



広島平和研究
Hiroshima Peace Research Journal

2023年 3月
March 2023

第10号 Vol.10



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

Hiroshima Peace Research Journal

第10号 Vol.10



広島平和研究

第10号 目次

平和研究の窓

- 平和を問い、平和を想う…………… (初瀬龍平) …… 7

特集論文——平和維持と平和構築

- アフリカ連合による平和構築の課題および展望
——2016年ガンビア大統領選挙後の移行期における取り組みを中心に
…………… (藤井広重) …… 13
- ANGOLA: From military peace to social peace …… (Raul Tati) …… 33
- Violence in Cabo Delgado: A way to peace …… (Fontes Ramos) …… 59
- 東ティモールにおけるフォローアップ移行期正義
——正義なき記憶の継承と被害者支援…………… (松野明久) …… 87
- Evaluation of Social Cohesion and Peace Programs in SRI LANKA
…………… (Chamila Mallawaarachchi) …… 113

独立論文

- 国連気候変動枠組条約体制の実効性
——京都議定書とパリ協定…………… (沖村理史) …… 139
- 共産主義後の移行期正義と安全保障部門改革、1990–2014年
…………… (吉川元) …… 155
- ASEAN 文化基金設立にむけての日本によるイニシアティブ
…………… (井原伸浩) …… 175
- 映像の中の「証言者」
——10フィート運動と1980年代の被爆者たち…………… (鈴木裕貴) …… 193

第11号（2023年度）の投稿の募集について.....	216
投稿規程.....	218
審査規程.....	220
編集後記	

Hiroshima Peace Research Journal

Volume 10 Table of Contents

A Window into Peace Studies

Ask for Peace, Think about Peace..... (Ryuhei Hatsuse) ... 7

Special Feature: Peacekeeping and Peacebuilding

Challenges and Prospects for Peacebuilding in the African Union:

Focusing on Efforts in the Post Conflict Transition Period

after the 2016 Presidential Election in Gambia (Hiroshige Fujii) ... 13

ANGOLA: From military peace to social peace (Raul Tati) ... 33

Violence in Cabo Delgado: A way to peace (Fontes Ramos) ... 59

The Follow-Up Transitional Justice in Timor-Leste:

Not Justice but Reparations and Memories (Akihisa Matsuno) ... 87

Evaluation of Social Cohesion and Peace Programs in SRI LANKA

..... (Chamila Mallawaarachchi) ... 113

Research Article

Effectiveness of the United Nations Framework Convention on Climate Change:

Kyoto Protocol and Paris Agreement (Tadashi Okimura) ... 139

Issues of Transitional Justice and Security Sector Reform in

Post-Communist States, 1990-2014 (Gen Kikkawa) ... 155

Japan's Initiatives Toward the Establishment of the ASEAN Cultural Fund

..... (Nobuhiro Ihara) ... 175

Hibakusha Voices in the Movie: Historical Analysis of the

10-foot-Movement in 1980s Japan (Hirotaka Suzuki) ... 193

Call for Papers: Hiroshima Peace Research Journal, Vol.11	216
Hiroshima Peace Research Journal Submission Guidelines	218
Regulation for Evaluating the Manuscripts Submitted for Publication in Hiroshima Peace Research Journal	220
Editorial Note	

平和研究の窓

平和を問い、平和を想う

初瀬 龍平
神戸大学名誉教授

2022年は大変な年になってしまった。

ウクライナで戦争が起り、世界中の地域、人々、暮らしに大きな影響が及んでいる。その中で、核兵器の使用を示唆する声も強い。いまこそ、平和への声、道程が大切である。

本論では、いまの私に見える平和の問題を考える。そのⅠの議論では、私の国際関係論を振り返って、平和研究との関連を考えていく。次のⅡの議論では、現状の国際関係をもとに、感覚的な議論ではあるが、気になっていることを述べていく。なお、平和の概念の定義は行わないので、読んでいる方各人のご判断で、定義して、お進み頂きたい。本論のなかで、平和の概念の争いは行わないので、それぞれが正しいとして、議論を進める。

Ⅰ 平和を問う——私の国際関係論

1) 私は1937年生まれである。生まれは、神戸市である。母が懐妊したのは、満州国新京（長春）である。私は、神戸で生まれた後、九州の門司で数年暮らした。その後、父の病气（肺結核）があって、1944年8月に父母の郷里水戸の里に戻った。父は、44年12月に死亡し、1945年8月15日の昼は、私は農村の自宅で玉音放送を聴いた。日本人一般に、第二次世界大戦の相手と言えば、すぐに米国が出てくるが、中国は出てこない。日本が中国の人々に与えた苦しみには、鈍感なのである。かつての植民地朝鮮・韓国についても、鈍感である。

日本の国際関係論は、第二次世界大戦後に戦争・敗戦の反省から始まったものであり、戦後日本の平和主義に底支えされたものであった。しかし、戦後の世界は同時に、米ソ冷戦が開始した時代でもあった。そのなかで、日本外交は、西側に与することになった。私の国際関係認識は、1945年を境として、戦前日本と戦後日本に分かれ、1989年を境として、冷戦期とポスト冷戦期に分かれる。それは、さらにロシアのウクライナ侵攻（2022年）の前後に分かれる。

私は大学2年（1957年）のとき、国際関係論を専攻することにし、「国際政治史」（江口朴郎先生）を受講した。江口先生から、その後の学部、大学院の授業を通じて、「国際的契機」を考えること、「民衆の立場」で考えること、「アジアのナ

シヨナリズム（民族的解放）」を評価することを学んだ。衛藤藩吉先生からは、実証主義を学び、川田侃先生からは平和研究への志向を学んだ。

私の歴史認識には、近代日本、特にその植民地支配（台湾、朝鮮、満州など）とアジア太平洋戦争が、アジアの人々に多大な犠牲を負わせたという認識が強い。国際関係の思想書として、私が好きなのは、明治の思想家・中江兆民の『三酔人経綸問答』（1887年）である。この本のなかで、洋学紳士は、民主平等と非武装の理想について熱弁をふるい、豪傑君は武力侵攻と大国の理想を力説する。最後に、南海先生が、国内の改革と平和外交という現実的政策を語って終わる。この三本の路線は、今日の国際関係を理解するときでも、最も基本的なことである。

私の初期の研究には、『伝統的右翼・内田良平の思想と行動』（1980年）がある。これは、辛亥革命の孫文支援者の研究として始まったもので、アジア主義者の政治的役割を政治思想、国際行動から明らかにしたものである。この研究関心は、2000年代に、ペシヤワール会・中村哲医師の思想と活動への研究となっている。中村氏は、2019年12月4日、アフガニスタン現地ジャララバードで武装集団に襲撃され、亡くなっておられる。「先生のご偉業を偲び、ガンジーを想う」（「ご遺族への弔電」）。私としては、現代日本でこそ、アジア主義が日本国家の対外膨張から自由となり、人々の人命・生存を尊重する人道主義的交流に純化できる面に注目する。

国際政治理論の研究は、私にとって重要であったが、ここでは、「H・J・モーゲンソー理論の再評価」（1982年）に一言、触れておきたい。モーゲンソーは、いまから見ると変なのだが、当時の日本国際政治学会では、単なる軍事力論者、国益主義者と見られていた。これに対して、この論文では、モーゲンソー理論を健全なりアリズムで、ベトナム戦争反対、核兵器反対の論者として、正当に評価しようとした。

1970～80年代には、国際的相互依存論、アイデンティティ論、多文化主義論などが、国際関係論の理論に持ち込まれた。当時の「国際国家」日本や、Japan as No.1の議論には、国内での国際化や、人権問題の視点が弱かった。私は『内なる国際化』（1985年）を編集し、論文「人権と国境一人の移動」（1998年）、「日常性と国際関係」（2002年）、「『人間の安全保障』論の方向性」（2003年）、「国家の安全保障と国民の安全」（2005年）などを発表した。

2) 日本の平和研究

日本平和学会・第2期会長（1976～78年）・川田侃は、次のように提言している（『平和研究』創刊号）。私も、その説に賛成である。

「日本の平和研究」は、憲法第9条と被爆体験を「原動力」とし、「権力政治の現状や核軍拡競争」に「鋭い批判」を投じており、アジアの開発と平和、広く言

えば南北問題に強い関心を寄せている。それは、国連憲章、憲法第9条、基本的人権、非核政策、完全全面軍縮、世界平和への道に沿いつつ、平和の諸条件を探る科学的研究である。戦争で、アジアへの加害者であったことを反省し、経済大国日本が再び加害者にならないように、心がけるものである。

第10期会長（1991-93年）・高柳先男は、1945年6月19日に愛知県の豊橋で空襲に遭った。それは、夜の11時から始まり、4～5時間続いた。「空襲の翌朝、夜が明けてみんな帰ってくると、町にはなんにもない。そこに今まであった生活のシステムが、何もなくなってしまった。食べるものも飲む水もない」。彼の平和研究への視点は、「土から育つものいわぬ人々が幸せに生活するにはどうしたらいいか」であった。「その視点をぬきにした平和論や戦争論というのは、およそきれいごとだし、むなしと思うのです」（『戦争を知るための平和学入門』2000年）。私は高柳説に共感する。

II 平和を想う——これからに向けて

欧米の先進国は、二つの世界大戦を経験して、国際協調の必要性を学んだ。ソ連と新中国、社会主義陣営の成立は、新しい平和と正義の時代を生んだように思われた。それは、私が国際関係論を学び始めた頃である。当時、米国のベトナム戦争は、アジアから見て、不正義の戦争であった。米国の敗北（1975年）に、ひと安心したものである。

戦後日本では、平和憲法が導入され、平和主義が強力になっていた。しかし、他面では日米安保体制と核抑止論の抱合関係が強められた。被爆体験も、日米両政府によって、日米安保体制と核抑止論の枠組みで解釈されてきた。

国際関係の決定的転機は、1989-91年に訪れた。冷戦の終焉とソ連の崩壊である。マルクス主義の革命論（プロレタリア独裁）が正当性を失った。これまでに疑問符が付いていた新中国の大躍進も、文化大革命も、問題視されることになった。天安門事件（1989年）では、人権無視の中国共産党の姿が世界に伝えられた。その反面、中国は改革開放（1978年）以降、市場経済に突入し、2000年代には経済大国への道を歩み出した。軍事大国への志向も見えてきた。いまでは、アジア太平洋で、中国が、米国と並ぶ、経済・軍事大国である。日中友好論は止まっている。

最近の展開

1) 2022年2月24日に、ロシアが、ウクライナに軍事侵攻した。

1991年8月にウクライナ人は、ウクライナ人の国家をロシアから離れて、独立

国家として形成した。これは、ソ連の崩壊期のことである。歴史上初めてのことである。それ以前のウクライナ人は、ロシア人、ベラルーシ人などと交わりながら、ロシア語、ウクライナ語などを使って、ロシアの世界に共存して生活していた。そこには（多）民族共生の世界があった。

ウクライナでウクライナ語を話すウクライナ人、ウクライナ（国）に住むロシア語を話すウクライナ人、縁戚関係、恋人関係、友人関係、日常生活関係、ユダヤ人、ネオナチ化、等々。その社会の運用は、私の頭では、ついていけない。細かくは、表話と裏話もあるようで、訳が分からなくなる。

2004年オレンジ革命。2013年11月—14年2月マイダシ革命。2014年ロシアによるクリミア併合、東部での分離主義の拡大。脱露入欧の推進。2019年4月ゼレンスキー大統領。大統領が、欧米諸国に兵器の援助を求める。その兵器を使う兵士はどこの国の人か、少し分からなくなる。

2) ロシアのウクライナへの軍事侵攻は、米国対ロシアの対立を背景とする。それは、米ソ冷戦の最終局面とも言える。NATOは、冷戦期は西側諸国（欧州・北米）の加盟国で構成されていたが、冷戦終焉後、1999年にチェコ、ハンガリー、ポーランド、2004年にエストニア、スロバキア、スロベニア、ブルガリア、リトアニア、ラトビア、ルーマニア、2009年アルバニア、クロアチア、2017年モンテネグロ、2020年北マケドニア、フィンランド（申請中）、スウェーデン（申請中）が参加した。ウクライナも加盟を模索していたが、ロシア側の反発が強くて実現しなかった。しかし、2022年までの過程で、冷戦期の社会主義陣営は、ほぼNATO側に組み込まれた。いまのロシアとウクライナの対立では、米国は軍隊を出していないが、武器を強力に供与しており、ロシアとの軍事的対決状態である。その最終対決は、核戦力の対決となってしまふ。

3) ロシアがウクライナに軍事侵攻したのに対して、NATO諸国は、ロシアに経済制裁をした。しかし、そこから、思いがけない事態が展開している。ロシアは、石油、LNG、穀物や化学肥料（原料）の資源大国である。ロシアが輸出を手控えると、ドイツ、フランスなどが、エネルギー不足に直面することになった。ロシアは、それを中国や中東諸国、インド、その他に売ることになっている。穀物価格が上昇している。日本は、西欧諸国と歩調を合わせながら、東からロシア、中国に接近している。サハリン2の石油、LNGの日口貿易は続いている。全体的に言えば、ロシア、中国、インド、中東、アフリカなどで、米国、西ヨーロッパを除いて、新しい貿易関係が生まれつつある。

4) 新聞や雑誌などの記事によれば、核兵器の所有国は、戦術核兵器（広島型と

それ以下)ならば、使っても良いと考えている、と言われる。私には、1945年の広島、長崎の被爆・被曝を想うと、これは恐ろしくて想像もできない話である。さらに、もしもこれが、新幹線に沿って、広島から西に向かっていくとすれば、被爆地はI, T, U, Y, A, S, K, H, S, 長崎などとなる。少し距離を横に伸ばせば、そこには原子力発電所も含まれる。最低で、福島第一原発事故と広島、あるいは長崎の原爆被害が、同時に発生する怖さである。実に恐ろしい。周囲の核汚染は、どんな小型の核爆発にも付随する。被曝の被害は、時間、空間を超えて、続くであろう。

日本の一部には米国との核共有という考えがある。米国の戦術核を沖縄に配備し、日本が指揮統制機能を持ち、敵基地攻撃能力とする。どのようにして、人々の生命と生活が保障されるのであろうか。

ウクライナでは、戦闘下における原子力発電所の安全が問題となっている。チェルノブイリ原発とザポリージャ原発などである。核戦争と原発の関係は、一般に憂慮される。核戦争でなくとも、原発と戦闘行為とは両立しないはずである。

5) 中国は、一帯一路など、世界の地域間を結ぶ大国化を目指している。しかし、現実には米中貿易、日中貿易など、諸国との相互依存関係はむしろ深まっている。中国でアメリカ向け製品、日本向け製品が作られているのも、現実である。その一方では、香港、台湾を中国本土化する動きも進められている。

米国や中国がアジア地域を取り仕切るのではなく、アジアの人々がいろいろの形でつながり、平和でふくよかな関係を作っていけないのか。平和はアジアから世界に広がっていけないのか。アジア主義は死んでしまったのか。

まず、ウクライナの停戦を祈る。ヨーロッパの平和を想う。

日本、中国、韓国、北朝鮮、ロシア、米国を含めて、アジアの平和を想う。

世界の平和を想う。

そして何より「土から育つものいわぬ人々」の平和を想う。

2023年に、そして未来に、平和を期待する。

2022年10月20日 (本稿の作成にあたり、資料の収集・整理で、もと神戸大学院生の須貝知之君のご協力を得た。記して、感謝する)。

特集論文

アフリカ連合による平和構築の課題および展望 ——2016年ガンビア大統領選挙後の移行期における 取り組みを中心に

藤井 広重
宇都宮大学国際学部准教授

はじめに

アフリカ連合（African Union: AU）は2002年7月に南アフリカのダーバンにて発足して以降、20年目を迎えた。その間、2013年にはAUの前身であったアフリカ統一機構（Organisation of African Unity: OAU）の設立から50年を記念し、その後の50年間にアフリカが包括的で持続可能な開発という目標を達成するための戦略的枠組みとして「アジェンダ2063：私達が望むアフリカ」が公開された¹。アジェンダ2063では、①包括的な成長と持続可能な開発を基盤とする豊かなアフリカ、②汎アフリカ主義の理想とアフリカのルネッサンスのビジョンに基づき政治的に統合された大陸、③グッドガバナンス、民主主義、人権の尊重、正義および法の支配のアフリカ、④平和で安全なアフリカ、⑤強固な文化的アイデンティティ、共通の遺産、価値観、倫理観を持つアフリカ、⑥人間が開発を主導し、アフリカの人々、特に女性と若者の潜在能力と子どもたちを大切にすアフリカ、⑦強く、統一され、強靱性や影響力のあるグローバルなプレイヤーであり、パートナーでもあるアフリカ、の7つの目標（aspirations）が示され、これらの達成に向けた取り組みが、AUを中心にアフリカ域内で進められている²。

このアジェンダ2063で示されたように、AUには多岐にわたる課題への取り組みが求められている。日増しに存在感を高めてきたAUに関する学術的な考察も年々増加しており、近年ではAU法（African Union Law）と呼ばれる新たな研究領域を提示する成果も見受けられるが³、これまでのAUをめぐる研究は主に平和と安全保障の分野での蓄積が多数を占めている。それは、2021年だけをみてもチャド、ギニア、マリ、スーダンでのクーデターをはじめ、イスラム過激派の脅威の高まり、エチオピアやモザンビーク北部での武力紛争など喫緊の課題として対応しなければならない現況が大きな要因となっている。このため、平和と安全保障の領域の中でもとりわけ、軍事力の展開を伴う平和維持活動に対する考察が邦語の研究でも蓄積されてきた⁴。

他方で、同じ平和と安全保障の領域でもAUが関与する平和構築については相

対的に高い学術的な関心が払われてきたとは言い難い。なぜなら、AUが地域のオーナーシップを発揮しようとしても結局のところ、資金的制約から国連や欧米のドナーが主体的に関与することになり、AUが主導的に関与してきた平和構築の事例に限られてきたためである⁵。ゆえに、アフリカにおける平和構築を考察する際には、国連をはじめとする外部アクターによる介入のあり方が論じられることが多く、AUは平和構築において、部隊派遣にて貢献してきた平和維持活動と比較して顔の見えない存在であった。

しかし、AUは2016年12月ガンビア大統領選挙の結果をめぐって新旧大統領の間で発生した紛争とその後の独裁政権から民主化への移行期において、ガンビアに対するアフリカ連合技術支援チーム（African Union Technical Support Team to The Gambia: AUTSTG）を2018年から派遣し、現場で積極的に平和構築へ関与しようとした⁶。AUによるガンビアでの平和構築は、AUが紛争後の社会のニーズと優先事項を特定し、加盟国からの出向職員とコンサルタントを同国内機関に直接配置した初めての事例である。加えて、AUTSTGは2020年に任務を完了しており、本稿ではこの時機をとらえAUの平和構築をめぐる制度的枠組みの整理を通して、AUTSTGの派遣プロセスと取り組みそのものに対する評価、さらに同評価に対して考察を行う。

以上のことから、本稿は、アフリカ域内の安全保障メカニズムの現況を踏まえ、この新たにガンビアでみられたAUによる平和構築とはどのような取り組みであったのか明らかにすることで、AUが関与する平和構築についての今後の展望を探究していくことにする。そこで、まずAUでの平和構築をめぐる議論と制度化のこれまでの展開を示し、次にAUがガンビアへの関与を決断するに至った2016年大統領選挙の結果をめぐって発生した紛争と国内外の動向を整理し、最後にAUTSTGの活動について考察する。そして、AUはガンビア以降も平和構築に対し、積極的に関与しようとするのか、それともガンビアの事例は例外的であったのか、今後の展望とともにまとめる。

1. アフリカ連合における平和構築をめぐる議論と制度化

(1) カイロ・メカニズムからアフリカ平和安全保障アーキテクチャーへ

平和構築は、紛争後の国家を再建するための重要な概念として、1992年に当時の国連事務総長ブトロス・ブトロス・ガリが公開した「平和への課題（An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping）」によって広まった⁷。ここで平和構築とは、平和、安全保障、ガバナンス、開発を含意した包括的な活動と定義され、あらゆるレベルの紛争管理において国家の能力を強化することで、紛争の再発リスクを低減し、持続可能な平和と開発のための基盤を築くこ

とが目的とされる。つまり、平和構築は紛争後の社会において実施される様々な施策が含まれるが⁸、紛争予防から平和創造、平和維持、平和構築へと続く一連の介入を伴うプロジェクトの最終段階に位置づけられている。先に指摘した先行研究が紛争当事国への介入のあり方を議論してきたように、平和構築が平和創造と平和維持の延長線上にあるということは、平和構築の成否が事前の介入プロセスに影響を受けていることを意味している。ここにAUが「アフリカの問題に対するアフリカの解決 (African solutions to African problems)」を掲げ、地域のオーナーシップのもとでアフリカ域内の平和活動に取り組むことの意義を見出すことができる⁹。本稿でもこれまでの先行研究を踏まえ、非軍事的なアプローチを念頭に平和構築の用語を使用する。

このように平和構築が実施される際には、紛争経験国が国家再建において外部からの関与を受け入れることとなる。だが、OAUは加盟国の国内問題に関しては主権の尊重と不干渉の原則を掲げてきたため、「平和への課題」で示された平和活動に関与するにあたって、これまでの規範を見直す必要に迫られることとなった。そして、その最初の取り組みとして提起された重要な枠組みが、1993年6月にエジプトのカイロにて設立された「紛争予防・管理・防止のためのメカニズム (Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution)」である¹⁰。このカイロ・メカニズムは、平和創造および平和構築の機能を果たす責任を有し、限定的ながら文民および軍事ミッションの派遣、また、紛争地に特使、特別代表または事実調査団の派遣も可能であった¹¹。その後、2000年7月には違憲な政権交代を禁じたロメ宣言が成立し¹²、同じくロメで採択されたAU制定法 (Constitutive Act of the African Union) には、同法第4条hとjにてジェノサイド、戦争犯罪、平和と安全への脅威に対し、AUが加盟国の国内問題に介入することが容認された。本規定はアフリカ域内における人権についての考え方に規範的な転換をもたらし¹³、AU制定法の成立は、アフリカ諸国が大陸のより大きな利益のために主権の制限を受け入れようとする意思を最も明確な形で示している¹⁴。

AUにて積極的な平和活動を展開するための素地が整えられる中、地域的な安全保障を掲げアフリカ平和安全保障アーキテクチャー (African Peace and Security Architecture: APSA) が新たに生み出された。APSAは、2002年7月に南アフリカのダーバンで採択され2003年12月に発効した平和安全保障理事会議定書 (The Peace and Security Council Protocol) によって、その構成要素とそれぞれの責任の概要が示されている。APSAではアフリカの平和と安全保障に向けた包括的なアジェンダとして、早期警戒と紛争予防、平和創造、平和支援活動、平和構築、紛争後の復興と開発、民主主義の実践、グッド・ガバナンス、人権尊重の推進、人道的行動と災害管理への取り組みが明らかにされた¹⁵。

これらAPSAで示されたアジェンダへの取り組みには、2004年に設置されたAU

平和安全保障理事会 (Peace and Security Council: PSC) が中心となることが想定されている。PSC は、指導部に一定の安定性と継続性を持たせるために2年任期で10カ国、3年任期で5カ国の理事国が選出され¹⁶、理事国が中心となって大陸全体の潜在的な安全保障上の脅威を監視することで、紛争を予防し解決することを目的としている。具体的に、PSCは事実調査団、和平の特使、オブザーバー・ミッション、調停者、技術支援チーム、平和維持のための部隊などの派遣を行い、AUが紛争国へ介入する際に欠かせない役割を有している。また、PSCはPSC議定書7条eのもとで、AU加盟国内で人道に対する犯罪、ジェノサイド、戦争犯罪が発生した場合に、AU総会に軍事介入を勧告する権限が与えられている¹⁷。もちろん、PSCが平和活動のすべてを担うわけではなく、AU委員会や賢人パネル (Panel of the Wise: PoW)、そして、その他の地域的なメカニズムと協調しながら必要な手段を講じることとなる (PSC議定書9条)。この点、ASPAで示された広範なアジェンダに対し、主にPSCは平和構築、紛争後の復興、人道的活動、災害管理等を担い、PoWは平和創造 (PSC議定書11条)、大陸早期警戒システム (Continental Early Warning System: CEWS) は紛争予防 (PSC議定書12条)、アフリカ待機軍 (African Standby Force: ASF) は平和維持 (PSC議定書13条)、また、平和基金は平和活動全般の資金面での支援 (PSC議定書21条) といった責任の分担が同議定書にて意図されていることがうかがえる。したがって、APSAはPSCの制度的枠組みが基準となって、AUが大陸の包括的な平和活動に対応することを予定している。

(2) 紛争後の復興と開発 (PCRD) 政策

1990年代以降、紛争後の国々が国際的なドナーと経済的・政治的復興に取り組んでいる中で、アフリカの地域機構は平和構築の取り組みからはほとんど遠ざかっていた¹⁸。だが、2002年にAPSAが成立して以降、AUはアフリカの紛争状況に対応するためのツールボックスを自由に使えるようになった¹⁹。ただし、APSAの枠組みのもとでPSCが平和活動に取り組んでも、持続性のある平和は達成されず、再び不安定な情勢に陥った国家も存在したことで、改めて国家再建を主導する機関の必要性が認識された²⁰。そこで、紛争後の復興・開発 (Post Conflict Reconstruction and Development: PCRD) 政策が2005年に提案され、翌2006年にガンビアのバンジュールで開催された第9回AU閣僚執行理事会にて承認された。これによってAUが平和構築に取り組むための枠組みが更に整理された²¹。

PCRDは、紛争の影響を受けた人々を含め、紛争から抜け出した国々のニーズに応え、争いの激化を予防し、暴力の再発を避け、紛争の根本原因に対処し、持続性のある平和を強固にすることを目的とした包括的な措置と定義される²²。そして、①安全保障、②人道、緊急支援、③社会経済的再建と開発、④政治的ガバ

ナンスと移行、⑤人権、正義、和解、⑥女性とジェンダー、の6つの主要分野から構成されている。PCRDは、従来の軍事的安全保障の要素だけでなく、ガバナンス、移行期正義、人権といった分野にも言及しており、治安機構や司法制度の改革を経済発展と明確に結びつけていることに独自性があると指摘されている²³。

しかし、PCRDの平和構築に対する包括的な枠組みは高く評価されながらも、政策として実践するには困難が多く、たとえば、アフリカのシンクタンクであるISS (Institute for Security Studies) プレトリアの研究員たちは次の3点を指摘する²⁴。①アフリカ大陸では紛争が繰り返されるため、衝突が終わった後に実施される平和構築には、その余地がほとんどない。②PCRD政策の実施はアディスアベバのAU本部から現地の連絡事務所に指示され、実施されているが、連絡事務所には、AUとその加盟国から持続的な資金提供を含めもっと多くの支援が必要である。③AUは2012年にアフリカ域内の協力を促進し、PCRD政策を進めるにあたって多くの資源を動員するために「アフリカ連帯イニシアチブ (The African Solidarity Initiative: ASI)」を設立したが、加盟国からの資金拠出は十分ではない。

ここで指摘された課題に関し具体的に、②についてAUは紛争後の復興のため2022年10月現在において16の連絡事務所を設置していることが確認できる²⁵。しかし、AU連絡事務所は、特にAUの目標を現場で効果的に調整し、それをアディスアベバでの決定に結びつける能力に欠けているため、ほとんど影響力を持たないと批判されてきた²⁶。また、③についてASIは外部への依存を減らし、アフリカの資源を動員することでアフリカの相互援助を中心とするパラダイム・シフトを促進することを目的に、2012年7月のAU総会で成立したが²⁷、PCRDのニーズを満たすようなイニシアチブはこれまでのところみられない。たとえば、2014年2月のASI第1回会議では、PCRDの活動のためナイジェリアから200万米ドル、アルジェリアから100万米ドル、ガンビアから5万米ドルしか拠出されず、アフリカ諸国のPCRDに対する政治的意志の欠如が明らかになっていた²⁸。

これらの課題によって、PCRDが発足した後も、紛争経験国へのAUの関与が劇的に変わることはなく、平和構築よりも平和創造や平和維持への関与が優先された²⁹。もっともPCRDのもとで何も実施されなかったわけではない。たとえば、AUは中央アフリカ (2006年)、リベリアとシエラレオネ (2009年)、コンゴ民主共和国とブルンジ (2010年)、南スーダン (2011年) に評価ミッションを派遣し、これらの国々で紛争後の需要を把握することを試みた³⁰。ただし、評価ミッションの派遣は、非常に限定的かつアドホックな取り組みであり、紛争後のPCRDに基づきAUが平和構築において、具体的な施策の実施につながるようなイニシアチブを発揮したとまでは評価されていない³¹。

以上のことから、PCRDが成立しAUに平和構築に関与するための制度的枠組みが出来上がってきたからといって、AUの資源が平和構築に十分な形で向けら

れたわけではなかったことが指摘できる。そのような中、2016年12月ガンビア大統領選挙の結果をめぐる発生した紛争とその後の平和構築の文脈において、AUは評価ミッションの派遣だけにとどまらず、評価ミッションの報告を踏まえた新たなアプローチを開始した。そこで、AUの新たなアプローチの詳細は第3節で示すとして、第2節では、その前提としてAUからの派遣が必要となったガンビアでの2016年大統領選挙後の紛争をめぐる状況を整理する。

2. 2016年ガンビア大統領選挙をめぐる混乱

AUTSTGが派遣されるきっかけとなったのが、2016年12月1日にガンビアで実施された大統領選挙である。同選挙では現職の大統領が敗れたが、権力の移譲にて新旧大統領の間で紛争が生じ、数万人規模の避難民が発生した³²。そして、その後の平和構築の段階において派遣されたのがAUTSTGであった。なお、ガンビアはこれまでの邦語文献であまり取り上げられてこなかったため、以下に本稿と関連する出来事を中心にまとめたガンビアの年表を付する。

現職の大統領であったヤヤ・ジャメ（Yahya Jammeh）は、1994年に国軍の若手将校たちとクーデターによってジャワラ（Dawda Kairaba Jawara）初代大統領から政権の座を継いで以降、強権的な手法にて統治を行い、4回の再選を果たしてきた³³。ガンビアでは、1996年以降ほぼ5年毎に大統領選挙が行われ、ビー玉を用いたユニークな投票が行われており、投票時に不正行為を行うことは極めて難しいといわれている³⁴。しかし、選挙期間中にジャメは治安維持部隊に拉致、拷問、脅迫、恣意的な逮捕を行わせ、反対派を抑圧してきたことが指摘されている³⁵。このため、選挙全体をみたときに公正な選挙が実施されてきたとはいえ、2016年12月の選挙に向けても、同年4月に選挙制度改革を訴え、反政府デモを行っていた野党の統一民主党（United Democratic Party: UDP）の政治家ソロ・サンデン（Solo Sandeng）が国家情報局（National Intelligence Agency: NIA）の職員に拘禁され激しい暴力を受けたことで死亡した³⁶。さらに、これに対する抗議デモが発生し、同デモに参加した野党の政治家19名と2016年選挙で大統領候補となる予定であったUDP党首ウサイヌ・ダルボエ（Ousainou Darboe）までもが逮捕された。そのため、ダルボエに代わってUDPから大統領候補となったのが、アダマ・バロウ（Adama Barrow）であった。

2016年大統領選挙は、与党である愛国再建同盟（Alliance for Patriotic Reorientation and Construction: APRC）の党首であり現職大統領のジャメと複数の野党からの支持を得たバロウの一騎打ちとなった。ジャメはAUによる小規模な派遣を除き、ヨーロッパ連合（European Union: EU）などの国際的な選挙監視団の受け入れを制限し、同選挙当日には混乱を防ぐことを名目にインターネット、テキストメッ

表1：ガンビアの関連年表

1965年2月	英国より独立
1970年4月	「ガンビア共和国」となる。ジャワラ大統領就任
1987年3月	大統領選挙、ジャワラ大統領再選
1992年4月	大統領選挙、ジャワラ大統領3選
1994年7月	軍事クーデター発生、ジャワラが英国へ亡命
1994年11月	準将校によるクーデター未遂
1995年1月	サバリー副大統領、サデイブー内相によるクーデター未遂
1996年8月	改正憲法国民投票
1996年9月	大統領選挙、ジャメ大統領就任
2001年10月	大統領選挙、ジャメ大統領再選
2006年3月	チャン軍参謀総長によるクーデター未遂
2006年9月	大統領選挙、ジャメ大統領3選
2011年11月	大統領選挙、ジャメ大統領4選
2014年12月	サネ元国軍中佐によるクーデター未遂
2015年12月	国名を「ガンビア・イスラム共和国」に変更
2016年4月	UDPのサンデンがNIAにより暴行死、これに対するデモを行いUDP党首ダ ルボエ逮捕
2016年12月	大統領選挙、バロウが当選するもジャメが異議を唱える
2017年1月	バロウが大統領に就任、ジャメが赤道ギニアへ亡命
2017年2月	国名を「ガンビア共和国」に変更
2017年5月	AUがガンビアに評価ミッションを派遣
2018年1月	「2018年-2021年国家開発計画」の公開
2018年9月	AUTSTGの派遣
2020年12月	AUTSTGの活動終了
2021年12月	大統領選挙、TRRC最終報告書公開
2022年1月	バロウ大統領再選

* 外務省（2022）「ガンビア共和国基礎データ」2022年4月6日更新（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/gambia/data.html#section1>、2022年10月30日最終閲覧）および本稿の参考文献を基に筆者作成。

セージサービス、国際電話等が規制され、さらに選挙後のデモ行進が禁じられるなどしたことで、国内の緊張は高まっていた³⁷。抑圧的な選挙となった背景には、現職の大統領でありながらもジャメを支持してきた地盤は決して万全とはいえず、

ひとつにジャメはガンビアの民族構成で10.7%を占めるジョラ (Jola) / カロニカ (Karoninka) 人であり、これに対し、バロウは22.4%を占めるフラニ (Fulani) / プラー (Peulh) 人であったため、民族性に基づく投票行動がみられる選挙では不利な立場であった³⁸。また、もうひとつに若い世代は権利を十分に享受できていないと感じており、現政権への不満からバロウへの支持が高く、これは人口の年齢中央値が19.9歳とされるガンビアにおいて重要な意味を持っていた³⁹。

ただし、それでも不正が繰り返されてきたこれまでのガンビア大統領選挙を鑑みれば、EUからは2016年の選挙プロセスに対し懸念が示されながらも、AUからの小規模な派遣を除けば国際的な選挙監視団の受け入れは制限され、また、野党は選挙直前に指導者の変更を迫られていたため、2016年大統領選挙でのジャメの勝利が揺るがないと考えていた国外の専門家は多かった⁴⁰。しかし、最終的にジャメの208,487票 (約40%) に対し、バロウは227,708票 (約43%) を獲得したことがガンビア独立選挙管理委員会 (Independent Electoral Commission: IEC) から明らかにされ、バロウの大統領選挙での勝利が確定し、これは衝撃的なニュースとなった⁴¹。

結果が明らかにされた12月2日にジャメは選挙結果を受け入れる姿勢を見せた。だが、その一週間後の同9日に方針を転換し、ジャメは選挙結果に異議を唱え、投票が行われた際に不正があった地域があるため、別の選挙管理委員会を立ち上げ、新たな体制のもとでの再選挙を要求した⁴²。12月10日には、バンジュールの街中に軍隊が配備されたことで、ジャメが依然として治安機構に支配的であることが示され、同13日にはIECの事務所が軍によって占拠された⁴³。このため、法的にジャメの大統領任期が終了する2017年1月18日までに、権力の移譲が平和裏に実施されることは期待できそうもなかった。バロウは身の危険からセネガルに身を寄せ、またバロウの支持者たちも選挙後の暴力を恐れて国外へと避難を試みた。国連難民高等弁務官事務所は記者会見にて、少なくとも45,000人がガンビアから隣国のセネガルへ避難したことを明らかにした⁴⁴。国連と西アフリカの準地域機構である西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) は、即座にジャメの大統領選挙後の対応に懸念を示し、平和な手段を用いたバロウへの政権移譲を求めた⁴⁵。

国内の動向として、ジャメは自身の支持者たちが投票所へのアクセスを制限されていたことやIECが誤った選挙プロセスを進めたことを根拠に、ガンビア最高裁判所に憲法第49条に基づき訴えを申し立てた⁴⁶。だが、同最高裁判所は1年以上開廷しておらず、最高裁長官を除くすべての裁判官の席が空席であったため、ジャメはナイジェリアとシエラレオネから裁判官を招くことを計画した⁴⁷。これに対し、ナイジェリアの最高裁長官は両国から裁判官が派遣されることはないとするなど、ジャメの主張が正当ではないとする国際社会の立場と歩調を合わせ

た動きがみられた⁴⁸。最終的に、ガンビアの最高裁判所は2017年1月16日に訴えを退けたことで、2017年1月19日に予定されたバロウの大統領就任式にも影響が及ばないこととなった。そして、これによって国内司法にてジャメの主張がこれ以上検討されることはなくなった⁴⁹。

また、国外の動向として、選挙結果を受け入れないジャメに対し、ECOWASが2016年12月17日第50回通常首脳会合にて、AUが2017年1月13日平和安全保障理事会第647回会合にてバロウをガンビアで唯一の合法的な大統領と認める立場を明確に示した⁵⁰。ジャメは地域からの支持を集めることができなかつたことに加え、国連安全保障理事会も2017年1月19日に全会一致にて決議第2337号を成立させ、ECOWASとAUの決定と平和活動への支持を明らかにし、平和裏にバロウへ政権が移譲されることを当事者たちへ求めたことで⁵¹、同氏は国際社会から完全に孤立することになった。

この間、ECOWASはガンビアの事態を西アフリカ全体の平和を脅かすとみなし、バンジュールに調停委員会を派遣することを決定した。当時ECOWASで議長代理を務めたりベリアのエレン・ジョンソン・サーリーフ (Ellen Johnson Sirleaf) 大統領が委員長を務め、ナイジェリア、ガーナ、シエラレオネの大統領、そして国連西アフリカ事務総長特別代表とともに、2016年12月13日にバンジュールでジャメとの交渉を行った⁵²。しかし、このときジャメの説得は成らず、次にECOWASはより確実な制裁措置として武力の威嚇を用いた軍事作戦を進めた。ガンビアに対する軍事作戦は、「民主主義の回復作戦 (Operation Restore Democracy)」と呼ばれ、ナイジェリアとセネガルを中心に4,000人規模の部隊の展開を予定し準備が進められた⁵³。そして、2017年1月にECOWAS加盟国の部隊 (ECOWAS Military Intervention in The Gambia: ECOMIG) が同国国境地域へ展開された⁵⁴。

ジャメは国内司法による正当性も国際社会からの支持も得られなかつた。さらに、ECOWASからの軍事的な圧力も加わったことで、8人の閣僚と1997年から副大統領を続けてきたイサトウ・ンジエ＝サイディ (Isatou Njie-Saidy) が2017年1月18日までに辞任し⁵⁵、ジャメもバロウへの政権移譲と国外への亡命を決める。翌19日にダカールのガンビア大使館にてバロウは新大統領に就任し、ジャメも同日に大統領の職を辞任、そして、1月21日にガンビアを出国した⁵⁶。バロウは大統領就任演説にて、大統領選後の和平プロセスに関与してきたECOWAS、AUおよび国連に対し、ガンビアへの継続的な支援を呼びかけ⁵⁷、これを受け、AUは評価ミッションを派遣し、AUTSTGの準備に取り掛かることになった。

3. ガンビアでのアフリカ連合による平和構築

2016年12月のガンビア大統領選挙を目前に控えた同10月に、PCRDは成立から

10周年を迎えていた⁵⁸。だが、PCRD 政策が採択された後も、マリ、コンゴ民主共和国、中央アフリカそして南スーダン等にて紛争が再発しており、PCRD の枠組みに基づく AU の平和構築をめぐる、AU 内でも肯定的な評価はほとんどみられなかった⁵⁹。AU 内に設置された PCRD ユニットに配置された専門家は2014年時点で一人のみであった。このため、資源やカバーできる専門知識がそもそも不十分であり、加えて横断的な政策枠組みであるはずの PCRD が AU 平和安全保障局内に置かれ、平和構築のプロジェクトを実施するうえで必要となる政治局や経済局などの関連部局との連携が不足していた⁶⁰。

このような中、ガンビアでの民主化への移行期における平和構築は、AU が PCRD 政策を実用的かつ効果的な手段として発展させる可能性を秘めた新たな試みとなった⁶¹。まず AU は、紛争後のガンビア社会のニーズと優先事項を特定するための評価ミッション（AU Technical and Multi-Disciplinary Needs Assessment Mission to the Republic of The Gambia）を AU マリ・サヘル担当上級代表（AU High Representative for Mali and Sahel）をリーダーとして2017年5月13日から19日にかけて派遣した⁶²。そして、ここでの調査結果を受け、第694回 PSC 会合にてガンビアの治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）に必要とされる支援を提供するための専門家派遣を AU 委員会と加盟国に求めることが決定された⁶³。これが、AUTSTG であり、小規模な技術支援チームの配備ではあったが、PSC はジャメ後の民主化を進めるため、評価ミッションをこえた平和構築への取り組みに意欲をみせたのである⁶⁴。

AUTSTG はガンビア国内の改革と歩調を合わせながら実施された。ここで重要な枠組みとして、ガンビア政府が2018年1月に、市民社会組織、民間セクター、国際的なパートナーとの協議を通して策定した同国の改革プログラムの柱となる「2018年-2021年国家開発計画（National Development Plan: NDP）」をあげることができる⁶⁵。NDP の目的は「グッド・ガバナンスと説明責任、社会的結束と国民的和解を実現し、すべてのガンビア人の幸福のために、経済を活性化することである」とバロウによって宣言された⁶⁶。NDP 策定の中で、具体的には2017年5月から憲法改革に向けた議論がはじまり、同年12月には憲法審査委員会（Constitutional Review Commission）が設立された⁶⁷。また、国家人権委員会（National Human Rights Commission）と真実・和解・賠償委員会（Truth, Reconciliation and Reparations Commission: TRRC）⁶⁸を設立する法案も可決された⁶⁹。この NDP の成立に対しては、2018年ガンビア国際会議でもドナーからの支持が表明され、ガンビアへの支援拡大へとつながった⁷⁰。

10人の専門家で構成されることになった AUTSTG にとっては、上記にて進捗したガンビアの組織改革の枠組みが重要な受皿となった。AU 加盟国の出向者から成る10人の専門家の内訳は、人権専門家が3人、法の支配の専門家が1人、軍人

が5人、国防改革の専門家が1人であったが、最終的に10人の専門家のうち8人が、ガンビア国軍、国家安全保障局、国家人権委員会、国防省に配属された⁷¹。AUTSTGはPCRDの6つの柱のうちの安全保障、人権・移行期正義および法の支配の分野での支援を、バロウの要請に基づき、NDPに沿った形で進めた。これほどテラーメイドな介入はないとも評される⁷²。これまで紛争後に設置されてきたAU連絡事務所の限られた役割と比べても、現地で活動するAUTSTGのメンバーは、ガンビアの政府機関に直接入り込んでいたため、進行中の平和構築のプロセスに対し、助言や意見交換が容易となった。これは、AUTSTGの活動を通して、AUの意向や目標をガンビアでの政策立案に直接にかつ確実に反映させることができたことを意味する。

このようにAUTSTGは、専門家を政府機関内に配置することで、プロセスに対する当事国のオーナーシップを損なうことなく、制度的能力の不足を補う支援を行った。しかし、最も重要なこととして、AUTSTGの専門家による支援の成否は、結局のところ専門家を政府の機構に組み入れ、その助言に基づいて行動するという政府の意志と能力にかかっている。これはたとえば、国連平和維持活動にて取り組まれているGPP (Government Provided Personnel) やコロケーション・プログラムと同様の課題である⁷³。AUTSTGも、技術支援を提供するレベルでの政治的意思が欠如もしくは浸透していなければ、専門家のコミットメントと受け入れ先の利害関係者との偶然の協力に大きく依存することになるのである。たとえ政府の内側に入って改革を進めようとしても、あくまでも平和構築のオーナーシップは当事国政府が有している。

また、AUTSTGの派遣対象となった治安部門改革を中心とした領域は平和構築において重要ではあるものの、AUTSTGの成果は、ガンビア全体でみる平和構築プロジェクトの一部でしかない。換言すれば、AUは専門家を派遣することでその専門分野に特化した成果を期待していたが、これはいわば、国連の専門機関やNGOのような政治的意思決定から離れたミクロなレベルで行われてきたプロジェクトであり、地域機構として政治的なレベルでの交渉が可能なAUが果たすべき役割であるのか、改めて検証することが必要であろう。

もっとも、Birchingerのインタビュー調査によるとAUTSTGの活動に対する評価として、専門家は現地で歓迎され信頼されており、過去に自国で紛争後の状況を経験した専門家もいたことから、平和構築のために活動する外部アクターの中でも正当なアクターとして認識されているようであった⁷⁴。このことは、AUTSTGが「現実的なイニシアティブ」と形容されるように⁷⁵、平和構築では紛争経験国への技術的な支援も欠かせないことを鑑みれば、これまで幾度と紛争に見舞われたアフリカの経験は貴重な資源となる。この資源を新たな紛争国の状況に適合させながら国家の内側から平和構築に貢献できれば、AUが専門家派遣のまとめ役

として、存在感を示すことへとつながる。とすれば、AUには今後も小規模であっても専門家派遣を通じた平和構築への関与を継続するメリットがあるといえようである。

おわりに

以上のように本稿ではAUの平和と安全保障の制度と枠組みから、ガンビアで展開されたミッションの概要までを確認する作業を通して、AUによる平和構築の現況と課題について明らかにしてきた。以下ではガンビアとAUの近年の動向も踏まえて本稿をまとめる。

まず、ガンビア国内に目を向ければ、2016年大統領選挙以降で初めてとなる大統領選挙が2021年12月4日に実施された。現職の大統領バロウは、当初所属していたUDP内で支持を集めることができず、新たに国民人民党（National People's Party: NPP）を結党し、ジャメが所属していたAPRCと選挙同盟を結び大統領選に臨んだ⁷⁶。最大の対立候補となったのは、2016年大統領選挙にてUDP当初の候補者であり、バロウの大統領就任時は副大統領を務めてきたダルボエであった。結果はダルボエの約24万票（28%）に対し、バロウは約46万票（53%）の票を得て大統領に再任することとなった⁷⁷。選挙結果公表の際のプロセスに若干の混乱は生じたものの、比較的平和裏に進められた2021年大統領選挙は、2016年大統領選挙以降に実施されてきたガンビアでの平和構築が着実に進捗していることを示した⁷⁸。無論、取り組むべき課題も多い。たとえば、いまだ進展していない憲法改正や人権保障関連法の成立⁷⁹、また2021年12月24日に公開されたTRRC最終報告書では、ジャメ政権下において少なくとも240人が国家機関によって違法に殺害されたことが2年半の調査の結果として明らかにされた。このような重大犯罪に関与しながらも不処罰とされてきたジャメを含め責任ある者たちに、APRCと手を取り合い選挙での支持を拡大したバロウがどのような対応を選択するのか、2期目の政権運営に注目が集まっている⁸⁰。

次に、ガンビアで進む平和の定着にAUが果たした役割は、国連や欧米諸国の関与もみられる中でそれほど大きいとまではいえない⁸¹。しかし、AUはリソースが限られていても、ガンビアの事例にて実行可能な現実的な手段を見つけ平和構築への関与を強めた。このことはAUの平和構築をめぐるアプローチの新たな傾向に発展するかもしれない。なぜなら、2021年12月21日にエジプトのカイロにて、AUはPCRDセンター（AU Centre for Post-Conflict and Reconstruction and Development）を発足させ、同センターはPCRD政策の枠組みを運用するための重要なステップに位置づけられている。特に、同センターは技術支援の提供に重点がおかれ、AUの専門技術機関として、紛争後の国々におけるPCRD政策の実施、モニ

タリング、評価の役割を果たすことが予定されている⁸²。つまり、AUの平和構築の手段として、AUTSTG型の介入を今後も継続する可能性があることを示唆している。実際に、PSCはAUTSTGの活動報告を受け、AU委員会を通してPCRDセンターに紛争後の安定化、制度改革、復興および開発に向けて、AUTSTGモデルを複製する手段や方法を模索するよう要請したのである⁸³。これらのことを踏まえれば、AUによる平和構築への関与は今後も継続的に試みられるといえる。

ただし、最後にAUの財政的なりソースが常に不足していることを考えれば、PCRDセンターが設立されたからといって楽観的な予測はできないことも指摘せねばならない。このことは、AUをめぐるいつもの議論ではあるものの、AUは少なくとも今後も平和構築への関与を継続しようとする意思を示しており、さらに制度的枠組みが構築されてきた点は注目に値する展開である。将来的に現場で平和構築に携わる新たなAUミッションの派遣が実現するようであれば、AUTSTGがリーディングケースとなる。したがって、本稿の意義は、AUが模索してきた平和構築への関与のあり方のひとつを、AUの枠組みを整理しながら捉えてきたことで、今後、新たにAUが関与する平和構築を比較検証するための足がかりを整えたことにある。そして、このような事例研究の蓄積は、国連と地域の枠組みとのパートナーシップ型平和活動が主流となりつつある現代の平和活動において、AUが主体的に関与する平和構築の可能性についての理論的探究につながる。この点、学術的な見地から事例の蓄積が待たれるが、AUの内からの議論を中心に引き続き考察を重ねていきたい。

付記

本研究は、令和4年度宇都宮大学男女共同参画推進室による研究補助員（榊原彩加、横山友輝）配置制度から支援を賜りました。また、JSPS 科研費 [基盤研究 (C)21K01343：代表 藤井広重] の助成を受けた研究成果の一部です。

注

¹ AU (2013) Agenda 2063: The Africa we want (Popular version) (https://au.int/Agenda2063/popular_version, 2022年10月30日最終閲覧)。

² たとえば、2018年6月に開催された第31回AU総会ではアフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD) 計画調整庁をAU開発庁-NEPAD (AUDA-NEPAD) に移行することが決定され、AUDA-NEPADの主要任務のひとつとして、アジェンダ2063の加速的実現に向けて地域統合を促進するための優先的地域および大陸プロジェクトの調整と実行があげられている。AUDA-NEPAD (2017) *About US*, AUDA-NEPAD Website (<https://www.nepad.org/who-we-are/about-us>, 2022年10月30日最終閲覧)。

³ Amao, O. (2018) *African Union Law: The Emergence of a Sui Generis Legal Order*, Routledge, Taylor & Francis Group; Olivier, M. E. (2015) “The role of African Union law in integrating

Africa,” *South African Journal of International Affairs*, 22(4), pp.513-533.

- ⁴ たとえば、井上実佳 (2022) 「『アフリカによるアフリカ問題の解決』再考：国際平和活動をめぐって」『国際安全保障』50(1)、54-73頁；岡田悦子「アフリカの平和・安全保障：昨今のアフリカ連合の対応と課題」『国際安全保障』41(4)、51-65頁；村上裕公「アフリカ連合によるアフリカ平和安全保障アーキテクチャーの設立とその課題」『社会科学ジャーナル』63・43-58頁。
- ⁵ AU は平和構築における新しいアクターであるため、具体的な成功例はないと指摘されている。Khadiagala, G.M. (2021) “The African Union in Peacebuilding in Africa,” in McNamee, T., Muyangwa, M. eds. *The State of Peacebuilding in Africa*, Palgrave Macmillan, Cham, p.197.
- ⁶ AU (2021) *African Union Handbook 2021*, AU Commission, p. 88 (https://papsrepository.african-union.org/bitstream/handle/123456789/77/au%20hb%202021_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2023年1月24日最終閲覧)。
- ⁷ UN Document (1992) A/47/277-S/24111, June 17.
- ⁸ たとえば、「平和への課題」では、国際社会が目指すべきこととして次の5点を列挙している。①紛争が発生する可能性のある状況を可能な限り早い段階で特定し、暴力が発生する前に外交によって危険要因を取り除く努力をすること、②紛争が発生した場合には、紛争の原因となった問題の解決を目指して平和創造に取り組むこと、③平和維持を通じて、戦闘が停止した場合には、たとえ脆弱であっても平和を維持し、調停者が達成した合意の実施を支援すること、④さまざまな状況下で平和構築を支援する準備をすること、⑤紛争の最も深い原因である経済的絶望、社会的不正義および政治的抑圧に対処すること。同前、7-8頁。
- ⁹ 他方で、2002年にNEPADの委員会は、平和構築のために、1)治安、2)政治的移行、ガバナンスと参加、3)社会経済的開発、4)人権、正義と和解、5)調整、管理、資源動員、といった5つの側面が同時かつ総合的にプログラムされなければならないことを指摘した。New Partnership for Africa’s Development (2005) *African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework*, NEPAD Secretariat. ここでは、平和創造から平和構築までを直線的に取り組む必要はなく、その順番に従わなければならないわけではないことを指摘している。しかし、実際のAUの政策は、直線的であり状況に応じた柔軟な対応にはなっていないとの懸念も示されている。Zondi, S. (2017) “African Union approaches to peacebuilding: efforts at shifting the continent towards decolonial peace,” *African Journal on Conflict Resolution*, 17(1), pp.105-131.
- ¹⁰ OAU (1993) *Declarations and Resolutions Adopted by the Twenty-Ninth Ordinary Session of the Heads of State and Government*, Cairo, Egypt, para.11.
- ¹¹ *Ibid.*, paras. 15 & 22. ただし、実質的な成果は限定的であり、「絵に描いた餅」的な仕組みに終わってしまったとも評される。セドリック・ドゥ・コニング (2019) 「アフリカ連合」落合雄彦編著『アフリカ安全保障論入門』晃洋書房、214-215頁。
- ¹² OAU (2000) *Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government*, AHG/Decl.5 (XXXVI).
- ¹³ Mills, K. (2012) “Bashir is Dividing Us”: Africa and the International Criminal Court,” *Human Rights Quarterly*, 34(2), p.413.
- ¹⁴ 藤井広重 (2021) 「国際刑事裁判所をめぐるアフリカ連合の対外政策の変容—アフリカの一体性と司法化の進捗からの考察」『平和研究』57巻、137-165頁。
- ¹⁵ AU Website, *The African Peace and Security Architecture (APSA)* (<https://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ¹⁶ 地域別に選出された15カ国 (中部3、東部3、北部2、南部3、西部4) から構成され、国連安全保障理事会のような常任理事国や拒否権の制度は存在しない (PSC 議定書第5

条)。

- ¹⁷ なお、AUの最高意思決定機関はAU総会であり、その機能についての詳細は、藤井(2021)、145-146頁。
- ¹⁸ Khadiagala (2021), pp.203-205.
- ¹⁹ Birchinger, Sophia (2021) “The AU as Peacebuilder in the Gambia. Why pragmatic Peacebuilding is good, but not enough,” *PRIF Spotlight* 18/2021.
- ²⁰ Ncube, Swikani (2020) “Reframing the African Peace and Security Architecture: An Argument for a Unitary AU Post conflict Reconstruction and Development Organ,” *African Studies Quarterly*, 19 (1), p.90.
- ²¹ なお、AUはアフリカの平和構築の取り組みについて考え、強化すること目的に11月7日から13日までをPCRD啓発週間としている。この期間に平和構築と開発のステークホルダー達が集いハイレベルな会合等を開催することで実践的な方法についての意見交換が行われている。AU Press Release (2021) “African Union Launches its first Post-conflict Reconstruction and Development Awareness Week,” AU Website, November 6 (<https://au.int/en/press-releases/20211106/au-launches-its-1st-post-conflict-reconstruction-and-development-awareness>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ²² AU (2006) *Post-Conflict Reconstruction and Development Policy Framework*, African Union, Addis Ababa, para.14.
- ²³ Mlambo, Norman (2015) “The African Union Security Sector Reform and Governance: Challenges for African Peace and Development,” in Jackson, Paul, *Handbook of International Security and Development*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.209, 213.
- ²⁴ Carvalho, G., Mutangadura, C., and Yohannes, D. (2021) “After 15 years, the AU should revamp its peacebuilding approach,” *ISS Today* (<https://issafrica.org/iss-today/after-15-years-the-au-should-revamp-its-peacebuilding-approach>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ²⁵ AU Website, *AU Liaison Offices* (<https://www.peaceau.org/en/page/103-liaison-offices>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ²⁶ Mutangadura, Chido (2019) “Gambia: Will the Gambia Be a Turning Point for AU’s Peace Efforts?,” *ISS Today* (<https://issafrica.org/iss-today/will-the-gambia-be-a-turning-point-for-au-peace-efforts>, 2022年10月30日最終閲覧)。たとえば、南スーダンとマダガスカルでは、AU連絡事務所は現場で発生した出来事に影響を与えるだけの資源や外交的影響力を持たず、AUの郵便局以上の役割を果たさなかったと評されている。
- ²⁷ AU Document (2012), “Decision on African Solidarity Initiative for Support to Post-Conflict Reconstruction Development and (Pcrd) in Africa,” Assembly/AU/Dec.425 (XIX)。
- ²⁸ Lucey, A. and Gida, S. (2014) “Enhancing South Africa’s Post-Conflict Development Role in the African Union,” *ISS Paper* No. 256, p.6.
- ²⁹ Khadiagala (2021), p.206.
- ³⁰ *Ibid.*, p.207.
- ³¹ Ncube, Swikani (2020) “Reframing the African Peace and Security Architecture: An Argument for a Unitary AU Post conflict Reconstruction and Development Organ,” *African Studies Quarterly*, 19 (1), p.93.
- ³² たとえば、国連難民高等弁務官事務所は記者会見にて、少なくとも45,000人がガンビアからセネガルへと避難していることに懸念を示した。UN News (2017) “Political uncertainty forces tens of thousands people to flee The Gambia for Senegal: UN,” January 20 (<https://news.un.org/en/story/2017/01/549882>, 2023年1月24日最終閲覧)。
- ³³ ジャメはBBCとのインタビューにて「アッラーがそうおっしゃるなら、この国を10億年

は支配する」と発言し、注目を集めたことがある。BBC News (2011) “Gambia’s Yahya Jammeh ready for ‘billion-year’ rule,” December 12 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-16148458>, 2022年10月30日最終閲覧)。

- ³⁴ 選挙の際にガンビアでは投票用紙ではなくビー玉を色のついたドラムに入れて投票する。投票手順として、まず身分証を確認した後、候補者の政党の色に塗られ、候補者の写真が貼られたドラム缶の前に案内され、選挙管理委員から手渡されたビー玉をドラムについたパイプから入れることとなる。このとき、ビー玉が落ちる音は選挙管理委員が聞いているので、投票者は1回しか投票できない。ガンビアの識字率の低さゆえに、このユニークな投票が1965年選挙から続けられている。なお、2022年現在もこの投票方法を変更する方向へと向かうような具体的な議論はみられない。BBC News (2021) “Why Gambians won’t stop voting with marbles,” December 1 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-59476637>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁵ Human Rights Watch (2016) “More Fear Than Fair,” Human Rights Watch (https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/gambia1116_web.pdf, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁶ Hartmann, Christof (2017) “ECOWAS and the Restoration of Democracy in the Gambia,” *Africa Spectrum*, 52(1), pp.85-99.
- ³⁷ *Ibid.*; BBC News (2016) “Gambia election; Internet and international calls banned,” December 1 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-38157127>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁸ Minority Rights Group International “World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: Gambia,” *Minority Rights Group International Website Updated May 2020*, (<https://minorityrights.org/country/gambia/>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁹ BBC News (2016) “How Gambia’s Yahya Jammeh lost his grip on power,” December 10 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-38249924>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴⁰ Hultin, N., Jallow, B., Lawrance, B. & Sarr, A. (2017) “Autocracy, migration, and The Gambia’s ‘unprecedented’ 2016 election,” *African Affairs*, 116 (463), pp.321-340.
- ⁴¹ なお、第三の候補者であったママ・カンデ (Mama Kandeh) は89,768票 (約17%) であった。IEC Website, Presidential Election Results 1st December 2016 (<https://iec.gm/download/presidential-election-results-1st-december-2016/>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴² Farge, Emma (2016) “Gambia President Jammeh rejects outcome of Dec, 1 election”, Reuters, December 10, (<https://www.reuters.com/article/us-gambia-election-idUSKBN13Y2QO>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴³ Hartmann (2017), p.87.
- ⁴⁴ UN News (2017) “Political uncertainty forces tens of thousands people to flee The Gambia for Senegal: UN,” January 20 (<https://news.un.org/en/story/2017/01/549882>, 2023年1月24日最終閲覧)。
- ⁴⁵ たとえばECOWASの対応についての詳細は、Odigie, Brown (2017) “In Defense of Democracy: Lessons from ECOWAS’ Management of The Gambia’s 2016 Post-Election Impasse,” *Policy & Practice Brief (ACCORD)*, 46 (<https://www.africaportal.org/publications/in-defense-of-democracy-lessons-from-ecowas-management-of-the-gambias-2016-post-election-impasse/>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴⁶ 大統領選挙に参加した政党は、同選挙の有効性について1997年ガンビア憲法 (Constitution of The Republic of Gambia, 1997) に基づき最高裁判所に訴えることができることが規定されている。なお、IECは投票所での手続に誤りがあったことを認めたが、それでもパロウの勝利は揺るがないとの認識を示していた。
- ⁴⁷ Jahateh, Lamin (2017) “Gambia Supreme Court judge declines to rule on president’s election chal-

lenge,” Reuters, January 17 (<https://jp.reuters.com/article/gambia-politics/gambia-supreme-court-judge-declines-to-rule-on-presidents-election-challenge-idINKBN15109W>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁴⁸ *Ibid.*,

⁴⁹ 選挙結果が司法の場で争われることは、近年のアフリカではよくみられる傾向となっている。たとえば、マラウイ、ザンビア、ナイジェリアなどで、大統領選挙に関連した裁判が提起されており、ケニアでは選挙の司法化といった現象が指摘されている。詳細については次の文献を参照。藤井広重 (2022) 「ケニアにおける司法化する選挙と2022年大統領選挙の行方—司法化の進捗は選挙暴力を防ぐのか?—」『アフリカレポート』60巻、7-18頁。

⁵⁰ AU Document (2017) PSC/PR/COMM. (DCXLVII), January 13.

⁵¹ UN Document (2017) S/RES/2237, January 19.

⁵² Hartmann (2017), pp.88-89.

⁵³ Hartmann は ECOWAS の行動とその成功を説明する要因として次の4つを指摘している。
① ECOWAS には、加盟国の民主主義を守るために武力行使を予告する明確な法的権限があったこと、②比較的小規模なガンビア軍に ECOWAS 軍が対処できるというコンセンサスがあったこと、③ジャメが地域の友人やアフリカ外の強力な同盟国に頼ることができなかったこと、④ナイジェリアやセネガルなどの地域的な指導者がガンビアへの介入に信頼できるコミットメントを果たしたこと。ただし、今回の介入は、民主的な活動を行う地域主義の勝利ではあるものの、民主主義の密度（地域機構内の民主主義体制の相対的な数）という指標を用いて西アフリカ特有の状況が存在しているため、今回の成功が他のアフリカ地域におけるモデルとなることは難しいことにも言及している。*Ibid.*, pp.85-99.

⁵⁴ Maclean, Ruth (2017) “Troops enter the Gambia after Adama Barrow is inaugurated in Senegal,” *The Guardian*, January 19 (<https://www.theguardian.com/world/2017/jan/19/new-gambian-leader-adama-barrow-sworn-in-at-ceremony-in-senegal>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁵⁵ Al Jazeera (2017) “Adama Barrow sworn in as Gambia’s president in Senegal,” *Al Jazeera*, January 19 (<https://www.aljazeera.com/news/2017/1/19/adama-barrow-sworn-in-as-gambias-president-in-senegal>, 2023年1月24日最終閲覧).

⁵⁶ 就任後にバロウはジャメが在職中に行った人権侵害について究明するため TRRC を設置した。ジャメは同委員会への協力を拒んでいる。BBC (2017) “Ex-President Yahya Jammeh leaves The Gambia after losing election,” *BBC News*, January 22 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-38706426>, 2022年10月30日最終閲覧). その後、2020年1月にガンビアの法務大臣はジャメが帰国すれば逮捕、訴追されることを明言した。BBC (2020) “Yahya Jammeh faces arrest if he returns to Gambia - minister”, *BBC News*, January 20 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-51179251>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁵⁷ Al Jazeera (2017).

⁵⁸ たとえば、AU 委員会は「PCRD 実施の10年」と題するワークショップを開催し、PCRD の実施に関する様々な問題に対する議論を通じて、PCRD の枠組み強化と平和構築への対応を支援するためのステークホルダーの支持を高めようとした。AU Press Release (2016) “African Union Reflects on Progress, Opportunities and Challenges for Its Post-Conflict Reconstruction and Development Policy Implementation,” October 21, <https://www.peaceau.org/uploads/au-press-release-pcrd-21-10-2016.pdf>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁵⁹ ISS (2014) “Recent events show that the PSC has to closely monitor and remain engaged in countries coming out of conflict,” *ISS PSC Insights*, July 1 (<https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/spotlight-on-post-conflict-reconstruction-and-development-in-africa>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁶⁰ *Ibid.*,

⁶¹ もっとも2016年ガンビア大統領選挙結果をめぐる紛争では、数万人の避難民を生み出したものの甚大な武力衝突には至っていない。そのため、いわゆる内戦後に取り組みられる典型的な平和構築とはその背景が若干異なるものの、2018年5月にEU主導で開催されたガンビア国際会議においても、ガンビアは22年間の独裁政権後の民主化への移行期にあるとの認識が示されており、平和構築の定義に含まれる事例である。なお、ガンビア政府は同会議にて同国を、人権を尊重し保護する強力な民主主義制度を持ち、経済成長と持続可能な開発を享受する新しい国家に変革するとの立場を示している。EU (2018), A gathering to renew international support for the new Gambia, EU website (The Diplomatic Service of the European Union), (https://www.eeas.europa.eu/node/44998_en, 2023年1月24日最終閲覧)。

⁶² AU Document (2017) PSC/PR/COMM. (DCXCIV), June 15, para.1.

