

国際航空保安条約と不拡散 —2010年北京条約の場合—

南山大学客員教授

福井康人

(2012年9月15日、於：慶應義塾大学)

本報告の流れ

1. 2010年北京条約の概要
2. 同条約の採択経緯等
3. 同条約により犯罪化された行為
4. 大量破壊兵器不拡散の観点から
5. その他の主要論点
6. 同条約の意義と今後の課題



2010年北京条約の概要(その1)

- ◆ 1971年モンリオール条約(民間航空不法行為防止条約)を全面的に改正する形で作成。国際航空保安条約・国際刑事法としてのみならず航空輸送分野での不拡散措置としても重要。
- ◆ 2010年9月に開催された北京外交会議では民間航空機不法奪取防止条約議定書と併せて採択の後、署名開放。条約発効には22国の締結が必要。
- ◆ 2012年9月現在で署名国10か国、締約国0か国。我が国は未署名。



2010年北京条約の概要(その2)

〔国際航空保安・不拡散関係規定〕



- ◆ 第1条: 犯罪行為 (BCN兵器等危険物輸送罪等)
- ◆ 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5条: 適用除外
(政府の航空機、その他の適用除外条件等)
- ◆ 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: NPT、BWC及びCWCとの関係
- ◆ 第18条: 他の締約国との協力 (情報提供)
- ◆ 第19条: 事案の国際民間航空機関 (ICAO) への通報義務

2010年北京条約の概要(その3)

〔国際刑事法系規定〕

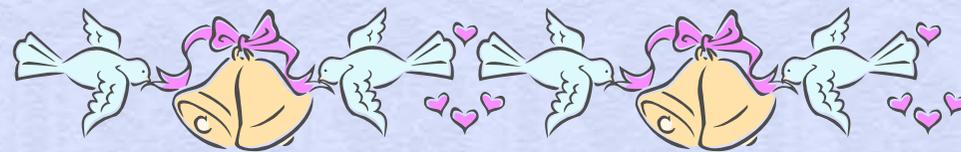
- ◆ 第3条: 嚴重な処罰
- ◆ 第4条: 犯罪人の刑事、民事及び行政上の責任
- ◆ 第8条: 裁判権の設定
- ◆ 第9条: 容疑者の拘禁
- ◆ 第10条: 「引き渡すか訴追するか
(*aut dedare, aut judicare*)」の義務
- ◆ 第11条: 容疑者の公平な取扱い
- ◆ 第12条: 犯罪人引渡
- ◆ 第13条: 政治犯罪性の否定
- ◆ 第14条: 不引渡の場合
- ◆ 第15条: 共同運航便の管轄権
- ◆ 第16条: 犯人所在国の措置
- ◆ 第17条: 司法共助



2010年北京条約の概要(その4)

[最終規定等]

- ◆ 第20条:紛争解決条項
(紛争解決が困難な場合はICJ付託も可能)
- ◆ 第21条:締結手続
(同意表明方法は批准、受諾、承認及び加入)
- ◆ 第22条:発効要件(22か国の批准後2か月後に発効)
- ◆ 第23条:破棄条項
(通告受領後1年間で破棄の効力発生)
- ◆ 第24条:1971年モン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年北京条約の採択経緯等(その1)

- ◆ 条約交渉枠組み: 条約交渉は「国際民間航空条約(シカゴ条約)」に基づき設立された国際民間航空機関(ICAO)の枠組みで行われた。なお、ICAOは国際民間航空が安全且つ整然と発達すること、更に国際航空運送業務が機会均等主義に基づいて健全かつ経済的に運営されるように各国の協力を図ることを目的に設立された国連の専門機関の一つ。ICAOは、国際航空運送業務やハイジャック対策のための条約作成(これまで20文書を作成)、国際航空運送に関する国際基準、勧告、ガイドラインの作成を行っている。
- ◆ 条約作成の背景: 2001年9月11日に米国で発生した民間航空機を利用したテロ事件等新たな脅威に対するICAO理事会により設置された研究グループが、昨今の航空テロ情勢を踏まえて既存の国際民間航空保安条約のみでは対応不十分であるとする見解を取り纏めた。このため、国際民間航空に対する新たに出現した脅威に対処しうるためには新たな条約作成が必要との勧告がICAO理事会になされた。



2010年北京条約の採択経緯等(その2)

- ◆ 2010年8月30日から9月6日まで開催されたICAO北京外交会議は「国際民間航空不法行為防止条約(2010年北京条約)」及び「民間航空機不法奪取防止条約議定書(北京議定書)」を採択した。(なお、本報告は前者の2010年北京条約について取り扱う。)
- ◆ 事前交渉:条約草案の検討は主要国の法律専門家の参加を得て開催された法律小委員会により行われ、2007年及び2008年の2会期に亘り開催。更に同小委員会で合意出来なかった事項の検討を含めICAO理事会の下部組織である法律委員会により引続き条約案が検討された。
- ◆ 条約交渉時の主要論点:事前交渉を含めBCN兵器等危険物輸送罪の扱い、武力紛争における軍隊の適用除外、犯人逃亡幫助罪等が主要論点であったが、交渉最終段階で議長提案によるパッケージ交渉となり、最終条約案に中東グループ、インド及びパキスタンが反対したため表決に付された結果、最終的に現行の条文中で採択された。



