

東ティモールにおける 平和維持活動の効果に関する要因 ——紛争国側と国連側の協力関係——

川人菜優子
(宮岡研究会 4 年)

はじめに

I 問題提起とアプローチ

- 1 平和維持活動の概要
- 2 先行研究の批判的考察
- 3 研究構想

II 事例研究 1 ——国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET)

- 1 UNTAET の概要
- 2 UNTAET の効果
- 3 東ティモールと UNTAET の協力関係

III 事例研究 2 ——国連東ティモール統合ミッション (UNMIT)

- 1 UNMIT の概要
- 2 UNMIT の効果
- 3 東ティモールと UNMIT の協力関係

おわりに

はじめに

平和維持活動は実践過程で編み出され、現在に至るまで多くの事例が存在している。2017年現在、16の国・地域に派遣され、過去を含めると71もの平和維持活動を設立してきた¹⁾。このように多く存在するが、その目的は平和維持活動の歴史とともに変化しており、効果も様々である。残念ながら設立前に期待された効

果が結果として現れず、国際社会から失敗例と評価された事例も存在する。例えば1970年代のコンゴ紛争を代表とする平和維持活動の動揺期では、期待される効果が現れず、厳しい時期に直面した。国内問題の処理でつまずき、各方面から批判にさらされた。またポスト冷戦期のソマリアの事例においても任務を果たすことなく撤退となった。

平和維持活動によって効果の違いが生じる理由は何だろうか。本論文ではこの効果の要因を取り上げる。このテーマは平和維持活動が更に展開されていく上でも重要なことであると考え。近年、内戦やテロリズムに関する問題は複雑化しており、今後も更なる平和維持活動の展開が見込まれるからである。なおこの効果の要因について、先行研究では平和維持活動の部隊の規模と体制であるとし、規模が大きく、軍隊的体制を持つものほど効果があるとしている²⁾。このように先行研究では平和維持活動の部隊自体に着目していた。

この先行研究を踏まえて、本論文では「平和維持活動の効果の要因は平和維持活動の部隊自体以外にもあるのではないか」という問いを立てる。まず先行研究において平和維持活動の効果を戦場での死者数と定義しているのは不明確である。また平和維持活動が対象とする紛争は様々であり、その目的は紛争によって左右される。効果の要因を考えるには部隊自体ではなく平和維持活動と紛争の関わりにも着目すべきだと考えた。

そのため本論文では平和維持活動の効果に関する要因を紛争国側と国連側の協力関係とし、「紛争国側と国連側の協力関係が強いほど平和維持活動は効果がある」という主張を提示する。この主張の理由は2点ある。1点目は紛争の発達段階に応じて国連活動が実施されると効果的だからである³⁾。この発達段階を判断する要素として紛争当事者内の勢力関係があり、この中の紛争当事者の仲介者への受け入れ体制について着目した。2点目は平和維持活動の課題として、紛争当事者による協力の必要性が取り上げられているからである。当事国の軍隊が抵抗すると円滑な機能は期待できない。協力を得るために、国連も現地で紛争当事者と協議を行いながら活動を進めていく努力が必要である。

上記の仮説を検証するために、東ティモールの複合型平和維持活動である「国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET)」と「国連東ティモール統合ミッション (UNMIT)」の2つを取り上げる。東ティモールで揃え、地理的条件や国民性など仮説以外の要因を統一させた。また UNTAET は政府が独立後管轄していく省庁を最初から作り上げた事例であり、UNMIT は東ティモールに現在も続く安

定をもたらした事例である。取り上げる資料としては安保理決議を中心に、国際連合広報センターより平和維持活動の任務を確認する。また現地の様子などは2次資料も含めて確認し、仮説の考察を進めていく。

最後に本論文の構成について言及する。第I章では、研究テーマである平和維持活動の概要を説明し、先行研究の紹介と批判的考察、それに対する問いと仮説を説明する。また仮説に含まれる用語の定義をして、次の事例研究の進め方を述べる。第II章では国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）の事例研究、第III章では国連東ティモール統合ミッション（UNMIT）の事例研究を行い、仮説の検証を行う。なお仮説検証では紛争国側と国連側の協力関係の判断方法として、平和維持活動の投入時の様子、紛争国側の指導者、平和維持活動の執行方法の3点に着目する。おわりには本論文のまとめと政策的含意、今後の研究課題を述べる。

I 問題提起とアプローチ

1 平和維持活動の概要

平和維持活動は集団安全保障に代わる方式として実践過程で編み出された一連の国連活動である。国連創立時から計画されていた活動ではなく、国連憲章上に定義も示されていない。大国主導の集団安全保障体制に挫折し、新しい紛争解決手段として構築された国連活動と言える⁴⁾。

ここで平和維持活動の特徴を挙げる。平和維持活動という名称が一般化されるきっかけとなったのが、国際司法裁判所の意見の中で、1956年のスエズ動乱で創設された国連緊急軍（UNEF）の活動を指して用いた表現であるとされる⁵⁾。ここでは「関係国の要請または同意に基づく平和維持活動」と表現され、この平和維持活動が広く普及するようになった。しかし、今日に至るまで公式の定義が存在するわけではない。香西茂によれば一般的な用法に従い、次の意味として平和維持活動を捉えている⁶⁾。「国際平和を脅かす地域的な紛争や事態に対して、国連が関係国の要請や同意を下に、国連の権威を象徴する一定の軍事組織を現地に駐留せしめ、これらの軍事期間による第三者的・中立的役割に通じて、地域的紛争や事態を平和的に收拾することを目的としている」。ここで特に注目すべき用語は「同意」と「第三者的・中立的役割」である。平和維持活動は主要な紛争当事者の同意を前提として、強制ではなく、説得による平和的手段が強調される。このような非強制的性格の他に中立的性格も平和維持活動の特徴である。紛争当事

者に対して公平な第三者的役割を果たすことが要請されており、不偏不党性が要求される。また平和維持活動は集団安全保障と国連憲章第6章の紛争の平和的解決の間の第三の機能として位置づけられる⁷⁾。

