

## 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

福田 毅

- ① 国際人道法には、紛争当事者が用いることのできる戦闘の手段と方法（兵器とその使用法）を制約する一般原則が存在する。それらは、①軍事的必要性と人道的配慮のバランスをとること、②軍事目標と文民を区別し、軍事目標のみに攻撃を行うこと（区別原則）、③攻撃によって発生する軍事的利益と付随的被害（文民への被害）のバランスをとること（均衡原則）、④無差別攻撃を行わないこと、⑤付随的被害を低下させるための各種の予防措置を実施すること、である。
- ② もし、ある兵器を使用すれば上記の原則に違反することが明らかであれば、その兵器は違法な兵器と見なされる。しかし、一般原則は曖昧であるため、兵器の違法性を確定的に判断することは容易ではない。そのため、兵器を規制・禁止する際には、特定の兵器を対象とする個別的な条約を策定することが通例となっている。
- ③ 1999年のNATOによるコソヴォ空爆を契機として、クラスター弾の規制を求める国際世論が強まった。クラスター弾の不発子弾は紛争終了後も文民に被害を及ぼすため、クラスター弾は均衡原則に反する違法な兵器だと主張する論者もいる。しかし、一般原則に基づいて判断すれば、クラスター弾を違法な兵器だと断定することはできない。
- ④ クラスター弾は合法的兵器だと主張する国は多かったが、国際世論の高まりを受けて、各国は特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）の枠組みにおいて、クラスター弾の規制交渉を開始した。その結果、2003年に新たな議定書が採択された。ただし、この議定書は、クラスター弾の使用を規制したのではなく、紛争終了後の爆発性戦争残存物（ERW、いわゆる不発弾）処理のための国際協力のあり方を規定したものであった。
- ⑤ その後も、交渉は継続されたが、各国の合意は得られなかったため、クラスター弾規制に前向きな諸国は、有志国のみによる規制交渉（オスロ・プロセス）を2007年に開始した。しかし、オスロ・プロセスには、米国、ロシア、中国、イスラエルといった主要なクラスター弾保有国は参加していない。オスロ・プロセス内でも、全面禁止派と部分規制派（大半の西欧諸国や日本等）の見解が激しく対立している。主要な対立点は、①規制のための枠組み（米ロ等も加盟するCCWか有志国のみオスロ・プロセスか）、②規制対象とするクラスター弾の定義（全面禁止か部分規制か）、③非加盟国とのインターオペラビリティ（条約非加盟国との共同作戦の取り扱い）、等である。全面禁止派の多くは、中小国や非クラスター弾保有国である。クラスター弾を効果的に規制するためには、条約に可能な限り多くのクラスター弾保有国を取り込むことが必要である。そのためには、全面禁止派と規制緩和派が互いに歩み寄らなければならない。

# 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

外交防衛課 福田 毅

## 目 次

はじめに

### I 戦闘手段・方法に関する国際人道法の原則

- 1 軍事的必要性と人道的配慮
- 2 区別原則 (principle of distinction)
- 3 均衡原則 (principle of proportionality)
- 4 無差別攻撃の禁止
- 5 予防措置実施の義務
- 6 クラスター弾は「違法」な兵器か

### II オスロ・プロセス開始までの経緯

- 1 CCW及びCCW第5議定書の概要
- 2 オスロ・プロセス開始以前の各国の姿勢
- 3 オスロ・プロセスの開始

### III 現在の交渉における論点

- 1 オスロ・プロセスの条約案
- 2 CCWかオスロ・プロセスか
- 3 規制対象となるクラスター弾の定義
- 4 インターオペラビリティ
- 5 移行期間
- 6 その他の論点

おわりに

〈附表 主要国のクラスター弾に関する政策・姿勢〉

## はじめに

国際人道法（武力紛争法）は、武力紛争において紛争当事者が守るべきルールの体系である。紛争当事者が用いることのできる戦闘の手段と方法（兵器とその使用法）にも、一定の制約が存在する。ただし、兵器に関する国際人道法の規定の多くは、一般的な原則に留まっている。一般原則のみに基づいて個々の兵器や使用法の違法性を判断することは容易ではないため、特定の兵器を規制する際には、その兵器を対象とする新たな規制条約を策定するが多い。

勿論、兵器の規制条約交渉においては、その兵器が一般原則に反するか否かが綿密に検証される。しかし、この点に関して各国の判断が分かれるケースも多い。現在、規制交渉が行われているクラスター弾は、そのようなケースの好例である。交渉は当初、特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）の枠組みで行われていたが、議論の進捗状況に不満を抱いた諸国はCCWを離脱し、有志国のみによる条約制定交渉を開始した。この交渉は、1997年の対人地雷禁止条約を生み出したオタワ・プロセスになぞらえて「オスロ・プロセス」と呼ばれている。しかし、オスロ・プロセス参加国の間には大きな見解の相違が存在し、かつ、米国、ロシア、中国等の主要なクラスター弾保有国はオスロ・プロセスに参加すらしていない。とはいえ、交渉を通じて

曖昧な事例について各国が合意を形成することができれば、それに応じて国際法の一般原則も、より明確化されていくこととなる。したがって、クラスター弾の規制問題は、クラスター弾のみに留まらず、今後の他の通常兵器規制にも影響を与える可能性もある。

本稿で言及するクラスター弾の概要や、その有用性と問題点等については、前稿を参照していただきたい<sup>(1)</sup>。本稿では、前稿の内容を踏まえ、クラスター弾規制問題を国際人道法の観点から検討する。第I章では、戦闘手段・方法に関する国際人道法の一般原則を俯瞰し、クラスター弾が一般原則に反する違法な兵器か否かを検討する。第II章では、CCWの概要とオスロ・プロセス開始に至る経緯を概観し、第III章において、クラスター弾規制交渉の論点を整理する。

## I 戦闘手段・方法に関する国際人道法の原則

国際人道法上、紛争当事者は戦闘の手段と方法に関して、以下で述べる諸原則を遵守しなければならない。現時点で戦闘手段・方法を最も包括的に規定している条約は、1977年のジュネーブ諸条約第1追加議定書である<sup>(2)</sup>。ただし、同議定書の規定の多くは、それ以前に成立していた慣習法や成文法の規定を新たに条文化したものであり、以下の諸原則は1977年以前から法的拘束力を持っていたとされる<sup>(3)</sup>。同議定

(1) 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.151-173.

(2) Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, *United Nations Treaty Series*, vol. 1125, pp.3 ff. (以下、1125 UNTS 3のように略記)

(3) Christopher Greenwood, "Customary International Law and the First Geneva Protocol of 1977 in the Gulf Conflict," in Peter Rowe ed., *The Gulf War 1990-91 in International and English Law*, London: Routledge, 1993, pp.63-88; Christopher Greenwood, "Customary Law Status of the 1977 Geneva Protocols," in Astrid J. M. Delissen and Gerard J. Yanja eds., *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991, pp.104-111; L. R. Penna, "Customary International Law and Protocol I: An Analysis of Some Provisions," in Christophe Swinarski ed., *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1984, pp.201-225; International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary International Humanitarian Law, vol.1*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

書を批准していない米国も、軍のマニュアルに諸原則を明記し、更に「米軍部隊の指揮官は、多くの同盟国軍にはジュネーブ諸条約追加議定書の規定に従う法的義務があることを認識しなければならない」としている<sup>(4)</sup>。

### 1 軍事的必要性と人道的配慮

しばしば、国際人道法は「軍事的必要性と人道的配慮という相反する2つの要請の微妙な均衡」の上に成立していると言われる<sup>(5)</sup>。軍事的必要性があれば、紛争当事者は武力を行使することができ、また、武力行使の結果として文民（非戦闘員）に被害を与えることも（一定の範囲内で）許容される。しかし、このことは、軍事的必要性の伴わない攻撃は禁止されるということをも意味している。また、紛争当事者は、軍事的必要性によって全ての行為を正当化することはできず、敵の兵士や文民に対する人道的配慮と軍事的必要性のバランスをとらねばならない。紛争当事者の用いる戦闘手段・方法も、この原則に基づき一定の制約を受ける。

史上初の兵器規制条約は、人体に深刻な傷害

を与えると考えられた400グラム未満の爆発性砲弾等を禁止した1868年のサンクト・ペテルブルク宣言である<sup>(6)</sup>。重要なのは条約前文に示された原則で、それは「以後に発展した国際人道法全体の基礎を打ち立てた」とも評される<sup>(7)</sup>。前文は、唯一の合法的戦争目的は「敵の軍隊の弱体化」であり、「既に無力化された者の苦痛を無益に増大させる兵器の使用は、この目的の範囲を超えるもの」で「人道法に反する」と明記した。1899年のハーグ会議で採択された兵器（ダムダム弾等）の禁止に関する諸宣言の前文でも、それらがサンクト・ペテルブルク宣言の精神に基づくものであることが確認されている<sup>(8)</sup>。

1899年及び1907年のハーグ陸戦規則第22条は、軍事的必要性を上回る攻撃は違法であるとの精神を踏まえ、前文ではなく法的拘束力を持つ条文の中で「害敵手段を選択する交戦者の権利は無制限ではない」と規定した<sup>(9)</sup>。1977年の第1追加議定書第35条1も、戦闘手段・方法は無制限ではないとしている<sup>(10)</sup>。戦闘手段・方法の非無制限性は、兵器のあらゆる規制の根本

(4) Major Derek I. Grimes et al. eds., *Operational Law Handbook 2006*, pp.11-15, quotation from p.15. <[http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/law/oplaw\\_hdbk.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/law/oplaw_hdbk.pdf)>

(5) Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.16.

(6) Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles under 400 Grammes Weight, 29 November-11 December 1868, in Dietrich Schindler and Jiri Toman eds., *The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions, and Other Documents*, 3rd ed., Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988, pp.101-103.

(7) Frits Kalshoven, "The Soldier and His Golf Club," in Swinarski ed., *op. cit.* (note 3), p.370.

(8) Declaration (IV, 1) to Prohibit, for the Term of Five Years, the Launching of Projectiles and Explosives from the Balloons, and Other New Methods of Similar Nature; Declaration (IV, 2) Concerning Asphyxiating Gases; Declaration (IV, 3) Concerning Expanding Ballets, 29 July 1899, in Schindler and Toman eds., *op. cit.* (note 6), pp.201-206, 105-107, 109-111.

(9) Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land, 29 July 1899, and Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land, 18 October 1907, in *ibid.*, pp.63-98. 法的拘束力を持つものではないが、1874年の戦争法規に関するブリュッセル宣言第12条と1880年のオックスフォード・マニュアル第4条にも、同内容の規定が盛り込まれていた。Brussels Conference of 1874, Project of an International Declaration Concerning the Laws and Customs of War, 27 August 1974; *The Laws of War on Land, Manual Published by the Institute of International Law (Oxford Manual)*, 9 September 1880, in *ibid.*, pp. 25-34, 35-48.

(10) 第1追加議定書以前は、「害敵手段」(means of injuring the enemy) という用語が兵器とその使用法の双方を意味していた。第1追加議定書では「戦闘の方法及び手段」(methods and means of warfare) という用語が採用されたが、方法と手段はそれほど厳密に使い分けられていない。田中忠「戦闘手段制限の外観と内実」『国際法外交雑誌』78巻3号, 1979.7, pp.44-45.

原則である<sup>(11)</sup>。この原則に基づき、陸戦規則第23条及び第1追加議定書第35条2は、「過度の傷害または不必要な苦痛」を与える戦闘手段・方法を禁止した<sup>(12)</sup>。

この規定で違法とされているのは、軍事的利益が無いにもかかわらず、いたずらに傷害や苦痛を与えるような兵器及びその使用法であり、単に与える傷害・苦痛が大きいというだけでは違法とは見なされない。また、与える傷害・苦痛がより小さい兵器を用いても同一の軍事目標を達成することが可能な場合には、紛争当事者は兵器の選択において一定の配慮を払わなければならない<sup>(13)</sup>。ただし、傷害や苦痛は主観的な要素も含む曖昧な基準であり、この条文のみから、特定の兵器が禁止されていると解釈することはできない。赤十字国際委員会（ICRC）の第1追加議定書に関するコメンタリーも、この原則は、個別的な兵器規制規則を策定する際の「インスピレーションの源泉」でしかないことを認めている<sup>(14)</sup>。

## 2 区別原則 (principle of distinction)

文民への人道的配慮に関連する第1の原則は、区別原則と呼ばれる。第1追加議定書第48

条は、「紛争当事者は、文民と戦闘員、及び、民用物と軍事目標とを常に区別し、軍事目標のみを軍事行動の対象とする」と規定する<sup>(15)</sup>。文民は、「敵対行為に直接参加」していない限り、攻撃の対象とされてはならない（第51条2及び3）。また、民用物とは軍事目標以外のものと定義され、これらを攻撃目標とすることも禁じられる（第52条1）。なお、第1追加議定書における攻撃という用語は、防御も含めた全ての「敵に対する暴力行為」を指しており、自国内で敵の攻撃に反撃する場合であっても、文民保護の原則は適用される（第49条1及び2）<sup>(16)</sup>。

第1追加議定書の特徴は、戦闘員・軍事目標以外を全て文民・民用物と定義し、文民・民用物の範囲をできる限り拡大することで、付随的被害（文民と民用物への被害）を極小化しようとしている点にある<sup>(17)</sup>。ただし、何が正当な軍事目標であるのかについては、明確な合意が存在しない。軍の部隊や施設は軍事目標であり、それらが全く存在しない文民居住区は非軍事目標であることは容易に判断できるが、その間には、軍民双方に利用されている発電・通信施設のような多くのグレー・ゾーンが存在する。

1922年のハーグ空戦規則案第24条2は、軍事

(11) Stefan Oeter, "Methods and Means of Combat," in Dieter Fleck ed., *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p.112.

