

## 重複レジーム間の調整に関する一考察

足 立 研 幾

はじめに

国際政治学の制度研究においては、これまで個々の国際制度の形成過程やその変化または持続性に焦点を当てるものが多数を占めていた。中央政府が存在しないグローバルな領域においては、制度の成立や維持それ自体が重要なテーマとなったのである。実際、リアリストの多くは、アクター間の協力を困難視し、制度はアクター間の力関係の派生現象にすぎないと見ていた。一方、経済学の新制度論の知見を援用し、制度の果たす効用や機能の観点から国際制度形成・維持を説明しようとする研究も盛んに行われてきた。あるいは近年では、社会学の知見を援用しつつ、いかに知識や規範がアクター間で共有されるのかという観点から国際制度形成・維持を説明しようとする研究も発展している<sup>1)</sup>。

国境を越えたヒト、モノ、情報、カネなどの移動が爆発的に増加する中で、そうした関係を規律する国際制度に対する需要も増加してきた。さらに、国境を越えた交流を可能にした通信や移動手手段の発達は、国際制度の供給コストも低減させた<sup>2)</sup>。その結果、グローバルな領域においても、様々なフォーマル、インフォーマルな制度、すなわちレジーム<sup>3)</sup>が形成されるようになった。形成時においてはアクター間の力関係の派生現象にすぎなかったとしても、一度レジームが成立するとアクターからは独立した影響を有するようになる。それゆえ、レジームが数多く成立することは、中央政府が不在でむき出しの権力政治がおこなわれるグローバルな領域を、秩序だったものにしていくという見方も少なくない。国際関係の制度化や法化の進展が取りざたされるようになり、それはどちらかというとき肯定的に捉えられがちであった<sup>4)</sup>。

しかし、レジーム密度が上昇するにつれて、レジーム間の重複や衝突も頻繁に観察されるようになった。このようなレジームの重複や対立が見られる場合、それはいかなる問題を引き起こし、そうした問題はいかに解消されるのであろうか。この点について考察することは、中央

政府の存在しないグローバルな領域における制度の意味を考察する上で重要な作業となると思われる。実際、レジーム密度が上昇するのに伴って、レジーム間の衝突や非一貫性・断片化 (fragmentation) に関する研究が数多く見られるようになった<sup>5)</sup>。レジーム間の断片化は実務的にも大きな問題である。そうした実務的要請にこたえるべく、国連国際法委員会は、同一問題を扱う複数の国際ルールが衝突する場合、どのような原則が適用されるのかについて検討し国連に報告書を提出している<sup>6)</sup>。ただし、現実の重複レジーム間関係は、こうした法解釈では十分にとらえきれない側面も少なくない<sup>7)</sup>。実際、政治的な意図をもってあえて重複レジームが形成される場合などもあり、重複レジーム間の政治的な調整メカニズムの分析も不可欠である。しかしながら、今のところ、そうした研究はまだあまり行われていない。本稿は、通常兵器分野のレジーム間関係を事例として取り上げつつ、意図的に形成された重複レジーム間の調整に関して考察を行おうとするものである。

## 1. 重複レジームの並存

重複レジームには、機能的に生まれるものと、意図的に形成されるものがある。機能的に発生する重複レジームとは、あるレジームと他のレジームが機能的に関連しており、不可避免的にレジーム間の重複が生じるレジームのことである<sup>8)</sup>。一方、現状のレジームに対して不満をもつアクターが、あえて同一問題を扱う別のレジーム (対抗レジーム) を形成し、自らの利益追求をしたり、あるいは既存のレジームの変容を迫ろうとしたりすることもしばしば観察されている<sup>9)</sup>。

重複レジームが並存すると、各アクターは、自らの立場に応じて柔軟な対応が可能になる。実際、各アクターが自らの立場に最も適したレジームを選択する、いわゆるフォーラム・ショッピング (forum shopping) と呼ばれる行動をとることがしばしば観察されている<sup>10)</sup>。関係アクター間で当該問題を扱うことを希望するレジームが異なる場合、アクター間の力関係でどのレジームを選択するのかが決まるのだとすれば、レジーム密度の上昇は、結局のところ再びパワー・ポリティクスへの逆戻りを意味するのかもしれない。とはいえ、レジーム選択に敗れたアクターも、自らの主張や行動の正当性を訴える根拠として、選択されなかったレジームを用いることは可能である。

ただし、同一問題を扱うレジームが複数存在する状況は、効率性の観点からみて問題がある。レジーム間で重複範囲が広ければ広いほど、非効率性が大きくなる。また、そうした重複レジーム間で非一貫性が存在する場合、レジーム双方の効果が相殺される恐れがある。とりわけ、各レジームの体現する規範、あるいはルールが対立的であるとき、断片化の弊害は大きくなる<sup>11)</sup>。

重複レジームの並存が継続するか否かは、フォーラム・ショッピングによる利益の大きさ、

フォーラム・ショッピングを行う自由度と重複コストの関係で決まると考えられる。フォーラム・ショッピングによる利益については、重複するレジーム間で規範やルールが異なるときほど大きくなる。重複レジーム間で規範やルールが整合的であれば、いずれのレジームを選択しても結果には大きな相違がないと思われるからである。フォーラム選択の自由度は、他のアクターとの力関係が優位であれば大きくなる。また、重複レジーム間でいずれかのレジームが支配的になればなるほど、フォーラム選択の自由度は小さくなる<sup>12)</sup>。支配的でないレジームを選択する社会的コストが大きくなるからである。あるレジームが、単なる行為の基準を提示するものにとどまらず、アクターのアイデンティティーを形成するようになると、すなわち構成的効果を持つようになると、フォーラム選択の自由度は小さくなる。例えば、奴隷禁止レジームに参加することは「文明国」ならば当然という見方が広まると、自らを「文明国」と考える国にとって、いくら利益があろうとも奴隷制度を継続することは困難となる<sup>13)</sup>。重複レジーム間で規範やルールのずれが大きければフォーラム・ショッピングによる利益が大きい一方で、断片化も深刻となる。レジーム間の重複範囲が広ければ広いほどほど、重複による非効率、断片化の弊害は大きくなる。

