



Title	非人道的兵器の国際的禁止と国内政治過程：日本の「クラスター弾に関する条約」参加を事例として
Author(s)	日高, 薫
Citation	国際公共政策研究. 2017, 21(2), p. 1-15
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60687
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

非人道的兵器の国際的禁止と国内政治過程

—日本の「クラスター弾に関する条約」参加を事例として—*

The International Prohibition of Inhumane Weapons and Domestic Politics

—The Case of Japan's Participation in the Convention on Cluster Munitions—

日高薫**

Kaoru HIDAKA**

投稿論文

初稿受付日 2017 年 1 月 23 日 採択決定日 2017 年 3 月 31 日

Abstract

Why do states that possess inhumane weapons adopt humanitarian disarmament treaties which seemingly constrain their military power? Existing works stress the impact of the international humanitarian norm or that of transnational NGOs' activities, overlooking the central role of the military in the decision-making process regarding security issues. Therefore, in contrast to these studies, this research focuses on domestic politics and the civil-military relations in these states, proposing an alternative explanation as follows. The civilian leader (CL) decides to join a treaty when it assumes that its political benefits outweigh its military costs. Since the military costs for each state to give up a particular weapon are highly technical information that only the military actor (MA) can accurately measure, CL utilizes the advisory function of MA. However, parochial interests of MA create incentives to resist disarmament whether the target weapon is truly indispensable or not. Hence, MA fails to send a credible signal regarding the necessity of the weapon, leading to CL's irrational acceptance of the humanitarian disarmament treaty. This implies a paradoxical situation: even though the military dominates information, it cannot effectively influence policy outcomes. I test this logic by examining Japan's response to the 2008 Convention on Cluster Munitions.

キーワード：軍縮、軍備管理、政軍関係、情報の非対称性、国際関係理論

Keywords： Disarmament, Arms Control, Civil-military Relations, Information Asymmetry, International Relations Theory

*本稿の執筆に当たり、温かくご指導下さった湯川拓先生に感謝申し上げます。

** 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

1. はじめに

本研究は、非人道的兵器を禁止する条約に、対象兵器の保有国が参加¹するに至るメカニズムを理論的に解明しようとするものである。非人道的兵器とは、攻撃対象が無差別的である、戦闘員に不必要な苦痛をもたらす、といった国際人道法上の一般原則に反する性質を持つ兵器を指す²。通常、このような兵器を禁止する際には、これら一般原則のみから特定の兵器の違法性を断定することは困難であるため、問題のありそうな兵器ごとに個別の禁止条約を策定することになる³。しかし、特に軍事的有用性の高い兵器がその対象となった場合には、「非人道的である」という道義的な理由づけによって対象兵器の主要保有国に実効的な規制を受け入れさせることは、容易ではない。実際に、非人道的兵器を国際的に禁止する試みの嚆矢とされる 1868 年のサンクトペテルブルグ宣言以降、冷戦期に至るまで、国際社会がそのような合意形成に成功したケースというのは、軍事的有用性が必ずしも高くない兵器を対象とするか、もしくは兵器そのものの禁止には至らない限定的な規制を課す内容のものが大半であったといえる。

しかしながら冷戦終結後、1992 年の化学兵器禁止条約や 1997 年の対人地雷禁止条約にみられるように、軍事的有用性の高い兵器を対象として、包括的かつ厳格な内容の禁止条約が次々と採択されるようになった。注目すべきは、これらの条約には対象兵器の主要保有国が少なからず参加しているという事実である。兵器を失うコストを被ってまで保有国がこうした条約に同意する背景には、どのようなメカニズムが働いているのだろうか。

このような非人道的兵器を禁止する条約への同意について、これまでの研究では主に人道主義的な国際規範⁴の影響に着目した説明がなされてきた。すなわち、「非人道的兵器は禁止されるべきである」という国際規範の醸成、およびそれを背景にした NGO ネットワークによるキャンペーンやロビイ活動により、対象兵器の保有国すらもそうした規範に沿った行動をとるに至った、というものである。

これに対して本稿では、従来の研究で看過されてきた「軍の役割」に焦点を当てた新たな説明を試みる。具体的には、(1) 禁止対象兵器の軍事的有用性が軍の占有する私的情報であり、(2) 軍にとっては「非人道的」との理由による兵器の禁止に対しては反対する誘因が強く働くため、(3) 政策決定者からすると、禁止対象兵器の軍事的有用性に関する軍からの助言が信用しきれない、という状況が生じてしまうことになる。本稿では非人道的兵器禁止条約への保有国の参加にこのような論理が働いているということを、2008 年 5 月に採択された「クラスター弾に関する条約 (Convention on Cluster Munitions; 以下 CCM)」への日本の対応を事例として示していく。

¹ ここで言う条約への「参加」とは、条約交渉の結果としての条約文への賛意の表明（採択や署名）を指す。すなわち、分析の焦点としては国内での批准手続き等よりも国際交渉の段階における保有国の対応に関心を置いている。

² 具体的には、兵器の性質そのものが、その使用方法等にかかわらず、ジュネーヴ諸条約第一追加議定書に規定される「過度の傷害又は無用の苦痛を与える兵器を用いることを禁止する原則（第 35 条第 2 項）」、「文民と戦闘員、及び、民用物と軍事目標とを常に区別し、軍事目標のみを軍事行動の対象とする原則（第 48 条）」、「無差別攻撃を禁止する原則（第 51 条第 4 項等）」、「予期される軍事的利益と比較して過度の付随的被害をもたらす攻撃を禁止する原則（第 51 条第 5 項(b)等）」のいずれかに違反してしまうような兵器ということになる。なお、後述のサンクトペテルブルグ宣言以来、害敵手段としての適否を分ける原則としては主に「不必要な苦痛」「無差別性」「背信」が確認されてきた。筒井若水『『疑わしき兵器』の法的基礎—『軍縮三条約』成立の意義』『ジュリスト』第 776 号（1982 年）、76 頁。とりわけ兵器の持つ非人道的効果として焦点が当てられてきたのは前二者である。この点はたとえば、1983 年の特定通常兵器使用禁止制限条約（Convention on Certain Conventional Weapons: 以下 CCW）の正式名称（過度に傷害を与え又は無差別の効果をもたらし得る通常兵器の使用禁止又は制限に関する条約）に表れている。

³ 浅田正彦「特定通常兵器使用禁止制限条約と文民の保護（一）」『法学論叢』第 114 巻第 4 号（1984 年）、66-67 頁。

⁴ 本稿において「規範」とは、「所与のアイデンティティを持ったアクターにとっての適切とされる行動の基準」を指す。Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, p. 891. これは必ずしも法規範に限られず、広く社会的規範を含む概念である。

2. CCM の採択というパズル

2.1: 保有国の対応

CCM は、それまで広範に配備・使用されてきた通常兵器であるクラスター弾を、非人道的兵器であるとの理由により製造・保有・使用を含めて「事実上の全面禁止」⁵とする内容の多国間条約である。同条約の採択に至る過程は、(1) 禁止された兵器の軍事的有用性が高く、(2) その非人道性について少なからず議論の余地があったにもかかわらず、(3) 多数の保有国が条約に参加した、という点において、本稿の問題意識を検討するうえで好例と言える。

