

規範カスケードにおける 評判政治（中の三）

西 谷 真規子*

(5) NGO の動向

これまでは、国家および国際地域がどのように対人地雷禁止・規制政策過程の潮流をかたちづくっていったかをみてきた。ここでは、国家や地域機構とならんで地雷禁止・規制運動に欠かせない役割を果たした NGO と国連の動きを概観してみよう。

① NGO 水流概観

対人地雷の事例では、ICBL という世界規模の NGO ネットワークを中核とした NGO の役割が大きかった。ここで、国際反地雷政治過程における NGO 水流を、ICBL 関連 NGO の増減で描いてみよう。¹

92年の10月に ICBL が立ち上げられてから、それまで別個に活動していた NGO はグローバル戦略をもってゆるやかに連携するようになった。その拠点となったのは、大規模な国際会議であった。これらの会議には、ICBL の主催による毎年の国際 NGO 会議だけでなく、NGO の公式参加が認められなかった CCW 会議も含まれる。また、オタワ・プロセス諸会議は政府間交渉の場ではあっても、オタワ・プロセスに欠かせないアクターとしての NGO は公式オブザーバーとして参加していたため、NGO にとっての檯舞台であった。そこで、これらの国際会議参加者の推移によって、NGO 水流に近似するものとする。²

まず団体数でみると、93年の第一回ロンドン会議には40団体、94年の第二回ジュネーブ会議には68団体（前年比約1.7）、95年第三回

*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。

ブノンペン会議には81団体（前年比約1.2）と、年々漸増している。他方で個人および団体代表の参加者数は95年のブノンペン会議で大幅に増加した。第二回会議の参加者数は110人を越え、50人を集めた第一回会議の二倍だったが、第三回会議には42カ国から400を越える代表が集まった。これは前年の約4倍にあたる人数である。97年の2月にマプートで開催された第四回会議には60カ国から400人以上が参加して、会議の大規模化の趨勢を引き継いだ。また、後述するように、ブノンペン会議はとりわけアジアのNGOが多数参加したことで、NGO活動の世界化を促したという意味でも重要であり、CCW会議前の三ヶ月間にNGO水流を増大させる役割を果たした。このように、NGOは国家に先んじて第一回CCW再検討会議への準備を整えたのである。

それでは、国家水流が増大した96年にはNGO水流にはどのような変化がみられただろうか。この年には大規模なNGO会議は開催されず、もっぱらCCW再検討会議に活動の対象が絞られていた。CCW再検討会議に活動を集中させていたことは、95年9～10月の会議への出席NGO人員が16カ国から101人だったのに対し、96年4月の会議では23カ国から136人と、1.5倍近くに増加したことから分かる。96年の最初の四ヶ月は、再開会期第一回CCW会議が停滞し、交渉への参加が認められていないがために停滞を打開することができなかった反省から、第二回会議への準備として、廃絶推進派政府と堅固な協力

関係を築くことに重点が置かれた。この間に開催された4回のNGO政府合同会合において、全廃推進連合が形成された。彼らは即時全廃方針に固執したがために、より柔軟な政策を好むアメリカなどの大国と対立することとなったが、この協力関係があったからこそオタワ戦略会議およびそれ以降のオタワ・プロセスの成功が実現されたのである。

96年には大きなNGO会議が無く、また、CCW会議参加者数には活動の活発さが反映されていないためにNGOの活動は地味だった印象を与えるが、国家とNGOとの間に緊密なパートナーシップを築いたという点でその後の過程を支える実質的な基盤を形成したといえる。

翌年97年の第四回マプートNGO会議では、過去最大の参加者数と活動国数を記録した。それだけでなく、四ヶ月後のブラッセル会議に多数のアフリカNGOが参加したことから、アフリカの勢力が伸長したことが推察される。こうして、97年の初めに、NGO水流は、参加人員・活動地域分布とともに最盛期を迎えることで、オタワ・プロセスの成否を問うブラッセル会議への地歩を固めたのである。

ブノンペンとマプートを経てアジア、アフリカにNGO活動国が拡大したことを反映して、ブラッセル会議とオスロ会議ではアフリカとアジア・太平洋地域のNGO活動国がそれぞれ全体の四分の一から三分の一程度を占めた。特徴的なのは、アフリカについてはNGO水流と国家水流がほぼ等しくなっているのに対し、アジア・太平洋については両者

の間に大きな乖離があることである。この点については後で詳しく述べたい。

② トランスナショナル運動の国際政策形成過程への関与

NGO 水流と国家水流は相互に密接な関連をもっていたが、両者を結びつけたメカニズムはどのようなものだろうか。すでに古典となった感のあるリチャード・プライスの論文では、当該問題を非人道的兵器廃絶の規範に接木したことで、非人道性を強調したフレームが大きな説得力を持つに至ったと、規範が国際政治に果たす役割の重要性を強調し、NGO はその過程で規範企業家として人道規範を諸国に売り込み、規範の周りに国家を集結させた立役者として描かれている³。その後の研究は基本的にこの議論を下敷きとして、人道規範フレームの確立と、その過程におけるICBLの主導的役割が、対人地雷条約成立の主要因と論じている⁴。しかし、フレームが創出、淘汰され、国家に受け容れられるという認知レベルの相互作用は、どのような政治過程を経て行われるのだろうか。

ICBLのような世界戦略をもったグローバルNGOネットワークが国際的意思決定に影響を及ぼす過程には、政府の情勢認識、利益観、価値観といった基底的認識に間接的に影響を与える経路と、意思決定過程に直接的に影響を与える経路とがある。前者は、デモ、会議、展示やコンサートなどの各種イベントや、出版などの情報流通・共有を通じた世界規模での啓蒙活動を指す。

後者は、イ) 各国内の意思決定に国内から関与することで、それら諸国の外交の集積として、国際的意思決定に影響を及ぼす過程と、ロ) 国際フォーラムでの議論に影響を及ぼす過程とに大別することができる。国内経路は、a) 議会（議員）、b) 行政府、c) 選挙民（世論）の各政治場裏を通じた働きかけに大まかに分けられるが、選挙制度や政党システム、政官財関係など、各国の政治制度や慣行によって働きかけの方法や重点には大きな違いがある⁵。国際場裏での政治的経路は、a) 国際会議へのロビーおよびキャンペーン活動、b) 協議制度などを通じて国際機構の政策形成に関与する過程、に類別することができる。相互は独立している場合もあれば、重複している場合もあり、また、どの過程が中核になるかは事例によって異なる。

国内政治過程に参加して国家の政策に影響を及ぼすことで国際政策形成に影響を及ぼすという、いわば二段階ボトム・アップ方式は、分権的主権国家システムにおける政治過程の中核をなす。他方、国際機関との協働や国際会議へのロビーを通じて、国家の外（国際制度）から一国の政策に影響を与えるルートが効果的に機能するためには、NGOがそのレジームや交渉において十分な政治力を有しているという条件を備えていなければいけない。国連経済社会部門の協議制度に代表されるように、国際組織の意思決定へのNGOの関与の余地は拡大してはいるものの、決定的な政治力を非国家主体に与える制度的条件が整っているわけではない。また、国際交渉への

NGOの直接参加が認められる事例は限られている。

ICBLは、啓蒙・情報流通活動と並行して、国際会議、国連機関、地域機構、各国家と、多層的にロビー活動を展開することに成功した。国連軍縮関連会議の意思決定には参加できなかったが、オタワ・プロセスの諸会議には公式参加することが可能だった。また、各国内でのキャンペーンも盛んに行った。このため、ICBLはイ)もロ)も使って影響力を行使したといえるが、上記の政治経路モデルからすれば、対人地雷の事例でも、多くの国家が国際的対人地雷禁止陣営に加わった最大の要因は、ICBLが国連人道部局や国際会議において直接的政治力を発揮したことよりもむしろ、各国NGOが各国意思決定に大きな影響力を持っていたことにあるのではないかと、との観測が生じるだろう。極端な言い方をすれば、NGOが存在した国家は全廃方針に賛同しやすく、逆に、対人地雷問題に死活的利益を持たない国家においてNGOが存在しない場合は、その国家は全廃を支持しない、という仮説が成り立つ。因果関係は特定できなくとも、少なくともNGO活動国と条約調印国との間に有意な相関が見られるとの報告もある。⁶

それでは、国内のNGOがトランスナショナルに活動するとき、それらのNGOはどのような戦略によって意思決定に働きかけるのだろう。この点について、キャスリン・シキンは、国内の政治的機会の開放性／閉鎖性と国際場裏での政治的機会の開放性／閉鎖性

の組み合わせで四つに分類している。国内的機会、国際的機会ともに閉じている場合には運動が成功するチャンスは小さいが(パターンA)、国内的機会が閉じられていても、国際的機会が開かれていれば、外圧を有効利用して国内の政治的機会を広げるブーメラン・モデルのようなトランスナショナル過程によって、政府の意思決定に有意な影響を及ぼすことが可能である(パターンB)。国内の政治的機会は開いているが国際的なそれは閉じている場合、各国のNGOはトランスナショナルな提携を結んで、非民主的と認定した国際組織を標的として、意思決定プロセスの民主化を要求する抗議行動をとる(パターンD)。国内、国際両機会ともに開かれていれば、国内NGOと外国勢力が恒常的連合を組んで内外から意思決定過程に影響を及ぼす(パターンC)。B、Dはいずれも閉じているほうの機会をこじ開ける運動なので、成功すれば次第にCのパターンに移って行くことになる。⁷