このように整理すると、短期的には、フォーラム・ショッピングによるメリットが大きく（規範やルールが非整合的）、重複範囲が小さければ、重複レジームが並存することに利益を見出すアクターが多くなると思われる。こうした典型は、いわゆるレジーム・コンプレックス(regime complex)である<sup>14)</sup>。レジーム・コンプレックスとは、たがいに上下関係はなく、それぞれ部分的に重なり合うレジーム群のことをいう。例えば、植物の遺伝資源の取り扱いについては、知的財産の側面からだけでなく、環境保護、農業、貿易、それぞれの側面から、それぞれ個別のルールが定められている。それぞれは別の問題を扱うレジームであるが、植物の遺伝資源問題をめぐって重複している。こうした複数の争点領域にかかわる問題への対応については、あらかじめ詳細なルールを特定するのは困難である。また、複数のレジームにまたがるルールを正式に変更するには取引費用がかさむ。それゆえ、一定期間、重複・衝突関係が継続する可能性が高い。しかし、たとえ重複範囲が小さくとも、中長期的には断片化の弊害が大きくなってくる。ラウスティアラとビクターは、こうしたレジーム間では、それぞれのレジームにおける様々なルールのうち、現場でもっとも問題解決にうまく対応できたものをルールとして組み入れる「ボトムアップ型進化」がなされるとの仮説を提示している<sup>15)</sup>。

一方、重複範囲が広く、規範やルールが整合的でないレジーム間では、重複レジーム並存の弊害が短期的にも大きい。こうした典型的な例は、いわゆる対抗レジームである。しかしながら、そうした対抗レジームが形成された場合であっても、そのまま複数の重複し合うレジームが並存する状況が継続することもある。なぜそのような並存状況が継続するのであろうか。具体的な事例を通して見ていくこととしよう。

## 2. 並存レジーム間の調整—対人地雷問題を事例として

なぜ、すでにレジームが存在する問題領域において、あえて対抗レジームが形成されるのか。対抗レジームを形成することには一定のコストもかかる。そうしたコストをかけてまであえて対抗レジームを形成しようとする背景には、前節でふれたように、現状のレジームに対する不満がある。既存のレジームに不満足なアクターは、自らにとってより望ましい対抗レジームを形成しようとする。つまり、対抗レジームが形成される時、多くの場合既存のレジームにとって代わることが目的とされる。

既存レジームにとって代わる場合、あるいは対抗レジームがほとんどインパクトを持てず周辺化される場合、重複関係は解消される。どのアクターにとっても対抗レジームの方が経済的に望ましい場合、あるいは問題解決により役立つ場合、対抗レジームが既存のレジームにとって代わる。アクターの利益構造によって既存レジームと対抗レジームいずれが望ましいのかが分かれる場合には、各レジームを支持するアクター間で駆け引きが始まる。リアリストの立場からすれば、そうした場合には結局パワー・ポリティクスに逆戻りするということになる。しかし、既存レジームと対抗レジーム間の並存関係は、経済学的要因やパワー・ポリティクスで説明できない場合も少なくない。また、対抗レジームと既存レジームが並存する場合であっても、両レジーム間の調整がなされて大きな問題なく並存している場合もあれば、断片化が激しくなる場合もある。

例えば、対人地雷問題をめぐって1980年に形成されていた特定通常兵器使用禁止制限条約(Convention on Certain Conventional Weapons: CCW)の第2議定書と、それに対抗する形で1997年に形成された対人地雷禁止条約は、現在も並存状況にある。地雷使用を認める前者と、地雷全面禁止を定める後者は真っ向から対立するレジームである。にもかかわらず、両レジームに参加する国も多く、両レジームは調整されているように見える。一方、クラスター弾をはじめとする不発弾問題に対処するために採択されたCCW第5議定書(2003年)とクラスター弾条約(2008年)も並存状況にある。しかし、クラスター弾をめぐっては、さらにCCWの下でクラスター弾議定書を作成する動きがみられるなど断片化が激しくなっているようである。こうした相違はどこから来るのであろうか。

CCW第2議定書は、国家安全保障に矛盾しない範囲で非人道的被害を減らすべく、対人地雷の使用法規制を定めるものである。一方、いかに費用対効果が高く国防上有効な兵器だとしても、非人道的被害をもたらす対人地雷は全面禁止すべきと訴える国とNGOによって作成されたのが、対人地雷禁止条約である。

CCW第2議定書では合法的な対人地雷が、対人地雷全面禁止条約では違法とされるなど、その規範、ルールは正面から衝突している。対抗レジーム形成が模索され始めた1996年10月時

表 1：対人地雷問題をめぐるレジーム

	規範	ルール
CCW 第 2 議定書	国家安全保障を優先しつつ、 非人道被害は軽減すべき	地雷使用方法の規制
対人地雷禁止条約	非人道兵器は禁止すべき	地雷の全面禁止

点で、CCW 第 2 議定書の締約国は 54 カ国であった。その締約国 29 カ国を含む 50 カ国が、対抗レジーム形成を目指すオタワ会議に参加した<sup>16)</sup>。オタワ会議開催以後、既存レジーム支持国と対抗レジーム形成を支持する国の間で支持拡大競争が繰り広げられた<sup>17)</sup>。徐々に対人地雷禁止規範に賛同する国が増加するようになり、対人地雷禁止条約が形成されると 120 カ国以上が署名した。CCW 第 2 議定書締約国は 1997 年 12 月時点で 65 カ国に増加していたものの<sup>18)</sup>、そのうち 51 カ国は対人地雷禁止条約にも調印した。

