

クラスター弾禁止条約の再評価

— 「合法だが不当」という効果の成立 —

平岡 孝一郎

はじめに

2008年5月、ダブリンにおいて、参加107か国の同意により「クラスター弾禁止条約(Convention on Cluster Munitions: CCM)」が採択された。これはクラスター弾の使用、生産、貯蔵及び移譲を禁止する包括的な軍縮条約の一種であり、当時から、その成立過程を含めてさまざまに物議を醸す特徴を有していた。それは例えば、従来の国家間交渉枠組みである軍縮会議におけるクラスター弾禁止のための交渉が行き詰まりを見せる中で、NGOが主体となって新たな交渉枠組み(オスロ・プロセス)を立ち上げたことであり、また、調整の困難な軍事的有用性の高い兵器の規制を人道的観点から成立せしめたことであった。

こうした特徴から、オスロ・プロセスとその成果としてのクラスター弾禁止条約は、「大国間の権力政治からの超克」或いは「人道主義の成果」として、幅広い層から一定の評価を受けることになる。一方で、多くの現実主義者や軍事専門家は、クラスター弾を保有する大国の多くが参加していないことや、条約の履行を担保する具体的な監査・監督のための枠組みが存在しないことを理由として、条約としての実効性が期待できないと批判する。

どちらの言説にも一定の理があるが、成立から11年が経つ現在、改めて同条約の意義を再評価できる時期が来ていると考える。そこで本論では、スティグマタイズ論及び規範のカスケード理論を用いて、クラスター弾禁止条約の成立とその拡大に伴う規範意識の形成がこの10年余りで世界に与えた影響を概観する中から、改めて同条約の意義を明らかにすることを目的とする。

そのための手順として、本論では、第1節において、クラスター弾禁止条約成立の過程を概観した後、いくつかの先行研究を参照し、同条約の評価に関する論争を紹介する。そして、その主要な批判である「条約の履行を担保する機能が脆弱であるため、条約が実効性に欠ける」という批判に対し、「条約はその成立に伴う波及効果によって、クラスター弾の規制とい

う目的に対し十分な効果を発揮している」という立場で再批判を行い、そして、この再批判の中からこの条約の意義を導出するという本論の方向性を示す。第2節においては、条約に対する再評価を行うための分析枠組みとなるスティグマタイズ論と規範のカスケード理論について、いくつかの事例を引用しつつ紹介する。第3節においては、前述の2つの理論を用いて「クラスター爆弾モニター報告書」や各国政府の発言・文書等を分析することにより、米国のクラスター弾使用に関する政策方針の変更と、経済界におけるクラスター弾製造企業への国際的投資規制という2つの大きな事象がクラスター弾禁止条約の影響を受けて成立したものだということを立証する。そして第4節では、ここまでの分析を踏まえつつ、総括として、条約がかつてとは異なり「加盟国以外も拘束する」効果を持つに至ったこと、そしてそれにより、同条約がコソボにおける「違法だが正当」という概念と同種の「合法だが不当」とでも呼ぶべき概念を規範として定着させる転機となったことをその意義として導出する。本論は、軍縮分野におけるこうした条約の性質の変化を明らかにすることを通じ、軍縮・軍備管理の分野における合法性と正当性の関係、ひいては倫理観のあり方に一石を投じることを期待するものである。

1 クラスター弾禁止条約

(1) 条約の位置づけ

クラスター弾禁止条約とは、端的に言えば、人道的理由を根拠として、クラスター弾という兵器そのものの開発・使用を禁止した条約である。したがって、この条約を一連の法規群の中に位置づけるならば、軍備の縮小そのものを目的とする軍縮条約であるとするのが最もシンプルである。しばしば、軍縮と混同して用いられる軍備管理という分類もあるが、これは例えば1921年のワシントン海軍軍縮会議のように、一定の軍事的均衡の創出による戦争の蓋然性低下を目的とするものであり、本来的に国家安全保障戦略との関連が前提となる¹。もちろん、通常兵器の規制自体を地域安定化、すなわち、自国周辺における戦争の蓋然性低下を図るものと捉えれば、この条約を軍備管理条約として捉えることも可能ではある。しかし、この条約の本旨があくまで文民への付随的被害と軍人への過度な被害の抑

¹ 八木は、包括的軍縮の副次的措置として軍備管理の概念が成立したとする前田寿の定義を引用しつつ、軍備管理の要件をこのように整理する。八木直人「軍備管理と信頼醸成措置」『海外事情』第46巻第3号、1998年3月、22-23頁。

制という人道的配慮の実現にあることを考慮すると、この条約を軍備管理として整理することは、やや不適当である。したがって、本論においてはこの条約本来の目的に重点をおき、同条約を、軍縮条約の一部であり、人道的配慮に基づいて戦闘手段の規制を図る兵器規制条約の1つとして位置づけ、論を進めることとする。

人道的理由を根拠として兵器の使用を禁止・制限しようとする兵器規制条約のルーツは古く、1868年にある種の発射物の使用を禁じたサンクト・ペテルブルグ宣言²にまで遡ることができる³。その後も、1899年のダムダム弾の禁止に関するハーグ宣言、1925年のジュネーブ・ガス議定書などと歴史を重ね、1980年には、「過度に傷害を与え又は無差別に効果を及ぼすことがある兵器」の使用を包括的に禁止する特定通常兵器使用禁止制限条約(Convention on Certain Conventional Weapons: CCW)が成立している⁴。これらの条約・宣言は、文民や環境の保護、あるいは武力紛争当事者に対しても過度な苦痛を与えることを避けるといった「人道の諸原則及び公共の良心に由来する国際法の原則に基づく保護⁵」の実現を目的としており、2008年に成立したクラスター弾禁止条約もまた、こうした一連の流れの中に位置づけることができる。

(2) 条約の特異性

しかしながら、クラスター弾禁止条約は、2つの点で他の兵器規制条約とは大きく異なる特徴を有している。その1つ目は、クラスター弾という兵器が今なお高い軍事的有用性を有するものでありながら、ほぼ全面的な禁止を達成したという点である。一般的に、兵器規制条約の規制の程度は、その兵器の軍事的有用性に反比例する傾向がある。例えばCCWにおいては、第1・第4議定書で規制する「検出不可能な破片を利用する兵器」や「失明をもたらすレーザー兵器」は、使用しても明らかに軍事的有効性が低く、そもそも、条約制定当時には生産もほとんどされていなかったため

² 同宣言は、「重量400g未満の発射物で、炸裂性のもの又は爆発性若しくは燃焼性の物質を充てんしたもの」の使用を加盟国に対して禁じている。

³ 足立研幾「通常兵器軍縮の進展と展望」『現代国際関係学叢書第2巻 軍縮・軍備管理』志学社、2017年、171頁。

⁴ 同条約は、前文において表記のような兵器の使用が禁止されているという国際的な原則を確認し、軍縮委員会(the Committee on Disarmament)などの審議により追加される附属議定書によって具体的に規制する兵器を指定する形態を採用している。

