

グリーン・フイング・メモ

生物兵器禁止条約（BWC）における対立構造

—第8回運用検討会議の分析と評価—

政策シミュレーション室兼理論研究部社会・経済研究室 田中 極子

2016年11月7日～25日にかけて、生物兵器禁止条約（BWC）第8回運用検討会議が、スイスのジュネーブにある国連欧州本部にて開催された。BWCは、1972年に成立した多国間条約であり、生物剤（微生物、毒素を含む）を平和目的による正当化ができない用途で開発、生産、貯蔵、取得することを包括的に禁止する唯一の法的拘束力のある多国間枠組みとなっている。その一方で、BWCは、締約国による義務の履行を確認するための検証機能を有さず、常設機関も設置されていない。科学技術の進歩を考慮し、BWCの運用状況を検討するために条約発効の5年後に会議を開催することが唯一規定されている活動である。この規定に基づき、1980年に運用検討会議が開催され、その後BWC締約国による決定の下、ほぼ5年に1度の間隔で運用検討会議が開催されてきた。2016年11月に開催された運用検討会議は、第8回目の会議である。本稿は、第一に生物剤をめぐる現在の課題を抽出し、第二に、そのような課題に対して、BWCがどのように取り組んできたかを整理する。そのうえで第三に、第8回運用検討会議に提出された国別文書および最終文書から、BWCにおける締約国間の対立の構図を明らかにする。

1. 生物剤をめぐる現在の課題

生物剤をめぐる現在の課題には3つの位相がある。一つ目は、生物兵器の非国家主体への拡散である。非国家主体によるバイオテロ行為に対する脅威認識が高まったきっかけとして、日本でのオウム真理教によるボツリヌス菌等の生物兵器開発、また、2001年米国同時多発テロに引き続き発生した炭疽菌郵送事件がある。加えて、現在のISILに代表されるテロ組織の勢力の拡大や、テロ行為の過激化および拡散に伴い、脅威認識が一層高まっている。

二つ目の位相は、主に途上国における感染症対策能力の低さがある。感染症の発生が人為的なバイオテロ行為によるものであれ、自然発生的な流行であれ、その拡散を防ぎ被害を最小限に抑えるためには、早期の検知、診断、封じ込め能力が求められる。感染症対策は、国家が健全な経済・社会活動を継続するための重要な基盤であり、地球規模で対応すべき課題となっている。

三つ目の位相は、生命科学分野における技術発展に伴うデュアルユース問題がある。自然界に存在しない生物構成要素や生物系を設計・製造したり、過去に存在した、または現存する生物系を再設計し製造する合成生物学、あるいは「機能獲得型」研究とも呼ばれる研究領

域の発展がある。これにより、正確な遺伝子情報を持ついかなるウィルスや細菌も、研究所内で作成したり再生産することが可能となり、そのような技術が悪用または誤用されることへの懸念が高まっている。2016年2月には、クラッパー米国家情報長官が、世界の脅威評価に関する上院軍事委員会での公聴会において、大量破壊兵器及びその拡散に関する脅威としてゲノム編集に言及している。

2. BWCにおける発展

BWCは、条約遵守を確保するための法的拘束力のあるメカニズムを備えていないため、BWC運用検討会議において、様々な措置が模索されてきた。第2回（1986年）および第3回（1991年）運用検討会議では、締約国間で生物剤に関する平和利用の活動も含めた情報共有を通して信頼を醸成することを目的とした信頼醸成措置（CBM）の導入が合意された。1994年には、BWC検証議定書の内容を交渉するための政府専門家アドホックグループが設立し、検証議定書の交渉が開始した。検証議定書の交渉は、1995年から2001年まで6年半に及び実施されたにもかかわらず、2001年7月に開催された会合において、米国が議定書テキスト案を支持できないことを表明し決裂している。交渉決裂の背景には、議定書を作成することによりBWCの不遵守を見抜こうとする立場と、いかなる措置を用いてもBWCの遵守を完全に検証することは不可能であるとする慎重な米国との間の溝が埋まらなかったことがある。

前項に挙げたとおり、生物剤に関する脅威が、国家から非国家主体への拡散、感染症対策の欠如、生命科学分野の発展に伴うデュアルユース問題へと多層化する中で、議定書交渉の決裂を受け、2001年11月に開催された第5回運用検討会議以降、伝統的な検証制度に基づく軍備管理措置を超えた新しいアプローチが模索されている。その一つが、締約国間で条約遵守の状況や、科学技術発展の状況を共有するための会合の開催である。BWCは、検証制度がないことに加えて、定期的に締約国間で実施状況に関する情報交換をしたり、疑義を明らかにするための会議機能も備えていない。そこで、5年ごとの運用検討会議の間の会期間を活用して、締約国会合と専門家会合をそれぞれ年1回開催することが決定された。会期間を利用した会合の開催は、第5回、第6回、第7回運用検討会議で合意され、テーマや様態を改善しながら、2015年まで継続した。これらの会議を通して、科学、安全保障、公衆衛生、法執行機関、産業、学術界を含む様々な専門家が一同に会して対話を行い、次の運用検討会議で検討を要する科学技術発展の状況が議論されたことから、BWCの運用における一定の意義が認められている。

二つ目のアプローチとして、生物剤に関連する分野に携わる者に対する責任文化の醸成を促すものがある。BWCの遵守を確保するためには、産業界および学術界において科学技術発展に携わる科学者や専門家の役割が重要であることが認識されたものであり、生命科学分野の技術発展に伴うデュアルユース問題への対応が、もはや政府による規制を通じた専管事項ではないことを反映している。2011年に開催された第7回運用検討会議では、その最