こうした経緯を経て既存レジーム（CCW 第 2 議定書）が形骸化したというわけでもない。対人地雷禁止条約の締約国も CCW 第 2 議定書締約国会議に参加を続けている。また、対人地雷禁止条約の締約国になった後に、新たに CCW 第 2 議定書の締約国にもなった国が、2011 年 1 月までに 33 カ国存在する<sup>19)</sup>。こうした国は、すでに対人地雷の全面禁止を受け入れており、対人地雷使用方法の規制を行う CCW 第 2 議定書の締約国になることで新たな権利、義務が発生するわけではない。一般国際法上も、「後法は前法を破る (*lex posterior derogat prior*)」という原則が妥当するため、この場合前法（CCW 第 2 議定書）の締約国になることには意味がないようにも見える。むしろ、新たに義務が加わることはほとんどないため、第 2 議定書の締約国になることは容易である。しかし、そのような行動は、第 2 議定書を否定するべく形成された、対抗レジーム（対人地雷禁止条約）の精神とは相いれない。対人地雷全廃を達成すべく対抗レジームに参加した国が、なぜ対人地雷使用継続を認める既存レジーム（CCW 第 2 議定書）へも参加しているのであろうか。

既存レジームと対抗レジーム間では、その掲げる規範、ルールが全く異なるためフォーラム・ショッピングによる利益も大きい。それゆえ、比較的フォーラム選択の自由度が高い、アメリカ、ロシア、中国などの大国を中心に既存レジームにとどまり続ける国が存在している。対人地雷禁止規範を掲げる対抗レジーム支持国は 150 カ国を超えるようになり、既存レジームにとどまり対人地雷使用を続けることは大きな社会的コストを伴うようになった。また構成的効果も強まってくると、CCW 第 2 議定書にとどまる社会的コストはさらに高まった<sup>20)</sup>。その結果、既存レジーム（CCW 第 2 議定書）支持国であるアメリカや、ロシア、中国も、対抗レジームの体現する規範を（究極的には）支持する姿勢を見せざるをえなくなった<sup>21)</sup>。フォーラム・ショッピングを継続するために、表面的（究極的には）、対抗レジームに従う姿勢を見せつつ、レジームに参加できない間既存レジームにとどまることを正当化しようとした。また、従来地雷規制

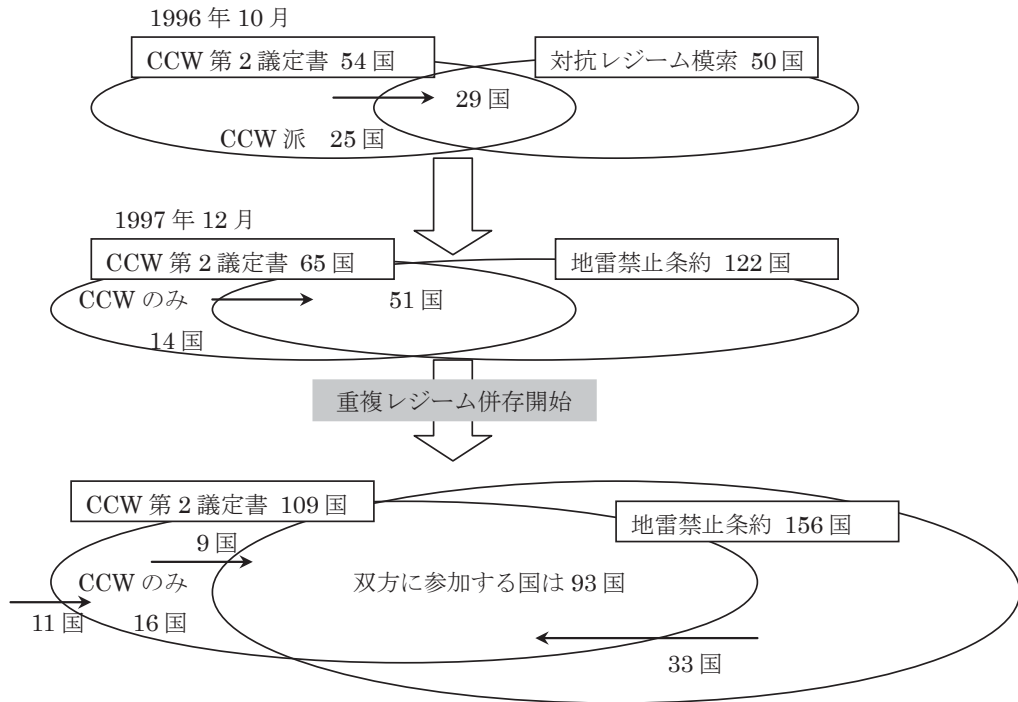


図1：対人地雷をめぐる重複レジーム間の参加国の重複状況

にすら反対し既存レジームにも入っていなかった国、例えばインド、イスラエル、韓国などもCCWに参加するようになった。

一方、対人地雷禁止条約を支持する国も、対人地雷禁止レジームに従うことができないアクターの行動を規制する（対抗レジームを補完する）ものとして、CCW 第2議定書を位置づけるようになっていく。アメリカ、ロシア、中国といった大国は、いずれにせよ、対人地雷禁止レジームの外にとどまり続ける可能性が高い。そうである以上、対抗レジームに参加していない大国も含めたより緩やかなレジームとしての存在意義を既存レジームに認め、自らもそのレジームに参加することで、レジーム間の調整を図ろうとしたと思われる。対人地雷禁止レジームに参加している国にとって、CCW 第2議定書に調印することで負う追加的義務は少ない。一方で、既存レジームにも参加することで情報収集を行ったり、一層の断片化が進まないよう既存レジームと対抗レジームの調整を行ったりすることが可能となる。こうして、対人地雷禁止条約締約国のうち、CCW 第2議定書に調印していなかった国の中からも、多くの国がCCW 第2議定書に参加するようになった。

このように見てくると、実際には調整がなされているというよりも、「調整がなされているかのようにふるまう」ことが、CCW 第2議定書（既存レジーム）、対人地雷禁止条約（対抗レ

