

対人地雷

—— その本質と廃絶に向けた取り組み ——

98K003 阿部隆之

はじめに

(1) このテーマを選んだきっかけ

私が「対人地雷」を卒業論文のテーマとして扱おうと思った直接的なきっかけは、2001年春に、国内外のアーティストが集まって制作した、地雷廃絶支援のためのCD『ZERO LANDMINE』を購入し、それに関連したTV番組で地雷原の現状を垣間見たことに始まる。

以前から地雷問題には興味があった私だが、この番組を通して、「地雷はいけないものだ」というイメージばかりが先行し、そもそも地雷とは何か、地雷の何が問題なのかという、その「本質」についてはあまり理解できていないことに気付かされた。

そこで地雷の本質についてしっかりと認識した上で、我々は何をすべきなのかを、この論文を通して考えていきたいと思ったのである。

(2) 問題の所在

現在、世界にはアジア・アフリカの発展途上国を中心に、1億1000万個以上もの地雷が埋められている。今日では、地雷の〈残存性・無差別性・残虐性〉という非人道的理由から、地雷の除去活動及び廃絶に向けた取り組みが様々なNGO（非政府組織）を中心に行われている。

そして、1997年には「対人地雷禁止条約」が調印され、99年3月1日に発効した。後で本論で述べるが、この条約はNGOが主体となって締結に至ったことから大変意義のあるものであるが、その一方で、超大国の不参加など、様々な問題点・矛盾点を抱えたものでもある。

また、除去活動における問題も多い。深刻な資金不足や非効率性に加え、除去活動中の被害も決して珍しいことではなく、活動は必ずしも成果が出ているとは言いがれないのが現状である。残念ながら、除去活動が地雷被害拡大の一因となっているという、皮肉な側面もある。

さらに、地雷は現地住民の生活をもろに直撃する。人々は常に危険と隣り合わせの生活を強いられるため、生産活動も制限され、経済への影響も少なくはないのである。

このように、地雷は我々の生活にとってプラスになることは何一つない。しかし、現実問題として、今でも世界の紛争地域では新たな地雷が使用され、被害が拡大しているのである。

では、こうした状況にあって、地雷の製造・使用を禁止・制限し、地球上から地雷をなくすために、我々は一体何ができ、何をすべきなのだろうか。そこで、地雷の本質や「対人地雷禁止条約」締結までの流れについて触れながら、問題の原因及び解決策、今後の展望について探っていくこととする。

第1章 地雷の本質

1. 地雷の特徴

地雷とは何か——地雷が他の兵器と大きく異なる特徴として、次の三つがある。

(1) 残存性⁽¹⁾

どんな戦争でもいずれは終戦を迎える。戦場にも平和が訪れ、そこは住民の生活の場となる。

だが、戦時中に埋められた地雷は、その大半が戦争終了後も地中に放置され、その効力を保ち続ける。その効力は数十年とも言われている。現に地雷の被害が深刻な問題となっている国々というのは、その多くが、すでに戦争が終結している国なのである。ではなぜ、地雷は放置されるのだろうか。本来、地雷埋設の際には地雷をどこに埋めたかを把握し、後で除去できるように「地雷地図」を作成しなければならない（後述、CCW 条約）。しかし、実際に作成されたことはほとんどなく、仮に作成されたとしても戦争中に紛失してしまうケースが多く、地雷の位置を正確に把握し、撤去するのは非常に困難であったのである。

（2）無差別性⁽²⁾

地雷という兵器の特徴を最もよく言い表しているのが、無差別性である。銃弾や爆弾と異なり、地雷はその攻撃対象を選ばない。敵と味方、戦闘員と非戦闘員の区別なく襲いかかるのが地雷なのだ。戦時中に埋められた地雷の大半が戦争終了後もそのまま地中に放置されることは先にも述べたが、たとえ戦時中に戦闘員をターゲットに埋められた地雷でも、戦争が終わってそこが一般市民の生活の場となれば、必然的に埋めた側の意図に関係なく、ターゲットは戦闘員から非戦闘員へと拡大する。

また、地雷は銃弾や爆弾のように的を外すことはない。なぜなら地雷は被害者自らの手（足）によって作動する兵器だからである。

まさに地雷は、戦闘員と非戦闘員の区別なく、確実に負傷させることのできる兵器といえる。そしてこの無差別性こそが、現在も盛んに進められている地雷の廃絶に向けた取り組みの最大のポイントになっている。

（3）残虐性⁽³⁾

地雷の目的は人を殺すことではなく、負傷させることにある。そもそも地雷は敵の進軍を防ぎ、自軍の防衛力を強化するための兵器である。したがって、兵士を殺してしまうよりも、手足を吹き飛ばすなどの傷を負わせたほうが都合がよい。負傷者本人が戦闘不能になることはもちろん、負傷者の搬送・手当など、それによって割かれる敵軍兵の数は殺してしまうよりはるかに多く、また敵軍に与える精神的ダメージも大きいのである。