⁶³ *Ibid.*, para.10.

⁶⁴ 最終的に2020年12月まで派遣が続けられた。AU Document (2020) PSC/PR/COMM. (CMX-LII), August 28.

⁶⁵ The Government of Gambia (2018), The Gambia National Development Plan 2018–2021, United Nations the Gambia Website (<https://gambia.un.org/en/98394-national-development-plan-2018-2021>, 2022年10月30日最終閲覧)。

⁶⁶ Barrow, Adama (2018) Launching of the National Development Plan, National Development Plan Website, August 9 (<https://ndp.gm/news/>, 2022年10月30日最終閲覧)。ガンビアの改革プログラムの柱は、1. 法の支配の回復、2. 民主主義の深化、3. 移行期正義の推進、4. 治安部門の改革であった。

⁶⁷ ジャメは2015年に大統領の任期制を廃止したが、再び導入することをバロウは選挙公約に掲げていた。なお、2022年10月現在において新憲法の草案は提示されているが、改正には至っていない。Siegle, J. and Bekoe, D. (2018) “Gambia’s Road to Democratic Reform” Africa Center for Strategic Studies Spotlight, April 24 (<https://africacenter.org/spotlight/gambia-road-to-democratic-reform/>, 2022年10月30日最終閲覧)。

⁶⁸ TRRC は根拠法 (Truth, Reconciliation and Reparations Commission Act, 2017) に基づきジャメの統治下で行われた人権侵害に光を当てるため、2018年1月から被害者と加害者の証言の収録を開始した。

⁶⁹ NDP の重要な要素である治安部門改革 (SSR) プログラムには、AU だけではなく国際的なドナーや国連も深くコミットし、2020年11月には新しい国家安全保障政策が開始された。UNDP (2020) “The Gambia 2020 - National Security Strategy and Security Sector Reform Strategy” UNDP Website, December 7 (<https://www.undp.org/gambia/news/gambia-2020-national-security-strategy-and-security-sector-reform-strategy>, 2022年10月30日最終閲覧)。

⁷⁰ EU (2018)。なお、同会議ではバロウによる新政権が公約に忠実であることを示す具体例として、ジャメが2016年11月10日から脱退手続を進めていた国際刑事裁判所への再加盟があげられている。

⁷¹ 6人はAU加盟国(ナイジェリア、南アフリカ、セネガル、ガーナ、ウガンダ、シエラレオネ)からの出向軍人、2人はAU委員会が直接採用したウガンダとガーナの文民スタッフ。最終的には予定されていた憲法再検討委員会とTRRCで働く専門家は派遣されなかった。Mutangadura (2019); AU (2021); Birchinger (2021)。

⁷² Birchinger (2021)。

⁷³ この点についての具体的な事例への言及は、藤井広重 (2018) 「国連平和維持活動 (PKO) 文民要員の任務に関する一考察—南スーダンにおける文民の保護サイトの展開と教訓」『宇都宮大学国際学部研究論集』第46号、97頁、を参照。南スーダンの事例でも、専門家を政

府内に派遣しても、政府の意思と能力に左右されることが担当者へのインタビュー調査にて明らかにされている。

⁷⁴ Birchinger (2021).

⁷⁵ Mutangadura, C. (2019) “Will The Gambia be a turning point for AU peace efforts?” ISS Today, May 13 (<https://issafrica.org/iss-today/will-the-gambia-be-a-turning-point-for-au-peace-efforts>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁶ なお、APRC 内でも分裂が起き、ジャメを支持する派閥 (No Alliance Movement: NAM) は別の候補者を支持した。European Union Election Observation Mission (2021) The Gambia 2021 Final Report, European Union, pp.7-8, (https://www.eods.eu/library/eu_eom_gam_2021_fr_1.pdf, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁷ BBC (2021) “Gambia elections: Adama Barrow declared presidential election winner,” BBC News, December 6 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-59542813>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁸ Saine, Pap (2021) “Gambia’s Supreme Court dismisses election result challenge,” Reuters, December 28 (<https://www.reuters.com/article/us-gambia-election-idAFKBN2J70YT>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁹ Amnesty International (2021) “Gambia 2021,” (<https://www.amnesty.org/en/location/africa/west-and-central-africa/gambia/report-gambia/>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁸⁰ 現在、ジャメは赤道ギニアに滞在しており、法務大臣がジャメを逮捕する方針を示したように、ガンビアへ帰国する目処は立っていない。TRRC は最終報告書の中でハイブリッド刑事法廷の設置や近隣諸国での開廷を提言している。

⁸¹ たとえば、2018年ガンビア国際会議では NDP の実施にあたってドナーの国々から3年間で計約14億5000万ユーロの拠出金が誓約されており、このような支援の実態と比較すれば AUTSTG の10人に満たない専門家派遣では、ガンビアの平和構築全体の中での AU の貢献について過大な評価はできないであろう。EU (2018).

⁸² AU Press Release (2021) “Official Launch of the African Union Centre for Post-conflict Reconstruction and Development,” December 29 (<https://au.int/en/pressreleases/20211229/launch-au-centre-post-conflict-reconstruction-and-development>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁸³ AU Document (2020) PSC/PR/COMM. (CMXLII), August 28, para.11.

Special Feature**ANGOLA:
From military peace to social peace****Raul Tati****Researcher at Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos da
Universidade Católica Portuguesa (CIEP-UCP);
Professor of International Relations at Lusíada Institute of Cabinda (Angola)****Abstract**

Angola was one of the five former Portuguese colonies in Africa since the 15th century. Shortly after its independence in 1975, on the backdrop of the cold war, the country fell into a long civil war that caused immense human suffering and destruction of its productive and social infrastructure. Achieving peace became a precious asset that kept being delayed due to ideological and political antagonism. We pretend to analyze the circumstances and context of peace processes in Angola since 1991 to 2002 and the main challenges for building and preserving social peace. The paper aims at contributing to a reflection on the necessity to transform the concept of peacebuilding underlying Angola's past peace processes into a paradigm of peacebuilding outside the logic of war, and on how to transform a military peace into a social peace. This paradigm should be held from 2002 when the civil war ended in Angola.

Keywords: Angola – military peace – social peace – peacebuilding

Introduction

With the achievement of its independence, there was hope that Angola would have a sustainable peace for its development. Unfortunately, internal and external interests took over the course of the country. An internationalized war raged in Angola for decades. In addition to the destruction of economic and productive infrastructure, the war caused thousands of deaths and displaced persons, as well as moral and psychological suffering for the populations who lived directly with the military conflict. In this context, the achievement of negative peace, understood as the absence of war, became in the context a political priority for our domestic policy makers.

The search for peace from the perspective of conflict resolution opened the door for several negotiation processes between the belligerents and several agreements were signed that culminated in the ceasefire. But the fragility of these agreements, given the interests of the main actors in the conflict, has more than once compromised the post-conflict peacebuilding process. The war came several times again during the implementation of the agreements. The reasons for this failure of the peace process could be several. If, on the one hand, the actors of the conflict misused the “bona fide” principle, on the other hand there are some imperfections of the instruments at their disposal to protect peace and make it grow.

The paradigm for the resolution of the Angolan conflict was in the logic of post-conflict peacebuilding and peacekeeping used in United Nations Missions after the Second World War. This paradigm was built on accords or treaties, where the interests of the warring parts are preserved. The experience has shown the fragility of this paradigm. From Bicesse Accord (1991) to Lusaka Protocol (1994) new conflicts were always born after each signed agreement. Only on 2002, for the first time after the independence, Angola experienced an extensive term of military peace (twenty years), i.e. without war, although in the oil region of Cabinda there is still military instability with the guerrilla warfare carried out by the independence fighters of FLEC (Liberation Front of Cabinda Enclave).¹ The experience accumulated with the failures and the death of the rebel leader Jonas Savimbi in combat were decisive for the preservation of this military peace. In this article, we intend to take this last period (2002-2022) as a great opportunity for the transformation from military peace to social peace. We assume in the article the idea of positive peace as an ideal to be built “from grassroots level up and in many different colours”.² To achieve our goal we have chosen a social science analysis method combining empirical analysis with theory from a deductive perspective.

1. The concept of peace

Peace studies are recent as an autonomous and distinct field of research. «Although the thought and numerous proposals on how to achieve peace go back to ancient times and have always been throughout history, these initiatives were, however, too isolated or autonomous to constitute themselves as a conceptually coherent, organized discipline from the point of view of teaching and research and with a significant impact at the academic and political level.»³

The concept of peace was first introduced into academic literature by the Norwegian pioneer of peace research Johan Galtung (1969), who distinguished between two types of peace: positive peace and negative peace. Positive peace is defined by more lasting peace or the integration of human society, which has been enriched by progressive definitions of its meanings and by ever-evolving methodologies for its implementation. Negative peace, instead, is defined by the absence of war and violence.⁴

«This definition is based on two empirical findings: first, that human beings identify with other human beings, towards whom they show empathy and solidarity; second, that human beings demonstrate the capacity to restrain and limit the use of force. These observations reveal two important tendencies in human communities: that of integration (...) and that of controlling violence (...). The first would then consist in positive peace and the second in negative peace. Both, in articulation, would produce what Galtung calls “general and complete peace”.»⁵

According to Galtung, peace should be built after the problems caused by structural violence are eliminated, so positive peace should be targeted, not negative peace.⁶ While the quest to define peace as a concept and set of values is old as recorded history, the effort to provide a systemic definition of peace within a rational and human paradigm, informed by best-practice methodologies for research and analysis is a more modern enterprise. Nonetheless, it has become common to the culture and religious worldwide and recent developments the urgency of the quest for peace.⁷

Since the end of the Cold War, we have had a change of context in the world order. This fact will also cause a break with the previous paradigm of post-conflict peacebuilding in force since the Second World War in relation to UN Peace Missions with three interrelated processes of peacemaking, peacekeeping and peacebuilding.⁸ The fact that contributed to this rupture was the **An Agenda for Peace** presented by former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali in 1992.⁹

«Drawing attention of the Security Council to the “changing context” of our world order, where the conventional peace efforts that characterized UN peace missions since the Second World War would not work anymore, he appealed to the urgency of “post-conflict peacebuilding” strategies in order to break the chain of ongoing causes and effects of violence during wars and to allow the development of peace building process.»¹⁰

What is the innovative thinking of this new paradigm? Diaz answers this question as follows:

«As witnessed in the old saying that “more important than winning a war is winning is winning peace”, the *Agenda* focuses not merely on the effort of keeping up a peace treaty, but even more on building fair and just conditions for peace to grow. Beyond this idea we can find a new paradigm of peace: peace as a comprehensive task that cannot be “made” but must develop out of a fertile soil involving the entire society affected by conflict.»¹¹

Without any pretension to make an exhaustive discussion about the UN Agenda for Peace, we cannot dismiss its merit not only by way of ideas, but above all actions aimed at strengthening peacemaking and peacekeeping mechanisms in the post-Cold War era at the level of UN peace operations:

« (...) the fundamental contribution of the Agenda was precisely the idea of peace building as a political and participatory process. The more the affected communities were integrated into the mechanisms of political participation and take the individual people (especially women) were encouraged to participate and take responsibilities in public causes, the greater the chances for the process to succeed. In this sense, peacebuilding translated in many cases as empowerment for self-government.»¹²

Our perspective on social peace is a vision that goes away from a simple conflict resolution mechanism. According to IEP Positive Peace Report (2014), this perspective is about attitudes, institutions, and structures that create and sustain peaceful societies. The realization of positive peace depends on eight key factors, according to PPI (Positive Peace Index): 1) Well-functioning Government; 2) Sound Business Environment; 3) Acceptance of right of others; 4) Good relations with neighbours; 5) Free Flow of information; 6) High Levels of human capital; 7) Equitable distribution of resources; 8) Low levels of corruption. In this sense, we can also add the following statement of Caplan:

«There is general recognition across the UN system that peace, if it is to be sustainable, needs be a “comprehensive peace” – one that achieves the following three broad and interrelated objectives: the consolidation of security (internal and external of security); the establishment of effective and inclusive political institutions, norms, and practices; and fostering of conditions for economic and social rehabilitation transformation, and develop-

ment.»¹³

However, the complexity of peacebuilding also has a lot to do with geographical contexts. The paradigms may be universal, but their applicability and effectiveness depends a lot on other factors such as the internal reality of each country, the political systems *en place*, the quality of its democracy, the level of economic and social development. We cannot forget even the emergence of “new pattern of war since the 1990s, blurring the lines that distinguished interstate and intrastate wars, as well as civil and ethnic wars and unleashing unbounded violence”. Therefore, only a case study can provide us with the empirical tools to evaluate the applicability of a theoretical paradigm.

2. The Angolan peace processes

Angola’s recent political history is marked by a protracted political and military conflict between the two main political forces in the country, namely the MPLA (Popular Movement for the Liberation of Angola) and UNITA (Union for the Total Independence of Angola). The decades-long civil war can be divided into three distinct phases, according to Paula:

«The first, 16-year, war (1975-1991) was a conflict of ideologies and competing visions for the nation fed by Cold War proxy dynamics (···). The second war (1992-94) was a vengeful war of political betrayal and disillusion (···). The third war of 1998-2002 became the war to end all wars.»¹⁴

In each of these phases, shifting international influences also shaped the internal dynamics of the conflict, its crucial events, advances and setbacks for both parts at war. The first phase is linked to Angola’s independence in the context of the Cold War, marked by an ideological confrontation that was fueled by the geostrategic interests of the USA and the USSR.¹⁵ During this phase, an internationalized war developed in Angola, with several foreign armies involved - from South Africa, Zaire, Cuba, etc.

A first failed peace process between the Government of Angola and the UNITA rebels took place with the signing of the Gbadolite (Zaire) agreements on June 22, 1989, under the mediation of President Mobutu Sesse Seko and with the presence of eighteen African heads of state. The agreement had established the first ceasefire and enshrined the principle of national reconciliation that foresaw the integration of UNITA forces into state institutions.

For the first time there was a physical meeting and a handshake between President José Eduardo dos Santos and Dr. Jonas Savimbi. Two months later, there was a return to war.¹⁶

This Accord was practically forgotten because it was dead at birth. In the literature on peace processes in Angola, it is rarely referenced. However, the most promising agreement that opened the way to a new era in Angola was the Bicesse Agreement signed in Estoril (Portugal) on May 31, 1991.¹⁷ Because of its importance and scope, it practically earned the place of first agreement for the resolution of the military conflict in Angola. For this reason, in this article we also assume this position. The New York Accords (Dec. 1988) were important because of the presence of foreign forces in Angola and the linkage policy that conditioned Namibian independence to the withdrawal of Cuban forces from Angola. However, they cannot be considered as the first agreement although it was before Bicesse. Bicesse was the first because the two parts of the conflict were in direct negotiations. Bicesse also had the merit of changing the political and constitutional system by adopting the system of multiparty democracy with periodic elections.

The first sixteen years of armed conflict in Angola had both internal and external causes. Regarding the internal causes, we can go back to the deep roots of the conflict between the liberation movements during the colonial war (1961-74), marked by rivalries, divergences in terms of vision of the struggle and by the antagonistic interests that animated their leaderships. The MPLA and UNITA fought each other fiercely during the Angolan liberation struggle. On the one hand, the MPLA, which was better armed and with greater international projection, did everything to put an end to Jonas Savimbi's political project. The ethnic and social basis of both political projects was also an important factor that fueled these differences. While the MPLA was based on the *Mbundo* ethnicity and the *assimilados* (the privileged class under colonial rule) and mostly urban population. UNITA was ethnically based on the *Ovimbundo* and rural populations. Another aspect, in terms of the strategic vision of the liberation struggle, is that the MPLA fought from the outside, insofar as its entire political and military leadership was based in Congo Brazzaville and Tanzania, with some guerrilla bases within the territory. UNITA's leadership was established inside the national territory, although with some representatives abroad for diplomatic work.¹⁸

External causes are linked to geostrategic interests and disputes over the world hegemony by the great powers of the Cold War. The Soviet Union embraced the cause of the colonized peoples within an ideological vision of the expansion of communism. The United States, defended the decolonization of African peoples after the Second World War for

economic reasons linked to access to natural resources. The two superpowers disputed the space that the colonial powers came to occupy in Africa since the Berlin Conference (1884-85). For this reason, external support for the liberation movements in Africa presupposed an ideological alignment with strategic commitments that future African leaders should embrace. In the case of Angola, the MPLA received support from the Soviet Union during the liberation struggle, and later during the first phase of the civil war.¹⁹ UNITA initially received military support from China and during the civil war it had US support.²⁰

The engagement of external powers in the civil war in Angola was one of the biggest problems that prevented an early understanding between Angolans themselves. Since the interests of external powers were practically irreconcilable, the logic installed was to perpetuate the war until the annihilation of the other. The MPLA fostered the conviction that the war would end with the annihilation of UNITA forces. UNITA nurtured the belief that its leader would be the savior of the homeland, taking power through war. The intensity of the war and its dimension as one of the most devastating wars in contemporary Africa is precisely due to some persuasions that animated both sides of the conflict with a strategy of total annihilation. The scale of human suffering caused by three decades of successive periods of civil war was devastating and tragic, according to Paula:

«Three decades of conflict had seen deaths of a million Angolans, the displacement of 4.1 million, the fleeing of 450,000 to neighboring countries, the maiming of 100,000, and the all-encompassing militarization of society.»²¹

The long civil war caused a vast array of problems for society, such as a complex humanitarian crisis in the country, generalized insecurity that limited free movement, the breakdown of families and widespread psychological traumas of war.

«Angola has plunged into a severe humanitarian crisis that had international agencies struggling to address the situation's complexity. For almost four years, parts of the country had been completely inaccessible to humanitarian agencies who before 1998 were already caring for vulnerable populations by providing minimum services and aid. High level of insecurity had led many NGOs to close down operations.»²²

Considering in general the post-conflict peacebuilding in Angola, we should know that there are issues that the first peace process resolved; issues that remained unresolved; and issues without any solution. Angolans are aware that the first peace process ended the war

with a ceasefire, the quartering of troops and the integration of UNITA forces into the single national army; UNITA's transformation from a belligerent group to a civilian political party; the establishment of a multi-party democracy regime with periodic elections replacing the single-party regime; rebuilding war-destroyed infrastructure; resettlement of displaced populations and repatriation of refugees, among others. However, many challenges to national reconciliation remained unresolved: The implementation of agreed upon tasks was dragging on, such as the social reintegration of former UNITA combatants, the return of UNITA assets held by the government; the healing of psychological wounds of war through a kind of social *catharsis*, the "departidarization" of the State; and the alternation of power through fair, transparent and credible elections. Finally, the issues that will never be resolved are the loss of human life, the permanent maiming of thousands of people and breakdown of families.

Three fundamental moments/steps we can find in the peace process: 1) Negotiations; 2) Signing the agreement; 3) Implementation of the peace agreement (post- conflict peace-building).

War and diplomacy as instruments of the foreign policy may alternate as well as coexist. In the Angolan context, while the civil war was raging, there were also diplomatic contacts at various levels, between the main actors in the conflict. On the one hand, diplomacy was seen as the only pragmatic way out of a civil war that had no winners, and on the other hand, an escalation of war aimed at achieving a position of strength that would carry diplomatic advantages. The same actors of the war were also of diplomacy. There was an undeniable interdependence between the belligerents, so a solution would necessarily have to be the result of working together.

Regarding internal actors, the perception was that the government of José Eduardo dos Santos was increasingly bent on crushing the internal rebellion by military ways; therefore, the objective was to annihilate UNITA and its forces. Negotiations with UNITA were preliminarily ruled out because they were perceived as an attack on the Angolan constitutional law anchored on the one-party system. The regime of José Eduardo dos Santos was neither interested nor prepared to end the war through diplomatic means in view of a political compromise with the rebels.

« (···) Dos Santos declared that an internal peace process in Angola would not entail the sharing of power with UNITA. For the MPLA, negotiations with UNITA would be con-

trary to the constitutional principles of the “people’s republic”. Dos Santos argued that “the Angolan state is one-party state and so the acceptance of such a political organization (UNITA) is out of question”.»²³

President José Eduardo dos Santos was neither interested nor prepared to end the war through diplomatic means in view of a political compromise with the rebels. The regime tried to persuade UNITA to abandon the guns and embrace the policy of “national harmonization”. By implementing a regional plan for peace in Angola in a combination of political maneuvers and military operations, José Eduardo dos Santos may have believed that within a year UNITA could disappear.

The plan foresaw a clemency for the rebels and their consequent social reintegration. However, José Eduardo dos Santos was aware that ending the civil war would not be possible without a change in Angola’s external context, particularly in the Southern African region. This was probably the main motivation for the MPLA to engage constructively in the diplomatic steps that culminated with the signing of the New York Agreement. The military impasse after a series of large-scale battles added to a new hope in diplomacy as a way out, namely the ‘Battle of Mavinga’ (1987/88) aimed at assaulting UNITA’s headquarters in Jamba, and the tragic ‘Battle of Cuito-Cuanavale’ (November 1987 to March 1988) seen today as the largest conventional battle in 20th Century Africa, with Cuban, Soviet and South African forces, and SWAPO, besides the Angolan warring armies.

«The battle of Cuito Cuanavale was the most important confrontation in the entire course of the Angolan conflict. The scale of warfare is shown by the fact that Angolan and Cuban planes completed approximately 3000 sorties out of the airfields of Cuito Cuanavale and Menongue. More than 1100 of these succeeded in their task of inflicting rocket strikes on enemy ground troops. According to South Africa data, the South African air force accomplished over 1000 armed sorties, dropping on the enemy’s positions more than 3000 high explosive and anti-personnel shrapnel bombs of approximately 700 tons in total mass».²⁴

This opened the door to the New York Accords that takes place after the Brazzaville Protocol (13/12/1988). The diplomatic process involved persistent and patient contacts and talks between Angolan, Cuban and South African delegations under the mediation of the United States, in this case Chester Crocker (also known as “Mr Africa”) and later Herman Cohen. The talks had two main stages: the first concerned the withdrawal of Cuban and South African forces from Angola and the implementation of UN Security Council resolution

435/78 on the independence of Namibia. The second stage involved consultations aimed at exploring the possibilities of an internal reconciliation between UNITA and the MPLA. It was the US understanding that the Cuban withdrawal would leave room to resolve the internal issues between the two contenders (Angolan government and UNITA). The fact that military solutions failed played in favour of the understanding that exploring internal solutions was necessary.

However, UNITA did not see things quite the same way about how a compromise for peace should look like. Although Jonas Savimbi constantly expressed his desire for peace and reconciliation in Angola, he was never enthusiastic about accepting a peace that excluded his organization from the Angolan political process or simply absorbed it into the state institutions. The UNITA leader preferred direct talks with the MPLA government as a first step towards the establishment of a transitional and national unity government under international supervision, in preparation of multi-party elections. Savimbi had the conviction that he was fulfilling a “messianic” mission, as can be seen in this quote in the Washington Post:

«I have spent thirty years of my adult life fighting for the freedom and dignity of the black man in this country. If the Cubans want to stay, I will fight them and I will win. If the Cubans leave and there are no negotiations with the MPLA, we will win. If the Cubans leave and there are elections, we win.»²⁵

Developments in the diplomatic field indicated, however, that the government’s efforts to achieve peace with the South Africans would not succeed by isolating UNITA. This gave Savimbi more confidence that he would win, as the US played a more incisive role in military and diplomatic support for UNITA until the government accepted a political compromise with UNITA. This was the assurance given in a letter that the then President-elect George Bush is said to have addressed to Jonas Savimbi in what was his first bet in terms of foreign policy of his Administration.²⁶

However, President José Eduardo dos Santos continued trying several diplomatic initiatives and this time concerning the internal conflict. França Van-Dúnem, former Prime Minister of Angola and participant in the negotiation process, described President Dos Santos aims at a first mini-summit in Franceville, Gabon on October 1, 1988 as follows: “President José Eduardo dos Santos pledged at the time before the world that the government would put all its efforts into resolving the internal issue as soon as the external elements of the Angolan

question disappeared.” França Van-Dúnem saw in the following summit in Luanda on May 16, 1989, chaired by President Kenneth Kaunda and attended by the Presidents of Congo, Mozambique, São Tomé and Príncipe, Zaire, Zambia and Zimbabwe, in addition to the host as the beginning of a new chapter in the peace process. According to França Van-Dúnem’s account, «The Angolan government presented three documents: a peace plan, a memorandum on the negotiation process of the ‘New York Accords’ and on the evolution of the situation in Southwest Africa, and a draft final communiqué.»²⁷ By March 20, 1990, França Van-Dúnem saw an important milestone in Angola’s diplomatic endeavours as achieved:

«On the margins of Namibia’s independence celebrations in Windhoek, Secretary of State James Baker met with President José Eduardo dos Santos at our embassy in the capital. The President handed the Secretary of State a document containing nine principles he considered important for the solution of the peace process. James Baker, in turn, delivered a document reflecting the American point of view.»²⁸

Further talks were held in Windhoek, between General França Ndalú, delegate of President Dos Santos, and Herman Cohen. These meetings contributed to the Angolan government’s decision to negotiate directly with UNITA, which opened the doors to the negotiations that culminated in the Bicesse Agreement (31/05/1991) and the Lusaka Protocol. According to the Ambassador José Patrício, an understanding was finally reached that the only way to achieve a stable, durable peace was through negotiation, the difficult process of demands and compromises, of mutual exchanges and agreements. There was no other way out. Angola could not continue to be “the playground of the Cold War,” after having already been “the jewel of the Portuguese Colonial Empire”.²⁹

Though it was President José Eduardo dos Santos’s conviction that removing external influences would resolve the domestic conflict, external influences did not dissipate. On the contrary, the interests of the external powers conditioned the kind of solution and peace process for Angola. To prove this, we only need this occurrence reported by Ambassador José Patrício:

«On July 1, 1988, the Moscow summit between Presidents Ronald Reagan and Mikhail Gorbachev proclaimed the principle of “constructive interaction” between the United States of America and the Soviet Union to promote political solutions in regional conflicts. Meanwhile, the Soviets insisted on an end to American aid to UNITA - a solution firmly rejected by Chester Crocker - as a precondition for the withdrawal of Cuban troops from

Angola. Crocker considered American support for UNITA the ‘perfect bargaining chip’ for a Cuban withdrawal from Angola and South African withdrawal from Namibia.»³⁰

In fact, the key to the architecture of peace in Southern Africa and Angola was in the hands of these external powers. Some proposals that came to the negotiating table were frequently conditioned by non-consensual counterproposals, since it would be very difficult to follow a path of converging interests. The linkage policy that emerged as an American strategy to link the implementation of UN Resolution 435/78 (on Namibian independence) with the withdrawal of Cuban troops from Angola is an example for this. Another US demand was that the end of American support for UNITA depends on the free elections in Angola. Now, without mutual concessions it was not possible to advance towards an understanding that would result in an agreement that would bring mutual advantages without forging a peace of winners and losers.

The developments of the last phase of the Cold War with the political and economic reforms (perestroika and glasnost) carried out by Mikhail Gorbachev paved the way for the - not intended, but inevitable - collapse of the Soviet empire (1991). At the same time, this outcome marked the end of the Cold War. For some specialists in International Relations the end of the Cold War coincides with the fall of the Berlin Wall (11/9/1989). In any case, at the level of the International System, the old (bipolar) World Order ended, and a New Order – still undefined - began. The USSR was the great “loser” of the Cold War due to the obsolete situation of its economy, probably the sector that suffered most from the large investments in the weapon’s industry (especially with nuclear weapons). While the collapse of the USSR left it weakened, its rival now had a robust economy. The Angolan government, which had always considered the US as the source of the imperialist aggressions against its country, embraced a new approach towards the US, with a less conspiratorial and hostile official narrative, and realigned its foreign policy accordingly, which eventually led to a rapprochement with the US Administration.

«With the Soviet Union’s demise, both American motives and Angolan reactions were to change. The 1990s and Angola’s transition to democracy meant an increasingly clear thaw in relations with the United States. This was followed by a reorientation, as if in slow motion. The presence of the United States in the Joint Political-Military Commission (CCPM), alongside Russia and Portugal, constituted under the short-lived Bicesse Accords of May 1991, both initiated and symbolized the official reciprocal opening. Once the bipolar rift was over, Angola was forced to change the agonistic aspects of its relationship

with the United States, which was now virtually unchallenged in the region.»³¹

UNITA also established contacts with the Eastern countries. However, among the super-powers themselves, an environment of more open cooperation was also created in the search for solutions to global problems through a New World Order that was still uncertain.

Patrício said, in this perspective, that the various diplomatic meetings that took place on Namibia's independence ceremonies in March 1990, highlighted the new environment in international politics that was quite favourable to the search for a solution for peace and national reconciliation in Angola:

«The US Secretary of State, James Baker, met in Windhoek on March 19 with his Soviet counterpart, Eduard Shevardnadze. Shortly afterwards President José Eduardo dos Santos received the head of US diplomacy at the Angolan Embassy. James Baker presented to the President a negotiating proposal for direct talks between the government and UNITA, with a view to signing a cease-fire and defining the political framework for holding the first multiparty elections in Angola.»³²

Meanwhile, Ambassador José Patrício is also keen to point out in the context of this Angola-US détente. Is that «Chester Crocker confided, at the time, in Windhoek, to Prof. Gerald Bender, of the University of California, that Baker had been 'pleasantly surprised' by President dos Santos, considering him an interlocutor with whom the United States 'should work constructively.'³³

Thus, direct contacts between the Angolan government and UNITA began. The "troika" of facilitators/observers was then formed by Portugal, the Russian Federation and the US. The role of these countries was to act for the best agreement and its full implementation. The conditions were finally created for the signing of the package of agreements reached during the talks between the Government of Angola and UNITA. In the ceremony that took place in Bicesse on May 31, 1991, both parts were represented at the highest level by President José Eduardo dos Santos and by the leader of UNITA, Jonas Savimbi.

Despite the presence of the international community, the Government of Angola and UNITA were the protagonists of this first political agreement since 1975. Other political and civic actors in Angola did not participate. The political preconditions for the transition to the second republic were met. Among several key points of the agreements, we high-

light three: 1) the revision of the constitutional law; 2) the creation of the single army (the Angolan Armed Forces); 3) multi-party elections.

We also need to emphasize the secondary role of the United Nations in this process. The UN left the space for the same external actors of the conflict, mainly the US and the Russian Federation. With the end of the bipolar confrontation, at a time when there was already talk of a New World Order, it was expected that the United Nations would recover its role as a key player in the international system. However, the UN appeared only as a guest in the process, while the “troika” became part of the Joint Political-Military Commission. Thus, the logic of the interests of those involved in the process prevailed.

Later analyses of the Angolan process showed that the internal protagonists of the process signed the agreement without full transparency (*bona fide*). Neither the MPLA nor UNITA were seriously thinking about a deep reconciliation and democratization of the country, despite having negotiated these two aspects. The MPLA was under pressure and wanted to avoid political defeat in the face of UNITA’s growth. UNITA was triumphant and confident that the elections would give it the long-awaited prize of assuming power in Angola.

These considerations constitute the fracturing aspects of the process, whose most obvious responses will appear in the implementation phase of the agreements, precipitating them to collapse. We believe that the two problems were significant for the failure of the peace plan. In the perspective of peacebuilding and peacekeeping, we can take the following considerations: first, the fact that “the transition was left entirely to the belligerents parts; second, the fact that the UN accepted the role of conducting a peace process under those conditions”.

3. The Angolan attempts to build post-conflict peace

The two problems we pointed out above had considerable significance in the processes of post-conflict peacebuilding in Angola. Regarding the first problem, Pinheiro said that:

«Ownership of the process lies with the Angolans, who preside in rotation over the supervisory body, CCPM (Joint Political-Military Commission), monitor the ceasefire (CCVF - Joint Commission for Verification and Supervision of the Ceasefire), form the single army (CCFA - Joint Commission for the Armed Forces), and prepare for elections. Mediation ends, Troika and UN observe and assist the parties.»³⁴

As for the second aspect, engaging the United Nations in an architecture for peace that was made rather according to the interests of the belligerent parties than general Angolan population, showed to be complex and problematic. Both MPLA and UNITA know beforehand that peace was only a ‘steppingstone’ and not the goal of the negotiation. There were clearly two diverging logics and methodologies of peace. When UNITA advocated for peace, it was thinking about access to power - peace would be the great opportunity to conquer power in Angola. When the government advocated for peace it was aiming at maintaining power through its legitimization before the international community by undermining the arguments of its contenders, which until then had been characterized as freedom fighters in certain international corridors. Talking about the driving forces of conflict, Hodges argues that “Overall, during the 1990s the oscillation between periods of peace (1991-92), war (1992-94), quasi-peace (1994-98) and war (from 1998 to the beginning of 2002) was driven mainly by internal political factors. Clearly, a major factor in the breakdown of both the Bicesse and Lusaka agreements was the depth of disruption between the two sides. Each assumed that the other was prone to cheating and bent on absolute power, and acted accordingly, tending to confirm the suspicions on both sides. The breakdown of the Bicesse Accords could, of course, only accentuate the climate of mutual distrust during the second attempt at restoring peace, after the Lusaka Protocol”.³⁵

However, the UN Charter somewhat limited the initiatives of the organization due to the rule of non-interference in the internal affairs of member states:

«No provision of the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters essentially within the domestic jurisdiction of any State, or compel members to submit such matters to a solution under the present Charter.»³⁶

In his article on UN Missions in Southern Africa, Branco recognizes this reality and points to this limitation as one of the reasons for the failure of the Bicesse agreements. Following the agreements, the Angolan government requested the participation of the United Nations to verify compliance with the ceasefire and supervise the action of the police. With the approval of Security Council Resolution 696 on May 30, 1991, a peacekeeping mission was established, which became known as UNAVEM II. However, the nature of the electoral process required extra care.

«In view of the complexity of the situation on the ground, UNAVEM II’s initial mandate was subsequently extended through the adoption, on 27 March 1992, of Security Council

resolution 747 to include the process of observing the September 1992 elections.»³⁷

The author, while noting the importance of the UN mission's presence and the tasks assigned to it, nevertheless acknowledges that the UN "(...) in many respects was faced with a *"fait accompli"*". In his opinion, this relegation of the UN from the core of the Angolan transition process was due to a combination of the following matters:

«1. The MPLA government made it clear from the beginning that it and it alone, was in charge of organizing the elections. Still imbued by the spirit of the bipolar conflict, the MPLA feared that a UN, heavily influenced by the Americans, would be favourable to UNITA. Therefore (...) the UN was not able to oversee all the phases of the preparation of the electoral act.

2. UNITA also did not look favourably on a UN mission with strong means on the ground, which would make it difficult for it to hide either troops or heavy weaponry, in clear violation of the signed peace agreement.

3. The international community was also interested in a small mission in Angola. (...) there was a generalized desire for savings. This desire was clearly evident in the inability of the UN Secretary-General's Special Representative, Margaret Anstee, to obtain the number of blue helmets she considered necessary to carry out the mission that UNAVEM II was charged with, namely the supervision of the ceasefire, the demobilization and the cantonment of the troops.»³⁸

Thus, it proved to be very difficult for the United Nations to succeed in this endeavour. Its late engagement and the "absence" throughout the cycle of armed conflict in Angola was a handicap. The United Nations were known by its occasional condemnatory Security Council statements against the military aggressions of the South African Army, and its role in the context of the New York Agreements. The supervision of the application of Resolution 435 as well as the supervision of the gradual withdrawal of the Cuban troops through the first mission to Angola known as UNAVEM I (United Nations Angola Verification Mission) were also some aspects of UN involvement in Angola.

The timing of the elections was also a fundamental challenge in the process. There was no initial understanding between the parties on the deadlines. While the Government of Angola advocated for longer periods (36 months), UNITA favoured shorter periods (12 months) for the elections. Eventually, an intermediate solution of 18 months was agreed upon. However, this deadline in fact proved to be, insufficient to fulfil all the political,

military and logistical tasks. Ideally, the elections should have been postponed until later to allow completing all the relevant tasks. However, on UNITA's part there was certainly some pressure regarding the upcoming US elections within 18 months, which made it inconvenient to delay the elections beyond this deadline. With a change of President in the White House - as happened with the victory of the Democrats - it was predictable that the position of the American administration would change, which would not be very favourable to UNITA's intentions. Effectively, the new US administration has recognized the government of Angola. The establishment of diplomatic relations between Angola and the USA finally took place on May 19, 1993, during President Bill Clinton's administration. In his announcement, President Clinton said:

“Since taking office, I have tried to use the possibility of American recognition as pressure to promote an end to the war and the participation of all relevant forces in the government of Angola. Unfortunately, the party that lost the elections, UNITA, has resumed the war and has refused to sign the peace agreement currently under discussion.”³⁹

However, the political transition process also required a reform of the State and specifically the ruling political system. Hence, the need to review the Constitutional Law in effect since the independence in 1975. A first revision was made in 1991, even before the signing of the Bicesse agreements, whose objectives were stated as follows:

«The main objectives of the present revision are fundamentally aimed, on the one hand, at enshrining multi-partisanship and the non-partisanship of the Armed Forces, and on the other, at giving constitutional dignity to the important transformations that have been introduced in the economic area.»⁴⁰

In addition to this partial revision, less than two weeks ahead of the elections scheduled for September 29 and 30, 1992, another revision was passed that aimed at preserving the democratic rule of law:

«Without neglecting the competencies of the National Assembly in matters of revision of the current Constitutional Law, and the approval of the Constitution of the Republic of Angola, it is essential to immediately carry out the revision of the Constitutional Law, as planned, aimed essentially at clarifying the political system, separation of functions and interdependence of the organs of sovereignty, as well as to clarify the status and guarantees of the Constitution, in accordance with the already established principles of building

a democratic state of law in Angola.»⁴¹

This same law, among others, changed the designation of the State to Republic of Angola, of the legislative body to the National Assembly (previously it was the People's Assembly), and removed the expression "popular" in the designation of the Courts.

The first democratic elections in Angola, regardless of the controversy surrounding their results, marked the end of the one-party regime and the beginning of a multi-party regime. This brought about the emergence of several new political parties, with eighteen participating in the legislative elections. New personalities also emerged in Angolan politics who ran for the presidential elections besides the two main antagonists, José Eduardo dos Santos and Jonas Savimbi. Thus, the population had expectations of change after more than sixteen years of conflict and authoritarian rule.

For the regime of President José Eduardo dos Santos, despite all the fears of losing these elections to UNITA, its greatest achievement was its international legitimization. Without implying that the Angolan government had not enjoyed a full international legitimacy before Bicesse Agreement. This achievement permitted the removal of main obstacles that prevented Angola from normalizing its diplomatic relations with the US. The peace process and the elections in 1992 allowed Angola to open a new page of its foreign policy.

In relation to its former ally, the USSR, the end of the Cold War era and the establishment of a new world order implied a strategic and diplomatic repositioning. With remarkable skill, the Angolan regime, metamorphosed with the new internal and external dynamics, free of the systemic pressures of bipolarism, reoriented its policies of partnership with the Russian Federation. This reorientation would also include maintaining relationships with the former allies from the East. Angola implemented a rational choice for its foreign policy without the background of ideological alignments. Therefore, Angola's interests in the Soviet bloc countries (socialist states) after the independence were gradually transferred to new external actors, giving back, in our opinion, more autonomy to internal actors in terms of decisions, choices and implementation of their foreign policy.

As for UNITA, the main partner of the government in the peace process, the situation evolved in a tragic way. Having failed to achieve its main objective to conquer power in Angola, cohabitation with the government became difficult, with hostile language from both parties, plunging the country into a post-electoral crisis. With the Lusaka protocol

(20/11/1994) another attempt was made to test the “power sharing” strategy with the government of unity and national reconciliation (GURN), but this solution did not end the war. The crisis quickly evolved into a new brutal, devastating, and bloody war. After more than ten years of military conflict, the civil war ended in 2002 after the death of UNITA’s leader Jonas Savimbi in combat. Finally, with the Luena Protocol (04/04/2002), Unita dismantled its army of about 80,000 troops. Part of it was integrated into the Angolan National Army (FAA), another into the Police, and the majority of them were demobilized.

4. Transformation from military peace to social peace: the challenge from 2002

The experience of peace in Angola is connected to the context of the long military conflict that ravaged the country since independence. In Angola now a day, we talk about twenty years of effective peace since the Luena agreement (April 4, 2002). During this period, what kind of peace have we experienced? Our experience shows that the warring parties, through war, shaped peace. Official speeches have been limited to the exhortation not to repeat the experience of war. However, we should see this military peace as a starting point, but never as the point of arrival. Military peace was a necessary precondition to advance social peace. It remains necessary to go beyond a peace achieved through war (the peace of the belligerents) and move towards a peace built on social justice, inclusive development, and social harmony (the peace of the citizenship).

However, we must beware of a concept of peace without conflicts. Any situation of peace, by the force of the dialectic of the history to which all societies are exposed, has within the roots of conflict. Thus, as Kant ironically suggested, peace conceived as the end of all conflicts would be rather like a cemetery. Kant’s thought in his philosophical project about “Perpetual Peace”, although it has as its context international relations or peace between states, could be adapted - *mutatis mutandis* - to the context of our approach. A peaceful federation is only possible if each State is peaceful. Given the rules of law and the principle of sovereignty, according to which there can be no authority above the State within its borders, the States in internal conflicts are factors of instability for the community of nations. I agree with this preliminary principle of Kant’s insofar as the agreements reached are not always in the spirit of “*bona fide*”. Both the adversaries maintain their strategies of mutual annihilation. Perhaps we would need to rethink the importance and effectiveness of peace treaties. For Kant, treaties do not serve to solve the causes of war. For example, the treaty of Versailles (1919) created the conditions for the Second World War (1939-1945) because it did not solve the causes of the First World War (1914-1918). In Angola as well, the

successive peace treaties have not been effective in building peace. We had several failed agreements. In all of them, the war restarted over to achieve what the agreement was not able to deliver.

From this perspective, it is necessary to review the current paradigm of post-conflict peacebuilding that is usually understood as a solution to a conflict. Once the post-conflict peacebuilding was not adequately consolidated, the war restarted. According to Ramos, «post-conflict peacebuilding is a complex, long and difficult process and it is well known that there are a significant number of cases of a return to violence a few years later.»⁴²

If we look closely at the problem of peace as a transformation of armed conflicts, perhaps it would be more correct to consider the post-conflict situation and the agreement itself as a situation of “concord” and not necessarily a situation of peace. However, peace, by its intrinsic nature (*de rerum natura*), must first and foremost be the fruit of justice (*opus justitiae pax*) and not the fruit of war. Yet, peace based on social justice, inclusion and harmony between groups and ethnicities does prevent new conflicts. It is not about the total elimination of potential conflicts, because, considering the imperfect nature of man and societies, peace will always be equally imperfect. Pacifism is not an idea rooted in human nature, but has to be a construct of human civilization. According to Kant, «The state of peace between men living side by side is not a state of nature (*status naturalis*), which is rather a state of war. (...). It must therefore be instituted (...).»⁴³

Social peace is based on the law that regulates social coexistence. Peace should be understood as a social construction that requires the empowerment of communities for inclusive and participatory development through local actors, rather than through external protagonists. We should not wait for a peace brought by external forces. In our communities, villages, neighbourhoods, there must be seeds of peace germinating in each citizen. This new paradigm - which does not necessarily replace post conflict peacebuilding and peacekeeping but, provides new horizons, the so-called “grassroots peacebuilding”. The best way to build peace is from the existential context of every man and woman.

In this sense, Angola’s great challenge today is how to make social peace effective. What should be done to transform military peace into social peace? As an answer to these questions, we refer to Fátima’s suggestion that a way to prevent conflicts is to eliminate the forms of violence resulting from governance without inclusion:

«To build a future with lasting peace in SA⁴⁴, ways must be found to: (1) eliminate the use of violence to ensure that the security and identity needs of all ethno-linguistic groups are met; (2) ensure for all groups the legitimacy of different cultures, religions and other values; (3) build a political culture based on the recognition and acceptance of the diversity of ethno-linguistic, religious, class, group, cultural values and needs, economic and social interests identities (and constituencies); (4) strongly reduce personal and institutional corruption and promote a culture of transparency and popular accountability, as well as an economic system that guarantees a decent and humane life for all populations.»⁴⁵

According to Fátima Roque, although peacebuilding is every citizen's task, with each citizen being an actor of peaceful social coexistence, the responsibility to guarantee social peace is belongs to the State. In this sense, the State is irreplaceable. Angola is currently facing a deep social crisis with the worsening of multidimensional poverty and social exclusion. The public policies of the current government are ineffective and do not meet the basic needs of the population. This fact creates social grievances resentments and frustration, especially among young people, who make up the majority of the Angolan population. The lack of education and employment opportunities is one of the most frequent problems among young people, who are increasingly dissatisfied with the benefits of peace. Social dissatisfaction is a potential threat to social peace because it generates conflicts that can come out of control.

Concluding Remarks

This article aimed to demonstrate the weaknesses of the military peace in Angola obtained throughout a long military conflict that caused immense human suffering. Political disputes were fought over on the battlefields. External powers took advantage of internal disagreements for their geostrategic interests, which transformed the Angolan war into a proxy conflict and Angola into the most internationalized civil war in Southern Africa. For nearly thirty years, the dream of building a nation of prosperity was postponed and became a nightmare. The main challenge of military peace is that it aims at resolving problems of the belligerent parties who do not necessarily represent the interest of the nation therefore; Angola's apparent (military) peace success story should not be taken as a model for the region. Angola is still following a paradigm of militarized or securitized peace in the classical logic that "if you want peace, get ready for war" (*Si vis pacem, para bellum*). However, an important distinction needs to be made between the negative sense of peace as the absence of war from the positive sense as a state of "tranquillity in order". This paradigm

needs to evolve into a concept of peace that is focused on conflict prevention and resolution. The grassroots peacebuilding paradigm offers that advantage for being built inclusively rather than being limited to peace of the winners. Therefore, Angola must choose the best ways to achieve peacebuilding as a prevention to new conflicts. This commitment is the best method for an effective, permanent and fair peace. We hope that this work carries an important contribution for this goal, especially to enhance academic peace studies in Angola.

References

- ANSTEE, Margareth, *Angola – Órfã da Guerra Fria: radiografia do colapso do processo de paz angolano (1992/93)*, Porto: Campo de Letras, 1997.
- BRANCO, Luís Castelo, *As Missões da ONU na África Austral: Sucessos e Fracassos*, in Nação e Defesa, N.105 (2.ª série), Verão de 2003.
- CAPLAN, Richard, *Measuring Peace: Principles, Practices, and Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2019.
- CORREIA, Pedro Pizarat, *Angola – Do Alvor a Lusaka*, Lisboa: Hugin Editores, 1996.
- CRAVO, Teresa A., Os Estudos para a Paz, in RAQUEL, Duque et alii (coord.), *Segurança Contemporânea*, Lisboa: Pactor, 2016.
- DIAS, Mónica, Open roads to peace and democratization, in N. Ganesan (edited by), *International Perspectives on Peace and Democratization*, London: Herald Publications, 2018.
- DUNGEN, Peter Van Den & LAWRENCE, “Peace History: An Introduction”, *Journal of Peace Research*, 40:4.
- FERNANDO, A. Guimarães, *The Origins of the Angolan Civil War: Foreign Intervention and Domestic Political Conflict*, London: Palgrave Macmillan, New York: St Martin’s Press, 1998/2001.
- FRANCISCO, Luemba, *O Problema de Cabinda Exposto e Assumido à Luz da Verdade e da Justiça*, Porto: Papiro Editora, 2008.
- GUEDES, Armando Marques, *As Constantes Emergentes e a Atipicidade das Linhas de Força Na Política Externa de Angola (1975-2002)*, in PAVIA, José Francisco (coord.), *A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*, Lisboa: Quid Iuris, 2011.
- HODGES, Tony, *Angola: Anatomy of an Oil State*, Norway & Oxford & Bloomington/Indianapolis: The Fridtjof Nabsen Institute/James Currey/Indiana University Press, 2001.
- JOHAN, Galtung, Violence, Peace and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 6:3.
- KANT, Immanuel, *A Paz Perpétua e outros Opúsculos*, (trad. Artur Mourão), Lisboa: Edições 70, 2013.
- MALAQUIAS, Assis, Angola: The foreign Policy of a Decaying State, in WRIGHT, Stephen (ed), *African Foreign Policies*, Colorado & Oxford: Westview Press, 1999.
- MAIA, Caterine, – KOLB, Robert, *Le Statue International de la Provence Angolaise du Cabinda à la Lumière du Droit International Public*, Ed. A. Pedone, 2015.
- MILHAZES, José, *Angola – O Princípio do Fim da União Soviética*, Lisboa: Ed. Veja, 2009 (2ª ed.).
- PATRICIO, José, *Angola-EUA. Os caminhos do bom senso*, Luanda: Executive Center, 1997.
- PINHEIRO, Paulo Vizeu, Angola: de Bicesse a Lusaka, in FRANCO, Manuela (coord.), *Portugal, Estados Unidos e África Austral*, Lisboa: Fundação Luso-americana, 2006.
- PINTO, Maria do Céu, *O Papel da ONU na Criação de uma Nova Ordem Mundial*, Lisboa: ed.

- Prefácio, 2010.
- WASHINGTON POST, December 20, 1988.
- WASHINGTON POST, January 12, 1988.
- RAMOS, António L.F., Peace and Conflict in Mozambique, in N. Ganesan (edited by), *International Perspectives on Peace and Democratization*, London: Herald Publications, 2018.
- REPÚBLICA POPULAR DE ANGOLA, *Lei de Revisão Constitucional*, Lei N.12/91, de 6 de Maio.
- REPÚBLICA POPULAR DE ANGOLA, *Lei de Revisão Constitucional*, Lei N.23/92, de 16 de Setembro.
- ROQUE, L. Fátima, *África, a NEPAD e o Futuro*, Luanda: Texto Editores, 2007.
- ROQUE, Paula Cristina, *Governing in The Shadows. Angola's Securitized State*, London: Hurst & Company, 2021.
- SÁ, Tiago Moreira de, *Os Estados Unidos e A descolonização de Angola*, Alfragide: Ed. D. Quixote, 2011.
- SOUSA, Ricardo, Mudanças Multidimensionais em Angola Aquando dos Acordos de Paz de Gbadolite de 1989, in NASCIMENTO, A., - RODRIGUES, C. C., (coord.), *A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/IDN, 2012.
- TATI, Raul, *Cabinda – Órfã da Descolonização do Ultramar Português*, Cascais: Príncipia Editora, 2017.
- TATI, Raul, *Incidências da Guerra Fria na Política Externa de Angola*, Tese de Doutoramento, Lisboa: Instituto Estudos Políticos/Universidade Católica Portuguesa, 2018.
- WRIGHT, George, *A Destruição de um País. A Política dos Estados Unidos para Angola desde 1945*, (trad. Maria do Carmo da Silva), Luanda: Editorial Nzila, 1997.
- UN, *United Nations Charter*, 1945.
- UNITED NATIONS, *The Blue Helmets: A review of United Nations Peacekeeping*, 3rd ed., New York: UNDP, 1996.
- VV. AA., (edited by), *Cuito Cuanavale, Frontline Accounts by Soviet Soldiers*, s.l: Jacana, 2014.
- http://bulk.resource.org/gpo.gov/papers/1993_voll_704.pdf
- [https://dergipark.org. about Galtung's Approach to Peace Studies](https://dergipark.org.aboutGaltung's Approach to Peace Studies) (retrieved on 2022, December 29)
- <https://www.visionofhumanity.org> (retrieved on 2022, December 30)
- <https://pt.m.wikipedia.org> (retrieved on 2023, January 2)
- <https://library.fes.de> (PDF retrieved on 2023, January 2)

Notes

- ¹ About the Problem of Cabinda, see, e.g.: CATERINE, Maia – ROBERT, Kolb, *Le Statue International de la Provence Angolaise du Cabinda à la Lumière du Droit International Public*, Ed. A. Pedone, s.l., 2015; FRANCISCO, Luemba, *O Problema de Cabinda Exposto e Assumido à Luz da Verdade e da Justiça*, Papiro Editora, Porto, 2008; RAUL, Tati, *Cabinda – Órfã da Descolonização do Ultramar Português*, Príncipia Editora, Cascais, 2017.
- ² MÓNICA, Dias, “Open roads to peace and democratization”, in N. Ganesan (edited by), *International Perspectives on Peace and Democratization*, London: Herald Publications, 2018, p.17.
- ³ DUNGEN, Peter Van Den & LAWRENCE, “Peace History: An Introduction”, *Journal of Peace Research*, 40:4 (apud), TERESA, A. Cravo, Os Estudos para a Paz, in RAQUEL, Duque et alii (coord.), *Segurança Contemporânea*, Lisboa: Pactor, 2016, p.69.
- ⁴ JOHAN, Galtung, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, 6:3, p.168,

- (apud) Teresa Cravo, Os Estudos para a Paz, in RAQUEL, Duque et alii (coord.), *Segurança Contemporânea*, Lisboa: Pactor, 2016, p.74.
- ⁵ TERESA, A. Cravo, “Os Estudos para a Paz”, in RAQUEL, Duque et alii (coord.), *Segurança Contemporânea*, Lisboa: Pactor, 2016, p.74.
- ⁶ <https://dergipark.org>. about Galtung’s Approach to Peace Studies (retrieved on 2022, December 29).
- ⁷ <https://www.visionofhumanity.org> (retrieved on 2022, December 30).
- ⁸ MARIA, do Céu Pinto, *O Papel da ONU na Criação de uma Nova Ordem Mundial*, Prefácio, Lisboa, 2010, pp.81-117; NAÇÕES UNIDAS, *The Blue Helmets: A review of United Nations Peacekeeping*, 3ª ed., Nova Iorque, UNDP, 1996, p.4 (apud.), MARIA, do Céu Pinto, op. cit., p.81.
- ⁹ MÓNICA, Dias, op. cit., p.15.
- ¹⁰ *Ibidem*.
- ¹¹ *Ibidem*.
- ¹² *Ibidem*, p.17.
- ¹³ CAPLAN, Richard, *Measuring Peace: Principles, Practices, and Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2019, p.37.
- ¹⁴ ROQUE, P. C., *Governing in The Shadows. Angola’s Securitized State*, London: Hurst & Company, 2021, pp.49-50.
- ¹⁵ FERNANDO, A. Guimarães, *The Origins of the Angolan Civil War. Foreign Intervention and Domestic Political Conflict*, London: Palgrave Macmillan, New York: St Martin’s Press, 1998/2001, pp.97-113.
- ¹⁶ RICARDO, Sousa, “Mudanças Multidimensionais em Angola aquando dos Acordos de Paz de Gbadolite de 1989”, in AUGUSTO, Nascimento – CARLOS, C. Rodrigues (Coord.), *A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África*, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional/Instituto Nacional-Casa da Moeda, 2012, p.166.
- ¹⁷ <https://pt.m.wikipedia.org> (retrieved on 2023, January 2); <https://library.fes.de> (PDF retrieved on 2023, January 02); PEDRO, de Pizarat Correia, *Angola – Do Alvor a Lusaka*, Lisboa: Hugin Editores, 1996, pp.51-62.
- ¹⁸ RAUL, Tati, *Incidências da Guerra Fria na Política Externa de Angola*, Tese de Doutoramento, Lisboa: Instituto Estudos Políticos/Universidade Católica Portuguesa, 2018, pp.202-222.
- ¹⁹ JOSÉ, Milhazes, Angola – *O Princípio do Fim da União Soviética*, Lisboa: Ed. Veja, 2009 (2ª ed.).
- ²⁰ TIAGO, Moreira de Sá, *Os Estados Unidos e A descolonização de Angola*, Alfragide, Ed. D. Quixote, 2011; GEORGE, Wright, *A Destruição de um País. A Política dos Estados Unidos para Angola desde 1945*, (trad. Maria do Carmo da Silva), Luanda: Editorial Nzila, 1997.
- ²¹ PAULA, C. Roque, op. cit., pp.70-71.
- ²² *Ibidem*, p.71.
- ²³ MALAQUIAS, A., “Angola: The foreign Policy of a Decaying State”, in WRIGHT, Stephen (ed), *African Foreign Policies*, Colorado & Oxford: Westview Press, 1999.
- ²⁴ AA.VV. (edited by), *Cuito Cuanavale, Frontline Accounts by Soviet Soldiers*, Jacana, 2014, pp.10-11.
- ²⁵ WASHINGTON POST, December 20, 1988.
- ²⁶ WASHINGTON POST, January 12, 1988.
- ²⁷ PATRICIO, J., *Angola-EUA. Os caminhos do bom senso*, Luanda: Executive Center, 1997, p.26,34.
- ²⁸ SOUSA, R., Mudanças Multidimensionais em Angola Aquando dos Acordos de Paz de Gbadolite de 1989, in NASCIMENTO, A., - RODRIGUES, C. C., (coord.), *A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/IDN, 2012, p.31.

²⁹ PATRICIO, J., op. cit., p.34.

³⁰ *Ibidem*, p.38.

³¹ GUEDES, Armando Marques, op. cit., pp.48-49.

³² *Ibidem.*, p.41.

³³ *Ibidem*.

³⁴ PINHEIRO, Paulo Vizeu, “Angola: de Bicesse a Lusaka”, in FRANCO, Manuela (coord.), *Portugal, Estados Unidos e África Austral*, Lisboa: Fundação Luso-americana, 2006, p.142.

³⁵ TONY, Hodges, *Angola: Anatomy of an Oil State*, The Fridtjof Nabsen Institute/James Currey/Indiana University Press, Norway & Oxford & Bloomington/Indianapolis, 2001, p.18.

³⁶ UN, United Nations Chart, art.2, nr 7.

³⁷ BRANCO, Luís Castelo, “As Missões da ONU na África Austral: Sucessos e Fracassos”, in *Nação e Defesa*, N.105 (2.ª série), Verão de 2003, p.91.

³⁸ *Ibidem*, p.93; see also MARGARETH, Anstee, *Angola – Órfã da Guerra Fria: radiografia do colapso do processo de paz angolano (1992/93)*, Porto: Campo de Letras, 1997.

³⁹ http://bulk.resource.org/gpo.gov/papers/1993_vol1_704.pdf (apud) JARDO, Muekalia, op. cit., p.286.

⁴⁰ REPÚBLICA POPULAR DE ANGOLA, *Lei de Revisão Constitucional*, Lei N.12/91, de 6 de Maio.

⁴¹ Idem, *Lei de Revisão Constitucional*, Lei N.23/92, de 16 de Setembro.

⁴² RAMOS, António L.F., Peace and Conflict in Mozambique, in N. Ganesan (edited by), *International Perspectives on Peace and Democratization*, Emerald Publication: London, 2018, p.162.

⁴³ IMMANUEL, Kant, op. cit.

⁴⁴ Sub-Saharan Africa.

⁴⁵ ROQUE, L. Fátima, *África, a NEPAD e o Futuro*, Luanda: Texto Editores, 2007, p.52.

Special Feature

Violence in Cabo Delgado: A way to peace

Fontes Ramos

Lieutenant General (retired)

Guest Professor at the Political Studies Institute of the Portuguese Catholic University

Everywhere inequality is a cause of revolution

Aristoteles

Introduction

Undoubtedly, the preparation for large-scale exploration of natural gas in Cabo Delgado had a substantive impact on social expectations, and the absence of tangible results for the local population may have contributed to inflame an already difficult situation.

The multiple grievancesⁱ and social instability that had dragged on inorganically were also presumably exploited by extremist religious elements eventually supported by transnational terrorist networks. The conflict in Cabo Delgado acquired a violent expression in 2017 and reached, in the following years, a brutality never seen in the region. Despite support from external military forces since 2019, which have substantially reduced its bloodiest expression, violence remains present in Cabo Delgado, having even spread recently to neighboring areas.

Present security conditions do not yet encourage the return of the approximately one million displaced persons who continue to weigh unsustainably on already fragile neighboring communities. After 5 years of conflict,ⁱⁱ people's complaints remain, the instability in the region continues and there is not yet a political recognition of the drivers of the conflict, nor an articulated overall purpose or a known plan covering the different components of this problem.ⁱⁱⁱ And until this happens the causes of the conflict remain, and the inducers of violence are likely to continue. One has the idea that as soon as the military forces stationed there withdraw, violence will return to the initial intensity.

This reflection constitutes therefore an appeal to the development of a positive peace perspective, taking advantage of the better conditions provided by the decrease in the level of violence in Cabo Delgado after the external intervention support. To this end, we present the outline of a concept based on a holistic and integrative approach. Concept or plan that seems to be still missing, after five years of war.

1. Methodological approach

Analyzing a conflict and developing ideas for its resolution is neither an easy nor guaranteed task. The only historical certainty about conflicts is their continuous adaptation to new contexts and opportunities, acquiring the forms and character allowed by circumstances. Clausewitz had already warned us of this chameleonic capacity.

Is the violence in Cabo Delgado due to acts of banditry, as the Mozambican government initially proclaimed, or is it a consequence of jihadist terrorism, its current thesis?

The argument of this analysis is based on the understanding that in Cabo Delgado there is a situation of insurgency, let's say revolt, generated by a context of severe social imbalance, widespread poverty, and lack of real expectations of overcoming them, leading to popular support for the actions of rupture against felt iniquities.^{iv} A situation in which there has long been a climate of suspicion among ethnic groups and where the recent emergence of a radical jihadist current has brought impetus and a sense of legitimacy to the conduct of terrorist and guerrilla actions of extreme violence.

The response to each of these situations naturally includes differentiated measures which may aggravate the situation rather than improve it, if the context on the ground is different from what it was considered to be. In other way, if the depressed social context in the region is not resolved, terrorism or banditry can be reduced by security measures, but the conflict will probably resurface next, since the root causes remain. Similarly, the answer to economic and social issues alone does not allow to overcome the network of organized crime that is well known at the "heroin coast" of Africa,^v nor the network of violent jihadist that has settled in countries increasingly close to Mozambique.

To overcome this conflict, we therefore consider necessary to develop a holistic and integrative approach. Holistic, because any solution must consider at least three objects: individuals and their motivations; the organic structures and governance; and the participation of society. Integrative, because we believe that, only when there is a solution involving a win-win situation, positive peace can be achieved. In short, my argument is that Agency, Structure and Society should come together, mutually reinforcing each other, if we want to achieve a lasting solution.

We will start from Aristoteles^{vi} proposition that "everywhere inequality is a cause of revolution ...," either because no proportion is kept between different or because there is too much difference between equals. In the same line of analysis, Ted Gurr^{vii} added the factor of frustrated expectations to the Aristotle's equation. Men "rebel", due to "relative deprivation" when a perceived discrepancy between what they deserve and what they receive is unbearable.^{viii} People feel deprived of something they had, but subsequently lost, or when others have gained relatively to them. In sum, to Ted Gurr, collective violence

depends on how badly societies violate “socially derived expectations” about the means and ends of human action.

As we will see, unfulfilled expectations have been almost constant in Cabo Delgado, but what strike us is the level of relative deprivation. This province is not only one of the least developed in comparison with the other provinces of Mozambique, but also in relation to neighboring countries. And if we look inside the province, there is a clear perception of unduly advantages of one of the local ethnic groups in relation to the others.

If nothing else existed as a cause, the arrival and visibility of those who demanded Cabo Delgado to participate in the exploitation of valuable mineral resources and presented themselves with their affluence before a poor and hopeless population, could constitute a powerful source of instability or even a detonator if local expectations did not materialize and if, on the contrary, the exploitation of national wealth would lead to their loss of agricultural land or to its displacement from areas, now required by the new commers.

In the commemorative edition of the 40th anniversary of the first publication of his work, Ted Gurr, continued convinced that “to build a more peaceful and secure world, we need to begin by analyzing the minds of men—and women—who oppose bad governments and unpopular policies.” But he also considered necessary “to know about the societies in which they live, their beliefs and cultural traditions, and the governments they oppose.”^{xix}

A substantial progress has been achieved in the study of how different dynamics of a society can affect conflicts. We will follow the classic approach developed by Johan Galtung and centered in the satisfaction of basic human needs. He departed from the understanding that “however much collective actors are capable of realizing abstract goals, ultimately, sooner or later the failure to satisfy basic human needs will generate forces—popular movements that is—that will threaten even the most beautiful construction in social-political architectonics.”^{xx} He then consider the most Basic Need as survival and proposed the concept of “negative peace” as the absence of direct violence to people. Recognizing that human lives can be wasted from a range of other basic human needs absence like hunger, shelter, protection, or work he considered that another approach to violence was needed, therefore proposing the category of “structural violence” for that purpose. “The concerns of peace research were expanded from understanding the conditions of reducing direct violence to include the reduction of structural violence.”^{xxi} He then introduced the concept of “positive peace” as the social situation resulting from the absence of socially driven violence against people.^{xxii}

He further developed the concept of ‘structural violence’ over his life but maintained the overall approach based on two simple arguments. A wide approach to the content of violence, defined as the “cause of the difference between the potential and the actual,

between what could have been and what is”^{xiii}; and structural violence considered to happen “if insight and/or resources are monopolized by a group or class or are used for other purposes, then the actual level falls below the potential level, and violence is present in the system.”^{xiv}

Later, Galtung (1990) developed the concept of “cultural violence” involving “those aspects of culture, the symbolic sphere of our existence - exemplified by religion and ideology, language and art, empirical science and formal science (logic, mathematics) - that can be used to justify or legitimize direct or structural violence.”^{xv}

For him, “the study of cultural violence highlights the way in which the act of direct violence and the fact of structural violence are legitimized and thus rendered acceptable in society.”^{xvi}

In Cabo Delgado religion has been used as an important legitimator of violence. As it has happened in other places, radical Islam, if unconstrained, tend to spread a simplistic reading of society and presenting violence as an essential and divine solution to overcome dissenting views and reported injustices. A civic and a religious dialogue seems therefore necessary in Cabo Delgado.