ジーム) いずれの支持国にもメリットとなったといえるのかもしれない。対人地雷禁止条約支持国にとっては、CCW 第2議定書支持国が対人地雷全面禁止を(究極的に)支持する姿勢を見せる限りは、実際に支持していないとしても問題視しない、すなわち断片化を表面化させないことが利益となる。また、CCW 第2議定書支持国も、(表面上)対人地雷禁止規範支持を唱える限りは、(短期的には)対人地雷使用継続が可能となる。ただし、表面上対抗レジームの規範受容を表明している限り、既存レジーム支持国も長期的には、対人地雷禁止レジームへと行動を取らせざるを得ないかもしれない。

### 3. 並存レジーム間の断片化激化—クラスター弾問題を事例として

クラスター弾とは、多数の小さな子弾を容器に詰めた弾薬である。クラスター弾は、目標上空で子弾を散布し、広範囲を一度に攻撃しようとするものである。広範囲を一度に攻撃するため無差別な効果を持つ可能性があるのみならず、クラスター弾は不発率が高いものが多く、一度投下すれば不可避免的に一定の不発弾が残ることもあり、問題視されるようになった。クラスター弾を問題視する声は古くからあったものの<sup>22)</sup>、その規制を求める動きが本格化したのは、1999年のNATOによるコソボ空爆の際、クラスター弾が大量に使用され民間人被害が続発してからである。

こうした声に押されつつ採択されたCCW 第5議定書は、クラスター弾自体の使用を規制することは避け、不発化した弾薬の処理に焦点を絞ったものであった。これに対し、2006年にレバノンでクラスター弾が使用されると、クラスター弾に焦点を絞った対抗レジーム形成が模索されるようになり、クラスター弾をほぼ全面禁止するクラスター弾条約が2008年形成された。これに対しては、CCWの下で、より緩やかなクラスター弾規制を行う議定書策定(再対抗レジーム形成)の動きが現れるなど、断片化が激化しつつある。

CCW 第5議定書はクラスター弾に限らず不発弾の処理を定めるもので、クラスター弾自体は特に規制対象となっていない。一方、クラスター弾条約ではクラスター弾がほぼ全面禁止されるなど、その規範、ルールはやはり正面から衝突している<sup>23)</sup>。対抗レジームの形成が模索され始めた2007年2月後半時点でCCW 第5議定書締約国は32国、そのうち20カ国を含む46カ国が対抗レジーム形成過程に乗り出した。既存レジームと対抗レジーム間で支持獲得競争が繰り広げられる中、双方への支持国は徐々に増加した<sup>24)</sup>。そうした中、対抗レジームであるクラスター弾条約は2008年5月に採択され、同年12月の調印式では90国以上が調印した。2010年2月には批准国は30を超え、2010年8月発効した。

しかし、対人地雷問題の際とは異なり、両レジーム間の調整は進んでいない。クラスター弾条約調印国となった後、新たにCCW 第5議定書締約国となった国は13国にとどまる。また、

表 2：クラスター弾問題をめぐるレジーム

	規範	ルール
CCW 第 5 議定書	国家安全保障を優先しつつ、非人道被害は軽減すべき	クラスター弾をはじめとする不発弾・遺棄弾の処理
クラスター弾条約	非人道的な被害をもたらす兵器は禁止すべき	クラスター弾の事実上の全面禁止
CCW 下のクラスター弾議定書 (案)	国家安全保障を優先しつつ、非人道被害は軽減すべき	一部のクラスター弾のみを禁止。多くの例外を認める。

CCW 第 5 議定書締約国のうち、新たにクラスター弾条約に調印した国もわずか 1 国である。さらに、クラスター弾条約交渉が進む中で、クラスター弾条約に消極的な国が中心となり、CCW においてクラスター弾に焦点を絞った議定書作成を目指す動き（再対抗レジーム形成の動き）が活発化した。CCW 第 5 議定書は、不発弾・遺棄弾の処理を定めるものであり、クラスター弾そのものを対象としていない。そのため、クラスター弾条約がクラスター弾そのものの規制を行うルールとして定着することを避けようとしたのである<sup>25)</sup>。

クラスター弾条約調印式直前の 2008 年 11 月に開催された CCW 政府専門家会議では、クラスター弾条約に対抗する形で幅広い例外を認めるクラスター弾規制議定書の議長案が示された<sup>26)</sup>。

