

規範カスケードにおける評判政治（中の一）

西谷 真規子*

IV. 対人地雷禁止条約形成におけるカスケード過程

本章では、条約形成におけるカスケード過程モデルを検証しつつ、精緻化するために、対人地雷禁止条約作成過程を事例としてとりあげる。¹

対人地雷による人的被害の深刻さについては、カンボジアなどの地雷被害国で援助活動に従事していた現場の医師や技師たちに早くから認識されており、ICRC（赤十字国際委員会）や国連ははやくも80年代から地雷除去活動に取り組んできた。しかし、除去してもまた散布されることで被害の続出に歯止めがかからない状況を目の当たりにして、6つの人道援助NGO（VVAF 米国ヴェトナム退役軍人財団、MI メディコ・インターナショナル、HI ハンディキャップ・インターナショナル、HRW ヒューマン・ライツ・ウォッチ、MAG マインズ・アドバイザー・グループ、PHR フィジシャンズ・フォー・ヒューマン・ライツ）が、地雷の使用を止めさせるべく国際的に働きかける活動を始めた。これが対人地雷禁止条約作成過程のそもそもの発端であり、これらのNGOは1992年の10月にニューヨークでICBL（地雷禁止国際キャンペーン）を立ち上げ、啓蒙およびロビイ活動を含めた本格的な国際キャンペーンを開始した。

地雷使用の国際的法規制の最初の一步は、対人地雷の規制条項を含むCCW（特定通常兵器禁止・規制条約²）を改正することであり、4回の準備会合を経て、地雷条項の見直しを第一の目的としたCCW再検討会議が95年の

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

本稿の研究については、日本証券奨学財団より助成をいただいた。また、本研究は平成17年度科学研究費補助金（若手研究B）の成果の一部でもある。

秋に開催された。しかし、議論が膠着状態に陥ったため、この会議は何の成果も得られぬまま閉会となり、翌年1月と4—5月に再開される運びとなった。

96年春に開催されたCCW再検討会議第二再開会期において採択された改正第二議定書は、地雷規制における大いなる前進と評価される一方で、例外なし即時全廃を主張するICBLなど全廃推進派にとってはきわめて不十分なものであった。このため全廃推進派は国連の軍縮枠組みを離れて独自に全廃の方途を探る方針に転換し、その第一歩として96年10月にオタワで国際戦略会議を開催した。この会議では独自に全廃条約を作成することが宣言され、97年に入ってからウィーン、ボン、ブラッセル、オスロで相次いで開催された大規模な国際会議をへて鍛え上げられた条約は、12月のオタワ会議において122カ国によって調印された。オタワ・プロセスと呼称されたオタワ戦略会議以降の条約作成過程は、伝統的な軍縮枠組みを離れて独自の場で作成されたことと、NGOと国家との緊密な協力関係という特徴をもったユニークなものであった。

以下では、地雷の本格的な国際的規制にむけた取り組みが始まったCCW再検討会議準備段階から地雷禁止条約調印までの過程に重点をおきながら、条約作成過程におけるカスケードの発生および展開過程を観察してみたい。

(1) 対人地雷禁止条約形成過程におけるカスケード

第一章で述べたように、短期間に多くの国が条約の目的および内容に賛同し、多数の署名によって条約が成立した場合、この過程を条約カスケード（以下では単純にカスケードと表記する）と呼ぶ。条約カスケード過程では、条約参加予定者数が最初から決まっているわけではなく、短い条約形成期間中に急激に増加する点の特徴である。このような過程を経て成立した条約は、参加国の多さと、条約形成過程において発生した国際的時勢（モメンタム）とによって、当該規範の正統性を高めると同時に規範受容のインセンティブを高めることで、諸国家による規範の内面化を強力に促すものと想定される。とはいえ、このように成立した条約が規範の内面化を促進する過程については別稿に委ね、本稿では、条約形成の途上でどのような過程を経てカスケードが発生し、維持、促進されるのかを検討する³。

規範カスケードを含んだ国際規範発展モデルを提示したフィンモアとシキンクは、規範賛同国の数（国際システム構成国の三分の一）と質（イシューおよびイシュー・エリアに決定的な役割を果たす国家）をもってカスケード発生の条件と論じている。このことは、問題の解決に決定的重要性をもつ国家が参加し、かつ、ある程度の数の国家が賛同すれば、自動的に他の国々もバンドワゴンして結果的に国際社会の大多数による規範受容が実現するということを意味しているといえる。

しかし本稿では、国際的時勢（モメンタム）がカスケードに不可欠の構成要件であり、モメンタムを発生させかつ維持することがカスケードを実現するのに枢要であると論じてきた。

対人地雷禁止条約は、1996年の10月に条約の具体的作成過程が始まってから14ヶ月という短期間で97年12月に採択され、しかも発効に必要な40ヶ国による批准がおよそ9ヶ月で達成された。また、条約作成過程（カナダの首都オタワで開催された会議を発端とすることと、カナダがリーダーシップをとったことから、オタワ・プロセスと呼ばれる）の最初の時点で公式に賛意を表明したのは50カ国だったが、一年強の間にその数は二倍以上に膨れ上がった。この過程をカスケードと形容することに異論はないだろう。実際この事例を扱った主な論者は当該事例におけるカスケードの発生を指摘している。

しかし、カスケードが実際にいつ生じたかについては見解が分かれる。前出のフィンモアとジキンクは、全廃賛同国が国際システム構成諸国の三分之一に達した1997年5月以降を転換点としている⁴。この月にはそれまで無条件即時全廃には反対の立場をとっていたイギリスとフランスが政権交代によってその立場を一変させたことで、「決定的国家」の参加と多数国の参加というカスケード発生の必要条件が満たされたために、フィンモアらはこれをカスケード発生の起点とみたわけである。リチャード・プライスと足立研幾も同様の見解を示しているが、彼らは100カ国以上

の参加者を集めた6月のブラッセル会議をカスケード発生の転換点としている⁵。オタワ・プロセス推進において中核的な役割を担ったカナダ外務省のロバート・ローソン、ラルフ・リシシン、ジル・シンクレア、マーク・グウォツデッキーによる共著論文でも、5月の末までにオタワ・プロセスは一つの転換点を迎え、6月に開催されたブラッセル会議がオタワ・プロセスの分水嶺となったと捉えている⁶。

他方で、ローソンは博士論文において、ブラッセル会議以前にカスケードは始まっており、9月のオスロ会議以降に「滝（大落水）」になったとややニュアンスのある議論を展開し、CCW再検討会議以降モメンタムは築かれてきたと主張している⁷。1996年からICBLの運営委員としてキャンペーンの中核を担い、ジョディ・ウィリアムズの後任として98年からICBLコーディネーターを務めたエリザベス（リズ）・バーンスタインも同様の見解を示し、1995年のCCW再検討会議の時点でモメンタムは既に存在し、96年の後半から97年を通してプロセス全体が加速したと述べている⁸。

どの論者の見解にも共通しているのは、プロセス全体を明瞭に区分して落水ポイントを特定するという作業をしていないことである。結論を先取りすれば、オタワ・プロセス開始以前からカスケードは始まっていたのだが、なぜこれが生じたのか、また、なぜモメンタムが維持されたのかを知るためには、そもそものような段階を経てカスケードが展開したのかを知る必要があるのである。そこで以

