



Title	クラスター爆弾禁止条約と「オスロ・プロセス」
Author(s)	目加田, 説子
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 123-134
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/3693
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

クラスター爆弾禁止条約と「オスロ・プロセス」

Cluster Munitions and the Oslo Process

目加田説子*

Motoko MEKATA*

Abstract

The Convention on Cluster Munitions, adopted in May 2008, is the culmination of collaborative work between a few like-minded countries and civil society known as the “Oslo Process.” This paper attempts to review the Oslo process and to demonstrate how middle power states were able to take the lead and establish a close partnership with civil society.

キーワード：クラスター爆弾、オスロ・プロセス、人道、CMC、軍縮

Keywords : Cluster Munitions, Oslo Process, humanitarian, CMC, disarmament

* 中央大学総合政策学部教授

I. はじめに

一般市民に被害をもたらしているクラスター爆弾¹⁾を包括的に禁止する「クラスター爆弾禁止条約 (Convention on Cluster Munitions)」(以下、オスロ条約)が2008年5月30日ダブリンで成立し、同年12月にノルウェーのオスロで調印を経た後、30カ国が批准を済ませた6ヶ月後に発効する運びとなった。同条約は、クラスター爆弾の使用、貯蔵、生産及び移譲を禁止している。

ノルウェー政府の呼び掛けで2007年2月から始まった同条約交渉は、11年前にカナダ政府が主導して対人地雷を禁止した交渉過程である「オタワ・プロセス」との類似性に着目して、「オスロ・プロセス」と呼ばれている。1年3か月という短期間で成立した同条約は、後述する通り、既成の交渉の場では早期禁止は実現できないと判断したノルウェー政府が少数の有志国と中核を形成し、国際機関や非政府組織 (NGO) をパートナーにして新たな交渉の場を設け、条約作りを進めた成果である。

本稿では、クラスター爆弾を禁止することになった背景、既存の交渉の枠組みで禁止が実現しなかった経緯、そして「オスロ・プロセス」がどのような過程を経て始動し条約が成立したのかについて概括する。その上で、条約交渉の主要な論点をまとめる。尚、筆者はオスロ・プロセスの全会議に参加する機会を得たことから、NGOの活動概要や交渉現場での雑感を交え、現時点での総括を試みることにする。

II. クラスター爆弾とは

クラスター爆弾 (Cluster Munitions) は「集束爆弾」と呼ばれ、一つの親爆弾の中に数個から数百個の子弾 (sub-munitions) が搭載されており、親爆弾の分解により子弾が空中で広範囲に散布される。大別すると戦闘機等から投下される空中投下型とロケット等を用いる地上発射型に分類されるが、何れも広範囲の面積を制圧するという特徴を持つ。

子弾は、着弾した際の衝撃によって爆発するよう設計されているが、散布地の地形や地上の状態によって不発弾となることもある (沼地や森林、砂漠、積雪等が緩衝剤の役割を果たしてしまう場合)。また、散布時の気象条件や高度によって意図した目標から外れてしまうこともある (強風や地対空攻撃を回避することによる子弾の拡散等)。よって、散布パターンの予測や攻撃目標の限定が極めて困難な兵器でもある。

クラスター爆弾の歴史は古いが、大量に使用されたのはベトナム戦争時で、米国は少なくともカンボジアに8万個、ラオスに41万4000個、ベトナムに29万6,000個のクラスター爆弾 (合計4億個を上回る子弾) を使用したとされている²⁾。その後、1991年の湾岸戦争で米英仏は2千万個の子弾

1) 本論では、「クラスター爆弾」という用語をダブリンで条約が成立する以前から用いられている「集束爆弾」という一般的解釈の範囲で用いる。

2) Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, Brussels,

を含む61,000個のクラスター爆弾をイラクとクウェートに投下した他、3千万個の地上発射型多目的改良型通常弾薬（DPICM）を使用した。1999年の北大西洋条約機構（NATO）軍によるコソボ空爆でも使用され、2003年のイラク戦争では米英軍が1,800万～2,000万個の子弾を含む13,000発のクラスター爆弾を使用している。直近では、2006年8月のイスラエルによるイスラム教シーア派武装組織ヒズボラの掃討でレバノン南部に約400万個が使用されたと言われている。また、近年ではクラスター爆弾は、国家のみならず非国家武装集団（Non State Armed Group=NSAG）による使用も確認されている³⁾。