⁵ 特定通常兵器使用禁止制限条約 前文。

に、使用及び開発を全面禁止する内容となっているが、第3議定書で規制する焼夷兵器は、条約制定時も頻繁に使用されており、高い軍事的有用性を有していることから、人口密集地域での使用等を禁じる部分規制に留まっているというのはこの典型である⁶。これは、軍事的有用性が高い兵器ほど規制に対して否定的な勢力が多く、国際的な合意形成が困難であることの帰結であり、ある意味で自然なことである。しかし、クラスター弾禁止条約はこの傾向に反し、保有国を始めとする規制反対派はもちろん、規制を推進する NGO でさえも、クラスター弾が依然として高い軍事的有用性を有することを認めているにも関わらず⁷、その開発及び使用をほぼ全面的に禁止する形で成立した。この点は、クラスター弾禁止条約の大きな特徴である。

クラスター弾禁止条約の第2の特徴は、条約を推進する主体の変化である。クラスター弾の規制は、通常の兵器規制に関する国家間交渉枠組みである軍縮会議(Conference of the Committee on Disarmament: CD)における挫折を経て、いわゆる大国主導とは異なる形、すなわち、NGO と一部の主権国家が主導する形で結実した。以下にその経緯を確認する。

クラスター弾に対する人道的見地からの規制は、1990年代から行われた赤十字国際委員会(International Committee of the Red Cross: ICRC)や NGO の訴えに端を発する。その主旨は、クラスター弾はその被害範囲の広さから非軍事目標への付随的被害を避けがたく、また、散布した子弾が不発弾として埋没することで多くの戦後被害をもたらしているため、規制するべきであるというものである⁸。こうした訴えを受け、1999年、CCWの枠組みでクラスター弾を規制する新たな議定書を策定するための国際的な議論が開始された。しかしながら、米ロを始めとした保有国の規制への反対は根強く、コンセンサス方式を採用する CCW の枠組みでの合意形成は困難を極めた。そのような中、議定書として成果を結実させるため、議論は規制推進派と反対派の間での妥協を重ねることとなる⁹。結果、2003年

⁶ 福田毅「オスロ・プロセスの意義と限界—クラスター弾条約とダブリン会議の分析—」『レファレンス』第59巻第2号、2009年2月、62頁。

⁷ 主要国及び条約交渉を主導した NGO であるヒューマンライツウォッチ(Human Rights Watch: HRW)の評価は以下を参照。CCW/GGE/X/WG.1/WP.1, Feb 21, 2005, pp. 1-4; CCW/GGE/XII/WG.1/WP.9, November 17, 2005, pp. 1-2; HRW, *Survey of Cluster Munitions Policy and Practice*, 2007, p. 44.

⁸ HRW, *Ticking Time Bombs: Nato's use of Cluster Munitions in Yugoslavia*, Jun 1999, www.hrw.org/Legacy/reports/1999/nato2/nato995-01.htm#P65 8106.

⁹ 目加田説子「クラスター爆弾禁止条約と「オスロ・プロセス」」『国際公共政策研究』第13巻第1号、2008年9月、125-127頁。

11月に採択されたCCW第5議定書は、当初ICRC等が期待していたような、クラスター弾を非人道的兵器と定義し、その使用を規制する内容ではなく、その使用の結果発生する爆発性残存物(Explosive Remnants of War: ERW)の除去に関する協力規定に留まることとなった¹⁰。これは人道的見地から見れば1つの成果ではあるが、訴え本来の主旨を満たすものではなく、同議定書の規制内容に不満を持ったNGOらは第5議定書の採択に前後して、クラスター兵器連合(Cluster Munitions Coalition: CMC)を設立、クラスター弾使用を問題視するノルウェー等の協力を得て、2007年、新たな条約作りのための国際会議を開催するに至る¹¹。この新たな枠組みによる一連の会議をオスロ・プロセスといい、その成果として2008年に成立した条約こそがクラスター弾禁止条約である。

(3) 条約への一般的評価

このような特徴を持つクラスター弾禁止条約に対する評価は大きく二分され、現在においても論争が続いている。

条約を肯定的に捉える立場では、大きく2つの主張が認められる。その1つは、条約成立の経緯たるオスロ・プロセスを含めて、同条約を国際制度形成過程における非国家主体の役割増大の象徴、あるいは、国家間の権力政治からの超克として称揚するものである。もちろん、NGOを始めとする非国家主体が国際制度形成に影響を与えることは、オスロ・プロセスに始まったことではない。例えば、1864年のジュネーブ条約締結以後の戦争犠牲者の保護に関する種々の国際制度形成にICRCが大きく影響を与えていることは間違いないだろう。しかし、その役割は、あくまでも国家主体が進める交渉を加速し、補足するための情報を提供する専門家集団としての支援的役割に留まっていた¹²。一方、オスロ・プロセスにおいてNGOは、CCWによるクラスター弾規制の試みが妥協的内容に着地した後¹³、より一

¹⁰ 議定書では「兵器使用国はERWの除去について援助を提供すること」と規定されているが、ERWの除去義務を負わせるには至っていない。また、ERWを生起させる兵器の使用については、当該兵器の不発率の低下などいくつかの信頼性向上措置が努力規定として定められるに留まっている。

¹¹ 目加田「クラスター爆弾禁止条約と「オスロ・プロセス」」125-127頁。

¹² 国際政治学者であるハース(Peter Haas)は、環境分野や人道分野におけるNGOのこうした役割を「知識共同体」論としてまとめている。Peter M. Haas, "Saving the Mediterranean," *The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, 1990, pp. 52-65.

¹³ 福井康人「軍縮分野における多数国間条約の交渉枠組みについて」『国際法外交雑誌』第111巻1号、2012年5月、92頁。

層の規制を成立させるための新たな交渉枠組みを提供するという主導的役割を果たしている。こうした国際制度形成上のアクターの変化を強調するのが、この条約を肯定する者たちの1つの主流となっている¹⁴。

条約肯定派のもう1つの主流は、軍事的有用性の高い兵器を、人道的見地の強調によって高いレベルで規制せしめた点に意義を見出すものである。クラスター弾が、今なお高い軍事的有用性を有しており、人道的見地から規制を進めてきたことは条約形成過程を追う中で既に述べたが、こうした人道重視の特徴は、条文の中にも見て取ることができる。例えば、前文における人道法原則への言及は、この点を象徴するものであるし、第5、第6条において犠牲者支援にかかる条項が定められていることは、他の条約には見られない特徴である。条約のこうした特徴は、その出発点が人道主義に基づく訴えであったことを鑑みれば当然の帰結ではある。しかし、こうした観点から本条約を肯定する人々は、それを条約として結実させることができたという事実そのものを、人間の安全保障などの人道的概念が広く国際に共有されるようになった現代社会の反映として捉え、強調するのである¹⁵。

一方で、この条約の価値を批判的に捉える者も多い。この立場に立つ者の多くは、主に2つの視点から条約を批判する。その1つ目にして最大の批判は、そもそもクラスター弾を保有し、実際に使用している米国やロシア等の大国が参加していない時点で、条約は実効性に欠けるとするものである¹⁶。これは、まだクラスター弾を禁止する条約が慣習法としての地位を確立していない以上、いかに厳格な内容の条約を制定したとしても、あくまで条約が規制するのは締約国のみであるという国際法の一般的原則に基づく見解であり、そうした指摘は決して的外したものであるのではない。

もう1つの批判は、条約締約国に対する遵守メカニズムの脆弱性に基づく批判である¹⁷。例えばクラスター弾禁止条約に先行して締結された対地雷禁止条約では、第8条において、条約に違反した疑いのある国家に対し、締約国特別会議を通じて事実調査団の派遣を可能とする規定や派遣調査団

¹⁴ 例えばマクレー (Rob McRae) らは、こうした NGO が中小国政府と協働して新たな国際制度を形成する過程を「新外交」として強調している。Rob McRae and Don Hubert, *Human Security and The New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*, McGill-Queen's University Press, 2001.

