

## 規範カスケードにおける 評判政治（下）

西谷 真規子\*

### VII. 終章

本稿では、規範カスケードという概念を理論道具として利用可能なように再構築しつつ、評判政治という概念を創出し、この政治形態によって規範カスケードのダイナミクスを説明する試みを行ってきた。同時に、この理論装置を対人地雷禁止条約形成の事例に適用することで、現実説明能力を実証すると同時に、事例分析を通して理論の精緻化を図った。

規範カスケードは、当該事例における諸国結集状況を描写するというメタファー的概念として用いられた過去があるが、本稿では「モメンタム」によって地域別・状況別に細かく数量化することによって、ひとくくりにカスケードと捉えられていた結集現象の実際の推移形状を明らかにすると同時に、この作業をとおして、グローバルなカスケードの成立過程が説明されることとなったのである。さらに、カスケードのダイナミクスとして理論的に想定される評判政治過程が、事例で確認された。

以下、本章では、理論面に重点を置いてこれまでの議論をまとめながら、十分に説明していなかった点を補い、補論を交えて議論を深めつつ、今後追究すべき論点を明確化して理論の総括を行うこととしたい。

#### （1）規範の発展における規範カスケードの 役割

軍事力を基礎とした権力の追及を特色とする現実主義的見解を基盤として、戦後の国際政治学は発展してきた。とはいえ、国際法学

---

\* 神戸大学大学院国際協力研究科准教授  
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19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。

をその学術的源流とすることや、現実に冷戦の対立軸がイデオロギーだったことから、理念や正統性はハードパワーと切り離せない問題として重要な論点であり続けてきた。メンバーの服従を確保することによって秩序維持を実現する国際規範の拘束力を限定的とみなし、規範が絶対的な支配力を持たないことを前提とする国際政治学にとっては、問題は、規範が「いつ」「どこで」「どのように（メカニズムと影響程度）」政治的影響をもつのかという点である。

この問題に回答するためには、規範の空間的多様性と時間的多様性の態様とメカニズムを明確化したうえで、それらの共同体内および共同体外への政治的影響の相対的優劣をつけるという手順を踏むことになる。ここで、空間的多様性とは複数規範の併存を意味し、時間的多様性とは規範の発展・変容過程を意味する。本稿で対象としたのは、後者の規範の発展・変容のメカニズムである。

規範が社会を律する内的拘束力として機能するためには、社会の多数派が規範の遵守を当然であると受容している必要がある。しかし、実際の社会生活においては、多数派が暗黙のうちに受容している規範とは別に、特定の集団のみに受容されている規範や、特定の集団が他の集団への受け入れを推進している規範など、受容者の範囲や受容深度において多様な規範が存在しているといえる。規範の多様性は社会の多様性に対応し、集団＝共同体の数だけ規範が存在するのである。したがって、規範が公的な政策として採択されるため

には、競合する規範的政策案の選別過程をへて公式化される必要がある。

さらに、公式化された規範的政策が拘束力として機能するためには、国際的に履行および強制の制度が整備されること、批准及び国内法整備による国内化と、実践の反復による内面化が要求される。以上の一連の過程によって規範は創出期から成熟期を経て内的拘束力として機能する最終段階へと至るのである。

この過程を明瞭にモデル化した試みとして著名なのが、フィネモアとシキンクによる規範のライフサイクル仮説であり、このなかで、規範カスケードは、国際規範の発展過程における一段階として一般的に位置づけられた<sup>1</sup>。しかし、このモデルにはいくつかの問題点がある。第一に、発生・規範カスケード・内面化という三分類は粗すぎ、政策案の発展と制度化と定着化の各流れが整合的に位置づけられていないため、規範の発展を描くモデルとしての精度が低くなっている。これは「規範」という概念が広いことに起因していると考えられ、規範的政策案の発展に焦点を絞ればより明快になるう。

もっとも、マクロな趨勢を捉えるためのヒューリスティック・モデルなのだから精度を論じても仕方がないとの抗弁も可能であり、規範の発展を分析する側が、事例の分析レベルに応じて適宜ミクロ性を導入したモデルを作ればよいともいえる。その意味で、この第一点目の論点は、ライフサイクル仮説への根本的批判というよりは、規範の発展を分析する研究者への注意喚起と位置付けることもできる

だろう。

第二に、より本質的なのは、カスケード現象の一般性の問題である。第一章で詳述したように、集合意思形成の過程はカスケードだけではなく、慣習国際法の成立においても漸進的規範形成の一般性が指摘されており、カスケードはむしろ特異な現象である。それにもかかわらず、ライフサイクル仮説ではカスケードを発生から内面化に至る間に起こるべき現象と一般的に位置づけられている。カスケード現象がどのような条件で起こるのかが理論化されていない。

第三に、カスケード発生の条件について理論化されていないのと同様、カスケードの展開過程についてもそのメカニズムが明らかにされていない。主たる行為主体の動機と行為様式については一応の説明がなされているが、集合的に一方的加速が生じる理由は明らかにされておらず、自動的に昂進することが何の説明もなく前提とされているようである。言い換えれば、なぜ加速するのか、そしてその変化はなぜ一方向的なのかが説明されていないのである。

これはカスケードの機能の問題とも捉えられる。すなわち、カスケードは第一に、機会主義者を集結させる機能をもつのか、第二に、反対者を転向させる機能をもつのか、第三に、カスケードは集合的行動の結果と捉えるべきか、それともそれ自体として独自の集合的帰結をもたらす機能をもつのか、という問題である。フィネモアとシキンは第一と第二の点については検証なしで前提としているが、

カスケードの発展メカニズムが明らかにならないかぎり、これらの点を明言することはできないはずである。

第四に、規範の発展過程における位置づけの妥当性に疑義を呈することができる。規範カスケードは発生段階と内面化段階を接続する位置に置かれているが、これは、カスケード後に定着段階が確実に来ることが理論的に想定されていることを意味する。しかし、カスケード後に本当に安定的受容・普及段階が訪れるのか？時間をかけて漸進的に成熟してきた規範が安定的に慣習化することは経験的に納得できるが、急ごしらえで現出したカスケードが規範の安定的定着をもたらしたという事例は乏しい。仮説だけならば、急展開後の逆転現象で趨勢が覆り、規範の定着が覚束なくなる可能性も排除できないはずである。規範の普及・支持拡大段階のあり方（過程）によって、後に続く定着段階の在り方は変わってくるの考えるのが妥当だろう。

この点に関連して第五に、カスケードの実証性の問題がある。加速度的規範受容という現象は、実証的に証明できる「現実の」現象なのか？フィネモアらは、どのようにカスケードを計測し、どのようにカスケード現象を認定するのかについて一切述べていない。規範受容者の増加といっても、どのレベルの受容者の増減を指すのか。受容深度の変化は考慮に入れなくて良いのか。何を指標とすべきなのか。これらの実証的な問いに対する答えがない限り、カスケードの実証性は疑義に伏せられることになるだろう。

この第四点目と第五点目については、安全保障論の分野で著名なジャック・スナイダーらによって厳しい批判が展開された<sup>2</sup>。彼らは、規範カスケードの一種である「司法カスケード justice cascade<sup>3</sup>」は現実に当てはまらなると論じた。彼らの批判のポイントは、一つは、国際刑事司法の領域でカスケード現象など起こらなかったということ、二つは、90年代にラテンアメリカ諸国が人権規範を確実に受容するようになったとはいえないということ、そして三つに、いくつかの人権侵害国が為政者の刑事裁判に応じたのは、規範的な「適切性の論理」に基づいて国際法の要請に応じたというよりは、功利的な「結果の論理」に基づいて国内的・国際的政治取引を行った結果として理解するほうが妥当である、ということであった<sup>4</sup>。これに対して、シキンクはキャリー・ブース・ウォーリングとともに2005年のアメリカ政治学会(APSA)において反論を試みた。本論ではその詳細については割愛するが、彼らの議論を要約すると、「適切性の論理」と「結果の論理」は背反的ではなく相補的に作用するのだと論じたうえで、70年代末から2004年までにラテンアメリカ、アフリカなど各地域で行われた刑事裁判や真実委員会などのデータを用いて、地球規模での司法カスケード現象を立証し、さらに、ラテンアメリカ諸国のデータを用いて、その後の人権抑圧状況および内紛状況と裁判その他の実施状況との相関をみることで、少なくともラテンアメリカでは、カスケードが国内での人権状況改善と政治的安定の促進に効果が

あったことを実証している<sup>5</sup>。

しかし、カスケードの実証にあたって彼らが採用したのは裁判や真実委員会の数であって、賛同者(国)の数ではない。そうになると、カスケードに参集する主体は何(誰)になるのだろうか?カスケード=諸国家の短期的集結という方程式は、ここには成立していない。何をもってカスケードというのかが不明であり、そのために、国際規範の発展において何が決定打になるのかが曖昧になっている。

同様の理由から、規範の定着に対するカスケードのインパクトに関する議論も、理論的方向性がずれてしまっている。国際的集結行動が規範の定着にどのような効果をもったかではなく、国内の安定および人権規範浸透に対する裁判および真実委員会の効果が論点となっているのである。

