



規範カスケードにおける評判政治（中の四）

西谷，真規子

(Citation)

国際協力論集, 15(2):75-113

(Issue Date)

2007-11

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81000024>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81000024>



規範カスケードにおける 評判政治（中の四）

西 谷 真規子*

VI. 大国と評判政治

（１）アメリカ敗北の構造的要因

これまで述べてきたように、対人地雷禁止条約形成の道程では、国家とNGOと国連システムとが協働し、グラント・ストラテジーの下に地域潮流を戦略的につなぎ合わせ、グローバルな規範カスケードを形成していった。この結果として、当時国連に登録されていた諸国家の7割近くが対人地雷禁止条約に調印したわけだが、アメリカ、ロシア、中国といった軍事大国や、インドやエジプトのような第三世界の盟主はその中に含まれていなかった。なかでも奇異にみえるのは、反地雷政策形成の先鋒を担っていたアメリカが条約に加わらなかったことである。

反地雷政策形成史において、アメリカはアンビヴァレントな役割を担ったといえる。アメリカは90年代初めには輸出モラトリアムによって反地雷リーダーシップをとったものの、部分的規制か即時全廃かが論点として浮上したとき、前者を選び、そのための軍備管理レジームの設置を模索した。しかし、部分的規制の国際世論をまとめて一大勢力となすようなリーダーシップをとることはできず、また、オスロ会議では即時全廃派に完敗して引き下がりえずに、結局、対人地雷禁止政策の舞台から撤退することを余儀なくされたのである。

多様な分野に強い利害と影響力をもつアメリカは、多国間交渉に大きな影響をもつ。とりわけ軍事分野での交渉の成功に軍事大国であるアメリカの賛同は不可欠であると考え

* 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、本稿は平成19年度科学研究費補助金（若手研究B）の成果の一部である。

者は多い。このような考えは、外交的経験知であると同時に、軍事力および経済力を国際政治における決定力とみるリアリスト的見解からも、複合的相互依存下での多争点における相対的脆弱性の低さを権力の重要な構成要素とみるリベラル制度論者の見解からも支持される見方である。実際、アメリカはそのような自己イメージに基づいて動き、全廃派や傍観的立場の諸国家も多くの場合そのような想定の下で外交戦略を立てたのである。

ところが予想に反して、アメリカは全廃派を凌駕することができず、オスロ会議においては一切の要求を退けられ国際的孤立の屈辱を味わうことになってしまった。なぜだろうか。この問いに対する先行研究の答えは、主に二つのタイプに整理できる。

第一は、NGOと中小国とが効果的に政治資源を動員することで大国に伍す政治力をもったという説明である。この説明では全廃派を主導したICBLの巧みな政治運営に着目する。ICBLの情報収集能力、政策提言能力、分権的で効率的なネットワーク運営、中核国との巧みな連携によって、アメリカに付け入る隙を与えなかったとするのである。ICBLを認識共同体とみる論者はこの点を強調する¹。対人地雷の技術的特徴がどのような殺傷効果をもつのかという因果関係についての科学技術的知識や、被害者の症状と治療についての医学的知識、この種の兵器の軍事的有用性に関する軍事的知識、さらには、民間人への被害がもたらす経済社会的効果に関する社会学・経済学的知識など、多様な分野における専門

知識をもった専門家が国境と分野を越えて交流し、明確な政策案を携えて啓発活動や意思決定者の説得活動を行うスタイルは、認識共同体の特徴を備えている。それだけでなく、ICBLは人道規範を前面に出し、情に訴えるレトリックや画像を使って世論を動員しながら、規範意識の昂揚によって意思決定に圧力をかけようとする点でアドボカシー・ネットワークの特徴をも備えていたといえる²。両者の特徴を兼ね備えた稀有なネットワークだったからこそ、ICBLは効率的に資源を動員することができたのだといえるだろう。

しかし、この説明は、知識や規範が大国の権力を凌駕するほどの権力に変換された理由について十分に明らかにしていない。即ち、なぜアメリカは圧倒的な権力をもった超大国にもかかわらず全廃派に効果的に対抗できなかったのかという点について答えていない。また、なぜ全廃派が、決定的影響力をもつアメリカを仲間として取り込まずに敵役として排除したのかという点についても何も語っていない。認識共同体がうまく機能したならば、アメリカを説得して提携できたはずであり、そうできなかったということは、むしろトランスナショナル・ネットワークが効果的に機能しなかったことを示しているともいえそうである。資源動員の側面に着目する議論は、権力行使の手法（戦略）について十分に説明できないのである。

第二の系譜は、個別的・表層的状況要因によって説明するものである。この説明はとくにオスロ会議でアメリカがなすすべもなく敗

退した理由として、ヤコブ・セレビ議長が述べた「アメリカの参加は遅すぎた」という見解に端的に表れている³。確かに、オスロ会議参加の条件でもあったブラッセル宣言に参加しなかったアメリカが、ブラッセル後に参加を表明したのはタイミングを逸していたといえる。しかしアメリカはこの時点でも十分に失地回復できると見込んでいたし、全廃派の中にもアメリカを引き入れようとする有力な勢力があったからこそ、ブラッセル宣言に参加していないアメリカがオスロ交渉に参加できたのである。問題は、何がこの誤算を引き起こしたのかという点である。言い換えれば、アメリカの参入が土壇場になったことと、オスロ会議でアメリカが無力であった事態を引き起こしたことの構造的要因は何だったのかの解明されねばならない。

反地雷政策形成史におけるアメリカの外交的完敗の構造的理由は、二つの問いに答えることで明らかになるだろう。一つは、なぜアメリカ対全廃派の二元論的敵対構図になったのか、二つは、なぜアメリカは全廃派に太刀打ちできなかったのか、という問いである。先行研究の説明ではこの二点を体系的に説明することはできない。本稿では、アメリカがリーダーシップをとったり勢力を挽回したりすることが可能だったと思われる時点においてアメリカが失敗した事情を検討することで、規範カスケードの動学的メカニズムが上記問いへの構造的理由を用意したことを明らかにする。

以下では、まずアメリカの対人地雷政策の

歴史をたどり、次にその歴史を規範カスケードにおける評判政治とトランスナショナル政治の論理で解き明かしていきたい。

（２）アメリカの反地雷政策

①国際的リーダーシップの機会

アメリカの輸出モラトリアム政策とICBLの結成によって地雷問題への国際的取り組みが本格化した92年10月から対人地雷禁止条約が採択された97年12月までの期間のうちの実に8割は、アメリカが国際的反地雷政策形成のリーダーシップをとるチャンスに恵まれていたといえる。とりわけ輸出モラトリアムの先鞭をつけ、欧州諸国で強く支持された93-94年、CCWの準備段階で軍備管理レジームを立ち上げようとした95年前半、95年秋のCCWから全廃派が政府NGO連合を結成した96年1月までの時期は、その気になりさえすればアメリカが部分的規制の方向で国際的リーダーシップをとる好機であった。

また、一カ月で全廃派が急増した96年4月には、モメンタムは大きくなったものの国際社会全体からみれば相対的勢力はそれほど大きくなく、CCW改正で十分と考える勢力のほうが大きかったうえ、この段階で全廃支持を表明した国々には堅牢性の点で不安の残る国が少なくなかった。その流れを引きつぎ、オタワプロセスが始まった96年秋から97年2月ごろまでは未だ情勢は流動的で、機会主義国はオタワ派と軍縮会議（CD）派との二大陣営の間で様子見をしていたのであった。この時期にアメリカがオタワプロセスの政治的

潜在力に気づき適切に対応していれば、あるいは国際的主流派に属することができたかもしれないし、少なくとも欧州諸国のように条約に自国に都合のよい例外規定を盛り込むことができたかもしれない。

アメリカはこれらの好機をどれも見逃し、結果的に全廃派を利することになったのである。外交的難敵不在の局面で、なぜアメリカは外交的失策を重ねたのか。以下、アメリカの対人地雷政策形成の過程をみることでその理由を説明しよう。なお、次項では、米国防務省政治軍事局に当時勤務し、米国内政治過程と全廃派内の事情とに詳しいレオン・V. シーガルの著作に主として依拠しつつ、説明したい⁴。

②議会の主導と政治的リーダーシップ不在

アメリカ国内では対人地雷問題への政治的関心は低かった。反地雷政策は特定議員の主導による議会立法として展開されたが、行政部は応答的に対応するだけで、国内的リーダーシップをとることはなかった。

アメリカにおける対人地雷問題は、米国ベトナム退役軍人財団（VVAFA）のボビー・ミュラーが上院のパトリック・レーヒー議員に話を持ちかけたことによって公的政策議題にあげられることとなった。レーヒーは89年に戦争被害者に義肢を提供する基金を設立するなど、地雷問題への貢献で名を知られていたが、ミュラーからの働きかけをうけ、次々と地雷規制法案を主導していくこととなった。まずは、下院のレイン・エヴァンズ議員と協

力して上下両院で他国に先駆けて92年に一年間の輸出モラトリアム法を成立させた。これに基づき、国防省で世界の地雷被害の実態調査が開始され、翌年には報告書が発行された⁵。レーヒーは93年の初めに、フランスで地雷全廃運動を主導していたハンディキャップ・インターナショナル（HI）に書簡を送り、CCW批准国であるフランスがCCW再検討会議の開催を提案するように呼び掛けた。さらに上院で輸出モラトリアムの3年延長を可決させ、マデレーン・オルブライト国連大使に働きかけて93年の国連総会に輸出モラトリアム勧告決議案を提出させた。

i) 軍備管理レジーム形成の失敗

こうしてレーヒーの個人的活躍によって政治的圧力をかけ続けられた政府は何らかの手を打つことを余儀なくされたが、そこで国防省内部から出てきたのが、国際的軍備管理レジームのアイディアだった。この軍備管理レジームは国連の枠組みによるものではなく、輸出モラトリアムを導入している国や賛同している国だけで構成する、いわば同好の士による輸出管理レジームとして構想された。輸出モラトリアム政策は欧州で大きな支持を得、早くも92年末に欧州議会で5年間の輸出モラトリアム法が成立していたため、欧米諸国による軍備管理レジームは実現しやすいと考えられたのである。これは、国務次官補のテッド・マクナマラが80年代に携わったミサイル関連技術輸出規制体制（MTCR）の方式を踏襲したもので、技術の不拡散を目的とした

技術保有国による一種のカルテル的取り決めであった⁶。これ以降、行政部は核軍縮方式を雛型として地雷対策を進めていくこととなったのである。

しかし、93年も終わりごろになると、各国政府は輸出モラトリウムを全廃を遅らせる方便とみなすようになっており、輸出モラトリウムを基盤とした輸出規制レジームの方向性は、レーヒーやICBLが望んでいたような全廃の路線から明らかに外れていた。この事態に危機感を抱いたレーヒーは94年にエヴァンズとともに生産モラトリウム法案の提出を企図したが、輸出規制レジーム交渉の障害になることを懸念した国務省に譲歩して法案の提出を見送り、そのかわりにビル・クリントン大統領がその年の国連総会演説で「最終的廃絶」を明言することを約束させたのである⁷。

クリントンは個人的には全廃に関心があったようだが、大統領として地雷政策形成に介入した形跡はない⁸。トップが主導しなかったことをうけて、高官レベルも政策形成に関与せず、行政部での政策形成は、専ら伝統的な軍縮枠組みの範囲内で事務的に処理しようとする中下級官僚に委ねられることとなった。地雷政策は国務省の政治軍事局が中心になって作成されていたが、軍縮問題を扱う独立政府機関である軍備管理軍縮局（ACDA）、統合参謀本部、国防総省と調整を進めるなかで、既得権益を守ろうとする軍部とACDAの見解が強く反映されるようになっていった。

こうして、レトリックとしては廃絶を唱えながらも政策としては軍備制限を追求すると

いうアメリカの二重路線が固まっていったのであり、これが、後述のように、国際的な評判政治の文脈で全廃派の非難を浴びる主因となったのである。

軍備管理レジーム創設は95年1月のローマ会議、次いで7月のブダペスト会議で協議され、アメリカは、ICBLが主張するような即時全廃は不可能であるとの立場に立ち、ダム地雷をスマート地雷に替えるという、ダム地雷輸出規制構想を提案したが、広範な理解を与えることはできなかった。その理由の一つは、欧州諸国の多くにとって地雷問題は重要性が低く、新たな規制を採用する費用に見合うだけの便益は見込めないと考えられていたことである。二つには、アメリカに対する懐疑があった。大統領が本腰を入れていないことは明らかだったので、議会に押し切られるかたちで輸出モラトリウムを採用したアメリカが、他国を道連れにしようとしているのではないかとの憶測が流れたのである。三つには、フィンランド、チェコスロヴァキア、ロシアなど地政学的考慮から地雷を死活的兵器と捉える国々が強硬に規制に反対したことがある。地雷の軍事的有用性を強調する軍部の影響を大きく受けていたアメリカは、これらの国々を説得することができなかった。以上の要因の結果として、多くの国が、地雷問題はCCWで扱えば十分で、CCWの前にわざわざ新たな国際制度を立ち上げる必要はないと考えていたのである⁹。