This analysis will be articulated in 3 parts: a characterization of some of Mozambique historic and economic factors to present the most relevant parameters of the country. An analysis of the situation in Cabo Delgado in which the conflict develops, seeking to highlight its phases and characteristics; and, in a final part, a generic outline of possible components of a Peace Project for the region from a comprehensive and integrative conceptual perspective.

2. Mozambique. An abridged view

(1) Historical context

Mozambique is a coastal country about 2000 km long, but with a variable width narrowing to about 250 Km in its central region. In this area, Mozambique is crossed by the Zambezi River, cyclically transformed into a major obstacle due to severe floods that severely complicated the circulation. Only after 2009, the Emilio Guebuza Road Bridge allows the continuous circulation between north and south at the coastal area.

In addition, Mozambique’s location alongside resource-rich inland countries such as Zambia, Zimbabwe or South Africa has conditioned the country communications system that tended to be developed horizontally. Roads and railways were designed to support the link between these hinterland countries and Mozambican coastal ports. In a certain way, horizontal links thwart vertical communications and generates more cultural “distancing” between north and south. The Zambezi River is often taken as the separation line between

the two areas.^{xvii}

This has been a vulnerability to the formation of Mozambique's geographic unity, particularly as the military occupation of the central region has been used to cut the economic flows and challenge the regime. The central region was the stronghold of Renamo^{xviii} during the post-independence civil war, and recently in 2010's it was again military occupied by Renamo to complain against the monopolization of the state by Frelimo.^{xix}

Maputo, the capital, is in the extreme south of the country. Cabo Delgado is exactly in the far north. What happens here is somewhat lost in the distance, as it does not directly affect the rest of the country, namely the capital Maputo, located at the opposite end. This resulted in an historic sense of abandonment in Cabo Delgado as well as of some mistrust in the government, since the southern provinces have better indexes of development.

Mozambique is made up of diverse ethnic groups that are not very visible in the main cities, but which gain greater homogeneity and territorial expression in rural areas, particularly in the poorest ones. In the province of Cabo Delgado three ethnic groups are very evident and represent almost 95 percent of the population.^{xx}

The Makondes with about 20% of the province's population are concentrated in its northern and central areas and extend to Tanzania across the Rovuma River. They are generally Christians. The Makuas, mostly concentrated to the south and west of the province make up about 67% of its population and are the largest ethno-linguistic group in Cabo Delgado and also of Mozambique. They are composed of several subgroups that predominate in the neighboring provinces, such as eastern Niassa, Nampula and Zambezia being generically associated with the Islamic religion. Thirdly, the Mwani representing about 6% of the province's population, live along the coast particularly concentrated in Mocimboa da Praia. Generally Islamic, the group is primarily dedicated to fishing as well as trading activities that they carry out along the eastern coast of Mozambique.

This is the third conflict that occurs in Cabo Delgado. The relatively brief struggle for independence took place between 1964 and 1974, causing about 50.000 casualties in total.^{xxi}

Led by Frelimo, the fighting took place in peripheral areas of Mozambique including Cabo Delgado, Niassa and Tete provinces. Its epicenter was, however, in Cabo Delgado and was led mainly by fighters from the Makonde ethnic group who, as mentioned, also live in Tanzania, where the Frelimo leadership and most of its logistical and training bases were situated. That gave the Makondes a particular value for Frelimo.

Frelimo's leadership was, however, substantially made up of urban cadres especially from the South, and this dichotomy of functions and mistrust – “we fight, and they command” – has left marks that persist to this day.^{xxii} Moreover, Frelimo could not advance

inland during the struggle for independence mostly because the Makua ethnic group did not significantly join the conflict.^{xxiii}

This division and interethnic mistrust still persist today in Cabo Delgado as one of the condiments of the present conflict. Both ethnic groups are suspicious of undue support given to the Makondes and of being underprivileged by the government.^{xxiv} “The nation-building rhetoric of Frelimo did not prevent it being seen by some as a ‘Makonde’ party and its leaders as ‘southerners’ who did not represent the views of the majority of the population.”^{xxv}

The war of independence ended in April 1974 and the transference of power by Portugal to Frelimo was made in July of the next year. Led by Samora Machel, himself a southerner from Gaza, Frelimo established a Marxist-oriented Constitution based on a single party and centrally planned economy and launched such a drastic process of nationalizations and economic and social transformations that it caused serious political and social upheavals.^{xxvi}

Renamo was then created to lead the resistance against Frelimo’s experimentalist policies and to support a multiparty system in Mozambique. A long and utterly destructive conflict broke out between 1977 and 1992 that spread throughout the country causing more than 800,000 casualties, two million refugees and a dramatic destruction of the country’s social and economic infrastructure.^{xxvii}

Peace was finally achieved after 16 years of war with the signing of the General Peace Agreement on 4 October 1992, between Frelimo and Renamo, paving the way for a multiparty regime and to a significant economic growth. Frelimo, however, have been in power since independence, being accused of having developed a network of influences that made it a “state party.” The outcome of all the elections, were contested by the opposition and considered suffering from significant irregularities or “highly flawed” by international observers. The four election results for parliament after 1992 were increasingly successful for Frelimo in the number of deputies (129 in 1994; 133 in 1999; 160 in 2004; 191 in 2009) while those for Renamo were mostly decreasing until 2009 (112 in 1994; 117 in 1999; 90 in 2004; 51 in 2009).^{xxviii} In 2009 the participation of Renamo in the state structures was merely symbolic and reduced to a small presence in Parliament.

Hope in democracy began to fade and electoral participation declined from becoming almost absolute in 1994 to less than 50% in 2014, the year in which the Renamo vote was the lowest ever. Expressing its dissatisfaction with this “monopolization of power” felt in various social areas, in 2012 the Renamo leadership returned to a conflictual posture, with the leadership withdrawing to an unknown area in the center of the country.^{xxix} A new period of instability and some violence followed but the political process was not fully

interrupted. In the 2014 elections there was for the first time a change of trends. Renamo rose to 89 deputies becoming closer to Frelimo with 144 deputies in Parliament.^{xxx}

Since 1994, Renamo had been holding a significant percentage of votes in the country's poorest provinces particularly of Makua majority, such as Nampula, Zambezia, or Manica and Sofala, but this did not resonate in power-sharing, since political participation was practically limited to parliamentary representation. This explains why, regionalization and direct voting for regional and provincial level, have been an essential condition of Renamo for the Constitutional review and its return to peace. In Cabo Delgado it has been noticed that the Makondes tend to vote mostly for Frelimo and the Makuas and Mwanis for Renamo.

It was under the pressure of the current conflict in Cabo Delgado, and the impact of the "hidden debts" crisis that greatly weakened its image and international support, that Frelimo accepted the revision of the Constitution in 2018 to introduce provincial elections and the absorption of former Renamo fighters, a process that has dragged on since 1992.^{xxxi}

The death of Dhlakama, the charismatic leader of Renamo, that occurred in the same year, left Renamo in a deep crisis. The party quickly split into two wings significantly reducing its political influence. In the 2019 elections, the first held for the Parliament and the Provinces, Renamo decreased significantly to 60 deputies, also losing all elections to the ten Provincial Governors.^{xxxii} Frelimo grows again to 184 deputies. One time more the election was contested, like all previous ones, with the anomalies recognized in the Final Report of the European Union Election Observation Mission.^{xxxiii}

(2) Economic and social ups and downs

(a) Growth and inequality

The signing of the Peace Agreements in 1992 created conditions that allowed a remarkable growth for two decades. Mozambique's National Development Strategy (2015-2035) noted that the country had recorded an average annual economic GDP growth of 8.1% during the period of 1995 to 2012, being one of the highest in the world, which is undoubtedly an exemplary result, even departing from a situation as bad as that which existed in 1992.^{xxxiv}

However, the document recognized that this continued growth for 17 years had not reached all. The very high poverty rate had decreased from 69.4% in 1997 to 54.7% in 2008, but due to the increase in population, almost 10 million Mozambicans continued to live in poverty, with problems of food insecurity, low incomes, and unemployment.

It also states that the inequality (Gini), that is high in the country, had only a marginal improvement from 0.42 to 0.41 between 2002 and 2008.^{xxxv} The current index tells us that

after 2008 inequality increased again returning to the 1996 figures (0.54). Mozambique is, according to the latest available data, the fifth most unequal country in the world.^{xxxvi}

This analysis is generally shared. The World Bank in “Mozambique’s Systematic Country Diagnostic of 2021” reports that Mozambique can be proud of the aforementioned two decades with significant continuous growth but also refers to the limited progress in poverty reduction.^{xxxvii} Accepting that the poverty rate decreased between 2008 and 2015, it noted that the overall number of people living in poverty increased by 2021 due to population growth and that inequality also increased.

(b) Fall and suspicion

In 2016, the discovery of debts assumed by Mozambique, but not publicly known or authorized, provoked a deep distrust in the government and led to the decline of its economic growth. A group of government officials apparently created three state-owned enterprises (SOEs) that took on more than \$2 billion in debt, equivalent to about 12% of gross domestic product (GDP) of Mozambique. Allegedly, the funds were to build shipyards, develop the tuna fishery and police the coast, which were never known to have taken place.

Mozambique was then the recipient of around 15 percent of foreign direct investment in sub-Saharan Africa. However, the revelation that several state-backed “hidden loans” were authorized without parliamentary approval resulted in significant negative effects.

It led to the interruption of the International Monetary Fund program and the withdrawal of international investors, donors and supporters. Mozambique plunged into a prolonged economic recession. Growth dropped to 3.3% in 2016–2019. The metical sharply devalued and inflation rose to 17.4% at the end of 2016.^{xxxviii}

The hidden debt crisis also had a significant political importance, both internally and internationally, because in the end it was considered to reveal the “low quality of institutions” in Mozambique. The crisis marked the end of a relevant public investment process that had guaranteed development in previous years. Growth also influenced by the effects of cyclones slowed and turned negative for the first time in nearly three decades in 2020.^{xxxix}

The World Bank considers that the recovery will be long. It is therefore^{xl} relevant to the future the continuation of international investment in liquefied natural gas projects in Cabo Delgado. The departure of the first ship with liquefied natural gas for export took place on 23 November 2022. This can contribute decisively to the promotion of development in Cabo Delgado, where virtually nothing substantive has been done to date by the Northern Integrated Development Agency created in 2020, three years after the violent phase of the Conflict.^{xli}

(c) Constraints to the development

In summary, the World Bank refers several constraints to the development of Mozambique, of which it seems appropriate to highlight the following:^{xlii}

Governance institutions. The weakness of governance structures and institutions evidenced by the hidden debt crisis, “with corruption, fiscal risk management, and growing domestic debt turning into major challenges for the government to address and threatening economic management and growth.” The World Bank mentioned that the development of liquified natural gas (LNG) calls for stronger institutions that can effectively manage the various stages of the process, as well as a greater need for local autonomy at Provincial level with the capacity to raise revenue and manage their own expenditure.

Human capital. The analysis considers that Mozambique “has neglected to invest in its people, resulting in the lowest levels of human capital in Africa and in the world.” According to World Bank data, despite the investments made, malnutrition, low life expectancy and low schooling mean that a child born in Mozambique today will be only 36 percent likely to be as productive as if she enjoyed full health and education, one of the worst performances in the world.

Inclusiveness. The Diagnostic Report refers that every year, around 500,000 young people enter the labor market for the first time. The growth of the services sector has offered an outlet for jobs outside the agriculture area, although the sector is still of “low productivity and focused on informal activities.” The exit from agriculture “has not been evenly distributed, with the southern region registering the greatest growth in industry and services, while the poorer central and northern regions are still dominated by agriculture.” Job creation and inclusive management of expectations and possibilities are therefore particularly relevant.

Conflict in Cabo Delgado. The conflict in Cabo Delgado gave more urgency to the issue of the state’s relationship with the provinces in “basic expenditure and provision of services” that remains a source of grievance in the central and northern regions and that fuels discontent and even violence. “To address social grievances and renew the social contract in the regions affected by unrest, inequities in social expenditures across provinces have to be undone and more efficient spending.”^{xliii}

(3) Relevant parameters

For a quantitative analysis, it seems useful to make a visit to some of the essential social parameters. We will focus our attention on three indicators: Population dynamics; development and governance.

Mozambique’s demographics are having a rampant growing. According to the latest

UN forecasts (medium variant), the population of Mozambique will increase from 5,959 million in 1950 to 31,255 in 2020, reaching 65,313 in 2050 and 123,647 million by the end of the century, corresponding to a total increase of more than twenty times since 1950. This is naturally having a profound impact on all sectors of public policy, from health, education, housing, or employment. Job creation for about half million people each year does represent a complex challenge.^{xliv}

Mozambique has a very young population. In accordance with the medium variant^{xlv} the number of people with less than 25 years was 64.7 percent of the population in 2020

Population (thousands)		
Aged	2020	2030
0 -14	13 772	16 982
15- 24	6 454	8 508
25-64	10 135	14 525
65+	894	1 170
Total	31 255	41 185

Source: World Population Prospects 2019: Volume I - Comprehensive Tables: 247

and will constitute 61.9 percent at the end of this decade, representing a high burden for those working and a continuous short-term job search.

In terms of the Human Development Index (HDI), with an Index of 0.446 Mozambique is almost at the bottom of the list, being the 185th out of 191 countries. Only 6 countries have lower rates (Mali, Burundi, Central African Republic, Niger, Chad, and South Sudan). Life expectancy at birth in Mozambique is 59.3 years, the average schooling rate is 3.2 and the gross national income per capita is 1198.^{xlvi}

All neighboring countries have a higher development rate. Tanzania located just north of Cabo Delgado represents the most visible term of comparison. The difference is significant. Tanzania has a development index of 0.549 and is ranked 160th in the world. It has a life expectancy of 66.2 years, 6.4 years of average schooling and the gross national income per capita is 2,664 being more than double that of Mozambique.^{xlvii}

In a wider analysis, in 1970 (still under the sovereignty of Portugal) Mozambique had an HDI of 0.205. Independence did not bring the promised and anticipated development and the index fell sharply to 0.153 in 1990, being the biggest drop in all of Africa countries.^{xlviii}

After the 1992 peace process, there was a steady increase in the Human Development Index that reached 0.456 in 2019, consistent with Mozambique's economic growth. But from then on, the index began to fall, reflecting the difficulties mentioned earlier, having reached today a value of 0.446.^{xlix}

As specifically for poverty, according to the most recent data from the World Bank,^l and according to the income criterion of "less than 1.9 USD per day", in 2014 Mozambique had 16.7 million poor, that is, a poverty rate of 63.7% of its population.

The "World Inequality Ranking by Country 2022", consider Mozambique the seventh most unequal country in the world in which the bottom 50 percent share 8.30 percent of the National Income and the top 10 share 64.63 percent.^{li} In terms of corruption the other face of inequality, the Index 2021 assigns the country the value of 26/100 (between a corruption maximum of zero and a minimum of hundred points). The world average is 43/100 and sub-Saharan Africa is 33/100. Mozambique is referred to as having the highest level of corruption among its neighbors being only surpassed by Zimbabwe with a level of 23. Tanzania with 39 points is a reference in sub-Saharan Africa.^{lii}

According to Freedom in the World 2021, the number of "Free" countries has decreased to the lowest value in a 15-year period in which this decline has been reportedly verified. On the contrary, the number of "Non-Free" countries has reached its maximum value. Mozambique has been included among those with the greatest decline in freedom over the past 10 years having lost 16 points and is currently considered only "Partially Free."^{liiii}

With a score of 94.3 (from zero to one hundred twenty, the lower the better) Mozambique is considered a very fragile country in the situation of "on Alert". It has in 2021 a score of 93.9 and is the 22nd from the end among 179 countries, having been systematically worsened since 2006 when it was the 80th from the end with a score of 74.8. Between 2005 and 2021 it worsened in all sectors of the indexes being the worst rates the demographic pressure, provision of public services and the economic inequalities that worsened the most.^{liv}

Finally, some references about Cabo Delgado. When one looks more closely at the Provinces mutual relationship, a situation of internal inequality is also identified.

Based on World Bank estimates, even during the years of steady growth in Mozambique, the poverty reduction rate achieved, was unequal between provinces and between rural and urban areas.^{lv}

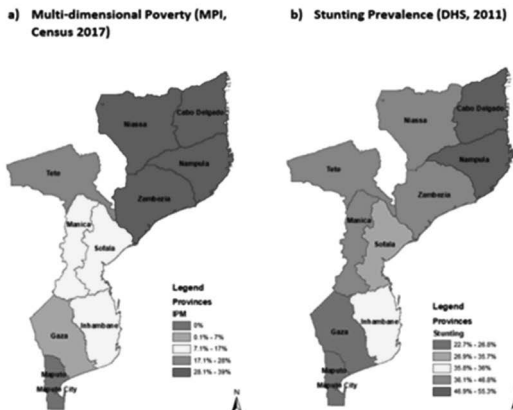
Using the international poverty line, poverty declined in Mozambique between 2002/03 and 2014/15. The pace of poverty reduction, however, showed a relative loss in rural areas. Poverty declined by 23.2 percent in urban centers and only 18.8 percent in rural

villages.

This imbalance was also observed among the provinces with the highest prevalence of poverty in the northern and central provinces: Niassa (67 percent), Nampula (65 percent), Zambezia (62 percent) and Cabo Delgado (50 percent).

In terms of multidimensional poverty and based on the 2017 Mozambique census, the referenced document states that northern provinces have the highest poverty rates. The Domestic Household Survey conducted in 2011 also confirms that the northern provinces also have the highest rate of stunting (Figure 1) and it should be noted that Cabo Delgado and Nampula are the most affected. And this at a time when the discovery of large mineral reserves had increased the local hope that the time for Cabo Delgado was coming to be contemplated.^{lvi} Violence was going to hit the province in 2017 after a long period of unequal poverty and frustrated expectations.

Figure 1. Multi-dimensional Poverty Index and Stunting Prevalence in Mozambique



Source: The World Bank Mozambique: Northern Crisis Recovery Project

If we make a recapitulation of the factors analyzed so far, we have a somewhat depressing view of the situation of Mozambique, but certainly an indispensable one to consider possible solutions for the future, in particular for the violence in Cabo Delgado.

In short, Mozambique with a population in which more than 60 percent is under 25 years of age, is suffering a very rapid population growth and can quadruple its total population by the end of the century.

It has a low Human Development Index that is decreasing in recent years being surpassed only by 6 countries. More than half of the population (63.7 percent) live in poverty

and is simultaneously the 8th country in the world with the highest Inequality Index. Its Freedom Index has also been getting worse in recent years and is now considered a “partially free” country. It is one of the most fragile countries in the world being the 22nd from the end.

Mozambicans are surrounded by countries that generally have better rates and better standard of living. Cabo Delgado also has additional reasons to consider himself unjustly treated. It is part of the northern provinces with the highest level of multidimensional poverty in the country and together with Nampula have the highest rate of stunting in the country.

3. The conflict in Cabo Delgado

(1) A province ripe for conflict

It is in these terms that the Africa Report No. 303 of the Crisis Group considered in 2021 the Province of Cabo Delgado: a province ripe for conflict. Main stage of the national liberation war in which the Makondes played an essential role, the resource-rich province of Cabo Delgado, with most of its people impoverished and starving, is now home to another crucial conflict for the country's fate.^{lvii}

Little affected by the 80's civil war, Cabo Delgado maintained a certain continuity of the mutual relations between its ethnic groups drawn up during the war of independence in which Makondes played a prominent role.^{lviii}

João Feijó, a renowned Mozambican sociologist and researcher, notes that Makondes significant support to Frelimo “has made this ethnolinguistic group one of the great beneficiaries of the national liberation struggle,” emerging high “in the hierarchy of power, prestige and political and social recognition.”^{lix}

Not only did they take high positions in the State Administration but they placed their allies in important roles at regional and local level, somewhat rewarding the role they had played in the struggle for independence.^{lx}

During the period of growth that followed the signing of the 1992 Peace Agreements, Makonde predominance in the economy and politics of Cabo Delgado further developed. Businesses that included logging, mining and transportation often supported by state loans expanded. In the same period, the coast of Cabo Delgado also became a relevant point of entry and transshipment of heroin and other narcotics, reported as involving relevant people from the region and afar.^{lxi} Meanwhile, tensions between provincial ethnic groups have increased since independence, notably between the Mwani and Makuas on the one hand and the Makondes on the other. The Mwani, alienated by the dominance of the Makondes, became Renamo sympathizers as well as a large number of Makuas, being both regarded

as a significant source of recruitment for the insurrection.

Frelimo's high-profile officials are referred to by the Crisis Group as having admitted that Cabo Delgado's "war economy" was not in fact altered after independence. "We paid a lot of attention to the development of the regions of the south and the central part of the country where the war with Renamo took place, but in so doing we also have to take the blame for having neglected Cabo Delgado." "What has happened is essentially a protest against socio-economic asymmetries and inequalities."^{lxii}

(2) Radicalism as an alternative route

To the growing frustration over inequalities in the national and provincial levels was added a significant change by the arrival of the Islamic confessions in Cabo Delgado.

In the late 1990s, Mozambican students who had been sent abroad (Egypt, Libya, Algeria, Sudan and Saudi Arabia) by the Islamic Council of Mozambique (CISLAMO) returned. This Salafist Confession Council, whose creation was proposed by Frelimo in 1981, aimed to soften its previous Marxist anti-religious policy, not least because Renamo had exploited this policy to its advantage. The creation of this organization had apparently been previously discussed and agreed with Saudi Arabia, having therefore been influenced by a wahabist approach. It was not the predominant religious trend in Mozambique, so many sheiks, imams and influential Muslims, favorable to Sufism, decided to create another national organization, which they called the Islamic Congress of Mozambique. The divergence between the two organizations persist so far.^{lxiii}

The return of these young people, who had studied abroad brought a strengthening of a Salafist influence leading to the creation of separated mosques and madrassas, notably in northern Mozambique. This trend defied the traditional Sufi approach that had long dominated coastal enclaves, as well as remote areas in northern Mozambique, and whose practices had adapted to local customs over the centuries.^{lxiv}

In a study titled "Islamic Radicalization in Northern Mozambique - The Case of Mocímboa da Praia," based on interviews and meetings held between November 2017 and February 2018, the authors identify as significant motivations for young people to join the Al-Shabaab group the following.^{lxv}

Poverty, unemployment and low schooling. The interviewed referred their "need for survival," given that "the economy of Mocímboa da Praia is virtually destroyed" particularly outside the city. They mentioned that the economic system and the local authority are not able to respond to the demand for work or offer jobs in public services. More than half of the population lives below the poverty line, including many chronically underemployed young people. They consider the informal sector as the only alternative for the survival of

many particularly young people from Mocímboa da Praia, usually with low levels of education, without professional qualifications and having already the responsibility for large families. A local characterized the situation as follows. “(...) In colonial times Mocímboa da Praia and Ibo were known as the capital of Cabo Delgado... Capitals always have many opportunities... But since 1975 Mocímboa da Praia has become a district abandoned by the successive governments of Frelimo... Today in Mocímboa da Praia young people live from asking for alms and work in the informal market (...).”^{lxvi}

The authors report that, according to their local sources “a significant proportion of the people who joined the Al-Shabaab group were poor unemployed young people, many of them from unstructured families, who dropped out of school or simply attended Koranic schools and developed their activities in the informal market.” Being unemployed and with professions that allowed them barely to survive, even working in the informal market, these young people joined the al-Shabaab group also in search of a community, guidance, and answers to their problems. Notably in the face of discontent “with the actions of the agents of the Municipal Council of the Village of Mocímboa da Praia, particularly collectors of market fees and municipal police.”^{lxvii}

Search for adventure, camaraderie and creation of a new order. The authors of the article also identified another set of motivations, namely linked to the “search for adventure, camaraderie, purpose of life, identity.” The Al-Shabaab group offered these young people a new “family” and a new lifestyle around a certain “ideology.” It also provided a network of safety, support and community - emotional needs they were looking for. For young people, jihad was the “right extremism,” “to the extent that they came to see Islam as something important to challenge local authorities and build a new social and political order.” Marginalized and unable to have an impact on whatever it was, “for these young people to join the Al-Shabaab group was a way to challenge the leaders” of existing civilian and religious entities.^{lxix}

Identity issues based on ethnicity. At the time of Mozambique’s independence in 1975, despite Frelimo’s ideological discourse on national unity, the authors referred that distrust between communities and deep ethnic divisions in the various regions of the country were and continue to be a significant obstacle in the process of building a de facto national identity. According to respondents to the study, the Mwani ethnic group feels excluded in terms of political representation and economic benefits. In this regard, a young local said: “Here in Mocímboa..., what is fashionable are the Makondes and young people who come from Maputo. We [mwani] don’t see anything... Our parents to live, have to work in the machambas of the macondes bosses... They’re bosses and we’re employees (...).”^{lxx}

(3) The conflict leads to an international crisis

In early 2007, some signs of aggressive behavior emerged in Makua areas to the south and southwest of the province. It was expressed by the aggressive behavior of young people who began to challenge established religious orders in these districts, accusing them of acquiescence towards the authorities. They also began trying to prevent children from participating in secular schools and accusing local religious leaders of hypocrisy and apostasy.

Local administrative and religious entities refer that despite their various attempts to point these events to the central authorities, the government has never developed a strategy to address this emerging problem that has been dragged on in time.^{lxxi}

Expectations were, however, increasing from 2009 when it became publicly known the decision to launch large mining and hydrocarbon exploration projects in Cabo Delgado. In Montepuez to the west of the province, a ruby deposit was identified that year, followed by the public reference to the identification of gigantic reserves of natural gas in the north-east seabed of Palma. From 2010, the administrative authorities began the evacuation of residents on land assigned to the holders of the mining and hydrocarbon concession.^{lxxii}

The evacuation of residents, however, had ethnic and social implications since it involved people already feeling discriminated. In Montepuez it involved the displacement Makuas, as well as the expulsion of artisanal prospectors who had this activity as the essential source of survival. The evacuation of residents in Palma' areas chosen for gas exploration, mostly Mwanis, created not only reactions of inconvenience and criticism, but accusations of lack of transparency and loss of indispensable livelihoods.^{lxxiii}

The behavior of youth groups towards traditional religious and political authorities became more aggressive and the local authorities began to respond with the arrest of youth groups and the closure of their mosques. In 2016, the presence of armed elements was reported for the first time in remote areas of the Mocímboa da Praia district.

By that time, young militants in the province were trying to find a name for themselves. Some said they were members of Ahlu Sunna Wal Jama'ah, which literally translates to "adherents of the words and actions of the Prophet and the community of his followers" to stand out from the local communities, which allegedly practiced a "degraded" Islam. That name never gained, however, traction. They then came to be known as Al-Shabaab^{lxxiv} which means "youth" in Arabic and clearly reflects the average age of its components.^{lxxv}

Organized violence in Cabo Delgado began in the port city of Mocímboa da Praia on October 5, 2017. About 30 fighters stormed the city's police stations, assaulted their armors and fought with security forces for several hours, causing more than a dozen deaths. To the residents (who recognized some of them) said they only wanted to attack the state and

not paying taxes. During the rest of the month, however, the militants organized additional attacks and invaded the coastal city of Olumbi, located about 70km north towards Palma, the gateway to the main gas project of the Afundi peninsula, then operated by the U.S. multinational Anadarko company. Security forces retaliated with mass arrests and counter-attacks, but in doing so further fueled local discontent. They began by detaining militants and suspected collaborators, even arresting hundreds of people.

From there on the violence spread gradually changing into an organized conflict with a growing polarization. By the end of 2018, al-Shabab fighters had managed to operate in Cabo Delgado's four main coastal districts. They then began to act in the interior, notably in Macomia, but also Nangade and Muidumbe, both with a significant Makonde population.

Faced with the difficulty in controlling the situation, the authorities hired the Russian Wagner Group to support the operations, but their operatives withdraw from the region apparently after suffering significant losses of their own.^{lxxvi}

In early 2020, the militants became more organized and better equipped, constituting at least three geographically separate attack groups in the north, center and south of Cabo Delgado. They could now mount multiple operations against the security forces and state infrastructure in different areas.

In early April they attacked the town of Muidumbe area of high-density Makonde population, being only expelled by helicopter fire from the Dyck Advisory Group, a private South African military company meanwhile contracted to support Mozambican forces. In a major blow, a larger group attacked Mocímboa da Praia in early August driving away security forces and controlling the city for more than a week.

The conflict began to draw the attention of world leaders and prompted Total to start reducing its presence in the region. In late October, Dyck helicopters hit two boats carrying militants off the coast of Ibo district, showing the group's expanded naval capability.

On March 24, 2021 the city of Palma was invaded, leading to the escape of thousands of people. A few days later, Total announced the suspension of its land operations, part of them on the Afungi peninsula adjacent to the city. ISIS welcomed the attack on its media channel. On April 26, the company invoked force-force reasons, saying it was unable to guarantee its contractual obligations to the state.

(4) Mozambique accepts the need for external support

Since the beginning of the violence in Cabo Delgado, the Mozambican political and security posture has been to respond to actions considered to be "banditry" and only after a few months of "terrorism", but always using national means eventually reinforced by

externally hired means. They did not facilitate journalistic access to the region, and even less, requested external armed forces to participate with national ones, in the control of violence. The fact, however, is that the Mozambican security apparatus was not sufficient to overcome the situation. Thus, the initial option of the government was to contract elements of the Wagner Group to act in cooperation with national security entities in Cabo Delgado. After their withdrawal, it was decided to hire some helicopter support from the South African company Dyck Advisory Group to support the actions of the Rapid Intervention Unit of the National Police (IU).^{lxxvii}

At the same time Maputo called for a limited support from some partners, to train specialized combat units composed of marines and commandos. Portugal took over the conduct of this type of training while the US also reactivated a training program for Mozambican forces. In addition, the European Union has set up a Training Mission in Mozambique to prepare 11 company-level units, including marines and special operations units. The first of these units is currently in a position to start their operational activity.

Neighboring countries, notably those of the Southern African Development Community (SADC), fear that insecurity could spread into the region, and along 2020 showed a willingness to help stabilizing the situation. But a long and complex dialogue was necessary before the Mozambican authorities accepted, in July 2021, to receive SADC forces in Cabo Delgado.

The external support had, however two components: Rwandan armed forces and police mission bilaterally negotiated and the Southern African Development Community Mission in Mozambique (SAMIM) established within the framework of the SADC structures.

The joint action has created a new dynamic on the ground. As usually, the insurgents dispersed and moved to safer areas, dividing into smaller groups for better self-support and began decentralized guerrilla actions. Some groups moved to the border with Tanzania while others departed to neighboring provinces having been identified in Niassa and recently even at the south of the Lúrio River, attacking villages within the neighbor Province of Nampula.

In summary, we consider that the insurrection remains active in a coastal strip of about 200km wide and 500 km long with the center of gravity along the N1 road that constitutes the jugular rout to access the northern cities of Mocimboa da Praia and Palma. However, the attacks have been kept about 50 Km away from Palma, where the Afungi peninsula and the exploration of natural gas are located even if the same has not happened in Mocimboa da Praia where attacks have been committed in several places of the district.

More than 800,000 people remain displaced and weigh unsustainably in the commu-

nities of the regions where they have settled, despite the humanitarian support received. It only seems possible their return to Cabo Delgado if they feel secure in their former areas of residence and having basic living conditions. Without this, the current bad situation of a displaced person is probably considered better than that of its return.

It turns out, however, that the reconstruction work in Cabo Delgado is far from having advanced significantly and the Northern Integrated Development Agency (ADIN) created by the Government in 2020 exactly for that, has been reporting insuperable financial and organizational limitations.^{lxxviii}

In a recent visit to the region, President Filipe Nyusi offered amnesty to insurgents during a public presentation of fighters who had surrendered, a position he has publicly defended in previous circumstances, but there is not yet a public and coherent system covering norms, procedures, and resources able to systematically manage these cases. It is fundamental that this process is established and disseminated, to allow a concerted action to remove from the insurgency at least those who have repented or having not committed serious harm are liable to a rapid reintegration into society. And to help them to return to an acceptable social life.

It may be that the “bonanza” of the gas will allow a closer look to Cabo Delgado. The Minister of Finance of Mozambique at the autumn meeting of the International Monetary Fund (IMF) in Washington, was quoted as expecting a decision of Total Energies to restart by the end of March 2023^{lxxix} and the first ship with gas to export, produced offshore, already departed from Cabo Delgado.

4. Gaining the peace: A holistic and integrative project

There is no doubt that much has been done by Mozambicans to resist to this conflict and it would be unfair not to recognize it. Civil society organizations, little mentioned in this text, have also been of indisputable value.

However, the social context of Mozambique that we analyze in its various parameters is complex and depressing. A few years after its independence in 1975, a long fratricidal war caused immeasurable human, economic and social erosion. The 1993 Peace Agreement opened the door to a multiparty system, but not to power sharing. Frelimo has practically monopolized the state until today.

The following decade was one of auspicious economic growth, but the number of poor was not reduced neither the patent inequalities were decreased. The crisis of the “hidden debt” raised distrust in international donors and drastically reduced international investment, causing growth to fall to negative values, worsened by the effects of cyclones and Covid.

In Cabo Delgado poverty and inequality were higher and the overall situation worse than in neighbor provinces or foreigner regions, such as Tanzania.

It is not surprising that the analysis carried out leads to the conclusion that central roots of the conflict in Cabo Delgado developed from the feeling of social injustice, lack of opportunities, unfulfilled expectations, and distrust in authorities. Furthermore, the conflict takes place in an ethnically polarized society, in which a radical religious creed has emerged with a rigorist approach praying the need of utmost violence to change apostates and impious deviations and offering a sense of legitimacy to the use of terrorism and extreme violence to an inflamed region.

“Agency”, “Structure” and “Society” approaches to overcome the conflict need to converge if we pretend to achieve a lasting solution. People’s reasons and grievances must be handled, and law and security imposed by legal means to enforce peace if necessary. But this only, will not resolve the conflict. It is necessary good governance and reform of structural and cultural sources of violence. Solutions and policies need to be worked out and implemented with the participation of the several strands of the society. Top-down concepts have to meet bottom-up aspirations and proposals. Too much time, effort and blood have been unnecessary wasted in Mozambique.

What systematically have been failing in conflict resolution attempts, is the implementation of a top-down approach centered in one single element: stop the war to make a peace agreement, that leads to elections. That’s not good enough. The pragmatic view of the past refutes this simplistic approach. Human conflicts are too complex to be resolved in a parceled way. They require a multisector approach. A Plan in these circumstances must have several combined strands that only make full sense if conceptualized and executed together and in syntony. And where every action in any strand must be developed taking into account its impact on the rest.

We cannot make an emergency plan to support displaced people without knowing what they want and what we are going to do with them. Settling in new places, coming back home, and in which time? And in each case, if we have or not, a socio-economic plan.

It is therefore necessary an overall vision or plan that should be holistic and integrative, covering at least mutually interdependent areas, in which each of them cannot be seen in isolation and only has value if it is conceived and developed together with the other. In the case of Cabo Delgado, it looks necessary at least:

The support to the displaced. It is not yet known an overall plan in the Mozambique case, nor even a concept to help displaced persons to consider their options in the short, medium and long term. Support certainly have an emergency phase, but it cannot be just an emergency. A displaced person with no means of subsistence, nor time managing

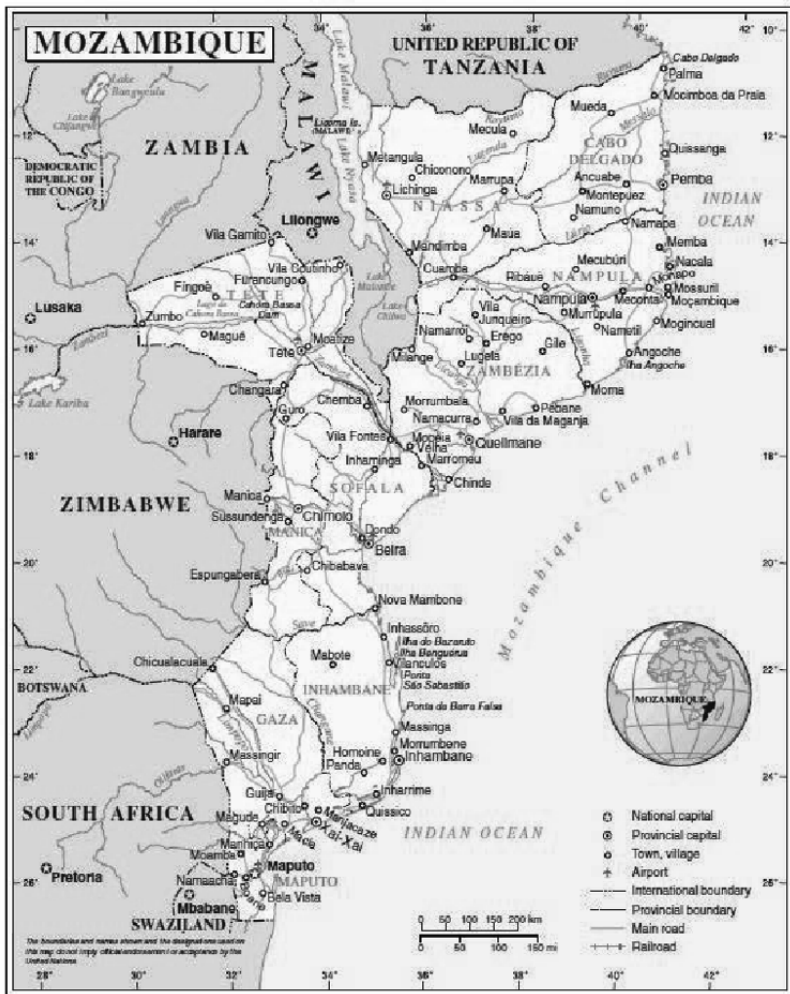
expectations or options for his next future, becomes a total dependent and a source of instability. The implementation of this part of the overall plan has to be integrated with the pace of stabilization in Cabo Delgado, that is, with the security and development plans. In case the return to a given area is not feasible in a medium/long term, the integration of displaced persons into local communities should proceed in accordance including, for example, housing, schools, lands to farm or other way of sustenance.

Reduce violence and promote peace. The reduction of violence is indispensable, but what is necessary is the construction of peace. The use of force to end violence is simply a part of the solution. Extreme care is necessary to handle force under the law and to avoid indiscriminate or illegal actions, as it has been reported. Force must go hand in hand with security, pacification and social development. In the sense of Galtung's "positive peace," that is, eliminating the structures and cultures of violence. Security and good governance are indispensable elements of pacification, which in turn is linked to social and economic development. The contribution of people is indispensable to the realization of peace. Cabo Delgado's situation seems to be as needed of horizontal collaboration as of vertical one and there seems to be a wide margin of improvement to be achieved at this level.

Promoting economic and social development. Development should be defined in participation with people and integrated into the security maneuver. Investment decisions cannot be made in areas where security is not provided for. The investments only make sense if they are directed at the population needs and fairly overcoming the interethnic mistrust so well known, for so long, in Cabo Delgado. A young population without development, without jobs, without a future and without expectations, will naturally be expected to adopt expeditious means to survive. If nothing is done, as mentioned earlier, the conflict will reignite as soon as the security forces are reduced.

Restoring trust and reconciling people. Historical examples recommend this attitude. Many young people joined the rebellion deliberately and as a (unique) way of fighting iniquities, others as a way of living when there was no other process to obtain an income to survive, others still deluded by promises of a "new world" that has not materialized and are therefore repentant. It is important to withdraw people from the rebellion in a positive way by telling and proving them that there is a future and that they may still be part of it. Social economic development is indispensable, as is exemplary governance. But there must also be, from the outset, a defined policy of reconciliation that is known and based on clear social and legal processes. A Policy whose implementation is lacking in Cabo Delgado, although there is plenty of goodwill, unfortunately without substance.

Map of Mozambique



Source; UN Map in <https://digitallibrary.un.org/record/525524>

Notes

- i See: Liesl Louw-Vaudran, “The many roots of Mozambique’s deadly insurgency”, ISS, 08 SEP 2022, in <https://issafrika.org/iss-today/the-many-roots-of-mozambiques-deadly-insurgency>
- ii See: Medecins sans Frontieres, “People struggling to survive after five years of conflict in Cabo Delgado”, 5 October 2022, in <https://www.msf.org/mozambique-fear-and-displacement-continue-after-five-years-conflict-cabo-delgado>; Crisis Group, “Winning Peace in Mozambique’s Embattled North”, Briefing 178, Africa, 10 February 2022, in <https://www.crisisgroup.org/africa/>

- southern-africa/mozambique/winning-peace-mozambiques-embattled-north; OCHA Services, ReliefWeb, "Protection Analysis Update: Cabo Delgado Province, Mozambique", 17, November 2022 in <https://reliefweb.int/report/mozambique/protection-analysis-update-cabo-delgado-province-mozambique-november-2022>;
- iii OCHA Services, ReliefWeb, "Five Years On, Justice Still a Dream for Cabo Delgado Victims", 24 Nov 2022, in <https://reliefweb.int/report/mozambique/five-years-justice-still-dream-cabo-delgado-victims>; UN News, "Five years of violence in northern Mozambique has forced nearly a million to flee", 4 Oct 2022, in <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129217>
- iv Fernando Jorge Cardoso, "Cabo Delgado: Insurgents, Jihadists or Terrorists?", IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr, Paper 9/2021, May 2021, in <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2021/08/imvf-policy-paper-9-2021-cabo-delgado-insurgents-jihadists-or-terrorists.pdf>; See also Crisis Group, Stemming the Insurrection in Mozambique's Cabo Delgado, Africa Report N° 303, 11 June 2021, 3 and 4
- v Simone Haysom, Peter Gastrow and Mark Shaw, "The heroin coast", Enact, Issue 04, June 2018, in <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/07/2018-06-27-research-paper-heroin-coast-pdf.pdf>
- vi Jonathan, Barnes (Ed), "Politics: Book V", The complete works of Aristotle, The revised Oxford translation, One digital volume, Princeton University Press/ Bollingen Series LXXI 2, Sixth Printing, with Corrections, 1995, 4434
- vii In the seminal work "Why Men Rebel"
- viii Ted Gur, Why Men Rebel, 23, 24 and 25
- ix *Idem*: ix
- x Johan Galtung, *Theories of conflict*, University of Hawai'i 1973, 160
- xi Johan Galtung, 1973, 164
- xii Johan Galtung, 1973, 164
- xiii Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research", Journal of Peace Research, Vol. 6, No. 3, 1969, 168
- xiv *Idem*: 169
- xv Johan Galtung, "Cultural Violence", Journal of Peace Research, Vol. 27, No. 3, Sage Publications, Ltd Aug, 1990, 291
- xvi *Idem*: 296
- xvii Malyn Newit, A Short History of Mozambique, Oxford University Press, New York, 2017: 176
- xviii National Resistance of Mozambique. From the Portuguese: Resistência Nacional de Moçambique (Renamo)
- xix Revolutionary Front for the Liberation of Mozambique. From the Portuguese: Frente Revolucionária de Libertação de Moçambique (Frelimo)
- xx João Feijó, "Social Asymmetries Clues to Understand the Spread of Islamist Jihadism in Cabo Delgado", 2020: 6-7
- xxi Pedro M. de Sousa, The numbers of the War of Africa, War and Peace Editors, Lisbon, pp. 163 and 164
- xxii João M. Cabrita, Mozambique - The Tortuous Road to Democracy, Palgrave, New York, 2000, 46 - 47
- xxiii Malyn, Newit, *A Short History of Mozambique*, Oxford University Press, New York, 2017: 149
- xxiv João Feijó 2020: 9
- xxv *Idem*: 158

- xxvi *Idem*: 159, 160
- xxvii Stephen A. Emerson, *The Battle for Mozambique*, Helion & Company Limited, England 2014, 28
- xxviii Malyn, Newit, *A Short History of Mozambique*, 2017: 178
- xxix BBC News, “Mozambique’s Renamo ex-rebels blamed for deadly attacks”, 21 June 2013 in <https://www.bbc.com/news/world-africa-23001784>
- xxx Malyn, Newit, *A Short History of Mozambique*, 2017: 178
- xxxi Malyn, Newit, 192
- xxxii DW, Mozambique: Dhlakama’s death caused deep crisis at RENAMO in <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-morte-de-dhlakama-provocou-crise-profunda-na-renamo-acad%C3%A9micos/a-53311084>
- xxxiii *Idem*: 7-8
- xxxiv National Development Strategy (2015-2035): 4-5
- xxxv *Idem*: 6
- xxxvi Income inequality: Gini coefficient, 2019
- xxxvii The World Bank Group, “Mozambique – 2021 Systematic Country Diagnostic”, World Bank Group, 20 Oct 2021: 1
- xxxviii Fiseha Haile Gebregziabher and Albert Pijuan, “Mozambique’s “hidden debts”: Turning a crisis into an opportunity for reform”, published on Africa Can End Poverty. World Bank Blogs, April 19, 2022, in <https://blogs.worldbank.org/themes/blogsthem/images/logos/logo-en.png>
- xxxix The Africa Report, “Follow the Money - Mozambique’s hidden debt scandal: Where did the \$2bn go?”, <https://www.theafricareport.com/137710/mozambiques-hidden-debt-scandal-where-did-the-2bn-go/>, 1
- xl *Idem*: xi
- xli Economic Daily, “Government Launches Today Integrated Development Agency of the North” of 31/08/20, in <https://www.diarieconomico.co.mz/2020/08/31/economia/governo-lanca-hoje-agencia-de-desenvolvimento-integrado-do-norte/> Ricardo Machava, O País, 10/13/2022, in <https://opais.co.mz/adin-entende-que-nao-se-devem-exigir-a-instituicao-resultados-sobre-o-desenvolvimento-do-norte/>
- xlii *Idem*: 3-4
- xliiii *Idem*: 16
- xliv Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “World Population Prospects 2019: Volume I: Comprehensive Tables”, United Nations, 2019: p 22-23
- xlv *Idem*: 247
- xlvi UNDP, “Human Development Report 2021-2022”, and United Nations Development Programme, UN Plaza, New York: p. 274
- xlvii Dit: p. 274
- xlviii UNDP, “Human Development Report 1992”, United Nations Development Programme, New York: p. 94th
- xlix UNDP 2021-2022: 279
- l WBG, *Poverty and Shared Prosperity 2020*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington
- li Global Finance, “World Inequality Ranking By Country 2022”, in <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/world-inequality-ranking>
- lii Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2021*, Jan 22: p. 44
- liii Freedom House, “Freedom in the World 2021. Democracy under Siege”: p.6

- liv The Fund for Peace, “Fragile States Index Annual Report 2022”: p. 7 and 11
- lv The World Bank Mozambique, “Northern Crisis Recovery Project. Project Information Document (PID)”, Feb 01, 2021: 3
- lvi *Idem*: 3
- lvii Crisis Group, “Stemming the Insurrection in Mozambique’s Cabo Delgado”, Africa Report N° 303, 11 June 2021: 3
- lviii Stephen A. Emerson, *The Battle for Mozambique*, Solihull West Midlands, Helion & Company Limited, 2014, p.
- lix João Feijó, Social Asymmetries Clues to Understand the Spread of Islamist Jihadism in Cabo Delgado, 2020; Crisis Group, “Stemming the Insurrection in Mozambique’s Cabo Delgado”, Africa Report N° 303, 11 June 2021: 9
- lx Crisis Group, “Stemming the Insurrection in Mozambique’s Cabo Delgado”, Africa Report N° 303, 11 June 2021: 3
- lxi Simone Haysom, Peter Gastrow and Mark Shaw, “The heroin coast”, ENACT, Issue 04, June 2018: 12 , 24
- lxii Crisis Group, 11 Jun: 4
- lxiii Éric Morier-Genoud, Islam in Mozambique after independence History of a power on the rise, Queen’s University Belfast
- lxiv *Idem*: 4-5
- lxv Saide Habibe, Salvador Forquilha and João Pereira, “Islamic Radicalization in Northern Mozambique. The Case of Mocímboa da Praia”, Cadernos IESE n°17/2019: 23-26
- lxvi *Idem*: 23
- lxvii *Idem*: 23
- lxviii *Idem*: 23
- lxix *Idem*: 25
- lxx Ditem: 26-27
- lxxi Crisis Group, Jun 11: 5-6
- lxxii *Idem*: 7
- lxxiii *Idem*: 6
- lxxiv It should not be confused with the Group Al Shabaab, of Somali origin that operates mainly in Somalia and Kenya.
- lxxv Crisis Group: 10-11 and Saide Habibe, Salvador Forquilha and João Pereira, 2019: 10-11
- lxxvi Crisis Group, 11 Jun: 12
- lxxvii *Idem*: 28
- lxxviii Ricardo Machava, O País, 10/13/2022, in <https://opais.co.mz/adin-entende-que-nao-se-devem-exigir-a-instituicao-resultados-sobre-o-desenvolvimento-do-norte/>
- lxxix Matthew Hill, “Mozambique Expects Decision By March on \$20 Billion Gas Project Restart”, in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-20/mozambique-sees-call-on-20-billion-gas-project-restart-by-march>

Bibliography

- Assa, Jacob, “Integrating peacebuilding and Sustainable development policies in Least developed countries”, Journal of Peacebuilding & Development, vol. 12 no. 1, 2017
- Barnes, Jonathan (Ed), *The complete works of Aristotle*, The revised Oxford translation, One volume

- Digital, Princeton University Press/ Bollingen Series LXXI 2, Sixth Printing, with Corrections, 1995
- Cabrita, João M., *Mozambique - The Tortuous Road to Democracy*, Palgrave, New York, 2000
- Cardoso, Fernando Jorge, “Cabo Delgado: Insurgents, Jihadists or Terrorists?”, IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr, Paper 9/2021, May 2021, in <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2021/08/imvf-policy-paper-9-2021-cabo-delgado-insurgents-jihadists-or-terrorists.pdf>
- Crisis Group, “Stemming the Insurrection in Mozambique’s Cabo Delgado”, Africa Report N° 303 | 11 June 2021, in <https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/303-stemming-insurrection-mozambiques-cabo-delgado>
- Crisis Group, “Winning Peace in Mozambique’s Embattled North”, Briefing 178, Africa, 10 February 2022, in <https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/winning-peace-mozambiques-embattled-north> ;OCHA Services
- CSIS, “Enhancing Humanitarian Aid and Security in Northern Mozambique”, September 8, 2022, in <https://www.csis.org/analysis/enhancing-humanitarian-aid-and-security-northern-mozambique>
- Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “World Population Prospects 2019: Volume I: Comprehensive Tables”, United Nations, New York, in https://population.un.org/wpp/publications/Files/WPP2019_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf
- Duffield, Mark, *Global Governance and the New Wars - The Merging of Development and Security*, Zed Books London & New York, 2001
- Emerson, Stephen A., *The Battle for Mozambique*, Helion & Company Limited, England 2014
- Éric Morier-Genoud, “O Islão em Moçambique após a independência História de um poder em ascensão”, Queen’s University Belfast, in https://macua.blogs.com/files/o_islao_em_mocambique_apos_a_independente2019.pdf
- Ewi, Martin and other, “Violent extremism in Mozambique Drivers and links to transnational organised crime”, Southern Africa Report 51, August 2022 in https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/sar-51_2.pdf
- Feijó, João, “Social Asymmetries Clues to Understand the Spread of Islamist Jihadism in Cabo Delgado”, *Peace and Security Series*, 2020 in <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/16534.pdf>
- Final Report, “General and Provincial Assembly Elections European Union Election Observation Mission”, 15 october 2019 in https://www.eods.eu/library/eucom_moz2019_final_report_en.pdf
- Freedom House, “Freedom in the World 2021. Democracy under Siege” Freedom House, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf
- Galtung, Johan, *Theories of conflict*, University of Hawai’i 1973
- Galtung, Johan, “Violence, Peace, and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, Sage Publications, 1969
- Galtung, Johan, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3, Sage Publications, Aug, 1990
- Global Finance, “World Inequality Ranking By Country 2022”, in <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/world-inequality-ranking>
- Global Initiative, “The Global Organized Crime Index 2021”, in <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/GITOC-Global-Organized-Crime-Index-2021.pdf>
- Gurr, T. Robert, *Why men Rebel*, Fortieth Anniversary Edition, Routledge, New York, 2016
- Haysom, Simone, Peter Gastrow and Mark Shaw, “The heroin coast”, ENACT, Issue 04, June 2018 in <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/07/2018-06-27-research-paper-heroin-coast.pdf>

- Habibe Saide, Salvador Forquilha e João Pereira, “Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocimboa da Praia”, Cadernos IESE nº17/2019 in https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf
- “Income inequality: Gini coefficient, 2019”, Our World in Data, in <https://ourworldindata.org/grapher/economic-inequality-gini-index?tab=chart&time=earliest..2014&country=-MOZ>
- Lederach, John P., *Building peace - Sustainable reconciliation in divided societies*, United States Institute of Peace, Washington, 1999
- Lederach, John P., *The Little Book of Conflict Transformation*, Good Books, New York, 2004
- Louw-Vaudran, Liesl, “The many roots of Mozambique’s deadly insurgency”, ISS, 08 SEP 2022, in <https://issafrica.org/iss-today/the-many-roots-of-mozambiques-deadly-insurgency>
- Lukey Amanda and Jaynisha Patel, “Building Youth Resilience to Extremism in Mozambique: Perspectives From Cabo Delgado”, Institute for Justice and Reconciliation, Africa Center for Strategic Studies, January 31, 2022 in https://www.ijr.org.za/home/wp-content/uploads/2022/01/800543-IJR-Mozambique-Report_WEB.pdf
- Mayor, Bernard, *Staying with Conflict*, Jossey-Bass, S. Francisco, 2009
- Medecins sans Frontieres, “People struggling to survive after five years of conflict in Cabo Delgado”, 5 October 2022, in <https://www.msf.org/mozambique-fear-and-displacement-continue-after-five-years-conflict-cabo-delgado>
- Newitt, Malyn, *A Short History of Mozambique*, Oxford University Press, New York, 2017
- OCHA Services, ReliefWeb, “Protection Analysis Update: Cabo Delgado Province, Mozambique”, 17, November 2022 in <https://reliefweb.int/report/mozambique/protection-analysis-update-cabo-delgado-province-mozambique-november-2022>;
- OCHA Services, ReliefWeb, “Five Years On, Justice Still a Dream for Cabo Delgado Victims”, 24 Nov 2022, in <https://reliefweb.int/report/mozambique/five-years-justice-still-dream-cabo-delgado-victims>
- Republica de Moçambique, “Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)”, Maputo, Julho de 2014, in <https://www.mctes.gov.mz/wp-content/uploads/2021/07/EstrategiaNacionaldeDesenvolvimento2015-2035.pdf>
- The World Bank Group, “Mozambique – 2021 Systematic Country Diagnostic”, World Bank Group, 20 Oct 2021, in <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/36438>
- The World Bank Mozambique, “Northern Crisis Recovery Project. Project Information Document (PID)”, Feb 01, 2021 in, <https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/57/WB-P176157.pdf>
- The Fund for Peace, “Fragile States Index Annual Report 2022”, Washington 2022 in <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2022/07/22-FSI-Report-Final.pdf>
- Transforming Our World: “The 2030 Agenda For Sustainable Development”, in [sustainabledevelopment.un.org, A/RES/70/1](https://sustainabledevelopment.un.org/A/RES/70/1)
- Transparency International, “Corruption Perceptions Index 2021”, Jan 22, in https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf
- UNDP, “Global Multidimensional Poverty Index 2021”, United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, in <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2022mpireportenpdf.pdf>
- UNDP, “The Human Development Report 2021/2022, Uncertain times, unsettled lives”, New York, 2022, in https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf
- UNDP, “Human Development Report 1992”, United Nations Development Programme, New York, in <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1992encompletenostatpdf.pdf>

UN News, “Five years of violence in northern Mozambique has forced nearly a million to flee”, 4 Oct 2022, in <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129217>

UNSC, “Report on al Qaeda and ISIS”, S/2022/83, 3 February 2022, in https://nordicmonitor.com/wp-content/uploads/2022/02/UNSC_report_al_Qaeda_ISIS.pdf

UNSC, “Report on al Qaeda and ISIS”, S 2022, 547, 15 Jul 2022 in <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S%202022%20547.pdf>

Wallensteen, Peter, *Understanding Conflict Resolution - War, Peace and the Global System*, SAGE Publications, London • Thousand Oaks • New Delhi, 2002

World Bank, “Mozambique – 2021 Systematic Country Diagnostic”, World Bank Group in <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/36438>

特集論文

東ティモールにおけるフォローアップ移行期正義
——正義なき記憶の継承と被害者支援松野 明久
大阪大学名誉教授

はじめに

紛争後平和構築において行われる移行期正義は、紛争中の国際犯罪や重大な犯罪の責任者を裁く裁判、人権侵害の真相究明、失踪者の行方調査、被害者の救済・支援、和解、旧体制関係者のスクリーニング、追悼記念事業、制度改革、人権教育などさまざまな活動を含む分野である。平和構築における移行期正義の目的は、紛争に終止符を打つと同時に、法の支配、民主主義、人権尊重といった原則を定着させ、和解を進めて、紛争の再発を防ぐことにある。

従来、平和構築の一部としての移行期正義は紛争直後の機運を利用した短期的な事業であると考えられてきた。しかし、現実には、人権侵害の裁判や被害者救済、和解といった移行期正義の個々の実践は必ずしも短期的には終わらない。少なくともこれらは当事者が生存している間は続けることができるものである。また、当事者がいなくなっても、戦争犯罪や人権侵害の再発防止を目的とした記憶の継承や教育という課題が残る。

したがって、近年では移行期正義を長いタイムスパンで捉えるようになっていく。実際、2010年以降、長期的な視点で移行期正義を捉える研究が登場している。例えば、そのパイオニアとも言えるキャス・コリンズの「ポスト移行期正義 (post-transitional justice)」は、1980年代から1990年代半ばにかけて中南米諸国で民政移管後に不十分にしか行われなかった移行期正義が1990年代後半以降の政治状況の変化の中で新たに追求されるようになった現象を捉えた概念である (Collins 2010)。コリーン・デイヴィスはアルゼンチンの再開した裁判をポスト移行期正義として論じた (Davis 2013)。また、ジョセップ・スマリヤの「遅れてきた移行期正義 (late transitional justice)」も、スペイン・フランコ独裁政権をめぐる移行期正義が近年になって実践され始めたことを捉えている (Sumalla 2013)。

アジアでも長年かかって移行期正義が追求されている事例がある。韓国濟州島四・三事件 (1947年) の真相究明と被害者救済、光州事件 (1980年) の真相究明と犠牲者追悼が始まったのは2000年以降である。また、台湾の二・二八事件 (1947年) とその後の戒厳令下の白色テロに関する移行期正義は、2017年の促進転

型正義委員会条例（移行期正義委員会推進法）の制定と翌年の同委員会設置によって初めて包括的な事業となった（平井 2020）。

国際社会が主導した東ティモールの平和構築は国家建設を含む幅広い活動を行ったが、独立回復を準備した国連暫定行政（UNTAET）は2年半と短く、その下で始まった2つの移行期正義事業、すなわち裁きを担った重大犯罪プロセスと真実和解を進めた受容真実和解委員会（CAVR）も、UNTAETの後継ミッションである国連東ティモール支援団（UNMISSET）が2005年に終了するのに合わせてその短い活動を終えた。この2つの事業は国際社会が資金的に支えたものである。その後は、インドネシアが1999年住民投票時の騒乱の責任者を裁いた特別人権法廷（Ad-Hoc Human Rights Court）とインドネシアと東ティモール両政府が合同で実施した真実友好委員会（CVA）が2008年まで活動を続けた。それと平行して、東ティモール国内では議会が移行期正義の残された課題を独立国家としてどうフォローアップしていくかについてCAVRの勧告をもとに議論した。しかし、独立回復後の東ティモールの国内政治は鋭い対立を孕み、移行期正義事業のフォローアップの仕方についてもコンセンサスができないまま議論は下火になっていった。それが2016年、CAVRとCVAの勧告のフォローアップ機構設置の法律が制定され、「シェガ！ナショナルセンター（Centro Nacional Chega!、略してCNC）」が設立されたのである。「Chega」とはCAVRの最終報告書のタイトルで、ポルトガル語で「もうたくさんだ」を意味し、CNCがCAVRの精神を継承していることを示している。ただ、CNCは2つの委員会の勧告をすべてフォローアップするわけではない。そのマנדートに責任者処罰（裁判）はなく、主な活動の柱は記憶の継承と被害者支援である。

本稿は、平和構築期の移行期正義が終了し、残された課題に取り組む新たな実践をフォローアップ移行期正義と呼び、東ティモールにおけるフォローアップ移行期正義がCNCという裁きを求めず記憶の継承と被害者支援を軸とした機構に帰着した軌跡と要因を検討する。より具体的には、東ティモールでは平和構築期の移行期正義の終了時にCAVRが包括的な提言をまとめており、それをフォローアップすることがフォローアップ移行期正義となる。2000年に強い国際社会の関与の下に始まった東ティモールの移行期正義は16年の時を経て東ティモール人がフル・オーナーシップをもつ制度へと変化をとげた。しかしそれはまっすぐな道ではなく、その間にも推進派と消極派の攻防があり、フォローアップの構想ができるまでに長い年月が流れた。しかも、CNCは妥協の産物であり、最終的な帰着点とは言えない部分を残していて、その未来は今後の政治動向に左右される。したがって、東ティモールの移行期正義を理解するためにはそれを取り巻く諸条件を長いスパンで見ることが必要であり、そういう意味で本稿は近年の移行期正義研究の動向と軌を一にするものである。

本稿の流れとしては、まず東ティモールの移行期正義をその出発点において規定した国際的、地域的、国内的諸条件と、それらの条件の下で東ティモールの移行期正義が辿った軌跡を明らかにし、そこからCNCの特質をかくあらしめている要因を検討する。

1. 東ティモールの移行期正義を取り巻く諸条件

東ティモールの移行期正義を取り巻く諸条件は国際的、地域的、国内的なレベルで考察することができる。国際的諸条件とは、国連、国際社会及び関係国が作り出す条件である。地域的条件はここではインドネシアの国内政治及び東ティモールの対インドネシア関係が生み出す条件を指す。国内的諸条件は東ティモールの政治勢力に加え、被害者や人権団体を含めた世論が作り出す状況を意味する。東ティモール政治はここでは重要な説明要因であるので、大統領（国家元首）、首相（行政府の長）、国会議長（立法府の長）の動きを細かく見る必要がある。そのため、全体を概観しつつ話を進めるために表1を作成した。

(1) 国際的諸条件

国際社会の動向が東ティモールの紛争後移行期正義に与えた影響は決定的であった。国連は1990年代に旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）とルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）を設置し、アジアにおいても民主カンブチア時代の残虐行為の責任を問うための交渉を行っていた。東ティモール紛争後の移行期正義の枠組みを作ったのは安保理である。その枠組みを決定するにあたり重要だったことは、1999年に国連が実施した住民投票前後の騒乱の責任を国連として不問に付すことはできないという国際原則からの要請と、際立った戦略的重要性をもつインドネシアを不安定化させたくないという先進諸国の思惑のバランスであった。インドネシアは国際法廷を拒否しており、それを無理強いすれば、国軍の反発によって民主移行期にある脆弱な政権が揺さぶられるかも知れなかった。結局、安保理は、インドネシアに対しては国内で国際基準にしたがって裁きを行うことを求めつつ、インドネシアと東ティモールの別々のトラックで責任者処罰を行うことを了承した。この国連の対応は、渋るカンボジア政府を説き伏せて国連が関与する裁判を要求し続けたのとは対照をなす。安保理の決定を受けて、東ティモールの国連暫定行政（UNTAET）は重大犯罪プロセスを開始した。また、UNTAETは受容真実和解委員会（CAVR）を設立し、それを支援した。重大犯罪プロセスとCAVRはともに2005年に活動を終了した。

