

「人道的軍縮」と市民社会：
韓国の対人地雷対策の検証

2022年3月 REC-PP-14

RECNA
Policy Paper

レクナ ポリシーペーパー



Research Center for
Nuclear Weapons Abolition,
Nagasaki University(RECNA)

長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)

「人道的軍縮」と市民社会：
韓国の対人地雷対策の検証

2022年3月 REC-PP-14

目加田 説子 中央大学教授

*本稿で述べている見解は、筆者個人のものであり、筆者が属する組織を代表するものではありません。

はじめに

「軍縮」という言葉は、特定の兵器の規制や削減、禁止、廃棄などを意味する。すなわち、「軍縮」の具体的な対象は基本的には武器であり、武器に関する措置である。したがって、個々の「軍縮」条約は、対象となる兵器の名称・範疇や、武器に関する規制措置を冠するのが通例だ。生物兵器禁止条約（1972年発効）、特定通常兵器使用禁止制限条約（1983年発効）、化学兵器禁止条約（1997年発効）などである。

それでは、「人道的軍縮」は、「軍縮」とどのような共通点・相違点があるのだろうか。人道的軍縮は比較的新しい概念であり、その定義についてまだ確立されたものが存在するわけではないが、次のような点を指摘できるだろう。まず共通点だが、特定の兵器の規制や削減、禁止、廃棄など、従来の「軍縮」が内包しているアジェンダが「人道的軍縮」にも含まれているところである。だが、重要なことは、むしろ相違点にある。

「人道的軍縮」の場合には、(1)従来の軍縮アプローチとは対照的に、国家の安全保障だけでなく、人々の安全と福祉を守ることを重視する、(2)特に兵器がもたらす「人的・環境的影響」を軽減することで民間人の保護を強化することを目指す、といった点が特徴的である。「軍縮」という言葉を広義に解釈し、さらには人道主義に高い優先順位をつけることによって、特定の兵器の削減や制限・禁止に留まらず、兵器に関わる問題全般への対処に必要なさまざまな措置を包含している。「人道的軍縮」に基づく条約が、武器に関する条文だけでなく、人道的観点から被害者の救済を条文に盛り込んでいるのは、そうした理念に基づいている。

対人地雷禁止条約（1999年発効）、クラスター爆弾禁止条約（2008年発効）などの成功例によって次第に広まってきた「人道的軍縮」は、今や最大級の非人道兵器の廃絶をめざす核兵器禁止条約（2021年発効）へと進化した。核兵器禁止条約も第7条で、核爆発実験を実施した国に対し、被害者に対する援助について規定している。

このような歴史的潮流の中で、「人道的軍縮」としての核兵器禁止条約を運用していくにあたり、先行の条約から得るべき教訓は何なのだろうか。もちろん、核兵器は他の兵器とは異なる非人道的な属性を有しているのは論を俟たないが、人道主義をどのように政策に実装し、非人道的な被害に向き合っていくかという点では、先例が参考になる面も少なくないだろう。以上のような視点から、この論考では、対人地雷禁止条約の締約国ではないにもかかわらず、同条約の規範力を活用しながら、地雷除去や被害者救済を進めてきた韓国の事例に焦点をあて、「人道的軍縮」に欠かせない要素を考えてみたい。

中央大学総合政策学部
教授 目加田 説子



提供： 韓国对人地雷対策会議 (KCBL)

目 次

はじめに

略語集

第1章 韓国における地雷問題とその背景	・ ・ ・	1
第2章 韓国政府の地雷政策の変遷	・ ・ ・	12
第3章 韓国の市民社会の役割	・ ・ ・	20
第4章 「人道的軍縮」についての示唆	・ ・ ・	35
巻末資料	・ ・ ・	40
筆者紹介	・ ・ ・	47

略語集

CCW	Convention on Certain Conventional Weapons	特定通常兵器使用禁止制限条約
CCZ	Civilian Controlled Zone	民間人統制区域
CPZ	Controlled Protection Zones	管理保護区域
DMZ	Demilitarized Zone	非武装地帯
ERW	Explosive Remnants of War	爆発性戦争残存物
ICBL	International Campaign to Ban Landmines	地雷禁止国際キャンペーン
IED	Improvised Explosive Device	即席爆発装置
IMAS	International Mine Action Standards	国際地雷対策基準
JCBL	Japan Campaign to Ban Landmines	地雷廃絶日本キャンペーン
JSA	Joint Security Area	共同警備区域
KCBL	Korean Campaign to Ban Landmines	韓国対人地雷対策会議
KPA	Korean People's Army	朝鮮人民軍
KTO	Korean Theater of Operation	韓国作戦地域
MAC	Military Armistice Committee	軍事休戦委員会
MBT	Mine Ban Treaty	対人地雷禁止条約
MDL	Military Demarcation Line	軍事境界線（南北）
MND	Ministry of National Defense	国防部
NLL	Northern Limit Line	北方境界線／境界線
NSAGs	Non State Actor Groups	非政府武装主体
OPCON	Armistice Operational Control	休戦作戦統制
ROK-ACE	Republic of Korea Army Corps of Engineers	韓国陸軍工兵隊
ROK-JCS	Republic of Korea Joint Chiefs of Staff	韓国統合参謀本部
SLL	Southern Limit Line	南方限界線
UNC	United Nations Command	国連軍
UNMAS	United Nations Mine Action Service	国連地雷対策サービス
UXO	Unexploded Ordnance	不発弾
USFK	US Forces Korea	在韓米軍

第1章 韓国における地雷問題とその背景

かつて世界には何億個もの対人地雷（以下、地雷）が埋められ、20分に一人の頻度で被害者が出ていると言われていた。1999年に対人地雷禁止条約（MBT）が発効し、現在では164カ国が締約国となった結果、新規使用数も新たな被害者も大幅に減少した。そうした劇的な変化が起きた世界で、引き続き大量に地雷が埋まったままの「地雷原」が残っている代表例が朝鮮半島で、世界で地雷が最も密集している地域の一つである。1950～53年の朝鮮戦争で大量に使用されたことに加え、その後も安全保障上の理由から新たに敷設された地雷や米軍基地周辺に埋設・放置された地雷原もある。従って、地雷は南北軍事境界線を中心とした非武装地帯（DMZ）に圧倒的に集中しているものの、韓国国内の全土に地雷原が点在し、今でも現在進行形で民間人被害者が出ている。

1997年にMBTが交渉された際、米国及び韓国は禁止対象から朝鮮半島を「例外化」するよう求めた。最終的に認められなかったことから、両国は今日まで条約に参加していない。また、朝鮮戦争はあくまで「休戦」中であり、未だ南北の平和合意には至っていないため、軍事境界線以南（韓国内）の地雷原に関する管轄・管理権は極めて複雑で、韓国政府の独自判断で除去を進めることは困難だという事情がある。

そこで本章では、韓国の地雷問題の背景と地雷原の場所や管轄権についてまとめる。

1. 地雷原が存在している背景

朝鮮半島は、1945年の終戦をもって日本の植民地から解放され、38度線を境に北側はソ連、南側は米国の統治下に入った。その後、1948年8月15日に南側の李承晩^{イ・スンマン}が大韓民国（韓国）樹立を宣言し、翌月には北側の金日成^{キム・イルソン}を中心とした共産主義勢力が朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）樹立を宣言して、朝鮮半島は二つの国家に分断された。

1950年6月25日、北朝鮮軍が宣戦布告なく38度線を超えて南下を開始した。米国を中心とする16カ国から成る国連軍が韓国を支援し、中国が北朝鮮を援助する形となって冷戦期の代理戦争の様相を呈した。

約3年に及んだこの朝鮮戦争では、北朝鮮・中国軍対韓国・米国（連合国）の陣取り合戦は一進一退の状況が続いた。前者が朝鮮半島の大半を支配した時期もあれば、後者が大半を奪い返した時期もあった。従って、朝鮮半島のほぼ全域が戦場と化し、地雷も各地で繰り返し敷設された¹。こうした経緯から、韓国の地雷問題は決して軍事境界線界隈のみにとどま

¹ 朝鮮戦争で地雷を最初に使用したのは、米軍だったことが明らかになっている。開戦当初、北朝鮮は地雷を広範囲に使用する計画はなく、韓国は地雷が不足していたため殆ど使用していなかった。状況が一変したのは1950年9月に米

る問題ではなく、国土の各地に存在する問題である点を踏まえておく必要がある。

1953 年の休戦協定²合意後、米国は軍事境界線に沿って大量の地雷を埋めることによって休戦ラインを固定化しようとした。その際、米国はヘリコプターから探知困難なプラスチック製地雷 M14 を大量にばら撒いたとされている（巻末資料 1 を参照）。

その後の韓国では、軍事境界線とその他の地域での軍事的小競り合いや北朝鮮の工作活動などで緊張感が高まったり、メガイベントでの破壊工作警戒態勢を強化したりする中で、たびたび地雷が埋設されてきた。明確な因果関係を証明するのは困難であるが、地雷増強につながったと考えられる主要な出来事を時系列的に抽出したのが、表 1-1 である。

表 1-1 地雷が埋設される契機となった出来事一覧

年	事 案
1962 年	10 月に発生したキューバ危機を受け、事態の推移次第では第 3 次大戦へと発展し、北朝鮮がその機に乗じて南下するのではないかという危機感が拡大
1966-1968 年	1968 年 1 月、朴正熙大統領と閣僚を狙った青瓦台の襲撃事件発生
1976 年	8 月、軍事境界線上にある板門店にて「ボプラ事件」発生。米軍兵 2 名が死亡、韓国軍兵士数名が負傷
1988 年	9-10 月、ソウル五輪開催

これらの出来事を順次、概説していくことにしよう。

休戦合意から 10 年に満たない 1962 年の 10 月、カリブ海でキューバ危機が勃発した。米ソ核戦争の瀬戸際までさし迫ったこの危機の際、朝鮮半島では事態の推移次第では第 3 次大戦へと発展するのではないかという緊張が高まった。危機に乗じて北朝鮮が南進して DMZ 付近が戦闘の前線になる可能性があるという緊張感から、既に大量に地雷が埋設されていた DMZ 以外の地域にも新たに地雷が敷設された。後述するが、特に DMZ の南に位置

国が国連軍として参戦してからである。米軍が撒いた地雷を北朝鮮が捕獲して撒くことにより、米軍の進撃を遅らせた。これは、米国の地雷が意図せず敵を助けることになった最初の例である。その後、同年 11 月に中国が参戦して人海戦術で地雷原を突破すると、追い詰められた国連軍は撤退の圧力の中で移動中のトラックの荷台から地雷を投げ捨てることもあったという。「12 万個の地雷を部隊に出荷した後、手元に残ったのは 2 万個のみで、残りの 10 万個は放棄されたか記録されていない」。朝鮮戦争の米兵の被害者数には諸説あるが、1969 年 5 月に陸軍省医療統計局がまとめた報告では、地雷による死者は 18,498 人中 305 人、負傷者は 72,343 人中 2,401 人であるが、これはかなり控えめな数字だろうと指摘されている。ベトナム戦争時に米兵に最初の死をもたらしたのは地雷だった背景等も含め、以下に詳しい。Human Rights Watch Arms Division and Vietnam Veterans of America Foundation, *In Its Own Words: The US Army and Antipersonnel Mines in the Korean and Vietnam Wars*, July 1997, Vol.9, No.3

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/general977.pdf>

² 国際連合司令部最高司令官と朝鮮人民軍最高司令官及び中国人民義勇軍司令官との間の朝鮮における軍事休戦に関する合意書。

する民間人統制区域（Civilian Controlled Zone=CCZ）において大量の地雷が埋設されたことが、今日に至るまで民間人の被害を拡大することに繋がっている。

1966-1968年は、休戦合意後で最も南北関係に緊張感が高まった時期である。1966年1月に韓国の漁船が北朝鮮の魚雷艇に襲撃されて以来、同年11月と翌年4月には、北緯38度線で比較的大きな戦闘が発生し、南北の緊張は一触即発の状態になった。この当時から北朝鮮

証言： 柳氏が入隊した1962年にキューバ危機が起きる。「その際、軍隊が来て村の周囲の私有地全部に地雷を埋めた。その後、村民3人が地雷原に入って3人が爆死し、2人は足首から先を失った。私もトラックを運転していて、プラスチック地雷を踏み、爆発して車を壊されたことがある」。この30年間にこの村で地雷によって死んだ人は4人で、足が切断された人は3人。しかし、被害者たちは国から何の補償も受けていない。私有地の地主たちは軍に地雷を除去するよう要求したが、受け入れられなかった。結局住民たちは自力で地雷探知機を使い、地雷を除去し、家を建てたりしている。子どもたちの遊び場は周辺の地面よりも高い。地雷原の上に1メートルほど土を盛って遊び場を作ったからだ。遊び場の下に埋まっているのは、探知困難なプラスチック製の地雷。探知できないから、仕方なく土を盛っている（JCBL ニュースレター2001年6月号、No.17号、『時事ジャーナル』に掲載された「南北統一の入り口に潜む死の伏兵」4頁の翻訳）

は対南工作を専門とする特殊部隊を編成し、ゲリラ部隊を韓国に潜入させる準備を進めていたとされる。そして、1968年1月には朴正熙大統領と閣僚を狙った青瓦台の襲撃事件が発生した。北朝鮮のゲリラ部隊31名が韓国軍の模擬制服で変装して休戦ラインを突破し、韓国領内に侵入して発生した事件である。ゲリラ部隊は青瓦台800メートル手前の北漢山まで侵入し、1名が逮捕、29名が射殺され、1名が自爆した。また、韓国側は軍人・警察官と巻き添えの民間人を含む計68名が死亡した³。これらの一連の事件から、軍事境界線外の地域でも防衛強化の必要性が訴えられ、新たな地雷埋設が進んだとされる。

1976年には、軍事境界線上にある板門店の共同警備区域（Joint Security Area=JSA）内に植えられていたポプラの並木を剪定しようとした韓国軍兵士と米軍兵士に対して北朝鮮軍が攻撃し、米兵2名と韓国軍複数名が負傷する事件（通称、ポプラ事件）が発生した。事件の発端となったのは、JSA内に約30メートルに渡って植えられていた並木で、事件当時、JSA内にある国連軍の監視所の視界を遮るほど成長していた。このため、国連軍は事前に並木剪定を行う旨を北朝鮮側に伝えたが、北朝鮮側は認めなかった。それでも8月18日に米軍と韓国兵や作業員がポプラ並木の下で剪定を開始すると、北朝鮮兵が攻撃を開始して、国連軍・韓国側に犠牲者が出た。自国兵に犠牲を出した米国は事態を重く受け止め、3日後の8月21日に重武装した国連軍がポプラの並木剪定を決行した。その際、上空には米韓両軍のヘリコプターや攻撃型ヘリコプター、更に米空軍の戦闘機等が展開されたほか、朝鮮半島沖合には米空母ミッドウェイをはじめとする巡洋艦や駆逐艦の機動部隊も派遣されていた。一気に第二次朝鮮戦争の引き金になりかねない事態へと発展し、地雷埋設増大の引き金にもなったとされる。また、この事件を契機に、JSA内にも軍事境界線が設定された。

1986年9月20日に第10回アジア競技大会がソウルで開催された他、1988年9月17日

³ 黄義珏「非武装地帯と分断された南北朝鮮の運命」『東アジアへの視点』国際東アジア研究センター、2010年9月号。

～10月2日にはソウルオリンピックが開催され、北朝鮮が両大会を妨害する可能性を韓国は強く警戒した。その対策として、対空砲地帯付近の山に地雷を埋めたとされる。

このように、韓国国内では朝鮮戦争時に埋設された地雷以外に敷設された地雷原が各地に残されている。地雷地図によってその場所が特定できる計画的地雷原以外に、急いで埋めた結果、場所や規模を特定できない地雷原も存在し、地雷除去作業を困難にしている。

2. 地雷原の分類と管轄権問題

韓国国内の地雷は具体的にどこに敷設されているのか？埋設場所の管轄権などが複雑に絡んでいるが、そうした特徴も踏まえて韓国の地雷原を主に4つに分類し、それぞれ説明する。DMZ 境界の地雷原が3つに分類され、その他の地域を総称した「後方地域」の地雷原が4つめの分類に属している。

(1) DMZ 境界の地雷原

韓国と北朝鮮を隔てる境界線は、1953年に調印された休戦協定により定められた。

DMZ とその周辺領域には、様々な領域が設けられており、大きく次の3つに分けられる：①DMZ、②民間人統制区域 (Civilian Controlled Zone=CCZ)、③国境地帯 (Border Area)。

