

令和元年6月6日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03343

研究課題名(和文) 移行期正義の概念的・制度的拡大 アチェとミンダナオにみる社会的・経済的正義とは

研究課題名(英文) Broadening Transitional Justice Concept and Practices: Challenges in Pursuing Social and Economic Justice in Aceh and Mindanao

研究代表者

クロス 京子 (Cross, Kyoko)

立命館大学・国際関係学部・准教授

研究者番号：40734645

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：研究開始当初は、軍・警察関係者の刑事裁判は困難であるものの、高度な自治権を獲得した反政府勢力は懲罰的ではない、より修復的なアプローチ、つまり紛争被害者や被害コミュニティに配慮した配分的正義を実施すると想定していた。しかし、移行期正義の主導権は常に中央政府にあり、その内容はその時々政治的意図に影響されることが研究を進めるうえで明らかになった。

アチェでは紛争寡婦に対する補償プログラムが一部実施されただけなのに対し、GAMの指導者層は政治エリートとして利権を享受し腐敗が進んでいる。ミンダナオでは採用すべき移行期正義のメカニズムが勧告されたが、政府の意思がなく実施の見通しは立っていない。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究が研究対象とする、社会的・経済的正義としての移行期正義は、近年注目が集まる萌芽的な研究領域である。しかしその研究の多くは、「リベラル平和構築」に対する批判に見られるように、市民的・政治的権利侵害の回復が過度に優先されることを批判するものである。本研究は和平合意から制度設計過程を詳細に追跡し、移行期正義の枠内で社会的・経済的正義がどのように志向されるのかを実証的に分析する点に最大の特色がある。また、反政府勢力が主導権を握る自治政府における移行期正義の制度設計過程を検討するという着眼点は稀であり、非常に独創的である。さらに、現場での実践を理論化することで、実務家に対し政策的視座を提供する。

研究成果の概要(英文)：At first, this study anticipated, although prosecuting military and police officials might not be permissible, rebels who have successfully achieved a high level of autonomy are more likely to adopt not punitive, but more restorative approaches intended to establish distributive justice to the victims and conflict-affected communities. However, by examining Aceh and Mindanao cases, this study clearly indicates that transitional justice, in the case of separatist conflict, is always at the initiative of the central government, and its content is influenced by the political will of the time.

In Aceh, only a part of the compensation program for war widows was implemented, while the leaders of GAM were allegedly corrupted enjoying their benefits as political elites. In Mindanao, recommendations regarding transitional justice mechanism were made by the Transitional Justice and Reconciliation Commission, but the government has no intention and thus there is no prospect of implementation.

研究分野：平和構築、移行期正義

キーワード：移行期正義 アチェ ミンダナオ 社会的正義 経済的正義 分離独立闘争

1. 研究開始当初の背景

紛争終結後や抑圧的な政権崩壊後に、紛争下や旧体制下で行われた大規模な人権侵害や戦争犯罪など、過去の負の遺産をいかに清算するのかという移行期正義 (transitional justice) の問題は、紛争後の社会が直面する喫緊の課題の一つである。移行期正義とは、「国家や社会集団が、真実や正義、償い、和解を通して、過去の人権侵害を清算するための司法、非司法の手段」と定義される。冷戦終結後頻発するようになった国内紛争の発生要因の一つに過去の人権侵害の不処罰が挙げられるなど、刑事処罰による抑止効果だけでなく紛争予防の観点からも、移行期正義の実施を通じた説明責任の追及や法の支配強化が、平和構築の主要な活動として位置づけられるようになってきた。

移行期正義の概念・制度は、人権、特に市民的・政治的権利侵害を法的に回復することを主眼において発達した。移行期正義が第二次大戦後の二つの軍事法廷に起源を持つ所以である。したがって、移行期正義の学術的関心は、1970年代に始まる「民主化の第三の波」が到達した南米諸国の民主化移行期に見られた、政治的理由に基づく犯罪に対する恩赦など、法の支配に優先される「法の特殊性」にまず向けられた。冷戦崩壊後は、国際法上の重大犯罪に対する公的司法制度を用いた説明責任の追及など、平和構築の主軸概念である法の支配の普遍化や通常化に焦点があてられた。

しかし、国際的な介入によって移行期正義が実施され、その制度化が法的側面に集中するようになると批判と失望が高まった。被害者の求める正義との間にギャップがあることが指摘されるようになったのである。これを受け、より被害者や被害社会のニーズに即した社会的・経済的権利保障へと移行期正義の対象拡大が主張されるようになった。けれどもこれまでのところ、移行期正義の枠内で紛争の根本原因に関連する社会正義をどのように実現するのか、あるいは紛争に起因する社会的・経済的損害の補償をどのように行うのかについては、実務家や研究者の間で未だ合意に至ってはいない。