平和維持活動の発展過程として、平和維持活動は国連創設時から計画されていない。冷戦を背景とした大国の対立により集団安全保障体制の組織化は挫折した。特に朝鮮戦争では軍事的強制行動が平和維持の手段としてマイナスの面を持つことを知らされた。休戦協定で一応決着されたものの、その後は集団安全保障に対する期待は冷却し、制度的に強制機能を回復することも後退する。また朝鮮戦争の終結後、米ソは相互抑止の作用によってお互いに慎重な政策を求める流れも生じた。こうした冷戦緩和の動きを背景に、国連が積極的な政策を打ち出す余地が生まれ、国際緊張を緩和する政策として防止外交がとられるようになる。この一環として現地介入した国連軍や軍事監視団の諸活動が平和維持活動と呼ばれるようになり、平和維持活動の積極的外交が展開された⁸⁾。しかし創設期後の10年間で(1960年から1970年頃まで)は平和維持活動の反省期であり、厳しい時期であった⁹⁾。UNEFがモデルのコンゴ紛争での国連軍(ONUC)は国連に重大な財政危機をもたらし、事態は改善されずに批判にさらされた。また第三次中東戦争の直前にUNEFがシナイ半島から撤退したことは国際的な議論を呼んだ。

1980年代まで平和維持活動は不活発であったが、1988年以降は「PKOの再興」と呼ばれる活気を示すようになる¹⁰⁾。国連平和維持軍にノーベル平和賞が与えられ、それまで否定的であったソ連が積極的支持を示すようになった。これにより平和維持活動に対する国際評価が高まった。そして冷戦解消から多くの地域紛争が政治的解決に向かう中で、連動されて平和維持活動が活用されていった¹¹⁾。そのため最近では平和維持活動が政治や軍事を含む地域紛争の包括的な解決方法の中に組み込まれるようになり、こうした平和構築との結びつきや補完機能としても存在している。

2 先行研究の批判的考察

今回、先行研究として『平和維持の向こう——戦時中における国連の効果』(Lisa Hultman, Jacob Kathman, and Megan Shanno)を取り上げる¹²⁾。

この先行研究は平和維持活動の特徴や傾向について見直し、平和維持活動の効果について実際の1992年から2011年のアフリカでの平和維持活動の事例をもとに研究している。平和維持活動は全てにおいて暴力を減少させ、紛争を終了させる

という考えに対して、実際には平和維持活動の効果は限定的であると主張している。そしてその効果は平和維持活動の部隊の規模と体制によって左右され、規模が大きく、軍隊の体制を持つものほど効果があるとしている。

先行研究では最初に平和維持活動について4つの特徴を挙げている。1つ目が激しい紛争には最初から介入しないこと、2つ目が目的は停戦の拡張と終戦議論の支援であること、3つ目が短期間の平和維持活動の影響は不明確であることだ。そして4つ目は以前から存在している伝統的平和維持活動の一方で、強制的活動に近い活動も存在してきているということだ。これらの特徴をふまえ、平和維持活動の成功要因を研究している。

成功要因として規模と体制に注目し、実際の2つの影響と時間の変化に焦点を当てている。まず規模については過去の例としてアンゴラ（1992-1998）、最近の例としてリベリア（2003-2012）の事例を挙げ、規模の大きさの変化と傾向を表している。リベリアの場合は急激な規模の拡大が明確であり、高いレベルの部隊を長期間で保っている。このような近年の平和維持活動の拡大の傾向を示している。また体制については平和維持活動には軍隊・警察・非軍事立会人の3つが存在する。例えばコンゴ民主共和国（2000-2010）の事例では最初は立会人が多く派遣されていたが、次第に警察と軍隊が派遣された。もちろん規模と体制の仕組みは全てに成果があるわけではない。しかし規模が大きいかほど平和維持活動への信用性が増加する要因となり、戦闘員の戦闘へのモチベーションを低下させると示している。また体制においては軍隊の体制であるほど敵意を喪失させる機能を装備しており、戦場の暴力を抑制するとしている。これらは実際のアフリカの平和維持活動のデータを用いて、独立変数は規模と体制を挙げ、平和維持活動の効果を戦場での死者の数として研究された。

以上のように、先行研究では平和維持活動の効果の要因として平和維持活動の部隊規模と体制を挙げている。しかし平和維持活動の部隊自体が効果の要因であるという判断は限定されると考える。1つ目の理由として先行研究では効果の定義を戦場の死者数とし、死者数が少ないほど効果があるとしているが、全ての平和維持活動には当てはまらず、効果の基準として不明確であると考えからだ。平和維持活動によって期待される機能が異なる。明白な暴力行為の制限を目的とするものや、地域紛争の政治的解決に活用して非軍事的な機能を目的とするものもある。このように平和維持活動の目的によって付随的に死者数が変化するので、戦場の死者数を効果の定義として効果の要因を考えるのは適切ではないと考える。

2つ目に対象とする紛争は様々な種類があり、その紛争によって同じ平和維持活動の規模や体制であっても効果の違いが生じると考えるからだ。平和維持活動に対応する紛争の規模や種類は一定ではない。紛争自体が小規模である場合や、内部で複雑化している場合などは平和維持活動部隊の規模が大きいだけでは効果があるとは考え難い。このように平和維持活動の効果は紛争の性質によって左右されると考える。

以上の理由から本研究では平和維持活動の効果の要因として紛争との関わりにも着目したい。そして問いを「平和維持活動の効果の要因は平和維持活動の部隊自体以外にもあるのではないか」と設定し、検証を進めていく。

3 研究構想

本論文の仮説は「紛争国側と国連側の協力関係が強いほど平和維持活動は効果がある」とする。上記の問いに答えるための仮説設定の背景として、以下の2点を挙げる。1つ目が紛争段階を判断する要素である。紛争の発達段階は様々であり、この段階に対応した平和維持活動が実施されると効果的である。この紛争段階を判断する要素として上杉勇司は紛争当事者間関係、紛争当事者内の勢力関係、対外情勢の3つ挙げている¹³⁾。これを参考に本論文では、特に紛争当事者内の勢力関係として紛争当事者の仲介者の受け入れ体制について着目した。2つ目に現在の平和維持活動の課題として、活動領域での紛争当事者による協力の必要性が取り上げられていることである。平和維持活動が当事国の同意を得て現地に入っても、当事国の軍隊が抵抗すると円滑な機能は期待できず、最悪の場合は強制力を行使しかねない¹⁴⁾。またこの協力を得るために、国連側も現地での決定や問題発生の際に紛争当事者の代表と接触し、協議を行いながら活動を進めていく必要がある¹⁵⁾。この2点から紛争国側と国連側の協力関係が平和維持活動の効果と関係していると考えられる。