対人地雷禁止運動の事例では、国際組織および国際交渉へのアクセスが比較的開かれていたことと、全廃主導国の協力が得られたことから、国際的機会は全過程を通じて比較的開放的だった。その反面、国内的機会は国によってその開放性に違いがあったため、上述のシキンの分類におけるBとCのパターンが主であったといえる。国内の政治的機会が制限されている場合には、主にICBLによる説得と国際機関および外交関係を通じた外圧によって政府に圧力をかけるとともに国内のNGOを支援し、国内の政治的機会が開かれ

ている場合には、国内 NGO と ICBL とが有機的に連携して国内の政策形成過程に有効な影響を与えるという戦略をとったのである。

本稿が主張してきたように、世界大の運動のモメンタムが更なる支持を引き寄せるとの仮説に立てば、国内政治における NGO の直接的関与を伴わずとも国際動向に応じて国家の行動が変化した面も観察できると予想される。実際、質と量の両面で NGO の役割が注目される対地雷の事例でも、世界各国で NGO が活動していたわけではない。最終的には120カ国以上もの署名を得た全廃条約であるが、それらの調印国の全てに NGO が存在したわけではなく、キャンペーン所在国は約半数の60カ国程度であった。すなわち、残りの半数の諸国では、国内 NGO の活動によって意思決定が大きな影響を蒙ったとはいえないのである。

上で見たように全廃運動の深化に伴って NGO 活動国は増加したが、NGO 活動国、とりわけキャンペーン所在国は、国内の政治的機会が比較的開かれており、かつ、全廃派の世界戦略上重要な国家に拡大していったと考えられる。地域ごとの国内機会構造の開放性と、全廃派の戦略上の意味を勘案すると、各地域について以下のような仮説が導き出される。

欧州では、とりわけ西欧諸国は比較的国内機会が開かれており、政治的・経済的資源に恵まれた国際 NGO の数も多い。また、欧州議会は閣僚理事会に比べて市民社会に開かれている。このため、国内 NGO と国際 NGO

が恒常的な連携を結んで、国内・国際両面から働きかけやすい環境があるといえる。このため、西欧諸国では全廃派 NGO の国内意思決定へのアクセス、インパクトともに大きく、その結果、NGO の数が多く、かつ国家動向と NGO 動向とが概ね一致しているであろう。

米州でも北米諸国（米国、カナダ）は西欧とほぼ同様のことがいえる。しかしカリブ・中南米地域には、民主主義的制度を備えてはいても、法の支配の軽視による腐敗や不正選挙、自由権の著しい制限、大衆の政治的無関心といった特徴をもつ権威主義国家が多く、社会運動の国内的機会は限られている。他方で、北米諸国も加盟している OAS は加盟国に対する政治的影響力が大きく、また、国内及び欧米の NGO と協働して地雷除去活動に率先して携ってきた歴史があるため、全廃派に大きな政治的機会を与える可能性を持つアリーナである。そこで、米州とりわけ中南米では国内と国際レベルの有機的連合は例外的で、ICBL は国際的な働きかけに重点をおいたと推測される。その結果、OAS の反地雷方針に従って反地雷方針を打ち出す政府が多いのと対照的に、中南米で活動する NGO の数は少ないだろう。

アジア・太平洋地域は政治経済構造の多様性が非常に高いので一概にまとめられないが、一党独裁や権威主義体制であっても市民社会の活発な国家が多いのが一つの特徴であろう。その意味では、中南米よりはアジア・太平洋のほうが市民社会の資源動員経路が充実している国家が多いといえる。しかしこのことは

市民運動の政治的インパクトの大きさを意味するわけではなく、また、米州と異なり、各国の安全保障意思決定に有意な影響を及ぼせるような地域機構が存在せず、さらに、国境紛争の多い地域であることから、同地域の NGO の数は多くとも、その主張と政府の方針とは乖離していることが予測される。

アフリカ地域も権威主義体制が多いが、市民社会が比較的活発な国家が多い。アジアの場合と同様、そのこと自体はインパクトの大きさを意味しないが、政府の側の政治的機会が開けば NGO が増えることが予想される。最大の地雷被害地であるアフリカ諸国の重要性は早くから認識されていたため、国連、ICRC、および OAU、SADC を通じて政府への働きかけが行われたことにより、対人地雷問題の重要性についての認識はアフリカ諸国政府にある程度共有されるようになった。このことは、NGO の側から見れば、国内の政治的機会の拡大とみることができる。そこで、この国内機会の拡大を活用し、ICBL はオタワ・プロセス以降、アフリカ諸国に新たなキャンペーンを立ち上げ、政府へのロビイを強化する戦略をとった。このことから、アフリカではとくに97年に NGO の増加がみられ、しかも、その増加傾向は全廃支持国家の増加と相関していることが予測される。

③ 地域別 NGO 活動と国家行動の関連

i) 米州

米州においては、全廃支持国の大半に、全廃運動を担った NGO が存在しなかった。こ

のことは表 9 から明らかである⁸。地雷関連会議に参加した米州の NGO は 1 から 3 カ国（カナダ、アメリカ、コロンビア）出身であり、中東・北アフリカ地域を除き、全期間を通じて、他地域と比較して最も NGO 所在国が少ない。97年 8 月時点での ICBL 傘下の各国キャンペーンの有無をみても、米州ではやはりカナダ、アメリカ、コロンビアの三カ国のみにしかキャンペーンは存在しない⁹。他方、(4)で述べたように、米州諸国は地雷問題への関心も全廃への支持も一貫して高く、とりわけブラッセル宣言には地域構成諸国の約 9 割が参加しているのである。このことから、米州においては、NGO の存在と諸国の行動とはほぼ無関係であったことが分かる。

しかし、米国とカナダの NGO の活動は活発であった。米国の NGO は、ICBL の設置メンバーである VVAF や HRW、PHR をはじめとして初期の NGO 活動の牽引役となった。このことは、オタワ・プロセス以前の諸会議出席者に占める米州出身者が、出身国は 1～2 カ国にもかかわらずプノンペンを除いて概ね 2 割程度を占めていることから確認できる。95年の CCW 会議では米国一国から 19名も参加したのは顕著な例である。

カナダの NGO もまた初期から全廃運動に関与していたが、米国ほどには活発ではなかった。開発や人道分野で活動するカナダ NGO は伝統的に軍事分野に脚を踏み入れない傾向があったうえ、カナダ・キャンペーン発足の数年前には公的助成を大幅に削減されたことでカナダの開発・人道 NGO は大打撃を蒙っ

ていた。カナダ NGO の活動はカナダ政府が当該問題に関心を持ち始めたことによって活性化し、94年の秋にはゆるい連合が形成され、それが95年の3月に反地雷ネットワーク MAC（マインズ・アクション・カナダ）に発展したことによって活動が本格化した¹⁰。しかし96年以降の会議参加者のデータにカナダ NGO の人員が占める割合は少ない（CCW 再開第二会期では1人、オスロ8人、ブラッセルにいたっては0人）。これは、96年1月にカナダ政府が全廃支持方針を明らかにして以降、NGO と政府との間に密接なパートナーシップが築かれ、96年の CCW 再開第二会期から、政府代表団に NGO が参加するようになったことの反映であろう。

また、米国やカナダほど目立たないが、NGO が活動していたもうひとつの全廃支持国はコロンビアであった。コロンビア政府は94年にジュネーブで開催された専門家会議で全廃支持を表明して以来、一貫して全廃支持方針を示し続けた。

他方で、有力な地雷禁止 NGO が存在しないにもかかわらず全廃運動に早くから積極的に関与していたのがメキシコである。メキシコは94年の専門家会議に全廃支持方針を公式に表明して以来、一貫して全廃運動を主導し続けた。96年の1月に開催された初の NGO ・政府合同会合にも参加し、ICBL と密接なパートナーシップを保ちながら、オタワ・プロセスの中核国として全廃政策を推進していったのである。

それ以外の米州国家は全廃運動に積極的に

参加していたわけではなく、(4)で論じたように、比較的早い段階で全廃支持を表明したにもかかわらずオスロ会議時点の高離脱率に示されるような機会主義的な行動を見せている。カリブ諸国を中心としたこれらの機会主義国内には有力な反地雷 NGO が所在せず、これらの諸国が国内政治とは関係なく対地雷に関する外交方針を決定していたことがわかる。

全廃関連諸会議に中南米諸国の NGO が参加登録しなかった理由としては、中南米諸国の多くが成熟した市民社会（による政治参加）をもたないことや、VVAf や MI などの欧米の国際 NGO が代弁者として機能したことだけでなく、ICBL の米州における戦略として、加盟国に対して大きな影響力をもつ OAS とのパートナーシップが重視されていたことも大きい。OAS を中核として無地雷地帯の設置を宣言したことが、米州の全廃運動の最大の特徴であった。政治参加への国民の関心が低く社会運動の低調な国に ICBL 傘下のキャンペーンを設立する労をとるよりは、加盟国に対して有効な強制手段をとることのできる OAS を通じて無地雷地帯設置への関与を働きかけることのほうが現実的だったのである¹¹。

以上のように、米州での国家— NGO 関係は、イ) オタワ・プロセス以前は政府と NGO が足並みをそろえて全廃運動を主導したものの、オタワ・プロセスにおいては全廃反対の政府と全廃推進の NGO が対立した米国、ロ) 96年から一貫して全廃運動主導の共

