



# 東ティモールのケースに見るPKOの成功要因

花田 吉隆

## 1. はじめに

第二次世界大戦の終結にあたり、米、英、ソの指導者は、集団安全保障体制を骨格とした国際連合（以下、国連）を創設した。しかしこの集団安全保障体制は、その後深刻化していく冷戦の中にあって機能不全に陥る。国連は、その中核である安全保障の仕組みの機能不全という事態に直面し、何か別の方法で集団安全保障体制を補う必要に迫られた。そこで国連が編み出した方法がPKOだった。もとよりPKOは、当時の国連が考え出した苦肉の策であり、従って間違っても集団安全保障体制を代替するようなものではなく、単に、多くの制約の下で国連が実施しうる平和維持の仕組みに過ぎなかった。その結果、PKOは、当事者の受け入れ同意、公平性、自衛目的以外の武器使用の禁止、というPKO三原則の下、単に紛争当事者の頭を一時的に冷やす、との目的のため活動が始められたに過ぎない。当初より限定的な期待の下に発足した活動に過ぎなかったのである。

案に相違してこの仕組みはそれなりに機能するが、元々、限定的なものとして考え出されたに過ぎなかったので、多くの失敗を重ねてきたことも事実である。いわばPKOは、設立の時から、試行錯誤の中で少しずつ形態を整えてきたというのが実態であった。

従ってPKOは、多くの積み重ねの中で、常に、如何なる要因が働けば失敗し、如何なる要因が働けば成功するか、ということが精査され続けなければならなかった。

PKOは、1945年から2010年までの65年間に60件を超える数が実施された。その中で東ティモールのPKOは、成功した事例とされる。実際同国では、2012年末に10年余りに及ぶPKOが終了したが、その後国内は安定し、周辺諸国からの投資流入も順調である。街は様相を一変し、今や旺盛な消費にも支えられ、経済は活況を呈する。

一体、如何なる要因が東ティモールのPKOの成功をもたらしたのか、その成功の要因は、他の事例に応用が可能か、我々はいかなる教訓を東ティモールのPKOから読み取ることができるか。東ティモールのPKOもまたPKOの発展のため精査の対象とならなければならない。

本稿では東ティモールのPKOの成功要因を、東ティモールサイドの要因及び国連サイドの要因の二つに分けて考察する。

## 2. PKO成功の東ティモールサイドの要因

(1) 第一に、東ティモールの「紛争」に関する点であるが、東ティモールの紛争が、独立を契機に、国民が親インドネシアの反独立派と反インドネシアの独立派に別れて対立し、抗争したということ、従って、インドネシアが撤退し、国が独立に向け歩み出せば、紛争要因の大きな部分が取り除かれるということが重要である。反独立派は、自らの信条により独立に反対したというより、むしろインドネシア側に扇動され、あるいは、インドネシアとの利権等による癒着の結果、反独立の立場をとった者が多かったのであり、インドネシア撤退後はその支えが失われてしまい勢力は衰退していかなるを得なかった。この点、東ティモールのケースは、長年民族的対立を繰り返し、今もその対立が解消されていないルワンダや、さらにそれに宗教的対立が絡み混迷の度を深めた旧ユーゴスラビアの事例とは根本的に異なり、「比較的解決されやすい」要素を内在的に持っていたといえる。紛争に民族ないし宗教といった要素が混入すると、その紛争が途端に根の深いものとなり解決の難易度が急に高まることは改めて言うまでもない。民族的対立、宗教的対立による紛争は、互いが血で血を洗うものになり、果てしない殺戮を伴うのが普通である。東ティモールの紛争は、

そういう類のものではなかったのである。

但し、東ティモールの紛争がそういう類の紛争でなかったということは、東ティモールの紛争が、紛争に実際かかわった者のレベルにおいて簡単に癒される性質のものであったということを意味しない。東ティモールの場合、国民が二分され抗争を繰り返したことは、別の意味で国民心理に大きなトラウマを残すこととなった。自分の親族を殺害し、インドネシアに逃亡を図った隣人が、近年、政府が進める和解プロセスに乗じて帰還し、再び隣人として住み始めたが、いくら国が和解を慫慂し、自分を含む地域住民がそれを表面的に受け入れたとしても、個人の心情としては、自分はその隣人を決して許すことはできず、日々顔を合わせる度に憎悪の念がこみ上げてくるのを抑えることが出来ない、との東ティモール人の正直な告白は<sup>i</sup>、紛争の和解 (reconciliation) の問題として別途十分な考察がなされなければならない。紛争自体は、インドネシアの撤退を契機に反対勢力の力が急速に衰え、早期に鎮圧されることとなったが、紛争はそれに関わった者の心に深い傷跡を残したのであり、この意味で、東ティモール紛争が容易に解決される性質のものであったと考えるとすれば、それは的外れな理解と言わざるを得ない。

(2) 第二に、東ティモールという「国」に着目すれば、東ティモールのおかれた地理的条件が重要である。これについては、イグナティエフが述べる如く<sup>ii</sup>、仮に東ティモールが紛争頻発国に囲まれ、それらの国からの武器、反乱分子等の絶えざる流入を覚悟しなければならなかったとすれば、PKOは遙かに困難な課題を抱えることになっていたであろうと思われる。

事実、ルワンダの例をとれば、同国はウガンダに隣接するが、ルワンダ紛争の一方であるツチ族は、ウガンダ内の難民キャンプに闘争拠点をおき、そこをルワンダ間を行き来してルワンダ内のフツ族と内戦を継続してきた。ルワンダは近年、経済成長も著しく表面的には安定したとされるが、実態はこのような不安定要因が現在なお残存し、将来の不安の芽を残している。