さて、忘れてならないのは、これまで述べてきたような地雷の残存性・無差別性・残虐性という特徴によって、何の罪もない一般市民にまで被害が及んだことである。これが今日、地雷が「非人道的兵器」といわれ、地雷の除去・廃絶に向けた様々な活動が行われるに至った大きな理由なのである。

2. 地雷の歴史⁽⁴⁾

地雷が実際の戦争に使用されたのは今から約140年前、1860年代のアメリカ南北戦争である。当時の地雷は砲弾を転用した簡単な構造で、殺傷能力も低いものであった。地雷が一般的な兵器として確立されたのは、第一次世界大戦以降のことである。第一次世界大戦で大活躍し、陸の王者的存在であった戦車に対抗する手段として、地雷は有効な兵器であった。だが、ここでいう地雷とは「対戦車地雷」のことを指し、今日危機的問題となっている「対人地雷」のように、人をターゲットにするといった観念はなかった。

しかし、この対戦車地雷は、その名の通り戦車を標的にしているために、人が踏んだ程度の圧力では爆発しない。そのため、敵軍兵士によって前もって撤去されてしまう可能性もあり、また逆に自軍に対して使用される危険性もあった。そこで対戦車地雷が無効化することを防ぐ手

段として開発されたのが、人に反応するように造られた「対人地雷」である。

こうして、いわば対戦車地雷を補完する兵器として誕生した対人地雷であったが、次第に独自の目的を持つようになっていった。

1960年代のベトナム戦争では、アメリカ軍によって兵士を殺傷するためだけの目的で大量の対人地雷が使用されたと言われている。このベトナム戦争の背景には、米ソ冷戦における代理戦争としての側面があり、ベトナム国内の政府軍とゲリラとの対立において、米ソが双方のバックについて武器や弾薬、地雷などを無制限・無秩序に供給していったのである。これと同じような構造は他の発展途上国（特にアジア）においても見受けられる。

当初は対戦車地雷の補完的兵器に過ぎなかった対人地雷も、次第にその目的が歩兵の進軍の阻止へと変化し、そしてベトナム戦争以降、米ソ冷戦の代理戦争という特殊な構造のもと、大量の対人地雷が使用（埋設）されていった。その結果が、今日の戦闘員も非戦闘員もない、無差別的地雷被害の拡大だと言えるだろう。

3. 被害の実態

(1) 地雷の埋設・貯蔵の規模

2000年末現在、約87カ国に6,000万~7,000万個（ないし、60数カ国に1億1,000万個）の地雷が埋設され、104カ国に約2億5,000万個保有されていると推定されている（表1参照）⁽⁵⁾。

表1-a 世界の主な対人地雷埋設国と個数の概要

(単位：万個)

| 報道発表年 | | 1994 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | |
|--------|--------|-----------|-------|-------|---------|-------|-----------|----|
| 欧州・CIS | ボスニア | 100~170 | 600 | 300 | 300~600 | | 60~100 | |
| | クロアチア | 200 | | 300 | | | 300 | 40 |
| | ユーゴ | | 50 | | | | 50 | |
| | ウクライナ | | | | 100 | | 100 | |
| | グルジア | | | | | | | |
| | その他 | | | | | | | |
| アフリカ | エジプト | 12,270 | 2,270 | 2,300 | 2,300 | 1,500 | 2,250 | |
| | アンゴラ | 900~1,500 | 1,500 | 1,500 | 1,500 | | 600~1,500 | |
| | モザンビーク | 100 | 100 | 200 | 300 | | 100 | |
| | スーダン | 100 | 100 | 100 | | | 100 | |
| | ソマリア | 100 | 100 | | | | 100 | |
| | エリトリア | 100 | | | | | 100 | |
| | エチオピア | | 100 | | | | 50 | |
| | その他 | | | | | | | |
| 中東 | イラン | | | 1,600 | 1,600 | 1,000 | 1,000 | |
| | イラク | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | | 1,000 | |
| | ヨルダン | | 20 | | 20.6 | | | |
| | その他 | | | | | | | |

| 報道発表年 | | 1994 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|-------|----------------|----------------------|-------|--------|----------------|------|-------------|
| アジア | 中国 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | | 1,000 |
| | カンボジア | 800~1,000 | 1,000 | 1,000 | 800~1,000 | 400 | 400~600 |
| | ベトナム | | | 350 | 350 | | 350 |
| | アフガニスタン その他 | | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 400 | 500~700 |
| 米州 | ニカラグア | | 10 | | | | |
| | キューバ その他 | | | 5~6.5 | | | |
| 総計 | | 64カ国 8,000~11,000 | 64カ国 | 11,000 | 69カ国 11,300 | 69カ国 | 6,000~7,000 |