第一に、クラスター弾は、軍事的にはこれまで禁止されてきた兵器の中でも高い評価を受けてきた兵器であると言える。その軍事的特徴は、親弾（砲弾型のケース）に内蔵された多数の子弹を上空から散布することにより、単弾頭タイプを多数撃ち込む場合と比較して、より少ない弾薬と出撃回数で広域を制圧できるという点にある⁶。この攻撃範囲の広さと費用対効果の高さという利点から、クラスター弾は「比類なき費用対効果をもたらす」⁷「必要不可欠な」⁸兵器として軍事的に高く評価されてきた。この点はたとえば、規制を推進する側の NGO の報告書すら当初はその有用性を「疑う余地がない」と認めており⁹、対人地雷以上に有用性が高いとの評価が下されることも少なくない¹⁰。

第二に、クラスター弾の非人道性については、それまで禁止されてきた化学兵器や対人地雷と比較しても、議論の余地が小さくなかったと言える。クラスター弾は、子弹を大量に散布するという性質上、多数の不発弾を発生させてしまうことによる人道上の問題点がたびたび指摘されてきた。特に 1999 年の NATO 軍によるコソヴォでの空爆、および 2006 年のレバノン紛争においては、民間人への付随的被害が多数発生したことから、クラスター弾の非人道性を非難する国際世論が強まった。これに対して従来型の軍縮枠組みである CCW の場では実効的な規制を課すことができなかったため、クラスター弾問題の早期解決を目指す NGO と中小国が CCW 枠外に独自の交渉枠組み（オスロ・プロセス）を設置し主導的に交渉を推し進めた結果として、CCM が採択されることとなった¹¹。しかし、交渉において NGO が掲げた「受け入れがたい人道的被害をもたらすクラスター弾」の禁止、という文言にも表れているように、非人道的な事態をもたらしているにしても、それが最新式を含むクラスター弾というカテゴリに包括的に当てはまるのか、最新式のクラスター弾については当てはまらないの

⁵ 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）、123 頁。正確には、条約上の定義（第 2 条）で「クラスター弾」に該当するもの（各々が 20kg 未満の爆発性の子弹を散布し、又は投下するよう設計された通常弾で、それら爆発性子弹を内蔵するもの。但し以下 5 点を全て満たすものは除く。①10 個未満の爆発性子弹しか含まない、②爆発性子弹の重量が 4kg を超える、③爆発性子弹が単一の攻撃目標を感知・攻撃するよう設計されている、④爆発性子弹に電子式の自己破壊装置を備えている、⑤爆発性子弹が電子式の自己不活性化装置を備えている）が全面禁止となった。これはそれまで一般に「クラスター弾」と呼ばれてきた兵器の 99% に相当するともいわれる。残りの「最新式」と呼ばれるタイプ（Bonus、SMArt-155、SADARM 等）は面制圧効果を重視したものではないため、面制圧兵器として費用対効果に優れた従来のクラスター弾は事実上、全面禁止されたといってよい。河野桂子「兵器の『人道化』ークラスター弾の規制を中心に」『国際問題』第 587 号（2009 年）、19 頁。

⁶ 福田毅「クラスター弾の軍事的有用性と問題点ー兵器の性能、過去の使用例、自衛隊による運用シナリオ」『レファレンス』平成 19 年 9 月号（2007 年）、157-158 頁。

⁷ ポーランド国防省による評価。Human Rights Watch, *Survey of Cluster Munitions Policy and Practice*, 2007, p. 44.

<<http://www.hrw.org/legacy/background/arms/cluster0207/cluster0207web.pdf>>（以下、いずれも 2017 年 1 月 23 日アクセス）

⁸ 仏軍による評価。Permanent Mission of France to the Conference on Disarmament, “Working Paper on Submunitions,” CCW/GGE/XII/WG.1/WP.9, 2005, p. 1.

⁹ Rae McGrath, *Cluster Bombs: the Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions* (Landmine Action UK, 2000), p. 52; Reinilde Weidacher, Siemon Wezeman and Micha Hollestelle, *Cluster Weapons: Necessity or Convenience?* (Pax Christi Netherlands, 2005), pp. 22-25.

¹⁰ たとえば、Rosy Cave, “Disarmament as Humanitarian Action? Comparing Negotiations on Anti-personnel Mines and Explosive Remnants of War,” in John Borrie and Vanessa Martin Randin, eds., *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 2006), p. 62.

¹¹ なお、こうした NGO と中小国の連携による軍縮プロセスの先行例としては、1997 年に採択された対人地雷禁止条約の交渉過程（通称オタワ・プロセス）が挙げられる。オタワ・プロセスについては以下参照。足立研幾『オタワプロセスー対人地雷禁止レジームの形成』有信堂高文社、2004 年。

か、あるいは一部の安全性の低いクラスター弾のみが問題なのか、といった点については曖昧さが残されていた¹²。実際に、対人地雷の禁止に関わった NGO メンバーからも、クラスター弾問題のこうした複雑な性質はイシューとしての「魅力」に欠けるため、対人地雷と同じ方式による成功を収めるのは困難であろうとの指摘がなされている¹³。

しかしこうした状況にもかかわらず、第三に、CCM には、英国、フランス、ドイツ、日本をはじめ、禁止に反発していたはずの多数のクラスター弾保有国が参加している。オスロ・プロセスでは、文民に深刻な人道的被害をもたらすクラスター弾の全面禁止を訴える「中核国グループ (Core Group)」と NGO に対して、部分規制を主張するクラスター弾保有国側が「志を共有する諸国 (Like-minded Countries)」と称する連合を組んで強硬な立場を採ったため、両者の間で合意内容をめぐって激しい対立が生じた¹⁴。しかしながら最終的に 2008 年 5 月のダブリン会議では、38 カ国の保有国も含む交渉参加 111 カ国の全会一致により、上述のように事実上の全面禁止ともいわれる条約案が採択されたのである¹⁵。軍事的有用性が高い兵器であり、かつその非人道性の訴求力も決して高くはないなかで、クラスター弾の禁止に多数の保有国が同意した背景には、どのようなメカニズムが働いていたのだろうか。

2.2: アクターとしての「軍」

この問いに関して先行研究の知見は、大きく 3 つに整理することができる。第一に、大国による強制が条約参加をもたらすとする立場である¹⁶。すなわち、国力の面で優位に立つ大国が、自国の国益上望ましい内容の多国間軍縮を志向し、それを他国に対して強制することによって条約が成立するというものである。しかし、この説明を CCM に適用することは困難である。なぜならば、オスロ・プロセスにはそもそも米中露をはじめとする大国が参加していない。また、条約に反発する大国（特に米国）からの圧力にもかかわらず、多くの保有国（特に NATO 諸国）は最終的に条約参加を決断しているのである。

第二に、情報の流通や裏切りの監視といった、国際制度のもたらす種々の「機能」が国家間での協力を可能にするという立場がある¹⁷。この観点からは、軍縮に共通の利益を持つ諸国家が、四人のジレンマ状況を克服するために国際制度の創設に合意する、という説明がなされる。しかし、非人道的兵器の禁止条約には利害関係国すべてが参加するわけではないことも多く、このような戦略的安定のための相互軍縮を想定した機能主義の議論を CCM のケースに適用することは難しい。たとえば、日本は安定的とはいえない東アジアの安全保障環境において、中国、韓国、北朝鮮、ロシアといった周辺のクラスター弾保有国がいずれも不参加であるにもかかわらず、CCM への参加を決断している。

¹² Gro Nystuen and Stuart Casey-Maslen, *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 163. NGO 自身も、非人道的なクラスター弾とは何かという点についてアクター間で共有認識が形成されていないことから、敢えて文言を曖昧にすることで交渉参加国数を確保するという戦術を意図的に採っていたとされる；足立研幾「オスロ・プロセスー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）、67-69 頁。

¹³ Cave, *op. cit.*, pp. 67-69.

