

ISSN 2188-1480

広島平和研究

創刊号

Hiroshima Peace Research Journal Vol.1

広島市立大学広島平和研究所



# 広島平和研究

Hiroshima Peace Research Journal

2013年 11月

November 2013

創刊号 Vol.1



広島市立大学広島平和研究所

Hiroshima Peace Institute

Hiroshima City University

# 広島平和研究

## 目 次 Table of Contents

巻頭言 「広島平和研究所の再スタート」 .....	(吉川 元) ...	3
＜特集＞ 平和研究が直面する主要な課題		
(特別寄稿 1)		
「核兵器のない世界」実現への展望 .....	(黒澤 満) ...	4
(特別寄稿 2)		
今日の正義・明日の平和—ジェンダー政治試論— .....	(福井 治弘) ...	26
(特別寄稿 3)		
平和とは何か		
—だれのための平和、友好、そして援助なのか—		
.....	(吉川 元) ...	38
＜研究論文＞		
1 Consolidating Peace in Southeast Asia: Japan's DPJ Government, JICA		
and the Epistemological Community .....	(Lam Peng Er) ...	62
2 Peace and Conflict Drivers: Spillover and Mutual Reinforcement Between		
Traditional and Non-Traditional Security Paradigms		
.....	(Brendan M. Howe) ...	82
3 Civil Society and Democracy: A Contested Companionship		
.....	(Mark R. Thompson) ...	98
＜研究ノート＞		
1 内閣法制局の憲法9条解釈		
.....	(河上 暁弘) ...	120
2 長崎の原爆被爆に関する研究史を巡る一考察		
一占領下の「復興」の問題に寄せて—		
.....	(桐谷 多恵子) ...	138
編集後記 .....		170

## 巻頭言

# 「広島平和研究所の再スタート」

広島市立大学に広島平和研究所が設立されたのは、1998年4月。それから15年目の2013年4月、私は所長に着任しました。学長が事務取扱として所長の職を兼務された時期を除けば、4代目の所長に当たります。私の前任の3代の所長の時代を振り返ってみると、研究所は人員を着実に増やし、研究プロジェクトや国際シンポジウム、市民講座、あるいは大学教育などの分野で、一定の実績を残してきたと思います。しかし、被爆地の研究機関に求められる役割の中で、まだ十分には果たせていない領域や、手つかずの分野があることにも、着任後改めて気づかされました。

その一つが、研究所による定期的な紀要（ジャーナル）の発行です。幸い、私が着任する直前の2012年度から、ジャーナル創刊号の発行へ向けた準備が少しずつではあるが、編集委員会により進められていましたので、それを加速させ、2013年度のできるだけ早い時期に発行にこぎつけるよう促した結果、ようやくこのたび電子版を、続いて印刷版を発行することが出来ました。タイトルは、できるだけシンプルに、しかし発行目的が明確に分かるよう、『広島平和研究』(Hiroshima Peace Research Journal)といたしました。

『広島平和研究』の発行に当たっては、次のような方針で臨みたいと考えています。第1に、創刊号も含めて毎号まず電子版を編集し、ウェブサイトに掲載するほかデジタルデータとして広く関係者に広めた上で、印刷版を発行します。第2に、日本語の論文と英語の論文を、それぞれオリジナル言語のまま掲載します。第3に、当面は最低年1回を目標に、広島平和研究所の所員だけでなく、広く内外の研究者に投稿や寄稿を求め、質の高い論文集の着実な発行を目指します。

こうした方針のもと、『広島平和研究』の発行を機に、広島平和研究所は、被爆地で平和を模索する学術研究機関としての役割をこれまで以上に果たすべく、所員一丸となって再スタートしようとしております。今後とも皆様方のご指導とご支援を、よろしくお願いいたします。

広島市立大学 広島平和研究所長  
吉川 元

## 特集 平和研究が直面する主要な課題

『広島平和研究』創刊号では、今日の平和研究が直面している世界の多様な課題の中から、主要なテーマを3つ選んで特集とし、専門家に寄稿を依頼した。

第1のテーマは核軍縮・核廃絶。前・日本軍縮学会会長で大阪女学院大学教授の黒澤満氏に、オバマ米大統領が掲げる「核兵器のない世界」が果たして実現可能なのか、そのための条件や課題など、核を巡る世界の現状に関する包括的な分析をお願いした。

第2のテーマはジェンダーと政治。元・広島平和研究所長でカリフォルニア大学サンタバーバラ校政治学部名誉教授の国際政治学者、福井治弘氏に寄稿を依頼した。論考の中で福井氏は古今東西の政治史をジェンダーの視点で大胆に論じ、平和のカギは女性の政治参加にあることを示唆している。

第3のテーマは安全保障と平和。従来 of 国家安全保障ではなく人間の安全保障に基づく平和創造の必要性と可能性、そのための課題について、吉川元・広島平和研究所長が多角的に検証している。

(編集部)

---

### 特別寄稿 1

## 「核兵器のない世界」実現への展望

大阪女学院大学教授(前・日本軍縮学会会長)

黒澤 満

まえがき

2009年4月のプラハにおける演説において、米国のオバマ大統領は「核兵器のない世界」における平和と安全保障を追求すると述べ、そのための具体的措置を取っていくことを明確に述べた。現実の国際政治の中で、核兵器のない世界が語られることは歴史の中に散見できるが、これほど明確にかつ具体的に「核兵器のない世界」を提唱したのは、核兵器が出現して以来初めてのことであり、今後の国際安全保障に対する大きな変容を予期させるものであった。

しかしこの「核兵器のない世界」は将来的には可能だとしても、短期間で成就されるものではなく、またその目標の達成のためには乗り越えなければならない多くの障害が横たわっている。本稿は、まず、オバマ大統領が提唱する「核兵器のない世界」がどのような背景で主張されるようになったのか、核兵器の廃絶を主張するさまざまな提案にどのようなものがあるのか、また現実の国際政治の中で

それはどのように議論されているのかを明らかにする。次に、長期的な観点に立ち、核兵器のない世界を実現するためにはどのようなアプローチがありうるのかを考え、具体的には核兵器禁止条約、核軍縮の人的次元、核兵器の非正当化のアプローチを検討する。第3に、短期的な観点から、核兵器のない世界の方向に進んでいくためには具体的にまずどのような措置を実施すべきであるのかという観点から、核兵器の役割を低減させる諸措置を検討する。このように核兵器のない世界を実現するために克服しなければならないさまざまな重要課題を取り上げ、どのように対処していくべきであるのかについて考察を行い、進むべき方向を指し示すのが本稿の目的である。

## 1 「核兵器のない世界」の構想

### (1) オバマ大統領のプラハ演説

オバマ大統領は就任後3カ月の2009年4月5日にチェコのプラハで演説<sup>1</sup>を行い、米国新政権の核政策全体、特に核軍縮政策の基本的な構想を詳細に明らかにしたが、この演説は米国の歴代の大統領の演説と比較しても、核軍縮に関しては最も重要なかつ有意義なものであったと考えられる。

大統領は、米国の安全保障と世界の平和にとって基本的な問題である「21世紀における核兵器の将来」について話すとし、「冷戦が終結したが多くの核兵器が残っており、世界的な核戦争の脅威は消えたが、核攻撃の危険は高まっている」と現状を分析し、「米国は、核兵器国として、また核兵器を使用した唯一の国として、行動する道義的責任がある。米国だけではこの努力は成功しないだろうが、我々は指導的役割を果たし、それを開始することができる」と述べた。米国大統領が核使用に対する道義的責任に言及したのは初めてであり、さらに「今日私は、核兵器のない世界における平和と安全保障を追求するという米国のコミットメントを明確にかつ確信をもって述べる」とし、大統領として「核兵器のない世界」を追求する意図を明確に表明した。

さらに「まず、米国は核兵器のない世界を目指して具体的な措置を取る。冷戦思考に終止符を打つため、米国の安全保障戦略の中での核兵器の役割を低減させるとともに、他の国も同じ行動をとるよう要請する。誤解のないように。核兵器が存在する限り、米国は敵を抑止するため、またその防衛を同盟国に保証するため、安全で確実に効果的な核戦力を維持する。しかし我々の核兵器を削減する作業を開始する」と述べ、具体的措置としては、以下の3つの措置を挙げている。

- ① ロシアと新たな戦略兵器削減条約を交渉し、新条約を今年の終わりまでに追求する。
- ② 包括的核実験禁止条約 (CTBT) の米国による批准を即時にかつ積極的に追求

する。

③検証可能な兵器用核分裂性物質生産禁止条約(FMCT)を追求する。

2009年9月には、核不拡散・核軍縮をテーマとする初めての国連安全保障理事会サミットがオバマ大統領の司会の下で開催され、全会一致で採択された決議1887の前文の第1項で、「核兵器のない世界の諸条件を創造すること」が規定され、特に5核兵器国の間でも「核兵器のない世界」が一般に受容されるようになった。

この演説の背景としては、米国の安全保障に対する最大の脅威は、テロリストが核兵器その他の大量破壊兵器を保有することであると考えられていることが第1にあり、第2に原子力カルネッサンスを背景として非核兵器国がウラン濃縮やプルトニウム再処理に関わる可能性の増大とともに、核拡散の危険の増大があり、第3にはインドやパキスタンなど新たな核兵器国における核兵器の管理に関する危険が指摘され、第4には米口の核兵器の大部分がまだ警告即発射状況に置かれていることの危険が指摘されている。

オバマ大統領の出現により、米口関係はリセットされ、戦略兵器削減交渉が再開され、2010年4月には新START条約が署名され、それは2011年2月に発効し順調に履行されている。しかしそれ以外の核軍縮課題は、CTBTであれFMCTであれその成果は芳しいものではない。しかし、オバマ大統領が長期的目標として掲げた「核兵器のない世界」という目標は、核兵器国の間でも、また2010年NPT再検討会議でも一般的に好意的に受け入れられており、今後の議論の方向性を明確にしたという意味で高く評価されるべきである。

## (2)米国の元高官による提案

オバマ大統領のプラハ演説の2年以上前の2007年1月4日に、「核兵器のない世界」と題する投稿<sup>2</sup>が、ウォール・ストリート・ジャーナル紙に掲載されたが、この投稿はオバマ大統領に大きな影響を与えるとともに、核兵器のない世界に関する議論を国際的に巻き起こす契機となり、その原動力となっている。その著者は、ジョージ・シュルツ元国務長官、ウィリアム・ペリー元国防長官、ヘンリー・キッシンジャー元国務長官、サム・ナン元上院軍事委員会委員長である。その主要内容は以下の通りである。

- (1)核兵器は今日途方もない危険となっているが、歴史的な好機ともなっている。米国の指導者は、核兵器への依存を逆転させるため行動すべきである。
- (2)冷戦期には核兵器は国家安全保障を維持するために不可欠であった。しかし抑止は、現在ではますます有害になっており、効果も減少している。
- (3)北朝鮮やイランに示されるように、新しい危険な核時代に入りつつある。またテロリストの手に核兵器が入る危険があり、彼らには抑止は効かない。

- (4)核兵器国の指導者が核兵器のない世界という目標を共同の事業とするよう、米国は働きかけるべきである。
- (5)核の脅威のない世界のための基盤として、以下の一連の緊急の措置に合意すべきである。
  - ①冷戦態勢の核配備を変更し、警告時間を長くし、事故による核使用の危険を減少させる。
  - ②すべての核兵器国の核戦力の大幅削減を継続する。
  - ③前進配備の短距離核兵器を廃棄する。
  - ④包括的核実験禁止条約（CTBT）の批准に向けて上院の超党派協議を開始する。
  - ⑤世界中の核兵器および兵器級プルトニウム・高濃縮ウランを保管する。
  - ⑥燃料供給保証を伴うウラン濃縮プロセスの管理を行う。
  - ⑦世界的に、兵器用核分裂性物質の生産を停止する。
  - ⑧新たな核兵器国の出現につながる地域的対立や紛争の解決に努力する。

この投稿がきわめて重要で多くの注目を集めたのは、著者たちが冷戦期には米国の核戦略・核政策を作成し実施してきた中心人物であり、米国の核抑止論を全面的に支持し、宣伝してきた人々であるからである。その人たちが、現在では、核抑止はますます有害になっており、効果も減少しており、テロリストには核抑止は効かないと分析し、核兵器のない世界という目標を目指すべきであると主張しているからである。これは核兵器および核抑止論の有用性に関する認識の根本的な変更である。また4人のうち2人は共和党員であり、他の2人は民主党員であり、超党派の主張となっている。

彼ら4人は、翌2008年1月15日にも、同紙に「非核世界に向けて」と題する投稿<sup>3</sup>を掲載しており、プロジェクトの継続性をアピールするとともに、米国内にも国際的にも幅広い支持が広がっていることを強調し、米ロが2008年から取るべき措置として、戦略兵器の削減、警戒態勢の低下など8項目を列挙している。彼らの提案は、ミハイル・ゴルバチョフ元ロシア大統領をはじめとして、ヨーロッパ各国の元政府高官たちからの全面的な支持を得るようになった。

さらに彼らの提案が重要であるのは、オバマ大統領の政策に直接的に影響を与えたことである。オバマ氏は2007年の初めからキャンペーンを開始し、その政策をフォーリン・アフェアーズ2007年7/8月号に掲載された「アメリカのリーダーシップを回復する」という論文<sup>4</sup>で明らかにした。そこで彼は、米国および世界に対する最も緊急の脅威として、核兵器・核物質・核技術の拡散、ならびに核装置がテロリストの手に入る危険であると認め、4人の提案に言及しつつ、「彼らが警告しているように、我々の現在の措置は核の脅威に対応するのに不十分である」と述べ、大統領に選ばれたら核兵器を保管し、破壊し、拡散防止のために、

核物質の管理、核兵器の役割の低減、CTBT、FMCT、平和利用からの拡散防止の措置を取ることを明言したが、核兵器のない世界には言及していなかった。

オバマが核兵器のない世界への支持を表明したのは、2007年10月のシカゴでの演説<sup>5</sup>であり、その後の演説では常に核兵器のない世界の追求を強調しており、2008年9月の軍備管理協会のインタビュー<sup>6</sup>では、4人が要請している核兵器のない世界を再確認し、その方向に進むために彼らが提案している特定の措置を完全に支持していると述べている。このように、4人による提案をオバマ氏が完全に受け入れるようになり、新政権の下で「核兵器のない世界」への提案として発展していったのである。

この4人のプロジェクトは継続しており、2010年、2011年に同紙への投稿があり、2013年3月7日には、「核リスクを減少させるための次の措置：今日の不拡散努力のペースは脅威のペースにマッチしていない」というタイトルの投稿<sup>7</sup>を載せており、抑止が失敗し核兵器が使用されるリスクが劇的に増大していると警告している。

### (3) 核兵器廃絶に関するその他の諸提案

核兵器の廃絶に向けてさまざまな提案が最近なされているが、以下の3つが特に重要であると考えられる。

第1は、2008年に日本政府とオーストラリア政府のイニシアティブで設置された「核不拡散・核軍縮国際委員会(ICNND)」であり、「核の脅威を排除する：世界の政策決定者のための実際的なアジェンダ」というその報告書<sup>8</sup>が2009年12月に提出された。本報告書では、核軍縮の重要問題に対応するための基本的テーマとして、まず核兵器の非正当化が主張され、核兵器の役割および有用性に関する認識を変更し、核兵器が戦略思考の中心を占めるものから周辺のものとされ、最終的にはまったく不必要なものとするのがきわめて重要であると主張されている。

核兵器のない世界を達成するのは長くて複雑できわめて困難なプロセスであるので、最も現実的なのは2段階プロセスであり、中間的ゴールを最小化とし、究極のゴールを廃絶とする。短期(2012年まで)および中期(2025年まで)の努力は、遅くとも2025年までに「最小化地点」に到達することで、その特徴は現在の10%以下への核兵器の削減、第一不使用ドクトリンへの合意、それを反映した戦力配備と警戒態勢への合意である。

またこの報告書は2010年NPT再検討会議の直前に、その会議を意識しつつ提出されたため、その会議で合意すべき20の措置が「核軍縮のための行動に関する新たな国際的コンセンサス」として提案されている。逆に2025年以降に関しては、核兵器禁止条約の作成が可能になるための諸条件が列挙され、それらの検討が必

要であるというものであり、いつまでに核兵器を全廃すべきであるかは明示されず、最終段階を明確に記述するものとはなっていない。本報告書の副題が「世界の政策決定者のための実際的なアジェンダ」となっているように、現実の政策決定者に対して、実際的な（practical）なアジェンダを提示することが報告書の中心的目的となっている。

第2に、2008年12月に100名の国際指導者により、核拡散および核テロの脅威と戦うため、核兵器を廃絶する新たなキャンペーンとして「グローバル・ゼロ」が立ち上げられた。このイニシアティブは、段階的で検証を伴う削減を通じてすべての核兵器を廃絶する法的拘束力ある協定を達成するため、ハイレベルの政策作業と世界規模の大衆への呼びかけを結合するものである。

2010年2月に発表された「グローバル・ゼロ行動計画」<sup>9</sup>は、4段階を経て、2030年までに核兵器の廃絶を規定するものであり、主要な内容は以下のようである。

第1段階(2010年－2013年)

- (1)米口の核兵器をそれぞれ1000に削減する交渉(2008年までに実施)
- (2)多国間交渉の準備

第2段階(2014年－2018年)

- (1)多国間協定の締結：米口は500への削減(2021年までの実施)、他の核兵器国は均衡的削減
- (2)燃料サイクル保障措置の強化

第3段階(2019年－2023年)

グローバル・ゼロ協定の交渉と批准：2030年までにゼロとする協定

第4段階(2024年－2030年)

すべての残余の核弾頭の廃棄

この提案の背後には、今日では核拡散および核テロの危険が増大しており、世界はもはや防止する能力を超え、核兵器が使用されるかもしれない「核拡散の沸騰点」に近づきつつあり、この脅威を排斥する唯一の方法は、すべての核兵器の段階的で検証された多国間の廃絶、すなわちグローバル・ゼロであるという考えがある。行動の最初から最後まで全体の道筋が示され、それぞれの段階で取るべき措置が明確に提示されている点からして、この報告書は、核兵器廃絶を全体として考え、検討する際の有益な提案となっており、20年という時間的枠組みを示しつつ、各国の努力、特に核兵器国の積極的な対応を要請するものとなっている。

第3は、平和市長会議の提案であり、2003年に、2020年までの核兵器廃絶を目指す「2020ビジョン（核兵器廃絶のための緊急行動）」<sup>10</sup>を策定し、世界の都市を中心に市民やNGOと連携しながら、核兵器廃絶に向けた運動を世界的に展開し

ている。「2020ビジョン」の目標は以下の4点である。

- (1)すべての核兵器の実戦配備の即時解除
- (2)核兵器禁止条約の締結に向けた具体的交渉の開始
- (3)2015年までの「核兵器禁止条約」の締結
- (4)2020年を目標とするすべての核兵器の廃棄

「2020ビジョン」の一環として、平和市長会議は2008年4月に「ヒロシマ・ナガサキ議定書」を発表したが、それは2020年までの具体的な法的措置を明確にし、核不拡散条約(NPT)を補完する議定書として提案され、2010年NPT再検討会議での採択を目標とするものであった。

これらの3つの提案は異なる立場から提案されており、ICNNDの報告書は、全体として300頁を超える詳細な報告書で、国際安全保障や核兵器・核軍縮の専門家15名により書かれたきわめて現実的な提案である。グローバル・ゼロの提案は、元大統領など元政府高官を中心に作成されたもので、4つの段階を経て2030年までに核兵器の廃絶を提案するもので、平和市長会議の提案は、2020年までに廃絶を提案するものである。それらの背景も異なっており、ICNNDとグローバル・ゼロは新たな核の脅威として、核テロや新たな拡散国を重視しているが、平和市長会議は核兵器そのものが悪であり、存在が否定されるべきであるという立場から主張されている。

このように核兵器廃絶の背景や動機、さらに取るべき措置はそれぞれであるが、より平和で安全な国際社会を構築しようという理念は共通しており、国際社会のさまざまな側面に影響を与え、世論を喚起しており、国際社会全体の利益を考える上でもきわめて重要な役割を果たしていると考えられる。

#### (4) 2010年NPT再検討会議における議論

2010年5月に開催されたNPT再検討会議は最終文書の採択に合意し、将来の行動計画についてはコンセンサスが達成された。核兵器のない世界に関しては、核兵器国は安保理決議1887における核兵器のない世界のための諸条件を創造することにはコミットしていたが、それ以上の具体的な支持は表明しなかった。日本は、すべての国は「核兵器のない世界」に向けて努力すべきであると述べ、ノルウェーは、新たな前向きの核アジェンダは核兵器のない世界という政治目的を再確認すべきだと述べ、オーストリアやスイスなども「核兵器のない世界」への支持を表明した。非同盟諸国は、核兵器のない世界の実現が最優先課題であるとし、それを実現するためのベンチマークと時間的枠組みをもった行動計画を採択すべきであると述べ、2015年までに核兵器を全廃するため「核兵器廃絶のための行動計画のための要素」を提出した。

会議において、まず「核兵器のない世界」という文言は一般的には支持され、行

動計画の冒頭の「A原則と目的」のiで、「会議は、・・・核兵器のない世界における平和と安全保障を達成することを決議する」と述べており、行動1において、「すべての当事国は、条約および核兵器のない世界を達成するという目的に完全に一致した政策を追求することにコミットする」と、核軍縮に関する22の行動計画の最初の行動として規定されている。

行動3では、核兵器の全廃を達成するという核兵器国による明確な約束を履行するに際して、核兵器国は、すべてのタイプの核兵器を削減し究極的に廃棄するための一層の努力にコミットするとなっている。

次に、非同盟諸国は「核兵器禁止条約を含む、特定の時間的枠組みをもつ核兵器廃絶のための具体的措置を含む核軍縮に関する行動計画に合意すること」を主張していたが、最終文書において、行動計画の「B核兵器の軍縮」のiiiにおいて、すべての国は核兵器のない世界の達成および維持に必要な枠組みを設置する努力の必要を承認し、「会議は、特に強力な検証システムで支えられた核兵器禁止条約または個別で相互に補強する文書の枠組みに関する合意に関する交渉の検討を提案している国連事務総長の核軍縮に関する5項目提案に注目する」と規定している。NPT再検討プロセスの最終文書において、核兵器禁止条約に言及されたのは初めてのことであり、このこともこの会議の一つの進展となっている。

第3に、NAMの行動計画の要素は、軍事政策および安全保障政策において核兵器の役割を排除することを規定し、また「核兵器の使用または使用の威嚇を無条件に禁止する条約」の即時の交渉開始と早期の締結を規定していた。最終文書の行動5のdは、「核兵器の使用を防止し究極的にその廃絶へと導き、核戦争の危険を減少させ、核兵器の不拡散と軍縮に貢献することのある政策を議論すること」を要請している。この部分は当初は、核兵器の使用または使用の威嚇を最小限にする宣言政策の議論が中心であった。

また「A原則と目的」のvにおいて、「会議は、核兵器のいかなる使用もその壊滅的な人道的影響に深い懸念を表明し、すべての国が常に国際人道法を含む適用可能な国際法を遵守する必要性を再確認する」と規定し、核兵器の使用に関する国際人道法の側面を取り入れることを確認している。これはスイスを中心に主張され、核軍縮を人道的側面から議論し進展させようとするものである。核兵器国はこのような議論に反対を唱えたが、多くの非核兵器国の支持で最終文書に取り入れられた。この核軍縮に対する人道的なアプローチも、NPT再検討プロセスで初めて最終文書で言及されたものであり、核兵器の使用は国際人道法上違法であるので、核兵器を廃絶すべきだという議論に繋がっているものである。

## 2 「核兵器のない世界」達成へのアプローチ

### (1) 核兵器禁止条約

1996年7月に国際司法裁判所(ICJ)は、「核兵器の威嚇または使用は国際人道法に一般的に違反するが、自衛の極端な場合は結論できない」と応え、この問題の根本的解決に向けて、「厳格で効果的な国際管理の下でそのすべての側面における核軍縮へと導く交渉を誠実に追求し、かつ締結に至らせる義務がある」と述べた<sup>11</sup>。

この勧告的意見を契機として、マレーシアを中心とする非同盟諸国は、核兵器禁止条約の早期の締結へと導く多国間交渉を開始することを要請する決議を提出し、この決議はその後毎年採択されている。

1997年には国際NGOがモデル核兵器禁止条約を作成し、議論の土台を提供したが、その後の時代の変化や議論の変遷を経て、その改訂版を2007年に発表した<sup>12</sup>。このモデル核兵器禁止条約は、核兵器の開発、実験、生産、貯蔵、移譲、使用、使用の威嚇を禁止し、核兵器の廃棄を規定するもので、用語の定義から、保有核兵器の申告、実施の諸段階、検証、国内の実施措置、機関、紛争解決などを含む19条からなる条約案である。

核兵器削減・廃棄の諸段階については以下の通りであるが、期間は条約発効時からの年数であり、[ ]内の数字は仮のものであって、確定的なものではない。

第1段階[1年]: 核兵器を警戒態勢から解除する。

第2段階[2年]: 核兵器を配備サイトから撤去し、核弾頭を運搬手段から取り外す。

第3段階[5年]: すべての核兵器を解体し、米口は各[1000]、中仏英は各[100]を超えない弾頭を保有する以外はすべて廃棄する。

第4段階[10年]: 米口は各[50]、中仏英は各[10]を超えない弾頭を保有する以外はすべて廃棄する。

第5段階[15年]: すべての核兵器を廃棄する。

その他の提案としては、2008年10月にパン・ギムン国連事務総長が、NPTの核兵器国に対して核軍縮へと導く効果的な措置につき交渉を行うことを要請し、強固な検証制度に支えられた核兵器禁止条約の交渉を考えることもできると述べている<sup>13</sup>。

2008年12月に発足したグローバル・ゼロは、2010年2月に「グローバル・ゼロ行動計画」を発表し、4段階で2030年までに核廃絶を達成するとしている。また平和市長会議も、2020年までに核兵器廃絶を目指す「2020ビジョン(核兵器廃絶のための緊急行動)」を世界的に展開している。

さらに2010年NPT再検討会議において非同盟諸国は、2025年までに3段階で

核兵器を廃絶することを主張し、以下のような行動計画の要素を提示した<sup>14</sup>。

第1段階(2010年－2015年)

A 核脅威を削減することを目的とする諸措置

FMCT、CTBT、核兵器の役割排除、消極的安全保証、使用の禁止、準備態勢の低下

B 核軍縮を目的とする諸措置

NPTの軍縮義務の完全な履行、一層の削減、核分裂性物質の生産モラトリアム

第2段階(2015年－2020年)

核兵器を削減し、国家間の信頼を促進することを目的とする諸措置

核兵器廃絶条約の検証システムの設置、核兵器の目録作成、核兵器の削減

第3段階(2020年－2025年およびそれ以降)

核兵器のない世界を固定することを目的とする諸措置

核兵器廃絶条約とその検証レジームの完全履行

このように核兵器禁止条約により核兵器を廃絶すべきだとするさまざまな提案が出されており、明確な時間的な枠組みを定めいくつかの段階でとるべき措置まで詳細にわたるものから、一般的なものまでであるが、2010年NPT再検討会議でも、以前に比べ一段と積極的にこの問題が議論されるようになってきている。しかし核兵器国を中心に核兵器禁止条約という考え自体に対する反対も強く存在している。核兵器禁止条約に対する各国の態度としては、2012年1月に「核兵器廃絶国際キャンペーン(ICAN)」によって刊行された「核兵器禁止条約に向けて：核兵器禁止条約への諸政府の立場のガイド」がある。それによると、核兵器禁止条約に賛成する国が146、どちらとも言えない国が22、反対国が26となっている<sup>15</sup>。

米国、ロシア、英国、フランス、イスラエルおよび多くのNATO諸国が核兵器禁止条約に反対しているが、NATO諸国の中でもカナダ、クロアチア、ドイツ、アイスランド、ルーマニアが、さらに米国の同盟国であるオーストラリア、日本、韓国がどちらとも言えない国となっている。核兵器を保有している国のうち中国、インド、パキスタン、北朝鮮は核兵器禁止条約を支持しており、NATOからはノルウェーのみが賛成している。

## (2)核軍縮の人道的次元

2010年NPT再検討会議において、スイス外務大臣は、核戦争は我々共通の人類の生存そのものに脅威を与えるので、核兵器の使用の正当性に関する議論を開始すべきであり、核軍縮に関する議論の中心に人道的側面を持ち込むべきであると主張した<sup>16</sup>。核兵器国はこのアプローチに反対したが、多くの非核兵器国の支持を得て、この側面からの議論が活発に行われ、会議の最終文書には、「会議は、

核兵器のいかなる使用からも生じる壊滅的な人道的影響に深い懸念を表明し、すべての国が人道法を含む適用可能な国際法を常に遵守する必要性を再確認する」という文言が含まれた。

この核軍縮への人道的アプローチに大きく貢献しているのは赤十字国際委員会(ICRC)である。NPT再検討会議の直前の4月20日にICRC総裁のヤコブ・ケレンベルガーが、「国際司法裁判所の事実認定に照らせば、ICRCはいかなる使用も国際人道法に一致するとみなすことは不可能であると考ええる。ICRCの見解によれば、核兵器使用の防止には、法的拘束力をもつ国際条約によって核兵器を禁止し完全廃棄することを目標とした交渉を追求するという現存の義務の完遂が不可欠である」と述べた<sup>17</sup>。

また2011年11月には、国際赤十字・赤新月運動代表者会議は、「核兵器廃絶に向かって進む」という決議を採択し、すべての国に対し、核兵器は二度と使用されてはならないことを確保すること、現存する誓約と国際義務に基づき、法的拘束力をもつ国際条約によって、核兵器の使用禁止と完全廃棄を目指す交渉を開始し、締結することを訴えている<sup>18</sup>。

2012年5月のNPT準備委員会において、スイスを中心とする16カ国が共同声明を読み上げ、核兵器の人道的次元に関する深刻な懸念が表明されており、核兵器が使用されたらその甚大な人道的影響は不可避であり、核兵器が存在する限りそれは人類に対する脅威として存在し続け、国際人道法が核兵器にも適用されるので、核兵器を非合法化し、核兵器のない世界を達成するための努力を強化しなければならないと述べた<sup>19</sup>。同様の共同声明は2012年の国連総会においても、34カ国に増大した声明として読み上げられた。

2013年3月には、ノルウェー政府の主催で「核兵器の人道的影響に関する国際会議」がオスロで開催され、セッション1は核兵器の爆発による即時の人道的影響、セッション2は広範なインパクトおよび長期的影響、セッション3は人道的側面での備えと核兵器使用に対する反応について、特に科学的な見地から議論が行われた。会議には127カ国および国連、ICRCなどの国際機関が参加したが、米国、ロシア、英国、フランス、中国の5核兵器国は不参加であった。

会議に関する議長総括では、今回の会議の目的は核兵器の爆発の人道的影響について、事実に基づく見解を提示し、十分な情報に基づいて議論を促すことであったと述べ、その要点として以下の3点を指摘している<sup>20</sup>。

- (1)いかなる国家あるいは国際機関も、核兵器の爆発が直ちにもたらす人道面における緊急事態に十分に対応し、被害者に対して十分な救援活動を行うことは不可能であろう。
- (2)これまでの歴史で核兵器の使用および実験から得た経験は、それが即時的にも長期的にも壊滅的な結果をもたらすことを実証している。

(3)原因を問わず、核兵器の爆発の結果は国境を越え、地域的にも世界的にも国家や市民に重大な影響を及ぼす。

2013年4月のNPT準備委員会でも、80カ国が「核兵器の人的影響に関する共同声明」に署名し、いかなる状況でも核兵器が二度と使用されないことが人類の利益になると述べた<sup>21</sup>。

### (3)核兵器の非正当化

核兵器のない世界に向けた第3のアプローチは、核兵器自体の価値を剥奪し、その役割や有用性の認識を変えるという方法であり、特に最近になって広く主張されるようになってきている。

2010年NPT再検討会議に向けて、2009年12月に提出された核不拡散・核軍縮国際委員会(ICNND)による報告書『核の脅威を除去する：世界の政策決定者のための実際的アジェンダ』は、核軍縮という重要課題に対応する基本的テーマの1つとして、「核兵器の非正当化」を強調しており、「もし我々が核兵器を最小限にし、究極的に廃絶したいと考えるならば、その役割および有用性の認識を変えることが決定的に必要である。すなわち、核兵器が中心的な戦略的位置を占めている状況から、核兵器の役割はまったく周辺的であり、さらにまったく不必要でありまた望ましくないと見られる状況へと、核兵器の漸進的な非正当化を達成することである」と主張している。

報告書は、このプロセスはかなりの範囲ですでに開始されていると述べつつ、(1)核兵器は戦争遂行の手段としてはほとんどあるいはまったく有用性がないことが、今では広く受け入れられている。(2)核兵器の保有にはないが、核兵器の現実の使用については強力なタブーが存在している。(3)非正当化の基盤はすでに存在する、と述べている。さらに核兵器を持続するための抑止に基づく主張を批判的に再検討し、それらの正当化の理由を批判している<sup>22</sup>。

この報告書は勧告2において以下のように勧告している。

短期(2012年まで)および中期(2025年まで)における努力は、核兵器の一般的な非正当化に集中すべきであり、以下のように性格づけられる「最小化地点」をできるだけ早く、遅くとも2025年までに達成することに集中すべきである。

(a)数の削減：2000弾頭以下の世界(現在の兵器の10%以下)。

(b)合意されるドクトリン：すべての核武装国は核兵器の第一不使用にコミットする。

(c)信頼できる兵力態勢：そのドクトリンを反映する検証可能な配備と警戒態勢<sup>23</sup>。

この報告書は、核兵器のない世界を目指すものであるが、その中心的な課題は短中期的な措置に置かれており、そのための基礎的な要請として核兵器の非正当

化を強く主張しているのが特徴である。

2010年NPT再検討会議の時期に、ジェームズ・マーティン不拡散研究所は『核兵器を非正当化する：核抑止の妥当性の検討』と題する報告書を提出した。非正当化とは、価値の剥奪のプロセスであり、正当性、名声、権威へのあらゆる主張を減少させ破壊することと定義されている。

報告書は、「核兵器を非正当化することは、核兵器の使用を防止し、核軍縮を達成するために基本的に重要なことである。非正当化は核抑止議論の核心にせまるものであり、核抑止を支持する証拠はないことが分かってきている。・・・実際には、核兵器は今日特に有益であるわけではないし、国際テロリズムや貯蔵された古い核兵器という形での以前からの危険が増大している」との基本的認識を示している<sup>24</sup>。

さまざまな研究成果の1つとして、報告書は、広島および長崎への原爆投下が太平洋戦争を終結させたのではなく、むしろそれは8月8日のソ連の参戦であるという明確な証拠があることを強調している<sup>25</sup>。また核抑止については、一般的な信念に反して、核兵器が冷戦中の「平和を維持した」という証拠はまったくないし、核抑止が強力に働くべきだと考えられる状況において、核の威嚇が通常兵器や生物・化学兵器による攻撃を防止しないという明確な証拠があり、また核兵器を保有してもそれは有利な手段とはほとんどならないし、核兵器はその所有者に戦争において決定的な軍事的優位を与えることができなかったという疑いのない証拠があると述べている<sup>26</sup>。

### 3 核兵器の役割の低減

#### (1)核兵器の第一不使用

核兵器の第一不使用 (no first use) とは、核兵器を自分から先に使うことはしないという意味であり、相手が核兵器を使用した後に使用する第二使用 (second use) との関連で用いられる用語である。どちらの場合も、相手からの攻撃が先に存在し、それにどのように対応するかという問題であり、先に攻撃する先制攻撃とは別の概念である。相手が核兵器で攻撃した場合にそれに核兵器で対応するのは第二使用であり、第一使用とは、相手が核兵器以外の兵器 (生物兵器、化学兵器、通常兵器) で攻撃した場合に、核兵器で反撃することを意味し、第一不使用とはその場合に核兵器で反撃しないことを意味する。

オバマ大統領は、冷戦思考を終わらせるために、我々は国家安全保障戦略における核兵器の役割を低減させると述べ、核兵器の不使用政策にも取り組むことを示唆していたため、新政権の核政策として、第一不使用を採用すべきであるとの主張が広く議論されるようになった<sup>27</sup>。しかし議会から提出が義務付けられた「ア

アメリカの戦略態勢：米国の戦略態勢に関する議会委員会の最終報告書」は、第一不使用政策を採用すると、ある米国の同盟国を不安にさせ、また生物兵器による攻撃の抑止に対する核兵器の潜在的な貢献を損なうであろうと述べ、勧告として、米国は第一不使用を採用することによって、計算されたあいまいさを放棄すべきではないと主張した<sup>28</sup>。

核兵器の第一不使用の議論に関連して、「核兵器の唯一の目的は、核兵器による攻撃を抑止することである」とも言われるようになり、これは「唯一の目的(sole purpose)」と一般に言われる。両者はだいたい同じ意味で用いられているが、唯一の目的の場合は「抑止」の状況に関する宣言、すなわち核兵器の「使用の威嚇」の状況での宣言であり、第一不使用は「使用」の状況に関する宣言であるという違いが存在するため、また前者には「使用しない」という明確な文言が入らないため、第一不使用と比較して、その意味内容において若干の不明確さが存在すると考えられる。米国政府内では、「第一不使用」ではなく「唯一の目的」という用語を使用して議論が行われている。

核態勢見直し報告書の作成過程において「唯一の目的」は激しく議論されたが、2010年4月に公表された最終報告書は、米国または同盟国・パートナーに対する通常兵器または生物・化学兵器による攻撃を抑止するために、米国の核兵器が役割を果たす狭い範囲の事態が残っていると主張し、「米国は、米国の核兵器の『唯一の目的』は米国、同盟国・パートナーへの核攻撃を抑止することであるという普遍的政策を現在のところ採用する準備はできていない。しかしそのような政策が安全に採用できる条件を確立するため努力する」と述べている。結論部分では、「米国は、米国または同盟国・パートナーへの核攻撃の抑止を米国の核兵器の唯一の目的とするという目標をもちつつ、通常兵器能力を強化し、非核攻撃を抑止する核兵器の役割を低減することを継続する。米国は、米国または同盟国・パートナーの死活的利益を防衛するという極限の状況においてのみ核兵器の使用を考える」と述べている<sup>29</sup>。

米国が採用したのは、「唯一の役割」ではなく「基本的な(fundamental)役割」であり、「米国の核兵器の『基本的な役割』は、核兵器が存在する限り継続するであろうが、米国、同盟国・パートナーに対する核攻撃を抑止することである」と述べている。

今後の課題としては、米国が唯一の目的という政策を採用できるような国際的な安全保障環境を作り出して行くことが必要である。まず米国としては、ロシアとの間において、また中国との間において戦略的対話を行うことにより、信頼醸成の一層の構築に努力し、核兵器国間での信頼関係を強化することが望まれる。

第2に、アメリカの戦略態勢に関する議会委員会も指摘しているように、第一不使用政策はある米国の同盟国を不安にさせるという危惧に対応する必要がある。

これは日本にもまさに当てはまることであり、米国の同盟国として核兵器の役割を低減させることが必要であり、日本政府として核兵器の役割を低減する方向を示すべきである。

中国は1964年以来第一不使用政策を一方的に宣言しているが、他の核兵器国は中国が透明性に欠けるためその宣言の信憑性を疑っている状況であるので、米中の間あるいは米ロの間で、さらに多国間で第一不使用条約の締結を探索するのが望ましいと考えられる。

## (2) 消極的安全保証

消極的安全保証 (negative security assurances) とは、核兵器を保有していない国に対しては核兵器の使用または使用の威嚇を行わないという保証であり、核不拡散条約および非核兵器地帯との関連で長く議論が続けられている。まず核不拡散条約との関連では、条約署名時には与えられなかったが、その後徐々に核兵器国の一方的政治宣言により保証が与えられるようになり、1995年のNPT再検討・延長会議の直前に、非核兵器国が核兵器国と連携または同盟して攻撃する場合を例外とする保証が米ロ英仏により、無条件の保証が中国より与えられた。

2010年4月に発表された米国の核態勢見直し (NPR) 報告書では、核兵器の役割を低減させるための具体的措置として、まず消極的安全保証の強化が挙げられ、「米国は、核不拡散条約 (NPT) の当事国でありかつその核不拡散義務を遵守している非核兵器国に対しては、核兵器を使用せず、使用の威嚇を行わない」と宣言した。その主要な意図は、NPTに加入しそれを完全に遵守することの安全保障上の利益を強調することであり、核不拡散体制を強化するための効果的な措置を採用するのに協力するよう、条約当事国である非核兵器国を説得するためであるとしている<sup>30</sup>。この宣言は、以前の宣言およびこれまでの実際の政策に比べて格段に明確なものとなり、一般に「強化された消極的安全保証」と言われている。

非同盟諸国を中心とする非核兵器国は、消極的安全保証が政治的な宣言としてのみではなく法的拘束力ある約束として与えられるべきであると、一貫して主張してきた。ロシアと中国は必ずしも反対ではないが、米国は、法的拘束力ある消極的安全保証を実施する最も適切な方法は、非核兵器地帯を設置する条約の議定書を批准することであり、消極的安全保証に関する世界的条約が実際的であるとも達成可能であるとも考えていないと述べており、フランスの立場も同様である。

2010年NPT再検討会議で合意された行動計画では、非核兵器国に対して核兵器を使用しないという安全保証につき、核兵器国から明確で法的拘束力ある安全保証を受けることは非核兵器国の正当な利益であることを再確認し、これまでの一方的宣言と非核兵器地帯条約議定書を想起して、行動7において、「すべての当事国は、軍縮会議が、合意される包括的でバランスのとれた作業計画の中で、

国際的に法的拘束力ある文書を排除することなく、制限なく議論するため、核兵器の使用または使用の威嚇に対して非核兵器国を保証する効果的な国際取決めの議論を始めることに合意し、行動8において、安全保証に関する現行の約束を尊重すること、それを拡大することが奨励されている<sup>31</sup>。

5核兵器国が米国の宣言のような強化された消極的安全保証に合意できるならば、次の措置はそれらを法的拘束力ある形で供与する方向に進むべきである。

次に、非核兵器地帯条約には一般に消極的安全保証に関する議定書が付属しており、地帯構成国に対して核兵器国は核兵器の使用および使用の威嚇を行わないことを法的に約束する形をとっている。

2010年5月のNPT再検討会議において米国は、アフリカおよび南太平洋の非核兵器地帯に付属する議定書を批准のため米国上院に提出すると述べ、これまでのブッシュ政権における「計算されたあいまいさ政策」からの大幅な政策変更を明らかにした。これは核兵器の役割の低減を主張する米国の歓迎すべき態度であるが、ロシアが2011年3月にアフリカ非核兵器地帯条約の議定書を批准したことから、ラテンアメリカ、南太平洋、アフリカに関する議定書をすべて批准していないのは5核兵器国で米国だけである。

なお東南アジア非核兵器地帯および中央アジア非核兵器地帯条約の議定書には、いずれの核兵器国も署名していない。前者については、条約の適用範囲が通常よりも広いことから、核兵器国の反発を招いていたが、条約締約国と5核兵器国間での協議が進んでおり、近い将来署名・批准に至ることが期待されている。他方中央アジアの場合は、地帯構成国とロシアとの集団的安全保障条約が非核兵器地帯条約より優先される可能性が残されており、米英仏が強く反対しているため、早期の解決は困難に思える。

今後の課題としては、米国による「強化された消極的安全保証」をフランスおよびロシアに拡大することが重要であり、その場合にこれまでの一方的政治宣言を、法的拘束力ある保証に発展させることである。非核兵器地帯との関連では、米国が二つの議定書を早期に批准することが重要であり、また東南アジアおよび中央アジアにおいて地帯構成国と核兵器国との協議を進め、議定書を署名・批准できる方向を積極的に探究すべきである。

### (3)警戒態勢の低下・解除

冷戦が終結して20年以上経過しているが、米国とロシアの戦略核兵器の大部分は今でも即時発射の警戒態勢に置かれている。重爆撃機は弾頭が取り外され警戒解除の状態にあるが、大陸間弾道ミサイル(ICBM)および潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)のほとんどは即時発射可能な高度の警戒態勢にある。

2007年1月のシュルツ、キッシンジャーらによる「核兵器のない世界」の提案は、

核兵器のない世界という目標を共同の事業とするよう提言しているが、そのための8項目の緊急の措置をも提案しており、その第1の措置が「冷戦態勢の核配備を変更し、警告時間を長くし、事故によるまたは無許可の核使用の危険を減少させる」ことである<sup>32</sup>。

オバマ氏は当初は警戒態勢の解除にきわめて積極的な態度を表明しており、2007年10月のシカゴでの演説で、「我々はロシアと協力して、両国の弾道ミサイルを即時発射警戒態勢から解除し、核兵器と核物質のストックを大幅に減少する」と述べていた<sup>33</sup>。

大統領に就任してからも、2009年4月には、「米国防政の外交政策」の中において、「オバマとバイデンは、新たな核兵器の開発を停止し、米国とロシアの弾道ミサイルを警戒態勢から解除するためロシアと協力する」と述べられ<sup>34</sup>、また「米国防政の本土安全保障政策」でも、「警告時間および決定時間を長くするためにロシアと協力し、核兵器を即時に発射できる状態に維持するという冷戦の危険な政策を、相互的にかつ検証可能な方法で、停止するためにロシアと取り組む」と述べられていた<sup>35</sup>。

2010年4月に発表された核態勢見直し(NPR)報告書では、「現在の米国の重爆撃機は警戒態勢から解除されているが、ほとんどすべてのICBMは警戒態勢にあり、弾道ミサイル原子力潜水艦(SSBN)の大部分はいつも海中にいる。NPRは、ICBMの警戒レートの低下およびSSBNの海中にいるレートを低下する可能性を検討したが、そのような措置は『再警戒』が完了する前に敵に攻撃する動機を与えるので、危機における安定性を減少させうる」と述べ、全体として以下のように結論した。

- (1)米国の戦略戦力の現在の警戒態勢を維持する。
- (2)すべてのICBMとSLBMの「外洋照準」の慣行を継続し、無許可の発射のミサイルは外洋に着弾するようにする。
- (3)核危機における大統領の決定時間を最大限にするため、米国の指揮・管制システムに新たな投資を行う。
- (4)生存可能性を促進し、迅速発射の動機を一層低下させうるようなICBMの新たな配備方式を探求する<sup>36</sup>。

2010年5月のNPT再検討会議でもこの問題は広く議論され、多くの非核兵器国が警戒態勢の解除を要求し、この問題に特化した提案としては、ニュージーランドが、チリ、マレーシア、ナイジェリア、スイスとともに、核兵器システムの運用状況の一層の低下に関する作業文書を提出した。

NPT再検討会議の最終文書は、行動5のeで、「国際的安定と安全保障を促進する方法で、核兵器システムの運用状況をさらに低下させることに対する非核兵器国の正当な利益を考慮すること」と規定し、fで、「核兵器の事故による使用の危

険を低下させること」を規定している。

このように、核兵器の警戒態勢の低下または解除については、最近の積極的な推進の議論にもかかわらず、またオバマ大統領の初期の積極的な態度にもかかわらず、現実にはほとんど進展がみられない。米国内において軍部を中心に強硬な反対が存在するものと考えられるが、オバマ大統領がブラハで強調したように、「冷戦思考に終止符を打つために」警戒態勢の低下または解除は必要であり、またそのための中心的な要素でもある。具体的には、米口の協議の開始が第1歩であり、両国の信頼を醸成しながら、積極的に努力すべきであろう。核態勢見直し報告書で、このような措置は再警戒が完了する前に攻撃するという動機を敵に与えることが、主たる理由とされていることから、米国の一方的措置として実施するのは困難であると考えられる。したがってオバマ大統領が主張していたように、ロシアとの協議あるいは交渉を進め、2国間の双務的な警戒態勢の低下または解除の方式を探るべきであり、検証を伴うような法的な合意を目指すべきであろう。

## むすび

核兵器は1945年に使用されて以来現実の国際政治の中で使用されることは今までなかったが、核兵器が存在する限り、国家によるものであれ、テロリストによるものであれ、また意図的であれ、事故によるものであれ、核兵器が爆発し、破滅的な影響が発生する可能性は依然として存在している。

米ソの核軍拡競争は冷戦の終結とともに終わり、米口の保有する核兵器の数は大幅に削減されつつあり、英国、フランス、中国の核兵器の数も200-300程度にとどまっているが、イスラエルの核兵器が中東に存在し、インドとパキстанは核戦力を増強しており、北朝鮮が核実験を実施し、イランの核兵器開発疑惑が深まっており、さらにテロリストによる核兵器の使用が危惧されている。

このような国際状況において、オバマ大統領が提唱する「核兵器のない世界」は2009年には広く歓迎されたが、その後の米国の動きは必ずしも当初の国際社会の期待に応えるものとはなっていない。米口間で新START条約が署名・批准され実施されつつあることは評価すべきであるが、その後の交渉は開始されていない。またCTBTの発効にも進展がみられず、米国では批准の承認のために上院に送付することも行われていない。またFMCTの交渉も開始されていない。

しかし、「核兵器のない世界」という目標は、きわめて明確な形で国際社会全体に共有されていると考えられる。それは2009年の核不拡散・核軍縮に特化した国連安全保障理事会サミットにおいて議論され、決議1887で5核兵器国を含めて「核兵器のない世界の諸条件を創設すること」に合意しており、2010年NPT再検討会議の最終文書において、「核兵器のない世界の平和と安全保障を達成する

ことを決意し」、「核兵器のない世界を達成するという目的に完全に一致する政策を追求することを約束し」ているからである。

「核兵器のない世界」を達成するためには、長期的には、核兵器禁止条約を詳細に検討し、核兵器の人道的次元からの議論を推し進め、核兵器の正当性を剥奪する作業が必要である。そのためにはまず、核兵器のない世界を創設するにはさまざまな条件が必要であり、国際社会の一定の構造変革を含むさまざまな条件を検討し、国際社会全体を改善することを検討する必要がある。これは前提条件を付けて核兵器のない世界は不可能であるという結論を出すためではなく、「核兵器のない世界」に向けて積極的に取り組むためである。

次に、すでに2010年以来核軍縮の議論において広く支持されている「核軍縮の人道的次元」をさらに前面に押し出し、これまでの国家安全保障あるいは国際安全保障という側面からのアプローチに対して、新たに人間の安全保障の観点から核軍縮を促進する方向性を強化していくことが必要である。

第三に、核兵器は軍事的側面あるいは安全保障の側面からきわめて有益であると考えられてきているが、果たしてそうなのかどうか、核兵器は本当に平和を維持し戦争を防止してきたのか、また核抑止は本当に相手からの攻撃を抑止するための有益な働きをしてきたのかどうかを厳しく再検討することが必要である。

「核兵器のない世界」を達成するための短期的な措置として最も重要なのは、上述の三つの長期的な措置へつながっていくものとして、核兵器の役割を低減することであり、それが不可欠である。核兵器のもつ政治的な価値やプレスティージとしての価値を低下させることと同時に、各国の安全保障政策、核政策、核ドクトリンにおいて、核兵器の役割および重要性を低下させる措置を取るべきであり、これは核兵器国のみにあてはまるのではなく、日本など核兵器国の同盟国として核の傘の下にある諸国も、核兵器の役割および重要性を低下させるべきである。これらの具体的措置としては、核兵器の第一不使用政策の採択、消極的安全保証の範囲の拡大と法的拘束力あるものとしての強化、さらに核兵器の警戒態勢の低下・解除などが考えられる。これらの諸措置を早急に採用することにより、核兵器の役割を徐々に低減させることが可能になり、これらの成果を基礎といて一層の核軍縮を推進していくことが可能となり、核兵器の世界の実現に向けた方向性を確定するものとなる。

## 注

- 1 The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by President Barak Obama," Prague, Czech Republic, April 5, 2009. <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Obama-In-Prague-As-Delivered/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Obama-In-Prague-As-Delivered/)>