備考

- 1994~97年は国連及び国際赤十字委員会推計資料
 - 1998, 99年は米国防省資料
- (出所) 史料調査会『世界軍事情勢』1999年版、2000年版より作成。

表1-b 主な地雷貯蔵国と貯蔵個数

(単位：万個)

| 国名 | 貯蔵個数 | 国名 | 貯蔵個数 |
|------|-------------|-------|---------|
| 中国 | 11,000 | ベラルーシ | 1,000 |
| ロシア | 6,000~7,000 | ウクライナ | 1,000 |
| アメリカ | 1,100 | インド | 400~500 |

(出所) 史料調査会『世界軍事情勢』2001年版より作成。

(2) 地雷拡大の背景

では、地雷がここまで拡大した背景にはどのようなことがあるのだろうか。

① 地雷貿易

一つ目は地雷貿易である。「地雷の歴史」の中でも触れたが、これには米ソの冷戦構造が深く関係している。ベトナム戦争以降、米ソ冷戦の代理戦争や民族紛争が絶えない発展途上国においては、地雷の需要は非常に高い。そのために先進国・軍事大国から地雷が大量に輸出され、そして使用されてきた。

だが、近年では途上国の中にも自ら地雷を製造・輸出する国が出現している。1997年のヒューマン・ライツ・ウォッチの調査によると、世界55カ国で地雷が製造され、その中には、中国、パキスタン、南ア共和国、シンガポールといった発展途上国の名前も挙げられている⁽⁶⁾。こうして途上国が世界の地雷市場に参入してきたことにより、途上国にとっては地雷がますます入手しやすいものとなったのである。

ところで地雷の被害状況を世界的にみると、世界は大きく「地雷被害国」と「地雷製造国」に二分される。地雷被害国のほとんどは自国では地雷の製造はしておらず、逆に地雷製造国では自国において地雷問題というものは抱えていない。このように、地雷被害国といわれている国

のほとんどが、外部の製造国から持ち込まれた地雷によって被害を受けているのである。そしてこれが地雷貿易の大きな特徴でもある。

② 費用効率

地雷は1個当たり3～10ドル程度で製造でき、また技術的にも容易に製造できる兵器である。冷戦時代に米ソの代理戦争が行われていた途上国では、冷戦の終結により米ソからの軍事援助がなくなり、安価で手軽な地雷に対する需要は急上昇していった。特に、国家間紛争と異なり、長期化する内戦・民族紛争においては安価な地雷が積極的に使用されるようになったのである。

③ 使用目的の変化

地雷は当初、敵の進軍を防ぐための軍事的防衛手段としての兵器であった。ところが、戦争の形態が国家間紛争から内戦・ゲリラ戦へと変化していく中で、地雷は敵の農業生産の崩壊、難民化の促進、交通・通信網の遮断といった非軍事的目的で使用されるようになっていったのである。

④ 民間人への被害拡大

地雷の使用目的が非軍事的な面にまで拡大すれば、当然、使用される地雷の数、地雷原、そしてターゲットもまた拡大していく。そして戦闘員のみならず、何の罪もない民間人にまで被害が及ぶことになるのである。

難民の地雷被害はその一例である。冷戦時代には、代理戦争や内戦によって戦時中には多くの難民が発生し、戦火を逃れるために国内外の安全な土地に避難を余儀なくされた。だが、戦争の終結によって難民の故郷への帰還がはじまると、地雷の被害は急増していったのである。地雷原と化した土地に足を踏み入れたためであるが、地雷の心配のいらぬ難民キャンプで過ごしてきた人々は、地雷の知識も乏しく、簡単に地雷の餌食になってしまうことも少なくない。また、そこが地雷原だと分かってはいても、その日その日の食糧も満足に得ることができない難民は、食糧や現金収入となるものを求めて、あえて地雷原に入り、そして被害に遭ってしまうこともあるのだ。

これまでみてきたように、地雷被害拡大の背景には様々な側面があり、そしてそれが複雑に絡み合っている。しかし、一番の問題は冷戦構造の下で地雷が無秩序・無制限に埋められ、そして何十年もの間、半永久的に放置され続けてきたことであるといえる。

(3) 地雷被害の実態

先に述べたように、現在世界には60数カ国に1億1,000万個以上の地雷が埋設され、年間で2万数千人（一日平均70人、20～30分に一人の割合）の死傷者が出ている⁽⁷⁾。

そしてその約3割が女性や子供、老人であるという⁽⁸⁾。

地雷は人を殺すためではなく、負傷させることを目的とした兵器であることは前にも述べた。しかし、被害者のおよそ半数は治療の遅れや合併症によって死亡しているのが現実である。地雷被害が多い国は、経済的にも貧困にある途上国である。そのため医療レベルも低く、医療スタッフや施設の不足が深刻な問題となっており、地雷負傷者が処置を受けるまでには多くの時間がかかってしまう。そうした治療の遅れから感染症にかかり死亡、また仮に一命は取り留めたとしても手足の切断、失明といった非常に重い障害を負ってしまうのである。こうして考えると、「手足を吹き飛ばす」というのがあまりにもきれいな過ぎる表現だといえる。