¹⁴ 福田毅「オスロ・プロセスの意義と限界ークラスター弾条約とダブリン会議の分析」『レファレンス』平成 21 年 2 月号（2009 年）、80-81 頁。厳密にはこれらに加えて「最新式を含む全面禁止」を目指す中小国・NGO グループ（Tee-total States；絶対全面禁止派）という第三の立場も指摘することが出来る；John Borrie, *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions was Won* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 2008)。しかし、最新式の弾薬は上述の通り（注 5）、本稿が問題関心を置いているクラスター弾とは用途も費用対効果も異なるものであることから、ここでは中核国グループと Tee-total States を取り立てて区別することはしない。なお、オスロ・プロセスを全面禁止派と部分規制派という二項対立的な構図で捉えること自体は一般的である。たとえば、以下参照。Nystuen and Casey-Maslen, *op. cit.*, pp. 162-163；福田毅「国際人道法における兵器の規制とクラスター弾規制交渉」『レファレンス』平成 20 年 4 月号（2008 年）、41-67 頁；河野、前掲論文、18 頁。

¹⁵ クラスター弾保有国数については以下参照。福田、前掲論文「オスロ・プロセスの意義と限界」、86 頁。

¹⁶ Stephen Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, vol. 43, no. 3, 1991, pp. 336-366.

¹⁷ ロバート・コヘイン（石黒馨、小林誠監訳）『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房、1998 年。

第三に、非人道的兵器の禁止をめぐる制度化において通説的見解となっているのが、国際規範の影響を強調する立場である。ここでは、「非人道的兵器は禁止されるべきである」という人道主義的国際規範の醸成、及びそれを背景とした脱国境的 NGO ネットワークによる道義的説得や社会的圧力が、主要保有国の行動すらも徐々に規範適合的に収斂させた、との説明がなされる¹⁸。また、NGO が規範起業家というよりは知識共同体として、不発弾問題等に関する専門的知識を駆使して交渉に影響を及ぼした側面もしばしば強調される¹⁹。

しかし、クラスター弾の事例においては前述のように、その非人道性を訴える規範がアクター間で共有されていたとは言い難い。従って、規範がアクターの行動に及ぼす影響力の源泉であるとされる規範内容の明確性や特定性といった点からは、NGO の掲げたクラスター弾禁止規範の各国への影響力は限定的であると言わざるを得ない²⁰。実際に、プロセスを主導した NGO 自身も、クラスター弾の全面禁止を訴えるキャンペーンはむしろ全面禁止派と部分規制派の間の対立を助長していたという側面を指摘している²¹。

また、NGO が知識共同体としてクラスター弾に関する専門的な報告書等により保有国の行動に影響を及ぼしたのだとする指摘は、その多くが当の NGO や中核国グループ側からの述懐である。そのため、NGO の知識の提供が交渉の場において当事者たちの因果信条を更新していたにせよ、それが交渉終盤における保有国の条約参加という政策決定に与えた影響については必ずしも明らかではない。実際に、たとえば日本政府の交渉担当者は、NGO の報告書が会議の趨勢を大きく変えたという印象はないと述べている²²。加えて、知識共同体としての NGO による貢献として先行研究において特に評価されているのが 2007 年 12 月のウィーン会議で提示されたクラスター弾の不発率に関する報告書であるが²³、アクター間の対立はまさにその直後、ウィーン会議から 2008 年 2 月のウェリントン会議にかけて頂点に達しており、そこでは全面禁止派と部分規制派が互いを感情的に非難しあう異例の事態に発展している²⁴。このようなプロセスの動態は、アクター間での規範や知識の共有により合意が導かれたのだとする議論とは合致していないのである。

通説的に議論されてきた「規範」説は、それが説得に基づく規範の私的受容（内面化）にせよ、あるいは国際的評判等を考慮した公的受容にせよ、条約参加のための「誘因」に関心を置いているというところにその特徴がある。その反面で、ここでは参加への制約条件や参加に伴うコストといった観点からの分析はあまり見られない。しかしながら、クラスター弾保有国の CCM への対応を分析するにあたっては、クラスター弾を放棄することに伴う軍事面でのコストがその行動に影響を及ぼしていたと考える方が自然であろう。

このことを念頭に置いて、改めて先行研究を概観すると、いずれの立場においても国家や NGO といったアクターには焦点が当てられている反面、「軍」の果たす役割への注目が殆どない、ということ

¹⁸ Richard Price, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines," *International Organization*, vol. 52, no. 3, 1998, pp. 613-644.

¹⁹ 足立、前掲論文。

²⁰ Abram Chayes and Antonia Chayes, "On Compliance," *International Organization*, vol. 47, no. 2, 1993, pp. 175-205; Jeffrey Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the Failure of Internationalism," *International Organization*, vol. 51, no. 1, 1997, pp. 31-63. CCM のケースでは、当事者が敢えて明確性・特定性の低い禁止規範を掲げたにもかかわらず合意が形成されているため、「規範」説は適用しにくい。また、最終的に採択された CCM における禁止対象は部分規制派の主張よりも大幅に広いものであったことから、「受け入れがたい人道的被害をもたらすクラスター弾」としてアクター間で最低限共有されていた範囲内で合意がなされたというわけでもない。

²¹ Borrie, *op. cit.*

²² 交渉担当者への筆者によるインタビュー（2015 年 11 月 12 日）。

²³ Colin King, Ove Dullum and Grethe Østern, *M85: An Analysis of Reliability* (Norwegian People's Aid, 2007).

²⁴ Katherine Harrison, *Report from the Wellington Conference on Cluster Munitions 18-22 February 2008* (Women's International League for Peace and Freedom, 2008), p. 35.

が指摘できる²⁵。軍縮という 이슈が本来国家の安全保障に直結するものであることを考えると、軍縮条約への対応において、軍の影響というのは当然論じられるべきポイントであるように思われる。加えて、実際にオスロ・プロセスの交渉過程を観察してみると、多くの保有国の内部では軍部・国防省庁が条約に強硬に反発するという傾向が見られる。すなわちここでは、保有国内部の「政軍関係」が条約への対応に影響しているのではないかと考えることが出来るのである²⁶。次節では、この「政軍間の相互作用」への着眼を念頭に、本稿の仮説を導出していく。

3. 保有国の対応にみる軍の役割

3.1: 政軍間の情報の非対称性

非人道的兵器を禁止する条約に参加することは、当該兵器の保有国にとっては、「政治的利益」と「軍事的コスト」をもたらす行動であると考えられる。すなわち、条約への参加は、軍縮や人道問題に積極的な国としての国際的評判という外交上の利益や国内世論へのアピールによる支持率の向上といった国内政治上の利益をもたらさる反面、保有国からすれば一定の必要性があつて導入していたはずの兵器を失うことで、軍事安全保障上の不利益を被ることにもつながると考えられる。

条約参加という行動がこのように相反する利害をもたらす状況において、政策決定者は政治的利益と軍事的コストを天秤にかけて、前者が後者を上回ると判断したときに条約参加を決断するものと、ここでは仮定する。つまり、政治家として政治的利益を追求する一方で、軍事的コストが抜き差しならないと判断したときには条約参加を控えるものとするのである。

その場合、政策決定にあたっては政治的利益と軍事的コストの比較衡量が問題となってくるが、とりわけ「ある兵器の廃棄が自国の軍事安全保障にもたらすコスト」は、専門家集団である各国の軍のみが正確に判断できる私的情報 (private information) であると考えられる²⁷。すなわち、たとえばある兵器の一般的な軍事的特性については、政策決定者や NGO といった軍以外のアクターであっても相当程度正確に把握することが出来るかもしれない。しかしながら、ここでいう軍事的コストは各国ごとのその兵器の運用シナリオや、兵器の代替可能性 (代替兵器候補と当該国の既存の兵器体系との整

