988年モントリオール条約附属議定書)」、「可塑性爆薬の探知のための識別措置に関する条約(1991年プラスチック爆弾探知条約)」が作成されていたが、2010年に2条約が新たに作成。

なお、ICAOの枠組みで交渉された航空テロ条約の詳細については以下のURLに掲載された条約集を、
at <http://www.icao.int/secretariat/legal/Pages/TreatyCollection.aspx> (as of 18 October 2012)
更に、これまで作成された全ての18テロ関連条約の概要については以下のURLを参照。
at <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>(as of 18 October 2012)

³ ICAO Doc. Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation done at Beijing on 10 September 2010
at http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf (as of 25 August 2012)

⁴ ICAO Doc. Diplomatic Conference Adopts Beijing Convention and Protocol
at <http://www.icao.int/Newsroom/Pages/diplomatic-conference-adopts-beijing-convention-and-protocol.aspx> (as of 25 August 2012)

⁵ Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, 7th edition (Oxford University Press, 2008), p. 745.

⁶ Media note, Beijing Convention and Protocol on Aviation Security Adopted, 14 September 2012, Department of State: USA.
at <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/09/147110.htm> (as of 25 September 2012)

つき概観する⁷。更に BCN 兵器等輸送罪の規定を中心に既存の航空テロ防止条約とともに条約交渉時に先例として参照された SUA 条約 2005 年議定書との比較も行うことにより、両条約が ICAO 及び IMO という 2 つの異なった専門機関の枠組みにより交渉されたにも拘わらず両条約間で具体的な類似性が見られるかにつき比較分析を試みた上で、最後に 2010 年北京条約の有する意義及び同条約の抱える今後の課題についても述べる。

なお、本論に入る前にテロ防止条約を論じる際に避けて通ることが出来ない「テロの定義問題」につき述べると、航空テロについては航空に関するテロ行為を指すとの理解について異論を唱える者は少ないであろう。他方で、国際法上テロをいかに定義するかは困難な問題であり⁸、既存のテロ防止条約でも国際法上テロの定義が確立されていないのが実情である。近年に限っても様々な形態のテロ事件は後を絶たず、テロ問題が国際の平和と安全に対する脅威であることから、国連安保理決議により重大なテロ事件の多くは非難されるとともにテロ対策も講じられたが⁹、その中でテロの定義が初めて試みられたのは安保理決議第 1566 号とされる¹⁰。他方、主要国のテロ関連国内法令では法執行の観点からテロ行為を各国の刑事法体系における犯罪の一形態として罪刑法定主義の要請に基づき定義しており、例えば、英国の 2000 年対テロ法 1 条(1)は「人に重大な危害を与えること、財産に損害を与えること」等を限定列挙した上で、このような行為を人に対して行う又はそれにより脅迫することをテロ行為としている¹¹。2010 年北京条約においても、従前の例にならない一般的なテロの定義に基づき航空テロを犯罪化するという手法を取らず、航空安全を害する不法かつ故意の特定行為を犯罪化するというこれまでの航空テロ関連条約と同様のアプローチが取られている。

1 2010 年北京条約の概要

(1) 条約の交渉経緯及び概要

2010 年北京条約及び北京議定書交渉は、2001 年 9 月 11 日に米国で発生した民間航空機を利用した同時多発テロ事件を契機として ICAO の枠組みで行われた。その端緒は、この

⁷ 関連先行研究として、実務家の ICAO 職員アベイラトネ(Abeyratne)による解説論文 The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation—an interpretative study 及びトールム (Toorm) による米国国際法学会ニュースレター Insights 掲載記事 September 11 Inspired Aviation Counter-terrorism Convention and Protocol Adopted があげられる。

⁸ Jean-Marc Sorel, “Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing,” *European Journal of International Law* (2003), pp.366-369.

⁹ これまでテロ関連で安保理が採択した主な決議としては、以下の 9 月 11 日テロ事件非難決議 (S/RES/1368(2001))、対テロ委員会(CTC)設立決議(S/RES/1373(2001))、大量破壊兵器の不拡散決議 (S/RES/1540(2004))、テロ対策作業部会設置決議(S/RES/1566(2004))等があげられる。

¹⁰ Thomas Franck, Simon Chesterman and David Malone, *Law & Practice of the United Nations: Documents and Commentary* (Oxford University Press, 2012), pp.115-116.

同安保理決議 S/RES/1566 (2004)の本文パラ 3 には、criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature との定義が試みられている。

¹¹ 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.289.

同論文は英国のテロ法(Terrorism act 2000)におけるテロの定義を紹介しており、同法の具体的な条文は以下の英国国内法令データベースに掲載。

at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11>(as of 18 October 2012)

なお、我が国の国内法においては、自衛隊施設等を対象とするテロ行為に関連して、「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人に強要し、または社会に不安若しくは恐怖を与える目的で多数の人々を殺傷し、又は重要な施設その他の物を破壊する行為」(自衛隊法第 81 条の 2 第 1 項)と規定する事例がある。

ような新たな航空テロ防止のためには、既存の国際航空テロ防止条約のみでは十分な対応が不可能であるとして、ICAO 理事会¹²の決定に基づき設置された航空保安パネル(Aviation Security Panel)により行われた検討であった¹³。その結果、民間航空に対する新たな脅威に対処しうするためには新たな条約作成が必要であるとする提言がなされ、まず ICAO 理事会の下部組織である法律委員会¹⁴を補佐する法律小委員会により 2007 年会期¹⁵及び 2008 年会期¹⁶の 2 会期に亘り条約案の検討が行われた。更に、これらの協議結果が法律委員会に報告されるとともに、同小委員会で合意出来なかった事項につき引き続き法律委員会において検討された¹⁷。このような事前交渉を経て、2009 年 8 月 30 日から 9 月 10 日までの期間、北京において ICAO 主催により外交会議が開催され、2010 年北京条約及びその補足議定書として北京議定書が採択された¹⁸。2010 年北京条約の構造は概ね本稿末尾の資料のとおりであり、同条約は国際民間航空テロ防止条約及び国際航空刑事法、並びに大量破壊兵器の不拡散措置としての 3 つの側面を有する。このため、本稿では先ず航空テロ防止条約及び付随する国際航空刑事法としての側面について概観した上で、不拡散措置としての側面についても後述する。