ICBLからみれば、軍備管理レジーム構想

は、地雷問題の抜本的解決には程遠い限定されたオプションしか提示しなかったことが失敗の主因だったということになるのだろう¹⁰。しかし現実には、会議に集った国々の多くは地雷問題の根本的解決を真剣に模索していたわけではなく、CCWの改正で十分だと考え、ダム地雷の規制ですらその必要性が理解できないという状態だったのである。アメリカとしては、軍備管理レジームを一連のCCW準備会合で行ってきたスマート地雷売り込みの総仕上げと位置づけていたのだが、ダム地雷を規制する必要性が周知されていない状況で、ダム地雷をスマート地雷に代替することの必要性が理解されるはずもない。したがって、この状況においては地雷問題の重要性を納得させることがまず必要なことだったにもかかわらず、アメリカ自身が軍部の意を受けて地雷の有用性を信じていたためにそれは無理な相談だったうえ、行政のトップが関与していなかったために、関係各国への根回しも十分行われえなかったのである。こうして、軍備管理レジーム構想は、さほど話題にならぬ間に立ち消え、地雷問題の結着はCCW再検討会議に先延ばしされる結果となったのである。

ii) CCW再検討会議

それでは、CCWではアメリカがうまくリーダーシップをとれたのかといえ、残念ながらそうともいえない。一年にわたって行われた専門家準備プロセスの争点をそのまま引き継いだ本会議は、自己破壊メカニズムの基準、査察制度の導入、条約適用の範囲などをめぐっ

て分裂し、翌年に持ち越されたのである。

94年から95年初めまで計4回開催された準備会合でアメリカがまず重視したのは、スマート地雷の有用性に懐疑的な欧州諸国を説得することであった。次いでロシアを説得できれば中国も譲歩するだろうと見込んでいた。伝統的な軍縮外交に忠実なやりかたであった。

しかし、予想外に根深かったのは、スマート地雷に対する南側諸国の反発であった。本会議が南北問題として政治化することは準備段階で明らかだったのだから、南への新技術移転や除去支援を前面に出して交渉すればアメリカがリーダーシップをとれたかもしれない。しかし、南への大規模な国際協力となれば、問題は政治軍事局やACDA、軍部のレベルで対応できる範囲を超え、開発関連省庁や国務省の他部局、財務省などとの連携が不可欠になってくるし、新たな予算措置も必要になる。それを可能にする政治的決断は、行政上層部が関与していないこの段階では望みえないものだった。

そもそも、アメリカのCCW代表団の代表であるマイケル・マセソンは、技術的な交渉しかできない国務省首席法律顧問という立場にあり、また、問題を政治化させるのを嫌って国家安全保障会議（NSC）には相談しない傾向にあった。そのため、CCW関連交渉は純粋に旧来の軍縮交渉の定石どおりに進められ、当該問題に最も利害のある制服組の意見が色濃く反映されることとなった。国内での議論は、組織存続の危機にあって存在感を示そうと躍起になっていたACDAと、軍の

既得権益保持を前面に出す統合参謀本部との応酬が中心となり、スマート地雷の自己不活性化までの時間をどう設定するかといった極めてテクニカルな論点に収斂していくことになったのである。

軍備管理レジーム創設に失敗した後の8月に、一年間の使用モラトリアム法案が上院を通過した。共和党議会だったにもかかわらず、ロバート・ドール上院院内総務の尽力によって超党派支持で採択された事実は、議会が対人地雷の規制を強く求めていることを示していた。また、オルブライト国連大使も全廃を支持する意向を明らかにし、結果的には失敗したものの、国連総会に「できるだけ早期の全廃」を促す決議案を提出することを画策した。

このような議会主導の米国内地雷政策状況は、米国の動向を見守っていた国々に、米国は全廃政策を採用するに違いないとの見込みを抱かせた。実際、95年の後半から96年の初めにかけて全廃支持へと政策を変更したドイツのような国々は、アメリカが全廃政策を採用すると予想して支持に踏み切ったといわれている¹¹。

しかし、この時点では行政トップは地雷問題にほとんど主体的な関与をしていなかったのである。94年の国連総会演説に「最終的全廃」という文言を入れた経緯に端的に表れているように、レトリック上の全廃支持はあくまでも急進的な議会をなだめるための政治的方便にすぎなかった。他方で、全廃方針を押し進める実質的対策はなにも検討されてい

なかったのである。96年1月のCCW第一再開でロシアを説得できずに会議を打ち切らざるを得なかったことや、2月に使用モラトリアムが発効したことによって、行政上層部はようやく実質的に動き出した。とりわけ、アンゴラ視察から帰ったオルブライトがアンソニー・レイク国防顧問、ウィリアム・ペリー国防相、ジョン・シャリカシヴィリ將軍に出した書簡で米国の地雷政策見直しが急務であると訴えたことが、見直し作業を本格化させることとなった。そして3月初めから始まった統合幕僚によるブレイン・ストーミングの結果、地雷は作戦に必須ではないとの結論に至ったのである。

行政上層部が動き出したのに伴い、その年の4月3日に、VVAFは来るCCWで全廃リーダーシップをとるようにホワイトハウスに圧力をかけるための全面広告をニューヨークタイムズに出した。湾岸戦争の英雄であるシュワルツコフなどの著名な退役軍人が、大統領に対人地雷の全廃を訴える内容の公開書簡であった。この全面広告は確かにホワイトハウスに脅威を与えたが、議会および世論主導による問題の急進化を恐れたNSCスタッフたちは、この問題を、レイク、シャリカシヴィリ、統合参謀など少数の高官による専管事項としてしまった。これにより、VVAFの案に相違して、ホワイトハウスはICBLと衝突する方向へと舵を切ったのだといえる¹²。

スマート地雷の使用を前提としてダム地雷のみを規制する案は国防および軍関係者を中心とする閉鎖的な意思決定の過程でまとめら

れていった。このような過程が進行した要因は大きく二つ考えられる¹³。ひとつは、軍内部で対人地雷問題の優先順位がそれほど高くなく、相対的無関心のなかで、既得権益としての保有兵器を手放すことを嫌悪する一部の意見が浮上しやすい環境があったということがある。統合幕僚の多くは地雷はそれほど必要でないと見ていたし、海・空軍は関心がなかったが、陸軍および海兵隊は割れていた。それほど熾烈な議論にならなかっただけに、地雷を手放すことに強固に反対する意見が最終的に残ったことになる。このような状況に加えて、第二に、大統領が軍部にたいして強い交渉力をもっていなかったということがある。クリントンはベトナム戦争に従軍しなかったことや、軍部内のゲイ容認発言もあり、就任時から軍部とは折り合いがよくなかったといわれている。このため、軍と密接な信頼関係を築くところに至らなかったため、軍内部の情勢に疎く、軍との小競り合いを避ける傾向にあった。クリントン自身は全廃擁護論者だったが、軍に配慮して具体的なリーダーシップをとることはなく、軍からあがってきた案をそのまま追認することになったのである。もしもクリントンが軍の内情に精通し、軍上層部にとって対人地雷問題がそれほど重要ではないということに気付いていたならば、行政が全廃の方向に政治的リーダーシップをとったかもしれない。大統領と軍の微妙な関係が、クリントンに強いリーダーシップを発揮することを思いとどまらせ、結果的に軍の一部の保守派の見解が米国の政策として一本化され

ることになったのである。

こうしてCCW第二再開交渉ではほぼアメリカの思惑通りに議定書が改正された。スマート地雷の導入、区画された区域内のみでの使用といった、米軍がすでに採用していた方針を追認したような条項が多かったのである。内戦への適用拡大や探知不能地雷禁止などの点は評価されたものの、とりわけスマート地雷の正当化を含んだことは、全廃派の失望の主因となった。この時点で全廃派のモメンタムが一気に高揚したのは確かだが、国際社会全体からみれば全廃派は二割にも満たない勢力であり、全廃キャンペーンの影響力は会議の趨勢を左右するほどのものではなかった。この時点では明らかに、スマート地雷を切り札と考えるアメリカが全廃派を凌駕していたのである。

iii) オタワプロセスへの対応

CCW第二再開ではアメリカ側に軍配があがったのだから、これ以降の全廃派の動きを的確に把握したうえで、ダム地雷全廃の方向に国際的リーダーシップをとっていれば、アメリカがダム地雷全廃条約を主導することになっていたかもしれない。しかし、軍部が代替兵器の開発を呼び掛け、ダム地雷全廃と代替兵器開発と地雷除去活動拡大の三点セットを打ち出してオタワプロセスにとって代わろうとしたのは、ようやく97年の4月に入ってから、すなわちオタワプロセスの開始から半年後、すでに全廃カスケードの拡大・昂揚期に入った時期のことであった。

アメリカがそれまで特段のリーダーシップもとらずオタワプロセスに関与も妨害もしなかったのは、翌年開催予定の国連軍縮会議（CD）で地雷の使用・移転・生産・貯蔵禁止に関する協議を行う考えだったからである。この方針はすでにCCW第二再開開始直後の4月23日に国家安全保障会議（NSC）で明確化されていた¹⁴。4月22日に始まったCCW第二再開では、朝鮮半島とペルシャ湾岸を例外としてダム地雷の使用を規制するという提案をしながら、秋の国連総会ではCDにおいて全廃交渉を行う方針を表明するという、全廃を支持する大統領の意を酌みながらも、軍部の方針に基づいた交渉を行うという二重路線を固めたのである。しかし、この時点でCDの中で全廃を支持していたのは構成国の四分の一に過ぎず、軍事大国のロシアと中国、第三世界リーダーであるエジプトやインドも明瞭な反対を表明していた。CDは核関連交渉を重点課題とする点からも、CDでの交渉に最低でも数年の時間を要することや多くの譲歩がなされることは容易に予想されたが、軍縮問題をCDで扱うのは慣行からして最も自然なことであったし、交渉の結果はともかく大統領が全廃を指向していることを内外に示して全廃派を懐柔するのに好都合であった。

5月16日に政府は軍部の提案を下敷きとした対人地雷新政策を発表した。その趣旨は、朝鮮半島とペルシャ湾を除く地域のダム地雷を1999年までに全廃すること、5年から10年で地雷禁止の国際的取り決めに採択すること、地雷探知や除去を積極的に推進することだっ

た。これは、対戦車地雷防護用の対人地雷やスマート地雷の例外化、朝鮮半島などの例外化、地雷禁止条約交渉に長い時間をかけることなどの点で、全廃派から大きな非難を浴びた。大統領が国連総会で全廃方針を表明し、全廃のための国際協定形成を謳う総会決議案を提出しようとも、米国の政策は即時全廃からは程遠いものであり、このレトリックと政策の乖離は、全廃派に深い猜疑を植え付けることにしかなかったのである¹⁵。

しかし、全廃派がアメリカに頼らない方途での即時全廃を目指したのに対し、アメリカ政府は、将来的全廃を明記した新提案に自信をもっていた¹⁶。CCWがほぼアメリカの提案通りに進んだこともあり、新政策に基づいてアメリカが国際交渉のリーダーシップをとることに政府は疑問をもたなかったのである。ただし、全廃交渉をどこで行うかについては政府内部でも議論があった。国務省の政治軍事局はCDは満足な結果を出さないだろうと予想し、オタワプロセスに参加するか別のフォーラムを立ち上げて国際的全廃運動を主導すべきであると主張した。他方、軍縮問題担当組織のACDAは軍縮討議機関であるCDを当然の場と考え、国防省、統合参謀本部、および、地雷問題を伝統的な軍縮問題と捉える一部の国務省スタッフもまた、CDでの交渉が妥当であるとみた。政治軍事局以外の主要アクターがCDを推す状況において、米政府はCDでの交渉の方向でまとまらざるをえなかったのである¹⁷。

こうして翌年の1月半ばに、アメリカは

CDでの地雷禁止交渉を宣言した。その際、輸出モラトリアムの無期限化とスマート地雷保有量の自己規制を打ち出すことで、アメリカがCDにおいて全廃に向けたリーダーシップをとることをアピールしたのである。しかしアメリカは、CDに固執したことで自らを反地雷運動の周縁においてしまったことを、100カ国以上を集めた一カ月後のウィーン会議で思い知らされることとなったのである。

iv) オスロ会議での敗北

ウィーン会議では、全廃派グループが会議の全般的な支持を得ているとの印象ができるのを恐れ、CDを唯一の正当な交渉の場と主張する米英仏までもが議論に加わらざるをえなかった¹⁸。この段階ではじめて、オタワプロセスが現実として国際社会の主流となりうることにアメリカも気づいたのである。しかしCDは始まったばかりであり、アメリカはCDでの交渉を第一にせざるをえなかった。

CDでの交渉は進展しないままに6月のブラッセル会議を迎えた。アメリカ団代表は、そこで行われている交渉が伝統的な軍事交渉ではなく、NGOにより変質させられていることを知ったが、軍部をはじめとして本国はそのことを理解せず、相変わらずの主張を繰り返した。

CDが完全に行き詰まったのをうけ、アメリカはオスロ会議への参入を決定する。オスロ会議への参加が認められていたのは、原則としてブラッセル宣言に同意した国だけだったにもかかわらず、アメリカを取り込もうと

