

主要記事の要旨

オスロ・プロセスの意義と限界 —クラスター弾条約とダブリン会議の分析—

福田 毅

- ① クラスター弾条約（オスロ条約）は、とかく人道よりも軍事の論理が重視されがちな軍縮・軍備管理の世界において、一般市民の犠牲の根絶を第1の目標に掲げた画期的な成果だとされる。しかし、人道を重視したが故に、オスロ条約には一定の限界が伴うこととなった。
- ② クラスター弾は、これまでに規制・禁止された通常兵器の中でも最も軍事的有用性の高い兵器だと言える。また、技術的改善によりクラスター弾の信頼性を高めれば文民への被害を防げるとの見解も存在する。このような背景から、クラスター弾の全面禁止には抵抗する国が少なからずあったため、クラスター弾の規制交渉は困難を極めることとなった。
- ③ オスロ・プロセスの先行例であるオタワ・プロセスの場合、特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）の枠組みで対人地雷の部分規制条約が作成された後に、より厳しい条約の作成を目指す有志国がプロセスを開始した。一方、オスロ・プロセスの場合は、CCWでの議論が膠着する中で、有志国がCCWの結論を待たずにプロセスを開始した。そのため、オスロ・プロセスには、多様な見解を有する国が参加することとなった。交渉では、一部のクラスター弾を規制対象から除外することを望む部分規制派の諸国と全面禁止派の諸国との間で、見解が激しく対立した。採択されたオスロ条約は、両陣営の妥協の産物でもある。
- ④ オスロ条約は、締約国に対して、クラスター弾の使用・開発・生産・生産以外の方法による取得・貯蔵・保有・移譲を禁止し、貯蔵弾薬の廃棄、不発子弾等の除去・廃棄、犠牲者支援等を義務づけている。ただし、禁止対象となるクラスター弾からは、一定の基準（子弾の数・重量の制限や誘導システムの搭載等）を満たす弾薬が除外された。部分規制派の中でも、これらの基準を満たす弾薬を既に保有している仏独等は、この規定に早くから同意したが、日本やフィンランド等は、規制をより緩やかにするよう最後まで主張していた。部分規制派内における見解の相違は、各国が置かれた戦略環境の相違を反映したものである。
- ⑤ 有志国のみによる交渉、NGOの貢献、人道的配慮の重視といったオスロ・プロセスの特徴は、強みであると同時に弱点でもある。オスロ・プロセスには、米露中等の主要なクラスター弾保有国は参加していない。規制に消極的なこれらの国が参加していなかったからこそ、オスロ条約の採択が可能であったのだが、当然、条約は非締約国を拘束するものではない。オスロ条約締約国が増えれば非締約国もクラスター弾の使用を躊躇するようになるはずだとの見解もあるが、そのような効果が生じるか否かは定かではない。
- ⑥ 人道被害の根絶を目指すNGOの活動がプロセスに貢献したことは疑いないが、NGOやクラスター弾を保有しない全面禁止派の諸国は、軍事的必要性を軽視する傾向にあった。そのため、軍事的必要性をも重視する部分規制派は、全面禁止派に数の力で押し切られることに、少なからぬ不満を抱くことになった。

オスロ・プロセスの意義と限界 —クラスター弾条約とダブリン会議の分析—

外交防衛課 福田 毅

目 次

はじめに

I オスロ・プロセスの概観

- 1 クラスター弾規制の困難性
- 2 オタワ・プロセスとの相違点

II ダブリン会議とオスロ条約

- 1 オスロ条約採択までの経緯
- 2 主要条項の内容

III オスロ・プロセスの評価

- 1 有志国によるプロセスの限界
- 2 NGOの影響力拡大の功罪
- 3 第2条第2項c（適用除外規定）の意味
- 4 CCWへの影響

おわりに

〈附表 オスロ条約への各国の対応一覧〉

はじめに

2008年5月30日午前10時、ダブリン市内の近代的競技場クローク・パークに併設されたカンファレンス・センターにおいて、107カ国の政府代表は満場一致で「容認し難い被害を文民にもたらすクラスター弾」を禁止するクラスター弾条約（オスロ条約）⁽¹⁾を採択した。これは2007年2月に開始された有志国によるクラスター弾規制交渉「オスロ・プロセス」の成果が結実した瞬間であり、拍手に包まれた議場の内外では、クラスター弾禁止を訴え続けてきたクラスター弾犠牲者や非政府組織（NGO）のメンバーが一斉に歓呼の声を上げた。

国家間の軍縮・軍備管理では、人道よりも軍事の論理が重視されがちである。そのような中で、一般市民の犠牲の根絶を第1の目標に掲げたオスロ条約は、画期的な成果だとされる。しかし、人道を重視したが故に、オスロ条約には一定の限界が伴うこととなった。本稿では、ダブリン会議における交渉を詳細に振り返り、オスロ・プロセスおよびオスロ条約の内容、意義、問題点等を検証する⁽²⁾。その際には、オスロ・プロセスのモデル（先行例）であるオタワ・プロセスおよび対人地雷禁止条約（オタワ条約）⁽³⁾との類似点と相違点にも着目する。

I オスロ・プロセスの概観

1 クラスター弾規制の困難性

これまでに条約で規制・禁止された通常兵器は、概して軍事的有用性の低い兵器であった。この事実は、軍事的有用性が高い兵器の場合、各国政府が規制・禁止に同意する可能性が非常に低いということの意味している。特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）第1議定書が禁止する破片兵器（人体内に入った場合にエックス線でも検出不可能な破片兵器）とCCW第4議定書が禁止する失明をもたらすよう設計されたレーザー兵器は、使用しても明らかに軍事的利益が低く、実際に生産もされていなかった⁽⁴⁾。焼夷兵器を対象とする第3議定書は、人口稠密地域内での使用等を禁じた部分規制条約に留まる。これらの兵器と比べて対人地雷の有用性は比較的高かったが、文民や自軍兵士に与える被害も大きく、非国家主体等が意図的に無差別的な使用をする場合もあったため、米軍内部にも、全面的に禁止する方が自国にとって軍事的利益が大きいとの声が存在した⁽⁵⁾。

大量破壊兵器の場合でも、慣習法上も違法とされる生物・化学兵器の有用性は、正規軍にとっては乏しい。ところが、核兵器は、その使用がもたらす人道的被害が他のどの兵器よりも甚大であるにもかかわらず、核抑止態勢を維持することの戦略的重要性が極めて高いため、核保有国は核兵器の違法化には同意していない。

(1) Convention on Cluster Munitions, 30 May 2008 (CCM/77). 以下で引用するダブリン会議の文書は、アイルランド外務省のウェブサイト〈<http://www.clustermunitionsdublin.ie/>〉で公開されている。ダブリン会議の公式文書（各国の声明を除く）には、すべてCCMで始まるナンバーが付されている。

(2) 2008年2月までの交渉経緯については、次を参照。福田毅「国際人道法における兵器の規制とクラスター弾規制交渉」『レファレンス』687号, 2008.4, pp.41-67.

(3) Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, Oslo, 18 September 1997, *United Nations Treaty Series*, vol.2056, p.211ff.

(4) Jozef Goldblat, *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*, 2nd ed., London: Sage Publications, 2002, pp.287, 291-292.

(5) Stuart Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties, vol.1, The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Oxford: Oxford University Press, 2004, paras.0.10-0.24.

1977年に国際法学者R. R.バクスターは、兵器を規制する国際法の問題点は「不必要な苦痛を与える兵器の禁止の場合のように極めて抽象的である」ことや「軍事的有用性の低い特定の兵器や砲弾を対象としている」ことだと指摘したが⁽⁶⁾、この状況は現在でも基本的に変わっていない。

一方、クラスター弾は、これまでに規制・禁止された通常兵器の中でも最も軍事的有用性の高い兵器だと言い得る。対人地雷は、敵の進軍阻止や拠点防御といった限定的なシナリオで効果を発揮する兵器であるが、クラスター弾は、単弾頭の爆弾や榴弾と同様に、攻撃にも防御にも活用できる汎用性の高い兵器である。また、クラスター弾はフットプリント（攻撃の効果範囲）が広く、対装甲・対物・対人のすべての効果を備えた子弾も開発されているため、一定規模の部隊に少ない攻撃回数で大きなダメージを与えるには最適の兵器である。

クラスター弾は、正規軍同士の戦闘、とりわけ冷戦期における東西ドイツ国境地帯における機甲部隊同士の戦闘を想定して開発された兵器である⁽⁷⁾。ところが、近年に主要国が遂行した戦闘の大半は、非正規戦（市街地戦や対反乱作戦）である。そのため、クラスター弾に反対する論

者は、もはやクラスター弾は時代遅れの兵器となったと主張することが多い。ダブリン会議開始時には、イギリスの9名の退役将軍が連名で、クラスター弾の厳しい規制を支持する書簡を公表したが、その論拠は、クラスター弾は冷戦期の紛争に対処するための兵器であり、現代の軍事作戦では、文民への被害をもたらす信頼性の低い兵器の使用は、政治的目的達成の障害となるというものであった⁽⁸⁾。米務省高官も、クラスター弾は対反乱作戦には適していないことを認め、2003年のイラクにおける作戦以降は米軍もクラスター弾を使用していないと述べている⁽⁹⁾。しかし、現在の世界から正規軍同士の戦闘の蓋然性が消失した訳ではない。したがって、この米務省高官も主張するように、伝統的な形態の戦争におけるクラスター弾の有用性はまだ失われていないのである。

また、文民への被害の面でも、対人地雷と比較すればクラスター弾による被害はそれほど大きくはない。対人地雷は、安価なため非国家主体による無分別な使用が頻発したが、クラスター弾は高価で生産にも一定の技術力が必要であるため、保有国はそれほど多くなく、実際に使用された例も被害者の数も限られている⁽¹⁰⁾。更に、地雷と異なりクラスター弾は着弾前後に

(6) R. R. Baxter, "Conventional Weapons under Legal Prohibitions," *International Security*, 1-3 (Winter, 1977), p.45.

(7) クラスター弾が最も大量に使用されたのはベトナム戦争であるが、現在主流となっているクラスター弾はベトナム戦争以後に開発されたものが大半である。ベトナム戦争後の米軍は、非正規戦への関与を避け、欧州でのソ連軍との対決に集中することを選択し、それに伴い米陸軍のドクトリンも1976年のアクティブ・ディフェンスを経て1982年のエアランド・バトルへと発展した。エアランド・バトルでは、ソ連の機甲部隊との正面衝突を避けて遠距離から打撃を与える戦術が採用されたため、射程が長く対装甲用の子弾を大量に散布できる多連装ロケット・システム（MLRS）が重視されることとなった。Frederick W. Kagan, *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, New York: Encounter Books, 2006, p.61. また、機甲部隊に対する近接航空支援では自由落下型の航空機搭載爆弾CBU-87等が、後方に展開する第2梯団に対する縦深攻撃では（実戦配備は冷戦終結後となったが）射程75km以上の空対地ミサイルJSOWや射程165km以上の地対地ミサイルATACMSが効果を発揮することとなる。陸軍ドクトリンの発展については、John L. Romjue, *From Active Defense to AirLand Battle: The Development of Army Doctrine, 1973-1982*, Fort Monroe, VA: Army Training and Doctrine Command, Historical Office, 1984. これらの兵器の概要については、福田毅「クラスター弾の軍事的有用性と問題点 兵器の性能、過去の使用例、自衛隊による運用シナリオ」『レファレンス』680号, 2007.9, pp.152-157.

(8) General Hugh Beach et al., "Cluster Bombs Don't Work and Must Be Banned," *Times*, May 19, 2008, p.20.

