

足立 研幾 著

『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) 276頁

佐藤 丙午  
(防衛研究所)

2004年に出版された本書は、カナダ首相賞を受賞すると共に、各種学会誌や専門誌の書評などでも既に高い評価を得ているものである。

近年、国際社会の諸問題（安全保障、環境、貿易など）に対するNGOの役割に注目が集まっている。本書が扱うオタワプロセスは、地雷禁止国際キャンペーン（ICBL）が「対抗軸としての言説」を武器として各国に圧力をかけ、特定兵器の軍縮を達成するまでに影響力を発揮した事例である。この運動は、その後の国際社会でのNGO活動への認知度の向上や、国際関係論におけるコンストラクティビズムの興隆に大きく貢献した。また、カナダやオーストラリアといった、著者が「中級国家」と呼ぶ国々が、「規範」の操作を手段として大国を凌駕する力を発揮するに至ったこの事例は、今日の国際関係における国家のパワーが軍事力や経済力のみでは測れないことも示すものであった。著者は合理主義批判を通じ、学問体系と政策研究の双方において「規範」が果たす政治的な役割を検証している。

本書は、序章と終章をあわせた8章からなっている。第1章「レジーム形成過程の分析枠組み」において、著者は、対人地雷禁止レジームの形成過程の分析における合理モデルの限界と、コンストラクティビズムの有用性を説く。分析枠組みを提示しているこの章では、コンストラクティビズムの弱点とも指摘される実証性の欠如を補強する上で、特定の規範が優位になるメカニズムとその効果を説明することの意義を強調している。そして著者は、対人地雷禁止運動における規範の波及過程を「規範の出現」、「ノームカスケード」、「規範の内部

化」へと分類し、それぞれの政治プロセスを実証的に分析している。しかし、規範の影響が「一定の物理的な現実に規定」されるとも指摘しており、規範が国際関係に及ぼす影響の限界についても読者に留意を促している。

第2章では、おそらく読者の意識統一を図るために、対人地雷問題国際化の背景を説明し、加えて、対人地雷の特徴から、それが国際人道法強化の試みのなかで地雷議定書の成立へと向かった歴史、そして冷戦終焉後の対人地雷問題の発展を解説している。第3章から第6章では、対人地雷禁止運動の展開を説明し、1997年12月の対人地雷禁止条約締結に至るまでの、いわゆるオタワプロセスをめぐる国際社会の動きを叙述している。著者の関心は、1992年に旗揚げされたICBLの掲げた「対人地雷を全廃すべき」とする規範が、国際キャンペーンの興隆の中で、各国にどのように受容されていったかという点にある。本書では、対人地雷の使用制限ではなく廃絶を強固に主張する市民社会の動きに対し、各国が新たに出現した規範に戸惑いつつも、その正当性が生み出す国際的な動員力に抗し切れなくなっていった有様を分析している。

本書の最大の意義は、対人地雷は「国家安全保障上必要な合法兵器」との言説を、「地雷は非人道兵器であり、全廃すべき」との言説が凌駕してゆく政治プロセスにおいて、NGOの活動と中級国家のイニシアチブの双方の共鳴により、どのように「ノームカスケード」が発生していったかというメカニズムを解明した点にある。同時に著者は、拒否国排除や交渉期限を設けた交渉など、オタワプロセスの、ユニークであり、かつ効果的であったと評価を受けた交渉方法の功罪も分析している。本書は、オタワプロセスの交渉過程を国際関係論に基づいて分析したものであるが、著者がこの交渉過程の他の分野への適用可能性の検討を視野に入れていたことにも留意すべきであろう。このため、本書にはクロノロジカルな分析だけでなく、常に第1章の分析枠組みを意識した記述が見られ、なおかつ著者は終章でも「オタワプロセスで見られたユニークな交渉過程が他の分野において適用されたときに、いかなる効果、あるいは機能不全を生むのか」と自問している。

実際、オタワプロセスの後、多くのNGOが、対人地雷禁止条約をめぐる交渉におけるNGOやいわゆる市民社会の発揮した影響力の大きさに触発され、安全保障問題に積極的に取り組むようになった。それら市民の活動のモデルとなったのは、オタワプロセスであった。たとえば、国家間の交渉プロセスへのNGO