いう意図を持つカナダなどの中核国によってアメリカの参加も受け入れられたのである。

土壇場の参入にもかかわらずアメリカは、事態は自国の要求どおりに推移すると考えていた。本国は、朝鮮半島とスマート地雷の例外化および9年もの猶予期間という従前から主張を強硬に押し出し、一切の妥協を排した交渉を行うよう指示したのである。後で述べるように、この段階の国際情勢で要求を通すためには、アメリカが妥協する必要があった。しかしアメリカはそのことを理解しておらず、また、要求を通すためにトップが動くこともなかった。

このため、現場では、二国間交渉を積み重ねてもアメリカの方針は全く支持されなかった。条約最終案としての議長案が配布された第二週末になってようやくホワイトハウスが動き出し、クリントンはカナダ、イギリス、フランス、南ア元首に電話してアメリカの方針を支持するよう要請したが、誰からも支持をえることができなかった。こうして、アメリカはいかなる要求も認められないまま、全廃条約を支持することもできずに会場を後にするほかなかったのである。

以上のように、オスロ会議においてはアメリカが情勢をわきまえずに大国主義的に交渉を進めようとしたことによっていわば自滅したといえる。しかし、オスロでアメリカが完敗したことの理由は、アメリカの事情だけみていてもわからない。というのも、全廃派には妥協案を用意して待っていたカナダなどの親米派がいたからである。オスロでアメリカ

が負けた要因は、当時の国際状況と全廃派の内部事情によって構造的に用意されていたのではないだろうか。次節では規範カスケードの理論によってこの点を検証していこう。

（２）全廃カスケードの進展と対抗運動の力学

本節では、規範カスケードの段階、政治力学、政治手法について理論的整理を行ったうえで、それらの理論的装置を用いてアメリカの外交を検討する。

①規範カスケードのダイナミクス

i) 規範カスケードの展開

規範カスケードは始動したら自動的に目標達成まで鰻上りに支持を伸ばすような単純な社会現象ではない。規模のまちまちな落水（ウォーターフォール）と様々な支流が積み重なって階段状に形成されるのがカスケードであり、勢いが止まる場合もあれば逆行する場合もある。一つの流れが止まったり逆行したりしても、他の勢いのある流れが合流することで全体としてのカスケードが復活することもある。

このように、カスケードの展開は複線的で、停止の時期を含む故に段階性を帯びていると考えられる。カスケードの段階は大きく四つに分けられる¹⁹。第一は立ち上げ・始動段階であり、（上）で述べたように一定数の支持者（閾値）を越えることで始動する。このまま同質の支持者を集め続けられれば単線型展開になり、反対者や中立的傍観者といった異質の

他者も含めて発展すれば、第二の拡大・深化の段階に移る。この段階にうつると多様な立場や出自のアクターが参集して多元的に拡大するとともに、すでに支持を表明している主体の政策が深化する。普遍的条約作成の過程では、傍観者や参加者の範囲が世界化するのがこの段階である。第三に、カスケード主導集団が分裂したり目的を見失ったりして状況を統制・主導することができなくなると、自滅的にカスケードは停滞する。新規加入者数と離反者数が同数で均衡している場合は停止状況とみなすことができる。また、新規加入者を上回る大量の離反者が出れば、カスケードは後退する。主導集団が、陣営を立て直したり対抗陣営を凌駕したりした場合や、対抗陣営が自滅した場合には、勢力が回復され、新たな落水が始まることになる。これが第四の防衛・回復段階である。

以上の基本段階の組み合わせにより、カスケードの展開は、拡大－後退・停滞－回復型、拡大－後退・停滞－消滅型、拡大－逃げ切り型、単線－後退・停滞－回復型、単線－後退・停滞－消滅型、単線－逃げ切り型、の六つの理念型に大別できる。

ii) 対抗運動の力学

一度始まった落水が途中で止まったり逆行したりするのはなぜか。その理由は、先にも触れたように、目的の喪失や内部分裂によるカスケード主導集団の凝集性の喪失（崩壊）と、対抗陣営への勢力流出の二つに大きく分けられる。このうち対抗陣営への勢力流出は、

二陣営間のゼロサム的勢力拡大状況下に顕著に見られる。なぜか。

ここで規範カスケードがどのような社会現象か確認しておこう。規範カスケード現象とは、「ある規範的政策への支持分布の変動への反応として、各構成員が自己の行為を社会の動きにあわせて再調整することにより、規範への支持が連鎖的に増大する動的な社会現象」を指す²⁰。ある社会規範に従う費用（方針変更に伴う損失や、対抗集団からの社会的制裁）を、従わずに評判を損なう費用（当該規範支持者による社会的制裁）が上回るまでに当該規範への支持者が増加した場合には、バンドワゴンが合理的な選択肢となる。バンドワゴンが増えたと急速に当該規範支持勢力が拡大するため、勢力支持のモメンタムが生じてカスケードが発生するのである。

社会がある争点をめぐる排他的二極構造（体制派対反体制派など）を呈している状況下では、相対的に社会的制裁能力の大きい陣営にバンドワゴンする誘引が働くが、制裁能力は支持者の質と量に規定される部分が大きいの²¹、支持分布において政治的に優勢と見られる側に機会主義者が連鎖的にバンドワゴンすることになる。

このため、少量の離脱者が出ると連鎖的に支持者の流出が起これ、大量流出によって後退を余儀なくされる危険性があるのである。このような状態は双方の疑心暗鬼を招き、ライバルの動きに応じて防衛的に勢力拡大を行うインセンティブを持たせる、一種のセキュリティ・ディレンマを醸成する。即ち、勢力

分布の見掛け上の変動に対応して、自陣営の相対的劣勢を挽回しようとする誘引が常に働くのである。このことが、カスケード主導集団の対抗心を激化させ、陣営間の対抗運動を昂進させるのである。

iii) 劇場型政治

上記の立ち上げ・始動段階と防衛・回復段階には、潜在／顕在の真性のフォロワーを対象とした個別的働きかけと並行して、不特定多数の観客（オーディエンス）を対象とした劇場型政治を展開するのが有効である。というのも、立ち上げの段階と成長が鈍化した段階は情勢が流動的であるため、真性のフォロワーだけでなく、情勢に従って有利な側にバンドワゴンしようとする機会主義者を自陣営に引き込む必要があるからである。とりわけ普遍的条約を形成する場合と、排他的二極構造下で二陣営が陣取り合戦を行っている状況では、このような戦略が有効である。というのも、普遍的条約は多くの国家の署名・批准によってその正当性と実効性が確保されるからであり、また、二陣営の競合状態では、陣営変更費用の小さい機会主義者が情勢の変動に応じて柔軟に方針を変更し一方陣営に雪崩れこむ傾向があるからである。

劇場型政治の特徴は、第一に単純明快な論理、第二に二元論的敵対関係と友敵間優劣関係の明示、第三に闘争的パフォーマンス、第四に既存規範に共鳴するフレーミング、第五に印象に残るレトリック、イメージ、シンボルの多用、である。このような方法は、外交

の論理に拘束されない非国家主体、就中、情報公開、キャッチコピーや画像の多用、演劇的パフォーマンス、社会規範への感度の高さに優れたNGOがとりやすい政治手法である。このような劇場型政治は、評判政治の文脈で効果的に機能すると同時に、権力政治の文脈に評判政治を導入するものでもある。敵対関係を明確化し、支持を糾合するために自陣営の優越を演出することが劇場型政治の核心であるが、敵と特定された相手は、対外的イメージに敏感になると、自陣営に張られたレッテルを無化するために対抗せざるをえなくなる。このため、典型的な権力政治を行っている場合でも、劇場型政治によって評判政治の土俵に引き込まれる可能性が高まるのである。

②規範カスケードの国際政治：アメリカと全廃派の対抗関係

アメリカが全廃派と協調的な関係を結ぶことができなかったのは、アメリカ側の問題のせいばかりではない。全廃派が戦略的に敵対構図をつくってアメリカを排除したことが、アメリカの参入を難しくしたのである。

全廃派が敵対構図を作り出したのは、規範カスケードのダイナミズムと内的凝集性の維持の点から理解できる。これまでも説明してきたように、国際的反地雷政策形成過程は大きく二つに分けることができ、前半の92年から96年4月ごろまでは主に部分的規制言説が主流で、曲がりなりにもアメリカが主導する流れがあったのに対し、96年4月末のCCW第二再開を経て97年末までの後半は、全廃言

説が前面に出され、ICBLと中核国との協力体制が全廃政策を押し進め、全廃カスケードがつくりだされたのである。

前述のように、一般に規範カスケードの立ち上げ段階と防衛段階では劇場型政治の重要性が高まるため、全廃カスケードにおいては、立ち上げ段階の96年4月ごろと、防衛段階のブラッセル会議以降の時期に劇場型政治が採用・強化されたことが予想できる。実際、この二つの時期には全廃派内でアメリカへの対応をめぐる意見対立があり、議論の結果、ラディカルなレトリックと政治手法が採用され劇場型政治が前面に出ることとなったのである。

i) カスケード立ち上げ期

94-95年にアメリカに主導されて行われた地雷規制方針が成果を上げていなかった状況をうけて、ICBLは軍事フレームにかえて人道フレームを中核に据えることの重要性を一層強調するようになった。そこで、96年のCCW第二再開では、人道フレームを目立たせるために、例外なし即時全廃の単純明快でラディカルな主張を掲げ、惨劇のイメージを多用し、軍備管理方式の限界を強調し、敵味方（賛同者と反対者）を峻別して支持分布を視覚化し、言行の不一致や一貫性のなさなどを逐一糾弾した。これらは、典型的な劇場型政治の手法であった。

敵味方が図式的により分けられていく中で、アメリカをどう扱うかは常に議論の焦点であった。CCW第二再開を控えた4月初めに、IC

BLの運動方針をめぐって、運動の創始者でありVVAF代表としてアメリカ政府と折衝していたボビー・ミュラーと、ICBLコーディネーターを務めていたジョディ・ウィリアムズとが対立したのが、その最たるものだった。ミュラーは、対人地雷問題の抜本的解決におけるアメリカの重要性を強調し、アメリカと協力しながら反地雷政策を形成していくことを主張した。他方でウィリアムズは、口先では全廃支持と言いながら部分的規制政策を優先させるアメリカ行政部に不信感を抱いており、アメリカと協力するよりは、むしろアメリカを敵の象徴に仕立て上げ、反米意識をもつ中小諸国を糾合する戦略のほうが、迅速で徹底的な廃絶に有効であると主張した²²。

また、アメリカがスマート地雷を地雷規制の目玉にしていたことも、アメリカが槍玉に挙げられる主な要因だったといえるだろう。自己破壊装置や自己不活性化装置がついたスマート地雷は、その精度に疑問があるとされるだけでなく²³、ダム地雷よりもはるかに高価であるため発展途上国には開発・生産が難しい。このため、スマート地雷を例外化するという議論は、発展途上国からすれば持てる者と持たざる者との不公平な関係を制度化するものと映り、南北の政治的対立の文脈から問題視されるようになったのである。したがって、南北対立の象徴ともいえるスマート地雷を最も積極的に売り込むアメリカは、南の諸国の支持を得る際の敵の象徴として最適だったのだといえる。

結局、両者の議論はウィリアムズ側に軍配

があがった。もっともこの段階では、全廃派は国際的少数派であり、また、アメリカにおける地雷問題の政策順位はそれほど高くなく、国際的イメージに敏感になる必要がなかった。このため、全廃派の劇場型政治がアメリカの政策に大きな影響を及ぼしたとはいいいかねる。しかし重要なのは、これ以降ICBLがアメリカと協力するよりは排除する方向へと舵を切っていくことになったということなのである。

ii) カスケード防衛期

同様の事態は、97年6月のブラッセル会議前後からオスロ会議にかけての期間にも起こった。このときは、ミュラーとウィリアムズの対立が再現されただけでなく、カナダ政府とNGOとが対立したため、内部分裂はより深刻だった。カナダ政府はオタワプロセスの最初から慎重に情勢を見守り、モメンタムを維持することに細心の注意を払うと同時に、アメリカを引き入れることを常に重視していた。ブラッセル会議までの準備段階でも、カナダはオタワプロセスに合流するよう盛んにアメリカに働きかけた²⁴。また、オスロ会議の最終準備のための8月初めの中核国会合でも、カナダはアメリカに配慮すべきことを主張し、一部の米製地雷の例外化などの妥協案を出したのである²⁵。

これに対し、NGOの多くの活動家はアメリカに深い不信感と脅威感を抱いていた。とりわけブラッセル会議後にアメリカがオスロ参加を表明したことは、多くの活動家を怒らせ、頑なにした。同時に、先にも述べたよう

に、ウィリアムズにとっては、モメンタム維持のためにアメリカを勢力糾合の囹に使うのが戦略的に好都合であった。

ウィリアムズにとって、ほぼ一貫して最も重要な観客（オーディエンス）は地雷被害者としての途上国であり、それら諸国の支持を確実に取り付けることが戦略の要だった。途上国は、援助や貿易上の優遇措置などを餌とした大国による個別交渉によって、途上国間の連合関係を離脱する傾向があるため、トランスナショナル・ネットワークは途上国内で働きかけて途上国間の結束が崩れないようにする必要がある²⁶。対人地雷の事例でも、米英仏が、最大勢力であるアフリカ諸国と二国間取引をしてアフリカ諸国の結束を乱すことをICBLは懸念し、地域大国である南アやOAUの枠組みを活用してアフリカの結束を強化する戦略をとったのである。ゆえに、ウィリアムズは、第三世界諸国の結束が切り崩されることを恐れ、アメリカに融和することを拒否したのである。