ここから、第六に、そもそもカスケード現象とは何を指すのかという根本的な問題が浮上してくる。フィネモアとシキンクの「規範カスケード」論文でも、ラッツとシキンクの「司法カスケード」論文でも、著者たちは明確な操作的定義を避けているが、司法カスケードについては「規範を肯定する事象の集合」と暫定的な定義をし、国際・国内裁判所の司法判断から国際刑事裁判所の設立にかかわったNGOの活動まで、関係する言説上の動向のすべてを含めると概念化している<sup>6</sup>。こうして議論は、国際司法システムおよびそれを補佐するアドボカシー・ネットワークの整備拡充が、どのように国内秩序に影響するのかという問題意識に収斂していったのである。

ここにおいて、司法カスケードの探究は、規範進展過程の一段階としての規範カスケード概念の提起した諸論点から離れ、それに引きずられるように、シキンらは、オリジナルの規範カスケード概念に含まれていた問題意識を探求することを放棄した。こうして、急激な社会的変化の政治的効果や、バンドワゴンを引き起こす要因、規範の発展のメカニズムと政治主体の特性といった諸論点は宙に浮いたままとなった。

第七に、彼らは規範の重層性についての配慮を欠いている。人権規範の発展を描くためには、下位規範である女性、子供、難民などの争点や、人道のような隣接規範との関係性を考慮に入れる必要がある。下位や隣接の争点領域の発展が、総体としての人権規範の発展をどのように促したのかが明らかにされねばなるまい。また、規範の政策化である条約や不文法の規範発展における影響なども解明される必要がある。これらの点は、じつは第一点目で述べたモデルの精度の問題と密接に関連しており、規範の発展をよりマイクロに見ていく際に欠かせない論点であるといえる。

本稿では以上の問題点を解消すべく、カスケードを実証的に測定する方法、その認定方法、カスケード発生条件について重点的に理論化を試みると同時に、国際的集結現象によって規範が条約として政策化された事例として対人地雷禁止条約形成過程をとりあげ、規範カスケードの形態とその発展過程、およびその政治的効果について実証的検証を行った。

ただし、本稿では、規範カスケードが規範の安定的定着にどのような効果があるのかについては論じなかった。もっとも、カスケードが人為的に制御される政治過程であり、しかもその主流は機会主義者であるという本稿の立論にたつならば、逆転の可能性は常に排除できないため、カスケード現象後の規範の定着には相応の工夫が必要になるだろうことが予測される。人権の分野にみられるように、NGOを主体とした規範促進ネットワークと法制化の整備拡充がカスケードをもたらすことを想起すれば<sup>7</sup>、定着にも同様の条件が必要とされることが想定される。すなわち、法制化による正統性の確立と、規範促進ネットワークによる実効性の確保が、規範の定着に欠かせないと考えられるのである。しかし、具体的にどのようなフォローアップ体制が効果的かなど定着段階特有の条件についての詳細な理論化と実証は、またの機会に行うこととしたい。

また、規範の重層的相互連関性についても、本稿では踏み込んだ検討を行わなかった。それは、本稿ではカスケードの発展メカニズムを明らかにすることを主たる目的として、条約形成のマイクロレベルにフォーカスしたため、マクロレベルの規範間競争や重合関係は射程外においたからである。むろん、対人地雷の事例で先鋭化した下位規範間の関係については検討の対象とし、地雷に関する人道的原則規範と、全面禁止という規則的規範のモメンタムをそれぞれ抽出したうえで、後者が前者を牽引した面があったことを明らかにした。

同様にマクロレベルでの規範の相互関係については、今後の研究課題の一つとして別の機会に論ずる予定である。

## (2) カスケードの内的ダイナミクス、カスケード発生条件、カスケードの展開モデル

### ①カスケードとバンドワゴン

#### i) 集合的バンドワゴンのメカニズム

前節で指摘した第三の点、すなわちカスケードの発展過程に関しては、ブラックボックスを開いてカスケードの内部を明らかにする必要がある。本稿ではカスケード内ダイナミクスを糸口にするこゝで、この問題に対するひとつの解法を示した。

カスケード現象は外側から見れば閾値後の加速的集結現象であるが、内側から見た場合には、規範主導者と真性の支持者（すなわち政策的一貫性に裏付けられた堅固な支持者）による政治的結集行動と、機会主義者（政策的一貫性を欠き、国際政治状況を功利的かつ道具的に利用する主体）によるバンドワゴン行為の、二種類の集合行動によって構成される複合的社会現象と理解することができる。リチャード・プライスやシドニー・タロウが指摘するような「模倣emulation」のメカニズムは<sup>8</sup>、主導集団を補佐する主体を含む真性の支持者が運動拡大や改良のために積極的に採用する行為形式と、機会主義者が情勢に阿るバンドワゴン行為とを混成させたメカニズムであると考えられる。「模倣」概念は、相反する両方の含意をもつという意味で曖昧であり、主たる推進力の在り処を不明瞭にす

るものであるため、集合的バンドワゴン行為を単独で取り出し、そのメカニズムを明らかにすることとしたのである。

集合的バンドワゴン行為は、一定数の共同体メンバーが、相互の行動を観察しあう過程のなかで、特定の政策を支持する勢力が他のメンバーに社会的制裁を科せるほどに多くなったと解釈した場合に生じやすいといえる。機会主義者は、行動の指針を環境条件（情勢）に求める状況依存性を持ち、主流（勝ち馬）に乗らないことによる社会的制裁の費用や従うことによって得られる利得を見定めることにより、利得が費用を上回る場合にはバンドワゴン行為をとる。利得がさほどの大きさでない場合には、主流に従わないことで評判を損なう費用（評判費用）と従う費用（政策変更・採用費用）とを比較し、前者が後者を上回った場合には、バンドワゴンが合理的になるわけである。ただし、このような費用比較は、意思決定の現場では厳密になされるわけではなく、共同体の規模が小さかったり情勢が緊迫しているような場合には、評判費用が過大に評価され、容易に行動の連鎖が引き起こされるであろう。

さて、カスケード現象を集合的バンドワゴンと同一視する論者もいるが、そのように捉えたと、同時期に一見同様の行動を見せる多様な政治主体の戦略的行動の差異が見えなくなってしまう。集合的バンドワゴン行為は確かに加速（雪崩）現象の勢いをつくるメカニズムであるが、バンドワゴンを引き起こす下地を作ったり、勢いが衰えた場合に勢力を回

復したりするには、主導者や真性の支持者による政治的工作需要である。規範カスケード過程を経て規範の定着段階へと至らせようとするならば、カスケード現象を人為的に発生させる戦略が有効であるため、規範主導者は、機会主義者がバンドワゴン合理的と計算するような状況を生じさせることで、機会主義者間の連鎖反応による集合的バンドワゴンを引き起こそうとするだろう。このことは、目的地が明白で道程がある程度予見できる政治過程、たとえば多国間条約形成過程のような事例において看取されやすいと考えられるが、実際、対人地雷の事例ではこのような戦略的行為が見られたのであった。

ii) モメンタム創出におけるバンドワゴンの役割

以上のように、バンドワゴンはカスケードの勢いをつくる主要素ではあるものの、それが趨勢の全てを決定付けるわけではない。こ

のことを、対人地雷の事例におけるモメンタムの推移によって簡単に確認しておこう。

第四章で検討したように、被害、生産、輸出の三項目で表される重要性指標が高い国家ほど利害が大きく、低い国家ほど利害が低い。これらの項目を全くもっていない非地雷国は機会主義の可能性が高く、また、上述のように、被害国は、援助を得られやすそうな勢力に同調する潜在的日和見性を有している。そこで、参加者の政治的重要性を加味したモメンタムと通常のモメンタムとを比較することで、時々々のモメンタムがどれほどバンドワゴンの影響をうけていたかが大まかに描写できると考えられる。

ここで、第四章で掲載した表2をみると、政治的重要性を加味しないでモメンタムをとった場合、95年の全廃モメンタムは94年に比して4ポイント近くも減少しているが、これに政治的重要性を加味するとMとMiはほぼ同

<表2（部分的再録）> モメンタムと政治的重要性モメンタム

全廃合意	i	li	Mi	M
全廃支持表明 <sup>9</sup> 94年	9	90	7.5	8.3
全廃支持表明 95年	12	54.6	4.5	4.5
全廃支持表明 96年1-3月	5	19.2	6.3	5.1
全廃支持表明 96年4月	5	14.7	14.7	35.3
オタワ宣言（5 Oct 96）	38	75.9	15.3	9.6
ブラッセル宣言（27 Jun 97）	14	14.4	1.8	6.4
オスロ正式参加 <sup>10</sup> （18 Sep 97）	1	2.7	0.3	4.6
対人地雷禁止条約（3-4 Dec 97）	7	5.7	2.4	5.8

M=I/l (%)=モメンタム。

i=重要性項目数：被害国(a)、生産国(p)、輸出国(e)の各重要性項目の総数。

li=重要性増加率=重要性項目数÷全参加国数=100i/p (%)。

Mi=重要性モメンタム=li/t=100i/p/l(%)。

じになる。このことは、95年には、バンドワゴンよりは、真性の支持者の結集行動によってモメンタムがつくられていたことを示している。

また、全体としてみた場合には重要性を加味すると概してモメンタムは下がっているにもかかわらず、96年のオタワ宣言時点に限っては重要性モメンタムのほうが単純な全廃モメンタムよりも大きい。このことは、オタワ宣言には地雷問題に実質的に大きな利害を持った国家が参加したことを示しており、このゆえにこそオタワ戦略会議はその後のカスケードをもたらす起点となりえたのだといえるだろう。