(9) Stephen D. Mull, Acting Assistant Secretary for Political-Military Affairs, US Department of State, "Briefing on U.S. Cluster Munitions Policy," May 21, 2008. <<http://www.state.gov/>>

爆発するよう設計されており、不発子弾の存在はあくまでも兵器の機能不全の結果であるため、技術的改善により兵器の信頼性を高めれば文民への被害を防げると主張する国も少なくない。

このような背景から、クラスター弾の全面禁止には抵抗する国が少なからずあったため、クラスター弾の規制交渉は困難を極めることとなったのである。

2 オタワ・プロセスとの相違点

オタワとオスロの両プロセスは、CCWでの協議に限界を感じた有志国がCCWとは別枠の協議プロセスを立ち上げ、特定兵器の禁止条約を策定したという点で非常によく似ている。また、それらの有志国を後押ししたのは、特定兵器の廃絶に焦点を絞って組織された国際NGOの運動であった。対人地雷では地雷廃絶国際キャンペーン(ICBL)が、クラスター弾ではクラスター弾連合(CMC)が組織され、これらのNGOは条約交渉へのオブザーバー参加も認められた。双方のプロセスにおいて、問題視されたのは文民に対する犠牲の大きさであり、文民犠牲者の声を国際社会や各国政府に届けたのは市民レベルの反対運動であった。

しかし、両プロセスには相違点も存在する。対人地雷のケースでは、オタワ・プロセスの開始前にCCWで対人地雷を部分的に規制する改正第2議定書が採択され、その後、部分規制では満足できない有志国がオタワ・プロセスを立ち上げたため、プロセス参加国の中には、改正第2議定書よりも厳しい条約の策定を目指すという一定のコンセンサスが存在した。ところ

が、オスロ・プロセスは、CCWにおける交渉が終了する前に開始された。そのため、オスロ・プロセスには、クラスター弾の全面禁止を求める諸国(一部の欧州諸国と中南米・アフリカ諸国等)だけでなく、一部のクラスター弾を規制対象から除外することを望む部分規制派の諸国(NATO加盟国と日豪等)も参加することとなり、両者の間で見解が激しく対立した。しかも、部分規制派も決して一枚岩ではなく、弾薬の除外範囲等について見解が相違していた。このような背景から、2007年2月のオスロ・プロセス第1回会議で採択されたオスロ宣言は、2008年までに「容認し難い被害を文民にもたらしクラスター弾」の禁止条約を策定するとしつつも、容認し難い被害を文民にもたらしするのはすべてのクラスター弾なのか、それとも一部の種類のクラスター弾なのかという難問を棚上げしたのである⁽¹¹⁾。

このため、コア・グループと呼ばれるプロセス主導国の顔ぶれも、両プロセスでは異なっている。オタワ・プロセスのコア・グループは、カナダの他、オーストリア、ベルギー、アイルランド、オランダ、ノルウェー、スイス、メキシコ、南アフリカ、フィリピンであり⁽¹²⁾、これに加え英仏もプロセス途中で地雷廃絶へと政策を転換した⁽¹³⁾。したがって、対人地雷を保有する西欧諸国がプロセスを牽引する役割を果たしていたことになる。一方、オスロ・プロセスのコア・グループは、ノルウェー、オーストリア、アイルランド、メキシコ、ニュージーランド、ペルーとされるが⁽¹⁴⁾、このうちアイルランド、メキシコ、ニュージーランドはクラスター弾を保有していない(オーストリアは2008年

(10) 2007年に発生した不発弾犠牲者で原因の判明している者は3,969人であるが、そのうち地雷犠牲者(対人および対車両の双方を含む)が1,941人(48.9%)であるのに対して、クラスター弾犠牲者は216人(5.4%)である。International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor Report 2008: Toward a Mine-Free World, Executive Summary*, October 2008, p.30.

(11) "Declaration of the Oslo Conference on Cluster Munitions," 23 February 2007.

(12) Maslen, *op. cit.* (note 5), para.051.

(13) 足立研幾『オタワプロセス 対人地雷禁止レジームの形成』有信堂高文社, 2004, pp.179-182.

(14) Stephen D. Goose, "Cluster Munitions: Ban Them," *Arms Control Today*, 38-1 (January/February 2008), p.9.

初頭に国内法で廃棄を決定)⁽¹⁵⁾。更に、全面禁止派の大半を占めた中南米・アフリカ諸国の多くもクラスター弾非保有国であった（附表参照）。非保有国にとってみれば、規制を厳しくしても自国への影響はほぼ皆無であるので、起こり得る人道被害を重視すれば、あらゆる条項でより厳しい規制を求めるのが合理的かつ人道的な行動であった。しかし、クラスター弾を保有する西欧諸国の大半は、自国への影響を考慮して、人道的配慮と軍事的必要性の両立を根拠に、全面禁止には最後まで反対した。

この構図は、プロセス参加国政府とNGOの関係にも影響を与えた。オタワ・プロセスでもICBLは全面禁止に後ろ向きな一部の政府（特に多くの例外規定を求めた米国）を批判していたが⁽¹⁶⁾、オスロ・プロセスでは、部分規制派とCMCが真っ向から対立することとなり、感情的な非難の言葉が双方から発せられることも少なくなかった。また、国際世論の面でも、対人地雷とクラスター弾では反応が若干異なった感がある。対人地雷については、ダイアナ元皇太子妃の地雷廃絶運動が国際的な注目を集め、国連も1992年の『平和への課題』で紛争後の地雷除去の重要性に言及し、1994年にはB.ガリ国連事務総長が対人地雷禁止を明確に訴えた⁽¹⁷⁾。しかし、クラスター弾については、犠牲者数が限られていたこともあり、対人地雷ほどには注目が集まらなかった。潘基文国連事務総長も、ダブリン会議に寄せたメッセージにおいて、クラスター弾を「無差別的で信頼性のない」兵器だと非難しつつ、プロセス参加国の見解の相違を考慮して「容認し難い被害を文民にもたらす」

クラスター弾を禁止すべきだと述べた⁽¹⁸⁾。

II ダブリン会議とオスロ条約

1 オスロ条約採択までの経緯

オスロ・プロセスの第1回会議は2007年2月にオスロで開催され、その後、リマ（同年5月）、ウィーン（同年12月）、ウェリントン（2008年2月）での会議を経て、2008年5月のダブリン会議で107カ国の政府代表が条約採択に同意した。2008年12月にオスロで開催された署名式では、94カ国の政府が署名を行った（附表参照）。

リマ以降の会議では議長が取りまとめた条約案が交渉の土台とされたが、逐条協議はダブリン会議までほとんど実施されず、それ以前の会議では、部分規制派と全面禁止派の間で、いつも代わり映えのしない原則論の応酬が繰り返されていた感がある。両陣営の対立が最高潮に達したウェリントン会議では、部分規制派の修正案を条約案に取り入れられない一方で、条約案とは別に、各国の修正案を列記した文書もダブリン会議に送付するという妥協案が採用された⁽¹⁹⁾（以下、「会議前草案」と言う場合はダブリン会議に送付されたこの条約案を指す）。これは、双方の陣営が、バーゲニング・パワーの低下を恐れて交渉の最終局面まで譲歩することを嫌ったからでもある。したがって、ダブリン会議が開幕してもなお、会議の帰趨は不明瞭であった。

ダブリン会議の会期は5月19日から30日までであったが、会議初日に議長のD.オカレイ大使（アイルランド）は、28日までに主に英文で条約案を作成し、29日は会議公式言語であるフラン

(15) “Landmine Monitor Fact Sheet: Countries That Stockpile Cluster Munitions, Prepared by Human Rights Watch,” May 2008. <<http://www.icbl.org/lm/factsheets>>

(16) 足立 前掲注(3), pp.196-203.

(17) *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-keeping*, 17 June 1992 (A/47/177, S/24111), para.58; Boutros Boutros-Ghali, “The Land Mine Crisis: A Humanitarian Disaster,” *Foreign Affairs*, 73-5 (September/October 1994), pp.8-13.

(18) “Secretary-General’s Video Message to Diplomatic Conference on Cluster Munitions,” 19 May 2008.

(19) “Draft Convention on Cluster Munitions, 21 January 2008,” 19 May 2008 (CCM/3); “Compendium of Proposals Submitted by Delegations during the Wellington Conference, Addendum 1,” February 2008.

ス語とスペイン語への翻訳に当て、30日に条約案を採択すると表明した⁽²⁰⁾。条約案の逐条協議は、総会（Plenary）の下位に位置する全体委員会（Committee of the Whole）で行われた（全体委員会にも全参加国が出席可能）。重要条文の交渉は最後まで紛糾し、当初は27日夜とされていた条約全文の議長案の提示は28日午前にならなかった。30日の総会で、この議長案をごく一部修正した条約案が満場一致で正式に採択された。

もっとも、見解の対立が激しい条項については、議長が議長フレンド（議長の補佐役）を指名し、議長フレンドは非公式協議を通じてフレンド案を作成し全体委員会に提示するという手法がとられた。多くの場合、基礎的な合意は非公式協議の場で形成されたが、議事要録が作成されている全体委員会および総会とは異なり、非公式協議の公式記録は存在しない⁽²¹⁾。

2 主要条項の内容

以下では、オスロ条約の主要条項の規定をダブリン会議での協議内容と併せて紹介する⁽²²⁾。

【前文】 オスロ条約前文の特徴は、オタワ条約と比較しても、兵器がもたらす人道被害や犠牲者支援の重要性への言及が手厚くなされている点にある⁽²³⁾。ただ、ここで注目したいの

は、前文最終パラグラフである。このパラグラフは、オスロ条約の規定が、国際人道法の諸原則・諸規則、特に戦闘方法・手段の非無制限性、区別原則、予防措置実施義務、武力紛争時における文民の一般的保護原則に基づき合意されたものだとしている⁽²⁴⁾。兵器の規制・禁止条約において人道法原則への言及が明確になされることは稀であり⁽²⁵⁾、この文言は、オスロ条約締約国が、慣習法として確立された一般原則に照らしてクラスター弾を違法な兵器だと判断したということを示している。ただし、オスロ条約の規定は非締約国を拘束するものではなく、条約が発効してもクラスター弾が慣習法上違法となる訳ではない。

【第1条：一般的義務と適用範囲】 第1条は、一般的な禁止事項を定めている。即ち、締約国は、クラスター弾の使用・開発・生産・生産以外の方法による取得・貯蔵・保有・移譲を行ってはならない。移譲は「いかなる者に対しても」行ってはならないので、非締約国や非国家主体への移譲も禁止される（第1項 a および b）。更に、締約国は、いかなる者に対しても、条約で禁止される活動を支援・奨励・勧誘してはならない（第1項 c）。これらの規定は、オタワ条約第1条第1項と完全に同一である。ここで大きな問題となったのが、第1項 c の規

(20) “Summary Record of Opening Ceremony and First Session of the Plenary, 19 May 2008,” (CCM/SR/1), p.4. 以下、SRとの記号が付された議事要録は、文書番号と日付（午前と午後との区別を含む）のみを記す。なお、CCM/SRは総会の、CCM/CW/SRは全体委員会の議事要録である。

(21) 非公式協議の様子は、CMCによる会議報告で一部伺い知ることができる。CMC, “Dublin Conference Daily Summaries.” 〈<http://www.stopclustermunitions.org/calendar/?id=493>〉

(22) 条文の和訳は、日本の外務省による閣議決定用仮訳を一部参考にした。

(23) 紙幅の関係上、詳述する余裕はないが、オスロ条約前文は、クラスター弾の不発弾が紛争からの経済的・社会的復興の障害ともなっていること、犠牲者に「年齢とジェンダーに配慮した支援」を与える必要があること、非国家主体による禁止弾薬の保有や使用も認められないこと等を確認している。

(24) 会議前草案では、戦闘方法・手段の非無制限性と区別原則「という」国際人道法の原則に従って合意された、とされていたが、後に予防措置等も追記され、更に、個々の原則を限定列挙するのではなく、国際人道法の諸原則に基づいてとした上で個別の原則を例示する形にした方が範囲が広がり望ましいとのオランダやメキシコによる提案が受け入れられた。CCM/CW/SR/13, 27 May 2008, PM, pp.4-5. これらの原則の意味については、次を参照。福田 前掲注(2), pp.42-49.

(25) CCWの諸議定書、生物兵器禁止条約、化学兵器禁止条約には国際人道法の原則への言及は存在せず、オタワ条約で言及されているのも、戦闘方法・手段の非無制限性、過度の障害・不必要な苦痛を与える兵器の禁止、区別原則だけである。

定が非締約国との軍事的協力の障害とならないかであるが、この問題は第21条で対処された。

第2項は、「航空機に固定されたディスペンサーから散布又は投下されるよう特に設計された爆発性の小型爆弾 (bomblet)」にも第1項の規定が適用されるとする。このタイプの兵器は、親弾から空中で小弾が散布される一般的なクラスター弾とは異なり、複数の小型爆弾を航空機から直接に散布・投下するものである⁽²⁶⁾。第3項は、条約の適用対象から地雷を除外している。これは、親弾から複数の地雷を散布する遠隔散布地雷はCCW改正第2議定書とオタワ条約で既に規制・禁止されているからである⁽²⁷⁾。

第1条と関連して議論が紛糾した問題に、移行期間の是非がある。部分規制派は、クラスター弾の放棄による軍事力低下を懸念し、代替兵器を整備するまでの一定の猶予期間に限りクラスター弾の保有や使用を認めるよう要求した⁽²⁸⁾。この問題は第1週金曜日(23日)午前の全体委員会で初めて本格的に取り上げられたが、全面禁止派と部分規制派の主張が真っ向から対立した。移行期間の創設を提案していた英独日、スイス、スロバキアに加え、スウェーデンも移行期間の設定により加盟国を増やすことができるとしてこれに賛成したが、50カ国以上(ノルウェー、オーストリア、クロアチアに加え大多数の中南米・アフリカ諸国)が直ちに反対を表

明した。その最大の論拠は、オーストリアが主張したように、容認し難い被害を文民にもたらすという判断に基づき禁止する兵器の使用をたとえ一定期間であっても許可することは、条約の精神に反する「根本的欠陥」となる、というものであった。イギリスは、議長フレンドを指名し移行期間の非公式協議を行うことを提案したが、全面禁止派は、通訳のつかない非公式協議での交渉には反対した。更に、大多数の国が反対している点を指摘して非公式協議の必要性に疑問を呈したベネズエラには拍手喝采が浴びせられ、礼儀正しくするよう議長が注意する場面までであった。結局、議長はフレンドを指名せず、移行期間設定賛成国はドイツを中心として反対国の説得を試みるようにと要請した。ドイツは週末も利用して説得を試みたが、全面禁止派を納得させることはできず、最終的に移行期間は条文に盛り込まれなかった⁽²⁹⁾。

【第2条：定義】 第2条は、条約で用いられている用語の定義を定めた条項であるが、オスロ・プロセス最大の争点の1つとなったのが、規制対象のクラスター弾を定義する第2項である。会議前草案において規制対象から除外されていたのは、爆発物の散布を目的としない「フレア、スモーク、料薬火工品 (pyrotechnics) 又はチャフを散布する」弾薬(第2項a)と「電氣的又は電子的な効果を引き起こすよう設計された」弾薬(第2項b)のみで、第2項cは空

(26) この規定は会議前草案にはなかったが、アイルランド等がこの規定の挿入を提案していた。“Proposal by Ireland for the Amendment of Article 1,” 19 May 2008 (CCM/15); “Proposal by Ireland for the Amendment of Article 2,” 19 May 2008 (CCM/25). 以下、会議参加国による提案文書は、提案国名、日付、文書番号のみを記す。

(27) オタワ条約には遠隔散布地雷を対象とすることが明記されていないが、対人地雷には遠隔散布地雷も含まれるというのが一般的解釈となっている。Maslen, *op. cit.* (note 5), paras.2.29-2.30.

