

## 対人地雷禁止条約と クラスター弾条約の現状と課題

広島市立大学・広島平和研究所 准教授 **福井 康人**

### 1. はじめに

通常兵器分野の軍備管理軍縮条約は、伝統的に軍縮会議での審議された軍備の透明性（transparency in Armament）や国連総会決議に基づき開催された外交交渉会議で交渉された CCW のような事例がある。特に地雷については、CISTEC ジャーナル第 181 号で CCW の歴史について述べたように、CCW の重要な改正は地雷、ブービートラップ及び他の類似の装置の使用の禁止又は制限に関する議定書（議定書 II）についての改正、今日の議定書 II の第 2 条の新たな定義により明確にされた。更に、検出不可能な地雷を全面的に禁止し、紛争後の地雷除去義務についても新たに規定した等の改良がなされている。しかしながら、対人地雷が禁止されていないという欠陥があったため、CCW とは別に対人地雷禁止条約の交渉への動きに繋がるというモメンタムが発生した<sup>1</sup>。

しかしながら対人地雷禁止条約をこれまでの CCW の枠組みで議論をするためには、伝統的な軍縮会議や CCW ではコンセンサス方式で意思決定が行われるため、なかなか交渉が進まず意思決定が出来ないとの難点がある。このため有志国が集まり、赤十字国際委員会（ICRC）や国際的な市民団体連合により、独自の交渉が開始されるという動きが生じて、最終的には外交交渉会議が開催された。即ち、国家のみならず国際市民団体連合と言った勢力が活躍して軍縮条約が作成されるということが 1990 年代に起きたことは、これまでの軍縮コミュニティでは考えられなかったことであった。この対人地雷禁止条約は紛争が終結しても対人地雷により、生命は助かるものの肢体に重大な損傷を被り、紛争時の時間軸を超えて紛争後も「不必要な苦痛」に対人地雷の被害者が苦しむという現状がある。更に言えば、地雷が埋設されていることを知らずに、草木の生い茂る地雷原で被害に遭う一般文民もいるので、この条約の実施は被害者支援とセットで実施されている。

また、対人地雷禁止条約の一般市民への働きかけには、故ダイアナ妃のような著名人も大きく貢献した。かつて故ダイアナ妃が防護用ヘルメットを着用して地雷原啓開の様子を至近距離で視察するシーンは、世界の人々の関心を対人地雷の危険性及び除去の必要性を訴えるのに十分な貢献をしたといえる。また、対人地雷の市民運動家の中心人物であったジュディ・ウィリアム女史はノーベル平和賞を受賞したが、こうしたエピソードは対人地雷禁止条約の成立に国際市民社会運動を一般市民に浸透させることに成功したとも言える。また、

<sup>1</sup> Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction (adopted 18 September 1997, entered into force 1 March 1999) 2056 UNTS 211 (Ottawa Convention).

特に日本では地雷廃絶キャンペーン（JCBL）が設立され国際 NGO とも協力して、難民を助ける会等の傘下の国内 NGO も積極的に活動し、国会議員を巻き込んで対人地雷全面禁止推進議員連盟も発足させるなど、対人地雷禁止条約の成立のみならず、条約の実施に際しても民間の強力なパートナーとなっている。筆者が軍縮関係の実務から離れても、初期の対立的姿勢から市民団体側も軟化して、国家を含めた殆ど全てのステークホルダーがお互いに協力するという構造に変化しつつあり、政府・市民団体といった基本的な対立関係は維持しつつも、協力するところは協力すると言う、ある意味建設的な状況が生じていることは好ましいことであると思われる。更に、JCBL の世界的な母体である ICBL は対人地雷禁止条約モニターを毎年締約国会議に併せて刊行しており、対人地雷禁止条約の各国における実施状況を明らかにしていることから定評がある。

同じような人道上の懸念からクラスター弾についても<sup>2</sup>、クラスター弾が標的上空で爆発して子爆弾が散らばり、飛行場の滑走路に多くの貫通箇所を作ることにより、滑走路を使用不能にする他、敵地の地雷原状に広範囲に防御されている地域上空で炸裂させて地上に敷設されている爆発物を破壊して無力化することにより、敵地侵攻を可能にするために利用される。しかしながら、対人地雷同様に不発弾がどうしても生じてしまい、その子爆弾の形状がおもちゃのような形をしているために、子供が戦場後で拾って手にして触っているうちに爆発して大怪我をするといったことも生じており、紛争終結後に不必要な苦痛を与えうる非人道的な兵器としてみなされるようになった。このため、対人地雷禁止条約の 10 年後には同じように同条約も交渉されたが、米国等は最終段階で交渉を離脱したものの、同条約も成立して発効し、今日に至っている。

上述のとおり、対人地雷禁止条約のみならず、クラスター弾条約についてもモニターが発刊されており、国連事務局が纏めるデータとあわせると条約の実施状況がほぼ把握できる状況が確立されており、条約の履行推進にも役立っている。ちなみに、条約発効から一定程度の期間が経過しているため、両条約については多くの先行研究があるが、筆者の目に留まった代表的なものを上げると、対人地雷禁止条約については足立研幾による『オタワプロセス—対人地雷禁止レジームの形成』（2004 年）<sup>3</sup>があげられる。他方、クラスター弾条約については、実際に条約交渉に携わっていたフランス代表団長（現 NATO 事務局長補）のカミーユ（Camille grand）による *La convention sur les armes à sous- munitions et le processus d'Oslo: une négociation atypique* があげられる<sup>4</sup>。もっとも両条約とも、しっかりしたコメンタリーがオックスフォード大学出版局より出版されており<sup>5</sup>、両条約の研究の手引となっている。

本稿では、こうした冷戦後に新たに市民社会の参画を得て作成された対人地雷禁止条約及びクラスター弾条約を例にとり、その概要、成立経緯及びその後の発展に焦点をあてて、両条約の姿を捉え、最近の傾向について明らかにする。これらの条約は、当初は猜疑心にさいなまれつつも、各国政府と市民社会のあり方にも大きな変化を与えた条約であり、筆者自身も対人地雷禁止条約の頃は市民社会と対立する政府の側にいたのが、現在は大学教員であり、どちらかと言えば市民社会側からものを申すことが多いものの、外務省 OB 職員として意見することもある微妙な立場である。本稿もそうした両方の社会に足を踏み入れつつ、両条約の姿を描いてみたい。

## 2. 対人地雷禁止条約の成立と発展

### (1) 対人地雷禁止条約の成立

地雷の歴史は古く、中世等を舞台設定とした映画でも騎士の乗馬する馬を引っ掛けて倒して、抵抗しがたい

<sup>2</sup> Convention on Cluster-Munitions (adopted 3 December 2008, entered into force 1 August 2010) 48 ILM 357 (2010) (CCM).