人権団体であるヒューマン・ライツ・ウォッチ（HRW）によれば、クラスター爆弾はこれまで少なくとも30の国・紛争地帯で使用された。また、米国、ロシア、中国に加え英国や日本、ドイツ等、少なくとも76カ国で約210種類のクラスター爆弾が備蓄されている⁴⁾。

クラスター爆弾を巡る問題点は、大別すると二つある。

一つには上述した通り、クラスター爆弾が「面の制圧」という特徴を持つ結果、戦闘行為とは関係のない一般市民を無差別に巻き込んでしまう可能性が高いことにある。高度や天候によって標的からはずれやすいため、意図していない地域に小弾が散布されてしまうことも無差別性を高める要因になっている。

もう一つの問題は、飛散する子爆弾が不発弾として残存し、実質的に対人地雷と同様の被害を齎す可能性が高い点である⁵⁾。不発弾の発生率は専門家の間でも意見が分かれるが、少なくとも数パーセント、高い場合には数十パーセントとも言われている⁶⁾。小弾はテニスボールのような球状のものから、清涼飲料水缶のような筒型、片手に納まる瓶状のものなど、形態も様々である。その結果、子どもが関心を持ち、手にしてしまうことも被害を拡大させる原因となっている。犠牲者支援団体「ハンディキャップ・インターナショナル」の報告によれば、被害者の95%が民間人で、その大半が子どもだという⁷⁾。

Ⅲ. CCWとオスロ・プロセス

クラスター爆弾は対人地雷と同様に、「戦闘員と民間人は区別する」「不必要な苦痛を与えてはならない」というジュネーブ条約第1追加議定書等の国際人道法に抵触すると考えられるが、この兵

May 2007, p.23 (Cambodia), p.30 (Laos), p.39 (Vietnam).

- 3) 例えば、2006年にヒズボラは、100発を上回る中国製81型122mmのクラスター弾ロケットをイスラエル北部に打ち込んでいる。
- 4) 保有や備蓄の実態の全容が不明な国や地域も多い。例えば、アフリカ諸国の保有・使用実態はオスロ・プロセスが始動してから初めて明らかになっている。Cluster Munition Coalition, *Regional Fact Sheet: Cluster Munitions in Africa*, Prepared by Human Rights Watch, March 2008を参照。
- 5) 被害の実態は地雷を上回り、また、除去も困難だと言われている。
- 6) 1999年2月～6月の北大西洋条約機構（NATO）によるコソボ空爆の際、NATO自ら不発弾率は10%と予測していた。また、KFOR（コソボにおいて治安維持を行う国際安全保障部隊）の専門家は子弾の不発率を3～26%、平均して10～15%と計算していた。International Committee of the Red Cross, *Cluster Bombs and Landmines in Kosovo: Explosive Remnants of War*, December 2001参照。
- 7) Handicap International, *op. cit.*

器そのものを禁止した国際法は存在しない。そこで、1990年代から赤十字国際委員会（ICRC）やNGOが被害の現状を訴える報告書を多数発表し、クラスター爆弾の使用禁止を求めてきた⁸⁾。

こうした流れを受けて、1999年からCCWの枠組みで議論が重ねられてきた。そして2003年11月28日にCCWの第5追加議定書として「爆発性戦争残存物に関する議定書」が採択された。しかし同議定書は、クラスター爆弾を含む砲弾や手榴弾等全ての不発弾や遺棄弾（総称として「爆発性戦争残存物=Explosive Remnants of War=ERW」）の除去などに関する取り決めである。つまり、特定の兵器が使用されることを規制・禁止するのではなく、使用された後の国際協力の原則を定めたに過ぎない。

さらに、除去の責任は被害地域を支配している国にあると規定され、使用した側に課せられたのは強制力のない「実行可能な支援」である。ICRCやNGO等が使用規制を盛り込むよう求めたのに対し、米国やロシア等がクラスター爆弾は「有効な兵器」と反対したことから、妥協策として戦後被害の軽減措置に限定した内容に留まった経緯がある。同議定書は、発効要件である20カ国の批准から6ヶ月を経た2006年11月12日、議定書が成立してから3年近くを経て発効した（2008年5月末現在、加入は43カ国）。

