

## 規範カスケードの評判政治（中の二）

西谷 真規子\*

### ② 国際的反地雷政策形成の展開過程

前節の作業は、カスケードの展開過程を、いわば追い風の瞬間風速で捉える試みであった。「モメンタム」の推移を追うことで、最初は細かった水流が、勢いを保ちながら、会議のたびに段々と水量（参加者）を増し、大きな流れとなっていく<sup>カスケード</sup>階段滝状の発展過程が跡付けられた。しかし、カスケードは瞬間風速と当事者の情勢認識との産物であるため、本節では、モメンタムによる記述が実際の出来事と符合しているかどうか検証しつつ、オタワ・プロセスに重点をおいて、そのカスケード展開過程を丁寧に描いてみたい。

#### i) 立ち上げ期：1994年から96年春まで

諸国家による地雷廃絶支持のモメンタムは94年から明らかになった。この時期のモメンタムは、多くの国家が輸出モラトリアムを宣言したことに見て取れる。前節でも述べたように、輸出モラトリアムは早くも92年から米国によって主導され、93年の総会決議によって輸出モラトリアムの採択が諸国に勧告されたのであった。この輸出モラトリアム要求決議に基づいて、事務総長に提出した報告書の中で無期限もしくは期限付きモラトリアムを宣言した国は13カ国にのぼった<sup>1</sup>。この初期段階では、米国が輸出モラトリアムによって、国際的的反地雷運動に中核的な役割を果たしたといえるだろう。

また、93年にフランスがCCW再検討会議の開催を要請したことに基き、94年にはCCW再検討会議準備のための一連の専門家会

\* 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。

議が開催された。これらの会議では7カ国が廃絶支持を表明し<sup>2</sup>、12月の国連総会ではさらに3カ国が支持を表明した<sup>3</sup>。また、廃絶推進派であるオランダは、他国に先駆けて貯蔵地雷の一部破壊を発表した。しかし、専門家会議を通じて明らかになったのは、対人地雷を使用するという前提のもと、非戦闘員への被害を減らす可能性を高める技術的工夫を地雷に施すという程度の、全廃どころか使用規制にも程遠いゆるい合意しかないということであった。

95年になると、CCW再検討会議に向けて動きがより活発化した。まずは、地雷問題への関心の高さをうかがわせることとして、CCW再検討会議に参加するために8カ国が相次いで当条約を批准または加入したことは無視できない<sup>4</sup>。3月にはベルギーで地雷の生産、使用、輸出、貯蔵を禁じる国内法が世界で初めて成立した。それを追うかのように6月には、地雷禁止政策の遂行を政府に命じる決議がノルウェー国会を通過した。また、同月にドイツ国会が、対人地雷の世界的廃絶へむけて行動することを政府に求める動議と、人道的地雷除去支援を要請する動議を可決したことも注目してよいだろう。このようにヨーロッパ諸国は一方的に全廃政策を採ることで、国際的全廃運動を先導したといえる。

ヨーロッパに次いでアメリカ大陸でも全廃を支持する動きがあり、翌月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の2カ国が全廃支持を表明した。以上の動きは95年の秋に開催されたCCW再検討

会議への準備として出てきたものであり、実際、ICBLのスタッフは、CCW再検討会議以前に国際的モメンタムがすでにできていたと感じていた<sup>5</sup>。

9月に開催されたCCW検討会議では、全廃派と地雷規制派（中道派）と規制反対派との三つ巴となり、議論は完全に行き詰まってしまった。しかし、会議の間に、フランスとオーストリアが生産と輸出の禁止・停止を、ウクライナは輸出モラトリアムを、デンマーク、ニュージーランド、モザンビークの3カ国が全廃支持を宣言したことで、全廃派および規制派に対する支持の脈は途切れることはなかった<sup>6</sup>。また、会議後、さらにブルキナ・ファソ、フィリピン、ウルグアイが全廃支持の大統領声明を発表した。

こうして、95年末までに22カ国が支持の立場を明らかにし、さらに翌年1月に開催された再開会期第一回CCW再検討会議にてカナダとスイスが全廃支持を表明するなど（カナダは生産、使用、輸出モラトリアムも発表した）、4月上旬までの間に、支持国数は26カ国までに増大した<sup>7</sup>。

以上の流れを総括すると、1994年から1996年春のCCW再検討会議再開会期までは、全廃方針は国際社会の主流ではなかったものの、主にヨーロッパ諸国の主導によって、支持国数は概ね一定した速度で順調に増えていった。この時期は未だ国内立法ができるほどの国際的・国内的条件が整っていなかったため、主に全廃支持宣言やモラトリアム宣言を通じてモメンタムが立ち上げられたというわけである。

ii) カスケード始動期：再開会期第二CCW  
再検討会議からオタワ戦略会議

96年の4月22日に再開されたCCW会議での議論は依然として地雷の種類と使用法をどのように規制するかという、全廃ではなく使用を前提とした議論が主流であった。一部地雷の部分的禁止や国内紛争への適用など、重要な改正は施されたものの、即時全廃からは程遠かった。それにもかかわらず、この会議が開催された4月の間に支持国数は急激に増大したのだった<sup>8</sup>。

とはいえ、後述するように、この段階では当事者にもまだはっきりと国際的モメンタムの方向性と勢いが見えていたわけではない。しかし5ヵ月後に開催されたオタワ戦略会議には全廃方針に賛同を示した国家が50カ国と、CCW会議閉幕のときよりもさらに16カ国増えていたことから、CCW会議が全廃へのモメンタムに弾みをつけ、オタワ会議以降の加速化過程をもたらす跳躍台になったことが伺える。

この第二回CCW会議は、実質的進展がなかったとして全廃推進派から失敗と位置付けられ厳しく批判されたが、実際にはこの会議は、改正第二議定書を採択したという実質的果実によって対人地雷の法規制を大きく前進させただけでなく<sup>9</sup>、落水ポイントとして全廃カスケードの呼び水となったという意味でも、重要な画期をなしたといえる。

CCW会議後、米国は、朝鮮半島以外でのダム地雷（自己破壊・不活性化装置なし地雷）の使用停止と、地雷禁止のための国際交渉を

行うことを発表した。朝鮮半島を例外化し、スマート地雷（自己破壊・不活性化装置つき地雷）を禁止対象から外すなど、実質的進歩なしとしてICBLから批判されたとはいえ、輸出モラトリアムの分野で反地雷運動をリードしてきた米国が、地雷政策を一步進める意思表明をしたことは、反地雷運動のさらなる発展への期待をつなぐものであった。

翌6月は、デンマーク国防省が地雷使用の一方的使用停止を発表しただけでなく、OASが無地雷地帯設置決議を採択したという点でも、全廃運動にとって記念すべき月であった。西半球で地雷を全廃するという宣言は、実質的効果というよりは、全廃運動成功の象徴として、国際的全廃運動への強力な援護射撃となった。さらに9月には、OAS決議に基づき、中米6カ国が世界初の無地雷地帯設置宣言を行った。これによって、世界的地雷全廃の達成が一層現実味を帯びることになったのである。

10月に入ると、オタワ戦略会議の直前に、ノルウェーが一部機種を除く全ての地雷を破壊するというデモンストレーション行為を行って、全廃運動に箔をつけた。

こうして、中米と米国をはじめとした米州と北欧諸国が、無地雷地帯設置や保有地雷の破壊といった一方的廃絶推進政策を積極的にとることによって、CCW会議で高まった全廃モメンタムがオタワ戦略会議に引き継がれたのである。この助走期間があったからこそ、オタワ戦略会議は当事者も予期しえぬほどの成功を収めることとなったのである。

iii) カスケード拡大期：オタワ戦略会議から  
ウィーン会議

10月にオタワで開催された戦略会議では、全正式参加50カ国がオタワ宣言に署名した。ここから、国連軍縮・軍備管理制度の枠外で即時全廃条約を作成しようというオタワ・プロセスが始まったのである。

当該会議では、グローバル・地域・各国家の各レベルでの連携的活動を通して即時全廃条約の早期実現を目指すことを謳ったオタワ宣言が採択されたうえ、閉会式でのカナダの一方的提案により、97年の12月に地雷禁止条約をオタワで採択するとの、異例の期限付き目標が定められた。カナダによるこの提案は外交的慣例を破る大胆なもので、その内容自体、厳しい批判を受ける可能性が高かったうえ、諸外国との事前調整なく発表されたという型破りな手続きの点からも、外交的リスクの高いものであった。

さらにカナダ提案を補完するものとして議長の行動アジェンダが出されたが、行動アジェンダは参加国の交渉を経なくてよいため、全廃推進派はこれを利用して、会議後の全廃プロセスの大まかな目標と野心的なタイムテーブルまで明確にすることに成功したのである<sup>10</sup>。

この行動アジェンダのなかでは、イ) 火急的速やかな全廃条約の締結、ロ) 国家、国際機構、NGO間のパートナーシップの確立とそれに基づいた政治的意思の構築、ハ) 具体的な行動計画を通してのモメンタムの促進、ニ) 地雷廃絶賛同者の拡大と、そのためのグ

ローバル、リージョナル、サブ・リージョナル、国家レベルでの行動の必要性が主張されたうえで、以下の点が明示された点が重要である：イ) ベルギー主催のフォローアップ会議を97年6月に開催する、ロ) オーストリアが条約案を提出する、ハ) カナダが査察に関する枠組みを準備する。

こうして、その後のタイムテーブルと責任者および役割分担の概略が具体的に定まることで、オタワ戦略会議は、短期間での条約作成という異例の道筋を示したのである。CCW会議で高揚した全廃モメンタムはオタワ会議に引き継がれ、さらにオタワ会議の成功によって確認されたといえる。条約草案の原案を作成したオーストリア外交官ヴェルナー・アーリッヒは、条約案起草の動機を説明するにあたり、全面禁止に向けた機運が盛り上がっていたために条件は整いつつあると認識していたことを重要な要因としてあげている<sup>11</sup>。また、カナダが外交的リスクを冒して大胆な提案を行ったことや、議長の行動アジェンダにおいて野心的な計画を提示したことは、全廃派当事者が、この時点で十分なモメンタムがあると認識していたことを物語っているといえよう。

オタワ会議以降の国家による重要なイベントには、イ) カリブ海諸国が中央アメリカに引き続いて世界第二番目の無地雷地帯宣言をしたこと、ロ) 地雷廃絶の国際的取り決めの迅速な締結を目指すことを呼びかけた国連総会決議が可決されたこと、ハ) オーストリアとスウェーデンの2カ国で地雷全面禁止法案

が国会を通過したことがあげられる。支持表明によってモメンタムを立ち上げた時期と異なり、カスケード拡大期には、国内的および国際的に実質的な政策果実を出すことでモメンタムを確定していったといえる。

モメンタムの深度が深まったことでオタワ・プロセスは時間を経るごとに求心力を増し、さらなるバンドワゴンを引き寄せることとなった。こうしてオタワ戦略会議から4ヶ月経た97年2月に開催されたウィーン会議には、オタワ宣言参加国の二倍以上の111カ国もの国家が参加したのである。しかも、それまでオタワ・プロセスに否定的だった中東・北アフリカ諸国およびアジア・太平洋諸国の参加が増えた点は重要である（表3、表4）。とりわけ、中東・北アフリカ諸国は、95年のCCW会議以降の当該地域最大モメンタムでウィーン会議に参加した（表5）。ウィーン会議自体は条約草案の内容に関する技術的討論の場だったので反全廃派も参加できたが、オタワ・プロセスに否定的な勢力が新規に参入してきた事実は、反地雷運動の世界化による地雷問題への世界的関心の向上を意味したといえるであろう。

第一回条約草案起草会議であるウィーン会議では、アーリッヒが用意した13条の条約草案をもとにして条約の細部が議論された。この段階で最も論争的なイシューは、地雷問題を国連軍縮会議（CD）で扱うべきか、オタワ・プロセスで扱うべきかという点だったが、ウィーン会議ではこの問題には踏み込