<sup>3</sup> 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、2004 年）35-36 頁

<sup>4</sup> Camille Grand, "La convention sur les armes à sous- munitions et le processus d'Oslo: une négociation atypique," *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. 10 (2009)

<sup>5</sup> Stuart Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, And Transfer of Anti-personnel Mines And on Their Destruction, 2<sup>nd</sup> edition* (Oxford University Press, 2004) : Gro Nystuen and Stuart Casey-Maslen, *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary, 2<sup>nd</sup> edition* (Oxford University Press, 2010), pp. 1-2.

状況下で敵を打ちのめして、敵の進行を食い止める等の戦法も罠のカテゴリーに入るものの、一種の地雷と同じ機能を原始的であるが有するものであったと言えよう。もっとも本格的な地雷は近代戦になってから出現し、歩兵を主要な攻撃目標とする対人地雷と戦車や装甲車等の車両の攻撃を目標とする対戦車地雷に大きく2分できる。もっとも攻撃目標の重量により信管が作動するタイプが多いので、対人地雷は人間の重量、対戦車地雷は車両の重量が想定された作動条件となる。更に、実際に接地重量でなく、対人センサーを進行方向側面に設置した銃器から発射されるタイプ、水際の侵攻を食い止めるための水際地雷等、地雷は高度な技術を要しない兵器であるがゆえに、対人地雷に限定しても古くから様々なタイプのものが実用化され、実際に配備されていたものの、更に対人地雷禁止条約が成立することにより、使用が禁止されていくことになる。

この兵器を巡っても国際人道法の根幹をなす軍事的必要性和人道法の原則の対立といった熾烈な議論が交わされた。これは日本国内でも同じで、筆者も当時軍備管理軍縮課において対人地雷関連の業務量が急激に増加したため、臨時で応援の担当官になったが、当時六本木にあった防衛庁に案件の説明に行った際には、部屋中に並んで我々を取り囲むように座る濃い緑の制服の人たちに囲まれて、威圧感を感じながら説明を行ったのを覚えている。既に時間が経過して状況も変わっているので書くが、当時不思議なことに我々が防衛庁に話したことを在京米大使館政治軍事部が知っているのである。彼等も在日米軍が保有する対人地雷の運用に影響を受けては困るので、大きな関心を持って日本側の動きをフォローしていたことが伺われる。

例えば、対人地雷の安全保障上の利益としてどのようなことが考えられるであろうか。上述の水際地雷の場合のみならず、敵が必ず通過する必要のある谷に対人地雷を敷設することにより、その地雷原を突破しない限り敵が攻めてくることはないわけである。即ち、対人地雷の使用が許される限りにおいて、一度対人地雷を敷設すると、その地点を死守する部隊を展開する必要はなく、その地雷原が破壊されるまでは放置することが可能である。攻撃されても、地雷原啓開に時間をかけているうちに敵に反撃して退却させることも可能であり、自国側の人的消耗も少ないことが予想される。他方で、対人地雷の使用が禁止されると、代わりに武装した普通科部隊なりで防御する必要があり、攻められた場合の人的損害は当然覚悟する必要がある。更に、地雷原の遠隔監視で普段も済ませられなくなると言うのが、対人地雷肯定論者の論理であり、わが国の場合は海岸沿いだけでもかなりの部分への上陸作戦が可能であるので、敵の上陸を阻止する必要があり、更に離島防衛はどうするのかという問題も生じる。

他方で、国際人道法の原則を考えてみると、先ず、無差別兵器禁止の原則については最新型の高度な彼我認識装置のついた対人地雷以外は、敵味方を問わず信管に一定の圧力が掛かると爆発する仕組みになっており、無差別に作動する。また、不活性化装置のついた地雷は、一定期間後は不活性化して爆発しなくなるが、普通の地雷はその後も信管が作動すると爆発し、紛争終結後も長く対人地雷として機能することになり、爆発すると近傍にいる人間を損傷する。また、その爆発力も人を殺傷することなく、手足は爆風で吹き飛ばされても、人命が失われることがないように設計された火薬量である。即ち、被害者はほぼ確実に身体障害者としてその後の人生を送ることになるという非人道的な兵器である。このため、日本においても安全保障上の必要性を訴える防衛庁と、条約交渉が行われつつあり、その人道上の考慮及び国際協力の必要性を訴える外務省の間で、相当熾烈なレベルで議論が行われたものの、決着がつかなかった。このため、最終的に小渕首相（当時）が熟慮の結果、同条約を支持する政治的決断を行ったため、日本は対人地雷禁止条約を署名し、批准も行った結果、原締約国のひとつとして批准国となった。

## (2) 条約の概要

対人地雷禁止条約では定義類を規定するのは条約第2条であり、対人地雷、地雷、アンチ・ハンドリング・デヴァイス（処理防止のための装置）、移譲、地雷敷設地域の5つの用語について定義している。これらの中でも中核をしめるのは、先ず、地雷と対人地雷であり、対人地雷については同条第2項により、「人の存在、接近又は接触によって爆発するように設計された地雷であって、一人若しくは二人以上の者の機能を著しく害し又はこれらの者を殺傷するものをいう。人ではなく車両の存在、接近又は接触によって起爆するように設計された地雷で処理防止のための装置を備えたものは、当該装置を備えているからといって対人地雷であるとはされ

ない。」と規定されている。更に、地雷については、「土地若しくは他の物の表面に又は土地若しくは他の物の表面の下方若しくは周辺に敷設されるよう及び人又は車両の存在、接近又は接触によって爆発するように設計された弾薬類をいう。」と規定されている。

この条約は軍縮会議のようなところで時間を掛けて入念に交渉されて作成されておらず、筆者も含めて戸惑いを感じるような書きぶりになっているところがあるのも事実であり、通常であれば、より広い概念の地雷が先ず定義され、その特殊なものとして対人地雷が続いて定義されてから外縁部分たる要素として、アンチ・ハンドリング・デバイス（処理防止のための装置）が同条第3項として「地雷を保護することを目的とする装置であって、地雷の一部を成し若しくは地雷に接続され若しくは取り付けられ又は地雷の下に設置され、かつ、地雷を処理その他の方法で故意に妨害しようとする」として規定されるべきものであろう。また、移譲については筆者も他の論考で考察したことがあるが<sup>6</sup>、本来であれば最低限第4項中段の「当該対人地雷に対する権原及び管理が移転することをいう」を押さえれば十分なのであるが、地雷原等を配慮したためか必要以上に複雑な書き方になっている。