また、途上国はアメリカが例外化を求めるスマート地雷を政治的に敵視しているうえに、南北問題の文脈でアメリカに対して屈折した感情をもっているため、アメリカを敵の象徴として糾合する図戦術は奏功するだろうとウィリアムズは読んでいた。この信念は、97年初めのアフリカ・ラッシュを経て確信となったであろう。ケンプトンパークで開催されたOAU会議でアフリカの無地雷地帯化を呼びかける決議の採択に当たっては、オブザーバとして参加していたアメリカの反対にもかか

わらず、エジプトを除くすべての参加国が当該決議に賛成し、会議終了時点でOAU構成53カ国中40カ国以上がオタワプロセスへの支持を明示したのである²⁷。

アメリカと協調するか、南側諸国の一致団結を優先するかという路線対立は終息しないままにオスロ会議は始まったが、オスロ会議の段階で、アメリカを懐柔する選択肢は完全に切り捨てられたといえる。なぜか。

アメリカの参加表明は、勝利感に酔っていた全廃陣営に脅威を与え、カスケード防衛を目的とした劇場型政治の強化を全廃派に促した。同時に、地雷全廃を強く支持していたダイアナ英皇太子妃の事故死の影響により、オスロ会議へのマスメディアの注目度が上がったことで、大衆を意識した戦術がより意図的に採用されることとなり、外交の論理よりもキャンペーンの論理が前面に出る結果となった。

他方で、ドイツなどの欧州諸国のためにアンチハンドリングデバイス（取扱い防止装置）と対車両地雷を例外化し、オーストラリアなどの潜在的支持国のために保有地雷廃棄と地雷除去の猶予期間を盛り込むなど、実際の交渉は外交的妥協の産物であった。そして、妥協の一環として、アメリカに融和的な規定を盛り込むことも検討されていた。むしろ、法的・技術的には、ダム地雷を伴うアンチハンドリングデバイスを許容するよりも、スマート地雷以外の地雷は一律に禁止するとしたアメリカ案を導入したほうが条約の実効性があるとも考えられていたのである。したがって、

外交の論理に沿って伝統的な軍縮交渉のようなプラグマティックな交渉が行われていたならば、アメリカの例外化要求を取り入れる余地も十分あったといえるだろう。

しかし、皮肉なことに、プラグマティックな交渉が行われていたからこそ、アメリカの要求だけは受け入れるわけにいかなくなったのである。一方で大衆を意識した劇場型キャンペーンが張られ、他方で妥協的な交渉が行われているという背反した状況で全廃モメンタムを維持するためには、内部分裂とプラグマティックな交渉の現実を覆い隠す必要があった。このため、世論向けに理想主義的なレトリックに訴え、同時に、明確な外敵を設定して一枚岩を演じることが一層要求されることになったのである²⁸。

こうして、アメリカは悪役を割り振られたがゆえに、どのような提案もことごとく否定される雰囲気の中で交渉せざるをえなくなった。しかし、この状況を理解していなかったアメリカは、全廃派に対して強硬な態度に出ることでますます悪役のイメージを強化し、全廃派親米勢力の手足を縛ってしまったといえる。このことで、ICBLの攻撃的防衛戦術の効果を高め、妥協的態度を見せていればあるいは可能だったかもしれない交渉の余地を、自ら狭めてしまったのである。

以上のように、「例外・留保・抜け穴なし」という急進的なスローガンは、アメリカという悪役とセットにして、現実の妥協を隠しモメンタムの失速を防ぐための政治的方便として利用されたのであり、アメリカはそのシナ

リオに見事に乗せられてしまったといえるであろう。

ここまでは、全廃派とアメリカが敵対した構造的要因を規範カスケードのダイナミクスで説明できることを示した。それでは次に、なぜアメリカが超大国としての権力を揮って情勢を支配することができなかったのか、権力とリーダーシップの性質を評判政治の論理で読み解いてみよう。

（３）共同体内での関係性の構築：評判政治の特徴

①権力の社会性

権力とは貨幣のようなものである、とタルコット・パーソンズは述べている²⁹。権力も貨幣も、共同体において物事の結果や主体の行動を変化させる能力の象徴として正当性を持ち、共同体の構成員間の協働作業を可能にすることで、権力は政治システムを、通貨は経済システムを機能させることができるというわけである。同様の類比概念を用いて、カール・W・ドイッチュは、権力にとって、通貨に対する信用に相当するものは威信である、と述べている³⁰。権力というのは共同体の基盤となる社会コミュニケーションの媒介であり、常にシステム全体と関わっているため、個人主義的見方のみによって権力獲得競争を行えばシステムの崩壊を引き起こしかねない一方で、裏返してみれば、システムを健全に維持したり改善したりするために、成員の強制、服従、支持の相互作用の中で、権力を効果的に管理することができるというのである。

権力と通貨との類比には深入りしないが³¹、本稿との関連で重要なことは、第一に、権力の行使は信用に支えられて可能になる、逆に言えば、信用＝威信（権力に関する評判）の質および量によって権力行使の可能性や範囲が左右されるということである。そしてそのことの別の表現として第二に、政治システムは評判に支えられるイマジナリーな制度であるということである。イマジナリーな制度ならば現実と乖離する場合もあって、裸の王様が出現する可能性は常にあるし、イメージ上の脅威感に基づいて意思決定が行われることも少なくない。ドイッチュはこの例としてドミノ理論を挙げている³²。

また、威信は権力行使の前提なので、単に物質的パワーを増大させるだけで権力が得られるわけではないという点にもあらためて注意を払う必要がある。国際政治を「権力をめぐる闘争」と位置づけたことで有名なハンス・J・モーゲンソーもまた、政治権力とは行使する側と行使される側の間の心理的關係であると捉えた³³。そして、生存と権力をめぐる闘争においては、他国からどう思われるかが、実際にどうなのかと同じくらい重要であるとして、威信すなわち権力についての評判は国家にとって死活的であると述べている³⁴。

これらの議論は、覇権国によるシステムに対する支配力の淵源を、物理的パワーと理念と制度とのトライアングルにもとめるネオ・グラムシアン議論をも想起させる³⁵。社会的地位と役割は、覇権国であろうと小国であろうと、物理的パワー、理念、制度によって

決まるが、軍事力や経済力によって「威」を高めるとともに、理念の提示や制度構築・保持の責任を果たすことで「信」を確保することで、社会的地位が社会の構成員から承認されていく。そして、既成事実が制度に組み込まれていくことで社会的地位は確立するのである。このため、政治資源としての物質や情報は、信用をえて社会的役割を承認されて初めて、権力に変換されるのである。

②リーダーシップ・スタイルの文脈依存性：

不確実性下の統合的リーダーシップ

以上の議論から明らかなように、リーダーとしての信用を確立することが、リーダーシップを有効に発揮するための前提条件となる。信用を得るには、規範に適った「適正な」行動をとる必要があり³⁶、その意味で、リーダーシップのスタイルは文脈に依存することになるのである。

i) 統合的バーゲニング

交渉対象の影響の大きさ、利害関係者の範囲、各アクターの選好順序があらかじめ定まっている場合には、一つのパイを切り分ける配分的バーゲニングを行うことになるが、それらが不確実な場合には、問題の定義をしながら多様な主体や利益を統合していく統合的バーゲニングを必要とする³⁷。選択可能な選択肢（戦略）の範囲や戦略の結果についての情報が非常に限られている不確実性の高い状況、すなわち「不確定性のベール」がかかっている状況において制度構築するためには、争点

領域におけるゲーム構造を定義することがまず必要である。何が誰にとってどういう利益になりうるのかという利益の配分構造と、各アクターの選好秩序を明確にすることで初めて、関連アクターの範囲、交渉場所、交渉方式、交渉議題が確定されるのである。ここで必要になるのが、交渉の原則や選択枝の範囲の大枠に関する合意形成、フォーカル・ポイント³⁸の提示、意見集約、利害調整によって、なるべく多くの利害関係者が参加できる合意ゾーンを設定し、それを具体化する（最大公約数的な）テキストを作成すること、すなわちオラン・ヤングのいう制度的バーゲニングである。制度的バーゲニングには配分的バーゲニングも含まれるが、統合的バーゲニングが中核的役割を担うのが特徴である。統合的バーゲニングは、利害関係者の最大多数を交渉に参加させ、満足させるために、参加者の範囲から交渉や配分のルールなども含めて交渉するもので、いわばパイそのものを拡大し、配分も含めた管理のための新しい制度（ルール）を作るという意味で生産的な交渉方式だといえる。

そして、このようなバーゲニングの核になるのが、問題の定義、状況の政治的定義、企業家的リーダーシップである。問題の定義とは、交渉の価値対象物がどのような属性をもった主体にどのような利害得失をあたえるのかを明らかにすることによって政治的動員を可能とする、広義のフレーミングであるといえる。状況の政治的定義は問題の定義に含まれることも多いが、問題をとりまく状況が潜在

的・顕在的关系者にどのような脅威または機会を与えるかを定義することであり、このような状況定義によって各人が利用できる政治的機会が明確になり、それに伴って動員すべき対象やとるべき選択枝も定まってくるのである。状況の定義は統合的バーゲニングを開始させるとともに、状況の変動に応じ交渉の過程で変更を加えられながら交渉戦略を柔軟に変化させる機能をもつといえる³⁹。

企業家的リーダーシップとは、（上）で論じたように、アジェンダを設定し、問題の重要性について説得し、革新的な政策案を提供することで議論を主導しながら、利害対立を調整して広範な支持を糾合するようなリーダーシップである。このような知的構想力と調整を基軸としたリーダーシップによって統合的バーゲニングが主導されるわけである。

ii) 軍縮レジーム主導の失敗：不適切なリーダーシップ・スタイル

軍縮レジーム立ち上げにあたってアメリカが理解していなかったのは、アメリカのリーダーシップによって導入された輸出モラトリアムが、むしろ全廃を阻害するものとみられるようになったという国際的文脈の変化である。この時点では、地雷問題を国際的アジェンダにあげるという段階を過ぎ、対処の具体的方策をめぐって全廃か部分的規制かが論点として浮上する段階に入っており、輸出モラトリアムを追求することが全廃派と対立する路線に踏み込むことを意味する時代状況になっていたのである。同時に、この時期には地雷

の使用を合法とする見解が主流で、全廃論議は異端であり、規制論議でさえも国際社会の支持をとりつけるのは容易でない風潮があった。このため、輸出モラトリアムの国際的延長である軍備管理レジーム構想は、国際社会の主流からも全廃派の支持も得られないという難しい状況だったのであり、この状況を打破するためには、地雷規制反対派も全廃派も納得できるような説得的な議論と強力な政治力によって国際的支持を集める必要があったといえる。アメリカの構想に対して逆風の強い国際状況において軍備管理レジームを立ち上げるつもりならば、逆風を順風に変化させるか、逆風を意図的に利用するか、いずれにせよ本腰を入れた外交努力が必要だったのである。

しかし軍備管理レジームを構想した官僚たちは、伝統的な核関連技術の規制と同様とみなし、政治的文脈の違いを意識していなかった。ミサイル関連技術の規制は、核不拡散体制の制度内にあると同時に、核使用が甚大な被害をもたらすということについて基本的な合意がある国際的・国内的風土があったために、規制の必要性については異論のない状況であり、規制の具体的内容についての法技術的な議論から始めても問題なかった。

これに対して地雷輸出規制レジームは、国際的に広くその軍事的有用性を認められ広範に使用されている通常兵器の規制であり、規制の必要性自体に異論の強い争点だった。しかも、地雷規制に消極的な国際的風潮の下では多くの国家がCCW改定で十分だと考える

のは当然予想されることであったため、CCW以外の国際的制度をあらたに構築することの積極的論拠を示す必要があったのである。輸出モラトリアム政策が欧州各国で支持されていたとはいえ、それだけを根拠にして国際的な制度枠組みに発展させられるほどには、国際的風潮は地雷規制に好意的ではなかったということである。

このため、この時点で地雷輸出規制レジームを創設するためには、レジーム創設の必要性を論証することがまず必要とされていたといえる。それは、この問題を取り巻く状況の不確実性が高く、問題の定義自体が争点となる段階だったからである。地雷問題については、地雷の軍事的有用性、人道的影響、社会経済的影響について不明な部分が多かったうえに、核兵器と違って多くの開発途上国が保有・使用していただけに、北側諸国だけで不拡散体制を築くことの国際政治上の問題（南北問題）や実効性への疑問が潜在していた。このような不確実性の高い状況下で新たな制度を構築するには、兵器の性質や関係者の利害関係が明らかな兵器の交渉を行うのとは全く異なる交渉スタイルが要求されるのである。

したがって、地雷輸出規制レジームを創設するにあたって必要とされていたのは、ヤングが論じるような制度的バーゲニングであり、それを可能とする争点・状況定義と企業家的リーダーシップだったのだといえる。しかし、このことを理解していなかったアメリカの交渉担当者は伝統的な軍縮交渉のスタイルに則り典型的な配分的バーゲニングを行うつもり