これに対し、東ティモールの場合、隣接するのはオーストラリア、インドネシアであり、いずれも国内は安定し経済は発展している国である。そればかり

か、東ティモールが近年成長著しいASEANに隣接する意義がここで改めて強調されなければならない。ここにはインドネシア、シンガポール等、対東ティモール投資を活発化させようとしてその機会をうかがっている多くの企業がひしめいている。東ティモールは、国内が安定しさえすればこれら企業の進出を期待しうるのであり、そのメリットは紛争後の国の発展を考える上で計り知れないものがある。PKO受入れ国が如何なる地理的条件の下にあるかは、このようにPKOが成功するか失敗するかの上で重要な要素である。ASEANに隣接する東ティモールと、隣国から常時不安定要素が流れ込むルワンダとでは、紛争後の安定度は元々大きく異なっているといえよう。

(3) むろん、冷戦期であれば、東ティモールの地理的条件は、投資ではなくイデオロギー上の不安定さをもたらした可能性がある。従って、ここで第三に「時間的条件」を考える必要がある。

冷戦の期間中、東西両陣営が対立する周辺地域においては、それが超大国の直接対決に結びつくことがないとの事実のために、逆に、より盛んに代理戦争が繰り広げられていた。アフリカ然り、アジア然りである。従って、仮に東ティモールの独立が2002年でなく冷戦期間中であつたとすれば、独立後の脆弱国家が超大国の代理戦争に巻き込まれた可能性は低くなかつたはずである。実際、当時の東ティモールの独立を志向するゲリラはマルクス主義を信奉していたのであり、また、1975年のインドネシアによる東ティモール侵攻は、東ティモールの共産化を恐れたインドネシアが米国了解の下、実施したとされている<sup>iii</sup>。まさに当時、東ティモールを巡り東西両陣営の火花が散らされていたのである。

従って、東ティモールがASEANに隣接しその恩恵を受けているということは、冷戦終結後の、且つASEANが勃興著しい現在だからこそ言えることである。その意味で、東ティモールは、単に地理的な幸運に恵まれただけでなく、時間的条件の幸運にも恵まれたと言えるのである。

(4) 第四に、東ティモール紛争に関与した「人」に関してであるが、成功要因として東ティモールの指導者の質を考える必要がある。

一般に、植民地闘争を勝ち抜き独立を達成した国の指導者は独立の英雄であり、国民からの絶大な支持を獲得する。しかしその支持はやがて時を経るに従い、闘争の指導者としての資質と独立後の平和国家の指導者としての資質が必ずしも一致するものではないことにより、あるいは、独立の英雄に対し賢明な助言を呈することのできる人物がいなくなることにより、あるいはまた、平和の中で富を私腹することへの人間の欲望に抗しきれなくなることにより、独立の英雄が次第に独裁者となり最終的に国を衰退させていく例はジンバブエを見るまでもなく古今東西数多存在する。その中であって、東ティモールは稀有な存在である。

東ティモールの指導者の質の高さを物語る格好の例は、何といても2007年選挙後の初代首相アルカティリの対応であろう。

2006年の騒乱は表面的にはともかく、その実態は、当時のアルカティリ首相とグスマン大統領との権力闘争であるとされ<sup>iv</sup>、従ってその直後に実施された2007年の選挙で、アルカティリ率いるフレテリンが第一党の座を獲得したにも拘わらず、連立でグスマン率いるティモール再建国民評議会(CNRT)に政権の座を明け渡さなければならなくなった時、アルカティリは色々な理屈を並べ立てあくまで政権の明け渡しに抗することもできた。実際、グスマンの政権獲得には憲法上疑義ありとしてアルカティリは随分抵抗したが、最終的にはアルカティリは下野に応じたのであり、ここに、独立後間がない脆弱国にとり、必ずしもよくあるわけでない民主的な政権交代が東ティモールで実現したのである。アルカティリにとっては、国を二分しての争いは折角手中にした独立を危うくしかねない、との判断があった。

このように、指導者が如何なる資質の者であるか、果実を私腹する者であるか、あるいは、それよりも国家的利益を優先して考える者であるかは、独立を手にした新興国が安定的な発展を遂げるかどうかの大きな分かれ道である。通常、一度権力を手にした権力者はその権力を容易に手放そうとせず、選挙で新たな権力を手中にすべきとされた者との間に壮絶な権力闘争を繰り広げることが少なくない。その結果、国土は更に荒廃するのである。つまり、民主主義のルー

ルは、万人が法に服するということであり、如何なる権力者といえども選挙により権力を手中にすべきでないと言われた場合、法が定めるルールに従い権力を手放すということである。民主主義の定着が弱い国では、一度権力を手放した権力者は、新たに権力を手中にした権力者から生命、財産に対する侵害の可能性を覚悟しなければならないケースも多く、なかなかスムーズな権力の交代に至らない。従って、独立後間がなく、国内の安定が未だ十分でないこの時点で東ティモールにおいて円滑な権力交代が行われたことは、驚嘆すべきことと言わざるを得ない。東ティモールの独立を主導した指導者は、一般に私腹を肥やすというよりせつかく手にした独立を崩壊させてはならないとの強い思いがあったのである。本来、独立闘争を勝ち取った指導者は、こういう決意があつてしかるべきだが、実際にはこういう指導者は稀である。

(5) 第五に、東ティモールにおける「特殊要因」として、東ティモールが産出する石油、天然ガスが東ティモールの安定に決定的な重要性を持ったことを指摘しなければならない。