本論文では上記の仮説に対し、事例研究での検証を試みる。今回は平和維持活動の部隊自体ではなく、紛争との関わりに注目して研究する。そのため平和維持活動の条件を揃えるため、取り上げる事例は2つとも目的が同じものを選択する。中でも介入機能を目的とする伝統的な平和維持活動と移行支援機能を目的とする複合型平和維持活動があるが、本論文では近年に多く見られ、今後も更なる発展が見込まれる複合型平和維持活動を取り上げる¹⁶⁾。今回はその中で「国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET)」と「国連東ティモール統合ミッション (UNMIT)」

を選択する。東ティモールで揃えた理由としては周辺国の利害関係などの地理条件や国民性が2つの事例で一致し、これらからの影響を受けにくいと考えたからである。また2つを国連撤退前は成功例として検証するとともに、撤退後は2006年と2012年で危機の有無が分かれていることから、撤退後の効果の違いに関する検証もできると考えた。UNTAETは政府が独立後管轄していく省庁をゼロから作り上げた事例であり、撤退後の2006年に危機が発生した¹⁷⁾。一方でUNMITは現在の東ティモールの安定を作り上げた事例であり、撤退後の2012年も危機は発生しなかった。

最後に事例研究にあたり、仮説に含まれる用語の定義を整理する。まず平和維持活動の効果についてである。本論文では平和維持活動が暫定統治や暫定警察をして最終的に紛争国に権限移譲が完了されるまでのことを指し、複合型平和維持活動が目的としている紛争解決が行われる状態を効果があると評価する。また紛争国側とは平和維持活動が対応する内戦の当事者であり、その国の当時の指導者と国民のことを指す。また仮説の紛争国側と国連側の協力関係については紛争国から国連への支持の有無と国連から紛争国への関与の有無によって判断する。これらを事例に当てはめて検証する項目として、資料から以下の3つの点に注目した¹⁸⁾。1つ目が平和維持活動の投入時の様子、2つ目が紛争国側の指導者について、3つ目が平和維持活動の執行方法についてである。前者2つにより紛争国から国連の支持を確認し、後者より国連から紛争国への関与を確認して本研究を進めていく。利用する資料とデータは各平和維持活動の設立や撤退についての安保理決議や、国際連合広報センター、2次資料を中心に活用する。

II 事例研究1——国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）

1 UNTAETの概要

1つ目の事例として東ティモールの平和維持活動の中で国連東ティモール暫定統治機構（以下UNTAETとする）を取り上げる。この活動の概要について、UNTAET設立までの歴史、国連文章上のミッション項目、平和維持活動の中の役割に着目する。

まず、UNTAET設立のきっかけとなる1990年の直接投票までの歴史である。ティモール島は16世紀前半からポルトガルによって征服されていたが、1859年から東側をポルトガル、西側をオランダが分割統治するようになった。第二次世界

大戦中の日本の全島占領後、西ティモールはインドネシアの一部として独立した。一方、東ティモールは再びポルトガルの植民地支配が続いた¹⁹⁾。その後、1975年に東ティモール独立を掲げるフレタリン（東ティモール独立革命戦線）が独立宣言を行う。これを受け、反共産主義を掲げるインドネシアのスハルト（Haji Soeharto）政権は自国内の共産主義勢力や独立を企図する他の少数民族を勢いづかせると考え、警戒心を抱く²⁰⁾。独立宣言の1ヵ月後にはインドネシア陸軍が東ティモールの首都デシリに軍事侵攻、空港やティモール軍本部、旧ポルトガル官舎を包囲する²¹⁾。翌年には東ティモールを占領し、インドネシアに併合したと発表した。これに対して東ティモールの人々は独立闘争を続け、多くが犠牲となった。国連総会や安保理はこの占領に反対して併合を認めず、2度の安保理決議に加え、総会で8度の決議がなされた²²⁾。

このような中、1998年にハビビ（Bacharuddin Habibie）副大統領が大統領に就任し、方針転換により事態が一気に動き出す。1999年には国連主導で独立か併合維持かを選択する直接投票を行うことを認め、選挙登録した東ティモール人の98.6%が投票を行い、8割近くの人が独立を選択した²³⁾。しかしこの結果はハビビ大統領にとっては予想外であった。そのため投票で独立派の勝利が公表されるとインドネシア軍や警察、併合維持派の民兵は東ティモール全土で略奪と放火を始めた。治安維持部隊を派遣していなかった国連や東ティモール人は止める手段がなく、犠牲者や国内難民が多発し、家や公共施設の4分の3が焼き払われた。これにより、多くの東ティモール人が国連施設に保護を求め、9月11日にハビビ大統領が、国際軍の東ティモールへの派遣を認める発表をした²⁴⁾。こうした流れを受け、安保理は反独立派の反乱で破壊された東ティモールにおける治安維持と国家構築を目的として、1999年10月25日に安保理決議によってUNTAETを設立する²⁵⁾。決議成立までに6回の決議がなされ、直前の決議後もまだ国連の協力が必要な状態であった²⁶⁾。東ティモールにおける立法・行政・司法に係る全ての権限がUNTAETに与えられ、軍事部門以外に民政部門を含む平和維持活動となった²⁷⁾。

UNTAETの具体的な決議内容は19項目にわたる²⁸⁾。権限としては東ティモール政権の全責任を負い、立法と行政の行使とされる。任務としては東ティモールの法や秩序を維持し、効果的な行政の確立、民政及び社会サービスの開発支援や人道支援、自治能力の支援、持続可能の確立のための支援開発を行うことである。構成要素は統治行政、人道及び緊急復興支援、軍事の3つとされ、他者との関係