²⁵ 軍縮論において、軍の果たす役割についての理論化は手薄である。核兵器分野においては、核抑止の信頼性 (Scott Sagan, "The Perils of Proliferation: Organizational Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons," *International Security*, vol. 18, no. 4, 1994, pp. 66-107.) や核戦力の構造 (Erik Gartzke, Jeffrey Kaplow and Rupal Mehta, "The Determinants of Nuclear Force Structure," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, no. 3, 2014, pp. 481-508.) など、核政策を政軍関係から議論する研究も散見されるものの、これらは「軍縮」への関心が薄い。また、核保有・核拡散を従属変数に置いた一連の研究群では、政軍関係は基本的に「政治体制」という変数に吸収されてしまっている (Sonali Singh and Christopher Way, "The Correlates of Nuclear Proliferation: A Quantitative Test," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no. 6, 2004, pp. 859-885; Dong-Joon Jo and Erik Gartzke, "Determinants of Nuclear Weapons Proliferation," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, no. 1, 2007, pp. 167-194; Christopher Way and Jessica Weeks, "Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation," *American Journal of Political Science*, vol. 58, no. 3, 2014, pp. 705-719.)。同分野のレビューとしては以下を参照のこと。Scott Sagan, "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation," *Annual Review of Political Science*, vol. 14, 2011, pp. 225-244.

²⁶ 本稿ではこのように「政策決定者」に対する「軍部・国防省庁」という構図で「政軍関係」という概念を用いている。具体的には、「政策決定者」という場合、本稿では政治家、及び国防省庁以外に属する官僚がそこに含まれる。民主主義国家であれば、基本的には文民 (すなわち非軍人) のそれということになる。また、「軍」という場合本稿では実力組織としての軍隊 (国軍) あるいは軍事的組織 (日本の自衛隊など)、及びそれらを統括する国防省庁を指す。ただし国防省庁のトップとして文民が統制している場合、政軍関係論における一般的な捉え方に則って、これは政策決定者として見なす; Samuel Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1957). 当然、「政」「軍」の内部がそれぞれ一枚岩的であるとは限らないが、理論構築上、本稿では内部の意見対立等は問題としないこととしている。なお「政軍関係 (civil-military relations)」という用語には合意された定義が存在せず、特に「政」の外延については論者によって様々である。Michael Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999), p. 3. 「政」を最大限に広くとった場合には「軍人の補集合」として定義されるため、たとえば軍と国内社会との関係性などもその範疇に入ってくることになる。ただし国際政治学においては基本的に、政治エリート、あるいは民主主義国家においては選挙によって民主的正当性を担保された政治家として捉えることが一般的である。「政」を「文民」として捉える意味合いを強調する場合には「民軍関係」との訳語が当てられることも多い。

²⁷ Risa Brooks, *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment* (NJ: Princeton University Press, 2008), p. 35; R. Blake McMahon and Branislav Slantchev, "The Guardianship Dilemma- Regime Security through and from the Armed Forces," *The American Political Science Review*, vol. 109, no. 2, 2015, p. 299.

合性など)といった要素に大きく依存するものである。そして、こうした軍事的専門性・安全保障上の秘匿性の高い情報については、各国の軍にしか正確に判断することは困難であると考えられる。「軍の、暴力の管理における専門家としての地位は、文民に対して著しい情報の優位性をもたらす」²⁸のものであり、その結果、軍は「政治指導者に国家の軍事オプションについての情報を供給するうえで、唯一無二の地位を占めている」²⁹のである。

このように、「軍事的コスト」が軍という組織のみに正しく判断できる私的情報であるということは、政策決定者の側からすると、兵器体系に穴が空くことがどの程度のコストを伴うのか、代替兵器によっていかにそれを補うことが可能か、といった点を自ら正しく判断することは困難であるということの意味する。つまりここでは「軍事的コスト」という情報に関して、政軍間で「情報の非対称性」が存在しているのである³⁰。この点は、政軍関係論における多くの先行研究によって裏打ちされているところである。たとえばマクマホンらは、「情報の非対称性は、政軍間の政治において一般的である」³¹と述べている。また、フィーバーによれば、「あらゆる本人・代理人関係に内在する情報の非対称性の問題の中でも、政軍関係におけるそれは特に深刻であり...軍の持つ技術的能力と専門的知見の問題は、文民の抱える情報上の難題を悪化させるものである」³²。ブルックスも同様に、「軍の指導者は軍事問題について私的情報を有していると考えられる...この情報には...軍事計画案のコスト・リスク・成功確率が含まれる」³³として、政軍間の情報の非対称性の存在を指摘している。

このように、政軍間で軍事的コストについて情報の非対称性が存在するという状況において、政策決定者は軍事的コストを判断するために軍の「助言機能 (advisory function)」を活用することになる³⁴。平易な言い方をすれば、政策決定者は軍事的コストの分析にあたって軍の専門性を高く買い、その判断を求めるということになるのである。

3.2: 軍の組織利益

一方、軍という組織は一般に、自らの組織利益に固執し、兵器体系の変更には保守的な性向を持つ存在であるとされる³⁵。こうした見方は、軍拡論をはじめとして安全保障分野では通説的に広く見られるものである。ブザンらによれば「軍隊組織はしばしば...彼らの好む主流の兵器体系について、極めて固定的な考え方を身につける。そうした考え方は、敵が何をしているかということだけでなく...組織の生存という利益によっても形作られる」³⁶。またローゼンも同様に「巨大な官僚制について我々が理論的に知っていることの殆ど全てが、それらが変化しにくいというだけでなく、それらが変化しないように作られている、ということを示唆している...しかも、官僚制としての軍は、とりわけ変化

²⁸ Peter Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), p. 69.

²⁹ Brooks, *op. cit.*, p. 35.

³⁰ なお、ここでいう軍事的コストという安全保障に関する情報は、知識共同体としての NGO が供給したとされるクラスター弾の「非人道性」に関する情報（紛争現場での被害状況や不発率）とは異なるものであることに留意されたい（もっとも、たとえば不発率が高いこと自体は軍事的にも望ましくないため、両者は完全に切り離せるものではない）。

³¹ McMahon and Slantchev, *op. cit.*, p. 299.

³² Feaver, *op. cit.*, p. 70.

³³ Brooks, *op. cit.*, p. 35.

³⁴ ハンチントンは軍人の国家に対する責務として、(1)軍事安全保障上の要求を国家機構において代表するという「代表機能 (representative function)」、(2)国家の種々の行動がもたらす影響を軍事的観点から分析・報告する「助言機能」、(3)軍事安全保障に関する国家の決定を実行に移すという「執行機能 (executive function)」を挙げている。Huntington, *op. cit.*, p. 72. 以下も参照のこと。菊地茂雄『『アドバイザー』としての軍人』『防衛研究所紀要』第12巻第2・3合併号（2010年）、1-30頁。

³⁵ Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (NY: Cornell University Press, 1984).

Barry Buzan and Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 109-111. 軍人よりも文民の方が相対的に組織利益による束縛が小さいと指摘するものとして、Desch, *op. cit.*, p. 6.

³⁶ Buzan and Herring, *op. cit.*, p. 109.