また、地雷被害国のほとんどは未だ工業化以前の途上国であり、農業によって生計をたてている国である。万一地雷の被害に遭えば当然農作業は行えない。まさに、途上国の人々にとっ

て、障害者になるということは働けなくなるということであり、生命に直結する問題なのである。また、地雷の使用目的が民間人をも対象にした、非軍事的なことに変化していく中で、農業生産の崩壊を目的として農地にも地雷が埋められていった。こうした地雷によって人々の生産活動も制限され、国家の成長もまた妨げられているのである。

4. 地雷除去の現状と問題点

地雷はその使用目的の変化などにより、何の罪もない一般市民まで無差別に傷つけるという、非人道的側面が強くなっていった。

そして現在、このような非人道的兵器「地雷」を除去する活動が、自国政府・国際機関・NGOによって行われている。だが、一年間に除去される地雷はせいぜい10万個程度といわれており⁽⁹⁾、それほど成果が上がっていないことが分かる。このペースでいくと、現在世界に埋められている地雷を完全に除去するには、1,000年以上かかるとさえ言われている（だがこれもその間新たな地雷が全く埋められないと仮定してのことであって、同時に年間200万～250万個の地雷が新たに埋められていることを考えれば、さらに困難であることが分かる⁽¹⁰⁾）。

ではなぜ地雷の除去の成果はさほど上がっていないのか。それには様々な要因がある。

一つ目は除去コストの問題である⁽¹¹⁾。1個3～10ドル程度で製造できる地雷の除去には、約100倍の300～1,000ドルもかかると言われている。またコストとは単に除去に限ったものではなく、被害者の医療・リハビリ、土地・インフラの再開なども合わせればさらに膨大なコストがかかることになる。

二つ目は地雷の除去方法である⁽¹²⁾。地雷の除去は危険が伴う手作業が基本である。世界に1億1,000万個以上も埋められている地雷を効率的に除去するために、機械を使っただけの除去が試されているが、地勢や土壌による制約が多く、今のところ地道な手作業がより確実な方法なのである。

除去は具体的には、地雷原の特定・地雷の探知・爆破という三つのプロセスによって行われている。手間と時間がかかる地雷の除去を効率的に行うためには、地雷原の特定が大変重要である。しかし、戦時中の地雷地図の作成が不徹底であったり、紛失したりすることによって、地雷原の特定には大変な時間と労力を費やして住民からの聞き取り調査などによって行われている。

次に行われるのが地雷の探知である。探知には、金属探知機、プロッダー（prodder、金属棒）、地雷犬などが使用されている。金属探知機はその名の通り、地雷だけでなくあらゆる金属に反応してしまう一方で、プラスチック製や木製地雷には反応しない。そのため金属片と地雷の区別に膨大な時間を要する。カンボジアでは地雷1個を見つけるのに金属片を129個、アフガニスタンでは420個の金属片を探知してはじめて地雷が一個見つかる程度だという⁽¹³⁾。プロッダーとは、金属探知機で反応があった所に20～30cmの金属棒を数cm間隔で突き刺して（prod = 突き刺す）、物体に当たった感触で地雷を取り除くものである。

このように、地雷の除去活動は手間と時間がかかり、非効率的な作業である。そのため、作業の効率化を図って、大型機械の開発が進められ、地雷原の草刈りなど、一部で稼働しているが、土地の条件による制約などにより、いまだに作業は手作業中心というのが現状である。

第2章 オタワ・プロセス

さて、第1章では地雷の本質ということで、地雷の特徴、歴史、被害の実態、除去活動の現状について触れてきた。

繰り返しになるが、地雷は何の罪もない一般市民まで無差別に傷つける非人道的兵器である。そしてこうした非人道性の観点から、地雷の除去活動が行われているのであるが、ここで大切なことは、地雷の除去に加えて、新たな地雷の使用を禁止・制限することである。1997年12月に調印された「対人地雷禁止条約」は、まさにそれを目標に成立した条約である。そこで本章では、この「対人地雷禁止条約」締結までの流れ（オタワ・プロセス）についてまとめていくことにする。

1. 対人地雷禁止条約締結までの流れ

(1) CCW条約（地雷議定書）

現行国際法において対人地雷が最初に規制されたのは、1980年の「通常兵器使用禁止・制限条約（CCW）」（俗称、「地雷議定書」⁽¹⁴⁾）である。それ以前にも国際人道法があったが、この法は紛争中の無差別攻撃の禁止と一般市民の保護を中心としたもので、直接地雷の使用を制限したものではなかった。また、米ソ冷戦下での甚だしい人道的原則の無視により、地雷の被害はますます拡大してしまったのである。

