

【書評】

足立 研幾 著

『レジーム間相互作用とグローバル・ガヴァナンス
——通常兵器ガヴァナンスの発展と変容』

(有信堂高文社、2009年) 197頁

工 藤 正 樹

よりよき人間社会の実現を目指して作られた国際枠組みが、相互に競合し、実は、人類の進歩に負の影響を与えていた。もし、そのような事実があるとなれば、国際社会にとってこれほど不幸なことはないであろう。しかし、国際社会の制度化や法化が進展するのに伴い、多方面で、かかる懸念が顕在化しつつある。実際、「レジームが増加し、制度化が進展すれば、ガヴァナンスも向上するという単純な構図になっていない」のが現状である(4頁)。そうした問題意識のもと、本書が取り上げるのは、近年、つとに増加しつつある安全保障分野、とくに通常兵器分野でのレジームの発展と、それがもたらすグローバル・ガヴァナンスへの影響である。

本書の著者は、通常兵器ガヴァナンス研究の第一人者である。グローバル・ガヴァナンスの定義は論者によって異なり、共通見解が存在しているわけではない。たとえば、レジームの問題領域の限定性を解除したものとして、グローバル・ガヴァナンスをとらえる見解がある一方で、問題領域の限定性自体は必ずしも否定せず、グローバル・ガヴァナンスをレジームの束としてとらえ、環境、貿易、金融など特定の問題領域における秩序の維持と形成に着目する向きもある。著者は後者の立場から、グローバル・ガヴァナンスを「一定の原理のもと、多様なアクターが、レジームを含む多様な方法によって、グローバルな共通の問題群を管理・運営する態様」として位置付けている(9頁)。そして、著者はこれまで、対人地雷の禁止、小型武器の規制、クラスター爆弾の規制などの通常兵器をめぐる新たな課題を、理論研究と実証研究の双方の観点から、つぶさに観察してきた。

本書は、そうしたこれまでの研究の軌跡を足掛かりにして、グローバル・ガヴァナンスとレジームの関係という大きな問題に取り組むものである。つまり、通常兵器ガヴァナンスの事例研究集というよりは、事例研究を手がかりにしてガヴァナンス研究の一大課題に取り組むものであるといえる。

難しい幾何学の問題を解くためには補助線が常に必要となるように、本書でも問題解決の有用な手がかりとして2つの視点を用意している。第1は、非政府機構（NGO）の役割の変化である。1997年のオタワ条約成立における地雷禁止国際キャンペーン（ICBL）などの活躍を例に引くまでもなく、通常兵器分野における近年のNGOの活動は目覚ましい。とくに各国の政策決定過程や国際政策の決定過程におけるNGOの役割は大きく変化している。そうした変化は、制度やガバナンスの形成にどのような影響を与えるのか。それを時系列で追っていくのが分析の1つの軸になっている。

第2の分析軸は、レジーム間の相互作用である。冒頭の問題意識にも通ずるが、多方面にわたる国際制度の進展で、近年「レジーム間の衝突や、あるいはルール間のずれ・非一貫性」が頻発している（189頁）。たとえば、「オゾン層保護を目的とするモントリオール議定書が代替フロンガスの使用を促す一方で、京都議定書は強い温室効果を有するフロンガスの使用を慎むよう締約国に求めている」という例が本書でも紹介されている（4頁）。さらに国際場裏では、「そうした非一貫性を巧みに利用して国益追求を図ろうとするアクター」すら現れてきているという（189頁）。こうした事象を的確にとらえるには、レジーム間相互作用に着目した理論研究の成果が有用であろう。著者は、NGOの役割の変化を「縦糸」に、そしてこのレジーム間の相互作用を「横糸」に見立て、縦糸に横糸を交錯させるようにして分析を進めている。

第1章は、レジーム間相互作用の先行研究の検討を通じて、本書全体を貫く分析の視座を提示している。そして、本書の目的として、次の4点の課題の解明を掲げている。すなわち、①個々のレジームの形成・強化の動きが安全保障分野のグローバル・ガバナンスに対して有する含意、②特定領域において、すでに問題を扱うレジームが存在するにもかかわらず、あえて同じ問題を扱う対抗レジームが形成される過程、③直接的には交錯しないレジーム間の相互作用、④直接的に交錯しないレジーム間において意図的な相互作用を発生させるアクターについての検証、である。続く第2章は、本書の主な対象である通常兵器ガバナンスについて、「安全保障規範と人道規範の交錯」という観点から説明を加えている。

このように分析の視座と射程について明らかにした上で、第3章から第6章では、事例研究が展開されている。第3章は「対抗レジームの形成」という視点から対人地雷禁止レジームの成立を分析している。すなわち、地雷を規制する既存の特定通常兵器使用禁止・制限条約（CCW）は、人道規範とのバランスをと

りつつも安全保障規範が優位するレジームであったが、それに対して、対人地雷の全面禁止を掲げて対抗レジームを形成したのが、いわゆる「オタワ・プロセス」であった。第4章は「レジームの空白領域への影響」という観点から小型武器の規制問題を中心に考察を加えている。第5章は「既存レジームへの取り込み」の例としてCCWレジームに取り込まれた不発弾・遺棄弾の規制問題を取り上げ、続く第6章では、その延長線上にあるクラスター爆弾の禁止を推進した「オスロ・プロセス」について論じている。

第7章は、以上を踏まえて、レジーム間の相互作用について得られた知見をまとめている。第1章で掲げた4つの論点については、①レジーム間相互作用を通じて、通常兵器分野に通底するガヴァナンス原理に変化がもたらされている、②既存のレジームが体现する規範とは異なる規範に賛同する国が40カ国程度になってくると対抗レジームが形成される、③直接的に交錯しないレジーム間においても規範次元の相互作用が盛んに発生していた、④その際には、各国政府やNGOがさまざまな形でレジーム間相互作用を促している、といった分析結果を示している。