国連や各国政府はインドネシアでの裁きに関与することはなかったが、東ティモール国内での裁判と真実和解については支援を行った。重大犯罪プロセスは国

表1 東ティモール・インドネシアの政権と国連ミッション

東ティモール		インドネシア	
大統領 所属政党 在任期間 (日/月/年)	首相 (内閣名) 所属政党 在任期間 (日/月/年)	国連 国連ミッション 期間 (日/月/年)	インドネシア 大統領 (所属政党) 期間 (日/月/年)
なし	<p>Mari Alkatiri (第1次暫定内閣) Fretilin 20/5/2002 - 20/5/2002</p> <p>José Ramos Horta (第2次内閣) Fretilin 10/7/2006 - 19/5/2007</p> <p>Estanislau da Silva (第3次内閣) Fretilin 19/5/2007 - 8/8/2007</p> <p>Xanana Gusmão (第4次内閣) CNRT主席多党連立 8/8/2007 - 8/8/2012</p> <p>Xanana Gusmão (第5次内閣) CNRT - PD - Fretilin Mudança連立 8/8/2012 - 16/2/2015</p> <p>Rui Araújo (第6次内閣) Fretilin - CNRT - PD本連立 16/2/2015 - 15/9/2017</p> <p>Mari Alkatiri (第7次内閣) Fretilin - PD連立 15/9/2017-22/6/2018</p> <p>Taur Matan Ruak (第8次内閣) CNRT - PLP - Khunto連立 (AMP内閣) 22/6/2018-24/6/2020</p> <p>Taur Matan Ruak (第9次内閣) Fretilin - PLP - Khunto - PD連立 24/6/2020-現在</p>	<p>UNTAET 25/10/1999 - 20/5/2002</p> <p>Scario de Melo 5/2/2002 - 20/5/2005</p> <p>UNHSEET Kamalahi Sharma Sukehiro Hasegawa</p> <p>UNCOTL 20/5/2005-19/6/2006 Sukehiro Hasegawa</p> <p>UNMIT 25/8/2006-31/12/2012 Atul Khare Amerrah Haq Fim Reske-Nielsen</p> <p>Joko Widodo (PDI-P) 20/10/2014-現在</p>	
<p>Xanana Gusmão 20/5/2002 - 20/5/2007</p> <p>José Ramos Horta 所属所属 20/5/2007 - 20/5/2012</p> <p>Taur Matan Ruak 所属所属 20/5/2012 - 20/5/2017</p> <p>Francisco Guterres,Lu Olo Fretilin 20/5/2017 - 20/5/2022</p>	<p>Francisco Guterres Lu Olo (初任議会) Fretilin 16/9/2001 - 20/5/2002</p> <p>Francisco Guterres Lu Olo (第1次議会) Fretilin 20/5/2002 - 8/8/2007</p> <p>Fernando de Araújo Lamas (第2次議会) PD 8/8/2007 - 30/7/2012</p> <p>Vicente Guterres (第3次議会) CNRT 30/7/2012 - 5/5/2016</p> <p>Adelto Hugo da Costa CNRT 5/5/2016 - 5/9/2017</p> <p>António Guterres Lopes (第4次議会) Fretilin 5/9/2017 - 5/4/2018</p> <p>António Nee da Costa Amaral (第5次議会) CNRT 5/4/2018 - 19/5/2020</p> <p>António Guterres Lopes Fretilin 19/5/2020-現在</p>		
<p>José Ramos Horta 所属所属 20/5/2022-現在</p>			

東ティモールの政党 Fretilin = 東ティモール独立革命戦線, PD = 民主党, CNRT = 復興民族会議, Fretilin Mudança = フレテリン改革党, PLP = 人民解放党, Khunto = クント党
 インドネシアの政党 PKB = 民族覚醒党, PDI-P = 闘争民主党, PD = 民主党

連が資金と人材を提供し、CAVRも各国政府の拠出によって運営された。国際NGOはCAVRに対する技術支援を行い、東ティモールの人権団体、女性団体が行う被害者支援事業を支えた。国際法廷を求める市民社会のキャンペーンもあったが、国連がそれを聞き入れることはなかった。

(2) 地域的諸条件

東ティモールを取り巻く地域的條件を形成するのはインドネシアとオーストラリアであるが、移行期正義を論じる上でより重要なのはインドネシアである。インドネシアは東ティモール紛争後の移行期正義における一方の当事国であると同時に、東ティモール内で進められる移行期正義にも影響をもつ国である。また、1998年以降民主移行期にあったインドネシアでは自国の権威主義体制期のさまざまな人権侵害をめぐる移行期正義のあり方について議論が起きていた。責任追及の矛先は弾圧を行った国軍に向けられていた。国軍は名誉のため、そして組織的利益のため、責任追及に強く反発した。

インドネシアが国連から委託された裁きのプロセスは、その後の民主改革の一般的な失速を背景として失敗に終わる。安保理が東ティモール紛争後の移行期正義の枠組みを決定したときのインドネシアの大統領は、議会内少数党である民族覚醒党(PKB)を基盤とするアブドゥルラフマン・ワヒド(Abdurrachman Wahid)であった。改革派であったワヒドは、国際法廷こそ拒否したものの、国軍の責任を追及しようとしていた。当然ながらそれは国軍の反発を招いた。国軍はインドネシア東部の紛争に介入して紛争を激化させ、国軍なくして治安回復がないことをワヒド政権に思い知らせようとした。結局、ワヒドは資金不正使用疑惑を理由に2001年7月に弾劾され、大統領の座から引きずりおろされてしまう。

ワヒド退陣後、民主改革は失速した。副大統領から大統領となった闘争民主党(PDI-P)のメガワティ・スカルノプトリ(Megawati Sukarnoputri)は初代大統領スカルノ(Sukarno)の娘としてスハルト(Suharto)打倒のシンボルとなっていたが、決して進歩的な政治家ではなく、在任中、力による共和国統一維持をめざして国軍への依存を深めた。ワヒドが対話をしようとしていたアチェ独立運動に対して、全面的軍事攻撃の再開を指示したのはメガワティである。メガワティはもともと東ティモールの住民投票を許したハビビ前大統領の決定に批判的で、国際社会が構想したインドネシアでの裁きのプロセスはメガワティ政権において破綻する。

次のスシロ・バンバン・ユドヨノ(Susilo Bambang Yudhoyono)の時代、もはや「改革」はスローガンですらなくなっていた。国軍出身者であり、彼が率いる民主党(PD)は少数政党で、スハルト体制期の翼賛組織を引き継ぐゴルカル党などと幅広く連立を組んでいたため、過去の問題への取り組みを行わなかった。インド

ネシアで最大の過去の問題は9・30事件及びその後の共産党（PKI）弾圧である。メガワティは、9・30事件を契機にスハルトに権力を奪われたスカルノの娘として、父親とその関係者の名誉回復をめざす真実和解委員会の設置法を任期終了間近に議会を通し、制定した。しかし、その実行を引き継いだユドヨノは真実和解委員会設置法の部分的不備を捉えて憲法裁判所が違憲判断を出したのをいいことに、委員会設置の計画そのものを葬ってしまった。一方で、彼の政権下でアチエの独立派との間で和平協定が成立し、東ティモールとの間では真実友好委員会が設置された。ユドヨノは、1999年の騒乱の責任はインドネシア国軍にあるとの同委員会の結論を了承した。

2014年には闘争民主党的ジョコ・ウウドド（Joko Widodo）が大統領に選ばれる。ウウドドは過去の人権問題に対処することを公約として当選したが、結局はほとんど何もしていない¹。それどころか、ユドヨノ政権下でおとなしくさせられていた旧国軍関係者の復権を許している。例えば、1999年の騒乱の司令責任を問われ東ティモール検察によって起訴された元国軍司令官・政治治安担当相ウィラント（Wiranto）を政治・法・治安大臣に起用し、その残虐性ゆえに東ティモールで恐れられた元陸軍特殊部隊・戦略予備軍司令官ブラボウォ・スビアント（Prabowo Subianto）を国防相に起用した。ブラボウォは2024年の大統領選に出馬する意向である。さらに、ウウドドは1999年の東ティモールでの住民投票時に虐殺事件に関与したとして東ティモール検察に起訴されている元民兵指導者エウリコ・グテレス（Eurico Guterres）に勲章を授与した。

インドネシアの政治エスタブリッシュメントの中に東ティモール侵略・占領の加害者たちが入ってくることは、東ティモールにとっては心配なことである。東ティモールで責任追及の声があがればインドネシアは東ティモールに圧力をかけるだろう。ただでさえ東ティモール侵略を反省する声が少ないインドネシアでその歴史認識が変わることは当然見込めない。

インドネシアの改革派・民主派勢力、とりわけ人権団体は、自国の人権侵害における国軍の責任を追及することが民主化アジェンダの一つであり、そういう観点から東ティモールの移行期正義を推進することに意義を見いだしていた。しかし、そうしたインドネシア人活動家も国内で危険にさらされていた。2003年9月に起きた、東ティモールを含む各地の人権侵害に対する国軍の責任を追及していた人権弁護士ムニールの暗殺事件は大きな衝撃であった。オランダに向かう航空機内の機内食で毒殺されたのである。

(3) 国内的諸条件

まず、表1を読むための東ティモール政治の基本構図を説明しておきたい。東ティモール政治の基本構図はフレテリン（東ティモール独立革命戦線）²と非フレ

テリン諸政党の競争である。両者には独立達成後の政策の違いもあるが、より重要な対立は独立闘争時代の政治ビジョンと闘争方針をめぐるものである。反植民地主義と革命を掲げたラディカルなフレテリンとカトリック教会の支持を受けた保守的なUDT（ティモール民主同盟）³の対立は1975年に内戦にまで発展した。この内戦を口実にインドネシアは軍事侵攻し、併合する。また、インドネシアによる侵攻後、インドネシアの軍事占領に対するレジスタンスの方針をめぐってフレテリンによる指導体制を堅持し続けるか国民統一路線をとるかで激しい内部闘争が展開された。これらの政治的対立は紛争史の起点において存在し、独立闘争の主導権をめぐって争われた問題であるため、単なる過去の歴史といって片付けられない。さりとて表だって議論すると激しい対立が再燃する恐れがあり、誰もあまり触れたがらない。この政治的対立は独立達成後も東ティモール政治をその基底において形作っている。これが過去を扱う移行期正義に影響を及ぼしていることは容易に想像されよう。

2007年以降、非フレテリン諸政党の筆頭はCNRT党⁴である。議会選挙ではフレテリンが常に第一党となるが、過半数を取れないので政権を取れるとは限らない。選挙後、フレテリンかCNRT党か、非フレテリン諸政党を取り込み与党連合の形成に成功した方が政権を担うことになる。フレテリンのリーダーはマリ・アルカティリ（Mari Alkatiri）で、CNRT党のリーダーはシャナナ・グスマン（Xanana Gusmão）である。シャナナは当初無所属の大統領であったが、2006年の政治危機後、フレテリンから政権を奪う目的でCNRT党を結成した。

移行期正義についてはシャナナの和解志向が際立つ。シャナナはすべてを赦し、和解を呼びかけ、裁判にも被害補償にも反対する。こうしたシャナナの主張は闘争時代に国民統一路線を推進した彼の立場から来ていると言えるが、独立後の東ティモールで自己の支持基盤を確保するために旧インドネシア派を取り込もうとしたこととも関係していると考えられる。最初の選挙となった制憲議会選挙に向けてシャナナは政党も結成せず、立候補もしなかった。そのためフレテリンが第一党となることを許してしまい、大統領にはなれたものの、政権を掌握することはできなかった。国民統一路線によってフレテリンを封じ込めてきたシャナナとしては、独立後の東ティモール政治において議会多数派を形成する必要があったのである。一方、フレテリンは多くの犠牲を払って民族解放闘争を率いた政党としての自負があり、敵であったインドネシア国軍及び東ティモール人協力者の赦しや和解には積極的でない。また真実探求や裁判も、フレテリン側の残虐行為を暴くことに繋がることには熱心ではない。つまり、東ティモールの独立運動指導者たちはフレテリンであれ非フレテリンであれ、それぞれの理由から裁きと真実探求にあまり熱心でないという状況がある。また、両者ともに隣国インドネシアとの安定的な関係が東ティモールにとって死活的に重要であることを理解してい

るため、インドネシアを非難することは避けたい。東ティモールで移行期正義の意義を理解し、それを推進すべきと考えている政治家は、フレテリン・非フレテリンを問わず、若い世代にみられる。彼らは移行期正義を支える人権、民主主義、非暴力が価値として定着するようになった冷戦後の1990年代に闘争のフロントラインに登場してきた世代であり、インドネシアの民主化運動を横で見ながら、あるいはそれと連携しつつ闘争を行った。移行期正義はインドネシアの民主化運動がもっていたアジェンダの一つであった。

表1で示してある最初の時期区分は国連暫定行政期である。東ティモール政治の基本構図はこの時期の後半、2001年8月の制憲議会選挙と2002年4月の大統領選挙によって姿を現した。大統領シャナナと首相アルカティリの二極構造である。2002年5月20日の独立回復（事実上の独立達成）を経て、第1次内閣から第3次内閣まで、途中2006年7月に政治危機からアルカティリが首相を辞任したものの、フレテリンが行政府と立法府を支配する時期が続いた。2006年の政治危機は国防軍内部の待遇問題に端を発し、東部・西部の民族グループの対立、国防軍・警察の対立、フレテリン・非フレテリンの対立、そして最後はアルカティリ・シャナナの対立へと発展した。東ティモール国民を二分するような対立になったその根本にあったのは上で述べた独立闘争をめぐる政治的対立であった⁵。治安機構が崩壊してしまったので東ティモール政府はオーストラリアに軍の派遣を要請しなければならなかった。国連は東ティモールの平和構築を縮小している時期であったが、この危機によって平和構築事業の切り直しを行い、2012年までミッションをおくことになった。

危機後の2007年の大統領選・議会選は、シャナナ率いる非フレテリン勢力が大統領府、行政府、立法府のすべてを支配し、フレテリンを権力機構から追い出した。この体制は2015年2月まで続く。この非フレテリン政権期に移行期正義は後退し、それどころかその成果を無効化する動きが目立った。

2015年、第6次内閣でCNRTはフレテリンと大連立を組んだ。周囲を驚かせたこのような大連立は後にも先にもこの時しかない。CNCが誕生したのはそうした政治状況の中であった。

第7次内閣から第9次内閣にかけては、フレテリン主導政権とCNRT主導政権の交代現象が見られる。第8次内閣以降、元ゲリラの司令官タウル・マタン・ルアク（Taur Matan Ruak）が作った人民解放党（PLP）、マーシャルアーツ（護身術）グループから生まれた若者中心のクント党といった少数政党がキャスティングボートを握り、東ティモール政治の基本構図に部分的溶解をもたらしている。独立回復から20年、東ティモール政治は紛争後に大人になった世代の政界への参入が進んだことで多極化に向かおうとしているようである。

東ティモールの国内諸条件に被害者団体や人権NGOを含む市民社会があるこ

とを忘れてはならないだろう。東ティモールの独立運動を担った地下活動家たちは独立回復後、役人や議員、ジャーナリスト、大学教員になった者もいれば、社会運動家であり続けた者もいる。彼らの一部はインドネシアの民主化運動、人権擁護運動とも近い関係にある。移行期正義に比較的理解がある若い政治家たちはこうした市民社会の勢力と近く、CNC 設立を決めたルイ・アラウジョ首相自身、1964年生まれで若い世代に属する。移行期正義の実施を求め、被害者支援の必要性を唱道した市民社会組織には、例えば「1974-1999年の政治的対立被害者協会 (AVKP)」、「シエガ! をわれらに協会 (ACbit)」、「アジア正義と権利 (AJAR)」、東ティモール人権協会 (HAK)、東ティモール女性連絡協議会 (Fokupers) などがあった。HAK の代表から CAVR の委員長になり、その後フレタリンの国会議員となったアニセト・グテレス・ロペス (Aniceto Guterres Lopes) は移行期正義のフォローアップ機構の設立を訴え続けた若手政治家である。

2. 東ティモール紛争後の移行期正義

前節で述べた国際的、地域的、国内的諸条件の下で、2000年、東ティモールの移行期正義はスタートした。その構想は、1999年の住民投票時、国際社会のプレゼンスの前で起きたあからさまな暴力を何らかのかたちで裁かなければならないという国際社会の意志から生まれた。それは、焦土作戦の実態が明らかになりつつあった1999年9月後半、国連人権委員会の臨時会合で始まった。ロビンソン国連人権高等弁務官は国際調査委員会の設置を呼びかけ、9月27日、人権委員会は事務総長に対し調査委員会の設置を要請した。一方、インドネシアは9月22日付で独自の調査委員会を設置した。そして翌23日、インドネシア国会を通過した人権法 (1999年第39号法) には「人権法廷」が最後の項目として加えられていた。その項目 (第104条) は人権法廷を4年以内に法制化すると述べているだけで、いかにも急ごしらえとの感は否めないものであった⁶。9月29日、インドネシアは改めて国連調査委員会を拒否すると明言した (松野 2012: 81)。

インドネシアの政権は1999年10月、ハビビ (B. J. Habibie) からワヒドの手に移っていた。ワヒドの支持基盤は弱く、一方国軍の力は依然として強かった。1999年から東部インドネシアのマルク州で起きたキリスト教徒とイスラム教徒の紛争で国軍はイスラム教徒側に肩入れし、治安の回復を図るところか対立の火に油を注いで紛争を激化させ、それによって国軍の力を示し、治安回復を国軍に頼るしかないという現実を政府に知らしめようとした⁷。

安保理は、1999年10月25日、決議1272 (1999) によってUNTAET の設置を中心とした紛争後の措置を決定した。決議は「国際人道法及び人権法に対するシステムティックで、広範囲に及ぶ、看過できない侵害があるとの報告に憂慮を表明」

し、「そうした侵害を行った者たちは個人として責任を負うべきことを強調」した⁸。11月には3人の人権委員会の特別報告者が東ティモールを訪問し、国際法廷の設置を提言した。

国連とインドネシアの調査委員会の報告書ははからずも同じ日、2000年1月31日に発表された。インドネシアの調査委員会（KPP-HAM）の報告書は司令責任を問うウィラント元国軍司令官・政治治安担当相を含む4人の高位の軍人、第9管区司令官、東ティモール司令官など現場司令官らを検察の捜査対象とするよう勧告するという、国際的に評価の高いものとなった⁹。国連調査委員会は国連が独立した捜査機関と検察、国際法廷を設置することを提案した¹⁰。

しかし、上記の報告書が発表される直前の1月26日、インドネシア外相は責任者を自国で裁きたい旨、国連事務総長に通知していた。結局、安保理は2月18日付事務総長宛て議長書簡においてインドネシア外相の書簡を歓迎する旨伝達した¹¹。つまり、安保理はインドネシアと東ティモールに別々の裁判トラックを敷くという決定をした。この決定の背景に、民主移行期にあるインドネシアへの配慮があったことはつとに指摘されるところである。また、莫大な資金を費やした旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）やルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）の経験から、国際法廷に対する国際社会の「援助疲れ（donor fatigue）」があったとの指摘もある（Reiger and Wierda 2006: 8）。こうして1999年の騒乱の責任を問う裁判はインドネシアと東ティモールに分裂し、両者に交流はないまま、異なる運命を辿ることになった。

3. 東ティモールの重大犯罪プロセス

UNTAET は2000年3月6日、UNTAET 規則2000/11号で、重大犯罪（serious crimes offences）を定義し、ディリ地方裁判所内に重大犯罪を裁く権限を与え、その控訴審は控訴裁判所で行われることを定めた¹²。続いて、6月6日、UNTAET 規則2000/15号で、ディリ地方裁判所に重大犯罪特別パネルを置くことを定め¹³、UNTAET 規則2000/16号で検察庁を設置した。重大犯罪特別パネルは3名の判事で構成され、2名が国際判事、1名が東ティモール人判事であった。検察庁で重大犯罪を扱う部署は重大犯罪部（Serious Crimes Unit: SCU）とされ、それを指揮するのは国際検事が務める副検事長であった。

重大犯罪部は、2005年に終了するまで延べ440名に対する起訴状を仕上げた。しかし、その内339名はインドネシアに帰国・逃亡していたため、有罪判決を下せたのは84名に対してであった。このパフォーマンスを評価する際には、検察庁・裁判所の構築から始めなければならなかった暫定行政の事情、司法の実務訓練を受けた東ティモール人がほとんどいなかったという人材不足の問題、予算不足、英

語・インドネシア語・テトゥン語（東ティモールの言語）など複数の言語間の翻訳・通訳にかかる労力と時間、国際スタッフがしばしば入れ替わることに伴う引継ぎの難しさなどを考慮しなければならない。東ティモール紛争後の責任追及を評価した国連専門家委員会は、さまざまな問題を指摘しつつも、「重大犯罪プロセスは概ね満足のいくものであり、国際基準にも合致している」と報告書で述べている¹⁴。

むしろ、同報告書が指摘した重大な問題は、検察の独立性が脅かされていること、そして重大犯罪プロセスを継続する政治的意志が東ティモールにはなく、政府もそれを支援しないことであった¹⁵。検察の独立性の問題は、具体的にはウィラント逮捕状事件を指している。当時、重大犯罪部は2003年2月24日付で元インドネシア国軍司令官・政治治安担当相のウィラントら軍トップの司令責任を問う起訴状を出し、ディリ地方裁判所は2004年5月10日に逮捕状を発行した。しかし、検事総長は直後にシャナナに呼び出され、その後逮捕状請求は拙速であった、部下が「愚かな行動」をしたと釈明した¹⁶。そして、ウィラントの逮捕状をインターポールに提出することはしないと述べた¹⁷。一方、シャナナはウィラントは次期大統領選挙の候補者だったので彼を起訴しないよう東ティモール政府が求められたと述べた¹⁸。

重大犯罪プロセスを継続する政治的意志が東ティモールにないというのは、大統領であったシャナナのことを言っている。憲法上、検事総長は大統領が任命し、大統領に責任を負う。つまり、重大犯罪プロセスをやるかやらないかは検事総長、そして大統領の意志にかかっている。一方、政府がそれを支援しないというのは、フレテリン政権の態度を指している。フレテリンは強い自主自立志向を内包しており、国連ミッションの早期の引揚げを望んでいた¹⁹。アルカティリは2005年4月のある演説で国連行政の問題点を列挙した際、アングロサクソン流の制度（コモンロー）を大陸法の伝統を受け継ぐ法学教育を受けた東ティモール人にやらせているとの批判をし、司法は東ティモールの最も遅れた部門だと述べている（Alkatiri 2005: 219）。当時のアナ・ペソア（Ana Pessoa）法相は司法職員のポルトガル語研修を義務化し、それまで英語とインドネシア語で行われていた司法行政のポルトガル語化を急いだ。また、フレテリンは侵略者たるインドネシア軍兵士と祖国防衛のために戦った東ティモール民族解放軍（Falintil）兵士は全く異なる道徳的立場に立っていると考えていたため、人権侵害や戦争犯罪の名の下に両者を同列に扱おうとする移行期正義の中立的立場には疑念を抱いていた。

重大犯罪プロセスは国連暫定行政の継続ミッションが東ティモールから引揚げた2005年に終了した。裁かれなかったケースは山積みとなり、放置された。

4. 東ティモール受容真実和解委員会 (CAVR)

東ティモールでは裁判とは別に真実和解委員会の構想が2000年にもちあがっていた。CAVRの最終報告書²⁰によると、1999年6月、市民社会やカトリック教会、コミュニティ指導者たちがUNTAET人権部が支援したワークショップに集まった際、独立派の大同団結組織である東ティモール民族抵抗評議会 (CNRT) の大会に真実和解委員会の設立を提案することが決まった。2000年8月に開催されたCNRT大会は「再定住・国民和解委員会 (Commission for Resettlement and National Reconciliation)」設置の提案を全会一致で採択し、提案を具体化するための準備委員会を設立した。準備委員会は9月から翌年1月にかけて13県で住民との協議会を開催して回り、人びとの移行期正義への期待や懸念を聞き取った。真実和解委員会の設置のための法案づくりは暫定行政の協議体であった国民協議会 (National Council) で行われ、2001年6月13日に承認された。そして7月13日、セルジオ・デ・メロ暫定行政官がそれをUNTAET規則2001/10号として発布した²¹。(CAVR 2013: vol. 1, 16-22)

CAVRは、2002年1月21日の7名のナショナルコミッショナーの任命から2005年10月31日の最終報告書の大統領への提出まで約3年9ヶ月活動した。その間に人権侵害の真実探求とコミュニティ和解プロセスを実施し、5巻約2,500頁に及ぶ報告書をまとめた。国際的に注目を浴びたのはコミュニティ和解プロセスである。それは定められた手続に従い、1999年の騒乱で暴力を振るった加害者(元統合派民兵)が告白、誓約、償いといった過程を経てコミュニティに再統合されるというプロセスで、それを「和解」と呼んだ。「和解」が成立した場合には、それを記した文書が裁判所に預けられ、その件で訴追されることがないという約束がなされた。CAVRは、元民兵と村人が会する「和解集会」を216箇所で開催し、合計1,379人の元民兵をコミュニティに再統合させた (CAVR: vol. 1, 44)。

CAVRが達成した成果は一定評価されているが、課題も残された。一つは、被害者支援である。被害者支援はUNTAET規則には明確な規定がなかった。しかし、CAVRは人権侵害の調査を進める中で情報を取るだけで被害者に何もしていないといった批判にさらされたため、被害者支援ユニットを立ち上げた。特別な予算がない中、被害者ワークショップや被害者の社会的認知を進めるための説明会の開催、被害者を公的な支援制度へ繋ぐ活動などを行った。ただ、それは極めて不十分なかたちでしか行われず、被害者支援はフォローアップ移行期正義に引き継がれることになる。

もう一つは東ティモール人内部の政治的対立をめぐる和解である。コミュニティ和解プロセスは紛争の全体を貫いた政治的対立を扱うものではなく、しかも重大犯罪の加害者はその対象ではなかった。コミュニティ和解プロセスの枠組みはそ

れをもって「紛争後の和解」と称するにはあまりにも射程が狭く、人びとの期待に応えるものではなかった。

東ティモールの政治的対立には、独立派とインドネシア統合派の対立と独立派内部の対立があった。独立派にとって、統合派がインドネシア軍を呼び込み、占領体制の一翼を担い、独立派の掃討・弾圧に手を貸したということは許しがたい裏切り行為であったに違いない。一方、統合派はフレテリンの攻撃的で自分だけが正しいと言わんばかりの傲慢さを批判し、それがモデルとするモザンビークのフレリモ (Frelimo) やアンゴラ解放人民運動 (MPLA) のような一党独裁的傾向をもつことに脅威を感じていた。フレテリンが侵略後に統合派の囚人を処刑したことを、統合派は残虐行為として非難した。また、独立派内部の対立については、ともに独立派であったフレテリンと UDT の関係が、1975年8月、UDT がフレテリンを締め出すための軍事行動に出たことで破綻した。その後東ティモールは内戦となり、インドネシアがそれを口実に軍事侵攻する。内戦中 UDT はさらに統合派と独立派に分裂し、独立派は海外を拠点に移して独立運動を続けたが、フレテリンとの関係は修復されなかった。侵略後、1979年にフレテリンがほぼ壊滅してしまうまで、一貫して独立運動を担ったのはフレテリンだけであった。しかし、フレテリン主導の抵抗組織がインドネシアの掃討作戦で崩壊した後、抵抗運動の構成が変わる。フレテリン出身の新しいゲリラの司令官シャナナ・グスマンはフレテリンが民族解放闘争を指導するやり方をやめ、幅広い諸グループが連携する大同団結組織「マウベレ抵抗国民評議会 (CNRM)」を構築した。自身もフレテリンを離脱して抵抗運動全体のリーダーになり、国民統一 (Unidade Nacional) を新路線として打ち出した。海外にいたジョゼ・ラモス・ホルタ (José Ramos Horta) はその路線を支持して、シャナナの海外特別代表となった。国民統一路線は、独立運動の非政党化、脱イデオロギー化、元統合派の受容、カトリック教会との関係修復を意味していた。1990年代に登場した独立運動の新しい世代はその路線を支持した。

フレテリンから見れば、国民統一路線はフレテリンの指導的地位を奪うものであったから、フレテリンの初期中核メンバーが集まっていたフレテリン海外代表部との軋轢を生んだ。リスボンを拠点とした海外代表部の代表はアビリオ・アラウジョであり、その後継者がモザンビークを拠点にしていたマリ・アルカティリであった。

独立回復後の東ティモール政治は、シャナナが大統領、アルカティリが首相になったことで、権力の二極化が起きた。大統領は憲法上象徴的な国家元首であるが、カリスマ的なシャナナはフレテリン政権への対抗勢力の結集軸となった。しかし、これは闘争時代の政治的対立の再燃であって、若い世代はそうした内部対立を続けるシニアの指導者層を批判的に見ていた。CAVR が2003年に政治的対立

に関する公聴会を開催したのは、そうした緊張が支配していた時期である。CAVRのスタッフたちがみな若い世代であったことを思えば、公聴会の開催には、シニア世代の政治的対立がインドネシアの介入を許してしまったことを認め、和解して欲しいという思いがあったことが理解されよう。筆者自身その場にいたので、公聴会の席でアルカティリとシャナナが握手を交わしたその夜、後片付けをするCAVRの若いスタッフたちがいたく興奮していたことを思い出す。

しかし、二大指導者の握手はジェスチャーに過ぎなかった。独立運動の年長組は若者たちの声に耳を傾けなかった。アルカティリはインドネシア式教育を受けた若者たちを「即席麵学士」などと揶揄し、彼らの能力を下に見ていた²²。シャナナは、1990年代の若者たちの自己犠牲的な非暴力行動を称賛しつつも、彼らがその犠牲と功績に公的な認知を求めたとき、それを批判した。

CAVR 報告書は2005年10月に大統領であったシャナナに提出された。しかし、シャナナはその提言を読んで憤慨した。提言は移行期正義のあり方について原則的な主張をしており、過去を不問に付して和解を求め、補償も不要とする大統領の考えとは相容れないものであった (Kingston 2006: 280-282)。例えば提言は、1999年以前の人道に対する罪等については事件を具体的にあげて、重大犯罪部を継続し、裁くべきだと述べている (CAVR 2015: vol. 4, 2598-2601)。また、1999年についても、インドネシアは起訴された者を東ティモールに引き渡すべきだと述べ、もしインドネシアが正義確立の妨害を続けるのであれば、国連憲章第7章によって国際法廷を設置すべきだと述べている (CAVR 2015: vol. 4, 2601)。最も大統領を驚かせたのは、被害者救済措置の提言で、資金負担をまずはインドネシアがすべきであり、続いてインドネシアに武器を供与した国々や企業が行うべきだとしたところであった (CAVR 2015: vo. 4, 2619-2620)。

5. インドネシア特別人権法廷

インドネシアは2000年11月23日に人権法廷に関する2000年第26号インドネシア共和国法²³を制定した。特別人権法廷は常設ではなく、その都度対象や射程を定め、国会の了承をえて開くもので、1999年の東ティモールにおける騒乱の責任者を被告とする法廷の国会承認は2001年3月、実際の開廷は2001年4月となった。最終審の結審は2008年4月になり、最終的には全員無罪となった。

どこが問題だったかはいくつもの報告書が指摘している。国連専門家委員会の報告書は、特別人権法廷は民間人に対する攻撃の規模、広範囲でシステムティックな性格を明らかにしていない、インドネシア政府と民兵組織の関係、国軍の組織構造、司令系統、作戦を十分に検討していないなど、深刻な欠陥をかかえていると述べた。なぜそうなったのかについて、報告書は検察に被告の責任を追及し

こういう気が全くなく、裁判官も多様な事実認定と一貫性のない判決を出し、1999年の真実を確定するという目的を達成できなかつたからだと述べた²⁴。最後に、裁判過程全体を評して「インドネシアには被告を真剣に、信頼のおけるやり方で裁くという政治的意志が欠如していた」と結論した²⁵。カリフォルニア大学バークレー校戦争犯罪センター所長のデイヴッド・コーエンが「国際移行期正義センター」のために執筆した報告書は、メカニズムの構造的問題を厳しく指摘した。それによれば、インドネシアの司法界は汚職にまみれていて、司法専門家の軍隊式教育にも現れているように上意下達のルールが浸透している。そのため、時の権力者が特に明確に命令しなくとも「政府のトップレベルに責任追及へのコミットメントがないと思われれば、それが検察のパフォーマンスを形作る」(Cohen 2003: 53)。コーエンは検察官を動機づける最終的責任は検事総長にあると述べる。

ワヒドが2001年6月6日に検事総長に任命したバハルディン・ロパ(Baharuddin Lopa)はスハルト元大統領の汚職追及に意欲を燃やしていたが、6月30日、旅先のサウジアラビアで急逝した。するとワヒドは民主化運動時代の盟友、マルシラム・シマンジュンタック(Marsillam Simanjuntak)をその後任にすえた。しかし、ワヒドは解任され、メガワティは就任から1月しか経っていないシマンジュンタックを解任し、8月15日、M.A. ラフマン(M. A. Rachman)を検事総長に任命した。ラフマンは改革派としての実績がなかったことから、改革派を失望させた。2004年10月にユドヨノ政権になってからは改革派の検事総長が任命されることはなくなった。

国際社会は、インドネシアの特別人権法廷が崩壊していく過程をみながら、それを食い止めようとはしなかった。国連専門家委員会は、もしインドネシアがしかるべき改善を行わない場合、安保理は憲章第7章を発動して第三国に国際法廷を設置するか、さもなくば国際刑事裁判所(ICC)の利用を検討すべきであると提言し、さらに各国は普遍管轄権を用いて1999年に東ティモールで起きた人権侵害の責任者を捜査し起訴することができるまで述べた²⁶。

国際社会の無関心を無理からぬことと見る向きもある。2001年9月11日の米国同時多発テロ事件は国際政治のアジェンダを大きく変えてしまったからである。インドネシアでも2001年10月13日、202人の犠牲者を出す大規模な自爆テロ事件が観光の島バリで発生した。穏健なイスラムの牙城であり、親米的なインドネシアは国際的な対テロ戦争におけるパートナーとみなされるようになった。

しかし、国際政治のアジェンダの変化が特別人権法廷への無関心の最大の要因であったかどうかは疑わしい。なぜなら一方で、同じ時期に、カンボジア民主カンブチア時代のジェノサイド及び人道に対する罪を裁くメカニズムが、国連を軸とした国際社会の強い関与によって構想され、実践されたからである。それは1990年代に米国の強い意志によって動き出し、ジョージ・W・ブッシュ政権になって

米国が関心をなくすと、日本やフランスがフォローアップした（竹村 2012: 57-66; 木村 2015: 142-145）。クリントン政権時代の1994年4月、米議会がカンボジア・ジェノサイド処罰法（Cambodian Genocide Justice Act）を採択し、それによって国務省に調査室が設置された。そこからの資金援助によってイエール大学のカンボジア・ジェノサイド・プログラム（CGP）がスタートし、同プログラムはプノンペンにカンボジア・ドキュメンテーションセンター（DC-Cam）を置いて、資料を収集した。こうして証拠収集の展望が開けたところで、1997年4月11日、国連人権委員会は過去におけるカンボジア法及び国際法の重大な侵害への対処への支援をカンボジアが求めた場合、それを検討するよう国連事務総長に求めた²⁷。その後、1997年カンボジア首相・副首相が、ICTY や ICTR をモデルに、国連に裁判への支援を要請すると²⁸、国連事務総長が任命した専門家グループの勧告（1999年）を経て、2000年7月、国連が協力してカンボジア国内法廷の中にそれを設置するという合意が成立した。その後、カンボジア特別法廷法の成立（2001年7月）、国連・カンボジア協定締結（2004年10月）があり、検事・判事の就任（2006年）、被疑者の逮捕（2007年）を経て、2008年8月に最初の起訴状が提出された。残虐行為から約30年後に始まった特別法廷は、被疑者がみな高齢となり、裁判中に死亡したり認知症になるなどして、2019年に終了するまで3名しか裁けなかったなど種々の問題があったが、裁く意志そのものは国際社会が関与するメカニズムの存在によって維持されたのである。

6. 真実友好委員会（CVA）

2015年8月、CAVRの報告書が提出されようかという時期に、東ティモール・インドネシア両政府は「真実友好委員会（CVA）」²⁹という新たな組織を立ち上げた。CVAは当初の移行期正義の構想にはなく、国連は事前に相談を受けた際、重大犯罪を含む人権侵害に対する免責条項があれば支援できないと回答したため、東ティモール・インドネシア両国政府のみで設置を進めた。東ティモールの指導者たちは重大犯罪プロセスを継続する意志はなく、またCAVRの活動にも不満をもっており、彼らの考えるインドネシアとの和解のあり方をこれによって実現しようとしたと考えられる。首相と大統領はライバル関係にあったがこの点では一致していたようで、特にシャナナのイニシアティブが大きかったと考えられる³⁰。CVAの目的は1999年の騒乱について結論的真実（conclusive truth）を明らかにし、組織的責任（institutional responsibility）を明確にすることであった。また、南アフリカの真実和解委員会にならって、真実を開示することに十分に協力した加害者には恩赦を与えるという提言を行うことになっていた。

CVAは3年をかけ、インドネシアの調査委員会（KPP-HAM）報告書、特別人

権法廷文書、東ティモールの重大犯罪部・裁判所資料、CAVR 報告書を検討し、さらに関係者から証言を聞き取り、陳述文を集めた。CVA が2008年3月に仕上げた報告書は1999年の人道に対する罪の責任はインドネシア国軍にあると結論し、それを記した報告書に両国の共同委員長が署名した³¹。そして、両国大統領・政府がその結論を了承した (Hirst 2009)。

これはいかなる成果と言えるであろうか。インドネシア大統領と政府にインドネシア国軍の責任を認めさせたのは大きいですが、インドネシア政治の実態に鑑みれば、大統領として承認したユドヨノ以外の政治家や軍人がそれを正しく理解したかどうかは疑わしい。CVA 設立の前、ウィラントを始め軍人たちが東ティモールについて語った本はいずれも騒乱の責任を否定し、東ティモールの独立は国際社会の陰謀であるという説を展開していたが (Makarim 2003; Suratman 2002; Ibrahim 2002)、その後意見を修正した痕跡はない。特別人権法廷で裁かれた軍人や民兵指導者も、CVA の報告書が出た1月後の2008年4月には、全員が無罪となった。

CVA はその TOR に恩赦条項があることで免罪を助長する可能性があるとして批判されていた。実際には CVA は恩赦を提案しなかった。CVA 報告書は、恩赦は人間の尊厳を回復し、両国の和解の基礎をつくり、法の支配が保証する枠組みにおいて暴力の再発生を防ぐという目的にそぐわないと述べた (CVA 2008: 297)。

CVA の報告書は、国連が懸念したような免罪を助長するようなものにはならず、CAVR が提示した紛争の真実をほぼ踏襲するかたちで「結論的真実」を述べた。そしてインドネシア側はそれを了承し、インドネシア国軍の責任を認めた。CVA が原則的な結果を出したことは評価されるべきであろう。ただ、そうなると、シャナナヤルカティリが期待したような、特にシャナナが思い描いたようなインドネシアとの和解の基礎がこれで作られたかということ、恐らくそうではないだろう。CVA の報告書は広く読まれることはなく、インドネシアでは東ティモールの騒乱の責任者を「英雄」扱いする風潮が続いた。

7. 移行期正義のフォローアップをめぐる攻防

2005年にCAVRが終了した後、その報告書の翻訳・出版、配布、情宣、アーカイブの保存といった残された仕事があり、そのために大統領府によって「ポストCAVR 技術事務局 (Post-CAVR Technical Secretariat)」が設置された。同事務局はCAVRのアーカイブを維持し、5巻に及ぶ報告書の英語・インドネシア語・ポルトガル語出版を行い、東ティモール国内用にテトゥン語の漫画による解説書(5巻)を出版するなど、報告書の普及に努めた。

CAVRが行った提言のフォローアップの仕方についての議論は、2007年選挙後の議会(2007-2012年)で始まった。議論を牽引したのは少数政党「国民統一党

(PUN)」の党首で41才のフェルナンダ・ボルジェス (Fernanda Borges) である。ボルジェスは非フレテリン系財政テクノクラートとして暫定行政に関わり、制憲議会選挙後の第二次暫定内閣で財務相を務めた。彼女は CAVR の報告書を議論した A 委員会の委員長となった。しかし、議論はなかなか進まなかった。当時の政権は CNRT・ASDT/PSD・PD の連立政権であり³²、フレテリンは議会第一党ではあるが野党に回っていた。ボルジェスの PUN は 3 名の議員しかおらず、いずれの陣営にも属さず、両者の狭間にあって力を発揮することができなかった。

他方、フォローアップが決まらない中、達成された移行期正義の成果を無効化するような動きが続いた。その第一は、大統領になったジョゼ・ラモス・ホルタによる突然の恩赦・減刑である。2008年5月20日の独立回復記念日に、ラモス・ホルタは刑期が5年以内の者の完全な恩赦、その他の者の減刑を命じる大統領令を出した。法相は恩赦減刑の程度を下げるよう助言したがラモス・ホルタは聞かなかったという。フェルナンダ・ボルジェスが措置を公然と批判したのも無理はない。

次に起きた事件は元民兵指導者の超法規的釈放である。2009年8月、住民投票直後の1999年9月、スアイの教会で起きた独立派住民に対する虐殺への関与で重大犯罪部から人道に対する罪で起訴されていた元民兵指導者、マテルヌス・ベレ (Maternus Bere) が戻ったところで警察に逮捕された。しかし、ラモス・ホルタがインドネシア側から釈放要求を受け、首相になっていたシャナナに伝え、シャナナが法相に口頭で指示して釈放させた。それは、インドネシアの外相が住民投票10周年記念式典(8月30日)に出席するため東ティモールを訪問しようとしていた矢先のできごとであった。9月になって、元CAVR委員長のアニセト・グテレス・ロペスが長を務めるフレテリン会派は抗議のため国会審議をボイコットした。国会は先の恩赦・減刑措置にも触れ、大統領の国連総会に向けた外遊提案を拒否した。しかし、ラモス・ホルタが辞任をちらつかせて承認を迫ったために、国会は再審議を行って外遊を認めた。

インドネシアでは元民兵指導者のエウリコ・グテレスが復権を狙って動いていた。2010年、エウリコ・グテレスは東ティモール人元民兵たちの互助組織「ティモール戦士同盟 (Timor Aswain Union)」の議長になった。彼らはインドネシア政府に対し、東ティモール検察庁の重大犯罪リストに載っている403名をリストから外すよう努力を要請した³³。

復権したのは元民兵たちだけではない。その残虐さゆえに東ティモールで恐れられた元陸軍特殊部隊及び戦略予備軍司令官プラボウォ・スピアントは2008年にゲリンドラ党 (Gerindra) を結成し、政界に進出した。2014年大統領選ではメガワティと組んで副大統領候補となり、2019年には自ら大統領候補となったが、それぞれユドヨノ、ウィドドに敗北を喫した。それでもウィドド政権で国防相に任

命されたプラボウォは、エウリコ・グテレスを始め1万人を越す東ティモール人元民兵にインドネシアの主権と統一を防衛するために献身的に仕えたことを讃えてメダルを授与した。その後、エウリコがウィドド大統領に勲章を授与されたことは上に述べた通りである。こうして移行期正義後のインドネシアにおける政治の展開をみると、CVAの報告を受けて、インドネシア大統領が1999年の騒乱の責任がインドネシア国軍にあると了承したことの効果はほとんどなかったと言わざるをえない。

こうした指導者たちの後ろ向きの動きに対し、クロスが指摘するように、市民社会組織、とりわけ被害者団体や人権団体は継続的にフォローアップの必要性を訴え、また可能な実践活動を行うなど、移行期正義推進の機運を維持する役割を果たした（Cross 2021: 155-157）。例えば、2010年に設立され性暴力被害者を支援したACbit（シェガ！をわれらに）、被害者の状況を訴えて移行期正義の必要性を唱えたAJAR（アジア正義と権利）、紛争中の人権侵害の被害者が組織したAVKP（1974-1999年政治的対立被害者協会）といった団体があつたことはすでに述べた通りである。また、国際NGOであるICTJ（国際移行期正義センター）は東ティモールとインドネシアの移行期正義事業の批判的なレポートを次々と出し、2009年からジャカルタにオフィスをもってインドネシアと東ティモールの移行期正義のフォローアップに向けたアドボカシー活動を行った。

8. CNCの誕生

移行期正義に消極的なシャナナ派が大統領府、内閣、議会を支配した時期、CAVRの勧告のフォローアップは進展をみなかった。しかし、その流れも2015年2月の突然のシャナナの首相辞任で変わることになる。辞任の理由は、肥大化した内閣を縮小し効率性の高い政府にするため、また若い世代にバトンを渡す時期が来たからだと説明された。人びとを驚かせたのは新しい内閣がシャナナ率いるCNRTと宿敵フレテリンとの連立だったことである。首相にはフレテリンのルイ・アラウジョ（Rui Araújo）が指名された。医師であるルイ・アラウジョは独立回復後の最初のフレテリン政権で保健相を務め、その手腕と人柄は各方面から称賛されていた。

フレテリンは党として格別移行期正義を推進しようとはしていなかったが、少なくともシャナナやラモス・ホルタが移行期正義の成果を無効化するような行動をとることは抵抗した。また、2015年6月、フレテリンのアニセト・ロベス議員は次のような意見を議会で述べている。「今年、9月から12月まで政府は『国民的喪明け（Desluto Nacional）』を祝う計画でいる。しかし、それを意味あるものにするには、具体的なプログラムが必要である。CAVRやCVAの提言をどうするの

か。国民和解を進めなければならない。インドネシアに連れて行かれた子どもたちを帰還させるためにインドネシアと連携しなければならない。遺骨の発掘も続けなければならない。第2回選挙後の議会では被害者への補償法案が議論されたが、今では議論されなくなってしまった。議論を復活させるべきではないか。そうした法律は被害者の傷を癒やすことになるだろう。³⁴

それから1年以上経った2016年12月、アラウジョ政権はついにフォローアップ移行期正義のための機構を設置する政令2016年48号（Decree Law No. 48/2016）を出した。その機構はポルトガル語で Centro Nacional Chega! I. P.（略称 CNC）という。I.P.とは Instituto Publico（公的機関）の略である。ルイ・アラウジョ政権はフレティン、CNRT 党、民主党の連立政権であるが、閣僚たちの移行期正義に関する立場を見てみれば、赦しと和解のみを唱えるシャナナ（計画外国投資相）がいる一方で、CAVR の委員であったイザベル・グテレス（Isabel Guterres）（社会連帯相）、CVA の委員であったシリロ・クリストヴァン（Cirilo Cristovão）（国防相）、重大犯罪プロセスを行っていた時代に検事総長を務めていたロンギニョス・モンテイロ（Longuinhos Monteiro）（内相）といった移行期正義を推進する立場であった者たちがいる。みなシャナナ派のテクノクラートとして入閣しているが、CAVR や CVA のフォローアップというアイデアについては同情的であったと考えられる。クロスによれば、アラウジョ自身の家族にも「盗まれた子ども」がおり、そうした子どもたちと面会したことで前向きになったという（Cross 2021: 155）。アラウジョ政権が動いた背景には前節で述べた市民社会の絶えざる活動とアドボカシーがあった。社会連帯省は以前より紛争の女性被害者に対する支援を散発的に行っていた。

CNC は議会が制定する法律ではなく、政府が独自に発する政令（Decree Law）によって設置された³⁵。政府にしてみれば面倒な議会を通さず、政府の考える法律を速やかに作る方法であるが、一方で政府が議会の議決を経ず廃止することのできる法律でもあるので、継続性が必ずしも保証されていない。ただ、政令も大統領が公布するので、少なくとも政府と大統領府が合意したものとしての基盤は確保されている。

CNC の活動は被害者支援、教育研修、アーカイブ保存・調査研究の三分野を柱とする³⁶。被害者支援事業は、歴史的事件の記念、被害者のための住宅建設、生業支援、医療支援、一時金給付、連れ去られた子どもたちの家族再会プログラムを内容とする。CNC の正式な用語では被害者（victim）ではなくサバイバー（survivor）と呼ぶことになっている。教育研修事業は CAVR 報告書を学校教育のカリキュラムに組込む努力を教育省との協議で行っている。また、警察官、軍人、政府職員に対する人権研修、大学生やジャーナリストを対象としたピース・ジャーナリズムの研修、高校生や大学生が人権侵害の場所を訪れてサバイバーの話聞くといっ

たスタディーツアーを行っている。アーカイブ保存・調査研究は CAVR のアーカイブのデジタル化、紛争史の学術研究とその出版、住民参加型のコミュニティ史の編纂、歴史的場所の地図化、大学生インターンの受入れを行っている。

CNC の任務に正義（裁き）の追求は含まれていない。シャナナは裁判には明確に反対の立場であるし、フレテリンも強く要求しない。インドネシアとの良好な関係を維持し、インドネシアの推挙をもって東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟を果たしたい東ティモールの指導者たちは、インドネシアを刺激する司法的な責任追及はしないと決めている。

おわりに

本稿は、長期的スパンで移行期正義をみる視点に立ち、東ティモールにおける移行期正義の構想から CNC の設立に至る軌跡をたどり、かかるフォローアップ移行期正義の特質が形成された要因を国際的、地域的、国内的条件から明らかにした。整理して述べると、国際社会はインドネシアの責任を追及することになる裁きのプロセスに熱心ではなく、インドネシアの特別人権法廷のプロセスが全員無罪という失望させる結果に終わっても、それに介入しようとしなかった。そうした国際社会とインドネシアの政治的意志の欠如を理解した東ティモールの指導者たちは、東ティモール人の加害者も減刑・恩赦して釈放してしまい、東ティモール人を裁く重大犯罪プロセスも継承しなかった。一方、そうした指導者たちの考えや行動に対して、被害者の救済については市民社会を中心にその必要性が叫ばれ、東ティモール政府がそれを含む移行期正義全般に後ろ向きだったシャナナ政権期にもアドボカシー、被害者支援の活動は続いた。議会の中にもフレテリンを中心に被害者支援についての声があがっていた。そうした活動の成果は、シャナナが首相を辞任し、フレテリンと CNRT の大連立が成立した際に、政令によるフォローアップ機構（CNC）の設置というかたちで実を結んだ。CNC は被害者支援、教育研修、アーカイブ保存・調査研究を任務として幅広い活動を行い、中でも被害者支援のプログラムは多いが、正義の追求だけは行わないことになっている。これは政治指導者の対インドネシア考量が背景にあって、東ティモールのフォローアップ移行期正義が避けているものとなっている。

他方、インドネシアでは東ティモールの残虐行為に関わった旧軍人・民兵たちの復権がみられる。これは東ティモールにとっても心配の種であり、東ティモールの悲惨な紛争の歴史を記録し、その記憶を継承し、示していく必要が明らかになった。こうした状況も CNC 設立の背景にあると考えられる。議会制定法ではなく政府の政令によって設置された CNC はその組織的継続性が保証されていない。今後の政権交代によって廃止または改組の可能性もあるだろう。そういう意

味で、東ティモールの移行期正義のあり方についてはCNCをもってしても最終的に決着がついた状況ではないと言わなければならない。

注

- ¹ 本稿の仕上げにかかっていた2023年1月、ジョコウィ大統領が過去に重大な人権侵害があったことを認め、被害者の権利回復に務めると表明した(朝日新聞、2023年1月22日)。しかし、2024年2月に予定された大統領選までは1年ほどしかない。2014年からの在任中何もできなかったことは抵抗勢力の強さを物語っている。
- ² フレテリン (Fretilin) は Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente の略称で、英語は Revolutionary Front for an Independent East Timor である。1974年9月に結成された。前身はティモール社会民主協会 (ASDT: Associação Social-Democrata Timorese)。
- ³ UDT は União Democrática Timorese の略称である。英語名は Timorese Democratic Union。1975年、フレテリンとの内戦に敗れ、インドネシア領に敗走する。その過程で独立派とインドネシア統合派に分裂し、独立派はのちに抵抗運動の大同団結組織「東ティモール民族抵抗評議会 (CNRT: Concelho Nacional da Resistencia Timorese)」に合流する。
- ⁴ Congresso Nacional de Reconstrução de Timor (ティモール復興国民会議) の略称。2007年シャナナによって設立された。独立闘争時代の大同団結組織 CNRT を想起させるべく意図的に同じ略称が用いられているが、異なる組織である。
- ⁵ 2006年危機は、国防軍内の西部出身の若手兵士たちが東部出身の上司によって昇進等待遇で差別されていると訴えたことが発端となっている。東部出身司令官が若手兵士たちを「民兵の子ども」(つまり、インドネシア統合派の子孫の意味)と揶揄したことで若手兵士たちは兵舎に戻らず抗議を続けた。これが東部出身者・西部出身者の対立を招き、放火・暴力が蔓延し、多くの避難民を生み出した。東部出身司令官を擁護したアルカティリをシャナナが批判し、アルカティリ・シャナナの対立へと発展した。東部はゲリラを支えて独立闘争に貢献した。今でも東部はフレテリンの強固な支持基盤である。
- ⁶ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (人権に関する1999年第39号インドネシア共和国法)
- ⁷ マルク紛争の詳細やそれへの国軍の関与については、ICG (2000) を参照。
- ⁸ Security Council Resolution 1272 (1999), S/RES/1272 (1999), 25 October 1999.
- ⁹ KPP-HAM 報告書の英訳は Hamish McDonald et al (2002) を参照。同書も指摘している通り、調査委員会の委員たちはスハルト政権時代に民主派・人権派であった弁護士たちが多数含まれていた。
- ¹⁰ Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General, A/54/726, S/2000/69, 31 January 2000, para. 153.
- ¹¹ Letter dated 18 February 2000 from the President of the Security Council to the Secretary-General, S/2000/137, 18 February 2000.
- ¹² UNTAET Regulation No. 2000/11 on the Organization of Courts in East Timor, 6 March 2000.
- ¹³ UNTAET Regulation No. 2000/15 on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Crimes Offences.
- ¹⁴ Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999, 26 May 2005, Annex II to S/2005/458 (17 July 2005), para. 357.
- ¹⁵ supra note 14, paras. 363-364.
- ¹⁶ supra note 14, para. 71.

- ¹⁷ supra note 14, para. 73.
- ¹⁸ supra note 14, para. 71, note 18.
- ¹⁹ フレテリンはインドネシア軍侵攻直前の1975年11月28日に東ティモール民主共和国の独立を宣言した。そうした経緯から、フレテリン内には住民投票による独立決定と国連ミッションによる独立準備は本来不要なものであり、できるだけ早期に東ティモール人に統治権を委譲すべきだとの考えがあった。海外メディアは国連暫定行政が終了した2002年5月20日を東ティモールの「独立」と称していたが、東ティモールでは「主権回復」と称し(近年では「独立回復」)、11月28日を独立宣言の日として祝日としているのも同様の背景からである。
- ²⁰ Commission for Reception, Truth and Reconciliation (CAVR), *Chega!: the final report of the Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation*, Vols. 1-5, 2015. CAVRの最終報告書は2005年10月25日に当時のシャナナ・グスマン大統領に提出された。ここでは2015年に出版された報告書(英語版)を参照している。英語版の他にインドネシア語版、ポルトガル語版が出版された。
- ²¹ UNTAET Regulation No. 2001/10 on the Establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, 13 July 2001.
- ²² 「即席学士」とはインドネシア語で sarjana supermi といい、英訳は instant noodle bachelor である。この発言は広く報道されたので現地では知られていることであるが、それに言及した文献がある(Durand 2006: 70, footnote 2; Nuttal 2021: 75)。一方、ポルトガル語があまりできないインドネシア語で教育を受けた世代は、ポルトガル語で教育を受けた世代の指導者たちがポルトガル語を公用語とし、司法、行政、教育をポルトガル語で行おうとしていることに国造りに参加できない疎外感を感じていた。
- ²³ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (人権法廷に関する2000年第26号インドネシア共和国法)
- ²⁴ supra note 14, paras. 370-374.
- ²⁵ supra note 14, paras. 375.
- ²⁶ supra note 14, paras. 525-527.
- ²⁷ Situation of Human Rights in Cambodia, Commission on Human Rights resolution 1997/49, 11 April 1997.
- ²⁸ Letter dated 21 June 1997 from the First and Second Prime Ministers of Cambodia addressed to the Secretary-General, Annex to A/51/930, S/1997/488, 24 June 1997.
- ²⁹ Comissão Verdade e Amizade (Commission of Truth and Friendship).
- ³⁰ 東ティモール側委員の構成はトップの共同委員長がディオニシオ・バボ・ソアレスで、彼は後にシャナナが立ち上げる CNRT 党の事務局長となり、シャナナ政権で法相として内閣入りする。CAVRの委員長を務めたアニセト・グテレス・ロベス(のちにフレテリンの国家議員となる)やその他のCAVR委員も参加していたが、フレテリンを代弁するような委員がいない。
- ³¹ Commission of Truth and Friendship. 2008. *Per Memoriam ad Sperem: Final Report of the Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia-Timor-Leste*.
- ³² シャナナ率いる CNRT (東ティモール復興党)を中心に、フレテリンの前身政党を名に冠した ASDT (ティモール社会民主協会)、元 UDT を中心に結成された PSD (社会民主党)、学生抵抗組織を基礎に結成された PD (民主党) が連立を組んだ。
- ³³ Jakarta Post, 1 December 2010.
- ³⁴ Jornal do Parlamento Nacional, III Legislatura, Comissão Permanente Reunião de 22 de Julho de 2015, pp. 24-27.

- ³⁵ Decreto-Leti No. 48/2016, Cria o Centro Nacional Chega! I.P. Da Memória à Esperança, *Jornal da República*, Série I, No. 48, Quarta-feira, 14 de Dezembro de 2016, página 724.
- ³⁶ 活動内容はCNCの以下の冊子による。Centro Nacional Chega! 2022. *Rekupera, Reforma & Reforsa: Memoria Institucional 2017-2022*.

文献

(日本語)

- 木村光豪「カンボジアにおける移行期正義の実現に向けた挑戦：カンボジア特別法廷を手がかりに」『關西大學法學論集』65巻3号、2015年、820-868頁。
- 竹村仁美「カンボジア特別法廷の現状と課題：国際刑事司法の正当性構築の視点から」『九州国際大学法學論集』18巻3号、2012年、57-96頁。
- 平井新「現代台湾における移行期正義の形成過程—蔡英文政権期の「転型正義」関連法規の制定と運用を中心に—」『中国研究論叢』第20号、2020年、31-54頁。
- 松野明久『東ティモール独立史』早稲田大学出版部、2002年。
- 松野明久「連戦連敗の移行期正義—インドネシアと東ティモールにおける責任追及の軌跡1998～2010年」日本平和学会編『平和研究 体制移行期の人権回復と正義』第38号、2012年、77-95頁。

(外国語)

- Alkatiri, Mari, *Timor-Leste: o caminho do desenvolvimento - os primeiros anos de governação*, Lisboa: Lidel, 2005.
- CAVR (Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation), *Chega!: Final Report of the Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation*, Vols. 1-5, Jakarta: KGB in cooperation with STP-CAVR, 2015.
- Cohen, David, *Intended to Fail: the Trials before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*, International Center for Transitional Justice, August 2003.
- Collins, Cath, *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*, Penn State University Press, 2010.
- Cross, Kyoko, 'The Pursuit of Justice, Truth, and Peace: Reflections on Twenty Years of Imperfect Transitional Justice in Timor-Leste', *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 9, No. 1, 2021, pp. 139-161.
- CVA (Commission of Truth and Friendship), *Per Memoriam ad Spem: Final Report of the Commission of Truth and Friendship*, 2008.
- Davis, Coreen, *State Terrorism and Post-transitional Justice in Argentina: An Analysis of Mega Cause I Trial*, New York: Palgrave Pivot, 2013.
- Durand, Frédéric, 'Timor-Leste à la récurrence des crises: Failed State, ou pays en quête de projet?', *Lusotopie*, XVI (2) 2009, pp. 65-81.
- Ibrahim, Idi Subandy, ed., *Selamat Jalan Timor Timur: Pergulatan Menguak Kebenaran - Penuturan Apa Adanya Seorang Wiranto*, IDe Indonesia, 2002.
- ICG (International Crisis Group), *Indonesia's Maluku Crisis: the issues*, Indonesia Briefing, Jakarta/Brussels, 19 July 2000.
- Kingston, Jeffrey, 'Balancing Justice and Reconciliation in East Timor', *Critical Asian Studies*, Vol. 38, No. 3, 2006, pp. 271-302.

- McDonald, Hamish, et al., *Masters of Terror: Indonesia's Military and Violence in East Timor in 1999*, Canberra: Strategic and Defence Studies Center, Australian National University, 2002.
- Makarim, Zacky Anwar, et al., *Hari-hari Terakhir Timor Timur: Sebuah Kesaksian*, Jakarta: Sportif Media Informasindo, 2003.
- Nevins, Joseph, 'The CAVR: Justice and Reconciliation in a Time of "Impoverished Political Possibilities"', *Pacific Affairs*, Vo. 80, No. 41 (Special Forum: East Timor's Truth Commission), Winter 2007/2008, pp. 593-602.
- Nuttall, Ruth, *Political Continuity and Conflict in East Timor* (Kindle edition), Routledge, 2021.
- Reiger, Caitlin, and Marieke Wierda, *The Serious Crimes Process in Timor-Leste: In Retrospect*, International Center for Transitional Justice, 2006.
- Sumalla, Josep M. Tamarit, *Historical Memory and Criminal Justice in Spain: A Case of Late Transitional Justice*, Brussels: Intersentia Uitgevers NV, 2013.
- Suratman, Tono, *Untuk Negaraku: Sebuah Potret Perjuangan di Timor Timur*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

Special Feature

Evaluation of Social Cohesion and Peace Programs in SRI LANKA

Chamila Mallawaarachchi

Ph.D. graduate, Osaka Jogakuin University

Abstract

After the end of its 30 years of civil war, Sri Lanka has taken measures to build social cohesion and peace in the country through education initiatives. A National Policy on Education for Social Cohesion and Peace has formulated in 2008 to propose programs in this regard. Consequently, programs have been implemented under seven categories: curriculum, teacher education, the second national language, whole school culture and community, integration, co-curriculum, and research, aimed at producing a citizen who has certain skills needed to live in a multicultural society. However, evaluation and monitoring have not been done for most of these programs. Therefore, this study evaluates the progress of programs conducted by the government and non-governmental institutions from 2008-2018. This study covered 400 stakeholders of education including policymakers, program makers, donors, educators, and formal & non-formal students in five provinces of Sri Lanka.

Keywords: Social Cohesion, Peace Education, National Policy, Citizenship Education, Second National Language

1. Introduction

Building positive peace has become a major challenge in Sri Lanka even a decade has passed after ending its internal war in 2009. However, the government of Sri Lanka and some non-governmental organizations have taken initiatives to build social cohesion and peace in post-conflict Sri Lanka through education initiatives. Sri Lankan education policies even during the war included notions of social cohesion and peace aimed at ethnic and religious reconciliation. In 2008, the Ministry of Education (MoE) formulated the National Policy on Education for Social Cohesion and Peace (National Policy 2008) to amalgamate and strengthen existing activities and propose new activities for social cohesion and peace. This policy has introduced programs under seven areas: curriculum, teacher education, second national language (2NL)ⁱ, whole school culture & community, integration, co-

curriculum, and research, aimed at producing a citizen who has certain skills needed to live in a multicultural society. Non-governmental organizations (NGOs) are also conducting social cohesion and peace programs similar to the government programs conducted under “integration” and “co-curriculum.” This study examines the progress of social cohesion and peace programs conducted in Sri Lanka for ten years from 2008-2018. Mainly there are two types of programs: Government programs and NGO programs. Under Government programs, different programs are implemented covering seven areas: curriculum, teacher education, 2NL, whole school culture & community, integration, co-curriculum, and research suggested by the National Policy (2008). There are two types of NGO programs: youth programs and inter-religious programs. Youth programs are implemented under five categories: awareness, leadership building, exchange, 2NL, and vocational training. This study covered 400 stakeholders of education, including policymakers, program makers, donors, educators, and formal & non-formal students in five provinces of Sri Lanka. The progress of programs was evaluated based on the extent to which the objectives of the National Policy (2008) are achieved. The Review Report (2016)ⁱⁱ of the National Policy (2008) is also referred to in this study.

2. Theoretical Framework

Galtung (2007) emphasizes the importance of peace education as a means of achieving peace by peaceful means when transferring the society from negative peace to positive peaceⁱⁱⁱ (p. 27). Consequently, UNICEF defines peace education as a process of promoting knowledge, skills, attitudes, and values needed to bring about behavior changes that will enable children, youth, and adults to prevent conflict and violence, both overt and structural, to resolve conflict peacefully, and to create the conditions conducive to peace, whether at an intrapersonal, intergroup, national, or international level (Fountain, 1999, p. 1). According to UNESCO (2015), peace education should not be taught in isolation from other related curriculum themes and topics, and human rights education, multicultural education, global citizenship education, and conflict resolution education all fall under the scope of peace education (p. 7). Citizenship education encourages children to interact with other groups, and develop habits of civility (Race, 2015, p. 104). Banks (2007) says that to prepare effective citizens for living in a democratic society, schools must become democratic institutions that model caring and ethnic diversity (p. 7). Therefore, according to Banks (2009), multicultural education is an approach to school reform designed to actualize educational equality for students from diverse racial, ethnic, cultural, social-class, and linguistic groups and to promote democracy and social justice (p. 13). Each country

adopts the terminology that best suits its own social, historical, and political environment (UNESCO, 2015, p. 8). Bush and Saltarelli (2000) say that peacebuilding education cannot be restricted to the classroom and might include community projects involving children and adolescents (p. 27). The UNESCO (2015) presents a learning system to show that it is not enough to have peace education in the formal school curriculum, but that the entire system conveys the message (p. 8).

