

第5章 対人地雷と平和構築～ アフガニスタンの地雷対策におけるわが国の貢献を事例に

長 有紀枝

1. はじめに

地雷の除去や回避教育といった一連の対人地雷対策を、平和構築の中に積極的に位置づけ直そうという試みが始まっている。これまで、紛争予防の諸段階、特に平和構築の過程において、地雷除去をはじめとする地雷対策が大きな役割を果たしうるのは、広く受け入れられてきたが、具体的にその役割や機能について評価・検討を行い、より積極的に活用し、あるいは戦略的に位置づけていこうという議論は無きに等しかったからである。

こうした野心的な、しかし極めて正当性のある試みは、対人地雷禁止条約成立にいたる政治交渉の過程「オタワ・プロセス」において、コア・グループ¹⁾を形成したカナダやノルウェーといった国々において特に顕著である²⁾。

では、1997年12月の同条約署名式において、小渕恵三外務大臣(当時)が包括的な「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、5年を目処に100億円の地雷関連支援を行ってきたわが国の場合はどうであろうか。署名式から6年が経過し、この100億円の支援が終了した現在、わが国においてもこれまで詳細な議論が行われることのなかった地雷と紛争予防の関係を、あるいは、ODAにおける対人地雷対策の位置づけを見直し、今後の戦略を改めて考えるべき時にきているのではないか。こうした問題関心のもと、本稿では、対人地雷という地球規模の人道問題への国際社会の取り組みを、紛争予防、特に平和構築の一分野として位置づけ、その役割や機能を整理し、今後の議論の発展、ひいては、地雷被害者の削減や、地雷対策プログラムの強化に寄与することを目指すものである。

またわが国は、9.11以降のアフガニスタンにおいて、地雷対策分野の最大拠出国となっている。このアフガニスタンにおいて、地雷対策は、紛争予防や平和構築にどのような位置を占め、どのような貢献をなしたのか。アフガニスタンの平和構築は未だその途上にあるが、これまでの展開をもとに考察を試みたい。

2. 象徴としての対人地雷

対人地雷が人道問題として位置づけられるようになったのは、90年代に入ってからのことである。紛争下の救援活動の現場や平和が来た筈の社会で、無辜の市民がぼろきれのように手足を

吹き飛ばされ、命を落としていく。こうした惨禍を目の当たりにしたNGOが「地雷禁止国際キャンペーン(ICBL)³⁾」を組織し、国連や賛同国、赤十字国際委員会(ICRC)らとともに対人地雷の廃絶を目指した運動を展開していくのだが、対人地雷を他の通常兵器と区別し、人道問題・政治問題として人々を廃絶運動に向かわせたのは、対人地雷のもつ残存性、無差別性、残虐性という3つの特徴⁴⁾である。1個数百円から入手できる安価で手軽な兵器は、生産国・輸出国の増加⁵⁾、過去数十年にわたる戦争の質やアクターの変化⁶⁾、戦場での防衛を目的とした「戦術」兵器から、政情を不安定化するための「戦略」兵器へという使用法の変化、製造技術の飛躍的進歩⁷⁾、優れた費用効率という様々な理由⁸⁾が作用しあい、あたかも疫病のように世界に蔓延していく。

こうした特色をもつ対人地雷に、平和構築や紛争予防の局面で特定の役割を付与していくと思われるのが、その象徴性である。戦闘員と非戦闘員の区別を意図的にぼかしつつ戦われるゲリラ戦や土地の占領を目的としない戦争、戦闘員よりも一般市民に大量の犠牲者を生んだ近年の民族紛争で、対人地雷は住民を居住地から追い出し無人化する、農地の使用を不可能にして敵対勢力の食物源を根絶する、難民を流出させる、交通・通信網を遮断し、住民の恐怖心をあおるといった特定の集団の崩壊を目的とする総合的な「攻撃・戦略」兵器として乱用された。近年の内戦の最大の特徴ともいえる戦闘員と非戦闘員の区別を無視した戦争形態と、一般市民の犠牲者の拡大や大量の難民・国内避難民の発生は、対人地雷のもつ特徴とも奇妙に符号し、あたかも対人地雷はこうした内戦の象徴とも言える。

また、こうした象徴性故に、地雷対策は平和構築における「諸刃の刃」ともなりうるという指摘もある⁹⁾。地雷対策に携わる側から見る対人地雷は、地中に埋められ、あるいは遺棄された「戦争の残存物(Remnants of war)」にすぎない。しかし、紛争当事者にとっての対人地雷は、まさに戦いに不可欠な手段であり、兵器である。特に紛争当事者間に信頼関係が構築されておらず、紛争再燃の可能性が高い社会にあってこの傾向は顕著であり、地雷除去は、戦略上の重要拠点の防御を崩壊させ、地雷原についての情報提供は機密事項の開示や、地雷で守ろうとした重要拠点の公表にもつながる。従って紛争当事者は、対人地雷の使用の禁止のみならず、地雷対策のあらゆる側面、地雷除去や地雷原の情報収集にも抵抗を示す可能性がある¹⁰⁾。他方でこれら紛争当事者にとって、地雷の使用停止のみならず、貯蔵地雷の破壊に同意することは、堅固な和平を創造する意思や信頼関係の構築をも意味する。一般市民にとっても対人地雷の廃絶・除去は、物理的な危険の消失に留まらず、堅固な和平や平和の象徴となる。

こうした象徴性をも併せ持つ対人地雷だからこそ、平和構築における可能性と危険に満ち、それ故に、平和構築の中で戦略的な位置づけと十分な配慮が必要とされるのである。

3. 地雷対策～国際社会の取り組み

対人地雷禁止条約の冒頭にあるとおり、対人地雷は「毎週数百人の人々、主として罪のないか

つ無防備な文民、特に児童を殺し又はその身体に障害を与え、経済の発展及び再建を妨げ、難民及び国内の避難民の帰還を阻止しその他の深刻な結果をその敷設後長年にわたってもたら]してきた。こうした惨禍に対し国際社会はいかなる対応をとってきたのだろうか。本節では、対人地雷を規制する法的枠組み及び被害を軽減するための種々の取り組みについて整理する。

(1) 対人地雷禁止条約

人道的見地から対人地雷を全面的に禁止する「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)」¹¹⁾は1997年12月3日、カナダの首都オタワに121カ国が参集して署名式が行われ、99年3月1日に発効した。「オタワ・プロセス」¹²⁾という前代未聞の軍縮交渉¹³⁾を経て成立した本条約はその名称が示すとおり、対人地雷の使用、貯蔵、生産、輸出入を全面的に禁止し、並びに埋設地雷や貯蔵地雷の廃棄に関する条項を網羅したものであり、これ以降の地雷対策プログラムや締約国の協力体制に法的根拠や達成目標(発効後4年以内の貯蔵地雷の廃棄、10年以内の埋設地雷の除去完了、地雷被害者への包括的支援及び地雷回避教育の提供)を付与するものとなった。

2004年1月末現在、150カ国が署名(加入)、141カ国が批准(受諾・加入・承認)しているが、米国をはじめ、ロシア、中国、インド、パキスタンなど44カ国¹⁴⁾が未加入であり、世界規模の普遍化が深刻な課題として残っている。しかし、同条約は、地雷対策を平和構築の一手段に位置づける際の、重要指標の一つである。

(2) 「対人地雷の全面禁止の遵守と地雷対策への協力を約束する誓約書(DoC)」

普遍化にもう一つ影を落としているのは、non-state actors(NSA)と言われる反政府組織、ゲリラなどの武装勢力の存在である。地雷問題の世界的流布を許したのは、政府のみならず、こうした武装勢力による対人地雷の使用であるが、現在までのところ、対人地雷禁止条約も含め、その締結者たりうるのは国家のみである。

同条約策定の交渉過程においても、条約の適用範囲は、定義や透明性に関する措置同様、議論の対象であった。オーストリア政府による第一草稿では、「紛争状態及び平時を含むあらゆる事態において」適用するとなっていたが、全面禁止を謳う条約で、はたしてこうした条文が必要とされるか否かが、条約草稿案起草のための専門家会合(於ウィーン)¹⁵⁾において議論となった。その結果、この適用範囲をめぐる文言は、第1条の一般的義務の第1項で、「締約国はいかなる場合にも、次のことを行わないことを約束する(下線筆者)」という条文で事足りるという結論に達し、第2草稿からは削除されるに至ったのである¹⁶⁾。しかしながら、適用範囲をめぐる条項の削除は、結果として「あらゆる紛争当事者に適用する」という適用対象の条項の欠如にもつながった。