まない方針が貫かれた。条約交渉場所についての議論が見送られたおかげで会議の停滞は免れた。但し、交渉場所が論争的だったとはいっても、最適な交渉場所はCDであると主張する国家でさえオタワ・プロセスを否定することはなく、CDが失敗した場合にはオタワ・プロセスに移行すればよいという論調であり、オタワ・プロセス支持が主流となっていたのは明らかであった<sup>12</sup>。また、この場で地雷使用の必要性を主張したのは僅かに4カ国だけであり（キューバ、エクアドル、スリランカ、韓国）、地雷の廃絶についてのコンセンサスが形成されていることは歴然としていた。論点はすでに、即時全廃か、段階的廃絶かという点に移っていたのである。参加国の多さに鑑みても、ウィーン会議は廃絶規範の拡大を如実に示したといえるだろう。

#### iv) カスケード極大期：ボン会議とブラッセル会議

ウィーン会議での議論では、査察および遵守メカニズムに関する条項が最も論争的であったため、この問題について討議するための会議が、二ヵ月後の4月下旬にドイツのボンで開催されることとなった。

ボン会議には120カ国もの出席があっただけでなく、発言者のうちの圧倒的多数が、オタワ・プロセスの支持と、条約採択期日を12月とする点について再確認した、という点で重要であった。交渉場所と交渉期間について論争があった状況下で、オタワ・プロセスと12月採択のデッドラインへの支持が多数によっ

&lt;表 3&gt; 会議参加および全廃支持国地域分布

		p	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-NAf
CCW 専門家会合* (2/94-1/95)	全体	66	7.6	16.7	16.7	45.5	13.6
	正式	33	3	9.1	18.2	66.7	3
	オブザーバー	33	12.1	24.2	15.2	24.2	24.2
CCW (25 Sep-13 Oct 95)	全体	84	9.5	17.9	16.7	42.9	13.1
	正式	44	0	13.6	15.9	65.9	4.5
	オブザーバー	40	20	22.5	17.5	17.5	22.5
CCW 第一再開会期 (15-19 Jan 96)	全体	76	5.3	18.4	19.7	43.4	13.2
	正式	43	0	14	16.3	65.1	4.7
	オブザーバー	33	12.1	24.2	24.2	15.2	24.2
CCW 第二再開会期 (22 Apr-3 May 96)	全体	87	10.3	18.4	19.5	42.5	9.2
	正式	51	2	18	16	59	6
	オブザーバー	36	22.2	19.4	25	19.4	13.9
全廃支持表明 94-96 年		34	8.8	20.6	20.6	50	0
オタワ (3-5 Oct 96)	全体	74	14.9	21.6	13.5	44.6	5.4
	正式	50	18	22	10	48	2
	オブザーバー	24	8.3	20.8	20.8	37.5	12.5
ウィーン(12-14 Feb 97)		111	14.4	18	14.4	41.4	11.7
ボン(24-25 Apr 97)		120	20.8	16.7	14.2	39.2	9.2
ブラッセル(24-27 Jun 97)	全体	157	25.5	22.9	11.5	31.8	8.3
	宣言	97	28.9	32	6.2	29.9	3.1
	宣言不参加	60	20	8.3	20	35	16.7
オスロ(1-18 Sep 97)	全体	121	21.5	18.2	14	36.4	9.9
	正式	89	28	23.6	7.9	33.7	6.7
	オブザーバー	32	3.1	3.1	31.3	43.8	18.8
オタワ条約(3-4 Dec 97)		124	29	25	14.5	28.2	3.2

数字は少数第一位四捨五入。

出典は表 1 に同じ。但し、資料中に散見された表記ゆれや記載漏れなどは適宜修正しながら計数した。

\*94 年の 2 月から 95 年の 1 月までに四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=参加国数。

地域内訳は会議全参加国に占める比率(%)：各地域表示は表 1 に同じ。

&lt;表 4&gt; 地域別参加率\*

	Af (48 カ国)	Am (35 カ国)	As-Pac(39 カ国)	E-CAs(53 カ国)	ME-NAf(18 カ国)
オタワ宣言	18.8	31.4	12.8	45.3	5.6
ウィーン会議	33.3	57.1	41	86.8	72
ボン会議	52	57.1	43.6	88.7	61.1
ブラッセル宣言	58.3	88.6	15.4	54.7	16.7
オスロ条約案	52.1	60	17.9	56.6	33.3
オタワ条約	75	88.6	46.2	66	22.2

数字は少数第一位四捨五入。

出典は表 1 に同じ。但し、資料中に散見された表記ゆれや記載漏れなどは適宜修正しながら計数した。

\*オタワ・プロセス各合意・会議参加国の各地域における比率(%)。

<表 5> 地域別地雷モメンタム

国際会議	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-Naf
CCW 専門家会合*	0.7	1.6	1.6	4.4	1.3
CCW	0.7	0.7	0.9	1.2	0.4
CCW 第一再開	0.4	0.4	0.4	0.9	0
CCW 第二再開	1.5	0.7	0.4	0.4	0
オタワ	1.1	0.5	0.5	0.3	0
ウィーン	0.9	0.2	0.4	1.3	0.9
ボン	3.6	0.3	1.1	0.3	0.7
ブラッセル	2.9	1.9	0.7	1.6	0.7
オスロ	0.9	0	0	0	0
オタワ	0.6	0	2.0	0.3	0

数字は少数第一位四捨五入。

出典は表 1 に同じ。但し、資料中に散見された表記ゆれや記載漏れなどは適宜修正しながら計数した。

<表 6> 地域別全廃モメンタム

全廃合意	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-Naf
全廃支持表明 94 年	0	1.7	2.5	4.2	0
全廃支持表明 95 年	0.8	1.1	0.8	1.9	0
全廃支持表明 96 年 1-3 月	0	0	1.3	3.8	0
全廃支持表明 96 年 4 月	2.9	5.9	2.9	11.8	0
オタワ宣言	2.4	1.6	0.4	4.4	0.8
ブラッセル宣言	2.4	2.4	0.5	0.8	0.4
オスロ正式参加	1.7	1.3	0	0.4	1.3
対人地雷禁止条約	1.9	0	2.6	0.3	0

数字は少数第一位四捨五入。

出典は表 1 に同じ。但し、資料中に散見された表記ゆれや記載漏れなどは適宜修正しながら計数した。

て確認されたことは、CD派・段階的廃絶派に対するオタワ派の優位を印象付けるものであった。ここにおいて、この段階では全廃を支持できないと表明したのは、キューバ、韓国、イスラエル、アゼルバイジャンの 4 カ国のみであった。

同会議で争点となったのは、条約の強制力を高めるためにどのような措置を導入するかという点であった。地雷条約を人道法と位置づけて、信頼醸成・透明性・遵守メカニズムを基本的な強制装置とするべきであるとの議論と、軍縮条約と位置づけて、厳格な査察メ

カニズムを取り入れるべきであるとの主張とに分かれた。CDでの交渉を強く主張するイギリス、フランス、イタリア、オーストラリア等は、後者の議論を強く擁護したが、同様にCDでの交渉を支持する米国および日本までもが前者の主張を支持し、最終的には人道法と位置づけた前者の方向でコンセンサスが形成された。

このように、ボン会議では、イ)交渉場所は軍縮会議の枠外（オタワ・プロセス）、ロ)短期決戦（条約採択は12月）、ハ)地雷条約は人道法、という全廃派の基本方針が地雷問題

の主流となっていることが、明白に示されたのであった。

さらに、この会議には多くのアフリカ諸国が参加したという点でも画期をなしていた。アフリカ地域は最も深刻な地雷被害地帯であるにもかかわらず、それまでは反地雷政策過程の周縁におかれていた。ところがボン会議では、新参国の6割近くをアフリカ勢が占めたのである。また、アジア・太平洋地域も、95年のCCW会議以来当該地域にとって最大の地雷モメンタムでボン会議に参加している。このことは、ウィーン会議で示された地雷問題の世界化が、滞ることなく進展していたことを示している（表5）。

ボン会議は、アジェンダおよび議論の内容自体はウィーン会議の延長上に位置づけられるものだが、その政治的効果の大きさは、単なる条約起草会議の一つという意味を超えていたといえる。アフリカ諸国が雪崩をうって参加したという点と、交渉の場所、期限、方法、条約の基本的性格といった根本的な論点についてオタワ派の主張に沿ってコンセンサスが示されたという点で、二ヵ月後にブラッセルで予定されていた公式フォローアップ会議の先触れとして、カスケードの頂点を明示するものだったからである。

157カ国が出席し、そのうち約三分の二の97カ国（会議後に署名した国も含めると106カ国）がブラッセル宣言に署名したブラッセル会議は、オタワ戦略会議で謳われた原則的規範（即時全廃のための国際協定作り）を確

認し、規範遵守の政治的意図を強化・促進するために開催されたものであった。最終宣言では、条約交渉に入る前の総仕上げとして、それまで検討を経てきたオーストリア案を条約草案として最終的に受け入れることと、イ）地雷の使用、貯蔵、生産、移転の全面禁止、ロ）貯蔵地雷の破壊、ハ）地雷除去への国際協力、の三点を含んだ国際的取り決めを97年末までに締結することが確認された。この会議は具体的に条約案の内容を詰めるという法技術的果実を得ることよりも、政治的果実を得るうえで重要であったといえる<sup>13</sup>。

先にも述べたように、出席者および宣言参加者の数自体はそれまで築かれてきた趨勢の延長として捉えることが出来るので、ブラッセル会議からカスケードが始まったという主張は誤っているが、ブラッセル会議が反地雷運動における画期であったことは間違いない。地雷モメンタムの点からも、オタワ派の政治的勝利の点からも、それまで築かれてきたカスケードの頂点を極めたからである。ブラッセル会議における全廃追い風の瞬間風速はオタワ宣言時のそれに劣るものの、地雷問題のものへの初参加者はオタワ・プロセス始まって以来最多であり、地雷問題への追い風の瞬間風速は、オタワ・プロセス以前と比べても最大を記録した。このことは、ブラッセル会議への世界的関心の高さを歴然と示している。

全廃推進派は、会議が彼らの望む方向に進むように会議の運営に工夫をこらした。まずは、米国などの反対によって議事が妨害されないように、1977年のジュネーブ協定追加議



定書交渉に倣って、コンセンサスではなく三分の二多数決方式を意思決定ルールとして導入し、また、会議の最中には厳しいバッシングを行うなど、妥協を許さない雰囲気づくりに集中した。

こうして、ブラッセル会議の前月に、イギリスとフランスが政権交代を機に全廃支持へと態度を変更したという幸運に恵まれたこともあって、最終宣言には多数国が署名しただけでなく、それまでの二大反対国であったフランスとイギリスに、主な地雷生産・輸出国であるイタリアも加わった。これらの大国の参加によって、オタワ・プロセスの実効性と正統性は大きく補強されたのである。

ブラッセル会議は、オタワ・プロセスを始動させたオタワ戦略会議や、実際の条約交渉が行われたオスロ会議、条約の最終交渉および条約採択がなされたオタワ条約会議に比べると若干存在感が薄いのが、全廃推進派に勝利の感覚を与え、「モメンタムは止まらない」という印象をもたせたという意味で、認知上の転機をもたらしたのであった<sup>14</sup>。

#### v) カスケード防衛期：オスロでの向かい風

オスロ会議までの3ヶ月の間には、主にNGOによる会議が各地で開催されたが、その間にイタリアとカンボジアが全廃国内法を成立させ、ギリシアが条約締結を約束し、オーストラリアが正式に全廃支持を表明したことは特筆に価する。

イタリアは主要な地雷生産国であり、カンボジアは地雷被害の著しい国であるため、こ

れら二カ国の全廃政策は全廃条約の実効性と正統性を著しく高めることになった。また、ギリシアは安全保障上の理由から一貫して全廃に反対してきたし、オーストラリアは地雷被害の縮減には意欲的に取り組んできたものの全廃支持には常に用心深く、全廃推進派からは機会主義者とみなされてきた。このため、これら四カ国による一方的政策や支持表明が全廃推進派を勇気づけるものであったことは想像に難くない。

