



Title	武力紛争条約への相互運用性条項導入の法的意義 (二・完) : クラスター弾に関する条約第二条の 導入理由、解釈、及び運用の分析を事例として
Author(s)	仲宗根, 卓
Citation	阪大法学. 2013, 63(2), p. 221-240
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/67936
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

武力紛争条約への相互運用性条項導入の法的意義(二・完)

——クラスター弾に関する条約第二二条の導入理由、解釈、及び運用の分析を事例として——

仲 宗 根 卓*

はじめに

第一章 武力紛争条約と相互運用性の問題

第一節 ジュネーヴ諸条約第一追加議定書―軍事目標の定義を巡る相違―

第二節 対人地雷禁止条約

第三節 小括

第二章 武力紛争条約への相互運用性条項の導入

第一節 クラスター弾の使用規制を巡る交渉

第二節 クラスター弾に関する条約への相互運用性条項の導入理由(以上、第六三卷第一号)

第三章 相互運用性条項の法的意義

第一節 第二条の文理解釈

第二節 日本の解釈及び国内立法

第三節 相互運用性条項導入の意義

おわりに(以上、本号)

第一節 第二一条の文理解釈

同土国が、CCM非締約国の米国との共同軍事行動及び軍事的協力における相互運用性を確保するためには、CCM上締約国に許容される行為を明らかにし、国家責任及び自国民の刑事責任発生のリスクを低減させる必要があった。本節では、このような動機によってCCMに導入された第二一条が、実際にかかるリスクを低減させうるのかを、第二一条及び関連する条文、とりわけ第一一条一項の解釈から検討し、法的意義を明らかにする。

第一項 CCM第一一条一項及び第二一条の文言の意味

CCM第一一条一項は「締約国は、いかなる場合にも (under any circumstances)、次のことを行わないことを約束する」とし、サブパラグラフ(a)で「クラスター弾を使用すること」、(b)で「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」と、そして(c)で「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」を禁止する。これは対人地雷禁止条約第一一条一項をモデルに起草されたものであるが、対人地雷の文脈では締約国はこの第一一条一項の自己解釈を基礎として、非締約国との相互運用性の確保を図ってきたことは既述のとおりである。なお、「移譲」を除いて、それぞれの用語の条約上の定義は存在せず、CCMの交渉プロセスでも議論されることはなかった。

相互運用性条項として導入された第二一条一項は「締約国は、すべての国によるこの条約への参加を得ることを

目標として、この条約の締約国でない国に対し、この条約を批准し、受諾し、承認し、又はこれに加入するよう奨励する」と規定し、締約国にクラスター弾の使用を禁止する規範の普遍化の努力義務を課す。ただし、その実施の方法については、条約上明確にされていないため、各締約国に委ねられることになる。⁽⁸⁹⁾ 続く二項は「締約国は、三に規定するすべてのこの条約の締約国でない国の政府に対してこの条約に基づく自国の義務について通報し、及びこの条約が定める規範を奨励するものとし、これらの国がクラスター弾の使用を抑制するよう最善の努力を払う」と規定し、クラスター弾の使用禁止規範の普遍化を追求する前項の延長と見なされ、締約国の義務を規定する。⁽⁹⁰⁾ また、非締約国との相互運用性を規律する三項にも言及していることから、四項と併せて、これら後半の条文を解釈する際にも二項の解釈は重要となる。⁽⁹¹⁾ とりわけ、二項後半の「クラスター弾の使用を抑制するよう最善の努力を払う」という文言は、後に検討するように、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力において締約国に制限を課す四項を解釈する上で問題となる。⁽⁹²⁾

三項は「第一条の規定にかかわらず（[n]otwithstanding the provisions of Article 1）、及び国際法に従い、締約国又はその軍事上の要員若しくは国民は、この条約の締約国でない国であつて締約国に対して禁止されている活動を行うことのあるものとの間で軍事的な協力及び軍事行動を行うことができる（may engage in military cooperation and operations）」と規定し、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力に参加する締約国の権利を認めているが、その限度については明記していない。しかし「国際法に従い」という文言から、あらゆる行為が許容されるわけではなく、CCM以外の国際法⁽⁹³⁾によって一定の制限を受けると考えられる。

なお、「行うことができる」という文言が、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力に参加する締約国の権利を新たに法的に創設するものなのか、又はそもそも法的に認められる国の固有の権利を単に確認するもののかは、⁽⁹⁴⁾

文言の解釈からもCCM交渉プロセスからも明らかではない。しかし、少なくとも三項には、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力への単なる「参加」が、CCM第一条一項(c)で禁止される「援助」や「奨励」と見なされてはならないことを明確にする「法的効果」があると考えられる⁹⁵。