オーストラリアとの間のティモール海に石油、天然ガスがあるとして採掘が始められたのが1990年代末であったが、その採掘から上がるローヤリティーが石油基金(Petroleum Fund)に積み立てられ、次第に目立つようになったのが2007年頃である。その累積額は2014年5月現在168億ドルに達する<sup>v</sup>。東ティモールの予算規模が大体15億ドル前後だから、この累積額は実に国家予算の10倍を意味する。東ティモールは今や、国家予算の10倍に当たる資金が生む運用益を元手に国家運営に当たる国に変貌したのである<sup>vi</sup>。実際、石油基金累積額は、2007年から2012年の5年間に約5倍に急増したが、国家予算もその間、約7倍の伸びを見せている。国家予算の支出割合を見ると半分以上がインフラ関係に回されており、潤沢な石油基金こそが、近年急速に展開される道路、橋、政府庁舎等の整備の財政的裏付けに他ならない。

ここで重要なことは、石油基金の資金が単にインフラ関係に回されているだけでなく、退役軍人をはじめとする一部国民に直接給付という形で分配されていることである。その総額は2014年度予算の場合1割弱に過ぎないが、貧

困にあえぐ個々の受給者にとりこれは想像を越えるほどの大きな額である<sup>vii</sup>。何といっても東ティモールでは、現金を手にしたことがない者が多くいるのである。例えば、退役軍人に対する年金支給の場合、最低月270ドルとされるが、それまで現金を手にしたことのない東ティモール国民にとり、月々支給される270ドルは何にもましてかけがえのない生活の糧であった。そして実にこの「現ナマのバラマキ」こそが、東ティモールの人心を大きく安定させたのである。

むろんこのバラマキを、単なる人気取り政策であるとして批判することは容易であるし、また、現金を知らない国民が、手にした金をどのように使ったらいいか分からず、せっかくの支出が生産的用途に回っていないとして批判することも容易である。更に、先のインフラ関係の支出も、一部退役軍人による政府プロジェクト受注を通し、結局はインドネシア企業に孫請けされ、その過程で多くの関係者が絡んだ汚職の温床となっているとされる。それらの「暗部」を抱える東ティモール政府の石油基金を巡る政策ではあるが、それを通し、社会の安定がもたらされ経済の急速な発展につながっていることもまた事実と言わざるを得ない。逆にいえば、仮に石油、天然ガスが東ティモールに存在していなければ、東ティモール社会は、現在なお不安定なままであつたらうと言えるのである。

国民は、24年にわたる対インドネシア独立闘争を戦い抜いてきたのであり、その間、インドネシア軍から目に余る暴行、虐待を受けてきた。努力の甲斐ありようやく独立を勝ちとった現在、国民の心情は、一刻も早く平和の分配を、ということであろう。しかし、石油、天然ガスがなければ、政府は、配当を分配しようにも分配のための元手がない。何の分配もできない政府であれば、国民の支持は低下していかざるを得ない。

他方、東ティモールでは、一家庭平均6～7人の子供がいるというほどの高出産率である結果、独立後は、若年層人口は急速に増加したが、東ティモールはこの若年層を吸収する職を欠く。国内には満足な産業が存在しない。その結果、町には失業者があふれ、特に若年層の急速な失業率の増大は大きな社会不



安を醸成しつつある。石油、天然ガスがあってもこうである。もしこれがなければ、政府はとうの昔に国民の間に高まる不満をコントロールできなくなっていたに違いない。

つまり、石油、天然ガスの採掘から上がるローヤリティーが国庫を潤し、各種公共事業が実施され、電気が灯り道路が敷設され、国民生活が目に見えて豊かになっていく、それに加え、退役軍人を主体とした一部国民に対する直接給付を通し、国民に「現ナマ」を掴ませることにより平和の配当の実感を確かなものにする、そういうことがあって初めて、安定した現在の東ティモールがあるのである。従って、石油、天然ガスの存在こそが、東ティモールPKOをかくも成功させた最大の要因と言って過言でない。

(6) しかし、単に石油、天然ガスが存在するだけでは、東ティモールを安定させるために十分とはいえない。石油、天然ガスが生み出す富が将来にわたって消えて無くならないようにすること、及び、その富が原資となり経済発展が軌道に乗ることが大切である。

第一の、富が将来にわたり無くならないようにする仕組みは、東ティモールにおいて石油基金 (Petroleum Fund) という形で実現した。石油、天然ガスの採掘から上がるローヤリティーは、石油基金に積み立てられ、その運用資金の一部が毎年の国家予算に組み入れられる。

そもそもこの石油基金は、2005年、当時のアルカティリ首相がノルウェーの協力の下に創設したもので、石油・天然ガスのローヤリティー収入が無計画に消費されることのないよう、採掘業者からの収益をこの基金に積み立て石油基金法 (Petroleum Fund Law) の下で厳格な管理を行うこととしたものである。同法によれば、積立額から算出される「持続可能な収入見込額 (ESI, Estimated Sustainable Income)」の3%を上限とした金額を毎年の予算に組み入れることが認められている。東ティモールではこのように、資源収入が指導者の恣意的目的に使われることのないよう法律の仕組みが整えられているのである。

これに対し、コリアーは、東ティモールのような国の場合、貧困層の資金需

要は無限にあるのであり、積立による将来世代の利用より、現時点での資金の積極的利用により貧困層の生活レベル引き上げこそを図っていくべきである、また、積立金は将来その誤った使用への誘惑となりかねないとし、これに批判的である<sup>viii</sup>。