逆に、ブラッセル宣言時点とオスロ会議時点での重要性モメンタムは両者ともほぼ1と著しく低いが、このことは、この時期に新規参入した多くの国家が対人地雷に実質的な利害をもっていなかったことを示す。すなわち、機会主義国によるバンドワゴンの時期であったことが観取できるのである。

ただし、ブラッセルには単なるバンドワゴン効果以上の政治的含意が見られた。第五章(5)に掲載した表10で重要項目の内訳を見みると、ブラッセル宣言に新規参加した国家の多くは被害国である。生産国と輸出国は全廃政策の実効性を高め、被害国は実効性ととも正統性を高める。オタワ宣言に新規参加した国家では生産国および輸出国のほうが被害国よりも多いことに鑑みれば、オタワ・プロセスがいわば加害国主導で始まり、実効性の高さを主張できたのに対し、ブラッセル

会議では、被害国の参集を獲ることでオタワ・プロセスの正統性の高さをアピールすることができたことがわかる。だからこそブラッセル会議は一つの到達点となったとの認識が生まれるのである。

### iii) 変節の方向性

バンドワゴン行為とは、国益(政治的、経済的、軍事的など)を増進させるために、共同体の政治的動向を決定するほどの政治的影響力を持っているように見える主体と機会主義的に提携することである。成功裏にバンドワゴンするためには状況の変化に敏感に反応する必要があるため、機会主義者はモメンタムに敏感であると想定される。モメンタムを作っている政治勢力のもとに、モメンタムの増大と共に結集する支持者が増加するのは、このバンドワゴン・メカニズムに依存するところが大きい。対人地雷の事例では当事者がこのメカニズムの効果をよく認識し活用しており、カナダ政府は「多元的な『バン(禁止)・ワゴン』効果」を生み出すことを戦略の要としていた<sup>1)</sup>。

しかし、支配的な勢力が二つ以上存在し、両者が相互により多くの支持者を獲得しようと陣取り合戦を展開している状況においては、異なる指向性を有した潜在的機会主義者が存在することになる。自陣営へのバンドワゴンを促進し、相手陣営へのバンドワゴンを阻止したいリーダーから見れば、機会主義者は二種類に分類できる。何らかの見返りを得るために自陣営側に翻る可能性の高い(もしくは



翻った）ポジティブな機会主義者と、自陣営で同じ目標にむけて協働しているふりをしながら、その実、相手陣営に翻る危険性をもった（もしくは翻った）ネガティブな機会主義者である<sup>12</sup>。両者はモメンタムの大きさにそれぞれポジティブ、ネガティブな影響を与えるわけである。

対人地雷禁止運動の主導者たちは、とりわけカスケードの拡大および防衛局面ではネガティブな機会主義者の動向に敏感で、反対派をポジティブに変節させることよりも、ポジティブな機会主義者をネガティブに転じさせないようにすることに傾注したという<sup>13</sup>。この段階ではモメンタムを失速させないことが重要だったので、水漏れを生じさせない注意深い管理が要求されたのである。

アンゴラ、チャド、エチオピア、モザンビーク、ナミビア、ソマリアといったアフリカ諸国や、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、クロアチアなどの主な地雷被害諸国は、地雷除去のための経済的・技術的支援の必要性から地雷問題に賛同を示す必要があった<sup>14</sup>。逆に言えば、経済的・技術的支援が得られる可能性の高いほうにバンドワゴンする志向性をもっていったということである。経済的見返りが得られるかどうかは第三世界諸国の多くにとって重要な点であり、たとえば、全廃条約を棄権したイランは、棄権の理由として、当該条約が資金援助と技術移転について明示的な規定をおいていないことを挙げている<sup>15</sup>。全廃推進派にとってアフリカが政治的に重要であったのは、正統性の観点と国家数の多さによる

だけでなく、彼らが、ポジティブにもネガティブにもなりうる機会主義的傾向を潜在的に有していたことにもよるのである。

アフリカ諸国の中でもとりわけ政治的に重要だったのが南アフリカ共和国（以下、南アと表記）であった。オタワ・プロセスの正統性を主張するためには重被害地域であるアフリカの支持が重要であったが、潜在的日和見性をもつアフリカ諸国を効率的に動員するためには、アフリカの大国である南アが全廃支持の方向でアフリカ諸国をまとめてくれることが望ましかったのである。このため、全廃派は南アに重点的働きかけを行うことで、後述のように、ネガティブな変節者をポジティブに変節させるのに成功したのであった。

## ②カスケード発生の条件と認定要件

以上のような解釈にたつと、これまでカスケードについて論じられる際に語られることのなかった三つの論点について理論的洞察が導き出される。一つは、閾値についてである。カスケード発生点としての閾値とは、上記のようなコスト計算の結果として、多数の共同体メンバーがバンドワゴンを合理的と解釈するような環境条件として理解できる。このような条件は共同体の規模や質（政治社会制度）、争点、時期によって異なるはずであり、したがって、たとえば、メンバーの三分の一が集結したらカスケードが始まるといったフィネモアとシキンクの仮説が国際社会のどこにでも一律に適用されるわけではなく、共同体、時期、争点に応じてそのつど閾値の特定が要

されることになる。

二つは、カスケードの認定基準についてである。もしも閾値をもってカスケードを認定するのだとしたら、特定条件下における閾値の特定ができていない場合、カスケードは検出できないことになる。しかし、普遍的規範形成過程には往々にしてあることだが、共同体の範囲が流動的であったり、争点の意味づけが変化したり、利用できる制度が変動するなどして、閾値自体が変動して特定できない場合がある。このような場合にこそ、カスケードの態様を調べることで、逆に閾値の特定作業に進む手順を踏む必要があるのに、閾値がみつからないからカスケードもないことにするというのでは検証は行き詰ってしまう。そこで、上述のカスケードの外部および内部ダイナミクスに基づき、以下の特性をもった社会現象を手続き的にカスケードと認定することとしたい。第一に、単位期間あたりの支持者増加率が激増すること（落水(ウォーターフォール)が発生すること)、第二に、落水後の趨勢が政策的果実を生む程度の持続的影響を保持すること、第三に、機会主義者が動員されることである。これらの認定基準は、カスケードの操作的定義に関する作業仮説であり、ヒューリスティック（発見的）な性格のものである。この三つの基準で認定された多様なカスケードを抽出して、規模や展開過程や閾値を比較することによって、カスケードの態様、さらには規範の発展過程について、より詳細で類型的な知見を得ることが可能になるだろう。

### ③カスケードの発展型

三つは、カスケードの発展段階に関する知見である。これまでの論者は、カスケードは人間の管理の手を離れて自動的に昂進していく自然的現象であると捉えてきたが、このような捉え方は、集合的バンドワゴンの勢いを過大評価した偏った見方であると考えられる。集合的バンドワゴンの規模と勢いが十分に大きい特殊なタイプのカスケードの場合には、観察者にはその動きが自動的であるように見えるというのが正確な言い方であろう。むしろ、その場合にも、バンドワゴン行為を選択している各アクターの選択は人為的ではあるわけだが、社会の勢いに飲まれているときには客観的な介入が役に立たないという意味で、自動的・自然的との印象を与えることになる。

先にも述べたように、集合的バンドワゴンを起こすのが政治的に有利である場合には、その条件を整える戦略的誘因が働く。また、集団間で支持者を取り合うような対抗関係にある際には、相手方への支持者の流出という負の連鎖反応が起こりうるため、一時的な支持者急増がその後の安定的増加を保証するものではなく、カスケードの勢いを保持するためには、停滞と回復を視野に入れた戦略的管理を要する。そもそも、集合的バンドワゴンの勢いは、政策的一貫性に裏付けられていないだけに本質的に不安定で、時間の経過とともに消滅しやすい性質をもっているため、主導集団の凝集性やリーダーシップに衰えが見られた（と解釈された）だけでも停滞したり

逆転したりする危険性を常にはらんでいるといえる。

このため、複線的で段階的な展開を伴う政治的支持糾合過程の一類型としてカスケードを理解するほうが、政治分析ツールとしての説明能力を増すと考えられる。一方向に雪崩を打つ現象はたびたび見られるが、それがどのような条件で生じたのか、仕掛け人がいるとするなら誰なのか、どの時点で止ま（め）る可能性があったのかなど、詳さに分析し、段階性、複線性、戦略・戦術において他の事例と比較することができるからである。ここで複線的とは、多様な潮流の離合集散によって全体の流れが描かれることを示し、また、段階的とは、勢いの停止や回復を含むことで、支持分布の変遷が階段状に描けることを意味する。