国際法による制約を受けつつ、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力への参加自体が認められるとしても、三項からは具体的にいかなる行為が締約国に認められるかは明らかではない。そこで、この不明確性を補うために導入されたのが四項である。四項は「三の規定は、締約国に対し、次のことを行うことを認めるものではない」と規定し、以下、サブパラグラフ(a)で「クラスター弾を開発し、生産し、又は生産以外の方法によって取得すること」、(b)で「自らクラスター弾を貯蔵し、又は移譲すること」、(c)で「自らクラスター弾を使用すること」、そして(d)で「使用される弾薬の選択権が専ら自国の管理の下にある場合において、クラスター弾の使用を明示的に要請すること」を禁止する。これら四項の各サブパラグラフに列挙される禁止行為は、CCM第一条一項で列挙される禁止行為とほぼ重複しているが、同項(b)で禁止される「援助」、「奨励」、「勧誘」は含まれていない。なお、それぞれの用語の条約上の定義は、第一条一項と同様にやはり存在しない。

第二項 CCM第一条一項と第二条の適用関係

CCM非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力で、締約国に対して具体的にいかなる行為が合法的に認められるかは、締約国の一般的義務を規定する第一条一項と、締約国と非締約国の相互運用性を規定する第二条三項及び四項の関係をどう整合的に解釈するかが問題となる。第二条の解釈上、共同軍事行動及び軍事的協力における締約国の行為が、第一条の一般的義務と照らし合わせてどの程度許容されるのかという問題に係るからである。C

CMは第一条と第二条の適用関係について明示していないが、以下の二通りの解釈が考えられる。

まずは、非締約国との共同軍事行動において、締約国に認められる行為は限定的であるべきという要請から、非締約国への「援助」の禁止を含む、より規制の厳しい第一条一項の一般的義務は、共同軍事行動及び軍事的協力を含むいかなる場合においても免除されない。そして、第二条三項は非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力への参加を単に確認するもので、一般的義務に対する例外を創設するものではないと解釈する立場である。⁽⁹⁶⁾ また、第二条四項は共同軍事行動及び軍事的協力で禁止されるいくつかの行為を明確化しただけであり、さらにこれらの禁止行為は例示的 (indicative) に過ぎないという解釈をする。このような解釈は、クラスター弾による被害を撲滅させるといふCCM全体の趣旨及び目的や、第二条二項で非締約国によるクラスター弾の使用を抑制する為の締約国の努力義務が規定されていることに鑑みると整合的に捉えられよう。⁽⁹⁷⁾

しかし、第二条三項が例外規定ではなく、第一条一項の曖昧な一般的義務が適用されるという解釈は、第二条がCCM非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力における合法的行為を明確化するために導入された経緯と整合しない。同条四項についても、それが第一条一項で一般的義務としてすでに禁止されている行為の単なる反復に過ぎないのであれば、法的な観点からすれば反復自体は何ら意味をなさないもので、独立した条項としてあえて導入する必要はない。反復することに四項導入の意義を見出すのであれば、なぜ「保有」や、最も禁止されるべき非締約国への「援助」が明記されていないのか理由が不明であり、やはり意義を見出すことは困難である。

他方、第二条三項をCCMの一般的義務の例外規定と解釈する立場は、締約国は非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力の際には、同項を根拠に第一条一項の一般的義務を免れ、その上で第二条四項による制約を受ける⁽⁹⁸⁾と解釈する。かかる解釈は、そもそも第二条がCCM非締約国との相互運用性の問題を解決しうるものと期待さ

れて導入された経緯や、「第一条の規定にかかわらず」という文言がCCM第三条六項及び七項にも使用され、そして文言上これらの条項が第一条の一般的義務に対する明確な例外と解釈しうることも、第二条が例外規定という主張の根拠として援用されうる⁽⁹⁹⁾。

しかし、第一条二項は(c)で「いずれかの者を援助してはならない」と規定するのみで、非締約国との共同軍事行動そのものを明文で禁止しているわけではないので、共同軍事行動及び軍事的協力を行うことができる旨を規定する第二条三項を、第一条の例外規定と読み込むには矛盾が生じることになる。従って、第二条を例外規定と解釈するには、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力が第一条二項ですでに禁止されていると理解する他ない⁽¹⁰⁰⁾。ただし、このような解釈を行う場合、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力に参加する締約国の権利は、かかる条項の導入によって初めて創設されるとも解釈されかねないことに注意が必要である。