多くのNGOが求めていたクラスター爆弾の禁止が実現しなかったことから、危機感を強めたNGOが中心となり第5議定書の採択と前後して「クラスター兵器連合（Cluster Munitions Coalition=CMC）」を結成した。世界50カ国の180を超えるNGOの連合体であるCMCは、地雷禁止国際キャンペーン（ICBL）で除去や犠牲者支援を行ってきた団体も多数加わっている。そして、①人道的問題が解決するまで使用、生産、貿易の禁止、②被害に遭っている人々や地域社会に対する支援の強化、③除去、危険に対する注意勧告、情報提供と被害者支援について、兵器の使用者に特別な責任を認めさせる、といった点を求めて始動した。その後CMCは、CCWそしてオスロ・プロセスを通じてクラスター爆弾の全面禁止を求めて活動してゆくことになる。

第5議定書成立以降もCCWにおいてはクラスター爆弾に特化した議論に進展はなかった。2005年にはERWの作業グループが各国に対して、ERWと化す可能性のある兵器の使用が如何なる人道法原則と関係がありうるか問うたが、限られた国からしかクラスター爆弾の使用に言及した回答は寄せられなかった⁹⁾。こうした中、2006年夏のイスラエルのレバノン空爆で大量の民間人が被害に遭った実態や大量の不発弾が残存している現状が明るみになり国際社会の批判が高まった¹⁰⁾。

2006年11月7-17日に開催されたCCW第3回運用検討会議に先立ち、10月25日、オーストリア、アイルランド、メキシコ、ニュージーランド、スウェーデン、パチカン市国の6カ国は、クラスター爆弾がもたらす人道的被害に対応する法的拘束力のある文書を交渉するために、CCW内に政府専

8) International Campaign to Ban Landmines, Landmine Monitor Report 1999やHuman Rights Watch, *Off Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*, 2003等を参照。

9) Human Rights Watch, *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*, February 2007, pp.5-8.

10) 国連人道問題調整事務所は、空爆の翌月にクラスター爆弾の実態を報告している。UNOCHA, "A lasting legacy: the deadly impact of cluster bombs in Southern Lebanon," *OCHA Report*, 19 September 2006. 英国のNGOも8月に同様の報告書をまとめている。Landmine Action, *Failure to protect: A case for the prohibition of cluster munitions*, August 2006.

専門家会合を創設するよう提案した¹¹⁾。しかし、中国や米国の反対により合意に至ることはなかった。最終的には、英国が提案した「緊急に政府専門家会合を開催し、特にクラスター爆弾に焦点を当てつつ、ERWとなり得る特定の弾薬への国際人道法の適用及び実施について更に検討する」¹²⁾という消極的な妥協策を採択して閉幕した。

クラスター爆弾禁止に積極的な諸国、とりわけ法的拘束力のある文書を目指していた国々にとってはとても納得のゆく結果ではなかった。こうしてCCWにおける協議の限界を見届けたうえで、最終的にノルウェー政府が同兵器を禁止する新たな条約作りを目指す国際会議を開催することを発表するに至った¹³⁾。

最初の国際会議は2007年2月にオスロで開催され、「オスロ宣言」を採択した。出席した49カ国中、日本、ルーマニア、ポーランドの除く46カ国が賛同した。「オスロ宣言」の特徴は、「2008年内に法的拘束力のある文書 (legally binding instrument) を採択すること」を明記し、「民間人に受け入れがたい苦痛をもたらす (cause unacceptable harm to civilians) クラスター爆弾の使用等を禁止する」¹⁴⁾としたことである。ただ、後述する通り、何が「民間人に受け入れがたい苦痛をもたらす」のかという点が、ダブリン会議に至る過程、そして定義を巡る交渉で最も解釈が分かれることになる。

ノルウェー政府主導で始まった条約交渉は、オスロでの国際会議を起点に進められることになったため、「オスロ・プロセス」と呼ばれるようになった。46カ国で始まった同プロセスは、2007年5月のリマ会議で67カ国、同年12月のウィーン会議では138カ国と参加国が増加し、地理的に遠かった2008年2月のウェリントン会議にも106カ国が参加した。また、クラスター爆弾の議論を活発化し、中小国への理解促進を図るための地域会合もコスタリカのサン・ホセ (2007年9月4-5日)、ベオグラード (同年10月3-4日)、ブリュッセル (同年10月3日) で開催されてきた。一方、クラスター爆弾は有用な兵器であり禁止すべきではないとの立場をとる米国、ロシア、中国等は最初から一貫して参加していない。

IV. ダブリン会議における主要点

オスロ・プロセスでは、計4回に渡る会議において、条約の骨格及び条項について大枠で合意していたため、2008年5月19日に始まったダブリン会議ではそれまでの議論を踏まえた草案をたたき台に交渉が進められた。但し、ダブリン会議直前に開催されたウェリントン会議では、条約に消極