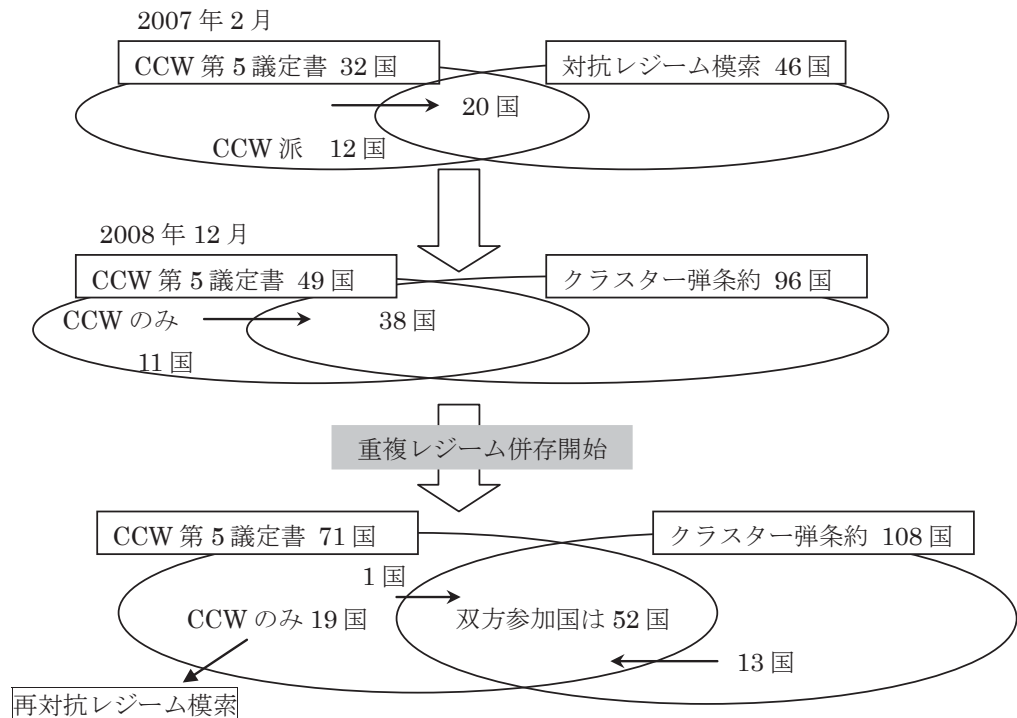


図 2：クラスター弾をめぐる重複レジーム間の参加国の重複状況



前法と後法の関係については、その旨規定をしておけば解決可能である。しかし、新議定書案は、クラスター弾条約に参加できない国の行動を正当化するためのものであると、クラスター弾条約支持国は受け止めた。その結果、クラスター弾条約支持国は、クラスター弾規制自体には積極的であるにもかかわらず、また追加的義務を負うわけでもないにもかかわらず、クラスター弾に関するより緩やかな規制を行う議定書の交渉をすることにすら強く反対した<sup>27)</sup>。

一方、CCWにおいてクラスター弾に焦点を絞って規制を行う新たな議定書作成を進めようとするアメリカは、クラスター弾条約支持国に対して、「人道的な利益をないがしろにし、CCWの信頼性を傷つけている」と強く非難している<sup>28)</sup>。アメリカ同様、CCWの下でクラスター弾規制を行う議定書案に積極的な立場を表明している国はほぼ全てクラスター弾条約に調印していない<sup>29)</sup>。クラスター弾条約とCCWレジーム、それぞれを支持するメンバーの断片化もあって、クラスター弾をめぐる断片化は深刻になりつつある。

断片化が激化している要因の一つとして、対抗レジームの体現する規範への帰依圧力が弱いことが指摘できる。対抗レジームは、「非人道的な被害をもたらすクラスター弾」の禁止を求めているが、明確な禁止規範ではないため、訴求力が弱くならざるを得ない。対抗レジーム支持国が、クラスター弾禁止規範支持国というわけではなく、対抗レジーム支持国が増えても、クラスター弾禁止規範の構成的効果は限定的なものとならざるを得ない。それゆえ、既存レジーム支持国が、「表面的」に対抗レジームを支持することはあまり考えられない。

ただし、クラスター弾条約支持国が増加すると、既存レジーム（CCW第5議定書）を支持する国は、クラスター弾問題がクラスター弾条約によって対処されることを恐れるようになった。というものは、既存レジームは不発弾の処理を定めるもので、必ずしもクラスター弾のみに焦点を絞ったレジームではないからである。それゆえ、既存レジーム支持国は、既存レジームの体現する規範、ルールと整合的な「クラスター弾に焦点を絞った」再対抗レジーム形成を模索するようになった。対抗し合うレジームの、対象範囲にずれがあったことが、対抗レジームに正面から対抗する再対抗レジーム形成を模索させることにつながったと思われる。

#### 4. 対抗し合うレジーム間の調整をめぐる予備的考察

通常兵器をめぐる、規範、ルールが対立し合う対抗レジームの具体的な並存状況を見てみると、いくつかの傾向が確認できる。その一つ目は、「重複範囲が大きければ大きいほど、レジーム間の調整が促される」というものである。重複レジーム一般論として、重複範囲が小さいほど、重複コストが小さく並存が容易になると指摘した。重複範囲が大きくなれば、重複コストが大きくなり、重複レジームの並存は難しくなる。それゆえ、対抗レジームが形成されると、既存レジーム、対抗レジームいずれかが周辺化するとと思われる。ただし、いずれのレジームも

支配的になりきれない場合、重複範囲が大きければ大きいほど、その重複コストも大きい。それゆえ、かえって強い調整圧力が働くと思われる。対人地雷問題をめぐる既存レジームと対抗レジーム間の関係はこうした典型であろう。

一方で、対抗レジームが形成され、既存レジームも存続する場合であっても、重複範囲に一定のズレがあれば、フォーラム・ショッピングに対する社会的コストは高まりにくい。クラスター弾をめぐっては、CCW 第5議定書とクラスター弾条約の対象範囲にはズレがあった。それゆえ、対抗レジームが形成され、100国以上の調印国を集めたのちも、既存レジーム参加国は、クラスター弾そのものではなく、不発弾処理が重要という立場を主張し続けることができた。既存レジームもクラスター弾そのものの規制を行う内容だったなら、このような主張を行うことは不可能であった。既存レジームと重複範囲の大きな対抗レジームを形成することは、反発や重複コストが大きく困難である。しかし、そうした対抗レジームが一度一定の支持を集めると、たとえ既存レジームにとってかわることができなくても、両レジーム間の調整が促される可能性が高まるのかもしれない。

二つ目の傾向は、「対抗レジームの掲げる規範が単純明快な方が、既存レジームとの調整がなされやすい」というものである。対抗レジームが形成され、一定のアクターが支持するようになると、既存レジーム参加国には、対抗レジームへの参加を促す力がかかるようになり始める。こうした圧力は、対抗レジームが掲げる規範が、単純で明快であるほど強いものとなる<sup>30</sup>。それゆえ、対抗レジームが単純明快な規範を掲げ、それへの支持が強まれば、たとえ対抗レジームに参加しない国であっても、「表面上」対抗レジームを支持するインセンティブが強まっていく。明確な禁止規範を掲げて形成された対抗レジーム、対人地雷禁止レジームに対する支持が一定程度高まると、対抗レジームに参加していないアメリカ、ロシア、中国などが、少なくとも究極的にはそれを支持する姿勢を見せるようになったのはこうしたためであろう。