貧困対策の必要性、並びに積立金への抗しがたい誘惑は、筆者とてこれを否定するものではないが、では果して、巨額の石油、天然ガス資金を何の管理もせず当座の必要資金として消費してしまうことが賢明といえるであろうか。特に東ティモールでは人材が不足し、有り余る資金を賢明な使途に回すための英知を結集できる保証がない。更に、巨額の収入を組み入れ、予算を策定したところで、その執行が追いつかないことは目に見えている。石油資金からのごく限定的な組み入れでさえ、膨大に膨れ上がった予算に執行が追いついていないのが現状である<sup>ix</sup>。それよりは、将来世代に多くを積み立てとして残し、当面は執行可能な額に抑えた予算を組み、その間に人材育成に励み、将来、有能な人材が育ったところで、積み立てた資金を元に諸施策を実施していった方が遥かに賢明な対処方法と言えるのではないか。東ティモールは、紛争後の国家建設に当たり資源というまたとない恩恵を手にした。しかもその資源を厳格に管理する仕組みを整えることによりこれを将来世代にもわたった長期の発展に結び付けることに成功した。資源に対する国民の賢明な対処ぶりは、国民のレベルの高さを示すかの如くである。

第二の、富を原資として経済発展が軌道に乗り出すことであるが、この点で考えるべきはいわゆる「資源の罨」の問題である。ここで資源の罨とは、本来資源の存在は資源保有国にとりメリットであるが、それが存在することにより、逆に産業の発展が阻害される等その国にとりデメリットになることをいう<sup>x</sup>。

東ティモール国内では経済特区の創設、各種特別基金創設等を通じ開発促進の努力は見られるが、国の存立の基盤である産業育成が目立った形で進んでいるとはいえない。戦略開発計画(SDP)なるものが策定され、石油関連、観光等が産業化の候補に挙げられるが、現在に至るまで産業化のプロセスが始まっているとは言えないのである。石油、天然ガスのみ依存する体制がいかに脆

弱であり産業化が将来課題としてどれほど重要か、さまざまな文書で強調され、政府関係者は事あるごとにその重要性を繰り返すが、実際産業化に向けたプロセスに手がつけられたとはとても言える状況にない。東ティモールは資源の罨にはまったわけではないが、今後、資源の罨にはまる危険性が少なくないと言わざるを得ない。資源の存在に安住し産業化の努力を怠ってしまった国の例は、中東、ロシア等数多くあるし、近くはブルネイがまさにそうである。それとは逆に、これも近隣の例でいえば、シンガポールは資源に恵まれなかったこともあって、いわば生き残り策として、産業化の推進を考えた。東ティモールが、すぐ近くに存在するブルネイとシンガポールという対照的な二つの国づくりの先行モデルを見て、果たしていずれを自らのモデルに採用するか、これは東ティモールの根幹にかかわる選択である。資源の罨の誘惑は抗しがたいものであるからこそ罨といわれる。その罨にかからないために、東ティモールは再び国民のレベルの高さを見せる必要があるのである。

### 3. PKO成功の国連サイドの要因

PKOは、冷戦終結をまって急速にその数を増した。国際社会は、冷戦の終結が、失われた安保理の機能回復につながるだろうと期待し、ガリ事務総長は1992年、国際社会の期待を背に「平和への課題」をまとめた。しかし、PKOは、冷戦終結後、国際社会の期待に添い順調に推移したわけではない。特に1992年から1995年に至る間のソマリア、ルワンダ、旧ユーゴスラビアの事例は、国連にPKOのあり方について真剣な検討を迫るものだった。東ティモールの国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)は、そのような中で行われた。

ウエスタン及びゴールドシュタインは、人道的介入の際留意すべき点を列挙するが<sup>41</sup>、これを踏まえ筆者なりに整理しなおせば、PKOが留意すべき点として、(i) 展開の迅速かつ大規模性、(ii) 国際社会及び受入国による支持、(iii) 派遣国の国内世論の支持、(iv) 出口戦略の適切さ、をあげることができよう。それぞれは東ティモールでどうだったか。

(1) 第一に、展開の迅速かつ大規模性であるが、東ティモールでは、紛争勃発を受け、直ちにオーストラリアを主体とする1.1万人の東ティモール国際軍（INTERFET）が組織され、紛争の拡大を防ぐ役割を果たした。しばらくした後、安保理がUNTAETを設置、国際軍はUNTAETに吸収された。

国際軍が展開した時、国内では既に破壊行為が終わり、インドネシア軍は撤退し、親インドネシアの東ティモール民兵は、西ティモールに逃げ込んだ後だったが、国際軍の大規模な展開を見て東ティモールに残った民兵もそれ以上の破壊行為を停止した。

多くの紛争において残虐行為はその初期段階に集中する<sup>xii</sup>。東ティモールでも騒乱発生の1999年9月4日から国際軍が展開した9月19日までの約2週間に集中して破壊行為が行われたのであり、その結果国土は廃墟と化し多くの死傷者が出た<sup>xiii</sup>。国際軍は、この破壊行為自体は防ぐことはできなかったが、それでもその迅速かつ大規模な展開は、事態のそれ以上の拡大を防ぐのに成功した。

一般に、安保理によるPKO設置には時間を要する。事態は、安保理が手続きを踏んで設置を決議するまで待つてくれるわけではない。従って、オーストラリアがまず多国籍軍を組織した上で東ティモールに展開し、紛争のそれ以上の拡大を防いだ後に、安保理が設置したPKOがこれを吸収し本格的なPKO活動につなげていくとの方法は、被害を最小限に抑える上で有効なやり方であった。実際、この後もチャド、中央アフリカ等でこの方式が踏襲されていく。