11) Austria, Holy See, Ireland, Mexico, New Zealand, and Sweden, Proposal for a Mandate to Negotiate a Legally-Binding Instrument that Addresses the Humanitarian Concerns Posed by Cluster Munitions, 25 October 2006, CCW/CONF.III/WP.1. その後、アルゼンチン、ドイツ、イタリア、ペルー、セルビア等20カ国が支持を表明した。

12) 外務省「特定通常兵器使用禁止・制限条約 (CCW) 第8回改正第2議定書年次会合・第3回運用検討会議概要及び評価」、2006年11月20日。

13) UN Office for Disarmament Affairs, "Chapter III: Convention on Certain Conventional Weapons," *The UN Disarmament Yearbook*, Volume 31: 2006参照。

14) Ministry of Foreign Affairs, *Final Declaration*, Oslo Conference on Cluster Munitions, 21-22 February 2007.

的な国々の意見が十分に盛り込まれていないとの不満が示された結果、議長案とは別にウェリントン宣言に要約（Compendium）を付帯し、各条項に関する各国の意見を集約させた形をとっていた。

ダブリン会議では、2週間という交渉期間の制限から、問題となりそうな条項についてオキヤリ議長が選んだ諸国（Friend of the President）を取りまとめ役に、関心国が自由に参加できる非公式協議（informal consultation）で議論が進められた¹⁵⁾。この非公式協議は、開会日の午後から第2週の初めまで断続的に開かれたが、条文の最終的な取りまとめは議長自らが2カ国間協議等を通じて行った。そして、議長は5月28日午前に議長案を示し、全参加国から妥協を引き出した上で接点を集約した結果であることから、パッケージとして受け入れるよう求めた。その後、条文は再交渉されることなく30日に採択された¹⁶⁾。尚、本会議、全体会合、非公式協議の全てに国際機関及びCMCはオブザーバー参加し、発言する機会を認められていた。

以下では、オスロ条約の主要な論点及び交渉結果をまとめておきたい。

1. 定義を巡る議論

ダブリン会議で最大の焦点となった定義の問題は、主に非公式協議での合意を目指した。たたき台となった草案では、クラスター爆弾の定義を「爆発性の子弾を散布する弾薬」とし、次を例外化するとされていた。2条（a）フレア・スモーク・火花・チャフを発する子弾等を搭載する弾薬、（b）電気・電子効果をもたらすよう設計された弾薬、そして（c）を（…）と空欄のままにしていた¹⁷⁾。

ダブリンでの定義を巡る交渉で最も難航したのが、空欄のままとなっていた2（c）（2条の（c））の扱いであった。記述した通り、オスロ宣言で各国が同意したのは「民間人に受け入れがたい苦痛をもたらすクラスター爆弾」である一方、何が民間人に受け入れがたい苦痛をもたらすのか、解釈が分かれたのである。英国・ドイツをはじめとする主要先進国は、数百個に上る子弾を持つクラスター爆弾が結果として不発弾を残存させているのであるから、子弾数の少ないものや自己破壊装置・自己不活性化装置が付いた子弾については上記に含まれないと主張した¹⁸⁾。これに対し、オーストリアや途上国等は2（c）そのものを認めないとの立場を譲らなかった。また、オランダ等はクラスター爆弾の子弾の数を減らせば同爆弾の代わりに単弾頭弾を多用するようになるだけだと反論した。

取りまとめ役を担うことになったニュージーランドのマケイン大使は、例外化される子弾の数や特徴を一つ一つ明記してゆく加重方式（cumulative approach）を用いて各国の意見を求めた。この案には、小弾の数が10個以下、子弾の重量が5 kg以上、機械／電子式自己破壊装置付き、といっ

15) 非公式協議が開かれたのは、第1条（一般的義務）、第2条（定義）、第3条（備蓄と廃棄）、第4条（除去と危機回避教育）、第5条（犠牲者支援）、第6条（国際協力と支援）、第7条（透明化措置）の計7つ。

16) 条文はダブリン会議のHPに掲載：<http://www.clustermunitionsdublin.ie/documents>

17) ダブリン会議の叩き台となった草案はウェリントン会議のHPに掲載：<http://www.mfat.govt.nz/clustermunitionswellington/conference-documents/index.php>

18) 英国やドイツ等は、ウェリントン会議までは不発弾率が1%以下のものは例外化すべきだと主張していたが、1%の明確な根拠を示せないことから、この議論はダブリンでは一切行わなかった。