航空関係のテロ防止条約については、1960 年代以降世界的に航空機の奪取(ハイジャック)が多発したことを踏まえて採択された 1970 年のハーグ条約(いわゆる「ハイジャック防止条約」)、及び翌 1971 年に採択されたモンリオール条約(ハイジャック以外の航空機の安全を損なう行為、機内での暴力行為、爆発物の持込みなどの防止を目的とする「不法行為防止条約」)が、その後の今日に至るまでのテロ防止関連条約の基本パターンを提供したとされる¹⁹。2010 年北京条約も概ねこれまでの航空テロ防止条約の前例を踏襲していることが伺われる、例えば、同条約による犯罪化については第 1 条柱書きにおいて「不法かつ故意に」行われる所定の行為を限定列挙して犯罪化しており、同規定のモデルとなっているモンリオール条約と同様のアプローチが取られている。即ち、同条約の規定する犯罪は故意犯であり、通常、ある行為が犯罪構成要件に該当することによりその違法性が推定されるとともに正当行為は違法性を阻却されるが、両条約とも犯罪の凶悪性を強調するために、故意のほか、特に不法を犯罪の要件にしているとされる²⁰。

2010 年北京条約により犯罪化された行為は同条約第 1 条に規定されている。これらの特定行為を犯罪化した第 1 条 1 項のうち (a) から (e) まではモンリオール条約を踏襲したものである。他方で特に殺人、重大な傷害、財物及び環境への深刻なダメージを引き起こすことを目的とした航空機の使用(同(f))、BCN 兵器又は爆発物、放射性物質等の放出又は排出(同(g))、BCN 兵器等の航空機に対して又は機内での使用(同(h))、BCN 兵器等の輸送(同(i))は新たに規定されたものであるが、SUA 条約 2005 年議定書を参考にしたことが伺われる。

¹² シカゴ条約第 50 条は、ICAO 理事会につき、「総会に対して責任を負う常設機関とする」としており、ICAO の実質的な意思決定機関として機能している。

¹³ Ruwantissa Abeyratne, *supra* note 7, p.134.

¹⁴ 『国際航空法規解説』(国際振興財団、1996 年)55 頁。

同解説によれば、法律委員会は 1947 年第 1 回 ICAO 総会における決議(A-46)に基づき設置された常設機関で、シカゴ条約の改正、解釈に関して理事会に助言を与え、又は総会、理事会からの一般国際航空法に関する質問について、勧告を作成、又は研究したり、又は国際民間航空に影響を与える私法問題を研究したりすることを任務としている。

¹⁵ ICAO Doc. LC/SC-NET, July 2007, pp. (1-1)-(3-1). (N.B: 以下も含め()内は報告書記載の頁数)

¹⁶ ICAO Doc. LC/SC-NET-2, February 2008, pp. (1-1)-(5-1).

¹⁷ 北京外交会議の最後の事前交渉となった第 34 会期法律委員会の主要文書は以下の ICAO サイトに掲載。at <http://legacy.icao.int/icao/en/leb/mtgs/2009/LC34/> (as of 18 October 2012)

¹⁸ 2010 年北京条約及び北京議定書を採択した北京外交会議の公式文書は以下の ICAO サイトに掲載。at <http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/doc.htm> (as of 18 October 2012)

¹⁹ 小松一郎『実践国際法』(信山社、2011 年)48 頁。

²⁰ 坂本昭雄『現代航空法』(有信堂高文社、1984 年)185 頁。

また、上記の行為は飛行中の航空機²¹を対象とした犯罪であり、例えば空港に駐機している場合等業務中の航空機に対する攻撃は対象外となるため、同 2 項により装置、物質又は武器を使用しての航空機及び航空機運航に不可欠な航空施設への破壊行為等が別途処罰の対象として追加されている。これは、航空機の安全な航行を保護法益とするいわば危険罪を念頭において適用範囲の拡大が図られているものである。もっとも、北京条約第 4 条 a 及び c に規定されている未遂罪及び加担行為についてはモンテリオール条約第 2 条と同一の文言であり、同規定を引用したものと推定されるいわゆる共同正犯に係る規定は、英文では accomplice とされていることから単に幫助のみならず教唆も含むものと解されている²²。

更に、同 b の「他の者を組織し又は指示する行為」はテロ資金供与防止条約 2 条 4(b) の規定と、5 項 b の寄与する行為はテロ資金供与防止条約 2 条 4(c) とほぼ同一の文言であり、これらからも交渉過程では過去に作成されたテロ関連条約の先例を参考にして犯罪化に係る規定が作成されたことが伺われる。他方、3 項の脅迫罪、4 項の司法妨害罪、及び 5 項 a の共謀罪関連規定は新たに創設されたものである。第 1 条に規定された所定の行為が、定義規定の第 2 条により更に明確化された上で、第 3 条（モンテリオール条約第 2 条と同一）により締約国に対して「重い刑罰 (severe penalties)」を課すことを求めており、各締約国は罪刑法定主義の要請に基づき国内立法によりこのような行為を犯罪化することになる。ちなみに、我が国の場合は、当初は航空法の罰則規定により航空犯罪を処罰してきたが、重い刑罰を課すことを要請するモンテリオール条約締結を機に罰則規定を切り離す単独立法方式を採用して航空危険処罰法により国内法担保を行っており²³、刑法第 129 条 1 項の過失往来危険罪との横並びを考慮し故意犯のみならず過失犯も犯罪化し、条約上の要請よりも国内法による法定刑は厳しい条件となっている²⁴。

また、同条約が犯罪化する行為のうち特筆すべきものとして、航空保安施設に対するサイバー攻撃に適用可能な条項が設けられたことをあげることができる。同条約第 1 条 (d) は、(不法かつ故意に)航空保安施設を破壊又は損害を与えること又はその運用に影響を与え、飛行中の航空機の安全性を損なうことを犯罪化しており、他方で航空保安施設の定義において物理的な施設のみならず、信号、データ、情報又は航空機の運航に必要なシステムを含むものとされていることから、航空保安施設を対象とするサイバー攻撃も想定したものと理解されている²⁵。もっとも、その適用は「飛行中」の航空機の安全を危険な状態にする場合に限られており、飛行中の航空機の定義が「乗客搭乗後に外部扉が閉められてから、乗客降機のため外部扉が開かれる(不時着の場合は権限ある当局が航空機、機内の人員及び財産に係る責任を移転するまで)」のものに限定されているため、サイバー攻撃の結果として外部扉開放中の航空機が滑走中に衝突した場合には同規定は適用されない。しかしながら、通常の民間航空機の運用を見ると扉を開放したまま空港内を移動することは少なく、実際に航空保安施設に対してサイバー攻撃が行われた場合に同規定を適用出来ない状況は限られていること、更に近年のハイテク化された航空機は特に飛行中にこのような航空保安施設に対してサ