しかしながら、ブラッセル会議でオタワ・プロセスへの支持の高さが確認され、その後も重要な賛同者が現れたとはいっても、実際にはオスロまでは未だ予断を許さない状況だったのである。

その直接的な理由は、アメリカという強敵のオスロ会議参加宣言である。それまでオタワ・プロセスに反対していた米国は、8月に突如、会議参加の意思を示した。ブラッセル会議でオタワ・プロセスの勝利が見えたとはいっても、長期の猶予期間や朝鮮半島の例外化、対人地雷の定義問題などさまざまな留保条件や例外を盛り込む意向の米国がオスロ会議に参加するとなれば、条約が抜け穴だらけになってしまう危険性が大きかった。このため、米国の参加発表は全廃派に心理的な打撃を与えたといえるだろう。

とはいえ、ブラッセル会議で完全なる勝利を得られたのであれば、アメリカの参加をそれほど警戒する必要もなかったかもしれない。表面上は全廃派の完全なる勝利と見えたブラッセル会議ではあったが、実際には、二国間交

&lt;表7&gt; オタワ・プロセス離脱国と純モメンタム

	N	Af	Am	As-Pac	E-CAs	ME-NAf	dM	nM
オタワ宣言 <sup>1</sup>	8	1 コンゴ共和国	1 ジャマイカ	3 アフガニスタン、ラオス、マレーシア	3 エストニア、リヒテンシュタイン、ローマ法王庁 <sup>2</sup>	0	4.7	4.9
ブラッセル宣言	7	0	1 米国	1 オーストラリア、日本	3 フィンランド、ギリシア、ポーランド	1 イラン	1.6	4.8
オスロ条約案 <sup>3</sup>	23	7 ベナン、チャド、マラウイ、ナミビア、コンゴ共和国、ルワンダ、トーゴ	13 バハマ、ベリーズ、ドミニカ、グレナダ、ガイアナ、ハイチ、ジャマイカ、パナマ、セントクリストファー・ネビス、セントルシア、サンマルタン <sup>4</sup> 、セントビンセントおよびグレナディン諸島、スリナム、トリニダード・トバゴ	1 フィジー	1 モルドヴァ	0	8.8	-4.2
オタワ条約 <sup>5</sup>	11	2 チャド、コンゴ共和国	2 ベリーズ、米国	1 バブア・ニューギニア	2 フィンランド、マケドニア	4 イラン、ヨルダン、クウェート、アラブ首長国連邦	2.2	3.6

数字は少数第一位四捨五入。

出典は表1に同じ。但し、資料中に散見された表記ゆれや記載漏れなどは適宜修正しながら計数した。

dM=N/Pt-1/l=離脱モメンタム

nM=M-dM=純モメンタム

<sup>1</sup> オタワ宣言からオタワ・プロセスが始まったのだから、オタワ時点での離脱というのは定義矛盾のように見えるが、ここでは、CCW 第二再開会期時点で全廃政策支持を表明していたにもかかわらず、オタワ宣言には参加しなかった諸国家をリストアップしてある。

<sup>2</sup> ローマ法王庁はそれ自体は国家ではないが、バチカン市国という独立国を領有し、国連本部に常設公館を設けているため、国家に準ずる政府主体として扱う。

<sup>3</sup> ブラッセル宣言は支持したがオスロ会議には正式参加しなかった国々をオスロ会議時点での離脱者とする。

<sup>4</sup> サンマルタン島は、土地の半分がフランス、残りの半分がイギリスの領土であり、両国のいわば在外県として、主権を持たない。ローマ法王庁のように国連本部に常設在外公館を置いているわけでもなく、ICBLの99年以降の国家・地域リストにも入れられていない。しかし、ブラッセル宣言支持者リストに登録されているため、オスロ時点での離脱と看做す。

<sup>5</sup> オタワ・プロセスの宣言や条約案のどれか一つには参加したものの、97年中には条約に調印しなかった国。このうち、オスロ条約案には参加しながら条約調印式では調印しなかったのは、アラブ首長国連邦、ヨルダン、クウェート、マケドニア、米国の5カ国。これら新規離脱5カ国で離脱モメンタムを計算した。ブラッセル宣言に参加しながら条約に参加しなかったのはベリーズ、チャド、コンゴ、ヨルダン、マケドニア、バブア・ニューギニアの6カ国。11カ国のうちベリーズ、チャド、ヨルダン、マケドニアの4カ国は調印式の翌年98年に調印もしくは加入した。

渉によってブラッセル宣言を骨抜きにしよ  
うとしたアメリカの努力は、水面下では着実な  
影響を与えていたのである。

このことは、オスロ会議における新参国が  
11カ国であるのに対し、オタワ・プロセス離  
脱国が23カ国と新規参入者数を大きく上回り、  
純モメンタムがマイナスになっていることか  
らわかる(表7)。

ここで、純モメンタムの求めかたを確認し  
ておこう。純モメンタムは新参国比率に基づ

いたモメンタムMから、離脱国比率に基づい  
た離脱モメンタムdMを差し引いて得られる。  
離脱国比率は、t時点での離脱国がt-1時点  
の全参加国に占める割合で求められる。

こうして得られた純モメンタムを整理した  
のが表7である。オタワ・プロセス以前には  
全廃政策への支持が増えることはあっても減  
ることはなく、全廃政策過程からの離脱はオ  
タワ・プロセスの開始とともに始まったので、  
純モメンタムはオタワ宣言以降のみ示されて

いる。これを見ると、オタワ宣言およびブラッセル宣言時点ではほぼ同じ5程度の純モメンタムを維持しているが、オスロ会議時点では-4.2と大きくマイナスに割り込んでいる。オタワ条約時点では、ブラッセル宣言レベルにまでは及ばないものの、着実に回復し3.6の純モメンタムを得ている。

このように、ブラッセル会議までは一貫して新規参入者数が離脱者数を上回っていたため、常に正のモメンタムが働いていたのだが、オスロ時点ではそれが負のモメンタムに転じたのである。それまで追い風を受け続けてきたオタワ・プロセスの中で、ブラッセルからオスロまでの期間は初めて向かい風にさらされた時期だったわけである。

離脱国の内訳をみると、6割近くが米州、とりわけカリブ海の島嶼国であった。後で述べるように、米州はその9割近くがブラッセル宣言に参加するという、全廃支持への強い団結力を見せたにもかかわらず、ブラッセル宣言に参加した国の約4割がオスロで離脱したのである。オスロ会議では、ブラジル、チリ、エクアドル、ベネズエラなどの南米諸国が条約案に反対するかもしれないとの噂が流れたというが<sup>15</sup>、名指しされた南米諸国は脱落しなかったものの、ブラッセル宣言に賛同した国家のうち13カ国もの中南米諸国が（オブザーバー参加も含めて）オスロ会議に参加しなかった事実に鑑みれば、中南米に不安要素があるとの憶測は、あながち根拠のない流言と片付けられないものがあったといえるだろう。

さらに、中南米およびカリブ諸国に次いで高い離脱率だったのがアフリカである。アフリカ諸国は、オスロでの離脱国の3割を占めたが、これは、ブラッセル宣言に参加したアフリカ諸国の2割以上が戦線を離脱したことを示している。とりわけ離脱した7カ国のうち、アフリカの全廃運動に重要な役割を果たしてきた南部アフリカ地域のなかの二カ国（マラウィ、ナミビア）が含まれていたことの意味は重い。

以上のように、ブラッセルの盛況とその後の重要な進展にもかかわらず、この時期はオタワ・プロセス初の後退期でもあった。

オスロ会議では、米国が、イ）朝鮮半島の例外化、ロ）長期（9年間）の猶予期間、ハ）地雷の操作的定義による規制対象の制限、などを盛り込んだ対案によって、条約案の大幅な改変を迫り、会議を一日休会にさせて参加国に直接取引きをもちかけるなど、活発な外交活動を展開した。しかし、全廃派は、「例外、留保、抜け穴なし」のスローガンの下、一步も引かない議事運営により、米国の要求を全て退けることに成功した。結果的に、条約案は、米国が提案した修正が加えられることはなく、全会一致で採択されたのである。

vi) カスケード回復期：オタワ条約会議まで  
オスロ会議最終日にICBLが提出した6項目の行動計画には、各国のキャンペーンが、近隣諸国のキャンペーンとも協力しながら、オスロ会議参加国にも非参加国にも旺盛に働きかけることで、条約の署名と署名後の履行

を確実なものにすることが謳われた。このなかでとりわけ目をひくのは、ブラッセル宣言に参加しながらオスロ会議には出席しなかった国家をリストアップして、これらの諸国を今後の国際キャンペーンのターゲットとする宣言したことである<sup>16</sup>。ここには、離脱国に重点的にプレッシャーをかけることで、失地を取り戻そうとする決意がみてとれる。

また、オスロでは、公式会議に並行して、NGO会議が開かれた。130を超える非政府団体から225人の代表者が出席したこの会議では、オスロ以後の行動計画と、条約採択以降の方針、さらには地雷除去・被害者支援プログラムを長期的視野にたつてどのように開発プログラムに統合させていくか、という点について討議された。地域ごとに詳細な行動計画が示され、条約の普遍性と実効性を高めることに活動の重点が置かれることが確認された。

この行動計画にしたがって、10月には、離脱国の多かったアフリカで、アフリカ各国のキャンペーンが各国政府にオタワ・プロセスへの支持を働きかけ、また、同じく離脱国の多かったアメリカ大陸では、半球安全保障委員会において、OAS諸国にオタワ条約の署名および批准を呼びかけた。また、11月には、オスロでの離脱国であるフィジーや、オタワ・プロセスに一貫して反対していたインドでも集中的にイベントが行われた。

この間、ICBLにノーベル平和賞の授与が決定され、カナダの貯蔵地雷の残り全てが破壊され、地雷条約締結を各国に要請する決議が国連総会第一委員会で採択され、深刻な地

雷被害国であるカンボジアで全廃立法が採択されるなど、オタワ・プロセスを力づけるイベントが続いた。さらに、97年中には、ヨーロッパを中心とした計6カ国が貯蔵地雷の破壊を完了し、地雷全廃政策が新たな段階に入ったことを示したのであった。

このような過程を経て締結された対人地雷禁止条約では、オタワ・プロセスに一度は参加した国が5カ国離脱したものの、オスロ段階での離脱国は、3カ国を除いて全て復帰した。また、それまで全廃にコミットしてこなかった国が新規に18カ国（うちオタワ・プロセスのどの会議にも参加してこなかった全くの新参国が9カ国）条約に署名したことで、追い風の瞬間風速は、(ブラッセル宣言時点には及ばないものの)96年の第一四半期レベルにまで回復したのである(表2)。

以上のように、オスロでの攻防を経て、最後まで手を抜くことなく各国に働きかけ続けた全廃派の努力は実り、条約採択までカスケードを維持することができたのであった。

#### (4) 地域の動向

世界的規模で展開されたために、全体としてひとつのキャンペーンとして語られることの多い地雷禁止運動ではあるが、実際には、地域によって関与の度合いや時期には大きな違いがある。各地域の動きが合流しあうことで、全体としてのカスケードが形作られたのである。そこで、本節では、各地域がどのように、どのタイミングで国際的反地雷政策過程にかかわったかを具体的に検証してみよう。

## ① 地域機構

国家の活動が活発化したのと時を同じくして、地域機構の活動もまた95年から97年にかけて活発になった。とりわけヨーロッパ、アフリカ、アメリカ大陸で地域機構が積極的なリーダーシップをとったことは特筆に価する。