(12) 1899年の陸戦規則では「過度の傷害を与える性質を持つ」(of a nature to cause superfluous injury) 兵器という用語が、1907年の陸戦規則では「不必要な苦痛を与えるよう設計された」(calculated to cause unnecessary suffering) 兵器という用語が採用された。過度の傷害も不必要な苦痛も、共に同一のフランス語 (maux superflus) を英訳したものである。第1追加議定書では、両者を併記して「過度の傷害又は不必要な苦痛を与える性質を持つ」兵器が禁止された。なお、同議定書第35条3及び第55条1は、新たに自然環境に深刻な損害を与える手段・方法も禁止したが、この規定はまだ慣習法としては確立していない。

(13) Oeter, *op. cit.* (note 11), p.115; Dinstein, *op. cit.* (note 5), pp.59-60.

(14) International Committee of the Red Cross (ICRC), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva: Martinus Nijhoff, 1987, para.1415.

(15) 第1追加議定書は、「文民」(civilian) を戦闘員以外の人間、「文民の集団」(civilian population) を複数の文民によって構成されるものと定義し（第50条）、両者を使い分けているが、本稿では、読みやすさを考慮して、両者共に文民との訳語をあてた。ただし、第50条の定義によれば、文民の集団とは単に複数の文民を指すだけでなく、集団の中に少数の戦闘員が混在している場合でも、集団全体は文民の性質を持つものとして扱われる。

(16) ただし、軍事的な合理性があれば、自国の民用物を意図的に破壊することは「敵に対する暴力行為」ではないとして可能になる場合もあり得る。ICRC, *op. cit.* (note 14), paras. 1888, 1890. 戦闘行為全般を指す用語として「攻撃」を用いることを批判したものとしては、次を参照。W. Hays Parks, "Air War and the Law of War," *The Air Force Law Review*, 32-1 (1990), pp.113-116.

目標として、軍部隊、軍事施設、主要な軍需工場、軍事目的に使用される交通路を挙げていた<sup>(18)</sup>。ICRCが1956年に作成した軍事目標のリストには、軍事的に重要な放送通信施設や、軍事目的に利用されている電気・化学プラント等も含まれている<sup>(19)</sup>。また、1954年の武力紛争時の文化財保護条約第8条1(a)は、「飛行場、放送局、国防上の業務を遂行する施設、比較的重要な港湾や鉄道駅、主要交通路」等も「重要な軍事目標」と規定した<sup>(20)</sup>。しかし、第1追加議定書は、リストを提示するのではなく、その性格によって軍事目標を定義している。即ち、軍事目標とは、「その性質、位置、目的、使用が軍事行動に効果的に貢献している物であって、その完全あるいは部分的な破壊、奪取、無力化が、その時点の状況において、明確な軍事的利益をもたらす物」とされる(第52条2)<sup>(21)</sup>。

このような定義は曖昧で、恣意的な解釈を可能としてしまう危険もあるが、一方で、あらゆるケースに適用可能な基準を提供することにもなる<sup>(22)</sup>。位置や使用等が軍事行動に貢献するという定義は、橋梁等の重要な交通路や、軍隊

が軍事利用している学校等も軍事目標に含まれることを意味する<sup>(23)</sup>。事実、湾岸戦争やコソヴォ空爆では、発電施設、通信インフラ、鉄道、橋梁、民用空港・港湾、製油・送油・貯油施設等が攻撃目標とされた<sup>(24)</sup>。ただし、単に軍事行動に貢献しているという事実だけでは攻撃を行うことはできず、それらの破壊等が「その時点の状況において、明確な軍事的利益を」もたらさなければならない。したがって、同じ橋梁や発電施設であっても、戦闘局面次第で軍事目標にも民用物にもなり得る<sup>(25)</sup>。

しかし、結局のところ、何が正当な軍事目標かを判断するための絶対的基準は存在しない。また、軍事目標のみに攻撃を限定した場合でも、文民への被害を完全に無くすことはほぼ不可能である。文民を直接攻撃目標とすることは禁止されているが、内部に文民が存在する軍事目標(軍事基地や軍需工場等)を攻撃することは禁止されていない。軍事目標周辺に存在する文民や民用物に一定の被害が及ぶことや、兵器が誤作動することもあり得る。そのため、許容される付随的被害の範囲を判断するための均衡原則が必要となる。

(17) 第1追加議定書は、戦闘員であるか疑わしい人間は文民と見なし(第50条1)、通常は民生目的のために使用される物(住居や学校等)が軍事利用されているか疑わしい場合は民用物と推定する(第52条3)と規定しているが、これらは議定書で新たに創設された規定であり、まだ慣習法化していないとの見解が強い。Greenwood, *op. cit.* (note 3, "Customary Law Status"), pp.109-110. 例えば、著名な米陸軍の法務官であるW.H.パークスは、これらの規定に対して、軍事目標を民用物とカモフラージュすることを助長してしまう、軍事目標か否かの確認義務を全て攻撃側に課すことは非現実的であるといった批判を行っている。Parks, *op. cit.* (note 16), pp.136-137.

(18) Hague Rules of Air Warfare, Drafted by a Commission of Jurists at the Hague, December 1922-February 1923, in Schindler and Toman eds., *op. cit.* (note 6), pp.207-217.

(19) ICRC, *op. cit.* (note 14), p.632 (note 3).

(20) Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 14 May 1954, 249 *UNTS* 240.

(21) 第1追加議定書第56条は、ダム、堤防、原子力発電所等の「危険な力を内蔵する」施設を破壊することで文民に重大な被害が及ぶ場合は、それらへの攻撃を禁じている。しかし、それらが軍事利用されており、攻撃する以外に軍事利用を終了させる方法が無い場合は、攻撃も許される。

(22) Oeter, *op. cit.* (note 11), p.158.

(23) ICRC, *op. cit.* (note 14), paras. 2020-2023.

(24) US Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress*, April 1992, pp.95-98; US Department of Defense, *Report to Congress: Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, 31 January, 2000, pp.82-83.

(25) Greenwood, *op. cit.* (note 3, "Customary International Law"), pp.74-75.

### 3 均衡原則 (principle of proportionality)

均衡原則とは、紛争当事者に対して、攻撃によって得られる軍事的利益と攻撃の結果生じる付随的被害の均衡をとるよう要請するものである<sup>(26)</sup>。第1追加議定書は、後述する無差別攻撃の禁止や予防措置との関連で均衡原則を規定しているが、そこで禁止されているのは「予期される具体的かつ直接的な軍事的利益と比較して過剰な」付随的被害を「引き起こすことが予測される攻撃」である(第51条5(b)等)。

均衡原則に従えば、たとえ付随的被害が大きくとも、それを上回る軍事的利益が得られるのであれば、その攻撃は合法である<sup>(27)</sup>。また、予期・予想という言葉は、比較対象となるのが実際に発生した利益と被害ではなく、攻撃前に予測される利益と被害であることを意味している。したがって、被害が予測不可能な要因によって引き起こされた場合は、被害が利益を上回っても、違法な攻撃とは見なされない。逆に言えば、たとえ被害が小さくとも、利益を上回る被害が生じる可能性があることを予測しつつ攻撃を実施したならば、その行為は違法となる。重要なのは、被害の大きさではなく、攻撃者が付随的被害の発生に配慮を払い、十分な情報収集を行ったか否かである<sup>(28)</sup>。

更に、「具体的かつ直接的な」という言葉は、得られる利益があまりにも小さかったり、将来

において利益になるだろうという仮定的なものであったりしてはならないことを意味している<sup>(29)</sup>。ただし、英仏独伊等の多くの国は、軍事的利益は個々の攻撃ごとに判断されるのではなく、軍事作戦全体の観点から考慮されるものと解するとの宣言を行っている<sup>(30)</sup>。例えば、陽動作戦を行う部隊が攻撃する目標の軍事的価値は低いかもしれないが、作戦全体の観点から見れば、その攻撃が大きな軍事的利益をもたらす場合もある<sup>(31)</sup>。

しかし、軍事的利益も付随的被害も客観的に数値化できるものではなく、両者を厳密な意味において比較することも不可能である。ICRCのコメンタリーも、何が「具体的かつ直接的な」利益なのかという点の解釈はある程度主観的にならざるを得ず、結局は当事者の「常識と誠実さ」に委ねるしかないとしている<sup>(32)</sup>。付随的被害を事前に予測することも、容易ではない。一般的には、その時に入手可能な情報に基づいて判断を下せばよいとされているが、どの程度の情報収集努力をすれば十分なのか、偶発的要素(兵器の誤作動率等)も考慮に入れるべきか等は明確ではない<sup>(33)</sup>。また、攻撃による直接の被害だけでなく、電力施設の破壊が住民生活に与える影響のような長期的被害も攻撃前に予測しなければならぬのかも不明確である<sup>(34)</sup>。

したがって、極端なケース(例えば、通常の戦闘任務を遂行する1個小隊を掃討するために1万

<sup>(26)</sup> 均衡原則に関する邦語文献としては、阿部恵「武力紛争法規における比例性 (proportionality) とその変質」『上智法学論集』42巻1号, 1998.8, pp.221-238.

<sup>(27)</sup> ICRCのコメンタリーは、たとえ大きな軍事的利益があっても、「大規模な」付随的被害をもたらす攻撃は違法だとしている。ICRC, *op. cit.* (note 14), para.1980. しかし、このような解釈には疑問の余地がある。第1追加議定書は、単に被害が利益に比して過剰である場合と規定しているのみであるし、どれだけの被害が生じれば「大規模」と見なされるのかも明確ではない。

<sup>(28)</sup> Dinstein, *op. cit.* (note 5), pp.117-118; Greenwood, *op. cit.* (note 3, "Customary International Law"), p.85; A. P. V. Rogers, *Law on the Battlefield*, 2nd ed., Manchester: Manchester University Press, 2004, p.110.

<sup>(29)</sup> ICRC, *op. cit.* (note 14), para.2209.

<sup>(30)</sup> "Reservations and Declarations," in Schindler and Toman eds., *op. cit.* (note 6), pp.704-718.

<sup>(31)</sup> Parks, *op. cit.* (note 16), pp.175-176.

<sup>(32)</sup> ICRC, *op. cit.* (note 14), para.2208.

<sup>(33)</sup> Françoise J. Hampson, "Means and Methods of Warfare in the Conflict in the Gulf," in Rowe ed., *op. cit.* (note 3), p.79.

<sup>(34)</sup> Greenwood, *op. cit.* (note 3, "Customary International Law"), p.79.

人の都市を壊滅させるような攻撃)を除けば、均衡原則のみから個々の兵器や使用法の違法性を確定的に判断することは困難である。米国も均衡原則自体は支持しているが、実際の軍事行動に適用する基準としては曖昧すぎると考えている<sup>(35)</sup>。

#### 4 無差別攻撃の禁止

無差別攻撃の禁止と後述する予防措置実施の義務は、区別原則と均衡原則から導きだされるものであると同時に、より具体的な行動基準を提示し、両者の曖昧性を少しでも緩和しようとするものだと言える。無差別攻撃の禁止が初めて条文化されたのは1977年の第1追加議定書であるが<sup>(36)</sup>、それ以前から無差別攻撃の禁止という原則自体は慣習法として確立していたとされる<sup>(37)</sup>。しかし、無差別攻撃の正確な定義について、各国の合意はなかった。第2次世界大戦では、総力戦思想の下、国家の産業・経済基盤等も軍事目標と考えられる傾向があったため、文民に多大な被害を及ぼした戦略爆撃が実施された。また、ベトナム戦争では、時として文民と区別のつかない北ベトナム側のゲリラ兵が文民居住区等を拠点に活動したこともあって、米軍による大規模空爆で多くの文民死傷者が発生した。このような経緯を踏まえ、各国は第1追加議定書において、無差別攻撃を明文の形で禁止しようと試みたのである。

議定書第51条4は、軍事目標と文民・民用物を区別せずに行われる無差別攻撃を、(a)「特定の軍事目標に向けられていない攻撃」、(b)「特定の軍事目標に向けることのできない戦闘方法又は戦闘手段を用いた攻撃」、(c)「この議定書が要請する範囲内に効果を制限することのできない戦闘方法又は戦闘手段を用いた攻撃」の3つに分類している。(a)は、事前に目標を確認せずに攻撃を行うことを禁止する規定である。(b)が想定しているのは、命中精度の悪いミサイル等による攻撃である<sup>(38)</sup>。しばしば、例として挙げられるのが、湾岸戦争でイラクが行ったスカッド・ミサイルによるイスラエル攻撃である。無差別攻撃に該当するか見解が分かっている例としては、暗視装置等を用いずに行う夜間攻撃や、命中精度が極端に低下するほどの高高度からの爆撃等が挙げられる<sup>(39)</sup>。(c)の規定は曖昧であるが、この規定によって、文民居住区における焼夷兵器やクラスター弾の使用等が無差別攻撃に該当するとの指摘もある<sup>(40)</sup>。

上記の規定に加え、議定書は無差別攻撃の例として、特に、文民居住区の中に多数存在する「明確に分離された個々の軍事目標」を「単一の軍事目標として扱うような手段・方法を用いた爆撃・砲撃」(第51条5(a))と、前節で引用した均衡原則に反する攻撃(第51条5(b))を挙げている。前者は、第51条4の規定によって既

<sup>(35)</sup> *Ibid.*, p.76; Parks, *op. cit.* (note 16), p.173.