CCWでは、地雷の使用に関して次のような制限を課している⁽¹⁵⁾。

1. 地雷は軍事目的に対してのみ使用が許される（＝民間人への無差別使用の禁止）。
2. 遠隔散布地雷は、散布位置を正確に記録可能な場合、あるいは自己不活性装置が取り付けられている場合を除き、使用してはならない。
3. 地雷の設置を記録し、これを保存すること。
4. 紛争終結後、当事国は地雷の除去のために努力すること。

このように一見対人地雷の使用に関してしっかりと規制しているかのようにみえるが、しかし、このCCWは様々な欠陥から、それ以降の対人地雷の使用に全くといっていいほど効力を発揮しなかった。

一つ目の欠陥は、CCW批准国の少なさである⁽¹⁶⁾。締結から10年後の1990年10月の時点で30カ国、95年9月で51カ国と、CCWの国際的効力はわずかなものであった。

二つ目は、このCCWが国際紛争のみに適用され、内戦には適用されなかったことである⁽¹⁷⁾。対人地雷の使用・被害の大半が国内紛争や内戦地であったことを考えれば、明らかな欠陥である。

三つ目は、CCW参加国に対する条約遵守規定がなかったことである⁽¹⁸⁾。違反しても厳密な監視規定、罰則規定がない条約を守る国は当然あるはずがない。

そもそも、地雷を本当になくそうとするのなら、地雷は無条件で使用が禁止されなければならない。なぜなら、使用当初は軍人を対象とした軍事目的で使用されたとしても、紛争が終われば必ずといっていいほどそのターゲットは民間人へと拡大され、無差別化されてしまう。地雷の種類、自己不活性化装置の有無に関わらず、無条件で地雷の使用を禁止できなかった結果が、その後の地雷被害拡大なのである。

(2) 「オタワ・プロセス」へ

1990年代に入り、地雷の被害が世界各地で拡大していくにつれ、CCW強化、そして地雷の

全面禁止を求める動きが高まっていった。その中心となったのが、地雷の全面禁止をめざして1990年に発足したNGO「地雷禁止国際キャンペーン (ICBL)」⁽⁴⁹⁾であった。

先に述べたとおり欠陥だらけのCCWではあったが、この条約は発効から10年後の再検討会議の開催要求が認められていた (CCW 第二議定書第8条)⁽⁵⁰⁾。1993年には国連総会でCCW強化を求める総会決議が採択され、CCWの見直しが正式にスタートした。そして95年にウィーンでCCW再検討会議が開幕、44カ国が正式参加、40カ国が非公式参加した。そしてその後数度の会議が行われ、96年5月にジュネーブで改訂議定書が採択された。改訂議定書の主なポイントは次の通りである⁽⁵¹⁾。

1. CCW適用対象の国内紛争・内戦への拡大
2. 探知不能な対人地雷の使用の禁止
3. 地雷の移転の禁止
4. 毎年締約国会議を開催し、年次報告を義務づける。

さて、この改訂議定書は当初のCCW条約に比べれば、内戦への適用拡大、探知不能な対人地雷の禁止など、地雷の規制については一歩前進した。しかし、ICBLがめざす「地雷の全面禁止」とはほど遠く、地雷使用の肯定という立場はいまだ変わってはいなかったのである。

そこで、対人地雷全面禁止に賛同する国だけでも全面禁止条約の締結をめざし、1996年10月にオタワでNGOと各国政府の合同会議が開かれた (「オタワ会議」)。この会議では49カ国がオタワ宣言を採択し、97年末までの「対人地雷禁止条約」締結をめざし、交渉努力をすることで合意した⁽⁵²⁾。そしてこの条約締結までの交渉プロセスが「オタワ・プロセス」といわれるものである。

このオタワ・プロセスの特徴としては、NGOがオブザーバーとして会議に参加したことである。特にICBLは、会議が各国の主義・主張によって混乱する度に、NGOの立場から「全面禁止」の必要性を強く主張し、実質的にオタワ・プロセスを先導していった。

(3) 「対人地雷禁止条約」の締結

「対人地雷禁止条約」は、1997年9月オスロでの条約起草会議で、正式参加・オブザーバー参加合わせて121カ国によって採択され、同年12月3日オタワで開催された調印式で122カ国が署名した⁽⁵³⁾。

以下、条約の主要条文 (要旨) を挙げておく。

「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 (対人地雷禁止条約)」(要旨)

第1条 - (義務)

締約国はいかなる場合にも、対人地雷を使用、開発、生産、保有、移譲してはならない。締約国は対人地雷の廃棄に取り組まなければならない。

第2条 - (定義)