同歩調をとったカナダ、八) 有力な地雷禁止 NGO なしにオタワ・プロセス以前から一貫して全廃運動を主導し続けたメキシコ、二) 有雷な地雷禁止 NGO なしに全廃支持を表明したそれ以外の国家、の四つのカテゴリーに類別される。米国、カナダの NGO が全廃運動を主導する一方、それ以外の国家の殆どは国内 NGO の活動とはほぼ無関係に全廃運動を支持したのであった。

ii) アジア・太平洋

アジア・太平洋地域においては、米州と同様、NGO の有無と国家の全廃支持状況との相関が低い。特徴的なのは、この地域では NGO は多くの国家に存在したが、それらの NGO 活動国の殆どが全廃を支持しなかったという点である。NGO と国家の動きが全く関係なかったかといえそうともいえず、NGO 活動国の地雷に対する関心は高かった。95年、96年とも CCW 会議へのアジア諸国のオブザーバ参加率は比較的高く(表3)、これらの参加国の殆どで NGO が活動していたのである。¹²

しかし、これらのアジア諸国の関心の高さと NGO の活動は相関するにしても、これら政府の対人地雷政策と NGO の活動の間には、有意な関連性は認められない。95年の CCW 再検討会議の約三ヶ月前に開催されたブノンベン会議にはアジア・太平洋18カ国(会議参加者所属国の半数以上を占める)から NGO が参加したが、そのうちわずか2カ国(ニュージーランド、フィリピン)が95年中に全廃支

持を表明しただけであり、また、ブラッセル会議に参加したアジア・太平洋 NGO 活動国10カ国中、唯一カンボジア1カ国しかブラッセル宣言に参加していない。さらに、オスロ会議に参加した同地域 NGO 活動14カ国中、オスロ会議に正式参加したのは、3割弱の5カ国だけだったのである。

逆に、NGO の有無とかかわりなく全廃派にバンドワゴンした国も少なくなく、このことは、それまで一切の地雷関連会議に参加しなかったにもかかわらず条約に調印した9カ国のうち6カ国が、有力な地雷禁止 NGO が活動していない太平洋諸国であった事実に明らかである。

アジア・太平洋地域における NGO の活動は比較的活発だった。このことは、ブラッセル会議を除いて各会議への参加 NGO が欧州勢に次いで多かったことから明らかである。ブノンベン会議では、参加者の8割以上がアジア・太平洋所在 NGO のスタッフであり、この地域における反対人地雷活動が非常に活発であったことがわかる。アジアからは遠いブラッセルやオスロでの会議でさえ、その参加者は欧州に次ぐ勢力であり、政府の消極性との対比が際立っている。

また、オーストラリア、パキスタン、アフガニスタン¹³、カンボジア、ニュージーランド、フィリピンで活動する NGO は初期から全廃運動に積極的に関わり、この地域の全廃運動を主導した。大盛況を博したブノンベン会議もこれらの NGO の尽力によるところが大だったのである。

しかし、アジア・太平洋地域の政府は概して全廃方針に冷淡であった。イギリスの著名な軍事年鑑であるジェーンの軍用車両・兵站年鑑の著者によれば、93—94年の世界の地雷生産国の四分の一弱がアジア諸国であったが、なかでも同地域最大の地雷生産国である中国、インド、シンガポールは地雷の規制に一貫して強硬に反対した。また、パキスタンも、CCW 見直しの際に新たな規制強化に強硬に反対した国家のひとつであった¹⁴。一党独裁の権威主義体制であるシンガポールでは地雷が国有企業の有力な輸出産業であり、国境に軍事的緊張を抱える中国、インド、パキスタンでは地雷の軍事的有用性が高く見積もられ、また、軍部の権力が大きい。このため、これらの国家では、NGO が国内意思決定に効果的に影響を与えることを可能にするような政治的機会が極めて限られていたのである。

NGO の活動が活発だった国家のうちニュージーランド政府、フィリピン政府、カンボジア政府はアジア・太平洋地域のリーダーとして全廃政策を支持し続けたが、初期には積極的に地雷禁止・規制政策に関与していたオーストラリア政府はオタワ・プロセスにおいては米国に同調し、ブラッセル宣言では当該プロセスを離脱した（オスロで復活）。また、パキスタン政府およびアフガニスタン政府は方針が一貫しなかった。一度は全廃を支持した国においてさえ、NGO と政府の足並みは必ずしも揃っていなかったのである。

アジア・太平洋地域の NGO 活動が立ち遅れているという自覚が当該地域の NGO にあっ

たことは、オスロ会議の報告書からも明らかである。オスロの段階になっても、アジア・太平洋地域での活動の主眼は教育・啓蒙活動だったのである¹⁵。

以上のように、アジア・太平洋地域においては、全般的に NGO が政府に効果的な影響を及ぼすことが難しく、NGO の活動と国家の政策とが乖離しがちであったことがわかるのである。

iii) 欧州・中央アジア

欧州・中央アジアの NGO は全廃運動の主導者であり、人員・活動国数ともに一貫して最大勢力であり続けた。94年の第二回ジュネーブ NGO 会議では参加者の約 7 割が欧州勢であり、NGO 活動国の分布でもその約 6 割を欧州が占めた。アジアの NGO の参加が多かったプノンペン会議を除き、欧州の NGO 人員は会議参加者の半数を常に上回っていたのだった。

会議開催地が殆ど欧州だったことを差し引いても、このことは、欧州の NGO が運動のリーダーシップをとっていたことを如実に示している。さらにその内訳を詳細にみれば、これらの NGO が活動していた国家の多くは早くから全廃政策を支持していた西欧の先進中堅国であり、その中には、ベルギー、スウェーデン、ノルウェー、オーストリア、アイルランドといった全廃政策推進の中核国として活躍した国家も含まれる。これらの活動国は初期段階からある程度固定されており、前節でみたように全廃支持国の増加がオタワ・プロ

セス以前に完了していたことと符合している。

地雷禁止運動主導国では NGO が意思決定に効果的な影響を与えることができた。顕著な例は運動初期段階でのフランスとベルギーであり、これらの国では HI（ハンディキャップ・インターナショナル）が、議会および行政府への効果的なロビイングに成功した。とりわけベルギーでは議会への働きかけが奏功し、HI の訴えに共鳴した議員によって精力的に全廃法案作成が推し進められた結果、94年の3月に提出された法案が翌95年の3月に全会一致で採択された。このベルギーの成功は、キャンペーンの模範例としてブノンペン会議でも紹介され、キャンペーンやロビイングの技術が伝授されたのである。

オタワ・プロセスにおいては他地域の伸張に伴い欧州の勢力も相対化されていき、ブラッセルおよびオスロの段階では、欧州の NGO 活動国は全体の4割程度に落ち着いており、この点も概ね国家水流と歩を同じくしている。

以上のように、全廃運動は西欧中堅国の NGO が主導し、政府と協力関係を結ぶことで全廃政策形成の中核を担ったのである。

iv) アフリカ

アフリカにおいては米州と対照的に、NGO 活動国と全廃支持国との間に強い相関が見られる。マブート会議の前後にアフリカのキャンペーンが増えたことにより、ブラッセル会議に参加したアフリカの NGO 活動国は12カ国にのぼり、それまでの地雷関係会議への参加 NGO 活動国がそれぞれ5カ国に満

たなかったのと比較すると、躍進ぶりが明らかである。これは、NGO 活動国の三割がアフリカに集中していたことを示しており、ブラッセル宣言参加国の約三割がアフリカ諸国であったことと符合している（表3、表9）。実際、ブラッセル会議に参加したアフリカ NGO 活動国12カ国中、エリトリアとケニヤを除く10カ国がブラッセル宣言に署名したのだった。

また、97年8月時点では、実に22アフリカ諸国が ICBL 構成キャンペーン所在国として登録されており、この時点での ICBL キャンペーン所在国の約35%をアフリカ諸国が占めていたことになる。この時点で、アフリカは、世界で最も ICBL キャンペーンの多い地域だったのである。¹⁶アフリカのキャンペーン所在22カ国中、7割以上の16カ国がオスロ会議に正式参加し、オスロ条約案に賛同したのであった。

これまで述べてきたように、アフリカ諸国は97年に入ってからにわかに活発に全廃陣営に与するようになったが、全廃運動への国家の関与傾向と NGO のそれとがブラッセルとオスロでほぼ同様になっていることから、ICBL 傘下の NGO が全廃運動を盛り立て、諸国を牽引していたことが看取される。国家水流と NGO 水流との合流により、全廃派アフリカ諸国の全廃支持政策は堅固なものとなり、オスロ会議においてもその結束を保ちえたのである。

ところで、アフリカについてはもうひとつ興味深い点がある。それは、アフリカの少なからぬ数の全廃支持国が、地雷を製造も輸出

もしておらず、被害も受けていないということである（これらの国々を以下では「非地雷国」と呼ぶ）。このことは、97年8月時点のキャンペーン所在国を見れば明らかである。アフリカのキャンペーン所在国のうち約三割が、非地雷国なのである。会議参加 NGO を見ても、ブラッセル会議ではやはり参加アフリカ NGO の約四割が、非地雷国を活動拠点としている。94年から96年までの各会議の参加 NGO 活動国に占める非地雷国の割合が概ね一割前後でしかないのとは対照的である。

ここには、アフリカ諸国をまとめて一大勢力として結集させようという ICBL の戦略が見て取れる。前節でも述べたように、オタワ・プロセスを非正統とみなし、全廃方針には反対の立場をとっていた米国などの大国を相手にオタワ・プロセスの正統性を主張するためには、圧倒的多数のアフリカ諸国の参加が重要であった。アフリカは、グローバル・キャンペーンにおける戦略の要衝だったのである。このため、アフリカ全体の問題としてフレームし、地雷問題に直接的利害を持たない国にもキャンペーンを立ち上げ、アフリカの一体性を対外的にアピールする機構である OAU と協力することで、アフリカ諸国を結束させようとしたのであった。