さらに、第二条三項を例外規定と解釈する場合、締約国は第一条二項ではなく第二条四項の規制を受けることになるが、同項(a)から(d)までのサブパラグラフで列挙される禁止行為を、例示的又は網羅的(exhaustive)のどちらと捉えて解釈するべきかという別の問題も生じる。例示的列挙であれば、同項で列挙されている以外の行為についても禁止されるため、共同軍事行動及び軍事的協力で締約国が合法的に行える行為の範囲が狭くなるのに対して、網羅的列挙の場合は列挙行為のみにして禁止されるので、行為の範囲が広くなることになる。四項を例示的列挙と捉える立場は、もし同項が網羅的列挙であるがゆえに非締約国に対して広範な援助が認められると解釈されるのであれば、非締約国によるクラスター弾の使用を抑制するよう努力を払う旨を規定する第二条二項とは相容れないことを主張の根拠とする⁽¹⁰¹⁾。またこのような解釈は、文民に容認し難い害をもたらすクラスター弾の使用禁止という条約の趣旨及び目的に一致するという⁽¹⁰²⁾。しかし、そもそも第二条四項が非締約国との共同軍事行動及び

軍事的協力で認められる締約国の行為の範囲に明確な制限を設ける意図で導入されたことに鑑みると、例示的列挙は明確性の点で問題があると言わざるを得ず、その導入目的と矛盾することになる。

他方、国際法は一般的に禁止法と理解されることから、例示的列挙であると明記されない限り、第二条四項は網羅的列挙と解釈されるのが自然⁽¹⁰⁾という主張も成立し得よう。そして何よりも、網羅的列挙として解釈することは、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力における合法的行為を明確にするというその導入目的にまさに合致すると言える。しかし、例示的列挙と解釈する立場が指摘するように、四項に列挙される禁止行為以外のあらゆる行為が締約国に認められるという解釈は条約全体の趣旨や目的と合致せず、CCMそのものの存在意義を否定しかねない。とりわけ、もし網羅的列挙として解釈を行えば、第一条一項(c)では禁止されているが第二条四項では禁止されていない非締約国への「援助」が認められることになる。しかし、条約上自国に対して禁止されている行為につき、非締約国に対してあらゆる援助を行うことは信義則上問題があり、認められないと言わざるを得ない。また、仮に四項が網羅的列挙だとしても、上で述べたように、各禁止行為が具体的に何を意味するのかが文脈からも条約の準備作業からも明らかではなく明確性を欠いており、かかる曖昧さは同項の導入目的と矛盾することになる。

第二節 日本の解釈及び国内立法

文言が曖昧なCCM第二条を締約国はどのように解釈し、そして運用しているのか。ここでは、米国との軍事的協力において相互運用性の確保が問題となった日本のケースを分析する。

第一項 CCMの解釈及び運用に関する日本政府の基本的立場

日本政府は二〇〇八年二月三日のCCMの署名式に参加した後に、翌年の六月一〇日に国会の承認を経て、七月一四日に受諾書を寄託した。そして七月一七日に、CCMの担保法たる「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（以下、クラスター弾法）」が施行された。

日本がCCMを批准をし、国内立法を行う際に国会で紛糾した論点は、在日米軍によるクラスター弾に係る活動に対して日本政府が条約義務上どこまで関与できるのかという線引きの問題であったが、政府は基本的に対人地雷禁止条約の場合と同様に対処している。例えば、締約国の管轄又は管理の及ぶ範囲で条約が禁止する活動を防止し及び抑止する措置をとることを求めるCCM第九条について、「この条約は九条におきまして、締約国に対し、この条約が禁止する活動であつて、自国の管轄または管理の及ぶ範囲にあるものを防止し、及び抑止するため、あらゆる適当な措置をとるよう求めているわけでございますが、米軍によるクラスター弾に係る活動はこれに該当いたしませんので、我が国はこの活動を防止し、また抑制する義務を負っているわけではございません。」と説明し、CCM上、米軍の行為を抑止する義務を日本は負わないと解釈している。また、在日米軍に対する国内法の適用については、「一般国際法上、駐留を認められました外国軍隊については、特段の取り決めがない限りにおいては、その接受国の法令は適用されないというルールでございます。したがしまして、本法案につきましても、在日米軍については適用されないということでございます。」⁽¹⁰⁵⁾という立場を堅持する。ただし、米軍の構成員に日本法令の尊重を義務付ける日米地位協定第一六条に関して、遵守義務の程度についてはやはり明らかにしていない。

以上を踏まえて、日本政府は在日米軍がクラスター弾を保有することについてはCCM上問題は生じないと解釈しており、「米軍によるクラスター弾の保有については、我が国及び地域における安全保障上のコミットを有する