<sup>(36)</sup> ハーグ陸戦規則は、軍事的必要性の伴わない敵財産の破壊や、無防衛都市への攻撃を禁止しているが(第23条(g)及び第25条)、これらは無差別攻撃とは若干異なる。また、防衛地域においては、無差別的な攻撃も可能であった。真山全「陸戦法規における目標識別義務」村瀬信也・真山全編『武力紛争の国際法』東信堂、2004、pp.325-326。そもそも、1907年当時では、大規模な無差別攻撃を行う軍事的手段が存在しなかった。ハーグ空戦規則案第24条3は、軍事目標が文民居住区に存在していても、軍事目標を破壊するために文民に対する無差別な空爆が必要とされる場合は、空爆を行ってはならないと規定していたが、空戦規則案が発効することはなかった。また、1938年には、イギリスのN.チェンバレン首相が、ドイツによるゲルニカ爆撃を念頭に、議会において、文民自体への攻撃は違法であり、空爆の目標は識別可能な軍事目標でなければならず、空爆の際には近傍の文民に被害が及ばないよう配慮を払うとの3原則を提示し、これらの原則は同年の国際連盟総会でも採択されたが、これも法的拘束力を持つものではない。Penna, *op. cit.* (note 3), p.218.

<sup>(37)</sup> Oeter, *op. cit.* (note 11), p.113.

<sup>(38)</sup> ICRC, *op. cit.* (note 14), paras.1959-1960.

<sup>(39)</sup> Oeter, *op. cit.* (note 11), pp.175-176.

<sup>(40)</sup> *Ibid.*, pp.176-177.



に禁止されていると言えるが、第2次大戦時の戦略爆撃の反省に立って、特に明文の規定を設けることが必要だと判断された<sup>(41)</sup>。このように攻撃側を規制する一方で、第1追加議定書は、人口稠密地域に軍事目標を設置することも禁じている(第58条(b))。

議定書策定交渉では、多くの国は、無差別攻撃に関する規定は特定の兵器を禁止している訳ではなく、兵器を無差別的に使用することを禁止しているのだと考えていた。例えば、破壊力の極めて大きい1トン爆弾も違法な兵器ではなく、文民の存在しない砂漠や平野に散開した敵部隊を殲滅するためにそれを用いることは完全に合法である。しかし、それを市街地に存在する軍司令部を破壊するために用いることは、無差別攻撃と見なすべきである。同様に、命中精度の悪いミサイルでも、孤立した軍事目標への攻撃に用いることは合法である<sup>(42)</sup>。

しかし、どの程度の大きさの爆弾なら、あるいは、どの程度の命中精度のミサイルなら市街地での使用も無差別攻撃と見なされないのかは明確ではない。結局、この場合でも、極端な事例を除けば、合法的攻撃と無差別攻撃の境界線は曖昧となる。

## 5 予防措置実施の義務

第1追加議定書は、付随的被害を減少させるための予防措置を攻撃前に実施することを紛争当事者に義務づけている。第57条2(a)(i)は、攻撃対象が軍事目標であることを確認するため「実行可能なあらゆることを行う」ことを、同(ii)は、「攻撃手段と方法の選択において実行

可能なあらゆる予防措置をとる」ことを規定している。同(iii)は均衡原則を再確認する規定で、第51条5(b)と同一の文言を用いて、軍事的利益に比して過剰な付随的被害を引き起こすことが予測される攻撃を禁止している。また、第57条2(b)は、目標が軍事目標ではないこと、または攻撃が均衡原則に反することが明らかになった場合は攻撃を中止することを、第57条2(c)は、文民に影響を与える攻撃を行う場合には「状況の許す限り」事前の警告を行うことを、第57条3は、同等の軍事的利益を得ることのできる軍事目標が複数存在する場合は、攻撃に伴う文民への危険が最も小さい目標を攻撃することを義務づけている。

これらの規定は、紛争当事者に対して、付随的被害を予測する際に、各種の要因——攻撃地域周辺における文民・民用物の存在、兵器の効果範囲や命中精度、軍事目標の性質(兵舎なのか弾薬庫なのか等)、攻撃の時間(市民の出歩かない夜間に攻撃を行う等)、天候等——を考慮することを要請するものである<sup>(43)</sup>。ただし、予防措置は、「実行可能な」あるいは「状況の許す」範囲内で行えばよい。しかも、英独伊西等の多くの西洋諸国は、「実行可能な」という言葉を、「人道的考慮と軍事的考慮を含むその時の状況全てを考慮に入れて」実行可能な、という意味に解釈すると宣言している<sup>(44)</sup>。しかし、軍事的考慮を重視し過ぎれば、実行可能な範囲は限りなく狭まってしまう。ここでも、ICRCのコメンタリーは、当事者の「常識と誠実さ」に判断を委ねるしかないと述べている<sup>(45)</sup>。

部隊指揮官は、同等の軍事的利益をあげられ

(41) ICRC, *op. cit.* (note 14), para.1968.

(42) *Ibid.*, paras.1962-1963; Penna, *op. cit.* (note 3), p.220; Hampson, *op. cit.* (note 33), pp.90-91.

(43) Jean-François Quéguiner, "Precautions under the Law Governing the Conduct of Hostilities," *International Review of the Red Cross*, 864 (December 2006), pp.800-801; ICRC, *op. cit.* (note 14), paras.2212-2213. 例えば、イラク戦争において米軍が実施した予防措置について、次を参照。福田 前掲注(1), pp.167-168.

(44) "Reservations and Declarations," in Schindler and Toman eds., *op. cit.* (note 6), pp.704-718. また、自軍の兵士に対する危険をも考慮に入れることも正当なこととされる。Greenwood, *op. cit.* (note 3, "Customary International Law"), p.85. 例えば、極めて危険な偵察活動や、航空優勢を掌握していない状況下での低高度爆撃を必ず行わねばならないという義務は生じない。

(45) ICRC, *op. cit.* (note 14), para.2189. See also, Quéguiner, *op. cit.* (note 43), pp.810-811.

る兵器が複数ある場合には、生じる付随的被害の最も小さい兵器を選択しなければならない。一般的に言えば、文民居住区の中の軍事目標を攻撃する場合には、できる限り破壊力が小さく命中精度の良い兵器を選択する義務が生じる。ただし、兵器の選択にあたっては、当然、軍事的利益も考慮に入れられる。付随的被害を小さくするために軍事的利益を大きく犠牲にする（例えば、破壊力の小さ過ぎる兵器を用いたり、兵器を取り寄せるために攻撃着手を大幅に遅らせたりする）ことは義務ではない。また、精密誘導弾保有国が文民居住区への攻撃を行う場合に、必ず精密誘導弾を使用する義務が生じる訳でもない。兵器の選択は紛争全体の観点からなされるもので、後の局面で命中精度の高い兵器が必要になることが予想されるならば、当初の作戦では精密誘導弾を温存してもよい<sup>(46)</sup>。結局は、これも、いかにして軍事的必要性和人道的配慮の均衡をとるのかという問題に帰着する。

## 6 クラスター弾は「違法」な兵器か

ある兵器を使用すれば必ず国際人道法の一般原則に違反することが明らかな場合、その兵器は違法と見なされる。例えば、いかなる状況でも文民と戦闘員を区別することのできない兵器や、必ず軍事的利益を上回る付随的被害を生じさせてしまう兵器は、明らかに違法である。しかし、これまでの説明でも触れたように、多くの国は、兵器の性質そのもの（兵器それ自体）が違法である場合は少なく、問題は兵器の使用法だと考えている。更に、兵器の使用法にしても、一般原則に解釈の余地があるため、明らかに原則に違反する極端なケースを除けば、断定的な法的判断を下すことは困難な場合が多い。

ICRCは、慣習法によって違法化されている

兵器として、生物兵器、化学兵器、ダムダム弾、人体内で爆発する弾丸、X線でも検出できない破片によって人体を殺傷する兵器等を挙げている<sup>(47)</sup>。ただし、これらの兵器にしても、当初からその違法性が明確であった訳ではない。多くの場合、まず個別的な明文の禁止条約が策定され、ほぼ全ての国がそれを受け入れるようになって初めて、兵器は慣習法上も違法化されたと見なされるようになる（しかも、各国は、兵器の軍事的有用性が低いと判断した場合にのみ、その禁止に同意する傾向がある）。しかし、クラスター弾を規制する条約は、現時点では存在しない。クラスター弾は、不発子弾が紛争終了後に文民に被害を及ぼすことも多いため、「第2の対人地雷」等と形容されることもあるが、地雷を規制したCCW第2議定書、改正第2議定書、対人地雷禁止条約（オタワ条約）の対象には、クラスター弾は含まれない<sup>(48)</sup>。

クラスター弾の批判論者の中には、クラスター弾は国際法の一般原則に反する違法な兵器だと主張する者もいる。その論拠は、次の3つに大別することができる。即ち、クラスター弾は、①過度の傷害・不必要な苦痛を与える兵器である、②攻撃を軍事目標のみに限定できない無差別的な兵器である、③紛争終了後も不発子弾が文民に被害を及ぼす無差別的な兵器である、というものである。結論から言えば、これらの論拠のみからクラスター弾を違法な兵器と断定することには、かなりの無理がある。

クラスター弾の対人殺傷力は極めて高く、その威力と効果範囲は対人地雷以上である<sup>(49)</sup>。クラスター弾批判論者の中には、「核・生物兵器、毒ガスを別とすれば、クラスター弾よりも人間に対する被害の大きい兵器を想像することは困難である」とまで述べる者もいる<sup>(50)</sup>。し

<sup>(46)</sup> Dinstein, *op. cit.* (note 5), pp.126-127; Michael N. Schmitt, "Precision Attack and International Humanitarian Law," *International Review of the Red Cross*, 859 (September 2005), p.461. ただし、精密攻撃の遂行能力（精密誘導弾や高い情報収集能力）を持つ国に対しては、区別原則や均衡原則はより厳しく適用されるとの指摘もある。 *Ibid.*, pp.454-459.

<sup>(47)</sup> ICRC, *op. cit.* (note 3), pp.251-296.

かし、このような事実は、クラスター弾による傷害の悲惨さを訴えるものではあっても、その違法性を論証するものではない。この論者自身も、先の引用箇所が続けて、クラスター弾は不必要な苦痛をもたらすため禁止すべきだと考えるが、現在の人道法によって明確に禁止されていると言うことはできないと認めている<sup>(51)</sup>。不必要な苦痛の原則が禁止しているのは、軍事的利益が無いにもかかわらず、いたずらに苦痛や傷害を与えるような兵器及びその使用方法である。米軍の法務官も指摘するように、苦痛の大きさだけからすれば、クラスター弾と同等あるいはそれ以上の威力を持つ合法的兵器は他にも存在する<sup>(52)</sup>（例えば、燃料気化爆弾等）。

②の攻撃時における無差別性について、批判論者は、クラスター弾はフットプリント（攻撃の効果範囲）が広く命中精度も悪いため、市街地における使用は無差別的とならざるを得ないと指摘する<sup>(53)</sup>。しかし、これは兵器自体の性質というよりも、その使用方法にかかわる問題で

ある。いかにクラスター弾のフットプリントが広いとしても、文民の存在しない地域に展開する敵部隊を攻撃することは完全に合法である。市街地でクラスター弾を使用する場合でも、その違法性の判断は各種の要因（予期される軍事的利益と付随的被害、選択可能な兵器の範囲、実施された予防措置等）に依存する。また、最新式のクラスター弾の中には、米軍のSADARMやエクスカリバーのように、弾頭数が僅か2発で、しかも子弾に誘導装置を搭載しているものもあり<sup>(54)</sup>、これらと旧式のクラスター弾を同列に論じることはできない。したがって、クラスター弾を「特定の軍事目標に向けることのできない戦闘手段」（第1追加議定書第51条4(b)）と見なすことはできず、市街地における使用を一概に違法だと断定することも難しい<sup>(55)</sup>。

③の不発子弾の無差別性が、最も説得力の強い論拠である。批判論者は、不発子弾が文民と兵士を区別できないことや、不発子弾の存在地点の正確な把握が困難なことを問題視し、不発

(48) 改正第2議定書第2条3は、対人地雷を「人間の存在、近接、または接触によって爆発することを一義的な目的として設計され、1名以上の人間を無能力化または殺傷する地雷」と定義している。Protocol II as Amended on 3 May 1996, in Final Document of the 1st CCW Review Conference, 1996 (CCW/CONF.I/16 (Part I)), pp.14-32. 対人地雷の定義に「一義的な」という言葉を挿入するよう主張したのは米国であるが、その目的は、規制対象を対人地雷のみに限定し、その他の兵器（クラスター弾等）にまで規制が拡大されることを防ぐことにあった。オタワ条約第2条1の対人地雷の定義では「一義的な」という文言は削除されたが、規制対象にクラスター弾も含めるべきだというICBLの提案も、交渉参加国によって拒否された。Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18 October 1997, 2056 UNTS 211; Major Thomas J. Herthel, "On the Chopping Block: Cluster Munitions and the Law of War," *The Air Force Law Review*, 51 (2001), pp.245-255; Virgil Wiebe and Titus Peachey, *Drop Today, Kill Tomorrow: Cluster Munitions as Inhumane and Indiscriminate Weapons*, Mennonite Central Committee: December 1997, revised June 1999, p.7.

(49) 福田 前掲注(1), pp.157-162.

(50) Thomas Michael McDonnell, "Cluster Bombs over Kosovo: A Violation of International Law?" *Arizona Law Review*, 44-1 (2002), p.70 (note 150). See also, Wiebe and Peachey, *op. cit.* (note 48), p.2.

(51) McDonnell, *op. cit.* (note 50), pp.71-72.

(52) Herthel, *op. cit.* (note 48), pp.257-258.

(53) International Committee of the Red Cross (ICRC), "Existing Principles and Rules of International Humanitarian Law Applicable to Munitions that May Become Explosive Remnants of War," 28 July 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.7), paras.17-18; Virgil Wiebe, "Footprints of Death: Cluster Bombs as Indiscriminate Weapons under International Humanitarian Law," *Michigan Journal of International Law*, 22 (Fall 2000), pp.104-113; Wiebe and Peachey, *op. cit.* (note 48), p.3.