下では、当該事例におけるカスケードの発展過程を見ていくことにしたい。

(2) 条約カスケードの客観的展開過程1：モメンタムによる全体的趨勢描写

モメンタムは、大胆な行動をとれるほどに機が熟しているとの感覚を意思決定者に与えることで、政治的・外交的にリスクのある政策（群）を、見かけ上のリスクにもかかわらず採るように意思決定者に促す。カナダが1997年末までにオタワで条約採択会議を開催するとの大胆な案を発表する決意をした一因は、外務省のリシシンが「果敢な行動をとっても問題ないほどにイシューが熟している」と感じたことにあったという⁹。モメンタムは、予想されるベネフィットがリスクを上回ると意思決定者に信じさせるのである。その意味で、モメンタムの有無および大小は政策形成の方向性を決定する要因のひとつとして重要な役割を果たすのである。

しかし、短期間に多数の賛同者が集まる様子を一般的に「モメンタムがある」と表現することはあっても、「モメンタム」を政治学の術語として明確に定義したうえで、特定時期の特定の国際政治過程を客観的に描写するツールとして用いた研究は管見するところ見当たらない。政治過程におけるモメンタムというのは、あくまで当事者が感覚的に知覚した全体的な流れを表現したものでしかなく、モメンタムのある・なしはもっぱら当事者の主観に基づいて捉えるしかないものだったのである。

しかし、当事者がモメンタムを感じるような状況がどのような理由および経緯で生じたのかを知るためには、いつごろからモメンタムが知覚され、どのように変化していったのかを客観的に把握する必要がある。とはいえ、もともと個人の主観的な認識でしかないモメンタムを客観的存在として抽出するのは容易ではない。複数当事者の発言や行為内容からモメンタムの認識を抽出することは可能だが、立場の違いや敏感性の差によって状況の捉え方は個人によって異なるし、そもそもモメンタムを意識的に活用していない局面や、モメンタムが小さい局面では、モメンタムを感じていてもそれをあえて前面に出す必要はないため、発言や行為内容のみからモメンタム像を描くのは困難である。

モメンタムが個人的主観によって見顕されるものであるならば、客観的対象として取り出すことは不可能か。そうとはいえないだろう。第一章でも述べたように、モメンタムのある状況とは加速化した集合行為をもたらす社会現象であるため、各人の認識のなかに明滅する個別的幻想でしかない捉えればその全体像を見失ってしまう。外界現象の観察を通じて主観的認識が形成されることに鑑みれば、多くの政治主体がモメンタムを感じる状況においては、その根拠となる一定の客観的事実を想定できるはずである。

そこで、本節では、政治主体がモメンタムを感じる際の引証基準となる客観的事実をもってモメンタムの客観的側面とし、その推移を計量的に表現する方法について考察する。以

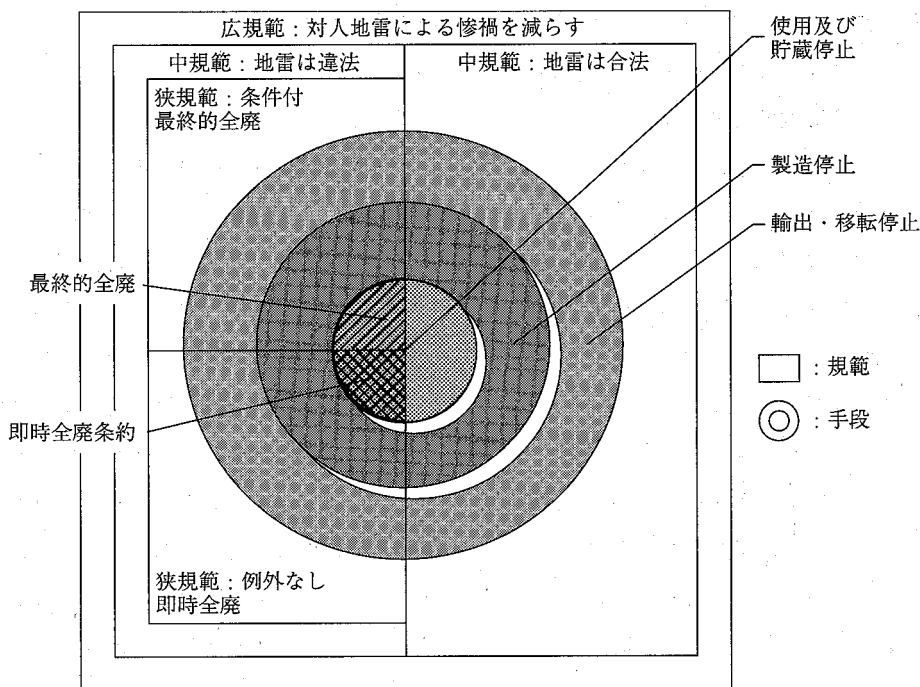


図1 規範の入れ子構造

下では、モメンタムを計測可能なものとして操作的に定義し、モメンタムの計測の方法および考慮すべき諸点を検討したうえで、実際にこの概念モデルを用いて対人地雷禁止条約形成過程における全廃推進モメンタムの推移を計測し、カスケードの全体像を描いてみたい。

① 規範の入れ子構造

モメンタムの定義に入る前に、全廃条約形成過程を通じて全廃派が推進した規範がどのようなものであったのか、ここで確認しておこう。

対人地雷全廃条約の形成過程では、複数の規範が出現し、競合した。このため、諸規範

間の拮抗過程として規範の発展過程を描く手法もありうる¹⁰。しかし本稿の立場は、「即時全廃」という政策目標（規範）が最終的に条約にまとめられるまでのモメンタムの獲得および維持過程に注目するものであり、この立場からすると諸規範間の拮抗過程はその一部でしかない。規範の拮抗過程については、リーダーの政治戦略の一環として後述するので、ここでは全廃規範へのモメンタムの収束の様子を描くための下準備として、規範の入れ子構造についてのみ簡単に述べておきたい。

ICBLをはじめとした全廃推進派ははじめから全廃政策を追及していたが、最初からこの政策に対する国際的な理解と支持が得られていたわけではない。そもそもスタート地点

における対人地雷についての認知度が極めて低かったため、まずは「対人地雷による惨禍を減らす」という原則的規範への合意が前提として要求された。この原則的規範（広規範）を上部構造として、その下に「地雷は違法」、「使用規制」、「最終的全廃」といった下位規範（中規範および狭規範）間の競合が生じたわけである（図1参照）。

したがって、最終的に全廃条約が調印されるまでの過程には、使用規制も全廃も含めてともかくも対人地雷被害を減らすという広規範への賛同の過程と、即時全廃という狭規範への賛同という過程の両方を看取できると推測される。広規範への賛同は、対人地雷問題への関心と単純に言い換えてもよいが、いずれにせよ、広規範への広範な賛同なくして狭規範を普遍的国際合意に鍛え上げることは不可能である。逆に、広規範への賛同モメンタムが増大しても狭規範への収束が見られないならば、条約の形成にはより多くの時間が必要とされたかもしれないし、もしくは、条約の趣旨を即時全廃にすることはできなかったかもしれない。このように、広規範と狭規範の両方の展開を観察することで、全廃条約作成・調印に向けてのモメンタムがどのように発展していったのかをより詳しく捉えることができる。この手続きにより、広規範のモメンタムが大きかったことが狭規範の高いモメンタムを可能にしたのか、それとも広規範のモメンタムがそれほどでもなかったにもかかわらず狭規範への急激な収束が引き起こされたのか、といった問いに明確に答えることが

出来るであろう。

② モメンタムの量（大きさ）

i) モメンタムの算定方法

政治過程においてモメンタムがある状況とは、いわゆる「追い風」のある情勢と言えるだろう。政策当事者が自陣営への追い風を主観的に認知するのは、支持者の増加傾向が大きくなることで、政治目標の達成が容易になると見えるときである。したがって、政治的モメンタムは、モメンタムを有する政策を支持する主体の数、質、範囲と、特定の政治目標へ向けての情勢展開の速度とによって表現できる。すなわち、ある政策過程におけるモメンタムの大きさは、 $\text{モメンタム}(M) = \text{政策形成過程への参加者の増加率}(I) \div \text{増加期間}(t)$ 、によって、単位期間あたりの支持者増加率として表せるのである。この定義は、モメンタムを利用する戦略の基本が支持者を短期間に多数集めることであることを示している。主体の範囲とは国家の地域的分布状況を意味し、普遍的条約作りの文脈では主体の範囲が広ければ広いほど当該条約の正統性が高まることになる。主体の質とは当該問題における主体の政治的重要性を意味するが、これについては後述する。