言うまでもなく、条約第9条の国内の実施措置においては「締約国は、この条約によって締約国

に対して禁止されている活動であって、自国の管轄若しくは管理の下にある者によるもの又は自国の管轄若しくは管理の下にある領域にけるものを防止し及び抑止するため、立法上、行政上その他のあらゆる適切な措置をとる」とあり、少なくとも理論上は、武装勢力も拘束されることになる。また、条約前文にある「武力紛争の当事者が戦闘の方法及び手段を選ぶ権利は無制限ではないという国際人道法の原則、武力紛争においてその性質上過度の傷害又は無用の苦痛を与える兵器、投射物及び物質並びに戦闘の方法を用いることは禁止されているという原則並びに文民と戦闘員とは区別されなければならないという原則に立脚して」という文言においても、国際人道法により、紛争の当事者全てが地雷禁止条約に拘束されることになる¹⁷⁾。

しかし、こうした議論には限界があり、この問題に対処するためICBLでは、地雷対策や被害者支援、条約の履行といった作業部会と並んで、NSA作業部会を設けている。NSA作業部会は、ジュネーブに本拠を置くNGO「Geneva Call (ジュネーブの呼びかけ)」と協力体制を敷いているが、「Geneva Call」は、対人地雷禁止条約に署名する立場にない非政府アクターのために、同条約の補完的プロセスである「対人地雷の全面禁止の遵守と地雷対策への協力を約束する誓約書 (DoC)¹⁸⁾」を用意し、各地の反政府組織や武装勢力に署名を呼びかけている。この誓約書の下で、非政府組織は①いかなる場合にも対人地雷や同様の性質をもつ爆発物の使用を行わないことを約束し、②貯蔵地雷の廃棄を実施、あるいは協力・促進し、③汚染地域の除去を実施し、④被害者への支援を行い、⑤回避教育を促進し、⑥「Geneva Call」による遵守状況のモニタリングに協力することなどが謳われている。ジュネーブ州政府が、この試みの後見人として機能しており、対人地雷の全面禁止に賛同する非政府アクターは、DoCに署名するか、独自に準備した地雷廃絶の宣言文書を、ジュネーブ州に寄託することができる仕組みになっている。これまでにイラク、インド、スーダン、ソマリア、フィリピン、ブルンジ、ミャンマー(ビルマ)の20の武装勢力が署名を行い、ジュネーブ州政府が保管している。国際人道法同様、法的拘束力はないが、DoCは非国家主体を対象に地雷対策を平和構築に位置づける際、大変重要な手段である。

(3) (特定通常兵器使用禁止制限条約) 第2議定書

対人地雷を規制しようという伝統的な試みとしては、1980年10月に採択された「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 (CCW=特定通常兵器使用禁止制限条約)」¹⁹⁾及びその第2議定書「地雷、ブービートラップ及び他の類似の装置の使用の禁止又は制限に関する議定書」がある。特に96年5月の再検討会議において採択された改訂第2議定書では一定の強化が図られた²⁰⁾。しかし、あくまでも、使用の制限にとどまり、禁止には至らなかったため、落胆したICBLが賛同国のみで、地雷の全面禁止を模索し、「オタワ・プロセス」の萌芽につながっていく。対人地雷禁止条約があくまでも「人道上の要請」を最優先させたのに対し、CCWは「人道上の要請と防衛上の必要性とのバランス」に重きを置き、常に軍事的配慮を優先した当然の帰結でもあった。

対人地雷の全面禁止を目指すなら、CCWのこの姿勢は議論の対象にすべきではないというの

がICBLを始めとする対人地雷禁止条約賛同派の大勢の意見である。しかし、同条約の普遍化にある程度の限界が見え始めた今、同条約未加入の主要国が非常に積極的にCCWに参加している²¹⁾ ことから、またCCWの改訂第2議定書の「技術的事項に関する附属書」に、根本的解決には至らずとも現実的な段階的禁止に資する様々な技術的事項についての詳細な記述があることから、その意義が見直される時期にあるといえるだろう。

この付属書には、1. 地雷や地雷原、その他の類似の装置や遠隔散布地雷の位置に関する記録や保管、新たに生産・使用される地雷の識別表示、2. 探知可能性に関する仕様、3. 自己破壊及び自己不活性化に関する仕様、4. 地雷原に関する国際的標識(大きさ、形状、色、言語や間隔など)²²⁾というCCWの下で使用が許される地雷の技術的詳細についての記述があるが、禁止条約に即座に加入すること、あるいは廃絶を宣言することが不可能な国や武装勢力にとっては、全廃に向けた一つの指標として利用価値が認められるだろう。こうした観点から紛争予防、平和構築の中に地雷対策を位置づけるという本論の試みにおいては、CCWは一定の役割をもつものと捉え、そうした意味で本稿の第5節では平和構築メカニズムの一手段として取り込みたい。

(4) 地雷・不発弾対策(Mine Action)

地雷問題を解決するには、人道目的の地雷除去にはじまって、回避教育、被害者支援など包括的な取り組みが不可欠であるが、近年これらを総称して、地雷対策(mine action)という用語で呼ぶ流れがある。「地雷対策」という用語そのものが、国連の政策文書によって公式に認められるようになったのは88年10月、アフガニスタンにおける人道目的の地雷除去対策費の支援を要請した際にさかのぼるが²³⁾、「国際地雷対策基準(IMAS)」²⁴⁾の定義に従えば地雷対策とは、「地雷や不発弾が社会や経済、環境に与える影響を減らす活動」とされ、「除去についての対策のみではなく、むしろ、人々や社会について、そしてまた人々や社会が地雷の汚染によっていかに影響を受けているかをさすものである。地雷対策の目的は、人々が安心して暮らすことができ、社会・経済・保健分野の開発が地雷汚染による制約を受けずに自由に行え、被害者のニーズが満たされるレベルまで地雷による危険を無くすことである」²⁵⁾。この定義によれば、地雷対策は次の5つの分野からなる。すなわち、地雷回避教育、人道目的の地雷除去、被害者支援、貯蔵地雷の破壊、対人地雷の使用に反対するアドボカシーであり、本稿で平和構築に位置づけるべき地雷対策活動もこの5分野を指すものとする。

4. 紛争予防における地雷・不発弾対策の位置づけ

地雷問題に対する種々の取り組みは、紛争終結後の社会における平和構築の一環として必ず言及される分野である。しかし地雷除去を、復興支援や治安対策などの一分野に割り振っただけで積極的な意義付けがなされた例は少ない。本節では平和構築に関連する政策文書や論文

の中で、地雷対策にいかなる位置づけがなされ、またいかなる役割が期待されているかを整理する。

(1) 日本政府及びJICAによる位置づけ

(1)-1 アクション・フロム・ジャパン

2000年7月、宮崎で開催されたG8外相会合において紛争予防における「包括的アプローチ」²⁶⁾の重要性が、「予防の文化」を涵養していくことの重要性とともに確認され、具体的分野とともに「宮崎イニシアティブ」としてまとめられている。これを受けて紛争予防強化のための日本の取り組みとして、「アクション・フロム・ジャパン～『紛争と開発』に関する日本からの行動～」が発表された。これは、「紛争予防-緊急人道支援-復旧・復興支援-紛争再発防止-本格的な開発支援」という一連の紛争サイクルの全ての段階で、貧困対策や基礎生活分野(BHN)支援、基礎インフラの復旧などを通じて、被害の緩和に貢献するためODAによる包括的な支援をおこなっていくことを表明したもので²⁷⁾、具体策として、①紛争予防に資する支援として「ガバナンス」への支援、②紛争時・直後の各種の困難緩和のための緊急人道支援としてNGO・民間との連携重視、③復旧・復興計画の策定に向けた支援として、復興計画策定支援のためのNGO等を含む調査団の早期派遣、調査と同時並行的なパイロット事業の実施、④復興・開発支援として、除隊兵士の社会復帰、難民・国内避難民の再統合、地雷除去、小型武器の規制・回収に対する支援²⁸⁾(下線筆者)の4点が打ち出された。④にあるとおりここで地雷対策は、除去のみが復興・開発支援の一端として数えられている。

(1)-2 ODA大綱

2003年8月29日に閣議決定された改定「政府開発援助(ODA)大綱」において、地雷除去が言及されるのは、3.重点課題においてである。貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取組とともに、平和の構築として、以下の記述がある。

「開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組の一環として、上記のような貧困削減や格差の是正のためのODAを実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。具体的には、ODAを活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰(DDR)や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う²⁹⁾。」(下線筆者)

