

クラスター爆弾を禁止する条約作りがいよいよ大詰めになってきた。今年5月にアイルランドのダブリンで開催される会議で条約が採択されることになるが、その前段となる会議がニュージーランドの首都ウェリントンで2008年2月18日から22日まで開催された。103カ国の政府代表団に加え、国際機関や赤十字国際委員会（ICRC）、そしてクラスター兵器連合（CMC）の約140名を含め、総勢約500名が参加した。

ここでは、一連の「オスロ・プロセス」会議の中で最長となったウェリントン会議の一週間について総括して報告する。

■ 会議の成果

ウェリントン会議の舞台となったのは市内のシビックセンターで、マオリの伝統的儀式で幕を開けた。

会議の目的は、大きく分けて二つあった。一つは、ダブリン会議に正式参加するためのパスポートとなる「ウェリントン宣言」への署名。もう一つは、ダブリンでの最終交渉のたたき台となる条約の議長案に合意することだった。

結論から言うと、上記の2点につき、ウェリントン会議では重要な前進があった。まず、ニュージーランドという決して国際会議開催地としては地理的条件に有利ではない（多くの諸国から遠い）国での開催であったにもかかわらず、103カ国が参加したこと。その内、日本を含む82カ国がウェリントン宣言に署名したこと。そして、後段に説明を加えるが、議長案には様々な修正案が提示されたものの、ダブリン会議のたたき台となる「例外なき禁止」の議長案が残ったこと、等が挙げられる。こうしたことから、遅々として進展のみられないCCWに比べ、オスロ・プロセスは多くの諸国が参加した上で、条約採択に向けて大きな一歩を踏み出すことが出来たと評価すべきだろう。

■ 議長案の主要論点

「ウェリントン宣言」の署名は、条約議長案に関する議論も関わってくるため、議長案に関する主要な論点をまとめておきたい。

日本を始め、ドイツ、英国、フランス、デンマーク、カナダ、オーストラリアといった国々が特に問題視したのが、下記の3点だ。

1つ目は、「移行期間（transition period）」と呼ばれるものだ。移行期間とは、条約が発効した後にも、一定の期間はクラスター爆弾の使用を認めるというもので、期間については提案した国によって幅がある。日本やドイツ、英国が提案したものだが、CMCは強く反発した。クラスター爆弾が非人道的被害を生じさせているからこそ使用禁止することに同意する一方で、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からだ。そもそも条約の前文には、クラスター爆弾が「文民に受け入れがたい被害を及ぼす (causes unacceptable harm to civilians)」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？

CMC は、継続使用を求める国はオスロ・プロセスに参加する段階になく、後に準備が整った時点で参加することを検討すべきだと反論した。

2つ目は、「同盟国等との共同作戦における運用上の問題／障害（防衛省の定訳は「相互運用性= interoperability）」」に関する提案だ。これは、締約国となった場合、同盟関係にある国が非締約国だった際、支障をきたすという懸念から生じた提案である（主に米国を念頭に置いている）。

日本やカナダ、ドイツやオーストラリア等の懸念は、(a) 締約国になった後に非締約国との共同作戦に参加した結果、締約国の国民が刑事処罰の対象となる可能性がある、(b) 同盟関係への影響や共同作戦遂行能力等の問題が生じる可能性、等である。

しかし CMC は、同盟関係にある国々（味方）による使用は認める一方で、非政府軍や非同盟国（=敵）の使用を非難することはできない、ある特定の兵器が民間人に被害を及ぼすとして禁止されるならば、あらゆる使用が禁止されるべきだ、と反論した。議長案とほとんど同様の文言は、対人地雷全面禁止条約に加え化学兵器禁止条約にも存在することから、ICRC も「相互運用性」に関する提案は悪しき前例を作ることになると懸念を表明した。

3つ目は、定義の問題だ。多くの国々（日本、フランス、ドイツ、スイス等）が、例外（旧式以外の、自滅装置付きタイプや不発弾率の低いタイプ、目標を識別するタイプ等）を求めたのに対し、ノルウェー等が議長案を支持した。また、従来姿勢を明確にしていなかった多くの途上国が議長案支持を表明した（主にアフリカ、中南米、南太平洋諸国）。

英国、ドイツ、フランス等は、攻撃目標を認識して破壊する「目標識別型」については、そうした装置が付いていない旧式と比べて「人道的被害が少ない」と、禁止対象から外すよう強く主張した。日本も定義についても代替案を提示した他、ドイツも不発率1%以下や自滅装置付クラスター小弾等の例外化を求めた。

CMC はこれまで通り、過去のデータや経験から、技術的改良ではクラスター爆弾による非人道的被害は食い止められないことを繰り返し説明した（ウィーン会議に引き続き、M85（自滅装置付きクラスター子弾）の問題点を指摘したプレゼンも行われた）。