(54) 福田 前掲注(1), p.156.

(55) Christopher Greenwood, "Legal Issues Regarding Explosive Remnants of War," 23 May 2002 (CCW/GGE/I/WP.10), para.20; Herthel, *op. cit.* (note 48), pp.263-264.

子弾は敷設位置の記録をとらずに使用された対人地雷と同様の効果を持つと指摘する。不発子弾は他の不発弾と何ら異ならないとの主張もあるが、批判論者は、子弾の数の多さや不発率の高さを上げてそのような主張に反論する<sup>(56)</sup>。

ここで問題となるのは、均衡原則をどのように捉えるべきかである。これまでに均衡原則との関連で議論されてきたのは、主として攻撃時の付随的被害であって、地雷や不発弾がもたらす長期的な被害は考慮されてこなかった。もちろん、均衡原則の趣旨からして、考慮の対象となるのは実際に発生した被害ではなく、攻撃前に「予測される」被害である。しかし、攻撃時に長期的被害をどの程度予測することが可能かという点に関しては、議論の余地がある。この点について、C.グリーンウッドは、不発子弾による短期的被害は考慮に入れるべきであるが、避難民の帰還状況や不発弾除去の進展具合等を攻撃時に予測することはほぼ不可能であるため、紛争終了後の長期的な被害までも考慮に入れることは困難だと主張している<sup>(57)</sup>。一方、クラスター弾批判論者は、過去のデータの蓄積から不発率や文民への被害はある程度予測可能だと指摘する。ただし、批判論者も、攻撃時に予測不可能な被害までも考慮対象とすべきだと主張している訳ではない<sup>(58)</sup>。2006年の第3回CCW再検討会議の最終宣言も、均衡原則や予防措置の適用に当たっては不発弾が文民に及ぼす「予見可能な影響」を考慮に入れるべきだとしているが、どこまでが予見可能と見なされるべきかについては述べていない<sup>(59)</sup>。

かりに紛争終了後に不発子弾がもたらす長期的被害を均衡原則の考慮対象に含めるとしても、クラスター弾を違法と断定するためには、クラスター弾を使用すれば文民に被害を及ぼす大量の不発子弾が「必ず」生み出されることを立証しなければならない。しかし、この立証は困難である。クラスター弾は、着弾時に爆発するよう設計されている。不発子弾が結果的に対人地雷とほぼ同様に機能するとしても、それはあくまでも機能不全の結果であり、技術的な改善（後述する不発率の低下措置等）も可能である。また、クラスター弾の規制を考慮する際には、どのような代替手段があるのかも考慮すべきである。市街地におけるクラスター弾の使用を禁止したとしても、その結果として大型あるいは多数の単弾頭弾が市街地で使用されるようになれば、付随的被害が逆に増大する可能性もある<sup>(60)</sup>。

現在の国際法においてクラスター弾の使用が違法とされるのは、明確に一般原則に違反するような方法で使用された場合のみである。例えば、旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）は、ザグレブ市街に向けてクラスター弾を発射するよう命令し、文民7名を死亡、約200名を負傷させたM.マルティック（クロアチアのセルビア人分離主義者）の行為を、意図的に文民を目標として非誘導式クラスター弾を使用したとの理由で犯罪と認定した<sup>(61)</sup>。ただし、この判決は、クラスター弾の違法性を認めたものではない。かりにマルティックが使用したのがクラスター弾ではなかったとしても、その行為は違法と認定

<sup>(56)</sup> McDonnell, *op. cit.* (note 50), pp.79-82; Wiebe, *op. cit.* (note 53), pp.113-119.

<sup>(57)</sup> Greenwood, *op. cit.* (note 55), para.23. 英軍の法務官も同様の主張をしている。William H. Boothby, *Cluster Bombs: Is There a Case for New Law?*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, Occasional Paper Series, No.5 (Fall 2005), pp.30-33.

<sup>(58)</sup> Tim McCormack, "International Humanitarian Law Principles and Explosive Remnants of War," 25 August 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.19), paras.9-11; ICRC, *op. cit.* (note 53), paras.19-21; McDonnell, *op. cit.* (note 50), pp.85-87; Wiebe, *op. cit.* (note 53), p.103.

<sup>(59)</sup> "Final Declaration," 17 November 2006 (CCW/CONF.III/11 (Part II)), p.4.

<sup>(60)</sup> Greenwood, *op. cit.* (note 55), para.24; Charles Garraway, "How Does Existing International Law Address the Issue of Explosive Remnants of War," 15 December 2005 (CCW/GGE/XII/WG.1/WP.15), para.15.

されたであろう。ICTYは、予備的な審査においてNATOによるコソヴォ空爆を訴追すべきかを検討したが、その際、NATOによるクラスター弾使用の違法性も検討対象とされた。この審査の報告書も、「クラスター弾の使用を禁止または制限する特定の条約規定は存在しない」と結論付けている。更に、この報告書は、クラスター弾は既に慣習法で禁止されている対人地雷と同様の効果を持つ兵器だとの主張を取り上げた上で、オタワ条約が締結された現在においても対人地雷が慣習法で禁止されていると断定することはできず、また、「クラスター弾が法的な意味において対人地雷に等しいものだという一般的な法的コンセンサスは存在しない」と述べている<sup>(62)</sup>。

以上からして、国際人道法の一般原則に基づいてクラスター弾を違法な兵器と断定することは不可能である。ただし、国際人道法違反の疑いが強いような方法でクラスター弾が使用されるケースがあることも事実で、クラスター弾の性質がそのような傾向を助長しているという主張にも一定の正当性がある。そのため、各国はCCWの枠組みにおいて、クラスター弾の規制問題に関する交渉を開始した。

## II オスロ・プロセス開始までの経緯

### 1 CCW及びCCW第5議定書の概要

ジュネーブ諸条約追加議定書の策定交渉では、兵器の規制を討議する委員会も設置された。また、ICRCは、スイスのルツェルンとル

ガーノで通常兵器に関する専門家会議を主催した（それぞれ1974年と1976年）。この会議では、破片兵器との関連でクラスター弾も議題に上り、スウェーデン等が対人用クラスター弾の禁止案を提出したが、西欧諸国等はこの提案に反対した<sup>(63)</sup>。その後の交渉を経て、1980年に特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）が採択された<sup>(64)</sup>。CCWは通常兵器規制のための枠組みを提供するものであって、その条文には兵器の具体的な規制内容は含まれていない。実際の兵器規制は、特定の兵器ごとに策定される附属議定書によって行われる。附属議定書は、これまでに6つ採択されている（第1-5議定書と改正第2議定書）。ただし、CCW加盟国（2008年2月時点で104カ国）に全ての議定書を批准する義務はなく、少なくとも2つを選択して批准すればよい（第4条3）。

CCW議定書の採択には、慣例として加盟国の全会一致が必要であるため、規制内容は各国間の妥協の産物となってしまう傾向がある。また、米軍の法務官を長年務め、数多くの兵器規制交渉に参加しているW.H.パークスの指摘するように、CCWの正式名称（「過度に傷害を与え又は無差別に効果を及ぼすことがあると認められる通常兵器の禁止又は制限に関する条約」）自体に矛盾が存在する。つまり、もし、その兵器が過度の障害を与えるものであれば、その使用は慣習法によって規制されているはずである。また、各国は各議定書で対象兵器が過度の障害を与える兵器だと認めている訳でもない。したがって、CCWの各議定書は、一般原則から導かれ

(61) International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Trial Chamber, *Prosecutor v. Martić*, Judgment, 12 June 2007 (Case No. IT-95-11-T), paras.462-463; *Prosecutor v. Martić*, Second Amended Indictment, 9 December 2005 (Case No.IT-95-11), paras.49-55.

(62) International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, June 13, 2000, para.27.

(63) Kalshoven, *op. cit.* (note 7), pp.382-383; Eric Prokosch, *Technology of Killing: A Military and Political History of Antipersonnel Weapons*, London: Zed Books, 1995, pp.149-150; Herthel, *op. cit.* (note 48), pp.250-252.

(64) Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, 10 October 1980, 1342 UNTS 137.

た規制条約というよりも、各国が自発的に合意した軍備管理条約という側面が強い<sup>(65)</sup>。

6つの議定書のうち、クラスター弾の規制に関連するもののみ、ごく簡単に紹介する。1980年の第2議定書は、文民居住地における地雷の使用等を規制したものであるが、例外規定も多かった。冷戦が終了すると、対人地雷を禁止すべきだとの国際世論が高まり、1992年には各国NGOの連合体である地雷禁止国際キャンペーン(ICBL)も設立された。このような世論に押される形でCCW加盟国は対人地雷の規制交渉を開始し、1996年に、第2議定書の規制内容を強化した改正第2議定書を採択した。しかし、対人地雷の全面禁止に反対する国も存在したため、改正第2議定書も部分的規制に留まった。

対人地雷の全面禁止を求める国やICBLにとっては、改正議定書の内容は不十分であり、全会一致を原則とするCCWの限界を露呈するものと映った。そのため、カナダを中心とする有志国は、ICBL等と協力しつつ、CCWの枠外での条約交渉(オタワ・プロセス)を開始し、1997年に対人地雷の全面禁止条約であるオタワ条約を締結した<sup>(66)</sup>。この功績により、ICBLはノーベル平和賞を受賞している。オタワ条約の加盟国数は2008年2月現在で156カ国に上るが、軍事大国や潜在的紛争国(米国、ロシア、中国、北朝鮮、韓国、インド、パキスタン、大半の中東諸国)が加盟していないという大きな問題点も存在する。

1999年にNATOがコソヴォ空爆を実施すると、今度はクラスター弾に対する批判が強まり、CCW加盟国はクラスター弾に関する交渉を開始した。ただし、CCWでは、クラスター

弾の規制問題は、爆発性戦争残存物(ERW)の問題の一部として取り上げられた。ERWとは、紛争終了後に残される不発弾や遺棄爆発物全般を指す用語である。これは、クラスター弾の使用を規制するよりも、文民保護の観点からERWの除去や削減を目標とする方が各国の合意が得やすいと考えられたからである。交渉の結果、2003年11月に第5議定書が採択された(発効は2006年11月12日、2008年2月現在の批准国数は37カ国)<sup>(67)</sup>。

ただし、第5議定書は、クラスター弾の使用を規制するものではなく、紛争終了後のERWの除去に関して、締約国の責任や国家間協力のあり方等を規定したものである(兵器使用国ではなく、ERWの存在地を支配する国がERW除去に一義的責任を負う)。また、第5議定書は、「可能な限り」といった文言を多用して締約国の義務を緩和している。例えば、兵器使用国は、「可能な限り最大限に、かつ、実行可能な限り」弾薬の使用に関する情報を記録し、敵対行為終了後にその情報を「実行可能な限り、当事者の正当な安全保障上の利益に従って」ERW所在国や除去活動を行う国際機関等に提供するとされる(第4条1及び2)。また、第5条は、締約国は支配地域において文民への被害を低減するための「実行可能な全ての予防措置」(文民への警告やERW存在地域の標示等)をとると規定する。前述したように、第1追加議定書の予防措置に関する規定でも、「実行可能な」という言葉の解釈をめぐる対立があった。この点について、第5議定書第5条は、実行可能な予防措置とは「人道的考慮と軍事的考慮を含む、その時のあらゆる状況を考慮に入れた上で実施可能

(65) W. Hays Parks, "Conventional Weapons and Weapons Reviews," *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol.8, 2005, pp.75, 79.

(66) 改正第2議定書及びオタワ条約の策定過程については、次を参照。岩本誠吾「地雷規制の複合的法構造」『国際法外交雑誌』97巻5号, 1998.12, pp.503-532; 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.

(67) Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V), 28 November 2003, (CCW/MSP/2003/3), pp.25-36. 第5議定書の詳細は、次を参照。真山全「爆発性戦争残存物(ERW)議定書の基本構造と問題点」浅田正彦編『21世紀国際法の課題』有信堂高文社, 2006, pp.429-459.

な予防措置」を意味すると明記している。

ERWの発生率低減措置については、対人地雷と同様に技術的改善措置（自己破壊・自己不活性化・自己無力化機能の付与）を義務づけるかが問題となった<sup>(68)</sup>。しかし、ロシアや中国は、技術的改善には資金と技術力が必要であり、それを義務づければ、多くの途上国はクラスター弾を保有・使用できなくなるとして反対した<sup>(69)</sup>。そのため、第5議定書では、自己破壊等に関する規定の挿入は見送られた。第9条及び技術附属書3は弾薬の信頼性向上措置を規定しているが、その内容は生産過程での品質管理、弾薬の保管・運搬時における適切な配慮、実射試験による機能検証の適宜実施等であり、具体的な数値目標も設定されていない。しかも、この条項は単なる努力規定であって、措置の実施は締約国の義務ではない。

このように、第5議定書の内容は、クラスター弾の使用を直接に規制するものではなく、締約国の義務も弱いものであった。第5議定書が、クラスター弾規制に前向きな国にとって満足のいくものではなかったことは明白である。そのため、第5議定書の採択後も、クラスター弾の規制問題は引き続きCCWで討議されることとなった。

## 2 オスロ・プロセス開始以前の各国の姿勢

第5議定書採択後の論議の焦点は、ERWを生み出す可能性のある兵器の使用を規制すべきか否かへと移行した。この時点でも、議題とされたのはクラスター弾そのものではなく、ERWを生み出す弾薬全般であったが、議論においてクラスター弾が取り上げられるケースは増加した。以下では、2006年末のオスロ・プロセス開始以前の各国の主張を紹介する<sup>(70)</sup>。

クラスター弾を過去に使用したことのある国の多くは、クラスター弾の規制に反対した。米英仏口等は、クラスター弾の代わりに多数の単弾頭弾を使用するようになれば、逆に付随的被害が増大する危険があると繰り返し主張した<sup>(71)</sup>。当初から米国は、兵器使用に関する既存の国際法は十分に機能しており、クラスター弾に関する新たな規定は必要ないと主張していた<sup>(72)</sup>。また、米国は、文民居住区におけるクラスター弾の使用規制に対しても、軍事目標を文民居住区の中に設置するという違法行為を助長する危険を無視した「単純すぎるアプローチ」と批判した。加えて、均衡原則において不発子弾がもたらす短期的な付随的被害を考慮に入れることは必要だとしながらも、紛争終了後の

(68) これらの機能は、1次信管が正常に機能せず弾薬が不発となった場合に作動して、弾薬を無害化するための2次信管によるものである。一般に、自己破壊とは、不発の場合に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。Reinhilde Weidacher et. al., *Cluster Weapons: Necessity or Convenience?*, Netherlands: Pax Christi, 2005, p.31; Switzerland, "Explosive Remnants of War: Technical Improvement and Other Measures," 8 May 2002 (CCW/GGE/I/WP.4).