いずれにせよ、同条約では上記のような定義の基にして、条約冒頭に締約国が果たすべき基本的義務が定められている。即ち、条約第1条は3点を一般的義務として、先ず第1項に締約国に対して求めている。即ち、具体的には「(a) 対人地雷を使用すること。(b) 対人地雷を開発し、生産し、生産その他の方法によって取得し、貯蔵し若しくは保有し又はいずれかの者に対して直接若しくは間接に移譲すること。(c) この条約によって締約国に対して禁止されている活動を行うことにつき、いずれかの者に対して、援助し、奨励し又は勧誘すること。」が課されている。更に、第2項において、「締約国は、この条約に従ってすべての対人地雷を廃棄し又はその廃棄を確保することを約束する。」として廃棄義務を課している。

これが対人地雷禁止条約のコアになる部分であるが、こうした規定も無理のない範囲内で条約の実施が可能ないように作成されている。例えば、条約第3条は例外を認めており、「第一条の一般的義務にかかわらず、地雷の探知、除去又は廃棄の技術の開発及び訓練のための若干数の対人地雷の保有又は移譲は、認められる。(以下略)」としており、「その総数は、そのような開発及び訓練のために絶対に必要な最小限度の数を超えてはならない。」との条約を骨抜きにしかねないような制限は許容しない。地雷処理はその場で爆破処理することもあるが、特に大量の地雷の処分をする際には安全な処理場に移動させて行うことも多いので、こうした場合の移譲も認められている。更に、廃棄期限についても、貯蔵地雷の4年以内の廃棄、埋設地雷の10年以内の除去等の義務を課しているが、他の兵器の軍縮条約の事例を見ても様々な理由から期限内の除去が不可能なことが少なくない。このため、この条約においてもこのような期限延長の手続が定められているのは合理的な措置であると思われる。

更に、対人地雷の特徴的な点として安価に製造が可能であり、既に述べたように人道的側面を無視すれば陸続きの大陸の国のみならず、わが国であっても海岸線が長いので使用すべしとの結論になりかねない。実際にカンボディア等インドシナ地域では、軍事先進国でなくても、かつては大量に対人地雷を生産して、敷設記録も作らずに、国土のジャングル内に大量に敷設したままに終戦を迎えた事例もある。こうした国のように自国のみでは先ず地雷除去も出来ない国が現存する中で、このような国に再び紛争が起きないようにしつつ、条約に加入させて、地雷の除去も必要となる。更に言えば、このような国では注意喚起をしても、地雷原に入り対人地雷の被害者が出てしまう。こうした実情も勘案しつつ、条約第6条の国際協力及び支援や犠牲者支援と言っ

<sup>6</sup> Yasuhito Fukui, "The Arms Trade Treaty : Pursuit for the Effective Control of Arms Transfer," *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 20, Issue 2, Summer 2015, Pages 331-313, <https://doi.org/10.1093/jcsl/krv003>

た条項も重要な働きをしており<sup>7</sup>、締約国のみならず市民社会、国連地雷アクション・サービス（UNMAS）や ICRC などもそれぞれの専門とする分野に応じて、活躍をしている。

殆どの軍縮条約は検証制度を備えているが、対人地雷禁条約では例えば、化学兵器禁止条約（CWC）<sup>8</sup> や包括的実験禁止条約（CTBT）<sup>9</sup> のような侵襲性の高い検証制度は求められていない。最初に通常申告に相当するものが、第7条の規定する透明性の措置であり、条約の寄託者たる国連事務総長に対して貯蔵数、地雷敷設地域、廃棄計画等を定期的に報告することがもとめられている。他方で、ランドマイン・モニターと言った国際市民団体も同様に世界各国に点在する傘下の NGO の協力により、データの収集を行っており、これは条約に基づき行われるものではないが、7条の規定とは事実上補完関係にあると言える。

更に、明らかに疑義がある場合は遵守の促進及び遵守を明らかにするための説明（第8条）の制度が設けられている。即ち、この制度の重要な点は事実調査団の派遣であるが、これが軍縮条約の現地査察と同じ働きをする。具体的な手続は、先ず、条約寄託者である国連事務総長及び締約国特別会議での決定を通じて他の締約国の条約遵守について確認を要請することになるが、この締約国特別会議は出席する「締約国の3分の1以上の賛成で締約国特別会議が開催されることになる。その結果、締約国特別会議は事実調査使節団の派遣の決定が可能であり、事実調査使節団は調査結果を締約国特別会議に報告して、同会議は是正措置等を勧告することが出来る。もっともこの条約も、紛争解決条項を有するので是正勧告に不満な場合は紛争解決手続に付すことが可能である（条約第10条）。更に言えば、意思決定機関として、先述の特別締約国会議のみならず、通常の締約国会議や5年ごとの運用検討会議も開催されるので、こうした意思決定機関に訴えることも可能であり、バランスの取れた制度設計になっていると言える。

### (3) 条約のその後の発展

条約交渉の頃は通常兵器室が出来る前であったので、筆者は軍備管理軍縮課内にて担当官臨時増員で担当した際も実は同じ日本政府機関である防衛庁が最後まで敵か味方が判別し難く、特に対人地雷の件については陸幕が怨念に近い思いを有しているとまで耳にした。数年後に軍縮代に勤務になった際も、防衛駐在官から地雷を処分するのも、国防上極めて有益な兵器を使えなくなる状況下で、追加予算を要求させられ虎の子の兵器を破壊させるのは恨まれても仕方がないでしょうと言われ、外務省内では苦勞して頑張ったとほめられていたことが、立場が変わればまったく異なる評価を受けることを知り、非常に勉強になった。米国はこの条約に反対していたため、当時外務省は在京米大使館政治軍事部ともちょっとした緊張した関係にあり、防衛庁に説明したことをなぜか彼らは詳細に把握していたので、推察されるのは強固な日米安保体制を証明するエピソードであるかもしれないが、情報が確実に共有されているようにも見えた。