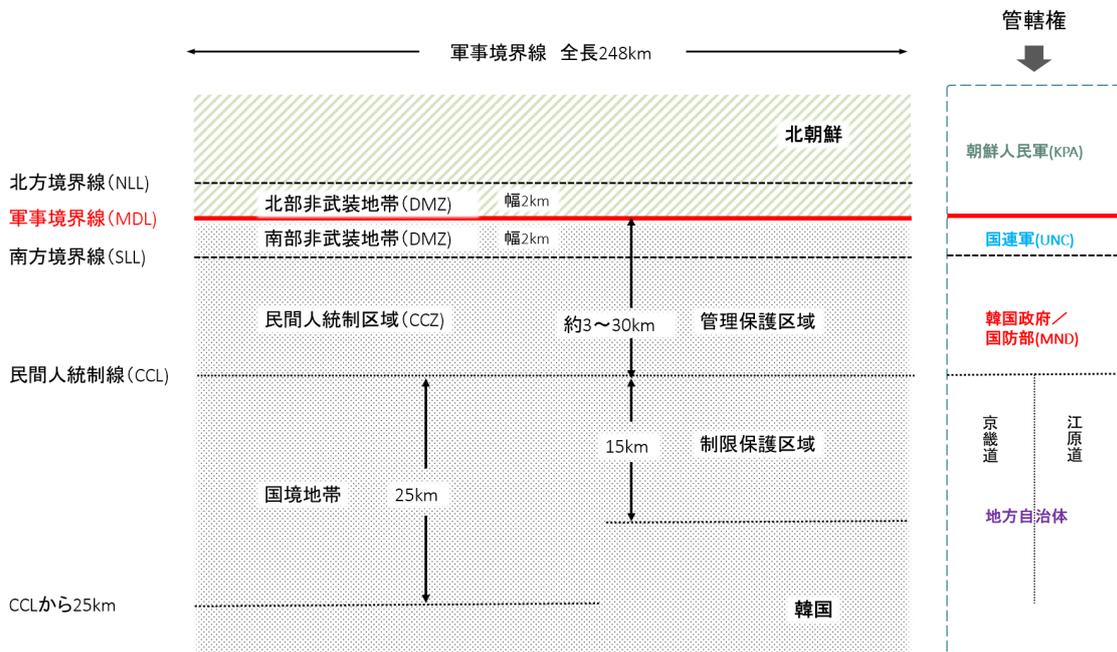
① DMZ⁴

DMZ は、韓国と北朝鮮を区別する事実上の境界線である軍事境界線 (Military Demarcation Line=MDL、全長 248 km) から、軍隊が超えられない領域を設定した線である南方限界線 (Southern Limit Line=SLL) と北方限界線 (Northern Limit Line=NLL) までの各 2km の総面積 90 km² の領域を指す。DMZ は、1953年7月27日に締結された朝鮮戦争休戦協定に基づき、韓国と北朝鮮の間で敵対行為が再開される可能性がある事件の発生を防止するための緩衝地帯として設定された。休戦協定では、DMZ 内でのいかなる種類の敵対行為、DMZ から、または DMZ に対するいかなる種類の敵対行為とも禁止されており、軍人・民間人を問わず、軍事休戦委員会 (Military Armistice Committee=MAC) の許可なしに立ち入ることは出来ない⁵。

⁴ DMZ の総面積の 78.3% は森林、1.2% は湿地と河川、19.1% は牧草地、1.3% は遊休農場地から成り、韓国側の土地の 54% は公共の土地で 46% が民間の所有地だと考えられている。尚、DMZ には 2,716 種類の野生または珍しい種の動物や鳥、植物が生息している。黄義珏、27 頁。

⁵ 休戦協定第 6 条、第 9 条。

図 1-1 軍事境界線以南の区分と管轄権（現在）



出典：Eum Soohong, KCBL, “Mine Action in Korean peninsula and its authority relations,” unpublished manuscript obtained by the author, 26 September 2019, p. 4 を下に筆者が作成

DMZ の最大の特徴は、南と北の管轄権がそれぞれ国連軍（United Nations Command=UNC）と朝鮮人民軍（Korean People’s Army=KPA）に属す点である。DMZ の南側は韓国が実効支配している地域であり、韓国作戦地域（Korean Theater of Operation=KTO）に対する休戦作戦統制（Armistice Operational Control=OPCON）は韓国統合参謀本部（Republic of Korea Joint Chiefs of Staff=ROK-JCS）の権限に属するが、この地域の管轄権は韓国政府ではなく、国連軍にある。これは、休戦協定により、DMZ 南側の民政及び救援は国連軍司令官の責任とされているからである⁶。従って、DMZ 内のすべての活動は、戦時だけでなく平時においても国連軍の承認の下で行われている。

② 民間人統制区域（CCZ）

CCZ とは、南方限界線（SLL）と民間統制線（CCL）の間にある区域で、韓国の軍事基地・施設保護法に基づき、民間人の立ち入りを統制している区域である。CCL の起源は、1954 年に米国第 8 軍が DML に隣接する地域を封鎖し、軍事施設や警備前哨部隊の近くで民間人が農作業をすることを禁止した「農耕禁止線(No Farming Line)」にある。制定時の農耕禁止線については明確な定義がなく、米軍の判断で治安維持のための前哨基地として活用する意図も込めて設定されていた。その後 1958 年にはこの地域の警備を引き継いだ韓国軍により営農が許可され、CCL に改められた。CCZ では一般交通が規制され、検問所以

⁶ 休戦協定第 10 条。

外からの出入りは禁止されている。韓国軍の施設が設置されているため、地雷も大量に埋設されている⁷。平和状態が長く続くにつれて、宅地開発が次第に広がり、CCZが縮小されていく傾向をたどってきた。1972年にCCLが初めてMDLの南方27kmの地点に設定されて以降、CCLは韓国国防部（Ministry of National Defense = MND）によって1981年、1993年、1997年、2008年に見直され、現在はMDLの南約3-30kmにまで縮小されている⁸。図1-1では現在のCCZが示されており、総面積は1,369.6 km²である⁹。



地雷原を示す看板（筆者撮影）

DMZとCCZはいずれも、韓国国防部が上記の法律で「MDLに隣接し、高度な軍事作戦の安全性が要求される軍事基地・施設保護区域、および重要な軍事基地・施設の機能を維持することが要求される区域」と定義した「管理保護区域(Controlled Protection Zones = CPZ)」に設定されており、軍の許可なしには立ち入れない制限が続いている。CCZは韓国陸軍の地域責任部隊の管轄下であり、上記法律では部隊長の許可なしに地域内の軍事基地・施設への立ち入りや撮影、文書・書籍による出版等が禁止されている。

ただし、CCZとDMZには違いもある。第一に、DMZは国連軍の管轄下であり、出入りを含むすべての活動は国連軍の承認を得なければならない。一方、CCZは韓国政府及び国防部が独自の権限を行使している。第2に、DMZの範囲は1953年の休戦協定で定められた範囲から変更されていないが、CCZの範囲は縮小し続けている。第3にCCZでは、域内にある15の民間村に住む民間人による通常のアクセスや条件付きの農業活動を一部認めている。

DMZに管轄権のない韓国軍にとって、CCZは部隊が駐留できる最重要地域として軍事目的で配備された「計画地雷原」を維持しており、433カ所に約38万9000個の地雷が埋められている。国防部と陸軍は、「計画地雷原」は国家の安全と軍事活動に必要であるため

⁷ DMZ及びCCZで使用されている地雷の大半は米国製のM16バウンディングフラグメント地雷及び、M14プラスチックブラスト地雷である。Caleb Bossiter, *Winning in Korea Without Landmines*, Washington, DC: VVAF Monograph Series, 200, p.34. 韓国内に敷設された地雷にはその他、M2、M3、M16A1、M16A2、M26地雷等がある。Landmine Monitor 2001: http://archives.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2001/south_korea/ 参照。

⁸ 「国防部、民間制限線'北上'・軍事保護区域縮小検討(総合)」『聯合ニュース』2014年5月7日

⁹ Eum Soohong, KCBL, "Mine Action in Korean peninsula and its authority relations," unpublished manuscript obtained by the author, 26 September 2019.

除去できないという立場をとっており、CCZ では軍が敷設していないとされる「未確認地雷原」や、軍にとって不要の地雷原のみ地雷除去作業が行われている。

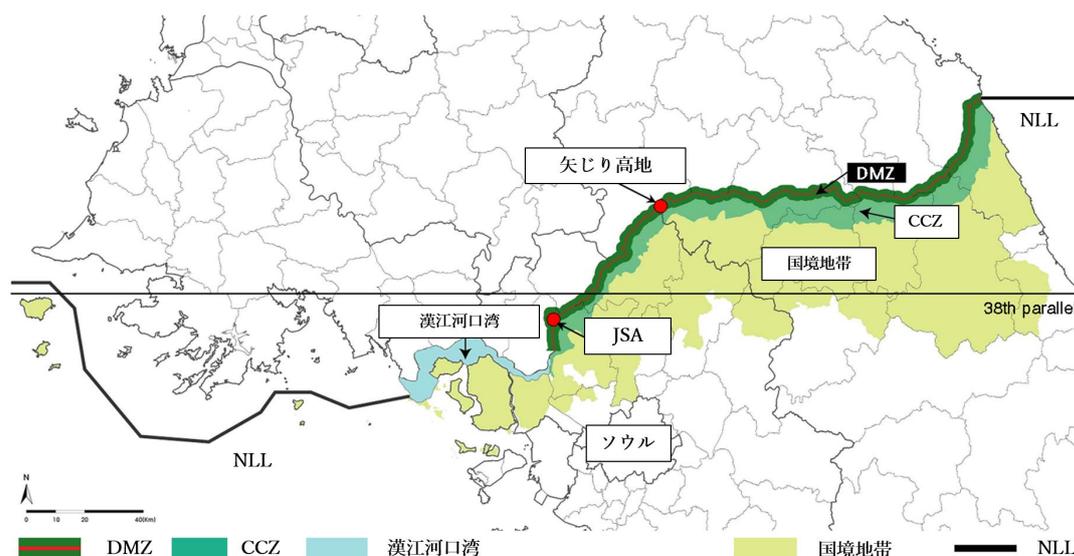
韓国では朝鮮戦争終結後、「漢江の奇跡」とも呼ばれる経済復興が進み、ソウル市の人口も増加の一途をたどってきた。その結果、ソウル市内の圧迫される住宅事情等から、先述した通り CCL を北部に移動し続けて CCZ を部分的に開放して来たため、CCZ 内に散在する地雷原が重要な問題となった。政府主導の国家プロジェクトや公共プロジェクトが実施される場合には、優先順位と運用上の必要性を検討した上で地雷原を撤去することができるようになっている。

③ 国境地帯及び他の地域

DMZ と CCZ 以外の地域は、政府・軍ではなく地方政府に管轄権があるため、民間人も自由に入出入りして生活することが認められている。

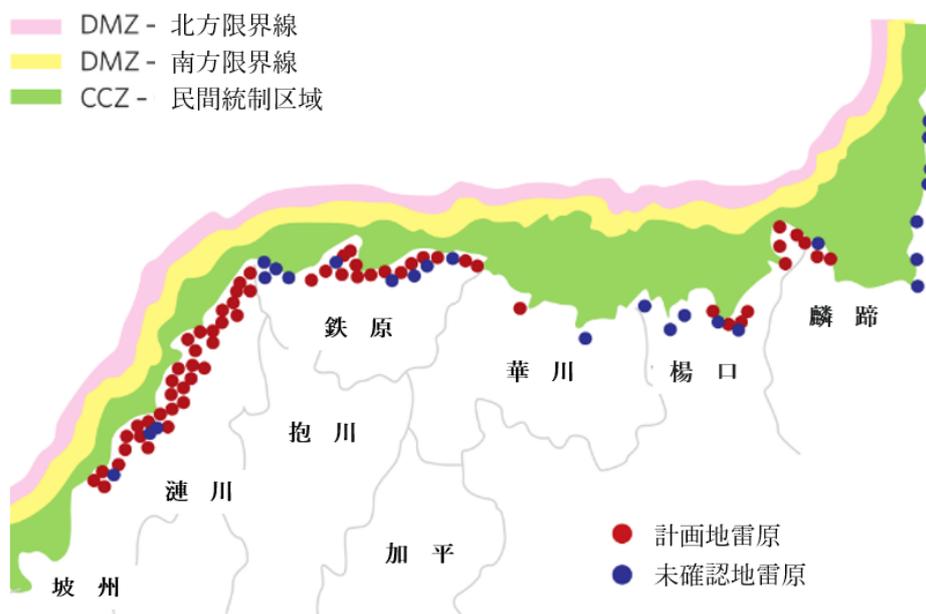
CCL から南へ 25km の地域は、「国境地域支援特別法」で「国境地帯」に分類されている。図 1-2 の通り、CCL に隣接する北部はかつて CCZ に指定されていたため、今でも多くの地雷が埋まっている。雨や洪水などで地雷が民間地域に流されるのを防ぐための地雷原の管理、地雷の危険性の警告、危険地域への民間人のアクセスの遮断、地雷事故への迅速な対応などの責任は、各地域の責任者が担っている。地雷原の多くは民間人居住区の周辺に位置しており、特にこれらの地域は私有地の割合が高いため、住民の財産保護と安全のために地雷除去が求められている。

図 1-2 軍事境界線境界の地図



出典：Op. cit., Eum Soohong p. 2 に筆者が日本語名称等を加筆

図 1-3 国境付近の地雷原



出典: Korea Campaign to Ban Landmines / Peace Sharing Association, “Republic of Korea: Unfinished War, Mine”に筆者が日本語名称等を加筆

尚、軍事境界線に面している国境地帯の行政区（道）は、京畿道と江原道である。京畿道は、北西部に位置し西は黄海に面した行政区であり、江原道は日本海に面した北東部の行政区である。京畿道はソウルを凌ぎ、韓国で最も人口の多い広域自治体である。

国境地帯の多くは、国防部が軍事作戦を円滑に行うために必要な保護区域、軍事基地・施設の保護や住民の安全が必要とされる「管理保護区域」と、軍事基地・施設保護法で定義している「制限付き保護区域」に分類されており、韓国軍との協議を経なければ建物の建設等ができない（図 1-1 参照）。多くの国境地帯では地雷原や規制により過疎化が重要な問題となっているため、地方自治体や地元住民は国防部や韓国軍に対して保護区の解除や範囲の縮小、地雷の除去などを要求し続けている。

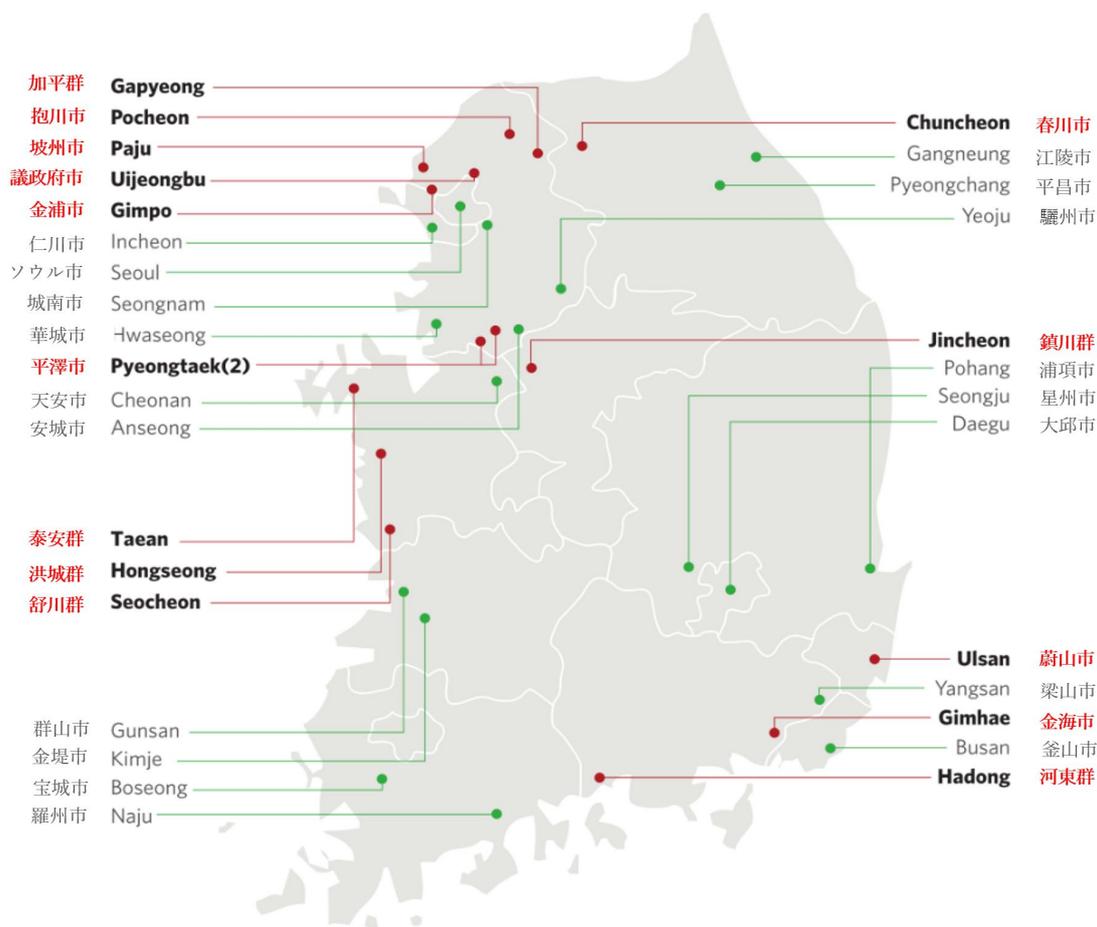
国境地帯に分類されたエリアは地形などから戦場となるリスクが低い場所であり、北朝鮮の侵攻を阻止するための地雷原の必要性は低いいため、本来、地雷除去は比較的容易に決定できる。事実、住民からの要求を受けて国防部は指定区域の必要性を見直し、範囲の修正や解除を続けている。しかし、国境地帯における地雷除去は、「未確認地雷原」と「疑わしい危険区域（Suspected Hazardous Area=SHA）」に限定され、作戦上必要なものとして配置されている「計画地雷原」は除去できない。CCLの南側にある「未確認地雷原」は現在 22カ所、127万㎡と推定されており、地元自治体からの要請に応じて韓国軍はSHAの搜索・整理作業を行っている。2005年から2017年までに、42カ所から5,405個の地雷が除去され

ている¹⁰。

(2) 後方地域の地雷原

上記のような軍事境界線周辺地域以外にも、韓国では国内各地に地雷原が点在している。例えば、韓国空軍の防空基地周辺の「後方地域」にも地雷が埋められている。これらの地雷原の一部は、韓国空軍基地が在韓米軍(US Forces Korea=USFK)の管轄下にあったときに米軍が展開したもので、1971年に韓国軍に移管された。韓国陸軍工兵隊(ROK Army Corps of Engineers=ROK-ACE)が地雷除去作業に力を入れており、1998年から2017年の間に76箇所で58,872個の地雷を除去した。しかし、防空基地のある後方地域では部隊駐留が続いているため、地雷原を除去しても民間人のアクセスは制限されている。

図 1-4 全国に点在する地雷原



* 赤点地が1971年以前にUSFKによって地雷が敷設された地域

Source: Korea Campaign to Ban Landmines / Peace Sharing Association, “Republic of Korea: Unfinished War, Mine”
を基に筆者が日本語名称等を加筆

¹⁰ Ibid., p.9.