米軍の運用上の必要性等から総合的に判断される問題であり、このような判断が行われることなく米軍によるクラスター弾の日本国内への持ち込みを拒否するという対応をとることは適切ではないというふうに考えます。⁽¹⁰⁶⁾」と述べ、対人地雷禁止条約の場合と同様の対応を執っていることが分かる。

しかし、対人地雷条約の文脈において執られた対応と決定的に異なる点も存在する。政府は、日本領域内における米軍による対人地雷の使用は「政策的に」認められないという見解を示していたが、クラスター弾については、極めて例外的な場合に限定しつつも容認の立場を示している。⁽¹⁰⁷⁾ また、対人地雷禁止条約の分脈では、自衛隊及び民間業者による米軍保有の対人地雷の運搬は認められなかったが、クラスター弾の運搬は認められることが明らかにされている。⁽¹⁰⁸⁾

第二項 CCM運用の第二一条上の根拠

では、こうした対人地雷禁止条約の場合とは異なる運用の根拠はどこにあるのか。対人地雷禁止条約とCCMで異なる点、すなわちCCMに導入された相互運用性条項たる第二一条に根拠を求めることができるのだろうか。日本政府は日本領域内における米軍によるクラスター弾使用の容認の理由について、「日米安保条約によりまして日本を防衛する義務を米国は負っている」と述べた上で、「日米安全保障体制の円滑な運用に制約を課すということとは適当ではないのではないか」、又は「米軍による我が国領域内でのクラスター弾の使用につきましては、日米安全保障条約の目的を達成する上で必要なもの」と説明する。すなわち、CCM及び日本の法令の適用を受けない米軍は、法理上、日本領域においてクラスター弾を使用することが可能であるということを前提にこれを容認したと考えられる。ただし、かかる容認は第二一条を根拠としているのかどうかは定かではなく、日米の安全保障体制を

鑑みて、あくまで政策的に判断したとも理解されうる。

他方、自衛隊及び民間業者による米軍保有のクラスター弾の運搬が可能だとする根拠については、国会での答弁を確認することで明らかとなる。クラスター弾法が国会の案件として取り上げられた際に、「……日本の領土内での（クラスター弾の）移動に関して、日本の民間業者が扱うことに対する規制などを行う必要があるかどうか……。」という質問に対して、外務大臣政務官は「条約第二二条三及び四は、締約国は、自らクラスター弾を使用、貯蔵、移譲しないことなどの一定の条件を満たす限り、締約国に対しては禁止されている活動を行うことのある非締約国との間で軍事的な協力等を行うことができる旨規定しています。したがって、我が国の民間業者が米軍の委託を受けて米軍が保有するクラスター弾を運搬することもこのような協力等に含まれているというように解釈されます。」と答弁している⁽¹⁰⁾。すなわち、政府は第二二条三項及び四項に言及し、これらを根拠に米軍との軍事的協力において、自衛隊及び民間業者が米軍のクラスター弾を合法的に運搬することが可能だという解釈を行い、相互運用性の確保を図っているのである。

CCMの担保法たるクラスター弾法は、非締約国との相互運用性に関する特別な章を設けているわけではないが、実際に上記の解釈に沿って制定されていることが分かる。同法は第四条柱書で「何人も、……、クラスター弾等を所持してはならない」と規定していることから、原則的にクラスター弾の所持は認められない。しかし、その例外の一つとして、同条第四号で「運搬を委託された者が、その委託に係るクラスター弾等を当該運搬のために所持するとき（この条の規定に違反してクラスター弾等を所持する者から運搬を委託された場合を除く。）と規定する（強調は筆者による）。このため、同法が適用されず、従ってクラスター弾法に違反することが法理論上あり得ない米軍からクラスター弾の運搬が委託された場合、自衛隊及び民間業者による当該運搬の為の所持は例外的に認め

られることになり、⁽¹¹⁾国内的に刑事責任を問われることもない。

しかし、日本政府はCCM第二条三項及び四項を根拠に、米軍のクラスター弾の運搬が可能と解釈し、そして国内立法措置を行っているものの、同条三項及び四項の具体的にいかなる文言からかかる解釈が可能になったのかについては明らかにしていない。また、解釈の分かれる四項を、例示的列挙又は網羅的列挙のどちらに捉えているのかも明らかにしていない。しかし、仮に四項を網羅的列挙と捉えて解釈し立法措置を行っているのであれば、同項で「保有」が禁止されていないことと整合する。すなわち、クラスター弾法上の「運搬」とは、CCM第一条一項(b)で禁止される「保有」の一形態と考えられ、⁽¹²⁾そして「保有」はクラスター弾法では「所持」として扱われることから、⁽¹³⁾共同軍事行動及び軍事的協力では、「保有」を含まない四項を網羅的列挙として解釈をすれば、条約上は「保有」が禁止されないため、従って非締約国のクラスター弾の「運搬」のための「所持」を、禁止行為の例外とする国内立法が可能ということになる。