対人地雷とは、人の存在、接近または接触によって爆発し、人間を殺傷するものをいう。

第3条－（例外）

地雷の探知、除去、廃棄の技術開発及び訓練のための対人地雷の保有は認められるが、最小限度の数を超えてはならない。

第4条－（貯蔵対人地雷の廃棄）

締約国は自国が貯蔵する対人地雷を条約発効から4年以内に廃棄しなければならない。

第11条－（締約国会議）

締約国会議は定期的開催される。

第12条－（再検討会議）

再検討会議は条約発効後5年で開催される。

第19条－（留保）

この条約の規定について、留保を付すことはできない。

第20条－（有効期限及び脱退）

この条約の有効期限は、無期限とする。

締約国はこの条約から脱退することができる。ただし、紛争に参加している場合は紛争終結まで脱退できない。

（出所）小田滋・石本泰雄『解説条約集 第9版』（2001）より作成。

2. オタワ・プロセスの意義と問題点

「対人地雷禁止条約」は1998年9月、規定の40カ国が批准し、99年3月1日に発効した。条約発効時133カ国署名、67カ国が批准、2000年末現在139カ国署名、109カ国が批准している⁽²⁴⁾。

こうして「対人地雷禁止条約」は発効し、対人地雷全面禁止に向けたオタワ・プロセスは当初の目的を達成した。だが、「全面禁止」を前面につよく押し出して成立したこの条約も、まだまだ問題点・矛盾点を抱えたものでもある。そこでここでは、「オタワ・プロセス」の意義と「対人地雷禁止条約」の問題点について、まとめていくことにする。

（1）「オタワ・プロセス」の意義

① NGOの役割⁽²⁵⁾

オタワ・プロセスの意義を考えるとまず注目すべきことは、NGOと政府の協力、特に、NGOが果たした役割である。これまでも難民問題、人権問題、環境問題においては政府とNGOの協力関係というのはあった。だが軍備・軍縮問題となると国家の安全保障政策とも関連した問題であり、NGOが介入するのは困難であった。しかし、この対人地雷に関してICBLをはじめとするNGOは、地雷を「兵器」とする軍事問題としてではなく、地雷の無差別性、非人道性という特徴に注目し、地雷を人道的問題として扱ったことで、政府との対話、協力関係を築き上げた。

また、オタワ・プロセス自体がNGOから各国への呼びかけによって始まったものである。NGOは様々な会議のオブザーバーとして参加し、政府と対等に議論を交わした。まさにNGOなしには「オタワ・プロセス」も「対人地雷禁止条約」締結もなかったであろう。このように、NGO

が外交舞台において政府と対等に扱われたということは、21世紀の今後の国際社会の枠組みを考える上でも大変重要なことだと言える。

② 賛同国だけの条約締結⁽²⁸⁾

次に、このプロセスが中小国を中心とする賛同国だけで条約締結に至った点である。これまで国連などの軍縮交渉の場では意思決定システムとして、一国でも反対すると採択できないコンセンサス（総意、全会一致）方式を採用してきた。しかし、オタワ・プロセスでは賛同国だけの条約締結を前提条件としてきた。その結果、中小国が中心となって超大国・大国抜きでの条約締結に成功したものである。このことはこれまでの超大国・大国主導の国際社会の終焉を物語っているようである。

(2) 「対人地雷禁止条約」の問題点⁽²⁷⁾

では今度は、「対人地雷禁止条約」の問題点・矛盾点についてみていこう。

まずは、軍事超大国が参加していないことである。この条約には、アメリカ、中国、北朝鮮、韓国、ロシア、インドなど、軍事超大国・軍事大国が参加していない。いくら対人地雷の使用を全面的に禁止する条約を作っても、こうした軍事超大国が参加していなければ、賛同国やNGOが地雷の廃絶を呼びかけている間にも、新たに地雷が使用される可能性は否定できない。

次に、第3条の例外措置「訓練目的の対人地雷の保有は認められるが、最低限度数を越えてはいけない」というものである。訓練目的の地雷の保有を認めている時点で、この条約は完全な「全面禁止」ではない。また、最低限度数の絶対数は明記されておらず、各国に一任するといった曖昧なものでもあった。

また、第20条では条約からの脱退が認められている。当然脱退をすれば、対人地雷の使用が可能になる。冒頭第1条で対人地雷の使用を禁止しておきながら、この脱退規定は結果的に対人地雷の使用を認めていることになり、矛盾している。

このように、過去の国際法の反省から、対人地雷の全面禁止をめざして締結された「対人地雷禁止条約」は、様々な抜け穴があり、当初の目標を完全に達成できたものではなかったのである。