(69) China and Russia, "Joint Discussion Paper," 23 July 2002, (CCW/GGE/II/WP.20); Russia, "Discussion Paper on the Issue of the Explosive Remnants of War," 23 May 2002 (CCW/GGE/I/WP.11), pp.3-4.

(70) CCWでは、ERWを生み出す可能性のある兵器の使用にどのような国際法上の問題点があるかを各国に問う質問状が提出された。"International Humanitarian Law and ERW," 8 March 2005 (CCW/GGE/X/WG.1/WP.2). 以下では、この質問に対する各国の回答文書を多く引用する。

(71) United States, "Statement on Implementation of Existing Humanitarian Law by Col. Gade to the 8th Session of the Group of Governmental Experts," July 8, 2004 (<http://www.ccw-treaty.com/070804Gade.htm>); United Kingdom, "Military Utility of Cluster Munitions," 21 February 2005 (CCW/GGE/X/WG.1/WP.1), para.12; France, Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 11 August 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.17), para.18; Russia, "Cluster Weapons: A Real Humanitarian Threat, or an Imaginary One?" 8 March 2006 (CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.11), paras.5-10.

(72) "Statement of Edward Cummings, Head of the U.S. Delegation," April 5, 2001. (<http://www.ccw-treaty.com/ccw0405.html>)

長期的な付随的被害の全てを計算に入れることは不可能だという点を強調した。ただし、米国も、不発子弾は文民に被害を及ぼすと同時に軍事作戦の障害ともなるので、技術的改善による弾薬の信頼性向上には前向きな姿勢を示している<sup>(73)</sup>。

ロシアは、多数の単弾頭弾を搭載した爆撃機とクラスター弾の間にはどのような違いがあるのかとの疑問を呈し、「クラスター弾はとりわけ危険だという考えには根拠がなく、それは政治的な主張に過ぎない」と述べた。また、ロシアは、クラスター弾に対する批判の多くは30-50年前の時代遅れの爆弾の使用例を根拠としており、技術的改善によって付随的被害を極小化することは可能だとも主張した（ただし、技術的改善措置の義務化には反対であった<sup>(74)</sup>）。

フランスは、クラスター弾は軍事的に必要不可欠な兵器で、同等の能力を持つ代替兵器は存在しないため、使用禁止は合理的ではないと主張した<sup>(75)</sup>。フランスも、区別原則の観点から不発率の高いクラスター弾に使用地域の制限を設けるべきという主張には同意しているが、同時に、自国が保有するクラスター弾の信頼性の高さを強調している。更に、フランスは、「同種の兵器を保有する敵軍、または、戦場に展開するフランス軍の安全に対して直接的な脅威を及ぼす能力のある兵器を保有する敵軍」に対してのみクラスター弾を使用すると述べている<sup>(76)</sup>。

イギリスも、クラスター弾は無差別的兵器ではなく、現時点では「多くの状況下で依然とし

て最も適切な空中投下型兵器」だとする一方で、目標を正確に探知できない場合にはクラスター弾を使用することはない点を強調した。イギリスによれば、多数の目標を多数の単弾頭精密誘導弾で攻撃することも理論的には可能だが、技術的にまだ不可能なだけでなく、非効率的であるし、攻撃回数の増加によってパイロットの危険も増大してしまう<sup>(77)</sup>。イギリスは、不発率の高いクラスター弾の使用規制には一定の理解を示してはいるが、子弾の数が少ないもの、命中精度が高いもの、自己破壊機能等を備えたもの等は規制対象から除外すべきだと主張した<sup>(78)</sup>。

クラスター弾の規制に反対したのは、いわゆる軍事大国のみではない。例えば、ポーランドは、クラスター弾は効果的な兵器であり、もしこれを禁止すれば、精密誘導弾等を保有する技術先進国を利することになると訴えた。また、ポーランドは、兵器の使用時に既存の国際法を適切に適用し、技術的改善によって不発率を1.0-1.5%程度にまで低下させれば、付随的被害を許容範囲内に留めることが可能だとも述べた<sup>(79)</sup>。日本も、クラスター弾は「専守防衛という日本の防衛政策にとって必要不可欠な兵器である」と主張した。特に日本は、クラスター弾の海外での使用を想定していない点、また、自国内で使用する場合でも、国民を避難させた上で使用し、不発弾の処理を終えた後に国民を帰還させる点を強調した<sup>(80)</sup>。

CCWの場でクラスター弾の規制に前向きな姿勢を明確に示してきたのは、将来の軍事作戦

(73) "Statement by Col. Gade," *op. cit.* (note 71); "Statement by Steve Solomon: Legal Issue Regarding ERW," July 17, 2002. <<http://www.ccw-treaty.com/0717legalissue.htm>>

(74) Russia, *op. cit.* (note 71), paras.5-10.

(75) France, "Working Paper on Submunitions," 17 November 2005 (CCW/GGE/XII/WG.1/WP.9), paras.3, 42-43.

(76) *Ibid.*, paras. 4, 7-13, 40; France, *op. cit.* (note 71), para.11.

(77) United Kingdom, *op. cit.* (note 71), paras.6-8, 11.

(78) "Summary Record of the 6th Meeting, 13 November 2006," (CCW/CONF.III/SR.6), paras.3-5.

(79) Polish Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 4 July 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.3), paras.3, 7-8. 一方で、ポーランド国防省は、クラスター弾は効果範囲が広いため、目標選定に慎重さが欠けてしまい、結果として付随的被害をもたらす危険が大きくなり得ることを認めている。Human Rights Watch (HRW), *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*, February 2007, pp.44-45. <<http://hrw.org/backgrounders/arms/cluster0207/>>



でクラスター弾を使用する必要性の低い北欧諸国や欧州の中立諸国である。ノルウェーは、第1追加議定書第51条4及び5に言及し、文民居住区でのクラスター弾の使用は無差別攻撃及び均衡原則との関連で問題が生じる可能性があり、使用に規制を加えるべきかCCWで検討すべきだと主張した。また、均衡原則については、長期的な被害も考慮に入れるべきだと考えるが、どの程度考慮に入れるべきかは今後議論すべき問題だとした<sup>(81)</sup>。オーストリア、デンマーク、スウェーデン、スイスも同様の点を指摘し、新たな法規制の必要性を訴えている。例えば、スウェーデンは、「もし、均衡原則及び予防措置の適用においてERWの長期的被害がまったく考慮されないのであれば、ERWが引き起こしている諸問題は現行の国際人道法で十分に対応可能だと結論づけることは困難であろう」と述べている<sup>(82)</sup>。ただし、これらの国が問題視していたのは、文民居住区におけるクラスター弾の使用のみであり、クラスター弾の使用を全面的に禁止すべきだと明確に主張した国はなかった。

### 3 オスロ・プロセスの開始

オスロ・プロセス開始の契機となったのは、2006年11月のCCW第3回再検討会議における各国の対立であった。クラスター弾規制に前向きな国は、第5議定書の採択から3年が経過し

ても具体的な成果をあげることのできないCCWの議論に苛立ちを感じ始めていた。加えて、2006年夏には、イスラエルがヒズボラとの紛争で使用したクラスター弾による被害が国際的な注目を集めた。そこで、オーストリア、アイルランド、ニュージーランド、スウェーデン等の6カ国は、「クラスター弾が引き起こす人道的懸念に対処するための法的拘束力を有する合意文書」を交渉するための政府専門家会議の創設を10月6日と25日に提案した。この提案は、ERW全般ではなくクラスター弾のみを特に取り上げ、かつ、法的規制の策定を目標として明記している点で、これまでの取り組みから大きく一步を踏み出そうとしたものである。しかし、この提案は、チリ、デンマーク、ドイツ、イタリア、ペルー、ポルトガル、スイス等20カ国の賛成を得たものの、米英口中等の反対によって葬り去られた<sup>(83)</sup>。また、ノルウェーやスウェーデンを初めとする25カ国は11月17日に「クラスター弾に関する宣言」案を提出し、文民居住区における使用の禁止と、高い不発率等により深刻な人道的被害を引き起こすクラスター弾の開発・生産・備蓄・移転・使用の禁止と廃棄を定めた条約の創設を求めた<sup>(84)</sup>。しかし、この宣言案も、米英口中日豪等が反対したため、正式に採択されることはなかった<sup>(85)</sup>。

イギリスは、10月6日の6カ国提案に対抗する形で、より緩やかな文言を使用した決定案を

<sup>(80)</sup> Japanese Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 4 August 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.12), paras.2, 4-5, HRW, *op. cit.* (note 79), pp.35-36; 福田 前掲注(1), pp170-171.

<sup>(81)</sup> Norwegian Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 29 July 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.5), paras.13-19.

<sup>(82)</sup> Austrian Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 4 August 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.14), paras.7, 10-11, 17-18; HRW, *op. cit.* (note 79), p.23 (on Danish position); Swedish Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 29 July 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.8), paras.2, 4; Swiss Response to CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, 3 August 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.13), paras.12, 15.

<sup>(83)</sup> Austria, Holy See, Ireland, Mexico, New Zealand and Sweden, "Proposal for a Mandate to Negotiate a Legally-Binding Instrument," 6 October 2006 (CCW/GGE/XV/WP.1) and 25 October 2006 (CCW/CONF.III/WP.1); HRW, *op. cit.* (note 79), pp.3, 66.

<sup>(84)</sup> Austria, Belgium, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Costa Rica, Czech Republic, Denmark, Germany, Holy See, Hungary, Ireland, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mexico, New Zealand, Norway, Peru, Portugal, Serbia, Slovakia, Slovenia, Sweden and Switzerland, "Declaration on Cluster Munition," 20 November 2006 (CCW/CONF.III/WP.18).

提出し、結果として、11月17日の最終宣言ではイギリス案が採択された。それは、「クラスター弾に特に焦点を当て、ERWを生み出す可能性のある特定の兵器システムに関する現行の国際人道法の適用と履行を更に検討する」ための政府専門家会議を創設するというものである<sup>(86)</sup>。この案が意味しているのは、これまでと同様の議論が今後も繰り返されるということであるため、規制賛成国はイギリス案に大きな不満を抱いた。例えば、メキシコは、「あまりにも弱い」イギリス案が採択されたことに強い不満を表明し、クラスター弾の規制にCCWは「明白に失敗」したため、CCW枠外での協議を検討すべき時期に来ていると述べた。スイスも、イギリス案に同様の不満を表明し、法的拘束力を持つ規制の必要性を訴えた。これらの不満を受けて、ノルウェーは、再検討会議の場で、クラスター弾規制のための有志国による会議をオスロで開催すると表明したのである<sup>(87)</sup>。

CCWに失望した諸国がCCWを離脱して独自の条約締結交渉を始めたという点で、オスロ・プロセスはオタワ・プロセスの再来と言われる。これに対して、ロシアのCCW代表団代表はクラスター弾規制への反対を再度明言し、米国のCCW代表団代表も、オスロ・プロセスの開始は「CCWにとって、そして、国際人道法に対する広範な支持の発展にとって、健全なこ

とではない」と不満を表明した<sup>(88)</sup>。

### III 現在の交渉における論点

#### 1 オスロ・プロセスの条約案

これまでにオスロ・プロセスでは、4回の会議が開催されており（第1回オスロ：2007年2月、第2回リマ：2007年5月、第3回ウィーン：2007年12月、第4回ウェリントン：2008年2月）、2008年5月にはダブリンでの会議が予定されている<sup>(89)</sup>。参加国数も、オスロ会議は49カ国であったが、ウィーン会議では138カ国と大幅に増大した（リマは67カ国、ウェリントンは106カ国）。ウィーン会議参加国の内訳は、欧州・中央アジア諸国49、北米・中南米諸国22、アジア・太平洋諸国19、中東・北アフリカ諸国10、アフリカ諸国38で、多くのクラスター弾保有国・製造国のみならず、CCW非加盟国25カ国（エジプト、インドネシア、レバノン、タイ等）も含まれている<sup>(90)</sup>。しかし、オスロ・プロセス参加国の多くは、クラスター弾を使用する見込みの少ない中小国で、米国、ロシア、中国、北朝鮮、韓国、イスラエル等は参加していない（文末の附表を参照）。

オスロ会議では、日本、ポーランド、ルーマニアを除く46カ国がオスロ宣言の採択に同意した。オスロ宣言は、クラスター弾の使用・生

<sup>(85)</sup> Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), "Report from the Oslo Conference on Cluster Munitions," March 2007, p.4. <<http://www.wilpf.int.ch/disarmament/clustermunitions/>>

<sup>(86)</sup> United Kingdom, "Proposal for a Mandate on Explosive Remnants of War," 15 November 2006 (CCW/CONF.III/WP.15); "Final Declaration," 17 November 2006 (CCW/CONF.III/11 (Part II)), p.6.