ただし、第二条四項の起草過程で日本が「保有」を削除するように働きかけた上で、かかる解釈及び立法措置を行ったとすればともかく、そのような事実は議事録等からは確認することができないため、米軍のクラスター弾の「運搬」が可能とする解釈及び立法措置が、果たして四項の文言に基づくものかは不明である。⁽¹⁴⁾

第三節 相互運用性条項導入の意義

日本政府によるCCM第二条の解釈及びそれに基づく国内立法措置によって、自衛隊及び民間業者による非締約国のクラスター弾の「運搬」のための「所持」については、⁽¹⁵⁾刑罰の対象から除外されることになった。従って、個人の国内的刑事責任発生のリスクを低下させるという第二条の導入目的の一つを達成したことになり、結果的

に第二一条の導入が米国との軍事的協力における相互運用性の確保に寄与することが期待される。しかし、日本政府によるかかるCCMの運用は、第二一条の文言が不明確なゆえに、同条三項及び四項の文言を、自国の安全保障環境に鑑みて解釈した結果に過ぎない。すなわち、クラスター弾法の制定による国内的な効果として、個人に刑罰が科されるリスクを低下させることができたとしても、それは国際法上の国家責任発生のリスクの低減を保證することを意味しない。非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力において、いかなる行為がCCM締約国に認められるかは文言上不明確なため、自衛隊及び民間業者によるクラスター弾の「運搬」が国際義務に違反する恐れは依然として解消されないのである。

法的明確性を確保する目的で導入されたCCM第二一条の文言の実態はその目的とかけ離れているため、各締約国が多様に条文を解釈し、そして国内立法措置を行っている現状が明らかになっている。CCMが行った第二一条の解釈及び国家実行に関する調査によると、第二一条は第一一条一項の一般的義務を免除しないという解釈、すなわち非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力においても、締約国は第一一条一項の義務に拘束されると解釈する締約国が多数を占め、少なくとも三五カ国の締約国及び署名国が、政策や実行でかかる見解を示してきた⁽¹⁸⁾。

例えば、CCM第一一条一項(c)が非締約国との相互運用性に与える影響を懸念した同土国の一員たるスウェーデンは、CCM第二一条三項は締約国が非締約国との共同軍事行動へ参加することができることを明確にしていると認めつつも、それは第一一条の義務に違反する締約国の権利を意味しないと解釈をしていることを明らかにしている⁽¹⁹⁾。スウェーデンと同じ立場のチェコも、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力では、締約国に禁止されている行為について「援助」を行うことは条約上禁止されているという立場を示していることから、第一一条一項(c)に拘束されるという解釈を行っている⁽²⁰⁾と推測できる。

他方、日本のように、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力では、第一条ではなく第二条に拘束されると解釈する同土国も存在する。カナダは、CCMの採択は「第二条四項は明確に且つ十分に、非締約国との共同行動において禁止される行為を記述している」という理解に基づいていると述べ、四項を網羅的列挙と捉えているようである。オーストラリア政府は、「援助の禁止は、第二条に含まれる例外の対象（the prohibition on assistance "is subject to the exception contained in Article 21"）」と明言する⁽¹²⁾。「第二条はクラスター弾使用への故意でない関与、又は援助を禁止しない」と留意する⁽¹³⁾。そして現在審議されている担保法では、オーストラリアの軍事上の要員は、非締約国との共同軍事行動の際に、例えばクラスター弾による攻撃に係る活動のための計画支援、情報提供、及び後方支援を合法的に行うことが想定されており、CCM第一条一項(c)で禁止されている非締約国への「援助」に該当しうる行為⁽¹⁴⁾までもが国内法上は可能ということを示唆している。

このように、第二条が第一条の例外規定なのか、あるいは四項が例示的列挙なのか若しくは網羅的列挙なのか、国によって解釈に大きな相違が生じるのは、第二条に関する議論が、そもそも非締約国との相互運用性への影響を懸念した国家の主導の下で開始し、そしてその条文には導入に反対する国家の意見も反映され、且つ限られた交渉時間の中で議論が煮詰まらず、最終的に妥協案として成立したからに他ならない。第一条一項(c)が非締約国との相互運用性に与える影響を懸念した同土国の間ですら、解釈が大きく異なっている始末である。