(28) ただし、部分規制派の中でも、移行期間に対するスタンスは若干異なった。日本は、締約国に対して条約が効力を有してから「X年」の間は「真に必要な場合に限り」あらゆるクラスター弾を使用することができるとの修正案を提出した。イギリスとスロバキアも、ほぼ同様の提案を行っている(スロバキア案は、移行期間を12年と明記)。Japan, 19 May 2008, CCM/10; UK, 19 May 2008, CCM/14; Slovakia, 19 May 2008, CCM/66. 一方、ドイツの修正案は、移行期間において使用可能な弾薬を「信頼性と精度の高い弾薬」に限定し、自己破壊、自己無力化、自己不活性化のいずれかの安全装置の搭載を義務づけている(これらの装置については第2条参照)。加えて、移行期間における移譲は禁止され、保有弾薬の報告等の透明性措置も講じるとされた。スイスの提案も、使用可能な弾薬にほぼ同様の限定を付していた。Germany, 19 May 2008, CCM/46; Switzerland, 19 May 2008, CCM/50.

(29) CCM/CW/SR/8, 23 May 2008, AM, pp.5-7; CCM/CW/SR/11, 26 May 2008, PM, p.11.

白となっていた。これについて、全面禁止派は適用除外を第2項 a および b のみとするよう主張したが、部分規制派は、人道的被害の少ない（とそれらの国が考える）特定のクラスター弾を第2項 c に挿入するよう求めた。しかし、部分規制派の提案は一様ではなかった。適用除外が検討されたのは、子弾数が一定以下の弾薬、不発率を低下させる安全装置（failsafe system）を備えた弾薬、誘導システムを備えた弾薬、不発率が一定値以下の弾薬であるが、これらの条件をどの程度満たすべきと考えるかで見解が分かっていたのである。

日本の提案は、最も規制の弱い部類に入る。日本案は、子弾数10発以下のあらゆる弾薬を規制対象外とした上で、「信頼性の高いクラスター弾」と「精度の高いクラスター弾」を第2項 c に含めるものであった。前者は、自己破壊、自己無力化、自己不活性化⁽³⁰⁾の内いずれか1つの安全装置を備えた弾薬または不発率1%以下の弾薬を、後者は「誘導装置を備えた弾薬又は前もって設定された地域内でのみ効果を発揮するその他の機能を備えた弾薬」を意味する。スロバキアは、自己破壊・無力化・不活性化のいずれかの機能を備え、かつ、不発率が1%以下の弾薬の適用除外を提案した。イギリスは、子弾数、安全装置、誘導システムに加え、防空用弾薬と直接照準弾（視認範囲内の目標を水

平弾道で攻撃する短射程兵器）も除外するよう求めた。防空用弾薬は大量の子弾を地表にばらまくものではないし、直接照準であれば誘導システム搭載兵器と同様に目標を大きく外すことがないというのが、イギリス案の論拠である⁽³¹⁾。

一方、部分規制派の中でも、より厳しい条件を容認する国も存在した。例えば、ドイツの提案は、子弾がX発未満で、かつ、「前もって定められた地域内のポイント・ターゲット」を攻撃するよう設計されており、かつ、自己破壊および不活性化機能を備えた弾薬を除外するというものであった。フランスも、誘導システム、不発率1%以下、安全装置（自己破壊・無力化・不活性化のいずれか）の3つの条件の組み合わせを提案した。スウェーデンおよびカナダの提案は、誘導システム、電子式の自己破壊装置、電子式の自己不活性化機能のすべてを満たすことを条件としていた⁽³²⁾。安全装置には電子式（典型例はバッテリーを消耗させる自己不活性化）と機械式（典型例は物理的に1次信管を破壊する自己無力化）があるが、電子式であれば保管時の機能検査が実施可能であり、バッテリーの消耗も不可逆的なプロセスなので、電子式の方が機械式よりも信頼性が高いとの議論が以前から存在した⁽³³⁾。ただし、この点が綿密に検証されたことはなく、日本やスロバキアは、電子式のみを認めることに疑問を呈した⁽³⁴⁾。

(30) これらは、弾薬発射後に1次信管が正常に作動しなかった場合に弾薬を無害化するために機能する安全装置である。自己破壊とは、前もって設定した時間で自爆する機能を、自己不活性化とは、バッテリーを消耗させること等によって1次信管の作動を防ぐ機能を、自己無力化とは、1次信管の機械的な部分に作用して作動を防ぐ機能を指す。福田 前掲注(2), p.54.

(31) Japan, 19 May 2008, CCM/18; Slovakia, 19 May 2008, CCM/63 and CCM/64; UK, 19 May 2008, CCM/23 and 23 May 2008, CCM/75. 他に部分規制派の中でも緩めの規制を提案していたのは、チェコ（CCM/68）やスペイン（CCM/67）である。スペインの提案は曖昧で、「非戦闘員に対する容認し難い被害をもたらす多数の危険な不発子弾が実質的にはほぼ皆無となることを保証する」安全装置（自己破壊と不活性化の双方の組み合わせか、それに類するもの）を備えた弾薬を除外するというものであった。理由は定かではないが、コア・グループの一員のペルー（CCM/24）も、「効果範囲を限定し、不発弾による汚染の危険を低減する技術的特徴を備えた弾薬及び子弾」を除外するという曖昧な提案を行っていた。

(32) Germany, 19 May 2008, CCM/19; France, 19 May 2008, CCM/20; Sweden, 19 May 2008, CCM/26; Canada, 22 May 2008, CCM/74. また、スイス（CCM/21）は、誘導システムと安全装置（自己破壊・無力化・不活性化のいずれか）の双方の条件を満たす弾薬の除外を提案した。

(33) International Committee of the Red Cross, *Expert Meeting Report: Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions*, April 2007, p.20. <<http://www.icrc.org/>>

部分規制派と全面禁止派の見解は、会議初日(19日)の全体委員会から激しく対立した。この日の委員会で、カナダは、あらゆるクラスター弾を禁止すべきという主張は、国際人道法の基準に適ったクラスター弾は現存しない、あるいは将来においても出現する可能性はないという誤った前提に立っていると批判した。また、オーストラリアも、容認し難い被害を文民にもたらすクラスター弾の特徴は、効果範囲が広いことと子弹数が多いことであり、この特徴を有さない弾薬を禁止する必要はないと主張した。英独仏伊日、フィンランド、スウェーデン、ブルガリア、南ア等も、これらの見解に同調した。しかし、インドネシアは、実戦での効果を評価できない将来の技術を想定して適用除外を認めることには懸念を表明し、ベネズエラやメキシコは、技術では人道被害を克服できないと主張した。更に、クラスター弾被害国であるラオスは、文民への被害が容認可能な範囲に収まるクラスター弾など存在しないと述べた⁽³⁵⁾。

しかし、全面禁止派の中には、一定の妥協を容認する空気も当初から存在した。赤十字国際委員会(ICRC)はダブリン会議の開会声明で、禁止を求めるのは実際に被害を引き起こしている「不正確で信頼性の無いクラスター弾」だと明言していた⁽³⁶⁾。19日の全体委員会では、ノルウェーも、「容認し難い被害」が議論の出発点であることを強調し、一部の弾薬の除外に理解を示した。CMCも、全面禁止への支持が減りつつあることを認識していると発言し、適用除外を認めるにしても曖昧な用語は避け、センサー信管(子弹に搭載されたセンサーで目標を探

知し起爆する機能)といった技術的特徴ではなく実際の効果と性能に基づく明確な基準を設定するよう求めた。これを受け、議長は、ニュージーランドを議長フレンドに指名し、非公式協議を行うよう決定した⁽³⁷⁾。

20日から22日にかけて行われた非公式協議でも議論は平行線をたどったが、例外規定を置くにしても複数の条件を満たす弾薬のみを除外する比較的厳しい規制(これは“cumulative approach”と呼ばれた)を支持する国が徐々に主流となっていった。21日の協議では、ノルウェーが、新たに子弹の重量規制を加味した非公式提案を提示した。それは、子弹重量が20kg未満のものをクラスター弾と定義した上で、子弹重量5kg超、ポイント・ターゲットを探知・攻撃する機能、電子的自己破壊、電子的自己不活性化の4つの特徴をすべて有する弾薬を規制対象から除外するというものであった。22日の協議では、議長フレンドが、ノルウェーの提案に子弹数10発未満という条件を加えた案を提示した。仏独蘭加豪やICRCはフレンド案に賛成したが(ただし、子弹数や重量の規制に難色を示す国もあった)、より緩やかな規制を求める日本、フィンランド、スロバキア、スペイン、スイス、南ア等は反対した。一方、全面禁止派のアルゼンチン等8カ国は、21日に公式文書で第2条cの削除を提案しており、22日の非公式協議では、オーストリアやアフリカ諸国計13カ国がこの提案に賛意を表明した⁽³⁸⁾。

第2週月曜日(26日)午後の全体委員会では新たなフレンド案に基づく協議が行われたが、この案からは重量規制が落とされていたようである。重量規制はダブリン会議以前において議

⁽³⁴⁾ クラスター弾交渉日本政府代表団の防衛省関係者(松尾友彦・防衛政策局国際政策課軍備管理・軍縮班長等)への筆者によるインタビュー、2008年6月16日; CCM/CW/SR/11, 26 May 2008, PM, p.4.

⁽³⁵⁾ CCM/CW/SR/1, 19 May 2008, PM, pp.4-6.

⁽³⁶⁾ “Statement by Jakob Kellenberger, President of ICRC,” at Dublin Conference, 19 May 2008.

⁽³⁷⁾ CCM/CW/SR/1, 19 May 2008, PM, pp.5-6.

⁽³⁸⁾ CMC, “Dublin Conference Daily Summaries,” 20 May 2008, 21 May 2008 and 22 May 2008 (以下、CMC, DCDS, 20 May 2008 のように略記); Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Lebanon, Mexico, Palau and Uruguay, 21 May 2008, CCM/71.

題に上ったことはなく、この日の全体委員会でも仏独等が重量規制に賛成する一方で、フィンランド、スロバキア、スペイン等は反対を表明している⁽³⁹⁾。この日の全体委員会では、まだ見解の相違が小さくなかったとはいえ、部分規制派と全面禁止派の双方が互いに歩み寄る姿勢を示した⁽⁴⁰⁾。部分規制派の大多数は、一部の弾薬の適用除外を認めるフレンド案を肯定的に評価した。厳しい規制には反対していた日本も、機械式の自己破壊機能の例外化を特に求めるという条件闘争的なスタンスをとった⁽⁴¹⁾。一方、全面禁止派の多くも、本来は第2条cの削除が望ましいがフレンド案を基礎とする協議には応じると発言し、除外基準の明確化を求めた。この後、議長と各国代表の個別会談を含む非公式協議が27日夜まで続けられ、最終的に28日午前提示された条約全文の議長案でこの問題は決着した。

採択された第2条第2項は、クラスター弾を「個々の重量が20kg未満の爆発性子弾を散布又は投下するよう設計された通常弾」と規定している。会議前草案にあったフレア等を散布する弾薬と電氣的・電子的効果をもたらす弾薬の除外はそのまま残されているが、更に第2項aに「防空の役割のためだけに設計された弾薬」を除外するとの文言が追加された。これはイギリスの提案が採用されたものだが、会議では、当初から検討対象に上っていない防空用弾薬の適用除外を書き込む必要はないとの見解もあっ

た⁽⁴²⁾。もっとも、航空機を撃墜するための弾薬であれば、子弾重量が20kgを超える可能性が高い（即ち、そもそもクラスター弾とみなされない）ので、この規定に実質的な意味はそれほどないかもしれない。

問題の第2項cは、「無差別的な地域効果及び不発子弾がもたらす危険を回避するために次の特徴のすべてを備えた弾薬」を規制対象から除外した。その特徴とは、①爆発性子弾が10発未満、②各子弾の重量が4kg超、③各子弾が単一攻撃目標を探知・攻撃するよう設計されている、④各子弾が電子的な自己破壊装置を搭載、⑤各子弾が電子的な自己不活性化機能を搭載、である（この規定の意味については第Ⅲ節で詳述）。不発率に基づく適用除外は、テスト時の数値は実戦における不発率を反映していないといった反対が従来から強かったため⁽⁴³⁾、採用されなかった。また、機械式の安全装置も認められなかった。なお、第2条では、クラスター弾以外にも、クラスター弾犠牲者、爆発性子弾、クラスター弾残存物、クラスター弾汚染地域等も定義されている。これらのうち、特に問題となったのはクラスター弾犠牲者であるが、これは第5条の犠牲者支援との関連で触れる。

【第3条：貯蔵廃棄】第3条は、貯蔵するクラスター弾の廃棄に関する条項である⁽⁴⁴⁾。争点となったのは、廃棄期限の年数と、除去訓練等のための限定的保有を認めるか否かであっ

(39) CMC, DCDS, 26 May 2008. なお、ある匿名の交渉参加者によれば、2008年4月のCCW政府専門家会議において、ノルウェーがダブリンで重量規制を提案する模様だと非公式情報が流れていたという。

(40) CCM/CW/SR/11, 26 May 2008, PM, pp.2-9.