については国際機関、インドネシアやポルトガル、東ティモール人との協力の重要性が挙げられている。インドネシア当局に対しては避難民の移住選択を許可し、安全な帰還のために迅速かつ効果的な措置を取る要請がなされ、加盟国や国際機関に対しては要請された人員や設備、資源の提供が推奨された。

平和維持活動の中で UNTAET は統治に関する全権が与えられ、平和構築の機能を持った史上初の事例であった。1990年代以来、平和維持活動に対する期待が急激に高まり、脆弱国家や破綻国家の内戦も扱うようになった²⁹⁾。背景には統治能力の欠如は国のみの問題ではなく、国際社会全体の問題として介入すべきという考えが生まれたことが挙げられる³⁰⁾。その影響で民主主義国家の国際社会における人道的危機に対する懸念が広がり、国連の暫定統治を生み出した³¹⁾。UNTAET もその1つであり、東ティモールが独立を果たすまでの暫定統治を担った。国連東ティモール特別代表は、主権が東ティモールに移譲されるまでの間、唯一の暫定統治官として、新たな法や政令の作成・変更などを行う権限を持った³²⁾。当時の東ティモールは統治機能を欠如しており、統治に関する全権が与えられた平和維持活動として、平和構築の機能を持った史上初のケースとなった。

2 UNTAET の効果

UNTAET の効果を判断するために、2人の研究者が発表した UNTAET の功績に着目した後、UNTAET 設立後の効果を時系列で確認する。

東ティモールの研究者であるダコスタ (Helder da Costa) とソエサストロ (Hadi Soesastro) の研究によれば、UNTAET の功績は20項目にわたる³³⁾。東ティモールの安全保障の確立、人道援助の確保、公務員業務の雇用創設、司法及び法制度の構築、ティモール海条約の締結、ラジオ局の創設、農業に適した土地の復興が行われた。また実施されたものとして、民主的な総選挙や憲法公聴会、ほぼ全人口を網羅する戸籍登録、公共サービス幹線道路や国際航空の復興プログラムが挙げられている。設立されたものは第1・2次暫定政府やティモール人主導の市民教育国家プログラム、起業プロジェクト、東ティモール警察、中央財政局が挙げられた。また国内の諸学校や東ティモール暫定統治による32の主要公共建物の再建も挙げられた。

上記の研究発表から UNTAET の効果の重要点を分析する。それは平和構築をゼロから始め、多部門に関わりながら財政、司法、インフラ、経済、教育、医療といった分野に実績を残したという点である。例えば多機能 PKO と呼ばれるも

のはカンボジア事例 (UNTAC) やナミビア事例 (UNTAG)、コソボ事例 (UNMIK) なども存在する。これらと違い、UNTAET は東ティモール政府が独立後管轄していく省庁をすべてゼロから作り上げ、UNTAET そのものが政府となった。それに加えて責任は安全保障や警察業務、選挙の実施、条約締結にまで及ぶ。国連が平和構築を含んだ統治機能を担う事例は他にもあったが、統治機関が全て残っていない事例は東ティモールが初めてであった。例えば UNMIK の場合、内戦で国内が荒廃したとはいえ、戦火が止んだ時には統治機構に従事する人、資料、機関、経験が存在していた³⁴⁾。また UNMIK はヨーロッパ連合 (EU) や北大西洋条約機構 (NATO) と任務を分担していたが、UNTAET はより多くの任務を単独で負担したことから国際社会から高い要求があったことが分かる³⁵⁾。

更に時系列で着目しても、独立宣言や平和維持活動の縮小など UNTAET の効果が確認できる。1999年10月25日の決議後、2001年8月には憲法制定を目的とした憲法制定議会議員選挙が実施された。91.3%と高い投票率になり、フレテリンが88議席中55議席を獲得し、議会の実権を握った³⁶⁾。2002年3月には新憲法の公布、4月にはグスマン (Xanana Gusmao) が大統領に選出された。そして5月には遂に東ティモールの独立宣言が行われた。その後 UNTAET は統治から支援へと役割を変更し、UNMISSET (国連東ティモール支援団)、UNOTIL (国連東ティモール事務所) へと衣替えした。2005年5月には更に縮小し、平和維持活動は撤退、数十名規模の文民や警察アドバイザーからなる小規模ミッションが形成された³⁷⁾。この時期、東ティモール当局への権限移譲が完了し、当局のみでの今後の治安維持が見込まれていた。

しかしその翌年、内なる対立から大きな暴動に見舞われてしまう。これが2006年の危機と呼ばれる内乱である。暴動のきっかけは東ティモール国防軍の嘆願者たちが国防軍内の差別行為や運営管理に対して起こしたクレームと考えられている³⁸⁾。特に採用、昇進、訓練における西部出身者に対する差別には強い不満を示した。2006年4月26日、594人の兵士はその支持者達とティリ市内においてデモ行進を決行し、28日には参加した若者が政府庁舎に攻撃を仕掛け、暴力事件へと発展してしまう。この暴動により5人の死者、80人以上の負傷者が出て、炎上や破壊された家は161軒にも及んだ³⁹⁾。東ティモール内の治安は崩壊し、再び国際社会の介入を要請せざるを得ない事態に直面した。UNTAET により新憲法の公布や大統領選挙、独立宣言まで行われた。しかし撤退の方向に向かうにつれ、2006年の危機が発生してしまった⁴⁰⁾。東ティモール政府の手で収束することはで

きず、自らの国家運営についての自信が崩されてしまった。そして国連撤退後の自立した政府の確立が問題となった。

3 東ティモールと UNTAET の協力関係

本稿の仮説から独立変数を紛争国側と国連側の協力関係とする。ここでは研究構想で述べた方法を UNTAET に当てはめ、UNTAET 投入時の様子、当時の東ティモールの指導者、UNTAET の執行方法の3点に着目し、東ティモールと UNTAET の協力関係を検討していく。その後 UNTAET 撤退後の2006年に着目し、国連撤退時についても検討する。