対人地雷の事例においては、参加者の大きさは、各会議への参加国数と全廃支持国数にわけて計測する必要がある。前者は対人地雷問題への関心の広さ、すなわち広規範への賛同状況（地雷モメンタム）を、後者は狭規範への収束状況、すなわち全廃政策への支持の

広さ（全廃モメンタム）を示す指標となる。

全廃支持国数には、94年からオタワ会議までの期間については、具体的な行動を伴わずとも全廃支持の立場を表明した国をも含むことにする。また、オタワ会議以降については、宣言、会議正式参加、条約調印をもって支持のバロメータとした。参加者の増加率(I)は、ある時点での全参加者(p)のうち、その時点で初めて支持を明らかにした国または初めて国際会議に参加した国（新参国n）の占める比率（新参国比率 n/p ）で示すことができる。それまでの会議には出席していても最新の会議には欠席したといった国家もあるので、新参国数は、後会議（または国際合意）参加者数から前会議（または国際合意）参加者数を引いた数とはならないことに注意が必要である。

モメンタムを算出するのに新参国の絶対数ではなく会議全体に占める割合を用いるのは、会議の規模という特殊性を捨象して勢いのみをニュートラルに抽出できるからである。新参国比率は、会議の規模（参加者の多さ）にかかわらず新規参入者の相対的規模を示すので、大きさの異なる会議の新規参入の大きさを比較するのに適している。たとえば、参加者10人の会議における5人の新規参加と、100人の会議における5人とを比べてみれば、前者のほうが当事者にとって政治的に重く見え、それだけ当事者（とりわけリーダー）に強い追い風を感じさせると考えられる。新参国比率を用いたほうが、より当事者の主観に近くなるのである。

期間については、大規模な国際会議がプロセスの一里塚として機能したことから、単年度ごとに期間を区切るのではなく、原則として会議間の期間(ℓ)を月数でカウントして単位（月）あたりのモメンタムを割り出すという手法をとった。この方法によって全体の趨勢を近似的に捉えることができる。

ii) 政治的重要性モメンタム

物理的モメンタムとは異なり、政治的モメンタムは主観的に認識されるものであるため、当事者の主観をよりの確に捉えるためには、質量だけでなく重さ、即ち、政治的重要性を加味するのが効果的である場合がある。上で触れた主体の質とは政治的重要性を意味し、イシューに関して、権威、権力、利害のうちの最低一つを有している主体はそうでない主体よりも政治的重要性が高いといえる。換言すれば、利害の大きさ、物質的パワー（全体的なものかイシュー特定のものかに分けられる）、戦略的優位性（地政学的位置関係、国際的連合関係、国内状況）、歴史的経緯における実績（パフォーマンスの高さ、貢献度）への信用に依拠する影響力によって決定される。

第1章の最初でも触れたように、フィンモアとシキンはイギリスとフランスが「決定的国家」であったとしているが、両国がカスケードの展開において決定的であったといえるかどうか、換言すれば、それが諸国のバンドワゴンを誘発するものであったかどうかは簡単には結論付けられない。英仏は確かに安全保障理事会構成国という面も含めて政治的

に重要な大国であり、一般に諸国家への影響は大きいといえるが、両国の参加がなければ条約が成立しえなかったかどうかは定かではない。後述のように、両国の態度変更以前にすでに条約草案は100カ国以上の参加をえて練りあげられており、また、両国の政権交代以降に急激な賛同国数の変動が見られたわけでもなかったからである。

むろん全廃派は実効性を高める意味でもバンドワゴンを促すという意味でも大国の参加を重視しており、彼らを引き入れるために積極的な働きかけを行ったが、大国のみが重要国家であったわけではない。全廃派は、全廃のために決定的な国家として、むしろ地雷被害国または地雷使用国と、発展途上国を重視していた。ICBLはこの立場から、発展途上国および地雷被害国が参加国に含まれていないことをもってCCWとCD(国連軍縮会議)とを批判する一方で、¹¹途上国と地雷使用国が参加したヴィーン会議の意義の大きさを強調した。¹²

地雷被害国および地雷使用国、また、地雷生産国および輸出国は、地雷廃絶措置の実効性を確保するために決定的重要性をもつ。また、発展途上国の参加および賛同は、先進国との軋轢に端を発する交渉のデッドロックと条約成立後の機能不全を回避するために重要である。これらの国々の参加は、全廃政策の実効性の観点から欠かせないだけでなく、機能的に枢要であるがゆえに、交渉や条約の政治的正統性を高めることになる。全廃派が発展途上国を重視したことについては、大国と

対抗する戦略としての側面も確かにあるだろう。ただし、発展途上国による支持は、他の発展途上国からの支持を誘発する可能性を含むことで、政治的正統性を大幅に拡大することができるため、普遍的条約を目指す立場からすれば途上国の参加は重要であったといえるだろう。

政治的重要性には数字で計測できない質的な要素が多い。しかし、全廃政策の実効性と正統性を確保するのに欠かせない地雷被害国、生産国、輸出国と、反全廃バンドワゴンを起こしうる存在として全廃推進派が常に意識せざるをえなかった安保理五大国の全参加国数に占める割合は、ある程度政治的重要性を示すとみなすことができよう。ただし、五大国は同時に主な生産、輸出国でもあるため、実際には、被害国(A)、生産国(P)、輸出国(E)の三種類を政治的重要性の指標とみなしてカウントする。各項目(属性)を持っている国家は地雷問題に利害をもっているということであり、項目数の多い国家ほど地雷問題への利害が大きいと考えることが出来る。このため、各項目を1とカウントし、たとえば生産国であり同時に輸出国である国家は2の重要性をもつとみなすことにする。会議全体の政治的重要性増加率を算出するには、新参国比率に政治的重要性を加重する。すなわち、新参国が持っている重要性項目の総和を新参国数で割ることで得られる新参国重要性比率を新参国比率に掛け合わせるわけである。したがって、政治的重要性増加率(I_i)= $[\text{新参国数}(n) \div \text{全参加国数}(p)] \times [\text{重要性数}(i)$

\div 新参国数(n)] $\times 100 =$ 重要性数(i) \div 参加国数(p) $\times 100 = 100i/p$ で算出される（百分率表示にするために100をかけて調整した）。

政治的重要性増加率を期間で割った政治的重要性モメンタム $M_i = 100i/p/l$ は、単純モメンタムよりも参加者の質（重要性）をよく反映し、ある期間のモメンタムがどのような勢力によってもたらされたかについて示唆を与えるため、重要アクターの結集推移をみるのに適している。とりわけ、 i/n で表される新参国重要性比率は、各時点での参加者の質を表すため、その時点でのモメンタムが主に利害の高い国家によってもたらされたのか、それとも利害の低い潜在的機会主義国によってもたらされたのかをある程度判断することができる。このため、重要性の指標はバンドワゴンがどの時期に生じたかを判断する上で有効であるといえる。そこで、後章でバンドワゴンについて論じる際に、この指標を使ってバンドワゴンの時期と大きさを分析することにする。また、バンドワゴンの趨勢は当事者の主観的情勢認識に影響を及ぼすと考えられることから、後節で主観について論じる際にも、当事者のモメンタム認識を理解するために重要性概念を活用することとする。

iii) モメンタムの堅牢性

モメンタムを短期間だけ維持することが目的ならば、表面的な支持表明だけでも十分な効果を得ることができる。しかし、具体的果実を得ることを目的として一定期間モメンタムを持続させ、かつ、バンドワゴンを誘い込んでモメンタムの増大を図るならば、モメン

