



創大平和研究

SOKA UNIVERSITY

PEACE RESEARCH

第 38 号

2023

創価大学平和問題研究所

創 大 平 和 研 究

〔第38号〕

2023年

創価大学平和問題研究所

創大平和研究

第38号 (2023年)

目 次

巻頭言

「21世紀への平和路線」の精神を再び …………… 玉井 秀樹 … (1)

【論説】

Seeking Peace in the Borderlands: How Can the Ideas of
Conflict Resolution Be Applied in Ukraine?
…………… Hugh Miall … (7)

Between Realism and Idealism:
Issues, Parties, Outcomes and Lessons of the Ukraine War
…………… Ramesh Thakur … (33)

難民教育の歴史と理念 — 国際機関と創価大学の取り組みから —
…………… 葛木文湖・渡辺哲子 … (57)

【研究ノート】

池田ロートブラット対談「地球平和への探求」の視座から観るウクラ
イナと人類の危機を打開する希望への処方箋の法哲理 — 核兵器の
先制不使用プロセスと G7 Hiroshima Vision 及び NPT の射程に関
する核廃絶法理研究の予備的考察ノート —
…………… 田中福一郎 … (95)

研究所報

Soka University Peace Research

No. 38, 2023

Contents

Preface

Articles

- Seeking Peace in the Borderlands: How Can the Ideas of
Conflict Resolution Be Applied in Ukraine?
..... Hugh Miall ... (7)
- Between Realism and Idealism:
Issues, Parties, Outcomes and Lessons of the Ukraine War
..... Ramesh Thakur ... (33)
- Transitions and Principles of Refugee Education:
From the Perspectives of the Works of International
Organizations and Soka University
... Fumiko Tsutaki, Tetsuko Watanabe ... (57)

Research Note

- Preliminary Research Notes on Nuclear Abolition Legal Theory
..... Fukuichiro Tanaka ... (95)

Announcements

巻頭言

「21世紀への平和路線」の精神を再び

創価大学平和問題研究所 所長 玉井秀樹

2023年11月15日、創価大学創立者である池田大作先生が逝去された。衷心より哀悼の誠を捧げ、本研究所発展のために多大なるお力をいただいていたことに深く感謝申し上げるものである。個人的なことで恐縮ではあるが、池田大作先生の御指導と励ましを受けて今日の私があることを思い、感謝の思いは尽きない。偉大なる師を亡くした悲しみは尽きないが、本研究所のより一層の発展をもって御鴻恩に報いていきたい。

池田大作先生が示してくださった本研究所の指針となる論考が「21世紀への平和路線」である。1979年2月20日付で刊行された『創大平和研究』創刊号への特別寄稿であり、2024年で発表から45年の節目を迎える。個人的にも、研究所としても折にふれ学んできた「21世紀への平和路線」であるが、今だからこそ、再びこの論考に学び、その今日的意義を訴えていくことが必要であると考えます。

2019年8月にタイのタマサート大学で開催された本学との共同セミナーで、私は本研究所の取り組みについて報告する機会を得た。その年、発表から40年となった「21世紀への平和路線」の内容を紹介し、本学における平和学の在り方の指針となっていることを申し上げた。

1979年という年は、欧州における核戦力をめぐる米国（NATO）とソ連の対立が深まる中、ソ連がアフガニスタン侵攻を始めたことで米ソ関係の悪化が決定的になったときである。その結果、同年に調印されていた第二次戦略兵器

制限条約（SALT II）は批准されないままに終わり、いわゆる「新・冷戦」という欧州核戦争の危機に突入していくことになる。それ以外にも、中越紛争という社会主義世界の対立、イラン革命政権樹立という反米イスラム勢力の登場、といった今日の国際情勢を形成する諸要素が生まれた大きな変化の年でもあった。

タマサート大学での報告では、「21世紀への平和路線」には、このような時代状況に対する基本的思想が提示されているということ、以下のように申し述べた。

論稿の冒頭で、「戦争を廃絶し、平和を追求しなければならない」ことを主張されます。それは、戦争がもたらす破壊と殺戮が、これまでの戦争正当化の理由を全く無意味にするほどに甚大な規模になってしまったからである。そして、このような戦争の変質は「人間が兵器を使うというよりも兵器に人間が使われる傾向が増大し、人間そのものが、兵器や戦争の全き支配下に置かれるようになってきた」ために生じたもので、このような人間支配をする戦争文明の行きつく先が核戦争の脅威であることを指摘されています。

40年前においてすでに国際社会に人間性を復権させることこそが、人類的課題克服の鍵となることを指摘されていることを確認しておきたいと思います。池田先生の平和提言では一貫して、「人間をいかにして取り戻すか」が示されてきました。池田先生が言われる「人間性」、「ヒューマニティー」、「人間主義」とは、エゴイスティックな人間中心主義ではありません。利他と創造性にあふれる働きをさして本来の「人間らしさ」といわれています。

池田先生は、核戦争の脅威を高め、人々を殺戮してかえりみない残虐な人間の性を冷徹に見据えたいうで、そのような人間を見放すのではなく、人間を利他と創造の善なる存在へ変革するという道を提示されます。傲慢な自尊心から他者を自らの欲望成就のための手段・犠牲としてかえりみない修羅の命を制御する強い生命、他者を幸福へ導くことを自らの喜びとす

る慈悲の生命こそが、「人間」の徳性であるとし、この善なる人間存在の追求を訴えられているところに、仏法者としての池田先生の創造性が表れていると思います。

「21世紀への平和路線」では、この人間性の復権ということを踏まえた上で、取り組まれるべき課題として、「平和憲法の遵守」「南北問題」「国際機構」といった6項目を取り上げ、論じられている。その要点は以下のようにまとめられるであろう。

1. 平和憲法の遵守

日本が世界に誇る平和憲法を遵守し、その精神を内実化させるとともに、世界の共有財産にしていくこと。憲法の精神は、恒久平和を謳うとともに、国際紛争のガンともいうべき、相互の不信を信頼に変えていくことを根本にしているからである。

2. 南北問題

つねに戦乱の危機を秘めているアジア、アフリカ、中南米等の経済的向上と生活、政情の安定を実現すること。そのために、先進諸国は、それらの国が平和・安定・自立をめざす方向で、可能な限りの援助、協力をなすべきである。

3. 国際機構

国連の権限を強め、軍備管理等の機能を高めるとともに、それを当面の場として、新たな世界秩序への統合化のシステムを探ること。ただしその場合も、力によるものであってはならない。

4. 「地域」「地方」の活性化

国内的に言えば地域や地方、国際間で言えば各民族の、自主性、自立性を最大限に尊重すること。その民衆次元の草の根民主主義なくして、安定した世界平和を求めることはできない。

5. 平和のための教育

平和のための教育の重要性。とくにその教育は、日常生活全般にわたっ

て行われるもので、自らの内なる生命の魔性に打ち勝つことを第一義とすべきである。

6. 個の尊厳の理念

国家や集団に対する、個の尊厳の理念が確立されていかなければならない。それには、一個の人間の尊さを説くとともに、人間社会総体の変革を主導する理念、真実の世界宗教ともいべきものが、時代の要請となってくるであろう。

「21世紀への平和路線」では、こうした課題を克服して平和を創るために教育と宗教の重要性を指摘し、以下のように結ばれている。

人間は、制度であれ核であれ、自ら作り出したものの奴隷となってはならない。人間が主役なのである。一個の人間の内なる変革は、その必然的波動、必然的帰結として、政治、経済、文化、教育等のあらゆる側面に価値観の転換をもたらしていく。それは人間を主役とした人類総体のトータルな発想の転換である。そこにこそ、核という“外から”の衝撃をはね返す“内から”の対応の原点があると私は信じている。

この過去から現在、未来へわたる歴史の流れのなかにあつて、我々の果たすべき使命は何か――。人間以上の尊厳なるものはない、生命以上の宝はないとの不滅の原点に立って、人間の善性を信じ、触発し、啓発しゆくことをおいて、他にあるまい。

未だロシアのウクライナ攻撃は止まず、停戦の道筋は見えない。中東・ガザでのイスラエル軍による攻撃も続き、中東地域の対立を深め、国際情勢へも悪影響を与えている。前世紀の凄惨な世界戦争から100年を経て、人類は再び戦火の愚行を忘却してしまうのであろうか。しかも、人新世に突入した今日の世界は、我々人類が自分たちの住まう地球を生命の住めない星にしてしまいかねないという100年前とは全く異なる状況にある。悲観的に見れば人類（そし

て、その巻き添えとなる様々な生命)の生き残りは極めて困難と言わざるを得ない。

その一方で、人間の理性は、お互いに尊重し、分かち合い、連帯することで、存亡の危機を乗り越えることができることを認識している。それは国際社会における普遍的規範として形成されているのであり、その規範に則った行動で危機を乗り越えるべきことを示している。池田先生が「21世紀への平和路線」に示され、その後の平和提言などで一貫して指摘されていたのはこのことであろう。

「創造的な人間性」に従うことのできない人間のもう一つの側面をどう転換するのか、平和学の学徒としてさらなる探求に挑んでいきたい。

(2024年2月20日記)

ARTICLE

Seeking Peace in the Borderlands: How Can the Ideas of Conflict Resolution Be Applied in Ukraine?

Hugh Miall

Emeritus Professor, University of Kent
Senior Research Fellow, Toda Peace Institute

Introduction

The Russian invasion of Ukraine on 24 February 2022 marked a catastrophic return of war to the continent of Europe. The war has become a deadly affair, consuming lives on both sides at a heavy rate. The Russian invasion caused a refugee crisis with eight million Ukrainians fleeing abroad and a third of the population displaced. Its economic shockwaves have affected living standards around the world, especially in the poorest countries.

It is vital to try to bring the conflict to an end, to avert the obvious risks of the conflict widening and escalating. Yet at the moment there are few expectations of an early peace and the conflict seems highly resistant to resolution. How can the tradition of ideas and practice about conflict resolution be applied to this conflict?

The obstacles to conflict resolution

One reason why conflict resolution seems difficult is that the stakes appear existential for both sides. Ukraine was threatened by an overwhelmingly larger and more powerful state, which seemed intent on ending Ukraine's independent existence. The Russian plan in February 2022 was to overthrow the Ukrainian government and put its leaders on trial, on the pretext of an anti-fascist purge. Given the wilful attacks that followed, on Ukrainian cities and Ukrainian civilians, it is easy to see why for Ukrainians this is an existential conflict.

For President Putin and the clique that surrounds him, the stakes are equally high. They see the West as intent on weakening Russia, absorbing its assets, excluding it from international institutions and bringing about regime change. As Putin said in his televised address on 24 February 2022: 'For the United States and its allies, it is a policy of containing Russia, with obvious geopolitical dividends. For our country, it is a matter of life and death, a matter of our historical future as a nation.'

For President Biden, the conflict is one of values, with the US supporting freedom and democracy against Putin's autocracy and aggression. The US and its allies see the stakes as the defence of the rules-based international order. European leaders see themselves as defending European values and principles, including the taboo against acquiring territory by force, which has helped to keep the peace in Europe for many years. Prime Minister Kishida of Japan, in his recent visit to Ukraine said, 'Russia must be held accountable. There must be no impunity for war crimes and other acts of atrocities. Japan will continue demonstrating its strong determination to uphold the international order

based on the rule of law as the G7 Presidency this year.’

With the stakes so high, what room was there for compromise?

Even if a compromise of some kind between the West, Ukraine and Russia was possible, each side would have difficulty in trusting the other to abide by it. Since Putin made it clear at the beginning of the war that his intention was to overrun all Ukraine, any settlement that gives Russia control of part of Ukraine would be seen by Ukrainians as a prelude to further dismemberment. Similarly, it may be hard for Putin to take seriously a pledge of Ukrainian neutrality, since the NATO countries directly supported Kyiv with weapons even before the start of the invasion. The US wants to see Russia weakened, the Defense Secretary Lloyd Austin has said. And President Biden said that the US wanted to punish Russian aggression to avoid the risk of future conflicts. Such statements tend to confirm Putin in his view that he is in a fight to the finish with the United States.

Both sides have committed to maximalist war aims, with little common ground between them. Putin did scale back the aims of his ‘special military operation’, from occupying all of Ukraine to seizing the Donbass and the land bridge in the south connecting the Donbass to Crimea. Russian ambitions still outrun their actual control, notwithstanding Putin’s declaration in late September of the annexation of Kherson, Zaporizhzhia, Luhansk and Donetsk.

For the Ukrainians, as President Zelensky said, “Ukraine is all of Ukraine. All 25 regions, without any concessions or compromises.” Western leaders supported the Ukrainian aim of winning back all its lost territory. The State Department declared that the US would support

Ukraine's decisions at the negotiating table – there would be no ‘agreement without Ukraine.’ The US and its western partners thus tied themselves to Ukraine’s terms. With the positions so far apart, at the moment few observers held much hope of an immediate settlement. They expect a long war.

A further obstacle lies in the very different ways in which the sides frame what the conflict is about. Putin claims that Ukraine is not a separate nation, Russians and Ukrainians are one people. According to him, it is the West, and specifically the US, NATO and the EU, that have driven a wedge between them. “I am confident that true sovereignty of Ukraine is possible only in partnership with Russia… For we are one people.” For most Ukrainians, however, the war has resolved any doubt about this question. “We are the free people of independent Ukraine,” said Zelensky.

The gulf between Putin and Western countries and their supporters has grown wider as the war continues. Putin sees the war as a necessary response to NATO expansion, Ukrainian genocide in the Donbass, and what he sees as an attempt by the West to use control of Ukraine as a means to attack and ultimately dismember Russia. In contrast the West sees the war as a necessary means to reverse Russia’s illegal invasion of Ukraine, to protect Ukrainians from Russian genocide and to halt further Russian expansionism. The positions are similar but diametrically opposed.

As the war has continued, the two sides have grown more locked into their incompatible positions. The perceptions of the wrong done by the other side grow, and compromise seems ever less tolerable. The war

crimes committed by Russian troops in Ukraine, the killing of civilians and the huge damage to property put any settlement short of victory out of consideration for many on the Ukrainian side and in the West. As a result, neither side is willing to compromise or back down.

Is the application of conflict resolution completely hopeless in these circumstances? Certainly, the prospects for an agreement at the moment could not be more challenging. Nevertheless, I want to argue that conflict resolution principles could be applied if the parties were to move away from their current positions.

What conflict resolution is

Conflict resolution can be understood in two senses – as an outcome, and as a process. When we ask, ‘how can this conflict be resolved’, we are exploring possible outcomes that might transform, dissolve or mitigate the issues that are at the root of the conflict. Even though the parties are currently pursuing objectives that are incompatible, the underlying issues in the conflict may become tractable if the aims and behaviour of the parties change and if a series of steps starts to unravel the knot of conflicting issues. Conflict resolution aims to explore alternatives to continuing or intensifying the conflict. In this sense, it is not about exploring the most likely line of development, but analysing an alternative future that could feasibly be brought into being.

There also needs to be a feasible process leading from the present towards the desired outcome. The claim conflict resolution makes is that, if the parties made changes in how they approach the conflict, the issues in conflict could be modified and a path towards their resolution could be found.

The starting point for any attempt at conflict resolution is an analysis of what the conflict is about, and what are its roots. When the Ukraine conflict broke out, it was widely seen as a return of great power conflict to the continent of Europe. Ukraine is certainly a proxy war between great powers, but it can also be seen as a type of conflict that has been increasing in recent years – an internationalised civil conflict.

Figure 1. Armed Conflicts 1946-2021

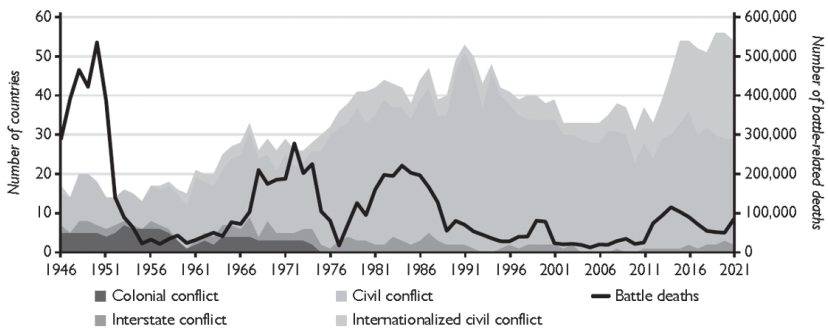


Figure 1 shows the number of conflicts by type since the end of the Second World War. The black line showing number of deaths directly related to conflict, called battle deaths, has fallen from a peak in the 1950s at the time of the Korean War and is lower now than in the past. However, there has been a significant increase in battle deaths since 2021. What this graph also shows is the changing proportion of different types of conflicts. The number of interstate wars (shown in red) has been low and falling, although there is a small recent increase since 2015. The number of civil wars (shown in pink) grew to a peak in 1991 and made up by far the biggest share of armed conflicts, but the proportion has been falling since then. What has been increasing is the proportion of internationalised civil conflicts (shown in blue), which has going up especially strongly since 2010. Ukraine is an example of an

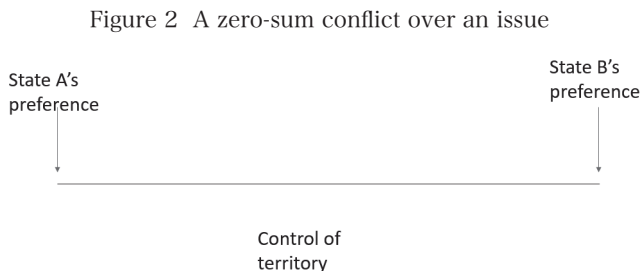
internationalised civil conflict – a neighbouring state is intervening in a civil war. This means there are both domestic and international issues that need to be resolved.

The Ukraine conflict: three levels of analysis

It is helpful to analyse the conflict, and the prospects for conflict resolution, at three inter-related levels. The first is the conflict over the future of Ukraine. The second is the issue of Russians outside Russia – how the Russian-speakers will live together with other ethnicities and language groups in the former Soviet Union. The third is the wider question of long-term relations between Russia, the European states and the United States, which touches on the European security architecture, the European international order as a whole and the nature of global order in the international system.

A theoretical interpretation of the conflict: 1. bargaining theory

Realist scholars of international relations see conflicts like Ukraine as a power contest between states with irreconcilable interests. If one side wins, the other loses: it is a zero-sum conflict. Figure 2 shows a simple representation of two states in contention over the control of a territory.



The horizontal line represents all the possible outcomes, from State 1 controlling all the territory, to State 2 controlling it, with outcomes in the middle representing mixed outcomes, with one state controlling a certain share of the territory and the other controlling the rest.

Figure 3. Conflict seen as a bargaining game

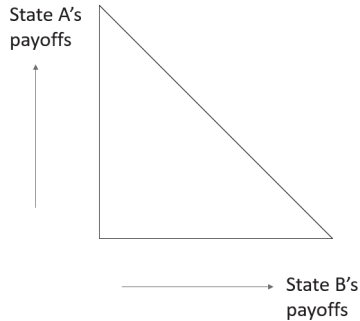
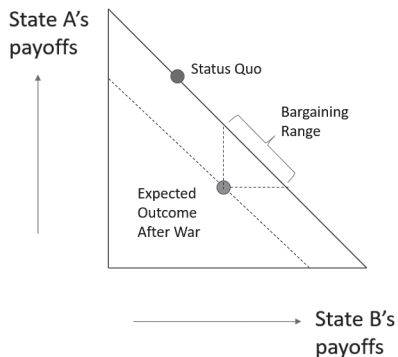


Figure 3 shows another representation of the zero-sum conflict, with the payoffs to State A on one axis and the payoffs to State B on the other. Here the top left hand corner is the outcome where State A controls everything and State B has nothing. The bottom right corner is where State B controls everything and State A has nothing. International relations scholars see conflicts as a bargaining game, where the possible

Figure 4 Coercive bargaining



agreed compromises could lie on the diagonal line.

States also have the option of using coercion – of threatening to go to war to achieve their objectives. War is costly, so the outcomes after a war are on the dotted line which is lower and to the left of the outcomes that could be achieved by negotiation. Here the status quo point is shown in blue, which favours state A and not state B. But state B has the threat of going to war, and after a war, both states expect the outcome to be at the point marked in red on the dotted line. This is better for state B than the status quo. So, knowing this, both states realise that the bargaining range taking coercion into account lies on the part of the solid line that is above and to the right of the red circle.

If either state can shift the balance of power and military advantage in its own favour, it can move the bargaining range so that it does better and the other state does worse. On the other hand, if state B uses coercion to shift the expected outcome to the red spot, state A may respond with even more coercion, and this will raise the costs of conflict for both sides.

A theoretical interpretation of the conflict: 2. Conflict resolution theory

Scholars of conflict resolution argue that the bargaining perspective is too limited a view of conflict. An expanded view of the possible outcomes is shown in Figure 5.

This shows not only the win-lose points and the bargaining line that connects them, but also the lose-lose point, where both parties lose everything, and the win-win point, where they could both achieve their objectives, if they find a way of reframing their goals and transforming

the conflict.

Figure 5 Win-win, win-lose and lose-lose outcomes

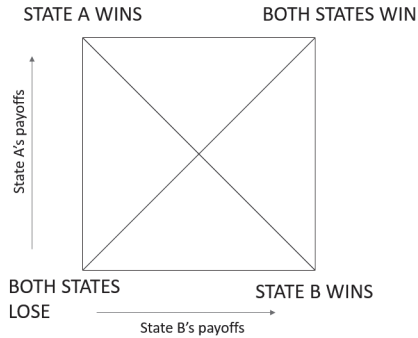
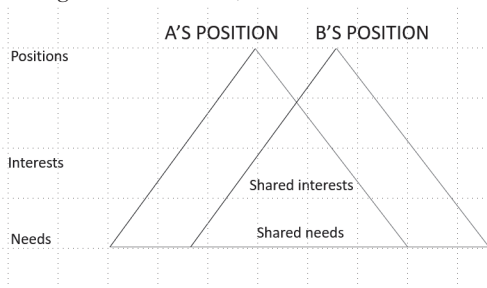


Figure 6 Positions, Interests and Needs



Scholars of conflict resolution distinguish between the positions, interests and needs of the conflict parties. In Figure 6, the positions, interests and needs of the two states are represented as two triangles, with positions at the top, interests in the middle, needs at the bottom. As this diagram suggests, the positions of the decision-makers may be far apart. But there may be common interests – such as common interests in long-term economic stability and security. And the needs of the states populations may be quite similar. Ordinary people need peace, security, and sufficient conditions to be able to lead good life. These needs are not zerosum. If I respect you and I don't attack you, then we can both be secure. This suggests that if it was possible to reframe the parties'

positions – their stated goals – in terms of the underlying needs of their populations, a solution that is good for everyone might be found.