図 1-4 にある通り、韓国では黄海と日本海に面した海岸地域に米軍基地が設けられていたことから、地雷原もこれらの地域に点在していることがわかる。韓国に多く埋設されている M14 地雷は金属探知機で探知できず、傾斜や溪谷の地雷原ではその除去がより困難になるため、手作業に依存せざるを得ず、よって膨大な時間・費用がかかることになる。更に、米軍が埋めた地雷については埋設地図や種類・数が確認できないケースが多い¹¹。米韓地位協定（US-South Korea Status of Forces Agreement=SOFA）では、米軍は基地の施設や区域の原状回復義務を迫っていない（第 4 条）¹²ため、米軍施設の跡地やその周辺に地雷原が残されていることが少なくない。

尚、韓国全土に実際に幾つの地雷が埋められているか正確には誰にも掌握できていないが、参考までに KCBL が公表している数を以下に載せておく。

表 1-2 地雷原の数と規模

分類	計画/未確認	箇所	面積/個数
DMZ内		518か所	1,693万㎡； 約52万個
民間人統制線の北側	計画地雷原	543か所	1,329万㎡
	未確認地雷原	198か所	9,094万㎡； 約74万個
民間人統制線の南側	計画地雷原	11か所	135万㎡
	未確認地雷原	18か所	189万㎡； 対空砲基地37か所に約1万個

出典：趙載国「韓国の地雷使用の実態とその除去の課題」2018年7月19日の講演配布資料3頁より筆者作成

未確認地雷原は計画地雷原の 14.6 倍であり、埋設地雷の約 61.8%が M14 及び M16 型の地雷であると推定されている。韓国軍は、毎年約 4.4 億円の予算を投入し、年間 10 万㎡～20 万㎡の面積から約 500 個の地雷を除去している。国防部の軍備統制課の答弁によれば、1998 年から 2014 年の間に 6 万 9 千個の地雷を除去したという¹³。

本章では韓国の地雷原の特徴や管轄権の複雑さ等について記してきたが、最後に、現在も立ちはだかっている問題点を下記にまとめておく。

- ① 未確認地雷原の地雷数、地雷の種類、埋設形態等の資料が存在しない： 元ミサイル基地等米軍基地に埋設された地雷に関する情報不足
- ② DMZ 一帯内の中西部前線にある溪谷地帯に埋まった地雷の除去が困難
- ③ 軍団の工兵 5 大隊（各 80～100 名）の投入によって各大隊が 5 万㎡を除去するなど、費用が高く非効率的（2006 年に開城公団内の送電線設置工事のための地雷除去に 15 億ウ

¹¹ 趙載国、2001年6月28日、講演配布資料。

¹² 第 4 条「施設及び区域—施設の返還」では「合衆国政府は、この協定の終了の際又はその前に大韓民国政府に施設及び区域を返還するに当たって、当該施設及び区域をそれらが合衆国軍隊に提供されたときの状態に回復し、またはその回復の代わりに大韓民国政府に補償する義務を負わない」とある。

¹³ 趙載国「韓国の地雷使用の実態とその除去の課題」2018年7月19日の講演配布資料、3頁。

- オン（約 1 億 5 千万円）投入したが、除去したのはわずか 12 個だった）
- ④ 国防部が未確認地雷原（総面積 9,782 万 m²）除去に 489 年を要すると推定（2010 年 1 月 25 日）
 - ⑤ 民間人統制地域の環境破壊の可能性： 絶滅危惧種 91 種類等、韓半島の生物種類の 24% が生息し、生物多様性の宝庫といわれる環境の保全と安全性向上の両立¹⁴

¹⁴ Ibid., 趙載国、5 頁。

第2章 韓国政府の地雷政策の変遷

前章で記した通り、朝鮮半島は休戦協定合意後も南北間には緊張関係が続いており、対人地雷（以下、地雷）の対策改善を阻む状態が続いている。ただし、過去に2回ほど状況を変える大きな好機があり、一定の前進をみてきた。そこで、本章では対人地雷禁止条約(MBT)が交渉された1990年代以降の動きを振り返ったうえで、現状について記すこととする。

1. 地雷関連条約と韓国の立場

韓国政府は地雷がもたらす人道的影響を認める一方で、地雷の継続使用の正当性と軍事的必要性を最も強く主張してきた国の1つであり、MBTには加入していない(2022年2月末現在)。その基本姿勢は長らく、北朝鮮の脅威がなくなるまで、或いは地雷に代わる有効な手段が見つかるまで、地雷を保持しなければならないというものである。ここではまず、地雷に関わる主要な国際法や国連総会決議における韓国政府の姿勢を概説するが、そのために以下の二つの国際法について簡単に概略を振り返っておく。特に、MBT交渉時においては朝鮮半島の地雷問題が重要な争点となったこともあり、ポイントとなる宣言や会議などを含めて交渉過程も記しておく。

- **特定通常兵器使用禁止制限条約** (Convention on Certain Conventional Weapons=CCW、1980年10月10日調印、1983年12月2日発効)： 同条約の第2議定書(地雷やブービー・トラップ等の使用禁止または制限に関する議定書)では、民間人を対象とした無差別使用を禁止している。ただ、内戦には適応されない、多用されていたプラスチック製の地雷が禁止対象外といった不備も指摘され、1996年5月3日に第2議定書改正が採択された。一部規制が強化されたが、全面禁止を求める改正ではなかった。
- **対人地雷禁止条約** (Mine Ban Treaty=MBT、1997年12月3日調印、1999年3月1日発効)： カナダ政府が主導する中堅国家グループと、市民社会を代表する国際的なNGOネットワーク「地雷禁止国際キャンペーン(ICBL)」との協力によって成立した、地雷を全面的に禁止する条約。中堅国家グループがNGOと協力して、期限を切って多国間条約の成立を目指すという新たな外交プロセス(通称「オタワ・プロセス」)が生まれた。全面禁止条約をめざすことを確認した1997年6月の「ブリュッセル宣言(正式には条約締結賛成宣言¹⁵⁾)」及び、条約案を完成させた同年9月の「オスロ会議」が

¹⁵ 宣言文は、(1) 対人地雷の使用、貯蔵、生産及び以上の包括的禁止、(2) 備蓄対人地雷の破壊及び敷設済み対人地雷の除去、(3) 被害国の地雷除去のための国際協力と支援、を盛り込んだ合意を早急に実現するものとする、と謳って

オタワ・プロセスにおける大きな山場となった。

上記2つの条約は、CCW第2議定書の改正により全面禁止が実現しなかったことから、一部の諸国やICBLから新たな条約を求める声が高まってMBTが誕生したという関係にある。従って、2つの条約における議論は時期的に重なっている部分もあるが、韓国政府は2001年までCCWに加入していなかった為、ここではMBTにおける韓国政府の立場を時系列的に振り返っておく。

(1) 韓国の基本姿勢

韓国は、1997年初めから本格的に始動したオタワ・プロセスにおいて、条約準備会合であるオスロ会議から1997年12月のオタワでの条約調印会議まで、すべての会合にオブザーバーの立場で出席した。しかしながら、全面禁止条約の賛否を問われた1997年6月のブリュッセル宣言では、賛成を表明しなかった。

1997年に発表された政策声明によると「韓国は、対人地雷の惨劇に対する国際社会の懸念を完全に共有している。我々は、対人地雷の拡散とその無差別かつ無責任な使用が、特に民間人に多くの苦痛と死傷者をもたらしているという事実を十分に認識している。したがって、国際社会がこのような事態を阻止しなければならないという新たなコンセンサスに同意する。(中略)韓国は、対人地雷の悲劇的な人道的影響を抑制し、最小化し、可能であれば阻止しようとする国際社会の努力に共感している」¹⁶と、地雷による人道的危機を認識している姿勢を示していた。

しかし、同時に「対人地雷の使用を完全に禁止することに完全には同意できない独自の状況」があると主張し、「現時点では、北朝鮮の軍事的脅威が解消するか、対人地雷に代わる同等の効果的な代替手段が利用可能になるまで、対人地雷を禁止する国際的な取り組みを完全に支持することはできない」¹⁷と、地雷の全面禁止には一貫して否定的な姿勢を示してきた。1996年12月10日に156対0で可決された、地雷を禁止する国際条約を積極的に推進するよう各国に求めた国連総会決議51/45に対して、韓国は棄権した10カ国のうちの1カ国であった。

韓国の立場は、地雷は抑止力としても戦闘力としても必要というもので、「朝鮮半島での対人地雷の使用は、起こりうる侵略を抑止するための不可欠な要素であった。それにより、再び壊滅的な戦争が再発するのを防ぐことができた(中略)。南北の侵攻ルートに沿って敷設することで、北朝鮮の攻撃を遅らせ、分断する働きがある。(中略)地雷原は、私たちの防衛バリアシステムの不可欠な構成要素となっている。(中略)対人地雷はこのように、北朝鮮における軍事的冒険主義に対する強力な抑止力として機能しており、今後もそうであ

いる。97カ国が賛同。

¹⁶ 韓国外務省声明「Republic of Korea's Security Situation Must Be Given Special Consideration」、1997年。

¹⁷ 同上。

り続けるだろう」¹⁸。

原則的にこの立場は、一貫して変更していない。オスロで開催された MBT の最終段階の交渉に際しても、米国と共に「朝鮮半島の例外化」を求めた¹⁹。しかし、この例外規定は条約を根本的に弱体化させるものであり、他の国々も次々と自国の地理的な例外規定を主張する可能性を拓いてしまうとして、参加した 90 カ国政府から例外化を拒否された²⁰。

MBT 交渉当時、韓国は CCW 及び第 2 議定書の締約国ではなかった。しかし、政府は 1999 年に CCW および改正第 2 議定書への加入を希望する旨を国会で答弁し²¹、2001 年 5 月 9 日に加入した²²。韓国はジュネーブの軍縮会議（Conference on Disarmament=CD）のメンバーであり、CD における対人地雷移転禁止の交渉に参加する意思も表明している²³。

1996 年以降、韓国は一貫して国連総会で毎年採択されている MBT の普遍化と完全実施を求める決議を棄権し続けており、朝鮮半島の安全保障状況から MBT に加入することは出来ないと表明している。また、MBT の締約国会議にオブザーバー代表団を送ったことはなく、2019 年 11 月に開催された第 4 回検討会議も含めて、これまですべての検討会議を欠席している。

これまで見てきたように、韓国の地雷政策は広く朝鮮半島情勢の行方に左右されてきた。こうした基本方針は米国の姿勢と強い相関関係にある。そこで、下記に米国の地雷政策の変遷を簡単に振り返っておきたい。

（２）米国の地雷に対する姿勢の変遷

米国は、世界で最も早い段階で地雷の廃絶を呼びかけた国であり、今日に至るまで地雷対策費の世界最大の拠出国である²⁴。しかし、上記のように、MBT の交渉時において朝鮮半島の例外化を提案したほか、不活性化地雷²⁵の継続使用等を求めるなど、全面禁止政策を採用することはなかった。MBT にも加入していない。

ただ、米国が独自の政策を展開してきたことは付記しておく必要があるだろう。1994 年 9 月、クリントン大統領は世界の指導者としては初めて地雷の「最終的な廃絶」を呼びかけ、地雷の廃絶を支持する国連総会決議を共同提出し、同年 12 月に採択に持ち込んだ。その後も「すべての対人地雷の使用を停止する世界的合意を求める」と述べるなど、国際社会を主

¹⁸ 国連総会、プレスリリース GA/9505、1998 年 11 月 17 日。

¹⁹ 同時に、代替兵器の開発猶予期間も求めたが受け入れられなかった。

²⁰ 当時は英国も、フォークランド紛争時に使用した地雷が残されていた同諸島の例外化を求めていた。

²¹ 韓国国防省、国会に対する声明、1998 年 10 月。

²² Landmine Monitor 2002, http://archives.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2002/south_korea.html

²³ 国防省、韓国地雷禁止キャンペーンへの回答、1999 年 2 月 19 日。

²⁴ この傾向は 1990 年代初頭から変わらず、2020 年は \$204.5 億（全体の 36.23%）を拠出しており、2 位の EU（\$89.8 億）や 3 位のドイツ（\$54.3 億）、4 位の日本（39.8 億）、5 位のノルウェー（\$37.4 億）を大きく引き離している。<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>

²⁵ 不活性化地雷とは、一定の期間（24 時間～2 週間等）後に効力を失わせる機能を持つ地雷で、その他自爆装置の付いた地雷もある。両者とも通称「スマート（賢い）・マイン」と呼ばれている。

導する姿勢を掲げていた。1997年にMBT交渉において米国の要求が認められなかったあとも、クリントン大統領は2003年までに韓国以外の国々において、また2006年以降は韓国も含め世界において地雷の使用を一方向的に停止すると表明していた²⁶。しかし、後任のブッシュ大統領は2004年、同日標を撤回した²⁷。

その後のオバマ政権は2014年9月23日、朝鮮半島以外で地雷を使用しないことを約束し、他国が朝鮮半島以外で地雷を使用、備蓄、生産、移転することを支援、奨励、誘導しないことを約束する新しい方針を発表した²⁸。オバマ大統領は、「我々は最終的に、完全に順守する形でオタワ条約に加入できるような方法を探す努力を続けるつもりだ」とコメントした。ホワイトハウスの報道官は、新しい地雷政策が「我々が最終的にオタワ条約に加入できるという明確な願望を表明していたことを意味する」と述べた。オバマ政権のこうした動

きは前政権の方針を改める政策転換である点では大きな意味をもつ。ただ、朝鮮半島での保有や使用は依然として譲れないとの姿勢を明確にしたとも解釈できる。事実、米国キャンペーンで議長役を務める人権団体「ヒューマン・ライツ・ウォッチ(HRW)」は、「米国は朝鮮半島での地雷使用を許可する例外化を乗り越えて条約に参加する必要がある」²⁹とコメントを出した。また、ニューヨーク・タイムズの社説は「ペンタゴンなら韓国に対し

米国の地雷政策の変遷：

- 1994年9月、対人地雷の「最終的な廃絶」を世界で初めて呼びかけた
- 1997年のオスロ条約交渉では①朝鮮半島の例外化、②対人地雷の再定義（自爆装置付き地雷を禁止対象外とする）、③条約発効の猶予（一定の猶予期間——9年程度——を設ける）、④条約からの脱退権（短期間——90日後——での撤退を認める）等を求めるが通らず、条約には不参加（当時のクリントン政権は、2006年の加入を目標に掲げる）
- 2004年、ブッシュ政権は前政権の条約及び米国の加入目標を否定。自爆・不活性化しない地雷の使用を2010年以降は韓国を含む全世界で停止することを要求する一方、自爆・不活性化する地雷の使用は無期限で世界のどこでも認めると方針転換
- 2014年6月27日、オバマ政権が将来的に地雷の生産又は取得を見送る方針を発表、同年9月23日には、朝鮮半島以外で対人地雷を使用しないことを約束
- 2020年1月31日、トランプ政権は①自爆・不活性化機能を備えた地雷の開発、生産、使用を許可、②地雷は朝鮮半島でのみ使用するという従来の制約を撤回し、世界のどこでも使用できるよう政策転換
- 2021年4月8日、グリーンフィールド国連大使が「バイデン大統領は地雷の使用を抑制する必要があると考えている」と発言

²⁶ United States of America, Mine Ban Policy, *Landmine Monitor* 1999,

http://archives.the-monitor.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=1999&pqs_type=lm&pqs_report=usa&pqs_section=#fn1393

²⁷ US Department of State, “Fact Sheet: New United States Policy on Landmines: Reducing Humanitarian Risk and Saving Lives of United States Soldiers,” Washington, DC, 27 February 2004.

²⁸ 同日の政策発表は、オバマ大統領がニューヨークで開催されたクリントン・グローバル・イニシアティブの演説で行った。ホワイトハウスのファクトシートで詳細が説明された。Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at Clinton Global Initiative,” The White House, 23 September 2014; and Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: Changes to U.S. Anti-Personnel Landmine Policy,” The White House, September 2014 参照。

²⁹ Mary Wareham, “Obama Administration Landmine Policy—Part II,” *Just Security*, 6 October 2014.