また、国内担保法である対人地雷禁止法（正式名称:対人地雷の製造の禁止及び所持の規制等に関する法律）を作成する経済産業省も、行政府トップの総理の裁定とはいえ、余計な仕事が増えるわけであり、いい顔をしていない中を条約の説明に行ったりもした。また、内容審査のため法務省刑事局に説明に行くと、特に在日米軍基地内では今日でも日本の領域にありながら、地位協定に基づき特権免除が付与されているため、日本の管理下でなく米側管理下である場所で雇用される日本人が対人地雷を輸送等に従事した場合に処罰されるのか詰められて、上手く説明できず、逆に宿題を貰って帰ってきたのを記憶している。難民を助ける会と言った NGO との関係も非常に気を使うものであった。電話の照会に上手く答えないと、その後から NGO の担当者からメー

<sup>7</sup> 対人地雷条約を担当しているのは、外務本省では通常兵器室であり、在外では軍縮会議日本政府代表部であるが、初期の段階では条約の実施について犠牲者支援はどこが主管するのか必ずしも明確ではなかったため、調整に時間を要することも合った。しかしながらその後、調整が進み、条約の実施は通常兵器室・軍縮代表部が、地雷犠牲者支援については国際人道支援課・寿府代政務班のラインで処理する慣行が確立された。もっとも、特定地域の犠牲者支援は地域課が主導して支援プロジェクトが形成されることもあり、この条約実施と犠牲者支援の主管が明確になったことは、無用の調節に時間が対やされる等が生じなくなり、近年の地雷関連案件が問題なく行われる上で重要な働きをしている。

<sup>8</sup> CWC, 1974 UNTS 45 (entered into force 29 April 1997).

<sup>9</sup> Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (adopted as UNGA Res 50/245 (17 September 1996) UN Doc A/RES/50/245) 35 ILM 1439 (CTBT).

ルで世界中に「Japanese official said…」と言うように NGO 間で情報共有が行われるので、いい加減なことも言えない緊張関係にあって、今日の友好的な NGO との関係からは想像できない状況にあり、本業の CTBT の業務に戻るとほっとしたのを覚えている。

当初はそんな気持ちになりつつ、つるしにも会いながら国会審議も終わり<sup>10</sup>、当時は推進派のオーストリアが旧東欧の小国に裏で批准促進の働きかけをしていたためと思われるが、ものすごいスピードで批准国が増えた。このため、実は日本が批准を完了した時点では、既に発効要件国数を超えていた。しかしながら、同じ月に批准していたことから原締約国とは言えるようになったものの、際どい微妙な状況であったのも事実であり、臨時の対人地雷担当官の仕事が終わるとほっとするとともに、貴重な経験をいろいろさせていたものと、当時の上司に感謝している次第である。

その後、対人地雷禁止条約の条約実施体制が立ち上がる一方で、他の条約でもよくあることであるが、担当官がほぼ一人で軍縮代表部の部員とともに締約国会議に出席し、本省では分担金の請求書が来たら、財務省に説明に行く等々の雑務が仕事の大半になる。省内でも 5 年に 1 回の運用検討会議は政務レベルが出席できるように調整することがあるものの、条約の実施はルーティンの業務になるのが通例であり、条約が安定期に入るとこうしたことを粛々と行う仕事を中心となるのが実情である。そうしたなかでも、運用検討会議毎に行動計画が採択されることもあるので、安定期の条約の事例として、どのような動きがあったのであろうか。

まず対人地雷禁止条約は、1999 年以降には主要な意思決定機関として締約国会議が毎年開催されている。更に上述のとおり、条約第 12 条の規定する運用検討会議が 5 年毎に開催されているので、運用検討会議を中心にその発展振りを見てみる。2004 年 11 月にケニアのナイロビで開催された第 1 回運用検討会議では条約発効後のこれまでの対人地雷廃絶に向けた過去 5 年間の行動の取組の成果のみならず今後の課題を取りまとめた「検討」、更に、残された課題についての次回運用検討会議に向けての行動の指針となる「行動計画」、更には対人地雷廃絶と言う条約実施の根幹に掛かる政治的な目標を示した「ハイレベル宣言」の三つの文書が合意されている<sup>11</sup>。この運用検討会議は、当然の事ながら今後の同会議のモデルとなるべきものなのであり、特に手続規則はこれが先例になるので、非常に重要である。

更に、第 2 回運用検討会議はコロンビアのカルタヘナで開催された。コロンビアは今でこそ FARC との和平も実現したものの、長期間に亘り同国内で非国際紛争が継続し、同国が小型武器問題や対人地雷問題に熱心に取り組まざるを得ない旨を小型武器決議の調整をかつてジュネーブのコロンビア代表部事務所で行っていった際にそのような話が出たことを記憶している。こうした国にとって軍縮問題は単なる外交会議でいかにきれいに成果文書を纏めるかという知的ゲームのようなものでなく、その国の死活問題でもあり、本国との関係でも真剣にならざるを得ないと言うことを、小型武器会議や NPT 運用検討会議準備委員会の議長を努めたカミロ・レイエス (Camilo Reyes Rodríguez) 大使が協議の際に話をしていたのでふと思い出した。同運用検討会議でも過去 10 年間の条約の実施状況と次の 5 年間のレビューサイクルの目標を明らかにした「カルタヘナ行動計画」を採択した<sup>12</sup>。更に、同会合では「2009 年カルタヘナ宣言」が採択され、67 項目の具体的行動指針が設定されたが<sup>13</sup>、条約が採択されてから時間が経過するとどうしても、条約採択当初にはあったモメンタムが失われがちで

<sup>10</sup> 「つるし」は国会関係者の使う表現で、党派間の対立等のため野党が反対して審議に入れず、いわばつるされるようになることから、法案が「つるし」にあうと言っていた。対人地雷禁止条約の審議は人道上の問題であると国会も認識していたためか、早い比較早く審議に入った。

<sup>11</sup> APLC Doc. APLC/CONF/2009/3, 16 October 2009, pp.1-9.

<sup>12</sup> APLC Doc. APLC/CONF/2009/8/Rev.1, 2 December 2009, pp.1-3.

<sup>13</sup> APLC Doc. APLC/CONF/2009/9, 17 June 2010, pp.1-166.