た10の禁止除外要件が列挙されていた。

もともと2(c)に反対していた圧倒的多数の途上国は上記の条件について、なぜ10個なら駄目で9個なら認められるのか根拠が希薄、子弾の重量の根拠も不明瞭と、加重方式そのものに反対した。他方、条約に消極的だった諸国は議長案を評価し、禁止除外の要件について活発に意見を述べた。また、CMCは技術論では根本的解決策は見出せないが、仮に2(c)を設けるのであれば極めて厳しい条件を採用すべきだと主張した。

最終的に、2(c)では加重方式による議長案が採択された。定義では、クラスター爆弾を「無差別な地域的効果及び不発小弾のリスクを防ぐために、次の全ての特徴を備えたものとする」とし、例外化する対象は、(i)小弾の数が10個以下、(ii)小弾単体の重量が4キロ以上、(iii)単体目標を識別・攻撃する機能付き、(iv)電子式自己破壊装置付き、(v)電子式自己不活性化付き、という厳しい条件を設けた。実質的には、従来使用されたことのあるクラスター爆弾についてはほぼ全て対象となる全面禁止に限りなく近い定義が採択された¹⁹⁾。

2. 相互運用性

上記の定義の問題と同様に、米国との同盟関係にある主要先進国と大多数の途上国との溝を広げたのが相互運用性の問題である。

当初の議長案では、第1条の一般的義務で「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、または勧誘すること」をしてはならないとしてあった。これは、対人地雷禁止条約（以下、オタワ条約）の第1条(c)を踏襲した文言であるが、主要先進国はこの規定は同盟国との共同作戦行動に悪影響を及ぼすと強硬に反対し、1(c)に追加文書挿入するよう求めた。即ち、条約加盟国が非加盟国と多国籍軍に参加したり演習を行う際に支障を来し、加盟国の兵士が刑事罰の対象となる可能性があると主張をしたのである。そしてドイツが、第1条(c)の中で援助・奨励が禁止される行為の対象から非加盟国との共同演習や作戦への参加を除外するよう求める提案を英国やフランス等7カ国の支持を得て提出した。

英国やカナダ等は、相互運用性が認められなければ条約には署名しないと強硬姿勢を打ち出したのに対し、圧倒的多数の途上国は議長案の維持を支持する姿勢をとった。後者の主張は、オタワ条約や化学兵器禁止条約にも酷似した条項があるのに、クラスター爆弾だけ別扱いすることは悪しき前例を作ることになるというものだった。オーストラリア代表団は、地雷に比べてクラスター爆弾が使用される可能性は圧倒的に高く、抛って自国の軍隊や国民が巻き込まれる可能性が高いと発言した。ICRCやCMCはオタワ条約同様に各国が国内法や宣言によって解決すれば良い問題だと反論した²⁰⁾。

19) 議長は、99%が禁止対象となると開幕式で発言。尚、採択された定義から除外されるクラスター爆弾が使用された唯一の事例は、米軍が2003年のイラク攻撃時に使用したBLU108型だが、その実態は明らかになっていない。

20) 事実オタワ条約では、相互運用性を主張していた大半の国々が国内法や宣言等の手段によって解決している。例えば、オーストラリアやカナダはオタワ条約の批准時に米軍との共同作戦時の取り扱いについて宣言している他、英国、ドイツ、日本は米軍基地内の対人地雷は自国の管轄外として、条約運用上の問題を処理している。詳細は、Human Rights Watch, A

取りまとめ役を担ったスイスのシュラナー大使は「条約に加盟していない諸国との関係」という新しい条項を設ける案をまとめた。この案では、1項、2項で非加盟国に条約への参加を促し、条約が達成を目指す規範を推進し非加盟国にクラスター爆弾の使用を思いとどまらせるように求めている。一方、3項、4項で加盟国（軍人及び国民）は、加盟国に禁止されている行為に携わる非加盟国と軍事協力や作戦を行うこと等を否定しない内容になっていた。前半2項で相互運用性条項に反対する国々の懸念に配慮しつつ、後半2項で推進国の意向を反映させた妥協案であった。

CMCや反対国は、「意図的に援助する」と解釈できる内容であると、「加盟国内の備蓄や寄港を認める」ことになると反発した。その後、断続的に非公式協議が進められたが、賛成派と反対派の溝は埋まらなかった。