代表の参加要求や、啓蒙的パブリック・キャンペーン、言説対抗を活用したアジェンダ設定など、今日NGOが好む戦術を見ると、オタワプロセスが残した遺産は大きいものであることがわかる。

オタワプロセスは、軍備管理・軍縮にも大きな影響を残している。対人地雷問題では、ジュネーブ軍縮会議（CD）など、それまでに確立された国家間の交渉手法や枠組みの外で軍備管理・軍縮が達成された。それが事態の進展に大きく貢献したのは事実としても、今後複雑な政治的駆け引きを必要とする安全保障問題において、対人地雷問題と同様な手法がとられることが望ましいのかどうか考察しなければならない。たとえば、著者はNGOが交渉に直接関わることで特定の規範が絶対化され、交渉過程から拒否国が排除された結果、交渉の透明性が上昇するかわりに、デリケートな外交交渉が不可能となったとしている。著者はそのインプリケーションにまで踏み込んでいないが、これは、国際政治における国家の役割の全般的な後退を示唆しており、国際交渉における新たなモデル構築を必要とするものなのであろうか。それとも、この事例は、単に対人地雷のように国家の生存を大きく左右しない兵器について、国家はデリケートな外交交渉を実施するコストを回避しただけなのであろうか。

アメリカや中国、ロシアなどが未加盟であるため、オタワプロセスの「成功」に疑問を呈する意見も多いが、これが対人地雷廃絶という規範が国家の行動を変えた事例として記録されることは疑う余地がない。そこで、交渉の適用可能性を考えると、著者が言及すべき点は、オタワプロセスは、対人地雷問題が冷戦後の時代精神のなかで可能となったものなのか、それとも冷戦終焉後に安全保障観や人道観に大幅な変動があり、この事例はその一例を示すものなのかということである。これは、著者の問題意識に含まれていると推察できるが、本書中で具体的に触れられている部分は少ない。

著者の分析に一つだけ注文をつけるとすれば、それは日本の政策決定に対する分析である。日本の政治家が対人地雷禁止運動に賛同し、対人地雷の安全保障政策上の役割の修正を決断するに至るプロセスで、藤田幸久議員や中曽根康弘元首相の働きにより日本国内の意識変革が進んだ点、また自民党経世会の内部の力学が、防衛庁の反対姿勢の転換の背景にあった点などは、従来の日本の安全保障政策分析からすると新鮮な印象を受ける。また、1997年8月のアメリカのオタワプロセスへの参加表明を受けて日本が方針転換を行ったとの指摘は、

日本の外交・安全保障政策の基本的姿勢を示すという意味で興味深い。

しかし、これらはいずれも国際環境の影響を強調するものである。本書に望む視点として、日本国内における対人地雷に関する戦術的議論の有無と、もしそれがあつたとすれば、その議論が政策転換にどれだけ貢献したかということがある。著者は、アメリカやカナダの政治過程において、それぞれの安全保障政策にかかわる議論を詳細に分析しているが、同様の議論が日本で行われたのかどうか、また行われていないのであれば、その理由は何かを解明すべきであった。日本国内の議論が、「対米追随」と「組織防衛」に終始したとは考えにくく、また、たとえこの二つの要因が大きかったとしても、国際環境に対応した方針転換を自国の政策過程の中でそれをどのように正当化したかについて、他の国との比較を行うことも考えるべきであった。そうすることにより、「規範が国家の行動を変えた」との言説に対する反論としてしばしば用いられる、「国家は自国の利益に基づいて規範を選択的に利用する」との言説がどれだけ有為性を持つのかを身近な例で検討する好機になったのではないだろうか。

著者の問題意識が国際政治における市民社会の役割であることを考えると、本書は、オタワプロセスを通じた市民社会と中級国家との協調が、これまでに無い軍縮交渉を合意に導いた様子を過不足無く描いている。また、理論面では、特定の規範の影響力を実証的に分析しており、今後市民社会にとって参考となるだけでなく国際関係論の学問的發展にも大きく貢献するものである。今後、著者の問題意識であり、なおかつ評者の問題意識でもあるオタワプロセスの適用可能性について、研究の発展を期待したい。