²¹ モンテリオール条約第 2 条は、飛行中の航空機については「そのすべての乗降口が乗機の後に閉ざされた時から、それらの乗降口のいずれかが降機のため開かれる時まで、また、不時着の場合には、権限ある当局が当該航空機並びにその機内の人及び財産に関する責任を引き継ぐ時まで飛行中とみなす。」としており、業務の航空機については「ある特定の飛行の地上業務員又は乗務員により当該航空機の飛行前の準備が開始された時から、着陸の後二十四時間を経過する時まで、業務中のものとみなす。」とし、更に「如何なる場合も飛行中の期間を含む」ものとされており、2010 年北京条約第 2 条 a 及び同 b も同様に規定。

²² 坂本『前掲書』(注 20)177 頁。

²³ 藤田勝利編『新航空法講義』(信山社、2007 年)166 頁。

²⁴ 航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律(航空危険処罰法)第 6 条 1 は「過失により、航空の危険を生じさせ、又は航行中の航空機を墜落させ、転覆させ、若しくは覆没させ、若しくは破壊した者は、十万円以下の罰金に処する。」と規定し、特に業務に従事する者による過失は更に重罰を科す旨規定。

²⁵ Ruwantissa Abeyratne, *Cyber terrorism and aviation: national and international responses* (Springer, 2011), p.7.

イバー攻撃が成功すれば重大な結果をもたらしかねないといった実情に鑑みると、同規定はサイバー攻撃による航空テロ防止の観点から有意義な規定であると思われる。

最後にその他の2010年北京条約における国際航空刑事法系の規定全体を概観すると、裁判権の設定(第8条)、容疑者の拘留(第9条)、「引き渡すか、訴追するか (*aut dedare, aut judicare*)」の義務(第10条)、容疑者の公平な取扱い(第11条)、犯罪人引渡し(第12条)、政治犯罪性の否定(第13条)、不引渡しの場合(第14条)、共同運航便の管轄権(第15条)、犯人所在国の措置(第16条)、司法共助(第17条)につき規定されているが、これらについては概ね従前の航空テロ防止条約を踏襲した規定となっている²⁶。なお、第4条の規定する犯罪人に対する刑事・民事及び行政上責任の設定については、モンテリオール条約には類似規定がないことから、犯罪人の不法行為による相当因果関係に基づく損害賠償等の責任の所在及びその範囲を明確にするため新たに規定されたものと推察される。

(2) 2010年北京条約交渉時の主要論点

同条約採択の翌2011年に発表された米国国際法学会ニュースレターInsightsは条約交渉時に議論が紛糾した主要論点を列挙した上で、北京外交会議では条約案にコンセンサス合意が出来ず、最終的に表決により条約が採択された結果について言及している²⁷。同記事によれば、具体的には軍隊の活動への適用除外、輸送の定義及びBCN兵器等輸送の犯罪化、逃亡者の幫助(実際にはその他の状況も含め司法妨害罪と観念されている)、同条約の文書形式等が条約交渉プロセスの主要論点であったとされる(なお、BCN兵器等については大量破壊兵器の不拡散措置に関連するため2.に後述する)。

(ア) 軍隊の活動への適用除外

軍隊の活動については、適用除外とした場合に「抜け穴」になりかねないとの懸念に加え、そもそも国際人道法を国際民間航空の規則に如何に調和させるかという困難を伴うものでもあり、条約交渉時に合意が容易でなかった論点の一つであった。多くの国が武力紛争時の軍隊の活動については国際人道法が適用されるべきであると主張していたが、中東地域グループ²⁸は平時においても本条約と国際人道法の双方が適用されるべきであるとして議論は最後まで収斂しなかった。法律委員会においても核テロ防止条約等最近の主要なテロ防止条約は軍隊の活動への適用除外を規定しており、また所定の行為を犯罪化する民間航空テロ条約では軍隊の活動には適用されないことが慣行となっているとして、同規定は宣言的なものであるとの理解の下で暫定合意されていた。

しかしながら、武力紛争時の軍隊への適用除外の必要性は理解するものの、平時における軍隊の完全な適用除外はシカゴ条約第89条の規定に照らし受入れられないとして強行に反対する意見の他²⁹、武力紛争下での軍隊による民間航空機に対する攻撃が2010年北京条約に基づき裁かれることになるのかといった議論もなされた。最終的には、軍隊による活動が国際人道法が適用される武力紛争のレベルに達した場合には国際人道法が適用されることとなるとして漸く合意された。

(イ) 輸送の定義

輸送の定義については、事前交渉の段階でSUA条約2005年議定書の先例又はシカゴ条約に基づく2つのオプションにつき検討されたが、後者は危険物輸送に係るシカゴ条約附

²⁶ 最近の航空テロ条約に使用されている国際航空刑事法系の規定の詳細については、1970年ハーグ条約に係る説明(前掲注20の坂本『前掲書』)176-182頁)及び1971年モンテリオール条約に係る説明(前掲注20の坂本『前掲書』)181-189頁)を参照。

²⁷ Damien van der Toorn, *supra* note 7, pp.1-2.

²⁸ ICAOでは9つの地域グループにより議事等が行われており、中東地域グループにはエジプト、イラン、レバノン等15か国からなる。なお、地域グループ成立経緯については以下のURLを参照。
at <http://www.icao.int/Pages/ro-structure.aspx> (as of 29 December 2012)

²⁹ ICAO Doc. LC/SC-NET, *supra* note 15, paras.10.7.1-10.7.4, pp. (2-8)-(2-9)

本件は法律委員会の段階でも議論が紛糾していたが、北京外交会議でも合意に苦慮した論点の一つ。なお、強行に反対したのは同報告書に添付の出席者リストから中東地域グループ所属のレバノンと推定される。

属書 18 をベースとする場合には恒常的な変更に対応する外部的文書(external document)である技術指針に基づき犯罪化を行うことになり国内法立法時に困難に直面することになるとの意見が多数を占めた。このため、SUA 条約 2005 年議定書の先例を基に検討されることとなったが³⁰、下記 2(2)(ア)のとおり、最終的に輸送の定義は SUA 条約 2005 年議定書の先例とは異なった形で規定されることとなった。