これら各章を通じて観察された事象は大変興味深いものである。まず、分析の横糸、すなわちレジーム間相互作用は、「レジーム密度がそれほど高くない安全保障分野であっても」発生していることが明らかされている（189頁）。また、そうした相互作用は「レジームの管轄領域が直接交錯していなくとも」発生している（190頁）。たとえば、対人地雷禁止レジームの形成過程の経験は、国際刑事裁判所設立過程に影響を与えていた。さらに、相互作用の影響は、単に相互作用を繰り返すレジーム間にとどまらず、「当該問題領域のガヴァナンス原理」にまで及ぶ場合がある（190頁）。たとえば、通常兵器分野のグローバル・ガヴァナンスについては、人道規範が原理として確立しているとまでは言えないのが現状ではあるが、「CCWレジームと対人地雷禁止レジーム間の相互作用を受けて、輸出管理レジームへも人道規範を注入」しようとする武器貿易条約（ATT）の動きが現れるなどしている（190頁）。

このように通常兵器分野全般においても、徐々に人道規範の影響が強まりつつある。その背景にあるのが、もう一つの分析軸であるNGOの役割の変化である。従来、安全保障分野では、NGOなどの非国家主体が政策決定者以上の情報を収集することは困難であった。しかし、情報通信技術の飛躍的な進歩などを受けて、近年、NGOの情報収集・発信能力は大幅に上昇し、さらにNGO間のネットワーク化を通じて、NGOであっても、ときには「政策決定者以上の情報・

知識」を手にすることが可能になったという(191頁)。こうしてNGOは現在、さまざまな形で政策決定に影響力を行使することが可能となっている。

さて以上のように、NGOの役割の変化という縦系に、レジーム間相互作用という横系を織り込みながら分析を進めた本書は、何を明らかにし、それはどのような意義を有しているであろうか。第1に、本書は、通常兵器分野の代表的なレジームを包括的に扱っている。とくに通常兵器全般を対象として、グローバル・ガヴァナンスやレジームなどの理論的視座から、包括的に実証分析を行った研究書としては他に類を見ないものである。第2に、これまでのグローバル・ガヴァナンスをめぐる論考では、多様な主体が多様な方法で共通の問題群を解決するという、その「実施」の面に焦点が当てられることがほとんどであった。それに対して本書は、実施面のみならず、規範やルールの「形成」の側面にも光を当てている。とくに、NGOをはじめとする非国家主体が「実施の局面のみならず、新たな規範やルールの形成、あるいは既存の規範やルールの問い直しにも積極的に関与」していることを、具体的事例を通じて明らかにした(192頁)。第3に、本書は、グローバル・ガヴァナンスとレジーム間の関係という問題に対して、新たな視座を提示している。すなわち、国内政治過程、国際政治過程、そしてレジーム間関係という「三層の相互関係から、ガヴァナンスの在り方が構成される」という、類書や既存研究では見られなかった分析枠組みを提示しているのである(192頁)。本書の心髄は、こうした理論的な仮説を具体的な事例を通じて実証しようとした点にある。

とはいえ、残された課題もある。たとえば、次の3点が挙げられる。第1に、アクターの問題である。本書の分析対象は、積極的な相互作用を及ぼした政府関係者やNGOが中心であったが、民間企業やマス・メディア、あるいは相互作用の促進に消極的なアクターも含めた形での分析が必要である。

第2に、レジームについての課題である。とくに、近接しない問題領域間のレジーム間相互作用や、対立的なレジーム間の相互作用についても、いっそうの分析が求められている。また、対人地雷禁止レジームの実証分析からは多くの示唆が引き出されているが、小型武器やCCW第5議定書については、レジーム形成におけるNGOの役割の変化からどのような政策的な含意が導きだせるのかなど、より詳細な分析が待望される場所である。さらに、本書では基本的に、レジーム間の相互関係がもたらす正の影響が分析の主眼になっているが、いまだ密度が薄いといわれる安全保障や通常兵器分野のレジームについて、たとえば人道規範の進展によるマイナス面はないのかなど、負の影響についても分析

すべきであろう。負の影響がもつ政策的な含意はきわめて高く、学術的にも実務的にも重要な研究テーマとなりうるからである。

第3に、グローバル・ガバナンス研究との関係である。本書は、通常兵器分野の事例から、グローバル・ガバナンスとレジームの関係という大きな問いに対して、一般性のある回答や示唆の提示を試みている。そのために、三層の相互関係という新たな分析枠組みを提示しているが、一般化を図るためには、さらなる実証が必要になるものと思われる。

いずれにしても、通常兵器ガバナンスとレジームとの関係について、その第一歩を踏み出したのが本書の位置づけであるとすれば、結論も多分に暫定的なものにならざるを得ないといえよう。しかし、そこから得られる知見は、実証研究としての意義のみならず、たとえば、NGOなどの実務家が今後の活動指針を練る上でも参考になると思われる。人道規範のいっそうの進展をにらんだ場合、通常兵器レジーム形成の歴史から学ぶことは多く、また、そうしたレジーム形成の背後にある原理原則や理論的な知見は、今後の戦略を考える上で多くの示唆を含んでいるからである。通常兵器ガバナンスの全体に光を当て、学術的に手堅い手法で実証分析を重ねつつ、実務的にも示唆に富んだ知見を提示している。本書の意義は、まさにそうした点にあるものと思われる。

(くどう まさき 国際協力機構 調査役)