## i) EU（ヨーロッパ連合）

EUは早くから積極的に地雷除去活動に携わり、地雷除去および被害者支援活動に主導的な役割を果たしてきた。93年に国連総会に「地雷除去支援」と題するアジェンダを設定したのもEU加盟国であった<sup>17</sup>。

加盟国の多くは二国間協力によって支援活動を行ってきたが、それとは別に、EUの地雷除去プログラムはEC（欧州共同体）が担ってきた。その対象は、域内の重度被害国であるボスニア・ヘルツェゴヴィナおよびクロアチアに留まらず、アフガニスタン、カンボジア、モザンビーク、北部イラク、アンゴラ、ソマリア、ジンバブウェ、ラオスなどひろく第三世界に及び、92年から97年までの間にECが行った地雷除去および被害者支援プログラムだけで1億1千万エキューを超えた。97年11月末の段階で、国連地雷除去支援信託基金（the United Nations Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Clearance）へのEU加盟国およびECによる拠出金は、国連加盟国からの全拠出金の三分の二を占めていた<sup>18</sup>。地雷禁止条約締結以降も、同基金およびICRCへのEUによる資金提供は、世界最大規模を誇っている<sup>19</sup>。

ECはSADC（南部アフリカ開発共同体）と協力体制を築き、南部アフリカ地域の地雷除去に主導的な役割を果たしてきた。97年のオタワ条約会議の直前に採択された共同行動のうち、97/818/CFSPと97/819/CFSPはEUの地雷除去協力について述べたもので、SADCへの資金提供が明言されている<sup>20</sup>。

EUの地雷問題への取り組みは、全廃支持方針を終始明確に打ち出したラディカルな欧州議会と、廃絶に消極的な加盟国を慮って慎重な閣僚理事会との相互作用を通じて整えられていったといえる。初期には欧州議会や欧州委員会によって人道問題や輸出入・技術移転問題として性格づけられていた対人地雷問題が、軍事・安全保障問題と位置づけられるようになってからは、この問題は閣僚理事会による慎重な方針によって取り扱われることが運命付けられた<sup>21</sup>。というのも、軍事・安全保障問題は、閣僚理事会における政府間協議によって決定される欧州共通外交・安全保障政策（CFSP）として取り扱われるからである。

議会は早くも92年の段階で、地雷問題を人道問題と位置づけた上で、構成国に五年間のモラトリアムを呼びかけるなどの内容を含んだ決議を採択した<sup>22</sup>。また、地雷惨禍を開発への障害と位置づけた決議によって、地雷問題を明確に開発政策と結びつけたことも、欧州議会の重要な功績といえるだろう<sup>23</sup>。地雷対策支援プログラムが開発の文脈におかれることで、ECの伝統的な開発協力政策のなかに地雷問題が組み込まれ、そのことによって、

EC開発理事会や共同研究センターが中心となって、具体的な達成目標と予算の裏づけを伴った実質的な地雷除去・被害者支援プログラムを作動させることが可能となったのである。

他方で、閣僚理事会がこの問題に対する意思表示をはじめたのは95年以降のことである。ヨーロッパには、スウェーデン、オーストリア、ベルギー、ノルウェー、スイス、アイルランド、オランダといったオタワ・プロセス中核国が存在した反面、フィンランドなど安全保障上の考慮からこれに強く反対する勢力も少なくなく、また、イタリアのような地雷生産・輸出国は地雷廃絶に乗り気ではなかった。このようなヨーロッパ諸国間の多様性を反映して、閣僚理事会は欧州共通政策をなかなか打ち出すことが出来なかったのである。

しかし95年以降、EUの地雷政策は大きく前進した。95年5月12日に閣僚理事会が共同行動を採択したことは、EUの共通地雷政策を確立する重要な一步であったといえる<sup>24</sup>。

しかしこの共同行動では、加盟国に輸出モラトリアムを呼びかけただけで、製造および保有に関しては対象からはずされていた上、全廃については言及がなされていなかった。

このため欧州議会では、全廃方針を明確に打ち出したうえで、共同行動をより抜本的なものに改正するよう理事会に要請する決議が採択された<sup>25</sup>。この決議は、CCW再検討会議へのNGOの全参加を支持することと、技術移転、製造、保有、使用も含めた包括的地雷禁止を共同行動に明記することを理事会に求

めたラディカルなものであった。

96年に入ると共同行動はさらに練り直され、オタワ戦略会議の直前にあらためて共同行動が出された<sup>26</sup>。しかしその内容には依然として包括的モラトリアムは含まれておらず、全廃への言及もなかった。

オスロ会議で最終的条約案が採択され、オタワ条約への調印を勧告する総会決議が採択されて、オタワ条約採択への秒読み段階に入った97年11月末に、ようやく閣僚理事会は、地雷全廃をゴールとして設定することを明言し、移転および製造モラトリアムまで含めた共同行動を採択したのだった<sup>27</sup>。

しかしこの共同行動には依然として貯蔵および使用モラトリアムは含まれておらず、また、全廃条約にEUが一主体として調印するとは述べられていなかった。このことは、ヨーロッパとして共通の方針をとりまとめるのがいかに困難であったかを物語っている。

閣僚理事会の対応が後手にまわり共同行動の採択が困難を極めたことに端的に現れているように、欧州共通外交・安全保障政策が加盟国の外交政策を牽引したとはいえない。しかし、廃絶推進派も反対派もそれぞれにEUを交渉の道具として積極的に利用することで、地雷問題へのEUの関与を深めることができたのである。また、欧州議会や委員会での政治過程を通じて全廃支持の意思表示がなされたことは、国際的全廃運動を推し進める上で、大きな政治的インパクトを与えたといえるだろう。

## ii) OAU（アフリカ統一機構）

アフリカは最大の対人地雷被害地域といわれている。94年段階で、地雷事故の深刻さを三段階評価して最も深刻な地雷被害国とされた17カ国のうち、約4割にあたる7カ国がアフリカに集中していた<sup>28</sup>。また、96年8月時点では、知られているだけでも、全世界の地雷の推計埋設数の約4割をアフリカが占めていた<sup>29</sup>。

OAUは32加盟国による63年の設立以来、国連憲章と世界人権宣言の擁護を謳い、脱植民地化、アフリカ文化の確立、外交・経済・文化・福利厚生等諸分野における協力、反アパルトヘイト政策などを推進してきた。地雷被害の深刻さは経済活動への支障や士気の低下など国民の生活全般に悪影響を及ぼすため、OAUは早い段階からアフリカの地雷問題に重大な関心を払っていたものの、実際に対人地雷問題への取り組みを積極的に行うようになったのは、ICBLが立ち上げられてからようやく1年半後のことであり、EUやOASに比べて遅い出出しであった。94年の6月にジュネーブ条約追加議定書およびCCWへの加入を呼びかける決議を採択したのが、最初の主だった成果である<sup>30</sup>。

EUが共同政策を打ち出した95年は、アフリカ諸国にとっても、足並みをそろえ、全廃支持の立場を共同でとることを決定した点で重要であった。

95年の2月から4月にかけて、地雷問題の深刻さとCCW改正の重要性をアフリカ諸国

に周知するための一連のセミナーが、アディス・アベバ、ハラレ、ヤウンデにてICRCとOAUの共催で開かれた<sup>31</sup>。二月のアディス・アベバ会議には12カ国が参加し、国内啓蒙セミナーの開催、地雷除去訓練の重点化、被害者支援の強化が各国に推奨された<sup>32</sup>。

3月のハラレ会議には13カ国が参加した<sup>33</sup>。この会議では、全アフリカ諸国に、CCWへの加入と、秋に開催されるCCW再検討会議への出席を推奨したうえで、SADCなどのサブ・リージョナル機構を通じてアフリカ共通政策をまとめ、それをもってCCW再検討会議に臨むべきことが謳われた。さらに、アフリカを無地雷地帯とすべくOAUがリーダーシップをとっていくことが謳われた点は特筆すべきであろう。

4月にアフリカ諸国の駐エチオピア大使に向けてアディス・アベバで開催されたセミナーでは、アフリカ共通政策の内容が具体的に示され、対人地雷の製造・使用の全面禁止、CCW適用範囲の国内紛争への拡大、CCWの効果的適用を確保するメカニズムの確立、地雷除去および被害者対策への支援拡大、の4項目が提案され、OAU閣僚理事会に提出すべきことが提案された。二週間後にヤウンデでフランス語圏25カ国の参加を得て開催されたセミナーでも同様の勧告が採択された<sup>34</sup>。製造・使用の全面禁止を含んだこの政策提案は、6月に開催されたOAU閣僚理事会で決議として採択されることで、正式にアフリカ共通政策として採用されることとなったのである<sup>35</sup>。

この方針は、翌年96年2月および7月の閣僚理事会決議でも確認されたが、全廃方針とならんで、地雷除去および被害者支援のためのアフリカ諸国間協力と国際社会からの支援の必要性とが強調された点が特徴だった<sup>36</sup>。こうして、CCW再検討会議第二再開会期に、アフリカ諸国が地域としての共通の外交的立場をもって交渉に臨むことが出来たことは注目に値する。

97年に入るとアフリカでの動きはさらに活発化した。5月にヨハネスブルクのケンプトンパークで開催された「アフリカの無地雷化に関するOAU会議」には、40以上ものアフリカ諸国と、アフリカ以外の地域からの国々と国際機関およびNGOが参加し、全廃のための行動計画を採択した。

この行動計画は、全廃およびアフリカの無地雷地帯化への支持と全廃国内立法とをアフリカ諸国に要請し、地雷除去と被害者支援のためのアフリカ諸国間協力を促進すると同時に、国際社会からの協力を要請し、とりわけ第二次大戦時および戦後の独立過程で地雷を散布した大国の道義的責任を問うものであった。この行動計画は、一週間後の5月28日から31日までハラレで開催されたOAU閣僚理事会で承認された。

これに加えて同理事会では、オタワ・プロセスに積極的に関与すべきこと、とりわけブラッセル会議とオスロ会議に正式参加し、最終的には条約に調印すべきことを、全アフリカ諸国に要請する決議が採択されたのであった<sup>37</sup>。ぎりぎりまで全廃方針を明確にできな

かったEUとは対照的に、OAUはオタワ・プロセス全面支持方針を、ブラッセル会議の前に打ち出すことができたのである。

OAUが共通政策を打ち出したからといって、それが全加盟国の外交政策を拘束するわけではない。実際、域内大国であるエジプトをはじめとして、シリア、リビアなどのように一貫して全廃方針に反対し続けた国家もあり、最終的にはOAU構成53カ国のうち17カ国は全廃条約に調印しなかった。

他方で、条約案の最終交渉が行われたオスロ会議に正式参加した28カ国は、エジプトや米国の説得にも方針を変えることはなく、アフリカ共通政策を堅持した。しかし、後述のように、アフリカ諸国の多くは、南アの政策変更発表と、それとセットで行われたマポート会議を契機として全廃方針を表明しており、OAUは多数派の方針を追認しただけであるともいえる。

もともとOAUは実効性に乏しく、象徴的役割しか持たないといわれてきたが、対人地雷の事例でもOAUの役割はまさしくそのようなものであったといえるだろう。しかし、アフリカにはオタワ・プロセスの正統性を高めるための象徴的重要性があったため、OAU決議がアフリカ共通の意思を示す象徴であることの政治的重要性は大きかったといえる。OAUに求められていたのは、共通方針に賛同しない国家の行動を拘束することではなく、アフリカとしての共通の意志が存在すると内外に知らしめることにあったのである。



## iii) SADC（南部アフリカ開発共同体）

30年以上にわたって多くの内戦と国家間紛争を経験してきた南部アフリカ地域は、アフリカの中でも最も地雷被害の深刻な地域であるが、91年に地雷除去プロジェクトが始まってからも遅々として作業は進まなかった。このため、南部アフリカは地雷除去・被害者支援と全廃運動の両側面で、反地雷活動における主たるターゲットとなり、アフリカの全廃政策を牽引する役割を果たした。