このような理解に立つと、カスケードの展開には、少なくとも、立ち上げ・始動、拡大・深化、停止・停滞、防衛・回復の四つの段階を想定できる。各段階は順番に逐一通過しなければならないわけではなく、省略や逆行の可能性もある。そして、四段階の組み合わせによって、単線順風型、単線消滅型、単線回復型、拡大順風型、拡大消滅型、拡大回復型の最低六つのカスケード理念型ができる。実際には、対人地雷の事例のように、より細かな段階区分に基づいた発展過程が見られることが多いだろうが、発展モデルとしては概ねこの六つに類型化されるのではないだろうか。どのような条件の下でどの型ができやすいのか、また、どの型のカスケードだと規範の定

着を安定させやすいのかなど、国際規範発展における規範カスケードの役割を明確化するためには、カスケードの実証的比較研究が重要な課題である。

#### ④グローバル・カスケードの形成

上述のように、カスケードは単線的に発展することもあれば、複線的に構成されることもある。複線的であることの意味は、時間的に多様であることと空間的に多様であることの両方を含む。すなわち、さまざまなタイミングで合流したり離反したりする潮流が全体としてひとつの政治的主潮流をかたちづくと同時に、地理的にさまざまな場所で作られた流れがグローバルレベルでひとつの政治的潮流をなすのである。

もっとも、グローバルなカスケードが地域潮流の合流によって形成されるというシナリオは理論的必然ではない。本稿で取り扱った対人地雷の事例で観察されたひとつの経験知にすぎず、どれほど一般性があるかは未知数である。対人地雷の事例では、全廃派は最初からカスケードの創出を目指していたわけではなく、限られた時間内でできるだけ支持者を増やすことを目的としていただけである。そのために有効な戦略として採用されたのが、欧州、米州、アフリカなどの地域大国と地域機構に働きかけて、地域ごとに反地雷政策をまとめ全廃支持者を増やしていくという方法だった。グローバル規模での会議外交だけで全廃支持者を糾合できるならそれでよかったのだろうが、実際には国際会議では反全廃派

の勢力が手強かったため、グローバル工作と並行して地域ブロックごとの地盤固めを行う必要があったのだった。

この地域作戦は三つの点で効果的だった。第一に、欧州を牽引車として活用することができた点である。反地雷政策を主導したのは、ベルギー、スウェーデン、ノルウェー、オーストリア、スイス、オランダ、フランスなどの欧州諸国で、しかもそれらの諸国では政府とNGOとの協力関係が比較的密だったため、全廃政策はこれらの欧州諸国によって主導された。欧州には地雷擁護派も少なくなかったが、それゆえにこそ、全廃派政府は結束を強め、EUで地雷除去プログラムを動かし、EUの対アフリカ援助に地雷対策予算を組み込み、欧州議会で反地雷決議を採択するなど、ヨーロッパ地域としての堅牢な集会的反地雷政策によって世界の議論を主導したのであった。

第二に、アフリカをカスケード拡大の推進力としたことである。欧州が全廃カスケードの立ち上げを決定したとすれば、アフリカはカスケードの拡大・極大局面を支える力強い動きをつくることで、カスケードのグローバル化傾向を決定したといえる。アフリカ大陸は構成国が多いだけでなく、地雷被害国が多いために全廃政策の正統化のためにも政治的重要性が大きかった。そのため、この地域に集中的に働きかけ、アフリカの一体性の象徴であるOAUや大国である南アを巧みに動かすことで、アフリカ内にカスケードを起すことに成功した。アフリカ諸国が一斉に全廃支持の立場を明確化したため、グローバルな

勢力バランスは全廃派の側に大きく傾き、他地域からもバンドワゴンを招き寄せる結果となったのである。

第三に、米州を恒常的反地雷地域に留めることができたことである。この地域には欧州などと違って全廃NGOが北米以外にはほとんど存在しなかったにもかかわらず、政府の全廃支持は一貫して高く、それがグローバルな全廃潮流を背後から支える役割を果たした。米州地域をカバーするOASは90年代のはじめからEUと並んで地雷除去活動に熱心で、その関係上、反地雷政策にも常に積極的に取り組み、無地雷地帯宣言を出したり、全廃勧告決議を出したり、構成国の常に6-7割が反地雷国連決議の共同提案者となるなど、国際的反地雷運動を支えてきた。米国が全廃に背を向けても、ほとんどの米州諸国は全廃を支持した。もっとも、オスロ会議の段階で距離をとった国の多くは米州諸国であったが、それらの離脱諸国はその後全廃陣営に明確な復帰を果たしたのである。総合的にいえば、米州地域は一貫したフォロワーとして、全廃運動の手堅い発展を下支えしたと評価できよう。

以上のように、各地域の特性を生かして地域ごとの実を挙げつつ、その実をグランド・ストラテジーの下に統合することで、当事者も予期せぬようなグローバル・カスケードが現出したのであった。以上のような、地域水流の戦略的合流としてのグローバル潮流というモデルがどれほど一般化できるかは今後の研究課題であるが、グローバルな潮流をみる

ときに地域ごとの潮流を調べてみるのは有意な分析手法であろうと思われる。

### （3）モメンタムの主観的側面：主観と客観の違い

本稿での事例分析の目的のひとつは、モメンタムを取り出して数量的にカスケードを描くとともに、定性的な歴史分析と定量的に描かれたカスケードとを比較することにあつた。モメンタムによる測定は試行的であつたため、モメンタムによって描かれた趨性が歴史的事実と符合しているかどうか、ひとつの検証課題だったのである。結果として、両者はほぼ整合的で、単位期間あたりの支持増率を示すモメンタムという指標が、カスケードの形態描写に有効であることが立証された。

ただし、客観的指標であるモメンタムで描かれたカスケード像は、当事者の情勢認識とは異なる部分がある。それは、モメンタムが、政治主体がその存在を信じて初めて政治的機能を果たすものであることに起因している。すなわち、当事者たちが自分に有利もしくは不利な政治的趨勢を認知することで、モメンタムは初めて政治的に利用可能な資源として作動するのである。

これまで述べてきたように、支持国数によって記述される客観的観察によれば、モメンタムは1994年からコンスタントに築かれ、96年前半からカスケード・プロセスに入り97年の年間を通して概ねその勢いが維持されたわけだが、興味深いことに、地雷全廃運動に携わっていた当事者たちは、97年の初めもしくは半

ばをカスケードの始まりと見ていたのである。また、モメンタム表で見たように、ブラッセル以降はむしろ失速していたのだが、当時渦中にいたカナダ外交官たちが、ブラッセル会議やオスロ会議を画期（大落水の始点）とみているのも興味深い点である。

このことは、モメンタムが、国際情勢についての当事者の認識と、一定の方向に事態を導こうとする政治的意思、およびよく練られた政策とによって形成され、同時に強化されるという、第一章の仮説を裏付けているといえるだろう。すなわち、同一の方向に向かって行動する政治主体が急速に増加していると信じられている状態がモメンタムの存在する（すなわち追い風のある）状態であり、モメンタムの存在に対するそのような信念が機会主義者をバンドワゴンに誘い、モメンタムを増大させるというわけである。

本節では、以上のようなモメンタムの主観的側面を対人地雷政策形成過程のなかで検討してみよう。

#### ①オタワ戦略会議の成功：モメンタムの堅牢性

オタワ戦略会議は主導者たちに全廃推進の国際情勢についての自信を与えたという意味で画期的だった。それより約半年前のCCW再検討会議では、急激な支持者増が見られたものの、モメンタムが確立しているかどうかについての全廃リーダーたちの見方は依然として揺らいでいたからである。全廃派はCCW再検討会議で採択された第二議定書に厳しい批判を寄せたが、当該議定書を大きな

前進とみなす国家は少なくなく、アメリカ代表も、全廃政策は国際的な支持を欠いているとして当該議定書の有効性を高く評価したのである<sup>16</sup>。

地雷使用を前提としたテクニカルな議論が主流をなしていたCCW会議段階では、とにもかくにもモメンタムを拡大することが必要だったために表面的な支持表明だけで十分だったが、CCW会議は単なる通過点でしかなく、全廃条約の実現に向けて闘いを継続していくためには堅牢性を高める必要があった。この点について全廃派が自覚的であったことは、CCW NEWS最終号で、各国により実質性・確実性の高い政策を採用することで一層のステップアップを促していることから明らかである。

他方で、全廃派のカナダ政府は、全廃に関する国際会議を開催できる程度には国際的追い風があると認識していた。このことは、オタワ戦略会議の準備段階でカナダ政府が採用した、国際会議参加の自己選択方式に端的に現れている。この方式は、招待国に予めオタワ宣言の草案が送付され、その内容（オタワ会議主催者側の原則的方針）について同意することが参加要件として要求されるというものである。原則的方針とは、グローバル・地域・国家の各レベルでの地雷廃絶のための一方的取り組みの推進であり、とりわけグローバルレベルでは、総会決議の支持のほかに、全廃支持協定の早期締結が含まれていた点が特徴である。このような方式は、うまくいけば原則について同じ志をもった参加者による