て米国の地雷を除外した計画を容易に立案できる」³⁰と再考を促していた。しかし、オバマ政権は MBT 加入に向けた措置を講じることはなかった。

その後、2017 年に始まったトランプ政権下では、2020 年 1 月 31 日に地雷の製造と使用に関する米国の禁止事項を撤回する新政策を発表し、2014 年のオバマ政権下で設定した MBT 加入への道から大きくそれる方向に転換させていった³¹。

後任のバイデン大統領は就任後、地雷の禁止や MBT への加入に関する米国の立場について、まだ正式なコメントを出していない。米国のリンダ・トーマス＝グリーンフィールド国連大使は 2021 年 4 月 8 日に国連安全保障理事会で、「バイデン大統領は地雷の使用を抑制する必要があると考えている」「トランプ政権の政策を撤回するつもりであることを明らかにしている」と述べているが、詳細については、とりわけ朝鮮半島における具体的対応は不明のままである³²。

このように、米国の地雷政策は共和党政権と民主党政権で揺れて来たが、一貫して韓国を例外化扱いしている点においては共通している。同盟国である米国の基本姿勢が、韓国政府の政策判断の背景にあったのは自明のことである。

朝鮮半島有事の際における地雷の有効性については様々な議論があり、ここでは踏み込まないが、在韓米韓合同軍の元司令官数名が韓国から地雷を安全に除去できると述べている³³ほか、元韓国国防部長官の李良浩氏が、南北朝鮮が共同で地雷を除去すべきだと提案するなど³⁴、以前から地雷の有効性を疑問視する声もある。しかしながら、そうした見方が米韓政府に公式な政策になるには至らないまま、時間が過ぎてきた。

2. 韓国において地雷問題が進展した時期

朝鮮半島の緊張が続く環境下で韓国は地雷を堅持する原則を維持してきたが、過去に 2 回、地雷対策が進んだ時期がある。一つは 1998 年に誕生した金大中^{キムデジュン}大統領が進めた「太陽政策」時であり、二つめは文在寅^{ムンジェイン}大統領が進めた対北融和政策時である。

まず、金大中政権下での変化について記す。1998 年に発足した金大中政権は、人道・経済援助や文化交流、観光事業を推進することによって南北朝鮮の統一を図ろうとする「太陽

³⁰ “A Step Closer to Ban Landmines,” *The New York Times*, 26 September 2014.

³¹ Statement from the White House Press Secretary, 31 January 2020; US Department of Defense “Memorandum: DoD Policy on Landmines,” 31 January 2020.

³² UN Mission to the UN, “Remarks by Ambassador Linda Thomas-Greenfield at a UN Security Council Ministerial Open Debate on Mine Action,” 8 April 2021.

³³ このような複数の元司令官の発言は、ICBL「対人地雷の国際的全面禁止に関する外交会議の活動報告」（1997 年 11 月）に収録されている。また、次も参照。Human Rights Watch Arms Group and Vietnam Veterans of America Foundation, “In Its Own Words: The US Army and Antipersonnel Mines in the Korean and Vietnam Wars,” July 1997, Vol 9, No.3

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/general977.pdf>

³⁴ 韓国国防省、国会に対する声明、1998 年 10 月。

政策」を進めた。そして2000年6月13-15日に金大中大統領自身が訪朝することにより、1948年に南北が二分して以来初の首脳会談が実現した。その結果、「6.15南北共同宣言」が発表された。同宣言には、離散家族の再会事業や民間レベルでの文化事業を本格化させることが明記され、南北間で長らく分断されていた京畿線及び東海線の鉄道・道路の再連結事業が進められることになった。

京畿道復旧の際、敷地に埋設された地雷除去が進められ、韓国国内において地雷の問題が広く知れ渡る機会となった。韓国国防部によれば、京畿線の敷地には確認されただけで約1,700個の対人地雷と約300個の対車両地雷が埋設されており、すべて除去したという。更に、韓国合同参謀本部は2006年までに後方地雷原の地雷すべてを除去するとの方針を示していたが、前章で記した通り完了には程遠い状況である。

2017年に誕生した文在寅政権は再び韓国の地雷対策を前進させる政権となった。

2018年4月に板門店で行われた南北首脳会談では、朝鮮半島東部での地雷除去や鉄道の接続を再開することで合意した（これらの接続を促進するための地雷除去は、2002年に停止したままになっていた）。さらに2018年9月に平壤で行われた南北首脳会談にて「軍事分野合意書」がとり交わされた。この中に、飛行禁止区域の設定、軍事境界線付近での訓練の禁止、DMZ内の軍哨戒所の破壊・撤去も含めた板門店の共同管理区域（JSA）の非武装化等が盛り込まれ、両国はDMZの共同管理村から地雷除去を開始することでも合意した³⁵。同年10月、国連軍はJSA内の地雷除去が完了したことを発表したが、韓国側には一つの地雷も埋められていなかった。また2019年10月、国防部は2021年までにDMZの南側の軍事施設からすべての地雷を除去する意向を表明し、2020年4月から除去作業を開始した。

その後、文在寅大統領は2019年9月24日、国連総会演説で韓国の大統領として初めて地雷問題に言及し、「DMZには約38万個の対人地雷が敷設されており、韓国軍が自力で除去するには15年かかると予想されている。しかし、国連地雷対策サービス（UNMAS）を含む国際社会との協力は、地雷除去作業の透明性と安全性を保障するだけでなく、DMZを瞬時に国際協力のエリアに変えることになる」³⁶と呼びかけた。こうした文在寅大統領の発言の意図も含め、最近の韓国政府の動向については次章で記す。

³⁵ 会談で採択された「平壤宣言」の不随文書。https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_int_north-southkorea20180919j-08-w540

³⁶ UNMASは、総会と安全保障理事会の両方による国連立法の委任にもとづき活動している国連の専門部局。国連システムの地雷対策活動を調整する権限を有し、事務総長からの具体的な支援要請にも応じている。

3. 北朝鮮の地雷

朝鮮半島におけるもう一方の当事者である北朝鮮の地雷問題や対策はどういった状況にあるのか。断片的な情報が多く、正確なことは明らかになっていないが、わかる範囲でまとめて記しておくことにする。

北朝鮮の地雷問題に関する方針：

- MBT： 未加入
- CCW 第2 議定書： 未加入
- 地雷対策： MBT の人道的価値は認めているが、加入に向けた措置はとっていない。2016 年 10 月、「対人地雷の使用に関連する人道的懸念を共有するが、朝鮮半島の特異な安全保障環境、特に米国がそこでの地雷の使用を主張していることから、朝鮮民主主義人民共和国は地雷の使用を諦める立場にはない」と表明

まず国際的な取り組みに対する姿勢だが、北朝鮮は CCW 第2 議定書及び MBT には加入しておらず、国連総会で毎年採択される MBT の普遍化と完全実施を求める決議も棄権し続けている。公式な場で北朝鮮が地雷について言及した記録は、極めて限られている。

また、北朝鮮は過去に地雷を生産していたが、2021 年 11 月現在、生産している可能性を裏付ける情報はない³⁷。アンゴラやスーダンで北朝鮮製の地雷が発見されたことがあるものの、最近の輸出については報告されていない³⁸。国内の備蓄量については正確には把握されていないものの、相当な規模に上るものとみられている³⁹。

一方、近年の使用については、韓国側の被害がきっかけで実施された調査から明らかになっている。2015 年 8 月 4 日、京畿道延川の韓国側 DMZ で定期巡回中だった韓国兵 2 名が地雷により負傷する事故が発生。初期の報道では、地雷は北朝鮮製ではないとされていたが、その後、韓国軍によって北朝鮮製の木箱型地雷（巻末資料 1 参照）であることが確認された。

その後、米国が率いる国連司令部が軍事休戦委員会から特別調査チームを派遣し、現地調査を実施した。同チームには 4 カ国（韓国、米国、ニュージーランド、コロンビア）の軍人が参加し、スイスとスウェーデンの中立国監視委員会の委員が視察した。その結果、「北朝鮮人民軍は、非武装地帯の南半分にある大韓民国の既知の哨戒路に沿って木箱型地雷を設置し、大韓民国兵士 2 名を負傷させたことにより、休戦協定 6, 7, 8 項に違反した」⁴⁰と結論付けている。また、調査では、当該地雷は「最近設置されたものであり、雨や土壌の移動により本来の設置場所から移動したレガシー地雷（過去に埋設された地雷）である可能性は

³⁷ 北朝鮮は、過去において 15 型破片地雷と APP M-57 爆風地雷を生産していた。Eddie Banks, *Brassey's Essential Guide to Anti-Personnel Landmines* (London: Brassey's 1997), p. 164; Colin King ed., *Jane's Mines and Mine Clearance 2004-2005* (Surrey, UK: Jane's Information Group Limited, 2005), p.211.

³⁸ Colin King ed., *Jane's Mines and Mine Clearance 2004-2005* (Surrey, UK: Jane's Information Group Limited, 2005), p.211.

³⁹ Landmine Monitor 2017, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2017/korea,-democratic-peoples-republic-of/mine-ban-policy.aspx>

⁴⁰ US Forces Korea Press Release, "United Nations Command Military Armistice Commission Investigates land mine detonation in demilitarized zone," 13 August 2015. <https://www.usfk.mil/Media/Press-Releases/Article/613531/united-nations-command-military-armistice-commission-investigates-land-mine-det/>

排除された」⁴¹と発表している。

尚、これに対し北朝鮮は8月21日、ニューヨークで記者会見を開き、国連大使が韓国は「政治目的で北朝鮮の木箱型地雷にすりかえた」⁴²と主張した。

また、2020年には北朝鮮製の地雷で民間人の被害も生じているが、朝鮮戦争時に使用されたものか最近の地雷なのかは不明のままである⁴³。

最後に、北朝鮮国内における地雷の被害状況についても詳細は不明で、2002年12月に非武装地帯で建設作業に従事していた北朝鮮兵が地雷事故に遭ったことが確認されているのみである⁴⁴。また、被害者支援については赤十字国際委員会（ICRC）の北京事務所が2015年に中国と北朝鮮の地雷・爆発性戦争残存物（ERW）生存者5名に義肢を提供したことがある。また、ICRCは平壤の身体リハビリテーションセンターにおいて義肢製造用材料や義肢装具に関する訓練を実施し、脚を失った軍人と民間人の102名の施術を実施したことがあるが、地雷・ERWの犠牲者が含まれていたかどうかは明らかになっていない⁴⁵。

⁴¹ Ibid.

⁴² Statement of North Korea's Ambassador, UN Press Conference, 21 August 2015.

⁴³ 2020年7月4日、京畿道高陽市徳陽区に釣りに来ていた男性が対人地雷で重傷を負った。地元警察は、「爆発物の残骸を国立科学捜査研究院に精密分析を依頼した結果、北朝鮮軍が使用する地雷と判明した」「この地雷が朝鮮戦争時代に漢江沿いに埋設されたものなのか、洪水の時に漢江に流れたものなのか、もう少し捜査をしてみなければわからない」と語っている。「釣り客に重傷を負わせた漢江沿いの爆発物、北朝鮮軍の対人地雷と判明」『ハンギョレ新聞』2020年7月22日。<http://japan.hani.co.kr/arti/politics/37303.html>

⁴⁴ ICBL, Landmine Monitor Report 2004: Toward a Mine-Free World, New York, Human Rights Watch, 2004.

⁴⁵ ICRC, Annual Report 2016, Geneva, 2016, p.380.

第3章 韓国の市民社会の役割

これまで見てきたように、韓国における対人地雷（以下、地雷）の問題は国際情勢や時の政権の方針に左右されるだけでなく、地雷原が存在する範囲が広大であり、その土地の管轄権も複雑であることから、簡単に解決できる問題ではないことは明らかである。一方で、地雷が民間人に被害をもたらし続けている実態を見逃すことは出来ない。

そうした認識から韓国国内で主体的に地雷問題に取り組んできたのは、市民社会である。特に、1997年10月7日（正式な総会は11月）に国内の28のNGOが結集して立ち上がった「韓国対人地雷対策会議（KCBL）」の存在抜きには韓国における地雷対策を語ることは出来ない⁴⁶。中でも、発足時から今までKCBLのコーディネーターとして韓国の活動を牽引してきた趙載国^{チョウサイクク}氏の地道な取り組みが、韓国で地雷問題の社会的認知度を高め、政府を動かす原動力になってきた事は間違いがない⁴⁷。そこで本章ではまずKCBLの果たしてきた役割を振り返った上で、今後の課題をまとめる。



趙載国氏

1. KCBLの発足と調査

韓国国内では、朝鮮戦争はあくまで「休戦」であり「平和」ではないという認識の下で、地雷の敷設・使用は不可避という現実論が支配的であった。そして地雷の被害は「休戦協定線地域の住民のみの問題」と扱われる傾向が強く、被害の実態は全国民の関心事には成りにくいという事情もあった。

そうした中、KCBLの活動も当初は国際的地雷廃絶への連帯及び支援が主であった。KCBLが発足した1997年10月は、MBTの立役者と評価されていた「地雷禁止国際キャンペーン（ICBL）」とそのコーディネーター、ジョディ・ウィリアムス氏へのノーベル平和賞授与が発表されたころだった。MBTの早期発効も視野に入れながら、国際的ネットワークの中で韓国の地雷問題を広く認識させることに主眼が置かれていた。

⁴⁶ 尚、KCBLは法人格を取得した団体ではないため、助成金や寄付等の受け皿機関として、傘下に「Peace Service Association (PSA)」という法人を設立している。KCBLの活動等はPSAのHPに掲載されている。詳細はwww.psakorea.orgを参照。

⁴⁷ 趙載国氏は、KCBLのコーディネーターでPSAの常任理事である。延世大学神学部教授を経て現在は長安大学の理事長。日本に12年間在住していたことから日本語が堪能でJCBLのカウンターパートナー。また、英語も堪能であることから韓国国内においては地雷問題で日本や世界とのネットワークの要となって活躍している。

しかし、1998年2月にジョディ・ウィリアムス氏が訪韓して国内被害者を訪問したのを契機に、KCBLは国内の地雷問題へ取り組む方向へと舵を切るようになった。その前年には慶南梁山市元曉山の軍部隊から埋設地雷約4,000～5,000個が流出したり、江原道の町で水害による地雷流出のために保養地11カ所中8カ所が閉鎖したりという事件もあり、地雷の問題がそれ以前に比べて身近な事として理解されるようになっていたことも大きかった。

そしてKCBLは、韓国国内の地雷原や被害の実態把握と被害者支援、MBTへの南北同時加盟を働きかけるようになる。背景には、1998年2月に金大中大統領が就任し、2000年6月には平壤を訪問して金正日委員長と初の南北首脳会談を実現させたこと、「6.15南北共同宣言」に基づいて同年8月24日に韓国政府は南北自由往来に備えた京畿線鉄道・道路建設計画を発表し、翌月9月18日には京畿線復旧工事に着手したことなどがある。

KCBLが活動を進める中で、韓国国内の被害について危機感を募らせるようになった要因が、もうひとつある。韓国政府がかつて、下記のような発言をしていたことである。1997年9月にノルウェーのオスロで開催されたMBT条約交渉時の韓国政府代表団の発言を、少々長くなるが引用する。

「韓国には、対人地雷による被災者は存在していない。韓国は民間人の被災者が出ないよう徹底的に対人地雷を管理している典型的な事例に該当するほどである。また、韓国は、北朝鮮と対峙している155マイルの非武装地帯以外のどんな地域にも対人地雷を埋設していない。その上、非武装地帯は徹底的に統制されており、軍は埋設地図を保有している。地雷原は、24時間ずっと徹底的に監視されているため民間人の接近が完全に遮られている。したがって、アンゴラ、カンボジア等の地域で発生している事故と同じようなことが韓国において起きた例は決してなく、またこれからも起きないはずである。それゆえ、北朝鮮の軍事的な行為を受けている状況であるがために、韓国の対人地雷の使用が許されることは第2韓国戦争を防止するために大きな助けになる。もし韓国にて戦争が起きると、戦争の犠牲者の数は全世界の地雷による被災者数を圧倒するだろう。韓国では、過去の50年間、地雷事故等がなく安全に使用して来たにも関わらず、全世界の対人地雷禁止関わる目標のために韓国において対人地雷の使用が禁止され、それによって第2韓国戦争が起きるとすれば、かえってこれは対人地雷禁止条約の正当性を危うくし兼ねないだろう。」⁴⁸（下線は筆者付記）

この発言では、①韓国内には民間被害者は存在しない、②非武装地帯以外に地雷を埋設していない、③軍は埋設地雷地図を保有している、と強調されている。しかしながら、これはKCBLが把握していた実態とはかけ離れていた。1998年10月12日には忠南泰安群の国防科学研究所で電話作業中だった韓光錫氏(37)が地雷事故で左足を切断、1999年6

⁴⁸ 1997年9月、オスロで開かれた対人地雷全面禁止条約の草案作成会議における韓国政府代表の李聖柱氏の発表文。

月 26 日には金友青さん（9）が自宅で TV 視聴中に事故に遭い右足及び左足半分を切断、2000 年 5 月 6 日には金東弼氏（59）が京畿道坡州市で農地開拓のために地雷除去作業中に事故に遭い右足を切断、同年 9 月 11 日には江華群石毛島の海辺で安承哲氏（37）が息子の安昌鉉さん（8）と事故に遭って右足を切断するという事故が相次いで起きていた⁴⁹。韓国政府が、国際社会に現実とは異なる認識を表明し続けることを KCBL は容認できなかった。

結成から間もなく KCBL が被害者の現状調査をしたところ、約 3 カ月で 50 余名の被害者の存在が明らかになった。こうしたデータをもとに、全国の民間人被害者は少なくとも 1,000 人に上り、軍人被害者も 3,000 人になると推測していた。他方で韓国の国防部が国会に提出した資料では、1992-1997 年の間に軍人 78 名が地雷事故に遭い、内 35 名が死亡、43 名が負傷したと報告されていた⁵⁰。

そこで、KCBL がまず着手したのは本格的な実態調査だった。地雷による被害者が全国で何人くらいいるのか、どこで被害に遭ってどういった支援を受けているのか、地雷原はどこにどの程度の規模で存在しているのか。対策を講じるための基本データが、圧倒的に不足していた。そもそも、韓国政府や自治体を含め、誰も全容を把握していなかったのである。

KCBL は 2001 年 1 月から 10 カ月の予定で、総事業費 2 千万円で全国の大規模実態調査を始めた。まず資料調査で、京畿線敷地または平和公園の敷地などにおける地雷原の状況を把握し、次に多くの地雷被害者が住んでいるとされた村町を中心に、地雷原の大きさ、管理状況、地雷回避教育の実施状況等について情報を収集した⁵¹。また、各地地雷原の形成の歴史、被害者数、住民の生活状況及び管轄軍の措置等を総合的に調査した。