最終的にシュラナー大使は微修正した同案を議長に提出し、28日の議長案にほぼそのまま反映された。CMC他は抽象的な文言は拡大解釈を招くと、議長案に対する反論を試みる予定であったが、議長案は再交渉されることなく採択されたことから、この試みは未完に終り、相互運用性は新しく第21条として成立した。

CMCは、条約全般に対する評価の中で、第21条について「素晴らしい条約の中で唯一の汚点」と評し、条項の解釈を今後の締約国会議や再検討会議の場で詰めてゆくとした。

3. 移行期間

一定の期間、クラスター爆弾の使用・保有を猶予するという移行期間については、ドイツや英国、日本等が提案していたものだが、途上国、CMCは共に当初から強く反対していた。

反対派の主張は、次のようなものだった。クラスター爆弾は非人道的被害を生じさせているからこそ一刻の猶予もなく使用禁止を目指す。オスロ・プロセスは、その観点から始動し条約制定を目指しているにもかかわらず、一定の期間その使用を認め続けることは矛盾しており、条約の意義そのものを削ぐことになる。CMCは、①条約の前文にはクラスター爆弾が「文民に受け入れがたい被害を及ぼす」と明記されており、この点に同意する一方でなぜ継続使用を「法的に認める」ことができるのか、②継続使用を求める国は条約に参加する状況になく、準備が整った時点で参加を検討すべきだ、と反論した。

他方、移行期間を求めている諸国は、定義や他の履行義務が明確になった後に議論すべきだと主張していた。議長から取りまとめ役を依頼されたドイツ代表団が各国の意見収集したところ、移行期間設置の賛同国は日本等数カ国の先進諸国に留まった。更に、全体会議の中では反対する諸国が圧倒的多数であったことから、移行期間は再交渉されることなく終わった議長案に反映されなかった。

4. 被害者支援

軍縮法の中で被害者の支援について初めて言及したのはオタワ条約の第6条で、兵器の禁止と同様に兵器がもたらす被害の実態に着目した成果として注目された。しかし、条約成立後の被害者支援は期待されたほどの成果をもたらさなかった。オタワ条約で被害者支援は、あくまで国際協力と援助の条項に含められていたこともあり、支援の実施に関する報告義務の不在がこの分野の実質的進展にとって壁となっていた²¹⁾。

オスロ・プロセスではこうしたオタワ条約の反省から、被害者支援を強化した条約を目指すべきだとの声が根強くあり、被害国で障害者支援を行っているNGO等は被害者支援に関する独立条項を設けるべきだと主張していた。

ダブリン交渉では、こうした意見がほぼ全面的に活かされた。オタワ条約にはなかった犠牲者(victim)の定義について、「クラスター爆弾の使用によって、肉体的又は精神的損傷を負い、経済的損失を被り、社会的に排斥され、或いは権利行使が著しく脅かされた人を指す。この中には、クラスター爆弾によって直接被害を被った人及び彼等の家族やコミュニティも含まれる」とした。肉体的損傷以外にも負担を強いられている者も被害者に含め、しかも、本人のみならず家族やクラスター爆弾によって汚染されているコミュニティも被害者として認める条項(第2条)を設けたのである。

また、第5条の被害者支援では、1項で治療やリハビリテーション、精神的支援や社会・経済的統合に関する支援を行うことを決め、従来は皆無だったクラスター爆弾の被害者について信頼のおけるデータ収集をすることを義務付けた²²⁾。更に、これまで地雷の被害者支援で十分注目されることのなかった、被害者本人のジェンダーや年齢に配慮するよう求める文言も含められた。この他、第6条(国際協力と支援)の7項で締約国の援助について明記し、第7条(透明性についての措置)で締約国の支援に関わる履行状況の報告を義務付けた。

このように、被害者支援に関わる条項が条約随所に盛り込まれたことは、人道主義を原点に進められてきたオスロ・プロセスならではの成果と判断できるだろう。

V. CMCとオスロ・プロセス

CMC誕生の契機となったのは、既述の通り2003年のCCWにおいて第5議定書が採択された際、クラスター爆弾そのものを対象とした禁止交渉が実現困難と判断したことであった。その後、2004

21) 条約の不備を補うため、2004年に開催された検討会議において被害者支援における全締約国の義務を再確認したが、一義的には被害国政府の責任が再認識される結果となっている。より明確な行動計画(ナイロビ計画)が採択され改善された点もあるが、成果は国・地域によってばらつきがある。

22) 大半の諸国では被害の原因となる兵器の特定をしておらず、包括的な国・地域単位のデータ収集システムは構築されていない。例えば、アフガニスタンでは地雷とERWの被害者を分けてデータ化していないため、1993年から2006年間の被害者総数は205人と報告されている。一方ICRCによれば、同期間の被害者数は556人である(ICRCのデータベースも未完全)。また、全国レベルでのデータ収集が比較的包括的なカンボジアでさえ、クラスター爆弾の被害者を他のERWと分けてデータ化し始めたのは2006年9月以降である。Handicap International, Victim Assistance Coordination in Countries with Cluster Munitions Casualties, *Landmine Monitor Fact Sheet*, February 2008.