<sup>(87)</sup> "Summary Record of the 9th Meeting, 17 November 2006," (CCW/CONF.III/SR.9), paras.12, 22, 29.

<sup>(88)</sup> "Cluster Munition, Anti-Vehicle Mine Limits Sought," *Arms Control Today*, 36-10 (December 2006), pp.41-42; "Closing Statement by Ronald J. Bettauer, Head of the U.S. Delegation to the CCW Review Conference," November 17, 2006. <<http://geneva.usmission.gov/Press2006/1117CCWClosing.html>>

<sup>(89)</sup> 地域会議も、サンホセ（2007年9月）、ベオグラード（2007年10月）、ブリュッセル（2007年10月）で開催されている。サンホセ会議では、中南米に「非クラスター弾地帯」を創設するというペルーがリマ会議で行った提案を、会議参加国のほぼ全てが支持した（中南米にはクラスター弾保有国は存在するが、実際にクラスター弾が使用されたことはない）。ただし、オスロ・プロセスに正式参加していないブラジルはCCWでの交渉を主張し、キューバはサンホセ会議にも参加しなかった。Cluster Munition Coalition (hereafter CMC), "Press Release: Support for Ban on Cluster Munitions Grows in Latin America," 5 September 2007; 「中南米会議 製造国ブラジル孤立」『毎日新聞』2007.9.6夕刊。CMCの文書は、<<http://www.stopclustermunitions.org/>> で入手可能。

<sup>(90)</sup> CMC, "Report on the Vienna Conference on Cluster Munitions," 21 December 2007.

産・移転・貯蔵を禁止し、不発子弾除去や被害者支援の枠組みを定める法的文書を2008年末までに策定すると謳っている<sup>(91)</sup>。ここで注意すべきは、オスロ宣言が求めているのは、「許容できない被害を文民に及ぼすクラスター弾」の使用禁止等であり、どのようなクラスター弾がそれに該当するののかという問題は先送りされた点である。これは、全面禁止に反対する国も宣言に賛成しやすくするための措置であった。2008年2月には、日本や主要な欧州諸国を含む82カ国がウェリントン宣言に署名した。この宣言は、2008年以内に法的拘束力を持つ文書を採択すると明記したが、やはり、規制の対象は「文民に許容できない被害を及ぼすクラスター弾」である<sup>(92)</sup>。

オスロ・プロセスでは、リマ会議以降、条約案の非公式協議が行われている<sup>(93)</sup>。ノルウェー外相は、オスロ会議の冒頭で次のように宣言した。たとえ敵が文民居住区に軍事目標を置くという違法行為を行ったとしても、「我々の軍事的な対応は、確立された区別原則と均衡原則に従わねばならない。クラスター弾の使用は、許容できない人道的帰結をもたらすため、明らかにこれらの原則に反している」<sup>(94)</sup>。しかし、一連の会議を通じて明らかになったのは、将来の条約像に関して参加国の間に大きな見解の相違

が存在するということであった。以下では、まず最新のウェリントン会議で検討された条約案の主要規定を紹介し、問題となっている論点を2007年以降のCCWにおける議論と併せて分析する。

オスロ・プロセスの条約案は、第1条でクラスター弾の使用・開発・生産・取得・貯蔵・移転等を禁止すると同時に、他の者(anyone)が条約により禁止されている行為を行うことを援助・奨励・勧誘してはならないと規定する。第2条は、クラスター弾を爆発性の子弾を散布する弾薬と定義する。したがって、非爆発性物質を多数搭載した弾薬(例えばCBU-107<sup>(95)</sup>)は、規制対象に含まれない。また、第2条は、フレア・スモーク・火花・チャフを発するための子弾等を搭載する弾薬も適用対象から除外している。このような子弾であれば、かりに紛争終了後に文民居住区に残存していたとしても、文民に危害を与える恐れは小さいからである。

第3条は、保有クラスター弾の廃棄条項(原則6年以内、不可能な場合には更に10年間の延長可能)、第4条は、自国の管轄・支配領域に存在する不発子弾の除去条項(原則5年以内、不可能な場合には更に5年間の延長可能)、第5条は、自国に存在する犠牲者に対する医療・財政・精神面等での支援条項である。条約案の特徴は、

(91) “Declaration of the Oslo Conference,” 23 February 2007. 以下で引用するオスロ会議の関連文書(各国の声明等)は、ノルウェー外務省のサイトで入手可能。〈<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/Humanitarian-efforts/The-Norwegian-Governments-initiative-for/conference.html>〉

(92) 宣言に署名しなかった会議参加国は、ブラジル、チェコ、エジプト、エストニア、オマーン、サウジアラビア、タイ、トルコ、ウクライナ等である。“Declaration of the Wellington Conference on Cluster Munitions,” February 22, 2008. ウェリントン会議の関連文書は、ニュージーランド外務省のサイトで入手可能。〈<http://www.mfat.govt.nz/clustermunitionswellington/>〉 以下、ウェリントン会議関連文書には、(Well. Conf. Doc.)の文字を付記する。

(93) “Chairs’ Discussion Text,” Lima Conference, 23-25 May 2007 〈<http://www.stopclustermunitions.org/>〉; “Vienna Discussion Text,” November 14, 2007. 〈<http://www.bmeia.gv.at/index.php?id=64661&L=1>〉; “Draft Cluster Munitions Convention,” 21 January 2008 (Well. Conf. Doc.).

(94) Jonas Gahr Støre, “Opening Statement,” at the Oslo Conference, 22 February 2007, p.1.

(95) 米国の保有するCBU-107は、5-35cmの槍状の金属3,750本を搭載し、落下による運動エネルギーによって目標を破壊する。米軍は、爆発物の使用が危険な目標(生物兵器の貯蔵施設等)、アンテナ、変電所、燃料貯蔵施設等への攻撃を想定して2003年にCBU-107を開発し、イラク戦争で使用した。*Jane’s Air-Launched Weapons*, Issue 49 (March 2007), p.446.

犠牲者支援と国家間協力に関する規定が強いことである。犠牲者には、直接に被害を受けた者だけでなく、その家族やコミュニティー全体も含まれる（第2条）。除去・犠牲者支援の義務を一義的に負うのが兵器使用国でないのは第5議定書と同様であるが、廃棄・除去・犠牲者支援について、他の締約国を技術・物資・財政面等で援助することが可能な締約国は、援助を実施しなければならない（第6条）。特に、クラスター弾使用国は、被使用国に対して各種の除去支援と子弾の種類や位置に関する情報提供を行う（第4条）。勿論、条約案はクラスター弾の使用を禁じているので、この使用国とは条約発効以前にクラスター弾を使用した国のことを第一に想定している。しかも、これらの国家間協力には、第5議定書に散見された「可能な限り」（支援を行う）といった文言は付されていない。

現在、各国の見解が分かれている主要な論点は、①規制のための枠組み（CCWかオスロ・プロセスか）、②規制対象とするクラスター弾の定義（全面禁止か部分規制か）、③非加盟国とのインターオペラビリティ（後述）、④移行期間設定の是非、等である。英仏独伊蘭、スイスを初めとする多くの欧州諸国、日本、カナダ、オーストラリア等は、ほとんど全ての点で規制を緩和することを求めている。一方、クラスター弾非保有国や被害国、クラスター弾を放棄しても大きな影響のない中小国は、即時全面禁止を求める傾向にある（文末の附表を参照）。

## 2 CCWかオスロ・プロセスか

オスロ・プロセスの参加国数はCCW加盟国を上回るまで拡大したが、オスロ・プロセスには主要なクラスター弾保有国が参加していないという致命的欠点がある。規制緩和派の多くは、米口中等を含まない条約の実効性に疑問を呈しており、オスロ・プロセスでの議論を取り入れつつCCWの枠組みで議定書を策定すべきだと主張している。ドイツは、オスロ会議においてCCW重視を明言し、フランスも、2007年5月のCCW政府専門家会議で、法的拘束力を持つ文書の策定交渉をCCWで開始すべきだと主張した<sup>(96)</sup>。日本、ポーランド、ルーマニアがオスロ宣言に賛成しなかったのも、CCWを優先すべきだと考えたからであった。一方、ノルウェーやニュージーランド等のオスロ・プロセス主導国は、オスロとCCWは「シナジー」の関係にあり、オスロの動きがCCWの議論を加速させる可能性もあるとの立場をとっている<sup>(97)</sup>。

米国も、オスロ・プロセスに後押しされる形で、2007年6月のCCW政府専門家会議で、従来の方針を撤回して、CCWでクラスター弾の部分的規制を行うことへの同意を表明した<sup>(98)</sup>。しかし、CCWにおける交渉の進捗は、依然として遅々としたものである。2007年11月のCCW締約国会議では、2008年にクラスター弾規制条約の交渉を行うという提案に、米口中韓、印パ、キューバ、ブラジル等が反対し<sup>(99)</sup>、「軍事的考慮と人道的配慮のバランスをとりつつ、クラスター弾の人道的影響に直ちに対処する提言

<sup>(96)</sup> “Statement by Germany, Heinrich Haupt,” at the Oslo Conference, 22-23 February 2007; France, “Cluster Munitions,” 10 May 2007 (CCW/GGE/2007/WP.2), paras.7-8, 11.

<sup>(97)</sup> WILPF, *op. cit.* (note 85), pp.6-8, 12.

<sup>(98)</sup> “U.S. Eyes Limits on ‘Cluster’ Weapons,” *Washington Times*, June 19, 2007, p.A11; “U.S. Statement on the Outcome of 2007 Session of the Group of Governmental Experts,” June 22, 2007. <<http://www.ccw-treaty.com/press/2207CCW-GGE.html>>

<sup>(99)</sup> CMC, “Press Release: No Hope for Cluster Bomb Ban in Geneva but Momentum Grows for Vienna Treaty Talks,” 13 November 2007; “Draft CCW Negotiating Mandate on Cluster Munitions,” 1 June 2007 (CCW/GGE/2007/WP.3).

を協議する」との曖昧な決定が採択された<sup>(100)</sup>。

締約国会議で、中国は、CCW第5議定書を履行すればクラスター弾問題は解決可能だとの従前からの立場を強調した<sup>(101)</sup>。ロシアも、既存の国際人道法が遵守されていないことが問題なのであって、技術的改善策を提示するにしても法的義務の伴わない努力規定とすべきであり、「クラスター弾の使用に関連する防衛能力」を低下させるような提案は拒否するとの姿勢を示している<sup>(102)</sup>。米国は、CCWでの交渉開始を支持するとしながらも、それを支持するのはCCWが「人道的配慮と軍事的有用性のバランスを保った結果を生み出す可能性の最も高い枠組み」だからであり、「適切に使用されるならばクラスター弾は合法的兵器であるという米国の見解に変更はない」と明言した<sup>(103)</sup>。

対人地雷問題でICBLが結成されたのと同様に、クラスター弾問題に関しては、各国の反クラスター弾NGOを結集したクラスター弾連合(CMC)が2003年に結成された(CMCはCCWやオタワ・プロセスの会議にも参加し、クラスター弾の全面禁止に向けて各国代表団へのロビー活動等も行っている)。CMCに参加するNGOの多くはICBLにも参加しオタワ条約策定に関与したNGOであり、当初から全会一致が原則のCCWで議定書を策定することは不可能だと断じていた。ペルーやザンビアといった全面禁止派も、CMCの見解に同調している。ノルウェー等も、

CCW枠内での議定書採択には悲観的になりつつあるとも言われる<sup>(104)</sup>。

CCWかオスロ・プロセスかという議論は、以下で述べる具体的な規制内容と密接に関連している。もし、オスロ・プロセスで合意される条約案が緩やかなものであれば、それをCCW議定書とすることも可能かもしれない。しかし、即時全面禁止条約が採択されれば、米中口のみならず、オスロ・プロセスに参加している主要国も加盟困難となる。欧州諸国等の主張するように、たとえ厳しい規制条約が採択されても、加盟国が僅かであれば意義は小さい。一方で、CCW加盟国が全会一致で議定書を採択しても、全加盟国が議定書を批准する義務を負う訳ではないことにも注意すべきである。

### 3 規制対象となるクラスター弾の定義

オスロ・プロセスでは、クラスター弾の定義をめぐって、一部のクラスター弾を規制の対象外とすべきだと主張する規制緩和派と、例外を認めない全面禁止派の見解が激しく対立している。ドイツが2007年5月にCCWの場で提出した議定書案も、多くの例外規定を含む段階的規制案であった<sup>(105)</sup>。このドイツ案は、非爆発性の子弾を搭載する誘導式弾薬と、各子弾に精密誘導機能を備え、かつ、子弾の数が10発以下の弾薬を、規制対象から完全に除外し、クラスター弾の代替兵器と位置づけている<sup>(106)</sup>。ま

<sup>(100)</sup> “Report of the Meeting of the High Contracting Parties, 7-13 November 2007,” 3 December 2007 (CCW/MSP/2007/5), para.37.

<sup>(101)</sup> “Cluster Munitions Negotiations Launched,” *Arms Control Today*, 37-10, December 2007, pp.41-42.

<sup>(102)</sup> Russia, “Prospects for the Work of the Group of Governmental Experts on the Problem of Cluster Munitions,” 7 December 2007 (CCW/MSP/2007/WP.2), paras.3, 6 and “Position Paper on Cluster Munitions,” 19 June 2007 (CCW/GGE/2007/WP.6), paras.7, 14-17.

<sup>(103)</sup> “Opening Statement by Ronald J. Bettauer, USA, at the Meeting of States Parties of CCW,” November 7, 2007. <<http://geneva.usmission.gov/Press2007/110707CCW.html>>

<sup>(104)</sup> Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), “Report on the Lima Conference on Cluster Munitions,” revised January 2008, p.19. <<http://www.wilpf.int.ch/disarmament/clustermunitions/>>; “Cluster Munitions Control Efforts Make Gains,” *Arms Control Today*, 37-6, July/August 2007, p.32.