ここで言及された「武器の回収及び廃棄」が小型武器のみを指すものなのか、貯蔵地雷の廃

棄をも含むものかは定かではないが、再び地雷除去のみが言及され、国内の安定と治安確保のための支援と位置づけられている。

(1)-3 2002年版のODA白書

さて、上記のODA大綱で言及された「紛争終結後の平和の定着」と「国づくり」のための支援については、2002年版のODA白書に詳しい。これによれば、「平和の定着」に向けた支援とは、(1) 和平プロセスの促進、(2) 国内の安定・治安の回復、(3) 人道・復旧支援（「平和の配当」の実現）の3つの柱からなり、具体的支援としてそれぞれ(1) 和平調停・仲介、選挙支援、(2) 元兵士の復員、法執行部門の再建、地雷・不発弾の除去（下線筆者）、(3) 難民・国内避難民の帰還・再定住支援、ライフライン（基礎インフラ）の復旧³⁰⁾、が挙げられており、再び、地雷対策の中で除去のみが、ODA大綱同様、国内の安定・治安の回復の分野において言及されている。

(1)-4 JICA

2003年10月、独立行政法人 国際協力機構となったJICAによれば、平和構築支援は、和平達成において従来から重視されている「軍事的枠組み（多国籍軍、国連PKO）」や「政治的枠組み（国連PKO、予防外交、武器の製造・輸出入規制などの軍縮、調停・和解）」に「開発援助」を加えた3本の柱による包括的な取り組みであり、紛争への対処は、第一義的には軍事的・政治的な努力が必要であるものの、あわせて紛争予防や人道緊急援助、および紛争後の復興のために、開発援助が大きな役割を果たすとし、以下の7点を重点分野としてあげている。すなわち(1) 和解、(2) ガバナンス支援、(3) 治安回復、(4) 社会基盤整備、(5) 経済復興支援、(6) 社会的弱者支援、(7) 緊急人道支援であり、地雷・不発弾の除去、地雷回避・認知教育、地雷被害者支援の対人地雷問題への対応は、(4)の社会基盤整備の中に位置づけられている³¹⁾。ここにおいて初めて、地雷対策は、除去のみならず、回避教育や被害者支援をも含めた包括的な取り組みとして扱われているが、その結果、社会基盤整備の中にのみ位置づけられ、地雷対策が寄与しうる和解や治安回復の側面は言及されていない。

以上から明らかなように、わが国のODA、あるいは紛争予防における地雷対策の位置づけは、広くは復興・開発支援の一環として、あるいは、国内の安定や治安の回復、社会基盤整備の文脈の中でのみ、議論されていることがわかる。

(2) オスロ国際平和研究機構 (PRIO) の試み

しかし、このような限定的な議論は、決してわが国に限ったものではない。オスロ国際平和研究機構 (PRIO) のHarpvikenとSkaraは、対人地雷禁止条約の「地雷除去、地雷回避教育および関連技術」の常設委員会において、地雷対策の主要ドナー10カ国の地雷対策及び平和構築につい

ての声明を分析、報告を行っている³²⁾。調査対象は、94年から2001年の援助実績に基づき、抛出の多い順に、米国、欧州連合(EU)、ノルウェー、英国、スウェーデン、日本、カナダ、オランダ、ドイツ、デンマークの10カ国であるが、報告によれば10カ国の平和構築関連の声明において、地雷対策は主に、恐怖を和らげ、移動を容易にする安全保障問題として、次いで復興や開発の必須条件として強調され、和解や、信頼醸成、紛争解決といった平和構築の政治的側面に関連づけているものは、わずかであったという。他方、同じ10カ国の地雷対策関連の声明において、平和構築は、大半の場合一切言及されていないか、補足的に言及されるに止まり、平和構築との関連が明確に言及されている場合でも、特殊な成功例としての記述に止まっているという。

HarpvikenとSkaraは、「人道目的の地雷対策と平和構築」と題した論文の中でも同様の指摘を行い、平和構築の主要領域として、安全保障、政治、開発の3分野をあげ、平和構築における地雷対策のインパクトが一義的に安全保障、二義的には開発との観点からのみ論議され、政治領域にいたっては、ほとんど議論の対象となっていない、しかし実際には、信頼醸成、紛争解決や和解といった政治領域にも寄与しうることを主張し、これら政治的側面からのアプローチを強く提唱している³³⁾。

(3) 対人地雷禁止条約前文

そもそもHarpvikenのいう政治的アプローチのひとつ、信頼醸成について言及しているのは、対人地雷禁止条約の前文である。対人地雷が人や社会にもたらす被害や惨状を終わらせる決意を宣言し(前文第一段)、対人地雷の除去や廃棄の必要性を確信し(第二段)、被害者の支援に全力を尽くす決意を述べた(第三段)後の第四段で、「対人地雷の全面禁止は信頼の醸成についての重要な措置になることを認識し、」と明らかに、地雷対策と信頼醸成との関連について言及している。

(4) 国連「停戦及び和平合意のための地雷対策ガイドライン」と安全保障理事会

13の国連機関からなる「地雷対策に関する機関間調整グループ³⁴⁾」は、2003年に「停戦及び和平合意のための地雷対策ガイドライン³⁵⁾」を策定した。このガイドラインは冒頭で、紛争直後の地域で地雷対策は、しばしば難民や国内避難民の帰還、人道援助、復興と開発の前提条件であり、従って停戦合意や和平協定の中で、地雷対策に対する関心が的確に表明され、地雷対策が効果的に実行されるための適切な枠組みを提供することが肝要である旨を言明している³⁶⁾。さらにこのガイドラインは、和平合意で言及すべき主要な地雷関連分野として、①全ての紛争当事者間の技術的情報の交換、②地雷原の表示と地雷及び不発弾の除去、③地雷回避教育、④被害者支援、⑤地雷の使用・製造・移転・貯蔵の禁止、⑥貯蔵地雷の破壊、⑦国際的な協力と調整の7つの分野を挙げている。

本稿で特に関連が深いのは、①の全ての紛争当事者間の技術的情報の交換である。同ガイド

ラインはこの分野を筆頭に挙げ、「紛争当事者は、地雷、地雷原及び不発弾の特定、所在地、外縁の表示 (marking) 及び除去に必要なあらゆる技術的情報を交換することを約束する。これらの技術的情報はCCWに付属する改訂第2議定書の技術的事項に関する附属書に定める基準に従うものとし、同時に特定の型の不発弾については、その地図と情報も提供するものとする。紛争当事者は、交換された情報及び地図やその他文書に使用された符号や記号の解釈、必要とされる際にはこれらの翻訳に支援をしなければならない」としその重要性を強調している。

2003年11月13日には、国連の安全保障理事会において、「平和維持活動における地雷対策の重要性についての会合」が開催された。ここで国連PKO局のJean-Marie Guéhenno事務次長は、紛争当事者は地雷対策が信頼構築の重要な役割を担っていることを認識すべきであるとし、上記ガイドラインが和平プロセスにかかわる国連事務総長特別代表はじめ仲介者・交渉者の手に体系的に渡ることを保証すべしとする発言を行っている³⁷⁾。

(5) バッドホネフ・ガイドライン

NGO側からのアプローチとしては、ICBLのメンバーである地雷廃絶ドイツキャンペーンが中心になってまとめた、バッドホネフ・ガイドライン (BAD HONNEF-guidelines)³⁸⁾に詳しい。バッドホネフ・ガイドラインでは、45の指針を提示しているが、特に、以下の2つの指針で、平和構築、特に政治や和解領域と地雷対策との関係を明示している。

(指針26) 地雷対策は、平和構築の一部でなければならない。単なる被害者支援を超えて、難民や避難民、除隊兵士を十分に再統合するために必要な事柄に配慮すべきである。また、除隊兵士や地雷被害者とその他の戦争による障害者に一切の差別をしてはならない。

(指針27) 地雷対策に敵対する社会集団が参加することは、プログラムの持続性と国家的な和解を促進する。和解の成功、特に戦争被害者間の和解は、発展への指針となる³⁹⁾。

5. 平和構築と地雷・不発弾対策—新たな枠組み

バッドホネフ・ガイドラインでは、地雷対策と和解について重要な言及があったが、対人地雷対策は、平和構築の各局面について具体的にどのような役割を果たし、あるいは、どのような弊害をもたらすのだろうか。ここでは、平和構築を、(1) 治安・軍事・安全保障、(2) 和平プロセス・政治、(3) 人道支援・開発の3領域に分け、それぞれ考察する。