実質的な討議を期待できる反面、十分な数の国家が同意してくれるはずとの見込みがなければ外交的リスクが大きすぎる。

しかし、CCW再検討会議の最終日にこの方式を提案したカナダ外交官ロバート・ローソンは、この方式がうまく機能する程度の強い国際世論があると認識していた<sup>17</sup>。アメリカ、ロシア、イギリス、フランスといった大国がこのような自己選択方式に不快感を示すことが予想できたにもかかわらず、その外交的リスクを国際世論によってカバーできると計算したのである。つまり、仮に会議自体が失敗に終わったとしても、カナダの冒険的政策を肯定的に評価する国際的風潮があれば、リーダーとしての名声を獲得することが出来るというわけである。このことは、外交的に評価の分かれる行動の成否が国際世論の動向によって決定されるとのカナダの基本認識と、その認識に基づいて国際情勢を慎重に観察した結果として、カナダ外交官たちが全廃支持の風を認知したことを、端的に物語っている。実際、CCW最終日には、どうすれば支持派とみなされるのかとICBLに相談に来る国が少なくなく、これらの国々は、オタワ戦略会議にも招待されることで、全廃派の一部として評価されたがっていたという<sup>18</sup>。このことは、全廃派に与することがよい評判を獲得することになるとの判断が、その当時既に存在しており、かつ全廃派がそれを実感していたことを物語っている。

他方で、表面的な支持表明に留まらず実質的政策をとる政治的意思があるのかどうかにか

<表11> 堅牢性

	p	n	r	R	l	Mr
全廃支持表明 94年	10	10	—	—	12	—
全廃支持表明 95年	22	12	3	13.6	12	1.13
全廃支持表明 96年1－3月	26	4	3	11.5	3	3.8
全廃支持表明 96年4月	34	8	1	2.9	1	2.9

Sources : ICBL, *CCW News* 11; ICRC, "Moratoria on exports of antipersonnel mines as of March 1996"; Human Rights Watch Arms Project, "Nations with an export moratorium on antipersonnel mines, November 1995".

r=堅牢国数。新規支持表明国中、その時点で包括的輸出モラトリアムもしくは全廃立法を達成していた国数。

R=100r/p=堅牢性(%)

Mr=(n/p/l)(r/n)=r/p/l=R/l=堅牢性モメンタム

については確証が無かった。実際、ICBLスタッフはカナダ政府ほどには楽観的ではなく、スタッフの大半が、20カ国集まれば大成功と考えていたほどに、情勢は不透明だった<sup>19</sup>。このため、オタワ戦略会議の重要な目的のひとつは、国際世論の深度すなわち堅牢性を見定めることにあったのである。

ここで、第四章で説明した堅牢性指標を使って、CCW直後のカナダ政府の情勢認識を検証してみよう。堅牢性は、新規に支持表明をした堅牢国が全参加国に占める比率である。堅牢国とは、支持を表明した時点で、あらゆる種類の対人地雷の輸出を無期限に停止する包括的輸出モラトリアム、かつ／または、全廃立法を達成していた国家を指す。新規支持国に占める堅牢国の比率をモメンタムに掛けた堅牢性モメンタムは、単位期間あたりの堅牢性として表現される。

表2からわかるように、96年のCCW終了時点でのモメンタムは一時的に非常に高まり、前年末までのモメンタムの約8倍を記録した。

アクターの政治的重要性を加味したモメンタムMiで見た場合でも、前年末の約3倍を示している。しかし、CCW開催月の新規支持表明国のうちで堅牢国は1カ国だけ（ドイツ）であり、したがって、堅牢性は2.9であった<sup>20</sup>。これは、95年の堅牢性13.6、96年第一四半期の堅牢性11.5と比べると著しく低い値である。これに伴い、堅牢性モメンタムも、95年中よりは高いものの、96年最初の3ヶ月よりも下がり、2.9となっている（表11）。これは、将来的に安定して推移するだろうと信用できるモメンタムは、その時点のモメンタムの十分の一にも満たなかったことを示している。CCW会議時点では、瞬間風速は大きかったものの、その持続性については信頼性に乏しかったということである。

リーダーたちはこの状況を比較的正確に認知していた。結果的にはオブザーバーを含めて75カ国がオタワに集まるといふ、当事者の予想をはるかに上回る大盛況となったが、カナダ外務省国際安全保障局長のラルフ・リシ

シンは、正式参加国50ヶ国中過半数の25から30カ国は、単に自国政府のプレゼンスを示すためだけに出席しており、会議の情勢によって容易に立場を変える可能性のある機会主義国であると読んだ<sup>21</sup>。彼のこの見立ては正確に現実を捉えていたといえる。というのも、オタワ宣言に参加した国家（すなわちオタワ戦略会議に正式参加した国家）のうち重要性項目（被害、生産、輸出のどれか）をもっていたのは19カ国のみであり、残りの31カ国は対人地雷に実質的な利害をもっていない、潜在的機会主義国だったからである<sup>22</sup>。

このため、モメンタムの大きさを認識しながらも、それが確実なものであるかに不安を覚え、将来的にモメンタムを維持・増大させるためになんらかの積極的な手を打とうとしたのである。こうして、全廃派は会議の場を積極的に活用し、機会主義国を確実に即時全廃路線に取り込むように、ロビー活動と辱め戦術を取り混ぜ、徹底して機会主義者にプレッシャーをかけ続けた。とりわけ、フランスのようにネガティブな変節の兆候を見せた国家は厳しく糾弾する手法をとった。さらに、追い風を利用して全廃政策の実質化にはずみをつけるために、地雷全廃の国際協定の火急的速やかな採択を謳ったオタワ宣言と、97年末の採択を想定した行動計画とを、会議の最終場面で突然打ち出した。大国への根回しなしという外交的非常手段であったが、会議の過程で全廃への支持が主流になったとのカナダの思惑はあたり、正式参加全50カ国の宣言署名を得ることに成功したのであった。

観測気球を打ち上げる目論見で開催されたオタワ戦略会議は、会議中の緊迫した討議過程を経て大成功を収めることで、リーダーたちに自信を与え、モメンタムの深度を深める画期となる重要な会議として記憶されることになったのである。

## ②集中的活動による活況:タイトスケジュールとリーダーシップ競争

一定期間のイベント（偶発事故を含む）数の多さは、当事者の主観的な情勢展開の速度を速める。このためタイトスケジュールの設定は、主観的速度を上げることで当事者をさらに深くプロセスに巻き込むのに効果的である。タイトスケジュールを設定するためには、十分な数の参加者、イベントの実施を可能にする人的金銭的資源、根本的な点で反対者との間に妥協が成立していることが必要であるが、オタワ会議では、会議において看取された高いモメンタムを土台として、野心的なタイムテーブルを設定することに成功したのである。

これまで見て来たように、モメンタムの認識自体はオタワ戦略会議が終了した時点で確立していたといえるが、当事者の間では97年に加速化が烈しくなったとの認識が生まれた<sup>23</sup>。この主な理由は、97年前半のアフリカでの落水現象に負うところが大きいですが、そればかりでなく、97年の6月にフォローアップ会議、12月には条約採択というタイトスケジュールの影響もある。条約の作成には通常数年を費すものであるにもかかわらず、オタワ・プロ



セスは1年強で条約を完成させるとの野心的な計画に基づいて運営されたため、キャンペーンと並行して、ノンストップで条約作成作業を進める必要があったのである。

とりわけ97年になってからは、ウィーン、ボンを経てブラッセルまでのわずか半年ほどの間に条約草案を完成させねばならなかったことが、情勢の展開を早めた。ウィーン会議および引き続き3月と5月に開催された条約案検討起草会議、また査察に関する技術的討議を行ったボン会議を通じて、条約の内容を実質的に詰める作業に入っていたことが、後戻りできない地点までプロセスを実質的に前進させ、当事者にモメンタムの増大を感じさせたのである。

タイトスケジュールとともにモメンタムの維持に貢献したのが、条約草案の作成をめぐるリーダーシップ競争である。議長による行動アジェンダでは、アーリヒによって私的に用意された条約草案（オーストリア案）を条約の原案とすると述べられているが、それにもかかわらず、ウィーン会議までの間に、ベルギー、フランス、カナダまでもが別個の条約草案を準備した。最終的にはICBLが支持したオーストリア案が正式な条約草案として採用されることになったが、リーダーシップをとろうとする国家が競って条約案を準備したことは、それ自身がモメンタムの存在を実証すると同時に、モメンタムを強化するものであったといえよう。

以上のように、スケジュールの緊迫性と当事者の積極的な関与によって実現された集中

的諸活動が、当事者の情勢認識に影響を及ぼし、高いモメンタムを感じさせたのである。

### ③勝利感：強敵に対する健闘と普遍性・正統性の向上

#### i) 正統性と普遍性の向上：ブラッセル会議

これまで見てきたように、ブラッセル会議での全廃モメンタムは、際立って大きいというわけではなかった。しかし、全廃派の当事者たちは、ブラッセル会議をオタワ・プロセスにおける画期とみている<sup>24</sup>。彼らはこの会議において勝利の実感をつかんだわけであるが、では、その勝利感覚をもたらした要因は何だったのだろうか。

ひとつには、ブラッセル会議の規模の大きさそのものである。参加者ベースで見た場合、ブラッセル会議は、オタワ・プロセスにおける最多参加者と最大モメンタムを誇っている。このことは、それまでオタワ・プロセスから距離をとっていた主体さえもがこの段階でオタワ・プロセスに参入してきたことを示しており、反地雷運動のグローバル規模での影響力の大きさと、ブラッセル会議の注目度の高さを示唆するものである。