■ 「ウェリントン宣言」と議長案

会議の最終日は、全体に対する意見表明及びウェリントン宣言の署名が予定されていたが、冒頭から大半の国々がウェリントン宣言への支持を表明していった。圧巻だったのは、CMC が問題視していた国々が次から次へとウェリントン宣言の支持を表明したことだ。

ウェリントン会議では初日から英国やドイツ、日本等が議長案を弱める修正案を提出していた。これら諸国は、主張が通らないならばウェリントン宣言には署名しないで帰国するという未確認情報まで一部で流れていた。会議半ば頃からは、条約に関して共通した立

場をとる約 15 の国々が「志を同じくする諸国(like-minded countries)、以下 LMC」としてグループ化し、既述した諸問題で活発に発言したり修正案を提出したりしていた。また、早朝からミーティングを開いて、それぞれの立場を確認して共同歩調を取りつつあった。こうした経緯から、当初は CMC の中でもウェリントンで署名するのは参加国の半数くらいに留まるだろうとの見方があったくらいである。

では、なぜこれらの国々はウェリントン宣言に署名したのだろうか？

実は、ウェリントン宣言には、「抄録(Compendium)」として各国から提出されたすべての修正案が約 30 頁にわたって添付されている。この背景には、議長案の草案プロセスが不透明でオープンではないと、LMC が批判したことがある。これらの諸国は、昨年 12 月に開催されたウィーン会議でも様々な修正案が提示されたにもかかわらず、ウェリントンで示された議長案に反映されていない点を問題視したのである。ウェリントン会議のマッケイ議長は、議長案をそのままダブリンに持ち越す代わりに、これらの諸国の主張を形に残す手段として宣言に Compendium として添付したのである。

LMC は、ウェリントン宣言と議長案は同列・同等に扱われるべきだと主張しているが、条約のたたき台はあくまで議長案となる。更に、現在の手続き規則によれば、議長案を改正するためには参加国の 3 分の 2 の賛同が必要になるが、今回ウェリントンでは南太平洋やアフリカ、中南米の多くの諸国が議長案を支持していたことから、LMC が議長案を修正するのは容易ではないのが現状である。

■ 日本政府

日本からは、外務省の平野通常兵器室長を団長とする代表団（総勢 6 名）が参加した。

日本政府は、初日から積極的に修正案を提出した。その結果、従来のオスロ・プロセスでは存在感の薄かった日本が、一挙に脚光を浴びた。しかし、修正案の大半は議長案を弱める提案であったことから、CMC などからは最大の問題国と名指しされることになった。

それでも今回、日本政府がウェリントン宣言に署名した意義は大きい。昨年 2 月のオスロ会議で 49 ヶ国中オスロ宣言に賛同しなかったのは 3 ヶ国のみで、日本はその一つだった。また、生産国や使用国が含まれる CCW を優先すると主張していた中（現在でもその政策に変更はないものの）、ダブリン会議への正式参加を決定したのは大きな前進である。

無論、手放して喜ぶわけにはいかない。LMC の中でも英国やドイツ等が少なくとも旧式のクラスター爆弾を禁止することを決定しているのに比べ、日本には未だ政策上の変化はみられないからだ。

■ CMC の評価

CMC は、ウェリントン会議で初めて信号を用いた参加国の評価リストを作成した。赤

は日本やドイツ、英国等の問題国、黄色は態度が不明もしくは支持内容が曖昧な諸国、緑は議長案賛成派で、会議中は各国の発言を下にリストの編集を繰り返した。赤の欄に記載された諸国は最後までほとんど変わることはなかった。

そうした状況の中で、ウェリントンで討議された議長案が最終的にはそのままダブリン会議での交渉のたたき台となることが決定した。CMC はマッケイ議長の手腕を高く評価すると共に、ウェリントン会議を「我々の期待を遥かに凌ぐ、これ以上はない成果」と総括した。

また、ウェリントン宣言については、問題国と評していた諸国があまねく署名したことを高く評価した。対人地雷全面禁止条約の成立過程「オタワ・プロセス」では、今回と同じ位置づけとなるブリュッセル宣言に賛同したのが当初 89 カ国だった。このことも踏まえて、ウェリントン宣言に 82 カ国が署名したことは上出来、と総括した（尚、宣言にはダブリン会議までに署名すれば、ダブリン会議には正式参加が可能）。

■ 今後の予定

今後の最大の山場は 5 月 19 日から 5 月 30 日までダブリンで開催される条約交渉会議だが、それまでに様々な地域レベルでの会議が予定されている。まず、3 月 31 日～4 月 01 日の日程でザンビアにてアフリカ諸国を対象とした会議、4 月 24 ～ 25 日までメキシコ・シティでラテンアメリカ諸国を対象とした会議、また、4 月中旬にはバンコクでアジア諸国を対象とした ICRC 会議が予定されている（2 日間）。尚、4 月 07 ～ 11 日にはジュネーブで CCW の GGE 会合も予定されている。