以上のように、NGO の有無と国家の全廃支持状況との関連には、地域によって大きな違いが見られることが分かった。欧州とアフリカでは NGO の有無と国家の全廃支持との間に密接な連関が見られたが、米州とアジア

ではそのような関係は見られず、前節の仮説は概ね支持されたのである。

④ 地理的拡大と運動の深化——北から南へ、そして不拡散から不使用へ

グローバルな課題に取り組む NGO の活動は北側諸国に始まり徐々に南側諸国に広がっていくという世界的趨勢が認められるが¹⁷、対地雷全廃運動においても同様の傾向が見られ、NGO 活動国分布が北側中心から南への拡大を経てグローバル化した。同時に、このことと密接に関連して、運動の重心が地雷の不拡散から、不使用まで含めたより広範な違法化へと移ったという特徴がある。

もともと対地雷被害の大きい国家で活動していた NGO が始めた運動だけに、初期の運動は地雷被害国所在の NGO が運動の主たる担い手だったのではないかとの推測が成り立つかもしれない。しかし実際には、NGO 活動国の多くは被害国ではなく、製造・輸出国だった。94年に開催された第二回 NGO 会議では、参加 NGO の活動国19カ国のうち製造も輸出もしていない被害国はモザンビークとカンボジアの二カ国だけであった（表9）。これは、地雷全廃運動が、輸出モラトリアムを主な政策オプションとして、輸出に歯止めをかけることによって地雷の拡散を防ぐという不拡散政策を柱として始まったことを明瞭に示している。

同時にこのことは、欧州 NGO が、所在国数においてもスタッフ数においても概ね最大勢力であったことと表裏をなしている（表8、

表9)。というのも、欧州の全廃支持国（それらは先にも述べたように、概ね NGO 活動国に一致する）の大半が地雷の生産および輸出を行っていたからである（表10）。94年の

第二回 NGO 会議に出席した欧州 NGO の活動国のうち非地雷国はアイルランドのみで、それ以外はすべて生産国であり、多くは輸出国でもあった。欧州の NGO 活動国が初期か

表8 会議参加 NGO 参加者数*

| 国際会議 | N | Af | Am | As-Pac | E-CAs | ME-NAf |
|-------------------------------|-----|--------------|--------------|---------------|---------------|------------|
| 第一回 NGO 会議 (93年5月@ロンドン)** | 50 | — | — | — | — | — |
| 第二回 NGO 会議 (94年5月@ジュネーブ) | 91 | 2 (2.1) | 17 (18.6) | 5 (5.4) | 67 (73.6) | 0 (0) |
| 第三回 NGO 会議 (95年6月@ブノンペン) | 349 | 9 (2.6) | 22 (6.3) | 286 (81.9) | 31 (8.9) | 0 (0) |
| CCW (95年9—10月) | 101 | 3 (2.9) | 19 (18.8) | 17 (16.8) | 62 (61.3) | 0 (0) |
| CCW 再開第二 (96年5月) | 139 | 2 (1.4) | 30 (21.5) | 20 (14.3) | 87 (62.5) | 0 (0) |
| 第四回 NGO 会議 (97年2月@マブート)*** | 400 | — | — | — | — | — |
| ブラッセル (97年6月) | 133 | 22 (16.5) | 17 (12.7) | 23 (17.2) | 70 (52.6) | 1 (0.7) |
| オスロ (97年9月)**** | 215 | 20 (9.3) | 31 (14.4) | 32 (14.8) | 132 (61.3) | 0 (0) |

少数第二位切り捨て

データソースは表1に同じ。

カッコ内 (%)

* 表8、表9とも、オタワ戦略会議 (96年)、ウィーン会議 (97年)、ボン会議 (97年)、オタワ条約調印会議 (97年) のデータは無い。

** ロンドン会議報告書には参加者リストが無いが、ICBL 公式年表によれば、40団体から50人の出席者があった。

*** マブート会議報告書にも参加者リストが無いが、ICBL 公式年表によれば、60カ国以上から400人以上の出席者があった。

**** 表8、表9ともオスロ公式会議に並行して開催された NGO フォーラム参加者。

表9 会議参加 NGO 活動国数

| 国際会議 | N | Af | Am | As-Pac | E-CAs | ME-NAf |
|-----------------------------|----|--------------|-------------|--------------|--------------|------------|
| 第二回 NGO 会議 (94年5月@ジュネーブ) | 19 | 1 (5.2) | 2 (10.5) | 4 (21.0) | 12 (63.1) | 0 (0) |
| 第三回 NGO 会議 (95年6月@ブノンペン) | 34 | 4 (11.7) | 2 (5.8) | 18 (52.9) | 10 (29.4) | 0 (0) |
| CCW (95年9—10月) | 16 | 2 (12.5) | 1 (6.2) | 2 (12.5) | 11 (68.7) | 0 (0) |
| CCW 再開第二 (96年5月) | 23 | 2 (8.6) | 2 (8.6) | 6 (26.0) | 13 (56.5) | 0 (0) |
| 第四回 NGO 会議 (97年2月@マブート)* | 60 | — | — | — | — | — |
| ブラッセル (97年6月) | 40 | 12 (30.0) | 1 (2.5) | 10 (25.0) | 16 (40.0) | 1 (2.5) |
| オスロ (97年9月) | 45 | 11 (24.4) | 3 (6.6) | 14 (31.1) | 17 (37.7) | 0 (0) |

少数第二位切り捨て

データソースは表1に同じ。

カッコ内 (%)

*マブート会議については表8 注参照。

表10 会議参加 NGO 活動国（地雷属性）

| | 第二回 NGO 会議 | 第三回 NGO 会議 | CCW | CCW 再開 第二 | ブラッセル | オスロ | ICBL 傘下 キャンペーン (as of 97.8) |
|--------------------------------------|--|---|---|--|---|---|---|
| 欧 州 ・ 中 央 ア ジ ア | スイSP ドイツAPE イタリアAPE イギリスPE フランスPE アイルランド ノルウェーP スウェーデンPE ベルギーAPE デンマークP スペインPE オランダAP | オーストリアPE ベルギーAPE フランスPE ドイツAPE イギリスPE スイSP オランダAP ベルギーAPE イタリアPE ノルウェーP スイSP | イギリスPE オーストリアPE ドイツAPE スイSP オランダAP フランスPE ベルギーAPE イタリアPE ノルウェーP アイルランド スウェーデンPE | オーストリアPE ベルギーAPE ボスニアAPE イギリスPE フランスPE ドイツAPE アイルランド イタリアPE スウェーデンPE ノルウェーP スペインPE スイSP オランダAP | ベルギーAPE ボスニア・ヘルツェ ゴヴィナAPE フランスPE ドイツAPE ハンガリーPE アイルランド イタリアPE オランダAP ノルウェーP ロシアAPE スペインPE スウェーデンPE スイSP イギリスPE ユーゴスラビアAPE フィンランドP | アブハジア ベルギーAPE ボスニアAPE オーストリアPE チェチェン デンマークP フィンランドP フランスPE ドイツAPE ハンガリーPE フィンランドP イタリアPE オランダAP ノルウェーP アイルランド スウェーデンPE イタリアPE スペインPE イギリスPE スイSP イギリスPE | オーストリアPE ベルギーAPE デンマークP フィンランドP フランスPE ドイツAPE ハンガリーPE アイルランド イタリアPE ルクセンブルクA オランダAP ノルウェーP ポーランドAPE スペインPE スウェーデンPE スイSP イギリスPE |
| ア ジ ア ・ 太 平 洋 | パキスタンAPE オーストラリア カンボジアA インドAP | アフガニスタンA オーストラリア カンボジアA 香港 インドAP 日本P ラオスA マレーシアA ミャンマーAP ネパール ニュージーランド パキスタンAPE フィリピンAP スリランカA シンガポールPE 台湾P タイAP ベトナムAPE | パキスタンAPE カンボジアA | アフガニスタンA オーストラリア カンボジアA インドAP パキスタンAPE ネパール | オーストラリア カンボジアA インドAP 日本P ネパール パキスタンAPE スリランカA 台湾P タイAP バングラディッシュA | アフガニスタンA オーストラリア バングラディッシュ カンボジアA ミャンマーAP カンボジアA インドAP インドネシア 日本P ネパール ニュージーランド パキスタンAPE フィリピンAP スリランカA タイAP | アフガニスタンA バングラディッシュ カンボジアA 香港 インドAP 日本P マレーシアA ネパール パキスタンAPE フィリピンAP シンガポールPE スリランカA 台湾P タイAP ベトナムAPE オーストラリア ニュージーランド |
| ア フ リ カ | モザンビークA | ケニヤ モザンビークA 南アAPE ジンバブウェAPE | モザンビークA 南アAPE | モザンビークA 南アAPE | アンゴラA ブルキナファソ エリトリアA ガーナ ケニヤ レソト モザンビークA セネガルA | アンゴラA ブルキナファソ エリトリアA モザンビークA ケニヤ セネガルA 南アAPE ソマリアA | アンゴラA ボツワナA ブルキナファソ コンゴ民共A エリトリアA エチオピアA ガーナ ケニヤ |

| | | | | | | | |
|--------------------|---------------|---------------|------|---------------|-------------------------------------|----------------------------|--|
| ア フ リ カ | | | | | 南アAPE タンザニア ザンビア ジンバブウェAPE | スーダンA ザンビア ジンバブウェAPE | レソト マラウィA モーリタニアA モーリシャス モザンビークA ナミビアA セネガルA シエラレオネA ソマリアA 南アAPE スワジランド タンザニア ザンビアA ジンバブウェ APE |
| 米 州 | 米国PE カナダPE | 米国PE カナダPE | 米国PE | 米国PE カナダPE | 米国PE | 米国PE カナダPE コロンビアAP | 米国PE カナダPE コロンビアAP |
| 北中 ア フリ カ | | | | | ヨルダンA | | アルジェリアA ヨルダンA イスラエルAPE エジプトAPE |