2. 研究の目的

本研究の目的は、移行期正義の枠組みにおいて、社会的・経済的正義がいかに施策として志向されるのかを事例研究を通じて明らかにすることである。具体的な事例として、不平等や歴史的不正義の是正を主要任務とする移行期正義の設置が和平合意に規定された、インドネシアのアチェ紛争とフィリピンのミンダナオ紛争の二つの事例を取り上げた。

両事例とも、反政府勢力は中央政府の政権打倒を目指したのではなく、民族自決を掲げ分離独立を目指し長期間紛争を継続していた。和平合意締結時には、アチェにおいてもミンダナオにおいても反政府勢力は比較的強力な自治権を獲得している。政府も反政府勢力も政治的安定を愛好しており、刑事裁判による説明責任の追及に消極的である点で共通している。その一方で、両事例とも紛争前に遡る少数派集団に対する歴史的な不平等や配分的不正義の解消が不可欠であることが和平合意締結時に両者によって確認されており、そのための施策の導入が和平合意文に明記された。移行期正義の制度選択には、国際的な規範の影響だけでなく、紛争の背景やそれに関与するアクターの政治的権力など、他の要因が複雑に作用する。

本研究では、社会的・経済的正義としての移行期正義の導入がどの要因によってもたらされたのか、あるいは和平に対してどのような効果を持ったのかといった、因果効果の解明を企図するものではなく、紛争の終結方法や紛争の特徴などと移行期正義の選択との間の因果関係を明らかにするものである。さらに、国際的な移行期正義規範や制度の発達、あるいは変化が、紛争後社会で採用される移行期正義にどのような影響を及ぼしているかを解明し、限定的な仮説構築を目指した。

3. 研究の方法

本研究では、大きく二つの観点 国内アクターのオーナーシップと外部アクターの関与 から両事例に導入された移行期正義に関する諸政策を分析し、社会的・経済的正義に対応する移行期正義がどのようなもので、どのようなプロセスを経て策定・実施されたのかを明らかにした。

具体的には、各事例において移行期正義導入に関する一次・二次資料の収集を進めた。一次資料に関しては、アチェの事例については、インドネシア語という制約があり、収集は困難を極めた。したがって、二次資料、特に地域研究者やイスラム法学者による二次文献、さらに新聞記事などによって情報収集を行った。公表された一次資料には限りがあるので、和平合意から移行期正義の制度設計に関わった関係者への広範なインタビュー調査を行っている。アチェについては現地調査を2回、ミンダナオについては首都マニラを含めて3度のインタビュー調査を行った。また、専門家を招き、研究会を開催して意見交換を行った他、学会等外部の研究会に参加して情報収集と現地動向のアップデートに努めた。

具体的には、上記事例研究を通じて以下の研究の問いに取り組んだ。

(1) 第三者の仲介による和平合意の交渉過程において、移行期正義の問題はどのように扱われたのか。和平交渉では、紛争後の移行期正義の在り方が方向づけられる。仲介者、紛争当事

者は移行期正義をどのように捉えていたのであろうか。

(2) どのような移行期正義の制度が採用されたのか。和平合意において規定された移行期正義が実施されるとは限らない。実際に採用された手法や制度はどのようなものか。

(3) 紛争時に主張された反政府勢力の主張はどのように/どこまで実現されたのか。紛争の根本原因とされる少数派集団に対する差別や不平等の根本原因である構造的問題の解消のための施策はどのようなものか。例えば、シャリア法導入などに対し、反政府勢力は中央政府とどのような交渉を行ったのか。両事例の共通した特徴である、自治政府に設置された復興庁や開発庁はどのような役割を果たしたのか。

(4) 国際的な移行期正義の規範や制度は、どのように国内政策に反映されたのか。両事例間にはおよそ10年の幅がある。両事例とも国際的な支援を得て移行期正義を含む平和構築活動が実施されたが、この間の移行期正義を巡る議論は規範や制度の受容側に政策的な変化をもたらしたのだろうか。

4. 研究成果

文献調査と現地調査の結果、以下が明らかになった。

(1) インドネシアのアチェ自治州における移行期正義の概要と現状

2017年のアチェ自治州の州都バンダイ・アチェで現地調査を行った。アチェは和平合意から10年が経過し、一部選挙暴力が散発的に起きるなど和平プロセスの課題は残るが、政治状況は比較的安定しており、紛争の再燃は懸念されていない。