第二に、大きな政治的影響力を有する強敵に対する健闘があげられる。ブラッセル会議開催までに着実に賛同者が増加していたといっても、アメリカをはじめとして依然として正統な交渉の場として国連軍縮会議（CD）を主張する国家は少なくなく、交渉場所の正統性をめぐっての角逐が常に全廃派に緊張を強いていた。

また、全廃派はオーストリア案を承認することを前提と考えていたが、使用可能な地雷の機種や使用場所、移行期間などをめぐって条件付条約を作成したいと考えていたアメリカがオーストリア案に実質的な変更を加えるかもしれないという点にも不安があった。実際にアメリカは、公式会議の場ではなく、非公式の場で参加者と個別に会談し、条約案の内容に変更を加えようとしたのである<sup>25</sup>。

有利な陣営が確定しているのであれば、フォローアップも現状追認以上の意味を持たなかっただろうが、一貫して反対者が存在する状況において明らかな勝利を示しえたことは、リーダーに自信を与え、機会主義者にオタワ・プロセスの成功を予感させたという点で重要であったといえる。

第三に、全廃政策への支持のモメンタムは、会議参加者のモメンタムよりは小さかったものの、ブラッセル宣言には多くの米州諸国とアフリカ諸国が参加することで、その普遍性と正統性が著しく高められたことがあげられる。

先にも述べたように、米州（とりわけカリブと中南米）、アフリカともとりわけ97年に入ってから大きく躍進し、ブラッセル宣言では他地域を圧する参加率と新参国比率によって高いモメンタムを誇ることで、全廃運動のモメンタム維持に大きく貢献した。

また、両地域の参加によってそれまで主流だった欧州勢の勢力が相対化され、全廃運動の普遍性が高まったことの意義は大きい。ブラッセル宣言で、欧州、米州、アフリカが全

廃支持勢力を三分している様は、第四章掲載の図4からも明らかに見て取ることができる。さらに、中南米およびカリブはすでに無地雷地帯を設置し、南部アフリカも無地雷地帯設置への具体的取組に入っていたことで、両地域は全廃の象徴としても重要な政治的意味をもっていたのである。また、アフリカは世界で最も地雷被害の深刻な地域であるため、その参加はオタワ・プロセスの道義的正統性と、条約の実効性を高める意味でも重要であった。オタワ・プロセスは基本的に有志連合によって運営されていたため、中国やロシアなど全廃政策に反対の軍事大国の参加をえておらず、常にその普遍性・正当性を疑問視する批判が寄せられていた。このため、米州とアフリカのブラッセル宣言への広範な支持は、全廃派に強い勝利感をもたらしたのである。

最後に、ブラッセル直後のギリシアとイタリアの全廃支持表明の効果も指摘できるだろう。安全保障（ギリシア）と経済的利益（イタリア）の点で強固な反全廃の象徴であった国の政策変更は、これもまた条約の実効性への期待とオタワ・プロセスの正統性を高めることで、全廃派の勝利感を強化する一要因となったのである。

#### ii) 防衛段階における対抗意識の高揚：オスロ会議

前項で述べたように、ブラッセル会議の成功を導いた大きな要因の一つは、米州諸国およびアフリカ諸国の高い支持率であった。CDが正統な交渉の場であるとの主張はブラッ

セル会議の場でさえ根強く、全廃派にとっては、普遍性と正統性についての批判をかわすことが即時全廃条約を成功裏に導くうえで肝要であり、両地域の参入はオタワ・プロセスの発展を確固たるものとする重要性をもっていたのである。それだけに、米州およびアフリカ地域諸国の多くがオスロ会議に参加を見合わせたことは、プロセス自体の正統性を揺るがしうる、深刻な影響力を持っていたといえる。

このため、オスロ会議では、全廃派と米国との間で烈しい鏖迫り合いが行われることとなった。ICBLは状況の厳しさを十分に認識し、オタワ条約の実効性と正統性に疑義を唱える勢力に対して、一步も譲ることなく、一刻たりとも気を抜かないようにと傘下のNGOに檄を飛ばした<sup>26</sup>。また、オスロ会議に並行して行われたNGOフォーラムで提示されたICBLの行動計画には、オスロ会議以降オタワ条約の採択までに行うべき重点項目のひとつとして、離脱国政府にターゲットを絞ることがあげられていた<sup>27</sup>。

このように、全廃派が状況を的確に把握し、手綱を緩めない態度でオスロ会議に臨んだ結果、アメリカによる修正要求は全て退けられ、全廃派によって用意された条約案は重要な変更を加えられることなく、全会一致で採択されたのだった。

多くの離脱者が出るという厳しい状況下で得られたこの圧倒的な勝利は、全廃派に大きな達成感・勝利感を与えたであろう。とりわけ、離脱国のほとんどが、アメリカの影響の

強いカリブ諸国であったことに鑑みれば、アメリカに対する勝利が、これら離脱諸国の復帰への期待を高めたといえるだろう。実際、オスロ会議後は離脱国のほとんどがオタワ・プロセスに復帰し、12月の条約に署名している。

オスロからオタワまでの道程は、オスロでマイナスに落ち込んだモメンタムをプラスに取り戻すという、むしろ守勢にまわった段階であったにもかかわらず、オスロ会議後を基点として大落水が起こったとの感想をカナダ外交官ローソンに抱かせた<sup>28</sup>。その主因は、以上のように、逆風と強敵を前にして勝利したことによる達成感・勝利感という心理的要因にあったと考えられるのである。

#### （４）評判政治とはなにか

##### ①評判政治の定義と特徴

規範カスケードの推進力の核をなすのは、機会主義者による集合的バンドワゴンのメカニズムであると述べた。機会主義者が主流に同調する直接的動機は経済的利益をはじめとした功利的なものであるが、いずれの場合でも、帰属する社会における自己の評判を向上させることを目的としている。評判とは成員資格（メンバーシップ）と社会的役割に関する第三者評価を意味し、良好な評判によって成員資格（メンバーシップ）と役割が承認されることは、社会への安定的帰属や特定の役割取得を可能にする。

共同体のメンバー間で、互いの評価（格付け）を上下させたり、評判を傷つけるような

戦術をとったり、評判に敏感にならざるをえない社会条件を形成するなど、評判を政治的道具として活用することによって社会秩序の維持・統治（ガバナンス）を行うような政治形態を、本稿では評判政治と呼ぶこととした。評判政治は、固定的ハードパワーを主たる道具とする権力政治よりも、道具＝権力の質と大きさやその行使者がより社会状況に依存しやすく流動的である。評判政治は通常は権力政治と混合し、権力政治を補完する形で機能する。しかし、ハードパワーに乏しい主体は、知識や社会的ネットワークを駆使して政治ゲームに参加しなくてはならないため、権力政治から評判政治を分離して活用するのが効果的な戦略である。評判政治は、社会的ネットワークを資源とした政治だからである。

国際関係における評判政治の特徴は、国家が自国の国際的評判に脆弱でない場合には、評判政治はほとんど効力をもたないということである。したがって、標的とする国家の評判脆弱性を高めるのが、評判政治の基本的戦略となる。評判脆弱性は、国際的な孤立などの国際政治状況だけでなく、政府の国内的立場の脆弱性によっても左右されるので、国外だけでなく国内からも影響を与えることのできるトランスナショナル主体の果たす役割は大きい。

## ②評判戦術と劇場型政治

評判を利用した政治戦術の基本は、ルールに反した言動をあげつらい非難することと、傍観者や敵対者が評判政治の土俵に引きずり

込まれるような状況を作り出すことである。良好な評判が共同体への安定的帰属と役割を保証するものである以上、良好な評判を獲得するための最低限のルール（行動規範）は、i) 言行一致、ii) 言動の一貫性、iii) 集合行為への主体的参加、iv) 規範支持を反復的に言明すること、の四つである。i) と ii) は、誠実な行為者であることを示す意味を、iii) と iv) は、帰属意識と規範服従を示す意味をもっている。原則規範だけでなくこれらの行動規範に反した行為も、評判政治における批判の対象となる。

評判政治では憶測を含む風評が政治的に機能する余地が大きいため、演出の重要性が高い。自陣営の優越と対抗陣営の劣勢を印象付けるような演出を行うことで、情勢を見守る機会主義者を自陣営に引き込みやすくなる。その際、確実な根拠があるかどうかよりも、薄弱な根拠であっても極端な議論を行い、見かけを取り繕うことが重要なのである。このような要請に基づいて行われるのが劇場型政治である。公開の場で問題点を露骨に暴き、繰り返し批判して積極的に評判を傷つける辱め戦術も、劇場型政治の一戦術と考えられる。劇場型政治は政治資源が乏しくとも演出能力が豊かであれば効果を発揮するため、社会勢力にとっては使いやすい政治手法である。また、社会運動が従来培ってきた、キャッチコピー、世論への感情的アピール、演劇的パフォーマンス、情報公開、イメージ構築などの能力は、劇場型政治を行うにあたって有利に働く。劇場型政治が奏功する対象は機会主義者であ

るため、機会主義者を動員する規範カスケードを引き起こすには劇場型政治が有効であると考えられる。カスケードの勢いたるモメンタムは単純な情勢を根拠とする。誰から見ても形勢が明らかであり、かつ推移が緊迫している情勢こそが「モメンタムを有する情勢」であるため、形勢を単純に演出することができればモメンタム形勢の仕事は八部方終わったといえる。問題および情勢の複雑化は、モメンタム維持のためにまず避けなければいけないことである。