他方、国連は1992年のアンゴラのケースにおいて、たった500名のPKO要員を投入し、その結果、所期の目的を達することなく撤退に追い込まれたとの経験を持つ。規模の大小は国際社会の当該紛争に対する姿勢を示す。大規模な投入により断固とした姿勢を示せば、現地で暴動をおおる側に有効なインパクトを与え所期の目的を果たすことにつながりやすい。反対に、限定的な規模を投入し、いかにも腰が引けたとの印象を与える場合は、騒乱を先導する側に国際社会の意図を見透かされることにもなりかねない。被害の拡大を食い

止め、PKOの所期の目的を達成するためには国際社会は断固とした意思を大規模かつ迅速な展開という形で示すことが必要なのである。東ティモールではこの教訓が生かされた。

なお、カルドアは、国際社会が東ティモールの治安をインドネシアに任せきりにし、国民投票後の混乱を事前に予想できたにもかかわらずこれに積極的に介入せず被害を徒に拡大した、として批判している<sup>xiv</sup>。カルドアは、INTERFETは、事態の拡大を防ぐのには貢献したが、国際社会がより積極的にその前から対応していれば、国民投票後の惨事は防げたのではないかというのである。確かに後から振り返りそういう見方をするのは容易であるが、しかし果して事前の段階で、地域大国インドネシアの意向に反してまで国際社会が介入して、事態の急速な悪化を効果的に防げたか否か、疑問なしとしないというのが大方の見方でないだろうか。

(2) 第二に、国際社会及び受入国による支持に関し、ウエスタン及びゴールドシュタインはアンゴラとコートジボアールの例を挙げ、前者では、500名という小規模かつ国連主体のPKOが投入されただけであったのに対し、後者では、アフリカ連合(AU)等の参加もあり、地域が一丸となって事態の対処に当たる印象を与えた。これが、PKOの正統性を高める上で重要であったという<sup>xv</sup>。この点、東ティモールは、どうだったか。

東ティモールでは、騒乱発生後直ちに派遣された国際軍はオーストラリア中心に構成されたが、この国際軍にはこの他ニュージーランドやASEAN諸国からも参加していた。

このうちASEAN諸国についてであるが、同諸国にとり、東ティモールの不安定化は域内安全保障に直結する重大な問題ととらえられた。当時ウエリントンで開催中のAPEC首脳会議に出席していたASEAN各国首脳は、騒乱の勃発を受け直ちに会議を中座、ジャカルタに飛び対応策の協議に入る。その結果ASEANによる多国籍軍への参加が決定され、インドネシアもこれを受け入れたのである。

日本は、国際軍には参加しなかったが、その後のUNTAET及び国連東ティ

モール支援団(UNMISET)に加わった。日本にとり、東ティモールは遠隔であり、これに直接の利害関係を持っているわけではない。しかし、アジアの安定は、我が国の安全及び繁栄にとり重要との判断から、国連の議論では当初より積極的役割を果たしていった。国連では東ティモール問題に関し、英、豪、ニュージーランド等5カ国からなるコアグループが結成され議論の中核をなしたが日本はこのグループの一員となり政治協議に参加していく。更に1999年12月、日本は東京で第一回東ティモール支援国会合を主催して、東ティモール支援に向けての国際世論糾合に大きく貢献するとともに、2002年から2004年まで、UNTAET及びUNMISETに延べ2,287名の自衛隊施設部隊を派遣する。

このようにINTERFET及び東ティモールPKOは、地域一帯をカバーする広範な諸国の参加の下に実施されたのであり、このことは、国際軍およびPKOの正統性を高める上で大きな意味を持った。

PKOは、当然のことながら受入国が支持するものでなければならない。その意味でPKOと受入国側との信頼関係がPKO成功のため、何にも増して重要である。PKOの正統性は、PKOと受入国とが信頼関係を醸成する上で不可欠な要素であるが、東ティモールでPKOが高い正統性の下、活動を始めたことはその成功にとり大きな意味をもつものであった。

但し、信頼関係は、PKOが正統性を持てば直ちに醸成されるものでもない。正統性は、必要条件ではあっても十分条件ではない。十分な信頼関係が作られるにはやはり関係者の地道な努力が必要なのである。この点、UNTAET事務総長特別代表デメロの功績が特筆される必要がある。

UNTAETは、東ティモールでの活動を開始するに際し1999年12月、重要事項の諮問機関として東ティモール国民協議会(National Consultative Council)を設置、その構成を国連側4名、東ティモール側11名とし、原則、同協議会の同意の得られたもののみを規則や政令として制定していった。更に2000年7月には東ティモール人4名と国際スタッフ4名からなる東ティモール暫定政府も発足させた。これらのことは、統治を進めるにあたり東ティモー

ル側の全面的協力を引き出すことに繋がっていったのである<sup>xvi</sup>。

このような統治の体制は安保理が想定したものでは必ずしもなく、むしろデメロの裁量によるものであった。東ティモールPKOが広く国民の支持を獲得していった裏には政治的感覚に秀でたデメロの統治戦略があったのである。

更に、このような国連と東ティモール双方の合議による統治形態が可能になった背景には、そもそも東ティモール側が一つにまとまっていたとの事情がある。即ちトラウプが指摘する通り、東ティモール側にはグスマンを中心とする統一組織が存在したのであり、これがPKOを全面的に支持することによりPKOはその後の活動を円滑に行うことが出来るようになった<sup>xvii</sup>。

PKOは、受入国の同意の下に実施されることになっており、その意味で、受入国が反対する中でのPKO投入はあり得ない。しかしこのことは、受入国側がまとまったユニットを為していることを意味しない。受入国は、政府側とそれに対抗する武力勢力とに分かれ抗争を繰り返し今に至っているのであり、双方がひとまず矛を収めた中に割って入り平和維持を担うのが伝統的PKOなのである。