タムの堅牢性を高める必要がある。堅牢性を高めるためには、参加者の関与の度合いを大きくして、参加者をプロセスから離れられなくなるほどに確実に組み込んでしまうことが必要になる。参加者の組み込まれ度合いが深ければ深いほどモメンタムの堅牢性は高まるのである。輸出モラトリアムや全廃決議などの国内立法によって一方的行動をとることや、国際宣言や国際的取り決めに参加するという具体的行動は、参加者の組み込まれ度合いを深める。

したがって、堅牢性 (R) は、参加者のうちに占める実質的政策採用者数（堅牢国数 r) の比率で示される。対人地雷の事例では、オタワ会議以前の支持表明者数のうち、モラトリアムおよび全廃立法といった一方的国内措置や国際宣言への参加を遂げた国家が全参加国数に占める比率ということになる。¹³

支持表明が単純に全廃モメンタムの大きさを示すだけなのに対して、一方的行動や国際的取り決めへの参加は、モメンタムの堅牢性をも示すインディケータであるといえる。モメンタムの堅牢性はリーダーの情勢認識に影響を及ぼすため、リーダーの判断の根拠となった主観的情勢認識をさらに深く理解するための手がかりとなりうる。モメンタムの主観的側面については後で議論するが、その際に、堅牢性の概念を用いてオタワ・プロセス推進当事者の主観的情勢認識について検討することとしたい。

iv) モメンタムの正負

モメンタムは一定の政策的方向性をもった

ベクトル量である。したがって、規範が拮抗している場合、ある規範を支持する主体の観点からすると、その規範の支持者を増やす正のモメンタムと支持者の減少をもたらす負のモメンタムが同時に存在することになる。正のモメンタムは新規参入者数に基づいて算定され、負のモメンタムは自陣営からの脱落者数および相手陣営への新規参入者数に基づいて算定される。

正のモメンタムは「追い風」として、負のモメンタムは「向かい風」として機能する。したがって、正のモメンタムから負のモメンタムを差し引くことによって得られる純モメンタムが十分に大きければ、政治的^{ネット}後退の危険性が小さくなり、政治目標の達成可能性が高まるといえる。純モメンタムの増大は政治的リスクの減少をもたらすのである。逆に純モメンタムがマイナスになれば、激しい向かい風を受けて劣勢に立たされていることを意味する。

このため、正のモメンタムが十分に大きければ、負のモメンタムについて考慮する必要はそれほど高くない。しかし、相手陣営からの脅威を感じている場合、リーダーたちは、正のモメンタムの増大と同時に負のモメンタムの削減にも注意をはらわねばならないのである。対人地雷のケースでは全廃派にとっての正のモメンタムは概して大きかったので、以下、単純に「モメンタム」と表現した場合には正のモメンタムを指すこととする。モメンタムの正負の区別はバンドワゴン対策に密接に関係してくるため、負のモメンタムについては、バンドワゴンおよび評判政治におけ

るリーダーの戦略を論じる際にあらためて扱うことにする。

③ 対人地雷禁止条約作成過程におけるモメンタムの推移

本項では以上の議論に基づき、モメンタムMによってカスケードの姿を描いてみたい。表1は会議参加国数の推移にもとづいたモメンタムを時系列で整理したものであり、対人地雷イシューへの関心の推移（地雷モメンタム）を示しているということが出来る。表2は、狭規範である全廃政策への支持表明の推移（全廃モメンタム）を示したものである。図2は表1、表2のデータを用いて地雷モメンタム、全廃モメンタム、全廃重要性モメンタムの推移を時系列グラフにしたものである。

ここでデータの読み方についてひとつ重要な注意点を述べておきたい。それは、表1、表2、グラフとも、94年のモメンタムは、データとしての実質的な有意性がほとんどないため、時系列の他のモメンタム値と比較することはできない、ということである。

モメンタムは新規参入者の単位あたり増加率を示すものであり、増加率を求めるためには、t時点における新規参入者をt-1時点の参加（および支持）者データと照らし合わせて特定しなくてはならない。このため、（以前のデータが存在しない）起点データからはモメンタムを導くことができないことになるので、起点以前の参加（および支持）者データを0と仮定して、新規参入国数分の増加があったとすることができる。しかし、その際

表1 会議参加国増加率（会議新参国比率）とモメンタム

国際会議	p	n	ℓ	I	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-NAf	M
CCW 専門家会合* (2/94-1/95)	66	66	10.3	100	7.6	16.7	16.7	45.5	13.6	9.7
CCW (25 Sep-13 Oct 95)	84	27	8.2	32.1	6	6	7.1	9.5	3.6	3.9
CCW 第一再開会期 (15-19 Jan 96)	76	5	3	6.6	1.3	1.3	1.3	2.6	0	2.2
CCW 第二再開会期 (22 Apr-3 May 96)	87	8	3.1	9.2	4.6	2.3	1.1	1.1	0	3
オタワ (3-5 Oct 96)	74	9	5	12.2	5.4	2.7	2.7	1.4	0	2.4
ウィーン (12-14 Feb 97)	111	17	4.2	15.3	3.6	0.9	1.8	5.4	3.6	2.4
ボン (24-25 Apr 97)	120	17	2.3	14.2	8.3	0.8	2.5	0.8	1.7	6.2
ブラッセル (24-27 Jun 97)	157	24	2	15.3	5.7	3.8	1.3	3.2	1.3	7.7
オスロ (1-18 Sep 97)	121	2	2	1.7	1.7	0	0	0	0	0.8
オタワ (3-4 Dec 97)	160	9	2.5	5.6	1.6	0	4.9	0.8	0	2.3

数字は少数第一位四捨五入。

Sources: ICBL, *Towards a Global Ban on Anti-Personnel Mines: International Strategy Conference*; ICBL, *Report on Activities: Review Conference of the Convention on Conventional Weapons, 2nd resumed session*; ICBL, *Report on Activities: Review Conference of the Convention on Conventional Weapons, Vienna, Austria*; ICBL, *Conference Report: Brussels International Conference for the Total Ban on Anti-Personnel Landmines*; ICBL, *Report on Activities: Diplomatic Conference on an International Total Ban on Anti-Personnel Landmines*; ICBL, *CCW NEWS 11*; ICBL, *Landmine Monitor Report 1999*; CCW/CONF.I/8; CCW/CONF.I/16; CCW/CONF.I/INF. 3; The Arms Project, *Physicians for Human Rights, Landmines: A Deadly Legacy*, NY: Human Rights Watch, 1993.