よってキーワードは、単純明快、一元的正統化、友敵演出であり、モメンタムの政治的活用を重視する政策を採用した場合に外交の柔軟性が失われるのは、論理的帰結といえる。単純さによって事態を進展させてきたならば、複雑さを加えることになる柔軟さは、モメンタムによる進展を阻害することになってしまうからである。こういう仕事に正統派の外交官は向いていない。というのも、外交というのはバランスのとれた（つまり敵味方をはっきりさせない。敵味方をはっきりさせるのは軍事的対抗関係であって、本来、外交はそこから生じる緊張関係を緩和するために行われるもの）、丁寧で（つまり多様な主体、多様な 이슈を同時に細かくメンテナンスしていく）、迂遠な（つまり時間のかかる）仕事の特徴とするからである。そしてこのような仕事の性質上、公開性（情報開示および参加者の多様性）よりも秘密性が好まれる。従来、外交分野が他の争点領域に比して聖域として扱われてきたのはこのためである。したがっ

て、理論上は、政治手法の一形態として劇場型政治を国家が行うことも可能だが、外交の場において実際に劇場型政治を縦横に駆使できるのは、さまざまな外交ルールに縛られないNGOのような社会勢力ということになる。

#### （５）トランスナショナル主体の役割

本稿では、規範カスケード、評判政治、トランスナショナル政治を結びつけて論じてきたが、このようなモデルには根本的な疑問がつきまとう。カスケードの発生と維持にはトランスナショナル主体が必要なのか？さらに敷衍すると、国際規範の発展にトランスナショナル主体はどのような役割を果たすのか？

アジェンダ設定と知識・理念の普及によってカスケードを発生させることは、これまでもトランスナショナル主体の主な役割として認められてきたが、本稿の分析からは、さらに、カスケードの維持にもトランスナショナル主体が必須の役割を果たすことが明らかにされた。しかし、ICBLが顕著な働きをしたことが確かである対人地雷の事例でさえ、傘下NGOが政府に有意な影響を及ぼしていない国家も少なくなく、政府に影響を及ぼせない部分に関しては、グランド・デザインに立脚した地域戦略で補っていたのであり、NGOの影響の小さい地域では、国内要因によらずに国際的圧力によって政府を動かしたのであった。

理論的には、カスケードはバンドワゴンの費用が低くなれば発生しやすいのであるから、

社会的制裁の可能性を向上させ、かつ、法整備などの制度化の進展によって規範履行のコストを低減させることによって、バンドワゴン費用を低めればカスケードが発生することになる。これらの措置は、トランスナショナル主体の介在なしに実現可能である。そもそも、カスケードの推進力の多くを担う機会主義者は国際情勢に応じて政策決定するため、トランスナショナル主体による介入の必要性がないのである。

しかし、非国家主体が、大国や国際機関にロビー活動を展開して違反国に制裁を科すように動かし、また、国際会議での非難の風潮を作ることにより社会的制裁の可能性を向上させ、さらに、法整備、恒常的履行・監視システムの構築・維持（モニタリングや法改正を含む）、技術移転を支援することで規範履行費用を低減させることはできる。とりわけ国家の存亡に直接的にはかかわらないイシューであれば、国家が国際的監視体制等の維持費用を恒常的に払い続けるシステムを確立するのは困難なことが多いため、国家以外の主体がその役割を担うことが期待されるようになる。国際機関は国連システムをはじめとして、資金と要員および国家主権的制約の点から、そのような役目を担い続ける能力に欠ける傾向がある。このため、専門的非国家主体による活動が期待されるのである。

また、国際会議等における劇場型政治は、一度の会議で単発的に行われるだけならば、見掛け上の費用を変化させるだけで、一過性の効果しかない。

しかし、複数ラウンドにわたり一貫した論旨のもとで劇場型戦術が頻繁に発動され、しかも、評判政治の主要素をなす言動の一貫性や言行一致などの行動規範違反や原則的規範違反が重点的に辱め戦術の対象にされるならば、交渉場の意見分布を左右することで交渉の力学を変更することも可能である。事例研究で明らかにされたように、アメリカのような大国でさえ、このような力学に絡めとれて交渉力を失うことがあるのである。

ただし、以上の諸点は、トランスナショナル主体の介在を要請するものではなく、あくまでも国際NGOの役割である。トランスナショナル主体介在の本質的意義は、戦術よりは戦略の面、すなわち、評判脆弱性を高めるための環境づくりを行うところにあるといえる。国内工作ができるのは国内政治にアクセスできる非国家主体であり、国内舞台と国際舞台を繋いで連携プレーができるのは、トランスナショナルな連合関係が構築されているからである。すなわち、「国内費用（＝国内反対勢力の抵抗が強大）が、規範服従への最大の障害である国家」に対して、「国内勝利連合の組み換えによって国内費用を低減する」ことが、トランスナショナル政治の最大の意義なのである。国内勢力が国内では十分な政治力を持たないならば、トランスナショナルに連携して国際的政治力を連動させるしかないからである。このような状況においてトランスナショナル主体が採用する戦略は、当該国政府が国際的評判に対して脆弱になる方向に、その国の国際的立場と国内状況（政権基

盤)に応じて国内および国際的圧力をかけることである。

もちろん、このような事態が成立するためには、トランスナショナル主体が国内政治システムに実質的に参入し政治的影響力を発揮できなければ意味はない。したがって、第5章で紹介したりセ=カッペンによる国家類型においてアクセス、インパクトがある程度確保される種類の国家が評判に脆弱である場合には、トランスナショナル主体の働きかけが功を奏する可能性が高いと予想できるわけである。少なくとも人道的国際規範の領域においては、規範カスケード、評判政治、トランスナショナル政治の組み合わせによる発展過程が見られる。人権・人道の領域では、第一に、国内問題であるために主権国家の介入は問題が多いこと、この点と関連して第二に、人権抑圧国は情報を隠蔽する傾向があるために、通常的外交ルートでは十分な情報を得るのが難しいこと、第三に、専門性が高く政治資源にも恵まれた国際NGOの参入が多いこと、第四に、人道問題がグローバルな広がりをもつために国際アジェンダ化しやすい、といった背景がある。このような条件が、特殊な三つ組モデルを成立させる下地となっているのである。

以上のように、カスケードの発生と維持にトランスナショナル主体が関与する理論的必然はないものの、カスケードの推進に欠かせない国、たとえば、グローバル・カスケード形成過程における地域戦略の要となる地域大国等が、国内反対勢力の強固な反対のために

規範支持政策をとれない場合には、トランスナショナル主体の重要性が高まることになる。

このようなグローバル・カスケード形成過程におけるトランスナショナル政治の好例が、地雷禁止過程における南アの事例であった<sup>29</sup>。当時の南アは、対外的には国際的評判に比較的敏感で、国内的には、強力な反政府勢力を抱えるという脆弱性を有していた。さらに、社会運動が活発で、かつ国家優位の国家構造ゆえに、社会勢力が政権中枢部にアクセスできれば、深い影響をおよぼすことが可能であった。

南アは95年のCCW再検討会議時点では、全廃派にとってネガティブな機会主義者であった。同国は初期から地雷問題に対して深い関心を寄せ、早くも94年の三月にはあらゆるタイプの地雷輸出モラトリアムを導入していたものの、主な地雷生産・輸出国だったこともあり全廃には消極的だった。95年のCCW再検討会議では、それまでのモラトリアムに換えて、自己破壊機能を持たず長期にわたって活性化されたままのいわゆるダム地雷の輸出、販売を永久に禁じる方針を打ち出したものの、自己破壊装置つき地雷（いわゆるスマート地雷）の開発を継続し、ダム地雷をスマート地雷に交換する方針を支持した。全てのダム地雷をスマート地雷に交換することで、軍事的効用を保ちながらも民間人の被害を最小限に抑えるというのは、CCW再検討会議で主流をなしていた議論であり、いかなる例外も認めない方針の全廃推進派にとって最も厄介なものであった。それだけに、スマート地雷に

依存する方針を打ち出した南アフリカの政策変更は、全廃派には裏切り行為と映った<sup>30</sup>。

このため、南アを全廃へと導くために、95年のCCW会議前に組織されていた南アの反地雷NGOネットワークは、翌年の初頭に地雷禁止南アキャンペーン(SACBL)に改組され、ICBLの傘下に入ることで、議会および政府へのロビー活動を強化した。同時に、国際的には、ICBLの主導によって全廃派国家が刻々と増加し、アパルトヘイト時代からの盟友であるデンマークなどの北欧諸国が次々と全廃を支持したことで、政府にかかる外交的圧力は重くなっていった。南アの評判敏感性が昂じる国際状況が形成されていったのである。

こうして、CCW第二再開の頃には政権内部の地雷全廃派はかなり増加し、そしてオタワ会議においてついに、南ア政府は全廃支持を表明し、ポジティブに変節したのであった。さらにSACBLとICBLとは、スマート地雷堅持を主張する軍部を標的にキャンペーンを展開し、翌年二月のマプート会議までに南アが全保有地雷の破棄を確約することを目指して、連携して国内外から南ア政府に圧力をかけ続けた。この結果、97年二月のマプート会議の一週間前に南アは一方的全廃政策を発表し、さらには五月にOAUと共同でケプトンパーク会議を主催し、その場で保有地雷の四分の一を破壊して全廃の意思を改めてアピールしたのである。この時点で、南アは名実ともにアフリカの全廃派リーダーであることを証明したのであった。