(ウ) 司法妨害罪³¹

逃亡者(fugitives)の幫助等については、法律委員会においても SUA 条約 2005 年議定書の先例及び安保理決議第 1373 号にあるテロリストの移動防止義務等からこのような規定の必要性を説く見解と、そもそも海上での船舶への乗船の場合と異なり、一般には航空機による移動は出入国管理が厳格に行われることが多くこのような規定は不要とする見解の対立が見られたものの³²、議論の結果、最終的にその他の想定しうる構成要件も含める形で現行の第 1 条 4(d)の文言で合意された。

(エ) 2010 年北京条約の文書形式

当初 ICAO の当時の 4 公用語で正文(英語、フランス語、ロシア語及びスペイン語)で合意されていた航空機奪取防止条約(ハーグ条約)及び民間航空不法行為防止条約(モントリオール条約)の改正は今日の ICAO 公用語 6 か国語で行われる必要があった。議定書の部分改正方式³³では正文の存在しない 2 か国語版(アラビア語、中国語)を基に改正作業を行うことになり技術的に困難とする指摘が ICAO 事務局からもなされていたため、上記条約をベースとして最初から(*ab initio*)条文を起草する方式が取られることとなった³⁴。ちなみに、北京外交会議ではアラブ首長国連邦が事務局作成アラビア語版は核テロ防止条約等の先例の一部が誤解され引用されているとして修正提案を行い³⁵、中国は提案文書により実質事項に係る問題点の指摘及び中国語正文の確保を求めた³⁶。

2 大量破壊兵器の不拡散措置としての 2010 年北京条約

(1)BCN 兵器等輸送の犯罪化

上記 1.(1)のとおり、2010 年北京条約は「不法かつ故意に」行われる所定の行為を犯罪化しているが、特に BCN 兵器関連規定としては、業務中の航空機から BCN 兵器若しくは爆発物、放射性物質又は同様の物質を放出若しくは排出すること(第 1 条(g))、業務中の航空機に対し又は航空機内で BCN 兵器等を使用すること(同条(h))、BCN 兵器等を航空機に搭載して輸送又は結果として輸送乃至は輸送を幫助すること(同条(i))を犯罪化している。特に BCN 兵器等輸送罪の創設により BCN 兵器及び関連物質の輸送を犯罪化している点が大量破壊兵器の不拡散の観点から注目される。これは物流の多くが海上輸送のみならず航空輸送によっても行われる今日において、航空輸送による「抜け穴」を防ぐための新たな措置として、大量破壊兵器及び関連物資の不拡散に大きく資するものである。このため、先ず 2010 年北京条約における BCN 兵器等関連規定について、更に引き続き、SUA 条約 2005 年改正議定書との比較分析も試みる。ちなみに、BCN 兵器等輸送罪といった 2010 年北京条約により犯罪化された行為は、自然人のみならず法人も対象とする両罰規定となっている他、未遂、共同正犯、幫助、教唆についても犯罪化の対象とされている。更にこれらの犯罪に係る

³⁰ ICAO Doc. LC/SC-NET-2, *supra* note 16, para.2.3, p. (2-1).

³¹ 我が国刑法には同一罪名の法定刑はないものの、実態面から見ると犯人の逃亡を幫助する行為等であり、刑法第 103 条に規定される犯人蔵匿罪に相当するものと思われる。

³² ICAO Doc. LC/SC-NET-2, *supra* note 16, paras.2.12-2.14, p. (2-3).

³³ 法律委員会報告書には「ケープタウンの前例(Cape Town precedent)」と記載されており、ICAO 関連条約の中で過去に同地で作成された Cape Town Convention and Protocol of 2001 を指すものと推察される。

³⁴ ICAO Doc. LC/SC-NET-2, *supra* note 16, para.4.1, p. (4-1).

³⁵ DCAS Doc. No.11, 16 August 2010, pp.1-4.

³⁶ DCAS Doc. No.15, 27 August 2010, p.5.

共謀罪関連規定も含まれており、1971年モンテリオール条約よりも犯罪化される行為の対象が広がっていることが伺われる。

2010年北京条約第2条は条約の実施に不可欠な用語の定義を規定しており、特に大量破壊兵器との関連では、BCN兵器及び関連物質の定義も規定され、いずれも既存の軍縮国際法との整合性の確保が図られていることが伺われる。まず、BCN兵器の関連では、生物兵器については生物兵器禁止条約(BWC)第1条1項及び同2項の基本的義務の対象に係る規定を準用している³⁷。他方、化学兵器については化学兵器禁止条約(CWC)において「化学兵器」を規定する同条約第2条1項及び「この条約によって禁止されていない目的」を規定する同条9項を1条1項(a)と統合しており、実質的にはCWCの定義と同一の内容と思われる³⁸。また、核兵器については多数国間条約として作成されている核兵器不拡散条約(NPT)で使用されている「核兵器その他の核爆発装置」³⁹の文言をそのまま使用しており、トラテロルコ条約のような非核兵器地帯条約で採用されている兵器の物理的効果を中心に記述する定義を採用していない。また、関連する物質等について、同条は毒性化学物質、放射性物質、核物質及び同位体ウラン225又は223の濃縮ウラン、前駆物質並びに原料物質についても規定している⁴⁰。

これらの規定はいずれも既存の軍縮・不拡散条約等で使用されている定義の先例を踏まえて作成されたものであり、結果として引用元の条約が内包していた問題もそのまま継承している。例えば、化学兵器については、CWC条約交渉時には何が化学兵器に該当するか明確化に努めたものの、化学兵器の定義は化学物質の毒性を乱用しない意思を基礎とする定義に落ち着いたという曖昧な部分を残したものとなったとの指摘⁴¹、前駆物質についても「全く

³⁷ BWC第1条は、生物剤とは「防疫の目的、身体防護の目的その他の平和的目的による正当化ができない種類及び量の微生物剤その他の生物剤又はこのような種類及び量の毒素(原料又は製法の如何を問わない)」といい、又毒素とは「微生物剤その他の生物剤又は毒素を敵対目的のために又は武力紛争において使用するために設計された兵器、装置又は運搬手段(原料又は製法の如何を問わない)」とする定義を置いており、2010年北京条約ではそのまま使用している。