インドネシア政府と自由アチェ運動(GAM)によるおよそ30年の紛争を終結させたヘルシンキ和平合意(2005年)には、和解を目的とした真実和解委員会の設置が盛り込まれたほか、GAMの戦闘員、政治犯に対する免責が付与されることが明記されている。反政府組織に対する免責にのみ言及があることは、当該紛争が分離独立闘争であることを象徴しており、政府側の治安部門は移行期正義の対象になっていないことを示している。実際、インドネシア政府は、東ティモールで起こった国軍やその支援を受けた民兵による大規模人権侵害事件を受けて国家人権侵害委員会のもと特別人権法廷を設置したが、「見せかけの裁判」に終わるなど、軍や警察による人権侵害を処罰する意思が欠如しており、その姿勢は調査実施時にも変化はない。したがって、政府とGAMの和平協議においても、合意が優先され移行期正義、特に人権侵害の責任者の責任追及については明記せず、和解のための真実委員会の設置が盛り込まれたという背景があった。

和平合意で約束された「真実和解委員会(Aceh Truth and Reconciliation Commission: Aceh TRC)の設置は、2016年に入って自治州レベルで法制度化された。選出された委員や関係者へのインタビューでは、和平合意締結から10年以上経てなお真実委員会を設置する意義について質問した。多くの関係者がコミュニティレベルの和解が未達成に終わっているとの理由を挙げたが、その目的は真実の解明や責任の追及ではなく、被害者の救済にあることが分かった。治安部門の責任追及は現実的に不可能であるだけでなく、州レベルでの真実委員会の設置自体が政府から阻止される可能性が懸念されていた。

Aceh TRCの委員らは各国の真実委員会の実施状況について国際NGOらから教育訓練を受けており、アチェモデルを模索していた。しかし、実際の被害者への救済については、具体的な解決策が見いだせていない現状が明らかになった。2017年2月に自治州で選挙があり、新しい知事のもと、真実和解委員会の実施計画が宙に浮いてしまった。前知事が推進した計画では、重大犯罪以外の比較的軽微な犯罪を扱うことを決めたが、参加する被害者にまとまった額の救済措置を取る方針が取られており、新知事の方針との乖離が生じたのである。結局予算は大幅に削減され、第一回目の公聴会の開催は2018年11月にずれこんだ。

アチェでは政治的安定とともに経済発展がもたらされた。GAMは成功裏に政治組織として改編されたが、指令系統は解体されることなく、GAMの指導者層は政治エリートとして利権を享受し腐敗が進んでいる。これに対して、末端の戦闘員の生活状況はこの10年間で改善されていない。特に女性戦闘員の生活苦の状況が聞き取り調査で明らかになった。こうした不満は政治的に利用され、シャリア法による厳罰化が進んだという意見が現地研究者らへの聞き取り調査で得られた。また現地では、紛争を知らない若者に対し分離独立闘争の歴史をいかに伝えていくのかという課題に直面していた。

(2) フィリピンミンダナオ島における移行期正義の概要と現状

研究代表者は、2016年3月にフィリピン大学を訪れ、ミンダナオ和平に関与したイスラム法の弁護士に聞き取り調査を行った。調査では、和平合意で設置が盛り込まれた「移行期正義和解委員会(Transitional Justice and Reconciliation Commission: TJRC)」の活動状況についての情報を得た。TJRCは、ミンダナオ紛争の終結にあたり必要な移行期正義の課題を調査し、フィリピン政府とモロイスラム解放戦線(MILF)に当該課題に対応した移行期正義のメカニズムを勧告する任務を持っており、2012年の和平合意に基づき2014年に設置されたものである。ミンダナオ紛争では、先住民(モロ)の土地問題が社会正義を実現するうえで大きな問題となっており、TJRCの出す勧告をどのように実現するかが急務の課題となっていた。併せてミンダナ

オ地域で司法の空洞化を埋めるうえで重要な、シャリア法に基づく裁判制度の整備についても調査を行った。アチェの事例では、自治政府のシャリアの厳格化が問題となっており、自治政府発足前の、住民のイスラム法廷への意識調査は大変意義があった。

2017年にはイスラム国に関係するイスラム過激派と政府軍との戦闘が起こり、ミンダナオ全土に戒厳令が敷かれたために現地調査を行うことができず、研究が一時期停滞した。しかし、その後治安が比較的安定し、ミンダナオの和平プロセスが大きく前進したため、研究代表者は、2018年8月と2019年2月にフィリピンのミンダナオ島と首都マニラで現地調査を行った。ミンダナオ島では分離独立を求めるイスラム教徒の反政府武装勢力と政府軍との間で長期に渡る低強度紛争が継続されていたが、2014年包括的和平合意が締結され、自治政府樹立のための「バンサモロ組織法 (Bangsamoro Organic Law)」が2018年7月に成立した。その後2019年2月に住民投票によって同法が承認されたのを受け、2022年の自治政府の樹立を視野に、バンサモロ暫定政府が設立された。ミンダナオ紛争の移行期正義については、前述の TJRC が報告書を公表したが、自治政府の設立を前に同委員会の勧告をいかに実施するのかが一つの争点となっている。包括的和平合意では、アチェの事例同様、反政府組織の戦闘員、政治犯に免責が付与されることが明記された。ここでも政府の治安部門の人権侵害は対象外となっている。

