

# クラスター弾に関する条約

## ～クラスター弾の国際的規制への関与とその影響～

外交防衛委員会調査室 なかむら なおき  
中村 直貴

### 1. はじめに

国際社会における軍縮への取組は、世界の平和と安全を促進する一つ的手段として、すでに19世紀末から条約等による努力が試みられてきた。冷戦終結後は、核兵器等の大量破壊兵器の拡散による脅威が新たな問題として認識され、核軍縮・不拡散に向けた取組が推進されてきた。さらに、近年の地域紛争やテロの頻発を受け、特殊な小型武器や対人地雷等の通常兵器がもたらす民間人への被害が問題視されたことから、人道的な観点からの軍縮への取組も拡大しつつある。

例えば、「特定通常兵器使用禁止制限条約（Convention on Certain Conventional Weapons）」<sup>1</sup>（以下「CCW」という。）は、過度に傷害を与え、又は無差別的な効果をもつ兵器の使用を制限・禁止するための国際的な枠組みとして広く知られている。

また、「対人地雷禁止条約」<sup>2</sup>（以下「オタワ条約」という。）は、カナダ等の有志国により主導された国際会議に端を発する取組（いわゆるオタワ・プロセス）により、CCWとは別の枠組みで締結されたもので、NGO（非政府組織）等が関与した点や、人道的な視点をより重視した軍縮条約となった点で大きな注目を集めた。

こうした中、近年、クラスター弾<sup>3</sup>の子弾が不発化することにより、紛争終結後にこれに触れた多数の民間人が犠牲となるケースが発生し、NGOなどから深刻な人道上的問題として指摘されるようになった。これを受け、ノルウェー等の有志国の主導によりクラスター弾の規制に向けた国際的な取組（いわゆるオスロ・プロセス）が開始され、2008年5月、「クラスター弾に関する条約」（以下「本条約」という。）が採択された。

本稿では、クラスター弾の基本的な特徴と問題点、本条約の成立の経緯と主な内容を概観するとともに、オスロ・プロセスに残された課題や本条約の発効が我が国に及ぼす影響等の各論点について紹介する。

<sup>1</sup> 正式名称は、「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使用の禁止又は制限に関する条約」。同条約は、1980年に採択され、1983年に発効した。

<sup>2</sup> 正式名称は、「対人地雷の使用、貯蔵、生産及び移譲の禁止並びに廃棄に関する条約」。同条約は、1997年に採択され、1999年に発効した。

<sup>3</sup> クラスター弾については、一般的に「クラスター爆弾」と称されることが多いが、本条約上、「cluster munitions」は空中から投下される爆弾（bomb）だけでなく、ミサイルやりゅう弾なども含む包括的な概念であり、外務省も「クラスター弾」の訳語を使用している。

## 2. クラスター弾の特徴と問題点

### (1) クラスター弾の特徴

クラスター弾は、現在、33 か国で 210 のタイプが製造されており<sup>4</sup>、79 か国が保有している<sup>5</sup>。その使用の歴史は、第二次世界大戦時のソ連によるドイツに対する使用にさかのぼることができ、今日までに 21 か国が 13 か国で使用したとされる<sup>6</sup>。主な例として、ベトナム戦争期の南北ベトナム、ラオス、カンボジアなどで大規模に使用されたほか、最近では、湾岸戦争（1991 年）、コソボ空爆（1999 年）、アフガニスタン攻撃（2001 年）、イラク攻撃（2003 年）の際にも使用された。また、2006 年のイスラエルによる南レバノン攻撃の際にも使用されたとされる<sup>7</sup>。

クラスター弾とは、一般に、多量の子弾を内蔵した大型の容器が空中で開かれ、子弾が広範囲に散布される仕組みの爆弾及び砲弾等のことをいい、敵対勢力を面的に制圧する効果を持つ点が最大の特徴である。その種類は、単に多数の子弾を散布するだけの旧式のものから、精密誘導機能を備えた子弾を少数内蔵する最新式のものまで多様であるが、発射方法で分類した場合、航空機を利用した空中投下型と、ロケットランチャーやりゅう弾砲などを利用した地上発射型の二種類に大きく分けることができる。また、クラスター弾は構造が単純なため、比較的安価な兵器である点も特徴の一つとなっている<sup>8</sup>。