まず UNTAET 投入時には、大きな騒乱は収まりを見せ、国民から UNTAET への支持があった。投入時、既に多くの建物が焼き尽くされ、国土は灰と化していた⁴¹⁾。またこの状況下にいた民衆は、25年にも及ぶ紛争と人権侵害に疲弊し、民衆は国連に頼るしか術がなかった⁴²⁾。決議においても東ティモールの人々は国連の下で独立過程を進めることに望んでいたことが記載されている⁴³⁾。軍もインドネシア兵が町を破壊し尽した上で撤退し、これに呼応して親インドネシア民兵も西ティモールに逃走していた。UNTEAT 投入を見て、残った者の暴動行為も収まりつつあった⁴⁴⁾。一方で投入時に騒乱が続く地域も存在した。西ティモールでは逃亡中の民兵による攻撃が発生した。2000年には国連弁務官事務所の職員が2度攻撃を受けた⁴⁵⁾。このように西ティモールなどの例外を除き、東ティモールでは UNTAET 投入時、騒乱が去り、民衆も国連の暫定統治を望んでいたことが伺える。

また東ティモールの当時の指導者であったグスマンも国連を支持した。UNTAET 設立時、独立闘争を指揮した国民的指導者がグスマンであった。グスマンは UNTAET の登場を歓迎し、協力的であった⁴⁶⁾。当時、UNTAET 任務の難民の帰還促進は難航していた。協力要請したインドネシアによる難民パトロールは午前中のみで、軍が立ち去ると民兵が難民に対し東ティモールに帰還することを阻止していた。これに対して国連のアナビ (Hedi Annabi) も「目に見える発展はない」と認めた記述もある⁴⁷⁾。このような状況下で動いたのがグスマンであった。グスマンは東ティモールで発生した破壊行為は民兵自身のイニシアチブで進められたものではないとし、民兵を裁判や罰則等で捕える解決手段に反対した。そして和解の意思表示として元民兵やその家族たちが難民キャンプから帰還することを歓迎した。このグスマンの融和政策はインドネシア政府と国連の合同嘆願

の発表へと導いた⁴⁸⁾。この合同嘆願では難民帰還のためのインドネシアからの特別基金や、インドネシアに留まる難民への国連開発計画や定住プログラムの提供が明記された。このことから東ティモールの指導者のUNTAETへの支持があったことが分かる。

そしてUNTAETの執行はできる限り東ティモール側を巻き込んだ決定が行われた。これは現場の指揮を執ったデメロ (Sergeo de Mello) 事務総長代表の判断であった⁴⁹⁾。彼は東ティモール人の反発をよく理解し、現地の指導者や住民と対話することを最重要課題と考えていた。そのため、東ティモール人の主体的な参加を拡大する措置を進めていった。安保理が現地機関の設立を要請していなかったにもかかわらず、11人の東ティモールの代表を含めた東ティモール国民協議会を発足し、規則決定にはこの協議会を通すようにした。また閣僚に4人の東ティモール人を含めた東ティモール暫定政府を発足させ、東ティモール人への権限移譲を進めた。その後、全員が東ティモール人の国民評議会を発足させ、UNTAETの規則を修正する権限を与えた⁵⁰⁾。この3点から東ティモール側からのUNTAETへの支持があったこと、UNTAET側も東ティモールに寄り添う執行方法であり、紛争国側と国連側の協力関係が強かったことが分かる。この強い協力関係により、平和構築を無の状態から行い、様々な分野に実績を残せたと考える。

最後に東ティモールと国連の協力関係が弱くなった時期、つまり国連ミッションが縮小し、発生した2006年の危機の検討に進む。2002年を機にUNMISSET、UNOTILと縮小し、2005年5月には数十名規模の文民と警察アドバイザーによる小規模ミッションのみとなった。このように国連の担当者が常に変化し、国内の安全を監視する機関の一貫性が欠如してしまった⁵¹⁾。国民も現在の治安を守っているのは国連、国防軍、政府なのか分からず、混乱した。このように紛争国側と国連側の協力関係が急に弱まることで国民は混乱し、結果2006年の危機のような騒乱に発展する可能性がある。また、それまで国連に頼っていたため、東ティモール政府も国民のこの不安定な心理状況を正しく認識できなかった。

Ⅲ 事例研究2——国連東ティモール統合ミッション (UNMIT)

1 UNMITの概要

2つ目の事例として東ティモールの平和維持活動の中で国連東ティモール統合ミッション(以下UNMITとする)を取り上げる。この活動の概要について、

UNMIT 設立までの歴史と国連文書上のミッション項目に着目する。

UNMIT 設立にあたって欠かせないのが先述の UNTAET の事例研究でも触れた2006年の危機である。ここで2006年の危機への国連の対応を見ていく。2006年の危機によって東ティモールは無秩序・無政府に近い状態となり、国連に影響を与えた。UNTAET 以降、平和構築を無の状態から作り、独立宣言まで完了させたことで、東ティモールの平和維持活動は成功事例として人々が称えた⁵²⁾。しかし2006年の危機によりその評価は一変し、国連の平和構築への自信はあえなく消え去る⁵³⁾。国連も東ティモールの安定を確信し、平和維持活動を引き揚げ、文民主体の小規模ミッションにまで縮小した矢先のことであり、平和維持活動の再投入は国内の安定がまだ信用に足るものでないことを示した。

それまで展開されていた小規模ミッションの UNOTIL は2006年に撤退する予定であった⁵⁴⁾。しかし4月28日から発生した2006年の危機の騒乱状態を受けて、安保理は強化された国連ミッションの必要性を考慮し、UNOTIL の任期を延長させる。更に5月は地方でも暴動が発生し、郊外のファトアヒでの銃撃戦、国連警察隊員に擁護されていた警察官が発砲された。このピークに対し、東ティモール国内では騒乱を収めるために独立後最初の首相であったアルカティリ (Mari Alkatiri) が辞任、グスマンはホルタ (Ramos Horta) を臨時首相に指名した。しかしそれだけでは収まらず、政府はオーストラリアやニュージーランド、マレーシア、ポルトガルに警察と軍の援助を要求し、その要請に応じた国際安定維持軍が鎮圧を行った。