Applying this to Ukraine, which of the parties' goals are absolutely essential for the survival and the wellbeing of the parties, and which are not? Ending the occupation of the parts of Ukraine which are not held by rebels is essential for the survival and wellbeing of the Ukrainian population. It is not clear however that re-establishing Ukrainian rule over Crimea and the rebel-held parts of the Donbass is necessarily essential for the Ukrainians' survival. Having Ukraine in NATO is not an essential goal for the populations in NATO countries. Occupying Ukraine is not an essential goal for Russians, especially if the threat of NATO membership for Ukraine is removed. It would seem therefore that a resolution of the conflict is there to be had.

Conditions for ending the conflict

A reasonable outcome is one that meets the needs of the peoples involved in the conflict. A reasonable outcome for Ukraine thus has to meet the needs of both the Ukrainian-speakers and the Russian-speakers who live in Ukraine, including those who do and those who do not accept the rule of the Ukrainian government.

Let us also assume the validity of the European norm that borders cannot be changed by force and can only be changed with the mutual agreement of the states involved. The interests of Russian and non-Russian minorities inside and outside Russia should be secured, and Europe would need a new agreed security architecture.

According to the American political scientist William Zartman, conflicts are ripe for resolution when there is a mutually hurting stalemate. In a mutually hurting stalemate the parties are driven so far towards the lose-lose corner that both can improve their situation by settling, so negotiations come to be seen as worthwhile by both sides.

There appears to be a strategic stalemate now. Ukraine seems unlikely to be able to win against a much more populous state armed with nuclear weapons. Russia also seems unlikely to be able to defeat and occupy Ukraine, a vast country determined to resist, while it is supported by NATO countries. Both sides are hurting each other badly. However, neither side has yet reached the point where it believes that the costs of continuing the war outweigh the benefits they hope to gain from continuing to fight. Both sides still expect to prevail eventually, and the nature of a mutually acceptable settlement has yet to be adequately explored between them.

Of course, win-lose outcomes are still possible. Russian forces could be driven back or could collapse. The effect of the sanctions and the lack of military success could perhaps result in the collapse of Putin's regime. A new government might then come to power that was ready to negotiate.

Equally the Ukrainian armed forces might get less support from the West, and Ukrainian military resistance might collapse.

Both of these scenarios would be dangerous. If Russia collapses, its president might be tempted to lash out with nuclear weapons. If Ukraine collapses, NATO might be tempted to intervene with its own forces. This would lead to direct fighting between NATO and Russia.

The failure of conflict prevention

Before outlining some detailed options for conflict resolution, let us turn back to the origins of the conflict and why opportunities were lost to deal with it earlier on. Conflicts can be prevented by actors being careful about their goals, sensitive to the needs of other actors, and willing to discuss problems.

At the end of the Cold War, this sense of care was present in the discussions about the unification of Germany. President Gorbachev was consulted and the United States Secretary of State assured him that ‘not an inch of NATO’s jurisdiction would expand in an easterly direction.’

After the disintegration of the Soviet Union, the Western leaders lost this sense of care. They celebrated the victory of the West in the Cold War and saw no need to accommodate Russia’s demands.

NATO expanded, taking in Poland, the Czech Republic and Hungary in 1999 and ten more countries in central and eastern Europe between 2004 and 2019.

This was welcomed by the east European states, who were fearful of Russian power, but Russian security analysts saw it as a real threat and Russian leaders, including Putin, complained loudly about the enlargement.

The West and Russia together failed to agree a new security architecture. The OSCE could have been strengthened for this purpose, but its role remained limited and the ‘hard security’ organisations on both

sides were prioritised. In the 1997 'Founding Act on Mutual Relations, Cooperation, and Security between NATO and the Russian Federation', the two sides had agreed that 'NATO and Russia do not consider each other as adversaries; the Founding Act is the expression of an enduring commitment, undertaken at the highest political level, to build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area.' Unfortunately, this aspiration came to nothing. Russia was unwilling to join either the EU or NATO from what it saw as a position of inferiority, thus losing the opportunity to use these structures to transcend the security divisions of Europe. And Putin made the conditions for an enduring peace with Western partners increasingly difficult, through the brutality of his military interventions in Chechnya, Georgia, and Syria, his treatment of the domestic opposition in Russia and abroad, and his flagrant interventions in western elections. On the western side, it was clear that some of the leading policymakers still considered Russia as an adversary and acted on that basis. President Bush's 'axis of evil' speech in 2002 had left no doubt where he stood, and his lieutenant Dick Cheney 'wanted to see the dismantlement not only of the Soviet Union and the Russian empire, but of Russia itself, so it would never again be a threat to the rest of the world.' The Russian annexation of Crimea in 2014 marked a turning point for most western leaders. It led to sanctions on Russia and a deep freeze of relations between Russia and the West. Jake Sullivan's view as National Security Adviser to President Biden in 2022 was not so different from Cheney's. The US goal was 'a free and independent Ukraine, a weakened and isolated Russia and a stronger, more unified West.'

At the same time, the Russians outside Russia got into internal conflicts with the other ethnic groups which had taken control of the newly

independent republics. This led to the growth of Russian nationalism, which Putin exploited.

In some countries, like Estonia, the OSCE was successful in preventing conflicts, but the EU pushed enlargement forward without waiting for the implementation of full OSCE minority protections.

In Ukraine, a conflict developed between some of the Russian speakers in the country, especially in the Donbass and in Crimea, who supported pro-Russian Ukrainian politicians, and the Ukrainian speakers who supported politicians who wanted to join European institutions. Opportunities were lost to resolve this internal conflict through autonomy arrangements, language reforms, proportional voting and similar measures, which the Ukrainian nationalists were unwilling to concede. The internal conflict in Ukraine then got caught up with the wider international conflict between Russia and the West.

A process towards conflict resolution

A process is therefore needed to go from the present impasse towards negotiations. I would suggest that as a stimulus to talks, and as a means of undermining the Russian rationale for its intervention, the western and Ukrainian side should do what they I think should have done before the invasion began, namely stop NATO enlargement, and accept that Ukraine will not be a NATO member and will instead declare its neutrality. This could be accompanied by multi-track mediation and back-channel talks to explore a possible settlement. Russia should agree to withdraw its forces to their positions before February 24th, and negotiations should then start on a peace settlement.

This is not the most likely outcome. The more likely outcome seems to be that the war will continue and gradually escalate. There are two scenarios that could follow from continued fighting. One is a de facto partition of Ukraine, with the dividing line depending on the balance of military forces. The other is that the war could widen and intensify, in the worst case turning into a war between NATO and Russia.

To avoid these risks, it is urgent that a settlement should be negotiated. This should involve a settlement for the internal conflict in Ukraine, steps to ameliorate the situation of Russians outside Russia, and a new European security architecture.

The elements of a settlement for Ukraine

Previous peace settlements and peace negotiations in Ukraine to date suggest the elements of a possible settlement process.

Russian troops would withdraw to the positions of before February 24. Ukraine would agree to either an enhanced autonomy arrangement or independence for the regions of the Donbass held by rebels. Ukraine would declare itself a neutral state. Ukraine and Russia could agree to a dual citizenship arrangement for people in Crimea, which could be based on a co-sovereignty model or autonomy or independence for the Crimea. Strong protections for minorities and inclusive language rights and educational policies should be adopted and overseen by the OSCE. There could be reciprocal security guarantees for Ukraine and the new autonomous regions, guaranteed by outside powers. The two sides should agree to accept an international peacekeeping force to stand between them. They should also agree to demilitarise their border, and

this could be accompanied by wider measures for demilitarisation and disarmament in Europe.

Dealing with the Russians outside Russia

The roots of the European and Ukrainian crisis lie in the break-up of the Soviet Union, in the context of the rise of nationalist movements in the former Soviet republics. The dissolution of the Soviet Union left large numbers of former Soviet citizens scattered in republics under the control of a different majority nationality. Initially, the OSCE addressed these issues through its High Commissioner on National Minorities, who averted the crisis in Estonia and advised the governments of Latvia, Lithuania and Ukraine on their language laws and citizenship provisions. However, the EU decided to admit these states before the minorities' status had been fully protected, and in Latvia, for example, half a million Russian residents, who could not speak Latvian, remained as 'non-citizens', denied full political rights.

For years, Putin has highlighted what he sees as the tragic fate of these 25 million ethnic Russians who found themselves living outside Russia in newly independent states when the Soviet Union collapsed in 1991.

In September 2022 Putin approved a new foreign policy doctrine based on the idea of the 'Russian World'. The doctrine says that Russia should "protect, safeguard and advance the traditions and ideals of the Russian World ... The Russian Federation provides support to its compatriots living abroad in the fulfilment of their rights, to ensure the protection of their interests and the preservation of their Russian cultural identity."

The West sees this as Russian revanchism and opposes what it sees as Russian efforts to expand beyond the current borders of the Russian Federation. But the West has got itself into an uncomfortable position by extending NATO membership to states close to Russia's borders, like the Baltic States, which still fail to adequately respect the rights of the significant Russian minorities. Requiring these states to fulfil the recommendations of the OSCE should be an element of a larger settlement, aimed at improving the long-term relationship between Russia and the West. Reciprocally, Russian Federation should commit to OSCE standards on the protection of its own minorities. OSCE members should strengthen the organisation's capacity to monitor and assist on minority issues.

A new European and International Security Order

A resolution to the wider conflicts between Russia and the western powers should be developed through consultation on a new framework for the European security architecture and wider reforms to global governance.

At the level of **norms**, European states including Russia should reaffirm the principles and international laws that have been the basis of peace in Europe.

At the level of **institutions**, new frameworks should be developed to provide for consultation and coordination between European and Eurasian states. It would be helpful to strengthen the existing pan-European organization, the Organization for Security and Cooperation in Europe, rather than pinning responsibility for European security on

NATO, which will always be seen as a threat to Russia.

At the level of **security**, drastic cuts in nuclear weapons, de-alerting, withdrawal of offensive forces on both sides from areas bordering Russia and NATO countries, re-establishment of crisis management machinery and re-commitment to transparency on military movements and no-first-use policies should be among the measures required to avoid the risk of deliberate or inadvertent war.

Wider reforms to global governance might include widening the Security Council's membership and changing its veto rules, as well as strengthening the General Assembly, to make the UN work better, and making other international institutions more internationally representative. In the longer-term restrictions on the doctrine of unlimited state sovereignty may be needed to reflect the interdependence of the world's peoples.

Some of these proposals may seem far-fetched, and the warring parties have each rejected similar proposals for Ukraine in the past. While each side pursues maximalist aims, however, a mutually acceptable resolution will not be found. Failing to agree has caused massive and unacceptable loss of life and damage on both sides and threatens to continue to exact unbearable costs in human lives. The situation is also primed with risks of escalation and widening of the conflict.

The Loizides Plan for a Peace Settlement

One of the key aims of conflict resolution is to learn from what has worked in previous conflicts and try to apply the lessons to current and new conflicts. My colleague Neo Loizides, director of the Conflict Analysis

Research Centre at the University of Kent, came up with the following set of detailed proposals for a settlement of the Ukraine conflict. It draws on elements of peace proposals and settlements that have been tried in other conflicts. This set of ideas would no doubt have to be modified in practice, in the light of what has happened and will still happen since they were drafted. The plan has the merit, however, of meeting the key underlying interests of both sides, even though the current positions and framings of the parties would have to change for it to be accepted. It indicates that serious conflict resolution options for a settlement are available even in such an intractable conflict as the war in Ukraine.

THE LOIZIDES PLAN

The preconditions of the plan are:

- Immediate ceasefire and gradual transition to pre- 24/02/2022 lines
- Commitment to broadly inclusive multi-region, multi-ethnic Ukraine and to the principle of Security Council Resolution 1325, which calls for increased participation of women and inclusion of gender perspectives in peacebuilding
- Multi-party cross-issue negotiations aiming for a comprehensive peace settlement

Territorial arrangements

- The Donetsk and Luhansk regions would have autonomous status within Ukraine or to be negotiated in the next five years with interim ad hoc status arrangement (as in the Kosovo agreement).
- Surrounding municipalities would be permitted to join new Donetsk and Luhansk regions via municipal referendums and once autonomous status is agreed (as in the Spanish autonomy model)

- Crimea would have a dual citizenship model with strong economic links to Ukraine, modelled on the arrangements between the Republic of Ireland and Northern Ireland.
- These arrangements would be governed by the principle of consent (as in Northern Ireland) - that is, the Crimeans would be free to decide to re-join Ukraine in a future referendum (for example, after 15 years, following an invitation from Ukraine's parliament and political authorities).
- Russian and Ukrainian co-sovereignty in Crimea would be acknowledged by EU countries.

Security and Policing

- UN peacemaking mission with extensive powers by mutually acceptable countries
- The areas surrendered by Russia would be demilitarized and there would be reasonable limits set on the import of offensive weapons (along the lines of the Annan plan for Cyprus)
- There would be no NATO membership for Ukraine but reiteration of existing security guarantees (Budapest memorandum) and political guarantees
- Donetsk and Luhansk to have own mixed-ethnicity security/police forces (e.g., US/Iraq)
- Police to be drawn equally from Russian and Ukrainian speaking communities in regions with fewer than significant minorities
- A Cooperation and Security Council to include European countries, Ukraine and Russia

Governance:

- Gender quotas in peace talks, government positions, and supreme

court (50% across posts)

- A constitutional convention to consider a more inclusive political system which could be presidential with vote pooling incentives, or a consociational or semi-presidential system.
- Choice of level of autonomy for all Ukrainian oblasts (as in Spanish model)
- Asymmetric autonomy with more powers for regions with significant ethnic minorities. Each oblast/region in Ukraine free to opt whether to keep its current status or choose
 - autonomy
- The executives of these regions would be elected proportionally to ensure representation of minorities on the model of d' Hondt style voting in Northern Ireland and Copenhagen)
- There would be arbitration powers in constitutional court (using foreign judges and ICJ)

Language, Representation of the Past, Justice, Reconstruction:

- There would be two official languages, Ukrainian/Russian (on the Canada model), and a Joint Cultural Heritage Committee
- There would be a Joint Holocaust Commission, and a ban on Nazi parties/symbols (modelled on German legislation)
- Tribunals could consider war crimes committed on both sides
- EU and other donors would provide reconstruction support

Other Peace Plans

A number of other peace plans have been put forward at different times.

The **Ukrainian government** proposed a 10-point peace plan on March 29, 2022, in the Istanbul talks. Ukraine would accept neutrality, and nonalignment with any alliance, in return for international security guarantees. It would not host foreign troops or bases. There would be no military exercises on its territory without the consent of the guarantor powers. Ukraine and Russia would hold bilateral talks over the future of Crimea and the Donbass, with a view to resolving these issues over 15 years.

President Zelensky withdrew the plan following the discovery of the massacre at Bucha. But it remains significant in setting out elements that the Ukrainian government at one time considered acceptable.

The **Italian government** proposed a four-point plan to end the conflict, which was presented to the UN Secretary General in May 2022. The plan called for (1) a ceasefire (2) Ukrainian neutrality and EU accession (3) autonomy agreements for the Donbass and Crimea (4) a treaty on European security, involving Russian withdrawal to the lines pre-February 24, and Western sanctions relief on Russia. The plan was dismissed by both the Ukrainian and the Russian sides and the Italian foreign minister said the ‘time was not ripe’, and withdrew the proposal.

The billionaire **Elon Musk** offered a less detailed outline for a peace settlement in October 2022. In his proposed settlement, Ukraine would cede Crimea to Russia. There would be new UN-supervised referendums to determine the future of the Donbas. And Ukraine would become neutral. The Kremlin welcomed Musk’s proposal. Kyiv denounced it.

The **Lauterpacht Centre** on International Law at the University of Cambridge has a draft peace settlement for Ukraine on its website which draws on existing precedents and international law. This includes comprehensive proposals for a settlement, including, for example terms for proposed security guarantees.

In July 2022, the UN Secretary General successfully negotiated the **Black Sea grain deal** to protect the supply of food to countries in the Arab world, Africa, India and Asia. The deal indicated that the views of the developing countries and the rest of the world could have a significant influence on the conflict parties.

In February 2023 **President Xi Jinping of China** proposed a 12-point peace plan in Moscow. It called for respect for the sovereignty of all countries and the UN Charter, an end to hostilities, resumption of peace talks, no use or threat of nuclear weapons, an end to sanctions, continued grain exports, and a vision of common co-operative security.

The Russian Federation has repeatedly stated that it wants a negotiated settlement, but its terms so far include retention of territories that Russia has annexed. This is a flagrant violation of international protocols and remains unacceptable to Ukraine and to most of the international community.

The ideas in these peace plans mostly relate to the issues that were in dispute at the start of the conflict. However, in the course of the conflict, new issues have emerged. In particular, there is the matter of Russia's liability for civilian loss of life, civilian displacement, war crimes and massive property damage, and on a smaller scale Ukraine's liability for civilian loss of life in the Donbass, attacks on Russian territory, and

damage to Russia's bridge connecting Crimea to the mainland. Both sides have wreaked heavy losses on each other's military personnel and equipment. These issues manifest themselves as demands for reparations and war crimes tribunals. In order to meet the needs of justice, it seems right that war crimes tribunals should operate and that both sides should be held to account for war crimes they have committed. However, the demands of peace and the demands of justice often have to be balanced in peace settlements, and more typically donors meet the costs of reconstruction, to avoid the risk of reparations starting new wars.

Peace plans are often constructed slowly and piecemeal, after many reverses. If there is a peace settlement in this conflict, it may follow a similar fitful course. Willingness to settle, and a gradual arrival at mutually acceptable terms, is a key part of the process.

Conclusion

I have argued that, while the obstacles to conflict resolution are very great at present, it is not impossible, if the parties become willing to move away from their incompatible positions and think more flexibly about the future. If NATO committed to stopping enlargement and if Ukraine accepted neutrality, the stated reason for the Russian invasion would fall away, and the Russian Federation could withdraw its forces from Ukraine.

Both sides could start to de-escalate the military conflict. Ceasefires could then be agreed and open the way to negotiations.

While the fighting continues, third party mediators could explore prospects for a settlement, through a multi-track process. Ultimately

Ukraine needs a national dialogue as well as a deal agreed by the warring parties.

The peace talks that opened in Istanbul in March 2022 stalled in April. After Putin annexed the four annexed provinces in Ukraine, President Zelensky signed a decree asserting the ‘impossibility of holding negotiations with Putin.’

However, there could be political advantages to Ukraine in offering a reasonable compromise agreement along the lines of the Loizides Plan. Offering such a plan together with an agreement to halt NATO expansion would undercut the basis for Russia’s fight against Ukraine. The important things for the Russian people are their needs for long-term security, prosperity and integrity. Given that the war is already unpopular and unsuccessful and costly, it is not clear that the Russians would wish to continue it if the justifications for Putin’s action were kicked away. This could be the ‘off ramp’ needed to allow a reversal of the annexation. Putin could then retire and make way for a new leader who could negotiate the agreement.

Conflict resolution is not an easy path. But it is not impossible.

ARTICLE

Between Realism and Idealism: Issues, Parties, Outcomes and Lessons of the Ukraine War

Ramesh Thakur

Emeritus Professor, the Crawford School of Public Policy
Senior Research Fellow, Toda Peace Institute

The dominant international story since last year has been Russia's invasion of Ukraine. It marked the return of Europe to the centre of world affairs, and the return to Europe of geopolitics, territorial disputes and largescale force and ground wars not experienced since 1945. My talk looks back on the crisis in a longer-term and broader reflective analysis of seven intertwined threads:

1. The tension between geopolitical realism and normative idealism;
2. Different framings of the Ukraine war;
3. The core issues at dispute;
4. The conflict parties;
5. The possible different endings to the war;
6. The principal lessons to be drawn from the conflict; and
7. What happens next?

Interplay between Geopolitical Realism and Normative Idealism

In the Melian Dialogue, Thucydides recounts the stern admonition from Athens to Melos that questions of right and justice apply only to relations among equals in power.¹⁾ For others, ‘the strong do what they can and the weak suffer what they must’. A matching Russian proverb holds that ‘rules are for servants, not masters’.²⁾ ‘Realism maintains that universal moral principles cannot be applied to the actions of states’, wrote Hans J. Morgenthau. I rephrase his mantra thus: International politics, like all politics, is a struggle for normative ascendancy: the establishment and maintenance of the dominant normative architecture of international order created and maintained by the interplay of power, principles and ideas for the common good.

History is written by the victors. As an African proverb puts it: ‘Until the lions have their own historians, the history of the hunt will always glorify the hunter’.³⁾ For reasons of geography and history (think of invasions of Russia by Napoleon and Hitler), Russians regard the prospect of NATO troops in Ukraine as an existential threat to their security. From Mikhail Gorbachev through Boris Yeltsin to Vladimir Putin, there is unbroken continuity in the Russian grievance about NATO’s eastward expansion. Ukraine is not a core strategic interest for the US and its European allies but it is so for Russia’s security elite, not just for Putin.