Figure 1 depicts “The Learning System by UNESCO (2015)” adapted from UNESCO (2015).

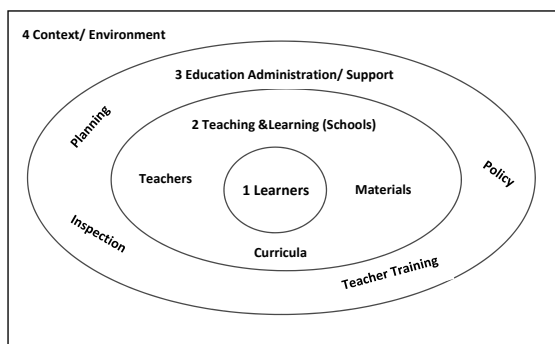


Figure 1: The Learning System by UNESCO (2015)
Adapted from UNESCO (2015).

The learning system depicted in Figure 1 consists of four levels: Learners, Teaching & Learning (Schools), Education Administration and Support, and Context or Environment (UNESCO, 2015, p. 8-9). UNESCO (2015) says the “Teaching & Learning” circle represents the schools or any other place where learning occurs, such as a non-formal education center (p. 8). In addition, this circle includes everything that learners closely interact with teachers, school principals and administrators, the curriculum in use, textbooks, and other educational teaching and learning materials (UNESCO, 2015, p. 8). Education Administration and Support circle represents the rest of the education system and includes areas such as policy, inspection and supervision, educational planning, research, teacher training, and other things needed to support the teaching and learning process (UNESCO, 2015, p. 8). The context or environment includes the social, political, and economic environment of the country or area, governance structures, labor markets, peer and parental influences on learners, and other external factors which influence learners and the quality of learning outcomes outside the direct control of the education system (UNESCO, 2015, p. 9). According to UNESCO (2015), this system-wide approach recognizes that education does not occur in

a vacuum and that the key messages about peace are transmitted to the learner via all parts of the system as well as through the broader, social environment (p. 9). Learners convey these messages to others in the education system, especially their peers, as well as back to their environment through their involvement and behaviors in their local communities. Therefore, education needs to focus on establishing a cooperative, not a competitive, relationship among all relevant parties (Johnson & Johnson, 2014, p. 226).

3. Methodology

This study is mainly qualitative, as it required a detailed investigation of programs implemented to build social cohesion and peace and the perceptions of research participants. It also applied qualitative coding to summarize data and obtain frequencies and percentages. The purpose of this research is to evaluate the progress of programs conducted to build social cohesion and peace in Sri Lanka for ten years from 2008-2018. Five out of nine provinces of Sri Lanka: Central, Uva, Northern, Eastern, and Western are covered^{iv}, and a fair sample of research participants is taken from three main ethnic groups: Sinhala, Tamil, and Muslim. Data was collected from different stakeholders of education through interviews, questionnaires, observation, and analyzing secondary data.

Figure 2 depicts “Provincial Map of Sri Lanka.”

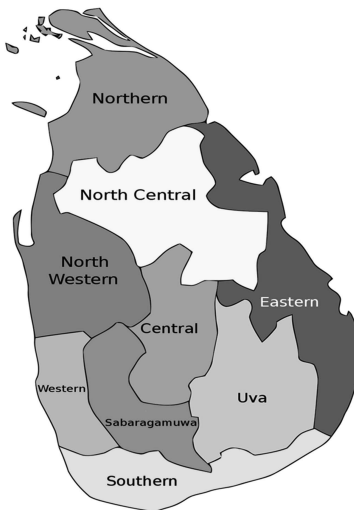


Figure 2: Provincial Map of Sri Lanka

Source: https://en.wikipedia.org/wiki/Provinces_of_Sri_Lanka#/media/File:Sri_Lanka_provinces.svg

Research participants are divided into two main groups: “State actors”^v and “Practitioners.”^{vi} Under State actors, policymakers, donors, and resource persons^{vii} are considered. Under Practitioners: Educators (teachers, teacher trainers, and teacher trainees), Formal students (secondary school students) and non-formal students (youth leaders), and non-government actors (NGO officials & religious leaders) are considered.

Table 1 illustrates different groups of research participants and the number of participants in each group.

Table 1: Research Participants

(1) State actors	No. of participants	(2) Practitioners	No. of participants	
(a) Policymakers	6	(a) Educators	Teacher trainers	5
(b) Donors	2		Teachers	63
(c) Resource persons	7		Teacher trainees	139
		(b) Learners	Formal students (secondary school)	107
			Non-formal students (youth leaders)	47
		(c) Non-government actors	NGO officials	18
			Religious leaders	6

Created by the author based on research data.

State actors are mainly responsible for policy making. They also make and implement programs for social cohesion and peace under the recommendations of the National Policy 2008. Resource persons who contribute to the programs organized by government institutions are also concerned. These resource persons are government officials who are on active duty or retired.

Under **Practitioners**, three groups are concerned: Educators, Learners, and Non-government actors. Under “**Educators**,” teacher trainers of National Colleges of Education (NCoEs), teachers of government schools, and teacher trainees of NCoEs are concerned. Under “**Learners**,” formal secondary school students and non-formal students are concerned. Finally, under “**Non-government actors**,” officials from two NGOs that implement social cohesion and peace programs are concerned. Also, religious leaders of four religions: Buddhist, Hindu, Islam, and Christianity are concerned.

This study referred to programs for social cohesion and peace conducted by the government and NGOs. Under **government programs**, first, “Symposiums on Education for

Social Cohesion” conducted in three provinces of Sri Lanka (Central, Uva and Northern) are covered. These Symposiums are an evaluation of social cohesion and peace programs conducted so far under the formal education system on four themes: school networks^{viii}, psycho-social care^{ix}, student parliament^x, and 2NL. Second, the “Sister Schools Program” for teacher trainees is conducted in the Western Province with the participation of teacher trainees from three NCoEs in the Western, Northern, and Eastern Provinces. These teacher trainees represented different ethnic-religion groups. Third, five government schools in three provinces: Western, Central, and Northern are covered. Two schools selected in the Western province are Sinhala medium schools. Two schools selected in the Northern Province are Tamil medium schools. The school selected in the Central Province was a multi-ethnic and religious school having three mediums of instruction: Sinhala, Tamil, and English.

Under **NGO programs**, several programs conducted by the NGO Sarvodaya are referred to in this research. They are the Leadership and Peace Development Program, United Religious Initiative (URI), a mindfulness program, and an inter-religious meeting. The Leadership and Peace Development Program was held in the Eastern Province for youth. United Religious Initiative (URI) was held in the Western Province with affiliated local and international organizations to build inter-religious harmony. NGO Sarvodaya conducted a mindfulness program aimed at introducing how to build inner peace through mindfulness. An inter-religious meeting was held with religious leaders of different religions in the Eastern Province.

Data was analyzed to see to what extent the objectives of the National Policy are achieved through the programs. First, the theory of change^{xi} is used to measure the impact of these programs on research participants. The theory of change articulates explicitly how a project or initiative is intended to achieve outcomes through actions while taking into account its context (Laing & Todd, 2015). Accordingly, first, participants’ perceptions are compared with the objectives of the National Policy 2008 and its Review Report (2016) to see to what extent participants have developed an understanding of the relevant pedagogy through programs assuming that their perceptions will shape their future actions. Then, four levels of the Kirkpatrick Model (James & Kayser, 2016, p. 10) are used in evaluating the change that occurred through these programs.

Table 2 depicts “The Four Levels of the Kirkpatrick Model.”

Finally, five evaluation criteria from the Development Assistance Committee of the Economic Cooperation and Development (OECD/DAC): relevance, efficiency, effectiveness, impact, and sustainability (OECD.org, n. d.) are used to evaluate the overall result.

Table 2: The Four Levels of the Kirkpatrick Model (James & Kayser, 2016, p.10)

Level 1: Reaction	The degree to which participants find programs are favorable and relevant to them
Level 2: Learning	The degree to which participants acquire the intended knowledge, skills, attitude, confidence, and commitment based on their participation in programs
Level 3: Behavior	The degree to which participants apply what they learned during programs to their lives
Level 4: Results	The degree to which targeted outcomes occur as a result of the programs

4. Context of Sri Lanka

(1) Demography

Sri Lanka is a multi-ethnic and religious country. Population of Sri Lanka is 20.35 million in 2012 according to the Census of Population and Housing 2012 (Department of Census and Statistics, 2012, p. 43). Sinhalese are the majority and account for nearly 74.9 %, Sri Lankan Tamils 11.2 %, Sri Lanka Moors (Muslim) 9.2%, and others 0.5% (Department of Census and Statistics, 2012, p. 141).

(2) Education

At present, there are 10,162 government schools, 232,555 teachers, and 4,143,330 students (Ministry of Education, 2016b, p. 1). Sri Lankan schools follow the national curriculum developed by the National Institute of Education (Ministry of Education, 2013, p. 32). Schools have the freedom to adapt the curriculum to the local environment. In addition to the academic curriculum, schools pay a lot of attention to co-curricular and extra-curricular activities (MoE, 2013, p. 33).

Table 3 depicts “Number of Schools under Medium of Instruction.”

An introduction to the 2NL is also implemented from grade three onwards. English is introduced as a second language in grade three. These measures are aimed at promoting national integration and ensuring that future citizens are trilingual^{xiii} (Ministry of Education, 2013, p. 24).

(3) Education for Social Cohesion and Peace

The education reforms implemented even during the conflict in Sri Lanka included concepts related to social cohesion and peace. For example, the General Education Reforms of 1997 with regard to pre-service and in-service teacher education emphasized human

Table 3: Number of Schools under Medium of Instruction

Medium of instruction	Number of schools
Sinhala only	6338
Tamil only	2989
Sinhala & Tamil	66
Sinhala & English	554
Tamil & English	168
Sinhala, Tamil & English	47

Adapted from Ministry of Education (2016b).

values, human rights, conflict resolution, and national cohesion (Ministry of Education, 2008, p. 8). The overall education policy of Sri Lanka has national goals relevant to social cohesion and peace, including the achievement of national integration and the establishment of social justice (Ministry of Education, 2008, p. 1). In 2007, a new curriculum was introduced for citizenship education (grade 6-11) which includes peace-related concepts: the multicultural society, interpersonal relationships, conflict resolution, democracy, and human rights (Ministry of Education, 2008, p. 8). The National Policy on Education for Social Cohesion and Peace was formulated in 2008 with the hope of producing a citizen who is having the values such as respect for diversity and the rights of others, democratic in decision making, and inner peace (Ministry of Education, 2008, pp. 3- 4).

(4) Institutions Promoting Peace and Social Cohesion

The main institutions referred to in this research are presented below. Two NGOs are concerned with this research in addition to the government institutions.

The Ministry of Education (MoE): The responsibility for the provision of education in Sri Lanka is shared by the central government and the provincial councils (Ministry of Education, 2013, p. 42). The Central Ministry of Education operates under the central government and is responsible for the formulation of the national policy on education and the national curriculum, teacher education, management of national schools, and donor coordination (Ministry of Education, 2013, pp. 42-43). There are nine provincial councils in the nine provinces of Sri Lanka and each province has a Provincial Ministry of Education (Ministry of Education, 2013, p. 45). The Educational Publications Department (EPD) referred to in this study functions under the Ministry of Education and is responsible for the production and distribution of textbooks.

The National Institute of Education (NIE): The NIE functions under the Ministry

of Education. The NIE is responsible for the development of the national curriculum, training of teachers, and carrying out research on education (Ministry of Education, 2013, p. 43). The NIE also prepares the teacher instructional manuals (Ministry of Education, 2013, p. 32).

National Colleges of Education (NCoE): Pre-service teacher training is conducted at the National Colleges of Education (NCoEs) (Ministry of Education, 2013, p. 15). The Diploma in Teaching conducted in NCoEs is for three years duration (Ministry of Education, 2013, p. 30).

The Peace Education and Reconciliation Unit (PERU): PERU was initially established as the Social Cohesion and Peace Education Unit (SCPEU) under the MoE (Ministry of Education, 2008, p. 2). This unit is seeking to provide assistance and guidance to the education sector including coordination of peace education initiatives in schools (Ministry of Education, 2008, p. 2).

The German Development Cooperation (GIZ): GIZ is a development partner of the education sector (Ministry of Education, 2013, p. 48). The governments' initiatives on education for social cohesion are supported by the GIZ (Ministry of Education, 2016a). Consequently, the GIZ has provided assistance since 2005 for peace and value education, language education, disaster safety education, and psycho-social care (Ministry of Education, 2016a).

Office for National Unity and Reconciliation (ONUR): ONUR was set up under the Ministry of National Integration and Reconciliation in 2015 (Office for National Unity and Reconciliation, 2017). ONUR is responsible for the promotion of national integration, reconciliation, and durable peace in the country. Also, it formulates programs and projects to promote national unity to ensure a non-recurrence of the conflict (Office for National Unity and Reconciliation, 2017).

Non-Government Organizations (NGOs): This research covered two NGOs, the Sarvodaya Shramadana Movement (Sarvodaya) and the National Peace Council. Sarvodaya's Peace Brigade since 1978 is dedicated to establishing ethnic harmony and empowering youth (Sarvodaya Shanthi Sena Sansadaya, 2018). Accordingly, it conducts programs including youth leadership training, youth exchange camps, and inter-religious harmony and coexistence (Sarvodaya Shanthi Sena Sansadaya, 2018).

The National Peace Council (NPC): The National Peace Council works towards a negotiated political solution to the ethnic conflict in Sri Lanka (Sri Lanka Guardian, 2008). The NPC conducts programs including social cohesion and reconciliation, religious harmony, and transitional justice (National Peace Council, 2019). The NPC has established District Inter Religious Committees (DIRCs) in 2010 to address inter-religious and inter-

ethnic problems (National Peace Council, 2019).

5. Implementation of Peace and Social Cohesion Programs

This section first discusses peace and social cohesion programs covered in this study and the implementation process of these programs. Then, a discussion of the research findings of these programs is presented.

Figure 3 shows programs conducted by the government and NGOs.

Government programs are conducted under seven categories suggested by the National Policy on Education for Social Cohesion and Peace (2008). The National Policy was formulated in 2008 with the aim of producing a citizen who has certain skills to build a peaceful and cohesive Sri Lanka.

The skills the desired citizen should have through Education for Social Cohesion and Peace are depicted in figure 4.

This study analyzed to what extent the objectives of the National Policy (2008) are being achieved through these programs. Then, NGO programs referred to in this study are also analyzed under the objectives of the National Policy (2008) due to the similarity of these programs with the government programs conducted under the “integration” and “co-curriculum” categories. According to the Ministry of Education (2016a), the National Policy provided a backdrop for the activities of some INGOs or NGOs.

(1) Government Programs

This research mainly focused on the government programs conducted under the recommendations of the National Policy (2008). This policy recognized seven areas to imple-

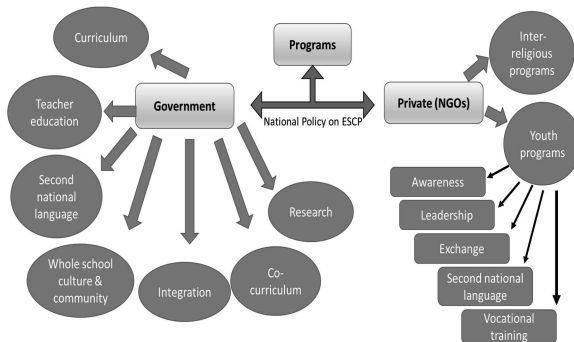


Figure 3: Programs Conducted under Government and Private (NGOs) Sector
Adapted from the Ministry of Education (2008), and research data.

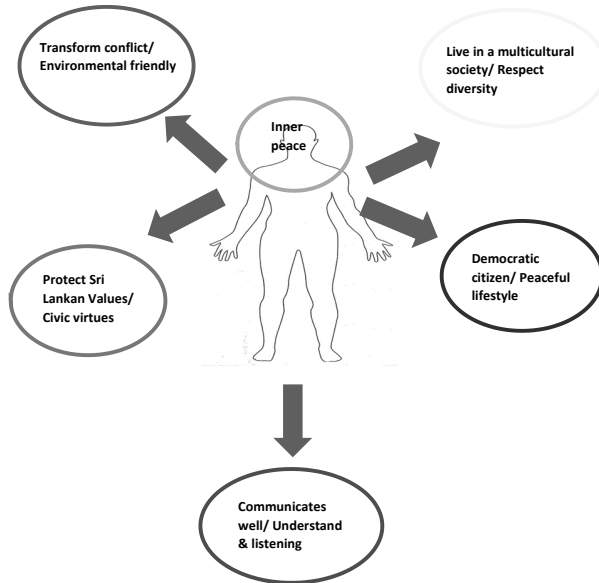


Figure 4: The Skills the Desired Citizen should have through ESCP
Adapted from Ministry of Education (2008).

ment programs: curriculum, teacher education, the second national language, whole school culture & community, integration, co-curriculum, and research.

Curriculum: In 2007 a new curriculum was introduced for Life Competences and Citizenship Education (Grades 6-9) and Citizenship Education and Governance (Grades 10-11). This curriculum includes many peace-related concepts: multicultural society, conflict resolution, democracy, human rights, and interpersonal relationships. The National Policy (2008) suggests reinforcing the importance of education for social cohesion and peace existing in this new curriculum. It further says that social cohesion and peace concepts should permeate the whole curriculum. A new curriculum or specific period on the timetable is not needed for social cohesion and peace education (Ministry of Education, 2008). The EPD of the MoE has its own program for promoting social cohesion and multi-ethnic understanding under two aspects. First, producing the 2NL textbooks and ensuring these textbooks accommodate Sri Lanka’s pluralistic society. Second, EPD concerns assessing sensitive issues in textbooks that may affect peaceful co-existence among students, ensuring that there is no discrimination or bias in the textbooks with regard to appearance, belief system, religion, race, gender, disability, and family structure.

Teacher Education: The National Policy (2008) proposed to develop curriculum,

manuals, and other materials for use in teacher training, to ensure that every teacher is exposed to the goals of education for social cohesion and peace and can work to promote these concepts through their curriculum subjects and in classroom relationships (Ministry of Education, 2008). Pre-service teacher education is being carried out at the NIE, NCoEs, and Universities. This study explored teacher education at NCoEs. The NIE carried out activities in peace education, conflict resolution, conflict transformation, and more recently, in life competencies, citizenship education, and governance (Ministry of Education, 2008). The National Policy (2008) acknowledged that social cohesion concepts were in the curriculum for teacher education but had doubts about whether teacher educators were competent enough to impart this to the teacher trainees, with the result that it does not go to the child in the classroom (Ministry of Education, 2016a).

The MoE also provided in-service training for teachers, for example, in highlighting existing peace concepts in textbooks (Ministry of Education, 2008). Teachers' manuals on social cohesion and peace concepts, such as that by UNESCO have been developed and sent to schools in large quantities, but much work needs to be done to monitor and assess their implementation (Ministry of Education, 2008).

Second National Language (2NL): It is important for all Sri Lankans to learn a national language other than their own to live in a multi-ethnic multi-religious pluralistic society (Ministry of Education, 2008). The National Policy is aimed at strengthening the provision of 2NL, through the development of a clear policy on 2NL and the establishment of a specific National College of Education for 2NL teachers. The 13th Amendment to Sri Lanka's Constitution has made Sinhala and Tamil Official Languages and English a linking language. The EPD produces textbooks for 2NL. The Lessons Learnt and Reconciliation Commission (2011) has proposed trilingual education (Sinhala, Tamil, and English) to build national integration in Sri Lanka.

Whole School Culture and Community: The National Policy focuses on the development of school culture and ethos that fosters peace and respect for rights, in the school and the community (Ministry of Education, 2008). How curriculum and co-curriculum are delivered and received, taught, and learned, depends on relationships, values, and practices within the school as well as the school's relationship with the community. The importance of peace work with the community (e.g., parents, religious leaders, and police) is emphasized in the National Policy (2008). Also, the Review Report (2016) says that community service and volunteering showed good potential for social cohesion work.

Integration: The National Policy suggests the promotion of further integrated schools^{xiii}, and if not physically possible, more ways of linking schools to give every child a "peace experience" through the exchange (Ministry of Education, 2008). The MoE, NIE, and

ONUR are conducting integration programs for students as well as teachers. Most schools in Sri Lanka have one medium of instruction (Sinhala medium or Tamil medium-refer to Table 3.) Sinhala students are studying in Sinhala medium schools and Tamil and Muslim students are studying in Tamil medium schools. Tamil medium schools are segregated by ethnicity and there are separate schools for Tamil and Muslim students. However, there were very few Tamil and Muslim students studying in Sinhala medium schools referred to in this research. Schools are also divided by religion such as Buddhist schools, Hindu schools, and Christian schools. Therefore, school networks adjoining different ethnic and religious schools are promoted to carry out peace and social cohesion activities.

Co-curriculum: Co-curricular activities are aimed at promoting intercultural understanding and skills of living in a democratic society, through events and dialogues (Ministry of Education, 2008). Co-curricular activities remain the most popular of the social cohesion and peace initiatives, with a wealth of festivals, religious events, competitions, as well as student exchanges (Ministry of Education, 2016a). For example, the student parliament program is conducted under co-curricular to give students practical knowledge of democracy. It is conducted similarly to the national parliament appointing student representatives and they are asked to select an issue in the school or the community and find out solutions for it.

Research: The National Policy (2008) has suggested the creation of a research network, to bring researchers in education for social cohesion and peace together. However, the Review Report (2016) reveals that a research network to amalgamate related studies is yet to be established (Ministry of Education, 2016a).

(2) NGO Programs

Two types of NGO programs; youth programs and inter-religious programs are referred to in this study. These programs are conducted by NGOs for non-formal students which are similar to the government programs conducted under “integration and co-curriculum.” Youth programs for peace and social cohesion can be categorized under five areas: awareness, leadership building, exchange, the second national language, and vocational training.

Also, this research referred to the inter-religious programs conducted by NGOs to make social cohesion and peace. First, intra-faith dialogue takes place to heal the minds, and then go for interfaith dialogue. Workshops are conducted for young religious leaders to teach about other religions. Two NGOs referred to in this research have inter-religious committees. There are religious leaders and civil society members in these committees, and they have been educated on peace-related concepts, such as transitional justice and conflict

resolution.

(3) A Discussion of Analysis of Programs

Government programs:

Under Curriculum, measures have been taken by the EPD to build social cohesion through publications. Consequently, measures have been taken to amend textbooks that promote patriotic feelings of one specific ethnic group. Concerning the gender balance, the names of men and women are equally inserted in textbooks. For example, A policy maker of the EPD said, *“We are highly concerned not to disturb social cohesion through publications. For example, there was an essay about a Sinhala national hero and the writer has written it in a way that arouse patriotic feelings of Sinhala people. So, I asked him to change it and re-write in a moderate way in which all communities can take good things from his character. We also think about gender balance and put names of men and women equally in textbooks. We deliberately include pictures and names of people of different ethnic groups, and stories that show how all worked together.”*

Then, EPD has amended sensitive issues in textbooks that may affect peaceful co-existence among students. Another policy maker of the EPD said, *“We excluded killings and fighting of kings from history books, and only included the names of kings if students can get something good from their characters. Instead, we included ancient agriculture, medicine and cultures of different ethnic groups.”*

Stories that violate human rights, social cohesion, and other values have been omitted from language books and included lessons on good values and practices. Concerning all groups in society special books for braille learners, and children with sight deficiencies have been produced.

Under Teacher Education, the National Policy (2008) expects to ensure that every teacher is exposed to the goals of education for social cohesion and peace. But this study found that most educators who participated in this study didn't know about the National Policy on Social Cohesion and Peace. Although the MoE has provided in-service training for teachers about existing peace concepts in textbooks, this study found that only 30% of in-service teachers have had training about these concepts.

Social cohesion concepts were added to the primary school curriculum. Teachers' guide has 16 themes including gender equality, group work, and social cohesion. A policy maker of the NIE said that teachers have different educational levels, so they rarely think and do things by themselves. Therefore, a chart has been added at the end of the lesson mentioning competencies to achieve under each theme. This shows the inability of some in-service teachers to “creative and critical thinking” as expected by the National Policy

(2008) to have in teachers.

Second National Language (2NL) was a main topic of discussion at the Symposiums on Education for Social Cohesion covered in this study. Teachers at the Symposiums on Education for Social Cohesion (Uva, Central and Northern Provinces) presented innovative methods of teaching 2NL, focusing more on speaking rather than written grammar competence. New 2NL textbooks produced by EPD have included more dialogues to improve speaking skills. Statistics were shown at the Symposiums that there is a little increase in the number of students taking 2NL for the GCE (O/L)^{xiv} examination. However, only 36% of participants in this research spoke a 2NL and 64% did not. The 2NL competency of Muslim, Sinhala, and Tamil were 67%, 54%, and 41% respectively.

English is recognized as a linking language, but according to the Ministry of Education (2016a), there is a shortage of qualified teachers. The English language proficiency of participants in this research was 23%. 77% said they are poor at English. Next, the English language proficiency of Sinhala, Muslim, and Tamil were 28%, 24%, and 16% respectively.

Under Whole School Culture and Community, this study selected non-pilot schools^{xv} to know how they practice social cohesion and peace concepts. Pilot schools^{xvi} are not selected, as a fair conclusion for all schools cannot be drawn through pilot schools as they are set up specially to promote social cohesion and peace. 97% of students in this study said that in school students live in harmony although they belong to different groups (ethnicity, and religion). 1% of students said that they have experienced being bullied at school^{xvii}. Among them were Sinhala and Tamil students studying in homogeneous schools having one medium of instruction. Muslim students being bullied are studying at a multi-ethnic and religious school.

The National Policy (2008) has emphasized the importance of peace work with the community. 88% of teacher trainees in this study have engaged in social work projects. Although no such social work assignments are promoted at the formal school level at present, there is a possibility of introducing such assignments in the future using the knowledge of these teacher trainees.

Under Integration, successful school networks have been made adjoining Sinhala, Tamil, and Muslim schools in some provinces. There, the students engage in many activities such as language learning and social cohesion work. Sports tournaments have been conducted by schools making teams with students of different ethnic groups that are very successful and avoid competition based on ethnicity. Also, co-curriculum activities are conducted by integrating different ethnic and religious schools to promote intercultural understanding.

Under **Co-curriculum**, different programs have been implemented for cultural integration. Most schools are conducting peace and social cohesion programs. A government circular has been issued and sent to all schools to celebrate all religious festivals at schools. Student exchange programs are conducted for seven days with a maximum of 220 students of different ethnic groups. Students are asked to introduce the friend they made from another ethnic group to their parents who visit the camp on a specific day. A policymaker said that these programs are very successful, but a lot of money must be allocated to these programs.

Although co-curricular activities are very successful and the most popular of the social cohesion and peace initiatives, there are many constraints due to the lack of resources and coordination. A resource person said that different social cohesion programs were conducted on the same day by two government institutions. The same people were invited to both programs and therefore, the desired number of participants did not attend each program making them a waste of resources and an overlapping of programs.

Although the National Policy (2008) has suggested the creation of research networks, to bring researchers in education for social cohesion and peace together under **research**, this study found that no significant work done on this theme. Document analysis showed that some research has been done in this area, but no research network is created to amalgamate these works. However, monitoring and evaluation have been done for programs conducted by donors and private institutions.

NGO Programs:

NGOs as well as the government have recognized that mere awareness programs can't build social cohesion and peace in Sri Lanka, without satisfying the economic needs of the people. Programs of NGOs are conducted to develop existing social cohesion and peace to a better condition by changing the existing economy and political situation of the country by enhancing the strength of civilians, especially youth skills to take leadership roles and change society. NGOs are working with the collaboration of the government in conducting programs for formal school students on some occasions.

Also, ONUR conducts community awareness programs through films, street dramas, and radio programs for formal and non-formal students. At the end of the program, they have a discussion with participants to see how they have been motivated. Also, ONUR has conducted a drawing competition under the theme of social cohesion and peace with the participation of 11000 children making them think about social cohesion and peace concepts. The display of pictures by ONUR showed that social cohesion and peace concepts have been smoothly implanted in the minds of students.

This study found that there are inter-religious committees in 16 districts regarded as

hotspots where religious disputes can occur. There are religious leaders and civil society members in these committees, and they have been educated on peace-related concepts, such as transitional justice and conflict resolution. Sometimes, a problem that happens in an area may spread to other areas and can be a national problem. In such situations, they effectively intervene the community and do early warning to minimize the effect. Some religious leaders continue social cohesion activities without waiting for the authority to ask them to do so and even without funds. An Islam (Muslim) religious leader who is a member of an inter-religious committee said, *“Different ethnic, religious groups live in my area. There are no problems among them, there is no drug menace in this area. We conduct social cohesion programs such as cleaning temples and mosques with the collaboration of different religious leaders and youth. So, we can build good relationships.”* It indicates the sustainability of their programs.

6. Experience and Usefulness of Programs

As this research is aimed at evaluating the progress of programs conducted for social cohesion and peace, it is important to know to what extent participants of this research have had relevant experiences through these programs. Then, whether these participants think these programs are useful and practically use what they learned. These facts are important for policy and program makers to implement policies and programs. Therefore, this section discusses the experience and usefulness of programs from the point of view of research participants who fall under the practitioners' category (teacher trainers, teachers, teacher trainees, formal and non-formal students, and religious leaders).

Citizenship education is regarded as one of the main areas that should be used to promote social cohesion and peace concepts through the co-curriculum. Therefore, it is important to know how teachers and formal school students accept and practice citizenship education. 96% of **formal school students** in this research have learned citizenship education. But only 48% of students have participated in the student parliament program. This indicates that students have had less practical knowledge of citizenship education. 92% of students agreed that citizenship education was useful for their lives, and they were able to give clear answers about what they can add to their lives through citizenship education. However, according to the Civic Education in Sri Lanka – 2017 National Research Report, students' content knowledge has increased, but their interpretive skills have decreased in 2017, compared with the same research done in 2003 (National Education Research and Evaluation Center, 2017).

Regarding general skills needed to live in society, 94% of students said they have

learned and practiced methods of controlling anger and building inner peace or intrapersonal peace. Then they explained how to practically implement what they have learned. Accordingly, 92% of students said that they mediate in problem-solving and conflict transformation among their friends and other people they know. 70% of students said, if their friends engage in illegal activities such as drug addiction and terrorism, they would like to advise them and help them get away from such illegal activities. Only 10% said they will inform the police or other authority about such people, while only 5% said they will get away from such people.

93% of students said they are ready to help any person in trouble disregarding his/her ethnicity, religion, or other differences. This indicates that children are having skills put forward by the National Policy (2008) such as problem-solving (interpersonal and intrapersonal), non-violent conflict resolution & mediation, communication and interpersonal relationships using empathy and respect for others, behaving assertively, not aggressively nor passively, and working democratically (Ministry of Education, 2008).

The ability shown above by students in solving problems indicates that students have had practical knowledge about social cohesion and peace concepts, although half of them have not attended the student parliament program. This can be regarded as improving relevant skills by attending other programs for social cohesion and peace. 71% of students in this research have attended other social cohesion and peace programs conducted by the school or other educational institutions. When these students practice what they learned through these programs back in their schools, it automatically disseminates to their peers and to the whole school culture.

It is also important to know how **educators** have obtained relevant experiences and assume the usefulness of programs for social cohesion and peace, as they are the group ultimately responsible for transmitting these concepts to students.

98% of **teachers** in this research agreed that teaching social cohesion and peace to students is useful. 92% of teachers would like to teach social cohesion and peace concepts through their subjects, although they teach different subjects that are not directly linked with social cohesion and peace. However, only 30% of in-service teachers have had training in social cohesion and peace. Also, teachers face many difficulties even in their own schools in popularizing social cohesion and peace concepts. Some principals don't like their teachers to practice these concepts at school. The Review Report (2016) mentions that most principals have not had training on social cohesion and peace concepts (Ministry of Education, 2016a).

The National Policy (2008) proposes to make teacher guides on social cohesion concepts and the Review Report (2016) mentions a shortage of books on social cohesion and

peace concepts at schools. However, this study found out that some teacher guides: the UNESCO teachers' guide on social cohesion and peace and the Save the Children Organization's book on human rights concepts have been sent to schools in large quantities. But only 40% of teachers who participated in this research are using teacher guides.

All **teacher trainers** (100%) covered in this research have attended programs for social cohesion and peace and had prior training. They could describe social cohesion concepts very well. Although they believe that these programs are useful, they have doubts about their sustainability.

97% of **teacher trainees** think that the social cohesion program they participated in is useful. Regarding the practical implementation of what they learned through the program, 91% of them said they will teach what they learned to their future students. Although most teacher trainees who participated in this study work in the future as science, mathematics, and technology teachers, 81% of them are willing to teach social cohesion and peace through their respective subjects. This shows the fulfillment of the National Policy objective of teaching social cohesion and peace in all subjects.

The National Policy (2008) emphasizes that teachers should possess the same skills as would be expected from a student, including, problem-solving (interpersonal and intrapersonal), creative thinking, critical thinking, non-violent conflict resolution, and mediation (using counseling skills where appropriate), decision-making, protecting others' rights, communication, and interpersonal relationships, using empathy and respect for others, behaving assertively, not aggressively nor passively and working democratically (Ministry of Education, 2008). This study found that 71% of teacher trainees have learned methods to control negative feelings and inner peace-building activities. 84% of them mediate in solving problems in society showing conflict resolution skills. 92% of teacher trainees would like to intervene in changing the illegal behavior of their friends and people they know. These findings show that teacher trainees possess the above-mentioned skills expected by the National Policy, giving the hope that they will transmit these skills to their future students.

The **non-formal students** (youth leaders) are a special group trained to work in the community to enlighten people on social cohesion and peace. 84% of youth leaders referred to in this research have attended several social cohesion and peace programs prior to the Leadership and Peace Development Program. 92% of them assert the usefulness of the Leadership and Peace Development Program. 76% of them said they have learned anger management techniques and inner peace techniques. 84% of them said they have been involved in problem-solving. 92% of youth leaders are willing to interfere in hard matters such as mediating in conflict transformation and stopping illegal activities in society.

All **religious leaders** (100%) who participated in this study have had training in social cohesion and peace. NGOs referred to in this research have created inter-religious committees. One NGO has inter-religious committees in 16 out of 25 districts in Sri Lanka.

7. Progress of Programs

Theory of change is used to measure the impact of these programs on research participants. Accordingly, first, participants' perceptions are compared with the objectives of the National Policy to see to what extent participants have developed an understanding of the relevant pedagogy through programs, assuming that their perceptions will shape their future actions. The National Policy (2008) and its Review Report (2016) have put forward objectives it is expected to have in teachers and learners. Participants' perceptions of social cohesion and peace are categorized under five themes: 1. Togetherness, 2. Freedom, 3. Favorable environment, 4. Values, and 5. Communication. There is clear compatibility of the perceptions of research participants with the objectives of the National Policy (2008) and its Review Report (2016). A comparison of Participants' Perceptions with National Policy Objectives is illustrated in Table 4.

Table 4: Comparison of Participants' Perceptions with National Policy Objectives

No	Participants Perceptions	Compatibility with Objectives of the National Policy	
		<i>The National Policy on Education for Social Cohesion and Peace (2008)</i>	<i>Review Report (2016)</i>
1	Togetherness	Live in a multicultural society/ Respect diversity	Inclusion of minorities/A common identity
2	Freedom	Democratic citizen/Inner peace/ Peaceful and sustainable lifestyle	Practical activities of democracy/ Achieve positive peace
3	Favorable environment	Transform conflict/Environmentally friendly/ Participate in the development	Building resilience to manipulation and extremism/ Vocational education
4	Values	Civic virtues/Sri Lankan values/ Humanity, respect, share, sacrifice	Common values across religions/ Equality and equity/Recognition through history education and social cohesion and peace work
5	Communication	Communicate, understand, listen	Media education for critical analysis/ Interaction

Created by the author based on research data.

Also, 91% of the participants like to learn the good values of other religions. It shows their willingness to accept others who do not belong to their ethnic-religious group. These findings indicate that **“Reaction,”** the degree to which participants find programs are favorable and relevant to them, is at a higher level (**“Reaction”** is the first level of the Four Levels of the Kirkpatrick Model-refer Table 2).

This research found two types of programs for social cohesion and peace: government programs and NGO programs which have discussed in detail under the **“Implementation of Social cohesion and Peace Programs.”** Under these two main categories, programs are implemented to popularize social cohesion and peace among teachers and learners, add social cohesion concepts in textbooks, enhance 2NL education, and create a school culture and ethos that fosters peace and respect for rights in the school and the community. According to OEDC/DAC evaluation criteria, **“Relevance”** is the extent to which the programs and their design respond to beneficiaries (OECD.org, n. d.). The programs described above show a higher **“relevancy”** with national policy objectives and participants’ perceptions (refer to Table 4).

Under **“Experience and Usefulness of Programs”** this study discussed to what extent research participants acquired relevant experiences through these programs, and whether they think these programs are useful and practically use what they learned. Following conclusions are made considering **“Learning,”** the degree to which participants acquire the intended knowledge, skills, attitude, confidence, and commitment based on their participation in programs, and **“Behavior”** which indicates the degree to which participants apply what they learned during programs to their lives (**“Learning”** and **“Behavior”** are second and third levels of the Four Levels of the Kirkpatrick Model-Table 2). Most students, teacher trainees, teacher trainers, youth leaders, and religious leaders have acquired the knowledge, skills, attitude, confidence, and commitment based on their participation in programs and apply or are willing to apply what they learned. However, most of the teachers don’t have the necessary knowledge, skills, attitude, confidence, and commitment due to low participation in programs. Government actors and NGO officials were highly confident and committed to their work. Therefore, there is a higher **“Effectiveness”** of the programs except in the case of teachers. The OEDC/DAC evaluation criteria define **“effectiveness”** as the extent to which the objectives are achieved (**“OECD.org,”** n. d.)

“Results” indicates the degree to which targeted outcomes occur as a result of the program (the Four Levels of the Kirkpatrick Model-Table 2). The outcome of the programs referred to in this research is explained under the **“Implementation of Peace and Social Cohesion Programs”** and **“Experience and Usefulness.”** Accordingly, it can be concluded that programs suggested in the National Policy under **curriculum, whole**

school culture & community, integration, and co-curriculum have achieved their targets to a certain extent. However, 2NL and teacher education do not show targeted outcomes. The measures suggested under research have not been implemented. However, NGO programs have achieved targeted outcomes to a great extent.

The OEDC/DAC evaluation criteria define “**impact**” as the extent to which the intervention has generated or is expected to generate positive or negative effects. And “**efficiency**” is the extent to which the intervention delivers, or is likely to deliver results in an economic and timely way (“OECD.org,” n. d.). Findings of this research show that there is a positive “**impact**” on participants as they have positive perceptions of social cohesion and peace and practical implementation of these concepts. This research found much evidence in this regard. For example, the answer of most youth research participants including teacher trainees and non-formal students to the question “What is social cohesion and peace?” is “togetherness.” Togetherness is expressed in different terms such as unity, oneness, building a common Sri Lankan identity, harmony, social integration and reconciliation. A policy maker said, “*Working together by all ethnic groups will wipe away chronic prejudices that prevail among them.*” The National Policy (2008) also recognizes “togetherness” in its policy objectives as, the desired citizen, who is a product of Education for Social Cohesion and Peace, is one who can live in a multicultural society, respects diversity and does not compete based on differences (Ministry of Education, 2008). An NGO officer added, “*We trained youth, NGO workers, teachers, government officers and women to transform conflict by non-violent communication. Now they are effectively using these methods.*” Another NGO official said, “*There are inter-religious committees in 16 districts where religious disputes can occur. Religious leaders and civil society members in these committees have been educated on peace-related concepts, such as transitional justice and conflict resolution. Sometimes, a problem in an area may spread to other areas and be a national problem. In such situations, they effectively intervene the community and do early warning to minimize the effect.*”

However, “**efficiency**” is at a lower level for government programs as they have not achieved some targeted objectives due to poor management and overlapping of programs. A resource person said, “*Different social cohesion programs were conducted on the same day by two government institutions. The same people were invited to both programs and therefore, the desired number of participants did not attend each program. This is a waste of resources and an overlapping of programs.*” A policy maker added, “*Some school principals don’t like their teachers to carry out social cohesion activities at the school because these principals are not educated about these concepts.*” There is also poor dissemination of information even among different strata in the education sector. A provincial policy maker

said that “*I have participated in many programs related to peace and social cohesion, but I have never heard about the National Policy on Education for Social Cohesion and Peace 2008.*” This shows that these officials don’t have a clear vision of these concepts although they do what the authority asks them to do. Above examples show the low efficiency of government programs.

8. Conclusion

The purpose of this research is to evaluate the progress of programs conducted to build social cohesion and peace in Sri Lanka for ten years from 2008-2018. Programs conducted by the government under the National Policy on Education for Social Cohesion and Peace 2008 are evaluated in this study. Also, programs conducted by NGOs are concerned. Five out of nine provinces of Sri Lanka: Central, Uva, Northern, Eastern, and Western are covered and a fair sample of research participants is taken from three main ethnic groups: Sinhala, Tamil, and Muslim. Data was collected from different stakeholders of education through interviews, questionnaires, observation, and analyzing secondary data.

The conclusion is made to the question, “*What is the progress of the programs in building social cohesion and peace in Sri Lanka?*” based on the five OECD/DAC evaluation criteria: relevance, efficiency, effectiveness, impact, and sustainability as follows. There is a higher “relevancy” and “effectiveness” of programs implemented in achieving the objectives suggested by the National Policy (2008) and its Review Report (2016). Some programs such as religious leaders’ program which continued even without funds and “school networks for social cohesion” are sustainable. Programs have also made a positive “impact” on participants’ perceptions and actions. However, “efficiency” is low, as the government has not achieved all targeted objectives.

This research has certain limitations as described below.

There are many programs and policies related to social cohesion and peace in Sri Lanka conducted by different government and private institutions. However, this research concerned only programs suggested by the National Policy on Education for Social Cohesion and Peace (2008). In addition, only five out of nine provinces were covered in this research. This research focused only on secondary school students in formal education. However, social cohesion concepts have also been added to the primary curriculum which could not be covered due to the limited time. Youth leaders and religious leaders referred to are specially trained to build social cohesion and peace in society. Therefore, the findings of these two groups cannot be generalized to all youth and religious leaders who have not had training on these concepts. The researcher could observe only successful activities dis-

played by schools at special social cohesion programs. This research is one-time research. However, longitudinal research done at different times is needed to draw a fair conclusion.

Finally, the researcher recommends ethnographic research in the future especially focusing on teachers and learners to explore the success of social cohesion and peace programs.

References

- Bush, K.D., & Saltarelli, D. (2000). *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding Education for Children*. Retrieved from <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight4.pdf>
- Department of Census and Statistics. (2012). *Census of Population and Housing 2012*. Retrieved from <http://www.statistics.gov.lk/PopHouSat/CPH2011/Pages/Activities/Reports/FinalReport/FinalReportE.pdf>
- D., James, & W., Kayser, *Kirkpatrick's Four Levels of Training Evaluation* (Alexandria: ATD Press, 2016) p. 10.
- Fountain, S. (1999). *Peace Education in UNICEF*. Retrieved from https://inee.org/sites/default/files/resources/UNICEF_Peace_Education_1999_en_0.pdf
- Galtung Johan, *Introduction: Peace by peaceful conflict transformation-the TRANSCEND approach* (Oxon: Routledge, 2007), p. 27.
- J.A., Banks, *Educating Citizens in a Multicultural Society (2nd ed.)* (New York: Teachers College Press, 2007), p. 7.
- J.A., Banks, *The Routledge International Companion to Multicultural Education* (New York: Routledge, 2009), p. 13.
- Johnson, D.W., & Johnson, R.T. (2014). *Peace Education in the Classroom: Creating Effective Peace Education Programs*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/266211579_6_Peace_Education_in_the_Classroom_Creating_Effective_Peace_Education_Programs
- Laing, K., & Todd, L. (2015). *Theory-based Methodology: Using theories of change for development, research and evaluation*. Retrieved from [http://www.bredeschool.org/sites/default/files/theoryofchange\(2\).pdf](http://www.bredeschool.org/sites/default/files/theoryofchange(2).pdf)
- Ministry of Education. (2008). *National Policy and a Comprehensive Framework of Actions on Education for Social Cohesion and Peace (ESCP)*. Battaramulla: Ministry of Education of Sri Lanka.
- Ministry of Education. (2013). *Education First Sri Lanka*. Retrieved from https://moe.gov.lk/wp-content/uploads/2020/06/Education_First_SL.pdf
- Ministry of Education. (2016a). *Review of the Sri Lankan National Policy on Education for Social Cohesion and Peace 2008 (ESCP): Strategies for the new context towards sustainable peace*. Unpublished.
- Ministry of Education. (2016b). *School Census Preliminary Report*. Retrieved from <https://moe.gov.lk/wp-content/uploads/2020/06/School-Census-Report-2016.pdf>
- National Education Research and Evaluation Centre. (2017). *Civic Education in Sri Lanka-2017 National Research Report*. Retrieved from <https://edu.cmb.ac.lk/nerec/?p=824>
- National Peace Council. (2019). *Projects*. Retrieved from <https://www.peace-srilanka.org/projects>
- OECD.org. (n.d.). *Evaluation Criteria*. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

- Office for National Unity and Reconciliation. (2017). *National Policy on Reconciliation & Coexistence Sri Lanka*. Retrieved from <https://www.refworld.org/pdfid/5b44a79b4.pdf>
- R., Race, *Multiculturalism and Education (2nd ed.)* (London: Bloomsbury, 2015), p. 104.
- Sarvodaya Shanthi Sena Sansadaya, *Annual Report 2017-2018* (Colombo: Sarvodaya, 2018).
- Sri Lanka Guardian. (2008). *Civilian Welfare Must Not be Compromised by Military Exigencies*. Retrieved from <http://www.srilankaguardian.org/2008/08/civilian-welfare-must-not-be.html>
- The Lessons Learnt and Reconciliation Commission. (2011). *The Report of the Commission of Inquiry on Lessons Learnt and Reconciliation*. Retrieved from <http://slembassyusa.org/downloads/LLRC-REPORT.pdf>
- UNESCO. (2015). *Education for peace: Promoting a culture of peace and non-violence in Africa through education for peace and conflict prevention*. Retrieved from <http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/education-for-peace-2015.pdf>

Notes

- ⁱ Second National Language (2NL) is the language students learn at school other than their mother tongue. There are two national languages in Sri Lanka, Tamil, and Sinhala. For Sinhala speakers, Tamil is the 2NL. For Tamil speakers, Sinhala is the 2NL.
- ⁱⁱ Review Report (2016) is mentioned as Ministry of Education (2016a) in the reference list.
- ⁱⁱⁱ Positive peace denotes the simultaneous presence of many desirable states of mind and society, such as harmony, justice, equity etc. Negative peace has historically denoted the absence of war and other forms of widescale violent human conflict (Webel, 2007, as cited in Galtung, 2007: 6).
- ^{iv} Sri Lanka is divided into nine provinces. In this research, five out of nine provinces were concerned: Western, Central, Uva, Northern and Eastern. There are two main reasons for selecting these provinces. First, relevant authorities have selected five provinces: Central, Uva, Northern, Eastern and Sabaragamuwa as the most needed areas in implementing social cohesion and peace programs. Four out of these five provinces: Central, Uva, Northern and Eastern were covered in this research. I could not access the Sabaragamuwa Province due to the limited timeframe. The remaining four provinces: Western, Southern, North Western and North Central are not especially focused as hotspots needed social cohesion and peace programs. However, I covered the Western Province out of the remaining four provinces with the aim of generalizing the final result to all provinces.
- ^v State actors are mainly responsible for policy making. They also make and implement programs for social cohesion and peace under the recommendations of the National Policy 2008. The government institutions considered in this research are the Ministry of Education, National Institute of Education, National Colleges of Education and Office for National Unity and Reconciliation. In addition, the donor agency German Development Cooperation (GIZ) which operates under the Ministry of Education is also added to this study. The GIZ supports social cohesion and peace education in Sri Lanka. Finally, resource persons who contribute to the programs organized by the above-mentioned government institutions are also concerned.
- ^{vi} Under practitioners, Educators, Learners and Non-government actors are concerned. Under Educators, teacher trainers who are operating under the NCoEs, teachers from five government schools and teacher trainees who represent three NCoEs in three provinces (Western, Northern and Eastern) are concerned. Teacher trainers and teachers are not concerned under the “state actors” category as they don’t directly involve in policy-making. Also, they are practicing and implementing the suggestions of the National Policy 2008. Under Learners, formal secondary

school students selected from five government schools in three provinces (Western, Central and Northern) are concerned. In addition, non-formal students who attended programs conducted by the NGO “Sarvodaya” which I referred to in this research are considered. These non-formal students are trained by Sarvodaya as future leaders who can spread the message of peace to society. Finally, under Non-government actors, officials from two NGOs that implement social cohesion and peace programs are concerned. Two NGOs covered in this research; Sarvodaya and National Peace Council have formed inter-religious committees to build social cohesion and peace through religious leaders. Therefore, religious leaders are also added to the “Non-government actors” group. Religious leaders who are active members of the Sarvodaya Inter-religious Committee represented four religions: Buddhist, Hindu, Islam and Christianity are concerned in this research.

- vii Resource persons are government officials who are on active duty or retired.
- viii School networks adjoin different ethnic, and religious schools and conduct social cohesion and peace programs together.
- ix Psychosocial care is concerned about developing counseling facilities at schools to cover students in need.
- x Similar to the national parliament, student parliament conducts at schools to give children practical training on citizenship education. Students are selected as representatives of the student parliament.
- xi Theory of change is a theory-based approach to planning, implementing or evaluating change at an individual, organizational, or community level (<https://www.fairnesseducation.co.uk/work/theory-of-change/>).
- xii Tamil language, Sinhala language and English language.
- xiii Most Sri Lankan schools are segregated by ethnicity and religion. It is understood considering the medium of instruction in schools. (Refer to Table 3).
- xiv General Certificate of Education Ordinary Level Exam (GCE O/L).
- xv All other schools, except 200 pilot schools made especially for implementing social cohesion and peace, are regarded as non-pilot schools in this research.
- xvi 200 pilot schools are set up mostly in formerly war-affected areas in Sri Lanka with the assistance of the donor agency GIZ to promote education for social cohesion and peace.
- xvii Students have mentioned in their questionnaires that they have experienced bullying. But they had not mentioned what type of bullying they faced.

独立論文

国連気候変動枠組条約体制の実効性
——京都議定書とパリ協定

沖村 理史

広島市立大学広島平和研究所教授

はじめに

1997年に京都で開催された国連気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）で成立した京都議定書には、附属書I国（先進国と旧計画経済諸国）の第一約束期間（2008-12年）における温室効果ガス（GHG）排出量の法的拘束力を持つ数値目標が設定されるなど、野心的な取り組みが盛り込まれた。しかし、京都議定書は、途上国には数値目標が設定されなかったこと、当時世界で最も二酸化炭素（CO₂）を排出していたアメリカが京都議定書を批准しなかったこと、第二約束期間（2013-20年）では日本、カナダ、ロシアに数値目標が設定されない京都議定書ドーハ改正が行われたことなど大きな課題を残した。そこで、京都議定書の後継体制では、気候変動抑制の国際的な取り組みに全世界が参加する仕組みを作ることが重要なテーマとなった。2009年に開催された国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）で京都議定書の後継体制作りが一時失敗した後、国際交渉を通じて各国の数値目標を決めるトップダウン型アプローチから、各国が自主的に目標や政策を示すボトムアップ型アプローチをより重視する方向へ転換し、2015年にパリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）でパリ協定が成立した。パリ協定は、京都議定書のように法的拘束力を持つ数値目標が記載されておらず、各国が自主的な目標や政策を示す形になったため、その実効性をどう担保するかが課題となった¹。さらに、トランプ大統領がパリ協定から離脱したことにより、パリ協定の求心力が懸念されるという見解も生じた²。その後、バイデン政権下でアメリカは再びパリ協定に復帰し、一時揺らいだパリ協定の実効性は再び高まった。

では、京都議定書とパリ協定では、国際環境制度としての実効性にどのような違いがあるのだろうか。さらに、京都議定書が抱えた課題を解決するために、パリ協定ではどのようにして国際環境制度としての実効性を高める試みがなされたのか。これが本論文の主たる問いである。本論文では、国際環境制度の実効性を分析する上で、参加国と野心度の二点から分析を行う。グラフは、国際制度への参加国の多さ（broad）と国際制度の野心度（depth）は、同時に達成しにくい関

係にあると国際環境制度の構造を喝破している³。しかし、気候変動緩和には全世界の協力が必要であり、国際環境制度の参加国の多さと野心度が共に達成されないと、国際環境制度の実効力が担保されない。そこで本論文では、京都議定書とパリ協定の参加国と野心度について国際環境制度の実効性に関する先行研究の概念を踏まえて検討し、その上で、国連気候変動枠組条約体制の実効性と気候変動ガバナンスの変容を実証分析する。

1. 京都議定書とパリ協定への参加国

京都で開催された COP3 では京都議定書に全締約国が合意したが、2000年の選挙で勝利したブッシュ政権はアメリカが京都議定書に批准しない姿勢を明確にした。その後、オーストラリアも京都議定書を批准しない姿勢を示したため、ロシアが批准しない場合、京都議定書が発効しない状況を迎えた⁴。日欧の働きかけとロシアの批准によりこの事態は避けられ、2005年に京都議定書が発効し、論文執筆時点（2022年9月30日現在）では、191か国と一つの地域的な経済統合のための機関（EU）が批准している。しかし、京都議定書は、先進国のみが強制力のある数値目標を持ち、途上国は一般的な努力義務にとどまる制度であったため、気候変動対策を明示し実施する途上国は少なかった。さらに、先進国の一部は途上国に数値目標がない状況に反対していたが、第二約束期間の国際的な気候変動対策をめぐる交渉で、途上国への数値目標が設定されない交渉状況になったため、日本、カナダ、ロシアは、第二約束期間での自国への数値目標設定に反対した⁵。最終的に、日本、アメリカ、カナダ、ロシア、ニュージーランドを除く先進国に2013-20年の第二約束期間の数値目標を設定した京都議定書ドーハ改正が2012年に開催された国連気候変動枠組条約第18回締約国会議（COP18）で合意された。京都議定書ドーハ改正の発効要件を満たすために144か国の批准が必要であるが、各国の批准のペースは遅く、ようやく発効したのは第二約束期間が終了する2020年12月31日であった。

コペンハーゲンで開催された COP15 で2020年以降の国際体制の合意が正式に採択できなかったことは、それまでの交渉を仕切り直すきっかけとなった。交渉決裂間際に提示され、ボトムアップ型アプローチをとるコペンハーゲン合意は、京都議定書に置き換わる全締約国の合意の方向性を提起しており、カンクンで開かれた国連気候変動枠組条約第16回締約国会議（COP16）で、カンクン合意として正式にまとまった。この結果、京都議定書のように国際交渉を通じて参加各国の数値目標を設定し、各国が持ち帰ってその数値目標を達成するべく国内対策をとるトップダウン型アプローチから、各国が自主的に気候変動対策を明示し、その実施状況を他国も検証できるボトムアップ型アプローチの方向性で今後の国際体

制を構築することが定まった。国連気候変動枠組条約第19回締約国会議（COP19）では、各国が自主的に定める気候変動対策の報告方法が INDC（Intended nationally determined contribution：約束草案）という形でまとめ、ボトムアップ型の報告制度のひな形作成に合意した。パリ協定が成立した COP21 の直前の段階では、G20 諸国を含む156か国が INDC を提出していた⁶。COP21 終了後の2016年4月18日の段階では、190か国が提出し、提出国の二酸化炭素排出量は、全世界の94.6%を占めている⁷。国連気候変動条約事務局が分析した報告書によると、INDC のカバー率は、2010年の世界人口の98.7%、2010年の全世界の GDP の99.7%、2010年の全世界の排出量の87.9%、国際航空・海運、非締約国からの排出を除く2010年の全世界の排出量の95.7%となっている⁸。

パリ協定は、世界で最も二酸化炭素を排出している中国と、二番目に排出しているアメリカが早期に批准したため、55か国以上、かつ世界全体の温室効果ガス総排出量のうち推計で少なくとも55%を占める温室効果ガスを排出する国が批准すると発効するという発効要件を達成する見通しが高まった。その結果、パリ協定の合意から一年も経たない2016年11月4日に発効し、論文執筆時点（2022年9月19日現在）では、194か国が批准している（表1参照）。

パリ協定発効後、INDC を更新する NDC（Nationally determined contribution：国が決定する貢献）と呼ばれる各国の自主目標を提出することが求められた。国連気候変動条約事務局が分析した NDC の報告書によると、NDC のカバー率は、国際航空・海運、非締約国からの排出を含む2019年の全世界における排出量の94.1%となっている⁹。

表1：京都議定書、京都議定書ドーハ改正、パリ協定の参加国

	京都議定書	京都議定書ドーハ改正	パリ協定
参加国	192か国・地域	148か国・地域	194か国・地域
主な参加国	日本、EU、ロシア、中国、インド、イラン	EU、中国、インド	日本、アメリカ、EU、カナダ、ロシア、中国、インド
主な不参加国	アメリカ、カナダ	日本、アメリカ、カナダ、ロシア、イラン	イラン

出典：国連気候変動枠組条約事務局 HP より筆者作成

2. 国際環境制度の実効性

次に、国際環境制度の野心度の点からは、実効性の様々な観点を踏まえる必要がある。国際環境制度の実効性（effectiveness）については、これまで多くの研究

蓄積が存在する¹⁰。ヤングは、国際環境レジームの実効性を検討した著作で、実効性について、レジームが当該環境問題をどの程度解決したかに焦点を当てる問題解決アプローチ、レジームがどの程度守られているかに注目する法的アプローチ、レジームが目的を達成する際のコストに焦点を当てる経済的アプローチ、レジームに内包されている公平性や正義など規範的要素に注目する規範的アプローチ、アクターの行動・利益・政策に与える変化に注目する政治的アプローチの五つのアプローチがあると説明している¹¹。また、地球環境条約の実効性に関する先行研究を分析した川本も、政治主体が制度の影響によって行動の変化を生じたかに注目する政治的実効性、条約の遵守（狭義の法的実効性）に加え、条約が国内規範に継続的に反映させることができるかに注目する広義の法的実効性、国内政策や措置が有する経済的・社会的生態学的な意味での実効性に注目する政策的実効性、現実の環境を改善したかに注目する環境的実効性、条約の経済的・社会的効果に注目する経済的・社会的実効性の五つに先行研究の議論を分類している¹²。また、ヤングや川本が検討した議論の多くは定性的な研究が多いが、環境の実効性について定量的な実効性を検証する試みも見られる¹³。

本論文で取り上げる気候変動問題の研究における実効性の先行研究としては、スプリンツが、レジームの実効性を、国際レジームが環境問題の原因をどの程度解決するか（緩和）、あるいは条約がなかった場合のシナリオと比較して環境影響をどの程度減少するか（適応）、と定義し、ヤングの言う問題解決アプローチ、川本の言う環境的実効性に近い定義をしている¹⁴。また、ヴォグラールは国連気候変動レジームの実効性については、国連気候変動枠組条約が定める究極の目標の達成に向けた実際の努力の度合いによって評価すべきだとしており、これはヤングの言う問題解決アプローチや政治的アプローチ、川本の言う政治的実効性に近い定義をしている¹⁵。

国際環境制度の野心度の観点から、本論文では、条約によってもたらされた行動変化に注目する政治的実効性をまず検討したい。政治的実効性については、特にミッチェルが包括的な検討を行っている¹⁶。ミッチェルは、法的遵守のみに注目している場合、結果的に遵守されたとしてもそれが条約によって引き出された遵守の場合もあれば、偶発的な遵守の場合もあるとしている。さらに、自動的に遵守を達成できる状態や、すでに遵守である状態などのケースも指摘し、法的遵守に注目するのではなく、地球環境条約の影響力によってどのような行動変化が生じたかに着目する必要性を説いた¹⁷。次節で説明する京都議定書でのロシアのホットエアーへの批判などを踏まえると、ミッチェルの問題提起は京都議定書やパリ協定を分析する上で非常に妥当な議論だと言える。したがって、本研究ではヤングの言う問題解決アプローチ、川本の言う政治的実効性にまず着目したい。その上で、パリ協定にも明記された、産業革命前と比較した気温上昇を2度以内

に抑える2度目標や、1.5度以内に抑える1.5度目標などの気候変動緩和の程度を重視する環境的実効性についても検討したい。

3. 京都議定書の実効性

京都議定書では、法的拘束力のある数値目標が定められたため、数値目標が設定された先進国に対して行動変化を求めることになり政治的実効性が高いと期待された。しかし、第一約束期間のロシアに対する数値目標は0%削減とされ、京都議定書作成時にすでに設定目標より大幅に削減していたロシアは、ミッチェルの言うすでに遵守を達成した状況であったと言える。さらに、このホットエアと呼ばれるロシアの余剰排出量が排出取引によって他の附属書B国に流出した場合、購入国の国内排出削減努力を損なう懸念が生じた。そのため、ホットエアの過剰売却を防止するために、自国の国内登録簿の中で、自国の割当量の90%もしくは最近レビューされた目録の5倍の100%のうち、どちらか少ない方を下回ってはいけない、とされる約束期間リザーブと呼ばれる制度が導入された¹⁸。

EU諸国に対しては、EU加盟国の総排出量が加盟国各国の排出量の総計を下回れば遵守したと見なす共同達成と呼ばれる仕組みが京都議定書4条で定められた。この結果、東西ドイツ統合により基準年の1990年からすでに大幅削減していたドイツや、石炭から天然ガスに燃料が転換することで排出量が減少傾向にあったイギリスなどの排出削減努力を他のEU諸国が享受できることになった。この条項に基づき、共同達成の下でEU諸国の削減負担の再配分した結果、EUの経済大国であったフランスは0%削減に、基準年の1990年以降経済発展を進めていたスペインは15%増加など、国内の排出削減の実行可能性を勘案した再配分削減目標が決定した¹⁹。その上、新たにEUに加盟した東欧諸国の数値目標も冷戦終結後の経済停滞や経済構造変化が生じていた実態を反映しない緩い目標(5-8%削減)となっていたため、東欧諸国の産業・エネルギー転換プロジェクトを共同実施の形で行えば、ドナー国の西欧に排出クレジットと呼ばれる排出枠が移転する可能性も生じた。これらの結果、西欧諸国は、これまでの努力の延長線上で数値目標の達成が可能だと見込まれ、京都議定書で設定された数値目標が西欧諸国に大幅な行動変化を求めることにはつながらないという意見も見られた²⁰。実際に、排出クレジットなどを利用し、EU全加盟国が再配分された国別削減目標を達成した。EU内では、スペインやオーストリアが排出クレジットの買い手となり、スロバキア、ポーランド、チェコ、イギリスが排出クレジットの売り手となった。

アメリカはCOP3の時点で京都議定書に合意し、1998年には、国連本部で京都議定書に署名した。京都議定書で設定された数値目標を達成するために議会の批准手続きが必要とされたが、アメリカ上院はCOP3の前に、途上国が入らず、ア

アメリカに経済的悪影響を与える議定書には反対する決議（バード・ヘーゲル決議）を行っていたため、京都議定書にアメリカが批准する可能性は非常に低かった。さらに、2001年に新たに政権を担うこととなったブッシュ政権は、京都議定書からの離脱を表明し、現在に至るまで京都議定書の非締約国となっている。そのため、アメリカでは法的拘束力のある数値目標に基づく行動変化はなかった。カナダでは、生産コストが比較的高かった国内のオイルサンドが原油価格高騰に伴い多くの利潤を出すようになったため、オイルサンドの生産が増加した。その結果、採掘過程で多くの温室効果ガスを排出することとなり、京都議定書で定められた6%削減という数値目標が達成できない状況になった。その結果、2011年にカナダの保守党政権は京都議定書から脱退した。

日本は、京都議定書で6%の数値目標が定められ、すでにアメリカやEUに比して高いエネルギー効率を達成していたため、温室効果ガス排出の追加的な削減に多くのコストがかかることと認識されていた²¹。他方、京都議定書を多くの行動変化を生むきっかけにしたいという意見もあった²²。結果的には、森林等吸収源による3.9%削減、京都メカニズムによる海外クレジット調達による5.9%削減により、日本は8.4%削減を達成し、第一約束期間で定められた数値目標を遵守した。しかし、温室効果ガスの排出量は、福島第一原子力発電所の事故とその後の原子力発電所の運転停止に伴うエネルギーあたり二酸化炭素排出量の悪化により1.4%増加し、期待されていたほどの多くの行動変化は生じなかった。森林等の吸収源や京都メカニズムの活用による目標達成は、ミッチェルの言う条約によって引き出された遵守であるとも言えるが、日本の温室効果ガスの主要排出部門である、産業部門、運輸部門、民生部門の総計で数値目標が達成できなかった状況を踏まえると、国内の行動変化は大きくなかったと言えよう。

これまで見て来たように、京都議定書は結果として数値目標の遵守は達成され、法的実効性は保たれた。しかし、その内実は、京都議定書からの離脱・脱退（アメリカ、カナダ）、数値目標が低くすでに遵守である状態（ロシア）、共同達成と呼ばれる制度を利用することによる数値目標の実現可能性の勘案（EU諸国）、などの理由から、法的拘束力のある数値目標に基づく行動変化は大きくなかったため、政治的実効性は当初の期待より低かったと言える。また、環境的実効性については、先進国からの排出量は京都議定書が定めた1990年比5%削減を上回る結果となったが、途上国からの排出量が大きく増えたので、結果として世界の温室効果ガスの排出量は増大した。京都議定書の環境的実効性も国連気候変動枠組条約の目標である大気中の温室効果ガス濃度の安定化への第一歩と評価はできるものの、2度目標への貢献は限定的であった。

4. パリ協定の実効性

パリ協定では、各国が自ら定めた目標設定を国際社会に公表するボトムアップ型アプローチをとったため、各国が低い目標設定を行った場合、大きな行動変化を伴わず、政治の実効性が低くなる懸念があった。パリ協定に先立ち各国が提出した INDC では、附属書 I 国の多くは数値目標を設定している（表 2 参照）。数値目標の目標年の多くは 2030 年目標で、基準年は 1990 年、2005 年、2013 年などと異なるものの、設定された削減目標は 20% 台から 40% となっており、京都議定書で設定された数値目標よりも野心的な数字となっている。これは、京都議定書第一約束期間やそれ以前の政策努力の積み重ねを踏まえてこのような高い目標になっているため、パリ協定による新たな行動変化を期待できない、という見解もあり得るが、各国のそれぞれの事情を踏まえると、数値目標の達成に向けて一定程度の行動変化が必要だとされる。

表 2：主な附属書 I 国の INDC に見られる数値目標

	INDC での数値目標
日本	2030年に-26% (2013年比)
アメリカ	2025年に-26%~-28% (2005年比)
EU	2030年に-40% (1990年比)
オーストラリア	2030年に-26%~-28% (2005年比)
カナダ	2030年に-30% (2005年比)
ロシア	2030年に-25%~-30% (1990年比)

出典：国連気候変動枠組条約事務局 HP より筆者作成

また、非附属書 I 国でも、数値目標を定める事例が数多く見られた（表 3 参照）。途上国に多く見られたのが、それぞれの国情に応じた条件を設定するケースである。具体的には、BAU (Business as usual：成り行きシナリオ) 比の数値目標を設定するケース（韓国、メキシコ）や、GDP 当たりの排出量を数値目標の指標としたケース（中国、インド）である。これらの目標は、各国の実現可能性を織り込んだ目標である点で、行動変化を期待できないという見解もあり得る。

このように、各国が自主的に提出した数値目標では、どの程度行動変化が期待できるか不明であるため、削減費用の面から、各国の目標の野心度を比較する研究も見られる。例えばホフほかは、実施のコストから各国の数値目標の野心度を検討している²³。その試算によると、インド、インドネシア、日本、メキシコ、ロシアは比較的成本が少なく目標達成のコストがかからないことから、野心度は

表3：主な非附属書I国のINDCでの数値目標

	INDCでの数値目標
ブラジル	2025年に-37% (2005年比)、2030年に-43% (2005年比)
韓国	2030年にBAU比-37%
メキシコ	2030年にBAU比-25%
タイ	2030年にBAU比-20%
南アフリカ	2025年及び2030年までに-398～-614 Mt (BAU比)
中国	2030年にGDP当たりCO ₂ 排出量を-60～-65% (2005年比)、CO ₂ 排出量のピークを2030年頃に達成
インド	2030年にGDP当たりGHG排出量を-33～-35% (2005年比)

出典：国連気候変動枠組条約事務局 HP より筆者作成

低いと評価された。他方、アメリカ、欧州、その他の世界のコストは比較的高く、野心度は高いと評価された。また、目標を条件付きとした場合、多くの国々のコストが低下している。ここから、条件付きの目標の場合、追加費用無しに目標が達成され、前提としている社会経済経路以上の行動変化は生じない可能性があることを読みとることができる（表4参照）。

ただし、費用に注目した別の研究では前提条件が異なるため、異なった結果になる。例えば、アルディほかによる分析では、INDCの最終年の限界削減費用（US\$/tCO₂eq）は、アメリカが64ドル、EUが166ドル、中国が0ドル、ロシアが3ドルとなっている²⁵。中国とロシアの費用が低いのはホフほかの研究と同じであるが、アメリカとEUの費用は逆転している。

これらの研究で、費用が非常に低い国が見られるように、ボトムアップ型アプローチを採用した結果、各国は自国の数値目標設定にあたり実現可能性を勘案した現実的な目標を設定するため行動変化は期待できないという議論もあり得る。しかし、京都議定書ドーハ改正では、途上国に対して行動変化を求める新たな規定が定められなかったことを想起すると、たとえ現実的な目標であったとしても、表3に見られるように途上国が検証可能な数値目標を設定するように求めたことは途上国の行動変化を求める第一歩となったと評価できる。さらにホフほかやアルディほかの研究に見られるように、各国の数値目標の野心度が比較できるようになったのも、途上国を含む温室効果ガスの主要排出国が検証可能な数値目標を設定したことが契機となっている。

また、各国が定めるNDCは、パリ協定第3条に基づき、1.5度目標を含むパリ協定の目標を達成するための野心的な努力に取り組み、その努力を通報するものとされた。また、パリ協定第13条に規定された透明性枠組みに基づき、二年おき

表4：条件付き及び条件無しのNDCシナリオに基づく地域及び世界の削減費用
(LULUCFからのCO₂削減コストを除く)²⁴

	条件無し NDC、国内のみ		条件付き NDC、国内のみ	
	調和された共通社会経済経路からの削減量 (MtCO ₂ eq)	コスト (10億 USD)	調和された共通社会経済経路からの削減量 (MtCO ₂ eq)	コスト (10億 USD)
ブラジル	153-522	1-15	0	0
カナダ	123-197	2-6	0	0
中国	985-1374	6-10	0	0
欧州	1010-1725	14-45	0	0
インド	0	0	0	0
インドネシア	0	0	98-261	1-2
日本	46-162	0-1	0	0
メキシコ	0-144	0-1	75-136	2-6
ロシア	48-507	0-3	168	1-4
アメリカ	1367-1880	20-37	129	5-7
その他の世界	1330-2168	14-25	557-652	21-25
OECD	2770-4064	42-90	140	6-9
非 OECD	2292-4436	15-45	1468-1882	33-46
世界	5062-8500	58-135	1609-2023	39-56

出典：Andries F. Hof et al., “Global and regional abatement costs of Nationally Determined Contributions (NDC) and of enhances action to levels well below 2°C and 1.5°C,” *Environmental Science & Policy*, 71 (May 2017), p.34.