### (2) クラスター弾の問題点

他方、クラスター弾の子弾は、草地などの柔らかな地面や木々の間に落下した場合、正常に作動せずに不発弾となる可能性が高い。また、一般的に爆弾や砲弾には一定の確率で不発弾が発生してしまうが、クラスター弾は子弾の数が数十から数百以上にも及ぶため、必然的に不発弾の数が多くなってしまおうという側面もある。

これらの不発弾が紛争終結後も多数残されることにより、対人地雷と同様に無差別的な被害を引き起こしている点が、人道上の観点から近年問題とされるようになった。例えば、紛争終結後に、待避していた住民が帰還した際に被害に遭ったり、その形状から子供が誤って手に取ることで被害に遭うケースも見られる。また、不発弾が残ることで、紛争終結後の復興が遅れるといった問題もある。

なお、クラスター弾について、国際人道法上の観点から、過度の傷害・不必要な苦痛を与える兵器である、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、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った点を論拠として、国際人道法に反する違法な兵器であるとする主張がある<sup>9</sup>。

<sup>4</sup> Mark Hiznay, "Operational and technical aspects of cluster munitions", Disarmament Forum, Cluster Munitions, No. 4, 2006, p. 24

<sup>5</sup> 福田毅「オスロ・プロセスの意義と限界-クラスター弾条約とダブリン会議の分析-」『レファレンス』（国立国会図書館 2009 年 2 月）79 頁

<sup>6</sup> Mark Hiznay, "Operational and technical aspects of cluster munitions", Disarmament Forum, Cluster Munitions, No. 4, 2006, p. 24

<sup>7</sup> 足立研幾「通常兵器ガヴァナンスの発展と変容」『国際政治』（日本国際政治学会 2007 年 3 月 148 号）109 頁

<sup>8</sup> 中村弘「クラスター弾の廃棄をめぐる」『防衛技術ジャーナル』（財団法人防衛技術協会 2008 年 8 月）4 頁

<sup>9</sup> 福田毅「国際人道法における兵器の規制とクラスター弾規制交渉」『レファレンス』（国立国会図書館 2008 年 4 月）49 頁

しかしながら、国際人道法に基づいて判断した場合、個別のケースで国際人道法上の諸原則に抵触すると解釈されるとしても<sup>10</sup>、クラスター弾自体が一般的な国際人道法に違反する兵器であると断定することはできないとの指摘もなされている<sup>11</sup>。このことは、CCWにおけるクラスター弾の議論が、クラスター弾の使用自体を禁止する問題ではなく、残存する不発弾等の処理の問題として扱われた一つの要因となったものと考えられる(後述)<sup>12</sup>。

### 3. 本条約成立の経緯

#### (1) 対人地雷禁止条約の成立とクラスター弾の規制を求める動きの活発化

冷戦終結後、対人地雷の禁止を求める国際世論やNGOの動きに押される形で、CCWは対人地雷の規制に向けた交渉を開始し、1996年、対人地雷に関する改正第2議定書<sup>13</sup>を採択した。

しかし、改正第2議定書の内容は対人地雷の部分的な規制にとどまったことから、対人地雷の全面禁止を求めるカナダなどが、NGOと協力しつつCCWの枠外での交渉(オタワ・プロセス)を開始し、その結果、1997年にオタワ条約が作成された。

その後、1999年のコソボ空爆をきっかけとして、クラスター弾の問題が大きく注目されることとなった。空爆により多数の不発弾がコソボに残された事実を受け、オタワ条約の成立の際に主導的な役割を果たしたNGO(ヒューマン・ライツ・ウォッチ等)が再びその動きを活発化させた。NGO側は、不発化したクラスター弾は「事実上の対人地雷」であるので使用すべきではないとしてクラスター弾の規制を訴え、クラスター弾の問題を対人地雷禁止の規範に「接ぎ木」しようと試みた<sup>14</sup>。

これに対しCCW加盟国は、オタワ・プロセスの際に主導権を奪われた経験から、2001年12月の第2回CCW再検討会議においてこの問題を取り上げるなどの迅速な対応を見せ、クラスター弾の問題の交渉枠組みがCCWの枠外で形成される前に主導権を確保しようとした<sup>15</sup>。