¹⁵ 目加田「クラスター爆弾禁止条約と「オスロ・プロセス」」133-134頁。

¹⁶ 福田「オスロ・プロセスの意義と限界」79-80頁。

¹⁷ 同上、76頁。

の有する権限に関する規定が存在しており、実際に使用された実績こそないものの、違反国に対して条約遵守を強制するメカニズムが存在している。

一方、クラスター弾禁止条約の場合、第8条の遵守措置の項目で定められているのは、規定違反を疑われる国家に対する情報提供要求の手続きのみであり、調査団の派遣に類する強制査察規定は存在しない。そればかりか、この情報提供要求に対し、当該国から満足な情報提供が得られなかった場合であっても、条約は「国際法に合致する適切な手続きを含む問題解決の手段を開始する提案ができる」とするのみで、何ら強制力のある措置を規定していないのである。こうした点を考慮すれば、条約が構造的に脆弱であるとする批判にも十分な説得力があると言わざるを得ない。

(4) 条約再評価の方向性

以上、条約に対する賛否両論の評価を確認したが、両者は本質的に対立するものではない。肯定派が評価するのが条約の成立という事実そのもの、あるいは、その制定プロセスであるのに対し、否定派が問題視するのは条約の構造・実効性であるからである。しかし、このように評価の軸がずれ、議論が本質的に対立するものになっていないからこそ、否定派の述べる「実効性」への議論が不十分になってはいないだろうか。否定派の意見は、条約の実効性を「国家に対する強制機能を有するか」という直接的効果の観点から語るものである。しかし、条約の実効性を規範形成と、それに伴う波及効果の観点まで含めて多面的に捉え直した場合、クラスター弾禁止条約が、実効性の面でも確実に効果を発揮しつつあると再評価することができるはずである。それは例えば、クラスター弾使用に関する各国の言説に1つの根拠を見ることができる。オスロ・プロセスの開始以前、各国が、クラスター弾の使用あるいは合法性に関して声明を発することは、ほとんど無かった。しかし、オスロ・プロセスの進展に前後して、各国は「クラスター弾は合法である」との主張を頻繁に行うようになる¹⁸。更に2008年の

¹⁸ 例えば、2008年7月7日のCCWにおいて、印・パ・韓などがこの種の主張を行った他、会議後、米ロは独自にクラスターの合法性・正当性を主張する声明を発している。

CMC, "Update from the UN CCW," July 7, 2008, [www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2008/update-from-the-convention-on-conventional-\(1\).aspx](http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2008/update-from-the-convention-on-conventional-(1).aspx); US Secretary of Defense, "DoD Policy on Cluster Munitions and Unintended Harm to Civilians," Jun 19, 2008, www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/d20080709cmpolicy.htm; Russian Ministry of Foreign Affairs, "Russian MFA Information and Press Department Commentary Regarding Opening if the Convention on Cluster

ジョージア紛争に際しては、ロシア・ジョージア両国が、クラスター弾使用を非難された際、ロシア政府はクラスター弾の使用そのものを否定し、ジョージア政府は使用を認めつつも文民を攻撃目標としておらず、違法性は無いとの主張を行っている¹⁹。そして、忘れてはならないのが、こうした主張を行っている各国が、クラスター弾禁止条約の非締約国であるという点である。このように、非締約国ですらクラスター弾の使用の合法性を主張しなければならなくなった、少なくとも使用の正当性を主張する必要性を感じるようになったということ自体が、この条約の1つの成果であると捉えられるのである。これを本論における作業仮説とし、いくつかの理論的枠組みを踏まえて条約成立後10年間に条約がもたらした波及効果を確認することで、この仮説を検証していく。

2 論証のための枠組み

(1) スティグマタイズ論

事実の検証に入る前に、本論における分析枠組みとなる理論について触れておく。本論における主要な枠組みの1つは、スティグマタイズ論と呼ばれるものである。これは端的に言えば、主体や行為に「スティグマ(烙印)」を押すことにより生じる社会的な圧力により、スティグマの対象及び周辺のアクターの行動に影響を及ぼそうとするものである²⁰。このように述べると、法的強制力を有さない社会的圧力には実効性がないとの批判が免れないだろうが、いくつかの事例にもあるように、こうしたスティグマに基づく社会的圧力は時として法的強制力以上の烈度をもって、アクターの行動を規制するのである。

国際社会において、スティグマが大きな効果を発揮した顕著な事例は、ボスニア紛争である。この紛争において、ボスニア側はユーゴスラビア連邦の行った人種排斥運動を「民族浄化」と名付けることで、その行為に「悪」というスティグマを押し、批判した。この一種異様な響きを持つ言葉は大衆と国際社会の関心を大いに集め、民族浄化を行うユーゴが「悪」であり、

Munitions for Signing,” Dec 5, 2008, http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/313974.

¹⁹ HRW, “Georgia: Russian Cluster Bombs Kill Civilians,” Aug 15, 2008, www.hrw.org/news/2008/08/15/Georgia-russian-cluster-bombs-kill-civilians.

²⁰ Rebecca Adler Nissen, “Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and order in International Society,” *International Organization*, Vol. 68, June 2014, pp. 145-152.