*94年の2月から95年の1月までに4回開かれた専門家会合 (28 Feb-4 Mar 94; 16-27 May 94; 8-19 Aug 94; 9-20 Jan 95) に最低一つは参加した国家の数。

p=正式参加国数とオブザーバー参加国数との合計。

n=新参国数=それまでの全ての会議に参加していない国数。

ℓ=前会議終了日から後会議開始日までの月数。

I=100n/p=会議全参加国に占める新参国比率(%)。

地域別新参国比率(%)=会議全参加国に占める各地域新参国の比率(%)。Af=アフリカ。Am=アメリカ大陸。As-Pac=アジア・太平洋。E-CAs=ヨーロッパ・中央アジア。ME-NAf=中東・北アフリカ。地域区分はICBL, *Landmine Monitor Report* に従った。

M=モメンタム=I/ℓ=100n/p/ℓ(%)=新参国比率/期間(月数)。

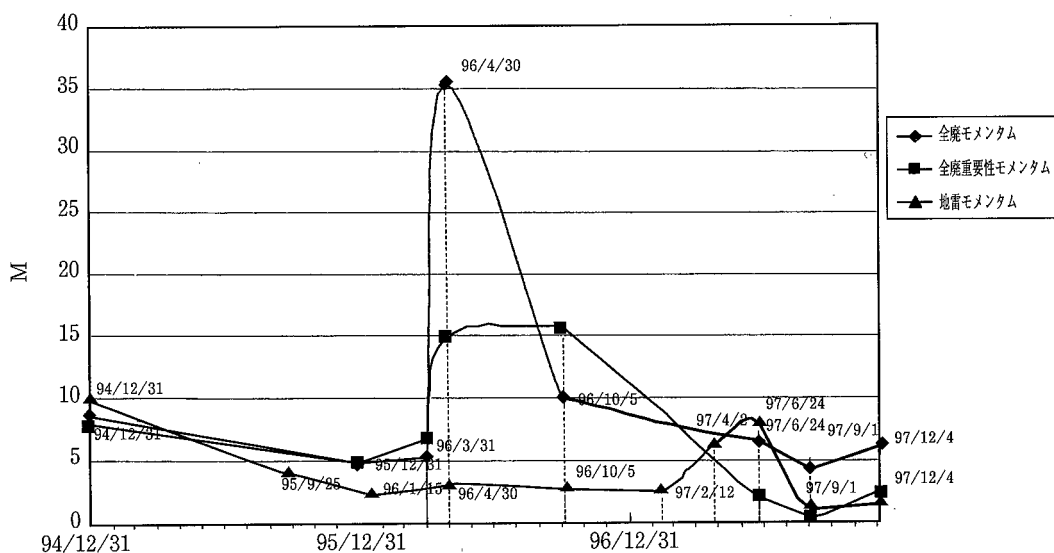


図2 モメンタムの推移

表2 全廃合意参加増加率（全廃新参国比率）

全廃合意	p	n	I	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-NAf	ℓ^1	i	Ii	Mi	M
全廃支持表明 ² 94年	10	10	100	0	20	30	50	0	12	9	90	7.5	8.3
全廃支持表明95年	22	12	54.5	9	13.6	9	22.7	0	12	12	54.6	4.5	4.5
全廃支持表明96年1—3月	26	4	15.3	0	0	3.8	11.5	0	3	5	19.2	6.3	5.1
全廃支持表明96年4月	34	8	23.5	2.9	5.9	2.9	11.8	0	1	5	14.7	14.7	35.3
オタワ宣言（5 Oct 96）	50	24	48	12	8	2	22	4	5	38	75.9	15.3	9.6
ブラッセル宣言（27 Jun 97）	97	54	55.7	20.6	20.6	4.1	7.2	3.1	8.7	14	14.4	1.8	6.4
オスロ正式参加 ³ （18 Sep 97）	89	11	12.4	4.5	3.4	0	1.1	3.4	2.7	1	2.7	0.3	4.6
対人地雷禁止条約（3-4 Dec 97）	124 ⁴	18 ⁵	14.5	4.8	0	6.4	0.8	0	2.5	7	5.7	2.4	5.8

p=参加国数。

n=新参国数。ブラッセル以降は、オタワ宣言以降の宣言に累積的不参加国数。すなわち、ブラッセルのnはオタワ宣言不参加、オスロのnはオタワ宣言およびブラッセル宣言不参加、条約のnはオタワ宣言、ブラッセル宣言、オスロ条約案のいずれにも不参加の国家数。

$I=100n/p$ =国際合意全参加国に占める新参国比率（%）。

地域別新参国比率（%）=国際合意全参加国に占める各地域新参国の比率。各地域表示は表1に同じ。

$M=I/\ell$ （%）=モメンタム。

- 1 前合意採択日から後合意採択日までの月数。条約は二日目（12月4日）で計算。
- 2 CCW ニュース掲載の The Good List より。94年の新参国は94年中支持表明国と同じ、したがって新参国比率は100パーセント。このため、94年の地域分布は会議参加国内訳を示す。
- 3 オスロ会議ではコンセンサス方式で最終的条約案が採択されたため、会議正式参加をもってオスロでの全廃合意参加とみなす。
- 4 対人地雷禁止条約に97年中に署名した国家数（うち122カ国はオタワ会議中の12月3日、4日に署名したが、ケニアは一日遅れの5日、ザンビアは一週間遅れの12日に署名した）。
- 5 うちウィーン、ボン両会議にも不参加だったのは9カ国。

i = 重要性数：被害国（A）、生産国（P）、輸出国（E）の各重要性項目の総数。

Ii = 重要性増加率=重要性数÷全参加国数=100i/p（%）。

Mi = 重要性モメンタム= $Ii/\ell=100i/p/\ell$ （%）。

<表2—補表>

		p	n	I	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-NAf	ℓ	M
ブラッセル宣言	オタワ&ウィーン&ボン全会議不参加	97	21	21.6	5.2	11.3	2.1	3.1	0	2	10.8
オスロ正式参加	オタワ宣言不参加	89	40	44.9	15.7	12.3	1.1	9	6.7	10.7	4.2
	ブラッセル宣言不参加		15	16.7	4.5	4.5	2.2	2.2	3.4	2.7	6.2
	オタワ/ブラッセル/ザン/ボン全会議不参加		3	3.4	2.2	0	1.1	0	0	2.7	1.3
対人地雷禁止条約	オタワ宣言不参加	124	75	60.5	22.6	16.9	8.1	9.7	3.2	13.9	4.4
	ブラッセル宣言不参加		32	25.8	8.1	2.4	8.1	5.6	1.6	5.2	5

の新参国比率は100パーセントになるので、起点のモメンタムは、参加（支持）者の規模にかかわらず期間のみで決定されることになる。すなわち、モメンタムが明瞭に現れる最初の大きな国際会議までの準備期間が短ければ、会議までのモメンタムは大きくなり、期間が長ければ小さくなるというわけである。

しかし、準備段階の展開が早い・遅いということだけでは当事者のモメンタム認識を正確に反映しているとはいえない。このため、起点のモメンタムに関しては、参加国の絶対数によって計算するほうが適切であるが、それ以後のモメンタムを新参国比率で算出しているため、ここでは便宜的に新参国比率100パー

セントで計算した値を出してある。したがって、起点時のモメンタムとそれ以後のモメンタムとではデータの質的意味が異なるので、時系列解釈にあたっては、95年のデータから有意なモメンタム値として考慮することとする。

さて、表1を見ると、地雷モメンタムはCCW会議の段階で4程度のモメンタムを記録した後は、97年の初めに開催されたウィーン会議まで2～3前後の低めのモメンタムを保っていたことがわかる。96年の4～5月に開催されたCCW会議第二再開会期ではモメンタムが高まっているが、概して95年、96年のモメンタムのばらつきは小さい。この表からは、ウィーン会議の後から急激なモメンタムの増大が始まったとみてとれる。このことは、オタワ・プロセスの最初の4ヶ月には地雷問題への国際的関心の度合いはそれほど高まったわけではなく、ようやく97年に入ってから勢いづいたということを示している。

ブラッセル会議の後、地雷モメンタムは急速に失速し、オスロ会議以後条約採択までの間に勢いを取り戻したが、ブラッセル会議前のレベルからは程遠く、ウィーン会議以前のレベルに戻った程度である。

以上のように、表1からは、カスケードはウィーン会議からブラッセル会議の間に起こったことがわかる。これは、5月末までにオタワ・プロセスは大きなモメンタムを獲得したとみるカナダ外交官たちの観察と一致している。