また、CCWにおいては、クラスター弾の問題は、爆発性戦争残存物(ERW)の問題の一部という形で取り上げられたが、その背景には、クラスター弾の使用自体を規制することに対するCCW加盟国の強い反対があり、文民保護の観点からERWの除去や削減を目標とした方が各国の合意が得られやすいと見られたものと考えられる<sup>16</sup>。

<sup>10</sup> 例えば、明らかに文民を目標としてクラスター弾を発射した場合など。

<sup>11</sup> 福田毅「国際人道法における兵器の規制とクラスター弾規制交渉」『レファレンス』(国立国会図書館 2008年4月)49-52頁。なお、ジュネーブ諸条約第一追加議定書に基づき、区別原則(文民と戦闘員の区別等)、均衡原則(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との均衡の要請)、無差別攻撃の禁止、付随的被害を減少させるための予防措置実施の義務といった国際人道法の一般原則の観点から検討がなされている。

<sup>12</sup> 佐藤丙午「通常兵器の軍備管理・軍縮」『海外事情』(拓殖大学海外事情研究所 2008年9月号)114-115頁

<sup>13</sup> 1983年に発効した第2議定書を改正し、規制内容を強化したもの。

<sup>14</sup> 足立研幾「通常兵器ガヴァナンスの発展と変容」『国際政治』(日本国際政治学会 2007年3月148号)109頁

<sup>15</sup> 足立研幾「通常兵器ガヴァナンスの発展と変容」『国際政治』(日本国際政治学会 2007年3月148号)109頁

<sup>16</sup> 福田毅「国際人道法における兵器の規制とクラスター弾規制交渉」『レファレンス』(国立国会図書館 2008

## (2) C C Wによる爆発性戦争残存物 ( E R W ) への対処

C C Wが主導する形で議論が進んだことに強い不満を持ったN G Oは、2003年11月13日、オタワ・プロセスで形成されたネットワークを利用するなどして、複数のN G Oの連合体である「クラスター弾連合」( C M C )を結成したが、すでに内容がおおむね固まっていたC C Wの議論にはほとんど影響を与えることができなかった。

こうした動きと平行する形で、C C Wの枠組みにおいては、2003年11月27日、C C Wの第5議定書として「爆発性戦争残存物 ( E R W ) に関する議定書」が採択された。同議定書は、特定の兵器の使用を制限・禁止するものではなく、紛争終結後のクラスター弾を含む砲弾等のすべての不発弾や遺棄弾の除去に関し、締約国の責任や国家間協力の在り方を規定するものである。

C C WにおいてE R Wに関する第5議定書が採択されたことは、紛争終結後のE R Wへの対処という観点からは意義があった。しかし、同時に、本来的に無差別性を有していた対人地雷と異なり、クラスター弾は設計どおりに作動せずにE R W化することが問題であったことから、両者を同列に論じてクラスター弾そのものを規制しようとするものの困難さを浮き彫りにした<sup>17</sup>。

## (3) オスロ・プロセスによる本条約の策定

2006年11月、C C W第3回再検討会議の場において、クラスター弾の問題が改めて議論されたが、同会議はクラスター弾の規制を早急に求める国とこれに反対する国とに二分され、クラスター弾の規制に向けた交渉を開始するとの合意は達せられなかった。

このことがオスロ・プロセスが開始される契機となり、2007年2月、C C Wの取組を不十分と考えるノルウェー等の有志国の主導により、C C Wの枠外での国際会議がオスロで開催されることとなった。

オスロ会議においては、クラスター弾の使用、生産、移譲、備蓄の禁止、保有弾の廃棄、不発弾の除去、被害者支援の枠組みを定める国際約束(条約)を2008年までに策定する旨の「オスロ宣言」が採択された<sup>18</sup>。その後、リマ、ウィーン、ウェリントンにおける一連の会議の中で条約案の交渉が進められ、2008年5月、ダブリンにおいて、107か国のコンセンサスにより本条約が採択された。