ボスニアの独立は「正当」であるという国際世論を形成した。結果、「悪」の烙印を押されたユーゴは国際的孤立を深め、国連を追放される事態にまでなったのである²¹。ここで注目すべきは、この「悪」という烙印が、ユーゴの行った捕虜・文民への不法行為に対し、本来の「犯罪行為として裁かれる」という以上の罰則効果をもたらしたということである。ここにスティグマの効果がある。

また、1999年のコソボ紛争ではこの違法・合法という評価基準そのものがスティグマによって揺るがされる事態が生起する。同紛争においては、安保理決議等の法的根拠を持たないまま NATO による空爆が実施されたが、その行為に対し「NATO の介入は違法だが正当」とする評価が大勢を占めたのである。この文脈においては、人道規範への適合性が法実証主義的な厳格な法理に優先して語られる²²。これは冷戦後の世界における人間の安全保障・人道規範の浸透もさることながら、コソボにおけるアルバニア系住民への迫害が「非人道的」であり、それを停止させるための介入は「正当」であるというスティグマが十分に浸透した結果であるといえることができる。

このように、スティグマ、特に人道規範に依拠するスティグマは、冷戦後の世界において大きな効果を発揮してきた。そして、本論で取り扱うクラスター弾を規制しようとする一連の過程においても同様に、当時一部の国家やNGOのみで共有されていた「クラスター弾は非人道的兵器である」という規範意識を、条約という目に見える形に昇華することで国際的なスティグマとして一般化し、その影響力を増大する意図が見られるのである。その顕著な証拠は、条約制定当時、条約を主導したアイルランド外相が述べた「たとえ重要な国々がこの場にいなくても、クラスター弾のあらゆる将来的使用にスティグマを押し出すことができると確信する」という発言

²¹ 高木徹は、ユーゴ情報相ペリシッチが国連追放時に述べた「我々は国家として“悪”のラベルを貼られてしまった」という言葉を象徴的に引用し、「民族浄化」という語がもたらした効果を強調している。高木徹『戦争広告代理店—情報操作とボスニア紛争—』講談社、2005年、110-112、120-121、366頁。

²² 例えば饗場和彦は、「違法だが正当」という主張を極めて積極的に行うグレノン (Michael Grennon) や、消極的に認めるジンマ (Bruno Simma) 等を引用し、ある種の国家行為の是非が、コソボを機に法規範との整合性(合法性)の範疇を超え、道義的規範との整合性(正当性)の中でも語られるようになったと強調している。饗場和彦「人道的介入における「違法だが正当」とする概念について」『国際公共政策研究』第13号第1号、2008年9月、1-4頁。

に見ることができる²³。そしてその意図は、単に条約成立までの過程のみならず、条約制定後も連綿と続いているのである²⁴。

(2) 規範のカスケード

本論において利用するもう1つの理論的枠組みは、フィネモア (Martha Finnemore) とシキンク (Kathryn Sikkink) が規範の伝播過程を考察するために提唱した規範のライフサイクル論で用いられる、「規範のカスケード」と呼ばれる理論である。このカスケード理論について言及するため、まずこのライフサイクル論について概観する。

フィネモアとシキンクは、規範の伝播を、誕生し、受容され、内在化するという三段階のプロセスとしてとらえる。その第一段階である規範の誕生は「フレーミング」と呼ばれ、新たな規範を積極的に広めようとする者が、規範を「創造」するプロセスである。この「創造」は、例えば奴隷を人道的観点から問題視するように、今まで認識すらされていなかった問題を新たな観点から眺めることによって行われる。ここで創造された新たな規範は、第二段階として、社会に受容されるための過渡期を迎える。この時期においては、当該規範を肯定するアクターと否定するアクターの間で規範の正当性を巡る争いが行われる。この争いにおいては、多数派工作や上位機関による権威づけ等によって、当該規範が、その影響を及ぼそうとする社会において、いかに適切であるかを示すことが重要となる。この過渡期に規範の適切さを示すことができれば、当該規範は、最終段階として社会に「内在化」し、規範としての地位を確立する²⁵。

以上がフィネモアらの述べる規範のライフサイクル論であるが、新たに創造される規範の全てがこの過程を経て、社会の中に内在化されるわけではない。中には、過渡期において旧来の価値観に淘汰され、消滅する規範も存在する。フィネモアらの関心の中心は、この過渡期において、何が新たな規範を内在化にまで至らせる要因となるのかという点にあった。様々

²³ “Statement by Minister Michael Martin at Closing Ceremony, Dublin Diplomatic Conference on Cluster Munitions,” May 30, 2008, www.clusterconvention.org/files/2013/01/Ireland.pdf.

²⁴ 福田毅「クラスター弾に烙印は押せるか—オスロ・プロセスを巡る言説の分析—」『国際安全保障』第37巻第4号、2010年3月、78-81頁。

²⁵ 規範のライフサイクル論の細部については以下を参照。Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 887-917.

な事例を分析した結果、その問いに対する1つの回答として得られたのが、規範のカスケードという現象である。

先述のとおり、規範伝播の過渡期において行われるのは、規範の適切さ、すなわち、正当性を巡る争いであった。したがって、この過渡期において規範が一定数以上のアクターの支持を得られたならば、そのこと自体が規範の正当性を巡る争いに積極的な関心を有していなかった機会主義者たちを規範支持側に誘引する1つの正当性となって、支持者が短期間で加速度的に増えるという現象が起きる。これこそが規範のカスケードである²⁶。そして、一度このカスケードが始まれば、爆発的に支持者を増やした規範は更に正当性を強め、最終的には、当該規範に従うことが、すなわち、アクターがその社会に適応していることを示す証明にさえなる。換言すれば、規範に反対することが社会の構成員として承認されることに対して過大なコストとなるのである。結果、規範に反対するアクターも、当該社会の一員であろうとする限り、規範の受容を強制されるに至る²⁷。これこそが規範の内在化と呼ばれる段階であり、この帰結をもって、カスケードは規範が内在化するための一条件であるとされるのである。

従来、この規範のカスケードを条約の評価に用いる場合には、条約の成立や加盟国の増加、すなわち、一定数以上の国家による条約の受容が、その他の国の条約加盟を促すという文脈で語られることが多かった。しかし、本論では条約の影響を、国家による条約加盟という範疇に留まることなく、経済主体やNGO等の非国家主体を含めた、より多様なアクターにまで拡張して分析することとする。これは、現代において、国際社会を形成するアクターが、19世紀以前のように国家主体に限られるものではなくなっているという認識に基づくものであり、こうして「国際社会」の定義を拡張することにより、規範形成がもたらす国際社会への影響をより多角的に捉えることができると考えるためである。

²⁶ フィネモアらの議論では、カスケードを起こす閾値が1つの関心事となり、社会を構成するアクターの1/3の支持が、その閾値であると導出しているが、フィネモアらの議論を精緻化した西谷真規子などが述べるように、カスケードの閾値を考えるにあたっては、当該社会におけるアクター間の力関係も無視するわけにはいかず、閾値を定量化することは困難である。従って本論においては、あくまでも一定数の支持が規範を強化し、更なる支持を呼び込むというカスケードの本質部分だけを利用する。西谷真規子「多国間条約形成におけるトランスナショナル社会運動の動的共振モデル」『国際政治』第147号、2007年1月、96-98頁。

²⁷ 足立研幾『国際政治と規範 国際社会の発展と兵器使用をめぐる規範の変容』有信堂、2015年、28頁。なお、この文脈は、例えば近代国際社会において奴隷制や性差別を肯定することを想定すると理解しやすい。

(3) 本論への展開

次節においては、以上 2 つの理論的枠組みを踏まえ、クラスター弾禁止条約及びその制定過程たるオスロ・プロセスを次のように分析していく。まず、スティグマタイズを規範のライフサイクル論におけるフレーミングの一形態と捉える。両者は厳密には異なるものであるが、クラスター弾禁止条約の文脈においては、条約制定がクラスター弾という従来是認されていた兵器に「非人道的」というスティグマを押し行為であると同時に、従来是認されていた兵器を新たに批判的な視角から再定義するフレーミングであると捉えることは十分に可能だからである。したがって、条約及びオスロ・プロセスによるスティグマタイズは、スティグマが成立し一定の効果を認められるようになった後には、カスケードを巡る争いを惹起する。