クラスター弾をめぐっては、「非人道的被害をもたらすクラスター弾の禁止」を掲げて対抗レジームが形成された。より多くの参加国を引き付けるため、クラスター弾禁止を目指すのか、非人道被害を引き起こす一部のクラスター弾のみの禁止を目指すのか、あえてあいまいにした。様々な解釈が可能な規範を掲げ、巧みに交渉を進めたこともあり、最終的には事実上のクラスター弾禁止レジーム形成に成功し、100国以上の参加を確保できた。しかし、その結果、かえって条約不参加国は、クラスター弾条約に「表面的」にすら歩み寄る姿勢を見せない状況に陥った。対抗レジームを形成する際、一定以上の支持を集めなければ周辺化されてしまう。他方、一定の支持を集めることを優先し、あいまいな規範を掲げた対抗レジームを形成すると、対抗レジームが支配的になりきれなければ、かえって断片化を激化させる事態に陥りかねない。

三つ目の傾向は、「緩やかな規制レジームから、厳格な規制レジームへと発展する際には断片化は起こりにくい」というものである。対人地雷問題をめぐっては、対人地雷使用を規制す

るレジーム（CCW 第2議定書）が存在していた。そしてその規制内容に不満を持ち、より厳しい対人地雷規制を求めるアクターが、対人地雷を全面禁止すべく対抗レジーム形成に乗り出した。確かに両レジームは、その規範原則が対立している。しかし、いずれも対人地雷を規制しようとするものであり、対抗レジームを補完するより緩やかなレジームとして、既存レジームを位置づけ調整することが可能になった。

クラスター弾をめぐるのは、最初に、クラスター弾に焦点を絞らず不発弾一般を扱う CCW 第5議定書が制定された。これに不満を持つアクターは、クラスター弾の規制を求め、またその際、一足飛びに事実上の全廃を行うクラスター弾条約を形成した。形成過程の巧みさもあり、この条約は100国以上の国の参加を得ることに成功した。しかし、クラスター弾自体の規制には同意できても、このような厳しい内容の条約に参加できない国も少なくなかった。こうした国は、クラスター弾に焦点を絞ったより緩やかな規制を望み、断絶の大きい両レジームの中間的な再対抗レジーム形成を模索した。しかし、後からより緩やかなクラスター弾規制を行うレジームを作ることは、クラスター弾条約を骨抜きにするためのものであるとみなされ、猛烈な反発を招くこととなった。厳格な規制レジームが形成された後、より緩やかに規制を行うレジーム形成がうまくいかないと、断片化の克服は極めて困難とならざるを得ない。

長らく、軍縮・軍備管理交渉ではコンセンサスが重視されてきた。それは、この分野では各国利害が非常に激しく対立し、またその合意内容が各国の存亡にかかわることもあるゆえである。しかし、同時にそれは、こうしたコンセンサスを積み上げ、緩やかな規制を行う制度からより厳しい規制を実施する制度へと移行することによって、断片化を防いできた面もあるのかもしれない。対人地雷禁止条約が形成されて以降、コンセンサスを必ずしも重視せず、より迅速に問題に対処するため、有志国方式で軍縮・軍備管理制度形成を目指す動きが観察されるようになった。そして、対人地雷禁止条約形成過程の経験を生かして、有志国方式でクラスター弾条約が迅速に形成された。この条約は、極めて迅速に、そして当初の予想以上に厳しい内容であるにもかかわらず、多くの参加国を集めることに成功した。しかしながら、クラスター弾条約の内容に同意できない国の受け皿となるより緩やかな規制を行う制度は存在しない。また、後からそうした制度形成を目指す動きは猛烈な反発にさらされ、かえって、条約に参加する国とそうでない国の間での断片化が激しくなっている。このような現状にかんがみると、遠回りのように見えても、まずは幅広い合意形成が可能な緩やかなレジームを形成した上で、より厳しい規制内容の対抗レジームを形成していくことが断片化を防ぐ上では重要なかもしれない。

むろん、本稿で検討したのは二つの事例にとどまる。また、それら二つの事例は独立したものというよりも相互に相当程度影響を与え合うものである。それゆえ、ここで確認された傾向は今後、他の事例研究によって検証していく必要があるだろう。しかし、そうした作業を積み重ね

ていくことで、対抗レジーム、あるいは重複レジームの調整に関する考察が深まることは、中央政府の存在しないグローバルな領域における制度の意味を考察する上でも重要な作業となると思われる。