以上のように、オスロ・プロセスは、C C Wにおける議論に限界を感じた有志国が、国際世論やN G Oの支持を背景にC C Wの枠外で特定兵器の禁止条約を策定したという点で、オタワ・プロセスとほぼ同様のプロセスが展開されたといえる。

## 4. 本条約の主な内容

### (1) 本条約の目的及び全体像

---

年4月) 53頁及び佐藤丙午「通常兵器の軍備管理・軍縮」『海外事情』(2008年9月号) 115頁

<sup>17</sup> 足立研幾「通常兵器ガヴァナンスの発展と変容」『国際政治』(日本国際政治学会2007年3月148号) 111頁及び福田毅「国際人道法における兵器の規制とクラスター弾規制交渉」『レファレンス』(国立国会図書館2008年4月) 54-56頁

<sup>18</sup> 49か国中46か国が賛成、日本、ポーランド及びルーマニアは賛成せず。

本条約は、クラスター弾の使用、生産・保有等を禁止し、貯蔵されたクラスター弾の廃棄を義務付けるとともに、国際的な協力の枠組みの構築等について規定することにより、クラスター弾がもたらす人道上の懸念に効果的に対処することを目的とする。

本条約は、前文及び本文 23 か条から成り、主に、禁止される活動、クラスター弾の定義、貯蔵弾の廃棄、被害者支援、国際協力・援助及び非加盟国との共同軍事作戦への関与等について規定している。

## (2) 禁止される活動

締約国は、いかなる場合でもクラスター弾の使用、開発、生産、生産以外の方法による取得、貯蔵、保有、移譲を行うことが禁止される。加えて、こうした活動を支援、奨励、勧誘することも禁止される（第1条1(a)～(c)）。

また、航空機に固定されたディスペンサー（爆弾を収納する装置）から散布されるよう設計された小型爆弾についてもクラスター弾と同様の規制がなされる（第1条2）。

なお、第1条に関連し、オスロ・プロセスにおいては、代替兵器を整備するまでの間、クラスター弾の保有や使用を認める移行期間を設けるか否かが争点となった。英国、ドイツ、日本等は、クラスター弾の禁止による軍事力低下への懸念から移行期間の創設を求めたが、多数の国の反対により結果的に移行期間は設けられなかった。

## (3) クラスター弾の定義

オスロ・プロセスにおける最大の争点となったのが、クラスター弾の定義をめぐる問題であった。すべての種類のクラスター弾を全面的に禁止するべきとの主張のほか、部分的な禁止の主張もあり、どの程度の規制内容とするかで様々な提案がなされた。なお、我が国は、その中でも最も規制の弱い部類の主張を展開した。

交渉の結果、本条約の適用上、クラスター弾とは、「それぞれの重量が20 kg未満の爆発性の子弾を散布し、又は投下するように設計された通常弾であって、これらの爆発性の子弾を内蔵するもの」をいうこととされた（第2条2(a)）。

ただし、子弾の数が10個未満であること、各子弾の重さが4 kgを超えること、目標識別機能を有すること、不発になった場合、自己破壊（自爆）する機能を有すること、自動的に起爆装置が働かなくなる機能（自己不活性化）を有すること、といった5つの特性をすべて有するものは禁止の対象外となる（第2条2(c)）。

## (4) 貯蔵弾の廃棄

締約国は、国内法令に従い、自国の管轄及び管理下にあるすべてのクラスター弾について、本条約が自国について効力を生じた後、遅くとも8年以内に廃棄することを約束する（第3条1及び2）。ただし、8年以内に廃棄し、又はその廃棄を確保することができないと認める場合には、当該クラスター弾の廃棄の完了の期限を最長4年までの期間延長することについて締約国会議又は検討会議に対して要請を行うことができる（同条3）。

## (5) クラスター弾残存物の除去及び廃棄

本条約第4条は、クラスター弾残存物の除去及び廃棄等について規定している。クラスター弾残存物とは、不発子弾のほか、子弾の散布等に失敗したクラスター弾、使用されないうまま遺棄されたクラスター弾等をいい（第2条7）締約国は、これらを除去し、廃棄す