本論では、オスロ・プロセスの開始以後の 10 年余りを、このスティグマのカスケードを巡る争いの時代であると定義した上で、この 10 年間におけるクラスター弾にまつわる 2 つの大きな世界的変化を分析することで、クラスター弾禁止条約がもたらした波及効果の検証を図る。

3 波及効果の検証

(1) 米国の政策変更への影響

本論でクラスター弾禁止条約のもたらした波及効果を分析するために扱う事象の 1 つ目は、米国のクラスター弾使用にまつわる政策変更である。もちろん、政治面における条約の波及効果を分析するためには、本来ならば米国のみならず複数の国家を対象に分析するべきである。しかし紙幅の都合もあることから、本論においては、最も顕著な影響が見て取れ、かつ非締約国の中でも最大のクラスター弾保有国である米国の事例を主たる分析対象とする。

米国は 2008 年 7 月、「2019 年以降、不発率 1%以上のクラスター弾又は不発弾の信管を自動的に除去する安全装置を有していないものは使用しない。」という国防省方針を示した²⁸。同方針において、オスロ・プロセスとの関連性が直接語られることはなかったが、同方針の中で「クラスター弾は軍事的に有効であり、かつ合法的兵器である」、「新たな方針により文民への被害は局限できる」と強調していることを加味すれば、その政策変更により、まさにクラスター弾を非人道的兵器として違法化するために活発な議

²⁸ US DoD, “Cluster Munitions policy released,” July 9, 2008, www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=12049.

論を続け、同年5月に採択を迎えたオスロ・プロセスが関係していると考えられることは不自然ではない。現に、世界の軍縮問題を暦年で総括する『SIPRI yearbook』でも、この米国の政策変更は、CCW、オスロ・プロセスの議論を踏まえつつ、これらと異なる新たなクラスター弾禁止規範の形成を目指すものとして描かれている²⁹。

しかし、こうした評価の引用のみでは論証として不十分であるため、ここでは条約と米国の政策変更の関係性について詳細な検討を加えてみたい。

まず、先の2008年7月の政策方針において、米国が2019年以降も使用可能としたクラスター弾の定義を整理すると、①不発率が1%以下であるか、②不発弾の信管を自動的に除去する安全装置を有するものであった。この不発率の低下と安全装置の付与という対策が意味するのは、クラスター弾による戦後被害を局限することであり、そもそものクラスター弾規制の始まりであった人権団体の要望にも合致する。

また、この基準は、この政策方針を発表する僅か2か月前、2008年5月にオスロ・プロセスの結節点であるダブリン会議において提言された「クラスター弾の例外」に関する議論に極めて近似していることも特筆に値する。ダブリン会議においては、条約制定の目的を「クラスター弾の使用による無差別な地域的被害と不発弾によるリスクを防ぐこと」と再確認し、最終的に以下の条件を全て満たすものは、これらの被害を許容範囲内に局限できるものとして、規制の例外とすることを提案した。ここで示された例外条件とは、①子弹の数が10個以下、②子弹単体の重量が4kg以上、③目標識別機能付き、④電子的自己破壊装置付き、⑤電子式自己不活性化機能付きの5つである。この例外規定を設けた目的の1つは、少しでも条約への参加国を増やすための妥協点を模索することであったが³⁰、この結論に至るまでには会議参加国の思惑により様々な提案がなされた。例えば、ドイツやイギリス等は、軍事的に有用なクラスター弾を使用する余地を少しでも残すため、ダブリン会議以前は①に関し、子弹の個数ではなく、不発率1%以下という基準を提案していた³¹。他にも、②の単体重量について5kg以上を基準とする案や、④や⑤を機械式のものも可とする案を提出する国もあった。しかし、特にこの数値という点において、付随被害が許容

²⁹ SIPRI, *SIPRI yearbook 2008*, Oxford Univ. Press, 2008, pp. 438-440.

³⁰ 例えば足立は、条約による規制対象を「クラスター弾全般」ではなく「より明確に非人道的惨禍を与えるクラスター弾」に限定することにより、CCW等、既に人道的見地からの兵器規制に賛同している国家がプロセス参加を拒みにくなったと評価している。足立『国際政治と規範』178頁。

³¹ CCW/GGE/WG.1/WP.4, March 10, 2005, pp. 1-3.

できる範囲に収まる基準となるのは4kgなのか5kgなのか、不発率は1%で十分なのか、5%では不十分かなど、被害の程度を判定する技術的根拠が示せないことなどから議論は紛糾し、最終的にはオーストリアのように例外規定そのものを認めない国家への配慮から、最も厳しい基準として、先の5条件をAND規定で定めることとなった³²。

先の米国の基準は、このオスロ・プロセスにおける規制対象に対する議論の内、①のドイツ案である不発率1%以下と、④⑤の前提案であった機械的不活性装置の付与をOR規定で用いるものであった。換言すれば、米国の基準はダブリン会議における議論の幅に収まっていると言える。後者の不活性装置の件はともかく、全く科学的根拠のない不発率1%という基準まで一致しているという点から見て、米国の新たな方針が、ダブリン会議までのオスロ・プロセスの影響を全く受けていないとみなすことは、かえって不自然であろう。このように考えれば、米国という非締約国の政策変更がオスロ・プロセスによるスティグマタイズの影響、すなわち、条約の波及効果であると考えられることには十分な妥当性がある。

ただし、米国がこのスティグマの影響を受けるにあたって、プロセスへの参加という結果に至らなかったことを踏まえれば、このスティグマタイズが万全の効果を発揮したわけではないことも忘れてはならない。むしろ、カスケードを巡る争いという観点で米国の政策変更を捉えると、この変更は、米国がオスロ・プロセスによるスティグマの影響を部分的に受け入れたものであったと同時に、その影響を限定的なものに留めようとするもの、すなわち、クラスター弾に関する規範のカスケードを巡る争いに勝利するための布石であったと考えるべきであることが見えてくる。

そのように考える最も顕著な理由は、米国がその政策変更にあたって使用しないと明言するクラスター弾の条件を、ダブリン会議における議論の中で最も規制が緩和される案文と一致させたことである。ダブリン会議で妥結された②子弾重量や③目標識別の規定を削除し、その条件もダブリン会議のAND規定からOR規定に変更するなど、この政策変更で示された文言は、ダブリン会議における議論を踏まえつつも、ダブリン会議の決定よりも大きく緩和された内容となっている。これは、例えばドイツのように、会議において決定された最終的な合意内容よりも緩和された規制を主張していた国に対し、プロセスから離脱し米国に同調することを促す効果を期待したものと考えることができる。あるいは、米国が、規制すべきクラス