- 2 George P. Schultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007. <[http://www.fcni.org/issues/item.php?item\\_id=2252&issue\\_id=54](http://www.fcni.org/issues/item.php?item_id=2252&issue_id=54)>
- 3 George P. Schultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Toward A Nuclear-Free World," *The Wall Street Journal*, January 15, 2008. <[http://www.nti.org/c\\_press/TOWARD\\_A\\_NUCLEAR\\_FREE\\_WORLD\\_OPED\\_011508.pdf](http://www.nti.org/c_press/TOWARD_A_NUCLEAR_FREE_WORLD_OPED_011508.pdf)>
- 4 Barak Obama, "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs*, Vol.88, No.4, July/August 2007, pp.8-9.
- 5 "Remarks of Senator Barak Obama: A New Beginning," Speech given in Chicago, Il., on October 02, 2007. <[http://www.clw.org/elections/2008/presidential/obama\\_remarks\\_a\\_new\\_beginning/](http://www.clw.org/elections/2008/presidential/obama_remarks_a_new_beginning/)>
- 6 "Special Session: Arms Control Today 2008 Presidential Q&A: President-Elect Barak Obama," *Arms Control Today*, Vol.38, No.10, December 2008, pp.31-32.
- 7 George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Next Steps in Reducing Nuclear Risks: The Pace of Nonproliferation Work Today Doesn't Match the Urgency of the Threat," *The Wall Street Journal*, March 5, 2013. <<http://online.wsj.com/article/SB1000142412788732433860457832559129390001772.html>>
- 8 Gareth Evans and Yoriko Kawaguchi, Co-Chairs, *Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers*, Report of International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament, Canberra/Tokyo, November 2009.
- 9 Global Zero, "Global Zero Action Plan," February 2010. <[http://www.globalzero.org/files/gzap\\_6.0.pdf](http://www.globalzero.org/files/gzap_6.0.pdf)>
- 10 平和市長会議「2020ビジョンキャンペーン」<<http://www.mayorsforpeace.org/jp/ecbn/index.html>>
- 11 International Court of Justice, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons," Advisory Opinion of 8 July 1996, 1996, paras.105 and 99.
- 12 *Securing Our Survival (SOS): The Case for a Nuclear Weapons Convention*, International Physicians for the Prevention of Nuclear War, International Association of Lawyers Against Nuclear Arms, International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation, 2007, pp.41-105.
- 13 Secretary-General Ban Ki-moon, "The United Nations and Security in a Nuclear-Weapon-Free World," UN News Centre, 24 October 2008. <[http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statement\\_full.asp?statID=351](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statement_full.asp?statID=351)>
- 14 2010 NPT Review Conference, Working Paper by the Group of Non-Aligned States Parties, NPT/CONF.2010/WP.46, 28 April 2010.
- 15 International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, *Towards a Treaty Banning Nuclear Weapons: A Guide to Government Positions on a Nuclear Weapon Convention*, January 2012. <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1413460/2086673147/name/TowardTreatyBanningNuclearWeapons.pdf>>
- 16 2010 NPT Review Conference, Statement by Switzerland, General Debates, 4 May 2010.
- 17 International Committee of the Red Cross, "Bringing the Era of Nuclear Weapons to an End," Statement by Jakob Kellenberger, President of the ICRC, to the Geneva Diplomat Corps, Geneva, 20 April 2010. <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/nuclear-weapon-statement-200410.htm>>
- 18 ICRC International Committee of the Red Cross, Council of Delegates 2100: Resolution 1, Working towards the Elimination of Nuclear Weapons, 26 November 2011. <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/council-delegates-resolution-1-2011.htm>>

- 19 The First Session of the Preparatory Committee for the 2015 NPT Review Conference, Joint Statement on the Humanitarian Dimension of Nuclear Disarmament by Austria, Chile, Costa Rica, Denmark, Holy See, Egypt, Indonesia, Ireland, Malaysia, Mexico, New Zealand, Nigeria, Norway, Philippines, South Africa and Switzerland, General Debate, 2 My 2012.
- 20 Ministry of Foreign Affairs, Norway, Chair's Summary Humanitarian Impact of Nuclear Weapons," Oslo, 4-5 March 2013. <[http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/whats-new/Speeches-and-articles/e\\_speeches/2012/nuclear\\_summary.html?id=716343](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/whats-new/Speeches-and-articles/e_speeches/2012/nuclear_summary.html?id=716343)>
- 21 The Second Session of the Preparatory Committee for the 2015 NPT Review Conference, Joint Statement on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons, South Africa on behalf of Humanitarian Initiative, General Debates, 24 April 2013.
- 22 Gareth Evans and Yoriko Kawaguchi, co-chairs, *Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers*, Report of the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament, Canberra/Tokyo, November 2009, pp.59-71.
- 23 *Ibid.*, p.77.
- 24 Ken Berry, Patricia Lewis, Benoit Pelopidas, Nikolai Sokov and Ward Wilson, *Delegitimizing Nuclear Weapons: Examining the Validity of Nuclear Deterrence*, The James Martin Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, May 2010, p.69.
- 25 "Appendix 1: A More Detailed Analysis of the Nuclear Bombings of Hiroshima and Nagasaki," *Ibid.*, pp.71-79.
- 26 *Ibid.*, pp.vi-vii.
- 27 たとえば、Scott D. Sagan, "The Case for No First Use," *Survival*, Vol.51, No.3, June-July 2009, p.164; Michael S. Gerson, "No First Use: The Next Step for U.S. Nuclear Policy," *International Security*, Vol.35, No.2, Fall 2010, p.9.
- 28 William J. Perry, Chairman and James R. Schlesinger, Vice-Chairman, *America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C. 2009, pp.36-37.
- 29 The U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp.16-17. <<http://www.defense.gov/npr/dos/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>>
- 30 The U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp.15-16. <<http://www.defense.gov/npr/dos/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>>
- 31 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, Volume I, New York, 2010, Actions 7 and 8 .
- 32 George P. Schultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007.
- 33 "Remarks of Senator Barak Obama: A New Beginning," Speech given in Chicago, Il., on October 02, 2007. <[http://www.clw.org/elections/2008/presidential/obama\\_remarks\\_a\\_new\\_beginning/](http://www.clw.org/elections/2008/presidential/obama_remarks_a_new_beginning/)>
- 34 White House, The Agenda: Foreign Policy. <[http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign\\_policy/](http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign_policy/)>
- 35 White House, The Agenda: Homeland Security. <[http://www.whitehouse.gov/agenda/homland\\_security/](http://www.whitehouse.gov/agenda/homland_security/)>
- 36 The U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp.25-27. <<http://www.defense.gov/npr/dos/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>>



## 特別寄稿 2

今日の正義・明日の平和  
—ジェンダー政治試論—カリフォルニア大学サンタバーバラ校政治学部名誉教授  
元・広島平和研究所所長  
福井 治弘

「はじめに」

古代ギリシャ都市国家中の両雄アテナイとスパルタが30年近くにわたって戦ったペロポネソス戦争は、一方で現代国際政治学における現実主義派の元祖と言われるトゥキュデIDES (Thucydides) の『ペロポネソス戦争史』 (*History of the Peloponnesian War*) を生むと同時に、他方で、現存する数少ない古代ギリシャ喜劇の一つであるアリストファネス (Aristophanes) の『女の平和』 (*Lysistrata*) を生んだ。2,500年近く前に書かれたこのどたばた喜劇は今ではほとんど忘れられてしまったが、その大昔から現代まで常に男性支配の世界において果てしなく繰り返されてきた戦争の歴史を振り返ると、ここで「女の平和」という発想を思い出し再検討してみるのも意味があると思われる。

## 1 世界史における家父長制と男女平等要求運動

## (1) 歴史的展望

人間社会の歴史、特に西暦導入以後の世界史は、ほぼ一貫して「家父長制」と呼ばれる男性支配の歴史であった。キリスト教を正教とする国々では、エデンの楽園を追われたアダムとイヴの元罪をイヴの誘惑の所為にする伝説が、マーリク派の家族法を採るイスラム教諸国では、父系制保持の要件として家父長制が正当化されてきたし、その他の国においても、ほとんど例外なく家父長主義的社会慣行を維持してきた<sup>1</sup>。つまり、世界中で男性支配は神意か自然の摂理として通用し、大半の女性が自らの被支配者的地位と役割を甘受してきた。

家父長制はジェンダー政治研究者たちが「性別領域」 (*separate spheres*) 論と呼ぶ慣行に立脚しているが、この慣行は狩猟採集時代に、平均的男女間の身長・体力差が、狩猟する男と採集する女、「家外」で働き戦う男と「家内」で子育てや家事に従事する女、といった分業が生まれたことに起因しているのであろう。産業革命後、化石エネルギーが人力に代わる主要動力になると、男女間の体力差はほとんど無意味になると同時に、近代産業が生み出す巨大な労働市場は世界史上初め

て無数の女性を「家外」の社会に引き出した。18世紀後半以降、産業革命を経験した欧米諸国で家父長制批判が生まれたのは当然であったと言える。英国のメイリー・ウォルストーンクラフト (Mary Wollstonecraft)、ハーバート・スペンサー (Herbert Spencer)、ジョン・スチュアート・ミル (John Stuart Mill)、フランスのコンドルセ (Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Condorcet)、オレンプ・ドウ・ゲージュ (Olympe de Gouges)、米国のハンナ・マザー・クロカー (Hannah Mather Crocker) 等がこの時代の男女平等論の草分けであった<sup>2</sup>。しかし当時の女性解放運動の関心は、禁酒、子女労働制限、隣保施設建設といった社会問題に集中しており、女性参政権を中心とする政治改革が重点議題に上るのは19世紀中葉以後である<sup>3</sup>。その中で、19世紀初頭にクロカーが女性の権利は究極的には人間の権利、すなわち「人権」であると喝破していることは注目に値する<sup>4</sup>。

但し、クロカーの先駆的思考と発言は、その後彼女の母国であり、当時最も進歩的・民主的な国と言われたアメリカにおいてさえ一世紀以上も無視されていた。「進歩主義の時代」(Progressive Era)と呼ばれる19世紀末から1920年代にかけての時期に入ってから、米国における社会改革運動の主流は、女性の役割を家庭内の子育てに限る、いわゆる「社会フェミニスト」たちであった<sup>5</sup>。「母親主義」(maternalism)と呼ばれるこの運動は、主に州議会による母子家庭福祉保護法、母親年金法、女性労働者勤務時間制限法等、一連の法律の制定を促す一方で、従来の性別領域思想の温存・強化を助けた<sup>6</sup>。世界全体を見ても、19世紀末までに女性参政権を認めたのは、制限付きの例を含めて、北欧のスウェーデンとフィンランド、当時英国植民地であったニュージーランドと南アフリカのみであり、欧米諸国の大半がこれに倣うのは第一次世界大戦以後であり、女性参政権が一般化するのには第二次大戦以後である。

1960年代以降、特に1980年代に入ると、欧米の学界を中心として、従来自然的・生得的[事実]で変更不可能なものとしてきた性差が、実は文化的・人為的「構築」に過ぎないという、19世紀に生まれて以来無視され、ほとんど忘れられていた議論が新たなフェミニズム理論として復活する<sup>7</sup>。この現代フェミニズムは伝統的実証主義・経験主義を受け継ぐ流れを包摂してはいるが、主流はフェミニスト見地(立場)論(feminist standpoint theory)、フェミニスト・ポストモダニズム(feminist post-modernism)等、広義の構築主義の流れである<sup>8</sup>。そのような立場から、政治の場において女性の意見や利益を正確に代表できるのは、人口学的(demographic)、記述的(descriptive)、あるいは縮図的(microcosmic)代表と呼ばれる女性政治家であり、これまで男性の独占的支配下に置かれていた国の主要統治機関である立法府(議会)や行政府に出来るだけ多くの女性代表を送り込むことが真の平等社会と民主主義国家をつくるための必要条件であると主張される<sup>9</sup>。

## (2) 世界における女性の政治参加と政策議題転換

現在女性参政権を認めていない国はサウディアラビア王国とヴァチカン市国を除いて見当たらないが、各国の議会に女性議員が占める割合は、全般的にはいまだに極めて低い。最新の列国議会同盟資料によると、現在、189カ国の一院制議会または二院制議会の下院における女性議員数の平均は21.2%であり、地域別平均は、北欧42.0%、米大陸24.4%、全欧安全保障協力機構圏ヨーロッパ24.1%、同機構圏外ヨーロッパ22.4%、サハラ以南アフリカ21.2%、アジア19.0%、中東15.7%、太平洋諸島12.7%の順である<sup>10</sup>。

女性議員比率の高低を決める最大要因は、いわゆるクオータ制の有無である。北欧をはじめ中南米とヨーロッパ諸国の多くは、法律で議会議席の一部を女性議員枠とするか、あるいは各政党の規約上で議会選挙における公認候補者中の女性の割合を決めるか、いずれかの形のクオータ制を採用している<sup>11</sup>。特に、中南米のメキシコ、コスタリカ、ホンジュラス、アルゼンチンにおいてクオータ制導入によって女性議員比率が驚異的に上昇している<sup>12</sup>。米大陸諸国の中で米国だけは、クオータ制は特定人口集団に対する優遇措置であり憲法が保障する自由平等原則に反するという保守派の議論に押されて、その採用を頑なに拒否し続けている。そのため、2013年現在、連邦議会下院の女性議員比率は17.8%にとどまっている<sup>13</sup>。各国の行政部上層要員構成における男女差も徐々に縮小している。英国、ドイツ、アイルランド、ラトヴィア、イスラエル、リベリア、パナマ、セントルシア、チリ、インド、スリランカ、バングラデッシュ、韓国等で、女性が選挙という民主的手段によって行政府の最高指導者の地位に就いている。内閣閣僚についても、2007年の総選挙後に発足したフィンランドの連立政権で女性が閣僚20人中12人と過半数を占めたのをはじめ、ヨーロッパ諸国で女性の進出が目立っている。ここでも、米国が例外的存在であり、未だに大統領選挙どころか民主・共和いずれの党の大統領候補指名選挙にさえ勝ったことがない。

女性の議員や行政府幹部を増やすべきだという議論の論拠の一つは、女性の意見や利害を国の政策に反映させるためには女性の記述・縮図代表、つまり女性自身の政策立案過程参加が必要だという主張である。事実女性の政治参加は、これまで無視あるいは軽視されがちであった諸々の社会問題を主要な政策課題に押し上げている。託児施設増設、出産・育児休暇保障、家庭内暴力禁止、雇用・賃金差別禁止、妊婦差別禁止、女性経営者助成、離婚手続き簡素化等々である<sup>14</sup>。このように、現実の政策議題はほとんど社会経済問題に集中し、外交政策に関する言及は見られないが、国際政治の舞台では既に第一次世界大戦中に欧米諸国の女性反戦団体の代表たちがオランダのハーグに集まり、現在も存続する「婦人国際平和自由連盟」を立ち上げているし、最近では、国連安全保障理事会が2000年に全会一致で採択した決議1325号において、平和・安全保障分野における女性の

立場と役割を規定している<sup>15</sup>。

他方、学界、特にジェンダー学者の間で女性と平和・安全保障問題が真剣に取り上げられるようになったのは、皮肉にもジェンダー学者ではない、フランシス・フクヤマ (Francis Fukuyama) が、1998年に*Foreign Affairs*誌上に発表した反フェミニズム論文に負うところが大きい。彼の論点は、性差は生得的事実である、本来男性は闘争的で女性は平和的である、民主主義は女性の政界進出を促す、従って民主主義国は武力行使を回避しがちで、男性支配を維持する権威主義国による侵略・征服の犠牲になるだろう、といった独断的なフェミニズム批判で、ジェンダー学者たちに一蹴される<sup>16</sup>。闘争や殺害行為に対する嫌悪感や恐怖感に男女差はないし、他方戦場における闘争行為にも男女差はない。例えば、1970年代から1980年代にかけて中米諸国で相次いだ内戦では、多数の女性兵士が軍事独裁打倒を目指すゲリラ闘争で男性兵士と肩を並べて戦っており、ニカラグアやエルサルバドルでは、女性兵士がゲリラ兵力の三分之一を占めたと言われる<sup>17</sup>。その後、欧米を初め世界中の国々の軍隊で女性兵士の数が増えると同時に、前線の戦闘に参加することが常態化している。このような事実は、戦争や暴力に関する男女間の意見や態度の差が生得的なものではなく差別文化・慣習の結果であることを裏書きしている。戦争や暴力を美化し、紛争解決手段として交渉や妥協よりも力の行使を優先しがちな「男性文化」が続く限り、そして外交・安全保障政策決定過程における男性支配が続く限り、戦争と破壊の歴史も続く。しかし、社会文化や慣行は自然環境とは違って人為的に変えられるもので、女性の政界進出によって、これまで「女性的」とされてきた反戦・平和指向が支配的になれば戦争と破壊の歴史から脱することができる、と構築主義派のフェミニストたちは主張する<sup>18</sup>。

このように、現代フェミニスト論者の議論には政治的男女平等の実現は政府の政策に女性の意見や利害を反映させる効果を生むという実利主義的側面があり、事実多くのヨーロッパ諸国の社会・経済政策においてそれが実証されているが、外交・安全保障政策分野では、いまだに経験的データ不在の希望的未来図の域を出ない。現時点で彼らの議論を支える最も強力な論拠は、政策効果ではなく人権や正義の理念に依拠する原則論である<sup>19</sup>。

## 2 日本における女性問題

### (1) 堅固な家父長制社会

日本国憲法は、第3章で全ての国民の自由と平等を保障し、その14条で性別等による差別を禁止しているが、日本は現代世界で家父長制文化の伝統を最も頑なに守る国の一つである。日本のジェンダー学者が指摘するように、「男性は公、

女性は私」という古めかしい性別領域論が通用する国である<sup>20</sup>。夫が自分の妻を「家内」と呼ぶ慣習は象徴的である。

このような伝統文化は現代日本の社会慣行に濃い影を落としている。例えば、学校教育の統計を見ると、高校までは他の先進諸国同様、男女共ほぼ生徒の100%が卒業しているが、大学以上になると、女子学生が学位取得者総数に占める割合は学士で45%、修士と博士で約30%、学士以上の平均42%と、経済協力開発機構加盟国平均58%をはるかに下回り、34カ国中最下位である<sup>21</sup>。卒業後に参入する労働市場においても、女性労働者は最近急増している非正規職員や法律で定められた最低賃金以下の額を支払われている労働者の約7割を占め、平均賃金も男性労働者の約7割を支払われている<sup>22</sup>。1985年に「男女雇用機会均等法」が制定されたが、四半世紀以上経った現在でも労働市場における女性差別が歴然としている。

現代の日本社会で性別領域論が男性ばかりでなく女性の多くに支持されているという事実が、家父長制文化の根強さを示している。数年前の新聞調査によると、「妻は家庭」という考え方が成人男性の過半数ばかりでなく成人女性の3割以上に支持されている<sup>23</sup>。特に、20歳代の女性の37%近くに支持されていることは、この文化が今後も末永く生き長らえるであろうことを予想させる。しかもこの伝統文化の影響は、労働市場という社会の基底部ばかりでなく、国家の象徴的頂点に当たる皇室の人事にまで及んでいる。現在、世界には日本以外にも40余りの君主国が存在するが、そのうち北欧3国を含む全てのヨーロッパ諸国、中米カリブ海諸国、アジアのタイ、大洋州のパプア・ニューギニア、トンガ、ツバル等約7割の国が女性の王位継承権を認めているのに対し、日本は残る3割の男子継承制堅持国の中で唯一の先進工業国である。小泉内閣時代に、皇室構成家族に男子がないために天皇制維持が困難になることを危惧した首相の発案で、皇室典範を改正して女性・女系継承を可能にしようとする動きがあり、2005年末から2006年にかけて政府内外で賛否両論が競り合ったが、2006年秋に秋篠宮家に男子(悠仁)が誕生して以来、立ち消えとなっている。この論争の成り行きと結末は、ヨーロッパや中米諸国の女性・女系王位継承制採択が、総じて人権論、正義論、民主主義論等の原理論に基づいていたのに対して、小泉政府の皇室典範改正案は天皇制の存続のための方便に過ぎなかったことを物語っている。

## (2) 日本女性と政治

先に見た列国議会同盟の調査資料によると、2013年4月1日現在、衆議院の女性議員数は総数の7.9%で、ヨーロッパや中南米諸国と比べてはるかに低いと言った米国の17.8%の半分にも達していない。米国が調査対象189カ国中93位であるのに比べ、日本はなんと161位である。国家の最高機関である国会議員に見られ

るこのように極端な男女格差を早急に是正するためには、既に100以上の国が採用しているクオータ制を採用して女性候補者数(2010年総選挙では17.6%)を増やすことが妥当と思われるが、近日中に実現する見通しは立っていない<sup>24</sup>。2010年末に菅民主党政府が採択した「第3次男女共同参画基本計画(2011-15年)」が各政党にクオータ制導入の検討を求めたが、その後いずれの政党にもそのような動きは見られない<sup>25</sup>。日本の行政府も国会同様、男性支配、女性排除の世界である。2009年現在、国家公務員上級職在職者に女性が占める比率を見ると、係長級16.5%、本省課長補佐・地方機関課長級5.7%、本省課・室長・地方機関長級2.6%、指定職2.1%と極端に低く、しかも上に行くほど低くなる<sup>26</sup>。地方自治体の長である都道府県知事と市区町村長についても、それぞれ6.4%、1.3%と殆ど皆無に近く、総数の4分の1にあたる450市区町村においては、管理職に女性が一人もいない<sup>27</sup>。

このように男性独裁に近い日本の政界に女性参加促進の機運が生まれたのは、多分に国際規範の圧力、特に国連の一連の動きの結果である。中でも重要なのは、1979年の第34回国連総会で採択された女性差別撤廃条約である。日本政府は、1957年に出版された外交青書『わが外交の近況』第1号の中で、日本外交の3原則(国際連合中心、自由主義諸国との協調、アジアの一員としての立場の堅持)の筆頭に掲げて以来、公式に修正することなく維持してきた国連中心主義の手前、この条約を1985年に批准、その後数年毎に国連女性差別撤廃委員会に実施状況を報告し、その審査を受けてきた<sup>28</sup>。その後も、1990年のナイロビ将来戦略勧告、1993年の国連ウィーン人権会議、1995年の北京世界女性会議等、国連主導の男女平等実現を目指す国際共同行動の流れに押され、1996年の自社さ三党合意を経て1999年に男女共同参画社会基本法が制定された。しかし、自民・民主両党内外の家父長制擁護派勢力の反対と抵抗が激しく、簡明な「男女同権」という世界的共通用語の代わりに「男女共同参画」という、参画における現在の不平等を黙認する拙劣な新造語が使われた。さらに、2000年代に入ると、民間の活動家たちが使い始めた「ジェンダーフリー」という言葉を捕らえて、和製英語であるとか、男女の身体的違いを否定するものであるとか、日本の「美しい」伝統を破壊するものであるとか、根拠の無いデマを武器とする反動が、特に保守勢力が支配する地方議会を中心に広がり改革運動に歯止めがかけられた<sup>29</sup>。

かくして、日本は現代世界に稀な家父長制堅持国の地位を固守し、政治的・倫理的孤立を深めている。このような女性蔑視文化と慣習に染まった日本の政治家たちがしばしば無意識に口にする暴言は、直ちに海外に伝えられ、民間の学者や評論家ばかりでなく政府要人の間でも批判と嘲弄の的となる。10年前の小泉内閣時代に、元総務庁長官の太田誠一が集団レイプ肯定と受け取れる発言をしたり、前首相森喜朗が「子供を生んだことのない高齢女性を税金で助けるのはおかしい」といった趣旨の発言をしたりして、AP、AFP、ロイター、BBC等が大々的

に報道したのは記憶に新しいが、昨今も、橋下徹大阪市長の、太平洋戦争中の慰安婦は必要だった、在日米軍も風俗業を活用すればよい、といった発言がニューヨーク・タイムズ、BBC、ガーディアン等によって世界中に伝えられ、半信半疑で読まれている<sup>30</sup>。

### (3) 日本女性の政治参加の政策効果と平和問題

このような状況の下で、日本女性の政治参加がもたらす政策効果はいまだ殆んど想像の域を出ない。特に外交・安全保障政策分野については、学者による研究もほとんど見当たらない。1970年代に設立された日本平和学会の学会誌『平和研究』でも、2012年末までに刊行された39号中に「女性と平和」を主題とした特集はひとつも無い。

このような経験データ不在、関連研究皆無という悪条件にもかかわらず、アリストファネスの「女の平和」論に習って、極めて限られた統計資料を基に予測的・期待的議論をしてみたい。そのひとつは、2006年に私自身が行った面接・アンケート調査に基づく資料である。これは、ヨーロッパ連合のGARNET (Network of Excellence on Global Governance, Regionalisation and Regulation) 研究プロジェクトの一つで、主要先進工業諸国のエリートの安全保障政策に関する意識・意見を探り比較するという目的の共同研究であったが、実際に収集された国別データ間にかなり質的・量的むらがあったために、研究結果は電子版のみ刊行された<sup>31</sup>。たまたまこのプロジェクトのために私自身が集めたデータ中に、平和問題に関する性差を示唆する部分があったために、それを整理し直した上で以下の議論に使う。但し、サンプルは国会議員20人(衆議院議員14人、参議院議員6人)、議席を持たない政党役員2人、官僚16人(外務省9人、防衛省7人)、学者・評論家11人の計49人(男性38人、女性11人)で非常に少ないために、統計分析は単純なカイ二乗検定にとどまる。

	質問事項	有効 サンプル数	自由度(df)	$\chi^2$	p値
当面する 最大脅威	非国家主体	48	5	21.720	p<0.01
	国家サイバーテロ	49	2	6.856	p<0.05
	環境破壊	49	2	6.856	p<0.05
適切な 対処手段	外交	48	5	19.627	p<0.01
	経済・財政援助	48	5	19.402	p<0.01
	国際情報協力	48	5	12.287	p<0.05
現行防衛 予算規模	過大・過少	49	2	9.291	p<0.03

日本が当面する最も重大な対外脅威は非国家主体であるか否か、そのような脅威に対処するための適切な手段は(武力ではなく)外交や対外経済・財政援助であるか否か、という質問に対する回答にはp値0.01(有意水準1%)という極めて大きな性差がある。つまり、女性は男性よりも非国家主体を重視し、脅威に対処する手段として外交や経済・財政援助に頼る傾向が著しい。脅威主体が国家によるサイバーテロであるか否か、環境破壊であるか否か、対処手段として(武力発動ではなく)国際情報協力を頼るか否か、日本の現在の防衛予算は過大であるか過小であるか、という質問に対しても、p値0.05以下の有意差があり、国家サイバーテロの脅威を否定し、環境破壊を重視し、国際情報協力を期待し、日本の現行防衛予算を過大であるとする女性の比率は男性のそれよりもはるかに高い。安全保障政策に関するこのような男女間の意識・意見の差は、日本の女性が男性よりも平和・反戦政策を支持する傾向が非常に強いことを示している。

次に、サンプル数が非常に少ない私自身の調査データから得られた上記の推論を補完するために、無差別抽出による1000人以上のサンプルを使う全国紙が行った世論調査結果を見てみよう。2000年以降紙上に掲載された安全保障関係の世論調査結果中、データが男女別に分けられているものを、ほぼ網羅的に検討する。なお、サンプル数が多いため、カイ二乗検定の自由度(df)は全て1であり表中には示さない。

質問事項	調査機関	調査年月	$\chi^2$	p値
米国軍事行動賛否	読売新聞	2001年9月	20.513	p < 0.001
自衛隊反テロ海外派兵賛否	朝日新聞	2001年9月	6.857	p < 0.010
自衛隊武器使用制限緩和賛否	朝日新聞	2001年9月	9.228	p < 0.005
小泉首相の靖国参拝賛否	朝日新聞	2001年9月	0.353	p < 1.000
靖国神社に代わる無宗教戦没者追悼施設建設賛否	毎日新聞	2005年11月	9.574	p < 0.005
自衛隊イラク派遣・事後賛否	朝日新聞	2006年6月	3.358	p < 0.100
海上自衛隊のインド洋給油活動延長賛否	読売新聞	2007年9月	0.117	p < 1.000

(出典：『読売新聞』2001年9月26日、2007年9月10日；『朝日新聞』2001年10月1日、2006年6月27日；『毎日新聞』2005年11月4日。)

このデータを見ると、2001年以来既に既成事実となっていた海上自衛隊のインド洋給油活動に関する2007年9月の読売新聞調査では、回答に男女差が全く認められず、同様に既成事実であった自衛隊イラク派遣について尋ねた2006年6月の朝日新聞調査でも性差の有意水準(10%)はあまり高くないが、9.11同時多発テロ事件直後のアフガニスタン派兵の賛否をめぐる論争では、米軍の軍事行動につ

いてはp値0.001、自衛隊の武器使用制限緩和についてはp値0.005、テロリズム対策としての自衛隊海外派遣についてもp値0.01と非常に高い有意水準の性差が認められる。安全保障政策と直接の関連はないが、近隣諸国、特に韓国、北朝鮮、中国3国との関係を脅かす靖国神社問題についても、既に既成事実となっていた小泉首相の参拝(2001年8月13日)の是非についての同年9月末の朝日新聞調査の結果には男女差が全く見られないが、将来の選択問題である靖国神社に代わる戦没者追悼施設建設の是非となると、p値0.05の明らかな有意差がある。このように、サンプル数上疑問の余地がないと思われるデータを見ても、一般の日本女性は一般の日本男性よりも格段に平和指向が強いという推論が確認される。従って、日本女性の政界進出と政策決定過程参加は日本政府の平和・安全保障政策を強化する効果を持つであろうという予測は、統計的に裏付けられると言える。

## 「結びにかえて」

以上、古代ギリシャの喜劇作家アリストファネスの発想を梃子に、現代のジェンダー学者たちの研究を参考にして、一様に家父長制文化に支配されてきた人間社会と産業革命期以後台頭した男女平等・同権を要求する運動の歴史を辿ってきた。そして、近年クォータ制導入によって女性の政治参加を急速に伸ばしているヨーロッパや中南米諸国と、クォータ制導入を拒否して国家の中枢統治機構の排他的男性支配を堅持している米国と日本の対比をみてきた。さらに、これまでの運動の基点が人権論、正義論、民主主義論といった原理論であり、政治的男女平等がもたらす政策的効果はいまだ社会・経済政策分野に限られ、外交・安全保障政策分野では未来の可能性の域にとどまっていることも明らかにした。しかし、そのような現実を認めた上で、手元にある若干の統計資料に拠って、日本の男女の平和指向に重大な差があること、日本における女性の政治参加の拡大は日本の外交・安全保障政策の平和指向を強化する可能性が強いことを指摘した。この推論は日本以外の国にも当てはまると思われる。

## 注

- 1 Eileen Hunt Botting and Sarah L. Houser, “‘Drawing the Line of Equality’: Hannah Mather Crocker on Women’s Rights,” *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 2, May 2006, p. 269 ; Mounira M. Charrad, *States and Women’s Rights: The Making of Postcolonial Tunisia, Algeria, and Morocco*, University of California Press, 2001.
- 2 Herbert Spencer, *Social Statics: or, The Conditions essential to Happiness specified, and the First of them Developed*, London: John Chapman, 1851, Chapter XVI: “the rights of women” ; Botting and Houser, “‘Drawing the Line of Equality,’” pp. 265-278.

- 3 Eileen McDonagh, "Political Citizenship and Democratization: The Gender Paradox," *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, September 2002, p. 535.
- 4 Botting and Houser, "'Drawing the Line of Equality,'" p. 277.
- 5 McDonagh, "Political Citizenship and Democratization," p. 540; Sue Tolleson-Rinehart and Susan J. Carroll, "'Far From Ideal.' The Gender Politics of Political Science," *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 4, November 2006, p. 507; Christine A. Lunardini, *From Equal Suffrage to Equal Rights: Alice Paul and the National Woman's Party, 1910-1928*, New York University Press, 1986.
- 6 Julie Navkov, *Constituting Workers, Protecting Women: Gender, Law, and Labor in the Progressive and New Deal Years*, University of Michigan Press, 2001, p. 265.
- 7 Botting and Houser, "'Drawing the Line of Equality,'" p. 270; Tolleson-Rinehart and Carroll, "'Far From Ideal.'" pp. 507, 509; 岩本美砂子「家父長制とジェンダー平等-マイノリティ女性条項が新設された2004年DV法を手がかりに-」日本政治学会編『年報政治学 2006-I: 平等と政治』木鐸社, 2006年, 172-3頁。
- 8 Francine D'Amico and Peter R. Beckman, eds., *Women in World Politics*. Westport: Bergin & Garvey, 1995; Denise Schaeffer, "Feminism and Liberalism Reconsidered: The Case of MacKinnon" *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 3, September 2001, p. 703. 構築主義 (constructivism), 構成主義 (constructionism) という日本語用語法については、千田有紀「序章構築主義の系譜学」上野千鶴子編『構築主義とは何か』勁草書房、2001年を参照。
- 9 Mary Anne Borrelli, *The President's Cabinet: Gender, Power, and Representation*, Lynne Rienner, 2002; 梅川正美「イギリス議会における女性議員と代表論-2002年性差別禁止(選挙候補者)法をめぐる」日本政治学会編『年報政治学 2010-II: ジェンダーと政治過程』木鐸社, 2010年, 33頁。
- 10 Inter-Parliamentary Union, *Women in National Legislatures, as of 1 April, 2013*, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, 2013年5月20日。
- 11 Mona Lena Krook, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Oxford University Press, 2009.
- 12 Victoria E. Rodriguez, *Women in Contemporary Mexican Politics*, University of Texas Press, 2003; Lisa Baldez, "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 2, May 2004, pp. 231-58.
- 13 Jytte Klausen and Charles S. Maier, eds., *Has Liberalism Failed Women?: Assuring Equal Representation in Europe and the United States*, Palgrave, 2001. カナダもクオータ制を採用していないが、主要連邦(全国)政党中、カナダ保守党を除き、新民主党とカナダ自由党は女性候補者比率目標を公表している。
- 14 McDonagh, "Political Citizenship and Democratization," p. 537; Valerie R. O'Regan, *Gender Matters: Female Policymakers' Influence in Industrialized Nations*, Praeger, 2000; Fiona MacKay, *Love and Politics: Women politicians and the Ethics of Care*, London: Continuum, 2001; 岩本「家父長制とジェンダー平等」p. 174; 大津留千恵子「アメリカ政治過程におけるジェンダーの意味の多様化」日本政治学会編『年報政治学 2010-II』, 14, 18, 27頁; 鈴木桂樹「イタリアにおける「国家フェミニズム」の展開と限界」日本政治学会編『年報政治学 2010-II』, 90, 105頁。
- 15 Elisabeth Prugl, "Gender and War: Causes, Constructions, and Critique," *Perspective on Politics*, Vol. 1, No. 2, June 2003, p. 34.

- 16 Francis Fukuyama, “Women and the Evolution of World Politics,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, September/October 1998, pp. 24-40; Barbara Ehrenreich, et al., “Fukuyama’s Follies: So What If Women Ruled the World?” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 1, January/February 1999, pp. 118-29; J. Ann Tickner, *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, Columbia University Press, 2001.
- 17 Karen Kampwirth, *Women and Guerrilla Movements: Nicaragua, El Salvador, Chiapas, Cuba*, Pennsylvania University Press, 2002, pp. 2-3
- 18 Tickner, *Gendering World Politics*, chap. 2; Martha C. Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, 2000, p. 48; Joshua S. Goldstein, *Gender and War: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*, Cambridge University Press, 2001; 御巫由美子「ジェンダーと国際関係－日本の安全保障政策をめぐって－」日本政治学会編『年報政治学 2003:「性」と政治』, 岩波書店, 76, 80頁。
- 19 Nussbaum, *Women and Human Development*, p. 34; William J. Talbot, *Which Rights Should Be Universal?* Oxford University Press, 2005, ch. 5; Anne Phillips, “Democracy and Representation: Or, Why Should It Matter Who Our Representatives Are?” *Feminism and Politics*, Oxford University, 1998, p. 228; Sazanne Dovi, “Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do?” *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 4, December 2002, p. 729.
- 20 大篠篤子「女性模擬議会という女性政策―女たちの経験の政治化課程―」日本政治学会編『年報政治学 2003』, 129-131頁。
- 21 OECD, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, Table A4.6. “Percentage of qualifications awarded to women in tertiary-type A and advanced research programs by field of education (2000, 2012)”, OECD Publishing, 2012, p. 86; 畠山勝太「Education at a Glanceから見る日本の女子教育の現状と課題」『SYNODOS』, <http://synodos.jp/education/633/3> 2013年5月21日。
- 22 厚生労働省、『平成23年版 働く女性の実情』（概要版）, 4頁、図5 「非正規の職員・従業員の割合の推移」; 『朝日新聞』, 2012年5月20日; 『読売新聞』, 2007年8月22日。
- 23 『読売新聞』2009年5月30日。
- 24 岩本「家父長制とジェンダー平等」, 178頁; 金子優子「日本の地方議会に女性議員がなぜ少ないのか－山形県の地方議会についての一考察」日本政治学会編『年報政治学 2010-II』, 151頁; 『朝日新聞』2013年4月13日, 辻村みよ子談。
- 25 『読売新聞』2010年12月17日。
- 26 人事院『平成21年度 一般職の国家公務員の任用状況調査報告』, 第13図「一般職国家公務員の役職段階別の女性割合（行政職(一)）」, [http://www.jinji.go.jp/toukei/0211\\_ninnyoujoukyou/0211\\_ichiran.htm](http://www.jinji.go.jp/toukei/0211_ninnyoujoukyou/0211_ichiran.htm) 2013年4月25日; 『朝日新聞』2009年8月5日; 岩本「家父長制とジェンダー平等」, 189頁。
- 27 『読売新聞』2009年12月11日。
- 28 岩本「家父長制とジェンダー平等」, 184頁。
- 29 辻由希「ジェンダーと代表/表象 (representation) - 『月刊自由民主』と衆議院選挙公報にみる女性の政治代表」日本政治学会編『年報政治学 2010-II』, 142頁; 「バックラッシュ年報」『教育労働ネットワーク』第45号, 2007年。
- 30 “Women Forced Into WWII Brothels Served Necessary Role, Osaka Mayor Says,” *New York Times*, May 13, 2013; “The Japanese mayor says second world war ‘comfort women’ were necessary,” *The Guardian*, May 14, 2013; “‘Comfort women’ snub Japan Osaka Mayor Hashimoto,” *BBC News*, May 24, 2013.
- 31 Emil Kirchner and James Sperling, eds., *Global Threat Perception: Elite Survey Results from Canada, China, the European Union, France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United Kingdom*,

*and the United States* (GARNET Project JERP 5.3.2, 18.8;  
([http://www.garneteu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/1807/5.3.2%20contents.pdf](http://www.garneteu.org/fileadmin/documents/working_papers/1807/5.3.2%20contents.pdf))

## 特別寄稿 3

平和とは何か  
一だれのための平和、友好、そして援助なのか—広島市立大学広島平和研究所研究所長  
吉川 元

## 1. なぜ平和を問うのか

核戦争の危機が日常的に語られていた冷戦が終結し、グローバル化が進展しつつある今日、国際社会は核戦争の危機から脱したのであるだろうか。いったいどれだけ平和になったのであろうか。それにしても冷戦後には、平和維持活動(PKO)、平和創造、平和構築、平和強制、さらには民主主義による平和など、「平和」関連の新たな用語が定着する。こうした用語が広まるのは、現実が平和ではないからであろうか。それとも、伝統的な平和観が変容し、これまでにない類の「平和」の創造が求められるようになったからであろうか。

平和とは何か。平和とは、もともと国際関係において戦争が発生していない状態を意味した。それ故に、一昔の見立てでは、平和と戦争は、その開始日も終了日も特定できたものである。戦争は宣戦布告に始まり、平和(講和)条約をもって終了し、その条約の締結日から平和が到来する。そして次なる戦争が発生するまでが平和である。人々は、戦争の悲惨さを語り継ぎ、今の平和を維持しようと恒久平和を希求する。ところが第二次世界大戦後の戦争の多くは、こうした宣戦布告もなく、また休戦協定も頻繁に破られてしまうことから、戦争と平和の区別があいまいになっている。それに、戦争の定義の難しさから、第二次世界大戦後は、戦争に代わって武力行使が使用されるようになり、また近年は(大規模)武力紛争という表現が用いられる機会が増えている。

戦争はけっして許されるものではない。人々が互いに殺しあう野蛮な行為によって、いったいどれだけの人々が犠牲になったというのか。20世紀に発生した戦争(内戦を含む)の犠牲者数は、ある試算によれば1億3400万人から1億4600万人に及ぶ(Leitenberg 2004: 121)。第二次世界大戦が終結する1945年からボスニア和平協定が結ばれる95年にかけての戦争の犠牲者数は3000万人を超える。20世紀を通して犠牲者数が100万人を上回る戦争は第二次世界大戦(1939 - 45年)の6600万人を筆頭に11件発生している<sup>1</sup>。二つの世界大戦の人的被害の大きさは別格として、実は国家間戦争に劣らず内戦も悲惨なものである。内戦では、一般市民(非戦闘員)の犠牲が戦闘員の犠牲者数を上回るのが通例で、しかも内戦の増加に伴い一般市民の犠牲の割合は増加傾向にあり、60年代に63%、80年代

に74%、その後も上昇傾向にある（Sivard 1966：7）。内戦の増加に伴い、難民も急増した。60年代初頭には百数十万人であった難民は75年には280万人に増加し、冷戦末期の90年には1500万人に上った。しかも、その三分の二以上がアジア・アフリカで発生した難民である。

戦争はなぜ発生するのか。近年、なぜ内戦が増加傾向にあるのか。平和はなぜ壊れるのか。どうすれば恒久平和が実現するのか。そのように考え始めると、戦争や内戦の原因を突き止め、その原因を解明し、その原因を除去することによって戦争が予防できるとの考えに及ぶであろう。ここに平和創造という発想に行き着く。平和を創造するには、国際社会が共同して国家行動の原則及び国際制度を設け、国際安全保障体制を構築し、さらには地球規模(グローバル)安全保障共同体を構築することによって戦争そのものが無用なものになれば、実現するであろう<sup>2</sup>。

ところで、これまで国際社会における平和創造の歴史を一瞥するに、それは国際紛争の平和的解決の仕組み作りであり、文字通り「国際」の平和の創造であった。平和とは「国際(国家間)」の平和であり、国家安全保障強化に向けた取組であり、必ずしも人々の安全確保のためではなかった。そのことは平和とは無関係に人々は国家権力による構造的な暴力の対象となり、身の安全が保障されてはこなかったことから明らかである。政府権力による人為的な暴力による惨劇は、戦争の惨禍に匹敵する。本来、人民の安全を保障するはずの政府が、これまで多くの人々の命を奪っていたことが近年、明らかにされつつある。戦闘行為による殺傷とは異なり、政府権力による人民の殺戮を「民衆殺戮」と呼ぶ。この用語を世に広く普及させたR. J.ランメルの研究によれば20世紀に発生した民衆殺戮の犠牲者数は後述するように、戦争犠牲者数を上回る。

人道的危機とでも呼べるこうした民衆殺戮の惨劇は、自由と平等、人間の解放、あるいは民族解放を熱心に唱えてきた社会主義国家や途上国を中心に発生している。このことは恐怖からの自由と貧困からの自由を意味する「人間の安全保障」の視点から考えれば、平和は必ずしも人間の安全を保障しえないことを意味する。そこで平和に関する常識を疑い、われわれの平和に関する一般的な理解を改めて問い正してみたい。

- (ア) 至高の価値として当然視されてきた平和、友好、援助とは、いったい誰のためのものなのか。
- (イ) 政府(国家権力)による著しい人権侵害や人道的危機と国際平和との間に因果関係はあるのか。平和、友好、援助が人間の安全を脅かしていないのか。
- (ウ) これまで平和を追求し、友好関係の維持に努め、そして援助を実施してきた国際社会は、なぜ苦境にある人々を救おうとはしないのか。

本稿の目的は、人間の安全保障の視点から平和の見立てと平和創造の手法の問題点を探ることにある。これまでわれわれが至高価値とみなし、その実現に向けて鋭意取り組んできた平和、友好、援助の、その理念及び政策は、はたして人間の安全保障に役立ったのであろうか。まずこれまでの平和創造の手法を概観した上で、平和時の人道的危機の発生原因を検討する。次いでそうした人道的危機の発生を国際社会が止めることができないのみか、それを看過し、時に助長することになる国際要因を、国際平和秩序の在り方及び友好関係を優先する国際政治の構造に見出し、解明する。そして最後に、これまでの国際平和の見立てや平和創造の方法を批判的に検討した上に、平和と人間の安全保障の両立を目指す複眼的な平和創造の見方の必要性を提起する。

## 2. どのように平和を創造してきたのか

### 2.1. 国際社会の平和秩序

国際社会は確かに進歩した。統一政府が存在せず、政治的には分権的であり、法も秩序もないアナキー（無秩序）であるというのが、国際社会の古典的なイメージであろう。そこでは、大国による植民地支配、侵略、及び領土併合がまかり通り、しかも人種差別と人種隔離制度、権力者による弱者の抑圧といった不公正な国内慣行が国際問題化することのない弱肉強食の社会である。ところが今日の国際社会をこうした古典的な社会のイメージに重ね合わせることはできないであろう。

現代の国際社会は、いまだ分権的ではあるが、共通の目標と一定程度の社会秩序が備わっているのが、英国学派の始祖の一人、H.ブルは、それを『国際社会論—アナーキカル・ソサエティ』において「アナーキカル社会」と呼ぶ。ブルは国際社会の特徴を次のように説明する。国際社会が成立するには、国家集団の間で、社会としての一定の利益と価値が共有され、共通目標が認識され、国際関係は規則によって規律されて、そして共通の国際制度を機能させることに共に責任を負っている、との了解がなければならない。国際社会の目標には、第一に、主権国家から構成される国際システムそのものの維持、第二に、国家の独立と対外主権の維持、第三に、国際平和の維持、そして第四に、暴力の規制、条約など取り決めの遵守、及び国家財産、領土、管轄権など所有の安定、の4つの共通の基本目標がある。そして共通目標を達成するために、定型化された国家の行動様式を基調とする国際秩序が形成される。その国際秩序は、国家の行動を律する原則、及び秩序維持を実効的なものにするための国際制度によって維持される（Bull 1995 : 3-21）。

過去一世紀にわたって、国際社会には十分ではないにせよ、原則的には自由と平等を基調とする公正な社会秩序が形成されている。その秩序の基調にあるのが主として主権平等、人種平等、人間平等、そして紛争の平和的解決の4つの国際原則である。まず主権平等についてみてみよう。現在の国際社会には未承認国家を含めおよそ200カ国が存在するが、その中には人口13億人以上の中国があれば、人口100万人規模の小国がいくつもある。しかしながら、例えば国連総会での投票の際には、人口の多寡、あるいは国力の強弱とは関わりなく、どの国も主権平等の原則に基づき1票を有しているように、今では中小国にも平等な地位が保障されている。

人種平等主義の原則は、人種差別撤廃条約(1965年採択)において確立された。古くは奴隷制度をはじめ、奴隷貿易、植民地支配、人種隔離制度など、人種差別の国際慣行や国内制度が横行していた。ところが人種差別が禁止され、人種平等が国際社会の規範となると、植民地支配は否定され、世界各地の人種差別制度や人種隔離制度も廃止され、今では人種平等の理念が広く定着している。

人間平等の原則は、人権と基本的自由の尊重の原則の確立を契機とする。第二次世界大戦を契機に人権尊重の平和観が芽生え、世界人権宣言(1948年)において世界共通の人権基準について基本的な合意ができ、その後、国際人権規約(1966年)が採択され、ここに国際社会で守るべき人権の国際基準が確立される。その後、女性差別撤廃条約から子供の権利条約に至るまで、人間は男女を問わず、貧富の格差にかかわらず、生まれながらにして譲るこのとのできない人権と基本的自由の尊重に国際社会が合意し、人間平等の原則を確立してきた。

最後に、紛争の平和的解決の原則についてみてみよう。クラウゼビッツの『戦争論』の有名な一節「戦争は他の手段による政治の継続である」に約言されるように、かつて無差別戦争観が支配的であった時代には戦争は国際紛争の解決の最後の手段とみなされていた。しかも戦争は国際法(戦時国際法)の諸手続きに基づいて行う限り合法であった。しかしながら、第一次世界大戦を機に国際社会は、国際連盟の司法機関として設立された常設国際司法裁判所を設立して以来、紛争の平和的解決の制度を確立するとともに、後述するように軍縮・軍備管理、武力行使の禁止など様々な手立てを講じることで戦争予防の処方確立してきた。

## 2.2. 平和創造の手立て

国家平等、人種平等、人間平等、紛争の平和的解決の以上の4つの国際原則は、アナーキカル社会を組織化し、国際「社会」としての秩序及び人間「社会」としての行動規範の形成に寄与するとともに、国際平和の創造にも一定程度の貢献をしてきたことは疑うべくもない。なかでも第一次世界大戦を転機に、平和創造の具体的な取組が始まる。未曾有の惨禍をもたらした世界大戦の結果、戦争の廃絶に向

けて学術世界で国際関係論(今でいう平和学)が興り、また有識者や政治指導者の間で平和創造の処方箋が論じられるようになる。この時期に考案され、今日まで発展させられてきた平和創造の処方箋は、およそ次の5つの平和論に集約できよう。①軍縮・軍備管理による平和、②戦争違法化による平和、③経済国際主義による平和、④相互信頼による平和、そして⑤集団安全保障の平和の5つの平和論に集約される(入江1986: 77-107; 吉川2009: 81-85)。

平和創造の最初の取組みは武器をなくすことで平和を実現しようとする軍縮の平和論である。第一次世界大戦後、国際連盟規約において「平和維持のために」国家安全保障上、必要とされる最小限の程度まで軍縮を行うことが取り決められ(国際連盟規約、第8条)、軍縮に関する初の国際合意が成立する。その後、ワシントン海軍軍縮条約に始まる軍縮の動きは、今日では弾道弾迎撃ミサイル(ABM)条約、戦略兵器削減(START)条約、核兵器不拡散(NPT)条約をはじめ、種々の軍縮・軍備管理条約及びそれに基づく軍縮・軍備管理制度(レジーム)に発展する。

第二に、戦争は戦時国際法に基づき行い限り合法である。それ故に、戦争を違法にすれば平和が到来すると考えるのが戦争違法化の平和論である。普遍的な戦争禁止の動きは、国際連盟の設立を機に始まり、不戦条約(ケロッグ・ブリアン条約、1928年)で戦争放棄に関する初の多国間条約が成立し、第二次世界大戦後には国連の武力行使の禁止原則(国連憲章第2条4項)に発展し、今日では核兵器の違法化運動にその平和論が引き継がれている。第三に、戦争は資源や食糧を求めて外国に侵略することで発生する。すると資源の共同管理を行い、また自由貿易で資源や食糧をお金で獲得できる制度を実現すれば戦争はなくなるはずである。それが経済国際主義の平和論である。国際平和目的で資源の共同管理や自由貿易体制の構築の動きは、一方で、EC/EUの共通市場へ、さらには安全保障共同体へ発展するとともに、他方では、関税及び貿易に関する一般協定(GATT)の設立を契機とする自由貿易体制に、今日では世界貿易機関(WTO)を中心にした包括的な自由貿易体制に発展にしている。第四に、相互理解の平和論であるが、この平和論は戦争というものが人間の心に宿す偏見と民族差別に起因するものと考え、相互理解によって平和の実現を図ることにある。戦争で互いに殺しあうことができるのは人々の心に民族差別、人種差別に根差す憎悪を宿しているからであり、それ故に人々が交流を進めることによって相互信頼が醸成され、相互信頼構築によって戦争が予防されると考えられる。相互理解の平和論は、国際連盟の知的協力委員会の活動に始まり、第二次世界大戦後は、その精神はユネスコに引き継がれ、今や、種々の国際親睦団体による国際交流や留学制度にその思想が引き継がれている。

最後に、国際社会で集団的な制裁の仕組みを作ることで戦争を防止しようとするのが集団安全保障による平和の処方箋である。集団安全保障は、特定国に対して

戦争に訴える行為を国際社会のすべての国に対する戦争行為と見做し、よって国際社会が戦争国に対して集団的制裁を行うという原理と原則で成立する。政治指導者に全世界を相手にする戦争に勝機はないとの合理的判断を迫ることで戦争を思いとどまらせることで平和が維持できよう。集団安全保障体制は、国際連盟で初めて制度実現し、その後、国際連合で整備拡充されて今日に引き継がれている。

以上5つの平和の処方は、いずれも第一次世界大戦を機に考案され、その後、種々の取り決めや国際制度(レジーム)の導入によって、試されてきた平和論である。そして20世紀末には「民主主義による平和」論が新たに考案されている。これまで民主国家と民主国家の間には戦争が発生していない。民主国家の間には相互に戦争を抑制するような制度と文化が備わっていると考えられるからである(Russet 1993: 24-42)。その結果、世界のすべての国が民主国家になれば論理的には戦争は発生しないはずである。それが世界のすべての国を民主化させることによって平和を実現しようとする「民主主義による平和」論である。

国際関係、人種関係、及び国家と社会の関係における国家行動原則の確立によって、国際社会に一定の平和秩序が確立され、また平和創造を目的とする制度の実現によって国際紛争が戦争に発展する事例は減少した。なかでも領土拡張を目的とする侵略戦争は、短期に終わったイラクのクウェート侵略を例外に、1976年のインドネシアによる東チモール占領を最後に、以後、発生していない。国際社会の恒久平和の創造に向けた様々な取組が奏功したものと考えられる。しかしながら平和であれば人間の安全が保障されるというものではない。というのも、これまでの平和論ではほとんど論じられることがなかったが、平和とは無関係に、いな、平和を維持するために行われた国家権力(政府)による人民の殺戮の実態が今、明るみになりつつある。それも戦争の犠牲者数を上回るほどの規模の権力による殺戮である。なぜ平和は人間の安全を保障しえないのか。それとも平和であるから人間の安全が保障しえないのか。