(1) 治安・軍事・安全保障

平和構築の安全保障・治安領域において地雷対策を論ずる時、地雷や不発弾という物理的な脅威を取り除く除去活動にのみ価値を置かれることが多い。しかし様々な取り組みの中で、地

地雷対策、あるいは紛争当事者が地雷対策を受け入れることは安全保障の基礎を形作る重要な前提条件と言える。

これらをその実施主体や働きかける対象ごとに整理したのが、次の表である。除去要員の雇用が、除隊兵士の再雇用、社会復帰につながることはよく知られている。しかし、地雷対策のもたらすプラスの効果はこれだけに留まらない。アフガニスタンでは、80年代の対ソ連戦の際、戦闘員として戦っていた成人男性がその後除去要員として雇用されたことが、90年代の武装勢力による徴兵の際、再度武装化することを妨げたと言う報告もある⁴⁰⁾。貴重な外貨で給与が支払われることの多い地雷対策は、除隊兵士の社会復帰のみならず、紛争再発時の再武装化の予防にも大きく貢献しているのである。

また、法的拘束力に欠けるとはいえ、DoCという誓約書の存在により、非政府アクターをも条

治安・軍事・安全保障領域と地雷対策

	具体的業務	実施主体	直接の対象者	期待される効果
対人地雷 禁止条約 または CCW改訂 第2議定書	加入の勧め	国際社会	暫定政府の統治者 政府・議会など	国際社会での認知の誘因 軍縮、国際人道法への理解
	加入後の遵守状況 のモニタリング	国際社会 ICBL、NGO	政府	地域の安定の維持
	加入	当該国政府	国連事務総長 (国連へ寄託)	対立勢力、国民、国際社会に 対する紛争終結の意思表示
	加入後の遵守	当該国政府		意思表示の継続
DoC (「対人地雷の 全面禁止遵守と 地雷対策への 協力を約束する 誓約書」)	署名の勧め	国連、ICBL、 Geneva call	非政府組織(武装 勢力)	国際社会での認知の誘因 軍縮、国際人道法への理解
	署名後の遵守状況 のモニタリング	国連、ICBL、 Geneva call	非政府組織(武装 勢力)	地域の安定の維持
	署名	非政府組織(武装 勢力)	ジュネーブ州政府 Geneva call	対立勢力、住民、国際社会に 対する紛争終結の意思表示
	署名後の遵守	同上	同上	意思表示の継続
地雷・不発弾 の除去	除去要員の雇用	除去の実施主体 (国際機関、NGO、 軍隊、企業など)	除隊兵士	除隊兵士の雇用促進による治 安の安定 紛争再発時の再武装化の予防
	埋設地域や種類に ついての情報収集	同上	地雷敷設者(元軍 人、武装勢力)、 住民	情報公開による信頼構築
	作業の実施	同上		安全確保、地域の安定
貯蔵地雷の 破壊	地雷の廃棄	地雷の保有者(政 府、非政府軍など)		軍縮、紛争再燃の予防 地雷の使用の予防
	破壊作業への資金 提供、技術移転	ドナー国(二国間 援助)	政府	軍縮、紛争再燃の予防

約交渉のテーブルに載せることができる。さらに、紛争再燃の危険性があり、一足飛びに対人地雷禁止条約加入のプロセスにまで行き着けない政府や、反政府武装勢力には、CCWの改訂第2議定書の「技術的事項に関する附属書」を提示し、最低限の使用の制限を迫ることも可能である。

また、大変重要な要素として、貯蔵地雷の破壊がある。たとえ、対人地雷禁止条約に加入しようとも決定的な罰則規定を欠く同条約の下では、紛争が再燃した際には、自らの武器庫に対人地雷があれば政府軍、武装勢力ともに対人地雷を再び使用することは火を見るよりも明らかである。実際、2001年には、内戦が続くアンゴラ(当時署名国)やウガンダ(当時締約国)が政府軍、反政府軍ともに対人地雷を使用、エチオピア、スーダン、ブルンジ、ルワンダ(当時署名国)では、各国ともに否定しているが、使用の疑いをもたれた事例もある。

こうした事態を避けるために、貯蔵地雷の破壊が決定的に重要になるわけであるが、対人地雷禁止条約は、その第4条において発効後4年以内の貯蔵地雷の廃棄を義務付けている。条文は「自国が所有し若しくは占有する又は自国の管轄若しくは管理の下にあるすべての貯蔵されている対人地雷」を対象とするとしており、反政府軍所有の地雷についても、政府の責任において、この条項は適用されることになる。

また、対人地雷の除去同様、貯蔵地雷の破壊にも国際社会の財政的・技術的協力が不可欠である。わが国には、貯蔵地雷の破壊支援の援助実績はないが、この分野のニーズや重要性は高く、カナダ政府がウクライナ⁴¹⁾の、NATOが平和のためのパートナーシップ信託基金を用いて、アルバニアの貯蔵地雷の破壊を支援したことは、安全保障上、大きな意味のある貢献であったといえよう。

予防措置として貯蔵地雷の廃棄を行えば、再び埋設される心配はなく、安全保障の側面からも、除去への支援のみならず、貯蔵地雷廃棄への支援がより重視されるべきである。

(2) 和平プロセス・政治

次に地雷対策と平和構築をめぐる議論の中でもっとも言及されることが少なかった和平や政治領域であるが、これまで見てきたように、様々な場でその重要性が議論されはじめている。

「地雷対策に関する国連機関調整グループ」が策定したガイドラインでは、停戦及び和平合意締結の過程で地雷問題を取り扱うことの重要性が強調された。

地雷除去の重要なプロセスである地雷原の調査・情報収集においても、全ての紛争当事者間の技術的情報の交換が、除去の促進という第一義的目的のみならず、和平のプロセスあるいは信頼醸成にも寄与しうるとは明白である。

また、対人地雷は、「戦争の象徴」でもあることから、対人地雷禁止条約に加入(あるいはDOCに署名)し、対人地雷を使用しないという政治的決断とその表明は、「戦争終結の象徴」にもなり得、国際社会から暖かい歓迎を受けると同時に、地雷対策を中心とした資金提供を期待することができる。また、地雷廃絶の意思表示は、新しい施政者にとり、決定的に重要な国内世論による正当性の付与にもつながろう。

和平プロセス・政治領域と地雷対策

	具体的業務	実施主体	直接の対象者	期待される効果
停戦合意 和平協定	文書の中で、地雷対策に言及・考慮	停戦合意や和平協定の仲介者・交渉当事者	紛争当事者	地雷対策の重要性の認知 地雷対策実施の枠組み提供 効率的な地雷対策の実施
対人地雷 禁止条約 または CCW	加入の勧め	国際社会	政府・議会	和平の永続化や紛争を再燃させない約束、信頼醸成
	加入後の遵守状況のモニタリング	国際社会 ICBL、NGO	政府	信頼醸成
DoC	加入の勧め	ICBL	非政府組織（武装勢力）	和平の永続化へのコミットメント
地雷・不発弾の除去	除去システムの構築	国連 国際社会	政府	グッドガバナンスの構築
	紛争各派からの除去要員の雇用	除去の実施主体（国際機関、NGO、軍隊、企業など）	紛争各派の兵士、関係者	同じ目的のために働くことによる信頼関係の構築・和解 市民への波及効果
	埋設地域や種類についての情報収集	同上	地雷敷設者（元軍人、武装勢力）	情報公開による信頼構築
	除去活動	同上		安全の確保
貯蔵地雷の破壊	地雷の廃棄セレモニーの実施と	政府		信頼構築と政府への信頼醸成 国民への戦争終結の周知
アドボカシー	地雷に関する会議やイベント開催	ICBL、NGO	政治的指導者、一般市民	地雷廃絶の促進 地雷廃絶の機運の継続

また、貯蔵地雷の廃棄も政治領域で貢献しうる重要な一分野である。地雷の廃絶運動が盛んになった92年以降では、合計69の国でおよそ5千2百万個の貯蔵地雷の廃棄が行われ、わが国を含め51の締約国が貯蔵地雷の廃棄を完了している⁴²⁾。貯蔵地雷の破壊は、多くの国で、政治的指導者やメディア、NGOや外交団を招いてセレモニーとして行われる場合が多いが、こうした試みは、「対人地雷を二度と敷設しない＝戦争はしない」、というメッセージの発信にもつながり、信頼構築の手段としてその意義は大きい。また、長く内戦に苦しんだ市民が、自国政府や武装勢力による対人地雷の破壊を目にすることによる心理的効果も計り知れない。