³² 目加田「クラスター爆弾禁止条約と「オスロ・プロセス」」127-129頁。

ター弾についてダブリン会議よりも緩和された定義を提示することそのものが、オスロ・プロセス参加国に対し、「オスロ・プロセス側がここまで条件を緩和すれば米国のプロセス参加もあり得る」ということを示唆するものであると捉えることもできる。つまり、この公表は、プロセス参加国が米国の参加を追求するために自主的に規制対象とするクラスター弾の定義を緩和し、自らプロセスの生み出すスティグマを弱体化させることを期待した布石であるとも考えることも可能なのである³³。

また、ダブリン会議における目的の1つが、規制対象を明確化することにより賛同者を増やすことであつたとすれば、米国が政策変更を公表した時期も示唆的である。この政策方針の発表が意味するところは、ダブリン会議による規制対象の制限があつたとしてもなお、米国はプロセスへ参加しないという決意表明でもあつた。米国がこの決意表明を、5月のオスロ・プロセスの条文採択から12月の署名までの僅かな期間に敢行したという事実は、米国自身が、この公表に「米国という大国がプロセスの生み出す新たな規範に反対しており、この規範は未だに絶対的なものではない。したがって、プロセス未参加国は不用意にプロセス同意に動く必要はない」というメッセージを込めていたことの証左であるとも考えられるのである。

以上のように、2008年の米国の政策変更には、様々な側面から考えて、クラスター弾を違法化する規範がカスケードを果たす前に牽制しようとする意図があつたと見ることができる。

なお、この米国の政策変更は2017年11月30日の国防省政策指令により撤回され、「2019年以降使用しない」という方針が実現されることはなかった³⁴。しかしながら、ここまで見てきたように、米国という条約に参加していない超大国であっても、少なくともこの10年余りにおいて、クラスター弾禁止条約によるスティグマタイズ及びその後のカスケードを巡る争

³³ 同様の牽制の意図は、クラスター弾禁止条約よりも緩和した規制により、保有大国が参加する新たなクラスター弾禁止議定書を策定しようとするCCWでも見られる。条約成立後、この米国の政策変更と同時期の2009年に開催されたCCWにおいては、不発率1%以下の誘導式子弾を容認する案が提示されており、福田は、この案に米国が積極的であつたこと及びノルウェーらプロセス主導国がオスロ・プロセスによる規範効果の弱化をもたらす効果をもたらすとの懸念から否定的であつたことを紹介し、この新議定書がノルウェーら規制推進派にとって不利益となることを強調している。福田「クラスター弾に烙印は押せるか」80-82頁。

³⁴ US DoD, “DoD Policy on Cluster Munitions,” November 30, 2017, dod.defense.gov/Portals/1/Documents/DOD-POLICY-ON-CLUSTER-MUNITIONS-OSD071415-17.pdf.

いの影響を免れえなかったことは事実であり、この2017年の政策撤回はこの条約の波及効果を否定するものではない。

(2) 経済界への影響

クラスター弾禁止条約の波及効果を検証するために本論で取り扱う2つ目の主要事象は、クラスター弾関連企業への投融資規制という国際的風潮である。クラスター弾禁止条約の成立に前後して、クラスター弾製造企業に対する自主的投融資規制の風潮は世界的に高まっていく。条約第1条において、締約国の義務としてクラスター弾の使用、開発及びそれらへの協力禁止が言及されている以上、これを字義通りに解釈する締約国においてこうした規制が成立することは当然である。しかし、非締約国はもちろん、条約第1条の解釈において、関連企業への投融資自体は第1条が禁止する「締約国に禁止される活動への援助」に含まれていないと主張する締約国においても同様の規制が広まっていく³⁵。これは純粋な法理には反する現象である。なぜ、このような風潮が生まれたのか。ここに条約がもたらした波及効果がある。

この条約と投融資規制の因果について述べるため、兵器関連企業への投融資規制の潮流をやや遡って確認していく。クラスター弾に限らず、こうした「非人道的兵器」の製造企業への投融資を、それらの使用という非人道的行為への加担とみなし、それを規制しようとする動きは、オスロ・プロセスに先立つ1990年代から始まっていた³⁶。の中でクラスター弾への直接の言及が始まったのは2004年のノルウェーや2006年のベルギーの

³⁵ 例えば日本やドイツは、関連企業への投融資はあくまで企業への支援であり、クラスター弾開発を直接支援するものではないとしてこのように主張する。この主張の帰結として、これらの国では関連企業への投融資を禁止する国内法は定められておらず、企業間の投融資という分野に限ればこれらの国は非締約国と同じ立場となるが、みずほ銀行やドイツ銀行を始め、両国の幾つかの金融機関はクラスター弾関連企業への投融資を禁止する方針を定めている。

³⁶ こうした試みは、経営学分野では、グローバル化の進む1990年に発達した経営戦略である「企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility: CSR)」と、その具体策としての「社会的責任投資(Socially Responsible Investments: SRI)」の一種として語られる。SRIとは、単純な金銭的損益計算のみならず、その投融資が企業イメージに与える影響や、環境・政策に与える影響に伴う長期的かつ総合的な損益計算に基づく投融資を行おうとする経営戦略であり、非人道的兵器への投融資を企業イメージの悪化という観点から自粛するような戦略は、「ネガティブ・スクリーニング」の1つとして整理される。SRIの詳細については以下を参照。寶田唯一「日本における社会的責任投資(SRI)の可能性」『立教ビジネスデザイン研究』第6号、2009年、121-135頁。

ケースである³⁷。両国はオスロ・プロセスの主導国として関連企業への投融資規制を条約本文に盛り込むための活動を活発に行っており、条約に先立つ国内法制定はその活動の一環でもあった。各国の思惑もあり、最終的に採用された条文は「締約国に禁止される活動への援助の禁止」という解釈の余地の残る記載となったものの、これらの活動はプロセスの中で大きな存在感を示した。結果、こうした投融資規制の試みは、条約成立後の2009年10月、両国と深い協力関係にあり、条約成立にも大きな貢献を果たしたNGOネットワークであるCMCが開始するクラスター弾製造企業への投資禁止キャンペーンへと引き継がれていく。このキャンペーンにおいては、クラスター弾製造企業への投資等が明らかになった金融機関を「不名誉リスト(Hall of Shame)」として列挙する一方、こうした企業との関連を絶った企業を「名誉リスト(Hall of Fame)」として列挙することで、これらの企業へのイメージ操作を試みている³⁸。この手法に明らかなように、この一連の試みは「非人道的兵器」の製造開発を行う企業や、彼らへの投資を行う企業を「悪い企業」とする一種のスティグマタイズであるといえることができる。そして、忘れてはならない点は、このキャンペーンがもたらす企業へのスティグマタイズが、古くはCCW、新しくはクラスター弾禁止条約によって生み出された兵器そのものへのスティグマに起因するという点である。この意味で、当該キャンペーンの効用もまた、条約の波及効果と捉えることができるのである。

事実、このキャンペーン発足以後、金融機関による自主的投融資規制は活発化する。このことは換言すれば、政治分野で確立した「クラスター弾は非人道的兵器であり、使用されるべきではない」という規範の効果が経済分野へ拡大したということである。そしてこの拡大は、条約の成立、すなわち、クラスター弾禁止規範が100以上の国家により同意されたという事実によって、分野の壁を超えてカスケードを起こしたものだとも考えら

³⁷ ノルウェーはクラスター弾に言及しつつ、非人道兵器一般への投資を規制する倫理ガイドラインを制定。ベルギーはクラスター弾関連企業に対する投資を禁止する国内法を制定した。目加田説子「非人道兵器と社会的責任投資に関する考察—クラスター爆弾を事例に—」『社会科学研究』第29巻第2号、2009年3月、51-59頁。

³⁸ このキャンペーンは2019年現在も継続しており、当該リストも暦年で更新されている。CMC, “Worldwide Investment in cluster munitions; a Shared responsibility,” December 2018 update, pp. 29-54.