### 3. 政府による人民の殺戮

#### 3.1. どれだけ、どのように

政府権力による人民の大量殺戮の一形態である大量殺戮 (massacre)、及びジェノサイド (genocide) は今では人口に膾炙する用語である。他にも政府権力による人民の殺戮に関する用語として政治的敵対者や反政府勢力を組織的に殺戮することを意味する政治的殺戮 (politicide)、特定の階級の一部または全部の殺戮を意味する階級殺戮 (classicide)、そしてこれらすべてを含む政府による意図的な人民の殺戮を意味する民衆殺戮 (democide) がある。民衆殺戮とは、この用語を世に広め

たR. J.ランメルによれば、政府権力による一般市民の殺戮を意味する包括的概念である。それには銃殺、ジェノサイド、強制労働といった政府による意図的な殺戮に加え、捕虜の死、強制収容所での政治犯の死、拷問死、政治的意図によってもたらされた餓死、強制移住における暴行死など、政府が意図的に無視したことで、あるいは死に至ることを知りつつも救済しようとしなかったことで生じる殺戮を意味する。戦争中の、無差別空爆による一般市民の大量虐殺も、捕虜の虐待死も民衆殺戮に含まれる(Rummel 1994 : 36-43)。

ランメルによると、20世紀初頭から1987年までの間に発生した100万人以上の犠牲を伴う大規模な民衆殺戮の犠牲者数は次の通りである。

① ソ連(1917-87年)	6,191万人
② 中華人民共和国(1949-87年)	3,524万人
③ ドイツ(1933-45年)	2,095万人
④ 中国(国民党統治下、1928-49年)	1,008万人
⑤ 日本(1936-45年)	596万人
⑥ 中国(共産党統治下、1923-48年)	347万人
⑦ カンボジア(1975-79年)	204万人
⑧ トルコ(1909-18年)	188万人
⑨ ヴェトナム(1945-87年)	167万人
⑩ ポーランド(1945-48年)	159万人
⑪ パキスタン(1958-87年)	150万人
⑫ ユーゴスラヴィア(1944-87年)	107万人
北朝鮮(1948-87年)	166万人*
メキシコ(1900-20年)	142万人*
ロシア(1900-17年)	107万人*

\*印の3つの事例は、ランメル自身が指摘するように、資料不足のために統計の根拠があいまいな事例である。

上記の大規模な民衆殺戮の事例のうち、ドイツ、中国、日本などの民衆殺戮は、その多くが戦争の時期と重なり、占領統治下で行われた民衆殺戮である。戦争の時期に行われた民衆殺戮には、ドイツのユダヤ人ジェノサイド、日本による南京大虐殺など一般市民の大量殺戮がある。東京空襲や広島・長崎への原爆投下による民間人の大量虐殺は、アメリカの行った民衆殺戮に含まれる。上述の一覧から明らかなように、戦争時であろうと平和時であろうと、民衆殺戮は非民主的

な国家体制下で発生しているが、なかでも共産党一党独裁の社会主義諸国及び途上国で発生した民衆殺戮はその規模において突出している<sup>3</sup>。開発独裁体制下の途上国でも、民衆殺戮、なかでもジェノサイドや政治的殺戮が頻繁に発生している。例えば、バンドン会議を主催し反植民地主義の旗手であったインドネシアでは、1965年の9・30事件後に発生した共産党員とその関係者の殺戮は政治的殺戮の典型例である。共産党員及びその関係者およそ40万人が政治的殺戮の対象となり、60万人もが裁判なしに投獄された(White 2012: 476-477)。インドネシアでは、その後も東チモール併合後、20万人もの東チモール人がジェノサイドの犠牲になった(White 2012: 559)。パキスタンでは、東パキスタンで独立機運が高まると、東パキスタンのベンガル人150万人がパキスタン政府軍によって殺害された(White 2012: 481-483)。その他、アジアではミャンマーの少数民族の殺戮、それにチベット人、クルド人、またアフリカのカタンガ、ビアフラ等の分離独立の動きを示す民族マイノリティは容赦なく弾圧されていた。

ところで、社会主義国家の建設途上で顕著にみられるのが階級殺戮である。20世紀には数百万人規模の餓死者が発生しているが、そうした大規模餓死は共産党一党独裁政権による階級殺戮であることに注目したい。1932年から翌年にかけてウクライナを中心に発生した700万人の餓死は農民階級殺戮の最初の例である。農業集団化に抵抗する農民を殺戮し、また工業化に必要な外貨獲得のための輸出用穀物を農民から強制的に調達した帰結が、農民の大量の餓死であった(Jones 2011: 194)。中国の大躍進の裏で発生した大飢饉も階級殺戮である。中国の「大躍進」に伴う農業集団化に際して、外貨獲得を優先するあまりに農民から食料を強制的に調達し、それを輸出にあてて飢餓農民を見放した。その結果、1958年から61年にかけて発生した餓死者はおよそ3,000万人に上ると推計されている(White 2012: 437)。

それでは20世紀にはいったいどのくらいの数の人々が民衆殺戮の犠牲になったのか。ランメルは1900年から1987年までに発生した政治権力による民衆殺戮の犠牲者数をおよそ1億6,900万人と推計している(Rummel 1994: 1-28)。1945年以降、冷戦の終結までに8,000万人以上の人々が政府権力の手で殺されており、その内、ジェノサイドの犠牲者数はおよそ2,000万人に上る<sup>4</sup>。さらに1987年から1999年の間に新たに生じた民衆殺戮130万人、中国の大躍進の際に発生した農民の階級殺戮3,800万人、並びに植民地支配下の住民の殺戮5,000万を追加し、20世紀の民衆殺戮の合計を2億6,000万人と見積もっている<sup>5</sup>。

本来、国民の安全を確保するはずの政府が、国益を優先し、国家安全保障上の理由で実に多くの人民を殺害している。植民地解放によって成立した人民の政府が人民を自ら抑圧していったのである。反人種主義闘争を展開し、人民の解放、民族の解放を掲げて国際社会を主導した社会主義諸国政府が、人民を抑圧して

いったのである。なぜこうした悲惨な事態が発生したのであろうか。

### 3.2. なぜ人民の殺戮なのか

民衆殺戮は、国家安全保障上の理由から行われた国家犯罪である。そもそも国家安全保障とは、かつては「国防」と同義語であり、国家の領土的、政治的または社会的安定を揺るがすような脅威を取り除くことを意味する。国家安全保障とは、元来、軍事的な安全保障を意味し、有事に備えて軍備の蓄え、軍事同盟の形成、諜報活動などの様々な政治努力の継続的な過程である。加えて、国民の生命財産を守り、さらには外来文化から国民的な伝統、価値、文化を守り、またそうした外部脅威がない状態を維持することも、国家安全保障に含まれる。他国の軍事脅威から自国の領土、独立、国民の生命・財産を守ることが国家の優先事項であると認識される国家安全保障観が優勢な時代には、主たる安全保障手段は軍事力である。それ故に各国とも強力な軍隊の育成に、また高性能で強力な兵器の開発にしのぎを削るのであり、そして軍備増強を駆り立てるのは他国よりも少しでも安全になろうとしてパワー（国力、軍事力）の強化を追求する国家の欲にある。

軍事力による国家安全保障観が支配的な時代や地域では、軍備の近代化と軍拡は日常的なことであり、そうした事態を招来するのが、いわゆる「安全保障ディレンマ」である。安全保障ディレンマを最初に概念化したのはJ.ハーツである。彼は、1950年代に著した論文において、それを次のように説明している。国際システムの基本構造はアナキーであり、そうした中で、国家(集団)は、他国の国家(集団)から攻撃される脅威を認識する。他国の攻撃から安全を確保するために、国家(集団)は自助努力として軍事力を蓄え軍備を強化しようとする。しかし、こうしたことは、意図しようとしまいと、他の国家(群)を不安に陥れることになり、不安に陥った国々は対抗して自国の軍備強化に乗り出す。こうして、各国とも軍備強化と安全への不安(脅威認識)との間で悪循環に陥る。一国の安全保障を求めて一方的な軍事力強化の動きは、結果的には、その国に対する脅威を増幅させるという安全保障ディレンマに陥ることになり、際限のない軍備の近代化、軍拡競争、さらには同盟関係の構築の誘引となる(Harz 1950 : 157-180)。

一方、国民統合が進まず政府の統治の正当性が確立されていない多民族国家や発展途上国では、外部脅威に加えて内部脅威が存在する。これらの国では、統治を脅かす反体制派(運動)の存在、及び領土的一体性を脅かす分離主義(運動)の存在が、国家安全保障上の脅威である。こうした内部脅威を抱える国の安全保障というものは、大国との同盟関係によって保障されるようなものではない。それは表現の自由、言論の自由、集会の自由、結社の自由といった政治的自由の規制、メディアに対する徹底した言論統制、国家治安機関(秘密警察)による反体制運動の徹底した取り締まり、分離主義運動に対する徹底した弾圧など、内部脅威を

強権的な手法で除去することによって達成されると考えられる（Buzan 1991：57-111, 331-333）。

内部脅威の除去を最優先させる国家安全保障観が支配的な国では、実のところ国家安全保障の強化の試みは、政府の意に反して国民の多くを反体制派へ追いやり、分離独立の動きへ駆り立てたりすることになり、そのことでかえって社会的一体性や領土的一体性を弱体化させることになる。こうして国家安全保障の強化の試みが結果的にはむしろ国家の統治基盤と領域の一体性を弱体化させるという「国家強化ディレンマ」に陥ることになる（Holsti 1996：99-122）。これまでアジア・アフリカの一部の非民主的な国で、著しい人権侵害という表現では到底言い尽くせないほどの、ジェノサイド、政治的殺戮、民衆殺戮といった人道的危機が生じたのは、これらの国が安全保障ディレンマに陥っていたことに加え、国家強化ディレンマにも陥っており、内部脅威への強権的な対応の帰結が民衆殺戮であったのである。

それにしても主権平等、人種平等、人間平等の国際社会秩序作りの時代に、戦争の犠牲者数を上回るほどの多くの人々の命が政府権力の手によって奪われるという人道的危機が発生したのである。それも国際平和を唱え、人権尊重と人民の解放を訴えた国々で、そして反人種主義闘争を主導した国々で発生している。国際社会はなぜ民衆殺戮を見逃したのか。国際社会はなぜ民衆殺戮に対してならぬ救いの手を差し伸べようとはしなかったのか。こうした人権侵害や人道的危機が看過されたのは、実のところ国際平和観と深い関わりがありそうである。それも国際平和のために構築された国際秩序そのものに、そして平和の代償として友好関係を優先する国際政治の仕組みそのものにその原因があると考えられる。

#### 4. なぜ止められなかったのか

##### 4.1 主権国家とガヴァナンス

連合国は戦後の国際平和秩序をどのような構想したのであろうか。国連憲章第1条において、国連の目的として「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎を置く諸国間の友好関係を発展させること」（国連憲章第1条2項）を掲げている。ついで「人種、性、言語または宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励する」と記されている（国連憲章1条3項）。つまり、人権尊重と人民の自決を基調とする友好関係による平和維持である。そして加盟国の行動原則として、主権平等、国際紛争の平和的解決、武力による威嚇又は武力行使の禁止、そして加盟国への内政不干渉の原則を取り決めた（国連憲章第2条）。ここでまず確認しておきたいことは、国連で想定された主権国家というものは、国民統合が進み国民的一体性が確立された国民国家であり、自由

で民主的な国家統治の正当性が確立している西欧的な民主国家であった。ところが、こうした西欧の主権国家像とは異なる国家が国際社会に加わることで、想定外の人権侵害、さらには人道的危機が発生するのである。

そもそも主権国家というものは、法的にはいかなる上位の法秩序に従属せず、しかも対等で独立した主権国家から構成される国際法秩序の法的な前提となる点で、国際法上の概念である。国家の統治が安定するには、国家の統治機構の形態や政府の統治、すなわちガヴァナンスの様式が被治者の国民に受容され、それが正当なものであると認められることが前提となる。それに加えて国際社会から政治主体である政府が承認されれば、国際社会における法的な地位はいっそう安定する。相互依存関係が進む現代の国際社会において政府が国際社会から承認されなければ国家の安全保障も、また経済的繁栄も、期待できないからである。国家を国際社会の構成員として相互に承認することでその法的な存在が認められるのが国際法的主権である (Krasner 1999 : 9-25)。国際法的主権は国家統治のあり方、すなわちガヴァナンスの在り方が時の国際基準に則って国際社会から問われる場合、そうした主権を「積極的主権」と呼ぶ。国際社会からは一定の領域を支配し統治していればガヴァナンスの形態など問われない場合、それを「消極的主権」と呼ぶことにする (Gong 1984 : 26-31)。

国際法的主権の承認基準は時代とともに異なり、しかも国際関係の歴史は消極的主権と積極的主権の相互循環の歴史であるともいえよう。国際関係の歴史を振り返るに、かつて欧州列強を中心に欧州国際社会が優勢な時代にあつては、欧州の「文明基準」に基づいて国際法的主権が認められるという、積極的主権の時代であった。例えば明治日本政府が文明開化(西欧化)に取り組み、富国強兵を行うことで独立を維持したように、非欧州諸国は西欧化を行い「文明基準」を満たさねば国際社会への加入が認められなかった。その後、ロシア革命でソ連に共産党政権が誕生し、続いてナチズム、ファシズムなど欧州の伝統的な文明基準を満たさない国が出現し、国家統治の正当性をめぐって欧州の分断が始まり、ついに第二次世界大戦に発展した。第二次世界大戦後には東西イデオロギー対立の冷戦に突入り、内政不干渉と人民の自決を基調とする消極的主権の時代を迎える。そして冷戦が終結し、グローバル化が加速したことで、人権、民主主義、法の支配を軸にグッドガヴァナンスがグローバル基準となり、再び積極的主権の国際関係に入ったのである。

人道的危機は、主として消極的主権の国際関係において発生し、それも政府の統治基盤がぜい弱な国で発生している。1950年代から60年代にかけて植民地から独立した国の多くは、独立を維持するに耐えうるような国力も、また国民に文明的な生活を保障しうるような国力も有していない点で、R. ジャクソンが言うところの「準国家 (quasi-state)」である。その準国家を国際社会が承認し、統治に関

して外部介入を認めない程度の消極的主権を国際社会が認めたのである（Jackson 1990：21-31,117-118）。国際社会は国家統治のあり方とは無関係にその国の主権を認め、かつての「文明化の使命」「白人の責務」を口実にした植民地支配も武力による侵略も、到底認めることができない時代になった。しかも、冷戦期は地域紛争が核戦争に発展することが危惧され、核戦争による人類滅亡の危機が現実味を帯びる時代である。侵略戦争が影をひそめ、互いに内政干渉を控え、平和維持を第一目標にする消極的主権国際秩序が形成されたのである。その結果、アジア・アフリカ諸国は、かつて日本が経験したような西欧化や富国強兵を行わずに曲がりなりにも主権国家として政治的独立及び領土の一体性を維持し存続することができたのである。ということはこうして国際社会が平和維持に呻吟するなか、非人道的な行為は平和維持のためにも看過せざるを得ないような国際平和秩序が出来上がっていたのである。

#### 4.2. 平和秩序の国際原則

それでは消極的主権の国際平和秩序のもとでは、どのような国際原則が国家の行動を律するのであろうか。もともと国連は、先に述べたように、人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎を置く友好関係を発展させることで平和を築こうとしていた。そして友好関係を維持するための国際原則を再度、拡充し確認したが、1970年10月、国連創立25周年に当たる「国際連合の日」に国連総会で採択された国連友好関係原則宣言（決議2625（XXV））である。同宣言において友好関係と協力に関する普遍的な国際原則として、国連憲章で定められた武力の威嚇または武力行使の禁止の原則、紛争の平和的解決の原則、内政不干渉の原則、国際協力の義務、人民の同権及び人民の自決の原則、主権平等の原則をそれぞれ発展的に拡充させている。同宣言において主権平等の定義がなされているが、その定義との関連で消極的主権の国際平和秩序の基本枠組みが明確に描かれている。主権平等とは国家が法的に平等であることに加え、各国の領土保全及び政治的独立は不可侵であり、そしてすべての国が、その政治的、社会的、経済的、文化的体制を自由に選択し発展させる権利を有し、他国と平和に共存する義務を負うと規定されている。つまり、主権平等とは、平和共存のために友好関係を維持し国内統治のあり方を問わない国際関係の基本原則を意味するものである。それは当時の国際政治の文脈では、かつて西欧国際社会を支配した文明基準との決別を意味した。この宣言はもともと社会主義諸国とアジア・アフリカ諸国の主導で提唱された「平和共存に関する国際法諸原則」に基づいて合意されたものであるだけに、これらの国の立場が色濃く反映されているのも、道理であろう。

それでは次に国際平和を維持するための国際原則、すなわち人民の自決、領土保全、及び内政不干渉の各原則の特徴をみてみよう。「人民の自決」は、国連憲章

(第1条第2項)に初めて登場するが、人民の自決がその定義を得るのは「アフリカの年」として知られる1960年のことである。同年12月、第15回国連総会で採択された「植民地独立付与宣言」(A/RES/1514 (XV))において、植民地主義を速やかにかつ無条件に終結させることが必要であると宣言した上で、植民地支配を国連憲章違反として否定する(第1項)。続いて人民の自決権について「すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し、並びにその経済的、社会的、及び文化的発展を自由に追及する」(第2項)と定義している。加えて「政治的、経済的、社会的、または教育的準備が不十分なことをもって独立を遅延する口実にはならない」(第3項)とも宣言している。人民の自決権のこのような定義の国際政治上の含意は、数世紀にわたる「帝国主義ゲームの終焉」を西欧諸国が認めたことを意味する(Mayall 2000: 20)。それは同時にかつて欧州国際社会を中心にした国際法的主権の「文明基準」の廃止を意味するものでもある。その後、1966年に採択された二つの国際人権規約、すなわち社会権規約と自由権規約に、人民の自決権が共通一条として規定されていることから明らかなように、人民の自決権は国際人権規範の筆頭に据えられることになった。人民の自決権が確立されて以降、国際社会ではもはや西欧化が求められることはなくなり、そのことは、事実上、いかなる国の政府も自国を好き勝手に統治してよいということの意味することとなったのである。

消極的主権の国際平和秩序を規律するもう一つの重要な国際原則が内政不干涉原則である。もともと国連憲章で取り決められた内政不干涉原則とは、国連と加盟国との関係を律する原則であった。ところがアジア・アフリカ諸国が大挙して国際政治システムに加わると、内政不干涉原則は地域取り決めによってまず当該地域の国際原則として確立されていった。例えば、アフリカ統一機構(OAU)憲章(1963年)、及び東南アジア友好協力条約(1976年)において、内政不干涉原則は地域の国際原則として確立され、東西関係の文脈においては欧州安全保障協力会議(CSCE)のヘルシンキ宣言(1975年)において内政不干涉原則が確立されている(吉川2004)。

内政不干涉原則はさらに国連を通して普遍的な国際原則として確立されている。1965年12月、国連総会は「内政干渉の不承認と国家独立・主権の保護に関する宣言」(決議2131)を採択し、この決議において内政不干涉原則を次のように規定している。いかなる国も「他国を従属させる目的で、または有利な地位を求める目的で、経済的、政治的またはいかなる種類の方法による圧力も行使してはならない」。その後、国連友好関係原則宣言において、内政不干涉原則は次のように発展させられている。「国家の人格またはその政治的、経済的及び文化的要素に対する、武力干渉及びその他のすべての形の介入または威嚇の試み」を禁止し、「いかなる国も暴力による他の国の政体(regime)の転覆を目的とする破壊活

動、テロリズム活動、もしくは武力活動を組織し、支援し、あおり、資金を与え、扇動または許容してはならず、また他国の内戦に介入してはならない」。さらに「国民の一体性」を奪うための武力行使は内政不干渉原則の侵害にあたり、「いずれの国も、他の国家によるいかなる形の介入も受けずに、その政治的、経済的、社会的及び文化的体制を選択する不可譲の権利を有する」。こうして内政不干渉原則は事実上、人民の自決を補強する原則になった。内政不干渉原則が国際関係において広く遵守されるならば、統治基盤が弱い国の政府にとっては国家安全保障上、都合の良いことである。政府は、その権力基盤を脅かす集団、あるいは国民の一体性を脅かす集団を弾圧しても国際社会から咎められることもなく、国際干渉を免れることができるからである。

消極的主権の国際平和秩序を律するもう一つの重要な原則に領土保全原則がある。領土保全とは、もともと領土的一体性、すなわち現存国境線を互いに認め合い、侵略を行わないことを意味する。領土保全原則が初めて明文規定を得ることになるのは国際連盟規約においてである。そこでは国際連盟の加盟国は、加盟国の「領土保全」と「政治的独立」を尊重し、「外国の侵略」から加盟国を擁護すると規定されている（国際連盟規約第10条）。国連憲章でも、加盟国間の国際関係において、いかなる国の「領土保全または政治的独立」に対して「武力による威嚇または武力の行使」を慎まなければならない、と同趣旨の規定がなされている（国連憲章第2条4項）。このように領土保全原則とは、もともとは外国の侵略から領土的一体性を保全するという文脈で理解されていたのであり、分離独立との関連については意識されていなかった（曾我英雄 1999）。ところが脱植民地型国家の多くにとって、領土的一体性を脅かす主体は外国からの侵略のみならず、分離独立を志向する国内の民族集団の存在である。それ故に国内に分離主義を抱える国にとって、領土保全原則は事実上、国際社会から現存国境の承認を取り付ける上で国境不変の原則として重要な国際原則となったのである。

かくして領土保全原則は世界の各地で地域の国際原則に取り入れられていった。アフリカでは、アフリカ統一機構（OAU）憲章の設立目的に「主権、領土保全、そして独立を防衛すること」を謳い（2条1(c)）、さらにカイロで開催された第1回OAU首脳会議（1964年7月）で採択された「アフリカ諸国間の国境紛争に関するアフリカ統一機構の決議」において、すべての加盟国は「国家の独立達成の際の国境線を尊重する」ことを誓約している（AHG/Res.16(I)）。東南アジアでは東南アジア友好協力条約において、すべての国の独立、主権、平等、領土保全及び国家の一体性の相互尊重を確認している（第2条）。欧州ではCSCE（欧州安全保障協力会議、後の、OSCE 欧州安全保障協力機構の前身）ヘルシンキ宣言において領土保全原則が取り決められた（第1バスケット第4項）<sup>6</sup>。特にCSCE交渉過程において欧州国際平和の礎として領土保全原則の重要性を強調したのは、後に人民の自決と

して15カ国へ分裂することになるソ連であったことに注目したい。というのも、第二次世界大戦後の国境変更は社会主義諸国に限定されており、なかでもソ連国境は大幅に拡大され、またポーランドとドイツの国境変更は係争中であったことから、領土保全原則による戦後の現状の固定化がソ連のCSCE提案の主たる目的であったからである(吉川1994:33-39)。

領土保全原則は事実上、国境不変の原則となり、領土紛争を予防し国際平和を維持する上で奏効した。特に領土保全原則を根拠に国連は分離主義を支持しなくなり、その結果、特にアフリカの国境紛争は、武力紛争に発展することはまれとなり、例えば武力紛争が発生した場合にもそれは短期に解決している(Huth 1996:19-32)。領土保全が国際規範となると、国際社会では分離主義運動を相互に認めないという国際慣行が生まれ、その結果、各国政府は国内の分離主義者を弾圧する自由を手にする事になり、国際社会がそれを容認することになった。

国際平和秩序が災いして民衆殺戮を容認することになった典型的な事例の一つに、ナイジェリアのビアフラ内戦の際に発生した民衆殺戮がある。ナイジェリアは1960年にイギリスから独立し、同年に国連加盟が認められている。ところがナイジェリアの東部諸州が67年5月にビアフラ共和国の独立を宣言し、その後70年まで独立戦争を展開した。その間、ビアフラ共和国を承認したのはタンザニアなどわずか5カ国に過ぎず、アフリカの圧倒的多数の国、及びアフリカ統一機構(OAU)は、分離主義の動きが自国に波及するのを恐れて領土保全原則と内政不干涉原則を盾に無作為に徹したのである。OAUは67年9月にキンシャサ(コンゴ)で開催された首脳会議宣言において、ナイジェリアの「領土保全と統一」を支持し(AHG/Res.51(IV))、翌年に開催されたOAU首脳会議においては同上のキンシャサ宣言を確認した上で、国連のすべての加盟国並びにOAUのすべての加盟国に対して「ナイジェリアの平和、統一、及び領土保全」を損なうようないかなる行為も慎むように訴えた(AHG/Res.54(V))。OAU首脳会議では、一部に批判はあったものの、アフリカ諸国は領土保全原則及び内政不干涉原則を根拠にビアフラ問題をナイジェリア国内問題として片付けたのである<sup>7</sup>。当時「人類史上まれにみる悲劇」と言われた2年半におよぶビアフラ内戦は、イボ人の餓死者やイボ人ジェノサイドを含めおよそ200万人が犠牲になり、イボ人の難民は100万人以上に達した<sup>8</sup>。消極的主権の国際平和秩序が災いした悲劇である。

消極的主権の国際平和秩序のもとでアジア・アフリカ諸国や社会主義諸国では人権侵害が横行し、時に政治的殺戮や民衆殺戮が行われ、その結果、これらの国では人間の安全が日常的に脅かされることになる。しかしながら、そうした人権侵害を、さらには人道的危機を、国際平和を第一に考える国際社会は、主権平等、人民の自決、内政不干涉、領土保全の原則に則り、看過せざるを得なかったのである。

#### 4.3. 戦略的援助

人権の国際化時代の趨勢に抗うかのように、国際社会は政府の手による非人道的な行為を看過した。それは国際平和秩序の負の側面であると同時に、この時期に始まる友好関係優先の国際政治の権力闘争ゲームの負の側面でもある。先述の通り、かつて植民地支配下にあったアジア・アフリカの人民は、経済的遅れや教育的遅れとは無関係に独立が認められた。かつて国際連盟加盟の加入の際には民主制が加盟資格として問われたものであるが、独立した国が大挙して国連に加盟する際にはそのようなことはなかった。誕生した多くの国は、事実上、無審査で国際社会に迎えられた。国連は、すべて「平和愛好国」(国連憲章第4条)に開かれていたからである。それに帝国主義時代に比べ、時代状況が一変していた。武力行使による赤裸々な侵略も領土併合もまれになり、国際社会には主権平等、人種平等、人間平等の規範が確立され、もはや弱肉強食の時代ではなくなった。自存自衛ができるほどの国力を備えていなくとも良い。それどころか主権と独立が尊重され、しかも援助で国際社会から支えられる、そうしたよき時代が到来したのである。

しかしながら、主権国家の地位は認められはしたものの、社会、経済、文化的発展を自由に追求しようにも人的資源は不足し、経済発展の基盤がない。途上国は国際社会の技術援助なしには国家建設は見込めず、経済援助なしには経済発展は見込めず、そして軍事援助なしには独自に軍の近代化が見込めないほどの、ひよわな国である。国際社会の構成国は増えたものの、その多くはかつての西欧的な成熟した文明国ではない。このことから途上国にとって国家建設に取り組むには開発支援と軍事支援を取り付けることが国家安全保障戦略上、喫緊の外交課題であったのである。

とうてい自立できそうにはない国を国際社会が主権国家として認めたのであるから、これらの国を国際社会は支えていかなければならぬ。もっとも国際援助はなにも慈善事業として始まったのではない。国際社会が援助によって途上国を支えていく背景には、先進国の側と途上国の側で利害の一致があったからである。それは、比較的平和になった国際関係における国際政治のパワー行使の手法に変化が生じていたことと深く関係している。国際社会において、アジア・アフリカ諸国が占める割合が著しく増大し、しかも武力行使が禁止されたことから、同盟国のみならず友好国の数を増やすことで勢力拡張を競うような国際政治状況が出現したからである。無論、そこには東西対立という冷戦構造が色濃く影を落としていた。脱植民地化の結果、国際社会で国家の数は急増し、1960年には国連加盟国は100カ国に倍増し、やがて国連で途上国の数が国連創設の原加盟国の数を上回るようになり、62年には米ソそれぞれの同盟国の合計数よりも非同盟国の数が上回ることになる。そして64年には加盟国は115カ国に増加するが、

その中でアジア・アフリカ及び中南米の途上国は56カ国(50%)を占めるに至り、同年には先進国から援助を引き出すために途上国は国連で「77カ国グループ」を結成している。主権平等の国際政治におけるアジア・アフリカ諸国の台頭は、それまでの大国中心主義の東西対立の国際政治の勢力図を一変させる勢いであった。

国際政治の勢力図が日増しに変化するなか、東西両陣営とも援助を梃子に友好国獲得競争に走る事となる。すでに「アフリカの年」1960年には西側先進国は、途上国への経済援助を協力して行うために経済援助グループ(DAG)を組織し、翌年にDAGは経済協力開発機構(OECD)の下部機構として経済開発委員会(DAC)に位置づけられている。一方、国連内で途上国が多数派を形成するや、1965年に途上国の開発と発展を支える目的で国連開発計画(UNDP)が設立され、国連はUNDPを通して途上国に援助を行うことになる。途上国は、国連の国際管理下に置かれたのも同然である。

援助が最初から友好国作りの戦略的な援助であったことは当時の国際平和秩序と深くかかわっている。主権平等が約束される国際平和秩序のもとで、侵略が禁止され、人民の自決権と領土保全原則が順守されるようになると、自ずとそれまでの大国中心主義の国際関係に民主化が求められる。そのことが国際政治のパワー(勢力)概念までも変質させてしまい、侵略に代わって友好国を獲得し、それを増やすことが勢力拡張の新しいやり方になったからである。東西両陣営の側からすれば、被援助国が政府間関係において信頼できる友好国でありさえすればそれでよい。途上国は東西両陣営の取り込み対象となり、それが独裁体制であろうと権威主義体制であろうと、あるいは王国であろうと、その国を友好国として繋ぎ止めるために両陣営はそれぞれ、食糧援助、軍事援助、あるいは経済援助によって友好国政府を支えたのである。こうして国際社会は各国の統治のあり方、すなわちガヴァナンスの形態など問題にはしない「消極的主権国際政治ゲーム」の時代に入っていったのである(Jackson 1990: 40-49)。

消極的主権国際政治ゲームとは、国際平和の維持を前提にした友好国の獲得競争である。自由と民主主義を旗印に冷戦を戦った西側も、また自由と平等、民族の解放を旗印に冷戦を戦った東側も、およそそうした大義に反して独裁体制であろうと王国であろうと、友好国でありさえすればその国の政府を戦略援助外交で支援したのである(田中 1995)。例えば、アメリカの対外援助は反共産主義国家に対して、また戦略的に重要な国に対して向けられる戦略的援助であった。アメリカは、戒厳令下のパキスタンを援助し、アラブの王国に、また中南米の独裁政権に援助を惜しまなかった。アメリカと同盟関係にある日本も、冷戦期にはアメリカの戦略的援助の一端を担いだ。一方、ソ連の援助は、社会主義諸国、あるいは親社会主義政府に対して向けられた戦略援助であった。なかでもソ連の対アフリカ援助は軍事援助が中心であり、特に70年代には、コンゴ、アンゴラ、エジ

プト、アルジェリア、モザンビーク、エチオピアなど社会主義政権に対して軍事援助を行い、ギリシャ、南アフリカ、南米諸国の共産主義者の反政府勢力へも経済援助や軍事援助を行った。さらに注目すべきは、政府間の国際援助に加え両陣営はそれぞれの非友好国の国内反政府勢力に対して軍事援助、経済援助、さらには資金援助を行い、外部から途上国の国内紛争に関与したのである。

友好国の繋ぎ止めを目的とする消極的主権の国際政治ゲームでは、友好国、ましてや同盟国を失わないために、特別の関係のある国の国内で発生する人権侵害や人道的危機を陰に陽に支えることになった。例えば、ポルトガル革命の結果、ポルトガルは東チモールを手放し、東チモール人は独立を宣言した際に、インドネシアは混乱に乗じて東チモールを占領し、東チモールを併合した。人民の自決という時代の趨勢からすれば、国際社会は東チモールの独立を無条件に認めなければならなかったはずである。しかし、実際には、西側諸国は、インドネシアの東チモールの武力併合を認めたのである。その際に、インドネシア軍の掃討作戦で東チモールの人口25%にあたる20万人のジェノサイドが行われているが、注目すべきは、アメリカ、フランス、イギリスなど西側諸国は、インドネシアの軍事作戦を支持し、フランスはインドネシアに軍事援助すら与えている。東南アジアに新たな共産主義国家の誕生を恐れたからであるという (Jones 2011 : 311-312 ; Kiernan 2007 : 576-582)。

## 5. 人間の安全保障と平和の両立は可能か

平和とは何か。平和維持の大義のもとで、あるいは友好関係維持の大義のもとで、人間の安全が脅かされるというのであれば、平和とはいったい誰のためのものなのかと考えざるを得ない。われわれが至高価値として渴仰し、支えてきた平和、友好、あるいは援助の理念と実践の仕方そのものに、人間の安全を脅かす要因が内在していたとするならば、果たして平和と人間の安全保障の両立は可能なのかという根本的な疑問にも突き当たらざるを得ない。

本論で、安全保障ディレンマと国家強化ディレンマに陥っていた国で、人民が国家安全保障政策の犠牲になったと論じた。そうした人道的危機が国際社会から見放され、さらには助長さえしている背景には、二つの国際要因、すなわち国際平和秩序、及び友好関係優先の国際政治構造が災いしているとも論じた。主権平等、人種平等、人間平等、そして紛争の平和的解決の原則が確立され、アナキーの国際政治の場に国際平和秩序が形成されつつあることは確かである。しかしながら、そこで形成された国際平和秩序とは、国家安全保障、なかでも領土保全と国家体制の安全保障を所与に国家間の平和を維持することを共通目標とする国際平和秩序である。領土保全と国際体制の安全保障が優先される時代であって

は、国際社会は各国内の人民の安全までは保障しようとはしない。それは脱植民地型国家が大挙して国際社会へ参入したことによって国際平和秩序と原則、それに国際政治のパワー（権力）行使の形態が変容したことから、それは当然の帰結であったともいえる。国家の安全を脅かす要因が外部脅威に新たに内部脅威が加わったことで、政治指導者の国家安全保障観が変容し、領土保全と国家体制の安全保障が結果的には人間の安全を脅かすことになったのである。統治基盤が弱く、領土的一体性が確立されていない途上国政府にとって、国家の安全を脅かすのは政府の転覆を企てる反政府勢力であり、また国民統合に背を向けて分離独立を試みる分離主義者であるからである。

加えて帝国の力による支配に代わって主権平等の国際秩序が形成され、国際平和が到来したこと自体、喜ばしい。武力行使が禁止され侵略戦争が減少すると、国際政治の場で勢力拡張の様式が旧来の侵略や領土併合から同盟国や友好国の数を増やすことに変化した結果、同盟国や友好国の内部で発生する非人道的な行為は平和維持のために看過されることになった。こうして国際平和と国家安全保障政策の狭間で、実に多くの罪なき人々が国家権力の犠牲になったのである。

もう一つの時代状況の変化も、人道的危機を招来する要因となった。欧米中心の国際政治システムがグローバル・システムへと発展する時期が核時代の黎明期と重なったことから、維持すべき平和とは文字通り「国際」平和の維持に限定せざるを得ないとの認識が共有されることになった。つまり核戦争を防止するための「平和共存」平和観が支配的になり、その結果、核戦争に発展する恐れがあることから敵対する陣営内の人権問題への干渉は互いに控えねばならない。「平和か、それとも人権か」という二項対立が支配する国際政治状況下では、著しい人権侵害を止めるために外交圧力をかけたところで、それは国際関係に緊張をもたらすだけであり、緊張が高ずれば人類滅亡の核戦争の危機が迫るだけのことで、決して干渉国の側の国益に資することにはならない。国際平和のために人権の抑圧も民衆殺戮も看過せざるを得ない状況が出現したのである。

途上国や社会主義国での人権侵害や民衆殺戮が国際社会から見過ごされた背景には、上述のような冷戦期に築かれた国際秩序や友好国の数がものを言う国際政治の論理に加え、西側の進歩的知識人の多くに共通して見られた社会主義国家への進歩信仰、それに途上国への同情論があったことも見逃せない。崇高な目的を達成するためには国家建設の方法論に例え問題があろうとも、目をつぶろうとしたわけである。

それでは、平和はどうあるべきか。それは、平和と人間の安全の双方を追求する複眼的な平和観に基づき、平和と人間の安全の双方が実現されるグローバル・ガバナンスの実現であろう。そのように考えると、冷戦の終結後には、確かに希望の光がさしている。東西イデオロギー対立の終結に加えて、一連の民主化の

「第三の波」の結果、「民主主義による平和」観が普及し、また「人間の安全保障」「保護する責任」といった新世代の安全保障観が広がりを見せており、国家中心主義に代わる人間中心の平和と安全保障観が芽生えつつある。かつての戦略的援助外交は低調になり、代わって民主化と自由化を条件とする新たな援助外交、あるいは人間の安全保障目的の国際援助が展開されるようになった。さらに、グローバル化時代の趨勢に合わせて、国際刑事裁判所の設立、民主化移行期正義、紛争後の平和構築の例に見られるように、グローバル正義とグローバル規範が芽生えつつあることも、グローバル・ガヴァナンスに向けた動きとして期待される（望月2012）。

なかでも欧州と北米地域にまたがる欧州安全保障協力機構（OSCE）地域では、地域が一体となって安全保障共同体の建設を進めている点に注目したい。1990年代に欧州を席卷した民族紛争はひとまず収拾されたが、それは欧州地域を上げて取組んだ予防外交と平和構築という新たな平和・安全保障活動が功を奏したものである。それにかつての東欧社会主義諸国の民主化移行も概ね順調に進み、OSCE地域では、平和創造の一環に安全保障共同体の建設が進んでいる。先述のヘルシンキ宣言以来、同地域では信頼・安全保障醸成措置（CSBMs）の導入によって軍事的な緊張関係は緩和され、安定した。しかも、冷戦後にはグッドガヴァナンスの国際基準が設定され、それを国際安全保障の実現要件とみなす共通・包括的安全保障概念が形成された結果、安全保障共同体の創造が現実なものとなった。欧州地域を挙げて民主制度の建設支援に乗り出し、民主的な政府の国際法的主権を承認するための選挙監視が行われ、そしてグッドガヴァナンスの逸脱に対して地域挙げて予防外交を展開している。今や欧州・大西洋地域は、世界で最も平和で安全な地域となり、そして人間の安全も保障される先進地域となっている。

一方、日本を取り巻く東アジアに目を向けると、事情はまったく異なることがだれの目にも明らかであろう。そこには民族対立と相互不信が今なお根付き、昔ながらの権力政治が跋扈し、そして「国際」平和の維持と友好関係の維持という発想が依然として主流であることに気がつくであろう。北朝鮮の核開発をめぐる国際平和の議論で追求されるのはミサイルの飛んでこない「国際」平和であって、北朝鮮人民の人権と人間の安全保障問題など見向きもされない。それに「国際」平和の見返りに金体制の保障を約束しようとする。そこには貧困と恐怖におののく2,000万人もの北朝鮮人民が直面する人道的危機の問題は一顧だにされていない。かつて、人間の安全保障なる概念はなく、人道的干渉もご法度であった時代に、「平和に対する脅威」として世界が一致団結して潰しにかかった南アフリカのアパルトヘイト問題を想起してみたい。あの当時の国際社会の団結力もエネルギーも、今の北朝鮮を取り巻く国際政治には無縁のようである。

この彼我の差たるや何たることか。アジアになぜグッドガヴァナンスのグロー

バル化の波が押し寄せてこないものであろうか。なぜアジアに平和と人間の安全の双方を追求する国際制度が構築されないものであろうか。こうした問題をただ嘆息しているだけではすまされない。どのような平和を追求するのか、だれの安全を追求するのかは、われわれ次第である。われわれが共有する平和観や安全保障観が平和創造の指針となり、手引きとなり、時の外交政策に反映されるからである。平和政策と安全保障政策の理念の如何によって人間を救うこともできようし、多くの無辜の民に犠牲を強いることにもなりかねない。それ故に、われわれは、恒久平和を願い続ける限り、平和と人間の安全保障のグローバル制度化を追求し、それが実現できるように複眼的な平和観を涵養せねばなるまい。

## 注

- 1 第二次世界大戦（1939 - 45年）の戦争犠牲者6600万人を筆頭に、第一次世界大戦（1914 - 18年）の1500万人、ロシア内戦（1918 - 20年）の900万人、中国内戦（1927 - 37年、45 - 49年）の700万人、ヴェトナム戦争（1959 - 75年）の420万人、コンゴ内戦（1998 - 2002年）の380万人、朝鮮戦争（1950 - 53年）の300万人、スーダン内戦（1983 - 2003年）の260万人、バングラディシュ戦争（1971年）の150万人、アフガニスタン戦争（1979 - 92年）の150万人、そしてビアフラ内戦（1966 - 70年）の100万人、と続く（White 2012 : 529-531）。
- 2 国際平和の創造の歴史、平和観の変遷、及び国際安全保障の理念と制度化について、詳しくは、吉川元『『民族自決の果てに—マイノリティをめぐる国際安全保障』（有信堂高文社、2009年）、及び吉川元『国際安全保障論—戦争と平和、そして人間の安全保障の軌跡』（有斐閣、2007年）を参照にしていきたい。
- 3 共産主義諸国の大量殺戮を研究したクルトワとヴェルトの共著『共産主義黒書』によると、ロシア革命以来、各国の共産党政権下での一般市民の政治的殺戮の犠牲者数は、中国で6500万人、ソ連で2000万人、北朝鮮で200万人、カンボジアで200万人、東欧諸国で100万人、その他、すべてを合計すると1億人に上る（ステファヌ・クルトワ、ニコラ・ヴェルト2001 : 12）。
- 4 “DEMOCIDE SINCE WORLD WAR II,” (<http://www.hawaii.edu/powerkills/POSTWWII.HTM>)（2008年11月16日取得）。
- 5 “20th Century Democide,” (<http://www.hawaii.edu/powerkills/20TH.HTM>)（2008年11月16日取得）。
- 6 ヘルシンキ宣言において確認された欧州の国際関係原則として、領土保全原則（第1バスケット4原則）と国境の不可侵の原則（第1バスケット第3原則）をそれぞれ独立した原則に位置づけられている。ここで「国境の不可侵」原則は、ヘルシンキ宣言で初めて独立した国際関係原則として規定された。もっとも、こうした原則が東西ドイツの統合の妨げになるのを恐れた西ドイツは、ヘルシンキ宣言に第1バスケット第1原則において「国境の平和的変更」を挿入することに成功している（吉川1994 : 51 - 53）。
- 7 この会議で、ビアフラの独立を支持したタンザニアのニエレレ大統領は、アフリカ首脳へ回覧した覚書において、独立支持の根拠を次のように述べている。OAUはアフリカの人民に奉仕するために設立されたのであり、「アフリカ諸国首脳の労働組合」ではない。ナイジェリア人の唯一の共通項は「アフリカ人」であること、及びイギリス

植民地支配をとともに経験したということだけである。ビアフラのイボ人が大量殺害にあり、難民として逃げ惑っているにもかかわらず、アフリカ諸国はビアフラの独立を認めようとはせず、人民を殺害しているナイジェリア政府を支持している。もしローデシアや南アフリカの白人がアフリカ人の大量殺戮を行った場合には、アフリカの代表たちはいったいどのような反応をみせるであろうか。犠牲者の立場に立てば、殺人者の人種の肌の色など問題ではない。アフリカ人は、救われなければならない。ニエレレ大統領はこのように他のアフリカの指導者を批判するとともに、国内で特定集団が殺戮の危機下にあり、国民の生命を守ることでできない政府はもはや統治の正当性を失っているものであり、こうした集団の分離独立を認めるべきである、と主張した。この覚書は、以下の文献に所収されている。“Tanzania’s Memorandum on Biafra’s Case,” in Kirk-Greene, A.H.M., ed., *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook 1966-1969*, Oxford University Press, 1971, pp.429-439.

- 8 ビアフラ内戦の犠牲者数は定かではない。先述の注（1）では、ビアフラ内戦の犠牲者数を100万人と紹介した。別の研究では、200万人説では、戦闘員の使者100万人、非戦闘員の死者100万人にである（Sivard 1996：19）。

[引用文献一覧]

- Bull, Hedley. 1995. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan Press (second edition) (ヘドリー・ブル (白杵英一訳) 『国際社会論』岩波書店, 2000年)。
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-cold War Era*, Brighton: Wheatsheaf.
- Gong, Gerrit W. 1984. *The Standard of Civilization in International Society*, Oxford: Clarendon Press.
- Harz, John. 1950. “Idealist Internationalism and the Security Dilemma,” *World Politics*, 2, January.
- Holsti, Kalevi J. 1996. *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huth, Paul K. 1996. *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Adam. 2011. *Genocide: A Comprehensive Introduction*, London: Routledge (second edition).
- Kiernan, Ben. 2007. *Blood and Soil: A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*, New Haven: Yale University Press.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.
- Leitenberg, Milton, 2004. “Deaths in Wars and Conflicts Between 1945 and 2000,” in Giessmann, Hans J. Roman Kuzniar, and Zdzislaw Lachowski, eds. *International Security in a Time of Change: Treats-Concepts-Institutions*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-baden.
- Mayall, James. 2000. *World Politics: Progress and its Limits*, Cambridge: Polity.
- Rummel, Rudolph J. 1994. *Death by Government*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold World*, Princeton University Press (ブルース・ラセット (鴨武彦訳) 『パクス・デモクラティア』東京大学出版会, 1996年)。
- Sivard, Ruth L. ed. 1996. *World Military and Social Expenditure 1996*, Washington, D.C.: World Priorities.
- White, Matthew, 2012. *The Great Big Book of Horrible Things: The Definitive Chronicle of History’s*

*100 Worst Atrocities*, New York: W.W. Norton.

入江 昭.1986.『二十世紀の戦争と平和』東京大学出版会。

吉川 元.1994.『ヨーロッパ安全保障協力会議 CSCE—人権の国際化から民主化支援の発展過程の考察』三嶺書房。

吉川 元. 2004.「国内統治を問う国際規範の形成過程」『社会科学研究』第55巻, 第5・6合併号。

吉川 元. 2007.『国際安全保障論—戦争と平和, そして人間の安全保障の軌跡』有斐閣。

吉川 元. 2009.『民族自決の果てに—マイノリティをめぐる国際安全保障』有信堂高文社。

ステファヌ・クルトワ, ニコラ・ヴェルト (外川継男訳), 2001.『共産主義黒書—犯罪・テロル・抑圧 (ソ連篇)』, 恵雅堂出版。

曾我英雄. 1999.「領土保全原則と分離独立権の相克」『国際問題』No.378。

田中義皓. 1995. 『援助という外交戦略』, 朝日新聞社。

望月康恵. 2012.『移行期正義—国際社会における正義の追及』法律文化社。



## 研究論文 1

# **Consolidating Peace in Southeast Asia: Japan's DPJ Government, JICA and the Epistemological Community**

**Lam Peng Er**

*East Asian Institute, National University of Singapore*

## Introduction

Japan's Liberal Democratic Party (LDP) was in power for 54 years at the national level between 1955 and 2009.<sup>1</sup> The then ruling LDP introduced legislation in 1992 for international peacekeeping under the United Nations framework despite vociferous opposition in parliament and criticism by the liberal media. Shortly after, the SDF (Self Defense Force) was dispatched to Cambodia for United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO) – the first time Japanese troops went abroad since Japan's catastrophic defeat in World War II.<sup>2</sup> After the Cambodian dispatch, Tokyo sent its personnel to UN operations in Mozambique, Angola, Zaire, El Salvador, Golan Heights, East Timor, Nepal, Haiti and South Sudan.

Besides UN peacekeeping, the LDP government also engaged in peace-making (to prevent a violent internal conflict from erupting or end a conflict after it has arisen through diplomatic means) in Cambodia, Aceh, Mindanao and Sri Lanka, and also sought the post-conflict consolidation of peace in East Timor.<sup>3</sup> A common approach by Japan to address these internal conflicts included the offer of substantial ODA (Official Developmental Assistance) as an economic incentive for peace, and the hosting of conferences in Tokyo to mobilize international support for economic reconstruction.

Other hallmarks of Japanese peace-building (broadly defined as the prevention and ending of conflict followed by post-conflict consolidation of peace)<sup>4</sup> include: peacekeeping only within the UN framework, a stringent set of five principles to be met before the SDF can be dispatched for UNPKO,<sup>5</sup> and the aversion to dispatching the SDF to potentially dangerous regions even for UNPKO. Not surprisingly, the LDP government refrained from committing troops to peace monitoring in Sri Lanka, Mindanao and Aceh like other “normal” countries<sup>6</sup> because of at least two reasons: there is no legislation which permits the SDF's dispatch for peace monitoring outside the UN framework, and there was the possibility that violence would erupt again despite a cessation of hostilities in these conflict areas.<sup>7</sup> Simply put, Japan is not yet a “normal country” in peace-building due to its risk aversion. The only exceptions were humanitarian assistance abroad for disaster relief such as tsunami

and earthquakes, and special legislations for the dispatch of the SDF to the Indian Ocean to assist in the “war on terrorism” in Afghanistan, and “humanitarian” help in Iraq during the Koizumi Administration.

With the “regime shift” from the LDP to the DPJ, it would be pertinent to ask: are there new developments in Japanese peace-building under the new government? Is the consolidation of peace by Japan marked by profound continuity despite the historic change of government in 2009? This article will first examine the attitudes and actions of the DPJ government towards peace-building. It will then analyse the efforts of JICA (Japan International Cooperation Agency), the overseas developmental arm of the Japanese state, to facilitate intra-state peace in Mindanao and southern Thailand. The next section will look beyond the Japanese state and ruling party, and will focus on Japanese society --- the epistemological community of peace-building comprising of NGOs and peace research institutes and universities.

My central argument is that the historical regime shift in Japan did not impact negatively on its peace-building efforts in Asia and beyond. The new DPJ government appeared keen to support UN-centric activities in the international system. Despite the change of ruling parties and DPJ’s rhetoric for domestic political reforms at home and a new direction in international relations (such as a more “equal” relationship with the US ally, and the promotion of an East Asian Community), the consolidation of peace abroad is marked by a profound continuity in philosophy, style and practice. The DPJ government remained committed to additional roles and involvement in peace-building in Mindanao, southern Philippines. JICA, before and after the regime shift in 2009, had treaded gingerly to prepare for a possible role in the future for Japanese peace-building in the troubled southern provinces of Thailand. Regardless of political change at the national level, Japanese NGOs and the epistemological community have become more active to promote Japan’s peace-building role.

That there is an emerging consensus in Japan on the desirability of peace-building (regardless of ruling parties) is significant. Even though Japan is no longer the second largest economy in the world (since it was overtaken by China at the end of 2010), the former is eminently qualified as an upper-middle power to play a larger role in peace-building in Asia and beyond. Conceivably, such an active international role is preferable for Japan than arms-racing with a rising China in a balance-of-power game or a traditional one-party pacifism which is oblivious to the settlement of violent conflicts abroad.

### **Peace-building under the new DPJ government**

In September 2011, Prime Minister Noda Yoshihiko declared at the 66<sup>th</sup> Session of the UN

General Assembly: “UN peacekeeping missions are being dispatched to fragile and conflict-prone states. Japan will contribute to the efforts for peace-building by actively participating in those operations. We must further improve circumstances to this end”.<sup>8</sup> Indeed, Prime Minister Noda and his DPJ predecessors (party presidents) have committed their party to embrace peace-building as an important international role for Japan. This unambiguous commitment already took place before the DPJ became the ruling party.

In May 2005, when Okada Katsuya was the President of the DPJ in opposition, he released the party’s manifesto on Japan’s role in international affairs titled “Toward Realization of Enlightened National Interest: Living Harmoniously with Asia and the World”.<sup>9</sup> As the foreign policy blueprint of the opposition DPJ aiming for power, it deserves to be quoted at length:

In today's highly globalized world, however, the national interest that Japan's foreign policy should pursue must be an "enlightened national interest" that aims at a positive-sum result where everyone wins. Such notions as chauvinistic nationalism and one-country pacifism are incompatible with this enlightened national interest. Japan's foreign policy under the new government will pursue this enlightened national interest.

The three pillars of "enlightened national interest" are (1) a peaceful and prosperous Asia, (2) evolution of the Japan-U.S. relationship, and (3) contributing to the peace and prosperity of the world.

In the long run, the new government intends to gradually develop regional cooperation in such security matters as peacekeeping operations (PKO) and the multilateral joint patrol of sea lanes. ... In the Asian-Pacific region, the new government of Japan will deepen its cooperation with the United States in such areas as the Proliferation Security Initiative (PSI), nation building in developing countries, and peace building. When dealing with global issues that extend beyond the Asian-Pacific region, such as in the Middle-East and Africa, Japan will send its Self-Defense Forces overseas, in principle, only under U.N. auspices. ... The new government of Japan will actively extend contributions to U.N. peace-building activities, particularly in Asia. It will review and revise the current five principles of PKO participation in alignment with the international standard”.<sup>10</sup>

In summary, the DPJ’s foreign policy agenda is not radically different from its LDP rival. Unlike the erstwhile number one opposition JSP in the early 1990s, the DPJ was actually supportive of UNPKO, human security and peace-building. This national consensus on peace-building became evident after the DPJ became the ruling party after its historic victory in the September 2009 Lower House Election.