(41) CMC, DCDS, 26 May 2008.

(42) アルゼンチンやメキシコ等が反対を表明した。CCM/CW/SR/11, 26 May 2008, PM, pp.4, 7.

(43) 福田 前掲注(2), pp.61-62.

(44) 第3条第2項は、「廃棄又は廃棄の確保」を義務づけている。この文言は、オタワ条約をモデルとしたものである。オタワ条約では、自国が保有する地雷を他国に移譲して廃棄を委託することが認められており、「廃棄の確保」とはこの行為を指す。Maslen, *op. cit.* (note 5), para.1.80. したがって、廃棄を確保しさえすれば実際の廃棄を先延ばししてもよいということにはならない。オスロ条約第3条第7項でも廃棄のための移譲が認められているので、オタワ条約と同様に解釈すべきである。第4条のクラスター弾残存物で用いられている除去・廃棄の確保という文言も同様である。

た。第3条については、ノルウェーのS.コングスタッド大使が議長フレンドに指名された。

オタワ条約第4条は、4年以内の対人地雷廃棄を義務づけ、期限の延長を認めていない。しかし、クラスター弾は対人地雷よりも廃棄が技術的に困難であるため、会議前草案は貯蔵クラスター弾の廃棄期限を6年以内とし、それが不可能な場合には最大10年間の期限延長を認めるとしていた。延長を希望する国は、延長期間や廃棄計画を記した要請文を提出し、締約国会議または再検討会議の承認を得なければならない。これに対して、イギリスとペルーは、廃棄期限を10年以内とする修正案を提出していた。一方、カナダや南アフリカは、19日の全体委員会において、延長規定があるのだから廃棄年限は短い方が好ましいと主張した⁽⁴⁵⁾。

しかし、この問題はそれほど紛糾せず、22日の時点で廃棄期限を8年とし、最大4年間の延長と、更に最大4年間の再延長を認めるというフレンド案が提示され⁽⁴⁶⁾、これが最終的な条文となった。この規定は、当初案の6年とイギリス等の提案の10年の間をとって廃棄期限を8年とする一方で、その代わりに延長期間を10年から8年(4+4年)に短縮したものと考えられる(合計年数は共に16年)。更に、延長要請は廃棄義務遵守のために必要な年数を超えるものであってはならず、2度目の延長は「例外的な状況にある場合」に限ると明記され(第3項)、

申請された延長期間を締約国会議・再検討会議が短縮して承認することを可能とする修正も加えられた(第5項)⁽⁴⁷⁾。これらの規定の目的は、廃棄期限の安易な延長を防ぐことにある。

一方、限定的保有は、プロセス開始当初から部分規制派が求めていたものである。部分規制派は、地雷の探知・除去・廃棄技術の開発・訓練のために必要最小限の対人地雷を保有・移譲することを認めたオタワ条約第3条と同様の規定をオスロ条約にも盛り込むべきだと主張していた。ダブリン会議でも、欧州諸国と日豪が連名で同様の提案を行った⁽⁴⁸⁾。しかし、オタワ条約第3条については、保有数の上限に関する合意が存在しないため保有の抜け穴となっているとの批判がある。事実、この規定に基づき現在でもトルコとアルジェリアは約1.5万個、ブラジルとバングラディシュは約1.2万個もの対人地雷を保有している⁽⁴⁹⁾。このことから、ダブリン以前の会議では全面禁止派の多くが限定的保有に反対していたため、会議前草案も限定的保有を認めていなかった。ところが、ダブリン会議で限定的保有に強硬に反対したのは一部の国とCMCのみで、会議開始直後から容認姿勢を示す国が多かった。

19日の全体委員会では、CMCが「驚いたことに」と形容するように、アルゼンチン、チリ、パナマ、ペルーといった全面禁止派が次々と容認の意向を示した⁽⁵⁰⁾。このような背景か

(45) UK, 19 May 2008, CCM/29; Peru, 19 May 2008; CCM/30; CCM/CW/SR/1, 19 May 2008, PM, p.7.

(46) CCM/CW/SR/7, 22 May 2008, PM, p.1.

(47) なお、会議前草案の第3条第1項は、クラスター弾を廃棄するまでの間は、作戦使用のために保有する他の弾薬から分離し、廃棄のために別置して貯蔵することを義務づけていた。しかし、それでは新たな貯蔵施設の建設が必要となる可能性があるとしてカナダ、スロバキア、イギリス等が修正を求めていたため、最終的には、分離した上で廃棄のための識別措置(マーキング)を行えばよいこととされた。CCM/CW/SR/1, 19 May 2008, PM, p.7; Slovakia, 19 May 2008, CCM/65.

(48) Australia, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Slovakia, Sweden, Switzerland and UK, 19 May 2008, CCM/28.

(49) International Campaign to Ban Landmines, *op. cit.* (note 10), p.10.

(50) インドネシアも、国連PKOでの活動を考慮すれば除去訓練等のための保有は認められるべきだと発言し、フィジーとセネガルも、透明性を担保する措置を講じることを条件として限定的保有に賛成した。また、この場では、CMCが除去訓練に実弾は不必要だとの従来の主張を繰り返したが、イギリスは、自軍では実弾を用いた除去訓練が好まれていると反論した。CMC, DCDS, 19 May 2008; CCM/CW/SR/1, 19 May 2008, PM, pp.7-8.

ら、22日のフレンド案には限定的保有を認める規定が盛り込まれた。23日の全体委員会では、CMCも、第3条が弱まってしまったことを厳しく批判しつつも、どうしても限定的保有を認めるのであれば、透明性措置を講じ、「必要最小限」の意味を交渉において明確化するべきだと発言した。メキシコやホンジュラス等も、CMCと同様の主張を行った⁽⁵¹⁾。

最終的な条文では、クラスター弾の探知・除去・廃棄技術の開発・訓練と、クラスター弾対抗措置の開発のために「限定的な数量のクラスター弾及び爆発性子弾」を保有・取得・移譲することが認められた。ただし、保有数は「これらの目的のために絶対に必要な最小限の数量を超えてはならない」(第6-7項)。また、この規定に基づき保有・取得・移譲を行う締約国は、使用計画、クラスター弾の型式、数量、ロット・ナンバーを記載した詳細な報告書を提出しなければならない(第8項)。この報告書に関する規定も、オタワ条約をモデルとしたものである(オタワ条約では第7条1b)。オタワ条約第3条には対抗措置の開発という文言は存在しないが、ダブリン会議の議事要録を見る限り、この文言の意味が議題となった形跡はない。また、必要最小限の意味についても、明確な合意が形成されることはなかった。

【第4条：クラスター弾残存物の除去・廃棄】
クラスター弾残存物とは不発子弾のことであるが、子弾散布に失敗したクラスター弾や使用されずに遺棄されたクラスター弾も含まれる(第2条第7項)。また、クラスター弾汚染地域とは、クラスター弾残存物が存在する地域または存在の疑われる地域を指す(第2条第11項)。第4条は、この残存物の除去と廃棄に関する規定である。一部の規定を除き第4条については早

くからコンセンサスが形成されたが、アイルランド軍中佐を議長フレンドとする非公式協議も行われた。

オスロ条約第4条のモデルとなったのは、オタワ条約第5条とCCW第5議定書である⁽⁵²⁾。ただし、オタワ条約の対象が違法な対人地雷であるのに対して、第5議定書は基本的に合法的な弾薬を対象としているため、両者の義務の程度には相違がある。オタワ条約は敷設された対人地雷の10年以内の廃棄を義務づけているが、第5議定書は「可能な限り早期に」「識別、及び、除去、撤去又は廃棄(mark and clear, remove or destroy)」するとしている。オスロ条約の場合、対象は違法化された兵器であるが、残存物の性質は一般的な不発弾に近い。

まず、締約国は、「自国の管轄又は管理の下にあるクラスター弾汚染地域」に存在する残存物の「除去及び廃棄」を行わねばならない(第1項)。除去責任を負うのが兵器使用国ではなく残存物の所在国である点は、オタワ条約および第5議定書と同一である。仏独は、第5議定書と同様に「識別、及び、除去、撤去又は廃棄」という文言を使うよう提案していたが、それよりも義務の強い「除去及び廃棄」という会議前草案の文言が修正されることはなかった⁽⁵³⁾。条約が自国に対して発効した時点で自国管轄内に存在する残存物の除去・廃棄は、発効時から10年以内に行わねばならない。また、条約発効後に発生した残存物の除去・廃棄は、残存物をもたらした「実際の敵対行為の終了から」10年以内が期限となる(第1項a, b)。10年以内の除去・廃棄が不可能な場合には、最大5年の延長を2回まで要請することができる⁽⁵⁴⁾。延長手続きは、第3条の貯蔵廃棄とほぼ同様である。第4条についても、安易な延長を防ぐため

(51) CCM/CW/SR/8, 23 May 2008, AM, pp.2-3.

(52) Protocol on Explosive Remnants of War, 28 November 2003, (CCW/MSP/2003/3), pp.25-36.

(53) France and Germany, 19 May 2008, CCM/32. なお、「自国の管轄又は管理の下にある地域 (areas under its jurisdiction or control)」という文言はオタワ条約と同一で、第5議定書では「自国の管理下にある領域 (territory under its control)」という文言が使用されているが、その意味するところは同一と考えてよいだろう。

に、申請する延長期間は必要最小限とすることが明記され、締約国会議が申請よりも期限を短縮して延長を承認することが可能とされた（第3項、第5項）。

第4条で難航したのは、条約発効前にクラスター弾を使用した国の責任を定めた第4項である。会議前草案は、条約発効後に、使用国は自国が使用したクラスター弾の残存物が所在する相手国に対して、除去・廃棄を促進するために「特に技術的、財政的、物的又は人的資源の支援を提供する」とし、更に、この支援には、使用したクラスター弾の型式・数量、クラスター弾による攻撃の正確な位置、残存物の存在地域に関する情報も含まれると規定していた。締約国間の一般的な協力・支援は第6条で規定されているが、第4条第4項は第6条とは別に、兵器使用国に対して特別な支援義務を課そうとしたものである。

ダブリン会議以前から、特にクラスター弾保有国は第4項に強く反対していた。その主な理由は、オスロ条約発効以前のクラスター弾使用は合法的な行為であるのに、使用国に支援義務を課すことは法的一貫性を欠くというもので

あった。オタワ条約にも、地雷敷設国の責任に関する規定は存在しない。しかし、犠牲者支援を重視する全面禁止派は、使用国責任の明記を強く支持した⁽⁵⁵⁾。勿論、この背景には、全面禁止派の大半を占めるクラスター弾非保有国にとっては、使用国責任を明記しても自国への影響はないという事実も存在した。

最終的には、第4項の規定をほぼそのまま残しつつ、使用国の責任を弱める文言を挿入するという形で決着が着いた。使用国が「支援を提供する」という文言は、28日に提出された条約全文の議長案では「支援を提供することを奨励される」と弱められた。そして、実際に採択された条約では、「支援を提供することを強く奨励される」とされ、今度は使用国の責任が若干強められた。また、使用弾薬の型式・数量や攻撃地点等に関する情報提供については、「可能な場合には」情報を提供すると修正された。これは、この種の情報の提供は使用国にも困難な場合があることを考慮してのことである⁽⁵⁶⁾。

なお、第4項が対象としているのは、あくまでも条約発効前に使用されたクラスター弾である。オスロ条約には、条約発効後に締約国が違

54) 会議前草案では、条約発効時の残存物については5年以内、発効後の残存物については「残存物が発生してから」5年以内が期限とされていた。これに対して、イギリスは期限を10年とする修正案を提出した。また、会議2日目の全体委員会では、実際に残存物に悩まされているラオスとセルビアが、5年以内の除去・廃棄は不可能だと訴え、ノルウェー、オーストラリア、フィリピン等も期限延長に賛成した。CCMはあくまでも5年以内を主張したが、当事者である被害国から要請があったこともあり、期限延長が会議の趨勢となった。UK, 19 May 2008, CCM/33; CCM/CW/SR/2, 20 May 2008, AM, pp.2-3. 22日の非公式協議では期限を10年以内とするフレンド案が提示され、23日の全体委員会でもこの案に対する反対はでなかった。CMC, DCDS, 22 May 2008; CCM/CW/SR/9, 23 May 2008, PM, pp.3-4. また、条約発効後に発生した残存物については、発生後も敵対行為が継続している場合は除去・廃棄が困難であるので、発生時ではなく敵対行為終了後を起点に年数をカウントすべきだとの提案が英仏独・アイルランドから提出されていた。第5議定書第3条も「実際の敵対行為終了後、可能な限り早期に」と定めていることもあり、この提案に対する反対もほぼ無かった。Ireland, 19 May 2008, CCM/31; France and Germany, 19 May 2008, CCM/32; UK, 19 May 2008, CCM/33.