れるのである³⁹。少なくとも、オスロ・プロセス開始以前、クラスター弾に直接言及して投融資を規制する国内法等を成立させたのは、前述のベルギー及びノルウェーのみであった。しかし、条約の成立翌日の2008年6月1日、スウェーデンの政府系年金基金であるAP7が、クラスター弾製造企業の株式を全て売却したことが象徴的であるが、条約成立後、投資規制を実施する国家、投資を自粛する金融機関は、条約に対する立場に関わらず確実にその数を増しているのである⁴⁰。もちろん、投融資規制を行った金融機関及びそうした金融機関を擁する国家の数そのものは、その総数に比して決して多いとは言えない。そのため、条約のもたらした波及効果は限定的であると批判する向きもあるだろう。しかし、条約がもたらした経済界への規範効果の拡大は、2015年にはシンガポール、2016年には米国のクラスター弾製造企業の製造からの撤退を促している。特に米国では、これをもって国内のクラスター弾製造が実質的に終了したことを考えれば、その成果は決して無視できるものではない⁴¹。

いずれにせよ、一連の事実からは、条約締結に前後して、クラスター弾禁止規範が国家による強制力抜きに経済主体にまで、その影響力を及ぼすようになった、すなわち、条約の影響力が質的にも大きく変化したことがわかる。もちろん、そこには人間の安全保障の浸透やSRIという経営戦略の普及など、他の要因も多く関与していることを忘れてはならないが、このような変化の原因こそが、条約によるスティグマの成立なのである。そして、このスティグマがより大きな効果を発揮したならば、国家がクラスター弾という軍事的に有効な兵器の使用を試みたとしても、企業がこれを製造できなくなり、そもそもクラスター弾使用の是非を論じることの意味すらなくなる時が来るかもしれない。このように考えれば、条約は経済分野への波及効果においても、本来目的の達成に資する十分な成果を上げていることがわかるのである。

³⁹ このように、「国際社会」を単純な「国家間社会」以上の複層的なものとして捉えて規範意識の拡大過程を分析する議論は、以下に詳しい。足立『国際政治と規範』11-17頁。

⁴⁰ クラスター弾禁止条約成立前後(2009年)までの各国の投資規制の動き(国内金融機関の自主的活動を含む)は、以下を参照。その後の動向については、別表参照。目加田「非人道兵器と社会的責任投資に関する考察」43-69頁。

⁴¹ 『クラスター爆弾モニター報告書2016』地雷廃絶日本キャンペーン、2016年9月、www.jcbl-ngo.org/database/clustermunitions/cmm/cmm2016; 『クラスター爆弾モニター報告書2017』地雷廃絶日本キャンペーン、2017年8月、www.jcbl-ngo.org/database/clustermunitions/cmm/cmm2017。

4 条約の再評価—意義とリスク

以上の分析から、本論では「クラスター弾禁止条約は、クラスター弾保有大国の多くが未参加の現状にあっても、非締約国や経済主体という本来ならば条約が規制する対象外であったアクターに与えた波及効果の側面からクラスター弾使用を抑制・禁止する強い効果を有している」と結論付ける。これは当初の作業仮説を立証できたということであるが、ここまで見てきた事実を踏まえ、この条約を近代以降の国際社会における2つの文脈の中に置くと、この条約が持つ一層深い意義が見えてくる。

1つ目の意義は、軍事分野への人道的価値の導入という文脈において表れる。ジュネーブ法、ハーグ法をその萌芽とする、いわゆる国際人道法の整備は、この文脈を象徴するものであるが、時代が下るにつれて、人道的価値は徐々にその割合を大きくし、本来、軍事分野における基調価値であった軍事的有用性との間でトレードオフを生じるまでになる。CCWでは、軍事的有用性を否定しない範囲内において人道的価値を追求する内容が議定書で採択されたということは既に述べた通りであるが、このクラスター弾禁止条約は、ついに軍事的有用性よりも人道的価値を優先する形で成立した。この意味で、クラスター弾禁止条約は、この文脈における大きなマイルストーンとしての価値を持つのである。

もう1つの意義は、人道的正当性と合法性の関係の変化の文脈で明らかになる。スティグマタイズの説明で引用したように、1999年コソボの事例において、いわゆる人道的介入は「違法だが正当」という評価を得た。これは、ある種の国家実行に対して、法的根拠に基づく合法性という評価軸に並ぶ、あるいは、それ以上に重視される評価軸として、人道的観点からの正当性が重視されるようになったということを表しており、近現代における大きなパラダイムシフトであった。そして、クラスター弾の事例もまた、クラスター弾に「合法だが不当」という評価を与えたという点で、同様の傾向を示すものと考えられるのである。本論で強調したように、条約制定後、クラスター弾への関与は、非締約国や経済主体にとっては依然として合法であるにも関わらず、政治的・人道的意味において正当性を問われるものとなった。これこそが、条約がクラスター弾に「合法だが不当」なものという評価を与えたということである。このようにクラスター弾の事例は、コソボの「違法だが正当」という議論と表裏をなす「合法だが不当」という論理を構成することによって、このパラダイムシフトを論理面で補強するものであるとともに、この一大変化がコソボの事例が示した jus

ad bellum(武力行使への意思決定)の分野を超えて jus in bello(武力紛争法)の分野にまで拡大したことを示す大きな意義を有しているのである。

このように、クラスター弾禁止条約は、軍事分野への人道主義の拡大と深化の象徴として大きな意義を持っている。ただし、本論はこうした傾向を全面的に肯定するものではない。なぜなら、この条約をスティグマタイズと規範のカスケードという枠組みを用い波及効果の観点から分析したことは、同時にこうした人道主義の拡大と深化が持つ一定のリスクと教訓をも明らかにしたからである。