³⁸ CWC第2条1項は化学兵器につき、

「「化学兵器」とは、次の物を合わせたもの又は次の物を個別にいう。

(a)毒性化学物質及びその前駆物質。ただし、この条約によって禁止されていない目的のためのものであり、かつ、種類及び量が当該目的に適合する場合を除く。

(b) 弾薬類及び装置であつて、その使用の結果放出されることとなる (a) に規定する毒性化学物質の毒性によって、死その他の害を引き起こすように特別に設計されたもの。

(c)(b)に規定する弾薬類及び装置の使用に直接関連して使用するよう特別に設計された装置」

と規定しており、更に同条9項が、

「「この条約によって禁止されていない目的」とは、次のものをいう。

(a)工業、農業、研究、医療又は製薬の目的その他の平和的目的、

(b)防護目的、すなわち、毒性化学物質及び化学兵器に対する防護に直接関係する目的、

(c)化学兵器の使用に関連せず、かつ、化学物質の毒性を戦争の方法として利用するものではない軍事的目的、

(d)国内の暴動の鎮圧を含む法の執行のための目的」

とする除外規定を設けていることを踏まえ、両者を統合し、同条約における化学兵器の定義としている。

³⁹ 矢田部厚彦『核兵器不拡散条約論』(有信堂、1971年)15-21頁。

NPTは核兵器そのものについての定義を置いていないものの、その他の核爆発装置については平和的核爆発を念頭においた装置とされ、原爆、水爆等の「核爆弾」及びロケット等の輸送手段から「分割されまたは分割される部分」である部分が核弾頭と解釈されている。他方、多数国間条約ではなく特定の地域を対象とした非核兵器地帯条約であるトラテロルコ条約第5条は核兵器を「核エネルギーを制御されない方法で放出することができ、かつ戦争目的に使用することに適した一群の性質を有する装置をいう。」と定義している。なお、同条約でNPTの定義を準用したのは核兵器の定義を巡る議論を惹起しないため、NPTの前例を踏襲したものと推察される。

⁴⁰ 関連条文から「毒性化学物質」はCWC第2条2項、「放射性化学物質」は核テロ防止条約第1条1項、「核物質及び同位体ウラン225又は223」は核テロ防止条約第1条2項、「前駆物質」はCWC第2条2項、「原料物質」は国際原子力機関(IAEA)憲章第20条3項の規定を前例としていることが伺われる。

⁴¹ Walter Krutzsch and Ralf Trapp, *A commentary on the Chemical Weapon Convention* (Martinus Nijhoff Publisher, 1994), pp.24-25.

外延のない(entirely open-ended)」定義との指摘がなされていた⁴²。このような問題は 2010 年北京条約の BCN 兵器関連規定にも該当し得るものであり、今後各国における同条約の実施のための国内法担保の際に考慮を要することになる可能性がある。

更に付言すれば、条約交渉時に 2010 年北京条約の BCN 兵器等の定義問題等につき既存の軍縮・不拡散条約と整合性を取ることを目指した結果として、既存の軍縮・不拡散条約を取り巻く政治的考慮の影響を強く受けることとなった。例えば、オーストラリアは大量破壊兵器の不拡散に係る国連安保理決議第 1540 号等を引用しつつ、テロ問題と不拡散問題の関連性を強調した上で核物質防護条約、核テロ防止条約、NPT、CWC、BWC 等既存の関連国際法との空白を埋める必要があるとして、不拡散目的での BCN 兵器等輸送罪の必要性を強調する提案を行った⁴³。他方で、特にインドは同条約中にある NPT 関連要素について、ICAO 法律委員会といった事前交渉のみならず最終条約交渉の行われた外交会議においても強く反対を表明している⁴⁴。法律小委員会報告書によれば、インドは BCN 兵器等輸送罪の対象を包括的(comprehensive)保障措置協定の下に置かれた原料物質及び特殊核分裂性物質としていた当初案から、comprehensive の語の削除を強く求めたため、最終的に INFCIRC/153 型保障措置以外のものを含みうる表現となり、また、条約案第 7 条における NPT への言及についても非常に差別的である(highly discriminatory)として強く反対した⁴⁵。この主張は、2005 年の米印合意を踏まえて、当時水面下で交渉が進みつつあったと推察される INFCIRC/66/Rev.2 型保障措置モデル協定を基にインド特有の(India-specific)保障措置協定の作成を目指した動きと軌を一にするものとして興味深い。

(2) SUA 条約 2005 年議定書との比較

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(SUA 条約)は、1985 年にイタリアで発生したクルーズ船アキレ・ラウロ(Achille Lauro)号シージャック事件もあり、海上での人質事件防止を目的とした条約交渉が行われた結果、1988 年にローマにおいて採択されたが、SUA 条約を改正した SUA 条約 2005 年議定書の交渉契機は 2010 年北京条約交渉プロセスと類似している⁴⁶。

IMO は 2001 年 11 月に開催された総会において同年 9 月 11 日に発生した米国での連続多発テロ事件を非難する決議を採択するとともに、海上安全委員会及び法律委員会に対して乗船中の旅客及びクルーの安全に対する深刻な懸念に対処するため優先課題として IMO 関連条約の見直しを勧告した⁴⁷。このため IMO 法律委員会では 2002 年 4 月の第 84 会期から 2005 年 4 月の第 90 会期まで 3 年間に亘り事前交渉が行われ、2005 年 10 月にロンドンで開催された外交会議(SUA 条約改正会議)において SUA 条約 2005 年議定書が採択され、既に 2010 年 7 月 28 日に発効している(発効要件は 12 か国による締結であり、2013 年 1 月末

⁴² 浅田正彦「条約の国内実施と憲法上の制約-化学兵器禁止条約を素材として-」『国際法外交雑誌』100 巻第 5 号 2001 年 13 頁

CWC の我が国における国内実施法である化学兵器禁止法との関係では、同論説にもバルクの化学剤が同法上の化学兵器に含まれない等の指摘がなされている。更に同法第 2 条 2 項が化学兵器を「砲弾、ロケット弾その他の政令で定める兵器であって、毒性物質又はこれと同等の毒性を有する物質を充填したもの」と規定していることから、一見して CWC における化学兵器の定義との対比で「充填していない」砲弾等がカバーされていないことが伺われる。また、BWC と生物兵器禁止条約実施法第 2 条 3 項に規定されている「生物兵器」のカバーする範囲にも同様の乖離が看取される。このため特に BC 兵器については、2010 年北京条約も現行の上記関連国内実施法との関係で同様の乖離が生じる可能性がある。

⁴³ DCAS Doc. No.10, 5 August 2010, pp.1-4.