年、2005年とCCWにおける協議に進展が見られなかったことから、新しい発想でこの問題に取り組むべきだとの認識が深まっていった。

一般的にオスロ・プロセス始動の契機は2006年8月のイスラエルによるレバノン空爆とされているが、オスロ・プロセス始動の後押しすることになるCMCの働きかけは、それより以前から進められていた。CMCは、クラスター爆弾の禁止に理解を示していたノルウェー、アイルランド、メキシコなど中堅国を中心とする諸国を集め、2006年3月にロンドンで会合を開催している。そして、クラスター爆弾の問題解決には、同兵器の全廃が必要であり、CCW枠外のプロセスが必要であることで合意していた。更にこの会合において、政府とNGOは協働して交渉を前進させてゆくべきだと確認されていたのである²³⁾。

ロンドン会合から半年後の11月、ノルウェーのストア外相は、「クラスター爆弾によってもたらされる苦しみに終止符を打つべく具体的な方針を立てなければならない。幸い、国際的禁止に向けた機運が高まっている。…多くの諸国で明確になった政治的意思を活かさなくてはならない」²⁴⁾と述べて、禁止に向けて行動する意思を明確に打ち出した。

こうした手法は、行き詰まったCCWを打開する策としてICBLが一部の政府に呼びかけて指導したオタワ・プロセスと酷似している。先ず、兵器の数や種類の規制・禁止に主眼を置く従来の軍縮交渉から離れ、兵器が齎す結果（effects）に着目した人道的アプローチを選択したこと。そして、10年、20年という単位で時間をかけて最大公約数を目指す軍縮手法よりは、当初の参加国が限られていても最短期間で意欲的な内容の合意を目指したことである。

オタワ条約成立当時、米国やロシア、中国といった大国が不在では実効性がないと批判があったが、156各国が加盟する（2008年5月末現在）オタワ条約の規範力によって対人地雷は実質的に使用できない兵器となってきた。こうした経験から、オスロ・プロセスはクラスター爆弾でも従来の軍縮交渉の場以外での条約成立を目指したのである。そして、オスロ・プロセス牽引国にとって成功の是非は、国際世論、即ちCMCとの協働にかかっていた。

既述のように、ロンドン会合時から牽引国とCMCには協働することで合意があったが、条約交渉過程でも密接な関係は続いた。例えば、オスロ・プロセスの各会議の開会式では、主催国と同様に必ずCMCで活動する被害者（Ban Advocates）が発言する機会を与えられ、被害に遭う側の視点が強調された。これは、軍縮交渉を主とするCCWと人道主義に立脚するオスロ・プロセスを差別化する象徴的な取り組みであった。また、報道関係者には非公開となった会議にもCMCはオブザーバー参加し発言する資格を得ていた。更に、開会・閉会の共同記者会見では、主催国等と共にCMCも同席して独自の評価や意見を述べる自由を得ていた。その他、CMCが会議前日（或いは前々日）に開催したCMCフォーラムやブリーフィングの場に主催国の議長等が訪れ、会議の主要点を説明すると共にCMCの協力を要請した。

23) 詳細は目加田説子「クラスター爆弾の禁止にむけて」JCBL『ニュースレター』No.39、2007年2月を参照。

24) Ministry of Foreign Affairs, Norway, Press Release No.: 149/06, 17 November 2006.