After the US Senate ratified the decision to enlarge NATO in May 1998, George Kennan, the architect of the Cold War containment doctrine, said: ‘I think it is the beginning of a new cold war ... Of course, there is going to be a bad reaction from Russia, and then [the NATO expanders] will say that we always told you that is how the Russians are – but this is just wrong’. In the 1999–2020 period, 14 countries from central and eastern Europe, seeking security against future Russian threats, joined NATO,

taking the alliance ever closer to Russia's own borders and heightening their paranoia. As Kennan foreshadowed, they reacted in Ukraine in 2014 and again last year. And, as Kennan predicted, pro-NATO enlargement enthusiasts describe Russia's actions as *ex post facto* proof of the correctness of the decision to expand NATO.⁴⁾

Four Frames

Democracy vs Autocracy

The MSM and all Western leaders have echoed President Joe Biden's Manichean framing of the war as a 'great battle' between democracy and autocracy, liberty and repression and a rules-based order and 'one governed by brute force'.⁵⁾ President Volodymyr Zelensky has been unexpectedly heroic, courageous and inspirational. But the 'democracy-autocracy' narrative is seriously defective. Ukrainians are fighting for their nation, not for universal freedoms.

The 2014 Maidan revolution was a de facto coup to oust the democratically elected pro-Russian president, Viktor Yanukovich, with, as *The Washington Post* put it, 'a deep degree of US involvement' in Ukraine's internal affairs.⁶⁾ David Roman covered the events as a correspondent for the conservative *Wall Street Journal*. He wrote in 2018:⁷⁾

... on the last days of February 2014, armed thugs – many, if not most, heavily armed far-right and neo-Nazi activists from western Ukraine – stormed Maidan square, killing and capturing police officers

... the EU envoy telling her bosses that she was pretty certain that far-right Ukrainians had killed protesters in Maidan while posing as police to get us, the gullible Western media, to hate the Russians even more ...

I was struck by the image of a democratically elected president escaping his country in the middle of the night, chased by hooligans holding Waffen-SS banners

Ukraine remains mired in bankruptcy and corruption, led by a government that is happily commemorating Nazis as heroes of the Second World War, while begging for NATO membership and American cash.

In the annual report from Freedom House, Ukraine's score of 61/100 put it in the 'partly free' category.⁸⁾ After the 2014 coup, the neo-Nazi Azov Battalion – that's a *Daily Beast* label⁹⁾ from 2019, not part of Putin's current propaganda – was incorporated into President Petro Poroshenko's military and security apparatus and has remained there.¹⁰⁾ Zelensky seized the opportunity of the war to 'suspend' 11 opposition parties, including the biggest with 44 MPs in the 450-seat Parliament, and to nationalise several media outlets to implement a 'unified information policy'.¹¹⁾ In Transparency International's 2021 corruption index,¹²⁾ Ukraine¹³⁾ ranked 122/180 countries, making it Europe's most corrupt country. (Russia is even worse.)

Western countries have themselves witnessed grievous assaults on freedoms and curtailment of civil liberties and democratic practices in the last three years. In a longer timeframe, we have seen the liberal democratic state succumb in successive waves to the national security, administrative, surveillance and biosecurity state.

Rule of Law vs Rule by Force

A second framing alleges Russian violations of foundational global norms on state sovereignty, territorial integrity and the use of force. Unfortunately, every charge levelled against Russia applies also to the US. It has used force overseas more often than any other country since 1945, including Iraq in 2003. It rejected the World Court's judgment on aggression against Nicaragua¹⁴⁾ and threatened the International Criminal Court¹⁵⁾ with sanctions for daring to investigate possible war crimes by US soldiers in Afghanistan, but backs the two courts vis-à-vis Russia in

Ukraine. The downing of a Malaysian Airline flight over Ukraine in 2014 is comparable to the downing of an Iran Air flight by a US warship in 1988.¹⁶⁾ Both Moscow and Washington rejected the World Court's 1996 opinion on the legal obligation on nuclear disarmament.¹⁷⁾ Being a great power means never having to say sorry for your acts of hypocrisy in world affairs.

Recalibrating the European Balance of Power

The first two frames together, in combination with the global dominance of Western media, explain why Westerners conflate their local consensus into a global consensus that simply doesn't exist.¹⁸⁾ The countries that haven't joined in the sanctions on Russia, starting with China and India, represent more than half the world's population. Much of the non-Western world views the Ukraine conflict within a third frame of an ongoing recalibration of the European balance of power since the Cold War ended.

A continual readjustment of geopolitical frontiers along historical fault lines and buffer states is part of human history. Afflicted by hubris, the US and NATO effectively treated Russia as a permanently defeated enemy instead of one in temporary retreat. As NATO kept incorporating former Warsaw Pact members in a steady eastward expansion to Russia's borders, the repeated proclamation of redlines over Georgia and Ukraine were contemptuously brushed aside.

- According to declassified documents from the US National Security Archive published in 2017, there were multiple assurances to Soviet leaders from US, UK, French and German leaders against NATO expansion, that were then serially violated.
- The current CIA director William Burns was posted in Moscow when he wrote a memo in 1995: 'Hostility to NATO expansion

is almost universally felt across the domestic political spectrum here'.¹⁹⁾

- Burns returned to Moscow as ambassador. On 1 February 2008 he sent a cable to Washington entitled: 'NYET MEANS NYET: RUSSIA'S NATO ENLARGEMENT REDLINES'.²⁰⁾
- Foreign Minister Sergey Lavrov warned Burns that the issue of NATO membership for Ukraine 'could potentially split the country in two, leading to violence or even civil war, which would force Russia to decide whether to intervene'.
- Despite the blunt warning, on 3 April 2008, NATO's Bucharest Summit Declaration affirmed that Ukraine and Georgia 'will become members of NATO'.²¹⁾

Americans also ignore their own history of breaches of international law and principles: rejection of the World Court's adverse verdict for the destabilization of Nicaragua in 1986, invasion and occupation of Iraq in 2003, exit from the Iran nuclear deal. There *are* parallels between NATO actions in Kosovo in 1999 and Russian actions in Crimea in 2014; and between US rejection of Cuba's sovereign right to enter into a security alliance with the Soviet Union and station Soviet missiles in 1962, and Russian rejections of comparable rights asserted for Ukraine.

In a speech to the Munich Security Conference in February 2007 that filled many listeners with foreboding, Putin accused the west of breaking assurances on NATO expansion.²²⁾ In 2008 in Georgia and again in 2014 in Ukraine, he made it clear that Russia had red lines that he would not allow NATO and the EU to cross. In his address to the nation on 24 February announcing the military actions against Ukraine, Putin began by highlighting the threat posed by 'the eastward expansion of NATO, which is moving its military infrastructure ever closer to the Russian border'.²³⁾

In the event, NATO policy on Ukraine provoked but did not deter

Russia. In the cable sent home on 1 February 2008, Burns, concluded: 'While Russian opposition to the first round of NATO enlargement in the mid-1990s was strong, Russia now feels itself able to respond more forcefully to what it perceives as actions contrary to its national interests'.²⁴⁾ South Africa's President Cyril Ramaphosa said on 17 March 2022: 'The war could have been avoided if NATO had heeded the warnings from amongst its own leaders and officials over the years that its eastward expansion would lead to greater, not less, instability in the region'.²⁵⁾

Russia's Place in Europe

The final frame is to examine the war as contestations over Russia's place in the European security, economic and political orders. Boris Yeltsin was told in October 1993 by Secretary of State Warren Christopher that the US was pursuing, not NATO membership for selected European countries, but rather a Partnership for Peace for *all*. When Yeltsin interrupted to make sure he had understood correctly that all Central and Eastern European countries and Russia would be treated equally in an all-inclusive partnership, Christopher replied, 'Yes, that is the case'. Yeltsin responded, 'This is a brilliant idea, a stroke of genius'. Within a year the US changed policy and Russia was frozen out. The rest is living history in which we are still trapped.²⁶⁾

Many Western commentators were quick to condemn India's balancing act in juggling its interests and values in relations with Russia, Ukraine and the West. Foreign Minister S. Jaishankar pointedly remarked in Washington on 11 April 2022 that since sanctions were imposed by NATO on Russia, India's monthly oil imports from Russia were probably less than European energy imports in one afternoon.²⁷⁾ On 22 April, *The Telegraph* (UK) reported that after the EU imposed an arms embargo

on Russia in retaliation for the annexation of Crimea in 2014, France and Germany had sold €273mn worth of arms to Russia that was likely being used in the current war in Ukraine.²⁸⁾ Shivshankar Menon, India's former National Security Adviser (2010–14), wrote in *Foreign Affairs* that the Ukraine war will transform Europe's geopolitical landscape but is not a transcendental conflict between autocracies and democracies, will not reshape the global order and has only limited relevance for the Indo-Pacific.²⁹⁾ China's rise is far more consequential for reconfiguring the emerging global order on both the geopolitical and normative axes than the protracted death rattles of the Soviet empire that expired in 1990/91.³⁰⁾

Issues in Dispute

Post-Cold War European Order

The issues involved in the Ukraine conflict can be broken into structural and proximate. The big-picture structural issue is the post-Cold War order in Europe and the place of a shrunken and much-diminished Russia in the European security order and architecture. History did not end with the defeat of the Soviet Union in the Cold War in 1990–91. Nor was the power status of post-Soviet Russia settled. Wars may result from misperceived slights by the fading power or miscalculation of relative strengths by the falling-rising pair of powers.

As already noted, almost all Russian leaders believed that Russia had consented to the peaceful terms of the ending of the Cold War on two core understandings: NATO would not expand its borders eastwards and Russia would be incorporated into an inclusive pan-European security architecture. Instead, waves of NATO enlargement took it to the very doorstep of Russia in an exclusionary post-Cold War order that in due

course provoked a strong reaction from Moscow. The end result is that the rupture of the Cold War European security order caused by the collapse of Soviet power is a long way from being repaired.

For context, it's worth recalling that the problem of growing German power that had perturbed the existing European balance of power order in early twentieth century was 'solved' by two world wars followed by the division of Germany on either side of the Iron Curtain. By contrast the great power competition in the Pacific, which was primarily maritime unlike the chiefly continental contest in Europe, was not settled by the Second World War. Instead the US, Russia, China and Japan are still jostling in the crowded strategic space.

Initially, while Russia was militarily ascendant, many analysts rightly worried about China copying Russia's Ukraine template. With Russia militarily on the defensive, it might be time to start worrying about the US exporting the template of provoking a military conflict as a means of diplomatically isolating and militarily weakening the only potential strategic rival in the Pacific.

Rubbing Russia's Nose in the Dirt of its Historic Defeat

The proximate causes of the war are the place of Ukraine between East and West, NATO's eastwards expansion, Putin's lament of Soviet collapse as a catastrophe and Russian revanchism, and his desire to exploit the debacle of US withdrawal from Afghanistan and perceptions of Biden as a cognitively challenged weakling.

The end of the Cold War set in motion the implosion of the Soviet Union with accompanying impoverishment and collapse of Russian power. Russia's unchecked continued decline and loss of power, influence, economic weight, diplomatic heft and status has provided cover to the West's neglect of satisfactory arrangements for Russia's

place in Europe. Instead Russia's nose was rubbed repeatedly in the dirt of its historic defeat with the ignominious retreat from Afghanistan, the contemptuous dismissal of its interests and concerns in Kosovo, Iraq, Libya, Syria and, most consequentially, around its western borders as NATO inched ever closer.

Sweden and Finland joining NATO – not a cause but a direct consequence of Russia's invasion of Ukraine – will only intensify Russian perceptions of growing strategic encirclement by a hostile military alliance. How will Putin react? Doing nothing is not an option. The best proof of this is the fact that he did react to the prospect of Ukraine joining NATO. Another clue comes from his observation to Finland's president in 2016: 'When we look across the border now, we see a Finn on the other side. If Finland joins NATO, we will see an enemy' (President Sauli Niinistö in an interview with *Der Spiegel*, 14 February 2022).³¹⁾

Sweden and Finland's entry into the alliance doubles the direct Russia-NATO land border from 1,200 to 2,500km. It tightens the strategic encirclement with a ring of steel around the Baltic Sea, complicating access to the Kaliningrad and imposing fresh restrictions on the Russian Navy. It intensifies the threat to St Petersburg, Russia's second city after Moscow. It exposes the strategically important Kola Peninsula which hosts Russia's Northern Fleet, including nuclear submarines armed with intercontinental ballistic missiles (SSBNs) that are critical to a survivable second-strike retaliatory capability. NATO operational-tactical missile complexes located in Finland would represent threats to the military-industrial complex in the Arkhangelsk region and transportation infrastructure.

This is why Russia cannot and will not sit idly by, as well explained by Nicholas Lokker and Heli Hautala (a Finnish career diplomat) on 30 March 2023.³²⁾ New Russian force posture and deployments are almost

certain, including beefed up surveillance and patrolling operations. Most concerning, it might lead to an increased role of Russian nuclear weapons, including stationing tactical nuclear weapons in Belarus. In turn this will set off a fresh round of NATO countermeasures.³³⁾

Where will it all end?

Shortly after leaving office, former president Bill Clinton said that as the top dog in the world, the US faced a fundamental choice.³⁴⁾ It could make every effort to stay top dog. Or, it could use its unchallengeable dominance to create a world in which it was comfortable living when no longer top dog. Unfortunately, the US – including Clinton’s own administration in the Balkans with the NATO intervention in Kosovo to territorially dismember Russia’s ally Yugoslavia in 1999 – failed to heed the wisdom of this analysis.

Fifteen years later the Kosovo ‘precedent’ was hurled at US and European criticism of Russia’s actions in Crimea and eastern Ukraine by President Putin in March and October 2014,³⁵⁾ and echoed by Foreign Minister Lavrov, who in 1999 was Russia’s Permanent Representative to the United Nations (1994–2004).³⁶⁾ The brittleness of international institutional checks on the exercise of American power to attack a sovereign UN member state in violation of international and UN Charter law was brutally demonstrated again in Iraq in 2003. It’s still not clear to me that NATO countries fully grasp the long-term damage these precedents caused to the UN-centric normative architecture of global governance.

In Libya in 2011, all five BRICS countries (Brazil, Russia, India, China, South Africa) objected strongly to the shift from the politically neutral posture of civilian protection, to the partial goal of assisting the rebels and pursuing regime change.³⁷⁾ The price of NATO excesses in Libya was paid by Syrians as China and Russia resumed the double veto of several

draft resolutions.

To the leading Western powers, NATO enlargement was a natural adjustment to the realities of the post-Cold War balance of power and to the historical antipathy among eastern Europeans towards Russia. To a Russia that does not see itself as a defeated and exhausted great power, it was a threat to core security interests that had to be confronted and checked. The only question was when and where. The prospect of Ukraine joining NATO answered the last question. To a disinterested observer outside the NATO–Russia conflict, it's striking how most Western analysts refuse to concede the direct parallels between Russia's hostility to potential NATO missiles based in Ukraine and the US willingness to risk nuclear war in 1962 because of the threat of Soviet missiles being based in nearby Cuba.

Imagine if you will:

- The province of Quebec has seceded from Canada;
- Its elected government is overthrown in a coup in which Chinese diplomats are actively involved and a pro-Beijing regime is installed instead;
- English-speaking Quebecois are subjected to increasingly repressive discrimination; and
- Quebec's growing commercial relations with China are followed by a military alliance that results in Chinese missiles being sited in Montreal.

The US would no more shrug this off as a matter for China and Quebec as two sovereign states, than Russia could accept what was happening in Ukraine.

Conflict Parties

The immediate conflict parties are Russia and Ukraine, with neighbouring eastern European states involved to varying degrees in funnelling arms (Poland) and as staging posts (Belarus). But the main conflict parties are Russia and the US-led West. In a very real sense, Ukraine's territory is the battleground for a proxy war between them that reflects the unsettled questions since the end of the Cold War. This explains the ambivalence of most non-Western countries. They are no less offended by Russia's war of aggression. But they also have considerable sympathy for the argument that NATO was insensitively provocative in expanding to Russia's very borders. The Global South has been vocal in saying firstly that Europe's problems are no longer automatically the world's problems, and secondly that while they condemn Russia's aggression, they also sympathise quite heavily with the Russian complaint about NATO provocations in expanding to Russia's borders.

A study published last October from Cambridge University's Bennett Institute for Public Policy provides details on the extent to which the West has become isolated from opinion in the rest of the world on perceptions of China and Russia.³⁸⁾ In Western democracies, 75 and 87 per cent of people hold negative views of China and Russia, respectively. But among the 6.3bn people who live outside the West, positive views dominate: 70 per cent of China and 66 per cent of Russia. That said, the survey also shows that the number of countries with more favourable views of the US greatly exceeds those with favourable views of Russia and China. This means that they have not been duped by Putin's propaganda. The Bennett Institute study was broadly replicated in a study from the European Council on Foreign Relations (ECFR) in February 2023.³⁹⁾ In this report, Timothy Garton-Ash, Ivan Krastev and Mark Leonard cautioned

Western decision-makers to recognise that ‘in an increasingly divided post-Western world’, emerging powers ‘will act on their own terms and resist being caught in a battle between America and China’.

Given its history and geopolitics, the place of Kyiv in Russia’s cultural and national identity, and the strategic importance of Crimea for Russia’s security, neither a Russia with a ruler other than Putin, nor indeed a democratic Putin and Russia, would have reacted differently to the challenge to core interests posed by Ukrainian developments in and since 2014.

A great power does not retreat forever. Russia is a traditional European great power that was comprehensively defeated in the Cold War. The West has treated it as if it had been militarily defeated and conquered. Instead it reacted like a wounded great power when NATO expanded its borders to the limits of Russia’s territory. In terms of classical realism and balance-of-power politics, Ukraine’s actions were dangerously provocative to its great power neighbour and Russia’s reactions were entirely predictable in its core sphere of influence.

That said, no one can credibly claim that Russia did not warn the West to cease and desist. At the NATO–Russia Council in Bucharest in April 2008, an angry Putin was reported to have warned President George W. Bush that were Ukraine to join NATO, Russia would encourage the separation of eastern Ukraine and Crimea.⁴⁰⁾ Speaking at the Valdai Club in Sochi on 24 October 2014, Putin delivered an extraordinarily tough diatribe against Washington.⁴¹⁾ In his initial 40-minute address and then in the Q&A that lasted for over an hour, Putin insisted that US policies, not Russia, had torn apart the existing rules of global order and brought chaos and instability by violating international law and ignoring international institutions when inconvenient.

The Ukraine crisis was the result of ‘a coup d’état carried out with the

support' of Western powers. They were also short-sighted in Afghanistan, Iraq, Libya and Syria, such that Americans 'are constantly fighting the consequences of their own policies, throw all their effort into addressing the risks they themselves have created, and pay an ever-greater price'. Rejecting charges of wanting to recreate a Russian empire, Putin insisted: 'While respecting the interests of others, we simply want for our own interests to be taken into account and for our position to be respected'.

Possible Outcomes

In his influential book, *The Anarchical Society* (1977), Hedley Bull argued that war has traditionally performed certain functions in international relations as the arbiter of the creation, survival, and elimination of actors in the system, especially the major powers; of the ebb and flow of political frontiers; and of the rise and decline of regimes.

The exact course, costs and battlefield ebbs and flows of the war are impossible to work out for independent observers. It seems reasonably safe to infer that Moscow badly miscalculated its initial ability to shock and intimidate Kyiv into submission with a surprise blitzkrieg, did achieve significant military successes in eastern and southern Ukraine in the early period, but then suffered substantial reverses as Ukraine regrouped with more lethal and substantial Western military assistance and training. Yet, it's hard to say with any confidence if one side is clearly winning or if the war has entered an attrition phase. John Mearsheimer is almost certainly right to say that had Putin's goal been to invade, conquer, occupy and incorporate all of Ukraine into a greater Russia, the initial force would have had to be closer to 1.5 million than 190,000.⁴²⁾

If Russia fails to get its preferred outcome of a neutral Ukraine, it might instead aim for a dysfunctional rump state with a wrecked economy

and infrastructure. Putin's political aim might also be to break Europe's political resolve and fracture the North Atlantic community's cohesion and unity with 'rising prices, energy shortages, lost jobs and the social impact of trying to absorb' up to 10 million Ukrainian refugees.⁴³⁾ Even so, the asymmetrical equation remains. As the undoubted aggressor with pretensions to great power status, Russia will lose by not winning while Ukraine as the weaker object of aggression will win by not losing.

There's unlikely to be any settlement before a mutually hurting stalemate is reached – the point where each side believes that the cost of continuing with conflict will exceed the pain of a negotiated compromise that meets bottom lines without satisfying all war aims. Russia has imposed heavier costs on Europe by weaponising its dominance of energy supplies than it has suffered from sanctions. A slow and gradual escalation is still the more likely short and medium term trajectory. This is where the probability of a nuclear endgame is non-trivial and why 'realists' like Mearsheimer still fear that the various conflict parties are trapped in a game of nuclear Russian roulette.⁴⁴⁾

The US has managed to bleed Russia heavily by arming Ukraine without putting its troops into battle on land, sea or air. Ukraine has surprised friends and foe alike by the success of its resistance. Putin has exposed the hollowness of Russia's image as a formidable military power. But NATO military stocks have also been seriously depleted and the weaponisation of trade, finance and energy has on balance thus far proven costlier to Western peoples than to Russians, including a stronger renewed interest in the de-dollarisation of global trade and finance that is analogous to the G-7 pursuit of de-risking *vis-à-vis* China.

Western sanctions on Russia in effect pitted the West just as much against the rest, an unintended but predictable outcome.⁴⁵⁾ Counteracting persistent Western criticisms that India had somehow compromised on

moral principles in sourcing oil imports from Russia, India's Petroleum Minister (and former Permanent Representative to the UN) Hardeep Singh Puri made two key arguments in a CNN interview on 31 October.⁴⁶⁾ First, he pointed out that Europe's purchase of Russian energy in one afternoon equated to India's energy imports from Russia in three months. Second, he insisted that India's primary moral duty is to its own consumers.⁴⁷⁾ For high-income populations in the West, rising energy prices impose an inconvenience. Amidst widespread poverty in India they can have life and death consequences.