に排出量と目標達成に向けた進捗状況を報告することとなった。NDCが検証可能になり、各国の報告も実施されることとなった結果、パリ協定の実施状況を五年ごとに開催されるグローバルストックテイクで、パリ協定と長期的な目標の達成に向けた全体としての進捗状況²⁶と各国のNDCの貢献を評価するための検討も可能になった。京都議定書の数値目標は、COP3であれCOP18であれ、政府間の政治交渉で決定したのに対し、グローバルストックテイクは締約国会議での公開の場で議論されることが期待されているため、国際交渉に参加している政府のみならず市民セクターや経済セクターが、NDCの野心の深掘りと各国の行動変化を意見提出する形で求めることも可能になる。さらに、パリ協定第4条3に基づき、新たなNDCは事前のNDCから前進を示す必要がある。この条項に基づくと、NDCの野心度は五年おきに更新されるNDCに基づき常に前進することとなり、野心

度は深掘りされる仕組みになっている。

パリ協定が極めて迅速に発効したため、当初はパリで合意が成立する前に各国が提出した INDC を多くの国は最初の NDC としていたが、2021年の国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）を前に各国は更新した NDC を提出した。ここでは、パリ協定4条3に基づき、各国は数値目標を深掘りして野心度を高めている。表5に示したとおり、附属書I国が提出した更新されたNDCで掲げられた目標は2030年の排出目標で、いずれも INDC の目標を上回る野心度となっている。また、2050年までの長期目標については、温室効果ガスの排出を実質ゼロにする脱炭素（カーボンニュートラル）を掲げている。この背景としては、2019年9月の国連気候行動サミットで発足した Climate Ambition Alliance の影響があげられる。このアライアンスは、2050年に二酸化炭素の排出量を実質ゼロにすることを目標に掲げる国々が参加しており、EU、カナダ、アルゼンチンなど120か国が加盟していた²⁷。その後、COP26を控えて、日米が2050年カーボンニュートラルを目指すことを表明し、ロシアも2060年カーボンニュートラルを表明した。

表5：主な附属書I国の INDC と NDC での数値目標、及び各国の公約

	INDC での数値目標	NDC での数値目標
日本	2030年に-26% (2013年比)	2030年に GHG 排出量を-46% (2013年比)、 2050年までに GHG 排出を実質ゼロ
アメリカ	2025年に-26%~-28% (2005年比)	2030年に GHG 排出量を-50%~-52% (2005 年比)、2050年までに GHG 排出を実質ゼロ
EU	2030年に-40% (1990年比)	2030年に純 GHG 排出量を少なくとも-55% (1990年比)、2050年までに GHG 排出を実質 ゼロ
オーストラリア	2030年に-26%~-28% (2005年比)	2030年に GHG 排出量を-26%~-28% (2005 年比)、2050年までに GHG 排出を実質ゼロ
カナダ	2030年に-30% (2005年比)	2030年に GHG 排出量を-40%~-45% (2005 年比)、2050年までに GHG 排出を実質ゼロ
ロシア	2030年に-25%~-30% (1990年比)	2030年に排出量を1990年比70%に抑制、2060 年までに排出量を実質ゼロ

出典：国連気候変動枠組条約事務局 HP より筆者作成

非附属書I国でも、政治的実効性は高まっている。京都議定書では、数値目標は先進国である附属書I国のみを設定され、京都議定書ドーハ改正では、京都議定書改正に消極的な附属書I国の一部（日本、カナダ、ニュージーランド、ロシア）には数値目標が設定されなかった。これに対し、NDCでは数値目標を設定す

る国が附属書 I 国でも非附属書 I 国でも増えている。国連気候変動枠組条約事務局の報告書は、INDC を含む以前の NDC と最新の NDC を分析している。その分析によると、総量目標など絶対値による数値目標を設定した国は、以前の NDC は 44% に過ぎなかったが、最新の NDC では 53% に増えている。また、BAU 比での数値目標を設定した国は、以前の NDC は 34% で、最新の NDC では 38% と微増し、GDP 比などの目標や政策と措置のみを設定した国は、以前の NDC は 22% もあったが、最新の NDC では 9% までに減っている²⁸。これは、多くの途上国でも何らかの形の数値目標が設定されたことを示しており、行動が変化したと評価できる。さらに、一部の途上国は INDC の際の数値目標を深掘りし、野心を高めており、例えば表 6 に示した 6 か国は全て削減目標を深掘りしている。OECD 加盟国ではあるが、非附属書 I 国として京都議定書では数値目標が設定されていなかった韓国は、INDC の時に用いた BAU 比の数値目標から更新された NDC では基準年比に変更し、より透明性が高く野心度が高い絶対値目標設定に変更した。途上国で未だに経済成長著しい中国とインドは、GDP 当たりの排出量を数値目標の指標として用いることを継続しているが、その削減目標は厳しくなっている。また、2050 年の長期目標についても設定する国が多いが、各国の国情に応じ、カーボンニュートラルの目標年は 2050 年（韓国、メキシコ）、2060 年（中国、ブラジル）、2070 年（インド）と先進国に比べて後ろ倒ししている。この数年間で、途上国にも大きな行動変化を求める声も多く、その声に対応した変化だとみられる。

これまで見てきたように、パリ協定では各国が自ら定めた目標設定を国際社会に公表するボトムアップ型アプローチをとったため、各国が低い目標設定を行った場合大きな行動変化を伴わず、政治的実効性が低くなる懸念があった。これに対し、パリ協定では検証可能な NDC の提出、NDC の継続的な更新と進化、グローバルストックテイクなどで検証する機会の設定などの仕組みを通じて、野心の深掘りを求める仕組みが内在している。国連気候変動枠組条約事務局の試算によると、最新の NDC に基づく世界全体の予測排出量は、INDC に比べ、2025 年は約 3.7% (3.3~4.1%)、2030 年は約 11% (10.1~12.0%) 減少している²⁹。これはパリ協定で定められた仕組みが適切に機能しており、行動変化を求める政治的実効性が担保されていると評価できる。

また、京都議定書では数値目標の達成に法的拘束力がかかったが、パリ協定は各国が自主的に定めた NDC の達成に法的拘束力はない。このため、野心的な目標を設定した国は、その目標を達成する信頼性が低いのではないかと、野心と信頼性のトレードオフの関係を指摘する見解もある。これに対し、ヴィクターらは気候変動交渉の交渉者や気候変動問題や気候変動政策の科学者、計 829 人へのアンケート調査を通じて、NDC の信頼性について調査した³⁰。これによると、最も野心度が高いと評価された EU の NDC は最も信頼性が高いと評価され、他国

表6：主な非附属書I国のINDCとNDCでの数値目標、及び各国の公約

	INDCでの数値目標	NDCでの数値目標
ブラジル	2025年に-37% (2005年比) 2030年に-43% (2005年比)	2030年にGHG排出量を-43% (2005年比)、 2060年までにGHG排出を実質ゼロ
韓国	2030年にBAU比-37%	2030年にGHG排出量を-40% (2018年比)、 2050年までにGHG排出を実質ゼロ
メキシコ	2030年にBAU比-25%	2030年にBAU比-22% [条件無し]、 2030年にBAU比-36% [条件付き]、 2050年までにGHG排出を実質ゼロ
南アフリカ	2025~2030年までに398~614 Mtに抑制	2025~2030年の排出量を350~420 Mtに抑制、 2050年までにGHG排出を実質ゼロ
中国	2030年にGDP当たりCO ₂ 排出 量を-60~-65% (2005年比) CO ₂ 排出量のピークを2030年 頃に達成	2030年にGDP当たりCO ₂ 排出量を-65% (2005年比) CO ₂ 排出量のピークを2030年より前に達成 2060年までにCO ₂ 排出量を実質ゼロ
インド	2030年にGDP当たりGHG排出 量を-33~-35% (2005年比)	2030年にGDP当たりGHG排出量を-45% (2005年比)、2070年までに排出量を実質ゼロ

出典：国連気候変動枠組条約事務局 HP より筆者作成

(オーストラリア、アメリカ、中国、南アフリカ、インド、ロシア、サウジアラビア、ブラジル) のNDCに関する野心度と信頼性の間で、トレードオフの関係は見られなかった。ここから分かることは、高い野心を持った目標を設定した国では、その目標が達成される信頼度が高いと専門家が評価していることである。この点からも、パリ協定でのNDCについて、行動変化を求める政治的実効性は高いと評価できる。

環境の実効性に関しては、グローバルな目標が明記されなかった京都議定書に比べ、パリ協定は2度目標の明記に加え、長期的な目標の達成に向けた全体としての進捗状況を検討するグローバルストックテイクによる定期的な検証機会が設けられている。1.5度目標や2度目標の達成のためには、図1からも分かる通り、現時点で世界全体の排出量を前年度比で減少させなければならない。しかし、NDCに基づく世界全体の予測排出量(2030年)は、1990年比で58.7%、2000年比で45.7%、2010年比で15.9%増加すると考えられており、2度目標の達成は厳しい状況にある³¹。しかし、昨年からは始まるグローバルストックテイクのプロセスを通じて、2023年の国連気候変動枠組条約第28回締約国会議(COP28)では最終成果がまとまる予定である。その成果を受けて、2025年が提出期限の第2回目のNDCでは、野心を深掘りし、環境実効性を高めることになる。これらの試みを通じ、締約国の努力が継続的に強化されれば環境の実効性も高まると考えられる。

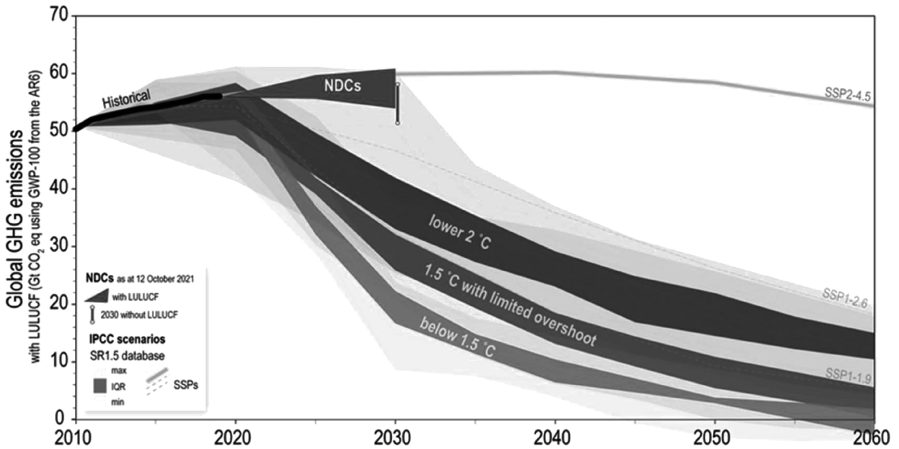


図1：気候変動に関する政府間パネル（IPCC）「1.5°C特別報告書」で評価されたシナリオにおける世界の排出量と、NDCによる世界の総排出量との比較

出典：UNFCCC, “Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Revised synthesis report by the secretariat,” FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1, 25 October 2021, p.29.

おわりに

以上のように、京都議定書は、野心度の面で、法的拘束力を持つ数値目標を先進国に定めた点は評価される。しかし、法的拘束力を持つ数値目標は、第一約束期間では先進国だけに設定され途上国は免除されたこと、さらに第二約束期間では数値目標に拘束される先進国が減少したこと、の二点から参加国の面で課題があった。さらに、数値目標の内容においても、ロシアなどの一部の国はほぼ努力をしなくても達成可能な数値目標が設定され、大きな行動変化を伴う目標が先進国の全てに設定されなかった点で、政治的実効性に課題があり、野心度が国連気候変動枠組条約の目標達成の観点から低かった。これら二つの点を踏まえると実効性に課題が生じた、と評価できる。

他方、パリ協定は、一時トランプ政権下のアメリカが離脱した点で課題を抱えたが、バイデン政権になるとアメリカは復帰し、論文執筆時点で主な不参加国はイランのみにとどまっている。また、途上国も含め多くの国々が自主的ではあるが数値目標を提出しており、客観的な目標を設定するなど行動変化を多くの国に求める政治的実効性は担保されている。目標設定の野心度がボトムアップ型アプローチ採用により課題があるという指摘もあるが、NDCの検証可能性の確保、NDC更新時の野心の深掘りなどにより、目標設定の野心度の低下に歯止めをかける仕組みが整っており、実際にNDCの更新の際に、先進国・途上国の多くの国々

が野心を深掘りしている。さらに、1.5度目標によりグローバルな目標が設定されており、今後グローバルストックテイクによる長期目標達成に向けた各国の貢献の検証を通じて、環境的実効性も期待できるため、パリ協定は総合的に見た実効性の面で京都議定書が抱えた実効性の低下という課題を克服する試みであると言えよう。

※本論文は、JSPS 科学研究費基盤研究 (C) (課題番号 JP16K03525 及び JP22K01375) の助成を受けた研究成果の一部であり、日本国際政治学会2019年度研究大会での環境分科会報告を修正・加筆したものである。分科会報告時の討論者である太田宏氏のコメント、及び匿名査読者による本稿への的確な批判と助言に感謝する。

注

- ¹ 例えば、「脱炭素時代幕開け—実効性の担保焦点に」『日本経済新聞』2016年11月4日付。
- ² 竹内純子「トランプ政権のパリ協定離脱を整理する—その真意と影響は？」『環境管理』53巻7号、2017年7月、62頁。
- ³ Michael Grubb, “From Lima to Paris, Part 1: The Lima Hangover,” *Climate Policy*, 15-3 (May 2015), p.300.
- ⁴ この時期のロシアの動向については、亀山康子「ロシア」高村ゆかり、亀山康子編『地球温暖化交渉の行方』大学図書、2005年、274-279頁、参照。
- ⁵ COP16における日本、カナダ、ロシアの交渉に関しては、有馬純『地球温暖化交渉の真実—国益をかけた経済戦争』中央公論新社、2015年、116-145頁。
- ⁶ Richard Kinley, “Climate change after Paris: from turning point to transformation,” *Climate Policy*, 17-1 (2017), p.14.
- ⁷ 国連気候変動枠組条約事務局 HP 参照、<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs#eq-4> (2022年9月30日最終アクセス)。なお、EU加盟28か国(当時)は加盟国が個別に提出するのではなく、EUとして提出している。
- ⁸ UNFCCC, “Aggregate effect of the intended nationally determined contributions: an update,” FCCC/CP/2016/2, May 2, 2016, p.42.
- ⁹ UNFCCC, “Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Revised synthesis report by the secretariat,” FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1, October 25, 2021, pp.12-13.
- ¹⁰ 例えば、以下に取り上げる先行研究の他にも、David G. Victor, Kal Raustiala, and Eugene B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice* (Cambridge: MIT Press, 1998), Edward L. Miles et al., eds., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (Cambridge: MIT Press, 2002), Olav Schram Stokke, *Disaggregating International Regimes: A New Approach to Evaluation and Comparison* (Cambridge: MIT Press, 2012), などがあげられよう。
- ¹¹ Oran R. Young and Marc A. Levy, “The Effectiveness of International Regimes,” in Oran R. Young, ed., *The Effectiveness of International Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanism* (Cambridge: MIT Press, 1999), pp.5-7.
- ¹² 川本充「地球環境条約の『実効性』概念の諸相—概念の多義性の分析と評価—(1)」『多文

- 化社会研究』第4号、2018年、1-28頁、川本充「地球環境条約の『実効性』概念の諸相—概念の多義性の分析と評価—(2)」『多文化社会研究』第5号、2019年、1-28頁。
- ¹³ 田中勝也、金柔美「国際環境条約の有効性とアジア地域の環境協力」松岡俊二編著『アジアの環境ガバナンス』勁草書房、2013年、187-221頁。
- ¹⁴ Detlef F. Sprinz, “Comparing the Global Climate Regime with Other Global Environmental Accords,” in Urs Lutherbacher and Detlef F. Sprinz, eds., *International Relations and Global Climate Change* (Cambridge: MIT Press, 2001), pp.270-271.
- ¹⁵ John Vogler, *Climate Change in World Politics* (Palgrave Macmillan, 2016), p.164.
- ¹⁶ Ronald B. Mitchell, *International Politics and the Environment* (London: Sage, 2010), pp.146-180.
- ¹⁷ *Ibid.*, pp.146-152.
- ¹⁸ 西村智明「排出量取引」高村ゆかり、亀山康子編『京都議定書の国際制度—地球温暖化交渉の到達点』信山社、2002年、85-86頁。
- ¹⁹ 高村ゆかり「気候変動枠組条約・京都議定書レジームの概要」高村ゆかり、亀山康子編『京都議定書の国際制度—地球温暖化交渉の到達点』信山社、2002年、40-41頁。
- ²⁰ 有馬純『地球温暖化交渉の真実—国益をかけた経済戦争』中央公論新社、2015年、15-16頁。
- ²¹ 有馬純『精神論抜きの地球温暖化対策—パリ協定とその後』エネルギーフォーラム、2016年、13頁。
- ²² 例えば、気候ネットワーク編『地球温暖化防止の市民戦略』中央法規、2005年、など。
- ²³ Andries F. Hof et al., “Global and regional abatement costs of Nationally Determined Contributions (NDC) and of enhances action to levels well below 2°C and 1.5°C,” *Environmental Science & Policy*, 71 (May 2017), pp.30-40.
- ²⁴ パリ協定の合意前に提出された INDC をパリ協定発効後は NDC とすることができる、と規定されたパリ協定の実施規則に基づき、出典元の論文では NDC と表記しているが、実際の目標は INDC と同じである。
- ²⁵ Joseph E. Aldy, William A. Pizer, and Keigo Akimoto, “Comparing emissions mitigation efforts across countries,” *Climate Policy*, 17-4 (2017), p.511.
- ²⁶ 例えば、国連気候変動枠組条約事務局は、COP21 に先だって提出された INDC を総計してどのような効果が期待されるか提示している。UNFCCC, “Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions,” FCCC/CP/2015/7, October 30, 2015. その分析によると、INDC の実施によって2010～30年の排出量の増加は、1990～2010年の期間と比べて緩やかになるとされている。
- ²⁷ “Annex II: Net zero CO₂ emissions by 2050,” <https://cop25.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/12/1312-Annex-Alliance-ENGLISH-VF-2012.pdf> (2022年9月30日最終アクセス)。
- ²⁸ UNFCCC, “Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Revised synthesis report by the secretariat,” op. cit., p.14.
- ²⁹ *Ibid.*, p.5.
- ³⁰ David G. Victor, Marcel Lumkowsky, and Astrid Dannenberg, “Determining the credibility of commitments in international climate policy,” *Nature Climate Change*, 12 (September 2022), pp.793-800.
- ³¹ UNFCCC, “Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Revised synthesis report by the secretariat,” op. cit., pp.26-27.

独立論文

共産主義後の移行期正義と安全保障部門改革、1990-2014年

吉川 元

広島市立大学広島平和研究所特任教授

はじめに——移行期国家建設の諸問題

東欧民主革命に続いてソ連とユーゴスラビアの社会主義体制が崩壊し、冷戦が終結した。東欧諸国はソ連とユーゴスラビアから分離独立した国とともに脱共産主義化と民主化に着手した。冷戦が西側の勝利に終わっただけに西側諸国は旧ソ連諸国や東欧諸国の脱共産主義化と民主化の支援に乗り出す一方で、民主国家から構成される安全保障共同体建設プロジェクトにも着手する。そのきっかけとなったのが1990年11月に開催された欧州安全保障協力会議（CSCE）のバリ首脳会議である。同首脳会議で、ウラジオストック（ユーラシア大陸の東端）からバンクーバー（北米大陸の西端）にまたがる安全保障共同体の建設に取り組むことが合意された（吉川 2000）。

それから30年余が経過した今日、東欧諸国は民主化移行に概ね成功したが、バルト三国を除く旧ソ連諸国（独立国家共同体＝CIS 諸国）の多くは民主化とは逆行する道をたどり、その多くが権威主義体制に後戻りした¹。その過程で欧州安全保障協力機構（OSCE。1995年から機構名を CSCE から OSCE へ変更）の安全保障共同体建設プロジェクトも頓挫する。ロシアをはじめ他の CIS 諸国と欧米諸国は対立し、分裂し、ついにはクリミア併合によって欧州の共通の安全保障は破綻をきたし、その結果、プーチンの対ウクライナ軍事侵攻の道を開くことになった。

民主化移行においてその成否の鍵を握るのが移行期正義、中でも公職追放を意味する「浄化」への取組、および軍や治安機関など安全保障部門改革への取組である。移行期正義を実施し、安全保障部門改革を実現した場合、自由で安定した民主国家への発展が見込まれる。一方、移行期正義も安全保障部門改革も実施されない場合、旧体制の政治エリートがそのまま権力の座にとどまり、権力の乱用と人権侵害が続き、汚職の構造が引き継がれ、その結果、権威主義国家へ、さらには独裁国家へと後戻りする可能性が高くなる。

すべての東欧諸国が移行期正義と安全保障部門改革に取り組んだのに比べ、バルト三国を除く旧ソ連諸国は移行期正義の取組や安全保障部門改革の取組を拒んだ。なぜ国によって移行期正義への取組や安全保障部門改革の実現に差が生じたのか。かつてマルクス・レーニン主義を国家理念とし、共産党一党独裁体制を打

ち立てた旧社会主義国の民主化成否の鍵は何であったのだろうか。OSCE が主導した OSCE 安全保障共同体建設の試みは、なぜ欧米諸国と CIS 諸国との間に対立を育み、分断され、ついには蹉跌をきたしたのだろうか。

本稿では、東欧民主革命（1989年）からユーロマイダン革命とそれをきっかけに始まったロシアによるクリミア併合（2014年）のおよそ15年間に、ソ連・東欧の旧社会主義諸国の民主化成否の鍵となった移行期正義と安全保障部門改革の比較研究である。以下の第1節で、かつて東側陣営を構成した旧ソ連諸国と東欧諸国の民主化移行期の国家建設における移行期正義、特に浄化と安全保障部門改革の関係性について論じる。第2節では、浄化と安全保障部門改革という二つの鍵概念を軸に旧東欧社会主義諸国における移行期正義の取組を概略検討し、OSCE を中心に欧州審議会、EU など外部アクターによる民主化支援の役割とその影響を明らかにする。第3節では、バルト三国を除く旧ソ連諸国が移行期正義や浄化および安全保障部門改革に取り組みなかった背景を、権力の継承、タイミング、政治文化、国家体制安全保障観、国際機構への加盟動機を中心に論じる。第4節では、OSCE を舞台に展開された安全保障改革に向けた協調的取組が行き詰まり、分断される経緯を、OSCE 共通の安全保障概念に対するロシアの抵抗の論理を中心に明らかにする。

1 民主化移行期の課題

1.1 移行期正義と安全保障部門改革

1990年代の10年間、東欧の旧社会主義諸国と旧ソ連諸国は、脱共産主義化と民主化に向けて二つの重要な課題に直面していた。第1に、治安機関（秘密警察）の職員およびその協力者ファイルの公開、ならびに共産党統治下における人権侵害の責任者の訴追、あるいは彼らの公職追放（浄化）といった移行期正義の問題、第2に、軍や治安機関などを文民統制のもとに置くことを中心とする、いわゆる安全保障部門改革の問題である。

移行期正義とは、軍部独裁体制、一党独裁体制、権威主義体制など非民主的な政治体制から民主制への移行期社会で論じられる正義である。移行期正義なる用語の起源は、1980年代のチリ、エルサルバドルなど南米諸国の民主化移行期に行われた独裁体制下の犯罪者の訴追、真実和解委員会による真相究明など、正義追求を意味する概念としてアメリカの研究者の間で使用されたことに遡る。その後、90年代に始まる旧ソ連・東欧諸国の脱共産主義化および民主化移行期において過去と向き合い、正義を回復することを意味する用語として使用されるようになった（吉川 2013：13）。1990年代に旧ソ連・東欧社会主義諸国で行われた移行期正義の取組とは、具体的には真実和解委員会の設置、KGB など秘密警察の職員名簿

およびその協力者ファイルの公開と公開ファイルへのアクセスの保証、重要犯罪人の訴追、接収財産の弁償または返還といった脱共産主義化に向けた一連の措置を意味する (Stan 2009(A) ; Stan 2018)。

共産主義後の東欧諸国の新政権が着手した移行期正義の取組は、各国の政治文化や共産主義後の政治力学を反映して、異なる。東欧諸国の新政府は、様々な移行期正義に取り組んだ。一方、バルト三国を除く旧ソ連諸国から構成される CIS 諸国の多くの国では、人民を監視し、抑圧した KGB 関係者誰一人として裁判にかけられることなく KGB は新しい治安機関に衣替えして存続している。しかも、治安機関および軍など安全保障部門の責任者の浄化が行われなかったことから、同部門の文民統制は実現されないままである (Petovar 2005 : 137)。

脱共産主義化において旧共産党独裁体制の遺制を精算するには、移行期正義、中でも浄化の実施が極めて重要である。ラテン語に由来する浄化 (lustration) は、共産主義後の移行期正義という意味で1990年にチェコスロバキアで使用されたことに始まる (Bronkhorst 2006)。安定した民主国家の建設を目指す国では、旧来の権威主義体制の復活を防ぐ上で、浄化は特に重要な意味を持っている。浄化は、民主主義制度を導入し、また民主主義を保護する重要な手段と考えられるからだ。浄化がなされない限り、軍や秘密警察を含めかつての政治エリートが権力の座に居座り続けるため、民主化は様々な障害に突き当たることになる。彼らが公共利益に反する行動や民主主義を破壊するような行動を取る可能性があるからである。

浄化と並んでもう一つの重要な移行期課題が安全保障部門改革である。安全保障部門とは、司法、軍、警察、諜報機関から安全保障政策の立案、実施、監督を行う機関に至るまで国の安全保障関連部門の様々な組織を意味する。共産党独裁体制下の司法は、反体制派や反政府活動を取り締まるための政府の忠実な道具であり、政府の思うままに彼らを逮捕し、投獄することで抑圧体制を支えてきた。旧体制の軍や秘密警察の幹部の影響力を制限し、武力行使に対する文民的統制を実現するためには、法の支配を軸とする安全保障ガバナンスの構築を与件とする。法の支配の下では、権力者の突然の心変わりや恣意的な判断に左右されることなく、一連の規則の順守によって政府の行動が策定される。また政策決定過程の透明性が確保されることから政府の行動を予測することが可能である (Goertz 1998 : 103)。それだけに法の支配を確立するには裁判官をはじめ司法関係者の公職追放が不可欠である。安全保障部門改革がなされれば公平な司法の確立、議会の役割の強化、市民社会の自立とその役割強化をもたらすことになるからである。

1.2 協調的安全保障

民主化移行期において安全保障ガバナンスを首尾よく確立するためには国際社会、とりわけ地域機構による民主化支援が重要である。移行期国の新政権にとつ

て民主化への取組は初めての経験であるだけに、どのような改革に取り組めばよいのか不案内である。そのため、具体的な民主化の方策と道標を定める上で、また中長期的戦略を策定する上で、地域機構や国際 NGO など外部アクターからの支援は不可欠である。

脱共産主義化と民主化支援は、1990年代には OSCE、欧州評議会、そして EU が緩やかながらも協調して行っていた。OSCE は、パリ憲章を機に「安全保障の人間的次元」規範を確立し、安全保障共同体建設に乗り出した。一方、欧州審議会は、1993年10月に開催された初の欧州審議会首脳会議で「民主主義による安全保障」宣言を行い、その中で欧州全域に民主主義による共通の安全保障を実現するために「CSCE 人間的次元」において CSCE と協力していくことを確認した²。EU は、東欧拡大で EU 基準を満たした国から加盟を認める方式で、民主化を進めていった。これら三つの機構は、安全保障概念の統一を図りつつ、民主化を進めていくことになる。

まず安全保障概念と民主化支援の対象領域の統一を目指して、1990年代半ばから OSCE 内で欧州の共通の安全保障体制に関する討議が進められ、それは99年イスタンブールで開催された OSCE 首脳会議で最終的に「欧州安保憲章」に帰着する³。同憲章の中で OSCE の安全保障概念は、軍事的次元、経済的次元および人間的次元の3次元から構成される「共通・包括的安全保障」と規定され、しかも人間的次元がその「中核」に位置付けられた (para.9)。安全保障の「人間的次元」とは、法の支配、民主主義、人権の尊重、民族マイノリティ権利の尊重からなるグッドガバナンス・システムの価値総体を指す。安全保障の人間的次元という新語は、グッドガバナンスを安全保障概念の中核に位置付けるだけでなく、それを国際平和と共通の安全保障の与件に位置付けた点で安全保障概念の歴史において画期をなす。グッドガバナンスと共通の安全保障概念を一体化させた国際安全保障ガバナンス概念を確立させたからだ。しかも同憲章において OSCE は他の機構との間の「協調的安全保障のプラットフォーム」に位置づけられるとともに、「諸機構の間のヒエラルヒー」も「恒久的な役割分担」も行わないことが確認された (para.12)。ロシアがそれまで主張してきた OSCE を頂点に NATO をその傘下に置くといった安全保障機構のヒエラルヒー構想をきっぱりと退けたのである。

協調的安全保障の枠組みとなった OSCE は、既に民主制度・人権事務所 (ODIHR)、民族マイノリティ高等弁務官 (HCNM)、報道の自由に関する OSCE 代表 (RFM) など予防外交と危機管理の専門機関を設立しており、これらの機関が中心となって司法・立法改革を含め安全保障部門改革を支援する役割を担った。そして OSCE の民主化支援、とりわけ安全保障部門改革の領域として、治安・安全保障部門、国境管理、警察機構、および法の支配を軸とするグッドガバナンスの4領域で支援の根拠となる規範を形成している。特に安全保障の軍事的次元との関連で重要

な治安・安全保障部門に関する OSCE の共通規範には、1994年のブダペスト・サミットで合意され、軍の役割と武力行使を規制する「安全保障の政治・軍事的次元に関する行動規範」がある⁴。同行動規範の目的は、第1に、軍事力に対する効果的な民主的な文民統制の優先（国防費の立法承認、透明性、軍関連情報の公開を義務付ける）、第2に、国際人道法に基づいた武力の行使、第3に、軍関係者の人権と基本的自由の尊重、第4に、国内の治安維持任務の遂行における武力の民主的統制の実現である（Gheballi 2007：11-15；Gheballi 2008：277-280）。

旧東側陣営の社会主義体制の崩壊から30年余が経過した今日、移行期正義の実施と民主主義の制度化において旧ソ連地域と東中欧地域との間では実に対照的な結果がみられることになった。

2 旧東欧社会主義諸国における移行期正義

2.1 民主化と移行期正義

東欧諸国では、民主革命直後に移行期正義を求める国民的議論が巻き起こった。それは東欧諸国の民主革命が二重のくびきからの解放、すなわち自国の共産党独裁体制からの解放と、半世紀にわたるソ連の支配からの解放を意味したことに関連している。東欧諸国の市民の多くは、秘密警察の秘密公文書の公開を求め、秘密警察の職員名簿および秘密警察の協力者ファイルの公開を要求し、過去の人権侵害における責任者の訴追を求めた。それに東欧革命が市民の蜂起による民主革命であったことから、ハベル大統領（チェコスロバキア）、アンタル首相（ハンガリー）、マゾビエツキー首相（ポーランド）など、在野の反体制派勢力が新政府の政治指導者の地位に就いたことが移行期正義を進める上で、好都合であった。

東欧諸国で進められた移行期正義の手法は、主として人権侵害の責任者の刑事裁判、旧体制下の共産党指導者や秘密警察の職員の公職追放（浄化）、それに秘密警察協力者のファイルの公開とそれへのアクセスの自由の保証などである。最初に浄化を開始し、しかも移行期正義全般に徹底して取り組んだのは東ドイツ（統一後のドイツ）とチェコスロバキア（分離後のチェコ）である。両国は政治・経済の幅広い分野で元共産主義者や秘密警察職員を長期にわたって追放するという急進的な浄化プログラムを採用した（Stan 2009(D)：248）。東ドイツでは、秘密警察（シュタージ）の膨大なファイルが公開されたことによって浄化プロセスは広範囲に及び、しかも東ドイツは東欧諸国の中では唯一、真相究明委員会を設置した国である（Bruce 2010）。チェコスロバキア（チェコ）もまた、浄化にいち早く取り組んだ国である。チェコスロバキアはEU加盟に向けて連合協定を結んだ1991年、浄化法を採択し、同法に基づいて秘密警察職員やその協力者の5年間の公民権停止という策をとった（Nedelsky 2010）。その結果、42万人以上が浄化の対象

になった (Bronkhorst 2006)。チェコスロバキアでは、チェコ事件以降の「正常化」によって共産党の統治正当性の基盤がほぼ崩壊していただけに、民主革命後には共産党が新政府の厳しい浄化の対象となり、結果的に同党は政治の舞台から遠ざけられることになったのである (Nalepa 2010 : 62-70)。

旧ソ連のバルト三国、およびハンガリー、ポーランド、ブルガリア、ルーマニアなど、他の東欧諸国も移行期正義に取り組んだ。エストニア、ラトビア、リトアニアのバルト三国は、迅速かつ精力的に浄化を含め移行期正義を実行した。バルト三国は、人権侵害の責任者を訴追し、旧共産党幹部、KGB 職員やその協力者が公職に就くことを禁止し、旧体制の政治的影響力を排除することに努めるとともに、軍に対する文民統制を確立し、政軍関係の改革にも取り組んだ (Cotter 2005 : 14)。ソ連のバルト三国の併合に直接関与し、長きにわたってソ連共産党への従属を強いた KGB の存在をそのまま放置しておけば、彼らの存在が独立回復後にこれらの国の主権を直接脅かす存在となることが恐れられたからである (Stan 2009(D) : 230-237)。

ハンガリーは1998年から2001年にかけて緩やかな浄化法を制定し、2002年までに段階的に10以上の立法措置に基づいて移行期正義に取り組んだ。ハンガリーの移行期正義の取組が緩やかであったのは、同国の共産党独裁体制終焉の仕方と関係している。ソ連でゴルバチョフがペレストロイカを始めたころ、ハンガリーも自由化、民主化を進めた経緯がある。民主化の一環に複数政党制が導入され、自由化が進んでいただけに、89年の東欧民主革命はハンガリーにとって上からの民主化と下からの民主化の動きが連動した結果であった。その分、脱共産主義化と民主化プロセスは、旧体制の政治エリートたちとの共同作業で進められたことから、移行期正義の取組が緩やかなものになったのである (Stan 2009(C))。

ポーランドでは、「連帯」政権の成立当初、浄化問題が議論されたものの、同国が本格的に浄化プロセスに取り組むのは1998年のことであった。その後、2007年に厳しい浄化法とファイル公開法を採択し、急進的な浄化プロセスに入っていた。ポーランドのマゾビエツキー首相は、連帯政権の誕生のきっかけとなった1989年1月の円卓会議の精神に基づき、当時まだ存続していたソ連共産党への気遣いから、浄化を当面、控えたとされる (Stan 2009(B) : 79)。それに加え、移行期政府が自分たちの「内輪の恥」を恐れたからである。新政府の幹部に元秘密警察の協力者がどの程度入り込んでいるのかは不明であり、民主化移行の初期段階から浄化が実施されれば、自分たちが損害を被ることになることを恐れていたことが、当初、浄化の実施をためらわせた理由であった (Nalepa 2010 : 70-83)。

2000年までには、すべての東欧諸国で共産党の政治エリートおよび秘密警察職員の政治参加を禁じる浄化法が採択され、また秘密警察協力者ファイルへのアクセスを認める法律が採択されたのである (Stan 2009(A) : 8-9)。

2.2 安全保障部門改革

共産主義後の東欧諸国は共産主義統治の遺制を引き継いでいたため、浄化とともに軍や秘密警察に対する文民統制の確立、安全保障部門の透明性の確保も重要な課題であった。軍と秘密警察は、かつては社会全体に共産主義的価値観を植え付けるための手段の一つであり、それだけに共産党の厳格な政治的統制下に置かれていた。したがって移行期政府が民主制を定着させるためには、政軍関係と安全保障部門の改革が急務であった。

共産主義後のバルト三国や東欧諸国は、1990年代半ばにNATO、EU、それにOSCEの支援の下で憲法に軍の文民統制を定めた（Cotter et al. : 2005, 7-9）。移行期正義を追求する市民の側からの強い働きかけもさることながら、各国政府が進んで政軍関係の改革に取り組み、安全保障ガバナンス規範を受容していったのは、これらの国の民主化が進んでいくにつれて安全保障部門の役割が低下したこととも関係している。イデオロギー対立が終焉し、外部脅威が低減したため、軍の役割の重要性が低下し、また民主国家に変容したことから今や反体制派運動や反政府活動といった国家体制安全保障上の脅威に備える必要がなくなり、治安部門に対する文民統制の実現の可能性が高まったからでもある。

2.3 国際機構への加盟動機

ところで共産主義後の東欧諸国の新政府が移行期正義を実施し、民主化を推進していく重要な要因の一つに欧州地域機構への加盟動機があった。先述の通り、移行期正義の取組や浄化の実施は、ロシアと決別して欧州回帰を目指す東欧諸国にとって、欧州の価値や政治制度を受け入れ、欧州の地域機構に加盟し、欧州国際社会の一員になるための方法だとも考えられたからである（Stan 2018 : 35-36）。したがって、欧州回帰は事実上、OSCEの安全保障ガバナンス規範を受容すること、さらには欧州審議会加盟、EU加盟、そして安全保障面でNATO加盟を達成することで実現されると考えられた。

それ故にEU加盟動機が東欧諸国の民主化や移行期正義の実施、さらには安全保障部門改革の促進要因となったのである。これらの国の経済的繁栄にEU加盟が不可欠であり、またロシアの復活を恐れる国々にとってNATO加盟を必要とした。欧州審議会への加盟は90年代前半にほぼ完了し、EU加盟も2004年から2007年にかけて完了する。2004年にチェコ、ポーランド、ハンガリー、スロバキア、スロベニア、エストニア、ラトビア、リトアニアの8カ国の加盟が認められ、2007年にはブルガリアとルーマニアの2カ国の加盟が認められた。フリーダムハウスの民主化動向のデーターを分析したD.R. カメロンによると、先に加盟が認められた8カ国は2006年の時点で、政治的権利と市民的自由で高得点をマークし、民主化が進んでいる（Cameron 2007）。また2004年のEU拡大に際に、加盟が認められ

なかったブルガリアとルーマニアは、浄化とファイルアクセスの保証が加盟条件だと見なし、積極的に移行期正義に取り組み、2007年に加盟を実現させている (Welsh 2015: 176-177)。東欧諸国は、民主化を進める一方で、周辺国の間で相互学習を行い、また欧州審議会とその加盟国を対象とする欧州人権裁判所の助言に基づいて、移行期正義に取り組んだのである (Welsh 2015: 174-181)。

もっとも、EU加盟基準であるコペンハーゲン基準は民主主義、法の支配、人権尊重、マイノリティ権利の尊重を中心に定められたもので、過去の清算や移行期正義に関する具体的基準は設けられていない。しかしながら、法の支配の実現にせよ、民主制度の実現にせよ、過去を清算せずに、また人事を刷新せずに新しい制度を構築していくのは最善の策ではない。それに NATO 諸国はかつての秘密警察の関係者が NATO の軍事・諜報に関する情報にアクセスすることを警戒したこと、あるいは EU は EU 指導部に元共産党の高官が入ることを警戒したこと、これらの国が移行期正義と安全保障部門改革を積極的に進める動機となったのである (Stan 2009(A), 8)。

3 旧ソ連諸国における移行期正義

3.1 実施されなかった移行期正義

一方、ロシアの移行期正義の取組は、実はソ連時代末期に始まっている。ソ連の最初で最後の大統領ゴルバチョフが1987年に始めた「グラスノスチ」(情報公開)は、スターリン時代の大粛清の見直し、犠牲者の名誉回復など緩やかながらも移行期正義の取組であった (Stan 2018)。

ところがソ連の崩壊後、ロシアやベラルーシをはじめ旧ソ連諸国では移行期正義に向けた取組は遅々として進まず、誰一人裁判にかけられこともなく、人権侵害の犠牲者に対する補償措置が取られることもなかった。先に引用したカメロンの分析によると、OSCE が協調的安全保障のプラットフォームに位置付けられた1999年ごろを境に、CIS 諸国では脱共産主義化も自由化・民主化の動きも後退していったのである (Cameron 2007)。

共産主義後初のロシアの大統領エリツィンは、当初、移行期正義の取組に関心を示していたといわれる。急進改革派政党「民主ロシア」の共同代表の一人で弁護士のカリーナ・スタロヴォイトワは、92年12月に浄化法案をロシア最高会議に提出したが、スタロヴォイトワは1998年に暗殺され、その後、浄化法が実現することはなかった (立石 69-72; Stan 2009(C): 227-230)。1990年代の経済的混乱や政治的混乱の中で過去と向き合う余裕などなく、その結果、移行期正義の取組を求める市民のささやかな動きも、封じられていったのである。ベラルーシも、当初、欧州復帰を掲げ、移行期正義に向けて意気込んでいた (Bekus 2018: 122)。し

かし、ルカシェンコが共産主義後の初の大統領に就任するや、次第に「国家の生存権」を優先させるとの理由で過去と向き合うことを止めたのである（Vacroux 2018 : 352）。

3.2 「旧共産主義の全体主義体制解体措置」決議

脱共産主義化も民主化も停滞する中、欧州国際社会は1990年代を通じて旧ソ連諸国に対しても民主化、さらには移行期正義の取組を促し、指導している。協同的安全保障プラットフォームである OSCE で民主化の共通規範を確立し、民主化、自由化の支援を行う一方で、欧州審議会も「民主主義による安全保障」宣言を機に民主化支援に乗り出した。欧州審議会は、1993年のルーマニア加盟が分岐点となり、加盟希望国は条件付で欧州審議会加盟が認められ、欧州審議会内部から加盟国にグッドガバナンス規範を受容させ、民主化を支援するという算段であった。

ところが遅々として進まないロシアの民主化停滞に業を煮やした欧州審議会は、96年2月のロシアの加盟に際しては特に厳しい条件付で加盟を認めた。欧州人権条約、欧州民族マイノリティ枠組条約の1年以内の批准、国際および国内紛争の平和的解決、近隣諸国に対する武力による威嚇の禁止、ロシア連邦保安局（FSB）に関する法律の改正など、37項目に上る条件付での加盟承認であった⁵。

ロシアの欧州審議会加盟が認められたことを受け、欧州審議会議員会議は1996年6月、「旧共産主義の全体主義体制解体措置」と題する決議を行っている⁶。全体主義体制の制度改革の基本方針として、①強制収容所システムや内務省など旧共産主義体制の遺制の非軍事化、②地方レベル、地域レベル、および国家レベルでの非中央集権化、③独占の禁止と私有財産制、④脱官僚主義化である（para.5）。さらに責任回避の精神構造の改善、多様性をさげすむような価値観の改善、極端な民族主義、不寛容、外国人排外主義といった政治文化や精神文化の改革も、指示している（para.6）。

同決議はさらに移行期正義に関する具体的措置の実施についても提案している。すなわち、重要犯罪人の訴追（para.7）、文明社会ではどうい犯罪とはみなされないような罪で裁かれた受刑者の名誉回復（para.8）、秘密警察のファイルの公開（para.9）、接収された私有財産の返還（para.10）、そして「浄化法」又は「脱共産主義法」の制定に基づいて旧体制を支えた政府高官の公職追放（para.11）などである。加えて欧州審議会は、旧社会主義国の政府に対して、国内法、規則、諸手続が本決議の方針に適合しているかを検証し、必要があれば修正するよう勧告している（para.15）。最後に、共産主義的全体主義体制の解体と民主化の実現は、確固たる「民主主義の精神」と「政治文化」の形成に裏打ちされねばならず、そのためには政治、法律、および経済の各分野の根本的な改革を断行せねばならず、それ故に「新興の民主主義国」への支援を欧米の民主主義国に呼びかけた（para.16）。

なお、本決議の草案には、浄化の実施にあたって「浄化法に関するガイドライン」が策定されているが、それには浄化に関する措置は遅くとも1999年12月31日まで完了するように改革実行の期限を設定していた⁷。ここまで浄化を迫ったのである。

それにもかかわらず、ロシアの脱共産主義化も民主化も、一向に進展しなかった。共産主義後のソ連諸国の指導者に民主化に取り組もうとする強い政治的意志が欠けていたことがその一因である。OSCE 常任理事会での元 ODIHR 大使の次の演説はそれを象徴的に物語っている。国際機構が現地では改革に向けていくら技術支援プロジェクトを実施したとしても、「国家に改革に取り組む真の意志がなければ、我々は永遠に抑圧と権威主義の砂漠の中で改革のオアシスを指し示すことに留まるだろう」。旧ソ連諸国の改革支持者はいまだに少数派であり、民主的な変化は選挙の組織や新しい法律の採択など「民主主義の装いを施すことにとどまっている」ことを嘆いたのである⁸。

3.3 移行期正義の取組を拒む訳

政治指導者の改革意志の欠如もさることながら、そうした意志の欠如の背後に旧ソ連諸国の移行期正義の実施を阻むいくつもの構造的・制度的要因があった。すなわち、①旧体制の政治インフラの継承と権力者の継続、②遅すぎた移行期正義取組のタイミング、③政治文化、④脆弱国家特有の国家体制安全保障戦略、⑤国際地域機構への加盟動機の低さ、といった要因である。

何よりも権力の継承、すなわち権力基盤が継承され、旧体制の権力者がそのまま政治指導者の地位にとどまったことが浄化や安全保障部門改革の最大の障害要因となった。ソ連の崩壊後、1990年代を通してバルト三国を除く旧ソ連諸国では、国政レベルでも地方レベルでも、共産党独裁体制の政治インフラの多くが引き継がれ、大統領、首相、国会議員から地方都市の首長に至るまで旧ソ連共産党や元 KGB 幹部がその地位を占め、事実上、権力の継承を許した。東欧諸国とは異なり旧体制下の反体制派活動家の登用はまれであった (Stan 2018: 37)。90年代半ばには「オルガルヒ」と呼ばれる新興財閥が力をつけ、ロシアが欧州審議会に加盟する1996年までに新興財閥による寡頭政治の基本的枠組みが出来上がる。そして2000年に KGB の後継機関であるロシア連邦保安局 FSB 長官のプーチンが大統領に就任した際には、元 KGB や FSB の将校、または軍の将校を中心にした「シロビキ」と呼ばれる集団が政府の主要ポストに任命され、彼らは政府の主要ポストの70-80%を占めるようになった (Felshtinsky 2008: 180-218)。

旧体制の政治エリート、さらには秘密警察や軍の関係者が政府の要職に就いたことで、安全保障部門改革も、ましてや浄化を含め移行期正義の取組もなされずじまいであった。2003年から2004年にかけて発生したカラー革命後、欧州回帰を志向していたウクライナとジョージアで浄化関連法が議会で審議されたが、議会

の多数派である旧共産党系議員によって否決された (Stan 2009(D) : 237-240)。政治エリートは、自分たちの政治的地位を脅かすような措置を制定することを望まなかったからである。それに加えてFSBや軍部の幹部が権力の座に就いたことで、軍、諜報機関、警察など安全保障部門の改革の動きは阻止されたのである。

第2に、遅すぎたタイミング問題がある。旧ソ連諸国で移行期正義の実施の障害となったのが、移行期正義取組のタイミングの遅さである。スターリン時代に行われた農業集団化とクラークの粛清、スターリン大粛清、ラーゲリ（強制収容所）への政治犯の収容といった社会の軍事化の下で行われた人民殺戮の責任者の多くは、今では生存していない。それに共産党独裁体制が長く続いたことから、旧体制の協力者が多く存在している。だからこそ、旧ソ連の外務大臣で後のジョージア大統領シェルナゼが70年にわたる共産党独裁体制下で多くのジョージア人が共産党支配に半ば強制的に協力させられたのであり、協力者ファイルへのアクセスを認めれば「古傷を再び開くことになり、抵抗、不信、憎悪の新しい波を引き起こす」という懸念からKGBアーカイブの公開に反対したのであった⁹。しかし、たとえ彼らが浄化を実施する政治的意志を持っていたとしても、その試みを妨げる別の技術的理由があった。それは、ソ連が崩壊する数ヶ月前にKGBの秘密公文書のかなりの部分がモスクワに移管されており、その結果、ほとんどの旧ソ連諸国はKGB職員名簿、その協力者名簿、その他の秘密公文書を公開することは実質的にできなかったからである (Stan 2009(A) : 8-9 ; Stan 2009(D) : 224-227)。

第3に、政治文化も移行期正義を阻む要因であった。全体主義的統治システムの遺制である旧ソ連の政治文化、中でも軍事文化は、いまなお旧ソ連各地の治安部隊のバックボーンを形成している。実際のところ、人権尊重、民主主義、法の支配、市民社会の形成といった西欧的なグッドガバナンス概念は、この地域ではほとんど受け入れられていない。帝政ロシア時代から共産主義時代の長期にわたって培われた体制順応、あるいは権力への隷従といった政治文化は温存されたままである (Stan 2018 : 20-31)。こうした政治文化は、もともと旧ソ連社会には歴史的に根付いていなかったからであり、今日のロシアの政治文化は「70年余にわたるソ連の経験のアンチテーゼ」である (MacFarlane 2003 : 298)。それ故に、共産主義後も、保守派とグッドガバナンスの構築を求める新勢力との間で、分断されている社会では「強い国」「強力な指導者」を求める傾向があり、そうした分断社会には移行期正義の取組を求める動きは生まれてこない。

第4に、旧ソ連諸国で移行期正義への取組に対する抵抗は、これらの国の特有の国家体制安全保障戦略からも説明することができよう。共産主義後の旧ソ連諸国は、国民の間に広く共有された国家理念がなく安定した統治基盤が確立されておらず、また社会的一体性も国民の一体性も欠けている脆弱な国家である。かつ

て B. ブザンが論じたように脆弱な国の国家安全保障戦略というものは、脆弱な統治システムと切り離して考えることはできない。安全保障上の脅威は、外部脅威のみならず軍事クーデター、ゲリラ運動、分離独立運動、民衆蜂起、政治的派閥主義といった内部脅威にも備えなければならないからである (Buzan 1991: 57-107)。

旧ソ連諸国は、多民族国家で領域一体性も、また統治正当性も欠ける脆弱な国家である。ソ連が、民族自決の原則に基づく多民族連邦制国家であったことはよく知られている。実は、ロシア、モルドバ、ジョージア、アルメニア、中央アジア諸国のかつての連邦構成共和国の国境は、民族運動の発生を阻止するために民族を分断する形で引かれていた。その結果、国境線の線引きの人為性は、旧ソ連諸国にとって国家建設と国民統合の両面において大きな障害となった。分離独立後、民族アイデンティティが引き裂かれたこれらの国では、将来にわたって民族・エスニック紛争を引き起こす構造が秘められているからである。それと同時に、これらの国では、旧共産党勢力の流れを汲む保守派と、自由化と民主化を求める改革派の間で社会が分断されていることから、紛争が発生しやすい政治的土壌がある。それ故に軍や内務省、情報機関などの治安機関は、国家体制安全保障戦略の有力な手立てとして昔ながらの大統領権力を保持し強化するための重要な抑圧手段の一部となっている (Pribylovskii 2008)。

最後に、欧州の機構加盟動機の弱さについてみてみよう。欧州国際社会への加盟動機が東欧諸国の移行期正義の主要な促進要因であったと先に述べた。しかし、旧ソ連諸国にはそうした加盟動機は、弱いか、国によっては皆無であったことが移行期正義への取組の障害となった。2000年にプーチン体制になってからのロシアは、旧ソ連諸国への影響力を維持し、これらの国をロシアの支配下に繋ぎ止めておくために、一方で、これらの国へロシア市場へのアクセスを保証し、時に資源援助を時に軍事援助を行い、他方で、EU 接近を止めようと圧力を行使し、さらにはソ連時代の社会主義体制を否定的に描くような試みを取締り、ロシア人に不利益を被らせるような移行期正義への取組を妨げてきたのである。その結果、プーチンの機嫌を損なうことを恐れた CIS 諸国は、移行期正義の取組を自ら拒んだのである (Stan 2018: 39)。

4 協調的安全保障体制の蹉跌

4.1 ロシアの不满

グッドガバナンス規範の普及に努める OSCE の共通・包括的安全保障戦略と、権威主義体制を維持したい CIS 諸国の国家体制安全保障戦略とが根本的に対立するのは自明である。移行期正義にも浄化にも取り組まず、安全保障部門改革を避けてきたロシアや他の CIS 諸国では、旧共産党勢力が温存されたままである。特

にロシアでは新興財閥と秘密警察や軍のエリートから成るシロビキに支えられた寡頭政治体制が形成されていただけに、プーチン大統領には移行期正義の実施を迫る OSCE や欧州審議会の圧力は、CIS 諸国の側には国家体制安全保障への脅威に他ならない。欧州安全保障憲章の採択前後から芽生えるロシアの対 OSCE 不満は、プーチン政権の誕生を機に一気に表面化する。

プーチンが大統領に就任するのは欧州安全保障憲章が採択された翌年の2000年5月7日である。プーチンが大統領に就任したのを機に、ロシアを中心に CIS 諸国は国家体制安全保障上の脅威となった OSCE と距離を置き始めた。2003年から2004年にかけて発生した「カラー革命」を機に OSCE は「体制転覆」の代理人とみなされるようになり、2003年12月のロシアの議会選挙、2004年3月のプーチンの大統領選挙に対する厳しい OSCE 選挙監視報告を機に、ロシアと他の CIS 諸国は、OSCE の民主化支援や選挙監視、長期駐在型ミッションの派遣先が旧社会主義諸国に偏重していることに不満を募らせるとともに、旧ソ連諸国へ派遣されていた長期滞在型ミッションの撤退を求めようになった¹⁰。OSCE の活動が「ウィーンの内」、すなわち旧社会主義諸国の人間的次元問題に集中し、バスク問題、アイルランド問題など西側の同様の問題には関与しないことが不満であった。

こうして CIS 諸国では、スターリン時代の人権侵害を含め共産党独裁体制の犯罪は不問に付された。特にプーチン政権下のロシアでは、共産主義時代が賛美されるようになり、スターリン時代は「最善のお手本」だとみなされるようになった (Adler 2018: 60)。CIS 首脳は、2004年から2007年にかけて九つの声明文を出し、その中で ODIHR の選挙監視活動や OSCE ミッションの活動を非難している。例えば、2004年7月3日、CIS 首脳が発表した非公式宣言では、CIS の9カ国の大統領は、CIS 諸国と旧ユーゴスラビア諸国の人権問題や民主化問題に集中し、他の地域を顧みない OSCE の「二重基準」「OSCE の人間的次元に偏向した手法」、安全保障政策の「不均衡な手法」を非難し、OSCE の「内政干渉や主権尊重の原則」違反を手厳しく非難した¹¹。続いて、ロシア、ウクライナ、ベラルーシなど CIS の8カ国大統領は、9月15日、後に「アスタナの抗議」として知られる提言において、OSCE の主たる安全保障活動の領域は、政治・軍事領域であり人間的次元での活動は人の移動、旅行の推進、科学技術交流、文化交流といった伝統的な交流事業に限定すべきで、OSCE は加盟国への内政干渉は控えるように訴えた¹²。それはまるで1989年前の CSCE を舞台にした東西対立を彷彿させるものである。

4.2 NATO の「道具」になった OSCE

協調的安全保障のプラットフォームであったはずの OSCE で加盟国間の対立と分断が進む過程は、ロシアが孤立を深め、安全保障上の脅威認識を深める過程でもある。なぜならば EU の東方拡大はロシアの立場からすれば巨大なブロック経

済と対峙することを意味し、NATOの東方拡大は強大な軍事集団による軍事的脅威が目前に差し迫りつつあることを意味したからだ。

2004年はEUとNATOの東方拡大がほぼ最終段階に入り、ワルシャワ条約機構の旧同盟国すべての国がEU加盟を認められ、NATO加盟も認められた年である。特に旧ソ連を構成したバルト三国を含む旧ワルシャワ機構のすべての加盟国がNATOに加盟したことに、プーチンは激怒したと伝えられる。ロシアの連邦議会はNATOの拡大を非難し、CSCEパリ首脳会議で調印された欧州通常戦力条約（CFE条約）からの脱退をプーチンに呼びかけるとともに、国防大臣など政府高官はNATO拡大の動きに対抗して核兵器軍事ドクトリンの再検討を含め適当な対抗措置を検討するよう、呼びかけた（Petovar 2005：135）。これ以降、「ウィーン」の東」に集中していたOSCEの安全保障活動を規制することがロシアのOSCE政策の主要目標になる（Zagorski 2021：78-79）。

こうして2000年代も後半に入ると、ロシアのOSCE批判は特にミッションの派遣や選挙監視を所管するODIHRに対して向けられ、ODIHRの選挙監視活動および民主化支援活動を縮小するよう訴えるようになる。プーチン大統領は、2007年2月に開催されたミュンヘン安全保障会議でOSCEをNGOと結託した「西側の低俗な道具」になり下がったとまでOSCE非難を強めていった¹³。2007年11月、ロシア外相ラブロフがOSCE閣僚会議でOSCEの選挙監視活動に関して言及した際には、OSCEはODIHRの活動を危機的状態に追いやり、もはや「引き返すことのできない地点」に達していると威嚇めいた発言をしている¹⁴。

OSCEの分断が深まるにつれてOSCE閣僚会議は最終合意に達することが困難な事態にしばしば陥る。その結果、ODIHR、HCNM、RFMなどOSCE専門機関に対する統制は強化され、それがOSCEの安全保障活動の規制に発展していった（Epkenhans 2007：213）。ロシアからのこうした批判と圧力の下に、OSCEはもはや協調的安全保障のプラットフォームではなくなり、欧米諸国とCIS諸国との間でガバナンス・システムをめぐる新冷戦の舞台へと変容していったのである。

4.3 ウクライナの離反

こうして対立状況にあったOSCEで、ロシアのつなぎ止め工作に対して公然と反旗を翻したのがウクライナである。2014年2月、ヤヌーコヴィッチ大統領への抗議運動は社会・政治的混乱に発展し、EUの調停の下で「政治危機の解決合意」が結ばれる。その結果、失脚したヤヌーコヴィッチ大統領を含む政府高官はロシア逃亡する。親EU・民主勢力の勝利に終わったこのユーロマイダンを機に、ウクライナ新政権は革命を不可逆的にするために、またロシアと袂を分かち欧州へ接近するために、かつて東欧の旧社会主義国家がEU加盟に向けて実施したように、移行期正義に取り組む。旧ソ連時代の共産党の政治エリート、元KGBな

ど安全保障部門の高官のウクライナへの忠誠心は疑わしく、モスクワへ内通する「第5列」の疑いがあったからである。ウクライナの新政権は、人権侵害における被害者の名誉回復と復権、浄化法の制定と旧体制下の政治エリートの公職追放、KGB ファイルの公開という三つの領域で移行期正義の取組を実施した。中でも浄化は、6つの浄化関連法に基づき、主として司法と政府の二つの部門を中心に進められた（Horne 2018：179-180）。旧ソ連時代から権力を継承した政治エリートのみならず、ヤヌーコヴィッチ体制下で任命されたすべての裁判所判事が解任されたのをはじめ、ユーロマイダン革命で反政府抵抗主義者を処分した責任者も解任された。ヤヌーコヴィッチ体制下の政府の主要幹部エリート、旧共産党政権下の政治エリート、KGB 職員とその協力者の公職追放も進められた（David 2018：144-146；Stan 2018：31-32）。