2010年北京条約により犯罪化された行為



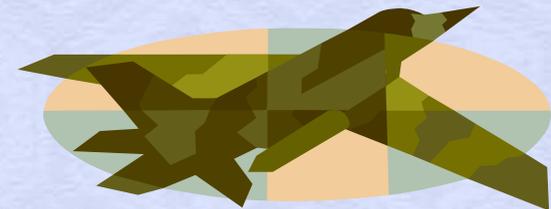
*2010年北京条約第1条は「不法かつ故意に」行う所定の行為を犯罪化しているが、主要なもの以下のとおり。

- ◆ 死又は重大な障害若しくは損害を引き起こす方法で、民間航空機を武器として使用すること。
- ◆ 死又は重大な障害若しくは損害を引き起こす又は引き起こす恐れのある方法で、生物・化学・核兵器(BCN兵器)又は同様の物質を民間航空機から放出、民間航空機に対する攻撃に使用すること。
- ◆ BCN兵器又は特定の関連物資の輸送を行うこと。
- ◆ 飛行中の航空機の安全な運行を害する航空施設に対するサイバー攻撃。
- ◆ 上記のような行為に係る共謀罪及び共謀寄与罪。

大量破壊兵器不拡散の観点から(その1)

[BCN兵器等輸送罪]

- ◆ 特にBCN兵器等輸送罪が大量破壊兵器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資するもの。また、飛行機からのBCN兵器及び関連物質の散布等も禁止されており、バイオテロ等に係るテロ対策対措置の強化の観点からも有益。
- ◆ BCN兵器輸送罪等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、逃亡幫助罪についても犯罪化の対象とされている。また、テロ防止条約の中では初めて共謀罪・共謀寄与罪も含む条約であり、犯罪化の対象が広がっている。

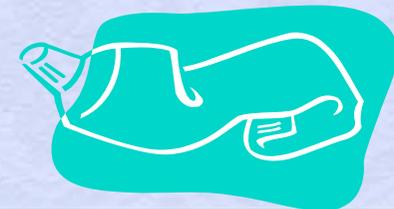


大量破壊兵器不拡散の観点から(その1)

[BCN兵器の定義]

BCN兵器の定義との関連では、既存の軍縮国際法との整合性の確保が図られている(→その結果として、それぞれの引用元条約の定義問題が包含する問題点等がそのまま継承されている)。

- ◆ 生物兵器については、生物兵器禁止条約(BWC)第1条1及び同2の基本的義務の対象に係る規定を準用。
- ◆ 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を1条1(a)の内容と統合する形で実質的にはCWCの定義と同じほぼ内容となっている。
- ◆ 核兵器については、核兵器不拡散条約(NPT)で使用されている「核兵器及びその他の核爆発装置」の文言をそのまま使用。東南アジア非核兵器地帯条約等一部の非核兵器地帯条約で使用されている記述型の定義は使用されていない。



大量破壊兵器不拡散の観点から(その2)

[BCN関連物質等の定義]



- ◆ 毒性化学物質については、CWC第2条2の規定を引用。
- ◆ 放射性物質については、核テロ防止条約第1条1の規定を引用。
- ◆ 核物質については、同条2前段の規定を引用。
- ◆ 核物質及び同位体ウラン225又は223の濃縮ウランについては、同条2後段の規定を引用。
- ◆ 前駆物質については、CWC第2条3の規定を引用。
- ◆ 原料物質及び特殊核分裂性物質については、IAEA憲章第20条の定義を引用。

その他の物質の定義も概ね同様であるが、以下の規定以外には飛行中の航空機及び業務中の航空機(1971年モントリオール条約第2条をベースに作成)並びに航空施設に係る定義(物理的な施設そのものに加えて、信号、データ、情報又は飛行機の運航に必要なシステムを含むもの)とされ、その範囲が拡大されている)が置かれている。

大量破壊兵器の不拡散の観点から(その3)

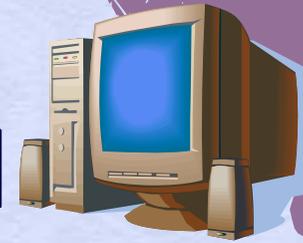
[NPT関連要素とインドの反応]