A:被害 P:製造 E:輸出

らほぼ固定していたのに伴い、この傾向は最後まで引き継がれた。97年8月段階での欧州キャンペーン所在17カ国中、地雷を生産していないのはアイルランドとルクセンブルクのみで、約6割にあたる10カ国が生産兼輸出国だった。逆に被害国は全体の3割弱を占めるに留まった。

しかし、この傾向は95年6月にブノンペンで開催された第三回 NGO 会議のころから変化する。ブノンペン会議は、先に述べたように会議への NGO 参加の大規模化の起点となった会議であるが、参加者数だけでなく、対人地雷禁止キャンペーンが世界中に立ち上げられる契機となったという意味でも画期的会議であった。会議後三月月の間にアフガニスタ

ン、インド、タイ、ネパール、フィリピン、ケニア、南アフリカ、スペインの8カ国でキャンペーンが立ち上げられた。¹⁸93年には2カ国で立ち上げられ、94年には4カ国で、96年には3カ国で、97年には3カ国で立ち上げられた事実と比較してみれば、これがいかに急激な拡大であるかがわかるだろう。しかも、地理的に多様である点も注目される。とりわけ、それまで手薄であったアジアとアフリカでの拡大は全廃運動の世界化に大きく貢献したといえる。ここにおいて運動は真にグローバルなものとなったのである。

さらにもうひとつの画期となったのが、97年のアフリカ・ラッシュであった。表10から明らかなように、アフリカは殆どの国が、製

造も輸出もしない被害国である。このため、97年初頭に多くのアフリカ諸国が全廃支持陣営に加わったことで、南側諸国の参入という意味で運動の正統性を高めたと同時に、不拡散だけでなく使用・保有の禁止までも包含した包括的な全廃政策の実効性を高めたのである。

⑤ NGO と国連システム

社会運動組織にとっての国連には、政治的資源に乏しい NGO に資源を供給し政治的機会を拡大する協力者としての側面と、大国の政治支配の場として NGO の活動を制限する側面とがある。先にも論じたように、社会運動は国内の政治的機会と国際的な政治的機会との相対的開放度に応じてその戦略を変化させ、相対的に閉じているほうの機会構造を押し広げようとするのであり、開かれている機関とは連合を組み、閉じている機関に対しては、民主的改革を求める運動を展開するのである。¹⁹

実際には NGO は国連のさまざまなアクセス・ルートを活用することで、国連システムの開放性と閉鎖性の両側面をともに利用して政治的機会を拡大する。ICBL と国連との関係も、開かれている国連機関と連合し、閉じている機関を攻撃する戦略を同時に展開した事例であったといえる。ただしこの場合に特徴的なのは、閉じている機関への攻撃をレトリックレベルに留め、実際の政策形成の場を別のアリーナに移すことで、閉鎖的機関を改革するのではなく迂回した点である。本項で

は、対人地雷規制・禁止における国連の役割を概観することで、全廃派と国連との関係を簡単にまとめ、国連が全廃潮流に果たした役割をみてみよう。

i) 人道部局と事務総長

国連システムへの NGO の関与は、国連創設時から ECOSOC（経済社会理事会）の協議制度によって制度化されていたが、協議的地位を備えた NGO の数は限られており、しかもその資格は大国の政治的思惑によって決定される面が大きかった。96年の協議制度改定によって協議資格 NGO の数は激増したものの、その地位は、交渉に参加する権利を有しないオブザーバーに留まり、当該制度を通じた NGO の関与は大きな制約の下にある。他方で、UNHCR（国連難民高等弁務官）、UNDPA（国連開発計画）、UNESCO（国連教育科学文化機関）、FAO（食糧農業機関）などの人道・開発機関は、経社理協議制度よりもはるかに柔軟に NGO の実質的参与を確保する独自の協議制度をもっている。これらの機関では、NGO はプログラムの執行において欠くことのできないパートナーであるとともに、実施段階だけでなく計画策定の段階にも大きく関与するようになっている。また、UNICEF や UNHCR 予算の多くは NGO からの募金によって賄われている。これらの人道・開発機関では、NGO による人的・財政的貢献が活動の根幹をなしているのである。²⁰

また、国連事務局なかつく事務総長は、90年代から急速に非国家アクターも含めた多

様なアクターの調整役としての役割を期待されるようになった。このことは、冷戦後に加速的に発展したグローバリゼーションに対処するには、国家以外のアクターの活発な参加が不可欠であるとの認識が共有されることになったことと軌を一にしている。²¹ 事務総長は年次報告書によって国連の課題を打ち出す権限をもっているが、1997年の1月に事務総長に就任したコフィ・アナンは、グローバル・ガバナンスにおける受益者かつ貢献者としての非国家アクターの重要性を強く打ち出し、また、アナンの前任者であるガリもまた、国連の活動における非国家アクターとのパートナーシップの重要性を強調した。²² さらにガリ事務総長は国連が担ってきた業務を地域機構へ移管することを推奨し、地域的安全保障の維持における地域機構と国連の協力関係を強化する方向で推移してきている。²³ こうして、国際 NGO は、国連事務局をハブとして、国連人道部局および地域機構との連携によって、政策立案、実施、評価を含めた国際政策形成過程に実質的に関与することができるようになってきたのである。

対人地雷の事例でも、このような国連の人道・開発機関や事務総長と NGO とのパートナーシップが、ICBL の国際的政治機会を大きく広げた。UNDHA（国連人道局）は事務総長の直属組織であり、対人地雷問題関連活動のフォーカル・ポイントとして92年に設置され、国連機関と NGO の合同会合を主催して地雷使用の法的規制および地雷除去について情報の収集と共有をはかり、94年には全

廃を呼びかけるようになった。UNHCR もまた94年の5月に全廃支持を表明した。²⁴

UNICEF は93年の9月に対人地雷問題を優先事項と位置づけ、94年3月、ジュネーブの人権委員会にて地雷全廃を呼びかけた。UNICEF は国連システム内での全廃運動に中核的な役割を担い、初期からICBLへの協力を惜しまなかった。94年の第二回 NGO 会議も ICBL と UNICEF の共催であり、場所、スタッフの一部、ロジスティクスは UNICEF の提供によるものであった。²⁵

こうして、国連の主な人道部局が94年末までに軒並み全廃支持を表明したことは、全廃運動の政治的正統性を高めることになったといえるだろう。これら三部局は、94年から95年にかけて開催された CCW 再検討会議準備会合にもオブザーバーとして出席した。

事務総長は執行機関であるため、原則として政治的に中立である必要があるが、この問題には当初より人道的な観点を強く打ち出して積極的な姿勢を見せ、92年に出版された『平和への課題』においても地雷問題への取り組みが急務であることに言及した。²⁶ とはいえ、地雷問題への多様なアプローチを調整する立場上、事務総長が全廃支持方針を明言したのはようやく95年の9月、CCW 会議の約三週間前のことであった。²⁷

事務総長の全廃支持の立場はそれ以降も折に触れて表明された。96年の5月に CCW 会議が閉幕する際にも、次の再検討会議までに全廃を達成すべきことを強調し、また、製造、貯蔵、使用も含めた包括的な全廃立法を早急

に採択することを各国に要請した。

また、事務総長は NGO との協働にも積極的であり、96年の報告書の中でも、全廃達成のために、国連機関は NGO と引き続き緊密に協力し合うと述べた。²⁸ 人道的観点と NGO との協働を前面に打ち出した事務総長は、ICBL を含めた全廃派にとって重要なパートナーであったといえるだろう。

さらに、OAS と OAU は国連と密接なパートナーシップを築いており、二年に一度の定例協議でも対人地雷問題が取り上げられた。国連による OAS と OAU の対人地雷政策への協力・支援は、ICBL による両機関への働きかけを強化したといえるだろう。

ii) 総会

総会決議は強制力をもつものではないが、国際慣習法へと凝固していく可能性をもつと同時に、将来的に条約の形成を促進する効果をもつ場合もある。²⁹ 後者については、本稿（上）でも述べたように、世界人権宣言など各種宣言に基づいて規約や条約が形成された事例がある。また、不服従者の評判コストを高め、時勢を維持・促進する効果があるため、モメンタムを形成する局面において、総会は重要な政治的アリーナとなる。³⁰

軍縮問題としての地雷問題は、CCW 第二議定書改正の試みから始まった。CCW への参加および批准を呼びかける決議案が、92年に18カ国によって第一委員会（軍縮委員会）に提出された。³¹ この決議案の内容説明に続いて、スウェーデンは、条約発効後10年後に当

該条約改正について協議する国際会議を開催することができるとした第8条を引証して、再検討会議の開催を提案し、オランダとアイルランドが即座にこれに賛意を表した。³² この決議はその年の11月に第一委員会を通り、12月の総会で可決された。³³ これによって、CCW 再検討会議の開催を可能にする土台が作られたわけである。