カルタヘナ行動計画は同運用検討会議の最終報告書 141-149 頁の第 3 部に、カルタヘナ宣言は 150-151 頁の第 4 部に掲載されているが、奇妙なことに、第 2 回運用検討会議の最終報告書も先述の 2 文書も UNOG の公式サイトには意図的にリンクが切れたままになっている。報告書自体も別途のカルタヘナ会議のサイトにあったので、原文にたどり着くことが出来た。この報告書を見ると第一委員会の対人地雷禁止条約の表決態度が掲載されていたり、対人地雷禁止条約に積極的でない国を刺激しかねないようなことまで書いてあり、こうした積極的過ぎる議長国コロンビアには当然反対する動きが出かねないこともあり、事務局が遠慮して掲載していない可能性もあり、同会合だけが不自然な扱いになっていることが伺われる。

あり、このような文書は法的拘束力を有しない政治的宣言であっても非常に重要である。

また、第3回運用検討会議は2014年6月に地雷被害国であるモザンビークのマプトで開催された。この会議では定番となっている、過去の実施状況を取りまとめる運用検討状況文書とともに、今後5年間の課題の洗い出しを行った「マプト行動計画」及び締約国の政治的コミットメントを取りまとめた「マプト+15宣言」が採択されている<sup>14</sup>。更に、過去10年間の条約の運用及び普遍化の状況を取りまとめた「状況報告書」も最終報告書に取り上げられ、また、条約実施の二本柱である地雷除去と被害者支援のための委員会設立等条約の効率的運用を目指した条約実施体制の機構改革案も採択された。こうした問題は時間の経過とともにどうしても出てくるのであり、各国ともに財政状況が厳しい中でこのような改革の検討は避けられないものである。

ちなみに、第4回運用検討会議は、本2019年11月25日から29日の日程にてオスロで開催される予定であり、既に、UNOGのウェブ・サイトには、議題案や実質事項に係る文書についての概念ノート<sup>15</sup>、パレスチナ問題<sup>16</sup>、第1回準備委報告書等が既に出ている。パレスチナの加入問題は既に複数の国連関係フォーラムでも取り上げられているが、複数の条約を締結済みであり、同報告書も国連総会決議（A/RES/67/19）に従って対応すべきとしており、オブザーバー参加の米国等が反論する可能性もあるものの、上述の国連総会決議に従って対処されるものと思われる。また、成果文書についても、包括的且つ簡潔な条約の実施についての運用検討文書、更にはオスロ行動計画、政治宣言の3文書が検討課題として事務局が提示している。いずれも地雷問題はすぐには解決しないほど容易ならざる問題であることに締約国は理解しており、粛々と上記の文書が纏められて行くものと思われる。もっとも気になるのは分担率回収問題であり、UNOGのサイトの冒頭に書かれていることから、資金不足で運用検討会議の開催ができないとちょっとしたニュースになるし、本来は当然のことながら起きてはならないので、特に日本も含め大口の分担率の国は留意すべきである。

### 3. クラスタ爆弾条約の成立と発展

#### (1) クラスタ弾条約の成立

以上、対人地雷禁止条約の概要とその発展状況について述べたが、筆者がちょうど2回目に軍備管理軍縮課にいた際にクラスタ弾条約交渉が始まり、通常兵器室への応援に徴用されかけたものの、私も同僚も本来業務があるということで、残念ながら交渉チームから外れた。通常兵器室は対人地雷禁止条約の先例と同様に苦慮しており、クラスタ弾市民連合のキャンペーンの仕方も外務省等日本政府だけでなく国会議員にも働きかけをしていた。また、交渉地を変えながらもものすごい勢いで交渉が進んでいるのには、追配される電報を斜め読みしては少なからず驚いていた。何故か、今回は最終段階になっても対人地雷の禁止の際は大騒ぎをしていた防衛省が、不思議なくらい大人しいのである。そうしているうちに、一人で頑張っていた女性担当官も過労で倒れないかみんな心配しているうちに、あっけなくダブリンで決着がついてしまった。米国等は交渉から離脱したものの、最後は外交交渉会議の手續規則が許容するように表決にかけられることもなく、コンセンサス合意が成立してクラスタ弾条約が採択された。

この条約は、イラク、コソボ、アフガニスタン等で頻繁に利用されて、その爆弾のみならず、不発弾となった子爆弾の外観が玩具に似ていることもあり、児童が知らずに触れて遊ぼうとして痛ましい犠牲者になるようなことが発生することもあり、国際社会においても民間セクターのみならず有志国によってクラスタ弾禁止条約に向けた動きが生じた。このため、2007年2月にノルウェーの首都オスロにおいて49か国が参加する国際会議が開催され、痛ましい文民に被害を出すクラスタ弾の使用、生産、移譲、貯蔵を禁止する国際約束を

<sup>14</sup> APLC Doc. APLC/CONF/2014/4, 16 March 2015, pp.1-44

同文書には附属 I (Part I) と附属 II (Part II) が含まれており、マプト行動計画等が附属 I に、他方で機構改革案は附属 II に記載されている。

<sup>15</sup> APLC Doc. APLC/CONF/2019/PC.1/3, 4 April 2019, pp.1-4.

<sup>16</sup> APCLC Doc. APLC/MSP.13/2013/MISC.2, 28 May 2019, p.1.

2008 年中に作成するオスロ宣言が採択され、クラスター弾に関するオスロ・プロセスが開始された。

その後、所謂オスロ・プロセスの下で、一連の会議が開催された結果、2008 年 5 月にアイルランドのダブリンにおいて開催された最終会議には参加国が 107 か国に増える中でコンセンサス採択された。更に、再び、同年 12 月にオスロ市役所において署名式が開催され、署名式から 10 年が経過した現在の 2019 年 6 月の段階で署名国 108 か国、批准国 106 か国を数えるに至っている。この条約は、締約国数が若干伸び悩んでいることが懸念される他、対人地雷禁止条約と同じように米国や中国、ロシアという軍事大国が加入していないという問題点がある。

## (2) クラスター弾条約の概要

まず条約の概要を見るために、条約の基本的義務と定義を見てみる。まず、義務については、主に以下の 3 点が求められており、即ち、(a) クラスター弾を使用すること、(b) クラスター弾を開発し、生産し、生産以外の方法によって取得し、貯蔵し若しくは保有し、又はいずれかの者に対して直接若しくは間接に移譲すること、(c) この条約によって締約国に対して禁止されている活動を行うことにつき、いずれかの者に対して、援助し、奨励し、又は勧誘することが、一般的義務として禁止されている。もっとも、クラスター弾でなくとも航空機に取り付けられたディスペンサーから散布され、又は投下されるよう特に設計された爆発性の小型爆弾について準用するとされている。即ち、若干クラスター弾そのものでなくとも、その適用範囲が若干拡大されて、類似の機能を果たしうるものには適用され、第 2 条の 1 には一般的事例が、2 項には類似の準用事例があげられている。