CCMには、締約国による条約の履行を確保するための特別な機関や制度が存在しないため、今後も締約国の解釈が収斂する見込みは薄い。CCMの発効以来、条約の適用や実施に関する問題を検討するための締約国会議が第一条に従って計三回開催され⁽¹⁷⁾、締約国による国内実施措置について報告がなされてきた⁽¹⁸⁾。しかし、国内実施措置に関する議論の論点は、CCM第九条に従って適当な措置がとられたか否かという事実であり、各締約国の解釈に

まで踏み込んだ議論は行われず、第二条の解釈問題についてはオブザーバー資格で会議に参加したＣＭＣやＩＣＲＣから懸念が示されるに留まった。⁽¹²⁾

いずれにせよ、どの解釈の立場に立ったとしても、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力においていかなる行為が締約国に国際法上合法的に認められるのかは、第二条の文言からは明らかではない。各締約国に広範な解釈を許している事態は第二条の導入趣旨とは相容れず、曖昧な文言から成る相互運用性条項の導入が国家責任のリスクを必ずしも低下させることにはならない可能性を示唆している。また、かかる解釈のばらつきは関係国間に複雑な法関係を惹起するため、複数の国が共同軍事行動及び軍事的協力を従事する場合、活動に混乱を招く恐れも十分に考えられる。従って、締約国によるＣＣＭ第二条の解釈及び運用の現状に鑑みれば、交渉に時間と膨大な労力を費やして武力紛争条約にあえて相互運用性条項を導入する必要性は感じられず、国家責任発生のリスクを低減させる根拠として、相互運用性条項の導入に法的意義があるかについては否定的に評価せざるを得ない。

しかしながら、否定的な見解がある一方で、第二条の導入を肯定的に評価することも不可能ではない。同条を非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力の場合に適用される特別規定であり、且つ同条四項を網羅的列挙と解釈すれば、「援助」や「保有」を禁止する第一条一項との比較において締約国に禁止される行為が限定的なのは明らかであり、非締約国への「援助」やクラスター弾の「保有」が条約上認められるという解釈を導きうる。従って、例えば日本の自衛隊による米軍保有のクラスター弾の「運搬」や、日本領域内における米軍によるクラスター弾の使用がＣＣＭの解釈上問題となり、他の締約国によって国際司法裁判所に付託された場合、裁判所が上記の解釈に従って審理すれば、かかるクラスター弾の運搬や使用の容認はＣＣＭ上合法であるという判決が下される可能性が考えられないわけではない。もしそうならば、第二条の導入は国家責任発生のリスクを低減させ、結果的にＣ

M非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力における相互運用性を高めるものとして、法的意義を見出すことができよう。

おわりに

本稿は、武力紛争条約への相互運用性条項導入の法的意義について、CCM第二条の導入理由、文理解釈、及び主に日本政府による運用の分析を素材にして検討を行ってきた。従来の武力紛争条約とは異なり、CCMに相互運用性条項が導入されたのは、クラスター弾の軍事的有用性を発端とする複合的な要因によることが明らかになった。すなわち、クラスター弾の軍事的有用性を重視し、その使用を意図する米軍との共同軍事行動及び軍事的協力をCCM締約国が参加することになれば、非締約国への援助を禁止するCCM第一条一項(c)に違反する可能性があり、条約違反による国家責任や個人の刑事责任発生のリスクの懸念から、相互運用性が低下する恐れがあった。そして相互運用性を確保するには、国家責任や個人の刑事责任のリスクを減少させる必要があることから、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力における合法的行為を明らかにするために第二条が導入された。

CCMに第二条が導入された事例は、将来的にオスロ・プロセスと同じ条件で、すなわち、米国が不参加のフォーラムで、且つ軍事的有用性の高い通常兵器の使用を規制する条約が新たに採択されることになれば、当該条約に相互運用性条項が導入される可能性を示唆している。近年、米国が参加する特定通常兵器使用禁止制限条約の枠組における交渉が停滞している一方で、¹³⁾米国や軍事大国が参加しないオスロ・プロセス形式のフォーラムがその存在意義を増している現状に鑑みると、その可能性はより高くなるといえる。