に対する抵抗が強い」³⁷と述べて、軍という組織の保守性を指摘している。特に、こうした兵器体系の変更が軍自身による内発的なものでない場合、政策決定者は軍からの強い反発に直面することが多い³⁸。たとえば、ヴェトナム戦争を契機とする生物化学兵器への国内外からの非難を受けて、米国のニクソン政権が両兵器の規制を検討した際、陸軍および統合参謀本部は「対ソ抑止のために必要不可欠」である旨主張してこれに強硬に反対している³⁹。同様に、対人地雷禁止条約に際して中東諸国や東欧諸国が消極的な反応を見せた背景には、国内における軍部の抵抗が存在していたことが指摘できる⁴⁰。

このように、軍の組織利益は、兵器体系の変更に対する保守性、とりわけ外部からの介入に対する強い反発を導く。従って少なくとも、いったん導入した兵器を「非人道的」との理由で手放すことに対しては、軍からすると抵抗する誘因が強いものと考えられよう。その場合、軍にとっては、非人道的理由による兵器の禁止に対しては、その兵器が自国にとって本当に有用性の高いものであろうとなかろうと、これに反対する誘因が働くということになる。これはつまり、政策決定者の目からすると、自身への助言に際して、軍が組織利益に基づいて、意図的に軍事的コストを過大に評価した情報を伝える場合がありうる、ということの意味する⁴¹。

このとき、政策決定者にとっては、仮に軍が条約参加に賛成したとすればその助言を信頼することが出来るが、軍が条約参加に反対した場合にはその情報の真偽が判断できないということになる。なぜならば、軍が兵器の廃棄に賛成した場合にはそれが組織利益に基づくものとは考えにくい。しかし、軍が兵器の廃棄に反対した場合には、それが真に国家安全保障上の観点から兵器の必要性を説いている場合でも、逆に組織利益上の観点から意図的に兵器の必要性を誇張している場合でも、軍には「助言の真実性をアピールする」という点で同じ行動をとる誘因が働いてしまうため、外観上は両者が区別できなくなってしまうからである。従って、軍はたとえ本当に必要な兵器についてその廃棄に反対し、自らの助言の信頼性を確保すべく腐心したとしても、政策決定者からの疑義を拭いきることが難しくなってしまうのである。

以上の考察をもとに本稿が提示したいのは、政軍間の情報の非対称性の存在により、軍は政策決定者に対する自身の助言の信頼性を確保することが出来なくなり、結果として政策決定者による（軍事的観点からは）非合理的な軍縮条約への参加を阻止することが困難となってしまう、という論理である。すなわち、本来必要であったとしても、その兵器の有用性が「軍」から「政」に正しく伝達されないことによって、保有国による禁止条約への参加という帰結が生じてしまうことになるのである。この主張は、情報の占有が却って自身の選好を政策に反映することを阻害してしまう、という、軍からすれば一種の逆説的な構図が存在していることを示唆している。

次節では、条約参加に至る保有国の政策決定において上記の論理が働いていたことを、オスロ・プロセスにおける日本の対応を事例として実証的に明らかにしていく。日本はクラスター弾の主要保有

³⁷ Stephan Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), p. 2.

³⁸ Ryan Grauer, "Moderating Diffusion: Military Bureaucratic Politics and the Implementation of German Doctrine in South Africa, 1885 - 1914," *World Politics*, vol. 67, no. 2, 2015, pp. 268-312.

³⁹ Forrest Frank, "U.S. Arms Control Policymaking: The 1972 Biological Weapons Convention Case", Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1974. David Goldman, "The Generals and the Germs: The Army Leadership's Response to Nixon's Review of Chemical and Biological Warfare Policies in 1969", *Journal of Military History*, vol. 73, no. 2, 2009, pp. 531-569.

⁴⁰ 足立、前掲書、209-210 頁。

⁴¹ こうした政策決定者による軍への疑義は、非人道的兵器の禁止以外の文脈でも指摘することが可能である。その代表例が、米国防長官マクナマラと米空軍の確執であろう。1960 年代、有人爆撃機に代わって弾道ミサイルの導入を唱えて空軍の強硬な反発に直面したマクナマラは、これを「ミサイルの方が費用対効果で優れているにもかかわらず、高級将校たちは単に自分たちのキャリアを築いてきた有人爆撃機が失われてしまうことに抵抗している」と見なし、将校たちが国家安全保障よりも組織利益に基づいて行動しているとの強い疑義を抱いていた。David Sorenson, *The Politics of Strategic Aircraft Modernization* (Connecticut: Praeger Publishers, 1995), p. 4.

国の一員として、オスロ・プロセスにおいて交渉終盤まで全面禁止に最も強く反発し続けた「問題国」であったとされている⁴²。また、前述のように日本は必ずしも安定的でない安全保障環境において周辺保有国が交渉にすら参加していないにもかかわらず、最終的に全面禁止を受け入れるという決断を下している⁴³。加えて、通説たる規範論が事例として用いていることから、日本は本稿の仮説の妥当性を検討するうえではふさわしい事例であると考えられるだろう⁴⁴。

仮説の実証を行っていくにあたって示さなければならない主な事実は、以下の4点である。第一に、議論の前提として、クラスター弾の軍事的有用性について政軍間に情報の非対称性が存在したこと。第二に、政策決定者が政治的利益だけでなく軍事的コストを十分考慮していたこと。第三に、軍が実際に「クラスター弾は必要不可欠である」という助言をし、そして第四に、軍の真意が分からないために政策決定者がそれを信用しなかったことである。基本的には、これら4点が示されれば、本稿の仮説は実証されたことになる。

4. CCM への日本の対応

4.1: 政軍間の情報の非対称性

日本は1987年より、「敵の上陸の際に通常爆弾よりも広範な攻撃が可能」な兵器としてクラスター弾の調達を開始する。しかし、防衛庁は配備計画、自民党国防部会にも武器弾薬の内訳を開示しておらず、予算審議の際には「弾薬」としてミサイル等とともに一括計上していた⁴⁵。そのため、2002年にその配備計画が完了するまで、そもそも日本がクラスター弾を保有しているという事実すら防衛庁外部には全くと言ってよいほど知られていなかったと言える。1999年のコソヴォ空爆によってクラスター弾の不発弾問題に国際社会の注目が集まると、CCW の場でクラスター弾規制のための交渉が開始される。この過程で日本国内でもクラスター弾問題が国会やメディアに登場し始め、2003年3月、日本共産党の小泉親司参議院議員による質問主意書に対して航空自衛隊による保有を認める答弁がなされたことで、自衛隊によるクラスター弾保有が公となった⁴⁶。これに対して、たとえば配備中に防衛庁長官を務めた久間章生は「(クラスター弾を)日本は持っていないのではないか」との認識を示している⁴⁷。

このように、クラスター弾の安全保障上の必要性は、導入当初より政軍間で共有されたものではなかった。そのため、オスロ・プロセスの開始に当たって外務省は、自衛隊と米軍の協議を通じたクラスター弾使用に関しての詳細な情報提供を求めている⁴⁸。これに対して防衛省側も、(1) 条約に参加した場合、人道面改善の実効性に比して防衛能力低下の度合いが大きいこと、(2) 国防上クラスター弾が必要不可欠であること、(3) クラスター弾代替時の防衛上のリスクが甚大であること、に関して

⁴² 禁止を推進する NGO 側から名指しで問題視されていた。Aotearoa New Zealand Cluster Munition Coalition (ANZCMC), *Report on Activities: Wellington Conference on Cluster Munitions, 18-22 February 2008* (Wellington: ANZCMC, 2008), pp. 2, 68; 防衛省「ウェリントン会議（オスロ・プロセス：2月18日～22日：於 NZ）結果概要」（情報公開開示文書、2008年2月26日）；目加田説子『行動する市民が世界を変えたークラスター爆弾禁止運動とグローバル NGO パワー』毎日新聞社、2009年、82頁。