現地では、反政府側・政府側双方の和平プロセス関係者に加え TJRC の関係者からも聞き取りを行った。調査結果からは、関係者らは、ミンダナオ紛争の移行期正義は懲罰的正義を回避し、開発や経済成長による賠償的正義に重きを置くべきだという考えを総じて持っており、紛争の影響を受け、長期間経済発展から取り残されていた地域全体の底上げの重要性が語られた。

(3) 結論

研究計画では当初、軍・警察関係者の刑事裁判は困難なものの、高度な自治権を獲得した反政府勢力は懲罰的ではない、より修復的なアプローチ、つまり紛争被害者や被害コミュニティに配慮した配分的正義が実施されると想定していた。しかし、高度な自治とは言え、国家から独立した訳ではないため、結局のところ移行期正義を主導するのは中央政府であり、その内容はその時々々の政治的意思に影響されることが研究を進めるうえで明らかになった。

アチェにおいては、和平合意に盛り込まれた人権裁判所も真実委員会の設置も中央政府の政治的意思の欠如により棚上げになったが、他方で紛争寡婦に対する補償プログラムが一部実施された。自治政府は地域的な真実委員会を和平合意から11年後に設置したが、政府側の人権侵害を扱うことができず、また財源不足のため被害者の経済的状況の改善に資するものにはなり得てない。一方のミンダナオでは、2012年に和平合意が締結されたが自治政府を作る基本法の議会承認がずれ込み、2018年になってようやく成立した。その間、法案の度重なる修正によって、少数派の求めた歴史的不正義を是正する政策が骨抜きになっている。しかし、研究代表者は研究を進める中で、過去の戒厳令下で行われた人権侵害を調査する委員会や戒厳令による紛争被害者への補償が、単発の政策として実施されていることに気づいた。

そこで、アチェやミンダナオのように低強度の非対称紛争では、政府側が何らかの意図・タイミングに基づき移行期正義と捉えられる施策を実施しているのではないかと考え、アジアの分離独立をめぐるサブナショナル紛争を調べた結果、同様の現象があることを確認した。サブナショナル紛争では反政府組織への対応も含めて刑事裁判を回避する傾向があるが、政府が補償プログラムを実施することが多く、また勧告は受け入れないが真実委員会の設置には応じるなどの特徴があることが分かり、何らかの理論化ができないかと思うに至った。研究代表者は、本研究をさらに深めたものとして2019年度の科学研究費助成事業の基盤Cに応募し、採択された(課題番号19K01516「アジアにおける分離独立をめぐるサブナショナル紛争と移行期正義」)。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

クロス京子、「女性・平和・安全保障」のパラドックス - ジェンダーから見る紛争後リベリアのハイブリッド治安部門改革、国際政治、査読有、194号、2018、141 - 156

〔学会発表〕(計 3 件)

クロス京子、過去との決別なきフィリピン：二つのアキノ政権における移行期正義の挫折、日本平和学会2019年度春季研究大会、2019

クロス京子、東ティモールの治安部門改革 (SSR) - 国連と政府のせめぎあいから生まれた国家建設の方向性、日本国際政治学会2018年度大会、2018年

Kyoko Cross, Redressing Historical Injustice in Bangsamoro: The Way Forward to Pursue People-Centered Transitional Justice, JAHSS Annual Conference 2018 HIROSHIMA, 2018

〔図書〕(計 6 件)

クロス京子、藤重博美他、ナカニシヤ出版、ハイブリッドな国家建設—自由主義と現地重視の狭間で、2019、252 (107 - 127)

クロス京子、中内政貴他、大阪大学出版会、資料で読み解く「保護する責任」：関連文書の抄

訳と解説、2017、270(106 - 110)

Kyoko Cross, Yntiso Gebre et al., Langaa RPCIG, African Virtues in the Pursuit of Conviviality: Exploring Local Solutions in Light of Global Prescriptions, 2017, 432(143-168)

クロス京子、木田剛他、ミネルヴァ書房、安定を模索するアフリカ、2017、370(126-147)

クロス京子、遠藤貢他、京都大学学術出版会、武力紛争を越える せめぎ合う制度と戦略のなかで、2016、350(239-264)

クロス京子、有信堂高文社、移行期正義と和解 規範の多系的伝播・受容過程、2016、227

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。