しかし、表2をみると、全廃モメンタムに

ついては別のカスケード像を描けることがわかる。95年から96年の初めまではモメンタムは5程度だったが、注目すべきことは、CCW会議第二再開会期が開催された96年4月にモメンタムはそれまでの約7倍にまで一気に跳ね上がったことである。これは大落呼んで呼んで間違いないだろう。その余波を受けてオタワ宣言時点では、CCW会議第二再開会期以前のモメンタム・レベルの2倍程度に当たる10近い高いモメンタムが得られた。その後ブラッセル宣言時点ではモメンタムは6程度に下がったが、それでもCCW会議第二再開会期以前のレベルよりも高い水準を維持した。しかしブラッセル以後は失速し、オスロ会議以降にブラッセル・レベルのモメンタムを回復した。

以上のように、全廃派にとってはCCW会議第二再開会期がひとつの転換点となり、オタワ・プロセスは出出しに高いモメンタムを得てスタートすることができたということがわかる。ブラッセル会議以降失速したとはいえ、オスロ会議以降にはブラッセル以前のレベルを取り戻して条約採択まで持っていったということは、オスロ会議での全廃派の勝利を示唆するものであろう。

表1と表2を見比べると、96年春のCCW会議段階およびオタワ・プロセスの最初の4ヶ月と、ブラッセル会議以降の傾向に顕著な差が見られる。まずオタワ・プロセス立ち上げ期については、CCW会議は地雷問題への関心をそれほど引き上げることはなかったが、その陰で全廃派は急速に支持を拡大したこと

がわかる。これは、地雷問題にそれほど関心がなかった国家が、オタワ・プロセスのモメンタムの高さを認識した上で地雷問題に関与するようになったことを示しているといえよう。言い換えれば、全廃規範（狭規範）のモメンタムの高さが地雷規範（広規範）を牽引したわけである。

また、ブラッセル会議からオスロ会議までのモメンタムの大きさについて、会議出席者ベースで見た場合（表1）、ブラッセル以降明らかにモメンタムは失速し、ウィーン会議以前のレベルに戻っている。しかし全廃支持ベースで見ると（表2）、確かにオスロまで若干の失速はあるものの4.6のモメンタムを保っており、ブラッセルまでのモメンタムの7割ほどに失速した程度で、オスロ会議参加者のモメンタムがブラッセル会議参加者のモメンタムに比して10分の1程度にまで落ち込んだのは大きな違いが見られる。ブラッセルからオスロまでに、全廃ベースではそれほど変化がなかったにもかかわらず、会議出席者ベースでは大失速がみられたことは、この時点では地雷問題の争点が即時全廃の狭規範に収束していたことを示しているものといえる。

それにしても、オスロまでに失速が見られたのはなぜだろう。数字から推測できることは、ブラッセルまでに大方の新規参加者がオタワ・プロセスに合流したのではないかということである。このことは表2補表から見て取れる。オタワ宣言には参加していなかったがブラッセル宣言以降参加した国家が条約調

印国に占める割合は約61パーセントであり、オスロのみの参加国を差し引いてもなお過半数を占めたことは、ブラッセルの段階ですでに大勢が決していたことを示している。¹⁴

また、表2補表をみると、オスロ会議正式参加者のうち、オタワ宣言には参加したがブラッセル宣言には参加しなかった参加者のモメンタムが6.2と、オタワ宣言にもブラッセル宣言にも参加していなかった国によるモメンタムよりも高くなっている。これは、オタワ・プロセスに参加していながらもその最終的全廃の具体的方法をめぐって異論があった政治状況を反映しているといえ、ブラッセルからオスロまでの時期の烈しい政治的角逐が、潜在的新規参加者に様子見のインセンティブを与えたことを意味するのかもしれない。

以上のように、97年の夏には若干の失速が見られたものの、オスロ会議後再びモメンタムは持ち直し、条約調印まで維持された。よって、ブラッセルおよびオスロ以降に大落水が見られたというプライスマローソン、足立らの観測は、以上のデータからは支持されなかった。大落水は96年4月から5月はじめのCCW会議で起こり、その勢いがカスケードをもたらし、ブラッセルまでに大勢は決したのである。オタワ・プロセスが歴史的にみてユニークであったからと言って、それ自体はオタワ・プロセスにカスケードをもたらず理由になるとは限らない。ユニークであるがゆえにこそ必要なモメンタムを得られずに中途で放棄せざるを得ない可能性もあったのであり、オタワ戦略会議時点ですでにカスケード

が始まっていたことが、全廃派の勝因の一つとなったといえるだろう。

但し、オタワ・プロセスの全廃モメンタムにそれほど大きな変動がなかったとはいっても、ブラッセルまでの過程に大落水があったことは見落とすべきではない。この点は表2からはわからないが、表2補表から、ボンからブラッセルまでの2ヶ月間にモメンタムが大きく増大したことをみてとることができる。オタワ会議にもウィーン会議にもボン会議にも参加していなかった国家が、ボンからブラッセルまでのわずか2ヶ月の間に21カ国も集結してブラッセル宣言に参加したことで、モメンタム10.8という大落水を記録することとなった。参加者ベースの表1からも、ボンからブラッセルの間にモメンタムの増大が見られたことがわかる。このことは、この時期に初めて地雷問題に参入した新規参入者が全廃の旗の下に多数結集したことを示している。

この時期になぜ大落水が生じたのかに関する手がかりは、地域別新参国比率データから得られる。詳細は各地域の役割を論じる際に述べることにするが、ここでは、ウィーン会議からブラッセル会議までの新規参入者に占めるアフリカ諸国の比率が非常に高いことに注意を喚起しておきたい（表1）。アフリカ新参諸国はブラッセル宣言参加国中でも大きな比率を占めている（表2）。このことから、97年始めの時期のアフリカでの動きが、この大落水をもたらしたのではないかと推測される。いずれにせよ、大落水がボンからブラッセルの間にあったという点は、カナダ外交官

たちの情勢認識にも符号するものであり、注目に値する。

④ 小 括

以上本節で展開した全廃モメンタムの推移についての議論をまとめてみよう。96年春のCCW 会議第二再開会期を画期として全廃カスケードが始まり、オタワ・プロセスの開始点となったオタワ宣言でその高いモメンタムを維持することで、オタワ・プロセスは調子のよい滑り出しを見せた。その後、97年始めのウィーン会議以降モメンタムは増大し、とりわけ4月末のボン会議以降大落水が起こることで、ブラッセルまでに大勢は決した。ブラッセル以降は一旦ややモメンタムが落ちたものの、オスロ以降モメンタムはブラッセルレベルに近いところまで回復し、条約採択にこぎつけた。以上がモメンタムの時系列データから得られたカスケード像である。

ここで論じたモメンタム・モデルは、容易な手続きによる追い風描写を可能にすると同時に、重要性、堅牢性、正負といった付帯概念や地域別内訳を用いることで、モメンタムの発展過程を説明する要因の一端を示唆することもできる。とはいえ、政策形成過程におけるモメンタムが本来心理的なものであることを想起すれば、モメンタムが当事者の主観に適切に照応しているかどうかを確認する必要はある。また、地域別新参国比率から推測されるような事象が実際に見られたかどうかを検証する必要がある。そこで、以下では、モメンタムが観察された時期に生じたイベン