For all the criticisms of fence-sitting levelled at India since the start of the war, this has arguably been the most successful exercise of an independent foreign policy on a major global crisis in decades by India. Foreign Minister S. Jaishankar even neatly turned the fence-sitting criticism on its head by retorting a year ago that 'I am sitting on my ground' and feeling quite comfortable there.⁴⁸⁾ His dexterity in explaining India's policy firmly and unapologetically, but without stridency and criticism of other countries, has drawn widespread praise, even from Chinese netizens.⁴⁹⁾

All sides have been extremely careful thus far to avoid any direct Russia–NATO clash. But will NATO be seduced by the temptation of regime change in Moscow, or by Ukraine's call for this, into rejecting opportunities for an end to the conflict before costs begin to exceed gains? Even short of that, it's hard to see Russia giving up Crimea: it's too important from a purely strategic point of view. Both the timing of when to commence serious negotiations, as well as the terms of a settlement that's minimally acceptable to all the main conflict parties, will depend on the course of the war. Typically, negotiated ceasefires and peace agreements are preceded by intensified fighting as all sides seek to create facts on the ground to strengthen their bargaining positions when talks

begin around the conference table.

The Lessons to be Drawn So Far

What lessons can be drawn from the war so far already? Among the most important is the limited utility of nuclear weapons as tools of coercion and blackmail. Russia has the world's biggest nuclear arsenal (5,889 warheads compared to 5,244 held by the US in March 2023), Ukraine has none.⁵⁰ Despite this, Ukraine refused to be cowed by Putin's nuclear-tipped bellicose rhetoric and fought back with great skill and grim determination. Nor has the nuclear reality prevented the West from supplying Ukraine with extremely lethal and highly effective armaments. Instead, here have been heavy political, economic and reputational costs to Russia.

In an interview with US public broadcaster PBS, CIA Director William Burns said that in his view, Russia's nuclear 'sabre-rattling is meant to intimidate', but: 'We don't see any clear evidence today of plans to use tactical nuclear weapons'. He added that in addition to the US communicating its concerns, China's President Xi Jinping and India's PM Narendra Modi had also raised concerns with President Putin about the use of nuclear weapons and this 'is also having an impact on the Russians'.⁵¹

Items up for negotiation whenever talks begin will include: NATO enlargement; Ukraine's sovereignty and security; Crimea; and the status of the Donbas region (eastern Ukraine) dominated by ethnic Russians. Both Ukraine and Russia have justifiable interests and grievances tied up in all four issues. Russia's overriding goal most likely remains the recreation of Ukraine as a hard geopolitical buffer state between NATO and Russia. But the incorporation of eastern Ukraine (east of the Dnieper

River) into greater Russia means that any future war with NATO will be fought on Ukrainian territory and not Russian.⁵²⁾ Absent a decisive defeat of a heavily nuclear-armed Russia this goalpost will not shift. This is not a matter of ‘face’ but of hard strategic logic. Given Washington’s well-known addiction to regime change stretching back several decades – from the Mossadegh government in Iran in 1953 to the pro-Russian Yanukovich administration in Ukraine in 2014 – why would Putin trust any assurances of peaceful intent behind NATO troops and missiles based inside Ukraine?

Russian military reverses confirm that greater numbers are of little consequence against technological superiority, training, leadership and morale. In addition, Ukraine has also demonstrated the limited utility of war itself in modern conditions and reconfirmed (1) the continuing power of nationalism in defending the homeland against an external attacker, and (2) the extreme unpredictability of the course of conflict and the outcome of war. The demonstration of the poor performance of Russian arms on the battlefield will almost certainly cost Moscow dear in falling arms exports. The worry is that Ukraine might have become a profitable testing ground for Western weapons manufacturers.

Where to Next?

On 6 November, General Mark Milley, Chairman of the US Joint Chiefs of Staff, gave an estimate of about 100,000 Russian and 100,000 Ukrainian soldiers killed and wounded in the war, with another 40,000 civilian deaths.⁵³⁾ If both sides have come to the conclusion that the other cannot be defeated on the battlefield, then demanding de facto surrender as the condition for a peace agreement makes no sense. Instead they need to find opportunities and sites for diplomatic overtures.

If negotiations is the most sensible and perhaps the only way to bring the war to a close, then is it not better to begin talks sooner rather than later, begin to seriously explore off-ramps, and limit the military and civilian casualties? Just as prudent nations under wise leaders prepare for war while at peace, so too they must prepare for peace even in the midst of armed conflict.

Battles won and lost – hard military facts on the ground – will determine the cartographic maps that delineate Russia's and Ukraine's new borders, perhaps with some tweaking in post-ceasefire negotiations to take into account demographic and other factors. That will still leave open other big questions to be addressed:

- The nature and political orientation of the regime in Kyiv;
- The status of Crimea;
- The place of ethnic Russians in eastern Ukraine;
- Ukraine's relations with Russia, NATO and the EU;
- The identity of guarantors and nature of guarantees, if any, for Ukraine;
- The timing of exit from sanctions for Russia.

The most sobering thought of all is this: For genuine and lasting peace in Europe instead of another armed truce pending a fresh flare-up of hostilities, either Russia must be decisively defeated on the battlefield and finished as a great power for the foreseeable future, or else Europe and the US must experience once again the horrors of war on their own soil. The brutal reality that very few Westerners are prepared to voice is that no other country comes even remotely close to the United States on the number of military bases and troops stationed overseas and the frequency and intensity of its engagement in foreign military conflicts; the readiness with which it weaponises trade, finance and the role of the dollar as the international currency; and its history of regime change by means fair

and foul.

Notes

- 1 <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0200%3Abook%3D5%3Achapter%3D89%3Asection%3D1>
- 2 <http://nationalinterest.org/feature/how-obama-driving-russia-china-together-10735>
- 3 <https://www.theparisreview.org/interviews/1720/the-art-of-fiction-no-139-chinua-achebe>
- 4 <https://www.nytimes.com/2022/02/21/opinion/putin-ukraine-nato.html>
- 5 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>
- 6 https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-purported-recording-of-us-diplomat-blunt-talk-on-ukraine/2014/02/06/518240a4-8f4b-11e3-84e1-27626c5ef5fb_story.html
- 7 <https://www.the-tls.co.uk/articles/letters-to-the-editor-162/>
- 8 <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- 9 <https://www.thedailybeast.com/ukraines-anti-russia-azov-battalion-minutemen-or-neo-nazi-terrorists>
- 10 <https://www.theamericanconservative.com/articles/whitewashing-ukraines-corruption/>
- 11 https://news.yahoo.com/zelensky-nationalizes-tv-news-restricts-173820471.html?fr=sycsrp_catchall&guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly9lbmdpbmUucHJlc2VhcmNoLm9yZy8&guce_referrer_sig=AQAAALNFYnd_AFFXd71VdaJKkL4rG1123W6JNjdavApXM58J2Q-1C362SED6jUBMtAxspRQ5V3NsTrOppSQDpUmHcBfrXUNl44nbAzcHskK3Kqz33DMdQQCa47SgCBcD-YUIrNj-8qZVhYPDWc1874PfxJb2Mncn4Q_xoxw_B8WmTLA7
- 12 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- 13 <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine>
- 14 <https://www.icj-cij.org/en/case/70>
- 15 <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/toi-edit-page/geopolitics-of-justice-lazarus-like-the-icc-rises-from-the-dead-to-investigate-war-crimes-in-afghanistan/>
- 16 <https://johnmenadue.com/the-tale-of-two-airlinesiranian-air-ir-655-and-malaysian-air-mh-17-and-double-standards/>
- 17 <https://www.icj-cij.org/en/case/95>
- 18 <https://www.ft.com/content/d7baedc7-c3b2-4fa4-b8fc-6a634bea7fd>
- 19 https://peterbeinart.substack.com/p/bidens-cia-director-doesnt-believe?utm_

- source=url&s=r
- 20 <https://natowatch.org/default/2014/germanys-merkel-needs-ask-tough-questions-nato-summit>
 - 21 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm
 - 22 <https://www.theguardian.com/world/2007/feb/11/usa.russia>
 - 23 <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843>
 - 24 https://wikileaks.org/plusd/cables/08MOSCOW265_a.html#efmAB5ACs
 - 25 <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/18/update-1-s-africas-ramaphosa-blames-nato-for-russias-war-in-ukraine>
 - 26 <https://warontherocks.com/2016/07/promises-made-promises-broken-what-yeltsin-was-told-about-nato-in-1993-and-why-it-matters/>
 - 27 <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/indias-monthly-purchase-of-russian-oil-less-than-what-europe-does-in-an-afternoon-jaishankar-in-us/videoshow/90791455.cms>
 - 28 <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2022/04/22/exclusive-france-germany-evaded-arms-embargo-sell-weapons-russia/>
 - 29 <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2022-04-04/fantasy-free-world>
 - 30 <https://thefederalist.com/2022/04/04/focusing-on-russia-instead-of-china-would-be-the-united-states-biggest-foreign-policy-mistake-ever/>
 - 31 <https://www.spiegel.de/international/world/finnish-president-sauli-niinistoe-on-putin-and-the-ukraine-conflict-a-bb9281d3-2cc6-49a1-87eb-199569991c79>
 - 32 <https://warontherocks.com/2023/03/russia-wont-sit-idly-by-after-finland-and-sweden-join-nato/>
 - 33 <https://www.bbc.com/news/world-europe-65077687>
 - 34 <http://www.gevans.org/speeches/speech512.html>
 - 35 <http://eng.kremlin.ru/news/6889> <http://eng.kremlin.ru/news/23137>
 - 36 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/apr/07/sergei-lavrov-russia-stabilise-ukraine-west>
 - 37 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0163660X.2013.791082>
 - 38 <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/a-world-divided/>
 - 39 https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/02/United-West-divided-from-the-rest_Leonard-Garton-Ash-Krastev.pdf
 - 40 <https://www.rferl.org/a/1144087.html>
 - 41 <http://eng.kremlin.ru/news/23137>
 - 42 <https://unherd.com/2022/11/john-mearsheimer-were-playing-russian-roulette/>
 - 43 <https://www.ft.com/content/c0a7e365-2cd6-4b3b-b5de-0500aec8c830?segmentId=b385c2ad-87ed-d8ff-aaec-0f8435cd42d9>
 - 44 <https://unherd.com/2022/11/john-mearsheimer-were-playing-russian-roulette/>
 - 45 <https://www.wsj.com/articles/the-west-vs-rest-of-the-world-russia-ukraine-dictators-south-america-asia-africa-11647894483>

- 46 <https://twitter.com/BeckyCNN/status/1587150838803439616>
- 47 <https://theprint.in/india/india-has-moral-duty-to-consumers-hardeep-singh-puri-to-cnn-anchor-on-purchase-of-russian-oil/1193349/>
- 48 <https://www.indiatoday.in/india/story/india-foreign-policy-sitting-on-fence-s-jaishankar-globsec-2022-1958080-2022-06-03>
- 49 <https://theprint.in/diplomacy/china-lauds-jaishankar-for-calling-out-western-meddling-says-its-sign-of-indias-independence/1009330/>
<https://www.globaltimes.cn/page/202206/1267699.shtml>
<https://www.hindustantimes.com/videos/rational-jaishankar-wins-praise-from-china-for-delinking-india-china-faceoff-101654606054914.html>
- 50 <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>
- 51 <https://indianexpress.com/article/india/bali-echoed-pm-advice-to-putin-now-cia-chief-says-modi-concern-has-had-impact-on-russians-8337652/>
- 52 <https://www.theamericanconservative.com/whither-ukraine/>
- 53 <https://www.bbc.com/news/world-europe-63580372>

難民教育の歴史と理念 ——国際機関と創価大学の取り組みから——

創価大学平和問題研究所 助教 蔦 木 文 湖
ワールドランゲージセンター 講師 渡 辺 哲 子

はじめに

難民への教育は、多様な価値観を尊重する社会と人間の安全保障が着目する持続可能な個人の自立のために重要な役割を果たすとともに、すべての難民の基本的人権である。

難民が学校教育や職業訓練を受けることで、受け入れ国での地域社会に馴染み、また、難民を受け入れた学校は、難民との交流を通して多文化教育が可能になり、難民教育の双方向性を実現することができる。さらに、教育を受けた難民が受け入れ国から帰国した場合には、祖国の発展に貢献する知見や技術をもたらすことになり、難民自身の将来の選択肢も広がる。

しかし、難民の初等教育、中等教育、高等教育進学率は低迷しており、2000年代から難民教育を研究してきた Dryden-Peterson と Gills は、2010年に出版された難民の高等教育に関する論文集の序文で、初等教育、中等教育、高等教育のつながりは、教育学においてある段階から次の段階への移行というパイプラインとみなされているが、難民にとってこれらの段階が連続的でスムーズなものであることは稀であり、それぞれの段階が非常に狭い機会となっていることを指摘し、これを壊れたパイプラインと呼んだ。また Arar は、世界の難民制度が単なる人道支援から、教育や職業訓練へのアクセスにより脆弱

な人々の自立と尊厳を回復し、受け入れ社会への統合を促進するのに役立つというより発展的なアプローチへとその重点を移していることを指摘している¹⁾。そして、なかでも高等教育が難民の帰属意識を高め、受け入れ国との絆を深めるのに役立つとする。このような研究は2015年のシリア難民危機以降、受け入れ国での取り組みについて行われるようになってきたものの、高等教育のみならず、難民教育そのものに対する研究や関心はまだ高くなく、紛争や内戦のために深刻な人道危機が生じ、時々刻々と変化する難民のための教育がどのように発展してきたかは明らかにされていない状況である。

本論文の構成は、第1章で難民教育の歴史と変遷を概観し、第2章で国際機関による難民教育支援の理念と現在の活動について述べ、第3章で創価大学における難民教育支援の取り組みを検証し、第4章で「SGIの日」記念提言で創価大学創業者・池田大作先生が論じられてきた、人権・教育・難民に関する思想を考察する。

本論文の目的は、難民教育の歴史とその活動を支える理念について論じ、国際機関と連携した難民教育支援のモデルとして、日本の高等教育機関である創価大学の取り組みを事例として取り上げ、難民教育の全体像と課題をいま一度明らかにし、難民教育のあるべき方向性と展望を示し、課題解決の方途を探ることである。本論文が難民教育に関心を持つすべての人々にとって理解の一助となることを願ってやまない。

1. 難民教育の歴史

シリア難民危機が起こった2015年以降、中東の難民の間で高等教育への強い願望があり、国際社会も難民の高等教育に特別な関心を向けるようになった。特に、ドイツ、カナダ、トルコなどが難民の高等教育に力を入れている。高等教育が難民の居住国との帰属意識や結びつきを発展させるのに役立つことが指摘されているのである²⁾。そこで、この章では、難民教育の歴史を概観する。

1.1 第一期（1945～1980年代後半）：国際機関による協力

第二次世界大戦後、難民の教育は4つの期間に分けて整理することができる³⁾。最初の期間は1945年から1980年代半ばまでであり、国際機関の協力が始まった時期と位置付けられる。

第二次世界大戦後のヨーロッパでの難民危機とこれに続く冷戦、植民地の独立運動の台頭において、国連は難民の教育に責任を負うべきだと考えた⁴⁾。そして、1951年に採択された難民条約第22条では、難民に対して初等教育に関しては国民と同じ扱いをすることを規定している。また、さまざまな段階での難民の教育を支援する必要性も含んでいた⁵⁾。

当初、難民教育の任務を担う世界的な機関は、国連教育科学文化機関（UNESCO）であった。1951年には、UNESCOと国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）の合意により、UNESCOが多くの技術的経営的スタッフをUNRWAへ出向させ、パレスチナ難民の子どもたちに対する教育プログラム（Educational Programme）の技術的責任を担っていくことになった。さらに、1953年にはアラブ諸国の代表、UNRWA、UNESCOとの間で、受け入れ国政府の教育システムと教育カリキュラムにUNRWAの教育プログラムが従うべきであるとの合意も成立した。これは、UNRWAが提供しない中等教育へパレスチナ難民の学生たちが参加することを可能にし、高等教育への最初のステップとなる政府の試験の受験を可能にするものであった。そして、1955年にはパレスチナ難民の高等教育の奨学金も開始している⁶⁾。

一方、1967年にはUNESCOと国連難民高等弁務官（UNHCR）が覚書に署名し、正式にUNHCRが難民教育の任務を引き受けることとなった。そして、初等教育はGeneral Programme、中等、高等、職業教育はEducational Accountにより、助成が開始されていった。また、1966年にはUNHCRが1,000件の奨学金を提供する高等教育奨学金プログラムを開始し、1982年に1,200人、1987年には3,950人と、支援を受ける難民の数は増加していった⁷⁾。さらに、1970年代半ば以降は、前期中等教育についてはUNHCR Annual Programmeによる助成を行い、1989年からはこのプログラムに後期中等教育も含むようになった。

このように、国際機関は初等、中等、高等教育の各レベルで教育プログラムにより主導的な役割を果たしたが、1980年代半ばまでは、これらの組織の教育における役割は非常に限定されていたとの指摘もある⁸⁾。

そして、1980年代には、アジア・アフリカでの政治的混乱と飢餓により難民が増加し、日本もインドシナ難民の流入に直面した。日本政府は一定数の難民を受け入れ、大和定住促進センター、姫路定住促進センターで3か月（のちに4か月）の日本語教育と日本文化、日本生活指導を開始した⁹⁾。この期間後、難民はそれぞれの定住地で教育を受け、受け入れを実施したアジア福祉教育財団は、難民とその家族のための一時支援金として教育訓練援助金を提供していった¹⁰⁾。さらに、当時の政府関係者の証言によると、インドシナ難民の一部には高等教育を受ける機会もあった。1981年には、日本の大学に進学する際に教育課程修了証明書の提出が困難であれば、口頭で教育課程を経たことを申告すればよいと、田中龍夫文部大臣が発表している¹¹⁾。

また、この時期にカナダでは非営利組織のWUSC (World University Service of Canada)¹²⁾により難民学生を支援するプログラム (SRP: Student Refugee Program) が、またドイツではのちにドイツ政府とUNHCRによる難民学生支援プログラムに引き継がれるオットー・ベネッケ財団によるアジアやアフリカでの難民学生の支援プログラム¹³⁾が、それぞれ開始している。

第二次世界大戦後の難民への対応としてUNESCO、UNHCR、UNRWAなど各国際機関による難民の教育支援が開始され、その後、インドシナなどアジア、アフリカでの難民への対応が必要となる中で、国家や非営利の団体による支援が開始されていった。そして、その取り組みの目的は、出身国の将来の再建に結びつけることを中心として、それぞれの団体に委ねられていたといえるだろう。

1.2 第二期（1980年代半ば～2000年代）：すべての難民の子どもへの教育の重点化

第二期である1980年代半ばから2000年代にかけて、国際社会はすべての難民の子どもが初等教育にアクセスできるようにすること (Education for All)

を重視するようになった。

1989年の子どもの権利条約¹⁴⁾、基礎教育の無償提供を目指す1990年の万人のための教育宣言¹⁵⁾とともに、2000年のMDGs（ミレニアム開発目標）では「ターゲット2-A：普遍的な初等教育の達成（Achieve universal primary education）」で、2015年までにすべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにすることが目標として掲げられた。これにより、すべての人の教育を受ける権利に関する広範なコンセンサスが国際社会に形成され、特に、初等教育への普遍的なアクセスを達成するための取り組みが行われるようになった。

これに伴い、国際機関における難民の教育の主要な政策も、多くの難民に初等教育への普遍的なアクセスを集団的に確保することに方向転換をしていった。1985年にはUNHCRは難民教育プログラムの見直しを行い、個人の奨学金から難民全体の支援に重点を移行した。

その結果、この時期には難民キャンプでの教育が大規模に提供されるようになった。ただし、難民キャンプでの教育は、難民の子どもたちが国民とは別の学校に通うことを意味していた。その前提は、速やかな帰還を促進し、出身国への将来の参加を可能にすることを目的として、難民教育をカリキュラムと言語の点で出身国にできる限り近づけるものであった¹⁶⁾。

また、ヨーロッパでは冷戦崩壊後の東から西への難民が発生したが、難民への教育はEUの補完性原則のもとで各国の独自の取り組みに委ねられていた。しかし、1999年にアムステルダム条約に基づき、タンペレの欧州理事会で難民・移民についてのヨーロッパ共通政策の必要性が確立すると、EUによる移民・難民への教育への取り組みも優先事項の一つとして進められていくことになった。そして、2004年に理事会が採択した移民の統合政策に関する共通基本原則で、教育への取り組みが移民の社会統合に不可欠であると示された。また、欧州委員会もこの時期に、教育カリキュラムへの多様性の反映や、学校、親、移民コミュニティの協力の必要性を提起し、ヨーロッパ議会も就学前教育の必要性を強調するなど、ヨーロッパレベルで移民・難民への教育的取り組みが相次いで提案されていった¹⁷⁾。

国際社会・ヨーロッパにおいて、すべての難民の子どもたちへの教育の必要性が認識され、初等教育に重点的な取り組みが行われた。そして、特にヨーロッパでは社会統合が重視され、そのための難民の教育政策が提起されていったのである。

1.3 第三期（2010年代初頭～後半）：難民教育の国家教育システムへの統合

第三期となる2010年代には、難民の教育は難民キャンプでの教育から受け入れ国の国家システムへの統合へ大きな転換を遂げることとなった。難民状況が長期化する中、難民がキャンプではなく都市部に住むことが一般的になりつつあった。その結果、難民は帰国するよりも受け入れ国での将来を考えるようになった。しかし、UNHCRを通じた教育は、初等教育に焦点が当てられており受け入れ国での高等教育や経済的機会には結びつかず、むしろ受け入れ国での高等教育や経済的な機会からの孤立という結果がもたらされたからである。

そこで、2012年、UNHCRはグローバル教育戦略（GES）を発表し、教育カリキュラムと言語学習を国家システムに統合することを目指していった¹⁸⁾。

そして、2016年までにUNHCRは難民教育の提供に関して各国教育省や難民局と正式な合意を締結し、教育カリキュラム、言語などの国家システムへの統合を進めていった。しかし、国家システムに統合された教育を通じて、難民は受け入れ国で経済的、政治的、社会的に参加することが目指されたが、状況の改善はかなり困難だった。