しかし、CCM第二条の曖昧な文言からは具体的な合法的行為を引き出すことができないため、同条が国家責

任発生のリスクを回避させるための論拠となりうるかは定かではなく、その導入を推進したCCM締約国の懸念を必ずしも解消するものではない。個人の刑事責任についても、そもそも国内立法措置の方法は各国の裁量に大きく委ねられているため、第二条の導入が個人の刑事責任発生のリスク低減に関与する余地は殆どない。その意味において、第二条は安全保障環境への影響を懸念した米国に安心感を供与しつつ条約交渉を進展させるための、あるいは国内的に相互運用性を説明するための政治的方便に過ぎず、法的に意義があるものとしては評価し難いという否定的な見方もされうるだろう。

その一方で、第二条が国家責任及び個人の刑事責任発生のリスクを低減させ、非締約国との相互運用性の確保に資する可能性を示唆したこともまた事実である。ただし、文言が曖昧な第二条を根拠に非締約国との相互運用性を確保しようとする締約国は、文言のいかなる解釈から合法的行為が導き出せるのか、積極的な説明を求められることになる。そして、もし国家責任発生のリスクを減少させる目的で将来の武力紛争条約にあえて相互運用性条項を導入しようとするのであれば、本稿で明らかにした相互運用性条項の先例たるCCM第二条が包含する法的問題を踏まえた上で、関係国は条約交渉に臨む必要がある。

ただし、締約国が合法的に行える行為を相互運用性条項で明確にすると、これまで国家が行ってきたように、非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力における柔軟な対応が困難になるというジレンマに直面することになりかねない。また、CCMの経験は相互運用性条項の導入によって、初めて非締約国との共同軍事行動及び軍事的協力が法的に可能になったという先例として捉えられかねない。その場合、相互運用性条項がなければ非締約国との共同軍事行動や軍事的協力は国際法上認められないという主張に対して、相互運用性を確保しようとする関係国は説得力のある反論を用意しておかなければならないだろう。

〔付記〕 本稿は、平和・安全保障研究所「日米パートナーシップ・プログラム」(二〇一〇年―二〇一二年)の研究成果の一部である。本稿の執筆にあたり、同研究所のディレクター及び奨学プログラム修了生の先生方から有益なコメントを賜った。また、防衛省及び外務省の関係者にはインタビューにご協力頂き、貴重な情報を得た。この場を借りて、心より御礼を申し上げる。

- (88) 「移譲」はCCM第二条八項で定義される。
- (89) Nystuen and Casey-Maslen, *supra* note 51, para. 21.43.
- (90) *Ibid.*, para. 21.45.
- (91) *Ibid.*
- (92) *Ibid.*, para. 21.50
- (93) クラスター弾の使用に係る国際人道法(武力紛争法)や人権法の規則が考えられる。*Ibid.*, para. 21.55.
- (94) CCMのコメントリーも同様の指摘をする。See *ibid.*, para. 21.58.
- (95) *Ibid.*, para. 21.59.
- (96) 例えば、相互運用性条項の導入に反対したCCMの一構成員たるヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch) は「一貫してこのような解釈を主張する」。See Human Rights Watch, *Convention on Cluster Munitions*: Q & A, *supra* note 4, pp. 3-4.
- (97) Docherty, *supra* note 4, p. 958.
- (98) Nystuen and Casey-Maslen, *supra* note 51, paras. 21.7, 21.54, 21.74.
- (99) *Ibid.*, para. 21.54.
- (100) CCM第一条一項(c)を拡大解釈すると、クラスター弾を貯蔵するCCM非締約国との共同軍事行動自体がすでに「援助」に該当し、従って条約違反と見なれるという。See Schwager, *supra* note 4, p. 248.
- (101) Nystuen and Casey-Maslen, *supra* note 51, para. 21.76.
- (102) Schwager, *supra* note 4, p. 249.