でいた。地雷の主要生産国を主要参加者とし、輸出規制のレベルをどの程度に設定するかを基本的な論点とする配分型交渉に設定したうえで、アメリカが80年代から積極的に開発・使用してきたスマート地雷に切り替えることを国際標準化するという、アメリカの便益を前面に押し出した提案によってリーダーシップをとろうとしたのである。このようなやり方が欧州諸国の疑念を呼んだだけだったのは容易に想像がつく。文脈に応じた適切なリーダーシップが発揮されなければリーダーとしての社会的に承認されず、したがってリーダーとしての政治力は発揮されえないのである。

これに対してICBLは、問題の解釈・意味付けや情報の伝達・共有に尽力し、積極的に企業家的リーダーシップをとった。不確実性の高い状況下ではこのタイプのリーダーシップが奏功し、このために賛同者が徐々に増えていったのである。

以上のように、国際的文脈とイシューの特質を無視して、統合的バーゲニングを行うべき文脈で配分的バーゲニングを行おうとしたところに、軍備管理レジームがあっけなく潰えた構造的要因があったといえるであろう。

③行為の信頼性

発言や行動に基づき将来の行為が信頼されるためには、i) 政策の深度、ii) 将来の履行可能性（実現性）、iii) 共同体内規範への適合性、の三つの要素が勘案される。政策の深度とは、政策そのものの有効性を意味し、（上）で論じたように、政策の実質性と堅牢

性（持続性）が具体的な指標であり、とりわけ機会主義者の行動予測をする際に重要である。

将来の履行可能性を測るためには、政策の実現を目標として効率的・効果的に政治過程が動員されうるかが争点となり、政策の履行を取り巻く政治状況が焦点となる。外交政策に関しては、国際政治を検証する際の三つのレベルである意思決定者の決意（resolve）、国内状況、外交環境（国際的条件）が最低限の検討対象となる。

将来の外交政策の履行可能性を論じるものとしては、国内勝利集合の大きさが脅迫の信頼性を左右するとする二層ゲーム論の議論が代表的である⁴⁰。脅迫や約束の信頼性は、その政策の実現に向けた国内態勢が整っていないれば確保されない。すなわち、外交担当者が行った外交行為は国内で「批准」されなければならない。このため、行政部首脳的外交行為がかならずしも立法部から承認されるとはかぎらない国の行為の信頼性は、国内の支持／反対状況に照らして評価される。アメリカはその典型である。

アメリカが軍備管理レジームでリーダーシップをとれなかったことの一因はここにある。先述のように、アメリカが輸出モラトリアムで自主的にリーダーシップをとったのが議会の主導によるものであり、行政部は必ずしも熱心でなかったことは明らかであり、このことが、地雷規制に懐疑的なヨーロッパ諸国にアメリカの意思を疑わせる要因となった。議会に押し切られるかたちで輸出モラトリアム

を採用した米国政府が、輸出モラトリアムの結果失われた競争力を、輸出規制レジームの創設によって相殺しようとしているのではないかと憶測されたのである。

また、制裁の実現可能性も、国内状況と国際状況によって判別される。アメリカがオスロでの攻防でアフリカ諸国を説得することができなかったのは、アフリカでの全廃モメンタムが大きかっただけでなく、世界全体での全廃支持者が相対多数を占める国際状況において、アメリカが制裁を発動した場合の勝算が小さかったことも大きい。南アのネルソン・マンデラ大統領もこの点に確信をもち、アメリカがアパルトヘイト時代の南アに発動したような経済制裁や社会的制裁を科したとしても、国際社会から支持されえないため効果は望めないだろうとクリントンに告げたほどである⁴¹。

以上のように、行為の信頼性を評価するポイントとして、政策そのものの質と、政策の履行を可能とする状況要因とを説明してきたが、三つ目の規範への適合性は信頼を確保するための社会的構造要因である。規範に適合した行為は、評判政治の核であり、規範に従うことは、共同体の中で正当な構成員としての信任を得るための必要条件である。したがって、ある共同体に参入して信頼を確保しようとするならば、共同体の規範やルールに従わなければならない。この点について、節をあらためて説明しよう。

④共同体内規範による共同体内評判政治

共同体への帰属意識が高まると、共同体の規範やルールを外部のルールよりも優先しようとする内輪の論理が前面に押し出される傾向がある。とりわけ当該共同体が外部の対抗勢力から脅威を受けている場合にこの傾向は強まる。

先にも述べたように、全廃条約案は、実際には欧州諸国の要請を入れて対車両地雷が例外化されるという抜け穴つきのものになっていたのだから、カナダが主張したように、その例外を少し拡大してアメリカの要求を受け入れることは、法技術的にも国際政治的にもそれほど困難ではなかったはずである。しかし、多くのNGOにとって受け入れがたかったのは、それまでオタワプロセスに関与せずに、オタワプロセスに敵対する（と見える）行為を行ってきたアメリカが土壇場になって参入するという、後入りの事実であった⁴²。アメリカはかねてよりCDでの交渉がうまくいかなければオタワプロセスに参加すると表明しており、CDの行き詰まりを受けてオタワプロセスへの参入を決定したのは外交的に理にかなったこととも思われた。しかし先述のように、オタワプロセスはこのときアメリカへの恐れと不信を抱いた活動家の意見が強く反映される状況にあり、これらの活動家は内輪の論理を前面に出してアメリカを締め出そうとする傾向を濃厚にもっていた。

オタワプロセスはとりわけ97年以降、独自の共同体内規範とルールで運営されていたといえる。規範には原則規範と行動規範とがあるが、全廃派の政策目標である即時全廃規範

は原則規範であり、言行一致（意見と行動の一致）と言動の一貫性（過去の言動と現在の言動の一致）が行動規範として共有されていた。実はこの行動規範に抵触したことが、アメリカに対する不信を強めることになったのである。

この点を米国行政部は理解しておらず、全廃派を懐柔するつもりでいたことがかえって不信を招くという誤算を犯してしまった。その誤算とは、軍備管理交渉の障碍にならないようにと生産モラトリアム法案を引き下げさせた見返りに、大統領が国連総会演説で「最終的廃絶」に言及するという取引の効果についてである。大統領は個人的に全廃を支持していたのでその見解を公にするのは都合がよかったし、軍部にとっては国連総会演説は所詮は象徴的なものでしかない重要度の低いものであった。他方で、全廃派にとっては、アメリカが全廃の意思を公的に表明することは全廃運動の正当性を高めるうえで重要であった。このように、どの関係者にとっても国連での全廃演説は受け入れ可能で政治的に妥当な選択肢であった。

しかし、全廃運動レトリックを採用しながら実際にはそれと異なる行動をとるという二重決定は、功利的分配政治の点では妥当でも、評判政治の観点からすれば自らの立場を脆弱にし、敵に攻撃の口実を与えることになる。本稿（上）で論じたように、評判政治の文脈においては、規範に適合しない言動を社会的不適合行為として非難するという、社会的制裁の一形態としての辱め戦術が有効である。

辱めの対象となる社会的不適合行為とは社会の信頼を損なうような行為であり、その典型が言行の不一致や反言行為である。ICBLは、各国の国際的・国内的評判への脆弱性を利用してトランスナショナルな圧力をかけるといふ評判政治を展開していたことから、アメリカの二重路線は格好の攻撃対象となったのである。

しかも、このことは単なる合理的戦術の問題にとどまらず、アメリカの言行不一致はウィリアムズをはじめとするICBL構成員のアメリカに対する不信感の素となった。後述のように、このことが、全廃派にアメリカ排除を選択させる遠因となったのであり、その意味では、全廃派をなだめるための方便として全廃レトリックを採用したことが、オタワプロセスから締め出される要因をつくったといえるであろう。

また、規範のほかにも共同体内だけで通用するルールもあり、条約草案としてオーストリア案を採用することや、ブラッセル宣言賛同者のみがオスロでの最終交渉に参加できるといった決まりごとがその最たるものであった。これらのルールは共同体内部の了解事項にすぎず、外部者に順守義務はなく、拘束力をもたないものであった。

オーストリア案は、オーストリア外交官が本省の了解をえずに個人的に起草したわずか13条のごく簡単なものであるが、オタワ戦略会議最終日に発表された議長による行動アジェンダで条約草案として認められた。その後ウィーン会議までにベルギー、フランス、カナダが

相次いで草案を準備し、草案の乱立状態が出現したものの、最終的にICBLがオーストリア案をオタワプロセスにおける正当な条約案であると認定したオタワプロセスに主体的に参加していた当事者にとっては、議長による行動アジェンダで認定され、さらに競争の末に選ばれたオーストリア案は正式な条約草案だったのである。

しかし、起草した当事者でさえ、オーストリア案自体は正式な条約草案となるための法的・政治的要件を備えていないと認めていた。彼らは、オーストリア案をあくまでも交渉の叩き台と看做しており、各国が草案交渉に主体的に参加し、自らが関与した条文に感情移入するようになって初めて公式の条約草案になるのだと考えていたのである⁴³。つまり、条文作成の過程で非公式案（叩き台）が公式の条約草案にふさわしいと参加者から認められることによって、法的・政治的正当性を獲得するという考え方である。このような草案は、草案作成交渉参加者にとっては正当なものであっても、関与していないものにとっては法的・政治的正当性を欠いた非公式な試案でしかない。オーストリア案をもとにして条約草案を作成する過程によって公式条約案ができるという論理は、オタワプロセスの内部にだけ通用する内輪の論理であった。オタワプロセス自体が国連の枠外で同好の士によって運営されていたという意味で私的な側面をもっていたため（ゆえに正当性についての疑問が常につきまとっていた）、その中で認められたものもオタワプロセス外部からみれば

あくまでも公的な正当性を欠いたものだったのである。このため、オタワプロセスにかかわってこなかったアメリカは、オーストリア案にほとんど注目しなかったのである⁴⁴。

また、ブラッセル宣言もオタワプロセス内だけで通用する規範の文脈でつくられたものといえる。ブラッセル宣言はICBLがCCW交渉時に用いた優良国・劣悪国・醜悪国リストの手法を外交的に応用したもので⁴⁵、宣言に参加した「優良国」のみがオスロ会議への正式参加資格を得るというルールであった。すなわち、即時全廃の規範、オタワプロセスを対人地雷禁止条約作成の正当な場と認める規範、支持を公的に表明するという評判政治の規範に従うもののみが条約採択交渉に加われるというもので、逆にいえば、このような共同体のルールに従わないものは排除するという閉鎖的な論理が働いていたのである。

以上のようにオタワプロセスは内輪の論理で動く面が強かったが、内輪の論理で動きながら、国際社会における全廃政策形成の正当性が自分たちにあると主張するのは、外部から見れば説得性に乏しい話だった。CDと比べた時にオタワプロセスのほうが正当であると主張するには、客観的根拠に乏しかったのである。このことを理解していたカナダは、ブラッセル会議後でさえ脱落者の可能性を排除しなかったし、また、内輪の論理でいえばオスロ参加資格を有しないアメリカのオスロ参加を勧奨するなど、オタワプロセスを開放系とみなしてあくまでも外交の常道に則ってプラグマティックな外交を行った。ICBLの

なかでもミューラーなどは同様にプラグマティックなとらえ方をしていたが、ウィリアムズをはじめとした多くの活動家は、オタワプロセス内部のルールを外部に適用しようとした。オタワプロセスをどちらかといえば閉鎖系とみなすこのような見方からすればカナダのやりかたは裏切り行為と映った。オタワプロセスの共同体ルールをどこまで外部適用するかという点、換言すればオタワプロセスの開放性／閉鎖性に対するこのような見解の相違が、アメリカへの対応をめぐる応酬に凝縮して現れたといえるだろう。

他方でアメリカは、一貫して外部者のスタンスを維持し、オタワ戦略会議後も、米政府高官の多くはオタワプロセスの政治的重要性を低く見積もっていた。その根底にあったのは、アメリカ抜きでの交渉は妥結しないだろうというアメリカの国際的影響力への過信と、大国の参加しないフォーラムの軽視であった。アメリカもオタワプロセスへの国際的バンドワゴンの推移を見守ってはいたのだが、その焦点はロシアや中国などの軍事大国であり、それら諸国の参加しないオタワプロセスは重要ではないと看做していたのである⁴⁶。大国中心的な発想が、オタワプロセスの潜在力を看過し、CDに固執する根底にあったといえるだろう。

さらに、オタワプロセスの内輪の論理を理解せず、オタワプロセスを国際的正当性をもたない非公式なフォーラムと看做していたため、オスロ会議でかけられる条約草案もあくまでも非公式なものであり、アメリカが要求

すれば大幅な改変も可能であろうと考えたのである。共同体の規範を解さないこのような外部者としての振る舞いは、内輪の論理を優先させる人々にとっては排除の対象としか映らなかったことは想像に難くない。共同体の規範とルールに基づいて正当でないと判断された主体が権力をふるえる道理はない。権力はそれを受け入れる相手がいて初めて意味をもつからである。したがって、アメリカが推進しようとした権力政治は、全廃派コミュニティのなかでは機能しえなかったばかりでなく、逆効果でさえあったのである。

以上のように、オタワプロセスは、規範と仲間意識を基盤とした密な共同体を参加民主主義的な手法によって形成する過程だったといえ、そのことが、規範に共鳴しない外部者であるアメリカを排除する根源的な理由になったといえるのである。