政府とNGOの協働関係は、牽引国のみと築かれたものではない。具体的な問題で、CMCの姿勢に同調する諸国とも信頼関係を築き、それら諸国の協力によってCMCは結果に及ぼす影響力を確保していった。一例を挙げると、提案資格のないCMCは犠牲者支援や国際協力の分野でCMCの主張に協力的だった諸国の代表団を通じて条約への反映を試みた。

政府との協働関係が機能した背景には、CMC傘下のNGOが長年クラスター爆弾の問題に取り組んできた実績がある。20年以上も人道支援を行ってきたNGOが多数参加しており、掘って被害現場の状況に関する知識と経験が豊富だった。また、オタワ条約発効直後からICBLが毎年発行している『ランドマイン・モニター』は、地雷のみならずクラスター爆弾や他のERWを含めた被害実態や支援状況等について国や地域別に克明に報告しており、各国政府から高い評価を得てきた。こうした非人道兵器の問題に取り組んできた蓄積が、オスロ・プロセスで政府と協働する素地となっていたのである。

VI. おわりに

オスロ・プロセスはオタワ条約の成立過程と類似点が多い一方、10年余りの間に国際環境の変化もあった。その点を踏まえつつオスロ条約成立の意味をまとめ、結びとしたい。

第1は、2001年9月11日に米国で起きたテロ以降、「法の支配」あるいは多国間主義を軽視する傾向が強まった時代にオスロ条約が採択された点である。2001年1月に誕生したブッシュ政権は国益に沿わない条約と距離を置き、単独行動主義を選択する傾向が強かった。例えば、クリントン政権時代に署名した包括的核実験禁止条約（CTBT）や、温暖化防止のための京都議定書に消極的だった。国際刑事裁判所（ICC）についても、加盟する途上国に対して援助政策を変更する方針まで示すなど、多国間主義に基づく国際社会の「法の支配」に背を向けてきた。9.11テロは、こうした米国の姿勢を助長させることになり、アフガニスタンで開戦後、テロ捜査の名目でアジア・中東のイスラム教徒をキューバにあるグァンタナモ米軍基地に連行して尋問するなど、人道に関するジュネーブ議定書違反の疑いのある行為が相次いだ。ブッシュ政権が仏独やロシアの反対を押し切って、明確な国連安全保障理事会の決議がないままイラクでの武力行使に突き進んだことも、「法の支配」あるいは多国間主義の求心力を弱める結果となった。

こうした時代背景のなかで、オスロ・プロセスは「法の支配」や多国間主義の求心力を回復させる試みだったとも考えられる。米国はオスロ・プロセスに参加しなかったが、イラク戦争に反対した仏独に加えて、イラク戦争に賛成した英国や日本も賛同する形でオスロ条約が採択されたことは、意義深い。

第2に、対テロ戦争の「大義」の下で使用され続けてきた非人道兵器そのものを禁止対象とすることに国際社会が一步を踏み出した点である。クラスター爆弾は、米国が対テロ戦争で敵側の拠点などを攻撃する際に使われた。イスラエルもテロ対策として、ヒズボラの攻撃に大量のクラスター

爆弾を用いた。これらの攻撃には、テロを抑える「大義」のもとでは無差別攻撃も正当化され、人道的配慮は二の次になるという論理が内在していた。オスロ条約は、こうした論理を象徴するクラスター爆弾をほぼ全面的に禁止するもので、アフガニスタン戦争を米国と共に戦ってきた英仏独、カナダ、オランダ等のNATO同盟国が賛同していることは、NATOの今後の戦略、軍事作戦と人道主義のバランス等に少なからず影響を与えていくと考えられる。

第3は、オスロ条約がテロ対策の一つの選択肢を示していることである。クラスター爆弾は対人地雷と異なり、すでに途上国の多くに拡散・使用されているわけではない。現段階でクラスター爆弾を禁止することにより拡散を未然に防ぎ、新たな犠牲を防げる。生産・移譲が禁止されれば、国家のみならずNSAGへの拡散も防ぐ方策を強められる。オタワ条約では実現できなかった武装集団への対策に関する文言がオスロ条約の前文には含まれており、これはテロ対策の意味合いを内包するものである。

第4は、オスロ条約が歴史的な蓄積の上に成立している点である。既述の通り、オタワ条約の教訓は、犠牲者の支援や透明化措置を巡る条項で活かされている。更に、2006年12月に成立した障害者権利条約は、障害の由来に関わらずあらゆる障害者の人権及び基本的自由を実現することを保障し奨励するよう締約国に求めている。このことが、オスロ条約の前文にも反映された。また前文は、戦争の女性に対する影響や紛争解決と平和の実現に関する女性の役割に言及した国連安保理決議1325号、武力紛争下の児童の保護を謳う国連安保理決議1612号にも言及している。

米国、中国、ロシアといった大国が含まれない条約の実効性を疑問視する声が根強い中で、オスロ条約が今後どこまで国際社会で規範化し、クラスター爆弾を実質的に使えない兵器として行けるのか。今後の、オスロ条約の早期発効と加盟国の拡大にかかっている。