1.4 第四期（2010年代後半～現在）：GCR以降の難民の高等教育の重点化

第四期となる2010年代後半から現在にかけて、シリアや他の国からの大量の難民が発生し、その対応策として2018年12月に国連総会で採択されたのが、難民に関するグローバルコンパクト（GCR¹⁹⁾）である。これは世界の各国政府に新しいモラルと政治的な約束を促すものとなり²⁰⁾、これをもってこの年は難民・移民の保護にとって歴史上重要な年となったと位置づけられる。GCRが提案した主要なポイントの1つは補完的な経路であり、これは難民の高等教育を優先事項として焦点を当てるものであった。

難民の受け入れ社会が必要な支援を受け、難民が生産的な生活を送れるようにするための枠組みとして、国際社会はこれを承認。難民の受け入れのための補完的経路により難民の保護や解決策へのアクセスを容易にすることで、受け入れ国や社会との連帯を表明するものであった。また、適切な保護手段を組み込んだ、より体系的、組織的、持続可能な形で補完的な経路を難民に提供する必要性を提示し、3年間（2019-2021）の再定住と補完的経路に関する戦略を通じてこれをおこなうことを求めた²¹⁾。

補完的経路による保護として具体的に想定されているのが、人道的受け入れ、民間またはコミュニティによる支援プログラム、人道的ビザ、家族の再統合、教育および労働の機会である。補完的な保護措置の1つが、難民の高等教育であり、教育に重点を置いて難民の自立を強化することが、GCRの目的の中心でもあった²²⁾。

これは、2019年に UNHCR が発表した *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*²³⁾ および2030年までに難民の高等教育の割合を15%に増やすことを目指した15by30戦略に反映されている。15by30戦略の具体的な取り組みとして戦略的ロードマップが提示されたが、これは国立大学への入学、技術・職業教育訓練（TVET）、一貫的な高等教育プログラム、UNHCR 高等教育奨学金、第三国への入国のための補完的な教育経路という、高等教育への5つの経路を中心に構成されている。この戦略は、難民の高等教育の機会が難民自身の経済的および社会的エンパワメントに貢献し、彼らの自立を高めるだけでなく、受け入れ社会にも多大な利益をもたらすことを目指している。

一方で、シリアから近隣国に脱出した難民と比較して、ヨーロッパに入ってきた人々は明らかに裕福で、その大半が高等教育を修了、残りのほぼ全員が中等教育の修了者であったとの指摘もあり、紛争後のシリアが低教育水準の社会になってしまうことも危惧されている²⁴⁾。しかし、2022年のロシアによる侵攻で生じたウクライナ避難民の人々に対する教育支援も、重要なテーマとなっている。国際的に難民の教育、なかでも高等教育による補完的な受け入れは重要になっていったことが考えられる²⁵⁾。

このように、四期にわたる難民の教育の歴史では、まず国際連合が国連システム内で難民の教育を提供し始めたことに起点があるといつてよい。また、インドシナ難民の受け入れに際し、日本政府は日本語教育や高等教育の必要性を認識していた。一部の日本政府関係者は難民を日本の社会に統合することに献身的であったと言えるが、現実には高等教育への制度的な支援はなく、最小限の教育支援では難民を日本社会に統合させることはできなかつたと言わざるを得ない。

その後、国際社会ではすべての子どもに初等教育を提供するという「すべてのための教育」のコンセプトの下で難民の教育に重点が置かれた。しかし、このアプローチは難民が難民キャンプで生活し教育を受けることを前提としており、難民の状況が長期化し、彼らが帰国することが困難である状況に適合しないという問題を露呈することとなった。このような課題が明らかになるにつれて、2010年代には難民の教育を国家の教育システムに統合する必要性が強調され始めた。しかし、受け入れ社会との関係改善の目標を達成することは、いまだ困難な状況である。一方で、その後、2010年代半ばに難民危機が発生したことで、補完的な経路や受け入れ国での連帯と包摂の支援の必要性がますます議論される中、その優先的な取り組みの一つとして難民の高等教育支援が本格化するのである。

2. 難民教育の理念と現状

これまでみてきたように、UNHCR、UNESCO、UNRWAなどの国際機関が、難民に関する条約や国際的な合意文書に基づき第二次世界大戦後の難民教育を担ってきた。さらに、EUはヨーロッパでの難民の増加により、また国連児童基金（UN Children's Fund: UNICEF）は子どもの人権の重要なテーマとして、それぞれ難民教育にかかわるようになってきたといえる。そこで、この章ではこの5つの国際機関、地域機関による難民教育の取り組みの理念と現状について論じ、難民教育の課題について明らかにしたい。

2.1 UNHCR による難民教育

UNHCR の難民政策を支える基本的な理念として、第二次世界大戦後に深刻化した難民問題の解決のために1951年に国連外交会議で採択され、1954年に発効された「難民の地位に関する条約 (Convention Relating to the Status of Refugees)」と、子どもの人権を包括的に保障するために1989年に国連総会で可決され、1990年に発効された「子どもの権利条約 (Convention on the Rights of the Child)」があげられる。

「難民の地位に関する条約」の名称が示すように、この条約は、難民の法的地位を規定し、難民問題の解決の国際的な協力を促すために採択された。1967年には、この条約の適用範囲を拡大し、第二次世界大戦前の難民にも適用されるように制定した「難民の地位に関する議定書 (Protocol Relating to the Status of Refugees)」が採択され、1970年に発効しており、これらの条約と議定書を合わせて「難民条約 (Refugee Convention)」と呼ばれている。

「難民の地位に関する条約」の第1条には、「難民」の定義として「難民とは、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見などを理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者、または受けることを望まない者」と謳われ²⁶⁾、難民の法的地位を包括的に規定するものとして最も広く受け入れられており、UNHCR の難民支援は、この難民の定義に基づいて行われている。

「子どもの権利条約」では、子どもは大人と同じく「権利の主体」であるとし、すべての子どもがもつ基本的人権と権利を定めている。この条約では、子どもが持つ権利には四つの原則があり、1) 差別のないこと、2) その子どもにとって最もよいことを第一に考えること、3) 命を守られ成長できること、4) 意見を表明し参加できることであるとし²⁷⁾、子どもへの「教育」はこの権利が具現化されたものであるとしている。

UNHCR の難民支援の活動について検証する報告書の最新版である、「Global Trends Report 2022」によると、2023年時点で、強制的に故郷を追われた人々は8950万人に達し、史上最高の水準になった。そのうち、2900万人が難民であり、難民の半数以上は子どもである、と報告された。難民の子どもは、教育の機会における不平等に直面しており、難民の初等教育就学率は63%、中等教育就学率は24%、高等教育就学率は10%未満に留まっている²⁸⁾。UNHCR は、難民の高等教育進学率を2030年までに15%に引き上げることを目標とし、以下の高等教育プログラムを運営している²⁹⁾。

難民高等教育プログラム (*Refugee Higher Education Program: RHEP*)

RHEP は、難民や同様の状況にある人々が、高等教育を受けられるように奨学金を提供するプログラムである。日本では、このプログラムを UNHCR 駐日事務所と特定非営利活動法人の国連 UNHCR 協会が運営しており、創価大学を含めた15の大学が RHEP の「パートナー大学」として学部と大学院で日本に住む難民に高等教育を提供している³⁰⁾。

アルベルト・アインシュタイン・ドイツ学術難民基金 (*Deutsche Akademische Flüchtlings Initiative Albert Einstein: DAFI*)

DAFI は、1992年にドイツ政府が創設し UNHCR が運営する奨学金プログラムで、難民の優秀な学生に知識やスキル、リーダーシップを習得する機会を与えることで、避難時や帰還時に受け入れ国やコミュニティにおいて平和的共存を可能にすることを目的としている。これまでに、52カ国で約8,000人の難民がこのプログラムにより高等教育を受けている³¹⁾。

難民専門学校教育プログラム (*Refugee Vocational Education Programme: RVEP*)

RVEP は、難民に職業訓練学校や専門学校に通う機会を提供する奨学金プログラムで、日本では、UNHCR 駐日事務所、一般財団法人 JELA、公益財団法人 ウェスレー財団が共同で運営している。このプログラムの目的は、難民の学

生に、職業に必要な知識やスキルを習得する機会を提供し、受け入れ国や帰還時において、難民の社会参加や自立支援を促すことである³²⁾。

コロナ禍における難民教育：Innovation Service (INS) プログラム

INS プログラムは、新型コロナウイルスの感染拡大によって深刻化した難民が抱える諸問題に対応するため、UNHCR のイノベーション部門が主導し、各国の UNHCR 事務所が運営するプログラムであり、ヨルダンの難民キャンプでは、子どもたちがオンラインでの学習を行えるようにパソコンやタブレット端末、インターネットの提供により難民教育の支援を継続した³³⁾。

以上のような、難民教育プログラムが運営されているが、難民の包括的な教育支援を進めている UNHCR の難民教育活動を検証する報告書の最新版である、「UNHCR Education Report 2023」によると、第2章に、難民教育の課題として、資金調達不足、教師の養成、受け入れ国の教育システムやカリキュラムとの調整、言語や文化の違いによる適応、難民の移動による教育の継続性の確保などがあげられている³⁴⁾。

2.2 UNESCO による難民教育

UNESCO による難民教育は、教育に関する国際会議において採択された合意文書に掲げられた理念や到達目標に基づき行われている。現在の難民教育支援に関する重要な国際合意文書として、「教育2030：インチョン宣言およびその行動枠組み」があげられる。この「インチョン宣言」と呼ばれる合意文書は、2015年5月に韓国の仁川（インチョン）で開催された「世界教育フォーラム」において採択された、2030年までの教育目標と行動枠組みであり、第5項に、「教育は、人類共通の財産であり、すべての人に平等に保障されるべき権利である」³⁵⁾と謳われている。

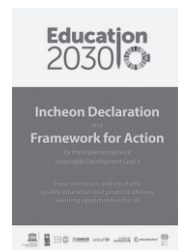


図1：「教育2030 インチョン宣言およびその行動枠組み」の表紙

「インチョン宣言」の原題「Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4」(図1)が示すように、この合意文書は、国連持続可能な開発目標(SDGs)の第4番目の目標である、「質の高い教育をみんなに(Quality Education)」、「すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する」³⁶⁾と関連しており、2030年までにSDG 4の目標を達成するための行動枠組みについて定めている。

2015年5月の「世界教育フォーラム」で採択された「インチョン宣言」に続き、2015年11月にフランス・パリのユネスコ本部で、教育に関する国際会議である「Education 2030ハイレベル会合」が開催され、この国際会議では、SDG 4「質の高い教育をみんなに(Quality Education)」を達成するために、グローバル、国家、地域レベルでの具体的な施策を定めた「Education 2030行動枠組み(Education 2030: Framework for Action)」が採択された。この会議には、約80カ国の教育大臣や国連機関、市民社会、民間の代表者が参加した³⁷⁾。表1は、現在、各国の教育政策に重要な影響を与えてきた、教育に関する主な国際会議である。2016年6月にアメリカ創価大学(SUA)で開催された「世界教育者サミット」は、創価大学の創立者・池田大作先生が、1984年8月25日に発表した、「教育の目指すべき道—私の所感」の中で具体的に提案した「世界教育者会議」が実現したものである³⁸⁾。

表1：教育に関する主な国際会議

1990年3月	「万人のための教育世界会議」	タイ・ジョムティエン
2000年4月	「世界教育フォーラム」	セネガル・ダカル
2000年9月	「ミレニアム開発目標」	アメリカ・ニューヨーク国連本部
2015年5月	「世界教育フォーラム2015」	韓国・インチョン
2015年9月	「持続可能な開発目標」	アメリカ・ニューヨーク国連本部
2015年11月	「Education 2030ハイレベル会合」	フランス・パリユネスコ本部
2016年6月	「世界教育者サミット」	アメリカ・オレンジ郡アメリカ創価大学(SUA)
2018年12月	「グローバル教育2030会合」	ベルギー・ブリュッセル
2019年7月	「SDGsハイレベル政治フォーラム」	アメリカ・ニューヨーク国連本部

2021年5月 「ユネスコ・グローバル教育会合」 オンライン

UNESCO が発行する、難民の教育に関する課題と解決を探る報告書、「Global Education Monitoring (GEM) Report」の最新版である2023年版では、報告書を貫くテーマとして、「教育におけるテクノロジー」について論じられており、教育分野における包摂 (Inclusion) と革新 (Innovation) の促進が重要であるとしている³⁹⁾。この報告書の2020年版では、第3章で難民教育について論じられており、難民は教育の機会が不平等であり、SDG 4「質の高い教育をみんなに (Quality Education)」の達成には、難民の包摂が必要不可欠であるとしている⁴⁰⁾。また、難民教育の質と効果を高めるために、1) 難民の権利を保護する、2) 難民を国家の教育システムに組み込む、3) 言語や費用に関する難民のニーズに応える、の三つの要素が重要であるとし、難民教育の課題として、避難先での異なる言語で教育を受けることの難しさが指摘されている。

2.3 UNRWA による難民教育

UNRWA は、特にパレスチナ難民を直接救済することを目的として、1949年12月に国連総会にて決議され、1950年から活動を開始している国際機関である。UNRWA が活動する主な地域は、ヨルダン、レバノン、シリア、ガザ、また東エルサレムを含むヨルダン川西域であり、これらの地域には約500万人のパレスチナ難民が登録されている⁴¹⁾。UNRWA が行うパレスチナ難民支援は、教育、保健、社会福祉、難民キャンプのインフラ整備、小規模融資、武力紛争時の緊急援助⁴²⁾ であるとしているが、その活動を見ると、支援地域での学校運営と無償の基礎教育提供など、教育分野に重きをおいていることが分かる。



図 2 : UNRWA のロゴマーク

学校運営と初等教育の無償提供

UNRWA は、その支援地域である、ヨルダン、レバノン、シリア、ガザ、ヨルダン川西岸の5つの地域で702の学校を運営し、約55万人のパレスチナ難民の学齢期の子ども達に無償で初等教育を提供している⁴³⁾。UNRWA が設立された目的である、パレスチナ難民に特化した教育支援の特徴として、UNRWA が運営する学校では、国連が掲げる「世界人権宣言」第26条の「教育は基本的人権である」⁴⁴⁾ との理念に基づいた教育を行うとともに、パレスチナ人としてのアイデンティティを育てている。UNRWA が学校を運営する地域の一つであるヨルダンでは、2023年の時点で161の学校で約11万人のパレスチナ難民の子どもたちが無償で初等教育を受けており、ヨルダン公立校のカリキュラムと教材を使用すると共に、国連が定める人権に関する価値や原則についての補完教材も使用している⁴⁵⁾。

技能・職業訓練の提供

UNRWA が支援する5つの地域には、8校の技能・職業訓練センターがあり、約8,000人のパレスチナ難民が教育を受けている⁴⁶⁾。技能・職業訓練センターの科目は、自動車修理、電気工事、建築、美容、看護、コンピューター、ビジネスなど多岐にわたり、科目を修了すると国際機関、受け入れ国の公共機関や民間企業などで就労することができ、パレスチナ難民の雇用促進と社会参加に貢献している。

教員養成校の運営

難民教育支援に関する課題として、先に述べた「UNHCR Education Report 2023」にも指摘されているように、難民教育に携わる訓練を受けた教員が不足しており、教員養成が非常に重要といえる。UNRWA は、支援地域のヨルダンとヨルダン川西岸に各1校ずつ、計2校の教員養成校を運営しており、約2,000人の難民が教育理論、教育心理学、教授法などを学び、実習や研究も行っている⁴⁷⁾。教員養成校を卒業したパレスチナ難民は、受け入れ国の学校で教師として勤務することができる。

UNRWA が運営する学校では、受け入れ国のカリキュラムや教材を使用していると述べたが、そのカリキュラム、教材等を分析し、国連やUNRWA が基づく教育理念に準拠するように改善を行う「UNRWA Curriculum Framework Review」を実施している⁴⁸⁾。このカリキュラムや教材の検討では、以下の三つの基準⁴⁹⁾に基づいてパレスチナ難民の教育制度や教材として適切か否かの判断を行う。

1. 中立性・偏見：国連の価値観に反するような人種、性別、言語、宗教などに関する差別や偏見の表現がないか。
2. ジェンダー平等：男女の平等や多様性を尊重し、ジェンダーに関する固定観念やステレオタイプを排除しているか。
3. 年齢適切性：学習内容や表現方法が学習者の年齢や発達段階に適しているか。

検討の結果、カリキュラムや教材に不適切な点が見つかった場合は、UNRWA が教員に対して教え方の指導を行い、UNRWA が独自に作成した補足教材の提供等を行う。

2.4 EU と UNICEF による難民教育

欧州連合 (European Union: EU) の難民支援活動もまた、「難民条約」の理念に基づいて行われているが、EU の難民政策の方針に大きな影響を及ぼした国際合意文書としては、1997年にオランダのアムステルダムで行われた EU 首脳会議で採択され、1999年に発効した、「アムステルダム条約」があげられる。アムステルダム条約は、1992年にオランダのマーストリヒトで調印された EU の基本条約である、「マーストリヒト条約」の改訂版であることから、「EU 条約」とも呼ばれ、EU の難民政策の基礎になっている。

アムステルダム条約では、難民について、その地位決定や一時的な保護、移住に関する EU での共通の規則を定め (第63条)、難民の庇護に関する国際

的な責任を果たすために、EU加盟国間での連帯と責任分担を促進し（第73条）、難民の基本的な人権や自由の尊重（第177条）を謳っている⁵⁰ことから、EUの難民政策には、「庇護」と「加盟国間の責任分担」の方針があるといえる。また、2008年10月にフランス・カンヌで行われたEU内相会議で採択された「移民・難民に関する欧州協定（The European Pact on Migration and Asylum）」によって、難民を庇護し、加盟国間の共通の方針と原則に基づき、難民を受け入れる立場を明らかにしている。

しかし、難民に関してEUが深刻な危機に見舞われたのは、「欧州難民危機」といわれる、2015年以降の100万人を超える難民の欧州流入である。2011年から続いたシリア内戦による「シリア難民」をはじめ、中東やアフリカからも難民が欧州に避難したことで、EU加盟国間の中で、難民の受け入れ、国境管理等の対応が分かれ、EUとしての難民政策をめぐる溝が深まっていった。2016年6月に行われた英国のEU離脱の是非を問う国民投票においても、移民・難民の英国への流入による英国国民の雇用不安や、国民保健サービス（National Health Service: NHS）の質の低下が大きな論点になった。

表2は、英国がEUを正式に離脱した2020年の時点で、シリア難民を受け入れている欧州の上位国である⁵¹。これによると、ドイツは憲法で政治的迫害を受けた難民を保護する義務を規定していることもあり、極めて多数の約56万人以上のシリア難民を受け入れており、次いで、スウェーデンが約11万人のシリア難民を受け入れている。約2万人のシリア難民を受け入れているスイスはEU非加盟国であり、約1万4千人を受け入れているノルウェーは、欧州経済領域（European Economic Area: EEA）には加盟しているもののEU加盟国ではない。

2020年はEUにとって、難民政策の方向性を指し示す重要な年であった。欧州委員会（European Commission）は、2020年9月、2008年に制定された「移民・難民に関する欧州協定（European Pact on Immigration and Asylum）」の改正版である、「移民・難民に関する新協定（New Pact on

表2: 2020年の欧州諸国によるシリア難民受け入れ状況

受け入れ国	受け入れ人数	シリア難民総数に占める割合 (%)
ドイツ	562,168人	8.52%
スウェーデン	114,054人	1.73%
オーストリア	53,015人	0.80%
ギリシャ	36,013人	0.55%
オランダ	32,598人	0.49%
スイス	20,077人	0.30%
デンマーク	19,964人	0.30%
フランス	19,265人	0.29%
ブルガリア	17,832人	0.27%
ベルギー	16,555人	0.25%
ノルウェー	14,554人	0.22%
スペイン	14,491人	0.22%
イギリス	11,422人	0.17%

(World Vision: https://www.worldvision.jp/children/crisis_16.html)

Migration and Asylum)」を公表した⁵²⁾。これにより、EUは、EU域内へ移動する難民の庇護が重要であるとし、難民受け入れを増やす立場を示した。また、同委員会は、2020年11月に、2021年から2027年までのEUの難民政策として、「統合とインクルージョン・アクションプラン (Action Plan on Integration and Inclusion)」を発表した⁵³⁾。これは、2016年に制定した、「第三国からの移民者の統合のための欧州アクションプラン (European Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals)」を引き継ぎ、具体化したものであり、難民受け入れはEU加盟国の責任であるが、加盟国の資金面の負担を分担することにより、EUとして今後も難民の受け入れを継続する立場を再度明らかにした。

このアクションプランで示された具体的な政策として、EUが2021年から2027年まで、難民の子どもたちの教育に約3億ユーロ (約470億円: 1ユーロ = 156円) の投資をする財政支援がある⁵⁴⁾。この予算は、EU加盟国での難民教育プログラム実施や、教員養成、学校の環境整備のために使われており、難

民の子どもたちへのデジタル教育や、受け入れ国で難民の子どもたちが公立学校の授業に参加しやすくなるような言語や文化に関する支援も行っている。

EUの難民教育支援の具体例として、ギリシャでの難民の子どもたちを公立学校に受け入れる難民教育支援プログラムがある。これは、欧州難民危機に対応するために2016年に設けられた「EU域内緊急支援資金措置」による財政支援を受けたギリシャ政府とUNICEFが共同で運営するものである。UNICEFの難民教育支援の理念は、「子どもの権利条約」の第28・29条に謳われている、初等教育を義務かつ無償とし、すべての児童に対して高等教育を利用する機会が与えられ、児童の人格、才能、精神のおよび身体的能力が最大限発達できることを約束する「教育はすべての子どもの基本的人権である」との理念に基づいている⁵⁵⁾。