南部アフリカ地域における地雷政策においては、南部アフリカ15カ国が参加するSADC（南部アフリカ開発共同体）が拠点となった。SADCは、共通外交政策を討議する制度的枠組みがないなどの制約をもつものの、広範な経済・社会領域における発展と地域の平和を確保するための地域協力の場として活動してきた。大量に埋設された地雷は社会・経済に大きな打撃を与え、開発の障害となるため、地雷の除去はSADCの重要課題の一つである。

除去活動については、資金上の制約や政治状況の不安定などの理由から各国ごとの対応には限界があることが早くから認識されていたため、SADCを拠点とした地域的取り組みへの要請が大きかった。しかし、構成国への十分な政治力と資金力とをもたないSADCが単独で地域的な除去プログラムを推進するのは困難であったため、実際にはEC・EUがSADCとの協力の下、南部アフリカ地域地雷除去・被害者支援に多大な貢献をしていた。

EUとSADC間の外交対話は、反アパルトヘイト共闘に端を発し、二年毎に開催される

閣僚会議が94年に制度化されることで、両組織の協力関係はより緊密かつ実質的なものへと発展することとなった。このことが、対人地雷問題に関する組織間協力の土台となったのである。

翌年95年から96年にかけて対人地雷問題を共同行動の優先分野とすることが合意され、95年6月には、ロメ協定に基づき欧州開発基金（EDF）によって供与される援助資金の一部を、地雷除去活動に割り振ることが宣言された。

また、それまでEC・EUによる地雷除去作業支援金は、各国家、国連機関、NGOからの個別の要請に基づいて供与されてきたが、持続的な支援のためには当該地域自体の能力を高めることが不可欠であるとして、このための訓練プログラムを含んだ包括的な協力枠組みを構築することが、7月に確認された。

96年の10月にナミビアで開催された閣僚会議でも、地域単位での地雷除去活動の必要性和世界規模での全廃について合意がなされ、当該地域における効果的な地雷除去プログラムの内容について討議された。これを踏まえて翌月には、ECはSADCに、開発政策の長期的文脈に地雷政策を位置づけた、総合的プログラムを提案した。同月末に、両組織間の地雷除去共同プロジェクトが正式に立ち上げられることで、98年からSADCの地雷除去活動調整局を中心に、地域レベルでの本格的な除去活動が開始されたのであった<sup>38</sup>。

以上のように、EC・EUは南部アフリカ地域の地雷除去活動を推し進める上で中核的な

役割を果たしたといえる。

ところで、南部アフリカ地域の地雷問題への取り組みのなかで、もうひとつ注目すべきなのが、無地雷地帯の設置である。当該地域を無地雷地帯とすることは、96年からOAUおよびSADCの政策目標のひとつとなった。OAUは96年2月の閣僚会議にて、SADCに南部アフリカ地域の無地雷化を呼びかけ、97年2月のマプート会議では、南部アフリカ地域の無地雷化が当該地域の全廃運動の主たる目標の一つとして明示された。その4ヵ月後には、SADC構成12カ国（当時）の全てがブラッセル宣言に参加し、全廃支持の姿勢を確定することで、無地雷地帯設置の土台を敷いた。

オスロ会議中の9月8日にマラウィで開催されたSADC首脳会議では、「南部アフリカ地域の無地雷化に向けて」と題する宣言が出され、地域として無地雷地帯の設置に取り組むことが正式に宣言され、また、地雷の使用、製造、移転、貯蔵を禁止することと、12月に採択予定の地雷条約に調印することが、加盟各国に要請されたのだった<sup>39</sup>。

とはいえ、97年の9月に新たにSADC構成国となったコンゴは対人地雷条約に調印せず、また、アンゴラ、タンザニア、ザンビアは批准しておらず、南部アフリカ地域の無地雷地帯化は未だ実現していない。また、地雷除去プログラムにしても、各国の遂行能力と意志の欠如によって効果的な実行は容易ではない。

しかしながら、オタワ・プロセスの過程において南部アフリカ地域が無地雷化を宣言し

たことは、アフリカ諸国のオタワ・プロセスへの参入を促進し、運動全体を鼓舞したという意味で、重要な政治的意義をもっていたといえるだろう。

とりわけ、例外なしの即時全廃方針に反対する米国が、個別にアフリカ諸国に働きかけることで劣勢を挽回しようとしていたオスロ会議の真最中に、南部アフリカを無地雷化する宣言が出されたことの象徴的意味は無視しえない。南部アフリカという深刻な地雷被害当事者が、無地雷地帯という明確なかたちで全廃政策を宣言したことは、例外なき全廃条約採択運動の正統性を高めたといえるであろう。

iv) OAS（米州機構）とCARICOM（カリブ共同体）

OASはEUとならんで地雷除去活動に早くから積極的な取り組みを行ってきた。地雷被害の甚大なニカラグア、グアテマラ、ホンジュラス、コスタリカの中央アメリカ4カ国が地雷除去活動支援の要請を行ったため、OASは1991年から除去プログラムを開始した。

95年に地雷除去について採択された総会決議のなかでは、中央アメリカの地雷除去プログラムが米州地域における最重要活動のひとつであり、人道的な価値のあるものであると明確に位置づけられた<sup>40</sup>。

決議をうけて設置されたPADCA（中央アメリカ地雷除去支援プログラム）は、IADB（アメリカ大陸間防衛評議会）の技術協力のもとにUPD（民主主義促進部隊）によって

運営され、域外諸国も含んだ18カ国がドナーとして参加している<sup>41</sup>。その後も地雷除去プログラムへの支持の強化を目的とした総会決議が毎年採択され、地雷除去活動は今日に至るまでOASの重要な活動領域のひとつとして確立されている。

このように、アメリカ大陸での地雷問題への対応を主導してきたOASが、地雷問題解決の国際的な動きに敏感に反応したのは自然なことであった。94年に採択された総会では「グローバル安全保障への地域貢献：対人地雷問題」と題する決議が採択された<sup>42</sup>。この決議では、加盟国にCCWの当事国となることが要請されたとともに、西半球安全保障特別委員会に、地雷問題への対応を審議するようとの勧告がなされた。また、95年に総会で採択された「国際人道法の尊重」と題する決議では、CCWへの加入および再検討会議への出席をOAS加盟国に強く要請すると同時に、対人地雷の最終的廃絶、CCWの対象に国内紛争を含めること、対人地雷の製造・販売・輸出を禁止する国内対策を行うことが勧奨された<sup>43</sup>。

また、OAS加盟35カ国中約6-7割は常に国連総会決議の共同提案者だった。95年に採択された、加盟国に地雷の輸出モラトリアムを要請し、最終的廃絶を呼びかけた決議50/70には、OAS加盟国中20カ国が共同提案者として名を連ね、また、対人地雷禁止のための国際協定の作成を加盟国に要請した、96年の決議51/45 Sには24カ国が共同提案国となったのである。

これらの活動のなかでもとりわけ注目すべきことは、OASが世界に先駆けて無地雷地帯の設置に成功したことであろう。96年の6月7日に開催された第八総会にて、西半球に無地雷地帯を設置することを謳った1411決議が可決された<sup>44</sup>。この決議では、無地雷地帯を西半球に設置することが明確な政策目標として提示されたうえで、イ) 加盟国に一刻も早い生産・使用・移転モラトリアムの採択を要請し、ロ) CCW改正第二議定書への署名および批准を求め、ハ) 常任理事会の半球安全保障委員会に加盟各国の地雷除去活動に関する登録制度を設立することを要請し、ニ) 地雷の私的保有および移転を禁ずる国内立法を加盟国に勧奨した。これを受けてその3ヵ月後の9月には、中央アメリカ6カ国の首脳が、世界初の無地雷地帯設置を宣言したのだった。

11月にはさらにCARICOM（カリブ共同体）構成カリブ諸国が二番目の無地雷地帯宣言をしたことで、南北アメリカ大陸無地雷化は幸先のよいスタートを切った。翌年の総会においても1411決議のフォローアップ決議が採択され、西半球全体のさらなる無地雷化が謳われたのだった<sup>45</sup>。

以上のように、OASは、一方で、域内地雷除去活動を通して早くから地雷問題に取り組み、他方で、無地雷地帯宣言によって全廃運動を背後から支えたのである。

## ② 地域別動向

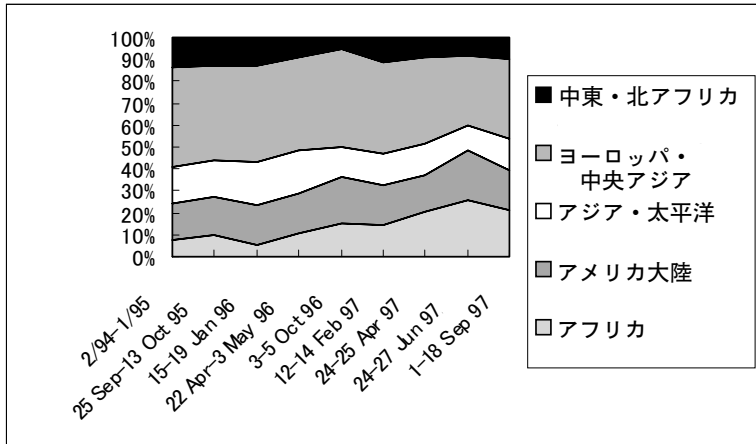
ここで、反地雷運動過程における各地域の

参加傾向を概観してみよう。ここでは、モメンタムだけでなく、各段階での勢力分布と、各地域内での参加度も参照しながら、各地域水流がどのような役割を担いながら、どのようなタイミングで全廃水流をかたちづかっていったのかを辿ることにする。

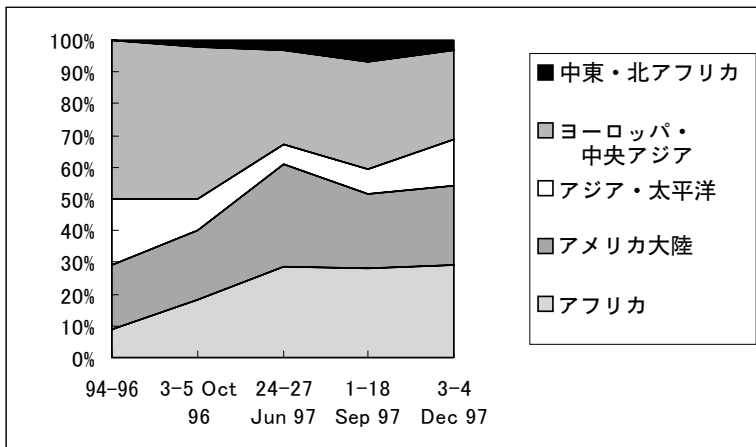
表3から明らかなように、CCW関連会議正式参加者の6-7割は旧ソ連の中央アジア諸国を含めた欧州勢が占めた。しかし、これ

は、もともとCCW当事国の主力が欧州勢だったことの反映であるため、所与の制度的条件に縛られない国際的関心の度合いをより正確に捉えるために、オブザーバー参加を参照してみる。すると、オブザーバーとしてはどの地域からもそれぞれコンスタントに1割台から2割台ほどの参加があり、94年から世界全域で一定の国際的関心が保たれていたことが見て取れる。

<図3> 会議参加地域分布



<図4> 全廃支持地域分布



他方で、会議全体の勢力分布としては、欧州・中央アジア勢が4割台を保持し、対照的にアフリカおよび中東勢はそれぞれ1割台を占めるに留まった。このことは、欧州勢が議論に及ぼした影響の大きさをうかがわせると同時に、アフリカおよび中東諸国が議論の周縁に置かれていたことを示唆している。