その後、国会の資料等により明らかにされた「後方地域」内の基地関連施設、39 カ所の地雷原のうち、23 カ所の地雷原について第 1 次調査を行い、のちに残りの 16 カ所で第 2 次調査を行った。そして第 3 次調査では、約 100 カ所に上る韓国内の米軍基地関連の土地に対する精密な調査を行った。元米軍基地だった場所で地雷が残されている地域に特段の注意を払いながら実施した。

「後方地域」内での調査の結果、36 カ所で 41 の地雷原が判明した。すべて韓国の空軍或いは陸軍の管轄地域であるが、軍施設が移転した結果、管理しているとは到底呼べない地雷原も数カ所みつかった。もともとは米軍基地であったが、1975 年に米軍が撤退した時と前後して韓国軍に手渡した土地にある地雷原が、15 か所に上ることも調査によって確認された。こうした地雷原は、駐韓米軍によって朝鮮戦争の直後に埋設されたものと推測されるが、地雷原に関する地雷地図や埋設地雷数等の情報は米軍から韓国軍にも渡されておらず、そ

⁴⁹ KCBL/JCBL 共催シンポジウム「韓国の地雷は今——暮らしの中の脅威——」の配布資料。2001 年 6 月 28 日、東京・青山、環境パートナーシップオフィス。

⁵⁰ 趙載国「韓国における地雷問題と米軍問題」2001 年、未発表原稿。

⁵¹ 地雷対策については、巻末資料 2 を参照。

の管理及び除去に大きな支障が出ている状況であることも明らかになった。

また、他の 21 か所の地雷原については、1986 年のアジア大会と 1988 年のソウルオリンピックの前に韓国軍が埋設したもとであることも明らかになった。埋設された地雷はすべて対人地雷であり、米国製か韓国製のプラスチック地雷であるため、金属探知機では探知できないものであるうえ、全部が傾斜地や谷沿いに埋設されたことから、除去が極めて困難になっている状況が浮き彫りにされた⁵²。

地雷被害者の調査については、民間人及び軍人を分けて被害者を抽出した。民間人被害者については、地雷原周辺にある村役場或いは病院等で得た死亡または障害者リストをもとに地雷被害者を割り出し、被害者に対する聞き取り調査につなげた。軍人の被害者については、国防部または軍病院に資料公開を求めたのち、それにもとづいて聞き取り調査を行った。また、マスコミ等の協力を得ながら全国的な情報収集を行った。これらを実行するため、KCBL 内に地雷被害者申告センター等を設置して運営した。調査書には、被害者の身元の確認と家族、地雷事故の状況、治療と補償の状況、そして写真などが含まれていた。

この大規模実態調査事業には、ICBL 傘下で KCBL との協力関係にあった日本の「地雷廃絶日本キャンペーン (JCBL)」も一部事業費を拠出して協力した。筆者も現地調査の一部に同行したことがある⁵³。朽ち果てた旧米軍施設の周辺には、「地雷危険」の看板が色褪せたまま辛うじてワイヤーフェンスにぶら下がっている状態で、地元の人びとは地雷原の存在を認識していないようだった。事実、山菜取りに来たおばあさんたちが施設の脇から山に入っていく姿を目撃した。調査団が「地雷原があるかもしれない」と注意喚起しても、慣れた様子で気にする素振りも見せなかった。

2. 被害者の支援法

本章の冒頭に記述した通り、韓国政府の公式見解は「民間人被害者」は存在していないことになっていた。従って、民間被災者が韓国軍或いは国家から被害補償を受けることは極めて困難で、補償を受けたケースは極めて例外的であった。KCBL の趙載国氏は 2001 年当時、「地雷被災者のための補償法がなかった。いわゆる国家賠償法にのっとなって賠償を求める

⁵² KCBL-JCBL 共同調査「韓国地雷実態調査報告書——韓国の後方地域 36 か所にも地雷が埋設されている！」2001 年 6 月 28 日。

⁵³ JCBL は、オタワ条約普遍化促進の一環として「マイン・フリーアジア」事業を実施しており、その一環として KCBL と協力してきた。具体的協働事業として取り組んだのが、韓国全土の地雷原の実態調査であり、同調査の円滑な推進を支援すべく、その費用の一部を拠出した。調査の進捗状況を視察するため、現地調査に同行した。ソウルから南西約 300km の黄海に面した泰安群・白華山周辺及び泰安群から約 100 km 南下した洪城市群・智基山周辺の地雷原・被害者に関する現地調査で、その時の様子は、韓国の英字新聞でも報道された。"Korean, Japanese civic groups to draw map of minefields," *The Korea Herald*, February 8, 2001.

ことができるが、この手続きは煩雑であった。被災者は事故原因となった地雷を管理する軍当局に対して賠償請求をしなければならないが、軍の責任問題に発展する可能性があることから、軍が非を認めることは難しかった。「しかも、国家賠償の場合には相手の責任を被災者本人が立証しなければならない。しかし、地雷被災者にとって武器に関わる事故を解明することが困難な作業であることは想像に難くない。1998年に自宅でM14対人地雷によって事故に遭った8歳の金有情さんに対し、軍の委員会は被災者本人に70%の責任があるという判断を下すような状況だった」⁵⁴と訴えていた。

こうした事情から、多くの被害者は適切な医療や補償を受けられ

ず、失業や貧困、家庭内不和、アルコール依存症等に陥ることも少なくなかったのである。北朝鮮との緊張関係が続く状況下において、地雷の使用は仕方がないという意見が支配的であったことが影響してきた。それに加えて、地雷の被害は国民全員の問題ではなく非武装地帯近辺の住民たちのみの問題という誤解や無関心によって、被害者たちは社会から疎外されてきた実態もあった。

その後、KCBLの地道な働きかけにより、2014年には「民間人の地雷被害者支援に関する特別法」（2015年4月16日施行）が成立して、地雷の被害に遭った人や、亡くなった人の家族で相続人に指定された人が補償を受けることができるようになった。同法に基づいて申請できるのは、1953年7月～2012年4月の間に被害に遭った民間人で、国防部長官付きの「地雷被害者の支援審議委員会」で判定後、損害補償金、医療支援金、保護費等が支給される仕組みである。尚、同審議委員会のメンバー12名の内5名はKCBLが推薦することになっている。

2015年の施行以降2018年6月25日までに申請されたのは536件で、補償を受けられた人は422人、86件が棄却され、28件が取下げられた。一人当たりの支給額は平均4,800万

民間人の被害： DMZはもちろんのこと、CCLの中にも多くの地雷が敷設されており、人間が住めるところではなかったため、長い間、民間人の立ち入りを禁止していた。ところが、1970年頃から休戦状態が定着し、平和が取り戻されたと判断され、CCLの中にある田畑を都会の貧しい人たちに耕作させるようになった。彼らは、CCLの中に移住して軍から譲られた土地を開拓しようとしたが、たくさんの人たちが残されていた地雷を踏んでしまい、死亡し、または足を切断したり失明したりする災難に遭った。それに彼らが命懸けで土地を開拓終わると、今度は地主が現れて、彼らは小作人に転落してしまう始末だった。しかしながら、多くの地雷被害者たちは「いかなる事故にも訴えない」という軍側との約束のため賠償請求もできず長い間苦渋に満ちた生活を強いられた。彼らの存在が初めて世に知られるようになったのは、Jodyが98年2月にCCLの小さな村である金波里を訪れ7名の地雷被害者に義足をプレゼントしてからだ。

韓国の地雷で一番ひどいのは、洪水により地雷が流出すること。多くの人が田畑の草取り等するうちに知らずに流されてきた地雷を踏んで事故に遭っている。洪水による地雷流出がどの規模で起きているか正確な数字は存在しないものの、新聞報道によれば1998年の時点で流出した358個うち、回収したのは47個のみである（趙載国氏「韓国における地雷問題と米軍問題」）。

⁵⁴ 趙載国、JCBL/KCBL 共催シンポジウム「韓国の地雷は今——暮らしの中の脅威——」における発言。2001年6月28日。

ウォン（約 480 万円）であった⁵⁵。尚、この法律は 2 年間の時限法であったが、2022 年 3 月までに 3 回延長されている。

しかし、「労働力を失って障害者として生きてきた被害者たちの生活の安定には程遠い金額」⁵⁶であり、補償を受けられない、或いは制度そのものを知らないまま取り残されている被害者が多数存在するのが現実である。地雷被害者の 75%は未だに請求したことがないとされている。何より問題なのは、上記の補償法は地雷被害者に特化した法律であり、地雷以外の不発弾（Unexploded Ordnance=UXO）を含む爆発性戦争残存物（Explosive Remnants of War=ERW）の被害者には適用されない。そこで KCBL では現在、不発弾等の被害者を支援する補償法の成立を国会に働きかけている。

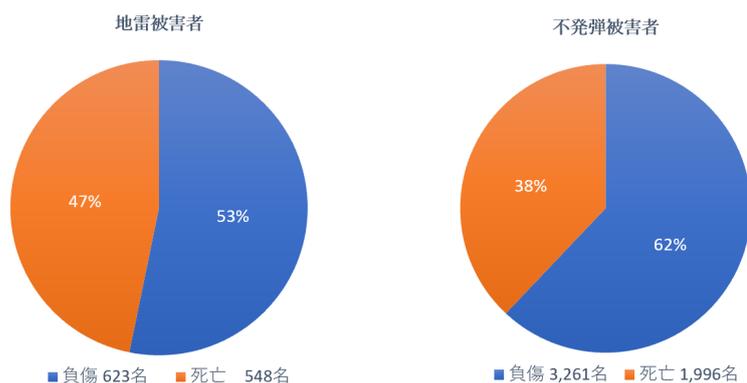
3. 最新の調査結果

KCBL は韓国の自治体の協力を得て、2021 年に大々的な全国調査を実施し、地雷及び不発弾の被害者に関する実態を詳らかにした。同調査結果に基づいて、下記に主要なポイントを概説しておく。

（1）被害者の総数

図 3-1 で示されているように、地雷・不発弾の被害者は負傷・死亡合わせて 1,171 名、不発弾による被害者は 5,257 名で、合計 6,428 名に上る。この数字は民間人のみで、軍人や警察の職務中の事故等は含まれていない。

図 3-1 兵器別被害者数



出典： KCBL 趙載国発表 PP 資料より転載、JCBL24 周年記念オンラインセミナー、2021 年 7 月 21 日

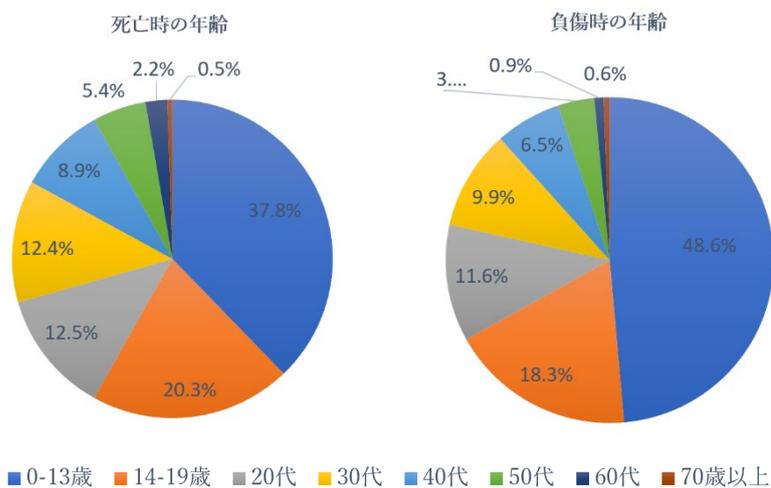
⁵⁵ 趙載国、2018 年 7 月 19 日に早稲田大学で行われた講演の配布資料。その後、国防部審議支援団が提供した資料によると、2019 年 5 月から 2020 年 9 月 9 日までに 135 件の申請があり、補償に至ったのが 40 件、棄却 7 件、取下げ 1 件、継続審査が 87 件となっている。<http://www.psakorea.org/board/index.html?id=legislation&no=77>

⁵⁶ 趙載国「朝鮮戦争の影——不発弾の被害者たち——」『JCBL ニュースレター』2021 年 8 月 No.87、3 頁。

図 3-2 は被害にあった時の年齢を示しており、多くが子供・未成年の時に事故に遭っている様子がわかる。19 歳以下の被害者が全体の 62.9%を占めており、20 代も含めると 4 人のうち 3 人にのぼる。早い段階で手足を失ったり身体的損傷を負ったりすることが、その後の人生に及ぼす影響が大きいことは想像に難くない。

調査にあたった趙載国氏は「韓国における地雷及び不発弾の被害とは、国家の安全保障による災害であるといえよう。安全保障のために使った武器によって民間人が、それも子供たちが命を失い、また足首の切断や失明の被害を受けたとしたら、国家と国民は彼らに思いを寄せて、支援すべきである。しかし、6,000 名を超える被害者とその家族は誰の助けもないまま、苦痛の歳月を耐えてこざるを得なかった。近年、韓国政府はアジア、アフリカの地雷除去や被害者支援に巨額の資金を出しているが、国内の被害者の支援は怠ってきた」と、国内の被害者が適切な支援を受けてこなかった状況を語っている⁵⁷。

図 3-2 事故時の年齢



出典： 同上

事故は、いつ頃発生していたのだろうか。図 3-3 からは、朝鮮戦争の影響で 1960 年代に不発弾事故が多発していたことがわかる。また、不発弾による事故は 70 年代以降急速に減少する一方、地雷は緩やかに減少したものの、2000 年代に入っても事故が発生していることが明らかになった。このことは、概ね地雷は不発弾と異なり小型で、プラスチック製が多数を占めるうえ、当初想定していない場所に流出した結果、民間人が被害にあっている現状を物語っていると思われる。

⁵⁷ 同上。

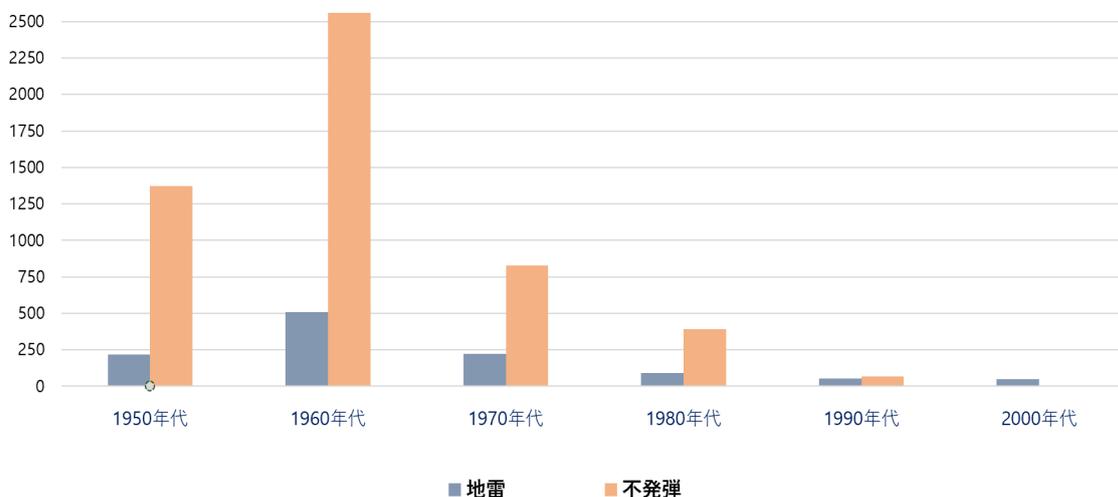
最新調査結果： 韓国史における最大の悲劇であった朝鮮戦争が休戦して既に 69 年目になるが、その悲劇的な傷痕は未だ癒されていない。2021 年 6 月はじめに、韓国地雷対策会議（KCBL）が発表した韓国の地雷及び不発弾被害者の調査結果は、世界的に知られた地雷汚染地域であるカンボジア、アンゴラ、アフガニスタンなどと変わらない状況である。それらの地域には国際的な被害者支援が届いているが、韓国の被害者たちは、その存在すら国家の安全保障の陰に隠されてきた。

地雷の事故は、主に非武装地帯付近およびその周辺で発生してきた。足など体の一部を欠損することの多い成人の被害に比べ、子どもの場合は死亡するケースが多かった。一家で 4 名が事故にあったり、三世代にわたって事故にあったりするケースもある。不発弾事故では、子どもたちが変わった形をした不発弾を拾って爆発させたケースが多かった。激しい戦闘があった慶尚北道栄州市では、9 名が死亡、4 名が重傷を負った。京畿道儀旺市では、1964 年 10 月、不発弾の事故によって 3 名が死亡、89 名が重軽傷を負い、坡州市では、不発で残存した砲弾の爆発によって 2 歳の子ども 3 名を含む 16 名が死亡し、22 名が重軽傷を負った。釜山南裏洞では、1979 年 3 月に脱営兵が残した手榴弾の爆発によって 36 名の民間人が被害を受けた（死亡 1 名）。

1950～60 年代に毎年 100 名を超える子供が犠牲になり、2010 年以降にも約 30 名の市民が事故に遭った。2021 年 6 月 4 日にも、ソウル付近の高陽市漢江辺にて、環境運動家の一人が、地雷爆発によって足首から先をなくしている。