しかし冷戦終結後のPKOが、受入国において、いわゆる国家機能を創設しようとする場合、受入国側が対立するグループに分裂したままであればその任務の遂行は遥かに困難となる。

東ティモールの場合、対立する一方の側のインドネシア軍は撤退し、親インドネシアの反独立派の主要部分はインドネシアに逃げ込み、その結果、反独立派勢力の殆どは姿を消したのであるが、もう一方の独立派は、対インドネシア抵抗運動という形で一つのまとまったユニットをなしていたのである。従ってUNTAETが考えなければならなかったのはこのグスマングループとの関係だけであり、これがUNTAET支持を表明したということは、UNTAETは受け入れ側の東ティモールに、その国民全体の支持を期待することができたわけである。

UNTAETの大きな特徴は、それまでのPKOと異なり立法、行政、司法の全権を掌握し国家機能の創設に従事したという点にあり、その任務遂行に当

たってはUNTAETにとり東ティモール側の協力が不可欠であった。UNTAETが東ティモールサイドと手を取り合い二人三脚で取り組んでこそ国家機能の創設が実現する。外国部隊が現地に乗込み現地サイドの協力もなく外から国家機能を植え付けられると考えるのは非現実的といわざるをえない。

以上のとおり東ティモールのケースでは、投入されたPKOは国際社会の広範な支持を得、又、受入国側との強固な信頼関係を構築し、それらを通し受入国国民の広範な支持獲得に成功していったのである。

(3) 第三に、派遣国の国内世論の支持に関し、ウエスタン及びゴールドシュタインは、例えばソマリアのケースで海兵隊18名の殺害を通し米国民の撤退要求が高まり、時のクリントン政権がこれに抗しきれず撤退に至ったことを挙げつつ、PKOが所期の任務を全うする上で国内世論の支持が不可欠であることを強調する<sup>xviii</sup>。しかし、国内世論は移ろいやすいものである。ある時点での国内世論の支持が次の時点でも当然得られると考えるのは間違いであり、派遣国は支持を得るための努力を不断に続けなければならない。

このことは特にメディアが発達した現代社会では重要である。現地で暴動を煽る側は、派遣国がメディアにさらされ続け、ちょっとした犠牲ですぐ国内に厭戦気分が広がるという脆弱性を抱えていることを熟知する。実際、PKO側のちょっとした犠牲がメディアに大きく報道され、それを受け、派遣国内で厭戦気分が高まり政府が撤退に追い込まれるケースは枚挙にいとまがない。派遣国は、現代において国家の活動がメディアの監視の下にあり、従って国家活動に対する国民の支持が、メディアのちょっとした報道により容易に失われかねないものであるということを前提にPKOに従事しなければならない。派遣国は、国内で撤退の圧力が高まる場合には、これに抗することは容易でないと悟るべきなのである。では、東ティモールのケースにおいて、派遣国は国内世論の支持を得られたであろうか。

東ティモールは、インドネシアの侵攻を受けた1975年以降、長らく国際社会の関心と呼ばなかった。東ティモール国内におけるインドネシア軍の残虐行為は、長い間、国際社会にとり遠い世界のこととされていたのである。



これが一転して国際社会の注目を浴び、その人権侵害に強い非難が集中したのが、1991年のサンタクルス虐殺事件であった。サンタクルス虐殺事件とは、サンタクルス墓地にて行われた独立を求めるデモに対し、インドネシア軍が発砲し大量の死者が出た事件である。これが世界に報道され、それを通し、インドネシア軍による人権侵害が広く国際社会の知るところとなっていく。そのような中、1999年に、独立をめぐる騒乱が勃発する。東ティモールPKOは、国際社会が挙げてインドネシア批判を展開する中で行われたのである。それはソマリア等のケースとは逆の状況だったのであり、国際社会は厭戦どころか人権侵害を中止させねばならないとの強い意志の下にあったのである。

(4) 第四の、出口戦略の適切さは極めて重要かつ複雑な問題である。これを誤れば長年にわたるPKOの成果が一瞬にして霧消しかねない反面、実際の出口戦略策定をめぐる判断は困難を極めたものになりやすい。そのことは何よりも2006年の東ティモールの事例が良く物語る。

国連は、UNTAET設立後2002年、これをUNMISETに改組の上、統治業務を展開していったが、2005年、既に東ティモール社会は安定したとの判断の下、その規模を大幅に縮小し、改めて政治ユニットを主体とする小規模な国連東ティモール事務所UNOTILを設置した。然るに翌2006年、新たな騒乱が東ティモールを襲うのである。

騒乱の原因は、待遇に不満を持つ一部兵士が軍紀違反の行動を起こしたことからだったが、これが瞬く間に大きな騒乱に発展する。国際社会は再度オーストラリア主体の国際軍を投入、事態の鎮圧に努める一方、国連も直ちに大規模な国連東ティモール統合ミッション(UNMIT)を改めて組織し投入することとなった。

この経緯が物語るのは、撤退に際しての国内安定の判断の難しさであり、出口戦略の困難さである。国内が十分安定しないうちにこれを安定したと誤認しPKOを撤退させてしまえば、事態は再び不安定に逆戻りしかねない。かといってPKOは未来永劫、当該国にとどまるわけにはいかない。結局どこかで線引きをし、それ以後は当該国の責任により治安、開発等の諸施策を講じていかな