このように、対人地雷対策は、安全保障や、開発領域のみならず、政治分野でも重要な貢献を果たしうるのである。

(3) 人道支援・開発

改めて述べるまでもなく、地雷対策は、難民や国内避難民の帰還、人道援助、復興と開発の前提条件である。ここでは、下表のとおりいまま少し広い観点から、地雷対策を位置づけてみよう。

人道支援・開発分野と地雷対策

	具体的業務	実施主体	受益者(対象者)	期待される効果
対人地雷 禁止条約	加入	当該国政府	国連事務総長 (国連へ寄託)	地雷対策支援の援助の増加
	加入後の遵守状況 のモニタリング	国際社会 ICBL、NGO	政府	信頼醸成
DoC	署名	非政府組織(武装 勢力)	Geneva Call・ ジュネーブ州政府	国際社会での認知
地雷・不発弾 の除去	除去システムの構築 及び中・長期的 除去計画の策定	政府、国連機関		キャパシティ・ビルディング及 び除去のオーナーシップ 除去の政治問題化の回避
	除去作業	除去の実施主体 (国際機関、NGO、 軍隊、企業など)	住民及び国全体	被害者の減少 難民・避難民の帰還促進 農地の確保、 社会基盤の整備
	地雷原の調査	同上		除去計画の策定
	人材育成	同上		キャパシティ・ビルディング
地雷回避教育	事業の実施	NGOや政府、 コミュニティなど	地元住民	被害者の削減 住民間の相互信頼の回復
被害者支援	医療、リハビリ・義 肢装具・心理ケア・ 雇用創出	国際社会、NGO、 当該国政府	地雷被害者を含む 全住民	被害者の救命 医療水準の向上 被害者のQOLの向上 キャパシティ・ビルディング 社会・経済的再統合
	障害者支援政策・ 法律の整備	同上	当該国政府	差別を解消し、機会を均等

(4) 負のジレンマ

次になぜ、平和構築の中に地雷対策を積極的に位置づける必要があるかを、位置づけなかった場合の負の側面から検証してみよう。

まず、和平合意で言及されずに放置されると、難民や国内避難民の帰還に合わせた迅速かつ時宜にかなった緊急の地雷・不発弾の除去、地雷原のマーキングや回避教育の実施が困難になり、被害の増大を招く危険性が高い。また、和平合意で的確な枠組みが付与されないと、場合により、紛争各派が地雷原についての情報提供や、地雷対策への同意を政治的取引の材料に使う可能性もありえよう。さらに、除去システムの構築や中・長期的除去計画の策定が不十分であると、除去要員の雇用が一つの派閥に偏ったり、除去地の選定が極めて恣意的・政治的なものに左右され、特定の民族の居住地を優先的に除去する、あるいは特定民族の居住地の除去を一切行わないなど、平和の定着どころか、紛争を再燃させる要因を作りかねない。

他方、地雷対策を平和構築、特にその政治領域に積極的に位置づけることに関しては、地雷除去活動の非政治性・中立性を失わせるものとして、関係者から大きな懸念も寄せられている⁴³⁾。Harpvikenはその具体例として以下の3点を挙げている。第一に、平和構築への関与が強まると、地雷対策に関する要員や団体が紛争当事者から政治的アクターと見なされ、その危険が高まる、というものである。第二には、地雷対策が、戦争中の不正や虐待に関与した人や組織の社会復帰や和解の手段として用いられると、地雷対策は、犯罪者に加担し、不正なものとして捉えられる危険があるという議論である。さらに、地雷除去等の契約を、以前地雷の製造や敷設に関与した企業や団体と結ぶいわゆる「double dipping」という問題も発生しうる。第三の懸念は、地雷対策が平和構築の一手段に従属させられることにより、本来業務の目的がかすみ、迅速な行動がとれなくなるのではないかと、いう危惧である。地雷対策が、平和構築の中で可能性を秘めているのは、その業務の特殊性にもある。もし、この特殊な分野を、広範な平和構築議論の中に位置づけるなら、地雷対策は本来の専門性を失うという見方もある。

しかし、Harpvikenも指摘するように、これらは全て紛争後の人道援助あるいは開発全般に共通な根本的な問題でもある。これらのジレンマに十分な関心を払いつつも、我々は、地雷対策のもつ可能性を決して見過ごすべきではないだろう。

6. アフガニスタンと地雷対策

では、最後にまとめにかえてアフガニスタンの地雷対策を前項の分類に従って検証する。

アフガニスタンは世界でもっとも地雷汚染が激しい地域の一つである。全土32州の内30州が汚染され、93年には年間8千人ともいわれる被害者を出していた。こうした事態に対処すべく88年に国連が資金提供を要請、翌89年に国連アフガニスタン人道援助調整官事務所(UNOCHA)が「アフガニスタン地雷対策計画(MAPA)」として活動を開始した。このMAPAの下、国連PKO局傘下の国連地雷対策サービス部(UNMAS)に所属するアフガニスタン地雷対策センター(MACA)が、中・長期計画の策定、地雷対策を行うNGOの調整、支援要請の取りまとめなどを行い、精力的な活動を展開してきた。01年には、その傘下に世界で最大規模を誇る8NGO、5千人の除去要員を擁し、引き続き世界有数の汚染国であるものの、被害者数も93年の半数以下に減少させていた。

しかし01年9月の米国同時多発テロ後の空爆や内戦の激化が除去現場の様相を一変させる。空爆で使用された米国のクラスター爆弾は、多数の小爆弾を不発弾として残し、汚染区域を広げると同時に、5千名からなる除去要員はこの処理のために再訓練が必要となった。さらに、9月下旬から10月中旬にかけて、タリバーンをはじめとする紛争各派による除去機材、通信機器、車両の略奪が、追い討ちをかけた。

タリバーン政権が崩壊し、暫定新政権が樹立された01年12月以降、アフガニスタンの地雷対

(1) 治安・軍事・安全保障領域と地雷対策

地雷対策分野		具体的事項	効果・影響・意義
対人地雷 禁止条約	加入	2002年7月28日、カルザイ大統領が条約加入を表明。9月11日国連に批准書を寄託、条約の規定に従い6ヵ月後の2003年3月1日に締約国となった。	対人地雷廃絶の法的枠組みの付与。 対立勢力、国民、国際社会に対する紛争終結の意思表示。
	遵守の表明	条約の規定に従い発効後10年以内の埋設地雷の除去、4年以内の貯蔵地雷の廃棄完了を宣言。	同上
	軍閥への賛同呼びかけ	7月29日のアブドラ外相による批准書署名時、国内の全軍閥や武装勢力に、政府への賛同と貯蔵地雷の破壊を呼びかけた。 ⁴⁴⁾	加入表明後、保有地雷の引渡しを申し出た地方軍閥あり。除去NGOが対応し、破壊。 ⁴⁵⁾
地雷・不発弾 の除去	国際社会による資金提供	2002年度国際社会から除去支援に66百万ドル(2000年度の3倍)が寄せられた。 ⁴⁶⁾	地雷対策のキャパシティの拡大。治安の安定に寄与。
	除去要員の雇用	各NGOに雇用される除去要員数が、2001年9月以前の5千人から7200人に拡大。 ⁴⁷⁾	除隊兵士の雇用促進。 紛争再発時の再武装を予防。
	埋設地域や種類についての情報収集	2001年10月24日、MAPAが米軍にクラスター爆弾投下場所に関する情報提供を要請、米軍はMACAや国際除去NGOに情報提供。 ⁴⁸⁾	(+)情報公開による信頼構築 (-)除去団体が米軍の協力者と見なされる可能性あり。
	作業の実施	2002年度、対車両地雷2,769個、対人地雷36,793個、不発弾882,323個を除去。 ⁴⁹⁾	埋設地雷・不発弾の減少。 安全の確保。
貯蔵地雷の 破壊	貯蔵地雷に関する調査	アフガニスタン政府の貯蔵地雷の数・種類については不明だが、政府は調査を計画中と発表。国防省は国際社会に、調査と破壊に関する資金提供・技術協力を要請。 ⁵⁰⁾	軍縮、紛争再燃の予防
	貯蔵地雷の廃棄	全体像が不明のため体系的な廃棄ではないものの、散発的に各地で実施中。 ⁵¹⁾	軍縮、紛争再燃の予防
	破壊作業への資金提供、技術移転	2003年6月カンダハルにおいて、NGOによる貯蔵対人地雷・対車両地雷破壊の折、米国国務省が資金・技術協力を実施。 ⁵²⁾	軍縮、紛争再燃の予防