オタワ・プロセスにおいては各地域によってその対応にはかなりの差が見られたため、以下、オタワ・プロセスへの関与の動向を地域ごとに見てみよう。

#### i) ヨーロッパ・中央アジア（旧ソ連）

ヨーロッパ・中央アジアは94年からオタワ・プロセス開始までに着々と全廃運動への支持を増やし、他地域と比べると全廃支持のモメンタムは常に格段に高かった（表2）。このことは、ヨーロッパ諸国が初期の対人地雷全廃政策を主導していたことを物語っている。オタワ・プロセス始動時点のオタワ宣言参加国についても、欧州・中央アジア勢が全体の半数を占め、ヨーロッパ・中央アジアに次ぐ勢力であるアメリカ大陸諸国とアフリカ諸国がそれぞれ2割程度に留まったのと対照をなしている。このことは、オタワ・プロセスが欧州主導で始められたことを明示している。

欧州・中央アジア勢は、ほぼ一貫してオタワ・プロセスにおける最大多数であった。しかし、オタワ宣言時点では群を抜いていた欧州・中央アジアの勢力は、他地域の伸張により徐々に相対化され、ブラッセル、オスロ、オタワ条約への参加においては、米州、アフ

リカ、ヨーロッパ・中央アジアが勢力を三分するかたちとなった。

ところで、各合意・会議への参加国数は地域間の相対的勢力布置の大きさは示すが、地域構成国数に違いがあるため、各地域のオタワ・プロセスへの関心度と貢献度を正確に捉えられるわけではない。ヨーロッパ・中央アジアの勢力が大きいからといって、それが直ちに当地域における全廃政策支持の大きさを示すものとはならないのである。

そこで、各地域構成国数（アフリカ：48、アメリカ：35、アジア・太平洋：39、欧州・中央アジア：53、中東・北アフリカ：18、なお、地域区分はICBLの公式リストに従った）に占めるオタワ・プロセス参加国数の比率を求めたのが表4である。

それによると、ヨーロッパは条約には7割近くが署名したものの、オタワ・プロセスにおける宣言および条約案へのヨーロッパの支持率は平均約52パーセントと必ずしも高くない。ウィーン会議とボン会議には約9割が出席していることから、地雷問題へのヨーロッパ諸国の関心は高かったことが裏付けられる。このことと宣言および条約案への支持の相対的低さとは、オタワ・プロセスの過程においてヨーロッパが政治的に一枚岩ではなかったことを物語っているといえるだろう。

このことはモメンタムの推移からも裏付けられることが出来る。欧州地域でのモメンタムが高かったのはオタワ宣言までであり、それ以降は比較的モメンタムが低かったということは、この段階で欧州の全廃支持国数がほぼ固

定されたことを示している（表6）。全廃主導国はそのままオタワ・プロセスに中核的な役割を果たしていったが、反全廃勢力も厳然と存在し続けたということである。

## ii) 中東・北アフリカ

域内構成諸国の地雷問題への関心は高いが、全廃方針への支持状況は一貫して低調だったのが、中東・北アフリカ地域である。グラフからも明らかなように、会議や国際合意参加者に占める中東・北アフリカ地域の比率は小さく、地雷問題におけるこの地域の消極性が目立つ（図3、図4）。

しかし、地雷問題への域内の関心は97年はじめに高まり、ウィーンおよびボン会議には域内諸国のうち6割から7割が出席した（表4）。ウィーン会議では、中東・北アフリカ地域にとってオタワ・プロセス中最大の地雷モメンタムを記録したのである（表5）。

しかし、宣言等への域内参加率は他地域に比して一貫して低く、条約への署名率も2割強と、他地域よりも圧倒的に少ない（表4）。全体の純モメンタムがマイナスになったオスロ会議では、この地域だけは全廃モメンタムが当該地域の全廃政策史上最大になったが（表6）、このことは、中東・北アフリカ地域がアフリカよりも遅れて全廃政策への関与を深め始めたことを示している。

ところが、オスロで高まった全廃モメンタムは急速に凋み、12月に条約に調印した中東・アフリカ諸国は、全締約国のわずか3パーセントを占めるに留まった（表3）。調印率の

低さの一因は、オスロ後の離脱率の高さにもある。オスロ条約案に賛成しながら条約に調印しなかった5カ国のうち3カ国は中東諸国だったのである（表7）。

以上のように、意見が割れていたヨーロッパやアフリカなどと違って、この地域では一貫して反全廃方針が主流だったのである。

## iii) アメリカ大陸

オタワ・プロセスへの関心も支持も一貫して比較的高かったのがアメリカ大陸諸国である。アメリカ諸国は、オタワ・プロセス開始前にも全廃政策に対して比較的高いモメンタムを持ち、96年4月までに全廃支持を表明した国家の約2割、オタワ宣言時点でも約2割と、ヨーロッパに次ぐ勢力であった（表2、表3）。大落水の起こった96年4月にも、欧州に次ぐ高いモメンタムを記録し、全体の高モメンタムを下支えした。実際、この時の全廃モメンタムは、米州の全廃政策史上、最大だったのである（表6）。オタワ宣言では、96年4月に比べれば低いモメンタムだったものの、欧州を除く他地域よりも高い参加率を誇った（表4、表6）。ウィーン、ボン両会議にも全アメリカ大陸諸国中の約6割が参加して、アメリカ諸国の関心の高さを示した（表4）。

ブラッセル宣言では、アフリカと並んで最も高いモメンタムを示し、参加国の勢力分布においてはヨーロッパを抜いて最大勢力となった（表2、表3、表6）。さらに注目すべきは、ブラッセル宣言に米州諸国の約9割が支

持を表明していることであり、他地域と比較すると、ブラッセル宣言への米州の支持の高さは際立っている（表4）。ここにおいて、米州は全廃方針で統一されたかに見えた。

ところが、この高支持はそのまま維持されたわけではなく、オスロでは約3割も支持が落ちている。これは、先にも述べたように、当該地域とりわけカリブ地域から多くの離脱者が出たためである。

このことは、米州では全廃派の勢力が強かったとはいっても、この時期に全廃政策の支持をめぐる意見の対立があったことを示唆している。全廃推進の中核国であるカナダとメキシコがオタワ・プロセスを積極的に牽引したのに対し、地雷問題は軍縮問題であるとしてオタワ・プロセスには終始否定的な姿勢をとってきたキューバ、初期には地雷問題を主導していたにもかかわらず後期にはCDへの関与を強めた米国、そして地雷問題に直接の利害をもたないカリブ諸国と、米州には温度差と見解の差が厳然と存在していた。そのことが、ブラッセル後の大量離脱の背景となったのである。とりわけ、急進的全廃方針に反対していた米国の影響力は大きく、米国による活発な外交圧力が、カリブ諸国離脱の直接因となったという<sup>46</sup>。

しかし、オスロで米国が完敗したこと、オスロ後にICBLが当該地域の離脱国をターゲットとして集中的に働きかけたことにより、全廃条約には離脱国の殆どが復帰し、その結果、米州地域の約9割が調印することとなったのだった（表4）。

#### iv) アフリカ

アフリカは地雷問題においては後発ながら伸張著しい地域であった。オタワ・プロセス以前はほとんど全廃政策への支持を表明することはなかったが、オタワ宣言ではヨーロッパに次ぐ高いモメンタムによって国際的全廃政策に参入した（表3、表6）。ボン会議では新参組の6割近くをアフリカ諸国が占めるという群を抜いて高いモメンタムをみせ、続くブラッセルにも新参国の4割近くがアフリカ勢という高いモメンタムをもって集結し、かつ宣言に参加した（表1、表2）。こうしてブラッセル、オスロ、全廃条約と、支持国のほぼ3割をアフリカ勢が占め続けることとなったのである（表3）。

もっとも、ボン以降躍進華々しいとはいっても、アフリカ地域内ではアメリカ大陸ほどには全廃が主流になったわけではない点に注意が必要である。全アフリカ諸國中ボン会議に参加したのは約半数に留まり、ブラッセル宣言でも6割弱、オスロ正式参加はやはり半数程度であった（表4）。また、ブラッセル宣言に賛同しながら、オスロでは離脱した国家の3割はアフリカ諸国だったのである（表7）。

条約にはアフリカ諸国の75パーセントが調印したことで、全廃政策がアフリカの主流になったことを印象付けたが、オスロまでは意見はむしろ割れており、条約調印までの道程が平坦ではなかったことをうかがわせるのである。

## v) アジア・太平洋

アジア・太平洋地域は、中東・北アフリカ地域に次いで、全廃政策への支持が概して低かった地域である。しかし、地雷問題への関心は比較的高かったといえる。とりわけCCW関連会議においては、正式メンバーとしてもオブザーバーとしても常に全出席者の1割5分から2割5分程度をアジア・太平洋諸国が占めていた。また、94年から96年にかけて全廃支持を表明したのはアメリカ諸国と並んで2割とヨーロッパに次ぐ多さであり、全廃政策の面でも主導的な役割を果たしていた(表3)。

しかし、オタワ・プロセスにおいては他地域に比して関心はそれほど高くなく、また、全廃政策への支持は低調だった。96年の4月にはヨーロッパに次ぐモメンタムの高さで全廃支持を表明したにもかかわらず、オタワ戦略会議に参加したのはアジア・太平洋諸国の1割強のみであり、また、オタワ宣言には他地域に比して最も低いモメンタムを示し、宣言支持者中アジア・太平洋諸国が占めたのはわずか1割だけだった。

しかし、ウィーン会議には域内構成諸国の4割が参加し、オタワ宣言時よりも地雷問題に対する関心はるかに高まったことを示した。各地域とも高い参加率を誇ったボン会議でも、他地域に比べれば相対的に関心が低かったものの、当該地域のオタワ・プロセス参加史のなかでみれば、条約採択会議時を除いて最大の参加率を記録し、かつ、会議参加モメンタムもこのときが最も高かった(表4、表

5)。このことは、アフリカ諸国と同様、それまで地雷問題に関心を示してこなかったアジア・太平洋諸国が、ボン会議時点で参入してきたことを示している。

しかし、全廃を掲げて参入してきたアフリカ諸国と異なり、アジア・太平洋諸国は全廃政策には否定的だった。ブラッセルでは、会議には参加してもブラッセル宣言を支持したのはその3割程度に留まり、オスロ会議でも、アジア・太平洋参加国中、正式参加は4割程度にすぎなかった。ブラッセル宣言でも、オスロ条約案でも、アジア・太平洋地域の署名国は、全署名国の1割にも満たなかったのである(表3)。アジア・太平洋地域全体からみれば、地域構成国の15パーセントから18パーセント程度しかブラッセル宣言およびオスロ条約案を支持しなかったということであるが、これは中東・北アフリカ地域よりも低い比率であり、アフリカ、アメリカ、ヨーロッパが50パーセントを越えていたのとは好対照をなしている(表4)。さらに仔細にみれば、オスロ会議に正式参加したアジア諸国中新規参入国は一カ国もなく、この段階でアジア・太平洋地域における全廃派の勢いは完全に止まってしまったかのようであった。

しかし条約調印会議においては、アジア・太平洋は他地域に比して最も高いモメンタムを有し、域内の半数近くの国家が条約に署名することとなった(表4、表5、表6)。また、それまで対人地雷関係のいかなる会議にも出席しなかったにもかかわらず条約に署名した9カ国のうち、じつに6カ国がアジア・



太平洋諸国であった<sup>47</sup>。

このことは、中東・北アフリカ地域で反全廃方針が貫かれたのとは対照的に、アジア・太平洋地域ではオスロ会議の後に方針転換をした国が多かったことを物語っている。オタワ・プロセス全体ではオスロ会議以降に大落水が起こったとはいえないが、アジア・太平洋地域に関してだけは、オスロ会議後に大規模なバンドワゴンが起こったということが、以上のデータで示されたわけである。

#### vi) 小括

以上のように、欧州・中央アジアの主導によって始められた地雷全廃政策過程は、米州諸国による恒常的な高支持によって下支えされ、アフリカ諸国の勢力拡大を通してモメンタムを拡大・維持し、最終段階でのアジア・太平洋のバンドワゴンを経て、多数の署名をえた条約の採択へと行き着いたと概括することができよう。