In early December the same year, Foreign Minister Okada Katsuya declared that Tokyo will play a larger peace-building role in Mindanao. More than 120,000 people (mostly civilians) have died from that ethnic and political conflict in which the indigenous Moro people sought an independent homeland from the Philippines.<sup>11</sup> Under the LDP government, Japan was already a member of the International Monitoring Team (with Malaysia, Libya and Brunei) to facilitate peace in Mindanao. The Ministry of Foreign Affairs (MOFA) affirmed its additional role as a member of the International Contact Group in Mindanao:

Upon the request from the negotiating parties (the GRP and the MILF) and the Government of Malaysia in consideration of Japan's contributions to date to the Mindanao Peace Process, Japan has decided to participate in the International Contact Group (ICG). The ICG, being comprised of Japan, the United Kingdom, Turkey and four NGOs, is expected to perform such roles as giving advice to the parties concerned on the Mindanao Peace Process and participating in peace talks as observers.

Japan has proactively contributed to the Mindanao Peace Process through the dispatch of development experts to the International Monitoring Team (IMT) and the J-BIRD projects (see below Reference 3.), which include intensive implementation of Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects in the conflict-affected areas. Japan intends to continue supporting peace in Mindanao through such assistance and the ICG.<sup>12</sup>

MOFA further elaborated:

Japan recognizes that peace in Mindanao is indispensable for peace and prosperity in Asia. Japan has contributed to the reconstruction and development of Mindanao through the dispatch of development experts to the IMT socio-economic development aspect and intensive implementation of Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects in conflict-affected areas. Japan's assistance in total is called the Japan-Bangsamoro Initiative for Reconstruction and Development (J-BIRD), and is well-known among residents of Mindanao. (\*"Bangsamoro" refers to Muslims in Mindanao).<sup>13</sup>

Despite the DPJ government's reiteration and rhetoric that Japan is committed to the peace-process in Mindanao, its role is basically limited to the provision of ODA (Official Development Assistance) and human security projects in Mindanao as economic incentives for peace.<sup>14</sup> Thus far, Tokyo has yet to offer any diplomatic ideas or political strategy to break the impasse between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front. Arguably, the fundamental problem in the Mindanao conflict is not really a lack of economic development and impoverishment but the desire of the Moro Muslims to preserve a distinct identity and secure an "ancestral domain" --- goals which do not find much sympathy among many Catholics who are the majority religious group in the

Philippines.

Like its LDP predecessor, the DPJ government continues to be risk averse by refusing to dispatch its troops like Malaysia and Brunei for peace-monitoring in Mindanao. Just a platoon of unarmed SDF with IMT arm bands like its Malaysian and Bruneian counterparts would have sent a powerful signal that Japan is committed to take risks for peace. Indeed, there is a fundamental difference between war fighting and peace-monitoring. But the Japanese state, political parties, news media, intellectual class and civil society do not appear to have an enlightened “New Thinking” that peace-monitoring is about consolidating peace abroad and has nothing to do with war fighting or “militarism”.

DPJ Lower House member Nagashima Akihisa, who subsequently became a key advisor to Prime Minister Noda on foreign policy and national security in 2011, personally believed that it was desirable for Japan to dispatch the SDF for peace-monitoring in Mindanao in partnership with the Southeast Asian countries of Malaysia and Brunei.<sup>15</sup> However, Nagashima said that a proper legislative framework is necessary before the SDF can be dispatched for peace-building if it is outside the UNPKO framework. Given the fact that the DPJ suffers from factional infighting, implacable opposition from its LDP rival, the loss of the 2010 Upper House (leading to a legislative gridlock), and lurches from one political crisis to another (both foreign and domestic), the ruling party has other priorities. Indeed, it appears to have little energy to push for a potentially controversial legislation to dispatch the SDF for peace-building outside the UN framework. The DPJ appears to be contented to embrace UNPKO in Haiti and Southern Sudan as its international peace cooperation --- regions much more distant than Mindanao and southern Thailand. To be sure, Tokyo's UNPKO in Haiti and Southern Sudan is more visible to the international community than the pursuit of peace-building in Mindanao and southern Thailand.

Conversations with senior SDF officers revealed that many are keen for Japan to play an international peace-monitoring role within and outside the UN framework in partnership with the international society.<sup>16</sup> Their provisos are that there must be a proper legislative framework for such a dispatch, and that it must be contingent on the political judgment (*seijin handan*) of the government. This is an acknowledgement by these senior SDF officers to abide by civilian control over such matters. Under the previous LDP government, the Defense Agency was upgraded to full Ministry of Defense status in 2008 and international peace cooperation (including UNPKO) became a primary and not auxiliary function of the SDF. The Ministry of Defense has also established a Central Readiness Force which can be speedily deployed for UNPKO and humanitarian disaster relief abroad. The problem, therefore, is not that Japan lacks the capability for international peace cooperation (including peace-monitoring) but the lack of political will and a proper and coherent

articulation of what peace cooperation is about on the part of the leadership --- LDP or DPJ --- to convince the Japanese public to take risks for peace like other “normal” countries.

Interviews with top bureaucrats in the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense revealed their interest in a larger peace-building role for Japan. According to Ishii Masafumi, Ambassador for Policy Planning and International Security Policy, it is possible for Japan to approach the UN to legitimize the SDF’s participation in the IMT in Mindanao.<sup>17</sup> But thus far, neither the UN nor Japan has explored this option. The reality is that the UN is overstretched and cannot be involved in every internal conflict including the one in Mindanao. Moreover, the Government of the Republic of the Philippines and Malaysia (the key mediator in the Mindanao conflict) do not appear keen to internationalize the problem by drawing in the UN while the Moro Islamic Liberation Front (MILF) prefers otherwise. Unless the DPJ government has the interest and takes the initiative to play a peace-monitoring role with Malaysia and Brunei in Mindanao, it makes no sense for Tokyo to approach the UNSC (United Nations Security Council) to provide a resolution and the legitimacy for an international peace-monitoring role.

According to Masuda Kazuo, Director, International Operations Division, Bureau of Operational Policy, Ministry of Defense, his “personal opinion” is that the SDF should play a more active and “flexible” role abroad for international peace cooperation including peace monitoring in places such as Mindanao. However, Masuda argued that such a role should take place only within the legal framework permitted such as UNPKO and conceivably under a general law for SDF deployment if it is enacted in future.<sup>18</sup> It is apparent that top bureaucrats and high ranking SDF officers are sensitive to constitutional requirements for the SDF’s participation in peace-monitoring outside the UN framework.

While avoiding the controversy of peace-monitoring outside the UN framework, the DPJ government, just like its LDP predecessor, is happy to offer Tokyo as a venue for peace talks among erstwhile combatants. Under the LDP leadership, Japan has held peace talks and reconstruction conferences in the country to mobilize international support for Cambodia, Aceh in Indonesia, Afghanistan and Sri Lanka. The DPJ government did likewise. Such an approach publicizes Japan as a peace-loving member of the international society. Holding conferences and talks in Japan is obviously risk free because the SDF is not exposed to potential crossfire in a conflict area abroad. Notwithstanding the SDF’s absence as peace-monitors, Japan had indeed committed considerable resources especially ODA to conflict areas including Mindanao.

When President Benigno Aquino and the top leadership of the MILF wanted to meet for the first time for peace talks at a neutral forum, they approached Japan which readily agreed to it.<sup>19</sup> In August 2011, President Aquino and MILF Chairman Al Haj Murad

Ibrahim met at a hotel near Narita Airport, Japan to seek a common understanding on the intractable problem in Mindanao. The Japanese Ministry of Foreign Affairs noted with great satisfaction:

On the evening of August 4 (Thursday), an informal meeting was held between H.E. Mr. Benigno S. Aquino III, President of the Republic of the Philippines and Mr. Al Haj Murad, Chairman of the Central Committee of the Moro Islamic Liberation Front (MILF) in the suburbs of Tokyo for the solution of the issue of the peace in Mindanao. Japan heartily welcomes that this meeting became a meaningful opportunity for smoothly proceeding with the Mindanao Peace Process. This was the first time that the President of the Republic of the Philippines and the Chair of MILF held a meeting. The Government of Japan supported the holding of the meeting as requested by the Government of the Philippines to hold it in Japan. There was an expression of gratitude to Japan in the statement of the Government of the Republic of the Philippines, and Japan is pleased to have been able to contribute to the realization of the meeting.<sup>20</sup>

MOFA then made the following commitment:

Japan strongly expects that both parties will continue sincere talks based on the result of the meeting and reach the final peace agreement at an early stage. Japan is also committed to actively continuing its reconstruction and development assistance in the Mindanao region through the dispatch of development experts to the International Monitoring Team (IMT) and intensive implementation of Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects in the conflict-affected areas (J-BIRD projects) and support to the peace process as a member of the International Contact Group (ICG).<sup>21</sup>

While it may appear impressive that both President Aquino and MILF Chairman Murad picked Japan as a trustworthy partner and the provider of a neutral forum for their peace talks, the reality is that Tokyo's diplomatic role in the Mindanao conflict was quite passive.<sup>22</sup> Japanese leaders and diplomats did not actively act as third party peacemakers to facilitate the peace process. This is unlike the role of former Finland President Ahtisaari who actively brokered the peace deal between the Government of the Republic of Indonesia and the separatist GAM (Gerakan Aceh Merdeka) at Helsinki in August 2005. At the last lap of the Aceh peace process, Finland was the key player even though Japan had earlier chaired the Preparatory Conference on Peace and Reconstruction in Aceh in December 2002 and hosted a last ditch peace talks between Jakarta and GAM in May 2003 to prevent the resumption of civil war. At the May 2003 talks, Japanese diplomats provided a forum in Tokyo but played no active role in the negotiations. In the case of the Mindanao conflict, Malaysia is the key facilitator of the peace talks while Japan a key provider of economic

assistance.

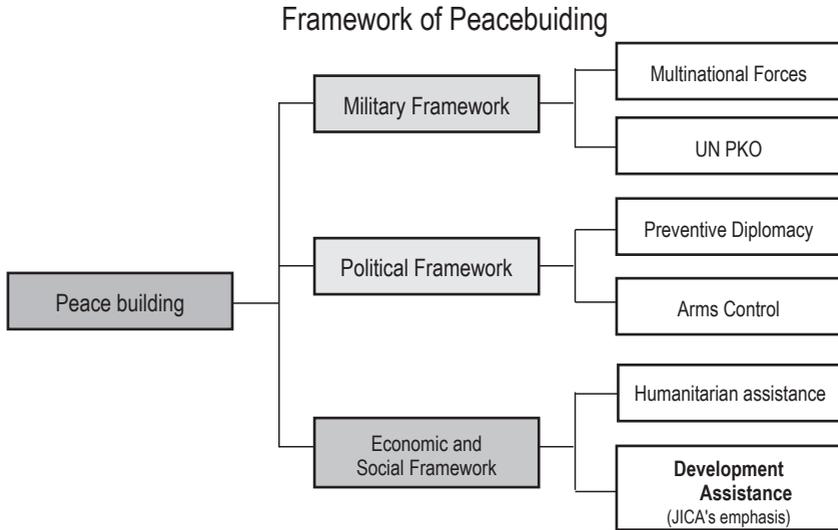
Despite the DPJ government's tentative efforts at peace-building, some of its Diet members are interested in peace-building as a desirable international role for Japan. Take for example DPJ Lower House member Sakaguchi Naoto from Wakayama electoral district one. Sakaguchi had prior experience working at the UN and an NGO on international peace-building. When the Sasakawa Peace Foundation sponsored a "master class" on peace mediation in Tokyo by former Finnish President and Nobel Peace Laureate Ahtisaari in November 2011, Sakaguchi organized a group of 15 MPs to meet the ex-President for a dialogue on peace-building.<sup>23</sup>

### **Peace-building in Southeast Asia: JICA**

While the top Japanese political leadership and the Ministry of Foreign Affairs formulate policies on peace-building, the Japanese embassies in the target country, Ministry of Defense and JICA are often responsible for their implementation.<sup>24</sup> The MOD has to "operationalize" the SDF's deployment for UNPKO or humanitarian disaster relief. Indeed, Japan under the LDP government had dispatched the SDF to Cambodia and East Timor for UNPKO and to Aceh for post-tsunami humanitarian assistance.

In the case of JICA, it is responsible for the implementation of various ODA projects as incentives for peace and its consolidation even after the SDF has been withdrawn upon the completion of its UNPKO missions as in the case of Cambodia and East Timor. For analytical purposes, this article focuses on JICA in Southeast Asia because its role is less well known than MOFA. But JICA can play an informal role (within limits) in regional peace-building especially in southern Thailand which can be more tricky and sensitive for MOFA to handle.

JICA is very clear about its peace-building mission statement: "In line with the Medium-Term ODA Policy formulated in 2005, JICA implements its peace-building assistance to prevent the occurrence and recurrence of conflicts, alleviate the various difficulties that people face during and immediately after conflicts, and subsequently achieve long-term stable development".<sup>25</sup> Its framework of peace-building with an emphasis on development assistance is as follows:



Source: JICA, *Thematic Guidelines on Peacebuilding* (Tokyo: JICA, 2011), p.5.

JICA is also involved in peace-building in Mindanao and southern Thailand where the SDF has no role. When Tokyo agreed to join the IMT in Mindanao, it initially dispatched one and later two economic advisers from JICA seconded to MOFA. In September 2006, JICA President Ogata Sadako visited Mindanao (including a military camp of the insurgent MILF) for a fact finding mission and to promote her concept of “human security”.<sup>26</sup>

Less well known is JICA’s foray into peace-building in southern Thailand.<sup>27</sup> Since that ethnic conflict erupted in 2004, more than 5,000 people have perished. Ishikawa Sachiko, Senior Advisor to JICA’s peace-building efforts in Southeast Asia, intimated that JICA’s informal role to sponsor workshops in Penang, Malaysia on the conflict in southern Thailand is to prepare a way for a possible peace-building role for Japan in that region in the future.<sup>28</sup> But JICA has to tread gingerly because Thailand is very sensitive about its sovereignty and “interference” from external parties.

The 2008 JICA Annual Report notes:

To develop human resources, JICA supplements domestic assistance efforts by using the framework of third-country training implemented in other ASEAN member states. To help the five provinces in southern Thailand to which access has been blocked due to the deterioration of the security situation, JICA has been holding capacity building workshops for southern Thailand college professors and students on Penang Island in cooperation with Malaysian

universities since 2006. Also, JICA has thus far held two seminars to which people were invited from the three conflict-stricken regions of Mindanao, Aceh and southern Thailand for the purpose of learning from each other's peace-building and reconstruction experiences. In these ways, JICA has continued to carry out multilateral efforts to promote stability in the Southeast Asian region.<sup>29</sup>

Since 2006, JICA has supported Kamarulzaman Askandar, Coordinator for Peace Research and Education, Universiti Sains Malaysia and the Southeast Asian Conflict Studies Network (SEACSN) which sought to bring participants together from different conflict areas (Mindanao, Aceh and Southern Thailand) to share their experiences and know-how on peace-building. In February 2011, a delegation from PULO (Patani United Liberation Organization) attended the fourth seminar titled "Transforming the Conflict and supporting the peace builders in Aceh, Mindanao and Southern Thailand" in Penang, Malaysia.<sup>30</sup>

The Thai Ministry of Foreign Affairs eventually got wind of PULO's participation at the JICA-sponsored seminar in Penang and was infuriated. The Thai MOFA then lodged a protest to Japan's MOFA and JICA was obliged to suspend its support to PULO's participation in subsequent seminars in Penang on southern Thailand. Quoting at length the PULO delegation's speech at the fourth seminar in Penang will explain the embarrassment and anger of the Thai government. The PULO representative declared:

[I]n 1786 ... the Siamese army invaded Patani. ... A large number of Patani Men, elderly ladies and children were captured and thrown to the ground to be stepped upon by herds of elephants. 4000 more men were sent back to Ayutthaya as slaves and were later used as laborers to build the new capital of Siam, called Bangkok. Sadly, more than 200 years later atrocities still occur, in 1948 known as Dusun Nyor/Rangae massacre, in 1975 in front of the Patani Provincial office, 2004 Takbai, Kersik and Sabayoi atrocities, at al-Furqan mosque in 2009 and countless assassinations, tortures and extra judicial killings. Further, we still have no idea as to what extent the Thai violent minds that end up in brutal acts such as these, will still continue or cease.<sup>31</sup>

The PULO delegate continued:

Since 1902, that marks the renewed essence of violence and brutality, the year Patani was incorporated into the Kingdom of Siam, the Patani people have been ignored, disregarded, subdued and negated. Thai political convenience has negated our Patani Malay Muslim identity, our rights and ethnicity. We have become strangers in our homeland. ... It is a confrontation of wills between the legitimacy of the Patani People and the illegality of Thai occupation. It is time for declaring the moments of truth and unearthing our past glory in a fair manner towards

a contemporary self-determination scenario. ... We neither search just for guilty nor revenge for past injustices or violent acts but rather a progressive action in realizing a just peace.<sup>32</sup>

The ethnic conflict in southern Thailand appears to be stalemated with unabated violence. In February 2012, Malaysian Prime Minister Najib Razak pledged full assistance to visiting Thai Prime Minister Yingluck Shinawatra to help resolve the Muslim insurgency in southern Thailand.<sup>33</sup> It is unclear whether Thailand in future will accept a Malaysian peace-making role similar to the one undertaken in Mindanao.

It is not inconceivable that if a future Thai government were to welcome Malaysia as an honest broker for peace in southern Thailand, there might well be a role for Japan as a diplomatic and developmental partner to Malaysia as in the case of Mindanao. While Malaysia has the local knowledge and ethnic linkages to the insurgents in southern Thailand, Japan has the financial wherewithal to support the peace process including post-conflict reconstruction. Moreover, Japan has excellent relations with both Thailand and Malaysia, and is probably acceptable to the Muslims in southern Thailand given Japan's good track record in Mindanao. In the meanwhile, JICA has to take a low profile to avoid offending Bangkok and patiently wait for the Thais to be open to third party peace-making to break the political impasse in southern Thailand.

### **Epistemological Community: NGOs, Research Institutes and Think tanks**

Japan has also tapped the enthusiasm of civil society and NGOs to consolidate peace in Mindanao. According to the media, Japanese Ambassador Urabe Toshinao and Nomura Yukiyo, Country Director of ICAN Philippines signed the grant contract for "Peace Building Project through Education in Conflict Affected areas in Pikit, Mindanao" in November 2011. The project, valued at US\$561,795 is funded through the Grant Assistance for Japanese NGO Projects, part of Japan's ODA. The municipality of Pikit lies in Cotabato province, Mindanao. Around 75% of residents of Pikit are Muslims and the remaining 25% are Christians. The media explains:

Pikit witnessed armed conflicts several times in the past, and the residents were forced to evacuate and return repeatedly. Since the security condition is relatively stable these days, more and more children want to go back to school. However, the municipality has not provided sufficient learning environments for them. There are only five classrooms in the Sultan Kudarat Memorial High School with more than 300 students. ... Many children are also suffering from trauma or stress due to the series of conflicts. They lost their family members or relatives and assets. To prevent these children from holding hostility toward people with different religions and halt the vicious cycle of violence, it is imperative to promote the peace education in this

region.<sup>34</sup>

In principle, MOFA is keen to support Japanese NGOs in Southeast Asia. But the reality is that it is difficult and dangerous for civilian volunteers to venture to unstable and violent regions. In the case of Aceh and Mindanao, it is easier for Japanese NGOs to engage there because civil war has ended in Aceh and there is a de facto cessation of hostility between the Government of the Philippines and the MILF. But southern Thailand is a different situation. There are almost daily killings in southern Thailand and the Muslim insurgents there belong to shadowy groups (including PULO) and their leaders are unknown. It is therefore very risky for any NGOs to be active in southern Thailand. Conceivably, Japanese NGOs can play a larger role if peace is restored there. MOFA explains its approach with Japanese NGOs in Thailand:

As for the Grant assistance for grassroots human security projects, Grant assistance for Japanese NGO projects, Grassroots technical cooperation and JICA volunteer program (Senior Overseas Volunteers and Japan Overseas Cooperation Volunteers [JOCVs]), Japan will expand its cooperation in those projects that will contribute to the realization of human security. Major issues to be grappled from the perspective of human security, such as capacity building of the local community for poverty reduction, assistance for the disabled, assistance for minority ethnic groups and measures against human trafficking, still remain in Thailand incorrigibly. Considering the fact that the Thai government itself has already actively engaged in measures in these areas and a wide range of activities is being conducted by domestic and foreign NGOs, Japan will provide cooperation through assistance to the non-government sector and volunteer programs in principle.<sup>35</sup>

Besides Japanese NGOs such as the Center for Conflict Prevention (JCCP) and the Japan International Volunteer Center (JVC), universities, think tanks and foundations are part of the Japanese peace-building epistemological community. Indeed, the promotion of allied subjects such as peace studies, human security and peace-building has gathered momentum over the past ten years. Conceivably, Japan's practical peace-building experiences in Cambodia, East Timor, Sri Lanka, Aceh and Mindanao have stimulated scholarly and civil society interests in the consolidation of peace. Arguably, this intensifying interest among scholars, students and activists will provide a more conducive intellectual and civil societal environment for the Japanese state and politicians to play a more active peace-building role abroad.

The following is a list of more prominent Japanese foundations, think tanks, research institutes and universities keen on peace-building. The caveat is that this is not necessarily a comprehensive list.

Japan Institute of International Affairs

Japan Center for International Exchange

National Institute for Defense Studies<sup>36</sup>

Hiroshima Peacebuilders Center: Program for Human Resource Development in Asia  
for Peace-building

Hiroshima Peace Institute

Graduate Program on Human Security, University of Tokyo

Tokyo University of Foreign Studies: PCS global campus program on human security  
and peace-building/ Peace and Conflict Studies<sup>37</sup>

Graduate School of International Relations, Ritsumeikan University

International Christian University Rotary Peace Center

International Peace Studies Program, Graduate School of International Relations,  
International University of Japan

Osaka School of International Public Policy, Osaka University<sup>38</sup>

Toda Institute for Global Peace and Policy Research

Sasakawa Peace Foundation

Germane to the article's focus on Japanese peace-building in Southeast Asia is the Sasakawa Peace Foundation's support for research on the ethnic conflict in southern Thailand. The Foundation notes:

Based on its policy of prioritizing the Asia and Pacific region, the Sasakawa Peace Foundation conducted surveys last year to assess local needs in the field of peace building, and interviewed experts in conflict areas and areas in the process of post-conflict reconstruction in Asia. As a result, the following were clarified; although the conflict in Southern Thailand receives little international attention, the area has great need of support. ... [A]n international seminar was held in Tokyo gathering experts from regions now experiencing conflict in Southeast Asia, as well as from former conflict zones. With the aim of developing new business projects, the Foundation closely collaborated with the Asian Muslim Action Network (AMAN) and the World Association of Community Radio Broadcasters Japan (AMARC Japan), thereby creating opportunities for international experts, local researchers, and journalists to discuss possibilities for resolving conflicts in Southern Thailand.<sup>39</sup>

Besides the focus on southern Thailand, the Sasakawa Peace Foundation has also commissioned a team of Japanese scholars to examine the Japanese peace-building experience in Cambodia, Sri Lanka, Mindanao and Aceh and prepare a final report by end March 2012.<sup>40</sup>

## Epilogue

The historical regime shift from LDP one-party dominance to the DPJ has not diminished Japan's interest to peace-building in Southeast Asia and other regions. After the collapse of the Hatoyama Administration, the succeeding Kan and Noda Administrations have calibrated their foreign policy to downplay an East Asian Community while placing emphasis on the US-Japan Alliance. However, the DPJ government has maintained its commitment to peace-building. There are a number of reasons for this.

First, there appears to be an emerging national consensus in Japan that peace-building is a good thing and that, given the country's new identity as a pacifist state after the end of World War II, the country is eminently suited to pursue the consolidation of peace abroad. Second, the country has gained experience and confidence in various UNPKO since the first deployment to Cambodia and peace-building efforts in Cambodia, East Timor, Aceh, Sri Lanka and Mindanao. Third, is the concept of "path dependency". Once a country has embarked on major undertakings in international affairs, it is difficult to drop commitments and promises to other countries made by earlier governments (headed by rival political parties) even if a new one is in power. It appears that a country is likely to carry on a non-controversial foreign policy commitment despite a change of party government unless serious domestic and external obstacles were to appear. In part due to "path dependency", Japan under the new DPJ government had embraced peace-building. However, the DPJ government has did not show a "New Thinking" in its diplomacy to seriously consider a new role for the SDF as peace-monitors in regions beyond the UN framework. One reason for this lack of imagination in peace-building is due to other priorities caused by pressing domestic and foreign challenges, and the fact that the DPJ government, lacking in governmental experience, has been lurching from crisis to crisis. Unfortunately, the DPJ government had a change of three Prime Ministers in its first three years in office.

A bright spot in Japanese peace-building is that it is no longer the exclusive domain of MOFA, MOD, JICA and politicians. Indeed, the process, direction and goal of Japanese peace-building are also claimed by civil society, NGOs, scholars and intellectuals from various universities, research institutes, think tanks and peace foundations. Arguably, Japanese peace-building has broadened and deepened given a greater constellation of interested parties beyond the state, and the fact that Japan is a democracy. The road ahead for Japanese peace-building is arduous indeed. There is no guarantee of success for the consolidation of peace in Mindanao and southern Thailand. But it is better to do the right thing by pursuing peace-building and even fail than not to try at all. The Japanese endeavour for peace-building in Southeast Asia, therefore, is a major contribution to international

society and the laying of a building block for a future East Asian Community beyond rhetoric.

## NOTES

- 1 During this epoch, the LDP was out of power for only ten months between 1993 and 1994.
- 2 When the LDP government first mooted the UNPKO legislation, it was opposed by the Japan Socialist Party (the then main opposition party), the Japan Communist Party, the liberal media and some civil society groups because of the profound fear that the dispatch of the SDF abroad under the “guise” of UNPKO would be a first step towards Japanese “militarism”. There were also concerns that SDF personnel may be endangered if dispatched to unstable regions. Moreover, any military entanglement (including peace enforcement) was deemed to run against the spirit of post-war Japan’s famous Article 9 of the constitution which obliges the country not to settle international disputes through war. The prevailing legal interpretation of Article 9 is that Japan is permitted to adopt a minimalist approach for self-defence of the home islands only. Although UNPKO for the SDF was controversial in Japanese domestic politics when it was first introduced, the Japanese public today has accepted Japan’s peacekeeping role. However, it is conceivable that there will be considerable public misgivings if SDF personnel were to be caught in crossfire and perish in future PKOs.
- 3 See Peng Er Lam, *Japan’s Peace-building Diplomacy in Asia: Seeking a more active political role* (New York and London: Routledge, 2009).
- 4 A comprehensive definition of peace-building will include the whole gamut of conflict prevention, peace-making, peacekeeping and the post-conflict consolidation of peace.
- 5 The five principles are:
  - (1) a cease-fire must be in place;
  - (2) the parties to the conflict must have given their consent to the operation;
  - (3) the activities must be conducted in a strictly impartial manner;
  - (4) participation may be suspended or terminated if any of the “above conditions ceases to be satisfied; and
  - (5) use of weapons shall be limited to the minimum necessary to protect life or persons of the personnel.
- 6 Ozawa Ichiro defined a “normal country” as follows: “First, it is a nation that willingly shoulders those responsibilities regarded as natural in the international community. It does not refuse such burdens on account of domestic political difficulties. Nor does it take action unwillingly as a result of ‘international pressure’ ... A second requirement of a ‘normal nation’ is that it cooperates fully with other nations in their efforts to build prosperous stable lives for their people ... Japan must satisfy these two conditions if it is to go beyond simply creating and distributing domestic wealth and become what the world community recognizes as a “normal nation”. Ichiro Ozawa, *Blueprint for a New Japan* (Tokyo: Kodansha, 1994), 94-5. See also Yoshihide Soeya, Masayuki Tadokoro and David A. Welch, *Japan as a “Normal Country”?: An Nation in Search of its Place in the World*, eds (Toronto: University of Toronto Press, 2011).
- 7 Although Japan was engaged in peace-building in Mindanao, Sri Lanka and Aceh, it did not dispatch the SDF for peace monitoring unlike Malaysia and Brunei in Mindanao, the Nordic countries in Sri Lanka or the EU, Switzerland and five ASEAN countries in Aceh. I argue that Japan is not truly a “normal” country unless it is prepared to follow the good examples of other countries to

- engage in peace monitoring. Indeed, peace monitoring is different from war fighting --- it facilitates peace and should not be confused with military aggression.
- 8 Speeches and statements by the Prime Minister, "Address by H.E. Mr. Yoshihiko Noda Prime Minister of Japan at the Sixty-Sixth Session of the United Nations General Assembly", 23 September 2011.
  - 9 See Okada Katsuya, "Toward Realization of Enlightened National Interest: Living Harmoniously with Asia and the World," The Democratic Party of Japan, last modified May 18, 2005, accessed February 17, 2012, <http://www.dpj.or.jp/english/vision/index.html>.
  - 10 Executive Summary, Okada Katsuya, "Toward Realization of Enlightened National Interest: Living Harmoniously with Asia and the World," <http://www.dpj.or.jp/english/vision/summary.html>
  - 11 On Japan's peace-building in Mindanao when the LDP was in power, see "Japan's Peace-building in Mindanao: Partnering the Philippines, Malaysia and the Moro Islamic Liberation Front", *Japanese Studies* (Australia) 28, no. 1, (May 2008): 45-57.
  - 12 Ministry of Foreign Affairs of Japan, Statement by Mr. Katsuya Okada, Minister for Foreign Affairs, on the Mindanao Peace Process in the Philippines (Resumption of Official Peace Talks and Japan's Participation in the International Contact Group), last modified December 2, 2009, accessed February 17, 2012, [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2009/12/1202\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2009/12/1202_01.html).
  - 13 Ibid.
  - 14 MOFA notes: "Japan intensively implements ODA projects in the conflict-affected areas in order to bring about peace and stability; these include the construction of school buildings, water supply facilities, health centers and small-scale infrastructure including roads, human resource development, and assistance for rice farming. Japan's assistance for peace and stability in Mindanao in total is called the "Japan-Bangsamoro Initiatives for Reconstruction and Development (J-BIRD)" and is well known among residents in Mindanao ("Bangsamoro" refers to Muslims in Mindanao). Japan has been dispatching development experts from the Japan International Cooperation Agency (JICA) to the socioeconomic assistance component of the Mindanao-based International Monitoring Team (IMT), which monitors the ceasefire. They are engaged in such activities as grasping reconstruction and economic needs in the conflict-affected areas, and drawing up and monitoring assistance projects". See Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Seamless Efforts for Peace-building: One of Japan's Key Diplomatic Initiatives", last modified December 28, 2011, accessed February 18, 2012, <http://www.mofa.go.jp/announce/jfpu/2011/12/1228-02.html>.
  - 15 Interview, DPJ member of the House of Representatives, and Parliamentary Vice-Minister of Defense, Nagashima Akihisa, March 9, 2010.
  - 16 In 2009-2010, as a NIDS Fellow, I co-taught a class of senior SDF officers (colonel level) on UNPKO at the National Institute of Defense Studies (NIDS) and also lectured the whole cohort of SDF studying at NIDS on Japanese peace-building in Southeast Asia. I benefited from my informal conversations with them.
  - 17 When Ishii was the Director of Southeast Asia Second Division, he along with Takahashi Taeko, Director of Southeast Asia First Division, came up with the concepts including conflict prevention and eradication of poverty in Mindanao, Aceh and East Timor for Prime Minister Koizumi's landmark speech in Singapore in January 2002. Ide Keiji wrote the draft which was subsequently revised and vetted by the Asia Policy Bureau and Director General Tanaka Hitoshi of the Asia Oceanic Division. Then Prime Minister Koizumi approved the speech which reiterated Japan's peace-building commitments in Southeast Asia. Ambassador Ishii Masafumi, Policy Planning and International Security Policy, Interview, February 19, 2010.

- 18 Masuda Kazuo, Director, International Operations Division, Bureau of Operational Policy, Ministry of Defense, Interview, March 8, 2010.
- 19 Political Minister Ozawa Hitoshi, then at the Japanese embassy in Manila, wrote with great satisfaction after the historic meeting: "I was in Tokyo (Narita) for a whole week to arrange and oversee the top meeting between the President Aquino and the Chairman Murad. Although we actually acted upon their request, it was one of the most memorable occasions in my career". Ozawa Hiroshi, e-mail communication, August 8, 2011.
- 20 Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Statement by the Minister for Foreign Affairs on the Meeting between President Aquino of the Philippines and MILF Chairman Murad on the Mindanao Peace Process in the Philippines," last modified August 5, 2011, accessed February 18, 2012, [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/8/0805\\_02.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/8/0805_02.html).
- 21 Ibid.
- 22 This is partly because of the fact that Malaysia has been officially facilitating the peace process and that Japan does not want to "step on Malaysia's toes". Japan lacks not only the intention to be a facilitator but also skills and expertise to handle the Mindanao conflict.
- 23 Interview with DPJ Lower House member Sasaguchi Naoto on November 24, 2011. Interestingly, Sasaguchi hired a political secretary Horiba Akiko whose PhD dissertation was on the Ambon ethnic conflict in Indonesia. Horiba is interested in peace-building in Southeast Asia and works with like-minded Japanese scholars on this topic (sponsored by the Sasakawa Peace Foundation) while working full time as a political secretary.
- 24 On JICA's peace-building philosophy and activities, see Japan International Cooperation Agency, *Thematic Guidelines on Peacebuilding* (Tokyo: JICA, 2011).
- 25 Ibid., 10.
- 26 JICA press release, "President Ogata's trip to the Philippines: Travelling to Mindanao province", September 19, 2006. The same press release noted: The highlight of her visit is a keynote speech Wednesday to a day-long seminar called 'Peace, Development, and Human Security in Mindanao' sponsored by the Japanese Embassy and JICA to highlight the anniversary of the half-century of normalized diplomatic relations between the two countries following World War II. The concept of "humansecurity" is being incorporated into mainstream JICA projects, particularly in such regions as Mindanao which are slowly emerging from years or decades of turmoil or war and are now trying to plan for post-conflict sustainable development. Effectively a "human security" approach which has been developed in the last decade or so, it entails a grassroots or "bottom-up" approach to problems, ensuring that the most vulnerable of people have access to such basics as education, health care, and a social safety net which in turn will empower them to better shape their own futures. Ogata will emphasize that JICA stands ready to support such programs as Mindanao continues to move towards full peace," accessed February 12, 2012, [http://www.jica.go.jp/english/news/press/jica\\_archive/2006/060919\\_1.html](http://www.jica.go.jp/english/news/press/jica_archive/2006/060919_1.html).
- 27 For good accounts of the ethnic conflict in southern Thailand, see Neil J. Melvin, "Conflict in Southern Thailand: Islamism, Violence and the State in the Patani Insurgency," *SIPRI Policy Paper* No. 20, September 2007 and Institute of Southeast Asian Studies, "Special Focus on Southern Thailand: An Anatomy of an Insurgency," *Contemporary Southeast Asia* 32, no.2, August 2010.
- 28 Ishikawa Sachiko, Conversation, September 19, 2008.
- 29 Japan International Cooperation Agency, *JICA Annual Report 2008* (Tokyo: JICA, 2008), accessed January 30, 2012, <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2008/pdf/036-039.pdf>.

- 30 Like the movie *Rashomon*, there are different versions of PULO's presence at the seminar in Penang. According to the PULO representative, he received an invitation to attend the seminar: "My thanks also due from us to the organizers for inviting us, on behalf of the PULO for the first time to participate in this 4th seminar since 2006". However, a JICA staff intimated: "It is not correct to say the organizer invited PULO. In fact PULO invited themselves to the seminar, although the organizer could not firmly reject it. We saw it more like an academic exercise and a track two activity". Ishikawa Sachiko, e-mail, February 23, 2012. See PULO Official Website, "Penang speech: Peaceful solution: The Challenges, Implementation and Maintenance," last modified March 15, 2011, accessed February 12, 2012, <http://puloinfo.net/Statements.asp?ID=6>.
- 31 PULO Official Website, "Penang speech: Peaceful solution: The Challenges, Implementation and Maintenance," last modified March 15, 2011, accessed February 12, 2012, <http://puloinfo.net/Statements.asp?ID=26>.
- 32 Ibid.
- 33 Agence France Presse, "Malaysian, Thai leaders discuss border unrest," *Channel News Asia*, February 21, 2012.
- 34 The same source reported: "In addition, ICAN Philippines will conduct the "School of Peace Training" for the students and teachers. In the training, students will learn how to address quarrels or fights peacefully without resorting to violence, and teachers will be equipped with know-how to deal with children with trauma or stress. The Grant Assistance for Japanese NGO Projects started in the Philippines in 2002. Since then, the Japanese Government has disbursed approximately 156 million pesos for a total of 26 projects in the Philippines". See "Japanese NGO supports peace-building efforts in Mindanao," *Relief Web*, last modified November 4, 2011, accessed February 20, 2012, <http://reliefweb.int/node/457339>.
- 35 Government of Japan, Japan's Economic Cooperation with the Kingdom of Thailand, (May 2006), 27-8, accessed February 12, 2012, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/e\\_thailand0605.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/e_thailand0605.pdf).
- 36 A number of Japanese scholars at NIDS (the academic think tank to the Ministry of Defense) are interested in peace-building including UNPKO. Indeed, NID's curriculum for senior SDF officers includes UNPKO which is a key role for the SDF.
- 37 The four member universities participating in the Global Campus Program Online Lecture Course on human security and peace-building are: Gadjah Mada University (Indonesia), Paññāsāstra University of Cambodia, University of Peradeniya (Sri Lanka) and Tokyo University of Foreign Studies (Japan).
- 38 OSIPP has a new 5-year student exchange project on peace and human security. It is collaboration between: Osaka, Nagasaki, Hiroshima and Meio (Okinawa) universities on the one hand and Rajaratnam School of International Studies (Singapore), De La Salle (Philippines), Payap (Thailand), Syiah Kuala (Aceh) and East Timor National University on the Southeast Asian side. Hiroshima Peace Institute is also part of this. The project, at least, aims to nurture the next generation of leaders and professionals in the area of peace-building.
- 39 Sasakawa Peace Foundation, "Regular Projects: Peace Building in Asia and the Role of Japan," accessed February 12, 2012, [http://www.spf.org/e/projects/project\\_6120.html](http://www.spf.org/e/projects/project_6120.html).  
The Foundation elaborates:  
"Promoting dialogue for peace-building (and conflict transformation) in Southern Thailand  
With the objectives of fostering opinion leaders working to promote peace in Southern Thailand, and forming a network of knowledgeable persons in Bangkok and other areas to support peace building

in Southern Thailand, activities of this project will include the invitation of about 12 persons (experts, politicians, journalists, etc.) from Thailand to Japan for dialogue meetings. Public seminars will also be held where the invitees can address participants”.

Ibid., accessed February 12, 2012, [http://www.spf.org/e/projects/project\\_7228.html](http://www.spf.org/e/projects/project_7228.html).

- 40 The concept paper for the “Peace-building in Asia and Japan’s Role” project commissioned by the Sasakawa Foundation reads: “With its own history, socio-political and economic position, it is imperative for Japan to make certain political commitment to Asia’s regional conflicts even at the early stages of conflicts. However, to provide effective support to peace building in Asia, a comprehensive approach is required to the challenges of the region from the stage of negotiations to post-conflict reconstruction. It is because each case of peace process is deeply influenced by its own particular history and nature of conflict. Reflecting the perspectives of Area Studies, this research project, therefore, is an attempt to analyse some of the past initiatives of Japan in Asia’s regional conflicts. It will try to learn from the past initiatives, analysing important challenges in peace mediation. It is aimed to make constructive proposal to contribute effectively toward peace building processes that Japan could make in the future”. Sasakawa Peace Foundation, Research concept for “Peace-building in Asia and Japan’s Role”, November 2011, Mimeo.

Sato Maho, program officer of Sasakawa Foundation, intimated: “(Horiba) Akiko and me flew to Southern Thailand and Aceh (earlier), and from this Friday, will visit those two areas again. I will bring 7 young human rights activists from Southern Thailand to Jakarta and Aceh, so that they can learn from the Indonesian experiences”. Sato Maho, program officer, Sasakawa Foundation, e-mail, February 22, 2012.

## REFERENCES

- “Japanese NGO supports peace-building efforts in Mindanao.” *Relief Web*. Last modified November 4, 2011. Accessed February 20, 2012. <http://reliefweb.int/node/457339>.
- Agence France Presse. “Malaysian, Thai leaders discuss border unrest.” *Channel News Asia*. Last modified February 21, 2012.
- Government of Japan. *Japan’s Economic Cooperation with the Kingdom of Thailand*. May 2006. Accessed on February 12, 2012. [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjoyo/pdfs/e\\_thailand0605.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjoyo/pdfs/e_thailand0605.pdf).
- Institute of Southeast Asian Studies. “Special Focus on Southern Thailand: An Anatomy of an Insurgency.” *Contemporary Southeast Asia* 32, no.2 (August 2010).
- Japan International Cooperation Agency. Thematic Guidelines on Peacebuilding. Tokyo: JICA, 2011. [http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/thematic\\_issues/peace/pdf/guideline.pdf](http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/peace/pdf/guideline.pdf).
- . “President Ogata’s trip to the Philippines: Travelling to Mindanao Province.” Last modified September 19, 2006. Accessed February 12, 2012. [http://www.jica.go.jp/english/news/press/jica\\_archive/2006/060919\\_1.html](http://www.jica.go.jp/english/news/press/jica_archive/2006/060919_1.html).
- . *JICA Annual Report 2008*. Tokyo: JICA, 2008. Accessed January 30, 2012. <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2008/pdf/036-039.pdf>.
- Katsuya, Okada. “Toward Realization of Enlightened National Interest: Living Harmoniously with Asia and the World.” *The Democratic Party of Japan*. Last modified May 18, 2005. Accessed February 17, 2012. <http://www.dpj.or.jp/english/vision/index.html>.

- Lam Peng Er. *Japan's Peace-building Diplomacy in Asia: Seeking a More Active Political Role*. New York and London: Routledge, 2009.
- Lam, Peng Er. "Japan's Peace-building in Mindanao: Partnering the Philippines, Malaysia and the Moro Islamic Liberation Front." *Japanese Studies* (Australia) 28, no. 1, (May 2008): 45-57.
- Melvin, Neil J. "Conflict in Southern Thailand: Islamism, Violence and the State in the Patani Insurgency." SIPRI Policy Paper No. 20 (September 2007)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Japan's Seamless Efforts for Peace-building: One of Japan's Key Diplomatic Initiatives." Last modified December 28 2011. Accessed February 18, 2012. <http://www.mofa.go.jp/announce/jfpu/2011/12/1228-02.html>.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Statement by Mr. Katsuya Okada, Minister for Foreign Affairs, on the Mindanao Peace Process in the Philippines (Resumption of Official Peace Talks and Japan's Participation in the International Contact Group)" Last modified December 2, 2009. Accessed February 17, 2012. [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2009/12/1202\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2009/12/1202_01.html).
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Statement by the Minister for Foreign Affairs on the Meeting between President Aquino of the Philippines and MILF Chairman Murad on the Mindanao Peace Process in the Philippines." Last modified August 5, 2011. Accessed February 18, 2012. [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/8/0805\\_02.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/8/0805_02.html).
- Ozawa, Ichiro. *Blueprint for a New Japan*. Tokyo: Kodansha, 1994.
- Patani United Liberation Organisation (PULO). "Penang speech: *Peaceful solution: The Challenges, Implementation and Maintenance*." Last modified March 15, 2011. Accessed February 12, 2012. <http://puloinfo.net/Statements.asp?ID=26>.
- . "Penang speech: *Peaceful solution: The Challenges, Implementation and Maintenance*." Last modified March 15, 2011. Accessed February 12, 2012. <http://puloinfo.net/Statements.asp?ID=26>.
- Sasakawa Peace Foundation. "Regular Projects: Peace Building in Asia and the Role of Japan." Accessed February 12, 2012. [http://www.spf.org/e/projects/project\\_6120.html](http://www.spf.org/e/projects/project_6120.html).
- . "Regular Projects: Peace Building in Asia and the Role of Japan." Accessed February 12, 2012. [http://www.spf.org/e/projects/project\\_7228.html](http://www.spf.org/e/projects/project_7228.html).
- Soeya, Yoshihide, Masayuki Tadkokoro and David A. Welch, eds. *Japan as a "Normal Country"?: An Nation in Search of its Place in the World*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

## 研究論文 2

## Peace and Conflict Drivers: Spillover and Mutual Reinforcement Between Traditional and Non-Traditional Security Paradigms

**Brendan M. Howe**

*Department Chair and Professor of the Graduate School of International Studies, and Associate Director of the Institute for Development and Human Security at Ewha Womans University.*

This article seeks to reinvigorate discussion on the role of sub-state security considerations as international security policy determinants, and drivers of peace and security outcomes. Like the works of various liberal authors, it challenges the belief that diplomats should ignore the internal affairs of states in order to preserve international stability. Unlike liberal moral theorising or “idealism”, it takes a rational rather than normative approach to assessing the importance of internal constituencies and pressures. It may well be the right thing from the perspective of shared humanity to take an interest in the human security of the most vulnerable sections of international society, but it also makes sense from the perspective of a national interest in peace and security on the regional and global stages.

The article critiques the parsimonious and state-centric dictates of both realist and (neo)liberal ideology in terms of how best to deal with “rogue” regimes and insecure international operating environments. Regarding states as unitary rational actors misses alternative explanations for the behaviour of statesmen, leads to the adoption of self-fulfilling worst-case-scenario planning, is inherently confrontational, and contributes to the likelihood of the emergence of a traditional security dilemma whereby an increase in one state’s capabilities is considered a threat to the security of its neighbours. Indeed, the internal weakness of rogue states rather than strength can pose the greatest threat to international peace and security.

Thus a critical stance is warranted towards the exclusive use of traditional security analysis in terms of conceptual area, rational implications, and referent object. State-centric security considerations can filter down to the level of human security, and in turn further destabilize a fragile regime, while the internal dynamics of sub-state structures and threats at the level of individual wellbeing can percolate up to pressure the leadership. This paper emphasizes the interconnectedness of human security and national/international security. This in turn demonstrates the need for a broadening of both referent objects and policy

arena with regard to peace and security. It further provides an overview of the relationships between traditional, non-traditional/new, comprehensive, and human security studies, and expands the discussion on narrow and broad approaches to human security.

### Traditional Security Perspectives

In the Post-9-11 operating environment, realism resurgent perceives the international environment as an anarchic society governed by a balance of power, rejecting questions of “right” in favour of an amoral evaluation of an objective criterion termed “national interest”. The realist position is a pessimistic, cynical one, but one that supporters claim reflects a true picture of the way states interact. For realists, in a condition of international anarchy, or at best a very limited international system of minimal rules to ensure coexistence, the “rational” policy is to pursue goals without care to the costs that might be incurred by others, and to maximize one’s chances of achieving ends in the face of opposition through the pursuit of power. This results in a war of all against all with no collective production of goods.<sup>1</sup> Liberal security theories are therefore attacked for their unfounded optimism or “idealism” in believing that international society could be made like domestic society simply by relying upon man’s better nature, and the rational good sense of the populations of democratic regimes.

Under anarchic conditions there is a rational imperative to pursue national interest regardless of the costs to others; and in the absence of any other force with the authority or power to compel obedience to any other rules or principles, it makes sense to maximize one’s chances of achieving goals and protecting national interest by striving for more power than that possessed by one’s competitors. Recognition of the primacy of the national interests becomes “both the dictate of prudence and the moral obligation of politicians”.<sup>2</sup> Realism does not, however, reject consistently such normative considerations. National interest itself is a normative and essentially contested concept rather than an objective criterion. Thus, as a moral argument, realism amounts to a claim that the reasons for overriding the constraints of ordinary morality in emergency situations are themselves moral.<sup>3</sup> Following on from these considerations, the concept of security in international affairs is conventionally defined as the protection of the territorial integrity, stability, and vital interests of states through the use of political, legal, or military instruments at the state or international level.<sup>4</sup>

The major concerns have revolved around the concepts of military capabilities (both offensive and defensive), the distribution and balance of power in the international system in terms of polarity and concentration in the hands of the dominant states, and policy prescription in terms of the strategic implications of these considerations, including offensive (power projection), defensive, and deterrent spending. Strategic analysis built on

these traditional security assumptions reflects a conception of rational behaviour based upon calculating decision-making by unitary actors. These actors (states or statesmen acting on their behalf) rank potential outcomes in accordance with a preferential hierarchy and coldly assess the costs and benefits associated with different courses of action independently of “emotional tensions, sentimentality, crowd behaviour, or other irrational motivation”.<sup>5</sup>

The state is considered to be, if not the only legitimate actor, at the very least the most influential, and with the capacity to coerce the behaviour of the other actors. In addition, the state is often used as a convenient unit of analysis. Hans Morgenthau has postulated that such a model “provides for rational discipline in action and creates that outstanding continuity in foreign policy which makes [it] appear as an intelligible, rational continuum ... regardless of the different motives, preferences, and intellectual and moral qualities of successive statesmen”.<sup>6</sup> This representation of security decision-making has been variously referred to as the “rational calculation model” or more commonly the “Rational Actor Model” or simply RAM.<sup>7</sup> Generations of strategic analysts and policy advisers have relied on the concept of protagonists as single unitary rational actors when drawing up scenarios through which the decision-making environment of the target can be altered in favour of producing outcomes preferred by the agent.

Policy preferences are based on a rational calculation of the costs of carrying out an action combined with the probability and scale of (from the perspective of the actor) an improved post-action operating environment. For instance, in terms of determining whether to go to war, a potential aggressor will calculate how great the costs will be of carrying the attack through to a successful conclusion, and how great the difference will be between the *pre-bellum* and *post-bellum status quo*. If a state wishes to persuade an aggressor not to attack one or both of these variables must be altered. This can be done through strategic acts involving defensive measures, such as building fortifications, developing weapons which inflict unacceptable casualties on attacking forces, or mustering forces that look forbiddingly strong. Alternatively, in contrast to dissuasion by defence, dissuasion by deterrence operates by frightening an opponent out of attacking, not because of the difficulty of launching an attack and carrying it home, but because the expected reaction of the attacked will result in one’s own severe punishment.

Thus the conflictual relationship between potential antagonists can be managed in two ways. First, through the promotion of defensive dominance by ensuring that force structures, strategies, and arms control agreements are crafted to minimize the role of technologies that facilitate offensive operations and boost those that aid defensive tactics. When the defence has the advantage over the offense, a large increase in one state’s security only slightly decreases the security of others, and status-quo powers can all enjoy a high

level of security and largely escape the security dilemma generated by the state of nature. Second, by making the deterrent stakes so high that no matter the level of unhappiness with the status quo, no protagonist is likely to be willing to risk the consequences of resorting to the use of force.

Thus, from a realist perspective, in order to preserve their security in an anarchic international operating environment, states must primarily rely upon self-help (rather than external agencies) building sufficient military capacity to defend against or deter armed attack. Peace and security under such conditions amounts to relative freedom from war, coupled with a relatively high expectation that defeat will not be a consequence should war occur.<sup>8</sup>

Liberal internationalist perspectives have long rejected this pessimistic and selfish approach to dealing with conflict and securing international peace. Rather than focusing on state security, liberal internationalists have emphasised collective and systemic security, as well as policy prescription channelled through the medium of international organisations. Indeed, the process and manifestation of international organization has fundamentally, even though not exclusively, long been held to encapsulate a reaction to the problem of war. The Covenant of the League of Nations, the world's first general, universal, permanent international organization, and the forerunner of the United Nations (UN) was formed out of the first 26 articles of Treaty of Versailles (the peace treaty that formally ended World War I). The League embodied the concept of collective security, wherein peace is indivisible, and if any state attacked another, all the remaining states in the international system would be obliged to come to the aid of the victim.

Under such conditions, aggression becomes an irrational policy choice as a potential aggressor would be confronted with the power of an overwhelming coalition and could therefore not hope to profit from such actions. Should war nevertheless occur, this overwhelming coalition would also be able to bring the aggressor quickly to heel. In addition, liberal internationalist perspectives emphasize the need to provide alternative peaceful resolutions of dispute mechanisms in order to avoid the tendency of states to resolve their differences through recourse to violent conflict. In other words, from a liberal internationalist perspective, security "implies both coercive means to check an aggressor and all manner of persuasion, bolstered by the prospect of mutually shared benefits, to transform hostility into cooperation".<sup>9</sup>

Meanwhile, using similar theoretical tools to those of realists and their allies, economically focused neoliberals seek to demonstrate how the rationality of utility-maximising states can nevertheless lead to co-operation rather than conflict. They also resemble realists in claiming value-free criteria for their analysis and in doing so rejecting

the normative, prescriptive nature of other liberal approaches. They emphasise that the national interest of states is not to be found exclusively in the realm of power maximisation, but rather places a high priority upon economic well-being. By demonstrating, through repeat-play or iterated prisoners' dilemma game theoretical modelling and related concepts, that states and their subjects will be better off in absolute terms through co-operation in the pursuit of mutually beneficial projects, they argue that a form of international society can emerge in the absence of an overarching hegemon with a monopoly on the legitimate use of force. States not only need to co-exist, they need each other to prosper. As a result, there is a significant degree of *interdependence* in international relations.