(2) 和平プロセス・政治分野と地雷対策

地雷対策分野		具体的事項	効果・影響・意義
ボン合意	地雷対策についての言及	2001年12月5日、新政権樹立のプロセスや治安維持の方策についての合意文書に各派が署名。障害者、麻薬についての言及はあるが、地雷対策については記載なし。 ⁵³⁾	89年以来MAPAが活動中のため地雷対策には影響はないものの、言及があれば貯蔵地雷の早期破壊等に軍閥の協力が得られた可能性あり。
対人地雷禁止条約	加入	2003年3月締約国に。2002年9月の第4回締約国会議にオブザーバー資格でシールザイ外務副大臣が出席。演説を行い、会場から大きな歓迎を受ける。 ⁵⁴⁾	対立勢力、国民、国際社会に対する紛争終結の意思表示。国際社会からの歓迎。
	第7条(透明性についての措置)の遵守	第7条に従い、発効後半年以内の2003年9月1日第7条報告書(貯蔵地雷についての詳細や廃棄の状況)を国連に提出。 ⁵⁵⁾	条約遵守の意思を国際社会に表示。但し、貯蔵地雷廃棄の項で国軍の力が全土に及んでいないことを公式に認めた。 ⁵⁶⁾
	軍閥への協力呼びかけ	7月29日のアブドラ外相による批准書署名時、国内の全軍閥や武装勢力に、政府への賛同と貯蔵地雷の破壊を呼びかけた。	加入表明後、保有地雷の引渡しを申し出た地方軍閥あり。除去NGOが対応し、破壊。
地雷・不発弾の除去	国際社会による資金提供	2002年度国際社会から除去支援に66百万ドル(2000年度の3倍)が寄せられた。	地雷対策支援の国際社会的政治的メッセージ。
	政治的な目標設定	MACAの機能を数年以内に、アフガニスタン政権の担当部署に移行を予定。 ⁵⁷⁾	政府による地雷対策のオーナーシップの確保。
	除去要員への襲撃	2003年除去要員を狙った事件が頻発。MAPA安全対策の見直し。 ⁵⁸⁾	地雷対策や除去要員が政治的標的化か。
貯蔵地雷の破壊	貯蔵地雷の情報収集	国防省、地方の軍閥の武器庫の貯蔵地雷の把握ができずISAF及びMAPAの協力を仰ぎ、地方での調査計画を策定中。 ⁵⁹⁾	対人地雷を軍閥の武装解除の一段階に位置づけることを可能に。
	破壊セレモニーの実施	2003年5月カブール、マザリ、ヘラート、カンダハルで破壊セレモニーを実施。 ⁶⁰⁾	政府による地雷禁止条約へのコミットメントを内外に表示。
	資金提供、技術移転	2003年6月カンダハルにおける貯蔵地雷破壊の折、米国国務省が資金・技術協力。	軍縮、紛争再燃の予防。
アドボカシー	地雷会議の開催(カブール)	2002年7月28-31日ICBL、ACBL、政府、国連が地雷会議を共催。カルザイ大統領、ブラヒミUNAMA特別代表が出席。 ⁶¹⁾	和平及び対人地雷の象徴的重要性をアピール。

(3) 人道支援・開発分野と地雷対策

地雷対策分野		具体的事項	効果・影響・意義
対人地雷 禁止条約	加入	2002年9月国連に批准書を寄託、2003年3月締約国に。	対立勢力、国民、国際社会に対する紛争終結の意思表示。国際社会からの歓迎。
地雷・不発弾 の除去	国際社会による資金提供	2002年度国際社会から除去支援に66百万ドル(2000年度の3倍)が寄せられた。	地雷対策のキャパシティの拡大。
	中長期計画の策定	条約加入後、政府の要請によりMAPAが新戦略計画を策定(5年で最優先地域、10年で優先地域の除去達成)。 ⁶²⁾	開発計画全般に効果・影響あり。
	除去チームの拡大移行	アフガニスタン全土の除去チーム数が113から200に拡張。 ⁶³⁾	除去キャパシティの拡大。開発の前提条件を整備。
	作業の実施	2002年度117.7km ² の調査を実施116.2km ² の地雷・不発弾汚染地域の安全を確保。 ⁶⁴⁾	地雷原・被害者の減少
回避教育	回避教育の実施	2002年度2,448,151人を対象に回避教育を実施。メディアを利用し全国民の6割に教育を付与。 ⁶⁵⁾	被害者の減少。 受け手に紛争終結のメッセージ。
被害者支援	被害者の発生	2002年度判明分で新たに1,286名が地雷・不発弾で負傷、内154名が死亡。 ⁶⁶⁾	地域住民に、紛争が未だ継続中であるメッセージ。
	医療、リハビリ、義肢装具、心理ケアなど	既存の医療施設に加え、約20の国際NGOが活動。しかしWHOによれば、国民の65%が医療施設を利用できず、地雷被害者の50%、緊急処置や移送設備の欠如により、医療施設到着前に死亡。 ⁶⁷⁾	基本的人権の侵害。 地雷被害者と一般障害者の区別の危険性。
	障害者支援政策・法整備	政府が、殉教者障害者省、保健省、法務省、財務省代表者からなる「国家障害者委員会」を設立。同委員会が障害者の包括的な権利についての法律を起草中。 ⁶⁸⁾	地雷被害者、障害者の権利の保障に向けての一步。

策は9.11以前とは対照的に国際社会の大きな関心の的となる。こうした動きの中で9.11以降の打撃の回復に最も迅速かつ多大な貢献をしたのは日本政府である⁶⁹⁾。

わが国は02年1月、アフガニスタン難民・被害者等に対する援助の一環として、地雷対策に総額1922万ドルの拠出を行った。01年10月から02年6月にアフガニスタンの地雷除去に拠出を行ったのは、13の国と機関であり、総額63百万ドルに及んだが、この内の約3割を占めたのがわが国の支援18.2百万ドルであり、2位のEC(9百万ドル=14%)、続く英国、ドイツ、米国(7.1百万、7.1百万、7百万各11%)と比しても群を抜く数字であった⁷⁰⁾。02年度の実地雷対策費を世界的に見ると、23カ国から総額で3億9百万ドルの拠出があった。この数字は前年度比で30%、7千2百万ドルの増額であり、その5割以上がわが国の拠出の伸びによるものであったが、増加分の3分の2、総額の20%はアフガニスタンに向けられたものであった⁷¹⁾。こうした動きの中、カルザイ政権は02年夏に地雷禁止条約加入を決定、アフガニスタンは地雷の埋設国から、一転、対人地雷の全面禁止を謳った地雷禁止条約の締約国となるのである。

このように見ていくと、注目すべきは、通常、議論の対象となる(1)治安・軍事・安全保障分野の安全確保のための地雷除去、あるいは、(3)人道支援・開発分野の復興支援の大前提としての地雷除去のほかに、(2)和平プロセス・政治分野の貯蔵地雷の破壊であろう。アフガニスタンの復興や平和の定着を阻害する要因の一つは、紛争当事者、軍閥の数の多さである。同じく国土が地雷で汚染されたアンゴラやスリランカ、モザンビークの政府軍対反政府軍という図式では収まらない紛争当事者をめぐる複雑な様相は、地雷対策にも影を落とし、03年9月に国連に提出された対人地雷禁止条約の透明性措置である「第7条報告書」において、カルザイ政権は以下のように貯蔵地雷の実態把握の難しさを述べている。

「23年にわたる戦争と内戦によって、行政の統治機構と、国防省の権威は深刻な打撃を受けた。その結果、対人地雷が貯蔵されている地方の武器庫をその管理下に置くことが不可能となっている。加えて、昨今の中央政府と地方軍閥間の政治状況が全土の貯蔵対人地雷の調査を困難なものにしている。さらに国防省は深刻な財政不足に悩まされており、国防省の管理下にある地域でさえ、貯蔵地雷の調査を実施することは難しい。以上の理由から、2003年3月1日から9月1日の報告対象期間のアフガニスタンにおける貯蔵対人地雷の総数を記すことが不可能である。こうした事態を打開するため、国防省は、地方の武器庫の管理ができるよう、現在構造改革を実施している。UNMAPAとISAFの協力を得て、国防省は現在、アフガニスタンに現存する全ての貯蔵地雷の調査、評価及び破壊のための国家計画を策定中である。この計画を実行に移し、国防省はアフガニスタンにおける貯蔵地雷の総数を、可及的速やかに報告する所存である⁷²⁾。」