趙載国「朝鮮戦争の影——不発弾の被害者たち——」（『JCBL ニュースレター』2021 年 8 月 No.87、p3）

図 3-3 事故発生時の時代分類

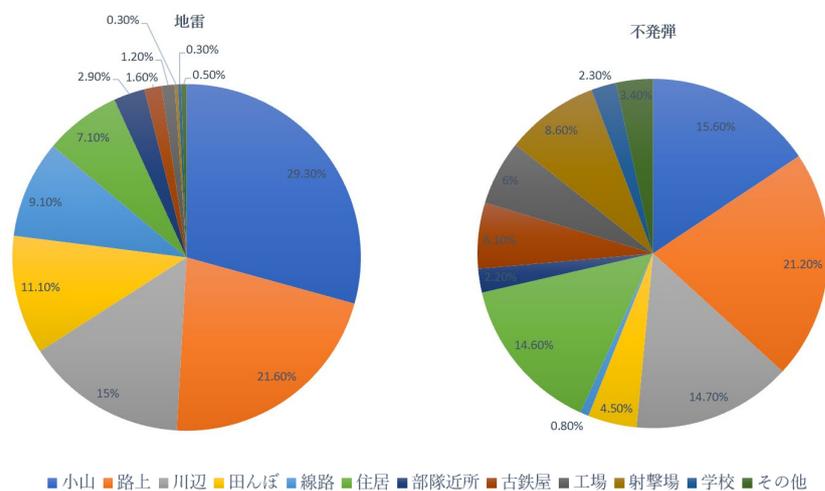


出典：同上

図 3-4 からは、事故が小山や路上、川辺、田んぼ等、日常生活のごく身近な場所で発生している実態が浮かび上がる。地雷では 9.1%が学校で、7.1%が住居で被害に遭っている。これは過去のことではなく、2020 年 9 月には 8 月に降った記録的な豪雨により DMZ などに埋められていた地雷 150 個あまりが近隣の田んぼに流され、稲刈りが行えない事態に発展した。幸い事故には至らなかったものの、軍が探知する過程で発生する稲の被害は誰が補償

するのか地元住民は途方に暮れたという⁵⁸。

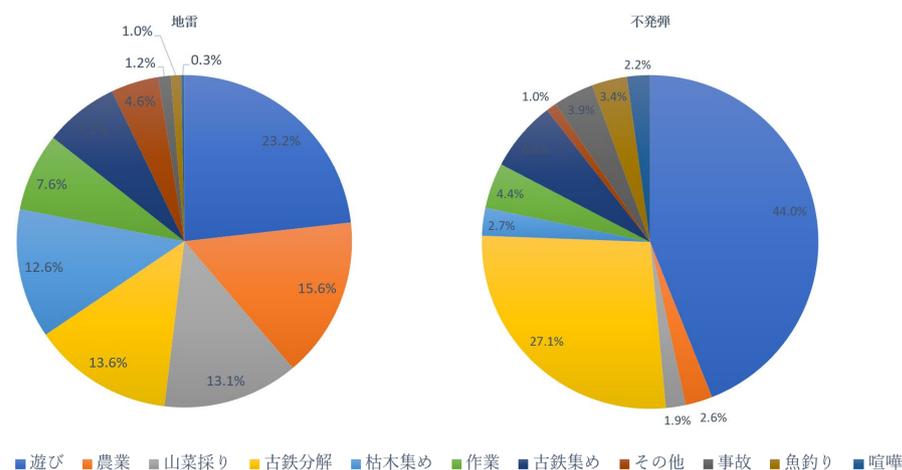
図 3-4 事故発生場所



出典：同上

図 3-5 からは、遊びに行ったり農業を営んだり山菜を採りに行ったりという、日常的な暮らしの中に地雷の危険が潜んでいることがわかる（不発弾事故の発生場所については巻末資料 4 を参照）。

図 3-5 事故原因



出典：同上

先に記したように、KCBL の働きかけが奏功して、「地雷被害者支援に関する特別法」が

⁵⁸ ハンギョレ新聞「大雨で田に流れ込んだ地雷…鉄原の農家、稲刈りできず地団太」2020 年 9 月 18 日。
<http://japan.hani.co.kr/arti/politics/37787.html>

成立し、地雷の被害に遭った人や、亡くなった人の家族で相続人に指定された人が補償を受けることができるようになった。しかし、地雷が全土に点在する形で埋設されたままでは今後も被害が生じる可能性があり、さらに包括的な地雷対策が求められている。趙代表は、「国連の地雷対策サービス（UN Mine Action Service=UNMAS）」をはじめとする国際社会の協力を要請し、カンボジアやアフガニスタンのように大統領・首相直属の責任部署を設置して対応すべきだと、新たな法案の成立を国会に働きかけてきた。その中で、ここで記した新たな調査データを有力な説得材料として活用してきた。

4. 今後に向けて

「分断国家」という特殊性ゆえ、韓国では長らく地雷問題に対する社会的理解が進まなかった。KCBLは韓国国内では「地雷禁止韓国キャンペーン」ではなく、「韓国対人地雷対策会議」という名称を用いて活動してきた。そこには、北の脅威から韓国を守るはずの地雷を正面から禁止するという声を上げることで社会から受ける反発が予想されたからで、あえて「禁止」という名称を団体名には用いないという判断があった。今日でも、メディアは地雷を軍事問題と認識する傾向が強く、地雷の事故は報道しても政府等の責任を追及するような論調は控えられている⁵⁹。KCBLの活動が地雷を「禁止」というより、被害に遭っている方たちを救済する、被害が拡大しない為の告知を徹底するといった活動に軸足を置いてきたのも、そうした背景を踏まえてのことである。

それでも、KCBL発足から四半世紀が経ち、ようやく環境に変化が生じ始めている。韓国政府・社会の中で、安全保障一辺倒な議論から抜け出し、人道的な視点から除去が必要であり、被害者を救済する制度を整える責任があるという認識が広がりつつある。誰も知らなかった（或いは社会の共通認識になっていなかった）被害の実態をKCBLが浮き彫りにし、危険な地雷原が日常生活と隣り合わせに存在するという現実を明らかにしてきたことで、地雷を除去する対策が次第に進んできた。政府がより本腰を入れるようにするためには、何が求められるのか。課題は数々あるが、ここでは、世界で蓄積されてきた地雷対策の経験値をどう韓国で生かすのか、という観点から記しておきたい。

(1) 国際協力による人道的除去の推進

世界に目を転じると、MBT成立から25年経って164カ国が加入し、普遍化が促進されてきた。2021年末までに、33カ国が地雷の除去を終えている。カンボジアやアフガニスタンなど、未だ除去までの道のりが長い国もあるが、国際社会からの支援を受けながら確実に状況は改善してきている⁶⁰。MBT第6条「国際的な協力及び援助」は、軍縮条約としては

⁵⁹ 趙載国氏、メールによる回答、2022年3月8日。

⁶⁰ ただし、2015年を境に減少傾向にあった被害者総数は全体的に増加傾向に転じている点に留意する必要がある。こ

珍しく締約国に対して資金や知識、人的リソース等の協力を促している。資源に乏しい国々では地雷除去や被害者支援等の対策が進まないことを見越して、ICBLが国際協力条項を盛り込むように条約交渉時に強く求めて実現させた成果だ。韓国が早期にMBTに加入することは困難であったとしても、国際支援を求めることは十分に可能である。

幸い、世界ではかなりの経験値が積み重ねられてきた。各国の地雷を巡る情報の公開・交換、データの集積などを通じて、巨額の費用をかけなくても質の高い除去が実現できるようにもなっている。女性の地雷除去員の雇用や、除去後の土地の有効活用に市民が参加することも珍しくなくなった。こうした中で何より重要なのは、地雷対策に関する情報の公開と共有であり、対策は軍の力だけでは決して解決できないことを共通の認識にすることである。

情報の共有のメリットとは何か。どこにどのような種類の地雷が幾つぐらい埋設されているのか、いつ頃埋設されたものか、どの程度の被害（人間や家畜・動物、自然環境）が生じているのかといった細かいデータを収集し共有することにより、地雷による事故を少しでも軽減させ、人びとが安心して安全に暮らせる環境づくりを進めていける。逆に、軍隊や防衛当局が情報を独占し公開しないままだと、人びとを危険にさらす状態が続くことになる。

既述のことだが、戦場の地雷原を突破する際に求められる軍事的除去と、人びとが安心して暮らせる土地に蘇生させるための除去は、本質的に異なる。一般的に地雷除去とは、地雷が存在することが明らかになっている地域、またはその疑いのある地域ですべての地雷を探知・除去・破壊することを指す。ただし、除去の優先順位や目的により「人道的除去」「商業除去」「軍事除去」に分かれる点に留意が必要である。

人道的除去とは、地雷原において対人地雷・対車両地雷、不発弾、放棄された爆発物（Abandoned Explosive Ordinance=AEO）等の「あらゆる爆発性兵器」をすべて取り除くことを意味する。すなわち、地雷原を、解放される土地（地雷のない立ち入り禁止区域から解放された土地）に転換させなければならない。汚染された土地やその疑いのある土地を安全に開放するためには、様々な方法を組み合わせて実施する必要がある。土地の歴史（地形の変化、利用のされ方、戦闘の状況等）や特徴（気候や面積等）を総合的に評価する。さらには、地域住民からのヒアリング（非技術的手法）による情報収集、その地域の詳細な地形や技術的調査で得たデータも活用して、実際の除去作業（手作業、探知犬の活用、機械的手段等の単体・組み合わせ）へと進む。目的はその地域で暮らす人々が地雷の恐怖から解放された生活を送れるようにすること、土地を生産的に活用できるよう蘇生させて社会経済の

これは、シリアやアフガニスタン等で反政府武装勢力による即席爆発装置（IED）の使用が増加していることによる。

発展を可能にすることにある。そこでは限りなく 100%に近い除去率が基本原則である。従って、商業除去とも、ましてや戦闘時の突破を最優先する軍事除去と人道的除去とは根本的に異なるのである。

KCBL が国際協力の必要性を訴えるのは、こうした実態をこれまでの被害国の経験から学んできたからであり、韓国内でも国際基準の地雷対策を実践させるためだ。KCBL は 2019 年 9 月、国防省の要請を受け、韓国で使用するための「国際地雷対策基準 (International Mine Action Standards=IMAS)」の韓国語翻訳版を作成した。また、KCBL は「韓国国際協力団 (Korean International Cooperation Agency=KOICA)」がカンボジアやラオスで助成している除去事業に韓国の兵士を参加させるなど、地雷除去の専門家を育成するための提言も行っている⁶¹。こうした国際協力を重ね合わせ、旧来の軍事中心とは異なる視点から地雷問題を捉えなおし、人道的見地からの除去へとできるだけ早くシフトしていくことが、今後の大きな課題である。

地雷問題の「解決」とは： ICBL や中堅国家が、国連の枠組み外の「オタワ・プロセス」で MBT を成立させ、実現可能な国からだけでも禁止すると動き出した原点には、新たな被害者を出さないこと、犠牲になった人々を救済して新たな生活の基盤を構築できるようにすること、地雷原を安全な土地に戻し復興を可能にすること、二度と地雷を使用できなくすること、といった目的があった。すなわち、「地雷問題」の解決は、地雷の数を減らし、埋設された地雷を除去するという事に留まらない、人間の尊厳回復のところまでも包摂する、極めて大きな概念に基づく。従って、地雷問題への対策・対応も多種多様な範疇の活動を伴い、動員される人的・財政的資源や関わる団体・組織・機関も莫大な範囲に及ぶ。MBT への加盟・非加盟を問わず、さまざまな国々の政府や NGO、国際機関の様々な関連部署が深く関わっている。

政府であれば、国際法、国際協力、難民、障害者、福祉、医療、財政、科学技術 (除去機の研究開発) 等を所轄する行政機関、NGO ではアドボカシー、除去、被害者支援 (医療やリハビリ、職業訓練、教育)、コミュニティ開発、子どもの教育やジェンダー、宗教等の専門的活動をしている団体、国際組織では赤十字国際委員会 (ICRC) のような国際人道団体に加え、国連児童基金 (UNICEF) や国連開発計画 (UNDP)、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、世界保健機関 (WHO) 等が当事者としてさまざまな角度から関わっている。更に、地雷被害国の中には包括的に取り組む専門的組織として「カンボジア地雷対策センター (Cambodian Mine Action Center=CMAC)」や「アフガニスタン地雷対策センター (National Mine Action Center in Afghanistan)」といった独立機関を設置して、地雷問題に総合的に取り組んでいる事例もある。

(2) 国際団体の協力を可能にする法改正

2020 年 2 月 11-14 日にジュネーブで開かれた第 23 回地雷対策国内責任者・国連アドバイザー国際会議に、韓国から DMZ の地雷に関する全事項の責任者である駐韓国連軍司令部 (UNC) のジョン・ロイド氏と韓国国防部の^{リスンソン}李舜成氏、趙載国氏が参加し、国際人道地雷除去団体や国連アドバイザーと話し合いの機会を持った。DMZ の地雷除去と遺骨収集について議論する中でリー氏は、NGO と国際地雷除去団体による DMZ の地雷除去を

⁶¹ 韓国政府は 1997 年に MBT が成立して以降、海外での地雷除去に資金を拠出しており、直近では KOICA が 2021 年、カンボジアの地雷除去に 1,000 万ドル (約 10 億 9,000 万円) を拠出する協定を同国の地雷対策・被害者支援庁と UNDP と協定を結んだ。「韓国 カンボジアで地雷除去・被害者支援へ」『聯合ニュース』2021 年 3 月 15 日。

受け入れるため、韓国政府が韓国の「地雷基準」と「韓国地雷対策センター」の設立準備を進めていると報告した⁶²。

韓国政府がこうした新方針を示すようになった背景には、マクロ的には南北首脳会談により一部緊張緩和が促進されたことがあるが、ミクロ的にはKCBLの働きかけがある。2018年11月15日にKCBLは「DMZの地雷除去に関するNGOの役割」と題した国際シンポジウムを延世大学のイースト・ウェストセンターと共催した。地雷除去には韓国軍のみならず国際社会、とりわけアンゴラやカンボジアなどで培ってきたNGOの豊富な知識や経験が不可欠とKCBLは認識しており、世界から国際機関やNGOを招いた。

挨拶に立った文在寅大統領の外交・安全保障問題特別アドバイザーを務めていた延世大学の文正仁^{ムンジョンイン}名誉教授は、2018年だけで3回開催された南北首脳会談にすべて出席していた立場から、朝鮮半島の非核化と戦争終結宣言、DMZの地雷除去の必要性等について仔細に語った。また、パネル・ディスカッションでは世界で最も地雷被害の深刻な国々で長年にわたって除去作業をしてきた専門性の高いNGOである「ジュネーブ人道的地雷除去センター(GIGHD)」「ヘイロー・トラスト」「マインズ・アドバイザーグループ(Mines Advisory Group=MAG)」「ノルウェー・ピーポーズ・エイド(Norwegian People's Aid =NPA)」のほか、UNMASやUNDP等の担当者が登壇し、地雷除去に関する世界の専門家が総結集して朝鮮半島の地雷問題について話し合った。同時に、フィリピンやコロンビア、日本のキャンペーン等が市民社会の立場から地雷対策の経験を共有する議論も活発に行われた。

更に、シンポジウムの参加者は翌日、国防部を訪問し、工兵隊長や停戦委員会の首席代表と懇談する機会を持った。原則オフレコで忌憚のない意見交換が行われたが、国防部より韓国地雷除去のために国際的な支援の要請があり、国連機関や専門家からは地雷除去が南北軍事会談のアジェンダとなり、北朝鮮との同時進行で実施されることが最善であるとの意見表明があった⁶³。趙載国氏が当時、国防部の地雷被害者支援委員会の委員長を務めていたこともあり、KCBLと政府とのパイプ役となりこうした機会をもたらしたと言えるだろう。

翌年の2019年1月10-11日には、国連軍司令部もソウルで地雷対策ワークショップを開催し、上記シンポジウムと共通した除去団体や専門家に加え、米国国務省、ノルウェー、オランダ、英国、オーストラリアの在韓大使館関係者、ICRCも参加して議論を活発化していた⁶⁴。

このように、韓国政府が新方針を打ち出した背景には、政府が国際機関やNGOと対話する機会をKCBLが積極的に設けてきたことがあった。しかし現状下では、韓国で地雷の除

⁶² 趙載国「韓国政府が地雷対策に国際支援受け入れへ」『JCBL ニュースレター』2020年3月、No.84、5頁。地雷基準とは、各国の地雷原の歴史や地理的条件等を勘案して作成する除去に関する作業基準(Standard Operational Procedure)を指す。

⁶³ 目加田説子「『DMZ(非武装地帯)の地雷除去に関するNGOの役割』の報告」『JCBL』ニュースレター、2018年12月、No.81、3頁。

⁶⁴ Deputy Director Lee Soonsung, Arums Control Division, ROK Ministry of National Defense, Colonel John Lloyd, Command Engineer, United Nations Command, "Korea DMZ Mine Clearance Update," 23rd Annual Meeting of National Mine Action Directors, United Nations Office in Geneva, 11 February 2020, p.6.