55) ダブリン会議では、英伊は第4項の全面削除を求め、仏独も、使用国の支援義務を削除し、使用国は「実行可能な範囲内で、関係国の正当な安全保障上の利益に従って」情報提供を行うよう「求められる」とする修正案を提出した。20日の全体委員会でも、第4項削除に日豪加が賛成し、フィンランドも、この規定によって条約加盟を躊躇する国が出現する可能性があるとの懸念を表明した。UK, 19 May 2008, CCM/33, Italy, 19 May 2008, CCM/34, France and Germany, 19 May 2008, CCM/47; CCM/CW/SR/2, 20 May 2008, AM, pp.2-3. これに対し、ベネズエラは20日の全体委員会で第4項の重要性を訴え、フィリピンは犠牲者支援を定めた第5条にも使用国責任を明記する修正案を提出した。Ibid., p.3; Philippine, 19 May 2008, CCM/58. フィリピンの提案には、ベネズエラ、ホンジュラス、ラオスが賛意を表明した。CCM/CW/SR/2, 20 May 2008, AM, pp.6-7.

56) CCM/CW/SR/9, 23 May 2008, PM, pp.3-4. アイルランドも同様の提案を行っていた。Ireland, 19 May 2008, CCM/31.

法にクラスター弾を使用した場合の規定は存在しない。第8条の条約遵守規定もオタワ条約より弱く、この点で、オスロ条約は「合意履行を各国の善意に期待している」との若干厳しい評価もある⁽⁵⁷⁾。

【第5条：犠牲者支援】オスロ条約の特徴は、犠牲者支援を極めて重視していることである。オタワ条約では、地雷犠牲者への支援は、締約国間の協力を定めた第6条の中で地雷の廃棄や除去時の協力と並んで僅かに規定されているに過ぎない。ところが、オスロ条約の会議前草案は、犠牲者支援のために独立した第5条を設けていた。更に、ダブリン会議では、第5条を強化するために、支援事項を詳細に規定する修正が行われた。犠牲者支援についても非公式協議が行われたが（議長フレンドはオーストリア）、犠牲者支援の重要性についてはコンセンサスが存在したため、交渉は円滑に進んだ。

オスロ条約の特徴は、犠牲者を極めて広く定義している点にある。第2条第1項は、クラスター弾犠牲者を「クラスター弾の使用により死亡した者、又は、肉体的もしくは心理的な障害、経済的損失、社会的阻害、自己の権利の実現に対する甚大な損害を蒙った者」と定義する。更に、犠牲者には、直接被害を受けた者だけでなく、「影響を蒙った彼らの家族とコミュニティ」も含まれる⁽⁵⁸⁾。第5条第1項は、自国の管轄・管理下にある地域に所在する犠牲者に対して、締約国は「年齢とジェンダーに配慮した」支援を提供すると規定する。この支援に

は医療・リハビリ・精神的支援が含まれ、犠牲者を社会的・経済的に社会に統合することも義務づけられている。ここで注意すべきは、犠牲者支援の義務を負うのが、兵器使用国や被使用国ではなく、現に犠牲者が所在する国となっている点である。したがって、犠牲者が被害にあった国を離れて第3国に移動すれば、それに伴い、支援義務も移動先の国へ移ることとなる⁽⁵⁹⁾。

第2項は、犠牲者支援の提供において、締約国は、犠牲者のニーズの評価、必要な国内法や政策の策定・実施、支援計画と予算の策定、支援実施のための調整連絡先の指定等を行うと規定する。また、支援にあたっては、犠牲者および犠牲者代表組織と緊密に協議し、これらの者を支援に積極的に関与させなければならない。また、クラスター弾犠牲者は不発弾犠牲者の一部に過ぎず、クラスター弾に特化した犠牲者支援条約が策定されれば他の犠牲者への支援がおろそかとなる危険があるという米国の従来主張⁽⁶⁰⁾を意識して、支援の際にはクラスター弾犠牲者内での差別だけでなく、他の原因により傷害・障害を蒙った者（紛争犠牲者に限定されていない）との間でも差別を行わないとされている。

【第6条：国際的な協力・支援】第6条は、クラスター弾の除去・廃棄や犠牲者支援の面における締約国間の協力を規定している。第6条についてはごく一部を除き会議前草案がそのまま採択され、議長フレンドも置かれなかった。

57) 佐藤丙午「通常兵器の軍備管理・軍縮」『海外事情』56巻9号, 2008.9, p.117.

58) 会議前草案の定義に死者は含まれていなかったが、死者の家族への支援も可能とするためにフィリピンが挿入を求めこれが採用された。CCM/CW/SR/2, 20 May 2008, AM, p.5. イギリスは、犠牲者の範囲が広すぎるため家族とコミュニティは削除すべきだと主張していたが、全面禁止派のみならずカナダも削除には反対した。UK, 19 May 2008, CCM/23; CCM/CW/SR/2, 20 May 2008, AM, pp.4-5. オーストラリアが21日の非公式会合で、会議前草案にはなかった「影響を蒙った」という限定句を挿入することを提案し、これにほとんどの国が賛成したため、現在の形となった。CMC, DCDS, 21 May 2008.

59) この規定に対して、イギリスは、犠牲者所在国ではなく被害地国が義務を負うべきだと主張したが、多くの国は、しばしば犠牲者は被害にあった国から脱出しなければならない場合があるとしてイギリス案に反対した。UK, 19 May 2008, CCM/36; CMC, DCDS, 21 May 2008.

60) Richard Kidd, Director of the Office of Weapons Removal and Abatement, US Department of State, "Is There a Strategy for Responsible U.S. Engagement on Cluster Munitions?" April 28, 2008.

第1項は、締約国が支援を求める権利・受ける権利を有することを確認し、第2項は、「支援を提供する立場にある締約国 (Each State Party in a position to do so) は、技術面、医療面及び資金面での支援を提供する」と規定している。これらの規定は、CCW第5議定書第7条とほぼ同一である (オタワ条約第6条は、締約国は「可能な場合には」支援を提供すると規定する)。第3項以降は、具体的な支援事項や手続きに関する規定である (装置や技術の交換、除去・廃棄に関する支援や情報提供、犠牲者支援への協力、信託基金への拠出等)。

第6条で唯一争点となったのが、支援を受ける国の義務を規定するか否かであった。会議前草案には、この種の規定は存在しなかったが、採択された第6条では、除去機材等の提供と「受け入れ」に対して不当な制約を課してはならないこと (第3項)、被支援国は「国際的なベスト・プラクティスを考慮に入れつつ、国内法規に適った方法で」「人員、物資、機材の出入国の促進を含む」条約履行促進措置をとること (第10項) が規定されている。

この問題に関しては、支援国となる可能性の高い先進国 (その多くは部分規制派) が強い条文を求め、これに全面禁止派の途上国が抵抗するという、他の条項とは逆転した光景が繰り返された。ダブリン会議開始時に仏独、デンマーク、スウェーデンは共同で、被支援国が支援要

員や機材の入国に好意的配慮を払うとの文言を挿入する修正案を提出しており、2日目の全体委員会でもほとんどの先進国がこのような規定に賛成した⁽⁶¹⁾。そのため、第2週月曜 (26日) の全体委員会で議長が提示した第6条の非公式案には被支援国の義務が盛り込まれたが、国内法改正が義務づけられることを懸念した多くの途上国は、この案に反発した⁽⁶²⁾。しかし、カナダは、地雷除去支援の際に除去機材に関税が課された例を紹介し、被支援国の側の協力の重要性を訴えた。その一方でカナダは、途上国にも配慮して、議長案にはなかった「国内法に適った方法で」という文言の挿入を提案し、これには途上国からも賛成の声が上がった。そこで、議長はカナダに各国の見解を調整するよう依頼し⁽⁶³⁾、上記の規定で合意が形成された⁽⁶⁴⁾。

【第7条：透明性措置】 第7条は、条約義務の履行状況に関する年次報告書の提出を義務づけている。会議前草案は若干修正されたが、ダブリン会議で特に第7条が問題となることはなかった。年次報告書に記載しなければならないのは、条約禁止行為を防ぐための国内法整備等を定めた第9条に基づきとった国内措置、保有するクラスター弾の総数・型式・数量 (可能であればロット・ナンバーも)、条約発効前に生産したクラスター弾の技術的特徴 (「判明している範囲内」でよい)、保有クラスター弾について弾薬の発見・除去を促進するであろう情報 (寸法、

(61) Denmark, France, Germany and Sweden, 19 May 2008, CCM/37; CCM/CW/SR/2, 20 May 2008, AM, p.10.

(62) この案にはビザ制度への言及があったが、南アフリカやスーダンに国内法の改正が必要となるとしてこれに反対し、ウガンダやベネズエラは被支援国の国家主権を侵害することになるのではないかと懸念を表明した。その他にも、フィリピン、チリ、カンボジア、インドネシア、ザンビアといった国々が、議長案に抵抗を示した。CCM/CW/SR/10, 26 May 2008, AM, pp.4-5.

(63) CCM/CW/SR/10, 26 May 2008, AM, pp.5-6.

(64) カナダがとりまとめた案は、翌27日の全体委員会に提示された。この案が最終条文と異なるのは、「ベスト・プラクティスと国内法規に適った方法で」としていた点である。これに対して、インドネシアやカンボジアが、ベスト・プラクティスの意味するところが曖昧で国内法改正の必要が生じるのではないかと懸念を表明したため、カナダは、ベスト・プラクティスよりも国内法規が優越すべきであり、国内法規はベスト・プラクティスを基礎として整備されるべきだが国内法改正の法的義務は生じないと発言した。それでも南アフリカは、国内法改正の義務が生じないことを明らかにするために、「必要な場合には国際的なベスト・プラクティスを考慮し」と修正することを提案した。最終的な条文は、南アの提案を一部修正したものとなっている。CCM/CW/SR/13, 27 May 2008, PM, pp.1-3.

信管、火薬・金属成分、カラー写真等であるが「合理的に可能な場合」のみでよい)、貯蔵廃棄や汚染地域の除去・廃棄の計画および進捗状況、他の締約国への支援の状況等である。

【第8条：遵守の促進・説明】 第8条は、遵守メカニズム（条約違反が疑われる国への対応）を定めている。第8条も特に交渉が難航せず、会議前草案がほぼそのままの形で採択された。

第1-4項は、他国の遵守状況に疑問を持つ締約国は、国連事務総長を通じて、当該国に説明を要請できるとする。要請された国は28日以内に情報を提供しなければならず、説明がない場合や不十分な場合は、次の締約国会議に問題を付託できる。これは、オタワ条約第8条第1-4項と同一の規定である。締約国会議は、問題が付託された場合、当該関係国に問題解決の方法（「国際法に合致する適切な手続きの開始」を含む）を提案することもできる（第5項、オタワ条約第8条第19項とほぼ同一）。これに加え、第6項は、締約国会議が問題解決のために他の適切な方法をとることができることも規定している。

オタワ条約では、上記の規定に加え、問題検討のための締約国特別会議と議事手続き（過半数による議決等）や、事実調査団の派遣と調査団の権限に関する規定が存在する。しかし、オスロ条約にはこれらの規定は存在しないため、遵守メカニズムの点では規定が弱まったとみなせる。ただし、ダブリン会議では、事実調査団等に関する規定はオタワ条約でも発動されたことはないため無用だと考える参加国も存在すると説明されている。イギリスやインドネシアはこれらの規定も盛り込むべきだと主張していたが⁽⁶⁵⁾、ダブリン会議でこの問題が深く議論されることはなかった⁽⁶⁶⁾。この点について、

CMCのS.グースは、オスロ条約は敵対国間の軍備管理条約ではなく、規制を望む国が人道目的のために策定する条約であるため、遵守メカニズムが弱くとも有効に機能するだろうと楽観視している⁽⁶⁷⁾。

【第17条：効力発生】 第17条は、条約発効時期を、「30番目の批准書、受諾書、承認書又は加入書が寄託された月から6ヵ月後の月の初日」と定めている。発効に必要な批准国数は、他の兵器規制条約を見ても、CCW議定書が20、生物兵器禁止条約が22、オタワ条約が40、化学兵器禁止条約が65と、多様である。オスロ条約の会議前草案は、できる限り早期の発効を望む全面禁止派の見解を反映して、これを20ヵ国としていた。これに対して、フランスは、20ヵ国での発効は条約普遍化（締約国拡大）という目標に矛盾すると指摘し、オタワ条約と同様に40ヵ国とすべきだと提案した。これには、部分規制派のみならずインドネシアやフィリピンも賛成したが、その他の全面禁止派は20ヵ国の維持を主張した⁽⁶⁸⁾。最終的な議長案では30ヵ国とされたが、これは両者の主張の中間をとったものだと議長は説明している⁽⁶⁹⁾。

【第21条：条約非加盟国との関係】 禁止弾薬の定義および移行期間と並んで最も議論が紛糾した議題が、第21条のインターオペラビリティであった。これは、第1条第1項c（条約禁止行為の支援・奨励・勧誘の禁止）が非締約国との軍事的協力の障害となりはしないかという問題で、特に米国の同盟国が懸念を示していた。この規定を厳しく解釈すれば、クラスター弾保有部隊との共同作戦、クラスター弾を搭載する航空機への情報提供や給油、自国内に駐留する外国軍によるクラスター弾貯蔵等も禁止行為となる可能性があるからである⁽⁷⁰⁾。

(65) CCM/CW/SR/3, 20 May 2008, PM, p.3; UK, 19 May 2008, CCM/42.

(66) 平野隆一・外務省通常兵器室長（当時）への筆者によるインタビュー、2008年12月15日。

(67) Goose, *op. cit.* (note 14), p.16.

(68) CCM/CW/SR/5, 21 May 2008, PM, pp.2-3.