地雷対策におけるわが国の支援の特徴は、様々な地雷対策活動の中でも、地雷除去中心であり、拠出の約90%を占める点(被害者支援6.2%、地雷回避教育2.6%)、また、その半額以上がマルチ、いわゆる国際機関経由の支援である点(二国間援助は41%、草の根5.5%)にある。こうした特徴は、わが国一国で、全地雷関連の支援の30%を拠出し、地雷分野における最大ドナーとなったアフガニスタンの場合も同様である。

アフガニスタンの地雷対策に、わが国が大きな貢献をなし得たのは、02年4月に外務省総合外交政策局に設けられた、対人地雷と小型武器を専門とする通常兵器室の働きによるところが大である。この室をより有効かつ戦略的に生かしつつ、二国間援助の形で、アフガニスタンの貯蔵地雷の調査や廃棄分野の支援を行えば、地雷対策を平和構築の中に積極的に位置づけて活用する意味でも大きな貢献となるに違いない。

さて、アフガニスタンにおける地雷対策の最大の懸念事項は、除去要員を狙ったと思われる襲撃が相次いだことである。こうした襲撃を受けて、03年5月8日、MACAは、カブールーカンダハル間の一部道路での除去活動を停止、中旬に起きた襲撃後は、南部6州を除去要員が移動する際には、安全確保のため、地元政府が提供する武装した護衛を付つけることを義務付けた⁷³⁾。さらに、5月22日には、カブールージャララバード間の道路全域及び南部・南西部10州における地雷除去活動を停止、該当地域で活動していた除去要員を他地域に振替える措置を発表した。この後も襲撃は続き、6月5日には除去要員のキャンプがロケット弾の攻撃を受け、7月後半には9人の除去要員が襲撃を受け、内1人が重傷を負う事態に発展した⁷⁴⁾。こうした襲撃に対し、地雷除去や地雷対策が、政治的活動の一環と見られたとする受け止め方もある。地雷関連のNGOや組織は、米国主導の連合軍と大変近い立場で活動しているという認識が、襲撃の背景にあるのではないかという推測である⁷⁵⁾。他方、これらの襲撃は、カルザイ政権に反対する勢力が、復興活動の妨害を狙ったもので必ずしも除去要員を標的としたものではないとする見方もある⁷⁶⁾。しかし、03年9月には、イラク北部のモスル近郊で、イギリスの除去団体MAGの英国人スタッフが、イラク人職員とともに襲撃を受け殺害されており、人道援助関係者同様、除去要員は軍事的標的にはならない、という神話は、世界的に崩れているのが現状であろう。

こうしたマイナス要因はあるものの、2001年9月以降のアフガニスタンにおける地雷対策は、国際社会の資金や注目を得つつ、大きな進歩を果たした。こうした努力が平和構築、また紛争の再発予防にどれだけ貢献をしていくかは今後の進展によるが、その一つのモデルケースとしても、注目される場所である。引き続き、その動きを見守り、地雷対策と平和構築の関連を注視していきたい。

注

- 1) カナダを中心に、ノルウェー、オーストリア、南アフリカがコア・グループを形成した。より広い意味での賛同国 (like-minded countries) としては、スイス、メキシコ、ベルギー、ニュージーランドがある。Mark Gwozdecky and Jill Synclair, "CASE STUDY Landmines and Human Security", *Human Security and the New Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2001, p33
- 2) ノルウェー外務省は、2003年8月26日にオスロで開かれた会議「地雷対策と平和構築」やそのフォローアップ活動に資金提供を行っている。
- 3) International Campaign to Ban Landmines. 対人地雷の全面禁止を求める世界90ヶ国の1400のNGOの連合体。1992年欧米の6団体が組織した。対人地雷禁止条約成立への貢献が認められ、1997年12月、当時の世話人Jody Williamsさんとともにノーベル平和賞を共同受賞した。
- 4) 拙著『地雷問題ハンドブック』、自由国民社、1997年、9～11頁
- 5) 1980年代後半以降、中国は世界最大の生産国の一つとなり、シンガポールやパキスタンなども積極的な生産・輸出国として注目されるに至った。対人地雷の禁止条約が成立し、その全面禁止が世界的潮流となって以降、生産や輸出の停止を宣言する国が未締約国を含め相次いでいるが、地雷が蔓延していく過程においては、360種類の

- 対人地雷が約55カ国で生産され、およそ36カ国が輸出にかかわっていたという。現在も15カ国（アメリカ、インド、イラク、イラン、エジプト、韓国、北朝鮮、キューバ、シンガポール、中国、ネパール、パキスタン、ベトナム、ミャンマー、ロシア）で対人地雷の製造が確認されている。ICBL Landmine Monitor Report 2003より。
- 6) 短期集中的に激しく戦われた国家間の紛争から、10年、20年という長きわたり永続的に戦われる内戦が主流となるにつれ、その主役も正規軍から、武装勢力や不正規軍となっていく。経済的に枯渇状況にある彼らが積極的に選択し、使用したのが安価で扱いやすい対人地雷である。
 - 7) 探知を一層困難にしたプラスチック製地雷や金属片をほとんど含まない地雷、マイクロチップや磁気センサーなど、除去を妨げる高度な取り扱い防止機能付きの地雷、そして一度に大量散布が可能な遠隔散布地雷といった様々なハイテク地雷の出現が事態をより深刻なものにした。特に散布型地雷の出現により瞬時の大量散布が可能となり、対人地雷はまた新たな局面を迎え、どこに地雷がまかれたかその記録をつけること、地雷原の表示が事実上不可能となった。
 - 8) Human Rights Watch, *Landmines A Deadly Legacy*, Oct.1993, pp8~15
 - 9) Kristian Berg Harpviken & Bernt A.Skara, “Humanitarian Mine Action and Peacebuilding Exploring the Relationship”, *Third World Quarterly*, Carfax Publishing, vol.24, no.5, October 2003, pp809-822
 - 10) *ibid*
 - 11) 別称「オタワ条約」。条約全文は、<http://www.icbl.org/treaty/treatyjapanese.php>
わが国は、97年12月に故小淵敬三外務大臣（当時）が署名、98年9月30日に締結し（45番目）、同時に国内においてこの条約の履行を担保するための「対人地雷の製造の禁止及び所持の規制等に関する法律」が成立した。わが国は、条約発効当初からの締約国である。
 - 12) 1996年10月5日、カナダ政府が主催した「国際戦略会議：対人地雷の全面禁止に向けて」の閉会式で、ロイド・アックスワージー カナダ外相（当時）は、他国との調整も行わず、「来年（97年）12月、たとえ10カ国しか集まらなくとも、カナダ政府は、対人地雷の禁止条約の署名式をここオタワで開催する」と宣言。この日から署名式の行われた97年12月3日までの一連の政治交渉の過程を、オタワ・プロセスと呼ぶ。
 - 13) 国連のジュネーブ軍縮会議などの全会一致の原則（コンセンサス方式）に訣別し、賛同国だけで特定兵器の廃絶を目指す軍縮交渉の場を作り、政府とNGO（ICBLや赤十字国際委員会）が強力なパートナーシップを組み、超大国抜きで、97年12月に署名式を行うというスケジュールまで設定して交渉を行ったという点でまさに、前代未聞の軍縮交渉であった。長『地雷問題ハンドブック』、122～123頁
 - 14) [アジア・オセアニア]インド、韓国、北朝鮮、シンガポール、スリランカ、ツバル、トンガ、中国、ネパール、パキスタン、パラオ、パプア・ニューギニア、ブータン、ベトナム、ミクロネシア、ミャンマー、モンゴル、ラオス、[中東]アラブ、イスラエル、イラク、イラン、ウズベキスタン、オマーン、カザフスタン、キルギスタン、クウェート、サウジアラビア、シリア、レバノン、バーレーン、[アメリカ]キューバ、アメリカ、[ヨーロッパ]エストニア、グルジア、フィンランド、ラトビア、[ロシア]アゼルバイジャン、アルメニア、ロシア、[アフリカ]エジプト、ソマリア、モロッコ、リビアの44カ国。
 - 15) 96年10月にスタートした「オタワ・プロセス」の初めての会議（97年2月、ウィーン）。この後、査察条項をめぐる専門家会議（4月、ボン）、初めて正式に条約参加の意志を問う、オタワ・プロセス初の公式フォローアップ会合（6月、ブリュッセル）、条約策定会議（9月、オスロ）を経て、12月の条約署名式にいたった。
 - 16) Stuart Maslen and Peter Herby, “An international ban on anti-personnel mines: History and negotiation of the “Ottawa treaty””, *International review of the Red Cross* no325,1998, pp.693-713
 - 17) *ibid*
 - 18) “Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action”, <http://www.genevacall.org/about/testi-mission/doc04oct01.htm>
 - 19) <http://disarmament2.un.org/TreatyStatus.nsf/44e6eeabc9436b78852568770078d9c0/3ce9f6e537ca47dd852568770079dd9b?OpenDocument>
 - 20) ①第2議定書の適用範囲を、国際的性質を有しない国内の武力紛争にも拡大する。②探知不可能な対人地雷の使用禁止、③対人地雷・遠隔散布地雷の自己破壊装置・自己不活性化機能の原則的付加の義務付け、④使用が禁止されている地雷の移譲の禁止、⑤地雷議定書の実施状況のレビュー制度の設置（実施に関する年次報告書提出の義務付け、毎年締約国会議を開催し、実施状況をレビュー）など。
 - 21) 地雷禁止条約未加入44カ国のうち、CCW改訂第2議定書を批准しているのは、アメリカ、イスラエル、インド、エストニア、韓国、中国、パキスタン、フィンランド、モロッコ、ラトビアの10カ国。さらに未加入国のうち、ウズベキスタン、キューバ、グルジア、モンゴル、ラオス、ロシアの6カ国がCCW締約国だが、改訂第2議定書は批准していない。（2004年1月現在）
 - 22) TECHNICAL ANNEX TO THE PROTOCOL ON PROHIBITIONS OR RESTRICTIONS ON THE USE OF MINES, BOOBY TRAPS AND OTHER DEVICES (PROTOCOL II)。
 - 23) 文書名は、Mine action and effective coordination : the United nations policy, UN Doc.A/53/496,UNMAS, New York, 1998, www.mineaction.org,
 - 24) International Mine Action Standards (IMAS) 04.10, Edition2, 1 January 2003, Standard 3.124, www.mineactionstandards.org, *Ibid.*,p20
 - 25) GICHD (Geneva International Center for the Humanitarian Demining), “A Guide to Mine Action”, Geneva, July 2003,