(4) 規範カスケードにおけるトランスナショナル政治

対人地雷禁止政策形成の事例は、トランスナショナルなNGOネットワークの代表的成功例として引き合いに出されることが多い。しかし、ICBLを中心としたNGOネットワークの影響力が各国・地域の政治状況によって大きく異なったことは前節でみたとおりである。興味深いことに、ICBLの中心人物にはアメリカ人が多かったにもかかわらず、全廃派NGOはアメリカの反地雷政策形成に大きな影響を及ぼせなかった。ICBLのアメリカ支部であるUSCBLの設立自体が96年3月と

比較的遅く、USCBL設立後も意思決定に効果的な影響を及ぼせたとはいえない。このことが、国際規範カスケードの潮流がアメリカの動向に左右しなかった大きな要因の一つといえるだろう。では、なぜアメリカ・キャンペーンはアメリカ政府の意思決定を左右することができなかったのだろうか。この点を、社会運動の意思決定への影響経路の面から検討してみよう。

①NGOのアクセスとインパクト

国家の社会運動に対する開放性はある程度固定的・構造的なものである。トマス・リッセ・カッペン¹⁾は、トランスナショナル主体がどれだけ政策的影響を及ぼせるのかを国家構造の点から類型化した(<図5>)。ここで国家構造は、三つの指標によって分類されており、

縦軸は、政治社会制度の中央集権性を示している。集権性は、中央政府に権力が集中する傾向と、中央政府の権威が強い政治文化の双方を意味する。「断片的」とは、過度な分権により社会が断片化されているという意味である。

横軸は二層構造で、まず社会が強いか弱いかという大分類が来る。社会の強弱をはかる際の主な指標は、第一に、社会がイデオロギーや階級などで分裂しているか／同質かどうかという点、第二に、市民社会の政治参加の活発さ、第三に、官に対する利益集団の政治的強さである。その下に、中間団体の役割に着目し、政党や利益集団が協議をして適度に折り合いをつける交渉方法をとるか、それともゼロサムの取引を前面に出して物別れに終わることをいとわないタイプであるかという、政党や利益団体の協調度合いという下位分類

<図5> 国内構造に応じたトランスナショナル主体の影響力

社会／中間組織 国家		社会			
		強		弱	
		政策ネットワーク		政策ネットワーク	
		総意型	分極型	総意型	分極型
政治制度	集権的	コーポラティズム (漸進的だが持続) 日本、欧州小国など +++	膠着 (僅少) ++++ インド、冷戦期ハンガリーなど	国家優位 (深甚) ++++ 韓国、シンガポール、ジンバブウェなど	国家統制 (深甚) ++++ ソ連、旧東欧諸国(共産圏)など
	断片的	社会優位 (困難) ++ 米国、香港、フィリピンなど		脆弱 (僅少) + ケニア、ソ連崩壊後のロシアなど	

() : アクセスできた場合の政策的影響

+ : アクセスの難易度 (+が多いほどアクセスが困難)

(Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, NY: Cambridge University Press, 1995, p.23-28に基づき作成.)

がくる。適度に折り合いをつけて関係者の総意を反映させるのを好む政治文化をもっているのが総意型、ゼロサムの厳しい取引を好むのを分極型と分類する。

表のプラス印は、政策形成過程への社会勢力の参入しやすさを大まかに示しており、プラスが多いほど入りにくい。この表は理念型なので、すべてがこれで説明できるわけではないが、政策形成への社会勢力の関与と影響の度合いをある程度説明することは可能である。たとえば、日本は共産主義国や権威主義国よりは入りやすいが、アメリカほどには自由に入れない。しかし、一度政治的意思決定の中に入ってしまうと、アメリカよりも持続的な影響力を及ぼせる、といった比較ができる。共産主義国では政策形成過程に市民が入りこむのは難しいが、政府の有力者とコネクションがあれば、大きな権力をふるうことができるだろうということも、この表から示唆される。

よって、政府に圧力をかけようとする社会運動は、働きかける対象やキャンペーン方法を国によって変える必要がある。たとえば、社会が強く政治制度が分権的なアメリカのような国では、活動経路は充実していても、意思決定に効果を及ぼすのは難しいため、効果的な手法や経路の開拓・活用に高度な能力が要求されるだろう。ICBL傘下の各国キャンペーンも、国によって政策的影響が大きく異なり、実はほとんど影響を及ぼせなかった国家のほうが多い。しかし、大きな影響を及ぼせた国家においては、政府と運動が積極的に協働し、そういう政府が国際的な運動を主導

していったのである。

②アメリカ国内の政策経路

それでは、トランスナショナル社会運動が外交にかかわる争点でアメリカ連邦政府に影響を与えるためには、どのような国内経路が有効なのだろうか。これは、世論を動員して大統領に影響を与える経路、議員と連携する経路、行政部官僚と連携する経路の三つの経路に大別すると分かりやすい⁴⁷。

第一の経路は、世論の政策的影響に関する研究が明らかにするように非常に複雑だが、選挙を通した一種の制裁機能によって大統領に影響を与えるということが、多くの世論研究者が共通して論じるところである。ヴィンセント・O・キイが指摘するように、高度に組織化され大きな政治力を備えた利益集団などのいわゆる「注意深い公衆」は現在の意思決定に直接的な影響を与えようとするが、未組織で意見表出が効率的になされない大衆の意見は喚起されるのが遅く、迅速に意思決定過程に伝わらないために、次の選挙時のように時間差をもって反映される可能性が高い⁴⁸。意思決定者にしてみれば、現段階の世論の支持は意思決定者の現段階での自由度を高めるものの、意思決定者が将来の成功をも視野に入れている場合は、現段階での支持だけでなく将来の支持を確保することも必要になる。たとえば、次期選挙への出馬を念頭においているならば、選挙時（将来）の世論の支持を確実なものにしなければならない。また、現在取り組んでいる問題の解決に時間がかかる

ような事例でも、現段階の支持だけでなく将来の安定的な支持を必要とするであろう。

したがって、世論による不支持のコストとリスクを重視し、かつ将来を視野に入れた意思決定者は、現在だけでなく将来の支持も得られるかどうかを計算に入れて意思決定を行う。すなわち、未来の世論の反応を予測して、将来も支持されるような政策を打ち出したり、自発的に政策を修正したりするほか、支持されないような政策を打ち出さざるを得ない場合には、あらかじめ世論を懐柔して潜在的反対派を鎮静化したり、賛成者を増やして世論を動員したりすることになる。

キイが明確に指摘するように、世論は不支持という形で意思決定者に将来的にサンクションを与えることができる⁴⁹。このため、世論は将来的な脅威を意思決定者に与えることで、現在の意思決定に間接的に権力を行使しているといえるのである。このような権力は、将来の世論によるサンクション（未来の時点での現実の権力）に対する、意思決定者の脅威認識を媒介とした権力であり、実際に将来サンクションが実現するかどうか不確定であっても意思決定者に影響を及ぼすという意味で、未来投影的権力と呼ぶことができるだろう。

ダグラス・フォイルもまた、世論の影響経路の中で最も重要なものとして、世論に関する反応予測を挙げたうえで、意思決定者は将来の反応予測を現在の世論動向よりも優先することがあるとの知見を導出している。つまり、未来の時点（次回選挙時など）で世論は異なった反応を示すはずだとの予測に基づい

て、世論調査などの明示的データから読み取れる現段階での世論の要請には抵触するような政策を採用する場合もあるというのである⁵⁰。反応予測を重視する見解は、選挙が近ければ意思決定者がより世論の影響を受けやすくなるとする知見の根拠となっているともいえよう⁵¹。

第二の経路は、議員と政治的連合を結成することで議員を通して政策形成に影響力を行使するルートである。専門知識や情報の提供、争点のフレーミング、特定議員を政治的に支援する議会外活動を通じて、議員の活動を補佐する。反核運動の事例研究を行ったアルフレッド・ノップによれば、反核運動にとってはこの議会ルートが必須であり、議会に足がかりをもたなければ効果的に意思決定に影響を与えられなかったという⁵²。

第三の経路は、官僚と連携して政策形成に直接的にかかわるルートである。三つの経路の中でこれが最も直接的な影響力行使であるといえる。イシュー・ネットワーク（政策コミュニティ）を構成して官僚とともに政策案を形成し、官僚がその政策案をもって官僚政治（省庁間政治）を闘うことで政策案を政策とする場合が、その典型である。この官僚政治の過程すなわち政策選択の過程で負ければ、政策コミュニティの影響もそこで止まることになる。軍備管理政策は、議会ではなく、行政部とりわけACDA、国防省の文官および統合参謀本部、国家安全保障会議、CIAによって形成されてきた。したがって、これらの省庁の担当官僚との政策コミュニティに参与す

ることができれば、政策に直接的な影響を与える可能性が高まる。官僚政治の影響を最小限に食い止めるためには、その時々々の政治環境に応じて政治的に最も発言力の強い部門と連携するのが効果的であろう。ノッパの研究によれば、54年から始まった核実験禁止条約交渉では、このルートがとくに重要な役割を果たしたという⁵³。

以上の議論と前項の議論をあわせて勘案すると、アメリカで社会運動が効果的に意思決定に影響を与えるためには、次の選挙を視野に入れた世論の動員、議員との連携、有力省庁の政策コミュニティへの参入と、多元的な経路で政治活動を展開しなければならないということが予想できるのである。

③評判に脆弱な条件とアメリカの評判類型⁵⁴

(上)で論じたように、規範不服従者が規範に従うためには当該主体が評判に脆弱である必要がある。即ち、評判悪化によるダメージを緩和するための政策変更費用が大きくなってはならない。これは国内でも国際でもあらゆる共同体に該当することだが、国際的文脈では、国際的評判への国家の脆弱性は、政権の国内基盤の脆弱性（国内的立場）と政権の対外協調的イメージの重要性（国際的立場）によって大きく規定される。両指標とも、状況に応じて変動する状況変数である。国内的脆弱性は、与党議席数、大統領得票率、議会と大統領の協力関係など構造的要因に規定されるところが大きい。大統領や首相の支持率が下がっている場合や与党支持率が下がっ

ている場合など、政権が反対勢力に対して政治的に脆弱な状況が出現する場合もある。前項図5で紹介した国家類型のうち、「強い社会」と分類された諸国家では、社会勢力の動員次第で政権の対内脆弱性を左右することができる。

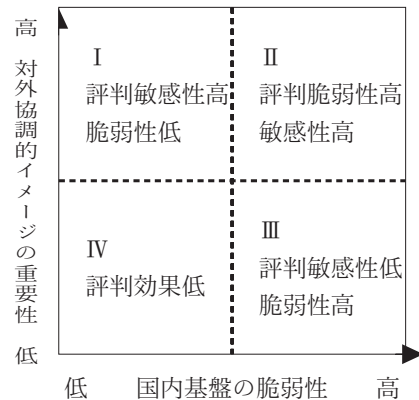
また、対外協調的イメージの重要性は、中堅国や後発国のように、国際協調的イメージを重視せざるをえない構造要因（システム要因）によって規定されると同時に、歴史的に重要な外交関係の維持、国際社会の正当な構成員としての承認、国際的役割やアイデンティティの変更や再確認といった状況要因によっても決定される。したがって、冷戦直後など国際環境が大変動して国際的役割やアイデンティティを見直さなければならなくなった場合や、国際的地位の変動に伴って新たな国際的承認が必要な場合や、国際的孤立状態に陥ってしまった場合には、対外協調的イメージが重視されることになる。評判の向上によって国益が大きな影響を蒙る場合は、敏感性が高いということになる。

以上をまとめたのが図6だが、評判脆弱性が高いⅡ、Ⅲの場合には、国際的（外交的）働きかけだけでなく、トランスナショナル主体や国内主体が国内から働きかけることによって、政府を国際規範に服従するように仕向けることができる。

Iの場合は、対外協調イメージを重視する政権の政権基盤が強固で、対内的に拘束される面が少ないような場合である。このとき、政権の評判敏感性は高いが脆弱性は低い。ため、

政府は国際協調的で規範服従的な外交方針をもつものの、個別の政策選択においては状況に応じた功利的で実地的判断がなされるため、必ずしも国際規範に沿った政策が採用されるわけではない。Ⅱは、対外協調的イメージを重視する政権の国内基盤が脆弱な状況であり、この場合は評判への敏感性、脆弱性ともに高くなり、政府は国際規範に服従する可能性が高くなる。Ⅲの場合には、対外協調的イメージの重要性が低いため、政府は評判に鈍感で、孤立主義的外交方針や単独行動的外交方針をとることが多い。しかし、政権基盤が脆弱なため、国内の国際協調派が政権に揺さぶりをかければ、国際協調的な政策に変更させることが可能である。ただし、Ⅱの場合もⅢの場合も、国内の脆弱さを国際的評判への脆弱さに結びつけるためには、外交問題が世論およびメディアの高い関心を呼んでいることと、国内対抗勢力が国際的イメージ向上のための施策を政府に要求していることが条件である。Ⅳの場合は、国内基盤が強固な政府が対外協調的イメージを重視しないので、評判政治は殆ど機能しない。この典型が孤立主義的もしくは単独行動主義的な独裁国家である。