ければならないのである。

従って2012年、UNMITの撤退に際し、東ティモールは本当に安定したのか、その判断は慎重を極めた。実際、2006年のUNMIT投入から2年後の2008年には大統領、首相暗殺未遂事件が発生している。それから数えまだ4年が経過したにすぎないのである。国内治安が安定したかの如く見えるのは、UNマークをつけた車が頻繁に路上を往来しているからであり、UNマークが見られなくなれば治安は再び悪化するだろう、とする者も少なくなかった。事実、当時、各地でマーシャル・アーツ・グループが盛んに小競り合いを起こし、不穏なムードも漂ったのである。

結局、UNMITは撤退することとなったが、その際、2012年に行われた3度の選挙(第一次大統領選挙、第二次(決戦)大統領選挙、議会選挙)の成功が撤退を決定する格好の口実となった。

確かに選挙が成功裏に、しかも3回も続けて実施されたことは、国内の安定を判断する上で有力な材料足りうるものである。一般に、選挙の実施は急ぎ過ぎると逆に国内対立をあおる結果となりかねない。事実、アンゴラでは、選挙の結果を敗北側が受け入れず対立が再燃する結果となった<sup>xxx</sup>。そのような選挙が平和裏に3回も実施され、敗北した側も選挙結果を受け入れ民主主義のルールが遵守されたという事実は、当該国がそれなりに安定したことを物語る。東ティモールは選挙の関門を突破したのである<sup>xx</sup>。

このように出口戦略の策定に際しては、PKO側は選挙の実施、経済政策の効果等を通し、当該国における民主主義定着の度合い、選挙事務等の行政能力の有無、治安維持能力の有無、景気動向、経済政策を通しての国民心理の動向、経済運営の安定度等を判断していく。しかしその作業は容易でなく、不確定要素が多々ある中で判断が求められるのである。最終的には100%の確信は無いが、たぶん大丈夫だろう、との判断になることも多い。実際、UNMITのケースがそうであった。結局、最後はどこかで踏ん切りをつけるということであり、判断の任にある者は重い責任を負うことになる。繰り返すまでもないが、判断を誤ればこれまで多くの努力を費やしてきたものが一瞬のうちに霧散

する。

それから3年が経過し、振り返れば、UNMI Tは出口戦略に関し正しい判断を下したようである。国内は安定し、経済は順調に推移している。これまでのところ不安定化の兆しはない。

東ティモールのケースが物語るのは、出口戦略の困難さである。国連は更に多くの事例を積み重ね、その中から出口戦略策定の方法を探っていく必要がある。

#### 4. 結語

以上の考察から、以下の結論乃至留意すべき点を導き出すことが出来よう。

第一に、東ティモールサイドの要因に関しては、東ティモールが恵まれた条件下にあったことが指摘される。換言すれば、PKOは解決しやすいところで成功を収めた、ということである。

東ティモールのPKOに携わった人々は大変な苦労を経験したのであり、その苦労が結実してPKOの成功があったことは疑いもない事実である。従って、PKOが解決しやすいところで成功を収めたとは、関係者の貢献に対する敬意を如何なる意味でも損なうものではない。この点を先ず断わっておきたい。それにも拘らず、東ティモールサイドの要因に関する考察は、東ティモールが多くの好条件下にあったことを明らかにしているのである。従って、東ティモールでは、それらの条件がなかった時に比べ解決が容易であり、PKOが成功を収めやすかったと結論付けることができるのである。

実際、民族的、宗教的対立が内在する紛争の場合、解決の糸口が容易に見つからず紛争が長期化し混迷の度を深めていく例は枚挙にいとまがないし、地理的条件に恵まれず紛争頻発国に囲まれたために、当該国の紛争自体は解決したにも拘らず、未だに周辺的不安定要因にさらされている例も見受けられる。更には指導者の質が低く、紛争は解決してもそれが独裁制という新たな紛争の種類になっていく例も多いし、石油・天然ガスの存在に至っては、紛争が解決を見、復興に乗り出さんとしたまさにその時に、豊富な資源の存在が確認されるとの

幸運に恵まれる紛争国はそうないであろう。実際、これらの好条件が見られないところのPKOで失敗事例に分類されるところも多いのである。

そうだとすれば、我々が為すべきは、東ティモールにおけるPKOの成功を徒に一般化することなく、その成功が多く的好条件に助けられたものであることをしっかり認識することであろう。そうした上で、改めてこれらの条件が満たされない中でのPKO活動が、それでも成功を収めるためには如何なる条件が必要かを考察していくことであろう。

第二に、国連サイドの要因に関しては、成功のための条件としてまとめた4点が、既に多くの事例から抽出された共通する成功のための条件であったことをまず指摘しておく必要があるであろう。

4つの条件が多く事例に共通するものである以上、東ティモールのケースでもそれがおそらく妥当性を持つであろうことは、当初より想定された。実際、東ティモールのケースを4つの条件に照らし合わせてみた結果、東ティモールでもこの4つの条件が妥当性を持つことが確認された。

そのことは、この4つの条件の妥当性をますます高めることになった半面、4つの条件以外の成功のための条件を個々のケースにおいて一つ一つ検討していかなければならない、ということをも意味する。一般化されない、個別ケースにおける、国連サイドの成功要因の検討の必要性である。

例えば東ティモールの場合、元々武器が広く国内に拡散していたわけではなく、従って、紛争は住民の投石により行われたのであるが、このことは原則として自衛目的以外の武器使用を認めないPKOにとり、より管理が容易であったと言える。