ウクライナ新政権による移行期正義の実施やグッドガバナンス建設への取組は、ロシアとの決定的な決別を意味した。一方、マイダン革命後、ロシアはG8から追放され、EUの経済制裁が始まり、NATO・EUとロシアの関係は敵対関係に入り、欧州の分断が決定的となった。2010年12月、アスタナで開催されたOSCE首脳会議で取決めた“Helsinki + 40”と称する改革プロセスは頓挫し、2015年に開催予定の首脳会議は立ち消えとなった。ヘルシンキ宣言以来、営為積み上げてきたOSCEの共通の安全保障規範は打ち砕かれ、国際関係は、伝統的な力の政治に回帰するのは必至である。

おわりに

共産主義後の30年にわたる民主化移行期を経て、東欧諸国とバルト三国は比較的自由で民主的な国へ変貌した。浄化が実施された結果、旧体制の政治エリートは権力と影響力を失うとともに、安全保障部門改革によって民主的で安定した政軍関係が確立されたからである。また民主化を進める上で、外部アクターも重要な役割を演じた。欧州国際社会は協調的安全保障のプラットフォームとされたOSCEを舞台に東欧諸国に対して民主化を支援する一方で、東欧諸国のEU加盟動機やNATO加盟動機がOSCEのグッドガバナンス規範を積極的に受容し、民主化を主体的に進めていく要因となったのである。

一方、バルト諸国を除く旧ソ連諸国の多くの国で法の支配は確立されず、汚職は蔓延し、政治的自由もメディアの自由も規制され、反政府、反体制派の市民は弾圧されるなど、元来た道に戻っている。浄化と安全保障部門改革の機会を逸したことが移行期国家建設において深刻な障害になったのである。旧体制の政治エリートがそのまま旧体制の権力基盤を引き継ぎ、権力の座に留まり、さらにロシアではFSBや軍の出身のエリートがプーチン体制の中核を占めるようになったこ

とから、浄化の実施も安全保障部門改革の取組も、事実上、不可能であったからでもある。

ロシアをはじめ多くの旧ソ連諸国が民主化移行に失敗したことで協調的安全保障のプラットフォームであった OSCE に対立と分断の亀裂が走り、OSCE 安全保障共同体構想はロシアのクリミア併合で抜き差しならぬ分断状況に陥り、ついに頓挫した。OSCE の分断原因は、OSCE の共通・包括的安全保障概念そのものにも内在すると考えられる。なぜならば旧体制の遺制の上に再建されたプーチン体制には OSCE の共通・包括的安全保障戦略は決して受け入れることのできない相談だった。人権尊重、法の支配、民主主義を軸とする OSCE の安全保障共同体構想は、これらの国の国家体制安全保障に対する脅威であったからである。このことは冷戦の終結後に構想された人間の安全保障と国際安全保障の両立を図った安全保障共同体建設の限界を示すものである。

ロシアのウクライナ侵攻によって、ロシアは国際社会で孤立を深めつつある。ロシアの離反で OSCE が分断され、共同体の基盤が揺らぐ中、ユーラシアの中央から中東にかけて、軍事・経済大国化する中国を中心にグッドガバナンスのグローバル化に危機感を募らせ抵抗する非民主的國家の多くが上海協力機構（SCO）に結集しつつある。それだけに、OSCE の今後の行方は、OSCE と SCO の間で始まった新冷戦の行方を大きく左右するものと考えられる。

引用文献

1. Adler, Nanci. 2018. "Challenges to Transitional Justice," in Horne, Cynthia M. and Stan, Lavinia, eds., *Transitional Justice and the Former Soviet Union: Reviewing the Past, Looking toward the Future*, Cambridge University Press
2. Bekus, Nelly. 2018. "Historical Reckoning in Berusi," in Horne, Cynthia M. and Stan, Lavinia, eds., *Transitional Justice and the Former Soviet Union: Reviewing the Past, Looking toward the Future*, Cambridge : Cambridge University Press
3. Bronkhorst, Daan. 2006. "Part II- Lustration in Central Europe, Truth and Justice," June 2006 http://www.amnesty.nl/bibliotheek_berechting_part_2 (2022年8月6日取得).
4. Bruce, Gary. 2010. "East Germany," in Stan, Lavinia, ed., *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, London: Routledge.
5. Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-cold War Era*, Brighton: Wheatsheaf.
6. Cameron, David R. 2007. "Post-communist Democracy: The Impact of the European Union," *Post-Soviet Affairs*, 2007, Vol.23, No.3
7. Cottey, Andrew, Timothy Edmunds and Anthony Forster. 2005. "Civil-Military Relations in Post-communist Europe : Assessing the Transition," *European Security*, Vol.14, No.1, March.
8. David, Roman. 2018. "Lustration in Ukraine and Democracy Capable of Defending Itself," in Horne, Cynthia M. and Stan, Lavinia, eds., *Transitional Justice and the Former Soviet Union: Reviewing the Past, Looking toward the Future*, Cambridge : Cambridge University Press
9. Epkenhans, Tim. 2007. "The OSCE's Dilemma in Central Asia," *OSCE Yearbook 2006*,

- Humburg: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg.
10. Felshtinsky, Yuri and Vladimir Pribylovsky. 2008. *The Corporation : Russia and the KGB n the Age of President Putin*, New York: Encounter Books.
 11. Ghebali, Victor-Yves. 2007. "The OSCE involvement in Security Sector Reform: Normative Commitments and Operational Activities without an Integrated Approach," in Daniel Warner, eds., *The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and other Challenges*, PSIO Occasional Paper 4.
 12. Ghebali, Victor-Yves. 2008. "The OSCE Norms and Activities Related to the Security Sector Reform: An Incomplete Puzzle," *Helsinki Monitor*, Vol.19, no.4.
 13. Goertz, Jan-Philipp. 1998. "The Rule of Law—Meaning and Significance for Security Policy and Reform," *European Security*, Vol.7, No.3, autumn.
 14. Horne, Cynthia M. 2018. "Lustration : Temporal, Scope, and Implementation Considerations," in Horne, Cynthia M. and Stan, Lavinia, eds., *Transitional Justice and the Former Soviet Union: Reviewing the Past, Looking toward the Future*, Cambridge : Cambridge University Press
 15. MacFarlane, Neil. 2003. "International Organization in Central Asia: Understanding the Limits," *Helsinki Monitor*, Vol.14, No.3.
 16. Nalepa, Monika. 2010. *Skeletons in the Closet: Transnational Justice in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
 17. Nedelsky, Nadya. 2010. "Czechoslovakia, and the Czech and Slovak Republics," in Stan, Lavinia, ed., *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, London: Routledge.
 18. Petovar, Tanja. 2005. "Security Sector Reform in the Baltics, the Commonwealth of Independent States, and Southeast Europe," Annex 4. A4 in *Security Sector Reform and Governance: A DAC Reference Document*, DAC Guidelines a Reference Series OECD DAC 2005.
 19. Petrakov, Mikhail. 2000. "The Role of the OSCE from a Russian Point of View," *OSCE Yearbook 2000*
 20. Pribylovskii, Vladimir. 2008. *The Corporation : Russia and the KGB in the Age of President Putin*, London : Encounter Books
 21. Stan, Lavinia. 2018. "Limited Reckoning in the Former Soviet Union : Some Possible Explanation," in Horne, Cynthia M. and Stan, Lavinia, eds., *Transitional Justice and the Former Soviet Union: Reviewing the Past, Looking toward the Future*, Cambridge : Cambridge University Press
 22. Stan, Lavinia. 2009 (A). "Introduction : Post-communist Transition, Justice, and Transitional Justice," in Stan, Lavinia, ed., *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, London: Routledge.
 23. Stan, Lavinia. 2009 (B). "Poland," in Stan, Lavinia, ed., *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, London: Routledge.
 24. Stan, Lavinia. 2009 (C). "Hungary," in Stan, Lavinia, ed., *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, London: Routledge.
 25. Stan, Lavinia. 2009 (D). "The Former Soviet Union," in Stan, Lavinia, ed., *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, London: Routledge.
 26. Vacroux, Alexandra. 2018. "Conclusion : The Uses, Lessons, and Questions of Transitional Justice," in Horne, Cynthia M. and Stan, Lavinia, eds., *Transitional Justice and the Former Soviet Union: Reviewing the Past, Looking toward the Future*, Cambridge : Cambridge University Press
 27. Welsh, Helga A. 2015. "Beyond the National : Pathways of Diffusion," in Stan, Lavina and

Nadya Nedelsky, eds., *Post-Communist Transitional Justice: Lessons from Twenty-Five Years of Experience*, Cambridge : Cambridge University Press,

28. Zagorski, Andrei. 2021. "Russia and the OSCE," *OECE Insights 2021, Nomos*, 2022
29. 吉川元 2000. 「OSCE の安全保障共同体創造と予防外交」『国際法外交雑誌』、第98巻第6号、2000年2月、1-34頁。
30. 吉川元 2013. 「序論 『正義と国際社会』」『正義と国際社会——国際政治』 171号、2013年1月、1-14頁。
31. 立石洋子 2020. 『スターリン時代の記憶—ソ連解体後ロシアの歴史認識論争』慶応義塾大学出版会。

注

- ¹ Freedom House の調査報告によると、2021年時点で旧東側諸国の内、ハンガリーのみが「部分的自由な国」で、他の5カ国はすべて「自由な国」である。一方、旧ソ連の15カ国の内、バルト三国は「自由な国」で、ウクライナ、モルドバ、ジョージアが「部分的自由な国」、ロシア、ベラルーシを含め他の全ての旧ソ連諸国が「不自由な国」に位置付けられている。Countries and Territories | Freedom House (2022年9月25日取得)
- ² Vienna declaration, Council of Europe Summit, 9 October 1993. Declaration of the Council of Europe's First Summit (Vienna, 9 October 1993) - CVCE Website (2022年4月20日取得)
- ³ Organization for Security and Co-operation in Europe, "Charter for European Security," Istanbul, November 1999.
- ⁴ Concluding Document of Budapest-Towards a Genuine Partnership in a New Era, Budapest, 6 December 1994.
- ⁵ Russia's Request for Membership of the Council of Europe <https://pace.coe.int/en/files/13932/html> (2022年5月1日取得)
- ⁶ Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems. Resolution 1096 (1996), 27 June, 1996 Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems (coe.int) (2022年5月7日取得).
- ⁷ Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems. Doc.7568, 3 June 1996, Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems (coe.int) (2022年5月7日取得).
- ⁸ Address by Ambassador Gerard Stoudmann, Director of the OSCE ODIHR at the OSCE Permanent Council, 11 July 2002. http://www.osce.org/documents/odihr/2002/07/1687_en.html (2012年8月10日取得)
- ⁹ "Georgian President Opposes Lustration," RFE/RL Newsline, 9 December 1997.
- ¹⁰ 例えば、1997年からベラルーシの民主制度構築支援の目的で派遣された「OSCE 助言・監視グループ」はベラルーシの要請のもとに2002年12月に活動を終了した。危機管理目的でチェチェンへ派遣されていた「OSCE チェチェン支援グループ」は、9.11テロ事件後、ロシアの反対で2003年3月、撤退を余儀なくされた。
- ¹¹ PC. DEL/630/04 of 8 July 2004. なお、この非公式首脳会議にはトルクメニスタン大統領は参加していない。またアゼルバイジャンとジョージアの大統領は同宣言の署名を拒否している。
- ¹² "Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners," Astana, September 15, 2004. <http://belarusembassy.org/news/digest/pr092004.htm>. (2010年7月26日取得)。
- ¹³ Putin's Historical Speech at the Munich Conference on Security Policy, 2007 | Aldeilis (EN). (2022

年7月1日取得)。

¹⁴ Sergey Lavrov, Statement at the 15th Meeting of the Ministerial Council, MC.DEL/34/07, 29 November 2007.

独立論文

ASEAN 文化基金設立にむけての日本によるイニシアティブ

井原 伸浩

名古屋大学情報学研究科附属グローバルメディア研究センター准教授

序論

ASEAN 文化基金 (ASEAN Cultural Fund) は、1977年8月の第1回日本・ASEAN 首脳会議における福田赳夫の発言を機に、その設立に関する議論が日本-ASEAN 間で開始された。福田のこの発言は ASEAN 側首脳に強く歓迎され、福田ドクトリンの発表や、ASEAN 五大工業プロジェクトに対する日本の支援表明と並んで、高い評価を受けた。実際、日本・ASEAN 首脳会議でインドネシアのスハルト (Suharto) やフィリピンのフェルディナンド・マルコス (Ferdinand Marcos) 両大統領は、日本からの資金援助を歓迎する発言をしたし、タイ首相ターニン・クラウィチエン (Thanin Kravichien) は、福田の提案を「真剣に検討したい」と述べた。マレーシア首相フセイン・オン (Hussein Onn) は、「心あたたまるお言葉で、この分野の発展に希望が持てる」と発言し、シンガポール首相リー・クアン・ユー (Lee Kuan Yew) に至っては、「域内文化交流に着想されたことに深甚なる謝意を表したい。まさに新しい時代に入った感がある」と激賞した¹。

同構想は、経済分野に偏った日本-東南アジア関係を変化させようとする日本の外交努力を象徴するものともなった。70年代半ば、東南アジアへの日本人の著しい経済進出は、同地域を日本が「経済支配」しようとしているとのイメージを形成したうえ、そうした日本人のふるまいがあまりにも悪いとの批判を高めた。そんななか、オイルショックの発生から間もない1974年1月になされた田中角栄首相の東南アジア訪問は、あからさまな資源外交とみなされ、現地で反日デモの発生を招く結果となった。その後、域内における米国の軍事プレゼンスが低下し、インドシナ半島が共産化すると、ASEAN 諸国は国家的・地域的強靱性を強化すべく、日本との地域協力により積極的となったが、上記のような対日批判や懸念はくすぶり続けていた。これに対し首相となった福田は、「物と金」に偏った協力関係を批判し、「心と心のふれあい」があったうえで経済上の接触を持つべきだと論じていた。そのうえで自身の東南アジア歴訪では、日本と ASEAN 間の文化協力の重要性も強調しつつ、「心と心のふれあい」に基づく関係を ASEAN 加盟国間でも促進させるものとして、同基金を位置づけた²。福田は日本・ASEAN 首脳会議に出席後、東南アジア各国を訪問し、マニラでのスピーチで福田ドクトリンを

発表した、「心と心のふれあい」は、同ドクトリンの中心的な理念の一つであり、ASEAN文化基金は、この理念を具体化したものという重要性を持つ。それにもかかわらず、管見の限り、設立期の同基金に関する詳細な研究は欠如した状況にある³。

同基金には以下二点の分かりにくさが指摘できる。第一に、ASEAN文化基金が推進したのは加盟国間の文化交流であり、日本-ASEAN諸国間のそれではない。上述の通り、70年代の東南アジアでは、反日感情が著しく高まり、福田を含め歴代首相は、ASEAN諸国との文化協力これを緩和しようとしていたにもかかわらず、である。第二に、基金はASEANのイニシアティブで設立され、日本政府がそれに資金援助したという体裁が取られているが、実際には基金の設立過程において、再三にわたる日本政府の積極的なコミットメントが見られた。なぜこのような分かりにくい手法を外務省が採ったのかが、本稿の研究課題である。

本研究は、ASEAN文化基金の設立にむけて、いかにASEANのイニシアティブのもとでこれを実現できるよう日本政府がお膳立てしたかを歴史的アプローチから分析することで、上記課題に以下の答えを提示する。日本-ASEAN間ではなく、ASEAN諸国間の文化交流を支援するという新しい試みは、政治家や官僚でなく、有識者だからこそ発案できたものだが、その際、有識者が注意したのは、当該基金が日本の文化事業のダミーとみなされ、現地の文化人から敬遠されることだった。つまり、日本が目立たない形で、ASEAN加盟国の連帯と強靱性強化に貢献することが目指されたのである。だからこそ、ASEAN加盟国の相互理解増進に日本が協力しようとする基金案は、「日本の直接的利害にワンクッションをおいた外交的イニシアティブ」という点で新しさがあり、それが高く評価された⁴。また、日本が目立たない、つまり、基金案を日本政府が主導しているとみなされないためには、基金設立過程で、ASEAN加盟国に一貫してイニシアティブをとらせる必要があった。ただし、文化交流の実績がないASEAN加盟国は助言役が必要であるうえ、資金の拠出を渋る大蔵省を説得できるような基金の体裁を整える必要があった。そこで、外務省はあくまで表に出ない形で、時には自らのコミットメントを隠しながら、基金の設立過程に関与したのである。

以下、これを実証すべく、ASEAN文化基金の設立過程について時系列を追いながら分析する。資料について、福田の東南アジア訪問は、域内における米国の軍事プレゼンス低下を背景とした、日本の「自主外交」として知られているため、日本の資料、特に外務省外交史料館の文書を中心に用いる。なお、関係省庁への情報公開開示請求は、該当文書無しの回答であり、使用はかなわなかった。

1. 基金案の起源

基金構想の発案は、1977年3月15日に東京工業大学教授の江藤淳、東京大学教授の永積昭、東京工業大学教授の岩田慶治、および京都大学助教授の矢野暢が、外務省文化局文化事業部に招請され、ASEAN に対する文化面の取り組みについて協議したことに始まる。

有識者が発案した基金構想は、日本－ASEAN 諸国間で文化交流を進めるという既存の考え方と一線を画するものだった。すなわち第一に、基金という形態を採用することで、日本政府主導の文化交流を否定した。有識者の協議で江藤が、年ごとあるいは数年分まとめて日本が事業費を拠出する形でなく、基金の利子を事業費にあてることを主張したのである。その理由は、「日本政府の文化事業のダミーであるとの疑念を払拭するため」であり⁵、そのためには、日本政府が事業費を直接拠出することで事業に干渉できる形態にすべきでないとの考えだった⁶。実際、江藤は「直接でなく、ワン・クッション入れた形の金でないと各国の文化人に敬遠されるであろう」と発言している⁷。

第二に、基金は、現地の反日感情緩和ではなく、「ASEAN 自らが使うことを目的としたもの」にすべきとされた。これは会議に出席していた矢野が、現在求められているのは「アジアにどのような文化圏を作るかとの構想」であり、域内国によるそうした文化圏の構築に日本が寄与することに、基金案の意義をみだしていたことによる。矢野は ASEAN を、「未だ「実」のある存在ではない」と考えており、加盟国間の文化交流を通じて「「虚」から「実」へ育つ」ことが、日本の国益に合致すると考えていた。また、それゆえ矢野は、「対 ASEAN 文化協力は反日論に対処することを出発点とするのは誤り」と論じた⁸。

この二点に共通するのは、文化協力をするにあたって、日本が前面に出ないことである。実際、例えば ASEAN 諸国に日本の文化会館を設立するという構想に関して江藤は、対 ASEAN 文化協力が目に見えるもの (visible) なものになれば、反感を吸収するセンターになると論じて慎重な姿勢を見せた。矢野も、本来目に見えないものである文化交流が目立ってしまえば、かつて同様に目立つことで「たたかれた」日本経済と同様の道をたどると論じた⁹。「目立たない」ことによって、現地国指導者や国民の反感を喚起しない文化外交政策が志向されたのである。

この結果、3月の有識者会議では、ASEAN 諸国のイニシアティブで基金を運営する基本姿勢が採られたが、機構としての ASEAN が、独力で当該基金を運営しうるかについては、有識者も外務省も確信が持てなかった。有識者の協議では、基金の贈与先として、「ASEAN 各国ではなく、ASEAN 全体とすべき」とされたものの、「現在の ASEAN 事務局はこれを運用する能力があるとは思われないので、ASEAN のいずれかの国に本件基金を新たに設立すべきである」と論じてい

た¹⁰。さらに、3月の有識者会議に基づき、5月20日に文化第一課が作成した文書でも基金の受け入れおよび運用を目的とした新機構をASEAN5カ国に設立させる旨が記されている。しかも「当該機構は第三国に対してオープンとすることも妨げないものとする」とされ、日本が関与する余地を残した¹¹。日本が提供する資金の受皿が機能するのか、この時点で外務省も懐疑的だったのである¹²。

1977年7月4日から18日にかけて、江藤淳および永積昭がASEAN諸国を訪問し、政治的指導者、高官さらには民間等から幅広く基金構想について意見を聴取した。その報告書によると、基金構想への反応としては、政府も民間も、「タイムリーであるとして歓迎の意向が表明」された。細部に批判はあっても、構想そのものに「反対する者は1人もいない状況」だった。特に、日本がまとまった額を拠出する基金が「ASEAN諸国の所有物」であり、「域内の文化の発展及び交流のために使用をまかせる」形をとる点について、「多くの者がはじめは意表を突かれた感じ」であったが、その内容が吟味されると、本構想のねらいが「正に的を射たものであるとの評価」が示されたという¹³。

ただし、ひも付きではないとの建前であっても、何らかの形で日本が運営に関与することは、「謂わば当然の前提と考えられて」いた。そこで報告書は、ASEAN側の要請があれば、「例えば、外務省の有能な人物を送り込み、本件基金が軌道に乗るまでの3、4年間アドバイスすることも必要であろう」と論じている¹⁴。

2. 福田を交えた打ち合わせ

1977年7月14日、福田の東南アジア訪問に関する第一回打ち合わせが、福田はもちろん、関係高官も出席して開催され、基金構想についての説明資料が、文化事業部によって用意された¹⁵。上述の有識者会議の議論に則った同資料では、日本がASEANに対する文化協力を推進する理由として、「政府レベルのほかの分野や民間の経済進出に比べて、我が国の文化面でのプレゼンスはあまりに小さく、跛行的状況にある」ことが挙げられた。そのため、「ASEAN諸国との関係を長期的に安定したものとするためには、バランスの取れた協力を行い、相互に心の底から触れ合う関係を築くべき」であり、そのために文化協力の強化が謳われた¹⁶。ここでいう「心と心の触れ合う」関係とは、単に東南アジア諸国と日本の人的・文化的交流というよりも¹⁷、相手の心を理解し、心をこめてそれに寄り添うという、相互理解に基づいた関係というべきであり、短期的には日本の利益にならなくても、相手のニーズに沿った協力を行うことを指す¹⁸。実際、文化事業部は、基金案がASEANのニーズにも合致していると論じている。ASEANは、発足後日も浅く、加盟国は相互理解と連帯感を強める必要性を感じている反面、文化面での発展については、「その必要性を認めながらも十分手が回らない状況にある」から

である¹⁹。

7月20日には第二回打ち合わせが開催された。この打ち合わせで問題となったのは、財源である。福田は、財政上の難しさをあげつつ、外務省と大蔵省が事務レベルで協議し、その結果を、最終打ち合わせ会議に提出するよう指示した²⁰。そのため、打ち合わせ直後の23日に作成された基金案では、当初100億円が構想されていた拠出が「50億円」に減額されていた²¹。とはいえ、江藤・永積ミッションの報告書は、「50億程度でも、新たな試みだけに、驚きと喜びをもって迎えられると思う」と指摘していたため、外務省としては、この減額は受け入れがたいものではなかった²²。

ただし、50億にせよ100億にせよ、「通常の外務省予算枠には収まらない」規模であることに変わりなかった²³。こうした財政上の難しさは、7月23日に作成された東南アジア訪問時の福田の発言要領案にも影を落とした。そこでは、基金の設立を明確に提案していた外務省案に対し、大蔵省案は、「文化面でわが国として今後いかなる形の協力が可能か検討したい」と述べるにとどまり、基金に触れていなかった²⁴。

なお、外務省の発言要領案は、基金の提案者を、ASEANでなく日本としている。これは7月25日に作成された、ASEAN文化交流基金の詳細な設立手順案でも同様だった²⁵。ただし、基金が設立された際には、「もっぱらASEAN自らの意思に基づいて」活用されることを期待しているとともに、日本以外の国が将来本基金に拠出することも歓迎するとした。これらの言及は、基金に対する日本のコミットメントを薄める配慮によるものだった²⁶。

とはいえ、7月20日の基金案では、ASEANのイニシアティブに、以下の留保がつけられた。すなわち、「運営方針については日本・ASEANフォーラムにおいて討議し、我が国の意見を十分反映しうるようにする」²⁷。また、基金の目的、事業内容および運営管理の方法を具体的に決定する「ASEAN文化交流基金設立準備委員会」を組織することが論じられ、この委員会に、日本は必要に応じてオブザーバーとして参加するとされた²⁸。事業内容についても、基本的にASEANが自ら決定すべきとしつつ、しかし、日本の意向を反映させるよう配慮するとされた²⁹。基金の運営管理に関する決定については、基本的にはASEAN側に委ねられるとしたが、「先方の要望がある場合には」、日本から専門家の形で適切な人材を派遣することで「運営管理の適正を期する」とされた³⁰。

3. 大蔵省との折衝

開発途上国への援助を外交の柱としてきた日本において、大蔵省は外交分野で強い影響力を発揮していた。福田自身、佐藤政権で大蔵大臣を務めた際、IMF 総

会や世界銀行総会をはじめとする種々の国際経済会議に出席していたし、アジア開発銀行の設立にも重要な役割を果たした。また、福田は、大蔵大臣在任時に実現した経済・開発に関する様々な国際会議の開催を、アジア諸国に連帯の機運と成果が生まれたものだとし、それに日本が指導的役割を果たしてきたと論じていた³¹。一方、福田内閣は、深刻化する世界的不況下での景気回復と雇用安定を実現すべく、大規模公債政策に乗り出し、1977年度には公債依存度が30%を超えていた。したがって、大蔵省との折衝は、基金の実現を左右する重要性を有しており、しかし、それが難航することは十分予想されていた。

1977年7月27日には、中江要介アジア局長らが、大蔵省主計局の秀河徹映次長と面会し、基金構想について説明した。これに対し秀河は、ASEAN側に文化交流を行う自発的な意欲や自主性が盛り上がっていないと指摘するとともに、機構としてのASEANに対する疑念を示した。すなわち秀河は、ASEANが「分解」する可能性を指摘し、そうなれば出資した50億円が戻らないことを案じる発言を行った。さらに、資金拠出の運営管理を目的としてASEANが設置する「受け皿」にも、安定性の面で疑問が感じられると秀河は述べた。結局、大蔵省は、限段階では基金としてASEANに提案することは困るという結論を外務省に伝えた。ASEANの域内文化交流に対する協力には賛成するものの、「先方から協力の様式について具体的に要望があれば積極的に検討する」ことにとどめたのである³²。

7月29日に開催された第三回勉強会で福田は、基金構想をASEAN側に言わせるのが良いのか、それとも日本側から積極的に提案すべきなのかについて、参加者に意見を求めている。換言すれば、ASEAN側のイニシアティブにどこまで徹底して配慮するか問うたのである。このとき中江は、「日本側から提案するところに意義がある」と返しているが³³、後に述べるように、最終的には、基金案は事実上ASEAN側に伝えたものの、日本・ASEAN首脳会議や公式文書において言及されず、ASEAN側に提案させる体裁を維持している。

また、この勉強会で外務大臣の鳩山威一郎が、基金案に反対の意見を表明したのだが、その理由の一つが、ASEANにイニシアティブを握らせることだった。鳩山が反対した理由は多岐にわたるが、同会議では、基金よりも「すぐ使える金の方がよい」とし、さらに「日本が使えない金ではつまらない」という「何人かの国会議員」による話を紹介している。つまり、日本でなくASEANに文化協力のイニシアティブを委ねる外務省の工夫に難色を示したのである³⁴。

結局、福田が東南アジアへ出発する直前に、外務省が大蔵省と合意した福田の発言要領や共同声明案では、基金への直接的な言及はない。発言要領では、「私は、ASEAN諸国とわが国の専門家が共同してASEAN域内における文化交流促進のためいかなる形の協力が望ましいかを検討することを提案したい。」とされた³⁵。日本・ASEAN首脳会議においての実際の福田による発言でも、ASEAN文化基金

に関してはその名称を挙げずに、もし、経済以外の分野で「ASEANとして交流強化の試みがあれば、強制する気持はないが、できるだけ資金協力をする用意がある」と、かなり控えめな表現を用いている³⁶。また、同会議の共同声明では、「日本国総理大臣は、ASEAN内の文化協力を促進するためのASEANの努力と関連して必要とされる協力の種類を決定するため、共同研究が行われるよう提案した³⁷」となっている。

それでも、こうした福田の提案は、強いインパクトをもってASEAN諸国首脳に迎えられた。日本は財政協力のみを行い、ASEAN側の自主性を尊重すると福田が述べたことが、ASEAN諸国首脳の「意表をついた」のである³⁸。また、ASEAN諸国側が、日本-ASEAN間の文化交流を日本が促進しようとすることは予想していても、ASEAN加盟国間の文化交流を提言するとは、会議の直前まで予期しにくいものだった³⁹。

4. 第二回日本・ASEAN フォーラム

同年11月17日に、東京で開催された日本・ASEAN フォーラム第二回会合の文化関係分科会議では、日本・ASEAN首脳会談で招集が決まった文化協力に関する共同研究グループ（JSGCC: Joint Study Group on Cultural Cooperation）の詳細について、日本とASEAN諸国代表の間で詳細が議論された。ただし、ASEAN諸国代表らは、この件について意思統一をしていなかったため、会議に臨む姿勢は情報収集にとどめていた⁴⁰。

この会合の前後、日本が本件協力を通じ、ASEAN諸国間の文化交流を規制およびリードしようという意図があるのではないかという懸念がASEAN諸国代表の間で語られている。会議前日のASEAN諸国代表による打ち合わせでは、タイ代表等からこうした発言があったし、同フォーラム分科会議では、日本側がASEANのプロジェクトを査定する意図があるのではないか、との質問もあった⁴¹。シンガポール代表は、ASEANが日本の提案に安易に依存すれば、ASEANが第三国、つまり日本の統制を受けているとみられる恐れがあると述べている⁴²。

これに対し日本側も、会合において情報収集に徹したのだが、その理由は「種々の可能性を模索している段階」だからというものだった。これは、ASEAN側の考えを聞くまでは、具体的なコミットメントを避けようというものであり、あくまでも基金の設立を、ASEAN主導で成し遂げようとしたものだった⁴³。上述の懸念に対しても、文化プロジェクトの選定を含め、ASEANのイニシアティブを尊重する考えを、日本代表団は再三説明した⁴⁴。

ただし、日本側としては、ASEAN首脳との会議で福田がした約束の通り、対象事業はASEAN域内の文化交流事業のみであり、経済協力や技術協力のカテゴ

リーに入れるべき事業は対象として考えていないという点は曲げなかった⁴⁵。また、強制したわけではないものの、基金の対象事業について日本の代表団は助言を行っている。すなわち、国際交流基金の事業を概略説明したうえで、本件構想の対象事業としておおむね同様の内容が適当ではないかと示唆したのである⁴⁶。これに対し ASEAN 側も理解を示し、十分研究したいと応えるとともに、対象事業を文化交流に限定するという考え方にも異論はないとした⁴⁷。

この会議において、日本・ASEAN フォーラム幹事役のインドネシア ASEAN 国内事務局長ウマルヤディ・ニョトウィヨノ (Umaryadi Njotowiyono) 大使から基金の設立を希望する発言がなされた。資金抛出の態様について、日本側代表は JSGCC で話し合われるべき問題として明言を避けたのだが、これに対し、ウマルヤディが、基金でなければ「受皿」設立の意味は余りないと考える」と述べた。さらに、フィリピン代表も、「基金」の設立を、他の ASEAN 諸国にも提案しているところである旨、説明した⁴⁸。これは ASEAN 側からの正式な基金設立提案と言えるものではないが、後述するように外務省は、これをもって ASEAN から基金設立の希望表明がなされたとし、JSGCC で基金構想についての考え方を明示していく契機としたのである。

5. 第一回 JSGCC へ

1977年11月21日には ASEAN 常任委員会が開かれ、JSGCC についての意思疎通が図られるなど、基金案に関する協議は順調に運んでいるかのようにも見えたが、その翌月の12月に開催された ASEAN 文相会議は、日本が基金形式での協力を考えていることに、ASEAN 側の理解が不十分であるとの懸念を外務省に生じさせた。会議では、「教育分野における ASEAN プロジェクト」が承認されたのだが、そこに日本からの協力を期待したいという意見がインドネシアやフィリピンから出され、それが会議の大勢となった。参加者は基金構想を前提とするのではなく「全員何となく毎年度予算で支出されるということで考えていた」のである。これには「具体的な案は固まっていないとの日本側の言い方がどんな形も可能であるとの観を与えている」面もあった⁴⁹。後述するように、これは JSGCC で、日本が基金構想に対する具体案を明示する一つの誘因となった。

ところが大蔵省は、第一回 JSGCC に臨むにあたり、基金の具体案を明示することに反対した。大蔵省は、日本の具体的協力の態様について、ASEAN 側の希望を十分聴取したうえで検討したいとの立場を崩さなかったのである⁵⁰。

そこで外務省は、1978年1月の第一回 JSGCC 会合において、議事要旨を2種類用意するという、特殊な議論を行うことにした。すなわち、第一の議事要旨によると、会合の冒頭でウマルヤディが、ASEAN 側は「ASEAN 文化交流基金の設立

を企図」しており、日本政府が同基金に応分の出資を行い、その運用益でASEAN域内の文化交流事業を実施することを強く望んでいると述べたとされる⁵¹。会合後の記者会見でも同様の説明がなされている⁵²。しかし、もう一つの、おそらく大蔵省官僚の目に触れることはなかった会合の議事要旨を見ると、基金設立およびそれに対する日本の拠出を希望していると、ASEAN側が発言したことにして公式文書に残してほしいと、日本側がASEAN側に要請したとある。これは、日本の外務省が、本件文化協力に関し、「外部に対してASEAN自身の域内文化交流活動に対し、日本が直接金を出すことによって何らかのコントロールを行っていることの印象を与えることを極力回避する」ためでもあるが⁵³、先に述べた通り、より実質的な理由として、大蔵省の消極姿勢があった⁵⁴。大蔵省は、日本側から「基金」を提案することに反対していたため、JSGCC会合で文化事業部長大鷹正は、日本の外務省としては「基金」への出資を構想していると明言しながらも、まずASEAN側が、本件の協力を基金方針とすることを望んでいるとの希望を表明してほしい、また、合意議事録には「基金」を日本側から提案したという表現にはしないでほしいと要請したのである⁵⁵。

しかし、実際には、基金を提案したのは日本側であった。大鷹は、会議がクローズドであることを確認したうえで、財政当局の承認を受けていない「外務省限りの考え」を提示した。すなわち、外務省としては、元本取崩し禁止の資本の運用益によってASEAN域内の文化交流事業を行う「基金」への出資を考えているとし、ASEANが憲章ないし協定のような法律文書による基金の枠組み、すなわち、基金の目的、対象事業の範囲、日本の拠出を受け入れる組織について明確に規定したうえで、2000万ドル（約50億円）を5年間で拠出することを考えていると述べたのである⁵⁶。

その結果、ウマルヤディが、ASEAN側の合意として、ASEAN文化交流基金設立を企図していると発言したという体裁が、大蔵省提出用の議事要旨ではとられることとなった。さらに、大鷹がこうした「ウマルヤディの発言」に対し、基金設立構想は画期的であり、「域内文化交流の促進にけるASEAN側の熱意と努力に敬意」を表したとする念の入れようだった。大鷹は、日本・ASEAN首脳会議の「共同声明に従って、ASEAN側の要請を前向きに検討したいと考えている」と答えつつ、基金案の是非に即答しないで、ASEAN側のそうした希望をテイクノートし、本国に持ち帰って検討すると答えた。もちろん、これらは元々の議事要旨にはない⁵⁷。

この会合の合意議事録を作成するにあたって、「基金」のアイデアが日本側から示唆されたというような言を避けるよう、外務省はASEAN側に要請した。つまり、ASEAN側から、基金設立が提案され、それに対する拠出を日本に要請した形にしてほしいと働きかけたのである。ASEAN側は、それでは事実と反す

ると難色を示し、できるだけはっきりしない形にしたいと返答しながら、合意議事録の第一草案は、日本側が一方的に基金について説明したとの表現となっていた⁵⁸。そこで日本は、基金設立をASEAN側が提案し、日本の拠出を要請したとの草案を作成し、ASEAN側に打診した⁵⁹。これに対し、シンガポールASEAN国内事務局長のタン・ブン・セン（Tan Boon Seng）、フィリピンASEAN国内事務局長のロザリオ・マナロ（Rosario Manalo）を中心として、この表現は受け入れられないという強い考えが表明された。結局、1月10日に開催された起草委員会では、ASEAN側が「基金」設立の可能性を考慮しており、それを会合がテイクノートしたとの合意議事録が採択されたことで、妥協を見た⁶⁰。

とはいえ、こうした議論は、日本がASEANのイニシアティブを尊重するが故でもある。実際、基金の運営に口出するのは設立前までの姿勢を、この会合で日本側は取っている。会合では、今後のJSGCCで、対象事業の範囲について取り上げると述べた大鷹に対し、マナロから、それではASEAN側のイニシアティブに日本が口をはさむことにならないかと疑問が呈されている⁶¹。これに対し大鷹は、対象事業の範囲の明確化は、「基金」設立前に必要としつつ、設立後は、実施される個々の具体的プロジェクトに日本が口出するつもりはないと明言した⁶²。

こうした「設立前の口出し」の一つとして日本側が要求したのが、基金の設立に関する法律文書の策定である。大鷹は、仮に日本が基金に拠出を行う場合にも、「その前提としてASEANが憲章ないし協定のような法律文書をもって基金の目的、対象事業の範囲、日本の拠出を受け入れる法的実体としての「受皿」等について明確に規定することによって「基金」の枠組みが確固たるものとなっていることが必要」とした。これに対しウマルヤディは、ASEANにもASEANの制限がある、であるとか、「日本側が法律文書の形式について余り好みすべきでない」と、これを嫌う発言をしている⁶³。のちに述べるように、第二回JSGCC会合においても、日本側は基金の枠組みを確固たるものとする法律文書の作成を要求しているが、その形式については、日本の考えを押し付けるとの印象を与えない配慮が取られ、その姿勢はいくぶん和らいでいる。

ただ、会合において大鷹は、基金の憲章や協定を策定し、その目的・対象事業の範囲・日本の拠出を受け入れる法的実体を明確に規定することが、基金におけるASEANの主導を維持する方途になりうるとの見解を示して説得を試みている。例えば、会合では、基金設立後、その会計検査を毎年行うことを日本の大蔵省が要求して、基金の活動をコントロールする考えがあるのではないかという疑問が呈されていた。これに対し大鷹は、ASEAN側より例えば年次報告書を受領することが望ましいとしつつも、その内容は、基金の設立憲章ないし協定が「しっかりしたものであれば」単なる情報提供にとどまるものになりうる発言している。すなわち、「基金」の目的、対象事業の範囲等が憲章等によって明確に規定され

ていることは、基金の設立後にも日本が、「その運営にとやかく口を出さなくともすむ」ために必要なのであった⁶⁴。

当該文書で定義が求められた基金の対象事業については、純粋な「文化」分野での交流のみとする点がASEAN側から明言されたが⁶⁵、そこで挙げられた対象事業は具体的というより一般的表現にとどめられた。「基金」の設立文書で言及する対象事業の範囲は、「非常に一般的な表現とすべき」であり、具体的プロジェクトまで明らかにする必要はないというタン・ブン・センの主張が受け入れられたのである。実際、第一回 JSGCC 会合に先立ってバンドンで開催された ASEAN 内の打ち合わせの結果、合意された対象事業のカテゴリーが提示されていたが、いずれも、一般的な表現にとどまるものだった。これに対し大鷹は、本国に持ち帰ってさらに検討するとしつつも、「一見したところ結構と思う」と表立って反対をしていない⁶⁶。ただし、ASEAN が「基金」の運用益で実際に実施しようとしている具体的プロジェクトおよびその所要経費の精算については、日本の財政当局と折衝するに際して必要だからと、大鷹はこれを求め、ウマルヤディも、第二回 JSGCC 会合でこれを用意すると述べている⁶⁷。

6. 第二回 JSGCC

第二回 JSGCC は、1978年3月16日および17日に、マニラで開催された。日本側は、第二回 JSGCC 会合で、日本の文化協力の態様を基金方式とする ASEAN の提案に原則同意した⁶⁸。

上述の通り、日本側は、基金設立のための法律文書作成を求めていた。この文書では、基金の目的や、管理運営の仕組み（とりわけ基金の事務局の機能を担うとされた ASEAN 事務総局と基金の関係）、さらには業務を文化分野に限定することなどを明示するよう求めることにしていた⁶⁹。目的については、ASEAN の域内文化交流事業の実施により、ASEAN の文化の一層の向上と域内諸国間の相互理解の増進に貢献することで、すでに合意はとれていた⁷⁰。

次に、管理運営の仕組みに関して ASEAN 側は、基金が、ASEAN 各国間の協定によって設立されること、さらにこの協定には管理運営に関する細則を添付することを明言している。ASEAN 文化基金の管理・運営は ASEAN 事務総局に委託され⁷¹、さらに基金のプロジェクト選定は、ASEAN 常任委員会の監督の下、文化・情報常設委員会が担当し、最終的には同委員会の承認を要することも、ASEAN 側から明言されている⁷²。

なお、業務を文化分野に限定することに関し、この会合で大鷹は、文化交流事業の目的に、「他の地域における ASEAN の文化及び文化的発展に対する認識の促進」が挙げられていることを、基金の本来の目的から逸脱していると問題視した。

日本・ASEAN 首脳会議の共同声明で福田が約束したのは、あくまでASEAN 域内での文化交流であり、域外国とのそれは含まれないとの論拠だった。これに対するASEAN 側タン・ブン・センの反論は、以下の通りである。ASEAN 域内の文化交流を外界の文化の動向と完全に切り離して行うことは不可能である。域内文化交流を促進することで、他の地域のASEAN 文化に対する目も開ける。ASEAN と域外国との文化交流への基金の使用は考えていない、と⁷³。結局、問題となった文言は、JSGCC の合意議事録に残されたが、ASEAN 文化基金はASEAN 加盟国間の文化交流にのみ使われるべきだと日本側が述べたとの一文も挿入することで妥協を見た⁷⁴。

日本側としても、当該文書がASEAN 諸国間で独自に作成する性格のものであることや、ASEAN にも各種制約があることにかんがみて、その形式について日本の考えを押し付けているとの印象を与える恐れのある発言を避けるとの方針が取られていた。すなわち、例えば憲章の形とするよう明示的に要求するのではなく、あくまで「右法律文書が基金の設立基盤として十分に確固たる法的価値を有する形式となることを希望する旨表明するとともに、すでにASEAN 側にその形式につき具体的な考えがある場合にはこれを聴取する」という姿勢だった⁷⁵。そのため、多少の不満はあっても、妥協は容易だったのである。

また、会合では、基金への拠出が第三国にも開かれていることで合意がなされた⁷⁶。大蔵省は、第三国へ基金に対する拠出をオープンにすれば、基金が新たな国際機関のような様相を呈してますます大規模に膨れ上がり、「文化版アジア開発銀行」のような存在になって、日本が将来巨額な拠出を強いられることになる懸念もありうると主張していた⁷⁷。しかし、基金の設立に日本のみが貢献することで、ASEAN の文化事業を日本がコントロールしているとの印象を避けたい日本は、これを受け入れた。ASEAN 文化基金の設立に、日本が主要な貢献を果たしていると基金設立文書に盛り込まないことは、第二回JSGCC 会合後も外務省は繰り返し要請している⁷⁸。

そのうえで日本側は、同基金が設立された際には、総額50億円を限度に、1979 年度を初年度として、数年間にわたり拠出する考えであることを表明した。ただし、日本の拠出は、日本の国会等、所要とする国内手続きを経ることを条件としていた。これは、「実際にかかる留保が意味を持つようになる事態は想像し難い」ながらも、基金の拠出額を計上した予算が国会で承認されないなど、資本金の拠出が不可能な状況もあり得たからである。そこで、基金への拠出が不可能になった場合は、当面、資金拠出がなされたと仮定した場合に得られる基金の運用益に見合う事業費、すなわち、のちに述べる「つなぎ」の事業費を拠出するとした。これらの条件は、日本の「財政当局の強い主張」によってつけられたものだった⁷⁹。

こうして、ASEAN 文化基金の設立が決定された。日本は総額50億円を限度と

しての資金拠出を表明し、そのうち20億円が第85回国会で成立した補正予算に計上された。後に残りの30億円も、日本は拠出を決定することになる。

結論

以上、ASEAN 文化基金の設立を「お膳立て」する過程において、外務省は一貫して自らが表に出ず、ASEAN 諸国のイニシアティブを維持するように腐心していたのを見てきた。基金案は、実質的には日本側が言い出したものであるが、ASEAN 側が提案したという体裁が取られたのである。さらに基金は、基金の利子で運営されることとされ、日本は同基金の設立に拠出金を出すものの、事業に口出しする可能性を残すような、年ごとあるいは数年分の事業費を拠出するものではなかった。また、基金の運用および文化交流の目的は、あくまで ASEAN5カ国の地域的強靱性や連帯の強化に資するものが目指され、日本と ASEAN の間での文化交流とは別個の協力が貫かれている。

このように、同基金の諸活動を日本が主導することが否定された理由は、第一に、ASEAN 加盟国の自主性に基づく連帯と強靱性強化の試みを支援するという、福田ドクトリンでも明示された外交理念に基づく外交を日本が模索した結果でもあるが、第二に、大蔵省が基金への拠出を反対しにくい状況を作るためでもあった。そして第三に、ASEAN の、域外国との関係構築や実際の協力におけるイニシアティブを尊重するためでもあり、これは見方を変えれば、日本が ASEAN の文化事業をコントロールしているとの印象を残さないためでもあった。こうして日本政府は、ASEAN の自主努力による連帯と強靱性強化に、文化面から目立たない形で協力することを志向したのである。同基金は、その目的を反日不信の緩和としなかったが、逆にそれによって日本政府は、ASEAN 諸国の不信感を喚起することなく、基金案を受け入れられやすいものにしようとした。福田の東南アジア訪問は、日本－ASEAN 関係を制度化する双方による外交努力の一つの到達点とも言えるが、ここで日本政府が ASEAN 諸国のイニシアティブを一貫して尊重したことは、その後の日本－ASEAN 関係にも引き継がれることとなった。しかも、こうしたイニシアティブの尊重は、今日における ASEAN 中心性にも通じるものであり、日本はもちろん数々の域外大国との地域協力において、ASEAN が中心的役割を果たすようになった原点の一つとなった点でも、大きな意義を有していたと言えよう。

注

¹ 原発外務大臣宛、一九七七年八月八日（「ASEAN 文化基金」2010-3453、外務省外交史料館所蔵）。

- ² 井原伸浩「福田赳夫の東南アジア政策における「心と心のふれあい」『グローバル・ガバナンス』第五号、二〇一九年。
- ³ 福田政権の東南アジア政策に関する代表的なものとして、Sueo Sudo, *Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimensions in Japanese Foreign Policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992; 須藤季夫「「アイディア」と対外政策決定論——福田ドクトリンをめぐる日本の政策決定過程」『国際政治』第108号、日本国際政治学会、1995; Sueo Sudo. 1988. "The Road to Becoming a Regional Leader: Japanese Attempts in Southeast Asia, 1975-1980", *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Spring), pp. 27-50; 若月秀和「福田ドクトリン——ポスト冷戦外交の「予行演習」——」『国際政治』第一〇八号、日本国際政治学会、二〇〇〇年; 若月秀和「『全方位外交』の時代：冷戦変容期の日本とアジア、一九七一～八〇年」日本経済評論社、二〇〇六年; 昇亜美子「東南アジアにおける日本イメージと日本外交—1970年代を中心に—」大石裕／山本信人編『イメージの中の日本：ソフトパワー再考』慶応義塾大学出版会、二〇〇八年; 曹良鉉「1977年福田赳夫首相東南アジア歴訪と日本の東南アジア政策形成—「福田ドクトリン」をめぐる通説の批判的検討」『国際関係論研究』編集委員会（編）『国際関係論研究』第二二号; 保城広至「福田ドクトリンとASEAN」『年報日本現代史』編集委員会（編）『年報・日本現代史』第二三号; 井上正也「福田赳夫—「連帯」の外交」増田弘編『戦後日本首相の外交思想—吉田茂から小泉純一郎まで—』ミネルヴァ書房、二〇一六年; 五百旗頭真（監修）、井上正也、上西朗夫、長瀬要石（著）『評伝 福田赳夫：戦後日本の繁栄と安定を求めて』岩波書店、二〇二一年。
- ⁴ 西山健彦「ASEANの現状とわが国との関係」国際技術協力協会『経済協力』No.130、一九七八年三月、15頁。
- ⁵ 文化事業部「対ASEAN諸国文化交流強化策について」一九七七年三月二五日（「ASEAN文化基金」）2010-3452（外務省外交史料館所蔵）。
- ⁶ 文化事業部「対ASEAN文化協力（総理説明用資料）」昭和五二年七月一四日（「ASEAN文化基金」）2010-3452（外務省外交史料館所蔵）。
- ⁷ 文化事業部「対ASEAN諸国文化交流強化策について」昭和五二年三月二五日（「ASEAN文化基金」）2010-3452（外務省外交史料館所蔵）。
- ⁸ 同上。
- ⁹ 同上。
- ¹⁰ どの国に基金を設立するかは、「ASEANに決めさせればよい」とされた。同上。
- ¹¹ 文化第一課「ASEAN交流基金（構想）の概要」昭和五二年五月二〇日（「ASEAN文化基金」）2010-3452（外務省外交史料館所蔵）；文化事業部「ASEAN文化交流基金構想の概要（案）」昭和五二年七月二〇日（「ASEAN文化基金」）2010-3452（外務省外交史料館所蔵）。
- ¹² 文化第一課「対ASEAN文化交流に関する諸構想（骨子）」昭和五二年六月一三日（「ASEAN文化基金」）2010-3452（外務省外交史料館所蔵）。
- ¹³ 文化事業部「ASEAN文化交流基金（ASEAN Fund for Cultural Interchange）についての江藤・永積ミッション調査結果」昭和五二年七月一九日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ¹⁴ 同上。
- ¹⁵ 小林「ASEAN交流基金構想（これ迄の経緯）」昭和五二年一二月二日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ¹⁶ 文化事業部「対ASEAN文化協力（総理説明用資料）」昭和五二年七月一四日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ¹⁷ 例えば、福田赳夫「国際協調と日本」実業之世界社『実業の世界』第六九巻一号、一九七二年一月、22-3頁。

- ¹⁸ 矢野暢「福田歴訪および「福田ドクトリン」の背景—求められる日本の東南アジア政策の構築—」アジア調査会（編）『アジア時報』九一号、一九七七年十一月、17頁；西山健彦「ASEANの現状とわが国との関係」国際技術協力協会『経済協力』No.130、一九七八年三月、13頁。
- ¹⁹ 文化事業部「対ASEAN文化協力（総理説明用資料）」昭和五二年七月一四日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²⁰ 小林「ASEAN交流基金構想（これ迄の経緯）」昭和五二年一二月一一日、（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²¹ 文化事業部「ASEAN文化交流基金構想の概要（案）」昭和五二年七月二三日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²² 文化事業部「ASEAN文化交流基金（ASEAN Fund for Cultural Interchange）についての江藤・永積ミッション調査結果」昭和五二年七月一九日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²³ 文化事業部「ASEAN文化交流（ASEAN CULTURAL EXCHANGE FUND）について」昭和五二年七月十五日、文化事業部、（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²⁴ 小林「ASEAN交流基金構想（これ迄の経緯）」昭和五二年一二月一一日、（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²⁵ 文化第一課「ASEAN文化交流基金設立手順（第一案）」昭和五二年七月二五日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²⁶ 「総理御発言要領案」外務省第1案、第2案、（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ²⁷ 文化事業部「ASEAN文化交流基金構想の概要（案）」昭和五二年七月二〇日（「ASEAN文化基金」2010-3452（外務省外交史料館所蔵））。
- ²⁸ 文化第一課「ASEAN文化交流基金設立手順（第一案）」昭和五二年七月二五日（「ASEAN文化基金」2010-3452（外務省外交史料館所蔵））。
- ²⁹ 同上。
- ³⁰ 同上。
- ³¹ 福田赳夫「党紀肅正こそ自民党の進む道—一思いきった人事で保守党刷新の時—」経済時代社（編）『経済時代』第三巻第一二号、一九六六年一二月、18頁；福田赳夫『今後の政治と経済』内外情勢調査会講演シリーズNo.242、一九六七年、10-11頁；福田赳夫「国際的躍進から地歩固めへ前進の年」経済展望社『経済展望』第三九巻第一号、一九六七年、26頁。
- ³² 文化第一課「中江アジア局長・秀河主計局次長会談要旨（7.27）—「ASEAN文化交流基金」構想について—」昭和五二年七月二七日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ³³ 文化第一課「福田総理ASEAN訪問第三回勉強会の模様（7月29日於板倉公館）—文化協力関係—」昭和五二年七月二九日（「ASEAN文化基金」2010-3454）。
- ³⁴ 同上。
- ³⁵ 文化第一課「クアラランプールにおけるASEAN首脳との会談における総理発言要領について」昭和五二年八月五日（「ASEAN文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵）。
- ³⁶ 原発外務大臣宛、一九七七年八月八日（「ASEAN文化基金」2010-3453）。
- ³⁷ Joint Statement of the Meeting of ASEAN Heads of Government and the Prime Minister of Japan, Kuala Lumpur, August 7, 1977.
- ³⁸ 枝村純郎「「福田ドクトリン」から三十年—理念主導の外交」『JIIA—日本国際問題所—コ

ラム] http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=155 (二〇一五年二月九日閲覧)。

- ³⁹ その例として、吉良大使発外務大臣宛、七七年七月二九日 (「福田総理東南アジア諸国訪問 資料」2010-0032、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁰ 文化第一課「日本・ASEAN フォーラム第2回会合文化関係分科会議事録について」昭和五二年十一月二四日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴¹ 文化第一課「日本・ASEAN フォーラム第2回会合文化関係分科会議事録について」昭和五二年十一月二四日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)；インドネシア、マレーシア、タイ、シンガポール、フィリピン大使宛外務大臣発、昭和五二年十二月七日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴² 外務大臣宛小高臨時代理大使宛、七七年十二月十二日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴³ 文化第一課「日本・ASEAN フォーラム第2回会合文化関係分科会議事録について」昭和五二年十一月二四日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁴ 外務大臣発在外公館長宛、昭和五二年十一月二八日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁵ 文化第一課「日本・ASEAN フォーラム第2回会合文化関係分科会議事録について」昭和五二年十一月二四日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁶ 外務大臣発在外公館長宛、昭和五二年十一月二八日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁷ 文化第一課「日本・ASEAN フォーラム第2回会合文化関係分科会議事録について」昭和五二年十一月二四日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁸ 文化第一課「日本・ASEAN フォーラム第2回会合文化関係分科会議事録について」昭和五二年十一月二四日 (「ASEAN 文化基金」2010-3454、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁴⁹ 外務大臣宛谷口臨時代理大使、一九七七年一月十一日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁰ 文化第一課「わが国の対 ASEAN 文化協力に関する合同研究グループ第2回会合について (メモ)」昭和五三年三月二九日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵¹ 外務大臣宛吉良発、一九七八年一月十一日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵² 外務大臣宛吉良発、一九七八年一月十日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵³ 外務大臣宛吉良発、一九七八年一月十一日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁴ 文化第一課「わが国の対 ASEAN 文化協力に関する合同研究グループ第2回会合について (メモ)」昭和五三年三月二九日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁵ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力」昭和五三年一月三十日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁶ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第1回会合議事要旨」昭和五三年一月十三日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁷ 外務大臣宛吉良発、一九七八年一月十一日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁸ Agreed Record of the First Meeting of the Joint Study Group on Cultural Cooperation, Jakarta,

- January 9-10, 1978. (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁵⁹ Agreed Record of the First Meeting of the JSGCC (DRAFT) (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶⁰ Agreed Record of the First Meeting of the Joint Study Group on Cultural Cooperation, Jakarta, January 9-10, 1978. (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)；文化第一課「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第一回会合「合意議事録」採択にいたる経緯について」昭和五二年一月十三日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶¹ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第 1 回会合議事要旨」昭和五三年一月十三日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶² 「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第 1 回会合議事要旨」昭和五三年一月十三日、文 1、(「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)、SI.1.4.1.、外務省外交史料館所蔵文書 .0021。
- ⁶³ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第 1 回会合議事要旨」昭和五三年一月十三日、(「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶⁴ 同上。
- ⁶⁵ 外務大臣宛吉良発、一九七八年一月十一日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶⁶ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第 1 回会合議事要旨」昭和五三年一月十三日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶⁷ 同上。
- ⁶⁸ 外務大臣宛御巫大使発、一九七八年三月十六日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁶⁹ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力」昭和五三年一月三十日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)；フィリピン大使宛外務大臣発、昭和五三年三月十三日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁷⁰ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力」昭和五三年一月三十日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁷¹ 外務大臣宛吉良大使発、七八年三月十日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁷² 文化第一課「対 ASEAN 文化協力合同研究グループ (JSGCC) 第二回会合議事要旨」昭和五三年三月二日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁷³ 同上。
- ⁷⁴ 外務大臣宛御巫大使発、一九七八年三月一七日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁷⁵ 文化第一課「対 ASEAN 文化協力」昭和五三年一月三十日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。
- ⁷⁶ 「文化協力に関する日本・ASEAN 合同研究グループ第 2 回会合合意議事録」、一九七八年八月十六、十七日、於マニラ、(「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-

3456、外務省外交史料館所蔵)。

⁷⁷ インドネシア大使宛外務大臣発、昭和五三年三月四日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ、2010-3455、外務省外交史料館所蔵)。

⁷⁸ 外務大臣宛吉良大使、一九七八年四月四日 (「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。

⁷⁹ 「文化協力に関する日本・ASEAN 合同研究グループ第2回会合合意議事録」、一九七八年八月十六、十七日、於マニラ、(「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)；文化第一課「対ASEAN 文化協力合同研究グループ(JSGCC) 第二回会合議事要旨」昭和五三年三月二二日、(「ASEAN 文化基金／文化協力合同研究グループ」2010-3456、外務省外交史料館所蔵)。

独立論文

映像の中の「証言者」 ——10フィート運動と1980年代の被爆者たち

鈴木 裕貴

立命館大学人文科学研究所客員研究員

はじめに

戦後70年を経過した2016年末、戦時中の広島を舞台にした映画が注目を集めた。広島出身の漫画家こうの史代の同名作品を原作にした『この世界の片隅に』である。『夕風の街 桜の国』などで既に広島の前爆被害を描いていたこうのの作品は、上記映画化及びその好評をふまえた2019年の続編公開の中、改めて高い関心を集めた。「街角花だより」「ぴっぴら帳」など少女漫画を中心にデビューしたこうのは、長年「原爆・戦争」といったテーマを避け続けてきた存在でもあった。自身その理由について、片瀬須直との対談で以下のように語っている。

高校生の時、(米国から記録フィルムを買い、原爆映画を作る)「10フィート映画運動」の映像を学校で見て、気分が悪くなった。それからは、テレビでもチャンネルを変えたり、なるべく避けたりするようになった。

1995年に漫画家としてデビュー後も、原爆を描こうとはまったく思っていなかった。知らない者が軽々しく踏み入れる領域じゃない気がして。そんな時に編集者から「ヒロシマを描いてみたら」と提案されて。それで作ったのが「夕風(ゆうなぎ)の街 桜の国」(2004年)です。¹

こうのが言及している「10フィート映画運動」(以下、10フィート運動)とは、1980年代に展開された、原爆記録映画の収集及びそれを再編集した映画の制作・上映運動のことである。戦後直後、米戦略爆撃調査団は原爆の「効果」を測定するために広島・長崎で廃墟となった街の様子をカラー映像に記録、その映像は戦後長らくワシントン国立公文書館に眠っている状態にあった。

1970年代に入り、この映像を日本の市民団体が発見したことを機に、その複製を購入し国内で広く上映しようとする運動が起こった。一人3000円(約10フィート分)からのカンパを呼びかけたこの運動は、2年間で1億円以上の寄金を獲得、『にんげんをかえせ』などの映像作品を世に生み出すこととなった。

1968年生まれのがのが高校時代を過ごした80年代初頭、これら映像がまさ

に平和教育の現場で頻繁に放映されていた時期であった。こうのはその体験をふまえ、「気分が悪く」なる作品とは異なる、男女の恋愛要素等も含めた「日常的」な作品を描いていくこととなるが、そもそもこうのにそれほどの影響を与え、今日の私たちが享受する諸作品の原点を形成したとも言えるこの10フィート運動とは、一体どのような意味を持つものだったのだろうか。こうのの作品それ自体の分析・検討に加え、あるいはそれ以上に、こうした歴史の再検証は「継承」について思考していく上で重要な作業の一つであると思われる。

ただ、それにもかかわらずこの運動は、戦後被爆地の通史の中で適切な評価・検討がなされてきたとは言い難い。

そもそも1950年代の『原爆の子』『ひろしま』などを皮切りに、10フィート運動が展開された80年代に至るまで、原爆被害を描いた映像作品は膨大な数に上る。並行してその作品分析についても、映像史・文化史の領域において豊富な蓄積が見られる²。ただ、劇場公開とは異なる10フィート運動の作品は、こうした調査研究において看過される傾向にあり、仮にそれが中心テーマとして扱われた場合も、専ら関心は映像内の表象・言説といった点に限られ、その外部ないし背後にあった、被爆者援護法の制定要求や原水禁運動との関連など、運動史的な視点が採用されることは少ない³。

他方、被爆者運動の歴史を丹念に辿ってきた当の運動史においては、1950年代の運動勃興期に関心を集中させる傾向があり、その後運動が分裂して以降、とりわけ80年代の証言活動の高揚に至る過程において、各種市民運動がどのような役割を果たしたかという点について、十分な関心を払ってきたとは言い難い⁴。だが現代につながるこの過渡期を歴史研究の対象に据えることにより初めて、私たちは継承という課題を2000年代以降の「今日」的課題としてのみならず、「歴史」的な課題として、より立体的に思考していくことが可能となるのではないだろうか。

本稿はこうした運動史の問題視角から、10フィート運動を再検討していきたい。それは、この運動を単なる文化運動としてのみならず、援護法の制定要求や米ソ間の核軍拡競争といった政治社会的な背景との関連の中で、再評価していこうとする試みである。

なお最後に、近接する研究領域として、映像を含む広義のモノ資料に関心を寄せてきた博物館研究についても言及しておきたい。遺品・絵画・映像などの実物資料（モノ）の意義について、被爆証言（ヒト）との関連で検討を続けてきたこれら研究群は、2019年の広島平和記念資料館のリニューアルも相まって、改めて高い関心を集める領域の一つである⁵。

ただそこでは、ヒト／モノという資料の二項対立が自明視されている面も否めない。たしかに被爆者の高齢化により、いわばヒトに代わるモノの効果的な活用は焦眉の課題としてある。だが歴史的に見た場合、本稿で扱う10フィート運動で

も、沼田鈴子のように映像（モノ）に自分自身（ヒト）が映っていたことを知り、それを機に証言を始めるという例があった。つまり、ヒト／モノはそもそも相互連関的なものとしてあったのであり、むしろそうした歴史過程を総体として、継承していくための考察が求められていると考える。

こうした作業の前提として、次章ではまず10フィート運動の前史とも言える、岩倉務による市民団体の結成過程から検討を始めていきたい。

1. 10フィート運動の胎動—「効果」の記録を「反核」の映像へ

(1) 前史：岩倉務と「被爆の記録を贈る会」

1978年5月、国際連合は史上初めて軍縮特別総会（SSD）の開催に踏み切った。朝鮮・ベトナム双方における米ソ代理戦争に加え、62年のキューバ危機を経る中、非同盟諸国や国際NGOの尽力もあり開催決定されたこのSSDには、広島・長崎を含む国内外からの高い期待が寄せられていた。

そのような中、同じく国連に向け原爆被害の写真集を進呈しようとする運動が、この時期東京都内で企画されていた。呼びかけ人は埼玉県内に住む会社員、岩倉務である。

早稲田大学理工学部を中退後、友人らの設立した精密機器会社に入社した岩倉は、同社の執行役員として勤務する傍ら、日本平和委員会委員としても活動、東京大空襲で銀座の生家を失った体験をふまえ、公私にわたる各種平和活動に携わる存在としてあった⁶。

二児の父親としてPTA活動などにも熱心であった岩倉は、1975年夏広島へ家族旅行で訪れた際に写真集の作成を構想し始める。現地の平和学習の実態を目にするとともに、帰京後子どもたちが原爆について学習・復習する資料が僅少であることを問題視したことがきっかけであった。

翌1976年末、同じく会社員や主婦など約10名に呼びかけ結成されたのが、のち10フィート運動を主導していく「子どもたちに世界に！被爆の記録を贈る会」（以下、贈る会）である。港区芝の平和会館を事務所とし活動を開始した当時の様子について、岩倉は以下のように伝えている。