ここで、93年から97年までのクリントン政権についてみると、大統領選での得票率は極めて高く大統領としての正当性が高かっただけでなく、世論に訴えるタイプの政治手法だったこともあり、大統領支持率は概して高かった。しかし95年からは分割政府だったため、議会と丁寧な調整を行う必要があり、独行的なリーダーシップはとりにくい状況に



<図 6> 国際的評判への敏感性と脆弱性⁵⁵

あった。また、ベトナム戦争に反対した過去や軍におけるゲイ容認発言などで軍部から反発を受けたことから、軍部との関係はやや疎遠で、軍部に対しても強いリーダーシップをとれない傾向があった。その意味ではクリントン政権の政権基盤は盤石とは言い難かったといえるだろう。

他方で、国際的イメージの重要性についてはどうだろうか。クリントン自身は国際協調的な外交スタイルを好み、国際協調的政策を選択する傾向があったが、この当時の国際環境においてアメリカが国際協調的イメージの向上をあえて重視する必要はなかった。湾岸戦争から始まった冷戦後世界におけるアメリカの影響力は絶大であり、アメリカの国際的リーダーシップへの要請と信頼は高かったが、そのスタイルについて問題視する風潮はなかった。むしろ、ソマリア介入の失敗やルワンダを見殺しにしたことによる国連の権威失墜に伴い、アメリカを中心としたNATOによる介入への注目が集まるなど、普遍的制度によ

らない独行的なリーダーシップが容認される状況にあったのである。したがって、アメリカが協調する相手としてとくに重視したのは、欧州同盟諸国や微妙な外交を要求されるロシアや中国に限られ、また、アメリカ抜きの日米間協定はありえないという認識が、アメリカ自身を含めた国際社会に広く共有されていたのである。このため、対外協調的イメージの向上や低下によってアメリカの国益が大きな影響を蒙るということは考えにくく、対外協調的イメージに関する敏感性は低かったといえるのである。

以上のことから、93年から97年までのアメリカは、評判類型のⅢに概ね該当するということができる。したがって、前項で論じたような国内構造の特徴を活用して国内経路で政府に圧力をかけると同時に、国際的に当該国を孤立させ、対外イメージの低下が国益を損なうと思わせるような国際環境を整えることで、政府を国際規範追従的に導くことが可能になるだろうと予想される。

しかし、アメリカがそのような国際環境に追い込まれたのは、ようやくオスロ会議の最終段階になってからであった。96年の半ばまでは全廃派は明らかに国際的少数派で、CCWはほぼアメリカの期待通りにまとまり、オタワプロセスが始まってからは、アメリカが協調相手として重視する国家はCDでの交渉を支持していたため、アメリカは孤立とは無縁だった。CDでの協議が行き詰まってオスロ会議に参入することになって、初めてアメリカはアウトサイダーとしての立場を露呈

したのだが、自国の影響力を過信するあまりアメリカ排除の構造を看過したため、オスロ交渉の土壇場まで国際的孤立を認識しなかったのである。オスロ会議の休会を要請した最終段階になってようやくアメリカはⅡの状態に移行したといえる。

それでは、国内からの政治的働きかけは政府を動かすことができなかったのだろうか。この点については、項を改めて検証してみよう。

④アメリカ・キャンペーン

ICBLはVVAFというアメリカのNGOを創設メンバーとし、コーディネーターのウィリアムズもVVAFの出身だったが、このことは必ずしもアメリカ・キャンペーンの成功を意味しなかった。上院にはレーヒーという有力な全廃支持者がいて、議会は超党派で上下院とも反地雷政策を推進したにもかかわらず、行政部はなぜ全廃リーダーシップをとらなかったのか。その主因は上で述べたように大統領府のリーダーシップの欠如だったわけだが、行政部を動かさなかった責任の一端はアメリカ・キャンペーンの側にもあったといえるだろう。

これまでも述べてきたように、アメリカの全廃運動の政治的パートナーは上院のレーヒーであった。運動はレーヒーを支援する形で議会に全廃運動を浸透させ、議会のイニシアチブを通して行政部を動かそうとした。また、VVAFのミュラーは、退役軍人のほか、オルブライト、NSCナンバー3のナンシー・

ソーダーバーグ、国防次官首席補佐官のティモシー・コノリーなど国防や外務担当の官僚とつながりを持ち、彼らにロビー活動を行った。また、大統領とアポをとることができなかった彼は、96年4月半ばのホワイトハウスの夕食会の席を購入して大統領に話しかける機会をえることまでした。このような努力にもかかわらず、5月の新政策に様々な例外化方針が含まれていたことに失望させられたミュラーは、さらに効果的にホワイトハウスにロビーするために、議会担当補佐官のパット・グリフィスを核として、世論調査員のスタンリー・グリーンバーグや共和党のロビイストなどを加え、党派を超えて密接な連携をとれるようなロビー・コンソーシアムづくりに傾注したのである⁵⁶。

しかし、先述のように、軍部との無用の衝突を避けたいクリントンは地雷全廃問題に高い優先順位を与えなかった。クリントンはこの問題に関しては関係省庁に任せ、自らリーダーシップをとって政策を主導することはなかった。そうであるならば、この問題について実権を有さないクリントんに働きかけるよりも、政策形成の中核アクターである政治軍事局、ACDA、国防省、統合幕僚の現役軍人にロビイングの焦点を移し、既得権益に固執する一部の軍関係者やCDにこだわるACDAを説得することによって、行政部内の議論に効果的に影響を与えことができただろう。

このことは、南ア・キャンペーンを想起するとわかりやすい。南アでも、全廃支持を主張する行政部に対して、軍部はその方針に抵

抗し、スマート地雷の保有を主張し続けたため、南アはオタワプロセスの全廃リーダーとして振舞いながら、国内では軍部の合意を得られない状況が続いた。しかし、ICBLの南ア支部キャンペーンであるSACBL（対人地雷禁止南ア・キャンペーン）は軍部をターゲットに地雷の軍事的有用性を否定するキャンペーンを張り、実務を掌握する外務および国防官僚にロビーすることで、97年3月の第四回NGO会議直前に、スマート地雷を含めたあらゆる地雷を人道の観点から廃絶するという政策に国防省の方針を転換させるのに成功したのである⁵⁷。

これに対してアメリカ・キャンペーンはホワイトハウスに圧力をかけることに重点を置き、軍部、国防省、ACDA、国務省の関係者との連携は十分とはいえない難く、とりわけ軍部については、退役軍人との提携は密だったものの、現役軍人との関係は手薄だった。だからこそ、政策形成の現場では97年になっても軍縮フレームが主流で人道フレームは優勢にならず、その流れでCDでの交渉が疑問視されない風土が形成されてしまったのである。

以上のようにアメリカ・キャンペーンはもっぱら議会と行政部へのロビー活動を主軸に展開されたが、世論に対する働きかけは十分になされたとはいえない。USCBLが結成されたのがそもそも96年の3月と欧州諸国に比べて遅めだったうえ、初の大規模デモはCCW第二再開後、米政府が新政策を発表する一週間ほどまえの5月初めと、草の根活動に重きが置かれていないことが垣間見えた⁵⁸。しか

も、世論喚起活動の主軸は、地雷製造企業の名を公開して規範的観点から公に厳しく非難するという典型的な辱め戦術であり、大多数の国民には関係のない兵器産業をターゲットにただけにメディアや世論の関心をひきにくいものであった。

96年は大統領選挙の年だったため、世論とメディアを動員して、公衆アジェンダおよびメディアアジェンダにおける地雷禁止の優先順位を高めることができれば、大統領により効果的に政治的圧力をかけることができたかもしれない。選挙の文脈を効果的に使うならば、辱めの対象を兵器産業よりはむしろホワイトハウスに置いて、全廃レトリックと使用政策の二重路線を糾弾する戦術をとったほうがメディアや世論の注目を集められただろう。しかし、USCBLがクリントン政権の二枚舌政策を公的に非難したのは、新政策発表の一周年記念にあたる97年5月のことであった。

先述のように、言行の不一致は辱め戦術の格好の対象であるから、ICBLは米国の二重路線を早い段階から非難していた。しかしUSCBLは政府に敵対するのではなく、政府と良好な関係を保ちながら穏健なロビー活動を通してその政策変更を期待する基本方針をとっていたといえる。レーヒーの補佐と大統領府への説得という二大戦略はその主軸を担っていた。このため、アメリカ国内における政府に対する辱め戦術は最終段階まで効果的に発動されることはなく、政府が国内的評判に脆弱になるような環境づくりは十分に行われなかったといえることができる。この点では、

国際的キャンペーンと国内的キャンペーンが効果的に連動しなかったといえるだろう。

また、平和運動の常套手段である争点選挙化の手法を用いて、クリントンの対立候補で地雷全廃論者のロバート・ドールに働きかけて地雷問題を争点化するのも効果的だっただろうと考えられるが、そのような戦略はとられなかった。このことは、イギリスで展開されたキャンペーンと好対照をなしている。97年にイギリスで行われた総選挙では、全廃運動が労働党に働きかけて全廃を党公約とさせ、地雷の全廃を争点化することに成功したため、選挙に勝利した労働党政権はそれまでのイギリスの政策を覆し、全廃支持に回ることとなったのである。

以上のように、アメリカ・キャンペーンは、選挙（世論）、議会、行政部の三つの主要な経路のうちの議会を通じたルートでしか十分な影響を与えることができなかった。世論への働きかけは他の二つに比べて重視されていたとは言い難いし、行政部への働きかけも必ずしも行政部内部の政治的事情に適合したものではなかったといえる。逆にいえば、議会を通じた働きかけが効果的に機能しすぎてしまったがために、議員の補佐役の役割に徹してしまったことが、他のルートをなおざりにする要因となったともいえるだろう⁵⁹。先述のように、社会が強いながらも断片的であるがゆえにアクセスは容易でもインパクトを与えるのは困難なアメリカの政治体制においては、多様な経路を多元的に利用しなければ新規イシューで意思決定に影響を与えるのは難

しいと予想される。アメリカ・キャンペーンはまさしくこのことを実証しているといえるであろう。

（５）小括

本章では、アメリカが反地雷政策形成において主導権を握れなかったのみならず、オタワプロセスから完全に排除され、国際的に孤立してしまった理由を、規範カスケード、トランスナショナル政治、評判政治の相互に関連する三つのダイナミクスによって説明した。

①アメリカ敗北の構造要因

当該事例においてアメリカが完敗した理由は、これまでの研究では、NGOの能力および、アメリカの個別的状況要因から説明するものが主であった。本稿では、アメリカ側の事情、全廃派側の事情、両者をとりまく規範カスケードが相互に有機的に連関しあうととらえることによって、この事例を、変動する国際情勢のなかで展開された評判政治の枠組みで総合的に説明できることを示した。

アメリカの反地雷政策史において特徴的なことは、中下級官僚中心に政策形成がなされ、上級官僚、閣僚、大統領はほとんど実質的に関わらなかったという点である。反地雷政策のイニシアチブは議会がとり、行政部は概して当該問題に対する関心が低かった。初期には輸出モラトリアムの導入によって国際的反地雷政策を主導したものの、アメリカのリーダーシップは専ら議会の活動によって担われたのであり、大統領がCCW開催を呼びかけ

ることで国際アジェンダに乗せたフランスとは事情が異なっていた。アメリカが大国としての権力を効果的に揮えなかった理由を、全廃派の政治力が相対的に上回ったからだと説明するのに無理があるのはこのためである。アメリカはそもそも本腰を入れて大国としての外交を行っていなかったのである。

したがって、アメリカが敗北した究極の国内要因は、政治的リーダーシップの不在に求められるといえる。行政トップの積極的介入がなかったことで、地雷問題は省庁間ゲームの道具となり、結果的に軍部の地雷擁護派の意見が強く反映される結果となったのである。

アメリカが不適切な外交政策を積み重ねていったのは、国際情勢を的確に把握していなかったことに大きく起因する。地雷問題についての不確実性が高く、制度構築をするならば企業家的リーダーシップが要求される状況において、核関連技術規制と同様の配分的交渉をしようとしたことは、軍縮レジーム構想を潰えさせる根本的要因となった。また、国際的反地雷政策形成過程の顕著な特徴は、国際場裏における政治的布置が大きく変動したという点だが、この規範カスケード現象によって全廃派の政治力が相対的に高まっていき、同時に戦略・戦術が変化していったことが、アメリカの立場を弱める結果となった。

また、反オタワ陣営に対抗してモメンタムを防衛するために、全廃派は、急進的スローガン、明確な立場表示、敵の可視化、示威的対決を特徴とする劇場型政治を展開する必要

があった。しかも、全廃派はアメリカに対する対応をめぐるたびたび内部対立をしていたため、分裂のために劇場型政治の効果が削がれることを恐れ、一枚岩を演出しようとしたがために、レトリックと政治運営がより硬直化することになったのである。

しかし、唯一の超大国としての確実な影響力が期待される国際環境と、下級官吏に地雷問題が委ねられたことによって、アメリカは地雷をめぐる国際情勢に縋って鈍感だった。こうして、国際状況の変動を機敏に察知しそこなったアメリカは、引くべき所で押すといった過ちを繰り返すことで、全廃派のシナリオ通りの敵役を演じ、自らの首を絞めてしまったのである。