では、クラスター弾の定義であるが、一般的な事例として、「それぞれの重量が二十キログラム未満の爆発性の子弾を散布し、又は投下するように設計された通常の弾薬であって、これらの爆発性の子弾を内蔵するものをいう。ただし、次のものを意味するものではない。」として、3 つの例外規定がおかれている。即ち、該当しないものとして、「(a) フレア、煙、料薬火工品若しくはチャフを放出するように設計された弾薬若しくは子弾又は防空の役割のためにのみ設計された弾薬、(b) 電気的又は電子的な効果を引き起こすように設計された弾薬又は子弾、(c) 無差別かつ地域的に効果を及ぼすこと及び不発の子弾がもたらす危険を避けるため、次のすべての特性を有している弾薬<sup>17)</sup>」との除外規定を設けている。

これは図らずも、クラスター弾に類似したチャフの配布装置のみならず、現代の空中戦に不可欠な武器が規制対象に含まれかねないため、条約の目的とする前文にあるように「クラスター弾が使用されたとき、意図されたとおりに作動しなかったとき又は遺棄されたときにもたらす苦痛及び犠牲を永久に終止させることを決意」する人道上の目的を達する一方で、安全保障上の考慮も行った結果、このような複雑な例外規定がついてしまった。ちなみに、クラスター弾の爆発性の子弾については、「通常の弾薬であって、その役割を果たすため、クラスター弾から散布され、又は投下され、かつ、衝突前、衝突時又は衝突後に爆発性の炸薬を起爆させることによって機能するようにさく裂するように設計されたものをいう。」と規定されており、これも必要不可欠なもののみ、規制対象とするためである。

このようなクラスター弾であるが、日本のみならず多くの国で実戦や訓練等に使用されてきたものの、その被害をなくすためには、いずれは廃棄される必要がある<sup>18)</sup>。このため、先ず、貯蔵されているクラスター弾につき、条約が自国について発効した後原則として 8 年以内に廃棄することとされている。また、クラスター弾残存物（不発の子弾等）につき、条約が自国について発効した後原則として 10 年以内に除去し、及び廃棄するこ

<sup>17)</sup> 条約第 2 条 2 項 (c) は更に以下の事項について詳細に定めている。

- (i) それぞれの弾薬が十未満の爆発性の子弾を内蔵していること。
- (ii) それぞれの爆発性の子弾の重量が四キログラムを超えていること。
- (iii) それぞれの爆発性の子弾が単一の攻撃目標を感知し、及び攻撃するように設計されていること。
- (iv) それぞれの爆発性の子弾が電子式の自己破壊のための装置を備えていること。
- (v) それぞれの爆発性の子弾が電子式の自己不活性化のための機能を備えていること。

<sup>18)</sup> こうした条約上の義務については、日本においてはクラスター弾等の製造の禁止及び所持の規制等に関する法律（平成 21 年法律第 85 号）により、国内担保がなされている。



とも定めている。もっとも、クラスター弾は爆発すると広範囲に散らばり、人間が敷設する地雷と異なり、不発の子爆弾の特定と廃棄が容易でないこともあるため10年と長めの期限が定められているのみならず、援助を提供することのできる締約国は、クラスター弾によって影響を受けた締約国に対し、技術的、物的及び財政的援助を提供することも謳われており、非常に現実的な視点から条約の実施が構想されている。

この条約も様々な規定を有しているが、米国が同条約に後ろ向きであり、最終段階で交渉を離脱したものの、このような米国とNATOや日米安保条約等を通じて共通防衛行動を取ることを想定して挿入されたのが、条約第21条である。同条は非締約国に対して、締結を奨励するとともに、クラスター弾を使用しないよう勧奨するよう最善の努力を払うとされている。しかしながら、同条3項は前段で「締約国に対し禁止される活動に従事する非締約国と供に軍事的協力及び軍事行動に従事することができる。」としており、仮に日米間であっても軍事的協力等が許容されるようになっており、その他にも国連憲章第51条の認める集団的自衛権の行使の場合であっても問題が生じないようになっており、その協力は無制限に許容されるものではなく、一定の歯止めがかかっている<sup>19</sup>。

そのほかにも重要な規定としては、この条約には検証措置と言い得るようなものがないが、その代わりに透明性の措置（条約第7条）と遵守の促進及び遵守の説明（条約第8条）についての規定が置かれている。前者は、締約国が国際連合事務総長に対し、この条約が自国について効力を生じた後できる限り速やかに、遅くとも百八十日以内に報告するとして報告事項を定めているが<sup>20</sup>、これが事実上の検証規定となるように、膨大なデータのいわば冒頭申告が課されることになり、その後も状況が変わると情報提供を行う必要がある。また、8

<sup>19</sup> 同条3項但し書きは、「ただし、締約国については、クラスター弾の扱いについて次の行動は認められないものとする。」として、以下の4点については同条を援用しても、を協力し得ないものとしてあげている。即ち、①開発、生産若しくは取得、②締約国自身による貯蔵若しくは移譲、③締約国自身による使用、④弾薬類の選択が締約国の管理下にある場合の使用の明示的な要請である。