93年になると、2月にフランスが CCW 再検討会議の開催を事務総長に要請する書簡を送付した。この要請に基づき、43カ国による共同提案で、再検討会議を可能ならば94年に関することを目指し、準備のための専門家会議を直ちに立ち上げるべきであるとする決議案が提出された。この決議案は決議48/79として反対なし（棄権3）で採択された。

さらに、加盟国に対人地雷の輸出モラトリアムを要請する決議案が、アメリカの主導のもと66カ国によって共同提案され、第一委員会投票なしで承認された。

しかしこれに対して留保をつけた国も少なくなかった。中国は自衛のための地雷保有の正統性を指摘し、ロシアは、輸出契約済みのもの、および外国に駐屯しているロシア軍の使用のために搬送する場合にはモラトリアムは適用されないことを主張した。イギリスおよびフランスは、自己破壊装置つき地雷の保有については適用外であると述べた。これらの諸国は決議の限定的適用を希望したわけだが、逆に、対象を生産、貯蔵、使用にまで拡大してより包括的なものにすべきであると指摘したのは、エジプト、ガーナ、スリランカ、

メキシコであった。³⁴

当該決議は総会で決議48/75Kとして採択されたが、これにより、国際条約による規制と同時に、各国の一方的政策によっても、地雷の拡大に歯止めをかけるという道筋がつけられたわけである。³⁵

総会決議48/79に基づき、翌94年から95年の初めにかけてCCW改正の法的準備を行う専門家会議が4回開催され、CCW再検討会議への政治的モメンタムも作られていった。これら一連の会議に対する国際的関心は高く、4回の会議のうち一回でも参加した66カ国のうち、CCW締約国以外の国家（オブザーバー）は実に半数を占めた。³⁶また、決議48/75Kの要請にしたがって事務総長が提出した報告書では、13加盟国が何らかのモラトリアムを宣言したことが明らかにされた。³⁷総会では、この報告書を歓迎したうえで、輸出モラトリアムを未だ宣言していない国家に対してモラトリアムの採用を促す決議を採択した。³⁸

CCW第二議定書改正に関する専門家会議での作業の進展をうけ、94年の総会では、CCWへの署名、加入、批准と、準備会合も含めた再検討プロセスへの更なる参加を呼びかける決議49/79が採択された。さらに、対人地雷の輸出モラトリアムを呼びかける決議49/75Dが75カ国によって共同提案され、投票なしで採択されたが、この決議が第一委員会承認された際には、拙速を避けて段階的に廃止していくべきであるとの見解が出された。このように、94年の総会では、CCWを通じた地雷規制と一方的措置（輸出モラトリ

ウム）による拡散阻止という二つの方向性が、改めて確認された。³⁹

95年にも、引き続きCCWに関する決議50/74と、輸出モラトリアムを呼びかける決議50/70 Oが採択された。前者は、CCW再検討会議が成果なく閉会した結果を踏まえ、第二議定書の交渉を完了させることを条約当事国に呼びかけ、また、さらに多くの国家が再検討会議に参加するようにと要請する内容であった。後者は、モラトリアムを未だ採用していない国家に対して、早急に宣言することを強く求めると同時に、CCWへの加入および再検討会議での合意の構築を強く要求していた。さらにこの決議には、対人地雷の究極的廃絶を早急に実現するように努力することが必要であるとの見解が盛り込まれた。

96年の総会では、CCWに関する決議51/49のほかに、116カ国の共同提案で、対人地雷の禁止のための国際協定に関する決議51/45Sが、反対なしではあるが10カ国の棄権を伴って採択された。棄権の理由として、キューバは、全廃は全ての国が受け容れられるわけではないので、CCWの普遍化を目指す立場と相容れないと説明した。

97年には、CCWに関する決議52/42のほかに、対人地雷条約の署名を要請する決議52/38Hが採択され、また、オタワ条約会議の5日後の12月9日には、対人地雷条約が採択された。このときの投票では、オタワ会議で署名した国家数よりも20カ国多い142カ国が賛成した（反対なし、棄権18）。

以上のように、総会は、CCW、モラトリ

アム、対人地雷条約に関する決議をコンスタントに採択することで、国際社会の総意として地雷全廃運動に正統性を付与する機能を果たしたといえるだろう。

iii) 専門家会議およびCCW再検討会議と軍縮会議

対人地雷問題を扱う最初の重要なフォーラムはCCW再検討会議だったが、この会議はNGOに開かれた場ではなかった。準備段階の専門家会議で、NGOをオブザーバとして会議に参加させるか否かが主要な議題の一つとなり、結局、NGOにオブザーバ資格を与えない方針が決定された。こうして、準備会合にもCCW再検討会議本体にも、NGOは交渉に正式に加わることはできなかった⁴⁰。しかし、交渉自体には参加できなくとも、ICBLは、会議の進行を妨害するなどの闘争的手法をとるのではなく、詳細な専門情報の提供と、場外での各国代表との交流・ロビー活動によって、交渉に臨む政府代表を通じて着実に影響力を行使する手法をとった⁴¹。とはいえ、交渉に参加できない状態でのNGOの影響力には限度があり、CCW再検討プロセスはICBLの意に沿わない方向に展開した。

専門家会議では、条約の適用範囲（国際紛争以外の武力紛争にも適用されるのか）、規制対象となる対人地雷の定義、規制対象となる行為の範囲（製造、貯蔵まで含むのか）、遵守および査察メカニズム、の四つの論点が各作業部会で検討された。その結果、i) いかなる対人地雷も探知可能でなくてはならな

い、ii) 遠隔散布地雷は自己破壊装置を備えなければならない、iii) フェンスで囲われた標識つき地雷原の外に設置された地雷には自己破壊装置をつけるべきである⁴³の三点については意見が収斂した。

しかし、自己破壊装置なしのいわゆるダム地雷の使用と販売を禁止することについては、合意を得ることが出来なかった。自己破壊装置付地雷（スマート地雷）の信頼性には疑問があり、さらに、当該地雷がダム地雷に比して高価であるため、多くの国にとっては入手困難であるとして、スマート地雷を特別扱いするのは問題があるとの批判が続出したにもかかわらず、スマート地雷擁護派は頑なに譲歩を拒んだのである。また、地雷の輸出規制をCCWの条項として盛り込むべきかについて見解の相違があったうえ、査察メカニズムや強制措置には反対する国が多かった⁴⁴。

専門家会議で明らかになった見解の相違は、その後も地雷規制交渉の対立軸として残り、とりわけスマート地雷の規制をめぐる南北間の亀裂が、後の交渉を暗礁に乗り上げさせる主因となった。

この段階では人道的立場から全廃を主張する勢力は少数派であり、大半の国家は、地雷問題に関心をもってはいるものの、全廃には消極的だった。対人地雷の輸出モラトリアムを要求する決議案が承認された11月14日の総会第一委員会でも、ブラジル、フィンランド、フランス、イラン、パキスタン、トルコが、対人地雷による被害はその無差別的使用によって発生するのであって、地雷という兵器自体

が違法なのではなく、したがって最終的全廃についてのコンセンサスはないと強調したのであった。

それ故にこそ、全廃派は人道性を前面に押し出した明瞭なメッセージと、論点を明確にした簡潔で的確な政策案を携えて、立場のはっきりしない諸国家を全廃支持に誘導するために、積極的な啓蒙およびロビー活動を展開する必要があったのである。

95年の1月に開催された最後の専門家会議でも、人道法の観点から査察メカニズムの導入に反対し信頼醸成措置の構築に留めるべきことを主張する非同盟諸国と、軍縮法の観点から厳格な査察レジームを求める欧米諸国とに分裂し、生産や貯蔵も含めた対人地雷の全面禁止への合意は到底得られそうにない状況であった。

9月26日から開催されたCCW再検討会議では、i) 対戦車地雷まで含めた広範な地雷全廃を主張するオーストラリア、オーストリア、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンなど（全廃派）、ii) 自衛のための地雷使用を正当であると主張する中国やキューバなど（廃絶反対派）、iii) 対人地雷の規制強化を訴えるEUなど（中道派）が鼎立するなか、CCWの国内紛争への適用、対人地雷の禁止および規制強化、技術協力ならびに査察に関する条項の整備が主な争点となった。技術的な側面では、地雷の探知可能性と自己破壊メカニズムの基準が議論の対象となった。また、発展途上国の多くが、地雷除去のための国際協力・支援の必要性を繰り返し訴

えた。

結局この会議では光学兵器については合意ができたものの、地雷に関しては議論が煮詰まっていなかったとして、翌年の再開会期に持ち越されることとなったのである。

96年の一月に開かれた再開第一会期では、対人地雷を扱う第二議定書の中で軍事技術面に照準が合わされ、とりわけ探知可能性と自己破壊・自己不活性化装置の基準について見解の相違が見られた。また、相応の技術を獲得するまでの猶予期間の導入についても意見が割れた。他方で、国内紛争への適用という点についてはコンセンサスができつつあった。⁴⁵

4月に再開された会議では、イ) 国内紛争まで適用範囲に含める、ロ) 探知不能地雷の禁止（9年の猶予期間つき）、ハ) フェンスで囲われた地雷原外でのダム地雷の禁止、ニ) 探知不能地雷の移転禁止、といった規定を含んだ改正第二議定書が採択された。これらの改正は、従来のCCWからは大きく前進した内容ではあったが、長期の猶予期間を含むこと、規制対象地雷の定義が狭すぎること、有効な検証・遵守メカニズムを欠いていることなどの点において、即時全廃には程遠いものであった。このため、全廃派は、CCWとは別に、対人地雷のみを対象とした条約を作成することを検討し始めたのである。