⁴³ ただし、同盟国である米国は CCM に参加しておらず、かつ在日米軍はクラスター弾を保有している、という点については留意する必要がある。

⁴⁴ 足立、前掲書。軍縮に限らず、日本の防衛政策・安全保障政策については規範や文化的要因から説明するものが少なくない。Thomas Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998); Peter Katzenstein, *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1998)。

⁴⁵ 1999年以降行われている全防衛装備品の契約状況の公表でも、随意契約のため入札公告がなく事前周知はされていなかったとされる。『毎日新聞』2003年4月17日。

⁴⁶ 「参議院議員小泉親司君提出クラスター爆弾に関する質問に対する答弁書」内閣参質 156 第 8 号、2003 年 3 月 7 日。

⁴⁷ 『毎日新聞』2003 年 4 月 17 日。

⁴⁸ Wikileaks, “JAPAN SUPPORTS U.S. POSITION ON CLUSTER MUNITIONS,” Wikileaks cable: 07TOKYO438_a, 2007.

官邸・外務省・財務省との間で認識を共有する必要性があるとの見方を示し、クラスター弾を失うことによる軍事的コストという観点から助言を行っていることが分かる⁴⁹。

こうしたクラスター弾の有用性に関するアクター間の情報の非対称性は、オスロ・プロセス開始後にはプロセスへの対応の違いとして顕在化している。たとえば、2006 年 11 月、CCW 第 3 回再検討会議の最終日に NGO と中小国がオスロ・プロセスの開始を宣言すると、防衛省はクラスター弾を「国防上の主要兵器」と位置づけ交渉参加に難色を示したが、最終的には「情報収集のため」とする外務省の意向が反映される形でプロセスへの参加が決定された⁵⁰。これに対して防衛省側は、会議への出席そのものが誤りであると反発を示している⁵¹。

また、2007 年 5 月のリマ会議の会期中には航空幕僚長が記者会見の場で「不発弾被害よりも占領被害のほうが何百倍も何万倍も大きい」と述べ、クラスター弾禁止交渉にコミットする政府に対して公然と異議を唱えている⁵²。しかしながら、日本政府はあくまで「交渉の結果に影響を及ぼすため・欧州諸国との関係維持のため・国内政治的な圧力への対処のため」として、交渉プロセスへの参加を継続する方針を変えようとはしなかった⁵³。このような動きに対して防衛省側は、政策決定者が「政治的な考慮のみによって結局はクラスター弾の全面禁止に同意してしまうのではないか」との憂慮を繰り返し示していた⁵⁴。

4.2: 政治的利益と軍事的コストの考慮

もっとも、こうした国内的な意見の相違を抱えながらも、国際交渉の場において日本政府としては、クラスター弾の全面禁止に対して消極的な立場をとっていた。全面禁止に消極姿勢をとりながらオスロ・プロセスに参加し続けた背景には、人道問題にコミットする外交上の要請に加えて、「条約の合意内容に影響を及ぼし全面禁止を阻止するためには交渉に参加する必要がある」との判断が働いていた⁵⁵。すなわち政策決定者としても、外交面での利益だけでなく安全保障上の観点も含めて部分規制を追求していたと言える。

政策決定者の側が外交的利益に加えて軍事的コストの観点からも判断を模索していたことは、国際交渉の場においても、国内向けの立場としても、あくまで安全保障面と人道面のバランスを考慮することの重要性を一貫して強調し続けていることに表れている⁵⁶。たとえば、オスロ・プロセスにおいて日本政府は交渉終盤まで一貫して軍事と人道のバランスを訴え、そのような協議の場として従来型の CCW がふさわしいことを主張し続けていた⁵⁷。また、福田康夫首相は外務省に対して「安全保障上の問題・外交上の国際世論との関係・米軍との関係」の間で調整するよう繰り返し指示を与えており、単に政治的利益の観点からだけでなく、軍事的コストとのバランスにおいて政策判断を下そうと考えていたことがわかる⁵⁸。

実際に、プロセスを通じて日本政府は、安全保障上の観点からクラスター弾の「部分規制」を追求

⁴⁹ 防衛省「オスロプロセスへの対応について」（情報公開開示文書、2007 年 2 月 28 日）。

⁵⁰ 『毎日新聞』2007 年 6 月 24 日。

⁵¹ 『毎日新聞』2008 年 6 月 14 日。

⁵² 『毎日新聞』2007 年 5 月 26 日。

⁵³ Wikileaks, “CLUSTER MUNITIONS: JAPAN'S POLICY OF AMBIGUITY,” Wikileaks cable: 08TOKYO804_a, 2008.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Wikileaks, “JAPAN CALLS FOR COOPERATION ON CLUSTER MUNITIONS,” Wikileaks cable: 07TOKYO1716_a, 2007; Wikileaks, “JAPAN URGES PROGRESS ON CLUSTER MUNITIONS IN CCW,” Wikileaks cable: 07TOKYO2004_a, 2008.

⁵⁶ 福田内閣総理大臣の答弁；『第 169 回国会衆議院予算委員会議録』第 6 号、21 頁（2007 年 2 月 12 日）。

⁵⁷ たとえば、Katherine Harrison, *The Vienna Conference on Cluster Munitions 5-7 December 2007* (Women's International League for Peace, 2008).

⁵⁸ 『毎日新聞』2009 年 6 月 11 日。

する方針をとっていた。たとえば 2007 年 2 月、オスロ・プロセス最初の公式会議であるオスロ会議では、禁止条約を 2008 年中に締結することを謳った「オスロ宣言」が採択されたが、日本政府は「安全保障上の必要性の問題」についての議論が詰められていないことを理由として同宣言への支持を見送っている⁵⁹。参加 48 カ国中、日本の他にオスロ宣言に賛同しなかったのはポーランドとルーマニアの 2 カ国のみであり、会議の大勢に沿って外交上の利益を追求するという政策判断を行っていたわけではないことが窺える。

こうした方針は、オスロ・プロセス終盤、すなわち従来の「規範」説によれば人道主義的規範が拡大し、参加への政治的誘因が増大するとされる局面に至っても、一貫して観察することができる。たとえば 2008 年 5 月、条約案の採択が行われるダブリン会議に際して福田は「人道問題として議論されている。一方で、安全保障体制をどうするのか。よく考えたうえで判断する」と述べ、あくまでも参加への誘因だけでなく軍事的コストの観点を取り入れた判断を強調しているのである。

4.3:防衛省による助言

このように、政策決定者の側も軍事的観点からクラスター弾の全面禁止に対しては消極的姿勢を取っていたが、これは防衛省の立場と軌を一にしていたわけではない。すなわち、外務省・官邸が重視していたのはあくまで米国との関係性であり、具体的にはクラスター弾の禁止に伴う在日米軍と自衛隊との相互運用性の問題であった⁶⁰。実際に、日本政府はオスロ・プロセスでの交渉を通じて、非締約国との相互運用性を確保する条項を最も強硬に主張し続けていた。こうした懸念は、オスロ・プロセス不参加の米国と今後共同作戦に従事する可能性の高い西欧（特に NATO）諸国にも共通する課題であった。