地域動向のなかでとりわけ顕著な変動を見せたのはアフリカであるが、前節でも触れたように、ボンからブラッセルの間に大落水が見られた主因はアフリカにあるのではないかと推測される。そこで、この時期のアフリカでの動きを、項をあらためて詳しく検討してみよう。

### ③ アフリカの動向

#### i) 概観

先にも述べたように、対人地雷被害の範囲と深度とが最も大きい地域であるアフリカは、

被害の度合いからも構成国の多さからも、対人地雷全廃運動の正統性を著しく強化しうる重要な地域であった。

しかし、深刻な被害を受けているからといって、アフリカ諸国が全廃運動の熱心な擁護者であったわけではない。地雷の被害を受けている貧困国が第一に必要なといたのは、地雷の除去と、そのための国際支援であった。それに対して、移転・製造・貯蔵・使用の禁止は、被害の拡大を防ぐことを目的とした不拡散政策であって、それ自体は眼前にある地雷を取り除くものではなかったのである。

実際、96年のCCW再検討会議までに全廃支持を表明したアフリカ諸国は3カ国で、それまでに支持を表明した全国家の一割弱に過ぎなかった（表3参照）<sup>48</sup>。その傾向はオタワ宣言に引き継がれ、宣言参加者に占めるアフリカの割合は2割弱程度であった（表3）。CCW会議には不参加だがオタワ会議には出席した諸国に占めるアフリカの割合は、地域別で見ると4割強と最も高かったのだが、そのうち宣言に参加した新規アフリカ諸国の割合はわずか2割強であり、新規欧州・中央アジア勢が約半数を占めたのと好対照をなした（表1、表2）<sup>49</sup>。つまり、この段階では、アフリカ諸国の対人地雷に対する関心が増大したことは見て取れるものの、全廃方針に対してはそれほど強い支持は見られなかったということである。

ところが、97年になって情勢は変化の様相を見せた。97年の最初の五ヶ月は、アフリカの地雷廃絶運動が最も活発に展開された時期

であった。そしてアフリカが最も深刻な地雷被害を受けている地域であり、それゆえに廃絶派の地域戦略のなかでもとりわけ重要性の高かったことに鑑みれば、97年前半のアフリカ・ラッシュは全廃カスケードを増大させるのに大いに役立ったといえる。

前章で触れたように、97年の前半に開催されたウィーン、ボン、ブラッセル会議における新規参入国中アフリカ諸国の占める割合は急激に増大した。とはいつても2月に開催されたウィーン会議でのアフリカ勢の伸びは、新参国中2.5割弱程度であり、オスロ宣言時点とあまり変わらない。

注目すべきは、その2ヵ月半後に開催されたボン会議である。ボン会議では、全参加国中にアフリカの占める割合は2.5割に留まったものの、新参国内訳をみると、じつにその6割をアフリカ勢が占めた。このことは、この時点でのアフリカのモメンタムの高さを物語っているが、実際、表5からわかるように、アフリカでのそれまでの地雷モメンタムの平均が0.9であるのに対し、ボン会議時点では3.6と、4倍のモメンタムを記録している。これは、アフリカの反地雷政策過程のなかで最高のモメンタムであり、アフリカではこの時点で大落水が生じたのだということがわかる。これが、ウィーン会議の三倍近いモメンタムをボン会議にもたらしたのである。

## ii) マプート、ケンプトン、ハラレ会議

では、ウィーンからボンまでの間にアフリカ勢の顕著な躍進が見られたのはなぜなのだ

ろうか。この直接的な原因としては、二月末にモザンビークのマプートで開催された第四回国際NGO会議と、同会議の数日前に南アフリカが全廃政策を宣言した事実を指摘することが出来る。会議中にはモザンビークも南アフリカに続いて全廃政策を発表し、また、マラウィとスワジランドは、オタワ・プロセス支持と12月の条約への署名を宣言した<sup>50</sup>。

ウィーン会議の二週間後に開かれたこの会議を、ICBLは、条約の作成と締結へ向けての勢いができつつある情勢に、さらなるはずみをつける重要なイベントであるとして重視した<sup>51</sup>。実際、会議準備の一環として、アンゴラ、ケニヤ、ソマリア、ザンビア、ジンバブウェでキャンペーンが立ち上げられたことで、アフリカでのICBLの勢力が大幅に増強されたことは注目に値する。また、南アフリカが会議にあわせて全廃宣言をするように、ICBLは数カ月にわたって入念な準備をしてきたのであった<sup>52</sup>。

会議で採択された最終宣言では、12月の条約採択に向けて97年がとりわけ重大な年になると位置づけたうえで、包括的全廃条約の早期締結と、地雷除去・被害者支援プログラムの大幅な拡大との両方が必要であることを強調した。さらに、イ) 全廃条約作成過程に積極的に参加すること、ロ) 一方的ならびに地域的取り組みを行うこと、ハ) オタワ・プロセス関連会議へのICBLの参加を認めること、ニ) 政府代表団にNGO代表を加えることを、各国に要請した<sup>53</sup>。これによって、アフリカ諸国がICBLとの密接な協力の下でオタワ・

プロセスに積極的に関わってゆくことが明確にされたわけである。

とりわけ、無地雷地帯実現のためのあらゆる方策をとることがSADC諸国に呼びかけられたことと、5月と6月に開催されるOAU地雷会議およびサミットの間において、アフリカ共通全廃方針をまとめることが要請されたことは重要であった。中米、カリブ海と相次いで無地雷地帯が設置されたのを受け、次はアフリカが無地雷地雷を設置するとの明瞭な意思表示だったからである。

また、北側NGOと南側NGOのネットワークを強化・拡大することで、南側NGOがオタワ・プロセスに全面的に関与することを呼びかけた点も軽視できないだろう。地雷除去および被害者支援の重要性を強調したこととも相俟って、それまではオタワ・プロセスに周辺的な役割しか果たして来なかったアフリカなどの途上国が積極的にオタワ・プロセスに関わっていく方針が明確化されたということができる。

このように、マプート会議では地雷全廃条約の作成過程において、今後はアフリカをはじめとした途上国が中核的な役割を担っていくということの決意が表明されたのだといえる。

しかもこの会議は、南アフリカ、モザンビークといった主要国による全廃政策発表とセットにして行われたことから、NGOの会合という枠に留まらず、国家にとっても重要性の高い会議となったのである。とりわけ、それまで即時全廃には反対の立場をとっていた南

アフリカが全廃政策を表明し、マプート会議を全面的に支持したことは、アフリカ諸国にとっての全廃運動の政治的重要性を飛躍的に高めたといえる<sup>54</sup>。

同時に、NGO会議が重要性と現実性の共に高い政策目標を提示しえたことと、5カ国で新たにキャンペーンが立ち上げられたことは、それまではOAU、SADCを通して国家主導で進められてきたアフリカの地雷政策に、ICBLが本格的に参入することを可能にしたといえる。急進派であるICBLが参入することで、アフリカの対人地雷政策が、全廃に向けて急速に収斂していく可能性が開かれたといえるだろう。

以上のように、マプート会議によってアフリカの全廃運動が本格化したことが、4月末のボン会議へのアフリカ・ラッシュに大きく影響したと考えられるのである。

マプートで示された政策目標は、その後のOAU会議で決議として公式に採択された。五月に南アフリカのケプトンパークで開催されたOAU会議では、10カ国がオタワ・プロセスへの支持を表明し、25カ国が条約の調印を約束した。ジンバブウェは地雷廃絶政策を宣言した。大国エジプトは依然としてオタワ・プロセスには反対の立場を堅持していたが、生産と輸出に関するモラトリアムは発表した。さらにこの会議で南アフリカは貯蔵地雷の四分の一を破壊した<sup>55</sup>。

こうしてわずか三ヶ月の間に、アフリカでは27カ国がオタワ・プロセスの支持を言明し、42カ国が条約調印を約束したのである。さら

に5月末にハラレで開催されたOAUサミットにて公式にアフリカ共通政策が採択されることで、アフリカ諸国は全廃支持の共通の方針をもってブラッセル会議に臨むことが可能となったのであった。

アフリカ各国での全廃政策採用と、南部アフリカ地域無地雷地帯設置という政策目標が、OAU、SADCで南アの主導によって公式に採用されたことで、マプート会議の成果は、法的・政治的正統性をえて確固たるものとなったといえるのである。

ブラッセル会議およびオスロ会議でのアフリカ諸国の参加状況と行動からすると、マプートで提案され、ケンプトンパークとハラレで確認された政治的意思は、その後も維持されたと見ることが出来る。ブラッセル宣言参加国中の約3割、新参国の中では4割弱をアフリカ勢が占め、新規参入率は米州と並んでもっとも高かった(表2、表3)。

オスロ会議においても、新規参入率はアフリカ地域が最も高かった。ブラッセルからオスロまでの間には離脱国も少なくなかったものの、オスロ正式参加国中3割弱を占めたアフリカ諸国は、米国の突き崩し努力にも揺るぐことのない結束を見せたのだった。先にも述べたように、アフリカでは米州よりも見解が割れていたのだが、全廃を支持する国々の結束は固く、その結果、米国による集中的な外交圧力にもかかわらず、米州ほどの大量離脱は起こらなかったのである<sup>56</sup>。

## 注

<sup>1</sup> *The United Nations Disarmament Yearbook*, vol.19, NY: United Nations, 1994, p.195. アルゼンチン、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、ギリシア、イスラエル、イタリア、オランダ、南アフリカ、スペイン、イギリス、アメリカの13カ国。

<sup>2</sup> これらの会議は前年採択された国連総会決議48/79に基づきジュネーブで開催されたもので、CCW再検討会議開催の準備としてCCW当事国(締約批准国)および非当事国(未批准国)政府の専門家が出席した。第一回会合は2月に開催され、26当事国と23非当事国が出席した。第二回は5月、第三回は8月、第四回は翌95年の1月にそれぞれ開催された。

なお、廃絶支持を表明したのは、カンボジア、コロンビア、エストニア、アイスランド、アイルランド、メキシコ、スウェーデンである。

<sup>3</sup> ラオス、マレーシア、スロヴェニア。ICBL, *CCW NEWS*, edition 9, p.10.

<sup>4</sup> ベルギー、アイルランド、イスラエル、イタリア、マルタ(加入)、ルーマニア、南アフリカ(加入)、イギリス、アメリカ。ちなみに、93年にはボスニア・ヘルツェゴヴィナ、クロアチア、チェコ、ラオス、ラトヴィア、ニュージーランド、スロヴァキア、スペインの8カ国。94年にはカナダ、ウルグアイの2カ国。"List of States Parties and Signatories," *CCW/CONF. I/INF. 3*, 22 September 1995.

<sup>5</sup> リズ・バーンスタインとのインタビュー(2005年3月11日)。

<sup>6</sup> 包括的なリストについては、ICBL, *Report of Activities, Review Conference of the Convention on Conventional Weapons, Vienna, Austria, 25 September - 13 October 1995*, p.110. なお、一つの国が廃絶宣言、モラトリアム、国内立法を同時または時期を違えて行っていることが少なくないため、最終的に全廃支持者リストに計上されるのは、各行為形態の累計

とは異なる。

<sup>7</sup> 包括的リストは、ICBL, *CCW NEWS*, edition 9, April 9<sup>th</sup>, 1996, p.10. 全廃支持を表明した国の中には、コンゴ、ジャマイカ、ホンデュラスなどICBLによるアンケートへの回答においてその意思を表明した国家もある。ICBLが、意思表明をする機会を逸している国の意思表明手段としてアンケートを利用したことについては、ICBL, *CCW NEWS*, updated edition 9, April 22, 1996, p.1.