ることを約束する（第4条1）。

#### （6）被害者支援

締約国は、自国の管轄又は管理の下にある地域に所在するクラスター弾による被害者に対し、年齢及び性別に配慮した援助（医療、リハビリテーション及び心理的な支援を含む。）を適切に提供し、被害者が社会的及び経済的に包容されるようにし、被害者についての関連資料を収集する努力を払う（第5条1）。具体的には、締約国は犠牲者のニーズの評価、必要な国内法や政策の作成・実施・執行、国の計画及び予算の作成等を行うこととされる（同条2）。

#### （7）国際協力・援助

援助を提供することのできる締約国は、クラスター弾によって影響を受けた締約国に対し、技術的、物的、財政的援助を提供するとされる（第6条2）。具体的には、条約を実施するための装置や技術の交換、クラスター弾の廃棄、クラスター残存物の除去、犠牲者支援に係る援助について規定している。

#### （8）非締約国との関係

前述のとおり、第1条1（c）では、本条約により禁止される行為の支援・奨励・勧誘についても禁止しているが、このことが非締約国との軍事的協力の障害となり得るとして、特に米国の同盟国等から懸念が示されていた。すなわち、クラスター弾を保有する外国軍との共同演習のほか、情報提供、給油などの支援、駐留外国軍によるクラスター弾の貯蔵等も禁止される可能性があるからである<sup>19</sup>。

この点も、オスロ・プロセスにおける主要な争点の一つとなったが、結果的に第21条3により、第1条の規定にかかわらず、締約国又はその軍事上の要員若しくは国民は、締約国に対して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及び軍事行動を行うことができる旨明示された。

他方、締約国は、非締約国がこの条約を締結するよう奨励することとしている（第21条1）。

#### （9）効力発生

本条約は、30番目の批准書等が寄託された月の後6番目の月の初日に効力を生ずることとされている（第17条1）。

なお、2009年2月現在、95か国が本条約に署名し、4か国が締約国となっている。G8諸国のうち、我が国のほか、英国、ドイツ、フランス、イタリア、カナダは署名済みだが、他方、クラスター弾の主要な生産・保有国に含まれる米国、ロシア、中国、韓国等は未署名となっている。

## 5．本条約に係る論点

### （1）オスロ・プロセス及び本条約の評価と課題

本条約は、オタワ条約同様、人道的な観点を重視した軍縮条約として、また、NGO等

<sup>19</sup> 福田毅「オスロ・プロセスの意義と限界-クラスター弾条約とダブリン会議の分析-」『レファレンス』（国

の市民運動の影響力を顕著に示した例として評価されており、人道上の問題の実際的な解決に向け、国際的な取組が具体化されるという点でもその意義は大きいと思われる。

その一方で、オスロ・プロセス及び本条約の内容については、幾つかの課題も指摘されている。

最も大きな問題は、オスロ・プロセスでは、国際的な合意よりも有志国による条約の成立が優先され、米国、ロシア、中国、イスラエル、インド、パキスタンなどのクラスター弾の主要な保有国が参加していない点である。このため、同プロセスにおいては国際政治上の議論や安全保障上の議論が不十分であったとされ、クラスター弾規制の実効性という観点からも懸念が示されている。

具体的には、クラスター弾の廃棄は、発展途上国を含む多くの国にとって経済的な負担となる上、本条約では、クラスター弾の廃棄、クラスター弾残存物の除去、被害者支援等に関する援助についても規定されている。米国、ロシア、中国、韓国、イスラエルなどの主要国が本条約に参加していない現状にかんがみ、援助分野において欧州や日本などの一部の先進国に負担が集中する可能性が指摘されている<sup>20</sup>。

また、近年の軍事技術の発達や対テロ戦闘等への重点シフトにより、クラスター弾の有用性は低下しているものの、正規軍による侵攻への対処能力の必要性を依然として認識している国にとっては、代替兵器取得に伴う経済的負担の問題とともに、代替兵器の整備が完了するまでの間の安全保障上の問題も生じうる<sup>21</sup>。