(69) CCM/CW/SR/15, 28 May 2008, AM, p.3.

同様の規定は、1968年の核不拡散条約を初めとして、生物兵器禁止条約、化学兵器禁止条約、包括的核実験禁止条約、オタワ条約等にも存在する。ただし、核不拡散条約が禁止しているのは、非核保有国に対して核兵器等の製造や取得を援助・奨励・勧誘することのみである。化学兵器禁止条約は、条約禁止行為のすべてを対象としているが、生物・化学兵器は慣習法上も違法とされているため、非締約国との軍事協力がとりたてて問題となることはない。

しかし、オタワ条約の場合は、非締約国の対人地雷保有は禁止されず、しかも大量破壊兵器と異なり実戦で使用される可能性も高いため、この規定の解釈が問題となった。英豪加やチェコは、批准時の宣言において、条約禁止行為を行う非締約国との共同軍事作戦・演習等への「単なる参加」は条約に違反しないと述べており、同趣旨の発言をしている国も多い。しかし、スウェーデンやブラジルは、対人地雷を用いる作戦への自軍の参加は認められないとの立場をとっており、各国の解釈は完全には一致していない。また、自国内に駐留する外国軍による貯蔵について、英独日等は、自国の管轄権が駐留軍隊に及ばない場合は容認されると解釈しているが、他国の対人地雷の通過や貯蔵を認めていない国も多い⁽⁷¹⁾。これまでの経緯からして、違法行為だとの合意が形成されているのは、対

人地雷使用の要請、対人地雷の使用計画立案への参加、他国が敷設した対人地雷からの意図的な恩恵の享受、対人地雷の使用を認める交戦規則（ROE）への同意、他国の対人地雷の締約国による貯蔵・輸送等だとされる⁽⁷²⁾。

クラスター弾が対人地雷よりも汎用性の高い兵器であることを反映して、オスロ・プロセスでは、オタワ条約時よりもインターオペラビリティが大きな問題となった。プロセス不参加の米国も、米軍がオスロ条約締約国の参加するPKOや災害・人道支援活動に参加できなくなる可能性があるとして発言し、同盟国との協議を行っていた⁽⁷³⁾。ダブリン会議では、ドイツが英仏伊西等の支持を受けて、第1条第1項cに、この規定は条約禁止行為に従事する非締約国との共同軍事作戦や演習等の計画策定や実施に「締約国の軍隊及び個人が単に参加することを妨げるものではない」との一文を追加することを提案した。また、日本は、援助・奨励・勧誘の対象をクラスター弾の開発・生産・生産以外の方法による取得に限定する修正案を提出した⁽⁷⁴⁾。一方、全面禁止派は、この種の規定が条約の抜け穴（非締約国に使用を肩代わりしてもらおう等）となることを懸念していた。最も強硬に反対したのは、条約を弱める提案のすべてに反対していたCMCである。ダブリン会議の開会声明でCMCのS.グースは、オタワ条約と同

(70) 福田 前掲注(2), pp.62-63.

(71) Maslen, *op. cit.* (note 5), paras.1.54-1.76; "Landmine Monitor Fact Sheet: A Prohibition on Assistance in a Future Treaty Banning Cluster Munitions: The Mine Ban Treaty Experience, Prepared by Human Rights Watch," February 2008, pp.2-7. <<http://www.icbl.org/lm/factsheets>> 日本は、米国に対して、在日米軍による対人地雷の貯蔵や使用等を防止する義務を日本は負わないため在日米軍による対人地雷の貯蔵等は可能であるが、自衛隊・民間業者による米軍の対人地雷の輸送、日本国内での米軍による対人地雷の使用や生産は条約上認められない、と説明している。第143回国会衆議院商工委員会議録第6号 平成10年9月25日 p.5.

(72) "Landmine Monitor Fact Sheet" *op. cit.* (note 71), p.1. 事実、オーストラリアは、近年の軍事作戦で、遠隔散布地雷を搭載した米軍機への給油を自軍に禁止している。Colonel Michael Kelly, "Legal Factors in Military Planning for Coalition Warfare and Military Interoperability: Some Implications for the Australian Defence Force," *Australian Army Journal*, 2-3 (Autumn 2005), pp.168-169.

(73) Mull, *op. cit.* (note 9).

(74) Germany, supported by Denmark, France, Italy, Slovakia, Spain, Czech and UK, 19 May 2008, CCM/13; Japan, 19 May 2008, CCM/10. また、フランス（CCM/16）は、この条約は……締約国と非締約国の間の軍事的インターオペラビリティを妨げるものと解釈されてはならない」との新たな条を設けることも、イギリス（CCM/14）は、第1項cを完全に削除することも提案した。

様に批准時の宣言で対処すればよいとの見解を表明した⁽⁷⁵⁾。しかし、批准時宣言は各国の裁量に委ねられるものなので、この見解は、条約に「傷」さえつかなければそれでよいという若干無責任なものだと言える。そのため、全面禁止派の各国は、より「現実的」な解決策を模索した。

会議初日（19日）の全体委員会では、イギリスが、地雷とクラスター弾は異なるとしてインターオペラビリティの重要性に言及し、NATO諸国がこれに賛意を表明した。これに対して、インドネシア、ペルー、ニュージーランド、コスタリカ、ラオス等は、条約を弱めるような規定の挿入には反対だとしつつも、協議には応じると発言した。このため、議長は、スイスを議長フレンドに指名し、非公式協議を行うことを決定した⁽⁷⁶⁾。22日までの非公式協議では、フィジー、モロッコ、ニュージーランド等も規定への理解を表明した。また、多くの国は、第1条とは別に新たな条項を設けてこの問題に対処することが望ましいと主張した⁽⁷⁷⁾。

新条項の最初のフレンド案は21日に作成され、その後、非公式協議を通じて修正された案が23日に提示された。26日午前の全体委員会において、部分規制派はフレンド案を前向きに評価し、文言の意味をより明確化するように求めた。メキシコやベネズエラ等はインターオペラビリティ条項の創設自体に反対を表明したが、全面禁止派のニュージーランド、オーストリア、インドネシア等は条項の必要性は理解できるとして、抜け穴とならないことを条件として非公式協議の継続に同意を示した。また、ICRCやCMCも、条項に一定の理解を示す発言を行った⁽⁷⁸⁾。非公式協議は26日午後から27日

午前まで続き、同日午後の全体委員会に、採択された第21条とほぼ同一の最後のフレンド案が提示された⁽⁷⁹⁾。

最終的に第21条は、次のような規定となった。第1項と第2項は、締約国の一般的な責任を再確認したもので、各締約国は、非締約国に対して条約加盟を働きかけ、軍事的協力を行う非締約国に対して自国の義務を通告し、オスロ条約が創設する規範を促進し、非締約国がクラスター弾の使用を抑制するよう最善の努力を払うと規定する。第3項は、オタワ条約の批准時宣言を土台に作成されたもので、「この条約の第1条の規定にかかわらず、及び国際法に従って、締約国、締約国の軍人又は締約国の国民は、締約国に禁止されている活動を実施する可能性のあるこの条約の非締約国との軍事的協力及び軍事作戦に従事できる」と定めている。ただし、第4項において、第3項の規定は次のことを認めるものではないとされる。それらは、クラスター弾の開発・生産・生産以外の方法による取得、自国によるクラスター弾の貯蔵・移譲・使用、そして、「使用弾薬の選択が自国の排他的な管理下にある場合における、クラスター弾の使用の明示的な要請」である。

当初のフレンド案の第3項には、外国軍による締約国内でのクラスター弾貯蔵を明確に認める規定が含まれていた。この文言は規定を強化するために削除されたが⁽⁸⁰⁾、外国軍による貯蔵の禁止が合意された訳ではない⁽⁸¹⁾。28日の全体委員会で、CMCのS.グースは、第21条を「綺麗な生地についた唯一の染み」と批判し、外国軍による締約国内の貯蔵が無制限には認められないことや、クラスター弾の通過と製造企業への投資も認められないことを明確にして外

(75) Steve Goose, "Cluster Munition Coalition Statement to the Opening Plenary of the Dublin Diplomatic Conference," May 19, 2008, p.2.

(76) CCM/CW/SR/1, 19 May 2008, PM, pp.1-3.

(77) CMC, DCDS, 20 May 2008 and 22 May 2008; CCM/CW/SR/9, 23 May 2008, PM, p.1.

(78) CCM/CW/SR/10, 26 May 2008, AM, pp.7-10.

(79) CMC, DCDS, 26 May 2008 and 27 May 2008; CCM/CW/SR/13, 27 May 2008, PM, p.1.

(80) CMC, DCDS, 26 May 2008.

交記録に残すべきだと主張したが、これらが明確化されることはなかった⁽⁸²⁾。

また、第4項のクラスター弾使用の明示的な要請の禁止には、「使用弾薬の選択が自国の排他的な管理下にある場合」という限定が付されているが、ある国が他国軍の弾薬を排他的に管理するような場面が通常あるとは思われない。この規定を文字通りに解釈すれば、例えば、在日米軍に対して自衛隊がクラスター弾の使用を要請することは違法行為とはならない。このような限定句がなぜ挿入されたかは不明であり、日本の交渉当事者も、この点が深く議論された記憶はないと語っている⁽⁸³⁾。

Ⅲ オスロ・プロセスの評価

1 有志国によるプロセスの限界

オスロ・プロセスの主要な特徴は、有志国のみが参加する協議であること、交渉においてNGOが少なからぬ役割を果たしたこと、軍事的必要性よりも人道的配慮（文民への被害）に焦点を当てていることである。これらは、プロセスの強みであると同時に、弱点でもある。

オスロ・プロセスに参加したのは、2000年以来続けられているCCWでの交渉に限界を感じた有志国であり、だからこそ、規制の厳しい条

約の採択が可能となった。しかし、オスロ条約は非締約国を拘束するものではない。クラスター弾保有国79カ国の内、条約に署名したのは32カ国に過ぎない。この点について、コア・グループやNGOは、オタワ条約が徐々に加盟国を拡大して非締約国も対人地雷を使用しにくい雰囲気形成したように、オスロ条約も、クラスター弾に「違法な兵器」との「烙印」を押す(stigmatize)ことになるはずだと主張する。アイルランドのM.マーティン外相は、ダブリン会議の閉会声明で、「たとえ我々全員がこの場に重要な国々がないことに気付いているとしても、将来におけるクラスター弾のあらゆる使用の“stigmatize”に我々が成功するであろうことを私は確信している」と述べた⁽⁸⁴⁾。

しかし、この効果のほどは定かではない。そもそも、対人地雷にしても、ロシアとミャンマーは現在でも使用を継続している⁽⁸⁵⁾。オスロ条約は、多くの国が国際法の一般原則に照らしてクラスター弾を違法とみなしたという意味において、一般原則の明確化に貢献したと評価できるが、それはあくまでも潮流に過ぎず、オスロ条約が普遍化しない限り慣習法が変化したことにはならない。事実、ロシアは、オスロでの署名式に際して、「クラスター弾は国際人道法によって禁止されていない合法的な種類の兵

(81) イギリスとデンマークの政府関係者は、外国軍による貯蔵は条約上禁止されていないと発言している。ただし、イギリスは、政治的判断で在英米軍にクラスター弾撤去を求める方針である。Jeff Abramson, “111 Countries Approve Cluster Munitions Treaty,” *Arms Control Today*, 38-6 (July/August 2008), p.32.

(82) Steve Goose, “Cluster Munition Coalition Statement to the Committee of the Whole on the Agreement to Adopt the Cluster Munitions Convention” May 28, 2008. また、非公式協議の過程では、全面禁止派の国から、第3項の「第1条の規定にかかわらず」という文言を「第1条c」に限定すべきだとの要求が出たが、この要求は受け入れられなかった。CMC, DCDS, 27 May 2008.

(83) 平野隆一・外務省通常兵器室長（当時）への筆者によるインタビュー、2008年12月15日。

(84) “Statement by Minister Misheál Martin at Closing Ceremony, Dublin Diplomatic Conference on Cluster Munitions,” 30 May 2008. CMCのS.グースも、「過去の使用国・生産国・貯蔵国の過半数を含む世界の過半数の国が、これらの無差別的で野蛮な兵器を二度と使うなという強いメッセージを米国に送っている」と述べている。Steve Goose, “Opening Remarks in the Closing Press Conference of the Dublin Diplomatic Conference on Cluster Munitions,” May 30, 2008.

(85) International Campaign to Ban Landmines, *op. cit.* (note 10), pp.5-6. 対人地雷の新規敷設だけでなく、かつて敷設した地雷原から恩恵を受けることも「使用」に含まれると解釈するならば、例えば朝鮮半島の非武装地帯でも使用が継続されていることとなる。オタワ条約における「使用」の解釈については、次を参照。Maslen, *op. cit.* (note 5), paras.1.16-1.30.