<sup>8</sup> ICBL発行のCCWニュースによれば、ヒューマン・ライツ・ウォッチが発表した4月22日時点での支持国数は26カ国で、4月30日時点での支持国数は34カ国となっている。5月3日に発行された号ではこの34カ国に政策の矛盾点を質すことで各国の政策をより堅固なものにするようにと勧めているため、最終日の5月3日時点で実際に何カ国が支持を表明していたかはわからない。*CCW NEWS*, edition 11; edition 12. 他方でローソンは22日時点で29カ国、5月3日時点で41カ国と数えている。最初に3カ国の差があるのを差し引いたとしても、彼の見立てでは最終日に支持を表明したのは38カ国ということになる。しかしローソンの論文には国名リストがないため、本稿では*CCW NEWS*の4月30日時点での数字を採用した。Lawson, *op. cit.*, chap.5, p.206.

また、ICBLの情報によれば、コンゴ、オーストラリア、ドイツの3カ国はそれぞれ4月中に廃絶支持を表明し、会期中の11日間には5カ国が支持を表明した。*CCW NEWS*, edition 9, April 22, p.1.

<sup>9</sup> 改正議定書の内容およびその評価については、浅田正彦「対人地雷の国際的規制——地雷議定書からオタワ条約へ」『国際問題』98.7、45-64頁；杉江栄一「対人地雷全面禁止への道」『中京法学』34巻1・2号、1999年、1-53頁。

<sup>10</sup> "Towards a Global Ban on Anti-personnel Mines: Chairman's Agenda for Action on

Anti-personnel (AP) Mines," in ICBL, *Report of Activities: International Strategy Conference Ottawa, October 3-5, 1996*, pp.1-9.

<sup>11</sup> 目加田前掲書、148頁。

<sup>12</sup> ICBL, *Conference Report on Brussels International Conference, 24-27 June, 1997* pp.5-7.

<sup>13</sup> ブラッセル会議報告書でも政治的に重要な会議との位置づけを明確にしている。*Ibid.*, p.3.

<sup>14</sup> Williams and Goose, *op.cit.*, p.41.

<sup>15</sup> 目加田前掲書、206頁。

<sup>16</sup> ICBL, *Report on Activities, Diplomatic Conference on an International Total Ban on Anti-Personnel Landmines*, Oslo, Norway, September 1-18, 1997, p.69.

<sup>17</sup> "Assistance in Mine Clearance," A/48/193.

<sup>18</sup> Geoffrey Van Orden, "Perspectives of the Commission on the Ottawa Process," paper presented at European IT Conference & Exhibition, 24-26 November 1997, from [www.cordis.lu/esprit/src/hp97gvo.htm](http://www.cordis.lu/esprit/src/hp97gvo.htm) (accessed on October 13, 2005)

<sup>19</sup> Daniela Dicorradò-Andreoni, "Anti-personnel Landmines: A 10-year Review of EU Action," from <http://www.maic.jmu.edu/journal/9.1/Focus/andreoni/andreoni.htm> (accessed on Oct. 13, 2005)

<sup>20</sup> "Council Decision of 28 November 1997 on the implementation of Joint Action 96/588/CFSP on anti-personnel landmines with a view to co-financing the special appeals from the ICRC", 97/818/CFSP; "Council Decision of 28 November 1997 on the implementation of the Joint Action 96/588/CFSP on anti-personnel landmines with a view to contributing to the funding of certain programmes of the SADC and the ICRC," 97/819/CFSP.

<sup>21</sup> Long, David, "The EU and the Ottawa

- Process," *Journal of European Public Policy*, 9-3, 2002, p.432.
- <sup>22</sup> "Resolution on the Injuries and Loss of Life Caused by Mines," B3-1744/1992
- <sup>23</sup> "Resolution on anti-personnel landmines: a murderous impediment to development," A4-0149/1995.
- <sup>24</sup> "Joint action on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on anti-personnel mines," 95/170/CFSP.
- <sup>25</sup> "Resolution on Landmines and Blinding Laser Weapons," A4-0119/1995.
- <sup>26</sup> "Joint Action of 1 October 1996 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on anti-personnel landmines," 96/588/CFSP.
- <sup>27</sup> "Joint Action of 28 November 1997 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union, on anti-personnel landmines," 97/817/CFSP.
- <sup>28</sup> Roberts, Shawn and Jody Williams, *After the Guns Fall Silent: The Enduring Legacy of Landmines*, Washington, D.C.: Vietnam veterans of America Foundation, 1995, pp. iii - iv. 最重被害国は、アンゴラ、エチオピア、エジプト、エリトリア、モザンビーク、ソマリア、スーダン、エル・サルバドル、ニカラグア、カンボジア、ベトナム、中国、アフガニスタン、イラク、クウェート、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、クロアチア。
- <sup>29</sup> ICRC, "Countries and regions most seriously affected by antipersonnel mines," Atlas, Jan. 8, 1996, from <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JMCV/>
- <sup>30</sup> "Resolution on Respect for International Humanitarian Law and Support for International Humanitarian Law and Support for Humanitarian Action in Armed Conflicts," CM/Res.1526 (LX). ちなみに、この段階で
- CCW当事国だったのは、ベナン、ニジェール、トーゴ、チュニジアの4カ国だけだった。
- <sup>31</sup> "Regional Meetings in Africa, 1995: organized by the ICRC and the Organization of African Unity (OAU)," in Louis Maresca and Stuart Maslen eds., *The Banning of Anti-Personnel Landmines: The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp.338-48.
- <sup>32</sup> 参加国は、エジプト、エチオピア、ガンビア、ガーナ、ケニヤ、リビア、リベリア、ナイジェリア、シエラ・レオネ、スーダン、タンザニア、ウガンダ。
- <sup>33</sup> アンゴラ、ボツワナ、カボベルデ、ギニア・ビサウ、レソト、マラウィ、モザンビーク、ナミビア、サントメ、南アフリカ、スワジランド、ザンビア、ジンバブエ。
- <sup>34</sup> 参加国は、アルジェリア、ベニン、ブルキナ・ファソ、ブルンジ、カメルーン、中央アフリカ共和国、コモロ、コンゴ、コートジボワール、ジブチ、ガボン、ギニア、ギニア・ビサウ、マダガスカル、マリ、モーリス、モーリタニア、ニジェール、ルワンダ、セネガル、セيشェル、チャド、トーゴ、チュニジア、ザイール。
- <sup>35</sup> "Resolution on the 1980 United Nations Convention on Certain Conventional Weapons and Problems Posed by the Proliferation of Anti-Personnel Mines in Africa," CM/Res.1593 (LXII).
- <sup>36</sup> "Resolution on the Revision of the 1980 United Nations Convention on Certain Conventional Weapons and Problems Posed by the Proliferation of Anti-Personnel Mines in Africa," CM/Res. 1628 (LXIII). "Resolution on Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction," CM/Res.

- 1662 (LXIV).
- <sup>37</sup> "Report of the Secretary General on the Issue of Anti-Personnel Mines and International Efforts to Reach a Total Ban," CM/Res.363 (LXVI).
- <sup>38</sup> Sherman, Richard and Noel Stott, "The Southern African Development Community and the Landmine Ban Treaty," *African Security Review* Vol 9 No 5/6, 2000 <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/9No5And6/Sherman.htm> accessed in September 2005.
- <sup>39</sup> Madakufamba, Munetsi, "Ground-breaking Decisions Taken at SADC summit," September 19, 1997, [http://www.africa.upenn.edu/Urgent\\_Action/apic\\_92297.htm](http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic_92297.htm) accessed in October 2005.
- <sup>40</sup> "Mine-Clearing Programs," AG/RES. 1343 (XXV-O/95).
- <sup>41</sup> <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=.../documents/eng/oasinbrief.asp> accessed in June 2005.  
参加国は、アルゼンチン、ブラジル、カナダ、コロンビア、デンマーク、エルサルバドル、フランス、ドイツ、イギリス、グアテマラ、日本、オランダ、ノルウェー、ロシア、スペイン、スウェーデン、アメリカ、ベネズエラ。
- <sup>42</sup> "Regional Contribution to Global Security: Anti-Personnel Land Mines," AG/RES. 1299 (XXIV-O/94).
- <sup>43</sup> "Respect for International Humanitarian Law," AG/RES. 1335 (XXV-O/95).
- <sup>44</sup> "The Western Hemisphere as an Antipersonnel land-Mine-Free Zone," AG/RES. 1411 (XXVI-O/96).
- <sup>45</sup> "The Western Hemisphere as an Antipersonnel land-Mine-Free Zone," AG/RES. 1496 (XXVII-O/97).
- <sup>46</sup> リズ・バーンスタインへの電話インタビュー (2006年2月21日)。
- <sup>47</sup> アンドラ (ヨーロッパ)、ジブチ、マダガスカル (アフリカ)、クック諸島、マーシャル諸島、ニウエ、サモア、ソロモン諸島、バヌアツ (太平洋) の9カ国。
- <sup>48</sup> ブルキナ・ファソ、コンゴ、モザンビークの3カ国。
- <sup>49</sup> アンゴラ、ブルキナ・ファソ、カメルーン、エチオピア、ガボン、ギニア、モザンビーク、南アフリカ、ジンバブエの9カ国。
- <sup>50</sup> Williams and Goose, *op.cit.*, p.38.
- <sup>51</sup> ICBL, "Landmines Campaign Kicks Off: 4<sup>th</sup> Conference in Maputo," Press release, 25 February, 1997.
- <sup>52</sup> リズ・バーンスタインへの電話インタビュー (2006年2月21日)
- <sup>53</sup> "Final Declaration of the 4<sup>th</sup> International NGO Conference on Landmines: Toward a Mine Free Southern Africa," 25-28 February 1997.
- <sup>54</sup> "South African Government Policy on Anti-personnel Landmines," Press statement by the Minister of Defence, the Hon. Mr. J. Modise: Parliament, 20 February 1997.
- <sup>55</sup> Williams and Goose, *op.cit.*, pp.39-40; ICBL, *Landmine Monitor 1999*, pp.82-85.
- <sup>56</sup> オスロ会議中、米国がアフリカをターゲットとして盛んに外交的ロビーを展開したことについては、目加田前掲書、213頁。リズ・バーンスタインも米国による対アフリカ・ロビーの激しさについて言及している (2006年2月21日)。

## The Reputation Politics of the Norm Cascade (Ⅲ)

NISHITANI Makiko\*

### Abstract

In this third part of the series, I put focus on the regional trend and regional role in the developing an international landmine ban agreement, and on the role of regional organizations shaping regional policy.

Each region contributed to the development of mine ban policy to some degree, and especially Europe, Africa, and Americas played distinctive roles. Europe took a lead of the landmine ban movement in its initial phase, both in the CCW related meetings and in the Ottawa Process. The Americas were more devoted for the international ban policy than other regions except Europe. Their contribution to the ban policy turned out outstanding at the Brussels Conference. Africa also contributed a lot at the Brussels Conference, but it was rather a latecomer, compared to Europe and the Americas. While African countries didn't commit themselves to the ban policy so eagerly in the CCW Conferences and in the first stage of the Ottawa Process, a large momentum for the total ban that took place in Africa around the Bonn Conference gave a significant boost to the ban movement.

After the Brussels Conference, however, both the Americas and Africa went through setbacks. Many Caribbean countries and African countries didn't participate in the Oslo Conference, despite having endorsed the Brussels Declaration.

The Asia-Pacific and the Middle-Eastern countries were not as active for the international ban as other regions. The Asia-Pacific actively joined in the Ottawa-Process particularly after the Oslo Conference, while the Middle-East remained negative to the ban policy throughout the process.

Most researchers on the case of ban on landmines insist that NGOs played a prominent role in the development of the anti-mine movement, while not paying

---

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



much attention to the role of regional organizations. Regional organizations, however, performed critical functions for the shaping regional demining and anti-mine policy in Europe, Africa, and the Americas. The European Parliament was quite active for the international and regional ban, while the Council of Ministers kept cautious about pursuing the ban. The OAS announced the hemispheric mine-free zone, as well as pursuing vigorous demining and mine ban projects. The OAU pushed African countries toward the Ottawa Process, and tried to establish the mine-free zone in the Southern Africa, together with the SADC.