このプログラムでは、受け入れ国の言語であるギリシャ語で現地の公立学校に通うことによる言語の障壁、難民として祖国を離れたストレスによる学習意欲の低下、受け入れ国の制度が難民受け入れに十分適応できないなどの問題に対処するため、通訳、宿題支援、教員養成、就学前教育などの活動を行い、難民の子どもたちの権利と福祉を守るために、予防接種や健康診断の機会も提供している⁵⁶⁾。UNICEFギリシャ事務所の移民・難民支援調整官のローラン・シャビュイ氏は、「人生が停止した状態にある（難民の）子どもたちが学校に通い、ギリシャの子どもたちと触れ合い、仲良くなることは、もういちど彼ら自身の未来を築く手助けになるのです」と述べている⁵⁷⁾。興味深いことは、この難民教育支援は、難民の子どもたちへの教育支援だけでなく、受け入れ国のギリシャの子どもたちの多文化教育支援にもなることである。

2.5 難民教育の課題

以上のように、難民教育支援を行う主要な国際機関は、「教育は基本的人権である」とする、「難民の地位に関する条約および議定書（難民条約）」、「子どもの権利条約」、「アムステルダム条約」等の国際合意文書に謳われる理念に基

づき活動を進めてきた。しかしながら、難民の半数以上が学齢期の子どもであるにもかかわらず、高等教育の就学率は10%未満であり、初等教育、中等教育の段階を含めて教育の機会不平等にさらされている。さらに、2022年2月にロシアがウクライナに侵攻したことにより勃発したウクライナ戦争、2023年10月にパレスチナ武装組織ハマスがイスラエルに大規模攻撃を開始したことで再燃したパレスチナ・イスラエル戦争による深刻な人道危機により、難民は基本的人権である教育を享受するどころか生命の危機に直面している。

難民が基本的人権である教育を享受できるよう措置をとるべき国連安全保障理事会が、大国のパワーポリティクス（権力政治）により人道支援と平和構築に向かわないのは今に始まったことではなく、2003年2月、イラク戦争勃発の約1ヶ月前、当時の米国務長官が安全保障理事会でイラクに対する武力行使の正当性を演説するその日に、同理事会のロビーに戦争の悲惨さと反戦の象徴として飾られていた、ピカソの「ゲルニカ (Guernica)」に青い布を覆い被せたこともある⁵⁸⁾。現在のパレスチナ・イスラエル戦争に関しても、安全保障理事会は、大国の度重なる拒否権行使により即時停戦の決議が滞っていたが、2023年11月に児童保護を目的とした戦闘休止の決議をまとめた⁵⁹⁾。

そして、日本でも受け入れが進むウクライナ難民や、パレスチナ・イスラエル戦争から避難する難民が受け入れ国で教育を受けられるまでに必要となるのは、難民申請等の法的手続きの円滑化、トラウマなどによる心のケアなど、難民一人一人に寄り添う支援制度の構築であり、受け入れ国での言語・文化の異なる環境での学習への対応、受け入れ学校のカリキュラム・教材の調整、教員の育成が、難民教育支援の課題である。人口減が加速する日本において、難民への教育を含む人道支援を大きく進める政治的決断と連帯は、今後の労働力不足解消のために避けることのできない移民政策の議論に布石を打つことにもなる。

3. 創価大学における難民の教育への取り組み

次に、難民への教育の具体的取り組みとして、日本の高等教育機関がどのように関わってきたかを創価大学を例に検証し、その特徴と課題を明らかにしたい。創価大学は日本の私立大学の中でも国際的な取り組みを行っている大学のひとつであり、創立当初から他大学に先駆けて中国・ロシア（ソ連）からの留学生を受け入れ、近年も文部科学省の「スーパーグローバル大学創成支援」に採択されるなど、創立以来グローバルな教育に力を尽くしてきた。創価大学における難民の教育への取り組みを検証することは、国際競争力を高めグローバル化をいっそう進めようとする日本の高等教育と難民との関係を考えるうえで、一つの手がかりとなるといえるだろう。

創価大学の難民問題への取り組みは、1980年代に難民研究として開始された。

1975年のベトナム戦争終結以降インドシナ難民が発生しボート・ピープルが大きな関心を呼び、さらにアフリカにおける飢餓難民、1980年にはソ連のアフガニスタン介入によるアフガン難民が発生し、難民問題が世界、特にアジアの喫緊の課題になっていった。国連の関係機関や各国の民間団体、ボランティアによる難民救援活動が活発化していくなかで、宗教団体である創価学会の青年平和会議も難民救援募金活動を数多く行い国連へ寄付を続けていた。しかし、難民問題解決には短期的な対症療法では不十分であり中長期的に抜本的に解決する必要から、創価学会青年平和会議は科学的アプローチでその原因を探求し対策を提言する「研究プロジェクト」のために、国際人道問題独立委員会 (ICHI)⁶⁰⁾ に募金の一部を寄付した。

このICHIの委嘱を受けて、1984年末、国連大学と創価大学アジア研究所が共同主催し、アジアにおける難民問題研究プロジェクトが発足した。1985年2月より月1、2回のペースで研究会が開催され、1986年2月にその成果として2つの報告書⁶¹⁾が完成し、その「副産物」として、1986年12月、国連大学・創価大学アジア研究所共編『難民問題の学際的研究：アジアにおける歴史的背景の分析とその対策』が出版された⁶²⁾。

その特徴は、難民問題発生の前と事後に対する対応策に焦点を当てている点である。事前の対応策とは、難民問題発生予防措置や早期警報システムの開発、事後の対応策は国際社会における短期的長期的な難民の救援や保護のありかたである。そのような問題意識のもとに、本書の第一部はアジアの難民問題の歴史的背景を扱った論稿、第二部は国際法、国際政治学、経済政策、システム理論の立場から難民問題解決のための提言や政策を検討した論稿という構成になっていた。国連と大学との協力で難民問題解決の方途を探るこの試みは、日本社会においては先駆的なものであったといえるだろう。

1990年代から2000年代初めにかけて、ヨーロッパやアフリカでの難民問題は大変大きな問題となったが、この研究プロジェクト以降、創価大学では組織的に研究が行われることはなかった。しかし、2010年に平和問題研究所でUNHCR 駐日代表ヨハン・セルス氏が「強制移動：人間の安全保障との矛盾」と題し講演⁶³⁾し、さらに2016年には創価大学で開催された人間の安全保障学会総会に、UNHCR 駐日代表ダーク・ヘベカー氏が参加するなど、UNHCR との関係強化していった。また、2017年からは学生が主体となり毎年国連UNHCR 協会難民映画祭の学校パートナーズとして『難民映画祭』を開催するなど、大学、学生、UNHCR との協力のもと、啓発に力を入れた活動が展開していった。2022年からは創価大学グランドデザインのもと、平和問題研究所に難民研究プロジェクトが発足し、研究活動も進められている⁶⁴⁾。

さらに、2010年代半ばからシリア等中東諸国の難民問題が国際社会の大きな課題となるなか、2017年4月から創価大学はUNHCR 難民高等教育プログラム (RHEP⁶⁵⁾) に協力し、毎年難民の学生を受け入れることとなった。また同年、日本政府が立ち上げたシリア難民学生受け入れプログラム「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム (Japanese Initiative for the future of Syrian Refugees: JISR⁶⁶⁾)」によりシリア人留学生の受け入れを開始した。そして、2022年からは、パスウェイズ・ジャパンとの協力で、ロシア侵攻により危機に直面したウクライナからの学生の受け入れも行っている。難民の高等教育支援、難民を留学生として受け入れる支援に、大学として積極的に取り組んでいったのである⁶⁷⁾。

RHEP は社会経済的な理由で日本の大学に通うことが困難な難民学生のための奨学金制度で、2007年に UNHCR と関西学院大学が開始したプロジェクトである。その背景に、主に経済的な理由で高等教育への道を諦めざるを得ない難民が多く、高等教育を受けていない難民の雇用機会は非常に限られてしまうという難民の社会統合の難しさがある⁶⁸⁾。

2016年からは国連 UNHCR 協会との協同事業となり、2024年までに15大学が参加している⁶⁹⁾。これらの大学と連携し、これまでに88名の難民学生が学費、生活費等の支援のもと大学・大学院の高等教育を受けている⁷⁰⁾。

創価大学では2016年に UNHCR から要請を受けてプロジェクトの覚書を締結し、翌2017年よりアドミッションズセンターが窓口となって難民の学生を毎年1名受け入れている。留学生とは異なる背景を持つ難民学生の支援であり、入学後も一貫してアドミッションズセンターが学業、生活面の支援を行っているが、国連 UNHCR 協会が定期的にカウンセリングを行いサポートが継続されている。また、2021年には大学院国際平和学研究科（修士課程）での受け入れが締結され、学部・大学院の両課程において協定書を締結する初めての大学となった⁷¹⁾。

学生の選抜は、国連 UNHCR 協会の選抜を経て大学の公募推薦入試と同じ日程で面接による入試が行われ、最終選考となるというプロセスで行われている。ミャンマー、シリア、ウガンダ等からの学生が、これまでこのプログラムにより入学した。意識的に配慮したのではないが、日本での教育の有無、年齢、性別、地域や背景、能力も大きく異なる多様な学生が受け入れられている。入学後は日本語の授業に問題がないことを前提に、希望の学部で1年生からスタートし、キャリアセンターでの就職相談も含め卒業まで支援が行われ、希望する日本の進学先・就職先へと巣立っている。

創価大学としては、難民の学生自身の希望による難民理解活動や日本人学生との意見交換会、中学生との懇親の場を設ける際の支援を行ってきた。しかし、SDGs の一環としての一般的な広報のほかには、人権に配慮した学生生活を送れることを最優先しており、今後学内外に難民の学生を支援する意義をどう伝えていくかが、大きな課題の一つである。

同様に、創価大学で2017年から受け入れがスタートしたのが、日本政府が運営しシリアからの難民学生を受け入れるプログラム JISR である。2011年以降のシリア危機による難民増加の中で、日本政府の支援策の一つとして、2016年5月20日、安倍首相は「シリア危機により就学機会を奪われたシリア人の若者に教育の機会を提供し、将来のシリア復興を担う人材を育成する観点から」として、5年間で最大150人の学生を受け入れると発表した⁷²⁾。この150人のうち、100人を国際協力機構（JICA）の技術協力研修生として、50人を国費留学生として受け入れるもので、JICA では2017年以降毎年20名程度、5年間で67名を受け入れた⁷³⁾。JICA で受け入れられたのは、UNHCR に登録されたヨルダンとレバノン在住の22歳から39歳のシリア人難民たちで、家族の同伴が可能であり、英語で大学院に入学できるという特徴があった。日本語研修1年と修士課程2年のあわせて3年のプログラムである⁷⁴⁾。2017年から最大で13大学が参加し⁷⁵⁾、5年間のプログラムは終了したが、人数規模を縮小し2022年以降も6大学が引き続き学生を受け入れている⁷⁶⁾。

このプログラムの受け入れ大学の1つである創価大学は、5年間で9名の学生を受け入れており、加えて受け入れ学生の家族が通常の学生として1名入学し、同様に支援を行ってきた。学費、生活費、各種生活支援、フォローアップサポート、就業支援等はすべて JICA と運営支援機関の日本開発サービスによる対応だが、大学としては日本語別科生用の日本語科目の無料提供、留学生ティーチングアシスタントとしてのアルバイト雇用による生活支援、留学生用のプレイヤーズルーム、売店と食堂でのムスリムメニューや食品の提供、大学院生寮の使用、研究に関わる補助金制度の活用などを通じて、独自の支援をおこなってきた。

文系大学院の入学希望もあったものの受け入れ態勢が整わず、学生たちの所属は工学研究科・理工学研究科のみであったため、受け入れ担当部署は理工学部事務室となっている。選考は JICA による書類審査、学力選考、受け入れ大学の書類選考、面接、そして最終的に JICA が決定するというプロセスである。志望の段階からほとんどが男性という状況で、受け入れられた9名は全員男性である。2023年現在7名が修了し、そのほとんどが日本で就職もしくは就

職内定を得ており、シリア本国の政情不安が続く現状では日本社会での生活を継続することが現実的とされているといえるだろう。

2022年以降規模が縮小された本プログラムでは、JICAによるサポートも縮小され、少人数の理工学部事務室では負担が大きくなることとなり、新たな受け入れは行っていない。ここには、一般的な留学生とは異なる配慮が必要な難民学生の受け入れには、大学だけでなく多様な支援の関わりが必要であるという課題がみえてくる。また、英語での教育・研究で卒業できる体制ではあるが、日本での就職を考慮したときに日本語教育の必要性も課題である。

また、JISRで入学したシリア人学生と日本人学生が交流する場合は、所属研究室、授業、寮とけてして幅広いものではない。しかしそれでもシリア人学生は、日本人学生の宗教、人種、地域、格差等を感じさせないボーダレスな雰囲気の中で、学業に注力できていると感じていることが重要であるといえよう。

創価大学における3つ目の難民学生の受け入れの取り組みは、ウクライナ・パスウェイズへの参加である。ウクライナ・パスウェイズは、2015年以来、5年間でトルコから31人のシリア人学生を受け入れたプログラムを提供してきた日本難民支援協会（JAR）の事業を2020年に引き継いだパスウェイズ・ジャパンによるプロジェクトである。2022年にロシアがウクライナに侵攻した直後にウクライナ・パスウェイズを立ち上げ、ウクライナ人学生の受け入れを開始した。

パスウェイズ・ジャパンは、シリア、アフガニスタン、ウクライナから学生を受け入れるプロジェクトを実施しており、2017年から2023年にかけて、23の日本語学校と18の大学と協力し難民の学生を受け入れた。これまでにウクライナ人学生108人、シリア人学生39人、アフガニスタン人学生9人を受け入れている⁷⁷⁾。

創価大学では2022年にロシアによるウクライナ侵攻が始まった直後に、ウクライナの交流大学からの受け入れを検討した⁷⁸⁾が、混乱の中で交流大学が学生と連携をとれない状況であったため、打診があったパスウェイズ・ジャパンからの事業で3月ごろから具体的に受け入れを検討していった。そして、10名の枠を設け月額8万円の奨学金の給付と宿舍の無償提供を基本とする支援に

より、2022年9月より交換留学生や海外の大学生を受け入れるコースである特別履修課程へ4名のウクライナ人学生が受け入れられた⁷⁹⁾。

創価大学における入学者の選考は、パスウェイズ・ジャパンの支援の下、入学試験は行わず、日本語・英語の能力も問わずにおこなわれ、学部学生年代であるウクライナの学生と大学との間での個別の契約に基づき受け入れた。そのため4名とも基本的には日本語ではなく英語で大学の授業を受けている。日本語学習のサポートも受けているが、突然の戦争の勃発により日本へ渡航してきた背景から日本語や日本文化に対する知識がほとんどない中、その習得には時間が必要な状況である。また、受け入れ大学によっては1年ごとに方針を検討するようだが、創価大学は学部4年間で受け入れを当初から想定して進めてきた。2023年度以降もパスウェイズ・ジャパンとの協力のもとで、すでに入学した学生も含め全体として10名の枠内での受け入れを行う。

初期の段階で交流校からの受け入れが想定されたことから、大学の受け入れ部署は留学生を担当する国際部となった。受け入れの最初の段階ではパスウェイズ・ジャパンが支援をするが、その後は国際部が全面的に銀行口座の作成や住民登録といった生活上の手続きも行っており、学生生活のサポートを主に担っている。また、2022年9月から2023年4月までは毎月、5月以降は隔月で、パスウェイズ・ジャパンと受け入れ大学の実務者が会議を行い、情報や課題を共有してウクライナ人学生の支援を円滑に進められるような体制が作られている。受け入れが長期化する中で、寮を出ることを希望した場合、住居のフォローをどうするのか、家族の同伴の希望があった場合はどうするかなど、学業だけでなく生活面での支援が必要となってくる可能性がある。民間からはじまったプロジェクトで、今後、大学内での対応を超えたこうした面での国や地域との連携、協力も課題となってくるといえる。

日本人の学生によるサポートは、一般的な留学生に対するものと同じものが用意された。入学後の期間限定で最初の学業や生活の相談を担うボランティア、留学経験者の学生団体ワールド会の企画で、日本語と外国語を1対1で教えあうバディプログラム、留学生全体を統括する留学生会で行うイベントである。

大学としてウクライナからの避難民学生を受け入れたことは報じたものの、基本的な考え方は受け入れ学生の意志を最大に尊重し、難民としての活動ではなく一学生としての学業・生活を優先することとしている。一方で、難民の学生に負担をかけるのではなく、大学として難民の学生を受け入れることの意味を、日本人学生にどう理解してもらおうのかが、ひとつの課題といえるだろう。

創価大学における難民問題への関わりは、インドシナ難民を契機とした研究からスタートした。国連との協力のもとで当時の日本の主要な難民研究者が、難民が発生しない国際社会の構築を目指したものであり、当時の日本における難民問題の研究の前進に大きく貢献するものであった。その後、2000年以降に国際社会において難民の教育への関心が高まり、中でも高等教育の重要性が増すなかで、創価大学が取り組んだ3つの難民の高等教育支援は、UNHCR、日本政府、NGO等の取り組みとともに進められた。

こうした取り組みは、創価大学のみならず日本における難民の高等教育支援の意義と課題を浮き彫りにするものでもあった。それは、難民学生個人のエンパワメント、人権、意思を最大限に尊重し支援するものであるが、そのうえで、国際機関、国家、地域社会とどう協力し支援をするか、そして難民の学生と日本人学生との関わりや大学をはじめとする社会との関係性をいかに築いていくかという、社会的な包摂と統合の課題として提示されているのである。

4. 「SGIの日」記念提言における人権・教育・難民

創価大学の創立者・池田大作先生は、仏法者としての見地から平和、人権、教育へ数々の提言を行ってきた。難民とこれに関わる人権、教育についてもその重要性を訴え続けており、それは創価大学における取り組みの思想的背景ともなっている。そこで、最後にその思想性をもっとも継続的に示されてきたSGI提言⁸⁰⁾では、人権、教育、難民についてどのように述べられているかを明らかにし、今後の難民教育の思想的基盤となる考え方を提示していきたい。

4.1 SGI 提言における人権と難民

第10回（1985年）提言以降、ほとんどの SGI 提言において平和と不可分であり普遍的価値を持つものとして、人権の重要性が訴えられている。そして、第10回から3回にわたり、募金活動などを通じた難民救援活動を人権擁護という積極的平和創出のための不可分の要件に根差したものであると繰り返し強調している。その背景にはインドシナ難民の発生と日本での受け入れという国際状況に対する仏法的視座に基づいた提言の必要性が高まったことがあるといえるだろう。

また、1980年代後半からは冷戦崩壊後のヨーロッパをはじめとする各地域での難民の大量発生の中、人種・民族問題、難民問題、極右の台頭などに対し、「閉じた心」による分断を乗り越え、民族問題を乗り越える内在的普遍の思想、人権概念を精神面から裏打ちする内省の目の必要性が論じられている（第14回1989年・第15回1990年・第17回1992年・第18回1993年）。

そして、中東の政治的混乱によりシリアを中心に難民問題が生じていった2015年以降も難民問題への言及が連続して行われている。そこでは、難民の子どもたちの教育の重要性（第43回2018年）と創価大学が参加する難民の学生を受け入れるプロジェクト RHEP と JISR への言及（第44回2019年・第47回2022年）があり、特に教育を重視する提言がなされているのが特徴である。

4.2 SGI 提言における教育と難民

SGI 提言の教育と難民問題に関する言及は、国連との連携を非常に重視しているといえる。第12回（1987年）提言において、国連が2001年から2010年までの10年間で「世界市民教育の10年」と決定し、地球規模で平和と人権、環境と開発、文化と対話などのテーマに沿って世界市民教育を推進する構想が提案された。この構想は、創立者・池田先生が当時の UNESCO 事務局長に手紙で提案したことから UNESCO の支持を得て、1997年に開催された国連教育委員会で採択され、1998年に国連総会で承認されている⁸¹⁾。

第17回（1992年）提言では、旧ユーゴスラビア内戦やソマリア内戦による難民問題を人類の課題と位置づけ、すべての難民の基本的な人権である教育を享

受するために、途上国地域の女性への教育強化を提言し、女性教育の重要性について、第28回2003年・第29回2009年提言でも強調している。また、第21回（1996年）提言以降、一貫して人権教育の必要性について論じられ、「人権教育による普遍的な人権文化の創造」を目指し、国連による人権教育のためのプログラムを支援し（第30回2005年）、人権教育に関する条約の制定を提案している（第42回2017年）。

創立者・池田大作先生による最後のSGI提言となった第47回（2022年）提言では、新型コロナウイルスで危機的状況に陥った子どもの教育のために、2022年9月に開催された国連の「教育変革サミット」において、「子どもたちの幸福と教育のための行動計画」を採択することが提案されている。子どもの幸福を目的とする教育は、1930年に初版が発刊された『創価教育学体系』で創価学会初代会長・牧口常三郎先生が提唱された創価教育の理念であり⁸²⁾、SGI提言で論じられてきた教育は、創価教育と価値創造の思想哲学に基づく提案と取り組みであったと考察できる。

おわりに

本論文では、難民教育に焦点を当て、その歴史的経緯、国際機関による取り組み、事例としての創価大学の難民の高等教育支援の取り組みと難民教育を downstream 支える思想的な検討として、創価大学創立者がSGI提言において人権と教育の観点から難民に言及した部分の整理を行った。

第1章では難民教育が歴史的に四期にわたり変遷してきたことを明らかにした。国際連合が国連システム内で難民教育を提供し、UNESCO、UNRWA、UNHCRがその役割を担うことから始まっていった。その後、世界的な「すべてのための教育」のコンセプトの下で、すべての難民の子どもに初等教育を提供することに重点が置かれた。しかし、難民状態が長期化し、彼らが帰国することが困難である状況で、難民キャンプで生活し教育を受けることを前提としたアプローチから国家の教育システムへの統合が目指され、さらに補完的な経路や受け入れ国での連帯と包摂の支援の優先的な取り組みの一つとして、難民