- 26) 紛争予防の包括的アプローチについては、平成12年度の本研究会報告書に詳しい。(http://www.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h12_funsou-yobou/chap3.pdf) 紛争の諸段階における予防手段を包括的に取り扱うことと、紛争予防に携わる主体(アクター)を包括的に捉えると言う二つの側面が含まれている。
- 27) 外務省 『2002年版政府開発援助白書～「戦略」と「改革」を求めて～』2003年4月、71頁
- 28) 外務省、『紛争と開発』に関する日本からの行動～アクション・フロム・ジャパン～ 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/ugoki/0007/p1.html> および http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/prev/action_fj.html
- 29) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html
- 30) 外務省 『2002年版政府開発援助白書～「戦略」と「改革」を求めて～』2003年4月、74頁
- 31) JICA、「平和構築支援へのJICAの取組み」、JICAホームページ <http://www.jica.go.jp/global/peace/index.html>
- 32) Kristian Berg Harpviken, “Humanitarian Mine Action and Peacebuilding”, Presentation at the Standing Committee on Mine Clearance, Mine Awareness and Related Technologies of the Landmine Convention, Geneva 14 May 2003, http://www.gichd.ch/pdf/mbc/SC_may03/speeches_mc/PRIO_MC.pdf
- 33) Kristian Berg Harpviken & Bernt A.Skara, *ibid.*
- 34) 正式名称は、Inter-Agency Coordination Group on Mine Action。構成機関は、DPKO、DDA、OCHA、FAO、OHCHR、UNDP、UNHCHR、UNHCR、UNICEF、UNOPS、WFP、WHO及びWorld Bankの13機関である。
- 35) UN Inter-Agency Coordination Group on Mine Action, “Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace agreements”, New York, 2003, http://www.mineaction.org/sp/highlights/displayhighlights.cfm?doc_ID=1761
- 36) *Ibid.*, background 1,
- 37) Jean-Marie Guéhenno, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations, “OPEN BRIEFING OF THE SECURITY COUNCIL ON “THE IMPORTANCE OF MINE ACTION FOR PEACEKEEPING OPERATIONS”, 13 NOVEMBER 2003”, http://www.mineaction.org/sp/highlights/displayhighlights.cfm?doc_ID=1650
- 38) バッドホネフ・ガイドラインは、「地雷廃絶ドイツキャンペーン」のメンバーであり、ICBL創設団体のひとつである、Medico Internationalらによって起草され、1997年6月ドイツのバッドホネフにて開かれたNGO会議で再討議、「開発の観点から見た地雷対策のためのガイドライン(バッドホネフ・ガイドライン)」として採択された。その後、99年6月の第2回会議において「開発の観点から見た地雷対策(バッドホネフ・フレームワーク)」として改訂された。Mine Action Programmes from a development -oriented point of view (“The Bad Honnef Framework”) http://www.landmine.de/fix/BH_English.pdf
- 39) *Ibid.*p8
- 40) Kristian Berg Harpviken & Bernt A.Skara, *ibid.*, p816, MCPA (mine Clearance and Planning Agency), “Socio-Economic Impact Study of Mine Action Operations Afghanistan : Interim Report”, Islamabad :UN Mine Action Programme for Afghanistan, 1998
- 41) 現在世界に埋設されている対人地雷は、6～7千万個と見積もられているが、他方、世界78カ国の武器庫には、約2億個の対人地雷がいつでも使用可能な状態で保管されている。これら2億個の貯蔵地雷の9割は、5つの未締約国に集中している(中国1億1千万個、ロシア5千万個、アメリカ1千万個、パキスタン6百万個、インド4～5百万個)が、署名国(未批准)であるウクライナも、630万個の対人地雷の所有を報告している。全て、独立時に自国の管理下にあった旧ソ連軍の武器庫に保有されていたその大半が、アフガン戦争で多用された蝶々型地雷PFMである。ICBL, “Landmine Monitor Report 2003 Toward a Mine-Free World” p546
- 42) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003 Toward a Mine-Free World Executive Summary” Human Rights Watch, 2003, p18
- 43) Kristian Berg Harpviken & Bernt A.Skara,*ibid.*
- 44) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003”, p50
- 45) *Ibid.*
- 46) United Nations Mine Action Center for Afghanistan (UNAMCA), “Mine Action Programme for Afghanistan Annual Report 2002”, p6
- 47) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003”, p53
- 48) ICBL, “Landmine Monitor Report 2002”, p589
- 49) UNMACA, *Ibid.*, p11
- 50) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003”, pp50–51
- 51) *Ibid.*
- 52) *Ibid.*
- 53) “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions”, <http://www.unama-afg.org/docs/bonn/bonn.html>
- 54) UNMACA, *Ibid.*,p5
- 55) Transitional Islamic State of Afghanistan, “Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and Their Destruction Article 7 Report, 1 September 2003,

- 56) Ibid., Form B
- 57) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003”, p53
- 58) Ibid.,p55
- 59) Transitional Islamic State of Afghanistan, “ Form B, Article7 Report
- 60) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003”, pp50–51
- 61) Ibid.,p49
- 62) UNMACA, p3
- 63) United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), “UNAMA fact sheet Mine Action”,
<http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/mine-act-fact-sheet.pdf>
- 64) UNMACA, p5
- 65) Ibid.,p11
- 66) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003”,p61
- 67) Ibid.,p63
- 68) Ibid.,p66
- 69) Ibid
- 70) ICBL, “Landmine Monitor Report 2002”, p598
- 71) ICBL, “Landmine Monitor Report 2003 Toward a Mine-Free World Executive Summary”, pp51
- 72) Transitional Islamic State of Afghanistan, “ Form B, Article7 Report, 1 Sep 2003, [http://disarmament.un.org:8080/
MineBan.nsf/8da0c85f54e452b485256db3006decfe/d6dd138c990c30ca85256d9700397c30?OpenDocument](http://disarmament.un.org:8080/MineBan.nsf/8da0c85f54e452b485256db3006decfe/d6dd138c990c30ca85256d9700397c30?OpenDocument)
- 73) Ibid.,p55
- 74) Ibid.,p55
- 75) Kristian Berg Harpviken,ibid
- 76) 2004年1月6日、進藤雄介外務省総合外交政策局通常兵器室長(当時)のインタビューより。MACA関係者、アフガニスタンのNGOの証言に加え援助関係者が狙われるなど、反政府分子の標的が米軍のようなハード・ターゲットではなく、ソフト・ターゲットに広がっている等の状況を踏まえたもの。