これに対して防衛省側は、日本と西欧諸国との安全保障環境の違いを強調し、あくまでクラスター弾は「迅速かつ広範な面制圧火力として極めて有効」「着上陸侵攻の際の抑止力として、自衛隊にとって必要不可欠」との立場を一貫して示していた。たとえば、オスロ・プロセス開始時点より防衛省は、プロセスへの対処方針として、クラスター弾の全廃や使用禁止は「容認できず」と断言している⁶¹。その際には、国防上のクラスター弾の必要性を説き政軍間で共有する必要があるとして、北方・西方等におけるクラスター弾の有無別のシナリオを検討するなど、軍の専門性に依拠した軍事的コストの観点からの説得が試みられている⁶²。また、クラスター弾を廃棄した場合の代替兵器についても、「現時点ではクラスター弾の面制圧能力を代替する装備品は存在しない」ことを明言するとともに、代替兵器候補の筆頭として挙げられていた精密兵器 (JDAM) のみでは国防に不十分であるとの認識を示し、その可能性を明確に否定している⁶³。

このように、日本政府として国際交渉の場では全面禁止に抵抗しながらも、国内の政軍間では、米国との関係性を重視する官邸及び外務省に対して軍事的観点からクラスター弾の有用性を主張する防衛省、という構図が存在していたと言える。しかしながら、防衛省側の懸念にもかかわらず 2008 年 2

⁵⁹ 麻生外務大臣の答弁；『第 166 回国会参議院外交防衛委員会会議録』第 8 号、5 頁（2007 年 4 月 26 日）。

⁶⁰ 『毎日新聞』2008 年 6 月 3 日。なお、相互運用性（inter-operability）の問題とは本来、他国との共同作戦において生じる運用上（主に装備面の）の問題を指す。一方、ここで問題となっているのは、正確には法的（legal）相互運用性である。たとえば、条約非締約国の米国と条約締約国の日本が共同作戦を行う場合、日本にどのような法的義務が課されるのかといった点が問題になってくる。詳細は以下参照。仲宗根卓「武力紛争条約への相互運用性条項導入の法的意義(1)クラスター弾に関する条約第二一条の導入理由、解釈、及び運用の分析を事例として」『阪大法学』第 63 巻第 1 号（2013 年）、45-73 頁。及び同（2・完）『阪大法学』第 63 巻第 2 号（2013 年）、477-496 頁。

⁶¹ 防衛省「オスロにおけるクラスター弾に関する国際会議への対処方針」（情報公開開示文書、2007 年 2 月 20 日）。

⁶² 防衛省「オスロ・プロセスへの対応について」（情報公開開示文書、2007 年 2 月 28 日）。

⁶³ 防衛省「クラスター弾及び我が国防衛上の必要性」（情報公開開示文書、2007 年 2 月 20 日）；Wikileaks, “JAPAN URGES PROGRESS ON CLUSTER MUNITIONS IN CCW,” Wikileaks cable: 07TOKYO2004_a, 2008.

月のウェリントン会議においては、同年 5 月のダブリン会議に向けて全面禁止派の提示した条約草案を送付する旨謳ったウェリントン宣言に合意がなされ、日本政府もこれに署名する決断を下すことになる。

国内においてクラスター弾の必要性を認める見解が広まらないなか、オスロ・プロセス最後の公式会議であるダブリン会議が迫ってくると、危機感を募らせた防衛省は、政策決定者に対する直接的な説得に加えて、米国を介した働きかけを模索するようになる。その際にも、防衛省側が説得の材料としていたのはあくまで、軍事的観点からのクラスター弾の必要性であった。たとえば、2008 年 5 月には、「クラスター弾の禁止がいかに自衛隊と在日米軍による日本防衛力の低下をもたらすかを強調することで、国会と世論にクラスター弾の重要性を認めさせる必要がある」との認識のもと、防衛省は米大使館と在日米軍に対して日本の国会や世論に対する訴えかけを前向きに検討するよう要請している⁶⁴。加えて、日本国内での説得にあたっても、国会議員とクラスター弾の重要性を共有できるべく、さらなる情報を提供するよう米国側に強く求めていた⁶⁵。

さらにダブリン会議直前には、米大使館の代表がクラスター爆弾禁止議連と会談することによって部分規制に向けた議論を形成する、というアプローチも提示しており、議連のうちでも穏健派から切り崩すべきとして、親米派の小坂憲次など具体的な個人名を挙げて説得を促している。その際には、「クラスター弾が日本の防衛と東アジアの平和と安定の維持のために有用であることを強調すべき」としており、可能であれば、クラスター弾に対する特定の作戦上の要請（北朝鮮の大量破壊兵器やミサイル脅威への対処など）について日本の国会議員と米国で共有することによって、よりよい成果が得られるであろうとの見解を示した⁶⁶。

4.4: 助言に対する疑義と条約参加の決定

このように、米国を通じた説得を含めて、防衛省側は「日本の国家安全保障においてクラスター弾の持つ有用性」という自身の助言の信頼性を確保するべく腐心していたが、こうした軍事的観点からの説得は政策決定者側による疑義を拭うことはできなかった。たとえば、防衛省側は特に欧州との安全保障環境の違いを引き合いに、日本の場合は依然として本土上陸のシナリオがありうることを力説していたが、福田首相はオスロ・プロセス中盤の 2007 年 10 月の時点で、「他国軍が何隻もの船に乗って日本に上陸してくるとい時代なのかねえ」と述べて、こうした想定そのものに対して疑義を呈している⁶⁷。また、ウェリントン会議後の 2008 年 4 月にクラスター弾禁止推進のための超党派の議員連盟が設立されると、国会質問では着上陸という想定 of 妥当性やクラスター弾を失った場合の軍事的コストをめぐる質問が相次いでいた。たとえば民主党の藤田幸久は「正規の大規模部隊による着上陸侵攻に対してクラスター弾が使用された例はあるのか」「クラスター弾を廃棄あるいは削減すると日本の防衛能力はどの程度減少するのか」といった点を追及し、CCM 参加に伴う軍事的コストに疑問を呈している⁶⁸。国会議員に対する防衛省のブリーフィングに際しても、多くの議員は「自衛隊は日本を侵略から防衛するためにクラスター弾を必要としている」との主張を、「侵略などおこるわけがない」

⁶⁴ Wikileaks, “CLUSTER MUNITIONS: JAPAN STILL WORKING CCW AND OSLO PROCESS,” Wikileaks cable: 08TOKYO1212_a, 2008.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Wikileaks, “JAPAN URGES PROGRESS ON CLUSTER MUNITIONS IN CCW,” Wikileaks cable: 07TOKYO2004_a, 2008; 『毎日新聞』2008 年 6 月 14 日。

⁶⁸ 『第 169 回国会参議院外交防衛委員会会議録』第 8 号、2-3 頁（2008 年 4 月 24 日）。

として聞き入れることはなかったのである⁶⁹。

同様に、ダブリン会議での条約案の採択への同意においても、防衛省の主張する軍事的コストは福田首相の信頼性を確保できなかったことが指摘できる。ダブリン会議終盤、福田は現在の日本の安全保障上の脅威は敵軍隊の直接上陸よりもミサイルや航空機による攻撃であり「外国の軍隊が上陸してくる可能性は極めて低い。クラスター弾は持っていても使えない兵器だ」と述べて、防衛省側が主張してきた着上陸侵攻に対する抑止力のための必要性とは全く異なる認識を示している⁷⁰。実際に福田は、着上陸時の有用性といっても「ボートに乗って一斉に列を組んで大量に来るわけではない」であろうというクラスター弾の軍事的有用性に対する疑義が、ダブリン会議において署名を決断したひとつの要因であったことを明らかにしている⁷¹。すなわちここでは、単に「政治的利益という誘因が大きかったから」条約に参加したのではなく、軍事的コストに関する助言への不信が政策決定に効いていたということが言えるのである。