さらに、クラスター弾規制の実効性という観点からは、主要なクラスター弾保有国の多くが条約に参加していないという問題に加え、締約国においてもクラスター弾が非合法に製造・流通される可能性は残される。このため、締約国による条約の履行を監視し、非合法的な生産・流通を防止する予防措置や、違反があった場合の現状復帰措置や懲罰措置などの執行措置が必要となるが、オスロ条約では、こうした予防措置や執行措置について具体的には規定されておらず、条約の履行は締約国の善意に委ねられている<sup>22</sup>。

## (2) 我が国の防衛上の論点

現在、我が国は、航空機から投下する「CBU - 87/Bクラスター爆弾」のほか、多連装ロケットシステム（MLRS）により発射される「M26 ロケット弾」、自走りゅう弾砲等から発射される「155 mm多目的りゅう弾」（ICM）、攻撃ヘリから発射される「70 mm対戦車ロケット弾」（ASR）の4種類のクラスター弾を保有している。

島国である我が国は、海岸線が長いという地理的特性を持つため、通常の砲弾等では対処できない程の広範囲に及ぶ侵攻に対しては、沿岸地域に短時間で大量の弾薬を集中させる必要があり、クラスター弾は、この点で特に有用であると考えられてきた。

本条約が我が国について発効した場合、自衛隊の保有するすべてのクラスター弾について即時に運用を停止し、原則として8年以内に廃棄することが求められることとなり、そ

---

立国会図書館 2009年2月) 76頁

<sup>20</sup> 佐藤丙午「通常兵器の軍備管理・軍縮」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所 2008年9月）121頁

<sup>21</sup> 中村弘「クラスター弾の廃棄をめぐる」『防衛技術ジャーナル』（財団法人防衛技術協会 2008年8月）8頁

<sup>22</sup> 佐藤丙午「通常兵器の軍備管理・軍縮」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所 2008年9月）117頁

の費用のほか、廃棄する弾の種類や時期等に関する全体的な計画の策定が必要となる。

同時に、クラスター弾の廃棄に伴う防衛力の欠落も早期に補完する必要もあり、現在、政府においては、レーザーJDAM、MLRS用のM31ロケット弾といった装備の導入が検討されている<sup>23</sup>。

また、在日米軍との関係では、本条約においては非締約国との共同軍事作戦等への関与は認められることとなったが、テロとの闘いを始めとする国際的な協力や有事の際の日米の役割分担といった面で、本条約への加盟が両国の協力関係にいかなる影響を及ぼすかについては、今後の議論の課題と言えよう。

### (3) 今後の軍縮問題への取組の在り方

オタワ・プロセスやオスロ・プロセスで見られたように、近年、NGOなどの市民運動が国際社会に及ぼす影響力は大きなものとなっている。これに伴い、軍縮に関する議論は、安全保障上の問題と同時に人道的な観点からの検討も要求されることとなる。

オスロ条約の成立後も、CCWの枠組みにおいてクラスター弾規制の国際約束の作成に向けた議論は継続され、2008年の交渉では、米国、ロシア、中国などのオスロ条約非締約国に配慮した議定書案も示された。しかし、同議定書案は、オスロ・プロセス主導国側の強い反対により合意には至らず、同プロセスのCCWに対する影響力が顕著に示される結果となった。現在もCCWの枠組みにおける交渉は継続されているが、今後、両枠組みの関係も含め軍縮の議論の在り方そのものが問われる可能性もある。

我が国は、オスロ・プロセスにおける一連の条約交渉に参加し、最終的に本条約に署名した。他方、CCWの枠組みにおいても、クラスター弾の人道上の懸念に対処するための国際約束の作成に向け、引き続き関与していくとの方針を示している。

今後、軍縮への取組を更に推進するに当たり、CCWやオスロ・プロセスなどの議論の枠組みにいかに関与していくのか、また、安全保障上の問題と人道的な問題のバランスに配慮しつつ、実効的な国際約束の形成に対していかに貢献していくのか、その手腕が改めて問われていると言えよう。

---

<sup>23</sup> 防衛省ホームページ「大臣会見概要」2008年11月28日。<<http://www.mod.go.jp/j/kisha/2008/11/28.html>>  
なお、レーザーJDAMは、誘導能力を有する爆弾である。M31ロケット弾も同様に誘導能力を有し、弾頭部のクラスター弾を単体の爆薬に変更して利用する案が示されている。