- ◆ 法律小委員会報告書(LC/SC-NET-2)によれば、BCN兵器等危険物輸送罪の関連で、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を含むとしていた当初案に対して、comprehensiveの語の削除を強く求めた国があったとして、最終的にINFCIRC/153型保障措置以外の保障措置をも含みうる表現となったこと、また、同条約案におけるNPTに係る言及についても高度に差別的である(highly discriminatory)として強く反対する国があった由。
(なお、法律小委員会報告書は、その関連か所では報告者の外交的配慮からか反対した国の国名につき具体的に言及していないが、前後のパラに案文提示国オーストラリア及びインドの国名が言及されており、反対したのはインドであることが暗示されている。)
- ◆ 他方、北京外交会議においては、インドは上記の点を纏めた修正提案(DCAS Doc No.14)を正式に提出し、上記のNPTに関連する論点で強く反対するなど、これまでのNPTに対する立場と一貫した主張を行った。



その他の主要論点(その1)

[航空施設へのサイバー攻撃]



- ◆ 2010年北京条約第1条(d)は、(不法かつ故意に)航空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、飛行中の飛行機の安全性を損なうことを犯罪化。
- ◆ 他方で同2条(c)により航空施設は信号、データ、情報又は飛行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、航空施設を対象とするサイバー攻撃も想定したものとされる。

(→なお、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(強制着陸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)」に限定されているため、例えば、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。)

交渉時の主要論点(その2) [輸送の定義、軍隊の適用除外]



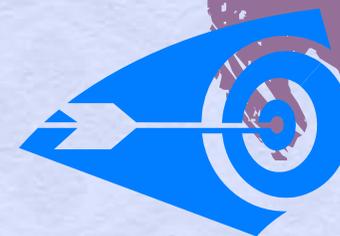
- ◆ 輸送の定義については、SUA議定書又はシカゴ条約の先例の2オプションで議論が開始されたが、後者はシカゴ条約附属18をベースとする場合にはソフト・ローであるtechnical instructionに基づき各締約国において犯罪化を行うのは極めて困難との意見が多数を占め、SUA条約の先例を基に検討されることとなった。なお、SUA議定書第1条1は貨物輸送者等も含む可能性のあるinitiateの文言や具体的に何を指すか明確でないitem等を問題視する見解も表明されたため、輸送の定義はSUA議定書の先例とは異なった形で規定されている。
- ◆ 軍隊の活動も合意が困難であった論点の一つであり、多く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する一方で、中東グループは本条約及び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収斂しなかった。紛争下の軍隊による民間航空機に対する攻撃が北京条約に基づき裁かれるかといった想定の下での議論も行われたが、最終的には紛争状態が国際人道法が適用されるレベルに達した場合は国際人道法が適用されることとなるとの理解で、現行の規定振りとなった。

2010年北京条約の意義



- ◆ 2001年9月11日テロ事件を踏まえての条約改正であり、初めて航空機を兵器として使用することが禁止される等、同条約により航空テロ・犯罪対策が強化された。国際刑事法の観点からは、従来のテロ条約にも採用されてきた司法共助といった一連のセット規定に加えて、共謀罪が導入された初めてのテロ防止条約。
- ◆ 本条約は安保理決議第1540号及びSUA改正議定書とともに大量破壊兵器の不拡散に資するもの。航空輸送が増える今日において「抜け穴」となっていた航空機によるBCN兵器等の不法な輸送を犯罪化したことによる不拡散上の意義は大きい。
- ◆ 航空保安といった一定の条件下ではあるも、BCN兵器の使用が法的拘束力のある明文の条約規定により禁止されている事例(生物兵器の使用禁止はBWC運用検討会議最終文書の解釈により行われ、また、核兵器使用を禁止した多数国間条約は作成されていない(一部の非核兵器地帯条約でのみ核兵器の使用が明文で禁止されているのみ)。
- ◆ 本条約がBCN兵器関連事項を含むため、大量破壊兵器を巡っての軍縮不拡散分野における政治的力学構造の影響を受けたが、コンセンサスでなく表決により採択を可能にする手続規則によりインド等の企ては阻止された。

2010年北京条約の課題



◆ 国際社会における課題:

①本条約がコンセンサス採択されず表決に付されたこともあり、反対した国が批准に積極的姿勢を取らない可能性がある。他方で、発効要件は22か国による批准と敷居が高くないため一定期間後には発効する見込みであり、本条約発効に向けてICAOを中心に発効促進努力を行うことが重要。

②また採択に反対した国も航空テロ・犯罪が自国の治安に影響を与えるものであり、航空テロ・犯罪対策協力の観点からは本条約の実質的な義務履行に異を唱える可能性は小さいものと思われる。このため航空保安強化の観点からも、その他の航空テロ防止条約と併せ更なる普遍化及び途上国の能力向上(機材供与、要員訓練支援等)を念頭においた国際社会の努力が必要。

◆ 日本にとっての課題:

テロ関連条約18文書のうち、2010年北京条約及び同議定書、並びに核物質防護改定条約、SUA条約議定書、大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書の5条約について我が国は未締結であり、2010年北京条約は最近作成されたこともあり現時点でも未署名。このため、同条約の有する意義に鑑み、まずは同条約の署名に向けて国内法担保も含め検討が行われる必要がある。

ご静聴

ありがとうございました。