去作業に国際機関や市民団体の専門家が参加するには、現行の軍法を改正するか、新しい軍法を作る必要がある。国内の軍事基地・施設保護法では、すべての軍事行動は軍によってのみ行われると規定されており、民間の専門家は除去作業に参加することが出来ないからだ⁶⁵。この点が、韓国において世界の協力を得ることを困難にする壁となってきた。

ただ、その後は状況も変化してきている。

DMZの地雷除去を約束した文在寅大統領の国連演説もあって、韓国政府は地雷問題の解決に動き始めたのである。2021年7月には「国家地雷対応基本法律（案）」を国会で発議し、省庁間や国際・民間協力によって解決を目指すように促している⁶⁶。また、KCBLも国務総理が主管する地雷除去機構の設置を中心とした別の法案提出を呼びかけている。両方の法案とも、非武装地帯の地雷を除去するためには、UNMASをはじめ国際的な地雷除去団体の受け入れを容認する中身になっている点では共通しているが、相違点もある。政府は管轄を国務省としているのに対し、KCBLはカンボジアやラオスのように政府からは独立した組織にするべきだと主張している。KCBLはそのメリットとして、①国際基準に則って除去などを進めることが可能になる、②外国の除去団体の受け入れが可能となる、③除去後の土地有効活用を市民参加型で進められる、④地雷対策を民間で監視可能となる、⑤すべての情報を公開できる、といった点をあげている。韓国の国務省が協力したベトナムの地雷除去では、事前調査が不十分だったことから除去が効率的に進んでいないことが明らかになっている。仮に韓国の地雷対策センターが国務省の管轄下におかれた場合、韓国でも事前調査が十分実施されない可能性が高いとKCBLは危惧しているのである。

法案は今後国会での審議を経て、早ければ2022年夏にも成立の見込みである。

⁶⁵ Jo He-rim, "Tall order to transform DMZ minefields into peace zone," *International Herald*, 28 October 2019, <https://newsinfo.inquirer.net/1182717/how-to-transform-minefield-dmz-to-peace-zone>

⁶⁶ ハンギョレ新聞「韓国軍、20年間地雷所したというが、未だ全国に83万発が残っている」2022年1月27日。 <https://news.yahoo.co.jp/articles/c56a0deb070cd46076b46883685787b14a52aaf7>



世論啓発活動のため、KCBL がソウル市内で写真展を開催。

出典：KCBL/PSA

第4章「人道的軍縮」にとっての示唆

朝鮮戦争が休戦状態のままの朝鮮半島において、韓国政府にとっては今なお、対人地雷禁止条約（MBT）は遠い存在である。その背景には、現在のようなミサイル時代、さらにはサイバー戦争が危惧される時代にあっても、韓国にとって陸上での戦闘リスクを考慮せざるを得ないとの認識があるからだろう。

そうした状況に置かれている韓国においても、本稿で記してきたように、対人地雷（以下、地雷）に関する対策は変化してきている。韓国と米国の政権交代などによる政策の揺れはあるものの、MBTが採択された1997年当時からは想像もつかないほどの変化が起きている。NGOの地道な努力が原動力となった韓国での展開から、「人道的軍縮」という視点で学びとるべき示唆とは何であろうか。特に、核兵器禁止条約（TPNW）の今後を考えるうえで大切な示唆とは、何か。以下ではこうした諸点について考えていくことにしたい。

(1) 国際的な規範力

国際条約は一般に、主権国家の政府が当該の条約について批准手続きを済ませ、締約国にならない限り、その国への法的拘束力は発生しない。この点はMBTにおいても同様であり、すでに締約国となっている164カ国以外には法的拘束力はない。

他方で、条約には規範力が存在する。当該条約に加入していない状態でも、その条約の基本的目的や重要な条項について考え方を共有し、政治的判断、あるいはその他の価値判断から、条約の重要部分を自主的に実行する国もある。締約国であるかのような判断、行動を非加入国に選択させる力が、その条約が持っている規範力であり、MBTは条約成立から四半世紀を経てその力が増していると考えられる。2021年末の段階で、政府が地雷を使用していると確認されているのは世界でミャンマーのみであり⁶⁷、地雷貿易もほぼ皆無になっている。

規範力の具体例では、台湾は特筆すべき事例だろう。台湾はその法的地位の事情からMBTに加入することはできないが、MBTが発効して以来、一貫してMBT支持の姿勢を示してきた。2002年には備蓄地雷42,175個をドイツに移送して廃棄を終えている⁶⁸。また、2006年に立法院は「対人地雷条例」を制定し、地雷の製造・取引の禁止、地雷原の除去期限の明記、将来の被害者への補償を定めた他、2013年に地雷除去を完了している⁶⁹。

⁶⁷ 昨今問題はむしろ反政府軍による使用である。なお、2022年3月8日にはロシア政府がウクライナの人道回廊に地雷を敷設したとの報道が流れた。

⁶⁸ Landmine Monitor 2009, http://archives.the-monitor.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=2009&pqs_type=lm&pqs_report=taiwan&pqs_section=

⁶⁹ 台湾は、中国からの侵略に備え、1950年代に金門と馬祖の2つの島の海岸に地雷を設置した他、多くの無人島にも

かつて「対人地雷による被害者は存在しない」と公言していた韓国政府が、次第にその態度を軌道修正して地雷対策に乗り出してきたのも、MBTの規範力が背景にあったと考えられる。対人地雷の使用も被害者の放置もMBTに反し非人道的であるとの価値観が国際的に浸透してきたことで、韓国政府もその流れに抗えなくなってきたのではないか。安全保障環境から、また米国の方針との関係から直ちにMBTの締約国にはなれないが、被害者の存在を認めて救済措置を講じていくということは人道的見地から進めていく。韓国政府はそうした現実的判断を下し始めていると考えられ、MBTの規範力なしには韓国での新たな地雷対策の展開はありえなかったのかも知れない。

裏を返せば、1997年の条約採択時に、「例外化」扱いで最後まで争点となった韓国においても、時間は要したものの、MBTの規範力が相当程度、実証されてきたと判断できるだろう。

(2) 市民社会の力

MBTは、グローバルなNGOネットワークであるICBLとカナダなどの中堅国家の連携を力の源泉に交渉が進められ、採択された条約である。その功績が評価されて、ICBLとコーディネーターのジョディ・ウィリアムス氏は1997年のノーベル平和賞を受賞した。ICBLのメンバーであるKCBLの活躍は、ICBLなしには語れないだろう。3章で記したように、1998年2月のウィリアムス氏訪韓を契機に、KCBLは国内の地雷問題へ取り組む方向へと舵を切るようになった。今後も、地雷除去や被害者の支援では豊富な知識や情報を蓄積してきたICBL及びその傘下のNGOとの協力が進められていくだろう。

ICBLは、傘下の団体同士の結びつきも強い。KCBLは一足先に発足したJCBLとも積極的に協力関係を築いてきた。3章では書ききれなかったが、2002年に日韓で共同開催されたFIFAワールドカップでは、韓国の試合会場の近くに地雷原が存在していたことが明らかになったことから、KCBLとJCBLが両国で「Goal for Allキャンペーン」を展開して世論啓発を進めた。また、2005年に開催された愛知万博の際にはJCBLがKCBLを日本に招待して近隣国の地雷問題を知ってもらう機会を設けたり、KCBL協力の下でJCBLが韓国のスタディ・ツアーを企画したりと、25年の間に数々のイベントを共同で実施してきた。また、KCBLはMBT非加入国が圧倒的に多いアジア諸国の市民社会とも積極的に連携してきた。アジアにはICBLのアジア・プラットフォーム会議というネットワークがあり、同会議

地雷を敷設した。第2次世界大戦以前からの紛争による不発弾や、1970年代まで続いた中国の砲撃による不発弾も残存していた。1999年から2008年までに少なくとも574名の地雷被害者が確認されていた。2006年には人道的な地雷除去を行う陸軍技術者部隊を設立し、特定の作業については海外の機関を受け入れる等、積極的に対応した。2008年には国防省が金門県に約3.4km²、馬祖に0.4km²の地雷原を154カ所確認したと発表し、2011年4月までに馬祖の地雷除去を完了、2012年末には金門県の既知の地雷原の除去を完了したと発表している。また、軍は基地の地雷原以外の土地の調査も続け、金門の53カ所、馬祖の57カ所で「漂着」した地雷が散乱しているのを発見・処理した。

<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2021/taiwan/mine-ban-policy.aspx>、<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2021/taiwan/mine-action.aspx>を参照。

では韓国や日本、台湾、ベトナム、フィリピン、スリランカ等 10 カ国・地域が集って MBT の普遍化や情報共有を行っている。2022 年 10 月には、KCBL が同会議のホストとなってソウルで開催される予定である。

このように、「人道的軍縮」では政府だけでなく各国内の NGO や地域・国際的 NGO ネットワークの存在が規範力を高める役割を担ってきたことを強く示唆していると言えるだろう。

(3) 継続が持つ力

地雷の被害に遭った人や、亡くなった人の家族で相続人に指定された人が補償を受けられる道を開いた韓国の「地雷被害者支援に関する特別法」は、日本での例えにはなるが、「山が動いた」ほど歴史的な出来事であった。KCBL の趙載国氏の粘り強く念入りな地雷実態調査や韓国政府への働きかけがなかったら、とても成立していなかっただろう。

一般的に、韓国では保守系政権に交代したり、米国で共和党政権が登場したりすると韓国政府の地雷対策への取組みが後退する傾向がある。そうした逆風の時期にあっても趙載国氏ら市民団体の人々は、地雷原の実情を地道に調べたり、過去に地雷被害にあった人々の聞き取り調査を継続したりするなど、諦めることなく長期的な取組みを覚悟して進めてきた。

2022 年 3 月 9 日の大統領選挙で、韓国の政権は保守系の ^{ユン ソン キョル}尹錫悦氏のもとで運営されることになった。趙載国氏は、国連の地雷対策センターをはじめとする国際社会の協力を要請し、カンボジアやアフガニスタンのように大統領・首相直属の独立した責任部署を設置して対応するべきだとして、新たな法案の成立を国会に求めている。今後の行方は不透明だが、人道的見地から取り組むべき地雷対策は政治情勢に左右されることなく進められなければならない。

文在寅政権で 2021 年まで国家安保室統一政策大統領秘書官を務めた ^{キム チャンス}金昌洙氏は、国内外の情勢変化のたびに様々な憶測が飛び交う中で「大切なことは、情勢に一喜一憂せず、粛々と進展を図るべく努力を重ねることである」⁷⁰と語っている。主に南北関係を念頭に置いた発言だが、KCBL の創設メンバーで 1997 年の MBT 調印式に出席し、1998 年のウィリアムス氏訪韓時には DMZ を案内した経験を有する金昌洙氏の言葉は、今の韓国の地雷対策にも当てはまるのではないだろうか。

(4) 核兵器禁止条約への示唆

TPNW は、世界の多くの人びとがその成立を待ち望み、実現させた画期的な条約である。「人道的軍縮」条約としての根本的意義は変わらないものの、コロナ禍で第 1 回締約国会議の開催が延期されたり、ウクライナ危機でロシアの指導者が核兵器による恫喝を口にしたたり、日本国内で「核共有」や非核三原則の見直し論が提起されたりするなど、TNPW の履

⁷⁰ 2019 年 7 月 15 日、青瓦台における懇談時の発言。

行を期待する人びとにとって、予期しなかった出来事が相次いでいる。こうした状況下で、どのように条約を活かしていくのか。韓国の地雷対策は、どのような示唆を有しているのだろうか。

本章で記した(1)規範力、(2)市民社会の力、(3)継続の力のいずれもが、TPNWにとって有益な示唆を持っていると考えられる。

まずは規範力である。TPNW に対しては、核保有国及び核保有国の核の傘の下にある非核国が背を向けている状態である。こうした諸国を TPNW に引き寄せていく努力は欠かせないものの、早期に締約国を増やして TPNW の規範力を強めることが何より求められているのではないだろうか。

核兵器は非人道的との認識が相当程度に共有されているのは、今回のロシアによる恫喝に対する国際社会の反応を見ても明らかであろう。核兵器の非人道性を否定する声は、限定的だ。ただし、理念的な理解と具体的に遂行すべき政策との間にはギャップがある。核兵器の存在を否定する TPNW にこそ正統性があり、条約に加入することこそが理念を実現する最速の道だとの認識から、1カ国でも多くの国が締約国となる必要がある。ウクライナ危機の只中だからこそ、核兵器に「悪の烙印」を押すことが出来るのではないか。それによって、TPNW の規範力が高まると期待できる。

加えて、TPNW に加入する意図がないことを表明している核保有国・核の傘国に対する規範力の強化も重要だ。核兵器は使えない存在であり、かつ核兵器で恫喝することも許されないという「核のタブー」を、TPNW 支持諸国だけでなく核保有国・核の傘国の内部で広めていく努力を積み重ねる。TPNW の規範力を締約国以外の国・地域に拡大していけば、TPNW の求心力を強められるだろう。

次に、市民社会の力と継続の力である。規範力強化の過程には、市民社会の力と継続の力が欠かせない。締約国を拡大するための非核国への働きかけにおいても、核保有国・核の傘国で「核のタブー」を強める働きかけにおいても、個々の NGO やそのネットワークによって政府レベルでは実施できない交流や連携を実現させることができる。ウクライナ危機で強まりつつある核問題への関心を一時的なものに終わらせないよう、「核のタブー」に共感する国際世論を継続的に強めていくことが大切だ。

「人道的軍縮」条約としての TPNW が存在意義を高めるためにも、(1)(2)(3)の力を結集する形で、核実験などの被害者に救済を進めていくことにも高い優先順位をつけるべきだろう。核実験などを実施した国に対し、被害者への援助や環境回復のための援助について規定している第 7 条をできるだけ早期に実行すること。戦争被爆地である広島、長崎だけでなく、核兵器開発計画の過程で放射線被害にあった人々の人権を尊重して救済策を実施していくことは、核兵器の非人道性を訴えていくことと表裏一体の関係にある。地雷被害に焦点をあてて実績を積み重ねてきた韓国 NGO の成功事例は、この点を裏付けるものである。TPNW の第 1 回締約国会議においては、上記の点を意識した取り組みの設計と実行が求められており、被害者救済について国際社会の関心が高まれば、核兵器問題全般への問題意識

も強まると期待される。

(5) 「見える化」の力

韓国 NGO の足跡を辿りながら、もうひとつ気付いた点がある。それは、「見えない問題の見える化（可視化）」に成功したことである。

先述のように、MBT の交渉会議で韓国政府代表団は「韓国には、対人地雷による被災者は存在していない。韓国は民間人の被災者が出ないよう徹底的に対人地雷を管理している典型的な事例に該当する」と言い切った。この「政治宣伝」を崩していくために、趙載国氏らは、手間と時間をかけて地雷原と被害者の実態調査を積み重ね、地雷被害者の存在と、地雷原残存に起因する被害リスクを「見える化」することに成功した。それが韓国国民の関心を引き寄せ、政府や軍を説得していく力の基盤ともなった。

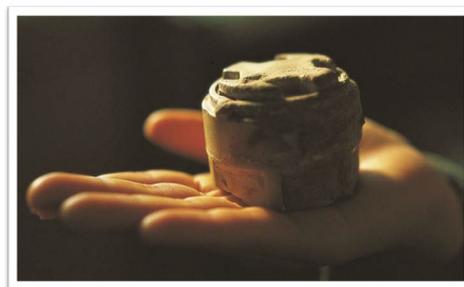
この「見える化」体験を、TPNW の規範力や核のタブーの強化に応用するとしたならば、どうすれば良いのか。やはり、非人道的な核攻撃を経験させられた被爆地からの発信が最も大きな意味を持つ。これまですでに、被爆者の方々の証言や数々の写真、広島・長崎の原爆資料館での展示物などを通じて、たくさんのメッセージが発信されてきた。

核兵器の非人道性について地道に、今までと同様な努力を続けること、さらには、若い世代への伝え方に新たな工夫をこらすこと。オンライン・コミュニケーションの普及を活用して、物理的距離を超えて相互理解を広め、深めること。さまざまなアプローチを通じて、1945 年 8 月 6 日と 9 日に起きたことを世界により「見える」ようにしていく試みの大切さが、地雷対策での韓国 NGO の軌跡からも、そしてウクライナ危機を経験している現在だからこそ、一段と重みを増しているのではないだろうか。

巻末資料1： 韓国で主に使用されている対人地雷

◆M14 型対人地雷

直径 56 mm と小型で、加圧により起爆する対人地雷。プラスチック製の非金属性地雷で、探知が極めて困難である。俗称「トゥポッパー (Toe Popper、つま先飛ばし)」



◆M16 型対人地雷

米国製のバウンド式地雷で、地雷の中央の突起部分にトリップワイヤー (罨線) が装着されている。圧力がかかると取り付けたトリップワイヤーに張力がかかると地雷の内側の鉄の本体が空中に打ち上げられて爆発し、周囲 360 度に高速金属片が散布される。半径 27 メートル以内にいると死傷者が出ると想定されている。



◆M3 型地雷

米国製の鋳鉄製対人地雷で、その破片で負傷するように設計されている。上部の突起部分に仕掛けられたトリップワイヤー (罨線) で起爆され、作動すると半径 10 メートルの範囲に致命的な破片が飛び散る。



◆M18 クレイモア地雷

湾曲した箱状の外側部分に約 700 個の鉄球や鉄片を内包する地雷。内側は比重が大きく強固な外殻でおおわれている。鉄球のある前面に爆風が集中することで、前面に加害範囲を集中させる仕組みになっている。敵が来る側を前面にして地上に埋設して、起爆すると敵の方向に向けて鉄球が飛び散る。設置する



際には、本体頂部にある 2 カ所の信管挿入口に起爆信管を装着する。目的に応じリモコン操作、ワイヤートラップ、時限装置等の起爆方法を選べる。ワイヤートラップ連動の場合は接近する人員を無人運用で無差別に殺傷することから MBT の規制対象になっている一方、リモコン操作の場合には起爆手を要するため無差別殺傷に当たらないとして MBT の規制対象外になっている。

◆北朝鮮製の地雷

北の大洪水で韓国に流れ込んだと思われる北朝鮮の木箱型地雷の 1 つ。

仁川市江華と坡州市臨津の島で木箱型地雷が合わせて 90 個が発見された。韓国で北朝鮮の木箱型地雷が発見されたのは初めてのことだった。軍は、北が意図的に地雷を南下させた可能性は低く、最近の洪水で北から流れてきたと推定している。