(103) *Ibid.*

(104) 第一七一回国会衆議院外務委員会会議録第一〇号(平成二二年五月八日)三頁(中曽根弘文外務大臣の答弁)。

(105) 第一七一回国会衆議院経済産業委員会会議録第二〇号(平成二二年六月二四日)七頁(細野哲弘政府参考人の答弁)。

(106) 第一七〇回国会衆議院外務委員会会議録第四号(平成二〇年二月一〇日)九頁(伊藤信太郎外務副大臣の答弁)。

(107) 第一七一回国会参議院外交・防衛委員会会議録第十七号(平成二二年六月九日)一三頁(佐野利男政府参考人の答弁)。

(108) 第一七一回国会参議院経済産業委員会会議録第二四号(平成二二年七月九日)二頁(柴山昌彦政府政務官の答弁)。

(109) 外務委員会会議録、前掲註(104)、一四頁(中曽根外務大臣の答弁)。

(110) 同上。

(111) 外交・防衛委員会会議録、前掲註(107)、一三頁(佐野利男政府参考人の答弁)。

(112) 経済産業委員会会議録、前掲註(108)、二頁(柴山昌彦大臣政務官の答弁)。

(113) 経済産業委員会会議録、前掲註(106)、七頁(細野哲弘政府参考人の答弁)。

(114) クラスター弾法第二条は「クラスター弾等をみだりに所持した者は、七年以下の懲役又は三百万円以下の罰金に処する」と規定する。

(115) 自衛隊及び民間業者による運搬が問題となった対人地雷禁止条約及び対人地雷法の文脈ではこのように理解される。

国会では「運搬」と「輸送」という語が混在し同義的に用いられ、そして「輸送」は「保有」にあたると思われることから、「運搬」は「保有」にあたると思われる。例えば、第一四三回国会衆議院安全保障委員会会議録第五号(平成一〇年九月二八日)五頁(藤田幸久委員の質問、及び阿部信泰政府委員の答弁)、外交・防衛委員会会議録、前掲註(23)、二頁(小渕恵三総理大臣の答弁)を見よ。

(116) 経済産業省航空機武器宇宙産業課「クラスター弾に関する条約の締結に伴う国内法整備」『時の法令』No.一八四八(二〇〇九年)三五頁。

(117) 日本政府代表団の一員として、オスロ・プロセスでの交渉に関わった防衛省の松尾氏によると、第二一条四項で「保有」が抜けているのは、非締約国との相互運用性を意図していると解釈するべきだと指摘する。ただし、四項に「保有」

が含まれていない理由は不明だという。防衛省大臣官房文書課（インタビュアー当時）、松尾友彦氏へのインタビュアー。二〇一二年五月二二日、東京にて実施。

- (111) ICBL, *Cluster Munition Monitor 2012* (Mines Action Canada, 2012), pp. 34-35.
- (116) ICBL, *supra* note 36, p. 26.
- (120) ICBL, *supra* note 118, p. 34.
- (121) 他にもかかる解釈の立場を表明している同土国に、フランス、ドイツ、スイスがある。 *Ibid.*, pp. 34-35.
- (122) ICBL, *supra* note 36, p. 26.
- (123) Landmine and Cluster Munition Monitor, Fact Sheet, *Interoperability and the Prohibition on Assistance* (2011), p. 6.
- (124) *Ibid.*, pp. 5-6.
- (125) ブューメン・ライツ・ウォッチはCCM第一条一項(c)の「援助」に相当する行為の事例として、「非締約国によるクラスター弾の使用計画に関与する」ことを挙げている。 See Human Rights Watch, *Convention on Cluster Munitions*: Q & A, *supra* note 4, p. 2.
- (126) CCM締約国は国内実施措置等について国連事務総長に対して報告義務を負うが（CCM第七条）、あくまでも透明性に関する措置であって、各締約国の解釈を議論するためではない。
- (127) 第一回締約国会議はラオスのビエンチャンにて（二〇一〇年十一月九日―十二日）、第二回はレバノンのベイルートにて（二〇一一年九月十二日―十六日）、第三回はノルウェーのオスロにて（二〇一二年九月十一日―十四日）、開催された。
- (128) 各締約国会議の概要については、CMCのウェブサイトを参照した。CMC, Calendar & Events, at <http://www.stopclustermunitions.org/calendar/> (accessed on January 13, 2012).
- (129) 第二回締約国会議ではCMCによって、そして第二回締約国会議ではCMC及びICRCによって、それぞれステートメントが提出された。 See CMC, “CMC Statement on National Implementation Measures, Second Meeting of States Parties, Convention on Cluster Munitions,” (15 September 2011); CMC “Cluster Munition Coalition Statement on National Implementation Measures, Convention on Cluster Munitions Third Meeting of States Parties,” (13 September 2012); ICRC,

“Convention on Cluster Munitions, Interoperability and National Legislation, The View of the International Committee of the Red Cross,” DC/JUR/ARMES (12 September 2012). ステートメントは、CCMに関する以下のウェブサイトの「締約国会議」のページから閲覧が可能である。<http://www.clusterconvention.org/> (accessed on January 13, 2012).

(130) CCM第一〇条一項は「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、交渉又は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。」と規定する。

(131) 二〇〇三年に「爆発性の戦争残存物に関する議定書V」が採択されて以降、同枠組では新たな議定書は採択されていない。締約国会議や政府専門家会合では、これまでに対車輛地雷やクラスター弾の使用規制の策定に向けて議論がなされてきたが、いずれも合意には至っていない。

* 日本学術振興会特別研究員 (DC2)