の高等教育支援が本格化していったことが明らかになった。

第2章では、UNHCR、UNESCO、UNRWAなどの国際機関、さらに、EUとUNICEFによる難民教育の取り組みの理念と現状を明らかにした。これらの難民教育支援を行う主要な国際機関は、「教育は基本的人権である」とする難民条約、子どもの権利条約、アムステルダム条約等の国際合意文書に謳われる理念に基づき活動を進めてきた。しかし、難民の半数以上が学齢期の子どもであるにもかかわらず、高等教育の就学率は低く、初等教育、中等教育の段階を含めて教育の機会不平等にさらされているのが現状である。必要とされるのは、難民一人一人に寄り添う支援制度の構築であり、受け入れ国での言語・文化の異なる環境での学習への対応、受け入れ学校のカリキュラム・教材の調整、教員の育成が、難民教育支援の課題であることを提示した。

第3章では、難民の高等教育の必要性が高まるなか、その具体的取り組みに日本の高等教育機関がどのように関わってきたかを創価大学を例に検証し、特徴と課題を明らかにした。創価大学では国連との協力のもとで当時の日本の主要な難民研究者により、難民が発生しない国際社会の構築を目指した研究がスタートし、その後、国際社会において難民教育への関心が高まり、中でも高等教育の重要性が増すなかで、UNHCR、日本政府、NGO等との協力のもと難民の高等教育支援が進められた。この取り組みの検証により、難民学生個人の支援とともに社会的な包摂と統合を目指すという、創価大学のみならず日本における難民の高等教育支援の意義と課題を浮き彫りにすることとなった。

そして、第4章では難民教育の思想的背景を検証する手がかりとなるものとして、創価大学創立者のSGI提言から難民と人権、難民と教育についての言及を検証した。そこで得られた今後の難民教育の思想的基盤となる考え方は、難民救援活動が人権擁護という積極的平和創出のための不可分の要件に根差したものであるということ、「閉じた心」による分断を乗り越え、民族問題を乗り越える内在的普遍の思想、人権概念を精神面から裏打ちする内省の目の必要性、そしてすべての難民の基本的人権である教育を享受し、普遍的な人権文化の創造を目指す人権教育の重要性であった。

歴史的に変化してきた難民教育の取り組みの中で、国際組織の役割とともに

今後、国家、地域、NGO、大学等の高等教育機関の役割がますます大きくなっていくといえる。そのことは、2023年12月、ジュネーブで開催された第2回グローバル難民フォーラムにおける上川陽子外務大臣のスピーチにも明らかである⁸³⁾。大臣は、難民・避難民の自立を支援するための日本国内での取り組みとしてJISRを紹介し、「絶望するのではなく、今は夢を描くことができる。」との難民学生の言葉を引用し、JICAがシリア以外の国・地域からの難民・避難民を対象とした新たな留学プログラムを開始することを発表した。そして、外務大臣はこうした難民支援や保護をNGO、企業、大学等と連携して実施するとしており、NGOや企業とともに、難民の教育における大学、高等教育機関による支援が果たす役割は大きくなっていくと考えられる。

また、JICAは2023年12月に「人道と開発と平和の連携（HDPネクサス）」を通じた難民支援の取り組みを明らかにした。これは、難民・避難民およびその受け入れ社会の人間の安全保障の実現に寄与するものと位置づけられており⁸⁴⁾、難民教育も含めて国際開発組織として難民保護にどう関わっていくかの模索が進められている。そして、佐藤安信は冷戦期に確立した難民条約がすでに時代遅れになっていることを指摘し、難民を誰がどう保護するかが問われているとして、人間の安全保障の理念に基づき国家や国際機関だけではなく市民社会や民間セクターも含む社会の構成員すべてが責任を持つという全社会的アプローチの必要性を説いている⁸⁵⁾。

近年日本が取り組んできた第三国定住による日本での難民受入れの実施、2500名以上のウクライナ避難民の受け入れ、紛争避難民などを確実に保護する補完的保護制度の設置とともに、人道だけでなく開発、平和という視点からも日本における難民支援の優先的な取り組みとして、難民の高等教育支援の重要性は増していくといえるだろう。

佐藤はまた高等教育機関において、様々な限界や苦難を乗り越えて移動し適応していく逞しさを持った難民から学んでいく発想の転換の必要性も主張している⁸⁶⁾が、これは本論文でみてきたように難民教育が歴史的に社会と難民とを結び付ける方向へと展開し、国際組織による支援も進む中で、創価大学の取り組みが提示した課題と成果や創価大学創立者の示した内在的普遍の思想と共

通するものである。全社会的に多様なアクターが関わり、一人一人に内在する可能性に着目しその力を最大限に発揮できるよう難民教育に取り組むことが、難民と社会とをつなげ人間の安全保障を実現していく方途となっていくのである。

(はじめに、第2章、第4章は渡辺哲子が、第1章、第3章、第4章、おわりに、は葛木文湖が主に執筆を担当した。なお、本研究の一部は日本私立学校振興・共済事業団2023年度女性研究者奨励金の助成を受けて行われた。)

注

- 1) Sarah Dryden-Peterson and Wenona Giles, "Introduction: Higher Education for Refugees," *Refugee*, Vol.27, No.2, 2010, pp.3-9. Khalid H. Arar, "Research on refugees' pathways to higher education since 2010: A systematic review," *Review of Education*, 2021, pp.1-30.
- 2) Khalid H. Arar, *op.cit.*, pp.4-5.
- 3) 第三期までは Sarah Dryden-Peterson, "Refugee Education: The Crossroads of Globalization," *Educational Researcher*, vol. 45, No.9, 2016. に基づいて、時期を区分した。
- 4) Philip W. Jones and David Coleman, *The United Nations and Education*, Routledge Falmer, 2005.
- 5) 1951年の難民条約第22条【公の教育】では「1 締約国は、難民に対し、初等教育に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える。2 締約国は、難民に対し、初等教育以外の教育、特に修学の機会、学業に関する証明書、資格証書及び学位の外国において与えられたものの承認、授業料その他納付金の減免並びに奨学金の給付に関し、できる限り有利な待遇を与えるものとし、いかなる場合にも、同一の事情のもとで一般に外国人に対して与える待遇よりも不利でない待遇を与える。」とされた。
- 6) UNRWA/UNESCO, *UNRWA Department of Education: Annual Report, 2003-2004*, 2005, pp.1-2
- 7) UNHCR, *Revised (1995) Guidelines for Educational Assistance to Refugees*, 1997, p. 5.
- 8) Dryden-Peterson は、国際機関は初等教育以降の奨学金を通じて少数のエリートを支援してきたと指摘している。(Sarah Dryden-Peterson, *op.cit.*, p.477.)
- 9) 財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部『インドシナ難民に対する日本語教育20年の軌跡』2000年3月。
- 10) 2003年に難民対策連絡調整会議で決定された「平成18年度以降の難民に対する定住支援策の具体的措置について」では、「今後とも引き続き、子女を対象に、

入学・進学時の経済的負担を軽減し、進学を促進する目的で、教育訓練援助金を支給する。」とされており、それ以前より教育訓練援助金の支給が行われていたことがわかっている。

- 11) 大家重夫『シリア難民とインドシナ難民—インドシナ難民受け入れ事業の思い出』青山社、2017年、pp.115-124。色摩力夫「インドシナ難民対策の現状と課題」『ジュリスト』第781号、有斐閣、1983年、P37。
- 12) 戦後のヨーロッパで避難生活を送る学生を支援する世界的なネットワークの一部として設立された。以来、青少年とその家族、そして地域社会の教育、経済的機会、エンパワメントを支援するカナダのグローバル開発組織として、世界10数カ国で活動を展開している。(WUSC ホームページ <https://wusc.ca/about/2023年12月22日閲覧>)
- 13) Hans H. Reich and Uwe Rohwedder, “Von der Hilfe für Flüchtlinge zur Förderung der Teilhabegesellschaft –Geschichte der Otto Benecke Stiftung e.V, 1965 – 2015,” in Kruger-potratz, Marianne (ed.), *Integration Stiften!: 50 Jahre OBS - Engagement für Qualifikation und Partizipation*, V & R unipress GmbH, 2015, pp.11-35.
- 14) 1989年に締結された子どもの権利条約第 28 条では、「締約国は、教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的にかつ機会の平等を基礎として達成するため、特に、a. 初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。b. 種々の形態の中等教育（一般教育及び職業教育を含む。）の発展を奨励し、すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。c. すべての適当な方法により、能力に応じ、すべての者に対して高等教育を利用する機会が与えられるものとする。」とし、また第2条では「締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。」とされ、難民への教育にも適応するとされている。
- 15) The World Conference on Education for All, *World Declaration on Education for All*, 1990.
- 16) Sarah Dryden-Peterson, *ibid*.
- 17) Daniel Faas, Christina Hajisoteriou and Panayiotis Angelides, “Intercultural education in Europe: policies, practices and trends”, *British Educational Research Journal*, Vol. 40, No. 2, April 2014, pp. 300–318.
- 18) UNHCR, *Education Strategy 2012-2016*, 2012, p. 8.
- 19) UN, *Global Compact on Refugees*, 2018. (<https://bit.ly/2DUrzXY>)
- 20) 小泉康一『「難民」とは誰か』明石書店、2023年、p.223。
- 21) UNHCR, *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries*, 2019, p.4.

- 22) GCR は、「難民と受け入れ社会の子どもや若者が初等、中等、高等教育を受けられるように、国の教育制度の質と包括性を拡大、強化するために資源と専門性を提供する」ことを確認している (UN, GCR, Paragraph 68.)。
- 23) UNHCR, *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*, 2019.
- 24) Alexander Betts and Paul Collier, *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, Oxford University Press, 2017, pp.199-200. (アレクサンダー・ベッツ、ポール・コリアー (滝澤三郎監修) 『難民一行き詰まる国際難民制度を超えて』明石書店、2023年、pp.264-265.)
- 25) UNHCR は難民に補完的な道を提供する教育制度の例として、フランスのシリア難民のためのオクシタニー・ピレネー地中海沿岸地域圏奨学金 (Région Occitane Pyrénées-Méditerranée Scholarship) プログラム、United World Colleges の奨学金プログラムとともに、学生が配偶者や子どもを同伴できる日本政府の「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム (JISR)」を挙げている (UNHCR, op. cit. 2019, p.11.)。ほかに、滝澤三郎「日本の難民問題」『難民を知るための基礎知識—政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、2017年、pp.316-317、Saburo Takizawa, “Japan’s Immigration Policy 2015-2020: Implications for Human Security of Immigrant Workers and Refugees”, *Journal of Human Security Studies*, Vol.10, No.2 (Special Issue 2021), 2021, p.64. を参照。また、JISR についてはエリート主義とご都合主義との批判もあるが、日本の大学を活性化し国際化する効果や特定の労働分野での人手不足の解消、復興後のシリアと日本の架け橋となる可能性も持つとも評価される (Naoko Hashimoto, “Are New Pathways of Admitting Refugees Truly ‘Humanitarian’ and ‘Complementary’?” *Journal of Human Security Studies*, Vol.10, No.2 (Special Issue 2021), pp.21-23.)
- 26) UNHCR (2024) Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees [Retrieved January 1, 2024, from <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>] pp.14-16.
- 27) 国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) (2024) Convention on the Rights of the Child [Retrieved January 1, 2024, from <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>]. 日本ユニセフ協会 (n.d.) 子どもの権利条約の考え方 [Retrieved January 8, 2024, from <https://www.unicef.or.jp/crc/principles/>]
- 28) UNHCR (2024) Data and Statistics Global Trends [Retrieved January 1, 2024, from <https://www.unhcr.org/global-trends>].
- 29) 国連 UNHCR 協会 (n.d.) 教育支援 [Retrieved January 1, 2024, from <https://www.japanforunhcr.org/what-we-do/education>].
- 30) UNHCR (2024) RHEP (難民高等教育プログラム) [Retrieved January 1, 2024, from <https://www.unhcr.org/jp/refugee-higher-education-program>].
- 31) UNHCR (2020) Albert Einstein Academic Refugee Initiative (DAFI) [Retrieved January 1, 2024, from <https://services.unhcr.org/opportunities/education-opportunities/albert-einstein-academic-refugee-initiative-dafi>]. 蔦木文湖「難民の高

- 等教育—補完的保護の優先課題 として—」『創大平和研究』第37号、2023年、pp.7-39。
- 32) UNHCR (2024) RVEP (難民専門学校教育プログラム) [Retrieved January 1, 2024, from <https://www.unhcr.org/jp/refugee-vocational-education-programme/>].
 - 33) UNHCR (2024) Innovation Service [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unhcr.org/innovation/>]. UNHCR (2024) Help Jordan [Retrieved January 5, 2024, from <https://help.unhcr.org/jordan/en/helpful-services-unhcr/education-services-unhcr/>].
 - 34) UNHCR (2024) UNHCR Education Report 2023 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unhcr.org/media/unhcr-education-report-2023-unlocking-potential-right-education-and-opportunity>] p.9.
 - 35) UNESCO (2016) Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4 [Retrieved January 5, 2024, from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>] p.8.
 - 36) 外務省 (n.d.) 持続可能な開発のための2030アジェンダ [Retrieved January 5, 2024, from https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101402_2.pdf].
 - 37) 外務省 (n.d.) 万人のための質の高い教育 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/index.html>].
 - 38) 創価学会教育本部編 (2015) 『わが教育者に贈る』 聖教新聞社 pp.190-192.
 - 39) UNESCO (2023) Global Education Monitoring Report Summary, 2023 [Retrieved January 5, 2024, from https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386147_jpn] p.19.
 - 40) UNESCO (2020) Global Education Monitoring (GEM) Report 2020 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unesco.org/en/articles/global-education-monitoring-gem-report-2020>] pp.41-43.
 - 41) UNRWA (n.d.) 活動地域 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unrwa.org/> 活動地域].
 - 42) 国際連合広報センター (n.d.) 国連パレスチナ難民救済事業機関 [Retrieved January 5, 2024, from https://www.unic.or.jp/info/un/unsystem/other_bodies/unrwa/].
 - 43) UNRWA (n.d.) UNRWA の活動 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unrwa.org/unrwa> の活動].
 - 44) 国際連合広報センター (n.d.) 世界人権宣言テキスト [Retrieved January 5, 2024, from https://www.unic.or.jp/activities/humanrights/document/bill_of_rights/universal_declaration/] p.5.
 - 45) UNRWA (2023) ヨルダンってどんな国? UNRWA の学校の様子は [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unrwa.org/japan70th/blog/>].
 - 46) UNRWA (n.d.) UNRWA の活動 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unrwa.org/unrwa> の活動].
 - 47) *op.cit.*
 - 48) UNRWA (n.d.) What We Do [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unrwa.org/what-we-do/curriculum/>].

- 49) UNRWA (2021) Framework for Quality Analysis and Implementation of Curriculum [Retrieved January 5, 2024, from https://www.unrwa.org/sites/default/files/202109_curriculum_factsheet_0.pdf] p.3.
- 50) European Communities (1997) Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>] pages 28, 32, and 57.
- 51) World Vision Japan (n.d.) シリア難民の現在の数や流出原因 [Retrieved January 5, 2024, from https://www.worldvision.jp/children/crisis_16.html].
- 52) European Commission (2020) New Pact on Migration and Asylum [Retrieved January 5, 2024, from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en].
- 53) European Commission (2020) Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027 [Retrieved January 5, 2024, from https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf].
- 54) Sustainable Japan (2023) 欧州委、2027年までの移民・難民政策発表 [Retrieved January 5, 2024, from <https://sustainablejapan.jp/2020/12/06/eu-inclusion-for-all/56561>].
- 55) 日本ユニセフ協会 (n.d.) 子どもの権利条約 (児童の権利に関する条約) 全文 [Retrieved January 5, 2024, from https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_all.html].
- 56) UNICEF (2017) 欧州難民危機 [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.unicef.or.jp/news/2017/0191.html>].
- 57) *op.cit.*
- 58) Powell without Picaso. The New York Times. February 5, 2003. [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.nytimes.com/2003/02/05/opinion/powell-without-picasso.html>].
- 59) 日本外交、世界の分断緩和を探る. 日本経済新聞. January 3, 2024. [Retrieved January 5, 2024, from <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA227V10S3A221C2000000/>].
- 60) ICIHI は、1983年6月ジュネーブで発足し、任期を3年とし国連の枠外で活動した独立機関で、「自然災害および政治的混乱による大量の人口移動問題への取り組み」を活動方針の一つとし、1988年に最終報告書 (日本語版『地球・人間・生命一人類に勝利はあるか?』(創価学会インタナショナル訳) 毎日新聞社、1989年) を刊行した。副議長の一人はのちに国連難民高等弁務官を務めた緒方貞子である。(国際人道問題独立委員会 (ICIHI) 『難民化の力学一人は、なぜ追い立てられるのか』(創価学会青年平和会議訳) 第三文明社、1990年、pp.262-266。)
- 61) *Refugee Problems in Asia*, 1986. 並びに *A Supplementary Report on the Global Early Warning System for Displaced Persons*, 1986. である。(武者小路公秀・森田三男「序文」国連大学・創価大学アジア研究所共編『難民問題の学際的研究：アジアにおける歴史的背景の分析とその対策』お茶の水書房、1986年、pp. ii - iii。)

- 62) 以上の研究の経緯については、緒方貞子「発刊に寄せて」(国連大学・創価大学アジア研究所共編、前掲書、pp. v - vi。)ならびに安世舟「あとがき」(国連大学・創価大学アジア研究所共編、前掲書、pp.349-354。)並びに、栗野鳳「難民問題の変容と対応をめぐる一考察」『国際政治』第87号、1988年、pp.57-71を参照。
- 63) ヨハン・セルス「強制移動：人間の安全保障との矛盾」『創大平和研究』第25号、2010年、pp.99-105。2010年12月4日に第45回平和講座で講演。
- 64) 創価大学ホームページ (<https://www.soka.ac.jp/sgd2030/jp/index.html>、2024年1月17日閲覧)
- 65) RHEP については、UNHCR ホームページ (<https://www.unhcr.org/jp/refugee-higher-education-program2024年1月17日閲覧>) を参照。
- 66) JISR はアラビア語で「架け橋」を意味する。
- 67) 以下、創価大学の取り組みについては、アドミッションズセンター、理工学部事務室、国際課の各担当者により提供された資料等に基づき、筆者の責任で論じたものである。
- 68) UNHCR 駐日事務所・国連 UNHCR 協会「UNHCR 難民高等教育プログラム (RHEP) 2023年版」(UNHCR 駐日事務所より提供された資料)
- 69) 2007年以降2024年までの受け入れ大学は、関西学院大、青山学院大 (2023年現在不参加)、明治大、津田塾大、創価大、上智大、明治学院大、聖心女子大、広島市立大、早稲田大、関西大、帝京大、天理大、山梨学院大、神奈川大、京都光華女子大。(UNHCR 『At a Glance』 Vol.1, 2015、「難民受け入れ8校の模索」『日本経済新聞』2017年8月9日、「難民問題：広がる教育支援、進むか難民理解」『毎日新聞』2021年9月24日夕刊に基づき整理。)
- 70) 国連 UNHCR 協会『活動報告2022』2023年、p.13。
- 71) 国連 UNHCR 協会ホームページ (<https://www.japanforunhcr.org/news/2021/22222>、2024年1月17日閲覧)
- 72) 『朝日新聞』2017年2月3日。
- 73) 受け入れ人数は2017年28名 (内 JICA19名)、2018年29名 (同20名)、2019年22名 (同12名)、2020年16名 (同6名)、2021年20名 (同10名)。また、2022年は6名 (同6名)。(出入国在留管理庁報道発表資料、2023年3月24日、<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393014.pdf>、2024年1月17日閲覧)。なお外務省によれば2017年から2022年までに125名が受け入れとのことである。(外務省『2022年版開発協力白書』https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/22_hakusho/honbun/b3/s7.html、2024年1月17日閲覧)
- 74) JICA ホームページ <https://www.jica.go.jp/Resource/syria/english/office/others/jisr.html>、2024年1月12日閲覧)
- 75) NHK 解説記事「紛争10年 日本に逃れてきたシリア人留学生たち」(2021年3月18日)(NHK ホームページ <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/445384.html>、2024年1月19日閲覧)に基づく。また、独立行政法人大学改革支援・学位授与機構 高等教育質保証の海外動向発信サイト QA UPDATES (<https://qaupdates.niad.ac.jp/2017/01/18/jisrlaunch/>、2024年1月7日閲覧)並びに『読売新聞』2017年9

- 月15日によれば11大学、『読売新聞』2019年8月24日によれば12大学とのことである。
- 76) 2023年12月13日、第2回グローバル難民フォーラムにおいて上川外務大臣は、2023年にJICA がシリア以外の国・地域からの難民・避難民を対象に新たな留学プログラムを開始するとスピーチした。(外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100594658.pdf>、2023年12月25日閲覧)
 - 77) パスウェイズ・ジャパンホームページ (<https://pathways-j.org/>) (2023年12月25日閲覧)
 - 78) 当初は、学術交流協定校であるキーウ貿易経済大学からの受け入れを検討していた。(創価大学ホームページ <https://www.soka.ac.jp/news/2022/04/7097/>、2024年1月17日閲覧)
 - 79) 創価大学ホームページ (<https://www.soka.ac.jp/news/2022/06/7279/>、2024年1月17日閲覧)
 - 80) SGI は創価学会インターナショナルの略語。1975年に創設され、以後各国の創価学会を統括する組織である。その会長であった創価大学創立者・池田大作先生は、1983年1月の「第8回 SGI の日記念提言 (以下、SGI 提言)」以降、2022年の第47回提言 (通算40回目) まで、毎年 SGI 提言を発表した。池田大作先生は長年、仏法思想に基づく平和と文化の発信と行動をおこなってきたが、その思想性がもっとも継続的に示されてきたのが SGI 提言である。SGI 提言については次を参照した。池田大作『池田大作全集』第1巻、聖教新聞社、1988年、pp.106-273。(SGI 提言第8～13回)、池田大作『池田大作全集』第2巻、聖教新聞社、1999年、pp.26-268。(SGI 提言第14～20回)、池田大作『池田大作全集』第101巻、聖教新聞社、2011年、pp.10-318。(SGI 提言第21～27回)、池田大作『池田大作全集』第150巻、聖教新聞社、2015年、pp.10-292。(SGI 提言第28～32回)、創価学会青年部ホームページ (<http://www.sokayouth.jp/proposals.html>) (SGI 提言第34～47回)。
 - 81) 創価学会公式ホームページ (<https://www.sokagakkai.jp/daisakuikeda/proposals/>) (2024年1月5日閲覧)
 - 82) 牧口常三郎『牧口常三郎全集 創価教育学体系 (上)』第5巻、第三文明社、1982年、p.15。
 - 83) 第2回グローバル難民フォーラムにおける上川外務大臣のスピーチ (2023年12月13日) 外務省ホームページ (https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ha_er/pageit_000001_00075.html、2024年1月11日閲覧。)
 - 84) JICA ホームページ (https://www.jica.go.jp/information/topics/2023/20231228_01.html、2024年1月11日閲覧。)
 - 85) 佐藤安信「難民とSDGs—地球社会のパイオニアとして」野田真里編『SDGsを問い直す—ポスト／ウィズ・コロナと人間の安全保障』法律文化社、2023年、pp.38-55。
 - 86) 佐藤安信、同書。