以上のように、国際的評判に敏感で、政権基盤が磐石でない国家の場合、トランスナショナル主体が国内政治体制にアクセスできれば、効果的に影響を及ぼすことが可能なのである。

### おわりに

本稿の中心的問いは大きく四つに整理できるだろう。第一に、規範カスケードは自然発生的で自動的な現象なのか。第二に、規範カスケードはどのように記述できるのか。第三に、規範カスケードの動力とメカニズムは何か。第四に、トランスナショナル主体は国際規範の発展においてどのような役割を果たすのか。

第一の問いへの答えは否であり、規範カスケードの発生には仕掛け人がおり、またその展開も戦略的行動によって人為的に律されるというのが本稿の結論である。雪崩をうつ現象が制御不能な印象を与えるが、主導集団の内的凝集性や対抗集団の政治力の大きさや外交戦略の巧みさによっては、カスケードが止まることも止めることも可能であるし、逆に地域共同体の範疇を超えてグローバル共同体へとスケール・シフトを起こすことも可能なのである。

第二の問いに対しては、モメンタムという指標によって数量化し、歴史的経緯および政治心理に照らし合わせながら記述するという手法を提案した。第一の問いへの回答から、カスケードが複線的な発展段階を踏むことが理論的に予想されたが、本稿の事例から抽出されたカスケード形状はそのような発展モデ



ルによく合致した。

第三の問いへの中核的回答が、評判政治のダイナミクスである。機会主義者が良好な評判の獲得を目的としてバンドワゴンするメカニズムがカスケードの推進力の主部を形成するため、評判政治の果たす役割が重要になってくるのである。

第四の問いへの中心的な答えは、評判政治を促進することでカスケードの拡大展開を促すということであった。ただし、この点は理論的というよりは経験的に確かめられたことであり、本稿で提示したようなモデルが他分野にも適用できるかは今後の研究課題である。もっとも、国際規範の発展過程を追求するにあたって、カスケードの発生・維持にトランスナショナル主体が関与する必要があるのかという問いよりも、トランスナショナル主体が国際政策形成過程に実質的な影響を及ぼすのはどのような条件下においてかという問いのたて方をしたほうが、トランスナショナル主体の機能、可能性、限界をよりきめ細かく考察するのに役立つだろう。このように問題をたてると、カスケードという国際政治情勢が、資源の乏しいトランスナショナル主体にとっての貴重な政治資源になることが見えてくる。規範カスケードと評判政治というのは、トランスナショナル主体が国際アジェンダ設定だけでなく政策形成の段階にも実質的な影響を及ぼすことを可能にする条件であるということができるのである。

## 注

- 1 Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp.887-917, esp., p.898.
- 2 Snyder, Jack and Leslie Vinjamuri, "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice," *International Security*, 28, 3, Winter 2003-04, pp.5-44.
- 3 Lutz, Ellen and Kathryn Sikkink, "The Justice Cascade : The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America," *Chicago Journal of International Law*, 2, 1, Spring 2001, pp.1-33.
- 4 もっとも、スナイダーらのカスケード概念の理解には根本的な誤りがあり、刑事司法制度の普及段階と国内での人権状況の改善効果（定着段階）とを同一カスケード過程と捉えたため、国内的効果が見られなければすなわちカスケードもないと結論づけたのである。しかし、シキンクらはこの誤解を質すことはせず、刑事司法手続きの時系列的増加傾向を数量的に示すにとどまっている。
- 5 Sikkink, Kathryn and Carrie Booth Walling, "Errors about Trials: The Political Reality of the Justice Cascade and Its Impact," paper presented at the Annual Meeting of the APSA, 2005.
- 6 Lutz and Sikkink, *op.cit.*, p.4.
- 7 Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.21.
- 8 McAdam, Doug, Sidney Tarrow and Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p.335; Price, Richard, "Reversing the

- Gun Sights; Transnational Civil Society Targets Land Mines,” *International Organization* 52, 3, Summer 1998, p.635.
- <sup>9</sup> 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年の地域分布は参加国内訳を示す。
- <sup>10</sup> 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。
- <sup>11</sup> 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.179.
- <sup>12</sup> 機会主義者のポジティブ、ネガティブの区別についてはインタビューにおけるエリザベス(リズ)・バーンスタインの指摘による。この場を借りて感謝したい。
- <sup>13</sup> メアリ・ウエアハムおよびリズ・バーンスタインとのインタビュー。
- <sup>14</sup> Dillah N'Dormadjingar, “The Scourge of Landmines in Africa,” *Disarmament: A Periodic Review by the United Nations*, vol.19 no.1, NY: United Nations, 1996, p.102; *The United Nations Disarmament Yearbook vol.21:1996*, New York: Center for Disarmament Affairs, 1997, p.118.
- <sup>15</sup> *The United Nations Disarmament Yearbook vol.21:1996*, New York: Center for Disarmament Affairs, 1997, pp.122-23.
- <sup>16</sup> 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、121頁。
- <sup>17</sup> 目加田説子『地雷なき地球へ——夢を現実にした人びと』岩波書店、1998年、119頁。
- <sup>18</sup> Williams, Jody and Stephen Goose, “The International Campaign to Ban Landmines,” in Cameron, Lawson, and Tomlin eds., *op.cit.*, p.33.
- <sup>19</sup> Williams and Goose, *op.cit.*, p.34.
- <sup>20</sup> 96年4月30日までに支持を表明していた34カ国のうち、この時点で包括的輸出モラトリアム、包括的輸出・生産・使用・貯蔵モラトリアム、全廃立法を採択した国家は、オーストリア、ベルギー、カンボジア、カナダ、デンマーク、ドイツ、アイルランド、オランダ、ノルウェイ、スウェーデン、スイスの11カ国。もっともスイスが最終的に全廃立法を実現したのは12月になってからだが、3月6日に下院を通過しており、CCW NEWSでは全廃立法の実現はほぼ確実なものとして言及されていた。このため、スイスも包括的立法国家とみなす。CCW NEWS 9, April 9, 1996, p.2.
- <sup>21</sup> Tomlin, Brian W., “On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process,” in Cameron, Lawson, and Tomlin eds, *op.cit.*, p.202.
- <sup>22</sup> ICBL, *Report on Activities on CCW*, 1995, pp.112-13; Human Rights Watch Arms Project and Physicians for Human Rights, *Landmines: A Deadly Legacy*, NY: Human Rights Watch, 1993, pp.136-37.
- <sup>23</sup> 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。
- <sup>24</sup> Lawson, Robert J., Mark Gwozdecky, Jill Sinclair, and Ralph Lysyshyn, “The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines,” in Cameron, Lawson, and Tomlin eds, *op.cit.*, p.175.
- <sup>25</sup> Williams and Goose, *op.cit.*, pp.41-42.
- <sup>26</sup> ICBL, *Ban Treaty News*, Issue Three, September 9, 1997, p.2.
- <sup>27</sup> ICBL, *Report: NGO Forum on Landmines*, Oslo, Norway, September 7-10, 1997, p.62.

- <sup>28</sup> Lawson, Robert J., “Ban Landmines! The Social Construction of the International Ban on Anti-Personnel Landmines 199-2001,” Ph.d. diss., Ottawa, Ontario: Carleton University, 2002, chap.6, P.288.
- <sup>29</sup> 西谷「多国間条約形成におけるトランスナショナル運動の動的共振モデル」『国際政治』147号、2007年、pp.109-12.
- <sup>30</sup> CCW NEWS, September 29, 1995, p.2; October 6, 1995, p.3. 自己破壊装置つきスマート地雷がいかに廃絶派にとって大問題だったかは、10月13日発行のCCW NEWSの第一面に大書きされた見出し「CCW会議は自己破壊した！」からも明らかである。CCW NEWS, Edition 6, October 13, 1995, p.1.

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

NISHITANI Makiko\*

### Abstract

In this concluding part, I summarized and expanded theoretical arguments I discussed so far throughout the series by adding further discussions and evidences. The central questions of the series are: Firstly, whether norm cascades arise and develop automatically; secondly, what the mechanisms and dynamics of cascades are; and thirdly, what roles transnational social movements play in the process of international norm development.

On the first point, I conclude that norm cascades can be triggered and manipulated strategically by norm promoters. While many think that a norm cascade is an automatic irreversible phenomenon which goes out of control of political actors, it can be controlled and sometimes shift its scale by contagion to other issues or regions, but in other times, collapse by backlash.

The answer to the second question is the reputation politics. It is the core mechanism of norm cascades that creates the political momentum for bandwagoning by opportunists who are sensitive to their reputations in a community they belong to.

As for transnational social movements' role in norm making, they help create and expand a norm cascade by promoting reputation politics. This triangle dynamics of norm cascade, reputation politics, and transnational movements has been found in many cases of human rights under some special conditions. The general applicability of this model in other issue-areas, however, should be examined further in the future research.

---

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