CCW再検討会議のほかに、地雷の規制を検討する場として最も正統性を有していたのは、国連軍縮会議（CD）であった。伝統的に軍縮問題を扱う場として認められており、また、中国やロシアを含めた全ての軍事大国

がメンバーとなっているからである。しかし、CD 構成国には地雷被害の甚大な発展途上国は含まれておらず、また、CD の優先課題は核軍縮であるため、地雷問題がアジェンダにあがるかどうかさえも定かではなかった。さらに、CD はコンセンサス方式を採用しているため、審議に時間がかかる傾向があった。このため、即時全廃派のなかから、国連の軍縮枠組みを離れて、独自に条約の作成にあたるという動きが出てきたのである。

オタワ・プロセスが始まってからも、CD を正統な交渉場所とする主張は根強く、米国、フランス、イギリスといった CD 支持派は、中国、ロシア、インド、パキスタンなどの軍事大国が含まれていないオタワ・プロセスを、実効性に乏しいとしてしばしば批判した。とりわけ米国は、オタワ・プロセスではなく CD で交渉することを強く主張し、97年の1月に開会した CD において、この問題を CD の議題として取り上げることを提案した。しかし、地雷問題は議題にならぬまま、地雷問題を扱う暫定委員会の設置や特任調整官の任命についてさえ合意がえられず、袋小路に入り込んだまま、会期終了を迎えようとしていた。こうした事態をうけ、米国はオスロ会議への参加を決定したのである。

以上のように、CD は反オタワ・プロセス派の牙城として、常にオタワ・プロセスを脅かす存在であったが、逆に言えば、CD 支持派からオタワ・プロセスの実効性について批判され続けたことが、オタワ派による普遍化・正統化努力を促したともいえる。いわば、

CD は敵の象徴として、オタワ・プロセス支持者を糾合する効果をもったのである。それと同時に、CD における停滞が、CD を支持していた国家を失望させ、オタワ・プロセスへと眼を転じさせたことも、オタワ派には有利に働いたのだった。

iv) NGO にとっての国連の二面性

以上のように、一方で事務総長および人道部局は当該イシューを人道問題として捉えることで全廃派を支援する役割を担い、他方で、CCW 再検討会議および CD は、人道的観点からの全廃方針を阻害する効果をもった。地雷全廃条約形成プロセスについては国連と NGO とのパートナーシップが強調されることが多いが、それは事実の半面でしかない。確かに、ICBL は人道部局および事務局と提携することで、スタッフなどの支援により資源の動員に利をえただけでなく、方針の異なる大国と対抗するのに政治的に必須な国際的正統性をとりつけることもできた。他方で、大国の政治力が大きく、人道的配慮よりは軍備管理の論理で決定されがちな CD は、全廃派には、非民主的で、閉鎖的な、限られた政治的機会しか提供しない場であった。このため、CD の議事を妨害するなどの方法によって CD を民主的に開かせるという闘争的な手法をとることもひとつの手段だったが、CCW 会議の時と同様、全廃派はそのような実質的な闘争行為に及ぶことはせず、かわりに CD を迂回して別のフォーラムで独自の政策形成を行いながら、CD に敵の烙印を押し

てレトリックのレベルでのみ闘争を挑み自陣営の勢力糾合に利用するという、より実践的な手法をとったのである。

CCW や CD が ICBL から厳しい批判をうけたとはいっても、本来これらは敵とされるべきものではない。人道法の一部としての特定通常兵器規制（人道的被害がとくに大きいと「特定」されたものだけが規制対象となる）なので、軍縮の枠組みとはいっても対人地雷規制は人道の観点から行われていたのであり、軍縮と人道とは本来対立的に捉えられるべきものではない。人道法に基づいて兵器の使用を禁止したところで、保有や製造が続けられるならば使用禁止の実効性は上がらないので、軍縮法的規制措置は人道法の実効性を確保するものとして重要である。とりわけ地雷のように安価に製造できて殺傷能力の高い兵器は、査察メカニズムなしで使用のみを規制したところで高い実効性は期待できない。このため、効果的な人道的規制を行おうとするならば、軍縮と人道の両面から地雷の規制および禁止を扱うのが理想的である。実際、人道法の観点から兵器の規制を推進する ICRC は、94—95年の一連の専門家会議において、実効的な地雷軍縮レジームを形成することの重要性を説いていたのである。

対人地雷に限らず、特定通常兵器規制条約の対象となる兵器はどれも非人道的と認定されたものである。しかし、規制対象兵器の種類、量、規制方法は、人道的視点をどれだけ取り込むかによって違ってくる。軍縮問題は国家による兵器の保有・開発を規制対象とす

るものなので、諸国家の軍事戦略との兼ね合いで軍縮の対象兵器、量、方法が決定される。したがって国家間の戦略的關係を損なわないような配慮が優先され、結果的に思い切った削減はしにくく、また、交渉には長い時間と微妙な外交術とが要求されることになる。また、軍縮には履行を確保するための査察メカニズムが欠かせないが、これは合意の遵守可能性を高める一方で、主権の侵害ともとられかねないだけに、関係各国の国益に配慮した慎重な交渉が必要とされる。

一方、人道的観点にたつと、重要なのは人道的被害を最小限に食い止めることであって、国家間の安全保障関係への配慮の重要性は相対的に低くなる。このため、対象兵器の種類、量、方法について、軍縮の観点よりもより踏み込んだ捉え方を可能にする。また、査察メカニズムを必要としない分、主権の侵害を忌避する国家の同意を得やすいが、それは同時に遵守の可能性を低めることにもつながる。

国連は、軍縮部局と人道部局の双方が対人地雷の問題に取り組むことで、地雷の効果的規制を行おうとしたわけだが、軍縮枠組みを採る以上、国益の衝突によって交渉が長引くのは避けられないことであった。

このため、早期全廃を主張する全廃派は、国連の軍縮枠組みを離れて、別のフォーラムにおいて人道的考慮を優先した条約を作成することを指向した。ここにおいて本来ならば調和的であるべき「人道」と「軍縮」とを明確に分け、後者を排撃するような言説が形作られていったのであった。

とはいえ、CCW 再検討会議での不満足な結果が、対人地雷専門の条約をつくるという発想の転換をもたらし、また、CD における行き詰まりが、オタワ・プロセスへの期待を高める効果をもったのであるから、国連の軍縮枠組みもまた全廃運動を促進するのに欠かさない役割を果たしたといえるであろう。

⑥ 小 括

ICBL の役割が強調されることの多い対人地雷禁止運動だが、NGO は国家の行動をどの程度規定していたのだろうか？この問いに、国家水流と NGO 水流との比較によって答えるというのが本節の基本的な試みであった。その結果、NGO が統合的なグローバル戦略に基づいた地域的働きかけを行うことで、地域ごとの流れを有機的につないでグローバル・カスケードを現出させたことが明らかになった。とりわけ97年春のグローバル・カスケードの極大化は、アフリカにおける大落水によってもたらされたものであり、このアフリカの大落水は、NGO が国家に有意な影響を与えたことに起因する。他方で、アジア・太平洋とラテンアメリカでは NGO の有無にかかわらず政策が決定されており、NGO なしでも国際的圧力によって一部諸国の外交政策が規定されたことを示している。このことは、カスケードが機会主義者を動員する効果をもつことを証明しているといえるだろう。

また、国連システムは、国家と NGO の双方に効果的な活動を展開するための政治的機会を提供した。NGO にとっては、事務局と

人道部局はパートナーであったが、軍縮関連制度は敵であった。しかし全廃派はその両機会をたくみに生かすことで、全廃のモメンタムを形成し、維持したのであった。

注

- 1 以下の数字は、ICBL 作成の各会議報告書および年表を主な出典としている。会議参加者数については、表で扱っている数字とここで紹介している概算との間にかんがりの差のある場合があるが、これは、表のデータは公式報告書掲載の出席者リストに登録されているものを用いているのに対し、本文中の参加者概数は、報告書序文やプレスリリースでの ICBL 代表による総括（年表に記載の数字もこれらから引いている）によるものだからである。ICBL が示す参加者の概数が信頼できるとはかぎらないものの、実際の参加者は登録されている数よりも多かったと推測されることと、仮に数字が多少上乘せられたものであったとしても全体の趨勢を捉える妨げにはならないと考えられることにより、ここではこれらの概数を用いている。
- 2 ICBL 構成 NGO および ICBL 構成各国キャンペーンの系統的データが得られれば最も端的に ICBL の発展の様子を描くことが出来るのだが、そのようなデータは、リズ・パンスタインによれば、97年以前のものに残っていないのであった。データの整理が始まったのは、オタワ条約締結後、98年に入ってからのことである。このため本稿では、不十分ながらもリストに残っている会議参加者数を用いることとした。
- 3 Price, Richard, "Reversing the Gun Sights; Transnational Civil Society Targets Land Mines," *International Organization* 52, 3, Summer 1998, p.635
- 4 たとえば、ケネス・ルーザーフォードは、NGO は、国際的アジェンダを設定すると、問題を人道問題とフレームすることによって政府による当該問題の捉え方に影響を及ぼしたと論じ、アジェンダ設定論の枠組みを用いながらもプライスとほぼ同内容の結論を導いている。対人地雷条約形成の過程を言説の対抗・競合過程として描いた足立研幾もまた、分権的ネットワークに依拠した巧みな情報戦略と説得的なフレームの創出をもって NGO の主な影響源としている。対人地雷運動を含めた複数の人道キャンペーンを比較的に分析したドン・フーバートは、人道キャンペーンの成否を決定する鍵となるのは国家だが、目的を意味づけ問題を特定すると、国家の支持を取り付けたり維持したり