## 注

- 1) 山本吉宣、「国際レジーム論—政府なき統治を求めて」『国際法外交雑誌』第95巻第1号、1996年、11-31頁。あるいは、Oran R. Young and Gail Osherenko, "Testing Theories of Regime Formation: Findings from a Large Collaborative Research Project", Volker Rittberger ed. (with assistance of Peter Mayer), *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, 1997を参照。国際政治学以外も含めた制度をめぐる議論については、河野勝『制度』東京大学出版会、2002年、7-78頁を参照。
- 2) 田所昌幸「国際関係の制度化」『国際政治』132号、2003年、8-12頁。
- 3) レジームという概念は一般に「国際関係のある特定の問題領域において、行為主体の期待がそこに収斂するような、暗黙または明示的な原理や規範、ルール、決定手続き」と定義されている。Stephan Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Stephan Krasner ed., *International Regimes*, Cornell University Press: Ithaca and London, p.2.
- 4) 例えば、Judith L. Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne-Marie Slaughter eds., *Legalization and World Politics*, MIT Press, 2001.
- 5) 例えば、レジーム密度の上昇が引き起こす問題、とりわけレジームの「混雑現象 (congestion)」を指摘した初期のものとして、Edith Brown Weiss, "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order," *The George Town Law Journal*, Vol.81, 1993があげられる。また、重複し合うレジーム間関係について類型化したものとしては、Oran R. Young, "Institutional linkages in International Society: Polar Perspectives," *Global Governance*, Vol.2, No.1, 1996を参照。こうした重複し合うレジーム間の相互作用について分析したものは少なくないが、主なものとして、Olav Schram Stokke, "The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work," *FNI Report 14*, Fridtjof Nansen Institute, 2001; Oran R. Young, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*, MIT Press, 2002; W. Bradnee Chambers, *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, UNU Press, 2008; Sebastian Orberthür and Thomas Gehring, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance*, The MIT Press, 2006などがあげられる。また、重複しないレジーム間の相互作用についても分析したものとしては、拙著『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、2009年がある。
- 6) 2002年の国連国際法委員会で断片化の問題に関する研究グループが設立され、第61会期国連総会に報告書が提出された。UN Doc. A/61/10, para. 251. 本報告書は、国連国際法委員会が、同一事項について複数の国際法が有効、または適用可能な際に、それらの関係を決定する指針を示したものである。
- 7) 国際法の観点からは、こうした重複関係は、基本的に「条約法に関するウィーン条約」によって対応が定められるということとなる。しかし、現実には重複レジーム間でメンバーが異なることも多く、同条約のみでは対応が定めきれないことも少なくない。また条文間の衝突以上に、それぞれの条約やレジームが掲げる規範間の衝突の側面が強い場合、具体的な条文間に衝突・矛盾がなくとも、政治的に

は大きな問題となる。

- 8) オゾン層保護のためのフロンガス禁止レジームと気候変動レジームの関係がこの典型例といえる。オゾン層を保護するために、フロンガスを禁止し代替フロンの使用が促進されてきた。しかし、この代替フロンは極めて高い温室効果を有するガスである。それゆえ、温室効果ガス使用抑制を求める気候変動レジームが形成されると、代替フロンガスの使用をめぐる、二つのレジームが重複し、しかも正反対の対応を求めるようになった。Sebastian Orberthür, "Linkage between the Montreal and Kyoto Protocols: Enhancing Synergies between Protecting the Ozone Layer and the Global Climate," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economic*, Vol.1, No.3, pp.357-377, 2001.
- 9) たとえば、国際捕鯨委員会と北大西洋海産哺乳動物委員会の関係はこうした典型である。鯨類には生息数が増加するものも現れたにもかかわらず、捕鯨停止が継続されることに反発したアイスランドは国際捕鯨委員会を脱退し、ノルウェーやグリーンランドなどと適切な捕獲限度について議論するための機関として北大西洋海産哺乳動物委員会を設立した。David D. Caron, "The International Whaling Commission and the North Atlantic Marine Mammal Commission: The Institutional Risks of Coercion in Consensual Structures," *The American Journal of International Law*, Vol.89, No.1, 1995, pp.154-174.
- 10) フォーラム・ショッピングについては、Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources," *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, p.299 を参照。また、現状に不満足なアクターが、現状を変えるべく当該問題が扱われているレジームとは異なるレジームでその問題を扱おうとするレジーム・シフティング (regime shifting) と呼ばれる行動もしばしば観察されている。レジーム・シフティングについては、Laurence R. Helfer, "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking," *The Yale Journal of International Law*, Vol.29, No.1, 2004 を参照。
- 11) 重複レジームについて、規範とルールの関係から四つに分類し、とりわけ規範、ルールともに対立する TRIPs 協定と生物多様性条約の関係について分析するものとして、G. Kristin Rosendal, "Impacts or Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity," *Global Governance*, Vol.7, No.1, 2001 を参照。
- 12) 何をもって「支配的」とみなすのかは難しい問題である。当該問題における主要アクターが支持すると支配的になったとみなすのか、あるいは一定以上の割合のアクターが支持すると支配的になったとみなすのかは、ケースによってもアクターによっても異なる。ただし、一定以上のアクターが支持するようになったレジームに、雪崩をうったように支持が集まる現象、いわゆるノーム・カスケード (norm cascade) はしばしば観察されている。その意味で、支配的とみなされるレジームとは相容れない行動をとることが困難になるということはいえそうである。ノーム・カスケードについては、Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998 を参照。
- 13) 同様に、とりわけ冷戦後、対人地雷使用が「文明的でない」とみなされるようになり、自らを「文明的な行動をとる国」とみなす欧米諸国が対人地雷禁止に賛成するようになっていったと分析するものとして、Andrew A. Latham, "Theorizing the Landmine Campaign: Ethics, Global Cultural Script, and the Laws of War," in Rosalind Irwin ed., *Ethics and Security in Canadian Foreign Policy*, UBC Press, 2001, pp.160-178.