クラスター弾の事例で明らかかなように、スティグマタイズやフレーミングの技法は、規範の一面を切り取り、感情と理性の双方に強く訴える技法である。それ故に、戦後被害を局限するという CMC らの掲げた人道的目標と結びつき、多大な成果を発揮したことは既に本論で述べた。しかし、このことは同時に、こうした技法が持つリスクをも浮き彫りにする。すなわち、スティグマタイズに基づく「人道の一側面の過度な強調」は、人道や規範というものが持つ恣意性と多義性を失念させ、逆説的な結果を生むリスクをも内包しているのである。例えばクラスター弾の事例でも、CMC の「クラスター弾の禁止こそが人道的である」という主張に対し、米国は「戦後被害の局限には不発率の改善で十分であり、軍事的に有用な兵器であるクラスター弾を禁止することは、前線の兵士の被害増大という非人道的な結果を生む⁴²⁾」と反論する。どちらの論理も正しく、否定できるものではない。このように、肯定派否定派双方に正義があるからこそ、また、こうした正義は定量化による比較が難しいからこそ、人道のような多義的な価値を巡るスティグマは、成立後、カスケードを巡る争いを生じるのである。そして、この時期においては、それが争いであるからこそ、他者の正義を否定する傾向が強い。それはすなわち、自身が恣意的に選択・設定した正義に固執し、本来の多義性を失念する傾向が強いということである。もし、双方の主張を詳細に検討・議論することによってこの傾向を是正することなく、一面的な正義がそのまま広く社会に受容されるようなことがあれば、人道的目的を追求した行動が、かえって非人道的な帰結に至ることも十分にあり得るのである。これは、「合法だが不当」や「違法だが正当」という概念に敷衍しても同様である。正当性と合法性という複数の評価軸を扱うからこそ、どの評価軸を優先することが、より本来の目的に適うのかは、事例に応じ慎重に考慮されなければならない。とりわけ、ここでい

⁴² US DoD, “Cluster Munitions policy released,” July 9, 2008.

う正当性は、合法性だけでは扱えない正義を実現する切り札となる反面、本来的に多義的な人道規範に依拠している点で、恣意性を不可避免的に内在するものである。したがって、もしこの点を失念し、正当性が常に合法性に優越するというような誤解が蔓延するようなことになれば、「力」の恣意的濫用がまかり通るようになり、法治主義そのものの崩壊へとつながってしまう。だからこそ、コソボやクラスター弾禁止条約が象徴する「人道的」変化を絶対のものとして受容し、あるいは称揚する態度は厳に戒められなければならない。特に兵器管理のような文脈において、こうした人道主義が強調されるとき、その評価に際しては、漫然とその「正しさ」を受け入れることなく、意識的に客観性と自己批判的視点を導入することを忘れてはならないのである。クラスター弾の事例はこのような教訓をも示唆してくれる。

おわりに

本論においては、クラスター弾禁止条約がその後の国際社会に与えた影響を、スティグマタイズ論とカスケード理論を用いて分析することにより、同条約がクラスター弾の使用禁止において十分な成果を上げていることを波及効果という観点から、明らかにした。

また、本研究から、同条約の採択が軍事的有用性に対する人道的価値の優越や「合法だが不当」という解釈の誕生等、近現代における「人道」の位置づけの変化の象徴として捉えられることを示すことができたとともに、こうした変化が包含する逆説的なリスクと、それに対する教訓をも示唆するものであるという新たな意義を導出することもできた。

このリスクと教訓を踏まえて現代の情勢を振り返ってみると、現代の兵器規制の分野では LAWS (Lethal Autonomous Weapons Systems) や核兵器など、人道的観点がその使用の是非を問う基準となっているものが多いことに気付く。この中で、2017年にはクラスター弾禁止条約と同様、保有国の参加に拘らず、核兵器を「合法だが不当」なものにすべく、核兵器禁止条約 (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: TPNW) が成立した⁴³。こうした事実を踏まえれば、それが奏功するかは別として、この

⁴³ 同条約に関し、直接この目的意識へ言及した発言や条文はない。しかし、TPNWは、その前文において核兵器の非人道性と人道の諸原則を強調していることや、122か国という多数の同意により成立した反面、全ての核保有国が不参加である等、オスロ・プロセスとの相似点が多く、このように考えることは十分に可能である。

分野において、この傾向は一定程度続いていくと見込まれる⁴⁴。このような情勢において、本論で導出した教訓、すなわち、真に人道的正義を実現しようとするのであれば、一面的な正義に拘泥せずとその規制のもつ効果を多角的に分析しなければならないという教訓は大きな価値を持つ。換言すれば、後世、この種の兵器規制が皮肉な帰結を生んだと評価されないためにも、現代の兵器規制においては、兵力を縮小し、兵器を禁止するという軍縮の視点ばかりではなく、軍縮がもたらす影響までも多角的に分析した上で軍事的安定を創出するという戦略的視野を持つこと、すなわち、グローバルな安全保障のレベルでの軍備管理として兵器規制を捉えなおすことが必要だと考えられるのである。

表 クラスタ弾開発企業への投融資にまつわる動向

報告書の年次	投融資に何らかの規制を行った国／金融機関	投融資規制に関する立場表明
2010 年	日本を始めとする 13 か国の金融機関が規制取組中	【規制派】ニュージーランドやベルギーなど 16 か国
2011 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5 か国 (ベルギー、アイルランド、ルクセンブルグ、ニュージーランド、イタリア) が既に国内法で禁止 ・ 少なくとも 12 か国の金融機関が規制取組中 	【規制派】少なくとも 19 か国 (豪、ボスニア、カメルーン、クロアチア、ラオス、オランダ、セネガルが 2011 年に意思表明)

⁴⁴ 例えば足立も、幾つかの留保条件を設けつつ、オスロ・プロセスの交渉方式が新たな条約形成モデルとなる可能性を指摘している。足立研機「オスロ・プロセス—クラスタ弾に関する条約成立の含意—」『国際安全保障』第 36 巻第 4 号、2009 年 3 月、76 頁。

2012 年	<ul style="list-style-type: none"> ・新たにスイスが国内法で規制 ・新たに豪、アイルランド、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデンの政府系年金基金が投資を禁止 ・少なくとも 17 の締約国金融機関が投資をやめるための行動 	<p>【非規制派】 日本、デンマーク、ドイツ、スウェーデン</p> <p>【規制派】 23 か国まで拡大</p>
2013 年	<ul style="list-style-type: none"> ・新たにサモア、リヒテンシュタイン、オランダが国内法で規制(計 9 か国) ・デンマークが 2013 年中の発効を予定。 ・少なくとも 17 の締約国金融機関が投資をやめるための行動 	記載なし。
2014 年	<ul style="list-style-type: none"> ・法規制は 9 か国のまま 	【規制派】 26 か国まで拡大
2015 年	報告書欠番	報告書欠番
2016 年	<ul style="list-style-type: none"> ・新たに 1 か国が法規制 (計 10 か国に拡大) ・2015 年 11 月、製造企業であるシンガポール・テクノロジー・エンジニアリングが製造停止を表明 	【規制派】 28 か国まで拡大
2017 年	<ul style="list-style-type: none"> ・法規制は 10 か国のまま ・2016 年 8 月、米テキストロンが製造中止、米国におけるクラスター弾製造が実質的に終了 	【規制派】 28 か国

(出所)『クラスター弾モニター報告書 2010』から『同 2017』までを元に筆者作成。