本稿では、4つの条件の妥当性を東ティモールのケースにおいて検討したが、更に、このような個別ケースにおける成功要因の検討を行っていくことが必要である。

第三に、冷戦終結以降、戦争の性質は大きく変わり、それに伴いPKOの態様も大きく変化した。

冷戦終結以降の戦争は、国家権力の脆弱性ゆえに生じる混乱が原因となり引

き起こされる例が多く、確固たる国家権力の存在を前提に、国家権力同士の戦いが戦争の本質であるとする従来の戦争とは大きく異なるものである。

東ティモールでも、独立以降の国内の不安定さの原因は国家権力の脆弱性にあり、統治の機構を備えないまま独立してしまったことにある。独立はしてみたものの、治安維持能力はなく、官僚組織の機構は整えても中で働く人材を欠く、というのが実態である。PKOはこの脆弱性を補い、国家権力を支えることにより統治の実を上げようというものである。それは、紛争当事者の間に割って入り、ともかくも時間をおくことにより当事者の頭を冷やし、和平につなげていこうという従来型のPKOとは様相を異にする。新しい型のPKOが展開されたのが東ティモールであった。

では、この種のPKOが機能するための条件は何か、換言すれば、PKOは統治の実施機関として如何なる条件を備えるべきかという点は、新しい型のPKOにとり極めて重要な問題である。しかし新しい型のPKOは始まってからまだ日が浅く事例は限られたものしかない。国連は、今後多くの事例の中で、新しいPKOが成功するためには如何なる条件が満たされる必要があるか、引き続き考察していかなければならないのである。

## 注

- <sup>i</sup> 東ティモールの和解に深くかかわってきたラポーザ、マサチューセッツ州控訴裁判所裁判長 (Phillip Rapoza, Chief Justice, Court of Appeal, Massachusetts) は2012年、懇談の席上、筆者にこのような事例を紹介しつつ、東ティモールにおける和解は政治的には着々と進んでいるように見えるが、住民心情の上では癒しがたい困難さを内包しており一朝一夕に解決できる問題ではないとする。
- <sup>ii</sup> Michael Ignatieff, “State failure and nation building” in J.L.Holzgrefe and Robert Keohane (eds), *Humanitarian Intervention*, 旭英昭『平和構築論を再構築する』(日本評論社、2014年) 203頁。
- <sup>iii</sup> 東ティモール、ディリ市内の抵抗博物館 (Timorese Resistance Archive & Museum) は、当時のフォード政権がインドネシアの侵攻を了承していた旨の米政府資料をパネルにして展示する。
- <sup>iv</sup> 当時の政権内部の内幕に関しては、” Primordial Leadership Peace Building and

- National Ownership in Timor-Leste” , Sukehiro Hasegawa, United Nations University Press, 2013, 参照。
- v “Petroleum Fund of Timor-Leste Monthly Report” , December 2014, Central Bank of Timor-Leste, 2014
- vi 2014年、石油基金から9億ドルが国家予算へ組み入れられた (2014 State Budget, Ministry of Finance, 2014)。
- vii “2014 State Budget, Ministry of Finance” に拠れば、2014年の年金等社会保障制度 (1.38百万ドル) の予算総額 (1,684.9百万ドル) に対する割合は約8%とされる。
- viii 旭英昭『平和構築論を再構築する』209頁。
- ix 2013年、計上された予算の1/3が執行できず積み残しとなった (予算執行率66%)。但し、2014年 (予算執行率91%、推定値) は改善がみられる。(在東ティモール日本国大使館作成、『東ティモール経済・社会情勢サマリー』2015年3月)
- x ポール・コリアー、中谷和男訳『最底辺の10億人』(日経BP社、2008年) 86-88頁。
- xi Jon Western and Joshua S. Goldstein, “Humanitarian Intervention Comes of Age” , Foreign Affairs, Nov/Dec 2011
- xii Jon Western and Joshua S. Goldstein, Humanitarian Intervention Comes of Age, Foreign Affairs, Nov/Dec 2011
- xiii 東ティモールの惨状に関し、例えば以下を参照のこと。  
James Traub, ” Inventing East Timor” , Foreign Affairs, Jul/Aug 2000
- xiv 旭英昭『平和構築を再構築する』121頁における指摘。なお、トラウブに拠れば、アナン事務総長は国民投票実施の混乱を予見し、東ティモールの治安維持にあたっていたインドネシアに対し、民兵の武装解除、並びに国際社会の軍隊による選挙監視を迫ったが、インドネシアに拒否され、結局、300名の非武装警察官の派遣に至った、という ( James Traub “Inventing East Timor” Foreign Affairs, Jul/Aug 2000)。
- xv Jon Western and Joshua S. Goldstein, ” Humanitarian Intervention Comes of Age” , Foreign Affairs, Nov/Dec 2011
- xvi 東大作『平和構築』(岩波書店、2009年) 182-183頁。
- xvii James Traub, “ Inventing East Timor ” ,Foreign Affairs, Jul/Aug 2000
- xviii Jon Western and Joshua S. Goldstein, “Humanitarian Intervention Comes of Age” ,Foreign Affairs, Nov/Dec 2011
- xix Salman Ahmed, “No Size Fits All” , Foreign Affairs, Jan/Feb 2005参照。
- xx 但し、選挙後国内が全く平穏だったわけではない。敗北した側のフレテリンは、選挙結果が明らかになるに従い首都のあちこちで投石を始め、これを制圧しようとした警察との間に小競り合いが発生し、その過程で投石者側に1名の死亡者が出たことによりフレテリンが騒ぎ出し、一時は軍が出動することにもなった。但し、事態は拡大することなく、ほどなく鎮静した。UNMIT側では、この騒ぎに一時、緊張が走ったが、全体的には事態が深刻にはならないだろうと見ていた。