中年になる。娘や息子は大きくなる。会社では責任過重の上、ますます忙しくなる。大企業では中堅であり、零細企業では幹部である。遅い帰宅の電車の中で、ふっと侘しさとうしろめたさに、肩をすぼめる。“大東亜戦争”中に少国民であり、戦後の民主教育第一号の産物である世代のそんなサラリーマンが集まって、肩ひじ張らずに発起した。「せめて、年に一回ぐらい世の中のためになることをやろうや……」という気持ちだった。⁷

小規模な団体として「肩ひじ張らず」活動を開始したこの贈る会が、写真集の編集作業の中でまず直面したのが、参照すべき体系的な記録集の不在という問題であった。

そもそも、被爆直後の光景を映した資料としては、松重美人や林重男ら当時の日本人カメラマンによって撮影されたフィルムが多数残されていた。これらはいずれも占領期間中に米軍に没収されるものの、個人ないし団体によって秘蔵されていたネガフィルムをもとに、『アサヒグラフ』（「原爆被害の初公開」1952年）がその一部を公開したほか、73年には正式に米軍から没収資料が返還、『ヒロシマ—米国返還資料から』（中国新聞社）などの形で一般にも公開がなされていた。

ただ、それらフィルムの原資料については、撮影者本人によって保管されているものから平和記念資料館や広島大学（原爆放射能医学研究所）に保管されているものまで、分散的に管理されているのが現状であった。同時に一般への公開という面でも、上記『アサヒグラフ』や『ヒロシマ』を除けば、1975年に戦後初めて中国新聞社が原爆投下からの30年間を通覧した写真集『ヒロシマの記録—被爆30年写真集』を公刊した程度であり、図書館や本屋などで誰もが気軽に手にできる原爆被害の体系的な記録は、必ずしも十全に整備されているわけではなかった⁸。

こうした中で贈る会は各機関・各人を訪ね歩き、フィルムの所蔵確認とその使用許諾を得ていく。1977年7月には広島・長崎両自治体にも協力を要請、8月以降両市での具体的な確認作業が進められることとなった。翌78年5月、収録写真323枚・計382頁（A4変型上製本）で完成したのが、『広島・長崎—原子爆弾の記録』である。約1年の期間をかけた、贈る会初めての成果であった。

1冊7800円とされたこの写真集は、贈る会の資金難もあり前払い制として予約が開始されたが、予約開始後すぐに全国からの問い合わせが殺到、アントニオ猪木ら著名人による大量申込みもあり、最終的に初版（5月）が6200部、余剰金を用いた英語版（8月）も7000部を刊行することに成功した⁹。

「この本の自己紹介」と題された同書あとがきは、その出版経過を以下のように伝えている。

お年玉代わりにとって自分の子供の名前で申込み、数人でお金を出しあい協同して予約する人、戦争で失った肉親の人数分を申込み、亡くなった祖母の供養のためとって20冊分寄付を申し出る人、あるいは文化祭や生徒会や職員会議で取りあげてくれた多くの高校や大学…などなど。さまざまな発意と協力の仕方によって、運動を豊かなものにしてくれました。[...] この本についての自己紹介をひとりで表現するとすれば、それは「みんなで作った本」だということです。そしてまた、この記録集は30数年間にわたって原水爆禁止を願ってきた日本国民の良心の結晶でもあります。¹⁰

この「良心の結晶」は同年5月、SSD 会期中に国連本部へ進呈され、贈る会の当初目標は無事達成されることとなった。

(2) 記録映像の発掘と市民への呼びかけ

国連本部を訪れた岩倉たち贈る会は同時に、その足で次なる運動目標を設定した。米国内での巡回写真展の開催である。

1978年5月から約1か月間、SSD の開催期間と合わせる形で、贈る会は米国内の市民会館やYMCA ホール、公園などで写真パネルを展示、撮影者の松重や林らも帯同する形で参観者に解説を行っていった。

なかでもこの米国巡回で重要な出来事となったのが、戦略爆撃調査団の一人ハーパー・スッサンとの出会いであった。ニューヨーク国連本部前のカーネギーホールで写真展開催中、スッサンが偶然来場、撮影隊として関わった写真資料が展示されていることに驚き岩倉たちに声をかけたのである¹¹。

その後スッサンは岩倉たちを自宅に招くとともに、自らが保管するネガフィルムを取り出し詳細な説明を加えた。戦後も映像制作会社に勤める傍ら、自らが調査団時代に撮影した膨大な写真・映像資料を米国内で探索してきたスッサンは、それらがワシントン国立公文書館に保管されている可能性があることを岩倉たちに伝えた。

事実、それら戦略爆撃調査団の関連資料は、岩倉たちが写真展の巡回で首都ワシントンを訪れた際、同公文書館で存在を確認することとなる。当時スッサンは療養中のため贈る会の調査に帯同できなかったものの、戦略爆撃調査団が撮影した数千枚に上る写真資料が発見された。折しもウォーターゲート事件を機に成立した米情報公開法により、これら資料は一般にも請求が可能なものとなっており、料金を払えば複製の購入も可能な状態にあった。

岩倉たちは早速、これら資料のうち約1000枚の写真資料を入手、帰国後その一部を増補追加する形で『広島・長崎』の第2版(12月)を刊行するとともに、同書の姉妹編にあたる写真集『原子爆弾の記録—ヒロシマ・ナガサキ』(三省堂、1980年)を公刊した。

このワシントンでの調査は、翌79年にも継続して実施されることとなるが、その再調査時に発見されたのが、戦略爆撃調査団の映画部局関連資料であった。広島・長崎の廃墟を映した約10万フィートに上る16mm のカラー映像が、日本側撮影分、すなわち日映によって撮影された後に米軍に没収された映像フィルムと合わせ発見されたのである。

ただこの時点はまだ、10フィート運動の具体的な行動案が練られているわけではなかった。その構想が具体化するきっかけとなったのが、岩倉たち贈る会の事務所に、米国からあるフィルムが郵送されてきたことであった。

そのフィルムとは1979年末、米映像制作会社社員の夫婦から届けられた16mmフィルムであった。米国巡回写真展の最中、岩倉は知遇を得たこの二人に、原爆投下直後に米軍機から撮影したキノコ雲の映像が残されていないか、米国内での所蔵探索を依頼していた。二人は、長崎の原爆投下直後の赤い火球を映した映像が国防総省に保存されていることを突き止め、上院議員らの協力の下でその複製映像を入手、贈る会の事務所に送付したのである。日米ともに未公開であったこの映像を目にした時の衝撃について、岩倉は以下のように回想している。

1979年12月25日のこと。突然アメリカから小さな小包が届いた。中身はプラスチックのコアに巻かれた直径10cmほどの16ミリカラーフィルムだった。友人がいた共同映画社で、試写して驚いた。今では既に、テレビなどであまりにも有名になってしまった長崎に投下した原爆のキノコ雲を、爆発の瞬間から数千メートルの上空に立ち昇る過程を撮影したカラー映像だった。[...] 私たちにとっては、またとないクリスマス・プレゼントになった。「長崎への原爆投下瞬間のカラー映像」それ自体が、大ニュースだった。¹²

この衝撃をふまえ、岩倉はそれまでの「写真」の記録公開に加え、「映像」の収集運動を計画していく。上記ワシントン公文書館に保管されているカラー映像と贈る会の運動がつながった瞬間であり、10フィート運動が実際に始動を見た瞬間でもあった。

翌1980年7月、岩倉は早速10フィート運動の呼びかけ人会を結成、木下恵介や山田洋次ら映画人に加え、北大路欣也や森光子ら著名人を含む約100名が名を連ねる中、一人10フィート分・3000円からのカンパが全国に呼びかけられた（図1）。

買ってください！映画フィルム10フィート分を

ぜひ、市民運動にご参加ください！あなたも

みなさんは、原子爆弾によるヒロシマ・ナガサキの惨禍の跡を撮影した莫大な量の映画フィルムが、アメリカに眠っていることをご存知でしょうか。35年前の16ミリフィルムでしかもすべてカラー、全長85,000フィートにのぼり、そのほとんどが未公開のものです。いま、私たちは市民の手でこれらフィルムを入手し、歴史的な資料として日本国民に永久保存するとともに、それをもとに核兵器廃絶を訴える新しい海外版を含む数種の記録映画を製作し世界的な上映運動をくりひろげたいと思います。

1人が10フィート分、金額にして3,000円を、約25,000人が出しあえばそれが可能になります。

あなたもぜひこの運動にご参加ください。1口でも2口でも！

図1 10フィート運動呼びかけ文

新聞各紙にも贈る会は協力を要請、「米側全フィルム購入へ」「贈る会」が募金運動スタート¹³など、地元紙『中国新聞』は運動の進展とともに好意的な報道を続けた。のち運動の中心メンバーとなる中村征之や従前より原水禁運動の取材を続けていた岩垂弘を抱える『朝日新聞』もまた、「天声人語」や「ことば」欄などで、複数回にわたりこの運動を取り上げている¹⁴。

TVメディアにおいても、新しく入手されたキノコ雲の映像を繰り返し放映するなど終始協力的な姿勢が見られた。中国新聞社系列のRCCや広島テレビなどの地元民放、またとくにNHK広島放送局は、5年前に自分たちの手で成功させた「原爆の絵」の収集運動を踏襲する形で、「ひろしまりポート」などのローカル枠で10フィート運動を好意的に紹介、「始まった一〇フィート運動」「ひろがる一〇フィート運動」などの特集を放映していった¹⁵。

当時広島放送局に勤務していたNHKの小河原正己は、岩倉が局を訪ねて来た際の様子について、以下のように記している。

昭和五十五年春、岩倉務さんがNHK広島放送局を訪ねてきた。「アグニュー映像」を発掘した一〇フィート運動の事務局長になる前の岩倉さんである。

「アメリカの国立公文書館にある、八万フィートものヒロシマ、ナガサキの記録フィルムを、市民の手で買い戻したいので協力してもらいたい」という申し入れだった。この話を聞いたとき、正直「先を越された……」と思った。映像を取り扱うべきは、「市民」ではなく、放送局の仕事ではないのか、と一瞬思ったのである。しかしすぐ、「そうではない」ことを思い知った。八万フィートもの十六ミリ・フィルムを、放送局やマスコミが買い戻せるわけがない、それができるのは「市民」の力だけだろうことに気づくことになった。¹⁶

実際にこうした「市民」の力は、贈る会事務局へ寄せられた大量の募金や手紙という形をとって表れることになった。当初予定されていた目標額は7500万円であったが、早くも1981年8月には8000万円を突破、呼びかけから2年を経た82年7月には、累計1億5000万の寄金が集められた¹⁷。

同事務局へは他にも、「先日新聞紙上にてこの運動を知り、心の記念にすばらしいプレゼントになると思い、送金させていただきます」「テレビで10フィート運動が行われていることを知りその趣意にいたく感銘いたし貧者の一灯として協力させていただきますたく、僅少ながら送金させていただきます¹⁸」といった声が、連日手紙として届けられることとなった。

(3) 三部作の制作・公開

こうした運動の盛り上がりの中、贈る会は各地から寄せられた募金をもとに1981

年4月、全フィルムの購入に成功する。以後、原爆の「効果」を測定するため米国によって撮影された映像は、原爆の「被害」を訴える映像に、再編集されていくこととなる。

具体的な編集作業に際しては、『ガラスのうさぎ』を手がけた橋祐典、『不良少年』の羽仁進、その他ドキュメンタリー制作に参加していた熊谷博子らを中心に、それぞれ学校教育用・青年向け・一般用として、編集作業が着手された。

1982年1月、橋監督による第1作『にんげんをかえせ』の完成を皮切りに、同年5月には羽仁監督が第2作『予言』を、最終的に83年7月に同じく羽仁が第3作『歴史—核狂乱の時代』を完成させ、10フィート運動3部作が完結した(表1)。

表1 10フィート運動三部作

『にんげんをかえせ』 [20分]	1982年1月 公開	監督：橋祐典 製作：小泉義史・岩倉務・永井秀明 音楽：いずみたく 語り：大竹しのぶ(英：Jane Fonda)
『予言』 [43分]	1982年5月 公開	監督：羽仁進 製作：草壁久四郎 音楽：武満徹 語り：鈴木瑞穂・大平透
『歴史—核狂乱の時代』 [116分]	1983年7月 公開	監督：羽仁進 製作：岩倉務 音楽：毛利藏人 語り：鈴木瑞穂

1982年に完成した『にんげんをかえせ』はとりわけ、第1作ということもあり、初公開の会場に満員の観客が押し寄せるといった状態が見られた。1月24・25日に東京で、30日に広島、2月6日に長崎で順次一般公開が進められたが、東京九段会館の会場には、2日連続で1000人以上が参集、製作者として会場に登壇した岩倉は、当日の熱気を以下のように伝えている。

「おめでとうございます」「よかったですね」「ついにやりましたなァ」といった会話が、会場のそここで聞かれ、上映後には、「これはどうしても世界中の人たちに見てもらわなければなりませんね」「この映画づくりに家族みんなで参加して、ほんとうによかったと思うんです」「しかし、この市民運動を实らせるのは、これからですね」といった声が耳に入ってきた。それらの会話には、単にすばらしい力作の記録映画を見せてもらったというのではなく、自分自身も参加者の一人であった市民運動が作り出した映画だという、誇りと喜びが確かにあった。[…] 一人一人

は小さな力でしかないが、その力を寄せ集めることによって、隠されていた歴史的資料を発掘し、戦争目的に撮影された映像を、平和のため変身させ、核兵器廃絶のための武器に作りかえずには置かないという、日本全国の心ある市民の執念の結晶であるように思えてならないのである。¹⁹

「戦争目的」から「核兵器廃絶のため」にその趣旨を変更されたこれら映像作品は、実際の上映に際しては各団体への販売ないし貸出しという形式が採られた。頒布価格は『にんげんをかえせ』が7万円、『予言』が16万円と、決して安価なものではなかったが、それでも公開以降全国からの予約が殺到、わずか半年（82年7月時点）で前者が1400本、後者が700本の購入申し込みを受けることとなった。第2作のプロデューサー草壁久四郎をして、「予想と常識を完全に破った」²⁰と言わしめるほどの人気ぶりであった。

同じ年、映画評論家の北川鉄夫もまた、『泥の河』や『道頓堀川』などの劇場公開作品を評するエッセイの中で、それらと異質な10フィート映画の人気ぶりについて以下のように指摘している。

この劇場を通して見た映画の問題より、もっと注目してよいのは10フィート運動という名で呼びかけられている反核フィルムの、文字通り大衆的な製作、上映の運動である。[...]そして、映写された前後では、戦争体験を語る中年以上の男女は、人の前で初めて話すという場合が多く、淡々と戦争の罪悪を語り、傍らでは子供が千羽鶴を折っているのである。そうした中で、「にんげんをかえせ」が映写されている。こういう形の映写活動は劇場での興行とは異質のものである。私はこれを「にんげんをかえせ」を囲んだ国民の井戸端会議と呼んでいる。井戸端会議ほど本音の語られる場はないのである。²¹

自らの体験を本音で語り合う「井戸端会議」、それはなぜ各地で広がりを見せたのだろうか。カラーで映された初見の記録映像の衝撃性がこうした場の形成を促したことは否めないが、同時に私たちが見逃すべきでないのが、これら映像の中で、多くの被爆者が自らの体験を語っていたという事実である。

そもそも10フィート運動の盛り上がり自体、これら「映像の中の証言者」の存在を抜きにして、説明を試みるのが難しいものでもあった。次章ではこの点について、当時制作側の求めに応じ映画への出演を決意していった被爆者の存在に注目し、検討を進めていきたい。

2. 映像に映る被爆者たち—証言と証言拒否の狭間で

(1) 証人捜しの進展

岩倉たち贈る会は前述の三監督による協力の下、ワシントンから取り寄せた映像の編集作業を開始する。そこで目にする映像は、当然ながら制作側にとっても初見のものであった。とくに重要なのは、米軍による「空撮」や「街・建物等の破壊状況」といったシーンに加え、「人体被害」というシーンも多数含まれていたことである²²。長崎では大村海軍病院、広島では日赤病院や逓信病院で、それぞれ治療を受ける被爆者の姿が生々しいカラー映像で記録されていたのである。

編集現場で岩倉とともにこの映像を目にした羽仁進は、当時の衝撃を以下のように語っている。

10フィート運動の岩倉さんと一緒に、アメリカから取り戻された八万五千フィートにのぼるフィルムを見終わったとき、心に最も強く焼き付いたのは、フィルムの奥から、真正面に見つめる「眼」であった。

戦略爆撃調査団のカメラは、広島や長崎で、収容所、病院に収容されている被爆者、あるいは手当をうけている被爆者に向けられた。[…]

だが、それにしても、カメラの前に光っているこの眼の強さは、どうであろうか。ボロボロに傷つき、病みおとろえ、死の恐怖におののいている人が、何故このように、威厳にみちた態度で、権力のカメラの前に、立つことができたのか。[…]

その人々のすべてが、いかなる鋼よりも強い視線で、カメラを見返しているのだ。

戦略爆撃調査団のカメラは、いかにもずかずかと、踏みこんでいっているようで、或る一線で、映される人々の視線に押し返され、力が抜けてしまったように立ちどまっている。²³

羽仁ら製作スタッフは、この映像をふまえ被撮影者となっていた被爆者の消息を一人ずつ追跡していく作業に着手する。

この証人捜しにおいて重要な役割を果たしたのが、広島大学の永井秀明である。中国出身の理論物理学者・永井は、広島の前爆被害に直接的な関わりを有していたわけではないが、1966年の広島大学着任以降、同大平和科学研究所の所員として、原爆被害に関する調査研究にも積極的な関わりを見せていた。

1981年春以降、永井はフィルムに映された44人の被爆者を電話ないし戸別訪問の形で訪ね歩いた。映像の使用許可や35年後の姿での映画出演の依頼が主たる目的であった。フィルム内に英語で氏名表記されている場合はそれをもとに被爆者団体へ問い合わせ、記載のない場合は病院関係者に連絡、当時のカルテ類から氏名を判別していく地道な作業が続けられた。

カルテ倉庫に移された日赤病院のカルテは、いくつかの有力な情報を提供してくれた。カルテには色鉛筆でケロイドやけがの状況を図解したものもあり、フィルムからの写真と対照して一致するものも出てきた。ほこりをかぶった何万枚というカルテを、姓のみ記されたリストと写真を頼りに照合する作業は、いわば炭鉱のボタ山から宝石を探すようなものだろう。[…]

私が土曜と日曜の多くをつぶして、フィルムに登場する被爆者を探して駆け巡ったのは、何のためだったのか。第一にはもちろん、記録映画に出演する証言者を探め、フィルム使用の了解を得ること。第二、被爆者の全体像を把握することが、広島から映画製作委員会に参加する者の務めと考えたこと。第三には、被爆者の人権を考えれば、報道機関を通した訪ね人方式は採用できないからだ。²⁴

「被爆者の人権」という永井の言葉にもあるように、結婚や就職において依然被爆者への差別が根強く残っていた当時、出演要請は決して容易なものではなかった。それでもこうした永井の運動の成果もあり、被撮影者のうち18名が、出演交渉に応じることとなった。

44名のうち、既に5名は故人となっていたが、谷口稜暉や吉川清など1950年代以降被爆者運動に関わってきた者も含まれており、彼らはカメラの前で改めて自らの体験を語ることとなった。

ただより重要なのは、吉川らとは異なり、この証人捜しを機に初めて自ら被爆者であることを公言した存在である。のちヒロシマを語る会の中心メンバーとなる沼田鈴子は、その代表的存在であった。

(2) 「自分」との対面

『ヒロシマ花一輪物語』(1994年)や『平和の芽』(1995年)など、後年多くのノンフィクション作品にも取り上げられ、広島を代表する証言者の一人となっていく沼田鈴子であるが、意外にも彼女が自らの体験を語り始めるのは遅く、被爆から40年近くを経過して後のことであった。

1945年8月6日、通信局に勤務中であった当時22歳の沼田は、原爆炸裂の瞬間に爆風で建物の下敷きとなった。その影響で左足を切断した彼女は、通信病院で治療後、51年に母校の安田女子高校で家庭科教員の職を得る。しかしそこでも自らの体験を公言することはなかった。

心の中では同僚の死をこの目で見、友人、知人も多く亡くなっているため、あの人達の思いを何らかの形で訴えたいと考え続けていました。そのうち、社会復帰、自立の道のため、昭和二六年から昭和五四年までの長い教員生活に入り、沢山の教え子に接し、教場で、ふっと、この戦争を知らない可愛い生徒達に、二度とあの恐ろ

しい事があってはならないのだ…戦争への教訓として私どもの経験を話しておかねばと思うものの、今更という思いと、人前で話す覚悟もできず、いつの間にか他人ごとのようにしていることに、ずい分心を責められていながらも、唯ひたすら教育のみに情熱を捧げました。²⁵

こう語る沼田の教員時代には、「情熱」を傾けた教育活動に加え、身体障害者の被服に関する調査研究も重要なライフワークとしてあった。自らの義足生活もふまえたこの調査ではしかし、「被爆の影響」という観点ではなく、あくまで「下肢障害」という観点からのみアプローチがなされており²⁶、彼女が意識的にも無意識的にも、被爆体験を常に隠すべきものとして生活していたことが看取できる。義足という目に見える後遺を抱えながらも、沼田にとって自らを「被爆者」とみなしその体験を証言することは、40年近く困難なものだったのである²⁷。

その沼田を永井が訪ねたのが、1981年5月10日のことであった。実母の介護のため79年に安田学園を早期退職していた沼田は、翌80年に母が原爆養護ホームへ入所して以降も日々の面会等に多くの時間を費やしていた。永井が訪れた当日の様子について、永井の側の手記では以下のように記されている。

五月一〇日の日曜日の朝、私は地図を頼りに、自転車に乗って沼田さんの家にとどり着いた。間隔をおいて三度呼び鈴を押し、留守かとあきらめかけた時、玄関の戸が開いて、松葉杖の小柄な婦人が現われた。「沼田鈴子さんですね」と声をかけるより早く、フィルムから焼きつけた写真を穴があくほど見てきた私には、眼前に立つ人が探し求めた沼田鈴子本人に間違いないと確信した。

「急なことで申しわけないが、明日の試写会に出席して、フィルムの中のあなたの姿を確かめてほしい。そして証言者として10フィート運動に協力してほしいのですが」という私の頼みに、沼田さんはしばらくためらった後に、「そういう運動なら協力させてもらいましょう。若い世代に被爆体験を語り伝えるのは、私たち被爆者の務めですから」と答えてくれた。²⁸

沼田による後年の手記や聞き書き等においては、永井訪問の時点では、証言や映画出演に必ずしも積極的な姿勢を見せたわけではなかったという²⁹。ただ少なくとも、沼田が翌日の試写会参加を承諾したことは確かであり、故人となった者も少なくない中で戸別訪問を続けていた永井にとって、それが非常に心強い姿として記憶されたことは事実であった。

その試写会とは、翌11日午後6時から平和記念館（現・平和記念資料館東館）で開催された関係者向けの試写会である。米国から買い戻されたフィルムのうち事前に特別編集された約15分間の映像が、会場に集まった被爆者やマスコミの前

で放映された。

通信病院で治療中、戦略爆撃調査団にその姿を撮影されていた沼田は、この会場で35年前の自らの姿と対面、当時の記憶を蘇らせるとともに、実質上戦後初めて会場に居合わせた記者たちに自らの体験を語った。

翌12日、新聞各紙は試写会の様子を大々的に報道、「被爆女性、フィルムに姿」³⁰「片足切断の患者は私」³¹といった見出しで、沼田の証言も顔写真付きで報じられた。

沼田が最終的に映画出演を決意するのは、その後何度かの試写会への参加を経た後のことであるが、その過程では、坂本文子など既に修学旅行生相手に証言を始めていた被爆者の存在も大きかったことを、後年の回想で以下のように語っている。

一九八一年七月四日の午後、10フィート運動で完成した「にんげんをかえせ」の試写会が原爆病院の会議室で行なわれたときでした。被爆者であることをかくし、体験も口にしない私にとって、あの映画の一コマ／＼がじっとしておれない程のつらい心の衝撃でした。じつとうつむいていたときに、小柄で品の良いご婦人が私の側に寄ってこられ手をにぎって下さると同時に、新聞で見ましたよ、あの写真が日本にかえてよかったですね。これからあなたも二度とあの恐ろしい惨状がおきないようにするために頑張ってくださいね！といわれ、誰とも聞くすべも知らないかのような私に、では又お逢いしましょうね、といわれてそのままお別れをしました。坂本文子さんとは思いませんでした。³²

これ以後、沼田は母校の安田女子高校でも自らの体験を語り始める。1982年の平和学習には講師として初登壇、「私の被爆体験」と題する講演を行うほか³³、第1作『にんげんをかえせ』完成後は、永井らとともに欧州での巡回上映に参加、10フィート運動における欠くことのできない象徴的存在となっていた。

被爆から35年後、映像に映る「自分」との対面を経る中で、ようやく沼田は「被爆者」として、また「証言者」としての自覚を深めていくこととなったのである。

ただここでは同時に、沼田の決意の背後に、それと同じほどの「証言拒否」が存在していたこともまた、決して見逃すべきではない。逆に言えば、映画に出演した被爆者たちの証言やその決意の意味は、こうした証言拒否者の存在を確認して初めて、的確な把握が可能になるものでもあった。次節ではこの点について、制作スタッフがその過程で出会ったSさんとOさんの存在に注目し、検討を行いたい。

(3) SさんとOさん

1982年10月、『にんげんをかえせ』の広島ロケが開始された。監督の橋祐典は「私たちはフィルムの被写体とされ消息の分かり得た何人かの被爆者の方にその使用と証言をお願いしました。それは、どうしても忘れてはならないことを映像と被爆者の生の声で、正しく伝えたいと考えたからです」と強調、その上で、取材過程で出会いどうしても忘れることのできなかったSさんという被爆者の存在について、以下のように続けている³⁴。

Sさんという七〇代半ばを過ぎた老婦人は「あなた方には分からない、どんなに話してもあの日の事は分からない」、二度とフィルムが眼に触れないようにして欲しいと涙ながらに訴えられました。[…]「誰も頼みませんがに映された写真です。破いて棄ててください」という怒りをおさえた言葉に私は黙って頭を下げることしか出来ませんでした。

前述の証人捜しに尽力した永井は、「被撮影者の証言発掘経過」というメモを残している。逡信病院の関係者には、沼田らのように戸別訪問が叶った者に「訪問」とメモ書きされている一方で、「Sさん」の欄には、「電話連絡 訪問出来ず」と記されており、映画出演や取材それ自体を断られたことが推察される³⁵。

なおSさんと同欄には、同じく「訪問出来ず」と記された「Oさん」の名もある。このOさんは後に、永井らの訪問を承諾し自らの体験を語ることとなるが、それでも映画出演だけは最後まで拒み続ける姿勢を通した。この過程について、永井は以下のように記している。

Oさんの場合は、本人に会うまでが大変だった。ようやく住所が分かったので電話をかけたところ、「誰が私の住所を教えたのですか。私は報道関係者はもちろん、誰にも会わずひっそり暮らしていたと思っていますのですよ。一〇年ほど前に私の顔写真が（被爆者として）グラフ雑誌に載ってしまって、娘の縁談がそのためにこわれかかって、大迷惑したんですよ」と、涙声で訴える。いくら10フィート運動の趣旨を説明して、報道関係者は連れていけないからと頼んでも、「来てくれるな」の一点張り、取りつく島もない。しばらく冷却期間をおいて、と考えているうちに半年がたった。

[…] 証言者になっていただきたいとの私の説得は、今のところ成果をあげていない。「孫娘の結婚が無事に済んで、私の命が残り少なくなったときには、私の体ごと差し上げますから、どのようにでも役立ててください。しかし今はまだそっとしておいて下さい」と、Oさんはすまなそうに言う。³⁶

ここで想起すべきは、そもそも出演者たちも、葛藤を抱えながら出演を決めていたということである。沼田が長年自らの体験を伏せ逡巡の末出演を決意したことは先に見た通りであるが、深見潔や柴崎時彦などその他の出演者も、最後まで出演を承諾すべきか思いを巡らしていた。

『にんげんをかえせ』に映像でのみ出演した柴崎は、公開後のインタビューで以下のように語る。

手術のために通信病院に入院中、撮影されたことはもちろん記憶していましたが、昨年（昭和五六年）日本にそのフィルムが戻ったことも新聞で知っていましたが、自分自身は知らないふりをしていました。ほとんどの被爆者の方と同じように、醜いものを出したくない、見せたくないという気持ちがあるからです。

出演に関しては、自分としてはそのような思いから少しも乗り気ではありませんでしたが、永井先生の熱意や、中学三年の長女の強い勧めに動かされて、決意したわけです。³⁷

こうした背景は、映画を視聴した人々によっても、正しく感じ取られているものであった。各地から寄せられた感想文には、「この映画に出て、被爆体験を語った人に私はかわいそうということばを返すより、ありがたうということばを贈ります」「何回見ても、目をおおいたくなる場面が多いです。でも、カメラの前に立ってくださった人たちに対して、私たちはしっかりと見る義務があると思います」³⁸といった言葉が記されていたからである。

では、これだけの証言拒否者がいた中で、なぜ一定数の被爆者は取材に応じたのだろうか。これは、10フィート運動を支えた背景に、個人的・文化的背景を越えた、いかなる政治社会的な背景があったのかという点を考察していくことでもある。次章では最後にこの点について、同時代の原水禁運動や冷戦構造の変容を含め検討していきたい。

3. 市民運動の中の証言—1980年代と「車の両輪」の危機

(1) 「被爆者援護」の危機：基本懇答申の波紋

そもそも、被爆者が自らの体験を語り合う場は、1980年代に入り初めて形成されたというわけではない。50年代における原水禁運動の盛り上がりはとくに、占領期に沈黙を強いられた被爆者が、その原体験をもとに結集し、核兵器の廃絶と援護措置の充実という、のち「車の両輪」と称される二大要求を訴えていく重要な基盤としてあった。

だがこの原水禁運動は1960年代に入り分裂、安保条約やソ連核実験をめぐる意

見の相違から、核禁会議・原水禁・原水協という、三派による別々の大会開催が通例化していた。

10フィート運動が展開された80年前後においては、77年に社共両派が統一大会を開催するなど、一定の成果が見られてもいたが、実際には平和利用に対する評価や将来的な組織構想の点において内部対立が存続している状態に変わりはなかった。

何より重要なのは、運動の分裂を横目に、この時期は「車の両輪」が最も強く問い直された時期でもあったということである。米ソ核戦争の危機は一段と高まり、国内でも被爆者援護法の制定要求が斥けられるという出来事が見られていたのである。

その出来事とは、1980年12月、厚生省の諮問機関として発足した基本懇（原爆被爆者対策基本問題懇談会）の最終答申提出である。被爆者が長らく望んできた援護措置について、茅誠司を座長とする10人の委員は既存法制度の拡充を求める一方で、援護法の新設必要性については否定、空襲など他の一般戦災者との均衡を図るべきという、いわゆる受忍論を前提とした結論となった。

原爆医療法（1957）や被爆者特措法（1968）など既存の立法措置に欠如していた「国家補償」の側面が法制度的に確約されることへの期待を高めていた被爆地では、「被爆者の願い裏切った答申」「被爆者の要望盛らぬ意見書」³⁹など、落胆の声が相次いだ。

当時脳出血の後遺症のため広島市内の病院に入院していた吉川清は、答申当日を以下のように迎えた。

一九八〇年十二月一日、晴、体温三五度八分、脈搏七二、血圧一一〇－八〇、今日は快調だ。先程からテレビが、原爆被爆者対策のあり方を厚生大臣から諮問されていた、原爆被爆者対策基本問題懇談会はまもなく答申を行います、というニュースを伝えている。

妻の生美が私のベッドに近づいてきて、

「お父さん、いよいよですねえ」と、椅子に座り、窓から遠くを見やった。

[…]

午後三時すぎであったか、その一時間後であったか。

「お父さん」

妻の叫びにも似た声で我にかえった。

「ダメデシタ」

胸の内のつぶやきを、一語一語かみしめるように語り継ぐ生美。

「そんなことってあろうか」

「この身体、だれがまどうてくれる」⁴⁰

吉川はこの答申から約半年後、同じ病床にて10フィート運動の取材を受ける。その証言が、単に1945年8月の一時点に関する語りではなく、被害がないがしろにされ国家補償の必要性すら否定されるという、1980年当時の怒りを込めた証言に他ならないものであったことは、言うまでもない。

吉川以外にもこの時期、10フィート映画は援護法ないし基本懇への批判といった文脈の中でこそ、上映が進められる面があった。若林節美ら被爆者相談員の会を中心に、1982年以降基本懇の答申日「12月11日」に合わせ毎年開催されている、いわゆる12・11シンポにおいても、第一回会合時から児玉克哉ら10フィート若者の会がシンポ中心メンバーとして名を連ねたほか、83年の第二回会合時においても、「未来を問う！被爆者援護法制定の意味」というテーマの下、午後の部で被爆証言と識者による講演が行われるのを前に、午前の部で10フィート第3作の『歴史』が上映されている⁴¹。

10フィート映画はまさに同時期高まりを見せていた援護法の制定要求との密接な関係の中でこそ、上映が進められていったものだったのである。

(2) 「核廃絶」の危機：米ソ新冷戦の激化

同時にもう一方の車輪であった「核廃絶」についても、この時期危機的な状況が見られていた。

1970年代に入り SALT が進展するなど、米ソ間の緊張は一定の緩和状態にあったが、実際には中性子爆弾の開発や巡航ミサイルの開発が水面下で進められており、米ソともに核は「抑止力」から「実戦的」な配備が前提とされる兵器になりつつあった。なかでも1979年のソ連によるアフガン侵攻は、東西緊張を改めて表面化させた。米レーガン政権は再軍拡路線を決定、宇宙空間を用いた防衛システム SDI も表明される中、欧州での限定核戦争は現実味を帯びていた。

こうした中で制作が進められた10フィート映画は、見方を変えれば単に「過去」の広島・長崎の被害を映した映像としてのみならず、「未来」に起こりうる核戦争の末路を示唆する映像としても、世に問われていたということであった。

文字通り『予言』と題する第2作を監督した羽仁進は、1983年7月の中国新聞社での記念講演で、自作制作意図を以下のように語っている。

私が作った映画にあえて『予言』という名をつけたのは、被爆者の方たちしか、この地球上で広島と長崎の人しか、実際に、ある意味では未来に来るかもしれない恐ろしいことを体験された方はいないと思うからです。予言者というのは、常に人類に先立って何かを予見するわけです。まさに被爆者の方たちが体験した悲惨な体験というものは、同時に私たち人類に対する予言的な体験だったのではないのでしょうか。⁴²

映画に出演した深見潔もより直接的に、「私には死ぬまで戦後はありません。それなのに、なおも核戦争の用意をしよる。にくにくしいことじゃ」⁴³と、過去及び未来の核戦争双方に危惧を表明しているが、実際の上映場面においてもまた、これら10フィート映画は核戦争への警鐘という意味合いの中でこそ、受容されていた面があった。

1982年3月21日、平和公園で開催された「平和のためのヒロシマ行動」では、労組や団体による参加とは異なる約20万人の市民が平和公園に集結した。「うたの広場」「ちびっこの広場」など、既存の原水禁運動とは趣を異にしたこの反核集会において、永井ら10フィート運動関係者は、『にんげんをかえせ』の上映会を行った。30～40分サイクルで連続上映したその場には、常時50人前後が足をとめ、フィルムの購入や貸出しを申込み者が見られていたという⁴⁴。

同様に広島での上映運動を中心的に担った広島映画センターにおいても、その上映手引書において、10フィート映画を「あらゆる記録フィルムを駆使して、限定核戦争の危機とその結果を懸念する被爆者の眼を対置する」⁴⁵作品として紹介している。

1980年代初め、10フィート運動は大きな盛り上がりを見せた。その背景には、カラーによる記録映像のインパクトのみならず、そこに映る被爆者が、1980年代当時において、国家補償と核戦争の抑止を訴えたことの意味が大きかった。とりわけ、本来的にそうした証言の場を提供してきた原水禁運動が内紛状態に陥る中、10フィート運動は、被爆者が狭義の運動体から離れた場で、市民レベルの証言を行っていく重要な萌芽を形成してもいたのである。

おわりに

1983年7月、10フィート運動は最終作『歴史』の完成をもって一旦の終結を迎えた。岩倉務による贈る会の結成から数えると、約5年の歳月をかけた運動となった。

本稿第1章で確認したように、その当初において、岩倉たち贈る会は写真資料の収集に着手、その過程で発見されたのが、米公文書館に眠る約10万フィートの映像資料であった。戦略爆撃調査団により「効果」の測定を意図し撮影されたこの資料は、岩倉たちの手によって「核廃絶」という新たな意味を付され日本国内で上映されることとなったのである。

ただこれらの映像が公開されるに際し、同時に重要な役割を担っていたのが、映像に映る被爆者たちの存在であった。第2章で検討したように、逡巡の末出演を決意した沼田鈴子や最後まで出演を拒んだ被爆者の存在は、10フィート映画が、単に被爆者の証言収集に成功した作品としてではなく、むしろその周辺に、戦後

35年という経年が被爆者たちに与えた様々な苦悩を映し出す作品としてもあったことを示していたのである。

最後に第3章では、上記のような運動の展開が、広く政治社会的な文脈の中でどのように位置づけられるものだったのかを検討した。具体的には、いわゆる「車の両輪」とされる核廃絶と被爆者援護が、当時米ソ新冷戦の中で、また国内の基本懇答申が発表される中で、それぞれ危機的状況に陥っていた。吉川による基本懇への批判や、永井らによるヒロシマ行動の中での上映は、この10フィート運動が、単なる文化運動ではなく、「車の両輪」を再駆動させていこうとする政治社会的な運動でもあったことを示していた。

このような10フィート運動の歴史過程を振り返ったとき、私たちは、今日にまで残る10フィート映画を含む広義のモノ資料が、被爆証言などのいわゆるヒト資料と、相互連関的な関係を有していたことに気づくだろう。

もとよりこうしたヒト／モノの相互連関性は、今日において軽視されているわけではない。リニューアルした広島平和記念資料館においても、遺品などの実物資料（モノ）は、持ち主（ヒト）の詳細なプロフィールとともに展示されている。ただ、そこで持ち主ないしその遺族が、戦後のどの時代に、どのような意図・判断のもと、資料館への寄贈に踏み切ったのか、そしてそこには援護法や核状況に対するどのような認識が込められていたのか、そうした経緯が詳述されることは少ない。

「戦後」という極めて具体的な時空間のなかで、ヒト／モノを総体的ないし動的に把握していく作業は、まだ着手され始めたばかりであるだろう。当然、そうした視点は翻って、私たちが今日どのような社会状況ないし核状況の下で生きているかということを、批判的に再検討していく作業と表裏一体であることは言うまでもない。

なお本稿では、国内とりわけ広島における運動史に焦点を当てたが、映画の上映に際しては、限定核戦争の舞台と目された欧州や米国内での巡回上映も重要な画期を作っていた⁴⁶。こうした国外での運動史については、本稿で中心的に扱えなかった長崎の事例検討と合わせ、今後の研究課題としたい。

注

¹ 「戦後70年 志の軌跡 対談〈上〉」『中国新聞』2015年8月15日。括弧内ママ。

² 代表例として、ミック・プロデリック編（柴崎昭則ほか訳）『ヒバクシャ・シネマ』（現代書館、1999年）、川村湊『銀幕のキノコ雲』（インパクト出版会、2017年）、柴田優呼『プロデュースされた〈被爆者〉たち』（岩波書店、2021年）など。映画関係者による後年の整理・回想としては、加納竜一・水野肇『ヒロシマ二十年』（弘文堂、1965年）、岩崎昶『占領されたスクリーン』（新日本出版社、1975年）の他、永井秀明「10フィート運動」（佐藤忠男編『日本のドキュメンタリー（政治・社会編）』岩波書店、2010年、93-98頁）など。

- ³ 10フィート運動を主題とした近年の数少ない成果として、藤田修平「『運動』の映画をめぐって—10フィート運動と「市民」の言説」（『映像学』101号、2019年1月、69-91頁）が挙げられる。藤田は映画の上映運動にも注目し、単なる表象分析に閉じているわけではない。ただそこでも、同時代に展開された被爆者援護法の制定要求などとの関連は十分に言及されていない。
- ⁴ 例えば、宇吹暁「日本における原水爆禁止運動の前提」（『日本史研究』236号、1982年4月、83-103頁）、藤原修『原水爆禁止運動の成立』（明治学院国際平和研究所、1991年）など。宇吹はその後、「軍縮と市民運動」（『国際政治』80号、1985年10月、112-126頁）などで、狭義の運動体とは異なる各種市民運動の展開についても言及しているが、10フィート運動も含めいずれも部分的な事例紹介にとどまっており、あくまで主要な関心は社共両派の運動方針や議題変遷に向けられている。これまでの研究成果を体系化した『ヒロシマ戦後史』（岩波書店、2014年）においても、記述の大部分は1950年代の初期原水禁運動に割かれており、10フィート運動については、米戦略爆撃調査団の活動に言及する際、注内にて簡潔な説明を加えるにとどまっている（同書、72頁）。
- ⁵ 一例として、金子淳「戦争資料のリアリティーモノを媒介とした戦争体験の継承をめぐって」（成田龍一ほか『日常生活の中の総力戦』岩波書店、2006年、327-352頁）、楊小平「モノの力と感情の記憶」（『アジア社会文化研究』13号、2012年3月、33-56頁）など。
- ⁶ 岩倉は銀座への空襲当日、疎開のため直接の被害は免れたものの、当時通っていた泰明国民学校の教師4人を亡くしている。岩倉の戦争体験については、岩倉務「二五〇キロ爆弾で銀座は消えた」（『週刊読売』1376号、1975年3月、60頁）のほか、自身が編集に携わった記録集における以下の座談会などを参照。「銀座 戦争の時代を語る」（平和博物館を創る会編『銀座と戦争』平和のアトリエ、1986年、376-389頁）。なお日本平和委員会での活動については、機関紙『平和運動』における各種活動報告に加え、同委員会編集の『安保黒書』（労働旬報社、1969年）で、編集協力者に名を連ねていることなどにも確認することができる（同書、4頁）。それ以前のPTA活動などについては、岩倉務「納税会員よ、さようなら」（『子どものしあわせ』188号、1971年12月、50-51頁）などに詳しい。
- ⁷ 岩倉務「10フィートに核兵器の廃絶を託して」（『朝日ジャーナル』1174号、1981年8月、56頁）。
- ⁸ 資料収集を始めた当時の様子について、岩倉は以下のように述べている。「当時、同書『[広島・長崎]』の編集にあたって、使用すべき原爆被爆関係写真は、広島と長崎の原爆資料館に行けば、そこにすべて揃っているものとばかり思っていた。ところが、これが当てはずれで、いわゆる米軍返還写真類も孫複写ぐらいの感じで、焼き付けた保存の状態も悪かった。そればかりでなく、実は返還写真といわれるもののほとんどは、オリジナルネガとして、撮影したカメラマンやそのご家族の手元に保存されていることがわかったのである」（岩倉務「よみがえった記録の叫び」（『アサヒグラフ』3100号、1982年8月、59頁、括弧内引用者）。
- ⁹ 「写真集「広島・長崎」が完成」（『中国新聞』1978年5月26日）など。その他、「前史」（広島10フィート若者の会編『KNOW MORE HIROSHIMA（10フィート運動記録集）』広島10フィート若者の会、1982年、8-9頁）なども参照。
- ¹⁰ 「この本の自己紹介」子どもたちに世界に！被爆の記録を贈る会編『広島・長崎』子どもたちに世界に！被爆の記録を贈る会、1978年、357-358頁。
- ¹¹ 以下、スッサンとの出会いからワシントン公文書館調査に至る本節での記述については、岩倉による以下の手記を参照。岩倉務「33年目の証言」を背負って」（『公明』199号、1978年9月、138-149頁）、同「アメリカ市民と“ヒロシマ”」（『世界』394号、1978年9月、153-157頁）。

- ¹² 岩倉務「『核の時代』から『平和の世紀』へ」子どもたちに世界に！被爆の記録を贈る会編『広島・長崎』（2001年版）平和のアトリエ、2000年、361頁。
- ¹³ それぞれ、『中国新聞』1980年3月22日（夕刊）、同7月8日。
- ¹⁴ 一例として、呼びかけ開始から1年を経過した1981年7月の天声人語では、以下のように強調されている。「賛同者は約一万人、寄金も三千百六十万円になった。しかしまだ目標額の半分である。[...] 来年の国連軍縮特別総会にまにあうよう、10フィート運動をぜひ成功させたい」（『朝日新聞』1981年7月15日）。その他、82年1月14日には「ことば」欄でも「10フィート映画運動」を扱っている。なお朝日新聞社とは異なるものの、『現代用語の基礎知識』においても83年版において初めて「10フィート運動」が紹介されている（『現代用語の基礎知識』自由国民社、1983年、639頁）。
- ¹⁵ 広島放送局六〇年史編集委員会編『NHK 広島放送局六〇年史』NHK 広島放送局、1988年、357-358頁。
- ¹⁶ 小河原正己「あとがき」NHK 出版編『ヒロシマはどう記録されたか』日本放送出版協会、2003年、366頁。
- ¹⁷ 同月時点の募金額のうち、広島における募金額だけでも1700万を超えている。大口募金としては、広島県医師会の1000万円、NHK 広島や中国新聞社の50万円、その他 RCC や広島テレビなどの民放各社も20万円を出資している（「10フィート運動広島呼びかけ人会中間報告（1981年）」[『原爆記録映画10フィート運動関連資料』広島平和記念資料館所蔵]）。なおこの運動で掲げられた一人10フィート分（3000円）という金額について、読売新聞社の藤原茂は当時以下のような指摘をしている。「一人10フィート分で三千円という金額は身銭を切る側からいうと義理だけで付き合うには少しばかり高く、「募金した」「僕のお金で映画ができる」という実感を伴う金額。この実感が、実は運動には大切なのだと思う」（藤原茂「タダの市民が映画をつくった」『ヒロシマ・ナガサキの証言』創刊号、1982年2月、68頁）。
- ¹⁸ 「募金と共に寄せられた手紙から」『KNOW MORE HIROSHIMA』前掲、41頁。
- ¹⁹ 岩倉務「『にんげんをかえせ』ができるまで」『公明』242号、1982年3月、64頁。なおここで岩倉が指摘するような映像の「作りかえ」という点については、10フィート運動の進展に伴い関係者が繰り返し強調する点でもあった。次章で詳述する永井秀明もまた、後年記録集の刊行に際し、同運動の意義を以下のように指摘している。「核兵器の破壊力の効果を記録するために撮影されたフィルムを、核兵器を告発するためのフィルムに編集して、生命を吹きこもうという訳である」（永井秀明「あいさつ」『KNOW MORE HIROSHIMA』前掲、4頁）。
- ²⁰ 草壁久一郎「ふたたび原爆映像について」『映画テレビ芸術』361号、1982年9月、12頁。
- ²¹ 北川鉄夫「井戸端会議の「反核」映画」『部落』34巻9号、1982年8月、83頁。
- ²² 「米国から入手のフィルム内容（1981.4.27）」（『原爆記録映画10フィート運動関連資料』前掲）。
- ²³ 羽仁進「闇の中の眼」『潮』277号、1982年5月、140-141頁。
- ²⁴ 永井秀明『10フィート映画世界を回る』朝日新聞社、1983年、34-35頁。
- ²⁵ 沼田鈴子「ヒバクシャとして悔いのない一生のために」『ヒバクシャ』2号、1983年12月、43頁。
- ²⁶ 沼田鈴子「婦人下肢障害者の被服の実態」（『安田女子大学紀要』4号、1975年3月、45-55頁）、沼田ほか「居宅介護の寝たきり老人用衣料の消費科学的検討」（『広島女子大学家政学部紀要』17号、1982年3月、77-89頁）など。
- ²⁷ なお例外的に、沼田は1979年の文章で部分的にはあるが自らの義足と被爆の関係性について言及している。「昭和二十年八月六日の原爆は私の青春のすべてをぶちこわしてしま

いました。[…] 馴れない義足で母校に学園長先生をお訪ねしたところ、先生は心から暖かく「ママ」お迎え下さり、先生ご自身も原爆で足を骨折なさいましたことをお話になり、私を励まして下さいました」（沼田鈴子「下駄を手にはかきなさい」記念誌編集委員会編『柔しく剛く安田リヨウ追想録』安田学園、1979年、286頁）。しかしあくまで被爆当時を互いに知る学園関係者に向けた追想文であるほか、そもそも後年の活発な証言活動と比べれば、10フィート運動以前に彼女が自らの体験を伏せがちであったことは否めない。

²⁸ 永井前掲書、24-25頁。

²⁹ 一例として、広岩近広『青桐の下で』（明石書店、1993年）、北西英子「沼田鈴子」（広島女性史研究会編『続ヒロシマの女たち』ドメス出版、1998年、152-164頁）など参照。

³⁰ 「原爆の傷深く「私のあの足を返して」」『朝日新聞』1981年5月12日。

³¹ 「「10フィート運動」の被爆フィルム 広島で公開」『中国新聞』1981年5月12日。

³² 沼田鈴子「故 坂本文子さんを偲んで」坂本文子追悼文集刊行委員会編『紅梅—坂本文子・遺稿・追悼文集』（非売品）1989年、160頁。

³³ 「平和への歩み」七十年史編集委員会編『安田学園七十年史』安田学園、1985年、551頁。

³⁴ 橋祐典「学校の子どもたちに知ってほしい」『KNOW MORE HIROSHIMA』前掲、26頁。

³⁵ 「被撮影者の証言発掘経過」（『原爆記録映画10フィート運動関連資料』前掲）。

³⁶ 永井前掲書、51-53頁、括弧内ママ。なお永井は後に朝日新聞の「ひと」欄に取り上げられる中でも、以下のように語り被爆者差別が助長されることのないよう懸念を示している。「被爆者にカメラを向けた責任は大きい。彼らの周辺に今後、どんなことが持ち上がるか考えると、重い」（『朝日新聞』1982年2月10日）。

³⁷ 「被爆者に聞く③柴崎時彦」『KNOW MORE HIROSHIMA』前掲、48-49頁。括弧内ママ。

³⁸ それぞれ、「「にんげんをかえせ」を鑑賞した方の感想から」（『KNOW MORE HIROSHIMA』前掲、28頁）及び「「予言」を鑑賞した方の感想から」（同上、36頁）。

³⁹ それぞれ、「広場」（『中国新聞』1980年12月14日）、「社説」（同1980年12月12日）。

⁴⁰ 吉川清「『原爆一号』といわれて」筑摩書房、1981年、1-5頁。

⁴¹ 舟橋喜恵「原爆被害者相談員の会—その前史とシンポジウム」『社会文化研究』21号、1995年12月、101-102頁。ちなみに12・11シンポの会場となった広島YMCAは、主事・相原和光らを中心に10フィート運動の呼びかけに早く呼応したほか、広島事務局として運動の中心的役割を担う場でもあった。

⁴² 羽仁進「人間を戦争に駆り立てるもの」ほるぷ出版編集部編『反核文学者は訴える』ほるぷ出版、1984年、145頁。

⁴³ 「被爆者に聞く④深見潔」『KNOW MORE HIROSHIMA』前掲、50頁。

⁴⁴ 永井秀明「『「にんげんをかえせ」のビデオ展示』『記録82年・平和のためのヒロシマ行動』平和のためのヒロシマ行動広島実行委員会、1982年、107頁。

⁴⁵ 「利用するにあたって（21. 予言）」『広島平和教育映画ライブラリー上映手引書』広島映画センター、1982年、28頁。この項を執筆した永井は、のち別稿においても「核兵器廃絶に向けて政治を転換するための有力な武器として、フィルムが使われ続けることを願う」とも記している（永井秀明「10フィート運動の三年」『平和文化』43号、1983年9月、7頁）。

⁴⁶ 永井前掲書Ⅱ～Ⅳ章や、沼田鈴子「欧米へ映画と共に語り部の旅をして」（『ヒロシマ・ナガサキの証言』3号、1982年8月、100-101頁）、及び宗藤尚三「原点よりの訴え」（非売品、1982年）など参照。なお国内の運動についても、例えば朝鮮人被爆者の立場から以下のような問題提起が発せられていることを見逃すべきでない。「人間を返せ」[ママ]のどこにも、朝鮮人・台湾人被爆者が出てこないのだ。[…] 広島石段にへばりついた人の影が、朝鮮人でなかったと、誰が、ああ誰が言えるのか!!」（宗秋月「サランへ⑤」『月

刊自治研』324号、1986年9月、75頁)。

謝辞：本調査研究は、公益財団法人ヒロシマ平和創造基金「ヒロシマピースグラント2022」の助成を受け実施されたものである。記して深くお礼申し上げます。

紀要『広島平和研究』（第11号）投稿の募集について

『広島平和研究』編集委員会では、2024年3月末に発行予定の『広島平和研究』第11号に掲載する原稿を募集いたします。

募集する原稿は、特集論文、独立論文、研究ノートです。特集論文は、「平和に対する脅威」に関連するテーマについて、また独立論文と研究ノートは、「平和」に関するものであれば、自由に設定していただいて構いません。原稿は「投稿規程」に従って執筆、投稿してください。

投稿の締め切りは、2023年9月30日です。

投稿原稿は電子メールで『広島平和研究所 事務室』に送付してください。

E-mail: office-peace@m.hiroshima-cu.ac.jp

Call for Papers: Hiroshima Peace Research Journal, Vol.11

We invite articles for the *Hiroshima Peace Research Journal*, Vol. 11, scheduled to be published at the end of March 2024. Those who are interested in contributing should indicate the category appropriate to their submission from among: “special features,” “research article,” and “research note.”

The theme for this special issue is “Threats to International Peace.” Research articles and research notes should be related to “peace.”

Please follow the “Submission Guidelines” on our website when preparing your submission.

The deadline is September 30th, 2023.

Submissions should be made via e-mail to the address of the Hiroshima Peace Institute office below:

E-mail: office-peace@m.hiroshima-cu.ac.jp

『広島平和研究』投稿規程

広島市立大学広島平和研究所の紀要『広島平和研究』の執筆に際しては、本投稿規程によるものとする。投稿された論文は匿名の査読者（レフリー）による査読に付される。

1. 使用言語

- (1) 日本語または英語で、オリジナルの、書き下ろしのものであること。
- (2) 邦文原稿の場合には、英文表記による表題と執筆者名を付すこと。

2. 原稿と文字数

- (1) 原稿は、原則としてマイクロソフト・ワードで作成すること。
 - (2) 特集論文、独立論文は、邦文16,000～25,000文字、英文8,000～10,000ワードとする。
 - (3) 研究ノートは、邦文14,000～20,000文字、英文3,000～5,000ワードとする。
 - (4) 書評は、邦文4,000～5,000文字、英文600～1,000ワードとする。書評は、招待原稿のみとする。
- (5) 注、および図表等は制限字数内に含めること。

3. 原稿の書式

- (1) 邦文原稿の書式はA4横書き、36字×36行とすること。英文原稿の場合は、英語の投稿規程を参照すること。
- (2) 審査の都合上、論文には投稿者の氏名を掲載しないこと。論文とは別に、氏名、論文タイトル、所属と職名、Eメールアドレス、住所を記した文書を別ファイルとしてメールに添付して提出すること。

4. 文章、および章、節、項

- (1) 邦文原稿の文章は、新字体、新仮名づかいによるものとする。また、本文と注における句読点は点（、）と丸（。）とし、原則としてコンマ（,）は用いない。
- (2) 章、節、項の見出しの数字は、以下のように統一する。なお、序章（はじめに・序論など）と終章（おわりに・結論など）には数字を振らない。
章 1. 2. 3. / 節 (1) (2) (3) / 項 (a) (b) (c)

5. 注と図表

- (1) 注は原則として論文末に一括すること。
- (2) 注番号は本文の該当箇所の上右付きに1、2、3のように通し番号で入れること。末尾の注の一覧にも1、2、3の番号を付すこと。
- (3) 注における参考文献の示し方は、原則として、著者、書名、発行所、発行年（もしくは著者、論文タイトル、掲載誌、巻・号、発行年月）、頁数とすること。
- (4) 図表、写真等には、通し番号を付し、本文中に挿入位置を明示し、別紙に印刷するなどして提出すること。

6. 提出先

投稿原稿は電子メールで office-peace@m.hiroshima-cu.ac.jp に送付すること。

Hiroshima Peace Research Journal Submission Guidelines

This guideline details the format and the style for manuscript submissions to ensure consistency and clarity in editing and publication. Manuscript citations should follow the Chicago Manual of Style. All papers are subject to anonymous peer review.

1. Language

All papers must be written in English or Japanese and must be original scholarship.

2. Manuscript and the Length

- (1) Manuscripts should be prepared using Microsoft Word.
- (2) Article length should be between 8,000 and 10,000 words, including notes, statistics, photographs, etc.
- (3) Research notes and review essays should be between 3,000 and 5,000 words, including notes, statistics, photographs, etc.
- (4) Book reviews are by invitation only and should be between 600 and 1,000 words.

3. Manuscript Format

- (1) The manuscript should be submitted digitally and should use a double-spaced 12 point font and A4 page formatting.
- (2) To facilitate the blind review process, your name should not appear on any page of the submitted article. Please submit a separate cover sheet that includes your name, article title, position, institution, e-mail address and a mailing address.

4. Numbering of Sections

Headings and sub-headings should be numbered according to the following system: Major headings: 1. 2. 3; First sub-headings: (1) (2) (3); Second sub-headings: (a) (b) (c).

5. Notes, Tables, Figures, etc.

- (1) Notes should be numbered sequentially throughout the text and inserted at the end of the text, rather than at the bottom of each page.
- (2) Notes should be indicated in the text by superscript figures and collected at the end of the article in numerical number.
- (3) Notes should follow this basic format:

Book: Author's given name or initial(s), author's family name, title of book [italic] (city of publication: publisher, year of publication), page numbers.

Journal article: Author's given name or initial(s), author's family name, "title of article," name of journal [italic], volume number (year of publication): page numbers.

Article in book: Author's given name or initial(s), author's family name, "title of article," in title of book [italic] editor(s) of book (city of publication: publisher, year of publication), page numbers.

- (4) Tables, figures, images, etc. should be numbered and have brief titles. Indicate locations in the text to insert tables and figures. Submit tables, figures and images on separate sheets.
- (5) A list of references in alphabetical order should be provided at the end of the article with family names appearing first.

6. Submission

Submission should be made via e-mail to: office-peace@m.hiroshima-cu.ac.jp

『広島平和研究』掲載原稿に係る審査規程

第1条 目的

『広島平和研究』に投稿される原稿に関する審査の公平性及び透明性を確保し、並びに査読手続を明確にするため、この規程を定める。

第2条 原稿の種類と審査対象

- (1) この規程に基づく審査の対象は、「論文」、「研究ノート」、「書評」に該当する原稿とする。
- (2) 「巻頭言」、「活動報告」及びその他原稿については、この規程に基づく審査の対象としないものの、編集委員会の裁量により編集上の修正を行うことができる。

第3条 審査及び掲載

- (1) 前条第1項に掲げる審査は、原則として、2名の匿名査読者による査読により行い、その結果に基づき、編集委員会が原稿の掲載の可否を決定する。
- (2) 査読者による査読の依頼に際しては、以下の点を考慮した上で査読者を選定する。
なお、外部査読者については、依頼条件を満たす場合には謝金を支払うこととする。
 - (a) 当該分野の専門乃至その分野に近い人を査読者候補とする。
 - (b) 原則として1名は学内から、他の1名は学外から選定する。
 - (c) 投稿者を指導した経験のある者は、原則として除外する。
- (3) 査読手続のための評価方法（評価シートの書式を含む）については別途編集委員会にて定める。

第4条 編集委員会による依頼原稿の審査

編集委員会が依頼する原稿については、査読者による査読を省略することができる。

第5条 改正

この規程の改正については、編集委員会が発議し、教授会による承認により決定する。

附則

この規程は、教授会の承認を得た日から起算して1箇月を経過した時点から施行する。なお、同規程が施行されるまでの期間は、これまでの編集において確立された慣行に則った査読手続を適用する。

(2016年9月29日教授会承認。同年10月29日施行)

Regulation for Evaluating the Manuscripts Submitted for Publication in Hiroshima Peace Research Journal

I. Objectives

Article 1. This Regulation provides for the purpose of ensuring fairness and transparency in evaluating the articles submitted to the Hiroshima Peace Research Journal (HPRJ), as well as to clarify the peer review procedures.

II. Article Types and Areas of Evaluation

Article 2.

- (1) Types of articles to be evaluated based on the Regulation shall be “research paper”, “research note” and “book review.”
- (2) “Foreword”, “activity report” and other types of manuscripts are not subject to review based on the Regulation, but they can be edited at the discretion of the HPI Editorial Committee.

III. Evaluation and Publication

Article 3.

- (1) When carrying out evaluations mentioned in paragraph 1 of the preceding Article, the submitted articles are normally peer-reviewed by two anonymous reviewers, and the Editorial Committee shall decide if the articles should be accepted in accordance with the peer review results.
- (2) Upon request of peer review, reviewers shall be selected in consideration of the following criteria:
 - (a) Experts in the concerned field and/or reviewers whose area of expertise is close to the field.
 - (b) As a general rule, one reviewer will be selected from Hiroshima City University, and the other from outside the University.
 - (c) In principle, those who have taught the author shall be excluded.
It is to be noted that the honorarium will be paid to the external reviewers, in the case that the request condition is satisfied.
- (3) The Editorial Committee shall decide the evaluation method for the peer review procedures including the form of the evaluation sheet.

IV. Exemption from Evaluation

Article 4. Articles that the HPI Editorial Committee request to submit shall not be subject to peer review by reviewers.

V. Amendments

Article 5. Amendments of this Regulation shall be proposed by the Editorial Committee and be approved by the HPI Research Staff Meeting (RSM).

Supplementary Rule: This Regulation is deemed to be in effect from the time that has elapsed one month from the date of the approval of the RSM. It should be noted that the peer review procedures in line with the established practice in the editing shall be applied until the Regulation enters into force.

(Approved by the Research Staff Meeting on the 29 September 2016 and in effect 29 October 2016)

編集後記

『広島平和研究』は2013年から刊行を続け、第10号をお届けする運びとなりました。

巻頭の「平和研究の窓」は、日本平和学会会長を務められていた初瀬龍平神戸大学名誉教授にご寄稿いただきました。ウクライナ戦争が現に続いている今、初瀬先生が振り返られたご自身の国際関係論、これからに向けた「平和を想う」言葉に耳を傾けたいと思います。

特集論文は、「平和構築と平和維持」を共通テーマに、2本の和文論文と3本の英文論文、合わせて5本の論考を掲載しました。藤井広重氏は、アフリカ連合の平和構築をめぐる制度的枠組みを整理し、ガンビアに対するアフリカ連合技術支援チームを派遣するプロセスと取り組みを解明してアフリカ連合による平和構築の可能性を検討しています。Raul Tati氏は、1991年から2002年までのアンゴラの平和プロセスの状況と背景、特に社会的平和の構築および維持への主な挑戦を分析しています。Fontes Ramos氏は、モザンビーク政府と国際社会が「包括的かつ総合的な方法」を採用してカボ・デルガード州とその周辺地域に平和をもたらす必要があると論証し、モザンビークの社会政治の歴史とカボ・デルガードの現在の衝突に関する興味深い情報を提供しています。松野明久氏は、長期的スパンで移行期正義を見る視点に立ち、東ティモールにおける移行期正義の構想からフォローアップ機構（CNC）の設立に至る軌跡をたどり、かかるフォローアップ移行期正義の特質が形成された要因を国際的、地域的、国内的条件から明らかにしています。Chamila Mallawaarachchi氏は、スリランカの政府および非政府機関が2008-2018年に展開した、社会の統合と平和教育に関する国家政策のプロジェクトの実施状況およびその評価を検討しています。

独立論文は、「平和」に関して広く取りあげた4本の論考を掲載しました。沖村理史氏は国際環境制度への参加国と野心度という2点から分析を行い、京都議定書とパリ協定の実効性を検証しています。吉川元氏は1989年東欧民主改革から2014年ロシアによるクリミア併合までの15年間における、ソ連・東欧の旧社会主義諸国の移行期正義と安全保障部門改革を比較研究しています。井原伸浩氏はASEAN文化基金の設立過程を時系列に追い、その「心と心のふれあい」という理念を具体化すべく、日本政府がいかにASEANのイニシアティブのもとでの実現に向けて関与したかを分析しています。鈴木裕貴氏は10フィート運動を、単なる文化運動としてだけでなく、被爆者援護法の制定要求や米ソ間の核軍拡競争といった政治社会的な背景との関連の中で再検討しています。

本号のいずれの論文も大変示唆的なものと思われます。ぜひご一読ください。力作を寄せていただきました執筆者の方々に心より感謝申し上げます。

次号は「平和に対する脅威」に関する特集論文を募集いたします。皆様からのご投稿をお待ちしています。

(徐顕芬)

広島平和研究 第10号
Hiroshima Peace Research Journal, Vol. 10

2023年3月20日 発行

発行：広島市立大学 広島平和研究所
所長 大芝 亮
〒731-3194
広島市安佐南区大塚東3-4-1
電話 082-830-1811
ファックス 082-830-1812

編集：広島平和研究所 編集委員会
ナラヤナン・ガネサン、山田康博、
徐顕芬（編集責任者）