Neoliberal strategic approaches essentially work on the other end of the equation outlined above. An opponent is likely to embark on a course of action that will result in an outcome detrimental to one's interests if for them the costs of the action are less than the difference between an unhappy status quo and a happier post-bellum operating environment. So rather than increasing the costs to them of the action (defence), or decreasing the desirability to them of the outcome (deterrence), one can instead increase the desirability of the *status quo*. The conflict of interests is resolved through a process of making everybody better off economically through cooperation and the generation of collective goods. Optimism about the eventual pacific effects of modern capitalist development models is perhaps most famously summed up by Francis Fukuyama in his "End of History" hypothesis, whereby a liberal victory in both the economic and political realms leads to a situation where there is no more ideological conflict.<sup>10</sup>

Functionalist theory further supports these ideas and processes. According to David Mitrany, collective governance and "material interdependence" develops its own internal dynamic as states integrate in limited functional, technical, and/or economic areas.<sup>11</sup> This promotes a peaceful outlook among actors because everybody is made better off by cooperation, because economic interdependence increases the cost of war and the benefits of peace (*status quo*) and because cooperation "spills over" into the high political sphere of security through the establishment of a culture of cooperation rather than conflict. Thus neoliberals and functionalists advocate further economic development, integration, and modernization as a panacea for making the world a better place, for making everybody better off, and for reducing both material incentives and metaphysical desires for waging war, thereby "resolving" conflict.

These parsimonious approaches to international security have, however, increasingly come under attack for both their normative and practical limitations. Contemporary security concerns have proliferated far beyond the threats states pose to one another. During the bipolar Cold War conflict between the United States and the Soviet

Union, with the looming shadow of mutually assured destruction (MAD), it is not surprising that the focus was upon state and systemic survival. Yet as intra-state conflicts or conflicts involving non-state actors have sharply increased since the end of the Cold War, the international community struggled to respond effectively. The complexity of the many perils tended to involve transnational dimensions and moved beyond national security, which focused solely on the threat of external military aggressions. As the range of threats has broadened and varied, the concept of security has also expanded the scope along both the theoretical X-axis of adding non-traditional concerns to those of traditional security analysis and along the practical Y-axis of adding different levels of security analysis from the global, through the regional, to the sub-state, community, and individual.<sup>12</sup>

Likewise, with democratization of the media, it has become harder for governments to perpetrate, cover up, or turn a blind eye to inhumane practices within their jurisdictions or within those of fellow states simply by referencing “national interest”. In an increasingly interconnected world, with heavy penetration of states by new media, and high levels of personal contact between the peoples of different states, ideas and norms are now able to diffuse much more rapidly, and state monopoly control of knowledge and opinion-forming is increasingly undermined. This paper suggests a coming together of these two elements -- a happy coincidence of state-centric security interests and the provision of security for the most vulnerable at the level of individual human beings. The next section addresses the evolution of the contemporary discourse on international security.

### **Non-traditional Perspectives on Security**

In contemporary discourse and increasingly in practice, security is an essentially contested concept. Definitions ranging from the traditional state-centric one of a relative freedom from war, coupled with a relatively high expectation that defeat will not be a consequence of any war that should occur; through the systemic implying both coercive means to check an aggressor and alternative means for reconciling conflicting interests; to the consideration of insecurity or vulnerabilities -- both internal and external -- that threaten or have the potential to bring down or weaken state structures. The contradiction between state and systemic security is exposed by the concept of relative certainty of victory if one goes to war in the former, and the collective security principle and rationale of relative certainty of defeat of an aggressor in the latter. Beyond these essentially contested rational imperatives, security is also contested in terms of referent object, the scope of issues covered (the degree of securitization), and indeed within specific issues.

New thinking on security has gradually come to the fore in the field, with input from academics and also from practitioners in international organizations and states. In the

early 1980s Japan adopted a “comprehensive security” policy under the direction of Prime Minister Zenko Suzuki. Comprehensive security not only looked beyond the traditional security elements of individual self-defence by focusing on regional and global security arrangements, but also stressed the need to take into account other aspects vital to national stability, such as food, energy, environment, communication, and social security, as well as emphasizing collective security institutions.<sup>13</sup> Non-traditional security agendas are now in vogue in other parts of the world and are often termed “new security challenges”. The characteristics of such challenges include some or all of the following: a focus on non-military rather than military threats; transnational rather than national threats; and multilateral or collective rather than self-help security solutions.<sup>14</sup>

Japan has also been instrumental in pushing forward the next step in the evolution of security conceptualization, providing many of the policy initiatives and much of the impetus for the development of the human security discourse, and acting as the largest contributor to the human security related practices and intuitions of the UN. An emerging multidisciplinary paradigm for understanding global vulnerabilities at the level of individual human beings, human security incorporates methodologies and analysis from a number of research fields, including strategic and security studies, development studies, human rights, international relations, and the study of international organizations. It exists at the point where these disciplines converge on the concept of protection of the individual.

UN Secretary General Boutros-Boutros Ghali’s made the first explicit reference to human security from the organization’s perspective in his 1992 *Agenda for Peace*. In this report, the concept was used in relation to preventative diplomacy, peace-making, peacekeeping and post-conflict recovery. The report drew attention to the broad scope of challenges in post-conflict settings and highlighted the need to address root causes of conflict through a common international moral perception and a wide network of actors under “an integrated approach to human security”, but essentially took a narrow approach to the definition, focusing on physical threats to the lives and wellbeing. In 1994, the UNDP Human Development Report stressed the need for a broader interpretation of human security, defining it as “freedom from fear” and “freedom from want” and further characterized human security as “safety from chronic threats such as hunger, disease, and repression as well as protection from sudden and harmful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities”.<sup>15</sup> At the UN Millennium Summit in 2000 then General Secretary Kofi Anan took up the call of freedom from fear, and freedom from want, and placed these concepts centre stage for the global governance mission.

Yet the two concepts are at the basis of a schism within the academic and practitioner community when it comes to the analysis of threats to human security and

policy prescription. Proponents of a “narrow” concept of human security (a freedom from fear emphasis which underpins both the UN *Responsibility to Protect* approach and the Human Security Report Project’s *Human Security Report*) focus on violent threats to individuals, while recognizing that these threats are strongly associated with poverty, lack of state capacity and various forms of socio-economic and political inequity. Proponents of the “broad” freedom from want concept of human security such as that articulated in the UN Development Programme’s 1994, *Human Development Report*, and the Commission on Human Security’s 2003 report, *Human Security Now*, argue that the threat agenda should be broadened to include hunger, disease and natural disasters because these kill far more people than war, genocide and terrorism combined. All proponents of human security agree, however, that its primary goal is the protection of individuals, and on a distinction between human security and national security. While national security focuses on the defence of the state from external attack, human security is about protecting individuals and communities from any form of threat to their wellbeing or even their very existence.

Where this paper differs from the majority of discourse on the subject, is by insisting on a continuum approach to international security wherein “new” human-centred approaches are intimately related to “old” state-centric considerations. It is no longer a question of only focusing on threats between states, but it remains a utopian dream to think that we can now focus exclusively on threats within states. Although distinct in terms of focus and (when looking at elements of human security) referent objects, there remains a close relationship between traditional and non-traditional security approaches. On the one hand, national insecurity may lead to human insecurity along various paths. It can divert resources from human development. It can drain energy. It can create a permissive political circumstance where national security is privileged over human rights. Furthermore, it is likely to produce and perpetuate an operating environment within which the exceptional use of internal as well as external violence by the state becomes a permanent feature of the state. Fear on a national level percolates down to fear on an individual level.

On the other hand, human insecurity in turn can threaten national security in a number of ways. Fear on an individual level, for example caused by violence from other individuals or even the state, can lead a group of victims to take refuge in a neighbouring country, impacting upon its human security condition. Worse, those refugees may regroup, recruit, and rejuvenate to strengthen their capacity to undermine the security of those who forced them to flee in the first place. Also, want on an individual level, such as lack of food or energy -- especially if it is spread unevenly across the nation -- can undermine national cohesion and weaken national strength, increasing national insecurity. Fear on an individual level percolates up to fear on a national level. Desperate conditions among the disaffected

youth of refugee camps or inner cities have the potential to produce fertile breeding grounds for religious extremism or terrorism. Thus, human insecurity becomes a source of insecurity for states.

Mass cross-border migration patterns, whether in terms of refugees or economic migrants, and whether legal or illegal can contribute to an increase in interethnic tensions in the new host country, and also, potentially an increase in crime, whether petty or organized transnational. Security concerns related to Asian trans-border migration and refugee flows feature prominently on the traditional security radars of China (Vietnamese, North Koreans, and Burmese nationals), Thailand (Burmese and Lao nationals -- particularly ethnic Hmong), Malaysia (Indonesians and Philippine nationals), and Australia (Chinese and Pacific Island nationals). In 2007, Australian Federal Police Commissioner Mick Keelty identified climate change and food insecurity in the Asia-Pacific region as the greatest security threats faced by Australia as they would force an exodus of refugees to seek illegal residence in Australia, further exacerbating social unrest.<sup>16</sup>

A non-traditional security issue therefore has the potential to become a traditional security threat, and issues of human security can morph into ones of pressing concern for the survival of states themselves or the peace and security of a region or even the globe. Thus, it is in the enlightened self-interest of states and statesmen as well as the international community, however broadly defined, to pay attention to non-traditional and human security concerns. Once the vicious cycle between national and human insecurity is recognized, therefore, it becomes at least plausible that one way to address human insecurity is to help the target state ameliorate its national security concerns, and vice versa, with the amelioration of human security concerns helping a target state feel less vulnerable. To seek freedom from fear is to provide for national security. Freedom from fear is integral to national security and vice versa, although one does not necessarily guarantee the other. Table 1 places the human security approaches in the wider theoretical and practical discourse on security studies.

Table 1. Approaches to International Security

Type of Security	Main Actors	Threats From	Main Targets	Issues
Traditional	States	States	States	Defence, Deterrence, Balance of Power
Comprehensive Security	International Organizations, States	Non-State Actors, Environment	States and Communities	Water, Food, Environment, Energy, Terrorism, International Crime
Human Security/ Narrow Definition	IGOs, States, NGOs	States and Non-State Actors	Individuals and Communities	Genocide, Humanitarian Intervention, Explosive Remnants of War (ERW), Peacekeeping, Responsibility to Protect
Human Security/ Broad Definition	International Community	Environment, States, and Non-State Actors	Individuals and Communities	Shelter, Food, Water, Stability, Infant and Maternal Mortality, Education, Health, Conflict Transformation, Responsibility to Provide.

All of these approaches are interrelated and non-exclusionary. Thus, for instance, human security considerations in a “rogue regime” such as North Korea have the potential to spill over into national and international security challenges and vice versa. There is a close relationship between human security envisioned as the protection of persons, and human development as the provision of basic human needs. Human security and human development are both people-centred. They challenge the orthodox approach to security and development -- i.e., state security and liberal economic growth respectively. Both perspectives are multidimensional, and address people’s dignity as well as their material and physical concerns. Both impose duties on the wider global community.

Human security and development can be seen as mutually reinforcing. A peaceful environment frees individuals and governments to move from a focus on mere survival to a position where they can consider improvement of their situations. Likewise, as a society develops, it is able to afford more doctors, hospitals, welfare networks, internal security operations, schools, and de-mining operations. Conversely, as former UN Secretary-General Annan observed in his UN Report *In Larger Freedom*, “we will not enjoy security without development, development without security, and neither without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed”. Conflict retards development, and underdevelopment can lead to conflict.

In the past three decades, 21 of the 49 least developed countries (LDCs) have experienced grave episodes of violence and instability.<sup>17</sup> Indeed, the prevalence of warfare around the globe has resulted in post-conflict development “becom[ing] the norm rather than the exception”.<sup>18</sup> The negative reinforcement of insecurity and underdevelopment can continue long after the official cessation of hostilities. *Post-bellum* threats to both life

and wellbeing include the breakdown of law and order, the spread of disease as a result of refugee camp overcrowding, poor nutrition, infrastructure collapse, scarcity of medical supplies (although ironically often a proliferation of illicit drugs), and continued criminal attacks on civilian populations, unemployment, displacement, homelessness, disrupted economic activity, explosive remnants of war (ERW), and stagflation.

Thus at both the domestic policy level and at the level of international or global governance, it is important to adopt comprehensive or holistic courses of action that address simultaneously human insecurity and economic underdevelopment. “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs”.<sup>19</sup> It is an on-going and evolutionary process that looks to reconcile conflicting interests through the rule of law in order to protect the weak from unjust exploitation and to introduce security for all. Governance is also a process through which collective good and goods are generated so that all are better off than they would be if acting individually. It implies a concern by those who govern with both the human security and development of those who are governed. Table 2 reflects the relationship between security and development under the rubric of governance.

Table 2. Theoretical and Practical Elements of Global Governance

GLOBAL GOVERNANCE				
RECONCILE CONFLICTING INTERESTS/ PROTECT INTERESTS AGAINST OTHERS			GENERATE COLLECTIVE GOOD/ FACILITATE COOPERATION	
<i>Traditional State-Centric Security</i>	<i>Non-traditional Security/New Challenges</i>	<i>Human Security</i>	<i>Human Development</i>	<i>Traditional Development/IPE</i>
Defence, Deterrence, Arms-Racing, Balance of Power, Security Dilemma, Conflict Management, Conflict Resolution	Natural Disasters, Disease, Global Warming, Pollution, Terrorism, Transnational Crime, Resources	Responsibility to Protect, Freedom from Fear, Genocide, Humanitarian Intervention, Explosive Remnants of War (ERW), Peacekeeping	Recipient Focused, Human-centric, Participatory, New Donors and Actors, Partnerships, Non-Hierarchical, NGOs HDI	State-centric Development, IGOs (UN, WTO, IMF, World Bank, etc.), Foreign Direct Investment, Free Trade, Traditional ODA
		<i>Responsibility to Provide</i>		
		Shelter, Food, Water, Meaningful Occupation, Stability, Life Expectancy, Infant Mortality, Maternal Mortality, Education, Health, Conflict Transformation, Freedom from Want.		

Policies which fail to address these requirements of global governance not only do a disservice to the most vulnerable sections of international society, but also can prove ineffective, or even counter-productive when dealing with some of the most pressing international security concerns.

## CONCLUSION

The dominant neorealist and neoliberal state-centric discourses of traditional security analysis, and the strategic policy prescriptions based on their internal rational assumptions, can be seen as increasingly obsolete due to their normative and practical limitations. This article has demonstrated not only the growing relevance of non-traditional thinking on security, with input from both academics and also from practitioners in international organizations and states, but also the need to put internal, human considerations firmly at the centre of strategic planning. The changing nature of the international normative environment may well have imposed upon us an obligation to protect the lives of the most vulnerable, and even a duty to provide for their basic human needs, but the article also demonstrates how it is in the rational self-interest of statesmen to do so.

The new international security operating environment has generated significantly expanded policy prescription. In December 2001 the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) released its final report entitled *The Responsibility to Protect*. This declaration included a specific endorsement of humanitarian intervention and the use of force by expressing willingness “to take timely and decisive collective action for this purpose, through the Security Council, when peaceful means prove inadequate and national authorities are manifestly failing to do it”. Thus the declaration of a Responsibility to Protect (R2P) can be interpreted as a duty to use force to intervene humanitarily. In the intervening years this new paradigm has gained momentum and garnered international recognition.

In response to this international normative shift, at the High-Level Plenary Meeting for the 2005 World Summit (14-16 September) the world’s leaders at the General Assembly agreed on a “responsibility to protect” which included a “clear and unambiguous acceptance by all governments of the collective international responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”. Resolution 1674, adopted by the United Nations Security Council on 28 April 2006, “Reaffirm[ed] the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”, and commits the Security Council to action to protect civilians in armed conflict. This resolution was adopted unanimously. On 14

September 2009, in the course of the closing plenary of its 63rd session, the UN General Assembly adopted resolution A/63/L80 Rev.1 entitled “The Responsibility to Protect” which had been co-sponsored by 67 member states from every region in the world. Only seven states sought to play down the importance of the document, stressing that in their opinion the resolution was strictly procedural, none of which was from the East Asian region.<sup>20</sup>

Non-violent challenges and the related inactions or incompetence of states may, however, actually pose a greater threat to human security, especially in terms of a freedom from want, than that of violent actions in terms of freedom from fear. A responsibility to provide safe havens can be viewed as deriving from the duty states owe to their citizens not only not to harm them, but also to provide for or promote their basic needs. When states are unable or unwilling to do so, or worse, are sources of such hardship, the responsibility may transfer to other members of the international community. Likewise, as outlined above, developmental challenges may spill over into security challenges at the level of human, state, region and the world. Thus in the striving for peace, security policy and decision-makers need to address the sub-state developmental conflict drivers as much as they concern themselves with the state-centric threats posed by rogue regimes. would erupt again despite a cessation of hostilities in these conflict areas.<sup>7</sup> Simply put, Japan is not yet a “normal country” in peace-building due to its risk aversion. The only exceptions

## NOTES

- 1 Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics among Nations*, 6th ed. (New York: Knopf, 1985), 4-15.
- 2 Leo McCarthy, “International Anarchy, Realism and Non-Intervention,” in *Political Theory, International Relations and the Ethics of Intervention*, eds. Ian Forbes and Mark Hoffman (London: Macmillan, 1993), 79.
- 3 Terry Nardin, *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).
- 4 Gary King and Christopher Murray, “Rethinking Human Security.” *Political Science Quarterly* 116, no. 4 (2001): 588.
- 5 Theodore Abel, “The Element of Decision in the Pattern of War” *American Sociological Review* 6, no. 6 (December 1941): 859.
- 6 Morgenthau, *Politics*, 6.
- 7 See Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. (New York: Longman, 1999).
- 8 Ian Bellamy, “Towards a theory of international security,” *Political Studies* 29, no. 1 (1981): 100-105.
- 9 Edward Kolodziej, *Security and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 25.
- 10 Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, no. 16 (1989): 3-18.

- 11 David Mitrany, *The Progress of International Government* (New Haven: Yale University Press, 1933), 101.
- 12 Emma Rothschild, "What is Security?" *Daedalus: The Quest for World Order* 124, no. 3 (1995): 55.
- 13 Tsuneo Akaha, "Japan's Comprehensive Security Policy: A New East Asian Environment." *Asian Survey* 31, no. 4 (1991); Kurt W. Radtke and Raymond Feddema, *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment* (Boston: Brill Academic Pub, 1991).
- 14 Amitav Acharya, "Human Security: What Kind for the Asia Pacific?" in *The Human Face of Security: Asia-Pacific Perspectives*, Canberra Papers in Strategy and Defence, no. 144, ed. David Dickens (Canberra: Australian National University, 2002); Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in *On Security*, ed. Ronnie Lipschutz (New York: Columbia University Press, 1995).
- 15 United Nations Development Programme, *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1994), 23.
- 16 Simon Lauder, "Climate Change a Huge Security Problem: Keelty" *ABC News*, September 25, 2007, <http://www.abc.net.au/news/2007-09-25/climate-change-a-huge-security-problem-keelty/680208>.
- 17 Dharam Ghia, "Least Developed Countries," in *The Elgar Companion to Development Studies*, ed. David A. Clark (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006), 333-6.
- 18 Gerd Junne and Willemijn Verkoren, *Postconflict Development: Meeting New Challenges*. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2005), 318.
- 19 Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 2.
- 20 Global Centre for the Responsibility to Protect, *Summary on Statements on Adoption of Resolution RES A/63/L80 Rev.1*, [http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P\\_Summary\\_of\\_Statements\\_on\\_Adoption\\_of\\_Resolution\\_on\\_R2P.pdf](http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_Summary_of_Statements_on_Adoption_of_Resolution_on_R2P.pdf).

## REFERENCES

- Abel, Theodore. "The Element of Decision in the Pattern of War." *American Sociological Review* 6, no. 6 (December 1941): 853-859.
- Acharya, Amitav. "Human Security: What Kind for the Asia Pacific?" In *The Human Face of Security: Asia-Pacific Perspectives*. Canberra Papers in Strategy and Defence, no. 144, edited by David Dickens [5-17]. Canberra: Australian National University, 2002.
- Akaha, Tsuneo. "Japan's Comprehensive Security Policy: A New East Asian Environment." *Asian Survey* 31, no.4 (1991): 324-340.
- Allison, Graham and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. New York: Longman, 1999.
- Ian Bellamy, "Towards a theory of international security," *Political Studies* 29, no. 1 (1981): 100-105.
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Fukuyama, Francis. "The End of History?" *The National Interest*, no. 16 (1989): 3-18.
- Ghia, Dharam. "Least Developed Countries." In *The Elgar Companion to Development Studies*, edited by David A. Clark, 333-336. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2006.
- Global Centre for the Responsibility to Protect, *Summary on Statements on Adoption of Resolution RES*

*A/63/L80 Rev.1,*

[http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P\\_Summary\\_of\\_Statements\\_on\\_Adoption\\_of\\_Resolution\\_on\\_R2P.pdf](http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_Summary_of_Statements_on_Adoption_of_Resolution_on_R2P.pdf).

Junne, Gerd and Willemijn Verkoren. *Postconflict Development: Meeting New Challenges*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2005.

King, Gary and Christopher Murray. "Rethinking Human Security." *Political Science Quarterly* 116, no. 4 (2001): 585-610.

Edward Kolodziej, *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Lauder, Simon. "Climate Change a Huge Security Problem: Keelty." *ABC News*. September 25, 2007. <http://www.abc.net.au/news/2007-09-25/climate-change-a-huge-security-problem-keelty/680208>.

McCarthy, Leo. "International Anarchy, Realism and Non-Intervention." In *Political Theory, International Relations and the Ethics of Intervention*, edited by Ian Forbes and Mark Hoffman, 75-90 London: Macmillan, 1993.

Mitrany, David. *The Progress of International Government*. New Haven: Yale University Press, 1933.

Morgenthau, Hans J., and Kenneth W. Thompson. *Politics among Nations*, 6th ed. New York: Knopf, 1985.

Nardin, Terry. *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

Radtke, Kurt W., and Raymond Feddema. *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment*. Boston: Brill Academic Pub, 2000.

Emma Rothschild, "What is Security?" *Daedalus: The Quest for World Order* 124, no. 3 (1995): 53-98.

United Nations Development Programme. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, 1994.

Wæver, Ole. "Securitization and Desecuritization." In *On Security*, edited by Ronnie Lipschutz, 46-86. New York: Columbia University Press, 1995.



## 研究論文 3

**Civil Society and Democracy: A Contested Companionship****Mark R. Thompson***City University of Hong Kong.***Introduction**

In much recent discussion, civil society and democracy have become close conceptual companions<sup>1</sup>. But such theoretical intimacy is viewed with suspicion by other commentators, particularly those dissatisfied with the supposed consensus about democracy as Schumpeterian proceduralism. Samuel Huntington<sup>2</sup> claimed that “by the 1970s the debate” between one side favouring a more substantive and another side a more procedural definition of democracy “was over, and Schumpeter had won.” Benjamin Barber<sup>3</sup> critiqued this view as mere “thin democracy,” contrasting it with his own theory of “strong democracy” which stresses citizen participation. David Held<sup>4</sup> dismissed Schumpeter’s view as outdated “competitive elitism” which misses many more substantive elements in other models of democracy. For such critics, understanding the relationship between civil society and democracy requires going beyond a mere political/procedural definition to consider social/participatory dimensions at both the national and local levels.

This paper follows Gramsci’s insight that civil society is a site of contestation. It represents a preliminary effort to distinguish various forms of civil society based on differing models of democracy. While *democratizing* civil society focuses on liberal political change, social revolutionary or *populist* interpretations instead put the “social question” at the centre of concern. Eastern European dissidents rejected the ideology of egalitarian socialism that in practice had led to collective downward mobility and robbed peoples of their freedom. But (the few remaining) social revolutionaries and (the more numerous) populists asked what was the use of political freedom in the midst of profound social equality that characterize life in so many “developing” countries in the world. Often ignored in analyses of civil society, this social movement-oriented kind of civil society is as much based on the intermediate sphere between the state and market as is its liberal counterpart.

Socially-oriented societal movements are taken seriously by its elitist civil society opponents, however. The latter mobilize against populists in a way that Gramsci analysed nearly a century ago in the Italian case: capitalist states move to crush their communist (or, more recently, Islamist) opponents. Elitist society tries to counter the efforts of populists

who use electoral victories to at least promise (if not actually bring about) significant social reform.

Another kind of civil society is Rousseauian which focuses on local power structures in order to break through patterns of clientelism and traditional authority in order to create *citizenship*. It finds its counterpart in Burkean civil society in which *traditionalists* use their proximity to the state in an effort to roll back secular policies and implement more religiously oriented ones. Even Putnam's argument about social capital creating civic-minded civil society and thus helping to support and deepen democracy has its critics: on the one hand, those who believe civil society needs to be deepened through radical social reform and, on the other, those who aim reinforce in-group identities rather than "bridging" across ethnicity, class and other cleavages.

In the case of civil society, the "star" group has long been non-government organizations (NGOs). They are considered prototypical of civil society because they are usually founded independently of the state and free of market influences (although, confusingly, there are NGOs started by governments and ones that are profit making). As foreign donor money has flowed into developing countries, many NGOs have become well-funded and able to decide what the key problems to be addressed are.<sup>5</sup> Sometimes NGOs are involved in social movements and protests, in others in sub-contracting and provision of services. The internet and mobile phones which have eased social networking have created a "global civil society",<sup>6</sup> also termed "activists beyond borders".<sup>7</sup> But despite much hyperbole about de-territorialisation, most NGOs still operate primarily in a national context in developing countries.<sup>8</sup> Besides being a key strategic group in civil society, NGOs are also a chief advocate of this concept itself. Seeing themselves as "inclusive, vigilant, and progressive social forces in cooperative and oppositional relationships with the state and the market," civil society has become a popular way for them to frame their own activities.<sup>9</sup> As part of the "professionalization" of civil society, much organizing and mobilizing has been undertaken (and taken over) by NGOs rather than more spontaneous organizations and protests of the past, on the one hand, and well-organized, highly ideological social movements, on the other.

But particularly the literature on civil society in India has stressed the limits of an NGO-centred understanding of civil society. It acknowledges that "the rise of NGOs has brought a qualitatively different way of doing things: campaigns rather than social movements, lobbying government officials rather than politicizing the population, working through networks rather than civic activism, and a high degree of reliance on the media and judiciary rather than on direct action".<sup>10</sup> However, it would be misleading to overlook other key "strategic groups" operating in the intermediate sphere between the state and the market.

Ethno-religious groups often have restricted and discriminatory bases for joining which violates the NGO-principle of open, secular, and non-discriminatory membership criteria. These exclusionary groups put forth group-specific demands. In Putnam's terms<sup>11</sup> they rely on in-group, "bonding" social capital, rather than cross-cutting, "bridging" forms. They often fan the flames of intolerance rather than dousing the fires of hatred.

Yet Susan Randolph<sup>12</sup> has argued that such groups can only be excluded from civil society at the cost of a broader understanding of the intermediary sphere as an arena of conflict and cooperation. It is misleading to brand them "involuntary organizations" as ethno-religious identities are constructed and selected, making them "the product of intention and cultural construction as much as birth." While many groups have agendas that are "modified and brought into line with other agendas that strive for democratization of the general social and economic order," other groups single-mindedly pursue projects at the expense of others, such as Hindu nationalist religious right groups like the Rashtriya Swayam Sevak Sangh (RSS, the National Self-Service Alliance) in India. Though termed "bad civil society",<sup>13</sup> they should still not be excluded from the concept of civil society altogether. Because such groups claim to represent particularly cultural identities and often provide social services (such as in moments of national disaster), they may earn a great deal of trust among the population. Therefore, "the only way in which uncivil organizations and their undemocratic agendas can be neutralized is through contestation in civil society itself".<sup>14</sup>

### Democratizing civil society

This is the category of civil society most celebrated in many recent discussions.<sup>15</sup> Articulated by Eastern European dissidents in the 1970s and 1980s, the "revolt of civil society against the state" became the rallying cry the 1989-91 anti-communist revolutions.<sup>16</sup> Reacting against an intrusive state that monopolized not just politics but also the economy while trespassing into private life, oppositionists in Eastern Europe strove for what the West already had: political freedom, free markets, and personal autonomy. Civil liberties would protect against arbitrary state interference in citizens' lives by a despotic communist state. The only legitimate role of the state "was to defend the institutional bases of a depoliticized, independent, pluralist, and self-organizing civil society".<sup>17</sup>

Hannah Arendt's theory of political revolution helps elucidate the philosophical foundations of democratizing civil society in Eastern Europe, Latin America and elsewhere. Arendt saw a "republican" moment in revolutions that "re-creates the classical model of the public".<sup>18</sup> In *On Revolution* (1963/1990) Arendt contended that political revolutions that strive for liberty against tyranny foster the rise of citizen participation, political pluralism, and democratic rule.<sup>19</sup>

The “social question” (discussed more below) was largely absent from Eastern European dissidents’ democratizing narrative in part because they rejected it as a socialist utopia but also due to the relative equality of Eastern European societies – including a virtually equal decline in all people’s living standards as economic performance lagged. The combination of relatively egalitarian wealth distribution and political oppression had a “homogenization” effect: an undifferentiated society directed its anger at the top leaders of the party-state seen to be repressive and responsible for uniformly declining living standards.<sup>20</sup>

Havel spoke of dissidents “living within the truth” while much of society, fearful of regime repression, “lived a lie”.<sup>21</sup> Western journalists, who scoffed at the small number of oppositionists in most Eastern European countries, were upbraided by dissidents who claimed to merely saying out loud what all others were thinking in secret.<sup>22</sup> These claims proved to be prophetic as millions turned out for mass protests in 1989 that had seemed unthinkable even a few months earlier. In Latin America, military regimes faced similar legitimacy crises. This helps explain why democratizing civil society often emerged suddenly, largely spontaneously, cutting across class and sometimes even ethnic lines to overthrow despotic regimes in largely non-violent “democratic revolutions” in Eastern Europe and Asia<sup>23</sup> as well as Africa.<sup>24</sup>

The character of democratizing civil society also helps elucidate why it has often involved broad alliances, sometimes between otherwise ideologically opposed groups. In the Arab Spring, largely secular and social well-networked NGO’s opposed aging dictators alongside Islamist groups. In Indonesia, there was a similar secular-nationalist, Islamist alliance against the Suharto regime. Social revolutionary groups played a key part in democratic movements in many recent transitions such as Nepal where Maoists recently formed a government after parliamentary elections. In Latin America, civil society became the “political celebrity” of anti-authoritarian movements by emphasizing societal opposition to the state and unity among otherwise disparate opposition groups.<sup>25</sup> These alliances are in many cases temporary, with civil society groups going separate ways in the post-transition situation, from secular to traditionalist, from participatory to more elitist.

Given the economic failures, ideological hollowing out, and faltering repressive apparatuses, non-democratic rule proved particularly vulnerable to anti-despotic civil society during the “third wave” of democratization.<sup>26</sup> The most recent addition to the long list of regions that have undergone substantial democratization is North Africa and much of the Middle East during the Arab “Spring” of 2011 (which as of this writing is still on-going in Egypt and Syria). Here too it was less the rise of a middle class demanding democracy than it was authoritarian Arab regimes’ arbitrary repression, financial crises, and loss of

legitimacy that was crucial in explaining popular uprisings. Goldstone<sup>27</sup> argues that it was the primarily “sultanistic character” of the regimes in Tunisia and Egypt - extreme personalism, arbitrary rule and irresponsible economic management - that are the key to explaining why revolutions occurred there.

### **Social revolutionary or populist civil society**

Hannah Arendt has influentially argued that the dominant model of revolution since Marx (who in turn claimed to be interpreting the “inevitable” course of the French revolution) has been a preliminary political stage followed by a culminating social one. As revolutions have generally occurred in poor countries, the achievement of political equality has led the spotlight to be turned on the existence of widespread poverty. Civil liberties seemed to pale into insignificance as the “Rights of Men” were transformed into the “rights of the Sans-Culottes” with freedom being abdicated in the “face of necessity”.<sup>28</sup> If in a condition of regime tyranny, political rights came to the forefront, the overthrow of a tyrant merely uncovered another, graver injustice: the exploitation of the workers by the capitalists (be this within a liberal democratic framework or not). This, Arendt argues, is why “social question” has often become the dominant concern of “professional revolutionaries” and the masses they have mobilized by the hundreds of millions in the Russian, Mexican, Chinese, Cuban, and Nicaraguan revolutions. But the civil society literature has generally ignored social revolutions. Because social revolutionaries often employed violence in the course of their revolutionary struggles and as they later founded regimes that were highly totalitarian or at least had totalitarian tendencies - largely destroying autonomous civil society in the attempt to turn societal groups into “transmission belts” as Stalin termed it - they have been seen to place themselves outside the realm of civil society. Moreover, social revolutionaries often propagated anti-individualist, collectivist ideologies, challenging liberal democracy in the name of a higher socialist good. Even with the collapse of Soviet communism and the rise of “market-Leninism” in China, this social revolutionary trajectory persists. Major Maoist movements can be found in Nepal, India, the Philippines and, until recently, in Peru.<sup>29</sup>

It has also been plausibly argued that in recent times many social revolutionaries have been Islamists. Although considered an insult by Marxists who think of the fight for social justice as secular and universalist, supposedly “medieval” fundamentalist movements are actually modern ones strongly influenced by Western models committed to extensive social revolutionary change.<sup>30</sup> The Iranian revolution of 1979 is generally considered the last great social revolution to date.<sup>31</sup>

To what extent do social revolutionary movements involve civil society? Since Maoist and Islamist movements commonly rely on violence and terror to achieve their aims,

they are of course ruled out categorically by authors who define civil society in terms of non-violence.<sup>32</sup> But is this definition by slight-of-hand reasonable? Social revolutions are the products of “mass movements”. Maoist and Islamist parties, though sometimes resorting to terror to keep their own followers in line, often enjoy genuine and enthusiastic support from the masses. These movements involve not just tens of thousands of revolutionary soldiers, but millions of civilians organized in “front organizations” of various sorts (peasants, women’s groups, student activists, etc.) supporting the insurgency mostly out of conviction. From a liberal democratic perspective their goals may not be admirable, resulting as they often have in new forms of tyranny, in the Soviet Union or China, on the one hand, or in Iran and Afghanistan under the Taliban, on the other. But mobilizing civil society has been the key to the success of their revolutionary effort.

Gramsci articulated a theory of “counter hegemony” in civil society to aid socialist revolution. But Gramsci was a famous theorist, not a successful revolutionary. In this sense, social revolutionary civil society is better characterized as “Leninist”. Lenin famously articulated his theory of vanguardism in his 1901/02 tract “What is to be Done”. He questioned whether the masses would spontaneously seek revolution. Instead, unions would be confined to “trade union consciousness”, reformism involving efforts to improve the wages and working conditions of the workers without fundamentally transforming society. For Lenin, the revolution could only be led by a disciplined party properly schooled in Marxism. With its higher level of consciousness, it could lead a social revolution. The great Islamist theorist Sayyid Qutb articulated a similar vision for a small, dedicated group needed to bring about a rebirth of Islam. As Berman<sup>33</sup> writes:

“Islam’s champions seem to be few, but numbers were nothing to worry about. The few had to gather themselves together into what Qutb in Milestones called a ‘vanguard,’ by which he meant a tiny group animated by the valiant spirit of Muhammad and his Companions at the dawn of Islam. The vanguard had to undertake the renovation of Islam and of civilization all over the world. The way to begin was to live an Islamic life themselves – by following the precepts of Islam and by holding themselves aloof from the wider society and its heathen customs. The vanguard had to form a kind of Islamic counterculture – a mini-society where true Muslims could be themselves”.<sup>34</sup>

Whether Marxist or Islamist vanguards, revolutionary activists aimed to mobilize the masses in the cause of social justice and/or religious purity. Civil society may have been reduced to the object of the revolution by the revolutionaries, but it was still decisive for them to find the “proper” ways to mobilize it. Although the heyday of social revolution - both Maoist and Islamist - appears to have passed, it was once one of the most significant forms of civil society.

In much of the contemporary world, however, social revolutionaries have been displaced by “business” or “left” populists. The decline of left-wing Marxist movements worldwide since the fall of communism in Eastern Europe meant that would-be populist politicians enjoyed a large political space in which to launch bids to woo the “unorganized masses.”

Despite being an inexact, slippery and impressionistic political narrative, one common feature of populism is that “the people” — simple but good — are contrasted with the elite — privileged and greedy.<sup>35</sup> This does not mean, however, that “populism” actually involves the rule of the people. Leading “populist” politicians have often been elites, albeit political outsiders and “black sheep” in terms of social habitus in the Bourdieuan sense. Populist politicians once relied upon organized labour (for example, Peron in Argentina in the 1940s and 1950s). But “labour” populism has been in decline, with more recent populists drawing support from large informal sectors of the urban poor and marginalized rural populations. Recently, there have been “business” populists in Peru (Fujimori) or Thailand (Thaksin) but also “leftist” populists such as in Venezuela (Chavez) or Bolivia (Morales).<sup>36</sup> While the latter have undertaken transformative economic programmes that have made major changes to the economy, business populists usually made only perfunctory alliances with NGO-activists while their more important allies were their business cronies. But while often pursuing neo-liberal economic programmes they have still enjoyed large followings in the “informal sector” of the urban poor and marginalized rural population.

Despite important differences between “labour”, “leftist”, and “business” populism, they share a common attitude toward civil society which can, in a potted version, be referred to as “Peronist”. Populist civil society in this sense is about the inclusion of previously excluded “popular” sectors. But this inclusionary stance does not stop at liberal notions of citizenship that focus on political rights. Populism redefines citizenship to include social identities usually based on class, but also including ethnic, regional and even religious identification (a combination one sees in current Bolivian populism, for example). As Daniel James<sup>37</sup> argues, Peron was able to “recast the whole notion of citizenship within a new social context ... Citizenship was not defined simply in terms of individual rights and relations within political society any longer, but was now defined in terms of the economic and social realms of civil society.” This put the project of “social justice” at the forefront of the effort to mobilize the down and out “popular sectors” of civil society. Political identities were enlarged by giving them social scope.<sup>38</sup> Metaphors of war were employed to dramatize social divisions (a strategy which Gramsci has also used in his metaphor of the “war of position” progressives needed to wage against the “bourgeois” state and its societal supporters). This turned politics into a battlefield between supporters of “the people” and defenders

of the established order (I return to this point with the discussion of “elitist” civil society below). This explained the extreme polarization that even “business” populists who did not challenge prevailing macroeconomic policies (such as Thailand’s Thaksin or the Philippines’ Estrada) but nonetheless have provoked harsh reactions from traditional elites and their often “progressive” civil society supporters. Populist civil society, like its “Leninist” predecessor, assumes that the masses require a vanguard, albeit elected politicians rather than secretive revolutionaries. The “civil society” they mobilize is transgressive not just against the political regime, but also the social structures that underpin it. Like revolutionaries of the past, populists mobilize around class and other social cleavages in their battle against “corrupt elites”.

### Citizenship-based civil society

Jean-Jacques Rousseau believed classical liberalism could not explain how human beings become fully human in civil society.<sup>39</sup> Liberal theories of John Locke or Adam Smith were not up to the task as civil society is much more than merely the sum of the advantages it offers to individuals. Civil society is a moral association of people who together participate in the political life of the community. An “updated” Rousseauian perspective might suggest that liberal democracy is not a sufficient condition for the flourishing of civil society, as it only ensures the protection of individual rights and interests, not a universalist orientation of what is best for the community. Rousseau’s critique of political factions and personal dependence is taken up by his contemporary followers in their attacks on clientelist networks and ethno-religious discrimination. But just as Rousseau argued that such a community can best be realized on a small scale, so his contemporary followers tend to focus on the local level.

What relevance is this to our understanding of civil society? NGO groups promoting economic and social development often take what can be considered a “Rousseauian” orientation. They pursue what can be called citizenship strategies, weaning the poor and oppressed from clientelist ties and ethno-religious identities that reinforce such backwardness.<sup>40</sup> A recent study of local civil society in India points to the difficulties that “NGOs, social movements, community groups, religious organizations, and advocacy networks” seen as “inclusive, vigilant, and progressive social forces” confront in their efforts to foster citizenship.<sup>41</sup> They face a complex reality:

“Not all actors involved in civil society share a particular normative vision, nor do they all follow progressive ideologies or methods. The organisations investigated in this study range from well-funded formal organisations, to part-time collectives, to ethnonationalist organisations with close ties to insurgent groups. Many of these organisations do not appear

in analytical frameworks... Yet these organisations all have an impact on which issues are contested and politicized in civil society and who participates in politics, and thus a more complex understanding of the aims and types of organisations existing in local contexts is vital".<sup>42</sup>

Exclusionary aspects of local civil society must be recognized. These can constrain and marginalize the underprivileged. This form of exclusion is usually hidden not just behind dominant ideologies but away from national politics in localities where there is little political transparency or social justice.<sup>43</sup> Such constraints lead Fox<sup>44</sup> to argue that limiting ones view of democracy to "classic procedural terms" misses "another necessary condition for democratization: respect for associational autonomy, which allows citizens to organize in defence of their own interests and identities without fear of external intervention or punishment." Fox asks "how regimes begin to accept the right of citizens to pursue their goals autonomously" which will allow "subordinated people make the transition from clients to citizens?".<sup>45</sup> The key is that that "representative societal organizations" come to be accepted "as legitimate interlocutors." The result is that "poor people gain access to whatever material resources the state has to offer without having to forfeit their right to articulate their interests autonomously" as is the case with clientelism. Clientelism relies on "material inducements" by local elites supported by national politicians in interlocking networks to "enforce compliance" and "punish noncompliance" among subaltern clients to maintain their dependency of local "strongmen" patrons. This is particularly obvious in places where "violent electoral machines" reign in the backward areas of a society, such as in Mexico, the Philippines, Colombia, and Brazil in the 1980s. But it is even, at least partially, the case in "semi-clientelist" contexts in which there is much less reliance on force and much more on material inducements to maintain clientelist networks that stretch from the local to national levels. But even here the ideals of pluralism based on organizational autonomy go unfilled.<sup>46</sup> This "citizenship" project of breaking clientelist stranglehold on poor voters has moved to the centre of NGO agendas in Mexico and, Fox suggests, in many other developing countries as well. Citizenship can be achieved when clientelist chains have been thrown off, with local elites forced to accept the organizational autonomy of their once subordinated clients.

Thus, while "democratizing civil society" may have succeeded at the national level, the deepening of democracy to include real citizenship for the disadvantaged has often been defeated locally due to a combination of clientelist networks and "bad" ethno-religious civil societal groups. Thus, the "Rousseauian" efforts of many NGOs in developing countries face significant obstacles. Successful NGO "citizenship" projects can thus be seen as highly transgressive against formally democratic states still dependent on discriminatory religious categories and widespread clientelist networks to maintain political control.

### Civic-minded civil society

Robert Putnam's influential book *Making Democracy Work* stresses "civicness," or a sense of civic community, which is based on a "dense network of secondary associations".<sup>47</sup> Such a civic mindedness is distinguished by its "active, public-spirited citizenry, by egalitarian social relations, by a fabric of trust and cooperation".<sup>48</sup> By offering an invidious (and stereotypical) comparison of northern and southern Italy based on 1970 reforms which devolved substantial power to newly created regional governing bodies, he claims to show that "social capital" is stronger in the north than in the south of Italy. Putnam's argument can also be interpreted as a comparison of "modern", civil societally strong northern Italy versus the "backward" society of southern Italy, a kind of Banfieldian "amoral familism"<sup>49</sup> redux. Modern civil society "bridges" social cleavages, building strong ties that "make democracy work." Backward civil societies build up at most clientelist bonds within ascriptive groups, weakening democratic governance.

Putnam's argument bears a certain resemblance to "Rousseauian" civil society. As we have seen above, clientelist pyramids extending from a corrupted national state down to localities have been used to cow the poor, subordinating them to the wills of local strongmen. Putnam's "social capital" represents the happy ending that results from the decline of clientelism and emergent citizenship in a cooperative relationship with the state. If clientelism primarily involves "bonding"-social capital, citizenship is an expression of its "bridging" capabilities. In this context, Putnam's argument has also been adapted to explain why sectarian violence does or does not occur in different parts of India. Ashutosh Varshney has argued<sup>50</sup> that where contacts have been made and ties established across ethno-religious communities, tensions have moderated and violence pre-empted. By contrast, where such "bridging"-social capital is lacking, communal violence has been much more frequent. As plausible as the argument appears, it understates the importance of right wing religious extremists in fomenting violence. Recent research suggests the RSS, the National Self-Service Alliance has worked tirelessly to instill hatred among majority Hindus toward the Muslim minority.<sup>51</sup> Yet, the goal of inclusive and tolerant citizenship remains a key one for "progressive," Putnamian civil society.

One final point about Putnam's "civic minded"-civil society argument needs to be considered. What is the relationship between the grassroots where social capital is incubated and the organizational level where civil society is said to be hatched? Some authors<sup>52</sup> attempt to distinguish Putnam's "social capital"<sup>53</sup> from "civil society" itself. The latter is a "higher unit" of analysis that "comprises those organizations that complement (and contextualize) states and markets" while social capital involves the "norms and networks" that allow people to act collectively. Besides unnecessarily complicating the idea of an "intermediary"

or “third” sphere between the state and the marketplace, such a distinction obscures the fact that the very social capital people at the “grass roots” are said to acquire is done so within “civil society” organizations and not as isolated individuals.

Nonetheless, the relationship between the “grassroots” and organizational level of civil society has run through much of the discussion of the supposed decline of social capital in the West (and particularly in the U.S.) and its previously unrecognized strength outside the West (a commonly cited example is Japan). While in the U.S. policy-oriented advocacy groups have proliferated, Putnam<sup>54</sup> claims civic engagement itself is in decline. Membership of special interest groups may be high on paper (such as of gun ownership associations or environmental groups), but the extent of actual citizen involvement in these causes has generally fallen precipitously. One adverse impact of this trend, aside from a general decline in the quality of “citizen engagement”, has been that debates about national policy in the U.S. have been largely handed over to representatives of (unrepresentative) political interest groups. The proliferation of advocacy groups has not made civil society healthier, but more anaemic. Putnam<sup>55</sup> worried that while “Americans at the political poles are more engaged in civil life...moderates have tended to drop out.” Such “civil disengagement” in the U.S. by the political centre is a “frightening price to pay and could (!) lead to highly polarized debates without compromise”.<sup>56</sup> Japan, by contrast, once seen as a place where civil society is obscured behind by the long shadow of a strong state, now looks like a promising alternative. Robert Pekkanen<sup>57</sup> argues that it has “an abundance of small local groups and a striking dearth of large independent advocacy groups”. This allows social capital to be generated locally without unnecessarily polarizing the national debate. Brad Williams, in a study of irredentist movements in northern Japan, adds a cautionary note, however. He finds that even at the local level Japanese civic groups “designed to aggregate and articulate local interests” are increasingly “finding themselves less representative of public opinion” as they become “bureaucratized and closely linked to the state”.<sup>58</sup> This suggests Pekkanen’s argument about “grassroots without advocacy” in Japan may be too simplistic, as the grassroots continues to lack even a voice locally with civic groups there also co-opted by the state. A compromise (if bland) position would be to say that a well-functioning civil society requires both policy-based advocacy (holding national politicians accountable beyond elections) and grassroots civic mindedness (without which “bridging” of extreme positions is less likely). Reality is, as usual messy, with deficits in both advocacy and local civic groups all too evident even in two of the richest countries in the world, the U.S. and Japan. It shows that even in “advanced” societies, civil society and civic-mindedness remain a goal rather than an accomplishment. Nonetheless, with all its flaws, both policy advocates and grass roots activists do in many ways help make democracy work better, if still not particularly

well.

### Elitist civil society

Gramsci famously shifted Marxism's primary focus on the "bourgeois" state to the societal norms and institutions as the key supports of the capitalist system. Bourgeois political rule was not merely based on force, but also relied on the manipulation of culture justified by a hegemonic ideology ensuring that capitalism was accepted across the class lines. With his emphasis on civil society, Gramsci could plausibly explain the failure of social revolution in Italy and most of Western and Eastern Europe despite World War, financial crisis, working class rebellions, and the defections of many intellectuals to the socialist side.<sup>59</sup> But like theories of "social revolutionary" civil society discussed above, the decline of anti-capitalist Marxist insurgencies - as well as Islamist movements trying to topple secular governments in Muslim countries - seems to have diminished the relevance of Gramsci's analysis. But Gramsci's thoughts on civil society have recently enjoyed a renaissance in explaining elite reactions to electoral populist movements (also discussed above). Although no longer facing an armed challenge, elite groups have reacted not just with coups and other forms of violence against such populist challengers, but have also tried to mobilize "civil society" in defence of the status quo.

Somchai Phatharathananunth<sup>60</sup> has coined the term "elitist civil society" to characterize ideas that emerged from a reformist movement in Thailand in the 1990s.<sup>61</sup> It was based on a paternalist ideology espoused by Prawase Wasi and other prominent public intellectuals in Thailand who were at the heart of the "royal liberalism" in Thailand: a moderate wing among the key elites in the Thai establishment made up of the King, the military and leading businessmen with close ties to both.<sup>62</sup> In the Thai context, "the elite civil society concept emphasizes cooperation between the state and social organizations" claiming that both "are components of 'civil society'".<sup>63</sup> Tellingly, such an "elitist" symbiotic view downplayed the importance of "civic mindedness" at the grass roots level. On the contrary, Prawase "believed that building civil society from below had no future in Thailand".<sup>64</sup> In part this was due to the defeat of the Thai communist party in the late 1970s.<sup>65</sup> But it was also because of an ideology of "partnership" in which, in order to avoid confrontation, Prawase proposed between the state, business, NGOs, local elite and intellectuals. In an effort to achieve "good governance," civil society should be led by "good" and "capable" elites in order to carry out necessary reforms. Problematically, this idea of an "enlightened" elite was assumed rather than proved. Conceived of paternalistically, civil society would make sure reforms of the status quo were gradual and done in cooperation with the state - despite the fact that the latter was plagued by overcentralism, clientelist networks, and bureaucratic

corruption!<sup>66</sup>

Disillusioned, many NGO activists turned against these populist regimes.<sup>67</sup> They were supported by capitalists who felt disadvantaged by the regime's self-interested "entrepreneurship". Revelations by close friends turned enemies and major financial scandals were triggers that led to renewed mobilization by student and NGO activists backed by much of the big business community and by religious-moral figures such as Corazon C. Aquino or Chamlong Srimuang, respectively. Once employed against dictators, the elitist discourse of "good governance" now came to be directed against democratically elected leaders by big business, elite moral guardians, and their middle class supporters.<sup>68</sup> In Thailand, the military overthrow of Thaksin, backed by "tank" intellectual supporters, was criticized for being a "coup for the rich".<sup>69</sup> Military rule was weak and incompetent, leaving new elections as the only way out. After a pro-Thaksin successor party won at the polls (after his earlier populist party had been banned), "civil society" protests against Thaksin and his supporters were revived. In late May 2008, the People's Alliance for Democracy (PAD) began daily protests broadcast 24/7 live on satellite TV, radio and the internet, a "grotesque mix of reality show and a political campaign" as Kasian Tejapira has aptly described it.<sup>70</sup> But when PAD protests failed to remove the PPP government during the summer of 2008, the group resorted to more radical action at the end of August, seizing the main government compound and the international airport. But it was not only the PAD's tactics which had radicalized. It abandoned any pretence of protesting to "save" democracy as it had claimed to do in its earlier campaign against Thaksin. They now called for a sweeping "new politics" which would involve an undemocratic restructuring of the political order, with 70% of the seats in parliament to be appointed. PAD leaders said openly and repeatedly said that "representative democracy is not suitable for Thailand".<sup>71</sup>

Eva-Lotta E. Hedman<sup>72</sup> has argued that such counter-mobilization can best be understood in Gramscian terms as an attempt by a threatened elite to restore its hegemony. Challenged by elite but "outsider" populist politicians representing poor voters, royalists, the military, the urban elite and NGO activists in Thailand resorted to extra-constitutional measures to regain their predominance in the political system. Unable to win in the electoral arena, this elite used insurrectionary tactics instead.

### **Traditionalist civil society**

In "elitist civil society" in the Thai context as well as in other developing countries (particularly in Latin America) where populist threats to an established national order emerged, the predominant cleavage dividing the camps was "class" (although also sometimes regionalism and ethnic differences, particularly between native Americans and

the descendants of white settlers in South American countries such as Bolivia). “Burkean” civil society, by contrast is in large part a reaction to efforts to “modernize” society, particular at the local level. By attacking clientelist forms of political authority and religious forms of legitimation, “citizenship”-oriented civil society makes enemies of those who back those authorities and appeal to these traditions.