終文書において、科学者や専門家に対する教育及び意識向上のための措置を促進することが取り入れられたほか、各締約国における国内実施義務の文脈においても、責任文化を醸成し、促進する必要性が取り入れられた。

3. 第8回運用検討会議における利害対立

2001年に検証議定書交渉が決裂して以降、BWCの枠組みにおいては、継続して検証議定書交渉の再開を期待する締約国は存在したものの、生物剤のデュアルユース問題への関心の高まりが、着実にBWC運用検討会議の最終文書に反映されるようになっていたモメンタムの中で、2016年11月に第8回運用検討会議が開催された。4月および8月に開催された準備会合と合わせ、運用会議に対して締約国等から計83件の作業文書が提出され、各締約国の関心事項が示された。米、英を中心とする西側諸国の多くが、①CBMに基づく情報共有の強化、②会期間を活用した効果的な科学技術発展の検討プロセスの構築、③BWCの義務に抵触する事態や疑いが生じた際の対応能力構築を通じた条約の実効性を高める措置を提案している。特に米国は11件もの作業文書を提出し、条約違反の疑いが発生した際には、非国家主体への対応も含めて具体的な行動をとることができるような措置を講じる必要性を広く提案した。仏、独をはじめとする欧州諸国は、CBMに基づく情報共有の強化に焦点を当て、提出されたCBMフォームに基づき、締約国間で相互評価する措置(peer review)や、不明瞭な点を明確にするための審議メカニズムを提案している。また、会期間の活動の様態として、運用検討会議でその後5年間の議題を決定するのではなく、より柔軟に時事の案件に対応できるよう、締約国会合に対して作業グループ等を組織する権限を付与することが提案された。

西側諸国の多くが、現代の生物剤によりもたらされる課題に対して実効性を高める措置を講じることを主張したのに対して、イランを中心とした非同盟運動(NAM)諸国は強く反発した。特にイランは、いかなる措置を講じるにせよ、法的拘束力のある議定書を締結することを通して進めることを強く主張した。NAM諸国は、BWCの運用に関しては、BWC第10条が、平和的利用に資する生物剤および関連装置、資材、情報の交換を含めた国際協力を妨げないことを規定しているのに対して、主に西側諸国を中心とした国々がオーストラリア・グループ等を通じた任意の輸出規制を実施していることが、条約不遵守であるとして厳しく批判し、BWCの枠組み外での輸出規制の取組みを排除する方向での国際協力を要請した。さらに、実際に生物由来の感染症が蔓延した時に、それが自然発生であれ、BWCに抵触する人為的な発生であれ、封じ込めの対応は類似することから、感染症対策の遅れている途上国に対する支援の強化を要請した。

第8回運用検討会議においては、大別すれば西側諸国とNAM諸国との間に、BWCの実効性の強化の方向性に対して、立場に相違が認められた。西側諸国は、締約国間でBWCの履行に関する透明性を高めること、また、生命科学分野の科学技術発展に伴うデュアルユース問題も踏まえて国内実施能力を強化することにより、BWCの実効性を高めることを目指

した。さらに、国連決議やその他の規制枠組みも用いて、あらゆる措置を網の目のように巡らせることにより、生物剤をめぐる現代の脅威および課題に対抗することを目指した。これに対して、NAM諸国は、BWCの枠組み外にある輸出規制を撤廃し、平和的利用での生物剤および関連する装置や資材の自由な交換を容易にすることを通して、締約国における感染症対策能力を高めるとともに、生物剤による脅威が発生した際の締約国間における援助防護能力を強化することにより、BWCの実効性が高まるとの立場を示した。

このような対立構造が示される中、中国及びインドは、妥協案を随時提案した。インドはNAMのメンバーであるが、生物剤の不拡散に関して、国内実施の整備を強化するための作業文書を米国と共同で提出し、また、援助防護に関するデータベースの作成を提案する作業文書をフランスと共同で提出するなど、西側諸国と共通の利害関心を示した。中国は、NAMのオブザーバーの立場であると同時に、国連常任理事国として米英仏露との関係を持つことから、最終文書の文言調整においては、NAMと米英間の妥協点を探るような文言の提案を行った。

こうした努力にかかわらず、結果的に第8回運用検討会議の最終文書においては、第6回および第7回運用検討会議で積み重ねられてきた様々な取組みの多くが削除され、西側諸国が主張したような生命科学分野におけるデュアルユース問題に取り組むさらなる措置は含まれなかった。さらには、2002年から2015年まで継続した専門家会合の開催が取りやめとなり、その分の予算が削減された。この結果BWCの枠組みにおいては、生命科学分野の発展に伴う状況を情報共有するフォーラムすらも失うこととなった。

おわりに

第8回運用検討会議は、条約の実効性を高めるための措置に対してなんらの合意もなされず、残念な結果となった。その要因として、会議議長が、最終文書の中身よりも合意に結び付けることに優先した側面もあったが、加えて西側諸国の結束の弱さを指摘したい。2011年に開催された第7回運用検討会議においては、西側諸国がある程度一枚岩となって、科学技術発展に伴うデュアルユース性への問題認識を最終文書に明記することや、CBMの様式の改訂を追求したのに対して、第8回運用検討会議においては、西側諸国として何を指すのかという目標が十分に共有されていなかった。今後、西側諸国が、現代の生物剤によりもたらされる脅威に対して、BWCの実効性を高めるためには、共通の脅威認識を持ち、具体的目標を定めて結束していくことが求められるだろう。

(2016年12月26日脱稿)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載・引用はお断り致しております。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。
防衛研究所企画部企画調整課

外 線：03-3260-3011

専用線：8-6-29171

FAX：03-3260-3034

防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>