巻末資料 2 : 地雷対策

MBT 交渉が本格化した 1997 年、地雷を含む爆発性兵器の脅威を緩和する目的で設立された「国連地雷対策サービス (UN Mine Action Service=UNMAS)」は「地雷対策 (Mine Action)」として次の 5 つの柱を掲げている： ①地雷除去、②地雷回避教育、③被害者支援、④アドボカシー、⑤備蓄地雷の廃棄。

- ① 地雷除去は広義には、実際の地雷除去のほか、調査、地図作成、地雷原のマーキングも含まれる。
また、地雷除去には、軍事的除去と人道的除去に大別される。軍事的地雷除去とは、紛争時に兵士が前進するための安全な道を確保するために行う軍事活動の一環で、主に戦争中の兵士の進退に必要な戦略的経路を地雷が塞いでいる場合に行われる。人道的地雷除去は、まったく異なる。人道的地雷除去の目的は、一般市民が爆発物の危険にさらされることなく自らの家や日常生活に戻れるように土地を整地することであり、コミュニティレベルでの平和と安全を回復することが大事である。
- ② リスク回避教育 (Mine Risk/Awareness Education=MRE) とは、地雷の危険性に関する広報キャンペーン、小中学校での教育や危険回避訓練、コミュニティとの連携を通じた意識高揚／行動変容を促すことを指し、地雷や不発弾による被害のリスクを軽減することを目的とした教育活動である。MRE は、コミュニティ全体でこれらのリスクを認識し、人や財産、環境へのリスクを低減する方法で行動するように促すものである。目的は、人々が安全に生活できるレベルまでリスクを低減し、爆発性危険物による汚染の制約を受けずに経済的・社会的発展を進められえる環境を再構築することである。
- ③ 被害者支援は、地雷対策の中核を構成するものであり、対人地雷禁止条約に基づく締約国の義務である。条約の第 6 条には、「援助を行う立場にある各締約国は、地雷被害者のケア、リハビリテーション、社会的・経済的再統合のための援助、及び地雷啓発プログラムのための援助を行わなければならない」と記されている。
援助の対象は、地雷事故の生存者、その家族、地雷被害を受けた地域社会である。障害者の即時のおよび長期的なニーズを満たすために、多くの具体的な行動を通じて援助が提供される。援助には、緊急時および継続的な医療ケア、身体的リハビリテーション、心理社会的支援、社会的包摂、すべての障害者に対する効果的なケア、保護を促進する法律や公共政策などが含まれるが、これらに限定されるものではない。
- ④ アドボカシーは、地雷の使用を禁止または制限する既存の国際条約／協定または「文書」への普遍的な参加を促す活動全般を指す。MBT に加え、ブービー・トラップや対戦車地雷、対車両地雷の使用に焦点を当てた「特定通常兵器使用禁止制限条約 (Convention on Conventional Weapons=CCW)」の諸議定書等の履行に向けた技術的・専門的助言や協力、履行監視等が含まれる。
- ⑤ 備蓄地雷の破壊は、政府／非政府武装主体 (Non-State Armed Groups=NSAGs) が保有している地雷の廃棄処分を指す。MBT の第 4 条に基づき、締約国は条約加盟後 4 年以内に備蓄地雷を廃棄しなければならないため、地雷を含む爆発性危険物破壊の技術協力や、例外保有が認められている地雷の保管・検査支援等が含まれる。

* 現実には、上記の「地雷対策」の前段階として、地雷生産の実態や移譲の有無の調査、使用・使用者の特定等の活動も含まれる。近年増加している NSAGs による地雷の使用状況については、MBT の監視だけでは把握しきれない状況にあるため、地雷対策と同時に NSAG の監視は地雷問題解決に向けた重要な柱になっている。

巻末資料3：地雷に関する最新のデータ

◆未加入国リスト（33 カ国； 加入 164 カ国）

北東／東南アジア 太平洋	欧州／コーカサス 中央アジア	中東 北アフリカ	サハラ以南 アフリカ	北米 中南米
中国 インド 北朝鮮 韓国 ラオス ミクロネシア モンゴル ミャンマー ネパール パキスタン シンガポール トンガ ベトナム マーシャル諸島	アルメニア アゼルバイジャン グルジア カザフスタン キリギス ロシア ウズベキスタン	バーレーン エジプト イラン イスラエル レバノン リビア モロッコ サウジアラビア シリア アラブ首長国連邦		米国 キューバ

*マーシャル諸島は署名国で唯一非加盟国

出典：<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>

◆地雷除去が完了した加入国と完了年

完了年	完了国	完了年	完了国
1999	ブルガリア	2010	ニカラグア
2003	コスタリカ	2011	ナイジェリア
2004	ジブチ ホンジュラス スリナム	2012	コンゴ共和国 デンマーク ギニアビサウ ウガンダ
2005	グアテマラ	2013	ブータン ドイツ ギリシャ ハンガリー ベネズエラ
2006	北マケドニア	2014	ブルンジ
2007	エスワイシー	2017	アルジェリア モザンビーク
2008	フランス マラウイ	2018	ヨルダン モーリタニア
2009	アルバニア ルワンダ チュニジア ザンビア	2020	チリ 英国

出典：<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>

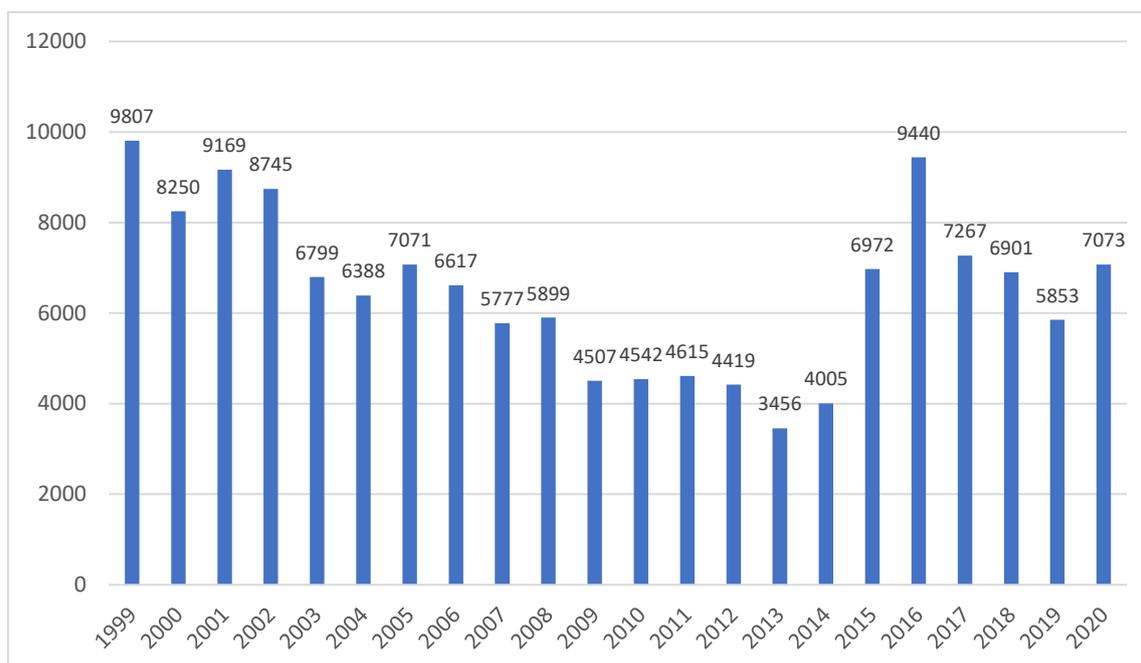
*ただし、地雷除去完了を宣言した後に新たな地雷原が発見されることによって、実際に全ての除去活動が終了するのは宣言後数年を経ることもある。直近では、ギニアビサウが2012年に除去完了を宣言したものの、2021年6月になって新たな地雷原が発見され、除去延期申請を行っている。この他、モーリタニアやナイジェリアでもそれぞれ2019年に新たな地雷原が特定され、除去延期申請を行っている。

◆地雷問題を抱える諸国リスト（地雷禁止条約加入・非加入国／地域別）

加入 31 国		非加入 22 国		その他5地域
アフガニスタン	オマーン	アルメニア	レバノン	アブハジア
アンゴラ	パレスチナ	アゼルバイジャン	リビア	コンボ
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	ベルー	中国	モロッコ	ナガルノ・カラバフ
カンボジア	セネガル	キューバ	ミャンマー	ソマリランド
チャド	セルビア	エジプト	北朝鮮	西サハラ
コロンビア	ソマリア	グルジア	パキスタン	
クロアチア	南スーダン	インド	ロシア	
キプロス	スリランカ	イラン	韓国	
コンゴ民主共和国	スーダン	イスラエル	シリア	
エクアドル	タジキスタン	キルギスタン	ウズベキスタン	
エリトリア	タイ	ラオス	ベトナム	
エチオピア	トルコ			
ギニアビサウ	ウクライナ			
イラク	ジンバブエ			
モーリタニア	イエメン			
ニジェール				

出典：<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>

◆MBT 発効後の被害者数の推移（人）



出典：<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>

◆被害国／地域リスト（加入・非加入国別）

加入国	北東・東南アジア	アフガニスタン	カンボジア	ソロモン諸島	タイ
	太平洋	バングラデシュ	フィリピン	スリランカ	
	欧州	クロアチア	タジキスタン	トルコ	ウクライナ
	コーカサス				
	中央アジア				
	中東・北アフリカ	アルジェリア イラク	ヨルダン クウェート	パレスチナ チュニジア	イエメン
サハラ以南 アフリカ	アンゴラ	コンゴ民主共和国	モザンビーク	南スーダン	
	ブルキナファソ	エチオピア	ニジェール	スーダン	
	カメルーン	ケニア	ナイジェリア	ウガンダ	
	中央アフリカ共和国 チャド	マリ モーリタニア	セネガル ソマリア	ジンバブエ	
北米・中南米	コロンビア				
非加入国・地域	北東・東南アジア	インド	ミャンマー	パキスタン	ベトナム
	太平洋	ラオス			
	欧州	アルメニア	アゼルバイジャン	ナガルノ・カラバフ*	
	コーカサス				
	中央アジア				
中東・北アフリカ	エジプト イラン	レバノン リビア	モロッコ	シリア	
サハラ以南 アフリカ	ソマリランド	西サハラ			
北米・中南米					

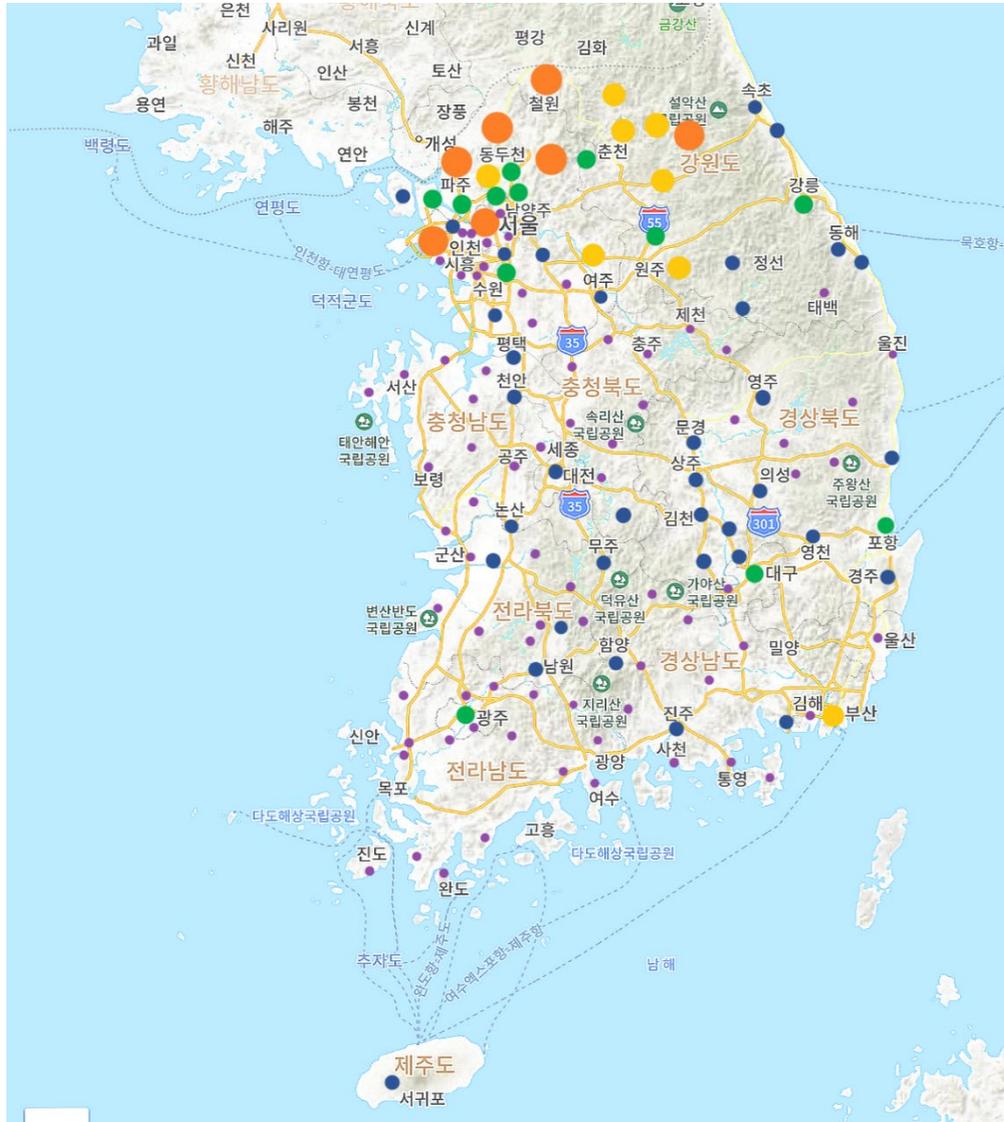
出典：<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>

◆累計犠牲者数の規模別リスト（人）

20,000以上	5,000～20,000	1,000～4,999	100～999
アフガニスタン カンボジア イラク	アンゴラ ボスニアヘルツェゴビナ コロンビア エチオピア モザンビーク スリランカ トルコ	アルジェリア ベラルーシ ブルンジ チャド クロアチア DRC エルサルバドル エリトリア ギネアビッサオ ケニア クウェート ニカラグア パレスチナ セルビア ソマリア 南スーダン スーダン タイ ウガンダ ウクライナ イエメン ジンバブエ	アルバニア バングラデシュ チリ ホンジュラス ヨルダン マリ モンテネグロ ナミビア ニジェール ペルー フィリピン ルワンダ セネガル タジキスタン ザンビア

出典：<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2020/landmine-monitor-2020/the-impact.aspx>

卷末資料 4 : 地域別不発弾事故件数分布図



- 1-5件
- 5-15件
- 15-30件
- 30-65件
- 65-100件

筆者紹介

目加田 説子 (MEKATA, Motoko)

中央大学総合政策学部教授

上智大学卒業後、ジョージタウン大学修士課程 (M.A.)、コロンビア大学修士課程 (M.S.) を経て大阪大学国際公共政策研究科博士過程修了 (国際公共政策博士)。財団に勤務後、2001 年に経済産業研究所研究員。2002 年東京大学客員助教授を経て、2004 年より現職。また、(特活)地雷廃絶日本キャンペーン (JCBL) の創設メンバーで副代表 (1997 年～)。著書に「国家安全保障の枠組みを超えた「人道的軍縮」」吉田文彦・鈴木達治郎・遠藤誠治・毛利勝彦編『第3の核時代』(分担執筆、長崎大学核兵器廃絶研究センター、電子書籍、2021)、「核兵器禁止条約はこうして実現した」山口響監修『核兵器禁止条約の時代』(分担執筆、法律文化社、2019)、『行動する市民が世界を変えた——クラスター爆弾禁止運動とグローバル NGO パワー』(毎日新聞、2009 年)、『地球市民社会の最前線——NGO・NPO への招待』(岩波書店、2004 年)、『国境を超える市民ネットワーク——トランスナショナル・シビルソサエティ』(東洋経済新報社、2003 年)、『地雷なき地球へ—夢を現実にした人びと』(岩波書店、1998 年)、『ハンドブック市民の道具箱』(編著、岩波書店、2002 年)、『*The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*』(共著、Carnegie Endowment for International Peace、2000 年)、『*Cross-border philanthropy, An exploratory study of international giving in the United Kingdom, United States, Germany and Japan*』(共著、Center for Civil Society, The John Hopkins University、2000 年) 等。

RECNA Policy Paper (REC-PP-14)

「人道的軍縮」と市民社会：韓国の対人地雷対策の検証

著 者 目加田 説子

発 行 者 吉田 文彦

発 行 長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)

〒852-8521 長崎市文教町 1-14

TEL: 095-819-2164 FAX:095-819-2165

E-mail recna_staff@ml.nagasaki-u.ac.jp

Website <https://www.recna.nagasaki-u.ac.jp>

著作権 © 2022 RECNA

発行日 2022年3月14日

I S B N 978-4-910507-05-7

※本電子書籍の出版データの利用に関する権利は、長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)に
帰属しています。本書の無断転載、複製、頒布、公衆送信、翻訳、翻案等を禁じます。

**Research Center for Nuclear Weapons Abolition,
Nagasaki University(RECNA)**
長崎大学核兵器廃絶研究センター (RECNA)

1-14 Bunkyo-machi, Nagasaki, 852-8521, Japan
〒852-8521 長崎市文教町1-14

TEL. +81 95 819 2164 / FAX. +81 95 819 2165
[E-mail] recna_staff@ml.nagasaki-u.ac.jp
<http://www.recna.nagasaki-u.ac.jp>