<sup>(105)</sup> Germany, “Draft CCW Protocol on Cluster Munitions,” 1 May 2007 (CCW/GGE/2007/WP.1).

<sup>(106)</sup> 後者に該当するのは、例えば、155mm砲弾のSADARM (米)、エクスカリバー (米)、SMArt (独等)、BO-NUS (仏等) である。SADARM及びエクスカリバーについては、福田 前掲注(1), p.156.

た、ドイツ案は、規制対象となるクラスター弾を、信頼性の高低（不発率1%が基準）と命中精度の高低で分類し、第1段階では信頼性・命中精度が低いもののみを禁止し、第2段階で信頼性・命中精度の高いものも禁止するとした<sup>(107)</sup>。

CCWでは、英仏も、子弾の数や自己破壊機能等の有無による適用除外を訴えている<sup>(108)</sup>。ウェリントン会議でも、仏独豪、スウェーデン等が、センサー誘導機能及び自己破壊機能等を備えた子弾を搭載する弾薬を規制対象から除外するよう主張した。オスロ・プロセス主導国であるノルウェーも、誘導式で軍事目標と文民を区別でき、かつ自己破壊機能等を備えた弾薬は除外してもよいと発言した（ただし、不発率のみに基づく適用除外には反対<sup>(109)</sup>）。一方、部分規制に消極的な米国は、2008年1月のCCW政府専門家会議で、問題はあくまでもクラスター弾の使用法であり、いかなる形態の使用禁止にも反対すると明言している<sup>(110)</sup>。また、前述したように、ロシアと中国は、技術的改善措置の法的義務化にさえ反対している。

しかし、全面禁止派は、誘導機能や自己破壊機能が常に正常に機能する保証はないと主張し、いかなる適用除外にも反対している。リマ

会議の時点では、オスロ・プロセスの条約案も「ポイント・ターゲット」を探知・攻撃可能な弾薬を規制対象から除外していたが、現在の条約案では、この条項は削除されている。ウィーン会議では、オーストリア、インドネシア、メキシコ等が、ウェリントン会議では、バーレーン、カンボジア、エクアドル、フィジー、ガーナ、モザンビーク、ナイジェリア、フィリピン、シエラ・レオネ等が、全面禁止を主張した。これらの国のうちクラスター弾を保有しているのは、オーストリア、インドネシア、バーレーン、ナイジェリアのみである<sup>(111)</sup>。

最も厳しく批判されているのが、不発率に基づく適用除外である。そもそも、不発率の定義に関する合意が存在しない。ドイツ案における不発率とは、安全装置が解除（アーム）された「危険な不発子弾」が発生する確率であるが、安全装置が解除されていない子弾も爆発する危険があるので不発率の算定に含めるべきだとの主張も強い<sup>(112)</sup>。また、実戦における不発率がしばしばテスト時のそれよりも高いことも問題視されている。特に問題となっているのが、2006年のヒズボラとの紛争でイスラエルが使用した自己破壊機能搭載のM85子弾の事例であ

(107) 段階的規制の時期、不発率の測定方法、命中精度に関する規準等は、今後の議論に委ねられている。ただし、文民居住区におけるクラスター弾の使用は、いかなる場合でも禁止される。

(108) France, "Cluster Munitions," 10 May 2007 (CCW/GGE/2007/WP.2), para.12; France, "Definitions of Cluster Weapons," 16 January 2008 (CCW/GGE/2008-I/WP.1), paras.3-4; United Kingdom, "A Possible Definition of a Cluster Munition and a Submunition: Draft Proposal," 28 June 2007 (CCW/GGE/2007/WP.9), paras.1-2.

(109) "French Proposal: Scope, Definition, Review Clause,"; Germany, "Amendment to the Draft Cluster Munitions Convention: Definition of Cluster Munitions," 18 February 2008; "Australian Intervention: Definitions," 19 February 2008; "Proposals by Sweden: Draft Article 2, Definitions,"; "Intervention by Norway on Article 2, Definitions," 19 February 2008 (Well. Conf. Doc.).

(110) "U.S. Statement on the Central Challenge of the CCW-GGE Negotiations, Delivered by Stephen Matthias, Head of Delegation to the CCW-GGE," January 17, 2008. <<http://www.usmission.ch/Press2008/January/0117StephenMatthias.html>>

(111) See the statements by these countries at the Wellington Conference; CMC, *op. cit.* (note 90), p.2; HRW, *op. cit.* (note 79).

(112) 輸送の安全等を考慮して、弾薬は安全装置が解除されていない限り爆発しないように設計されている。しかし、不発子弾は、その存在に気付かない文民が手荒に取り扱ってしまう可能性もある。ノルウェー国防省が行ったテストでは、安全装置が解除されていない不発子弾をセメント・ミキサーに入れて回した場合は24%が、12mの高さから落下させた場合は3.6%が爆発した。Colin King et. al., *M85: An Analysis of Reliability*, Norwegian People's Aid, December 2007, pp.41, 61-62.

る。M85の不発率は1%以下とされているが、実際の不発率は約10%（その半分は安全装置が解除されていない子弾）であったとの報告もあり<sup>(113)</sup>、全面禁止派は、この事例によって技術的改善が問題の解決にならないことが明らかになったと考えている。レバノン政府の代表は、オスロ会議において、次のように述べた。「あなた方は天使のように見える怪物を作ることはできない。……クラスター弾が文民に対して使用されるのであれば、それを改善しても無意味だ」<sup>(114)</sup>。

確かに、例外規定を設けることには難点もある。まず、不発率や自己破壊機能の有無等は、監視や検証が困難である。また、適用除外の基準について、各国の見解が対立する可能性も高い。例えば、不発率の測定条件（地形や天候等も含め）を条約で詳細に規定することは容易ではない。センサー誘導機能や自己破壊機能も、その性能は様々であり、単にそれらを搭載していればよいというものではない。例外規定を設けるにしても、例えば、どの程度の命中精度なら規制対象外とされるのか、それをどのように測定するのかといった点が問題となり得る。

#### 4 インターオペラビリティ

オスロ・プロセスが盛り上がるにつれて、規制緩和派の諸国は、クラスター弾の規制条約が条約に加盟しない同盟国との共同作戦行動に悪影響を与えるのではないかと危機感をつのらせるようになった。オスロ・プロセスでは、これは条約非加盟国とのインターオペラビリティ確保の問題として扱われている。規制緩和派の危機感の原因は、オタワ条約第1条(c)をモデルとした条約案第1条の規定——他の者(anyone)が条約により禁止されている行為を行うことを援助・奨励・勧誘してはならない——

にある。他の者には、非締約国や非国家主体も含まれる。禁止されている行為とは、勿論、クラスター弾の使用・生産・取得・貯蔵等である。したがって、条約加盟国が非加盟国との共同軍事作戦に参加した場合に、非加盟国によるクラスター弾使用を援助・奨励することは、条約違反となってしまう。

昨今では多国籍部隊による共同作戦行動が増加しており、加えて、クラスター弾は対人地雷よりも使用される頻度が高いため、この規定は将来の軍事作戦に大きな影響を与える可能性がある。例えば、規制条約加盟国のA国が非加盟国のB国と共同作戦を行っているとして、A国の地上部隊がB国空軍に近接航空支援を要請した場合、次のような問題が生じる。まず、A国はB国に対してクラスター弾による航空支援を求めることはもちろん違法となるが、A国が使用弾薬を指定せず航空支援を求め、B国がクラスター弾を使用した場合、A国はどこまで法的責任を負うべきなのであろうか。A国は、クラスター弾を使用しないようB国に明示的に要請したり、航空支援を行うであろうB国軍機が搭載している兵装に関する情報を収集したりしなければならないのか。もし、危機に瀕している地上部隊の近辺にいるB国軍機がクラスター弾しか搭載していないとすれば、どうすればよいのか。また、クラスター弾を搭載したB国軍機に給油等の支援を行うことは許されるのか。敵防空施設の破壊は、B国軍機への支援に該当するのか。一方、B国はクラスター弾を使用しても違法ではないが、それでもA国の立場に配慮を払わざるを得ない。このような制約を、B国は作戦行動の支障と感じるであろう。

ウェリントン会議では、西欧諸国を中心とする12カ国が連名で、このような規定は「同盟関係維持と非締約国を含む今後の多国間作戦への

<sup>(113)</sup> *Ibid.*, pp.14-17. M85が不発となった原因は、人為的・環境的要因に加え、子弾散布時に隣の子弾と接触して信管に受けた損傷、着弾前に爆発してしまった他の子弾の破片により受けた損傷、他の子弾と空中で衝突して受けた損傷等であった。*Ibid.*, pp.26-30.

<sup>(114)</sup> WILPF, *op. cit.* (note 85), pp.9-10.

参加にとって重大な障害となる」と訴え、近接航空支援や空中給油、あるいは共同司令部への人員派遣等に悪影響がでると指摘した。具体的な国名が挙げられている訳ではないが、勿論、彼らの念頭にあるのは米国である。これらの国は、第1条で援助・奨励が禁止される行為の対象を、クラスター弾の開発・生産・取得のみに限定する（使用・移転・保有・貯蔵には適用しない）ように主張した。この提案に対して、米国と同盟関係にある日本も、賛意を表明している<sup>(115)</sup>。

この問題に関して、ノルウェーは楽観的な姿勢を示している。ノルウェーは、インターオペラビリティの問題はクラスター弾に限った話ではなく、オタワ条約や第1追加議定書等の他の条約でも生じた問題であり、いつの場合も各国は現実的な解決策を見つけてきたはずだと発言した。ノルウェーは、この解決策の具体的内容には言及していないが、恐らくは、規制緩和派も妥協可能な方向で解決策を模索しようとしているのであろう（ノルウェー自身、NATOの加盟国である）。バングラディッシュも、国連PKOへの影響に言及しつつ西欧諸国の懸念への理解を示し、現実的な解決策を見つけるべきだと述べている<sup>(116)</sup>。

しかし、特に強硬な全面禁止派は、この点でも非妥協的な態度を示している。例えば、シエラ・レオネは、非加盟国がクラスター弾を使用する共同軍事作戦への参加を禁じるべきだと述べている。CMCに至っては、非加盟国が加盟国の領域内でクラスター弾を貯蔵したり、通過させたりすることも禁じるべきだと主張してい

る<sup>(117)</sup>。貯蔵・通過の禁止はあまりにも厳しい規制であるため条約案に反映される見込みは少ないが、もし、このような規定が成立すれば、在日米軍によるクラスター弾の貯蔵に対しても日本が法的責任を負うことになる。

## 5 移行期間

オスロ・プロセスの条約案は、対象となるクラスター弾の使用を即時に禁止するものとなっている。しかし、規制緩和派は、移行期間を設定し、禁止を段階的に行うよう要請している。前述したように、ドイツのCCW議定書案は、信頼性または命中精度の高いクラスター弾の使用を一定期間認めるものであった。ただし、移行期間中の使用は、他の代替手段がなくクラスター弾の使用が「最後の手段」である場合に限られる。リマ及びウィーン会議では、イギリス、フランス、スイス、フィンランド、日本等も、移行期間の設定を求めている<sup>(118)</sup>。

ドイツは、ウェリントン会議でも、移行期間を設けるよう主張した（ただし、使用が許されるクラスター弾の条件は引き上げられ、自己破壊機能等の搭載、高い信頼性、高い命中精度の全てを満たすものとされた）。日本も同様に移行期間の設定を求めているが、日本の提案はドイツよりハードルが低く、あらゆる種類のクラスター弾を真に必要な場合に限り使用できるようにするというものである<sup>(119)</sup>。

当然、このような提案に対して、厳しい規制を求める国は軒並み反対している。しかし、移行期間を設定すべきだという主張にも、一定の

(115) Australia, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Netherlands, Sweden, Switzerland, United Kingdom, "Discussion Paper: Cluster Munitions and Inter-operability: The Oslo-process Discussion Text and Implications for International Operations,"; Japan, "Comments on the Draft Cluster Munitions Convention," (Well. Conf. Doc.).

(116) Norway, "Statement on General Scope and Obligations in Relation to Interoperability," 18 February 2008; Bangladesh, "General Obligations and Scope of Application," (Well. Conf. Doc.).

(117) Sierra Leone, "Country Statement by Hon Ibrahim Sorie Member," (Well. Conf. Doc.); CMC, "Treaty Principles," 19 June 2007 (CCW/GGE/2007/WP.7), p.2.

(118) WILPF, *op. cit.* (note 104), p.24; CMC, *op. cit.* (note 90), p.2.

(119) Germany, "Amendment to the Draft Cluster Munitions Convention: Transitional Period," 20 February 2008 (Well. Conf. Doc.); Japan, *op. cit.* (note 115); 「クラスター爆弾 日本、部分禁止表明」『毎日新聞』2008.1.18.