Burke took Rousseau’s ideas and the results of the French revolution as his foil. In particular, Burke targeted well-intentioned but ultimately disastrous plans to “save humanity” in the name of universal citizenship. He saw democratic levellers of centuries of social and religious tradition as assaulting the very notion of civilization itself, which was something that slowly grew over the years like tree rings of customs, institutions, and practices.<sup>73</sup> Unlike the French, whose revolution caused untold damage in a short period to that country’s long history of civilization, the British had been wise enough to understand the value of history and custom, preserving them through the turmoil of the English Civil War and the “Glorious Revolution” which restored the monarchy, albeit with some evolutionary changes. Gradual transformation which preserved the best aspects of a country’s history and cultural traditions was also to be preferred over reckless revolutionary blueprints based on abstract principles.

A religious-based traditionalist civil society has emerged in Indonesia. Muslim leaders played a vital role in the country’s democratization. Different from Malaysia where some factions of the Islamist PAS opposition party had radicalized, key Islamic groups in Indonesia were characterized by their advocacy of “civil Islam”.<sup>74</sup> John Sidel<sup>75</sup> has offered a critique of this optimistic view of Muslim “reformers-as-democrats” in Indonesia:

“In the Indonesia of the 1990s, after all, the struggle of ‘reformist’ Muslims was a struggle fought largely through, within, and for the New Order state. . . In this struggle, the enemy was not so much Suharto himself but rather the ageing dictator’s children, whose advantages in the contest over power, wealth, and the impending presidential succession were increasingly experienced – and resented – as a glass ceiling confining urban Muslim middle-class interests and aspirations. In the end, the call for Reformasi was indeed a call by modernist Muslims for the removal of Suharto, precisely when members of his family were poised to seize control of the armed forces, Golkar, and the cabinet, and, not coincidentally, when ICMI chief Habibie was installed as vice-president. . . The call for Reformasi should thus not be mistaken for a struggle for democracy or support for the broader process of democratization. Many urban middle-class modernist Muslims, including some of the ‘Muslim democrats’ lionized by Hefner, saw this as an opportunity to create a new regime of more Islamic but still authoritarian foundations.”

Sidel’s critique may seem harsh, particularly a decade later when Indonesian

democracy appears to have consolidated, albeit at the price of its “quality” which is considered by many analysts to be low,<sup>76</sup> or even “defective”.<sup>77</sup> This is due to the persistence of clientelist networks and systematic government corruption, which offends those hoping for a deepening of citizenship in the “Rousseauian” sense discussed above. But it also falls short of Putnam’s notion of “bridging” social capital. Many observers have commented upon the implementation of Shariah law in many regions of Indonesia. Muslim “democrats” in Hefner’s telling of the tale of transition have, in many cases, become advocates of restoring traditions neglected or even suppressed under Suharto’s military rule. As this regionally-based legislation related to religious teaching - which “in some instances curtails the democratic freedoms of citizens” - has spread across the Indonesian archipelago, scholars have pondered whether it is “an anomaly” or an exception in Indonesia’s otherwise remarkable process of democratic consolidation.<sup>78</sup> While the formalization of Islamic law has been rejected on a number of occasions at the national level, local initiatives have pushed through such legislation in local politics. Interestingly, the debate at the level of civil society was less often between Muslims and non-Muslims but among Muslims themselves (Bush 2008). A transgressive civil society movement that removed the Suharto regime is now (roughly speaking) divided between “nationalist”, secular-oriented parties hoping to keep the state out of religion (including a traditionalist Muslim party, Nahdlatul Ulama) and their “Islamist” opponents who want to use state power to legislate Muslim law, if not on the national at least the local level. This Burkean defence of Muslim tradition in the face of perceived secularist “threats” to Islam in Indonesia is a classic example of civil societies in conflict.<sup>79</sup>

## Conclusion

This paper, using examples from Asia and beyond, has been a preliminary effort to distinguish various conceptualizations of civil society based upon differing views about what democracy is (or should be). Amongst “transgressive” forms of civil society, much recent literature has focused on “democratizing” civil society based on the liberal democratic view that condemns political despotism and urges popular participation to overthrow non-democratic regimes. But social revolutionary/populist interpretations of civil society instead put class injustice at the centre of their concerns. They ask what is the use of political freedom in the midst of profound social equality that characterizes life in many developing countries. Still another kind of opposition-based civil society stresses an understanding of democracy-as-participation and identifies the chief problem as ethno-religious (including gender) exclusion and clientelist ties that foster dependency. Here NGO-led civil societal activists pursue, often at the local level, what can be termed “citizenship” strategies in

order to teach the oppressed their rights and help them break out of exploitative ties. In symbiotic civil society, by contrast, the relationship with the state is no longer seen as a negative but positive sum one, where both sides profit from mutually beneficial ties. This cooperative form of civil society may be found within a modern liberal democracy in which civil societal social capital contributes to the effectiveness of the democratic system's operation. Alternatively, however, particularly in democracies in less developed countries with strong class cleavages, an "elitist" civil society may side with a weak state confronted by pro-poor groups, parties or leaders demanding or promising social improvements for the disadvantaged. Finally, "neo-traditionalists" may call upon the state to defend older cultural norms against perceived threats emanating from modernity. Rather than conceptualizing a single, normatively homogenous civil society, differentiating ideological streams within it based on varying views about relationship with the state and the nature of democracy enhances the analytical usefulness of this important social science concept.

Differentiating types of "democratic" civil society thus helps us understand why civil society may on some occasions appear part of the classic liberal democratic agenda of introducing civil liberties and then "making them work" in a consolidated democracy. In other contexts, however, particularly in developing countries facing grave social inequalities, such formal democratic institutions may seem superficial compared to deep social divides in society. While secularist NGOs attempt to modernize society - targeting clientelist networks and religious-based discrimination - traditionalists may try to defend both. Rather than conceptualizing a single, normatively homogenous civil society, differentiating ideological streams within it based on varying views about the nature of democracy enhances the analytical usefulness of this important concept.

## NOTES

- 1 e.g. Mark E. Warren, "Civil Society and Democracy," in *The Oxford Handbook of Civil Society*, ed. Michael Edwards (Oxford: Oxford University Press, 2011); Mark Warren, *Democracy and Association* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000); Muthiah Alagappa, ed. *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space* (Stanford: Stanford University Press, 2004); Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001), chaps. 3-4; John Keane, *Democracy and Civil Society: On the Predicaments of European Socialism, the Prospects for Democracy, and the Problem of Controlling Social and Political Power*, rev. ed. (London: University of Westminster Press, 1998); *Civil Society: Old Images, New Visions* (Oxford: Polity Press, 1998); Robert D. Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton: Nova Science Publishers, 1993).
- 2 Samuel P. Huntington, *The Third wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991), 6.

- 3 Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984).
- 4 David Held, *Models of Democracy*, 3rd ed. ed. (Cambridge: Polity Press, 2006), chap. 5
- 5 Duncan McDuie-Ra, *Civil Society, Democratization and the Search for Human Security: The Politics of the Environment, Gender and Identity in Northeast India* (New York: Nova Science Publishers, 2009), 75
- 6 John Keane, *Global civil society?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- 7 Margart E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, eds (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
- 8 McDuie-Ra, *Civil Society*, 17.
- 9 *Ibid.*, 15.
- 10 Neera Chandhoke, "Civil Society in India," in *The Oxford Handbook of Civil Society*, ed. Michael Edwards (Oxford: Oxford University Press, 2011), 175.
- 11 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
- 12 Susan Randolph, "Civil Society and the Realm of Freedom," *Economic and Political Weekly* (2000): 1767, quoted in Neera Chandhoke, "Civil Society in India," 177.
- 13 Simone Chambers and Jeffrey Kopstein, "Bad Civil Society," *Political Theory* 29, no. 6 (2001): 837-65.
- 14 Chandhoke, "Civil Society in India," 178-9.
- 15 Keane, *Democracy and Civil Society*; Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, MA.: MIT Press, 1992) and, more critically, John Ehrenberg, *Civil Society: The Critical History of an Idea* (New York and London: New York University Press, 1999), chap. 7
- 16 Ehrenberg, *Civil society: The Critical History of an Idea*, 173.
- 17 *Ibid.*, 193.
- 18 Cohen and Arato, *Civil Society and Political Theory*, 183.
- 19 Hannah Arendt, *On Revolution* (London: Penguin Books, 1963/1990).
- 20 Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- 21 Václav Havel, "The Power of the Powerless," in *The Power of the Powerless (Routledge Revivals): Citizens Against the State in Central-eastern Europe*, ed. Václav Havel and John Keane (Abingdon, OX: Taylor & Francis, 1985/2009).
- 22 Timothy Garton Ash, *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague*, 1st Vintage books ed. (New York: Vintage Books, 1993).
- 23 Mark R. Thompson, *Democratic Revolutions: Asia and Eastern Europe*, (London and New York: Routledge, 2004).
- 24 Peter J. Schraeder, "Understanding the "Third Wave" of Democratization in Africa," *The Journal of Politics* 57, no. 4 (1995).
- 25 Stepan, *Arguing comparative politics*, 101-2.
- 26 Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*.
- 27 Jack A. Goldstone, "Understanding the Revolutions of 2011," *Foreign Affairs* 90, no. 3 (2011); also see H. E. Chehabi and Juan J. Linz, *Sultanistic regimes* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1998).
- 28 Arendt, *On Revolution*, 61.
- 29 Thomas A. Marks, *Maoist Insurgency Since Vietnam* (London: Frank Cass, 1996).

- 30 Paul Berman, *Terror and Liberalism* (New York: W.W. Norton, 2003); John Gray, *Al Qaeda and What it Means to be Modern* (London: Faber, 2003).
- 31 Misagh Parsa, *Social Origins of the Iranian Revolution* (Rutgers: Rutgers University Press, 1989); Theda Skocpol, *Social Revolutions in the Modern World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- 32 Keane, *Civil Society*; Jenny Pearce, "Civil Society and Peace," in *The Oxford Handbook of Civil Society*, ed. Michael Edwards (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- 33 Berman, *Terror and liberalism*, 93.
- 34 Ibid.
- 35 Margaret Canovan, "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy," *Political Studies* 47 (1999); Paul A. Taggart, *Populism* (Buckingham: Open University Press, 2000).
- 36 Kenneth M. Roberts, "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case," *World Politics* 48 (1995); Kurt Weyland, "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities," *Studies in Comparative International Development* 31, no. 3 (1996 ); Phongpaichit Pasuk and Chris Baker, "'Business Populism' in Thailand," *Journal of Democracy* 16, no. 2 (2005).
- 37 Daniel James, *Resistance and Integration: Peronism and the Argentine Working Class* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), quoted in Sebastian Barros and Gustavo Castagnola, "The Political Frontier of the Social: Argentine Politics after Peronist Populism (1955-73)," in *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*, ed. David R. Howarth, Aletta J. Norval, and Yannis Stavrakakis (Manchester: Manchester University Press, 2000), 29.
- 38 Barros and Castagnola, "The Political Frontier of the Social," 29.
- 39 Ehrenberg, *Civil society: The Critical History of an Idea*, 153.
- 40 Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics* 46, no. 2 (1994).
- 41 McDuie-Ra, *Civil Society*, 16.
- 42 Ibid.
- 43 Ibid., 23.
- 44 Fox, "The Difficult Transition," 151-2.
- 45 Ibid., 152-3.
- 46 Ibid., 157-8.
- 47 Putnam, *Making Democracy Work*, 376.
- 48 Ibid., 15.
- 49 Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Glencoe: The Free Press, 1958).
- 50 Ashutosh Varshney, *Conflict and Civil Life: Hindus and Muslims in India* (New Haven: Yale University Press, 2002).
- 51 Neera Chandhoke, "Civil Society in Conflict Cities," *Economic and Political Weekly* 31 (2011); "Civil Society in India."
- 52 most recently Michael Woolcock, "Civil Society and Social Capital," in *The Oxford Handbook of Civil Society*, ed. Michael Edwards (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- 53 which actually draws on James Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* 94 (1988).
- 54 Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Princeton University Press, 2000).

- 55 Ibid., 342., quoted in Robert Pekkanen, "Japan: Social Capital without Advocacy," in *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*, ed. Muthiah Alagappa (Stanford: Stanford University Press, 2004), 245.
- 56 Pekkanen, "Japan: Social Capital without Advocacy," 245.
- 57 Ibid., 224.
- 58 Brad Williams, "Dissent on Japan's Northern Periphery: Nemuro, the Northern Territories and the Limits of Change in a 'Bureaucrat's Movement'," *Japanese Journal of Political Science* 11, no. 2 (2010): 242-3.
- 59 Ehrenberg, *Civil Society: The Critical History of an Idea*, 208.
- 60 Somchai Phatharathananunth, *Civil Society and Democratization: Social Movements in Northeast Thailand*, Nordic Institute of Asian Studies monograph series 99 (Copenhagen: NIAS, 2006), chap. 1
- 61 My thanks go to Federico Ferrara for suggesting the relevance of Somchai's concept in this context.
- 62 Michael K. Connors, "Article of Faith: The Failure of Royal Liberalism in Thailand," *Journal of Contemporary Asia* 38, no. 1, (February 2008): 143-65.
- 63 Phatharathananunth, *Civil Society and Democratization*, 7.
- 64 Ibid.
- 65 Marks, *Maoist Insurgency*, chap. 1
- 66 Phatharathananunth, *Civil Society and Democratization*, 7-9.
- 67 Ben Reid, "Development NGOs, Semiclientelism, and the State in the Philippines: From "Crossover" to Double-crossed," *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 23, no. 1 (2008).
- 68 Mark R. Thompson, "People Power Sours: Uncivil Society in Thailand and the Philippines," *Current History* 107, no. 712 (2008).
- 69 Ungpakorn Ji, *A Coup for the Rich: Thailand's Political Crisis* (Bangkok: Workers Democracy Pub. : Distributed by Chulalongkorn University Bookshop, 2007).
- 70 Kasian Techapira, "Kasian Techapira on the PAD's 'general uprising'," <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OVQBm3eYo9wJ:www.prachatai.com/english/node/789&hl=en&strip=1>.
- 71 Thompson, "People Power Sours."
- 72 Eva-Lotta E. Hedman, *In the Name of Civil Society: From Free Election Movements to People Power in the Philippines* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2006).
- 73 Ehrenberg, *Civil Society: The Critical History of an Idea*, 157.
- 74 Robert Hefner, *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia* (Princeton: Princeton University Press, 2000); Anders Uhlin, *Indonesia and the "Third Wave" of Democratization* (New York: St. Martin's, 1997). For a more optimistic view of PAS see William Case and Chin-tong Liew, "How Committed is PAS to Democracy and How Do We Know It?," *Contemporary Southeast Asia* 28, no. 3 (2006).
- 75 John T. Sidel, "It Takes a Madrasah?: Habermas meets Bourdieu in Indonesia," *South East Asia Research* 9, no. 1 (2001).
- 76 Douglas Webber, "A Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post-Suharto Indonesia," *Democratization* 13, no. 3 (2006).
- 77 Bob Sugeng Hadiwinata and Christoph Schuck, *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*, eds. (Baden-Baden: Nomos, 2007).

- 78 Robin Bush, "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?," in *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, eds. Greg Fealy and Sally White (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008).
- 79 Another important potential case of this phenomenon is the Arab world after its democratic spring. As of this writing, well organized Islamist parties with broad support in civil society in Egypt and elsewhere are posed to do well in elections scheduled to be held soon. Given their ideological pronouncements, they also appear likely to use the new democratic framework to implement Muslim law in a similar "neo-Burkean" spirit.

## REFERENCE

- Alagappa, Muthiah, ed. *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Arendt, Hannah. *On Revolution*. London: Penguin Books, 1963/1990.
- Banfield, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press, 1958.
- Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.
- Barros, Sebastian, and Gustavo Castagnola. "The Political Frontier of the Social: Argentine Politics after Peronist Populism (1955-73)." In *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*, edited by David R. Howarth, Aletta J. Norval and Yannis Stavrakakis. Manchester: Manchester University Press, 2000.
- Berman, Paul. *Terror and Liberalism*. New York: W.W. Norton, 2003.
- Bunce, Valerie. *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Bush, Robin. "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?." In *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, edited by Greg Fealy and Sally White. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- Canovan, Margaret. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy." *Political Studies* 47 (1999): 2-16.
- Case, William, and Chin-tong Liew. "How Committed Is Pas to Democracy and How Do We Know It?." *Contemporary Southeast Asia* 28, no. 3 (2006): 385-406.
- Chambers, Simone, and Jeffrey Kopstein. "Bad Civil Society." *Political Theory* 29, no. 6 (2001): 837-65.
- Chandhoke, Neera. "Civil Society in Conflict Cities." *Economic and Political Weekly* 31 (2011): 99-108.
- . "Civil Society in India." In *The Oxford Handbook of Civil Society*, edited by Michael Edwards. 171-82. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Chehabi, H. E., and Juan J. Linz. *Sultanistic Regimes*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1998.
- Cohen, Jean L., and Andrew Arato. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- Coleman, James. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94 (1988): 95-120.
- Ehrenberg, John. *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York and London: New York University Press, 1999.

- Fox, Jonathan. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics* 46, no. 2 (1994): 151-84.
- Garton Ash, Timothy. *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague*. 1st Vintage books ed. New York: Vintage Books, 1993.
- Goldstone, Jack A. "Understanding the Revolutions of 2011." *Foreign Affairs* 90, no. 3 (2011): 8-16.
- Gray, John. *Al Qaeda and What It Means to Be Modern*. London: Faber, 2003.
- Hadiwinata, Bob Sugeng, and Christoph Schuck, eds. *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*. Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Havel, Václav. "The Power of the Powerless." In *The Power of the Powerless (Routledge Revivals): Citizens against the State in Central-Eastern Europe*, edited by Václav Havel and John Keane. 10-59. Abingdon, OX: Taylor & Francis, 1985/2009.
- Hedman, Eva-Lotta E. *In the Name of Civil Society: From Free Election Movements to People Power in the Philippines*. Honolulu: University of Hawaii Press, 2006.
- Hefner, Robert. *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- Held, David. *Models of Democracy*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- James, Daniel. *Resistance and Integration: Peronism and the Argentine Working Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Ji, Ungpakorn. *A Coup for the Rich: Thailand's Political Crisis*. Bangkok: Workers Democracy Pub.: Distributed by Chulalongkorn University Bookshop, 2007.
- Keane, John. *Civil Society: Old Images, New Visions*. Oxford: Polity Press, 1998.
- . *Democracy and Civil Society: On the Predicaments of European Socialism, the Prospects for Democracy, and the Problem of Controlling Social and Political Power*. rev. ed. London: University of Westminster Press, 1998.
- . *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Keck, Margart E., and Kathryn Sikkink, eds. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- Marks, Thomas A. *Maoist Insurgency since Vietnam*. London: Frank Cass, 1996.
- McDuie-Ra, Duncan. *Civil Society, Democratization and the Search for Human Security: The Politics of the Environment, Gender and Identity in Northeast India*. New York: Nova Science Publishers, 2009.
- Parsa, Misagh. *Social Origins of the Iranian Revolution*. Rutgers: Rutgers University Press, 1989.
- Pasuk, Phongpaichit, and Chris Baker. "'Business Populism' in Thailand." *Journal of Democracy* 16, no. 2 (2005): 58-77.
- Pearce, Jenny. "Civil Society and Peace." In *The Oxford Handbook of Civil Society*, edited by Michael Edwards. 404-15. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Pekkanen, Robert. "Japan: Social Capital without Advocacy." In *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*, edited by Muthiah Alagappa. 223-55. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.
- Phatharathananunth, Somchai. *Civil Society and Democratization: Social Movements in Northeast Thailand*. Nordic Institute of Asian Studies Monograph Series 99. Copenhagen: NIAS, 2006.

- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Princeton University Press, 2000.
- . *Making Democracy Work*. Princeton: Nova Science Publishers, 1993.
- Randolf, Susan. "Civil Society and the Realm of Freedom." *Economic and Political Weekly* (May 13 2000): 1762-9.
- Reid, Ben. "Development NGOs, Semiclientelism, and the State in the Philippines: From "Crossover" to Double-Crossed." *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 23, no. 1 (2008): 4-42.
- Roberts, Kenneth M. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics* 48 (1995): 82-116.
- Schraeder, Peter J. "Understanding the "Third Wave" of Democratization in Africa." *The Journal of Politics* 57, no. 4 (1995): 1160-8.
- Sidel, John T. "It Takes a Madrasah?: Habermas Meets Bourdieu in Indonesia." *South East Asia Research* 9, no. 1 (2001): 109-22.
- Skocpol, Theda. *Social Revolutions in the Modern World*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1994.
- Stepan, Alfred. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Taggart, Paul A. *Populism*. Buckingham: Open University Press, 2000.
- Techapira, Kasian. "Kasian Techapira on the Pad' s 'General Uprising' ." Last modified May 9, 2008. Accessed February 28, 2012, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OVQBm3eYo9wJ:www.prachatai.com/english/node/789&hl=en&strip=1>.
- Thompson, Mark R. *Democratic Revolutions: Asia and Eastern Europe*. Routledge Research in Comparative Politics. 1st ed. London and New York: Routledge, 2004.
- . "People Power Sours: Uncivil Society in Thailand and the Philippines." *Current History* 107, no. 712 (2008): 381-87.
- Uhlin, Anders. *Indonesia and the "Third Wave" of Democratization*. New York: St. Martin' s Press, 1997.
- Varshney, Ashutosh. *Conflict and Civil Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.
- Warren, Mark. *Democracy and Association*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- . "Civil Society and Democracy." In *The Oxford Handbook of Civil Society*, edited by Michael Edwards. 377-90. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Webber, Douglas. "A Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post-Suharto Indonesia." *Democratization* 13, no. 3 (2006): 396-420.
- Weyland, Kurt. "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities." *Studies in Comparative International Development* 31, no. 3 (1996 ): 3-31.
- Williams, Brad. "Dissent on Japan' s Northern Periphery: Nemuro, the Northern Territories and the Limits of Change in a 'Bureaucrat' s Movement' ." *Japanese Journal of Political Science* 11, no. 2 (2010): 221-44.
- Woolcock, Michael. "Civil Society and Social Capital." In *The Oxford Handbook of Civil Society*, edited by Michael Edwards. 197-208. Oxford: Oxford University Press, 2011.

## 研究ノート 1

## 内閣法制局の憲法9条解釈

広島市立大学広島平和研究所講師

河上 暁弘

## はじめに

内閣法制局<sup>1</sup>の憲法解釈といえば、その憲法9条解釈を中心に、かつては左右両陣営からも「三百代言」などといった悪罵を浴びせられ、研究・分析の対象からも意図的に外されてきた観がある。しかし、近年、その解釈理論についての研究の進展が著しい。先行研究としては、まず、1996年に、内閣法制局の解釈論を「高度な政治学」「統治の知恵」のあり方として詳細な分析と紹介をした、中村明（元共同通信記者）の研究<sup>2</sup>があげられるが、そうした研究が公刊されて以来、内閣法制局のそれなりに一貫した解釈の体系性は、日本が過度に軍事化することにも歯止めをかけ、統治の安定性を保証したものとして見直されることとなった。また、憲法学界においても、近年、浦田一郎<sup>3</sup>により詳細な研究が積み上げられてきている。そして、今日、現実政治の場面においても、集团的自衛権容認、日米同盟強化、さらには憲法改正、こうしたことに前のめりな姿勢を見せる政治家や外務・防衛官僚たちに対して、権力の内部から、解釈の一貫性と体系性といった正論をもってブレーキをかけているのも、この内閣法制局であることも見逃してはならないだろう。もちろん、だからこそ、今日、そういった勢力からは特に強い批判にさらされてもいるのである。

私自身、内閣法制局の憲法解釈（特に9条解釈）に賛成しているわけではない。しかし、たとえ批判をするにしても、この解釈が現実政治を動かしているという厳然たる事実、官僚にとって最も核心をつく批判は論理内在的な批判であることなどを踏まえれば、その解釈に批判的な論者も含めて、内閣法制局の憲法9条解釈の内容をよく理解しておく必要があることは間違いないであろう。本稿では、ごく簡単にはあるが、内閣法制局の憲法9条解釈の概要を紹介・整理し、若干の検討を試みたいと思う。

## 1. 内閣法制局の憲法9条解釈（自衛力合憲論）の概観

政府（内閣法制局）は、憲法9条<sup>4</sup>を次のように解釈している<sup>5</sup>。

## (1) 自衛権

日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認に関する規定を置

いている。もとより、わが国が独立国である以上、この規定は、主権国家としての固有の自衛権を否定するものではない。政府は、このようにわが国の自衛権が否定されない以上、その行使を裏づける自衛のための必要最小限度の実力を保持することは、憲法上認められると解している。

## (2) 保持し得る自衛力

わが国が憲法上保持できる自衛力は、自衛のための必要最小限度のものでなければならないと考えている。その具体的な限度は、その時々国際情勢、軍事技術の水準その他の諸条件により変わり得る相対的な面があり、毎年度の予算などの審議を通じて国民の代表者である国会において判断される。憲法第9条第2項で保持が禁止されている「戦力」にあたるか否かは、わが国が保持する全体の実力についての問題であって、自衛隊の個々の兵器の保有の可否は、それを保有することで、わが国の保持する実力の全体がこの限度を超えることとなるか否かにより決められる。しかし、個々の兵器のうちでも、性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃の兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合にも許されない。たとえば、大陸間弾道ミサイル（ICBM：Intercontinental Ballistic Missile）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されないと考えている。

## (3) 自衛権発動の要件

自衛権の発動は、いわゆる自衛権発動の三要件、すなわち、「わが国に対する急迫不正の侵害があること」、「この場合にこれを排除するために他に適当な手段がないこと」、「必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」の3つに該当する場合に限られる。

## (4) 自衛権を行使できる地理的範囲(海外派兵の禁止)

わが国が自衛権の行使としてわが国を防衛するため必要最小限度の実力を行使できる地理的範囲は、必ずしもわが国の領土、領海、領空に限られないが、それが具体的にどこまで及ぶかは、個々の状況に応じて異なるので、一概には言えない。しかし、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであり、憲法上許されないと考えている。

## (5) 集団的自衛権

国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって

阻止する権利を有するとされている。わが国は、主権国家である以上、国際法上、当然に集団的自衛権を有しているが、これを行使して、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法第9条のもとで許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないと考えている。

## (6) 交戦権

交戦権とは、戦いを交える権利という意味ではなく、交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であって、相手国兵力の殺傷と破壊、相手国の領土の占領などの権能を含むものである。一方、自衛権の行使にあたっては、わが国を防衛するための必要最小限度の実力を行使することは当然のこととして認められており、たとえば、わが国が自衛権の行使として相手国兵力の殺傷と破壊を行う場合、外見上は同じ殺傷と破壊であっても、それは交戦権の行使とは別の観念のものである。ただし、相手国の領土の占領などは、自衛のための必要最小限度を超えるものと考えられるので、認められない。

## 2. 内閣法制局解釈と憲法学界の通説との共通性と相違性

### (1) 「戦力」解釈の共通性と相違点

これまで見たように、現在の政府（内閣法制局）の憲法解釈は、9条2項では、侵略・自衛・制裁を問わずあらゆる「戦力」の保持を禁止しているが、国家には固有の自衛権があるので、その自衛権を実効あらしめるために、「自衛のための必要最小限の実力（自衛力）」の保持まで憲法は禁止していないと解釈するものであり、「自衛力合憲論」と呼ばれる。

この解釈は、侵略のみならず自衛のための「戦力」の保持も禁止されると解する点で、自衛のための戦力ならば保持しても合憲と解する「自衛戦力合憲論」とは異なる。この意味では、実は、憲法学界の通説<sup>6</sup>も政府（内閣法制局）の解釈も、自衛戦力も含めて「戦力」の保持を違憲と解する点で共通している。しかし、戦力に関して、前者は、警察力を超える実力（国内治安維持のための警察力を超える実力、外敵に対する実力的な戦闘行動を目的とする人的物的手段としての組織体）、後者は、自衛力（自衛権を裏づける、自衛のための必要最小限度の実力）を超える実力と解する点で違いがあり、そのため、自衛隊についても、前者は、戦力に該当し違憲、後者は、戦力に該当せず自衛力に該当するものと解し合憲の立場をとる（ただし、両者とも、集団的自衛権の行使や海外派兵などについては結論的には違憲の立場をとり、その結論は共通する）。

## (2) 内閣法制局解釈への学界の評価

内閣法制局解釈のように、「戦力」は持てないが、国家自衛権に基づく自衛のための必要最小限の実力は戦力を超えない範囲で持てると解する立論に対しては、理論上、多様な批判が可能であろう。

そもそも国家の自衛権(憲法上の自衛権)を「もとより」「固有の権利」などとあたかも自明の権利ないし自然権であるかのように扱っている点にまず疑問がある。立憲主義の基本思考からは、(自然権たる国民の基本的権利とは異なり)国家の権利・権限はすべて憲法によって授権されてはじめて生じるものであり、自衛権(措置)ないし「国防高権(Wehrhoheit)」の授権規定を持たない日本国憲法の下では国家自衛権なるものは自明の権利としては主張できないはずではないかと思われるからである<sup>7</sup>。しかし、ここではその点はひとまず措き、仮に国家に自衛権があるとしても、自衛権があるから武装をしてもよいという考えはあまりに短絡的ではないだろうか。たとえば、われわれ国民も、正当防衛権はある。しかし、だからといって、銃砲や刀剣など「自衛のための必要最小限の」武装を行ってもいいというわけではない。現に、日本には、銃刀法(銃砲刀剣類所持等取締法)があり、法が定めた例外(職務など)の場合以外は、「何人も……銃砲又は刀剣類を所持してはならない」と定めている(同法第3条)。政府解釈の論理からいえば、このような武装を禁止する法律自体が違憲無効ということなのであるか、不可解である<sup>8</sup>。

そして、ロジックの問題としても、そもそも政府解釈においては、戦力と自衛力の境界線が全く明かではなく、この立論は、「自衛力は戦力ではない。なぜならそれは自衛力を超えるもの(戦力)ではないからだ(自衛力は戦力ではないから戦力ではない、自衛力は自衛力だから自衛力だ)」という無意味な同語反復(トートロジー)に過ぎないという致命的な欠陥がある<sup>9</sup>。

さらに、いったいどの国が専ら「侵略」用の軍隊や「不必要過大な」な実力を持つというのだろうか。また、そもそも防衛費で見ても装備で見ても十分なる軍事・防衛大国の日本の自衛隊が「戦力」でないとすれば世界の大多数の国は「戦力」を持っていないことになってしまう。しかも、政府の解釈では、自衛力の範囲は国際情勢等とともに変わり得るとする融通無碍なものであり、「自衛のための必要最小限のもの」であれば、核兵器(1957年5月7日、参議院内閣委員会、岸信介首相答弁)も、細菌兵器(1978年3月24日衆議院外務委員会、福田赳夫首相答弁)も、保持できるとする。これでは、憲法の歯止めなどあって無きがごときものとなりかねない危険性を感じる。また、冷戦後を見ても、PKO協力法、周辺事態法などガイドライン関連法、武力攻撃事態法等の有事法制整備、テロ対策特措法、イラク特措法など、自衛隊の海外派遣などをめぐって、政府(内閣法制局)の憲法解釈は、学界の通説や非武装平和主義を明言していた憲法制定時の解釈から

逸脱する一方という印象も持つ<sup>10</sup>。これに対して、憲法解釈を変えることによって明文改憲と同様の効果を引き出しているとして、それは、時に、「解釈改憲」<sup>11</sup>ではないかという批判が行われてきた。

しかし、他方で、戦後半世紀以上、憲法9条の規範力が全くなかったわけではない。政府自身も、憲法上の限界として、①徴兵制、②集団的自衛権の行使、③海外派兵を違憲とし、また政策原則として、①非核三原則、②武器輸出禁止三原則、③防衛費GNP 1%枠を採用してきたりもした。だからこそ、まがりなりにも戦後日本は、戦争に直接参加し自衛隊によって他国民を戦闘行動において殺害するという意味での直接的な加害者にはならないで来た。このことの意義は強調してもしすぎることはないだろう。そういうこともあって、先にも述べた通り、近年、内閣の憲法解釈をつかさどってきた内閣法制局の憲法解釈について、その厳密性や一貫性を評価したり、また詳細な検討が必要であるといった考えが学界においても台頭してきている。以下、整理・検討を加えたいと思う。

### 3. 内閣法制局解釈の基本原則とその検討

#### (1) 内閣法制局解釈の基本原則と合憲性審査の3つの基準

内閣法制局の憲法9条解釈は、憲法9条の下でも、「自衛のための必要最小限度の実力」は保持できるというものである。その際、内閣法制局がある国家行為が違憲か合憲かを判断する基準は、浦田一郎によれば、次の3つの基準であるとされる<sup>12</sup>。

第1は、「実力」に関わるものであるかどうかである。「実力」は憲法9条1項が規定する「武力」とほぼ同一視され、「武力」の問題でなければ9条の禁止行為の範囲外とされる（経済援助、基地の提供、後方支援など）。ただし、自国が武力行使をしなくても、その活動が、他国が行う「武力行使」と「一体」と解される場合には違憲とされうること（「一体化論」）もここで付言しておきたい（後述）。この第1基準は、基本的に、「手段の限定」を意味する<sup>13</sup>。

第2は、「実力」の問題であれば、「自衛のため」に該当するかどうかが問題となる。内閣法制局解釈においては、この「自衛のため」とは「わが国を防衛するため」と言い換えられることもあり、それは個別的自衛権を意味している<sup>14</sup>。そのため、国際法上合法とされている集団安全保障や集団的自衛権のためであっても武力行使・実力行使は違憲とされる。集団的自衛権の行使が違憲とされるのは、そもそも「自衛のため」ではない武力行使であるからであり、「必要最小限度」を超えるからというわけではない（後述）。

第3は、「自衛のため」とされた場合であっても、それが「必要最小限度」内に収まっているかどうかが問題となる。この「必要最小限度」を構成する中心的なルー

ルは、海外派兵の禁止、交戦権の否認、攻撃的武器の保有の禁止などである。海外派兵は、「武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣する」と定義しているが、個別的自衛権の行使の範囲が「必ずしもわが国の領土、領海、領空に限られない」としている以上、集団安全保障や集団的自衛権行使以外の、「自衛のため」に（個別的自衛権行使として）海外（領土・領海・領空外）において自国の武力行使が行われることがあるが、それが「必要最小限度」内であるかどうかが審査される。内閣法制局解釈の基準においては、①「必ずしも」という言い方で、個別的自衛権の行使が日本の領域内に限られないことを結論的に認めてはいるが、それはあくまでも例外であることを示唆し、本来は日本の領域に限られることを前提とした言い方をしていること、②国内外を問わず、自衛権行使の三要件を充たさないものは許されず、だから「先制攻撃」のようなものはたとえ敵基地のミサイル基地をたたく場合であっても「必要最小限度」を超え許されないが、同三要件を充たしていれば許されるとし、むしろ同三要件を充たさない、その限界を超えた海外における武力行使目的の自衛隊の海外出動を「海外派兵」と呼んでいる（高辻正巳内閣法制局長官答弁1969年3月10日参議院予算委員会）、③自衛隊を「他国の領土、領海、領空に派遣すること」は、（仮に国際法上合法な行為であったとしても）「必要最小限度」にとどまらなければならないので、「ミサイルなどが発射されてまさに我が国が自滅しようとするときに、そのミサイル基地をたたくのは自衛の範囲に入る」が、「陸上自衛隊が敵の領土に入る場合」は、「自衛のため」であっても「必要最小限度」を超えるので許されない可能性が高いとしている（久保田卓也防衛庁防衛局長答弁1971年3月23日参議院予算委員会）。そのことを海外派兵は、「一般的に」許されないと表現しているのである<sup>15</sup>。その意味で、個別的自衛権も国際的に見れば相当限定された行使しか許されないとしていることが伺える。

なお、第2基準と第3基準は、それぞれ、「個別的自衛権への限定」と「個別的自衛権にたいする限定」ということになる<sup>16</sup>。

以上のような内閣法制局解釈の基本原則（とくに3つの基準）を踏まえた上で、以下、その解釈を具体的に見て行きたいと思う。この点に関して、中村明は、内閣法制局解釈の基本原則として、次の「6つの原則」<sup>17</sup>があることを指摘している。

①憲法9条の下で容認されるのは個別的自衛権だけであり、しかも必要最小限度に限られるという原則

②集団的自衛権の行使は憲法上容認されないという原則

③海外派兵は憲法上容認されないという原則

④自衛権発動の武力行使が容認されるのは「自衛権発動の三要件」の場合に限られるという原則

⑤PKO法などの「武器使用」は隊員と隊員の管理下に入った者の生命を防衛するために限られるという原則

⑥米国に対する後方支援であっても米国の武力行使と一体を成すような事業内容、活動内容は憲法上容認されないという原則

この整理は内閣法制局解釈を具体的に見る際には有益と思われるので、ここではこの枠組みを参照しつつ、以下、見てゆきたいと思う。

## (2) 個別自衛権、必要最小限度の自衛力保持の容認

内閣法制局は、国際紛争解決の手段としての戦争を放棄し、戦力を保持せず、交戦権も認めない憲法9条は、「戦争という統治行為を奪っている」ものと解している。すなわち、戦争とは相手国を国際法上許されたあらゆる外的手段を使って屈服させるまで戦うものであり、交戦権（交戦国が持つ国際法上の諸権利であって、たとえば相手国兵力の殺傷破壊、相手国の占領、そこにおける占領行政、中立国の臨検、敵性船舶の拿捕、相手国の沿岸の封鎖など）も当然認められるが、これに対して、個別的自衛権の行使は、自己防衛目的だけで行使されるもので、相手国を攻めることもできないし、交戦権も行使することができないものとし、憲法9条の下では、後者（個別的自衛権の行使）のみが認められると解釈しているのである<sup>18</sup>。また、兵器についても、自衛のための必要最小限の実力の保持しか認められないので、性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃的兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合にも許されない。たとえば、大陸間弾道ミサイル（ICBM）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されないと解しているのである。

## (3) 集団的自衛権行使の禁止

内閣法制局は、集団的自衛権<sup>19</sup>は、国際法上は「固有の権利」（国連憲章51条）として認められているものだが、だからといって国内法上も同様に権利として認められるかは別の問題であり（国際法上合法となる行為でも国内法上違法となる行為もある）、むしろ国内法上は憲法の制約を受けるということを前提とした上で<sup>20</sup>、「憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない」ものと解している<sup>21</sup>。

また、内閣法制局においては、ただ憲法上行使できないというだけにとどまらず、そもそも、この集団的自衛権という概念自体が「自衛権概念の濫用」であるという疑念を持っているとされ、この点を、純粋法学で有名な法学者のハンス・ケ

ルゼンの説を引きながら、集団的自衛権を「自衛権概念に入れることはもともと無理」という考えを表明したこともある(1972年9月14日参議院決算委員会、吉国一郎内閣法制局長官答弁)<sup>22</sup>。

これに関連して、内閣法制局は、集団的自衛権を「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利」<sup>23</sup>としているから、その結果、外国軍隊への基地提供や安保条約5条に見られるような自国の共同防衛(日本とアメリカ両国による日本国および自国の施政権内に存在する米軍への攻撃への共同対処)は個別的自衛権の行使ととらえ、また、米軍の「武力行使と一体化しない」後方支援(兵站支援)は、武力(実力)行使を行わないものなので、いずれも集団的自衛権の行使とはとらえておらず、違憲とは解していない。

#### (4) 海外派兵禁止の原則(国連軍参加も含む)

海外派兵については、稲葉誠一衆議院議員の質問主意書への答弁書(1980年10月28日)において、「従来、『いわゆる海外派兵とは、一般的にいえば、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣することである』と定義づけて説明されているが、このような海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであつて、憲法上許されないと考えている」が、他方、「これに対し、いわゆる海外派遣については、従来これを定義づけたことはないが、武力行使の目的をもたないで部隊を他国へ派遣することは、憲法上許されないわけではないと考えている」ともしている。

ただ、内閣法制局解釈においても、いわゆる「海外派兵」は認められないからといって、海外で武力行使を行うことが一切認められないわけではない。たとえば、自衛権発動の三要件に該当する場合は、海外において武力行使を行っても違憲ではないとしている点<sup>24</sup>も注目すべきであろう。

また、海外派兵が憲法上禁止されていると解する条文上の根拠として、「海外派兵が憲法上どの条文によって禁じられていることになるかと申せば、第9条第1項の解釈と申しますか、第9条第1項の精神に従って憲法を考えれば、海外派兵のようなことは自衛の限度を越えて憲法上禁じられておるとというのが政府の従来の考え方でございます」という答弁(吉国一郎内閣法制局長官、1973年9月19日衆議院決算委員会)もあり、海外派兵が禁止される憲法条文上の根拠を9条1項に求めていることは、9条1項を侵略戦争のみの禁止規定とはとらえていないことが伺われて興味深い。

そして、海外派兵との関係で特に注目しておきたいのは、国連軍への参加であろう。一部に日本国が独自の立場から海外で武力行使を行うのは違憲だが、国連決議の下であれば、国権の発動でもなく、また国際紛争を解決する手段でもない

として合憲であるという議論もあるからである。この点に関して、内閣法制局は、たとえば、上にもあげた稲葉質問主意書への答弁書において、「いわゆる『国連軍』は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではないが、現行自衛隊法上は自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている」と答えている。その後、湾岸戦争が起き、自衛隊の海外派遣をめぐる論争が起きた後も、内閣法制局は、基本的に、国連軍参加には「憲法上の問題が残る」という立場を崩さず来たと言っよかろう<sup>25</sup>。

#### (5) 自衛権発動の三要件と集団的自衛権

内閣法制局は、既に見た通り、自衛のための武力行使が許されるための条件として、いわゆる「自衛権発動の三要件」(①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまること)が満たされる場合に限られるとしている。

この自衛権発動の三要件と関連して興味深いのが、集団的自衛権が憲法上認められないとする根拠を、自衛権発動の三要件のうちの第一の要件を満たしていないからと答弁している点である<sup>26</sup>。

この集団的自衛権の行使が憲法上認められないという点について、先に見た通り、内閣法制局見解のうち、「憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるもの」という部分をとらえて、ではその範囲を超えない集団的自衛権の行使というものがあるのではないかと、「範囲にとどまるべき」というのは数量的な概念を示しているのであり絶対だにだめだというわけではないから、論理的には、この範囲の中に入る集団的自衛権の行使というものが考えられるのではないかと、といった質問(安倍晋三衆議院議員)がなされることとなった。これに対して、秋山收内閣法制局長官は、「自衛権行使の第一要件、すなわち、我が国に対する武力攻撃が発生したことを満たしていないものでございます。したがって、従来、集団的自衛権について、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものという説明をしている局面がございまして、それはこの第一要件を満たしていないという趣旨で申し上げているものでございまして、お尋ねのような意味で、数量的な概念として申し上げているものではございません」(2004年1月26日衆議院予算委員会、秋山内閣法制局長官)と答弁し、集団的自衛権行使が合憲と解釈される余地を封じた答弁をし

ている点が注目される。

だから、繰り返しになるが、集団的自衛権の行使が内閣法制局解釈において違憲とされているのは、そもそも「自衛のため」ではない武力行使であるからであり、「必要最小限度」を超えるからというわけではないのである。

#### (6) 自衛隊海外派遣の際の「武器使用」の限界について

内閣法制局見解では、海外において、「武力の行使」は認められないが、生命を守るための「武器の使用」は認められるとする。この両者の区別等につき、「一般に、憲法第9条第1項の『武力行使』とは、我が国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいい、…『武器の使用』とは、火器、火薬類、刀剣類その他直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、器具、装置をその物の本来の用法に従って用いることをいうと解される」とした上で、「憲法第9条第1項の『武力の行使』は、『武器の使用』を含む實力の行使に係る概念であるが、『武器の使用』が、すべて同項の禁止する『武力の行使』に当たるとはいえない。例えば、自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば自己保存のための自然権的権利というべきものであるから、そのために必要な最小限の『武器の使用』は、憲法第9条第1項で禁止された『武力の行使』には当たらない」（政府統一見解「武器使用と武力の行使の関係について」1991年9月27日衆議院国際平和協力等に関する特別委員会）としている。あるいは、「応戦ということの意味でございませけれども、…武力の行使に当たるようなことはできません。そういうことを意味しての応戦でございましたら、これはできないと申し上げるべきことだと思います。それに対しまして、…いわゆる携行している武器で、危難を避けるために必要最小限度の、いわば正当防衛、緊急避難的な武器の使用ということであれば、これは事態によっては考えられないことはない。ただ、それはいわゆる応戦、通常言われるような意味におきます応戦というふうなものではございませんで、あくまでも護身、身を守りあるいは緊急に避難する、こういう限度において、言ってみれば、本来は回避すべきところでございませうけれどもそのいとまがないというふうなときに限定されて認められる、こういうふうに考えております」<sup>27</sup>という答弁もある。海外での武器使用は、基本的には警察等と同様に、正当防衛や緊急避難の場合、「自己保存のための自然権的権利」のような限られた場合にしか認めないということである。

#### (7) 武力行使との「一体化」の禁止

内閣法制局は、米国に対する後方支援であっても米国の武力行使と一体を成すような事業内容、活動内容は憲法上容認されないとしている（「武力行使との非一

体化論)。

これは、武力行使目的による「海外派兵」は許されないが、武力行使目的ではない「海外派遣」は許されるというすでに見てきた解釈を前提とした上で、他国による武力の行使への「参加」に至らない「協力」(輸送、補給、医療等)については、当該他国による武力行使と一体になるようなものは自らも武力行使を行ったとの評価を受けるものであり、憲法上許されないが、一体とならないものは許されるとしている(1997年2月13日衆議院予算委員会、大森内閣法制局長官答弁)ことによるものである。また、他国による武力行使との一体化は、①戦闘活動が行われている、または行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、②当該行動等の具体的内容、③他国の武力行使の任に当たる者との關係の密接性、④協力しようとする相手の活動の現況等の諸般の事情を勘案して、個々に判断される(同大森答弁)という一応の基準も示している。

ただ、こうした基準に沿っても、イラク支援特措法(2003年成立)に基づきイラク及びその周辺地域に自衛隊が派遣されたことにつき、2008年4月17日に名古屋高裁が、判決(判例時報2056号74頁)の中で、国の行為(自衛隊派遣等)が憲法9条1項に違反し違憲であることを認定したことは注目すべきことであろう<sup>28</sup>。

## おわりに

以上、内閣法制局の憲法9条解釈理論を見てきた。内閣法制局の解釈は、時の政権の政策に沿うように軍事力の保持やその運用を正当化する機能を果たしてきたが、逆にそれを抑制する機能も果たしてきたことが読み取れる。ここで再び、憲法学界の通説との比較を行うこととしたい。

学界の通説との比較において、この内閣法制局解釈の特徴を、青井美帆<sup>29</sup>は、2つ挙げる。第1は、侵略のみならず自衛のための「戦力」の保持も禁止されると解する点にも見られるように、9条の文面に忠実な解釈を前提におく構造となっている(その点で学界の通説と共通性を持つ)点である。

第2は、この議論において自衛隊は、自衛のための防衛組織であり、軍とは一線を画したものであるという位置づけ(「軍の否定」)がなされることとなる点である。すなわち、「戦力」の保持に「当たらないもの」という消極的な自己定義を余儀なくされ、軍とは違うものとして積極的に自己定義しなければならなかったからである(具体例として、軍法および軍法会議の不在や国会承認のありようなどがあげられる)。

そもそも内閣法制局は、憲法制定時に、自衛のためであっても戦争や戦力保持は禁止されるとの見解を打ち出していた(当時は法制局)。その後、警察予備隊や保安隊、そして現在の自衛隊設立後もその見解を変えていないとしているので、

そもそも憲法9条の厳しい枠が自己拘束的にはめられているのである。

そして、こうした自己規制の効いた内閣法制局解釈を形成してきた（少なくともそれに強い影響を与えてきた）ものの存在として、忘れてはならないのが、学界等による憲法9条の非武装平和主義解釈とそれを支える市民等の運動<sup>30</sup>、そして、それらを受けた国会における議員による政府追及や憲法裁判闘争の存在などである。

浦田一郎によると、内閣法制局の憲法解釈は、軍事力の正当化とその抑制の両面的役割を果たしてきたが、とくに後者(抑制)の方には、学界の非武装平和主義解釈を前提とし、それと結びついた市民の運動に規定されているとされる。たとえば、政府が、9条の戦争放棄・戦力の不保持・交戦権否認規定にもかかわらず、「この規定は、主権国家としての固有の自衛権を否定するものではない」と防衛白書に記述しているが、この記述自体が9条が自衛権を否定しているように見える可能性があることを前提としていること、すなわち「主権国家としての固有の」自衛権という憲法規定から説明されないものを持ち出される前の9条の条文それ自体は、自衛権を認めていない可能性があることを論理的に意味していることを指摘している。また、同様に、秋山収内閣法制局長官答弁（2004年1月26日衆議院予算委員会）に、「9条の文理に照らしますと、我が国による武力の行使は一切できないようにも読める憲法9条の下でもなお」個別的自衛権は禁止されない、というものがあがるが、この言い方はまさに憲法9条が「我が国による武力の行使は一切できないようにも読める」ということを認識しているのであって、内閣法制局解釈の基礎にも非武装平和主義解釈の存在があることが確認できていることは重要な指摘であるように思われる。

さらに、戦後日本では、平和運動が「護憲運動」の形をとり、かつ、その中でも注目すべきは、明文改憲の反対にとどまらず、現状の憲法違反をただす（質す、糾す、正す）運動として、安保・自衛隊の違憲性を鋭く問い続けた「憲法9条訴訟」（砂川・恵庭・長沼・百里訴訟など）が提起され、それを支える運動が長年にわたり繰り返されたことである。しかも、これらの訴訟において、多くの市民、弁護士、学者が参加し、「世論、弁論、理論の三論一体の平和的結集」（深瀬忠一）<sup>31</sup>が見られた。これらの訴訟では、政府側には、安保・自衛隊が憲法9条に照らしても違憲でないことを立証する責任が生じ、政府解釈に枠をはめる上で特に影響が大きかったのではないかとと思われる。

このように内閣法制局の憲法解釈は、学界の非武装平和主義解釈との対抗性を意識し、また緊張感を持ってつくりあげられてきたということを忘れてはならない。そして、「9条の条文があっても、非武装平和主義解釈とそれによる政府解釈の正当性に対する疑問が弱まると、それだけ政府解釈の軍事力抑制的役割が弱まると考えられる」<sup>32</sup>という点の認識も今日もなお重要であるように思われる。

※本稿脱稿後、安倍晋三内閣は、2013年8月8日付で、新しい内閣法制局長官として、小松一郎氏を任命した。小松氏は、外務省出身で、駐フランス特命全権大使等を務めていたが、内閣法制局勤務の経験はない。内閣法制局内において、内閣法制局第一部長を務めた者が、内閣法制次長を経て、長官となるというこれまでの慣例を破る異例の人事である。安倍首相は、集団的自衛権の行使を禁じているという憲法解釈を見直す考えを持った人物を政治任用によってわざわざ内閣法制局長官の座につけ、憲法解釈の見直しに積極的に乗り出そうとしているようであるが、この点に関し、これまで、憲法解釈・法制審査の専門家の立場から、内閣における憲法の番人ともいえる役割を担ってきた法制局長官を、集団的自衛権の行使を合憲としたいというだけの自らの政治的意図により、自分の意に沿う人物に変えるということが、憲法尊重擁護義務(憲法99条)を負う内閣の権限行使のあり方として問題はないか(しかも、小松氏は、国際法・条約の専門家ではあるが、憲法や法制実務の専門家では全くない)など、いろいろと疑問は尽きないところであるが、その点の考察は、機会があれば、後日、別稿をもって行いたいと思う。

## 注

- 1 内閣法制局は、1873年に太政官正院に置かれた法制課を起源とし、その後、フランスのコンセイユ・デタをモデルとして1885年に設置された法制局を前身とする。法制局は、1948年にいったん廃止され、内閣の直接支配から離れた法務庁が設置されたが、1952年講和条約発効後、内閣直属の機関として法制局が復活し、1962年に、現在の内閣法制局に改称された。戦前、法制局は、「内閣に隷する」機関とされ(1893年)、天皇の意思との一体感を表す「隷」を用いることにより、他の多くの付属機関とは異なり、天皇の意思に基づき法令案の審査等を行う「絶対的な存在」であると理解されてきたし、法律命令案の起草や審査、各省官制などの審査・立案等を行っていたことから、内閣法制局長官は、内閣書記官長(現在の内閣官房副長官に相当)とともに「内閣の両番頭」と言われた歴史を持つ。現在においても、「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること」(内閣法制局設置法3条3号)、「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、および所要の修正を加えて、内閣に上申すること」(同法同条1号)等を任務とし、内閣において、法律問題に関する「意見」具申をつかさどり、また内閣の憲法についての最高有権解釈権者として扱われ、事実上、行政府の解釈全体を司る地位にあるとされる(中村後掲書第1章、浦田後掲書・16頁、西川伸一『知られざる官庁・内閣法制局』五月書房、2000年、第3、7章等、参照)。
- 2 中村明『戦後政治にゆれた憲法9条』中央経済社・1996年(初版)、中央経済社・2001年(第2版)、西海出版・2008年(第3版)。なお、以下、引用等はこの第3版より行うので「中村前掲書」とはこの第3版のことである。
- 3 浦田一郎『自衛力論の論理と歴史』日本評論社、2012年。
- 4 私自身の憲法9条の解釈については、河上暁弘『平和と市民自治の憲法理論』敬文堂、2012年、第3-4章、参照。
- 5 『防衛白書』平成24年度版・防衛省。
- 6 憲法学界における9条解釈学説は、たとえば、9条1項のみですべての戦争の放棄が規定されていると解する(「1項全面放棄説」)か、それとも1項は侵略戦争放棄規