では、福田らによるこうした助言への疑義は、本稿の主張するような「兵器体系への保守性に基づく助言への疑義」であると言えるだろうか。すなわち、福田が防衛省の助言の真偽を疑ったとして、それは防衛省の「意図」ではなく「能力」への不信だったのかもしれない。平易な言い方をすれば、単に助言が「間違っているのではないか」という疑義だった可能性も考えられる。その場合には、「組織利益に基づいた兵器体系の変更への忌避」に対する疑念、という本稿の主張とは異なるメカニズムが働いていたということになり、仮説の実証上問題が生じてくる。

しかしこのような解釈は、米国がプロセス当初より防衛省と同様の見解を示していたことを考慮すると、成り立ちにくい。たとえば2007年5月の日米当局者の協議の時点で、米国はクラスター弾の使用規制による日本の防衛への悪影響について懸念を表すとともに、日本の防衛にとってのクラスター弾の死活的な重要性と代替不可能性という点で防衛省側と同様の見解を示している⁷²。そのため、能力への疑義という立場からは、福田らが「防衛省と在日米軍いずれも分析能力が低く、それぞれが同様に誤った情勢判断を下していた」との疑念を抱いたという解釈に頼らざるを得ない。一方、当時の日本のクラスター弾調達総額は276億円にのぼり、陸上自衛隊は全国5ヵ所に約100両の多連装ロケットシステムを配備し、航空自衛隊も洋上及び沿岸での敵部隊の侵攻阻止にクラスター弾を用いるシナリオを採っていたことから、CCM参加が日米双方にとって防衛計画の大幅な転換を強いるものであることは明瞭であった。在日米軍のラーセン(Timothy R. Larsen)副司令官は、日本のクラスター弾が規制されれば米国による日本の防衛体制が転換を余儀なくされることに加えて、米兵が余分に必要となり在日米軍再編の問題にも影響が出る旨指摘している⁷³。こうした経緯を踏まえると、福田らが防衛省の助言に抱いた不信は、兵器体系の変更に伴う在日米軍を含めた防衛体制の転換を厭う軍部特有の抵抗として捉えたものとして読み取ることが妥当と言えよう。

また、日本は最終的に、クラスター弾の代替兵器としてレーザーJDAMという先端的な精密誘導兵器の導入を決定している。しかしながら、「よりよい代替兵器の導入という軍事面での利益が結果に影響していたのではないか」との議論はここでは当たらない。防衛省としては条約交渉中より効果的な代替兵器は存在しないとの立場を貫いてきた経緯に加え、少なくともダブリン会議後の2008年6月25日の時点で「最新型を含めあらゆる選択肢を考慮中」との認識を示しており、代替兵器の目途が立

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ 『読売新聞』2008年5月31日。

⁷¹ 『毎日新聞』2009年6月11日。

⁷² Wikileaks, "JAPAN URGES PROGRESS ON CLUSTER MUNITIONS IN CCW," Wikileaks cable: 07TOKYO2004_a, 2008.

⁷³ Ibid.

っていないことが確認できる⁷⁴。政府の交渉担当者も、代替兵器の議論が詰められるようになったのは、2008 年 11 月の CCW 第 5 回政府専門家会合・締約国会議を経てからのことであり、少なくともダブリン会議の時点ではそういった話はなかったと述べている⁷⁵。従って、代替兵器としてのレーザー JDAM の導入は少なくともダブリン会議での決断に影響を及ぼしてはいなかったと言えよう。

5. おわりに

本稿で検討してきたように、日本による CCM 参加の背景には、防衛省が「クラスター弾を手放すことによる国家安全保障上のコストが甚大である」という自らの助言の信頼性を福田首相や国会議員に対して確保することが出来なかったという、「情報の非対称性」をめぐる力学が働いていた。その結果として、CCM 条約案への署名という、防衛省側からすれば軍事安全保障上は非合理的とも思われる対外政策が発露してしまうこととなったのである。

以上の議論は、従来指摘されてきたような NGO と中小国の協働による条約成立への貢献を否定するものではない。ここで指摘したいのは、日本が CCM 加入に至ったという現象を理解するうえでは、それまで看過されてきた国内の「政軍関係」にも目を向ける必要があるということである。

この点において、本稿が明らかにしたメカニズムは、軍縮論と政軍関係論の間隙を埋めるものである。すなわち、軍縮論においては従来、大国の影響力や国際世論、NGO、規範起業家の行動に焦点が当てられてきた反面、軍の役割、とりわけ政軍関係がもたらす影響については殆ど注目されてこなかった。一方で、政軍関係論において「政軍関係」という概念は、これまで専ら説明対象として位置づけられてきた。政軍関係によって他の社会現象を説明するという場合にも、その大半は戦争や介入といった「ハードな」軍事行動を対象としたものであり、軍縮への着目は殆どなされてきていない⁷⁶。これに対して、本研究は従来別個の議論として蓄積されてきた軍縮と政軍関係を結びつけ、「政軍関係によって軍縮を説明する」という視座を示したものである。

また、「説明変数としての政軍関係」という観点においても本稿の理論的貢献は認められる。政軍関係がその説明対象として対外的な武力行使を偏重してきた背景には、「軍による安全」と「軍からの安全」のジレンマ、という主にクーデターのリスクを想定した政軍関係の古典的命題が過度に注目を集めてきた傾向が指摘できる。これに対して本稿では、政軍間に内在する「情報の非対称性」という論理に着目することによって、文民統制の進んだ国家における平時の政策決定においても政軍関係が対外政策に影響を及ぼすことを示したものである⁷⁷。

最後に、本研究に残された課題を指摘しておく。それは、情報非対称性下における政策決定に関して、より一般化された知見を引き出すことである。すなわち、「政軍間における情報の非対称性」という本研究が指摘した構図の下においても、常に「政」が「軍」からの助言を信頼しないというわけではないであろう。従ってここでは、どのような場合に軍は自らの助言の信頼性の確保に成功（失敗）するのか、という条件を明らかにすることが今後の課題となる。たとえば、政策決定者に対する軍の

⁷⁴ Wikileaks, "OSLO CONVENTION ON CLUSTER MUNITIONS WILL NOT PREVENT U.S.-JAPAN MILITARY OPERATIONS," Wikileaks cable: 08TOKYO1748_a, 2008.

⁷⁵ 交渉担当者への筆者によるインタビュー（2015 年 11 月 12 日）。

⁷⁶ この点はたとえば、以下のレビューにおいて顕著である。Peter Feaver, "Civil-Military Relations," *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 211-241.

⁷⁷ なお、平時の政策決定においても軍が隠然と影響力を行使している側面を指摘した研究として、Peter Feaver, Takako Hikotani and Shaun Narine, "Civilian Control and Civil-Military Gaps in the United States, Japan, and China," *Asian Perspective*, vol. 29, no. 1, 2005, pp. 233-271. また、フィーバーは「軍の恣意的行動をいかに抑制しうるか」という観点から平時における政軍間の相互作用を本人代理人理論の枠組みから検討している。Feaver, *op. cit.*

評判(過去の行動や他のイシューでの言動)、あるいは政策決定者が持つ軍以外の情報源の有無などが、結果に違いをもたらしているのかもしれない。こうした点については今後、たとえば本研究が検討してきたオスロ・プロセスにおける日本とは対照的なケース、すなわち「実際には必要性が低い兵器であるにもかかわらず、わざわざ条約参加に対して抵抗・拒否した事例」等との比較を通して、より詳細に検討していく必要があるだろう。