トおよび偶発的事象と、当事者の主観とを検証してみたい。

(3) カスケードの客観的展開過程2：アクター、サブ・イシュー、政策手段

① アクター水流とサブ・イシュー水流

これまでは、モメンタム概念を用いてカスケード過程を数量的に描写してきた。本節では、その加速化過程が実際にどのように展開したかを定性的、具体的に検討したい。しかし、過程の説明は単純ではなく、性格の異なるアクターにより生じる水流と、サブ・イシューの性質に応じて生じる水流を別個に考慮する必要がある¹⁵。また、モメンタムがカスケードの推進力であることに伴い、展開過程を説明するためには、実際に何カ国が結集したかという現象的側面と、当事者および傍観者がカスケードと認識したかという認知的側面の両面から捉えることが必要となる。認知的側面については次節で詳細に述べることとして、ここではアクターおよびサブ・イシューについて概観しておこう。

i) アクター水流

当該事例では、国家、NGO、国際機関（国連および地域機構）が相乗的に機能すると同時に、それぞれ別個に重要な役割を果たした。三つの水流は統合的戦略の一環として相互連関的に発展したこともあるが、必ずしも戦略的に連携していない場合であっても、全体として水流を増加させる効果をもった。国際的取り決めは文字通り国家によって締結、実施されるため、条約を成功裏に作成するた

めには国家の主体的参加が前提条件であり、核となる。NGOと国際機関による活動が、国家の活動をサポートするかたちで条約採択へ向けてのカスケードが発展したとすることができる。NGOは啓蒙活動と並行して活発なロビー活動を展開したが、それは、ICBLがグローバル戦略に基づき国際会議などを通じて国家に国際的な圧力をかけると同時に、（ICBL傘下であるかどうかを問わず）各国内のNGOが国内から政府に圧力をかけるという、多レベルからの働きかけを行うものであった。国連や地域機構は、ICBLとイシュー自体の認知度と正統性を高めると同時に、国家への制度的かつ政治的圧力をかける意味でも主要な役割を果たした。NGOと国際組織による活動が、国際、国内、グローバル、国際地域と多様なレベルで国家を地雷全廃に向けての国際的取り組みの網の目に組み込んでいったわけである。

ii) サブ・イシュー水流1：地雷除去および被害者支援

対人地雷による惨劇を食い止めようとする動きは、地雷除去、被害者支援、全廃の三つのサブ・イシューにおいて展開されてきた。対人地雷条約を形成する過程においては当然のことながら禁止（全廃）がメイン・イシューになるが、その他のサブ・イシューも、全廃運動を発展させるのに重要な役割を果たした。地雷除去と被害者支援は、すでに存在する惨禍の緩和作業としてしばしば同時に扱われるが、本来は別個のものである。たとえば、対人地雷禁止条約の草案となったオーストリア

案には地雷除去のための国際的支援については明確な規定があったものの、被害者支援については明文の規定が盛り込まれていないことが指摘されていた¹⁶。この二つの 이슈はセットにして論じられることが多いものの、実際の条約形成過程では除去支援のほうが前面に出ることが多かったといえる。

地雷除去および被害者支援 이슈は、全廃運動が衆目を集めたために相対的に目立たなかった。しかし、これらは、80年代から ICRC や国際協力 NGO および国連の人道支援機関によって行われてきた伝統と蓄積のある活動分野で、対人地雷問題への取り組みはこの分野で始まったといえる。そもそも、地雷除去や被害者支援も地雷が散布され続ける限り効果が著しく相殺されてしまうからこそ、地雷の存在そのものを無くさねばならないという認識が生まれたのである。ボスニア・ヘルツェゴヴィナに深刻な地雷被害問題を抱えた EU もこの問題に精力的に取り組み、1993年には地雷除去支援を国連総会のアジェンダにあげた。このアジェンダについての討議の結果、事務総長が地雷除去に関する年次報告書を提出すべきことが決定された。

地雷除去には、蓄積のある分野であるにもかかわらず、技術開発や技術移転の問題、人材開発の問題、資金難など解決すべき実際的问题が山積しており、全廃運動が盛んな時期にも、それとは別にたびたび会議が開催されたり、レポートが作成されたりした。これらは地雷問題全般への関心を引き上げると同時に、全廃 이슈を盛りたてる場をも提供し

たといえる。例えば、ガリ事務総長がはじめて地雷全廃への支持を表明したのは地雷除去年次報告書においてであったし、地雷除去に関する国際会議で全廃支持を表明した国もあった¹⁷。全廃運動と並行して行われた地雷除去分野における活動は、除去活動を重視する主体の支持を確実なものとする一方で、ともすると現場から離れがちな全廃 이슈への広範な支持を根底で支えていたといえるだろう。また逆に、全廃 이슈は地雷問題への注目を高め、評判政治の枠組みをつくることで、地雷除去活動への注目を上げる効果をもった。96年の10月に採択されたオタワ宣言ではこの点が明確に認識されており、地雷除去および被害者支援の重要性が強調されていた。全廃運動において遅れをとった米国が、地雷問題に対する自国のリーダーシップを表明しようと、オタワ条約採択の際に独自の地雷除去支援プロジェクトを打ち出したのは、以上のコンテキストからすれば理に適った政策であったといえよう¹⁸。

iii) サブ・イシュー水流 2 : 対人地雷全廃
全廃は将来に向けて惨禍の増大を断つ措置であり、その効果的な実現のためには、国際条約交渉と同時に、各国個別の一方的禁止措置と備蓄地雷の破壊が不可欠である。各国個別の一方的措置には、地雷の全面禁止を定めた国内立法だけでなく、段階的措置としてのモラトリアム（一時的停止）も含まれる。モラトリアムは期限付きから無期限まで、対象も輸出などの一分野のみから生産、使用、輸出・移転、貯蔵までのすべての分野にわたる

ものまでさまざまで、無期限の全分野対象のモラトリアムは、全廃立法と同じ効果をもつ。このため、モラトリアムはほどなく全廃政策の一部とみなされるようになり、全廃にいたる段階的措置にすぎない部分的モラトリアムや期限付きモラトリアムを採択するだけで全廃支持を表明していない国には、さらに全廃へ進むようにとの圧力が全廃推進派からかけられることとなった。

輸出モラトリアムは米国が国内立法によって先鞭をつけた分野であり、米国は輸出モラトリアムの採択を諸国に要請する国連総会決議を導入するなど、国際的リーダーシップを示すための重要なイシューと位置づけていた。1992年7月30日に上院に提出され、下院を通した上で10月23日に大統領の署名をえた一年間の輸出・移転モラトリアムは、実質的效果よりも、世界に米国のリーダーシップを示す象徴的效果を意図したものであったという¹⁹。また、1993年には諸国に輸出モラトリアムを勧告する総会決議を導入し、翌年1994年における輸出モラトリアム宣言ラッシュを引き起こすきっかけをつくった²⁰。

米国のような大国が輸出モラトリアムをいち早く導入したことの諸国への影響の大きさは想像に難くない。米国は当該問題に関する認知が広まっていない段階で、イシューの注目度を高め、かつ、対人地雷廃絶運動を側面から支える手段としての一方的政策（国内立法）の重要性を印象づけるのに重要な役割を果たしたといえる。

以上のように、対人地雷禁止条約作成過程

では、各アクターが各サブ・イシューにおいてそれぞれに独自の役割を果たしながら国家の結集行動を促したといえる。このため、カスケード過程を具体的に叙述するためには、国家、国際機構、NGOの活動がとりわけ活発になった時期の趨勢を、各アクターの活動を別個に取り上げつつ、サブ・イシューの働きに着目しながら描写する必要がある。

また、カスケードの主流をなす国家の主体的行為の推移を的確に描写するためには、公的支持表明、一方的行為、国際的行為のそれぞれをよく示す指標によって説明する必要がある。一方的行為としては、公的意思表明、輸出モラトリアム、使用・貯蔵も含めた全面禁止またはモラトリアム、備蓄地雷の破壊が、国際的行為としては、国際会議の開催、国際決議の導入、国際会議や条約への参加、国際レジームの設置が、適切な指標としてあげられる。一般に、政府声明などの国内立法を伴わない意思表明は、当該意思の信頼性においてモラトリアムまたは全面禁止国内立法に劣るが、重要な政策的変更に基づく意思表明の場合にはその重要性が増すことは言うまでもない。また、備蓄地雷の破壊は、確実に地雷を廃絶するための第二段階として重要な役割をもっている（なお第一段階は、新規地雷の全廃）ため、部分的な破壊にすぎなかったとしても、モメンタムを増大させるために行うデモンストレーションとして強力である。