更に政府は警察組織が事実上崩壊したとして、その立て直しのために6月に国連警察・軍事要員の展開を求め、平和維持活動の派遣を安保理に要請する⁵⁵⁾。また7月には政治関係当事者間の広範に及ぶ交渉の結果、新政府が成立する⁵⁶⁾。安保理は政府の要請に応え、東ティモールにおける武器の脅威や莫大な国内避難民を考慮し、安全、政治、人道上の深刻な懸念を表明する⁵⁷⁾。そして安定を堅固なものにし、民主的統治の文化を強化し、ティモール関係者間の対話を促進することを目的に、2006年8月26日に安保理決議によって UNMIT が設立された⁵⁸⁾。この平和維持活動は約1600名の国連警察を中心に構成され、選挙支援や警察組織の改善を担当する平和維持チームと人道支援や開発支援を担当する国連国別チームからなる統合ミッションであった⁵⁹⁾。

次に UNMIT の具体的な内容について触れていく。活動内容は決議文書によると14項目にわたる。先ほどの選挙支援や警察組織の改善については、2007年に実

施される大統領選挙及び議会選挙の支援や、東ティモール国家警察の支援を通して治安回復及び維持の確保、選挙関連の保安活動計画と準備を支援することが挙げられている。またそのための UNMIT の活動理解を促進させる情報提供やメディアの能力構築についても書かれている。人道支援や開発支援については、国内避難民をはじめ、女性や子供の支援やアクセスを促進すること、国際機関と協力を図り、貧困撲滅や社会経済開発の戦略設計に関して支援を行うことが挙げられている。

2 UNMIT の効果

UNMIT の効果を判断するために、UNMIT 設立後の東ティモールにおける4つの時期を中心に考える。それは2007年の大統領選挙と国政選挙、2008年の大統領襲撃、2012年の大統領選挙、2012年の UNMIT 任務終了についてである。

まず2007年4月の大統領選挙と6月の国政選挙である。これは UNMIT が設立されて最初の大きな任務である。安保理決議においても2007年の大統領選挙と国政選挙の公正な実施は目的の1つとして挙げられていた⁶⁰⁾。実際にこの選挙は東ティモールが主導しつつ、UNMIT が全面的に支援する形で実施され、ホルタが大統領に当選した。先に大統領であったグスマンは自らの政党 CNRT (ティモール抵抗民族評議会) を率いて、アルカティリの属するフレテリンと総選挙で戦った⁶¹⁾。選挙ではフレテリンが第1党となったが、選挙後にグスマンが他の党と連立を組み、国会議員の中で過半数を占め、グスマンが首相就任を実現する⁶²⁾。選挙の投票率は81.69パーセントにまで及び、2007年に行われた選挙は UNMIT が全面的にサポートした形で実施することができた。

選挙は平穏かつ安全な環境で行われたものの、翌年の2008年2月11日には大統領と首相の襲撃事件が発生してしまう。襲撃を行ったのは元国防軍軍事警察長のレナード (Alfred Reinado) 大佐のグループであった。彼らは元国軍兵士解雇に反対し、何度も政府と交渉を行ってきたが、徐々に孤立し、今回の襲撃を計画したとされる。これに対し安保理は決議を出し、UNMIT の活動として攻撃を非難して責任ある人々に裁きを受けさせるために全当事者の十分な協力を訴えた。これにより政府の団結はより強いものとなり、国全体が治安維持により協力的になった。

次に2012年に行われた大統領選挙である。2011年2月、安保理は東ティモール当局の要請を受けて、決議において2012年の議会選挙と大統領選挙の準備を現在

の任務の範囲内で支援するよう UNMIT に要請した⁶³⁾。2012年3月17日と4月16日の2回の大統領選挙（第一回投票および決選投票）と7月7日の国民議会選挙の監視を行った。ルアク（Taur Ruak）が大統領に就任し、新しい国民議会が発足した⁶⁴⁾。国民もこの結果を受け入れ、東ティモールが紛争から復興した証拠となった。

上記の3つの出来事に加え、他にも UNMIT による効果があった。その1つが東ティモール当局への警察機能の移譲完了である。当局警察に変わって東ティモールの警察任務を担ってきた UNMIT が2009年5月より移譲を開始し、2011年3月に移譲を完了した。2006年の危機で東ティモールの警察機能が事実上崩壊したのが、ここまで回復を図ったことは大きい効果といえる。また2011年7月12日には東ティモール政府が今後20年間の国家戦略計画を発表する⁶⁵⁾。東ティモールが後発開発途上国と脆弱国家と呼ばれる状況を脱して、開発への道に進み始めた宣言であり、東ティモールへの効果が見受けられる。この計画により2030年までの社会資本、インフラ、経済開発の優先目標と戦略が説明された。こうした効果から2012年12月31日に安保理決議によって UNMIT の任務終了が決定され、予定通り任務は終了した⁶⁶⁾。

任務終了後の2012年以降も UNMIT の効果は続いている。紛争に明け暮れていた破綻国家の東ティモールでは政府機構が創られ、撤退後も国会で議会された予算を使い政策が実行されている⁶⁷⁾。また多くの植民地支配から独立した国々とは異なり、選挙の実施だけに留まらず、現在では大統領や首相による対話集会が頻度も開かれ、民主主義の確立に更に踏み出している。

3 東ティモールと UNMIT の協力関係

先述の UNTAET の事例研究と同じく、UNMIT 投入時の様子、当時の東ティモールの指導者、UNMIT の執行方法の3点に着目し、東ティモールと UNMIT の協力関係を検討する。その後 UNMIT 撤退後の2012年に着目し、撤退時についても検討する。

まず UNMIT 投入時、更なる紛争への危機感が生じ、国民から国連への支持があった。2006年の危機の結果、東ティモールの首都デリの建造物が破壊されてしまう。その数は1650軒とも言われ、約15000人のデリ市民が国内避難民となりキャンプ生活を強いられた⁶⁸⁾。そのうち約7300人がデリまたは近郊の避難キャンプに、約7800人がデリ以外の地方に避難した⁶⁹⁾。このような大規模被害

を受け、独立後にもかかわらず繰り返し発生する内紛に対し、安定を求める国民の感情が生まれていった⁷⁰⁾。また国連撤退後に2006年の危機が発生したことから、UNMIT 撤退後にまた争乱を起し、国連の介入を招くようなことがあれば、次こそ国際社会から見放されてしまうという危機感も国民の中にはあった。このような紛争への強い危機感から、国民の国連への支持が分かる。