器」であり「我々は、クラスター弾に対する正当化できない規制や禁止には反対する」との声明を発した⁽⁸⁶⁾。また、米国も、2008年7月に発表したクラスター弾政策において、2018年以降は実戦での不発率が1%以下のクラスター弾のみを使用すると決定する一方で、「クラスター弾は明白な軍事的有用性を有する合法的兵器」だと断言している⁽⁸⁷⁾。インドと韓国も、同年7月のCCWで同様の見解を表明している⁽⁸⁸⁾。

しかも、2008年夏のグルジア紛争では、ロシアとグルジアの双方がクラスター弾を使用したとされる。これについて、ロシア政府は使用を否定し、グルジア政府は、使用を認めつつも文民を攻撃目標とはしていないと主張した⁽⁸⁹⁾。両国がこのような否定や言い訳をしていること自体が、クラスター弾が違法な兵器だとみなされつつあることの証拠だと考えることも不可能ではないが、オスロ条約採択後も実際にクラスター弾が使用されたという事実は否定できない。

そして、ロシアのこのような姿勢は、周辺諸

国にも影響を与えている。フィンランドとスロバキアは、オスロ条約採択に同意しつつも、署名するか否かは条文を慎重に検討した上で決定するとダブリン会議で発言していた。そして、グルジア紛争後の10月に、フィンランドはオスロ署名式での署名見送りを決定した⁽⁹⁰⁾。同様に、スロバキアも、オスロでは署名していない。また、オスロ条約の第1回会議でオスロ宣言への同意を見送った日本、ルーマニア、ポーランドのうち、ルーマニアとポーランドはダブリン会議以前にオスロ・プロセスから離脱してしまった。クラスター弾保有国であるウクライナ、グルジア、カザフスタンは、当初からオスロ・プロセスに参加していない。

2 NGOの影響力拡大の功罪

オスロ・プロセスにおいて、NGO、特にCMCが大きな役割を果たしたことは事実である。文民被害の根絶を目標に掲げるCMCの立場からすれば、軍事的必要性に配慮を払う必要などなく、常に最大限に厳しい条約の採択を訴えることは戦略として当然であった⁽⁹¹⁾。文民

⁽⁸⁶⁾ Russian Ministry of Foreign Affairs, "Press Release: Russian MFA Information and Press Department Commentary Regarding Opening of the Convention on Cluster Munitions for Signing," December 5, 2008. <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/english>

⁽⁸⁷⁾ US Secretary of Defense, "DoD Policy on Cluster Munitions and Unintended Harm to Civilians," June 19, 2008. <<http://www.defenselink.mil/news/d20080709cmpolicy.pdf>>

⁽⁸⁸⁾ India, "Statement by Hamid Ali Rao," 7 July 2008; Republic of Korea, "Statement by H. E. Ambassador Chang, Dong-hee," 7 July, 2008. <<http://www.stopclustermunitions.org/news/?id=338>>

⁽⁸⁹⁾ Human Rights Watch, "Georgia: Russian Cluster Bombs Kill Civilians," August 15, 2008 <<http://www.hrw.org/>>; "Georgian Ministry of Defence's Response to the Human Rights Watch Inquire about the Usage of M85 Bomblet," 1 September 2008. <[shttp://www.mod.gov.ge/?l=E&m=11&sm=0&id=1046](http://www.mod.gov.ge/?l=E&m=11&sm=0&id=1046)> 紛争で自国のジャーナリストが死亡したオランダ政府も、ロシアがクラスター弾頭のSS-26短距離ミサイルを使用したと結論づける調査報告書を発表した。Dutch Ministry of Foreign Affairs, *Report of Storimans Investigative Mission*, 20 October 2008. <<http://www.minbuza.nl/>>

⁽⁹⁰⁾ CCM/SR/4, 30 May 2008, AM, p.6; Finnish Ministry of Foreign Affairs, "Press Release: Finland's Position on the Oslo Convention," 31 October 2008. <<http://formin.finland.fi/>> この発表において、フィンランド政府は、オスロ条約の目的には賛同しているため不発弾除去活動を通じた貢献は積極的に行うとした上で、条約加盟が自国の防衛能力にもたらす影響を慎重に評価した上で加盟の是非を再度検討すると表明している。

⁽⁹¹⁾ 例えば、ウェリントン会議で誘導システムを搭載する子弾の適用除外が議題となった際に、CMCとICRCは、戦車とスクール・バスを区別できないような兵器は無差別的兵器だと主張した。もしこのような主張を受け入れれば、クラスター弾に限らず、現存する弾薬のほぼすべては無差別的兵器だということになる。The Women's International League for Peace and Freedom, *Report from the Wellington Conference on Cluster Munitions, 18-22 February 2008*, March 2008, p.14. <<http://www.wilpf.int.ch/>>

保護を重視したオスロ条約が採択されたのは、CMCの貢献によるところが大きい。オスロ・プロセスの中心人物であるノルウェーのコングスタッド大使が述べるように、オスロ・プロセスが人道的観点からのアプローチを重視した「人道的行為としての軍縮」であったことは間違いない⁽⁹²⁾。

しかし、CMCの影響力が強まれば強まるほど軍事的必要性が軽視されるようになり、部分規制派とCMCの対立が激化することとなった。部分規制派の政府からすれば、安易に兵器を放棄すれば自国兵士の命が危険に曝される危険もあるため、軍事的必要性を慎重に考慮することもまた「道義的」責務だと言える。ところが、CMCにとっては、軍事的必要性は常に敵視すべき概念であった。ダブリン会議でCMCのS.グースは、オスロ・プロセスで示された「政府、NGO、ICRC、国連機関の間のパートナーシップは、何よりも文民の保護に重きを置く共通の利益に基づいた新たな外交が機能することを証明している」と謳い上げたが、その僅か3か月前のウェリントン会議では、NGOとの連携を重視してきたカナダ政府の代表団が次のように発言していた。「私見では、プロセスに影響力を及ぼすためにNGOが採用したいくつかの戦術は、プロセスにおけるNGOの価値を貶めるものだ。……[我々に対するNGOからの非難]はすべて真実から程遠い。……このような戦術は、あなた方の組織の信頼性を貶め、あなた方が追求する高貴な理想を害している」([]内は引用者)⁽⁹³⁾。

また、CMCは、全面禁止派の数を増やすた

めに、中南米・アフリカ諸国等に働きかけた。しかし、これらの国の大半は、クラスター弾を保有せず、被害を蒙ったこともない国であった。CMCはこれらの国に対して、クラスター弾による被害だけでなく、プロセスでの交渉内容や、会議でどのような主張をなすべきかまで丁寧に説明していた。これらの国の中には問題をよく理解せずにプロセスに参加している国もあったようで、ダブリン会議直前にザンビアで開催された地域会議においてでさえ、移行期間と除去・廃棄期限を混同している国が存在した⁽⁹⁴⁾。そのため、オスロ・プロセスは、いわば「当事者」ではないこれらの国が、NGOの支援を受けて声高に兵器廃絶を訴えるという奇妙な条約交渉の場となってしまった感がある⁽⁹⁵⁾。部分規制派は、軍事的必要性をほとんど顧みない全面禁止派に数の力で押し切られることに、少なからぬ不満を抱くことになった。また、全面禁止派が人道的目的のためにクラスター弾廃絶を求めたのは疑うべくもないが、そこには先進国の形成するレジームへの異議申し立てという側面もあった⁽⁹⁶⁾。これはまるで軍縮会議が「国連総会」化したようなものであるが、これを嫌う国は会議に参加せずともよいという点でオスロ・プロセスと国連総会は決定的に異なる。米務省高官は、次のように述べている。オスロ・プロセスでは「NGOは……議場の内外で政府代表団を妨害することが許され、あるプロセス参加国から提供された資金を用いて他の参加国の立場を攻撃している。この種の国際システムに入りたいとすべての政府が望むだろうか？」⁽⁹⁷⁾。

⁽⁹²⁾ “Statement by Ambassador Steffen Kongstad of Norway,” Dublin Conference, 30 May 2008.

⁽⁹³⁾ Goose, *op. cit.* (note 75), p.3; Canada, “Closing Remarks, Drafted and Delivered by Earl Turcotte,” Wellington Conference, 22 February 2008, p.2.

⁽⁹⁴⁾ CMC, “CMC Report on the Livingstone Conference, 31 March and 1 April 2008.”

⁽⁹⁵⁾ ただし、アフリカ諸国の多くは、クラスター弾のアフリカへの拡散、特にアフリカが旧式のクラスター弾の「ゴミ捨て場」になることへの懸念から厳しい規制を求めるのだと主張していた。“Statement by the Zambian Delegation on Behalf of the African States,” and “Statement by His Excellency Mr. Henrique Banze (Mozambique),” Dublin Conference, 19 May 2008.

⁽⁹⁶⁾ 佐藤 前掲注(57), pp.117-118.

3 第2条第2項c（適用除外規定）の意味

すべての国際協定と同様に、オスロ条約もまた主権国家間の妥協の産物である。ダブリン会議で最終的な議長案を提出した際に、議長は、この案は譲歩の結果なので完全に満足する国はないだろうが、それでも非常に強力な条約となっていることを忘れて欲しいと発言した。これに続いて、全面禁止派の少なからぬ国が、一部の弾薬の適用除外やインターオペラビリティ条項には今でも不満だが、合意を尊重して議長案を支持すると発言した⁽⁹⁸⁾。

オスロ条約には多くの妥協の跡が見受けられるが（例えば発効に必要な批准国数を20と40の間をとって30としたこと等）、最も重要な妥協は禁止対象となる弾薬の定義である。最終的な条文では、ノルウェーが提案した重量規制が採用されているが、当初の提案では5kgとされていた基準が4kgに引き下げられた。これは規制基準の緩和を意味するが、基準変更の理由は会議でも明らかにされていない。そもそも、重量規制の背景にあるのは、子弹の重量が重ければ必然的に子弹の数も減るはずだという考えであり、子弹の性質や機能に着目した規制ではないので、その基準には初めから合理的な根拠など存在しない。同様に、子弹数の制限にしても、子弹数が少なければ着弾時の被害や不発弾も減るだろうという考え自体はもっともであるが、10発が違法で9発が合法となる理由は定かでは

ない。しかも、現在では榴弾砲でも複数の弾薬を同時に着弾させる技術が存在するので、子弹数10発未満の弾薬を用いて短時間で同一地域に10発以上の子彈を散布することはそれほど難しくはない。

3つ目の基準の単一攻撃目標の探知・攻撃とは、各子弹への誘導システム搭載を義務づけたものである。しかし、誘導システムの性能（命中精度等）に関する具体的な規定は存在しない。自己破壊と自己不活性化についても、性能基準は明確に規定されていない⁽⁹⁹⁾。したがって、性能の劣悪な誘導システム・自己破壊装置・不活性化機能を搭載することで、これらの基準をクリアしたと主張することも不可能ではない。重量基準にしても、爆発性物質の重量ではなく子弹全体の重量が対象なので、（軍事的意味は無いが）不必要に弾薬の重量を増加させて基準をクリアすることも可能である。もっとも、これらの詳細な基準を条約に書き込もうとすれば、各国の見解が激しく対立したであろうことは想像に難くない。2008年内の条約作成という目標の達成を優先するあまり、困難な交渉が忌避されてしまった感がある。

とはいえ、第2条第2項cの基準は、かなり厳しい。子弹を数十発または数百発搭載するクラスター弾の場合、子弹の重量が4kgを超えることは稀である⁽¹⁰⁰⁾。航空機搭載の1,000ポンド級の弾薬であれば、必然的に子弹数も増える。性能基準は規定されていないにしても、子

⁽⁹⁷⁾ Kidd, *op. cit.* (note 60).

⁽⁹⁸⁾ CCM/CW/SR/16, 28 May 2008, PM, pp.2-10.

⁽⁹⁹⁾ 第2条第9項は、自己破壊装置を、弾薬の一次起爆装置に加えて弾薬に内蔵された自動作動装置であって弾薬の機能を失わせる装置と、同第10項は、自己不活性化機能を、弾薬が機能する上で不可欠な要素（例えばバッテリー）を不可逆的に消耗させる方法によって弾薬の機能を自動的に失わせることと定義している。これらはCCW改正第2議定書の定義とほぼ同一である（ただし、同議定書の自己破壊装置の定義には一次起爆装置に加えという文言が無い一方で、内蔵の装置だけでなく外部から取り付けられた装置も含まれる）。しかし、同議定書は、技術附属書において、地雷敷設後30日以内に自己破壊しないものが10%を超えてはならないといった基準を設定している。

⁽¹⁰⁰⁾ CBU/87の子弹（BLU/97）は1.5kg、CBU/97の子弹（BLU/108の各スキート）は3.4kg、MLRSのM26ロケットの子弹（M77）は213gである。中国が保有する対滑走路爆弾の子弹は20kgだが、子弹数は12発しかない。Robert Hewson ed., *Jane's Air-Launched Weapons*, Issue 52, 2008, pp.368-369, 396-398, 456-459; Christopher F. Foss ed., *Jane's Armor and Artillery 2008-2009*, pp.1023-1030.