説得力がある。例えば、日本は、次のように述べている。国家がクラスター弾を保有するには安全保障上の理由があり、もしクラスター弾を禁止するのであれば、欠落した能力を補完するための代替兵器を導入しなければならない。しかし、代替兵器の導入には年月が必要で、導入完了までの期間は防衛能力が低下する。したがって、クラスター弾の限定的使用を認める移行期間が必要になる<sup>(120)</sup>。また、スウェーデンは、移行期間を設定しなければ、即時禁止を嫌う国は条約加盟を遅らせるだけであり、それは明確なルール無しの移行期間を設定したのと実質的に同じことになる<sup>(121)</sup>と指摘している<sup>(121)</sup>。

## 6 その他の論点

規制緩和派の多くは、オタワ条約第3条と同様に、除去訓練や除去技術開発のために必要最低限のクラスター弾の保有や取得を認めるべきだと主張している<sup>(122)</sup>。しかし、リマ会議では、ノルウェーやカナダ等が、除去訓練等は実物がなくとも可能であり、例外規定は保有の抜け道になる<sup>(123)</sup>として、これに反対した<sup>(123)</sup>。また、保有クラスター弾の廃棄完了までの年限について、英仏独、スペイン、日本、エジプト等は、条約案の6年以内は短すぎると主張している。同様に、除去完了期限（5年以内）の延長を求める見解も存在する（リマ会議の条約案では10年以内とされていた）。期限延長に反対する国も、クラスター弾の廃棄が対人地雷よりも複雑で、コストもかかる点は理解している<sup>(124)</sup>。この点

について、CCWのドイツ案は、財政的資源は第1に代替兵器の取得に振り向けるべきであって、廃棄はその後でよいと明記している<sup>(125)</sup>。

不発子弾の除去や犠牲者支援に関する国家間協力については、条約案に対する強い反対はなく、コンセンサスがほぼ出来上がりつつある。ただし、オスロ・プロセスに参加していない米国は、次のような主張をしている。クラスター弾の不発子弾による被害は、他のERWと比べて期間も地理的範囲も限定されている。米国のERW除去支援対象国52カ国のうち、不発子弾が存在するのは10カ国、不発子弾に特化した対策を講じているのは4カ国（うち2カ国は2年半以内に対策を完了）に過ぎない。そもそもERW除去支援はCCW第5議定書で十分にカバーされており、クラスター弾に特化した新たな規定の創設は不必要であるばかりか、貴重な資源を重要性のそれほど高くない不発子弾に集中させてしまい、既存のERW除去支援メカニズムの効率性を低下させる危険すらある<sup>(126)</sup>。

既存のメカニズムの効率性が低下するという主張の是非はさておき、少なくとも次の点は事実である。まず、不発子弾による犠牲者は、全ERW犠牲者のほんの一部に過ぎない。2007年版の『ランドマイน์・モニター・レポート』によれば、2006年にERWによる死傷者が発生した68カ国のうち、クラスター弾による死傷者が発生したのは12カ国のみである。死傷原因別に見ると、クラスター弾による犠牲者は全体の7%に過ぎず、46%は地雷、47%はその他の

(120) Japan, *op.cit.* (note 115).

(121) "Proposals by Sweden: Transition Period," (Well. Conf. Doc.).

(122) See, for example, Australia, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Slovakia, Sweden, Switzerland, United Kingdom, "Amendment to the Draft Cluster Munitions Convention: Exceptions (Retention of Cluster Munitions for Training and Testing)," 21 February 2008 (Well. Conf. Doc.).

(123) WILPF, *op. cit.* (note 104), p.23.

(124) *Ibid.*, pp.22-23; CMC, *op. cit.* (note 90), p.3; "French and German Proposal; Article 4, Clearance," (Well. Conf. Doc.).

(125) Germany, *op. cit.* (note 105), pp.1-2, 9.

(126) "U.S. Intervention on Humanitarian Impacts of Cluster Munitions," June 20, 2007; <<http://www.ccw-treaty.com/press/0620CCWGGE.html>>; "U.S. Statement on Humanitarian Aspects of Cluster Munitions, Delivered by Katherine Baker," January 16, 2008. <<http://www.usmission.ch/Press2008/January/0116KatherineBaker.html>>

ERWによる犠牲者である<sup>(127)</sup>。また、米国は、第5議定書未批准であるにもかかわらず、世界最大のERW除去支援国である。1993-2006年に、米国は58ヵ国に対して総額約11億ドルの支援を行っている。日本が1998-2006年に支出した対人地雷対策の支援額は約4億3910万ドルであるが、同期間に米国が支出したERW除去支援額は約9億3739万ドルである<sup>(128)</sup>。

なお、詳述する余裕はないが、クラスター弾規制交渉と平行して、独自の国内措置を講じている国も存在する。例えば、ベルギーは、クラスター弾の全廃を義務づけた法律を2006年に制定した<sup>(129)</sup>。また、ノルウェーは、世界に先駆けて2003年に、自国はクラスター弾を使用する意思はないと表明した(使用モラトリアム宣言)。オスロ・プロセスが開始されると、オーストリア、ボスニア、ハンガリー、オランダ等も、モラトリアムを宣言した。イギリスやドイツ等の西欧諸国も、旧式で不発率の高いクラスター弾の廃棄や使用中止を決定している。

## おわりに

国際法の一般原則は曖昧であるため、クラスター弾を違法な兵器と断定することはできない。クラスター弾の使用に関して均衡原則や予防措置実施義務等をどのように解釈すべきかについて、各国の見解は分裂している。しかし、クラスター弾の規制交渉を通じて、国際法の一般原則がより明確化されていく可能性もある。紛争終了後の長期的な被害も均衡原則の計算に含めるべきかといった点で各国がなんらかの合意を見出せば、それは、将来における他の兵器

の規制にも活かされることとなるであろう。

しかし、クラスター弾の規制について各国の合意を形成することは容易ではない。全面禁止派と規制緩和派の対立は、軍事的必要性和人道法的配慮のバランスという人道法の根本原則と密接に関連している。全面禁止派は、基本的に被害者(犠牲者や被攻撃国)の立場に立っているため、クラスター弾の軍事的必要性を軽視し、クラスター弾による被害を根絶することを最優先課題と捉える傾向が強い。また、全面禁止派の大半を占める中小国においては、クラスター弾の安全保障上の重要度は低い。一方、規制緩和派の国防戦略においては、クラスター弾が重要な位置を占めている。日本にしても、もしクラスター弾が全面禁止されれば、自衛隊の戦略を大きく修正しなければならないであろう<sup>(130)</sup>。また、クラスター弾の規制で重要な点は、代替兵器を見つけることが困難な点である。かりに、CBU-97/CBU-105やSADARMのような誘導機能付き子弾を少数だけ搭載するクラスター弾を規制対象から除外するとしても、それらは数百個の子弾を搭載するCBU-87やMLRS用M26を完全に代替することはできない。前者の子弾は対装甲用の爆発成形貫通弾であるが、後者の子弾は対装甲・対物・対人の複合効果(成形炸薬弾と破片効果)を持つ。したがって、規制緩和派の国は、軍事的必要性も十分に考慮に入れつつ、慎重に規制枠組みを創設すべきだと考えている。

オスロ・プロセスにおける対立は、感情的な域にまで達しつつある。ウェリントン会議の閉会にあたって、西欧諸国と日本等は連名で、現在の議論はバランスを欠いたもので、「許容で

(127) International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor Report 2007: Toward a Mine-Free World, Executive Summary*, October 2007, pp.39, 41. <<http://www.icbl.org/lm/2007/>>

(128) US Department of State, *To Walk the Earth in Safety: The United States Commitment to Humanitarian Mine Action*, 6th ed., June 2006, pp.49-53; 外務省「日本の対人地雷対策支援(1998-2006年)」2007.6. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/mine/shien.html>>

(129) “Loi réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, 8 Juin 2006,” Art.2, 3, 27, *Moniteur Belge*, N.184, 9 Juin 2006.

(130) 自衛隊のクラスター弾運用構想については、福田 前掲注(1), pp.169-171.

きない被害を文民に及ぼすクラスター弾」の禁止を謳った) オスロ宣言に反しているとの声明を發した。ドイツは、規制緩和派による真摯な修正案がことごとく「無視」されたことを強く批判している<sup>(131)</sup>。これに対して、NGOヒューマン・ライツ・ウォッチのS.ゲースは、規制緩和派を激しく批判し、「条約案を弱めることなくダブリンの最終交渉の場に送れたのは、クラスター弾による文民の被害を終わらせたいと望む人々にとって勝利だ」と宣言した<sup>(132)</sup>。

全面禁止派の強気の姿勢の背景には、オタワ・プロセスの「成功体験」があるのだろう。全面禁止派は、オタワ・プロセスで「成功」した手法——有志国のみで全面禁止条約を策定し、徐々に加盟国を拡大し、非加盟国も対人地雷の使用を躊躇するような状況を作り出す——の再現を狙っている。しかし、対人地雷とクラスター弾では、いくつかの重要な相違点がある。

まず、対人地雷と異なり、クラスター弾が不発子弾を生み出すのは機能不全の結果である。そのため、技術的改善が可能であれば全面禁止の必要はないとの主張の説得力も高い。また、クラスター弾は対人地雷ほど広範に使用されてきた訳ではない。米国も主張するように、不発子弾によって汚染された地域もそれほど多くはなく、文民への被害もラオスやベトナム等を除けば他のERWに比較して小さい。また、クラスター弾は対人地雷に比べれば高価な兵器であり、世界の半分以上の国はそれを保有していない。対人地雷のケースでは、軍事大国による使用よりも小国や非国家主体による使用が問題視

されたが、クラスター弾のケースでは、米国やロシアといった軍事大国による使用が大きな問題となっている。確かに、米軍が近年行った航空作戦におけるクラスター弾の使用率は低下傾向にあるが、軍隊にとってクラスター弾は依然として対人地雷よりも重要な兵器である。アフガニスタン攻撃やイラク攻撃において、米軍は、対人地雷を使用せずとも問題なく作戦を遂行できたが、もしクラスター弾が使用できなければ米軍の作戦は大きな影響を受けたであろう<sup>(133)</sup>。

したがって、軍事大国の参加しない条約では、クラスター弾の効果的な規制は困難である。もし、全面禁止条約が策定されれば、米口のみならず、多くの規制緩和派も加盟を躊躇する可能性が高い。そうなれば、オタワ・プロセスで成功した手法を再現することは不可能になる。確かに、条約の構造としては、部分的な規制条約よりも全面禁止条約の方が単純であり、作成も容易である。部分規制の場合は、各種の条件をめぐって交渉が難航する可能性も高まり、条約が成立したとしても、法に抜け穴ができてしまう可能性もある。しかし、人道的被害の側面を単純に訴えるだけでは、クラスター弾を手放すことに消極的な国を説得することは難しい。クラスター弾を効果的に規制するためには、人道的配慮だけでなく軍事的必要性をも考慮に入れた条約を策定し、クラスター弾保有国をできる限り多く取り込むことが必要であろう。

(ふくだ たけし)

(131) Australia, France, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Slovakia Sweden, Switzerland, UK, "Closing Plenary: Statement by France on behalf of Like-minded Countries,"; Germany, "Statement by Mr. Heinrich Haupt," (Well. Conf. Doc.).

(132) Human Rights Watch, "82 Countries Endorse Strong Ban on Cluster Munitions," February 22, 2008. <<http://hrw.org/english/docs/2008/02/22/global18135.htm>>

(133) 福田 前掲注(1), 特にpp.162-168.

附表 主要国のクラスター弾に関する政策・姿勢（2008年2月現在）

		保有 (1)	生産 (2)	輸出	使用歴 (3)	使用モラ トリアム	CCW 加盟国	CCW 第5議定書 批准国	オスロ・ プロセス 参加国(4)	オスロ 宣言 署名国(5)	ウェリ ントン宣言 署名国(5)
北・ 中南米	アルゼンチン	△	×				○		○	○	○
	ブラジル	○	○	○			○		×	—	×
	カナダ	△	×				○		△	○	○
	チリ	○	×	○			○		○	○	○
	米 国	○	○	○	○		○		—	—	—
欧 州	オーストリア	△				○	○	○	○	○	○
	ベルギー	△	×				○		○	○	○
	ボスニア	△	×		○	○	○	○	○	○	×
	デンマーク	△					○	○	△	○	○
	フィンランド	○					○	○	△	○	○
	フランス	○	○	○	○		○	○	△	○	○
	ドイツ	○	○	○			○	○	△	○	○
	ハンガリー	△				○	○	○	○	○	○
	イタリア	○	○	○			○		△	○	○
	オランダ	○	×	○	○	○	○	○	△	○	○
	ノルウェー	○				○	○	○	△	○	○
	ポーランド	○	○				○		△	×	—
	ポルトガル	○					○		○	○	○
	ロシア	○	○	○	○		○		—	—	—
	スペイン	○	○				○	○	△	○	○
	スウェーデン	○	○	○			○	○	△	○	○
スイス	○	×				○	○	△	○	○	
トルコ	○	○		?		○		△	—	×	
ウクライナ	○					○	○	×	—	×	
イギリス	○	○	○	○		○		△	○	○	
アジア太平洋	オーストラリア	△					○	○	△	—	○
	中 国	○	○	○			○		—	—	—
	インド	○	○		?		○	○	—	—	—
	インドネシア	○							○	○	○
	日 本	○	○				○		△	×	○
	ニューージーランド						○	○	○	○	○
	北 朝 鮮	○	○						—	—	—
	パキスタン	○	○	○	?		○		—	—	—
	シンガポール	○	○						—	—	—
	韓 国	○	○	○			○	○	—	—	—
中東・ アフリカ	タ イ	○							○	—	×
	エジプト	○	○	○					○	○	×
	イ ラ ン	○	○						—	—	—
	イスラエル	○	○	○	○		○		—	—	—
	レバノン								○	○	○
	リビア	○							—	—	—
	サウジアラビア	○			○		○		×	—	×
	南アフリカ	○	○	○			○		○	○	○
	スーダン	○			○				○	—	○
シリア	○							—	—	—	

(1)△：保有クラスター弾を廃棄した国、または廃棄予定の国。(2)×：生産を中止した国。(3)?:使用の疑いがある国。(4)△：全面禁止に反対していることが確認できた国。×：オスロ・プロセスを支持することなく会議参加のみしている国。—：会議にも参加していない国。(5)×：会議に参加したが署名しなかった国。—：会議に参加しなかった国。

(出典) Human Rights Watch, *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*, February 2007; Human Rights Watch, *World-wide Production and Export of Cluster Munitions*, April 7, 2005; オスロ・プロセス各会議の資料等に基づき筆者が作成。