次項では、以上の指標を用いて、モメンタムの立ち上げ期から拡大期までの趨勢を概観してみよう。

注

- 1 正式名称は、「対人地雷の使用、貯蔵、製造、移譲の禁止およびその破壊に関する条約」。原題は Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction. 以下では対人地雷禁止条約と表記する。
- 2 正式名称は「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と認められる通常兵器の使用の禁止又は制限に関する条約」。原題は Convention on Prohibition or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or To Have Indiscriminate Effects. 1980年採択、83年発効。このうち第二議定書が「地雷、ブービートラップ及び類似の装置の使用の禁止又は制限に関する議定書」であり、95年および96年の再検討会議の目的は、この第二議定書を改正・強化して対人地雷の全面禁止につなげることであった。
- 3 規範受容が進んだからといって、それが即、規範遵守の普遍化につながるとは言えない。(上)で論じたように、機会主義的に賛同を示した国家は必ずしも規範を遵守するとはいえないからである。しかし賛同者が多ければ、規範に違反すれば評判を落とす可能性が高まるとの予測を促す(すなわち評判コストを高める)ことができる。この評判コストを無視し得ない程度に安定させることで規範の拘束性を高める過程が、条約成立から規範の内面化までの過程を説明することになる。
- 4 Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, p.901.
- 5 Price, Richard, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines," *International Organization* 52, 3, Summer 1998, p.635; 足立研幾『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、182-84頁。
- 6 Lawson, Robert J., Mark Gwozdecky, Jill Sinclair, and Ralph Lysyshyn, "The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines," in Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Toronto: Oxford University Press, 1998, p.174.
- 7 Lawson, Robert J., "Ban Landmines! The Social Construction of the International Ban on Anti-Personnel Landmines 1991-2001," Ph.d. diss., Ottawa, Ontario: Carleton University, 2002, chap.6, p.288.
- 8 エリザベス(リズ)・バーンスタイン(Elizabeth Bernstein)とのインタビュー。2005年3月11日。
- 9 Tomlin, Brian W., "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process," in Cameron, Lawson, and Tomlin eds, *op. cit.*, pp.185-211.
- 10 足立前掲書はこのような立場をとったうえで、規範の消長過程を、国内および国際政治過程から説明している。
- 11 Williams, Jody and Stephen Goose, "The International Campaign to Ban Landmines," in Cameron, Lawson, and Tomlin eds., *op. cit.*, p.37.
- 12 ICBL, *Conference Report: Brussels International Conference for the Total Ban on Anti-personnel Landmines, 24-27 June 1997*, pp.8-10.
- 13 堅牢性は、単純に実質的政策採用者数によって計算し、政治的重要性は付加しない。当該政策への影響(政治的重要性)とコミットメントの強さとは全く異なる側面であり、区別して考慮されるべきだからである。
- 14 オタワ宣言不参加の条約調印国のうちオスロのみ参加国を差し引くと72カ国、全条約調印国に占める割合は58パーセントである。
- 15 ブライアン・トムリンは対人地雷の事例をジョン・キングダンにならって複数の水流の合流過程として描いている。本稿で採用しているアプローチも、政策過程を水流に例える点ではキングダンと同様であるが、キングダンが、アイディアの複数の流れのなかからどれかが選ばれるという点と、各水流が合流することで政策の窓が開くという筋書きにとりわけ着目したのに対し、本稿では、当事者(各アクター)が信じることで生じるモメンタムに着目し、複数の水流の合流よりは、窓が開いた後で勢いを保つ手法に着目した。また、カスケードが入れ子構造になっているという筋書きは、複数の水流の合流(各アクター水流)と、イシュー間連携による水流の拡大との両方の筋を含んでおり、後者はスピルオーバーに似ているが、イシューが自動的に波及するというのではなく、動いているイシューの政治過程自体が他のイシューの政治過程の動きを促進し、相互に刺激しあうことでイシュー・エリア自体の政治過程が促進されるという意味で、スピルオーバーのメカニズムをより特定しているといえる。Tomlin, *op. cit.*; Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York: Harper Collins Publishers, 1995.
- 16 Maslen, Stuart and Peter Herby, "An International Ban on Anti-Personnel

Mines: History and Negotiation of the 'Ottawa Process',” *International Review of the Red Cross*, No.325, pp.693-713.

- 17 “Assistance in Mine Clearance,” A/50/408, 6 September 1995.

95年にジュネーブで開催された地雷除去会議にてニカラグアとペルーが全廃支持を明らかにした。

- 18 レズリー・ウェクスラーは米国のこの政策を「次善の策」と評しているが、地雷問題の歴史からすれば正統的で必要とされていた政策であり、問題解決策としては次善という評価は不当であろう。しかしリーダーシップに関する国際的評価を獲得するという面では、前面に出ていた全廃運動を主導できなかったのは失敗であり、その文脈では、相対的に地味なイシューでのリーダーシップを誇示せざるを得なかったのは次善の策と呼べるだろう。Wexler, Lesley, “The International Development of Shame, Second-Best Responses, Norm Entrepreneurship: The Campaign to Ban Landmines and the Landmine Ban Treaty,” *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 20, 3, pp.561-606.

- 19 足立前掲書、63頁。

- 20 “Moratorium on the export of anti-personnel landmines,” A/RES/48/75 1993.

The Reputation Politics of the Norm Cascade (II)

NISHITANI Makiko*

Abstract

Some scholars have pointed out that the treaty norm cascade certainly occurred in the course of making the treaty for banning anti-personnel landmines, yet no one has described the exact shape of the cascade. In order to specify exactly when it started and how it unfolded, I have developed the method of measuring the political momentum of the certain political process.

The Momentum is obtained by the amount measured by multiplying vector speed with the mass of an object. In applying this concept to a case study in political science, we can read the mass as the number of participants who participate in a political process, and the speed as the rate of increase of the number of actors per unit period. Therefore, a simple momentum can be measured by the ratio of new participants to the total participants, divided by the period in which the increase of participants occurred.

Since the momentum can work as a political resource only if leaders and followers recognize it, it is subjective in nature, and hence it is sometimes measured not only by the mass, but also by the weight of newcomers. In order to capture the subjective aspect of the momentum, we can measure it by taking the importance of each participant into account. If someone is deemed to have enough real or potential influence on the others concerned or on the result of the process, he/she can be regarded as important. Indicators vary depending on the case, and with respect to the case of landmines, mine-affected countries, mine-exporting countries, and mine-producing countries can be good indicators of importance, because their participation to the treaty-making process could significantly raise the efficiency and legitimacy both of the treaty and of the process itself. Thus, the momentum of importance is

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

measured by the indicators of importance that some participants hold.

By using these measures, I found that the bulk of new participants took place at the Second Resumed Session of the CCW Review Conference in 1996, which caused the cascade in the whole Ottawa Process. The momentum was steadily kept at a fairly high rate throughout the Process without any major upheavals or setbacks, with the heightened momentum from the Vienna Conference in February to the Brussels Conference in June 1997. It became clear that the Process has been the dominant course for resolving the landmine problem by the Brussels Conference. Contrary to the prevalent argument that the momentum heightened after the Brussels Conference, my results show that it turned out that the trend of the cascade was determined before Brussels, and the momentum rather weakened after that.