定にとどまるが、2項の戦力不保持規定により結果的に侵略・自衛・制裁すべての戦争ができないと解する（「2項全面放棄説」）か、といった点などをはじめとした、様々な違いがあるものの、憲法9条の1項、2項をあわせ読めば、結論的には、すべての戦争・武力行使が禁止され、また、あらゆる戦力（あらゆる軍事力、すなわち国内治安維持のための警察力を超える実力、外敵に対する実力的な戦闘行動を目的とする人的物的手段としての組織体）の保持が禁止されていると解するのが圧倒的な多数説であり、また通説とされる（山内敏弘『平和憲法の理論』日本評論社、1992年、62-63頁等、参照）。

7 自衛権と立憲主義の関係について、とくに、古川純「自衛隊の違憲性と平和的生存権」大須賀明他編『憲法判例の研究』敬文堂・1982年、31頁以下、同「改憲論の動向と『自衛権』論の陥穽」いいたも他編『憲法読本』社会評論社・1993年、163頁以下、参照

8 諸個人が、鉄砲や刀剣類を所持することは、行きすぎた武装であって、「自衛のための必要最小限」を超えるから違法としているのだという論理もありうるかもしれない。それならば、そのように法律に明記すべきであろう。あるいは、その場合、「自衛のための必要最小限」を超えない武装とはいかなるものかも同時に示すべきであろう。

9 小林直樹「憲法第9条の総合的検討」法律時報臨時増刊『自衛隊裁判』1973年、30頁（同『平和憲法と共生60年』慈学社出版・2006年所収、143頁）。

この点は、長沼ナイキ訴訟の原告最終準備書面（第3章第2節2款）も、当該訴訟の被告であった国側の自衛力論に対して、次のように指摘する。

「被告の論理は、ある存在がBであるから、Aではないというにすぎず、しからばBがなぜ非Aといえるかについては何ら論証するところがない。そしてAについては何ら正面からその内容を明らかにすることなく、驚いたことに、Aは非Bであるから、BはAでないと主張するのである。これはすなわちBがなぜ非Aといえるかという間に対して、Bは非（非B）、すなわちBだからと答えるものであって、まさに間をもって間に答える、典型的な循環論である。」（前掲『自衛隊裁判』234頁）

10 浦田一郎は、政府の9条が禁止する「戦力」の解釈の変遷（①対外的実力→②近代戦争を遂行する対外的実力→③自衛力を超える対外的実力へ）の問題性について、次のようなたとえを用いてわかりやすく説明している。

「酒を飲みすぎて肝硬変になり、危うく死にそうになった人が、一旦『禁酒』と紙に書いて壁に張り出した。しばらく経ったら、禁止を誓ったあの『酒』は、『健康のための必要最小限を越えるアルコール』を意味すると定義し直した。ビールから飲み始めて、今はウイスキーにも手を出している。すっかりできあがってしまって、昔のことを忘れそうになっている。こんな根性では先は暗い。」（浦田一郎『現代の平和主義と立憲主義』日本評論社、1995年、10頁。）

11 「解釈改憲」とは、憲法制定手続き（憲法96条）に従って、憲法の条文を改正する「明文改憲」とは異なり、それは、「憲法の文言と論理を不可能なまでにゆがめることによって、憲法解釈の名において憲法改正によらなければ不可能なはずの状態をつくり出し、憲法とは本来両立しない違憲の政治を正当化しようとする政治の方法を意味する」（杉原泰雄『憲法Ⅱ』有斐閣、88頁）とされる。

12 浦田前掲『自衛力論の論理と歴史』ii、37-41頁等。

13 浦田上掲書・38頁。

14 浦田上掲書・14頁。

15 浦田上掲書・74-78頁。

16 浦田上掲書・38頁。

17 中村前掲書・346-361、395-425頁。

18 中村同上書・347-349頁。また、この点に関して、角田礼次郎内閣法制局第一部長の答弁（1973年9月18日参議院内閣委員会）として、「最近の国際法の考え方から申しますと、自衛のための武力行使は、従来のような伝統的な国際法上の戦争とは別であるという考え方ではないかと思えます。むしろわが憲法のもとにおいては伝統のないいわゆる戦争というようなものはできない、つまり自衛のための最小限度の武力行使、敵の侵略があった場合にそれを排除する意味の最小限度の武力行使しかできないわけですから、通常の意味の戦争というようなことはできないと思えます」、「私どもは自衛戦争はできないと思っておりますし、また、自衛戦争ということばをお使いになる方がどういう意味で使っているか確実には言えませんけれども、しかし、外にあらわれた形では、私どもは、たとえば一般に自衛戦争の場合にはおそらく国際法上の交戦権というようなものもできるでしょうし、それから、場合によっては相手国に対して相手国の領域に進んで兵力を派遣するという、いわゆる海外派兵もできるのだらうと思えます。しかし、われわれはそういうことはできないと言っているわけですから、そういうような意味で、海外派兵というような一つの例をとってみても明らかに外にあらわれた形において違った現象があると思えます」といったものがある。

19 集団的自衛権をめぐる日本の政治状況等の考察として、豊下楯彦『集団的自衛権』岩波新書、2007年、参照。

20 集団的自衛権は「固有の権利」とされているのに、憲法上行使できないとされているのは矛盾ではないかという質問に対して、大森政輔内閣法制局長官は、「要するにこの問題は、国際法上の問題と、そして憲法を頂点とする国内法上の問題点の一つの対立点といえますか、そういう対立点上に存在する問題でございまして、国際法上認められている集団的自衛権であっても、我が憲法がそれを制約する、制約を課しているんであるということでございますので、決して論理矛盾あるいは成り立たない考え方ということではさらさらないというふうに考えている次第でございまして」と答弁している（1996年4月17日参議院予算委員会、中村前掲書・241頁も参照）。また、「国家が国際法上、ある権利を有しているとしましても、憲法その他の国内法によりその権利の行使を制限することはあり得ることでございまして、国際法上の義務を国内法において履行しない場合とは異なり、国際法と国内法との間の矛盾抵触の問題が生ずるわけではございませんで、法律論としては特段問題があることではございません」という秋山收内閣法制局長官の答弁（2004年1月26日衆議院予算委員会）もある。

21 答弁としては、角田礼次郎内閣法制局長官の「集団的自衛権につきましては、全然行使できないわけでございますから、ゼロでございます。ですから、持っていると言っても、それは結局国際法上独立の主権国家であるという意味しかないわけでございます。したがって、個別的自衛権と集団的自衛権との比較において、集団的自衛権は一切行使できないという意味においては、持っているようが持っていないが同じだということを申し上げたつもりでございます」、「私どもは、集団的自衛権を確かに持っている、そしてそれを行使できないのだという説明を理論的にはできると思えます。しかし、私どもの立場から見ますと、集団的自衛権というものは全く行使できないわけでございますから、それを国内法上持っていると言っても全く観念的な議論なんです。そういう意味において誤解を招くおそれがありますので、私どもは集団的自衛権は行使できない、それはあたかも持っていないと同じでございます。個別的自衛権の場合と同じように持っているけれども、行使の態様を制限されるものとは本質的にやや違うということを実は強調したいわけでございます」、といった答弁（1981年6月3日衆議院法務委員会）もある。

- 22 中村前掲書・218-221頁。なお、この吉国答弁では、「たとえばケルゼンのような学者は、コレクティブ・セルフディフェンス・ライトというものについて、自衛権の観念に入れることは、もともと無理だというような説明をしている学者さえあることをつけ加えておきます」、としている。
- 23 なお、通常、国際法上、集団的自衛権には、①個別的自衛権の共同行使、②他国を防衛する権利、③他国に関わる自国のvital interest（死活的利益）を防衛する権利の3種類の理解の仕方があるとされ、①説は個別的自衛権とは別に集団的自衛権を考える意味があまりなく、また②説は侵略に対して集団的安全保障で対応するという国連憲章の基本的立場と抵触する恐れがあるとされ、③説が日本の国際法学界の通説とされている。しかし、内閣法制局の解釈において集団的自衛権はどちらかという、②説的などらえ方によって解釈されており、そうしたものを否認しているに過ぎないとも言え、むしろ、①説的なものはすべて個別的自衛権に組み入れうるので内閣法制局解釈においては合憲と解釈され、また③説的なものさえも時には個別的自衛権に含まれうるものとして合憲と解釈されかねない危険性を内包している。こうした集団的自衛権理解のずれについてはさらに検討の余地があろう（浦田前掲書・125-127頁、参照）。
- 24 1969年4月8日提出の「答弁書」では、「かりに、海外における武力行動で、自衛権発動の三要件……に該当するものがあるとすれば、憲法上の理論としては、そのような行動をとることが許されないわけではないと考える」とある。
- 25 中村前掲書（第3版）・329頁以下、参照。なお、答弁としては、たとえば、工藤敦夫内閣法制局長官の次のような答弁（参議院予算委員会1990年10月22日）もあるが、やはり国連軍参加については、否定的なニュアンスが強いように思われる。  
「国連の平和維持活動を行う従来のいわゆる国連軍と称されるものがございませぬ。これはさまざまな形態がございませぬので一概に言うわけにはまいりませぬが、その中で、その目的、任務が武力行使を伴うものであればこれに参加することが許されな、これも従来申し上げてきているところかと思ひます。そのような憲法9条あるいはそれに関連する事項の解釈なり適用、こういうものを積み重ねてきているわけがございませぬが、こういうものから推論いたしますと、任務が我が国を防衛するものとは言へないいわゆる、いわゆるというか、正規のと申しますか、そういう国連憲章上の国連軍に自衛隊を参加させること、これについては憲法上の問題が残る、こういうふうなことを申し上げたところでございませぬ。」（下線部1文字訂正の上引用）
- 26 中村前掲書・223-224、399-401頁。
- 27 工藤敦夫内閣法制局長官答弁、1990年10月30日国際連合平和協力に関する特別委員会、質問者は遠藤乙彦衆議院議員。
- 28 判決では、①イラクの状況が外国勢力である多国籍軍と「国に準ずる組織と認められる武装勢力」との「国際的な武力紛争」になっていること、②首都バグダッドはイラク特措法にいう「戦闘地域」に該当すること、③航空自衛隊の空輸活動は、多国籍軍の戦闘行為の必要不可欠な軍事上の後方支援を行うもので、少なくとも武装兵員を戦闘地域であるバグダッドへ空輸する行為は、「他国による武力行使と一体化した行動」であること、④それは「自らも武力行使を行ったとの評価を受けざるを得ない行動である」こと、⑤航空自衛隊の当該活動は、仮に内閣法制局解釈に則り、自衛隊そのものやイラク特措法を合憲のものとして解した場合でさえも、イラク特措法2条2項、3項に違反し、憲法9条1項に違反する活動を含むことなどを認定した。
- 29 青井美帆「9条・平和主義と自衛隊」安西文雄ほか著『憲法学の現代的論点』第2版、有斐閣・2009年、91頁以下参照。

- 30 浦田一郎「平和主義の展望」全国憲法問題研究会編『憲法改正問題』（法律時報臨時増刊）2005年5月10日、312-313頁。なお、政府の憲法解釈や憲法政策に平和運動（「戦後民主主義運動」）が与えた影響を強調するものとして、渡辺治『憲法9条と25条・その力と可能性』かもがわ出版・2009年、67頁以下、参照。
- 31 深瀬忠一「はしがき」深瀬忠一他編『恒久世界平和のために』勁草書房、1998年、14頁。
- 32 浦田前掲「平和主義の展望」313頁。



## 研究ノート 2

長崎の原爆被爆に関する研究史を巡る一考察  
—占領下の「復興」の問題に寄せて—広島市立大学広島平和研究所講師  
桐谷多恵子

## はじめに

この研究ノートは、長崎の原爆被爆に関する主要な先行研究を巡って、従来議論されてこなかった問題を明らかにし、長崎の被爆問題に関していかなる議論が必要であるのか、現時点での新たな問題提起を試みる<sup>1</sup>。

筆者の長年追求してきた研究課題は、1945年後半から1950年を研究の対象時期と据え、広島・長崎の原爆被爆者（以後、被爆者）の心象風景と意識の問題を、両市の「復興」の対比の中で考察することである。今回の作業としては、戦後長崎の被爆問題を解析していく手がかりを求め、「復興」をキーワードとして議論を展開していく。

広島市の戦後「復興」に関する調査を進める間に、長崎市が抱える特有の問題が新たに見えてきた。広島地方紙である『中国新聞』の1948年（昭和23年）8月1日付の記事は、このことを示す一つの事例になっていると思うので、以下、記事を抜粋し紹介する。この記事は、「原爆とモシモシ交歓」「長崎市長——平和復興比べ——広島市長」という見出しで、長崎市長（大橋博）と広島市長（濱井信三）の電話による対談を紹介している。以下に両市長の会談内容を記す。

「広島市長…思い出の戦災当日が近づいてきましたね、いろいろと多忙なことでしょう。広島ではご存知のノー・モア・ヒロシマズ運動を中心に平和協会が各国の平和祭行進をすることになっていますが、そちらはどうですか。

長崎市長…われわれはですね、原子爆弾が広島に次で投下されたということ、被爆が街の中心部を外れたため罹災者が広島の数以下ということなどで、ノー・モア・ヒロシマズ運動のような世界的な行事をやるとうところまではゆきませんが、とにかく原子爆弾という洗礼を受け多数の犠牲者を出したことを無にすることがないよういろいろと平和的な行事を催すことをしていますよ。」

「広島…被災地に二万余戸が建設され人口も24万余まで復帰しましたよ。

長崎…私の方は戦争中に膨張した新市街が被爆したので戦災地の復興は未だですが、人口も戦災前27万人が今年になって20万人となりました。

したがって住宅問題が一番大きな悩みです。」

「広島…そちらの復興が広島より遅れている原因はなんですか。

長崎…助かった市の3分の2が元の繁華街だったので修理して人を入れることを1年間やったのでそれに手間取ったのです。廃墟の中へ新設していった方がよかったのですが、半壊家屋の修理を急いだったので焼跡まで手が伸びなかったのです。しかし港湾施設と道路は大体復旧しましたよ、水道の灌水はまだですがね。」

以上、被爆3年後の新聞記事の紙面からも、広島・長崎両市の「復興」への足どりの異同を読み取ることができる。

広島とは異なる長崎被爆の主要な問題を二つあげると、その一つにはく地域的な問題>があげられる。広島では原爆は都心部に投下されたが、長崎は市街中心部から北へ約3 km離れた浦上地区が爆心地となった。浦上地区は、キリシタン禁制下においても信仰を守り続けたカトリック信徒が潜伏し居住地とした地域であった。住民の約半数がカトリック信徒といわれ、多くの信徒が原爆の犠牲となった。更に、浦上ではキリシタンを監視させる目的で、被差別部落が隣り合わせでおかれていた。このような浦上地区の歴史的背景からも、長崎の被爆を考える際には、地域的な問題を念頭に置いて考察する必要がある。もう一つは、いわば時系列と関わる問題であって、一般的に長崎は「二番目の被爆地」として認識されてきたように、時間的な事柄があげられる。平たく言えば、広島を語れば長崎をも語ることにされてしまうという問題が、意識的無意識的たるを問わず前面に出た形で、原爆の問題を論じる際に取り扱われてきたといえる。要するに、原爆に関する議論では、もっぱら広島の被爆に関心が寄せられてきたのが事実である<sup>2</sup>。

とはいえ、学術・研究面では以下に先行研究として取り上げるように、主に90年代から、長崎の被爆について、その独自の側面に光を当てる研究がなされてきた。以上のような筆者の関心に即して、長崎の原爆被爆を巡る主要な先行研究を踏まえつつ、新たな視点からの問題提起を試みる。

## 1. 先行研究史 および 問題提起

### 1-1. 先行研究の省察

評価の問題はひとまず措くとして、被爆問題に関連した発言や報道では、広島と長崎は、それぞれ「怒りの広島」、「祈りの長崎」と形容されることが様々な場面で生じた。長崎の被爆に関する論考では、「祈りの長崎」に光が当てられ、「祈り」の長崎についての議論が長崎被爆の問題を紐解く定式となっていった。そしてその一種の流れともいえる論旨に沿って研究面での議論が展開されてきた点は先行研究史の軌跡として指摘できよう。

以上と関連して、先行研究史としては、まず高橋眞司の研究に着目する。高橋は、長崎被爆に関する視座として、後の研究史の流れを作ることとなる重要な視点を二つ提起した。

一つは、「祈りの長崎」の定式化にとって関わりの深い人物として、長崎の被爆者であった医師の永井隆に注目したことである。その場合、永井のカトリック信仰者の立場からする長崎被爆の思想化の営みを「浦上燔祭説」と名づけた。「燔祭」とは、古代ユダヤ教において重要とされた儀式で、生贄に動物を祭壇上で焼き、神にささげたことを意味している。「浦上燔祭説」の基となっているのは、永井隆が1945年11月23日、浦上天主堂の合同葬において信徒代表として読み上げた「原子爆弾死者合同葬弔辞」である。以下、内容を抜粋する。

「米軍の飛行士は浦上を狙ったのではなく、神の御摂理によって爆弾が地点にもち来らされたものと解釈されなこともありますまい」、「終戦と浦上潰滅との間に深い関係がありはしないか。世界大戦争という人類の罪悪の償いとして、日本唯一の聖地浦上が犠牲の祭壇に屠られ燃やさるべき潔き子羊として選ばれたのではないのでしょうか」、「然るに浦上が屠られた瞬間初めて神はこれを受け納め給い、人類の侘びをきき、忽ち天皇陛下に天啓を垂れ、終戦の聖断を下させ給うたのであります。」「この子羊の犠牲によって、今後更に戦火を蒙る筈であった幾千万の人々が救われたのであります。」<sup>3</sup>

以上が永井の「燔祭」説に関わる文章の抜粋である。

高橋は、「浦上燔祭説の歴史的意義として、何よりもまず、二重の免責」をあげている。「二重の免責」について高橋は、「長崎への原爆投下がもし神の摂理によるのであれば、無謀な十五年戦争を開始遂行し、戦争の終結を遅延させた、天皇を頂点とする日本国家の最高責任者たちの責任は免除されることになる。同様に、原子爆弾を使用したアメリカ合衆国の最高責任者たちの責任もまた免除されることになる<sup>4</sup>」と永井の「燔祭」説に対して厳しい指摘を行った。

次に、高橋はなぜ永井が「浦上燔祭説」のような思想を抱くに至ったのかを読み解く方法として、「長崎の二重構造」という観点を提起した。高橋は、長崎の旧市街の人々と浦上のキリシタンとのあいだには、キリスト教伝来以来の弾圧、迫害、差別の長い歴史が存在しており、「浦上をキリシタン部落として差別<sup>5</sup>」してきた歴史を指摘して、これを「長崎の二重構造」と名付けた。また高橋は、「長崎には二つの焦点がある」と論じて、「一つは南山手にあるグラバー園の港長崎」であり、もう一つは「キリシタン長崎」といわれるところの浦上であると言明した<sup>6</sup>。そして、港長崎とキリシタン長崎の歴史的地域的対立の根底には人間的・宗教的対立があると指摘した。諏訪神社とその祭礼の「くんち」を盛り立ててきた旧市街地の人々は、浦上のキリシタンの上に原爆が爆裂したのは、諏訪神社に参詣しないためであるとして、旧市街の人びとが「原子爆弾は天罰なのだ」と浦上の人々を罵倒

したことに對する浦上信徒の「切り返しの論理」として「浦上燔祭説」が生じたと分析した<sup>7</sup>。つまり、高橋の謂う「長崎の二重構造」とは、浦上のカトリック信徒の観点から出てくる「二重構造」であることが読み取れる。

以上、長崎原爆を考察する際に「浦上燔祭説」と「長崎の二重構造」を提起した点で高橋の研究は、それまでの研究を一段階進めたといえよう。そして高橋は、被爆以前から存在した浦上と旧市街の人々との宗教上における対立を基に、被爆後においても原爆投下を巡る見解の相違が存在したと主張した。

高橋の研究を筆頭として、長崎被爆に関する議論は「祈りの長崎」から出発し、永井隆の「浦上燔祭説」の議論、そして「長崎の二重構造」に乗っかる形で議論が進展してきたといえよう。以下、高橋以後の主要な論稿を年代順に取り上げると次のようになる。

まず、西村明の論文「祈りの長崎——永井隆と原爆死者」<sup>8</sup>を取り上げてみよう。西村は、長崎における原爆死者に対する生者の態度の考察を目標に、永井隆の原爆死者への態度を取り上げている。西村は宗教学的な視点から永井の思想と活動を詳しく分析し、長崎におけるその意味を究明している。だが、宗教学に特化しているために、永井が発言を余儀なくされた時期の冷戦政策を基調とするアメリカの占領政策に対する洞察が欠けている点や、永井に対する批判も高橋と異なって日本の戦争責任に対する問題に具体的に言及していないために、永井の思想面を分析するうえではいささか弱い点があるのではないかと筆者自身は考える。筆者の問題関心と照らし合わせて述べれば、西村のいう、原爆死者への態度とは対照的に、生き残った人々に対する永井の態度はどのようなものであったのか、という点が戦後における永井の思想においては最も重要な点であると筆者は考える。西村を含むこれまでの先行研究では、高橋による永井解釈を全面的に受け入れた形で、永井個人の思想論に議論を発展させるか、もしくは、高橋の議論を批判して宗教学的に特化する形で分析が提示されてきた。長崎の被爆問題を考察する上で、果して永井隆の思想はそれ程にも特異な性格のものであろうか。筆者の考察では、永井は、生きる希望のない浦上のカトリック信徒に対して、〈生きよ！〉という魂の救済のメッセージを、人々の心に一番届くと考えたキリスト教の教義である「燔祭」説に乗せて語ったものであると分析している。それはまさに、永井によるカトリック信徒の人々への隣人愛の行為そのものであったといえる。この点についての詳細は、本稿において議論を行わないが、さしあたり筆者の博士論文「戦後広島・長崎両市の「復興」と被爆者の視点(1945年～1950年)」(2009年)の5部第2章を参照願いたい。

次に、新木武志の研究<sup>9</sup>は、高橋の提起した「浦上燔祭説」と「長崎の二重構造」という議論を展開している。新木の分析によると、浦上と旧市街地で対立しているながらも、「長崎市民の多くは原爆や被爆者について忘れたがっていた<sup>10</sup>」という

点を指摘し、そして「占領下の長崎では、原爆が戦争を終わらせたとされるなか、浦上の人々を中心とした被爆体験が長崎市民の体験に回収されることで、長崎市は平和の犠牲と位置づけられた<sup>11</sup>」と分析している。新木の議論では高橋と同様に、長崎の被爆を「浦上の被爆」と位置づけている印象を受ける。だが、長崎の被爆は浦上に限定して解釈できるかという疑問も一方で生じる。そうはいうものの、新木の戦後長崎市の「復興」政策に関連しての議論<sup>12</sup>は、史料調査に基づく実証的議論であり、長崎市の復興史を考察する上で評価できる。しかしながら、用いている史料がもっぱら復興政策に携わった長崎市や長崎県の行政側側の史料であるために、長崎市民から見た「復興」に関する議論は不足していると指摘できよう。また、先行研究史の言及がないために、新木自身が新たに指摘し、解析した点がどこにあるのか不明確である点は指摘せざるをえない。

更に、末廣真由美の論稿<sup>13</sup>では、旧市街と浦上という区分法を前提として、長崎市の「復興」の経緯において戦後長崎市が抱えた「慰霊と平和祈念のはざま」の問題を指摘している。末廣は、「長崎では原爆死没者の慰霊を行う主体と、平和を祈念する主体が分裂を起こしている<sup>14</sup>」と表象文化論的な視点から衝いている。同論稿では、「慰霊」と「平和祈念」を言語表象の操作において分析しているのだが、果たして、人間存在に関わるような被爆問題を、表象としての言語操作に留まって分析することが可能なのであろうか。これに関しては、同論稿には総合的観点欠缺している憾みを指摘せざるをえない。

次に、本研究ノートの先行研究としての流れとは異なる論稿として新木の論稿と関連して、岩本聖光<sup>15</sup>の論文に言及しておきたい。岩本は、その論文において「長崎における原爆観」を占領期に刊行されたプランゲ文庫を調査して「原爆に関する文章はでてこない」と記している。その理由として、「原爆の被害が必ずしも長崎県民全体で共有されたものではなかった」、「それは同じ長崎市においても言える」<sup>16</sup>と分析しているが、この点については、尚プランゲ文庫等の史料調査が必要であり、長崎市民の意識調査の面からも検討されるべきであろう。

最後に、長崎市における戦災復興計画に関する先行研究を挙げると、石丸紀興『長崎の戦災復興計画と事業——いくつかの談話と資料等による記録<sup>17</sup>』が存在する。石丸の主な研究として、広島市の戦災復興計画を建築学の分野から研究したものがあつた。本研究は、石丸が広島の研究を行う中で長崎はどうなっているのかを調査した際に、長崎は「資料もはっきりしていない<sup>18</sup>」と考え、当時の関係者から復興計画に関するインタビューを集めたものであり、その中には、建築関係の雑誌や『長崎新聞』で掲載された復興計画に関する記事もいくつか紹介されている。いずれも紹介に留まり、史料分析などは行なわれていない。石丸によるこの「記録」は、先行研究という位置づけではなく、むしろ記録的に貴重であるために、史料として捉えるべき価値の研究といえよう。

以上の先行研究の省察を踏まえ、以下、問題の提起を行う。<sup>19</sup>

## 1-2. 問題の提起

長崎の被爆に関する議論では、一種の流れのような定式がつけられ、それに沿って先行研究が積み上げられてきたとも言える。

高橋が提起した「長崎の二重構造」について、これを長崎の問題とみなすことは、一面では当たっていると思われる。その面では、高橋の論旨に沿って先行研究の業績が積み上げられてきたことも理解できる。しかしながら、高橋の謂う「長崎の二重構造」とは、浦上のカトリック信徒の観点から問題が提起されているのであり、宗教を巡る異質の問題を指摘している。要するに、高橋の指摘内容では、宗教を巡る2つの種類を挙げるに留まっており、構造を解き明かす議論にはなっていないのではないかと、という点をまずは指摘しておきたい。つまり、構造を見るには、両者の間に共通点が存在していなければならないと筆者は考えるが、先行研究においては浦上と旧市街地の根底に存在する共通点が明記されていないのである。この点からも、本稿はこれまでの先行研究の単なる延長線上に位置するものではない。これまでの先行研究——特に、筆者の問題関心と重なる論考では、高橋・新木・末廣による論旨が挙げられよう——を高く評価しながらも、大きくいえば2つの点で筆者は疑義を持たざるを得ない。

一つは、原爆の「記憶」やそれに纏わる思想について、その担い手の主体にたいする認識があいまいのままに描かれてきたのではないかと疑念である。いいかえれば、長崎市民の視点からの分析が、充分に行われていない点である。特に、「復興」の問題に関しては、先行研究においては、住民の視点からの分析は乏しい状況にある。

第二の問題としては、上記の疑問とも関連しているが、長崎被爆を考察する上で、いわゆる「長崎の二重構造」論から抜け落ちている要因があるのではないかと疑念である。従来、長崎の被爆の問題が爆心地の浦上地区に限定された形で問題にされてきた。そのために、長崎の原爆被害に関しては、爆心地の浦上地区以外の長崎市民の被爆問題に関する発掘が進んでいない状態にある。長崎市の中心部である旧市街地の市民の動きも、浦上地区の動きと同様に、論じられるべきではないだろうか。

以上を要するに、本研究ノートでは、長崎被爆に関する問題を考察する上で重点となる、長崎の歴史において複数で多面的な人々の動向を読み解くために、地域を区別し、長崎市民の動向から被爆問題を論じることを試みる。つまり、長崎の被爆問題を多角的な視点から捉えるという目的である。その作業を通して、潜在する問題を立体的に浮かび上がらせることが本稿の課題である。

そもそも「復興」という言葉はこれまで学問に限らずに様々な場で多用されてき

た。しかしながら、〈復興とは何か〉という本質的な議論は深められずに今日に至っているといても過言ではない。筆者としては、それこそが大きな問題であると考え、本稿が〈復興とは何か〉という議論の入り口論としての一翼を担えればという思いである。

筆者がこれまでの研究を通して簡潔に復興を問えば、その意味とは、失われた人間の生活の場を再び創り上げていく行為——つまり、生きる意欲を再び喚びおこす活動——であると考え。〈生きる〉ということは有機的な構造において成り立っているために、生活の場における復興は、人間が生きていくうえで必要な総合的観点からの分析が必要である。つまり、歴史、政治、社会、経済、法律、思想などの多角的な視点から、復興の分析は取り組まれるべきである。特に、人間の足元からの——その地域に住むひとびとから見た——復興が問い直されるべきではないだろうか。しかし、これまでの研究においては多角的な視点から復興は十分に議論されてこなかった。それどころか、著名な政治家や企業家である一部の重鎮の半生を通して、都市復興の全体像を描いてみたり、もしくは、公園やモニュメント建設などの行政府が行った記念施設の建設作業を「復興」と呼ぶ議論が行われてきたきらいがある。更に、その際に用いられる史料は、行政府側がまとめた史料が主流であった。以上の復興に関する議論の積み重ねを鑑みれば、一次史料にあたり、生存者である住民の視点から、これまでの「復興」論を再検討すべきであろう。

更に問題の所在を深く問うならば、被爆都市の「復興」に関する議論において欠如している点は、そもそも〈被爆により抱えた問題とは何か〉という議論が丁寧になされていないのではないかと、という疑念を筆者は抱くに至った。以上の問題意識に根差して、本稿では「復興」問題を具体的に議論しながら、地域に根差した長崎の被爆問題そのものと向き合う、という性格を持つ。

このような問題の提起に立つ本稿では、個別的な議題を取り上げて議論することは困難であり、まずは大まかな流れを掴むことによって問題を照射することに主眼を置かざるを得ないことをお断りしておく。研究ノートであるという性格からもこの点は強調せざるをえない。

構成について述べれば、まず本論考の大前提となる被爆後の長崎の「復興史」を長崎市当局の見解に沿って概観する。その際に行政府側の本音を窺わせる資料を紹介しながら、「復興」政策において抱えた問題点を浮かび上がらせる。次に、市当局側の史料に対して、長崎市民の動向を断面的ではあるにせよ住民の視点から浮かび上がらせることに取り組む。そして、旧市街地と一括りにされ、議論の乏しい都心部の人々の動きについて、特に青年たちの戦後の活動に焦点を定めて考察する。その際に、可能な限り具体的な事例を通して、そこから照射される問題を捉えることを目標とする。最後に各章の考察から何が見えてきたのか、長崎の被

爆問題を読み解く上で新たに見えてきた課題を提起して結びにかえる。

## 2. 市当局の見解に基づく戦後長崎市の「復興」政策の概観

いわゆる長崎市の「復興」を全般的に概観するために、長崎市や長崎県の行政府側の史料に基づいて復興事業を概観する。

### 2-1. 1946—1948における長崎市の「復興」政策

1945年8月9日に原爆が投下され、浦上一帯は廢墟と化し、市役所や県庁が集中していた長崎市の中心部へも火災が広がり一帯が焼失した。敗戦後、長崎市の財政事情及び、土地区画整理事業を推進してゆく技術者がいないこと等により、長崎市では復興事業の施行が困難な為に、長崎市長は長崎県知事にたいし県において事業の実施をしてもらいたい旨を申し出た。これによって戦後の長崎市の復興政策は長崎県知事が行う事業として実施された。ただし、長崎市側も出来る限りの工事は行う決意を示し、街路、上下水道の工事は長崎市長執行となった<sup>20</sup>。復興計画の基本的な都市像は、軍需都市の色彩を拭い去り、海外貿易、造船業、水産業を基盤に、人口20万人を想定し、行政・文化・経済の地方中心都市として復興発展を目指すものであった<sup>21</sup>。

1944年の秋に京都から長崎に軍都整備事業として区画整理事業を行うために赴任した矢内保夫は、敗戦後より長崎市の戦災復興事業を担当する中心人物となった。敗戦直後の9月には本省より復興計画案の提出を求められ、長崎市の状況を目前に「長崎は果して復興するだろうか、浦上駅(原爆投下の爆心地より長崎市の都心部の方向へ約1kmの距離)のあたりまでも市街地になれば立派なものだ<sup>22</sup>」と考え、「市街地の焼けた所から浦上駅前付近まで、約60万坪位と思うがそれを区域として」計画したが、今泉圭三郎(当時長崎県土木課長)の「浦上駅までというのは少し消極的だ、もっと景気よくやるべきだ<sup>23</sup>」という意見もあり、最終的に180万坪の区域に決定した。

未公刊文書として長崎県立図書館に所蔵されている1946年4月27日の「戦災都市復興委員会議事録」には、長崎県が当初計画した復興に関する指針が示されている。その中で「長崎は御存知の通り原子爆弾にやられたのでありますから、長崎駅付近及びそれ以上の地帯は全くの廢墟となって失ったのであります。従ひまして罹災地の内には余り市街化していなかった区域もありまして、これを全部復興の対象とする必要はないのであります。そこで一応長崎市将来の人口を考えまして、それを収容するに足るだけの土地に就き事業を実施するという考え方をしたのであります<sup>24</sup>」と復興政策の方針において爆心地となった罹災地の中で「余り市街化していなかった区域」については、まずは復興事業の対象から外す方針が

述べられている。更に、復興事業に携わった関係者が「長崎駅の辺りに原爆が投下されていたら殆ど全市がやられて居つたと思うが幸い当時新市街地と謂われた浦上谷の真上500米の処で破裂したのでその一谷が壊滅した丈で、他の旧市街の谷々は前述した通りひどい痛手をうけたものの焼失は免れ、当時市民に取つて大きな心の支えとなつた<sup>25</sup>」と回顧録で記した様に、「市民」にとって「新市街地」の「浦上谷」が壊滅したことは、それほど痛手とはなっていないという解釈が述べられている。

長崎市の復興政策の中心となつた矢内は、1946年11月12日の『長崎新聞』で郷土論壇において「都市の復興」という題で、「敗戦後の日本の現実は余りにも酷しい」「自由にして美しい国、新日本建設への希望無くしてはこの國の再建は不可能である。復興展に見られる美しい町の出現を夢みつつ全市民が協力するところに、長崎の復興が完成せられるのではなかろうか」と長崎の復興に対して意見を述べている。この矢内の復興政策に対する考えは、まさに敗戦国日本の復興の姿一般と重ね合わさり、そこからは被爆都市という立場からの復興政策の意図は読み取れない。被爆都市として戦後間もなくより、「平和都市」を唱える広島市とは異なり、長崎市は、戦前の長崎を復古させるかのように「貿易、水産、観光」の復興に力が注がれていった。

以上、戦後初期の段階での行政府側の史料や回顧録から読み取れたことは、爆心地の浦上地区を「余り市街化していなかった区域」として、「復興」の対象から切り捨てた形で復興事業が進められていった点である。他方で同時に読み取れるのは、長崎市の中心部である旧市街地の「復興」に復興事業の主眼が置かれた点である。<sup>26</sup>

## 2-2. 長崎国際文化都市建設法と長崎市の「復興」政策

1948年の暮れに、長崎県選出の若松虎雄衆議院議員から大橋博市長に、広島市が原爆罹災からの復興のために国からの補助を受けて「平和都市」を建設するための特別法の制定を国会に働きかけているという知らせが入った。大橋市長や市議会議員は急遽上京し、長崎も広島と同じ「原爆罹災地」であることを訴えた。広島側と長崎側で意見の交換が行われ、最終的に「長崎市原爆災害復興及び国際平和都市建設に関する請願書」が提出され、1949年8月に「広島平和記念都市建設法」と共に「長崎国際文化都市建設法」が制定された。広島平和都市建設法の第一条は「この法律は、恒久平和を誠実に実現しようとする理想の象徴として、広島市を平和記念都市として建設することを目的とする」と据えたのに対し、長崎国際文化都市建設法の第一条は「この法律は、国際文化の向上をはかり、恒久平和の理想を達成するために長崎市を国際文化都市として建設することを目的とする<sup>27</sup>」と定めた。当時の関係者によると「国際文化」という言葉がどうして生れたの

かについては、「向こうが平和なら長崎は文化の発祥地だから文化という言葉が出て、国際文化にしよう」と<sup>28</sup>決定された経緯が述べられている。

この指定により「5箇年復興計画」が樹立され、「重工業の復活、水産業の活況と相まって産業面に活発な動き」として現れた。1950年には、長崎市は「全国観光都邑」に第1位をもって入選し、「観光都市としての画期的な飛躍」を遂げ、旅行者は約230万人に達した<sup>29</sup>。

国際文化都市建設法の公布施行により既定の復興計画に全面的な検討が加えられ、1951年には「国際文化都市建設計画」が決定された<sup>30</sup>。国際文化都市建設計画により記念施設として、原爆投下の爆心地を含む周辺4箇所を平和公園とし、その中の一部に国際文化会館を建設するという計画が決定された。平和公園については、1951年より整地工事、文化会館建設のために1950年に用地買収を進め、国の補助の上でそれぞれ1955年、1954年に建設が完了した<sup>31</sup>。

以上のように長崎市は「長崎国際文化都市建設法」の制定により、爆心地付近に平和公園を作り、国際文化会館を設立するなど、それまで復興政策に着手してこなかった浦上地区に「平和」や「国際文化」と名のついた建造物を造っていった。当時、公園の計画に携わった人物は、「長崎市は平和公園も観光地ぐらいにしか思っていないんです。観光地でお客さんが来て、旅館が繁栄して、バス会社がもうかればそれはそれでいいんだと。その思想的な、あるいは宗教的、その他文化的な公園なんていう次元の高い考え方、持っていないんですよ。それで今のようになっているわけですよ<sup>32</sup>」と長崎市側の対応を指摘している。また、長崎出身で、戦災復興院の嘱託として長崎、広島、呉の復興計画に携わった武基夫は、1983年に「今の長崎を見てどう思われますか」というインタビュアーの質問に対して「浦上もなるがままなっし、県庁前は確かに大きなビルやなんか建て立派な通りになりました<sup>33</sup>」と復興を評価した。浦上地区の復興の様子を「なるがまま」と言及したことから、いうならば精神的・身体的な痛手を抱えながら生き抜いてきた浦上地区の被爆者の救護や援護を含めた復興政策に着手してこなかった行政側の本音が内在していると読み取れる。長崎市や県の復興政策では、被爆により壊滅した浦上地区への復興は後回しにされ、浦上地区の再建作業やそこに住む被爆者を含む住民への支援より先に、建造物を次々と造り、建設面での「復興」に着手されていった点が如実に現われている。

### 3. 浦上地区の住民の復興

以上、行政府側の「復興」政策の中で、浦上地区の住民は原爆荒野においてどのような復興を行ってきたのであろうか。これまでの先行研究では、肝心な浦上の住民被爆者の実態についての分析は十分ではないため、その点を重視して本章では浦上地区の復興について概観する。

### 3-1. 歴史の中の浦上

「港長崎」と呼ばれる市街地から北面に進み、浦上川流域に至ると、いわゆる「浦上」と呼ばれる地域に入る。キリシタン禁教政策下において、信徒の一部は、所謂「潜伏キリシタン」となって、およそ250年、七代にわたり浦上の地で信仰を守り続けた。江戸時代から明治はじめにかけてのキリスト教弾圧により、浦上のキリシタンの村は、1790年(寛政2年)の「浦上一番崩れ」以来、一村総流罪とされた「浦上四番崩れ」(1867年 慶応3年)まで主なものを挙げれば実に4回に渡り大弾圧が行われた<sup>34</sup>。改宗に応じない信徒に対しては、はりつけ、火炙り、穴づり、地獄責めなどの残虐な刑が加えられた。

更に、長年に及ぶキリシタン弾圧の中、長崎県内60の被差別部落は、全てがキリシタン弾圧の手先として、あるいは密偵としての役割で配置されたといわれている。浦川和三郎の『浦上切支丹史』には、「浦上切支丹」に対する弾圧の歴史が記されているが、その中でカトリック信徒と被差別部落民との対立が記されている。浦上地区は長い間、抑圧され、差別を受けてきた人々が住む地域であり、被差別者同士が「血で血を洗う<sup>35</sup>」歴史を持つ地区であった。

弾圧されても改宗しない信徒の信仰の深さを前に、浦上村民総流罪の「浦上四番崩れ」を行い、村民3,394人が20藩22ヶ所に流配され<sup>36</sup>、キリシタンの村は人跡絶えた<sup>37</sup>。1873年(明治6年)に「切支丹禁制の高札」が撤去され<sup>38</sup>、流配からかろうじて浦上に戻った信徒たちによって再び、キリシタンの村は再建された。信仰が自由になったカトリック信徒たちは、「神の家」、魂のよりどころである教会を立てることを切望し<sup>39</sup>、30年の年月を掛けて「浦上天主堂」を建てた。長い受難の歴史を持つ浦上の地に「昭和の大崩れ」といわれる原爆が1945年8月9日に投下され、信徒12,000人のうち、8,500余人の命が奪われた<sup>40</sup>。

長崎市は1920年10月1日、爆心地となった「浦上山里村」と「上長崎村」(いわゆる「浦上地区」)を第二次市勢拡張によって長崎市に編入した。そして、1937年4月の三菱重工業長崎製鋼所の開設を始めとして、三菱系の兵器・造船・電気の各工場および関連工場の進出によって浦上は新興工業地区を形成し、三菱造船所、三菱電機製作所の本工場が並ぶ西岸と共に軍需工業地帯として発展した。

第2次世界大戦の勃発にともない、貿易が激減する一方で軍需重工業、特に造船関係が飛躍的に発展し、1943年4月1日には第3次市域拡張を行い、一躍人口25万に達する都市となった<sup>41</sup>。長崎では戦時体制下において、長崎港西岸一帯と浦上川沿い北部地域に軍需産業関連工場が集中し、それに関係して電気やガスなどのエネルギー施設、寮や病院、グラウンドなどの福利厚生施設が長崎駅以北に建てられ、浦上地区方面は、軍需工場を中心に開発されていった<sup>42</sup>。

### 3-2. 浦上の住民被爆者と復興の遅れ

以上の浦上地区の歴史からも分かるように、浦上地区は、市に編入されてわずか25年余りで爆心地となり壊滅した。更に、住民の約半数がカトリック信徒の居住地であった。本節では、爆心地付近で被爆した浦上のいうならばく住民被爆者>の心象を、限られた例証ではあるが考察する<sup>43</sup>。

まず、筆者自身が浦上のカトリック教徒の被爆者から聞き取りした事例を紹介したい。浦上の自宅付近で被爆した片岡津代氏<sup>44</sup>は「全身焼かれてしまって、世界に誇っていた浦上も壊され、教会まで壊されてしまって、“神はいるのか？”とちょっと思ってしまった。次の瞬間、“ああ、こんなこと言ってはいけない。神様、今、疑ったことをお許し下さい。”と、そこで泣いた。食べ物もない。働けない。“姉と死んでおけばよかったのに！”と20分も声をたてて泣いた。そして“神様、許して下さい”と書いて、フランシスコ〔浦上第一病院——筆者〕へ戻った」、『神の摂理やろか、そうやろか』とカトリックを疑うようになる。『神は人類を救う者なのに、こんなに何もしない子どもたちを殺してしまうのか。』と思うようになった。半分半分この思いがあった。』と述べて、キリスト教徒弾圧から長年守り続けてきた信仰さえも、被爆によって揺らいでしまった心境を語った。更には、信仰の問題以上に深刻であったのが、自力で復興させなければならない苦しい生活の中で、失った家族への深い悲しみのあまり、一緒に「死んでおけばよかった」、「いっそのこと、あの時にひと思いに死んでいたほうがよかった<sup>45</sup>」と生きていくことに失望している住民被爆者の状況が明らかとなった。実際にこれを裏付けるように、敗戦後に全国からカトリック神父が浦上へ向い、信徒に生きる希望を、信仰の言葉を通して与えていたことが、信徒の人々への著者自身による聞き取り調査や信徒の手記<sup>46</sup>からも明らかとなっている。また片岡氏は、「カトリックの教えがなかったらとっくに死んでいた。命を繋いでもらった宗教。神様にいただいた命を傷つけることは、大罪になる。『死ぬこともできない、生きることもできない。神様、私に生きる糧を下さい』そう祈った」として、生きる糧を再び信仰を通して得られたことを述べている。居住地が灰と化した浦上では、一家潰滅という状況も多く存在し、身内や肉親を見捨てて生き残ってしまったという浦上の信徒の悔恨、何故自分だけが助かってしまったのかという思い、またその思いを踏みにじるような長崎の他地域の人々の発言から、家族と一緒に死んでおけばよかった、という思いに駆られて苦しみながら生きていた。

ところで、戦後の浦上の復興の足どりについては、永井隆編『原子雲の下に生きて』、『私たちは長崎にいた』に記されており、永井は「原子野生活は生命を辛うじてつなぐことのできた、まことにみじめなもの」と述べ「『犬小屋』の生活」と表した<sup>47</sup>。家を失った多くの住民被爆者はバラック生活を余儀なくされた<sup>48</sup>。バラック生活といえども、一世帯の生活ではなく、本家の屋敷にバラックを建て、そこ

に親戚幾世帯かの生き残りの人々が集まって「とりあえず生活<sup>49</sup>」を送る「合世帯の共同バラック」に身を寄せていたことも少なくなかった<sup>50</sup>。家を失った家庭の一例を見ると、「穴ぐら生活を十五日間、バラック生活を約一年間<sup>51</sup>」送り、「いつまでもバラック生活では困る。早く本建築の家を建ててきちんとした生活をしなければ…<sup>52</sup>」と思ひ悩み、大工を探しようやく家を建築しており、まさに自力復興の様子が浮かび上がってくる。廃墟となった浦上において自力で生活を立て直すことは困難極まりなく、更には放射能障害が発症すると益々生活を送ることは困難になり、「こんな目にあって生きるより、原子の火で焼き殺されていた方がよかった<sup>53</sup>」との思いが起こったと記している。1949年に永井隆が爆心地近くの山里小学校の児童に手記をつのった『原子雲の下に生きて』には爆心地付近で暮らす子供たちの心境が記されており、住民の立場から復興を考察する上で参考になる。一人の児童は都心部には「広々としたりっばな道路もできました。四年前のあのころと考え比べてみますと、本当に想像ができなくらい復興してきました。でも、家と言ってもバラック建てでありますから、昔のようになるには、大分日数がかかると思います<sup>54</sup>」というように浦上の復興の遅れを記し、別の児童は「ある夜のこと、土手の上に登って、はるか町の方を見下ろすと、なんとということだ。どこまでも明るく見えるではないか！——電灯が輝いているのだ。…ぼくたちもあの電灯をうちのバラック小屋につけてもらいたいなと思った<sup>55</sup>」と記し、都心部と浦上の復興の差をまざまざと示している<sup>56</sup>。また、戦後の浦上地区の復興の遅れは著しかったという証言も得ている<sup>57</sup>。

2. において先述のように、特別法の制定により長崎においても浦上の爆心地付近への「復興」政策が県や市当局により着手されはじめるが、住民の被爆者は、「復興」政策に対して強い違和感を抱くようになる。平和公園整地が進められ、「平和祈念像」（1955年8月8日完成）の建設に至ったが、被爆者の福田須磨子（自身は爆心地より1.8kmで被爆し全身打撲症、自宅は爆心地から0.2kmに位置していたために壊滅し、父母と姉は爆死した。）は、平和祈念像の完成を受け、以下のように被爆者のやりきれない心境をぶつけた。

「何も彼も いやになりました。原子野に きつ立する巨大な平和像 それはいい それはいいけど そのお金で 何とかならなかつたかしら “石の像は食えぬし、腹の足しにならぬ” さもしいと かって下さいますな 原爆後十年をぎりぎりに生きる 被災者の 偽らぬ心境です<sup>58</sup>」

また、長崎市の浦上第一病院（爆心地より1.4km 現 フランシスコ病院）で被爆し、それ以降被爆者の治療に従事した秋月辰一郎医師は『「原爆」と三十年』において、長崎市、及び、浦上の「復興」に対する違和感を記している。

「私たちは錯覚する。長崎市は原爆の灰から復興した。浦上も無残な原子野から不死鳥のごとく復活したと。しかし、よく見ると復興でも復活でもない。あの

とき以来、人間の生命は圧殺され、亡びて、辛うじて生き残った者は、浦上の片隅に追いやられ、小さく苦痛に生き延びてきた。そして原爆を体験しなかったひとびとは、『もう原爆の傷あとは残らない』と、いつもいう。それは復興ではなかった。死んだ、あるいは病めるひとびとに替わって、日本の戦後復興という名で、新しい経済的欲望追求の都市に取って替わったのである。<sup>59</sup>」

以上、浦上の被爆者が苦しんで生活を送る状況が多々存在しながらも、被爆者への援護は行われず、爆心地の浦上地区において被爆住民が自力で復興に立ち上がらなければならなかった状況が、住民の証言や手記から読み取れる。それとは対照的に、「半壊」状態であった市の中心部から復興は着手され、廃墟の浦上地区との復興の差は顕著となった。市の中心部の復興が進み、それに対して浦上の復興は進まない中で、アメニティ面において浦上の住民が抱いた不満は大きかった。復興の遅れが目立つ浦上地区において住民被爆者は、年月を掛け、自力復興により生き抜いてきたのである。

#### 4. 長崎の被爆者

浦上地区の〈住民被爆者〉以外の、長崎の被爆者の意識とは如何なるものであったのだろうか。これは、目下筆者が取り組んでいる研究課題である。なお、詳細については今後の検討に委ねるが、戦後長崎市においては、大きく分けて、以下5つのタイプの市民を抱えることとなった。

- ①浦上の住民被爆者、②被動員被爆者、③爆心地から離れたところ（例えば旧市街地の付近）で被爆した被爆者、④爆心地から離れたところで被爆し、その後に爆心地に入っていった被爆者、⑤長崎市に復員してきた市民など、①-④以外の長崎市民

以上、①-⑤をどう定義するのかについては、誰がどこでどのように被爆<sup>60</sup>したかも含めては未だに明確に把握することができない非常に難しい問題である。つまり、それほどまでに被爆問題は深刻な問題なのである。しかしながら、本論稿においては議論の整理のためにも、大まかな区別をせざるを得ない。②を例として、以下、長崎の被爆問題について説明することにする。

##### 4-1. 被動員被爆者

ここでは、地域的な問題を抱える長崎の被爆問題を考察するために、〈被動員被爆者〉という、〈住民被爆者〉と異なるカテゴリーの被爆者の存在を意識した上で、長崎の被爆を議論する。

浦上の住民被爆者を受けて、それと並ぶ重要なカテゴリーとして、兵器工場への被動員者として被爆した他地域在住の被爆者について、ここでは簡潔に考察し

ておく。他地域の被動員者としての被爆者は、長崎市内各地から三菱の兵器工場に動員され、その多くは被爆後にいわば帰る家が存在していた。爆心地付近の兵器工場で被爆した人々は、重傷を負いながらも、それぞれが自分の家へ帰宅すると、命が助かったことを喜び迎え介護に手を尽くす家族がいた。我が家へ戻った他地区（例えば、旧市街地）からの被爆者は、被爆していない（直接に放射線被害を受けていない）家族（地域の存在している体制に支えられた）の看病の下で命を繋いでいった。一例を挙げれば、作家の林京子は、1945年8月9日、三菱兵器大橋工場で学徒動員中に被爆した（当時14歳）。彼女の作品には、被爆後の生活が描写されているが、家族から手厚い看病を受けていたことが記されている。

林は「友よ」という作品の中で、戦後の〈住民被爆者〉と〈被動員被爆者〉である自らの心情の異なりを記している。1945年10月から再び学校が始まり、女生徒たちが「将来結婚をするか」という話題に花を咲かせた時に、「あたしは結婚せんよ」と一人が返した。その理由について同級生に質問攻めにされると彼女は「トラピストに行って修道女になる」と強い口調で返し、周りの同級生はその意味を理解できずに、彼女が泣き出すまで理由を聞いて追い詰めた。彼女は被爆で家族が「6人も死んでいるから」と涙をこぼしながら言った。彼女の家は、爆心地付近の城山町にあり浦上天主堂の近隣で、外地にいる父親だけを残して、肉親の全員を亡くしていた。彼女の心の内を林は「被爆死した母や姉たちへの、供養の気持ちがあったはずである。断ちきれない愛しさがあったはずである<sup>61</sup>」と記している。その場にいた女学生の中でただ一人、彼女が修道女になることを責めなかった少女も、母親と祖父母を浦上で亡くしていた。そして林は、「私は被爆者の不幸を、八月九日の共通の日に立って、同じ被爆者として苦しんできたつもりでいた。しかし、私はあの日に、家族の、誰ひとりも亡くしてはいない。私は、彼女たちの何を知り、何を理解したつもりで今日まで生きてきたのだろうか<sup>62</sup>」と被動員被爆者の自身と住民被爆者との意識の相違を表した。