- するのに、NGO および ICRC が主導的な役割を果たすと述べている。Kenneth R. Rutherford, “The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines,” *World Politics* 53, October 2000, pp.74-114 ; 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 ; Hubert, Don, *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy, Occasional Paper #42*, 2000, p.62.
- 5 社会運動の政策的影響経路についてのこの分類はジェフリー・ノップによるものだが、主な政治的アリーナを議会、行政府、選挙民（世論）と分類するのはアメリカ政治の常套手段である。なお、アメリカの世論研究で分析の中心となるマスメディアは、この三分類の中では世論のなかに入る。Knopf, Jeffrey W., *Domestic Society and International Cooperation: The Impact of Protest on US Arms Control Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
 - 6 足立研幾「対人地雷全廃レジーム形成過程の分析」『国際政治』第130号、182頁。
 - 7 Sikkink, Kathryn, “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition,” in Donatella della Porta and Sydney Tarrow eds., *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, pp.151-73.
 - 8 会議への参加者は、会議報告書に付されている参加者リストに基づいているが、報告書や ICBL 公式年表中に言及されている総参加者数と参加者リスト登録者数の総計に違いがあることから、実際にはリストには掲載されていない参加者も少なからずいたことが推測される（第二回 NGO 会議では登録者総計は91人だが、年表では110人以上 ; 第三回 NGO 会議では登録者は349人だが、年表では400人以上 ; CCW 第二再会会期では登録者139人に対し、報告書では150人以上 ; オスロ NGO フォーラムでは登録者215人に対し、報告書では225人以上）。ここでは、地域別内訳を示すために、リストに登録されている参加者を正式参加者として扱う。
 - 9 Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations*, 1997-1998, p.893-94. なお、ICBL 構成団体（エンドーサー）および傘下のキャンペーンについては、97年以前については、総数についても、国別内訳についても、報告書によって著しい相違があり、確定的リストを作成するのは困難である。また、条約締結までの期間で上記国際組織年鑑に ICBL が登録されているのは95年1月と97年8月時点のものだけであり、95年でのキャンペーン存在国は11カ国となっているが、ICBL 年表にはこの時点までに7キャンペーンしか記載されておらず、他方で、CCW 会議報告書によれば同年の9月には23カ国でキャンペーンが存在したということになっており、不明な点が多い。しかし、97年のキャンペーン所在国数については、97年2月のマプト会議についてのヴァレリー・ワーミンントンの報告書によれば60カ国とされ、12月のオタワ条約締結会議の ICBL 公式報告書によれば60カ国以上となっており、国際組織年鑑の63カ国（97年8月4日時点）というデータと符合する。また、キャンペーン所在国についても、各報告書および年表に散見される内容を総合したリストに概ね合致するため、97年8月時点での国際組織年鑑のデータは信頼性が高いと思われる。
 - 10 Valerie Warmington and Celina Tuttle, “The Canadian Campaign,” in Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin, *To Walk Without Fear*, Don Mills, Ontario: Oxford University Press Canada, 1998, pp.48-59.
 - 11 たとえばオスロ NGO フォーラムで議論された地域別行動計画においても、米州の行動計画は OAS とのパートナーシップを強調している。ICBL, *Report: NGO Forum on Landmines*, Oslo, Norway, September 7-10, 1997, pp.58-59.
 - 12 NGO が活動していないにもかかわらず CCW にオブザーバー参加したのは、インドネシアと韓国のみ。
 - 13 パキスタンの NGO はアフガニスタンも管轄しており、会議によってパキスタンと登録したりアフガニスタンと登録したりと所在国が定まらないため、両者はほぼ同一とみてよい。本稿のデータでは、会議ごとの出席者リストの登録にしたがって国名を出している。
 - 14 Karniol, Robert, “Landmines in Asia: A General Introduction,” paper presented at the Landmines Conference in Phnom Penh, 1995.
 - 15 ICBL, *Report: NGO Forum on Landmines*, Oslo, Norway, September 7-10, 1997, p.59.
 - 16 欧州は17カ国（26.9%）、アジア・太平洋も同じく17カ国（26.9%）、米州は3カ国（4.7%）、中東・北アフリカも同じく3カ国（4.7%）。*Yearbook of International Organizations*, 1997-1998, p.893-94.
 - 17 グローバル市民社会が「北」主導で築かれてきたことをグローバル社会運動の検討課題として整理したものと、樋口直人、稲葉奈々子「グローバル化と社会運動」、曾良中清司、長谷川公一、町村敬志、樋口直人編著『社会運動という公共空間——理論と方法のフロンティア——』成文堂、2004年、190-229頁。
 - 18 ICBL 公式年表によれば6月にケニアとタイ

- で、7月に南ア、フィリピン、アフガニスタンでキャンペーンが立ち上げられたということになっているが、7月5日（会議から一カ月後）付のブノンベン会議報告書によれば、会議後それまでの間に、アフガニスタン、インド、ネパール、南ア、タイでキャンペーンが立ち上げられたという。タイについては、オスロ会議の段階でキャンペーンを発展させることの必要性が指摘されているが（ICBL, Report: NGO Forum on Landmines, Oslo, Norway, p.59）、『国際組織年鑑』所収のオスロ会議前時点でのICBL構成キャンペーン所在国リストにもタイは含まれていることに鑑み、含めることとした。
- 19 Sikkink, *op.cit.*
- 20 馬橋憲男『国連とNGO：市民参加の歴史と課題』有信堂、2001年、130-56頁；馬橋憲男、斎藤千宏『ハンドブック NGO：市民の地球的規模の問題への取り組み』明石書店、2003年、22-39頁。
- 21 内田孟男「新たな地球公共秩序構築へ向けて」『国際政治』137号、2004年6月、22-25頁。
- 22 内田孟男「序論：グローバル・ガバナンスにおける国連事務局の役割と課題」日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』、国際書院、2002年、10頁；Boutros Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, NY: United Nations, 1992.
- 23 内田前掲論文、24頁。
- 24 Hubert, Don, *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy, Occasional Paper #42*, pp.10-11.
- 25 Williams, Jody and Stephen Goose, "The International Campaign to Ban Landmines," in Cameron et al., *op.cit.*, p.28.
- 26 Gahli, *Agenda for Peace*, p.33.
- 27 "Assistance in Mine Clearance," A/50/408
- 28 "Assistance in Mine Clearance," A/51/540
- 29 渡辺茂己「国際機構システムによるグローバルな秩序形成過程の民主化——グローバル・ガバナンスの民主化の一位相——」『国際政治』137号、73-74頁。
- 30 西谷真規子「規範カスケードにおける評判政治（上）」『国際協力論集』第12巻第3号、2005年、149、164、172頁。
- 31 オーストラリア、オーストリア、ベルギー、コスタリカ、キューバ、デンマーク、フィンランド、フランス、ギリシャ、アイスランド、インド、アイルランド、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン、ヴェトナム。
- 32 *Disarmament Yearbook*, 1992, p.189.
- 33 "Convention on the Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects," A/RES/47/56.
- 34 *Disarmament Yearbook* 1993, p.209-10.
- 35 "Moratorium on The Export of Anti-Personnel Land-mines," A/RES/ 48/75K.
- 36 CCW/CONF. I/8, p.3.
- 37 "Moratorium on The Export of Anti-Personnel Land-mines," A/49/275.
- 38 "Moratorium on The Export of Anti-Personnel Land-mines," A/RES/49/75 D.
- 39 "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," A/RES/50/74.
- "Moratorium on The Export of Anti-Personnel Land-mines," A/RES/50/70 O.
- 40 足立前掲書、75頁。
- 41 Williams and Goose, *op.cit.*, p.31.
- 42 対戦車地雷を探知可能化にすることについては合意を得られなかった。
- 43 ダム地雷の地雷原をフェンスで囲う義務については、敵の攻撃下では適用されないとの留保が認められたが、これは地雷原の標識化義務を大きく損なう危険性をもつものである。
- 44 ICRC, "ICRC Position Paper No.1: Landmines and blinding Weapons: From Expert Group to the Review Conference," February 1995.
- 45 *Disarmament Yearbook*, 1996, pp.128-29.

The Reputation Politics of the Norm Cascade (IV)

NISHITANI Makiko*

Abstract

The NGOs played an indispensable role for setting an international agenda, framing the issue, and keeping the momentum for the ban-mine policy. They influenced states' decision to agree on the ban-mine policy by connecting domestic and international channels, since both the international and the domestic opportunity structure especially in leading countries were relatively open to the civil participation throughout the process.

Some may argue that domestic channels are usually most important for social movements, simply because governmental decisions are made primarily through domestic politics. This article argues that the degree of access to the domestic decision-making by social movements depends on the domestic opportunity structure. The success of the ban-mine movement led by the ICBL was chiefly a result of the deliberate regional strategies which were designed on the extent of openness of domestic and international political opportunities in each region.

Another characteristic of the ICBL's global strategy was its strategic collaboration with the UN system. The UN Secretariat and humanitarian organizations such as UNICEF and UNHCR offered a wide range of political opportunities to ban-mine movement, while disarmament institutions such as the Review Conference on CCW and the Conference on Disarmament (CD) provided just a little opportunity for the pro-ban NGOs. Therefore, the ICBL formed a firm coalition with the UN Secretariat and the UN humanitarian organizations, while utilizing the CD as a symbol of enemy to the Ottawa Process in order to maintain the pro-Ottawa momentum.

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