弾誘導システムや電子式安全装置といった技術を有するのは、一部の先進国に限られている。また、誘導システムを搭載した子弾数の少ない弾薬となれば、必然的に、対人用ではなく対物・対装甲用の兵器となる。現時点でこれらの基準を満たすのは、ドイツが開発したSMArt、フランスとスウェーデンが共同開発したBONUS（共に155mm榴弾）等のみである。仏独が部分規制派の中でも早い段階から比較的厳しい基準に同意する姿勢を示していたのは、自国の保有する弾薬が適用除外となるからであった。一方、米国製のCBU-97およびCBU-105は、高度な誘導システムと安全装置を備えているが、子弾の数と重量の基準をクリアすることができない。子弾の性能はCBU-97もSMArtやBONUSとほぼ同様であるはずだが、前者が違法で後者が合法となる理由は曖昧である。米国がオスロ・プロセスに参加していれば、適用除外の基準も違ったものとなったかもしれない。

仏独に続きイギリスやスペイン等も厳しい基準の容認へと舵を切ったが、日本やフィンランドは最後まで厳しい基準に抵抗した。このような姿勢の相違は、各国が置かれた戦略環境の相違によるところが大きい。他国による侵略を懸念する必要の無い西欧諸国にとって、大量の子弾を散布するタイプのクラスター弾の重要性は薄れつつある。西欧諸国が従事する可能性の高い非正規戦や平和支援活動においては、守るべき対象である一般市民にも被害を及ぼす兵器の使用は逆効果でしかない。むしろ、条約で容認されたスマート兵器の方が、西欧諸国にとっては使い勝手のよい兵器である。一方、正規軍による侵攻への対処能力の必要性を今でも感じている日本やロシア周辺諸国は、子弾数が限られ、対物・対装甲に特化した弾薬だけでは対処能力に穴ができると考えていたのである。

オスロ条約によって締約国が保有するクラス

ター弾の大部分が禁止されることは事実であるが、非締約国が保有する大量のクラスター弾は禁止されないことは忘れてはならない。また、CMCは、オスロ条約は「すべてのクラスター弾を禁止するものであり、適用から除外された兵器は、無差別的な効果を持たず、不発子弾も少ないため、クラスター弾と見なされるべきではない」と主張しているが⁽¹⁰¹⁾、これは「クラスター弾全面禁止」という成果を誇示したいがための発言であろう。適用除外となった兵器は、あくまでも「オスロ条約が対象とするクラスター弾」から除外されただけであり、それらがクラスター弾ではないという合意は形成されていない。複数の子弾を搭載する弾薬はすべてクラスター弾だと考える方が常識的である。

4 CCWへの影響

オスロ・プロセスは、CCWにおけるクラスター弾規制交渉に複雑な影響を与えた。CCWには規制に消極的な米露中印パ、イスラエル、韓国等が加盟しているため、交渉の進展は遅々たるものだった。しかし、オスロ・プロセスの進展は、CCWの交渉をも加速させる効果を発揮した。これは、CCWの側でもクラスター弾への批判の高まりに一定の回答を示し、CCWの存在意義を示す必要性が生じたからである。その結果、2008年のCCWでは、年内の議定書採択を目指して、具体的な議定書案の討議が開始された。米国が議定書採択に前向きとなり、新たなクラスター弾政策を公表したのも、オスロ・プロセスの進展に押されてのことであった。

しかし、オスロ条約の採択は、最終的にCCWの交渉を行き詰まらせる原因ともなった。紙幅の関係上、詳述する余裕はないが、CCWで協議されていた議定書案は、犠牲者支援等でオスロ条約の成果を取り入れつつも、弾薬に対する規制はかなり緩く、オスロ条約で禁止されている弾薬の保有や使用も認めるものと

⁽¹⁰¹⁾ Goose, *op. cit.* (note 82).

なっていた⁽¹⁰²⁾。ただし、この案でも、以前の米露中などの姿勢を考えれば大きな前進であり、オスロ条約非締約国も拘束する議定書の採択には一定の意義があると評価することもできる。ところが、全面禁止派の諸国とCMCは、CCWの議定書案はオスロ条約で違法化されたクラスター弾を合法化するものだとして猛反発し、オスロ条約よりも弱い議定書の交渉を拒否する構えを見せたのであった。

例えば、2008年7月のCCWでオーストリアは、オスロ条約がクラスター弾に押した違法な兵器との「烙印」をCCWが取り去ることがあってはならないと発言した⁽¹⁰³⁾。CMCも、オスロ条約によるクラスター弾全面禁止という自らの主張を維持するため、CCWが新たな基準でクラスター弾を分類することを厳しく批判した。更にCMCは、CCWの議長を務めているデンマークの外交官を米国の操り人形と断じ、「無礼で時間管理が非効率、冷戦期のメンタリティを持ち、途上国・被害国の見解を軽視し、NGOを蔑視している」と感情的に攻撃した⁽¹⁰⁴⁾。最終的に、11月のCCWでは、オスロ・プロセスのコア・グループを中心とする25カ国が、議定書案は受け入れ不可能であるとの声明を発して、議定書案を葬り去ってしまった。CCWはかろうじて2009年の協議継続を決定したが、先行きは不透明である。

おわりに

最後に、オスロ条約加盟が日本にもたらす影

響を考えてみたい。軍事的観点から言えば、日本が保有するクラスター弾はすべてオスロ条約の禁止対象となるため、日本の軍事力が低下することは間違いない。しかし、完全な代替兵器は存在しないにしても、何らかの方法で防衛力を補完していくことは不可能ではないだろう。浜田靖一防衛相は、2008年11月28日の記者会見で、クラスター弾の代替兵器としてレーザーJDAMと多連装ロケット・システム (MLRS) 用のM31単弾頭ロケットを導入する意向を示している⁽¹⁰⁵⁾。しかし、レーザーJDAMは現在自衛隊が保有するJDAM (500ポンドの単弾頭GPS誘導弾) の誘導機能を強化したものに過ぎず、これをCBU-87の代替兵器と位置づけることには若干無理があるかもしれない。一方、M31は、単弾頭ではあるがM26よりも射程も命中精度も高く、米軍は市街地でも使用可能な兵器として高く評価している。自衛隊が約100両保有するMLRSのランチャーは1両約20億円するため、これを無駄にしないためにも、単弾頭弾の導入は必須であろう。ただし、その分コストが高い (ランチャーの改修も必要になる) ため、費用対効果を吟味する必要がある。

また、防衛相は前述の記者会見で、オスロ条約第2条第2項cの条件を満たす弾薬を当面の間は導入しないと発言したが、自衛隊でも誘導式子弾の開発は行われているので、将来的にこの種の弾薬の調達を検討に上る可能性もあり得る。以上はすべて単弾頭弾あるいは子弾数10発未満の弾薬であるが、米国が現在進めている「代替弾頭計画」(新技術を用いた子弾の開発計画)

⁽¹⁰²⁾ 2008年11月のCCWで討議された議定書案は、次に記載されている。“Cluster Munitions, Submitted by the Chairperson,” 31 October 2008 (CCW/GGE/2008-V/WP.1).

⁽¹⁰³⁾ Austria, “Statement by Ambassador Christian Strohal to the Group of Governmental Expert, CCW,” 7 July 2008. <<http://www.stopclustermunitions.org/news/?id=338>>

⁽¹⁰⁴⁾ CMC, “Open Letter from the Cluster Munitions Coalition to States Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons, in Advance of the 4th Session of the Group of Governmental Experts in Cluster Munitions, 1-5 September”; CMC, “Press Release: USA, Backed by Denmark, Works to Legalize Cluster Bombs after Ban Agreed,” 5 September 2008; CMC, “CCW Group of Governmental Experts in Cluster Munitions, CMC Update, Friday, 5 September 2008.”

⁽¹⁰⁵⁾ 防衛省「大臣会見概要」2008.11.28. <<http://www.mod.go.jp/j/kisha/2008/11/28.pdf>>

では、M26等と同様の面制圧効果を有するとされるキネティック・エナジー・ロッド（内蔵する棒状の金属1万本弱を飛散させ打撃を与える弾頭）等の開発が進んでいる⁽¹⁰⁶⁾。

オスロ・プロセスでは、西欧諸国も全面禁止派と激しく対立したが、ダブリン会議後は早々に署名の方針を公表し、条約を自らの成果として誇示している。仏独は、禁止対象となった弾薬の即時放棄を決定し、他国も自国の例に倣うべきだと主張した。スペインも2009年7月までの廃棄を決定しているし、イギリスのD.ミリバンド外相も、オスロ署名式で「我々は、今日ここにいない国々が、世界は変化したこと、我々が世界を変化させたことを受け入れるよう働きかける必要がある」と演説し、オスロ条約の成果と自国の貢献をアピールした⁽¹⁰⁷⁾。また、フランスのB.クシュネル外相は、オスロ署名式に際して、ノルウェーのJ. G. ストーレ外相と連名でリベラシオン紙に寄稿し、各国に条約署名を

訴えている⁽¹⁰⁸⁾。

これとは対照的に、日本は、ダブリン会議後も条約に署名するとは明言せず、安全保障上必要となる措置を検討するとしていた。しかし、その後も、この検討は少なくとも公の場ではほとんどなされず、いつの間にか条約署名が既定路線となり、オスロ署名式直前の12月2日の閣議で署名を正式決定した。もし、日本がオスロ・プロセス参加を外交得点につなげたいのであれば、西欧諸国と同様に条約支持を鮮明に打ち出すべきであったろう。そうでなければ、フィンランドのように、安全保障上の影響を考慮した上で、署名は見送るが犠牲者支援には積極的に取り組むと表明することも選択肢の1つであった。日本の戦略環境や国際的なポジションを考慮すればやむを得ない面もあるが、幾分中途半端な対応となってしまったことは否めない。

(ふくだ たけし)

⁽¹⁰⁶⁾ “Army Expects to Weigh Multiple Prototypes for GMLRS DPICM Warhead,” *Inside the Army*, April 21, 2008; “GMLRS Battlefield Success Boosts Role,” *Defense News*, January 14, 2008, p.3.

⁽¹⁰⁷⁾ French Ministry of Foreign Affairs, “Promising Progress of the Dublin Conference Negotiation,” May 23, 2008, “Agreement Achieved on Cluster Bombs at the Dublin Conference,” May 29, 2008, and “France Renounce Use of All the Weapons Covered by the Convention on Cluster Munitions,” November 7, 2008; German Federal Foreign Office, “German Government Welcomes Agreement on a Comprehensive Ban on Cluster Munitions and Will Renounce Them with Immediate Effect,” 29 May 2008; Ministerio de Defensa, “El Consejo de Ministros da Luz Verde a la Moratoria Unilateral para Prohibir las Bombas de Racimo en España,” 11 julio 2008 and “España Habrá Desactivado su Arsenal de Bombas Racimo en Siete Meses,” 2 diciembre 2008; “Statement by the Rt Hon David Miliband, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, on Signing the Convention on Cluster Munition,” 3 December 2008. (available at official websites of each ministries)

⁽¹⁰⁸⁾ Bernard Kouchner and Jonas Gahr Stoere, “Stop aux armes à sous-munitions,” *Libération*, 3 décembre 2008.

附表 オスロ条約への各国の対応一覧

	クラスター弾保有国	クラスター弾非保有国
ダブリンで条約案を採択し、オスロで署名した国 (81カ国)	オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、カナダ、チリ、クロアチア、チェコ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギニア、ギニアビサウ、ハンガリー、インドネシア、イタリア、日本、モルドバ、モンテネグロ、オランダ、ノルウェー、ペルー、ポルトガル、スロベニア、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、ウガンダ、イギリス (31カ国)	アルバニア、ベナン、ボリビア、ボツワナ、ブルキナファソ、ブルンジ、チャド、コモロ、コンゴ共和国、クック諸島、コスタリカ、コートジボワール、エクアドル、エルサルバドル、フィジー、ガーナ、グアテマラ、バチカン、ホンジュラス、アイスランド、アイルランド、ケニア、ラオス、レバノン、レソト、リトアニア、ルクセンブルク、マダガスカル、マラウイ、マリ、マルタ、メキシコ、モザンビーク、ニュージーランド、ニカラグア、ニジェール、パラオ、パナマ、パラグアイ、フィリピン、サモア、サンマリノ、サントメ・プリンシペ、セネガル、シエラレオネ、マケドニア、タンザニア、トーゴ、ウルグアイ、ザンビア (50カ国)
ダブリンで条約案を採択したが、オスロでは署名しなかった国 (26カ国)	バーレーン、フィンランド、モロッコ、ナイジェリア、セルビア、スロバキア、スーダン (7カ国)	アルゼンチン、ベリーズ、ブルネイ、カンボジア、カメルーン、コンゴ民主共和国、ドミニカ共和国、エストニア、ジャマイカ、キルギス、マレーシア、モーリタニア、パプア・ニューギニア、カタール、セイシェル、スワジランド、東チモール、バヌアツ、ベネズエラ (19カ国)
ダブリン会議に出席しなかったが、オスロで署名した国 (13カ国)	アンゴラ (1カ国)	アフガニスタン、カーボヴェルデ、中央アフリカ、コロンビア、ガンビア、リベリア、リヒテンシュタイン、モナコ、ナミビア、ナウル、ルワンダ、ソマリア (12カ国)
ダブリン会議にもオスロ署名式にも出席しなかったクラスター弾保有国 (40カ国)	<p>●CCW加盟国 (22カ国)：ベラルーシ、ブラジル、中国、キューバ、グルジア、ギリシャ、インド、イスラエル、ヨルダン、韓国、モンゴル、パキスタン、ポーランド、ルーマニア、ロシア、サウジアラビア、スリランカ、トルコ、トルクメニスタン、ウクライナ、米国、ウズベキスタン</p> <p>●CCW非加盟国 (18カ国)：アルジェリア、アゼルバイジャン、エジプト、エリトリア、エチオピア、イラン、イラク、カザフスタン、北朝鮮、クウェート、リビア、オマーン、シンガポール、シリア、タイ、UAE、イエメン、ジンバブエ</p>	

(出典) “Landmine Monitor Fact Sheet: Countries That Stockpile Cluster Munitions, Prepared by Human Rights Watch,” May 2008等をもとに筆者が作成。ただし、クラスター弾廃棄の途上にあるオーストリア、ベルギー、カナダ、ポルトガル等も保有国に分類した。