⁴⁴ DCAS Doc. No.14, 30 August 2010, pp.1-2.

⁴⁵ ICAO Doc. LC/SC-NET, *supra* note 15, para.2.11, p.2-3.

なお、法律小委員会報告書は、報告者の外交的配慮から反対国名につき名指しで言及していないものの、同報告書の関連部分から一見してインドが反対したことが分かる形で記載されている。

⁴⁶ Christopher Young, *Balancing Maritime Security and Freedom of Navigation on the high Seas : A Study of the Multilateral Negotiation Process in Action*(University of Queensland Law Journal, 2005), p.3.

SUA 条約改正交渉に係る先行研究の一つであり、主に公海上での官憲による乗船手続等につき分析。

⁴⁷ IMO Doc. Resolution A.924 (22), 20 November 2001, paras.1-2, pp.1-2.

時点での締約国は 23 か国)。同条約改正交渉では法執行の観点から公海上での旗国以外の国の官憲による乗船手続きに係る議論も重要な部分を占めていたが⁴⁸、本稿では大量破壊兵器の不拡散措置として 2010 年北京条約との比較を行うとの観点から、BCN 兵器等輸送罪等に焦点を絞り取上げることとする。

(ア) 輸送の定義

SUA 条約 2005 年議定書における輸送の定義についても、BCN 兵器のみならず爆発物や危険物等を輸送する可能性のある船舶による海上交通を規制する上で不可欠なこともあり IMO 法律委員会でも活発に議論が行われた。当初、複数国からの提案を組み合わせる素案が作成されたが、arrange の語について合意が出来ず、ブラジルが削除を求めつつ同項柱書き部分のカバーする範囲を拡大する提案を行った他、インドも同語を削除を求めた上で knowingly facilitate の文言を提案した⁴⁹。また、decision-making authority についても議論があったものの最終的に現行の文言で合意されている。しかしながら、2010 年北京条約における輸送罪を巡って議論が行われた際には、initiate が貨物業者、航空券を発券する旅行代理店をも含む解釈に繋がりがかねないこと、SUA 条約 2005 年議定書で使用されている item の文言の指す範囲が不明であるとの疑問が呈された結果、若干異なった輸送の定義で合意されている⁵⁰。SUA 条約 2005 年議定書では輸送の定義を別途定め、輸送罪の構成要件には同定義を踏まえ transport on board a ship が加筆されている。他方、2010 年北京条約では明示的に輸送に係る別途の定義規定を置かず、輸送罪を規定する条項の柱書きを transport, causes to be transported or facilities the transport of, on board an aircraft としより詳細に規定したのは、輸送の定義が不明確であるとの批判に答えるためである。いずれにせよ 2010 年北京条約交渉過程で、その先例となった SUA 条約 2005 年議定書における輸送の定義が包含していた問題が表面化する結果となった。

(イ) BCN 兵器等の定義

BCN 兵器等の定義規定について比較すると、両者はほぼ同じ規定振りとなっているが、他方で関連物質については多少の相違も看取されるものもある。まず BWC との関係では、2010 年北京条約では交渉途中で生物物質 (biological material) についての文言提案がなされたものの合意が得られず⁵¹、最終的には削除され生物兵器及び関連物質については両条約間で同じ文言となっている。また CWC との関係では、化学兵器及び化学毒性物質並びに前駆物質について両者とも同一である。その一方で、核兵器及び関連物質については両者間で異なっており、SUA 条約 2005 年議定書は定義規定の文言より IAEA 憲章第 20 条からの引用と推察される原材料及び核分裂性物質の定義を設けている一方で、2010 年北京条約は核テロ防止条約第 2 条の定義を引用したものと推定される放射性物質、核物質及びウラン同位体 235 及び 233 の定義が設けられており、テロ対策の文脈で検討されていることが伺われる。

(ウ) デュアル・ユース条項

BCN 兵器等輸送罪について、両者の間で微妙な違いがあるのは SUA 条約 2005 年議定書第 3 条 2 (b) (iv) にある「BCN 兵器の設計、製造又は運搬に重要な役割を果たす設備、材料若しくはソフトウェア又は関連技術」であり、故意性 (with the intention that it will

⁴⁸ Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and Law of the Sea*(Cambridge University Press, 2009), pp.83-84; pp.184-187

BCN 兵器等輸送罪を含めた海上犯罪の取締りには特に公海上での官憲による乗船手続き等に係る法的枠組みも不可欠なところ、例えば、1988 年国連麻薬新条約第 17 条 (同文献 pp.83-84 参照)、国際組織犯罪防止条約密入国議定書第 7 条から第 9 条 (同文献 pp.184-187 参照) 等、1988 年 SUA 条約が作成されて以降の条約には、旗国以外の外国官憲による乗船手続きメカニズムが導入されたものもある。1988 年 SUA 条約にはこのような規定が設けられておらず、同条約改正を促した一因ともなっている。

⁴⁹ IMO Doc. LEG 90/15, paras.60-65, p.13.

⁵⁰ ICAO Doc. LC/SC-NET-2, *supra* note 16, para.2.4, p. (2-1).

⁵¹ ICAO Doc. LC/SC-NET-WP/2, *supra* note 16, p.A3-25.

ICAO 法律小委員会の段階では BWC 第 1 条 1 項の前段をベースとした定義条項案がブラケット付で提案されていたが、法律委員会での審議の結果削除されている。

be used for such purpose)に加えて、2010年北京条約では新たな構成要件として「適法な許可なく (without lawful authorization)」が付加されていることである。このいわゆるデュアル・ユース条項の扱いを巡ってはSUA条約2005年議定書の事前交渉を行っていたIMO法律委員会でも議論の末ようやく合意されて最終的に現行規定となっているが⁵²、2010年北京条約の交渉においても議論が紛糾した論点の一つであった。ICAO法律委員会報告書によれば、輸送罪がSUA条約2005年議定書では輸出入許可制度に基づく海上運輸の文脈で捉えられておりそもそも航空運輸には馴染まないといった指摘がなされている他⁵³、外交会議では中国が significantly の意味及び判定基準が明確でないことを指摘した⁵⁴。また、インドがNPTとの関連でNPT締約国への移転が禁止されない一方で同国のようなNPT非締約国への移転が犯罪化の対象になりかねないことに異議を唱え⁵⁵、更に国際航空運送協会(IATA)は実務者の観点から同文言では合法的且つ正当な輸送にまで悪影響を与えかねないとしてその適用範囲が広すぎることを問題視するなど⁵⁶、外交会議に提出された文書からも議論が相当紛糾したことが伺われる。このため最終的に妥協の結果として輸送罪規定全体でこのような文言に落ち着いたものと推察されるが、この修文はデュアル・ユース関連物資等の輸出入管理の強化に資するものであり、初期のモントリオール条約から伝統的に使用されている「不法かつ故意に」の要件とも整合性の取れた文言と評価しうる。ちなみに、NPTが差別的条約であるとしてこれまで署名すら行っていないインドは、SUA条約2005年議定書交渉の際も特に輸送罪との関連でこれまでの主張と同様NPTに係る同国の立場を表明した上で、同議定書採択にも反対している⁵⁷。