3. 各国の対応

ここで「オタワ・プロセス」に対する各国の対応の一例として、アメリカと日本の対応をみてみたい。

(1) アメリカ⁽²⁸⁾

アメリカは当初、地雷廃絶に向けた取り組みについて積極的な立場をとっていた。1992年にはブッシュ大統領（父）が対人地雷の輸出停止を発表、クリントン大統領も94年の国連総会で地雷禁止を呼びかけ、96年には対人地雷使用の即時停止と、99年末までに朝鮮半島を除く対人地雷を廃棄すること、97年には対人地雷の輸出停止無期限延長を発表した。だが、軍部や国防省では依然として「地雷は必要である」という声が強く、クリントン大統領はそれに押される形で、オタワ・プロセスへの参加を見送っていた。だが、プロセス参加国が100を越えると、朝鮮半島などを例外条件として、プロセスへの参加を決定した。しかし、97年9月のオスロ会議でアメリカの主張が不採用となると、「対人地雷禁止条約」への調印を拒否し、①2003年までに代替兵器を開発する、②2006年までに朝鮮半島の対人地雷と交換し、地雷をすべて撤去する、③地雷除去活動への支援、という独自の措置を発表した。アメリカのプロセス不参加はともか

く、こうした独自の措置は一定の評価ができるものであろう。

(2) 日本⁽²⁹⁾

日本は、島国という地理的特殊性と専守防衛政策から、対人地雷は不可欠であるという立場をとってきた。地雷の廃絶、全面禁止という目標は支持するが、国土防衛上、留保や例外を認めない禁止条約は支持できないという、「総論賛成・各論反対」である。そのため、アメリカと同様に、オタワ・プロセス参加には消極的であった。

しかし、日本のこうした地雷スタンスは国際社会において説得力に欠けるものであった。「島国だから」とか「専守防衛」といっても、日本と同じように島国で、日本よりはるかに海岸線の長いイギリス、オーストラリアがオタワ会議支持という立場をとっており、日本の立場は正当性を欠くものであった。結果的に日本は1997年6月、オタワ・プロセスを脱退した。だが、日本が同調していたアメリカが同年9月のオスロ会議への参加を発表すると日本も急遽参加を表明し、会議では始終、例外条件を求めたアメリカの主張を支持し、不可解な行動をとっていた。これまでの日本の地雷問題に対するスタンスというのは、一種の「アメリカ追従型」の、曖昧で主体性のないものであった。結局、会議ではアメリカの案は採用されず、議長案が採択され、アメリカのオタワ・プロセス脱退で幕を閉じた。

だが、会議終了後、小渕恵三外相（当時）の「カンボジアの地雷撤去に協力している日本が条約を認めないのは筋が通らない」という発言で、日本の地雷スタンスはその後180度転換した。国際世論や、条約賛同国からの圧力もあり、政府はプロセス参加と、条約への署名の方針を固めた。そして、97年12月3日オタワ会議で条約に署名、98年9月の国会承認によって、日本は45番目の批准国となった。

ところで政府は、2000年初現在100万89個の地雷を保有し、訓練・除去技術開発用の1,500個を除く約98万5,000個の地雷を2003年2月までに廃棄、条約に該当しないもので代替する計画である⁽³⁰⁾。

地雷ゼロをめざして（まとめに代えて）

ここまで第1章・第2章では、地雷の本質を探り、「対人地雷禁止条約」締結までの流れと、オタワ・プロセスの意義と問題点について触れてきた。そこで本章では、これまでのまとめとして、地雷ゼロをめざして我々は何ができ、何をすべきかを最後に述べてみたい。

地雷をめぐる今後の課題は、「現在埋められている地雷をいかに除去するか」ということ、そして、「新たな地雷使用を完全な形で禁止するために条約の問題点を改善し、条約不参加国へ条約参加を呼びかけること」であろう。

まず、地雷の除去に関しては、やはり機械による除去技術の開発が急務である。危険と隣り合わせの手作業では、どうしても非効率性は解消できない。機械化を急ぐ必要がある。ところで、地雷の除去には日本の除去技術が一役かっている。各地の地雷原では日本の技術による「遠隔草刈りトラクター」が稼働しており、また地雷のみに反応する地雷探知機などの開発も進められている。だが、やはり技術開発には莫大な費用がかかる。機械化が急がれる一方で、深刻な資金不足がその妨げになっている。

そこで我々市民レベルでできることは何か。募金や様々なチャリティー活動への参加もその一つである。私が卒業論文にこのテーマを選んだきっかけも、チャリティー活動への参加にあ

る。こうした活動は現在様々なNGO団体、有志によって行われているが、私自身はこうした取り組みを否定はしない。「資金援助は途上国の自立発展の妨げになる」という声もあるが、地雷問題はそんなことを言っていられない危機的状況にある。除去されないまま地雷が放置されれば、新たな被害者が生まれるだけである。

募金やチャリティーというのは、あくまで善意であるから強制はできない。しかし、我々一人一人が地雷問題の現状を真剣に考えたとき、一市民として身近なところで気軽にできるのが、募金であり、チャリティーなのではないだろうか。

次に、地雷の完全禁止に向けた努力であるが、当然第2章で述べたような条約の矛盾点・問題点の改善は必要である。地雷を製造・保有している軍事大国が条約に参加してこそ、地雷ゼロに向けた取り組みがスタートする。もちろん問題は何も地雷に限ったことではない。地雷、核兵器などあらゆる兵器の全廃こそが国際平和につながる。したがってその一つとして、対人地雷は即時完全な形で禁止されるべきであり、条約不参加国の条約への参加が急がれる。いくら条約をより完全なものにしたところで、軍事大国の参加がなければ問題の解決にはならない。