また当時の指導者のグスマンも国際機関への依存を推進し、国連を支持した。国家独立直後の政治指導者はグスマン大統領とアルカティリ首相であったが、2002年の新憲法によりグスマンの大統領としての権限は著しく軽減され、役割は制限されてしまった⁷¹⁾。しかし2007年の総選挙によりグスマンは首相の座に就いた。アルカティリのティモール社会の独立性を高めるティモール化推進に対し、グスマンは現状より一層大規模な国際部隊や国際機関への依存を推進した⁷²⁾。またグスマンが取り組んだインフラ重視政策により電気や道路が改善され、国民は肌で政府の力を感じることができた⁷³⁾。これにより、グスマン政権下では国民の不満もなく、グスマンの国際機関への依存を支持する環境ができていた。また指導者層も先ほどの国民と同じく騒乱の再発には強い危機感を持っており、党派を超えた国の安定が意識された。

そして UNMIT の執行方法は東ティモールに寄り添うものであった。この一例が2007年の大統領選挙時の対応である。この選挙では選挙結果の正当性が問題となった。そこで働いたのが平和維持活動である。これは2006年の危機後に国連事務総長特別代表に就任したカーレ (Atul Khara) 氏による以下の強調からも読み取れる⁷⁴⁾。それはフレテリンとグスマン政権の間で良好な対話の環境が築けるよう、政党の責任者を集めた対話の機会を継続的に作っていたということだ。このように国連が東ティモール政府に寄り添う執行を行い、国連介入の選挙は公正なものとして認知され、政党間の対話の促進で政治的対立を民主的な方法で解決していく規範を培ったと言える。この3点からも UNMIT において東ティモールと国連の協力関係は強く、お互いに信頼していたからこそ2012年の撤退までの間に3回の大統領選や議会選挙を行うことができたと考えられる。

次に東ティモールと国連の協力関係が弱くなった時期、つまり UNMIT が撤退した2012年の検討に進む。2012年は騒乱もなく、UNMIT から政府への権限移譲がうまく行われた。撤退後も政府が国民の心理状況を理解できており、政府と国民の両方が紛争再発への危機感が残り続けることが重要だと考えていた⁷⁵⁾。そして国民の危機感から生じる支持が国連から政府へとうまく移行され、今度は国民

と政府の協力関係が強いほど効果が続くと考えられる。このように平和維持活動の派遣時は紛争国と国連の協力関係であったが、撤退後は政府と国民の協力関係が強いほど効果は続くと考ええる。また実際に2012年以降は大統領や首相が住民との対話集会を繰り返し、これが政治の健全な政治運営の上で大事な役割を果たしている⁷⁶⁾。政府も国連と同じく国民を巻き込んだ執行方法をとっている。

おわりに

本論文では平和維持活動の効果に関する要因を紛争国側と国連側の協力関係とし、UNTAETとUNMITを事例に検証した。平和維持活動は数多く存在するが効果は様々である。要因を検証し、効果の違いが生じる理由を解明した。そして2つの平和維持活動から紛争国側として当時の指導者や国民から国連側への支持と国連側から紛争国側の関与を確認することができた。このように紛争国側と国連側の協力関係が強いほど平和維持活動の効果があると分析できた。また平和維持活動が撤退した場合においては、2006年は東ティモールと国連の協力関係が急に弱まったことで国民は混乱し、政府も国民の不安定な心理状況を正しく認識できなかった。一方で2012年は撤退後も政府が国民の心理状況を理解できていた⁷⁷⁾。このように指導者と国民の両方に紛争への危機感が残り続け、この危機感から生じる国民の支持が国連から政府へ移行され、今度は国民と政府の協力関係が強くなるほど平和維持活動の効果は続く。

では紛争国側と国連側の協力関係が強くなるにはどのような手段が必要か。本論文で用いた2つの事例をもとに検討していく。国連は紛争国側の意図を正確に理解することが重要である。そのためにはまず言語理解が求められる。UNTAETの場合、国連のデメロ事務総長代表がブラジル人であり、その母国語と東ティモールの指導者の言語が両者ともポルトガル語で相通ずるものも多かった⁷⁸⁾。この共通言語から対話が円滑に行われ、指導者もデメロの判断を支持した。このように言語の壁を越えることが協力関係には必要となる。UNTAETは最初から共通言語が存在したが、言語が異なる場合も生じる。この場合においても国連は積極的に通訳を派遣し、紛争国の意図を正確に理解できる体制を整える必要がある。このように平和維持活動では言語の統一化を図り、地域の指導者、民兵、最終的には一般市民まで広範囲の人々と対話をする必要がある。また紛争国は国連任せにするのではなく国内への危機感を常に持ち続け、情報提供や国連への行

動を積極的に行うことが必要である。UNTAETにおいても、東ティモールの指導者であったグスマンは国連が行き詰まった際に臆することなく積極的に行動を行い、国連とインドネシア政府をつなげる手助けをした。

一方でこの強い協力関係が続くわけではない。平和維持活動の撤退後は政府と国民の協力関係が強くなるように、政府と国民は平和維持活動が緊急的措置に過ぎないと考える必要がある⁷⁹⁾。撤退後も貧困や教育、衛生状況など問題は多い。これに向け、紛争国の人々は現状に危機感を持ち続け、主体的役割の自覚を持つことが必要である。UNMIT 撤退後は大統領や首相による対話集会が開かれ、国民が主体的な意識で政治へ参加できた。このように紛争国は国連撤退まででなく、撤退後の長期的な視野も持つことが必要である。

最後に今後の研究課題としては紛争国側の指導者や国民が単独であるとは確定できず、国連への支持が把握しにくい場合があるということが挙げられる。まず他国の利害が絡む場合は指導者からの支持の有無が把握しにくい。今回は同国の2つの事例で比較し、地理的要因を取り除いたが、地理的条件により他国の利害が紛争に絡む場合、紛争国の指導者だけでなく、利害関係のある他国の指導者や国民のからの支持も含めて分析する必要があると考える。また近年のサイバー攻撃などインターネットなどの情報網が発達していくことにより、表向きは見えていない影の指導者やグループが多数存在する場合、指導者の支持の有無を把握しにくい。この場合、指導者や国民からの支持をより細分化して分析する必要があると考える。