とはいえ、行政部が土壇場まで無関心だったことは、政府内部の問題だけではなく、アメリカの全廃運動の非力さをも示している。地雷問題に関心の低い行政部に対して、アメリカの全廃運動は効果的に影響を及ぼすことができなかった。全廃運動が拠点としたのは議会、とりわけ上院のレーヒー議員に絞られており、行政部との繋がりには比較的希薄だった。このため、輸出モラトリウムが国際的反地雷運動を主導しえなくなってからは、意思決定過程に全廃政策を注入することは困難になったのである。運動側はもっぱら行政部の無知と傲慢を糾弾するが⁶⁰、その行政部に決定的な結節点を持ちえなかったことや、欧州諸国に比して草の根運動が不活発だった点を考慮すれば⁶¹、アメリカの情勢誤認の責任の一端はアメリカの全廃運動側にもあったとい

えるだろう。アメリカにおいては、国際情勢（規範カスケード）と国内情勢が正の相関をなすほどには、トランスナショナル政治が有効に機能しなかったのである。

以上のように、アメリカが全廃派に敗北した理由は、動学的な国際政治過程における権力関係の変動と、それに対応した全廃派の戦略、およびアメリカ国内の政治状況を三位一体と捉えて初めて体系的に説明できるのである。

②評判政治における権力

当該事例を具に検討すると、アメリカが外交力を有効に発揮できなかった国際的文脈が、全体の推移に決定的な影響を与えたことがわかる。この知見は、権力の大きさ・効果が社会的相互行為の積み重ねの中で動的に決まることを確認するものである。この枠組みでとらえると、アメリカの情勢誤認の構造的要因は、評判政治の文脈を理解していなかったことにあったことが理解できる。評判政治の文脈では相互観察の過程で確立される信頼と権力発動に関する信憑性が政治力に転化されるため、過程に参加しない大国の権力は政治力になりえないのである。

権力政治では、ソフトパワーに裏打ちされたハードパワーがそのまま政治力となるが、評判政治の文脈では、参加と言行一致と行為の一貫性を基軸として社会的に構築された信頼が、ハードパワーやソフトパワーを政治力に変換する。現実の政治場裏では通常両者は混合形態として現れるが、反地雷政策形成の

過程では両者が明確なかたちで別々に立ち現われた。それは、国際的評判にそれほど注意を払う必要のない国際環境のなかで自国の権力の大きさを疑わない大国と、政治的資源に乏しいために情報力や規範的言説や社会的紐帯を駆使して政治力としつつ、大国に対しては不信の念をもつNGOが対峙する状況になったからである。アメリカはその政治的文脈の違いに気付かずに相手の土俵に乗りこんでしまったため、オスロでの完敗を喫することになったのであった。

注

- 1 代表的なものとして、Faulkner, Frank, *Moral Entrepreneurs and the Campaign to Ban Landmines*, Amsterdam: Rodopi B.V., 2007.
- 2 アドボカシー・ネットワークについては、Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell UP, 1998.
- 3 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、213頁。
- 4 Sigal, Leon V., *Negotiating Minefields: The Landmine Ban in American Politics*, NY: Routledge, 2007.
- 5 The Office of Humanitarian Demining Programs, *Hidden Killers: The Global Landmine Crisis*, United States Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, 1994.
- 6 Sigal, *op.cit.*, p.46.
- 7 *Ibid.*, p.49.
- 8 *Ibid.*, p.53.
- 9 *Ibid.*, pp.52-53.
- 10 ヒューマン・ライツ・ウォッチのステイーヴン・グースによるメール回答。
- 11 Wareham, Mary, “Rhetoric and Policy Realities in the United States,” 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.235; Sigal, *op.cit.*, p.88.
- 12 Sigal, *op.cit.*, p.131.
- 13 *Ibid.*, pp.123-38.
- 14 *Ibid.*, p.136
- 15 USCBLの中核メンバーとして政府担当者との会合にも出席したメアリー・ウェアハムはこの点を強調し、口先では全廃を擁護しながら実際には全廃政策を阻止しようとしたアメリカ政府を糾弾するレポートを書いている。Wareham, *op.cit.*
- 16 *New York Times*, May 16th.
- 17 Sigal, *op.cit.*, p.147.
- 18 *Ibid.*, p.165.
- 19 規範カスケードの発展段階、劇場型政治、対抗運動の力学についての詳細は、西谷真規子「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、95-115頁。
- 20 西谷 前掲論文 96-97頁。
- 21 Kuran, Timur, “Ethnic Norms and Their Transformation Through Reputational Cascades,” *Journal of Legal Studies* 27, 1998, p.634.
- 22 Sigal, *op.cit.*, p.138.
- 23 一般に、この種の装置の5～10%は正常に作動しないとされ、また、大量散布方式で使われるために除去の手間がかかるといった問題もある。長有紀枝『地雷問題ハンドブック』自由国民社、1997年、86-87頁。
- 24 Sigal, *op.cit.*, p.170.
- 25 *Ibid.*, p.192.
- 26 たとえば、バーゼル条約改正交渉時に、グリーンピースは、欧米大国から有利な貿易措置など

- の条件と引き換えに廃棄物の移転を認めていた途上国政府の不正を暴き、戦線に連れ戻すことによって有害廃棄物輸出禁止を支持する第三世界諸国連合の結束を保たせ、禁止規定を採択させることに成功した。Smith, Jackie, "Global Politics and Transnational Social Movement Strategies: The Transnational Campaign against International Trade in Toxic Wastes," in Donatella della Porta, Hanspeter Kriesi and Dieter Rucht, *Social Movements in a Globalizing World*, NY: St. Martin's Press, 1999, pp.170-88.
- ²⁷ 西谷真規子「規範カスケードにおける評判政治(中の二)」『国際協力論集』13-3, 2006年、103頁; Sigal, *op.cit.*, p.181.
- ²⁸ *Ibid.*, p.201.
- ²⁹ Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society*, New York: Free Press, 1967, p.301.
- ³⁰ Deutsch, Karl W., *The Analysis of International Relations*, 2nd ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978, pp.47-52.
- ³¹ この点について盛山和夫教授は、経済共同体と政治共同体の共同性(集合体としての規定力)の違い(前者は弱く、後者は強い)に着目して、このような権力と貨幣の類比はつきつめて考えてもあまり意味をなさないと論じている。盛山和夫『権力』東京大学出版会、2000年、110-13頁。
- ³² Deutsch, *op.cit.* pp.48-49.
- ³³ Morgenthau, Hans J., revised by Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, sixth edition, New York: McGraw-Hill, 1985, p.32.
- ³⁴ *Ibid* p.95.
- ³⁵ Cox, Robert W., "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of the International Studies*, 1981 (遠藤誠治訳「社会勢力、国家、世界秩序——国際関係論を超えて」坂本義和編『世界政治の構造変動2 国家』東京大学出版会、1995年); Gill, Stephen, *American Hegemony and The Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990 (遠藤誠治訳『地球政治の再構築——日米欧関係と世界秩序』朝日新聞社、1996年)。
- ³⁶ March, James G. and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Orders," *International Organization* 52-4, 1998, pp.951-52.
- ³⁷ Young, Oran R., "Resource Management at the International Level," in Volker Rittberger ed., *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1997; Young, Oran R., *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell UP, 1994.
- ³⁸ かならずしもパレート最適ではないが、複数のナッシュ均衡点によって形成される領域内にあって、わかりやすく誰にとっても妥当に見える妥協点、落としどころを意味する。簡明な表現で記述されれば、単純明快で配分交渉の難局を打開するような処方箋を含んだ提案を特徴とするテキストである「傑出した解決策」となる。
- ³⁹ 状況の定義(脅威/機会認定)が参加者の範囲や選択肢を特定するという考えは、マッカラムらの「闘争の政治」の発展モデルからえた。同モデルでは、不確実性が高い状況で明確な脅威と機会の特定が行われることで事態が動き出し、政治的動員が行われて闘争行為が発展する。脅威と機会の特定は、一度きりの所与のものではなく、対立する解釈の競合のなかで事態の推移とともに動学的に行われるとされる。同様に、国際交渉においても、状況の定義は統合的バーゲニングを開始させるとともに、交渉の過程で改編をへてあらたな政治的動員を支える機能をもつといえる。McAdam, Doug, Sidney

- Tarrow and Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge UP, 2001, chap.2-4.
- 40 Moravcsik, Andrew, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining," in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam, eds. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. U of California P, 1993., pp.3-42.
- 41 Sigal, *op.cit.*, p.214.
- 42 *Ibid.* p.193.
- 43 Hajnoczi, Thomas, Thomas Desch, and Deborah Chatsis, "The Ban Treaty," in Cameron, Lawson and Tomlin, *op.cit.*, p.293.
- 44 Sigal, *op.cit.*, p.164.
- 45 *Ibid.* p.171.
- 46 *Ibid.* pp.149-50.
- 47 このような分け方は、平和運動の政策的影響力についてジェフリー・ノッブが採用しているものだが、世論の経路についてノッブの議論は限定的でしかも説得力に欠ける。中位投票者理論を用い、70年代から80年代にかけての軍縮問題は、中道派か原理主義派かという一元的争点となったため中位投票者理論が適用されると論じたうえで、社会運動は、中位政策から外れた政策をとる政府になが中位政策かを教え、政府を中位政策寄りに誘導すると説明するのだが、もともと中位に収斂する方向性があるのならば運動の役割はせいぜいその促進役にすぎないし、選挙が遠い場合にはこの説明は無理がある。
- Knopf, Jeffrey W., *Domestic Society and International Cooperation: the Impact of Protest on US Arms Control Policy*, Cambridge: Cambridge UP, 1998.
- 48 Key, Vincent O., *Public Opinion and American Democracy*, New York: Alfred. A. Knopf, 1964, pp.428-31.
- 49 *Ibid.* pp.496-99.
- 50 Foyle, Douglas C., *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, New York: Columbia UP, 1999, p.20.
- 51 *Ibid.* pp.271-72.
- 52 Knopf, *op.cit.*, p.251.
- 53 *Ibid.* p.154.
- 54 本項の詳細は西谷「動的共振モデル」101-04頁。
- 55 西谷「動的共振モデル」102頁。
- 56 Sigal, *op.cit.*, p.151.
- 57 Human Rights Watch Arms Project, *Still Killing: Landmines in Southern Africa*, NY: Human Rights Watch, 1997. pp.134-37.
- 58 たとえばアメリカと同様に全廃を謳いながらも実際には留保つきの規制を主張していたフランスでは、95年のCCW前に大規模なデモを行い、CCWに影響を与えようとしていた。Chabasse, Philippe "The French Campaign," in Cameron, Lawson and Tomlin, *op.cit.*, p.64.
- 59 Sigal, *op.cit.*, pp.228-30.
- 60 たとえば、Wareham, *op.cit.*, pp.234-39.
- 61 Sigal, *op.cit.*, esp., p.58.

The Reputation Politics of the Norm Cascade (V)

NISHITANI Makiko*

Abstract

Although the US took a leadership during the early years of the mine regulation negotiation, it failed to win over the Ottawa Process and was forced to be in isolation in the global mine ban process. The central puzzles here are why the US as a sole superpower in the post-Cold War era was not able to lead the international landmine control and why it failed to add some amendments to the draft treaty at the Oslo Conference. Some argue that the ICBL was powerful and skillful enough to counter the US, but they didn't explain why it rejected the US rather than co-opted it. Others argue that the US failed to join the Ottawa Process until the last minute because the domestic opposition against landmine-ban defeated the pro-Ottawa opinion in the US. But such an argument doesn't explain why the US was unable to persuade participant states to support its amendment proposals at the Oslo conference.

I argue instead, that the dynamics of international reputation politics played in the norm cascade, combined with the political dynamics both within the US and within the pro-ban group, gives the structural reasons for the US diplomatic failures in a systematic way.

The profound domestic factor that affected the US incompetence over the landmine issue was that senior officials paid almost no attention to the issue and didn't participate in the policy-making. This lack of political leadership caused the lower officials to compromise with the military who emphasized the military utility of landmines, and to persist in being engaged in traditional arms control negotiations based on the military's preferences. The US campaign to ban landmines, on the other hand, failed to pressure the US government effectively, since it didn't sufficiently exploit the public opinion and didn't make strong

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

connections with the military, ACDA (Arms Control and Disarmament Agency), and the Department of Defense.

The US was too confident of its international influence as a superpower to be alert for the changing international trend on the issue. The US was not able to set up the landmine control regime, because it failed to persuade anti-ban European allies to agree on the regulation of landmine export. In Oslo, the US was not aware of its vulnerable position in the treaty negotiation and behaved intransigently so that nobody could compromise with it. One of the structural causes of the US misperceptions was its reduced diplomatic power caused by the dynamics of international mine ban cascade. The US lost its influence and prestige in the international reputation politics which was strategically played by the ICBL.

The pro-Ottawa group, on the other hand, was split on whether it should compromise with the US or exclude it. Since the ICBL coordinator Jody Williams' preference for firmly confronting the US without any compromise won over the skeptics, the pro-Ottawa group never accepted any of the US proposals and totally isolated it at the Oslo negotiation. Thus, the norm cascade and reputation politics in it made the pro-Ottawa group and the US irreconcilable enemies, and therefore, the US, who was quite insensible to the international climate of opinion, was defeated in such a hostile situation.