- 14) レジーム・コンプレックスについては, Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", *op. cit.* を参照。
- 15) Kal Raustiala and David G. Victor, *ibid.*, pp.280-281.
- 16) 以下, 各条約, 議定書の署名国数, 締約国数は, United Nations Treaty Collection のデータベースによる。http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=26&subid=A&lang=en (最終閲覧日, 2011年1月31日)。
- 17) この経緯については, 拙著『オタワプロセス—対人地雷禁止レジームの形成』有信堂, 2004年を参照。
- 18) 改正第2議定書採択以後も第2議定書のみ締約国となる国も存在する。こうした国はCCWレジームに従う意思を示している国ではあるので, 以下では, CCW第2議定書, またはCCW改正第2議定書の少なくともいずれか一方の締約国になっている国をカウントした。
- 19) 対人地雷禁止条約の締約国になると同時に, CCW改正第2議定書の締約国となった国5カ国を含む。
- 20) 特にアメリカにおいては, 対人地雷禁止に消極的な政府方針に対して, 「アメリカを中国と同じ立場に置くもの」との表現で, アメリカのアイデンティティーに働きかける形で批判がなされるようになっていった。The New York Times, April 18, 1996, Late Edition, A11.
- 21) 各国の対人地雷に対する政策は以下を参照した。ICBL, *Landmine Monitor Report 2009: Toward a Mine-Free World: Special Ten Years Review of the Mine Ban Treaty*. 主要な対人地雷禁止条約非締約国の状況を紹介しておく, アメリカは, 対人地雷輸出モラトリアムを実施するとともに, 自己破壊装置の付いていない対人地雷は朝鮮半島以外で使用しないこと, また2010年末以降は朝鮮半島でも使用しないことを宣言している (pp.1130-1138)。ロシアも, 対人地雷のない世界を目標として共有していることを繰り返し表明し, 対人地雷輸出を行わず, 保有地雷の破壊も大々的に進めている (pp.1066-1080)。中国も, 例えば対人地雷禁止条約締約国会議にオブザーバー参加し, 対人地雷条約の目的への支持を表明したり, 対人地雷禁止条約の普遍化と完全な実施を求める国連決議に対して, 2005年以降毎年賛成票を投じたりしている (pp.895-901)。インドについても, どの国も分け隔てなく, 普遍的でグローバルに対人地雷禁止を追求し続ける国連総会で発言するなど, 対人地雷の究極的な禁止への支持は表明している (pp.930-942)。このように, ほとんどの非締約国も, 対人地雷禁止規範を否定することはせず, 規範自体への支持を表明しているのである。
- 22) インドシナ戦争において大量のクラスター爆弾が使用され多くの不発弾が残されたことを受けて, 1974年には政府専門家会議においてスウェーデンをはじめとする6カ国が対人クラスター爆弾の使用禁止を提案している。Peter Herby and Anna R. Nuiten, "Explosive Remnants of war: Protecting civilians through an additional protocol to the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons", *International Review of the Red Cross*, No. 841, 2001, pp.195-205。また, 1980年以降, 毎年地雷及び不発弾および遺棄弾に関する国連決議が採択され, 1983年の国連決議においては, 不発弾および遺棄弾に関する情報交換, 自己不活性化装置装備, 被害への補償等を勧告する報告書が承認されている。UN Doc. A/Res/38/162.
- 23) 規範レベルのみならず, 具体的なクラスター弾の不発弾の処理を巡っても, ルールの衝突が見られる。たとえば不発弾の除去について, CCW第5議定書は特に期限を定めていないが, クラスター弾条約では10年以内との定めがある。
- 24) クラスター弾禁止条約の形成過程については, 拙稿「オスロ・プロセス—クラスター弾に関する条約成立の含意」, 『国際安全保障』第36巻4号, 2009年を参照。
- 25) たとえばアメリカ政府代表は, 「クラスター弾条約が, クラスター弾禁止規範を確立するものであると

- はみなしていない」と明言している。Statement of the US, Third 2008 Session of the CCW GGE on Cluster Munitions, Geneva, 7 July 2008. Notes by Landmine Action, *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice*, p.254.
- 26) 議長案は、禁止対象とならないクラスター弾の範囲は大幅に広げるのみならず、保有に関しては認め、また13から20年間の移行期間を設けることで、現在使用されている極めて不発率の高いクラスター弾を含め継続使用することを認めるなど、クラスター弾条約に比べると非常に緩やかな規制を行おうとするものであった。CMC Statement to the Opening Plenary Convention on Conventional Weapons (CCW) Group of Governmental Experts (GGE) on Cluster Munitions Delivered by Steve Goose, Human Rights Watch, Co-Chair of the Cluster Munition Coalition (CMC) Monday, 3 November 2008, Geneva, Switzerland.
- 27) 議長案に批判的な国は26カ国で、議長案を批判する共同声明を出している。共同声明に加わった国は、コスタリカ、オーストリア、ベルギー、ベニン、ボスニア＝ヘルツェゴビナ、チリ、クロアチア、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、パチカン市国、ホンジュラス、インドネシア、アイルランド、レバノン、メキシコ、ニュージーランド、ニカラグア、ノルウェー、ペルー、フィリピン、ウガンダ、ウルグアイ、ベネズエラ、南アフリカ、セネガルであった。
- 28) Statement of the US, 2008 Meeting of the States Parties to the CCW, Geneva, 13 November 2008. Notes by Landmine Action, *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice*, p.255.
- 29) 2008年11月の政府専門家会議の席上で議長案支持を表明した国のうち、唯一日本のみがクラスター弾条約を調印・批准している。
- 30) Richard Price, "Compliance with International Norms and the Mines Taboo," in M. Cameron, R. Lawson and B. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, 1998, pp.347-349.

[付記] 本稿は、日本国際政治学会2010年度研究大会部会7（国際制度分析の再考）に提出した報告ペーパーに加筆修正を加えたものである。数多くの貴重なコメントを下された出席者の方々に記して深く感謝申し上げたい。なお、本稿は、科学研究費補助金（若手研究B：課題番号21730146、および基盤研究B：課題番号20330034）による研究成果の一部である。

（足立 研幾，立命館大学国際関係学部准教授）

## An Analysis of Coordination between Overlapping International Regimes

The demand for international institutions has increased dramatically as globalization has deepened. As a result, many institutions, formal and informal, have been established. Increase of such international regimes is usually favorably received as these international regimes can bring order to the global political arena. However, the more international regimes coexist, the more overlaps and conflicts between them have been observed.

The purpose of this article is to analyze how such overlaps and conflicts are coordinated in order. Firstly, I examine the overlapping international regimes on anti-personnel landmines which seem well coordinated between each other. Secondly, I explore the overlapping international regimes on cluster munitions. Although the case concerning cluster munitions looks similar to that for landmines at first glance, in the case of cluster munitions overlapping regimes are not coordinated at all. Rather, significant fragmentations between overlapping regimes are observed there. Subsequently, I will discuss these characteristics through comparison of these two cases, which might suggest a way to facilitate the coordination of overlapping regimes.

(ADACHI, Kenki, Associate Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)