また、三菱電機製作所で学徒動員中に被爆した、渡辺千恵子も自身の著書の中で、被爆後に救助に駆けつけた母や姉の手で、小学校の救護所や三菱病院の防空壕へ運んでもらったことや、「千恵子だけは死なせたくない<sup>63</sup>」という母の熱心な看病による自宅療養生活で、命を繋いでこられたことを記している。渡辺は、被爆の際に倒壊した鉄骨で腰を砕かれ、車椅子の生活を余儀なくされた。被爆してから数年間の生活を回顧して、「死んでしまいたいと考えた反面、それにもましてつよく生きなければならぬという気持ちがわきおこり」、「ささやかではあるが、生きる希望も生れてきた<sup>64</sup>」と当時の思いを記している。以上のような違いを有していながらも、長崎市中において被爆者や被爆関係者を家族に抱える中で戦後の生活は営まれてきたのであった。

#### 4-2. 戦後長崎が抱えた被爆問題

ここで注意しなくてはならないのは、長崎市民と浦上の被爆体験を分け隔てることで、1945年8月9日の原爆体験を「浦上の被爆」というように地理的な側面のみに留めてしまうことである。確かに、浦上と都心部の人々の被爆体験とは大きく異なり、同じ被爆者と一概に括れるものではない。筆者が上記において提起した住民被爆者と被動員被爆者は相異が明らかとなっている。しかし、異なっているながらも、両者は原爆投下により否応なしに関わり合ってきた。被爆後において負傷して逃げ惑う人々、また、肉親や友人を必死に爆心地方へと探しに行く人々等、原爆後の惨劇の中での人びとの＜動き＞の多様さは顕著であった。林京子は『祭りの場』のなかで「総てが松山町や浦上の悲惨にかかわって、長崎全市の惨事になっていた<sup>65</sup>」と被爆当時の様子を描写している。また、『ギヤマン ビードロ』という作品の中では、原爆による被害が長崎市全体に及んでいたために、「長崎ガラス」の全てに傷が入っていたと記している。戦後長崎市中で探しても「無傷のものは、長崎にはひとつも残ってらんですよ<sup>66</sup>」ということになる。全てに傷が入っているとはどういう意味なのかは、今後追究する必要があるが、この描写から明らかなことは、長崎市全域にわたり被爆の影響は大小あるにせよ拡がっていたと読み取ることができる。これらは、長崎の原爆被爆の意味を「浦上の被爆」として限定してきた、先行研究をはじめとする長崎原爆観について疑問を持たせる一つの根拠となっている。

以上の考察に基づいて、長崎の被爆の問題について仮説的に問題を提示しておく、本来は原爆被害を通して、広島市同様に長崎市全体としても原爆投下を糾弾する契機が十分に存在しながらも、逆に、長崎市では戦後においても長崎の地域差の問題が存続し、地域の間で被爆者や被爆関係者の中で分断の状況が生じている事態である。被爆における市民の意識の分裂こそが戦後長崎の大きな一つの問題といえよう。それゆえに、総合的に原爆の問題を見る必要性があるのである。

#### 5. 他地区の長崎市民の動向

以上の長崎被爆の問題から明らかにせねばならない問題として、浦上地区以外の地域の人々の動向と意識を、主に「他地区」における青年運動の実態を考察する中で浮かび上がらせる必要がある。この点は、これまでの先行研究では論及されていない点であり、研究史を巡っての本稿の議論においては避けられないと筆者は考えるものである。本章では、浦上の住民被爆者の復興への取り組みを側面から照らし出す意味で、他地区における復興のあゆみを青年諸団体の復興運動を中心に上げる。

被爆直後から広島市に於いては、被爆者を抱きかかえながら市民の生活を取り

戻すべく行動をおこしていた青年諸団体の復興運動について既に一次史料を基に研究調査を進めてきた。(戦後広島市における青年運動については、さしあたり、桐谷多恵子「戦後広島“復興”における青年運動に関する覚え書き——宍戸・勝丸両史料の批判的考察に寄せて——」『法政大学大学院紀要』第59号、2007年。を参照)。広島市内の地域ごとや、自身の関心を示す運動体として別々に行動していた幾つもの青年運動は、原爆後の広島的生活を立て直すため、物資の配給の円滑化や行政側への交渉力を強化するために、市役所を拠点として1946年5月に連合することになった。こうして生まれた広島市青年連合会はおよそ40もの多様な団体が集って始まった。そして青年連合会は、戦後の被爆者の生活に緊要かつ最も労力の必要な分野を担っていった。筆者の管見によれば、戦後広島市における青年運動の史料は存在している(勝丸博行個人史料『広島市復興青年運動史料』広島市公文書館所蔵)のに対し、長崎市における青年運動の史料は如何なる機関においても、まとまった形で所蔵されていない現況にある<sup>67</sup>。

そのような史料の出現状況に鑑み、筆者は聞き取り調査によってその糸口を見出そうと試みた。以下、戦後長崎市において重要な役割をになった関係者2人に聞き取り調査を行ったので、その証言をもとに戦後の長崎の青年運動の様相についての一つの見取り図を示しておきたい。

戦後に地域の青年団の発起人として、また長崎市連合青年団の主要なメンバーとして運動に携わってきたA氏と、長崎市連合青年団に参加していた、X地区連合青年団の初代団長であったB氏に対する聞き取り調査<sup>68</sup>について関連する内容を記すと次のようである<sup>69</sup>。なお、その際、両者に青年運動の史料所在についても問い合わせたところ、二人の把握する限りでは、史料は残していないし特に機関紙等の発行もないために存在しないであろうという返答があった。そのため本節では、差し当たり、青年運動発起人や関係者による聞き取り調査を軸にして青年運動の実態を浮かび上がらせていく手法を取る。

### 5-1. 他地区青年活動の一断面 ——A氏の証言——

A氏は、1945年9月に復員して長崎市へ戻ってきた。当時の様子をA氏は「帰ってきた長崎の街はどん底の状態」であったと回顧している。戦後日本の各地では食糧不足の状態は深刻であり、長崎市も大変な食糧難に陥っていた当時の様子を繰り返して述べた。そして、戦後においても配給制度に頼らなくてはならない状況の下で、町内会が立ち上げられた経緯を語った。

A氏は寺の息子として生れ、その寺は戦前より「日曜学校」を行っていた<sup>70</sup>。A氏が中心となって戦前に行っていた日曜学校は、寺周辺に住んでいた子供たちに対し、山登りや紙芝居などを行った。戦後、長崎駅には戦災孤児たちがたむろしており、目にする度にA氏は胸を痛め、1946年(昭和21年)には日曜学校を再

開した。1949年(昭和24年)を過ぎた頃、「日曜学校」の名称が「子供会」へと変わったという。戦後は、戦前に参加していた子供たちが青年になって参加し、青年団のメンバーになった例も多かったとのことである。戦後逸速く町内会が再開され、それに併せて町内青年団の組織づくりも行なわれた。青年団は地元で活躍し、戦後と言えば市民が娯楽に飢えていたために、人々に娯楽を与えようと青年たちは立ち上がり、演芸大会などを積極的行ったという。長崎市内の町では次々と青年団が組織され、やがてこれらの小さなグループは長崎市連合青年団へと育っていった。

A氏によれば、戦後は「ソーシャル エドゥケーション」(social education)という思想がアメリカより入ってきたので、それに応じた体制が必要であり、その体制の中心が青年団であったと述べている。

アメリカ占領軍は、戦後の日本に民主主義を普及しようと、大衆の意識改革を目的として民間情報教育局(CIE)を設立した<sup>71</sup>。ウィンフィールド・ニブロは、長崎の教育文化活動の中心となり意識改革を推し進め、旧市街で青年運動を「指導」し、スクエアダンス square danceの普及に力を入れ、レクリエーションを通して地域青少年グループの教育文化活動を積極的に推し進めた<sup>72</sup>。国立国会図書館所蔵のGHQ/SCAPの長崎県の資料の中には、スクエアダンスが日本の青年層の意識改革に貢献したと報告する文書が含まれている。「ウィンフィールド・ニブロ(Winfield P.Niblo)著 スクエアダンス教本」には、「このスクウェアダンスは日本人の琴線に触れ、彼らの心をとらえた。非常に数多くの日本人がこのダンスを踊ることで、素晴らしい時間を過ごし、幸せな気持ちになれたのだった(訳：筆者)<sup>73</sup>」と記されている。しかし、占領当時にアメリカ軍による斡旋は、受けなくてはならないものであった、と青年団関係者は当時の様子を語っている<sup>74</sup>。長崎市におけるスクエアダンスの盛り上がりは凄いもので、1948年(昭和23年)3月23日の『長崎日日新聞』<sup>75</sup>の記事には「スケヤダンス お別れパーティー」という見出しで、「長崎スケヤ・ダンス・クラブでは今般ダンスの一般大衆化に乗り出すため今まで軍政府三階ホールで催していた講習会を中止して、過去一年、長崎軍政府の厚意を謝して二十一日午後七時から同ホールで軍政府当局、杉山知事夫妻、西田文部省体育官及びダンス愛好者四百名が参集、盛大にお別れダンス・パーティーを開催、同九時盛況のうちに散会した」と書かれている。4百名もの「ダンス愛好者」が集まる程に長崎市内においてスクエアダンスが普及していたことが読み取れる。

また、ニブロは至るところで講演会を行っている。1947年(昭和22年)8月30日の『長崎日日新聞』2面の記事には「お互いに愉快的な生活を レクリエーション講習会開かれる」という見出しで、「お互いに愉快的な生活を送るため、そして無意識の裡に民主主義社会を創造していくため、日本再建の強力な要素としての“レク

リエーション運動”という記事が載っている。その隣には、「スケアダンスもレクリエーションの一つ」という見出しでニプロ氏の講演要旨が記されている。また、その記事の下には「ニプロさん留任に決まる」という見出しで「長崎軍政部情報教育官ニプロ氏は今月末をもって任期満了し転任の予定であったが、かねてこの事をきき知った各小学校のヨイコを始め教育界、諸団体では本県の教育民主化になお一層指導を続けてほしいと日に十数通に及ぶ留任歎願書を出しており、総司令部ではこの県民の切な願いを聴きニプロさんの任期を延期させることになった」という内容が紹介されており、この記事からも彼の長崎における絶大な人気を読み取ることができる。

A氏は、当時のニプロ教育官の青年団への対応を、「如何にアメリカが優しいか」を提供し、「原爆に対する憎しみを持たせないようにした」と語った。そして、「ニプロ（ニプロ 注：筆者）の精神は、アメリカの正当性を広めたくて、その広めるのに適していたのが、私達（青年団 注：筆者）だったんじゃないか」と当時の青年団を論評している。

青年諸団体とアメリカ占領軍人たちが親しくしていた様子も当時の新聞記事から読み取れる。例えば、『長崎日日新聞』1948年（昭和23年）1月12日の1面には、大きな見出しで「終生忘れぬ思い出 長崎軍政府メルダールさん離任」という見出しが載っており、記事の内容は、昭和22年から長崎軍政府において教育補佐官として着任していたエドワード・N・メルダール氏が任期満了に伴い、長崎を去るというもので、メルダール氏からの別れのメッセージが掲載されている。その直ぐ下には、「メルダールさんの送別会 長崎市連合青年団で」という見出しの記事が掲載されている。この記事には、「長崎市連合青年団では任期中常に県民とともにあった長崎軍政府のメルダールさんとお別れを前にしてもう一度楽しく談笑したいと11日午後七時から長崎精洋亭で送別会を催したが、同会にはメルダールさんに特に関係深かつたYMCA、市会各小学校関係者、勝山磨屋両小学校男女児童などがあつまり、男女児童の劇、合唱、連合青年団員のメルダール教育補佐官の送別歌『君を忘れず』島内八郎作詞木野普見雄作曲の合唱や舞踊がありアレコレの思い出を語って八時半に散会した」と書かれている。記事の内容からも、アメリカ占領軍と青年諸団体が親しい関係を保っていた様子が読み取れる。原爆を投下されたという事実があるにも関わらずこのような良好な関係を築けた要因については尚一層の調査が必要である。

A氏は、戦後の長崎市の様子を「周囲があまりにも不幸だった」と述べ、当時は、長崎市の復興を考えて行動する必要がある、「とにかく、長崎市を復興させて生活を立て直そう、というのが市の方針で、それに（青年運動は）ついていったのではないかと長崎市や長崎県の復興政策に青年団が関わらざるを得なかった状況を述べた。そして、「長崎（市の中心部）は残ったから、（復興の）立ち上がりは早

かった」と戦後の長崎市中心部の復興政策への着手が比較的早く行われた状況を語った。

1946年9月には長崎市では平和盆踊りが現在の公会堂前周辺の広場で開催された。1946年の8月に広島市が「復興祭」を開催したことを受け、長崎市側も急速「長崎復興祭」を開催することになった。1946年11月1日から10日間行われた長崎市・復興協賛会主催の「長崎復興祭」では、地域の青年団は市の斡旋により「仮装行列」を行ったという。

更に発起人A氏の言によれば、「長崎の街をまず復興させなきゃいけない」ということで旧市街地である市の中心部から復興政策は取り組まれており、青年運動としては、直接的に廃墟と化した浦上地区の復興には着手していかなかったとのことである。

戦後長崎市に於いて「開催された盆踊り大会など、様々なイベントが市や県といった公的な官庁から行動を起こすのでは、戦時中と構造が同じなので、軍政部（アメリカ占領軍）がそういった性質を嫌っていた」。そのために、なるべく地域の青年団が活動を始め、市が後援するように心掛けたという。民意でやるなら軍政部は許可したという背景が存在していたからだ。当時の新聞史料を読みると、1947年8月6日の『長崎日日新聞』の記事には、「九日は各寺院、教会の慰霊祭のほかには平和のいけにえとなつた一万三千の靈魂を慰めるために長崎市連合青年団の供養盆おどりで全市をぬりつぶす “どんと踏み出せ新日本だ 願い立山クルス（墓地 筆者）のかけで 母が弟が見てござる” 哀愁と美と再建への胸のふくらみを包んで青年たちはおどる…」と、「8・9」の行事について、長崎市連合青年団の「供養盆おどり」をあげている。「クルス」とは十字架を意味するが、この盆踊りの歌詞は、何故爆心地の浦上ではなく「立山」なのだろうか。また、「ござる」という言葉の表現からも、原爆の痛みに対してどこか慎みを欠いたものの方でいることが読み取れる。更に、カトリック信徒の人々を揶揄するような表現で歌っている様子も浮かび上がってくる。また、記事に書かれている「哀愁と美と再建への胸のふくらみ」とはどういう意味だろうか。この記事からは、被爆に対する痛みを共有しようとする姿勢を読み取ることはできない。

更に1947年8月10日の『長崎日日新聞』の記事には、「昼は子供の会」「夜は花火と盆踊り」という見出しで、長崎市連合青年団が行った催しが記されている。長崎市連合青年団主催の「子供の会」は午後一時半から本大工町の市民運動場で開かれ、伊良林小学校の田崎智恵子先生の『こぶ取りじいさん』の紙芝居から始まり、つづいて聖母騎士の市川先生のお話、南大浦校の緒形先生の紙芝居、稲佐幼稚園長松尾利信先生の童話や「活水女専のお姉さん方」の人形劇が行われ、参加した子供たちを喜ばせたと書かれている。同日の午後五時から、長崎市連合青年団と佛教連盟の共催により「大供養會」が市民運動場で行われた。更に、午後六時

には主催者代表のあいさつが行われ、その後花火を打上げ、盆おどりを行ったことが記されている。盆踊の様子として、「鮮かなアーチ、堤燈を飾った一丈余の大やぐらをめぐり、『霧の長崎』『長崎盆踊』『平和盆おどり』をレコードのリズムに乗って参加者が踊っていた様子が書かれている。「軽い浴衣に平和な姿 踊るきりようにどなたがほれた 昔しやアメリカピンカートン」、「老いも若きも平和を満喫し、いまはなき殉難者を供養する盆おどりを続けた、十時半まで…」と締めくくられている。長崎市連合青年団主催の行事が、市の中心地である本大工町の市民運動で行われていたことも読み取れる。

A氏に戦後長崎での生活について質問すると「要は、生活をどうしていこうかが、大きな問題であった」と返答し、A氏の実家が「お寺だから生きていけたというところが大きかった」と述べた。更には、「戦後の混乱は凄かった・・・」と述べ、戦後の混乱の中で悪いことをしなければ生きていけないほどに飢えと貧困の極限状態に人々が追い込まれていた様子を語った。そして戦争体験も無く、戦後の混乱も知らない筆者の世代には話を聞いても分からないであろうし、想像もできないのではないかと感慨深く語った。この部分は、筆者が戦後の広島市において、青年たちが復興に従事し、広島市民、特に被爆者のために様々な活動を行っていたことを伝え、長崎ではその様な活動を行っていなかったのか、と質問したことに関して、そんな綺麗ごとではない、というA氏の示唆ではないかと考えられる。

爆心地付近であった浦上地区の青年運動の動きについてA氏に尋ねると、被爆直後の浦上の状態は「人がおらんかった・・・。誰も人がいなかった」と表現するほど、浦上は荒野と化していたので、被爆直後に「浦上には青年団はなかったのではないかと述べた。

1949年1月15日、初めての「成人の日」を祝う式典が出島三菱会館で行われたが、この式典実現の中心となって働いたのがA氏ら青年たちであった。A氏によると、この成人式には「浦上地区の青年団」も参加していたという。話し合いが昭和23年から行われていたということなので、そのころには、「浦上地区にも青年団」が結成されていたと推測できる。

A氏より、戦後「浦上地区の青年団」の中心人物の一人として活躍したと言われるB氏を紹介された。

## 5-2. 浦上地区と関連した青年活動の一段面 ——B氏の証言——

B氏は、五島列島の出身で、1946年（昭和21年）に長崎市内へ移転した。当時は「学校単位で青年団を行っていた」ため、B氏の担当は、住居の近辺の小学校であり、X小学校地区のX地区連合青年団の初代団長となった。

1946年の8月より長崎市内において青年団の活動に関わっていったB氏である

が、具体的にどのような活動を行っていたのかという筆者の問いに対して、「月に一回例会をやって、夏には盆踊りをやり、秋の体育大会をやる。そのくらいだった」と、当時の活動内容を述べた。そして、青年団に関する史料について尋ねると、A氏同様に「青年団の史料は全然ない」、「機関誌などの発行もなかった」という答えが返ってきた。

長崎市内で事業が成功したB氏は、1951年に浦上地区において別の事業を開始し、その事業も成功したため、1952年（昭和27年）に浦上地区に引っ越した。被爆から6年という歳月が経っていながらも、B氏が見た浦上地区は、焼け野原が広がり、大橋の兵器工場の焼跡が残っており、市営住宅と製鋼所の煙突だけが立っているような景色であったという。

B氏によると、戦後の浦上地区で青年団の活動をしていた一人にC氏という人物がいたという。C氏は、大橋町で提燈屋を経営していた人物であった。

1947年の夏に開催された長崎市連合青年団主催の第一回盆踊り大会では、C氏の提燈を使用したそうだ。B氏の記憶によれば「提燈200灯、灯籠100灯を浦上川に流した」ということである。しかし、第一回目の盆踊り大会は収入がなく、失敗に終わったという。当時の長崎市民は、「お金を出してまでも（青年活動に）タッチしたくなかったし、特に浦上の人々はそのような傾向にあった」とB氏は述べた。第一回目の盆踊り大会の失敗から、翌年の1948年の二回目の盆踊り大会は、市に委託することになった。2回目は、市役所後援であったために、盆踊り大会は成功に終わった。

更にB氏は、1949年より開催される「広島・長崎 原爆都市青年交歓会」の参加メンバーでもあった。B氏によると、長崎市の青年団には、「被爆者は誰もおらん。復員兵の集まりであった。」しかし、故郷の長崎に戻って生活を始めた青年たちは「被爆の状況を知っていたので、広島に関心を持っていた」。被爆都市の「青年の集まりをしよう」、「奮い立たせよう」という目的で、「長崎側から広島へ連絡を取った」ということである。実際に原爆都市青年交歓会ではどのような話を話したのかと尋ねると、「広島・長崎をどうやって復興するか」という話を中心に両市の代表がそれぞれ報告し合ったという。話し合いについて回顧すると「長崎は掛け声だけで、実行する能力はなかった」、そして、その場で語った「復興とは口ばかりで、何にもしなかった」、「理想を話して、現実にはなっとらん」という結果となり、「長崎は空元気、口で言うだけ。広島は有言実行だった」という感想をB氏は抱いた。また、同じ「原爆都市」と言っても、広島市青年連合会とは異なり、長崎市連合青年団による青年運動では、被爆者の救助などは行っていなかったという。

ところで、戦後広島における青年運動の史料を広島市公文書館で検索していたところ、「広島・長崎 原爆都市青年交歓会」を1949年から始めていたという一

次史料に辿りついた。長崎市連合青年団や長崎連絡協議会と名称が違っている。(それについてA氏によると、長崎市連合青年団から、長崎市青年団協議会へ名称が変更されていることに関しては、改名すると市役所側から支援金が受けられたという事情があったというが、長崎市連合青年団と組織及び内容の点においては殆んど変わりがないということである。)広島市公文書館所蔵の「広島・長崎原爆都市青年交歓会 議事録」には、「昭和24年11月20日ところ広島市役所市議会議事堂 主催広島市 広島市青年連合会 中国新聞社」と記されており、「参加者 長崎側」にB氏の名前が記載されているので、やはりB氏が語った両市の青年交歓会に関する情報の信憑性は高い。議事録内に長崎からの出席者の発言に「文化運動の動き——各地区の青年団を中心にしてやるのが主体となっている」、「地区団が中心——C I E映画、民主主義講座」「伝統行事の継続的挙行——蛇踊り等」「市としての計画——平和という問題を中心に諸運動を展開——何が故に原爆を受けなければならなかったのかの反省」等と議事録には記されている。両市の青年たちは相互訪問し、共同の活動をするに至った。当時、広島と交流を行っていた長崎の青年運動は、広島戦後青年運動が様々なグループから成り立っていたのに対して、戦前の青年団の組織を復活させた形で行われており<sup>76</sup>、アメリカ占領軍、長崎県、長崎市の斡旋と協力のもとでそれぞれの地域で復興運動に尽力していた様子が浮かび上がってきた。他地区の青年運動は、長崎市の中心部で1947年8月9日には、盆踊りを開催し、紙芝居や花火などを行なっているが、爆心地付近の浦上への支援や復興援助などは行っていない。主に都心部で始められた復興政策に力を注いでいった。

これについても再びA氏に面接すると、「市の活動を再開させるには中心部の機関を復興しなければ機能しないので、当然の選択である」という見解であった。

以上の管見によっても、A氏とB氏への聞き取り調査や新聞記事から浮かび上がってきた長崎の青年運動の動きからは、被爆者に寄り添って復興運動に立ち上がる青年たちの活動の様相は見られなかった。尚、長崎の青年運動(被爆した浦上の住民とは別の動向)の特徴については更に考察する必要がある。

以上の面接調査から浮かび上がってきたのは、青年たちとアメリカ占領軍との関わりである。アメリカ占領軍は、他地区(市の中心部)で青年運動と関わりを持ち、例えば、スクエアダンスなどのレクリエーションを通し、「如何にアメリカが優しいか」という例証を提供し、「原爆に対する憎しみを持たせないように」取組んでいたという印象をA氏が抱いていたことが判明した。そのこと自身が原爆の影響を都心部の青年運動に与えている証左であるといえる(これについては、現在調査中である)。更に、青年運動はまず旧市街地である「長崎市」を復興させなければならないという大義名分のもと、アメリカ占領軍の下で、長崎県、長崎市の復興政策に関わり合っていたのだが、一方で、爆心地付近の浦上への支援

は行わなかった。更にいえば、浦上被爆の深刻さの自覚も薄いままに、戦後の復興活動をなしている様相すら浮かび上がってきたのである。先行研究の新木論文では、「復興」政策の下で浦上の被爆体験が旧市街地に「回収」（つまり、すり替え——【筆者】）されたという分析が行われているが、しかし、それはあくまで行政政府側の復興政策であり、市民のレベルにおいて分析すれば、浦上の被爆とは全く別の動きとして青年諸団体が「復興」活動を成し遂げてきた面が強いのではないだろうか。

## 6. 結語にかえて——新たな課題——

本稿では、長崎の原爆被爆を巡る主要な先行研究を踏まえながら、従来議論されてこなかった長崎被爆の問題を浮かび上がらせ、議論の乏しい事柄を特に取り上げて考察を行った。その際に、戦後長崎の被爆問題を解析していく手がかりとして、「復興」をキーワードとして議論を展開してきた。また、先行研究では地域住民の視点から復興問題が必ずしも検討されてこなかった点を問題視した上で、敢えて具体的な個人レベルの証言に基づく分析を試みた。

本稿で明らかとなったことは、復興に携わった行政政府側の史料を概観しただけでも、復興政策の下で、被爆者は第二義的に扱われ、被爆者への支援よりも先に建築物の建設面での「復興」が着手されていったことが浮かび上がってきた点である。このような長崎市の復興事業からは、都市機能の一部を失った長崎市からの出発となり、いわゆる通常空襲（空爆）で焼失した他の諸都市の状況と重なる反面、被爆都市としての異なった状況が存在したと想定できるのである。そのような「復興」政策の中で、被爆者はどのように生きてきたのか、長崎市の復興政策に対して、実際に長崎市で生活を送る市民の主体面からの分析を紙面において可能な限り具体例を挙げつつ検討を試みた。このように本稿を作成した理由の背景には、いうまでもなく先行研究の定説となっている、「長崎の二重構造」を再考する目的があった。前述の通り、高橋の指摘した「長崎の二重構造」とは、宗教を巡る2つの種類を挙げるに留まっていると筆者は考える。構造を解き明かす議論にするためには、両者の間に共通点が存在していなければならない。本稿を通して、旧市街地においても原爆の影響は及んでおり、被爆問題という共通点が根底に存在していることが明らかとなった。そして、浦上と旧市街地のひとつとの間に共通している被爆問題を根底に据えることで初めて、原爆の問題を巡る長崎市民の認識に見られる二重構造がまざまざと浮かび上がってきたのである。

更に、これまで長崎の被爆は「浦上の被爆」として認識される傾向にあったが、本稿で見たように、長崎の被爆者の内面の問題を取り上げれば、「浦上の被爆」という地理的な側面のみで長崎の被爆を語ることはできないことが明らかとなった。

そして、浦上地区以外の市民の動きを考察することで、いわゆる「浦上の被爆」が長崎市にとって持つ深刻さが浮かび上がってきたのである。つまり、浦上の問題を照射する主体としての、長崎市(浦上以外)の問題である。更に、その照射を通じて、長崎市の被爆体験が立体的に把握できるのではないだろうか。ひいては、長崎の原爆被害の深刻さもより鮮明に現われてくるであろう。

はじめに述べたように、筆者は広島・長崎両市の「復興」を歴史的に考察することを研究のテーマとして長年取り組んできたが、その作業を通して見えてきたことは、被爆問題の深刻さであった。本研究ノートにおいて多岐にわたり詳細な例証をあげて議論を展開したのは、実はこの点を明らかにする狙いもあった。それは、原子爆弾という核兵器が実戦上で使用されことの意味である。被爆体験とは、放射線(放射能)障害までも含めて、何ともいえないような異様な、そして異常なものを生きている生身の人間が背負い込む、ということである。原爆を被災した一人ひとりが個々の人生の中でその被害を受けたのであった。だからこそ、そこからの復興も個々人の人生において創り出されていったものである。それら一人ひとりの苦難に満ちた復興の軌跡を行政側側の史料のみで描き出すことは不可能であり、より多角的な視点で復興は検討されるべきであると筆者は考える。

今後の検討課題としては、長崎にとっての被爆問題を再考し、市民の視点に立脚して長崎市における原爆被害の全体像を浮かび上がらせることである。

以下、長崎の被爆問題を読み解く上で新たに見えてきた課題を提起して結びにかえる。

### 6-1. 長崎市民の抱えた思想・文化的側面の問題——「異国情緒」の複雑性——

筆者は、先行研究史において議論が足りない点として、長崎の「二重構造」を再考する目的と、地域住民の視点からの解析の重要性を指摘した。これまでの研究史においては、先に述べたように、浦上地区と旧市街地の対立構図の中で、市民の抱える意識の問題は深く取り上げられてこなかった。特に、旧市街地の長崎市民の意識に関しては、いわば重視されることはなく、格別に追究がなされてこなかった状況にある。被爆問題に限らずに、長崎を形容する言葉に「異国情緒」という言葉があるが、この言葉にこそ、長崎市民が抱えた深い意識の問題が存在していることを指摘しておきたい。以下は、長崎市民の意識の底に存在する問題を考察する上での補足という意味で、とくに復興と関わりのある思想・文化的な側面を明らかにするよすがとして、核心を成す「南蛮文化」および「異国情緒」(もしくは異国趣味)について、簡単な回顧的考察を試みておく。

そもそも「異国情緒」と「南蛮文化」は重なり合う面があると同時に、異なっている面もあるといえるであろう。歴史的背景を概観したように、長崎は16—17世紀に「南蛮貿易」で栄え、その記憶は幕末以後もしきりに回顧され、「異国情緒」の

文脈で今日まで語られてきている。ところが一方、長崎市には、幕末以後に南山手・東山手を拠点とする特に英米の来日者の活動——主たる名を挙げればトーマス・グラバーの活動である——と密接に関わった歴史を歩み、それが戦後にいたる「異国情緒」の根幹的部分を占めてきた事実がある。

「南蛮文化」の分野について考えてみるならば、それが日本全般に及ぶ交流の窓口になった事実が厳然としてあり、その流れはいわゆる禁教以後も、長崎が海外との交流の唯一の窓口となり、西洋文化の象徴としての蘭学や中国文化との交流の接点としての長崎が異国文化を象徴した事実があり、さらに幕末以降においても、この歴史がいわゆる「南蛮史」として伝えられてきた。そして、南蛮文化に発した文物が異国情緒の名の下に文学・絵画の対象として喧伝され、長崎市そのものもまた、特徴づけられたのである。

これに対して、とくに幕末以降においては、イギリス、のちにはアメリカなどの東アジアへの進出と密接に関連して、長崎市のとくに南・東山手地区は、彼らの活動の場となった。ここを拠点として、薩摩、長州といった反幕府の勢力が、商取引、あるいは直接的支援を受けて活動し、当該地域における彼らの活動や、日本人との交流が、文学作品や絵画に取り上げられ、近代以降においては、こちらの方が、むしろ「異国情緒」の主役を果たす様相をすら呈したのである。

以上のように、「旧市街」の長崎は、いわゆる15—16世紀の「南蛮文化」で栄えた長崎と、幕末以降にグラバー邸周辺を拠点とする英米との接点の場である南・東山手の長崎と、二つの流れが存在している。これまでの先行研究では、この二系統が区別されずに「異国情緒」長崎として一つに括られて議論される傾向があったことは否定できない。この問題は、長崎市民の思想面での追及においては重要な視点となるのでとくに指摘しておきたい。

ところで、以上の二系統とはまた流れを異にして、長崎市には、16世紀に到来したキリスト教と、それ以後のいわゆる禁教の歴史が、これまた文学や芸術の作品とも関わって存在していることにも、目を向けなければならない。その活動の中心となったのは、南蛮史の花形である長崎の「中心の繁華街」でも、南・東山手でもなく、浦上地区だったのである。『浦上切支丹史』（1943年）の著者である浦川和三郎の評言によれば、浦上のカトリック教徒の人々の思想は、南蛮史や異国趣味の長崎文化とは核心も性格も異なるものとして特性をもっているということである。だが、それにも拘わらず、この浦上の信徒の歴史にたいして禁教の歴史の一面は、むしろ非信者の側からは、長崎の「異国情緒」の重要面を担うものとして描かれたのである。それは、特に長崎の外部の人々によってより鮮明に描かれた。例えば、昭和初期の芥川龍之介、北原白秋、そして竹久夢二などによって担われていたと指摘できよう。

ところで、以上の考察を踏まえて長崎の被爆と復興の歴史を顧みるならば、浦

上地区が爆心地となり、南蛮文化で栄えた長崎市の「繁華街」や、もう一つの流れである南・東山手が爆心からそれたという点と、そればかりでなく、戦後長崎において、南・東山手がアメリカ軍による占領下において一種の政治的拠点と、「繁華街」を含む旧市街地の長崎市の多くの住民がその（政治的拠点から）影響下に置かれた点は、長崎市民の複雑な思想面を考察する上で重要な点であると考えられるがゆえに指摘しておく。

これまで、浦上と旧市街地を対にして、向き合わせる形で議論が成されてきたが、筆者が本節において新たに指摘した点は、旧市街地の中には、「南蛮文化」で発展した繁華街の長崎と、グラバーが「活躍」する幕末以降に発展した東・南山手の長崎との二系統の影が存在する、という点である。これまで歴史的背景の異なる二つの流れを、「旧市街」と一括りにして議論してきたことは、長崎の抱えた複雑な問題を不明確にする作用を持っていたと言えるのではないか。これに関しては、今後の研究課題に繋がる内容であるために、史料に立脚した結論は将来にもちこす問題として、以下、今後の考察のための問題の提起として示しておきたい。それはまさに、長崎の被爆問題の本来中枢をなすべき政治と文化の問題、より具体的に言えば、占領政策と、地方自治体・日本政府が介在する被爆都市長崎の「復興」との関わりの問題である。

この問題は、広くは戦後日本をめぐる占領政策と被爆問題という学界でもしばしば論じられてきた事柄に関わり、広島・長崎両市の問題と言える。しかし、更に具体的レベルまで考察の対象を下げた場合に見えてくるのは、広島は米軍が地域の直接の占領に当たらず英連邦軍が担当した点、つまり、米軍が直接進駐して市民と関わった長崎とは異なっており、両市の比較・関係論が必要であるという点である。

本稿の筆者は、まさに、占領体制下における広島・長崎の復興問題をテーマとして研究に取り組んでいるわけであるが、こうした問題の性格を踏まえながらしきりここでは、長崎市に限定した考察を進めていく。さて、上記の問題提起を長崎市に関して行った場合、そこには広島市被爆とのタイムラグの問題と関連しつつも、長崎市そのものの問題として、地域と歴史の問題が人々の主体に絡んでくるという特性を、本論中の考察が垣間見た事実注目したい。この点を、今後徹底して追求していくために踏まえるべきと思われる事柄を、最後に考察しておこう。すでに先行研究として言及した新木論文は、次のような興味深い叙述をしている。「東山手と南山手では、中国のアヘンの密輸を行っていたイギリスのジャーデン・マセソン商会の長崎代理人として派遣されたグラバーが、武器弾薬や軍艦を大名に売り込み巨利を得ていたこと、戦艦武蔵などを建造した三菱長崎造船所の対岸にある南山手が憲兵や特高による監視区域となり、特に造船所を見下ろすグラバー邸はグラバーの息子倉場富三郎から三菱に譲られ憲兵隊の詰め所となっ

たこと、そして、富三郎は戦争中に憲兵や特高に監視され、戦後間もなく自殺した<sup>77</sup>」。新木のこの指摘と同じ内容の史実は、本稿の結語においてもやや詳述しているが、ここで新木を引用したのは、新木も筆者と同じ背景描写をしているという筆者の議論の客観性の立証の点からである。しかし、ここでの筆者の問題関心は、新木論文が触れていないその先の展開である。すなわち、英米の長崎来住者の居住する「山手」から企業体としての三菱の進出対象、さらには軍用地と化していた南・東山手は、戦後一挙にアメリカ占領軍当局者の私的・公的根拠地（職場、住宅）となった。しかし、それだけでなく「山手」地区は、占領政策の発信拠点の性格をもつこととなり、幕末以来の歴史の香りを載せて、占領軍による文化政策を色濃く彩ったのである。要するに、幕末以来の日本の進路に決定的影響を及ぼした英・米の文化は、その一部が惨憺たる原爆被爆をしている長崎という都市であるにも関わらず、戦後においても引き続き米英への親善を培う重大責務を果たしたのである。この点については、5-1のA氏の証言において一部が明らかになっている点を指摘しておく。そうした過程で実質的な役割を果たしたのは、幕末以来の親英米路線を裏切った軍国主義日本からの解放感に感銘する過半の長崎市民の民主主義への憧憬であった。だが、そこにも矛盾は存在していたのである。それは、かつて16世紀に、また、その後の鎖国時代を通じて長崎市民が誇りとした「南蛮文化」の伝統は、近代以降の日本の長崎が、国内からの観光客をひきつけた「山手」地区の「異国情緒」の流れに呑みこまれかねない状況が生まれていった点にあるといえよう。そこにこそ、米軍が占領政策の中、原爆報道に関して厳しくプレス・コードを行い、核の権力を行使していきながらも、その核権力が文化と関わり合うことで、円滑な占領政策を進め得た要因があった。

ところで、これに対してアメリカの浦上地区に対する権力行使については、前者との間に矛盾があったのか、否かについては、今後の占領政策及び核権力との考察から明らかにしていかなければならない。例を挙げれば、アメリカ占領軍は、占領下にも関わらず永井隆の著書を出版させ、史的には未だ明解ではないが、その後、浦上天主堂の再建にアメリカが深く関わりあった<sup>78</sup>という点が挙げられる。

本稿を通して明らかなように、戦後においても長崎の地域差の問題が存続し、更には、長崎市、日本政府、アメリカ占領軍(アメリカ政府)のそれぞれのレベルにわたって、その地域差の上に成り立つ意識の問題が利用され続けたという事実が浮かび上がってきた。実は、浦上と旧市街地のひとつとは、対立してきたというよりも、時の権力によって対立させられてきたといっても過言ではない。長崎の被爆問題を通して見えてくることは、分断され支配されてきた構造といえるであろう。今後の研究において、支配の構造の詳細な解明を試みる。

## 注

- 1 本稿は、筆者の博士論文「戦後広島・長崎両市の「復興」と被爆者の視点（1945年～1950年）」（2009年）の一部を、執筆後の新たな知見を加えつつ推敲したもの、ならびに、2013年4月19日に長崎大学核兵器廃絶研究センターの研究会に於いて「広島、長崎の復興史から見えるもの」と題して口頭報告した内容に基づくものである。
- 2 高橋眞司は「世界の注目と脚光を浴びるのはいつも広島であって、長崎と長崎の被爆者でなかった。それだけでなく、長崎は長く忘却と無視と誤解のうちに放置されてきた」として、そのような事態にあった長崎を「劣等被爆都市長崎」と表現している。高橋眞司「『祈りの長崎』批判『劣等被爆都市』から『平和の祈り』」（岩波書店『世界』、2001年）76頁。
- 3 永井隆『長崎の鐘』（中央出版社、初版1976年）『長崎の鐘』143～148頁。
- 4 高橋眞司『長崎にあって哲学する 核時代の死と生』（北樹出版、1994年）201頁。
- 5 同上、198頁。
- 6 同上、218頁。
- 7 同上、200-201頁。
- 8 西村明「祈りの長崎——永井隆と原爆死者」（『東京大学宗教学年報』2001年）47～61頁。
- 9 新木武志「長崎における原爆の表象と浦上の『記憶』」（『歴史評論』校倉書房、2003年7月号）。新木武志「利用／乱用される被爆の記憶」（原爆文学研究会『原爆文学研究3』花書院、2004年）。
- 10 新木2003、71頁。
- 11 新木2003、76頁。
- 12 新木武志「長崎の原爆被災と戦後復興」（長崎大学第二期中期目標・中期計画における重点研究課題「持続可能な東アジア交流圏の構想に向けた人文・社会科学のクロスオーバー——「共生」概念の学際的統合にもとづいて」、長崎大学「東アジア共生プロジェクト」ワーキングペーパーNo.10、2013年）。
- 13 末廣眞由美「長崎平和公園——慰霊と平和祈念のはざままで」（『死生学4 死と死後をめぐるイメージと文化』（東京大学出版会、2008年）、199～232頁。
- 14 末廣（2008）、頁225。
- 15 岩本聖光「占領期の民間情報教育活動——1947、48年の長崎県を中心として」（『立命館大学人文科学研究紀要』86号、2006年）。
- 16 同上、175頁。
- 17 石丸紀興『長崎の戦災復興計画と事業——いくつかの談話と資料等による記録』（広島大学、1983年）。
- 18 同上、41頁。
- 19 尚、最近の論文では四條知恵「長崎市の公立高等学校における原爆の記憶の形成——県立瓊浦中学校（県立長崎西高等学校）の事例から」（『社会分析』38号、2011年、155～172頁。）による新たな視点からの分析が挙げられる。四條は、多面的な長崎における原爆の記憶の形成の有り様を捉えるために、集合的記憶という観点から原爆の記憶の考察を行っている。記憶の継承と学校教育とくにその制度問題を、「集団的記憶」という手法により論じたものであり、筆者の問題意識の方向性とは総じて性格の違う論文である。
- 20 建設省『戦災復興誌』第9巻（都市計画協会、1960年）709頁。
- 21 長崎市議会『長崎市議会史 記述編 第3巻』（長崎市議会、1997年）260頁。

- 22 矢内保夫「長崎の復興事業」（野沢孝作編『新都市 長崎県特集号』都市計画協会、1961年）45頁。
- 23 同上、45頁。
- 24 未公刊文書、長崎県編『長崎県戦時事業戦後都市復興資料』経済第一部尋問委員会議事録、経済第二部尋問委員会議事録「戦災都市復興委員会議事録」長崎県立図書館所蔵。
- 25 今泉佳三郎「長崎原爆当時の追憶」（野沢孝作編『新都市 長崎特集号』）51頁。
- 26 松尾信義氏（長崎県長与町）2008年7月から2011年1月にわたり、松尾氏の自宅や長崎市市内において、筆者による聞き取り調査を実施した。元長崎県復興工事事務所の技師であった松尾氏からは、戦後長崎市の復興作業は「人の動きを立て直すことから」始めていったこと、矢内保夫氏が中心となって出された戦後の復興事業は驚くほど斬新なものであった（2008年7月1日のインタビューより）という、事業に携わった関係者の立場からの貴重な証言を得ることができた。松尾氏がご自宅で保存していた「重要都市整備事業計画一般平面図」や、当時長崎県復興工事事務所に勤務する青年たちが刊行していた機関紙「流汗」（昭和22年7月1日より発刊）を閲覧、撮影させて頂いた。また、松尾氏のご紹介により深堀好敏氏にお会いすることができた。インタビューを実施してからの3年間、面接調査に限らず、筆者からの電話や手紙での問い合わせに対しても、いつも快くご対応頂いた。2011年3月26日、永眠された。
- 27 長崎市議会『長崎市議会史』第3巻（記述編）（長崎市議会、1997年）269頁。
- 28 石丸、前掲書、33頁。
- 29 『戦災復興誌』第9巻、前掲書、684～685頁。
- 30 長崎市都市計画部『長崎市都市計画史～長崎の都市計画の歩み～』（長崎市、1999年）21頁。
- 31 同上、70頁。
- 32 石丸、前掲書、31頁。
- 33 同上、39頁。
- 34 長崎市役所編纂『長崎原爆戦災誌』第2巻（地域編）（長崎国際文化会館、1979年）19頁。
- 35 長崎県部落史研究所『ふるさとは一瞬に消えた——長崎・浦上町の被爆といま』（開放出版社、1995年）11頁。
- 36 カトリック浦上教会編『浦上天主堂』（聖母の騎士社、1999年）より。（頁の明記なし。）
- 37 『長崎原爆戦災誌』第2巻、19頁。
- 38 浦川和三郎『浦上切支丹史』（全国書房、1943年）396頁。
- 39 浦上カトリック教会 前掲書。
- 40 『長崎原爆戦災誌』第2巻、19頁。
- 41 建設省『戦災復興誌』第9巻（都市計画協会、1960年）684頁。
- 42 辻達也「長崎市の戦災復興計画に関する研究」（名古屋大学大学院、工学研究科、建築学専攻、デザイン学講座、修士論文、2000年）34頁。
- 43 山田光雄氏（長崎市） 2008年7月5日、山田氏の自宅にて筆者による聞き取り調査を実施した。浦上地区の本原町に住むカトリック信徒である山田氏の祖先は、「浦上四番崩れ」により曾祖父は浦上から金沢へ流罪となり、曾祖母と3人の子供は加賀と富山に流罪された。山田氏の祖父は再び浦上へ戻ってきたが原爆により命を奪われた。山田氏は「流罪となった人々の思いを子孫に伝える」という思いを胸に11年余りを費やして『帰ってきた旅の群像 浦上一村総流配者記録』を1993年に自費出版した。また、山田

氏には、戦前・戦中、そして戦後におけるカトリックの青年たちによる活動についての聞き取りを行った。浦上地区のカトリック青年会は、浦上天主堂が本部となって、地区ごとに活動が開始された。復員兵の若者を中心に青年たちはミサや教会の行事に戦後逸早く取組んでいた。その背景として考えられるのは、幼児からのミッション教育が根底にあったために、カトリックの人々の結びつきは強く、助け合う精神が養われていたとの説明を受けた。

- 44 片岡津代氏（長崎市）、2005年7月22日13時から19時まで、片岡氏の自宅にて筆者自身が聞き取り調査したもの。
- 45 永井隆編『原子雲の下に生きて』（サンパウロ、2003年）139頁。
- 46 永井隆編『私たちは長崎にいた』（サンパウロ、1997年）30頁。
- 47 永井『私たちは長崎にいた』233頁。
- 48 片岡仁志神父（長崎市）2008年3月から2011年12月にわたり、本原教会と長崎市内において聞き取り調査を実施した。2008年6月30日にはカトリックセンターから長崎市の中心部にかけて、被爆の状況などを解説しながら案内して頂いた。また片岡神父には、戦前・戦中の浦上地区の様子と長崎教区についてご説明頂いた。片岡神父の祖母は、カトリック信徒であったために「浦上四番崩れ」によって四国へ流罪された。その後、再び浦上の地へ戻ってきたが、原爆投下により命を奪われた。片岡神父は被爆者であるが、原爆体験は「言葉で表せない」ほどの悲惨な体験でありそれを伝えることは困難であると被爆者の心境を語った。また、被爆当時「あまりのショックで（心が）麻痺して悲しみも感じなかった（括弧内 筆者）」と述べられた（2008年3月2日のインタビューより）。更に、戦後の浦上地区の住民の生活状況、例えば、被爆後2、3ヶ月の間3世帯が共にバラックで過ごしていた様子などをご説明いただいた（2008年7月3日のインタビューより）。
- 49 永井『原子雲の下に生きて』167頁～168頁。
- 50 同上、169頁。
- 51 同上、171頁。
- 52 同上、169頁。
- 53 永井『私たちは長崎にいた』233頁。
- 54 永井『原子雲の下に生きて』167頁～168頁。
- 55 同上、169頁。
- 56 深堀好敏氏（長崎市）、2011年1月から2013年4月にわたり、筆者による聞き取り調査を実施した。深堀氏は、1945年8月9日に中川町にあった動員先の県疎開事務所（爆心地から約3.5km）で被爆した。自宅のあった浦上地区（当時の山里町、現：平野町）へ急いだが、辿り着いたのは翌10日であった。深堀氏は、長崎平和推進協会の写真資料調査部会長であり、占領軍が撮影した戦後の長崎市の被爆写真に詳しい。被爆後の浦上地区の様子や地域ごとの復興状況の異なりを写真やご自身の体験を通して詳しくご説明いただいた。
- 57 秋月すが子氏（長崎市）2003年5月から2013年4月にわたり、自宅および聖フランシスコ病院にて聞き取り調査を実施した。秋月氏は1945年8月9日、当時27歳で勤務していた浦上第一病院（爆心地から約1.4km、現：聖フランシスコ病院）で被爆した。「看護婦」（看護師）の免許をもっていた秋月氏は、自身も被爆者でありながら、爆心地に留まって救護・医療活動を続けた。秋月氏は、筆者に浦上地区と長崎市街の中心との地域性の異なりや、原爆による浦上・本原一帯の災害の大きさ、そして浦上地区の戦後復興の遅れについて詳細に解説して頂いた。また、被爆当時浦上第一病院の医長であった夫秋月辰一郎医師（2005年10月20日に永眠された）の戦後の医療活動や平和運動につい

て、更にはカナダやアメリカからの神父や修道士（特にアルカンタラ修道士とプルダン神父）、及び修道女が浦上の復興に貢献した話などをご説明頂いた。

- 58 「ひとりごと」『朝日新聞』（西部本社発行の新聞と思われる）1955年8月11日、夕刊2面の記事の切り抜きが長崎県立図書館に所蔵されている。
- 59 秋月辰一郎『「原爆」と三十年』（朝日新聞社、1975年）6頁～7頁。
- 60 原爆被爆の問題に限っては、「被爆」に統一する。
- 61 林京子「友よ」『林京子 全集 1 祭りの場』（日本図書センター、2005年）221頁。
- 62 同上、222頁。
- 63 渡辺千恵子『長崎に生きる』（新日本出版社、1973年）10頁。
- 64 同上、12頁。
- 65 林、前掲書、36頁。
- 66 同上書、138頁。
- 67 長崎県立図書館や長崎市立図書館に青年運動に関する資料——例えば、広島のように関係者による寄贈史料——が保存されていない事実からも現時点ではまとまった形の史料に到達することは困難な状況にある。
- 68 A氏（長崎市）2005年11月から2013年4月にわたり、筆者が長崎市内において聞き取り調査したもの。  
B氏（長崎市）2008年6月30日、長崎ブリックホールにて筆者により聞き取り調査したもの。また、2008年7月2日に電話にてインタビューしたもの。
- 69 論文掲載について確認したところ、ご本人の希望により本名の記載は控え、アルファベットとした。尚、地区についても考慮して明記しないこととした。
- 70 寺に御参りに来ていた子供たちのために子供の集いの場として「日曜学校」が始められた。
- 71 占領期の長崎における民間情報活動については前掲の岩本論文を参照。岩本は長崎県として取り扱っているために、大きな枠組みでの長崎の考察となっている。
- 72 デルノア司令官とニプロ教育官の長崎滞在の活動についてはレイン・アーンズ『長崎居留地の西洋人』（長崎文献社、2002年）に詳しい。
- 73 GHQ/SCAP Records(RG331)、“Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War 2”、GHQ/SCAP文書、CAS(B)06004、国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- 74 これに関しては、同様の証言を「長崎の証言の会」の事務局長である森口貢氏からも得ている。（2010年11月～2013年4月にわたり筆者による聞き取り調査を実施した。）森口氏が「長崎の都心部の被爆者の内面的な問題を検討するのは最も難しいテーマかもしれない」（2011年12月8日のインタビューより）と語ったように、都心部の被爆者の意識の問題は存在している。
- 75 1946年12月9日より『長崎新聞』から『長崎日日新聞』へと改名。引用した時期は、全て朝刊のみの発刊であるため、朝刊の記入は省略した。
- 76 戦後日本における青年団の活動については、北河賢三『戦後の出発』（青木書店、2000年）を参照。
- 77 新木、2004年、40頁。
- 78 高瀬毅『ナガサキ 消えたもう一つの「原爆ドーム」』（平凡社、2009年）。

## 編集後記

広島市立大学広島平和研究所による研究論文集『広島平和研究』(*Hiroshima Peace Research Journal*) 創刊号が、ようやく発行にこぎつけました。

「特集」には、特別寄稿3本を掲載いたしました。著者はかつて広島平和研究所の核軍縮プロジェクトリーダーを務められた黒澤満氏、2代目の広島平和研究所長の福井治弘氏、および現所長の吉川元氏。いずれも創刊号にふさわしい渾身の論考です。

また「研究論文」として、Lam Peng Er 氏、Brendan M. Howe 氏、Mark R. Thompson 氏の英語の論考を掲載いたしました。それぞれ民主党政権下の日本の国際貢献、安全保障概念と国家・非国家主体、民主化に市民社会が果たす役割について論じています。アジアで研究を続けている3氏の論考は、すでに1年以上前に編集部として掲載を決めていながら、発行作業の遅れにより御迷惑をおかけしました。お詫び申し上げます。

「研究ノート」は広島平和研究所の河上暁弘講師と桐谷多恵子講師からの投稿です。次号以降、所員だけでなく内外の研究者から、研究論文や研究ノートの投稿を広く受け付ける予定で、投稿規定などを今後、整備いたします。

今後、広島から「平和」に関する幅広い議論の場を提供していきたいと思いますので、よろしくご願ひ申し上げます。

(水本和実)

### 広島平和研究 創刊号

*Hiroshima Peace Research Journal, Vol. 1*

2013年11月28日発行

発 行： 広島市立大学 広島平和研究所  
 所長 吉川 元  
 〒731-3194  
 広島市安佐南区大塚東3-4-1  
 電話 082-830-1811  
 ファクス 082-830-1812

編 集： 広島平和研究所 編集委員会  
 (河上暁弘、金美景、竹本真希子  
 永井均、ナラヤナン・ガネサン  
 水本和実)

印 刷 者： 株式会社 沼田総合印刷

## 正誤表

		誤	正
9ページ	上から15行目	「2008年までに実施」	→「2018年までに実施」
10ページ	下から3行目	「2015年までに」	→「2025年までに」
19ページ	上から15行目	「ラテンアメリカ」	→（削除）
23ページ	注釈14、2行目	「WP.46」	→「WP.47」