- 1) 石塚勝美『ケースで学ぶ国連平和維持活動—PKOの困難と挑戦の歴史』創成社、2017年、1頁。
- 2) Lisa Hultman, Jacob Kathman, and Megan Shannon, “Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting,” *American Political Science Review* 108, no. 4 (November 2014): 737-753.
- 3) 上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決—平和創造と平和構築をつなぐ』明石書店、2004年、130頁。
- 4) 石塚『ケースで学ぶ国連平和維持活動』7頁。
- 5) 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年、2頁。
- 6) 同上、3頁。
- 7) 同上、5頁。
- 8) 同上、67頁。
- 9) 同上、146頁。

- 10) 同上、321頁。
- 11) 同上、322頁。
- 12) Lisa, Jacob and Megan, “Beyond Keeping Peace,” 737–753.
- 13) 上杉『変わりゆく国連PKOと紛争解決』130頁。
- 14) 香西『国連の平和維持活動』363頁。
- 15) 同上、364頁。
- 16) 石塚『ケースで学ぶ国連平和維持活動』27頁。
- 17) 石塚『ケースで学ぶ国連平和維持活動』79頁。
- 18) 花田吉隆『東ティモールの成功と国造りの課題—国連の平和構築を超えて』創成社、2015年、44頁。
- 19) 東大作『平和構築—アフガン、東ティモールの現場から』岩波書店、2009年、178頁。
- 20) 本多倫彬「東ティモール統合化への適応と積極化への課題」上杉勇司、藤重博美編『国際平和協力入門—国際社会への貢献と日本の課題』ミネルヴァ書房、2018年、137頁。
- 21) 石塚勝美『国連PKOと平和構築—国際社会における東ティモールへの対応』創成社、2008年、97頁。
- 22) 同上、106頁。
- 23) 東『平和構築』178頁。
- 24) 同上、180頁。
- 25) 石塚『国連PKOと平和構築』131頁。
- 26) UN Security Council Resolution [UNSCR] 1272, *On Establishment of the UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET)*, S/RES/1272 (25 October 1999), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/pdf/N9931277.pdf?OpenElement> (accessed November 1, 2018).
- 27) 外務省「国連平和維持活動（PKO）—国連東チモール暫定行政機構」2002年3月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/untaet.html>、2019年1月4日アクセス。
- 28) UNSCR 1272.
- 29) 井上実佳「国際平和活動の歴史と変遷」上杉、藤重編『国際平和協力入門』25頁。
- 30) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』3頁。
- 31) 石塚『国連PKOと平和構築』131頁。
- 32) 東『平和構築』181頁。
- 33) 石塚『国連PKOと平和構築』132頁。Helder da Costa and Hadi Soesastro, “Building East Timor’s Economy” in *Peace Building and state Building in East Timor*, ed. Hadi Soesastro and H L. Subiant (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2002), 118–120.
- 34) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』7頁。
- 35) 石塚『国連PKOと平和構築』132頁。
- 36) 外務省「国連平和維持活動（PKO）—国連東チモール暫定行政機構」。

- 37) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』10頁。
- 38) 石塚『国連 PKO と平和構築』200頁。
- 39) 青山森人『東チモール未完の肖像』社会評論社、2010年、160頁。
- 40) 同上、10頁。
- 41) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』2頁。
- 42) 石塚『国連 PKO と平和構築』134頁。
- 43) UNSCR 1272.
- 44) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』44頁。
- 45) 石塚『ケースで学ぶ国連平和維持活動』81頁。
- 46) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』44頁。
- 47) 石塚『ケースで学ぶ国連平和維持活動』88頁。
- 48) 石塚『国連 PKO と平和構築』143-144頁。
- 49) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』44頁。
- 50) 東『平和構築』183頁。
- 51) 石塚『国連 PKO と平和構築』203頁。
- 52) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』12頁。
- 53) 同上、13頁。
- 54) UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT), “Background,” <https://unmit.unmissions.org/background> (accessed January 3, 2019).
- 55) 久木田純『東ティモールの現場から—子どもと平和構築』木楽舎、2012年、24頁。
- 56) 国際連合広報センター「平和のための行動：東ティモール」http://www.unic.or.jp/activities/peace_security/action_for_peace/asia_pacific/east_timor/、2019年1月4日アクセス。
- 57) 石塚『国連 PKO と平和構築』202頁。
- 58) 国際連合広報センター「平和のための行動：東ティモール」。
- 59) 久木田『東ティモールの現場から』24頁。
- 60) UNSCR 1704, *On Establishment of the UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)*, S/RES/1704 (25 August 2006), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/479/02/pdf/N0647902.pdf?OpenElement> (accessed November 19, 2018).
- 61) 久木田『東ティモールの現場から』25頁。
- 62) 東『平和構築』194頁。
- 63) UNSCR 1969, *On Extension of the Mandate of the UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)*, S/RES/1969 (24 February 2011), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/242/86/pdf/N1124286.pdf?OpenElement> (accessed November 21, 2018).
- 64) 国際連合広報センター「平和のための行動：東ティモール」。
- 65) 久木田『東ティモールの現場から』280頁。
- 66) UNSCR 2037, *On Extension of the Mandate of the UN Integrated Mission in Timor-*

Leste (UNMIT), S/RES/2037 (23 February 2012), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/240/01/pdf/N1224001.pdf?OpenElement> (accessed November 21, 2018).

- 67) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』102頁。
- 68) 石塚『国連 PKO と平和構築』201頁。
- 69) 青山『東チモール未完の肖像』178頁。
- 70) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』16頁。
- 71) 石塚『国連 PKO と平和構築』213頁。
- 72) 同上、214頁。
- 73) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』20頁。
- 74) 東『平和構築』200頁。
- 75) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』15頁。
- 76) 同上、58頁。
- 77) 同上、15頁。
- 78) 石塚『国連 PKO と平和構築』134頁。
- 79) 花田『東ティモールの成功と国造りの課題』218頁。