(エ) まとめ

以上を踏まえると、2010年北京条約とSUA2005年条約議定書の両条約は、輸送の定義、デュアル・ユース条項等一部の規定で若干の相違があるものの、BCN兵器の定義等多くの規定において類似性が看取され、航空運送及び海上運送の相違に起因する差異を捨象すると両条約間の実質的な差異はそれ程大きくないことが伺われる。筆者はその理由として、2010年北京条約がSUA条約2005年議定書の先例を参照しつつ作成されていること、両条約の対象とするテロは航空テロ、海上テロと異なるが、両条約ともテロ防止条約という共通の目的の下で、既に作成された他のテロ防止条約の先例も踏まえて交渉されていることに起因すると考えている。換言すれば、両条約はICAO及びIMOという異なる専門機関の枠組みで交渉されているものの、実質的には両条約ともテロ防止条約という同一の(自己完結型)特別レジーム⁵⁸内での立法であり、更に関連条約の先例が交渉時の指針として機能することにより立憲化(constitutionalization)に類する事実上の統制が生じた結果として、両条約間で際立った断片化が生じなかったものと思われる。これは大量破壊兵器の不拡散措置としても同様の統制が働いた結果としてその類似性が見られ、先述のBCN兵器等輸送罪を巡ってのオーストラリアの発言はそれを裏付けるものである⁵⁹。

⁵² IMO Doc. LEG 90/15, *supra* note 49, paras.33-43, pp.9-10.

⁵³ ICAO Doc. LC/SC-NET, *supra* note 15, para.10.12.4, p. (2-12).

⁵⁴ DCAS Doc. No.14, 30 August 2010, para.4, p.1.

⁵⁵ DCAS Doc. No.15, 27 August 2010, para.4.1.1, p.3.

⁵⁶ *Ibid.*, para.2.3.5, p.3.

⁵⁷ Christopher Young, *supra* note 46, p.54.

条約採択に際してはインド、パキスタン及びロシアが反対したためコンセンサス採択されなかった由。なお、SUA条約2005年議定書交渉段階での本件に係るインドの主張についてはIMO法律委員会報告書附属(IMO Doc. LEG 90/15, Annex 2)として添付されたインド代表ステートメントを参照。

⁵⁸ UN Doc. A/61/10, 13 April 2006, para.247, p.405.

(自己完結型)特別レジーム(Special (self-contained) regimes)については国際法委員会(ILC)断片化研究グループ検討結果3(同報告書 pp.410-412.)参照。

⁵⁹ DCAS Doc. No.10, *supra* note 43, pp.1-4.

おわりに

以上のとおり 2010 年北京条約は SUA 条約 2005 年議定書等を参考にしつつ作成された共通点を有する航空テロ防止条約であるが、おわりにあたり 2010 年北京条約の有する意義及び今後の課題としてはどのような点が挙げられるであろうか。

まず第 1 の意義は、2010 年北京条約による大量破壊兵器の不拡散措置としての貢献可能性である。今日航空輸送が増加する中で不拡散措置の「抜け穴」になっていた航空機による BCN 兵器等の「故意かつ不法な」輸送が同条約に基づく法的義務として各国国内法により犯罪化され、大量破壊兵器の不拡散に関する安保理決議第 1540 号及び SUA 条約 2005 年議定書と併せ不拡散措置が強化されることが期待される。特に、船舶に比較して高速移動する航空機を利用した密輸の捕捉が容易でない実情を考えると、航空機による輸送自体を犯罪化することによる抑止効果は大きいものと思われる。

更に第 2 の意義として、航空テロ対策といった一定の条件下ではあるが、BCN 兵器の使用が全て法的拘束力のある明文の規定により禁止されたことである。BWC に明文規定のない生物兵器の使用禁止についてはこれまで BWC 運用検討会議の合意文書の解釈により確認されていた⁶⁰。また、特定の地域内での核兵器の使用を禁止した条約は非核兵器地帯の先例があるものの、多数国間条約により普遍的に核兵器使用を禁止した条約は残念ながらこれまで作成されていない⁶¹。他方で一定の状況下での BCN 兵器全ての使用を禁止した条約として SUA 条約 2005 年議定書の事例があげられるが、2010 年北京条約も BCN 兵器全ての使用を明文規定により禁止しており、これらは BCN 兵器の使用禁止に係る規範性強化に向けての限られた成果であるも評価されるべきであろう。

最後に本稿を締めくくるにあたり、筆者は 2010 年北京条約を巡って、特に更なる普遍化及び途上国の能力強化支援の 2 点が重要な課題であると考えている。2010 年北京条約の発効要件は単純多数方式且つ 22 か国による締結が必要であるため一定期間後には発効する見込みである。他方で条約採択から 2 年以上が経過したにもかかわらず 2013 年 1 月末の時点で締約国がわずか 3 か国という状況にある。その原因について、先ず SUA 条約 2005 年議定書に比しての条約締結優先度に起因する背景があると思われ⁶²、これは日本の場合も海洋基本計画⁶³に SUA 条約 2005 年議定書早期締結の必要性が謳われている一方で 2010 年北京条約については同様の政策決定が行われていない事実とも一致する。更に第 2 の理由として未遂も含め新たなタイプの航空テロの発生に対応するため近年導入された液体の機内持ち込み制限等航空テロ対策には早急な対処が必要とされるため、航空テロ条約とは無関係に、

⁶⁰ BWC Doc. BWC/CONF.VI/INF.1, 11 July 2006, para.6, p.3.