研究ノート

池田ロートブラット対談「地球平和への探求」の視座から観るウクライナと人類の危機を打開する希望への処方箋の法哲理

——核兵器の先制不使用プロセスと G7 Hiroshima Vision 及び NPT の射程に関する核廃絶法理研究の予備的考察ノート——

創価大学大学院国際平和学研究科客員教授 田中福一郎¹⁾

創立者を偲びここに慎みて追悼を捧げつつ

はじめに

本学創立者池田先生の恩師である戸田城聖先生の原水爆禁止宣言²⁾から66年、ウクライナ危機勃発以来、核使用の危機が第二次大戦後の人類史上最も迫るなかで、池田先生により2022年から兩年にかけ、三度に亘り核兵器先制不使用提言がなされている。この機会に玉井秀樹本学平和問題研究所長、小出稔本学大学院国際平和学研究科長より高配賜り、寄稿資料ノートとして、ハーグ弾道ミサイル不拡散部会及びワッセナー国際武器技術輸出監理部会における実務経験を通じた自身の外交観もよすがとして、池田先生の核兵器先制不使用提言につき、以下三つの論点に絞り分析を試みさせていただきたい。核廃絶法理研究へ向けて予備的考察のひとつともなれば幸いと願うものである。

1 核兵器の先制不使用提言の淵源

池田ロートブラット対談「地球平和への探求」発刊へ向けて、最終的にロートブラット博士による推敲作業の一切が終えられたのは2005年8月上旬であった。「ロ」博士の平和行動の原点となった広島・長崎への原爆投下という人類の惨劇から、その60年目の夏、同博士は逝去された。池田先生は、この「ロ」博士との対談集「地球平和への探求」のなかで、つぎのように述べている。

「博士が半生を捧げた、平和のための科学者の団体「バグウォッシュ会議」が発足したのは一九五七年——。

時を同じくして日本で、核兵器を「絶対悪」と指弾し、その廃絶を“遺訓の第一”として青年に託したのが、わが師、戸田城聖・創価学会第二代会長であった。

両者は、相まみえることはなかったが、不毛なイデオロギー対立を超えて、核兵器の存在を許さぬ点で、深く一致していた。³⁾

ここに述べられた遺訓の第一を受け継がれるかたちで、池田先生は「ロ」博士との対談のなかで共有された核廃絶と核先制不使用プロセスの重要性について、2022年から両年に亘り三度におよぶ核兵器先制不使用提言⁴⁾において論及されている。なかんずく、「ロ」博士と見解が一致し、核の全廃に向けたステップのなかで、核の先制不使用の合意のプロセスが最も重要なものとして、ウクライナと人類の危機を打開する希望への処方箋としてG7広島サミットに向けた提言というかたちを用いて、国際社会の各国指導層にむけて諒曉されたことが、いま混迷する国際情勢のなかきわめて大事なことであると思料される。

とりわけ、池田先生のG7広島サミットにむけた提言では、以下5つの論点が提唱されている。

すなわち、(1) 22年1月にNPTの核兵器国である5カ国（アメリカ、ロシア、イギリス、フランス、中国）の首脳が、「核戦争に勝者はなく、決して

戦ってはならない」との原則を確認した共同声明を、核使用のリスクを低減させるための足場にすべきであるとされている。

(2) これに加えて、その後に合意された共通認識として注目すべきものとして、22年11月のインドネシアでのG20サミット（主要20カ国・地域首脳会議）で、首脳宣言に記された「核兵器の使用又はその威嚇は許されない」との文言を挙げられている。

(3) G20には、核兵器国の5カ国や、核兵器を保有するインドのほか、核兵器に安全保障を依存する国々（ドイツ、イタリア、カナダ、日本、オーストラリア、韓国）が含まれていることを指摘され、2021年に発効した核兵器禁止条約の根幹に脈打つ、「核兵器の使用又はその威嚇は許されない」との認識を明記するまでに至ったことの重要性が評価されるとしている。

さらに、(4) G20の首脳宣言で、この認識と併せて、「今日の時代は戦争の時代であってはならない」と強調したことをふまえて、G7サミットでもこのG20サミットにおける二つのメッセージをふまえて広島から力強く発信し、その上で、(5) G7の首脳が被爆の実相と核時代の教訓を見つめ直す機会を通じて、「核兵器の使用又はその威嚇は許されない」との認識を政策転換につながるために、「核兵器の先制不使用」の誓約について真摯に討議するよう呼びかけている。

上述の5つの論点のうち、最後の結論部分の論点がG7 Hiroshima Visionで活かされるべきもっとも重要な核政策転換提言の核心であったと思料される。

2 G7 Hiroshima Vision と核先制不使用提言の関連分析

これについて、2023年のG7広島サミットで採択されたG7 Hiroshima Visionでは、核文書をG7としてはじめて独立したものとして発出に至っていることが何にもまして重要な事実と考えられる。そして池田先生による上述の理念が、以下のG7 Hiroshima Visionに採択された以下二つの文段に泌沈

されていると思料される。すなわち、

- (1) 冷戦終結以後に達成された世界の核兵器数の全体的な減少は継続しなければならず、逆行させてはならない。核兵器不拡散条約 (NPT) は、国際的な核不拡散体制の礎石であり、核軍縮及び原子力の平和的利用を追求するための基礎として堅持されなければならない。
- (2) G7 は、全ての者にとっての安全が損なわれない形で、現実的で、実践的な、責任あるアプローチを通じて達成される、核兵器のない世界という究極の目標に向けた我々のコミットメントを再確認する。

という文言を分析するならば、G7 Hiroshima Vision の核心部分において核廃絶の究極の目標に向けたコミットメントを再確認するとして言及されたことにより、国際法主体性を有する諸国政府によるこれまでの核先制不使用表明は含意されることが法理学として妥当と解されるからである。すなわち、国際法の一般原則である禁反言の法理として、国際法上の主体が従前に核軍縮の政策表明をしたものについては、それが国際慣行上の強制規範 (jus cogens) としては未だ途上ではあっても、不戦条約から国連憲章にかけての一般国際法規範の一つとして、乃至は、すくなくとも国際慣行 (de facto) の一つとして認識されると解されるからである。

また更に、今回の G7 Hiroshima Vision では、核廃絶に向け、核兵器の拡散を元から断つという抜本的な発想からなる所謂カットオフ条約のプロセス導入も盛り込まれたことが評価されるものと思料する。すなわち、

- (1) 長きにわたって遅延している、核兵器又は他の核爆発装置に用いるための核分裂性物質の生産を禁止する条約の即時交渉開始を求める。
- (2) 2023年は、核兵器用核分裂性物質生産禁止条約 (FMCT) を求める国連総会決議のコンセンサス採択から三十年目の年に当たり、G7 は、核軍備競争の再発を阻止するための優先行動として、あらゆる個別の、又は補完的な取組を含め、FMCT への政治的関心を再び集めることを全ての国に強く求める。

これら具体的な文言が G7 として国際社会に明示的に発信された事実は見落

とされてはならないものと思料される。

3 核兵器不拡散条約（NPT）の射程と核先制不使用の法哲理

従来、いわゆる NPT (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) 条約のグランド・バーゲンといわれる核軍縮、核不拡散、原子力の平和利用のトリレンマにおけるバランス原則の射程の照準をどこに定めるかが、核兵器保有国と非保有国の間で定まらなかったことが指摘される。

すなわち、核兵器保有国の核軍縮義務が十分果たされていないのではないかという非保有国側の不満の高まりである。

その不満の高まりを背景に核非保有国により後押しされたものが、2021年1月に発効した核兵器禁止条約である。多くの非核国で共有された「安全保障観」におけるパラダイムシフトにより誕生した本条約は、核兵器を「非人道兵器」として、その開発、保有、使用あるいは使用の威嚇を含むあらゆる活動を例外なく禁止した国際条約である。しかしながら、その第18条は、NPT上の義務よりも当該条約の義務を優先している。すなわち、今やこの規定により両条約の間にジレンマが生じ、核を持つ国と持たざる諸国間の亀裂打開は見えない状況である。

ここにおいて、創立者は、2023年 G7広島サミットへの提言において、“希望への処方箋”となるのが、核兵器国の先制不使用の誓約であるとしている。すなわち、核の先制不使用原則を規範化することで「核兵器のない世界」を実現するための両輪ともいべき NPT と核兵器禁止条約をつなぎ、力強く回転させる“車軸”となりうるとされているのである。そして、この考え方につき、以前に創立者との対談の中で、ロートブラット博士も、核の先制不使用および核の原則不使用に関する合意の成立を求めることが、核の全廃に向けたステップの中で最も重要なものであるとして、その条約化についても提言している⁵⁾。

ロートブラット博士が核の先制不使用原則の条約化を提言したことは、国際法上の規範として上位の法源となるからであると思料される。他方、条約化に

至らないまでも、国連の実務上でも次のように核先制不使用に向けた規範について言及がされて来ていることが注視に値すると考察される。

すなわち1978年の第1回国連軍縮特別総会において5核兵器国がそれぞれ国連非核兵器国に対する消極的安全保証をするという一方的宣言は行っている。また、1995年NPT運用検討・延長会議に先立つ1995年4月に、核兵器国は、従来行ってきた一方的宣言をほぼそのままの形で改めて宣言するとともに、国連安保理は、それら宣言への留意を含む非核兵器国に対する消極的安全保証に関する国連安保理決議第984号を採択している⁶⁾。

また、国連の中満泉軍縮担当上級代表が国連を代表して2022年10月3日、「いま核兵器の使用が受け入れがたいほどに起こりうる範囲内にある」と懸念を表明し、人類を絶滅から救う即時の措置として核兵器の先制不使用を約束することをすべての核保有国に対し、緊急訴求を行なっている⁷⁾。

以上の考察に基づき、核兵器先制不使用について、法理学上の観点に鑑み、国連における慣行を直ちに国際法規範の成立には繋げられないものの、国連総会決議および国連安全保障理事会決議の累積により国際法の一般規範の基礎を構成することができると解すべきであることをここに付言しておきたい。

4 むすびにかえて

創立者は、「戦争ほど、残酷なものはない。戦争ほど、悲惨なものはない。」の冒頭の一行から「人間革命」全12巻の執筆を1964年12月に開始された。その後、「平和ほど、尊きものはない。平和ほど、幸福なものはない。平和こそ、人類の進むべき、根本の第一歩であらねばならない。」との冒頭文ではじまる「新・人間革命」全30巻を2018年9月8日に脱稿された。それは、創立者の恩師戸田城聖先生による1957年9月8日の原水爆禁止宣言を遺訓の第一とされた日より数えて、まさに61年後の同月同日であった。

核の使用を正当化する思想の根を断ち切るという原点に立ち返って観るとき、戦争に善き戦争などというものは絶対になく、また平和に悪しき平和などというものも絶対になく、ここに考察するものである。ここに、創立者へ

の追悼を捧げつつ、核廃絶法理研究序論に向けその万分の一なりとも寄与できれば幸いと願うものである。

注

- 1) 前駐ウィーン国際機関日本政府代表部総括公使
元政府代表／ハーグ弾道ミサイル不拡散部会／ワッセナー国際武器技術輸出監視部会
- 2) 創価学会戸田城聖第二代会長が「原水爆禁止宣言」を発表したのは1957年9月8日。核軍拡競争が激化する中でICBM（大陸間弾道ミサイル）の発射実験が行われ、地球上のどの場所にも核攻撃ができる状況が現実に入った時を選ばれたものと考察される。
そして、当時広がっていた核実験禁止運動の意義を踏まえつつ、問題の解決には核の使用を正当化する思想の根を断ち切る以外にないとして、戸田会長が「その奥に隠されているところの爪をもぎ取りたい」との言論により原水爆問題の核心を衝かれたものと拝察される。
- 3) ジョセフ・ロートブラット・池田大作対談『地球平和への探求』潮出版社2006年16頁
- 4) <https://www.sokayouth-media.jp/opinion/2425963.html>（23年12月26日閲覧）
- 5) ロートブラット・池田、前掲、181-182頁。
- 6) UNSC/RESOLUTION 984 adopted by the Security Council at its 3514th meeting on 11 April 1995. [on security assurances against the use of nuclear weapons to non-nuclear-weapon States that are Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons]
- 7) 国連総会第1委員会（軍縮・国際安全保障問題）2022年10月3日一般討論における中満泉国連事務次長所信表明。

活動報告

1. 以下の通り、創価大学平和問題研究所運営委員会を開催した。

【開催日】2023年11月22日17:30（オンライン）

※以下の事項について報告、審議し、了承された。

- ①2023年度の活動について
- ②2024年度の活動計画について
- ③研究所員の委嘱について
- ④2024年度予算について

2. 戸田記念国際平和研究所との協力協定に基づき、同研究所上級研究員等による特別授業“Global Challenges to Peace in the 21st Century”を行った。

【第1回】（4月21日）

Dr. Hugh Miall, Senior Research Fellow / Emeritus Professor (University of Kent)

Seeking Peace in the Borderlands—Can Conflict Resolution Ideas Apply in Ukraine?

【第2回】（7月7日）

Dr. Lisa Schirch, Senior Research Fellow / Senior Professor (University of Notre Dame)

The Digital Anatomy of Bridging Divides

【第3回】（7月14日）

Dr. Ramesh Thakur, Senior Research Fellow / Emeritus Professor
(Crawford School of Public Policy)

Between Realism and Idealism—Issues, Parties, Outcomes and Lessons
of the Ukraine War

【第4回】（7月21日）

Dr. Kevin Clements, Director / Professor (University of Otago)
The Prospects for Democracy in a Turbulent World

【第5回】（11月24日）

Dr. Volker Boege, Senior Research Fellow / Honorary Research Fellow
(University of Queensland)

The Climate-Conflict-Peace nexus – How does it play out in the Pacific?

3. 創価大学、韓国・慶南大学、台湾・中国文化大学の3大学による国際会議
「ピース・フォーラム」を2023年10月25日に創価大学にて開催した。
プログラムは以下の通り。

Peace Forum 2023

Ways to Promote “Cooperation and Coexistence”

—Beyond “Power and Interdependence”—

Opening

Welcome address by President Suzuki of Soka University

Opening remarks by President Park of Kyungnam University

Opening remarks by Chair Professor and Director Chao of Chinese
Culture University

Session1: Keynote and Discussion

Moderator: Prof. Koide (Dean of SIPS)

Remarks by organizer: Prof. Tamai (Director of SUPRI)

Keynote: Prof. Luckhurst (SIPS/SUPRI)

Cooperation, Coexistence, and Contested Pluralism in Global Politics

Panel Discussion

Moderator: Prof. Koide (Dean of SIPS)

Comment by Prof. Lenz (SIPS/SUPRI)

Comment by Prof. Wang (CCU)

Comment by Prof. Lee Byongchul (IFES/KU)

Response from Keynote speaker: Prof. Luckhurst (SIPS/SUPRI)

Exchange comments by the panelists

Session2: Ways to Promote “Cooperation and Coexistence”

Moderator: Chair Professor and Director Chao

Presentation I

Presentation by Prof. Kim Jung (UNKS)

Democratic Cooperation against the Weaponization of Economic Interdependence

Comment by Prof. Hanssen (SU, Faculty of Law)

Response by Prof. Kim Jung (UNKS)

Dialogue between the panelists and the participants

Presentation II

Presentation by Prof. Kuo Jing-houng (CCU / Acting Dean of Social Science)

*Proxy presentation: Prof. Lin Hsuan-Hsiang (CCU)

The Crisis and Opportunity for Adolescents in the Post-Pandemic Era in Taiwan, Macao, and Mainland China: A Comparative Analysis of Social Care, Integration Promotion, and Physical and Mental Health

Comment by Prof. Kim Sangbum (IFES/KU)

Response by Prof. Lin (CCU)

Dialogue between the panelists and the participants

4. 別掲の通り、平和講座（共通科目「平和と人権」[春期]・「環境と開発」[秋期]）を開催し、創価高校「平和学入門」への出講を行った。

2023年度春期「平和と人権」（平和講座）実施状況

No.	日付	講師 / テーマ
1	4月7日	玉井秀樹教授（文学部・平和問題研究所所長） ガイダンス 「平和と人権を学ぶ」
2	4月14日	玉井秀樹教授（文学部・平和問題研究所所長） 平和学への招待 — 平和と人権
3	4月21日	Dr. Hugh Miall (Toda Peace Institute) Seeking Peace in the Borderlands — Can Conflict Resolution Ideas Apply in Ukraine?
4	4月28日	井手華奈子准教授（教育学部） ジェンダー、マイノリティー、人権 (1)
5	5月12日	井手華奈子准教授（教育学部） ジェンダー、マイノリティー、人権 (2)
6	5月19日	井手華奈子准教授（教育学部） 平和教育 (1)
7	5月26日	井手華奈子准教授（教育学部） 平和教育 (2)
8	6月2日	佐々木諭教授（看護学部） 貧困と健康からみる人間の安全保障 (1)
9	6月9日	佐々木諭教授（看護学部） 貧困と健康からみる人間の安全保障 (2)
10	6月16日	【平和講座】（難民研究講座）工藤浩一氏（UNHCR 上級渉外担当官） 平和と人権—UNHCR の取り組み
11	6月23日	葛木文湖助教（平和問題研究所） （難民研究講座）移民・難民問題と多文化社会 (1)
12	6月30日	葛木文湖助教（平和問題研究所） （難民研究講座）移民・難民問題と多文化社会 (2)

13	7月7日	Dr. Lisa Schirch (Toda Peace Institute) The Digital Anatomy of Bridging Divides
14	7月8日	Dr. Ramesh Thakur (Toda Peace Institute) Between Realism and Idealism
15	7月15日	Dr. Kevin Clements (Director, Toda Peace Institute) The Prospects for Democracy in a Turbulent World

2023年度秋期「環境と開発」(平和講座)実施状況

No.	日付	講師 / テーマ
1	9月15日	玉井秀樹教授 (文学部・平和問題研究所所長) ガイダンス「環境と開発を学ぶ」
2	9月22日	久米川宣一准教授 (理工学部) 生物多様性と自然環境保全のために
3	9月29日	高木功教授 (経済学部) 国連2030アジェンダにおける LNOB (誰一人置き去りにしない)の理念と私たちの生き方
4	10月13日	【平和講座】 UNDP 江草恵子駐日副代表 世界の危機に対応し 持続可能な未来を築くために
5	10月20日	【平和講座】 ITTO ラモン・カリーヨ広報官 Sustainable tropical forestry for advancing the SDGs
6	10月27日	【平和講座】 FAO 駐日連絡事務所 日比絵里子所長 世界の食料・農業の現状と課題
7	11月3日	朝賀広伸教授 (法学部) 環境法と環境マネジメント
8	11月10日	掛川三千代准教授 (経済学部) 持続可能な開発と国際協力 (1)
9	11月17日	掛川三千代准教授 (経済学部) 持続可能な開発と国際協力 (2)
10	11月24日	Dr. Volker Boege (Toda Peace Institute) The Climate-Conflict-Peace nexus
11	12月1日	有里典三教授 (通信教育部) 地球環境問題の基本構造とは何か

12	12月8日	有里典三教授（通信教育部） 新しい環境倫理の確立にむけて：地球憲章の理念と特徴
13	12月15日	有里典三教授（通信教育部） 誰が地球環境問題を解決するのか：変革の主体者をどう育てるか
14	12月22日	近貞美津子准教授（経済学部） 食糧問題を考える
15	1月12日	玉井秀樹教授（文学部・平和問題研究所所長） リフレクション「現代世界の平和問題」

創価高校「平和学入門」出講状況

No	日付	担当者	テーマ等
1	4月28日	玉井秀樹教授 (文学部)	紛争解決学 — ウクライナ戦争を考える
2	5月12日	蔦木文湖助教 (平和問題研究所)	移民・難民の人権と平和
3	6月16日	小出稔教授 (大学院国 際平和学研究科)	隣の国との平和学：日韓関係を考える
4	6月30日	佐々木論教授 (看護学部)	人間の安全保障と生命の格差
5	9月15日	久米川宣一准教授 (理工学部)	生物多様性と自然環境保全のために
6	9月22日	玉井秀樹教授 (文学部)	平和学入門 — SDGs を考える
7	10月27日	近貞美津子准教授 (経済学部)	SDGs と農業・食料
8	11月10日	高木功教授 (経済学部)	ポストコロナにおける私たちの生き方を考える
9	12月8日	杉本一郎教授 (国際教養学部)	WHY NATIONS FAIL? — アセモグル、ロビンソン理論の妥当性を一緒に考えよう —
10	1月26日	朝賀広伸教授 (法学部)	よりよい地球環境をめざして

創大平和研究

第38号

2024年3月16日発行

発行者 創価大学平和問題研究所
〒192-8577
東京都八王子市丹木町1-236
TEL : 042-691-8490
<https://www.soka.ac.jp/pri/>
印刷所 株式会社 清水工房



SOKA University