<sup>20</sup> 具体的には、

- (a) 第九条に規定する国内の実施措置、
- (b) 第三条1に規定するすべてのクラスター弾（爆発性の子弾を含む。）の総数（それらの型式、型式ごとの数量及び可能な場合には型式ごとのロット番号の内訳を含む。）、
- (c) この条約が自国について効力を生ずる前に自国が生産したクラスター弾の各型式の技術上の特徴（判明しているものに限る。）及び合理的に可能な場合には、自国がその時点で所有し、又は占有するクラスター弾の各型式の技術上の特徴であって、クラスター弾の識別及び除去を容易にすることができるような情報を与えるもの。この情報には、少なくとも、寸法、信管、使用されている火薬及び金属、カラー写真その他の情報であってクラスター弾残存物の除去を容易にすることができるものを含める。
- (d) クラスター弾の生産施設の転換又は稼働停止のための計画の状況及び進展
- (e) 第三条の規定に基づくクラスター弾（爆発性の子弾を含む。）の廃棄のための計画の状況及び進展（廃棄に用いる方法、廃棄を行うすべての場所の位置並びに安全及び環境についての適用可能な基準であって廃棄に際して従う必要のあるものの詳細を含む。）
- (f) 第三条の規定に従って廃棄されたクラスター弾（爆発性の子弾を含む。）の型式及び数量（廃棄に用いた方法、廃棄を行った場所の位置並びに安全及び環境についての適用可能な基準であって廃棄に際して従う必要のあるものの詳細を含む。）
- (g) (e) に規定する計画の完了についての報告がなされた後に発見されたクラスター弾（爆発性の子弾を含む。）の貯蔵量及び第三条の規定に従ってこれらを廃棄するための計画。
- (h) 可能な場合には、自国の管轄又は管理の下にあるすべてのクラスター弾汚染地域の面積及び位置（クラスター弾汚染地域ごとのクラスター弾残存物の型式、型式ごとの数量及びクラスター弾の使用された時期に関する可能な限りの詳細を含む。）
- (i) 第四条の規定に従って除去され、及び廃棄されたクラスター弾残存物のすべての型式及び数量についての除去及び廃棄のための計画の状況及び進展（クラスター弾残存物が除去されたクラスター弾汚染地域の面積及び位置並びに除去され、及び廃棄されたクラスター弾残存物の型式ごとの数量の内訳を含む。）
- (j) 危険の低減を目的とする教育を提供するためにとられた措置及び特に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居住する文民に対する迅速かつ効果的な警告を発するためにとられた措置年齢及び性別に配慮した援助（医療、リハビリテーション及び心理的な支援を含む。）を適切に提供し、クラスター弾による被害者が社会的及び経済的に包容されるようにし、並びにクラスター弾による被害者についての信頼し得る関連資料を収集するとの第五条の規定に基づく義務の履行の状況及び進展
- (l) この1の規定に従って情報を提供し、及び措置をとる権限を与えられた機関の名称及び連絡先の詳細
- (m) 第三条から第五条までの規定を実施するために割り当てられた国内的な資源（財政的な、物的な又は現物によるものを含む。）の量
- (n) 第六条の規定に従って提供された国際的な協力及び援助の量、種類及び仕向地

条の下でも遵守の説明の手續について詳細な規定が設けられており、条約寄託者である国連事務総長、即ち実際にはその命を受けて国連軍縮部が動くことになるものと思われ、疑義の解明が行われるようになっている。

それでも、不服がある場合は、この条約の運用及び適用について検討する締約国会議で提起することも可能であるが、場合によっては運用検討会議での議論も議長等の了解を取り付けて議題に載れば不可能でない。もっともこの条約にも紛争解決条項が設けられており、条約第10条は「1 この条約の解釈又は適用に関して二以上の締約国間で紛争が生ずる場合には、関係締約国は、交渉又当該関係締約国が選択するその他の平和的手段（締約国会議に提起すること及び国際司法裁判所規程に従って国際司法裁判所に付託することを含む。）によって紛争を速やかに解決するため、協議する。」と先ず規定し、更に「2 締約国会議は、適当と認める手段（あっせんを提供すること、関係締約国に対して当該関係締約国が選択する解決のための手續を開始するよう要請すること及び合意された手續に従って解決するための期限勧告することを含む。）により、紛争の解決に貢献することができる。」としており、クラスター弾を巡って紛争が拡大しないような法的枠組みを提供している。

その他にも法的に興味深い規定としては、暫定的適用規定と脱退規定が挙げられる。実は対人地雷禁止条約にも暫定的適用規定があるものの、いずれの条約も比較的早く発効したために条約交渉者が意図したような暫定的適用規定が活躍するような事態は生じなかった。他方で、脱退規定について、殆どの軍縮条約が部分的核実験禁止条約の脱退条項をモデルに作成されている場合が多い。クラスター弾条約は「(前略) この権利を行使する締約国は、他のすべての締約国、寄託者及び国際連合安全保障理事会に対してその旨を通告する。脱退の通告には、脱退しようとする理由についての十分な説明を記載する。」と規定しており、次項において6か月前の事前通告を条件にしている。ちなみに、脱退条件も無条件に認められるわけでもなく、「ただし、脱退する締約国が当該六箇月の期間の満了の時において武力紛争に巻き込まれている場合には、脱退は、武力紛争の終了の時まで効力を生じない。」と武力紛争を有利に展開するため等の意図をもってクラスター弾条約を脱退できないように規定されているが、類似の制限は対人地雷禁止条約第20条にもあり、通常兵器軍縮条約の標準となりつつあり、その後の武器貿易条約(ATT)でも採用されている。

### (3) 条約のその後の発展

2008年に成立して2010年8月に発効したため第1回運用検討会議が2015年にクロアチアのドブロニクで開催されたのみである<sup>21</sup>。順当に行けば第2回運用検討会議が2020年に開催される予定であるが、会期中に英国は会期間合が有益であり、当分は毎年の締約国会議の開催で十分であると発言しており、今後の本年における議論を注視する必要がある。その後の大きな発展としては、この第1回目のドブロニクで採択された2015年ドブロニク宣言<sup>22</sup>等があげられる。運用検討会議の宣言の事例として筆者は初めてであるが、この宣言にはオーストラリア、リトアニア、カナダ、英国が留保を付して採択されている<sup>23</sup>。報告書を見ると英国以外は同宣言パラ6が条約第21条の認める軍事協力を害するとして留保を行い、英国は留保付きの宣言となったことを憂慮するものであるが、筆者は条約でない運用検討会議の文書にも留保が行われる事例を初めて目にした。

第21条を含めて、この条約が軍事上の必要性和人道上的必要性的の微妙なバランスの上に合意されていることを想起させるとともに、会議を纏めるためにこのような留保を行うと言う方法もあることを改めて認識した次第である。他方で、事務局の予算問題のような行財政問題にまで、留保を記録して会議報告書に載せるのは正直なところ違和感を覚えるので、別の表現を使うとか、合意の明確にあった部分のみ報告書に載せて、アスタリスク付の注記にする等の処理の方法もあろう。英国が別途ステートメントを行い次回の運用検討会議の自動的開催をけん制する発言を行っているのも、留保を行った国が英連邦諸国の国が中心であり、かつてCTBT交渉の際に英国がよく使った手法であるが、ひょっとしたら自国は穏健な留保発言をしながらも、英国が歴史的友邦である英連邦を中心に水面下で働きかけを行った可能性も否定できない。

<sup>21</sup> CCM Doc. CCM/CONF/2015/7, 13 October 2015, pp.1-40.

<sup>22</sup> Ibid, CCM/CONF/2015/7, 13 October 2015, pp.12-26.

<sup>23</sup> Ibid, CCM/CONF/2015/7, 13 October 2015, pp.10-11.