コンセンサス採択された同文書はソフト・ローであるが、ウィーン条約法条約第 33 条 3 (a) に規定される「事後の合意」として法的拘束力を有することとなるもの(Alan Boyle and Christine Chinkin, *The making of International Law* (Oxford University Press, 2007), p.212)。なお、1925 年ジュネーブ毒ガス議定書が既に生物兵器の使用を禁止しており更に慣習法化したとの背景についての指摘もある(阿部達也「化学兵器の使用禁止に関する規範の位相-国際刑事裁判所 (ICC) 規程の改正を契機として」『国際法外交雑誌』第 110 巻第 3 号 (2011 年 11 月) 18 頁)。

⁶¹ Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, para.62, p. 253; para. 105, p.266.

国際司法裁判所は 1996 年核兵器の使用・威嚇の合法性に係る勧告的意見において「いかなる慣習国際法も条約も核兵器の包括的かつ普遍的な禁止するものは存在しない」と判示(本文パラ 62 及び主文 B)。

⁶² 2010 年北京条約及び SUA 条約 2005 年議定書の両条約とも 9.11 同時多発テロ事件を契機に作成されているが、後者の締約国数は 2013 年 1 月末時点でも 23 か国に留まっており、多くの国にとり輸送量の多い海上輸送対策の強化の観点から先ずは後者の条約締結を目指し、2010 年北京条約の締結はそれに続くものと捉える条約締結の優先度という政策的考慮に起因するものと推察される。

⁶³ 2008 年 3 月 18 日の閣議決定により策定された海洋基本計画の施策 5「海洋の安全の確保」には日本による SUA 条約 2005 年議定書の早期締結の必要性が言及されている(5(1)ア「周辺海域等における秩序の維持」、25 頁)。

at <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/080318kihonkeikaku.pdf> (as of 16 December 2012)

既存の関連国内法を根拠とする措置として直ちに実施されることも多いという航空保安措置特有の実情もあるものと思われる⁶⁴。

他方で、実効性のある航空テロ対策実施のためには、普遍的な条約により全世界的な規制強化を図り「抜け穴」のない体制を構築することが不可欠である。そのためにも国際協力が重要であり、2010年北京条約の早期発効及び普遍化が必要とされる。その一方で、途上国を中心にこの条約実施のための国内法整備のみならず空港等への保安検査機器の配備にすら苦慮しかねない国も少なくなく、これらの国が2010年北京条約により課される義務を履行するためには、現実問題として上述のような必ずしも容易ではない課題の克服に直面することとなる。このため、2010年北京条約の早期発効を含めた普遍化を目指す上で、上述の条約締結優先度を巡る背景への考慮、テロ防止のため海上輸送及び航空輸送双方にわたる水際対策をシームレスに強化するとの観点から、まずはSUA条約2005年議定書の普遍化を推進しつつ、2010年北京条約については早期発効を目指すとともに、途上国への関連法整備及び能力強化支援という国際社会による同条約の普遍化努力の側面支援も必要とされよう。

ちなみに、日本は2010年北京条約については2年前という最近に作成されたこともあり未署名である⁶⁵。しかしながら、上述のとおり、9.11同時多発テロ事件のような航空機を武器として使用するといった新たな脅威への対処を始めとする航空テロ防止条約としての意義、更にはBCN兵器等の航空輸送による「抜け穴」を防ぐという同条約の有する大量破壊兵器の不拡散に係る意義に鑑み、まずはSUA条約2005年議定書の早期締結を目指して、更には両条約の類似性もあり2010年北京条約の署名・批准に向けた具体的検討も並行して進める必要があるものと思われる。

⁶⁴ 日本の場合、航空法第86条により爆発物等の輸送が禁止され(輸送禁止物についてはシカゴ条約附属18(危険物輸送)の技術指針に基づき航空法施行規則第194条により指定)、同規定に基づき各種の航空保安措置が取られている。

⁶⁵ 2013年1月末の時点で、日本はテロ関連条約18文書のうち、2010年北京条約及び同議定書、核物質防護条約改定、並びにSUA条約2005年議定書及び大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書の5条約を未締結。

【資料】2010年北京条約の概要

- 第1条：犯罪行為（BCN兵器等危険物輸送行為の犯罪化等）
- 第2条：用語の定義（BCN兵器及び関連物資、飛行中の航空機、航空施設等）
- 第3条：犯罪人に対する厳重な処罰
- 第4条：犯罪人に対する刑事・民事及び行政上の責任
- 第5条：適用除外（政府の航空機、軍隊の活動等その他の適用除外条件）
- 第6条：その他の国際法との関係（国連憲章、国際民間航空条約、国際人道法等）
- 第7条：核兵器不拡散条約、生物兵器禁止条約及び化学兵器禁止条約との関係
- 第8条：裁判権の設定
- 第9条：容疑者の拘禁
- 第10条：「引き渡すか訴追するか(*aut dedare, aut judicare*)」の義務
- 第11条：容疑者の公平な取扱い
- 第12条：犯罪人引渡し
- 第13条：政治犯罪性の否定
- 第14条：不引渡しの場合
- 第15条：共同運航便の管轄権
- 第16条：犯人所在国の措置
- 第17条：司法共助
- 第18条：他の締約国との協力（国内法の範囲内での情報提供等）
- 第19条：事案の国際民間航空機関（ICAO）への通報義務
- 第20条：紛争解決条項（紛争解決が困難な場合は国際司法裁判所に付託も可能）
- 第21条：締結手続（批准、受託、承認及び加入による同意表明）
- 第22条：発効要件（22か国が批准した後、2か月経過後に効力発生）
- 第23条：破棄条項（通告受領後1年経過後に破棄の効力発生）
- 第24条：1971年モントリオール条約及び同議定書に対する本条約の優先適用
- 第25条：条約寄託手続（ICAOが条約寄託者）

※2010年9月10日採択、2013年1月末現在未発効（署名国25か国、締約国3か国）。

注) ICAOの枠組みで作成された民間航空関係条約のデータベースに掲載されている同条約各公用語版を基に筆者が作成したもの。

at http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf (as of 21 october 2012)

【追記】本稿は2012年9月15日に慶應義塾大学において開催された第14回日本安全保障貿易学会研究大会において発表した報告内容を大幅に修正・加筆したものであり、軍縮学会関係者を含め貴重なコメントを頂いた諸先生方に深甚なる謝意を表明申し上げる。