また、条約からの脱退規定は果たして必要なのであろうか。条約からの脱退を認めることは、地雷の使用を認めるということである。地雷の使用禁止を唱えた条約に、脱退規定や、訓練用の地雷の使用を認めるといった抜け道があっては、地雷の廃絶は理想論で終わってしまう。条約発効から5年となる2004年3月以降には再検討会議が開かれるべきであるし、脱退規定の削除など、条約がより完全な形に改正されるべきではないだろうか。

かつて日本はオタワ・プロセスで曖昧な態度をとり、条約署名にも消極的であった。しかし、今は加盟国の一つとして、単なる資金援助で終わらずに、条約の改正・強化に積極的に動くべきである。また世界で唯一の平和憲法を持つ国として、地雷に限らず、紛争解決・世界平和の実現のために、国際社会に対して主体的に働きかける必要があるだろう。

おわりに

「対人地雷」をテーマに卒業論文を書き、図書館や書店を廻った中で思ったことは、「文献、資料が少ない」ということである。これは自分が論文を書く都合上の問題だけでなく、多くの人に地雷問題の現状を知ってもらい、考えてもらう上で、店頭に並んでいる地雷関連書というものがあまりに少なすぎるということである。そもそも、地雷に関する正確なデータ自体が入手困難だということもある。だが、世界の地雷問題が危機的状況にある中で、一番の解決策、解決の近道は我々一人一人がこの問題をよく考え、行動することである。そのためには、書店で手軽に入手できるだけの本（あるいは店頭でバラバラと目を通せるだけの本）が必要だし、もっと豊富にあってもいいのではないかと思った。

さて、論文の出来はともかく、論文執筆を振り返っての反省点としては、早めに早めにとは思っていたとしても、構想に時間をかけすぎ、ついつい実際の執筆に入るのが遅くなってしまったことである。〆切間近、徹夜状態の執筆となってしまったが、無事書き上げて、まずはほっとしている。

註

- (1) この項の内容は主として、神保哲生『地雷レポート』築地書館（1997）、pp.28～29による。
- (2) この項の内容は主として、神保、前掲書、pp.27～28による。
- (3) この項の内容は主として、神保、前掲書、pp.30～32による。
- (4) この項の内容は主として、神保、前掲書、pp.32～38による。
- (5) 史料調査会『2001年版世界軍事情勢』（2001）、p.98。
- (6) 長有紀枝『地雷問題ハンドブック』自由国民社（1997）、pp.30, 32～33。
- (7) 史料調査会（2001）、p.98。
- (8) 地雷廃絶日本キャンペーン『地雷』草の根出版会、pp.92～93。
- (9)・(10) 神保、前掲書、p.60。
- (11) 長、前掲書、p.12。
- (12) 長、前掲書、pp.98～106。
- (13) 長、前掲書、p.100。
- (14) 正式名称は、「過度に障害を与えまた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または制限に関する条約」（Convention on Prohibitions or Restriction on Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects）。
- (15)～(18) 神保、前掲書、p.272、及び 長、前掲書、p.112。
- (19) International Campaign to Ban Landmines.
- (20) 目加田説子『地雷なき地球へ』岩波書店（1998）、p.57。
- (21) 目加田、前掲書、p.94。
- (22) 目加田、前掲書、p.133、及び 長、前掲書、p.120。
- (23) 目加田、前掲書、pp.181, 225。
- (24) 史料調査会（2001）、p.98。
- (25) この項の内容は主として、目加田、前掲書、pp.241～248による。
- (26) この項の内容は、目加田、前掲書、pp.238～241、及び 長、前掲書、pp.122～123による。
- (27) この項の内容は主として、長、前掲書、pp.128～136による。
- (28) この項の内容は、神保、前掲書、pp.302～312、及び 長、前掲書、pp.188～189による。
- (29) この項の内容は、神保、前掲書、pp.283～289、pp.312～316、pp.346～350、及び 長、前掲書、pp.144～149による。
- (30) 史料調査会（2001）、pp.98～99。

参考文献

- 神保哲生『地雷レポート』築地書館（1997）。
- 史料調査会『2001年版世界軍事情勢』（2001）。
- 史料調査会『2000年版世界軍事情勢』（2000）。
- 史料調査会『1999年版世界軍事情勢』（1999）。
- 長有紀枝『地雷問題ハンドブック』自由国民社（1997）。
- 地雷廃絶日本キャンペーン『地雷』草の根出版会。
- 目加田説子『地雷なき地球へ』岩波書店（1998）。
- 小田滋・石本泰雄『解説条約集 第9版』三省堂（2001）。

（卒業論文指導教員 浅野幸穂）