日本からは当時の佐野軍縮代表部大使が出席して、我が国の不発弾対策支援の実績を振り返るとともに、我が国の不発弾対策支援のアプローチとして、今後とも (1) 不発弾除去、(2) 被害者支援、(3) 危険回避教育の3点に重点を置いて、我が国として支援を継続する姿勢を表明した<sup>24</sup>。更には、第1回締約国会議(2010年)以降の条約の運用・締結状況を記録した「クロアチア履行状況報告書」、ビエンチャン行動計画の進捗状況を評価した「ビエンチャン行動計画評価」等の文書が発出されたものが報告書として公表されている。特に、2015年2月9日にクラスター弾に関する条約に基づき実施してきた、日本が貯蔵するクラスター弾の廃棄を完了したことを公式に発表出来たことは<sup>25</sup>、日本が他の地域でクラスター弾の被害を引き起こしていない負の遺産がない事実とともに、日本の軍縮不拡散外交の発言力を強める鍵となるものであり、今後の活躍に更に期待したい。

最後に、若干専門的な話になるが、日本が条約交渉過程で評価を受けている論点があり、余り外務省内でも知られていないこともあり、エピソードとして紹介しておきたい。武器の保有に関してきれいな説明をしており、これがオックスフォード大学出版局のコメンタリーにも紹介されている。保有 (possess) に類似する表現で retention について、ウエリントン会議で日本が興味深い解釈論を示している。即ち、retain については「クラスター弾を一定期間保有するもの」であり、他方で own や possess には時間的要素がなく、当該クラスター弾が所有又は所持する国に帰属するものであるとの発言を行っている<sup>26</sup>。なお、貯蔵 (stockpile) については武器等の蓄積を行うこととの意味で使用されている。

## 4. 結びに代えて

以上、安定期に入った対人地雷禁止条約とクラスター弾条約について、その成立過程から今日の現状まで述べたが、最近出来たばかりの武器貿易条約と比較しても、一見安定しているかにも見えても、報告書等を丹念に分析すると、こうした条約も意外に条約運営に苦労していることがわかる。では、両条約を見据えて今後更にもどのような課題があるであろうか。筆者は依然として普遍化の問題、ISUのあり方、被害者支援の強化の3点が重要ではないかと考えている。

### (1) 条約の普遍化の問題

まず普遍化についてであるが、対人地雷もクラスター弾も軍事大国である、米国、ロシア、中国が参加しておらず、例えば、クラスター弾条約第1回締約国会議も、実際に会議に参加したしたのは報告書を注意深く読むと、わずか70か国程度に過ぎないとの現実がある。締約国数及び署名国数に比較すると、もっと参加国数があることが期待されるだけに、関係国の更なる参加招請努力が待たれる。特に、対人地雷禁止条約については前オバマ政権時代のことはあるも、米国も対人地雷禁止条約に係る政策の見直しを行うなどして国際協調姿勢をみせたものの、トランプ政権下ではその構想は今後どうなるのか未知数である<sup>27</sup>。

### (2) ISU (実施履行ユニット) のあり方

CCWについては、LAWSの案件を巡って資金不足のため予定していた会合が出来なかった責任を取り解散させられたなど様々なうわさの中で、国連軍縮局ジュネーブ支部直轄の運営となることが生じたが、どのような評価がなされているのだろうか。対人地雷禁止条約もクラスター弾条約もこうしたISU型の小規模事務局により運用されている。そのあり方には様々な考え方があり、クラスター弾条約の運用検討会議の報告書を見て

<sup>24</sup> 外務省ウェブ・サイト：クラスター弾に関する条約第1回検討会議  
at [https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/ca/page25\\_000132.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/ca/page25_000132.html) (as of 10 June 2019)

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Gro Nystuen and Stuart Casey-maslen (ed.), *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary* (Oxford Commentaries on International Law), 2010, Oxford University Press, p.123.

ウエリントン等で予備交渉が行われ、クラスター弾の保有等について議論が行われている途中で、日本代表団が retain についてこのような説明を行っている。

<sup>27</sup> FACT SHEET: Changes to U.S. Anti-Personnel Landmine Policy, September 23, 2014,  
at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/fact-sheet-changes-us-anti-personnel-landmine-policy> (as of 12 June 2019)

も、多様な意見がでている。寛容な日本ですら ISU の資金繰りについて任意拠出金のみから支出すべき旨発言を行っており、行財政の観点から中長期的にどのような運営方法がよいのか、条約関係国のみならず、ジュネーブグループといった広い範囲で ISU に係る運営問題の協議を行う必要はないものの、少なくとも在ジュネーブの類似 ISU の関係者と経験のシェアをしつつ、更なる実効的な ISU の効率化が検討されるべきものと思われる。

### (3) 人道上の懸念と被害者支援

一部の国では廃棄がなかなか完了しない中で、現在進行中の紛争においてもクラスター弾等も使用されるのみならず、現実被害も出ていることから、クラスター弾の非人道的側面が依然と注目を集めているのも事実である。このため、上述の2点を含めて特にクラスター弾条約の実施体制を引き続き強化する必要がある。特に、人道的観点から被害者支援が強化されるべきであり、その際にはクラスター弾の被害者が、特に条約第5条2(e)が「クラスター弾による被害者に対して若しくはクラスター弾による被害者の間に又はクラスター弾による被害者と他の理由により傷害若しくは障害を被った者との間に差別を設けないこと。取扱いの差異は、医療上、リハビリテーション上、心理上又は社会経済上のニーズにのみ基づくものとすべきである。」と規定しているように、被害国を援助する際も既存の病院やリハビリ施設を活用しつつ、いわゆる「ハコ物」だけでなく、リハビリ活動に従事する理学療法士や作業療法士等の人材の育成も併せて行い、実施した援助が自主的運営により、持続的に確実に行われるように配慮した形での支援が望まれる。

以上、対人地雷禁止条約とクラスター弾条約と言った条約は、冷戦後に市民社会や ICRC といった国際機関の深い関与の下で作成されているものの、条約実施体制から安定期に移行しつつある2条約を事例として、その概要及び発展の過程を踏まえた上で、特に3つの共通した課題に取り組む必要があることを提言させて頂いた。いずれの課題も、コメントするのは容易であるが、実際に取り組もうとすると非常に難しい問題である。特に、こうした条約を見ていて強く感じるのは、核軍縮と違った次元で安全保障上の考慮が強く働いており、米国等が度重なる国際社会の働きかけに関わらず条約に加入しないのはその証左である。その結果として条約では禁止されている武器ではあるものの、実際の紛争でも使用されることもあり、中近東等で現実使用されて、被害者も生じ続けている。そこから導かれるのは、軍縮の難しさであり、軍事上の必要性と人道性の比較考慮が現実には我々が考えるほど、実は容易ではないということを暗示しているのかもしれない。